

機能する立地適正化計画をつくる

首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授 饗庭伸

立地適正化計画は自治体の各種の計画の蓄積を踏まえて策定が取り組まれているが、蓄積に規定され、踏み込んだ計画が作成されていないことが多い。本稿は計画構造として「プロセス型の計画構造」を示し、立地適正化計画のアウトプットとアウトカム、都市計画との関係を解説した上で、あるべき計画作成の手順を示し、その手順にそった計画作成の方法、関連計画の読み取り方を示した。具体的には、「住宅地－拠点－交通網」という作成の手順を示し、住宅地については自治体の住宅政策や空家等対策計画と連携をとること、拠点については中心市街地活性化計画や公共施設等総合管理計画と連携をとること、交通網については公共交通網等形成計画と連携をとることを示し、そこで調べること、決めること、関係をつくる相手を整理した。

1 分権と計画

立地適正化計画がどのように役に立つのだろうか、という問題意識が本稿の背景にあるが、そのことを考えるためには、立地適正化計画の策定主体である基礎自治体が、どのような計画の蓄積を持っているかを理解しておく必要がある。

地方分権の大きな流れは、2001年の地方分権推進一括法の制定に始まるが、都市計画法に限れば、その10年ほど前より地方分権が着々と進められていた。1992年の都市計画法改正の目玉として創設されたものが「都市計画マスターplan」制度であり、これはきたるべき地方分権時代を見据えて、自治体が独自のマスターplanを作成することを促したものである。その後、都市計画分野の地方分権は着々と行われていき、自治体がマスターpla

ンに基づいて、都市計画を行う体制がつくられていった。それからすでに四半世紀が経った現在、都市計画の地方分権はどのように実現し、そしてそこに立地適正化計画がどのように受け入れられたのであろうか。

地方分権では様々な権限が地方政府に移譲されていった。しかし、法律を書き換えたところで、すべての自治体がその権限を使いこなしていけるようになるわけではない。もちろん法改正が施行された時から、都市計画の事務は担われることになるが、「事務」という言葉を超えたところに、都市計画を担う意味はある。自治体の職員が自分の都市の状態をよく分析し、多くの市民が考えていることを知り、自分たちの手で将来の計画を立案する。そして自治体で議論や決定を組み上げる仕組みをつくり、決定にしたがって財源を獲得し

て事業を推進したり土地利用規制や誘導を運営する。市民や民間の事業者としっかりとつきあい、協働して必要なものをつくりあげていく。こうしたことは一朝一夕にできることではなく、人材や財源投入の多寡によって法や制度が育ったところと、全く育っていないところの差がついている。育ったところにおいても、都市に関する法や制度は経路依存性が強いので、自治体ごとにガラパゴス化した法や制度が発達していることもある。

2 プロセス型の計画構造

こうした自治体の法や制度に四半世紀でたくさんの計画制度が降り注いだ。緑、住宅、中心市街地活性化、景観、歴史的風致など様々な分野別的基本計画やマスタープランが策定され、自治体ごとの複雑な計画のシステムが出来上がっている。筆者も自治体の計画づくりのお手伝いをする時に、こうした計画のジャングルに分け入ることがあるが、そこで多くの自治体が大前提としてめざしている計画構造が、総合計画や基本構想を上位におき、各種の分野別のマスタープランをぶら下げていくという計画構造であり、筆者はそれをツリー型の計画構造と呼んでいる（図1）。計画間の整合性を重視し、がっちりしたツリーを作り上げていくようなイメージだろうか。このことは地方政府がめざしたるべき地方政府の姿であるように思うが、そこに二つの課題があると考えている。

一つは複雑化した計画体系に自治体の組織も、市民も十分に対応できておらず、戦略的、機動的に施策を展開できていないのではないかという課題である。地方政府から長い時間を経て市民の組織も老化している。NPO法（1998年）の制定時のブームに乗って設立されたNPOも20年選手である。初期に張り切って作った仕組みが手間暇のかかるもので、少

ない人員では回しきれない、という問題が背後にありそうだ。

もう一つはすでに始まっている人口減少社会において、自治体の職員と市民の担い手と民間の事業者が等しく減少していく中で、すべての自治体でツリー型の計画構造をめざさなくてはいけないのか、という課題である。計画の策定にも、事業の推進にも人的資源が必要である。そこに少し戦略的な絞込みが必要ではないだろうか。都市計画の地方分権が始まってから四半世紀が経った今日に、そのようなことを考えている。

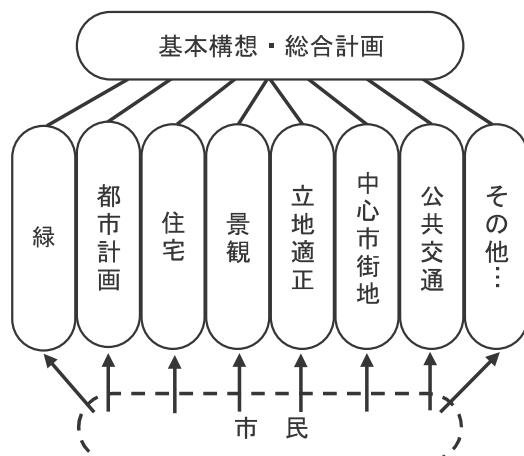


図1 ツリー型の計画構造

出典：筆者作成

そこで少し現実的なモデルを考えてみたい。筆者はそれをプロセス型の計画構造と呼んでいる。それは、ひとつひとつの計画をつくりながら、行政の内部の組織と市民の関係を、つまり計画を動かすコミュニティをつくり、ツリー状の構成ではなく、主体の広がりが作り出すネットワーク状の構成をめざす、というものである（図2）。交通の計画をつくれば自治体とバス事業者の関係が強化され、住宅の計画をつくれば自治体と不動産業者の関係が強化される。計画システムの形成とともに、主体のネットワークが形成されていく。

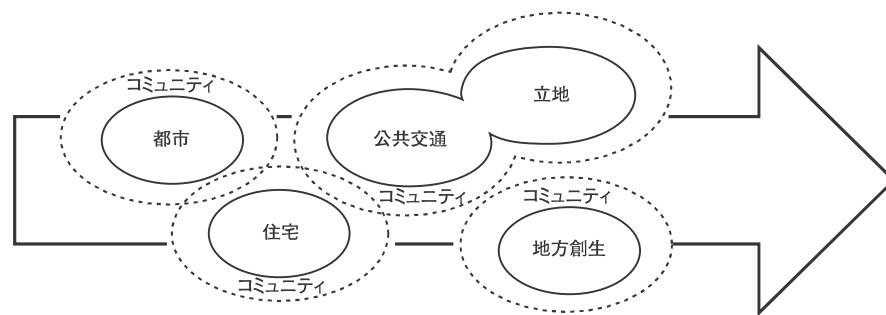


図2 プロセス型の計画構造

出典：筆者作成

ツリー状に統括された組織ではなく、計画づくりの過程で結びついたコミュニティをつくり、それをネットワーク状に増殖させていく、そういうことがプロセス型の計画構造である。そこで尊重されるのは、最新の計画作成作業の中で形成される判断であり、相対的に上位計画や過去の計画は尊重されない。常に現場で起きる問題に組織をアップデートさせながら取り組んでいくという考え方である。こうした考えのもと、立地適正化計画の使い方や動かし方を考えてみたい。

3 立地適正化計画の概要

立地適正化計画は、2014年の都市再生特別措置法の改正によって創設された計画制度である。国土交通省では2000年代から「コンパクトシティ」という都市像を提唱し、2014年にはこの言葉に公共交通網を意味する「ネットワーク」を加えた「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が「国土のグランドデザイン2050」において基本戦略の一つとして掲げられた。これを実現するための最初の具体的な計画制度が立地適正化計画である。

計画のポイントは、既成市街地に「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」の二つの区域を定めることにある。都市機能誘導区域とは、病院や図書館や福祉施設といった特定の都市機能の立地を将来にわたって誘導してい

くことを定めるエリアである。誘導する都市機能のメニューは自治体によって設定することができ、自治体が経営する施設だけでなく、民間が経営する施設も対象となり、当該の都市機能が誘導区域外に立地しようとしたときに、自治体は事業者に対して勧告することができる。また、都市機能の整備にかかる補助金や政策融資の優遇といったインセンティブも準備されている。しかし、都市機能誘導区域の全域にわたって土地区画整理や市街地再開発を実施するほどの資源投入がなされるわけではなく、土地利用に対する規制力も立地を禁止するほどの強さがあるわけではない。主として民間の建設を誘導しながら都市の特定のエリアに特定の機能を長期間にわたって誘導していく制度であると理解しておくとよいだろう。

居住誘導区域も同じく強い権限を持たず都市の特定のエリアへの住宅立地を長期間にわたって誘導していく制度である。施設の集積によって都市機能誘導区域が形成されるとその周辺の市街地の利便性は向上する。そこに居住誘導区域を設定し、将来的に人々が移動してくることによってコンパクトな都市空間を実現する、ということが意図である。

4 何のための計画か

立地適正化計画のアウトプット（直接の成

果）とアウトカム（短中期の成果）を整理しておこう（図3）。もっとも短い射程を考えると、都市機能誘導区域において誘導する機能については、公共が整備するものと、それに誘引されて誘導される民間や市民が整備するものがある。この場合、アウトプットは公共施設、アウトカムは民間や市民の施設の整備である（①）。少し長い射程を考えると、都市機能誘導区域が居住を誘導するという論理になっているので、アウトプットは都市機能誘導区域の形成、アウトカムは居住誘導区域の形成である（②）。そして都市計画のそもそもの前提に立ってさらに長い射程を考えると、都市計画はよりよい「暮らし」とよりよい「仕事」のためにあると考えられるので、アウトプットは都市機能誘導区域と居住誘導区域の形成による「コンパクトシティ」の形成であり、アウトカムは人口減少時代におけるその都市なりの暮らしと仕事の確立となる（③）。アウトプットとアウトカムについて評価指標を設定し、PDCA等の政策評価のサイクルをまわしていく自治体もあるだろう。市長や都市計画課長の任期に合わせて短期で評価を行うならば①であるが、標準的には②を、より本質的には③を設定できるとよいと筆者は考える。

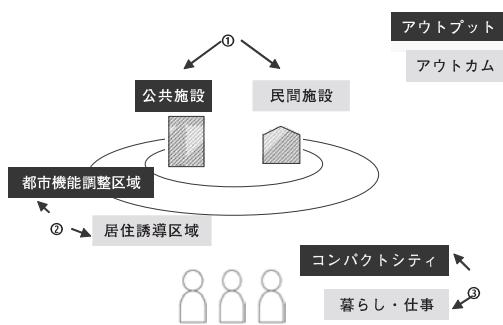


図3 立地適正化計画のアウトプットとアウトカム

出典：筆者作成

なお、「人口減少」というインパクトが強いお題目に対して、「人口を増やす」ことを立地適正化計画のアウトカムにする自治体も少なくない。しかし、日本全体の人口が減る中で、人口の奪い合いに勝利する自治体はごく一握りのはずである。「人口を増やす」ということをアウトカムに設定してしまうと、ほとんどの立地適正化計画には「失敗した」という評価が待っているということになる。人口減少時代におけるその都市なりの暮らしと仕事が確立できれば、家族が安定して子供が増えるかもしれないし、それに惹かれた移住者が増えるかもしれない、結果的に人口は増えるかもしれない、というくらいに構えておくほうがよく、まずは今現在に存在する人口を見ながら計画をつくることが重要である。

5 都市計画との関係

ついで、立地適正化計画とこれまでの都市計画の関係を見ておこう。我が国の最初の都市計画法は1919年に制定され、その約50年後の1968年に現在の都市計画法に改正された。68年法は用途地域に連動させた容積率制の導入と線引き制度の導入によって、都市の縦方向の拡大と、横方向の拡大をコントロールするものであった。当時はちょうど人口が1億人を超えたころであり、現在にいたるまでにさらに増えた3,000万人分の都市を68年法で整えたことになる。

そしてそこから50年が経って人口減少時代が始まり、懸念されるのは「拡大」ではなく「縮小」となった。しかし、「拡大」をコントロールした手法の組み立て、すなわち容積率制、線引きといった現行の都市計画法の規制手段を大きく変えることなく、現行の規制手段に重ねがけをするような形で居住誘導区域と都市機能誘導区域を定めるものが立地適正化計画である。

立地適正化計画の根拠法は都市計画法ではなく、都市再生特別措置法である。都市計画法による規制を補完するような形で都市再生特別措置法がかかった、というような理解でよく、立地適正化計画が用途地域の見直しや線引きの見直しといった都市計画法に基づく規制手段の再編成を直接的に促すものではない、ということを理解しておくとよいだろう。つまり、自治体ごとに私権を強く制限できる都市計画の規制手段を立地適正化計画と結びつけて意識的に再編成しないと、立地適正化計画の実効性が十分に担保されないとことである。このことについては、都市計画の決定権限のほとんどは自治体に移譲済みであるので、国や都道府県の指導を待つのではない

く、基礎自治体ごとに意思形成をしていくしかない。

なお、都市計画法の中には、都市計画のビジョンを定める「マスタープラン」と、その実現手段である「土地利用規制」「都市施設」「市街地開発事業」の3つの手段が定められている。立地適正化計画をこの都市計画法の枠組みに当てはめた時にどちらに属するのか見解がわかれるところであるが、「都市計画マスタープランの高度化版」、つまりビジョンとして扱われることがある一方、都市機能誘導区域における特定の都市機能の集積をめざして手段的に使われることもある。法の定めがあるというよりは、自治体によってはビジョン的に使えるし、手段的に使うこともできると

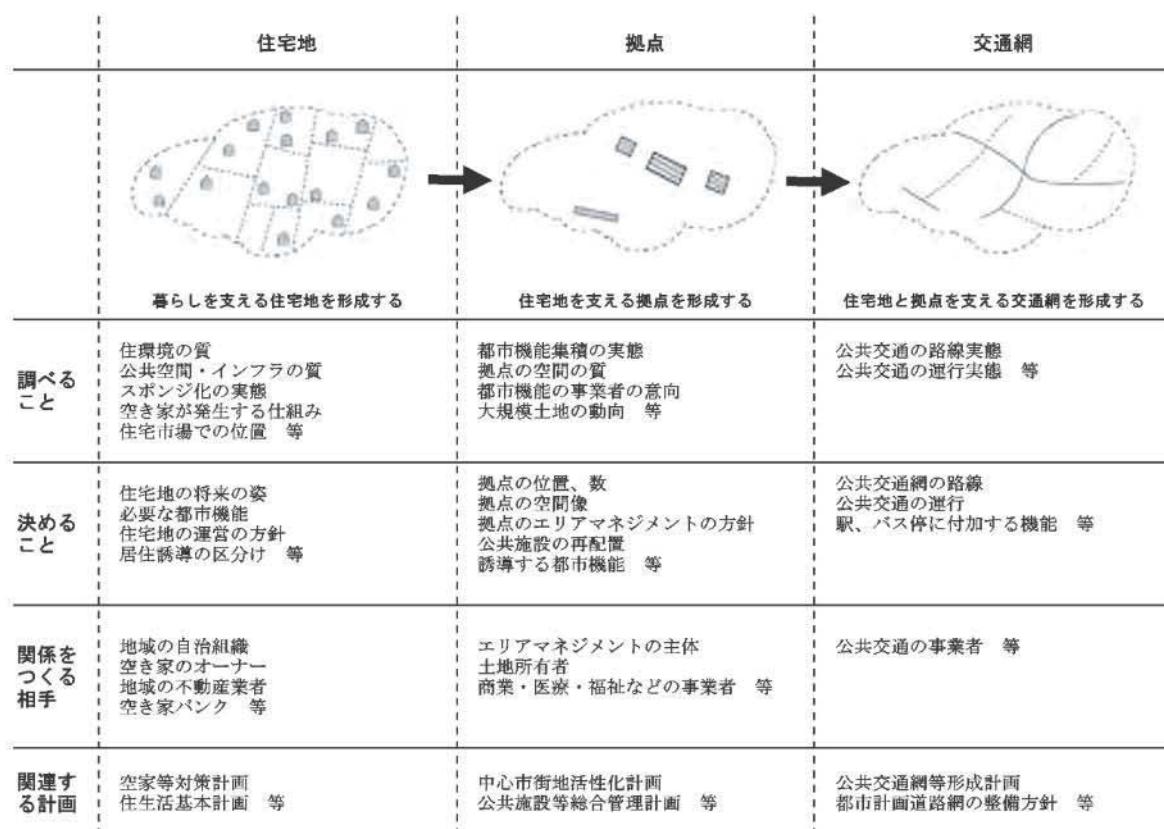


図4 立地適正化計画のつくりかた

出典：筆者作成

理解しておくとよいだろう。

6 立地適正化計画のつくりかた

それぞれの自治体で立地適正化計画の作成が進められているところであるが、どのような手順で計画作成を進めるべきなのか、それぞれの手順ごとにどういった課題が残されているのかをみていこう（図4）。

（1）計画の手順

既述のとおり、立地適正化計画は「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を実現するものであり、そのうちコンパクトシティを構成する都市機能誘導区域＝拠点と居住誘導区域＝住宅地は立地適正化計画が、ネットワーク＝交通網は後述する「公共交通網等形成計画」が分担するというつくりになっている。

まず意識しなくてはならないのが、この「拠点」「住宅地」「交通網」の策定の順番である。同じ都市を扱うわけなので、先行する計画策定作業の結果が後発の計画策定作業を規定するため、慎重に考える必要がある。

「拠点→住宅地→交通網」という順、「交通→拠点→交通網」という順、「拠点→交通網→住宅地」という順…と、どういう順番を組み立てるかによって結論は異なってくる。例えばある都市では「交通網→拠点→住宅地」の順で検討が進められており、「住宅地」の段になると、たまたまバス路線が集中するバス停近辺の住宅地が居住誘導区域に設定され、そこでは「バス路線の乗客数を維持するため住宅地の密度を下げない」ということが真剣に検討されたりしている。本来バスは住民の足を支えるためのものであり、住民がバス会社を支えるものではないので、理屈が完全にひっくり返ってしまう、ということになる。

では、どういった手順が望ましいのか。筆

者は「住宅地→拠点→交通網」という順序が最も望ましいのではないかと考えている。図3に示す②のアウトプットとアウトカムの関係で考えると、拠点や交通網を整えることはアウトプットに過ぎず、アウトカムはそれに支えられた良好な住宅地の形成である。まずはアウトカムのあるべき姿を描ききった上で、それを支えるように逆算的に拠点や交通を考えていく、という手順がもっとも手戻りが少ないだろう。

均質に見える郊外住宅地も、人口の状況、建物の状況は様々であり、ニーズも様々である。ある地域の住民はこれから5年間で急激に高齢化をするので、そこに公共交通の支えが必要であるかもしれないし、別の地域では若年ファミリー層が形成されているので、そこでは拠点との距離とは関係なく生活が維持されるだろうし、公共交通の支えも最小限でよいかもしれない。こうした状況を読みきった上で、それぞれの住宅地から出てくるニーズを足し合わせ、それを最も効率よく支えるために拠点や交通を考えるべきである。

また、空間の「変わりにくさ」を考えておきたい。人口減少の問題は現実的には空き家の問題としてあらわれてくるが、それは人のライフサイクルと空間のライフサイクルのズレに起因している問題である。空間は一度作ってしまえば変えにくく、それゆえに長期的な視点に立った計画が必要なのであるが、住宅地、拠点、交通網の3つをみたときに、一番変わりにくいのは住宅地である。日本の住宅は平均的には40年程度の寿命であると言われているので、一つの住宅が建つと、そこに40年間住宅地が続くと考えた方がよい。一方で「拠点」を構成する施設は、例えば商業施設は建設費を削減するためにプレファブリケーションの部材を用いて簡単に作れ、簡単に撤退できるものが主流になってきている。5年程度で

建設コストが回収できるように事業が組み立てられることが多いので、6年目からは変わりやすくなる。そして最も変わりやすいのは「交通網」である。鉄道は変わらないものの代表格なので除外するとして、バスについてはバス停一つを動かすことは簡単であるし、システムさえ組めれば日替わりで路線を組み替えることもできる。つまり「変わりにくさ」でみたときに、「変わりにくいもの」から順番に計画を固めていき、最後は「変わりやすいもの」を柔軟に組み替えて辻褄をあわせていく、ということが合理的なのであり、そこからも「住宅地→拠点→交通網」という順序が合理的であるということが言えるだろう。

(2) 住宅地の検討

まず住宅地の検討の仕方から考えていこう。居住誘導区域は区域のみを指定する制度なので、最も簡単にことを済ませるのであれば、人口が減少しそうなところを見極め、「ここまで縮小する」という線を1本引けばよい。しかし、線をひいたところでその内側に良好な住宅地が自ずと形成されるわけではない。住宅地は適切な密度と格をたもしながら形成されていくべきであり、居住誘導区域を設定するとき、あるいは居住誘導区域外を設定するとき、そこでは「良い住宅地とは何か」という問い合わせ市民からも議会からも、さらには開発業者からも問われることになる。

ところが、良い住宅地は何か、という議論は自治体の中にはほとんど蓄積されていないことが多い。実際に多くのまちで自治体の職員に「この街で一番大事な住宅地、人口が減少しても維持したい住宅地はどこですか？」と尋ねると、中心市街地や歴史的市街地については真っ先にあがるもの、それ以外的一般的な住宅地について見解が得られることはほとんどない。自治体が作成する住宅関係の

計画は、HOPE住宅（1983年～）、住宅マスター・プラン（1990年代～）、住生活基本計画（2005年～ 市町村の義務付けなし）といったものがあるが、大抵の自治体において住宅の計画とは市営住宅の管理計画程度のものであり、自治体の職員が自分たちのまちの一般的な住宅地のことを知るという機会は少なく、議論が十分に蓄積されていない。

一つ一つの住宅地の成熟度は異なるため、立地適正化計画の策定作業の中で個々の住宅地の状況やあり方を検討することが望ましいが、その時に同時期に法制化された空家等対策計画との連携を考えるとよいだろう。同計画は空家等対策の推進に関する特別措置法（2015年）によって創設された計画制度である。この法の目玉は、周辺に迷惑をかける空家の特定と、所有者への勧告、その解体の仕組みであるが、あわせて空家等の実態調査と、空家等対策計画が制度化されている。これにより自治体職員が課税台帳のデータも活用して、詳細に空き家の実態をつきとめることができるようになった。

こうした作業を通じて何が明らかになるだろうか。空き家は個々の所有者の固有の状況に規定されて発生するものなので、特定の場所に集中して発生するのではなく、住宅地のあちらこちらに散在的に発生する。空き家の実態調査を通じてこうした「スポンジ化」と呼ばれる状況が明らかになり、さらに個々の空き家の所有者の意向を調査することによって、空き家がどのようなサイクルでどういう理由で発生しているかを掴むことができ、自治体の住宅市場の調子をつかむことにもつながる。そして、こうした作業を地域の人たち、空き家の所有者、地域の不動産業者と関係をつくりながら進め、そこで住宅地がどうあるべきか、住宅地をどう運営していくかという方針を描く。それらを足し合わせることによつ

て、居住誘導をはかるところと、はからないところの区域分けが見えてくるはずである。

(3) 拠点の検討

居住誘導をはかる住宅地の暮らしを支えるのが拠点の役割である。集積がないところに拠点を形成することは難しいため、既存の都市機能の立地を分析する作業が進められる。こうした作業は中心市街地活性化基本計画などに蓄積があることも多いが、中心市街地の場合は商業施設が中心になるので、立地適正化計画の策定作業の中で民間の病院や福祉施設等の立地があらためて調査されることが多い。

拠点のあるべき位置や数、空間像についての議論は中心市街地活性化や市町村合併時の検討などにおいて蓄積され、都市計画マスター プランでも明示されていることが多い。一方で、中心市街地活性化で決まっていることによってバイアスがかかることもある。特に都市郊外に立地する大型店の集積は、中心市街地活性化においては規制の対象であったが、市民の暮らしを支えている機能には違いない。立地適正化計画の策定においては、こうした機能の集積、役割について、これまでの拠点と並列に評価していくべきだろう。

都市機能誘導区域では、公的な都市機能を配置して機能集積を先導し、民間が整備する都市機能を誘導することになる。先導する公的施設の決定については、公共施設等総合管理計画の蓄積が役立つだろう。同計画は、2014年4月に総務省より自治体に対して策定要請がされたものであり、2017年の9月末時点で全国の99.4%の自治体で策定済みの計画である。この計画の視点は公共施設管理の無駄をなくすというものであるため、都市のどこにあるべきかという視点からの検討が行われることが少ない。立地適正化計画の視点から立

地のあるべき論を組み立て、すり合わせることによって結果は見えてくるだろう。

また、都市機能誘導施設を整備する民間の施設立地の動きは読みにくい。事業者や事業者の団体（病院であれば医師会など）の意向を調べることが重要である。また、都市機能誘導区域内の大規模土地所有者の意向、開発余地の有無もつかんでおくとよいだろう。民間の施設立地の動きがあったときに、そこに素早く誘導することができるからである。

(4) 交通網の検討

こうして形成されてくる拠点をつなぎ、住宅地での暮らしを支えるのが交通網の役割である。鉄路については、新規にLRTなどが立地できる自治体は限られているため、ほぼ現在のものを前提とすればよいが、実態をつかみ、あるべき姿を検討しないといけないのは、バスを代表とする自動車による公共交通網である。立地適正化計画と同時期に創設された、公共交通網等形成計画（2014年・地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）は、こうした部分を担う計画であり、策定の現場でも強く連携しながら作業が進められていることが多い。繰り返しになるが、変えようがない鉄道路線と、変えやすいバス路線を切り離して考え、バス路線は居住を誘導する住宅地や拠点をつなぐような形で柔軟に形成するべきだろう。例えば、高齢化した住宅地では公共交通のニーズが高まり、若い世代が多く住む住宅地ではそうではない。住宅地の人口動向を細かく読み取りながら柔軟に路線を組み替えていくことが求められるだろう。

おわりに

立地適正化計画は2017年7月末の時点で、全国112都市において計画が作成・公表され、245都市において策定作業が進められている。

本稿は「そもそも論」を展開したものであるので、既に策定に着手してしまった自治体にとってみれば、対応が難しいこともあるだろう。しかし、法にはおおむね五年ごとに必要があれば計画を変更する、という規定がある。2で述べたとおり、変更を効かせにくいツリー型ではなく、プロセス型で計画構造をとらえ、関連計画も含めた作業と、様々な主体との関係形成を進めながら、徐々にアップデートしていくことが望まれる。

重要なことは、意思がはっきりした計画をつくって公表することである。はっきりした計画には反発がつきものである。都市計画の地方分権と規制緩和が行われてから四半世紀がたち、地域には地方分権の申し子である素晴らしいコミュニティ組織や、規制緩和の申し子である素晴らしい開発業者が育っている可能性がある。こうした主体が立地適正化計

画に反発し、対抗的に動くことで、住宅地や拠点にエリアマネジメントの主体が作られるかもしれない。そうなった時に、そこに柔軟に居住誘導区域や都市機能誘導区域を再設定する、そういう地域社会とのダイナミックな応答関係の中で、立地適正化計画は見直されていくべきである。

ここから先の人口減少時代において、公共投資にまわせる税収もどんどん減少していく。かつてのように、民間の投資と民間の投資がバラバラのエリアに向かってしまえば、共倒れの可能性もある。民間の側ももちろん立地適正化計画を意識することが必要であるが、それ以上に公共の側からは民間の動きを見極め、それをサポートするように都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定し、公共投資や機能誘導を集中させていくという構えが必要になってくるのである。

参考文献

- 丹上健「立地適正化計画の策定状況と今後への期待」Urban Study Vol.65 (2017年)
野澤千絵、饗庭伸、中西正彦、讃岐亮「立地適正化のプラン・メイキング 各市町村の立地適正化計画はどのように評価すればよいのか：立地適正化計画策定後の評価に関するジレンマ」都市計画327号 (2017年)、78-81頁