

シリーズ まちづくりの新展開—立地適正化計画制度にみる計画のあり方—

# 都市計画への立地適正化計画の反映

むつ市建設部都市政策課都市計画グループリーダー 黒澤幸太郎

むつ市では、立地適正化計画の策定に伴い、用途地域の変更、居住調整地域の指定など都市計画決定に向けて動き出し、立地適正化計画の実行性を高めようとしている。

また、立地適正化計画を定めたことで、関連するまちづくり計画にも影響を与え、各計画に立地適正化計画が反映され始めている。

## はじめに

せっかく、このような場をお借りしたので、我々むつ市のミニ告知をすることとする。

むつ市は東北地方最北端青森県下北半島に所在し、大間町のまぐろ（11～12月）、津軽海峡の大畠のスルメイカの刺身（夏イカ7～9月、冬の戻りイカ11～12月）、佐井村のウニ丼（6～7月）、風間浦村のアンコウ（12～2月）、脇野沢のたらの白子（12～1月）、むつ湾のホタテ（貝柱がうまい5～6月、卵がうまい2月）、川内ワイン、東通村のヒラメ（6月、寒ヒラメ11～12月）など、それらの美味しい食材や、放牧されている東通の寒立馬（写真1）などの食、文化、歴史の原点となる下北ジオパークの中にある中心的な市となっている。

また、1902年（明治35年）にむつ市大湊地区で海軍大湊水雷団が開庁されて以降、要港として急速に変遷、発展を遂げ、終戦後も海上自衛隊大湊地方隊が設置され防衛の要となっている。1909年には艦船への給水用に国指定重要文化財「旧大湊水源地水道施設 沈澄池

堰堤」（写真2）などが整備され、周辺の都市公園「水源池公園」と一体となって、市の新たな観光地「北の防人大湊」となっている。

写真1 東通村尻屋崎の寒立馬



出典：筆者撮影

また、それがきっかけとなって海自カレー、大湊海軍カレー、海軍コロッケや、航空自衛隊の唐揚（空上げ）などの地域資源の開発がされ、市民、民間事業者、自衛隊が連携しあづくりを進めている。さらに、日本三大霊場である恐山（写真3）があり、7月20日か

ら 24 日までの恐山大祭には、死者の意思を伝達する”口寄せ”としてイタコ（写真 4）人々が行列する。

まさに、恐山は、あの世の居住誘導区域のようでもある。

写真 2 旧大湊水源地水道施設「沈澄池堰堤」



出典：むつ市資料

写真 3 恐山



出典：筆者撮影

写真 4 イタコ



出典：筆者撮影

むつ下北への旅行には、JR であれば、JR 下北駅、JR 大湊駅下車となる。レンタカーは JR 下北駅周辺に 3 社ほどある。

東北新幹線であれば、八戸駅で乗り換え、大湊駅方面に向かうか、または、七戸十和田駅でレンタカーに乗り換えるのが便利であろう。

2017 年 11 月には下北半島縦貫道とむつ下北への国道 279 号の接続性が改良され、本州最果てへの到達時間の短縮が進んでいる。（七戸十和田駅からむつ市中心部まで約 1 時間 40 分。）

また、北海道方面からは、函館港から大間行きのフェリー「大函丸」で 1 時間 30 分。大間からむつ市中心部まで 1 時間となっている。

大湊地区にも数件あるが、夜の中心市街地といえば、もっぱら田名部方面で、居酒屋、カクテルバー、スナック、ラーメン店（深夜まで営業）が豊富である（価格もリーズナブル）。

## 1 都市の概況

むつ市は、2005 年 3 月、むつ市、大畠町、川内町、脇野沢村が合併し、行政区域面積は、86,416 ヘクタールとなり、青森県内では 1 番の大きさを有し、その内 85% が森林地域となっている。

旧むつ市ではむつ都市計画区域、大畠町では大畠都市計画区域が設定され、川内町、脇野沢村は都市計画区域が設定されていなかった。

むつ、大畠都市計画区域は共に非線引き都市計画区域であり、合併後、区域がむつ都市計画区域として統合され、その面積は行政区域に対し 18.3% の 15,827 ヘクタール。用途地域は行政区域に対し 1.9%、都市計画区域に対しては 10.2% の 1,616 ヘクタールとなっている。

図1 むつ市 位置図



出典：むつ市

2015年度の国勢調査では、行政区域人口が58,493人、むつ都市計画区域内人口は、52,892人、用途地域内人口は、35,808人と人口の90.4%が都市計画区域内に居住し、更に用途地域内に行政区域人口の約61.2%が集中している状況である。

また、むつ市が所在する下北半島では、周辺町村と合わせ、人口が74,451人となり、むつ市が下北半島の生活利便性、医療、経済などにおいて、定住自立圏の中心市として重要な役割を担っている状況である。

高齢化率は、2010年の25.4%に対し、2040年では42.1%と予測され、更に超高齢社会が進む様子である。また、将来人口も2040年で41,599人と2015年から25年間で28.9%も人口減少が推計されているところである。

また、空き家については、2013年の総務省統計局による住宅・土地統計調査では、全国での空き家率13.5%、青森県で13.8%、むつ市が16.3%と全国平均より高い数値となっている。また、町内会などの協力により空き家として把握されている数は、1,148件であるが、職員数や限られた予算から、その半数以上が現地未調査という状況である。

このような状況に加え、将来の空き家率は、国土技術政策総合研究所「将来人口・世帯予測ツール」（バージョン1.0）を使用すると、むつ市全体で26.0%の空き家率となることが推計されている。

## 2 コンパクトシティに向けて

2007年度において、当市で初の都市計画法21条の2による都市計画提案制度が行われ、用途地域の変更と地区計画の併用によりスーパーの立地、公園の整備とした立地箇所周辺の生活利便性の向上として、市も提案内容に基づき、都市計画変更の手続きを進めようとした中、コンパクトなまちづくりの在り方について、反対者、賛成者の双方から提議され、市もコンパクトなまちづくりについてその重要性を認識しながらも、コンパクトシティの形成について、明確な方針を示していなかったことなどにより、最終的には、都市計画審議会で否決され、むつ市初の都市計画提案制度を活用した都市計画の変更が実現しなかったところである。

そこで、市では、合併後初の都市計画マスターplanの策定期（2010年）に、これまで示さなかったコンパクトなまちづくりを都市づくりの方向性として位置づけ、都市計画区域外での各市支所、用途地域内について都市の拠点性を持たせたところである。

また、用途地域無指定箇所におけるインフラ整備の発生につながり都市経営コストの増大となる市街地拡大の抑制についても言及し、特定用途制限地域の指定の方向性を示したのである。

このようなことから、人口減少、超高齢社会に対応し、持続可能なまちづくりを進めて行くために、特定用途制限地域指定について検討を始めるなどコンパクトシティに向けて取り組むこととしたのである。

### 3 立地適正化計画の策定への動き

2014年の立地適正化計画制度の創出前の2013年に地方都市リノベーション事業が創出されていたこともある、2014年3月ごろの立地適正化計画のアナウンスがされた時は、単に事業実施のためだけの都市再生整備計画のアップデート版と捉えていたところであったが、毎年度、東北地方整備局建政部都市・住宅整備課では、各県に出向き、国土交通省の施策紹介、動向についての説明会を開催しており、2014年5月での説明において、都市計画ツールとして使えるという説明がされたところである。そこでやっと当課も、単なる事業ツールでないということに気づき、コンパクトシティを推進するツールとして、また、都市計画として立地適正化計画を作成する重要性に気づいたところである。

市では、コンパクトなまちづくりの推進を都市計画マスターplanに位置付けつつも、具体的に、どこに集約をすべきかが明記されていないため、それを明確化する必要があった。

さらに、非線引き都市として、用途地域外での無秩序な住宅地開発に対応できる居住調整地域の活用に可能性を感じ、立地適正化計画を策定することで、都市計画マスターplanで示しきれなかったコンパクト拠点の明確化、そして市街地拡大の抑制などコンパクトシティの強力な推進を進めることができると考えたのである。

策定することを決めたのが、2014年6月のことであり、9月からは東北地方整備局建政部都市・住宅整備課とヒアリング・打合せを重ね、2015年度から2か年の策定スケジュールを組み、また、同時に都市計画マスターplanについても立地適正化計画と整合させる必要があるため、見直しを進めることとしたのである。

また、策定して行くことについて、2016年10月には都市計画審議会に事前説明を行ったのであった。

### 4 拠点以外をどうするか

コンパクトシティを進めるにあたって、立地適正化計画で用途地域の中に集約して行く方向性は当たり前として、非線引き都市であるため、用途地域外をどうするかを定めないと、立地適正化計画の効果、実効性が弱まると考えていたところである。そのため、しっかりと用途地域外の都市計画についても定めることとした。

まずは、立地適正化計画の策定を進めつつ、同時に設定可能な都市計画として、従前から検討していた特定用途制限地域の指定を行うこととした。

特定用途制限地域については、住宅地として開発許可がされた箇所や既存宅地については、その住環境の保全や引継ぎ住宅地としての活用を認めつつ、新たな宅地化につながるような小売店舗の立地制限や、自然・住環境の保全のための特定用途の立地制限を行った内容で2016年4月に、用途地域無指定箇所の全域に都市計画決定を行った。

こうして、立地適正化計画の実行性を高めるため、外側の都市計画を最初に定めたのであった。ただし、特定用途制限地域は、住宅地の拡大を抑制するような都市計画ではないため、これとはまた別に、立地適正化計画で住宅地開発のあり方を定めることとした。

### 5 立地適正化計画での住宅地の誘導と抑制

むつ市立地適正化計画での居住誘導区域の設定方針については次のとおりとしている。

1. 用途地域内に設定
2. 人口密度の動向に着目
3. 津波浸水想定区域や土石流警戒区域など

の災害区域には設定しない

#### 4. 地形地物を区域界

以上のような用途地域内への集約と安全安心な住環境の構築の観点で、居住誘導区域を定めた。

そして、住宅地の拡大への対策については、次のとおりとした。

都市再生特別措置法81条2項6号では、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るために必要な事項をおおむね記載するものとされている。

そこで、適正化を図るための措置の一つとして住宅地拡大の抑制について記載し、人口減少下、空き家の増大に反比例するような外側への住宅地の拡大を抑制していく方針を示したところである。それが、むつ市立地適正化計画での住宅地開発抑制エリアとなる。

住宅地開発抑制エリアでは、むつ市立地適正化計画において「居住調整地域」を指定する方針を記載したところである。

この方針を掲げることで、誘導区域への集約を促すことを狙いとしたところである。

このように、誘導区域と住宅地開発抑制の考え方を定めたむつ市立地適正化計画は、スケジュールを早めに進めながら2017年2月20日に策定公表、都市計画マスタープランは3月に変更公表を行ったのである。

また、立地適正化計画については、コンパクトなまちづくりに特化していることから、むつ市都市計画マスタープランの特別版として位置づけ、今後の都市計画の基本的な方針の一つとして活用して行くこととした。

### 6 居住調整地域とは

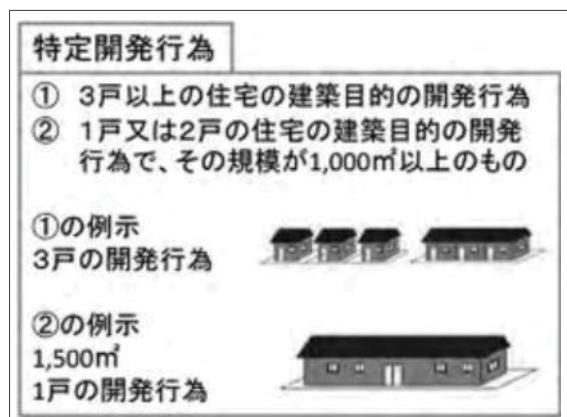
むつ市立地適正化計画で、住宅地開発抑制エリアへ指定の方針を定めた居住調整地域は、都市再生特別措置法89条のとおり、居住誘導区域外の区域で、住宅地化を抑制すべき区域

について、都市計画に居住調整地域を定めることができるとなっている。また、都市計画法8条1項4の2号のとおり、都市計画における地域地区の一つとなっている。

居住調整地域が定められると、図表2の特定開発行為、図表3の特定建築等行為について、開発・立地制限が課せられることとなる。

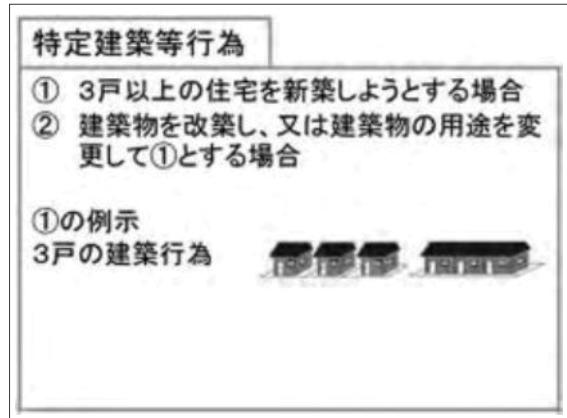
むつ市立地適正化計画による住宅地開発抑制エリアの考え方、非線引き都市ゆえの3,000m<sup>2</sup>未満の開発行為による無秩序なスプロール化、用途地域外での現状の宅地化の状況における線引きの導入の難しさなど、これらを踏まえると、居住調整地域は、非線引き都市計画区域にとって、市が主体となって定められ

図2 特定開発行為



出典：むつ市立地適正化計画

図3 特定建築等行為



出典：むつ市立地適正化計画

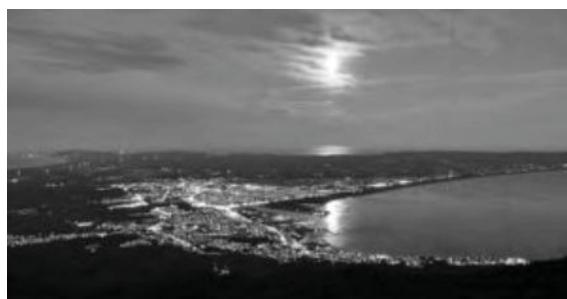
る都市計画であり、立地適正化計画の推進に強力に寄与すると考えられる。

そのため、市では、居住調整地域の都市計画決定に向けた手続きを進めて行くこととしたのである。

## 7 居住調整地域の区域設定について

むつ市立地適正化計画では、既に居住調整地域を指定する際、用途地域と特定用途制限地域（既存住宅地）の一部のエリアが、夜間ではアゲハ蝶の形となる夜景景観（写真5）を形成していることから、貴重な地域資源として漆黒の箇所を保全し、夜景箇所の輪郭の明確化を行い、また、現況の土地利用や既存道を活用した住宅地利用は許容しつつ、開発圧力がある旧むつ地区の用途地域周辺について指定するとした設定方針を記載している。

写真5 アゲハの夜景



出典：むつ市立地適正化計画

この方針に基づき、居住調整地域の都市計画図案の作成を始めた。

まずは、用途地域周辺の特定用途制限地域のうち、既存宅地として使用されていな箇所について、都市計画基礎調査での土地利用現況図、建物用途別現況図、市税務課作成の最新の航空写真を都市計画GISにレイヤを重ねながら確認し、また、インターネットでのグуглストリートビューや現地確認などでチェックしながら、区域界を設定・作図し、既存道を活用しての住宅地利用については許容して

いく考え方に基づき、道路端から30mセットバック（30mの範囲内がおおむね既存宅地となっている）させ、区域界の末端は都市計画区域や山の尾根、自動車専用道路中心線とした。

旧むつ地区の用途地域北側は、山林となっていることから、市街地拡大の抑制とともに尾根で地域界とすることで、下流への土砂・雨水流出の抑制、治山治水となり、下流域での雨水排水施設整備などの都市コストの低減、安全・安心なまちづくりにもつながり、また、二酸化炭素の吸収源としての森林の保全にもなる。

## 8 用途地域の変更について

立地適正化計画での都市機能誘導区域、居住誘導区域については、誘導施設の立地誘導や、居住の誘導を進めるため、必要に応じて、用途地域等の変更の検討を行うこととした。

都市機能誘導区域では、次の施設を誘導施設として設定した。

1. 床面積30,000m<sup>2</sup>以上の病院
2. 床面積500m<sup>2</sup>以上の小売店舗
3. 保育所、認定こども園
4. 小学校、中学校
5. 図書館
6. 市庁舎
7. 社会福祉系施設

この中で、用途地域の変更が必要なものは、小売店舗となる。

また、居住誘導区域での今後の空き家の発生を見据え、その用途変更や建替えなど円滑な空き家・空き地の活用の促進させるため、第1種低層住居専用地域を中高層住居専用地域などに制限の緩和の検討を進めた。

## 9 都市計画の決定・変更の手続きへ

2017年2月のむつ市立地適正化計画の策定

・公表以来、居住調整地域の都市計画決定と用途地域の変更について検討しながら、2017年6月に都市計画検討会として、市民説明会を開催し、2017年度の都市計画の決定・変更の手続きに着手したのであった。

都市計画検討会では、居住調整地域指定のおおむねの区域を公表、及び7か所設定されている各都市機能誘導区域における用途地域の緩和型見直しについて説明を行い、市民意見を待つこととした。

結果として、居住調整地域の指定については、意見が無いため、検討案に沿って進めることとなり、用途地域の変更については、市民要望があった箇所に特化することとし、7か所の都市機能誘導区域の全般に係る大幅な用途地域の変更はしないこととなった。

このような形で用途地域の変更については、小規模な変更に留めてしまったが、コンパクトシティに向けて強力に立地適正化計画の推進をするのであれば、誘導区域への誘導を図るよう大幅に用途地域の変更を進めることができ良かったのかもしれないが、住環境の保全などを踏まえれば、そこまで大胆なことができなかつたというのが実情である。

今後については、むつ市立地適正化計画は都市計画マスターplanの特別版とした位置づけにしていることから、事業に合わせて必要な時や、定期的な用途地域の見直し、そして都市計画提案制度を活用する際の都市計画の根拠として活用することとした。

こうして、居住調整地域については、区域設定の考え方に基づき、都市計画決定素案を作成、その後、素案説明会、原案説明会と重ね、2017年12月には、都市計画法17条による案の公告と縦覧、意見書の受け付けを行い、2018年3月に都市計画審議会を開催、2018年4月に都市計画決定を行う予定としている。

また、用途地域については、変更手続きの

途中、意見の提出などにより、スケジュールを変更しながら、同じく3月に都市計画審議会を開催し、4月に都市計画変更する予定としている。

## 10 都市計画への立地適正化計画の反映

このように立地適正化計画を定めたことで、誘導区域が明確化され、住宅地開発抑制のあり方が示されることで、用途地域等の指定の方針ともなり、また、居住調整地域の指定などのコンパクトなまちづくりの方針となることから、人口減少・超高齢社会における都市計画として活用することができることになった。

ここで少し視点を変えると、立地適正化計画は、従来の都市計画マスターplanよりも強力な方針ともいえる。それは都市計画マスターplanの内容が、立地適正化計画に左右される状況でもあるので、立地適正化計画自体が、これからの時代の新たな役割をもった都市計画マスターplanとなるのではないだろうか。

そのようなことを踏まえれば、今回は立地適正化計画の策定に合わせて、都市計画マスターplanについて軽微な変更としたところではあるが、次回の立地適正化計画の見直し時は、都市計画マスターplanと合体して検討を進めるのが望ましいと考えているところである。

## 11 立地適正化計画の他計画への反映

むつ市立地適正化計画では、実現化に向けた取組み方針と内容について次の項目を掲げている。

### (1) 空き家・空き地対策

市では、2017年度、空家等対策の推進に関する特別措置法に基づく、空き家等対策計画

を策定することとしている。

同計画の中では、居住誘導区域について、誘導に係る都市政策（特定空き家等の対策、空き家・空き地の活用など）を展開して行かなければならぬとした方針を打ち出し、少ない人員、予算の効率的な活用の点で、居住誘導区域内を優先して取り組むこととしている。

これにより、居住誘導区域内の住環境の向上により、居住誘導を図ることを目標としている。

## （2）緑の基本計画

都市公園等について、都市機能誘導区域及び隣接する箇所において、公園施設等の機能の維持向上により区域の優位性を高め、区域外については維持管理費の低減に努めるとした取組方針を掲げ、また、それに合わせて、都市公園等の配置、公園施設、役割について定める緑の基本計画を策定することを取組み内容としている。

これを受け、2017年度内で緑の基本計画の策定に着手したところである。

むつ市緑の基本計画の中では、立地適正化計画との整合を踏まえ、公園づくりの課題は、居住誘導区域での公園の機能の向上としているところである。

また、緑の基本計画では都市緑地法4条2項8号に基づく「緑化重点地区」を定めることができる。

緑化重点地区では、都市緑地法60条に基づく「市民緑地制度」が活用できる。この制度では、空き地等の民有地について地域住民の利用に供する“緑地”として、民間主体が5年以上設置、管理、活用できる制度となる。

これを踏まえ、コンパクトシティを進めるため、居住誘導区域内での今後の空き地の活用に、この市民緑地制度が活用できるよう、

居住誘導区域をそのまま緑化重点地区として設定する方向で策定を進めている。

このように、空き家等対策計画や緑の基本計画などについて、立地適正化計画を策定したことで、都市づくりの方向性がより明確化しているところである。

また、立地適正化計画の策定と同時に、市の最上位計画となる総合計画の見直しがされていた。

従前の総合計画では、コンパクトなまちづくり、コンパクトシティの推進などが位置づけられていなかったことから、当課では、立地適正化計画も踏まえ、総合計画に、安心し住みよいまち・地域の創出にコンパクトシティ構想によるまちづくりをベースに進めるよう投げかけたところ、コンパクト・プラス・ネットワークを基として、暮らしやすいまちの構築、計画的な土地の管理及び利用の促進、道路基盤の整備、公共交通の確保、広域交通ネットワークの形成を施策とし、他の各施策も、コンパクト・プラス・ネットワークと連動していくとした位置づけがされたところであり、立地適正化計画が、市の都市づくりにおける必要な役割を担い、まちの適正な発展をしていくための基礎となって来たともいえる。

## おわりに

都市計画マスタープランは、都市の将来像がおおむね20年後とされるなど、急激な人口減少・超高齢社会の進行スピードに追い付いていないように感じる。

そのため、おおむね5年スパンとしている立地適正化計画は、まさに、今の時代の流れに即した、スピード感のある計画ともいえるが、誘導区域への誘導には、実際、時間がかかることとなろう。

そういった点では、立地適正化計画が、そ

そもそも都市再生特別措置法に基づく計画であるから、都市再生整備計画などの事業を組合せ、適正に、そしてスピード感を持ったまちづくりを進めて行くことも重要なのであろう。

ただし、コンパクトシティの考え方には、持続可能な都市経営（公共施設の維持管理の

合理化）が目的の一つであるから、事業実施については、公共施設等総合管理計画や、持続性などを考えながら進めて行くことを常に肝に銘じ、住みよいまちになるよう頑張りたい。