

# ネクストステージの総合計画に向けて —縮小都市の健康と空間—



公益財団法人 日本都市センター



# ネクストステージの総合計画に向けて —縮小都市の健康と空間—



公益財団法人 日本都市センター



## はしがき

21世紀日本は超高齢・人口減少社会を迎え、自治体の行政運営に係る制約条件がより厳しくなるなかで、自治体・地域が今後も持続していくためには、より「計画的」に将来の地域の姿を見据え、ハード・ソフトの各種施策を効果的かつ効率的に実施していくことが求められる。

自治体の中・長期の政策方針を定めるものとして「総合計画」があり、多くの自治体ではそれに基づいた行政運営がなされている一方で、現状の総合計画(基本構想・基本計画)が定める内容は抽象的・総花的であり、形骸化しているという指摘もあり、従来の総合計画の延長線上では今後の課題に対処するのは難しいと考えられる。2011年の地方自治法の改正により基本構想策定の義務付けは無くなっているが、超高齢・人口減少社会における持続可能な地域づくり、自治体運営のための総合的な計画のあり方を、あらためて検討する必要があると考えられる。

このような背景のもと、日本都市センターでは「ネクストステージの総合計画に関する研究会」(座長 金井利之 東京大学大学院教授。以下「研究会」という。)を設置した。今後(ネクストステージ)の自治体の「総合的な計画」に求められることは、地域の持続可能な社会像・空間像を示すとともに、明確な政策コンセプト・重点的な政策を提示することであると考えられる。本調査研究では政策コンセプト・重点的な政策分野として、特に健康・福祉政策に着目し、健康のコンセプトとしたまちづくりの事例を採り上げ、空間計画・まちづくりとの連携のあり方などについて、現地ヒアリング調査を実施するとともに、研究会において議論を進めてきた。本報告書はこれらの成果を取りまとめたものであり、以下の6部から構成されている。

第Ⅰ部「総合計画の過去・現在・未来」は序論として、戦後日本の自治体総合計画の沿革を振り返り、その現状と課題を明らかにするとともに、特に空間計画のあり方について国内外の事例を参考にしながら今後のあり方を展望している。

第Ⅱ部「健康を主題としたまちづくりの理論と実践」では、健康をコンセプトとした政策パッケージ、まちづくりの方法論である「スマートウェルネスシティ (SWC)」、「医学を基礎とするまちづくり (MBT)」について、それぞれの理論的背景と実践を通じた成果と課題について論じている。

第Ⅲ部「縮小都市の空間計画と実現のための方策」では、空間に関わる計画として立地適正化計画を中心とした土地利用計画や施設立地に係る計画について、現在運用されている計画制度の課題について取り上げ、今後の計画に求められることを提示している。

第Ⅳ部「総合計画の策定・検討と自治体シンクタンク」では、総合計画を中心とした各種の政策を策定・検討する体制について、自治体が設置する「自治体シンクタンク」に着目し、宇都宮市、草津市の事例を採り上げてその運営の課題、成果と今後の展望について論じている。

第Ⅴ部「都市自治体における実践的な取組み」では、現地ヒアリング調査を実施した自治体における取組みを紹介する。飯塚市、高石市、宇部市はそれぞれ SWC 首長研究会に参画している自治体であり、SWC に関わる健康まちづくりの施策と、立地適正化計画に代表される空間計画との連携を図っている。藤沢市は従来型の総合計画を策定せず「市政運営の総合指針」によって政策推進を行っている自治体であり、その運用の実態から「ネクストステージの総合計画」のあり方を検討する。

第Ⅵ部「ネクストステージの自治体総合計画の課題」では、以上 5 部の内容を総括しつつ、今後自治体が直面する課題を展望し、

「ネクストステージの総合計画」のあり方について考察し、報告書の結びとしている。

最後に、研究会の意見交換、総括、報告書の執筆に当たって、金井座長をはじめ研究会委員の皆様には多大なるご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査にご協力いただいた都市自治体のご担当者様にも一方ならぬお力添えをいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げたい。

2020年3月

公益財団法人 日本都市センター

# 目 次

はしがき	i
エグゼクティブサマリー	ix

## 第 I 部 総合計画の過去・現在・未来

第 1 章 自治体総合計画の沿革	3
東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 金井 利之	
1. はじめに	4
2. 総合計画の成立	5
3. 総合計画の変容～行政改革の時代～	10
4. 総合計画の反転～分権改革から集権逆流へ～	13
おわりに	18
第 2 章 総合計画における「空間」と「健康」の位置づけ	19
公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作	
はじめに	20
1. 市役所事務機構研究会アンケート	20
2. 土地利用行政研究会アンケート	25
3. 考察	30
第 3 章 総合的な空間計画の枠組み	37
東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授 村山 顕人	
1. 都市の物的環境に関わる基本計画	38
2. マルチ・スケールの空間計画制度の枠組み	39
3. 自治体の空間計画の策定アプローチ	40
4. 「エコディストリクト」に見る街区群・地区 の空間計画のこれから	48



5. 自治体の空間計画と街区群・地区の空間計画	51
-------------------------	----

## 第Ⅱ部 健康を主題としたまちづくりの理論と実践

第1章 「スマートウエルネスシティ」政策の展開と実践	57
----------------------------	----

新潟県見附市企画調整課 総合戦略室長 伴内 正美

1. 見附市の概況	58
2. 見附市が取り組むまちづくり	59
3. 見附市のまちづくりの体系	60
4. スマートウエルネスみつけの具体的な取り組みと展開	69
5. SWC 施策の成果と評価	76

第2章 医学を基礎とするまちづくり(MBT)の理念と実践	79
------------------------------	----

早稲田大学 高等研究所 講師 山村 崇

1. 医学を基礎とするまちづくりとは何か	80
2. 「医・健康」の小さな拠点をまちにちりばめる	83
3. まちなみ景観をととのえ、健康を下支えする	85
4. さまざまなツールで新規参加者をサポートし、定住を促す	87
5. まちづくりの「ワイルドカード」としての健康	89
6. ボトムアップ型の「医学を基礎とするまちづくり を通したまちなか居住の促進	90

## 第Ⅲ部 縮小都市の空間計画と実現のための方策

第1章 ネクストステージの総合計画を担う空間計画のあり方	95
------------------------------	----

長岡技術科学大学大学院 工学研究科 助教 松川 寿也

はじめに	96
1. 立地適正化計画を機能させるための土地利用制度の実践	97

2. ウォーカビリティ向上を目指した空間計画提示の難しさ	118
おわりに	127
<b>第2章 縮小都市の実現と計画のあり方</b>	<b>129</b>
関東学院大学 経済学部 講師 豊田 奈穂	
はじめに - 集積の経済を活かす空間利用 -	130
1. 空間的範囲の調整と困難性	131
2. 都市縮小に向けての方策	137
おわりに	140
<b>第3章 宇都宮市における立地適正化計画の取組みについて</b>	
～ネットワーク型コンパクトシティの実現に向けて～	143
はじめに 宇都宮市の概要	144
1. 宇都宮市の都市計画の概要	145
2. ネットワーク型コンパクトシティ (NCC) の概要・経緯	146
3. 居住誘導・拠点形成に係る取組み	147
4. 公共交通ネットワーク形成	152

## 第Ⅳ部 総合計画の策定・検討と自治体シンクタンク

<b>第1章 総合計画の策定に関わる自治体による政策研究</b>	
～うつのみや市政研究センターの活動を通じて～	157
宇都宮市 総合政策部政策審議室 市政研究センター 副所長 田代 丞	
1. うつのみや市政研究センターについて	158
2. 総合計画の策定と政策の推進	163
3. 市政研究センターの課題と今後の展開	167
<b>第2章 草津市における自治体シンクタンクと</b>	
アーバンデザインセンターの役割	171
公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作	
1. 草津市の概要	172

2. 草津未来研究所	175
3. アーバンデザインセンターびわこ・くさつ	177
4. 結び	181

## 第V部 都市自治体における実践的な取組み

### 第1章 飯塚市における中心市街地活性化・立地適正化計画

#### 連携した健幸都市政策の取組み …… 185

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

1. 飯塚市の概要	186
2. SWC への取組み	188
3. 立地適正化計画	192
4. 結び	197

### 第2章 高石市における SWC 施策の取組み …… 199

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

1. 高石市の概要	200
2. 総合計画と SWC の取組み	201
3. 立地適正化計画と広域連携の取組み	205
4. 結び	207

### 第3章 宇部市におけるコンパクトシティ政策

#### と健康まちづくりの連携 …… 209

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

1. 宇部市の概要	210
2. 宇部市の総合計画と SWC	213
3. 立地適正化計画におけるコンパクトシティ政策 と地域包括ケアシステムの連携	214
4. 結び	220

**第4章 藤沢市における「総合指針」による計画行政のあり方… 221**

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

1. 藤沢市の概要 …………… 222
2. 「市政運営の総合指針」策定の経緯と位置づけ …………… 226
3. 「総合指針」の策定プロセス …………… 228
4. 「総合指針」の内容と運用 …………… 229
5. 結び …………… 231

**第VI部 ネクストステージの自治体総合計画の課題**

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 金井 利之

- はじめに …………… 234
1. 縮減社会と空間の伸縮 …………… 234
  2. 縮減社会の自治体空間 …………… 238
  3. ネクストステージの総合計画 …………… 242
  4. おわりに …………… 246

**資料編…………… 249**

**執筆者プロフィール…………… 280**

# エグゼクティブサマリー

## 第 I 部 総合計画の過去・現在・未来

### 第 I 部第 1 章 自治体総合計画の沿革

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

本章では戦後日本の総合計画の歴史を振り返り、ネクストステージの必要性を論じる。新市町村建設計画や開発計画を前史としながらも、いわゆる総合計画は 1969 年の基本構想制度より始まった。その事実上標準は、フレーム方式による多年度財政計画と空間無計画である。時代を反映して総合計画は右肩上がりであったが、1980 年代以来の行政改革や、その後の平成バブル崩壊と構造改革路線を受けて、財政維持計画に変質するとともに、内容は空洞化していった。さらに、2000 年代に入って、分権改革が集権逆流するなかで、自治体計画は国の政策や財政措置を求めるための付度の計画になってきた。こうして、自治体総合計画は大きな曲がり角に直面しており、ネクストステージへの限界が求められている。

### 第 I 部第 2 章 総合計画における「空間」と「健康」の位置づけ

日本都市センター研究員 高野 裕作

本章の位置づけは、本研究会にて着目する「空間」と「健康」の分野が、現在自治体が策定している総合計画においてどのように位置付けられているのかを把握することと、本報告書の主題である「ネクストステージの総合計画」の概略を示すことである。

前者について、日本都市センターが過年度に実施したアンケート調査(2016 年度「土地利用行政研究会」アンケート調査、2018 年度

「市役所事務機構研究会」アンケート調査)を分析し、現在の自治体総合計画は土地利用を中心とした空間計画の機能を有していない一方で、分野別の計画においてその機能が補完されている実態が確認された。

第Ⅰ部第Ⅰ章および第Ⅵ部で指摘されているように、「ネクストステージの総合計画」においては従来型の多年度財政計画としての総合計画の機能加え、「総合空間計画」としての機能が求められる。本報告書で紹介されている事例を俯瞰することで、これらの計画のあり方について考察する。

### 第Ⅰ部第Ⅲ章 総合的な空間計画の枠組み

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 村山 顕人

本章では、都市の物的環境に関わる基本計画の定義やそれに期待される役割について述べた上で、自治体スケールおよび街区群・地区スケールの空間計画の先駆的な事例や枠組みを取り上げ、自治体の空間計画と街区群・地区の空間計画の役割や関係について論じる。

自治体スケールの空間計画として扱うのは、「集約連携型都市構造(コンパクトシティ・プラス・ネットワーク)」の考え方を適用した静岡市、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方を市の実情に合わせてアレンジして郊外部にも都市機能誘導区域を設定する「ハイブリッド型土地利用」を掲げた豊田市、5つのテーマ別の詳細な都市づくり方針図を重ね合わせて土地利用方針図を作成した鈴鹿市、日本とは対照的なアプローチで街区の開発パターンから自治体の土地利用シナリオを組み立てた米国デトロイト市の事例である。また、街区群・地区の空間計画については、米国ポートランドから始まったエコディストリクトの枠組みとそれを適用したミルベール(米国ペンシルベニア州)および錦二丁目(名古屋市)

の事例を扱う。

ネクストステージの自治体の空間計画は、街区群・地区スケールの取り組みが都市の中で島状に展開されていることを前提に、都市全体のかたちを整えていくものへと大転換することが求められている。

## 第Ⅱ部 健康を主題としたまちづくりの理論と実践

### 第Ⅱ部第1章 「スマートウエルネスシティ」政策の展開と実践

新潟県見附市企画調整課 総合戦略室長 伴内 正美

超少子高齢・人口減少社会に対応するため、新潟県見附市が取り組むまちづくりの事例を紹介する。

従来からの健康施策をベースに広範囲な施策を複合的に組み合わせた総合施策により、歩くことを基本としたまちづくりに取り組んでおり、最上位計画である第5次見附市総合計画には都市の将来像として「スマートウエルネスみつけ」を掲げている。見附市のまちづくりに関する計画の体系や関連する主な計画・条例には「スマートウエルネス(健幸)」を明言し、様々な施策を進めるにあたり、まちづくりのぶれない方向性を確立している。

健康に関心が薄い住民でも住んでいるだけで自然と健康になれるようなハード整備や仕組みづくりなどを通して、健やかに幸せになれるまちづくりを全庁体制で推進している。

「スマートウエルネスみつけ」の実現のためには、まちづくりとして行政が担う役割と同時に、住民がこれまでのライフスタイルを見直し、健幸を理解し行動する広がりが必要である。便利さだけを追求しない生活、地域への貢献につながる自律、人との関わりを楽しむ気持ちといった新しい価値観を享受することで、ソーシャルキャピタルの高い市民性を醸成することが求められる。

これまでの見附市の取り組みの成果や評価についても触れる。

## 第Ⅱ部第2章 医学を基礎とするまちづくり(MBT)の理念と実践

早稲田大学高等研究所 講師 山村 崇

本章では、早稲田大学と奈良県立医科大学が、奈良県橿原市今井町をフィールドとして取り組んでいる「医学を基礎とするまちづくり(MBT)」の実践事例を取り上げる。

今井町では、生活の場であるまちなかに「医・健康の拠点」をちりばめ、高齢者や子育て世代を含む多世代の居場所として機能させることを試みている。これまでに、健康測定器具を備えた「健康ステーション」や「医大ゲストハウス」がオープンしたほか、健康関連の各種ソフトプログラムが地域全体で展開している。またその過程で、空き家を積極的に活用してまちなみを整えるとともに、まちづくり人材を育むという、「ひと」と「まち」の健康を同時に向上させる好循環の仕組みを作り出そうとしている。

加えて、新規参入者と既存の地域コミュニティとの関係構築を支援することで、定住を促進する各種ツールの開発が進んでいる。「くらしの記憶の口述史(オーラルヒストリー)」の編纂、地域でのスムーズな人間関係構築をサポートする「まちなじみガイドブック」の開発などを通して、新規参入者の定住化促進が図られている。

対象地は中心部に近い既成市街地であるが、社会の居住ニーズの変化によってその利便性と歴史的価値が再評価されつつある。都市に蓄積されてきた資産である「まちなみ景観」の再評価と、「まちなか医療」の実現を通して、まちなか居住の新しい価値付けを行うことには大きな可能性がある。



## 第Ⅲ部 縮小都市の空間計画と実現のための方策

### 第Ⅲ部第1章 ネクストステージの総合計画を担う空間計画のあり方

長岡技術科学大学大学院工学研究科 助教 松川 寿也

本章では、ネクストステージの総合計画として空間計画の一役割を担う立地適正化計画に着目し、空間計画であるが故に抱えている2つの論点について、著者の研究フィールドである地方都市の実情から話題提供する。

まず第1節目では、立地適正化計画制度を実効性あるものとする制度設計のあり方を、土地利用制度像の視点から論じる。立地適正化計画制度で誘導施策を講じるにしても、誘導区域内だけでなく非誘導区域での制度設計もあわせて検討することが望まれ、本節では線引き都市での開発許可制度見直しに加えて、非線引き都市での特定用途制限地域を活用した実践例を紹介している。

次の第2節目では、立地適正化計画制度自体が抱える課題を指摘する。特に地方都市では、公共交通サービスレベルが低水準であること、郊外型商業施設やスプロール市街地が既に生活拠点として機能している現状などから、施策を重点的に投入すべき誘導区域の指定が散漫になる可能性があり、コンパクト・プラス・ネットワーク型都市形成を目指す同制度の本来の制度趣旨に議論を投げかけている。

### 第Ⅲ部第2章 縮小都市の実現と計画の在り方

関東学院大学経済学部 講師 豊田奈穂

都市縮小、スマートシュリンク、コンパクトシティ、都市構造に関するさまざまな名称が並び、次の時代の都市はこれまでの行政計

画を踏襲していくだけでは維持することができない。人口減少下において中・長期的に持続可能な都市の実現には、集積の利益を享受することが可能なまちづくり、将来の人口規模と連動するように空間的な利用範囲を適正な規模まで縮小させていくことが不可欠であると考えられる。

本章では、ネクストステージに向けた計画において、①同一の都市圏内に立地している施設配置の状況を可視化すること、②各地方自治体が所有する公共施設等の更新時期を把握し、そこに照準を合わせて施設配置の調整がなされること、③都市の内側に存在する地域や街区の単位で行われるボトムアップの活動と都市の将来を見据えて策定されたトップダウンの計画を融合させること、の3点が求められることを提示している。

### 第Ⅲ部第3章 宇都宮市における立地適正化計画の取組について ～ネットワーク型コンパクトシティの実現に向けて～ 宇都宮市都市整備部 都市計画課【話題提供】

本章は2019年5月17日に開催した「第4回ネクストステージの総合計画研究会」において、宇都宮市都市整備部都市計画課片庭哲也氏に話題提供いただいた内容を取りまとめたものである。

宇都宮市では、市制施行以降、周辺町村を合併しながら市域を拡大してきた経緯から、中心市街地だけでなく周縁部にも拠点が点在していること、またモータリゼーションの影響で中心市街地の人口密度が低下し、郊外部までメリハリのない市街地が広がる状況となっていることから、将来都市構造として「ネットワーク型コンパクトシティ(NCC)」を総合計画や都市計画マスタープランに掲げている。独自計画であるNCC形成ビジョン、市街化区域内の土地利用誘導を図る立地適正化計画、郊外部における拠点形成を図る「市

街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定するとともに、LRT の新規整備を中心とする公共交通ネットワーク形成と連携し、総合的な政策として NCC の具現化に向けて取り組んでいる。

## 第IV部 総合計画の策定・検討と自治体シンクタンク

### 第IV部第1章 総合計画の策定に関わる自治体による政策研究 ～うつのみや市政研究センターの活動を通じて～

宇都宮市総合政策部政策審議室 市政研究センター 田代 丞

うつのみや市政研究センターでは将来的に顕在化することが予想される課題に対し、基礎的・専門的な調査などを通して課題を解決するための施策や事業を提案していくことを役割としている。本章では自治体の総合計画に掲げる施策事業と自治体シンクタンクが行う政策研究との関わりについて、うつのみや市政研究センターが調査・研究を行ったもののうち、本研究会がテーマとしている土地利用政策と健康政策に関連した「ネットワーク型コンパクトシティ」と「うつのみや健康ポイント」の事例を紹介している。また、自治体シンクタンクが抱える課題や今後についても言及した。

### 第IV部第2章 草津市における自治体シンクタンクとアーバンデザインセンターの役割

日本都市センター研究員 高野 裕作

滋賀県草津市では、2010年に自治体シンクタンク「草津未来研究所(以下、研究所)」が設置され、市の政策課題に対応した調査研究が実施されてきた。そのなかには草津川跡地整備など具体的な空間整備事業に参考にされたものがあるほか、アーバンデザインセ

ンターびわこ・くさつ(以下、UDCBK)は、研究所による調査研究を契機として設置されたものである。現在、研究所は様々な政策・施策の参考となるような基礎的なデータ分析が中心であるのに対し、UDCBKは産学官連携、交流の場としての機能に重点が置かれており、社会実験準備事業などの調査研究も行われている。草津市のように研究所とUDCをそれぞれ設置し、機動的に調査研究に取り組む方法は、自治体シンクタンクの今後の可能性の一つとして他の都市自治体にも参考となるものと考えられる。

## 第V部 都市自治体における実践的な取り組み

### 第V部第1章 飯塚市における中心市街地活性化・立地適正化計画と連携した健幸都市政策の取り組み

日本都市センター研究員 高野 裕作

福岡県飯塚市では、総合計画において継続的に健康を重要な政策と位置づけ、2011年にSWC首長研究会に参加し、「いづか健幸都市基本計画」に基づいて健幸まちづくりに取り組んできた。飯塚市では非線引き都市計画の適用都市であり、郊外の幹線道路沿線などに大規模商業施設の立地が進み、中心市街地の衰退、空洞化が重要な課題となっていた。中心市街地活性化基本計画において、中心市街地内の大型店舗跡地やバスターミナルに健康づくり、医療関連の拠点となる施設を整備するとともに、「いづか健幸都市基本計画」で位置づけられるソフト施策と連携することで住民の歩行習慣の促進、健康の増進を図っている。

立地適正化計画は、「拠点連携型の都市」を具現化するために、中心市街地を中心拠点とした階層的な都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定を行っている。計画の目標指標として、「誰もが実感で

きる「健幸都市の実現」のため「健康寿命の延伸」を設定しており、様々な計画、事業を連携させて着実に施策を推進している。

## 第Ⅴ部第2章 高石市におけるSWC施策の取組み

日本都市センター研究員 高野 裕作

大阪府高石市では、2010年にSWC首長研究会に参画し、2011年に策定された第4次総合計画では“健幸”を基本理念に掲げてSWCに関連する施策に取り組んでいる。高石市は大都市圏に位置する面積・人口規模ともにコンパクトな都市構造となっているが、高齢化の進展に伴う医療・介護給付の増大に対応するためにSWCの手法に基づいて「歩きたくなる、歩いてしまう」まちづくりを目指し、ウォーキングコースの整備などに取り組んでいる。

立地適正化計画では、将来にわたっても一定の人口密度が維持されると見込まれることから居住誘導区域を限定的に設定することはされていない。一方で周辺市町と連携して「泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会」を設置し、広域的な視点での都市機能の立地について可視化している。

## 第Ⅴ部第3章 宇部市におけるコンパクトシティ政策と健康まちづくりの連携

日本都市センター研究員 高野 裕作

山口県宇部市は、炭鉱の町として発展した都市であり、戦後は煤塵公害対策に産官学民が連携して取り組むなど、環境政策や住民の健康に先進的に取り組んできた。総合計画(2010~2021年度)では「元気都市」という都市像が掲げられ、「健康」は5つのまちづくりのキーワードの一つに挙げられている。2017年度にSWC首長研究

会に参画し、「飛び地連携型 SIB によるヘルスケアプロジェクト」や「はつらつ健幸ポイント事業」などがはじまっている。

立地適正化計画では、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と「地域支え合い包括ケアシステム」の連携を図り、「地域共生のまちづくり」を目指している。SWC の方法論に基づいた健康施策や公共交通政策との連携によって「歩いて暮らせるまち」を志向することは宇部市のような地方都市において有効な方策であると考えられる。

## 第 V 部第 4 章 藤沢市における「総合指針」による計画行政のあり方

日本都市センター研究員 高野 裕作

神奈川県藤沢市では、従来型の総合計画を策定せず、「市政運営の総合指針(以下、「総合指針」)」によって政策推進、政策間の調整を行っていることが特徴である。一般的な総合計画が自治体における「最上位計画」に位置づけられるのに対して、総合指針は分野別の計画に示されている施策の内、計画期間の 4 年間で特に重点的に取り組むものを抜粋した「重点化プログラム」として位置づけられる。

総合指針の策定プロセスは、市民意見としてのパブリックコメント、地域団体等からの意見、市民意識調査などを踏まえながら、庁内の策定検討委員会を中心に検討が進められ、また市議会においても協議会を開催して意見交換を行い、およそ 11 か月で策定される。総合指針は評価にあたってはアウトカムを重視しているのに対し、行政改革・事務事業評価ではアウトプットを重視しており、それぞれ役割分担がなされている。

藤沢市の総合指針は策定プロセスをコンパクトにするとともに、

内容をシンプルに絞り込むことで「重点」となる施策を明確化しており、分野別計画との関係性など、「ネクストステージの総合計画」の可能性の一つとして示唆的である。

## 第Ⅵ部 ネクストステージの自治体総合計画の課題

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

最後に研究会のとりまとめとして、ネクストステージの総合計画への展望を示す。まず、経済と人口の縮小する縮減社会において、空間の持つ意味を考察する。縮減社会では空間は余るような不良資産となる。自治体は空間を広く管理することは困難になり、点と線のみを支配する自治体（地網型自治制度）になる。また、人口・経済の低密度空間を前提にすれば、住民にサービスを届けることが重要な課題となる自治体（送達型自治制度）になる。

そこで、ネクストステージの自治体は、低密度の空間の適正な管理と住民への着実なサービスの送達が重要になる。そこで、ネクストステージの総合計画は、多様なスケールの空間範囲を採り上げる構造とならなければならない。そして、低密度の空間のなかでのサービス提供体制を構築する計画として、現実に住民にサービスが届くことが重要であるから、住民の移動可能性を確保する健康政策と、住民とのアクセス距離を適正化する立地政策とが、内容の中核となるであろうことを、試論として展開する。





第 I 部

総合計画の過去・現在・未来



## 第 1 章

# 自治体総合計画の沿革

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 **金井 利之**

## 1. はじめに

現代日本の自治体、特に、都市自治体においては、総合計画を策定して行政運営を行うことが、デファクト・スタンダード事実上標準となっている。しかしながら、総合計画に基づく計画行政については、以前から様々な問題も指摘され、限界があるといわれてもいた。にもかかわらず、9割以上の自治体が総合計画を策定してきた沿革からすると、何からの意義が存在してきたことも否定できない。とはいえ、その意義については、自治体の為政者・当局者にとっても、住民にとっても、必ずしも明確に合意されたものではなかったかもしれない。

そのなかで、現代日本は、人口減少・経済停滞の時代に入っている。また、気候変動（地球温暖化）や地殻大変動を迎えて、災害・厄災が多発する時代に入ったのかもしれない。阪神大震災・東日本大震災に限らず、毎年毎月のように「〇年に一度」の災害に見舞われるようになった。災害は突然に起き、また、それまでの営みを破壊する意味で、計画ともっとも対極的な環境でもあるが、同時に、計画的な防災・減災・事前復興と計画的な復旧・復興を求めるという意味では、もっとも計画的な営みである。さらに、感染症や経済のグローバルズム、ICT(情報コミュニケーション技術)、AI(人工知能)、シンギュラリティなどと称する情報技術・ウィルスの破壊的(自滅的?)な自己増殖も止まらない。

このような様々な環境の変化のなかで、自治体のあり方も、総合計画のあり方もまた、課題に直面しており、また、変容を迫られている。本研究会は、このような環境変化を視野に入れながら、「ネクストステージの総合計画」があるのか、あるとすれば、どのような形態が有り得るのか、について共同研究を行ったものである。

## 2. 総合計画の成立

### (1) 基本構想制度

戦後日本の集権体制は、必ずしも自治体での政策決定を求めるものではなかったかもしれない。国が法令・機関委任によって自治体に事務事業を義務づけし、それに必要な財源を国庫補助金・国庫負担金・地方債・地方交付税で保障すれば、あとは、自治体に必要なのは、これらの財源をやりくりして収支を均衡させ、また、事務事業を実施する職員を確保することであった。自治体は、国の政策を執行する現場監督組織（「飯場」）であり、そのための予算管理と人事管理が求められた。

しかし、戦後自治制度における民主化は、徐々に住民の意向を反映した政策運営を自治体に求めるようになる。その嚆矢は、住民の切実な近代化・産業化への思いを受けた、地域開発指向の開発計画である。勿論、資本主義市場経済の下での経済振興は、民間企業の活力に左右されるのであって、自治体を始めとする行政に為し得ることは、基盤整備などに限られるし、基盤整備などが経済振興に功を奏する保証は全くない。ともあれ、大規模な建設開発事業を、限られた財源・人員で行うためには、計画が求められていった。

さらに、住民の意向は、経済的・生産的側面だけではなく、社会的・生活的側面にも及ぶようになる。そこで、自治体には、経済政策だけではなく、全ての政策領域において、総合的な政策が求められるようになった。単に国の政策を執行するだけではなく、自治体として政策を形成すべきものとなった。政策は個別の政策・事業ごとに開発されていくが、そのような個別政策が束となって自治体政策を形成する。すくなくとも、市民から選挙された市長・市議会は、あるいは、市民からの付託を自認する「市民全体の奉仕者」としての市職員は、自治体が総合的に政策を提示するべきと考えるように

なる。こうして、自治体は、国とは独自の政策を展開することを前提に、総合計画を策定するようになった。

このような趨勢を反映し、かつ、趨勢を強化するのが、1969年に導入された基本構想制度である。基礎的自治体では、首長は議会の議決を経て、基本構想を策定することが義務付けられた。これがいわゆる総合計画である。都道府県では義務付けされなかったが、事実上標準として総合計画の策定が当然視されていた。基礎的自治体が基本構想を策定しなくても、特段の制裁があるわけではないので、「義務付け」とは言っても訓辞的なものに近い。しかし、上記の通り、各地の自治体の趨勢を反映しているのも、事実上標準として受け入れられたのである。

## (2) フレーム方式

法定の基本構想制度は、いかなるものが基本構想であるかを定義していない。そもそも、「総合計画」という用語は、法定のものではない。従って、基本構想や総合計画については、自治体の全くの裁量に委ねられている。多くの場合には、基本構想・基本計画・実施計画の三層構造が、総合計画の事実上標準として想定された。

三層制の計画には、2つの観点が込められていた。1つには、計画の詳細度の差異である。基本構想が大まかな方針を示し、基本計画がそれを多少とも肉付けし、実施計画が具体的な事業にまで落とし込む、という役割分担である。2つには、それと関係するが、時間的スケールの差異である。基本構想は20年～10年程度の長期戦略であるならば、基本計画は10～5年程度の中期方針であり、実施計画は5～3年程度の短期戦術である。

長期的に詳細な計画を立てることはできないから、大まかな方針に留まる。しかし、大まかな方針だけでは、毎年度の具体的な事務事業に落とし込むことはできない。かといって、長期的な展望もな

しに、毎年度の具体的な事務事業を場当たりに決定するだけでは、長期的に目指す方向に進むことはできない。そこで、長期的で抽象的なビジョンを持ちつつも、時間軸に沿って徐々に具体化する作業が必要である。そのため、基本計画・実施計画という受け皿が想定された。

とはいえ、基本計画・実施計画で何が記載できるのかは、茫漠としている。要するに、10～3年程度の将来において、自治体として何ができるかが計画策定には不可欠であるが、基本構想の方向性だけでは画定できない。このために導入されたのがフレーム方式である。

将来予測として、もっとも確度が高いのが人口である。戦後日本の地方財政体制では、地方交付税は人口と面積で、ほぼ配分が決定される。従って、人口推計が可能であれば、ほぼ、中期的な財源総額の予測が可能になる。行政供給側の能力は、ほぼ人口で規定されるわけである。勿論、地域ごとの経済状況によって地方税の伸びは変わるのであるが、地方交付税制度によって、地域ごとの経済状況の不均等発展の影響はある程度は排除できる。また、同じように、日本全体の経済状況によっては、国税(地方交付税の原資)の状況も変わるのであるが、ある程度の見込みは立つ。他方、行政需要側も、細かい年齢構成の差異などは影響するが、基本的には人口で規定される。そうであるからこそ、地方交付税は主に人口で配分される。

つまり、人口の予測を立てれば、少なくとも短期・中期的には、供給面(歳入面)と需要面(歳出面)の双方で、大まかな金額が判明する。このように、人口予測から財政収支フレームに換算して、総合計画の舞台を形成するのが、フレーム方式である。非常に単純に言えば、一定の人口予測の下で、一方で、現状の事務事業を継続したときに必要な財源需要が見込まれ、他方で、人口変動と国全体の経済成長から財源調達が見込まれる。理屈上は、人口が増えれば

財政需要も財源調達も増大するので、どちらが大きくなるかは自明ではない。しかし、一定の経済成長を想定すれば、財源調達の伸びが財政需要の伸びを上回る。こうして生じる、両者の差額が計画充当可能額となる。この充当可能額が、既存の政策や事務事業ではなく、新規の政策や事務事業に使える枠となる。つまり、この範囲で、新規の計画事業が盛り込めるのである。こうして、何でもかんでも、長期方針に資するアイデアを事業化するのではなく、一定の枠(フレーム)に押さえ込むように新規事業に優先順位を付けるのである。

### (3) 総合計画の本質～多年度財政計画と空間無計画～

戦後日本の総合計画は、以上のように人口・財政フレーム方式による、長期・中期・短期の多年度財政計画である。単年度財政計画としては、議会の議決を要する予算が存在している。従って、総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画、予算という4層制の財政計画システムであるということもできる。

もっとも、現実の自治体において、総合計画と予算との連動は、微妙な関係にある。総合計画は、沿革的には開発計画・経済計画として出発したこともあって、基本的には「夢を描く」傾向がある。総合計画が人口・財政フレームのなかで可能な、中長期的にやりたい政策・事業の登録簿であるならば、膨張傾向は避けがたい。しかし、単年度予算は、予測しうる単年度の財政見積りに沿って、収支均衡の編成をしなければならない。それゆえに、財政当局からすれば、総合計画に記載したことが、予算化することを確約することであってはならない。しかし、計画当局からすれば、総合計画に記載の計画事業が予算化されないのであれば、「画に描いた餅」であって、総合計画策定の意味が失われてしまう。従って、総合計画に記載された事業は、予算においても確実に盛り込まれることを期待する。こ



のように、潜在的には、総合計画と予算の間には緊張がある。総合計画と予算が一体的・整合的に策定されるとは限らない。とはいえ、このように緊張があるのは、同じ財政計画としての性格を持っているから生じる緊張なのである。

そして、重要なことは、土地利用計画などの空間的な側面に関しては、総合計画のフレームには入っていないことである。勿論、空間計画的な側面を全く持っていないわけではない。しばしば、「上位計画」としての、国土計画その他の計画を前提にしていることがある。これは、国の経済趨勢や政策のなかで、当該自治体がどのような経済的・政策的な位置と役割を占めるのかが、ある程度は想定できるからである。また、それを受けて、自治体のなかの土地利用構想やゾーン別方向などが示されることがある。あるいは、総合計画の掲載事業の立地を地図に落とし込むこともある。さらに、地区別計画として細分化することもある。

とはいえ、これらの空間的側面は、基本的には曖昧なビジョンに過ぎないことが多い。なぜならば、こうした総合計画の空間的側面を、最終的な施策・事業に落とし込む手段を自治体は持っていないからである。自治体は、都市計画で地域地区を設定することはあるが、あくまで民間活動に対する規制誘導であって、詳細な即地的な行政活動を確定するわけではない。行政が自ら実施する社会基盤や公の施設の建設などは、行政が最終的に立地を決めることはできるが、実際は用地取得の可能性に規定される。これらの事業について、最終的には予算は具体的に計画決定して予算執行できるが、行政は立地を計画決定することにはできない。最終的な用地取得が終われば、それに基づいて建設計画（設計）することはできるので、それを事後的に「土地利用計画」とすることはできるかもしれないが、実態としては、施設の現況配置図でしかない。

以上のように、総合計画の本質は、多年度財政計画であるとともに

に、空間無計画である。空間はフレームとして機能していない。敢えていえば、自治体の区域が不変であるという意味で、フレーム方式の所与の前提になっているだけである。

### 3. 総合計画の変容～行政改革の時代～

#### (1) 行政改革大綱

1980年代から国は地方行政改革を推進してきた。そのような新々中央集権的な介入を受けて、自治体は行政改革に関する計画を策定してきた。これは、しばしば、行政改革大綱と行政改革実施計画と呼ばれる二層制の行政改革計画であった。とはいえ、1980年代前半の「臨調行革」路線の行政改革は、1980年代後半からのバブル経済によって一時的に弛緩した。しかし、1990年代半ば以降のバブル崩壊と平成長期不況によって、自治体は財政的苦境に直面するようになった。そこで、国がどのような方針を採るかにかかわらず、自治体は自治的に行政改革を継続的に進めるようになった。

「行政改革」とは、ある意味で無内容な用語であり、様々な「改革」事項を盛り込むことはできる。例えば、係制を廃止してプロジェクトチームを導入する、情報公開制度・個人情報保護制度を導入する、税務・保険・住民登録などへの情報処理システムを導入する、庁舎清掃や学校給食の民間委託を推進する、外郭団体の整理統合または自立性の強化を進める、ごみ収集手数料を導入する、不透明な手当を廃止する、採用抑制・退職不補充による定員削減を行う、各種団体への補助金を削減するなどなど、いずれも行政改革大綱に盛り込んで、取り組むことは可能である。単年度で処理できるとは限らないので、数カ年の行政改革大綱に盛り込んで、時間を掛けて取り組むことが多いからである。

しかし、多年度財政計画が行き渡った自治体において、行政改革

大綱・実施計画で最も関心を集めるのは、財源削減としての「行政改革効果」である。行政改革大綱・実施計画の数カ年で、結局、いくらもの財源が浮いたのか、が重要になるわけである。上記で言えば、行政のあり方の改革としては、例えば、情報公開制度の導入やプロジェクトチームの導入は重要な意味を持ちうるが、少なくとも、短期的には「行政改革効果」はない。システムの導入は、労力の削減と労働生産性の向上という意味での「行政改革効果」はあるかもしれないが、システムの導入・維持・更新で莫大な財政負担になることもある。そのため、行政改革大綱では、「行政改革効果」の算出はなされるが、真の意味で財政効果がどうなっているのかは不明である。

## (2) 財政維持計画

バブル崩壊以降の日本全体の経済の長期停滞によって、財源は恒常的に不足するようになった。高度成長期には、経済の地域間不均衡によって、地域によっては自主財源が厳しいところもあったが、財政調整や国の財政支援があれば、必ずしも自治体は財源不足になるとは限らない。しかし、日本全体の経済苦境は国による財政支援の余力を下げる。また、高齢化の進行によって、社会保障を中心とする財政需要は継続的に上昇していく。歳入が伸びず、歳出が伸びるという状況は、恒常的に財政維持が困難なことを意味する。

総合計画のフレーム方式は、既定事業を前提にして、歳出の伸びが歳入の伸びを下回ることを前提にしている。しかし、平成不況・高齢社会においては、歳出の伸びが歳入の伸びを上回る。従って、フレーム方式に基づく総合計画は策定が困難になる。つまり、中長期的なビジョンを描いても、それに充当する財源の余地はなく、それゆえに、総合計画に掲載できる新規事業は存在しない。こうして、従前型の総合計画は策定する意味が失われていくのである。

勿論、単年度予算は収支均衡で編成しなければならないから、毎年度の予算編成において常に既定事業の削減などは行われているはずである。もし、それがなされていなければ、財政破綻することになる。財政破綻を避けているほとんどの自治体は、結局、やりくりをしていることになる。このような財政維持のための取組を、単年度予算編成ではなく、数年掛けて行うとすれば、それは財政維持計画である。財政維持計画は、総合計画のフレーム方式の延長で策定される。

つまり、人口推計と財政推計に基づいて、数年の歳入歳出の見直しを行う。この場合には、単年度の財源不足が累積して、計画期間では大幅な要調整額(収支不足額)が発生する。そこで、この財源不足を解消することが、総合計画のフレームを成立させることになる。つまり、総合計画には、計画期間内において、財政削減に繋がる「行政改革効果」が見込まれなければならない。すなわち、「プラスの総合計画」だけではなく、「マイナスの総合計画」としての行政改革を計画事業に織り込み、「正負の総合計画」にする。そして、「行政改革効果」が大きければ、フレーム方式では計画充当財源を大きくすることにつながり、新規事業を盛り込みやすくなる。いわゆる「スクラップ・スクラップ・スクラップ&ビルド」論である。

### (3) 総合計画の空洞化

歳出削減の努力は、合意形成などに数年もかかることはある。その意味で、計画的な対処は必要である。しかし、行政改革効果を財政フレームに計画的に盛り込めることは少ない。そのため、「正負の総合計画」として財政フレームを構築することは困難なことが多い。総合計画から財政フレームが消滅していくと、多年度財政計画としての総合計画の性格は空洞化していく。財政フレームのない中長期的な方向性と政策・事務事業の登録簿となっていく。いわば、

「お財布を持たない買い物リスト」となる。そのため、総合計画の策定作業の事務負担に比して、総合計画を策定する効果が感じられないようになる。そこで、総合計画を策定しない自治体も増えてきた。

とはいえ、財政フレームが附属していなくとも、自治体が全体としていかなる政策・事務事業を推進しようとしているのかを、一覧できるようにまとめて示すことは意味がある。市長にとってみれば、自らの施政方針を文書で明らかにするものである。候補者個人の選挙公約やマニフェストで示された方向を、自治体＝団体＝市政府として公定化・公式化するものである。市民にとっても、市が何をしたいのかを概観することができる。また、国や他の自治体、マスコミ、研究者にとっても、当該自治体が何をしたいのか、何をするのか、明らかになる。

それゆえに、総合計画は、総花的で、ほとんど全ての自治体で同じような内容が、財政フレームなしに、文章で綴られた文書になりがちだとも言える。総合計画は、自治体の独自の政策を前提にして策定することに意味がある訳だが、全ての自治体でほぼ同じであるならば、策定するまでもないかもしれない。自治体の名前を入れ替えばよいだけだからである。しかし、多様な市民の要望に対応しようとするれば総花化するの自然であるし、その結果として多くの自治体で類似する事実上標準になることも避けがたい。また、曖昧な美辞麗句なので、ほとんど無意味であるかもしれない。その点では空洞化しているともいえる。

## 4. 総合計画の反転～分権改革から集権逆流へ～

### (1) 分権改革の変質

総合計画が求められたのは、国の政策を執行する役割を果たすことに留まらず、自治体が独自の政策決定をするためである。その意

味では、1993 年から始まる地方分権推進は、総合計画の重要性を高めるはずであった。勿論、2000 年の第 1 次分権改革は「関与の改革」といわれたように、自治体の事務事業を増やすものではなかった。しかし、それは、平成不況の下で、新たな財政負担を増やさなかったという意味でもある。つまり、既存の事務事業とそれに相応する財源のなかで、いかなる事務事業を優先するか、改廃新設するか、組み替えを行うか、という自治体の独自の政策決定の余地は大きくなったといえる。

とはいえ、経済停滞と高齢化のなかで、恒常的に財源不足が見込まれると、自治体には総合計画を策定する余地は狭まっていった。税財政に取り組んだ、いわゆる「三位一体改革」でも、基幹税である所得課税の税源移譲はあったものの、自治体関係者の期待に反して、地方の一般財源全体は削減されることになってしまった。つまり、益々、総合計画を策定する余地は小さくなった。

## (2) 平成の大合併

このような財政の持続可能性への悲観的観測によって、燃料を与えられたのが国策としての「平成の大合併」である。分権改革の進展が、自治体の行政体制の基盤強化を要請するという考え方はあるにせよ、それが合併で達成されるかは明らかではなかった。専門的職員を採用するには、自治体職員の規模が大きい方が容易であり、その意味では、規模の拡大は専門化による基盤強化は可能にする。しかし、それ以外には、単に関係市町村から人員と財源を足し合わせるだけであり、共通事務の重複の削減や、規模拡大による効率性がなければ、ほとんど効果はない。それゆえ、自治体の自律的判断の下では、必ずしも合併は進まないものである。

政権・与党の圧力で国策合併を進めるために、自治制度官庁は自治体の財政の持続可能性を悲観的に提示するしかなかった。端的に

言えば、単独市町村では、今後は立ちゆかないという財政シミュレーションを示すことである。しかしながら、このような作業は、実は多年度財政計画である総合計画の財政フレームそのものである。従って、総合計画の策定に際して、きちんと人口・財政予測作業をしてきた市町村にとっては、必ずしも、右往左往するような話ではなかったはずである。

とはいえ、フレーム方式の基礎にあるのは、人口に即して財政需要・財源確保がなされるという、戦後日本の財政調整の運用である。しかし、「地財ショック」と呼ばれたように、地方交付税を大幅に削減するという国の方針が示されれば、財政フレームの収支不足額はいくらかでも拡大する。財政フレーム方式は、国の財政調整についての政策方針が所与で安定的であることに基礎がある。しかし、国が財政調整の方針を変えれば、いつでも市町村の財政的な持続可能性は掘り崩されてしまう。地方交付税の運用方針に自治体が大きな圧力を掛けられない限り、自治体の持続可能性は脆弱であることが示された。この点は、今日も変わっていない構造的な問題であり、常に留意すべきことである。

単独市町村の持続可能性がないときに、そのような市町村同士が合併しても持続可能性はない。持続可能性のない市町村は、持続可能性のある中心市などに救済合併してもらう限りにおいて、合併による持続可能性が確保される。しかし、現状では辛うじて持続可能性のある中心市が、周辺の持続可能性のない市町村を救済する合利的理由はない。仮に合併するならば、中心市としては、中心市民に対して、合利的な財政フレームのシミュレーションを見せられない。仮に中心市に合利的な合併であるならば、合併によって周辺部の衰退を加速化させることによって、合併後の新市(旧中心市が主導する)が周辺部を救済しないときのみである。このような合利的(=中心部利己的)シミュレーションは、周辺部の市町村の住民には見

せられるものではない。

要するに、平成の大合併を奨(ノ進)めるためには、単独の市町村の持続可能性が乏しいことを示す必要があるが、それは、合併後の市町村の持続可能性が乏しいことを示すことに繋がりがねない。さもなければ、合併の枠組での利害対立を顕在化させてしまう。それゆえに、合併後の市町村では、財政フレーム方式を含めた総合計画を策定することは困難である。合併後の新市町村建設計画は、合併に伴う各種事業を盛り込んだ登録簿でしかなく、むしろ、合併後の新市町村の総合計画・財政維持計画にとっては桎梏要因にしかない。

### (3) 集権<sup>バックラッシュ</sup>逆流のなかの計画

このようにして、自治体側には総合計画を策定する誘因は大きく低下した。それでも、施政方針や政策の説明・公表としては、なお意味を持っている。とはいえ、多年度財政計画としては、空洞化をするようになった。

このようななかで、国が自治体に計画策定を求めるという、新たな集権逆流が発生してきた。このメカニズムは興味深いが、以下のような構造がある。第1に、国は政策の大きな方向性を出す、それを詳細に設計することもできなければ、自治体に財政措置をして誘導することもできない。つまり、政策開発の知的能力の点でも、政策遂行の財政的能力の点でも、大きな限界を迎えている。それゆえ、財政措置を充分に行えないことを前提にしつつ、自治体に計画策定を求める。

第2に、自治体は計画策定を義務付けられるわけではない。しかし、通常は、自治体による計画策定を前提にして、国に対する補助金(名称は「交付金」のこともあるが、印象操作にすぎない)申請の採否を決定することによって、自治体は念のために計画を策



定せざるを得ない。勿論、国からの一切の補助金・交付金を拒否すれば、計画策定をしないで済むことはできる。とはいえ、国の地方財政措置が限られているなかで、少しでも追加財源を得ようとすれば、国に対して補助金申請をしないわけにはいかない。自分の自治体が申請しなければ、他の申請した自治体に財源が流れるだけである。それでは、住民に対して説明がつかない。こうして、全ての自治体は計画策定に誘導される。

第3に、自治体は、乏しい知恵を絞って、国の大きな政策の方向性に沿って、計画策定に当たる。国の意向に添わない計画であれば、国に対する補助金申請の根拠資料としては役に立たないからである。勿論、どのような計画を策定すれば、国が喜ぶのかは、必ずしも明白ではない。そもそも、国に具体的な施策・事業イメージがないから、このように、自治体に詳細な計画の具体化の智恵出しを国は求めているのである。ただ、自治体が具体化したどのアイデアが国に「受ける」かどうかは、賭け次第である。M1に出場する「お笑い芸人」のようなものである（「受ける」と一時的に引っぱりだこになり、全国的に注目されて疲弊するが、すぐに忘れられることも多い）。ともあれ、国（審査員、聴衆）の真意を忖度し、自発的に国の意向を実現しようとする集権的效果を持つ。

第4に、このような計画は、基本的には国の個別施策の方針に向けて、策定が進められる。しかし、国が「各省横断的」な政策を進めようとすれば、結局、自治体に総合的な計画策定を求めることになる。例えば、「子どもの貧困対策」について、自治体に計画策定を求める限りは、確かに横断的な取組が必要であるとしても、まだ、子ども政策または貧困政策の分野別計画に留まる。しかし、国が「まち・ひと・しごと創生」の人口ビジョン・総合戦略を求めるようになれば、ほとんど総合計画と同じである。

ただし、重要なことは、ともに人口フレームを基盤とはしている

が、「まち・ひと・しごと創生」の総合戦略には多年度財政計画の側面がなく、単に、国に地方創生関係交付金申請をするためのアイデア集となっていることである。財政フレームを欠いた総合計画は、あるいは、財政フレームを含む財政維持計画は財政推計部分を除けば、総合戦略に転用は可能である。しかし、それは、もし転用可能であるとすれば、総合計画それ自体が、すでに自治体の独自の政策を含んでおらず、単に、国の政策方針を付度しただけの「受け」狙いのものだったことを意味するのである。

## おわりに

すでに半世紀の歴史を持つ戦後日本の総合計画であるが、環境の激変のなかで、色々な変容を遂げてきている。そして、現在、大きな曲がり角にぶつかっていると見えよう。その意味で、ネクストステージの総合計画への模索が必要である。本研究会では、ネクストステージに向けたひとつの試みをした。自治体関係者を始めとする読者の忌憚のない批判をいただき、総合計画のあるべき姿の実現に向けて、さらに研究を深めていきたいと考えている。

## 第2章

# 総合計画における 「空間」と「健康」の位置づけ

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

## はじめに

多くの自治体で一般的に策定・運用されている、いわゆる総合計画は、自治体に関わるあらゆる政策分野を網羅している一方で、何らかの政策への重点化、政策間の連携の体系についても記されており、またどのような政策に重点を置くかは自治体の特性によってさまざまであることが考えられる。

本章前半では、日本都市センターが近年実施した以下の2つのアンケート調査を分析し、現状において自治体が策定している総合計画および各種分野別の計画について、策定状況、重点的な分野の傾向を把握し、特に「ネクストステージの総合計画」において重要な政策の柱として挙げている「健康まちづくり」と「空間・土地利用計画」の位置づけを明らかにする。

- 2016年度：土地利用行政研究会アンケート
- 2018年度：市役所事務機構研究会アンケート

後半では、本研究会で調査対象とした自治体の事例を基に、ネクストステージの総合計画の役割について考察する。

## 1. 市役所事務機構研究会アンケート

### (1) 研究会・アンケート調査の概要

日本都市センターでは、概ね10年に一度、市役所事務機構に関する調査研究を実施しており、2017~19年度の三カ年にわたって、「第六次市役所事務機構研究会（座長：横道清孝・政策研究大学院大学理事・副学長。以下「事務機構研究会」という。）」を設置している。事務機構研究会では、全都市自治体（2018年6月当時の814市区）の首長と職員を対象としたアンケート調査を2018年度に実施しており、その諸元は表1-2-1のとおりである。

表 1-2-1 市役所事務機構アンケート調査概要

調査期間	2018年6月11日~7月13日
調査対象	814市区(2018年6月時点)
回答数(回答率)	首長アンケート:309市区(37.9%) 一般アンケート:341市区(41.8%)
設問数	首長アンケート:大項目6問 一般アンケート:大項目13分野 総計133問
配布方法	各市区の政策企画部門に郵送にて回答依頼・調査票を配布し、日本都市センターホームページより回答用データ(Excel)をダウンロード
回収方法	調査票をメール添付にて回収

一般アンケートの設問項目は13分野133問と多岐に及ぶが、ここでは5-1総合計画の策定状況についてと、5-6分野別計画の策定状況について、それぞれ分析を行う。

## (2)「総合計画」の策定状況

いわゆる「総合計画」は、法律や政令などによる規定があったわけではないが、概ね10年程度を計画期間とする「基本構想」、5年程度を計画期間とする「基本計画」、3年程度を計画期間とする「実施計画」の3層構成の計画が標準的であり、現在もそのような構成の計画を策定している自治体が多いが、2011年の地方自治法改正により基本構想の策定義務付けはなくなり、基本構想は3.4%、基本計画は5.9%、実施計画は17.6%の自治体がそれぞれ策定しない、あるいは改訂をしていないと回答した。計画の策定を止めている理由は「総合計画の策定作業が自治体行政にとって大きな負担となっている」が最も多い。

表 1-2-2 の通り、計画策定のパターンを類型化すると、総合計画に相当する計画を全く策定していない自治体が 3 自治体ある（類型 A）。これらは総合計画に代わるものとして、合併時の新市建設計画や東日本大震災の震災復興基本計画を位置づけていると回答している。基本構想のみ策定している自治体（類型 B）は 5 自治体が該当するが、実質的な「実施計画」といえるような計画・方針がある自治体もある。類型 C・D・E は二層構成の計画としている自治体であるが、実質的には基本構想と基本計画が一体化しているなど、これら類型の間で本質的には大きな差異はないものと考えられる。

近年は各自治体で「まち・ひと・しごと総合戦略」も策定しており、総合計画との性格の棲み分けに苦慮したり、そもそもこれらを並行して策定する作業の負担が大きいことから、基本計画や実施計画にあたる計画として「総合戦略」を総合計画の体系に組み込もうとする自治体も見られる。

表 1-2-2 「総合計画」を構成する各計画の策定状況

	基本構想	基本計画	実施計画	該当数	概要・備考
A	—	—	—	3	全て策定無し
B	○	—	—	5	基本構想のみ策定
C	—	○	○	7	基本構想無し
D	○	—	○	9	基本計画無し
E	○	○	—	47	実施計画無し →単年度の事業の実施、評価は予算を通じて行う
F	○	○	○	270	全て策定

### (3) 「分野別計画」の策定状況

総合計画が自治体の政策全般をカバーするものである一方で、個別の政策分野においても多種多様な計画が策定されている。市役所事務機構アンケートでは、政策分野の類型として29の分野（＋「その他」の30項目）について、各自治体が策定している計画の数を質問している。またこれらの計画は法律によって策定を義務付けられているもの、努力義務のあるもの、独自に策定するものに分けることができ、上記の類型と自治体類型別のクロス集計による平均策定数は表1-2-3の通りである。全体の平均としては一つの自治体あたり約44.4本の計画が策定されており、規模の大きい自治体ほどその数が多い傾向がある。

表1-2-3 分野別計画の都市類型別平均策定本数

自治体種別	回答数		策定計画数平均値			
	有効	無効	義務付け	努力義務	独自策定	総数
政令指定都市	6	2	29.0	24.0	58.2	111.2
中核市 / 施行時特例市	44	5	21.7	14.5	25.1	61.2
特別区	9	1	15.7	10.7	17.4	43.8
一般市 (10万人以上)	55	7	18.6	12.6	16.8	48.1
一般市 (5～10万人)	102	9	15.5	10.4	13.6	39.6
一般市 (5万人未満)	93	8	15.7	10.3	9.4	35.4
全体	309	32	17.3	11.6	15.5	44.4

分野別の策定の有無、策定本数を分析すると、「9. 健康・医療」「10. 児童福祉・子育て」「13. 高齢者福祉・介護」「14. 障がい者福祉」といった広範な福祉に関連する分野は策定義務付けのある計画が多く、80%以上の自治体で策定されている。一方で「20. 土地利用・都市計画」「21. 公共施設・インフラ」分野の計画は、分野ごとの策定本数も他の分野と比較して多く、策定義務付けのある計画の他に独自に策定している計画の割合も相対的に大きい。

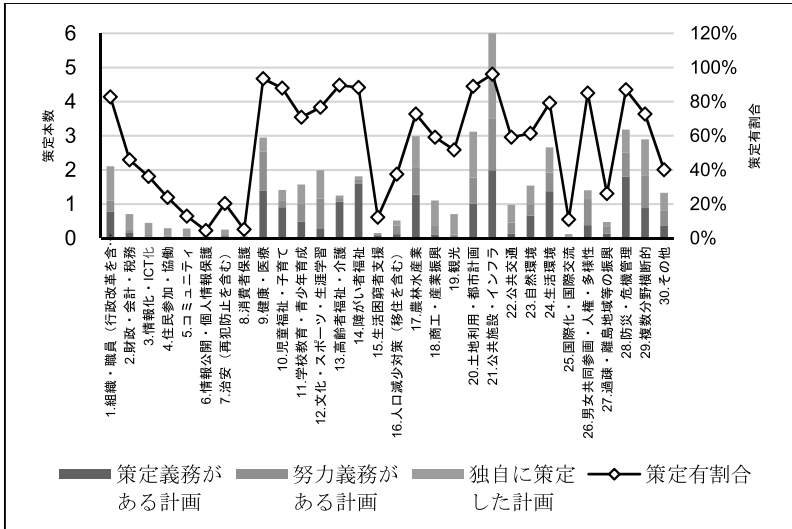


図 1-2-1 分野別平均策定本数と策定有自治体の割合

表 1-2-4 分野ごとの特性

策定有割合	義務付け計画が多い	努力義務が多い	独自策定が多い
80%以上	9. 健康・医療 10. 児童福祉・子育て 13. 高齢者福祉・介護 14. 障がい者福祉 28. 防災・危機管理	26. 男女共同参画・人権・多様性	1. 組織・職員 (行政改革を含む) 20. 土地利用・都市計画 21. 公共施設・インフラ
60%以上 80%未満	17. 農林水産業 23. 自然環境 24. 生活環境	12. 文化・スポーツ・生涯学習	29. 複数分野横断的 11. 学校教育・青少年育成
40%以上 60%未満			2. 財政・会計・税務 18. 商工・産業振興 19. 観光 22. 公共交通
20%以上 40%未満		16. 人口減少対策 (移住を含む) 27. 過疎・離島地域等の振興	3. 情報化・ICT化 4. 住民参加・協働 7. 治安 (再犯防止を含む)
20%未満	15. 生活困窮者支援	8. 消費者保護	5. コミュニティ 6. 情報公開・個人情報保護 25. 国際化・国際交流



## 2. 土地利用行政研究会アンケート

### (1) 研究会・アンケート調査の概要

日本都市センターは2016~17年度にかけて、全国市長会との共同研究として「土地利用行政のあり方に関する研究会（座長：志賀直温・東金市長（当時）。以下、「土地利用研究会」という。）」を設置し、都市自治体における土地利用行政・制度に関する調査研究を実施した。土地利用研究会では全都市自治体（2016年9月当時の813市区）を対象としたアンケート調査を2016年度に実施しており、その諸元は表1-2-5のとおりである。

表 1-2-5 土地利用行政アンケート調査概要

調査期間	2016年9月23日~10月14日
調査対象	813市区(2016年9月時点)
回答数(回答率)	573市区(70.5%)
設問数	大項目19問
配布方法	各市区の政策企画部門に郵送にて回答依頼・調査票を配布し、日本都市センターホームページより回答用データ(Excel)をダウンロード
回収方法	調査票をメール添付にて回収

全19問のうちQ1~12は各自治体の企画政策部門が回答し、自治体の全体的な政策課題の中での土地利用行政の位置づけ・課題などを明らかにしている。Q13~16は都市計画部門、Q17~19は農地・農政分野がそれぞれ専門部署の観点から回答している。本稿では、Q1「(総合的な政策・計画における)重点的な政策・課題」とQ14「都市計画分野に係る重点的な政策・課題」について分析する。

## (2) 「総合計画」で重点的な政策分野

本アンケート Q1 では土地利用に限定せずに広範な政策分野を対象として、各自治体の総合的な政策指針（基本構想や基本計画）において重点を置いている分野を重要な順に 3 つ回答する形で質問している。図 1-2-2 では、選択肢ごとの最も重要～3 番目に重要と回答した自治体の累積割合を示している。

「1. 産業・経済振興」と「6. 子育て支援」が突出して選択される割合が高く、「3 番目に重要」までの累積割合は約 7 割に上っている。それに次いで重要な分野として「4. 健康、医療」、「11. 移住・定住の促進」、「12. 市民と行政の協働」が挙げられる。一方で「2. 土地利用計画」は累積でも 10%に満たず、相対的な重要度は低くなっている。

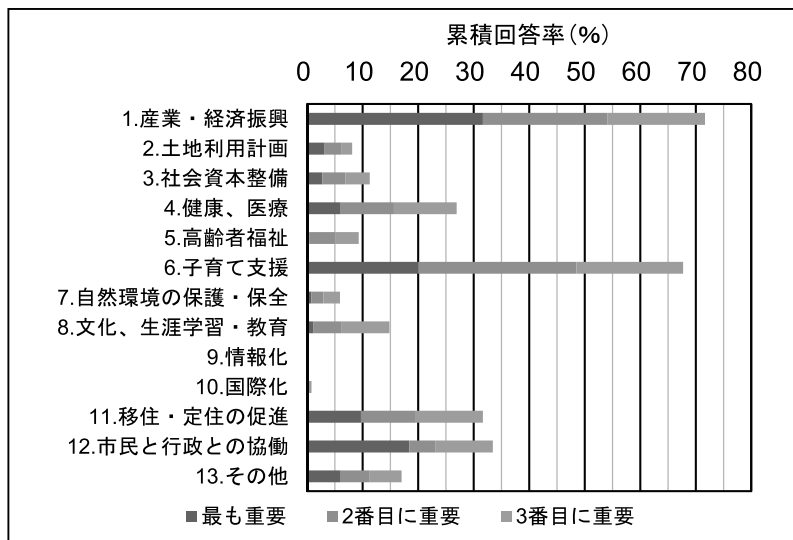


図 1-2-2 総合的な政策方針において重要な課題

ここに挙げた12の政策分野は、2001年度に実施された「計画行政に関する研究会」のアンケート調査(以下、「計画行政アンケート」という。)における同様の設問を参考としながら、昨今の政策ニーズの変化を勘案して以下の変更を加えて設定したものである。

- ・ 計画行政アンケートにおける「4. 市民生活・福祉サービス」の選択肢を、土地利用アンケートでは「4. 健康・福祉」、「5. 高齢者福祉」、「6. 子育て支援」に細分化
- ・ 計画行政アンケートにおける「7. 効率的な行財政運営」を削除
- ・ 「11. 移住・定住の促進」を追加

この他は、「1. 産業・経済**開発**→**振興**」など若干表現の異なる部分があるものの、概ね対応する選択肢が設定されており、分野ごとの選択割合について時系列的な変化を確認することができる。

- ・ 同項目で大幅に増加したのは「産業・経済振興」であり、新設された「移住・定住」とともに人口減少が著しい地方・小規模自治体で多く選択されている。
- ・ 「市民生活・福祉サービス」は「健康・医療」・「高齢者福祉」・「子育て支援」に分割され、その累計割合は大きく増加。広範な福祉政策が自治体の重要な業務であることは変わらないが、2012年の「子ども・子育て3法」によって、子育て支援が自治体の任務に位置づけられるようになるなど、時代によって注目される分野が変わっていくことが考えられる。
- ・ 「市民と行政との協働」は2016年においても比較的重要な項目であるが、2001年からは若干減少している。
- ・ 「土地利用計画」を重要と挙げる自治体の割合はほとんど変わらない。
- ・ 「社会資本整備」・「自然環境の保護・保全」・「文化、生涯学習・教育」は2001年調査では一定数の自治体を選択されていたが、2016年では大きく減少している。

表 1-2-6 重要な政策分野の変化

2001 計画行政項目	選択割合	2016 土地利用項目	選択割合
1. 産業・経済開発	30.8%	1. 産業・経済振興	71.7%
2. 土地利用計画	7.5%	2. 土地利用計画	8.1%
3. 社会資本整備	33.5%	3. 社会資本整備	11.3%
	項目細分化→	4. 健康、医療	26.9%
	項目細分化→	5. 高齢者福祉	9.3%
	項目細分化→	6. 子育て支援	67.7%
4. 市民生活・福祉サービス	66.9%	4～6 合計	104.0%
5. 環境の保全	35.6%	7. 自然環境の保護・保全	5.9%
6. 文化、生涯学習・教育	37.7%	8. 文化、生涯学習・教育	14.9%
7. 効率的な行政運営	13.2%	→項目消滅	
8. 情報化	5.2%	9. 情報化	0.0%
9. 国際化	1.1%	10. 国際化	0.8%
	項目新設→	11. 移住・定住の促進	31.7%
10. 市民と行政との協働	39.4%	12. 市民と行政との協働	33.5%
11. その他	8.8%	13. その他	17.0%

注：土地利用行政アンケート（有効回答 505 自治体から延べ 1509 回答）では最も重要な分野から三番目に重要な分野まで順位付けをして選択回答したが、計画行政アンケート（有効回答 523 自治体から延べ 1462 回答）では順位付けは行わず単純に 3 つまでを選択する方式をとっているため、ここでは累積の割合を比較している。

### (3) 「都市計画分野」における重点的な政策課題

Q14 では、都市計画の担当部署に対して、まちづくりにおいて重点を置いている、あるいは重要な課題がある政策分野について質問し、10 分野それぞれに「該当する」～「該当しない」の 4 段階評価にて回答している。

図 1-2-3 では、10 の政策分野ごとの「該当する」～「該当しない」の選択割合を、三大都市圏と地方圏に区分して集計している。全体の傾向としては、「(1) コンパクトなまちづくり」、「(6) 都市再生・中

「中心市街地の活性化」は多くの自治体で該当すると回答しているが、これらはいずれも地方圏の都市の方が多く「該当する」としており、自動車依存社会となった地方ほど中心部の衰退傾向が強く、コンパ

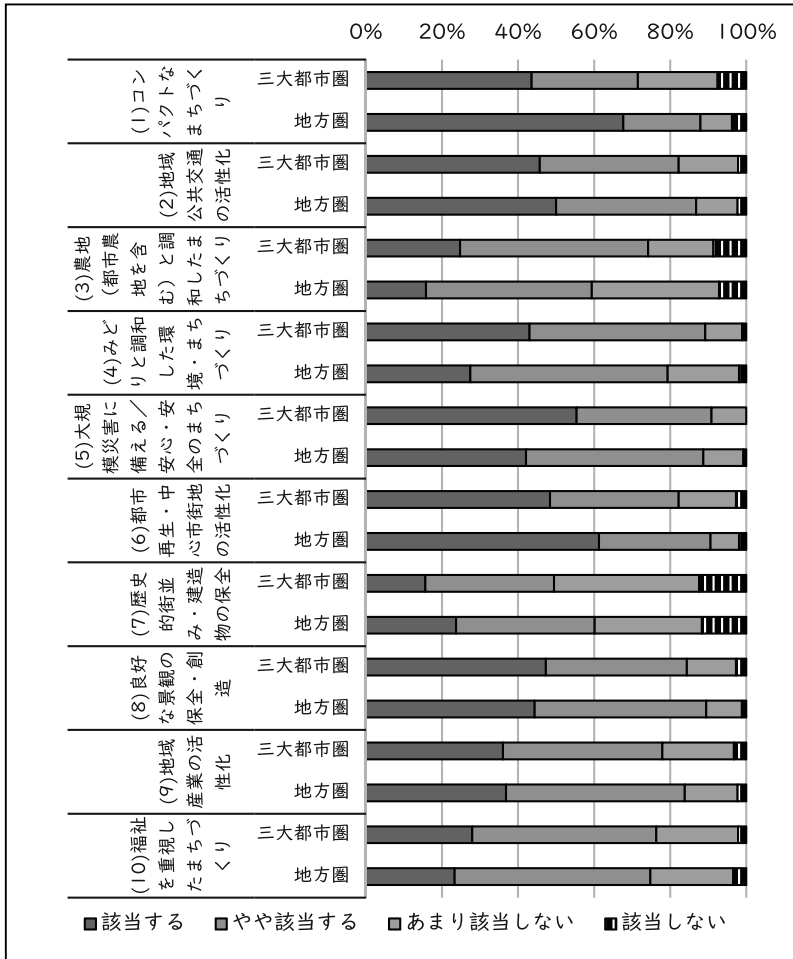


図 1-2-3 政策分野ごとの重要度 (三大都市圏・地方圏別)

クト化への動機は大きいと言える。それに対して「(3) 農地と調和したまちづくり」、「(4) みどりと調和した環境・まちづくり」、「(5) 大規模災害に備える／安心・安全のまちづくり」は三大都市圏の方が重点的政策にあてはまると回答した自治体が多い。都市部の方が積極的に「みどり」を保全・創出する必要があると認識されていること、また首都直下地震や東海・東南海地震など具体的な災害が大都市圏において想定されていることなどが推測される。

「(10) 福祉を重視したまちづくり」は、「該当する」と回答した自治体の割合は相対的には小さく、三大都市圏・地方圏で有意な差は見られなかったものの、「該当しない」と回答した自治体もほとんど見られなかった。

### 3. 考察

#### (1) 総合計画における空間・土地利用の位置づけの現状

土地利用行政アンケートでは、総合計画における「土地利用計画」の相対的な重要度は低いという結果となった。第 I 部第 1 章で指摘されている通り、自治体総合計画の本質は「多年度財政計画」であり「空間無計画」であるという、現状の計画の機能・実効性の観点からは、この結果はある意味当然であり、その機能は分野別の計画において代替されているためであるとも解釈できる。

総合計画に具体的な将来空間像が示されていない、土地利用が重要と位置付けられていないとしても、その自治体が空間・土地利用に関するビジョンを持っていないわけではない。市役所事務機構アンケートより、「空間」に関わる分野（「20. 土地利用・都市計画」「21. 公共施設・インフラ」）の計画は策定割合・本数共に高い。具体的には、市域に都市計画区域が含まれていれば当然に策定することとなる都市計画マスタープランのほか、景観計画や立地適正化計画といった

任意の計画も多くの自治体で策定されており、それらの計画に示された土地利用構想、将来像などのビジョンは関連する計画などで相互に参照されている。

## (2) 一元的・包括的な土地利用行政制度の必要性

現状の制度においては上述のような計画群の役割分担によって、空間のビジョン・プランを提示する一定の機能は果たされている一方、それを実現するための土地利用行政・規制の実効性の観点からは、特に都市・宅地と農地や山林が混在する場合や、非線引き都市計画の自治体のように土地利用規制の緩やかな地域が多い場合などでは課題がある。土地利用行政研究会では「一元的・包括的な土地利用行政」のあり方として、現状は都市計画マスタープラン(都市計画法)によってカバーできない農地(農振法)や山林(森林法)などを含む、自治体区域全体の空間・土地利用の計画・マネジメントを可能とする制度の必要性を提言している。

本報告書の第I部第1章及び第VI部終章では「従来型の多年度財政計画としての総合計画に加えて、空間・距離を検討した総合計画」(以下、前者を「従来型総合計画」、後者を「総合空間計画」とする)の必要性が指摘されているが、「総合空間計画」は自治体区域全体をカバーするものであり、また人口減少時代における空間のビジョン・プランを示すものであるという点で、土地利用行政研究会で提言された「包括的・一元的な土地利用行政制度」と共通の問題意識を持つものである。一方で、「総合空間計画」が示すのはビジョン・プランに留まり、実効性確保の手段である具体的な土地利用規制な

---

1 そもそも、都市計画法をはじめとした空間に関わる現行の各種法制度が人口増加・経済成長を前提としており、人口減少社会に対応していないことも大きな課題である。土地利用行政研究会においても、「一元的・包括的」な土地利用行政制度と併せて、「超高齢・人口減少時代に適した制度への転換」、「計画無くして開発なし」の仕組みの構築などについても提言されている。

どは法令や条例の運用に委ねられる。土地利用行政アンケートにおいて土地利用計画が重要であると回答した自治体は多くはなかったものの、そうした自治体の中には自治体独自の条例を定め、法律で対応が難しい開発案件などへの対応を<sup>2</sup>するところもある。

「総合空間計画」は、「従来型総合計画」との関係性（一つの計画文書にまとめるか、別個の計画文書とするかなど）、分野別計画（特に法定の計画）との関係性、ビジョン・プランとしての総合空間計画と具体的な運用を司る条例などとの関係性について、多様な形態があり得ることから、形態や対象を特定することは難しく、本報告書で検討するにあたって、その多様性を前提として、各事例から「ネクストステージ」への示唆を得ることとしたい。

### (3) 「総合空間計画」と「健康」との関係性

総合計画における「健康」政策は、土地利用行政アンケートにおいて「健康・医療」が「経済・産業振興」や「子育て支援」に次いで重要と位置付けられていること、また市役所事務機構アンケートの分野別計画の策定状況において「健康」に関わる分野（「9. 健康・医療」「10. 児童福祉・子育て」「13. 高齢者福祉・介護」「14. 障がい者福祉」）の策定割合が高いことから、現状の自治体の政策・事務においても一定の重要性をもち続けていると言えるだろう。

今後の超高齢・人口減少社会、縮小都市において「健康」がより重要となることは、第II部で紹介されているスマートウェルネスシティ（SWC）や医学を基礎とするまちづくり（MBT）の考え方に示される通りであり、第VI部終章で指摘されている「送達型自治制度」を維持していく上でも、住民の健康が維持されることは前提条件と

---

<sup>2</sup> 土地利用行政研究会の報告書では、独自条例による土地利用行政の取組みとして愛知県岡崎市、みよし市の事例を調査報告の他、太陽光発電設備設置の適正化に向けた独自条例に関する検討が収録されている。



なる。

SWCやMBTが共通して目指すのは、歩くことを促進することで、自然と健康が維持される都市空間であり、それはすなわちコンパクトな都市構造のなかで公共交通が利用しやすく、過度な自動車依存を脱却することである。健康の維持、増進のために歩ける、歩きたくなるまちを目指すことは、結果として都市機能のコンパクト化を促し、行政サービス提供コストの抑制、ひいては物理的な都市空間の維持管理コストの抑制にもつながることが期待され、「総合空間計画」と「健康」は親和性が高いと考えられる。

#### (4) 調査対象事例からの示唆

本研究会に委員として参加した宇都宮市、見附市をはじめ、現地調査を行った飯塚市、高石市、宇部市、草津市、藤沢市は、人口・面積の規模や所在地域（地方圏・三大都市圏）、土地利用の密度、適用されている都市計画の制度もそれぞれ固有であり、総合計画における「空間」および「健康」の位置づけもそれぞれに異なっている。

第Ⅲ部第3章、第Ⅳ部第1章で紹介されている宇都宮市に代表されるように、長期的なビジョンとしての将来都市像（ネットワーク型コンパクトシティ）を総合計画で示し、都市計画マスタープラン、立地適正化計画と一貫してそのビジョンを具体化し、公共交通政策も連携して実現に向けて取り組んでいる過程は、総合計画が規範として有効に機能している例と言える。

「健康」に関わる政策の方針・ビジョンは、初期からSWC首長研究会に参画している見附市や飯塚市、高石市ではそれぞれ約10年前に策定された基本構想の時点から「SWC」、「健康」を将来都市像や目標の上位レベルの概念として掲げ、SWC独自の計画や都市計画関係の各種計画、施策にその考え方を浸透させている。宇部市はSWC首長研究会への参画は2017年度と比較的最近であるが、

それ以前から「元気都市」という都市目標像を総合計画に掲げて環境政策とともに健康政策に取り組んできた経緯から、加入後短い期間で急速にSWC関連の事業が展開されつつある。このように、総合計画・基本構想に重点的な政策コンセプトとして「健康」を掲げ、「空間」を含むあらゆる政策分野を統一された目標に向けて展開することは、一定の方法論を確立しつつある。

一方、第V部第4章で紹介されている藤沢市では、「最上位計画としての総合計画」を策定しない代わりに「重点化プログラムを示す市政運営の総合指針」によって市政運営がされている。藤沢市が総合計画の策定をしなくなった要因の一つとして分野別の計画の充実が挙げられており、「総合指針」が「総合計画」に当てはまるか否かは「総合計画」の定義自体が曖昧であるのでここでは厳密には議論しないが、総合的な計画行政のあり方として示唆的である。

## (5) 結語

本調査研究においては、「ネクストステージの総合計画」の一つのあり方として、「健康」と「空間」に着目した事例の調査、議論が行われてきた。今後の人口減少社会、人口だけでなく経済などあらゆる要素が「縮小」する都市において「健康」と「空間」が重要であることは、これまで述べてきた通りである。

本報告書に収録された論考や事例に関する情報は、少なくとも従来型総合計画の改訂を検討するにあたってはあまり参考となるものではないかもしれない。しかしながらそれが直接的に「総合計画」を通じた取り組みでなかったとしても、「健康」や「空間」に関わる各種の計画や施策を連携しながら展開する中で、徐々に「縮小都市」に対応した体系としていくことは多くの自治体に共通して求められる事であり、その点において本報告書の内容が都市自治体の担当各位に参考となれば幸いである。

【参考文献】

- ・ 日本都市センター「超高齢・人口減少時代の地域を担う自治体の土地利用行政のあり方」(2017年)
- ・ 日本都市センター「都市自治体におけるガバナンスに関する調査研究—第6次市役所事務機構研究会中間報告書—」(2019年)
- ・ 日本都市センター「自治体と総合計画—現場と課題—」自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究 中間取りまとめ(2002年)



## 第3章

# 総合的な空間計画の枠組み

東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授 **村山 顕人**

## 1. 都市の物的環境に関わる基本計画

都市の物的計画（physical plan）を中心として構成される都市基本計画（urban general plan）とは、それを体系化した米国の T.J. Kent Jr.<sup>1)</sup>によると、「将来の望ましい物理的開発に関する主要な方針を定める自治体の公式な宣言」である。また、「出版された基本計画は、コミュニティの1つの統合された物理的デザインを含み、そして、物理的開発の方針と社会・経済の目標の関係を明らかにしようとしなければならない」とされている。都市基本計画は、英語では、その内容により、General Plan、Comprehensive Plan、Master Plan、Framework Plan、Development Plan、Strategic Plan などとも呼ばれる。これらは、「概略」、「総合」、「長期」、「枠組み」、「戦略」など都市基本計画の性質を示すキーワードだとも言える。日本の自治体の場合、「将来の望ましい物理的開発」つまり将来の物的環境（physical environment）を形成する空間計画（spatial planning）に関する主要な方針を定めるのは都市計画法に基づく都市計画マスタープランであるが、この他にも景観法に基づく景観計画、都市緑地法に基づく緑の基本計画、住生活基本法に基づく住生活基本計画など都市の物的環境に関する分野別の基本計画が存在するので複雑である。一方、地方自治法に基づく総合計画は、都市の物理的な成長が終わりに近づき分野別の基本計画が登場した1990年代以降、空間計画の要素を失っている。

低成長時代・成熟時代を迎えた日本の都市計画には、市街地の拡大・拡散を制御しつつ、場合によっては市街地の一部を低密度化させ、成長時代に整備した様々な都市基盤や公共施設、民間の生活支援施設を維持するために市街地の一部の密度維持あるいは高密度化を図り、都市全体の構造と形態にメリハリをつけることが求められている。また、都市を構成する多様な地区においては、既存市街地

の更新（改造・改善・修復）を通じて魅力的な都市空間を創出し、人々の生活の質の向上に貢献することが求められる。こうした一般的な記述は簡単であるが、実際の都市では、現在そして未来の状況は複雑であり、都市空間に対する要求は多様であり、都市空間に関わる計画策定を通じて、丁寧に将来の物的環境の形成について検討することが求められる。計画の策定は、都市の現在そして未来の状況を見据えながら、多様な主体の都市空間に対する要求を踏まえ、都市空間形成の目標・方針・施策を統括的に定める取り組みである。また、そこには、目指すべき都市空間の将来像を共有することと、様々な施策そして多様な主体の取り組みを空間的・時間的に調整することが求められる。<sup>2)</sup>

## 2. マルチ・スケールの空間計画制度の枠組み

2014年に、日本の今後の空間計画制度の枠組みの私案<sup>3)</sup>を提示したことがある。ここでは、「国土・広域圏・流域圏」、「都市圏」、「自治体」、「都心部・拠点・回廊」、「地区」、「街区群」の空間スケール毎に、「空間範囲の特徴」、「主な計画・マネジメント主体」、「期待される役割」を整理した上で、「主な計画ツール」と「制度改正の方向性」を示している。この枠組みの中心は、機動的な計画策定や施策実施が可能な自治体（市町村）の「統合的空間計画（Integrated Spatial Plan）」とその実現手段である。「統合的空間計画」とは、現在、自治体の各担当課で策定されている都市計画マスタープラン、景観計画、緑の基本計画、住生活基本計画といった物的環境の形成に関わる基本計画群を1つの空間計画に統合したもので、市民や企業に対して具体的で分かりやすい空間戦略を示し、成り行きではない積極的な空間の再整備や保全を推進することを目指すものである。また、きめ細かい対応を行うため、基礎自治体のサブ・エリアで様々

な都市機能を集積させる「都心部・拠点・回廊」及びより一般的な「地区」において空間計画を策定し、自治体で定める実現手段を位置付けると同時に、建物やオープンスペースの計画・デザイン・整備・評価・管理等を複数の街区の集まりである「街区群」で積極的かつ多様に展開する事業手法の導入を想定している。

その後、「統合的空間計画」については、制度化はされていないものの、埼玉県草加市や東京都町田市においていくつかの基本計画を統合する動きがある。逆に、神奈川県藤沢市では、各基本計画を安定した基礎としながら、それらの実現のメリハリづけとそれらを包括する方針の策定を総合計画から展開した「市政運営の総合指針」で対応している。

### 3. 自治体の空間計画の策定アプローチ

近年、多くの自治体の都市計画マスタープランや立地適正化計画には、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という都市像が掲げられている。これは、多くの都市において、このまま満遍なく人口が減少すると、これまで提供されてきた公共交通サービスや商業施設が成立しなくなり生活が不便になり、都市のあらゆるところで空き家や空き地が発生し、活気がなくなることが懸念されるので、都市機能を拠点（都市の中心となる場所）に集積し、公共交通軸沿線に居住を誘導しようとするものである。都市機能や居住を誘導した区域で、何とかこれまで通りの密度を維持し、これまで通りの暮らしができるようにするのであるが、結果として、それ以外の区域では人口減少が進行し、家や土地が余る。こうした低密度化する区域の前向きな将来像やその実現手段がないまま、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が推進されているが、各自治体ではその特性に応じたゾーニング・区域設定の考え方を導入し、多様



な都市空間像に対応した計画策定の試みがなされている。以下では日本の3自治体における都市計画マスタープラン・立地適正化計画策定の事例と、日本とは対照的なアプローチで策定した計画として米国デトロイトの計画の事例を紹介する。

### (1) 静岡県静岡市

人口約69万人程度の静岡市は、名古屋市の2011年策定の都市計画マスタープランをお手本に「集約連携型都市構造（「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」と同義）」の実現を掲げる都市計画マスタープラン<sup>4)</sup>を策定し、連続して立地適正化計画<sup>5)</sup>を策定した。公共交通の利便性や市街地の面的整備の状況、都市機能の現状等に基づき「居住の誘導に優位なエリア」を特定する一方、各種災害による被害が想定される区域、環境保全すべき区域等に基づき「居住地としての適性を考慮すべきエリア」を特定し、人口密度の現状趨勢を見ながら居住誘導エリアを設定している。都市計画マスタープランにおいて、市街化区域内を人口の増加・維持を目指す「利便性の高い市街地促進ゾーン」と人口の減少を許容する「ゆとりある市街地維持ゾーン」に分け、市街化調整区域は「山林・集落ゾーン」としている。また、都市機能を集積すべき都市拠点・地域拠点・生活拠点を設定している。立地適正化計画では、以上のゾーンや拠点が居住誘導区域や都市機能誘導区域の設定を通じて、即地的に決定された。

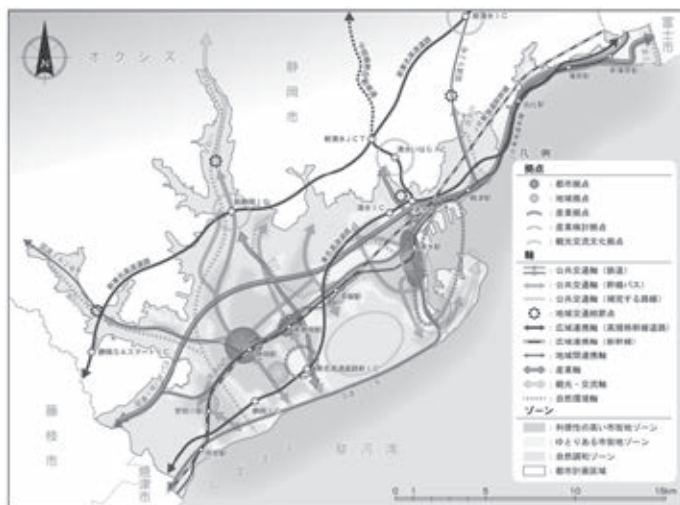


図 1-3-1 静岡市都市計画マスタープラン 集約連携型都市構造図<sup>4)</sup>



図 1-3-2 静岡市立地適正化計画 区域設定図<sup>5)</sup>

## (2) 愛知県豊田市

人口約43万人の豊田市も、静岡市と同様、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方を採用して都市計画マスタープラン<sup>6)</sup>そして立地適正化計画<sup>7)</sup>を策定したが、標準的な立地適正化計画に比べると、市の実情に合わせた工夫が見られる。まず、居住誘導区域については、更なる居住集積を図る「重点居住促進区域」と現在の居住人口の維持を図る「居住促進区域」の2種類を空間的に設定している。また、当面の人口増加の受け皿になる「新市街地区域」を設定している。これは、長期的には人口減少を想定しながらも当面は人口増加が見込まれるため、市街化区域に囲まれた鉄道駅も近い市街化調整区域に新市街地を整備し、都市構造を再編しようとするものである。一方、都市機能誘導区域については、居住集積に併せ生活に必要な都市機能等の集積を図る「拠点形成区域」を設定している。

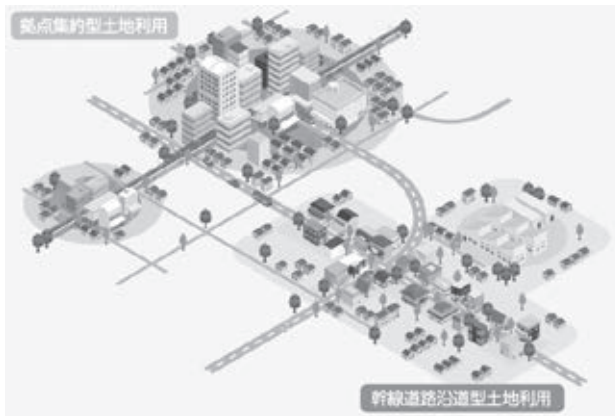


図 1-3-3 豊田市都市計画マスタープラン  
ハイブリッド型土地利用のイメージ<sup>6)</sup>

豊田市の事例で注目すべきなのは、都市計画マスタープランにおいて、鉄道駅周辺の市街地で「拠点集約型土地利用」を目指すのに加え、高齢化が進む鉄道駅のない郊外の市街地で「幹線道路沿道型土地利用」を目指す「ハイブリッド型土地利用」を掲げ、立地適正化計画では鉄道駅のない郊外の市街地にも「重点居住促進区域」（居住誘導区域）と「拠点形成区域」（都市機能誘導区域）が設定されている点である。鉄道駅がなくても新しいモビリティの導入等も行っており、郊外住宅地を適切に維持していこうという発想に基づく。

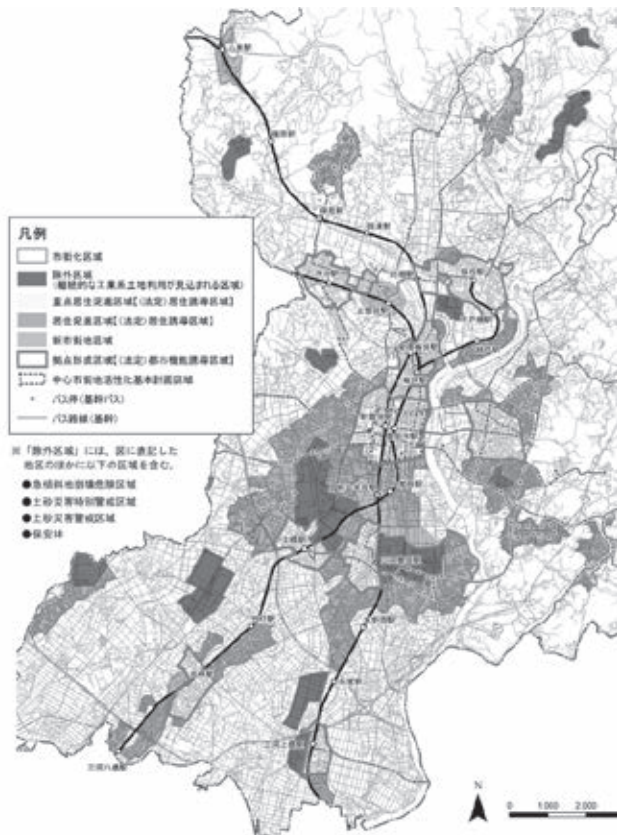


図 1-3-4 豊田市立地適正化計画 区域設定図<sup>7)</sup>

### (3) 三重県鈴鹿市

人口約20万人程度の鈴鹿市の都市計画マスタープラン<sup>8)</sup>は、都市の成り立ちから「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の都市像は採用せず、地区別会議、市民アンケート、オープンハウス等を通じて収集した市民の意見も参考に、課題を特定し、課題に対応する空間計画を丁寧に検討したものがある。整理した課題に対応する都市づくりのテーマとして、産業を支える土地利用やインフラ等の整備推進に関わる「活力ある都市づくり」、災害からまちや地域を守る防災・減災都市づくりの展開に関わる「防災・減災の都市づくり」、市民生活を持続するための生活拠点の形成に関わる「コンパクトで住みよい都市づくり」、市内モビリティの充実に関わる「モビリティの高い都市づくり」、水と緑のネットワークづくりや地域資源を活かした景観づくりの促進に関わる「水と緑、景観の都市づくり」について、図面上で空間的な整理が行われ（方針図が作成され）、文章で方針と取り組みが記述されている。「地域力を活かした都市づくり」と「ライフサイクルコストを縮減する都市づくり」は、方針図はないが、都市づくりのテーマを支える視点として取り組みが記述されている。そして、土地利用方針図は、5つのテーマの方針図を重ね合わせ、調整の上、統合されたものである。

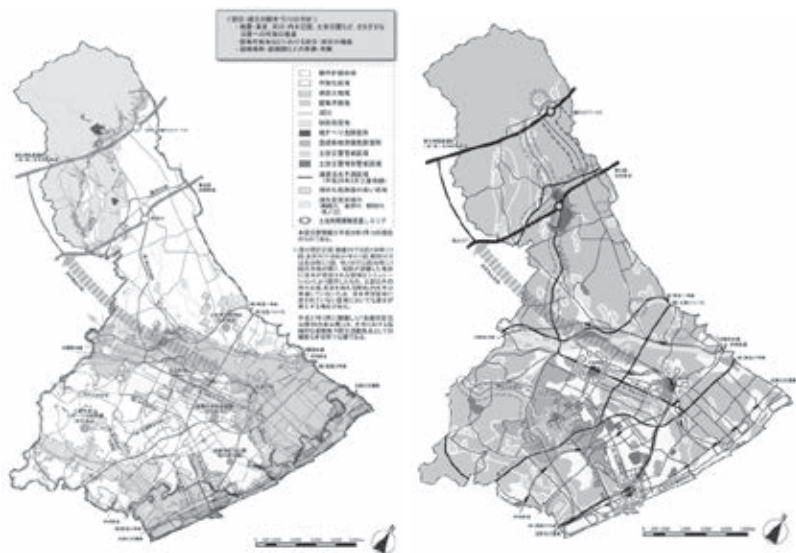


図 1-3-5 (左) 鈴鹿市都市計画マスタープラン  
防災・減災の都市づくり方針図<sup>8)</sup>

図 1-3-6 (右) 鈴鹿市都市計画マスタープラン 土地利用方針図<sup>8)</sup>

#### (4) デトロイト市

ピーク時には 180 万人以上の人口を有し、その後、人口減少と自治体財政破綻を経験した米国デトロイト市の民間主体によって作成された非公式のデトロイト戦略的枠組み計画（2012 Detroit Strategic Framework Plan）<sup>9)</sup>には、経済成長、土地利用、都市システム、近隣地区、土地建物資産の 5 つの要素毎に、変革のアイデアとそれを実現させる戦略・行動が示されている。土地利用要素では、現状分析に基づく敷地毎の開発タイプと複数の敷地で構成される街区群の土地利用類型から、多数の街区群で構成される市全体の将来の枠組みゾーン・マップ（土地利用シナリオ）が作成されている。日本の「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のような都市像ありきのトップダウン・アプローチではなく、敷地・街区群スケール

の現状趨勢から市全体の土地利用シナリオを導き出すボトムアップ・アプローチの空間計画策定だと言える。また、都市システム要素では、水、エネルギー、廃棄物、道路・公共交通に関連する施設が、場所によって「改良・維持」、「交換・維持」、「縮小・維持」、「維持のみ」、「取り替え・転用・廃止」される戦略的な更新計画が示されている。また、ブルー・インフラストラクチュア及びグリーン・インフラストラクチュアをこれからの都市システムの要素として加えている。人口減少下で土地利用を適正な規模と構成に転換し、それに見合う施設を再編整備しようとする計画である。

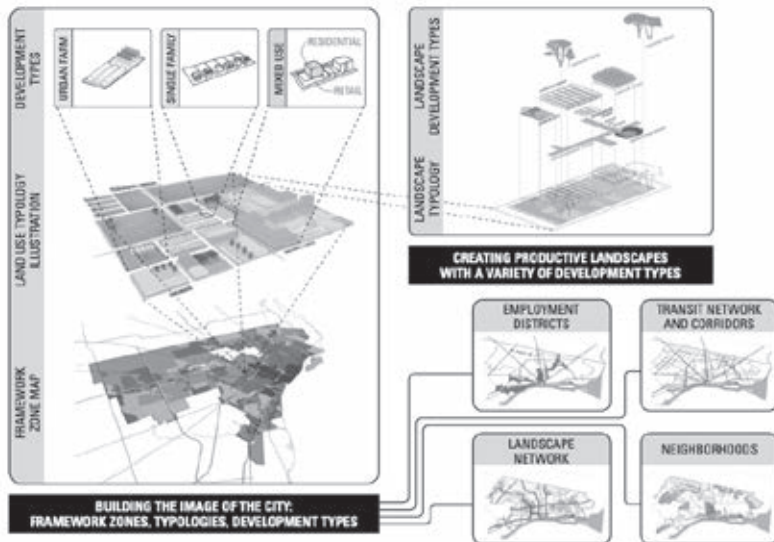


図 1-3-7 デトロイト戦略的枠組み計画 土地利用要素の構成<sup>9)</sup>

## 4. 「エコディストリクト」に見る街区群・地区の空間計画のこれから

日本の地区スケールのまちづくりは、住環境整備、景観、防災・減災、災害からの復興、商店街活性化、超高齢社会への適応、交通静穏化、水と緑等の分野別にアプローチし、当該地区の課題の解決に貢献してきた。しかし、地球規模の気候変動や社会のレジリエンスといったより大きな課題には、必ずしもうまく対応できていない。今こそ、既成市街地において、世界共通の課題に応答する高い目標を目指す地区あるいは地区より小さな街区群スケールの都市再生（再開発、改善、保全を含む）を持続的に進め、より良い社会と空間をつくる努力をすべきだと考える。それを推進する枠組みに米国ポートランドから始まった「エコディストリクト（EcoDistricts）」がある。<sup>10)</sup>

### (1) エコディストリクトの基本的な考え方と米国での適用例

エコディストリクトは、2009年に米国オレゴン州ポートランド市の市役所からスピンオフしてつくられた非営利組織ポートランド・サステナビリティ機構が、既成市街地における地区スケールのハード及びソフトのプロジェクトを通じて環境負荷の小さい都市をつくる取り組みを市内5つのパイロット地区で展開し、その体制やプロセスの枠組みを一般化したことに始まる。エコディストリクトの枠組みの特徴は、地球・流域圏・都市圏・自治体・地区・建物のマルチスケールに関係する環境の課題に地区スケールの都市再生を通じて応答していくアプローチである。地区は、素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささと同時に、意味のある影響をもたらす十分な大きさを持ち、持続可能性を加速させるのに適正な規模だと言われている。2016年には、「気候」、「社会的公正」、「レジリエンス」



の3つの原則、「場所」、「繁栄」、「健康」、「つながり」、「居住基盤」、「資源保全」の6つの優先事項、「組織化」、「ロードマップ」、「達成評価」の3つの実現段階で構成され、地区スケールの都市再生の進め方を共通言語化した「エコディストリクト・プロトコル」が公開された。これは、住民、地権者、就業者、事業者、企業、NPO、行政を含む多様な主体の協働で既成市街地をエコディストリクトに転換するための枠組みであり、取り組みの規範と認証の仕組みが含まれている。

エコディストリクトのプランとして分かりやすい事例に「ミルベール・ピボット・プラン」がある。ミルベールは、米国ペンシルベニア州ピッツバーグのアレゲニー川を挟んだ対岸に位置し、約4,000人が居住する低所得・中所得者の自治区である。歴史的には、鉄鋼業の街として繁栄し、1万人以上が居住していたが、他の工業都市と同様、1970年代以降は経済的に衰退し、大気や水の汚染、洪水、健康的な食料へのアクセスの問題を抱えていた。特に、2004年と2007年にハリケーンや豪雨による大洪水を経験してから、持続可能な地区開発を通じて経済を活性化させるアプローチが取られ、そこでエコディストリクトの枠組みが適用された。最新の「ミルベール・ピボット・プラン2.0」<sup>11)</sup>は、人間の生存に不可欠な食料、水、エネルギーに加え、大気汚染、モビリティ、社会的公正に関するビジョンが描かれている。エネルギーについては太陽光発電の共同利用、食糧については都市農業とレストラン、水については小川沿いの開発やコンプリート・ストリートの整備、モビリティについてはカヤック拠点とコンプリート・ストリートの整備、大気については建物への空気清浄装置の設置ときれいな空気の公園の整備、社会的公正については緑地のネットワークやアフォーダブル住宅の整備が位置付けられている。地球規模の気候変動や社会のレジリエンスといった大きな課題に既成市街地に投入する各種プロジェクトを通じて対応しく姿勢が読み取れる。

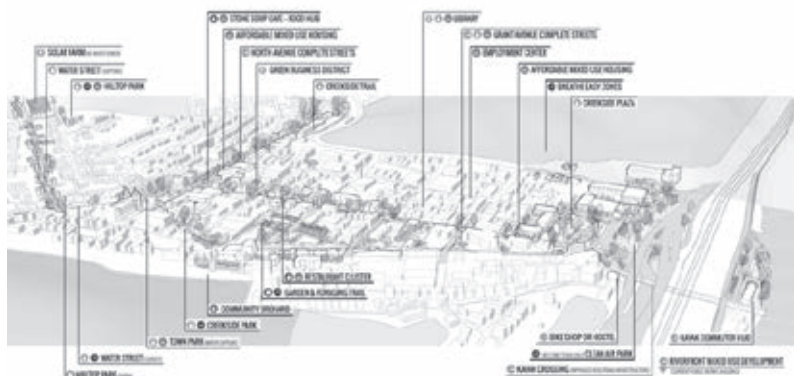


図 1-3-8 ミルベール・ピボット・プラン 2.0<sup>11)</sup>

## (2) 名古屋市錦二丁目地区における適用の実践

名古屋市都心部に位置する錦二丁目地区（約 16ha）では、エコディストリクトの枠組みを適用したまちづくりが展開されている。同地区では、「これからの錦二丁目長者町まちづくり構想 2011-2030」（2011 年）に基づき、錦二丁目まちづくり協議会を中心とする草の根的まちづくり活動が行われている。2014 年度からは、既に始まっていた「自然エネルギー利活用プロジェクト」、「都市の木質化プロジェクト」、「公共空間デザインプロジェクト」、「長者町家プロジェクト」を「低炭素」というキーワードで束ね、2030 年までに地区全体の二酸化炭素排出量を 2010 年比で 3 割削減することを目標とする「錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクト」が推進されている。プロジェクトは、「発展的循環プロセス」によって推進されている。これは、「関係者の巻き込み」（取り組みを実現するために必要な人材や組織と連携を図り、チームを編成する段階）、「プロジェクトの組織化」（具体的な取り組み内容を構成するとともに、実行のための役割分担を設定する段階）、「プロジェクトの実行」（個別取り組みを実行するために必要な検討・調整を進め、取り組みを

実行する段階)、「学習とフィードバック」(取り組みを通じた知見やその課題・効果の検証を関係者が学習し、前の三段階にそれぞれフィードバックする段階)という4段階のプロセスである。これまで、錦二丁目まちづくり協議会の正会員(地権者・事業者)や協働会員(大学やコンサルタント会社の専門家)、事務局(NPOの専門家)とそのネットワークを中心に、低炭素地区会議の設置、プロジェクトのロードマップの作成、木製歩道拡幅社会実験、公共空間への木製ベンチ・デッキの設置、壁面緑化、建物のエコリノベーション、パンフレットの作成、学習会の実施、プロジェクトの評価などを行い、一定の成果を上げている。<sup>12)</sup>

## 5. 自治体の空間計画と街区群・地区の空間計画

従来、都市の空間計画は、「構想－計画－実現手段(規制・誘導・事業)」の枠組みで捉えられていた。そもそも、「計画」は、どのような背景や目的の下でどのような物的環境を目指すのかを示す「構想」がなければ、作成することができない。また、「計画」を実現させるためには、土地・建物・交通等に関わる「規制」・「誘導」を適用し、民間・公共の「事業」を実施しなければならない。つまり、「計画」は、理念的には、「構想」を実現させるための具体的な「規制」・「誘導」・「事業」を都市のどこでどのように適用あるいは実施するのかを定めるものである。ここで、「規制」には、土地利用・建築規制、交通規制、公共空間の使い方ルールなどがある。また、「誘導」には、デザイン・ガイドラインやそれにもとづく協議、ボーナス・システム、補助金制度などがある。そして、「事業」には、都市施設・市街地開発の事業、民間企業や個別地権者の事業、NPOや社会的企業の事業がある。

近年、こうした「構想－計画－実現手段(規制・誘導・事業)」

という伝統的アプローチが都市の空間をめぐる様々なアクションのスピードに合わなくなっている。森林や農地を市街地に転換していくような成長時代には、時間をかけて確実に空間を形成していくこの伝統的アプローチは有効であった。しかし、脱成長時代・成熟時代では、既成市街地の再生に様々な主体が関わり、必要に応じて従来の規制・誘導・事業を変更していくことが要請され、また、IoT や AI を伴う新しい価値やサービスが次々と創出されるソサエティ 5.0 の時代は、空間をうまく活用することが期待されている。こうした中、様々な実験から規制・方針・プログラムを変えていく戦術的アプローチ (Tactical Approach) が世界中で登場している。「都市の実験室 (Urban Laboratories)」、「低炭素地区 (Low-Carbon Districts)」、「プラットフォーム (Platforms)」、「実験室としての生活空間 (Living Laboratories)」、「イノベーション・ゾーン (Innovation Zones)」、「実証基盤 (Testbeds)」など様々な名称があるが、いずれも、街区群・地区のスケールにおいて実験的な取り組みを行い、そこで成功したことを都市全体に展開していくようなアプローチである。エコディストリクトもその一例である。

となると、従来の枠組みが強固に残っている自治体の空間計画と柔軟に新しいことを試みる街区群・地区の空間計画をうまくつなぐ必要がある。「公式な計画 - 非公式 / 代替的な計画」と「確実性を志向 - 不確実性を受容」という 2 軸で、両者の関係を整理した図<sup>13)</sup>がある。自治体の空間計画は、都市全体を対象として中長期的な視点で制度に基づく計画・規制・誘導・事業を行うもので、これまでは、確実性を志向して、分かりやすく受け入れやすい将来に向けて一般解を導こうとしてきた。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の都市像もこの延長にあると言える。一方、近年では、プレイスメイキングやエリアマネジメントと称される取り組みが脚光を浴びている。これらは、街区群・地区を対象として短期的な視点で多

様々な主体が多様な手段で取り組むものである。ネクストステージの自治体の空間計画は、こうした取り組みが都市の中で島状に展開されていることを前提に、それらを応援し、必要に応じて相互調整しながら、都市全体のかたちを整えていくものへと大転換することが求められているのではないか。一方で、街区群・地区の取り組みでは対応できない骨格的な交通や緑地のシステムは、引き続き、自治体が主導的に形成していかなければならない。



図 1-3-9 都市計画・まちづくりを捉える枠組み<sup>13)</sup>

【参考文献】

- 1) T.J. Kent Jr.: *The Urban General Plan*, American Planning Association, 1990
- 2) 中島直人, 村山顕人, 高見淳史, 樋野公宏, 寺田徹, 廣井悠, 瀬田史彦 (分担執筆): *都市計画学: 変化に対応するプランニング*, 学芸出版社, 2018
- 3) 村山顕人: 自治体の「統合的空間計画」を中心とするマルチ・スケールの空間計画制度の枠組み (私案), 日本都市計画学会 2014 年度 (第 49 回) 学術研究論文発表会ワークショップ「都市計画の現代的トピックスから都市計画制度改正の方向性を探る」(2014.11.15) 資料 <[http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7Emurayama/docs/ps\\_cpj2014.pdf](http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7Emurayama/docs/ps_cpj2014.pdf)>
- 4) 静岡市: *静岡市都市計画マスタープラン*, 2016
- 5) 静岡市: *静岡市立地適正化計画*, 2019
- 6) 豊田市: *豊田市都市計画マスタープラン*, 2018
- 7) 豊田市: *豊田市立地適正化計画*, 2019
- 8) 鈴鹿市: *鈴鹿市都市マスタープラン*, 2016
- 9) *Detroit Works: Detroit Future City: Detroit Strategic Framework Plan*, 2012
- 10) 村山顕人: エコディストリクト: 既成市街地を持続再生させる新たな挑戦, *BIOCITY (ビオシティ)*, No.73, pp.35-43, 2018
- 11) *evolveEA: Millvale Pivot Plan 2.0*, 2016
- 12) 村山顕人・森田紘圭: 低炭素街区群デザイン研究の既成市街地への社会実装プロセス: 錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクト, *地球環境*, vol.22, no.2, pp.167-174, 2017
- 13) Akito Murayama (分担執筆): *Reconsidering Urban Planning Through Community-based Initiatives*, Bernhard Müller and Hiroyuki Shimizu eds.: *Towards the Implementation of the New Urban Agenda: Contributions from Japan and Germany to Make Cities More Environmentally Sustainable*, Springer, pp. 223-233, 2018

第Ⅱ部

健康を主題としたまちづくりの  
理論と実践





## 第1章

# 「スマートウェルネスシティ」政策の 展開と実践

新潟県見附市企画調整課 総合戦略室長 伴内 正美

## 1. 見附市の概況

新潟県の中央(重心点)に位置する県内で最も面積が小さい市(77.91km<sup>2</sup>)である。南北に長い新潟県において県内各地へのアクセス性が良く、高速道路のインターチェンジ(中之島見附IC)や国道8号、上越新幹線といった高速交通体系にも容易に接続できる交通便利性の高い環境にある。



図 2-1-1 見附市の位置図

標高は海拔10mから最高300mと比較的ならかな平野部が広がっており、信濃川水系の刈谷田川が市を南北に分けて流れ、豊かな水と清涼な空気により恵まれた自然に囲まれている。肥沃な土地を生かした農業と、繊維産業が基幹産業として古くから盛んであった。

近年では、交通利便性が高い立地条件を生かし、安定した経済基盤の構築とバランスのとれた産業構造を目指して企業誘致を進めた結果、県営産業団地「見附テクノ・ガーデンシティ」にはプラスチック製品、金属製品、一般機械器具製造業など全国的なシェアを持つ多くの優良企業により、100%の進出率を誇り、約3,000人の雇用を生んでいる。

平成の大合併には参加せず、市民と協働で「自律」のまちづくりを歩むことを選択し、人口40,341人、高齢化率31.8%（平成31年4月1日現在）、平成7年をピークに人口減少傾向が続いている。

## 2. 見附市が取り組むまちづくり

### ● 「スマートウェルネスみつけ」の推進

人々が健康で、かつ、生きがいを持ち安心安全で豊かな生活を送れる状態を「健幸(けんこう)＝ウェルネス」と呼び、この理念のもとに「歩く」ことを基本として住んでいるだけで健やかで幸せに暮らせるまち「スマートウェルネスシティ(以下、SWC)」を推進することにより、超少子高齢・人口減少社会に対応して都市部も周辺地域も共に持続できるまちづくりを進めている。従来からの健康施策をベースとし、広範囲な施策を複合的に組み合わせた総合施策により、歩くことを基本とした「スマートウェルネスみつけ」の実現を目指し、全庁をあげて取り組んでいる。



図 2-1-2 健幸都市スマートウェルネスみつけのゴールイメージ

### 3. 見附市のまちづくりの体系

#### (1) 見附市のまちづくりに関連する主な計画・条例

最上位計画である第5次見附市総合計画に「スマートウェルネスみつけ」を都市の将来像として掲げ、すべての施策がそこに繋がるものとしている。

本市のまちづくりに関連する主な計画・条例は表 2-1-1 に記す通りであるが、図 2-1-3 のように下部から上部への計画の積み上げにより推進してきた。

本市では一貫して健幸をキーワードにまちづくりを進めており、なかでも平成 21 年度の「スマートウェルネスシティ構想」、および、平成 26 年度の「地域活性化モデルケース」は SWC を推進するための大きな転機となった。本市が施策を推進する土台となる主な計画や条例等を次に示す。

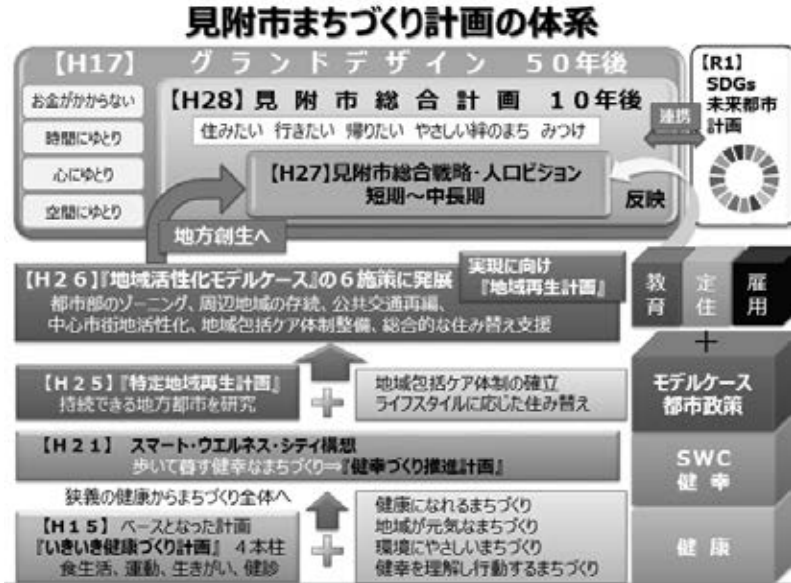


図 2-1-3 見附市まちづくり計画の体系

表 2-1-1 見附市のまちづくりに関連する主な計画・条例 (1/3)

年度	計画名	概要
H15	見附市いきいき健康づくり計画 (※1)	食生活、生きがい、運動、健(検)診の4本柱
H17	見附市グランドデザイン (※2)	50年後のまちの将来像
H21	スマートウェルネスシティ構想	Smart Wellness City 首長研究会 (※3) の設立 健幸の概念の発現
H22	見附市都市計画マスタープラン	スマートウェルネスシティ構想前に策定した「見附市第4次総合計画(基本構想)」に則したもの
H23	地域活性化総合特区	健幸長寿社会を創造するスマートウェルネスシティ総合特区を7市2団体の代表として国に申請し認定

表 2-1-1 続き (2/3)

H23	見附市健幸基本条例 (※ 4)	市民一人ひとりの健幸の実現を目指す市の決意表明
H23	見附市歩こう条例 (※ 5)	歩くことを基本としたまちづくりの基本理念で全国でも先進的な条例
H24	見附市道の構造の技術的基準を定める条例	街区内道路は歩行者・自転車優先の道路構造へ
H25	特定地域再生計画	見附市と三条市の広域連携で健幸都市実現を支える都市集約のあり方研究会を組織し、4省庁の課長級が参加。まちづくり政策を省庁横断的・横串で検討 その後、全国的な展開として立地適正化計画の策定へ進展
H25	歩いて暮らせる都市実現のために都市のスプロール化を抑制する計画	超高齢・人口減少社会の先進的なモデル都市構築を目指す
H25	見附市健幸づくり推進計画	健幸施策の総合的な計画であり、いきいき健康づくり計画を包含健康増進法に基づく「市町村健康増進計画」および食育基本法に基づく「市町村食育推進計画」としての位置づけ
H26	地域活性化モデルケース (※ 6)	少子高齢社会に対応して都市が持続できるための政策パッケージモデルの実現に取り組み、地方創生の流れへ
H26	地域再生計画	「都市部と村部が持続できる健幸都市の地域再生計画」をタイトルとして、改正地域再生法に基づく第1号の認定
H27	見附市総合戦略 (※ 7)	見附市人口ビジョンで掲げた将来人口達成のため、地域活性化モデルケースの重点施策や地域再生計画等をベースに雇用・定住・教育関連の施策を盛り込む

表 2-1-1 続き (3/3)

H28	見附市第5次総合計画(基本構想、前期基本計画)(※8)	都市の将来像に「スマートウェルネスみつけ」を掲げる
H28	見附市地域公共交通網形成計画	市民の自由な移動を確保する公共交通網の整備
H28	見附市立地適正化計画(※9)	都市機能誘導区域の設定
H30	見附市立地適正化計画(計画変更)(※10)	居住誘導区域及び地域コミュニティゾーンの設定

## (2) 特徴のある計画等の概要

(1) で取り上げた主な計画・条例について主要となるものをいくつか取り上げ、その概要を下記に記す。

本市は、平成14年から健康運動教室を開始するなど以前から健康を施策の中心に据えてまちづくりを進めてきており、平成15年度に策定した「見附市いきいき健康づくり計画」(※1)では、従来からの狭義の健康施策(食生活、運動、生きがい、健診)の4本柱を掲げ、日本一健康なまちを目指して取り組んできた。この施策を進めるなかで市民にとっての幸せは、身体面の健康を維持した上で、社会参加により生きがいを感じ、安心して豊かな生活を送れる状態であることを導きだした。



図 2-1-4 健康運動教室の様子

平成 17 年度に 50 年後の本市のあるべき姿を検討した「見附市グランドデザイン」(※ 2)を策定した。全国的に 50 年後の将来像を描くことはめずらしく、平成の大合併に参加しなかった本市を「世界が目する美しく自律するまちへ」という提案であった。グランドデザイン策定の際は、人口減少時代の縮合政策(シュリンキング・ポリシー)として見附市のあり方が分析され、20 世紀は人口増加に伴う経済成長によってモノとお金に豊かさを求める価値観を良しとしてきたが、21 世紀においては、経済全体は縮小しても国民の生活水準はあまり変わらず、価値観を転換していく必要があった。そこで、目指すまちの姿として 4 つのキーワードが示された。

- ① お金のかからないまち
- ② 時間にゆとりのあるまち
- ③ 空間にゆとりのあるまち
- ④ ところにゆとりのあるまち

また、政策の基本となる 4 つの主題を掲げ、本市をとりまくこれからの課題に取り組むことにした。

- ① コンパクトシティ
- ② 自然再生
- ③ 災害ハザードマップ
- ④ エコ・モビリティ

なお、当時、課題としていたものは以下のとおりである。

- ① 地方分権
- ② 公共投資の変化
- ③ 厳しさを増す財政状況
- ④ 人口減少の時代
- ⑤ 自然環境の消滅
- ⑥ 自然災害の頻発

50 年先を見据えたまちづくりの戦略が当時、既に策定されてお



り、目指すべきランドデザインが現在のまちづくりに導いている。

平成21年には狭義の健康施策から都市全体の施策に範囲を広げ、まちづくりという大きな枠組みの中で複合的に施策を進めることが必要であることから「健幸(けんこう)＝ウェルネス」をまちづくりの中核に位置づけ、住民が健康で元気に幸せに暮せる新しい都市モデルの構築を目指し「**Smart Wellness City 首長研究会(会長：見附市長)**」(※3)を立ち上げた。志を同じくする首長と当時9自治体で設立したが、令和2年2月現在で43都道府県、104自治体が会員となり、健幸都市の実現を目指し全国的な研究会として施策の検討と実践の取り組みがますます活発化している。

平成24年3月には全国初となる2つの条例を制定した。「**見附市健幸基本条例**」(※4)は、市民、地域コミュニティ、事業者及び市の責務を定義し、自助、共助、公助の考え方を基本とし、歩くことは元来楽しく、歩くことで出会いや交流が生まれることを認識し、協働でまちづくりを進めることなど健幸なまちづくりについての基本理念を示している。また、「**見附市歩こう条例**」(※5)は市民が健康で、かつ、生きがいを持ち、安心安全で豊かな生活を営むことができるように歩いて暮らすことを基本理念としている。これらの条例制定により、健幸なまちづくりを推進し、市民一人ひとりの健幸の実現を目指すという、市の決意を表明するとともに住民理解の浸透と健幸をまちづくりの中核に据えていく施策の継続性を担保した。

毎年度当初に開催する行政区の代表が集まる囑託員会議では、まちづくりの進捗状況を市長自らが説明し、市民と市が目指すイメージの共有を図り、また、市内11地区に設立した地域コミュニティ組織においては、官民協働でまちづくりに取り組む体制を構築しており、市民と共にまちづくりを推進できる体制が整っている。

平成25年度にスマートウェルネスみつけを推進するために「**見附市健幸づくり推進計画：計画期間 平成26年～令和5年**」を策定し、

次の主要な施策の進捗を分野ごとに細分化し進捗管理している。

- ① いきいき健康づくり
- ② 健康になれるまちづくり
- ③ 地域が元気なまちづくり
- ④ 環境に優しいまちづくり
- ⑤ 健幸を理解し行動するまちづくり

平成26年度に「超高齢化・人口減少社会を克服するスマートウエルネス都市」として国の「地域活性化モデルケース：計画期間平成26年～平成30年」(※6)に選定された。このモデルケースの内容がさらにスマートウエルネスみつけを推進する上での原動力となり、市内に5つのワーキンググループを構成し、72のKPI達成のためロードマップを作成して進捗の見える化を図りながら取り組んだ。またモデルケースのKPIは見附市総合戦略の4本柱の一つである「地域活性化モデルケースの伸展」として位置づけられていることから今後も継続して推進していく。

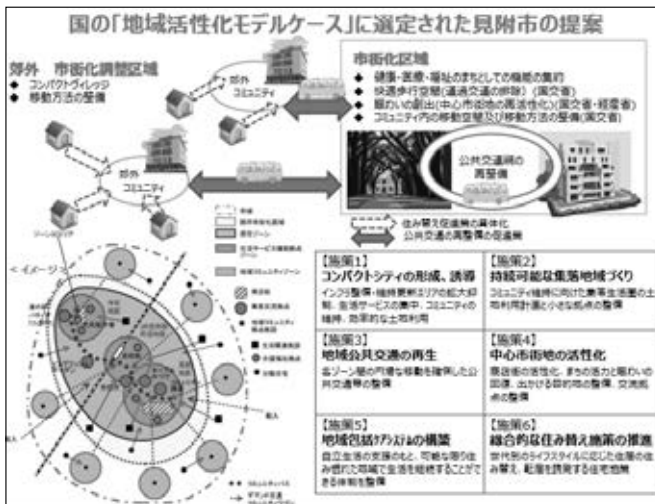


図 2-1-5 地域活性化モデルケースに選定された見附市の提案

平成27年度に地方創生、人口ビジョン達成に向けたまち・ひと・しごとに関連する戦略を進めるために「見附市総合戦略：計画期間平成27年～令和2年」(※7)を策定し、計画の方向性としてスマートウェルネスみつけの推進に向けた4つの柱を設定した。施策の推進に必要な指標はまちづくり総合会議により追加・修正することとしており、令和元年11月末現在において171の業績指標KPIによる進捗管理をしている。

- ① 地域活性化モデルケースの伸展
- ② 人が育ち人が交流するまちづくり
- ③ 産業が元気で活力あるまちづくり
- ④ 選ばれるまちづくり

平成28年度に策定した市政運営の方向性を示す最上位計画である「見附市第5次総合計画：計画期間平成28年～令和7年」(※8)の基本理念を「住みたい行きたい帰りたいやさしい絆のまちみつけ」とし、都市の将来像として「スマートウェルネスみつけ～住ん



図 2-1-6 「第5次総合計画」の基本目標と重点プロジェクト

でいるだけで健康で幸せになれるまち～」を掲げている。4つの基本目標を掲げ、39の成果指標で進捗管理をしている。

平成31年3月に策定した「見附市立地適正化計画」(※9、10)においては、次のようにまちづくりの方向性を示している。

「今後ますます進む高齢化や人口減少社会においても、都市部と村部がともに存続し持続可能なまちにしていくためには、医療費や介護費などの社会保障費の抑制やまちの活力を維持・回復するべく市民交流の促進、地域コミュニティの活性化などが必要であると考えている。こうしたことから、まちのコンパクト化を進め一定の人口密度を保ちつつ、歩くことで健康増進を図るとともに、まちなかに歩行者を増やし、人と人が触れ合える「歩いて暮らせるまちづくり」を推進し、「都市部と村部が持続できる健幸なまち」を形成していく。」

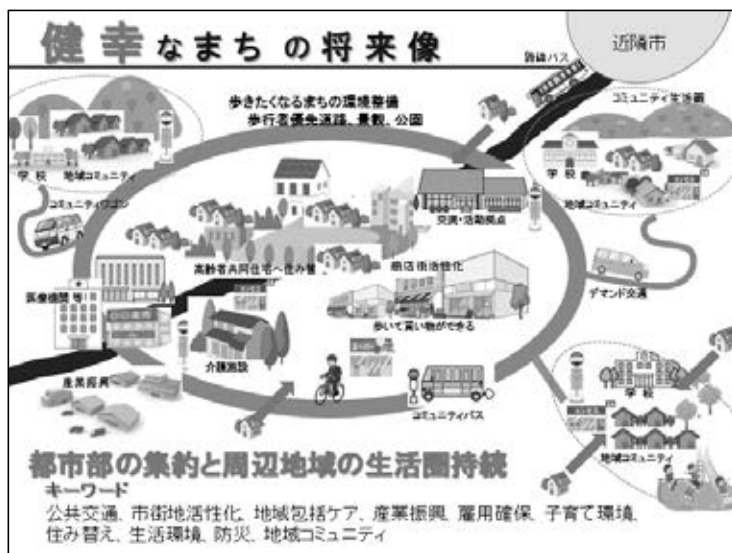


図 2-1-7 健幸なまちの将来像

以上のように見附市では、従来からの健康施策にまちづくり全体の要素をプラスすることで、まち全体がスマートウェルネスのビジョンに向かう施策を推進しており、策定する計画に「スマートウェルネス(健幸)」が明言してある。様々な施策を進めるにあたり、ぶれない方向性が確立されている。



図 2-1-8 スマートウェルネスみつけの推進

#### 4. スマートウェルネスみつけの具体的な取り組みと展開

「Smart Wellness City 首長研究会」で、自家用車への依存度と糖尿病の患者数が連動することや歩く効果は足し算が可能であるということがわかり、自家用車に依存せず普段の生活で自然と必要な運動量が満たされる歩くことを基本としたまちづくりを推進している。

国も自治体も「健康」は施策の中心ではなかった平成14年に、エビデンスに基づく健康運動教室を市の事業として開始した。それ以降、様々な社会実験や分析を積み重ねながら健康施策にまちづくり全体の要素を加えてきた。

立地適正化計画策定時に整理した都市のデータ（公共交通や施設の充足状況など）と高齢者の行動データ（外出率や地域活動など）、健康医療データ（一人当たり医療費など）との関係性を分析すると、大まかな傾向として人口や居住地が集積して公共交通・生活サービス施設の充足度が高い地区は、そうでない地区に比べて高齢者の外出率が高く、一人当たりの医療費が抑制されている傾向がある。このことから都市構造が市民の健康に与える影響は大きいものであることがわかり、健幸まちづくりは健康政策だけではなく都市政策との融合により成果が発現するものと考えられる。

本市では、スマートウエルネスみつけの実現を目指し、次の5つのポイントによりまちづくりを進めている。



図 2-1-9 社会参加(外出)できる場づくりの取組み

① 社会参加(外出)できる場づくり

外出したくなる、人との交流が生まれる「まちのたまり場」的な様々な施設(ハード)を整備し、それらの施設を拠点として市民が生きがいを感じて活動し、社会貢献や交流することが可能な事業(ソフト)を用意することにより積極的に外出や社会参加ができる場づくりをしてきた。

● 市民交流センター ネーブルみつけ

市民活動、交流、情報発信、健康の拠点として週末は様々なイベントの開催により多くの利用者で賑わっている。

また、市民交流の活動拠点として様々な市民団体の活動を市が支援しており、なかでも市民団体の「悠々ライフ」は、ハッピー・リタイアメント・プロジェクトにおいて、中高年の仲間づくりや生きがい探しの事業を企画・開催している。多種多様なメニューにより多くの定年を迎えた世代が気軽に参加し、外出できる機会を設けている。

● みつけイングリッシュガーデン

産業団地内に整備した本格的な英国庭園であり、日常の管理は市民ボランティアの「ナチュラルガーデニングクラブ」が植栽レイアウト、補植、花がら摘み、整枝・整形、花苗生産(年間6万ポット)などを有償ボランティアで担い、イベントにも協力している。

市民ぐるみで管理している公園として、幅広い世代や分野の人々が集うことにより多くの交流が生まれる公園である。

● ふるさとセンター

地域コミュニティ組織の活動拠点である。地域コミュニティ組織については、下記⑤に詳細を記すが、ふるさとセンターでの特

徹的な活動例としては、放課後児童クラブの運営である。親が働いている間、安心して子どもが過ごせる場がないという地域課題に対して、地域住民が指導員となり放課後や夏休み等にふるさとセンターで子どもを預かる取り組みを行っている。その他、地域の伝統行事の継承や世代間交流の場としても活用されている。

● 道の駅 パティオにいがた

防災と交流の拠点として、河川改修の残地(4.6ヘクタール)に駐車場やヘリポートなどを備えた防災公園内に道の駅を整備した。市が推進しているスマートウエルネスみつけの発信基地として位置づけている。

管理・運営は指定管理者が行っており、道の駅の機能としての情報提供、休憩スペースやトイレの他に農家レストランや農産物直売所などを有し、市内外から気軽に立ち寄れる観光交流施設である。

多くの市民がデイキャンプゾーンや芝生広場などを利用し、繰り返し訪れ、何時間でも滞在できる癒しの空間として人気を集めており、隣接する商店街や大風伝承館など、相乗効果としてのまちなか賑わいに繋げるため、官民連携でパティオにいがたから商店街へ誘導する様々な仕掛けを展開している。

また、市民団体の「健康サポートクラブ」が早朝ラジオ体操を企画・実施することで、多くの市民が楽しく健康増進を図っている。

● みつけ健幸の湯 ほっとぴあ

商店街に程近い場所に3階建てで建設され、1階は誰でも入場できる交流スペース、2階は有料の温浴施設、3階は別料金の岩盤浴施設を備えている。



公設民営で、民間が経営したくなる施設を建設し、運営は指定管理者が行っている。民間のノウハウによる多様なサービスの提供が可能であり、利用者ニーズへの迅速な対応を可能としている。

② 中心市街地を中核とした賑わいづくり

公共施設や商店街といった都市機能を集積させ、まちなかの賑わいの回復を図り歩いて過ごせる楽しくて便利な市街地とする仕組みとして、イベントを実施するなど、まちなかに歩行者を増やすことにより人と人との触れ合いや交流が生まれ、賑わいのある中心市街地を目指している。

③ 歩きたくなる快適な歩行空間の整備

道路施策として、歩行者と自転車を優先の道路構造にし、ゾーン30区域の設定、歩行者への路面表示、自転車通行帯の路面表示やドライバーへの注意喚起の標識等の整備など安全面に配慮した道路にすることにより、歩行者、自転車、自動車が共存できる歩車共存道路として安全に通行できるような取り組みを進めている。

また、ウォーキングコースの整備や緑化、堤防天端を使用した見晴らしの良いサイクリングコースの整備やレンタサイクルの貸し出しなどにより、楽しみながら安全に歩ける空間を確保する。また、景観にも配慮した取り組みとして、まちの雰囲気づくりの機能を持たせたストリートファニチャーである健康ベンチを市内各所に設置、ウォーキングコースの出発地点には健幸遊具を設置するなど歩く楽しみを演出している。

④ 過度な車依存の脱却を可能とする公共交通の再整備

自家用車への依存が健康に一定の影響を及ぼすことが課題の一つであると認識し、自家用車に依存しなくても移動できる手段の構築

が歩いて暮せるまちにするためには必要である。

採算性の問題から路線バスの縮小が続いているが、外出したくなる施設、人の交流が生まれ「たまり場」となる多くの施設に自家用車がなくても訪れることが可能となる「足」を確保するため、市街地では主要な施設等を巡回するコミュニティバスを市で運行し、将来的な運行間隔を20分にすることを目指している。周辺地域ではデマンド型乗合タクシーや地域コミュニティ組織が運行するコミュニティワゴンにより市街地に接続できる「足」を確保している。このように自家用車を使わなくても市内のどのエリアからでも市街地に到達できる交通ネットワークを整備することで、普段の生活のなかで自然と必要な運動量が満たされ、歩いて生活できる交通基盤を確立することが重要である。

#### ⑤ 住民が主体となり地域づくりを行う地域コミュニティ組織の構築

概ね小学校区を単位として、地域住民が主体となり地域づくりを行う地域コミュニティ組織と行政が協働でまちづくりを進める体制を整備した。

「自助・共助・公助」における「共助」の部分を担当し、学校、PTA、区長会、各町内、消防団、民生委員、保健委員、各種町内団体などにより組織され、地域住民が主体となり顔の見える関係の中で地域づくりを行っている。

地域コミュニティを設立するにあたり、市からの呼びかけに対し、町内会の役員やPTAの役員などの地域住民がコミュニティ設立準備会を作り、住民代表によるワークショップなどを通じ、約1年半をかけて合意形成を行った。市が地域住民の中からセンター長を任命し、一定の交付金を交付し、地域コミュニティごとに必要な事業を実施している。各地域コミュニティ組織には、例えば、健康部会、

子ども部会やまちづくり部会等が設置され、交付された活動費をどのように使うかは地域住民自らが決定して事業実施している。

現在では、市内全域の11地区に全市民をカバーするコミュニティ組織が設立済みであるが、全地区においてのコミュニティ組織の設立が完了していない時点で行った調査では、「地域活動へ参加していますか?」「地域に助けってくれる人はいますか?」の質問に対し、どちらも地域コミュニティ組織が設立済みの地区の方が優位であり、地域コミュニティ組織が設立している地区はソーシャルキャピタルが高いという結果が出た。

毎年、市と地域コミュニティ組織や町内自主防災組織と連携した防災訓練は、学校に呼びかけて参加を促し、1万人以上が参加する大規模なものになっている。防災における地域コミュニティが担う「共助」の重要性を住民が認識しているということは有意義である。

スマートウェルネスみつけの実現のためには、まちづくりとして行政が担う役割と同時に、住民がこれまでのライフスタイルを見直し、「健幸」を理解し実践する広がりが必要となる。「便利さだけを追求しない生活」、「地域への貢献につながる自律」、「人との関わりを楽しむ気持ち」といった新しい価値観を享受することで、ソーシャルキャピタルの高い市民性を醸成し、住む人が幸せを感じ健やかに暮らせる健幸なまち「スマートウェルネスみつけ」の実現を目指している。

なお、本市ではスマートウェルネスみつけの施策を具現化し見える化した理想的な住宅地であるウェルネスタウンみつけ(74区画)を造成し、思わず歩きたくなる、交流が生まれるなど住んでいるだけで健康で幸せになれる住環境を実現した。

## 5. SWC 施策の成果と評価

「スマートウェルネスみつけ」の実現を目指した SWC 施策の展開によるこれまでの成果として、医療費（後期高齢・国保）や介護給付費の抑制などの成果も現れており、健康運動教室で e-wellness(健康情報管理システム)を利用して運動を3年継続している人は、運動をしていない人の年間医療費と比べ約10万円の抑制効果があることや、介護認定リスクにおいては、e-wellnessを利用して運動を継続している人は、要支援1以上の認定を受けるリスクが約3分の1になることが筑波大学久野研究室の研究によりエビデンスとして実証されている。

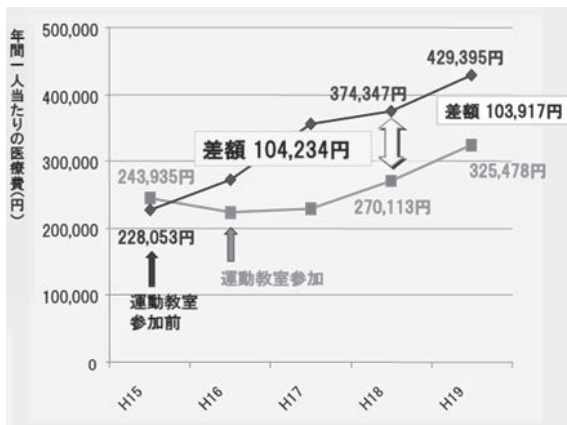


図 2-1-10 健康運動教室 (e-wellness) による医療費抑制効果  
(出典：筑波大学 久野研究室 2009年)

しかしながら、運動習慣のある市民は全体の35%であり社会保障費の抑制効果は限定的である。7:3の法則と言われているが市民の約7割は健康無関心層であり、無関心層の市民にどうしたら行動変容してもらえるのかを模索していたところ、人の心を動かす決め手は「口コミ」が有効とわかった。そこで、平成28年度から正し

い健康情報を口コミで拡散してくれる「健幸アンバサダー」の養成に積極的に取り組んでいる。また、運動やスポーツの相談を受け、ワンストップで個人にあったメニューを紹介する、健幸スポーツの駅を官民連携で市内5か所に設置し、健幸コンシェルジュを配置するなど市民が運動を始めるきっかけづくりの役割を持たせる窓口を平成29年度から機能させている。

平成30年度に実施した市民アンケートでは、「見附市は住み良い」と88%が回答、72%が「10年前と比べて魅力が増してきた」と回答している。また、同じく平成30年度の児童生徒共通アンケートでは、小学生の96%、中学生の92%が「見附が好き」と回答するなど、市民から現在のまちづくりについて一定の評価を得ている。

また、これまでの取り組みが国に評価され、第1回コンパクトシティ大賞最高賞国土交通大臣表彰、第5回プラチナ大賞及び総務大臣賞、第3回先進的まちづくりシティコンペ国土交通大臣表彰を受賞。令和元年7月にSDGs未来都市「自治体SDGsモデル事業」にも選定された。そのテーマは「歩いて暮せるまちづくり」ウォーカブルシティの深化と定着であり、出かけたくなる場所の創出や歩きたくなる歩行環境の整備、都市のコンパクト化、また、過度な自家用車依存からの脱却を目指す公共交通の整備、自然災害への備えを統合的に進めることで、「歩いて暮せるまちづくり」を市民に定着させ、住んでいるだけで健康で幸せになれる健幸都市を実現することにある。

見附市の強みである一貫した健幸施策が評価され、全国的にも広がりが見られる状況である。人口約4万人という小さな地方都市であるが、今後も、スマートウェルネスみつけの実現を目指して戦略的な施策展開を推進していきたい。

注) 本章の図表のうち出典表記の無いものは全て見附市作成



## 第2章

# 医学を基礎とするまちづくり(MBT) の理念と実践

早稲田大学 高等研究所 講師 山村 崇

## 1. 医学を基礎とするまちづくりとは何か

近年、超高齢社会の到来とともに、高齢者をふくむ多様な人々の生活の質を維持していく観点から、都市計画と医学が再び手を結ぶ必然性が高まっている。これまで都市計画は、基本的に健常者を主な対象として想定してきた。しかし今後、本格的な高齢社会の到来とともに、従来の健常者＝マジョリティ、非健常者＝マイノリティという構図は成立しえなくなる。加えて、超高齢化による医療費の増大は国と自治体の財政を圧迫しており、健康寿命を伸ばして医療費を抑制することが求められている。特に、死因の約6割を生活習慣病が占める現代においては、健康寿命の延伸を高度医療のみによって達成することは望めず、生活習慣の基盤としての「まち」の環境を整えることが必要であり、都市計画の役割に大きな期待がかかっている。

以上のような問題意識に立ち、奈良県立医科大学（奈良医大）と早稲田大学は「医学を基礎とするまちづくり（Medicine-Based Town、以下 MBT）」に共同で取り組んでいる。MBT とは、奈良医大の細井裕司教授（現・理事長兼学長）が提唱した概念で、住まいにおける“健康”を医学的見地から検証する「住居医学」講座の成果を発展させ、都市規模へと拡大したものである。両大学は2012年より共同研究を開始し、都市計画学と医学の垣根を越えた協働を通じて、医学的エビデンスに基づくまちづくりの実践と理論化を推進してきた。2015年には早稲田大学に「医学を基礎とするまちづくり研究所」が設立され、MBT 研究の組織体制が確立したことで、取り組みを加速させている。

筆者を含む早稲田大学「医学を基礎とするまちづくり研究所」のチームが、MBT の主な実証フィールドとしているのが、奈良医大から至近距離（直線距離で約 200m）にある「奈良県橿原市今井町」





図 2-2-1 重伝建「今井町」のまちなみ

である。今井町は、中世の環濠自治都市としてのルーツを持ち、我が国を代表する伝統的まちなみを有しており、重要伝統的建造物群保存地区（重伝建）に選定されている。

しかし今井町では、高齢化とともに低未利用の土地や家屋が増え、まちなみ景観が崩れつつある。まちなみ景観は、地域の物理環境のみならず、それを下支えする社会環境をも反映して立ちあらわれるものである。我々が初めて今井町に本格的に入り込んだ2014年頃には、(居住者・事業者を含む)新規参加者が少ないことによる高齢化、まちづくりの担い手の固定化と世代交代の停滞、老朽家屋の利活用・更新の不足などが、相互に関連しながら同時に進行し、いわば物理環境と社会環境がともに「老いて」、まちが元気を失ってしまっていた。こうした問題は全国的に見られるが、今井町は重伝建であるがゆえに、建築行為に対して多くの規制があることがネックとなり、特に深刻な状況にあった。

そのような状況に対して、医学を基礎とするまちづくり研究所では、「医・健康」の機能を今井町に埋め込んでいくことで、まちな

か医療を通じた地域の健康基盤づくりをめざし、その過程でまちなみを整え、まちづくり人材を育むという、「ひと」と「まち」の健康を同時に向上させる好循環の仕組みを作り出すことを、まちづくりのビジョンに掲げた。

プロジェクトを推進するために、「早稲田大学」「奈良医大」「奈良県」「橿原市」が相互に協定を結び、両大学と行政との緊密な連携体制を構築した。特に、地元自治体である橿原市においては、2015年にMBT構想の推進が市の地域再生計画（「賑わいのまち・健やかなまちの実現を目指して」）の中核要素に位置づけられたことや、翌2016年に橿原市の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に位置づけられたことで、市の「第3次総合計画（後期基本計画）」とも連携しつつ、部局の垣根を越えた全面的な協力を得られるようになった。まちづくりの実践は、その過程において多様な部局を巻き込むことになり、時には部局横断的な協働も必要となるため、市の各種計画における位置づけは非常に重要である。

さらに、今井町のMBTプロジェクトの立ち上げにあたっては、国の機関（RISTEX 社会技術研究開発センター）から資金的支援を受けた。ただし、イニシアチブをとってきたのは、あくまでも地域のステークホルダーとその支援者としての大学（早稲田大学、奈良医大）であり、丁寧に地域ニーズを拾い上げることから初めて、一貫してボトムアップ式でまちづくりを進めてきた。したがって、地域の面的な将来像を描くというよりは、後述する「医・健康」の拠点づくりや、まちなみ景観の再生のような、小さな事業を地域のあちこちに埋め込み、それらをネットワークとして機能させることで、結果的に面としての「まち」を元気にしようという意図のもと、各種の取り組みを展開してきた。

## 2. 「医・健康」の小さな拠点をまちにちりばめる

今井町における MBT プロジェクトでは、奈良医大の機能やノウハウを活かして、「医・健康」をテーマとした小さな拠点をまちに埋め込んでいくというコンセプトを中心に据えた。生活の場であるまちなかに、医・健康の拠点をちりばめ、居場所として機能させることで、高齢者のみならず、子育て世代を含む多世代が立ち寄り交流する機会が創出されることが期待できる。加えて、拠点の実現のために低未利用の家屋を積極的に活用することで、まちなみ再生を促すことが可能となる。さらにそのことを通して、歩き回りたくなる地域環境をととのえ、さらなる予防医療に資するという、「まちなみ景観」「まちなか医療」の相互補完による好循環を生み出すことになる。

以上のコンセプトを実施に移していくプロセスの中で、はじめに実現した医・健康の拠点は、早稲田大学医学を基礎とするまちづくり研究所「今井町分室」であり、空き家になっていた長屋（保存建築物）の一部を改修して2017年4月にオープンした（その後別の保存建築物に移転）。今井町分室には研究員が常駐して研究に従事しており、土間部分には健康測定器具を備えた「健康ステーション」を設置し、市民に開放して、まちなかの居場所（「医の居場所」）とした。



図 2-2-2 早稲田大学今井町分室（開設当時）の外観（左）  
健康ステーションの様子（右）

毎週金曜日には無料の健康測定を実施している。利用者登録者の測定データは保管されており、測定のたびにスタッフとともに健康状態の推移・傾向を確認することが出来る。また体調のすぐれない利用者には医療機関の受診をすすめており、ゼロ次予防拠点であると同時に、医療への橋渡しをする窓口としての役割を担っている。



図 2-2-3 奈良医大今井町ゲストハウス外観(左:改修前、右:改修後)

分室の開設につづいて、同年 10 月には奈良医大の「ゲストハウス」をオープンした。老朽化して倒壊危険もあり、景観を大きく損なっていた保存建築物を、奈良医大が借り受けて大幅に改修し、インターン等で中長期滞在する若手医師のための居住施設とした。町内に医師が住むことで、住民にいざというときの安心感を提供している。

さらに、上記 2 カ所の常設の「医の居場所」に加えて、既存施設も活用しつつ、健康関連のソフトプログラムを地域全体に展開している。例えば、古民家をリノベーションした多目的交流スペースでは、「健康教室」を定期的で開催し、70 代を中心に多くの参加者をえている。また、地域イベントの際には「健康・医療ブース」を出展し、体の悩み相談会、ハーブティーの提供を行っている。また、古民家の土間空間をつかった「土間ヨガ」教室、理学療法士によるストレッチ教室、体操・健康情報講座などを開催している。

こうして町じゅうに創出された「居場所」は、ゼロ次予防に大き

な役割を果たすことが期待される。まちなかの「居場所」は来訪者に、孤独・孤立の解消によるストレス軽減、外出・運動機会といきがいの創出を通して、生活習慣病や老人退行性疾患による症状の軽減、生活の質の向上を促すことができる。実際、「居場所」の常習的な来訪者を対象としたヒアリング調査からは、「気楽な話し相手・友だちができる」「悩みの相談相手がいる」「引きこもり予防になる」といった来訪理由が多く語られており、まちなかの「居場所」がストレス軽減、外出・運動機会創出を促していることが確認されている。

### 3. まちなみ景観をととのえ、健康を下支えする

空き家活用によるまちなみ再生を進めている背景には、「まちなみ景観をととのえることで、健康を下支えする」という狙いもある。MBT 研究チームでは、都市景観が精神衛生や主観的健康感に与える影響に着目しており、既に過去の調査研究では、農村散策が精神的疲労度を低下させることや、認知都市環境と主観的健康感に有意な関連性があることをなどが明らかになっている。さらに、今井町の住民の主観的健康感を WHO-SUBI (The Subjective Well-being Inventory : 主観的健康感尺度) を用いて評価したところ、全国平均値よりも良好な結果が得られ、歴史的まちなみが主観的健康感と関連する可能性が示唆された。こうしたことから、本プロジェクトでは、空き家を活用してまちなか医療を地域に埋め込む過程でまちなみ景観を再生し、そのこと自体が健康を向上するという、好循環を作りだすことを試みている。

一方で、両大学のリソースには自ずと限界があり、全ての空き家に新しい機能を与えて再生することはできない。我々はこれまでの取り組みにおいて、景観上特に重要な古民家を活用することで、まちなみ再生に貢献してきたが、次々と生まれる空き家の利活用を進

め、まちなみを再生していくためには、町内に移住したい者や出店したい事業者を呼び込み、活用を加速していく必要がある。

実はこれまで、今井町における空き家と需要者のマッチングには、地元のNPO（今井まちなみネットワーク）が大きな役割を果たしてきたが、これまでのNPOの取り組みでは解決することが難しい諸課題に対応するために、我々が音頭をとり、より組織的かつ継続的に利活用促進を担う主体として、地域と外部の人々の協働による「まちづくり会社」を設立することになり、2018年10月に一般社団法人do-maが設立された。

まちづくり会社do-maは、NPOの実績・ノウハウをベースとして、空き家と新規居住希望者とのマッチングのほか、保存地区内の不動産を管理しており、すでに多くの古民家活用にコミット（仲介事業、自主事業、空き地低未利用地活用など）するなどの成果をあげつつある。また今後は、未解決の空き家物件（長屋等）の問題に対処するため、コミュニティビジネスとしての不動産活用事業の実施主体となることが期待されている。

以上のような取り組みを通して、今井町のまちなみが徐々に再生されつつあることを踏まえ、まちなみ再生の健康効果の検証を実施した。具体的には、歴史的なまちなみが再生された今井町の中を歩く1.5kmのルートと、その比較対象地として、数百メートル離れた通常の（歴史的でない）まちなみの中を歩く1.5kmのルートを被験者に歩いてもらい、歩行前後の「精神的疲労度」と「気分プロフィール」をモニタリングした。その結果、今井町を歩いた際には「気分プロフィール」が有意に向上したが、比較対象地を歩いた際には有意な向上は見られなかった。今井町では「精神的疲労度」もやや向上した（但し有意差は見られなかった。尚、比較対象地では僅かに悪化した）。以上の検証結果は、良好なまちなみ景観が精神的健康にポジティブな与える可能性を示唆している。

景観整備と健康づくりの関係をより明確に把握するには、今後さらにエビデンスを蓄積する必要があるが、「まちなみをととのえることで、健康を下支えする」というコンセプトは、超高齢社会に対応したまちを実現していくうえで、大きな可能性があるといえよう。

#### 4. さまざまなツールで新規参入者をサポートし、定住を促す

今井町では、新しい住民や事業者が徐々に流入し、空き家が減って生活環境が向上しつつあり、そのことがさらなる新規参入者を呼び込むという、好循環が生まれつつあるが、その時に問題になるのが、はたして新規参入者が定着に至るか否かである。新規参入者の定着を促すためには、新旧メンバーの良好な関係をいかに取り結ぶかが、重要な鍵を握る。既成市街地、とりわけ歴史的地区の人間関係は、郊外の新興住宅地よりも緊密である場合が多い。まちなか居住に魅力を感じて流入してきた新規参入者にとっては、強固に形成された既存の地域コミュニティに入り込んでいくことは必ずしも容易でなく、地域のなかでの人付き合いが上手いかわないと、結局定着せずに流出してしまうことになりかねない。逆に既存住民側からみれば、新規参入者が地域の習慣やルールをどの程度尊重してくれるのかは大いに懸念のあるところであり、その観点からも両者が良好な人間関係を築くことは重要である。

そこで我々は、まちの来歴や地域住民の取り組みを新規参入者に知ってもらい、既存の地域コミュニティとの関係構築を支援することで、定住を促進する各種ツールの開発に取り組んできた。

まず手がけたのは、自治の伝統をうけつぐ「くらしの記憶の口述史（オーラルヒストリー）」の編纂である。学生調査員が今井町に長く住む人々の家を訪問し、くらしの思い出についての聞き取り調

査を行って、その成果を市井の人々のくらしの歴史として、冊子の形に編集した。同冊子は、今井町内の全戸に配布するとともに、まちづくり会社などを通して、新規参入を希望する個人や事業者に読んでもらうことで、事前にまちのことをよく知った上で参入を検討できるようにしている。



図 2-2-4 暮らしの記憶の口述史(左) まちなじみガイドブック(右)

次に、地域で人間関係を構築するプロセスを「まちなじみ」と呼び、参入後のスムーズな「まちなじみ」を支援するツールの開発に取り組んだ。「まちなじみ」とは我々が提案した概念で、日本語の「なじみ」には、環境に慣れることに加えて、「親しい間柄」「親しい間柄のひとつと」「親しい間柄になる相互行為」が含まれることを前提として、「地縁社会を介した、親しい間柄、親しい間柄のひとつと、親しい間柄になる相互行為」として定義したものである。よいまちは、たくさんの「まちなじみ」にあふれているとの考えのもと、今井町に比較的最近参入した人々へのヒアリング調査をもとに、「まちなじみ」のパターンを把握した。そして、人間関係構築のきっかけとなる31の出来事、17の発展ストーリーなどをとりまとめた「ま



「なじみガイドブック」を作成した。これを新規参加者に配布することで、スムーズな人間関係構築を通じた「なじみ」を促進している。

## 5. まちづくりの「ワイルドカード」としての健康

MBTの実践を進めるなかで、多様なステークホルダーをまちづくりに巻き込むために、“健康”というテーマを設定することが非常に有効であることが、次第に明らかになってきた。健康をテーマとしたまちづくりは、様々な思いやバックグラウンドを持った人々を引き寄せ、様々な組織・部局を連携させ、地域一丸となって課題解決に立ち向かうことを可能とするのである。

昨今、全国のまちづくりの現場で、担い手の高齢化が問題となっている。今井町も、まちなみ保存を軸にしたまちづくりの長い歴史をもっているが、既存メンバー以外（特に若者層）のまちづくりへの参加は極めて限定的で、活動の継続性が危惧される状況にあった。

まちへの思いや関心事は、住民によってバラバラであり、まして世代が違えば意見が合わないことが多くなる。そうした中で、“健康”は間口が広く、世代や立場を越えて皆が関心を持ちやすい。老人はもちろん、生活習慣病予防に取り組む中年層、自身や子供の健康に関心が高いファミリー層など、健康は万人の望みである。さらに今回のプロジェクトでは、医療従事者の卵としてコミュニティの健康づくりを通じた社会貢献に関心をもつ医大生が加わり、全世代の参画を得てまちづくりを進める事ができた。このように、健康を軸にまちづくりをはじめると、通常は関心がすれ違いがちな多世代にわたる、多様なステークホルダーのまきこみが、自然なかたちで実現する。

また本プロジェクトでは、県・市など自治体の協力を得ている

が、組織や部局を横断してプロジェクトを推進する観点からも、健康というテーマの間口の広さは役に立つ。MBT を行政と連携しながら推進するにあたっては、福祉系はもちろん、運動プログラムをやらうとすると健康スポーツ系、学校と連携しようとする学校教育系、都市施設と連携する場合は都市計画系や文化系など、様々な部局との協働が必要となるが、いずれの分野においても健康は大きなテーマとして認識されている。“健康”は、まさに「ワイルドカード」なのである。

## 6. ボトムアップ型の「医学を基礎とするまちづくり」を通したまちなか居住の促進

以上でみてきたように、早稲田大学と奈良県立医科大学は、2014年から今井町をフィールドとして「医学を基礎とするまちづくり」の実践を進めてきた。当プロジェクトは、既成市街地を再生してまちなか居住を促進するものであり、長期的な都市構造の観点からは、都市構造の郊外へのスプロールに歯止めをかけることに一定の貢献をしている。

自家用車利用が卓越した地方都市における典型的な市街地発展パターンの例にもれず、橿原市でもフリンジ部の開発が進み、既成市街地の空洞化が問題となっている。今井町は橿原市の中心商業地に隣接しており、鉄道駅にも近く買物にも便利な場所であるが、ながく空洞化が進んできた。歴史的な地区であるがゆえに、街路が細く駐車場が不足しており、特にマイカー利用者には敬遠される場所であった。

しかし、昨今では新規居住者が流入して徐々にまちなみが再生し、まちなか医療拠点による生活基盤の再生もすすみ、そこへNPOやまちづくり会社のマッチングにより、マイカー志向でないファミ

リー層を含む、あらたな居住ニーズを呼び込むことに成功している。それによって入り込んできた新規参入者の数は、市全体からみれば僅かであるが、これまで敬遠されてきた中心部に近い既存市街地が、社会の居住ニーズの変化によってその利便性と歴史的価値が再評価されつつあることは、郊外都市における新たなライフスタイル提案の有効性を示唆するものといえる。とくに、トップダウンではなく、ニーズ側を刺激することでボトムアップ式に、スプロールの流れと逆行する動きを作り出したことの意義は大きい。

昨今三大都市圏を中心として、人口の「都心回帰」の流れが鮮明になる一方で、それ以外の多くの地域では、中心市街地のさらなる空洞化が進んでいる。脱成長期を迎えた地方都市において、新興住宅地での便利なライフスタイル対抗しうる、「まちなか」での豊かな住まい方が、これまでのところ（新規参入予備群を含む）住民に十分に提示できていないことも、その原因と考えられる。長い時間をかけて都市に蓄積されてきた資産である「まちなみ景観」を再評価することと、「まちなか医療」をインフィルしていくことを通して、まちなか居住の新しい価値付けを行い、都市域の無秩序な拡張に歯止めをかけることは、地方都市の都市構造を再構築するための有効なモデルの一つになりうるだろう。

本稿は、国立研究開発法人科学技術振興機構 戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）「持続可能な多世代共創社会のデザイン」研究開発領域による研究成果の一部である。研究の推進にあたっては、奈良県橿原市、奈良県立医科大学、今井町町並み保存会をはじめとする地域組織の皆様など、共同研究機関や研究協力者から多大な支援を受けた。ここに謝意を表する。

注) 本章に掲載の写真は、すべて共同研究者（高嶺翔太氏）撮影。

【参考文献】

- 1) 細井裕司, 後藤春彦 (編著) : 医学を基礎とするまちづくり, 水曜社, 2014年
- 2) 山村崇, 後藤春彦 : 地域の医大生とともに描き出すあたらしい重伝建の暮らし, 都市住宅学, 106号, pp.81-87, 2019年
- 3) 山村崇 : 多世代共創でめざす「まちも元気に、ひとにも元気に」-医学を基礎とするまちづくり (MBT) の取り組み-, 地域開発, 618号, pp. 52-56, 2017年
- 4) 早稲田大学医学を基礎とするまちづくり研究所+後藤春彦研究室 : 今井町くらしの記憶の口述史 —受け継がれる多世代の思い出—, 2017年
- 5) 早稲田大学医学を基礎とするまちづくり研究所+後藤春彦研究室 : 今井町まちなじみガイドブック, 2019年

第Ⅲ部

縮小都市の空間計画と実現のための方策



## 第1章

# ネクストステージの総合計画を担う 空間計画のあり方

長岡技術科学大学大学院 工学研究科 助教 **松川 寿也**

## はじめに

総合計画は、財政、産業、都市基盤、教育、福祉、環境など地方自治にかかわる幅広い分野にわたりその基本の方針を定める地方自治体最上位の計画である。とりわけ、土地利用計画との関係については、総合計画中に定める基本構想において土地利用構想を定める自治体はあるものの、具体的の方針を即地的に示す自治体は稀であり、その部分は市町村国土利用計画や都市計画マスタープランに委ねるのが実態である。

ただ、その即地化される空間計画は、その実効性が担保されるべきであり、計画策定が最終目的となるようでは計画自体が形骸化していると言わざるを得ない。また、「即地化する」ということは、各種政策を展開するエリア（裏をかえせば展開しないエリア）を特定することになり、そこには個別の開発計画や意向、現状追認に捉われた検討、さらには利害関係者に対する配慮などが関与した結果、空間計画として本来目指すべき役割が問われることにもなりかねない。近年、立地適正化計画制度が創設され、既に多くの都市で計画策定の取組みがされているが、同計画制度が市町村国土利用計画や都市計画マスタープランと同様に、総合計画が委ねる空間計画であり、かつ自治体が主体的に策定する計画であることを踏まえれば、これら空間計画が抱える課題を議論せずその制度像のあるべき姿を論じることはできないだろう。

そこで本章では、ネクストステージの総合計画として空間計画の一役割を担う立地適正化計画に着目し、空間計画であるが故に抱えている2つの論点について、著者の研究フィールドである地方都市の実情から話題提供したい。まず第1節目では、立地適正化計画制度を実効性あるものとする制度設計のあり方を、土地利用制度像の視点から論じる。次の第2節目では、第Ⅱ部1章で取上げるSWC



政策に関連して、その実現ツールとなる立地適正化計画が抱えている課題を指摘する。これらを踏まえて、ネクストステージの総合計画が担う空間計画のあり方を論考したい。

## 1. 立地適正化計画を機能させるための 土地利用制度の実践

はじめに

従来からある総合計画の中で策定される空間計画は、基本構想上で定められる土地利用構想で示されることになるが、前述のように土地利用構想図を示す自治体は少数派であり、示されたものでも即地化した空間計画とは言い難い構想図が大半である。従って、一般的に市町村主導の空間計画は、市町村国土利用計画の土地利用構想図や都市計画マスタープランの土地利用方針図にそれを委ねているのが現状であり、それにもとづいて各種の規制誘導策が講じられていく。しかし、これら市町村主導による空間計画は規制誘導方策を直接有する計画でないため、都市計画法や農振法など土地利用に関する個別法を間接的に適用することになる。近年になり自治体主導の空間計画を計画制度として定めた根拠法により、規制誘導策を直接講じる制度が構築されたが、その実効性については未だ疑問符が残されているのも事実である。

そこで本章では、その計画制度として近年策定の取組みが各自治体で活発化している立地適正化計画を取上げ、同計画を実質的に機能するよう土地利用制度の枠組みを構築した事例から、実効性を持たせた自治体主導の空間計画のあり方を論じたい。

## 1 誘導区域の指定に終始する空間計画の問題点

### (1) 非誘導区域の届出制度が抱える限界

土地利用計画制度を専門とする研究者や実務者の中では、既に認知されていることなので、本稿で触れるべきことではないが、立地適正化計画制度の問題意識として、ここではあえて触れておきたい。

立地適正化計画制度は、都市拠点や公共交通利便性の高い領域を対象として、都市機能誘導区域や居住誘導区域（以下、両区域の総称として「誘導区域」）を指定し、特に都市機能誘導区域では国からの手厚い支援策により、商業や公共公益サービス施設を維持、誘致する計画制度である<sup>1)</sup>。極端な例えになるかもしれないが、中心市街地活性化法基本計画と同じく、一定のエリアを設定することで、そのエリア内の事業や施策に対して手厚い支援を講じていく制度という意味では大きく共通する部分がある。一方で、非誘導区域となる領域では、誘導施設や一定の住居系開発が届出・勧告の対象行為となる。つまり、立地適正化計画制度は、中心市街地活性化基本計画のような支援策中心の仕組み（誘導施策）に合わせて、非誘導区域での届出・勧告制度（規制施策）を組み合わせることにより、都市機能誘導区域や居住誘導区域を定めた空間計画の実現を図るよう制度設計されている。

しかし、非誘導区域で適用される後者の届出・勧告制度は、多くの都市計画研究者がその実効性を疑問視し、その後の規制誘導策の必要性を指摘している<sup>2)</sup>。まず居住誘導区域との関係でみれば、届出・勧告制度の対象行為の要件は、3戸以上の住宅建築にほぼ限定されるため、人口減少による住宅需要の低迷を背景とした単発的な住宅建築には対応できないことが想定される。また、都市機能誘導区域との関係でみれば、立地適正化計画で定めた誘導施設が全て届出対象行為となるが、本来誘導すべき施設（非誘導区域で立地規制する施設）をそもそも誘導施設として定めなければ全く意味をなさ

表 3-1-1 立地適正化計画と景観計画による規制措置

	立地適正化計画	景観計画
根拠法	改正都市再生特別措置法(H26)	景観法(H16)
計画策定主体	都市計画区域を持つ市町村	景観行政団体(都道府県、市町村)
空間計画(ゾーニング)	同法で定める都市機能誘導区域及び居住誘導区域、その他自治体独自の区域	景観形成重点地区等の自治体独自の区域
届出対象行為	同計画で定める誘導施設の建築、一定の規模を超える住居系建築	同計画で定める行為
行為に対する基準	なし	同計画で定める景観形成基準
土地利用個別規制法関連制度	居住調整地域	景観地区、準景観地区 都市計画法第33条第5項基準 自然公園法の特例

ない。

そして、対象行為の要件以上に問題視すべきは、届出を受理する基準が全く存在しないことである。目的が異なる制度を単純比較することは適当ではないが、わかりやすくするために立地適正化計画と同じく自治体が主導的に空間計画を定めて届出・勧告制度を適用させる景観計画と比較すると問題視すべき点を容易に理解することができる(表 3-1-1)。景観計画の場合、景観計画区域内に景観重点地区等の独自の区域を指定した空間計画を示し、その空間計画に対応した景観形成基準を合わせて定める運用が一般的である。そして、届出対象行為として同計画で定めた行為は、全て景観形成基準との適合性をチェックされる。多くの景観計画で定める景観形成基準は、定性的基準が大半を占めているのが現状であるにせよ、空間計画に従った立地の妥当性を必ずチェックする機会が制度として与えられており、景観重点地区等の指定を受けない一般的な景観計画区域でさえも、届出対象行為とされたものは景観形成基準の適合を確認することになる。一方で、立地適正化計画の場合は、立地の適否を判断する基準がないため、届出されたとしてもその妥当性を審査する仕組みが制度上存在していない。そのため、届出された建築計画に対しては、建築確認や開発許可のように的確な指導を行うことはできず、事業者に対して立地適正化計画制度の趣旨について情報提供

する程度のことしかできない。つまり、市街化調整区域や同計画制度に合わせて制度化した居住調整地域を指定しない限りは、非誘導区域で新たな都市機能や居住機能の立地を抑えることは相当困難である。

## (2) 市街化調整区域であれば新たな機能の立地を抑制できるのか？

市街化調整区域でない限りは各種機能の立地を抑制できないことを前述したが、市街化調整区域であっても例外的に一定の建築行為が認められている。2000年の都市計画法改正による既存宅地制度の廃止を受けて、開発許可制度を緩和する条例（以下、開発許可条例）が制度化し、なかでも都市計画法第34条11号で定める条例（以下、3411条例）の適用区域（以下、3411区域）を指定することで、住居系開発を中心に許容する制度が多く、線引き都市で導入されて

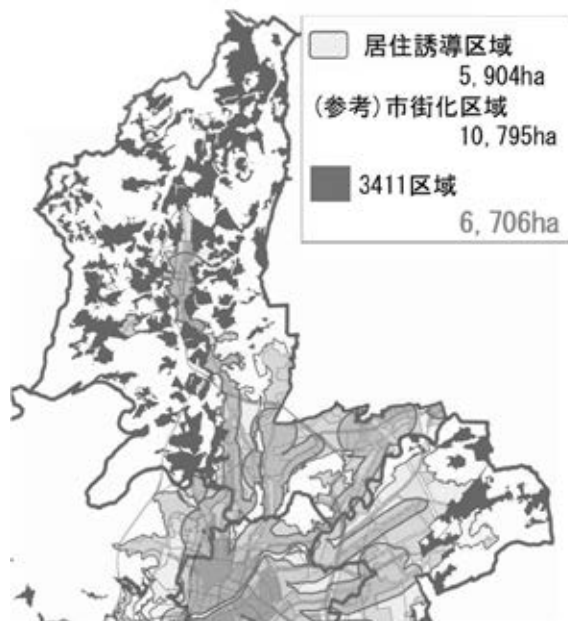


図 3-1-1 居住誘導区域と並存する 3411 区域

いる。この制度が定着化していることを踏まえて、立地適正化計画制度の実効性に関する論点を指摘しておきたい。

ある線引きの地方都市では、市街化区域 10,795ha に対して、公共交通利便性の高い領域を中心に居住誘導区域を 5,904ha（人口割合 55.7a%）指定しており、比較的限定的な居住誘導に取り組む姿勢を示している。一方で、同都市では市街化調整区域内に 6,706ha<sup>3)</sup>の 3411 区域を、立地適正化計画制度に取り組む以前から指定しており（図 3-1-1）、同区域内では分譲や賃貸を含む一般住宅の他、共同住宅なども許容されている。実際に 3411 条例による住宅を目的とした開発許可や建築許可の他、地区計画を策定して分譲住宅を建設するなど、市街化調整区域での住居系開発が見られる（図 3-1-2、写真 3-1-1）。つまり、市街化区域内で居住を誘導する区域がある一方で、市街化調整区域内での居住を容認する区域とが並存する制度上の矛盾とも言うべき状態になっている。

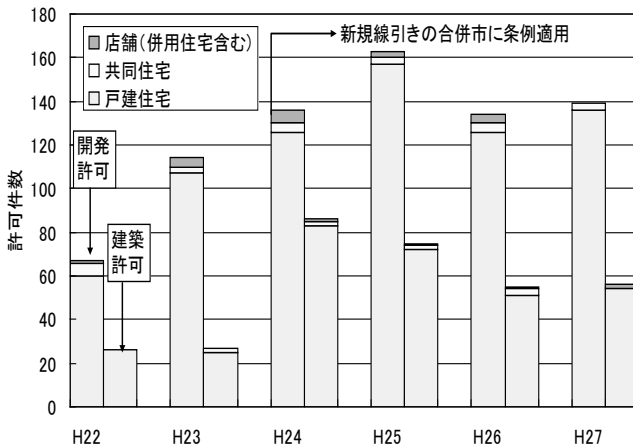


図 3-1-2 3411 条例による開発許可・建築許可推移



写真 3-1-1 調整区域地区計画による分譲地

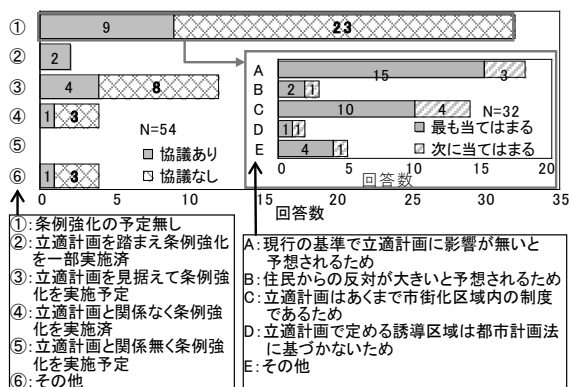


図 3-1-3 立地適正化計画を受けた 3411 条例に対する方針

## 2 届出制度によらない非誘導区域での実践

### (1) 立地適正化計画の取組みと整合させた開発許可制度の見直し

3411 条例による居住誘導施策との矛盾について前述したが、こうした矛盾は前述の都市に限った話ではない。

3411 条例を制定する立地適正化計画の取組み都市 58 都市を対象に、同計画の策定を契機とした開発許可条例の見直し方針をアンケート調査等<sup>4)</sup>より確認したところ、半数以上の 32 都市が「計画

に着手しているが見直す予定はない」と回答しており、多くの都市が立地適正化計画に取り組む一方で開発許可条例の見直しは検討されていない(図3-1-3)。そして、その32都市のうち2/3以上が都市計画部局と開発担当部局の間で協議しておらず、開発許可制度と立地適正化計画制度との関連性を重要視しないままで立地適正化計画が策定されていると推察される。また、見直さない理由で最も多いのが「現在の基準で立地適正化計画に影響が無い(18都市)」であるが、市街化調整区域の緩和施策に対する部局間の協議を経て判断されたのは5都市に過ぎない。次いで「立地適正化計画は市街化区域内を扱う制度である」との回答であり、これは立地適正化計画が都市計画区域全体を計画対象区域としつつも、あくまで市街化区域内に主眼置く制度と認識されていることを窺わせる。

その一方で、立地適正化計画策定を見据えて開発許可制度を見直した都市があるのも事実である。本稿ではその先行都市として和歌山市と宇都宮市の実践例を紹介したい。

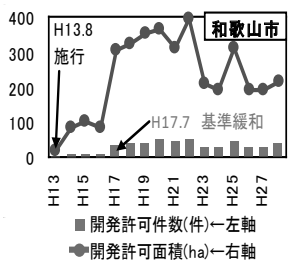


図 3-1-4 和歌山市での開発許可推移



写真 3-1-2 調整区域内の分譲地

(ア) 和歌山市

同市での取組みの概要については日本都市センター研究会「都市自治体のモビリティに関する研究会(2017～18年度)」報告書でも筆者が紹介している他<sup>5)</sup>、和歌山市からの報告<sup>6)</sup>もあるため詳し

くはそちらを参照されたいが、後述する宇都宮市での取組みと深く関連するため触れておきたい。

当初制定された同市の 3411 条例では指定集落区域として特定の地域に限定緩和していたが、平成 17 年の条例改正により、3411 条例となる集落連担区域制度が創設されたことで、市街化調整区域でありながら分譲住宅や共同住宅の立地が顕著に見られるようになる(図 3-1-4、写真 3-1-2)。こうした中で、同市では平成 26 年 8 月の新市長就任時以降、県と市の政策連携を深めることを趣旨とした県市連携会議が頻繁に開催されており、その中で提起された国・県が推進する集約型都市政策の推進が政策転換に至る契機となった。その政策転換の実現方策の一つが、当時制度化して間もない立地適正化計画であり、同年度に「まちなかの集約型都市形成に関わる調査」を実施し、翌年度以降に着手する立地適正化計画策定業務に向けた準備が進められた。これと並行して、県市連携会議では市街化調整区域での開発増加への対処が必要との判断も示されている。改訂した都市マスや農地法改正との整合を図るために、平成 25 年 1 月に開発許可条例を見直して集落連担区域制度等を一部強化したが、開発抑制効果が限定的であったことから立地適正化計画策定を契機に平成 27 年 5 月より見直し業務に着手し、庁内協議会での議論を経て同年 8 月の市長自らの記者発表後に条例改正されている。

同市の取組みは、「開発すべき区域とそれ以外をゾーニングすべきである」とする県市連携会議の指摘を受けて、当初から緩和区域を集落拠点に限定することを前提に検討されており、実際に見直し後の新たな基準となる「特定集落の基準(3412 条例)」に引き継がれている。これは、市街化調整区域であるとは言え、拠点となる集落でのコミュニティ維持は必要との判断から新設された基準であり、市長が指定する既存公共公益施設の周囲 300 m の範囲に限定することで、住居系開発を許容する区域を小学校等周辺に絞り込む対



応である（図 3-1-5）。本取組みの結果、別途強化された 3412 条例の基準（鉄道駅周辺の緩和区域を 300 → 100 m に縮小等）と合わせた想定緩和区域は、2,826ha から 542ha に、そのうち新規開発の種地となり得る「田畑その他自然地」と「その他空地」を合わせた土地は 1,337ha から 229ha へと、ともに 1/5 以下に縮小させている<sup>7)</sup>。

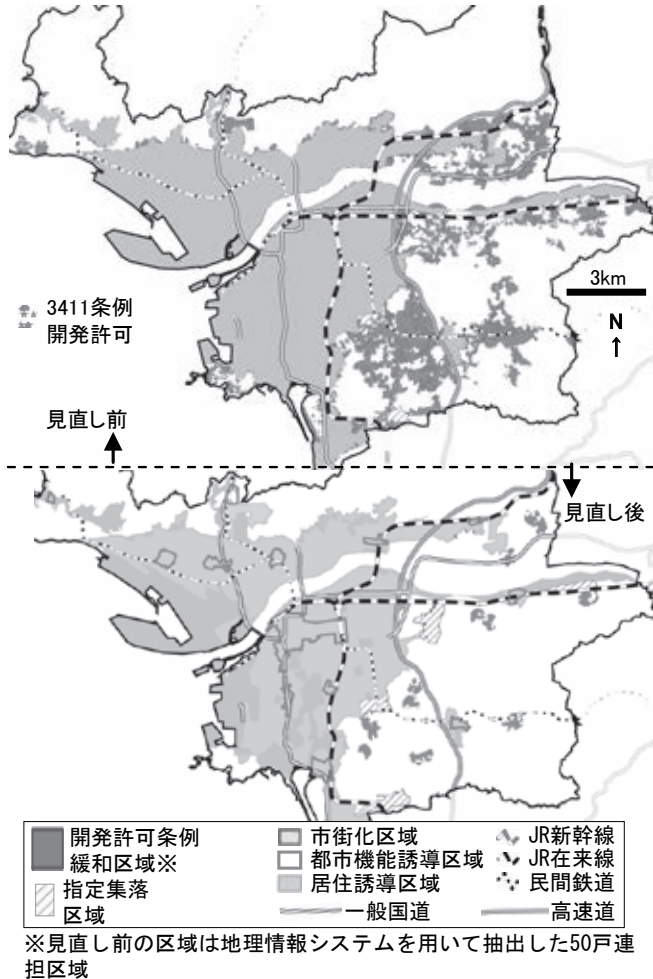


図 3-1-5 開発許可条例緩和区域の変化

(イ) 宇都宮市

同市での総合計画と都市計画の連携によるコンパクトシティの形成に向けた取り組みについては第Ⅲ部 3 章でも触れられるが、同市では平成 19 年度の段階で既に拠点集約型都市構造の考え方を打ち出しており、市街化調整区域を含む都市計画区域の各地に拠点を形成する方針を執ってきた。平成 20 年 3 月に改訂された総合計画では「コンパクト型ネットワークシティ」の概念が明記され、市街化区域と市街化調整区域に設けるべき拠点の位置やあり方に関して、庁内で具体的議論がされてきた。これを受けて平成 27 年に策定された都市計画区域全体を包括する土地利用ビジョン「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（以下、NCC 形成ビジョン）」は、後に策定する立地適正化計画に通じた計画であり、市街化調整区域を含めた都市計画区域の各地域に拠点が位置付けられた。その NCC 形成ビジョンに即して、市街化区域では立地適正化計画に基づく具体的な施策が講じられる。

その一方で、市街化調整区域では平成 15 年から 3411 条例が適用されており、既存宅地制度廃止の経過措置失効のための措置とは言え、市街化調整区域内に緩和区域が存在していた。同市の 3411 条例は栃木県が制定する条例と異なり、緩和区域を予め画定させず連担要件さえ満たせば原則該当するとした文言指定型を採用する一方で、許容予定建築物は戸建住宅や一低層並みの小規模店舗のみとし、さらに非自己用行為を原則排除する自己用限定とする緩和方式を採用している。これは、定住促進に資さない共同住宅に加えて、分譲地開発や賃貸・転売目的行為の排除を試みることで、市街化調整区域での過度な市街化を抑制することを意図した制度設計である。しかし、実際は自己用住宅として許可されたものの、実際は同一の不動産事業者が仲介した許可地が集積するなどの事実上の分譲住宅もあり、平成 27 年度末までに 2,182 件 78ha が 3411 条例により許可

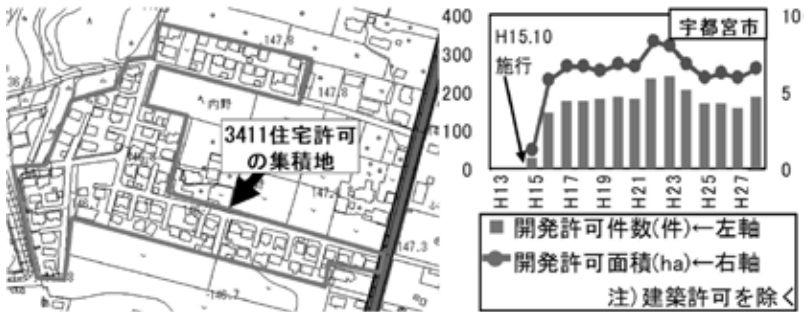


図 3-1-6 宇都宮市の 3411 条例開発地（左）とその推移（右）

され、その大半が戸建の専用住宅又は兼用住宅の許可（以下、3411住宅許可）であったことから、市街化調整区域でありながらも相当数の住宅供給がされていた（図 3-1-6）。

こうした状況を踏まえて、同市は平成 15 年に策定した「市街化調整区域の整備及び保全の方針（以下、保全の方針）」を立地適正化計画の策定と並行して平成 29 年度末に改訂する対応策を講じている。その保全の方針では、NCC 形成ビジョンで位置づけた市街化調整区域 7 地区の拠点地域を地域拠点とする土地利用方針を明示するとともに、その地域拠点での各種機能の誘導の他、3411 条例や調整区域地区計画の運用見直し等に言及している。そして、実際に同市が対応した措置は、緩和区域を市街化調整区域内一律の要件で指定する方式を取止め（3411 条例の廃止）、保全の方針で画定させた地域拠点や小学校周辺の区域に限り、調整区域地区計画により住宅を許容する仕組みを採用している<sup>8)</sup>。

（ウ）居住誘導施策としての開発許可制度見直しの必要性

最近になり両市以外にも、立地適正化計画と合わせて開発許可制度の厳格化を検討する都市が散見されており、筆者も自治体担当者から相談を受ける機会がある。しかし、立地適正化計画制度の有無

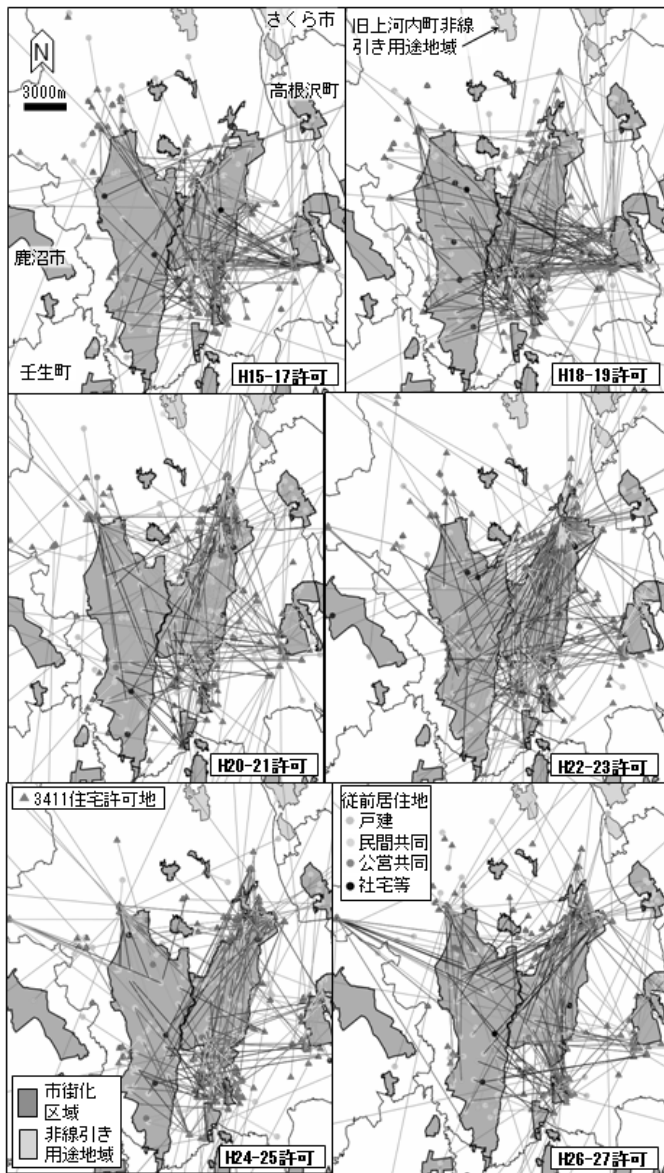


図 3-1-7 従前居住地と 3411 住宅許可地との位置関係

に関係なく、いったん規制緩和した政策を大きく転換することは容易ではない。説明会等を通じて地元に対して丁寧に説明することはもちろん、この緩和策が条例の改廃を要する議会の議決事項である以上、議会への説得力のある説明も当然必要である。開発許可制度の厳格化する方向での開発許可条例の改廃に対しては、基礎自治体として取り組むべき大原則である都市の成長戦略(都市によっては「衰退回避戦略」と呼ぶかもしれないが)に反するとして、農村部を中心に根強い反対意見があるのも事実であり、そのためにも政策決定の妥当性を示す根拠の提示が求められる。これについては、3411住宅許可に対応する2,131件の従前居住地(3411住宅許可の自己用住宅居住予定者として許可申請した者の居住地)と3411住宅許可地とを紐付け(図3-1-7)した宇都宮市での評価分析報告を引用<sup>9)</sup>て、居住誘導施策としての開発許可制度見直しの必要性を指摘しておきたい。

表 3-1-2 従前居住地別の居住形態

※首都圏整備法既成市街地及び 近郊整備地帯相当の自治体			戸建	共同住宅・長屋			合計・割合	
				民間	公営	社宅等		
宇 都 宮 市 内	宇都宮都 計区域	市街化 S45DID内	80	175	8	21	284	13.3%
		S45DID外	267	954	49	25	1,295	60.8%
		市街化区域計	347	1,129	57	46	1,579	74.1%
		調整区域	204	16	4	1	225	10.6%
		都計区域計	551	1,145	61	47	1,804	84.7%
	旧上河内 都計区域	非線引き用途地域	1	3	0	0	4	0.2%
		非線引き用途地域外	2	2	0	0	4	0.2%
		都計区域計	3	5	0	0	8	0.4%
		市内計	554	1,150	61	47	1,812	85.0%
	県 内 市 外	線引き都 計区域	市街化区域	33	113	2	4	152
調整区域			33	6	2	0	41	1.9%
都計区域計			66	119	4	4	193	9.1%
非線引き 都計区域		非線引き用途地域	14	17	1	2	34	1.6%
		非線引き用途地域外	33	11	2	3	49	2.3%
		都計区域計	47	28	3	5	83	3.9%
		都計外	6	0	0	0	6	0.3%
	市外計	119	147	7	9	282	13.2%	
県 外	大都市圏※		9	6	2	1	18	0.8%
	大都市圏以外の地方圏		14	3	0	1	18	0.8%
		県外計	23	9	2	2	36	1.7%
国 外			0	1	0	0	1	0.0%
	合計		696	1,307	70	58	2,131	100.0%

まず、従前居住地の住宅種別を確認すると、1,453件（67.3%）は共同住宅・長屋であることから、多くが戸建への住み替えを契機とした住宅建設のために3411条例を活用していることが窺える（表3-1-2）。次に、従前居住地の1,812件（85.0%）は宇都宮市内である一方で、市外は282件（13.2%）、県外・国外は37件（1.7%）に過ぎないことから、市外から定住人口を確保するだけの効果は限定的であり、仮に市外からの定住人口確保のために3411条例を制定したとしても、必ずしもその施策の効果が十分に得られるとは限らないことを示唆している。それどころか、市内の市街化区域を従前居住地とする許可が1,579件で従前居住地全体の74.1%（市内従前居住地に対しては9割近く）を占める。

つまり、市街化調整区域の規制緩和策が市内市街化区域からの転出を許容する受け皿政策となっていたことを表しており、結果として自己用行為に限定許容した3411条例でありながらも市街化調整区域での市街化を顕在化させている。さらに、市街化区域の従前居住地のうち、既成市街地であるS45DIDに属するのは284件程度（0.22件/ha）である一方で、1,295件（0.51件/ha）はS45DID外の郊外の市街化区域であり、その中には予定居住者世帯が複数いた共同住宅も確認される。これは、自己用限定型3411条例であっても、許可された戸建の潜在的市場は、中心市街地の居住者以上に郊外の共同住宅居住者で構成されることを示している。

そして、公共交通利便性を重視して指定された居住誘導区域<sup>8)</sup>内を従前居住地とした許可は809件あり、市街化区域のものの約半数を占める。これは、3411条例施行後12.5年の間に転居や世帯分離によって、809件に関係する居住人口が、居住誘導を試みる範囲から、その範囲外の市街化区域はおろか市街化調整区域に流出したことを意味する。また、同じ居住誘導区域内でもS45DIDや土地区画整理等基盤整備地区では人口流出を特に抑制することが望ましい

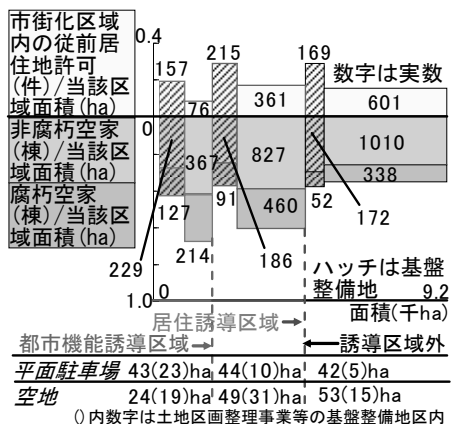


図 3-1-8 3411 住宅許可地と市街化区域内既存ストックとの比較

が、554/809 件の従前居住地が両地区に該当し、その 554 件に対応する 3411 住宅許可地での基盤整備状況を確認すると下水道処理区域外での許可が 411 件を占める。これは、居住誘導区域内での居住優先度がより高い領域として、公共交通利便性が高く一定の基盤整備がされた市街地から、市街化調整区域はもちろん下水道すら整備されず拠点性も無い郊外へ居住人口が流出したことを示しており、結果的に居住誘導を試みる領域から全く性質の異なる場所への居住を許容したこととなる。

さらに、最も多かった市内市街化区域内を従前居住地とする許可 1,579 件に対して、市街化区域内にある戸建空家の約 6 割 2,501 棟は居住誘導区域内にあり、うち 1,609 棟は非腐朽破損の戸建である(図 3-1-8)。つまり、市街化区域からの転居を許容した世帯に匹敵する程の利活用可能性のある戸建空家が居住誘導区域内あり、居住誘導区域を従前居住地とする 3411 住宅許可 809 件に限ればそれを受止めるだけの戸建ストックは十分存在する。加えて、居住誘導区域内に空地 73ha、平面駐車場 87ha (うち単独で 200 m<sup>2</sup>以上の平面駐車場は 84ha、187 敷地) もあることも考慮すれば、これほどの低

未利用土地建物を抱えながら、市街化区域からの転居を多数許容した 3411 条例を存続させることは、同市が推進する集約型都市政策に少なからず影響を与える恐れがあったと考える。

## (2) 誘導区域外での施設立地を抑制する緩規制地域での建築制限

線引き都市での実践例として、和歌山市と宇都宮市の取組みを紹介したが、非線引き都市の場合は市街化調整区域に相当する用途地域外での開発許可制度がそれに比してかなり緩い。立地適正化計画の届出・勧告制度を適切に機能させられない現状がある以上、非誘導区域となるこの緩規制地域で採るべき方策が、立地適正化計画の実効性という意味で非常に重要な役割を持つ。非線引き都市での立地適正化計画の策定実績は既に多数あるが、同計画の実現方策として非誘導区域となる緩規制地域での対策を講じている都市は殆どない。

その一方で、立地適正化計画策定を契機として既存の都市計画制限手法を導入している都市がある。その先行都市として福井県大野市と秋田県横手市の実践例を紹介したい。

### (ア) 大野市（都市機能誘導区域への対応）

同市では、床面積 3,000 m<sup>2</sup>を超える集客施設の立地を規制する特定用途制限地域を平成 19 年 12 月に指定している。これは、中部縦貫道の整備による商業開発が見込まれたこと、また改正まちづくり三法により制限される大規模集客施設以外の商業施設立地を抑制することを目的に、中部縦貫道沿線の近隣自治体に先行して指定されている。その指定範囲も大野市外を中心に指定された用途地域を取り囲むよう 1,950ha の規模で当初指定された。ただ、市南北を流れる真名川以東は商業施設立地が見込めないとしてその指定が見送られていたが、平成 27 年 4 月に大野油坂道路（大野 IC ～大野東 IC）



の整備計画が決定するなど、真名川以西と同様にその立地ポテンシャルが高まることが想定されていた。そこで、当時策定に取り組んでいた立地適正化計画（平成30年3月策定）において、既存の特定用途制限地域を都市計画区域全域に拡大する方針を定め、立地適正化計画で誘導施設とした商業施設の郊外立地をさらに抑制する試みを平成31年4月より実施している（図3-1-9）。立地適正化計画で定めた商業施設の誘導施設の規模は店舗面積1000㎡以上と、特定用途制限地域の制限対象建築物（床面積3000㎡以上の店舗等）と完全に整合していないものの、都市機能誘導区域の指定効果を高める見直しがされており、こうした立地適正化計画とあわせた郊外の開発規制方策が評価されるなど、コンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市に選定されている。



図3-1-9 誘導施設に関連する商業施設を制限する特定用途制限地域の拡大

(イ) 横手市（居住誘導区域への対応）

居住誘導区域の指定効果を高めるための非誘導区域での対応策として、立地適正化計画制度と同時に制度化した居住調整地域がある。既に青森県むつ市が同地域を全国に先駆けて指定し、前述の大野市と同じくコンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市に選定された都市として非常に有名である。ただ、こうした新たな規制制度を導入せずとも、従来からある既存の地域地区制度を活用することで、居住誘導施策を効果的に進めることも可能である。


表 3-1-3 横手市の特定用途制限地域の当初制限案と決定した制限

	都市マス具体案					都決				擬用途地域 擬調整区域 都市マス具体案の区分 開発抑制型
	田園保全型	田園居住型	沿道型	開発抑制型	増田地区用途地域	田園居住型	地域拠点型	沿道拠点型	都市近郊型	
△：農林業の業務を営む者の居住の用に供する建築物を除く、▲：500㎡以下の共同住宅、長屋、①：店舗1,000㎡以下、事務所1,500㎡以下 ②：3,000㎡以下										
住宅	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○
共同住宅	△	○	○	△	△	▲	○	○	○	○
店舗 3,000㎡未満	×	○	○	×	×	①	○	○	○	○
事務所 3,000㎡以上	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○
ホテル・旅館	×	×	×	×	×	②	×	×	×	×
遊戯施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
風俗施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
公共施設	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○
工 場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
危険性小・環境悪化なし	×	○	○	×	×	○	○	○	○	○
危険性大・環境悪化あり	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

田園「保全」型では人が住まないと認識される可能性を考慮

田園居住地区で対応できると判断

農地が残存するため用途地域を指定すべきでないとい県から指摘



横手市では合併後、非線引き都市計画区域の横手、平鹿、十文字、増田の各都市計画区域に加えて、都市計画区域を持たない雄物川町、大森町、山内村、大雄村の山間部を除いた平野部を都市計画区域に編入し、新たな横手都市計画区域として1区域に再編している。平成19年に合併市の都市マス策定業務に着手し、都市マスが目指すコンパクトシティを実現する制度手法が検討されたが、線引き制度は市の実情にそぐわないため初期段階から検討対象外とされ

たことで、有識者からの助言を得て特定用途制限地域制度を採用することとなり、当時の都市マス策定業務と同時並行でその指定が検討されていた。平成21年策定の都市マスでは、特定用途制限地域の具体案として市街化調整区域の擬似的な区域（田園保全型、開発抑制型）と用途地域の擬似的な区域（沿道型、田園居住型）が示された。田園保全型は特定用途制限地域制度の運用改善がされた都市計画運用指針を受けて、農用地区域を含む市内の広い範囲での指定を想定し、また開発抑制型は旧横手市の用途地域西側から滲み出すスプロール開発抑制を目的として、両地区とも比較的厳しい建築制限の適用が想定されていた。この具体案では市街化調整区域に近い制度となるよう、店舗・事務所はもちろん住居系施設も制限対象としており、共同住宅は田園保全型と開発抑制型の両区域で、戸建住宅は開発抑制型の区域で、「農林業の業務を営む者の居住の用に供する建築物」に限定した規定を設けることが示されていた（表3-1-3）。しかし、都市マスの具体案から指定までの間に、厳しすぎる用途制限が論点となり、既存不適格建築物（以下、既存不適格）の発生を抑制するための措置などとして、一部用途が許容された他、「農林業の業務を営む者の居住」に限定した規定を排除することになった。また、用途地域からの滲出し開発の抑制を狙いとして指定される予定だった開発抑制型も、田園居住型での規制で対応可能と判断され指定が見送られ、平成24年4月に特定用途制限地域の指定範囲が画定されている（図3-1-10）。

その後、都市計画マスタープランの改訂と合わせて平成30年度に立地適正化計画が策定されている。その都市計画マスタープランでは、非誘導区域を対象とした土地利用方針の実現化方策として、用途地域の一部縮小や居住調整地域の指定、さらには線引き導入の検討などに加えて、「特定用途制限地域の制限内容の見直し」が挙げられている。特に、市内の特定用途制限地域の大半を占める田園

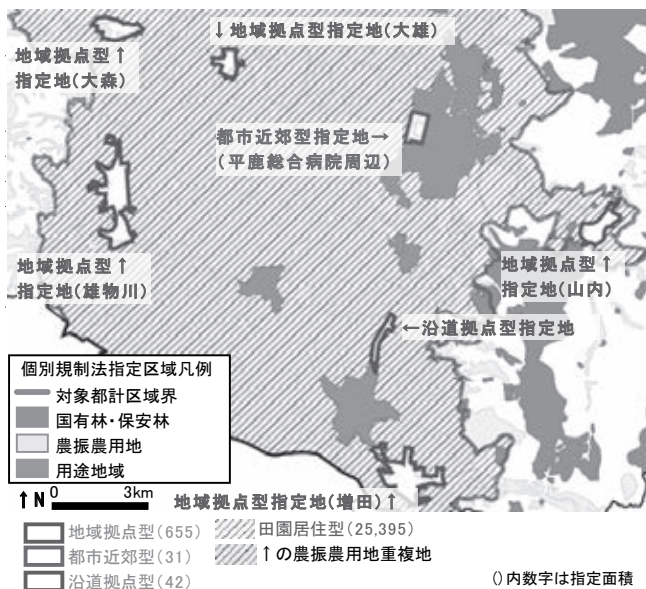


図 3-1-10 横手市の特定用途制限地域指定範囲

居住型の区域では、前回の検討過程で導入が先送りされた戸建住宅の制限について、自己用住宅及び分家住宅のみとすることで、郊外農村部での住居系開発を抑制する方策が挙げられており（表 3-1-4）、令和 2 年度より同制限が適用されることになる。むつ市では居住調整地域が指定されたものの、居住者がほぼいない地域（稀に存在する建築物も主として農林系施設）での指定となるため、既存集落や幹線沿道などそれ以外の非誘導区域では一般的な届出・勧告制度の適用となることで、届出さえすれば分譲や賃貸住宅の建築も容易に可能である。しかし、横手市の田園居住型の区域をみると、農地や自然地に加えて既存集落などの居住地を含んで指定されており、こうした場所でも自己用や分家住宅でない限りは、届出や許可どころか、そもそも建築確認申請すらできないことになり、場合によってはむつ市以上の制限となる。

表 3-1-4 特定用途制限地域の見直し方針

	都市 近郊型	沿道 拠点型	現在	見直し案	現在	見直し案
			地域拠点型	地域拠点型	田園居住型	田園保全型
住宅・共同住宅	○	○	○	○	○	▲ ※自己用住宅、 分譲住宅を除く
店舗	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 1,000㎡以下	▲ 1,500㎡以下
事務所	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下	▲ 1,500㎡以下	▲ 1,500㎡以下
ホテル・旅館	○	○	○	○	▲ 3,000㎡以下	▲ 3,000㎡以下
遊戯施設	×	×	×	●	×	×
風俗施設	×	×	×	×	×	×
公共施設	○	○	○	○	○	○
危険性小・環境を 悪化させる恐れが やや大きい工場	×	○	○	○	×	×
危険性大・環境を 悪化させる恐れ のある工場	×	×	×	×	×	×

※ 特定用途制限地域の変更は、2019（平成31）年度以降詳細な検討を行い確定していきます。  
（大野市都市計画マスタープランより引用）

あわせて、旧町の拠点で指定されている地域拠点型の区域では、地域住民の交流を促進するためのカラオケボックス等の遊戯施設の建築ができるよう制限内容の一部緩和する制度改正も同時に行われる。こうした地域コミュニティ維持を目的とした一部制限の緩和は他都市でも確認されており、例えば下関市の菊川地区では旧町の拠点で近隣商業地域の指定を試みたものの、地域住民の交流の場となるスナック等が規制されるため、近隣商業地域の建築基準法別表からこれら施設のみを削除した用途制限とする特定用途制限地域の建築条例を制定している<sup>10)</sup>。立地適正化計画の存在を踏まえると地域の拠点となる場所でどのような施設を緩和すべきかは議論の余地があるが、地域コミュニティ維持自体は重要であるため、立地適正化計画の趣旨に反しない程度の施設立地も許容せざるを得ないケースも今後他都市で想定されると思われる。

## 2. ウォーカビリティ向上を目指した 空間計画提示の難しさ

はじめに

本研究会で着目しているもうひとつの論点として、スマートウェルネスシティ政策（以下、SWC政策）がある。そのSWC政策を実現するためには、市民の健康管理だけでなくウォーカビリティを向上することが重要であり、特に自動車依存の地方都市では今後取組むべき都市政策と連携し検討する必要がある。歩いて暮らせる都市計画を実現しようとする立地適正化計画もその検討に重要な役割を果たす計画制度であり、第Ⅱ部1章で取上げる見附市でもSWC政策を推進するための一方策として、立地適正化計画事業を挙げている。ウォーカビリティを向上させるには、公共交通の利便性や都市機能を維持・向上するための土地利用誘導が必然であり、立地適正化計画制度の活用は必然ともいえよう。

しかし、立地適正化計画は空間計画であるが故に、各種政策を展開するエリア（裏をかえせば展開しないエリア）を「即地化する」ことになるため、その検討のされ方によっては本来目指すべき空間計画の役割が問われることにもなりかねない。特に地方都市では、自動車依存型の都市構造が既に形成されているため、公共交通のサービス水準の高い鉄軌道やバス路線が少ない他、場合によっては自家用車による来訪を想定した基幹的施設（庁舎、病院、商業施設など）が既に地域の拠点機能を有している現状があるため、ウォーカビリティ向上のための空間計画を提示することは困難である。

そこで本章では、前章と同じく立地適正化計画を取上げ、地方都市でウォーカビリティ向上のための誘導区域を指定することの難しさを通じて、空間計画提示のあり方について論考したい。

## 1 誘導区域を指定する際の公共交通軸の捉え方

居住誘導区域は、工業系用途地域など居住を想定しない土地利用計画が既に存在している区域の他、土砂災害警戒区域などの災害リスクのある区域では通常指定されない一方で、生活利便性の高いエリアや都市基盤が比較的整備されたエリアでは積極的にその区域が指定される。生活利便性の高いエリアを抽出する指標として欠かせないのが鉄軌道やバス路線であり、国土交通省の指針等に従って多くの都市がこの指標を採用して同沿線に居住誘導区域を指定している。しかし、公共交通利便性が低い（路線網や運行本数の水準が低い）地方都市でその指標を採用するとすると、公共交通の利用促進やサービス水準維持に対するよほどの方針がない限り、その指定にメリハリがなくなる可能性がある。

「都市自治体のモビリティに関する研究会（2017～18年度）」報告で著者が取上げた新潟県上越市の居住誘導区域はこうした地方都市が抱える特性を反映して指定されたものである。詳細は同市の立地適正化計画や著者らの研究<sup>11)</sup>を参照されたいが、同市は公共交通利便性の指標こそ採用しているものの、公共交通利便性の高い地域を「運行本数に関係なく拠点間幹線道路バス停から300m」とするなど、より広い範囲を居住誘導区域としてカバーできるよう幅広く公共交通軸を捉えている。また、人口密度や土地区画整理事業等の基盤整備に関する指標を採用をするなど、公共交通軸だけでは居住誘導区域として拾えない状況に対応した指標とした結果、居住誘導区域は、3,280haと市街化区域（工業地域と工業専用地域を除く4,035ha）の8割を占める広範囲な指定となっている（図3-1-11）。同市以外にも、そもそも公共交通自体を居住誘導区域の指定指標に採用せず、「居住誘導区域≒工業系以外の市街化区域」としている地方中核都市もあり、地方での公共交通を軸とした空間計画の提示の難しさが窺える。こうした可能な限り広い範囲を居住誘導区域と

する背景には、市民感情に対する配慮はもちろん、居住誘導区域に重複指定されることになる都市機能誘導区域の候補地を確保したいという政策的意図もある。



図 3-1-11 上越市の誘導区域

居住誘導区域を単純に限定的に指定すればよいという訳ではないが、立地適正化計画が居住利便性の高いエリアを中心に長期的に維持すべき市街地での居住を誘導し、その実現のために各種施策を適用させる空間計画である以上、各種機能を維持、誘導する選択的方



向性が示されなければ同計画制度そのもの存在意義が問われる。実際に、上越市の消融雪施設整備計画では、「人口減少、少子高齢化さらに過疎化の時代に突入した今、普通交付税など歳入を見据えながら、不必要な市道について「市道廃止」を着実に進め、冬期の交通確保が必要な路線を明確にしていく必要がある」としており、同市としても人口減少や厳しい財政状況を反映した行政サービスの見直しの必要性自体は認識されている。立地適正化計画においても、今後の見直しで選択的な空間計画の提示が求められると推察される。

## 2 誘導区域を指定する際の拠点や市街地の捉え方

自動車依存型の都市構造が既に形成されている地方都市では、拠点となる施設が既に公共交通利便性の低い場所に立地していることを前述した。線引き都市の場合、中心市街地や合併旧町村の拠点にある従来の市街化区域に加えて、新たに拡大された市街化区域や工場跡地で既に公共公益施設や商業施設が立地していることを理由に、それを郊外の拠点として捉えて都市機能誘導区域に含めるケースが見られる。一方で、非線引き都市の場合はこれとは少しことなる要因で、ウォークビリティの低い地域で誘導区域が指定されることがある。

### (1) 立地規制の緩い郊外のスプロール市街地で指定された誘導区域

地方に多く存在する非線引き都市の場合、用途地域外はいわゆる白地地域と呼ばれ、線引き都市の市街化調整区域と異なり都市計画法の立地規制がない。そのため、こうした立地規制のない地域を対象に、農振除外や農地転用許可を繰り返しながら市街化が進行し、都市によっては比較的規模の大きい商業施設が立地してきた。また、線引き都市の場合、誘導区域は市街化区域となる用途地域内でのみ指定されるが、非線引き都市の場合は用途地域内に限定した指定を

求める制度となっていない。立地適正化計画を公表した非線引き76都市（平成29年8月現在）中、15都市において、白地地域を対象にした誘導区域（以下、白地誘導区域）が指定されている<sup>12)</sup>。その中でも、平成16年に線引きを廃止した都市での立地適正化計画を見ると、白地誘導区域の指定プロセスを容易に見ることができる。

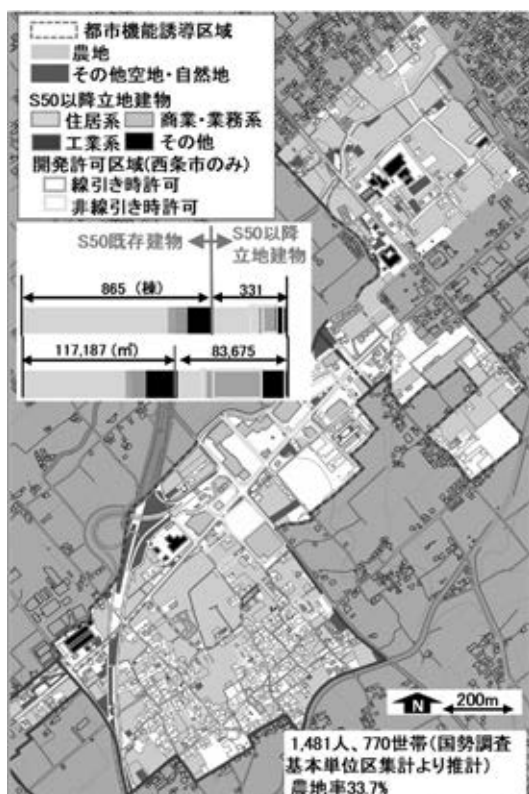


図 3-1-12 スプロール市街地で指定された白地誘導区域



写真 3-1-3 白地誘導区域に立地する郊外大規模店舗

この市では用途地域縁辺部 6 箇所に白地誘導区域を指定しており、その中でもインターチェンジ周辺で指定された箇所での建築動向を見ると、平成 16 以降の商業系建物は、S50～H16 と比べて建築面積が約 6 倍（39 棟 5,853 ㎡→42 棟 34,969 ㎡）に増加し大規模店舗の活発な立地が見られる他、線引き廃止後の開発許可区域内に住居系も含む新築が複数棟あることを確認できる（図 3-1-12、写真 3-1-3）。同市の居住誘導区域の指定基準は、用途地域を考慮しつつもその存在を前提とするのではなく、あくまで都市計画区域全域を対象とした居住利便性評価を最上位の基準としている。この基準は、用途地域の外形線に捉われず市街地や集落が用途地域内外で連担していれば、白地地域も含めて指定の検討対象とする立地適正化策定当初の考え方により決められたものであり、居住利便性が隣接する用途地域と同等に評価（19 点以上の評価点が居住誘導区域の指定対象）されると、その指定対象の候補地となる。その居住利便性評価では一定の要件に該当する店舗をその評価指標としており、その店舗は前述した線引き廃止後に立地した店舗も含まれることから、商業系建物の立地が著しい同地区では、実際に線引き廃止後に立地した店舗が居住利便性評価の上昇に当然影響する。居住利便性評価には、バス路線を評価指標に含め、バス停を他の生活利便施設の指

標より重み付けをしているものの、その運行頻度までは考慮されていない。居住誘導区域の指定を受けて都市機能誘導区域も重複指定されることになるが、その方向性は用途地域内にある他の都市機能誘導区域が既存のサービス機能維持を主として指定されたのに対して、同地区は「居住利便性を広域的に高める」、「商業機能を強化する」としている。

こうした白地誘導区域の指定は線引き廃止都市に限らず、従来からある非線引き都市でも同様であり、ある非線引き都市では、用途地域外に立地した医療福祉施設とその周辺のスプロール市街地に加えて、自家用車による来訪を想定した国道沿道の郊外大規模店舗や遊戯施設が立地する幹線沿道も対象に指定（図 3-1-13）した都市もある。白地誘導区域が指定された両地区は、総合計画や都市計画マスタープランで拠点とされた地域でもあることから、誘導区域に含めることを前提としてその指定基準が検討されている。

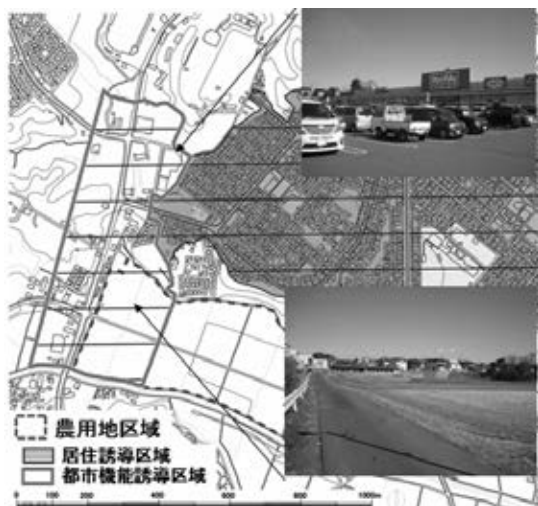


図 3-1-13 既存の郊外大規模店舗と沿道商業施設の立地想定農地で指定された白地誘導区域

## (2) 郊外のさらなる市街化誘導を想定した誘導区域

非線引き白地地域に各種機能が既に集積した市街地が存在することで、その現状に追認する形で白地誘導区域が指定された実態を前述したが、その現状追認指定に加えて、非線引き都市計画区域であるが故に白地地域で新規の都市機能誘導を想定した誘導区域もある。

既存の非線引き都市で指定された白地誘導区域を見ると、指定の主たる要因となったショッピングセンターに加えて、まとまった農地が一部含まれている（図3-1-13）。この農地は農振法の農用地区域であり、誘導区域に含め指定することは通常認められないが、この農地で新たな沿道型商業施設立地が見込まれ、既に農振除外に向けた協議が行われていることを理由にその指定が実現している。

また、新幹線駅近くで白地誘導区域を指定した非線引き都市でも、既存の郊外型ショッピングセンター用地の拡張を主たる目的とした土地区画整理事業を受けて、商業地域の指定手続きとほぼ並行して白地誘導区域が指定されている（図3-1-14、写真3-1-4）。この白地誘導区域は鉄道駅近くにあるため、公共交通利便性の比較的高い地域での指定となるが、農用地区域を対象に指定されるその商業施設は、大規模駐車場を有した郊外型の大型商業施設である。

立地適正化計画制度は、既成市街地を対象としてコンパクト・プラス・ネットワーク型都市の形成を目指す計画制度として創設されたが、こうした郊外型の新市街地の形成と、同計画制度が目指す方向性とが大きく乖離しないよう取組んでいくことが望まれる。



図 3-1-14 郊外型大規模集客施設拡張予定地で指定された白地誘導区域



写真 3-1-4 農用区域で指定された白地誘導区域の現況

## おわりに

本章では、自治体が主体的に策定する空間計画となる立地適正化計画を取上げて、その実効性確保に向けた具体的取組みや空間計画であるが故の課題を、筆者の専門である土地利用計画制度の視点から論じてきた。立地適正化計画が少子高齢化社会下で必要とする空間計画として制度設計されている以上、その実効性は当然確保されるべきであり、市街地拡大や現状追認で空間計画が示されてきた従来の土地利用計画とは少し違った空間像の提示の仕方も求めていかざるを得ない。立地適正化計画をネクストステージの総合計画の一翼を担う空間計画として普及、展開させていくのであれば、策定主体（基礎自治体）の創意工夫は勿論、制度設計する国の側も本章で提起した論点克復に向けた姿勢で臨む必要があるだろう。

### 【補注】

- 1) 立地適正化計画のこれ以上の制度説明は、国土交通省都市局のHPなどを参照されたい。
- 2) 野澤千絵・饗庭伸・讚岐亮・中西正彦・望月春花(2019)「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題」,日本都市計画学会都市計画論文集 No.54-3,pp840-847
- 3) 地理情報システムによる求測値
- 4) 齋藤勇貴・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「立地適正化計画策定都市での開発許可制度の方針と運用に関する研究」,日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3,pp1123-1129
- 5) 日本都市センター研究会都市自治体のモビリティに関する研究会(平成29～30年度)「報告第2章」,「モビリティと連携した都市計画(土地利用)行政のあり方」
- 6) 鈴木豪(2018)「和歌山市における開発許可基準の厳格化を巡る経緯」都市計画学会誌,332号,pp50-53
- 7) 参考文献4)で著者が算出した想定緩和区域。集落連担区域制度は文言指定の方式を採用しているため、指定要件に該当する連担区域を地理情報システムにより抽出。
- 8) 宇都宮市での取組みの仔細や居住誘導区域の指定範囲については、同市HPなどを参照されたい。
- 9) 松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀(2018)「自己用限定型3411条例としながら

- も著しい市街化を許容した宇都宮市での住宅開発の特徴と集約型都市政策への影響に関する一考察」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-3, pp1130-1137
- 10) 大口寛貴・松川寿也・中出文平・樋口秀 (2017)「市街化調整区域と用途地域の擬似的手法としての特定用途制限地域の指定のあり方に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.52-3, pp602-609
  - 11) 寺島駿・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀 (2018)「線引き地方都市における3指標を基にした居住誘導区域の指定に関する即地的研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.53-1, pp76-84
  - 12) 用途地域未指定の準都市計画区域で誘導区域を指定した久留米市を含む。参考文献 13) による集計
  - 13) 鹿嶋康平・松川寿也・丸岡陽・中出文平・樋口秀 (2019)「用途地域外で指定された白地誘導区域に関する研究」, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.54-3, pp 915-922



## 第2章

# 縮小都市の実現と計画のあり方

関東学院大学 経済学部 講師 **豊田 奈穂**

## はじめに - 集積の経済を活かす空間利用 -

日本の総人口は2010年の1億2,806万人をピークに長期的な減少過程に入ることが指摘され、2015年の国勢調査では1920年の調査開始から初めて96万2,607人の減少を記録することとなった。さらに、それに基づき実施された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成29年推計）」<sup>1</sup>では、2053年には1億人を割り込む見込みであることが示されている。これは、今後、20年から30年をかけて1970年の国勢調査時とほぼ同規模となることを意味する。

既知のとおり、1970年代初頭の日本は、団塊世代の「集団就職」が象徴的な高度成長期にあって、就職を機会に都市部に流入してくる人々の住宅需要が旺盛で、宅地造成が進んでいた。1970年からこれまでのプロセスは都市が人口とともに成長していた時代であった。しかし、これからの30年間は都市が人口とともに縮小し、1970年代とは逆の方向に向かう点が大きく異なる。仮にここで単純化した議論をするならば、1970年前後から人口の成長とともに拡張してきた郊外部を縮小していく作業が必要となる。団塊ジュニア世代が誕生して以降、人口置換水準を割り込んでいる期間に鑑みれば、確実に約半世紀は人口が増加し、都市が拡大することは考えられない。

さらに、人口規模の縮小は都市の空間的利用範囲の問題と同時に、従来通りに財・サービスの供給を継続することが困難となる状況を引き起こす。民間市場では需要の確保が難しくなった地域から企業は退出する。最近では首都圏の郊外部に立地する百貨店でも将来的に収益の回復が見込めないとして、相次いで撤退を表明する報道が

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年）」から出生中位・死亡中位を参照。

多くなってきている。他方、公共部門では現行水準を維持した状態で公共財・サービスの供給を継続すれば、負担の重さが増すことになる。日本政策投資銀行の予測によれば、人口規模が小さい地域で水道事業の維持が難しくなり、2015年と比べて30年後の2046年頃には6割以上の料金値上げが必要となる可能性が示されている<sup>2</sup>。現状においても、すでに地方都市では生活資源の確保に行き詰まり、QOL（Quality of Life）の著しい低下が懸念されるようなところも出現している。

こうした状況を緩和するための一つの方策として、集積の利益を享受することが可能なまちづくり、空間的利用を人口減少下であっても維持可能な範囲に調整することが中・長期的に有効な方策であると考えられる。

## 1. 空間的範囲の調整と困難性

### (1) 都市縮小の規模

都市の空間的範囲が人口規模の成長に応じて拡大してきたものであることに鑑みれば、人口減少下では逆の方向、つまり、人口の変動に応じて緩やかに空間的範囲を狭めていくことが必要となる。例えば、神奈川県においては30年後の2050年には県内の人口が約810万人となることが予測されている<sup>3</sup>。これは2019年時点の総人口約920万人と比べ、110万人程度の減少が見込まれることを示す。人口の将来予測はある程度可能であるとされており、その減少規模は現在の三浦半島全域の4市1町に加え、藤沢市までの消失に匹敵

2 日本政策投資銀行（2017）「わが国水道事業の現状・課題・将来予測と今後のソリューションの方向性」経済財政諮問会議経済・財政一体改革推進委員会評価・分析WG資料参照。

3 将来推計人口は神奈川県（2017）「超高齢社会で安心して暮らすために 見てみよう 2050年の神奈川県—人口推移シミュレーター」を参照

する。近い将来には現状維持が非効率な状況を招くことにつながり、何らかの方法で縮小していくことは避けられない。

これを経済学的な観点からみた場合、清水（2015）では都市が縮退していく過程で政策的介入をせずに放置することを選択すると、都市はその形状を変化させることなく縮退していくことが示されている。これは都市全体がオフィス棟の立地する中心地域—住宅によって形成された郊外地域というような現在の構造を保ちながら、緩やかに利用範囲を狭めていくような調整がなされることを意味する。都市は中心部からの距離が離れるごとに地価が低下する傾向を示しており、価値の下がった郊外部では新たな投資が行われずに縮退することになる。それは、行政が長期的にそうした地域にいたずらに介入することなく、衰退が進む過程でそれを食い止めようとしないできた結果としてみえてくる姿であろう。

他方で、足元で起こる短期的な動向は、饗庭（2015）が指摘するように、都市の内側でポツポツと個々の土地所有者のリズムで空洞ができるスポンジ化が生じ、都市そのものの大きさは変化しないままに推移し続ける。すでに中心市街地で空きビルや空き店舗が利用されないままにあったり、郊外住宅団地では親世代の居住していた住宅が空き家となった後に放置されたままになっていたりする現象はよく知られている。

しかし、縮んでいくエリアで生じている現象に対して政策的に関与することなく、都市全体が空間的な利用範囲を自然に縮退させるまでの時間を持ちこたえることは、極めて難しいのではないだろうか。人口が減少していく途中で空洞化していく地域の住民にとって必要となる財・サービスの供給が先行して行き詰ることになる一方で、現状維持を望むとするならば、縮退に関わる費用負担を誰が担うのかについても検討しなければならない。時期や程度の違いはあるが、こうした現象が各都市の中に出現することになり、何らかの

政策的なアプローチが必要になる。国土交通省では、その対応策として「コンパクト・プラス・ネットワーク」をコンセプトとするまちづくりを提示し、立地適正化計画等の取り組みを推進している。

## (2) 縮小の始まるエリア

都市において人口減少が大きな課題であることは周知のことであるが、具体的に都市のどのようなエリアで人口減少が進んでいるのだろうか。神奈川県を事例に各地方自治体の市役所の立地点を中心部として定め、そこから同心円状に広げたエリア内の人口規模の変化について、1995年から2015年の国勢調査の結果をもとに概観してみた。神奈川県内には政令指定都市3市を除くと16市ある。このうちの7市では2015年の国勢調査時点ですでに総人口が減少している。なかでも、横須賀市、三浦市、小田原市の3市は同県内でも早くから人口減少が進んでいる地域として知られる。これらの市では、2015年時点で中心部からの1km圏内であっても人口成長率がマイナスに陥っており、市域全体が縮小してきている状況が顕著に観察される。さらに、ここで注目したのは、総人口が減少している市では全体の減少に先んじて2km圏外の人口がマイナスに転じる点である。例えば、綾瀬市、厚木市の両市は2015年の国勢調査時点では総人口は減少していなかったが、2010年の調査で2km圏の外側の人口成長率はマイナスに転じている。2019年に神奈川県が公表した1月時点の人口は両市ともに減少しており、2020年の国勢調査では総人口が減少局面に入る可能性が高い。

この傾向が全国のどの都市にもみられるのかについては更なる分析を必要とするが、中心部から離れたエリアから人口が縮小する現象が始まることを踏まえれば、人口動向に基づき、都市の郊外部に立地する施設を優先的に再編・廃止の対象として、将来の都市構造

4 地図情報は e-stat の統計 GIS を利用。

を見据えた調整を行うことが合理的な選択であると考えられる。

### (3) 立地・数量の調整における硬直性

都市を縮小させていく方法についてはさまざまな手法や考え方が議論されているが、空間的な範囲を調整することの必要性については広く共有されつつある。一方で、人口減少が長期的な時間を経ながら静かに進行していくために、問題への緊迫感は総じて乏しい。加えて、既得権者の調整や費用負担などで複雑な問題が多く、総論賛成、各論反対の議論ばかりが続き、具体的な対応策は後回しにされやすい。とりわけ、ハコモノと呼ばれてきた公共施設の再編では意思決定プロセスにおいてかなりの時間を要しているが、それは大きな施設に限らず、内側にある小さな資源のレベルにおいても硬直性が認められる。

病院施設を一例としてあげてみると、豊田・中川（2014）が示しているとおりに、病院の立地と人口分布の関係を集積度で観察した<sup>5</sup>場合に、一時点での両者の関係は正の相関として描くことができる。つまり、医療サービスの需要者である住民が集積している都市には供給者である病院も集積している。だが、2時点間の変化で両者の関係をみると、その関係は崩れており、調整に差が生じている可能性が考えられる。確かに病院という大きなハコモノについては、人口に連動するように都市に集積させたり、人がまばらに分散してきた都市から施設を引きはがすように廃止・再編したりすることは物理的に簡単なことではない。また、政治的な問題にもなりやすく、人口分布と比例するように病院の立地を調整する場合には両者の間に時間的な差が生じる可能性は否定できない。

他方、施設内のベッドについては建物のように固定化されるもの

---

<sup>5</sup>「病院」とは医療法で定義されている病床数が20床以上を有する医療機関のことである。

ではなく、ハコモノに比べて調整が容易であることが考えられる。しかし、2つの図からもわかるように、既存の一般病床と人口の集積の関係をプロットしてみると、病院と人口分布の関係と同様に2016年の1時点では両者の間に正の相関を描くことができる。だが、2007年—2016年の2時点間の変化になると無相関となる。つまり、ここでも両者の間にも何らかのショックによって調整の時間に差が生じている可能性があることが想定される。日本では病床規制の制約があるために、単純に評価することはできないが、ベッドのような可動性の比較的高い資源であっても弾力的な調整がなされていない可能性が高い。

ここでは医療資源を一例として取り上げてみたが、施設や設備の大小ではなく、全般的に生活資源等の削減をとまなう調整は難しい状況にあるのではないだろうか。

---

6 病院と病床の関係について豊田（2018）参照。

7 集積度はハーシュマン・ハーフィンダル・インデックス (HHI) を用いている。この指標は指数の計測にあたっては二次医療圏を構成する市町村の人口のシェアを求め、その二乗和を計測している。病院、病床についても同様である。なお、それぞれのHHIを計測するに際して、二次医療圏を構成している市区町村が1自治体のみの場合、二次医療圏内に立地する病院が1施設のみの場合については対象から除外している。

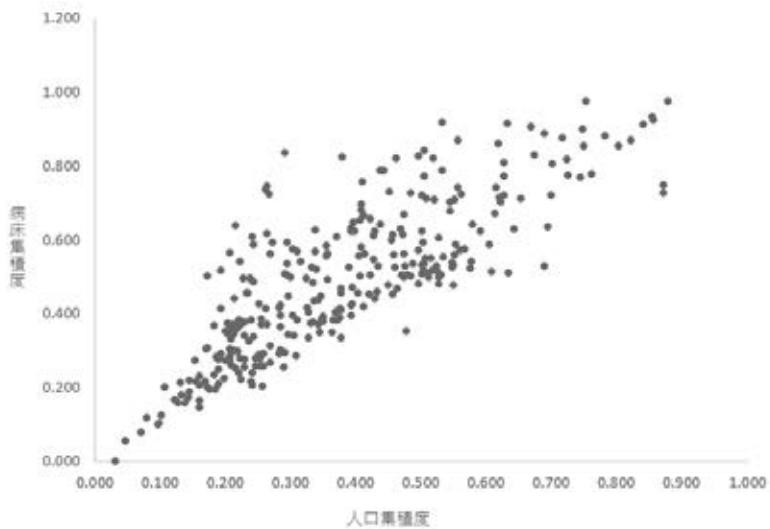


図 3-2-1 人口分布と一般病床の関係（2016 年）

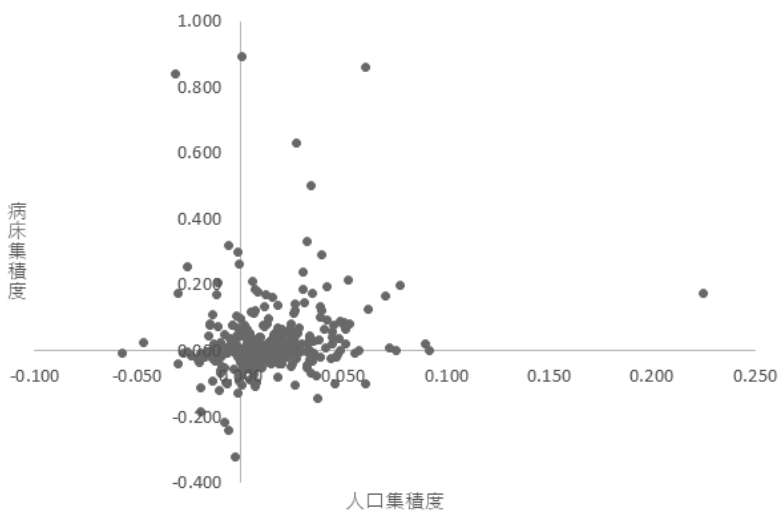


図 3-2-2 人口分布と一般病床の関係（2007 - 2016 年）



## 2. 都市縮小に向けての方策

こうした硬直性の背景には、人口減少下でその動向に連動する形で都市の範囲や施設の配置を調整することになると、短期的にマイナスの便益が発生する地域やステークホルダーが生じることを容認しなければならないことがある。そこから逃れようとするがために、都市の単位から小さなコミュニティのレベルに至るまで合意形成が極めて困難な状況に陥り、結果として再編や調整がなされないままに時間だけが経過する。都市は一夜にして姿を変えることができるものではないため、未来の姿を見通したものであることが求められる。加えて、そこは将来世代にとっても持続可能な空間でなければならない。ここでは、その観点から人口に連動するように立地する施設の再編、統廃合を実施し、縮小都市として持続可能性を確保していくために次の3点を示したい。

### (1) 都市圏での施設配置の可視化

縮小する都市において適切な空間利用を進めていくうえでは、個別の自治体レベルで策定されている計画の中で生活圏を同一にする自治体の施設立地も可視化することが望ましい。本来であれば、自治体の規模に応じ、互いに連携することによって機能分化を進めることが期待される場所である。しかし、現状ではそのハードルが高く、理想に固執して時間を無駄にする余力は残っていない。そのため、最低限、住民の生活圏内のどこに重複する機能を有する施設が立地しているのかを可視化することが、今後の調整を実施するうえで有益であると考えられる。

一例をあげれば、本研究会において視察の機会を得た大阪府高石市では堺市・泉大津市・和泉市・忠岡町との4市1町で「鉄道沿線まちづくり協議会」を構成し、広域的な立地適正化や「鉄道沿線ま

ちづくり調査分析」などの取り組みを行っている。当該協議会では複数の自治体によって高次都市機能施設等の立地適正化を図ることについての議論は行われているが、個々の都市がそこに連動する形での「まちづくり」を行う段階には至っていない。その一方で、この取り組みでは、どの地域にどのような施設が立地しているのか、居住地はどのように分布しているのかなどの情報を、メンバーとなっている自治体間で共有し、可視化することができる。その結果、生活圏全体の施設立地を俯瞰しながら、個々の都市の内側では近隣の都市に配置されている施設やサービスを理解し、自らが優先的に立地させるべき施設を選択することが容易になっている。リチャード・ロジャース、アン・パワーらは著書『都市 この小さな国の』の中で「シティーリージョン（都市圏）」という単位のなかでパートナーシップを必要としている。隣接する地域が協働の努力を怠れば、都市の衰退は加速する」としている。互いの施設配置を可視化することが、必要な施設や財・サービスをすべて完備する自治体内フルセット主義から離れる一つのツールとしても有効であり、都市空間の効率的なマネジメントに貢献すると考えられる。

## (2) 更新時に照準

具体的な調整時期は、再編あるいは廃止の対象となる施設の更新時を除いて、ほぼ不可能である。日本では耐久年数を超えた建物であっても解体することは歓迎されず、地域のメモリーやシンボルとして施設存続を希望されるケースが多い。そのため、各地方自治体では自らの所有する施設の更新時期を把握したうえで、その時期に照準を合わせて将来の人口動向を考慮した形での調整を行うことが唯一の機会となる。

2014年に総務省の要請によって始まった「公共施設等総合管理計画」は、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための

計画として各地方自治体において策定されている。その指針には公共施設等の統廃合や再配置においてまちづくりを見据えた計画とすることや、そこに関わる中・長期的な財政見通しに基づいて検討することの必要性が指摘されている。都市の利用範囲を調整するにあたっては、この計画を十分に活用し、いつの時点でどの施設が耐用年数を迎えるのかを踏まえ、①現在立地している施設が都市圏の中でどの程度の役割を担えるのか、②現地で建て替えるのか、移転させるのか、それとも廃止するのか、③それに関わるすべての費用をどのような形で誰が負担するのか、などの情報を明確にし、持続的に負担可能なレベルに調整することが不可欠である。その際、「立地適正化計画」をはじめとする将来を見通して策定された計画から大幅に乖離することがないようにすることが重要である。

### (3) ボトムアップの活動とトップダウンの計画の融合

最後に、縮小する都市における計画は、「ボトムアップ」による都市の内側での調整と「トップダウン」による都市空間の範囲を規定する計画を融合させることが、適切な空間的範囲を実現するうえで鍵となる。中川（2018）は都市の内側に存在する小さな単位で調整を行う手法として施設やサービスの最も効率的な供給単位で意思決定システム FOCJ（Functional Overlapping Competing Jurisdiction）を設けることでコミュニティのレベルで適切な施設配置が実施されることを提案している。これと同時に、都市は将来にわたって存在するものであり、現在世代が時間軸を見据えて長期的に維持可能なレベルに空間的範囲を収斂させていくことも必要である。富山市では2007年度末に策定された「富山市都市マスタープラン」においてコンパクトシティを政策目標に掲げてから現在まで一貫してその方針を貫いている。その結果、唐渡（2018）は課題は残るものの、コンパクト化の効果は出ていると一定の評価を示している。

ネクストステージに向けての計画では、コミュニティや街区単位での「ボトムアップ」と都市全体としての「トップダウン」の両輪をつなぐことで、将来世代にとっても持続可能な都市空間の在り方と乖離することがないように留意しなければならない。その際、兎角、長いプロセスで生じがちな短期的な「見直し」のもとで都市の長期的方向性を見失うことは望ましくない。

## おわりに

都市縮小、スマートシュリンク、コンパクトシティ、都市構造に関するさまざまな名称が並び、次の時代の都市は従来の行政計画を踏襲するだけでは維持できないことは明らかである。本章では、持続可能な都市を実現するうえで人口規模に連動する形で適正な規模まで空間的利用範囲の縮小を実現していくことが不可欠であるという認識のもと、それを実現するための方策について検討してきた。

本報告書の中では、新たな都市モデルの一つとして「Smart Wellness City」（健幸まちづくり）の取り組みを紹介している。超高齢化の時代には「Smart Wellness City」が理念とする「健幸＝健康で幸せ（身体面の健康だけでなく、人々が生きがいを感じ、安心安全で豊かな生活を送れること）」の都市構造は重要なテーマである。これまでも医療・福祉を中心とするまちづくりはさまざまな形で提案され、近年では長野県小諸市をはじめ、医療や福祉を核として都市機能を集積させた取り組みを推進している地方自治体は多い。しかし、その半面、歩いて暮らせるまちづくり、医療・福祉とまちの融合といった理念を旗印とした中心市街地の再開発、散歩コースや公園の整備ばかりが先行していたり、域内のすべての鉄道駅が地域拠点に指定されていたりするなど、将来の人口規模に見合う調整、人口減少下でのまちづくりにともなうネガティブな部分を置き去り

にしたままになっている。

ネクストステージに向けての計画では、健康・医療・福祉をまちづくりの核に、中・長期的な人口動向を見据え、効率的な空間的利用を実現することを同時に進行させていくことが最も必要な点であり、重い課題である。そのため、将来にわたって都市機能や居住を誘導していくための「立地適正化計画」や、ハコモノを管理・調整するための「公共施設等総合管理計画」などのまちづくりに関わる個々の計画を連携させ、中・長期的な時間管理のもとで人口に連動させた適切な範囲に調整することが期待されている。

#### 【参考文献】

- ・ 饗庭伸（2015）『都市をたたく 人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社。
- ・ 唐渡広志（2018）「コンパクトシティ化の経済効果－富山市を例に－」『コンパクトシティを考える』浅見泰司・中川雅之編著、プロGRESS、pp.94-106。
- ・ 清水千弘（2015）「都市の魅力：スーパースターとローカルスター」『Sensuous City[官能都市]－身体で経験する都市；センシュアス・シティ・ランキング』LIFULL HOME' s 総研。
- ・ 豊田奈穂（2018）「施設再配置の必要性－人口分布と病院立地の関係」『コンパクトシティを考える』浅見泰司・中川雅之編著、プロGRESS、pp.162-176。
- ・ 豊田奈穂・中川雅之（2014）「病院の立地と人口集積の関係」『計画行政』日本計画行政学会、37（1）pp.27-32。
- ・ 中川雅之（2018）「コンパクトシティと集積の経済」『コンパクトシティを考える』浅見泰司・中川雅之編著、プロGRESS、pp.34-49。



## 第3章

# 宇都宮市における 立地適正化計画の取組みについて ～ネットワーク型コンパクトシティの 実現に向けて～

本章は、2019年5月17日に開催した第4回研究会において、宇都宮市都市整備部都市計画課片庭哲也氏に話題提供いただいた内容をもとに、日本都市センターが編集したものである。

## はじめに 宇都宮市の概要

宇都宮市は人口 518,470 人 (2019 年 4 月現在)、面積 416.85km<sup>2</sup> の栃木県の県庁所在地であり、古くは二荒山神社の門前町、宇都宮城の城下町として発展し、現在は中核市に指定されている。

1896 年 (明治 29 年) に市制施行以後、昭和の合併では 1 町 10 村、平成の合併では 2 町と合併し現在の市域となったことから、中心部だけでなく周縁部にも旧町村の役場があった場所など拠点が点在しており、それらは中心部から放射状に延びる街道・幹線道路網で結ばれている。この構造が「ネットワーク型コンパクトシティ」を目指す背景の一つとなっている。

### 序 宇都宮市の概要

#### ■都市の成り立ちとまちづくり

・本市は、都心部とそれを囲む古くからの地域 (旧町村など) から成り立っている

中心部とこれらの地域は、都市の骨格となる  
3環状12放射道路によりネットワークで結ばれている

・こうした構造を活かし、市内の各地域が将来に渡って維持・発展を続け、市民が身近な場所で快適な日常生活が送れるよう、

- ① 各地域に拠点を定め機能を充実 (拠点化)
- ② 拠点間の機能連携・補完等のための軸の形成・強化 (ネットワーク化) を進め、市全体の価値・活力を高めるまちづくりを目指す



⇒ 「ネットワーク型コンパクトシティ (連携・集約型都市)」の形成

図 3-3-1 宇都宮市の都市構造の特徴



## 1. 宇都宮市の都市計画の概要

2007年に合併した上河内町は非線引き都市計画区域であったため、合併後しばらく線引き都市計画、非線引き都市計画が併存する状況であったが、2016年3月に線引き都市計画区域として市域全体を一体化した。市街化区域(9,341ha:全体面積の22.4%)に428,064人(全体の82.5%)の人口が居住している一方で、市街化調整区域(32,343ha:全体面積の77.6%)にも多くの人口(90,697人:全体の17.5%)が居住している。計画的な新市街地整備や都市計画法第34条第11項に係る開発許可などによって郊外部の宅地化が進行し、DID面積が拡大する一方で中心市街地の人口密度は低下しており、郊外部までメリハリのない市街地が広がる状況となっている。

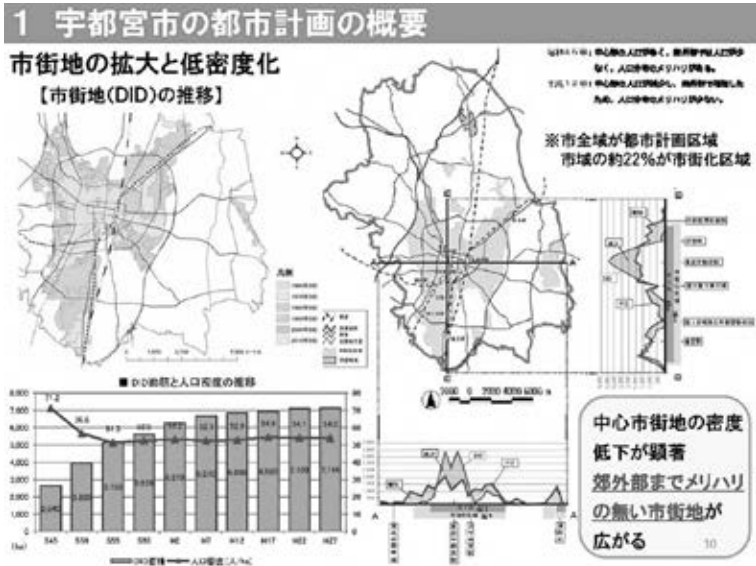


図 3-3-2 市街地の拡大と低密度化の状況

## 2. ネットワーク型コンパクトシティ (NCC) の概要・経緯

2005年度に市政研究センターによる「宇都宮市の将来都市構造に関する調査研究」において、「コンパクト市街地ネットワーク型」という将来像が示され、その後の総合計画（2008年3月）、都市計画マスタープラン（2010年4月）において「ネットワーク型コンパクトシティ（以下、NCC）」の将来都市構造が位置付けられる。

総合計画・都市計画マスタープランで位置づけられたNCCのイメージをより具体化するものとして、2015年2月に「NCC形成ビジョン」を策定し、即地的に拠点・ネットワークを決定した。NCC形成ビジョンは総合政策部政策審議室が策定し、都市計画担当部局はそれを具現化する手段として都市計画・立地適正化計画および市独自の「市街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定している。

### 2 ネットワーク型コンパクトシティ形成

#### ◆ 将来の都市の姿のイメージ

※ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（2015年2月）より

・宇都宮の都市の成り立ちを踏まえ  
市内の各地域に様々な拠点を定め、  
各拠点を交通ネットワークで結ぶ

【凡例】

【拠点】

- 都市拠点 (中心市街地320ha)
- 都市拠点区域
- 地域拠点 (市街地部)
- 地域拠点 (郊外部)
- 産業拠点
- 観光拠点

【交通ネットワーク】

- ≡ 通勤公共交通 (鉄道)
- ⇄ 通勤公共交通 (LRT)
- ⇄ 幹線公共交通 (路線バス)
- ⇄ 幹線公共交通・地域内交通
- 支線道路 (高速度路)
- 道路ネットワーク (3環状放射制道路など)



図 3-3-3 ネットワーク型コンパクトシティ (NCC) のイメージ

2018年3月に策定された第6次総合計画では、「まちづくり好循環プロジェクト」の一つとして「NCCが支える共生社会創出」を掲げ、コンパクトシティ形成と医療・福祉など市民生活に関わる政策の連携がうたわれている。

## 2 ネットワーク型コンパクトシティ形成

※第6次宇都宮市総合計画(2018年3月)基本計画より



### 3. 居住誘導・拠点形成に係る取組み

立地適正化計画による中心市街地や駅周辺等の拠点形成と、「市街化調整区域の整備及び保全の方針」による郊外部における地域拠点の形成を、連携しながら取り組んでいる。都市機能誘導区域は中心市街地や鉄道駅などを中心とした10か所に設定されている。市街化調整区域の地域拠点は旧役場(地域コミュニティ施設)などを中心とした7か所に設定されている。



図 3-3-5 拠点形成の取組みの概要



図 3-3-6 居住誘導区域設定の考え方

居住誘導区域は都市機能誘導区域、交通軸となるLRT・幹線バス  
 の公共交通沿線、計画的な都市基盤整備が行われている場所にあ  
 たる約4,600haに設定され、市街化区域の約5割、市街化区域のう  
 ち工業団地などを除いた可住地の約8割にあたる。居住誘導区域で  
 は密度を高めて利便性の高い居住のイメージ、居住誘導区域外では  
 ゆとりある居住環境、田園居住のイメージを示している。



図 3-3-7 拠点形成・居住地形成のイメージ

拠点に誘導する都市機能は市民アンケートを踏まえ、居住地周辺  
 に必要な施設、公共交通機関で移動して訪れる施設を分類・整理し  
 ている。拠点への都市機能の誘導にあたっては、公共交通の充実や  
 国の支援制度としての税制優遇、金融支援などがあるが、宇都宮市  
 独自のインセンティブとして、施設整備費（建物）の1割（上限あり）  
 を補助する制度を設けている。

表 3-3-1 都市機能立地適正化のための財政支援（補助制度）

区分	概要
目的	ネットワーク型コンパクトシティの核となる拠点形成に向け、市街化調整区域の地域拠点を含めてより幅広いエリアと施設を対象とした本市独自の補助制度を創設
補助制度の概要	都市機能誘導区域や市街化調整区域の地域拠点に、医療・福祉、子育て支援、商業等の誘導施設を維持・確保する場合の施設整備費の一部を支援
対象施設・対象エリア	<p><b>ア 高次都市機能(対象エリア:高次都市機能誘導区域)</b>                      病院（専門医療）、大規模商業施設、大学・専修学校</p> <p><b>イ 身近な都市機能(対象エリア:対象施設が立地していない都市機能誘導区域等)</b>                      ・病院、診療所、薬局、スーパー・ドラッグストア、銀行等</p> <p><b>ウ 少子・超高齢社会に対応した都市機能(対象エリア:全ての都市機能誘導区域等)</b>                      ・介護保険サービス提供施設                      ・教育保育施設                      ※市で公募を行う施設（通所型・訪問型）、また、施設整備費に他の補助を受けている場合は土地取得が条件</p>
補助率	施設整備費（建物）の10% ※限度額：3億円（高次都市機能誘導区域） 1億円（都市機能誘導区域、市街化調整区域の地域拠点）

29

### 3 拠点形成の取組

#### ◆誘導施設に関わる既存の立地支援の見直し（介護施設の立地誘導）

##### 背景・課題

- ・旺盛な介護老人福祉施設の整備需要（市全体：特別養護老人ホーム287名不足）
- ・介護人材の不足（国全体：37.7万人の供給ギャップ）

##### 特選の事業者公募に際して、立地評価の仕組みを導入

- ・平成27年度から、特別養護老人ホーム（広域型）の新設・増床公募の際、拠点への接近性を基準に追加。
- ・コンパクトなまちづくりに資するほか、交通の利便性が良い拠点への整備を促進することで、介護人材の確保も期待できる。

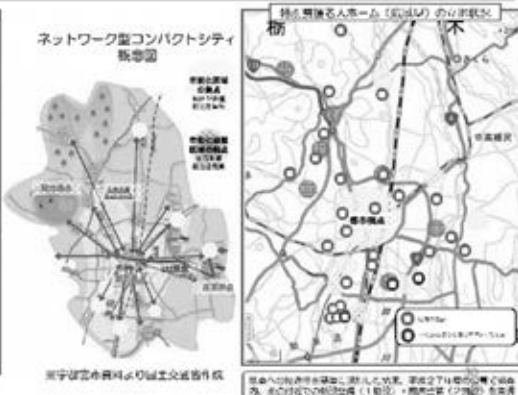
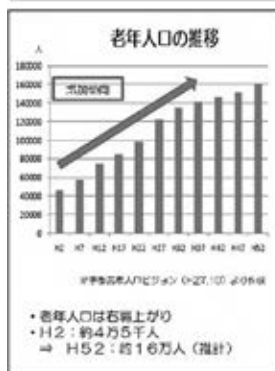


図 3-3-8 介護施設の立地誘導

特別養護老人ホーム（広域型）の事業者公募にあたっては立地評価の仕組みを導入し、都市機能誘導区域や地域拠点内（あるいはその周辺）への立地誘導を図っている。居住誘導に係る取組みとして、まちなか居住の支援として若年夫婦世帯等への家賃補助、住宅取得費補助などの制度を設けている。

市街化調整区域ではこれまで延床面積 200m<sup>2</sup> までの店舗しか立地できなかったが、スーパー・ドラッグストアのニーズがあることから、地域拠点内に限っては、1,500m<sup>2</sup> まで立地可能になった（都市計画法 34 条 12 号条例）。

### 3 拠点形成の取組(市街化調整区域)

本市の市街化調整区域については

- ①地域拠点を中心に利便性を高め、郊外部の安心して暮らし続けることのできる環境を形成
- ②地域拠点を中心としたコミュニティを維持・形成
- ③自然・営農環境を保全しながら、農家住宅など既存集落のコミュニティを維持

#### ①地域拠点の利便性向上

##### ●開発許可基準の緩和

これまで、店舗について、原則、延床面積200m<sup>2</sup>まで、立地可能であったが、地域拠点内に延床面積1,500m<sup>2</sup>までのスーパー、ドラッグストアが立地可能に



(都市計画法第34条第12号条例の制定)

##### ●生活利便施設の立地補助

地域拠点に、スーパー、ドラッグストア、診療所などの日常生活に必要な施設が立地する際に、建築費の10%を補助(上限1億円)

(都市機能誘導施設立地促進補助金) 32

### 図 3-3-9 市街化調整区域における地域拠点の利便性向上

地区計画制度を活用した拠点形成にあたっては、市職員による技術支援、アドバイザーの派遣、土地利用構想作成への支援などを行っている。

市街化調整区域における原則は自然・営農環境の保全であるので、分家住宅など地域に縁のある住民の住宅建設に対する基準（34条14号許可基準）は維持する一方、移住者などが住宅を建てることができた34条11号条例は廃止された（2020年3月末まで経過措置期間）。

## 4. 公共交通ネットワーク形成

ネットワーク型コンパクトシティの形成は、立地適正化計画等による拠点形成と公共交通ネットワークの形成と強く連携した取り組みである。宇都宮市には南北方向にJR宇都宮線・東武宇都宮線が走っているが東西方向の基幹的な公共交通軸がなかったため、JR宇都宮駅から東側に向けてLRTの整備を、2022年開業を目標として進め、駅西側も整備に向けた調査・検討を実施している。



図 3-3-10 公共交通ネットワーク形成の取組みの概要



LRTと重複する路線から車両、運転手等を振り分けることが可能となり、路線バスネットワークの再編を実施することで公共交通空白地域の解消や拠点間の連携強化等の効果が期待される。LRT・路線バスの幹線軸の整備と併せて地域コミュニティが主体となったデマンド交通の整備も進め、多くの地域で公共交通が利用できる環境の形成を目指している。

ネットワーク型コンパクトシティに向けた、拠点形成など土地利用と公共交通政策との連携によって、医療・福祉等の様々な効果が期待されることから、総合的な政策としてこれらに取り組むこととしている。



図 3-3-11 総合的な施策検討・展開のイメージ

・本章の図表は、すべて話題提供者作成のものである。



第Ⅳ部

総合計画の策定・検討と  
自治体シンクタンク



## 第1章

# 総合計画の策定に関わる 自治体による政策研究 ～うつのみや市政研究センターの 活動を通じて～

宇都宮市 総合政策部政策審議室 市政研究センター 副所長 田代 丞

## 1. うつのみや市政研究センターについて

### (1) 設置経緯

2004年（平成16年）4月、宇都宮市は、行政課題について調査研究し、新たな時代に対応した政策提言を行う自治体シンクタンクとして「うつのみや市政研究センター<sup>1</sup>（以下、「市政研究センター」）」を設置した。

市政研究センター設置の構想は意外と古く、1997年（平成9年）に策定された第4次総合計画に遡る。その前年に第1次指定として受けた中核市移行が強く意識されており、地方分権の進展による自治体としての自主性、自立性を高めるための政策形成機能の強化への対応策として計画に計上された。

計画に計上されて以降は、大学や民間シンクタンクとの意見交換などを行いながら、庁内での議論、検討を進めていたが、更なる地方分権の進展や国による市町村合併の促進など、自治体を取り巻く状況が変わろうとする動きが加速化し、自治体独自の政策の必要性や自立的な行財政運営への責任が強く求められるようになってきた。

また、市政運営上の問題点として、庁内各部署では目の前で発生している問題に着目し、日々の実務をその対応に追われてしまっており、数年後に顕在化することが予想される課題などに対する政策形成が不足しているという危機感を感じていた。

こうしたことから、将来を見据えた政策立案をする「先見性」の向上、困難な課題への対応能力を向上する「専門性」の確保、政策立案に必要な情報を収集分析し、トップの意向の政策化の「迅速性」の確保を図るため、政策研究機能を専門分化した組織として市政研究センターは誕生した。

<sup>1</sup> 正式な組織名称は「宇都宮市総合政策部政策審議室市政研究センター」。当センターでは通称として「うつのみや市政研究センター」を使用している。

## (2) 組織体制

市政研究センターは、行政内組織であり、企画部門である総合政策部政策審議室に属した係相当の組織である。

政策審議室は、政策を実現するために庁内各部局が実施する施策事業の調整や進行管理、また、庁内各部局と連携して差し迫った問題や課題に対する施策立案が役割であるのに対し、市政研究センターは、政策審議室に属していながらも、目線を少し先に置き、基礎的・専門的な調査研究を行い、数年後に顕在化することが予想される課題を解決するための対応策などを提言していくことを役割としている。

自治体によっては、自治体シンクタンクの名称を冠した組織を設置し、企画部門の職員がシンクタンクの職員を兼ね、庁内の政策調整などを行いながら調査研究を手掛ける体制をとっている場合もあるが、宇都宮市では正規職員3名を専任で配置するほか、博士号等を有する2名の専門研究嘱託員を採用し、非常勤の所長には地元大学の教授が就任している。

## (3) 市政研究センターの機能

市政研究センターは、「調査研究機能」「人材育成機能」「情報収集・発信機能」の3つの機能を担っている。【図 4-1-1】

### ① 調査研究機能

各職員が研究テーマを定めて、基礎的・専門的な調査研究を実施する。研究過程では統計調査やアンケートなどによるデータ収集、分析により、社会環境や市内の状況を把握し、今後取り組むべき政策の提言など、2018年度（平成30年度）までに72件の調査研究を行っている。【表 4-1-1】

② 人材育成機能

部局からの要請に基づく専門家（政策形成アドバイザー）の派遣や職員が政策論議に参加できる場（3229 勉強会）の提供により、庁内各部局・職員の政策形成能力の向上を支援する。

③ 情報収集・発信機能

市内大学との定期的な打ち合わせや学術団体等を通して情報を収集し、コラム（みや研通信）などで庁内に周知する。庁外向けには、市内大学において市政情報に関する講義を実施している。



図 4-1-1 うつのみや市政研究センターの機能



表 4-1-1 うつのみや市政研究センターの調査研究一覧 (1/3)

No.	年度	研究テーマ
1	2004 (H16)	高齢化時代における産業基盤の変化(製造業事業者ヒアリング調査)
2		宇都宮市における高齢者の就業・起業に関する意識・実態調査
3		子ども青少年の行政のあり方に関する調査研究
4	2005 (H17)	新しい宇都宮の都市構造に関する調査研究
5		宇都宮市の将来都市構造に関する研究
6		ニートの実態に関する研究
7		宇都宮市における地区間の親密度に関する研究
8		公共交通不便地域の抽出に関する研究
9		大都市制度に関する調査研究(～18)
10		青少年のまちづくり参加に関する調査研究(～18)
11	都市ブランドとシティセールスに関する研究(～18)	
12	2006 (H18)	宇都宮市中心市街地における駐車場の変化に関する研究
13		都市内分権・地域内分権の制度と運用実態に関する研究(～19)
14	2007 (H19)	自治体・大学・地域の連携に関する調査研究
15		大谷石を活かした宇都宮の生活景の創造に関する研究
16		北関東地方における地域間連携と宇都宮都市圏の地位に関する調査研究(～20)
17		市民自治の包括的な支援と政策づくりに関する研究(～20)
18	2008 (H20)	公共事業の経済効果に関する調査研究
19		市町村合併後の行政体制の再編実態に関する調査
20		宇都宮市の人口動態に関する調査研究(～21)
21	2009 (H21)	宇都宮の市民性に関する研究
22		埋もれた歴史資源を活用した宇都宮の生活景創造に向けた研究
23		市町村合併後の広域行政制度の利活用に関する研究
24		地域社会における学校の果たす役割に関する調査研究(～22)
25	2010 (H22)	自治体 GIS 利活用の動向と可能性、定着化に関する基礎調査
26		コンパクトシティの実現に向けた中心市街地の居住機能のあり方に関する調査研究
27		分権時代における広域行政のあり方に関する研究
28		宇都宮市文化会館の費用便益分析
29	2011 (H23)	産業連関表を活用した経済効果に関する調査研究
30		着地型観光の可能性に関する調査研究(～24)
31		宇都宮市の郊外居住者の求める居住機能に関する調査研究
32		コミュニティ・ビジネスの可能性に関する調査研究
33		宇都宮市内路線バスの便益評価

表 4-1-1 続き (2/3)

No.	年度	研究テーマ
34	2012 (H24)	プロスポーツチームの活用と支援のあり方に関する調査研究
35		コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究(～25)
36		超少子高齢社会に向けた地域コミュニティ形成・維持のあり方
37		住宅地開発の動向と住宅市場の方向性に関する研究
38	2013 (H25)	若年層の自立支援に関する調査研究
39		地域の資源を活用したまちづくり
40		少子・超高齢社会に向けた地域コミュニティの形成・維持のあり方
41		空き家の利活用促進に向けた課題の整理
42	2014 (H26)	政策形成における社会調査の活用に関する調査研究—調査票調査を中心に—
43		歴史的建造物の保存・活用とその方策に関する調査研究—大谷石建造物を事例に—
44		東京五輪を契機とした宇都宮市の取り組みに関する調査研究
45		地域の居場所とは何か—ソーシャル・キャピタル醸成に向けた事例研究—
46		産業集積の観点からみた宇都宮市製造業の将来的課題に関する調査研究
47	2015 (H27)	住宅地における空閑地の発生要因とその利活用に関する研究
48		宇都宮市における大学生の社会活動促進に向けた調査研究—大学生の意識に着目して—
49		女性の活躍に関する調査研究—環境整備・起業・社会活動の支援について—
50		地域コミュニティにおける多文化共生の現状と課題
51		宇都宮市における中小企業振興策の新たな潮流—企業と地域社会の共生—
52		地域経済分析システム (RESAS) の活用と政策形成
53	2016 (H28)	宇都宮市における住宅地の更新とマネジメントに関する考察—空き家・空き地に着目して—
54		宇都宮市内の専修学校と学生の動向に関する調査研究
55		市民の健康維持と都市環境づくりに関する調査研究—スマートウェルネスシティの視点から—
56		宇都宮市の農村地域における新規就農者の受け入れ体制からみた集落コミュニティの活性化
57		宇都宮市におけるクリエイティブ産業と創造都市の可能性
58		宇都宮市における子育て・子育て支援に関する調査研究(研究ノート)

表 4-1-1 続き (3/3)

No.	年度	研究テーマ
59	2016 (H28)	「生涯活躍のまち構想」の検討を通じた宇都宮市のまちづくりに関する調査研究(研究ノート)
60	2017 (H29)	宇都宮市における将来人口推計とネットワーク型コンパクトシティ形成に向けた地域の課題に関する調査研究
61		人口減少時代における地域コミュニティへの移住者誘導に関する調査研究
62		近隣環境の評価と健康指標の活用に関する調査研究—スマートウェルネスシティの視点から—
63		宇都宮市における閉じこもり高齢者を対象とした見守り体制の展開可能性
64		宇都宮市における食農体験による新たな観光の展開可能性
65		多様な外国人人材の活躍の場に関する研究ノート
66		若者の社会活動がもたらす効果に関する研究ノート
67	2018 (H30)	宇都宮市民の医療・介護レセプトデータに関する定量的解析—在宅ケアに着目して—
68		滞在型の関係人口化手法における空き家活用の可能性に関する調査研究
69		宇都宮市における単身世帯を支えるまちづくりに向けた調査研究
70		宇都宮市における食料品アクセス問題の現状と課題に関する調査研究
71		宇都宮市北西部における地域資源の観光活用方策に関する調査研究
72		宇都宮市の人口移動メカニズムに関する調査研究—転出者に着目して—

## 2. 総合計画の策定と政策の推進

### (1) 宇都宮市における総合計画策定体制

宇都宮市では、2018年(平成30年)3月に第6次の総合計画を策定した。

総合計画を策定するにあたっての組織及び運営に関する事項は、「宇都宮市総合計画策定に関する規程(昭和45年訓令13号)」によって定められており、庁内の会議体制や所掌事務などが規定されている。

また、附属機関である「宇都宮市総合計画策定審議会」への諮問・答申や市民懇談会、市議会が独自で設置した特別委員会からの提言、市民アンケートによるニーズ把握などによって市民の声を反映することとしており、こうした仕組みは他の多くの自治体でも取り入れられていると思われる。【図 4-1-2】

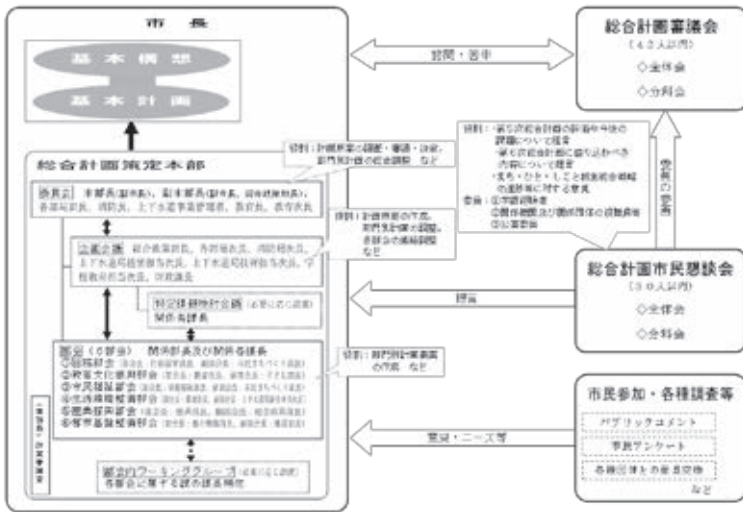


図 4-1-2 第 6 次宇都宮市総合計画 策定体制

※※ 第 6 次宇都宮市総合計画の特徴 ※※

- ◆ 人口減少、少子・超高齢社会を見据えた 2050 年を目標とする超長期の将来都市像の設定
- ◆ まちづくりの基本方向を示す 6 つの「未来都市」の設定と政策効果の高い戦略事業の選定
- ◆ まちづくりの好循環を創出するための 3 つの分野横断的なプロジェクトの導出・推進
- ◆ 毎年行政評価を行う「施策」に成果指標と産出指標を設定、5 年ごとに評価を行う「基本施策」に定量的な成果指標を設定

## (2) 調査研究事案の政策への反映

市政研究センターは、計画策定体制に組み込まれておらず、総合計画の策定においては直接的ではなく、間接的な関わりである。

政策研究は、学術的な研究を目的として行われるものと、実際の政策過程において政策形成に活用する目的で行われるものの2つに大別されると言われているが、市政研究センターにおける調査研究は後者に分類されるものであり、実際の現場が抱えている若しくは抱えると予想される問題や課題などを研究対象としている。総合計画策定にあたり、庁内各部局は、将来的に取り組むべき施策や事業について検討を行い、計画に盛り込んでいくが、そうした過程で市政研究センターが過去の調査研究で提言した取り組みや研究過程で分析したデータなどを参考にするケースもある。

そうした事例の中から、本研究会がテーマとしている土地利用政策と健康政策の総合計画への反映について紹介する。

### ① ネットワーク型コンパクトシティ

宇都宮市では2008年（平成20年）に策定した第5次総合計画に、将来的に目指す都市構造として「ネットワーク型コンパクトシティ<sup>3</sup>（以下、「NCC」）」を掲げ、まちづくりを進めていくこととしており、市政研究センターでは2013年（平成25年）にNCCをテーマにした「コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究」において、NCCによる都市構造変化とそれがもたらす効果を定量的に捉える指標の選定及びNCC実現に向けた施策構成の考え方について整理した。

この研究では、コンパクトシティ政策について、コンパクトとい

---

2「都市自治体の政策研究」2005年3月 日本都市センター

3 中心市街地やそれぞれの地域拠点、産業・観光拠点にまちの機能を集約（コンパクト化）し、それらを利用性の高い公共交通などで連携（ネットワーク化）した都市（「第6次宇都宮市総合計画」2018年3月）

う単語のイメージから、都市をコンパクトにすることが目的と誤解されている印象があること、本来の目的は都市の持続可能性の向上であることを指摘し、Newman and Kenworthy<sup>4</sup>が企業経営における持続可能性評価の考えを取り入れた「都市の持続可能な開発（発展）」については、環境・経済・社会の3つの構成要素（TBL：Triple Bottom Line）から成り立っている」とする考えから、コンパクトシティ政策においても社会・経済・環境の観点から都市を評価していく必要があることを論じた。

2015年（平成27年）には、NCCの実現に向けて、将来イメージや都市形成の方針を明らかにし、今後の具体的な推進方策を市民や事業者などへ分かりやすく示した「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン（以下、「NCC形成ビジョン」）」を策定したが、その中で、将来の都市空間形成に求められる機能として、社会・経済・環境の要素を取り入れた「住まう」「働く・学ぶ」「憩う」と、それらを補完し、連携させる「交通」の4つを抽出し、NCC形成に向けた施策を体系的に整理した。

NCC形成ビジョンで整理した施策等は、第6次総合計画に盛り込まれるとともに、NCCの具現化を進める、2017年（平成29年）策定の「立地適正化計画」へと繋がっている。

## ② うつのみや健康ポイント・地域別健康度分析

市政研究センターでは、2016年（平成28年）から2年間、高齢化の進行による医療費の増大などを契機に健康寿命の延伸に向けた施策に先進的に取り組んでいる自治体の事例などを参考にして、市内の行政区域ごとの市民健康度や都市環境づくりに関する研究を行った。

---

4 P. Newman and J. Kenworthy: Sustainability and cities : Overcoming Automobile Dependence, Island Press, p4, 1999年

この研究では、新潟県見附市などのスマートウェルネスシティ首長研究会の会員自治体の取組を参考にしながら、区域ごとの交通手段の違いとメタボリックシンドローム該当者数の関係、歩道整備率や公園近接性と運動習慣との関係などを分析したうえで、2018年（平成30年）から始まる「うつのみや健康ポイント<sup>5</sup>」において蓄積できる行動データなどを本市独自の健康プログラムの開発やコミュニティごとの特色を生かした健康づくり活動のほか、歩道整備や街なかの休憩所、コミュニティの交流空間の配置など都市空間の形成にも活用していくことについて提言している。

現在、健康福祉部局において、行政区域よりも狭く、市民に身近なエリアであるコミュニティ単位のエリアにおける健康度等を把握するため、収集すべきデータの種類や分析方法、結果の活用について検討が進められている。都市空間形成への活用については、市民の健康度やウォークアブルな視点を施策に活用していく明確な動きは見られないが、近い将来こうした考えが取り入れられることを期待したい。

### 3. 市政研究センターの課題と今後の展開

#### (1) 研究テーマ

市政研究センターでは、前述のとおり各職員が毎年テーマを決めて調査研究を行っており、どの分野を研究していくかは、世の中のトレンドなどを考慮しているが、最終的には職員それぞれが興味のあるテーマを選択することとしている。

下の表はこれまでの調査研究を庁内部局ごとに分類したものであ

5「歩く」「自転車に乗る」等の運動、「体重の記録」「健診の受診」の自己管理、成果である「体重の適正化（BMIの改善または基準値の維持）」にポイントを付与し、商品等に交換する事業

る。コミュニティ等を所管する市民まちづくり部、中心市街地活性化や交通政策を所管する総合政策部、農商工、観光を所管する経済部の順に多く、教育、建設、子どもに関する研究は少ない。

表 4-1-3 調査研究テーマの部局別件数

行政 経営部	総合 政策部	市民まち づくり部	保健 福祉部	子ども 部	経済部	建設部	都市 整備部	教育 委員会	その他
1件	16件	19件	6件	5件	11件	3件	7件	3件	1件

こうした偏りは市政研究センターの体制が原因の一つである。市政研究センターの職員は、人事異動により2～3年程度の異動サイクルで配属されるが、ほとんどの職員は調査研究などの経験がなく、研究に関してプロフェッショナルである大学や民間シンクタンクと比べれば「素人」と言っても過言ではないことから、研究スキルを習得した段階で異動してしまうという流れになっている。こうしたことから、テーマ選択は配属経験のある部局の案件になることが多く、また、これまでに土木職などの技術系職の配置もないことから事務系職員の配属が多い部局に偏りやすくなる。

## (2) 研究成果

市政研究センターの機能の一つに庁内各部局の政策形成支援がある。アンケート調査を実施するにあたっての相談やGIS関連の相談など年間300件以上あるが、中でも市政研究センター所有のGISによる地図データ作成にはかなりの時間を費やしている。自治体シンクタンクは利便性の高い身近なコンサルタント・よろず相談所と認識されやすいこと<sup>6</sup>から、このような相談や作業は増加傾向にある。こうした相談対応のほか、庁内向けコラムの作成、庁内勉強会の企画・交渉・準備、大学講義の準備などを行いながら自身の調査

<sup>6</sup> 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつつのみや 第15号



研究を進めている状況にあり、分析手法や筋道を立てた理論展開などのスキルが未熟な場合は、調査研究報告書を書き上げることを優先してしまい、研究成果が実際の現場に役立つ、効果的な提言に至らないことが懸念される。

### (3) 市政研究センターのこれから

近年、自治体シンクタンクは全体的には増加しつつある<sup>7</sup>。それは、純粋に新たな設置が増えているということではなく、設置数が廃止数を上回っていることで少しずつ増加している状態である。政策形成を重要視する首長が当選すると新たな自治体シンクタンクが誕生する一方で、自治体シンクタンクは、すぐに取り組んで結果の出る政策ではなく、中長期的視点で取り組むべき政策を提言しており、その成果が見えづらいことから、首長が変わると廃止されてしまうという状況が繰り返されている。

市政研究センターの72件の調査研究のうち、事業化されたものや統計、分析結果などが事業の参考にされた件数は25件であり、研究全体の3割強である。野球であれば好打者の数字だが、現場で活用するための研究を行う自治体シンクタンクの成果としては少々物足りない。目の前の差し迫った問題への対応に日々追われている庁内の多くの職員からすれば、市政研究センターは「あると助かるけど、なくても困らない部署」、「スピード感がなく、浮世離れたことを研究している、毒にも薬にもならない部署」という評価と思われるが、庁内には市政研究センターから巣立った職員を中心に、中長期的、かつ広い視野で物事の本質的な課題に着目し、先んじた施策を打っていくことの重要性や必要性を感じている者は存在する。

自治体シンクタンクには、先行き不透明で不安感漂う人口減少期・

<sup>7</sup> 牧瀬稔、2018「自治体シンクタンクの設置傾向と今後に向けた展望」

経済停滞期こそ地域を熟知した研究員が時空間的にも人文・自然両面からも地域資源を生かしたまちづくり政策を策定し、総合計画に生かすことが期待されている。効率性の向上、成果主義、人員の削減などが求められる中、市政研究センターが将来にわたって存在するかどうかは予想できないが、引き続き研鑽を積みながら現場に役立つ研究、政策提言に努め、市政研究センターでの経験を通して高い意識と政策形成スキルを持った職員を送り出すという役割も持つ、「なくてはならない部署」と言われることを目指したい。

### 【参考文献】

- ・ 高井徹、2005「うつのみや市政研究センターの設置趣旨と今後の展望」宇都宮共和大学都市経済研究年報 2005 第 5 号
- ・ 清地良太、2013「コンパクトで持続可能なまちづくりの推進に向けた調査研究」市政研究うつのみや第 9 号
- ・ 西田真実、2017「市民の健康維持と都市環境づくりに関する調査研究 ―スマートウェルネスシティの視点から―」市政研究うつのみや第 13 号
- ・ 牧瀬稔、2018「自治体シンクタンクの設置傾向と今後に向けた展望」
- ・ 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつのみや 第 15 号

---

8 戸所隆、2019「人口減少社会の地域政策形成を先導する自治体シンクタンク」市政研究うつのみや 第 15 号

## 第2章

# 草津市における 自治体シンクタンクと アーバンデザインセンターの役割

公益財団法人日本都市センター 研究員 **高野 裕作**

## 1. 草津市の概要

### (1) 草津市の概要・都市構造

草津市は、滋賀県南部に位置する人口約13.4万人、面積48.65km<sup>2</sup>(琵琶湖部分除く<sup>1</sup>)、人口密度約2800人／km<sup>2</sup>の都市であり、古くから東海道と中山道が分岐する宿場町、交通の要衝として発展した。鉄道で京都まで約20km(所要時間約20分)、大阪まで約65km(所要時間約50分)の通勤圏内に位置していることから、近年も人口が増加し続けており、市の推計では2030年頃まで人口が増加する見込みである。

京都や大阪へ通勤する住民のベッドタウンとしての性格も持ちつつ、市内には家電メーカーなどの製造拠点多く立地しており、昼夜間人口比率は1を超える。また1994年に立命館大学が市内にびわこくさつキャンパス(BKC)を開設したことから、大学生を中心として若年層の流入が多いことも特徴である。

市内の土地利用の概況は、基本構想においては下記の通り3つの地域(ゾーン)に位置づけられている(図4-2-1)。「共生ゾーン」と位置付けられている北部・西部は、琵琶湖に面しており、農地が広がっている。「まちなかゾーン」と位置付けられる中央部は、JR東海道本線や主要な道路が走る古くからの市街地であり、草津駅、南草津駅の周辺は高層マンションも見られるなど、高密度な市街地が形成されている。「文化・交流ゾーン」と位置付けられる南部、東部の丘陵地帯には、前述の家電メーカーの事業所や立命館大学BKCが立地している。

<sup>1</sup> 琵琶湖部分を含めると67.82km<sup>2</sup>である。

■まちの構造



図 4-2-1 草津市の都市構造  
(出典：草津市基本構想 p25)

(2) 草津川と南草津

草津川の存在とその流路変更事業は草津市の都市の発展に大きな影響を及ぼし、また土地利用・都市構造を特徴づけるものとなっている。

旧来、JR 草津駅および東海道・中山道の草津宿の付近を流れていた草津川（図 4-2-1「緑のみち」の位置）は、土砂の堆積と築堤の繰り返しによって流路が周辺の地盤よりも高い「天井川」となっており、道路や鉄道は築堤をトンネルでくぐる形で横断していた。天井川は氾濫のリスクが大きいこと、また市街地を分断していたことから 1970 年代より流路の付け替えが計画され、2002 年に現在の草津川の流路（図 4-2-1 まちなかゾーンを横断する「水のみち」の位置）が完成し、旧流路は廃川となった。現在、その廃川跡地の整備と利用が進められており、草津駅近傍の区間は写真のように公園として利用されている。この廃川跡地の利用方針の検討にあたって、草津未来研究所による調査研究（後述）も参考にされた。

草津川の流路変更によって市街地が分断される南部（現在の南草津駅周辺）は、1980 年の第 2 次草津市総合開発計画において「南部副都心構想」として市街地整備が計画された。上述の立命館大学 BKC の開設に合わせて JR 南草津駅が 1994 年に開業したことを契機として急速に市街地が形成された全く新しいまちであり、そのまちづくりの方向性についても草津未来研究所によって調査研究が行われ、その成果をふまえてアーバンデザインセンターびわこ・くさつ（以下、UDCBK と表記）が設置されることとなった。



図 4-2-2 草津川跡地公園（de 愛ひろば）

（出典：草津川跡地公園 HP より抜粋）

## 2. 草津未来研究所

### (1) 草津未来研究所設立の経緯と組織体制

1994年に立命館大学BKCが開設され、2003年に市は立命館大学との包括連携協定を結ぶなど大学を活かしたまちづくりを志向していた。1999年から2010年にかけての第4次総合計画で研究所(自治体シンクタンク)の設置が項目に挙げられ、2008年に現・橋川市長が就任したことを契機として、2009年に準備室が設置され、2010年に正式に草津未来研究所が設置された。UDCBKは、2016年10月に設置され、草津未来研究所内の一組織として位置づけられている。

草津未来研究所の体制は、所長以下4名の外部学識者のほか、副所長(部長級)以下5名の職員が調査研究、大学との連携調整などにあたっている。UDCBKは2名の正規職員と嘱託・臨時各1名の4名である。近年は正規職員1名につき1件で、年に2件程度の調査研究を行っている。

表 4-2-1 草津未来研究所の調査研究一覧(1/2)

年度	種別	タイトル
H22	調査	全国的な人口減少社会の到来において持続的に発展する草津市のあり方に関する調査研究
	調査	着地型観光による交流人口拡大策に関する調査研究
	調査	草津川廃川敷地基本構想策定連携業務調査研究
	共同	駅近大規模マンションから見える草津市の政策課題
H23	調査	草津市の「行政システム改革のあり方」に関する調査研究～第5次草津市総合計画の実現に向けて～
	調査	急激に進む高齢化の影響とその対策に関する調査研究～活力ある高齢社会の構築に向けた調査研究～
	調査	住民自治と協働に関する調査研究 ～草津市の地域自治システムについて～
	共同	南草津のまちづくりに関する調査研究(1年目)

表 4-2-1 続き (2/2)

年度	種別	タイトル
H24	調査	6次産業化に関する基礎調査(1年目)
	調査	幸福度研究に関する調査研究～総合計画への幸福度指標導入について～
	共同	南草津のまちづくりに関する調査研究(2年目)～南草津地域のまちづくりの方向性について～
H25	調査	広域行政に関する調査研究～草津市の今後の方向性について～
	調査	草津市の医療福祉のあり方に関する調査研究(1年目)～質の高い生活を支える医療と介護との連携のあり方を探る～
	共同	6次産業化に関する調査研究(2年目)～流通・消費の視点から～
H26	調査	草津市の医療福祉のあり方に関する調査研究(2年目)～新たな生活支援サービスの可能性を探る～
	調査	草津市の産業構造と雇用に関する調査研究～集積された製造業の有機的結合に向けて～
	共同	大学と地域の連携に関する調査研究～大学のある都市としての優位性を活かすために～
H27	調査	草津市の「住みやすさ」に関する調査研究～草津市民へのアンケート調査を踏まえて～
	調査	草津市の産業構造に関する調査研究草津市の産業構造に関する調査研究～「地域経済分析システム(RESAS)」活用に基づく産業政策の方向性～
	委託	草津市のオープンデータのあり方に関する調査研究
H28	共同	草津市における経済構造分析と経済波及効果分析に関する調査研究報告書～総務省統計等の利活用による需要測定～
	委託	草津市におけるオープンデータの利活用に関する調査研究
H29	共同	市民調査に基づく「住みやすさ」に関する調査研究
	調査	草津市における雇用の外観に関する調査研究～基幹統計調査に基づく課題抽出～
H30	調査	草津市の高齢人口に関する調査研究
	共同	地域の人的資源に関する調査研究～更なる地域活動の活性化に向けて～
R1	調査	草津市における公共サービスでのAI等のデジタル技術を活用した課題と展開に関する調査研究
	共同	統計に基づく草津市の各学区・地区の姿

(出典：草津未来研究所提供資料より作成)



## (2) 調査研究活動の概要

調査研究のテーマは、市における政策ニーズを踏まえつつ、草津未来研究所内で検討され、これまで表 4-2-1 に示すテーマの調査研究が取組まれてきた。近年は統計データやアンケート調査等に基づく基礎的な調査研究が多く、様々な政策・施策の参考となるようなデータバンクとしての機能に重点が置かれている。

過去の調査研究のうち、「草津川廃川敷地基本構想策定連携業務調査研究」は現在の草津川廃川敷地の整備事業にあたって参考にされたり、「南草津のまちづくりに関する調査研究」、「大学と地域の連携に関する調査研究」は後述の UDCBK の開設のきっかけとなっているなど、調査研究成果が政策・施策へ反映されているものもある。

草津市はスマートウェルネスシティ首長研究会の加盟都市であり、2017年3月に「健幸都市基本計画」を策定し健康福祉政策と都市計画・産業振興政策などとの連携が図られている。草津未来研究所は UDCBK の活用が基本計画に位置付けられているほか、基本計画に位置づけはないが、過去には「医療福祉のあり方」や「高齢人口」に関する調査研究が行われている。

## 3. アーバンデザインセンターびわこ・くさつ

### (1) UDCBK 設置の経緯と草津未来研究所との関係

アーバンデザインセンター(以下、UDC と表記)とは、全国の UDC のネットワーク組織である UDC イニシアチブの HP によれば、「課題解決型＝未来創造型まちづくりのための公・民・学連携のプラットフォーム」、「行政都市計画や市民まちづくりの枠組みを超え、地域に係る各主体が連携し、都市デザインの専門家が客観的立場から携わる新たな形のまちづくり組織や拠点」である。千葉県柏市の「柏の葉」地域において 2006 年に日本で初めて開設された柏の葉

アーバンデザインセンター (UDCK) を始めとして、2019年12月時点で全国に21の拠点が開設されている。

草津市においては、草津未来研究所の機能の一つとして位置づけられていた大学と地域との連携プラットフォームを強化することが目指され、上述の草津未来研究所の調査研究のうち「南草津のまちづくりに関する調査研究」、「大学と地域の連携に関する調査研究」などの検討を経て、2016年10月に南草津駅前のフェリエ南草津という商業施設内に開設され、2017年8月には近接する「西友」の一階に移転した。この移転は、UDCをより地域に開かれた拠点とすることが意図されており、従来のテナントは商業施設の5階であり気軽に立ち寄る雰囲気あまり醸し出されていなかったことから、街路に面した1階部分に移転したものである。



図 4-2-3 UDCBK の外観  
(筆者撮影)

## (2) UDCBK の運営

上述のとおり、UDCBK は草津未来研究所内の一組織として、常勤の市職員2名と嘱託・臨時各1名の4名が所属しているが、南草津駅前のUDCBKに常駐しており、UDCBK独自の事業に取り組んでいる。また事業方針の検討・実施にあたっては、草津市が包括連携協定を結んでいる近隣7大学の学識者や産業、商業、金融、地域まちづくりの関係者などで構成される「UDCBK 事業運営懇話会」において意思決定を行っている。

次項で説明する社会実験準備事業やアーバンデザインスクール・セミナーといった学習事業のほか、「出会いのまち、草津」をコンセプトとしてさまざまな交流イベント（外国住民を主な対象とした「やさしいにほんごさろん」など）が行われている。イベントが開催されていないときにも、人が自由に出入りできる「サードプレイス」的な場としても位置付けられており、センター内の空間レイアウトや壁面の展示などで工夫が凝らされている。



図 4-2-4 UDCBK の内観  
(出典：草津市 (UDCBK) HP より)

### (3) UDCBK の事業

#### (ア) 社会実験準備事業

「社会実験準備事業」は、市と包括協定を締結している大学に対し、草津市の政策の柱である「健幸都市」「コンパクトシティプラスネットワーク」「草津市版地域再生計画」などのまちづくりに関わり、UDCBK が設定したテーマについて、データに基づく政策の必要性、実現するために必要な制度設計、効果を検証するための社会実験計画の策定などの検討業務の募集を行うものである。2019年度は住民参加の新しい公園づくり、歩いて暮らせるまちづくり、安全・安心に配慮した公共空間の整備、楽しく歩ける路面標示のデザインといったテーマが採択されている。

#### (イ) アーバンデザインスクール・アーバンデザインセミナー

アーバンデザインスクールは、市民と専門家をつなぐコミュニケーターを育成することを目的として、包括連携協定を結んでいる大学の有識者を講師として実施しているものである。2019年度は前期・後期それぞれ5回ずつ実施され、草津市職員だけでなく、周辺自治体や滋賀県の職員、さらには地域まちづくりに関わる市民など幅広い層が参加した。

アーバンデザインセミナーは、「アーバンデザインに必要となる要素を学び、まちづくりに関わることのエッセンスを学ぶ場とすることを目的とする」もので、社会実験や事業プロジェクトと連動した活動を紹介したり、多様なテーマを題材として、学識者に限らず、UDCBK を拠点として活動している学生や市民も講師となって実施している。

## 4. 結び

草津市では、2010年の草津未来研究所の設置以来、継続的に市の政策課題に関する調査研究に取り組み、その成果の一部は実際の施策に反映されたほか、UDCが研究所内に設置されるなど、独自の展開がなされている。基礎的な調査研究を未来研究所が担う一方で、具体的な政策方針や事業・まちづくりと連携した実践的な研究は、UDCBKの社会実験準備事業によって担われている。

自治体シンクタンクの今後の展望・可能性および課題については、第IV部第1章でも指摘されているが、草津市においてUDCを設置したように、機動的にさまざまなテーマに取り組むことは、市役所の多岐にわたる部署に関係する施策・事業において、新たな可能性を見出すきっかけとなることが期待される。また市役所内部における検討だけでなく、大学の専門家、地域のまちづくりに関わる多様な主体との交流・連携が深まることで、結果的に「総合計画」に位置づけられるような主要な政策に多くの関心を集め、参加を促すことも期待できるだろう。

草津市における自治体シンクタンクとUDCの関係は、特にUDCBKの組織形態について法人化も視野に入れて検討されているなど、このまま継続されるとは限らないが、これまでのプロセス、そして今後の展開は多くの都市自治体にとって参考になるものと思われる。

### 【参考文献】

- ・ 第5次草津市総合計画基本構想（2010年）
- ・ 草津川跡地公園 HP (<https://www.seibu-la.co.jp/kusatsugawa-atochi-park/deai/>)
- ・ UDC イニシアチブ HP (<https://udc-initiative.com/all-udc/>)
- ・ UDCBK HP (<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/sisetsuannai/community/UDCBK/index.html>)



第V部

都市自治体における実践的な取組み





## 第1章

# 飯塚市における 中心市街地活性化・立地適正化計画と 連携した健幸都市政策の取組み

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

## 1. 飯塚市の概要

### (1) 飯塚市の沿革・概要

飯塚市は福岡県の中央部・筑豊地域に位置する人口約 12.8 万人、面積 214.07km<sup>2</sup> の都市であり、福岡市、北九州市それぞれから約 1 時間の距離にある。江戸時代には長崎街道の宿場町として栄え、現在の中心市街地は宿場町であった地域の周辺に形成されている。明治の産業革命期に筑豊地方は日本有数の産炭地域として発展し、飯塚市内にも多くに炭鉱が存在し、筑豊地域における商業の中心(商都)としての位置づけがなされた。

炭鉱の閉山によって石炭産業が衰退したが、現在では自動車産業を中心として第二次産業の一定の集積があるほか、飯塚市では情報産業の育成のため、理工系・情報系の大学・短期大学(九州工業大学情報工学部、近畿大学産業理工学部、近畿大学九州短期大学)を誘致し、学生も多く居住している。また、福岡市への通勤も可能なことから、JR 筑豊本線の新飯塚駅周辺にはマンションが多く立ち並ぶほか、JR 篠栗線沿線には住宅地も開発されている。

平成の合併においては、旧飯塚市を中心として 2006 年 3 月 26 日に 5 市町(飯塚市・潁田町・庄内町・穂波町・筑穂町)が新設合併し、現在の飯塚市となった。旧飯塚市は人口約 8 万人、面積約 72km<sup>2</sup>、人口密度は約 1100 人/km<sup>2</sup>であったが、上述の規模に拡大した現在の人口密度は約 600 人/km<sup>2</sup>となっている。

### (2) 飯塚市の都市計画の概要

飯塚市の都市計画区域は、2017 年 1 月より周辺自治体と一体となった「筑豊広域都市計画区域」となっており、従前より非線引きである。飯塚市内における都市計画区域適用範囲は市域の約 63%であり、その中に人口の約 98%が居住している。中心市街地や住

宅地に用途地域が指定されているがその割合は市域面積の約14%、都市計画区域の約1/4であり、人口は約66%が居住している。用途未指定の白地地域にも一定の人口(約1/3)が居住し、また幹線道路沿線に大規模商業施設が立地するなど、郊外での開発が進む一方で、中心市街地の衰退・空洞化が進んでおり、その活性化が重要な課題である。

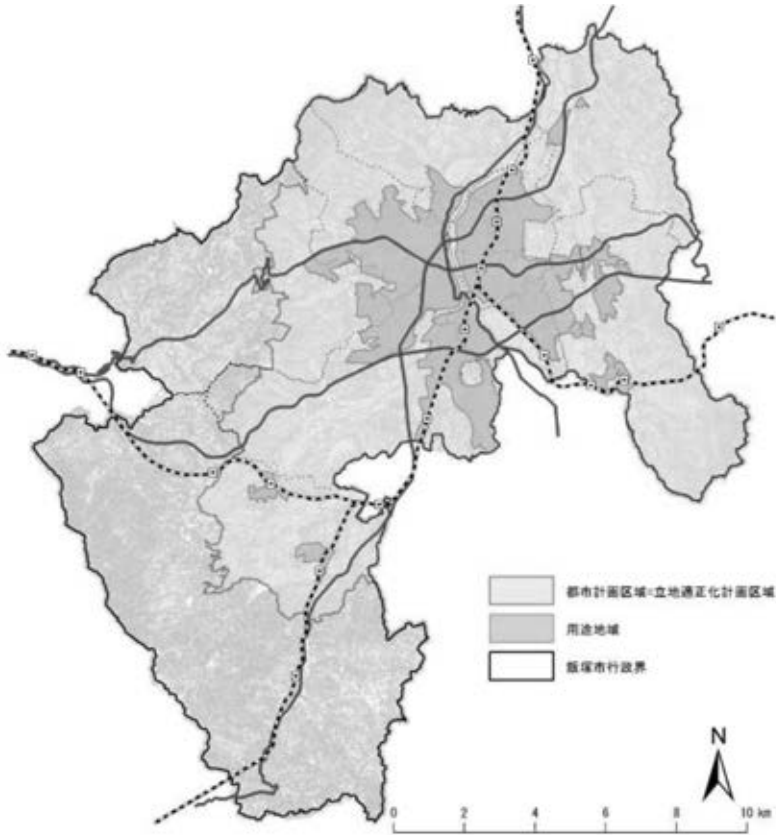


図 5-1-1 飯塚市の都市計画区域  
(出典：飯塚市立地適正化計画 p10)

都市計画マスタープラン(以下、都市マス)は2010年4月に策定され、「健やかな暮らしと活力に満ちたまち飯塚」を基本理念とし、コンパクトシティへの転換を図るための都市目標像として「拠点連携型の都市」を提示している。後述の通り立地適正化計画(以下、立適)は2017年1月に策定・公表され、都市マスの目標像をより具体化して「将来の暮らしを支える生活環境づくり」、「飯塚市の魅力を高める都市環境づくり」を基本的な方針としている。

## 2. SWC への取組み

### (1) 飯塚市の医療・健康・福祉に関する背景

飯塚市においては、かつて石炭産業の盛んであったころは炭鉱労働者のケガ、病気などが多かったことから大規模な病院が複数立地しており、現在でも地域の拠点医療機関として機能している。このことは地域の産業としてヘルスケアを推進する動機付けとなり、2011年にスマートウェルネスシティ(SWC)首長研究会に参画している。SWC政策に取り組むにあたって市民の健康に関する調査をしたところ、地方都市に共通する特性として、市民の平均的な活動量が低いことが明らかとなった。それを踏まえ、歩行を促進することを目標として、まちなかの健幸拠点やウォーキングコースの整備などに取組んできた。

### (2) SWC への取組みの経緯と総合計画

表5-1-1は飯塚市におけるSWC政策への取組みを時系列でまとめたものである。SWC首長研究会に参画したのは2011年であるが、2007年に策定された第一次総合計画において「健やかな」という言

1 老朽化した公共施設等の整備に関する構想が具体化したことを踏まえ、2018年12月に部分改訂されている

葉は見られ、また2017年度に策定された第二次総合計画では5つの基本理念の一つとして「共に支え合い健やかに暮らせるまち」を設け、重要な政策分野として位置づけられており、継続的に健康(幸)を総合的なまちづくりの方針に据えて取り組まれている。

表 5-1-1 飯塚市の SWC に係る計画・出来事の経緯

時期	計画・出来事
2007/9	第1次飯塚市総合計画策定 「ふれあいとやさしさが支える健やかなまちづくり」
2011/7	スマートウェルネスシティ首長研究会に参画
2012/3	中心市街地活性化基本計画認定(～2017年3月) 将来像：健幸をテーマとした飯塚の新たな魅力を創出人が集い交流する賑わいの場づくりを目指し、社会資本総合整備事業を活用して中心市街地に健幸空間を整備
2014/3	いづか健幸都市基本計画策定(第1次)
2017年度	第2次総合計画策定 基本構想・基本計画における重点政策分野への位置づけ
2019/3	第2次いづか健幸都市基本計画策定

(出典：飯塚市各種資料を基に筆者作成)

### (3) 中心市街地活性化と連携した施策・事業

前節で述べた通り、飯塚市は非線引き都市計画区域であるために郊外部の開発規制が緩やかであり、宅地、商業施設等の郊外立地が進んでいる。そのため中心市街地では、大型店舗(ダイマル百貨店、井筒屋)の撤退、中小店舗の閉店も相次ぎ、シャッター商店街となっている。一方で、JR新飯塚駅および西鉄バスセンターが利用可能であり交通利便性が高いことから近年はマンションが多く建設されており、居住人口は維持され、子育て世代・若年層の流入も見られることから、中心市街地活性化基本計画(以下、「中活」)では、「①

人が集い、交流する賑わいと憩いの場づくり」、「②地域コミュニティを育み、誰もが住みやすい中心拠点づくり」の2つの基本方針が掲げられている。

具体的な目標設定、事業の展開にあたっては、特に中活策定時の調査から、中心市街地に多くの医療関連施設（病院・クリニック・薬局等）が集積しており、来街者の訪問先も「病院」が1位であったことは、「健康」をテーマとすることの有用性が示されている。このことからSWCのコンセプトと連携し、中心市街地を歩き回遊することが住民、来街者の健康を促進するとともに、回遊者数の増加によって賑わいを創出することをめざし、「健幸」の拠点となる施設・空間が整備されることとなった。

代表的な拠点の一つが、「健幸プラザ」である。健幸プラザは大型店舗である「ダイマル百貨店」が撤退した跡地に集合住宅との合築の施設として整備され、施設内には運動器具が置かれて運動ができるほか、健康運動教室や健康教育事業、食育など多目的に利用できる施設である。

もう一つの拠点が、「サンメディラック飯塚」であり、これは老朽化していた西鉄飯塚バスセンターの建て替えに伴い整備されたものである。1階にバスターミナルを置き、2~4階に休日夜間急患センター、看護学校、医師会オフィスが入居し、5階以上はマンションとなっている。広域、市内ともに多くの路線バスが発着するバスターミナルであり、多くの人に利用されている。

そのほか、旧河道などに整備されたウォーキングコースに健康遊具が設置されたり、学童保育施設、保育園、「街なか子育てひろば（子育て相談や子どもの遊び場として利用できる施設）」など子育て世代を支援する施設が整備されるなど、交流・賑わいだけでなく住みやすい環境が整えられている。



図 5-1-2 健幸プラザ(左)とサンメディラック飯塚(右) (筆者撮影)

#### (4) 健幸都市基本計画による事業推進と評価

SWCに係る市独自の計画である「いづか健幸都市基本計画」を第1次(2014年)、第2次(2019年)と策定している。健幸の拠点となる施設は上述の中活事業の一環として整備され、健幸都市基本計画ではそれらの施設・空間を活用したソフト事業の実施と、総合的な施策の成果目標を定めている。

第1次計画では計画の数値目標として「医療費の伸び率の軽減」として国民健康保険及び後期高齢者医療の一人当たり医療費を5年間現状維持すること、「ウォーキングイベント参加人口の拡大」として市が主催・共催するイベントに年間3000人参加することを掲げていたが、これらはいずれも達成することは出来なかった。第2次計画では、「まち・ひと・しごと」それぞれの健幸づくりのため、多岐にわたる施策・事業に対してKPIを設定し、関連する部局ごとに取組むこととしている。

表 5-1-2 第2次いづか健幸都市基本計画に示された KPI

分野	事業	KPI	基準値 (2017)	目標値 (2023)
まち	歩いて暮らすまちづくり	道路路側帯グリーンベルト	1900m	3700m
	公共交通ネットワーク	コミュニティ交通利用者数	78,965人	93000人
	健康拠点の充実・整備	スポーツ施設利用者	620,163人	650,000人
		トレーニング室利用者	154,766人	170,000人
		健幸プラザ利用者	31,843人	35,000人
まちの賑わいづくり	車いすテニス大会参加者数	9,334人	11,000人	
ひと	生活習慣病予防と健康管理の推進	特定健診受診率	50.2%	60.0%
		健康教室参加者	3,804人	4,200人
	運動機会・体力づくりの充実	ウォーキングイベント参加者	1,149人	1,700人
		健康運動教室参加者	19,238人	21,000人
	健康的な食生活の推進	健康出前講座実施数	19回	30回
	社会参加・生きがいつくり	フレイル予防サポーター登録	65人	250人
	健康教育の推進	健幸ポイント事業参加者	652人	1500人
しごと	大学・企業等との連携	大学との包括連携協定事業	0件	3件
	地域産業・健康産業との連携	地元食材を活用した事業数	95.4%	100%
	健康経営の推進	事業所訪問実施数	0件	5件

(出典：第2次いづか健幸都市基本計画 pp21-31 を基に筆者作成)

### 3. 立地適正化計画

#### (1) 誘導区域の設定

飯塚市の立適は、前述の通り都市マスで掲げる都市像「拠点連携型の都市」を具現化するものとして位置づけられている。都市機能誘導区域は表 5-1-3 のような考え方で設定され、中心市街地だけでなく、性格の異なる拠点を階層的に定義し、多数の拠点が設定している点が特徴的である。



居住誘導区域は、都市機能誘導区域を核として、公共交通便利地域、将来的な人口集積の可能性などを考慮して客観的に抽出され、用途地域指定区域の約半分の面積に指定されている。

表 5-1-3 都市機能誘導区域の拠点の分類

都市機能誘導区域の類型	区域の役割	求められる都市機能				
		総合行政機能 広域文化芸術機能 商店街機能 総合金融機能 高度医療機能 広域交通結節点	身近な行政機能 金融機能(A.T.M除く) 医療機能(2次医療機関) 拠点間の交通ネットワーク	コミュニティ増進機能 拠点までの交通アクセス	身近な商業機能(日用品の購入) 医療機能(1次医療機関) 拠点までの交通アクセス	教育・研究・開発機能 学園都市交流・情報発信機能
中心拠点型	市域全体の中心的な役割	◎	○	○	○	○
地域拠点型	地区の中心的な役割	—	◎	○	○	—
コミュニティ拠点型	地域コミュニティの活性化	—	—	◎	○	—
暮らし維持型	周辺地域を含めた暮らしの確保	—	—	—	◎	—
学園都市型	研究・交流による地域経済の活性化	—	—	—	—	◎

(出典：飯塚市立地適正化計画 p68)

表 5-1-4 都市機能誘導区域・居住誘導区域の面積・人口

	面積 (km <sup>2</sup> )	割合	2010 人口	割合
市全体	214.07	100.0%	131,492	100.0%
都市計画区域	135.07	63.1%	129,247	98.3%
用途地域	30.53	14.3%	86,967	66.1%
DID	13.12	6.1%	53,622	40.8%
居住誘導区域	15.46	7.2%	53,177	40.4%
都市機能誘導区域	8.37	3.9%	26,367	20.1%

(出典：飯塚市立地適正化計画 p87 および p103 を基に作成)

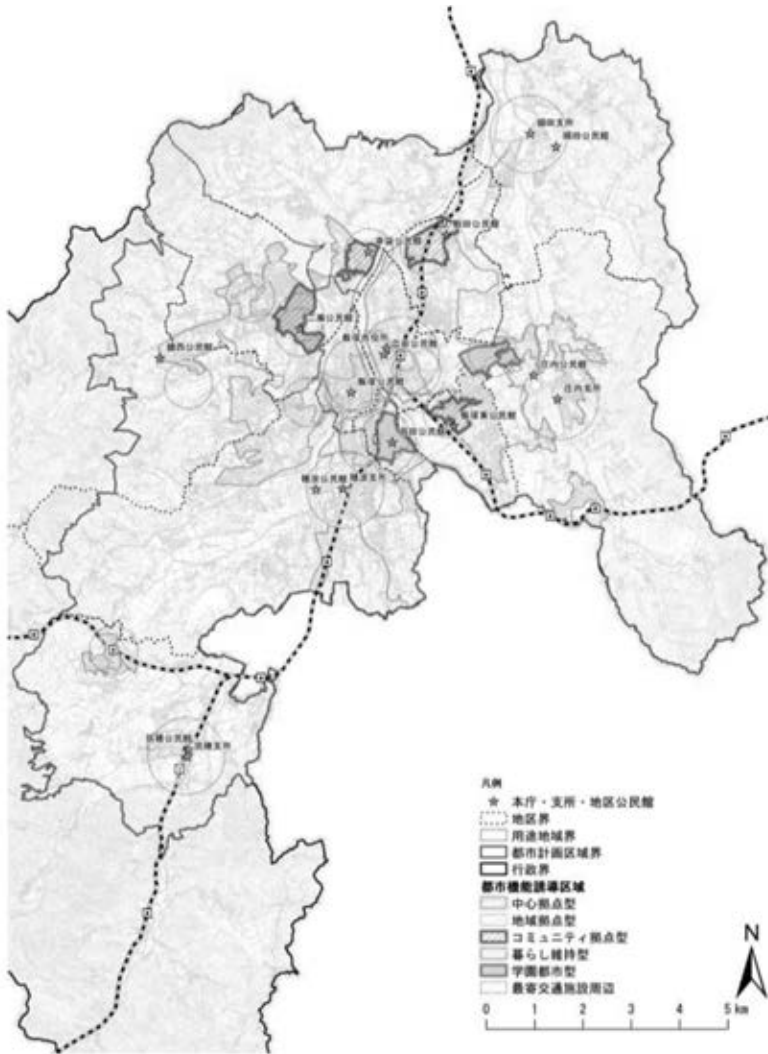


図 5-1-3 都市機能誘導区域の位置図

(出典：飯塚市立地適正化計画 p87)

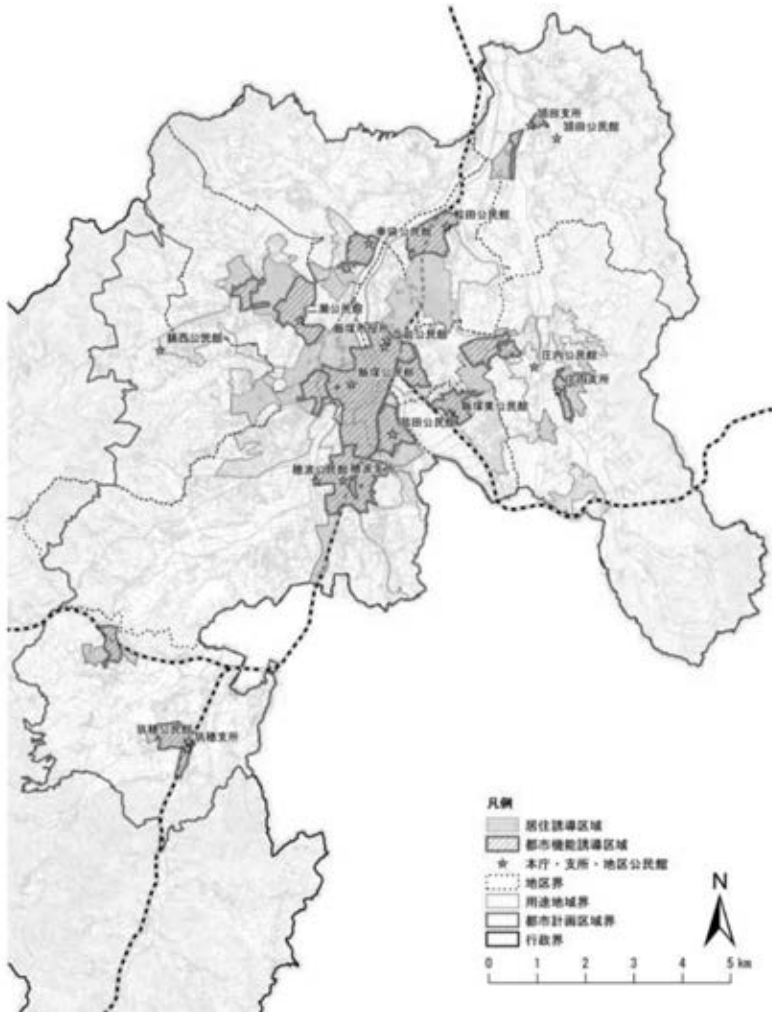


図 5-1-4 居住誘導区域の位置図

(出典：飯塚市立地適正化計画 p103)

## (2) 計画目標としての「健康寿命」

立適で示された都市像を実現するための方策について、2つのまちづくりの方針、8つの施策が示されており(表 5-1-5)、その成果としては「誰もが実感できる健幸都市の実現」が総合的な目標として掲げられている(表 5-1-6)。

表 5-1-5 計画実現のためのまちづくりの方針と施策

まちづくりの方針	施策の考え方
将来の暮らしを支える生活環境づくり	拠点における生活利便施設等の確保
	拠点およびその周辺における良好な居住環境の確保
	地域コミュニティの活性化
	持続安定的な交通ネットワークの構築
飯塚市の魅力を高める都市環境づくり	飯塚市の魅力を高める学園都市づくり
	いきいきと笑顔で暮らせる健幸都市づくり
	都市の魅力向上による定住の促進
	自然環境の保全と災害に強いまちづくり

(出典：飯塚市立地適正化計画 p106)

表 5-1-6 立地適正化計画の目標値の設定

成果	評価項目	現在の状況 (基準値 ：直近の数値)	平成 38 年度 トレンド値	平成 38 年度 目標値
誰もが実感できる健幸都市の実現	健康寿命(*①)の延伸(平均寿命と健康寿命の差)(単位：年)	男性) 1.46 年 女性) 3.21 年 (2014 (平成 26 年)	—	平均寿命の増加分を上回る健康寿命の増加
歩いて暮らせるまちの形成	居住誘導区域内における人口の市域全体の人口に対する割合(単位：%)	40.5% (2010 (平成 22 年)	40.5%	45%
活発なコミュニティ活動の展開	交流施設(*②)の利用者数の増加(単位：人/年)	392.4 千人 (2015 (平成 27 年)	380.3 千人	433 千人

(出典：飯塚市立地適正化計画 p106)

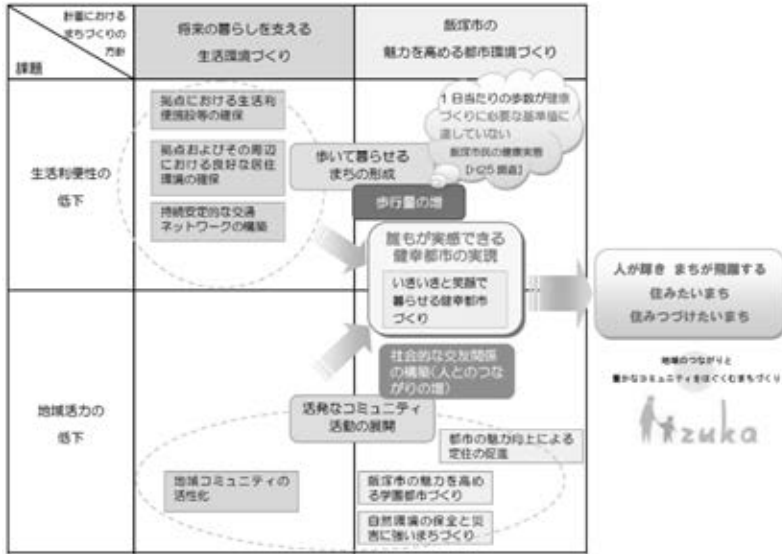


図 5-1-5 施策と目標の関係性  
(出典：飯塚市立地適正化計画 p108)

これらの施策は図 5-1-5 のような関係性に位置づけられ、歩行量の増加、社会的な交友関係の構築を通じて「健康寿命の延伸」を目標として設定していることなど、SWC・健幸都市政策との連携が強く意識されていることが読み取れる。

## 4. 結び

飯塚市は SWC に参画してから約 10 年となり、その間に中活や立適、独自の計画であるいづつか健幸都市基本計画という役割・位置づけの異なる計画・事業を連携させることで、着実に施策を推進しており、国土交通省が公表する「コンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市第 1 弾（テーマ：健康・福祉）」、公益財団法人都市計画協会による第 1 回コンパクトシティ大賞（平成 29 年度）に

見附市と並んで選出されるなど、対外的にも評価されている。

コンパクトシティの形成、また「健幸・健康」に関わる具体的な成果（エビデンス）の発現には時間を要することから、今後その成果を達成するためには、より総合的に「歩いて暮らせるまち」を目指し、住民の行動（特に自動車依存の交通行動）を変えていくことが求められるだろう。

### 【参考文献】

- ・ 第2次飯塚市総合計画（2017年）
- ・ 飯塚市都市計画マスタープラン（2010年）
- ・ 飯塚市立地適正化計画（2017年）
- ・ 飯塚市中心市街地活性化基本計画（2012年）
- ・ いいづか健幸都市基本計画（第1次）（2014年）
- ・ 第2次いいづか健幸都市基本計画（2019年）
- ・ 国土交通省ホームページ「立地適正化計画制度モデル都市の形成・横展開」  
URL：[http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_city\\_plan\\_tk\\_000039.hhtm](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000039.hhtm)（2020.2.10閲覧）
- ・ 公益財団法人都市計画協会ホームページ「コンパクトシティ大賞」URL:<http://www.tokeikyou.or.jp/event/compact-city.html>（2020.2.10閲覧）

## 第2章

# 高石市における SWC 施策の取組み

公益財団法人日本都市センター 研究員 **高野 裕作**

## 1. 高石市の概要

高石市は、大阪府の泉北地域に位置する人口 56,529 人 (2015 年国勢調査) の都市であり、大阪湾に面している。面積は 11.3km<sup>2</sup> と大阪府内で 2 番目に小さい市であり、またその約半分は臨海工業地帯の埋め立て地であるため、住民が居住する内陸部の面積は約 6km<sup>2</sup> とさらに小さくなる。地形は平坦で、市街地は周辺の自治体と連担しており、北から東にかけて堺市、南には和泉市、泉大津市と接しており、これに忠岡町を加えた 4 市 1 町で後述の「泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会」が構成されている。

人口は 1985 年 (昭和 60 年) 頃をピークに減少傾向にあるが、それでも人口密度は内陸部では約 100 人 /ha と極めて高く、将来にわたっても 80 人 /ha 以上の人口密度は内陸部全体で概ね維持されるものと想定されている。

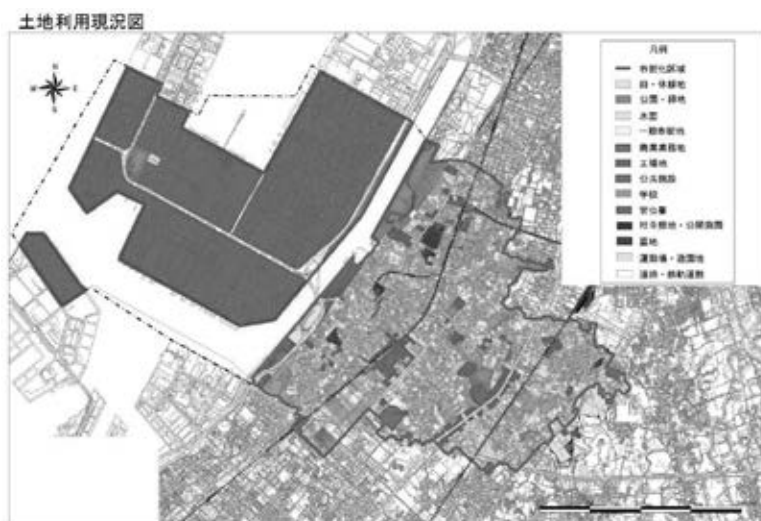


図 5-2-1 高石市の土地利用現況 (2010 年)

(出典：高石市立地適正化計画 p31)



市内には JR 阪和線および東羽衣支線、南海電鉄南海本線および高師浜線の 4 つの鉄道路線、6 つの駅があり、また隣接市にも高石市内からアクセス可能な駅もあることから、ほとんどの地域で 20 分以内に公共交通を利用可能である<sup>1</sup>。

## 2. 総合計画と SWC の取組み

### (1) 高石市の総合計画

現行の第 4 次高石市総合計画は、2011 年度から 2020 年度の 10 年間に計画期間としている。第 4 次総合計画以前からの都市目標として「人間都市・高石」を掲げており、それを実現するためのまちづくりの基本理念として「市民主体のやさしさと活力あふれる“健康”のまち」を定めている。

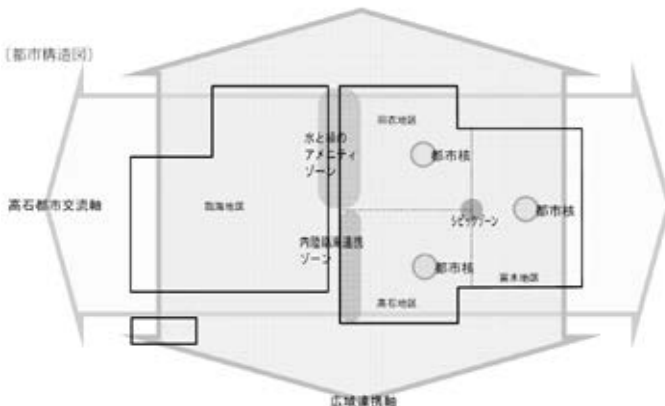


図 5-2-2 高石市の都市構造図

(出典：第 4 次高石市総合計画 (基本構想)p24)

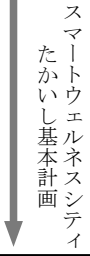
1 立地適正化計画における「公共交通アクセス性の評価」では「公共交通の利用しやすさを表す指標で、任意の時刻に家を出て、公共交通に乗車するまでの期待時間」を算出している (立地適正化計画 p54)。

基本構想においては土地利用構想が示されている。市内6つの駅の内、利用客が多い主要駅は南海電鉄の羽衣駅、高石駅と阪和線の富木駅の3つであり、それぞれは商業施設が集積する「都市核」として位置づけられる。市役所を中心とした行政機能（シビックゾーン）はこれら3つの駅からほぼ等距離の市中央部に位置している。

## (2) SWC 施策の取組みの経緯

高石市は、SWC 首長研究会に2010年より加盟し、2020年現在は副会長を務めるなど、SWC 施策に長期にわたって積極的に取り組んできた。具体的な施策や計画策定の経緯は表5-2-1に示すとおりである。

表 5-2-1 高石市の SWC に関連する施策・計画

年月	施策・項目	
2011/3	第4次高石市総合計画策定 ・まちづくりの基本理念「市民主体のやさしさと活力あふれる“健幸”のまち」	
2011/12	地域活性化総合特区の指定	2012/1
2012/3	健幸づくり教室の開始	 スマートウェルネスシティ つかいし基本計画
2013/7	南海中央線加茂地区の供用開始	
2013/11	毎日が“元気”“健幸”ウォーキングの開始	
2014/11	健幸フェスティバル&高石マルシェの開催	
2014/12	第1弾健幸ポイントプロジェクトの実施（文科省等補助事業）	
2014/12	南海中央線綾園地区 自転車道の整備	
2015/3	新村北線の供用開始	2015/3
2017/4	健幸のまちづくり条例の制定	
2017/5	高石市健幸のまちづくり協議会の発足	
2017/10	第2弾健幸ポイントの実施（地方創生推進交付金事業）	
2018/6	芦田川ふるさと広場の完成（せせらぎコース開通）	

（出典：高石市各種資料を基に筆者作成）

上述のとおり、第4次総合計画においてSWCのコンセプトである「健幸」をまちづくりの基本理念として位置づけており、2012年1月から2015年3月を計画期間として、SWC施策を推進するための市独自の計画である「スマートウェルネスシティたかいし基本計画(以下、基本計画)」を策定するなど、多様な施策・事業が展開されてきた。基本計画では、「自律的に「歩く」を基本とする“健幸”のまち「スマートウェルネスシティ」を構築することにより、健康づくりの無関心層を含む市民の行動変容を促し、高齢化・人口減少が進んでも持続可能な先進予防型社会を創る」ために、以下の3点の基本方針を定めている。

1. 『住んでいるだけで「歩きたくなる、歩いてしまう」まちづくり』により、健康づくりの無関心層を含む市民全体の日常の身体活動量を増加させることで、生活習慣病の予防やソーシャルキャピタルの向上等により、市民が健康で幸せに暮らせる社会を実現する。
2. 交通権（公共交通等による移動できる、歩いて暮らせる権利、移動権ともいう）の理念を先取りし、過度に車に依存しなくても生活できる環境づくりを推進する。
3. 市民の中でもとくに高齢層、無関心層をターゲットとした3年間の広報戦略を策定して、市民のヘルスリテラシーの向上を図ることにより、寝たきりを予防し、医療費財政に効果のある健康づくり事業への参加者数を1,000名規模にする。

高石市は大都市圏に位置する都市であり、上述のとおり鉄道の利便性が高いことから、地方圏の都市のように過度の自動車依存の都市構造とはなっておらず、パーソントリップ調査における代表交通機関も、徒歩と二輪車を合わせた割合が約55%<sup>2</sup>に上るなど、歩行

<sup>2</sup> 近畿圏（京阪神都市圏）パーソントリップ調査

を中心とした活動量が際立って小さいわけではない<sup>3</sup>。しかしながら高齢化の進展に伴う医療・介護給付の増大は全国の自治体に共通する課題であり、従前の健康増進事業への参加者は市民全体から見ると限定されていたことから、無関心層の行動変容を促す必要性が認識され、SWCのメソドロジーである科学的根拠に基づく施策立案・実行・評価・改善が求められた。

### (3) ウォーキングコースの整備

これまでの施策・事業は、「健幸ポイント」や「健幸づくり教室」などのソフト施策に加え、過密な市街地における歩行環境の整備に重点が置かれ、現在では市内の広範囲を回遊可能なウォーキングコースが整備されている。これらは都市計画道路の建設や水害対策としての河川改修と併せ、道路の歩道や河川沿いの遊歩道・公園・広場として整備されている。



図 5-2-3 都市計画道路沿いに整備された歩道・自転車道(左)と健幸ウォーキングの方法を案内する看板(右)(筆者撮影)

3 平成 21 年度の国民健康保険特定健康診査より、運動習慣のある人の割合は男女ともに大阪府全体の平均よりも高かった(スマートウェルネシティたかいし基本計画 p4)。



図 5-2-4 芦田川ふるさと広場(左)と遊歩道が整備された芦田川  
(筆者撮影)

市では『まちなかを歩こう! 「毎日が“元気” 健幸ウォーキング』<sup>4</sup>として、市内4か所の公園・広場を拠点として、自由参加のウォーキングイベントをほぼ毎日(集合場所によって異なる)実施し、整備されたウォーキングコースで多くの人が歩く事につながっている。

### 3. 立地適正化計画と広域連携の取組み

第1節にて既述の通り、高石市においては特に内陸の可住地に限定すれば現状において人口密度が極めて高く、将来にわたっても一定の人口密度が維持されることが見込まれており、さらに鉄道駅の密度が高いことから公共交通の利便性も高い。そのため立地適正化計画においては、風致保安林を除いて、居住誘導区域を限定して居住区域を縮小するような方針とはしていない。

4 高石市 HP(<http://www.city.takaishi.lg.jp/dekigoto/senior/kenkou/1458786835005.html>)にてその実施概要があり、日常的なウォーキングの様子は Youtube の市公式アカウントでも公開されている (<https://www.youtube.com/watch?v=WF2FDxzWbul&feature=youtu.be>)。

立地適正化計画では、高石市における課題として4点が挙げられ、総合計画などを踏まえた「まちづくりの基本的な考え方」が示され、それに対応する計画の方針として3点を挙げている。

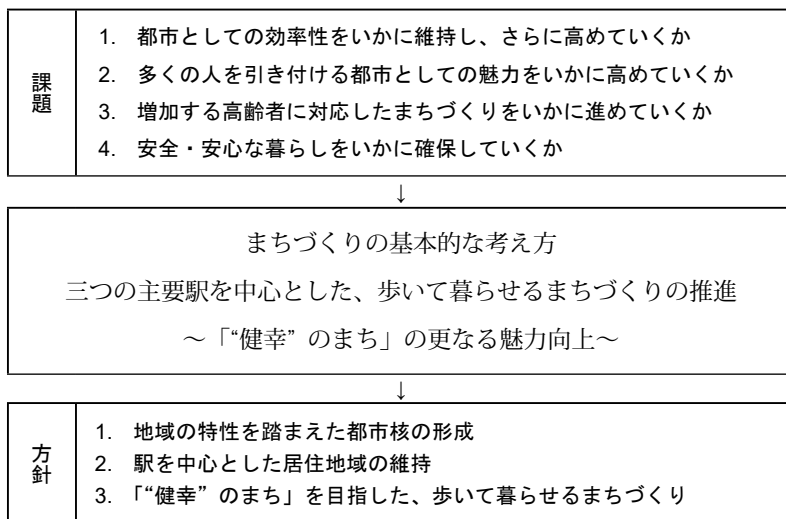


図 5-2-5 立地適正化計画における課題と方針の関係性

(出典：高石市立地適正化計画 p59-62 より抜粋)

この方針1における「地域の特性」の具体的な内容として、「周辺市町との連携・役割分担や、既存施設との整合」が挙げられている。立地適正化計画においてその取組みは明示されていないが、冒頭で述べた通り、高石市では周辺市町と連携して「泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会」を設置し、2017年3月には「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」、2019年3月には「泉北地域における鉄道沿線まちづくり調査分析報告書」をそれぞれ公表し、広域的な視点での都市機能、とりわけ公共施設の立地について可視化を行っている。

## 4. 結び

高石市では総合計画に位置づけられた方針によって、長期的に健康・SWCに係る施策・事業に取り組んでいる。市単独での立地適正化計画の策定、また周辺市町と連携した広域的な都市機能立地に関する調査・方針策定にも取り組んでいる。第Ⅲ部第2章の豊田論文にて指摘されている通り、広域連携の取組みを通じて施設配置の可視化を図ることは一定の意義があり、大都市圏にある小規模自治体の取組みの一つのモデルとなるのではないかと考えられる。

### 【参考文献】

- ・ 第4次高石市総合計画(2011年)
- ・ スマートウェルネスシティたかいし基本計画(2012年)
- ・ 高石市立地適正化計画(2017年)
- ・ 泉北地域の広域的な立地適正化の方針(2017年)
- ・ 泉北地域における鉄道沿線まちづくり調査分析(2019年)





## 第3章

# 宇部市におけるコンパクトシティ政策と 健康まちづくりの連携

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

## 1. 宇部市の概要

### (1) 宇部市の沿革

宇部市は、山口県西部に位置する人口約 16 万人、面積 286.65km<sup>2</sup> の都市である。炭鉱の町として明治、大正期に急速に発展し、1921 年（大正 10 年）に宇部村が市制施行して成立した。炭鉱を祖業とする宇部興産株式会社の創業の地であり、炭鉱は閉山したものの、現在ではセメント、化学製品、産業機械などの生産拠点が置かれており、これらは宇部市の基幹産業となっている。

一方で工業の発展は、特に戦後には深刻な煤塵公害を引き起こした。それに対して市民の生活環境を守るための取り組みとして、産官学民が協調し、科学的なデータに基づく話し合いによって環境改善が図られてきた（宇部方式）。現在においても環境政策に積極的に取り組み、環境先進都市、SDGs 未来都市に認定されている。

### (2) 宇部市の都市構造・都市計画の概要

宇部市の都市構造としては、都市的な土地利用がされているのは、南部の中心市街地周辺と JR 山陽本線宇部駅周辺などに限られているが、後述の通り人口密度が低いエリアが広がっている。一方で、市域は周辺町村を合併したことにより中山間地域まで広がっており、旧町村役場周辺に集落が形成されており、分散型の都市構造が形成されている。市域の一部を除いて都市計画区域に指定されているが、区域区分（線引き）は適用されておらず、都市的土地利用を図る区域において用途地域が指定されているほか、用途地域指定区域の外縁部には特定用途制限地域が指定されている。

---

1 宇部市基本構想 p11 および宇部市 HP(<https://www.city.ube.yamaguchi.jp/machizukuri/kankyohozen/kokusaikanyou/ubehoushiki/rinen.html>) を参照

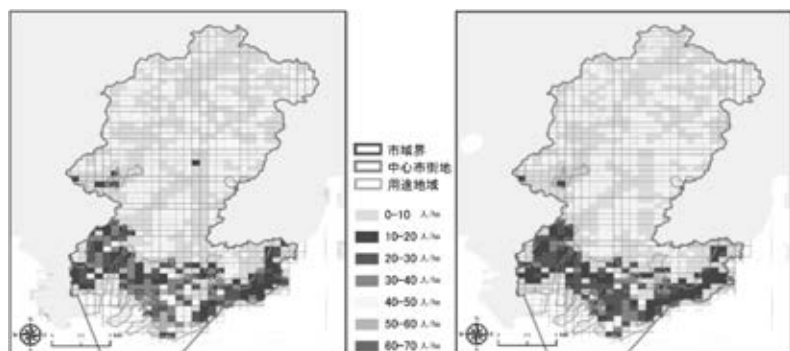


図 5-3-1 宇部市の人口分布 (左：2010年と右：2035年推計)  
(出典：宇部市都市計画マスタープランp9)

図 5-3-1 に示す通り、2010 年時点において、中心市街地周辺及びその周辺では人口密度が 30 人 /ha 以上のエリアがまとまっているが、用途地域指定区域の外周部などでは 10~20 人 /ha、20~30 人 /ha のメッシュも多く存在するなど低密度な市街地が広がっており、用途地域内の平均人口密度は 23.7 人 /ha となっている。2035 年の推計ではさらに低密度な領域は拡大することが予測されている。

以上のような宇部市の都市構造上の特性と、人口減少・超高齢社会の到来などの社会環境の変化を踏まえ、2016 年 3 月に改訂された都市計画マスタープラン(以下「都市マス」)では以下の 4 つの改訂方針が示され、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」が将来の都市像のビジョンとして示された。この考え方は、2019 年 3 月に策定された立地適正化計画(以下「立適」)にも共通している。

- ① 拡散から集約への変化に対応
- ② 低炭素社会に向けた都市構造やライフスタイルの見直し
- ③ だれもが安全に安心して暮らせる地域コミュニティづくり
- ④ “宇部ブランド”の創造・発信への対応

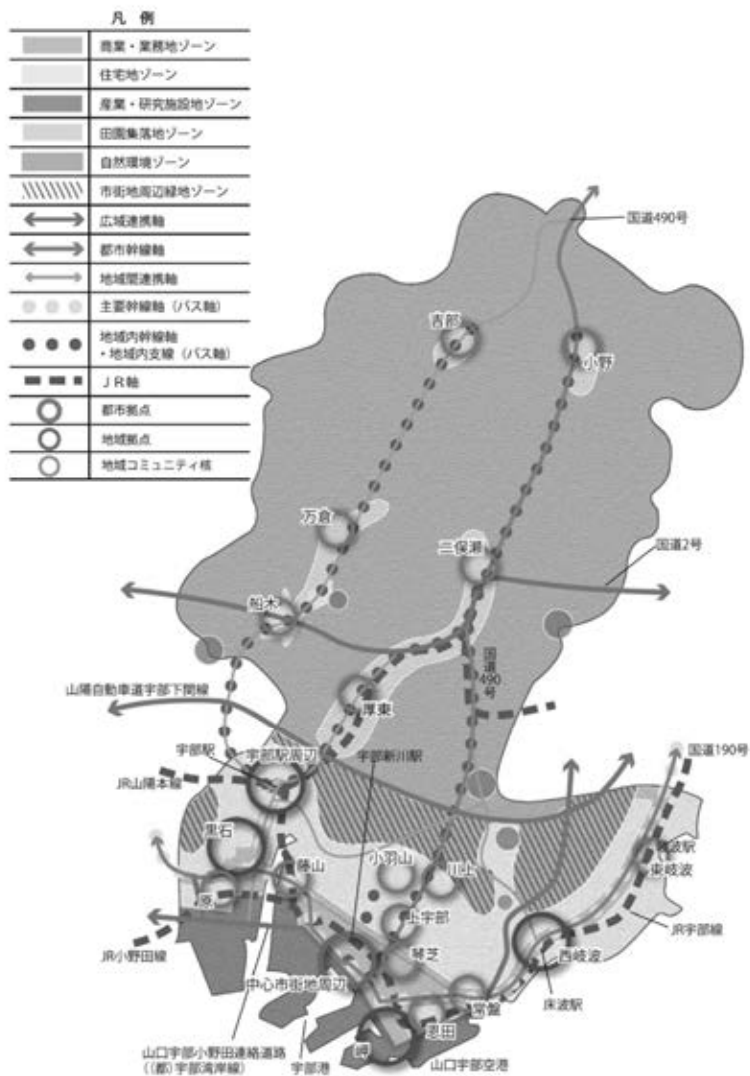


図 5-3-2 将来都市構造図  
 (出典：宇都市都市計画マスタープラン p29)

## 2. 宇部市の総合計画と SWC

### (1) 総合計画の概要と推進体制

宇部市の総合計画は、基本構想（計画期間 12 年）と実行計画（計画期間 4 年）の 2 層構成となっており、現行の第 4 次総合計画は 2010~2021 年度を計画期間としている。

基本構想では、「みんなで築く活力と交流による元気都市」を求める都市像として示し、それを実現するために「環境」「安心」「健康」「市民力」「地域ブランド」の 5 つの視点をまちづくりのキーワードとして、キーワードごとの目標、取組む施策、指標が示されている。

基本構想で示された方針を踏まえつつ、各期の実行計画では社会環境の変化などに対応して具体的な施策の推進をしている。近年では重点的なプロジェクトを推進することを目論み、組織体制の改変を行い、総合政策局が設置された。総合政策局の中には総合計画や地方版総合戦略などを担当する政策企画グループのほか、後述の立地適正化計画、公共交通網の再編などを担当する「共生社会ホストタウン推進グループ」など、テーマごとにグループが置かれている。

### (2) スマートウエルネスシティ（SWC）政策の取組み

「元気都市」の都市像や「健康」のキーワードが総合計画で示されている通り、宇部市は従前より住民の健康に関する政策に積極的に取り組んできたが、一方で地方都市に共通する課題として自動車依存度の高い都市構造・交通行動特性や、運動習慣がない市民の割合が高いことなどから、一人当たり医療費は全国平均、山口県平均と比較しても高く、生活習慣病患者の割合も高くなっている。

そのような背景を踏まえ、健康無関心層へのアプローチや科学的知見に基づく事業評価など、健康関連施策の効果をより高める方法論が示された SWC への参加を検討し、2017 年 3 月に SWC 首長研

究会に加入した。2018年度から本格的に筑波大学久野教授やつくばウエルネスリサーチ（TWR）と連携した取組みに着手し、5市町の連携による「飛び地連携型 SIB によるヘルスケアプロジェクト<sup>2</sup>」や、「はつらつ健幸ポイント事業<sup>3</sup>」を開始している。

SWC 政策の推進体制としては、健康福祉部健康増進課が基幹推進チームとして事業の進捗管理などを担うとともに、総合戦略局共生社会ホストタウン推進グループなどが地域推進チームとしてまちづくりと連携した地域ごとの健康づくりを推進することとしている。

これらの取組みは2019年度現在では端緒についたところであり、具体的な成果はまだ出ていないが、飛び地連携型ヘルスケアプロジェクトにおける最終目標（KGI）は2023年度までに5市町合計で12億円の医療・介護給付費を抑制することを目指している。

### 3. 立地適正化計画におけるコンパクトシティ政策と地域包括ケアシステムの連携

#### (1) 立地適正化計画の基本方針・構成

第1節で既述の通り、宇部市ではまちづくりの方針として「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を示しており、立地適正化計画

---

2 小規模自治体では医療・介護費の抑制に資する規模の健康施策を実施することが難しいが、SWC 首長研究会に参加している5市町（京都府八幡市、鹿児島県指宿市、岩手県遠野市、埼玉県美里町、宇部市）が連携することでスケールメリットが得られる。ヘルスケア事業の実施は民間事業者（タニタヘルスリンク）に委託し、その事業費を成果報酬型のSIB（ソーシャルインパクトボンド）で支払うことにより、サービスの質の向上、自治体職員の負担軽減、コストの削減が図れる。

3 健康に関するポイント付与事業は、従前は紙媒体によって行われていたが、SWC のノウハウを取り入れて活動量計やスマホアプリを活用することで、活動量を正確に把握し、科学的なデータに基づいて効果の評価などが行えるようになる。

もその方針を具体化するものとして策定された。現状において人口の大半が集中するのは南部であり、その中でさらに拠点への集約（コンパクトシティへの転換）を図ることは、中心市街地の活性化や後述の公共交通網の再編、さらには過度な自動車依存の脱却による環境負荷の低減、SWCの目標でもある歩行活動の促進に資するものである。一方で北部の中山間地域では人口減少・高齢化が著しく、地域コミュニティの維持が困難になりつつあり、高齢者や障害者であっても誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる地域社会の構築を図ることも重要な政策目標に位置づけられる。

そのため立適では、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と「地域支え合い包括ケアシステム」の連携を図り、「地域共生のまちづくり」を推進することとしている。

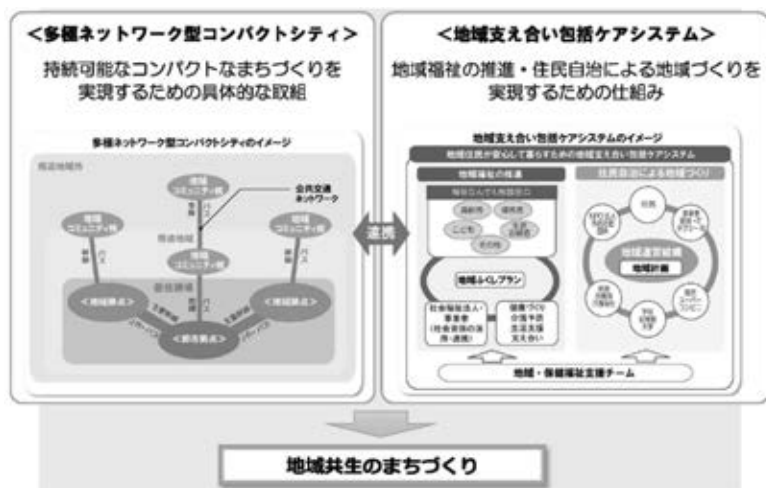


図 5-3-3 多極ネットワーク型コンパクトシティと地域支え合い包括ケアシステムの連携のイメージ

(出典：宇部市立地適正化計画 p5)

## (2) 誘導区域の設定

コンパクトシティ形成のための都市機能誘導区域・居住誘導区域の設定にあたっては、都市マスの方針に則って、誘導区域に指定されないエリアも含めた5区分のエリアを設定し、エリアごとの定義、基本方針を定めている。

表 5-3-1 立地適正化計画におけるエリア設定

エリア名	区分	定義	基本方針
まちなか エリア	都市機能 誘導区域 (都市拠点) 居住誘導 区域	宇部市都市計画マスタープランに位置付けられた都市拠点周辺	都市の中心として、多様な世代が交流するための都市機能を維持・誘導するとともに、重点的に居住を誘導
暮らしの 重点エリア	居住誘導 区域 (地域拠点)	宇部市都市計画マスタープランに位置付けられた地域拠点周辺	公共交通や生活利便施設を中心に地域の拠点を形成し、重点的に居住を誘導し既存の都市機能を維持
暮らしの おすすめ エリア	居住誘導 区域	用途地域内の市街地空洞化防止の新たな選択肢として、人口集積、宇部市地域公共交通網形成計画における主要幹線周辺及び生活利便性が高い区域	人口が集積し、交通便利性・生活利便性が高い地域として、歩いて暮らすことができる市街地を形成し、居住を促進
暮らしの エリア		用途地域内における、まちなかエリア、暮らしの重点エリア、暮らしのおすすめエリア以外の区域	地域コミュニティ核の機能を維持し、用途地域に応じた土地利用を進め、ゆとりある住環境を維持
自然と 暮らしの 共生エリア		都市計画区域外および用途地域の指定がない区域	地域コミュニティ核の機能を維持し、営農環境と調和した住環境や良好な自然環境を保全

(出典：宇部市立地適正化計画 p25 を基に作成)



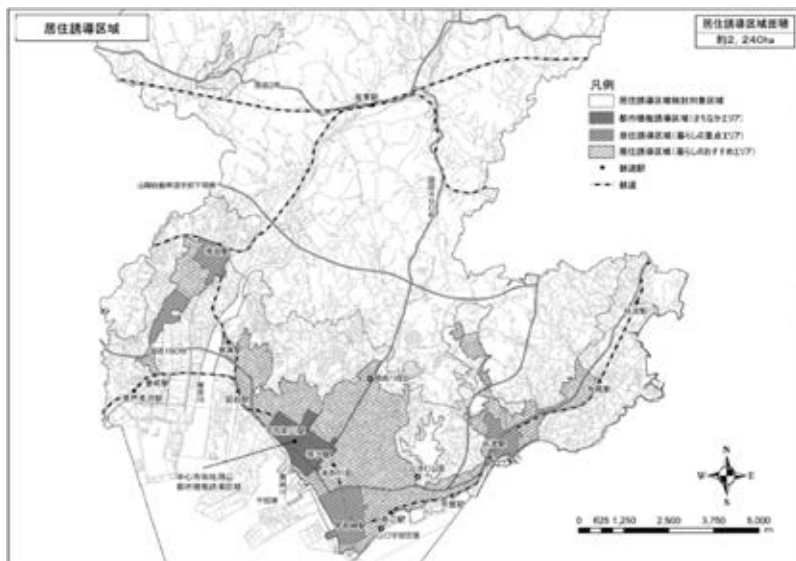


図 5-3-4 居住誘導区域の設定

(出典：宇部市立地適正化計画 p35)

都市機能誘導区域は、市役所周辺を含む中心市街地と医療の拠点である山口大学医学部附属病院を含めた「まちなかエリア」に設定され、誘導施設としては店舗面積 1000m<sup>2</sup> 以上の商業機能と、医療機能を設定しているほか、市独自の取組みとして市役所本庁舎の建て替えなどを進めている。

また中心市街地を補完する地域拠点を「暮らしの重点エリア」として、居住誘導区域の中でも特に重点的に誘導を図る方針を示している点は、宇部市の立適において独自のものであり、将来的に都市機能誘導区域の指定の可能性が示唆されている。一般的な居住誘導区域である「暮らしのおすすめエリア」は公共交通の利便性、生活利便性、土地利用などを考慮して約 7,034ha の用途地域指定区域のうち、約 1,732ha に設定されている（居住誘導区域全体で 2,240ha）。

### (3) 公共交通政策との連携

宇部市の公共交通機関は、鉄道はJR山陽本線、宇部線、小野田線が市内南部を走っている。山陽本線の宇部駅は中心市街地からは離れており、宇部線の宇部新川駅が中心市街地の玄関口となり、路線バスも宇部新川駅を中心としたネットワークが形成されている。路線バスは、南部の市街地を中心に多くの路線が宇部市交通局に



図 5-3-5 宇部市の公共交通網  
(出典：宇部市地域公共交通網形成計画 p9)

よって運行されているほか、山陽小野田市、下関市方面への一部路線は民間事業者によって運行されている。北部の中山間地域ではコミュニティバス、コミュニティタクシー、デマンド交通が運行されている。

全国的に共通する課題として、人口減少・少子高齢化による利用者数の減少、運転手不足による路線維持の困難、サービスレベル低下による負の循環といった課題を抱えているほか、宇部市特有の課題は以下のようなものがある。

- ・ 鉄道路線・駅の密度は高いが、宇部線・小野田線は海岸線沿いを走っており利用可能なエリアが限られる。
- ・ 路線バスは路線網が複雑でわかりづらく、比較的長い距離を走る路線では定時性の確保が難しいなど、利用者のニーズに答えられていない。
- ・ 現状 40 人 /ha 以上の人口密度がある地域では路線バスの利用者が一定以上維持されているが、今後人口減少が見込まれる中で維持が難しくなる。

これらの課題を踏まえ、地域公共交通網形成計画、再編実施計画を策定し、ネットワークの再編に取り組んでいる。具体的には、長大

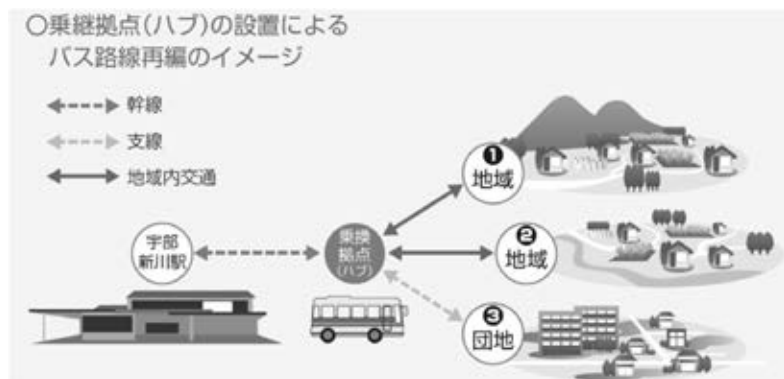


図 5-3-6 バス路線再編のイメージ  
(出典：宇部市地域公共交通網形成計画 p51)

な系統や重複する路線を、中心拠点である宇部新川駅から乗り継ぎ拠点までの幹線と、乗継拠点からの支線や地域内交通に分離し、幹線区間では定時性や頻度の確保、支線・地域内交通ではニーズに合わせたきめ細かいサービスの提供を目指している。

## 4. 結び

宇部市ではかねてより「環境」や「健康」に積極的に取り組み、第4次総合計画で掲げられた「元気都市」の方針に沿って、総合的・計画的に政策が推進されている。

立適で掲げられている「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と「地域支え合い包括ケアシステム」の連携は、立地適正化計画制度の抱える課題、また地域包括ケアシステム自体の構築の困難さなどから、実現は容易ではないと考えられるが、SWCによるエビデンスに基づいた健康施策や、公共交通政策との連携によって「歩いて暮らせるまち」を志向することは、宇部市のような地方都市において有効な方策であると考えられる。

### 【参考文献】

- ・ 宇部市第4次総合計画(2010年)
- ・ 宇部市都市計画マスタープラン(2016年)
- ・ 宇部市立地適正化計画(2019年)
- ・ 宇部市地域公共交通網形成計画(2016年)

## 第4章

# 藤沢市における「総合指針」による 計画行政のあり方

公益財団法人日本都市センター 研究員 高野 裕作

## 1. 藤沢市の概要

### (1) 藤沢市の概要

藤沢市は東京都心から約50kmに位置する人口約43万人の都市であり、市域面積は69.56km<sup>2</sup>、人口密度は約6,200人/km<sup>2</sup>とコンパクトな都市構造となっている。市内には江の島をはじめとした観光資源、4つの大学に代表される教育環境、自動車メーカーや薬品会社をはじめとした多くの製造拠点や研究開発拠点が立地しているなど、住宅・産業・自然環境等のバランスが良い環境から、子育て世代の転入者が多く、現在まで人口が増加し続けている。将来にわたっても、推計では2030年頃まで人口増加が見込まれており、また高齢化率も全国平均と比較して高いわけではないが、人口規模が大きいことから高齢者数の増加による社会保障関係費用の増加が大きな課題として認識されている。

また、多くの事業所が立地しているため普通交付税不交付団体であるが、近年の税制改正による税収減の影響などもあり、将来的な財政の見通しは厳しいものと認識されている。

表 5-4-1 藤沢市の将来人口推計

	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年
0-14歳	57,642	55,896	52,394	48,847	47,688	47,796	47,699
15-64歳	267,015	270,094	273,949	271,470	259,683	242,297	230,503
65歳以上	99,237	108,988	114,788	123,751	135,981	150,385	158,387
合計	423,894	434,978	441,131	444,068	443,352	440,478	436,589

(出典：藤沢市将来人口推計について p4)

## (2) 藤沢市の都市構造と立地適正化計画

藤沢市は、東海道本線が東西の軸、小田急江ノ島線が南北の軸となり、主要な駅の周辺に商業、近隣商業が立地する、もともとコンパクトに集約されている都市構造である。都市計画マスタープランでは、藤沢駅・市役所がある「藤沢」地区の他、江の島、辻堂、湘南台、慶應義塾大学 SFC 周辺の 5 つの拠点と、あらたに村岡地区に東海道本線の新駅建設を検討しており、6 つ目の拠点として位置づけられている。

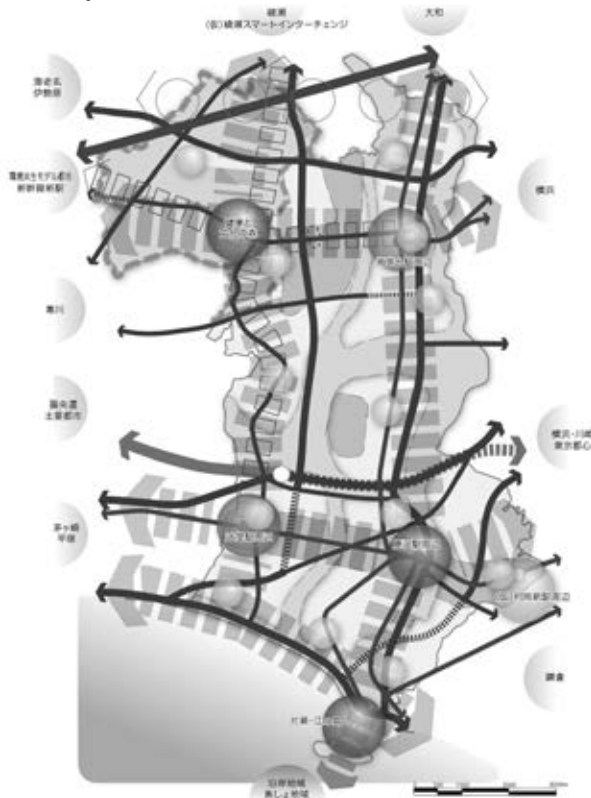


図 5-4-1 将来都市構造図

(出典：藤沢市都市計画マスタープラン p39)



図 5-4-2 地区別まちづくり方針図  
 (出典：藤沢市都市計画マスタープラン p44)

また市内は 13 の地区に区分されており、各地区の市民センター・公民館などを中心に拠点的な機能が形成されている。藤沢市全体では人口が増加しているが、一部の地域では今後の人口減少・著しい高齢化が予測されるなど、地域ごとにバラつきがある。

立地適正化計画は 2017 年 3 月に策定・公表された。都市機能誘導区域は上述の都市計画マスタープランで位置づけられた 6 つの都市拠点と 13 の地区拠点を中心とした区域に設定されている。



居住誘導区域は、原則としてハザードエリアを除く市街化区域全域に設定される。藤沢市は相模湾に面するため津波浸水想定区域が相当の面積で存在しており、また現状ではその区域に約 25,000 世帯の居住があることから、ハザードエリアの居住を制限することが現実的ではない。そのためハザードエリアは独自「防災対策先導区域」として安全を確保しつつ、立地適正化計画の居住誘導区域外における届出制度を活用し、開発行為を行う事業者にはハザードの状況や避難対策・避難方法等の周知を行う手段としている。

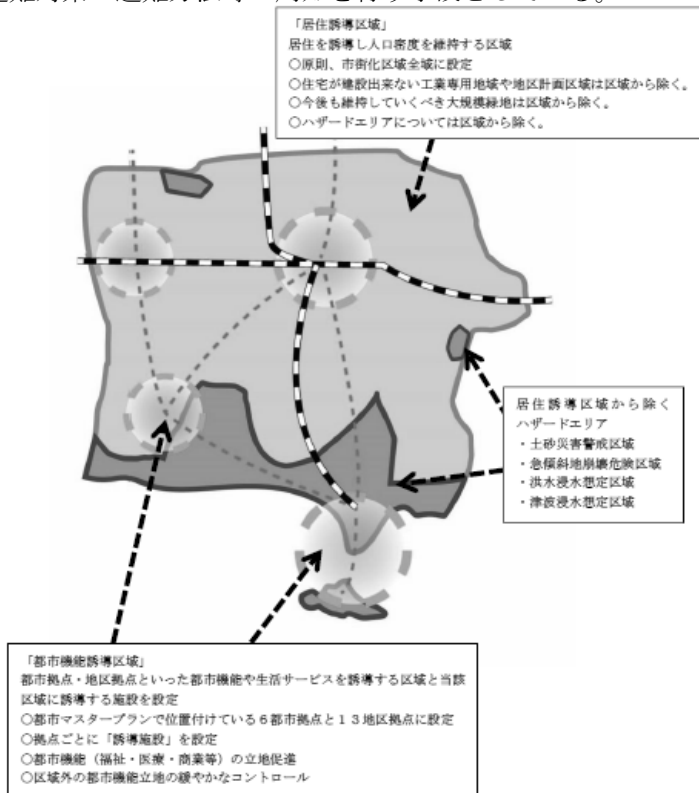


図 5-4-3 区域設定の考え方

(出典：藤沢市立地適正化計画 p40)

## 2. 「市政運営の総合指針」策定の経緯と位置づけ

藤沢市では、従来型の総合計画を策定しない代わりに、「市政運営の総合指針(以下、「総合指針」)」によって政策推進、政策間の調整を行っていることが特徴的である。

2012年に市長が交代し、新たな総合計画を策定することとなったが、2012年当時に進行していた旧・総合計画<sup>1</sup>は、「討論型世論調査」を導入するなど大掛かりな市民参加によって策定したもので、計画策定にかかる労力、時間、経費は膨大であり、同等のものを作ることは難しいと判断された。地方自治法による基本構想の策定義務付けがなくなったこと、部門別の計画が充実してきており、各分野における計画的な政策推進は一定程度達成されているという現状認識から、従来型の総合計画ではなく、「重点的な取組を明らかにするもの」として「総合指針」が策定されることとなった。

「総合指針」は最上位計画ではなく、分野別のそれぞれの計画に謳われている施策の内、計画期間の4年間で特に重点的に取り組むものを抜粋した「重点化プログラム」として位置づけられている。このような枠組みとすることで、社会情勢の変化に対応しやすくなる、分かりやすい体系・構成にすることができる、策定に係る時間・経費を抑制できるといったメリットが挙げられる。

総合指針に掲載される重点事業・施策等は4年間に限定されるが、長期的な将来像を持たないわけではなく、20年後までの人口動態を分析し、長期展望として掲載されている。この性格は地方版総合戦略とほとんど変わらないものであり、地方版総合戦略は総合指針の抜粋版という位置づけがなされている。

---

1 2008年に策定された当時の総合計画は「新総合計画」と呼称されていたが、本稿では混同を避けるためにこの名称は用いない。

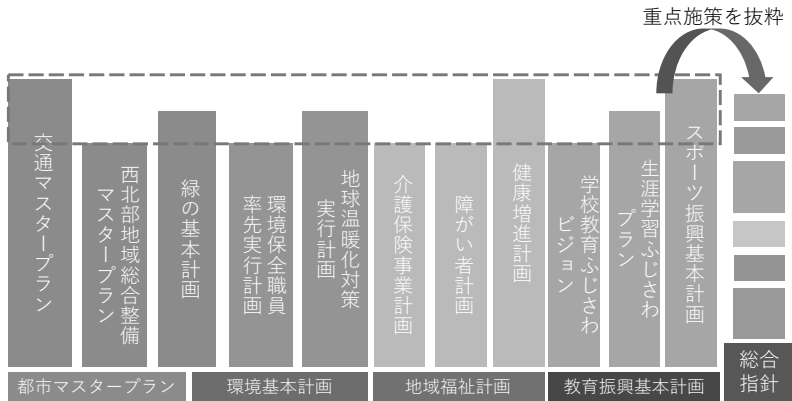


図 5-4-4 「総合指針」の計画体系のイメージ  
(出典：藤沢市説明資料を基に一部加筆・加工)

※ ここに挙げた計画群の名称や分野はあくまで例示であり、総合指針がこれら以外の計画等の内容を含まない事を表すものではない。

表 5-4-2 旧・総合計画と総合指針の比較

項目	旧・総合計画	市政運営の総合指針
構成	3層 (基本構想・基本計画・実施計画)	階層分けは行わない (長期展望、基本政策、重点施策)
将来像・基本理念等	基本構想に将来像等として明示	長期展望・目指す都市像として明示
計画期間	20年 (施策や事業については見直しあり)	長期展望を踏まえたうえでの4年 ※第1期は策定期間を控除し3年
計画に位置付ける事業	市域全体の計画事業 (320) 地区別まちづくり事業 (372)	重要事業として年度別財政的見直しを踏まえた絞り込み (約100) ※市全体で約1000事業
策定期間	2年程度	11ヶ月程度
計画の種類	最上位計画	重点化計画
部門別計画との関係	総合計画の個別計画	都市像や目標の共有

(出典：藤沢市説明資料を基に一部加筆・加工)

### 3. 「総合指針」の策定プロセス

#### (1) 策定体制とプロセス

「総合指針」の策定プロセスは、旧・総合計画では新しい公共の考え方を取り入れて地域と市が連携・協働して「地域経営計画・市民計画」を作ることを目指し、大規模な市民参加の手法が導入されたのに対して、総合指針はあくまで市が責任をもって推進する「行政計画」としての位置づけを明確にし、「マルチパートナーシップ」の考え方で市民や民間企業、大学、各種団体などと協働することとしている。

一般的な総合計画策定プロセスで設置されることが多い総合計画審議会を設置せず、市長と全部長で構成される策定検討委員会を中心として、その下に中堅職員で構成される専門部会が設置される。各部課や職員からの意見提案、市民意見としてパブリックコメントやワークショップ、地域団体などからの意見、市民意識調査を踏まえて専門部会で検討された案を基に、策定検討委員会において検討・策定が進められる。議会との関係では、議員全員協議会を策定期間中5回行い、おもに重点施策に関する意見交換、議論を行うとともに、基本方針部分について議決事件としている。

#### (2) 評価と見直し

総合指針による市政運営の評価は、市民満足度調査、行政改革部門による事務事業評価、まち・ひと・しごと創生総合戦略における市民意見など様々な角度からの評価を行い、見直しに反映している。市民満足度調査は毎年度実施されており、総合指針の基本目標や重点施策、各項目の達成度・実現度を評価している。

総合指針は重点化プログラムとして位置づけられるため評価にあたってはアウトカムを重視するのに対し、行政改革・事務事業評価

は市役所の担うすべての業務の基盤としてアウトプットを重視しており、役割分担がなされている。

## 4. 「総合指針」の内容と運用

### (1) 「総合指針」の構成と掲げられている方針

「総合指針」は、「本編」と「別冊(事業集・資料集)」で構成される。

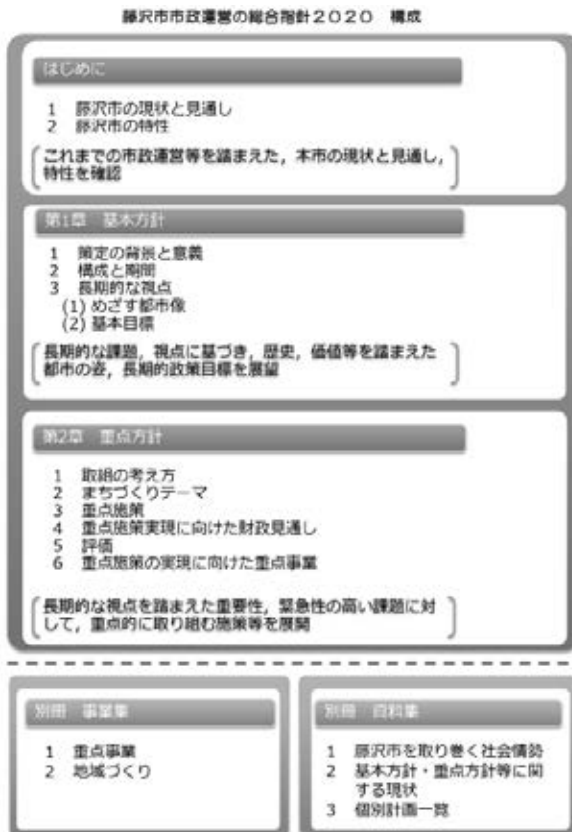


図 5-4-5 「総合指針」の構成

(出典：藤沢市市政運営の総合指針2020)

「本編」では、「はじめに」に20年後の人口動態を踏まえた将来的な長期展望が示され、第1章「基本方針」ではめざす都市像「郷土愛あふれる藤沢」、基本目標は以下の8つを掲げている。

表 5-4-2 「総合指針 2020」における基本目標

安全な暮らしを守る	文化・スポーツを盛んにする
豊かな環境をつくる	子どもたちを守り育む
健康で安心な暮らしを支える	地域経済を循環させる
都市基盤を充実する	市民自治・地域づくりを進める

第2章の「重点方針」では、「マルチパートナーシップの推進」、「地域福祉の充実と地域の拠点形成」、「横断的連携」という共通的な取組の考え方が示されるとともに、喫緊に取組むべき重点課題を5つの「まちづくりのテーマ」として挙げられ、その下に15の重点施策が位置付けられている。

まちづくりテーマ1 安全で安心な暮らしを築く	重点施策1 災害対策の充実
	重点施策2 危機管理対策の推進
	重点施策3 防犯・交通安全対策の充実
まちづくりテーマ2 「2020年」に向けてまちの魅力 を創出する	重点施策1 市民参加型オリンピックの推進・パラリンピックの支援
	重点施策2 オリンピック・パラリンピックを契機とした都市の魅力(レガシー)の創出
まちづくりテーマ3 笑顔と元氣あふれる子どもたち を育てる	重点施策1 子どもたちの笑顔あふれる学校教育の推進
	重点施策2 子どもたちの健やかな成長に向けた支援の充実
	重点施策3 支援を必要とする子ども・若者への支援の充実
まちづくりテーマ4 健康で豊かな長寿社会をつくる	重点施策1 多様な主体による支援の充実
	重点施策2 健康寿命日本一に向けた健康増進・介護予防等の促進
	重点施策3 コミュニティの活性化による持続的な地域づくりの推進
まちづくりテーマ5 都市の機能と活力を高める	重点施策1 都市基盤の充実と長寿寿命化対策の推進
	重点施策2 誰もが移動しやすい交通体系の構築
	重点施策3 自然との共生に向けた環境保全の推進・エネルギーの地産地消の推進
	重点施策4 市民生活に不可欠な社会資本・経済環境の整備

図 5-4-6 「まちづくりのテーマ」と「重点施策」の関係性

(出典：藤沢市市政運営の総合指針 2020 p19)

## (2) 「総合指針」の運用・予算との関係性

重点施策の実現を図るための各事業は「重点事業」として別冊の「事業集」に示され、「総合指針 2020」では91の事業が位置付けられている。藤沢市では予算編成の方法として、財政部局が個別の事業の査定を総て行うのではなく、部局ごとに大枠の予算を配分して個別の事業は部署内で予算編成を行う枠配分方式を採用しているが、別冊(事業集)の重点事業に位置づけられている事業は枠配分とは別枠による予算要求を行うことができ、そこで認められれば予算の増額などができるようになるといった機能がある。すべての重点事業が別枠の査定によって増額されるわけではないが、「重点化プログラム」としての「総合指針」が一定程度機能していると言えるだろう。

## 5. 結び

本報告書で特に着目している「空間」については、「まちづくりテーマ5」として「都市の機能と活力を高める」として位置づけられているほか、藤沢市では立地適正化計画が策定され、特に津波や水害など災害ハザードエリアについて独自の区域設定(「防災対策先導区域」)を行い、そのリスクを周知する手段として用いるなど、空間・土地利用の計画について積極的に取り組んでいる自治体でもある。また「健康」については、藤沢市はSWCには加盟していないが、健康増進に関する独自の計画を策定するとともに、「まちづくりテーマ4」として「健康で豊かな長寿社会をつくる」が挙げられ、「重点施策」の中でも「健康寿命」など関連した施策が位置付けられている。

繰り返しになるが、「総合指針」は「最上位計画」として各分野別の計画を規定するのではなく、分野別の計画から喫緊に取り組むべき施策を抜粋した「重点化プログラム」であり、前段落で述べた「空

間」や「健康」に関する政策も、「総合指針→各分野」ではなく、「各分野→総合指針」の流れで位置づけられる。すなわち、このシステムの成立のためには分野別の計画の充実が必要不可欠である。

藤沢市の「総合指針」が「総合計画」に当てはまるものであるのか否かは、基本構想の策定義務付けが無くなった現在では形式的な定義は困難であり、実質的にも「総合計画」として策定している多くの自治体の計画自体が多様な形態・構成・機能を持っていることから、厳密にその差異を明確化することは難しい。いずれにしても、藤沢市の「総合指針」は策定のプロセスをコンパクトにするとともに内容をシンプルに絞り込むことで、「重点」となる施策が明確化されている。

全く同じシステムが他の自治体でそのまま適用可能とは限らないが、このように「総合計画的なもの」と「分野別計画」の役割を明確化することも、「ネクストステージの総合計画」の可能性の一つと言えるのではないだろうか。

### 【参考文献】

- ・ 藤沢市都市計画マスタープラン(2018年部分改訂)
- ・ 藤沢市市政運営の総合指針2020(2016年策定)
- ・ 藤沢市立地適正化計画(2017年)
- ・ 藤沢市定例記者会見資料「藤沢市将来人口推計について」(2018/4/19)([https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kouhou/shise/gaiyo/shicho/kishakaiken/2018/20180419\\_01.html](https://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/kouhou/shise/gaiyo/shicho/kishakaiken/2018/20180419_01.html))



第Ⅵ部

ネクストステージの  
自治体総合計画の課題

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 金井 利之

## はじめに

これまで、ネクストステージの総合計画を展望するような、様々な都市自治体における試みについて、検討を進めてきた。こうした現実に見られるネクストステージへの芽は、未だ確固とした総合計画のイメージ像を結ぶには至っていない。しかし、これらの動きは、現実社会の変動への、現場での対処の試みである。それは、人口と経済の縮小という縮減社会という趨勢を見込み、旧来型の総合計画では対処できないなかで、対策を試行錯誤しているのであろう。そこで、終章では、大きな趨勢を想定しながら、ネクストステージの総合計画の課題と方向性を、試論的に展望してみよう。

## 1. 縮減社会と空間の伸縮

### (1) 国土空間

縮減社会とは、人口・経済が縮小していく社会である。しかし、空間が人口・経済の縮小に併せて、並行的に縮小していく「縮退」が起きるかどうかは、明らかではない。少なくとも、国土空間は、社会の成長・縮減とは全く無関係に、国際政治・安全保障または帝国主義・侵略などの要因によって左右される。

日本の国土の一部が某国に「割譲」されれば、その限りで実質的な空間が減少し、その結果、「割譲」された空間に居住していた人口や、その空間で行われていた経済が、「引揚」をさせられるのであれば、人口・経済は縮小しないで、空間だけが縮小することはある。例えば、第2次世界大戦の敗戦によって、旧植民地や満洲国・外地からの引揚・復員がされたので、その面では人口過剰に見えた時期もあっただろう。

また、ポツダム宣言＝日米安全保障体制により、米国に対する全

土基地提供の義務が日本政府に課されたがゆえに、米軍に基地を提供することになり、実質的には日本の空間は縮小させられてきたことはある。沖縄基地問題や横田基地などはその典型であるし、尖閣諸島や硫黄島も実質的には日本にとっての空間ではない。成長社会での空間減少は、非常に大きな制約要因であった。それゆえ、基地返還は、しばしば自治体にとっては、新たな人口収容と経済拡大のチャンスを提供するものであり、大いなる期待が集められた。例えば、立川市の経済活性化では、砂川闘争以来の基地拡大の阻止、さらには、軍用地を返還させた跡地開発が、重要な意義があったのである。

このように、空間「割譲」は成長社会では、資源の制約となる。しかし、縮減社会において、人口・経済の縮小に併せて、空間の縮退も起こるのであれば、むしろ、好都合という面もあろう。過剰な空間は制約ではなく、重荷なのである。

## (2) 人間動物空間

当面の安全保障環境が所与であるならば、縮減社会においても空間は縮小しないようにみえる。しかし、マクロ的に現実には起きているのは、人間活動が展開される空間が縮小し、その前線は後退することである。逆に、人間活動が及ばず、動物が活動する空間が徐々に拡大することである。あるいは、かつて人間に「侵略」された空間を、先住者である野生動物が奪還して、「独立」を成し遂げていることかもしれない。

現実の前線は綺麗に撤退できているわけでもなければ、綺麗に動物が占拠してくれているわけでもない。実際には、人間がなお生活・生産している空間に、動物がときどき現れて、人間とせめぎ合いが発生することがある。例えば、市街地にイノシシやクマが出没することや、農地の獣害などである。勿論、鳥類や昆虫・ネズミなどに

関しては、元々、空間が混在していたとも言えるし、カラス、伝染病を媒介する蚊、さらには細菌・ウィルスなど、それなりの実害があることもあったので、大型野生動物に関してのみ、ことさらに採り上げる問題ではないのかもしれない。しかし、徐々に人間活動の前線を後退させ、空間を縮退させるとともに、縮退した空間に関しては、動物の活動を抑制する「防衛」が必要になってくることもあろう。

### (3) 市町村空間

自治体の空間・区域は、経済・人口の動向と無関係に、固定されている。上記のように、基地などの返還・強制使用などがあれば、実質的空間の伸縮が有り得る。また、動物との関係では、事実上の人間活動の前線は前進・後退することはある。しかし、これらは事実上の実質的な空間であって、法制上の形式的な空間は変化しない。人口・経済の減少と並行しては、空間が縮退しないのが、自治体の基本である。

近現代日本においては、個体としての基礎的自治体の空間は拡大する一方である。明治、昭和、平成と3回の大合併期が存在したので、個々の市区町村の区域・面積は拡大する一方である。但し、明治・昭和の大合併は、人口・経済の成長局面における区域の拡大である。中心都市が経済・人口の拡大とともに、活動する区域・空間が手狭になったので、郊外の周辺・衛星市町村を吸収合併するというのが、成長局面の区域の拡大の典型であろう。例えば、旧東京市が周辺5郡を合併して、現在の特別区の存する区域まで拡張した「大東京市」となったことがある。また、このような中心都市の拡張だけでなく、経済・交通の一体的な結合が、市町村の区域拡大である合併を促したこともある。

とはいえ、実態としての合併は、空間・区域が手狭になったこ

とよりは、自治体が一定規模の人口を備えることが求められたがゆえに、人口を掻き集める目的で行われたことが多い。例えば、昭和の大合併では、新制中学校を効率的に維持できる規模として、人口8000人くらいが求められたわけである。同様に、平成の大合併も、小泉＝竹中構造改革のもとで、地方財政保障への期待が揺らいだ「地財ショック」のなかで、人口数を掻き集めることが目指された。平成の大合併では人口減少局面の市町村が、地方圏を中心に個体数的には多数であり、失われつつある人口規模を少しでも挽回しようという程度であったといえる。

重要なことは、合併は区域が手狭になったという空間的な要因ではなく、人口・財政規模という団体経営的な要因によって導かれていたこと、および、その結果として空間の拡大が為されたということである。そして、このことは、序章で述べたように、自治体の総合計画は、空間的な要素を欠いた、人口フレームを基礎とする団体の多年度財政計画であるという特質と、対応しているのである。成長社会でも縮減社会でも、空間に関する視点は乏しいのが、日本の自治体の特質である。

#### (4) 都道府県空間

広域的自治体である都道府県に関しては、明治期に47団体体制になってから、一貫して安定している。市町村が累次の合併を経て、市町村の面積は拡大する一方であるのに対して、都道府県は全く合併をせず、都道府県の面積は基本的には同一であるという、大きな対照を示している。

例えば、戦間期の東京の経済活動の拡大と人口集中が、旧東京市の区域を手狭なものとしたのが、大東京市の誕生要因であった。もし、その論理が重要であるならば、戦後復興から高度成長に掛けての東京の「過密」と「一極集中」に対しては、東京都の区域を郊外

に拡大することが不可欠であっただろう。これが、「グレーター東京構想」であり、「首都圏」という概念である。実際、首都圏整備委員会が設置され、東京都の区域を越えた国の行政区域が存在した。しかし、そうはいつでも、実際には、東京都の近郊である神奈川県・埼玉県・千葉県を東京都が吸収することはなく、既存の都県体制は維持された。

これは、経済活動や交通の一体性や、収容人口の拡大に伴う空間の必要性によって、都道府県の区域が決まっているのではないことを、意味している。つまり、都道府県という団体が、人口・財政規模を持っていれば合併する必要があるということである。むしろ、東京一極集中、過密、スプロール化によって、郊外県の人口・財政規模が拡大すれば、益々、郊外県という団体としては、合併の理由がなくなるわけである。経済が一体化した圏域になっても、それによって人口が拡大すれば、圏域が一体化したにもかかわらず、既存の都道府県の区域は維持されるわけである。

市町村の合併を促したのは、主に人口・財政規模の維持であり、地方圏・過疎圏が基本である。都道府県の合併があるとすれば、同様に、地方圏・過疎圏の県が団体として、人口・財政面で経営できなくなるときであろう。A県・T県・S県・K県などが、団体として維持できなくなるときに、府県合併または道州制という、区域の名目的な拡大が起きるかもしれない。しかし、それは、空間上の要因から生じるものではないだろう。

## 2. 縮減社会の自治体空間

### (1) 不良資源としての空間

人口・経済の縮減社会においては、自治体という団体にとって、人口・経済は稀少資源となる。それゆえ、自治体という団体が経営

をするためには、自治資源(人口・経済)＝エサを求めて、ナワバリ(区域)を拡大するしかない。つまり、従前の狭いナワバリ(区域)では、団体に必要なエサ(人口・経済)が集まらないのである。しかし、本来、自治体にとって区域は、単にエサを取奪するためだけのナワバリではない。むしろ、適正に管理しなければ、自然災害や経済活動などにも悪影響を及ぼしかねない環境である。自治体は、人口・経済という資源を涵養・再生産する任務だけではなく、空間という環境を保全する任務を持っている。この場合には、区域は広ければ広いほど負担が大きくなる。

市町村は、団体としてエサを求めて彷徨い、ナワバリを拡大してきた。しかし、広げたナワバリから大したエサは得られないにもかかわらず、区域を適正に管理しなければならないという行政需要を大きく負い込む。こうして、シャッター商店街、耕作放棄地、不法投棄現場、放置林、空き家・空き室・空き地、限界集落、廃墟・廃村・離村などが起きてきた。空間は広ければ広いほど、面倒なのである。それも、中心部を残して周辺から徐々に整然と「縮退」、さらには、拠点にまとまって凝集してさらに充実するような「縮充」などは起きず、単なる逆スプロールとしての「スポンジ化」が起きる。元々、成長社会の日本での空間利用はスプロール(蚕蝕的拡大)であり、必要以上にナワバリを広く採ってきたのであるが、その現象が縮減社会でも同じように起きる。つまり、従来は活用されてきた市街的あるいは農村的な空間も、蚕蝕的に放棄されていくのである。「縮」も「退」もしなければ「充」もせず、単に「恢」(ひろ)いまままで「疎」というだけである。

## (2) 点と線の自治体～地網型自治制度～

空間を適正に管理するという発想が乏しく、空間とは自治体という団体経営のための資源を獲得するためのナワバリに過ぎないとき

には、ナワバリを拡大して、資源調達における団体の自立性を維持することが重要になる。勿論、資本主義市場経済における地域間不均等経済状況からは、ナワバリをいくら広げても、自立性を維持できる経済資源を獲得できないことは避けがたい。しかし、一定の人口規模さえあれば、財政調整制度によって財源を保障する限り、ナワバリから人口を掻き集めれば、団体の自立性は維持できる。しかし、それは、空間という要因では、恢（ひろ）く疎（うと）い自治体になりかねない。

国の基本的なスタンスは、自治制度＝住民制度とは、国が地上にいる民衆個々人に投げ掛けた「地網」(地引き網)であり、「地網恢々、疎にして漏らさず」が期待される。つまり、自治体とは単体で存在しているのではなく、各個別自治体が点として相互に結合し、自治体と各個人が紐付けられるという、自治制度＝住民制度というネットワーク(地網)を構成するのである。

各個別自治体が資源調達の側面で自立できないと、自治体という結節点が消失してしまって、地網＝編み目は破れてしまう。従って、編み目の結び目である個別自治体が、団体として破綻しないように、ナワバリの拡大は必要である。同時に、ナワバリの拡大は、点(個別自治体)と点(個別自治体)の間が恢くなって、編み目が疎くなることを意味する。そのため、民衆が粗くなった編み目から漏れるかもしれない。しかし、自治体ネットワークは、国が民衆を漏らさないための編み目(地網)であって、疎になったからといって、漏れが生じることはない、あるいは、漏れが生じてはならない、と観念的には考えられている。

2000年代になって、国が執拗に、住民基本台帳ネットワークから個人番号(マイナンバー)制度を整備するのは、疎になった自治体間のネットワークの再構築の試みである。恢く疎くなった自治体の住民把握を、電子データの結合によって、補強するものである。



もつとも、完全に民衆諸個人が国が独自に整備する「天網」と直接に紐付くようになれば、自治体ネットワーク(地網)の存在理由もなくなるであろう。地網(ネットワーク)にとって必要なのは、個々の民衆を情報として国が追跡・把握することだからである。

### (3) 人口・経済の低密度空間～送達型自治制度～

自治体は、縮減社会であればあるほど、従来は有していた資源を維持するため、団体経営の自立性の観点から、資源調達のためのノウハウ(区域)を拡大する誘因を持つ。こうして、団体は破綻しないだけの資源を掻き集められる限り、団体として存続し、それゆえに、国が期待する地網の結び目の役割を果たせる。

しかし、人口・経済が縮小する縮減社会とは、国土空間が不変であるならば、全国平均で見れば、人口・経済が空間との対比では低密度(過疎)になることを意味する。人口・経済の不均等移動があるので、個別自治体では、高密度(過密)になることもないとは言えない。例えば、東京都の区域は一定であるが、人口・経済の東京一極集中が進めば、東京の人口・経済の密度は高まる。しかし、大多数の道府県では人口・経済の減少が起きていれば、密度の低下は避けがたいのである。

国が期待する地網型自治制度では、密度に関係なく、住民である以上、管轄する自治体が掌握できるという前提に立っている。少なくとも、情報としての個々の住民の把握である限り、物理的な低密度は支障にはならない。データベース(台帳・名簿など)に掲載されていればよいだけである。しかし、自治体の任務は地網の編み目だけではない。

第1には、空間それ自体の適正な管理という任務がある(「空間型自治制度」)。この場合、人口・経済の密度が低いと言うことは、空間を管理するための資源が、相対的に乏しいことを意味する。

第2には、個々の住民に対する実際のサービス提供である（「送達型自治制度」）。サービスは相手方である住民に送達される必要があるため、サービス提供者（行政など）とサービス享受者（個々の住民）との距離が大事になってくる。低密度ということは、同じ数の住民であるならば、より恢い空間に住民が疎（まば）らに粗放・散在しているということである。ということは、住民の数が同じならば、行政などサービス提供者と個々の住民との距離の総和は、低密度の方が大きくなる。

低密度という二次元空間な要因は、サービスへのアクセス距離の総和として、一次元的空間の問題となり、さらに、それは、移動距離・時間距離という、様々な費用として登場する。つまり、低密度の自治体は、高コスト・非効率体質になるのである。地網型自治制度では、低密度や距離の総和の拡大は、必ずしも費用には跳ね返らない。だから、団体としての自治体の自立性のために、恢疎になっても問題ないのである。しかし、実際のサービス提供を担う送達型自治制度では、低密度による恢疎な空間は、極めて深刻な問題なのである。

### 3. ネクストステージの総合計画

#### (1) 総合計画の可能性と限界

従来の総合計画は、人口フレームを前提にした多年度財政計画であり、団体としての自立性および持続性に関わるものであった。そこには、空間・区域の要素は固有の意味ではなく、単に人口・財源という行政資源を分配するナワバリの役割のみであった。成長社会において人口・経済が拡大していれば、必ずしも低密度は問題にならなかったといえよう。もっとも、より正確に言えば、1970年代からは過疎が明確な問題となっており、人口減少・過疎地域の自治体では、低密度は大きな課題であったはずである。しかし、高度成

長の財政力がある限り、鉄道・道路・空路で交流ネットワークを形成することが期待されたのである。

縮減社会においては、大多数の自治体においては、空間・区域・面積は減少しないにも関わらず、人口・経済は減少し、低密度社会になっていく。低密度社会では、住民に対するサービス提供が、アクセス距離の観点から非効率となり、持続することが困難になることが予想されるのである。ネクストステージの総合計画は、少なくとも空間の要因を明示的に取り込む必要がある。

既に述べたように、第1に、人口・経済がほとんど展開されなくても、空間の適正管理という役割が自治体にあることが、改めて明確になることである(空間型自治制度)。もっとも、この任務は、本当に自治体が担うべきかという、大きな論点を浮上させる。要するに、自治体が為すべきは、地域社会や住民に対するサービス提供であって、地域社会や住民に関係する限りの空間(「ムラ・ノラ・ハラ」)であって、その外側の関係のない空間(「ソラ」)の管理までは背負われる筋合いはないかもしれない。日本の国土は、必ずどこかの自治体に割り付けられることで、自治体に空間管理が押し付けられている構造になっている。地網型自治制度は、個々の民衆に及び、空間型自治制度は、個々の土地区画に対して及んではいる。とはいえ、自治体は土地や空間に関する管理を主体的に行う意思も能力もない。

第2に、民衆個々人に対してサービスを現実的に送達することである(送達型自治制度)。団体としての自立性が存在し、団体としてはサービスを確保することが名目的にできたとしても、実際には、個々人が恢く疎らに粗放するため、必ずしもサービスが人々に送達されるとは限らない。このため、自治体は個々人の集住・散居状態を前提に、サービス送達距離を考慮に入れたサービス提供体制を構築する必要がある。

ネクストステージにおいては、空間の適正な管理と、サービス送達の実現の観点から、自治体の総合計画を再構築する必要性はある。勿論、団体の自立性と持続可能性のために、旧来型の多年度財政計画を持つ必要が消えるわけではない。しかし、こうした団体計画との必要性とは別に、縮減社会では、空間や距離を考慮した総合計画の必要性が生じる可能性がある。

## (2) ネクストステージの総合計画の展望

### ① 計画の構造

ネクストステージの総合計画は、長期的に減少が続く人口・経済による、低密度化が進行する空間・時間を前提にした計画構造になる。そのためには、空間・時間のスケールを柔軟に積み上げる必要がある。その際、空間・人口・経済のフレームを前提に、大きな計画から小さい計画に分割していくことは、困難になる。そのような上から分割する総合計画は、これからの自治体が極めて低密度であるがゆえに、実態性を持たないからである。

計画は、個々の住民を起点にして、サービスへのアクセス距離をもとに、組み立てていくことになる。その意味で、直近の時間と、身近な空間スケールを前提にした計画が基礎となる。しかし、縮減社会のなかでは、直近のサービス提供体制の構築は、中長期的な持続可能性を必ずしも持たない。そこで、時間と空間を拡大させながら、柔軟に計画構造を汲み上げていく必要が出るだろう。

### ② 計画の実体～健康政策と立地政策～

低密度の空間のなかでのサービス提供体制を構築することは、個々人が現実的な交通手段によってサービスに到達できることが重要になる。個々人がサービスに接近するための基本は徒歩であり、徒歩圏内にサービスを構築していくことから出発する。現実には、歩行が困難なこともあるから、サービス提供側が、在宅・居宅まで

配送することも求められる。また、自動車や公共交通などの歩行以外の交通・輸送手段によって、サービスに接近することも可能である。ともあれ、基本は個人が移動できる健康を確保することこそが、サービス提供体制の構築のための前提である。ネクストステージの総合計画の基盤は、健康政策である。

また、色々な健康状態を前提にしながらも、実際のサービスの送達を可能にするには、できるだけ距離を短くすることが、考えられる。様々なサービス提供主体は、特定の施設・拠点をもとに、サービス提供主体側が出前・出張・配送する。あるいは、サービス享受側がサービス提供側の施設や拠点まで、出向いて通所する。こうしたことを規定するのは立地政策である。

その意味で、ネクストステージの総合計画は、健康政策と立地政策が二本柱となる。但し、住民の所在をコントロールし、現在地からサービス配送の容易な場所に移動させることは、現実的には困難である。ただ、事実として資源に限界があるため、サービスに享受できる空間と、享受できない空間が、分解されていく。こうして、真綿で首を絞めるような形で、立地誘導は為されていくことになるだろう。

### ③ 計画の手続

ネクストステージの総合計画においては、低密度化が継続的に進行する時間軸のなかで、サービス提供体制の在り方について分析する研究体制が必要である。人口・経済の縮小のなかで、刻一刻と、サービス提供体制は恢疎化していくことになる。その全ての時点において、適切にサービス提供体制を調整していかなければならない。そして、そのサービス提供体制とは、常に住民の個人から見たアクセス距離を考慮に入れて、地理・空間情報に落とし込まなければならない。様々な時点ごとに空間の切片が、動画のように連続して予測されなければならないのである。

これまでも総合計画においても、住民参加は重視されてきた。ただ、これまでの成長社会の総合計画策定での住民参加は、比較的到大規模な会議体を構成し、ワークショップのような形で、住民から様々な意見を集約し、時間を掛けて計画に盛り込んでいった。ネクストステージでも、住民参加の必要性が下がるわけではない。むしろ、個々の住民のサービスへの送達可能性を前提に組み立てる以上、さらに住民の意見を集約することが必要である。但し、現時点のサービス送達だけでなく、徐々に縮減して恢疎・粗放化する低密度空間のなかで、ある程度の中期的な展望を持って、住民参加をしなければならない。

#### 4. おわりに

地網型自治制度において必要なのは、団体としての自治体が破綻せず、ネットワークの編み目が維持されることだけである。しかし、そうした自治体ネットワークが、本当の意味で地網として、空間や個人を漏らさないのかは、疑念が残る。勿論、国から地網に期待されているのは、実物としての空間や個人ではなく、単なる情報としての空間や個人であり、その限りでの地網への記載・登録は為されるであろう。しかし、自治体が住民生活や地域社会の具体的な確保を目的とするならば、空虚な地網または天網による把握は意味がない。実際に、人間の活動がほとんど存在しない空間を適正に維持し(空間型自治制度)、また、恢く疎らに広く薄く散居・粗放する個人に、具体的にサービスを送達することである(送達型自治制度)。そのためには、総合計画の役割は小さくはない。

もともと、空間型自治制度・送達型自治制度におけるネクストステージの総合計画は、容易ではない。結果的には、管理できない空間が放置され、サービスが送達できない個人が放置される、こと

もあるだろう。そうしたレッセフェールのな放置は、自由放任的に処理される。つまり、空間が荒廃し、また、サービスが行き届かなくなれば、結果的には、そのような区域からは人々は、経済学者が考えるように「淘汰」され「退場」（絶滅）していく。

道路や橋梁が維持できなくなれば、そこから先の集落では人々が生活することはほとんど困難である。また、小中学校がなければ子育て世代は住めないのも、その集落はいずれ消滅する。医療・介護にアクセスできなければ医療・介護サービスが必要になるときに、人々はその地を「自発」的に離れる。そのプロセスは、行政による「強制」ではなく、あくまで市場原理主義の「見えざる手」による調整であり、行政に対する負荷と不満を回避できるかもしれない。しかしながら、アダム＝スミスも言うようにそれが社会的に望ましいとは限らず、極めて弱肉強食的な、凄惨な過程になるかもしれない。





# 資料編

## 「ネクストステージの総合計画に関する研究会」 構成員名簿

### 【座 長】

金井 利之 東京大学大学院 法学政治学研究科 教授

### 【委 員】

村山 顕人 東京大学大学院 工学系研究科 准教授

山村 崇 早稲田大学 高等研究所 講師

豊田 奈穂 関東学院大学 経済学部 講師

松川 寿也 長岡技術科学大学大学院 工学研究科 助教

伴内 正美 見附市 企画調整課 総合戦略室長

田代 丞 宇都宮市総合政策部政策審議室市政研究センター  
副所長(2019年4月～)

千本 直男 宇都宮市総合政策部政策審議室市政研究センター  
副所長(～2019年3月)

### 【事務局】

石川 義憲 日本都市センター 理事・研究室長

臼田 公子 日本都市センター 研究室副室長

釧持 麻衣 日本都市センター 研究員

黒石 啓太 日本都市センター 研究員

高野 裕作 日本都市センター 研究員

## 「ネクストステージの総合計画に関する研究会」 研究会・現地調査 概要

### ● 研究会

第1回研究会 日 時：2018年10月26日 13：30～15：30

第2回研究会 日 時：2018年12月27日 13：00～15：00

第3回研究会 日 時：2019年2月14日 13：00～15：00

第4回研究会 日 時：2019年5月17日 13：00～15：00

第5回研究会 日 時：2019年7月4日 9：30～11：30

第6回研究会 日 時：2019年8月2日 10：00～12：00

第7回研究会 日 時：2019年11月18日 14：00～16：00

第8回研究会 日 時：2020年1月10日 9：00～11：00

・会場はいずれも日本都市センター研究室会議室

● 現地調査

福岡県飯塚市

日 時：2019年4月10日

参加者：伴内委員・松川委員・山村委員・事務局

調査先：行政経営部総合政策課

都市建設部都市計画課

市民協働部健幸・スポーツ課

大阪府高石市

日 時：2019年5月31日

参加者：豊田委員・事務局

調査先：政策推進部総合政策課

土木部都市計画課

山口県宇部市

日 時：2019年10月21日

参加者：松川委員・事務局

調査先：総合戦略局政策企画グループ

共生社会ホストタウン推進グループ

健康推進部健康増進課

滋賀県草津市

日 時：2019年11月27日

参加者：田代委員・事務局

調査先：草津未来研究所

アーバンデザインセンターびわこ・くさつ

神奈川県藤沢市

日 時：2019年12月18日

参加者：村山委員・事務局

調査先：企画政策部企画政策課

計画建築部都市計画課

## 第1回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2018年10月26日（金） 13:30～15:30

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈徳委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・山村崇委員(早稲田大学)・千本直男委員(宇都宮市)・伴内正美委員(見附市)  
(事務局：日本都市センター)石川研究室長、池田副室長、高野研究員、鋸持研究員、黒石研究員

### 1. 「ネクストステージ」の計画行政のイメージについて

#### (ア) 調査研究の企画主旨

- ・ 「基本構想」の策定の義務付けは 2011 年に無くなったが、「基本構想—基本計画—実施計画」で構成される『総合計画』は多くの自治体で策定されている。『総合計画』に対しては、形骸化している、総花的であるといった批判がなされることがあるが、今後の超高齢・人口減少社会において、計画的に、連携を図りながら政策・事業を進めていくことの重要性は大きい。
- ・ この研究会では、従来の『総合計画』の枠組みにとらわれず、特に土地利用計画に代表される自治体の空間計画と、医療・福祉政策との連携を具体的に取り上げ、その計画システムのあり方を議論していく。

#### (イ) ディスカッション

- ・ 現在多くの自治体で策定されている総合計画には、以下の3つの系統がある。
  - ① 空間計画・土地利用構想を軸としたもの
  - ② 団体計画・中期財政計画的な性格を持ったもの
  - ③ 理念・構想など抽象的な目標を掲げたもの(実質的な基本構想)

### 2. 健康・福祉とまちづくりの関係性

- ・ 健康を支える「まち・都市空間」とはどのようなものか。都市を構成する要素として「点—線—面」があるが、これらが現状ではあまり連携できていないなかで、社会空間的アプローチが重要になってくる。そのためのツールの一つとして立地適正化計画は考えられる。
- ・ 従来の医療・介護のケアは何かをしてもらうことに対してお金を払う発想だが、それだけでは社会的な資本は積みあがっていかない。医療費の削減という目標における本丸は病気・介護が必要な状態にならないようにする、予防医療の生活空間としてのまちづくりだろう。そのためには、例えば高齢者の居場所づくり(Place Making)などが重要となってくる。
- ・ 高齢者が歩けるような「みちづくり」も戦略的に行っていかなければならない。

### 3. 人口減少・縮退への対応について

- ・ 今が歴史上もっとも人口が多い時期であり、これから人口が減少していく中で、維持管理できなくなるインフラ、公共施設、地区が出てくるのが想定される。
- ・ 5年後を見据えた計画と、30年後を見据えた計画では空間のイメージも変わってくる。高齢者だけでなく、現役世代、子どもなど、時間軸を複層的に見ていかなければならない。想定する人、空間、時間を複数形で考えるが、その分テーマは絞って戦略的に取り組む必要がある。

### 4. 計画レベルでの自治体間連携について

- ・ 各自治体の公立病院の維持が難しくなっているなど、持続可能な医療・福祉政策を実現するためには広域的な連携は不可欠になっている。二次医療圏での連携は古くから言われており、運営の連携は進んでいるが、立地に関わる計画は各自治体がそれぞれに作っており、自治体を跨いだ再編は困難な状況が続いている。
- ・ 立地適正化計画も個別の自治体で作ることになっているが、本来は周辺の自治体と調整をしながら誘導区域などの設定を考えていく必要性は高い。いくつかの地域では相互に計画検討内容を確認・調整している例もある。
- ・ 「連携」は以前から継続して議論してきた論点でもあるが、各自治体だけでは出来ないことがあるのは当然として、本研究ではそれ以前の基礎的な部分として、各自治体が独自にやることを重点的に議論するべきではないか。

### 5. 土地利用のイメージ

- ・ いくら中心に誘導しようとして区域を設定しても、周縁部・郊外部の開発規制が十分でないと実効性はなくなってしまう。プランだけではなく実効的な規制誘導の手段も重要である。
- ・ スポンジ化が起こっている間の空間のイメージはどうするのか。現実として空き家・空き地が発生している中では、一時的・暫定的な土地利用が担う役割は大きくなる。すべての空き地に行政が関与することは難しく、粗放であっても魅力的に、緩やかに管理していく仕組みなどが考えられるのではないか。（ドラえもんの空き地のイメージ。ドラえもんの時代は子供が利用者・管理の担い手であったが、子どもが少なくなった現在では高齢者の居場所、という事になるのだろうか。）
- ・ 空き家、空き店舗が生じるとそれを利活用しようとする動きが起きるのは当然の志向であるが、開発圧力が下がっている状態では他のどこかが空く、玉突きにしかない。
- ・ 地域包括ケア・在宅医療、立地適正化、いずれも同じ理想を掲げているが、同じ理由で困難に直面している。高齢者の住み替えは、土地に対するこだわりが強い場合は起こりづらいが、都市部・ニュータウンなどでは現実として発生している。

## 6. 今後の研究の進め方

- ・ 年度内の研究会では、委員による話題提供をいただき、事例を題材としながらアンケート調査の項目などを検討していく。
- ・ 第2回研究会では伴内委員と山村委員より話題提供をいただく。
- ・ 年度内の現地ヒアリング調査の実施に向け、事例の検討・選定を進める。

(文責：日本都市センター)

## 第2回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2018年12月27日（木） 13:30～15:30

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈徳委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・山村崇委員(早稲田大学)・千本直男委員(宇都宮市)・伴内正美委員(見附市)  
(事務局：日本都市センター)石川研究室長、池田副室長、峰岸主任研究員、高野研究員、鈿持研究員

### 1. 伴内委員話題提供「スマートウエルネスみつけのまちづくり～健康施策と都市施策の融合～」

#### (ア) スマートウエルネス施策に取り組む経緯

- ・ 見附市では従来からいきいき健康づくりの4本柱として、食生活・生きがい・健診・運動の施策に取り組んできた。2002年から健康運動教室を始め、開始当初は順調に参加者が増えたが、しだいに約1400人で頭打ちとなってしまった。
- ・ 一般的に7対3の法則と言われているが、健康に関心を持ち運動を日常的に実施している層は約3割であり、見附市においてもそれは約35%に留まっている。残りの約65%にあたる無関心層の健康を増進させるためには、普段の生活で自然と必要な運動量が満たされるまちづくりが必要であることから「歩いて暮らすまち」を目指すこととなった。
- ・ スマートウエルネス（健幸）とは、「個人が健康、かつ、生きがいを持ち、安心安全に豊かな生活を営むことができること」であり、健康（ヘルス）の分野だけではなく都市施策の観点も含めたまちづくりを進めることが重要である。

#### (イ) 健康施策と都市施策の連携・融合

- ・ スマートウエルネスシティを実現するための手段として、コンパクトシティの形成を掲げている。中心部に居住や生活機能を誘導するという一般的なコンパクトシティのビジョンに加え、周辺部の集落をコンパクトビレッジと位置づけ、集落から公共交通のネットワークで中心部へ行くことができるようにしている。まちづくりの主なポイントは以下の5点である。
  - ① 社会参加（外出）できる場づくり
    - ハード整備として人の交流拠点、外出の目的地、歩行空間の整備、またソフト事業として生きがいや社会貢献できる事業を行い、住民の外出を促す
  - ② 中心市街地を中核とした賑わいづくり
    - 見附・今町の二つの市街地に都市機能・公共施設を集約し、歩いて暮らせる楽しくて便利な市街地とする
  - ③ 歩きたくなる快適な歩行空間の整備
    - 歩行者優先道路への転換や、ウォーキング・サイクリングコースを整備



するなど、歩いて楽しい空間づくり

④ 過度な車依存の脱却を可能とする公共交通の再整備

→ 上記①のような外出の目的地となる拠点をつなぐルートで設定されたコミュニティバスは現在約 30 分間隔で運行しており、利用者が増加し続けている

→ 既存集落や周辺地域と中心部を結ぶためのデマンドタクシーや、地域コミュニティが運行するコミュニティワゴンの整備

⑤ 地域コミュニティ組織の構築

→ 概ね小学校区単位で地域住民が主体のコミュニティ組織を構築

→ 設立までの期間は各地域で1年間以上をかけた

→ 上記④のコミュニティワゴンの運行などのほか防犯や防災などの共助を担う活動

→ どのような活動を行うかは地域が決め、自由度の高い交付金によって運営している

→ 地域コミュニティ組織を設立した地域はソーシャルキャピタルが高い

- ・ 今後は「コンパクトシティ形成＋公共交通網ネットワーク強化」で構成される都市施策と、地域包括ケアシステムの構築を重ね合わせて検討していくことが必要となる。

(ウ) 成果：医療費の抑制

- ・ スマートウエルネス施策の取組みによって、後期高齢者、国保、介護給付のいずれにおいても、国あるいは県と比較して、一人当たりの医療費が低く抑えられている。介護認定率などの指標も新潟県内で低い水準である。
- ・ 国土交通省のコンパクトシティ大賞や先進的まちづくりシティコンペ、プラチナ大賞などを受賞している。

(エ) 計画の位置づけ・施策の関係性

- ・ 見附市のまちづくりは、2005年に50年後のグランドデザインを策定し、第5次総合計画では都市の将来像を「スマートウエルネスみつけ」とし、総合戦略でもスマートウエルネスみつけの推進を進めることとしている。
- ・ スマートウエルネス施策を具現化した住宅地（ウエルネスタウンみつけ）を市が造成し分譲中である。来年度からはコミュニティバスのルートに加え、バス停の設置を検討している。

## 2. 山村委員話題提供「医学を基礎とするまちづくり（MBT: Medicine-Based Town）の研究と実践」

(ア) 医学を基礎とするまちづくり（MBT）について

- ・ MBTの背景には高齢化に伴う医療費負担の増大があり、それに対してまちづくり・都市計画はどのようにアプローチできるのか、研究することが目的である。

- ・ 2012年から早稲田大学と奈良県立医科大学が共同で研究所を設置し、研究活動を行っている。
- ・ 医学的に見て望ましいまちとは、「日常生活の中で適切な運動や歩行が促進される」、「未病を治す」環境を備えたまちであろう。健康寿命が延びて医療費が抑制されることにより、人体の健康と社会の持続性が追及される。

(イ) 奈良県橿原市今井町における取組み

- ・ 橿原市にある奈良県立医科大学の教育機能の移転プロジェクトを契機として、大学病院の一部の機能を今井町に移転(インフィル)することができないかを検討し始めた。
- ・ 今井町は重要伝統的建造物群保存地区として質・量ともに代表的なまちであるが、高齢化も進んでおり、空き家や老朽化した家屋も見られるようになっていた。空き家を活用・改修し、予防医療拠点やまちなか健康拠点、医大のゲストハウス、学童保育所などに再生している。
- ・ これまでは町屋の改修などは研究所による研究の一環として行っていたが、地域による事業として継続的に進めるようにする必要があり、地域の主体や金融機関などとともなまちづくり会社を設立した。今後はまちづくり会社に事業・活動に移管していきたい。
- ・ 現状では、市と連携して活動しているが、市全体の政策や計画に大きく位置付けられているわけではない。

(ウ) 健康まちづくりに関連した研究

- ・ 実践と並行して、健康を下支えする都市環境条件を明らかにするための研究を行っている。
- ・ 「社会的孤立」については注目されることが多いが、一方で主観的な「孤独」も重要な要素であり、大規模団地を対象として住民の行動と「孤独」の関係性に関する研究を行った。「孤独」に影響する要素として、余暇としての外出に加えて必需外出であっても孤独を軽減する効果があることが示唆された。
- ・ ウォーキングやランニングを誘発する都市環境として、店舗への近接性や道路の安全性、公園や河川・緑地などへのアクセス性などが挙げられた。これらの知見を、点・線・面の整備の方針検討に活用できれば良いのではないかと。
- ・ 実践的まちづくりと実証的研究を組み合わせることで、MBTの計画理論化が図れるようにしていきたい。
- ・ 現時点で明らかになった知見の多くは因果関係ではなく相関関係に留まっている。性格の異なる研究対象地を追加するなどして、知見の普遍性を高めていきたい。

### 3. 現地調査先の検討に関する討議

(ア) 都市計画の適用状況と立地適正化計画の策定状況

- ・ 立地適正化計画は都市計画区域に適用できる制度であるが、全域が都市計画

区域である自治体がある一方で都市計画区域の割合が小さい自治体もあり、区域区分の有無も合わせると土地利用規制の適用状況は多様である。また人口密度や人口動態などから発生している課題も様々であることが想定される。

- ・ 立地適正化計画を策定している自治体の中でも上記の状況は多様であり、それによって計画の目的や課題なども異なってくることが考えられる。

(イ) スマートウェルネス・健康まちづくり政策への取り組み

- ・ スマートウェルネスシティに代表される、健康まちづくりの取り組みを行っている自治体も多様な特性を持っている。
- ・ 都市計画制度の適用状況、立地適正化計画の策定状況、健康まちづくり政策の計画への位置づけや取り組みの状況などを勘案し、調査候補都市を検討する。

#### 4. 今後の研究の進め方

- ・ 年度内の研究会では、委員による話題提供をいただき、事例を題材としながらアンケート調査の項目などを検討していく。
- ・ 第3回研究会では豊田委員と松川委員より話題提供をいただく。
- ・ 年度内の現地ヒアリング調査の実施に向け、事例の検討・選定を進める。

(文責：日本都市センター)

### 第3回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2019年2月14日（木） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・山村崇委員(早稲田大学)・村山顕人委員(東京大学)・伴内正美委員(見附市)(事務局：日本都市センター)石川研究室長、池田副室長、高野研究員、鈿持研究員

#### 1. 松川委員話題提供「土地利用計画制度研究のご紹介」

##### (ア)市街化区域・用途地域内における立地適正化計画の課題

- ・ 立地適正化計画において、既存の市街化区域(線引き)・用途地域(非線引き)の中でどのように居住誘導区域を設定するかということは、主要な論点の一つであろう。
- ・ 地方都市においては基幹となる公共交通機関のサービス水準が低い。公共交通機関のサービス水準を基準とすると、居住誘導区域が限定的にしか設定できないような自治体では、公共交通機関以外の基準を用いたり、そもそも公共交通機関のサービス水準を考慮せずに、結果として市街化区域の大部分を居住誘導区域に指定しているところもある。しかしながら、それでは何のために居住誘導区域を指定したのかわからない。
- ・ 一方で、公共交通機関のサービス水準を基準として、居住誘導区域を限定的に指定している自治体もある。そうした自治体でも、独自の「一般居住区域」などを設定して、居住誘導区域と同様の生活の担保など、既存の住民へ配慮した政策もとっており、ここでも居住誘導区域の意義は問われるだろう。
- ・ 策定スケジュールの制約などから、将来の見直しに含みを持たせた計画となっていることもある。今後の行政サービスのあり方や都市インフラの維持、雪国における除雪対策など、中長期的な観点に立った議論が本来は必要であるが、不十分なままの自治体も多いのではないかと。

##### (イ)市街化調整区域・用途地域外における立地適正化計画の課題

- ・ 地方部では非線引きの都市計画区域、白地地域が多い。都市計画の規制が緩やかな白地地域では、既にロードサイド型のショッピングセンターなどが立地し、住民の生活の拠点となっている。そのような現状を追認して、白地地域の商業施設の周辺に都市機能誘導区域を設定している自治体もある。
- ・ 広域合併した自治体では、元々の市域が線引き都市計画区域であるのに対し、旧町村の役場周辺などが非線引き都市計画の白地地域になっており、これらを生活の拠点として維持する必要性から、白地地域に都市機能誘導区域を指定している場合がある。
- ・ 都市計画法が市街地としていないこれらのエリアに都市再生特措法の誘導区域を指定することの妥当性には疑問符がつく。
- ・ 用途地域の内外に共通して、誘導区域外における建築行為に対する制限は、届け出に留まっており、規制の実効性を担保することは難しい。

#### (ウ) 計画の実効性を担保する土地利用行政・規制制度：開発許可条例

- ・ 既存の法定都市計画制度として、そもそも市街化調整区域における開発は厳しく制限されているが、都市計画法 34 条においてその例外が定められており、その中で 11・12 項は自治体が定める開発許可条例によって、開発が許可される区域と施設(以下、3411・3412 区域)が定められる。多くの自治体ではこの開発許可条例によって市街化調整区域における開発が行われてきた。
- ・ 立地適正化計画によって市街化区域の内側に限定して居住誘導区域を設定する一方で、市街化調整区域では 3411 区域によって開発を許可してしまつては、立地適正化計画の実効性を担保することは難しいだろう。
- ・ 宇都宮市の開発許可条例では開発が許容される建築物の要件として自己用の住宅に限定し、分譲住宅や集合住宅等は許可されないこととなっているが、実態としては分譲地と同様の開発（申請は個人が行い、建築は不動産業者が一括して行う）が多く発生した。3411 区域に居住する人の多くは宇都宮市の市街化区域内であり、市街化区域から調整区域に多くの人が流出する結果となっている。
- ・ 立地適正化計画と開発許可条例が併存する自治体もあるが、宇都宮市では立地適正化計画の策定を契機として開発許可条例を廃止し、市街化調整区域での開発は、ネットワーク型コンパクトシティビジョンに即した地域拠点に限定されることとなった。

#### (エ) 有料老人ホームの立地基準の見直し

- ・ 有料老人ホームの数は増え続けており、国土交通省(旧建設省)の通達で市街化調整区域への立地が認められるようになったことから、一部の県では市街化調整区域に依存して立地している実態がある。
- ・ そうした中で、北九州市では都市計画マスタープランで「街なかに多くの人が住み、子どもから高齢者まで安心して暮らせるまちをつくる」という方針のもと、開発許可制度を見直し、有料老人ホームの市街化調整区域への立地を許可しないこととなった。都市計画マスタープランの施策と開発行政の連携による、実効性確保の一例と言えるだろう。

#### (オ) 質疑・討議

- ・ 上記のような立地適正化計画の課題があり、また規制の実効性も十分でないなかで、まずは既存の法定都市計画の運用をしっかりと行うことが重要だろう。一方で法定都市計画の制度も現在の課題に対応しているとは言い難く、法改正などの働きかけもあるが、動き出してはいない。
- ・ 立地適正化計画を策定する上で、国土交通省が示しているイメージ図のような都市は実際には存在せず、鉄道駅を拠点にしようとしても、それが適用できない自治体が多い。各自治体の実態に即した拠点設定、居住誘導区域の設定の方法があるべきだろう。鉄道は固定されたインフラがあり動かせないが、バスは柔軟に路線を変えることができるので、都市施設は整備されているが交通利便性が低いというような住宅地などは、逆にバスを充実させるなど、現状のバスネットワークに捉われない誘導区域の考え方もあってよいだろう。

- ・ 立地適正化計画は緩やかな誘導と言いつながらも、将来的には人口が低密度化し、市街化区域から外れることが想定される。低密度化する中でも住民の生活が成立するような、方策・シナリオが求められる。

## 2. 豊田委員話題提供「人口減少と施設立地」

### (ア) 背景としての人口減少と今後の医療の持続性

- ・ 人口減少時代を迎え、今後は人口規模が極めて小さい(5000 人未満)自治体が増えることが見込まれ、規模の経済が働かない、非効率な状態となることが想定される。特に地方では医師が不足しており、病院を維持することが困難になっている。
- ・ 病床数が 200 未満の小規模病院が全体の 7 割を占めているが、これらは医業収益が極めて低く経営基盤がぜい弱であるという特徴がある。
- ・ 公立病院の運営に対する他会計繰入金は総額約 7000 億円、一病院当たり約 10 億円である。公立病院はナショナルミニマムの観点から、単純に赤字経営ではいけないということは出来ないが、一般会計からの繰り入れに依存した経営は自治体財政の持続性が懸念され、何らかの対策を講じる必要はある。
- ・ 病院建築物は大規模であることからライフサイクルが長いが、1970 年代に建てられた病院の多くが建て替えの時期を迎えており、これを契機に移転するか、現地で建て替えるかという議論が各自治体で起こっている。

### (イ) 病院の立地

- ・ 病院の建築物が今後 40 年存続するとしたとき、人口が減少する中で 40 年後に病院の周りに人がほとんど住んでいないという状況は極めて非効率であり、現時点で見据えて立地の議論を行わなければならない。
- ・ 病院の郊外立地は進んでおり、延べ床面積 3000m<sup>2</sup>以上の病院のうち約 4 割が郊外(市街化調整区域・白地地域・都市計画区域外)に立地している。
- ・ 二次医療圏単位で人口の集積度と病院立地の集積度の相関関係を分析すると、全体としては人口が集中しているところに病院も集積しており、望ましい状態になっているが、人口の増減との間では必ずしも調整がされていない。
- ・ 合併によって一つの自治体に 2 つ以上の公立病院を持つ自治体もあり、いずれかに統合したほうが効率的ではあるが、実際に統合を行うのは難しい。

### (ウ) 街なかへの病院の移転とまちづくりの関係

- ・ 長野県小諸市では、郊外に立地していた病院を、小諸駅から徒歩約 5 分の場所に移転し、併せて市役所や図書館などを隣接させた。街なかに病院が出来ることに対して、周辺の住民からの反対の声もあったが、実際に病院ができると、駅から市役所・病院までの道に人が歩くようになり、商店街のシャッターが空いてカフェが立地するなど、少しずつではあるが変化がみられる。
- ・ 立地適正化計画も小諸駅を拠点としてその周囲を都市機能誘導区域に指定しようとしている。市役所・図書館・病院といった公共施設が実際に立地しているわけだが、市域

の大半は中山間地域であり、実際の住民の居住を誘導しようとするためには、立地適正化計画の枠組みがどこまで適用できるか、疑問もある。

- ・ 一方で、街なかへの病院の移転ができなかった事例もある。救急車が通る道路の事情やヘリポートの設置など、街なかへの立地が難しい条件もあることは確かだが、今後人口が減少して 50 年前と同等の人口規模になることを考えると、50 年前の当時の市街地は現在よりはるかに小さく、現在の市街地の広さ、また郊外に立地した病院を維持し続けることができるのか、考える必要はあるだろう。

#### (工) 質疑・討議

- ・ 公共施設の再編の議論は各所でなされているが、空間的な立地の議論はあまりないのが現状である。
- ・ 立地適正化計画の議論と同様だが、計画期間の管理も重要である。状況が変化すれば計画を見直せばよい、という議論はもっともらしいが、人口も施設も長期的な時間をかけて移動をするため、本来計画は一定期間を固定して、施設の立地と都市計画で定める居住エリアは一致させていく必要があると考えられる。
- ・ 病院が街なかに移転することで居住人口が変化するのは短期的には難しいが、就業人口や来街者数などは変化することは期待できる。

### 3. 研究の進め方・ヒアリング調査

#### (ア) 現地ヒアリング調査・アンケート調査の実施の方針

- ・ 第 2 回研究会での議論を踏まえ、健康・福祉政策を市の政策の中心に位置付けて取り組んでいること、また土地利用計画・行政に主体的に取り組んでいることを条件として調査対象自治体を絞り込みたい。
- ・ アンケート調査についても、全都市自治体を対象とするのではなく、スマートウェルネスシティなど、健康まちづくり政策に取り組んでいることが明らかな自治体に限定して、設問項目を絞り込んで調査したい。
- ・ ヒアリング調査・先行アンケート調査は、全国の自治体の傾向を悉皆的に把握するのではなく、健康まちづくり政策に取り組んでいることが明らかな自治体に対して、より具体的な取り組み・課題・展望などを調査することを目的とする。

#### (イ) 健康まちづくりと土地利用行政・コンパクトシティ政策との関係性

- ・ 健康まちづくり政策に取り組んでいる自治体が立地適正化計画を策定しようとしたとき、立地適正化計画に盛り込んで具体的に連携が図れる施策と、そうでない施策があるだろう。それらを明らかにできるとよいのではないか。
- ・ 健康まちづくり政策の目標の一つである「住民が自然と歩く・歩けるまち」は、コンパクトシティ政策の目指す都市像と多くの部分で一致するが、自治体によってはコンパクトシティとは異なる形で実現することもあるだろう。

立地適正化計画で直接的に規定するような施策以外に、街なかのにぎわい作りや居場所づくりといった施策も健康まちづくりとの関連では重要であり、これらについても調査ができるとよいだろう。モビリティ（公共交通）政策や景観計画、緑地・公園に関

する計画など、関連する政策・計画は多いので、これらの関係性も重要であろう

(ウ)「ネクストステージの総合計画」のあり方について

- ・ 「ネクストステージの総合計画に関する調査研究」というからには、現状の総合計画の全体像を把握し、そのなかでの健康まちづくり(スマートウェルネスシティなど)と土地利用計画の位置づけについて明らかにする必要があるだろう。
- ・ 一方で、超高齢・人口減少社会においては、土地利用計画を基軸としながら、健康福祉政策との連携・融合を図るという方向性が、次世代の総合計画のビジョンだと主張することも一つの考え方としてありうる。そのうえで、スマートウェルネスシティ政策などに取組む先進自治体において、成果や課題を検証するという調査研究の進め方もあるだろう。
- ・ 総合計画の策定に係る現状、総合計画における重点的な政策分野や、各分野別の計画の策定状況などについては、日本都市センターの関連する調査研究(市役所事務機構研究会、土地利用行政研究会)などのアンケート調査も参照しながら、本研究会で明らかにする内容について、精査する。

4. 今後の予定

- ・ 年度内の現地ヒアリング調査の実施に向け、事例の検討・選定を進める。
- ・ 第4回の研究会は、現地調査の実施が確定次第、日程調整を行う。

(文責：日本都市センター)



## 第4回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2019年5月17日（金） 13:00～15:00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・山村崇委員(早稲田大学)・村山顕人委員(東京大学)・伴内正美委員(見附市)・田代丞委員(宇都宮市) 話題提供者：片庭哲也氏(宇都宮市)  
(事務局：日本都市センター)石川研究室長、臼田副室長、高野研究員、黒石研究員、原研究員

### 1. 田代委員話題提供「うつのみや市政研究センターにおける政策調査・研究について」

#### (ア) 市政研究センターの設立経緯・組織の位置づけおよび機能・業務

- ・ 自治体の通常の業務は目の前の課題に対応することが多いが、中長期的な視点で政策を検討する必要がある、うつのみや市政研究センターが設立された。
- ・ 政策審議室の中に置かれたシンクタンクであり、調査研究機能・人材育成機能・情報収集・発信機能をもっている。

#### (イ) 質疑・討議

- ・ 研究員に着任した市職員は、調査研究に携わった経験がない者が多いが、専門研究嘱託員として専門知識を持った研究員がおり、専門性は一定程度担保されている。
- ・ 研究成果の多くは、宇都宮市の政策・事業に反映する方向性を政策提案として含んでいるが、それが直接的に計画や事業に反映されているわけではない。一方で研究の過程で担当課にヒアリングを行ったり、研究成果・研究誌を説明したりしており、間接的には市政に反映されている。

### 2. 片庭氏話題提供「宇都宮市における立地適正化計画の取組について～ネットワーク型コンパクトシティの実現に向けて～」

#### (ア) 宇都宮市の都市構造・都市計画の概要

- ・ 宇都宮市は昭和の合併、平成の合併で周辺の町村との合併を繰り返して現在の市域となったことから、中心部だけでなく周縁部にも旧町村の役場があった場所など拠点が点在しており、それらは中心部から放射状に延びる街道・道路で結ばれている。この構造が「ネットワーク型コンパクトシティ」を目指す背景の一つとなっている。
- ・ 平成19年に合併した上河内町は非線引き都市計画区域であったため、合併後しばらく線引き都市計画、非線引き都市計画が併存する状況であったが、平成28年3月に線引き都市計画区域として一体化した。市街化調整区域にも比較的多くの居住者があり、平成18年の都市計画法34条11号による開発許可の条例を制定以後、調整区域の開発が進んだ。

#### (イ) ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）の概要・経緯

- ・ 平成17年度に市政研究センターによる「宇都宮市の将来都市構造に関する調査研究」

において、「コンパクト市街地ネットワーク型」という将来像が示され、その後の総合計画（2008年3月）、都市計画マスタープラン（2010年4月）においてその都市構造が位置付けられる。

- ・ 総合計画・都市計画マスタープランで位置づけられたNCCのイメージを、より具体化するものとして、2015年2月に「NCC形成ビジョン」を策定し、即地的に拠点・ネットワークを決定した。NCC形成ビジョンは総合政策部政策審議室が策定し、都市計画担当部局はそれを具現化する手段として都市計画・立地適正化計画および「市街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定している。
- ・ 2018年3月に策定された第6次総合計画では、第一のプロジェクトとして「NCCが支える共生社会創出」を掲げ、コンパクトシティ形成と医療福祉など市民生活に関わる政策の連携がうたわれている。

#### (ウ) 居住誘導・拠点形成に係る取組み

- ・ 立地適正化計画による中心市街地の活性化と、「市街化調整区域の整備及び保全の方針」による郊外部における生活拠点の形成を、連携しながら取り組んでいる。都市機能誘導区域は中心市街地と、LRTおよび幹線バス路線沿いに設定されている。市街化調整区域の拠点は旧役場を中心とした地域拠点や小学校周辺など7か所に設定されている。
- ・ 居住誘導区域は都市機能誘導区域、軸となる公共交通沿線、計画的な都市基盤整備が行われている場所にあたる約4600haに設定され、市街化区域の約5割、市街化区域のうち工業団地などを除いた可住地の約8割にあたる。
- ・ 居住誘導区域では密度を高めて利便性の高い居住のイメージ、居住誘導区域外ではゆとりある居住環境、田園居住のイメージを示している。拠点に誘導する都市機能は市民アンケートを踏まえ、居住地周辺に必要な施設、公共交通機関で移動して訪れる施設を分類・整理している。
- ・ 拠点への都市機能の誘導にあたっては、公共交通の充実や国の支援制度としての税制優遇、金融支援などがあるが、宇都宮市独自のインセンティブとして、施設整備費（建物）の1割（上限あり）を補助する制度を設けている。特別養護老人ホームの事業者公募にあたっては立地評価の仕組みを導入し、都市機能誘導区域内（あるいはその周辺）への立地誘導を図っている。
- ・ 居住誘導に係る取組みとして、まちなか居住の支援として若年夫婦世帯への家賃補助、住宅取得費補助などの制度を設けている。

#### (エ) 市街化調整区域の取組み

- ・ 市街化調整区域ではこれまで延床面積200m<sup>2</sup>までの店舗しか立地できなかったが、スーパー・ドラッグストアのニーズがあることから、地域拠点内に限っては、1500m<sup>2</sup>まで立地可能になった（都市計画法34条12号条例）。
- ・ 地区計画制度を活用した拠点形成にあたっては、市職員による技術支援、アドバイザーの派遣、土地利用構成作成への支援を行っている。
- ・ 市街化調整区域における原則は自然・営農環境の保全であるので、分家住宅など地域に縁のある住民の住宅建設に対する基準（34条14号許可基準）は維持する一方、移住

者などが住宅を建てることができた 34 条 11 号条例は廃止された（2020 年 3 月末まで移行期間）。

#### (オ) 公共交通ネットワーク形成

- ・ 宇都宮市内は南北に鉄道が走っているが東西方向の基幹的な公共交通軸がなかったため、現在宇都宮駅から東側に向けて LRT の整備を進めている。LRT など幹線軸の整備と併せて、地域コミュニティが主体となったデマンド交通の整備も進め、多くの地域で公共交通が利用できる環境の形成を目指している。

#### (カ) 質疑・討議

- ・ 病院などをはじめとした公共施設については、公共施設等総合管理計画を立地適正化計画・NCC 形成ビジョンと同時期・同じ部署内で検討していたので、NCC における拠点に集約化していくという考え方は共有されているが、施設更新のタイミング、適地の有無など個別の事情もあるため、現在具体的に動いているものはない。
- ・ 予防医療・健康づくりに関連した取り組みとしては、見附市のスマートウエルネスシティ政策ほど進展したものはないが、総合計画の共生社会創出の方針に位置付け、現在は地域ごとのデータの分析などに取り組んでいる。

### 3. 飯塚市現地ヒアリング調査の報告

#### (ア) 飯塚市の概要と主要な課題

- ・ 飯塚市は 2006 年に 1 市 4 町が合併し、2015 年国勢調査における人口は約 13 万人、面積は約 210km<sup>2</sup> であるが、そのうち旧飯塚市にあたる部分は人口約 8 万人、面積約 70km<sup>2</sup> である。かつては筑豊炭田の中心都市として栄えたが、炭鉱閉山のあとは製造業のほか、3 つの大学を誘致し、情報系産業の育成にも力を入れている。
- ・ 飯塚市は非線引き都市計画区域である。非線引き白地地域における商業施設開発が多く、中心市街地の衰退が大きな課題となっており、それに取り組むにあたっての主要なテーマとしてスマートウエルネスシティ・健幸都市政策が取り上げられ、都市像を具現化する手段として立地適正化計画・コンパクトシティ政策が活用されている。
- ・ 福岡市・北九州市双方への交通利便性が高いため、駅周辺などはマンション建設も盛んであり、近年は転入超過傾向であった(自然減が多いため全体としては人口減少)。

#### (イ) スマートウエルネスシティ・健幸都市政策

- ・ 健康づくりに関する政策方針は 2007 年度に策定された第 1 次総合計画において「ふれあいとやさしさが支える健やかなまちづくり」として政策の柱に位置付けられ、2011 年度にスマートウエルネスシティ首長研究会に参加、2014 年度から健幸都市基本計画を策定している。
- ・ 2012 年度に策定した中心市街地活性化基本計画において、社会資本整備総合交付金事業などを活用しながら、健幸プラザなどの整備を行ってきた。健幸都市基本計画などでは健幸プラザの利用者数などが目標指標 KPI として掲げられている。

- ・ 飯塚市がスマートウェルネスシティ政策に取り組むこととなった独自の要因は、産炭地域であったことから労働者のけがなどが多く、大規模な病院を含めて医療機関が多く立地していたことが背景に挙げられる。
- ・ 2019年3月に第二次健康都市基本計画が策定されており、「まち・ひと・しごと」それぞれについて健康づくりに関わる取組み・KPIが取り上げられている。

#### (ウ) 立地適正化計画

- ・ 2010年度に策定された都市計画マスタープランにて掲げられた「拠点連携型都市づくり」を具体化する形で、2017年度に立地適正化計画は策定されている。用途地域の約半分にあたる区域に居住誘導区域が設定されている。
- ・ 立地適正化計画における重要な目標指標の一つとして、健康寿命の延伸が挙げられるなど、健康都市基本計画・スマートウェルネスシティ政策との連携が強く意識された計画となっている。

#### (エ) 討議・意見交換

- ・ 第2次健康都市基本計画において「まち・ひと・しごと」すべてに健康を掲げた計画となっているのは、飯塚市が長い時間をかけてスマートウェルネスシティ政策に取り組んできた重要な要素と考えられる。
- ・ 総合計画から中心市街地活性化、立地適正化計画にいたるまで、健康をキーワードにストーリーが整っているという印象を受けた。
- ・ 一方で、計画でKPIとして掲げられている指標は施設の利用者数やイベントの参加者数など実行しやすい指標が主であり、その結果として市民の健康がどのように改善したのかなど、エビデンスをどのように測定し、政策の評価に活用していくのかという点は大きな課題である。
- ・ 施設の整備などは行われているが、それがより利用・活用され、街の風景として魅力的であるためには、デザインの質も重要なポイントになるのではないかと思われる。

#### 4. 研究の進め方・論点・報告書の構成について

- ・ 「ネクストステージの総合計画」として、計画そのもの(Plan)を構成する戦略・コンセプト的な要素としての健康まちづくり政策、都市構造を具体化していくための手段としての土地利用計画・行政(立地適正化計画)と公共施設最適化、といったコンテンツが考えられ、これまで各委員に話題提供いただいた内容を中心に報告書は構成したい。
- ・ Planを策定し、政策を実行していくガバナンスやマネジメントに係る部分については、計画行政全体に係る総論、政策策定・検討のための調査・研究機能のあり方、計画行政・総合計画に関する現状(日本都市センターの既存のアンケート結果から分析)から構成する。
- ・ 村山委員には、次々回研究会にて、Planとマネジメントにまたがる領域として、海外における総合的な空間計画のあり方に関する事例などについて話題提供をいただき、議論を行うこととしたい。

## 5. 今後の予定

- ・ 現地ヒアリング調査の実施に向け、自治体への打診・日程調整を進める。
- ・ 今後の研究会は下記の日時で実施する予定である。

第5回研究会：2019年7月4日 9:30～11:30

第6回研究会：2019年8月2日 10:00～12:00

(文責：日本都市センター)

## 第 5 回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2019年7月4日（木） 9:30~11:30

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・山村崇委員(早稲田大学)・伴内正美委員(見附市)・田代丞委員(宇都宮市)  
(事務局：日本都市センター)石川研究室長、臼田副室長、高野研究員、黒石研究員、  
鋳持研究員

### 1. 高石市：現地ヒアリング調査報告

#### (ア) 高石市の概要・総合計画について

- ・ 高石市は人口約 56,000 人(2015 年国勢調査)、面積約 11km<sup>2</sup>の小規模な自治体であり、臨海工業地域と高密度な住宅地で構成されている。
- ・ 2011 年度に策定された第 4 次高石市総合計画において「市民主体のやさしさと活力あふれる“健幸”のまち」というテーマが掲げられ、スマートウエルネスシティに関わる施策に多く取り組まれてきた。
- ・ 現行の総合計画は 2011 年度から 2020 年度までの 10 カ年の計画であり、市内部では次期計画に向けた検討を始めている。

#### (イ) 高石市の SWC 政策の取組みについて

- ・ 総合計画の方針を受けて、2012 年 1 月から 2015 年 3 月にかけて「スマートウエルネスシティたいかいし」基本計画」が策定され、ウォーキングロードの整備や健幸ポイント事業などに取組んできた。
- ・ 都市計画道路・南海中央線は車道 2 車線であるが両側に自転車道と歩道が整備され、歩きやすく、自転車も利用しやすい環境となっている。特に加茂地区では歩道沿いに人工のせせらぎが整備されており、毎朝の健幸ウォーキングでは多くの人が歩いている。
- ・ 芦田川は、水害対策事業の一環で 2 層式河川に改修され、安全性が高まったことから水路内に人が入れるように周辺の遊歩道・公園（ふれあい広場）とともに整備された。

#### (ウ) 泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会「広域的な立地適正化の方針」について

- ・ 高石市が幹事となり、堺市・泉大津市・和泉市・忠岡町との 4 市 1 町で「鉄道沿線まちづくり協議会」を構成し、2016 年度に「広域的な立地適正化の方針」、2018 年度には「鉄道沿線まちづくり調査分析」を取りまとめている。高次都市機能施設等の立地の最適化を図っていくという方針に対して、全体として異論はなく建設的な議論が行われているが、具体的に個別の施設の廃止・統合という段階には至っていないのが現状である。
- ・ 「広域的な立地適正化の方針」においては、全体としての土地利用の構想、誘導区域

の方針はあいまいな表現にとどまっている。各自治体が個別に土地利用構想を作成すると自治体間の整合性が担保できないことの課題は認識されており、「沿線まちづくり調査分析」においては各自治体の都市マスタープランの構想図をつなぎ合わせた図を作成するなど、課題認識の共有に努めている。

- ・ 「沿線まちづくり調査分析」では、高次都市機能施設について病院、ホールなど施設群ごとに各施設の特性をメルクマールという評価項目で評価し、偏差値を算定してⅠランクからⅢランクにランク付けを行っている。これによって評価が高い施設と低い施設が一目瞭然となっており、関係自治体間での認識の共有に寄与するものと思われる。
- ・ 高石市の立地適正化計画は「広域的な立地適正化の方針」とほぼ同時期に策定された。その中で直接的には広域的な立地適正化の方針に関する記述は見られないが、「方針」において「周辺市町との連携・役割分担や、既存施設との整合を図りつつ」という文言があり、一定の意識付けがうかがえる。「広域的な立地適正化の方針」策定の後に策定された和泉市・泉大津市の立地適正化計画にどのような影響を及ぼしているのか、今後分析していく必要があるだろう。

#### (エ) ディスカッション

- ・ 都市計画道路における歩行者空間や広場の整備など、大きな投資をして立派な空間ができてきていることは確かであるが、視察に訪れた際には利用している人をあまり見かけなかった。利用が十分に進んでいないことは課題であり、住民が主体となった活動との連携が重要であろう。

## 2. 日本都市センターの既存アンケート調査・総合計画関連設問分析の報告

### (ア) 市役所事務機構研究会アンケートより(2018年度)

- ・ 基本構想の策定義務付けが無くなり、総合計画を策定しなくなっている自治体が表れている。基本構想・基本計画・実施計画いずれも策定していない自治体は3自治体、基本構想のみ策定している自治体は5自治体など、様々なパターンがあり、現地調査先の検討に活用できるものと思われる。
- ・ 分野別計画の策定状況から、「健康・医療」を始めとする福祉政策分野の計画は策定している自治体の割合、策定本数共に高い傾向があり、策定義務付けの計画が多い。公共施設・インフラに関する計画、土地利用・都市計画分野の計画も策定率・本数ともに高い。

### (イ) 土地利用行政研究会アンケートより(2016年度)

- ・ 土地利用行政に関するアンケート調査のなかで、自治体の総合的な政策の中で重要な分野について企画・政策部局の担当者に尋ねたところ、「経済・産業振興」と「子育て支援」という分野が最も多く選ばれ、「健康・医療」は「住民との協働推進」や「移住・定住の促進」といった分野とならんで2番手グループに位置づけられた。
- ・ 同様の選択肢・設問で2001年度の「計画行政研究会」にてアンケートを行っており、そ

れと比較すると、「経済・産業振興」は大きく増加、住民生活に関わるサービスとして福祉分野は総計で増加しているほか、「移住・定住の促進」は新たな項目として多く選択されている。一方で「社会資本整備」、「環境の保全」、「文化、生涯学習・教育」、「住民との協働推進」の選択割合はそれぞれ小さくなっており、2001年度には多様な分野が選択されていたのに対し、2016年度は「経済・産業振興」など限られた分野に集中している。

#### (ウ) ディスカッション

- ・ 「土地利用計画」や「健康・医療」分野を「重要」として回答している自治体に共通する要素などはないだろうか。立地適正化計画の策定状況やSWC首長研究会の加盟状況などからは直接的には説明することは難しいが、より詳細な分析が必要である。また市役所事務機構調査における「独自策定の計画」との紐づけができるとよいのではないか。
- ・ アンケート調査から、「健康・医療」分野は「経済・産業振興」や「子育て支援」の分野に次ぐ重要度と認識されている実態がある中で、本研究会において「健康まちづくり」政策を「ネクストステージの総合計画」の戦略の柱として位置づけるには、一定の論理立てが必要になるだろう。

### 3. 報告書の構成・論点に関わる議論

#### (ア) 健康（健幸）を重点的な政策として位置づけることについて

- ・ 「健康まちづくり」はどのような範囲まで含むものであるのかを考える必要がある。SWCやMBTが中心的に取り組んでいる、現在健康である人に健康であり続けられてもらうための施策の他に、実際には子ども・子育てや高齢者介護、障害者福祉など、「健康」に関わる施策は幅広い。
- ・ 健康をまちづくりの戦略の中心に据えた政策は、海外の都市政策においても重要視されており、そこでは単純にHealthだけでなく、より広範なWellnessやWell Being、あるいはQuality of Lifeといった概念で語られることも多い。
- ・ 健康は人の基本的な生活に関わることであり、ハード・ソフト両面の多様な政策に関連することであるため、「総合計画」のテーマとして取り上げることは一定の意義があるのではないか。

#### (イ) 報告書全体の構成について

- ・ 研究会で話題提供をいただいた内容を中心に執筆をいただくことになるが、論点6に挙げた「参加」や「連携」の観点などは、事例に関する記述の中で関連する要素を盛り込むことで、各論点を漏れなくカバーする。

### 4. 今後の予定

- ・ 現地ヒアリング調査の実施に向け、自治体への打診・日程調整を進める。

(文責：日本都市センター)



## 第6回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2019年8月2日（金） 10：00-12：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・村山顕人委員(東京大学)・山村崇委員(早稲田大学)・伴内正美委員(見附市)事務局：石川研究室長・白田副室長・高野研究員・原研究員・黒石研究員

### 1. 村山委員話題提供「環境負荷低減・減災に向けた総合的な空間計画」

#### (1) 総合的な空間計画を扱う枠組み

- ・自治体が「統合的空間計画」を策定し、それが有効性・実効性が高いものであるためには、自治体だけでなく広域から狭域まで様々なレベルで、それぞれのレベルに合わせた空間計画があるべきではないか。空間スケールとしては「国土・広域圏・流域圏」、「都市圏」、「自治体」、「都心部・拠点・回廊」、「地区」、「街区群」といったものが考えられる。現在各自自治体レベルで策定されている立地適正化計画などは本来的には都市圏スケールで策定されたほうが望ましく、また自治体スケールでは多種多様なテーマの計画を統合的な空間計画としてまとめたほうが良いのではないかと。
- ・計画の策定プロセスは科学的技法による「現状分析・将来予測」、創造的技法による「空間構想・空間構成」、政治的技法による「合意形成・意思決定」の3つの要素からなるが、これらを一つの専門家(コンサルタント)が完結的に行うことは難しく、それぞれの分野を得意とする複数の専門家関与するのが望ましい。
- ・従来の都市計画の基本的枠組みは、全体・広域の「構想・計画」が先にあってその実現手段として個別の「規制・誘導・事業」があるという考え方であったが、実態とは乖離が見られる。むしろ最近では地区スケールの実験(Experiments)から新しいルール、政策、プログラムに波及していくという流れが多いと、海外の研究者たちも考えている。
- ・Eco Districts といった取り組みも最初から都市全体を作り替えることは難しく、地区スケールの都市再生から全体の計画に波及させていくことが重要だろう。「素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささであり、意味のある影響をもたらす十分な大きさ」
- ・松戸市では公共施設再編基本計画の策定を契機として、地域ごとのまちづくり組織が結成され、公共施設再編に拘らず多様な地域課題の議論ははじめている。

#### (2) 課題別の空間的解決策とその統合(国内事例)

- ・鈴鹿市の都市計画マスタープラン(以下、MP)では、一般的な分野別の計画図ではなく、都市づくりの課題に対応したテーマ別（「活力ある都市づくり」・「防災・減災の都市づくり」・「コンパクトで住みよい都市づくり」・「モビリティの高い都市づくり」・「水と緑、景観の都市づくり」）に計画図を作成し、それらを統合・調整するというプロセスで策定された。
- ・従前の都市 MP では市街地化を推進していく位置づけであったエリアのうち、災害リ

スクの高いと判断された地域を外すという判断をしている。

### (3) 街区・地区から考える土地利用計画(海外事例)

- ・ デトロイトでは地区スケールの土地利用・空間の構想を積み上げて全体の土地利用を考えるプロセスで検討されたプランが提案されている。敷地・街区スケールの空間タイプとして、住宅や商業、工業系のバリエーションがあるのは当然として、オープンスペース、緑、農地系の土地利用パターンが豊富に提案され、これらを組み合わせて地区の土地利用を構想し、全体として緑豊かな住環境を実現する土地利用計画が提案されている。
- ・ こうした手法は MIT の Brent D. Ryan 教授などによってパッチワーク・アーバニズムとして提唱されている。

### (4) エコ・ディストリクトのアプローチ

- ・ エコ・ディストリクト(EcoDistricts)はポートランド市の計画などに携わった経験を持つ Robert Bennett 氏が中心となって創設した概念・手法であり、工場跡地などの大規模再開発ではない、既成市街地の環境負荷低減の方法論を提唱するとともに、自らが代表として各地の低炭素(環境負荷の小さい)まちづくりのプロジェクトを支援している。
- ・ エコ・ディストリクトの基本的な考え方として、対象となる地域において最初に関係者を組織化して地域の課題を明らかにし、具体的な手法(戦術)を検討したうえで資金確保を行い、建物やインフラに関わる(ハードの)プロジェクト、人々や生活行動に関わる(ソフトの)プロジェクトを実行していく。
- ・ Bennett 氏らの NPO では、エコ・ディストリクトに求められる要素(Eco Districts Protocol)を提示し、それに基づく認証を行っている。そこでは3つの原則として公正・レジリエンス・気候保護、6つの優先事項として場所・反映・健康と幸福・つながり・居住基盤・資源保全、3つの実現段階として組織化・ロードマップ・達成評価が挙げられている。
- ・ 具体例として、ペンシルベニア州ピッツバーグ近郊のミルベール(Millvale)では、エネルギー・水・食料・大気・モビリティ・公正の6つのテーマでエコ・ディストリクトづくりの計画が立て、地域組織が主体となってエコなまちづくりに取り組んでいる。
- ・ 村山委員が携わる名古屋市錦地区ではエコ・ディストリクトの考え方を援用して低炭素まちづくりに取り組んでおり、低炭素モデル地区事業に認定された。

### (5) 都市計画・まちづくりの制度イノベーション

- ・ これまで紹介してきた様々なスケールの計画の考え方を整理すると、従来の都市計画(自治体全体の都市 MP など)は確実性を志向するフォーマルな計画である一方で、地区スケールの取組み(Place Making や Tactical Urbanism)は不確実性を受容するインフォーマルな計画に位置付けられ、大きく乖離している。従来の計画が不要になったのではなく、都市 MP 的な計画にも不確実性を受容する要素を組み込むなど、制度を改善して乖離を小さくしていくことが求められるのではないだろうか。

## (6) 質疑・ディスカッション

- ・ EcoDistricts の基本的な考え方はインターネットで公開され、だれでもそれを適用してまちづくりに取り組むことができるが、NPO としての EcoDistricts はしっかりとした取り組みをしている地区に対する認証を行っている。現時点で「組織化→ロードマップ→達成評価」のプロセスのうち組織化の段階に留まるものが多く、達成評価の段階まで認証されているプロジェクトは無い。
- ・ 分析・構想・合意形成それぞれを得意分野とするコンサルタントと契約し、市役所はその調整の役割を担う、という枠組みは理想的だが、日本では市役所の体制として専門性、人材不足からその調整を担うことも難しいと思われる。アメリカではどのような形でマネジメントされているのか。
  - 計画策定業務にかける費用のスケールが日本とアメリカで桁違いの差があることは前提としてある。ある都市の計画を策定するときには、市役所内部に5年間程度のプロジェクトチームを作り、その中心となる人物は外部から公募で採用する。
  - プロジェクトをマネジメントする市役所職員の役割については、横浜市の内田明氏のように、日本でもかつてはある程度あったのではないかと。
- ・ 従来の都市計画と、地区スケールの取組みの乖離を小さくするための一つの方法として、都市MPで地域別の計画を作らず、地区ごとにボトムアップで(インフォーマルに)作成された計画案を全体に組み込む、というプロセスが考えられ、名古屋市ではそのような枠組みになっている。しかしながら、地区ごとの計画の内容によっては全体の計画に組み込むことが難しいケースもあり、現時点では慎重な姿勢となっている。
- ・ 一方で、個別地区の動きを全体に組み込む考え方だけでは、保全すべき地域に対する開発圧力を抑制(抑止?)することは難しい。全体最適と個別最適の整合は、地区スケールと自治体スケールの問題だけでなく、より広域の都市圏スケールでも大きな課題である。

## 2. 報告書構成案について

- ・ 報告書の構成として、健康まちづくりを「戦略」、土地利用・公共施設立地計画を「実行性確保の手段」と位置付けてしまうと、「健康まちづくりのための空間計画」という目的が限定されたものになってしまう。本来これらは直列的ではなく、並列的なコンセプト・戦略として位置づける必要がある。
- ・ 健康まちづくりも単にコンセプト・理念的な内容だけではなく、実践レベルで住民の健康を改善するための取組みの内容も含まれる。
- ・ いわゆる「総合計画」のガバナンス的な内容は市役所事務機構でも取り上げるので、本研究会では「ネクストステージ」の計画論に特化したほうが良いだろう。
- ・ 現在の地方創生、まち・ひと・しごと創生総合戦略や地方制度調査会などが提起している2040年に向けた新たな自治体計画の枠組みは、人口減少に対応した自治体経営の観点に立脚しているが、本研究会の「ネクストステージ」は、人の健康と環境の持続可能性のような住民のニーズに軸足を置き、地方制度調査会とは異なる方向性を示すのがよ

いのではないか。

**3. 今後の予定**

- ・ 報告書のとりまとめに向け、今後 2～3 回程度研究会を実施する。
- ・ 現地ヒアリング調査の実施に向け、自治体への打診・日程調整を進める。

(文責:日本都市センター)

## 第7回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2019年11月18日（金） 14：00-16：00

場 所：日本都市センター研究室室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・村山顕人委員(東京大学)・山村崇委員(早稲田大学)・伴内正美委員(見附市)・田代丞委員(宇都宮市)

事務局：石川研究室長・白田副室長・高野研究員・釘持研究員・黒石研究員

### 1. 宇部市現地調査報告

#### (1) 宇部市の総合計画・SWC政策・立地適正化計画について

- ・ 宇部市の総合計画は2010年度から12年間の基本構想とそれを4年ずつ3期に分けた実行計画の2層構造となっている。2019年現在は後期実行計画の2年目。
- ・ 2018年度からの組織改編によって『総合戦略局』のなかに重点的に推進する政策テーマ・プロジェクトごとのグループが設置された。総合計画は総合戦略局の政策企画グループが担当している。
- ・ 総合戦略局の「共生社会ホストタウン推進グループ」が立地適正化計画・公共交通網再編を担当しているが、都市整備部都市計画課とは役割分担がなされている。
- ・ 宇部市では2017年にスマートウェルネスシティ首長研究会に加盟した。
- ・ 総合計画において「元気都市」が都市像として掲げられており、住民の健康に対する取り組みは従前から取り組まれていたが、スマートウェルネスシティの考え方にに基づく具体的な事業は今後展開していく予定となっている。
- ・ 宇部市の立地適正化計画では、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」による拠点への集約と、「地域支え合い包括ケアシステム」によって福祉を充実させることの二つが並列的に位置付けられている。

#### (2) ディスカッション

- ・ 本研究会は立地適正化計画(土地利用)とSWC(健康まちづくり)を二本柱に据えているが、SWCではなく地域包括ケアだったのではないかと問われたらどう答えるか？
- ・ 「地域包括ケア」自体の定義も施設間の連携を図るというレベルに留まり、空間的なイメージは具体的ではないという問題もある。地域包括ケアシステムを「まちとして機能させていく」具体的な方策を考えるときに、立地適正化計画との連携においてそのアイデアが出てくればよいと思うが、現状では具体化は難しそうである。
- ・ 歩けるまち(ウォークブルシティ)といった空間のビジョンがあるSWCは、立地適正化計画との連携をうたう福祉政策のコンセプトとしては親和性、整合性が高いといえるだろう。

## 2. 報告書構成案について

- ・ 事務局が執筆する現地調査先の事例紹介の章は、各部に位置づけるのではなく「事例編」として第Ⅴ部にまとめ、「総合的」に紹介することとするが、草津市の事例は、シンクタンクに特化したヒアリングとなるので、第Ⅳ部の田代委員の担当章に続ける形で位置づける。
- ・ 村山委員担当章は、総合的な計画策定の枠組みに関する内容であり、第Ⅱ部、第Ⅲ部の前にあったほうが良いのではないかと。→第Ⅰ部に位置づける。
- ・ 土地利用と健康・福祉の政策が重要であることを説明する上で、既存アンケート調査だけでは説明しきれないので、それ以外の背景、意義づけに関する説明が必要になる。
- ・ アンケート結果では、総合計画において空間計画・土地利用が重要と認識されていないが、それは空間計画が総合計画の枠組みにおいて法的に位置づけられておらず、仮に空間計画を示してもその実現を担保する手段も無いからであろう。それに対して、環境面での持続可能性や災害に対するレジリエンシーの確保のためには、各自治体の総合計画に空間計画は位置づけられるべきであると考えられ、それを根拠づけしていく必要がある。

## 3. 今後の予定

- ・ 第8回研究会を1月10日に開催し、報告書原稿の読み合せ・調整とタイトルに関する議論を行う。

(文責:日本都市センター)

## 第8回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日 時：2020年1月10日（金） 9：00-11：00

場 所：日本都市センター研究室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・村山顕人委員(東京大学)・山村崇委員(早稲田大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・伴内正美委員(見附市)

事務局：石川研究室長・白田副室長・高野研究員・釘持研究員・黒石研究員

### 1. 報告書原稿読み合せ・調整

- ・ 事務局からの報告書構成についての説明の後、座長・委員から原稿の内容と進捗状況について説明があった。
- ・ 「ネクストステージの総合計画」の定義・位置づけについて議論があり、本研究会で着目した健康まちづくりと空間計画によって自治体が対応可能な問題は何であるかを念頭において、今後の執筆を進めることを確認した。

### 2. 報告書タイトルについて

- ・ 事務局案を基に議論し、報告書タイトルは「ネクストステージの総合計画に向けて-縮小都市の健康と空間-」と決定した。

### 3. 今後の予定

- ・ 1月末を原稿提出・入稿の目安として、引き続き原稿の執筆をすすめる。

(文責:日本都市センター)

## 執筆者プロフィール

**金井 利之**

**東京大学大学院 法学政治学研究科 教授**

1967年生まれ、1989年東京大学法学部卒業、1992年東京都立大学法学部助教授、2002年東京大学大学院法学政治学研究科助教授、2006年より現職。専門は自治体行政学。主な著作は、『財政調整の一般理論』（東京大学出版会、1999年）、『自治制度』（同、2007年）、『実践自治体行政学』（第一法規、2008年）、『原発と自治体』（岩波ブックレット、2012年）、『地方創生の正体』（共著、ちくま新書、2015年）、『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』（共編著、公人の友社、2016年）、『行政学講義』（ちくま新書、2018年）、『縮減社会の合意形成』（編著、第一法規、2019年）、『自治体議会の取扱説明書』（第一法規、2019年）、『行政学概説』（放送大学教育振興会、2020年）、『ホーンブック地方自治（新版）』（共著、北樹出版、2020年）など。自治体学会理事長。

**村山 顕人**

**東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授**

2004年東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程修了、博士（工学）。東京大学国際都市再生研究センター特任研究員を経て、2006年10月から2014年3月まで名古屋大学大学院環境学研究科都市環境学専攻助教授・准教授。2014年4月から現職。

専門は、都市計画、（公共政策としての）都市デザイン、まちづくり。その中でも特に、環境負荷低減・減災に向けた都市計画、計画策定技法（方法と技術）に焦点を当てている。

主な共著に「都市のデザインマネジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体」（学芸出版社、2002年）、「世界のSSD100：都市持続再生のツボ」（彰国社、2008年）「都市・地域の持続可能性アセスメント：人口減少時代のプランニングシステム」（学芸出版社、2015年）、「都市計画学：変化に対応するプランニング」（学芸出版社、2018年）。



**伴内 正美**

**見附市 企画調整課 総合戦略室長**

1994年見附市役所入庁、教育委員会、建設課、健康福祉課、こども課、まちづくり課に配属。2012年まちづくり課文化振興係長、2015年健康福祉課高齢福祉係長、2017年企画調整課長補佐兼総合戦略室長。総合戦略室は、見附市総合戦略および見附市健幸づくり推進計画を所管し、本市が進めている「スマートウエルネスみつけ」を推進する部署である。本研究会で議論が進められた「健康」を主題としたまちづくりの分野において、全庁体制での取り組みを推進し総括している。

**山村 崇**

**早稲田大学 高等研究所 講師**

1980年京都市生まれ。専門は都市計画・まちづくり。早稲田大学理工学部建築学科卒業後、IT企業を経て、2010年3月、早稲田大学大学院創造理工学研究科修了、修士(建築学)。2014年7月、博士(工学)。2014年早稲田大学建築学科助教、2018年同講師を経て、2019年より現職。現在の主な研究領域は、知識産業(KIBS)の立地・移転要因の解明、国内外のナレッジシティ事例研究、インナーシティの再生メカニズム研究、医学を基礎とするまちづくり。早稲田大学「医学を基礎とするまちづくり研究所」所員。日本建築学会奨励賞、早稲田大学早苗賞ほか受賞。

**松川 寿也**

**長岡技術科学大学大学院工学研究科 環境社会基盤工学専攻 助教**

博士(工学)。専門分野は都市計画(地方都市・農山村地域の土地利用計画と規制制度)。主な著書に「ラーバンデザイン「都市×農村」のまちづくり(日本建築学会編著)」「(共著、技報堂出版、2007年)」、「人口減少時代における土地利用計画(土地利用研究会編著)」「(共著、学芸出版社、2010年)」、「都市縮小時代の土地利用計画(日本建築学会編著)」「(共著、学芸出版社、2017年)」などがある。

**豊田 奈穂**

**関東学院大学 経済学部 講師**

横浜市立大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士(経済学)。専門は地方財政、公共政策。NIRA 総合研究開発機構主任研究員などを経て、2018年4月より現職。主な著作に、『コンパクトシティを考える』(分担執筆、プログレス、2018年)、「自治体立病院の効率性：不採算地区立地と医師誘発需要」『日本経済研究』(共著、日本経済研究センター、2017年)、「都市縮小に向けた戦略的対応」『計画行政』(共著、日本計画行政学会、2014年)などがある。

**田代 丞**

**宇都宮市 総合政策部政策審議室市政研究センター 副所長**

1994年宇都宮市役所入庁。保健福祉総務課を経て、自治振興課で地域自治、市町合併に関する事務などを担当。以後、商工振興課、都市魅力創造課を経て2019年4月から現職。将来的に課題となる事案をテーマにして調査研究を行う同センターにおいて、2019年度は高齢者の就労促進について研究を行った。

**高野 裕作**

**公益財団法人日本都市センター 研究員**

2013年、早稲田大学大学院創造理工学研究科博士後期課程単位取得退学。早稲田大学創造理工学部社会環境工学科助手などを経て、2016年4月より現職。専門は都市計画、景観計画、都市解析、公共交通。主な論文に、「都市自治体による公共交通政策に関連した財政支出に関する研究 - 全市区を対象としたアンケート調査の分析 -」(共著、都市計画論文集、2018)など。

## ネクストステージの総合計画に向けて—縮小都市の健康と空間—

---

2020年3月 発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 中広 東京支社

〒105-0004 東京都港区新橋6-14-5

T E L 03 (3434) 8448

ISBN 978-4-909807-16-8 C3031

---

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.





ISBN978-4-909807-16-8

C3031 ¥1000E



9784909807168

定価 (本体価格1,000円 + 税)



1923031010000

