

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214.07km²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・颯田町・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72km²、人口密度は約1100人/km²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/km²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。

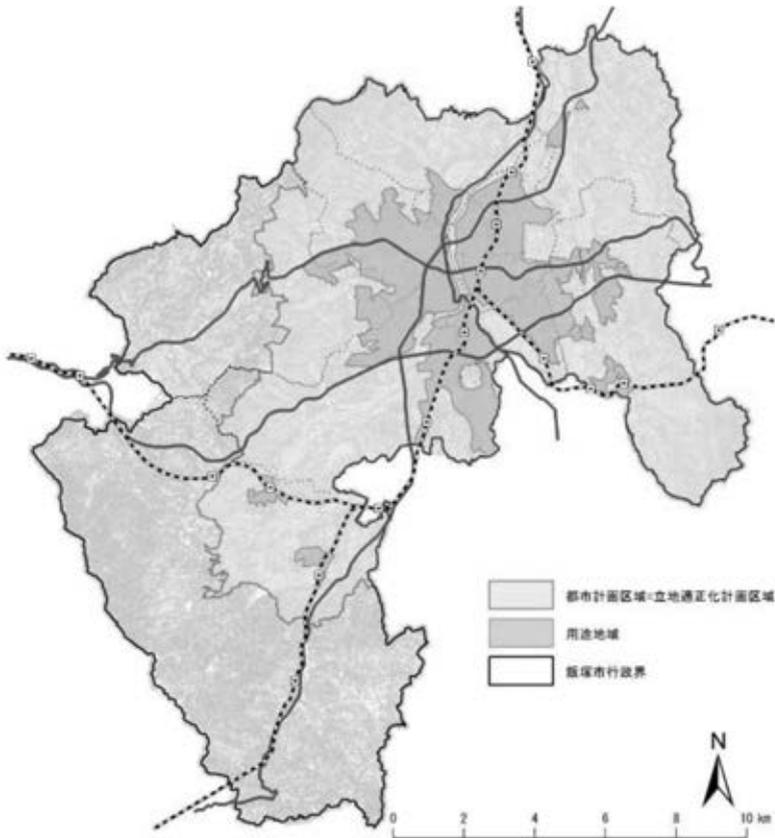


図 5-1-1 飯塚市の都市計画区域

(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年にスマートウエルネスシティ(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種類	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 ²)	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)

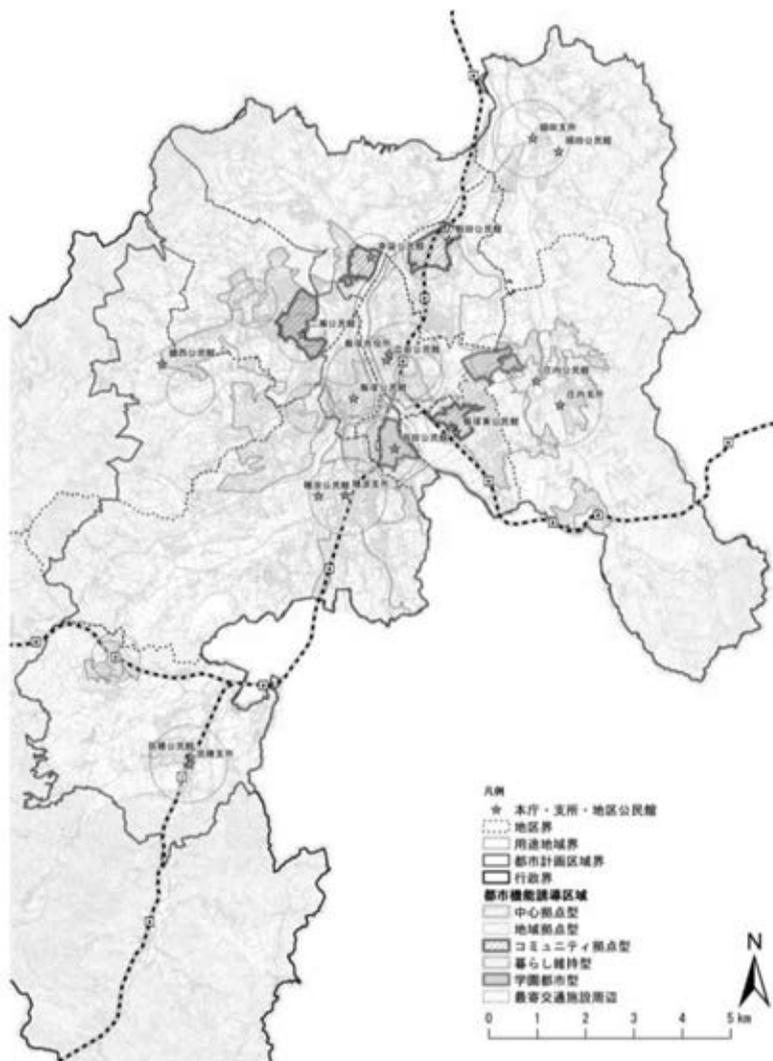


図 5-1-3 都市機能誘導区域の位置図

(出典：飯塚市立地適正化計画 p87)

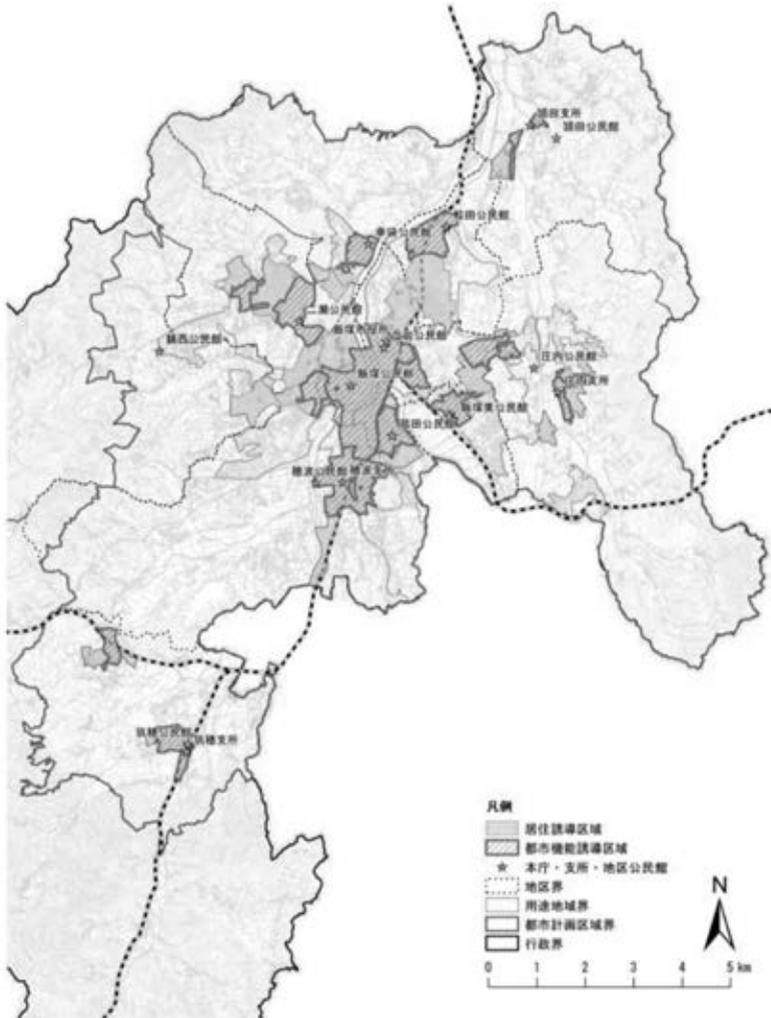


図 5-1-4 居住誘導区域の位置図

(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)

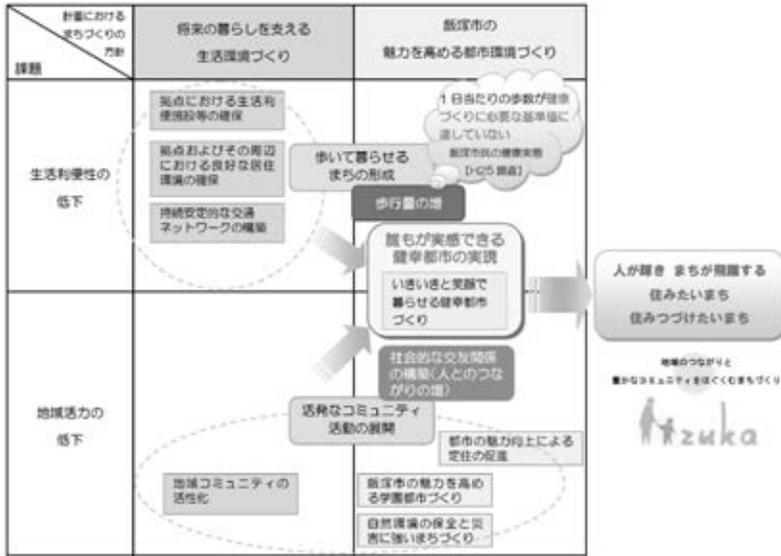


図 5-1-5 施策と目標の関係性
(出典：飯塚市立地適正化計画 p108)

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.htm（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.tokeikyoku.or.jp/event/compact-city.html>（2020.2.10閲覧）