

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 286.65km² 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¹）。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

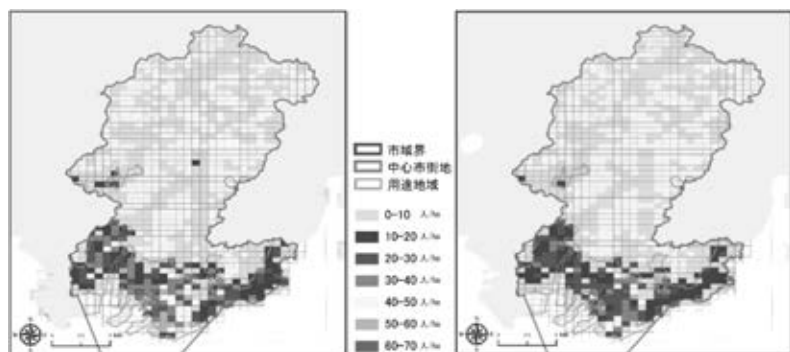


図 5-3-1 宇部市の人口分布 (左：2010年と右：2035年推計)
(出典：宇部市都市計画マスタープランp9)

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

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²」や、「はつらつ健幸ポイント事業³」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。

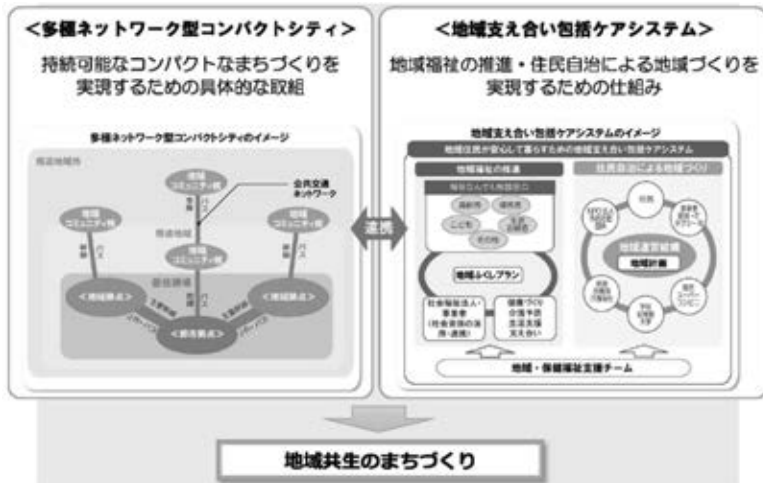


図 5-3-3 多極ネットワーク型コンパクトシティと地域支え合い包括ケアシステムの連携のイメージ

(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)

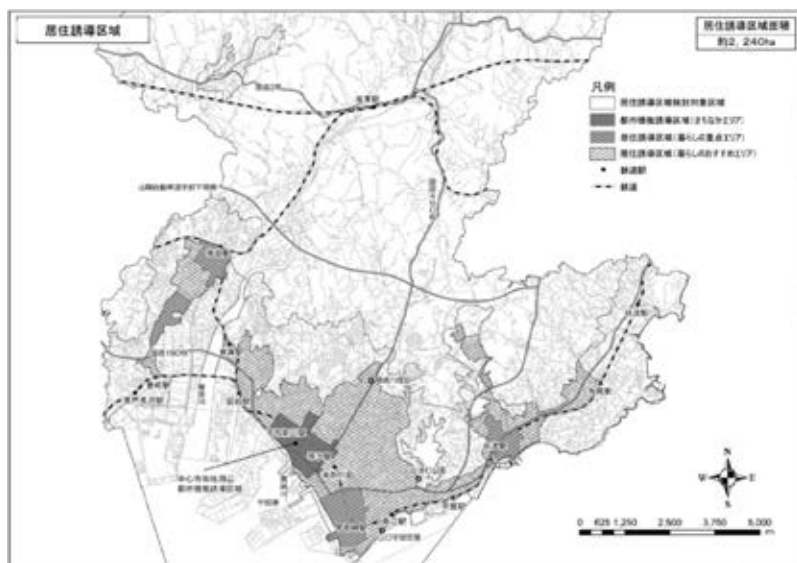


図 5-3-4 居住誘導区域の設定

(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 1000m² 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

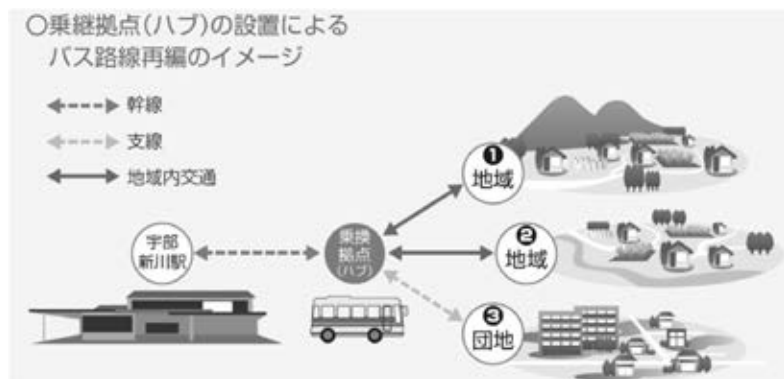


図 5-3-6 バス路線再編のイメージ
(出典：宇部市地域公共交通網形成計画 p51)

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)