

人口減少期の地方都市における都市計画マスタープランと立地適正化計画の同時策定による集約型都市づくりについて

あさの 浅野 こうへい 耕平¹・こみや 小宮 だいすけ 大介²・にしぐち 西口 あきら 徹³

- ¹ (株) オオバ九州支店まちづくり部計画設計課 係長 (〒810-0074 福岡県福岡市中央区大手門1-1-12)
² (株) オオバ九州支店まちづくり部計画設計課 課長 (〒810-0074 福岡県福岡市中央区大手門1-1-12)
³ (株) オオバ九州支店まちづくり部 部長 (〒810-0074 福岡県福岡市中央区大手門1-1-12)

人口減少期に必要な市街地の集約化に向け、居住誘導区域外や市街化調整区域の土地利用のあり方、住民との合意形成の不安等、自治体の憂慮事項は多い。

本稿は、人口がピーク時から約1/2と人口減少が進行する福岡県大牟田市を対象として、都市計画マスタープランと立地適正化計画、独自の市街化調整区域整備保全構想の3計画同時策定の計画手法や合意形成手法に着目し、同時策定の必要性和効果について論じるものである。

将来都市構造の共有、誘導区域外住民への配慮、市街化調整区域内住民への配慮の観点から計画手法及び策定プロセスを整理し、計画内容と合意形成における連携の有効性を示した。

Key Words : 都市計画マスタープラン、立地適正化計画、市街化調整区域、同時策定

1. はじめに

全国の地方都市において、人口減少期に必要な市街地縮退を制度的に支援する立地適正化計画（以下、立適）の立案が進められている。策定の進め方は、立適のみの策定や立適と都市計画マスタープラン（以下、都市MP）の同時策定等、自治体毎に異なる。

また、居住誘導区域外や市街化調整区域の土地利用のあり方、市街地縮退に対する住民との合意形成の不安等、立適を策定する自治体の憂慮事項は多い。

対象地である福岡県大牟田市においても同様の憂慮事項を抱えていたが、複数の計画の同時策定により解決に導いている。

本稿は、大牟田市で実施した立適と都市MP、市街化調整区域整備保全構想（以下、調区構想）の3計画同時策定について、計画手法や合意形成手法に着目し、同時策定の必要性和効果について論じる。

2. 制度概要と3計画の対象範囲

都市MPは、都市計画区域全体を対象に市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めるものである。

立適は、主に市街化区域内を対象として、その内部に居住や都市機能を誘導する区域（以下、誘導区域）や施策を定め、誘導区域外への建築や開発に対しては、届出を求めることで一定規模以上の建築や開発を緩やかに抑制する制度である。^{1), 2)}

調区構想は、市街化調整区域を対象として、開発許可制度（都市計画法令、県条例）を運用していく際の制度活用方針を示すものである。

3. 3計画の同時策定に至る背景

石炭産業の衰退により大牟田市の人口は、昭和34年をピークとして人口減少に転じ、現在の人口は、ピーク時の約1/2となっている（表-1）。

その結果、市街地内では人口密度の低下や空家・空地の増加、生活利便施設の減少等が発生し、他都市に比べ人口減少による悪影響が顕著に見られ、人口密度の維持や都市機能の維持集約が求められた。

このため、コンパクトシティ・プラス・ネットワークの誘導を担う立適制度の創設は、大牟田市がこれまで進めてきた「人」を主眼とした支え合いの地域社会づくりを後押しする重要施策として期待された。

加えて、市街化調整区域に広がる農村集落では、人口減少や高齢化が進み、後継者不足やコミュニティの維持が難しい集落が多く発生していた。そのため、第一次産業を支える農村集落の活力維持が求められた。

このように、人口減少が市街化区域や市街化調整区域における地域の暮らしの維持に大きく影響していた。そのため、都市全体のバランスや地域間の整合を図りながら、市街化区域内の賑わいの維持と市街化調整区域内での生活環境の維持対策が並行して求められ、3計画同時策定に至っている。

表-1 人口・DID区域の面積・人口密度の変化

	人口	DID区域内人口	DID区域面積	DID区域内人口密度
S34 (1959)	208,887人	—	—	—
S45 (1970)	175,143人	131,192人	23.1km ²	56.7ha/人
H27 (2015)	117,360人	96,981人	30.8km ²	31.4ha/人

図-1は、3つの計画の役割と関係性を示すものである。立適は「市街地縮退」、調区構想は「集落の活力維持」、都市MPは「都市全体の統括」をする計画として、同時並行での検討が必要とされた。

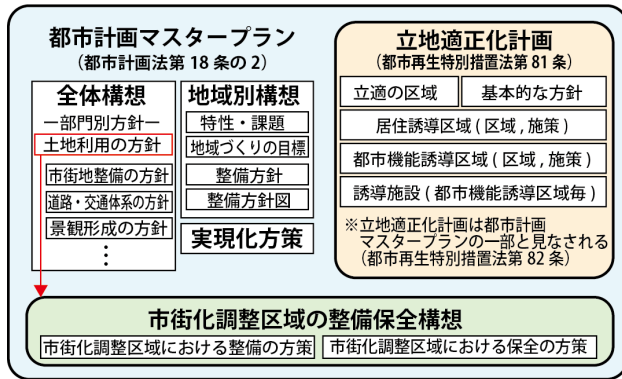


図-1 3計画の役割と関係性

4. 3計画同時策定に係る課題

(1) 拠点連携型都市構造による3計画の相互連携

市街化区域内は、市街地拡大と相反し人口密度が低下していたため（表-1）、低未利用地が散発的に発生する都市のスポンジ化が進行していた。

また、市街地縁辺部においては、人口の低密度化に伴う生活利便施設の減少がみられ、地域の生活利便を守るための拠点配置が必要であった。

大牟田市における市民活動は、学区区での活動が盛んであるため、小学校区単位の拠点配置が求められた。そのため、地域や地区（校区）に拠点を配置し、都市拠点を含めて各拠点が機能連携する拠点連携型都市構造の構築に向けた3計画の相互連携が必要であった。

(2) 誘導区域外となる市街化区域内住民への配慮

立適の誘導区域の導入は、誘導区域外住民から理解が得られにくい状況が予想された。そのため、誘導区域外においても地域の特性に基づくまちづくり施策を担保するためには、都市MPにまちづくり方針を位置付ける必要があった。

市民理解を得る対策としては、誘導区域内に居住や都市機能の誘導を支援する誘導施策を講じるとともに、誘導区域外住民の生活環境に著しい変化を生じさせない施策展開を図ることが必要であった。

(3) 市街化調整区域住民への配慮

立適の導入により、市街化調整区域では、更なる生活利便の悪化や地域コミュニティの活力低下を懸念する声が、多く挙げられていた。

市街化調整区域の規制内容は、立適導入後も変化しないが、市街地のコンパクト化を都市の一極集中と捉える市民が多いことは、更なる懸念を招くこととなる。このため、市街化調整区域に対しては、市街化を抑制する場所であるという原則論を保ちつつも、大牟田市では、第一次産業の産業振興の一環として、集落の生活利便や定住人口を維持するための施策が必要であると判断された。

5. 3計画同時策定による効果的な計画立案

(1) 拠点連携型都市構造による相互連携での工夫

a) 目指すべき将来都市構造の共有

都市MPに掲げる将来都市構造は、各計画の施策展開の基本であり、3計画が共有すべき内容となる。

将来都市構造の作成にあたっては、市街化区域等の規制境界に拘ることなく、市民生活に密接な関わりを持つ場所に生活拠点を配置した。

その結果、市街化調整区域においても生活拠点を2箇所設けることとなり、市街化調整区域住民の生活の支えとなる拠点形成が必要となった。

b) 拠点連携型都市構造の実現に向けた方策

立適は、都市MPの市街地部分に係る計画であり、市街地の詳細な分析は、立適が担う内容となる。そのため、既往の都市MPの検証と併せて立適の分析作業を先行して実施した。そして、市民生活に最も適した拠点位置の考え方や都市機能の充足度を検討し、都市MPに反映することとした（図-2）。

拠点連携型都市構造を実現するための方策としては、市民生活に関わる生活拠点を圏域人口に応じて3つに分類（都市拠点、地域拠点、地区拠点）した。さらに、生活拠点のランクに応じた都市機能を配置し、拠点間連携による都市機能の補完関係を構築した（図-3）。

立適においては、都市機能を誘導すべき場所の評価（人口集積度、生活利便性等）を実施し、都市MPの拠点との整合性を確認した。拠点と立適の都市機能誘導区域の関係は図-4のとおりである。

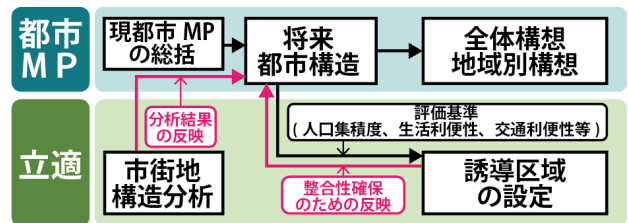


図-2 都市MPと立適の連携

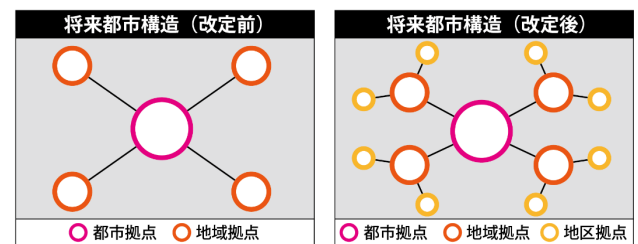


図-3 拠点分類による都市機能の相互補完

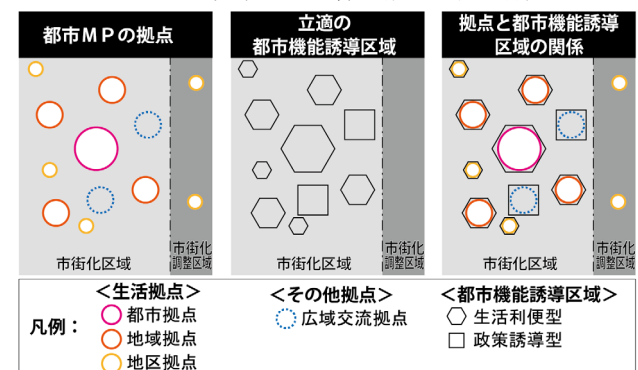


図-4 都市MPの拠点と立適の都市機能誘導区域の関係

c) 都市機能誘導区域、誘導施設の設定における連携
都市MP上の拠点と立適の都市機能誘導区域の関係は、拠点をすべて都市機能誘導区域に指定する場合、一部に指定する場合等、自治体の判断により異なる。

大牟田市では、圏域人口の小さい地区拠点であっても、生活利便を確保するための最低限の都市機能が必要と判断した。そのため、生活拠点が抱える圏域人口や都市機能誘導区域の面積割合等、都市経営の観点からの成立性に配慮しつつ、市街化区域内の生活拠点すべてに対し、生活利便施設（医療、福祉、商業等）を誘導する「生活利便型都市機能誘導区域」を設定し、各拠点のランクに応じた誘導施設を設定した。

前述した拠点位置と都市機能誘導区域の整合性については、住民に対し、特に都市機能誘導区域の設定において客観的な根拠を明示する必要があることから、図-5に示す指標により、都市機能誘導区域としての適性評価を行った。さらに、各評価結果を重ね合わせた総合評価を実施し、拠点位置との整合を踏まえて都市機能誘導区域を設定した。

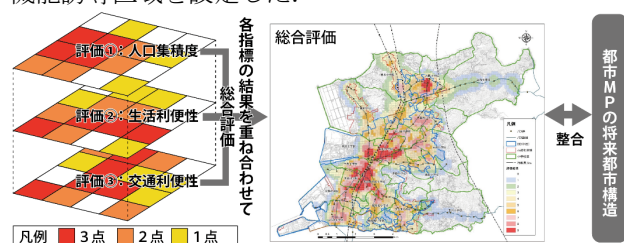


図-5 都市機能誘導区域の設定方法

d) 居住誘導区域の設定における連携

都市MPの住宅地ゾーンにおける人口密度の維持や拠点へのアクセス性、都市機能の利用圏域等の都市経営の効率化等の観点から、具体的な居住エリアを定めるために居住誘導区域を設定している。

なお、災害ハザードエリアの立地抑制の観点から、土砂災害等による災害危険箇所等が除外している。

しかし、浸水想定区域については、居住誘導区域

に含むと判断された。大牟田市では、市中心部の大部分に指定されていることが問題となったが、治水事業等の実施により、災害危険性の低下を図ることが可能と位置づけられたためである。

(2) 誘導施策における居住誘導区域外住民への対応

誘導施策は、誘導区域に該当する施設を誘導するために講じる事業・支援策のことである。

大牟田市では、一定規模以上の開発等に対する立適の届出制度の活用のほか、税制面の優遇措置による誘導の斡旋、空家対策等の他分野との連携による施策推進（誘導区域内での優遇検討等）、民間施設が誘導区域内に移転しやすくするための直接的・間接的な支援の検討等、誘導区域外住民に対してメリットとなる誘導施策を示している。

しかし、立適の誘導施策は、誘導区域内での環境改善が重点的に実施されるため、策定と同時に全ての誘導施策を実行することは、誘導区域内外の格差を広げることとなる。その結果、誘導区域内外の不公平感を助長することが懸念された。

そのため、各施策は、計画公表後の条例・要綱等が整った段階で随時実行していくことと判断した。

(3) 立適と都市MPの連携について

立適の施策は、誘導区域内への居住や都市機能を誘導するための施策であり、都市施設の整備や景観形成、防災対策、都市環境形成等の大牟田市が抱える全ての課題の解決には至らない。

そのため、都市MPにおいて、誘導区域内における都市基盤整備の方針、世界文化遺産等の地域資源の保全活用の方針等、将来像の実現に必要な方針を示した。このうち、広域交流拠点となるエリアでは立適で「政策誘導型都市機能誘導区域」を設定することにより、連携・補完関係を構築した（図-6）。

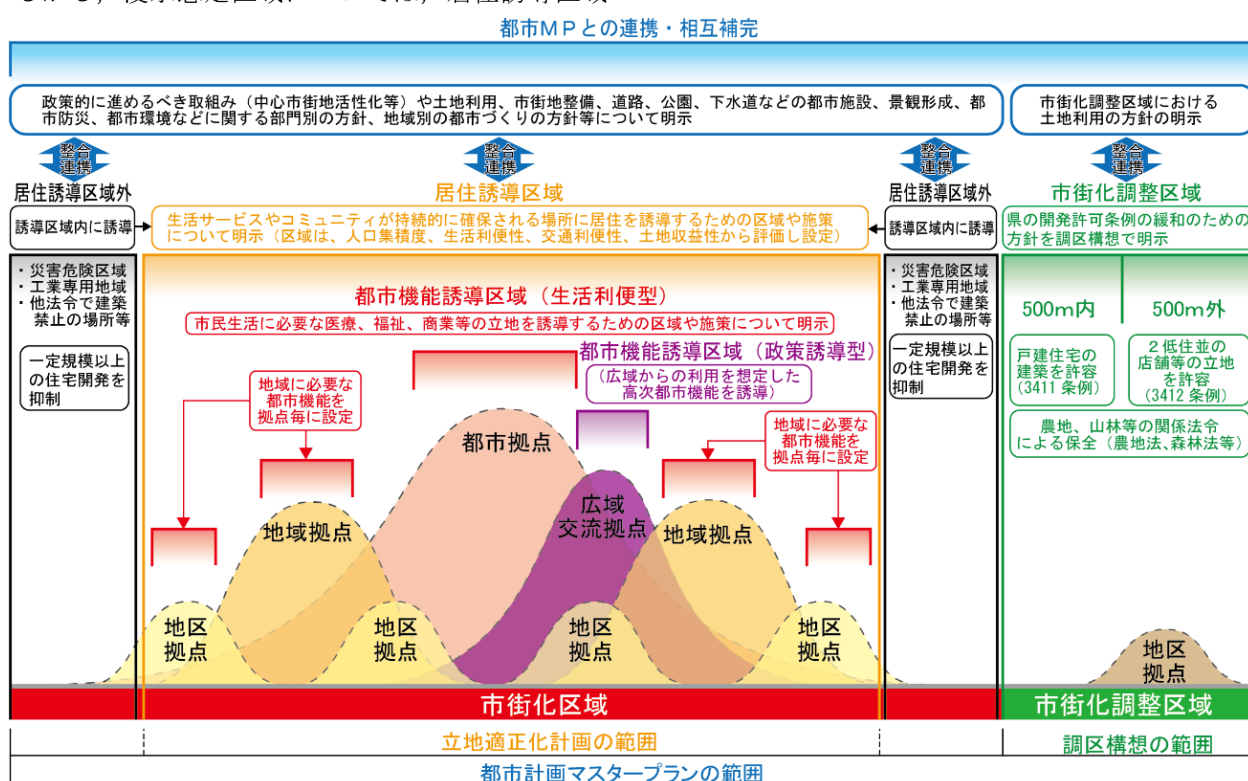


図-6 3計画の連携・補完関係

(4)市街化調整区域住民への対応

a)市街化調整区域における整備手法

市街化調整区域に位置する地区拠点とは、立適の都市機能誘導の対象とすることができない。しかし、集落の活力維持のためには、必要最低限の機能（商店等）を建築できる状況にする必要があると判断した。そのため、市街化調整区域における開発許可制度の活用方針を調区構想に定めた（図-7）。

具体的には都市計画法第34条第12号の開発許可条例により、市街化区域から概ね500mの範囲外の50戸連坦集落では、集落の維持の観点から必要とされる建物（第二種低層住居専用地域で建築が認められる建物用途から選択）を建築可能とする制度活用方針を位置付けた（図-7①）。

加えて、地区拠点以外の集落では、集落のコミュニティの維持のため、都市計画法第34条第11号の開発許可条例により、市街化区域から概ね500m以内の50戸連坦集落で1戸建ての専用住宅の建築が可能とする制度活用方針を位置付けた（図-7②）。

市街化調整区域における規制緩和は、本来市街化区域内に向くべき開発需要を市街化調整区域に向かせる恐れがあることに留意する必要がある。

そのため、制度活用においては、必要性や緊急性を踏まえつつ、極めて限定的に適用できるよう、住民提案で行う仕組みを構築した。

b)市街化調整区域における保全手法

都市MPにおいて、農地の保全や山林等の自然環境の保全の方針を示すとともに、調区構想においては、農地法、森林法等の他法令を活用した保全策について示した（図-7③）。

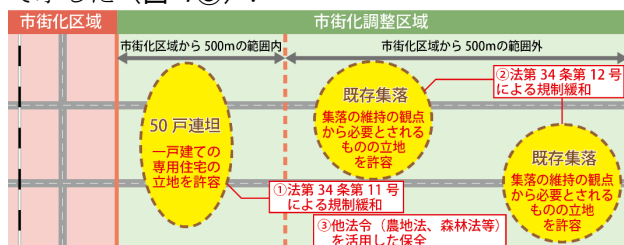


図-7 市街化調整区域における対応

(5)計画の実現化方策及び効果の検証

3計画において、大牟田市が抱える課題に対応した方向性を整理したが、人口減少、少子高齢化の影響による税収の減少、社会保障費の増大等による市の財政状況の制約から、すべての施策を同時に取組むことは困難であり、実現に向けたプロセスを整理することが必要とされた。また、都市のコンパクト化による税収に与える効果の検証が必要とされた。

そのため、財政的な制約を考慮しつつ、集約型都市構造を実現するための施策の優先順位を設定し、都市MPにおいて、実現化のシナリオとして取りまとめた。

また、立適においては、都市機能や居住の誘導を実行することにより得られる経済効果を試算することにより、大牟田市の財政に対する影響の検証を行っている。

6. 成果・意義

3計画を同時に検討、計画相互の連携、補完を図りながら計画策定した効果は、以下が考えられる。

(1)合意形成を進める上での有効性

集約型都市づくりを進める上では、市街地縮退に対する市民理解が重要である。市全域を包括する計画立案と計画相互の連携・補完により、立適では対応が困難な様々な都市計画の方針や市街化調整区域への対応を行い、市民の不公平感を解消されたことは有効であったと考えられる。

(2)計画内容における有効性

大牟田市においては、市民との合意形成を非常に重視したため、3計画を同時並行で進められてきたが、立適が市街化区域内、調区構想が市街化調整区域内、両計画を統括するツールとして都市MPが活用されたことにより、各計画の整合性確保、相互連携・補完関係の確立をすることができ、結果として、計画策定上も同時策定は有効であったと考えられる。

7. 今後の課題

居住誘導区域外（市街化区域内）での市街地縮退に向けた実効的取組は、全国的に課題となっている。

近年、市街地縮退に向けた新たな法制度（居住調整地域等）が整備されつつある。これらと都市計画手法（田園住居地域等）を併せて検討し、居住誘導区域外への対応を進めることが必要とされる。

また、居住誘導区域に洪水浸水想定区域を含むと判断されたが、令和2年7月豪雨による内水被害を受け、今後の防災・減災対策が急務となっている。近年、想定最大規模を考慮した洪水浸水想定区域の見直しは行われているものの、今回の内水被害を考慮した防災・減災対策を講じられるよう、内水被害によるハザードエリアを明確化したうえで都市MPにおける事前防災の考え方の追加や立適の防災指針の作成による防災面での計画の充実が必要である。

8. おわりに

人口減少社会への対応として、市民理解を得ながらどのように市街地縮退させるかを悩む自治体は多いと考えられ、大牟田市における取組方法は、同様の問題を抱える自治体への水平展開が期待される。

謝辞：本稿は、大牟田市より受注した業務成果の一部を活用して作成したものであり、関係者の皆様には深く御礼を申し上げる。

参考文献

- 1) 立地適正化計画作成の手引き（平成30年4月25日版）、国土交通省
- 2) 立地適正化計画の意義と役割、国土交通省、最終閲覧2020.7.20.