

地域地区を活用したコンパクトシティ実現への取組み ～立地適正化計画を踏まえた「久留米市土地利用制度 (地域地区等) 検討業務」について～

こみや だいすけ なかはら ち え あさの こうへい なかまつ たかひろ
小宮 大介・中原 智恵・浅野 耕平・仲松 孝洋

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

全国の自治体で立地適正化計画(以下、立適)の策定が進んでいるが、誘導区域設定の考え方と連動した地域地区等の見直しに着手している自治体は少なく、都市機能や住宅の立地誘導の実効性が伴っていない。

本稿は、立適を踏まえた土地利用誘導を模索する福岡県久留米市からの受注業務を通じ、立適に定めた将来都市像を実現に導くために、本来の土地利用誘導手法である地域地区等への反映及び整合方法、課題解決方法などについて論じたものである。

Key Words : 地域地区, 特別用途地区, 土地利用誘導, 土地利用ガイドライン

1. はじめに

2014年の都市再生特別措置法の改正による立適の導入から既に7年が経過しようとしている。全国の自治体では、都市計画区域を有する1,352都市⁽¹⁾のうち、383都市(令和3年4月1日現在)が立適を作成・公表し、取組中の都市を含めると4割を超える都市が立適に着手している。

立適は、将来の人口減少を見据え、人口減少下においても持続可能な都市を形成するための誘導方針を示すものであり、誘導区域の設定によって適用される届出制度だけでは十分な誘導効果は期待できない。このことは、国が“立地の緩やかなコントロール”と称するように、規制を目的とするものではなく、将来の人口規模を踏まえ、長い歳月をかけて市街地縮退を進めるための方向性を示すことが目的であると理解できる。逆説すれば、立適の導入だけでは建物の立地誘導を実現することは難しく、本来の土地利用誘導手法である地域地区等との連携が次のステップとして必要となる。

対象地である福岡県久留米市は、平成29年3月に立適を公表し、「コンパクトな拠点市街地の形成と拠点をネットワークする都市構造」の実現に向けた都市づくりを進めているが、インフラ整備や意識改革だけでは十分な誘導効果が得られないと判断し、誘導方針と地域地区等との整合による効果的な誘導方を模索していた。本市は、平成17年2月の1市4町の合併で複数の都市計画区域⁽²⁾を有する都市となり、地域地区等の指定方法に不整合が生じ、また、産業系用途地域(商業系・工業系)を中心に現況建物との乖離地区が点在するなどの課題を抱えていた。

本稿は、立適誘導方針に基づく地域地区等への反映及び整合方法、課題解決方法などについて論じる。

2. 地域地区等の見直しにおける課題

(1) 誘導方針と地域地区等との差異

立適の誘導方針は、市民の実質的な生活行動に基づく都市構造分析による課題から導き出されるため、これまでの都市づくりの考え方とは異なる場合が多い。特に、2つの誘導区域の検討では、既定の地域地区の指定状況が重要な要素とされず、誘導区域と地域地区等に大きな差異が生じるケースがある。

本市でも、都市の成り立ち上、産業系用途地域が幹線道路沿いに広く指定されているが、誘導区域は駅やバス停などの公共交通機関を基に設定されたため、誘導方針と地域地区等に大きな差異が生じた。

(2) 市町合併に伴う用途地域指定基準の不整合

1市4町の合併時には、3つの都市計画区域が指定されており、各々の地域地区等の指定基準は全く異なる考え方であった。その後の区域再編・拡大によって、市全域に4つの都市計画区域が指定され、都市計画区域外であった場所での用途地域の新規指定や特定用途制限地域の導入も進んだが、用途地域の指定基準は不整合のままであった。(図-1)

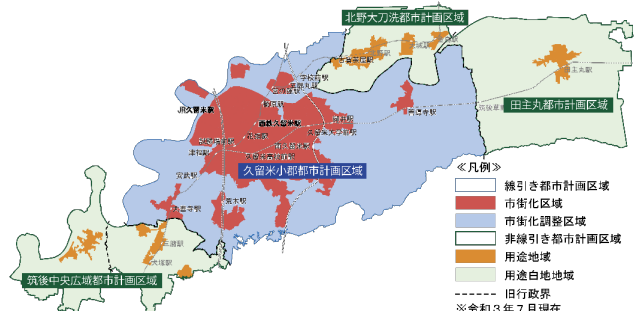


図-1 久留米市の都市計画の指定状況

(3) 用途地域の現況乖離の進行

本市の市街地は、広域幹線道路等の整備に伴って、郊外部への市街地拡大が徐々に進行し、ロードサイドの土地活用を目的として、産業系用途地域の指定を広く行ってきた経過がある。その後、社会情勢の変化により、より利便性の良い地区への建物移転等が進み、その跡地に住宅が建ち並ぶなど、産業系用途地域を中心に現況建物との乖離が発生している地区が市内全域に点在している。

3. 課題解決のための業務の技術的特徴

(1) 土地利用ガイドラインの作成

a) 土地利用ガイドラインの位置づけの明確化

地域地区の見直しによる都市計画変更時には、様々な問題が発生する可能性がある。特に、ダウンゾーニング（規制強化型の用途変更）の場合は、不適格建築物の発生や地域住民・議会等からの反発によって、行政側が都市計画の変更を見送るケースも多い。立適の誘導方針と地域地区との整合では、都市機能誘導区域外での用途変更の多くがダウンゾーニングになると考えられ、様々な反発や困難が発生することが懸念される。

本市は、具体的な地域地区等の指定方針となる「久留米市土地利用ガイドライン」を定め、変更過程における反発や困難が生じた場合の対策として、ガイドラインの位置づけを明確化した。（図-2）

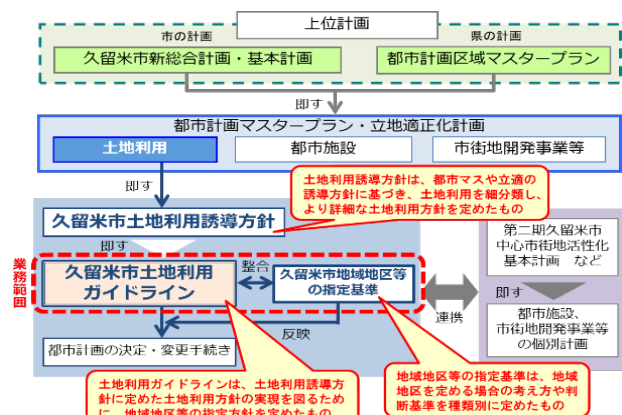


図-2 土地利用ガイドラインの位置づけ

b) 誘導目的に応じた地域地区等の活用

通常の用途地域等の全体見直しでは、現況用途地域に対して、既存の建物用途との乖離状況を確認し、乖離解消のために用途地域の変更を行う、いわゆる現状追従型の用途変更が基本となっている。この他、住民要望やプロジェクト関係、軽微な変更等による用途変更の検討などもあるが、政策的にダウンゾーニングを行うケースは少ない。ダウンゾーニングに対する住民の反応は、資産価値の低下を懸念するケースが多く、地区の魅力向上よりも、資産に対する規制強化への抵抗が上回る。

本ガイドラインでは、各論部分における市民理解を得やすくするため、誘導方針の目的に応じた地域

地区等の活用方法を整理することで、見直しの目的を明確化している。

c) 商業系土地利用の枠組みの変更

本ガイドラインにおける誘導目的で特徴的なものとしては、商業系土地利用の枠組みの変更がある。

福岡県では、平成19年に大規模集客施設の適正立地の方針を示す立地ビジョンを策定（現在は福岡県都市計画の運用方針に記載⁽³⁾）し、3,000㎡を超える大規模集客施設の立地抑制を行っている。全国的には、1万㎡を超える施設を広域調整の対象としているが、福岡県では3,000㎡を超える施設立地が可能な第二種住居地域や準住居地域を新規指定する場合でも広域調整の対象としている。

本市では、立地ビジョンの考え方を踏まえ、土地利用誘導方針に位置づけられた商業地に対して、第二種住居地域と準住居地域を含めた用途地域の指定を行うものとし、商業系土地利用として適用可能な範囲を4用途地域（第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域）に変更した。この4用途地域を踏まえながら、鉄道駅周辺の持つ地域特性に応じた望ましい用途地域の検討を行った。（図-3）

市内の各拠点は、駅乗降客数や居住誘導区域内人口等により、A-1からA-4までの4段階で拠点をタイプ分類して、各拠点に相応しい用途地域の選定を行った。また、その拠点分類に応じて、周辺の用途地域についても適切な土地利用となるよう検討を行った。（図-4）

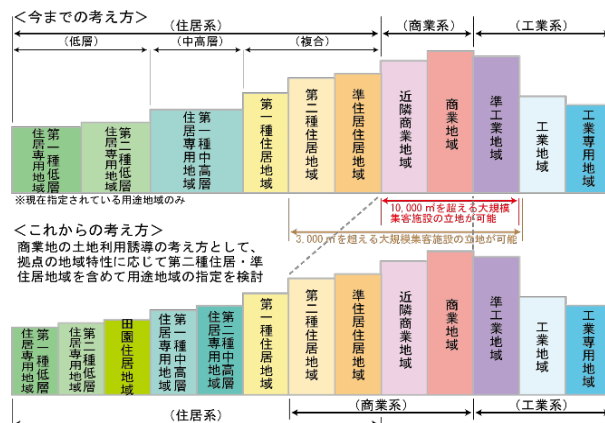


図-3 商業系土地利用の枠組みの見直し

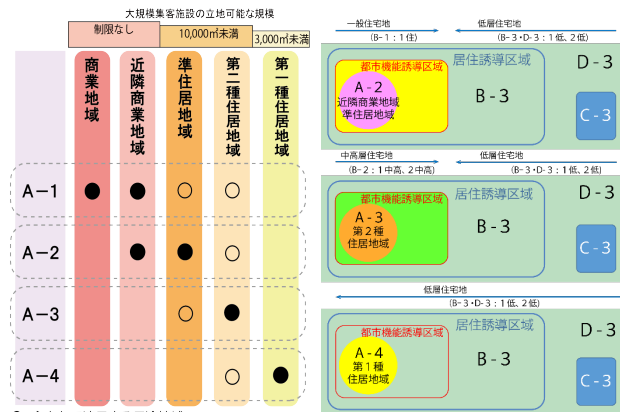


図-4 拠点と周辺の土地利用分類イメージ

(2) 地域地区等の指定基準の作成

本市の都市計画区域において、合併前は人口や産業などの都市規模が全く異なる都市で運用されていたため、地域地区等の指定基準も大きく異なっていた。合併自治体での指定基準の統合は珍しくないが、土地利用ガイドラインとの同時作成は特徴的である。

「久留米市地域地区等の指定基準」は、土地利用ガイドラインによる新たな地域地区等の指定方針と連動することで、全市での統一した運用が可能な新たな指定基準として作成したものである。

指定基準作成にあたっては、土地利用ガイドラインとの整合に留意しながら検討を行った。

(3) 特別用途地区を活用した段階的見直しの導入

a) 用途地域変更箇所抽出

本市は、産業系用途地域を中心に用途地域と現況建物との乖離が生じている地区が数多く点在しており、これらの改善が課題であった。しかし、現況用途地域との乖離があったとしても、将来土地利用との乖離がなければ用途地域を変更する必要はないため、土地利用誘導方針の将来土地利用と現況用途地域との調整を図り、今後用途地域の変更が必要とされる地区の抽出を行った。

b) 用途地域見直し判断の設定

用途地域の見直しでは、不適格建築物の発生が用途変更の有無の大きな判断材料となる。しかし、不適格建築物の発生を理由に用途地域の変更を見送れば、既存建物の更新が進まない限り変更できないことになり、新たな不適格建築物の発生や、現状追従型の用途変更と同様の対応となるため、不適格割合によって、段階的に用途地域を見直す方策を取り入れた。

現在、見直しの際の不適格割合を定めた国の具体的な基準はないが、福岡県が過去（平成4年）に定めた用途地域等の決定・運用基準を参考として、本市における用途変更の取り組み方の判断基準を設定した。（図-5）

不適格割合	判断基準
0～10%	①用途地域を変更する
10～15%	②段階的な用途地域の変更を検討 ③特別用途地区の指定を検討
15%以上	④現状維持

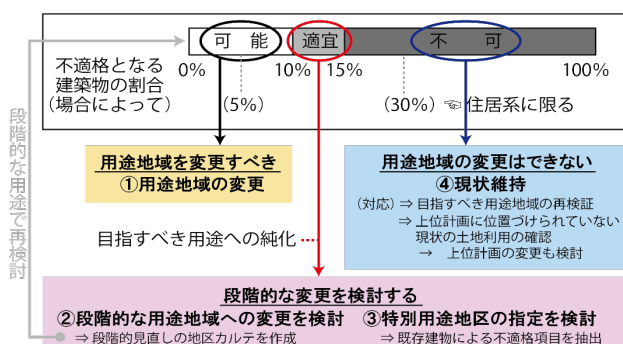


図-5 不適格割合による用途変更の判断基準

c) 用途地域による段階的見直し

用途地域の見直しでは、誘導方針に基づく目標とする用途地域が、現況用途地域と大きく異なる地区が多く発生した。例えば、準工業から1低専への変更が必要となる場合など、単体の用途変更では想定されることのない用途地域への変更が求められた。

急激な用途変更に伴って、建築形態規制への影響や多くの不適格が発生する等、目標とする用途地域に一足飛びに変更できない地区は、中間用途を活用し、段階的に用途地域を見直すこととした。（図-6）

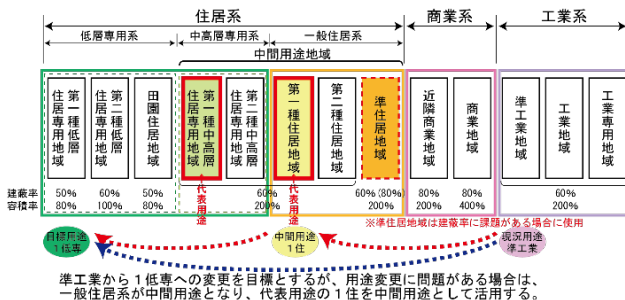


図-6 中間用途地域による段階的見直し

d) 段階的見直しにおける特別用途地区の活用

段階的な見直しにおいて、目標とする用途地域に対する不適格建物が一定数以上発生する場合には、長期的に目標用途へ近づけるため、特別用途地区を活用する。この方法は、変更予定の用途地域に特別用途地区を指定し、既存建物が該当する用途項目を除いて、部分的な用途制限を行う方法で、用途純化を図る狙いがある。特別用途地区を指定した地区は、不適格割合が10%未満になった段階で用途変更を行い、同時に特別用途地区を解除する。（図-7）

このような特別用途地区の活用方法は、都城市で既に都市計画決定を行った事例があり、本市においても都市計画決定に向けた検討を行っていく予定としている。ただし、特別用途地区は、建物用途のみを制限するものであり、建蔽率・容積率はベースとして残る用途地域の指定建蔽率・容積率のままであることに留意が必要である。特別用途地区では、建築形態を規制できないため、制限効果は限定的である。この制度に、建築形態の規制が加われば、効果は更に向上するため、制度面の充実に期待したい。

段階的見直しの検証イメージ	現在	段階的見直しの検証・判断	将来
工業系⇒専用住居系	現在の用途地域（準工業）	目指す用途地域（1低専）	目指す用途地域（1低専）
住居、兼用住宅	○	○	○
幼稚園、小・中・高等学校	○	○	○
神社、寺院、協会、診療所	○	○	○
病院、大学	○	○	○
床面積3,000㎡以上の店舗、飲食店	○	×	×
事務所等（1,500㎡以上）	○	×	×
カラオケボックス等	○	×	×
倉庫・倉庫	○	×	×
危険性・環境悪化のおそれがある火薬類等危険物の貯蔵・処理の量が多い施設	○	×	×

図-7 段階的見直しの特別用途地区活用イメージ

4. 成果・意義

立適を踏まえた地域地区等の変更を全市的に行うには、既存の建物の立地状況や権利者の合意が得られず直ぐに着手できない場合、これまでの土地利用誘導の在り方を否定せざるを得ない地区が発生する場合など、多大な労力と時間を要することが想定される。

本業務で作成した土地利用ガイドライン及び用途地域指定基準は、予め地域地区等に関する市の考え方を市民に理解していただくことで、実際の地域地区の都市計画決定・変更を円滑に行うことを目的としている。また、特別用途地区を活用した段階的な見直しの導入は、理想的な用途地域への変更までに長い期間を要することが想定される地区において効果が期待できる手法である。

5. 今後の課題

(1) 立適策定を契機とした攻めの都市計画への転換

都市再生特別措置法による立適制度の導入は、人口減少社会への転換に対応するため、市街地縮退への道筋を媒介する役割を担うものであり、強制力が弱く、市民に受け入れられ易いものとなっている。一方、都市計画法は、顕要かつ厳粛であるが故に小回りが利きにくく、即時的な対応が難しい側面があり、市街地縮退に向けた方針設定を都市再生特別措置法に委ね、届出制度を導入したことが、多くの自治体で立適が取り組まれている要因となった。都市計画においても、居住調整地域や田園住居地域などが創設され、市街地縮退に効果的な地域地区が追加されたが、実際の活用⁽⁴⁾は進んでいない。

今後の都市づくりにおいては、自治体の創意工夫による“攻めの都市計画（ポジティブ・プランニング）”を実践することが重要である。

立適導入によって、コンパクトシティに向けた市街地の再編・縮退への道筋が示され、攻めの都市計画への転換を図る好機であるため、首長や行政上層部に対する理解を求め、自治体が一丸となって攻めの都市計画への方針転換を行うことが必要である。

(2) 創意工夫による柔軟な制度活用の推進

本業務での特別用途地区の活用方法は、筆者が提出した日本都市計画学会九州支部「第1回九州まちづくり賞」の論文の応用であり、用途地域の段階的な見直しも踏まえた弾力的運用を行ったものである。

国民の価値観や指向性の多様化が進む現代社会においては、様々な課題への対応が必要であるため、個々の自治体が抱える課題に応じて、地域地区等の制度を自治体の創意工夫によって柔軟に活用する姿勢が重要である。そのためには、自治体が求める制度活用を後押しする国や県などの上位機関の理解と支援が必要となる。近年、市街地縮退に向けた都市計画法制の研究においても、特別用途地区の活用が注目されており、今後の制度拡充に期待したい。

(3) 本業務の実現に向けた課題

本業務は、土地利用ガイドライン及び指定基準の素案作成で業務を終了している。久留米市が目指す「コンパクトな拠点市街地の形成と拠点をネットワークする都市構造」の実現には、土地利用ガイドライン及び指定基準が早急・明瞭に広く市民に周知され、都市づくりに対する市民意識の醸成を進めることが重要であり、これによって、立適を踏まえた都市づくりの第一歩を踏み出すことが可能となる。

6. おわりに

国土交通省のHPでは、「近年の経済社会構造の急激な変化に伴う都市構造やまちづくりの課題は、従来の受け身的な都市計画の対応では解決できないものも現れており、これからの都市計画は主体的に他の政策手段と連携をとって取組んでいく姿勢（消極的な都市計画から積極的な都市計画）が求められている時期に来ている」との記述もあり、国も自治体の攻めの都市計画への取り組みを推奨している。

立適誘導方針の実現のために地域地区等を機能させることは、多くの困難が生じるため、苦悩されている自治体も多いと思われる。しかし、後世への負担軽減や将来の公共の利益確保を図るためには、市街地縮退は避けては通れない重大かつ早急に取り組まなければならない課題であり、自治体の今後の積極的な取り組みに期待したい。

謝辞：本稿は、久留米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、関係者の皆様に深く御礼を申し上げるとともに、“攻めの都市計画”に積極的に取り組まれている姿勢に敬意を表する。

【補注】

- (1) 国土交通省「令和2年都市計画現況調査」
- (2) 令和3年7月現在は、久留米小郡都市計画区域・北野大刀洗都市計画区域・筑後中央広域都市計画区域・田主丸都市計画区域の4つの区域に再編されている。
- (3) 県が指定した特定の区域（広域拠点、拠点）以外で、3,000㎡以上の大規模集客施設の立地が可能な用途地域を指定する場合に広域調整を必要とするもの「福岡県都市計画の運用方針」■2-3 福岡県大規模集客施設の立地基準（平成28年12月）
- (4) 居住調整地域（2地区）、田園住居地域（0地区）：令和2年3月31日現在

【参考文献】

- 1) 藤田宙靖(監修)・亘理格・内海麻利(2021)：「縮退の時代の「管理型」都市計画－自然とひとに配慮した抑制とコントロールのまちづくり」第一法規
- 2) 中西浩・勝又済・石井儀光(2020)：「建物用途規制緩和の運用実態とその解説」国土技術政策総合研究所資料
- 3) 佐々木晶二(2020)：「「枠組み法化」の典型例としての特別用途地区条例の法的検討」土地総合研究所
- 4) 亘理格・生田長人(編集代表)・縮退の時代における都市計画制度に関する研究会(2016)：「都市計画法制の枠組み法化－制度と理論－」土地総合研究所