

都市機能の維持に向けた、二階層の空間計画の必要性
 — 立地適正化計画制度の策定を踏まえて —

株式会社 野村総合研究所 社会システムコンサルティング部

副主任コンサルタント 毛利 一貴

1. 人口動態を踏まえた都市の目指す方向性

た方策を十分に検討する必要があるといえる。

1) 人口減少による都市機能利便性低下の危惧

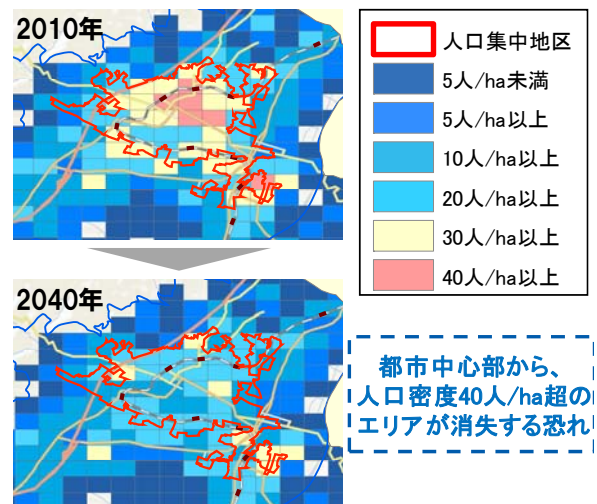
わが国は 2008 年に人口のピークを迎え、本格的な人口減少時代に突入した。このところ「地方消滅」といったセンセーショナルなキーワードが叫ばれている。また、政府では内閣官房で「まち・ひと・しごと創生本部」が立ち上げられ、さまざまな観点から問題提起されている。ここでは、人口 10 万人台前半のある地方都市に着目し、人口減少の様相について、一例を紹介する。

2010 年時点では人口集中地区 (DID) 内にみられた人口密度 40 人/ha^{*1}を上回る地区が、人口減少が進んだ 2040 年には市内中心部から消失し、低密度の都市が形成されることになる^{*2} (図表 1)。

ところで、「40 人/ha」という人口密度は、小売店舗の立地状況に関する分析結果 (図表 2) をみると、施設が立地するか否かの一つの目安とも捉えられる。そのため、これまで住民の利用に支えられてきた小売店舗が人口減少に伴って撤退し、利便性が著しく低下することも考えられる。

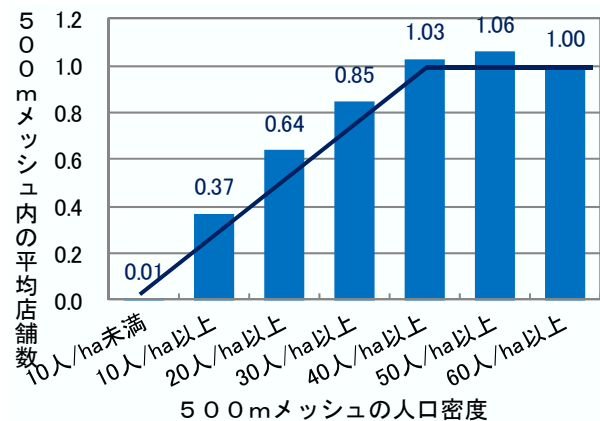
近年、「買い物難民」といった言葉が聞かれるが、将来こうした問題がさらに深刻化するだろう。ここでは、小売店舗に着目したが、生活に必要な医療や福祉といった都市機能についても、同様の問題が起こり得ると考えられ、人口減少下における都市機能維持に向け

図表 1 DIDの人口密度低下状況



出所) 総務省「国勢調査」(2010年)をもとに NRI 作成

図表 2 小売店舗の立地場所と立地密度の関係



注 1) さまざまな人口規模の全国 10 市における立地状況を分析した

注 2) 小売店舗は、スーパーマーケットとコンビニエンスストアを指す

出所) iタウンページをもとに NRI 作成

*1 人口密度 40 人/ha は、都市計画法施行規則による既成市街地の人口密度の基準である。

*2 国立社会保障・人口問題研究所公表の市町村ごとの 5 階級別人口、将来の生残率・純移動率・子ども女性比・0-4 歳性比を踏まえ、自然増減状況を考慮した人口推計をメッシュ単位で実施した。

2) 都市の目指すべき方向性 —人口動態の観点からの検討—

三大都市圏を除く全国市町村について、今後 30 年間の総人口増減率と高齢者人口増減率の関係（図表 3）をみると、総人口減少への対応が課題となる都市群（図表の左下部）から、高齢者人口増への対応が課題となる都市群（同右上部）まで、市町村によって多様なことがわかる。分布を細かくみると、左下部には中小規模の市町村が多く、右上部には、図表からは割愛した三大都市圏の市町村等が多い傾向にある。

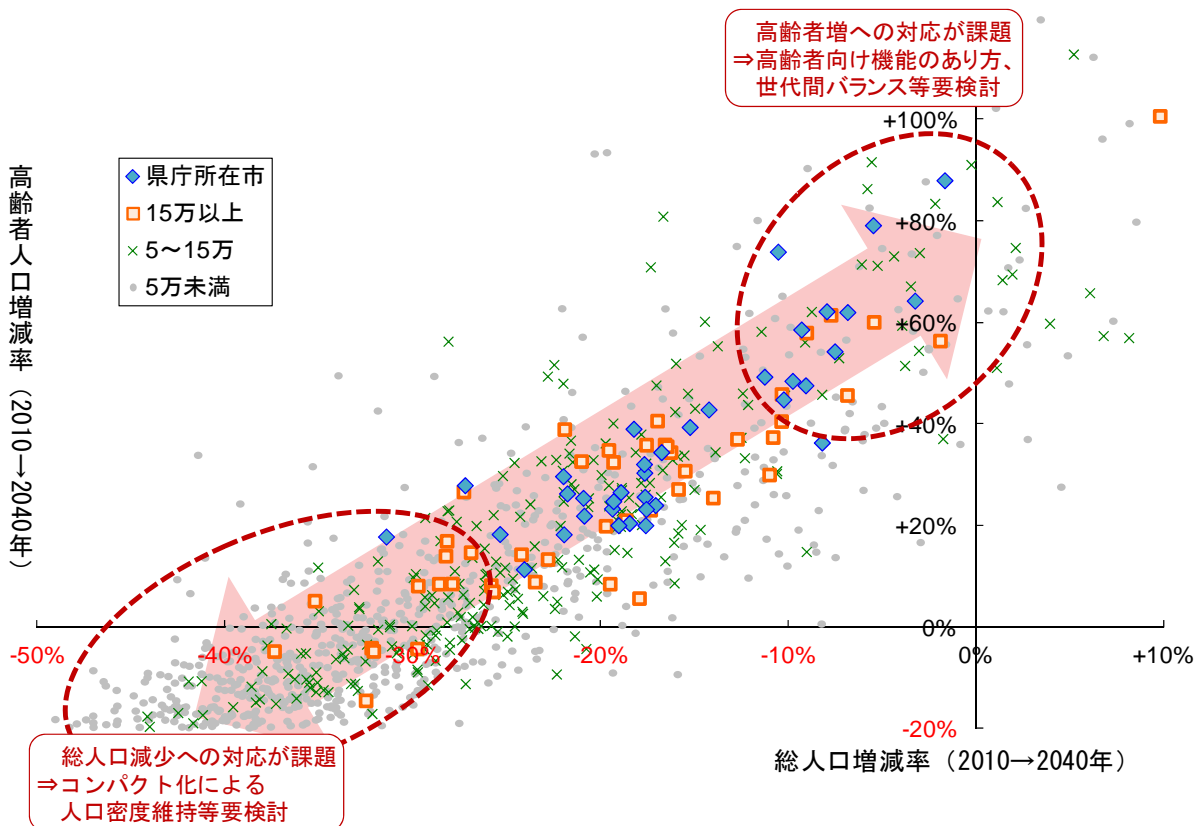
左下部に属する市町村は、総人口減少によって都市全体が低密度化してしまう。そのため、現状の市街化区域・用途地域ないし DID よりも狭い範囲で現状の人口密度を維持し、

都市機能の持続性や住民の利便性を確保する方策を検討すべきだろう。例えば、人口が 5 万人に満たない新潟県見附市は、「都市部と村部が持続できる健幸都市の地域再生計画」において、維持すべき人口密度を決めたうえで居住ゾーンの圏域を定める方針を示している。

一方、右上部に属する市町村では、高齢者増への対応が課題となる。そのため、医療や福祉等の都市機能の充実を図ったり、公共交通や都市機能施設へのアクセスがしやすいエリアに高齢者居住を誘導したりする等の方策を検討すべきだろう。

このように、各市町村では、どのグループに属するかを確認し、人口動態からみた場合の将来の目指す方向性を確認することをお勧めしたい。

図表 3 2010～2040 年にかけての総人口増減率と高齢者人口増減率との関係



注) 三大都市圏の市町村、及び 2040 年の推計値が未公表の福島県の市町村は除いて作成
出所) 国立社会保障・人口問題研究所公表の「推計人口等」をもとに NRI 作成

2. 市町村における立地適正化計画作成の必要性

1) 立地適正化計画制度の策定

2014年8月1日に「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が施行され、「立地適正化計画制度」が創設された。この制度は、国土交通省の重点的施策にも位置付けられている。また、2014年12月27日の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定を受け、コンパクトシティ形成支援チームが発足し、2015年3月19日には第1回会議が行われる等、「コンパクトシティ+ネットワーク」の実現に向けて市町村を巻き込んだ取り組みが本格化してきたところである。

国土交通省によると^{*3}、2014年12月31日時点では、合計62の市町で立地適正化計画作成についての具体的検討の意向が表明されている。また、2020年までに150市町村での計画作成を目標に掲げている。

2) 都市機能や居住の“誘導”の必要性 —市町村における立地適正化計画作成の意義—

立地適正化計画では、商業・医療・福祉・文化教育といった各種都市機能の誘導を図る「都市機能誘導区域」と、都市機能施設の利便性が高いエリアとして居住を誘導すべき「居住誘導区域」を設定することが求められている。従来、土地利用規制制度等にみられる規制的手法（ムチ）が主であったが、立地適正化計画はアメの制度といえ、インセンティブを与えて都市機能や居住を誘導する手法である。具体的には、公的不動産活用とともに民間事業者が行う施設整備への直接補助（都市機能立地支援事業）、居住誘導区域外の公営住宅を除去して区域内に再建する場合の除却費の支援（公営住宅整備事業）、区域外の

空き家の除却費の支援（空き家再生等推進事業）等の支援メニューが用意されている^{*4}。このように、立地適正化計画制度の誕生により、アメとムチを組み合わせることでコンパクトな都市を実現する、新たな手法論を適用することが可能となったといえよう。

ところで、立地適正化計画は市町村マスタープランの高度化版と位置付けられている。そのため、単に区域を設定すればよいというものではなく、市町村の現状や将来を分析（例：前章でみた人口動態）し、今後の都市の目指す方向性を検討し、都市機能を配置する拠点や軸（鉄道や基幹となるバス路線）を見定めたいうで、その骨組みに肉付けをする形で区域を定めるといったアプローチが適切といえる。こうした具体の区域決定に向けた検討の進め方については、紙面の都合上、本稿では割愛したい。

3. 今後の都市計画に向けて —二階層での空間計画の必要性—

1) 二階層での空間計画の必要性

国土交通省は、2014年8月28日提示の「国土交通省重点政策2014」で、「広域連携型コンパクトシティ」に向けた取り組みの推進を明記しており、「複数市町村で連携して立地適正化計画を作成した場合、複数市町村が共同で利用する施設の立地に対する支援を強化するとともに、周辺市町村における関連施設等の立地支援等を実施する。」との記述もみられる。

広域連携の検討の背景には、人口減少が進み、一つの市町村ですべての都市機能をフルセットで持つことが難しくなってきたことが挙げられる。例えば、高次の商業・医療・福

*3 第一回コンパクトシティ形成支援チーム会議（2015年3月19日）等に基づく

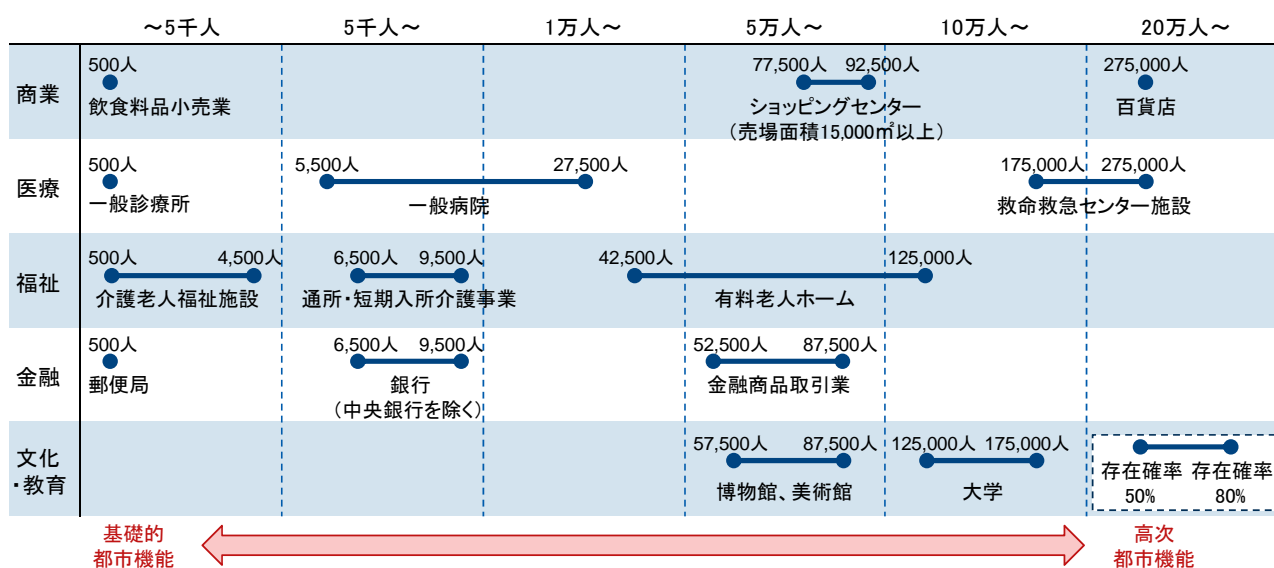
*4 まちなか居住推進事業（富山市）等、地方公共団体で行われてきた誘導施策が国の制度としても認められるようになった、ともいえる。

社機能（例：大型の商業施設・大規模な商業集積、総合病院）等は、十分な利用者がいて初めて存続できるものであるため、人口が減少していく中小市町村等では機能が廃止されてしまい、住民が不便を被ることが想定される（図表4）。こうして、多くの市町村が窮してしまう前に、複数の市町村が寄り集まって一定の需要を確保し、都市圏一体として今後の都市機能提供や居住のあり方を考えていく

ことが重要といえるだろう。

以上を踏まえると、「都市圏の中での各市町村の位置付け・役割・都市機能の配置のあり方を明確化」（都市圏単位での上位の空間計画）し、「市町村における都市機能や居住のあり方を規定」（市町村の空間計画＝立地適正化計画）する等、都市圏を検討の単位として、二階層での空間計画を意識・体系化すべきと考えられる。

図表4 サービス施設の立地する自治体の人口規模（三大都市圏を除く）



出所) 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050 参考資料」をもとに NRI 作成

2) 連携中枢都市圏・定住自立圏構想を活用した二階層の空間計画検討の可能性

都市圏単位での空間計画を実効性があるものにするためには、既存の都市圏構想の枠組みを活用することが近道といえる。その意味では、都市圏としてのミッションが明確に打ち出されている「連携中枢都市圏構想」や「定住自立圏構想」が適している（図表5）。これらの構想は、都市圏における都市機能確保に向けた取り組みに対して一定の財政措置が取られる等、市町村にとって枠組みを活用するインセンティブ（アメ）が確保されている。

現時点では、制度上、これら都市圏構想の枠組みと立地適正化計画制度は紐づいていないわけではないが、都市機能の確保、居住の定

着等のキーワードは両者に共通するものである。そこで、例えば、都市圏構想の枠組みの中で各市町村の役割を明確化し、その上位構想のもと、各市町村における具体の都市機能・居住の立地・誘導のあり方を各市町村の立地適正化計画の中で検討するといった形態も十分に可能と考えられる。あるいは、制度改革等で都市圏単位での立地適正化計画作成が可能となった場合には、これら都市圏構想の枠組みと並列する形で、整合を取りながら計画を作成することも想定される。いずれにしても、市町村を超えた範囲での検討にあたっては、隣り合う市町村と一から対話を始めていくというよりは、既存の枠組みをうまく活用する方向性が現実的といえそうである。

図表5 連携中枢都市圏、定住自立圏の概要

	概要	財政措置
連携中枢都市圏	政令指定都市や中核市等の「連携中枢都市」と、周辺の「連携中枢都市」が連携し、「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、活力ある社会経済を維持するための拠点を形成	●普通交付税措置 例えば圏域人口75万人の場合、連携中枢都市に約2億円 ●特別交付税措置 連携中枢都市に1.2億円程度、連携市町村に1,500万円を上限
定住自立圏	人口5万人以上の地方都市等の「中心市」と、周辺の「近隣市町村」が連携し、圏域全体で必要となる都市機能を確保し、地方圏における定住の受け皿を形成	●特別交付税措置 中心市に8,500万円程度、近隣市町村に1,500万円 (2013年度まではそれぞれ4,000万円程度、1,000万円)

注)「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中で、「地方中枢拠点都市圏」を含む複数の都市圏概念(地方中枢拠点都市圏(総務省)、高次地方都市連合(国土交通省)、都市雇用圏(経済産業省))が「連携中枢都市圏」に統一された。

出所)総務省「連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要」等をもとにNRI作成

4. ドイツにおける二階層での空間計画検討の紹介

1) 中心地システムによる、都市圏単位での空間計画の持続性確保

ドイツは、わが国とは異なり、中小規模の都市が多いことから、都市圏レベルで都市機能の配置等が考えられてきた経緯がある。そのため、わが国における都市圏単位での空間計画検討への示唆を得るべく、ドイツの「中心地システム」に着目したい。

ドイツでは、州計画において、市町村を単位として「中心地」が指定される。この中心地は、圏域の人口規模や圏域での役割等に応じて上位・中位・下位とランク分けされ、概ね人口十万人以上の圏域に設置される上位中心地は、行政・供給・文化・経済の中心地として、高度に専門的な供給を行う。一方、人口数千人程度の下位中心地は、日常生活に必要な機能を供給する都市として位置付けられる。これら中心地は、周辺市町村を含む都市圏への都市機能提供等の役割を担うことにな

る。そして、市町村は、州計画に適合するように、下位の計画にあたるF-Plan、B-Plan^{*5}を策定することとなり、この段階で各種都市機能の立地等が具体的に検討されることになる。

中心地のランク分けによって、州からの補助金の額や、設置可能な大型商業施設の規模等が紐づいている場合もある等、市町村にとっても影響力のある枠組みである。中心地のランクに応じて、設置可能な施設規模が規定される等の一定の拘束力を持つ点は、わが国の連携中枢都市圏構想や定住自立圏構想にはみられない考え方といえ、参考となる。

また、一市では中心地の機能を満たせなくなった市町村に、二市で機能を分担することで中心地としての機能を提供する、いわば連携型の中心地(以降、「連携中心地」)が数多くみられる点も特徴的である(図表6)。中心地に指定されている市にとっては、州計画の見直しの際に中心地のランクが格下げ^{*6}されると、補助金の受取額が減少したり、設置可能な商業施設の規模が縮小させられたりしてしまうが、二市が一体として都市機能提供を

*5 ドイツには二段階の法定都市計画制度があり、準備的建設誘導計画のF-Plan(Flaechennutzungsplan:土地利用計画)と拘束的建設誘導計画のB-Plan(Bebauungsplan)が確立されている。日本の基本的な方針(マスタープラン)がF-Planに相当する。

*6 同州では、2009年に中心地の指定地数が152から54に絞り込まれた。

行うことでランクの格下げを阻止することが可能となるため、周辺市町村との連携を図るインセンティブの確保につながっている。わが国でも、松江市と米子市を中心市とした中海圏域定住自立圏等、複眼型の圏域がみられるが、持続的な取り組みを促進する意味でも、市町村連携を促進する意味でも、制度において一定のムチは用意されているべきであろう。

図表6 ベルリン・ブランデンブルク州における中心地の設定状況



出所) 「Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)」(2009年3月)よりNRI作成

2) ドイツにおける都市内の空間計画に向けた検討事例

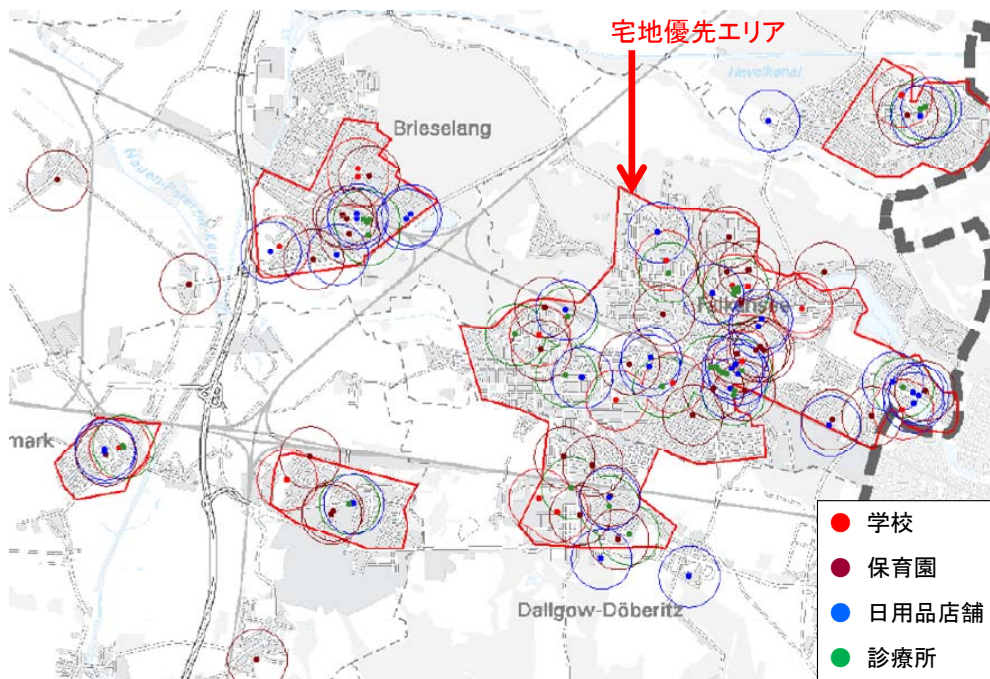
前節では、ドイツにおいて、都市圏における市町村の役割や立場を明確化する制度が運用されてきたことを紹介したが、市町村の内

部にどのように都市機能を配置するか、居住するかを検討する段階に入ってきている。

例えば、ドイツ北東部のベルリン・ブランデンブルク州にあるハーフェルラント・フレミング地域計画庁へのヒアリングによると、同庁は「Regionalplan Havelland-Flaming 2020」において、「宅地優先エリア」(図表7)を設定し、住宅新設をこのエリアに誘導する等の枠組みを検討している。具体的には、学校・保育園・日用品店舗・診療所といった生活に必要な施設をマップ上にプロットし、徒歩圏(半径500m圏)の円を描画することで、複数の施設にアクセス可能な生活水準の高いエリア(赤枠)を割り出し、「宅地優先エリア」として設定する考え方である。担当者からは、中心地の指定を受けた市町村に支払われた補助金の用途をこれらエリアへの投資等に限定して、市町村内での居住誘導を実効性あるものとし得るのではないか、との意見が聞かれた。

こうしたドイツでの検討の流れは、日本が市町村での立地適正化計画を都市圏に拡張しようとする動きとは逆行するものの、最終的にマクロ・ミクロの空間構造を捉えた計画を検討するという大きな流れには共通するものがあるといえそうである。

図表7 宅地優先エリアの設定



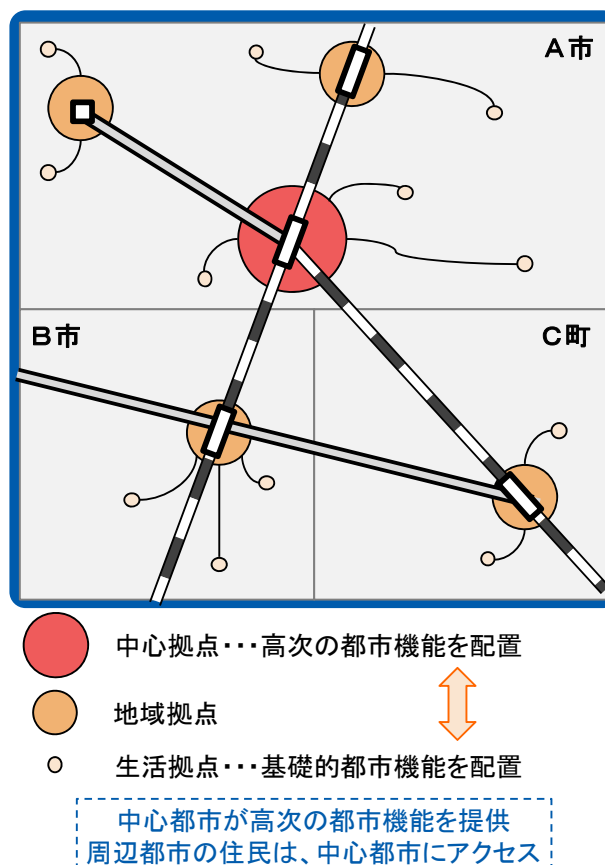
出所) ハーフエルラント・フレミング地域計画庁「Region Havelland-Fläming, Germany」(2014年12月受領)をもとにNRI作成

5. わが国での都市圏での拠点配置の方向性

ここまでの検討を踏まえ、都市圏を構成する市町村の規模関係のパターンに応じて、都市機能の配置の方向性を2つ提示する。

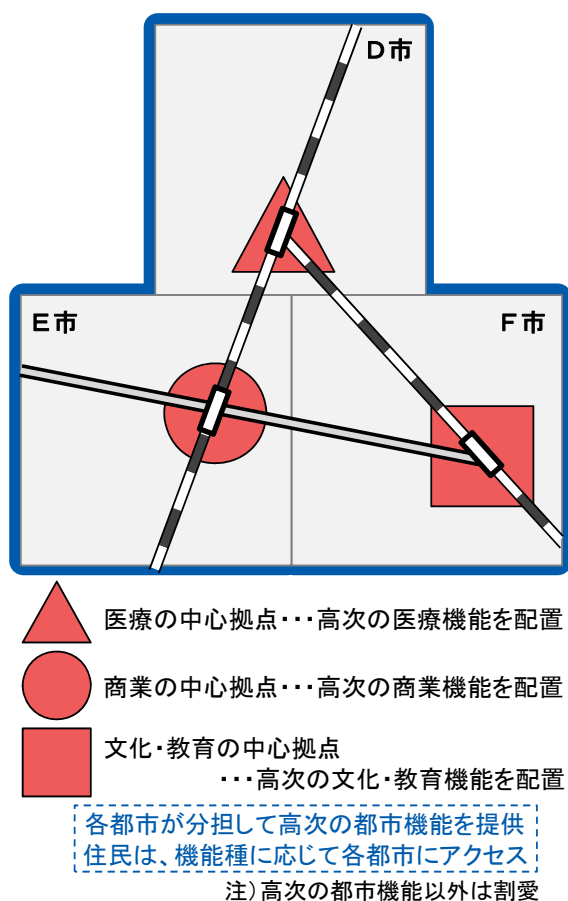
中心市と周辺市町村との関係が明確な場合には、中心市に高次の都市機能を配置し、周辺市町村からのアクセスを確保して共同利用が可能なものとする(図表8)。周辺市町村は高次の都市機能提供の役割を中心市に委ねることで市町村の規模に見合わない施設の配置に伴うコスト負担を回避することができるが、中心市の施設整備・維持管理の一部を負担し、都市圏として高次の機能を支えることが求められる。一方、中心市は、広域から都市機能の利用者を集めることができるため、人口減少による利用者減少を抑制することが可能となる。

図表8 中心市(A市)と周辺市町村(B市、C町)からなる都市圏の場合



同等の市町村の集合体として都市圏を構成する場合には、各市町村で持つべき高次の都市機能を役割分担し、相互のアクセスを確保し、共同利用が可能なものとする（図表9）。一市では高次の都市機能を持つことができない規模の市町村が集まっている場合には、配置すべき高次都市機能の都市機能種を分担することで、都市圏として高次の機能を支えることが求められる。この場合、各機能の施設整備・維持管理に係るコストを相互に負担し合うことが考えられる。

図表9 同規模の市町村（D市、E市、F市）からなる都市圏の場合



6. おわりに

最後に、都市圏での検討にあたっての留意点を示す。

1) 広域調整の舵取り役の必要性

市町村ごとに立地適正化計画を作成する場合、都市圏内で各市町村の立地適正化計画の内容のすり合わせが必要になる。あるいは、市町村間での役割分担・機能分担の検討にあたっては、特に同規模の市町村間では、双方の主張が平行線をたどることも十分に考えられる。そのため、都道府県や第三者機関が関係市町村の担当者を集めて議論を重ね、各市町村の役割を見極めていく等、舵取り役を担うことが求められるのではないかと。

例えば、兵庫県広域土地利用プログラムでは、「広域商業ゾーン」、「地域商業ゾーン」を定め、市町村範囲を超えて大規模小売店舗の立地誘導を図っている。また、前章で紹介したドイツのハーフェルラント・フレミング地域計画庁は、州と市町村との間に位置付く組織（構成市町村から成る連合組織）であり、州計画の目標・原則を、個々の市町村で円滑に運用できるよう調整する立場として機能している。

2) 中心市の負担緩和の必要性

総務省の「連携中枢都市圏等関連資料」によると、中心市では、「中心市における住民サービスが不十分であることから、近隣市町村のためのサービス展開を考えるまでの余裕がない」、「近隣市町村の住民サービスの向上のために中心市が財政支出・支援ができるのか、あるいは議会の了解が得られるのか」との声があるようである。中心市と周辺市町村との双方のメリットを認識したうえで、適切な負担のあり方を検討することが必要といえる。

筆者

毛利 一貴（もうり かずたか）
 株式会社 野村総合研究所
 社会システムコンサルティング部
 副主任コンサルタント
 専門は、都市・社会資本・防災政策 など
 E-mail: k-mouri@nri.co.jp