提言

都市はいかにしてコンパクト化するのか？ —立地適正化計画をめぐる論理と実態—

How Can Cities Be Compacted? Logic and Reality of the Location Normalization Plan

武者 忠彦

MUSHA Tadahiko

(2020年9月28日受付 2021年1月12日受理)

本稿の目的は、立地適正化計画によって都市はどのように変化し、それはコンパクト化として評価できるのかを明らかにすることである。立地適正化計画は、コンパクトシティの拠点形成の仕組みとして制度化されたが、計画を策定した都市のうち、大都市圏では、中心部における生活環境の充実などが課題に設定され、福祉や医療などの生活関連機能を中心に都市機能が誘導されはじめている。一方、地方都市の中心部では、計画の課題や生活需要とは別の論理で、補助金を活用した公共施設の再編が進む傾向にある。今後、コンパクトシティを実質化するためには、立地適正化計画にもとづく都市機能の配置だけでなく、中心部における生活スタイルの波及や共有による居住人口の増加が鍵となるだろう。

This study aimed to clarify how Japanese cities have changed under the Location Normalization Plan and whether the change can be evaluated as “compacting.” The Location Normalization Plan was institutionalized as a framework to guide urban functions to the center of compact cities. In metropolitan areas where the plan has been implemented, the improvement of the city center living environment is an important issue, as urban functions such as welfare and medical care are being guided to relocate to city centers. On the other hand, public facilities are being guided and restructured in the centers of local cities. In the future, the key to achieving compact cities will not only be the distribution of urban functions based on the Location Normalization Plan, but also the increase in the residential population through the sharing of lifestyles among local communities.

キーワード: コンパクトシティ, 立地適正化計画, 都市機能, 誘導施設

Key words: compact city, Location Normalization Plan, urban function, guiding facility

Ⅰ はじめに

コンパクトシティという用語は、日本では世紀の変わり目から20年ほどの間に、あらゆる政策分野で用いられるほどのキーコンセプトとなった。とりわけ地域の持続可能性を問われている地方都市の多くは、コンパクト化が都市政策上の最重要課題とされている。都市の成長とその対応が一貫したテーマであった近代日本の都市政策を振り返れば、これは大きな方向性の転換であるが、その背景にある論理は、大きく次の5点に整理されるだろう。第1に、都市機能を集約して不動産価値の維持や行政投資の効率化を進める行財政の論理、第2に、教育・医療・福祉などの機能を集約して子育て世帯や高齢者の生活環境を整えるという福祉の論理、第3に、低炭素でエネルギー消費の少ない都市にするという環境の論理、第4に、災害リスクの

低い地域に集住してレジリエンスを強化するという防災の論理、そして第5に、市街地の既存ストックを活用して都市の歴史や文化を継承する担い手を包摂するという文化の論理である。

こうした議論に対して、大都市圏のように生活サービスの個別化が進んだ地域では、コンパクトシティの実効性が低いといった批判もなされているが（野澤2014）、コンパクト化という大きな方向性は官学で共有されており、それを推進する制度として、2014年8月の都市再生特別措置法の改正によって創設されたのが、立地適正化計画（以下、立適計画）である。立適計画は、「都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加えて、居住機能や都市機能の誘導によりコンパクトシティ形成に向けた取組を推進」（国土交通省都市局都市計画課2018: 4）するための計画であり、国土交通省が作成した『都市計画運用指針（以下、運

用指針)』および『立地適正化計画作成の手引き(以下、手引き)』にもとづいて、市町村が策定するものである¹⁾。『手引き』によれば、土地利用規制によって都市をコントロールする従来の都市計画と異なり、財政支援や税制措置などの誘導によって都市をマネジメントするための制度であるが、この立適計画によって都市はどのように変化するのだろうか。そして、それはコンパクト化としてどのように評価できるのだろうか。これが本稿の基本的な問題意識である。

コンパクトシティや立適計画については、国内では都市計画学を中心にこれまでも多くの研究が蓄積されている。コンパクトシティ研究は、海道(2001)を嚆矢として、理論や海外事例の研究を中心に展開してきたが、コンパクトシティの目的や構造は、時代や政策分野によって異なるという点が重要である(畠山2017)。一方、立適計画については制度上の課題や問題点を明らかにした研究を中心に展開してきたが(荒木2017; 浅野・河野2019)、立適計画という制度を利用したコンパクト化が、そもそも都市のいかなる課題を解決しようとしたものであり、結果的に都市空間をどのように変容させたのかという各都市の運用面に光を当てた研究、すなわち、制度よりも都市に重心を置いた研究はまだ緒についたばかりである。

以上のような問題意識と先行研究の状況を踏まえて、本稿では次の三つの論点を明らかにしていきたい。第1に、立適計画が前提とするコンパクトシティの論理はどのように形成され、その中で立適計画はどのような位置づけられるのか。日本のコンパクトシティをめぐる政策過程の全体像を把握し、立適計画がめざすコンパクト化の意味を明らかにする。第2に、それぞれの都市が立適計画を用いたコンパクト化によっていかなる課題を解決しようとしているのか。立適計画を策定した都市の計画資料にもとづいて整理する。第3に、立適計画はどのように都市機能を誘導し、それは都市空間をどのように変えつつあるのか。筆者らが実施した全国的なアンケート調査にもとづいて実態を明らかにする。その上で、最後に立適計画をめぐる政策を評価し、今後に向けた望ましい都市のコンパクト化のあり方を提言したい。

II コンパクトシティの論理

コンパクトシティは、その概念が広まった2000年代以降、必ずしも一貫した政策体系によって推進されてきたわけではなく、分野や時期によって異なる論理で政策に導入されてきた。そのため、コンパクトシティに対して抱く目的や都市像については、本流の都市政策だけでなく、関連する政策分野の動きを複線的に考える必要がある。ここでは、主に国土交通省が所管する都市政策分野のほか、総務省や内閣府が所管する地域政策分野、主に経済産業省が所管する産業政策分野について、それぞれの政策テーマの変遷と相互の関係を明らかにしながら、コンパクトシティをめぐる論理を整理してみたい(図1)。

1. 都市政策分野

はじめに都市政策分野の動向からみていくと、コンパクトシティ論の原点は、1997年6月の都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」に見出すことができる(国土交通省都市局都市計画課2017)。このレポートでは、郊外開発を抑制して既成市街地に都市機能を再配置する政策に転換すべきという原初的な集約化の考え方が表明された。その後、2003年12月の社会資本整備審議会答申「都市再生ビジョン」において、経済の成熟化や人口減少に対応するためには、都市機能の集約化と集約拠点での既存ストックの活用による「集約・修復保存型都市構造」が必要であるとの考え方が示され、さらに2006年2月の同審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」では、集約拠点を公共交通ネットワークで連携させて、都市圏全体で機能を分担する都市構造モデルが提示されたことで、コンパクトシティの議論が深められていった。しかし、2009年6月に提出された同審議会都市計画部会報告²⁾では、都市圏の枠組は後退し、代わって都市内の拠点をネットワーク化した「エコ・コンパクトシティ」という考え方が示された。それは日常生活圏をイメージして「集約型都市構造化」を説いた2012年9月の同審議会都市計画制度小委員会中間とりまとめ³⁾でも継承され、以後の都市政策分野におけるコンパクトシティの基調的な考え方となっている。このような

図1 コンパクトシティをめぐる政策過程

Fig. 1 Policy processes of compact cities

方向修正の背景には、2010年3月時点で約半数の市町村都市計画マスタープランが都市のコンパクト化に言及していたように⁴⁾、市町村単位での構想が進んでいたという現実もあったと考えられる。

こうした審議会での議論を受けて、国土交通省では2013年4月に都市再構築戦略検討委員会を設置し、7月には後の立適計画の原案を示した中間とりまとめを作成している。さらに、2014年7月に公表された「国土のグランドデザイン2050」以降は、「コンパクト+ネットワーク」というコンセプトを掲げて政策を推進していった⁵⁾。この時点で「ネットワーク」が強調された背景には次の2点が考えられる。第1に、平成の大合併により周辺地域に旧市町村の中心部を抱えた都市が多いという実態に即して、拠点間を結ぶネットワークの重要性を示す必要があった。第2に、2012年12月施行のエコまち法や2013年12月施行の交通政策基本法によって推進される都市の低炭素化、あるいは2014年1月公表の交通政策審議会地域公共交通部会中間とりまとめ⁶⁾で示された持続可能な公共交通ネットワークという国土交通省の取組みにおいて、交通政策

と都市政策を連動させる必要があった。これらを背景に生まれた「コンパクト+ネットワーク」というコンセプトを具体化する装置として、拠点形成を推進する立適計画を制度化した改正都市再生特別措置法、周辺地域の「小さな拠点」の形成を支援する改正地域再生法、さらに、それらの拠点間をつなぐための地域公共交通網形成計画を制度化した改正地域公共交通活性化再生法が2014年以降に相次いで施行された。

このように、都市政策分野においては人口減少時代に合わせた都市構造への転換という視点からコンパクトシティの議論がはじまり、市町村単位で既存の都市構造を生かしつつ集約化を進めるため、交通政策とも連動して「都市内多拠点型」のコンパクトシティが構想されたといえるだろう。

2. 地域政策分野

コンパクトシティの政策的な起源を財政面からたどると、小泉政権下の「都市再生」政策まで遡ることができる。2002年6月に施行された都市再生特別措置法では、不動産の収益性や資産価値を高めて不良債権の

処理を進めるため、開発規制の緩和や金融支援が可能な都市再生緊急整備地域が全国で指定され、大都市への民間投資の誘導が図られた（武者 2011）。その一方で、東京を中心とする大都市圏への重点投資を誘導する政策には多くの批判も寄せられ、最終的に都市再生は「稚内から石垣まで」をスローガンとした「地域再生」に読み替えられた（上崎 2005）。これによって、2004年には市町村からの提案で市街地整備の予算を配分するまちづくり交付金制度が創設されたが、こうした都市再生特別措置法による財政移転の枠組は、その後の都市機能の集約化の萌芽となった。すなわち、経済戦略としての都市再生は大都市圏の都心部における民間投資を誘導し、その見返りとしての地域再生は、地方都市の市街地において行政主導の施設整備を推し進めたのである。まちづくり交付金は、2010年度からは都市再生整備計画事業に移行されたが、その一部は事業名称を変えて継承され、2020年度には他の事業と統合されて都市構造再編集集中支援事業となり、地方都市のコンパクト化を推進する重要な財源となっている⁷⁾。

このように、都市再生の系譜からコンパクト化が動き出した一方で、総務省が所管する分野においても、コンパクトシティとつながる行財政の効率化という政策テーマが登場する。背景には、人口減少時代における地方財政上の諸問題、すなわち住民税や固定資産税からなる地方税収の低下、扶助費やインフラ更新費用の増加、そしてサービス単価の上昇があった（辻 2015）。これらの問題のうち、住民税減少と扶助費増加は避けられないが、それ以外は都市のコンパクト化により回避できる問題であり、その一つが2000年代以降の地方行財政改革で進められてきた公共施設の再編である。具体的な動きとして、2010年前後より市町村では公共施設の現状や課題を整理した公共施設白書が作成され、2014年には、総務省の要請により各市町村で公共施設等総合管理計画が策定された。これに対して、2014年4月に国土交通省からは「まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン」が発表され、コンパクトシティを見据えた公的不動産の再配置を指針化したように、公共施設の再編とコンパクトシティは表裏一体のテーマとして進められた。

一方、人口減少への根本的な対応として、地域政策分野では新しい自治構想によって都市のコンパクト化を推進する動きもみられた。一つは、5万人程度の中心市と周辺市町村で生活圏を構成して人口の流出を防ぐ「ダム機能」を備えるため、2009年から全国展開した定住自立圏構想であり、もう一つは、政令指定都市や中核市を中心市として周辺市町村が都市圏を構成し、自立性の高い経済圏を形成することをめざした連携中枢都市圏構想⁸⁾である。いずれも圏域内の各都市の拠点をコンパクト化して人口密度を維持するとともに、行政単位を越えて拠点間をネットワーク化して圏域内の連携を進め、圏域全体の人口を維持するという構想である。2014年には、こうした地域政策テーマや都市政策の「コンパクト+ネットワーク」の考え方を統合して、地方の人口減少問題の是正に総合的に取り組む地方創生のスキームが動きはじめた。その指針として毎年度策定される「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、立適計画の策定数や連携中枢都市圏の形成数を重要業績評価指標（KPI）とした「まち」の創生が掲げられ、広域圏域から日常生活圏域まで、多様なスケールのまちづくりが志向されている⁹⁾。これらの取り組みに対して地方創生推進交付金による財政的裏付けもなされたことで、コンパクトシティをめぐる都市政策と地域政策の連携はさらに強まっている。

以上のように、地域政策分野では都市再生の系譜から地方都市のコンパクト化を下支えする財政移転の枠組が形成され、地方創生を通じて都市政策との連動性も高まっているが、想定されている都市構造は、行政単位を越えてネットワーク化する「都市圏多拠点型」のコンパクトシティであるといえる。

3. 産業政策分野

産業政策分野では、1998年から2000年にかけて中心市街地活性化法（以下、中活法）、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法の三つで構成される「まちづくり三法」が整備された。その主眼は1990年代の規制緩和による大型店の出店攻勢に対して、既存の中心商店街の求心力を維持することにあったが（箸本 2016）、郊外では大型店の進出に歯止めがかからず、中心市街地でも活性化を推進するはずのタウンマネジメント機関（TMO）が十分に機能しなかった。2004

年9月には、総務省の「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」において、中心市街地活性化基本計画の事業効果が不十分であることが指摘されている。さらに2005年8月には、国土交通省が中心市街地活性化政策の評価などを行う目的で設置したアドバイザー会議の報告書¹⁰⁾が提出され、まちづくり三法の成果が乏しい状況に対して、拡散型都市構造から集約型都市構造への転換の必要性が指摘された。

こうした状況を受けて、まちづくり三法は「さまざまな都市機能がコンパクトに集約した、歩いて暮らせるまちづくり」をスローガンに大幅に見直されることになった。とりわけ、2006年6月に改正された中活法は、商業中心の支援から、市街地整備や居住、福祉の分野に支援事業が拡大し、経済産業省以外に国土交通省や総務省にも所管領域が及んだことで、新たに内閣府の所管法令へと格上げされた。こうした変化は、中活法の焦点が商業振興から多様な都市機能の集約による中心市街地活性化にシフトしたことを意味しているが、基本計画に認定される中心市街地は原則として1市町村に1区域であったため、中心市街地活性化の枠組で想定されていたのは、拠点が一つのコンパクトシティであったといえる。

2007年2月には、コンパクトシティの形成を掲げた青森市と富山市の中心市街地活性化基本計画が改正中活法の下で最初の認定を受け、その後2012年3月時点までに119都市で138の基本計画が認定された。しかしながら、これは改正前の中活法下での認定数606と比べて大きく減少する結果となり、各都市の基本計画における目標指標も、販売額や空き店舗数を中心に多くが未達成となった(中西 2014)。このような事業成果の乏しさによって、早くも中活法の再改正を含む中心市街地活性化政策の見直しが検討されはじめた。経済産業省では2013年2月に産業構造審議会中心市街地活性化部会が設置され、商業振興の視点から中心市街地活性化の方策が提言¹¹⁾される一方、国土交通省では4月に都市再構築戦略検討委員会が設置され、都市構造の視点から集約化の戦略が示された。同年6月に閣議決定した安倍政権の成長戦略「日本再興戦略」では、こうした両省のねらいを併記した項目「コンパクトシティの実現」が立てられ、コンパクトシティは都

市の競争力の源泉に位置づけられた。これを受けて、内閣官房は同年7月に中心市街地活性化推進委員会を設置し、12月には報告書¹²⁾を取りまとめ、2014年7月に中活法は再改正された。

このように、産業政策分野では当初のまちづくり三法が商業の活性化につながらず、より本質的な対応として中心市街地の構造転換を迫られてコンパクトシティの考え方が導入されたが、商店街の維持を出発点としていた産業政策では、既成の中心市街地を拠点とする「単拠点型」のコンパクトシティが志向された。

4. 立地適正化計画の位置づけ

図1に示したように、2000年代前半に各分野で萌芽的な動きがみられたコンパクトシティ論の政策への導入は、2000年代後半から制度化へ向けた議論や関連する政策間の連携が進み、2014年以降は「コンパクト+ネットワーク」を中心的な政策テーマとして、さまざまな戦略や計画が展開している。その過程で、単純化を恐れずに言えば、都市政策分野では既存の都市構造や交通政策との連動を背景にした「都市内多拠点型」、地域政策分野では生活圏や経済圏の維持を目的とした「都市圏多拠点型」、産業政策分野では既成の中心市街地を拠点とする「単拠点型」のコンパクトシティがそれぞれ構想された¹³⁾。このようなコンパクトシティ関連の政策体系において、立適計画は都市内多拠点型コンパクトシティにおける拠点を形成するための制度として機能することが期待されている。従来、こうした拠点の形成・維持には、都市計画法にもとづく土地利用規制等で立地可能な機能の条件を一律に示すという手法が用いられてきたが、立適計画はそれぞれの都市が立地させたい機能を選択的に誘導するという「全く新しい仕組み」(国土交通省都市局都市計画課 2018: 5)である。

財政面からも立適計画の重要性がみてとれる。2020年度のコンパクトシティ関連予算でみると、経済産業省の主要事業である商店街活性化・観光消費創出事業の予算規模が約50億円であるのに対して、まちづくり交付金を起源とする国土交通省の都市構造再編集中心支援事業は約700億円となっている。この中には、市街地再開発事業などの既存事業が拠点の区域内で実施される場合の補助率の嵩上げや、公的不動産の活用等

により都市機能を整備する民間事業者に対する補助事業など、手厚い支援が含まれている（中井 2017）。こうした支援措置も影響し、2020年4月時点で中心市街地活性化基本計画に認定された都市が150であるのに対して、7年遅れて制度化された立適計画の認定は275都市となっている。

III 都市の課題とコンパクト化

第2の論点は、都市内多拠点型のコンパクトシティを形成しようとする立適計画を用いて、それぞれの都市がいかなる課題を解決しようとしているのかという点である。

立適計画は、おおむね次の九つのステップで構成されている。まずは、1) 関連する上位計画などとの関係が整理され、2) 各都市の課題が分析される。析出された課題を踏まえて、3) ターゲットとよばれる立適計画がめざすまちづくりの方針が示され、方針を実現するための4) 都市の骨格構造や5) ストーリーとよばれる施策・誘導方針が提示される。続いて、これらの方針などに即して6) 具体的に誘導する施設や区域が設定され、7) 誘導するための方策が示される。最後に、8) 活動のアウトプットやアウトカムを計測する目標値、9) 5年ごとに行われる評価の方法がまとめられるという構成である。

このうち、各都市の課題を端的に表明するのが

3)～5) に該当するステップであり、中でも計画全体の方針を示すターゲットと、それを実現するための個別の目標や方向性を体系的に整理したストーリーは、各都市が認識する課題が最も反映されている。ただし、ターゲットとストーリーの記載内容は都市によって抽象度が異なり、政策・施策・事業の各次元に相当する内容が混在している。ここでは都市間の比較分析を行うために、政策ほど抽象的でなく、事業ほど個別具体的でない施策相当の内容に限定して、計画で設定された課題を明らかにする。

分析対象とした都市は、2020年4月1日時点で立適計画を公表している275都市である。これらの都市の立適計画にあるターゲットやストーリーから、表1にあげたA～Kの11分野の施策に相当する内容を抽出して集計した¹⁴⁾。まず全体的な傾向をみると、「コンパクト+ネットワーク」のコンセプトを直接的に反映している中心拠点への人口や機能の集約（A）と公共交通ネットワークの再編（C）は、8割に及ぶ都市が重点的な施策に掲げている。一方で、コンパクト化にともなう移動量の抑制によって環境負荷を低減させる低炭素型のまちづくり（K）を施策とする都市は、わずか3%程度にすぎない。その他の施策が選ばれる割合は10～40%台であり、それぞれの都市のねらいによって取捨選択されたものといえる。ここでは都市の立地¹⁵⁾と規模による違いに着目しながら順に考えてみたい。

表1 立地適正化計画における分野別の施策化割合（立地別・規模別）
Table 1 Percentage of cities adopting policies on compacting by location and size

施策	立地		規模		全体
	大都市圏 (N=94)	地方圏 (N=181)	10万以上 (N=122)	10万以下 (N=153)	
A 中心拠点への集約	80.9	80.1	81.1	79.7	80.4
B 生活拠点への集約	28.7	35.9	<u>42.6</u>	26.1	33.5
C 公共交通の再編	72.3	<u>83.4</u>	79.5	79.7	79.6
D 地域経済の振興	29.8	29.3	32.8	26.8	29.5
E 移住定住・空き家対策	33.0	27.6	21.3	<u>35.9</u>	29.5
F 子育て環境の充実	<u>48.9</u>	33.1	32.8	<u>43.1</u>	38.5
G 高齢者の生活環境整備	30.9	24.3	23.8	28.8	26.5
H コミュニティの維持	12.8	18.8	18.9	15.0	16.7
I 防災対策の強化	20.2	26.5	<u>30.3</u>	19.6	24.4
J 財政の効率化	12.8	18.2	16.4	16.3	16.4
K 環境負荷の低減	3.2	3.3	3.3	3.3	3.3

注：一方の属性より10%以上高い数値は下線で強調した。
(各都市の立地適正化計画より筆者作成)

立適計画では生活拠点などに位置づけられる合併前の周辺市町村の中心部や集落への人口や機能の集約(B)は、中心拠点に比べれば重要視されていない。それでも、地方圏の規模の大きな都市で数値が高くなっているように、新潟市や長野市、東広島市など、中心市が広域の市町村を編入して合併した都市などでは、周辺部の拠点性も依然として重要視されている。多くの都市が掲げる公共交通ネットワークの再編(C)については、都市規模による違いはないが、すでに鉄道やバスのネットワークが充実して再編の必要性が低い大都市圏と、公共交通の維持が喫緊の課題となっている地方圏との差異は大きい。U・I・Jターンによる移住・定住の促進と中心部に増えている空き家の利活用を進めようとする施策(E)は、今後急速な人口減少が見込まれる小規模の都市で割合が高くなっている。もっとも、これは地方圏に固有の課題ではなく、埼玉県西部や奈良県など、大都市圏縁辺部に位置する都市でも頻出の施策となっている。同じような文脈で、中心部における子育て環境の充実(F)も人口減少対策として重要な課題であり、移住定住・空き家対策を掲げる都市のうち半数は、子育て環境も合わせて施策化している。子育て環境の充実はまた、高齢者の生活環境の充実(G)と並んで、中心拠点周辺の再開発が進む大都市圏の都市でもニーズが高い施策である。たとえば、関西大都市圏の豊中市、吹田市、茨木市、高槻市など、鉄道沿線の人口稠密な都市では、子育て世代や高齢世代の支援施設を鉄道駅周辺に集約する動きがみられる。分散している都市基盤を集約して、地震や津波、大雨などの災害に対するレジリエンスを強化しようとする施策(I)は、沼津市や高知市など、南海トラフ地震などの災害リスクが高いとされる地域にある都市のほか、多様な施策を総合的に展開することが可能な規模の都市において施策化されることがうかがえる。公共施設の再配置や都市基盤の集約など、コンパクト化にともなう財政の効率化(J)は、財政が逼迫している地方圏の都市でやや多い傾向がみられた。

以上のような分野別の施策の集計におけるもう一つの興味深い結果は、近隣の都市間で傾向が類似するケースが散見されたことである。ターゲットの内容がほぼ同一の北広島市と福島町は極端な例としても、秋

田県や茨城県、神奈川県、愛知県などでは、県内のいくつかの都市で構成や施策の組合せの類似性が高い。もちろん、いくつかのケースでは計画策定業務を受託する業者が同一であるという背景もあるだろうが、ここから導かれるより重要な背景は、計画策定過程における各都市の主体性の欠如である。伊藤(2002)は、これを政策立案過程における自治体の「相互参照」行動としているが、こうした相互参照の結果として、「歩いて暮らせる」「持続可能な」「安心・安全で便利な」都市などのように、どの都市でも入れ替え可能な内容のターゲットと、それに紐づけられた総花的なストーリーが展開される傾向がある。

以上のように、立適計画で設定された課題を分析すると、立適計画を利用してコンパクトシティの拠点を形成することで、周辺部の拠点性に配慮したい広域合併都市、公共交通を維持したい地方都市、移住・定住と空き家活用を推進したい小規模都市や大都市圏縁辺部の都市、駅周辺の生活環境を充実させたい大都市圏中心部の都市、レジリエンスを強化したい災害リスクの高い都市など、都市の立地や規模によって設定される課題には一定の傾向がみられた。もっとも、こうした課題設定の傾向は、各都市の主体的な選択の結果というよりも、都市間の相互参照の可能性が指摘できるように、都市の立地や規模にしたがって受動的に選択された結果とも考えられる。

IV 誘導施設からみたコンパクト化

第3の論点は、以上のような課題に対して立適計画はどのように都市機能を誘導し、それは都市空間をどのように変えつつあるのかという点である。

各都市の立適計画では、ターゲットやストーリーに即して、医療・福祉・商業などの施設を誘導する「都市機能誘導区域」と、住宅を誘導して密度を維持する「居住誘導区域」が設定される。この居住誘導区域が都市計画法における既存の市街化区域の一部に設定され、さらに都市機能誘導区域が居住誘導区域の一部に設定されることで、従来よりもコンパクトな都市が形成されるという制度設計になっている¹⁶⁾。これらの誘導区域内の施設や住宅を維持したり、誘導区域外からの移転を促すために、事業に対する国庫補助率の嵩上

げ、民間開発事業者に対する金融支援や規制緩和、関連する都市基盤の整備などのインセンティブを与える一方で、区域外の建築・開発行為を届出・勧告によって抑制することで、緩やかに立地誘導を図る仕組みである。

ここでは、都市機能誘導区域¹⁷⁾における誘導施設の立地動向に着目して、コンパクト化の実態を明らかにしたい。誘導施設とは、都市機能誘導区域に立地誘導すべき都市機能を備えた施設のこと、『手引き』によれば、行政、介護福祉、子育て、商業、医療、金融、教育・文化の7種類の機能が例示されている。立適計画では、これらの誘導施設がもつ都市機能によって居住人口が引きつけられる「マグネット効果」を想定していることから（浅野・河野 2019）、誘導施設の立地動向は、各都市のコンパクト化へ向けた取組みの先行指標といえる。

筆者らは、2018年12月末時点で立適計画について具体的な取組みを行っている440市町村（国土交通省発表）に対して、2019年2月にアンケート調査「立地適正化計画への取組みと関連するまちづくり政策に関する調査」を実施し、332市町村から有効回答を得た（回答率75.5%）。この中で、すでに事業が完了した施設から事業計画公表済みの施設まで、施設が固有名で特定可能な誘導施設について、機能や誘導の経緯、建築手法、土地所有形態、誘導に用いた施策などを質問した。なお、誘導施設は小規模な食品スーパーや診療所などを含めると相当な数となるが、本調査では、当該市町村全域を対象としたサービスを提供する「中心

拠点」レベルの機能（施設）と、一部の地域にサービスを提供する「生活拠点」¹⁸⁾レベルの機能（施設）に区分した『手引き』の例示にしたがって、中心拠点レベルの誘導施設（以下、中心拠点施設）に調査対象を限定している。

集計の結果、332市町村のうち、ほぼ3分の1にあたる112市町村が中心拠点施設の誘導を計画または実施し、施設数は延べ223施設であった¹⁹⁾。もちろん、制度施行から5年ほどの実績であり、今後施設数は増えていくはずであるが、誘導を方向づける初動期の特徴を把握するには十分な数であると思われる。ここで注意すべきは、施設数と建物数は一致しない点と、誘導の前後で施設数が異なる点である。これは誘導にともなって、ホールと図書館を一つの建物に合築するような場合や、役所の本庁舎へ支所を統合するようなケースがあるためである。ここでは、一つの建物に複数の施設が合築される（同じ建物の内部で独立して存続する）前者のパターンを「複合化」、複数の施設が一つの施設に統合される後者のパターンを「統合化」と定義する。実際の誘導は、こうした複合化や統合化のパターンを孕みながら、施設が建替えられたり、新たに立地したり、移転したりすることによって進められる。そこでまずは、複合化と統合化のパターンを整理しておきたい。

リストアップされた223施設のうち、100施設は複合化や統合化に該当しない単独の建替えや移転などであるが、残りの123施設は、複合化または統合化をとるもの誘導施設となっている（表2）。このうち、複

表2 都市機能の複合化と統合化
Table 2 Complexity and integration of urban functions

パターン			建物数	中心拠点 施設数	代表的な事例
複合化	I	中心拠点施設の合築	14	36	図書館と公民館を合築した交流拠点施設
	II	中心拠点施設への生活拠点施設の合築	23	23	地域包括支援センターを内部化した市役所
	I+II	中心拠点施設および生活拠点施設の合築	10	20	子育て支援施設などを合築した交流拠点施設
	III	生活拠点施設の合築による中心拠点施設化	14	14	保健所や診療所を一体化した保健センター
	IV	複合施設への入居	6	6	商業施設に入居したサテライトキャンパス
統合化	I	中心拠点施設の統合（連携含む）	7	13	病院の統合や地域医療連携推進法人の設立
	II	中心拠点施設への生活拠点施設の統合	11	11	市役所本庁舎への支所の統合
単独			100	100	
総計			185	223	

（アンケート調査により筆者作成）

合化には五つのパターンがみられた。特に地方圏の都市では、図書館や基幹公民館などの中心拠点施設を核として一つの建物に複数の施設が入居する複合化Ⅰ、Ⅱ、Ⅰ＋Ⅱのパターンの割合が大きい。典型的な事例として、富山市立図書館、富山市ガラス美術館、富山第一銀行本店などで構成される富山市の「TOYAMA キラリ」などがある。これに対して大都市圏の都市では、子育て支援施設などいくつかの生活拠点施設が複合して中心拠点施設となる複合化Ⅲ、Ⅳのパターンが多い。愛知県春日井市や刈谷市の駅前再開発事業では、高層マンションに商業機能や福祉機能を組み込んだ複合施設が開発されている。これに対して、統合化のパターンはシンプルであり、統合化Ⅰは病院間の統合や地域医療連携推進法人の設立、統合化Ⅱは役所・役場の本庁舎への分庁舎や支所の統合にほぼ限定される。

こうした複合化と統合化をともなつて都市機能の誘導がどのように進められたのか、差異が明瞭な大都市圏と地方圏を対比しながら、具体的にみていきたい。まず、機能については施設数の偏りを考慮して、『手引き』の7類型から図2に示した6類型に再編した。施設数の多い順にみていくと、基幹図書館や博物館などの教育機能、大規模ホールや基幹公民館などの文化機能の上位二つで誘導施設の半数以上を占める。続いて、役所・役場の本庁舎などの行政機能、二次医療機関や保健センターなどの医療機能、福祉センターや子育て支援施設などの福祉機能、ショッピングモールやホテルなどの商業機能の順となる。大都市圏では、都市中心部における子育て世帯の増加などを背景に、商業施設や子育て世代を包括的に支援する施設など、商

業機能や福祉機能の新規立地が増えているほか、規模の大きな病院が誘導区域内で移転したり統合されたりするケースが多いことも特徴的である。こうした傾向は、大都市圏において子育て世代や高齢世代の生活環境の整備が課題として重視されているというⅢの結果とも平仄が合う。一方、地方圏では先述の図書館や公民館の複合化など、教育機能と文化機能の誘導が多くなっている。こうした傾向もまた、地方圏において公共施設の再編による行財政の効率化施策が大都市圏よりも重視されているという前章の結果と符号するが、施策化の割合自体は低いため、行政課題として認識されている以上に公共施設の再編が進んでいるといえる。地方圏において、全誘導施設のうち49%が補助金の獲得を誘導施策にしているというデータや、居住誘導が事実上後回しになっている実状と重ね合わせれば、地方圏では行政課題や生活需要とは別の文脈で、補助金に依存したハコモロ整備中心のまちづくりが依然として駆動しているとも考えることもできる。

次に、これらの中心拠点施設について、どのように誘導されたのかを明らかにするために、誘導類型別に集計したものが表3である。ここでは、同じ場所で建替えや増改築をした施設を「既存立地」、同じ誘導区域内から移転した施設を「域内移転」、誘導区域外から移転した施設を「域外移転」、誘導によって新設された施設を「新規立地」に区分した。表3によれば、一般的なコンパクト化のイメージである誘導区域外からの移転は、全体の1割程度にすぎないことがわかる。特に、地方圏では既存立地と区域内からの移転の施設で4分の3を占めているため、都市構造が硬直的で、大都市圏よりもコンパクト化が進んでいないよう

図2 都市機能別中心拠点施設の割合（地域別）

Fig. 2 Urban core facilities by function and region
(アンケート調査により筆者作成)

表3 誘導類型別中心拠点施設の割合（地域別）

Table 3 Percentage of urban core facilities by guidance type and region

	既存立地		域内移転		域外移転		新規立地		計	
大都市圏	11	16.2%	28	41.2%	9	13.2%	20	29.4%	68	100.0%
地方圏	45	29.0%	64	41.3%	18	11.6%	28	18.1%	155	100.0%
計	54	24.2%	89	39.9%	27	12.1%	41	18.4%	223	100.0%

(アンケート調査により筆者作成)

図3 誘導類型別中心拠点施設の割合（都市機能別）

Fig. 3 Percentage of urban core facilities by guidance type and urban function

(アンケート調査により筆者作成)

にみえる。この点に関して、施設の機能別に誘導形態をみたものが図3である。これによると、福祉機能と商業機能で特に区域外からの移転や新規立地の施設が多くなっているが、大都市圏ではこれらの機能の割合が地方圏よりも大きいことが流動性を高める一つの要因となっている。もっとも、地方圏の既存立地や区域
内移転の施設であっても、複合化Ⅱや統合化Ⅱのパターンにおいて合築した生活拠点施設は区域外から誘導しているケースもあるため、これらがコンパクト化に全く寄与していないわけではない。

最後に、中心市街地における既存ストックの活用という観点から、誘導施設の増改築と公有地活用の割合について表4にまとめた。増改築は既存の建築物の活用を意味しているが、その割合は、耐震基準などの問題もあり全体の1割程度にとどまっている。閉店した大規模商業施設を改修して移転した土浦市役所本庁舎

表4 中心拠点施設の増改築および公有地活用の割合（都市機能別）

Table 4 Percentage of renovated urban core facilities and utilization of public land by urban function

(単位: %)

都市機能	増改築	公有地活用
行政	15.8	89.5
福祉	23.5	76.5
商業	7.1	23.1
医療	5.9	59.4
教育	12.1	70.3
文化	3.7	79.6
計	10.3	72.0

(アンケート調査により筆者作成)

や、小都市の公民館を改築して新設された西九州大学看護学部などの興味深い事例も含まれるが、多くは福祉機能や行政機能を中心とした公共施設の建て増しや改修となっている。一方、建物だけでなく土地も含め

たストックの活用という意味では、新築の誘導施設も有効活用に該当する。特に、公共施設の跡地などの公有地を活用する例は多く、現地建替えも含めて、全体の72%の誘導施設がそれまで公有地であった土地に立地している²⁰⁾。このように、公共施設や公有地を含めた公的不動産の活用は、中心拠点施設を誘導するにあたって重要な手段となっている。

ここまで、都市のコンパクト化の「マグネット」となるはずの中心拠点施設の誘導状況をみてきた。大都市圏では、都市機能誘導区域とその周辺において、一定の居住人口にもとづく行政課題や生活需要がすでに存在する。そのため、誘導区域内外から医療機能や福祉機能を中心にさまざまな都市機能の施設が比較的バランスよく誘導されはじめている。これに対して、地方圏では行政課題や生活需要とは別の文脈で、公共施設の再編が目的化していることで、誘導区域内の公共施設を複合化・統合化して新築する傾向が強いといえる。

V 望ましい都市のコンパクト化に向けて —立地適正化計画の可能性と限界—

立適計画によって都市はどのように変化するのか。それはコンパクト化として評価できるのか。これが本稿の基本的な問題意識であった。日本では、コンパクトシティをめぐる政策過程で「都市内多拠点型」「都市圏多拠点型」「単拠点型」のコンパクトシティが構想されたが、その中で立適計画は、都市内多拠点型コンパクトシティの拠点を形成するための制度として位置づけられている。実際に立適計画を策定した都市では、拠点を形成することで生活環境を充実させたい大都市圏の都市や人口を維持したい地方都市など、それぞれの都市の立地や規模によって設定する課題にも一定の傾向がみられた。こうした課題を踏まえて、大都市圏の都市では福祉や医療などの生活関連機能を中心に都市機能が誘導されはじめている一方で、地方圏の都市では行政課題や生活需要とは別の文脈で、公共施設の複合化や統合化が進められている。

こうした中心拠点施設の誘導によって都市のコンパクト化が進展すればよいが、都市機能の立地によって期待される居住人口のマグネット効果が既存研究でも

明らかにされていないという事実（中井 2017）は、行政主導で都市機能を先行して集約する手法による都市のコンパクト化には限界があることを示唆している。これに対して、中井（2017）や浅野（2019）などの先行研究は、立適計画において目標とされる人口密度などの数値や計画の理念から、具体的な都市像や生活スタイルをイメージすることの必要性を指摘する。確かに、都市機能を配置するだけではなく、中心拠点における都市像や生活スタイルが提示され、それに対するニーズが生まれにくい限り、居住人口の増加は望めないだろう。しかし、立適計画をめぐる目標値や理念から、計画する側が望ましい都市像や生活スタイルを予め導出することは困難であると同時に、必ずしも妥当ではないように思われる。

急速な経済成長を背景に将来都市像を社会全体で共有していた時代に対して、都市における生活ニーズが充足された現代は、行政や大手資本などの計画主体側が提起する「大きな社会的合意」としての将来都市像が共有しづらくなり、多様な価値観や利害関係をもつ市民のまちづくりプロセスへの参加が要請される時代である（武者 2020）。実際に、昨今の中心市街地では、行政主導の計画にもとづいて多額の補助金や民間資金が投入された事業の多くが、ほとんど成果をあげられない一方で、民間の個人間や企業間の「小さな社会的合意」としてのローカルなデザインやリノベーションの展開が、都市を変容させた事例が増えている（武者 2019）。これらの事例において、将来都市像は行政計画によって事前に共有されていたというよりも、少数ないしは狭い範囲での実践から次第に波及していくプロセスをたどっている。都市のコンパクト化についても、計画の合理性や予測可能性には限界があることを認識した上で、立適計画のような行政計画にもとづく都市機能の誘導と合わせて、ボトムアップによる生活スタイルの醸成や既存ストックの利活用などがある。はじめてマグネット効果が生じることを認識すべきである。このようなパラダイムの変化は、一般法則にもとづいて中長期的な視点から都市を計画する従来の工学的アプローチに加えて、ローカルな文脈と多様な人間像を前提に都市の動態を理解する人文学的アプローチが重要になること、すなわち、都市計画やまちづくりがもはや「理系」の研究対象にとどまら

ないことを意味しているといえるだろう。

付 記

本調査は、JSPS科学研究費基盤(B)「地方都市再生に向けた事業用ストックの利活用プラットフォームに関する地理学的研究」(研究代表者: 箸本健二, 課題番号: 16H03526)の一部を使用した。

注

- 1) 以下で用いるのは、『第10版 都市計画運用指針』(2018年9月改訂)および『立地適正化計画作成の手引き』(2018年4月25日改訂)である。
- 2) 国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」。
- 3) 国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」。
- 4) 国土交通省資料「まちづくりの観点～都市と交通～」(2011年11月)による。
- 5) それ以前にも、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」という用語が各種文書で使われていたが、ネットワークがコンパクトシティと並列するかたちで強調されるようになったのは、「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会」第1回会合(2013年10月)の配布資料「新たな『国土のグランドデザイン』の構築について」(国土政策局)からである。なお、グランドデザインそのものは、人口10万人以上の中心都市から1時間以内の交通圏にある人口30万人以上の都市圏で必要な都市機能を維持することが想定されているため、ネットワークも主に都市圏スケールのものが想定されている。
- 6) 国土交通省交通政策審議会地域公共交通部会中間とりまとめ「地域公共交通の充実に向けた新たな制度的枠組に関する基本的な考え方」。
- 7) まちづくり交付金制度は、2010年度からは都市再生整備計画事業に変更されたが、その一部が2012年度補正予算から地方都市リノベーション事業、2014年度からは都市再構築戦略事業とし

て継承され、2020年度には都市機能立地支援事業などと統合されて都市構造再編集支援事業となっている。

- 8) 政令指定都市と中核市のうち、昼夜間人口比率1以上の都市(全国で61市)を対象に、近隣市町村と「連携協約」を結んだ都市を連携中枢都市として指定し、圏域人口などに応じて普通交付税および特別交付税が措置される。
- 9) 現状では群馬県館林都市圏を除いてすべて市町村単位で策定されている立適計画も、広域の生活圏と経済圏が形成されている場合は、定住自立圏や連携中枢都市圏を踏まえて計画を作成すべきという方針が『運用指針』と『手引き』に示されているように、地域政策における圏域連携の枠組を取り入れる可能性はある(片山2018)。
- 10) 国土交通省「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究」アドバイザー会議報告書「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について」。
- 11) 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会「中心市街地の再活性化に向けて(提言)」。
- 12) 内閣官房地域活性化統合事務局中心市街地活性化推進委員会「中心市街地活性化に向けた 制度・運用の方向性」。
- 13) これら三つのコンパクトシティの型は、必ずしも排他的な関係にはないが、たとえば中心市街地活性化基本計画と立適計画のいずれも策定している都市では、目指すべき都市構造や設定された中心拠点の範囲に矛盾も生じている(浅野・河野2019)。
- 14) 275都市の立適計画におけるターゲットおよびストーリーに該当する部分について、表1にあげたA～Kの各分野に関連する内容の記載が一つでもあれば「施策化あり」とした。複数の分野に該当すると思われる施策は重複してカウントせずに、いずれか一つの分野に分類した。
- 15) 国勢調査における大都市圏の定義(中心市への通勤・通学比率が1.5%以上の周辺自治体で構成される圏域)にもとづいて、2015年における「関東大都市圏」「中京大都市圏」「近畿大都市圏」を大都市圏、それ以外を地方圏とした。

- 16) 2017年7月時点の全国平均で、市街化区域面積に対して、居住誘導区域は70%、都市機能誘導区域は30%となっている（宮崎ほか2019）。
- 17) 『運用方針』によれば、都市機能誘導区域は「鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域」であり、その規模は「一定程度の都市機能が充実している範囲で、かつ、徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲」である（国土交通省2018）。
- 18) 国土交通省は中心拠点に対して周辺に位置する拠点を地域拠点または生活拠点としているが、本稿では簡便のため生活拠点に統一する。
- 19) 実際の回答では延べ355施設があげられたが、このうち、生活拠点と思われる施設、誘導する地点が未定の施設は除外した。また、維持すべき既存の施設も本来は誘導施設に含まれるが、既存施設について回答した市町村は一部に限られていたため、このパターンの施設についても集計から除外している。
- 20) 公有地と民有地で構成されている土地も含めた値である。

文献

- 浅野純一郎 2019. 都市の縮退に向けた土地利用制度の課題——立地適正化計画を中心に. 地域問題研究 98: 3-8.
- 浅野純一郎・河野壱玖 2019. 地方都市における中心市街地と都市機能誘導区域指定の関係に関する研究. 都市計画論文集 54: 524-531.
- 荒木俊之 2017. 地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題——コンパクトシティ実現のための都市計画制度. *E-journal GEO* 12: 1-11.
- 伊藤修一郎 2002. 『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと波及』 慶應義塾大学出版会.
- 上崎 哉 2005. 小泉政権による都市再生政策の理念と方針と方向性について. 近畿大学法学 52(3・4): 33-83.
- 海道清信 2001. 『コンパクトシティ——持続可能な社会の都市像を求めて』 学芸出版社.
- 片山健介 2018. コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析——都市機能の連携・分担に着目して. 都市計画報告集 17: 58-63.
- 国土交通省都市局都市計画課 2017. コンパクトシティの本格的推進. 日本不動産学会誌 31(2): 37-43.
- 国土交通省 2018. 『第10版 都市計画運用指針』.
- 国土交通省都市局都市計画課 2018. 『立地適正化計画作成の手引き（2018年4月25日改定版）』.
- 辻 琢也 2015. 連携中枢都市圏構想の機制と課題——超高齢・人口減少社会のまちづくりを誘導する新しい地方行財政制度. 日本不動産学会誌 29(2): 49-55.
- 中井検裕 2017. 立地適正化計画制度のこれまでとこれから. 日本不動産学会誌 31(2): 31-36.
- 中西信介 2014. 中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題——中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案. 立法と調査 351: 97-111.
- 野澤千絵 2014. コンパクトシティは暮らしやすいまちになりますか? 荻原 敬・饗庭 伸・姥浦道生・中島直人・野澤千絵・日埜直彦・藤村龍至・村上暁信『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか』 156-172. 学芸出版社.
- 箸本健二 2016. 地方都市における中心市街地空洞化と低利用不動産問題. 経済地理学年報 62: 121-129.
- 畠山 直 2017. 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察——わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとらえて. 熊本学園商学論集 21(1): 67-96.
- 宮崎慎也・鵜 心治・小林剛士・宋 俊煥 2019. 立地適正化計画策定都市の誘導区域と誘導施策に関する研究. 日本建築学会技術報告集 25(60): 881-886.
- 武者忠彦 2011. 「都市再生」をめぐる都市ガバナンス. 経済地理学年報 54: 307-319.
- 武者忠彦 2019. リノベーションによる地方都市の再生——長野市中心市街地における「地方の創造都市化」と「都市の文脈化」. 統計 70(8): 33-38.
- 武者忠彦 2020. 人文的アーバンイズムとしての中心市街地再生. 経済地理学年報 66: 337-351.

〈著者略歴〉

武者忠彦（むしゃ ただひこ）

1975年長野県生まれ。信州大学学術研究院社会科学系教授。博士（学術）。専門は都市地理学および都市政策。主な著書に『信州まちなみスタディーズ〈佐久穂〉』（編著、2013年、信濃毎日新聞社）、『信州まちなみスタディーズII〈小諸〉』（編著、2015年、信濃毎日新聞社）。

ウェブサイト <https://www.shinshu-u.ac.jp/faculty/econlaw/lab/mushasemi/>