

立地適正化計画の理念と拠点形成の課題

豊橋技術科学大学大学院 教授 浅野 純一郎
あさの じゅんいちろう

1. はじめに

2014年8月に施行された立地適正化計画制度は、これまでに多くの自治体で策定が進み、人口減少時代の都市計画制度として根付いてきた感がある。国土交通省のホームページによれば、2018年8月末時点で420都市で具体的な取り組みがなされ、177都市で計画を作成・公表済みであるとされる。また、同制度は居住誘導区域と都市機能誘導区域を中心としたエリア指定によって、人口減少後の中長期を見据えた都市構造や都市像を描くものであることから、各都市の今後のあり方を本質的に問う議論を誘発している側面がある。こうした議論は、「百年の大計」を描いた旧法による最初の都市計画策定時を想起させると言えば、言い過ぎであろうか。ともかく、立地適正化計画制度が、専門家以外の市民を含め、都市計画に通常以上に關心を抱かせており、その分、議論も活発化しているのは事実であるとする。かくいう筆者もすでに立地適正化計画に関わる論考を表す機会を何度かいただいた^{1)~4)}。本稿ではこれらとの重複を避けるべく、以下の二点にしばって論を構成する。

第一に、立地適正化計画を策定する目的・理念についてである。立地適正化計画が「コンパクト・プラス・ネットワーク」という将来の都市構造を想定して構成されるように、同制度は物的な都市の形が強調された計画である。これは1990年代後半から日本に浸透したコンパクトシティを継承するものであるが、「持続可能な発展」とルーツを同

じくすると考えられながら、「コンパクト」という語が都市の形への關心を必要以上に刺激しただろうと考えられる。各都市の立地適正化計画の策定委員会に出席する度に感じる印象は、とかく国土交通省のガイドラインへの適合を意識した摺り合わせであり、その結果、立地適正化計画を何のために策定するのか、という肝心の理念や目的の埋没化を懸念する。この理由の一つには、都市の形への關心の集中があると考えられ、その手段は「集約化」であるから、何のために集約化するのか、の一番大切な部分が見えにくくなっているのである。これを話題とする。

第二に、地域拠点都市機能誘導区域についてである。立地適正化計画制度は単なるコンパクトシティではなく、「コンパクト・プラス・ネットワーク」とされた点で、1998年中心市街地活性化法が登場した当時の初期型コンパクトシティからバージョンアップされている。当初から「串団子型」コンパクトシティを描いた富山市のように拠点のネットワークを構想した事例はあった。しかし、国の審議会に携わり経過に詳しい中井検裕によれば、「コンパクトシティ」という用語は一極集中的なイメージがあり、郊外部・縁辺部の切り捨てと捉えかねないという議論があり、コンパクトに関わる表現は注意深く、丁寧に記述された」とされるように⁵⁾、「コンパクトシティ」の語は2009年6月の「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」が国の委員会報告では最初であり、「コ

コンパクト・プラス・ネットワーク」は2014年7月の「国土のグランドデザイン2050」からと、ごく最近である。ともかく、中心市街地の活性化手法としては中心市街地活性化基本計画が1998年以来あったのに対し、地域拠点以下のコア形成の施策は今回はじめて登場したわけである。そこで、都市拠点ではなく、都市マスタープランで地域拠点（あるいはそれに類する拠点）とされる箇所に指定された都市機能誘導区域を地域拠点都市機能誘導区域と呼び、この指定を話題とする。第一、第二の双方の課題に関し、英国都市計画を比較対象としながら、課題検証を行う。

2. コンパクト・プラス・ネットワークと持続可能な発展

国連開発計画(UNDP)が2016年1月から始めた「持続可能な開発目標(以下、SDGs)」^{注1)}には、貧困や健康、教育やジェンダー、衛生や経済産業、平和と公正等が含まれるように、「持続可能な発展」の概念は本来、都市計画が関与しえない目標を含めた、より広範なものである。他方で、海道清信によれば、コンパクトシティは、最初に、持続可能な発展の概念があり(1992年の国連のリオ・サミットが流れを作ったとされる)、それに資する都市政策や都市モデルの議論の中からコンパクトシティ像が一つのあり方として解釈されて登場したとされる^{注2)}。よって、持続可能な発展を実現する都市像としてのコンパクトシティという関係性、

注1) SDGsには、①貧困をなくそう、②飢餓をゼロに、③すべての人に健康と福祉を、④質の高い教育をみんなに、⑤ジェンダー平等を実現しよう、⑥安全な水とトイレを世界中に、⑦エネルギーをみんなにそしてクリーンに、⑧働きがいも経済成長も、⑨産業と技術革新の基盤をつくろう、⑩人や国の不平等をなくそう、⑪住み続けられるまちづくりを、⑫つくる責任つかう責任、⑬気候変動に具体的な対策を、⑭海の豊かさを守ろう、⑮陸の豊かさを守ろう、⑯平和と公正をすべての人に、⑰パートナーシップで目標を達成しよう、の17の目標が含まれる。建築・土木分野の都市計画が直接あるいは間接に関わる目標も含まれる反面、関与することが難しい目標も多数見られる。尚、本稿ではSustainable Developmentを「持続可能な発展」として記す。

注2) 参考文献1)の1章3節(29~39頁)等を参照のこと。

言い換えると、持続可能な発展はコンパクトシティの必要条件であるかもしれないが、十分条件ではないという点に注意する必要がある。第二に、解釈されて生み出された像であるが故に、コンパクトシティの語がついた途端にそれに関わる具体的な施策が捨象される点に注意する必要がある。つまり、個々の都市施策は、より直接的に持続可能な発展に関わる施策であるのにもかかわらず、コンパクトシティで目標像を表現したために、これが見えなくなるケースである。こうした注意点を考える一つの例として、英国の事例を見る。英国ではNational Planning Policy Framework(以下、NPPF)がそれまでのPPGやPPSに代わって2012年に新たに発行された。NPPFは、自治体が策定するDevelopment Plan(Local Plan、以下、これらをカタカナ表記する)の承認や計画許可制度の決定の根拠となる英国都市計画の根幹である。海道清信は、英国ではコンパクトシティ施策が採られていると解説しており、実際、これが表現する都市像は次章で見るように、コンパクトシティ施策であると解釈が可能ではある。しかし、NPPFの本編にはコンパクトシティやコンパクトの語は一語も現れないのである。コンパクトシティの語が含まれなかった理由の一つとしては、これに関わる様々な批判があるものと考えられる^{注3)}。筆者は、英国都市計画に造詣の深いバーミンガム大学のピーター・リーやオックスフォード大学のブラッド・ミコネンコにコンパクトシティ論について意見を求めたことがあるが^{注4)}、言下に、居住者の移住によって市街地範囲を縮めることへの批判が示された。それが強制であろうとなかろうと移住の必要を想起させるコンパクトシティは刺激が強いのであり、市民の議論によって様々な計画決定

注3) 典型的なものとして、「Michael Neuman, The Compact City Fallacy, Journal of Planning Education and Research 25, pp.11-26, 2005」。

注4) 両名はEUの研究助成を得て都市縮小問題の解決法を検討する3S-RECIPE(Smart Shrinkage Solutions-Fostering Resilient Cities in Inner Peripheries of Europe)の中心メンバーでもある。3S-RECIPEについては以下を参照のこと。<https://www.conted.ox.ac.uk/about/3s-recipe> (2019年1月閲覧)

表1 National Planning Policy Frameworkの構成

目次	構成段落数
Introduction	5
Achieving sustainable development	12
1. Building a strong, competitive economy	5
2. Ensuring the vitality of town centers	5
3. Supporting a prosperous rural economy	1
4. Promoting sustainable transport	13
5. Supporting high quality communications infrastructure	5
6. Delivering a wide choice of high quality homes	9
7. Requiring good design	13
8. Promoting healthy communities	10
9. Protecting Green Belt land	14
10. Meeting the challenge of climate change, flooding and coastal change	16
11. Conserving and enhancing the natural	17
12. Conserving and enhancing the historic	16
13. Facilitating the sustainable use of minerals	8
plan making	36
Decision taking	22
Annexes(略)	略

を行うアプローチが浸透している英国では、そのような刺激の強い語が一般性に耐えられないだろうことは容易に推測されたのである。

対照的に、NPPFの構成は極めて単純であり、かつ明快である。表1にNPPFの構成を示す。Introductionの後に、Achieving sustainable developmentの題目が付けられた本編があるが、この最初に、NPPFの全編が持続可能な発展の為にまとめられたことが明言されている^{注5)}。即ち、国際連合総会 (General Assembly) Resolution42/187が定義する持続可能な発展に基づいて、英国政府が5つの持続可能な発展の誘導原則^{注6)}を設立していること、この一環で、NPPFのほぼ全編18~219段落 (annexesまでを含む) はプランニングシステムの実施における持続可能な発展とは何かを示した政府の見解であることが明記されている。これを見ると、中心市街地の活性化 (2章) やグリーンベルト施策 (9章) といった、直接的にコンパクトシティ形成に関わる施策以外にも、都市経済の強化 (1章)、高質な住宅の幅広い選択可能性 (6章)、社会的包摂に貢献する健全なコミュニティ (8

章)、質の高い建築デザイン (11章) 等々の施策が、持続可能な発展に密接な必須施策であることが簡単に理解できるのである (表1)。ここまで具体的に持続可能な発展の都市計画的手段を解題しながら、コンパクトシティの語を一語も用いない意味を考える必要があるのではなかろうか。ここにはコンパクトシティが暗喩するネガティブな側面や都市縮小が想起させる将来可能性の縮小も感じられないのである。コンパクトシティを紹介した専門家は、コンパクトシティ概念の背景に持続可能な発展に関わる施策群があることを理解しているかもしれないが、立地適正化計画を策定する自治体職員が理解しているとは到底考えられない^{注7)}。それは持続可能な発展を基に議論を進めていないからであり、立地適正化計画には、建築デザインの話や社会的包摂の考え等はないからである。従って、将来の「生活の質」や発展可能性を欠いたネガティブな側面を市民に与えることになるのである。このように、過度に都市の形に拘泥した議論は毒であり、今一度、持続可能な発展に即した議論に立ち返る必要があると考える。

3. 英国都市計画における拠点形成

3-1. ディベロプメントプランと計画許可

NPPFには、「2. Ensuring the vitality of town centers」「4. Promoting sustainable transport」「8. Promoting healthy communities」が含まれており、この部分を取り出せば立地適正化計画によるコンパクト・プラス・ネットワークの像として解釈が可能である。本章では英国都市計画における拠点形成の手法について概説する。図1と表2にSouth Worcestershire (以下、SWと略) のローカルプランの一部を掲載するが、英国自治体の

^{注5)} 英国のNational Planning Policy Frameworkは以下を参照されたい。https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework-2 (2019年1月閲覧)

^{注6)} 英国の持続可能な発展戦略は「未来を保証する」と名付けられ、惑星の環境的制約の中で生きる、強く、健全で公正な社会を確実にする、持続可能な経済を達成する、よい統治を促進する、健全な科学を責任をもって使う、の5つの原則が掲げられている。

^{注7)} 立地適正化計画で集約化を進める根拠に、誘導施設の維持を持ち出して説明されることがある。即ち、様々な誘導施設毎にそれらの維持可能な人口密度の目安が示され、誘導施設を維持するために人口密度を高める必要があること、そのために集約化が必要だということである。これなどは持続可能な発展と立地適正化計画の関係に照らせば、本末転倒も甚だしいだろう。集約化の目的がいつ誘導施設維持に置き換わったのであろうか。何も未来の可能性を示していないのである。

策定するローカルプランでは、NPPF の 2 章や 8 章に従い、拠点設定が具体的地名を以て明記されている^{注 8)}。SW の例では、都市中心、地区中心、村落中心、近隣中心の 4 段階であり(表 2)、これらと交通網との連絡性がコンテキストマップに記されている(図 1)。ディベロプメント・プランという用語が示すように、ローカルプランは計画年限とする通常

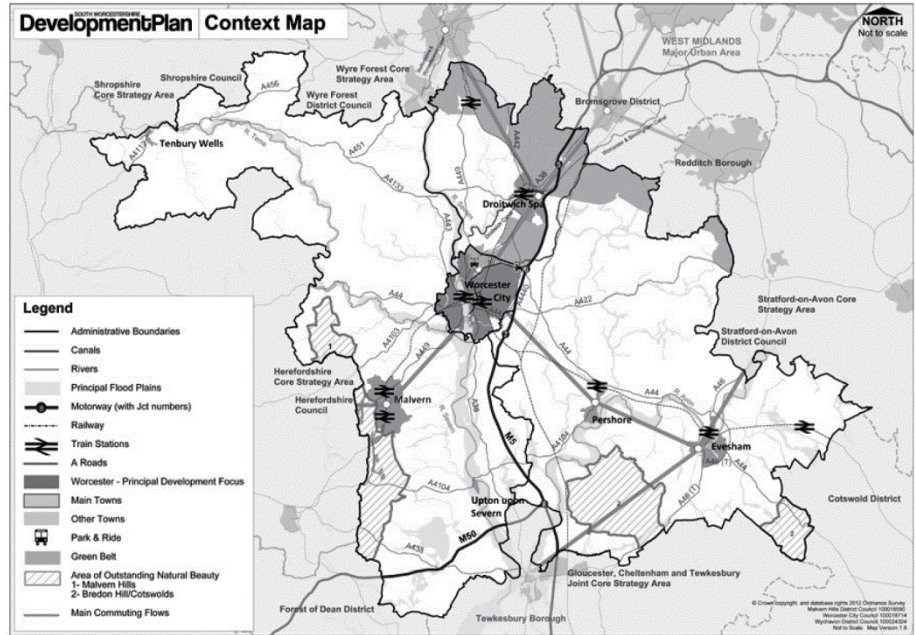


図 1 South Worcestershire Development plan の Context Map

20 年間程度における具体的な開発計画を示すものであり(SW の場合、2006-2030 の 25 年間で対象である)、必要な開発の目的・用途・場所等が明記されている。そして、ローカルプランに明記されていなければ、計画許可がなされないのである。各々の開発は allocation (割り当て)等と称され、境界を明記した比較的大スケールで敷地や計画概要がとりまとめられている。つまり、基本計画ベースのものが掲載されるのが通常であり、構想や企画段階のものが掲載されるのは希である。このようにローカルプランに掲載されなければ、計画許可がおりない為、ローカルプランの取りまとめは膨大な作業となる。後に引用するソリフル市は 2013 年に発行したローカルプランの改訂を現在行っているが、そ

表 2 South Worcestershire Development Plan における拠点設定 (一部抜粋)

Table 5 – Town, District, Local and Neighbourhood centres

City and Town Centres	District Centres	Local Centres:	Neighbourhood Centres:
<ul style="list-style-type: none"> Worcester Great Malvern Droitwich Spa Evesham Pershore Upton - upon - Severn Tenbury Wells 	<ul style="list-style-type: none"> Barnards Green, Malvern Malvern Link, Malvern Broadway St John's District Centre, Worcester 	<ul style="list-style-type: none"> Davies Road, Evesham Fairfield, Evesham Westlands, Droitwich Spa Witton, Droitwich Spa Fulbert Road, Pershore Ankerage Green, Worcester Barbourne, Worcester Cranham Drive, Worcester 	<ul style="list-style-type: none"> Hampton, Evesham Cheltenham Road, Evesham Shrubbery Road, Drakes Broughton Ambleside Drive, Worcester Bath Road, Worcester Brickfields, Worcester Brindley Road, Worcester

の手順は、Call for site と呼ばれる開発希望の受付を行い、他方で、住宅開発、商業開発、産業(経済)開発、グリーンベルト等といった様々な観点で、開発適地や開発キャパシティ、開発インパクトに関わるアセスメントを実施している^{注 10)}。

注 8) ローカルプランは通常単独の自治体(ディストリクトやバラ)で策定されるが、連担市街地の形成や関係性の強い自治体が隣接する場合、複数市で連携し策定される場合がある。SW はこのケースであり、ワーチェスター、ウィチャボン、マルバーンヒルズの 3 自治体による連携ローカルプランである。

注 9) South Worcester Development Plan (adopted February 2016) については、以下を参照のこと。
<http://www.swdevelopmentplan.org/wp-content/uploads/2016/06/The-Adopted-SWDP-February-2016.pdf>
 (2019 年 1 月閲覧)

注 10) プレア労働党政権下の 1990 年代以降、証拠に基づく(evidence-based) 施策の推進が浸透している。同政権下のアーバン・タスク・フォースによるレポート等が有名である(参考文献 7)より)。

そして、NPPF やアセスメントの結果等に照らし、Call for site で集められた開発の allocation 等を行い、ドラフトプランを取りまとめる（この段階で、Call for site で集められた開発の大半は却下されている）。さらにドラフトプランに対す

る市民からの意見聴取や審議（Consultation）を行った上で、担当大臣へ提出され、2019年春の発行が見込まれている。ソリフル市の場合、全面改訂ではなく部分改訂に該当すると考えられるが（2013年発行のソリフル・ローカルプランは2011～2028年を対象とする）、それでも6年余を要する計算である。ともかく、こうした計画システムを採用することから、オンサイトで必要な用途や開発の誘導が可能であり、これを手段に拠点強化を行っている。

土地利用計画による拠点強化の方法は、開発 allocation によるオンサイト誘導の他に、Use Classes（用途分級）^{注11)}を用いたローカルプランの運用がある（Use Classes のパート A の部分を表3に示す）。SWの場合、ローカルプランには1000㎡以上の全ての小売店舗やレジャー開発は表2で定義された各中心（ショッピングセンターの範囲がポリシーマップ上に明示されている）の外側に位置する場合、小売業インパクトアセスメント（いわゆるシーケンシャルテスト）に適合しなければならず、事実上、開発が禁止されている（SWローカルプランのSWDP10）。また各ショッピングセンターには主要商業通り（primary shopping frontage）、二次商業通り（secondary shopping frontage）がポリシーマップに明示され

注11) 建築用途を分類したもので、計画許可の要不要の判定等に用いられている。即ち、建築用途分類の類似する用途間の変更では計画許可を不要とし、建築規定のみが適用される。Use Classes の詳細は以下を参照のこと。
https://www.planningportal.co.uk/info/200130/comment_projects/9/change_of_use（2019年1月閲覧）

表3 英国Use ClassesのPart A(商業施設)の内訳

A1	Shops	Shops, retail warehouses, hairdressers, undertakers(葬儀屋), travel and ticket agencies, post offices, pet shops, sandwich bars, showrooms, domestic hire shops, dry cleaners, funeral directors and internet cafes.
A2	Financial and professional services	Financial services such as banks and building societies, professional services (other than health and medical services) and including estate and employment agencies. It does not include betting offices or pay day loan shops - these are now classed as "sui generis" uses (see below).
A3	Restaurants and cafés	For the sale of food and drink for consumption on the premises - restaurants, snack bars and cafes.
A4	Drinking establishments	Public houses, wine bars or other drinking establishments (but not night clubs) including drinking establishments with expanded food provision.
A5	Hot food takeaways	For the sale of hot food for consumption off the premises

ており^{注12)}、例えば、主要商業通りではA1（表3に示すように店舗）からの用途変更は許可しない等と明記されている。これらは計画許可によって担保される為、実現されるのである。日本の地方都市では、郊外大型商業店舗開発の容認によって中心商業が衰退し、実質的に中心市街地の再生は商業集積による拠点形成が断念された感があり、むしろ公共公益施設整備や複合再開発に依存する傾向が強いが、英国では計画許可制度を担保に拠点への商業集中が強力に進められている。

3-2. Neighbourhood planning

2011年のローカリズム法を受け、コミュニティレベルの将来ビジョンや開発計画を具体的にボトムアップで描く手法としてネイバーフッドプランニング（以下、NP）が2012年に創設された。NPを描く単位は選挙区程度（ward：必ずしも一致する必要はないが）とされ、都市中心部でも策定が可能であるが、主に念頭に置かれているのが村落部である。村落に対してはこれまでもパリッシュプランニングが存在したが、NPは明確に法的位置づけがなされている点でパリッシュプランニングとは異なる。即ち、NPが一度決定されると、ローカルプランと同等の位置づけとなり、NPに基づく開発には計画許可が必要となる（Neighbourhood Development Orders）⁸⁾。NPを策定する主体は主にパリッシュカウンシルかタウンカウンシルであるが、最低21名以上の、様々な利益を代表する構成員によるネイバーフッドフォーラムによっても

注12) SWポリシーマップについては、以下を参照のこと。
http://www.swdevelopmentplan.org/?page_id=52
（2019年1月閲覧）



図2 Solihull市 Balsall Common 地区の Neighbourhood Plan (Draft plan) における開発予定地区

策定は可とされる。このように様々な市民団体や経済主体による策定を可としている点や最終的な NP の採否は当該コミュニティの住民投票に依るとしている点で、ボトムアップ型のアプローチが強調されている^{注13)}。英国には約 8500 のネイバーフッドがあるとされ、現在、各地でこの策定が進んでいる。

その一例として、ソリフル市のバルサルコモン地区（パリッシュ）の NP を見る。ソリフル市は、バーミンガム市の東隣に位置するが、人口増加と住宅不足の現状にありながら市域の大半がグリーンベルトに指定されており開発調整の難しい自治体である。ソリフル市では現在同地区を含め 8 つの NP の策定が進んでおり、中でもバルサルコモン地区はグリーンベルトに浮かぶ孤島の様相を呈している。バルサルコモン地区の NP はドラフトプランをまとめる段階であるが^{注14)}、その策定経過は

ローカルプランとほぼ同じである。即ち、地区内における開発希望の受付があり、他方で地区内の市街地特性アセスメント（図2にはアセスメントのブロック割が記載されている）や交通、駐車場、自然環境やエコロジー、住宅需要や歴史環境といった様々な調査報告がなされている。これらを踏まえ、ドラフトプラン（現在はその素案の段階）がまとめられ、開発 allocation が行われている（図2には6箇所の位置づけが見られる）。つまり、策定手続きがコミュニティ主導とされ、スケールがパリッシュレベルに拡大された、ローカルプランの詳細計画版だと言える。ローカルプランは、開発の割り当てがなされた当該箇所では非常に将来計画が具

体的ではあるものの、あくまで市全域を対象とするものであるから、必ずしも地区レベルの詳細計画ではなかった。しかし、NP は、位置づけはローカルプランと同じディベロップメントプランであるものの、策定範囲が狭いことから地区詳細計画と認識される。従って、本稿の話題に沿えば、地区レベルの拠点強化の方向性をより具体的に示すことも可能である。バルサルコモンの場合、図2の K ゾーンがビレッジセンターに該当し、特に道路の安全性の改善や駐車場整備の方向性が明記されている⁹⁾。

4. 立地適正化計画による地域拠点都市機能誘導区域施策の課題

前章では、英国の NPPF に基づく都市計画制度が、その一部を取り出すと、コンパクト・プラス・ネットワーク都市構造の構築と解釈でき、これを強力に推し進めている現状をみた。これと比較した場合、1998 年以来進められてきた中心市街地活性化基本計画は、対象区域を明確に区切った上で、計画期間内に行う事業群を記載していたことから、中心市街地に限定した日本版ディベロップメントプランとも言えるものであった。しかし、地域拠点に対する強化施策はなく、立地適正化計画におい

注13) NP の仔細については、以下を参照のこと。 <https://www.gov.uk/guidance/neighbourhood-planning--2#neighbourhood-plan-relating-to-Local-Plan> (2019年1月閲覧)

注14) バルサルコモン地区やソリフル市の NP については、以下を参照のこと。 <http://www.solihull.gov.uk/resident/planning/appealsenforcement/planmaking/neighbourhoodplanning> (2019年1月閲覧)

表4 地域拠点都市機能誘導区域指定の特色

都市※1	2015年人口	地域拠点都市機能誘導区域										居住誘導区域								
		区域数	面積※2			境界線の引き方			区域設定の特色			拠点誘導の特色		人口	面積	人口密度	市街化区域に対する面積割合(%) ※2			
			ha	一箇所あたり面積(ha)	居住誘導区域内占有率(%)	地形・地物	中心線等からの距離線	中心点からの距離線	規模・範囲の考え方	鉄道駅の有る拠点数	区域指定の形状※3	区域指定の分散度	誘導施設					人口(千人)	基準年	
弘前	177,549	14	656.9	43.79	33.7	○					近隣商業地域と生活利便施設の集積地	1	歪	連担5	食品販売商業施設(1000~一万㎡)	94.8	2010	1951.3	48.6	69.0
鶴岡	129,630	2	187.1	62.37	20.3	○					土地区画整理範囲	0	整形	連担なし	子育て支援施設、子供医療センター・業印、中型店舗(500㎡~)	37.2	2015	921.7	40.4	39.6
土浦	140,948	3	714.5	178.6	27.6	○					駅から半径800m	2	ほぼ整形	連担なし	支所、地域包括支援センター、児童館・子育て支援施設、スーパー・ドラッグストア・ホームセンター、一般病院、銀行・信用金庫	92	2010	2585.2	35.6	78.6
長岡	275,246	9	491.4	49.14	17.9	○					鉄道駅から半径800m、バス停から半径300m、商業業務集積がある又は支所がある地域	3	一部歪	連担なし	病院・診療所、子育て支援施設、食料品店・ドラッグストア(500~3000㎡)、銀行本店・出張所・郵便、支所等	115.5	2010	2740.8	42.1	57.3
上越	197,026	1	1121	560.5	34.4	○					駅から半径800m	1	整形	連担なし	保育園・幼稚園・小中学校・児童クラブ、高齢者福祉施設、病院、子育て支援施設	114	2015	3260	35.0	73.0
富山	418,900	13※	3858	-	100.0	○	○	○			鉄道駅から半径500m	13※	整形	連担なし	日常生活に必要な都市機能が不足する4地域のみスーパー・コンビニ	-	-	3858	-	53.1
金沢	465,810	7	2051	256.4	54.9	○	○				駅から500m徒歩圏、新たな都市機能を建てる地区を即地指定	3	整形	連担1	大学・専修学校、特定機能病院・地域医療支援病院、地域福祉センター、市長が指定するもの(1000㎡以上)	228.2	2015	3733	61.1	43.4
長野	377,803	3	1456	364	26.8	○		○			駅又は旧駅から半径1km	3	円	連担なし	大学・専門学校、子供長時間・一時預かり施設、文化施設	286	2015	5432	52.7	91.3
岐阜	406,866	9	1269	126.9	27.7	○					不明	3	一部歪	連担1	病院・診療所・調剤薬局、地域包括支援センター、スーパー・ドラッグストア(1000㎡以上)、銀行・信用金庫・JAバンク・郵便	234.5	2014	4580	51.2	57.1
豊川	182,530	6	1260	180	45.8	○					駅から半径800~1km、近隣商業や商業地域	6	歪	連担箇所1	医療施設、高齢者福祉・障害者福祉施設、商業施設(1000㎡以上)、図書館、公民館、生涯学習施設、支所	134.9	2010	2751	49.0	78.7
高知	337,360	2	584	194.7	12.6	○		○			駅から半径1km	2	整形	連担なし	高齢者福祉施設、子育て支援施設、デパート・スーパー、図書館等、幼稚園等教育施設	279	2016	4652	60.0	91.7
久留米	304,499	14	1786	119.1	52.4	○	○				駅から半径500m、市役所・総合支所がある地区	13	整形	連担なし	医療施設、スーパーマーケット(500㎡超)、銀行(ATM、コンビニ含む)	183.5	2015	3410.4	53.8	76.9

※1: 2017年7月末時点で計画公表した人口10万以上政令市未満都市を対象、富山の都市機能誘導区域は居住誘導区域と同範囲とされるが、地域拠点相当の箇所は13箇所(用途指定範囲では12箇所) ※2: 都市拠点都市機能誘導区域も含めた値。 ※3: 著しい凹凸扁平のあるもの以外は整形。

て初めてこれに都市機能誘導区域を指定することで施策が可能となった。表4には、2017年7月末時点で両誘導区域を指定していた人口20~50万都市を対象とし、これらの都市で指定された地域拠点都市機能誘導区域の諸元を一覧している(ただし、面積については都市拠点都市機能誘導区域を含めた値である)。これを見ると、地域拠点都市機能誘導区域の指定数が都市毎に大きく違い、地域拠点の認識に多様な解釈が各々でなされていることが判る(例えば、人口が33.7万の高知は2箇所であるのに対し、人口17.8万の弘前は14箇所である)。さらに、設定規模の根拠は、地域拠点中心が鉄道駅の場合、半径800m~1kmがほとんどで、半径500mを採る事例は少ない。このように拠点形成に資するべく指定する都市機能誘導区域はゾーンであり、しかもその範囲が広いため、互いの都市機能誘導区域が連担する事例も見られ(表

4の「区域指定の分散度」、地域拠点強化の像が見えにくくなっている事例がある。各都市の掲げる誘導施設の内訳を見ると、都市機能誘導区域指定の意味合いは多義的である。即ち、誘導施設は高次のものから低次のものまで幅広く設定されているからである。しかし、比較的高次の施設であれ、低次施設の指定であれ、新規施設誘導の場合と現状施設の維持を目的とする場合が区別されず、同じ都市機能誘導区域種類で指定されるため、例えば、現状施設の維持を目的にして区域を広く指定せざるを得なかった地域拠点都市機能誘導区域のゾーニングが新規施設立地可能な範囲の増大としても投影されるのである。新規施設立地範囲の増大化は明快な拠点形成という観点から言えば、むしろ逆効果のはずである。ともかく、こうした誘導施設の既存立地維持と新規施設立地を区別しない運用の問題を除いても、

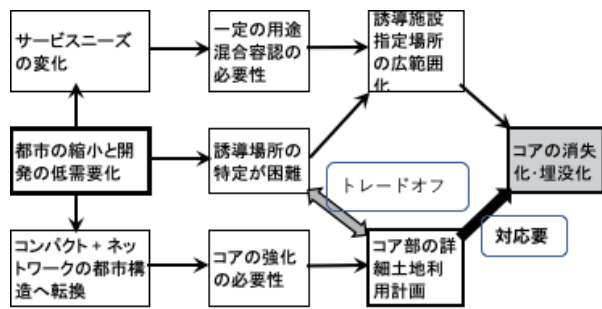


図3 地域拠点形成における計画課題の構図

都市機能誘導区域指定には図3に見るような構造的なジレンマがあると考えられる。つまり、都市縮小やそれに伴う開発の低需要化は、社会の成熟化と呼応するからサービスニーズの変化を生じる。従って、用途純化に固執するのではなく一定の用途混合を認める必要等、これまでの用途規制からの変更が迫られる側面がある。他方で、開発の低需要化は将来の不確実性ということでもあり、誘導施設等、新たな施設の立地場所を事前に特定するのは難しくなる傾向がある。以上のような理由から誘導施設指定場所の広域化を指向する意向が強いのではないかと。しかし、これは拠点の消失化・埋没化を意味し、強い拠点形成に逆行するものである。つまり、立地適正化計画が掲げるコンパクト・プラス・ネットワークの推進には、拠点強化の必要があるわけだが、コアの場所を特定するような計画は誘導場所の指定が困難という課題とトレードオフにあると考えられるのである。しかし、このような構造的な問題があるとしても、拠点強化の目的に立ち返るならば、1998年中心市街地活性化基本計画の下、各都市がとかく過大な中心市街地指定を行って失敗した反省を生かすべきであろう。

そこで対案としては何があるだろうか。土地利用計画的な手法に限定して考えてみた場合、例えば、地区計画を都市機能誘導区域とセットで指定し、より詳細な将来地区像を、英国のNPのように、描くことを必須とすることが考えられる。都市機能誘導区域の範囲が仮に広い場合においても、現状施設の維持を目的とする誘導施設と新規誘導を見込む誘導施設を分けて地区整備計画に位置づけたり、あるいは誘導施設毎に立地の望ましい場所・

区域を明示する等を行えば、当該地域拠点都市機能誘導区域の将来拠点像が格段に明確になるはずである。とりわけ、鉄道駅を中心に指定された地域拠点都市機能誘導区域の場合、拠点設置の根拠が明確な分、描きやすいはずである。

最後に、両誘導区域の対象外となる区域における拠点形成について若干の考察を試みる。まち・ひと・しごと創生総合戦略では、「小さな拠点」事業を打ち出し、改正地域再生法による地域再生土地利用計画が準備された。これは村落版立地適正化計画と呼べるものであり、生活関連施設等の立地誘導施策が含まれている。しかし、その施策イメージが示すように、中山間地等、都市計画区域外の村落部を主に対象とした事業であり、「小さな拠点」とはいうものの、普通の小学校区が有する施設群と比べれば、大きな拠点形成が想定されている。つまり、市町村合併によって編入された、両誘導区域対象外に位置する旧町村の中心拠点再生のような場合に有効な手法である。しかし、こうした拠点からもさらに漏れるような小拠点には何があるだろうか。例えば、非線引き都市（一部の線引き都市でさえ）の人口構成は用途指定区域外の人口比率が50%を超える事例は非常に多く、このようなニーズは多いものと考えられる。私見であるが、ここでも地区計画の活用があると考えられる。そこでは地区内に必要な生活施設はさらに限られるかもしれないが、将来像を描くことは必須のはずである。英国のNPはこうした小集落を網羅して策定されている。

5. おわりに

英国のNPPFは持続可能な発展のあり方を規定するものであり、都市の形についてはいちいち言及していない。しかし各都市のローカルプランは判を押したように、同じような都市構造が提示されている（例えば、非常に狭い各センターと公共交通の連絡）。逆に立地適正化計画は、持続可能な発展の概念の多くを捨象し、都市の形に拘りながら、そこに多様な解釈を認めることで、実に様々なタイプの立地適正化計画を生み出している（例

えば、いかようにも解釈できる都市機能誘導区域)。英国都市は、元々の都市像や地域像、都市構造や土地利用形態が明確で、これらを市民がイメージしやすいということがあっても、この違いは何であろうか。人口減少による社会情勢の変化もあるが、将来の都市計画に対して一般市民の関心が集まった要因の一つには、立地適正化計画が将来の都市像を都市の形として示したこともあるだろう。しかし、実を採るのであれば、本稿で述べたように、拠点形成のあり方をもう少し丁寧にかつ明確に（かつ範囲を限定して）示す必要があると考える。加えて、市民の関心が向いたところで、都市の形に固執した議論は棚上げし、今一度、持続可能な発展の概念に立ち返り、生活の質を含めた、将来生活像の議論を深める必要がある。つまり、いかなる発展が今後可能かというポジティブな思考が求められている。

参考文献

- 1) 浅野純一郎：縮小都市の実相と今後の土地利用制度、地方自治職員研修通巻705号、pp. 12～14、2017年12月
- 2) 浅野純一郎：中山間地域における持続可能な地域拠点のあり方とは？～飯田市千代地区の取り組みから～、2018年度日本建築学会大会都市計画部門パネルディスカッション資料「拠点論～計画された拠点と現実」、pp. 145～148、2018年8月
- 3) 浅野純一郎：公共施設の再編と拠点、2018年度日本建築学会大会都市計画部門パネルディスカッション資料「拠点論～計画された拠点と現実」、pp. 123～128、2018年8月
- 4) 浅野純一郎：都市の縮小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95号、pp. 3～8、2019年1月
- 5) 中井検裕：コンパクトシティの理念と制度的枠組み、2018年度日本建築学会大会都市計画部門パネルディスカッション資料「拠点論～計画された拠点と現実」、pp. 1～7、2018年8月
- 6) 海藤清信：コンパクトシティ、学芸出版社、2001年
- 7) 日本建築学会編：都市縮小時代の土地利用計画、学芸出版社、pp. 184-191、2017
- 8) Rachel Newton with Planning Aid England: The Handy guide to Planning 2012, Urban Forum, 2012
- 9) Balsall Parish Council: Balsall parish neighborhood development plan 2018-2033 Pre-submission consultation version – regulation 14, December 2018