

立地適正化計画制度の運用に伴う北陸地方都市（非線引き都市）における 土地利用上の課題に関する一考察

(株)国土開発センター 正会員 大林 充典
(株)国土開発センター 非会員 森川 大輔
(株)国土開発センター 非会員 新田川 貴之

1. はじめに

(1) 立地適正化計画制度の背景と概要

全国的な人口減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、健康で快適な生活環境の実現や、財政面及び経済面での持続可能な都市経営の実現が課題となっている。この課題に対し、医療・福祉施設、商業施設等がまとまって立地し、これらの生活利便施設に、公共交通によって円滑に連絡するという、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』の考えで都市計画を進めていくことが重要となった。このような背景を踏まえ、行政と住民や民間事業者が一体となった都市の集約化を促進するため、都市再生特別措置法の改正に伴い、立地適正化計画制度が創設された。

立地適正化計画は、都市の現状及び課題を踏まえた、まちづくりの方針（ターゲット）、課題解決のための誘導方針（ストーリー）、居住及び都市機能を誘導する区域、この誘導に必要な施設、これらを実現するための施策等を定めるものである。



図－1 立地適正化計画制度のイメージ図

(出典：国土交通省資料)

(2) 本研究の概要

本研究は、立地適正化計画制度の運用開始以降、当社が携わった非線引き都市の6市について、居住・都市機能誘導区域の検討を進めていくなかで見えてきた、都市の土地利用上の問題点、課題を踏まえて、今後の展望等を考察したものである。

2. 各市の概要

(1) 行政区域・都市計画区域・用途地域の規模

各市の行政区域・都市計画区域・用途地域の規模

をみると、地形・地理的な条件から、行政区域に対する都市計画区域、あるいは行政区域及び都市計画区域に対する用途地域のシェアが小さく、元々限られた範囲で都市的土地利用及び市街地が形成されていることが窺える。

表－1 行政区域、都市計画区域、用途地域の面積・比率

自治体	行政区域 (ha)	都市計画 区域 (ha)	行政区域 に占める 比率	用途地域 (ha)	行政区域 に占める 比率	都市計画区域 に占める 比率
石川県	418,609	102,843	24.6%	17,802.1	4.3%	17.3%
A市	42,629	1,377	3.2%	334.0	0.8%	24.3%
富山県	424,761	163,788	38.6%	20,136.6	4.7%	12.3%
B市	13,407	13,407	100.0%	510.4	3.8%	3.8%
C市	23,049	23,049	100.0%	694.4	3.0%	3.0%
D市	42,796	11,595	27.1%	623.3	1.5%	5.4%
新潟県	1,258,418	403,486	32.1%	38,645.0	3.1%	9.6%
E市	74,624	9,529	12.8%	1,048.7	1.4%	11.0%
福井県	419,049	97,333	23.2%	15,146.2	3.6%	15.6%
F市	25,117	6,499	25.9%	1,664.4	6.6%	25.6%

(出典：H28 全国都道府県市区町村別面積調, H27 都市計画現況調査)

3. 各都市の人口・土地利用等の現状

(1) 行政区域人口の推移

過去20年間の行政区域人口の推移をみると、D・F市のように、全国規模の企業立地による就労環境の確保等に起因して、人口減少が緩やかになっている都市も見られるが、その他の都市では-12%～-26%と人口減少が進行している。

表－2 行政区域人口の推移

自治体	平成2年(人)	平成22年(人)	人口減少率
A市	40,309	29,858	-25.9%
B市	36,374	32,067	-11.8%
C市	60,766	51,726	-14.9%
D市	43,754	41,852	-4.3%
E市	56,803	47,702	-16.0%
F市	68,041	67,760	-0.4%

(出典：国勢調査)

(2) 用途地域内・外の人口推移

行政区域全体の人口が減少するなか、過去20年間の都市計画区域に占める用途地域内・外の人口比率の増減率をみると、E市を除き、用途地域内の人口比

率が減少 (=用途地域外は増加) していることから、用途地域内の空洞化及び用途地域外での開発の進行、また、都市機能の流出に伴う用途地域外への人口移動が推察できる。

表－3 用途地域内・外の人口推移

自治体	用途地域	平成2年 (人)	人口 比率	平成22年 (人)	人口 比率	人口比率 の増減率
A市	内	—	—	11,950	84.3%	—
	外	—	—	2,224	15.7%	—
B市	内	14,300	38.9%	10,948	34.1%	-12.3%
	外	22,482	61.1%	21,119	65.9%	7.9%
C市	内	23,199	38.2%	19,240	37.2%	-2.6%
	外	37,567	61.8%	32,486	62.8%	1.6%
D市	内	—	—	12,862	30.8%	—
	外	—	—	28,928	69.2%	—
E市	内	27,016	59.6%	24,800	60.6%	1.7%
	外	18,335	40.4%	16,152	39.4%	-2.5%
F市	内	50,653	82.6%	52,418	80.2%	-2.9%
	外	10,638	17.4%	12,937	19.8%	13.8%

(出典：都市計画基礎調査)

(3) DID 及び用途地域の面積・人口密度の推移

過去20年間のDID及び用途地域の面積・人口密度の増減率をみると、DID面積が増加しているA・C・E・F市の4市は、いずれも人口密度が減少している。

また、用途地域の面積・人口密度の増減率をみると、F市を除き面積は概ね横ばい、または微増となっているが、人口密度は減少している。

以上のように、DID及び用途地域共に、面積と人口密度の増減率を比較すると、人口密度の減少率がより顕著であることが窺え、DID及び用途地域における人口の低密度化の進行が推察できる。

表－4 DID 及び用途地域の面積・人口密度の推移

自治体	区分	平成2年		平成22年		面積の 増減率	人口 密度の 増減率
		面積 (ha)	人口 密度 (人/ha)	面積 (ha)	人口 密度 (人/ha)		
A市	DID	220	58.25	225	41.79	2.3%	-28.3%
	用途	—	—	334.0	35.78	—	—
B市	DID	200	32.00	178	39.89	-11.0%	24.7%
	用途	486.1	28.02	510.4	21.45	5.0%	-23.4%
C市	DID	290	54.12	310	37.77	6.9%	-30.2%
	用途	694.4	33.41	694.4	27.71	0.0%	-17.1%
D市	DID	200	32.00	182	28.40	-9.0%	-11.3%
	用途	625.0	—	623.3	20.64	-0.3%	—
E市	DID	580	35.54	611	31.75	5.3%	-10.7%
	用途	1048.8	25.76	1,048.7	23.65	0.0%	-8.2%
F市	DID	860	46.27	1,212	38.09	40.9%	-17.7%
	用途	1,359.0	30.43	1,664.4	31.49	22.5%	3.5%

(出典：H27 都市計画現況調査)

4. 居住誘導区域の検討にあたり見えてきた問題点

都市計画運用指針等に示されている居住誘導区域の設定の考え方は、人口等の動向を踏まえ設定すべきものであり、人口減少が見込まれる都市においては、市街化区域（用途地域）全てを対象として設定すべきではないとしている。

このような国の方針に対し、当社が携わった6市は、いずれの都市も人口が減少し、用途地域外での開発の進行や、これに伴う人口流出等により、DID や用途地域の低密度化など市街地が拡散し、フリンジが不明瞭になっている。

このように非線引き都市においては、用途地域の指定のみでは用途地域外での開発の規制は難しく、これまでに人口及び様々な都市機能の低密度化・拡散が進行し、都市計画区域全体で都市的土地利用が形成されてきた。このため、現時点の用途地域内での居住誘導区域の設定に際して、土地利用の現状との不整合や、住民の感覚との乖離（コンセンサスを得られにくい）といった点が問題となっている。

5. 課題と今後の展望

先述のとおり、非線引き都市は用途地域外において、土地利用のコントロールが十分に行われてこなかったため、都市計画の主旨と都市の実態が乖離している状況が改めて浮き彫りとなった。

非線引き都市において、立地適正化計画制度を真に意味のあるものにするには、都市の現状・実態等を明らかにしたうえで、用途地域外で開発が進行した地区も含め、どこがその都市の本当の市街地なのか、どこに都市機能を集約していくべきなのかを検討し、将来の都市構造を改めて明確にする必要がある。

この都市構造の実現に向けては、まず、用途地域の見直し（拡大・縮小・変更）も含めて、一体的に検討することが不可欠であり、行政・住民・民間事業者等が都市の土地利用の将来ビジョンを共有し、計画的な土地利用の規制・誘導のあり方を抜本的に検討することが必要であると考ええる。

また、現在、国土交通省から、用途地域の類型を現状の12種類から13種類に増やす方針が示されており、全国的に用途地域の見直しが想定されることから、これも将来の都市構造を議論・検討する契機の一つとなることが考えられる。

さらに、都市構造の実現に向けては、用途地域の見直しに加え、用途地域外での無秩序な開発を抑制することが重要であることから、特定用途制限地域の指定や自治体独自の土地利用規制条例の施行等、用途地域外の土地利用規制手法の導入を合わせて行うことが必要と考えられる。