

## 地方都市における中心市街地活性化基本計画と 立地適正化計画の連携による都市拠点形成手法に関する基礎的研究

A Study on Urban Hub Formation by collaborating 'Central City Area Activation Basic Plan'  
and 'Urban Facility Location Plan'

豊橋技術科学大学大学院工学研究科 教授 浅野純一郎

### （研究計画ないし研究手法の概略）

都市中心の拠点強化手法として、従来の中心市街地活性化基本計画（以下、中心市街地活性化は中活と略）による手法に加え、2014年度より立地適正化計画（都市機能誘導区域指定）が加わったことから、両制度の連携のあり方を明らかにした。具体的には、2017年7月末時点で両制度を運用していた地方都市21市を対象に、両計画の関連文書調査や担当部局へのヒアリング等を行った。特に、基盤整備や都市施設整備といったハード系事業に焦点をあて、先行していた中活計画による事業実施経過から立地適正化計画への事業展開への変化を見ることで、両計画の関係性を分類した。これを元に、両計画を連携して拠点形成を行う場合の計画手法の型として、結論した。以下では、その概要を述べる。

### （実験調査によって得られた新しい知見）

#### 1. はじめに

人口減少時代の都市計画制度として立地適正化計画（以下、立適計画）が2014年8月に施行された。周知の通り、立適計画は居住誘導区域に市街地集約化を図ることを目的としているが、その中で都市機能誘導区域には、誘導施設の立地を主な手段として都市（又は地域）拠点を形成することで、居住誘導区域への集約化に向けたマグネット効果が期待されている。他方で、立適計画は都市マスタープラン（以下、都市MP）の高度化版とされ、都市機能誘導区域指定は、都市MPの拠点設定と密接不可分の関係でもある。しかし、これまで都市MPにおける都市拠点は、中心市街地活性化法による中心市街地が一つの明快な根拠として解釈されてきた。つまり、都市拠点到該当する都市機能誘導区域の指定は、これまでの中心市街地との関係性という観点からの都市拠点を再考する余地を生み出したと考えられる。もちろん、中心市街地活性化基本計画（以下、中心市街地は中活と略）は多くの自治体で商工担当課が窓口とされたように、商業再生が主目的と考えるのであれば、集約化のコアとする都市機能誘導区域とは、そもそもの目的が異なるという指摘もありえ、それは至極妥当である。しかし、都心部の再生が持続可能な発展の為の世界共通の都市戦略とされる中、中心市街地と都市機能誘導区域を別に考える見方は小異に拘泥しすぎるものと考えられる。つまり両者の関係性を問うことは、新たな都心部再生手法のあり方を検討する可能性を持つのである。以上から本研究では中活計画と都市機能誘導区域指定との関係性を明らかにすることによって、将来の都心拠点強化手法の示唆を得ることを目的とする。

## 2. 中心市街地活性化基本計画における活性化手法

範囲指定に関し、中心市街地範囲は都市規模によって指定面積に差が認められるが（量的格差）、他方で、指定範囲の用途地域によって活性化手法の質的格差が生じると考えられる。例えば、ほぼ全域が商業地域である長岡市では、都市再開発事業が活性化手法の中心であるのに対し（図 1）、中心市街地に住居系用途地域を多く含む守山市では、北部の図書館整備事業地（図 1 北西部の公共事業マーク）と中心を水辺遊歩道で結ぶ等、周辺環境に配慮したアメニ

ティ系事業が設定されており、住居系用途地域では事業展開が異なっている。つまり、商業系用途地域では大規模再開発事業を中心に種々のハード系事業を複合できるのに対し、住所系用途では建築用途が限られる上、その他の施設整備事業も住環境への配慮が必要となる。よって、用途地域の構成割合として、商業系用途地域が中心市街地の 50%以上を占める、商業系用途地域重視型の都市と住居系及び工業系用途地域が 50%以上を占める非商業系用途地域を包含した都市に分類した（表 1）。

次に事業戦略の特性としては、施設整備又は基盤整備事業（以下、ハード系事業）の集中性に着目した。活性化の戦略として、事業集中箇所を作ることで活性化の効率化を図る手法は合理的であり、この集中箇所が複数ある場合は、これらを連絡するという事業展開が共通して認められる。中心市街地において歩行による回遊性の向上が共通する方針として見られることから、道路整備事業を除き、これら各事業が半径 300m 以内に 3 以上存在する場合に集中性（極）があるものとし、分類を試みた。こうした集中箇所が見られない場合か又は、見られるものの集中箇所を構成する数以上の事業が全域にわたって分布する場合は分散型とし、区分したものが表 1 である。

以上のように、中心市街地の指定範囲と事業戦略の特性によって、中活計画の特性を見ると、表 1（及び図 1）に示す四つの活性化手法が導かれる。つまり、商業系用途地域重視の事業位置集中型（商業系用途重視・事業集中型）、商業系用途地域重視の事業位置分散型（商業系用途重視・事業分散型）、非商業系用途包括の事業位置集中型（非商業用途包括・事業集中型）、非商業系用途包括の事業位置分散型（非商業用途包括・事業分散型）である。この内、最も該当例が多いのは商業系用途重視・事業集中型であり（表 1）、特に事業集中箇所の多極事例に最も活発な事例が見られる。

表1 中心市街地範囲指定法による都市分類

		中心市街地範囲の考え方				合計	
		商業系用途地域重視型		非商業系用途地域包含型			
中心市街地整備の考え方	一極	4	19.0%	3	14.3%	13	61.9%
	多極	6	28.6%	0	0.0%		
	事業位置分散型	5	23.8%	3	14.3%		
		8		8		8	38.1%

下線は人口20万以上の都市。丸数字記号は極の数を示す。  
極の定義は、道路事業を除くハード系（施設整備）事業が半径300m以内に3以上集中する場所。ハッチングは新中活以降のハード系事業が20を超える都市を示す。

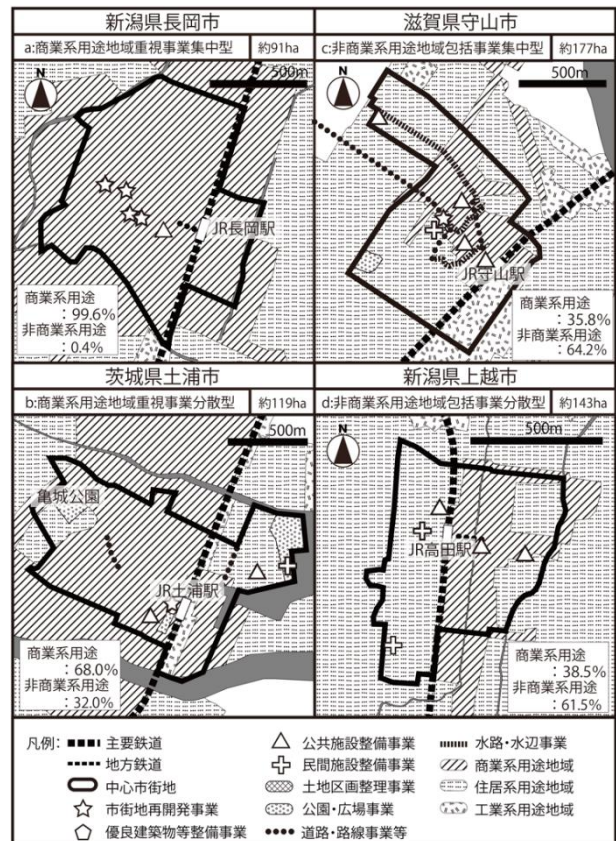


図1 中心市街地活性化基本計画による活性化手法分類



### 3. 都市機能誘導区域指定による拠点形成手法

都市機能誘導区域範囲の指定特性と誘導施設の設定内容から都市機能誘導区域による拠点形成手法を分類する。まず範囲指定に関し、これまでの都

表2 都市機能誘導区域指定法による都市分類

区域範囲の考え方	機能誘導の考え方		合計
	高次機能施設重視型	高次機能・生活関連施設包含型	
中心市街地一致型※	富山市、金沢市、越前市、東近江市、西条市、北九州市(小倉)、熊本市	鶴岡、鹿児島	9
中心市街地範囲から拡大指定した都市	事業計画範囲包含型	守山市、府中市	2
	商業系用途地域型	長岡市	1
	誘導施設包含型	弘前市、新潟市、長野市	5
	区域範囲拡大志向型	久留米市	4
合計	14	7	21

※中心市街地との重複率が90%以上の場合に該当。

市拠点の解釈としては中心市街地が一般的になされてきたことから、この範囲との関係性に基準を求めた。つまり、都市機能誘導区域内の施策メニューは中活事業とは同じではない為、区域範囲が一致しない場合、都心部に対する活性化施策は両制度で使い分けがあると自動的に解釈できるからである。これより中心市街地範囲に概ね一致させたと見られる中心市街地一致型(9都市)と中心市街地範囲から拡大指定した都市(12都市)が区分される(表2)。前者では両区域が90%以上一致する場合と定義したが、これには金沢や鹿児島等が該当する。後者はさらに以下の4つに分類できる(図2)。即ち、①中心市街地に都市再生整備計画等の他事業の範囲を加えた事業計画範囲包含型(守山(図3)、府中)、②商業系用途地域を基本に指定した商業系用途地域型(長岡:図3)、③誘導施設の現在の立地状況を考慮した誘導施設包含型(弘前、新潟、上越、長野、岐阜)、④誘導施設や公共交通圏域等の複数の要因により区域範囲の拡大志向が伺える区域範囲拡大志向型(土浦、久留米、大村、高知)である。

以上のように、中心市街地から範囲を拡大して都市機能誘導区域を指定した事例では、4つに分類される指定方法自体に、都市機能誘導区域の狙いや意味合いが包含されていることが分かる。つまり、①は現在進行中の事業との整合性を重視した事業中心型の指定であり、②は土地利用を、③は誘導施設の立地現状を重視して指定している。④はこれに公共交通圏域をも踏まえて拡大解釈している。いずれにせよ、②~④に典型であるが、中心市街地が商業核を根拠とした一次中心域であるとすれば、都市機能

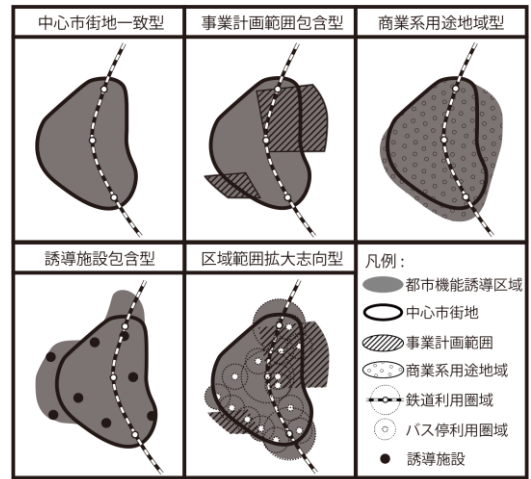


図2 都市機能誘導区域の指定特性

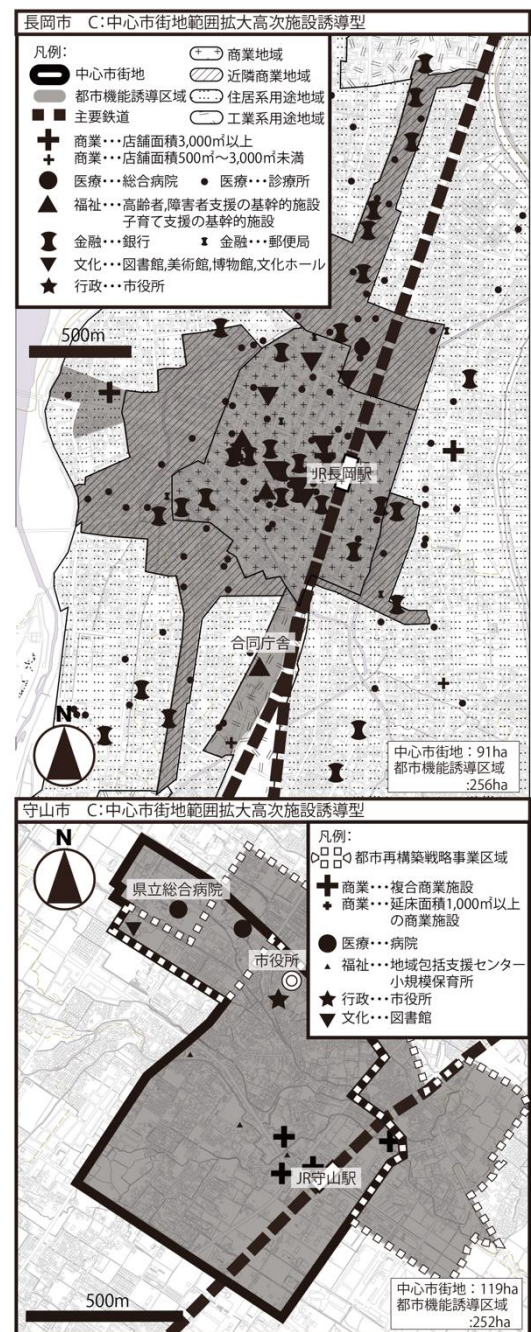


図3 都市機能誘導区域による拠点形成手法

誘導区域は生活基盤を根拠とした二次中心域とみなす、二重の中心概念があるものと考えられる。これに対し、中心市街地と一致する場合は、誘導施設の設定の仕方が中活事業の戦略性とどう関係するのかが重要であると言える。

次に、誘導施設の設定内容は拠点形成を図る場合の機能誘導の考え方を示すものである。まず、対象都市の誘導施設を高次都市機能施設と生活関連施設に区分した（この定義は国土交通省の立適計画のガイドラインに基づく）。前者はその存在が当該地区のみではなく都市全域に対するサービスを担う施設であり、後者は中心部に位置するものの、その地区に対するサービスを担う施設である。この区分は都市機能誘導区域の拠点機能を明快に単純化すると同時に、機能誘導の考え方に基づく分類である。これを基に、各都市の誘導施設の設定内容から高次都市機能施設が半数以上を占める高次機能施設重視型の都市と、それ以外の、高次都市機能施設と生活関連施設の双方を誘導する高次機能・生活関連施設包括型の都市に分類した。前者には14市が、後者には7市が該当する（表2）。前者が非常に多いことから、都市拠点には一定の生活関連施設の立地を当然と考え、高次都市機能施設のみを対象とする見方が強いこと窺われる。

以上のように、本章第一段落の区分を中心市街地との一致か拡大かの2区分に単純化し、第二段落の誘導施設による区分を踏まえると、表2に示す四つの拠点形成手法が導かれる。つまり、中心市街地範囲を維持した上で高次都市機能施設を主に誘導施設指定する「中心市街地範囲維持・高次施設誘導型」、中心市街地範囲を維持した上で高次都市機能施設に加え生活関連施設も誘導施設指定する「中心市街地範囲維持・高次+生活施設誘導型」、中心市街地より拡大して都市機能誘導区域を指定し高次都市機能施設を主に誘導施設指定する「中心市街地範囲拡大・高次施設誘導型」、同様に拡大した都市機能誘導区域に高次都市機能施設に加え生活関連施設も誘導施設指定する「中心市街地範囲拡大・高次+生活施設誘導型」の四つである。この内、該当例が多いのは、中心市街地範囲維持・高次施設誘導型と中心市街地範囲拡大・高次施設誘導型である。つまり、高次都市機能施設の誘導場所をこれまでの中心市街地に一致させるのか、拡大させるのかで2つの拠点形成展開の見方があることが分かる。

#### 4. 中活計画と都市機能誘導区域施策との融合による都心拠点強化手法

本章では、前2章で分類した中活計画による活性化手法と都市機能誘導区域による拠点形成手法をクロスさせることで、両制度の融合による都心拠点強化手法として抽出し、典型事例のケーススタディを試みる。表3は中活計画の活性化手法による4分類（2章）と都市機能誘導区域による拠点形成手法の4分類（3章）をクロスさせており、これにより単純に16種の組み合わせが生まれる。この内、B3、B4、C4、D3（記号は表3の分類種の記号の組み合わせによる）には該当例がない為、実質に存在するのは12種である。他方で、都市機能誘導区域の指定によって様々な事業助成や緩和規定等のインセ

表3 中心市街地指定と都市機能誘導区域指定との関係性

	都市機能誘導区域の分類				合計	
	A. 中心市街地範囲維持・高次施設誘導型	B. 中心市街地範囲維持・高次+生活施設誘導型	C. 中心市街地範囲拡大・高次施設誘導型	D. 中心市街地範囲拡大・高次+生活施設誘導型		
中心市街地の分類	1. 商業系用途重視・事業集中型	富山:c 熊本:b	鹿児島:e'	弘前:d 新潟:d 長岡:d 府中:b 久留米:d	岐阜:e 高知:e	10
	2. 商業系用途重視・事業分散型	北九州(小倉):a	鶴岡:e'	長野:d	土浦:e 大村:f	5
	3. 非商業系用途包括・事業集中型	越前:c 西条:a		守山:d		3
	4. 非商業系用途包括・事業分散型	金沢:c 東近江:a			上越:f	3
合計	7	2	7	5	21	

表中のアルファベットは、表4による誘導施設の設定法種類を示す。表中のハッチングは新中活以降のハード系事業が20を超える都市を示す。



ンティブが付与されるとはいうものの、現段階でこれらを活用する事例は少なく、実質的には誘導施設の指定法が各都市の都市機能誘導区域施策の中心である。よって、中活計画と都市機能誘導区域との施策の連続性は、前章で見たように、誘導施設の設定内容に関連が深い。つまり、中心市街地から拡大して都市機能誘導区域を指定した場合、誘導施設の誘導範囲が中心市街地より広げられた事実が中活計画との非連続性を示しており、逆に中心市街地と一致して都市機能誘導区域を指定した場合は、少なくとも区域範囲では両者は連続しており、連続性の実質は誘導施設と中活事業経過との関係に求められる。こうしたことから、表4に中活事業との関連から認められる誘導施設の指定方針を7種に分類し、表3に各都市の適用を示した。誘導施設の指定方針は、対象都市の指定特性から分類したもので、①施設種類（高次都市機能施設か、生活関連施設も含むか）、②誘導場所（中心市街地内か、拡大した都市機能誘導区域にも及ぶか）、③誘導目的（既存施設の維持か、新設も含むか）を分類の根拠とする。

これより、表3のC系列（中心市街地範囲拡大・高次施設誘導型）の都市群は、中活計画による活性化手法の種類に関係なく、高次都市機能施設の維持又は新設を中心市街地よりも拡大した都市機能誘導区域で行う点で、立適計画による拠点形成は中活計画とは連続していない。特に、中活計画で事業集中箇所を形成してきたC1の都市群は、施策の非連続性が際立つものと見られ、両者は別施策としてなされていると見なせる。よって、C系列は中活計画・立地適正化計画分離型と考えられる（表5）。次に、D系列（中心市街地範囲拡大・高次+生活施設誘導型）の都市群には、高次都市機能施設を中心市街地内での誘導に留め、中心市街地から拡大した都市機能誘導区域には主に生活関連施設の誘導を進める都市群と、拡大した都市機能誘導区域に生活関連施設だけではなく高次都市機能施設をも誘導する都市群の2つがある。この内、前者は中心市街地の外側に生活関連施設を誘導する二次的中心市街地を構成し（二重の中心市街地概念）、中活計画と都市機能誘導区域を使い分けることで都心拠点形成の新たな方向性を出したものと解釈できる（中心市街地二重型）。これに対し、後者は実質的に中活計画からの方針転換と捉えられる（中活計画転換型）。B系列（中心市街地範囲維持・高次+生活施設誘導型）は、中心市街地と同範囲の都市機能誘導区域に高次都市機能施設と生活関連施設を誘導するというものである。少なくとも該当都市である2市は高次都市機能施設の誘導は中活計画の事業展開と矛盾していない為、両制度間の施策の連続性は維持されており、中心市街地における生活関連施設を追加することが都市機能誘導区域の目的だと判断される。つまり、中活計画を補完する意味での立適計画である（中活計画補完型）。最後にA系列（中心市街地範囲維持・高次施設誘導型）の都市群は、誘導施設を高次都市機能施設に限定し、中心市街地範囲を維持していることから、中活計画と都市機能誘導区域施策との連続性が強い（中活計画連続型）。特に、誘導施設設定を「現在立地する高次都市機能施設

表4 中活事業との関連からみた誘導施設の指定方針

記号	誘導施設の指定方針
a	高次機能施設を(中活事業集中箇所だけではなく)都市機能誘導区域全域へ誘導
b	現在立地する高次機能施設の維持を目的とする
c	中活事業で行いうる高次機能施設整備を誘導施設として行う
d	中心市街地から拡大した都市機能誘導区域で高次機能施設の維持又は新設を目的とする
e	中心市街地では主に高次機能施設誘導を進め、拡大した都市機能誘導区域では主に生活関連施設を維持又は新設する
e'	中心市街地内で高次機能施設及び生活関連施設の維持又は新設を目的とする(高次機能施設は中活整備経過と整合)
f	中心市街地から拡大した都市機能誘導区域で生活関連施設だけではなく高次機能施設の維持または新設を目的とする

表5 中活計画及び都市機能誘導区域指定と都心拠点強化手法

	A. 中心市街地範囲維持・高次施設誘導型	B. 中心市街地範囲維持・高次+生活施設誘導型	C. 中心市街地範囲拡大・高次施設誘導型	D. 中心市街地範囲拡大・高次+生活施設誘導型
1. 商業系用途重視・事業集中型	表4のb又はcを行う	表4e'を行う	表4dを行う	表4eを行う
2. 商業系用途重視・事業分散型	中心市街地	②中活計画補完型	⑨中活計画・立地適正化計画分離型	③中心市街地二重型
3. 非商業系用途包括・事業集中型	高次施設			表4fを行う
4. 非商業系用途包括・事業分散型	都市機能誘導区域			④中活計画転換型

の維持を目的」としたり（表 4b）、「中活事業で行いうる高次都市機能施設整備を誘導施設として行う」（同 c）都市では、特に密接である。この中で、中活計画で事業集中型を採った都市に、表 4 の a の方針が見られる場合、都市機能誘導区域による施策は一種の方針転換と解釈されるが、そのような事例は少ない

以上のように見ると（表 5）、中活計画と都市機能誘導区域施策を融合した都心拠点強化手法は、中活計画の活性化手法の種類で細分化されるものの、中活計画を上書きした都市機能誘導区域施策の種類により、①中活計画連続型（中活計画持続・高次施設誘導型：高次施設を中活の事業戦略拠点に適合させるか否かで二区分可）、②中活計画補完型（中活計画持続・生活施設誘導型）、③中心市街地二重型（中心市街地拡大・高次+生活施設誘導型の e）、④中活計画転換型（中心市街地拡大・高次+生活施設誘導型の f）、⑤中活計画・立地適正化計画分離型の 5 つに区分ができる。

## 5. まとめ

中活計画と都市機能誘導区域を総合することで新たな都心拠点強化手法を見出せることが判った。他方、都市機能誘導区域は、本来、拠点形成の手法として居住誘導区域へのマグネット効果の核としての機能が期待されている。しかし拠「点」が、都市機能誘導「区域」として面に置き換えられた上、実装されたツールは誘導施設の設定が主である為、誘導施設の立地現状に左右され、さらにその「区域」が肥大化する傾向がある。つまり、拠「点」形成の本来の目的から遠のいている懸念がある。中活計画は旧中活計画の失敗から出直す形で、新中活では中心市街地範囲の限定化が進められた。本来であれば、この中心市街地との関係性が考慮されるべきだと考えられるが、そうではない都市も多い。特に本研究で見出した 5 つの都心拠点強化手法の内、①中活計画連続型、②中活計画補完型、③中心市街地二重型については従来からの中活施策との連続性や関係性が明快であり、都市機能誘導区域の狙いや効果が理解しやすい。これに対し、④中活計画転換型、⑤中活計画・立地適正化計画分離型は従来の中活施策との関係が自明ではない。従って、単に都市機能誘導区域の施策根拠を示すのではなく、中活施策との関係をも明らかにし指定根拠や目的を示し、両施策の総合的な効果を見据える必要があると考える。今後はこうした都市（④や⑤の都市）の実情をさらに分析する必要がある。

### （ 発 表 論 文 ）

・浅野純一郎・河野壱玖・(2019年10月)、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 Vol.54、No.3、pp.524～531