

北海道における持続可能な都市の形成について

－ 20年先も持続可能な都市であるために－

北海道開発局 事業振興部 都市住宅課 ○小栗 憲人
北海道開発局 事業振興部 都市住宅課 緒方 聡
釧路開発建設部 釧路道路事務所 計画課 片井 浩太

日本の都市では、今後の急激な人口減少や高齢化が課題となっている。このような課題に対する国の施策として、平成26年8月に都市再生特別措置法が改正され、コンパクトなまちづくりを促進するための立地適正化計画制度が創設された。

本稿では、他県より低密度で小規模な市街地が多いという特徴を踏まえて、北海道の都市に立地適正化計画を適用する際の課題とその対策について考察する。

キーワード：立地適正化計画、コンパクトシティ、まちづくり

1. 背景

日本の都市では、今後、急激な人口減少や高齢化が見込まれている（図-1）。国土交通省の「国土交通白書」¹⁾では、人口減少や高齢化が三大都市圏を除いた地方のまち・生活に与える影響として、人口減少とそれに伴う経済・産業活動の縮小による地方公共団体の税収入が減少することが挙げられている。更に、高齢化の進行から社会保障費の増加が見込まれており、地方財政はますます厳しさを増していくことが予想されている。

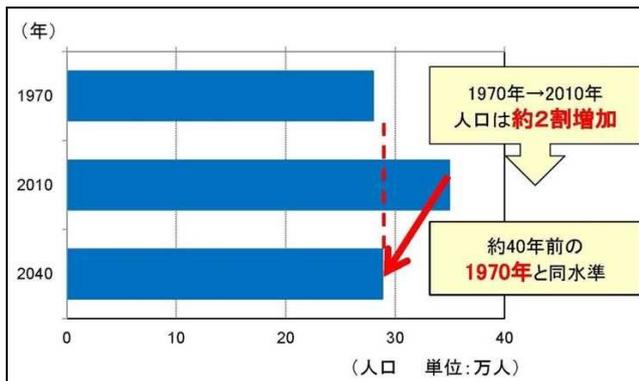


図-1 県庁所在地の人口の推移（三大都市圏及び政令指定都市を除く）¹⁾

このような状況が続いた場合、それまで受けられていた行政サービスが廃止又は有料化されるといった場合が生じることも考えられ、結果として生活利便性が低下することが懸念される。

これらの課題に対する国の施策として、平成26年8月に都市再生特別措置法が改正され、コンパクトなまちづくりを促進するための立地適正化計画制度が創設された。

本稿では、北海道の特徴を踏まえた都市への立地適正化計画を検討する際の課題とその対策として、将来の都市構造イメージの考察を行う。

2. 北海道における都市の特徴

(1) 全国と比較した北海道の都市

総務省が行っている「国勢調査」²⁾や国立社会保障・人口問題研究所が出している「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」³⁾を分析すると、北海道の都市は全国の都市と比較して特徴的な部分があることが確認できた。

全国市町村の人口規模（図-2）を見ると北海道の都市は人口規模が小さいことがわかる。例えば、市町村を人口規模に応じて分けると、人口3万人以下の都市は全国平均で約43%なのに対し、北海道では約77%と大部分を占める。更に、その中でもDID地区を持たない都市は全体の約50%であり、低密度な都市が多いという特徴も見えてくる。

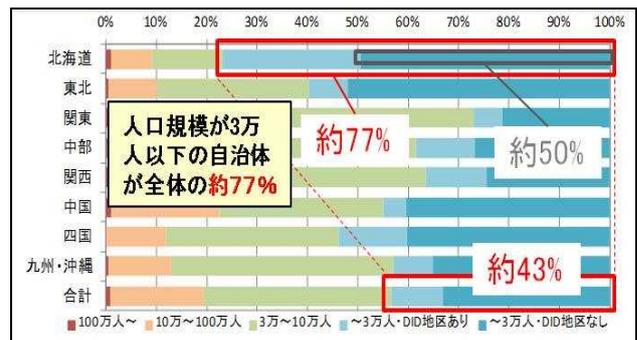


図-2 全国市町村の人口規模

一方、人口減少・高齢化の推移（図-3）を見ると、2010年の人口を100%とした場合、2040年には全国平均では約85%、北海道では約75%まで人口が減少すると推計されている。その内、高齢者（65歳以上）の占める割合は、全国では約35%、北海道では約40%になると推計されている。以上のことから、北海道の都市は全国の都市と比較して人口減少及び高齢化の進行が早いことがわかる。

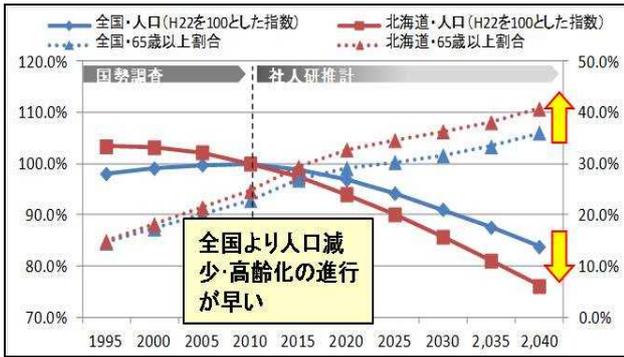


図-3 人口減少・高齢化の推移

(2) 北海道の都市の実例

過年度にまちづくりに関する業務でまちづくりを検討したモデル都市を例として紹介する。

- モデル都市A（図-4）：人口規模が3～10万人、一部過疎地域、合併経緯がある。
- モデル都市B（図-5）：人口規模が3万人以下、過疎市町村、合併経緯がある。

都市の分析を行うと、どちらの都市でも、商業・医療、行政といった都市機能が市街地内に分散して立地していることがわかった。また、それぞれの都市機能の周辺に居住が集積することで市街地の低密度化が進行している。更に、中心市街地では高齢化も進み、所有者が利用・管理しない（できない）ことによる空き地・空き家、空き店舗が増え、中心市街地の機能が低下している。

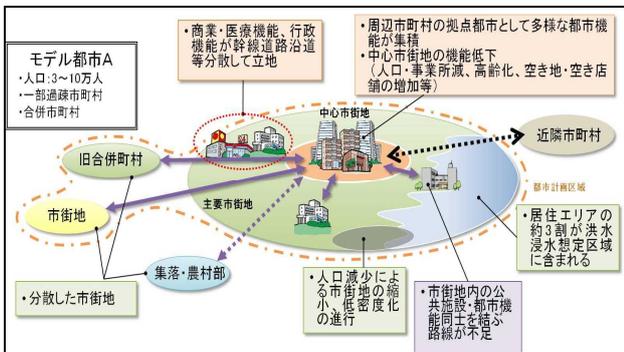


図-4 モデル都市A

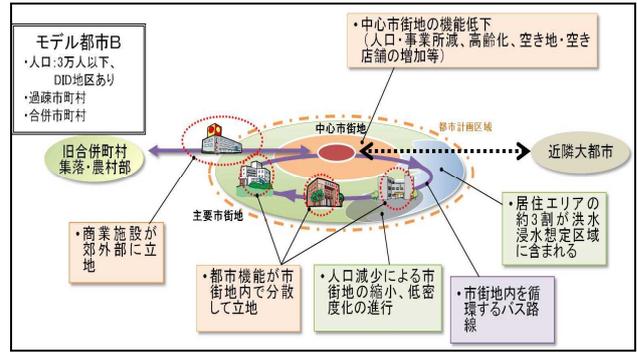


図-5 モデル都市B

3. 立地適正化計画の作成の流れとポイント

(1) 作成の流れ

国土交通省では、立地適正化計画（以下、計画という）を策定するに当たっての参考資料として「立地適正化計画作成の手引き」⁴⁾をHP上で公表しており、手引きの中で作成の流れ（図-6）について記載している。多くの都市において、計画の検討を行う際に、「誘導区域等の検討」に囚われがちであるが、手引きでは、「誘導区域等の検討」は計画の方向性が定まってから検討することとなっている。したがって、まず先に「まちづくりの方針（ターゲット）」、「誘導指針（ストーリー）」の検討をしっかりと行うことが重要である。

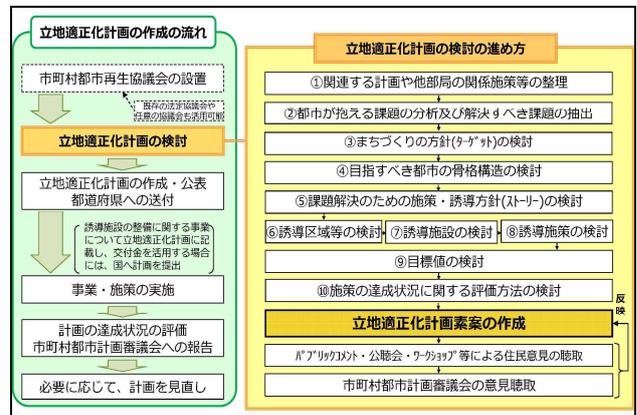


図-6 立地適正化計画の作成の流れ

(2) 立地適正化計画の検討のポイント

最初に、都市の現状と将来の展望を人口や都市交通、都市機能などといった基礎的データに基づき行い、持続可能な都市とするために最も懸念される課題は何かを把握することが必要である。特に、北海道では低密度な市街地や今後更に進む高齢化などといった特徴を踏まえた検討を行う。一方、津波浸水想定区域や土砂災害警戒区域など災害リスクのあるエリアを多く持つ都市では災害に対する安全が課題になる。

次に、まちづくりの方針としてどのようなまちづくりを目指していくのか検討する。検討の際には、前述した課題などの中から何に重点を置くのかを考え、都市の今後の姿をしっかりとイメージすることが重要である。その上で、課題をどのように解決するのか、どこにどのような機能を誘導するのかを検討し誘導区域の検討を行う。

居住誘導区域の設定を行うに当たって、北海道の都市は人口規模が小さく、人口減少・高齢化の進行も早いいため、将来の総人口はもっと小規模となることが想定される。したがって、区域の設定は厳しく考える必要がある。最低でも、誘導区域の面積と目標とする人口密度を掛け合わせて将来の推計総人口を超えないように設定することが必要である。なお、居住誘導区域については、区域外の居住を制限するものではなく、一定規模以上の住宅新築に届け出制を科すものである⁵⁾。そのため、一般の居住に対して制限されるものではないということに注意が必要である。

立地適正化計画はまちづくりに対する課題解決型のツールであり、都市計画区域外にある集落や分散した市街地すべてを対象とすることはできない。そのため、国土交通省で取り組んでいる「小さな拠点」などといった他施策を用いた検討が必要である。

4. 都市モデルを用いた課題検討と将来の都市構造イメージ

(1) 北海道の特徴を踏まえた都市モデルの作成

北海道の特徴を踏まえ、将来の都市構造イメージを検討するために、地方の拠点となる都市（図-7）、都市圏郊外部に位置する都市（図-8）、産業地域における小都市（図-9）の3つのモデルを以下の通り作成した。

① 地方の拠点となる都市

主要市街地内に都市機能が集積しているが、中心部のみではなく郊外部にも分散した都市モデル。

② 都市圏郊外部に位置する都市

過去に郊外住宅地として整備されている。一方、鉄道駅付近においては、高齢化が著しい市街地が形成された都市モデル。

③ 産業地域における小都市

小規模な都市であり、都市計画区域外には地域の産業を支える集落が分散している。更に、沿岸部であり、高い災害リスクがある都市モデル。

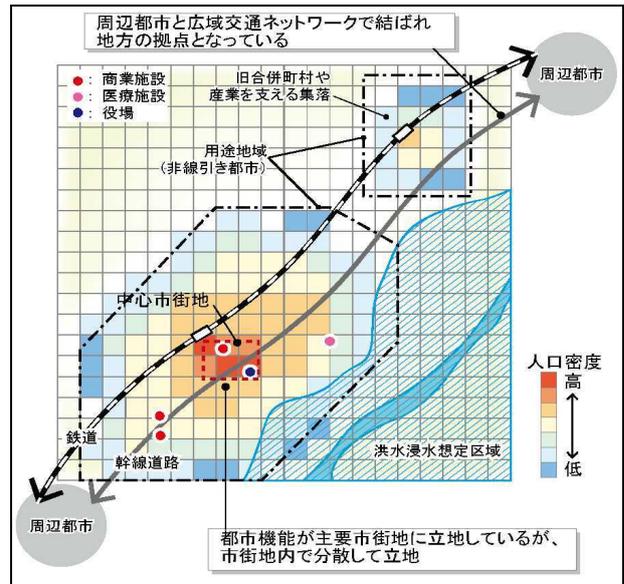


図-7 地方の拠点となる都市

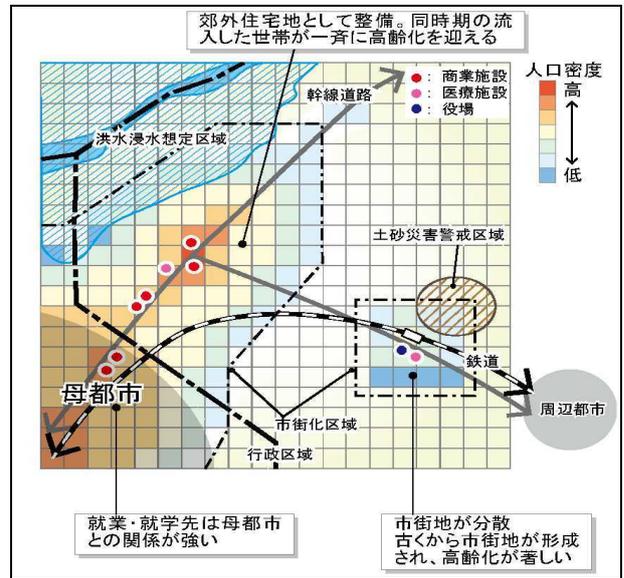


図-8 都市圏郊外部に位置する都市

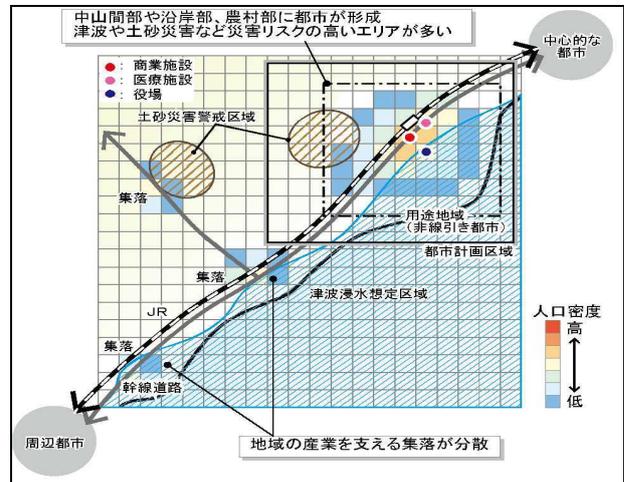


図-9 産業地域における小都市

(2) 各都市モデルで想定される課題の抽出

各都市モデルにおいて考えられる課題は以下の通りである。

①地方の拠点となる都市

- ・都市機能が市街地内で分散して立地していることから、中心市街地の空洞化が進展する恐れがある。
- ・移動手段の無い高齢者が施設を利用することが困難。
- ・主要市街地から離れた集落や旧合併市町村では、都市機能の流出や公共交通の維持が困難になる。

②都市圏郊外部に位置する都市

- ・郊外住宅地として開発されたエリアでの高齢者が一気に増加し、空き地・空き家が増加。
- ・公共交通機関が未発達の中で、日常生活のほとんどを母都市及びその周辺に依存している。
- ・役場が立地しているにもかかわらず、小規模な市街地となっており、都市機能が無い。

③産業地域における小都市

- ・市街地の大半が災害リスクの高いエリアである。

なお、いずれの都市モデルにも共通して、人口減少や高齢化の進行を受け、人口が集積していることにより支えられてきた都市機能の維持が困難であることや、公共交通の利用者が減退し、路線・便数などが低下するといった課題もある。

(3) まちづくりの方針（ターゲット）の設定

それぞれの都市モデルの課題を元に将来の姿を見据えたまちづくりの方針を設定する。

①地方の拠点となる都市

将来へ向けて中心部の賑わいを維持していく。そのため、まちづくりの方針として「利便性が高く、多様な交流を生む都市拠点を核とした都市づくり」を設定する。

②都市圏郊外部に位置する都市

将来、高齢者・子育て世代が住みやすいまちにする。そのため、まちづくりの方針として、「子育て世代・高齢者から選ばれる住環境の形成」を設定する。

③産業地域における小都市

災害に強い都市を構築することが重要である。そのため、まちづくりの方針として「安心した日常生活と災害時の安全を守るまちづくり」を設定する。

(4) 各都市の課題に応じた対策・誘導指針（ストーリー）

まちづくりの方針に沿って、諸課題に応じた対策を考える。それぞれの都市における課題に対したるべき対策を（表-1）に示す。また、対策に応じた誘導指針（ストーリー）を（図-10）、（図-11）、（図-12）に示す。

都市モデル	想定される課題	取るべき対策
地方の拠点となる都市	・中心市街地の空洞化	・中心市街地への都市機能の集積。 ・交通結節点の強化による利便性の向上。
	・都市機能の分散により、移動手段のない高齢者が施設を利用しにくい	・分散した都市機能の集約化。 ・市街地内の交通手段の強化。
	・旧合併町村や集落の都市機能が流出し、利用者減による公共交通の維持が困難	・公共交通の利用促進とニーズに見合った再編。
都市圏郊外部に位置する都市	・郊外住宅地として開発されたエリアでの高齢者が一気に増加し、空き地・空き家が増加。 ・公共交通が未発達な中で、日常生活のほとんどを母都市及びその近郊に依存	・ライフスタイルの変化に応じた住宅や福祉施設の供給。 ・住替えの促進と不動産流通の促進 ・母都市に都市機能を流出させない拠点の形成。 ・市街地・都市間を移動できる交通手段の確保。
産業地域における小都市	・市街地の大半が災害リスクの高いエリア	・災害リスクに対するソフト・ハード面からの支援。

表-1 各都市の課題と対策

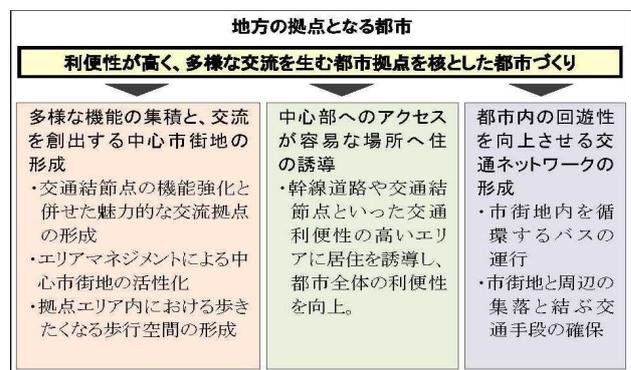


図-10 地方の拠点となる都市のストーリー

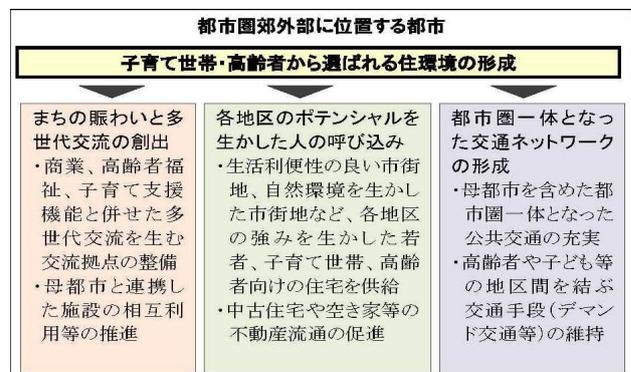


図-11 都市圏郊外部に位置する都市のストーリー

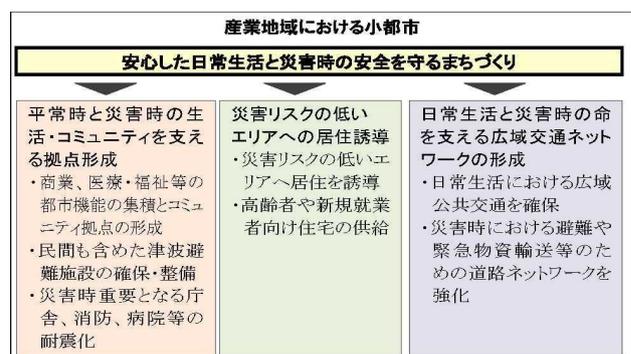


図-12 産業地域における小都市のストーリー

(5) 誘導すべき施設の検討

課題に対する誘導指針（ストーリー）が定まれば、おのずと必要な施設が見えてくる。例えば、中心市街地の空洞化に対しては、中心部の賑わいを保つために地域住民の交流などを支える図書館やホールといった施設が考えられる。また、高齢化や子育て世代の呼び込みに対しては、老人ホームといった福祉施設や保育所などの子育て施設が必要になってくる。一方、災害リスクに対しては、災害時に住民が避難できるような防災施設が必要である。

(6) 区域の設定と将来の都市構造イメージの例示

最後に区域の設定と今までの検討内容を踏まえた都市構造イメージの例示を行う。

(a) 地方の拠点となる都市（図-13）

中心部の利便性向上による賑わいを創出していくことがターゲットであるため、都市機能誘導区域は中心市街地周辺を設定するのが望ましい。また、居住の誘導については中心部へと容易にアクセス可能な幹線道路沿いや公共交通網周辺を設定することが考えられる。一方、旧合併町村などといった小規模な市街地については、公共交通の整備を行うことで、中心部へのアクセスを確保し、小さな拠点などといった他政策を用いることで現在の生活レベルを維持していくことが必要である。

(b) 都市圏郊外部に位置する都市（図-14）

高齢化が著しいため、高齢者に対応した区域の設定が求められる。古くからある市街地には役場があるものの公共交通や幹線道路などといった都市基盤が整っていないことから都市機能が流出していると考えられる。そのため、あえて区域の設定は行わず、中心部へのアクセス強化や他政策を用いた整備による生活レベルの維持を行うこととする。そこで、都市機能誘導区域については、古くからある市街地や母都市との接続点である幹線道路沿いを設定し、母都市や周辺市街地との公共交通の充実を図る。一方、居住誘導区域については、利便性の高い地域との接続性がある幹線道路周辺を設定している。

(c) 産業地域における小都市（図-15）

災害リスクの高いエリアが大部分を占めているため、区域の設定には十分気をを使う必要がある。区域設定はそれぞれ誘導を行う区域であるため、災害リスクが高いエリアには適さない。したがって、区域の設定は津波浸水想定区域や土砂災害警戒区域外の部分を選択することが望ましい。また、小規模な都市であるため将来の人口推移も厳しく見る必要がある。そこで、今回の例示では、都市機能誘導区域は周辺都市や中心的な都市との接続性が強い鉄道駅周辺を設定する。一方、

居住誘導区域については都市機能誘導区域内の防災施設に対し、徒歩で移動できる位置を設定する。更に、都市計画区域外の地区においては公共交通の強化などで交通利便性を確保し、小さな拠点などといった他政策にて生活の保全を図っていく。

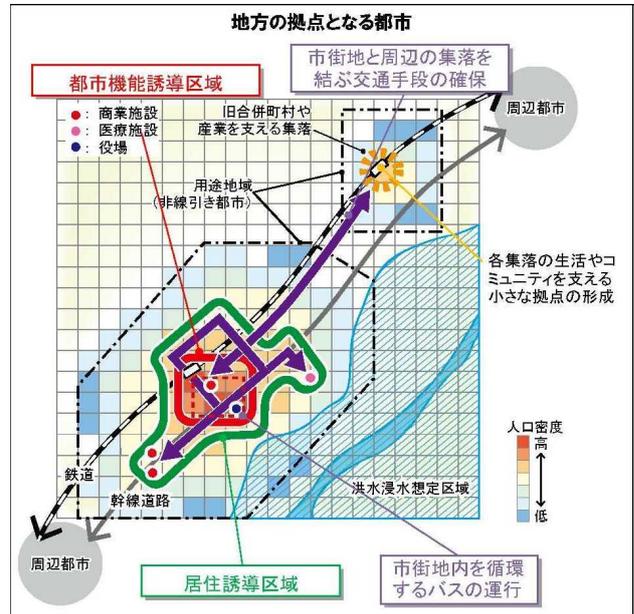


図-13 将来の都市構造イメージ（地方の拠点となる都市）

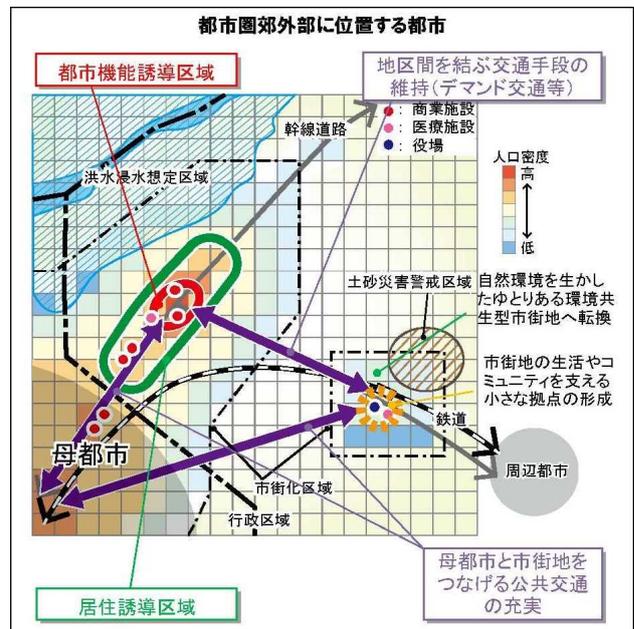


図-14 将来の都市構造イメージ（都市圏郊外部に位置する都市）

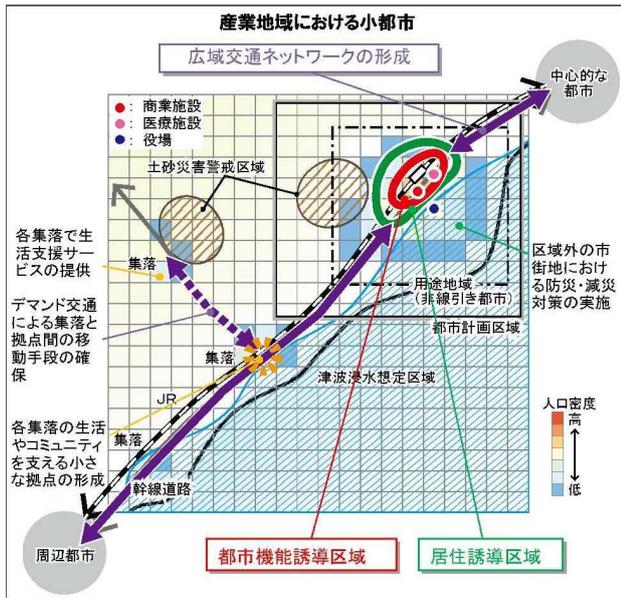


図-15 将来の都市構造イメージ（産業地域における小都市）

5. まとめ

本稿では、北海道の都市に立地適正化計画を適用する際の課題とその対策について考察した。以下にその考察結果をまとめる。

(1) 北海道の都市の特徴については、人口規模が小規模であり、低密度な都市が多という特徴がある。

(2) 立地適正化計画の作成の流れとポイントについては、「誘導区域等の検討」に囚われがちであるが、まず先に「まちづくりの方針（ターゲット）」、「誘導指針（ストーリー）」の検討をしっかりと行うことが重要である。

(3) 居住誘導区域については、区域外の居住を制限するものではない。そのため、一般の居住に対して制限されるものではないということに注意が必要である。

(4) 立地適正化計画はまちづくりに対する課題解決型のツールであり、他施策を用いた検討も必要である。

(5) 都市モデルを用いた課題検討と将来の都市構造イメージについては、地方の拠点となる都市、都市圏郊外部に位置する都市、産業地域における小都市の3つのモデルを作成した。

6. おわりに

今回の考察結果は、北海道の都市におけるまちづくりの一例を示せたと考えている。したがって、今後、

まちづくりの相談に対応する際に、今回の考察で作成した都市モデルを活用していきたい。また、更なる作成需要が見込まれる立地適正化計画について、本稿の内容を参考に、北海道の都市が検討しやすくなるような知見を深めていきたい。

参考文献

- 1) 国土交通省：国土交通白書
- 2) 総務省：平成22年国勢調査
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所：日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）
- 4) 国土交通省 都市局 都市計画課：立地適正化計画作成の手引き
- 5) 国土交通省 都市局 都市計画課：立地適正化計画の作成に係るQ&A