

まちづくり メールニュース



今号の記事

- 「立地適正化計画」とは？
～コンパクトシティ・プラス・ネットワークを推進～
- 寄稿 札幌市における立地適正化計画の策定
↑各項目の○をクリックすると各項目見出しにジャンプします。
まちづくりに関して紹介したい地域の取組、配信アドレスの変更等については、
まちづくり相談窓口(メールはこちら)まで
※配信希望は随時受け付けております。

Vol. 245
(H28. 8. 2)

北海道開発局都市住宅課
まちづくり相談窓口

「立地適正化計画」とは？ ～コンパクトシティ・プラス・ネットワークを推進～

今号は「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の計画として国土交通省が策定を推進する「立地適正化計画」に関する特別号として、立地適正化計画の概要と、現時点では道内自治体で唯一計画を策定済みである札幌市の立地適正化計画の策定（札幌市より寄稿）についてお届けします。

【立地適正化計画】：都市再生特別措置法の一部改正により、平成26年8月より制度化。

- ◎ 居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを推進するもの。
 - 人口減少・少子高齢化に直面している都市の将来を展望し、市町村が都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープラン（＝立地適正化計画）を作成。
 - 立地適正化計画の中で「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」を設定し、各区域外で誘導する施設以外の施設や基準（3戸以上。3戸未満の場合は0.1ヘクタール以上。）を超える住宅の建築・開発行為を行う場合、事前に市町村長へ届出を行うこととする。
⇒ 居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールでき、市街地空洞化防止のための新たな選択肢としての活用が可能。
 - 作成の際、住民の意見を反映させる措置や市町村都市計画審議会の意見を聴くことが必要。
- ※全国で276の市町村（平成28年3月末時点）が作成に向けて取組み中。
うち、4団体（札幌市含む）が策定済み（平成28年6月末時点）。
- 活用可能な国の支援（平成28年度）の詳細は、こちらの[国土交通省 HP](#)をご覧ください。
 - 手引き・Q&Aはこちらの[国土交通省 HP](#)をご覧ください。

都市機能誘導区域

生活サービスを誘導するエリアと当該エリアに誘導する施設を設定

- ◆都市機能（福祉・医療・商業等）の立地促進
- 誘導施設への税財政・金融上の支援
 - ・外から内(まちなか)への移転に係る買換特例
 - ・民都機構による出資等の対象化
 - ・交付金の対象に通所型福祉施設等を追加
- 福祉・医療施設等の建替等のための容積率等の緩和
 - ・市町村が誘導用途について容積率等を緩和することが可能
- 公的不動産・低未利用地の有効活用
 - ・市町村が公的不動産を誘導施設等に提供する場合、国が直接支援
- ◆歩いて暮らせるまちづくり
 - ・附置義務駐車場の集約化も可能
 - ・歩行者の利便・安全確保のため、一定の駐車場の設置について、届出、市町村による働きかけ
 - ・歩行空間の整備支援
- ◆区域外の都市機能立地の緩やかなコントロール
 - ・誘導したい機能の区域外での立地について、届出、市町村による働きかけ



居住誘導区域

居住を誘導し人口密度を維持するエリアを設定

- ◆区域内における居住環境の向上
 - ・公営住宅を除却し、区域内で建て替える際の除却費の補助
 - ・住宅事業者による都市計画、景観計画の提案制度（例：低層住居専用地域への用途変更）
- ◆区域外の居住の緩やかなコントロール
 - ・一定規模以上の区域外での住宅開発について、届出、市町村による働きかけ
 - ・市町村の判断で開発許可対象とすることも可能
- ◆区域外の住宅等跡地の管理・活用
 - ・不適切な管理がなされている跡地に対する市町村による働きかけ
 - ・都市再生推進法人等（NPO等）が跡地管理を行うための協定制度
 - ・協定を締結した跡地の適正管理を支援

公共交通

維持・充実を図る公共交通網を設定

- ◆公共交通を軸とするまちづくり
 - ・地域公共交通網形成計画の立地適正化計画への調和、計画策定支援（地域公共交通活性化再生法）
 - ・都市機能誘導区域へのアクセスを容易にするバス専用レーン・バス待合所や乗降口広場の公共交通施設の整備支援

= 寄稿 = 札幌市における立地適正化計画の策定

1. はじめに

札幌市では、平成 28 年（2016 年）3月に第2次都市計画マスタープランと立地適正化計画を同時策定しました（立地適正化計画の法規定上の「公表」及び事前届出制度運用開始は8月1日から）。

本稿では、立地適正化計画の策定に至るまでの札幌の都市づくりとその理念等について概説した上で、今回まとめた計画の要点とその策定意図等について報告します。

2. 立地適正化計画策定の前提

(1) 札幌の都市づくりの経緯

札幌の都市づくりは、明治 2 年（1869 年）に開拓使が設置され、政府の開拓政策の拠点として計画的な整備が始められたことに端を発します。その後、北海道の中心都市としての骨格的基盤整備が進められるとともに、戦後は人口と産業の集中によって急速に都市化が進展、現在は人口約 194 万人、市街化区域約 2 万 5 千 ha の大都市へと成長しました。（図 1）

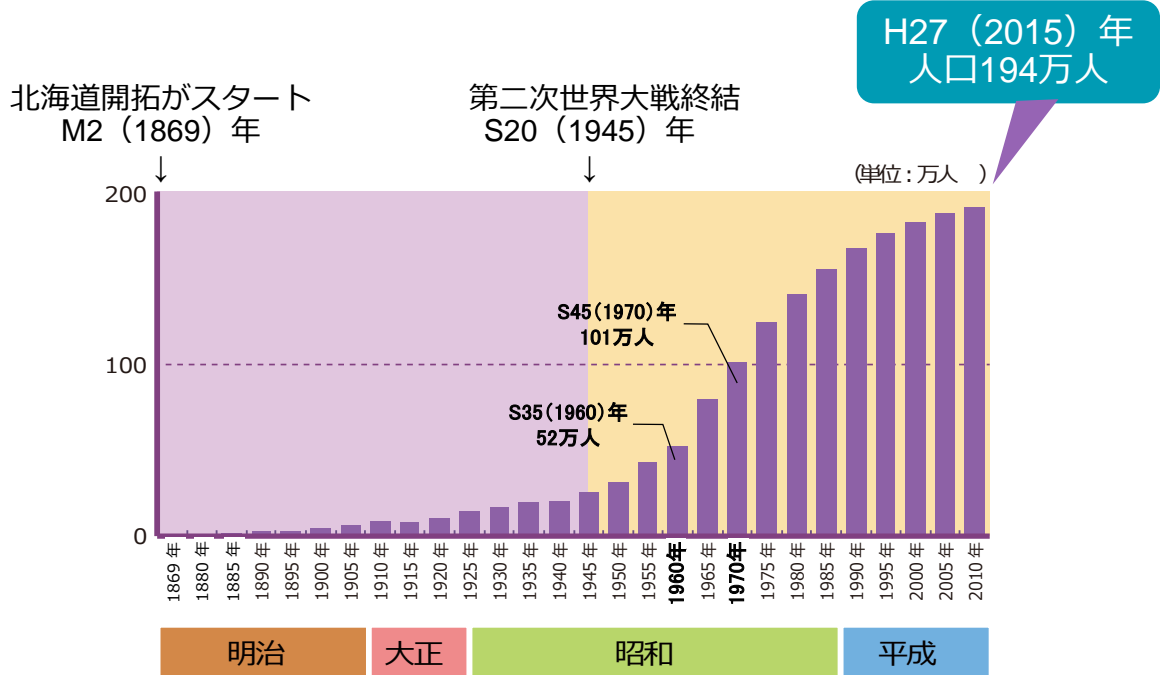


図 1 札幌の人口推移

特に、昭和 47 年（1972 年）に開催された冬季五輪札幌大会は、札幌の都市づくりに拍車をかけました。主会場となった真駒内と都心部を結ぶ地下鉄南北線の開業、市街地改造事業による札幌駅前通の街並み整備、大通一すすきの間の地下街開通など、札幌の街は五輪開催を機に様変わりしました。

また、五輪後も続いた人口増加には、線引き制度を始めとする土地利用計画制度の適切な運用に加え、昭和 48 年（1973 年）の「札幌市住区整備基本計画」の策定で対応しました。この計画は、未開発の郊外部 1 万 5 千 ha を 1 km²を単位とする住区に区分し、各住区の道路・公園・学校の配置を即地的に決定したもので、この計画に基づき個別の民間開発を指導・調整することで、郊外の宅地整備は適切に進みました。

札幌が 140 年あまりという短期間で大都市へと成長した背景には、このように開拓使の設置以来、一貫して進めてきた、計画的な都市づくりがあります。

一方、この都市マス見直しの検討開始と相前後して、立地適正化計画が制度化されました。当初は、この新たな計画制度に本市としてどう対処すべきかとの議論もありましたが、制度化の背景にあるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方は、札幌の都市づくりの理念と共通するものであります。そのため、立地適正化計画の策定は都市マスの実現に資するものと判断し、平成26年(2014年)10月に都市マスとの同時策定を目指す旨を表明、以降は2計画を一体的に検討して平成28年(2016年)3月に策定しました。

4. 札幌市立地適正化計画の概要

本市の立地適正化計画は、第2次都市マスとは別立ての計画書としているため、計画の位置付けや理念・基本目標等も含めて全体を構成しています。しかしながら、紙幅の関係上、本稿では、計画の中心的内容である居住誘導区域と都市機能誘導区域の設定についてのみ述べることにします。

(1) 居住誘導区域の設定

居住誘導区域の設定に当たっては、①人口の動向、②市民の意向、③土地利用の状況、④公共交通利便性、⑤防災の観点から、それぞれ現況・動向等を把握・分析して検討しました。

まず、①人口の動向について、本市の総人口は、平成27年(2015年)の194万人から平成47年(2035年)の182万人へと、今後20年で約12万人(6%)の減少が見込まれます。世代別では、年少人口や生産年齢人口の減少が続く一方、老年人口が増加する見通しです(図3)。

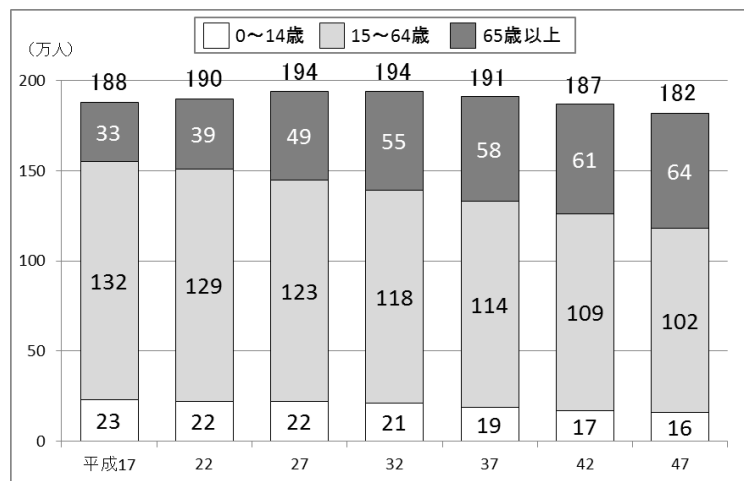


図3 札幌の人口の将来見通し

表1 市街地区別人口密度

市街地区分	H22 ※実績値	H42 ※推計値
複合型高度利用市街地	120.5 (人/ha)	123.6 (人/ha)
一般住宅地	75.9 (人/ha)	72.8 (人/ha)
郊外住宅地	60.6 (人/ha)	57.1 (人/ha)
市街化区域合計	76.0 (人/ha)	74.5 (人/ha)

また、都市マスにおける市街地区別の人口密度について推計すると、地下鉄沿線等の複合型高度利用市街地では増加、その他で減少となりましたが、総じて小幅な変動です(表1)。

特に、郊外住宅地でも57.1人/haと一定の人口密度になると推計されたことから、本市では、市街化区域全体を住宅地として維持することを前提とすべきと考えました。

この前提に照らせば、市街化区域の一部のみを居住誘導区域として設定し、将来に向けて

人口を“集約”することは、現時点でなじまないものとなりますが、市街化区域の人口動向をさらに地域別に分析すると、他の課題が浮かび上がりました。

図4は、市内 87 のまちづくりセンターの区域（概ね中学校区程度）別に、平成 22 年（2010 年）から平成 42 年（2030 年）の人口について、コーホート要因法※を用いて将来推計を行い、その人口増減率を示したものです。

図中の楕円は、複合型高度利用市街地でありながら人口が減少すると推計された地域です。前述の通り複合型高度利用市街地全体では人口密度が増加する見通しですが、これは中央区への人口の一極集中がもたらすものであることが分かります。

地下鉄沿線等の土地利用の高度化を図るべきとする本市の基本的考え方に照らせば、こうした人口密度の偏在は望ましいとは言えません。将来的にこの偏在傾向が強まることとなれば、人口が減少する地下鉄駅周辺の利便機能も低下し、ひいてはその後背の住宅地の生活利便性の低下も懸念されます。

そこで、本市では、この複合型高度利用市街地について、地下鉄等の都市基盤と対応した適切な人口密度の維持・増加を図る観点から「集成型居住誘導区域」として設定することとしました。

これは、この区域へ将来人口の多くを“集約”する計画意図を示すものではなく、マンションを始めとする集成型の居住機能の集積を図る区域、あるいは中央区一極集中となる人口分布の偏在を是正する区域として設定したものです。

なお、計画策定過程では、議会やパブリックコメント等で、居住誘導区域外での住宅建築が厳しく制約されるのではとの声が一定程度ありました。そのため、本市の区域設定の意図を明示するものとして名称を独自にアレンジしています。

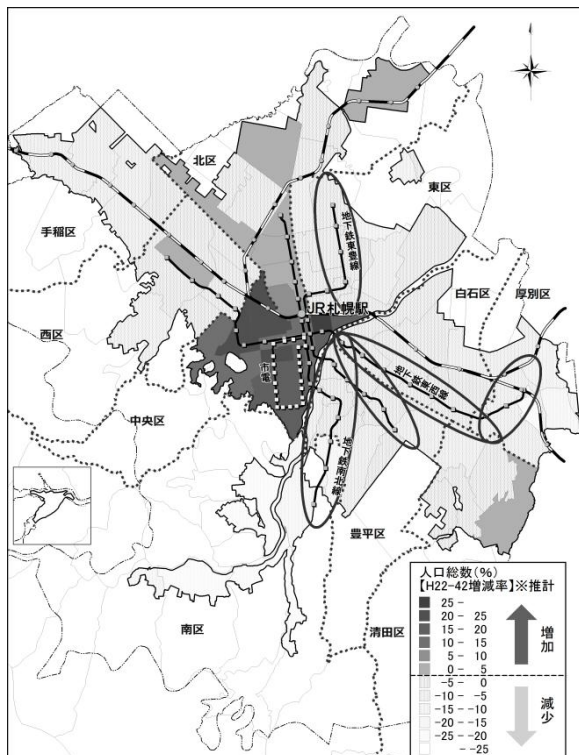


図4 将来人口総数増減率 (H22-42)

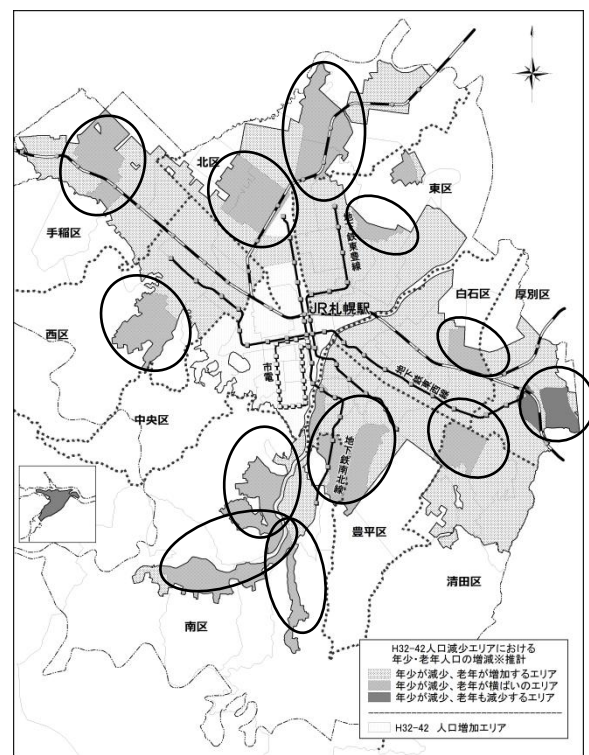


図5 年少・老年人口の将来推計 (H32-42)

※【コーホート要因法】ここでいう「コーホート」とは、同じ年(又は同じ期間)に生まれた人々の集団のこと。

「コーホート要因法」とは、各コーホートについて、「自然増減」(出生と死亡)及び「純移動」(転出入)という二つの「人口変動要因」それぞれについて将来値を仮定し、それに基づいて将来人口を推計する方法。

一方、郊外住宅地についても、地域別の人口動向分析によって課題が明確となった地域が存在しました。

図5は、平成32年（2020年）から平成42年（2030年）の年少・老年人口の増減を示したものです。この結果をみると、郊外住宅地では共通して年少人口が減少するものの、楕円で囲んだ開発時期の古い地域では、増加傾向にあった老年人口も横ばい又は減少に転じることが分かります。

前述の通り、郊外住宅地全体としては今後も一定の人口密度が維持されるものの、こうした地域を中心に今後、局所的な人口減少が加速的に進み、地域コミュニティの維持が困難となることが懸念されます。

そこで、これらの地域については、今後も生活利便性・交通利便性を確保しつつ、持続的な地域コミュニティの形成を目指す必要があることを計画で明確とするため、「持続可能な居住環境形成エリア」として設定することとしました。

この設定は、法定外の内容であり本市独自のものです。良好な環境を備える郊外での暮らしを支えるため、多様な世代の流入を促すとともに、地域の課題解決を図る総合的な取組を進めていくことを位置付けたものです。

なお、他の検討の観点である②市民の意向については、主に都市マスの見直し検討に合わせて実施した市民アンケート（無作為抽出 3,000人、回収率 30.1%）で把握しました。その結果、住宅地としては、「利便性の高いまちなか」と「環境のよい郊外」のいずれにも一定のニーズがあることが確認され、以上の二つの区域設定には合理性があるものと判断できました。

また、③土地利用の状況、④公共交通利便性、⑤防災の観点からも区域設定の合理性を検証しましたが、その内容は省略します。

(2) 都市機能誘導区域の設定

都市機能誘導区域の設定に当たっては、市民生活を支える機能として①日常生活を支える利便機能と②公共サービス機能、そして、魅力を向上させる機能として③地域ごとの魅力を高める都市機能と④都市全体の魅力を高める都市機能、の4つの観点から分析して検討しました。

まず、①日常生活を支える利便機能については、医療施設、商業施設、福祉施設及び子育て関連施設の立地状況を把握しました。その結果、いずれも市街化区域内の全域で分散的に立地しており、深刻な空白地域はないことが確認できました（図6）。

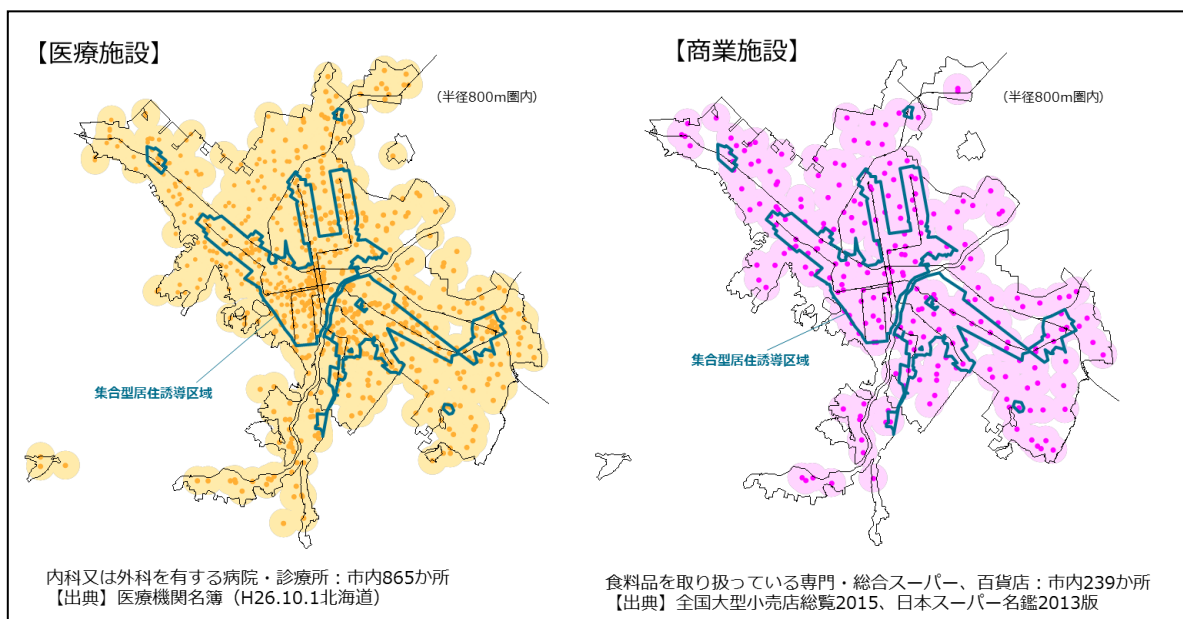


図6 日常生活を支える利便施設の立地状況（医療施設、商業施設）

今後一層の高齢化が進む中では、これらの利便施設は徒歩圏内に立地していることが望ましいと考えます。

また、前述の通り、本市では市街化区域全体を住宅地として維持していくことを前提にすべきと考えています。

そのため、こうした基礎的な利便施設を例えば利便性の高い集合型居住誘導区域に集約する合理性はなく、誘導施設への設定は適さないものと判断しました。

なお、高度な専門性を備えた医療施設など、多くの人々が利用するものは、別途、③地域ごとの魅力を高める都市機能の観点で検討すべきものとししました。

一方、同じ市民生活を支える機能でも、②公共サービス機能については、人口減少と少子高齢化の進展、効率的な行財政運営、多様化する市民ニーズ・地域ニーズへの対応といった視点を踏まえて検討することが必要です。

前述の「札幌市まちづくり戦略ビジョン」でも市有建築物の複合的利用や機能転換の推進などによる総量抑制と利便性向上を図るべきと示しており、さらに平成26年(2014年)に策定した「札幌市市有建築物の配置基本方針」では、区民センターや図書館などといった行政区単位に配置される施設については、複合化などにより、多くの人々が訪れやすい都心や地域交流拠点等に集約していくことを規定しています。

そのため、立地適正化計画でもこれらを踏まえ、「多くの市民が利用する公共施設」を誘導施設として位置付け、都心及び地域交流拠点を都市機能誘導区域に設定することとしました。

次に、③地域ごとの魅力を高める都市機能ですが、これは、①や②のように生活に必要不可欠な機能ではなく、人口減少が見込まれる地域において人口密度の維持・増加の誘因となる機能として設定を検討するものです。換言すれば、「その機能(施設)に魅力があるからその地域に住みたいと思わせるもの」を導き出す観点です。

この観点について検討すると、こうした機能の誘導が効果的な区域は、都市構造との対応からも、②の公共サービス機能と同様、多くの人々が訪れやすい地域交流拠点だと考えます。

また、その魅力向上に資する機能の具体的内容としては、例えば前述の高度な専門性を備えた医療施設などのほか、多くの人を引きつける施設、地域の界限性を高める施設などが想定されます。

しかしながら、今回の計画策定では誘導施設に位置付けるまでの結論には至らず、今後、地域交流拠点ごとの地域特性を踏まえながら継続的に考察を重ね、誘導施設への設定を検討することとし、その旨を計画書にも記載しました。

そして、④都市全体の魅力を高める都市機能としては、人口減少が進み都市間競争が厳しさを増す中において、札幌を世界にアピールして国内外からヒト・モノ・投資を呼び込み、あわせて市民生活の質の向上も図ることが重要との考えから、札幌の顔である都心の都市機能誘導区域において、その魅力・活力を向上させる機能を位置付けることとしました。

具体的には、国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設として「MICE関連施設」や「高機能オフィスビル」を、また、多様な文化芸術の鑑賞と発表の場となる教育文化施設として「大規模ホール」を、それぞれ都心の誘導施設に加えることとしました。

(3) 区域設定等の結果

以上の考え方に基づく各区域と誘導施設の設定についてまとめたものが、図7及び表2です。

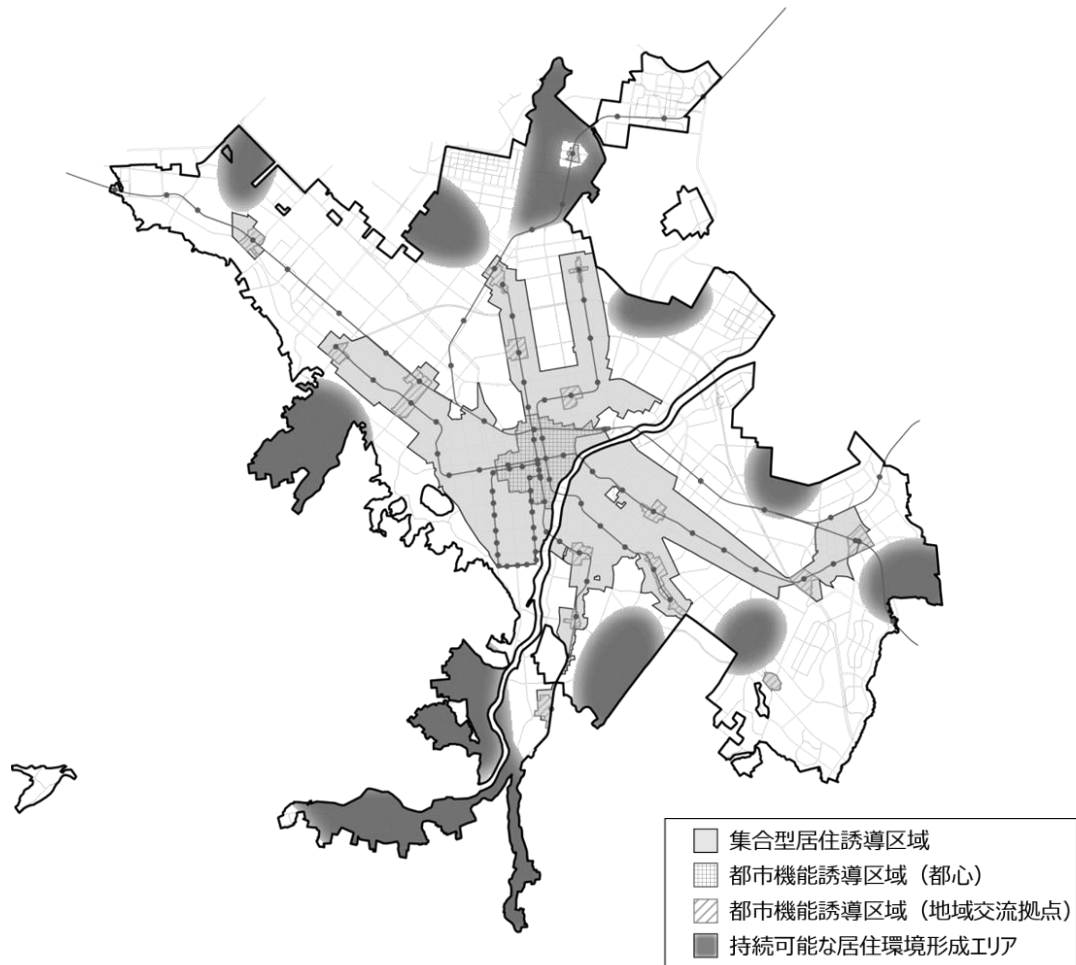


図7 各区域の範囲

表2 誘導施設

都市機能誘導区域	誘導施設
都心	<ul style="list-style-type: none"> ・国際競争力の向上に資する高次都市機能を有する施設（MICE 関連施設、高機能オフィスビル※） ・教育文化施設（大規模ホール：1,000 席以上の多目的ホール） ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）
地域交流拠点	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの市民が利用する公共施設（区役所、区民センター、図書館、体育館、区保育・子育て支援センター）

※ 高機能オフィスビルは、法定の誘導施設ではなく、本市が任意で定めるもの。

表3 各区域の面積

	面積	市街化区域 (25,017 ha) に占める割合
集合型居住誘導区域	5,833 ha	約 23.3 %
都市機能誘導区域 (合計)	1,010 ha	約 4.0 %
持続可能な居住環境形成エリア	約 6,000 ha	約 24.0 %

また、各区域の面積とその構成比は表3の通りとなります。本市が任意に設定した「持続可能な居住環境形成エリア」は即地的境界を確定しておらず、あくまで参考値の域を出ませんが、「集合型居住誘導区域」も「持続可能な居住環境形成エリア」も、それぞれ市街化区域の4分の1程度を位置付ける結果となりました。今後は、いずれの区域にも課題意識をもって都市づくりを進める必要が、この結果にも表れていると考えています。

5. まとめに代えて ～立地適正化計画策定後の取組

今回、都市マス見直しと立地適正化計画策定の検討を同時に進めたことで、人口を始めとした将来動向の把握・分析を詳細に行うことができ、両計画の内容の充実が図られたものと考えています。

今回の立地適正化計画では、「地域の魅力を高める都市機能」については誘導施設への位置付けに至らなかったものの、第2次都市マスでは、地域交流拠点における取組が今後の最も重要な課題の一つであることを明示しました。

今後、各地域交流拠点の特性分析を進めることはもとより、各拠点において地域住民等との協働による計画づくりなどを順次展開することを通じ、各拠点にふさわしい都市機能について考察し、拠点の育成へとつなげていきたいと考えます。

寄稿者：札幌市まちづくり政策局都市計画部都市計画課長 稲垣 幸直

※「札幌市立地適正化計画」の本文・審議過程等については、こちらの[札幌市HP](#)をご覧ください。