



Title	公共施設の再編 : 立地適正化計画から生活圏のランドデザインへ
Author(s)	森, 傑
Citation	センターレポート, 49(2), 6-9
Issue Date	2019-07
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/83946">https://hdl.handle.net/2115/83946</a>
Type	journal article
File Information	Cent Repo.209.6-9.pdf



## 公共施設の再編

### ～立地適正化計画から生活圏のグランドデザインへ～

森 傑 北海道大学大学院工学研究院建築都市空間デザイン部門建築計画学研究室・教授

#### 1. はじめに

今日、北海道での人口減少は当たり前のように認識されている。札幌市は数年前の推計値に比べ人口微増を続けてきたが、近いうちに人口減に転じることは確実である。また、その札幌市の人口増も道内地方からの吸収によるところが大きく、郡部では推計以上に深刻な過疎化に至っているところも少なくない。

そのような人口減少社会における公共施設に関わる課題とは何か。簡潔に整理すると、高度経済成長期に急速に整備された建物が一斉に老朽化し始めていること、それらは人口増加に追従するかたちで拡大した DID (Densely Inhabited District/人口集中地区) の中で同じく拡散していること、その結果、提供される公共サービスと現在の住民生活や将来の社会構造との間のミスマッチが顕在化してきたことである。つまり、人口減少社会における人々の日常生活の利便性や快適性、そして行財政の効率性と効果を損なわないために、地方公共団体が保有する施設の数や立地そして規模を適正化することが求められている。例えば、総務省による公共施設等総合管理計画(2014年)は、主として施設総量の削減と財政負担の軽減・平準化を各自治体へ要請したものであり、北海道内の全ての市町村で策定済みである<sup>1)</sup>。

#### 2. 総量削減から立地適正化へ

公共施設等総合管理計画は公共施設の空間的なあり方というよりも、自治体目線での財政負担の改善に主眼が置かれている。一方、近年の道内において策定へ向けての検討が増えているのが、立地適正化計画である。立地適正化計画とは「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を作成」することとなっている<sup>2)</sup>。具体的には、市街化区域において居住誘導区域を定め、さらにその中に都市機能誘導区域を定める。将来的な見直しでは、市街地のコンパクト化とともに用途地域の変更や市街化調整区域への編入も想定されている。

筆者の研究室では昨年度、道内市町村における立地適正化計画への策定状況を把握するためのアンケート調査を実施した。道内において市町村マスタープラン(以下、都市マス)を策定済みの自治体のうち、2018年9月の北海道胆振東部地震にて深刻

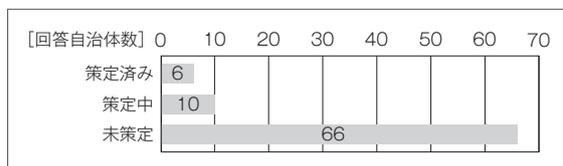


図1 道内の立地適正化計画の策定取組状況

な被害があった厚真町と安平町を除いた88自治体に対して依頼し、82の自治体から回答を得た。その結果の一部を紹介したい。

82自治体のうち、策定済みは6自治体、策定中は10自治体、66自治体は未着手・未策定であった(図1)。未策定の66自治体のうち、「今後策定を予定している」のは12自治体、「現在策定の有無を検討している」のは23自治体、「現時点で策定の予定は無い」は31自治体であった。道内において立地適正化計画の策定に取り組んでいる自治体は16自治体であり、都市マスを公表している自治体の多くは立地適正化計画の策定に着手していないのが現状である。

策定済みもしくは策定中の16自治体に立地適正化計画の策定理由を尋ねたところ、「コンパクトシティを推進する必要があると感じたから」「まちの環境や社会情勢の変化を受けて、まちづくり方針の更新が必要と感じたから」が多かった(図2)。また、「都市マスの見直し・改定の時期と重なったから」という実務的な合理性によっても判断されている。改正都市再生特別措置法の施行にあたっての国土交通省の調査でも、都市マスにおいてコンパクト化を位置づけている市町村は平成26年4月の時点で7割を超えており、コンパクトシティについての一定の認識と理解は進んでいるといえる。

#### 3. 立地適正化計画と北海道

一方、立地適正化計画が未策定である場合の理由は、最も多い回答が「計画の策定を担う人材、人手が不足しているから」となっている(図3)。これは北海道の多くの市町村、全国の地方公共団体が抱える根本的な課題であろう。近年、国土交通省や内閣府のみならず、様々な省庁から様々な分野での計画策定の要請が降りてきている。特に、地方版総合戦略の際、より顕著になったのは、計画策定を機とした自治体間の競争である。立地適正化計画においても、公営住宅を居住誘導区域内で建て替える際の除

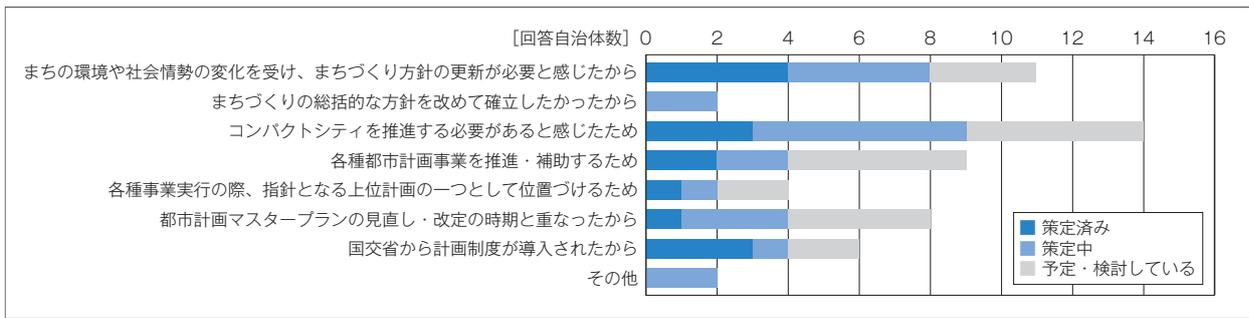


図2 立地適正化計画の策定の理由

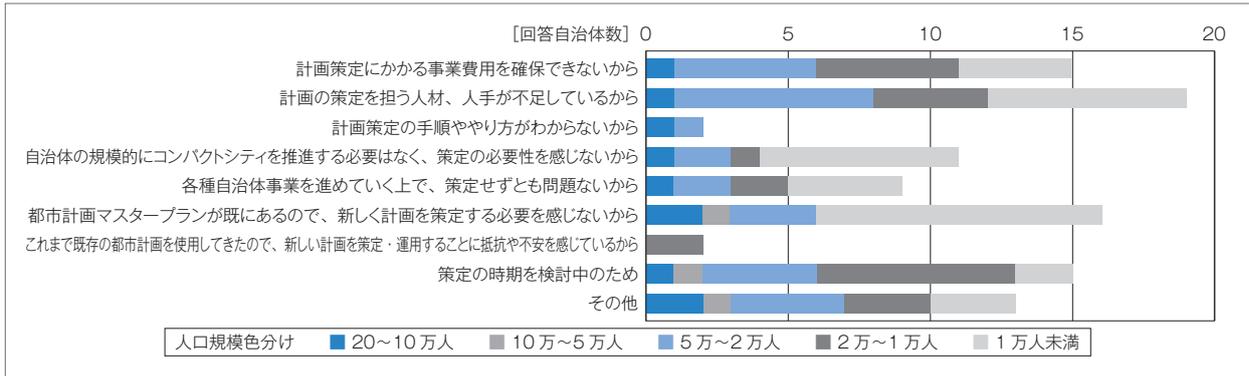


図3 立地適正化計画が未策定の理由

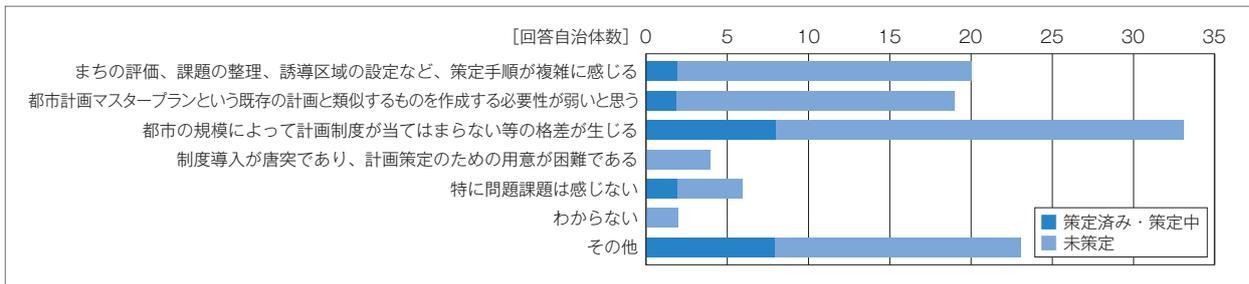


図4 立地適正化計画の問題点

却費の補助や、都市機能の誘導施設への税財政・金融上の支援がインセンティブとしてうたわれている。しかしながら、人口2万人以下の自治体が回答数の過半を占めるとおり、「計画策定にかかる事業費用を確保できないから」との理由も含め、そもそも小さな自治体では競争の土俵に上がるための体力がないというのが現実である。

加えて、注目すべきなのは「都市マスが既にあるので、新しく計画を策定する必要性を感じないから」という理由である。回答数の内訳を見ると人口1万人未満の自治体で過半を占めている。国土交通省による説明では、立地適正化計画は「市町村マスタープランの高度化版」となっている。この回答が立地適正化計画の定義を踏まえてのものであるならば、なぜ“高度化”を必要としないのであろうか？

筆者は、東神楽町の立地適正化計画に関わってきた。人口約1万人の東神楽町は、旭川市・鷹栖町と

もに旭川圏都市計画区域が定められており、都市マスと合わせて2018年3月に公表した。実はその検討・議論の過程で、立地適正化計画の意味、居住誘導区域と都市機能誘導区域を定めることの実効的な効果について意見されることも少なくなかった。既存のDIDはその中心部から半径800m（徒歩圏）内にほぼ収まっているし、その中の都市機能も一定のまとまりを持って立地している。つまり、市街化区域の面積も公共施設の立地も既にコンパクトなのである。図4は立地適正化計画の問題点に関する設問であるが、「都市の規模によって計画制度が当てはまらない等の格差が生じる」との回答が最も多いのもうなずける。

#### 4. 生活圏のグランドデザイン

筆者はこれまで、道内では東神楽町の他にも、名寄市（人口約2.72万人）や士別市（人口約1.87万人）



るアドバイザーを務める。人口約5,000人の上士幌町には都市計画区域が指定されていないし、国土交通省のいう立地適正化計画の対象でもない。しかし、第5期総合計画（2012-2021）の具体化に向けた10のテーマの一つとして「公共施設の配置等グランドデザイン作成」を掲げ、まち全体の空間計画を描いた上での公共施設の再編として、まちの中心部から半径400m内への公共施設の再配置、800m内へのまち中居住の誘導に取り組んでいる。

上士幌町のグランドデザインは、将来の生活環境の広がりをつながりの具体的なイメージを持った上で、その核となる公共施設の計画・設計を目指している。グランドデザインは、空間的なディレクションが含まれなければそれとは呼べない。1万人を割るまちには、具体的な場所をイメージしながらまち全体をスタディできるスケール感がある。大きな都市だと、ヒューマンスケールを感覚的に保持しながら全体を捉えることはとても難しく、地図上の点で扱うくらいが限界である。この「5,000人のまちづくり」の成果の一つが、セントラルベルト構想である（図6）。

筆者の公共施設再編に関わる主題的論点は、生活圏である<sup>3)</sup>。ここでいう生活圏とは、人々の日常的な生活の実際的な営みとそのまとまりである。上士幌町の小規模まち中挿入型公営住宅整備も、この生活圏の視点が軸となっている。現在、老朽化した約200戸の公営住宅団地がセントラルベルトを中心とする半径800mの徒歩圏の外に立地している。それを現地で団地として単純に建て替えるのではなく、グランドデザインに則り、まち中に増えつつある空き地や空き家を積極的に町が取得し、6~8戸規模に分割して段階的に挿入するステージコンストラクションを実行している。徒歩圏内で様々な年齢層や世帯構成の町民が日頃から顔を合わせる生活ができるよう、活動密度の高い市街地を形成することを目指している。

## 5. おわりに

上士幌町のセントラルベルト構想は着実に実現されてきている。昨年度は消防庁舎の設計者選定プロポーザルも実施され、今年度に基本・実施設計が完了する予定である。また、セントラルベルト構想の核となる複合施設として2017年6月にオープンした上士幌町生涯学習センター『わっか』は、建築文化の向上や地域に根ざしたまちづくりの推進を図る創造性豊かな建築物として「北海道赤レンガ建築賞」を受賞した（写真／本誌2018年夏号・2019年春号を参照）。

上士幌町のような小さなまちは、住宅以外の建物はほとんどが公共施設であり、民間の大規模な商業施設や業務施設はあったとしても一つ二つである。



上士幌町生涯学習センター『わっか』のプレイルーム  
（写真提供：上士幌町）

このことは、大都市や中核都市に比べ、公共施設の再編が及ぼすまち全体の空間構造への影響が大きいことを意味する。公共施設が少しでも変われば、まちの構造は大きく変わる。

一方、人口の多い大都市や中核都市での再編は、施設数のコントロールや統廃合による再配置が基本的な手法となる。都市全体を地図的に捉え、そのマップ上の点の位置を決める計画といえよう。どの点にどのような機能を持たせるのか、その点をどのように配置するのが検討の中心となる。特に、立地適正化計画の検討では点の圏域とネットワークの検討が主となり、各施設とその周辺環境について3次元的な空間のイメージを伴って議論されることはまずない。

人口減少の渦中にある地方に住む人々の生活の質の向上を実現するためには、生活環境の基盤となる公共施設のあり方が、日常生活のリアリティと十分な整合性を持って具体的にスタディされなければならない。立地適正化計画を検討する際は、コンパクトシティの概念図をそのまま地図に落とし込み都市像を鳥瞰<sup>ちようかん</sup>から捉えるのではなく、まち歩きをしているように商店街や公園あるいは公共施設を具体的にイメージし、DIDの将来の姿を徒歩圏のスケール感で連続的に考えていくこと重要である。

### 〈参考文献〉

- 1) 総務省、公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査：平成30年9月30日時点の結果、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000577858.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000577858.pdf)（2019年4月30日確認・参照）
- 2) 国土交通省、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画、[http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city\\_plan/compactcity\\_network.html](http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html)（2019年4月30日確認・参照）
- 3) 森傑、提言：点の整備から面のデザインへ 住民生活の質的向上に貢献する、特集：公共施設再編の処方箋、市町村政策情報誌プラクティス、第29号、公益財団法人北海道市町村振興協会、2019.5

