

標題 子育てしやすさ日本一を目指す箕面市の立地適正化計画とコ・デザインの取り組み

氏名（所属） 土井 健司（大阪大学大学院 工学研究科 地球総合工学専攻）

1. はじめに

超高齢化や人口減少への対応から、今日多くの自治体が人口ビジョンを策定し、それと併せて立地適正化計画や地域公共交通網形成計画／再編実施計画の策定に乗り出している。立地適正化計画は、既存の事前確定的かつ量的な空間の規制から、形態と機能を重視し市場原理を活用した質的誘導への転換を図るものである。その意味において、従来の規制型の都市計画とは似て非なるものである。多様な利害関係者が集約型の都市構造の必要性および公益性をそれぞれの立場から理解し、クロスセクターでの地域力を結集するための仕組みと言える。

その策定にあたり多くの自治体の手探りで計画づくりを進めているのが現状である。本稿では、先駆例である箕面市の策定事例を取り上げ、その計画論上の特徴とプロセス上の特徴を整理する。また、子育て、次世代育成、福祉、介護、中心市街地活性化、地域公共交通活性化、公共施設等総合管理など様々な分野の計画に横串を刺し、横断的・俯瞰的な問題解決を図る仕組みとしての立地適正化計画の意義について考察を行う。加えて、計画づくりに乗り出している全国の自治体を対象に、筆者らが実施した計画策定実態調査の結果についても概説する。

2. 箕面市の概況と立地適正化計画の策定プロセス

(1) 箕面市の概況

箕面市は大阪北部に位置する人口13万5千人の住宅都市であり、府内で最も人口増加率の高い自治体である。「子育てしやすさ日本一」をスローガンに掲げ、若い世代を集めている。人口の将来推計においては、10年後に人口のピークを迎え、その後徐々に減少に向かうと予測される。新市街地への若い世代の流入により、全国的傾向と比べると人口減少は緩やかに進むと見込まれる。市街地は西武地域、中部地域、東部地域および北部地域の4つの地域からなり、西部地域においては最も人口減少の進行が速く、次に中部地域の少子高齢化が進んでいる。東部地域と北部地域はまだ人口増加局面にあり、それぞれの特性に応じたまちづくりが必要とされている。

(2) 立地適正化計画の策定プロセス

箕面市における都市計画審議会や専門委員会での議論、計画の素案、パブリックコメントの実施結果、立地適正化計画の担当者へのヒアリング結果に基づき、立地適正化計画の策定プロセスを整理したものが図1である。

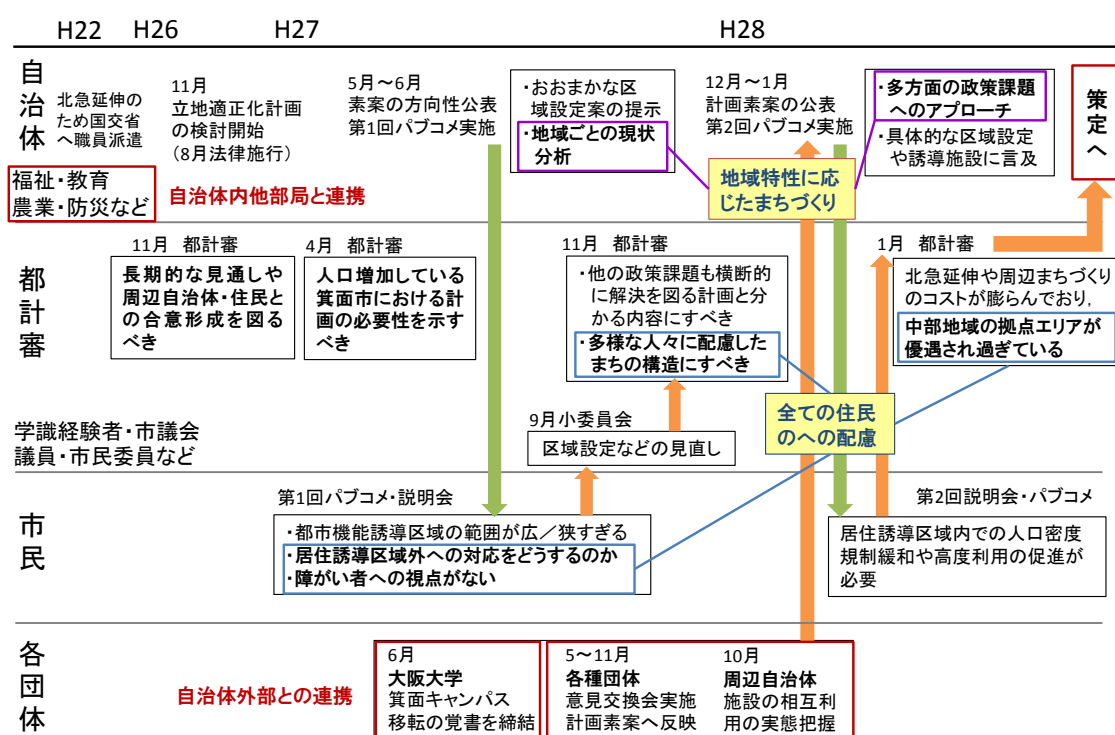


図1 箕面市の立地適正化計画の背景と策定プロセス

計画づくりは平成26年11月から着手されたが、平成27年4月の都計審においては人口が未だ増加傾向にある箕面市における立地適正化計画の意義を問う声が市民団体から寄せられた。こうした疑問に対して、

- 1) いずれ訪れる人口減少局面を見通し、今よりも市街地や土地の都市的利用を拡大することなく、今後20年程度の間に増加する人口を居住誘導区域内で吸収することが必要であること、
- 2) 総人口は増加しているものの、人口減少の進行が速い西部地域や少子高齢化の進む中部地域の状況は、全国の地方都市の動向に類似しており、格差是正のためにも適切な居住誘導が求められること、

などの根拠から、戦略性をもった立地適正化計画の策定が進められることとなった。従来のコンパクトシティ像は、中心市街地をはじめとする一部の拠点エリアの活性化に主眼を置く、あるいは都市の形態面だけのコンパクト化を目指すものであり、都市のアクティビティやライフスタイルとの関わりが弱いものであった。それに対して、箕面市の立地適正化計画では、特徴の異なる5つの地域の間で人口の対流を生み出し、都市機能、アクティビティ、ライフスタイルのつながりを生むことに重点を置くものとなった（図2参照）。計画づくりに対する市民の率直な声が、箕面市の計画をより特徴的なものにしたと言える。

なお、筆者らの独自の分析により、現状の居住分布、都市機能配置、交通ネットワークの下での、箕面市内の

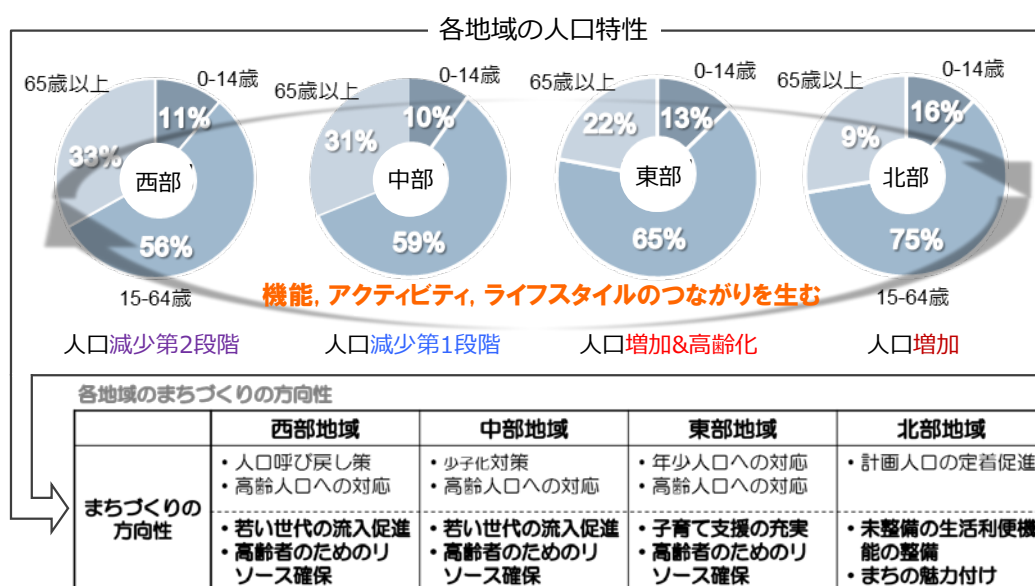


図2 地域毎に異なる人口特性とそれを対流させるコンパクトシティの発想

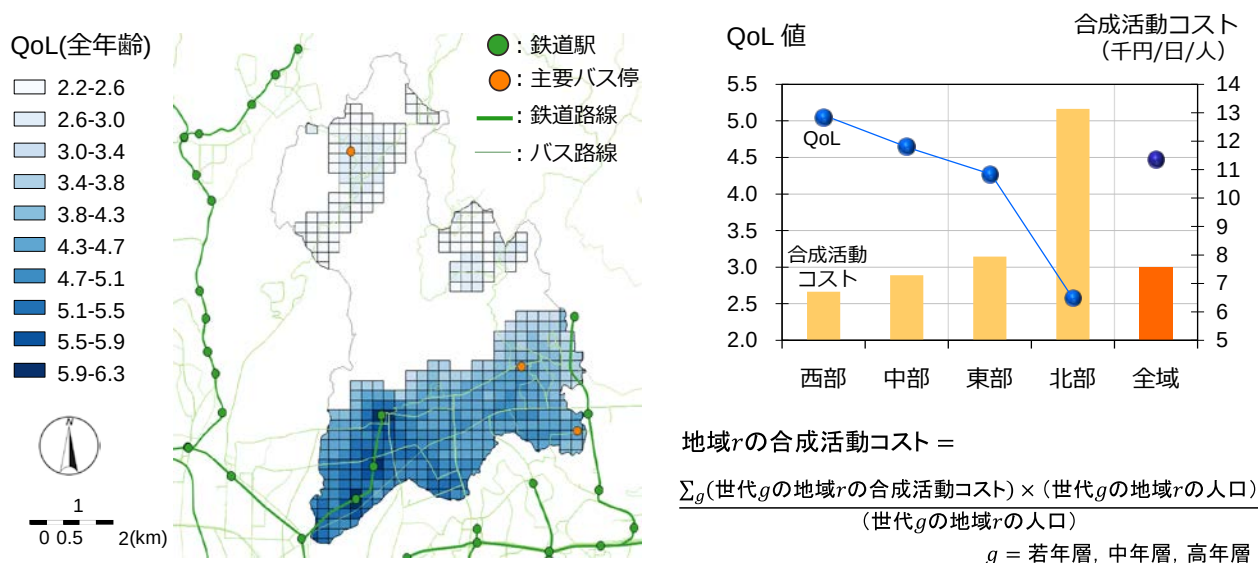


図3 地域毎に異なる市民の生活の質 (QoL)

500mグリッドの地区毎の生活の質(QoL)を表したものが図3である。ここで言う QoL とは、安全安心、経済活動機会、生活文化機会、地域交流機会、自然体験機会の5つの活動要素を設け、様々な活動機会へのアクセス時間および各活動に充てることのできる時間を基に、「一日の生活における選択の自由度」を地区別・年齢階層別の客観的に評価したものである。また、図中においては、時間価値を一定と単純化した場合に、その QoL を享受するのに必要となる費用を合成活動コストとして棒グラフで表している。評価結果をみると、QoL は西部地域、中部地域、東部地域、北部地域の順に高く、合成活動コストはその逆の傾向を示している。北部地域の QoL は他の3地域に比べ半分程度のレベルと見積もられている。

(3) コ・デザインによる計画づくり

立地適正化計画に取り組む多くの自治体は、計画づくりの問題として誘導区域の設定に関する合意形成の難しさを挙げる。行政内の都市計画部局が単独で所掌する、あるいはコンサルタントに計画づくりを丸投げ委託するのであれば、区域設定に係る利害調整が難航するのは当然であろう。これに対して、箕面市は外部委託をすることなく行政内の横断的な検討委員会を設けるとともに、図1に示すように早い段階からの外部組織との連携を図り、困難なく誘導区域を浮かび上がらせることに成功している。コ・デザインによる計画づくりの成果と言える。

その結果、居住誘導区域の設定は、1)将来人口密度と地域特性に加え、2)災害ハザードエリア、3)地区計画等により住宅建築が規制されているエリア、4)守るべき緑、という4つの視点で絞り込みが行われている。具体的には、南部居住誘導区域および北部居住誘導区域がそれぞれ図4のように設定されており、20年後(2035年)の居住誘導区域内の人口密度は、最少42.5人/ha～最大129.8人/haと推計されている。

都市機能誘導区域については、駅やバスターミナルからの徒歩圏を基本とした設定がなされている。その際に、駅とバスターミナルの乗降客数等を考慮して拠点毎の圏域を設けた上で、各々の圏域内の状況に応じた区域設定を行っている。また、公共交通以外の要因として、人口特性などの地域特性およびリソースの充足度を勘案し、4つの誘導区域(群)ごとに重点的に誘導すべき施設群を明示している。具体的には、前述の市のスローガンとの関わりから、子育て支援施設や教育文化施設が南部3区域で重点的な誘導対象とされ、介護予防、健康増進施設および通所系障がい福祉施設がそれに続く位置づけである。一方、区域毎に特徴的な誘導施設としては、歴史の古い西部都市機能誘導区域での「リノベーションに資する複合的商業施設」、鉄道が延伸され新駅が整備される中部都市機能誘導区域での「大規模医療施設」および「都市型農業のモデルとなる地産地消型商業施設」が挙げられている。

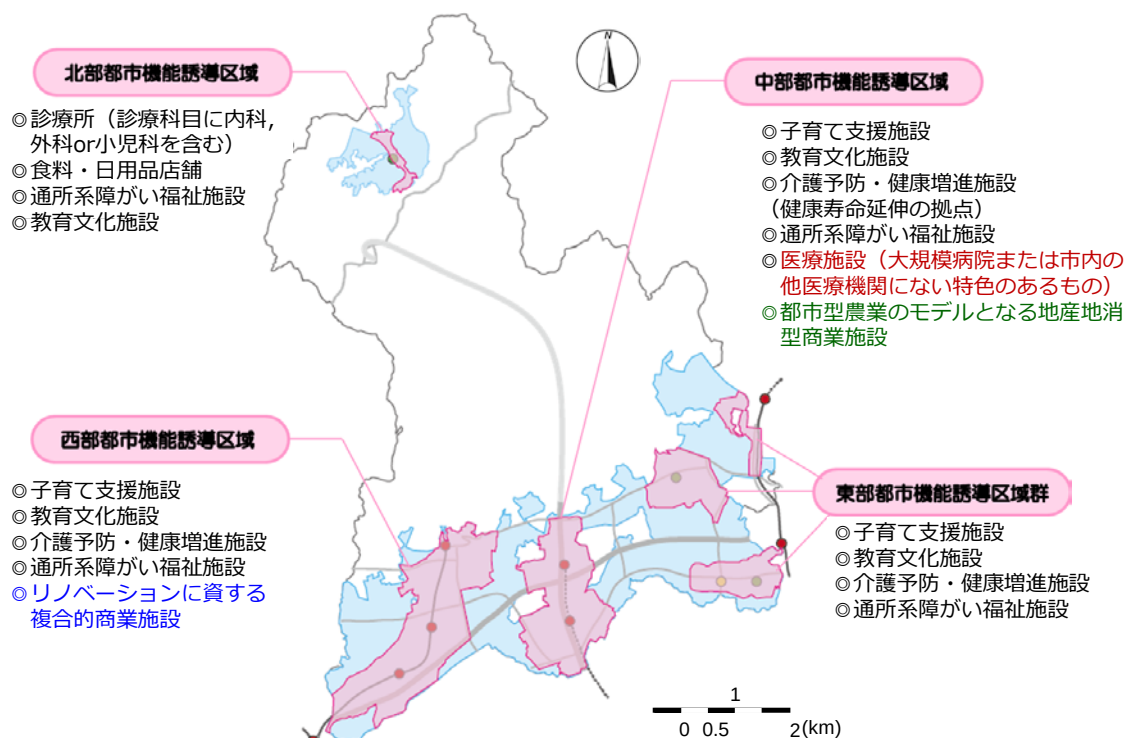


図4 居住誘導区域および都市機能誘導区域の設定と地域別に注目する都市施設

さらに、区域の特性だけでなく、下記のように「ひと」の視点を重視し、施設誘導のあり方を検討している。

1)若い世代をターゲット層とする都市機能

共働き世帯の増加していることや、箕面市から大阪市や近隣市に電車・バスで通勤する人が多い状況から、保育所などの子育て支援機能や図書館機能を通勤交通機関の拠点近くに誘導する。

2)高齢者をターゲット層とする都市機能

介護予防や健康増進機能を、車に乗らなくなっても出かけやすい場所や、食料品の買い物など日常生活で出かける場所の近くに誘導する。

3)ノーマライゼーションの視点から見る都市機能

障がい者が一生活者として日常生活を楽しみ、地域の一員として溶け込める環境を整えるためには、障がい者の通う通所型福祉施設を商業集積地などの賑わいがある場所や文化施設などの近くに誘導する。

また、高齢者や障がい者、バギーを使用する子ども連れを利用対象とする都市機能については、交通拠点からの歩きやすさの確保が必要となるため、拠点からの距離に応じて、歩行ルートを選定、休憩ポイントの設置、安全な歩行空間の整備などに努めることとしている。

3. 全国の立地適正化計画への取り組み状況と箕面市の位置づけ

(1) 全国自治体調査の概要

筆者らは、全国の自治体の立地適正化計画の取り組み状況を把握するために、平成27年8月時点で立地適正化計画への具体的な取組を行っている198の自治体を対象に、アンケート調査を実施した。各自治体の担当部局に調査票を郵送し、以下の項目への回答を依頼した。なお、回答数は152（回収率77.8%）であった。

表1 自治体への調査項目

大分類	調査項目
自治体の現況	1.策定の開始状況 2.策定期間 3.都市経営上の課題
策定動機や重要性	1.策定動機 2.重要となる分野 3.関連付ける計画
策定の体制	1.方向性（取組み方） 2.他部局や民間との連携 3.外部主体への業務委託 4.周辺自治体との連携
策定内容の状況	1.進捗状況 2.進行の妨げの原因 3.制度上の課題 4.居住誘導のための施策 5.居住誘導区域外の対応
立地適正化計画への期待	1.項目別の改善効果 2.まちづくりへの総合的效果 3.計画作成能力の向上

調査への回答自治体

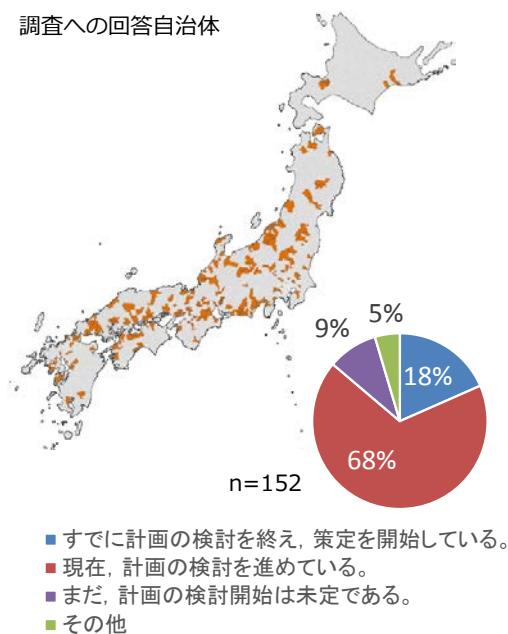


図5 回答自治体とその取り組み状況

回答自治体152のうち、調査時点では策定を開始している自治体は18%であり、68%の自治体が検討を進めているとの状況であった（図5）。立地適正化計画の策定動機については、図6に示すように、人口密度の維持、中心市街地の活性化、地域公共交通の維持および誘導施設の整備等への国の支援といった動機が多く、これらを大きな理由とする回答が4割を超える。また、立地適正化計画への期待については、地域公共交通の維持、低密度な市街地拡大の抑制に一定以上の効果あり（大いに効果ありと一定の効果ありを含む）との回答が8割を超え、中心市街地の活性化、自治体の財政支出の抑制、公共施設の維持管理という項目が続く。地域公共交通の維持に関する効果期待は、立地適正化計画と地域公共交通網形成計画とが一体的に、あるいは前後して策定されるケースが多いことを反映したものと思われる。また、計画によるまちづくりへの総合的效果や自治体の計画づくりの能力向上への効果については、一定以上の効果を期待する自治体がそれぞれ81%、70%を占めており、期待の大きさがうかがえる。

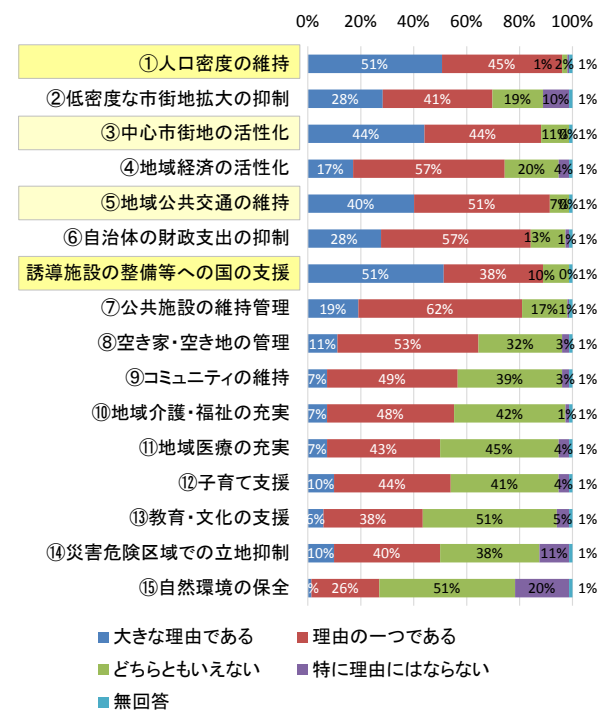


図6 立地適正化計画の策定動機

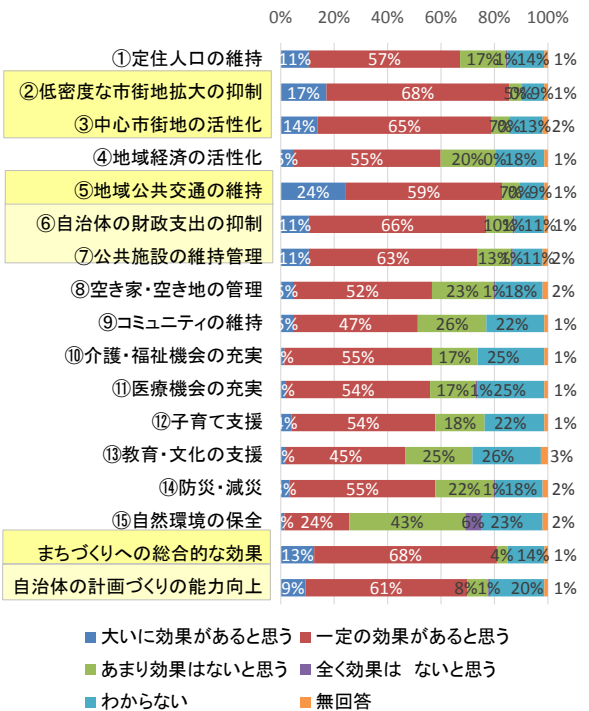


図7 計画づくりがもたらす効果への期待

表2 総合的な効果への影響項目

説明変数	標準化係数	t値
子育て支援	0.258	3.96
公共施設の維持管理	0.255	3.39
地域公共交通の維持	0.213	2.74
中心市街地の活性化	0.210	2.50
重相関係数 R	0.730	
調整済み R ²	0.533	

サンプル数（回答数）：152

なお、図7に示す各項目別の効果への期待度と「まちづくりへの総合的な効果」への期待度との関係性を分析したところ、子育て支援、公共施設の維持管理、地域公共交通の維持および中心市街地の活性化の4項目に関する効果期待度が、まちづくりへの総合的な効果の期待度に有意な影響を及ぼしていることが捉えられた。その中で、子育て支援については、それ自身への効果期待はあまり高いとは言えず（大いに効果あり:4%、一定の効果あり:54%）、今回の調査対象自治体において、立地適正化計画と「子ども・子育て支援事業計画」を連動させると回答した自治体も35団体（152団体中）にとどまっている。他方、表2の重回帰分析の結果が示す通り、「まちづくりへの総合的な効果」への寄与が最も大きいのは子育て支援という項目である。以上の実態は、子育て支援が立地適正化計画の眼目の一つと認識されているにも関わらず、立地適正化計画を「子ども・子育て支援事業」などの具体的な計画と連動させるには至っていないことを示唆している。

図8は回答自治体が立地適正化計画との連動を図っている計画群の状況を示しており、凡例に示す各々の計画を連動させている自治体の累積数を縦軸に置いている。これを見ると、地域公共交通網形成計画、人口ビジョン、都市計画マスタープラン、市町村総合計画、中心市街地活性化基本計画、公共施設等総合管理計画を連動させている自治体は多いものの、それ以外の計画を連動させている自治体は4割以下に過ぎないことがわかる。なお、本稿で

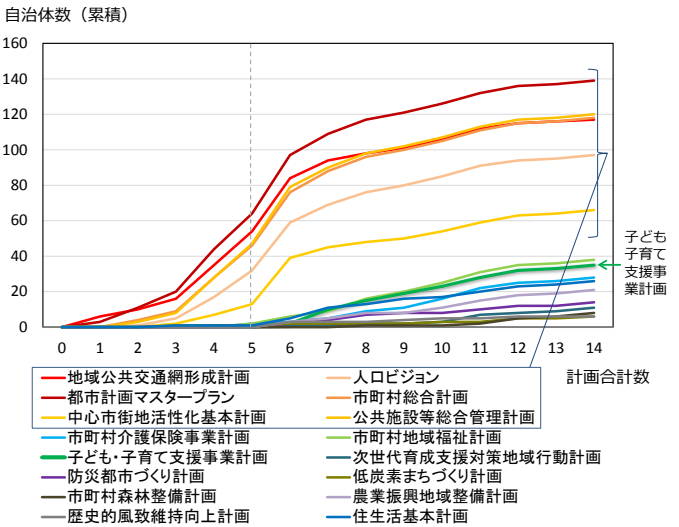


図8 立地適正化計画と連動させている計画群の実態

取り上げた箕面市においては、これらに加え、子ども・子育て支援事業計画、次世代育成支援対策地域行動計画、市町村介護保険事業計画、市町村地域福祉計画を含む計9つの計画を連動させている。

(2) 計画づくりの課題

計画づくりを遅らせている課題を問うたところ、48%の自治体が誘導区域の設定を挙げている。それに次いで、市民との合意形成（28%）、地域公共交通との連携（27%）、自治体の他部局との連携（23%）を課題に挙げる自治体も多い。このことは、2(3)に示した箕面市のようなコ・デザインとしての計画づくりが実践されていないことを示唆している。事実、下の円グラフに示すように、38%の自治体が計画づくりのほとんどをコンサルタントなどの外部主体に委託している（あるいは委託予定）と回答している。平成27年度8月の調査時点では、外部には委託しないと回答した自治体は箕面市のみであった。立地適正化計画における誘導区域の設定は、市民生活に対して強い制約を課すものではない。むしろ、多様な利害関係者が集約型の都市構造の必要性および公益性を、それぞれの立場から理解しうるための、形態、配置および機能に関する可視化の作業である。この可視化を市民の理解や納得へとつなげるためには、早い段階からの行例内の横断的な協議に加え、産官学民の連携体制の構築が求められる。

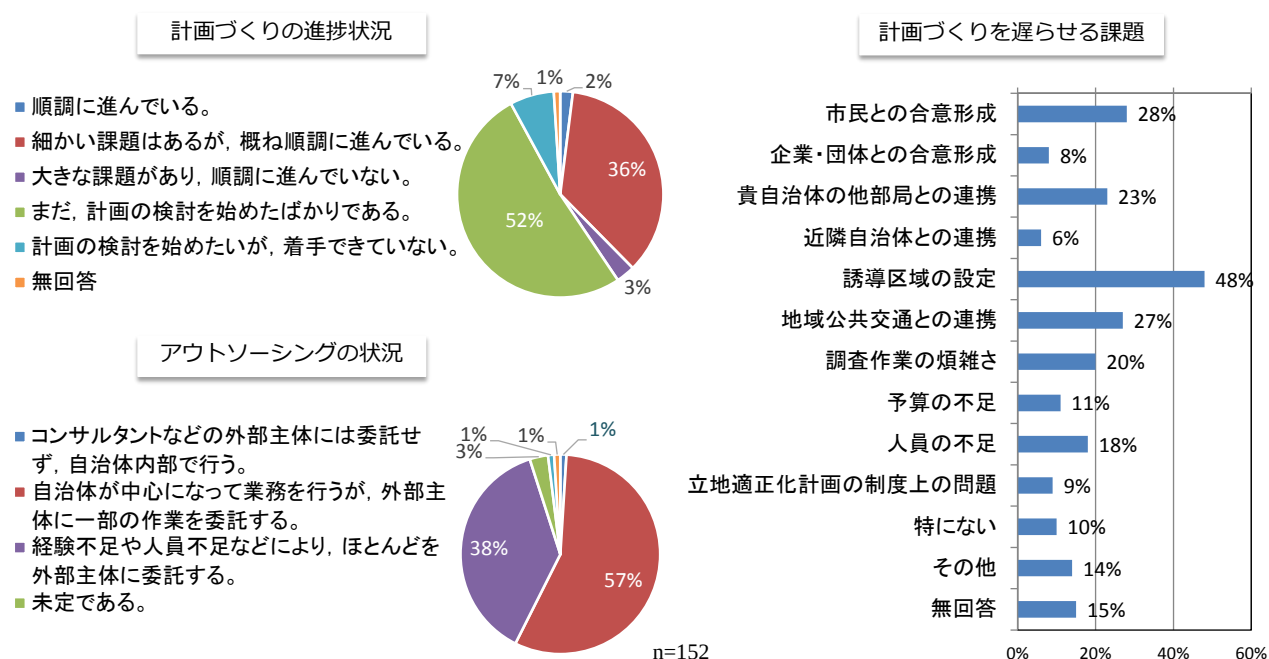


図7 計画づくりの進捗状況、アウトソーシングの状況および課題

4. おわりに

本稿では、全国第一号となった大阪府箕面市の立地適正化計画を対象に、新たな計画論としての特徴、策定過程の特徴および全国の取り組み概要と比較した際の特徴を整理した。箕面市は、都市の形態面だけのコンパクト化を目指すのではなく、人口特性の異なる地域間での人口の対流を生み出し、都市機能、アクティビティおよびライフスタイルのつながりを生むことに重点を置いている点が第一の特徴である。また、その策定過程において、自治体内外でのクロスセクターの連携、すなわちコ・デザインとしての計画づくりを実践し、速やかな合意形成を実現している点が第二の特徴である。さらに、市が掲げる「子育てしやすい日本一」の目標に立地適正化計画を直結させ、子ども・子育て支援事業計画、次世代育成支援対策地域行動計画、市町村介護保険事業計画、市町村地域福祉計画などの計画も連動させることにより都市全体の俯瞰的なマネジメントを志向している点が第三の特徴と言える。

策定を終えた箕面市の立地適正化計画については、今後の運用段階を注視し、子育て世代や高齢世代を含む市民のライフスタイルへの影響や政策効果を長期的に検証していく必要がある。