

## コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析

### — 都市機能の連携・分担に着目して —

#### A basic analysis on the linkage between compact city policies and regional cooperation policies : Focusing on urban functions allotment

片山 健介\*

Kensuke KATAYAMA\*

In Japan, many municipalities are making siting optimization plans to form “compact and network urban structure”, and are expected to cooperate with neighboring municipalities on urban functions (medical care, welfare, commerce etc.). This paper aims to analyze the linkage between compact city policies and regional cooperation policies focusing on urban functions allotment. Through the analysis of existing siting optimization plan documents, about one third of municipalities intend to cooperate with related municipalities, but the number of municipalities which describe the allotment of urban functions is small. In self-support settlement region frameworks and core regional urban areas, land use policies are promoted in few areas, but some linkages are identified particularly in large city regions.

**Keywords:** compact city, siting optimization plan, regional cooperation policies, urban functions  
 コンパクトシティ、立地適正化計画、広域連携施策、都市機能

### 1. はじめに

全国の市町村でコンパクトシティの実現に向けた立地適正化計画の策定が進められているが、人口減少時代の都市計画・都市政策における広域連携の必要性も指摘されてきた<sup>1)</sup>。立地適正化計画によって目指される都市・地域構造である「コンパクト・プラス・ネットワーク」は、複数の市町村に跨る圏域において高次都市機能を維持する一定の圏域人口を確保するイメージでも説明される<sup>1)</sup>。また、立地適正化計画に係る国の方針では、表-1に示すように関係市町村間の役割分担・連携の重要性が示されており、国も複数の市町村が連携したコンパクトシティの形成に関する支援措置を設けている。しかし既存の論考では、人口減少時代に痛みを伴う公共施設や土地利用計画における広域連携は進んでいないことが指摘されており<sup>2)</sup>、広域的な連携を推進するための計画技術のあり方が問われている。

表-1 では、立地適正化計画の連携の枠組みとして、また関連施策として、地方中枢拠点都市(現在の連携中枢都市圏<sup>3)</sup>)、定住自立圏<sup>4)</sup>が示されている。これらは一定の要件を満たす連携中枢都市もしくは中心市が、近隣市町村と1対1の協定(連携中枢都市圏の場合は連携協約)を締結し、必要な分野において広域連携を行う施策であり、第2次国土形成計画(全国計画)ではコンパクト+ネットワークの政策としても位置付けられている。また、取り組む想定分野のメニューには、土地利用、地域公共交通、公共施設に関する分野も含まれており<sup>5)</sup>、立地適正化計画とも共通の方向性を有していると言える。

そこで本研究では、立地適正化計画と広域連携施策(連携中枢都市圏・定住自立圏)の連携の実態を把握することを試みる。立地適正化計画に係る広域連携については、瀬田<sup>6)</sup>が泉北地域における広域的立地適正化の方針について紹介しているが、全国的な動向や広域連携施策との関係は明らかでない。本稿では、基礎的

【表-1】立地適正化計画と広域連携

都市再生基本方針 (2002年閣議決定、 2014年一部変更)	立地適正化計画の実現のためには、隣接市町村等との協調・連携が重要である。 ・公共交通沿線等の複数の市町村が役割分担しながら連携してコンパクト化に取り組むため、連携して立地適正化計画を作成すること。 ・隣接市町村等の影響を受けることも多いことから、都道府県は、市町村が立地適正化計画を作成しやすいよう、広域的な調整を図ること。
都市計画運用指針 (第8版) (2016年)	複数の市町村で広域生活圏や経済圏が形成されている場合等には、当該複数の市町村が連携して立地適正化計画を作成することも重要である。その際、地方中枢拠点都市又は定住自立圏における中心市とその周辺自治体との間や鉄道等の公共交通の沿線の自治体間で、例えば図書館等の生活サービスの立地や公共交通の充実等について連携することも考えられる。
立地適正化計画 作成の手引き (2017年4月10日 版)	公共交通等のネットワークを介するなどにより、複数市町村による広域的な生活圏や経済圏が形成されている場合、当該圏域における都市機能(医療・福祉・子育て支援・商業等)を一定の役割分担の下で連携・整備し、広域的な地域の活性化と効率的な施設配置を図ることが重要。(広域連携型の立地適正化計画、広域的な立地適正化の方針等の作成)

(著者作成)

な分析として、立地適正化計画の内容のうち都市機能に着目し、計画文書から、各市町における立地適正化計画に関わる連携の状況と広域連携施策との関係について全体的な動向を把握する。これにより、コンパクトシティ政策における広域連携のあり方を考える一助としたい。

分析対象として、まず立地適正化計画については、国土交通省資料「各都市における立地適正化計画作成の主な取組(2018年4月6日現在)」に掲載されている自治体のうち、計画が策定済みで、公式ウェブサイトより計画書が取得できた160市町を対象とした<sup>7)</sup>。連携中枢都市圏については、総務省資料「連携中枢都市圏の形成の動き(2018年4月1日現在)」に掲載されている都市圏から、合併一市圏域を除いた27圏域を対象とした。定住自立

\* 正会員・長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科(Institute of Environmental Science, Nagasaki University)

圏は、総務省資料「全国の定住自立圏構想の取組状況について(平成29年12月31日時点)」で圏域概要が掲載されている圏域から、合併一市圏域と共生ビジョンが取得できなかった1圏域(中心市:石巻市)を除いた83圏域を対象とした。計画書は、公式ウェブサイトでの収集時点で最新のものとした。

## 2. 立地適正化計画における広域連携に関する記述の分析

本章では、策定済みの立地適正化計画における広域連携に関する記述の有無と、記述内容について分析する。

### 2-1. 対象都市の都市圏における位置付け

広域連携の記述の有無を分析する上では、対象となる市町が広域的な生活圏・経済圏の一部を成しており、広域連携が期待される状況かどうかを確認する必要がある。また、姥浦ら<sup>9)</sup>は、広域連携を、連携様態から「協働型連携」と「機能分担型連携」に、連携自治体の規模の差異から「垂直的連携」と「水平的連携」とに分類しており、対象となる都市が都市圏における中心都市か周辺自治体かも連携の形態に影響を及ぼすと考えられる。

広域連携が求められる圏域としては、対象市町が広域都市計画区域の一部を構成する場合も考えられるが、都市計画区域は市町村単独で設定されていることも多い。そこで本論では、生活圏を示す圏域として都市雇用圏<sup>6)</sup>を用いる。また、広域連携施策との関係を見ることから、連携中枢都市圏・定住自立圏の圏域も考慮する。表2は、対象市町が、都市雇用圏、連携中枢都市圏・定住自立圏に含まれているか、含まれている場合は中心都市か郊外または近隣市町村として位置付けられているかを整理したものである。これを見ると、対象市町のうち大部分(153市町)がいずれかの都市雇用圏に属していることがわかる。また、広域連携施策に取り組んでいる市町は69市町であった(ただし、合併一市圏域として定住自立圏に取り組んでいる3市を除く)。

### 2-2. 立地適正化計画における広域連携に関する記述

【表-2】立地適正化計画策定済み市町と都市圏

都市圏		市町数	割合
都市雇用圏	都市雇用圏内	153	95.6%
	大都市雇用圏	125	78.1%
	中心都市	54	33.8%
	郊外市町村	71	44.4%
	小都市雇用圏	28	17.5%
	中心都市	21	13.1%
	郊外市町村	7	4.4%
都市雇用圏外	7	4.4%	
広域連携施策	広域連携枠内	69	43.1%
	連携中枢都市圏	33	20.6%
	中心都市	14	8.8%
	連携市町村	19	11.9%
	定住自立圏	40	25.0%
	中心市	26	16.3%
近隣市町村	15	9.4%	
合併一市圏域・広域連携枠外	91	56.9%	

\*複数の連携中枢都市圏・定住自立圏に参加している市町があるため、合計が合わない部分がある。

(著者作成)

の現状分析と課題→立地適正化計画におけるまちづくりの方針→居住誘導区域の設定→都市機能誘導区域の設定→誘導施設の設定→実現方策、となっている。このことを踏まえ、以下の記述の有無を確認した。

①広域連携の意思表示: 計画制度概要、関連計画、まちづくりの方針の記述において、対象圏域を示して連携を図る意思が示されているか。

②都市機能に関する連携・分担: まちづくりの方針、都市機能誘導区域・誘導施設の設定において、他市町村との機能連携・分担が具体的に示されているか。

記述の分析結果を、都市雇用圏、広域連携施策における都市の位置付けと関連づけて示したものが表3・表4である。

#### (1) 広域連携の意思表示

広域連携の意思を計画文書中で示していると判断された自治体は50市町(31.3%)であった。しかし意思の内容には差異が見られ、具体的な圏域を示している都市圏のうち、7市が連携中枢都市圏・定住自立圏との関係を明記しており(東神楽町、新潟市、府中市、高松市、丸亀市、久留米市、荒尾市)、7市町が広域的な立地適正化の方針に言及している(邑楽町、三条市、燕市、松本市、姫路市、たつの市、福岡市)。実際に県及び関係市町村との情報共有・意見交換を実施したことを記している市町もあった(小牧市、箕面市)。また、広域連携のために県と協力するとした市(周南市)、都市計画区域マスタープランなど県の都市計画の方針に即するとした市(関市、飯塚市、宗像市、小城市)もみられた。

都市雇用圏との関係についてみると(表3)、広域連携の意思の有無に、都市雇用圏を形成していること、中心都市か郊外市町村かによる割合の違いは見出せない。一方で、広域連携施策との関係(表4)では、広域連携施策に取り組んでいる市町の方が連携意思を示している割合が高く、定住自立圏に比べて連携中枢都市圏の方が割合が高くなっている。しかし、中心都市か近隣市町村かによる割合の大きな違いは見られない。また、広域連携施策に取り組んでいる方が、広域的な立地適正化計画の方針に取り組んでいる市町が多い。

#### (2) 都市機能連携・分担

都市機能の連携・分担に関しては、大きく、中心都市としての機能の維持・誘導と、他市町村との機能の分担についての記述に分けられた。

中心都市としての都市機能に関しては、60市町(37.5%)が関連する記述をしていた。24市町は具体的な都市圏域における中心都市としてある程度の具体性を持って機能も示していたが、具体の圏域の中心都市としての役割を担うことは述べられているが機能の具体的記述がない市町があり(6市町)、また市内外の利用を見込むなど中心的機能を担うことは示されているものの対象とする圏域が不明である市町(30市町)も目立った(表3)。これらの記述はいずれも、中心都市として当該市町内に機能を維持・誘導することを目的としているが、近隣市町村の機能との分担・補完や近隣からのアクセス性を考慮した記述も見られる(旭川市、八戸市、名古屋市、姫路市、行橋市等)。広域連携施策との関連をみると(表4)、連携中枢都市圏・定住自立圏を構成する市町の

160市町の立地適正化計画文書から、広域連携の意思及び都市機能分担に関する記述について分析する。立地適正化計画の構成は、個々に相違はあるが、概ね、立地適正化計画制度の概説→関連計画との関係→当該市町

【表-3】立地適正化計画における連携の記述と都市雇用圏の関係

		連携意思						中心機能					機能連携・分担					
		有					無	小計	有			無	小計	有			無	小計
		連中・定自内 で連携	広域的な 立適方針	近隣自治 体との 連携	県との 連携	圏域 不明			具体的圏 域・機 能記述	機能 の具 体性 不明	圏域 不明			無	小計	具 体 の 自 治 体 機 能 記 述		
大都市雇用圏	中心	3	4	8	2	1	37	55	16	5	9	24	54	2	0	1	51	54
	(%)	5.5	7.3	14.5	3.6	1.8	67.3	100	29.6	9.3	16.7	44.4	100	3.7	0.0	1.9	94.4	100
	郊外	4	3	10	2	5	48	72	5	1	11	54	71	12	1	3	55	71
	(%)	5.6	4.2	13.9	2.8	6.9	66.7	100	7.0	1.4	15.5	76.1	100	16.9	1.4	4.2	77.5	100
小都市雇用圏	中心	0	0	3	1	3	14	21	2	0	7	12	21	0	0	0	21	21
	(%)	0.0	0.0	14.3	4.8	14.3	66.7	100	9.5	0.0	33.3	57.1	100	0.0	0.0	0.0	100.0	100
	郊外	0	0	0	0	0	7	7	1	0	1	5	7	1	0	0	6	7
	(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100	14.3	0.0	14.3	71.4	100	14.3	0.0	0.0	85.7	100
集計: 都市雇用圏との 関係	中心	3	4	11	3	4	51	76	18	5	16	36	75	2	0	1	72	75
	(%)	3.9	5.3	14.5	3.9	5.3	67.1	100	24.0	6.7	21.3	48.0	100	2.7	0.0	1.3	96.0	100
	郊外	4	3	10	2	5	55	79	6	1	12	59	78	13	1	3	61	78
	(%)	5.1	3.8	12.7	2.5	6.3	69.6	100	7.7	1.3	15.4	75.6	100	16.7	1.3	3.8	78.2	100
	圏外	0	0	2	0	1	4	7	0	0	2	5	7	1	1	0	5	7
	(%)	0.0	0.0	28.6	0.0	14.3	57.1	100	0.0	0.0	28.6	71.4	100	14.3	14.3	0.0	71.4	100

(著者作成)

【表-4】立地適正化計画における連携の記述と広域連携施策の関係

		連携意思						中心機能					機能連携・分担					
		有					無	小計	有			無	小計	有			無	小計
		連中・定自内 で連携	広域的な 立適方針	近隣自治 体との 連携	県との 連携	圏域 不明			具体的圏 域・機 能記述	機能 の具 体性 不明	圏域 不明			無	小計	具 体 の 自 治 体 機 能 記 述		
連携中枢都市圏	中心	3	1	3	0	0	7	14	7	0	1	6	14	0	0	0	14	14
	(%)	21.4	7.1	21.4	0.0	0.0	50.0	100	50.0	0.0	7.1	42.9	100	0.0	0.0	0.0	100.0	100
	近隣	1	4	3	0	0	11	19	2	0	1	16	19	6	0	0	13	19
	(%)	5.3	21.1	15.8	0.0	0.0	57.9	100	10.5	0.0	5.3	84.2	100	31.6	0.0	0.0	68.4	100
定住自立圏	中心	1	2	3	0	1	19	26	7	1	6	12	26	2	0	0	24	26
	(%)	3.8	7.7	11.5	0.0	3.8	73.1	100	26.9	3.8	23.1	46.2	100	7.7	0.0	0.0	92.3	100
	近隣	2	0	2	0	1	10	15	1	1	2	11	15	3	1	0	11	15
	(%)	13.3	0.0	13.3	0.0	6.7	66.7	100	6.7	6.7	13.3	73.3	100	20.0	6.7	0.0	73.3	100
集計1: 連携中枢都市圏・ 定住自立圏内の 中心・近隣別	中心	4	3	6	0	1	26	40	14	1	7	18	40	2	0	0	38	40
	(%)	10.0	7.5	15.0	0.0	2.5	65.0	100	35.0	2.5	17.5	45.0	100	5.0	0.0	0.0	95.0	100
	近隣	3	4	5	0	1	21	34	3	1	3	27	34	9	1	0	24	34
	(%)	8.8	11.8	14.7	0.0	2.9	61.8	100	8.8	2.9	8.8	79.4	100	26.5	2.9	0.0	70.6	100
集計2: 広域連携施策別	連中	4	5	6	0	0	18	33	9	0	2	22	33	6	0	0	27	33
	(%)	12.1	15.2	18.2	0.0	0.0	54.5	100	27.3	0.0	6.1	66.7	100	18.2	0.0	0.0	81.8	100
	定自	3	2	5	0	2	29	41	8	2	8	23	41	5	1	0	35	41
	(%)	7.3	4.9	12.2	0.0	4.9	70.7	100	19.5	4.9	19.5	56.1	100	12.2	2.4	0.0	85.4	100
集計3: 連携中枢都市圏・ 定住自立圏への 参加の有無別	圏内	7	7	11	0	2	47	74	17	2	10	45	74	11	1	0	62	74
	(%)	9.5	9.5	14.9	0.0	2.7	63.5	100	23.0	2.7	13.5	60.8	100	14.9	1.4	0.0	83.8	100
	圏外	0	2	12	5	8	66	93	7	4	21	59	91	7	1	4	79	91
	(%)	0.0	2.2	12.9	5.4	8.6	71.0	100	7.7	4.4	23.1	64.8	100	7.7	1.1	4.4	86.8	100

注釈

\*表頭項目の内容は以下の通り。

「連携意思」欄について

「連中・定自内連携」: 連携中枢都市圏・定住自立圏内での連携を記述している

「広域的な立適方針」: 広域的な立地適正化の方針に言及している

「近隣自治体との連携」: 上記2事例を除いて近隣市町村との連携の意思が明確である

「県との連携」: 広域調整のために県・都市計画区域マスタープランとの整合を図っている

「圏域不明」: 連携意思は示されているが対象圏域が不明である

「中心機能」欄について

「具体的圏域・機能記述」: 具体的な都市圏域の中心都市・拠点として具体的な機能を記述している

「機能の具体性不明」: 圏域の中心都市としての位置付けはあるが機能の具体的記述がない

「圏域不明」: 中心都市としての役割や市内外の利用、機能の具体例の記述はあるが対象圏域の具体性がない

「機能連携・分担」について

「具体的自治体・機能記述」: 特定の市町村との具体的な機能分担(中心機能を除く)に言及している

「具体的自治体は不明」: 他市町村との機能分担に言及しているがどの都市かは具体的でない

「分析で言及」: 機能分担の言及はないが分析の中で近隣市町村の機能に言及している

\*\*複数の定住自立圏・連携中枢都市圏に属しているため、合計が合わないところがある。

\*\*\*複数の項目に該当する市町があるため、合計が合わないところがある。

(著者作成)

【表-5】立地適正化計画における機能連携・分担の具体的記述

都道府県	市町村名	都市雇用圏	広域連携施策	都市機能について連携・分担する都市と機能
北海道	鷹栖町	大郊外1	定近隣	旭川市: 病院、複合商業施設
北海道	東神楽町	大郊外1	定近隣	旭川市: 病院(定住自立圏共生ビジョンで2次救急医療機関と定めるもの)・高等学校
群馬県	邑楽町	大郊外1	—	館林市: 複合機能を持つ介護福祉施設、大規模商業施設、金融機能(本店)
千葉県	流山市	大郊外1	—	いずれも生活利便施設として。 柏市: 運河駅周辺地区: 医療機能(内科又は外科を有する病院・診療所) 豊四季駅周辺地区: 商業機能(延べ床面積1500m <sup>2</sup> 以上のスーパー、百貨店)・保育機能(保育所) 南柏駅周辺地区: 商業機能(延べ床面積1500m <sup>2</sup> 以上のスーパー、百貨店)
新潟県	燕市	大中心	連近隣・定中心	三条市: 教育(ものづくり大学、看護学校)
福井県	越前町	大郊外1	—	福井市、鯖江市、越前市: 高次都市サービス(通勤・通学、医療、福祉、子育て支援、商業等)
愛知県	知立市	大郊外1	定近隣	近隣市: 医療(総合病院)、文化(文化会館、体育館)
三重県	亀山市	大郊外2	—	鈴鹿市: 大型商業機能、高次医療機能、津市: 文化・高次医療機能
三重県	たつの市	大郊外1	連近隣・定中心	中播磨圏域: 高次都市機能等の必要な機能
兵庫県	福崎町	大郊外1	連近隣	姫路市: 医療(総合病院)
和歌山県	湯浅町	—	—	有田圏域内: より高次のな都市機能について補完し合う
広島県	竹原市	小郊外1	連近隣	東広島市や三原市: 高度医療、産科、大学など
広島県	府中市	大郊外1	連近隣	福山市: 高次都市機能
福岡県	飯塚市	大中心	—	嘉麻市・桂川町: 福祉や医療の連携事業、公共施設の利活用
福岡県	行橋市	大郊外1	連近隣	北九州市: 百貨店、大学、高度医療施設、スタジアム等の高次のな都市機能
福岡県	宗像市	大郊外1	—	福岡都市圏: 図書館やスポーツ施設

\*都市雇用圏の「大小」は大都市雇用圏・小都市雇用圏の別、「中心」「郊外1」は都市雇用圏内の中心都市・郊外都市の別を示す。

\*\*広域連携施策の「定」は定住自立圏、「連」は連携中枢都市圏、「中心」「近隣」はそれぞれ中心(中枢)都市・近隣市町村の別を示す。

(著者作成)

方が、具体的な圏域における具体的な中心的機能に言及している割合は高い。また連携中枢都市圏の中枢都市、定住自立圏の中心市は、近隣市町村に比べて中心都市としての都市機能を位置付けている割合(40市町中22市町、55.0%)が高い(表-4)。加えて、定住自立圏の中心市よりも連携中枢都市圏の中枢都市の方が中心的都市機能を具体的に位置付けている割合が高く、これは連携中枢都市圏構想において「高次都市機能の集積・強化」が目的のひとつに位置付けられていることが影響していると考えられる。

他方、他市町との機能連携・分担の方針を記述していた市町は22市町(13.8%)であった。このうち、どの市町村もしくは圏域との間でどの機能を連携・分担するかをある程度の具体性を持って記述していた市町が16あり、その記述内容を表-5に示した。これを見ると、16市町のうち12市町は大都市雇用圏の郊外市町村であり、大都市に医療(病院)、商業、教育、文化の高次都市機能を依存している例が多い。また、都市機能誘導方針において具体的な機能分担には言及していないが、現状分析において近隣市町の機能に言及している市(小牧市、枚方市、寝屋川市、箕面市)も見られた。

広域連携施策との関連では(表-4)、連携中枢都市圏・定住自立圏を構成する市町の方が機能分担について記述している割合は若干ではあるが高い。また、具体的な市町村との具体的な機能分担を記述している割合は、定住自立圏(5圏域、12.2%)よりは連携中枢都市圏(6圏域、18.2%)の方が高くなっている。

### 3. 広域的な立地適正化の方針における都市機能分担の記述

対象とする立地適正化計画文書においては、4地域(中播磨圏域、泉北地域、館林都市圏、燕三条圏域)で広域的な立地適正化計画の方針が策定済みであることが確認された。

中播磨圏域と泉北地域は、国土交通省の鉄道沿線まちづくり制度<sup>8)</sup>を活用している。

「中播磨圏域の立地適正化計画の方針」は、姫路市・たつの市・太子町・福崎町の2市2町を対象区域に、播磨圏域鉄道沿線まちづくり協議会において2017年3月に策定された。方針では、隣

接する都市間で特色を活かした機能分担を図るとしている。具体的には、姫路市(姫路駅周辺)に広域都市機能集積地区を設定して高度な医療サービス等の提供を行う機能の配置を、2市2町の駅周辺には地域都市機能集積地区を設定して商業等の地域都市機能の配置を検討するとしている。同方針では高次都市機能増進施設に関する方針も示され、医療、教育、文化、スポーツ、主要コンベンション、商業施設について関係市町の役割分担・相互補完が示されている。

「泉北地域の広域的な立地適正化の方針」は、堺市、和泉市、高石市、忠岡町を対象<sup>9)</sup>に2017年3月に策定された。同方針では、都市機能誘導区域は「当面は各市町の都市計画マスタープラン等で設定している都市核や都市拠点等を基本として想定し、「都市機能増進施設の誘導」を促進する」とされ、それは「現在の高次都市機能施設を尊重するが、将来の人口減少、少子高齢化の進行を踏まえ、「各都市機能誘導区域の特徴」を活かし、それぞれの「都市機能誘導区域との機能連携、役割分担」を図ることが望ましく「現在存在しない新たな都市機能増進施設を誘導する場合は、沿線自治体間での相互利用等も踏まえて検討する」となっており、具体的な機能分担は示されていない。

他方、館林都市圏と燕三条圏域は鉄道沿線まちづくり型ではないケースである。

「館林都市圏広域立地適正化に関する基本方針」は、2017年5月に館林市・板倉町・昭和町・千代田町・邑楽町で策定された。同方針では、館林駅周辺を広域中心拠点として介護福祉、子育て支援、商業、医療、教育、文化、公共交通利用促進の各機能の維持・強化を図るとともに、各町の中心拠点では、大学を中心とした教育機能、図書館を中心とした文化機能、公共交通利用促進機能の維持・強化を図るとされている。また、商業集積のある地区は特化型拠点として位置付けられており、各拠点での具体的な機能分担が示されている。

「燕三条圏域広域立地適正化に関する基本方針」は、三条市・燕市で2018年3月に策定された。同方針では、圏域における中心拠点、産業拠点、生活拠点に加えてJR燕三条駅・北陸自動車

道三条燕IC周辺に連携生活拠点が設定され、教育・医療体制維持機能の分担を図るとされている。具体的には、実学系ものづくり大学と医療系高等教育機関を三条市側に設置するとともに、安定運営に向けた学生確保、卒業生の地元就職等に関する取組は両市が協働して行うとされている。

このようにみると、広域的な立地適正化の方針においても、拠点および都市機能の分担に関する記述の具体性には相違がある。また、鉄道沿線まちづくり制度は広域連携を促進する可能性があるが、現時点ではいずれも大都市圏における事例となっている。

#### 4. 広域連携施策における空間的記述の分析

本章では、広域連携施策の方では都市機能の連携・分担に関連する施策にどの程度取り組まれているのかを分析する。

##### 4-1. 定住自立圏における空間的施策の状況

対象とする83の定住自立圏の構成市町村は延べ473市町村であり、このうち、立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている市町村<sup>(10)</sup>は延べ81市町村(17.1%)である(いずれも2017年12月31日時点)。

83の定住自立圏について、定住自立圏共生ビジョンにおける具体的取り組みに土地利用、公共交通、公共施設の空間に関わる施策と、誘導施設に関わる機能連携・分担<sup>(11)</sup>がどう記載されているのかを分析した(表-6)。

すると、83圏域のうち、地域公共交通に関しては78圏域がバス路線維持や生活支援交通の運行などに取り組んでおり、地域公共交通網形成計画の策定を位置付けている事例も5圏域(中心市：弘前市、白河市、那須塩原市、秩父市、人吉市、日向市)あった。公共施設に関しては、図書館、文化・スポーツ施設の相互利用には58圏域が取り組んでいる。また、二次医療の確保、保育所の広域入所、子育て支援センターの相互利用などの連携施策には79圏域が取り組んでおり、立地適正化計画における誘導機能のうち、医療、福祉、教育、文化の分野では連携が進んでいる。

しかし、都市機能のうち商業、金融といった機能では連携はみられない。また、土地利用分野に関する連携施策がみられるのはわずか4圏域である。このうち、加西市・加東市を複眼型中心市とする定住自立圏でのみ、立地適正化計画の策定が記載されている(各市町で計画を策定したのちに、圏域で連携した計画策定についての調査・研究を行うとされている)。いなべ市を中心市とする圏域では、都市計画法第34条第11号に規定する指定区域内での開発許可に関する情報発信と相談業務を位置付けている。八代市を中心市とする圏域では、土地改良区の農業水利施設の管理高度化・耕作放棄地有効活用を位置付けている。弘前市を中心市とする圏域では空き地・空き家バンクの連携を土地利用分野で位置付けているが、空き家バンクの共同利用や空き家活用については移住・交流施策として位置付けている地域が他に19圏域あった。

##### 4-2. 連携中枢都市圏における空間的施策の状況

対象とする27の連携中枢都市圏の構成市町村は延べ252市町村であり、このうち立地適正化計画について具体的な取り組みを行っている市町村(2017年12月31日時点)は延べ74市町村

(29.4%)と、定住自立圏よりは割合は高い。

27の連携中枢都市圏についても定住自立圏と同様に、連携中枢都市圏ビジョンにおける空間に関わる施策と機能連携・分担に関する施策について分析した(表-6)。

連携中枢都市圏でも、地域公共交通については23圏域で取り組んでおり、うち3圏域では地域公共交通網形成計画に言及している。図書館や博物館など公共施設の共同利用については、調査研究まで含めれば22圏域で取り組んでいる。また、機能連携についても、医療、福祉分野では記述が簡潔で読み取れないものを除いても25圏域で取り組みが見られる。

土地利用に関しては、8圏域(29.6%)で記述がみられ、そのうち4圏域は立地適正化計画の策定を位置付けている(中枢都市：宮崎市、倉敷市、福山市、新潟市、ただし福山市圏域は「都市機能等の立地に関する計画」としている)。そのほかには、空家対策等都市空間に関する課題の検討・協議(中枢都市：熊本市)、都市計画の広域調整(中枢都市：長崎市)、コンパクト化とネットワーク化による持続可能な圏域全体のまちづくりに向けた広域的な土地利用などのあり方検討(中枢都市：岐阜市)がみられた。定住自立圏と比較すれば、連携中枢都市圏の方が土地利用分野での取り組みは多くみられる。

【表-6】 広域連携施策における空間政策の位置付け

広域連携施策と空間政策		圏域数	割合
定住自立圏(83)	土地利用関連施策を含む	4	4.8%
	立地適正化計画に言及	1	1.2%
	公共交通関連施策を含む	78	94.0%
	地域公共交通網形成計画に言及	5	6.0%
	公共施設関連施策を含む	58	69.9%
連携中枢都市圏(27)	土地利用関連施策を含む	8	29.6%
	立地適正化計画に言及	4	14.8%
	公共交通関連施策を含む	23	85.2%
	地域公共交通網形成計画に言及	3	11.1%
	公共施設関連施策を含む	22	81.5%

(著者作成)

#### 5. 考察とまとめ

立地適正化計画と広域連携施策のそれぞれについて、特に都市機能の連携・分担に着目して、取り組みの状況について分析を行った。ここから、今後のコンパクトシティ政策における広域連携に関する示唆をまとめる。

立地適正化計画を策定している市町の殆どは社会的・経済的一体性を有する都市圏を形成しているが、立地適正化計画の文書から読み取れる限りでは、広域連携の意思を示している市町は約3分の1に留まっている。中心都市としての機能の位置付けに比べると、他都市に依存する形で機能を分担する方針を示している市町は少ない。その理由として、中心都市として自市町に高次な都市機能を誘導することと比べて、機能誘導を諦めることに対する抵抗感が強いことが考えられる。また、定住自立圏・連携中枢都市圏では、土地利用に関わる取り組みは少なく、1対1の連携の枠組みにおいて「ネットワーク化」は進められても各都市の「コンパクト化」を推進することの難しさが見えてくる。広域連携施策では生活サービス機能の維持・向上として医療、福祉、教育・

文化における機能連携・分担や施設の共同運営等に取り組んでおり、これらの分野は誘導する都市機能との親和性が高いが、一方で連携中枢都市圏は経済成長のけん引を期待されるなど、広域連携施策と立地適正化計画制度の目的が必ずしも一致しない面もあるだろう。

しかしながら、連携中枢都市圏、定住自立圏に参加している近隣市町では、広域連携に取り組んでいる実績と経験に基づいて、中心都市の高次都市機能に依存することで機能分担を図ることを明確にしている事例もみられる。連携中枢都市圏では定住自立圏に比べて土地利用分野での取り組みが多いことから、都市圏における中心都市の中心性が極めて高い圏域では、機能連携・分担が進みやすいことが示唆される。

また、関係市町村との広域調整を図るために県との連携を行うとした市町も複数見られた。このことは、立地適正化計画における県による広域調整の役割の重要性を示唆していると言える。また、計画内容としては都市計画区域マスタープランとの整合を図ることで広域的な調整を行うとする市町があることから、上位計画としての都市計画区域マスタープランの重要性は今後高まっていくものと思われる。

本論では都市機能に着目しており、居住誘導については考察の対象としていない。分析対象とした立地適正化計画文書からは居住誘導に関する広域調整の記述は見られなかったが、館林都市圏の広域立地適正化に関する基本方針では、市街化調整区域における人口の奪い合いにならないよう取り組む方針が示されている。今後は、広域的な立地適正化の方針策定における連携プロセスの分析、各市町村の立地適正化計画との関係、広域連携施策における土地利用分野の取り組みの実態、都道府県の役割などに関して研究を深めていきたい。

#### 補注

- (1) 第2回国土審議会計画部会(2014年10月24日)資料3-3の16頁に図が掲載されている。
- (2) 中核市以上の中枢都市と近隣市町村が地方自治法に基づく連携協約を締結し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」、「生活関連機能サービスの向上」を行うことで、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを目的としている。2014年に開始された。
- (3) 人口5万人程度以上、昼夜間人口比1以上の要件を満たす中心市が近隣市町村と1対1で協定を結び、「集約とネットワーク」の考え方に基づいて、圏域に必要な生活機能を確保し圏域全体の活性化を図ることを目的としている。2008年に開始された。
- (4) 定住自立圏構想推進要綱と連携中枢都市圏構想推進要綱で表現が若干異なるが、後者を例にとると、土地利用については「規模や地域特性を活かした都市空間の再形成や農業の展開その他の地域全体の土地利用のあり方に関する連携」、地域公共交通については「地域住民の移動手段の確保、まちのにぎわいの創出、人の交流の活発化、圏域の低炭素化等を図るため、民間バス路線の再編等の支援、コミュニティバス、デマンドタクシー等の運行その他の地域公共交通ネットワークの形成等に向けた連携」、公共施設については「学校施設

等の適切な維持管理や他の公共施設との複合化を含めた機能向上のための体制構築」が挙げられている。

- (5) 資料で「作成中」となっているが、公式ウェブサイトでも2018年4月6日時点で策定済みであることが確認できたものは加えている。また、「公表日または作成状況」に日付が入っているが、公式ウェブサイトで公表が確認できなかった市町村は除いた。なお、土佐市、嬉野市はウェブサイトから計画書が取得できなかったために分析からは除外している。
- (6) 中心都市と社会的・経済的に密接な関係を有する周辺地域によって形成される圏域で、郊外都市は中心都市への通勤率が10%以上の市町村である。中心都市はDID人口により設定され、5万人以上の都市圏が大都市雇用圏、1~5万人の都市圏が小都市雇用圏とされる。データは2010年基準のものを用い、都市雇用圏ウェブサイト(<http://www.csis.u-tokyo.ac.jp/UEA/index.htm>)から取得した。
- (7) このほか、松本市の立地適正化計画にも、広域的な立地適正化の方針の策定を検討するとの記述があった。
- (8) 国土交通省は、大都市郊外部や地方都市周辺の鉄道沿線における地方公共団体・鉄道事業者等の連携に向けた場づくりの方針として「鉄道沿線まちづくりガイドライン」を2015年12月に公表している。
- (9) 泉北地域には泉大津市も含まれるが、同方針の対象とはされていない。
- (10) 国土交通省資料「立地適正化計画の作成状況(2017年12月31日時点)」に基づく。連携中枢都市圏の分析においても同様である。
- (11) 都市計画運用指針(第8版)では、都市機能推進施設として、医療施設、社会福祉施設、子育て支援施設、教育施設、文化施設、商業施設、行政施設が挙げられている。斎場や廃棄物処理場など、これに含まれない施設に関する連携は除外して考える。

#### 参考文献

- 1) 増田寛也他(2016), 「地方消滅—東京一極集中が招く人口急減」, pp.51-54, pp.201-20, 中公新書。
- 2) 宮脇亨(2015), 「明日の地方創生を考える」, 一般財団法人土地総合研究所編「明日の地方創生を考える」, pp.208-223, 東洋経済新報社。
- 3) 辻塚也(2015), 「人口減少社会における定住自立圏構想の現況と課題」, 地域開発, Vol.609, pp. 35-40, (一財)日本地域開発センター。
- 4) 瀬田史彦(2017), 「人口減少のまちづくりと広域連携」, 土地総合研究, 2017年秋号, pp.10-16, (一財)土地総合研究所。
- 5) 姥浦道生・瀬田史彦(2011), 「ドイツにおける水平的機能分担型広域連携に関する研究」, 都市計画論文集, Vol.46, No.1, pp.99-107, (一社)日本都市計画学会。