

5) 住宅・都市研究グループ

5) - 1 都市の集約構造化に関わるPDCA手法の研究【持続可能】

Study on Plan-Do-Check-Action Cycle Method Concerning Urban Structural Intensification (Compact City Formulation)

(研究開発期間 平成30～令和2年度)

住宅・都市研究グループ
Dept. of Housing and Urban Planning

木内 望
KIUCHI Nozomu

The revision of The Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance, to realize compact city and correspond to population decline of local cities, was enacted in May 2014. Under the act, local governments may designate Location Normalization Plan to stipulate the appropriate location of urban facilities and residential developments, enabling a safe, healthy, and comfortable living environment for the elderly and child-rearing generations against the backdrop of a rapidly declining and aging population, as well as sustainable urban management in terms of finances and economy. This research project examines the future PDCA (Plan-Do-Check-Act) cycle after the formulation of a Location Normalization Plan.

【研究開発の目的及び経過】

本研究開発課題は、都市再生特別措置法改正による立地適正化計画制度について、計画策定後・運用期におけるPDCAのあり方を検討するものである。

平成26年8月の都市再生特別措置法改正により立地適正化計画制度が創設され、人口減少下で都市の集約構造化（コンパクトシティの形成）を都市計画として進める制度的基盤・根拠が誕生した。この計画は、「人口の急激な減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とする」（国土交通省HP）ため、都市計画区域を対象に、居住誘導及び都市機能誘導の区域及び施策等を定めるなどにより、住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化を図るものである（法第81条）とされている。

計画の策定自体は、多くの都市で着実に進んでいるが、計画に定められている内容が「人口・財政・環境等の諸制約に対して持続可能な都市の構築」に関する各都市の目標とどのように結びつくのか、そもそもこうした目標がどのように考えられているのかは、必ずしも十分に検討されているとは言えない状況も散見される。都市再生特別措置法第84条では、計画策定後の概ね5年ごとに施策の実施状況について調査、分析及び評価し、必要に応じて計画を見直すとしており、こうした問題についてPDCAサイクルによる改善が想定される。

そこで、いくつかの目標分野を対象に、計画目標の設

定と施策の実施状況、計画の達成状況の評価、評価を踏まえた計画見直しといったプロセスを踏まえて、計画策定後のPDCAのあり方を検討することを目的とした。

【研究開発の内容】

以下、調査内容と結果についてまとめる

1) 立地適正化計画策定都市等のスタディ

2017年度末時点で立地適正化計画を作成・公表している116都市の中から、都市機能誘導区域及び居住誘導区域ともに設定済みで、さらに人口が減少している市町村を1道府県から1市町村選定した。計30市町の立地適正化計画を概観するとともに、その記載内容から各計画のロジックツリーを作成した。

特徴的な目標設定としては、青森県弘前市が、生活利便性に関して、生鮮食品を扱う1000㎡超の店舗等の徒歩圏人口カバー率や、冬期間における生活の満足度、公共交通利用に対する満足度を設定している例や、福岡県飯塚市が健康寿命の延伸に関する目標値を設定している例などが見られた。

一方、ロジックに関する記載状況と記載内容のメリハリについてみると、実施する施策とその効果（特に定量的な効果）との関係が明確に記載されていないのみならず、実施する施策も具体的に示されていない市町が多く、多くの市町で、集約型都市構造を目指す方針やその方向性の記載に留まっていた。特徴的なタイプとしては、都市機能誘導に重点的に取り組む計画（居住誘導の方針等

を示すにとどめ、公共施設整備や都市開発による都市機能誘導に重点的に記載)、居住誘導を重視する計画(誘導方策として住宅供給に力点を置く都市と、若年層等向けの居住環境整備による誘導に力点を置く都市がある)、公共交通を重視する計画、都市機能誘導と居住誘導それぞれにバランスよく取り組む計画、に分かれた。

また財政コスト削減の観点からは、北海道夕張市は、立地適正化計画は策定していないが、人口が急減する中で財政破綻からの立ち直りの一環として、公営住宅を中心とする市街地の集約化(撤退)を10年以上かけて積極的に進めている。現在は、人口減少が加速して課題が移り変わる中で施設の維持管理コスト等の当初の作業のフォローアップが求められる状況にあることがわかった。

2) 災害リスクと立地適正化計画との関連について

居住誘導区域設定における災害リスクのある地区の扱いについて、水害リスクを中心に検討した。災害リスク全般についてみると、策定済みのほとんどの立地適正化計画において土砂災害特別警戒区域を誘導区域に含んでいないのに対して、浸水想定区域については既成市街地を含むことなどもあり、逆にほとんどの計画において誘導区域に含めており、達成目標設定等もなされていない状況である。一方、近年の都市における自然災害(洪水・土砂災害等)の頻発を受けて、都市における自然災害リスクの軽減と住宅や施設の立地のあり方についても、議論が進展しており、立地適正化計画において浸水想定区域等のハザードエリアを居住誘導区域に含める場合に、防災指針の作成が必要となるなどの見直しが令和2年に行われており、今後、効果的な成果指標が提示される事例の出現が期待される。

平成29年度に立地適正化計画を策定した福岡県北九州市(担当者は計画策定に関する専門小委員会の委員を経験)では、人口が減少しつつある斜面地について、豪雨による土砂災害を契機に、災害安全性等を評点付けて、低評点地区を市街化調整区域に逆線引きしている(居住誘導区域と重複箇所については区域除外)。また、平成28年度に計画を策定した岩手県花巻市では、浸水想定区域の居住誘導区域への編入について、避難可能性を指標として、可否の判断を行っている。

3) 新型コロナの蔓延も踏まえた議論の傾向

令和2年以降の新型コロナウィルスの蔓延(緊急事態宣言の発令、不要不急の移動・3密の回避の要請等)に伴って、研究活動のみならず、研究の前提としている考え方について影響を大きく受けた。

後者について言えば、都市活動全般が大きな影響を受けていることを受けて、誘導区域への集約や拠点の

活性化を含めた都市・都市計画のあり方についての見直しも含めて、様々な場で色々な検討・議論が行われているところである。学会シンポジウム等から情報収集を行っているが、影響自体が続いていることもあり、議論の収束の方向性は未だ見えない。

【研究開発の結果】

本研究課題では、立地適正化計画等の都市の集約構造化に関して、各都市がその目標達成に向けてモニタリングやPDCAを進めていく上で必要な、目標内容に応じた適切な定量的アウトカム目標・指標の設定手法や、中間評価における計画の達成度の評価と評価結果を計画見直しにつなげる検討の方法論の構築と、この検討に必要な、講じた施策が都市の集約構造化につながって都市の持続可能性が確保されるまでの一連のプロセス(ロジックツリー)を検討して明らかにすることを狙った。

調査結果を踏まえて、公共施設維持管理・災害危険・生活便利・公共交通利用に関するアウトカム指標に加えて、居住誘導区域内の人口密度の維持というアウトプットの目標のいくつかについて、達成状況のチェックとその後の対応のシナリオを検討し、目標達成に向かう状況(ロジックツリー)を踏まえた上で、目標達成状況(全市/地区別)を施策の推進状況、効果に至る時間的な経過などを踏まえて判断し、見直しが必要とされる場合の方向の選択のあり方を提示する流れの一部を整理した。しかしながら、研究期間後半における新型コロナウイルスの蔓延などもあり、予定していた各都市でのヒアリングと現地調査を充分に行うことができず、また立地適正化計画が前提としていた「諸機能の集約」への疑問が呈され、その整理の必要性も生じたため、予定通りのとりまとめには至らなかった。

全般的に言えば、「既存の目標設定に基づいた目標達成状況の進捗管理」よりも、「社会情勢変化に即した新たな目標設定(既存目標の見直しと新規目標の追加)」が現在の都市行政としてより重要な課題となっており、今後の研究展開としては、状況をみまもることとした。一方、「防災・減災」については、指定課題「水害リスクを踏まえた建築・土地利用とその誘導のあり方に関する研究」と問題意識が共通することから、指定課題の中で情報収集や分析に努めることとした。