

立地適正化計画の運用初動期における届出・勧告制の実績と課題に関する研究

Study on Actual Results and Issues of Notification-Advice System on Location Normalization Plan in the Initial Operational Stage

山口 邦雄
Kunio Yamaguchi

In order to shape compact city, institution of location normalization plan was established in 2014 and introduced notification-advice system. This paper aims to clarify the actual results and issues of notification-advice system on the plan in the initial operational stage. The analysis of nationwide questionnaire to local governments and a case study show followings, 1) Results of consultation between local government officials and developers are few achievements, 2) The amount of facilities to be guided is greater in outside of the induction area than in inside that area, 3) The evaluation of the notification-advice system of this plan is lower than that of other plans, 4) Kagoshima City, which is a case study city, is actively consulting, but the results have not been achieved, and 5) From the operational results of the notification-advice system, strengthening the effectiveness of locational induction will be an issue.

Keywords: location normalization plan, locational induction, notification-advice system, consultation, evaluation

立地適正化計画, 立地誘導, 届出・勧告制, 協議, 評価

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

都市におけるコンパクトシティ・プラス・ネットワークの実現を図るため立地適正化計画（以下、「立適計画」）の制度が2014年に創設され、全国の多くの都市において計画策定が進んでいる。この計画制度の趣旨は、住宅及び医療、福祉、商業等の民間施設の立地に関して、届出・勧告という緩やかなコントロール手法を中心に据え、経済的なインセンティブや他の施策・事業による取組みを複合的に連携させて時間をかけながら一定の区域に対象とする施設を誘導していくことにある。

届出制は、誘導すべき施設の開発・建築の動きを把握するために導入されており、届出内容で実施された際に計画目標に対して何らかの支障が生じると判断される場合は立地変更・計画変更等の調整、さらに届出内容の行為の中止の調整等の措置を講じることとなっている。そして、不調となった場合には、適切な土地の取得に向けた斡旋や行為の変更・中止の勧告を行う一連の行為が想定されている¹⁾。

2019年12月時点で278都市が計画策定・公表済みであるが、届出・勧告制の運用が初動期であることから、届出の発生の有無や件数あるいはその立地、その際の対応等、基礎的な情報は十分に整理されていない。また、届出・勧告制の運用実績と成果、課題は明らかになっていない。

なお、他計画での届出・勧告制について、1980年創設の地区計画では、住民合意に基づいた狭域の計画を都市計画決定した上で運用している。また2004年創設の景観計画や2008年創設の歴史的風致維持向上計画では、形態・意匠に関する誘導や歴史的建造物の保全を目的に運用されており、土地の財産権に関わる立地誘導までは扱っていない。さらに、他計画では指定した区域「内」で該当する開発・建築

行為の届出を求めて誘導を図るものであるが、立適計画では指定した誘導区域「外」で該当する行為の届出を求めて誘導を図るという違いがある。そのため、立適計画の届出・勧告制は、これまでとは異なる作動環境で運用されている。

以上を踏まえ、本研究は立適計画策定後の運用初動期での実効性の検証の第一歩として、届出・勧告制の運用実績と成果、課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 関連する研究と本研究の位置づけ

立適計画に関する研究は、拠点構造と都市機能誘導区域の整合に関するものとして甘粕らや尹らの研究^{2),3)}があり、誘導区域の指定に関するものとして西井らの研究⁴⁾がある。また、独自区域指定の動きと課題を明らかにした尹らの研究⁵⁾もあり、計画論の研究は進んでいる。これらに加え、届出・勧告制に実効性の乏しい面があるとして、その他の立地誘導施策の取組みを明らかにした野澤らや宮崎らの研究^{6),7)}があり、着実に研究が蓄積されつつある。しかし、届出・勧告制そのものに対して実証的に言及した研究は、立適計画制度の活用実態に関する網羅的な全国調査の結果を報告した尹らの研究⁸⁾の一部や、2017年度における届出件数等を報告した山口⁹⁾の研究が見られる程度である。

一方、他計画での届出・勧告制の実効性に関わる研究として、地区計画において勧告が後ろ盾となって指導段階で成果を生んでいることを明らかにした高見澤らの研究¹⁰⁾、事前届出制を導入して実効性を確保している取組みを明らかにした岡井らの研究¹¹⁾がある。景観計画においては、土地利用転換の動向の把握手段として届出制が有効に機能していることを明らかにした木野らの研究¹²⁾、基準への適合の協議等は基本的に届出前の事前協議で実施されていることを明らかにした鶴田らの研究¹³⁾がある。

こうした研究動向のなか、まず立適計画で誘導に必要な

区域指定に関わる空間計画、次に設定した施設の区域内立地の促進に関わる誘導施策、そしてそれらの反映として現れる届出・勧告の実績等、以上の3点の研究が揃うことにより、はじめて立適計画の有効性や改善点が学術的に明らかになるとの基本枠組みを設定する。その上で、本研究は、他計画と異なる作動環境の中で運用される3点目の立適計画の届出・勧告制に焦点をあて、届出件数や届出時の協議等の運用状況、実績・成果を明らかにし、届出・勧告制に関する課題を抽出する点で独自性があり、立適計画に関する研究の深化・発展に寄与するものと位置づける。

1-3. 研究の方法

第2章では、届出・勧告制の全国的な運用実績を明らかにするため、計画を公表している都市へのアンケート結果から、都市機能誘導と居住誘導のそれぞれにおける事前相談、届出、協議等の各件数と協議等がある場合の結果を把握し分析する。また、人口規模等によって影響を受ける届出件数の多寡を適正に判断するため、届出件数の計画区域内全体での該当行為件数⁽¹⁾に対する比率を求め分析する。

第3章では、届出・勧告制の実効性と課題を考察するため、アンケート結果から各都市での届出・勧告制の実効性評価を分析する。また、先行して運用している他計画の届出・勧告制の実効性評価との比較分析を行う。

そして、第4章では、実効性と課題に関する考察を深めるため、ケーススタディ都市を抽出して届出が出された開発・建築行為を行政ヒアリングと収集した立地データに基づき土地利用規制別に立地と内容を把握し、届出・勧告制の運用実態も加えて課題等を分析する。

以上を踏まえ、第5章で全体のまとめと立地誘導の実効性強化に関する今後の課題を示す。

2. 全国的な届出・勧告制の運用実績

2-1. アンケート調査の概要

2018年4月時点で立適計画を公表している157都市に対し、2018年度の届出実績等に関するアンケートを郵送配布・回収により2019年11月に実施した。アンケートの内容は8つの項目で構成し、枝間を含め全74問である(表1)。

「2. 都市機能誘導の届出等の実績」と「3. 居住誘導の届出等の実績」の項目では、届出前の事前相談の件数と内容、届出時の協議・要請の件数と内容及び結果、勧告件数と結果、誘導区域「内」における誘導該当施設の件数について開発行為・建築行為別に回答を求めた。

なお、運用期間の長さを背景として回答に差が生じる可能性のある設問があるため、2017年4月段階で計画を公表している回収92都市をX都市群とし、それ以降に公表している回収39都市をY都市群とした(表2)。

2-2. 都市機能誘導の実績

a. 開発行為の届出等の実績

開発行為に関する事前相談ありは31都市で全体の約1/4であり、「1. 制度理解」の回答が多かった(図2)。またこの段階から単なる相談にとどまらず立地や計画の「4. 変更

表1 アンケートの全体構成 (8項目、枝間含め全74問)

1. 計画内容の変更と届出の把握 (3問)
2. 都市機能誘導の届出等の実績／開発行為・建築行為別 (22問)
3. 居住誘導の届出等の実績／開発行為・建築行為別 (22問)
4. 立地誘導で連携する他計画・事業の有無と内容 (6問)
5. 地区計画、景観計画の届出・勧告実績と評価 (11問)
6. 事前相談・届出等に関わる行政体制 (3問)
7. 届出・勧告制の実効性評価と今後必要な措置 (7問)

※第2項と第3項で設定した事前相談に関する問いには、設問文に「ここでの相談とは、道路幅員や用途規制等の問い合わせではなく、立地適正化計画による立地誘導に関する相談を指します。」と明記し、回答を求めた。協議・要請に関する問いには「ここでの協議とは、立地変更、計画変更の具体的な内容での協議を指します。また、要請とは、行政の変更要望の意思を伝え、それを求めることを指します。」と明記し、回答を求めた

表2 調査対象と回収数

	X 都市群	Y 都市群	計
調査対象都市数	106	51	157
回収都市数 (回収率)	92 (86.8%)	39 (76.5%)	131 (83.4%)
(居住誘導区域指定都市数)	(71)	(36)	(107)

※計画公表時期は、計画書の発行年月と各都市のHPによる計画公表関連の情報を突き合わせて把握した。

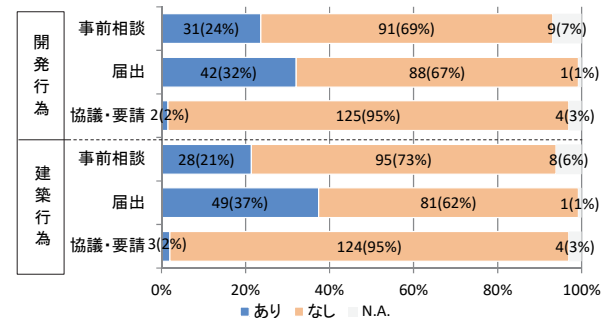


図1 都市機能誘導の各行為の有無 (n=131)

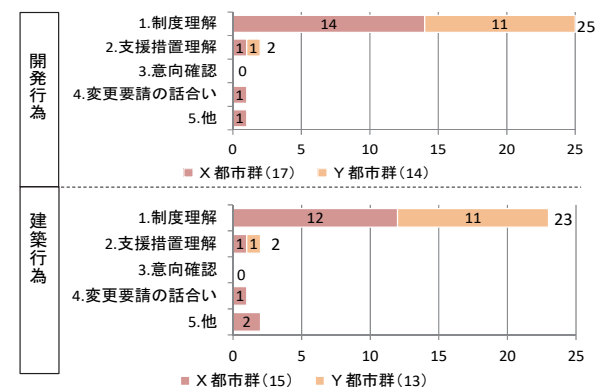


図2 都市機能誘導の事前相談の内容 (複数回答)

要請の話し合い」の回答が1都市、鹿児島市からあった。

届出ありは42都市で、全体の約1/3であった。また、届出時の協議・要請ありは2都市で確認でき、鹿児島市が1件、松本市が1件と回答している。

b. 建築行為の届出等の実績

建築行為の事前相談ありは28都市で、全体の約1/5と開発行為に比べて大差ない。また、鹿児島市は建築行為においても事前相談の段階から変更要請の話し合いを行っている。

届出ありは49都市で、全体の1/3強であり、開発行為に

比べて実績ある都市数がやや多くなっている。また、届出時の協議・要請ありは 3 都市で確認でき、鹿児島市が 14 件、松本市が 3 件、吹田市が 3 件と回答している。

c. 協議の結果

鹿児島市、松本市、吹田市の 3 都市で協議・要請の実績があるが、いずれの都市も変更には至っていない。また、勧告は出していない。

2-3. 居住誘導の実績

a. 開発行為の届出等の実績

居住誘導において開発行為の事前相談ありは 21 都市で、全体の約 1/5 であった (図 3)。

届出ありは 76 都市で全体の 2/3 強と多い。届出時の協議・要請ありは 3 都市で確認でき、鹿児島市で 8 件、津市で 6 件、吹田市で 1 件と回答している。

b. 建築行為の届出等の実績

建築行為の事前相談ありは 15 都市で、全体の約 1/7 とやや少ない。

届出ありは 65 都市であり、開発行為の届出実績のある都市数よりやや少ない。これは、開発行為が宅地分譲を目的としている場合には分譲後の建築行為が個別に行われるため、届出が発生しないことが影響していると考えられる。届出時の協議・要請ありは 2 都市、鹿児島市で 3 件、津市で 3 件と回答している。

c. 協議の結果

鹿児島市、津市、吹田市の 3 都市で協議・要請の実績があるが、いずれの都市も変更には至っていない。また、勧告は出していない²⁾。

2-4. 各都市における届出件数の多寡の相対的把握

届出件数の数量は、それぞれの都市のおかれた状況により影響を受ける。そのため、届出件数の多寡については、届出件数の立適計画区域全体で発生する該当施設件数に対する比率 (以下、「届出件数の相対的ボリューム」) を求め、上記の観点を加えて考察する必要がある。

ここでは、立適計画区域内の区域区分のあり方の 2 区分、誘導区域面積の用途地域指定面積に対する比率の 2 区分を行い、それぞれに人口規模 2 区分の細区分を加えて届出件数の相対的ボリュームを都市ごとに求め、その分布概況を把握する。なお、開発行為の届出の後に続く建築行為の届出を求める都市と求めない都市があることから、そうした都市の違いに影響されない集計のため、開発行為の件数のみの比率で分析する。

都市機能誘導に該当する施設について、アンケート回答に誘導区域の「内」・「外」別での該当開発行為の件数がともに記載のあった 25 都市について、各比率を 25% 区分ごとに集計して分布概況を把握した (表 3, 4)。居住誘導に関しても同様の方法で 37 都市について分布概況を把握した。その結果、都市機能誘導と居住誘導の双方において、届出件数の相対的ボリュームが 76% 以上である都市が、半数以上を占めていた。区域区分のあり方 2 区分、誘導面積比 2 区分、さら細区分した人口規模 2 区分でみても共通の傾向

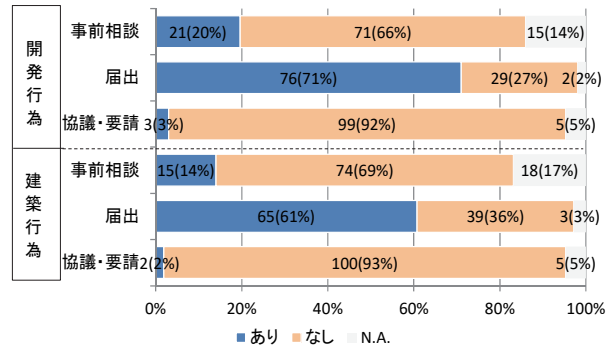


図 3 居住誘導の各行為の有無 (n=107)

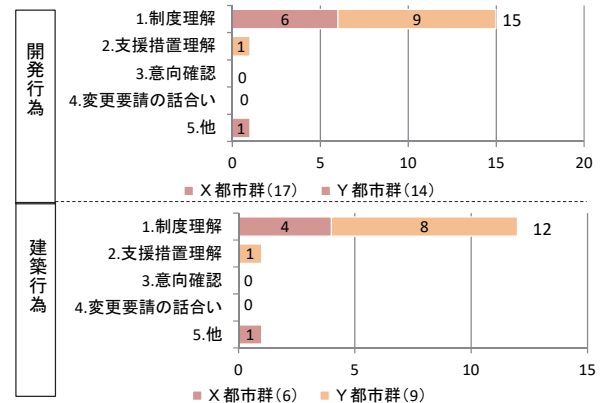


図 4 居住誘導の事前相談の内容 (複数回答)

表 3 区域区分の 2 区分での届出件数の相対的ボリューム分布

	都市機能誘導							居住誘導						
	線引き			非線引き or混在			総 計	線引き			非線引き or混在			総 計
	a	b	計	a	b	計		a	b	計	a	b	計	
76～100%	3	6	9	6	3	9	18	2	5	7	10	3	13	20
51～75%	1	0	1	0	1	1	2	0	2	2	3	0	3	5
26～50%	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	4	5	6
0～25%	1	1	2	2	1	3	5	2	0	2	3	1	4	6
計	5	7	12	8	5	13	25	4	8	12	17	8	25	37

・ a: 人口規模が 9.9 万人以下の都市群。b: 人口規模が 10.0 万人以上の都市群。

表 4 誘導面積比 2 区分での届出件数の相対的ボリューム分布

	都市機能誘導							居住誘導						
	誘導面積 比～25%			誘導面積 比26%～			総計	誘導面積 比～73%			誘導面積 比74%～			総計
	a	b	計	a	b	計		a	b	計	a	b	計	
76～100%	3	7	10	6	2	8	18	6	3	9	6	5	11	20
51～75%	0	1	1	1	0	1	2	2	2	4	1	0	1	5
26～50%	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	0	3	3	6
0～25%	0	2	2	3	0	3	5	2	0	2	3	1	4	6
計	3	10	13	10	2	12	25	11	7	18	10	9	19	37

・ 誘導面積比=誘導区域面積/用途地域面積 (工専面積除く)

・ 都市機能誘導面積比の 25% は、131 回答都市の平均値。居住誘導面積比の 73% も同じく平均値。

・ a: 人口規模が 9.9 万人以下の都市群。b: 人口規模が 10.0 万人以上の都市群。

があり、誘導区域「外」での該当開発行為が誘導区域「内」のそれより多く発生している傾向が分析できた。

2-5. 小括

事前相談は都市機能誘導と居住誘導において 1.5 割~2 割の都市で実績があり、多くは制度の理解に関する相談である。

届出の実績は、都市機能誘導が開発行為で約3割、建築行為で約4割の都市であり、居住誘導は開発行為で7割、建築行為で約6割と多くの都市で実績のあることが把握できた。運用実績が積み重なりつつある状況と言える。都市ごとに算出した届出件数の相対的ボリュームから、届出件数は誘導区域「内」の該当施設の行為件数より多い傾向にある。また、届出時で協議・要請を行った実績のある都市は、回答のあった131都市の中で鹿児島市、松本市、吹田市、津市の4都市のみであり、いずれの都市の事例でも変更には至っておらず、勧告も出されていない。

なお、協議・要請を行っている4市に対して立地変更、計画変更の実績がない理由を後日にヒアリング⁽³⁾で確認したところ、「届出時では誘導のタイミングを逸しており、現状では誘導が難しい。」を旨とする指摘で共通していた。

以上のことから、届出を通して誘導区域外での開発行為、建築行為の動向把握はできているが、変更に関する協議・要請は僅かしか実施されておらず、届出時に行う誘導の成果は現れていない。さらに、誘導対象となる施設の開発行為について、本来誘導すべき誘導区域「内」の立地より誘導区域「外」の立地の方が多い傾向があることから、立地誘導の実効性強化の課題が明らかになった。

3. 届出・勧告制の実効性と課題

3-1. 立適計画における届出・勧告制の実効性評価

まず、届出・勧告の運用に対する準備を問うたところ、「2. 事前相談時の話合事項を整理」や「3. 届出時の協議事項等を整理」をしている都市は少なかった(図5)。勧告基準を用意しているのは、都市機能誘導で2都市(藤枝市と大東市)、居住誘導で3都市(藤沢市、藤枝市、大東市)のみであった。なお、藤沢市、大東市は定性的記述であり⁽⁴⁾、藤枝市は記述方式も含め非公表である。

次に、立適計画の公表と届出・勧告制の導入にともない開発・建築主体に心理的影響を及ぼし、誘導区域外での該当する計画発意の緩やかな抑制につながるアナウンス効果について問うたところ、「1. 効果発生」の回答は4都市であった(図6)。なお、運用期間の異なるX都市群とY都市群に、評価の違いはなかった。

届出・勧告制の運用実績を踏まえた立地誘導に対する実効性評価については、まず、区域区分のあり方2区分、都市機能誘導面積比2細区分でみると(図7)、導入初動期であることも反映し「4. わからない」との回答が過半を占めた。「1. 有効に機能」は1都市のみであり、「2. 一部で機能」を加えても18都市であり、「3. 機能なし」の32都市を下回っている。非線引き or 混在で、都市機能誘導区域面積比が26%以上の細区分都市において「3. 機能なし」の回答率がやや多いが、その他の区分都市においては特段の違いは見られなかった。次に、立地誘導に特に関わりの深い誘導支援施策の有無2区分⁽⁵⁾で実効性評価をみると(図8)、Y都市群内の支援施策なしの都市で「1. 有効に機能」や「一部で機能」に回答がなかったが、他の都市では支援策の有無

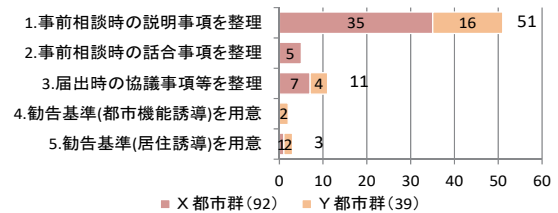


図5 届出・勧告の運用に対する準備 (複数回答)

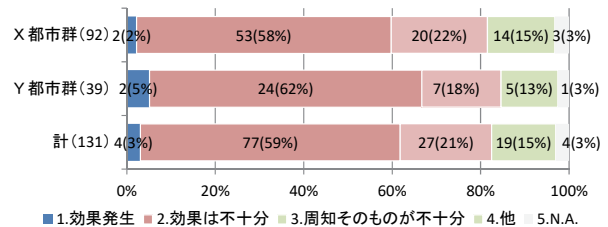
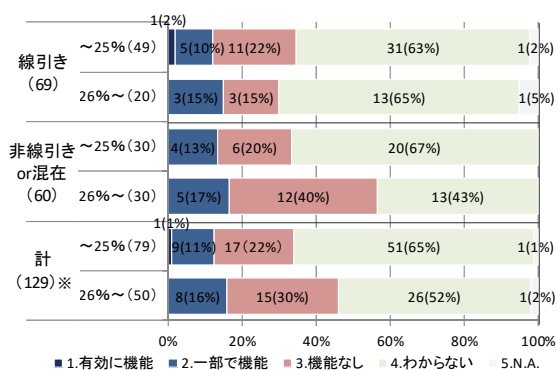
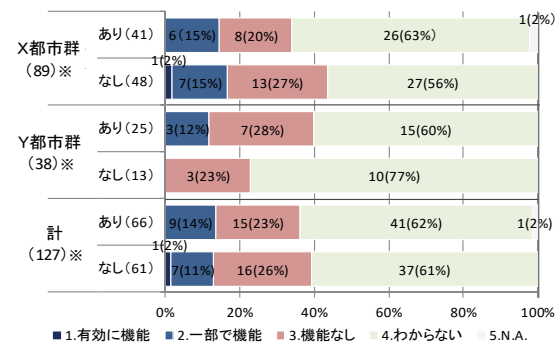


図6 アナウンス効果の評価



※都市数の計が129であるのは、用途地域指定のない2都市を除いているため。

図7 区域区分の2区分別、都市機能誘導面積比2細区分別の届出・勧告制の実効性評価



※都市数が図6の数と一致しないのは、誘導支援施策の有無に回答のなかった都市を除いているため。

図8 誘導支援施策の有無別の届出・勧告制の実効性評価

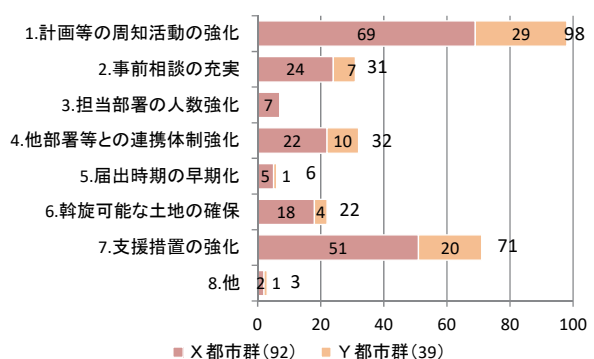


図9 実効性強化に今後必要な措置 (複数回答)

による回答結果に大きな違いはなかった。

機能を認めている 18 都市のなかで届出時の協議・要請等を行っている都市はなく、このうち 6 都市の自由記述欄に「建設予定地の検討段階で機能している。」「事業者が住宅開発を行う際に区域内の立地を検討するなど、立地誘導に機能している。」「昨年度と比べ、誘導区域外での開発・建築行為が減った。」等の記載があった。届出時の調整等ではなく立地検討段階のことであり、図 6 に示した「1. 効果発生」に回答した都市ではなかったものの、アナウンス効果と見てよい。いずれにせよ、届出時の協議・要請による立地変更、計画変更の実績はないが、アナウンス効果による立地誘導が数は少ないものの確認できた。

実効性強化に今後必要な措置は、「1. 計画等の周知活動の強化」や「7. 支援措置の強化」の回答が多かった（図 9）。

3-2. 他計画における届出・勧告制の実効性評価

他計画における届出・勧告制は、制度上の役割や作動環境の点で立適計画における届出・勧告制とは異なるが、手続き面や実効性の強化面において参考に資すること多いと考えられ、地区計画と景観計画の実効性評価を分析する。

a. 地区計画

回答 131 都市のうち、地区計画の決定済みは 106 都市であり、勧告の実施は 11 都市で確認できた。この勧告に対して、「1. すべて是正」と「2. 一部是正」を合わせると 3 都市で何らかの是正が行われている（表 5）。運用の独自取組みでは、事前相談制の導入が 16 都市で行われている（図 10）。届出・勧告制の実効性評価は「1. 有効に機能」との回答が 80%を占めた（図 11）。

表 5 他計画における届出・勧告の運用

	地区計画					景観計画				
	1. あり	2. なし	N.A.	計		1. あり	2. なし	N.A.	計	
決定	106	23	2	131		84	46	1	131	
	80.9%	17.6%	1.5%	100.0%		64.1%	35.1%	0.8%	100.0%	
勧告	11	88	7	106		6	75	3	84	
	10.4%	83.0%	6.6%	100.0%		7.1%	89.3%	3.6%	100.0%	
是正	2	1	6	11		3	3	0	6	
	18%	9%	55%	100%		50%	50%	0%	100%	

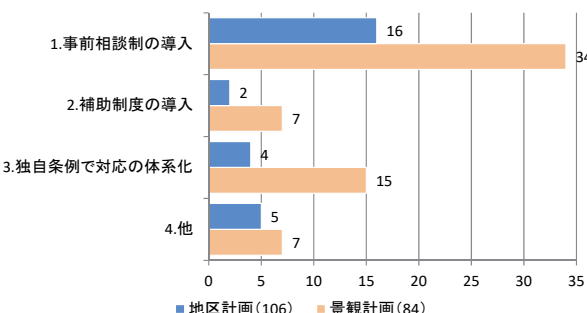


図 10 他計画における運用の独自取組み（複数回答）

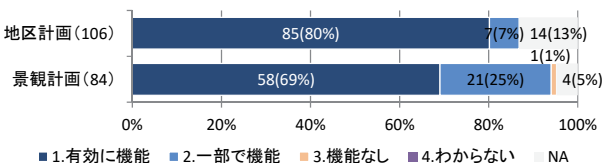


図 11 他計画における届出・勧告制の実効性評価

b. 景観計画

景観計画の策定済みは 84 都市であり、勧告の実施は 6 都市で確認できた。この勧告に対して、「1. すべて是正」と「2. 一部是正」を合わせると 6 都市とも何らかの是正が行われている。運用における取組みでは、「1. 事前相談制の導入」が 34 都市で行われ、「3. 独自条例で対応の体系化」は 15 都市で行われている。届出・勧告制の評価は、「1. 有効に機能」の回答が 69%を占めた。

3-3. 小括

まず、立適計画の届出・勧告制の運用における届出者への対応準備状況は十分とはいえず、協議事項等の事前整理や勧告基準を用意している都市は僅かであった。

次に、届出・勧告制の実効性評価は、導入初動期を反映して明確な判断ができかねている都市の多いことが把握できた。また、導入によるアナウンス効果は一部の都市で見られたものの、届出・勧告制の実効性に対する評価は低いことが明らかになった。地区計画や景観計画における届出・勧告制は多くの都市で実効性が評価されており、立適計画における届出・勧告制の評価とは異なっていた。

これについては、立適計画は立地そのものや規模の大幅な変更を扱うという点において、事前相談時の話し合いや届出時の協議・要請における運用の難しさが推察される。そうした点で計画等の周知活動や支援措置の強化が多く指摘されており、とりわけ届出・勧告制については他計画で見られる事前相談制の導入や独自条例での対応の体系化など、法定外の独自の取組みによる実効性強化が検討課題となる。

4. ケーススタディ都市の分析

4-1. 対象都市の抽出

届出時に協議・要請の実績のある 4 都市の概況は、表 6 に示すとおりである。このうち、2 ヶ年以上の対応実績がある X 都市群に属すること、アンケートで把握した届出件

表 6 届出時に協議等のある都市

	人口※1 (増減率)	立適計画 区域内	誘導区分 (誘導区域 面積比)	行為	届出 件数※2	事前相談 段階の 内容	届出段階の 内容※3
鹿児島市 (X 都市)	60.0 万人 (-1.0%)	線引き・ 非線引き の混在	都市機能 誘導 (10.3%)	開発	6	1. 制度理解 4. 変更要請	2. 変更要請
				建築	20	1. 制度理解 4. 変更要請	2. 変更要請
			居住 誘導 (97.8%)	開発	8	-	2. 変更要請
				建築	3	-	2. 変更要請
松本市※4 (X 都市)	24.3 万人 (0.1%)	線引き	都市機能 誘導 (22.8%)	開発	1	-	1. 変更協議
				建築	3	-	1. 変更協議
吹田市 (X 都市)	37.4 万人 (5.2%)	線引き	都市機能 誘導 (69.7%)	開発	0	-	-
				建築	3	1. 制度理解	1. 変更協議
			居住 誘導 (100.0%)	開発	1	1. 制度理解	1. 変更協議
				建築	0	-	-
津市 (Y 都市)	28.0 万人 (-2.1%)	線引き・ 非線引き のうち線 引きのみ	都市機能 誘導 (26.4%)	開発	0	-	-
				建築	1	1. 制度理解	2. 変更要請
			居住 誘導 (78.3%)	開発	6	1. 制度理解	2. 変更要請
				建築	3	1. 制度理解	2. 変更要請

※1：人口は 2015 の値。増減率は 2010-2015 の値。

※2：届出件数は 2018 年度の数。

※3：協議・要請の内容を 2 区分して表示。定義は表 1 の脚注参照。

※4：松本市は 2019.4 より居住誘導の運用を開始。

数が多いこと、都市計画区域（以下、「都計区域」）の線引きと非線引きの違いによる届出立地の違いを把握できることから鹿児島市をケーススタディ都市として抽出した。

なお、都計区域別の誘導区域指定から（表 7）、鹿児島市の立適計画には、線引き都計区域内では都市機能の立地を強く集約し、非線引き都計区域内では用途地域指定地外も含めて居住を誘導する明瞭な意図のあることが把握できる。

表 7 誘導面積比からみた鹿児島市の誘導区域指定

	区域区分と用途地域面積（工専除）		都市機能誘導面積比	居住誘導面積比
	線引き	非線引き		
鹿児島市	鹿児島都計区域 (7,823ha)		8.6% (675ha)	87.4% (6,839ha)
	吉田都計区域 (55ha)		40.0% (22ha)	381.8% (210ha)
	郡山都計区域 (103ha)		22.3% (23ha)	227.2% (234ha)
	松元都計区域 (270ha)		15.2% (41ha)	144.1% (389ha)
	喜入都計区域 (0ha) ※		- (88ha)	- (394ha)
131都市	総計 (8,251ha)		10.3% (849ha)	97.8% (8,066ha)
	線引き都市の平均		23.8%	77.4%
	非線引き都市の平均		28.9%	69.8%
	混在都市の平均		19.3%	66.8%

※喜入都計区域内に用途地域指定はない。

以下、鹿児島市への詳細ヒアリング⁽⁶⁾と入手した届出立地の住所と内容のデータに基づき、分析を行う。

4-2. 鹿児島市の立適計画策定に先行した取組み

鹿児島市は 1 市 4 町による合併が 2004 年に行われ、現在も旧市町ごとの 5 つの都計区域が併存している。立適計画区域の範囲は、これら都計区域の全域としている。

立適計画に先行した土地利用の特徴的な取組みとして、まず、非線引き都計区域区域内において、白地でありながら建築物の集積が進んだ地域に対して特定用途制限地域を 4 つの型で 2009 年に指定している（次頁、表 8）。さらに、各拠点へ商業施設等の生活利便施設の集約誘導を図ることを目的とした「鹿児島市集約型都市構造に向けた土地利用ガイドプラン」（以下、「ガイドプラン」）を 2012 年策定に策定している。このガイドプランは、集約型都市構造の実現に向けた拠点のあり方を示すとともに、市内を 23 のゾーンに区分してまちづくりの方向性および商業施設誘導に向けてゾーンごとの店舗面積の上限に関する数値を示したものである。そして、市民・事業者土地利用誘導のビジョンを提示して緩やかな理解を得つつ、今後の地域地区等を見直す方向の指針として機能させている。

4-3. 立適計画の誘導区域指定

2017 年 4 月に公表した立適計画の都市機能誘導区域は、ガイドプランの内容と整合させて指定した。誘導区域は、店舗面積等により 3 つの区分⁽⁷⁾で指定している。また、居住誘導区域は、線引き都計区域内は市街化区域から急傾斜地崩壊危険区域や工業専用地域・工業地域等の居住に適さないとされる区域を除外して指定し、非線引き都計区域区域内は、同じく用途地域から居住に適さないとされる区域を除外することに加え、ガイドプランで示された地域生活拠点を含む特定用途制限地域の指定地、集落生活拠点形成ゾーン 1、2 を根拠に指定した。

ガイドプランのゾーンニングと都市機能誘導区域および居住誘導区域の関係は図 12 のとおりである。

4-4. 届出の立地と内容

鹿児島市は、開発行為の届出の後に続く建築行為の届出も求める都市であることから、建設される実態数において開発届出件数と建築届出件数の和を用いるとダブルカウントが含まれることになる。そのため、より実態を正確に把握するため、届出の重複を整理した上で 2017 年と 2018 年の 2 ヶ年分を分析する。

まず、都市機能誘導の届出件数は、鹿児島都計区域 25 件、郡山都計区域 1 件、松元都計区域 2 件、喜入都計区域 1 件で合計 29 件である（図 13、表 9）。届出の具体的立地は鹿児島都計区域の市街化区域内に多いが、ガイドプランの開発抑制ゾーン 1（市街化調整区域）で市街化区域の近接地にコンビニ・診療所の 5 件の立地もみられる。非線引き都計区域では居住誘導区域内の立地が 3 件、開発抑制ゾーン 2（白地地域）の立地が 1 件となっている。

都市機能誘導の届出の 29 件は、誘導区域「内」の該当施設の 11 件を加えた計画区域内全体 40 件に対して 73%となる（表 9）。誘導区域「外」での該当施設の立地が多く発生していることになり、これは、鹿児島都計区域内で都市機能誘導区域を絞り込んで指定していること、また区域 3 の誘導施設において 150 m²以上と比較的小規模な店舗も指定していることが影響していると思われる。

居住誘導の届出件数は鹿児島都計区域 3 件、松元都計区域 11 件、喜入都計区域 1 件の合計 15 件であり、とりわけ非線引きで交通利便性の良い松元都計区域の開発抑制ゾーン-2 で届出が多いことが確認できる。届出 1 件あたりの戸数は 4 戸～34 戸であり、10 戸以上の行為が 7 件と総数 15 件の約半数を占めた。より実態比較ができる届出の戸数と比較すると、居住誘導の届出戸数 152 戸は、誘導区域「内」内の該当戸数を加えた計画区域内全体の 5,116 戸に対して 3%と僅かである（表 9）。これは、集合住宅の件数比率が相対的に高く該当戸数が多いと想定される鹿児島都計区域において、居住誘導区域を広く指定していることが影響していると思われる。

また、届出の立地を土地利用規制 4 区分別で整理して戸数を整理すると、白地部分で居住誘導に関する届出戸数が 56 戸、全体の 152 戸の 1/3 強を占めることになる（表 10）。

4-5. 変更要請の取組み

ヒアリング結果に基づき、取組みを以下に整理する。

事前相談時は、すべての相談において立地変更、計画変更に対する話し合いを行っている。しかし、事前相談は行為着手の 1～2 ヶ月前が多く、既に土地取得済み、あるいは設計を終えた段階である等の理由が届出者から出され、話し合いによる立地変更や計画変更の成果はない。

届出時は、まず計画の趣旨を説明し、次に立地変更の可能性の検討を求め、困難であれば規模縮小による計画変更を要請している。しかし、事前相談時と同様の理由により変更が行われた成果はない。そのため、次の開発・建築行為を検討する際には予め誘導区域内で検討するように依頼している。なお、事前相談時において変更の話し合いを行

出件数の相対的ボリュームの分布（表 4）の傾向と一致している。周知は進んでいるもののアナウンス効果は不十分であり、積極的に立地変更、計画変更の話し合いや要請を行っているものの、届出時の誘導成果はまだ現われていない。

居住誘導における届出は、線引き都計区域内は少なく、非線引き都計区域で多く発生していた。線引きの鹿児島都計区域で居住誘導区域を広く指定していることから市街化区域内の届出が必要な区域が限定されたこと、非線引きの松元都計区域で白地部分の開発・建築規制の緩いことに加え交通利便性の良いことが起因していると思われる。また、届出 1 件あたりの戸数で 10 戸以上のものが 7 件と半数を占めていた。届出のあった戸数は計画区域内で該当する開発・建築行為の総戸数に対しては少ないが、開発を抑制すべきゾーンで立地が進み問題が生じているといえる。

5. まとめ

本研究における分析・考察の結果は、

- ①全国的にみて、届出制により立地誘導すべき開発・建築行為の動向把握の実績が積み重なりつつあるが、協議・要請の実績ある都市は僅かしかなく、届出時の具体的な誘導の成果は表れていない。
- ②誘導すべき施設が、本来誘導すべき誘導区域「内」の立地より、誘導区域「外」の立地に多い都市が過半を占めており、立地誘導の実効性強化が求められる。
- ③届出時の協議等がなくとも立適計画の公表等によるアナウンス効果を認める都市があるが、届出・勧告制自体の評価は他計画の届出・勧告制の評価に比べて低い。
- ④ケーススタディを行った鹿児島市は、事前相談時、届出時に積極的に立地変更、計画変更の要請を行っているが、その時点で既に計画が固まっているなどタイミングを逸して成果があげられていない。また、交通利便性の良い非線引き都計区域内の白地部分で居住誘導に関する届出が多く、10 戸以上の届出が半数を占めていた。
- ⑤以上の届出・勧告制の運用実績と成果から、今後は立地誘導の実効性強化が求められ、アンケート結果で示された計画等の周知活動や支援措置に加え、他計画で行われている事前相談制の導入や独自条例での対応の体系化など法定外の独自の取組みによる実効性強化が検討課題となる。

以上の 5 点に整理できる。

とりわけ立地誘導の実効性強化には、協議・要請のある 4 都市から共通して出された誘導のタイミングを逸しているとの指摘から、計画目標に対して支障を生じさせると想定される行為を予め数値等で明確化して周知し、該当行為については計画内容を具体化させる前の発意・構想段階で話し合いの場を確保するなどの対応が考えられる。

なお、実績の分析に関する今後の課題として、誘導施設の立地が誘導区域「内」より誘導区域「外」に多いことに関して、それぞれの規模・内容も加え多くの都市のデータに基づいて分析・考察を深めることがある。また、アナウ

ンス効果については日頃の業務から得た印象に基づき回答されており、正確なアナウンス効果をデータから測定するために、計画運用の前・後における誘導区域「内」と「外」の該当行為の発生状況からの検証も課題である。

【補注】

- (1) 誘導区域「内」における届出に該当する行為の件数もアンケートで求め、届出件数にそれらを加えて計画区域全体での該当行為件数とした。
- (2) 2017 年度において藤沢市が勧告行為を実施し計画中止の実績があるが、本調査は 2018 年度の実績のため該当しない。文獻 9) 参照。
- (3) 確認のヒアリングは、鹿児島市都市計画課は 2020 年 1 月 16 日に電話にて、松本市都市計画課は同年 2 月 17 日に庁舎内にて、吹田市計画調整室と津市都市政策課は同年 3 月 16 日に電話にて実施。
- (4) 大東市は基準を公開していない。
- (5) アンケートの第 4 項（表 1）で、立地誘導に特に関わりの深い施策・事業について例示を示し、その有無について回答を求めた。
- (6) 鹿児島市都市計画課に対し、2020 年 1 月 27 日に庁舎内にて実施。ヒアリング内容は 2 項目、全 9 問で以下の通り。1. 市域における土地利用コントロールの概要（①線引き・非線引きが共存している背景、②線引き・非線引きでの開発動向、③特定用途制限地域指定の目的、④土地利用ガイドライン策定の背景と目的）、2. 立適計画の届出・勧告制の運用実態と実績・成果（⑤誘導区域設定の考え方、⑥事前相談、届出等の件数確認、⑦届出の立地と内容、⑧立地変更等の事前相談、要請、協議の仕方の詳細と結果、⑨事前相談および協議・要請制に誘導できない要因）
- (7) 区域 1 は、都市機能誘導施設として店舗面積 10,000 m²以上の商業施設、及び診療所等を指定。区域 2 は、店舗面積 1,000 m²以上 10,000 m²未満の商業施設、及び診療所等を指定。区域 3 は、店舗面積 150 m²以上の商業施設、及び診療所等を指定。

【参考文献】

- 1) 国土交通省：立地適正化計画作成の手引き、https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html、最終閲覧 2020.4
- 2) 甘粕裕明・姥浦道生・苅谷智大・小池沢将之（2018）、「立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 53 No. 3, PP400-407
- 3) 尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2018）、「都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 53 No. 3, PP993-999
- 4) 西井成志・真鍋達太郎・村山顕人（2019）、「立地適正化計画における居住誘導区域設定の考え方とその背景」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 54 No. 3, PP532-538
- 5) 尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2019）、「立地適正化計画と既存都市計画の二層構造における区域設定のあり方に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 54 No. 3, PP516-523
- 6) 野澤千絵・饗庭伸・讃岐亮・中西正彦・望月春花（2019）、「立地適正化計画の策定を機にした自治体による立地誘導施策の取り組み実態と課題」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 54 No. 3, PP840-847
- 7) 宮崎真也・鶴心治・小林剛士・宋俊煥（2019）、「立地適正化計画策定都市の誘導区域と誘導施策に関する研究」、日本建築学会技術報告集、第 25 巻 第 60 号, PP881-886
- 8) 尹荘植・山口邦雄・小島寛之（2019）、「立地適正化計画制度の初動期における計画策定と運用に関する実態と課題」、日本建築学会技術報告集、第 25 巻 第 60 号, PP905-910
- 9) 山口邦雄（2019）、「立地適正化計画に基づく届出実態の分析」、日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）、PP313-314
- 10) 高見澤朗朗・日端康雄（1992）、「地区計画制度の運用実態について」、日本建築学会計画系論文報告集、第 435 号, PP69-75
- 11) 岡井有佳・内海麻利（2017）、「地区計画の実効性確保に関する研究」、日本建築学会計画系論文報告集、第 82 巻第 739 号, PP2351-2358
- 12) 木野健太・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀（2014）、「土地利用コントロールを視点とした景観計画の運用に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 49 No. 3, PP465-470
- 13) 鶴田佳子・海道清信（2013）、「景観法に基づく景観形成基準への適合性を高めるための届出手続過程の取り組み」、日本都市計画学会都市計画論文集、Vol. 48 No. 3, PP1041-1046