

令和 6 年 6 月 11 日現在

機関番号：21401

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K04850

研究課題名（和文）立地適正化計画における届出・勧告制に着目した立地誘導の効果検証と課題

研究課題名（英文）Verification of the effectiveness and issues of location guidance focusing on the notification and recommendation system on the Location Normalization Plan

研究代表者

山口 邦雄（Yamaguchi, Kunio）

秋田県立大学・システム科学技術学部・教授

研究者番号：20457758

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、立地適正化計画の届出・勧告制に着目し、立地誘導効果の検証を行い、今後の対応を明らかにした。

特段の経済的な誘導支援措置を講じないものの、誘導区域の指定実態から届出・勧告制による立地誘導に強い意図が読み取れる秋田市を対象にした過去6ヶ年間の立地分析から、立地誘導効果が発現していないことを明らかにした。また、開発・建築主へ調査を行い、計画に対する理解の不十分さと立地決定に影響を与える要素について明らかにした。その上で、エンドユーザーにとっての誘導区域内に立地するメリットの周知の強化、都市構造への影響がとりわけ強い誘導施設における早期段階での届出・協議の仕組みの導入の必要性を導出した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

我が国においてコンパクトな都市形成が重要課題の一つに位置づけられているが、市街地収縮に対して「規制」による強制力を作動させることは都市計画上困難であり「誘導」により緩やかにコンパクト化を図ることが求められている。これに対応すべく創設された立地適正化計画は届出・勧告制によって立地誘導を行うとされているが、その効果は十分に検証されておらず、財産権に係わる立地誘導に対して届出・勧告制の実効性への漠然とした疑問も生まれている。

こうした背景のもと、本研究は届出・勧告制による立地誘導の効果を検証しており学術的な意義を有するとともに、必要な対応方向を明らかにすることで社会的意義を有している。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on the notification and recommendation system for Location Normalization plans, examines the effects of location guidance on facilities that should be guided, and clarifies future responses.

The study was conducted in Akita City, where a strong intention to induce locations through a notification and recommendation system can be seen from the actual designation of the induction areas, even though no special economic inducement support measures are taken. From the analysis of locations in the city, it was revealed that the effect of location inducement has not been realized.

Based on this, we derived the need to strengthen public awareness of the benefits to end users of being located within the induction area, and to introduce a system of early notification and consultation for induction facilities that have a large impact on urban structure.

研究分野：都市計画

キーワード：立地決定 届出 立地件数率 建築主 意識

様式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

多くの空き家・空き地の発生など都市のスポンジ化が進むなか、空き家のリノベーションや空き地活用などの個別事業が注目を集めている。しかし地方都市の現状を鑑みると、そうした個別対策が広範に波及するとは考えられず、市民生活の利便性を維持しつつ都市経営的にも持続性を高めるために都市のコンパクト化が都市計画の重要課題となっている。

旺盛な開発圧力を背景にして規制と事業が中心であった1990年代までの都市計画とは異なり、経済状況の低迷と人口減少によってマイナスの開発圧力が発生している現在においては、計画するエリア内に積極的に基幹的施設を誘導して都市の再構築を図ることが求められる。これまでの都市計画においても誘導手法は存在し、特定区域での規制緩和、詳細計画を策定してその区域「内」で意匠・形態の基準への適合を求める届出・勧告、あるいは税制や補助金による誘導等がある。都市の個別課題に対してそれらが適用され、学術的には誘導の実態や実効性の解明、改善の研究が進められてきた。しかし、2014年に制度化された立地適正化計画（以下、「立適計画」）は、都市のコンパクト化の課題を正面から受止め、主たる誘導手法である届出・勧告制を全市の観点から指定した区域の「外」で作動させる点で、これまでとは異なる性格を有したものとなっている。そのため、制度運用が始まったにもかかわらず「計画の実効性に対する漠然とした疑問」が生まれ、また届出・勧告制による都市のコンパクト化に向けた誘導措置の効果や課題は未検討である。

2. 研究の目的

本研究は、立適計画の実効性に関して「届出・勧告制」に着目し、計画の運用開始前と開始後の誘導施設の立地を分析して誘導効果を検証すること、さらに誘導施設の立地に直接関わる開発・建築主の意識・意向を把握すること、以上から届出・勧告制による立地誘導の強化のための対応方向を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

本研究では、まず届出・勧告制そのものについて、これまでに採用されてきた取り組みに関する議論、そして立適計画における議論を概観して整理する。

その上で、立適計画における届出・勧告制の分析を行うに相応しい地方都市をケーススタディの対象として設定し、計画内容、届出が必要となる誘導施設の立地件数と立地場所を即地的に把握し、誘導区域内外での立地件数率とその変化を明らかにする。その分析・考察から、立地誘導の効果検証を行う。さらに、立地誘導を受ける側である開発・建築主の意識・意向に関する調査を行い、その分析・考察から届出・勧告制に関わる課題と対応方向を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 届出・勧告制そのものの議論

立適計画の制度創設以前の早い段階から届出・勧告制を導入している地区計画制度において、制度創設時に如何なる議論があったのかを、国会の議事録に基づき調査した。1980年3月28日の衆議院建設委員会において、都市計画法に基づく届出の対応事務と建築基準法に基づく確認事務の窓口一本化の議論や、地区レベルの詳細な計画では関係権利者の意見を聞いて作成・決定することで概ね実現できるとする議論が確認できた。前者は立適計画における届出・勧告制の運用にも参考となる内容、後者は立適計画が都市レベルで作成し決定するという点で相違点となることが把握できた。

立適計画制度における届出・勧告制の議論は、国土交通省社会資本整備審議会内の都市計画基本問題小委員会の議事概要と中間とりまとめを中心に調査した。2019年5月23日の小委員会において、誘導に関するインセンティブは民間市場が動かないような場所などの改善に対して支援していくべきではないかとする議論、居住誘導区域外への立地への勧告の例が全国にほとんどなく、本来であれば勧告がもっと実施されるべきではないか、またどのような勧告をしていくのか考えていくべきではないかとする議論が確認できた。前者は誘導支援策の強化として参考となる内容、後者は勧告制の運用強化に関する内容が把握できた。

これらのことから、まず、都市レベルで運用する立適計画での届出・勧告制の実効性を高める点として、計画の趣旨と内容を広く周知していくことが示唆された。また、運用主体である行政に関して、必要な場合を事前に検討して勧告実施の準備をすること、誘導措置の働きにくいケースを想定しての独自のインセンティブを検討すること、行政の運用体制として建築セクションとの連携を強化することの示唆も得た。

(2) ケーススタディ都市の立適計画の概要

① ケーススタディ都市の設定

ケーススタディ都市は、都市のコンパクト化が重要課題となっている地方線引き都市であって県庁所在地で開発・建築行為の量が一定見込まれること、市街化区域面積に対する誘導区域面積の比率が低く誘導区域指定による集約化への意図が明瞭であること、独自の経済的な誘導支

援措置を実施しておらず届出・勧告制そのものの誘導効果を検証できること、以上から秋田県秋田市を対象とする。

②立適計画の概要

秋田市は、2022年時点において人口30.3万人、過去5ヶ年の人口減少率が2.5%の地方都市である。2011年3月公表の第6次秋田市総合都市計画（以下、「都市MP」）で、都市拠点構造として1つの都心・中心市街地、6つの地域中心の形成を方針化した。その後、2018年3月に立適計画を公表し、4月から届け出制の運用を開始した。

立適計画では、都市MPで方針化した都市拠点構造について、都心・中心市街地を広域機能や居住機能の維持・増進の観点も含めて高次・広域拠点とし、6つの地域中心は生活拠点の増進型が3つ、地域間連携型が1つ、維持型が2つと3類型化して拠点機能を詳細化した。なお、工業専用地域を除いた市街化区域面積に対する都市施設誘導区域（以下、「都誘区域」）の面積比は9.3%、居住誘導区域（以下、居誘区域）の面積比は44.6%であり、ともに運用開始時点である2018年の全国平均23.8%、77.4%に比べてその数値は低く、絞りこまれた区域指定となっている。なお、都市機能増進施設（以下、「都誘施設」）は、機能別に商業施設、医療施設、介護・福祉施設、子育て施設、教育文化施設の5種を設定している。

(3) 誘導施設の立地分析

立適計画に記載された都市機能増進施設（以下、「都誘施設」）と居住誘導に関する法令で定められた住宅等（以下、「居誘住宅」）について、運用開始前2ヶ年、開始後4ヶ年の計6ヶ年間の立地を把握した。その上で、図上プロットとともに、立地件数を都誘区域、居誘区域から都誘区域を除いた区域（以下、「居誘のみ区域」）、市街化区域から居誘区域を除いた区域（以下、「市街地区域」）、市街化調整区域の4区分で明らかにし、誘導区域内の立地件数率を算出した。

①都誘施設の立地変化

まず、立地の総件数自体に、大きな変化はなかった。また、秋田駅と土崎駅の駅勢圏（半径800m）内にやや立地が多いが、他の8つの駅勢圏ではそうした傾向は見られなかった。都誘区域内の件数が都誘区域外の件数を下回るが、2ヶ年ごとに算出した立地密度を見ると逆に都誘区域内が大きく上回っている。但し、その乖離度が継続的に増大しているわけではない（表1）。

全施設で見ると、届出の運用開始直後の2カ年は都誘区域内での立地件数率が増加して立地誘導の効果が生じたように思われたが、その後の2カ年は立地件数率が減少していることから、この期間での立地変化に明確な傾向はなく、立地誘導効果は確認できなかった。なお、5機能別の施設にわけても変化に明確な傾向はなく、立地誘導効果は確認できなかった（図1）。

表1 都誘区域「内」・「外」での立地件数と立地密度

	運用開始時点 のストック (2018.4) ※2	6年間のフロー		
		前2	後2	後後2
・都誘区域「内」の立地件数	139	7	10	6
・立地密度 (件/100ha) (a)	22.1	1.1	1.6	1.0
・都誘区域「外」※1の立地件数	346	17	15	21
・立地密度 (件/100ha) (b)	5.1	0.3	0.2	0.3
立地密度の乖離度(a)/(b)	4.3	3.7	7.4	3.2

※1 市街化調整区域内の立地は含まず。
 ※2 運用開始時点のストックの詳細は、補注(5) 参照。

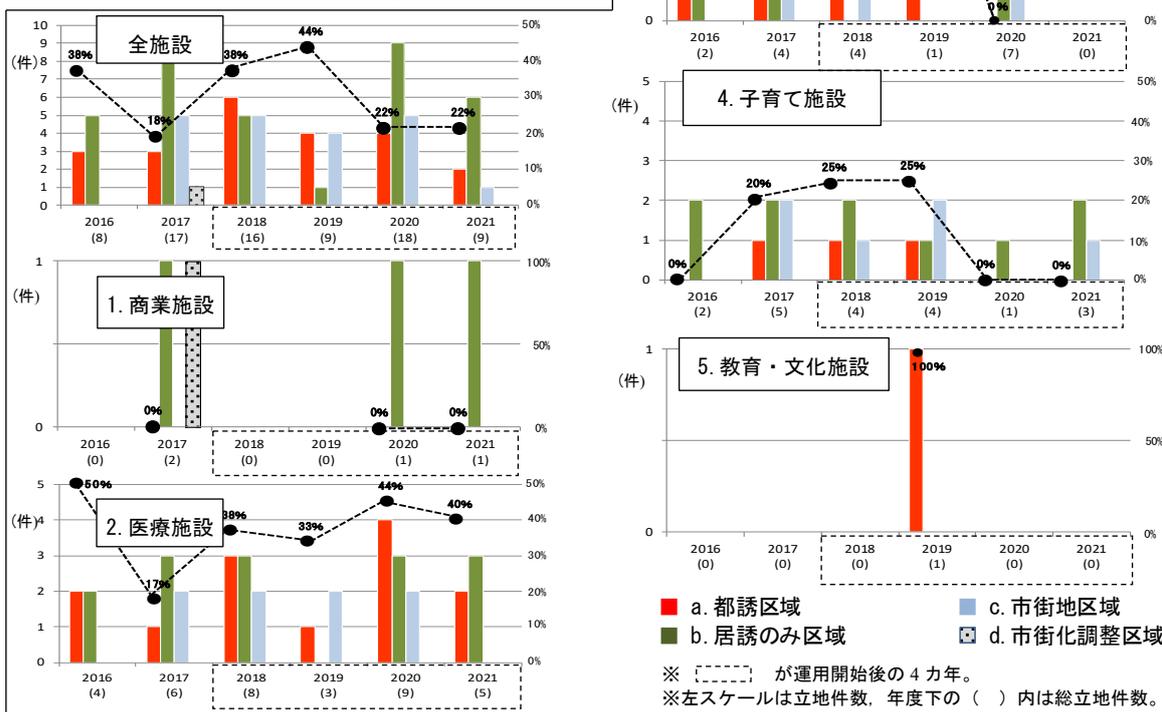


図1 都誘区域内の立地件数率の変化

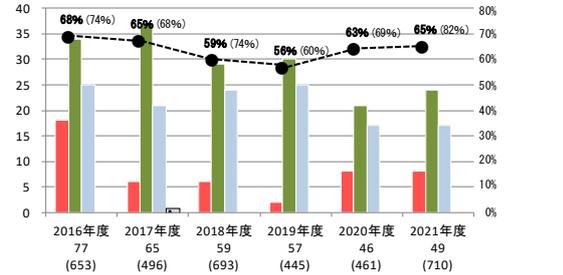
②居誘住宅の立地変化

都誘施設同様に、立地の総件数自体に大きな変化はない。また、駅勢圏内に立地が多いということも見られない。居誘区域内の件数が居誘区域外の件数をやや上回っており、立地密度では居誘区域内が居誘区域外を大きく上回っているが、その乖離度が継続的に増大しているわけでもない(表2)。立地件数率においても、明確な変化はない(図2)。このことから、立地誘導効果は確認できなかった。

表2 居誘区域「内」・「外」での立地件数と立地密度

	3戸以上			3戸未満		
	前2	後2	後後2	前2	後2	後後2
・居誘区域「内」の立地件数	95	67	61	1,179	1,322	1,198
・立地密度(件/100ha)(a)	3.2	2.2	2.0	39.2	43.9	39.8
・居誘区域「外」※の立地件数	46	49	34	1,060	1,067	1,025
・立地密度(件/100ha)(b)	0.7	0.7	0.5	15.7	15.8	15.2
立地密度の乖離度(a)/(b)	4.6	3.1	4.0	2.5	2.8	2.6

なお、居誘住宅の立地を戸数ベースで見ると、運用開始前2カ年立地1件あたりで平均8.1戸、運用開始直後の2カ年は平均9.8戸、さらにその後の2カ年は平均12.3戸であった。平均戸数の増加は、市中心部のマンション建設の増加が影響していると思われ、とりわけ2021年度の居誘区域内の立地戸数率が82%と高くなっていった。これは、この年度で秋田駅前とその周辺に50戸以上の規模の大きなマンション建設が4件(計387戸)あったことが影響していた。



※ [] が運用開始後の4カ年。※左スケールは立地件数。
 ※●の上は居誘区域内の立地件数率、()内は立地戸数率。
 ※年度下の数値は、上段が件数、下段の()内が戸数。

図2 居誘区域内の立地件数率と立地戸数率の変化

(4) 開発・建築主の意識・意向

意識・意向を把握するためのアンケート調査を、都誘施設では運用開始後4カ年に立地した51の開発・建築主を対象に、居誘住宅では同4カ年の229の開発・建築主のうち個人を除く株式会社等の法人52の開発・建築主を対象に実施した。さらに、このアンケートの回答で個別調査に協力するとの回答のあった10の開発・建築主に対し、個別の聞き取り調査を実施した。

①立地検討時の考慮事項

立適計画の理解について問うたところ、「3.聞いたことがある程度」、「4.知らない」を合わせると半数以上になり、理解の不十分なことがうかがわれる。とりわけ、都誘施設において「4.知らない」が多い(図3)。

次に、立地検討時の重視事項は、まず誘導区域内をあげた回答は少ない。「1.施設需要」が最も多く、当然のことながら事業採算性を重視している。居誘住宅においては、回答の1/3が「3.公共交通の利便性」、「4.周辺環境の良さ」を重視している。居誘誘導において、公共交通の利便性の観点の重要なことがうかがわれる。その一方、「9.土地が決まっていた」とする回答が、都誘施設、居誘住宅とも幾つかあった(図4)。

立地検討時の誘導区域の考慮について直接問うたところ、多くが「3.考慮しなかった」と回答している(図5)。その理由として、「1.土地が決まっていた」、「2.集客や住宅需要に関係ない」とともに、都誘施設において「6.知らなかった」が多かった(図6)。

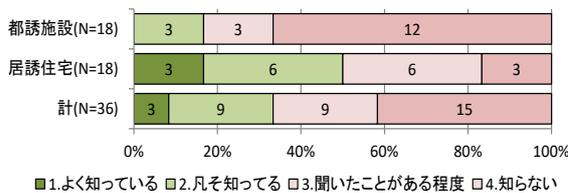


図3 立適計画の理解

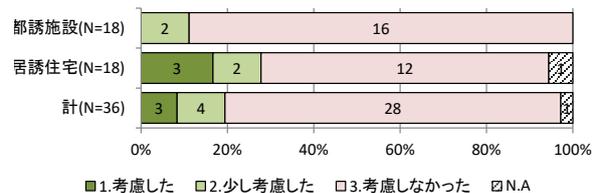


図5 立地検討時の誘導区域の考慮

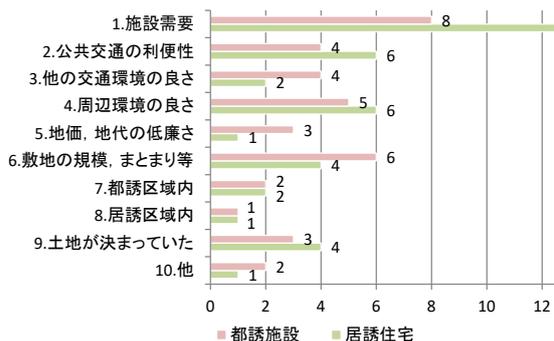


図4 立地検討時の重視事項(複数回答)

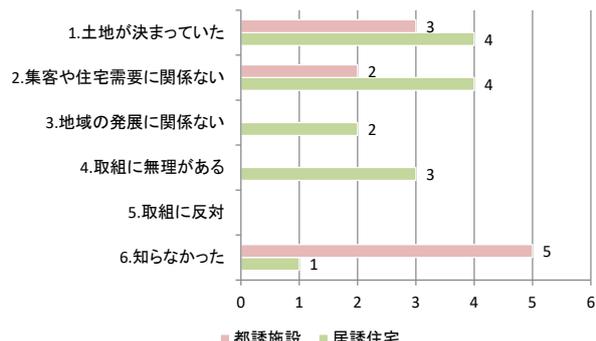


図6 誘導区域を考慮しなかった理由(複数回答)

②届出制の評価

届出制の機能性評価は、「1. 活用次第で機能する」の肯定的な回答が約半数を占めていた。一方で「4. 周知が少なく機能しづらい」の回答が多い（図7）。

届出が行為着手の30日前までとするタイミングを問うたところ、「1. 立地変更は難しい」との回答があった。しかし、「3. 土地取得「前」の届出なら立地等調整の可能性あり」の回答が都誘施設と居誘住宅の計で8あり、4. 発意段階の相談・協議なら効果あり」の回答も計で11あった。複数回答における重複回答分を除き、「3.」ないし「4.」、若しくは両方を回答したのは15名であり、全回答者数の36名のうちの42%に該当する。これより、早い段階での対応があれば立地変更の可能性がありうると考えられる（図8）。

③個別聞き取り調査結果

都誘施設で聞き取り調査を実施できたのは5件で、すべて都誘区域「外」の立地のものである。建設敷地を探す際に公園の近接性や土地の規模を重視した立地決定が1件あり、誘導区域に対する考慮はなかった。残り4件は、他施設に併設という従属的な形での立地決定が2件、これまでの土地借用先からの購入依頼に応じた立地決定が1件、銀行から土地紹介の立地決定が1件である。

居誘住宅で聞き取り調査を実施できたのは5件（事例は8）である。全国で事業展開している大手デベロッパーの不動産開発業社は、立適計画をよく理解し、都誘区域内の駅前で83戸の分譲マンションを供給した。立地選定時には、居誘区域を意識し、特に公共交通の利便性を重視していた。また、秋田県内を中心にテレビCMを使って事業展開している建設業・不動産取引業社は、エンドユーザー側の居誘区域に対する肯定的評価の感触を得ていることから居誘区域を少し考慮しており、同じく公共交通の利便性を重視していた。一方で、従業員数が9人以下の規模の大きくない開発・建築主では立適計画に凡その理解はありつつも、エンドユーザー側のメリットが明瞭でない、あるいは明確に説明できないとして立地決定に誘導区域の考慮はなく、またエンドユーザーとの土地・建物取引の際に十分な説明はなかった。

なお、誘導施設等の立地決定において、誘導区域を考慮したものは10件中2件と少なく、土地の購入依頼や紹介等が影響している立地決定が3件、併設という制約からの立地決定が2件、過去の土地取得経緯による立地決定が1件、と計6件は何らかの個別事情が強く影響した決定である。なお、こうした事情なく誘導区域外への立地は2件である。

(5) まとめ

秋田市を対象とした本研究結果をまとめると、

- ①都誘施設の立地において、都誘区域内における立地件数自体に大きな変化はなく、誘導効果を直接示す都誘区域内の立地件数率を各年度で見ても、全施設、あるいは5施設別の各施設とも、その効果は確認できない。
- ②居誘住宅の新設立地において、居誘区域内が居誘区域外を上回っているが、誘導効果を直接示す居誘区域内の立地件数率からは、その効果は確認できない。但し、戸数ベースで見ると、居誘区域内の大規模マンションの立地は立地戸数率の増加に強く影響している。
- ③開発・建築主へのアンケート調査によると、開発・建築主は立適計画の理解の不十分なものが多く、立地検討時に誘導区域を考慮する場合は僅かである。届出制の評価については、支援や規制の不足により機能しづらいというより、周知不足により機能しづらいとするものが多い。また、行為着手30日前でなく、より早い時期での届出や協議なら調整の可能な場合もある、もしくは効果があるとの受け止めが示されている。また、聞き取り調査によると、立地決定の具体的経緯は、知人や銀行等からの購入依頼・土地紹介、あるいは過去の土地取得等に基づくものが過半を占めている。また、事業展開規模の相対的に大きな主体は誘導区域内を意識して公共交通の利便性を重視した立地検討、事業展開規模が相対的に小さな主体はエンドユーザー側の居誘区域内の立地評価に応じた立地検討が窺われた。となる。

これらの結果から、届出・勧告制における今後の対応方向の1つ目は、引き続いての制度趣旨や内容の周知の強化である。2つ目は、立地検討を始める段階など、立地誘導のタイミングを逸しない時期での対応が可能となるよう、法で定める届出に加え、より早い段階での届出・協議の仕組みの導入である。とりわけ、都誘施設については都市拠点構造に大きな影響を与えるものを明らかにしてその対象とすること、居誘住宅については誘導効果の高いと目される戸数ないし開発区画数が一定量を超えるような大規模な行為を対象として導入することをあげる。

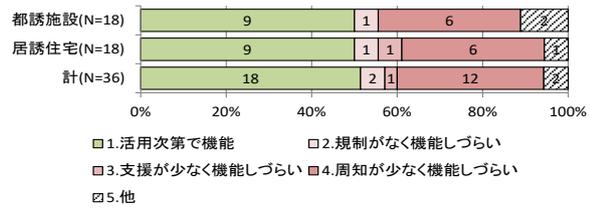


図7 届出時の機能性評価

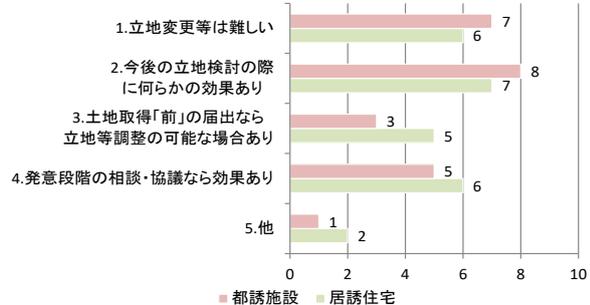


図8 行為着手30日前の届出について（複数回答）

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 2件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 山口邦雄	4. 巻 Vol.55, No.3
2. 論文標題 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	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 日本都市計画学会論文集	6. 最初と最後の頁 354-361
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11361/journalcpj.55.354	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 山口邦雄	4. 巻 Vol.58, No.3
2. 論文標題 立地適正化計画の運用による誘導施設等の立地変化と開発・建築主の意識に関する研究	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 日本都市計画学会論文集	6. 最初と最後の頁 1328-1335
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11361/journalcpj.58.1328	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------