

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 9 日現在

機関番号：13401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24560742

研究課題名(和文)コンパクトな都市構造に向けた地域拠点の目標像と集約化の方策

研究課題名(英文)Future Image of District Centers and Policy of Concentrating Urban Functions for Construction of Compact Urban Structure

研究代表者

野嶋 慎二(Nojima, Shinji)

福井大学・工学(系)研究科(研究院)・教授

研究者番号：70303360

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は地方都市の地域拠点の位置づけ方針や実態を明らかにし、コンパクトな都市構造に向けた地域拠点の目標像と集約化の方策に対する知見を得ることを目的とする。得られた知見は以下の通りである。(1)支所や駅が拠点の中心として位置づけられることが多いが、階層性を設定する都市は少なく、小売が中心で明確なエリアと階層性のある欧米の拠点像とは異なる。(2)人口密度が高いほど商店や公共施設は多い。一方で拠点の立地によらず医療・福祉機能に比べスーパー設置割合が低く、日常生活の利便性の向上が課題である。(3)少数ではあるが、公共施設再編エリアを定め地域拠点の中心とその他の公共施設による集約化の動きがみられた。

研究成果の概要(英文)：This paper aims to clarify the designation policy and the actual states of district centers in city planning master plan, and to acquire the fundamental knowledge for the future image of centers and policy of concentrating urban functions. The Conclusions are as follows. 1) Branch office and station have been chosen as the core of district centers, but hierarchy of district centers and catchment areas are not set in most master plans. Therefore, the image of centers in Japan is different from that in Europe, which the core is mixed use of shops and hierarchy is clear. 2) The higher population density becomes, the more the number of store and public facilities increase. But the setting ratio of supermarket is low, so that an issue is improvement of the daily life convenience. 3) In some cities, the action to concentrating policy has been begun by designating the reorganization areas, and reorganizing public facilities and the core function of district centers.

研究分野：都市計画

キーワード：コンパクトシティ 集約型都市構造 地域拠点 地方都市 公共施設

1. 研究開始当初の背景

地方都市では少子高齢化、人口減少、中心市街地の衰退などの問題が深刻化し、都市の持続可能性が危ぶまれている。これらの問題解決のために、コンパクトシティは我が国において実現しなくてはならない都市構造であるが、その現状をみると明確な目標像や集約化の方策があるとは言えない。

各自治体における都市計画の方針を示す『都市計画マスタープラン』には中心市街地活性化の方針を示すだけでなく、地域の住民の生活を支える機能の集積地（地域拠点）を位置づけ、それらを公共交通によってネットワークさせる集約型都市構造を将来像として描かれることが多くなった。

地域拠点においても、コンパクトシティと同様、その目標像は曖昧で具体的な集約化方策を行っている自治体は少数であることから、各自治体の地域拠点の位置づけ方針やその実態を詳細に調査する必要がある。これら地域拠点の実態を踏まえることで、実行力のある集約化方策が求められている。

2. 研究の目的

本研究では、コンパクトな都市構造を構築するための方策として地域拠点の目標像と様々な機能を集約化させる方策を明らかにすることを目的とする。そのために、以下のこと明らかにする。第一に、全国の地方都市を対象とし各自治体が示す地域拠点の位置づけ方針と役割を明らかにする。第二に、各都市で位置づけられた地域拠点について用途構成や市民の利用状況など実態を明らかにする。第三に、先進事例から地域拠点における集約化の方策を明らかにする。

3. 研究の方法

研究の方法は以下の通りである。

(1) 全国の地方都市における地域拠点の計画上の位置づけ方針のデータベースの作成

全国の人口 10～50 万人の都市マスを策定する地方都市 186 都市のデータベースおよび地域拠点マップを作成する。

市役所担当部署への電話ヒアリング調査により地域拠点の中心の位置づけやエリア設定の実態を明らかにする。

(2) 地域拠点の実態および都市構造のデータベース作成

地域拠点の実態を、拠点の中心から 500m の範囲を「拠点範囲」と設定し、拠点範囲内における人口密度、公共交通機能、商業機能、公共機能を電子地図帳および GIS の各種データによりデータベース化する。

上記データベースを用いて地域拠点を類型化し、都市構造の特性を明らかにする。

(3) 地域拠点の集約化方策の現状

地域拠点の集約方策について、公共施設再編の方針やエリア設定から各自治体の取り組みの現状を明らかにする。

先進事例による事例分析を行う。

(4) 海外の先進事例の調査

海外のコンパクトシティ先進都市である英国オックスフォード市の状況を調査し、地域拠点の方針や実態と比較し考察する。

このほか必要に応じて現地踏査や文献調査、ヒアリング調査を加えることで、現場から詳細なデータを得た。

4. 研究成果

(1) 地域拠点の位置づけ方針と役割

地域拠点の設定

全国の 10～50 万人の地方都市（東京、大阪および東日本大震災で罹災した岩手・宮城・福島県を除く）は 186 都市あり、そのうち都市計画マスタープランにおいて地域拠点を位置づけているのは 166 都市であった。（表 1）具体的な場所の位置づけまではしていないものの設定の意向がある都市も 3 都市あり、全国的に中心市街地以外にも拠点を設定する多核的な都市構造の構築が目指されている。

地域拠点の位置づけ方針

本研究で抽出された地域拠点の立地や中心に据えられた機能は様々であり、各自治体が工夫しながら多様な地域拠点を描いていることが読み取れる（表 2）。

地域拠点の中心に据えられた機能は市役所担当部署に電話ヒアリングを行って整理した。大都市圏内の都市では鉄道駅の位置づけが 317 拠点と最も多く半数近くを占めている。一方の大都市圏外の都市では平成の大合併によって合併された旧市町村役場が中心の支所・出張所が 212 拠点と最も多くの割合を占めている。

また、地域拠点の立地をみると、大都市近郊の都市（大都市圏内の都市）に比べ大都市から離れた地方都市（大都市圏外の都市）では都市計画区域外にも多くの地域拠点を設定している。

地域拠点の階層性

地域拠点を利用する人の範囲をどの範囲に設定するかによって、その地域拠点の果たすべき役割は異なり、地域拠点像も異なっている。

表 1 都市圏ごとにみた地域拠点の位置づけ

研究対象都市	都市圏	地域拠点の位置づけ	地域拠点数
186 都市	大都市圏内	地域拠点あり	95 都市
	大都市圏外	地域拠点あり	72 都市
うち地域拠点を位置づけている都市	大都市圏内	地域拠点なし	8 都市
	大都市圏外	地域拠点なし	12 都市
167 都市	大都市圏内の都市	地域拠点あり	663 拠点
	大都市圏外の都市	地域拠点あり	594 拠点
	大都市圏内の都市	地域拠点なし	—
	大都市圏外の都市	地域拠点なし	—

表 2 地域拠点の中心に据えられた機能

地域拠点の類型	中心施設	拠点数 ^{※2}	大都市圏内				大都市圏外			
			駅	市役所	支所・出張所	公民館	駅	市役所	支所・出張所	公民館
交通系	駅	465	221	87	9	-	74	55	16	3
地域拠点	バスターミナル	6	-	2	-	-	2	1	1	-
	その他の交通機能	10	1	1	1	-	3	1	1	1
行政系	市役所	10	6	-	1	-	3	2	-	-
	支所・出張所	344	42	35	31	24	26	65	51	70
地域拠点	小学校・中学校	31	9	1	4	3	3	4	7	-
	公民館	85	30	7	35	2	2	2	2	5
公共系	コミュニティセンター	37	10	3	8	3	7	-	6	-
	公共機能の集積	9	8	-	-	-	-	1	-	-
商業系	合併前の市町村の中心	24	-	4	-	-	1	9	4	6
	その他の公共機能	18	5	-	-	-	6	6	1	-
商業系	ショッピングセンター・スーパー	10	7	-	-	-	6	2	1	-
	商店街	9	3	-	1	-	3	2	-	-
地域拠点	商業系用途地域	16	-	2	-	-	14	2	-	-
	商業機能の集積	66	28	5	2	-	21	6	3	1
住居系	ニュータウン・団地	16	7	6	-	-	-	3	-	-
	既存集落	30	-	-	15	2	-	4	8	1
地域拠点	既存市街地	13	-	8	-	-	3	7	3	-
	新築	3	-	-	-	-	1	-	1	-
医療福祉系	病院	10	3	-	1	3	-	2	1	-
	その他の医療福祉機能	10	3	-	1	3	-	2	1	-
その他の地域拠点 ^{※1}		104	15	5	4	18	36	18	6	2

※1「その他の地域拠点」には道の駅、漁港、防災センター、温泉保養施設、新規開発地区、再開発地区、生活利便施設の集積等がある。

※2 複数の機能を中心施設として設定している場合、機能ごとに計数しているため、表 1 の拠点数と異なる。

表3 受け持つエリアの階層性

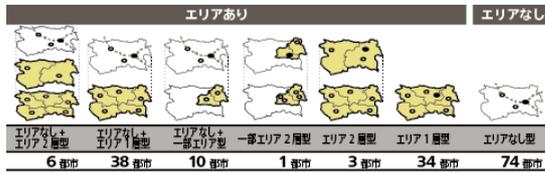


表4 受け持つエリアの設定方法

市域を分ける	新たなエリア設定					一般的なエリアの設定				
	地理的複合的まとまり	旧市町村のまとまり	中学校区	小学校区	公民館区	平成合併前よりできた支所管轄区(旧町界)	平成合併前からの支所管轄区(旧町界)	支所・公民館を併せた複数の管轄区	中学校区	公民館区
市域を分ける	5都市	3都市	4都市	1都市	1都市	58都市	13都市	8都市	1都市	1都市
市域の一部を分ける	1都市	-	-	-	-	4都市	5都市	-	1都市	-

*市域の一部を分けるとは、市域の一部を分けては、一地域のエリアを設定し区分しているものである。

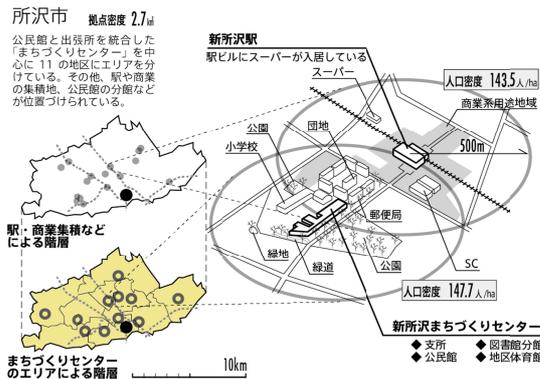


図1 拠点密度が高い都市のエリアと中心の設定例くと考えられる。欧米先進国の事例をみると、そのエリア設定が明確であり、拠点に階層性があるが、本研究の対象都市をみても(表3)、例えば「駅勢圏」といった受け持つエリアが明確でない「エリアなし型」の都市が74都市と多い。何らかのエリアが設定されている都市は全92都市であるが、そのうち明確なエリアが階層性を持って設定されているのは9都市(「エリアなし+エリア2層型」「エリア2層型」と僅かであった。

また、エリアの設定方法をみると(表4)、都市計画マスタープランにおいて新しいエリアの範囲を決める「新たなエリア設定」をした都市は15都市であり、その他は既存のエリア設定を引き継いでいる。特に合併前の旧市町村の範囲である支所の管轄区が最も多く、中学校区よりも大きな範囲であることがほとんどである。小学校区や公民館区などの徒歩圏内の想定は合計3都市と僅かであり、歩いて地域拠点を利用するという想定が

なされていないと考えられる。都市計画マスタープランでは「歩いて暮らせる街」を謳ったものも多いが、受け持つエリアの設定をみると、必ずしも歩いて暮らせる設定にはなっていないようである。

地域拠点の位置づけ方針とその特徴

都市ごとに地域拠点の中心の設定をみると駅を中心に設定した「駅中心型」が63都市と最も多く、うち48都市が大都市圏内の都市であった。大都市圏内の都市では駅を中心に市街地が開発された街の成り立ちがあり、通勤・通学など生活に欠かせない駅を地域の中心とする意図が読み取れる。また、支所を中心とする「支所中心型」は23都市あり、うち17都市が大都市圏外の都市である。

各市域の可住地面積を、地域拠点および中心拠点を合わせた各都市の拠点数で除した値を拠点密度とする。徒歩圏を1kmとしたとき、拠点密度が3.14km²を下回っている場合は、概ね都市全体において徒歩圏内に拠点が設定されている目安としてみる事ができる。拠点密度が3.14km²を下回るのは、所沢市(2.7km²)、春日市(2.7km²)、越谷市(2.9km²)、宝塚市(2.9km²)、ふじみ野市(2.9km²)の5都市のみであった。

そのうち所沢市(図1)では公民館と出張所を統合した「まちづくりセンター」を中心に11地区にエリアを分けており、その他利用圏域の設定が難しい駅や民間の商業集積地などを地域拠点として位置づけている。受け持つエリアの設定方法は2段階に設定されており、概ね徒歩圏内に地域拠点が存在していることになる。

(2) 地域拠点の立地特性と都市機能の集積状況

地域拠点の人口密度と立地

地域拠点の拠点範囲内の人口密度を、平成22年度の国勢調査による500mメッシュ人口を拠点範囲内の面積により按分して求めた(図2)。拠点密度の値をみると、大都市圏内では人口集中地区の目安となる40人/ha以上の地域拠点が337拠点と過半数を占め、最大値をみても密度の高い地域拠点が存在していることがわかる。一方で、大都市圏外の都市では、40人/ha以上の地域拠点は93拠点と全体の15%に過ぎず、10ha/人を下回る極めて密度の低い地域拠点が最も多く位置づけられている。

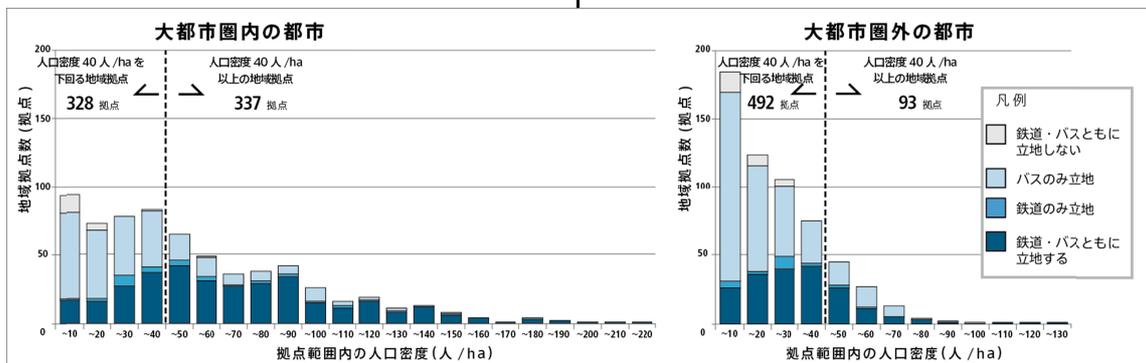


図2 都市圏ごとにみた地域拠点の人口密度と交通機能の立地パターン

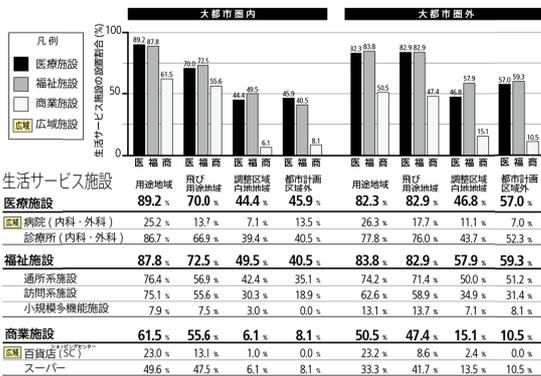


図3 生活サービス施設の立地状況

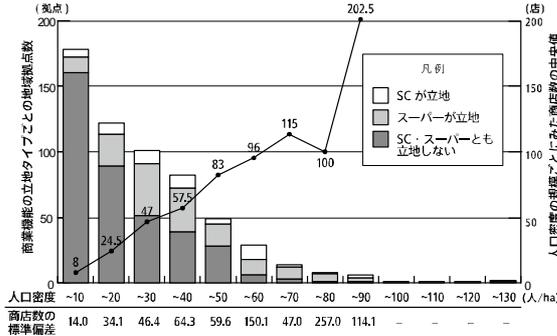


図4 人口密度ごとにみた商業機能の設置パターンと商店数の中央値(大都市圏外)

地域拠点内の交通機能

図2には地域拠点の人口密度ごとに公共交通の立地パターンも示している。

大都市圏内外で比較すると、40人/ha未満の地域拠点では、駅・バスともに立地する割合はどちらも3割程度である。40人/ha以上でみた場合、大都市圏内が72%、大都市圏外が52%と違いがみられる。

大都市圏外の場合、40人/ha以上の人口密度が高い地域拠点であっても公共交通がバスのみである割合が半数近く(43/93拠点)あり、本研究ではデマンドバスなどは対象外であるため詳細は今後の課題であるが、バス施作によって他の地域拠点とのネットワーク構築が急務である。

地域拠点内の商業機能

図3中には商業機能として百貨店とスーパーの設置状況を地域拠点の立地別に示している。

大都市圏内外ともに用途地域が指定されている地域に比べ、用途地域の指定されていない調整区域や都市計画区域外の立地割合は低くなっている。また、大都市圏外の都市においてスーパーの設置割合をみると、最も高い飛び用途地域でも4割程度であり、用途地域で3割、それ以外の地域では1割程度である。

また、図4には大都市圏外の都市における商業機能の設置パターンと拠点範囲内の商店数の中央値を人口密度ごとに示した。30人/ha未満の人口密度の低い地域では百貨店・スーパーともに立地しないパターンの割合が半数を超えているが、人口密度が高くなるにつれて拠点範囲内の商店数は多くなる傾向

表5 公共施設の分類と総数

施設分類	施設名	施設数	
文化施設	図書館	270	
	博物館・資料館	62	
	美術館	14	
役所	市役所	31	
	支所・出張所	633	
公的集会施設	文化ホール	95	
	公民館・コミセン	750	
厚生機関	保健所	129	
警察機関	警察署	28	
	交番・駐在所	661	
消防署	消防署	61	
	分署・出張所	185	
学校	大学	43	
	短期大学	9	
	高等専門学校	7	
	特別支援学校	24	
	高校	181	
	中学校	398	
	小学校	740	
	幼稚園	453	
	郵便局	郵便局	916
	病院	病院	278
診療所		2035	
児童館		144	
福祉施設	保育所	736	
	通所系介護施設	1759	
	訪問系介護施設	1654	
	小規模多機能施設	120	
	都市基幹公園	49	
住区基幹公園	2660		

にある。周辺地域を含めた多くの人の日常生活を支える場所としての地域拠点の役割をみた場合、十分な商業機能を有しているとは言いがたく、周辺集落や郊外からの人口移転施作と連携しながら人口密度を高め、商業機能を誘致するなどの方策が必要である。

地域拠点内の公共機能

本研究における公共施設を表5のように10種類

29施設に定めた。また、市役所や文化ホールといった全市的・広域的な利用圏域が想定される施設と、支所や公民館といった近隣が主な利用圏域と想定される施設とでは地域拠点が果たす役割は異なることから、29施設を「広域施設」と「地域施設」とに分類した。

広域施設はどの施設においても総数が少なく、地域拠点への設置割合が少ない。したがって、広域施設が設置している地域拠点はその施設を役割の拠り所とし整備を進めていく方策が考えられる。一方、広域施設に対して地域施設は総数が多く、設置割合も高くなっている。どの地域においても設置割合が高い施設としては公民館・小学校・郵便局が挙げられる。診療所や通所・訪問系介護施設は用途指定のある地域に比べて用途指定のない地域の方が、設置割合が低いという特徴がある。逆に支所は地域拠点の中心として多く位置づけられていることもあり用途指定のない地域の方が、設置割合が高くなる。

地域拠点内の生活サービス施設

日常生活の生活利便性を支える都市機能を生活サービス施設として、医療機能・福祉機能・商業機能の3種類7施設に着目する。また、公共交通が30本/日以上ある路線を日常利便性のある公共交通として基幹公共交通路線とする。

これら生活サービス施設3種類と基幹公共交通がすべて揃う地域拠点は全1250拠点のうち390拠点であった(表6)。これら390拠点の立地をみると、用途地域が最も多く、大都市圏内の用途地域内の拠点では全体の51%が3種類の生活サービス施設と基幹公共交通が揃っている。しかし、言い換えると、大都市近郊の用途地域内であっても半数近くは何らかの生活サービス施設が不足しているということである。大都市圏内外とも用

(4)地域拠点の利用実態

地域拠点の利用実態として、福井県福井市の実態を市民アンケートにより調査した。

人口約 26 万人の福井市は 1 市 3 町村の平成の大合併により 500 km²以上の大きな市域面積を有する。合併前の旧町村の中心地を含めた 13 の地域拠点が設定されているが、それらは、中心市街地付近のまちなか地区から、調整区域、都市計画区域外に至るまで全市網羅的に位置づけられている。

各地域拠点が立地する小学校区の保護者を対象にした地域拠点の利用実態に関するアンケート調査を実施した結果、図 8 のような圏域がみられた。

まちなかの拠点では、市街地内からの利用であるが、市街地の周辺部にある拠点には、市街地の他に周辺の調整区域や飛び市街地からも利用圏域がある。また、旧町の中心である拠点には、隣接した市街地や都市計画区域外からの利用がみられる。このような外縁部で一定の圏域がみられる拠点には、まちなかまで行かずとも生活利便のためのサービスが受けられたり、周辺集落からの住み替えの拠点にしたりするなど、まちなかの機能を補完するための拠点としての整備が考えられる。

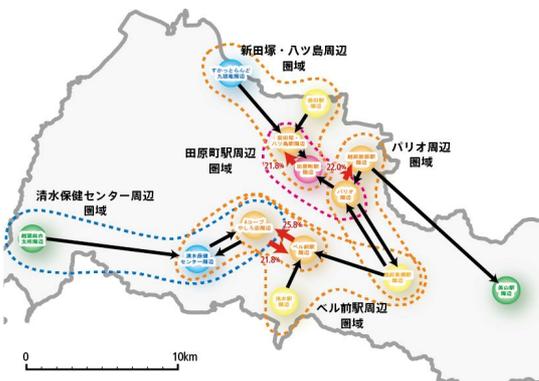


図 8 福井市における地域拠点利用の圏域

(5)海外先進事例との比較

海外の先進事例として英国オックスフォード市の文献調査、踏査および行政担当者へのインタビュー調査を行った。この調査から得た我が国との比較を考察する。

都市構造の違い

オックスフォード市はグリーンベルトで抑制された放射状の市街地で、郊外は市民が自然と親しむ場所になっている。拠点は旧来から市街地の拡大とともに自律的に発生し、地区の中心という意識がある。

一方、我が国は、区画整理によって面的に拡大してきた市街地をもち、郊外部では宅地と農地が混在する明瞭でない外縁部となっている。また、自然に親しむ場所としての意識は希薄である。拠点は各自自治体で多様な位置づけがなされており、生活の中心という意識は殆どない。また、田園部や農村部から市街地部へのアクセスは容易ではない。

拠点の圏域と機能

オックスフォード市では拠点の階層性が明確化されており、その具体的な範囲が地図上に明記されている。センターでは民間の小売店舗や飲食等が中心でありその構成比の目標値も定められている。また、市民がセンターを利用する圏域と都市計画で位置づけられたエリアが、整合している。

我が国の拠点の階層性の設定は殆どみられず、そのエリアも地図上に明記されていない。地域拠点の設定方法は駅や支所等の施設が多く、多様な公共機能の集積はみられるが日常生活を支える機能が不足していることが課題である。地域拠点の利用者は施設ごとに様々な圏域を持ち、計画との整合性がない。

拠点の空間と形態

オックスフォード市の拠点では多様な機能・アメニティが集積しており、それらの機能は行政の開発許可による土地利用コントロールが可能である。

我が国の地域拠点では、拠点内であっても施設が様々な場所に分散して設置されている。しかし、我が国の用途地域では多様な用途の施設の混在を認める方針であり、その緩やかな土地利用コントロールでは予定調和的に都市機能を集約させることは困難である。交通・都市機能・居住などが集積し、アメニティ豊かな中心とするには、明確な地域拠点像を描きながら、そこにある資源を活用した、まちづくり、開発・整備を長い年月をかけながら構築していく必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 4 件)

石原周太郎・野嶋慎二、多核ネットワーク型都市構造に向けた地域拠点の実態と展望、公益社団法人日本都市計画学会中部支部 創立 25 周年記念誌(2015 年)、査読無、pp.103-106

石原周太郎・服部翔馬・野嶋慎二、地域拠点の役割と位置づけ方針に着目した都市構造のあり方に関する研究 - 都市計画マスタープランを策定している全国の中規模都市を対象として -、日本都市計画学会論文集、査読有、No.49-3(2014 年)、pp.699-704

野嶋慎二、田園の暮らしから考える地方都市周縁部のまちづくり、日本都市計画学会誌、査読無、No.303 号(2013 年)、pp.44-47

〔学会発表〕(計 1 件)

野嶋慎二、駅周辺の連鎖型公共施設整備事業による再生-敦賀市の事例-、日本建築学会パネルディスカッション(2014 年)、神戸大学

6. 研究組織

(1)研究代表者

野嶋 慎二 (NOJIMA Shinji)
福井大学・工学研究科・教授
研究者番号：70303360