

臨港地区における立地適正化計画の運用実態に関する研究
 静岡市清水港及び釧路市釧路港に着目して

A Study on the Related to Operational Realities of “Location Normalization Plan” of Port Zones.
 :Focusing on the Port of Shizuoka and Port of Kusiro.

○高橋健太¹, 宇於崎勝也², 横内憲久³, 高木宗房³

The Urban Renaissance Special Measure Law was revised to institutionalize the “Location Normalization Plan” in Japan. Among them, There are some areas that set “urban functions induction area” in port zones based on Urban Planning Law. The purpose of this study is to clarify the actual situation of the operation of an urban functions induction area set in port zones.

1. 研究の背景および目的

わが国は、2014（平成 26）年 8 月に都市再生特別措置法を一部改正し、「立地適正化計画」に係る基本的運用指針を整備した。本計画は、「コンパクトシティ」を推進する際のアクションプランとして位置づけられており、人口密度の維持及び向上を図るべき地域（居住誘導地域）を選定し、住居系用途の集積を図り、そこに医療・福祉・商業施設等を誘導（都市機能誘導区域）することで都市の集約を実現するための手法として期待されている。

立地適正化計画は市街地再編の一手法であると考えられる一方で、これまで市街地整備と一線を画してきた臨港地区において、都市機能誘導区域を設定している地域が見受けられる。臨港地区の整備は、港湾法によって定められた港湾管理者に、分区条例の設定やその規制内容、港湾の整備方針等を一任している。分区条例においては、用途地域よりも詳細な規制を敷き、工業用地・貿易拠点等としての港湾機能の円滑な運営に供する用途に限定している^{*1}。つまり、同一地域において、港湾管理者と市街地整備（臨港地区を除く）を担う市町村の都市計画課等が、それぞれの目的に即した整備を進めており、このことから臨港地区では隣接の市街地と明確に乖離した土地利用が図られてきた経緯がある。そのような背景のもと、本研究において、臨港地区と隣接の市街地を併せて都市機能誘導区域として扱う意図を明らかにすることは、今後の都市再生を考察する際に、示唆を与えることができると考える。

本研究は、臨港地区に都市機能誘導区域を設定している地域に対して、立地適正化計画に関連するこれまでの先行計画を整理し、都市機能誘導区域の設定意図を把握した上で、臨港地区に設定された都市機能誘導区域の運用実態を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

本研究は以下の手順に従い行う。

Table 1. Survey Overview

調査方法	静岡県 静岡市		
	WEB・文献調査	現地踏査	ヒアリング調査
調査対象	・清水市HP ・国土交通省HP	・清水区の都市機能誘導区域	・清水市企画局企画課 ・清水市都市局都市計画部計画課
調査日時	2017年4月～9月21日	2017年7月25日	2017年7月25日
調査内容	立地適正化計画の計画内容 関連諸制度 ^② の内容	都市機能誘導区域の設定範囲 商業施設の集積状況 公共施設の集積状況	都市機能誘導区域の設定意図 立地適正化計画における評価指標 静岡市における清水港の位置づけ
調査方法	北海道 釧路市		
	WEB・文献調査	現地踏査	ヒアリング調査
調査対象	・釧路市HP ・国土交通省HP	・釧路市都市機能誘導区域	・釧路市水産港湾空港部港湾空港振興課 ・釧路市総合政策部都市計画課
調査日時	2017年4月～9月21日	2017年8月20・21日	2017年8月21日
調査内容	立地適正化計画の計画内容 関連諸制度 ^② の内容	都市機能誘導区域の設定範囲 商業施設の集積概況 公共施設の集積概況	臨港地区における施設の用途規制方法 都市機能誘導区域の設定意図 立地適正化計画における評価指標 釧路港の位置づけ

(1) 静岡市総合計画、都市計画マスタープラン、中心市街地活性化基本計画、都市再生整備計画
 (2) 釧路市総合計画、都市計画マスタープラン、中心市街地活性化基本計画、釧路市コンパクトなまちづくりに関する基本的考え方、釧路川ふるさと川登機事業

(1) 全国の港湾 994 港（国際戦略港湾 5 港，国際拠点港湾 18 港，重要港湾 102 港，地方港湾 808 港，56 条港湾 61 港）の所在する地域の内，国土交通省の公表している「立地適正化計画作成の取組状況」より，2017 年 9 月までに当該計画を公表した市町村を整理する。

(2) 上記 (1) の中から，臨港地区に都市機能誘導区域を設定している地域を抽出し，WEB・文献・ヒアリング調査及び現地踏査を通して，臨港地区に都市機能誘導区域を設定した意図を把握する。

(3) 上記 (2) をふまえ，各市の立地適正化計画における港湾の位置づけを分析した上で，臨港地区において都市機能誘導区域をどのように運用しているかについて明らかにする。

3. 立地適正化計画の概要

本計画は策定後に都市計画マスタープランの一部に組込まれる（都市再生特別措置法第八十二条）ことから，都市計画マスタープランや市の総合計画等に即した内容である必要がある。これに基づき市町村は，都市計画区域全体を「立地適正化計画の区域」とし，市街化区域^{*2}に「居住誘導区域」を定める（市街化調整区域については，居住誘導区域の設定は認められていない）。また，居住誘導区域内に「都市機能誘導区域」を設定することを原則として，計画を策定する必要がある。

4. 全国の立地適正化計画の策定状況及び調査対象選定

国土交通省「立地適正化計画作成の取組状況」によれば，立地適正化計画は，2017 年 9 月現在までに 112（66 地域が都市機能誘導区域及び居住誘導区域を公表，46 地域が都市機能誘導区域のみ公表）地域において公表されている。また，245 地域が同計画の策定段階にある（総数 357 地域）。

一方，臨港地区は全国 373 港^{*3}に設定されており，立地適正化計画を公表済みの 112 地域のうち，7 地域^{*4}が臨港地区に都市機能誘導区域を設定している。本研究は，7 地域のうち，釧路市及び静岡市を対象にヒアリング調査を行った。

5. 静岡市清水港における都市機能誘導区域の設定概要

静岡市は，2017 年 3 月に立地適正化計画を公表しており，市内 6ヶ所に都市機能誘導区域を設定している。中でも清水港のある静岡市清水区においては，これまで「①都市再生整備計画（平成 18 年～22 年）」及び「②中心市街地活性化基本計画（平成 28 年公表）」に基づき，市街地整備を進めてきた。都市機能誘導区域は，その先行計画の区域に加えて，静岡市総合計画，都市

1: 日大理工・院（前）・建築、2: 日大理工・教員・建築、3: 日大理工・教員・まち

計画マスタープラン、用途地域、駅（JR 清水駅、静岡鉄道新清水駅）からの徒歩圏、公共施設や生活利便施設（商業施設等）の集積状況、浸水想定区域等を参考に区域決定された。

一方、そのうち清水港臨港地区に都市機能誘導区域（Figure.1）を設定したことについて、都市計画課は「これまで旧清水市では、市内と清水港を併せて中心市街地として位置づけてきた。先行計画（①、②）の整備計画区域においても臨港地区を含めて設定しており、その時から県（港湾管理者）と市で協議の上、現清水区を「海洋文化拠点」の枢要な地域と位置づけ連携していた。今後は、立地適正化計画を根拠に港湾整備を進める予定である。一方、臨港地区に都市機能誘導区域を設定しているが、分区条例は遵守する」としている。

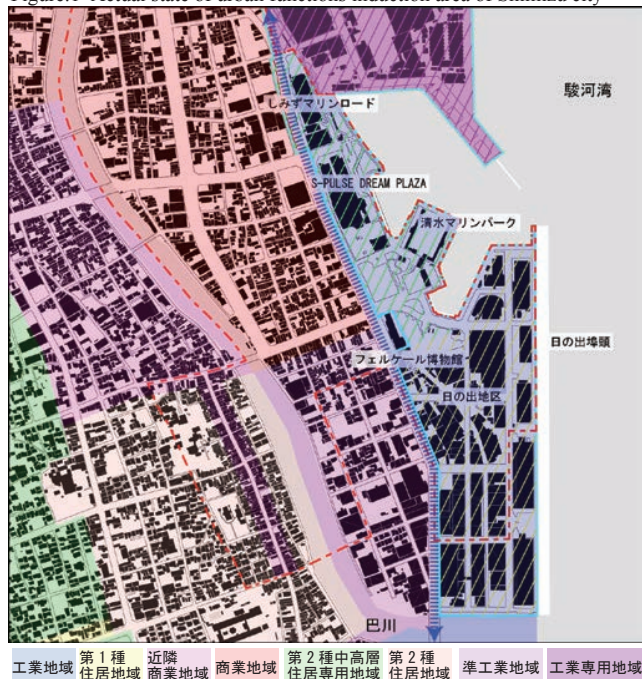
他方、都市機能誘導区域を先行計画と同様の区域に設定することに関しては、先行計画によって得られる助成金と、立地適正化計画及び都市計画制度による整備交付金を併せて、市街地整備を進める意図があること、また、都市機能誘導区域の設定を通して、市民に対し地域の位置づけを明確にする為に設定しているという。

5-1. 静岡市清水港における都市機能誘導区域の設定意図及び位置づけの分析

静岡市に対するヒアリング調査から、静岡市は、同地域において先行計画を策定した際に、港湾管理者と地域方針を共有し連携していたことで、臨港地区に都市機能誘導区域を設定することについて、滞りなく進められたと考えられる。

一方で、臨港地区であるとしても、都市機能誘導区域を設定する際は、居住誘導区域と併せて設定する必要があるため（3 章）、臨港地区内に住居系用途が混在する可能性がある。しかしながら、分区条例を設定することで住居系用途を規制でき、臨港地区に都市機能誘導区域を設定したとしても、住居系用途が混在することはないといえ、従来の港湾機能は担保されると考

Figure.1 Actual state of urban functions induction area of Shimizu city



えられる。

6. 釧路市釧路港における都市機能誘導区域の設定概要

釧路市は、2017 年 3 月に立地適正化計画を策定し、市内 8ヶ所に都市機能誘導区域を設定している。釧路港のある「都心部地区」における都市機能誘導区域の区域設定については、都市計画マスタープラン、釧路市総合計画、用途地域、釧路市コンパクトなまちづくりに関する基本的考え方（平成 24 年 12 月公表）等において定めた内容に即して区域設定を行った。これに際して港湾管理者である釧路市（港湾空港振興課）は、臨港地区に都市機能誘導区域（Figure.2）を設定することについては「耐震・旅客船ターミナル（Figure.2）は、クルーズ船により来港した来街者の市内への回遊性を高める重要な場所にあり、賑わいを創出する可能性のある場所である。また、釧路フィッシャーマンズワーフ MOO を釧路市の観光地として位置づけており、それらの地域の活性を図るためなら、臨港地区に都市機能誘導区域を設定されたとしても問題ない」とし、区域決定を認可したという。

6-1. 釧路市釧路港における都市機能誘導区域の位置づけの分析

静岡市と同様に、釧路市は立地適正化計画において港湾と隣接の市街地一帯を中心市街地として位置づけている。また、都市機能誘導区域の設定を通して、具体的な線引きを行うことにより、地域の位置づけを明確にしていると考えられる。

【注釈・引用文献】

- ※1 市長等の認める用途については、特例措置が取られる場合もある。
- ※2 線引きを行っていない地域の場合は、立地適正化計画区域に居住誘導区域と都市機能誘導区域を設定する。
- ※3 臨港地区は、国土交通省の提供資料（平成 27 年 3 月 31 日公表）に基に整理した。
- ※4 112 地域の立地適正化計画の公表内容を確認し整理した。

Figure.2 Actual state of urban functions induction area of Kushiro city

