

府中町のまちづくりと立地適正化計画

8 番 二見伸吾

●はじめに

「立地適正化計画」とは、耳慣れない言葉ですが、「居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープラン」として位置づけられ、その目的は、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めることにあると言えます*1。

「立地適正化計画」制度は、2014（平成 26）年の都市再生特別措置法改正によって新たに創設されたものですが、条文は「計画を作成することができる」となっていますので作成は義務ではありません*2。

しかし、この立地適正化計画とそれに基づく「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の実現は「国土形成計画」の柱であり、無視することはできないでしょう。

今年（2021 年）4 月 1 日現在、全国で 581 都市が立地適正化計画について具体的な取組をし、そのうち 383 都市が計画を作成し公表しています。全国 1535 市町のなかで 4 割弱（38%）が作成済みか作成中ということになります。

県内では、すでに作成し公表しているのが、広島市、呉市、竹原市、三原市、福山市、府中市、東広島市、廿日市市の 8 市、取組の途上にあるのが、尾道市、庄原市、大竹市、海田町の 4 市町。合計 12 市町が作成済みないし作成途上にあります。

2016 年に作成された『府中町都市計画マスタープラン』においても立地適正化計画ならびに集約型都市構造（「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」）へ

*1 国土交通省ホームページ

*2 都市再生特別措置法第 81 条 市町村は、都市計画法第四条第二項に規定する都市計画区域内の区域について、都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。以下同じ。）の立地の適正化を図るための計画（以下「立地適正化計画」という。）を作成することができる。

の転換・再編について触れられており、当町も作成に向けて準備中と伺っています。

1. 「国土のグランドデザイン2050」と府中町

●人口減少社会における国土計画

2013年10月、国交省は「新たな『国土のグランドデザイン』構築に関する有識者懇談会」を立ち上げ、翌（2014）年7月、「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成」（以下「グランドデザイン 2050」）を取りまとめました。

その2か月前、5月に日本創生会議が「ストップ少子化・地方元気戦略」（通称「増田レポート」^{*1}）を発表。「若年女性人口が2040年に5割以上減少する市町村」を消滅可能性都市とし、896自治体（全体の49.8%）、そのうち人口1万人未満は523（全体の29.1%）にのぼり、より消滅の可能性が高いと結論づけました。

増田氏は著書『地方消滅』において次のように述べています。

「日本の人口は確実に減少する。日本全体の人口が増加していた時期のように、すべての市区町村が人口を増やすことはもはや不可能であり、むしろ、すべての市区町村が人口を減らすと考えたほうがよい。そのなかで、医療や交通、教育といった生活に必要なサービスをどう維持していくか、道路や橋梁、公民館といったインフラをどう補修していくか、地域の産業や雇用をどう開発していくか、など多くの課題に取り組む必要がある」^{*2}

もともと合意があったのか、期せずして一致したのかは分かりませんが、「グランドデザイン 2050」もまた、急激な人口減少にどう取り組むのかを主題として取

*1 2011年（平成23）5月に、日本生産性本部などが中心となって発足した民間の政策提言組織「日本創生会議」がとりまとめた報告書。初代座長は、岩手県知事、総務大臣を歴任した増田寛也であり、彼の名を取って「増田レポート」と呼ばれている。この「増田レポート」が、内閣官房「ひと・まち・しごと創生本部」設置（2014年9月）へと繋がることになる。

*2 増田寛也編著『地方消滅』中公新書、2014年、4頁

りまとめられ、結論的にも増田氏とほぼ同様の見解を示しています^{*1*2}。

「グランドデザイン 2050」は「はじめに」において、日本は「2 つの大きな危機に直面している」と述べ、次のように続けています。

1 つは、急速に進む人口減少である。特に人口減少の著しい地方部では、地域が維持できなくなり、消滅する自治体が数多く発生するという指摘がある。一方で、東京をはじめとする大都市では出生率が低い状況が続いており、このまま推移すれば、人口は限りなくゼロに近づいていき、社会全体の持続可能性が失われてしまう。

もう 1 つは、巨大災害の切迫である。東日本大震災の発生により、我々は我が国国土の脆弱性を再認識することとなった。その国土に、首都直下地震や南海トラフ巨大地震等の巨大災害の切迫が指摘されている。

●コンパクトシティ+ネットワーク

この 2 つの危機に対する処方箋として打ち出されているのが、コンパクト+ネットワークです。

人口減少、高齢化、厳しい財政状況、エネルギー・環境等、我が国は様々な制約に直面している。今後ますます厳しくなっていくこれら制約下においても、国民の安全・安心を確保し、社会経済の活力を維持・増進していくためには、限られたインプットから、できるだけ多くのアウトプットを生み出すことが求められる。その鍵は、地域構造を「コンパクト」+「ネットワーク」という考え方でつくり上げ、国全体の「生産性」を高めていくことにある^{*3}。

*1 増田氏は、太田昭宏国交大臣（当時）との対談で、「我々の結果と『グランドデザイン 2050』が示すものは、ほぼ重なり合います」と述べている。（国土交通省国土政策研究会『「国土のグランドデザイン 2050」が描くこの国の未来』大成出版社、2014 年、61 頁

*2 人口減少に対する対応策の総務省版が「自治体戦略 2040 構想」と「第 32 次地方制度調査会」答申である。

*3 「グランドデザイン 2050」9 頁)

ここに述べられているように、目的は「国全体の『生産性』を高めていくこと」にあり、住民にとって暮らしやすいまちづくりではありません。

●市街地を集約——立地適正化計画

2014年8月、このコンパクトシティ+ネットワークを実現するために都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画の策定が進められていきます。

立地適正化計画の最大のポイントは、居住誘導区域と都市機能誘導区域を設定することにあります。居住誘導区域とは、強制ではないものの、「ここへ住まわれたらどうですか」と誘導する地域であり、都市機能誘導区域とは、医療・福祉・商業等の都市機能を誘導する地域です。現在の市街化区域を絞り込んで、中心に都市機能誘導区域を設定し、そのまわりに居住誘導区域を設定する。

居住誘導区域が想定される区域として「都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺区域」があげられており、この通りであれば、府中町の市街化区域はすべて該当すると思うのですが、「現在の市街化区域全域をそのまま居住誘導区域に設定すべきではない」というのが国交省の方針であり、人の住むところを今より狭くしないといけない。

今、人が住んでいるところでも、居住誘導区域に指定されなければいずれ住むことができなくなるということです。

●府中町の実態にそぐわない

「グランドデザイン 2050」が想定している「急激な人口減少」とは次のようなものです。

「我が国は 2008 年をピークに人口減少局面に入った。合計特殊出生率は、ここ数年若干持ち直しているものの 1.43 と低水準であり、2050 年には人口が 1 億人を割り込み、約 9700 万人になると推計されている」

このままいけば現在の人口 1 億 2563 万人（2021 年 1 月 1 日）が 2 割以上減るということです。しかも、全国均等に減るわけではない。

日本の国土を縦横 1 km のメッシュに分割して推計すると、現在人が住んでいる地域の約 6 割で人口が半減以下になり、その 3 分の 1（全体の 2 割）で人が住まなくなる。

実際にそうなるとは思いませんが、国交省はそう言っているわけです。そして、人口が半分以下になるような事態に対応するために「グランドデザイン 2050」や処方箋としてのコンパクトシティ+ネットワークが考えられている。

しかし、府中町はどうでしょうか。面積わずか 10 k m²、半分近く(43,4%)が山林で、都市的地域をあらわす「人口集中地区」の面積は 5.6 k m²。人口密度は 9000 人/k m²で、札幌市、仙台市、名古屋市より高く、福岡市と同じくらいです。

先日、国勢調査の速報値(2020年)が発表されましたが、人口 51,193 人、21,673 世帯(住民基本台帳では 6 月 1 日現在人口 52,589 人 23,492 世帯)です。大きなマンションが 3 つ出来ましたが、マンションだけでなく、一戸建てや数戸から 10 数戸の集合住宅が次々建設されています。社人研(国立社会保障・人口問題研究所)の推計でも 2045 年の人口は 47,643 人で、2000 年との比較で 6%減、2020 年との比較でも 7%減です。人口が 6 割、7 割も減ると推計された自治体もあるなか、わずかしかな人口が減らない。

「第 4 次総合計画」において 2025 年までに 53,000 人にしようという目標を掲げて町は努力しているわけです。

町域が狭く、人口が多く、人口密度が高い。将来的にもあまり人口が減らない。増やそうという努力している。それが府中町です。

そういう府中町が、「急激な人口減少」を前提にした「立地適正化計画」、具体的には市街化地域の縮小を進めていくことは現実的でなく無理があると思います。

そこで伺います。

①すでに十分にコンパクトな府中町に立地適正化計画はそぐわないと思いますが、この計画を作るメリットはどのような点にあるのでしょうか。

◆建設部長 「立地適正化計画」は、平成 26(2014)年 7 月に国が発表しました「国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～」の基本戦略のひとつである「コンパクトな拠点とネットワークの構築」の考えのもと、同年 8 月に都市再生特別措置法の改正により市町村が策定することが可能となった計画です。

本計画は、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、安心して快適な生活環境を実現し、財政面において持続可能な都市経営を可

能とするまちづくりを構築するため、医療、福祉施設、商業施設や住居などが、まとまって立地し、住民が公共交通によりこれらの生活利便施設にアクセスできるなど都市全体の構造を見直し、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考えのもと、まちづくりを進めるとしたものです。

また、府中町では、第4次総合計画の策定に併せ、都市計画マスタープランを平成28(2014)年に改訂し、将来の都市構造として、「町の特徴であるコンパクトな都市構造を将来にわたり維持しつつ、都市機能の一層の集約化による魅力的な都市拠点の形成と町内全域から都市拠点へのアクセスを支える公共交通ネットワークの再編・充実を図った集約型都市構造を目指す。」ことを、まちづくりの指針として示しております。

本町においては、「集約型都市構造」への転換については、都市計画マスタープランにおいて方向性を示し、また、関連して令和元年には「府中町地域公共交通網形成計画」を策定し「公共交通ネットワーク」についても、併せて取り組んでいます。

「立地適正化計画」を策定するメリットについてですが、「立地適正化計画」は都市計画マスタープランの高度化版として位置づけられており、医療・福祉サービスや公共交通サービスの充実など他分野を横断する都市全体のマスタープランとされています。また、昨年9月に改正都市再生特別措置法が施行され、安全なまちづくりのため、立地適正化計画の居住誘導区域内で行う防災対策・安全確保策を定める「防災指針」を作成することとされました。

町といたしましては、長期的な時間軸で将来を見据え、更なる既成市街地での住環境の向上や防災機能の強化を効率的に実施し、まちづくりに関連する施策、事業を適正にマネジメントしていくために、本計画を策定することとしています。

2. コンパクトシティ誘導の手法

●線引きして誘導する

二見議員 つぎに、どのようにしてコンパクトシティにするのか、その手法につ

いて伺います。さきほど立地適正化計画の最大のポイントは、「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」を設定することにあると申しました。

現在の市街化区域のなかに、この 2 つの区域を設定する。どこかで線を引き、線の内側は引き続き住むことの出来る地域で、その外側はいずれ出て行ってもらう地域にしなければなりません。

この線引きは一般的にもなかなか難しいと思われませんが、町域が狭く住宅が密集している府中町では至難の業ではないでしょうか。論議がまとまらない可能性が高いですし、まとまるとしても相当長い時間がかかるのではないかと思います。

そして、区域を設定することができたら、そこへ居住と都市機能を誘導することになります。「居住誘導区域」「都市機能誘導区域」という名前が示すとおり、立地適正化計画に基づく移転は強制ではありません。「インセンティブを講じながら、時間をかけながら居住の集約化を推進」していくのだと国交省は言います。インセンティブを講じるとは、とどのつまり、お金を出し、手厚い財政措置によって転居を促すということなのでしょう。

「時間をかけながら」とありますが、どの程度の期間なのか。

「居住の誘導は短時間で実現するものではなく、計画的な時間軸の中で進めていくべきである。このことから、一つの将来像として、おおむね 20 年後の都市の姿を展望することが考えられるが、あわせてその先の将来も考慮することが必要である」^{*1}と国交省は説明しています。

鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域などに「都市機能誘導区域」を設定し、そこに病院・診療所、老人デイサービスセンター、地域包括支援センター、幼稚園や保育所、小中学校、役場、図書館や博物館などの公共施設、スーパーマーケットなどを誘導し集約していく。

「都市機能誘導区域」とその周囲に設定された「居住誘導区域」は便利で暮らしやすくなるけれども、「居住誘導区域」に指定されなかった地域は徐々にあるいは急速に不便で暮らしにくくなっていくわけです。

*1 国土交通省都市局都市計画課「改正都市再生特別措置法等について」2015 年

● 予算・金融上の支援措置

「インセンティブを講じる」と言っているわけですが、立地適正化計画に関する予算・金融上の支援措置は多岐にわたっています。

居住誘導区域内に適用されるものとしては、

- ・ 公営住宅を除去し、居住誘導区域内に再建する場合には除去費用を支援。
- ・ 防災上危険な密集市街地及び空洞化が進行する中心市街地等都市基盤が脆弱で整備の必要な既成市街地の再生……低未利用地の集約化による誘導施設の整備等を推進するため施行する土地区画整理事業等の支援。

- ・ 多様な主体の連携・協働により、居住機能の集約化等とあわせて子育て支援施設や福祉施設等の整備を進め、地域の居住機能を再生する取組みを総合的に支援。

などがあります。

都市機能誘導区域内に適用されるものとしては、

- ・ 土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、敷地の統合、不燃共同建築物の建築及び公共施設の整備への支援。

- ・ 密集市街地の改善整備を図るため、老朽化した建築物を除却し、防災性能を備えた建築物及び公共施設の整備への支援。

- ・ 市街地環境の整備改善、良好な市街地住宅の供給等に資するため、土地の利用の共同化、高度化等に寄与する優良建築物等の整備を行う事業への支援。

などがあります。

「コンパクトシティの形成に関連する支援策集」は 59 頁もあり、実に 167 ものメニューが用意されていますが、2 つの誘導区域内に対しては、これらの予算・金融上の支援が適用されるけれども、そうでない地域は、転居したり建物を除去する場合にしか適用されないわけです。著しく不公平ではないかと思えます。

そこで伺います。

②この計画を作ることは義務ではありませんが、多様な支援策が準備されているようです。作らない場合には、町づくりにどのような支障がでるのでしょうか。

◆建設部長 国は、立地適正化区域内・居住誘導区域内・都市機能誘導区域内で

それぞれ活用可能な支援策や補助率の嵩上げを展開しており、府中町においては、向洋駅周辺土地区画整理事業に係る駅前エリアの再整備や公共施設のバリアフリー化等においてこれらの支援が活用できると考えております。

また、今後、防災指針に基づく、宅地耐震化などの防災対策に係る支援メニューが展開されることも想定されます。

よって、本計画を策定しない場合は、まちづくり、防災に関する国の補助金が少なくなったり、入らなくなり、町のまちづくり、行政運営にも影響が出てくると思われまます。

3. 自然災害への対応を理由に「防災移転」

●災害ハザードエリアからの移転を促進

二見議員 第三に「グランドデザイン 2050」が想定するもう一つの危機、巨大災害への対応について伺います。

昨年 2 月「頻発・激甚化する自然災害に対応するとともに、まちなかにおけるにぎわいを創出するため、安全で魅力的なまちづくりの推進を図る」ことを目的として都市再生特別措置法や都市計画法が改正されました。自然災害への対応としてもコンパクトシティ＝市街地の縮小を進めなさいというものです。

災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制、災害ハザードエリアからの移転の促進がその柱です。府中町内にも災害ハザードエリア——急傾斜値崩壊危険区域や浸水想定区域などがあり、そこに住む人たちは移転するよう促されるわけです。

災害レッドゾーンにおける自己業務用施設（店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場等）の開発を原則禁止し（都市計画法第 33 条）、市街化調整区域の浸水ハザードエリア等における住宅等の開発許可を厳格化しました。居住誘導区域外における災害レッドゾーン内での住宅等の開発に対する勧告・公表、市町村による災害ハザードエリアからの円滑な移転を支援するための計画を作成します。

災害レッドゾーンとは、災害危険区域、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域をさします。これまでも、分譲住宅、賃貸住宅の建

設や貸しビル、貸しオフィス、貸店舗の建設が禁止されてきました。今回の改正は、それに加えて、自社ビルや自社オフィス・自社店舗、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル、工場、倉庫など幅広く建設が禁止されています。

土砂災害警戒区域、浸水想定区域といった災害イエローゾーンについても、「総合的に判断し、適切でないと判断される場合は、原則として居住誘導区域に含まないこととすべき」と国交省は言っています。要するに、災害が起きそうな地域は捨てるということです。

新たな開発が禁止されるとともに、災害ハザードエリアからの移転が促進されることとなります。立地適正化計画に基づき、「防災移転計画（居住誘導区域等権利設定等促進計画）」を市町村は作らなければなりません。

●地域まるごとの集団移転

防災移転とは、住民の居住に相当でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進するため、それぞれの地域で合意をつくり、「地域まるごとの集団移転を行」うというものです*1。「災害ハザードエリアからの住宅又は施設の移転に対して、市町村が主体となって移転者等のコーディネートを行い、移転に関する具体的な計画を作成し、手続きの代行等を行う」こととされています。

具体的な計画——「移転促進区域の設定、住宅団地の整備、移転者に対する助成等について定めた「集団移転促進事業計画」も作る必要があります。この事業計画に基づいて居住誘導区域へ集団移転する場合には、

- ①移転先の団地の用地取得・造成に関する費用、
- ②移転者の住宅建設・土地購入に対する補助に要する経費（住宅ローンの利子相当額）、
- ③住宅団地に係る道路、飲用水供給施設、集会施設等の公共施設の整備に要する経費、

*1「ハザードエリアに居住する住民が災害の発生前に当該エリアの外に集団で移転することについては、合意形成等の面から困難な場合が多いが、住民が災害から身を守る選択肢の一つとして、防災集団移転等の公的事業による移転に加えて、住民の自主的な移転の誘導・支援に取り組むべきである」（同「中間とりまとめ」24頁）。

④移転促進区域内の土地の買取に要する経費、（やむを得ない場合を除き、移転促進区域内のすべての住宅の用に供する土地を買い取る場合に限る）

⑤移転者の住居の移転経費（引っ越し費用等）に対する補助に要する経費、それぞれ4分の3が国庫補助金として支給され、地方財政措置とあわせて94%が国費で賄われます。財政的には手厚い措置がされていますが、問題は、地域で合意をつくり、「地域まるごとの集団移転を行」うことができるか、です。家族の年齢構成や所得、現役か年金生活かなど、住民の暮らしぶりはさまざま、いろいろな事情がそれぞれある。地域まるごとの合意は相当難しいのではないかと思います。

そしてもう一つの問題は、移転先です。ハザードエリアに住む人たちが移転する、まとまった土地は狭い府中町にはありません。

そこで、伺います。

③立地適正化計画において、土砂災害特別警戒区域や急傾斜地崩壊危険区域は居住誘導区域に含まない、土砂災害警戒区域や浸水想定区域は原則として居住誘導区域に含まないとされます。

町内にも該当する区域があると思いますが、これらの区域に住む町民はいつたいうなるのでしょうか。

◆建設部長 都市再生特別措置法第81条第19項の規定に基づき、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）や急傾斜地崩壊対策危険区域、地すべり防止区域は原則居住誘導区域に含まないとされる予定です。このため、これに該当する区域については、立地適正化計画の策定時においては居住誘導区域から除外されることとなります。

しかしながら、府中町が立地適正化計画を策定する場合、町の既成市街地の大半が人口密集区域となっており、国の示す災害ハザードのある区域から居住誘導区域への移転は難しいと考えております。

そのため、長期的には既成市街地の災害危険区域については、災害対策工事などにより、災害ハザードが解消した場合、居住誘導区域への編入が可能となるよう、また、土砂災害警戒区域（イエローゾーン）や浸水想定区域については、

町の既成市街地の広範囲を占めており、また、町の対策工事等により解消されるものではないため、居住誘導区域に含めた上で、防災指針等により、総合的な安全対策を進めていく方向で国、県と協議・調整を図りたいと考えています。

議員ご指摘の「これらの区域に住む住民はどうなるのか」についてですが、本計画は、長期的な時間軸で将来を見据えた計画であり、短期的な誘導を促すものではございません。また、道路や水路などのインフラや、下水などのライフラインの維持を含め、町が行っているサービスは行政の責務として行われます。

最後に、立地適正化計画の策定については、令和 4（2022）年度から策定に取り掛かる予定でございますが、「コンパクトシティ」プラス「ネットワーク」に併せて「防災」についても強化するよう検討し、町の将来像をしっかりと見据えた「安心安全で便利なまちづくり」を構築、そして継続していけるよう、計画策定に取り組んでいきたいと考えております。

《2回目》

二見議員 来年（2022 年）度から立地適正化計画の策定に取りかかる予定で、この計画をつくらない場合、まちづくりや防災に関する補助金が得にくくなり、いろいろ支障をきたすことになるという答弁でした。

当町にとって最も影響があるのは、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）や急傾斜地崩壊対策危険区域、地すべり防止区域は原則居住誘導区域に含まないという問題です。

ただいまの答弁で「町の既成市街地の大半が人口密集区域となっており、国の示す災害ハザードのある区域から居住誘導区域への移転は難しい」という認識を示されました。

そして、既成市街地の災害危険区域については、災害対策工事などによって災害警戒区域から外せるようにし、居住誘導区域になるように努力する、土砂災害警戒区域（イエローゾーン）や浸水想定区域については、居住誘導区域に含めたうえで、防災指針等によって総合的な安全対策を進めていく、そういう方向で国、県と協議・調整を図りたいということでした。大変重要な答弁で、おおいに評価

したいと思います。

国交省は、土砂災害特別警戒区域などを居住誘導区域から外すことを徹底するよう地方公共団体に対応を強く促す^{*1}、と言っていますので、負けずに頑張っていたきたい。

4. 道州制を見据えて

●「平成の合併」の失敗と道州制の頓挫

立地適正化計画は人口減少や自然災害、中心市街地の衰退への対応を理由にしていますが、それ以外にも目的があります。

一つは「平成の合併」が失敗し、道州制が頓挫したことへの対応です。1999年から市町村合併、いわゆる「平成の合併」が始まり 1999年3月に3232あった市町村は2010年3月には1730にまで減りました。①地域づくり・まちづくり、②住民サービスの維持向上、③行財政の効率化を掲げて合併を進めましたが、合併によってかえって地域は衰え、人口が激減した自治体も少なくありません。

市町村合併を進めつつ、国は道州制の導入も計画しました。しかし、全国町村町会から「強制合併につながる道州制には断固反対する」という特別決議がだされ、地方六団体も慎重な意見が強く、計画は頓挫しました^{*2}。

●道州制・市町村合併を見据えて

市町村合併の失敗、道州制への強い反対によって、その後の政府の文書から「道州制」への移行や「合併」を推進するという文言は消えています。しかし、けっして諦めたわけではなく、迂回してを進めようとしている。コンパクトシティ＋ネットワークは、その布石なのです。

「グランドデザイン2050」は次のように述べています。

*1「土砂災害特別警戒区域など居住を誘導することが適切ではないエリアの居住誘導区域からの除外を徹底するため、地方公共団体に対応を強く促すべきである」（「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ」2019年7月、22頁）

*2 2007年1月に道州制ビジョン懇談会が設置されたが、2008年3月に中間報告を出して懇談会は活動を停止した。

複数の地方都市等がネットワークを活用して一定規模の人口（例：生活の拠点となる人口 10 万人以上の都市からなる複数の都市圏が、高速交通ネットワーク等により相互に 1 時間圏内となることによって一体となって形成される概ね人口 30 万人以上の都市圏）を確保し、行政機能のみならず民間企業や大学、病院等も含め、相互に各種高次都市機能を分担し連携する「高次地方都市連合」を構築する（全国 60 ～ 70 箇所程度、地方中枢拠点都市圏構想等とも連携）。その際、新たな都市圏を設定するに当たっては、都道府県境を越えるなど、従来の行政エリアではなく、交通圏、経済圏など地域住民の実際の生活実態に即したエリアを想定していくことが重要である*1。

このように、新たな「圏域」、「都市圏」づくりが立地適正化計画のねらいの一つにあるわけです。昨年の 3 月議会で「自治体戦略 2040 構想」について質問したさい、答弁のなかで総務企画部長が 2021 年 11 月に開かれた「全国町村長大会」の特別決議を紹介しました。

新たな圏域行政の推進は、連携やネットワーク化の名のもと、都市部を中心とした行政の集約化・効率化につながるものが強く懸念され、周縁部の町村を衰退に追い込む危険性をはらんでいる。……我々が納得できる十分な検証が行われないうまま、新たな圏域行政の法制度化が行われるならば、屋上屋を重ねるだけでなく、町村の自治権を大きく損なうものである。我々全国の町村は、このような圏域行政の推進に断固反対する」

圏域行政を進める方策の一つとしてもコンパクトシティ+ネットワークが考えられているわけです。当面は現在の自治体の枠内でコンパクト化を進めながら、それを広域のネットワークで結び、さらには現在の市町村の枠を超えて広域の都

*1 前掲「グランドデザイン 2050」20 頁

市圏でコンパクトシティ化を進める^{*1}。どのような規模の都市圏を想定しているのかというと「概ね人口 30 万人以上」^{*2}だと言っています。

道州制が提起されたときに、人口 30 万人の基礎自治体を全国で約 300 つくるといようなことが言われました^{*3}。この数と符合するわけです。ということは衆議院の小選挙区とだいたい同じになる。

県内で最も広い小選挙区は第 6 区です。尾道市、三原市、府中市、三次市、庄原市、世羅町、神石高原町の 6 市 2 町。2020 年の人口が約 37 万人で 2045 年の社人研推計が約 26 万人です。面積は 3637 k m²で奈良県 (3,691 k m²) とほぼ同じ広さ、大阪府や香川県の 2 倍です。

このような広さと規模でコンパクトシティ+ネットワークを進めるとどうなるのか。現在の 6 市 2 町が 2 つか 3 つの人口 10 万人の都市圏に集約され、それを高速道路で結んで 30 万人の都市圏にするということです。そこへ向けて数段階にわたって居住誘導区域が狭められ、「周縁部の町村を衰退に追い込む危険性」——現在の市や町が丸ごと人の住めない、人が住まない地区になる危険性——が現実のものとなります。

●インフラの節約と住民サービスの切り捨て

中山間地域から大都市に至るまで居住地の集約化、コンパクト化を進めていく、もう一つの要因は「持続可能な都市経営」という名目で

「公共投資、行政サービスの効率化」「公共施設の維持管理の合理化」をはかることです^{*4}。

*1 「コンパクトシティの効果を高めるためには、同一都市圏を形成する市町村が広域に連携し、効率的な施設配置や、統一的な方針に基づく市街化抑制、災害への対応等に取り組むことが重要である」前掲「都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ」12 頁

*2 「生活の拠点となる人口 10 万人以上の都市からなる複数の都市圏が、高速交通ネットワーク等により相互に 1 時間圏内となることによって一体となって形成される概ね人口 30 万人以上の都市圏」(前掲「国土のグランドデザイン 2050」20 頁)

*3 自民党道州制調査会「道州と国の役割分担に関する小委員会委員長メモ」(2007 年 3 月 8 日)

*4 国土交通省「改正都市再生特別措置法等について」2015 年、18 頁

『国土交通白書』（平成 25 年度版）には、「除雪や訪問介護等の公的サービスの効率化や公共施設の再配置・集約化等により、財政支出の抑制につながるという財政面での効果」があるとはっきり書いています*1。

道路の除雪もしなくていいし、遠いところまで訪問介護も行かなくていい。公共施設も減らすことができる。老朽化した上下水道の修繕、更新もしなくていい。道路の維持修繕もコンパクトになったまちの中だけをすればいい。「グランドデザイン 2050」のいう「選択と集中」です*2。「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」を選択し、そこへ財政を集中する。現在であれば、各自治体に選択はまかされています。しかし、現在の市町村の枠を超えた新たな圏域、都市圏を単位にして「立地適正化」が進められれば、当町にとって不本意な結論を押しつけられる可能性もあります。

そこで伺います。

④複数の市町村にまたがる広域的な立地適正化についてどのようにお考えでしょうか。

◆都市整備課長 立地適正化計画は、住民に最も身近であり、まちづくりの中核的な担い手である市町村が作成するものとされています。また、複数の市町村で広域都市計画区域が構成されている場合や、広域生活圈・経済圏が形成されてい

*1『国土交通白書』（平成 25 年度版）66 頁

*2「現下の厳しい財政状況を考慮すると、限られた財源の中で最大の効果を上げることを目指すべきであり、そのために選択と集中を進める必要がある」前掲「国土のグランドデザイン 2050」1 頁

コンパクトシティの「先進地」、富山市では実際に橋梁が廃止になっている。

「富山駅から車で約 40 分。旧大山町地域の山間地を走ると、常願寺川にかかる全長 68・8 メートルの「瓶岩橋（かめいわばし）」に行き当たる。橋を渡れば立山町。ただ、入り口は柵で仕切られ、通行止めの看板が立てられている。／ 1972 年に完成し、かつては、同地域と立山町とを結ぶ生活道路だったが、2008 年以降、度々損傷が見つかり、15 年から通行止めになった。改修の見通しが立たないなか、市は同年、管理する 2200 の橋を対象に、必要性の低いものを廃止する「橋梁（きょうりょう）トリアージ」を始め、この橋については廃止を決めた」（朝日新聞デジタル「コンパクトシティー政策 県都どう変えた？富山」2021 年 4 月 10 日）

る場合などは、当該複数の市町村が共同・連携して計画を作成することが望ましいと、国は、その方針を示しています。

広島県が今年 3 月に策定しました「都市計画区域マスタープラン」では、広島県が指定している 22 の都市計画区域について、都市計画区域を越えて強い結びつきある一体的な地域として、「広島圏域」、「備後圏域」、「備北圏域」の 3 圏域を設定しており、府中町は、広島圏域の中にある「広島圏都市計画区域」に含まれます。

この「広島圏都市計画区域」は、広島市、呉市、大竹市、廿日市の各市の一部と安芸郡四町で構成されています。

都市計画の観点から考えますと、複数市町による計画策定については、「広島圏都市計画区域」、または、「広島圏域」での作成が望ましいと思いますが、既に、広島市を含む市町は本計画を策定していることのほか、現在、策定中の市町と作成意向を持たない市町があり、現段階では、短期間で各自治体の主体性を取り入れ、一つの計画を策定することは難しいと思われまます。

しかしながら、今後、全国的な人口減少化、高齢化社会が一層進んでいく社会での都市づくりにおいては、広域的な立地適正化の取り組みは非常に重要だと考えます。

町といたしましては、その第一として、本町のまちづくりの方向性を示す「立地適正化」について検討してまいりたいと思います。

5. 立地適正化計画で府中町は住みよいまちになるか？

二見議員 2006 年、コンパクトシティの考え方に基づいて「まちづくり 3 法」^{*1}が改正され、2007 年 2 月、青森市と富山市の「中心市街地活性化基本計画」が認定され、国の支援のもとコンパクトシティ化が進められてきました。

今回調べて初めて知ったのですが、かつて富山県には婦中町（ふちゅうまち）という自治体がありました。合併前の人口は 36,148 人（2004 年）で面積 68 k m²。

*1 中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法

富山市などとの合併の是非を問う、投票方式による婦中町の町民意向調査は反対が賛成を上回りました^{*1} が、投票結果にあらわれた民意は尊重されず、2005年、富山市に合併されました。この婦中町には、富山県東部で最大級のショッピングモール「フューチャーシティ・ファボーレ」があり、宅地の売れ行きは好調で「ほぼすべての区画が売約済み」だと記事にありました^{*2}。旧婦中町地区の今年3月の人口は41,327人で、人口も増えており、名前以外にもいろいろわが町府中町とよく似ています。

しかし、宅地が売れ、人口が増えているこの一帯——婦中町地域の全てではないようですが——は「居住推進地区」（居住誘導区域）には指定されていないのです。

ここから、二つのことがいえると思います。一つは、自治体の思惑通りには進まず、誘導区域に人はそれほど移住しないということです。富山市は中心市街地に移転を誘導する「まちなか居住推進事業」を進めてきました。中核市であり、人口約42万人、16万世帯の富山市で、「まちなか居住推進事業」の実績は2005年7月～2018年3月で合計1,074件2,685戸にすぎません^{*3}。

もう一つは、婦中町のような人口が増える地域でも居住誘導区域に指定されな

*1 「婦中町は有効投票1万4389票のうち、反対8526票（得票率59・3パーセント）、賛成5097票（同35・4パーセント）、どちらとも言えない766票（同5・3パーセント）で、反対が賛成に3429票の大差をつけた。反対票数は全有権者の4分の1以上、賛成との得票率の差が10ポイントを超える23・9ポイントとなり、町が結果を尊重する基準を上回った。／合併賛成を表明していた大島婦中町長は9日午前の記者会見で、町議会と協議していく考えをしめしたが、議会内の賛否は賛成10、反対9と、賛成派が上回る形で拮抗しており、結論が出るまでには曲折も予想される」（「北日本新聞」2004年8月9日付夕刊）

*2 庄司里紗「コンパクトシティはなぜ失敗するのか 富山、青森から見る住居の自由」Yahooニュース、2016年11月8日。同記事は次のように書いている。「夕方5時。訪れたモールの屋内駐車場はほぼ満車。モール内は子連れの女性や学生、お年寄りのグループなど多彩な人々で賑わっていた。そして、目の前を走る国道の向かいには新興住宅地が広がる。大きな戸建てが軒を連ねる敷地内の道路では、走り回る子どもたちの喚声が響き、子育て世代の多さがうかがえた」

*3 「まちなか居住推進事業」は、市民向けの支援として、①戸建て住宅または共同住宅の購入費【50万円/戸】、②都心地区への転居による家賃助成【1万円/月（3年間）】、③リフォーム補助【30万円/戸】を用意しているが、この程度の補助金をもらうよりも郊外の安い土地に家を建てたり、安い家賃のところに住む方がいいと住民は判断しているのではないだろうか。

いことがあり、指定されなければ、さまざまな補助金・助成の対象になりません。大型ショッピングモールの撤退などがありますと急速にまちが寂れていく可能性もあるということです。広域の立地適正化計画にはそういう危険がつきまといま

す。
「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」は優遇され、そこから外れた地域は、さまざまな便益を受けられないというまことに不公平な事態を引き起こすことになるでしょう。

そこで、最後に伺います。

⑤「立地適正化計画」は、以上申し述べましたように、さまざまな問題があります。問題点をクリアして住みやすい府中町をつくることはできるのでしょうか。

◆都市整備課長 本町の最上位計画であり、まちづくりの指針である「第4次総合計画」に示す「誰もが住んでよかった、住んでみたい」と思われるまちづくりを目指し、これまで継続して、「集約型都市」の形成と、令和元年11月に策定した「府中町地域公共交通網形成計画」に基づき、「公共交通ネットワーク」についても取り組んで参りました。

立地適正化計画の策定については、既に「コンパクトシティ」を形成している本町では課題もございしますが、県・国としっかり協議、調整していき、議員ご指摘のとおり、将来も継続して「住みやすい府中町」をつくるためにも、「総合計画」と今年3月に策定した「国土強靱化地域計画」を軸として、「立地適正化計画」により、まちづくりに資する事業をマネジメントし、町の特色である「商工住のバランスを保ち、次世代へ元気をつなげるひととまち」を構築して参りたいと考えております。

《3回目》

二見議員 誰もが「住んでよかった、住んでみたい」「住み続けたい」と思うまちづくりをしていくためには、府中町の実態や特徴を踏まえたものでなければなら

ないと思います。

災害に強いまちづくりのための森林整備や河川改修、密集市街地と狭隘道路の解消、公園や、緑地、水辺の整備によるゆとりと潤いのある空間、自分たちのまちや暮らしの良さに気づき、愛着や誇りを持てるような景観。これまでも一般質問でいくつかを取り上げてきましたが、このような取り組みが府中町に求められていると思います。

国のつくった計画にあてはめて、その範囲内でやるというのでは、「住んでよかった、住んでみたい」「住み続けたい」府中町になかなかたどり着けません。

町の現実から出発し、町として検討し、町の判断で必要な予算が確保できるようにすることが大切です。そのためには地方財政の抜本的な充実がなければなりません。財政の裏づけある、名実ともに「地方自治」が実現するよう、私自身も努力したいと思いますし、町に対してもさらなる努力を求め、質問を終わります。