

# 新たな時代に向けた活力を高める都市づくり

## ～磐田市における立適・都市マス・調整区域の地区計画方針の一体的策定事例～

昭和株式会社 企画調査室 上席主任 雨宮知宏

### 【発表概要】

静岡県磐田市は、人口 16.7 万人で市街化調整区域に約 45%の市民が居住する特徴を持つ都市です。また、浜松・静岡に次ぐ県内 3 位の工業都市です。

全国的な傾向と同様に、人口減少・高齢化の進行が今後予測されますが、そのような中でも市民の持続可能な暮らしと都市の活力維持を実現するため、平成 27～29 年度の 3 か年をかけて都市計画に関する 3 計画（都市計画マスタープラン、立地適正化計画、市街化調整区域の地区計画に関する基本的な方針）の一体的な策定及び改定を行っています。

今回の策定・改定においては、「将来都市構造の改定」が大きなポイントになっており、「市民の持続可能な暮らしの実現」「産業の活性化による市の活力向上」の 2 つの視点が新たに追加されました。この視点に基づき、市街地の外周をとおり 3 つの IC・SIC 間をネットワークで結ぶ産業軸、IC・SIC 周辺の広域交通インフラのポテンシャルを活かした産業集積を図る産業拠点を新たに位置付け、今後さらに戦略的に産業振興を図るための土台が築かれたところです（現在の IC・SIC 周辺は、新たなビジネスモデルの産業集積などの取組が着々と展開中）。

立地適正化計画の策定によって集約連携型の都市構造形成に向けた道筋が示され、一方で、市街化調整区域を中心に産業振興を図るための土台が築かれており、市全体で「人口減少時代に活力を高めながら進めるコンパクトな都市づくり」の準備が進められているところです。

### 1. 磐田市の概要

磐田市は、人口 16.7 万人で、江戸時代には東海道五十三次の宿場として繁栄するなど、東西交通の要所として発展してきました。

現在でも日本経済の大動脈である東名高速道路、新東名高速道路、東海道本線、国道 1 号等が市の東西を横断し、これらの恵まれた流通条件や温暖な気候・豊かな水資源を活かした製造業が盛んで、特に輸送用機械器具、楽器、光技術関連産業が盛んです。浜松市・静岡市に次ぐ県内 3 位の工業都市となっています。

### 2. 磐田市のまちづくりの特徴

磐田市は、ヤマハ・スズキなどの企業とともに発展してきた工業都市であり、これまで積極的な工業団地の整備や企業誘致の効果も加わって全国有数の製造品出荷額を誇っています。現在、JR 新駅の設置や新東名高速道路のスマートインターチェンジの整備などが進められており、今後、広域交通ネットワークのポテンシャルが一層高まるため、多くの人の交流や新たな産業活動の展開促進が必要不可欠となっています。こうした観点から、将来都市像として「まちの活力が次代に持続する都市 磐田」を掲げ、「豊かな自然や歴史・文化と共生し 人にも企業にも選ばれる魅力的な磐田」を目指しています。

《 図 - 1 磐田市の位置 》



### 3. 3計画の策定とその背景

全国的な傾向と同様に、人口減少・高齢化の進行が今後予測されていますが、そのような中でも目指す将来都市像を実現し、市民の持続可能な暮らしと都市の活力を維持するため、平成27～29年度の3か年をかけて都市計画に関する3計画（都市計画マスタープラン、立地適正化計画、市街化調整区域の地区計画に関する基本的な方針）の一体的な策定及び改定を行っています。

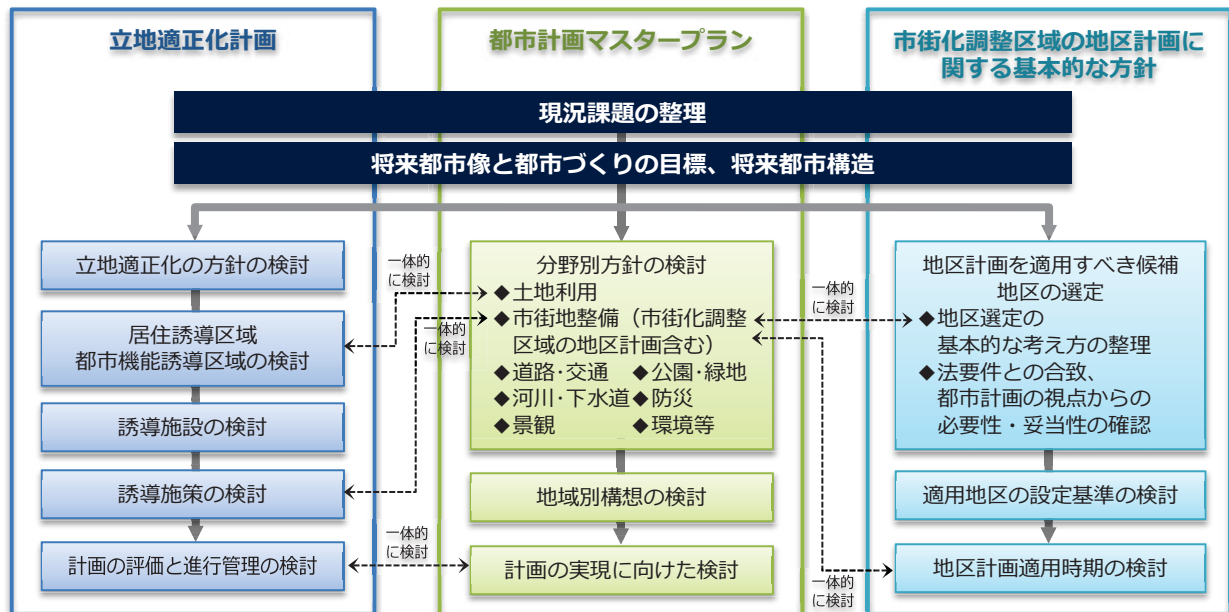
約10年前に策定した都市マスにも「都市機能のコンパクト化」が掲げられていましたが、それを推し進める具体的な方針がない状況でした。人口減少局面に入り、その必要性が高まってきた中で、都市再生特別措置法が改正され立地適正化計画が策定可能になり、同じタイミングで市の総合計画が改定されたため、都市計画マスタープランと立地適正化計画を一体的に改定・策定することとなりました。

また、市街化調整区域に約45%の市民が居住する特徴を持つ磐田市においては、市全体でコンパクトな市街地形成を図る上で、市街化調整区域のあり方をしっかり整理する必要があったことから、「市街化調整区域の地区計画に関する基本的な方針」についても一体的に改定を行っています。

### 4. 一体的な計画策定の進め方

策定に向けた作業の中では、「将来都市像と都市づくりの目標、将来都市構造」までは3計画に共通する重要な項目であるため、一体的・重点的に検討しました。また、居住及び都市機能誘導区域や市街化調整区域の地区計画適用箇所などの位置づけが整合するよう、検討を進めました。

《 図 - 2 業務フロー 》



### 5. 業務のなかで工夫してきたこと

#### 工夫したこと①：『将来都市構造構築の視点』の設定

これまでとは人口等の前提が異なる新たな時代の都市構造を検討する上では、これまでとは違う着眼点が必要になると考え、今後求められる考え方を『将来都市構造構築の視点』として設定しました。

今後想定される人口減少・高齢化へ対応するための「市民の持続可能な暮らしを実現する視点」と、人口減少下でも都市の活力を維持するための「産業の活性化により市の活力を高める視点」の2つを設定し、この考え方を拠点・軸・ゾーンの3要素で表現することとしました。特に、「産業の活性化により市の活力を高める視点」は、工業都市である磐田市の特徴と言えます。

## 工夫したこと②：『産業の活性化により活力を高める都市構造』の検討

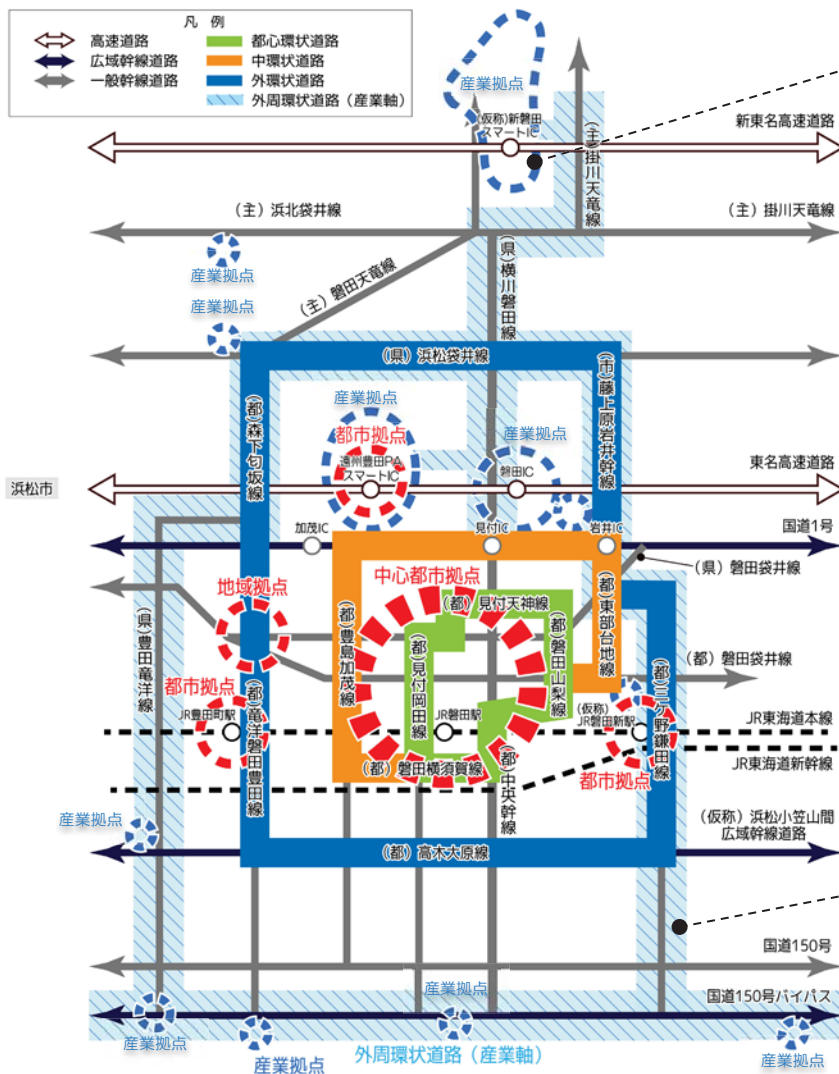
人口減少下で如何にして都市全体、特に市街化調整区域の活力を維持するかについては、多くの都市に共通する課題である中で、磐田市においては、前述の視点に基づき、活力維持に向けた1つの方策として、産業振興を後押しする都市構造の検討を行いました。

市街化調整区域は優れた広域交通環境を特に活用しやすく、スマートICの整備も予定されています。また、それらを最大限活用し、IC周辺等で災害に強く魅力ある産業集積地を築くとともに、沿岸の都市部を防災・減災に対応した地域に再生し、両地域の均衡ある発展を促す「内陸のフロンティアを拓く取組」が県と協働で進められており、こういったきっかけを活力維持に活かすために、産業の拠点と軸を設定しました。

産業拠点は、IC・SIC周辺のポテンシャルを十分に活かせる位置に設定しました。産業軸は、市街地への大型車流入を抑制する役割を担うとともに、産業立地を促す箇所を明示することで企業誘致を後押しする役割を担うものとして、今回新たに位置付けました。

産業拠点については「市街化調整区域の地区計画に関する基本的な方針」にも位置付けることで実現化を担保し、産業軸は個別の開発行為により実現化を図ることとしています。これらによって、都市計画の面から戦略的な産業振興を支えるための土台が築かれたと見え、今後具体的な企業誘致等に活用されていく見通しです。

《 図 - 3 産業軸等の環状道路網の構成 》



### 産業拠点

- ・ 今後産業集積地としていくべき広域交通利便性に優れた高速道路IC周辺に設定
- ・ 既存工業団地に設定
- ・ 工業に止まらず、漁業や農業を核にした新たな地域産業創出の場としても位置付け（現在のIC・SIC周辺は、新たなビジネスモデルの産業集積などの取組が着々と展開中）



### 産業軸

- ・ 優れた広域交通機能を活かすため、産業拠点・IC及びSICをつなぐように設定、需要に応じて工場等の立地を検討
- ・ 市街地への大型車流入を抑制するため、外周を通るように設定

出典：磐田市都市計画マスタープラン

### 工夫したこと③：立地適正化の考え方を整理するための『ライフスタイルイメージ』の整理

一般的に、立地適正化計画においては、誘導区域外において今後どのように暮らしていけるかが見えづらい部分があります。今回の策定過程で開催した各種会議においてもこのような意見が出たため、市全体の将来的なライフスタイルイメージを、計画に定めた区域ごとに整理しました。

例えば、都市機能・公共交通の利便性の高い箇所を居住誘導区域としていますが、通勤通学で公共交通を利用したり徒歩圏内の都市機能を利用したい人を主な居住者とイメージしています。また、市街化区域のうちの誘導区域外は、ゆとりある生活を求める人を主な居住者とイメージし、自家用車と公共交通を賢く使い分けるライフスタイルとしました。

さらに、市街化調整区域については、市の活力を高める産業従事者が職住近接で生活するライフスタイルをイメージしました。

《 図 - 4 ライフスタイルイメージ 》

| 区分      | 誘導区域                         |                                               | 市街化区域                                                                        |                                                                               | 調整区域                                                                        | 市街化調整区域                                                              |                                                     |
|---------|------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|         | 臨海部<br>(産業拠点)                | 市街部<br>(産業拠点)                                 | 市街部<br>(臨海部・臨海部)                                                             | 市街部<br>(臨海部・臨海部)                                                              | 市街部<br>(臨海部・臨海部)                                                            | 中心都市拠点(中心都市駅前周辺)<br>都市拠点(中心都市駅前周辺)<br>市街部(中心都市駅前周辺)<br>市街部(中心都市駅前周辺) | 市街部<br>市街部(中心都市駅前周辺)<br>市街部(中心都市駅前周辺)               |
| 主な居住者   | ○交通・レクリエーション施設<br>○工業・商業等の就業 | ○近郊部の産業拠点就業<br>○ゆとりある生活を求める世帯<br>○人口構成は高齢者が多め | ○農業世帯                                                                        | ○若者の単身世帯<br>○市外で就業する世帯<br>○充実した子育て・教育環境を求める若年世帯<br>○利便性が高く安心な環境を求める高齢者世帯、単身世帯 | ○ゆとりある生活を求める世帯<br>○交通利便性の高い世帯<br>○人口構成は若年者が多め                               | ○ゆとりある生活を求める世帯<br>○交通利便性の高い世帯<br>○人口構成は若年者が多め                        | ○ゆとりある生活を求める世帯<br>○交通利便性の高い世帯<br>○人口構成は若年者が多め       |
| ライフスタイル | ---                          | ---                                           | ---                                                                          | ---                                                                           | ---                                                                         | ---                                                                  | ---                                                 |
| 都市機能    | ○交通・レクリエーション施設               | 商業(コンビニ)                                      | 商業(スーパー、コンビニ)<br>医療(診療所)<br>高齢者施設<br>子育て(保育園、幼稚園、認定こども園、子育て支援センター)<br>公園(公園) | 商業(コンビニ)<br>金融(ATM)                                                           | 商業(大規模店舗、スーパー、コンビニ)<br>医療(病院、診療所)<br>高齢者施設<br>子育て(保育園、幼稚園、認定こども園)<br>公園(公園) | 商業(スーパー)<br>医療(診療所)<br>高齢者施設<br>子育て(保育園、幼稚園、認定こども園)                  | 商業(スーパー)<br>医療(診療所)<br>高齢者施設<br>子育て(保育園、幼稚園、認定こども園) |
| 交通条件    | 自動車利用が中心                     | 自動車利用が中心                                      | 徒歩・自転車利用が中心                                                                  | 自動車利用が中心<br>移動型サービス<br>自転車利用が中心                                               | 徒歩・自転車利用が中心<br>移動型サービス<br>自転車利用が中心                                          | 徒歩・自転車利用が中心<br>移動型サービス<br>自転車利用が中心                                   | 徒歩・自転車利用が中心<br>移動型サービス<br>自転車利用が中心                  |
| 主な居住形態  | ---                          | ---                                           | ---                                                                          | ---                                                                           | ---                                                                         | ---                                                                  | ---                                                 |

出典：磐田市立地適正化計画

### 工夫したこと④：集約連携型の都市構造を広く市民に伝えるための『マップ』の作成

今回設定した集約連携型の都市構造の実現に向けては、その考え方を広く周知・定着させ、誘導していく必要があります。周知を円滑にするツールとして、考え方をわかりやすく表現したマップを作成しました。

《 図 - 5 集約連携型の都市構造を表現したマップ 》



出典：磐田市都市計画マスタープラン

## 6. おわりに

立地適正化計画の策定によって集約連携型の都市構造形成に向けた道筋が示され、一方で、市街化調整区域を中心として産業振興を図るための土台が築かれており、市全体で「人口減少時代に活力を高めながら進めるコンパクトな都市づくり」の準備が進められているところです。

今回のように、産業の活性化により市の活力を高めていく都市づくりを進める市町村においては、立地適正化計画だけで人口減少等の課題に対応したコンパクトなまちづくりを実現することは困難です。都市計画マスタープランが都市計画に関する指針となる役割だけでなく、今後は、『目指すまちづくりを都市計画の面から如何に後押しできるか』という観点で作成し、担当課に止まらず全庁的に認知され活用される計画としていくことが重要になると感じました。