

都市における業務施設・集客施設の立地のあり方に関する国土交通省の考え方

伊藤久雄（NPO法人まちばっとスタッフ）

国土交通省は、立地適正化の取組が進む都市の居住者の利便性の一層の維持・向上のため、居住と生活関連機能に加え、職場・産業との近接性を確保すること、また、来訪者・滞在者を呼び込み都市機能の維持・向上につなげることについて、期待される効果やあり方を議論・検討するため、「都市における業務施設・集客施設の立地のあり方に関する分析・検討ワーキンググループ」（以下、WG）を設置した。

WGは、2005年6月の第1回から10月の第3回まで議論を重ね、12月に開催予定の第4回WGにおいて「とりまとめ（業務施設等を誘導することによる都市への効果の事例のとりまとめ、立地適正化計画制度への位置づけの方向性）を行う段取りである。

そこで第3回までどのような議論が行われているのか、かいつまんで紹介したい。「まとめ」が出された段階では、改めて課題を考えたいと思う。

1. 議事概要

■ 第1回

【立地適正化計画において拡充すべき施設類型について】

- 拡充すべき施設類型は妥当だと考えられるが、地域毎に、稼ぐための産業や施設等について戦略立てで誘導していくことが大事ではないか。
- 地域の中堅・中小企業の投資意欲が高まっている。稼ぐ力創出のためには、地域の全体ビジョンを策定し、どこに何を立地するのか検討すべき。
- 拠点と郊外を結ぶ交通結節点の機能強化は、公共交通機関の維持・向上に資するのではないか。
- 都市型データセンターについても検討の余地があるのではないか。

【施設拡充による効果】

- 業務施設が集客施設のサービス維持に貢献することに加え、集客施設やまちなかの魅力が業務施設の立地に影響していることにも着目すると良い。
- 業務施設と業務支援施設の相互強化関係を前提としてシナジーを狙っていく視点を持つことが有効ではないか。
- 公共交通によるまちなか活性化への効果と施設整備による公共交通の誘導効果についても分析されたい。
- 業務支援施設立地の効果として、女性や若者の都市への定着と記載されているが、スタートアップやイノベーション等の立地による効果よりも、業務施設や商業施設の近接による効果の方が、女性や若者の都市への定着には親和性があるのではないか。

○誘導施設は、単一用途施設ではなく、多機能化された施設を前提とする方が良いのではないか。

○人口減少で商圏を確保できないところが出てきており、それぞれの施設で相乗効果を生む必要がある。集客施設と商業施設は密接不可分であるため、商業機能のあり方について重要性を指摘したい。

○効果検証の際に、エビデンスを取ることを考えてほしい。定量的に相乗効果が生まれたかどうか確認することが大事。スマートシティの議論では、多様な情報を管理し、PDCAを回すという理論があるため、今回の議論の中を支えるような形でどこかに記載されたい。

【拡充施設の立地誘導先について】

○業務施設等の誘導先について、線引き都市と非線引き都市等、土地利用規制にも留意して検討すべき。

○地方自治体は、誘導施設等をフルセットで整備しようとする傾向にあるが、近隣自治体等の圏域において適切な役割分担を促すことも重要ではないか。

○誘導する種地がない、資材費高騰で再開発が起きにくいという問題もある。既存建物のリノベーションや土地の集約について検討されたい。

【現行制度についての自治体要望】

○業務施設・集客施設を集約するという制度になると、大きい施設が建てられる大都市に吸収されてしまうのではないかという危惧がある。制度設計において、指針や考えのあるところに集約する等工夫が必要ではないか。

○公共交通軸周辺の都市活動に資する施設に関しても、国からの支援を検討頂きたい。

○機能誘導に向けた再開発事業や優良建築物等整備事業による支援については、地方財政が厳しい状況下で財源確保が大きな課題であり、持続的な支援とするうえでは、国による財政支援制度の拡充が求められる。また、ネットワークの視点からは、人口減少に伴い公共交通の維持が課題となっており、例えば、ハブ＆スポークのハブづくりへの支援等があればよいと考える。

■ 第2回

【調査・分析の観点について】

○定量的な効果検証だけでなく、業務施設等と居住地の近接によるウェルビーイング的観点での質的効果も調査すると良いのではないか。

○立地誘導の効果がこれから発現するところは、定量的な結果が出ないことも想定されるため、定性的にも捉える努力をされたい。

○定性的な分析として、関係者間がどのような人間関係で、どのようなことを実施し、何が成功したのかという過去の経緯を含めて整理し、良い事例があれば残しておくことが次のプロジェクトのヒントになるのではないか。

- 人口減少トレンドにおいて、施設が集積している都市の方が人口減少幅が小さいという視点での評価も必要ではないか。
- 立地誘導が図られた結果、経済的な波及効果を生み、最終的に都市の活性化繋がるという時間軸上の流れでできているため、立地誘導だけを行い、その後は市場に任せることではなく、官民学が連携して、維持管理を含めた長い視点で都市再生の流れをチェックする仕組みが必要。
そのためには、ロジックモデルをつくり、インプット・アウトプットから、最終的な活性化にどのような項目がどのような流れで繋がっているか整理すると良い。

【調査・分析内容について】

- 業務施設等の誘導により、車から公共交通にどうシフトしていくか分析されたい。
- 人口が減少する地域への民間投資ハードルは高い。人口10万人前後の都市や県内2・3番手の都市が苦戦している印象で、それらの百貨店やスーパー撤退後の跡地利用を調査すると良いのではないか。
- 工場エリアについて、尼崎のように大都市近郊のまちなか工場が空くところと、瀬戸のように地方部のスポンジ化しているところでは、変化の機序も異なると思うため、分けて分析されると良いのではないか。

【分析指標・手法について】

- 分析指標には、固定資産税収入だけでなく、法人税収入も入れられたい。
- 立地誘導の効果を測定する際、都市全体の指標を使い、その都市がどう変化してきたか整理する手法として、居住人口・昼間人口・滞留人口から評価をするやり方がある。また、都市の経営状況を見るために固定資産税・法人税・財政指標関係をチェックする手法や、都市機能誘導区域や居住誘導区域に立地誘導しているところとしていないところの比較分析手法もある。2時点間での相関分析では因果関係が見えないため、差の差分析で、3時点取る分析方法も検討されたい。
- スタートアップの分析指標としては、従来の経済指標だけでなく、スタートアップの企業数・支援組織数・事業承継数等も、業務施設の立地が及ぼす効果に関係があるのでないか。
- スタートアップの分析データとして、VCから資本投資を受けている企業数や投資金額等は民間データベースを用いることで分析できるのではないか。
- 知識系創造系企業の事業所数等も指標に加えてはどうか。
- 分析の集計単位については、自治体や誘導区域単位では範囲が広いと感じる。小さいスケールでの集計ができると数字の変化が見えやすいのではないか。

【先行事例に関して】

- 民間進出にあたり、人口が減っているところにどう誘導していくかの検討が重要。今後調査される全国の先進事例を共有いただき、自治体施策に反映させてていきたい。

○コンパクト・プラス・ネットワークにより地域の都市機能がどう変化したか調査したところ、 地域交通の利用者数や歩行者数、地価などについて、計画の有無で地域間に差が出てきていることがわかっている。人口減少の負の影響を上手く抑えようとしている取組をピックアップしていただきたい。

○医療・福祉施設は徒歩圏充足率の考え方があるが、業務施設等は大きいものをつければ 良いというものではないため、何をどれほどつくっていくのか、先進事例調査を踏まえて明らかにされたい。

【対象となる業務施設等について】

○MICEについては、一過性の賑わいを作り出すだけでなく、ビジネスの関係が生まれ、周辺にも波及効果があるという研究が近年見られており、業務機能の集積という観点である程度の規模の自治体には重要な要素ではないか。

○ホテルは、個人利用だけでなくビジネス利用も多く、大規模な会合や会食、小規模な展示にホテルが使われる例もあり、業務機能との相乗効果が見込まれる要素ではないか。

○スタートアップより広い意味での創業者、飲食店や美容室等の創業者が、まちなかに立地したいという意向も増えているため、波及効果として分析できないか。立地適正化計画等を策定している地域の方が、新規創業者が多いことが分かっているため、新規創業者が出店する際に、どのような施設があればより効果があったか等聞いてみるのも良いと思う。

【業務施設等を立地適正化計画に位置づける場合の留意点について】

○誘導する業務施設は、地域が持続的に稼ぐための戦略を踏まえたものであることと記載されているが、特に業務支援施設は民間投資に左右され、変革スピードが速いため、行政の産業振興ビジョン等では柔軟に対応できないことも想定される。そのため、産業系のビジョンだけでなく、幅広くまちづくりビジョンに記載されたものを許容する等柔軟に適応できるよう検討されたい。

【他分野連携について】

○単に施設集積するだけでは、賑わい・イノベーションは生まれず、施設間の連携や整備した施設をどのように有効活用するかというソフト面の取り組みが重要。エリアマネジメントのワーキンググループとも連携を取ることが、一連の施策として良いのではないか。

○行政と民間が連携をして、波及効果の創出を見据えたハード整備を行うことが必要。

○業務施設がまちなかに立地しても、歩いて楽しいイメージはわきづらいため、ウォーカブル施策との運動を考えてはどうか。

○本ワーキンググループでフォーカスしなければならないものは重点的に議論し、関連分野との連携に影響があるところは、どのような分野とどのような連携をすれば、本ワーキンググループの効果を最大限発揮できるのか、とりまとめの整理に記載されれば良いのではないか。

※第3回WGの議事録はまだ掲載されていない。

2. 提出資料の概要

- 第1回（2025年6月20日）
 - ・立地適正化計画の現状及び新たな機能の検討
 - ・前橋市資料、宇都宮市資料、熊本市資料、長崎市資料
- 第2回（2025年9月8日）
 - ・業務施設等の立地誘導イメージと都市にもたらす効果に関する検討
- 第3回（2025年10月22日）
 - ・業務施設等の立地誘導による効果分析について

（1）立地適正化計画の現状及び新たな機能の検討

立地適正化計画の現状及び新たな機能の検討として示された資料のうち、最後に示している「立地適正化計画の拡充の検討」について紹介する。」

＜立地適正化計画の現状及び新たな機能の検討＞

これまでの立地適正化計画



立地適正化計画の拡充の検討

○これまで居住と居住を直接的に支える生活サービス機能の誘導を図ってきたが、生活サービス機能の維持、利便性の更なる向上、稼ぐ場の創出等の観点から、以下のような施設・機能を新たに誘導することを検討する。

- ・業務施設
 - （目的）居住、職場、生活サービスが互いに近接し合うことによる利便性の向上
- ・業務支援施設
 - （目的）地方都市での稼ぐ場の創出、利便性の向上
- ・集客施設
 - （目的）にぎわい創出による近接する生活サービス機能や公共交通機能の維持・向上

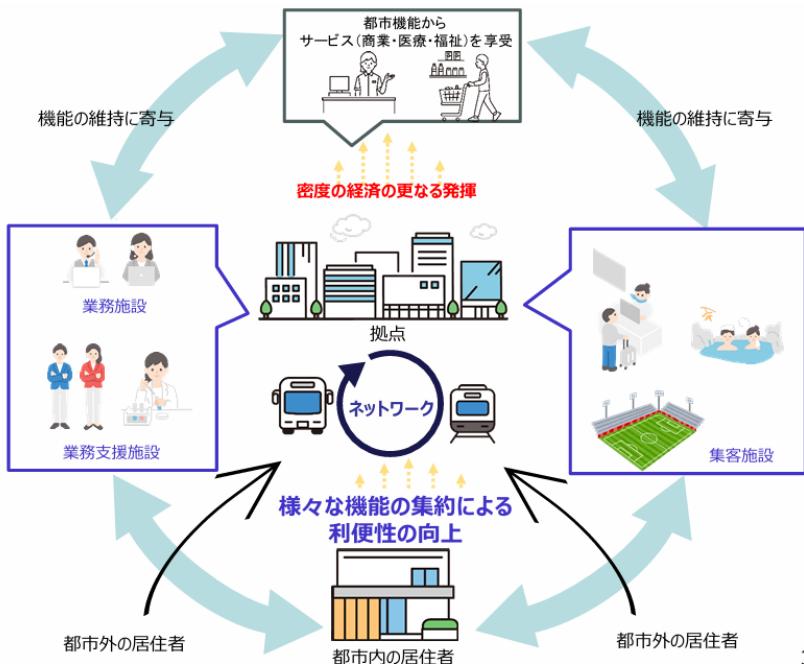
＜都市機能・業務機能の関係性のイメージ＞

これまでの立地適正化計画制度の要素に新たに業務機能を加えることは、施設の維持等居住者の利便性の増進や都市機能増進施設持続可能な都市構造の実現との相乗効果が大きく期待されるのではないか。

現在の立地適正化計画



都市機能と業務機能の関係を示したイメージ



<整理すべき論点>

- 拡充すべき施設類型は3つと考えられるが、類型について妥当か。
「業務施設」「業務支援施設」「集客施設」
 - 施設立地の効果、拡充すべき理由の整理は妥当か。
 「業務施設」
 施設立地の効果：居住地 ⇄ 「働く場」 ⇄ 生活サービス施設（消費）が主なライフサイクルとなることから、個人単位の都市内外移動が合理化される
 拡充すべき理由：居住、職場、生活サービスが互いに近接し合うことによる利便性の向上
 「業務支援施設」
 施設立地の効果：上記業務施設の効果に加え、スタートアップやイノベーション等が活発に行われることは、
 「集客施設」
 地域の産業構造に影響を与える都市における女性の働く場の創出や都市の魅力の向上による若者の定着につながる
 拡充すべき理由：地方都市での稼ぐ場の創出、利便性の向上
 - 当該施設の立地を誘導すべきエリアは何処が妥当か。
 「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」「その他新たな区域設定」
- (2) 業務施設等の立地誘導による効果分析について

業務施設等の立地誘導による効果分析については、補足調査として「業務施設等の立地が及ぼす周囲への影響に関する調査」が行われ、その調査結果の「まちめ」が報告されているので紹介する。

<業務施設等の立地が及ぼす周囲への影響調査（まとめ）>

- 業務施設等の立地が周囲へ及ぼす影響について、統計データを活用して分析したところ、以下のことがいえるのではないか

分析1 業所数等と各項目の相関分

- ✓ 事業所数や従業員数の増加が、居住誘導区域の人口増減や固定資産税収にもたらす影響について調査したところ、いずれの増加についても居住誘導区域内の人口の増加に強い相関が確認された。他方、「固定資産税収の増加」については、「従業員数の増加」にのみ強い相関が確認された。
- ✓ 産業別の相関を見ると、「建設業」「卸売業・小売業」「宿泊業・飲食サービス業」といった労働集約型の産業において「居住誘導区域内の人口」「固定資産税収」に対する相関が比較的強い傾向にあった。
- ✓ また、いずれの産業においても、事業者数や従業員数が増加した場合に「卸売業・小売業」「宿泊業・飲食サービス業」が上位の相関を持つ産業として位置付けられていることから、事業者数や従業員数の増加は、買い物や飲食等の生活にかかわるサービスの進出に少なからず影響を持つものと推察される。

分析2 事業所数・従業員数增加都市における各指標への影響

- ✓ 事業所数や従業員数の増加が、居住誘導区域の人口増減や固定資産税収にもたらす影響について調査したところ、いずれの増加についても居住誘導区域内の人口の増加に強い相関が確認された。他方、「固定資産税収の増加」については、「従業員数の増加」にのみ強い相関が確認された。
- ✓ 産業別の相関を見ると、「建設業」「卸売業・小売業」「宿泊業・飲食サービス業」といった労働集約型の産業において「居住誘導区域内の人口」「固定資産税収」に対する相関が比較的強い傾向にあった。
- ✓ また、いずれの産業においても、事業者数や従業員数が増加した場合に「卸売業・小売業」「宿泊業・飲食サービス業」が上位の相関を持つ産業として位置付けられていることから、事業者数や従業員数の増加は、買い物や飲食等の生活にかかわるサービスの進出に少なからず影響を持つものと推察される。

分析3 事業所・従業員数の増加による産業別の影響

- ✓ 各産業分野において『事業所数』『従業員数』が増加した都市においては、全国中央値に比べ、概ね各項目で好影響が確認。この点は、小規模都市の占める割合が高い各産業分野においても、同様の傾向が確認された。

- ✓また、分析1において高い相関が確認された『建設業』『製造業』『卸売・小売業』『宿泊・飲食サービス業』といった労働集約型の産業分野の事業所が増加した場合について、他業種に比べ各指標の変化度合いが高いなどの傾向を確認。

まとめ

- いずれの分析からも、労働集約型の産業を中心に、業務施設等の立地誘導により、立地適正化計画制度の目的である居住や生活サービス施設等の都市機能の誘導に対して好影響があるものと推定。
- 一方で、どのような業務施設の立地誘導を図るかによって、政策目標への寄与度や効果のある指標は異なることから、各自治体においては、業務施設等の立地誘導を通じて期待する政策効果や地域の特性を踏まえ、業務施設等の立地誘導を戦略的に進める必要。

3. 今後のWGについて

今後のWGは、12月4日の第4回「とりまとめ」が行われる予定である。とりまとめは次の2点の予定となっている。

- 業務施設等を誘導することによる都市への効果の事例のとりまとめ
 - 立地適正化計画制度への位置づけの方向性
- ここでは、私（伊藤）が関心のあることを中心に、WGの議論の何点かと提出資料で気になる点などを、以下述べたいと思う。

<WGの議論で注目した発言>

- ・業務施設・集客施設を集約するという制度になると、大きい施設が建てられる大都市に吸収されてしまうのではないかという危惧がある。
- ・地方財政が厳しい状況下で財源確保が大きな課題であり、持続的な支援とするうえでは、国による財政支援制度の拡充が求められる。
- ・ネットワークの視点からは、人口減少に伴い公共交通の維持が課題となっている。立地誘導だけを行い、その後は市場に任せることではなく、官民学が連携して、維持管理を含めた長い視点で都市再生の流れをチェックする仕組みが必要。
- ・人口10万人前後の都市や県内2・3番手の都市が苦戦している印象で、それらの百貨店やスーパー撤退後の跡地利用を調査すると良いのではないか。
- ・尼崎のように大都市近郊のまちなか工場が空くところと、瀬戸のように地方部のポンジ化しているところでは、変化の機序も異なると思うため、分けて分析されると良いのではないか。
- ・民間進出にあたり、人口が減っているところにどう誘導していくかの検討が重要。今後調査される全国の先進事例を共有いただき、自治体施策に反映させていきたい。

- ・地域交通の利用者数や歩行者数、地価などについて、計画の有無で地域間に差が出てきていることがわかっている。人口減少の負の影響を上手く抑えようとしている取組をピックアップしていただきたい。
- ・産業系のビジョンだけでなく、幅広くまちづくりビジョンに記載されたものを許容する等柔軟に適応できるよう検討されたい。

<提出資料で注目した点>

業務施設等の立地が及ぼす周囲への影響調査（まとめ）に期待したのは、調査の対象とした都市とその周辺都市への影響であった。しかし調査は、当該都市内での「核となる地域とその周辺」であった。

新潟県であれば、例えば長岡市と柏崎市との比較である。長岡市では、「日本初 「イノベーション地区」創設を目指して、関係機関と研究連携協定を締結し、産業を中心とした都市機能の集積をまちなかで進めている。2023年には人材育成と産業振興の拠点となるミライエ長岡が開業。大学・高専の持つ専門性、最先端工学からデザイン、マーケティングなどの強みを活かして学生起業家、大学発ベンチャー等が続々誕生」と紹介されている。

その長岡市の「イノベーション地区」が周辺地区にどのような影響を及ぼしているのかは直接の言及はない。また明らかに人口減少が急激に進み、衰退する一方の（それが原発再稼働を市長が支持する要因であるが）柏崎市との比較は行われていない。

おそらく「とりまとめ」では、このような「影響」には触れないであろう。しかし私の関心はそこにあることを改めて強調しておきたい。

<参考資料>

■施設・集客施設の立地のあり方に関する分析・検討ワーキンググループ

国土交通省

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000125.html

■第1回（2025年6月20日）

○会議資料

議事次第

資料1：立地適正化計画の現状及び新たな機能の検討

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001908862.pdf

資料2－1：前橋市資料

資料2－2：宇都宮市資料

資料2－3：熊本市資料

資料2－4：長崎市資料

○議事概要

■第2回（2025年9月8日）

○会議資料

○議事次第

資料1：業務施設等の立地誘導イメージと都市にもたらす効果に関する検討

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001908868.pdf

○議事概要

■第3回（2025年10月22日）

○会議資料

○議事次第

資料1：業務施設等の立地誘導による効果分析について

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001966147.pdf

■12月：第4回 とりまとめ（未開催）

○業務施設等を誘導することによる都市への効果の事例のとりまとめ

○立地適正化計画制度への位置づけの方向性