

# リゾートマンションから見た「伊東市都市計画マスタープラン」と「伊東市立地適正化計画」 －伊東市のまちづくりの方向転換を－

## 問題意識と提言

人口減が進む伊東市において、リゾートマンションは都会の退職者の移住先として注目されています。また、その生活利便性から、伊東市の諸計画で打ち出している「交流人口の増加」の受け皿となっています。しかし、これまでの伊東市政においてリゾートマンションの位置づけはきわめて弱いもので、それが現在も続いています。

「伊東市マンション連絡会（準備会）」（以下、本会）は、伊東市内約90棟のマンションの管理・コミュニティ活動の情報交換を行っています。同時に、リゾートマンションが伊東市のまちづくりに果たしうる役割にも目を向けるものです。

リゾートマンションは、町内会や別荘分譲地と違い、市内全域に「点在」しているので、行政対象として視野に入りにくくなっています。また、そのことには、リゾートマンションの多くがバブル期に建設されたという歴史的背景も関わっています。

本レポートは、伊東市のまちづくりにおいては、リゾートマンションを位置づけることが必要という観点から、「伊東市都市計画マスタープラン」と「伊東市立地適正化計画」を再検討し、以下の2点を提言するものです。

1. 「伊東市都市計画マスタープラン」におけるマンションに関する記述の修正
2. 「伊東市立地適正化計画」を、拠点市街区域、準拠点市街区域、田園居住区域、田園環境区域、山林居住区域、山林環境区域の6区域に再編すること

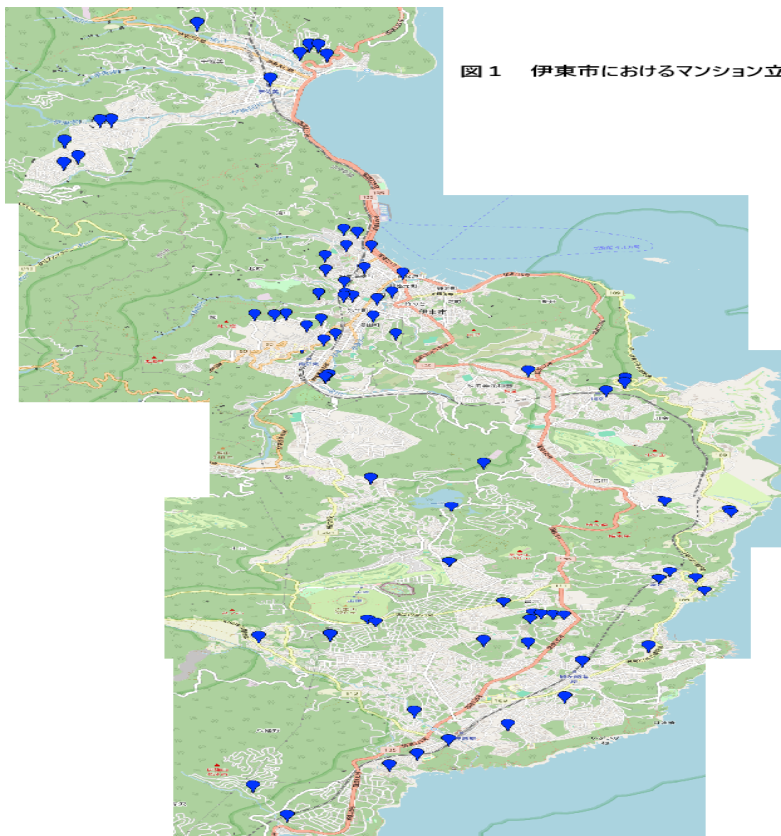


図1 伊東市におけるマンション立地図

=====

## 「伊東市都市計画マスタープラン」と「伊東市立地適正化計画」とは？

本論に入る前に、「伊東市都市計画マスタープラン」と「伊東市立地適正化計画」とは何かを見ておきます。

この2つの計画は、前者が上位計画として、町づくりの一般的方向性を示し、後者がその下位計画として、具体的方策を示すという関係にあります。伊東市都市計画課はこの2つの計画をつぎのように説明しています。（令和7年10月同課アンケート説明からの引用。）

### （1）伊東市都市計画マスタープランとは

●市民の皆様が快適で、便利な生活をしていくためには、道路・公園・下水道といった身近な公共施設や、工業・商業・住宅などの土地の使い方及び建物の立て方の基本的なルールが、都市全体で示されていることが必要です。さらに、公共施設などを新しく整備するとともに、老朽化した建物を計画的に改善していくことも必要です。このように、より良いまちをつくるために、必要な取組や施策を総合的に定めたものが「都市計画マスタープラン」です。

●現行の伊東市都市計画マスタープランは、平成25年（平成10年に策定）に改定したものであり、「全体構想」と「地域別構想」の2部構成になっています。

◇全体構想.....伊東市全域を対象とした都市づくりの目標や将来都市像、伊東市全体の都市計画に関する基本的な方針を示しています。

◇地域別構想...市域を宇佐美地域、伊東・小室地域、対島地域に3区分し、地域毎のまちづくり基本構想と将来市街地像を示しています。

### （2）伊東市立地適正化計画とは

●立地適正化計画とは、人口減少や高齢化に対応するため、居住機能や都市機能を特定のエリアに誘導し、公共交通で連携させることで、持続可能な都市を目指す計画です。具体的には、駅周辺など利便性の高い場所に、住宅や商業施設、医療・福祉施設などを集めることで、コンパクトで効率的な都市づくりを進め、災害時の安全性も高めることを目的としています。

●伊東市立地適正化計画は、令和5年に策定しており、目指すべき都市構造として、伊東都市拠点、宇佐美地域拠点、吉田地域拠点、その他に荻、川奈、富戸、対島の生活拠点を位置付けています。また、伊東都市拠点、宇佐美地域拠点、吉田地域拠点には、居住誘導区域と都市機能誘導区域を設定しています。

居住誘導区域とは...人口減少・少子高齢化が進行する中でも、人口密度を維持し、生活サービスやコミュニティを持続できるよう、居住を誘導する区域

都市機能誘導区域とは...効率的に生活サービスを提供していくために、医療・福祉・商業等の都市機能を誘導する区域

伊東市立地適正化計画では、居住誘導区域と都市機能誘導区域（以下、「誘導区域」と呼びます）を、伊東駅周辺（伊東都市拠点）、宇佐美駅周辺（宇佐美地域拠点）、吉田地域（吉田地域拠点）に設定しています。

伊東市では、将来のまちづくりを予測し、誘導区域を新たに追加設定することを検討しています。

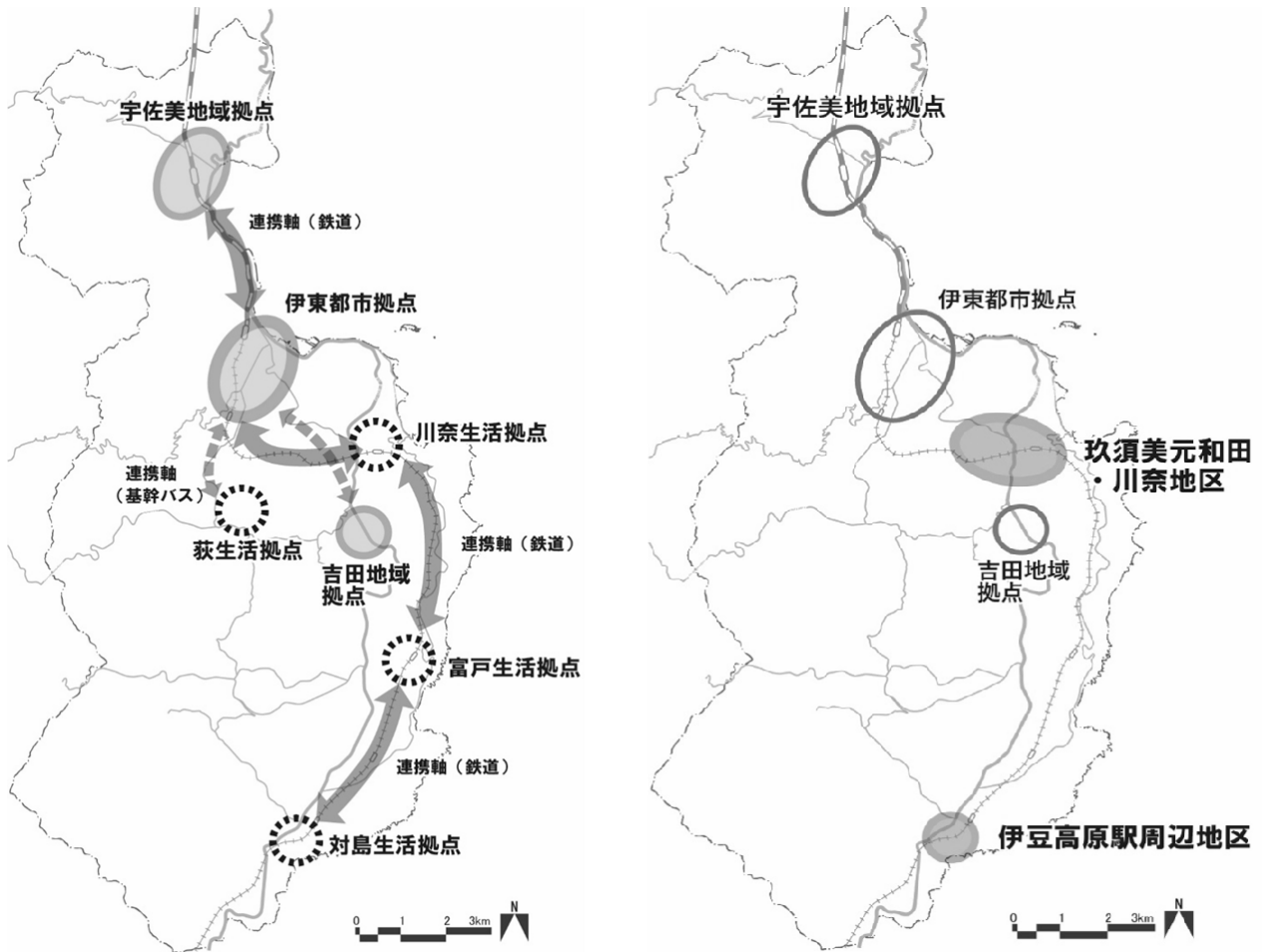


図2 「伊東市立地適正化計画」における拠点（右図は追加案）

===== 本論 =====

### 1. 「伊東市都市計画マスタープラン」について

「伊東市都市計画マスタープラン」において、マンションの語が使われるのは、わずか3か所においてです。これに対し、開発時期が重なる別荘分譲地という語は75か所も出てきます。この違いからも、マンションの扱いがいかに弱いかが分かります。また、以下に見るように、その記述内容にも問題があります。

#### (1) 歴史認識の問題

「都市計画マスタープラン」がリゾートマンションに触れるのは、まず「土地利用」の節においてです。

「◆自然地向の開發の圧力があります

主な別荘分譲地（22か所）の、面積は約1,500ha、区画は約2万1千区画あります。この他、高原地域や山腹には、各種レクリエーション施設が立地しており、ゴルフ場は現在4か所あります。

開発は、市域の約45%を占める国立公園区域内の自然公園法の規制、伊東市独自の土地利用事業指導要綱等により、適切に誘導しています。しかし、市街地周辺の斜面緑地等に大規模マンション等が建設され、住環境や景観が大きく変わる等、適切に誘導しきれなかった事例もあります。

」（MP、p.4）

この記述から、分譲地・マンションは、本来、伊東市が望んで開発・建築されたものではないことを強調する意図が伝わってきます。そのうち、分譲地は「誘導」できたが、マンションは間に合わなかったという記述から、マンションが分譲地よりも市政においていろんな面で低く扱われるのは当然という姿勢も見とれます。

確かに、本市の分譲地とリゾートマンションの多くが、バブル期の乱開発の中で建築されたことは事実です。しかし、当時の記録をたどるならば、上の記述が不正確であることが分かります。

\*「誘導」は伊東市ではなく、県によるものだったこと

下記の新聞記事によれば、伊東市の乱開発にストップをかけたのは、1973年9月の県の通達によると思われます。

伊東市に凍結令 ゴルフ場別荘建設

昭和48年(1973年9月19日) 伊豆新聞

伊東市はきのう十八日、県土地利用対策委員会からの通達により、市内の新しいゴルフ場、別荘地建設事業の申請は受け付けないことになった。また、継続審査中の計画など十一件も凍結された。この状態がいつまで続くかはっきりしないが、一年以上といわれており、開発業者は深刻な打撃を受け、市や県への問い合わせが殺到している。

県からきびしい通達

県土地利用対策委員会(委員長・永原稔副知事)の今度の決定は、市町村に通達される前に県庁記者クラブに抜き打ちに発表された。すべり込み申請を断つためとみられ、県当局のなみなみならぬ決意がうかがえる。

こんどの“凍結令”は、ゴルフ場や別荘地の面積(計画中を含む)がその市町村面積の2%を超える二十六市町村に対して通達されたもので、伊東市の場合、ゴルフ場の占める率が3.2%、別荘地の占める率が8.9%で、あわせて12.1%、県下市町村のなかでもいちばん開発率が高く、もうこの辺が限度だということを県に指摘された形だ。

この凍結令によって、伊東市では審査中であった相模鉄道、森ビル、殖産住宅など十一件がストップ。また、これからの新規の申請も受け付けない。十足ゴルフ場計画、東海バスの千草場別荘地の事前審査は県土地利用幹事会で通過しているので問題ない。伊豆観光開発の別荘地分譲計画は凍結された。・・・この凍結令によってゴルフ場、別荘地の計画地が、続々とマンションに転身し、新たなマンション攻勢が始まるのではないかと心配されているが、場合によっては“凍結令”の対象になり得るとするのが市の見解である。

この記事から、「規制」（誘導）は、伊東市が主体的に行ったのではなく、県の通達に従ったものだったことが分かります。また、マンション開発が急増したのも、この凍結令によってであることが推測されます。

したがって、「誘導しきれなかった」ことは、リゾートマンションの側の問題ではなく、むしろそれまで規制ができなかった伊東市の側の問題であると考えられます。当時は、環境行政も始まってまもなく、規制もゆるく、多少の違反は事実上黙認状態であったとも聞きます。

では、伊東市はなぜ先手を打ってマンションを「誘導」できなかったのでしょうか？

リゾートマンションの開発をめぐる当時の問題としてわれわれが噂として耳にするのは、地権者や地元町内会がデベロッパーとの間でさまざまな駆け引きがあったということです。（具体的には、例えばですが、住民のマンション建設反対運動は表向きであり、地元有力者が仲介・口ききする口実に使われることもあったとも言われています。あるいは、企業等の地元団体に何かの利益が配分・キックバックされるような仕組みを作るのに使われた可能性があったとも聞きます。）

開発初期の分譲地・マンションの購入者は、現地の物件を見ても、開発前の水面下で起こったこうした駆け引きについて知るよしもなく、不動産業者の説明と渡されたパンフレットの美しい言葉・写真に魅かれて購入しています。また、開発初期は、定住者は少なく、そこでの生活が不便であっても、不満の声はほとんど上がらなかったでしょう。定住者自身も、その不便を承知で、土地・建物を購入し、居住していたと思われる。

ところが、それから30～40年を経て、分譲地・マンションが伊東市において持つ意味はかなり変質してきています。すなわち、団塊の世代が退職年齢に達し、自然豊かな場所で過ごしたいという気持ちで、首都圏から移住するケースが多くなってきました。

都会からの移住者は、伊東市の人口減少のスピードを抑える働きもしています。彼らが払う市民税も無視できません。さらに、特に対島地区においては、増大する高齢者の消費・需要を対象にする商業・住宅関連サービス業も増えています。

現在の新住民の伊東市民としての自覚は、かつての初期定住者よりも強いものがあります。また、伊豆高原メガソーラー計画の反対運動の主力が新住民であったことに示されるように、景観保護という点でも、意識が高く、社会参加にも積極的です。

さらに、伊豆高原への移住者は芸術・文化愛好者が多く、彼らが開設している様々なギャラリー、カフェ、文化愛好教室等は観光地としての伊豆高原の魅力を高めています。今では、伊豆高原の観光消費は、伊東市全体の4割を占めると推定されています。

このことから、「都市計画マスタープラン」における、リゾートマンションについての歓迎されざる・誘導できなかったという扱いは不適切になっています。むしろ、リゾートマンションを位置づけていないことが、伊東市の発展を妨げている要因にもなっています。

伊東市の町づくりを進めていくために、新住民の力を引き出す必要があり、その意味においても、「マスタープラン」(p.4)の文章は、以下のように修正すべきと考えます。

市街地周辺の斜面緑地等に建設された大規模マンション等は、住環境や景観が大きく変わる等、適切に誘導しきれなかった事例もありましたが、現在では、伊東市の独自の景観を構成し、また、首都圏の退職者の移住先として、また都会との交流を促すものとして、伊東市の人口減少の進行を抑える大事な居住施設となっています。」

## (2) リゾートマンションの散在性

「都市計画マスタープラン」において、つぎにマンションの語が出てくるのは、「◆住宅系市街地における生活環境の向上」と「(宇佐美地区)「◆土地利用・都市施設等の概要」の2箇所です。

それらについても、つぎのような認識の不足を指摘できます。

中心市街地周辺や南伊東駅周辺は住宅系市街地です。商業施設や宿泊施設、リゾートマンション等が混在しています。住環境の観点からは、住宅と住宅以外の施設が程よく共生していく必要があり、また、市街地の防災性を向上していく必要があります。(p.10)

⇒ここでは、リゾートマンションは「住宅以外の施設」としてとらえられていて、そこが2千人～3千人の市民の生活の場となっていることが見えていません。また、総戸数約7千戸のうち約半数が都会との交流人口の寄宿先となっていることが見えていません。

(宇佐美地区では)山腹に別荘分譲地、北側斜面の一部には高層マンションが立地しています。(p.48)

⇒約90棟のマンションは伊東市内全域に点在していて、宇佐美地区の12棟はその一部にすぎません。

リゾートマンションが最も多い対島地区において、「マスタープラン」の「第3章 対島地域まちづくり基本構想」では一言も触れていません。

<参考>リゾートマンションの地区別棟数はつぎのようになります。

対島地区39棟、旧市街・中央18棟、岡14棟、宇佐美12棟、川奈6棟、荻4棟、吉田3棟

### (3) 「健康保養都市」について

ここまでは、「都市計画マスタープラン」においてリゾートマンションに対する認識が歴史的・現実的に変更されなければならないことを見てきました。

では、これから、将来を見据えたとき、リゾートマンションは伊東市の都市計画にどう位置づけるのでしょうか？

「都市計画マスタープラン」では、伊東市が目指す都市像として「健康保養都市」が示され、60回もその語が使われています。

たとえば、「取り組むべき計画課題」として、「健康保養都市の活力の維持と向上」が「今後の都市づくりにおいて配慮すべきこと」の第一に挙げられています。(p.8)そして、これによって、「ずっと住みたいまた来たいまち」が目指されています。

リゾートマンションの住人は、かつては「また来たい」来訪者であって、今は「ずっと住みたい」市民です。そういった意味で、伊東市が想定する市民モデルを体現しているとも言えます。その市民の生活居住空間であるリゾートマンションが、都市計画においてきちんと位置づけられてしかなるべきです。

## 2. 「立地適正化計画」とその問題点

### (1) 立地適正化計画とは

「立地適正化計画」は、平成 26 年に改正された都市再生特別措置法第 81 条の 2～第 81 条の 10 に基づき定められたものです。同法第 81 条の 2 第 1 項では、「市町村は、都市機能や居住機能の誘導に関する計画を定めるよう努めなければならない。」と規定されています。

立地適正化計画の策定は努力義務であって、各自治体の判断に委ねられていて、2025 年時点で、全国約 1700 市町村中約 500 市町村、約 30%しか策定していません。

しかし、自治体が単独で計画を作り、都市機能誘導区域に施設を置く場合、現行では最大 10 億 5000 万円の補助金が支給され、「コンパクトシティ」とも呼ばれています。

多額の補助金を用意されているにもかかわらず、未策定の自治体が相当数に上るのは、それぞれの地域特性によってコンパクトシティのモデルに合わないと判断しているものと思われます。

(注) 国交省「立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向」では、都市計画区域を有する 1,374 都市のうち、675 都市（約 49%）が「作成または取組中」で、残りの約 51%が「取組なし」です。人口規模 5～10 万人の市で見ると、2018 年時点で、262 都市中 72%が策定済で、28%が未策定です。

静岡県内の全 35 市町村で、立地適正化計画を持たないのは、御前崎市、牧之原市、吉田町、川根本町、富士宮市、御殿場市、小山町、東伊豆町、河津町、南伊豆町、松崎町、西伊豆町の 12 自治体で、34%が未策定です。（ただし、牧之原市は策定を予定しているようです。）

## （２）立地適正化計画の一般的問題

コンパクトシティは、策定した自治体においては、それによって問題が発生していることが指摘されています。それを指摘している記事をいくつか挙げますが、どれも伊東市に当てはまることです。

### 1) 公共交通の整備がないと効果がない

「強制力がない計画に基づくまちづくりが、どれほど実現性があるかは不透明だ。立地適正化計画は、公共交通の整備が不十分な地域に向いていなかったり、郊外の開発を認める既存制度との矛盾を指摘する声もある。」（上毛新聞 2020/12/21）

2) 現実の人の動きを無視している：居住誘導区域外の方が車移動しやすいので、人口が増え、その分、中心部が寂れる。

「県庁所在市で計画を策定している 39 市について、15 年と 20 年の国勢調査の人口データを 500 メートル四方ごとに分析したところ、39 市の大半で区域外で人口増加している部分が確認できたという。」（読売新聞 2024/04/30）

### 3) 計画策定には専門技術が必要なので、外注し、地域の実情を分かっていない計画が提出される。

「都市プランナーの三田村喜己男・UR リンケージまちづくり計画総括役は、「全体の半分ぐらいは外部業者に委託して作らせた、国の手引をなぞっただけの金太郎アメのようなものだ」と嘆息する。数値目標を示すどころか、文言も図表も似たり寄ったりで課題意識がまるで感じられないという。」（週刊東洋経済 2017/10/14）

伊東市の場合も、「総合計画」を見ても、「コンパクトシティ」化を意識しているため、全国のどこにでも  
ある、没個性的なまちづくりを志向しているように見えます。

#### 4) 多くは補助金目当てが本音

「・・・高い費用を払ってまで、なぜこぞってそんな計画を作るのか。理由は単純だ。立地適正化計画を作  
ると、それに基づく都市機能の整備に国から補助金が支給されるのだ。病院や学校、介護施設、中心  
街の再開発などにかかる事業費の4～5割を「社会資本整備総合交付金」として国が負担する。」  
(週刊東洋経済 2017/10/14)

この結果、かなりの自治体で、無駄な公共施設が町中央部に建設され、高額な維持費が発生する  
一方、人口が増えている郊外には公共施設がないという矛盾した現象が発生しています。

### 3. 伊東市の「立地適正化計画」の問題点

#### (1) 「立地適正化計画」の策定経過

伊東市において「立地適正化計画」が策定された経過は、平成31年に当時の小野市長が着手  
を表明し、3年間の検討期間を経て、令和4年3月に公表となっています。また、策定に当たっては、  
3年間を通じ1360万円の税金を使って民間コンサルタント業者に委託しています。

しかし、これだけの予算と時間を費やして作成したにもかかわらず、同計画はほとんど市民の関心を  
引かなかったようです。

「立地適正化計画」がその重要性に比してさほど注目されなかったのは、それが「都市計画マスタープ  
ラン」の一部として位置づけられたためだったと考えられます。すなわち、「都市計画マスタープラン」が上  
位計画で、その範囲内で、人口減少に対応した街づくりの計画となり、補助的な計画としてとらえられ  
たと思われます。

そのため、当時の市議会の議事録を見ても、最も重要な市内の各地域指定についての具体的な質  
問はなく、「いささか不安を感じる」といった程度での質問しかありませんでした。また、小・中学校が誘  
導施設となっていないという問題も指摘されていましたが、深められてはいません。

結果的に、同計画は、コンサルが提出した計画を鵜呑みにし、伊東市の実情にそぐわない、機械的  
な地域設定がなされたと考えられます。

#### (2) 計画の非現実性

##### ①「誘導」の非現実性

「伊東市立地適正化計画」では、「用途地域内を基本として居住を誘導するための「居住誘導区  
域」及び医療・福祉・商業等の都市機能を誘導するための「都市機能誘導区域」を定めます。」となっ  
ています。ところが、伊東市は人口の約6割が非用途地域に住んでいます。

このため「立地適正化計画」は、「非用途地域」では、「立地適正化計画に基づく運用は行いませ  
ん」(p.3-6)としています。しかし、「立地適正化計画」はそもそも「都市計画区域内の区域について、  
居住及び都市機能増進施設(医療、福祉、商業施設等)、公共交通の充実等に関する包括的な  
マスタープランとして作成するもの」(p.1-1)として立案されていたはずで、支離滅裂です。

「非用途地域」は「居住誘導地域」ではないので、実質的には「住んでほしくない」地域という扱いになります。

伊東市の計画に沿うならば、強制はしないとはいえ、たとえば伊豆高原などの非用途地域（非居住誘導地域）の住民は、旧市街の用途地域（居住誘導地域）に転居することが望まれるわけです。これは、もし計画が描いた通りになった場合、伊豆高原における空き家の大量発生、廃墟化、その処分費など、市民負担と公費負担の額は莫大なものとなり、財政コストの削減額をはるかに上回るでしょう。

## ②人口推計値のおかしさ

コンパクトシティの考え方は、将来人口が減少することを見越して、予め居住を誘導するというものです。そのため、たとえば伊豆高原地域については、つぎのような記述があります。

「平成 27 年（2015 年）から令和 22 年（2040 年）にかけての人口増減（次頁）をみると、…南部の八幡野地区や赤沢地区では、人口密度の変化は小さいものの、人口が大幅に減少し、過疎化が進行すると予想されます。」（立地計画 p.2-4）

ところが、「伊東市高齢者福祉計画」における地域別人口推計では、対島地区の人口は、令和 6 年比で令和 22 年は 87% を維持していて、「大幅に減少」するとは言えません。

### （3）伊東市の他の諸計画との矛盾

「伊東市立地適正化計画」の問題点は、伊東市が目指している方向性ともくい違っていています。

#### ①「自然と調和した健康保養都市」との矛盾

「都市計画マスタープラン」：

・自然豊かな交流のまち…

豊かな自然や固有の地域資源との触れ合い・交流により、心地よさと感動を得られるまちです。また、市民や来遊客との心の通った交流により、やすらぎと楽しさに満ちあふれたまちです。（p.14）

「立地適正化計画」：

・郊外でのゆとりあるライフスタイルを支える生活拠点の維持：用途地域外における既存集落や別荘地等の居住地の選択を尊重し、郊外部における既存の日常的な生活サービス機能を備えた生活拠点を中心とした地域活力の維持を図ります。（p.3-4）

・居住誘導区域内での居住を促進するための施策を推進する一方で、居住誘導区域外での住み慣れた環境下で、生活の利便性を大きく低下させないための取組も重要となります。（p.5-3）

前者では、市内全域を自然豊かな町にするイメージで描かれ、後者では、居住誘導／非誘導地区の違いを明言しています。これらの互いに矛盾する、中途半端な記述から、方向性の定まらないちぐはぐなまちづくり計画となっています。

#### ②「景観条例」との矛盾

伊東市の用途地域（市街地）は全市のわずか5.4%にすぎません。そこに、すべての市民の居住を誘導しようとするものの非現実性はすでに述べましたが、「伊東市景観計画」では、市域全体を「景観区域」として、「緑豊かな住宅地景観をつくります」と謳っていることとのずれがあります。

「居住誘導区域内への移転促進・・・」(p.5-4)がなされると、丘陵地に広がる分譲地・リゾートマンションへの公的管理は後回しになり、取り残されるでしょう。伊豆高原の分譲地から家屋が移転した場合、伊豆高原は文化施設が豊かな観光地どころか、荒廃した山林になるでしょう。

伊東市が本気で「自然と調和した健康保養都市」を目指すならば、全市域を田園型都市とする立地計画が構想されるべきです。

### ③災害危険地帯を居住誘導地域としていること

「立地適正化計画」の前半では、「災害リスク」を考慮し、つぎのような記述がなされています。「宇佐美地域と伊東地域の市街地の広い範囲が浸水想定区域となっており・・・。また、海岸沿いの大部分が津波浸水想定区域となっています。・・・南伊東駅周辺から伊東大川の河口にかけて、低地の広い範囲が浸水すると想定されています。」(p.2-15)

そして、「誘導方針2」では、「■災害リスクに対応した安全・安心な居住環境の形成」を挙げています。

ところが、居住誘導地域の設定においては、これらの「沿岸地域、川沿いの地域」について、「これまでの都市づくりの経緯、将来的な人口の見通しを踏まえると除外するべきではないと判断」(p.4-6)というように、例外的な扱いをしていて、一貫していません。

### ④子育て・教育機関の扱い

「教育施設の「小学校」、「中学校」は、少子化の進行により、規模及び配置の適正化に向けた統廃合が計画され、適正配置が進められていることから、誘導施設に設定しません。」という記述がなされています。

これは、学校統廃合計画が進行していることから、将来に小中学校そのものが廃校になって消滅している可能性を想定しているためです。この意味で、立地適正化計画は学校統廃合計画と歩調を合わせています。

しかし、伊東市の「長期ビジョン」(令和7年3月)では、「子育てしやすいまちを創る」ことが、どの分野にも共通する課題とされています。また、「移住・定住施策と連動し、外部からの教育移住（伊東で子どもを育てるために家族が移住をすること）を促進します。」という方向とも矛盾しています。

#### (4) 部分的手直しでは無理なこと

以上のように、「立地適正化計画」が行き詰まりを抱えていることは伊東市都市計画課でも認識しているようで、令和7年10月には「誘導区域を新たに追加設定することを検討」することを明らかにし、そのアンケート調査も実施されています。

その調査では、追加設定候補地とその理由は次のように説明されています。

#### <新規誘導区域設定候補地区>

●玖須美元和田・川奈地区...市内の中では、人口密度が高い地区であるため（国勢調査の人口集中地区（DID）に設定されている）

●伊豆高原駅周辺地区...市内の他地域と比較して、近年は新たな住宅の建築数が多いため（R元年度～R7年度までの新設住宅着工戸数が多い）

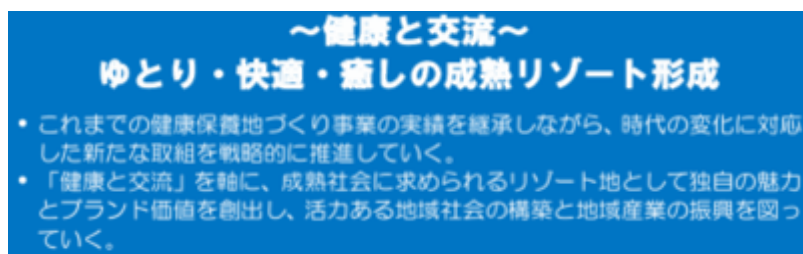
しかし、この改訂の方向づけにおいて、対島地区（伊豆高原地区）を居住誘導地域とし、伊豆高原駅周辺800m以内に居住誘導(p.4-3)がなされた場合は、車の渋滞等の混乱、分譲地の空き家の大量発生が予想されます。

居住誘導地域を「対島地区」にまで拡大した場合は、市内全域を「立地適正化計画」の適用対象とすることになり、伊東市の地勢そのものが、「コンパクトシティ」の発想になじまないという事実をいっそう浮き上がらせるでしょう。

伊東市がコンパクトシティ化できない理由は、1）南北16kmという地形的条件、2）数百年以上続き、それぞれ独自の文化・産業を基盤とする旧自然村が市周辺に位置していること、3）古からの温泉街に加え、移住者によって新たな文化地区として発展しつつある伊豆高原が組み合わせられたユニークな観光都市となりつつあること、が挙げられます。

## （5）見直しの方向性

ここで、本会が注目しているのは、「伊東市健康保養地づくり計画」（平成28年(2016)）です。ここでは、「休養や健康回復といった意味合いの強い「保養」という言葉を時代のニーズに照らして見直し、優れた環境を資源とし、繰り返し来訪する来遊客を温かく迎え入れる新時代の「リゾート」形成に向けて事業を再構成していく方向性」が示されていました。ここで、同計画は「リゾート」という言葉に積極的な意味を与えて、「成熟社会における新しい保養地のあり方」を表現する言葉として使用しています。これは、福祉と観光を接合する試みで、伊東市の独自性を発揮できるものとして期待できるものでした。



ここから、伊東市全体を「健康保養地」とする方向性に沿って、「立地適正化計画」を見直すという課題が設定できます。

<注>伊東市の立地適正化計画が実態にそぐわないことについては、市議会（令和7年6月定例会06月25日）でつぎの発言があったことが注目されます。

「◆11番（杉本憲也君）・・・

最初の質問は、本市のランドデザインに関し、2点伺います。

現在、本市には、いずれも市議会の議決を経ていないものの、公費を投じ市長等が策定した、まちづくりに関する多くの計画が存在しますが、必ずしも実態に即しているとは限りません。例えば立地適正化計画では、人口減少の対応策として、用途地域が指定されている宇佐美、吉田、市街地、すなわち伊東駅から南伊東駅周辺に人口を集約させるという計画を立てて実行中のはずですが、現実を見ると、計画と異なり、計画区域外の中南部の新興分譲地や別荘地などの用途地域外に人気が集申し

続けているなど、実にちぐはぐな状況になっており、私としては、こうした状況は一刻も早く解消されるべきと考えますし、今後のまちづくりの中心地をどうするのか、改めて議論すべきときに来ていると強く感じています。そこでまず、今後の本市の中心市街地はどこで考えるのか、市長の見解を伺います。また、用途地域見直しの必要性についても市長の見解を伺います。」

#### 4. 伊東市の「立地適正化計画」の見直し案

##### (1) 区域の再設定

図3は、伊東市のおおよその土地利用形態と「立地適正化計画」の適用範囲の関係を示したものです。

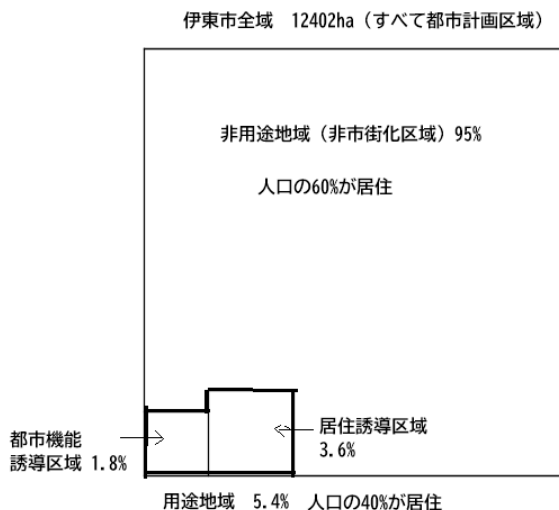


図3 伊東市の土地利用

この図からも分かるように、立地適正化計画は、非用途地域は適用外としているので、伊東市民の60%が住む「非用途地域」(非市街化区域)は、この計画とは関係ないはずですが、コンパクトシティは市の主要機能を限られた区域に集約するものなので、実際には、この60%の住民も巻き込むことになります。

非用途地域の住人の多くは、特に移住者は、山林という自然環境を好んで住んでいるので、「立地適正化計画」が見直されて、伊豆高原が誘導地域になったとしても、地勢的条件においても、また市民感覚の面においても、その現実とのくい違いが大きくなります。

では、具体的に、どのように土地利用の配置を変更すればよいのでしょうか？その一例を示したのが図4です。

図4(a)は、現在の伊東市の土地の地目別の面積比を示しています。市内で最も比率が高いのは山林で59%、つぎに宅地21%、畑8%、その他12%となっています。

図4(b)は、現在の地目を参考にして、6種類の土地利用パターンを示しています。すなわち、拠点市街区域、準拠点市街区域、田園居住区域、田園環境区域、山林居住区域、山林環境区域です。

(注：この区域区分は長野県安曇野市の「土地利用基本区域」を参考にしています。)

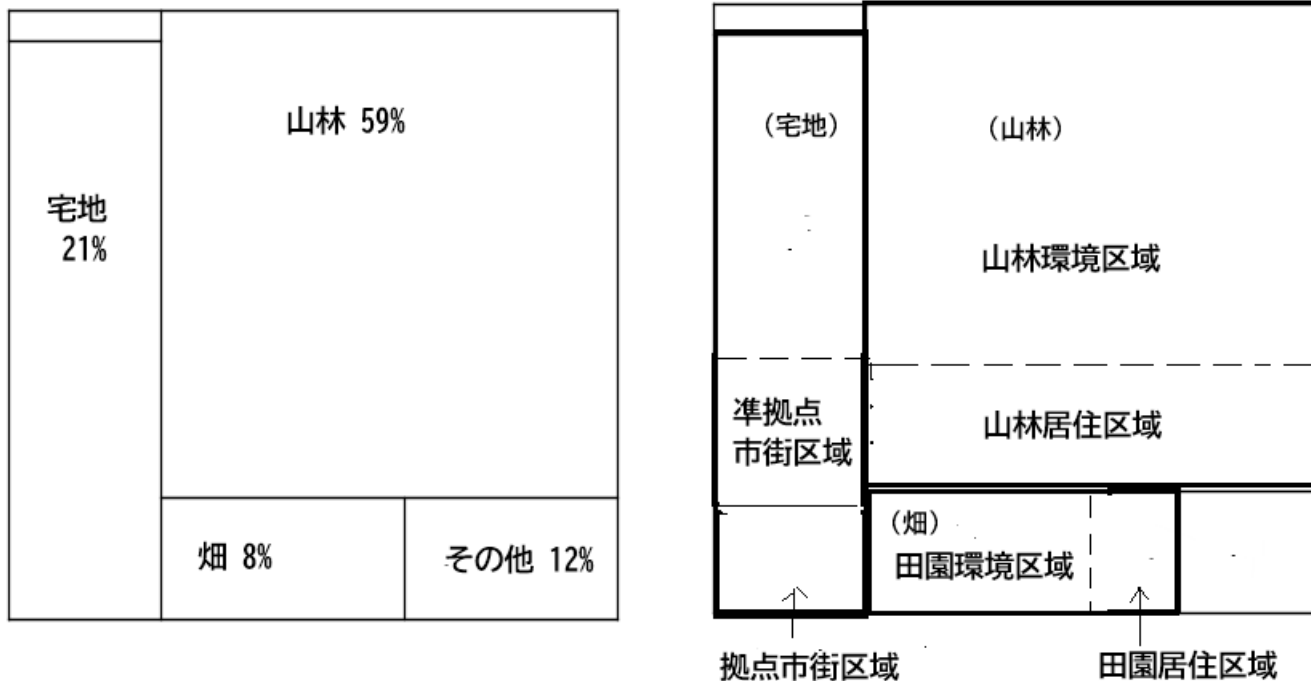


図4 (a) 伊東市の土地地目の比率

(b) 土地利用区域の例

これらについて説明を加えます。

- ・拠点居住区域：現行の「立地適正化計画」の「都市機能誘導地域」と重なりますが、伊東市の場合、オフィス街はないこと（あるいは作らなくてよい）を考慮し、市街地の商業・観光・公共施設が集まっている区域となります。
- ・準拠点居住区域：現行の「立地適正化計画」の「居住誘導地域」「生活拠点」と重なり、市街地での住宅地です。
- ・田園居住区域：現在の田畑の周辺に広がる、自然調和型の居住地域です。
- ・田園環境区域：現在の田畑と重なります。
- ・山林居住区域：現在の山林地目の土地に広がる住宅地域です。伊豆高原の別荘分譲地、また市内各所に散在するリゾートマンションがその例になります。
- ・山林環境区域：現在の山林・原野になります。

この区域の分け方の特徴は、伊東市の現状に即して、①「拠点」を市街地だけに設定すること、②住民の6割が郊外に住んでいることから、田園・山林に「居住」するのを尊重すること、にあります。

(注：田園居住区域と農用地・農業振興地域の指定との関係は検討課題となります。)

## (2) リゾートマンションの位置づけ

ここで忘れてならないのは、リゾートマンションの存在です。リゾートマンションの多くは「山林居住区域」に建っていますが、他の「居住区域」のいずれにも立地していることから、市街・田園・山林で区分するよりも、その生活様式の共通性に注目して、ネットワークとしてとらえたほうがよいと思います。

現在のリゾートマンションは、リゾート利用の人と定住している人が半々に近づいてきて、多くの方はふだんから首都圏への行き来が活発で、交流人口ともなっています。

他方で、リゾートマンションの内部では、各館とも、高齢化による様々な問題を抱えています。また、建物自体も築後40～50年を迎え、長寿命化の課題に取り組まなければなりません。もし、リゾートマンションがこの2つの課題を乗り越えられない場合は、市内には管理されないマンションが多数放置されることとなります。

上のいわゆる「2つの古い」問題は、リゾートマンションに共通する独自の課題であって、市内の一般住民と共有することが難しいです。そのため、リゾートマンション間で「共助」し、必要に応じて「公助」を求めることとなります。

市内に点在しているリゾートマンションをつなぐネットワークには、2つの種類があります。一つは、コミュニケーションの面でのネットワークとして、市内のリゾートマンションを一種の「リモート町内会」としてとらえることです。もう一つは、物理的な交流という意味で、市内、とりわけ、別荘・リゾートマンションが集中する伊豆高原地域のコミュニティバスを実現することです。

#### < 補足 > 図書館建設計画と立地適正化計画

ここまで、「立地適正化計画」の内容を分析しましたが、行政に詳しい人からは、このような分析作業は建前論であって、実際には補助金を獲得するためにはきれいごとでは通用しないという反論がなされるかもしれません。

しかし、全国的にも大々的に報道された令和7年の伊東市政の混乱は、「立地適正化計画」の適用によってもたらされたと見ることができます。すなわち、今回の伊東市政の混乱は、コンパクトシティをきちんと批判していれば防げた可能性があります。そのことを以下に説明します。

令和7年5月の市長選の争点は、総工費50億円を超える新図書館建設を認めるかどうかでした。小野前市長は、その工費のうち15億円は、「立地適正化計画」を持つ自治体に対して交付される都市構造再編集中支援事業費補助金が交付されるので、市の負担はそれほどではないと答弁していました。

しかし、同補助金を得るには、新図書館は「都市機能誘導地域」に建設することが条件になります。そのため、新図書館建設計画は、伊東市における実際の図書館ニーズを検討せずに、立地場所がまず選定されることになりました。つまり、旧マンダリンホテル跡という建設場所がまず選定され、それに合わせた建築計画が策定されることになってしまっていました。

市民側からは、伊東市の図書館ニーズとして、伊豆高原における分館設置、全市をカバーする図書館サービスのネットワーク化、あるいは現図書館の市役所移転などが出ていましたが、それらは初めから検討の対象外でした。すなわち、全市的な視点から図書館計画が作られるのではなく、旧市街地の、しかも前々市長の贈収賄事件の舞台となったいわくつきの場所に建設するという結論が先にありきでした。

他方で、田久候補にしても、批判の対象としたのは、工費・維持費の高額さであって、建設場所は争点にはしていませんでした。田久候補も、コンパクトシティ構想それ自体は認めていて、この点では、小野候補と同じ土俵に立っていたと言えます。

今回の伊東市政の混乱は、無定見なまちづくり計画によって伊東市が向かう方向性が袋小路に入って、見えなくなっているため、市民の不安という立ちが増幅された結果とも言えます。

コンパクトシティの考え方に基づく現行の「立地適正化計画」を続けるならば、今後も同じことが繰り返されかねません。伊東市全体のバランスのとれたまちづくりのためには、その全面的な組み換えが求められます。