

地方都市の人口減少に関する対応政策に対する日韓国際ゼミ
2017年10月23日(火)
忠南研究員

日本における立地適正化計画 の意義とその目的

愛知大学 地域政策学部
駒木 伸比古(고마키 노부히코)

はじめに

- 日本における人口は2010年をピークに減少
 - 「超高齢・人口縮小時代」への突入
- 日本全体，大都市，地方都市などでそれぞれ状況が異なる
 - 高齢化率は高まるとともに全体として人口が縮小する地方小都市，
高齢化率とともに高齢者人口が急増する大都市圏

	人口ピーク年 (人口)	2010年人口 →2040年人口 単位: 万人	2010年→2040年年齢構成比変化(単位: %)		
			年少人口	生産年齢人口	老年人口
日本全体	2010年 (12,806万人)	12,806→10,728 (-16%)	13→10	64→54	23→36
県庁所在都市	2005年 (1,007万人)	1,007→838 (-17%)	14→10	64→53	23→37
10万人クラス 都市	2000年 (2,084万人)	2,084→1,584 (-22%)	14→11	61→52	25→37
5万人クラス 都市	1985年 (1,956万人)	1,748→1,231 (-30%)	13→10	59→50	28→40 (-4万人)
三大都市圏 (既成市街地)	2015年 (2,340万人)	2,316→2,125 (-8%)	12→9	67→57	21→34 (+246万人)
三大都市圏 (郊外)	2015年 (3,438万人)	3,430→3,038 (-11%)	14→10	65→55	21→35 (+342万人)

日本における都市再生関連施策

3

90年代

(中心市街地の社会的・経済的停滞が顕在化)

再開発による経済活性化・地域コミュニティ再生への関心が高まる

1998

中心市街地活性化法の制定, 都市計画法の改正

1999

都市再生委員会設立の方針

2000

大規模小売店舗立地法の施行

2001

都市再生本部設置の決定

①都市再生プロジェクトの推進, ②民間都市開発投資の促進, ③全

国都市再生の推進

地方都市再生の重点分野を決定

①中心市街地における商業機能の活性化と住宅・福祉などの用途

の多機能化, ②人が集まる交通結節点における交流機能の充実,

③誰でも快適に活動できるためのバリアフリー化と公共交通機関の

充実, ④民間が行うまちづくり活動・NPO活動の活性化

2002

都市再生特別措置法の制定

全国都市再生の推進に関する施策の検討

2004

「まちづくり交付金」の創立

2006

中心市街地活性化法の改正

社会資本整備総合交付金

2014

都市再生特別措置法の改正(立地適正化計画)

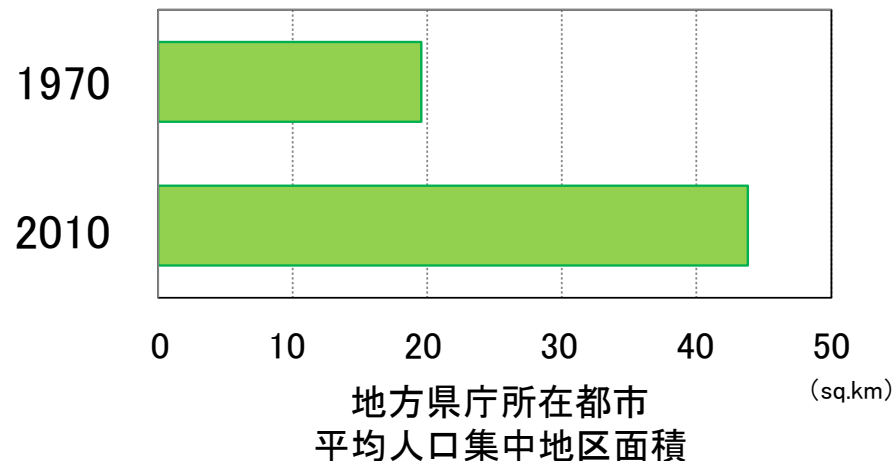
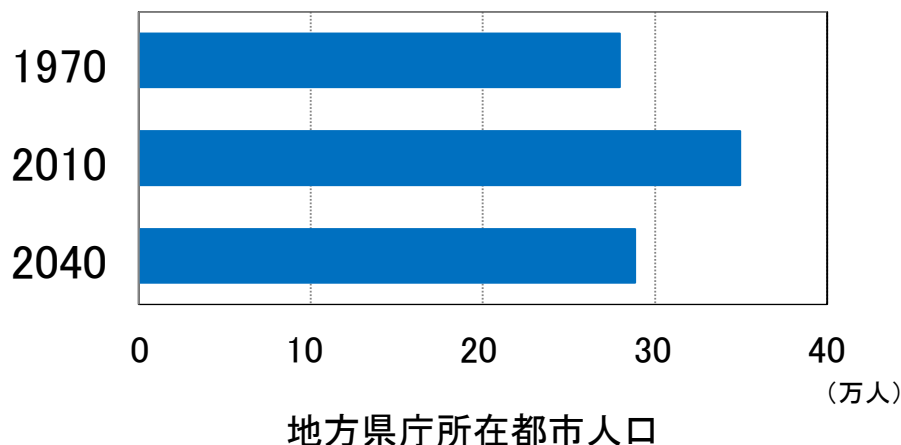
まちづくり三法

改正まちづくり三法

立地適正化計画制度の背景

4

- 少子高齢化が進む日本における都市の今後のまちづくりにとって、以下の2点が課題
 - 高齢者や子育て世代にとって安心できる健康で快適な生活環境を実現
 - 財政面及び経済面において持続可能な都市経営
- (特に地方都市において)福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見直し、『コンパクトシティ+ネットワーク(多極ネットワーク型コンパクトシティ)』の考え方が重要視
 - 医療・福祉施設や商業施設、住居などを集約、高齢者をはじめとする住民が公共交通により生活利便施設等にアクセスできるように

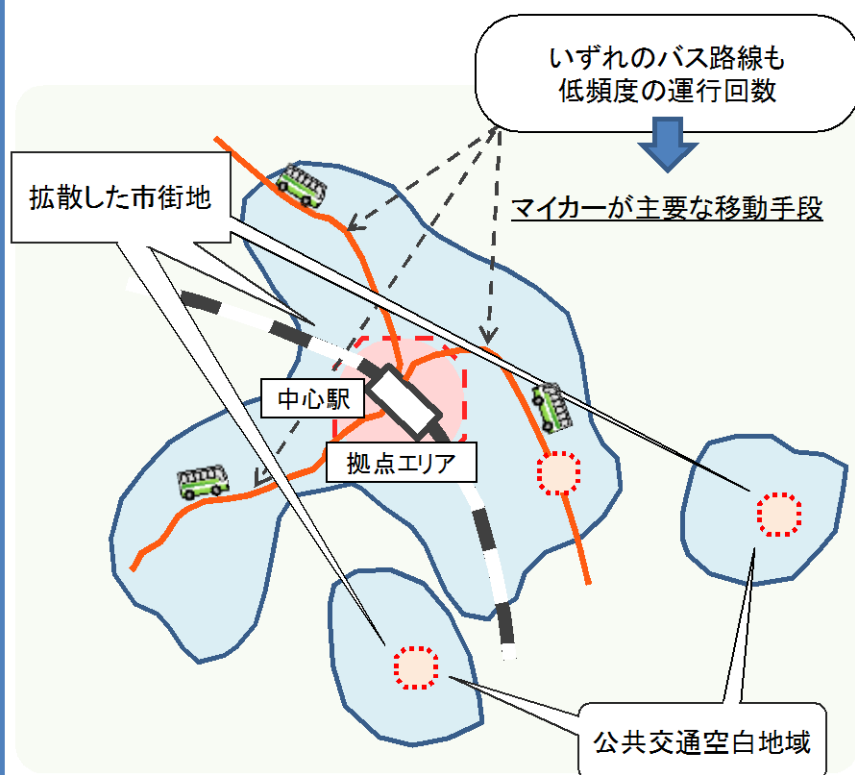


立地適正化計画制度の設立

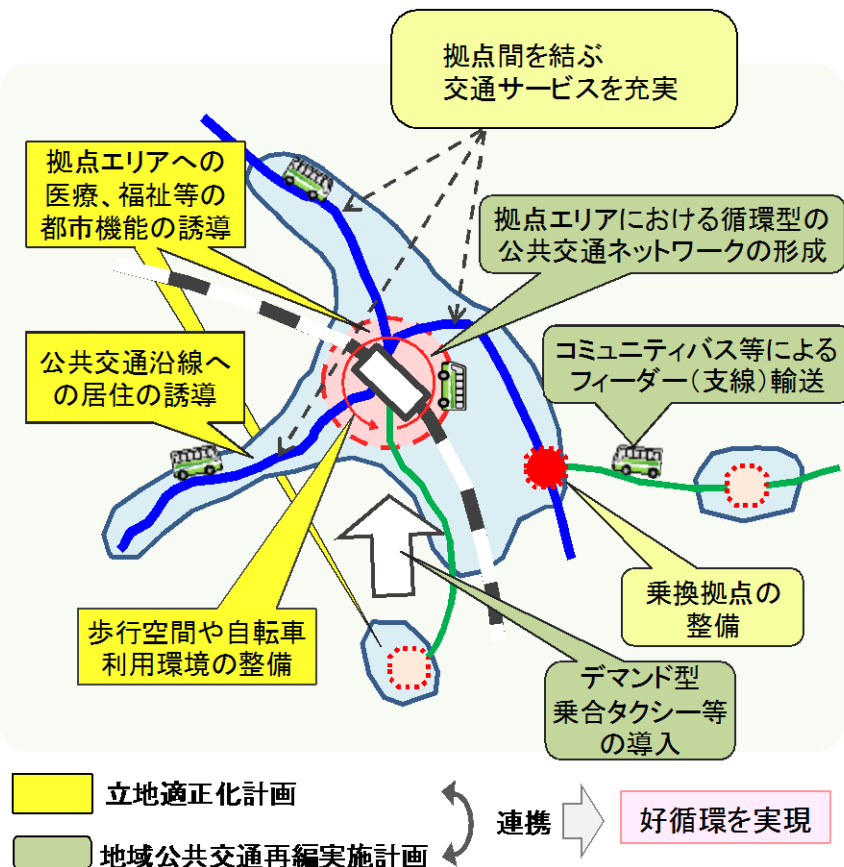
5

- 都市再生特別措置法の改正により行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクトなまちづくりを促進する「立地適正化計画制度」が創設

現 状



これからの姿



立地適正化計画の位置づけと目的

6

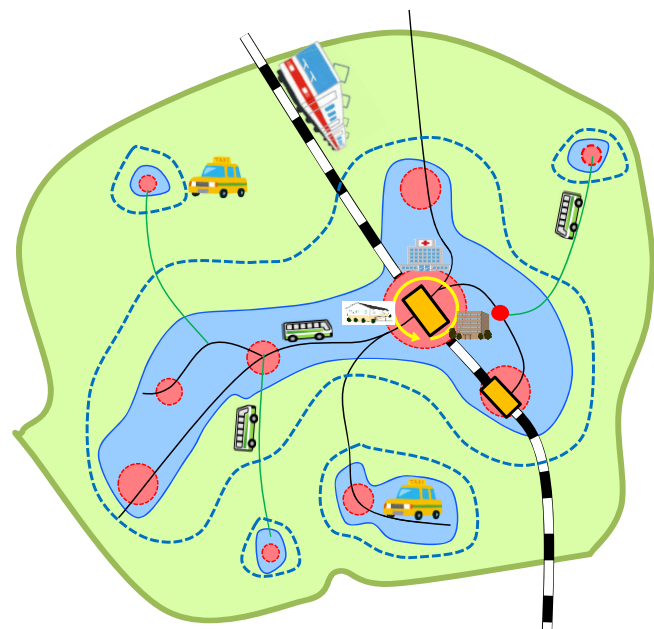
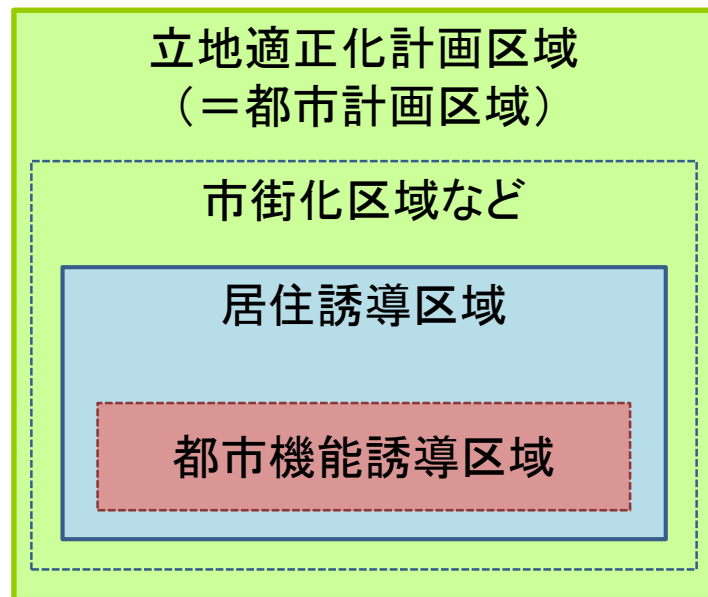
- 都市全体を見渡したマスタープラン
 - 居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により都市全域を見渡したマスタープランとしての位置(市町村マスタープランの高度化版)
- 都市計画と公共交通の一体化
 - 居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、『コンパクトシティ+ネットワーク』のまちづくりを推進
- 都市計画と民間施設誘導の融合
 - 民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりを目指す
- 市町村の主体性と都道府県の広域調整
 - 隣接市町村との協調・連携が重要であり、都道府県には立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮した広域的な調整を図ることが求められている
- 市街地空洞化防止のための選択肢
 - 居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用を目指す

市町村ごとに「立地適正化区域」を設定し、
都市・居住機能の誘導を図る

立地適正化計画区域について

7

- 設定の考え方
 - 居住誘導については20年後の都市の姿を展望
 - 都市構造と財政支出の関係を精査
- 立地適正化計画区域について
 - 都市計画区域全体を立地適正化計画区域とすることが基本
 - **居住誘導区域**と**都市機能誘導区域**を定める(居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定める)
- 基本方針
 - 現状の把握・分析に基づき課題を整理
 - まちづくりの理念や目標, 目指すべき都市像を設定
 - 一定の人口密度の維持や生活サービス機能の計画的配置および公共交通の充実



立地適正化計画の概念図

8

立地適正化計画区域＝都市計画区域

市街化調整区域／用途地域外

公共交通

市街化区域／用途地域

居住誘導区域

■居住誘導区域

○人口減少の中にあっても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティの維持が持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域

■都市機能誘導区域

○医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域

都市機能誘導区域

◇現在の市街地



居住の誘導

◇居住の誘導が実現した際の市街地

居住誘導区域について(1)

- 考え方

- 一定エリアにおいて人口密度の維持により生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導する
- 都市全体における人口や土地利用, 交通や財政の現状および将来の見通しのもとに都市経営が効率的に行われるように定める

- 留意すべき事項

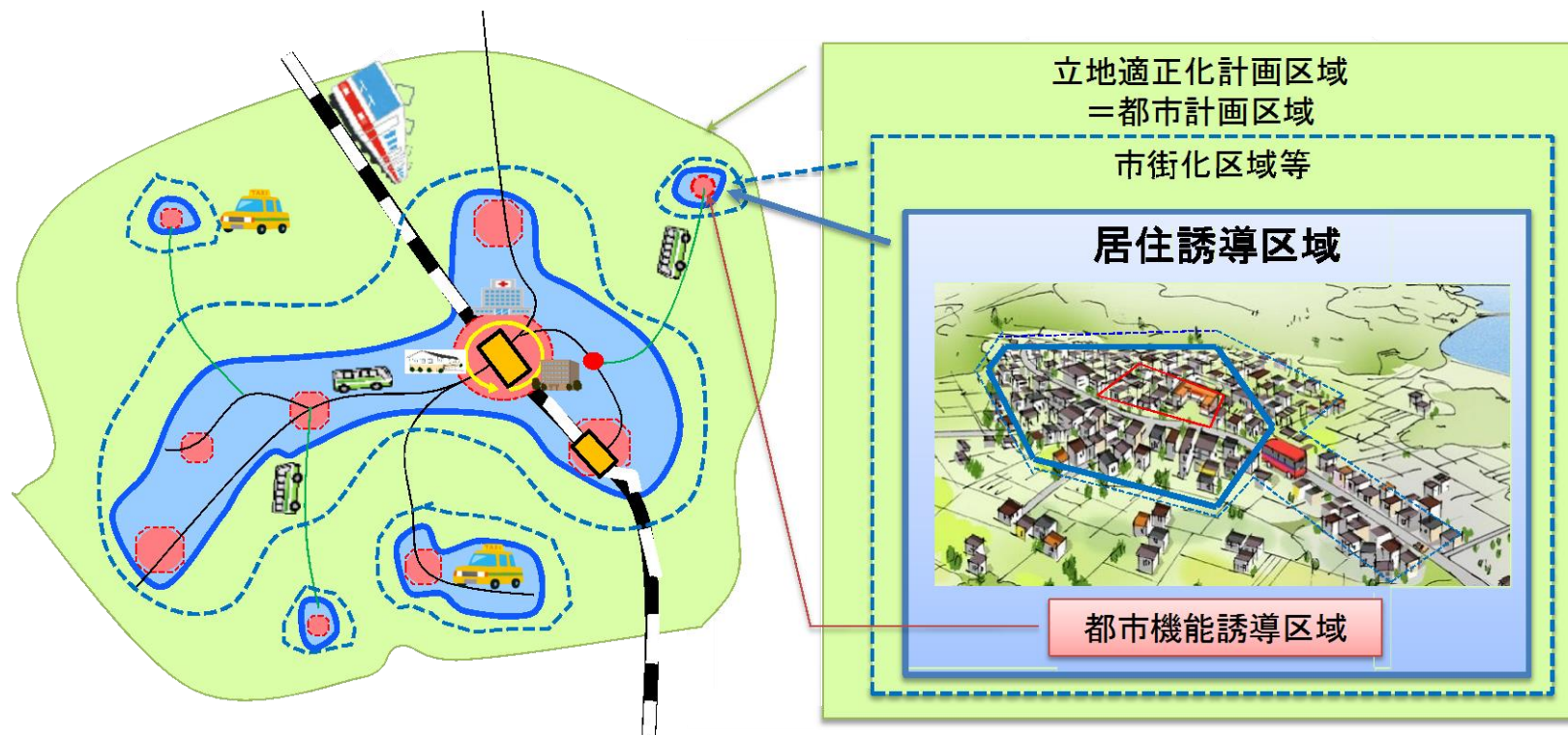
- 新たな開発予定地は設定すべきでない
- 保全が適当な農地についても設定すべきでない

居住誘導区域について(2)

10

- 設定方針

- 将来の人口等の見通しをふまえた適切な範囲
- 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
- 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点および生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域
- 都市機能や居住が一定程度集積している区域



居住誘導区域について(3)

11

- 市町村による施策

- 居住者の利便の用に供する施設の整備
- 公共交通の確保を図るため交通結節機能の強化・向上
- 居住誘導区域内の住宅の立地に対する支援措置
- 基幹的公共交通網サービス確保のための施策

- 届出・勧告

- 居住誘導区域外の区域における一定以上の規模の開発行為を行おうとする場合には、原則として市町村長への届出が義務化(30日前まで)、支障が生じる場合には勧告を行うとともに、誘導区域内の土地取得をあっせん

都市機能誘導区域について(1)

12

- 考え方

- 医療・福祉・商業などの都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導・集約することで、各種サービスの効率的提供を図る
- 都市機能の充足による居住誘導区域への居住の誘導
- 人口密度の維持による都市機能の持続性の向上

- 留意すべき事項

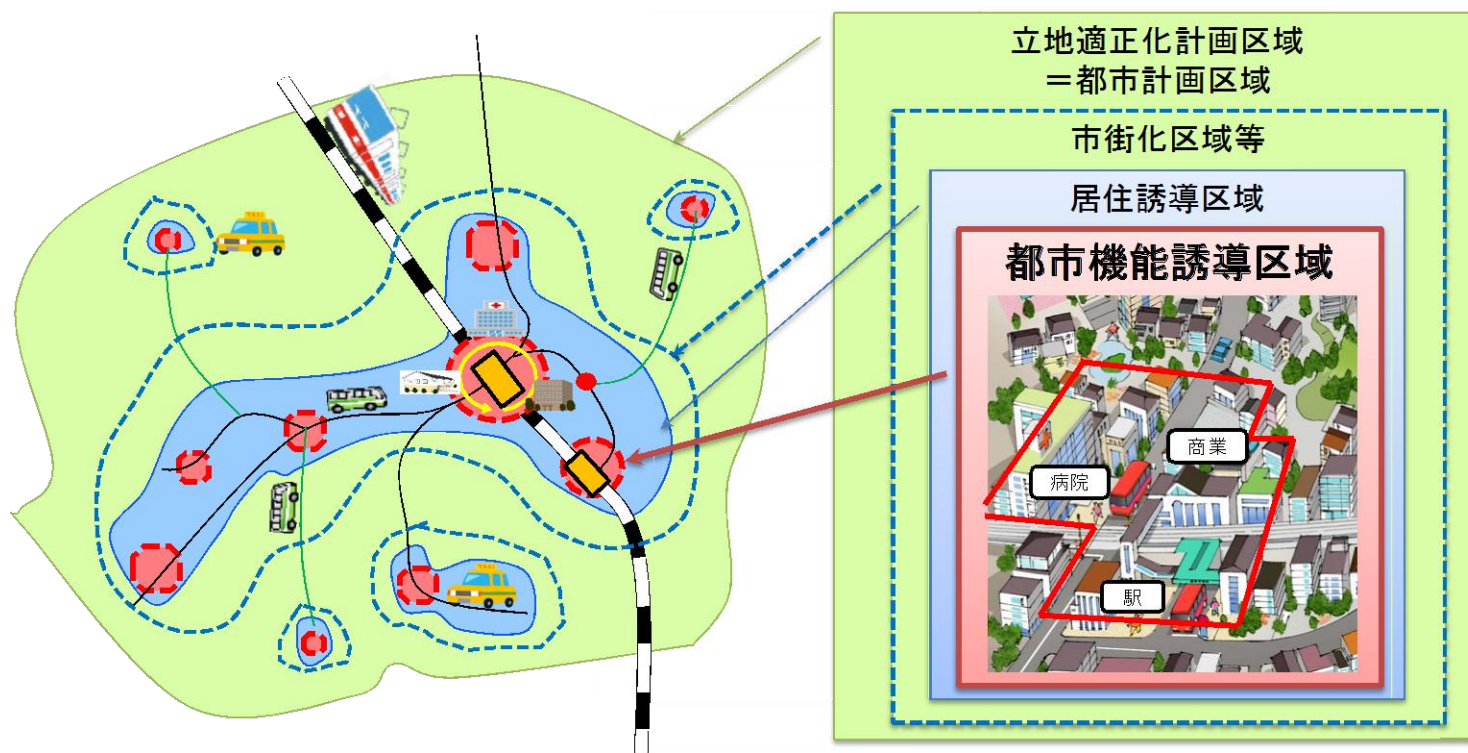
- 居住誘導区域と都市機能誘導区域の両方を定める(居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を設定)
- 区域数は地域の実情や市街地形成の成り立ちに応じて必要な数を定める
- 徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲とする

都市機能誘導区域について(2)

13

- 設定方針

- 鉄道駅に近い，業務や商業などが集積する地域など，都市機能が一定程度充実している区域
- 周辺からの公共交通によるアクセス利便性が高い区域
- 都市の拠点となるべき区域



都市機能誘導区域について(3)

14

- 市町村が講ずる施策
 - 誘導施設に対する税制上の特例措置
 - 民間都市開発推進機構による金融上の支援措置
 - 誘導施設, 歩行空間の整備
 - 民間事業者による誘導施設の整備・運営への支援
 - 市町村が保有する不動産の有効活用施策等
- 届出・勧告
 - 都市機能誘導区域外の区域で誘導施設を対象に開発行為を行おうとする場合には, 原則として市町村長への届出が義務付け(30日前まで)

誘導施設とは

15

- 都市機能誘導区域ごとに立地を誘導すべき，居住者の共同の福祉や利便性の向上を図るために必要な施設
- 区域および都市全体における現在の年齢別の人口構成や将来の人口推計，施設の充足状況や配置
- 誘導施設がない場合には都市機能誘導区域は設定できない
 - － 高齢化の中で必要性の高まる施設（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など）
 - － 子育て世代にとって居住場所を決める際の重要な要素となる施設（幼稚園や保育所，小学校など）
 - － 集客力がありまちの賑わいを生み出す施設（図書館，博物館，スーパーマーケット，コンビニエンスストアなど）
 - － 行政サービスの窓口機能を有する市役所支所等の行政施設

- 住民への説明

- 地区別に行政コストや固定資産税収等の状況进行分析して住民に示すなど，地域の現状を見据えた議論がなされるようにすべき
- GISを活用して可能な限り小さな単位で人口の現況や推移，生活サービス施設の分布，地価などの多様なデータを地図上で見える化することが望ましい

- 目標値の設定

- 居住誘導区域内外における人口密度
- 生活利便性，健康福祉，行政運営の観点による指標

- 他の計画との関連性

- 市町村・都市計画域マスタープランとの整合性
- 公共交通施策，商業施策，住宅施策，医療・福祉施策，農業施策など多様な分野の計画との連携

立地適正化計画策定のプロセス

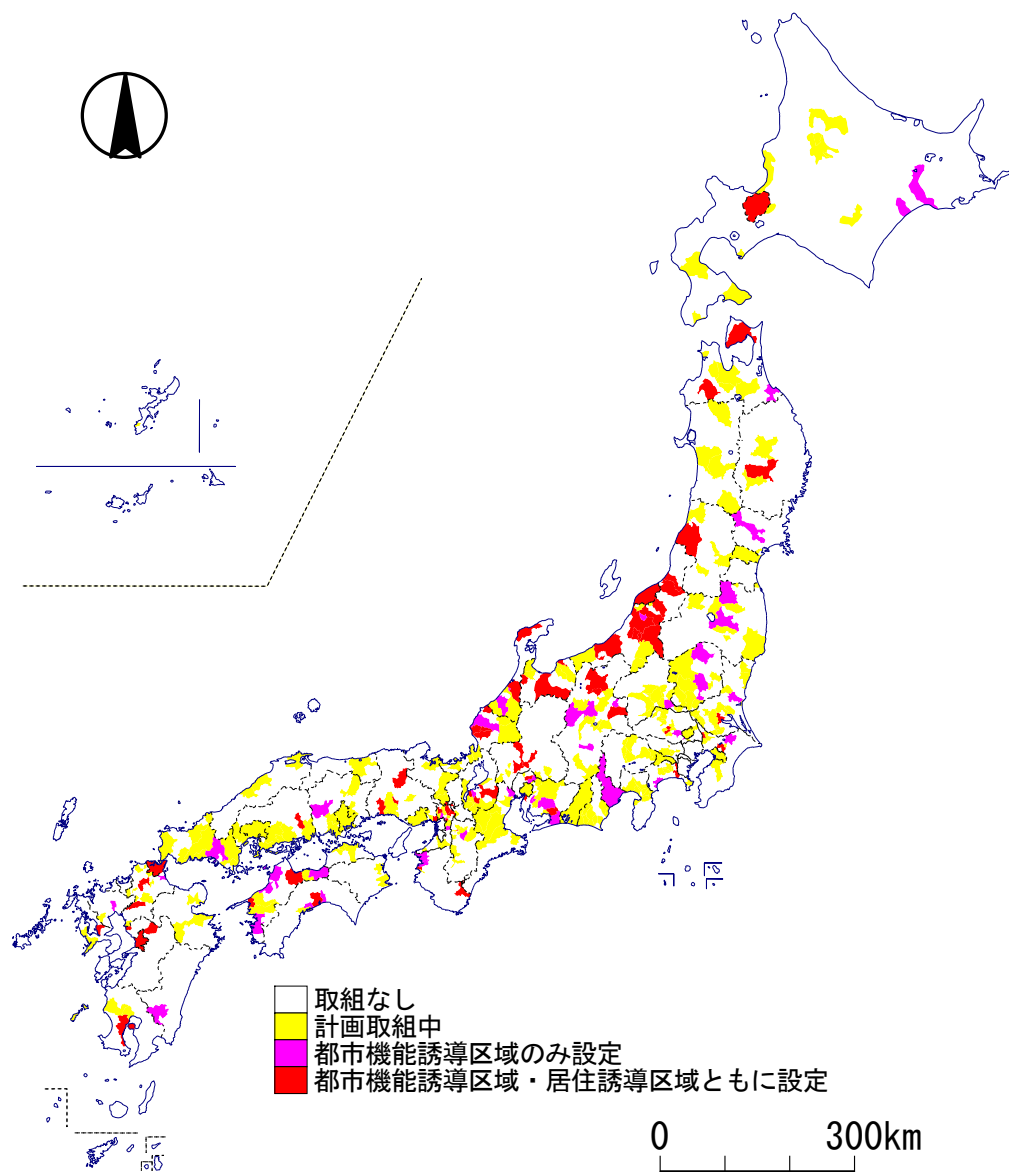
17

- 市町村都市再生協議会の設置
- 立地適正化計画の検討
 - 立地適正化計画素案の作成
 - パブリックコメント・公聴会・ワークショップなどにより住民意見を聴取
 - 市町村都市計画審議会の意見を聴取
- 立地適正化計画の作成・公表
- 都道府県への送付
- 事業・施策の実施
- 計画の達成状況の評価
- 市町村都市計画審議会への報告
- 必要に応じて計画を見直し

現状

18

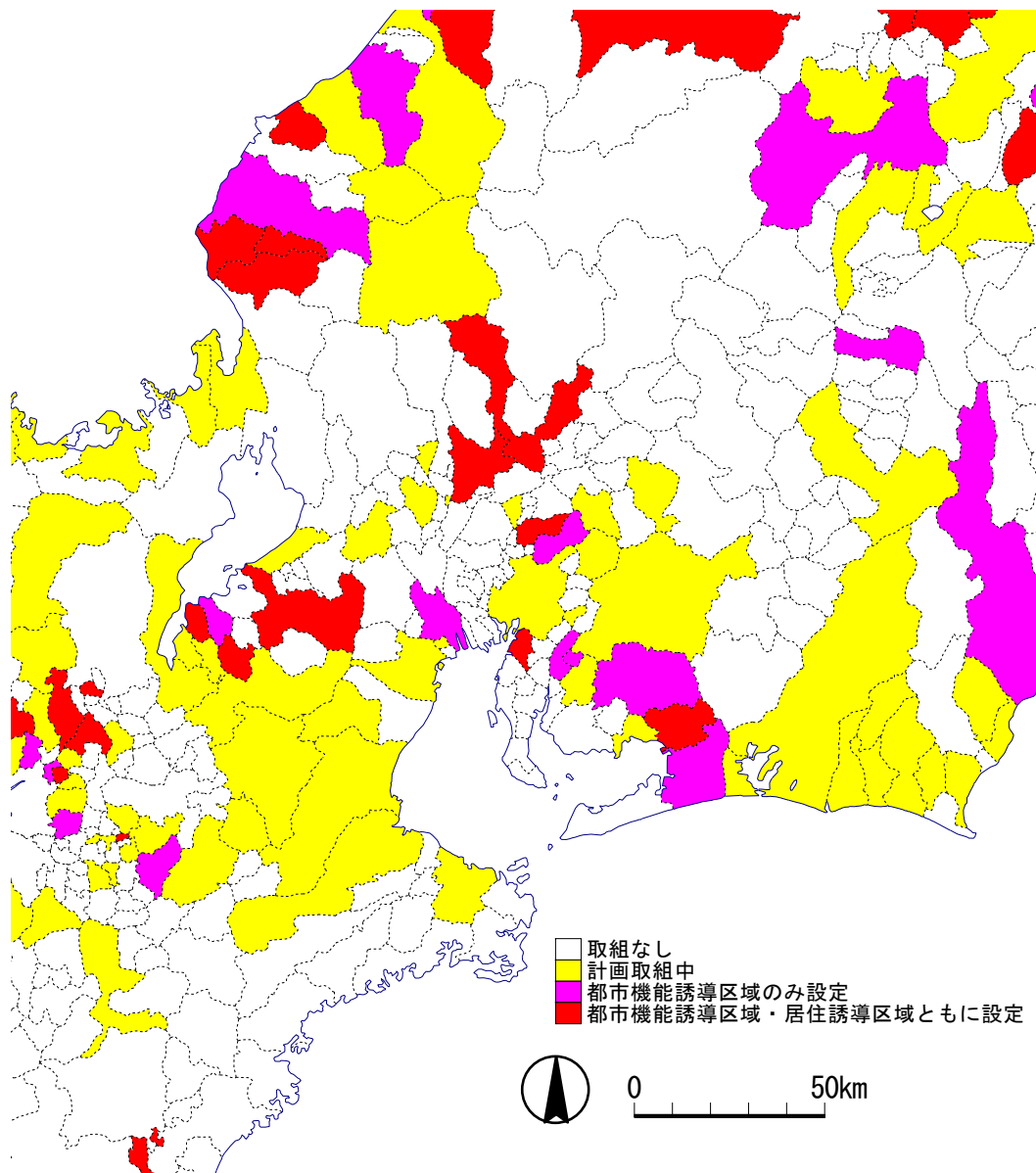
- 2017年7月31日現在, 357自治体が立地適正化計画について具体的な取り組みを実施
 - 都市機能誘導区域・居住誘導区域ともに設定: 46
 - 都市機能誘導区域のみ設定: 66
 - 計画取組中: 245



事例紹介：愛知県豊川市

19

- 愛知県豊川市
 - － 人口：18.2万人
(2015年, 0.5万人増)
- 「平成の大合併」において1市4町が合併, 複数の中心地を有する分散型都市構造
- ロードサイドなどの商業開発や住宅開発が進む



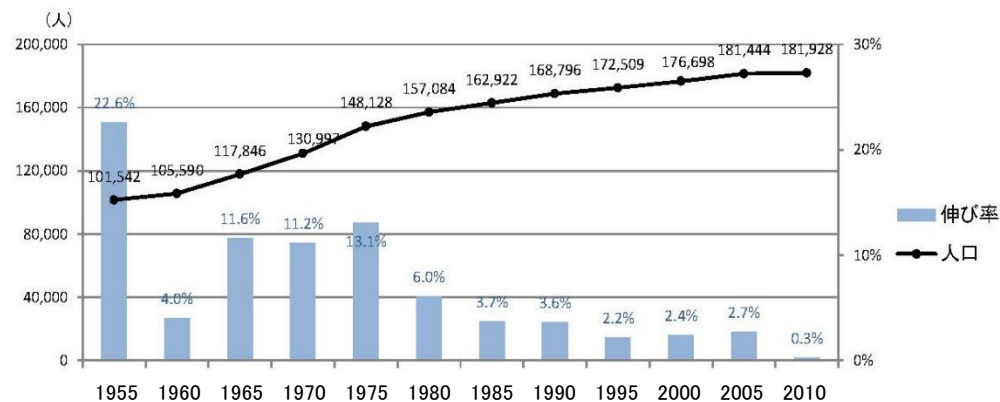
人口動態

20

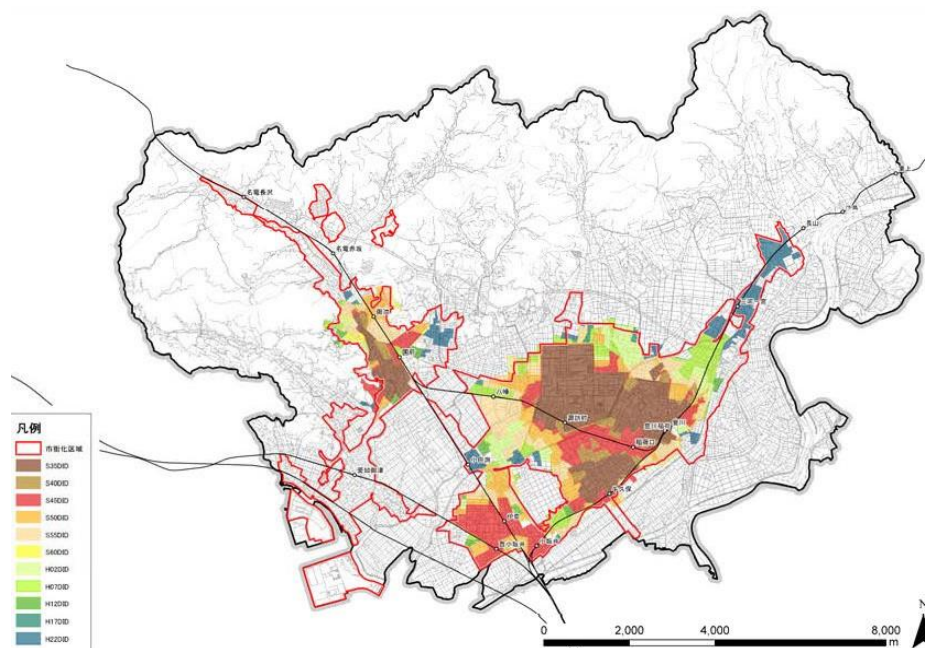
- 1955年以降、2010年に至るまで人口は増加を続けているが、ほぼ頭打ちの状況にある

ーピークは2015年と推計される

- 市街地は一貫して拡大する一方、人口密度は低下



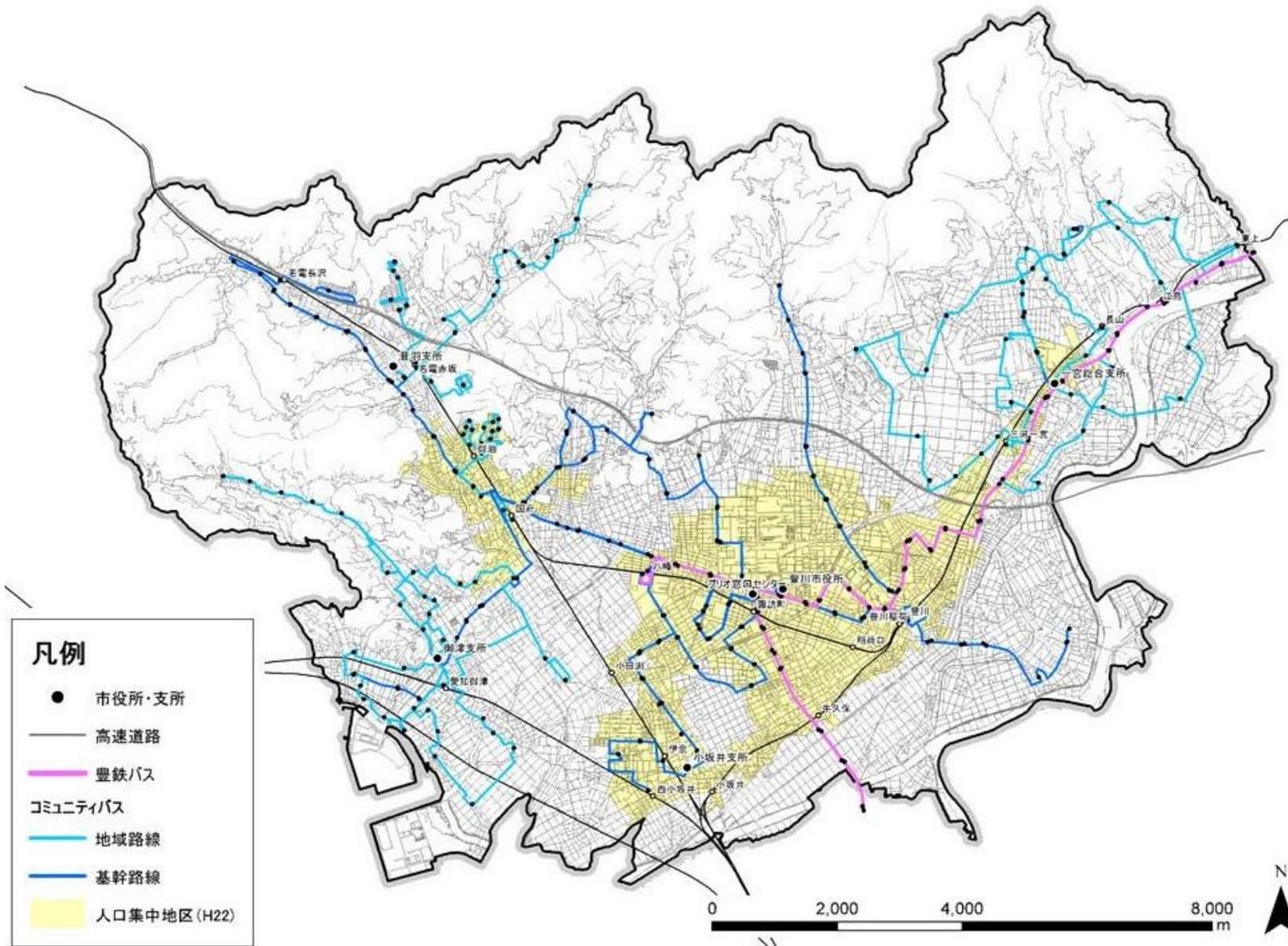
豊川市における人口の推移



人口集中地区の拡大状況

公共交通ネットワーク(鉄道・バス)

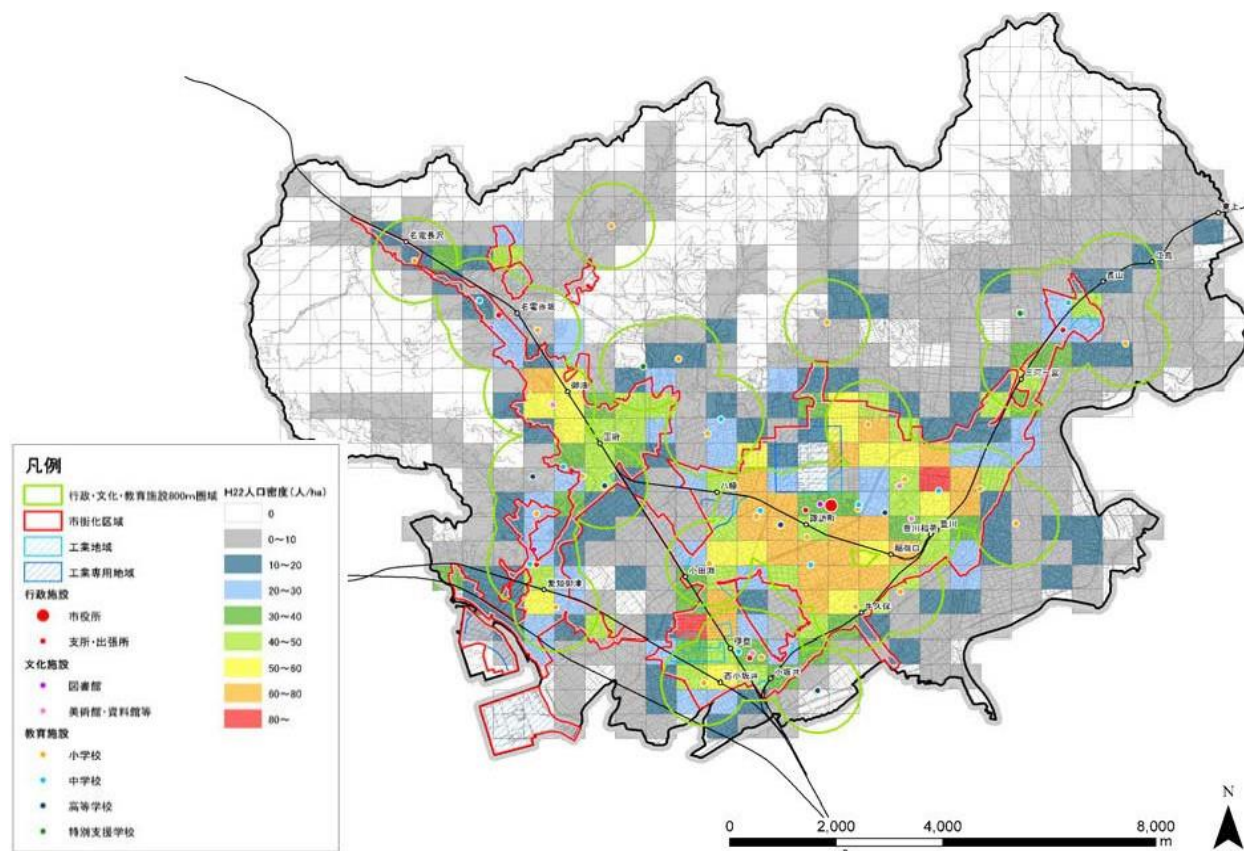
21



都市機能誘導施設

22

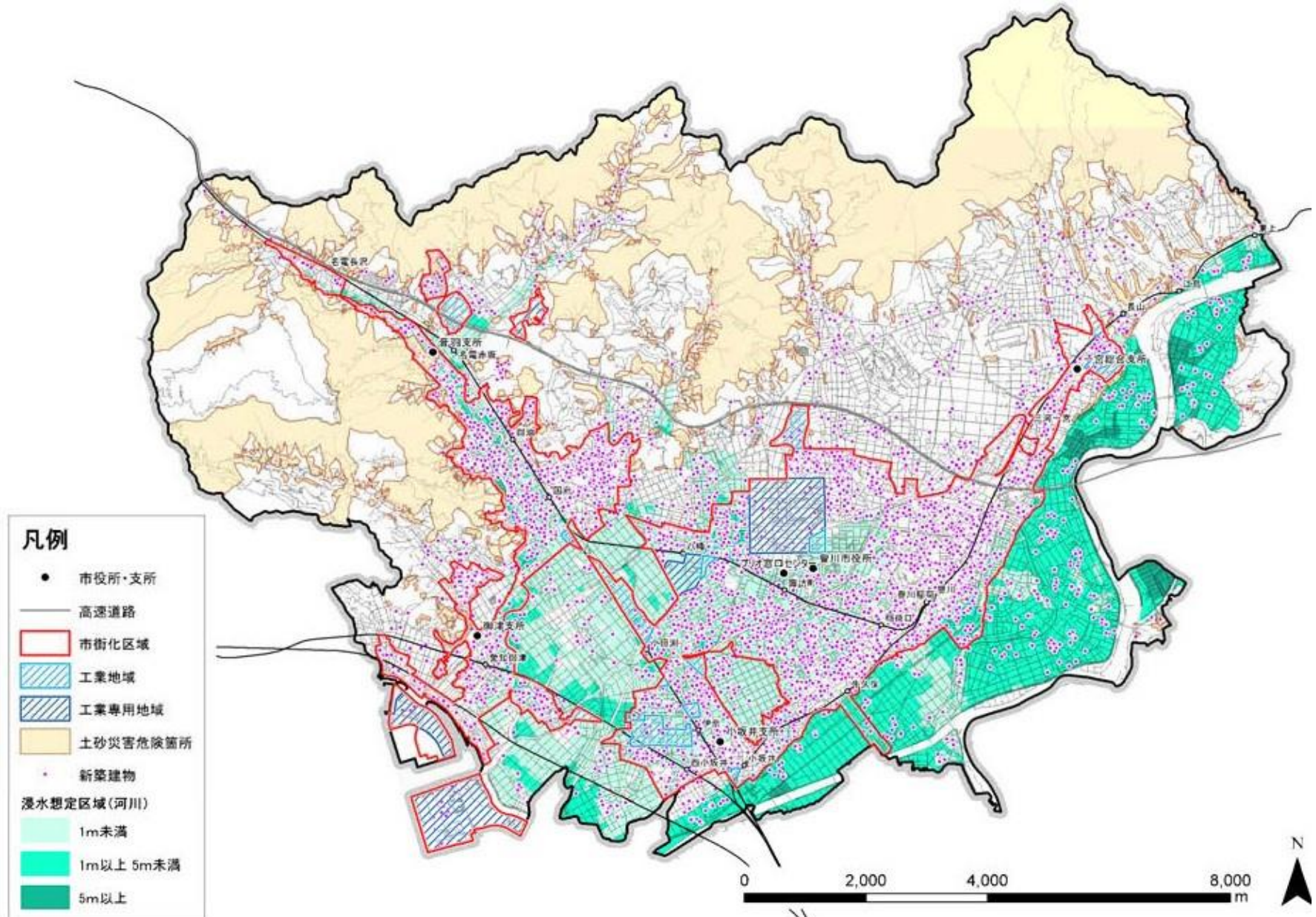
- 商業施設
 - － スーパー, コンビニ, ドラッグストア・薬局など
- 行政施設・文化施設・教育施設
 - － 市役所, 支所・出張所, 図書館, 美術館・資料館, 小中学校, 高校など
- 医療施設
 - － 病院, 診療所
- 高齢者福祉施設
 - － 福祉センター, 介護施設など
- 子育て関連施設
 - － 保育所・幼稚園・児童センターなど



豊川市における行政施設・文化施設・教育施設の立地状況

災害リスクの状況

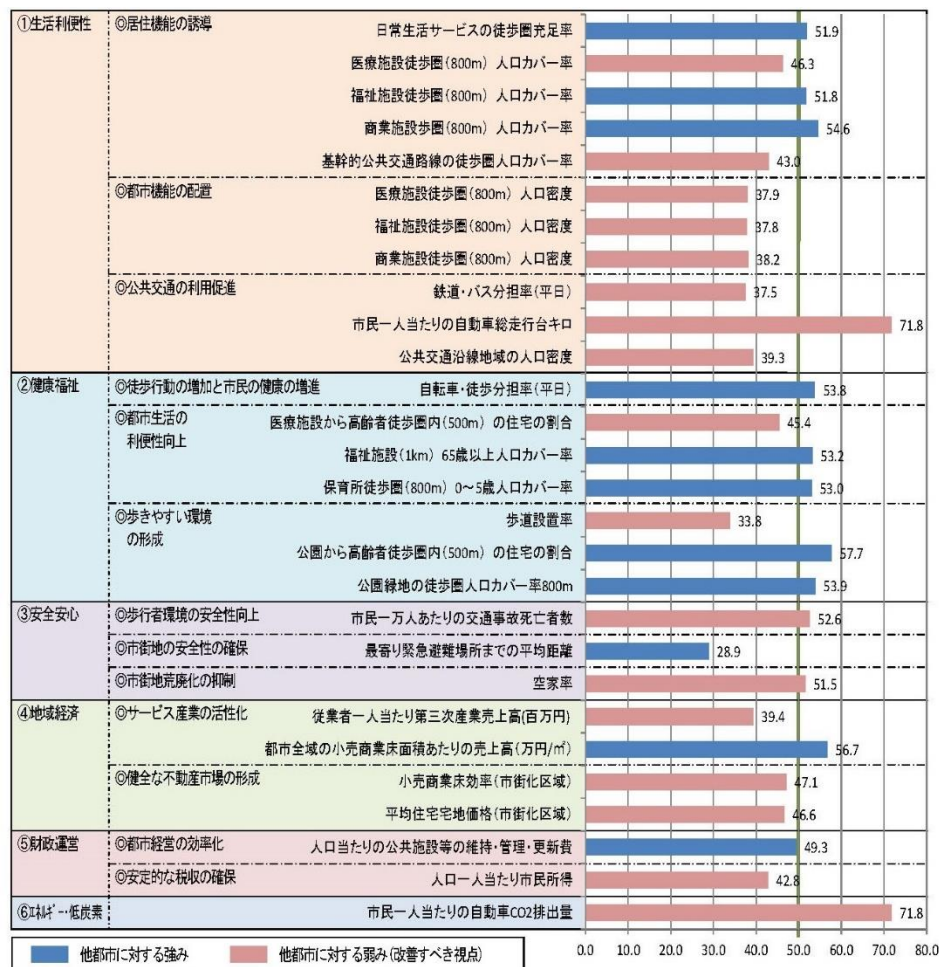
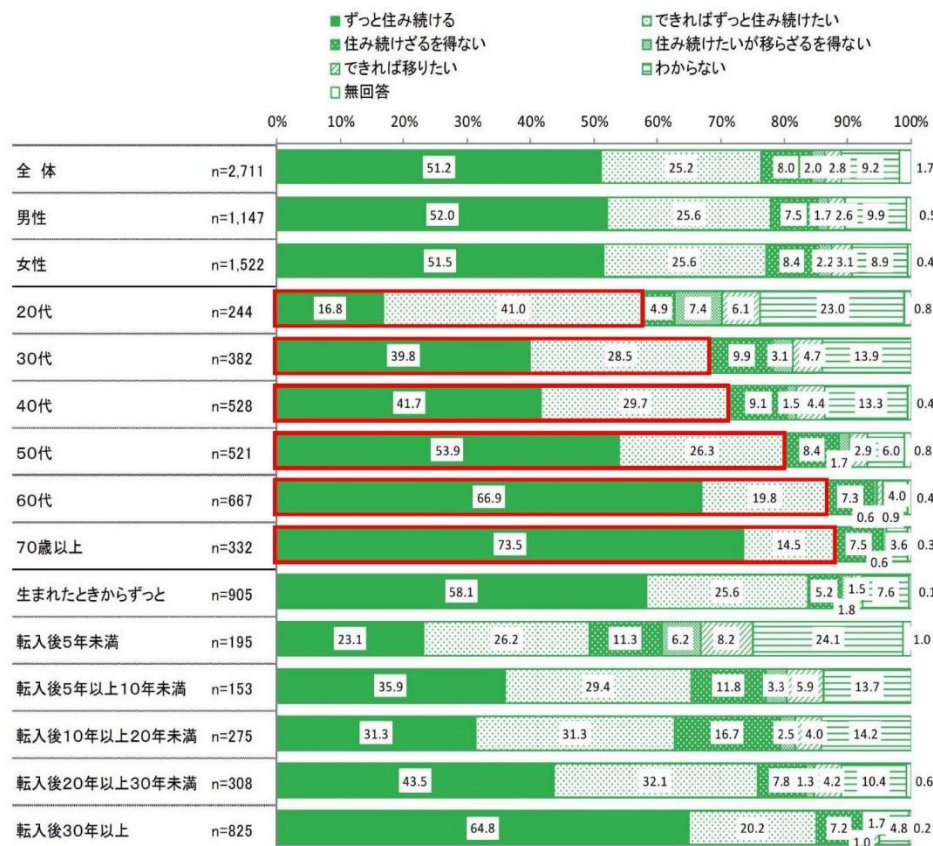
23



市民意識・都市構造

24

市民に対する居住意識調査や他都市との都市構造の比較などを実施



(国土交通省提供データ、愛知県の市町村村民所得(平成25年度)データより)

※比較対象都市は、愛知県内の政令指定都市、中核市を除く人口10万人以上の都市です。
(一宮市、瀬戸市、半田市、春日井市、刈谷市、安城市、西尾市、小牧市、稲沢市、東海市)

居住誘導区域

25

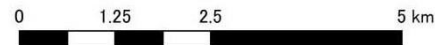
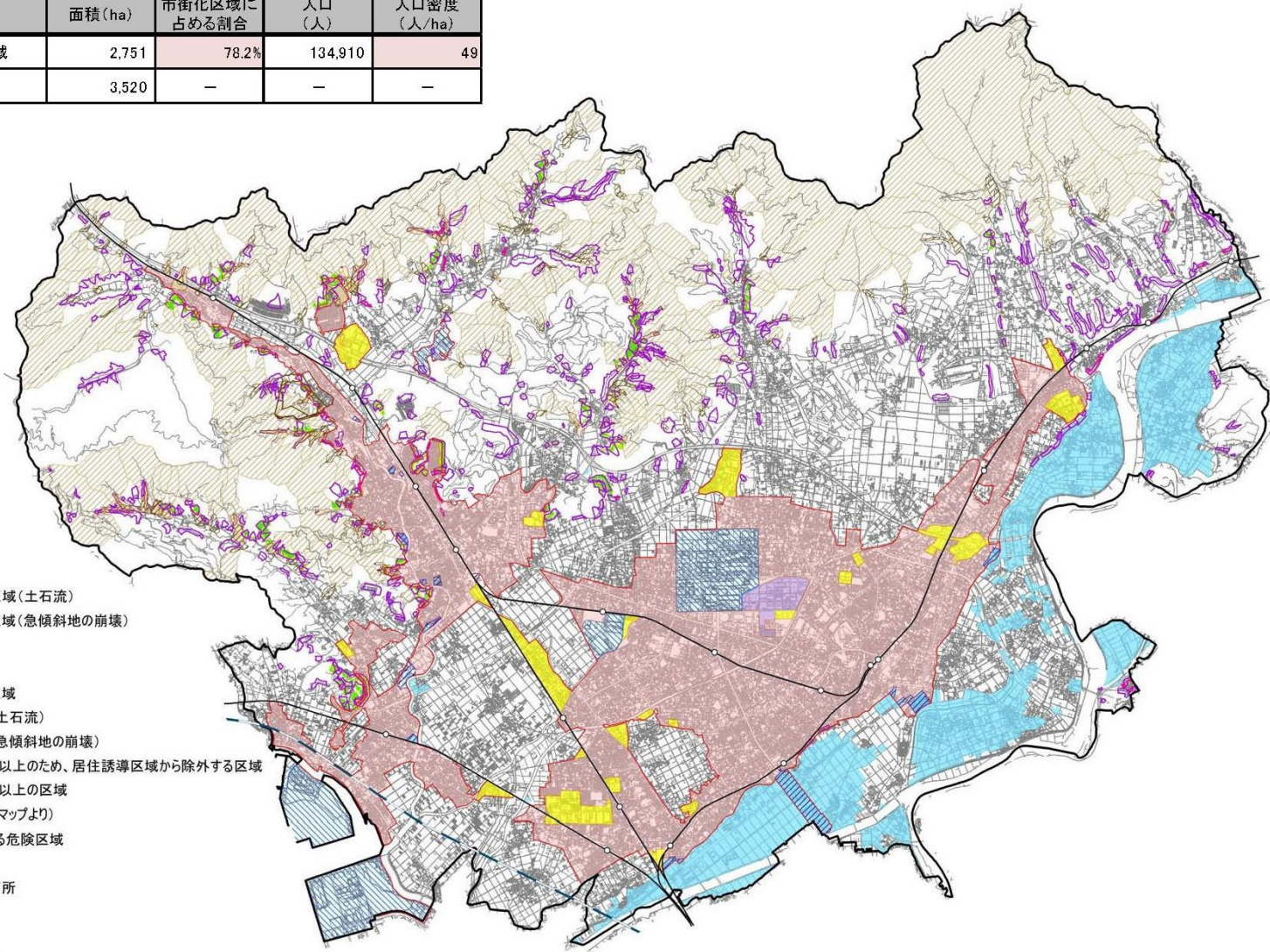


■居住誘導区域の面積割合及び人口密度

	面積 (ha)	市街化区域に占める割合	人口 (人)	人口密度 (人/ha)
居住誘導区域	2,751	78.2%	134,910	49
市街化区域	3,520	—	—	—

凡例

- 市街化区域
- 居住誘導区域
- 区域設定関連区域**
- 土砂災害特別警戒区域(土石流)
- 土砂災害特別警戒区域(急傾斜地の崩壊)
- 災害危険区域
- 地すべり防止区域
- 急傾斜地崩壊危険区域
- 土砂災害警戒区域(土石流)
- 土砂災害警戒区域(急傾斜地の崩壊)
- 洪水による浸水深2m以上のため、居住誘導区域から除外する区域
- 洪水による浸水深2m以上の区域
- (豊川市洪水ハザードマップより)
- 土石流危険渓流による危険区域
- 土石流危険流域
- 急傾斜地崩壊危険箇所
- 地すべり危険箇所
- 工業専用地域
- 御幸浜地区計画区域
- 関連法による除外
- 活力の維持・創出に向け除外する区域



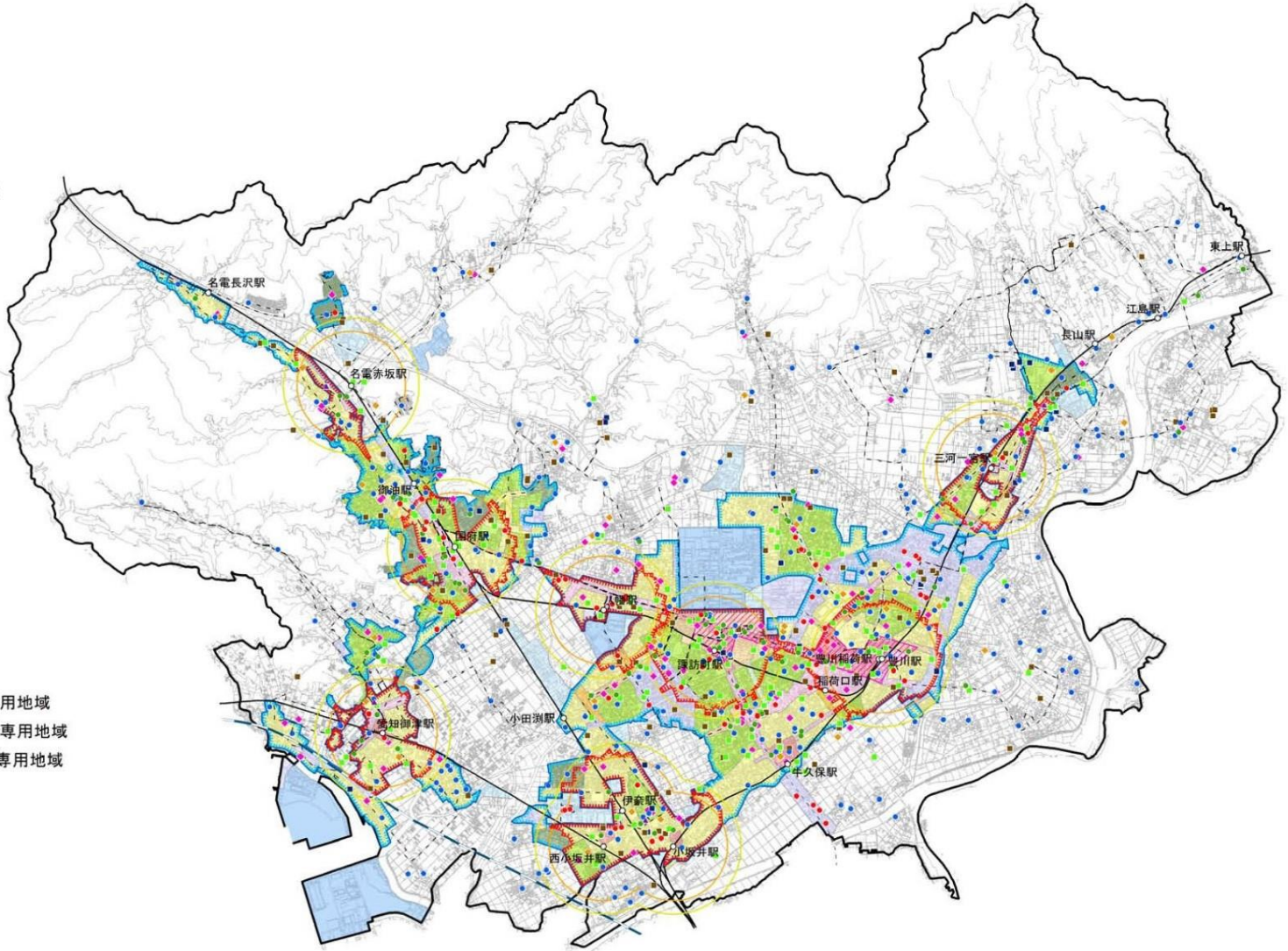
都市機能誘導区域(市域全体)

26



凡例

- 都市機能誘導区域
- 駅800m圏域
- 駅1km圏域
- 居住誘導区域
- 医療施設
- 高齢者福祉施設
- 障害者福祉施設
- 子育て支援施設
- 教育施設
- 文化施設
- 商業施設
- 金融施設
- 行政施設
- 鉄道
- 鉄道駅
- 新幹線
- バス路線
- 用途地域等
 - 第一種低層住居専用地域
 - 第一種中高層住居専用地域
 - 第二種中高層住居専用地域
 - 第一種住居地域
 - 第二種住居地域
 - 準住居地域
 - 近隣商業地域
 - 商業地域
 - 準工業地域
 - 工業地域
 - 工業専用地域
 - 中心市街地

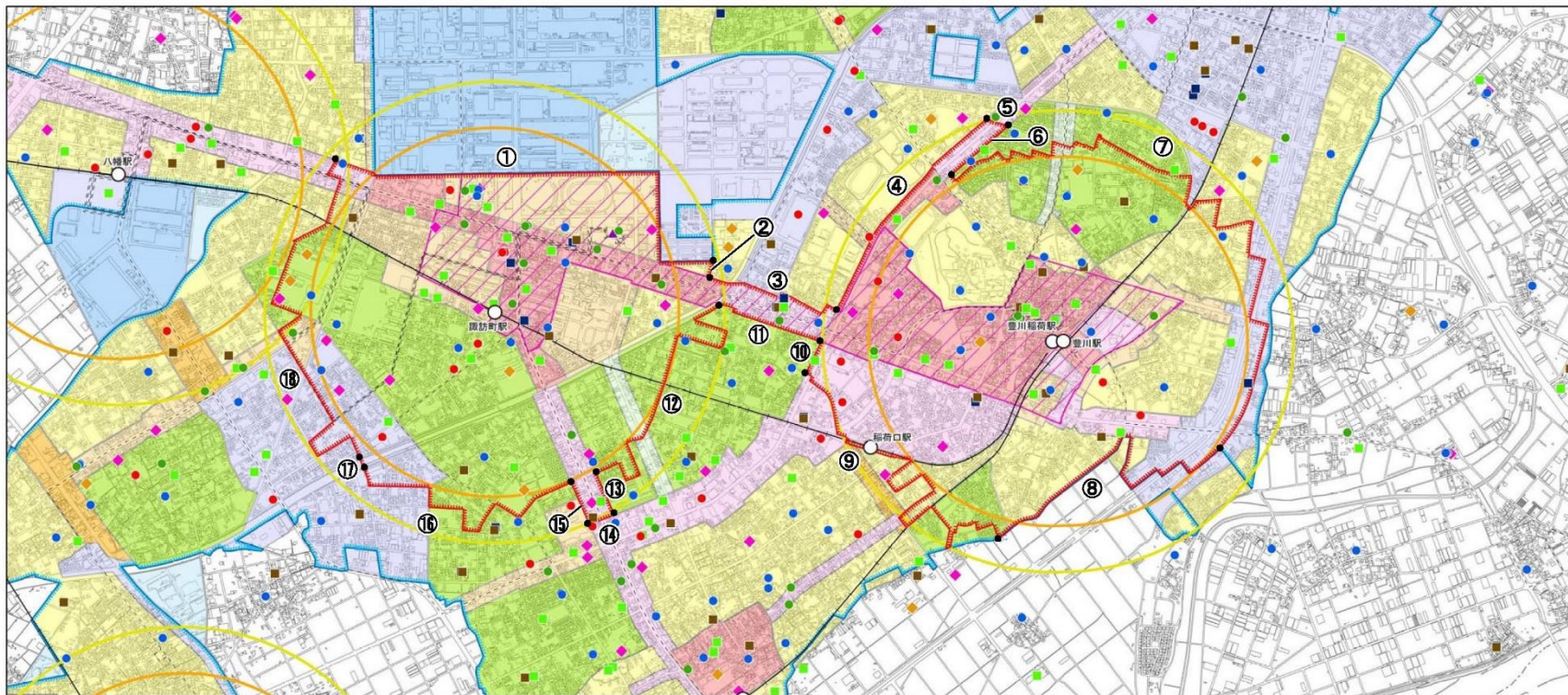


0 1.25 2.5 5 km

都市機能誘導区域(中心拠点)

27

●中心拠点(豊川地区、中央通地区、諏訪地区) 面積: 465ha



凡例

- | | | |
|--|--|---|
| 都市機能誘導区域 | ■ 医療施設 | 用途地域等 |
| 駅800m圏域 | ■ 高齢者福祉施設 | 第一種低層住居専用地域 |
| 駅1km圏域 | ■ 障害者福祉施設 | 第一種中高層住居専用地域 |
| 居住誘導区域 | ◆ 子育て支援施設 | 第二種中高層住居専用地域 |
| ● 教育施設 | ◆ 教育施設 | 第一種住居地域 |
| ● 文化施設 | ● 商業施設 | 第二種住居地域 |
| ● 商業施設 | ● 金融施設 | 準住居地域 |
| ● 金融施設 | ▲ 行政施設 | 近隣商業地域 |
| ▲ 行政施設 | — 鉄道 | 商業地域 |
| ○ 鉄道駅 | — 新幹線 | 準工業地域 |
| — 新幹線 | — バス路線 | 工業地域 |
| --- バス路線 | | 工業専用地域 |
| | | 中心市街地 |

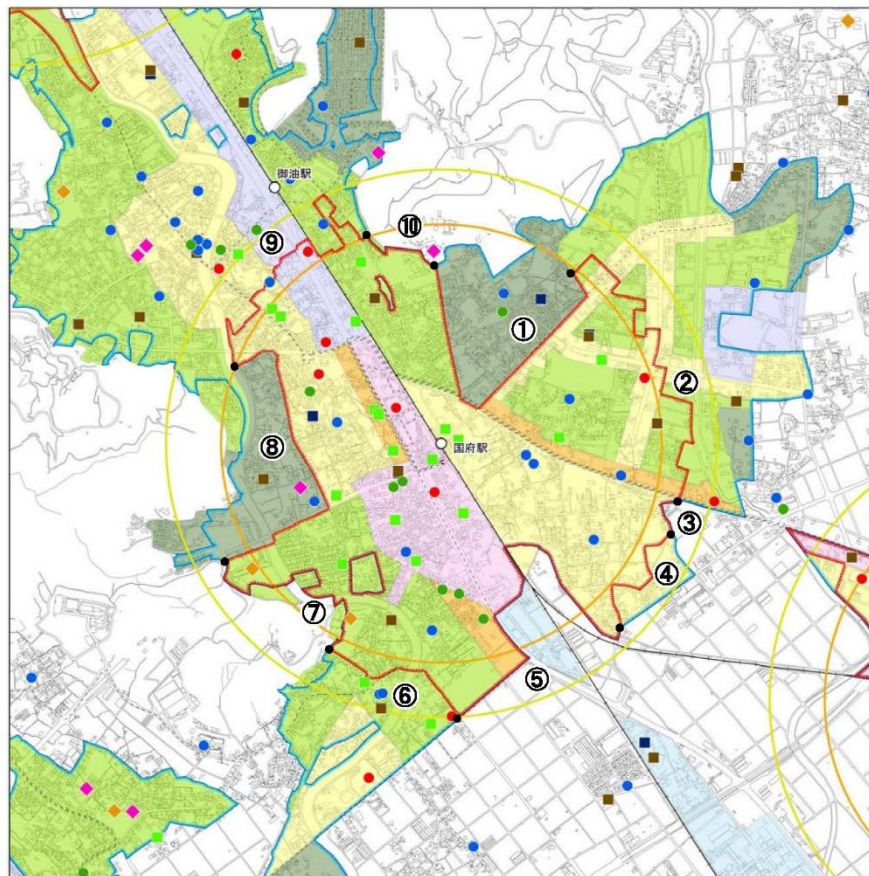
都市機能誘導区域の境界

- ①居住誘導区域境界
- ②地形地物(道路)
- ③豊川市中心市街地商業等活性化基本計画の計画区域の境界
- ④用途地域境界
- ⑤地形地物(道路)
- ⑥用途地域境界
- ⑦地形地物(道路)
- ⑧居住誘導区域境界
- ⑨地形地物(道路、鉄道)
- ⑩用途地域境界
- ⑪豊川市中心市街地商業等活性化基本計画の計画区域の境界
- ⑫地形地物(道路)
- ⑬用途地域境界
- ⑭地形地物(道路)
- ⑮用途地域境界
- ⑯地形地物(道路)
- ⑰地形地物の延長線(佐奈川横断)
- ⑱地形地物(道路、河川)

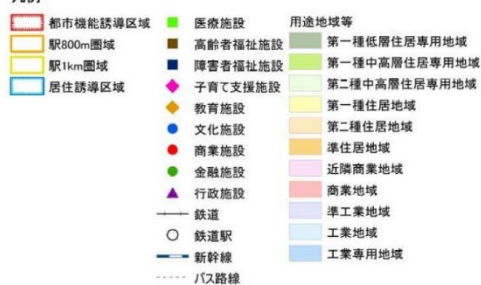
都市機能誘導区域(地域拠点の例)

28

●地域拠点(国府地区) 面積: 172ha



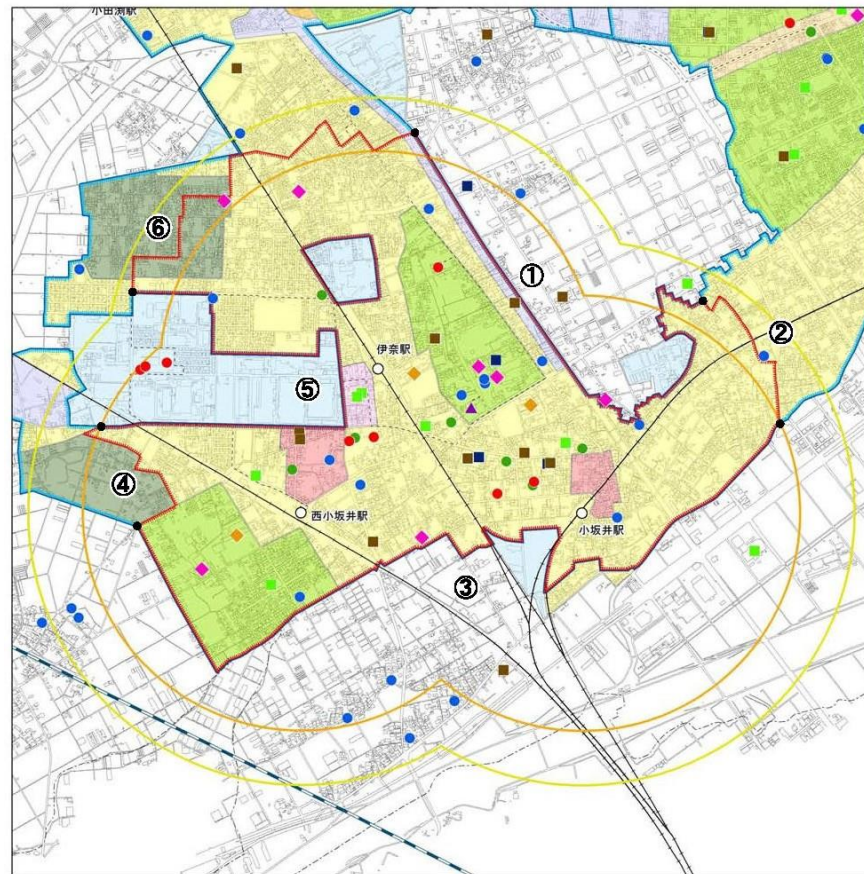
凡例



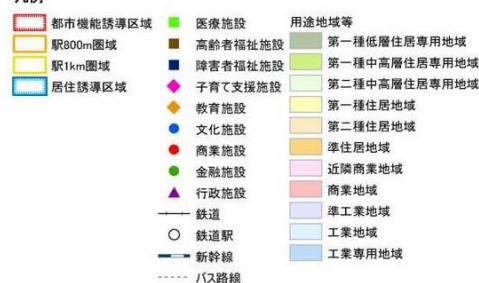
都市機能誘導区域の境界

- ①用途地域境界
- ②地形地物(道路)
- ③居住誘導区域境界
- ④地形地物(道路)
- ⑤居住誘導区域境界
- ⑥地形地物(道路)
- ⑦居住誘導区域境界
- ⑧用途地域境界
- ⑨地形地物(道路)
- ⑩居住誘導区域境界

●地域拠点(小坂井地区) 面積: 235ha



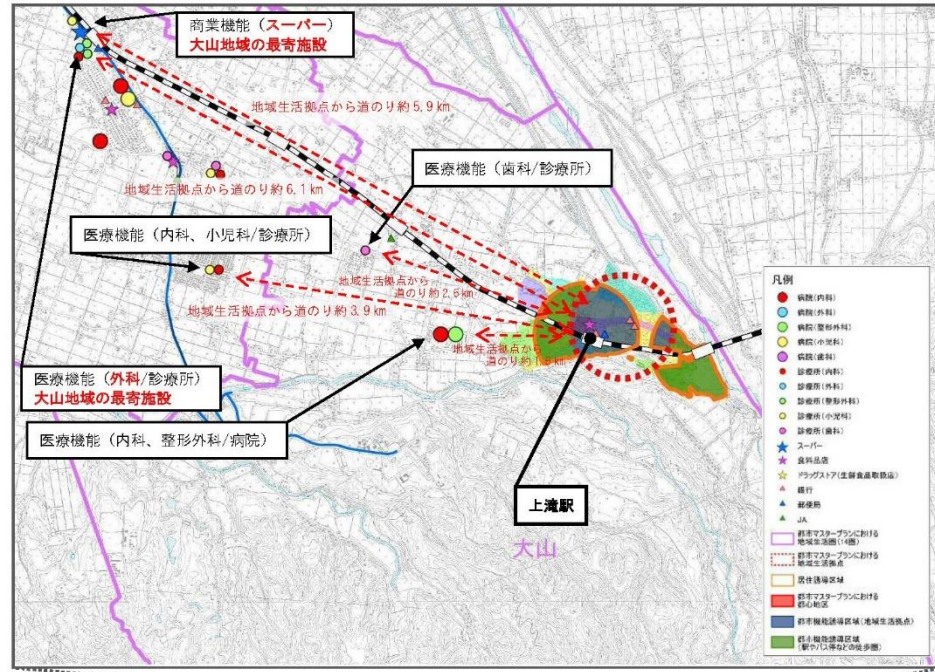
凡例



都市機能誘導区域の境界

- ①居住誘導区域境界
- ②地形地物(道路)
- ③居住誘導区域境界
- ④用途地域境界
- ⑤居住誘導区域境界
- ⑥地形地物(道路)

29



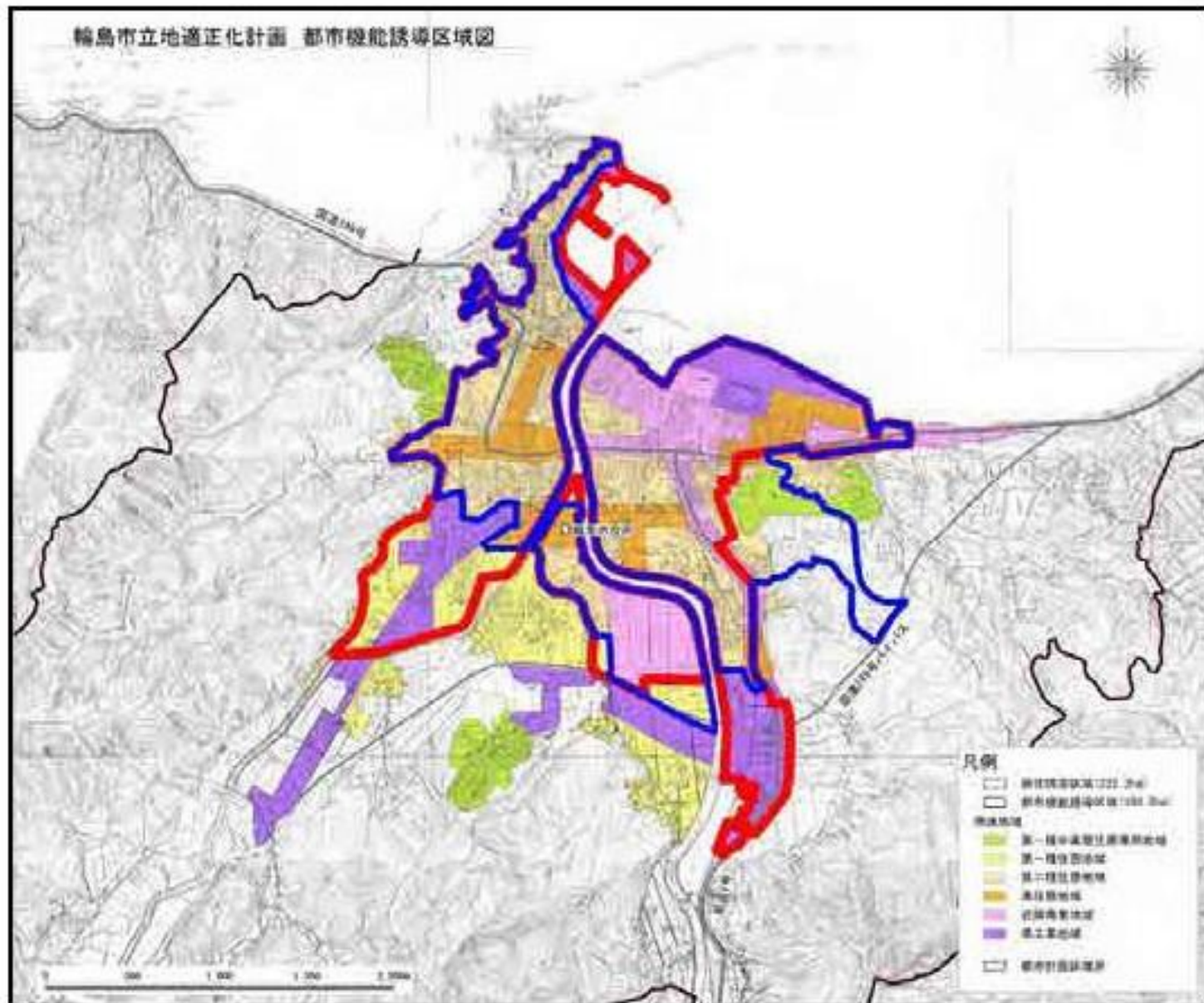
地域生活圏	区 分	地域生活拠点内に必要な機能				駅やバス停などの徒歩圏内に必要な機能					地域生活圏内に必要な機能	
		(スーパー)	(銀行・郵便局)	医療機能	医療機能					機能	社会福祉	
				内科	外科	整形外科	小児科	歯科				
大山		地域生活拠点	×店・移	○	×送	×	×送	×	×	○		
		駅、バス停などの徒歩圏	×店・移	○	×送	×	×送	×	×	○		
		地域生活圏	×店・移	○	○	×	○	×	○	○		

地域生活圏	小学校区	商業機能 コンビニ・スーパー	金融機能 銀行・郵便局・JA	医療機能 内科	子育て支援機能 幼稚園・保育所
大山 (4 校区)	1 上滝	○	○	×送	○
	2 大庄	○	○	○	○
	3 福沢	×移	○	×送	○
	4 小見	×移	○	×送	○

【凡例】 ○：対象区域内に立地している都市機能 ×：対象区域内に立地しない都市機能
店：食料品を扱う店舗有り 送：送迎サービス有り 移：移動販売有り

その他の自治体の例：輪島市

30



課題など

- 都市ごとに計画に対する考え方や内容が異なるなかで、課題が共通認識されておらず、個性がみられない市町村もある
 - 都市による区域設定の基準や区域面積、誘導施設の設定には違いがみられるため、各地域ごとに個別に対応していく必要がある
- 区域設定の際の住民合意形成が可能か
- 実際にコンパクトなまちづくりに資するような誘導施設の設定となっているかどうか
- 区域外の開発に対して勧告がなされるかどうか、勧告がなされた場合の実効性はあるかどうか

参考文献

- 荒木俊之(2017):地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題—コンパクトシティ実現のための都市計画制度. E-journal GEO, 12(1):1-11.
- 国土交通省(2015):改正都市再生特別措置法等について.
<http://www.mlit.go.jp/common/001091253.pdf>
- 三田村喜巳男(2017):立地適正化計画の推進にあたっての課題—策定に従事する現場の声から垣間見える地方都市の悩みと実情. 不動産研究, 59(3):33-42.
- 吉田英一(2016):「立地適正化計画」の作成状況について. Research Memo.
http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_38.pdf