

都市計画基本問題小委員会 中間とりまとめ  
～安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりの  
更なる推進を目指して～

令和元（2019年）年7月  
都市計画基本問題小委員会

## 目次

### はじめに

#### 1. コンパクトシティの意義等を改めてわかりやすく整理・共有すること

- (1) コンパクトシティの意義
- (2) コンパクトシティへの理解促進

#### 2. 立地適正化計画の制度・運用を不断に改善し、実効性を高めること

- (1) EBPMに基づく計画の策定
- (2) 目標値の適切な設定
- (3) 居住誘導区域の適切な設定
- (4) 居住誘導区域の魅力向上
- (5) 運用実態の継続的な把握と不断の改善

#### 3. 分野や市町村域を超えた連携を進めること

- (1) 関連計画・他の政策分野との連携
- (2) 市町村域を超えた連携
- (3) 地方・中小都市における持続可能なまちづくりに向けた連携

#### 4. 居住誘導区域外に目配りすること

- (1) 居住誘導区域外のあるべき将来像の提示
- (2) 空き地・空き家の発生等への対応
- (3) 緑地・農地の適切な保全

#### 5. 市街地の拡散を抑制すること

- (1) 関係制度の運用等の現状
- (2) 11号条例等の運用の適正化

## 6. 立地適正化計画等と防災対策を連携させること

- (1) 立地適正化計画と防災対策の連携の必要性
- (2) ハザードエリアを踏まえた居住誘導区域の設定
- (3) 居住誘導区域の設定と連携した安全確保対策
- (4) リスクコミュニケーションの充実
- (5) 災害発生前のハザードエリアからの移転
- (6) 土砂災害特別警戒区域等における開発許可のあり方

## 更なる検討課題

### **【参考】**

#### 1. 都市計画基本問題小委員会のこれまでの審議経緯

#### 2. 立地適正化計画の策定、制度活用状況等

#### 3. 開発許可制度の運用状況

## はじめに

平成 26 年（2014 年）の改正都市再生特別措置法の施行により、立地適正化計画制度が創設され、コンパクトシティの取組が本格化してから、令和元年（2019 年）で 5 年を迎える。この間、468 都市で立地適正化計画について具体的な取組が行われ、このうち、250 都市で立地適正化計画が作成・公表されている。計画に基づく具体的な施策や事業も開始されており、他のモデルとなる取組事例も出てきている。

もとより、コンパクトシティは持続可能なまちづくりを目的に時間をかけて都市の体質改善を図るものであり、制度創設から 5 年間の都市における変化をもってコンパクトシティの施策効果を本格的に分析することについては、一定の限界があることは事実である。

しかしながら、この 5 年間の地方公共団体及び国における取組を検証した結果、地方公共団体においては現在の取組に改善の余地がある事項、国においては地方公共団体の取組に向けた更なる取組や環境整備を図る必要がある事項があるとの結論に至った。

また、昨今の自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、災害リスクを勘案した安全でコンパクトなまちづくりについても更なる取組が求められている。

本提言は、このような状況を踏まえ、コンパクトシティ政策を次のステージに進めるため、現時点で見えてきた課題に対応し、チューンアップを図るための施策を提言するものである。

## 1. コンパクトシティの意義等を改めてわかりやすく整理・共有すること

- コンパクトシティの意義は、まちを単に縮小しようとするものではなく、人口減少等を契機に、まちなかや拠点の価値を高め、より豊かな生活の実現を目指すものであることを改めてわかりやすく整理し、住民、民間事業者、地方公共団体、国の間で共有すべき。
- その際、公共交通はもちろん、住宅、健康・医療、産業振興、防災、環境など、様々な政策分野と連携する形で政策を立案し、住民等にパッケージで説明すべき。また、これらの分野も含めて、政策の効果の把握・発信を継続的かつ効果的に行うべき。

### (1) コンパクトシティの意義

- コンパクトシティについては、5年間にわたる取組を通じて一定の理解が進んではいるが、一極集中を目指すものとの誤解や、誘導区域外の住民は切り捨てられるのではないかとの不安の声などが取組のネックとなっている。
- このため、これまでの取組状況や情勢の変化等を踏まえ、コンパクトシティの意義を改めてわかりやすく整理し、住民、民間事業者、地方公共団体、国の間で価値観・ビジョンを共有することにより、取組の更なる充実とスピードアップを図ることが重要である。
  - ① コンパクトシティは、人口の急増と都市流入の時代から、人口減少の時代に移行する中で、人口密度の維持により、住民生活、都市活動、都市経営等の面で持続可能なまちづくりを実現することを目的に、ある程度の時間をかけて都市の体質改善を図るとともに、地域固有の価値を活かしたより豊かな暮らしの実現を目指すものであること
  - ② 立地適正化計画は、これら人口減少や高齢化等の課題に正面から向き合い、今後のまちづくりの方向性を示すものとして、行政、住民双方にとって重要なものであること

- ③ 今後のまちづくりにおいては、以下の課題等への対応が求められること
- ・ 一定の人口密度がないと持続困難な医療・福祉・商業等の各種都市機能や公共交通サービスを維持し、住民生活を守ること
  - ・ 人口減少に伴い消費の縮小が見込まれる中で、地域で一定の消費やそれを見込んだ投資が継続的に行われる持続可能な経済構造を構築すること
  - ・ 働き手が減少する中で高齢社会を支える強い経済を維持するため、地域における生産性の向上を図ること
  - ・ 高齢化の進展に伴い、健康寿命を延伸し、社会の担い手の維持と人生100年時代における豊かで充実した生活を実現するため、健康増進に資するまちづくりを実現すること
- ④ このため、コンパクト・プラス・ネットワークの理念の下、
- ・ 既存のストックを最大限活用し、まちなかや拠点への都市機能の誘導や居住人口の維持、さらには多様な人々によるにぎわいの創出等を図るため、住民、民間事業者、地方公共団体、国が広く連携し、スポンジ化対策や多様な人々が集い交流する空間づくり等を進めることにより、これらの地区の価値を高めるとともに、
  - ・ 周辺部にあっては、これ以上の市街地の拡散を抑止しつつ、多様なライフスタイルに対応したゆとりある都市生活の場等として地域づくりを進める
- ものであること(まちを単に縮小しようとするものではないこと)
- ⑤ これらの取組により、一定の人口密度に支えられた各種都市機能や公共交通等が維持されることは、まちなかだけでなく、周辺部の住民にとってもメリットがあるものであること(まちなかの住民のためだけの施策ではないこと)
- ⑥ また、住民生活や経済活動だけでなく、地方公共団体の財政や環境、防災などの面でも持続可能なまちづくりの実現につながる

ものであること

## (2) コンパクトシティへの理解促進

- コンパクトシティへの理解を進めるため、今後のまちの見通しとあるべき将来像、その実現に必要な各分野にわたる政策の内容やその効果等を意識的に可視化するとともに、住民生活に浸透するようにメッセージの発信方法等を工夫し、住民等と共有・意見交換を行うことが必要である。

具体的な行動を促すに当たっては、社会にとって及び中長期的観点から本人にとっても望ましい選択肢が選ばれるよう、無意識的に行為者の様々なバイアスを抑制する仕組みを構築するナッジ型の手法も考えられ、こうした意識的・無意識的双方の面から取り組むことが有効である。

また、地方公共団体内部においても、今後のまちの見通し等を踏まえたコンパクトシティの意義・必要性を共有することが必要である。

- コンパクトシティの効果を具体的に把握・発信することも、住民の理解を得る上で極めて重要である。

その際、地価や商業動向などの地域経済活動に関する指標、歩行量等の健康に関する指標、歩行者通行量などのまちの賑わいに関する指標など、住民の日常生活に直結し住民が実感しやすい指標や住民の関心事項につながる指標等により、短期・長期双方の観点から継続的に把握・発信することが重要なポイントとなる。

なお、地価や商業動向などの指標は、経済情勢に大きく左右されるため、コンパクトシティの取組の効果であるかどうかも含めて、全体の趨勢の中で相対的に検証することが重要である。

## 2. 立地適正化計画の制度・運用を不断に改善し、実効性を高めること

- 現状や将来の見通しに関する各種データをできるだけリアルタイムに収集し、地区別にきめ細やかに分析することで、計画の必要性・妥当性等についてアカウンタビリティを果たすべき。
- 住民に分かりやすく客観的なデータに裏打ちされた目標値の設定や、将来趨勢人口等に基づき都市全体と地区レベルの双方の観点を勘案して適切に絞り込まれた居住誘導区域の設定を徹底すべき。
- 居住誘導区域の実効性を高めるため、様々なインセンティブ措置の検討や同区域内における生活環境の向上等に取り組むべき。

### (1) EBPM (注) に基づく計画の策定

- 立地適正化計画の作成に当たり、居住誘導区域の設定に必要な地区別データの分析、地価等の施策効果の検討に必要なデータ分析等を十分に行っていない市町村が見受けられる。
- コンパクトシティを進めていくためには、住民一人一人に状況を十分に理解してもらい、取組への協力や行動変容等につなげていくことが重要であり、計画の必要性や妥当性について定量的かつ客観的に住民等に提示し、理解を得ることが不可欠である。
- このため、計画の策定に当たっては、生活利便性、都市経済等の持続可能性や財政等の観点から、都市の現状及び将来見通しについて、人口・世帯、都市機能、インフラ、住宅、経済・財政、交通、防災等に関する各種データをできるだけリアルタイム性の高い形で収集し、地域メッシュ統計等の小地域データも活用しつつ、地区別にきめ細やかに分析した上で、わかりやすい市街地像などの形で示すなど、計画の必要性や妥当性等についてアカウンタビリティを果たすことが必要である。
- なお、一部の市町村においては、データ収集・分析等の体制が十分でないこと、多様なデータの利用環境に追い付けないこと等の理

由により、十分なデータ分析が行われていない計画も見られる。

国は、都市構造を「見える化」して課題の認識や解決を容易にするツールの活用促進、ツールで利用できるデータの充実・標準化など、地域メッシュ統計等の小地域データの動向をきめ細やかに示すための環境整備を進めるとともに、計画策定に当たってのデータ利活用の考え方を示すべきである。

注：エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。具体的データに基づく政策立案。

## (2) 目標値の適切な設定

- 立地適正化計画の目標値の設定については、基幹的な指標である人口密度及び公共交通の利用状況に関する目標についてもなお設定率が低いほか、地価、健康、賑わい等の住民が実感できる目標の設定率が低水準に留まっている状況にある。
- 目標値については、立地適正化計画に基づくコンパクトなまちづくりの全体像や施策効果を住民に分かりやすく示す観点から、本計画のベースとなる人口密度や公共交通の利用状況に関する目標はもちろん、地価や歩行量など住民が実感しやすい目標についても設定することが有効である。
- なお、楽観的な見通しに基づき現実にそぐわない高い水準の目標値を設定すると、計画の信頼性・妥当性が揺らぐばかりか、住民の行動や行政・経済に混乱を招くおそれもあることから、趨勢人口をはじめ客観的なデータに基づき根拠が説明できる目標値の設定を徹底すべきである。

その際、趨勢人口が低下傾向にあることから、右肩上がりの目標だけではなく、低下を抑えるという形の目標設定も考慮するなど、全体趨勢の中で、計画の策定・実施による効果を相対的に検証できるようにすることが求められる。

### (3) 居住誘導区域の適切な設定

- 居住誘導区域の設定面積については、市街化の状況や人口密度等の要素を加味する必要があるため、市街化区域等の面積との比率で一律に評価することはできないが、現状及び将来の人口密度を勘案すると大きめと思われる都市が少なからず見受けられる。

また、同区域の設定に当たっての考慮事項については、公共交通の利便性、都市機能施設の集積状況に偏り、基盤の整備状況、現状における地区人口密度があまり考慮されていない傾向が見られる。

- 居住誘導区域は、立地適正化計画の中核をなす計画事項であり、都市経済、都市経営などの都市全体の観点と、災害リスク、生活利便性、居住環境などの地区レベルの観点の双方を勘案し、一定の変動要因も加味しつつ、適切な範囲を設定することが必要である。

- 具体的には、現状及び将来における人口動態（世代ごとの居住動向も含む。）、土地利用、都市インフラの整備状況、災害リスク、住宅や都市機能の集積状況、将来における公共交通の利便性等を総合的に勘案し、都市の状況に応じた適切な絞り込みが行われるようにすべきである。

また、居住誘導区域の将来目標人口については、当該区域における将来趨勢人口に対し政策効果による一定の上乗せを行うことが一般的であるが、過度な上乗せとならないよう留意すべきである。

その際、小さな地区単位での目標と居住誘導区域全体の目標が整合することも求められる。

- 国は、適正な区域設定の徹底に向け、地形上の制約等から特殊な都市構造となっている都市について取組の方向性や事例等を示すことも含め、技術的な支援を積極的に行うべきである。

### (4) 居住誘導区域の魅力向上

- 居住誘導区域については、市町村が中心となって、実効性のある居住誘導策を実施することが重要であるが、国としても、都市施設

の整備等における選択と集中など、居住誘導区域に居住を誘導するための財政・税制など様々なインセンティブ措置を検討することが必要である。

- また、居住誘導区域において、人口密度の維持を図るため、日常生活に必要な病院や小売店舗等の適切な立地を推進し、地域特性を踏まえつつ、当該区域の生活環境の向上につなげていくことが重要である。
- さらに、これらの施策を通じて居住誘導区域内での良好な生活環境の実現を目指す事例を国がモデルとして示す等により、施策の周知・普及を図ることが望ましい。

#### (5) 運用実態の継続的な把握と不断の改善

- 以上に示したような立地適正化計画のあるべき姿を踏まえ、既に立地適正化計画を作成した市町村においても適切な時期に見直しを図ることが望ましい。
- また、立地適正化計画やその他の都市計画に関する制度については、例えば跡地等管理協定のように、制度創設時の想定どおりに活用されていないものや十分な効果が発揮できていないものも見受けられる。
- 国は、立地適正化計画の作成・見直しについて市町村への支援を引き続き行うほか、制度の活用状況や効果、制度と運用実態の乖離等の状況について継続的に把握・検証し、その結果等について必要な情報発信を行うとともに、制度・運用の改善に向けた不断の検討を行っていくことが必要である。

### 3. 分野や市町村域を超えた連携を進めること

- 立地適正化計画は、コンパクトシティを土台として地域の様々な課題を解決するための総合的なまちづくりのビジョンであり、関連する計画や様々な分野の政策との連携等を強化すべき。
- コンパクトシティの効果を高める上で広域連携による取組は重要であり、国は、都道府県の役割の重要性も考慮の上、適切な広域連携を促進する仕組みづくり等により取組を促進していくべき。
- 小規模市町村に対し、近隣市町村との連携強化やノウハウ支援などを通じた持続可能なまちづくりを促進すべき。

#### (1) 関連計画・他の政策分野との連携

- 立地適正化計画は、まちを単に縮小しようとするものではなく、コンパクトシティを土台として、それぞれの地域が抱える様々な課題を解決し、より安全で豊かな生活の実現を目指すものであり、総合的なまちづくりのビジョンとして、様々な分野の政策を横断的に推進する基盤となることが求められる。
- このため、立地適正化計画は、都市計画（マスタープラン、施設整備等の事業、用途地域等に基づく土地利用規制）との連携や、コンパクト・プラス・ネットワークの両輪となる地域公共交通網形成計画との一体的な検討・作成はもちろん、公共交通、住宅、健康・医療・福祉、商業・産業、防災など、様々な分野との政策連携を強化していくことが必要である。

また、PPP/PFI の活用をはじめ、民間事業者と連携した取組も重要である。
- 国においては、既にモデル都市としてこのような政策連携の優良事例を示し、周知・普及を進めているが、関係府省・部局との連携を一層進めるとともに、今後の市町村の取組を注視し、地域のニーズに応じた政策連携を推進すべきである。

## (2) 市町村域を超えた連携

- 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。
- すでに近隣市町村による広域連携の事例も出てきているが、こうした取組を更に広げてコンパクトシティの効果の向上や広域での全体最適化を図るべきである。

その際、災害リスクを踏まえた広域まちづくりや農地の保全などの分野では、都道府県が積極的に関与していくことも必要である。

- 国は、広域連携の強化に向けて、既存の近隣市町村による枠組も活用しながら、立地適正化計画の作成・見直しの検討段階から、近隣市町村が、都道府県も適宜交えた形で、データを活用した協議や共同方針の作成などの取組が適切に行われるよう、広域連携を促進する仕組みづくりを含め、必要な支援を行うことが求められる。

その際、広域連携の結果、市町村の中間地点の市街化調整区域に施設が立地するといったことにならないよう、適正な連携を地方公共団体に促すことも重要である。

## (3) 小規模市町村における持続可能なまちづくりに向けた連携

- 一部の小規模市町村においては、そもそも誘導区域の設定が困難であるなど、直ちに立地適正化計画に基づくコンパクトなまちづくりに取り組むことがなじまない場合がある。
- また、一部の小規模市町村で市街地の拡散の抑制等の取組が十分に行われず、隣接又は近接する地方中核都市等におけるコンパクトシティの取組に支障を及ぼしている事例が見られる。
- このため、国及び都道府県は、これらの小規模市町村に対し、都市圏全体を考えたコンパクトシティへの協力を働きかけるとともに、近隣都市との連携の強化など、これらの小規模市町村にも適合した持続可能なまちづくりの方向性を示していくべきである。

- また、これらの市町村においては取組に携わる人材や専門的ノウハウが不足している場合もあることから、その充実を図るとともに、国や都道府県が引き続き技術的支援を行うことが重要である。

#### 4. 居住誘導区域外に目配りすること

- 住民の理解を得ながらコンパクトシティを円滑に進めるため、居住誘導区域外の区域の将来像を構築し、住民との共有に努めるべき。
- 居住誘導区域外の区域の多様性を踏まえつつ、様々なニーズを取り入れた地域づくりを国も支援すべき。
- 居住誘導区域外の区域における緑地や農地の取扱いについては、都市全体でのみどりのあり方やグリーンインフラ等の位置づけの中で検討すべき。
- 居住誘導区域外の区域で、空き地等の発生による居住環境の悪化等の外部不経済を経過措置的に防止する仕組みを整えるべき。
- 緑地・農地の適切な保全に向け、関係制度の積極活用やきめ細やかに活用できる仕組みの検討を行うべき。

##### (1) 居住誘導区域外のあるべき将来像の提示

- 住民の理解・協力を広く得ながらコンパクトシティを円滑に進めていくためには、居住誘導区域の内・外の両方のあり方を検討することが有効である。

特に居住誘導区域外の区域については、居住誘導区域の外という消極的なとらえ方ではなく、当該区域の地域特性等を十分に考慮し、あるべき将来像を構築して、住民との価値観・ビジョンの共有に努めるべきである。

このような取組は、都市全体での様々な居住・活動へのニーズを踏まえた中で、人口密度の維持を目指す居住空間としての居住誘導区域の適切な設定にも資するものと考えられる。

- 居住誘導区域外の区域は、インフラ整備等が不十分で空き地に雑草が繁茂するなど管理状態も悪い地域から、比較的基盤整備がなされ良好な住環境を形成している地域まで様々であるが、人口減少下において、人口密度にこだわらず、良好な自然環境に囲まれた豊か

な生活など、新たなワークスタイル・ライフスタイルを実現する場ともなりうる地域であることから、これらのニーズを取り入れた地域づくりが円滑に進むよう、国としても必要な支援を行うことが重要である。

- 居住誘導区域外の区域を緑地や農地にしていく場合についても、居住誘導区域外の区域だから「みどり」の場ととらえるのではなく、居住誘導区域内を含めた都市全体におけるみどりのあり方や、グリーンインフラ等としての位置づけの中で、緑地や農地としての保全・活用を考えていくべきである。

その意味で、立地適正化計画と緑の基本計画（都市緑地法に基づく緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画等）との連携も重要である。

## （2）空き地・空き家の発生等への対応

- 特に居住誘導区域外の一部の区域においては、住宅等の跡地など、面的ではなく個々に空き地等が発生して居住環境の悪化などの外部不経済が発生する可能性があり、このような外部不経済を経過措置的に防止するため、空き地等が適切に利用・管理される仕組みを整えることが必要である。

- 現在人口減少が進み空き地等が発生している地域等において、空き地の菜園等としての利用を進めている事例や、敷地統合（2戸1化）によりゆとりある住環境を形成している事例が見られる。

こうした地域では、地方公共団体だけでなく、地域団体や住民が主体となって利用・管理のためのマッチングが図られているケースも多く、これら様々な者を利用・管理の主体ととらえ、行政がその活動の支援や地域における合意形成も含めコーディネート役を果たすような取組とともに、住民等が主体的に提案できる仕組みづくりを進めることが重要である。

- 国においても、このような取組の制度的な後押しを検討すべきで

ある。

### (3) 緑地・農地の適切な保全

- 緑の基本計画との連携のもと、現存する緑地や農地を適切に保全することは、市街地の拡散や管理放棄地化の抑止につながり、居住誘導区域外の区域における環境保全に資するものである。
- 都市における農地保全の仕組みとして生産緑地制度があるが、地方の導入事例はなお少ない状況にある。  
また、平成 29 年度 (2017 年) に創設された田園住居地域制度も、農地と住環境の保全の両立に資するものである。
- 国は、このような緑地や農地の保全につながる制度の活用を引き続き積極的に促進するとともに、地域特性に応じてよりきめ細やかに活用できる仕組みについても検討すべきである。

## 5. 市街地の拡散を抑制すること

- コンパクトシティを進めるに当たっては、市街地の拡散を抑制することが極めて重要。
- 一方、現状では、都市計画法第34条第11号に基づく条例（11号条例）等について、法の趣旨やコンパクトシティの理念に反する運用等により、市街地の拡散が進行。
- 地方公共団体は、11号条例の廃止や開発許容区域の限定、地区計画の活用など、コンパクトシティや開発許可制度の趣旨等に則った運用の適正化を図るべき。
- 国は、運用指針の見直し等により運用適正化の取組を強化すべき。

### (1) 関係制度の運用等の現状

- コンパクトシティを進めるに当たっては、市街地の拡散を抑制することが極めて重要であるが、現状では、立地適正化計画の策定等によりコンパクトシティの取組を進める一方で、市街化調整区域において市街化区域との一体性、既存の開発状況や立地適正化計画との関係等を考慮せずに開発を許容し、居住誘導区域への居住誘導に支障を及ぼしかねない市町村も見られることは大きな問題である。
- 中でも、都市計画法第34条第11号に基づく条例（11号条例）等について、法の趣旨やコンパクトシティの理念に反した運用等により、市街化調整区域における開発が進行していることは看過できない。
  - ・ 11号条例を制定している地方公共団体（市街化調整区域を有する開発許可権者の約半数が当該条例を制定）に調査したところ、3割弱の地方公共団体から「にじみ出し的な開発」を認めていると回答があった。
  - ・ 11号条例の対象区域の指定方法としては文言指定や図面指定があるが、文言指定については、区域が特定されず、50戸以上の建

建築物が連たんする地域の外側に順次開発が広がりかねないケースが見られる。

また、図面指定についても、対象範囲が広範囲に及び、中には、市街化調整区域全域が対象範囲として指定されているケースも見られる。

## (2) 11号条例等の運用の適正化

- (1) で記載した 11 号条例の運用状況を早急に改善し、法の趣旨に沿って、3 要件 (※) に則った厳格な運用とすべきである。

※11号条例は、市街化調整区域であっても、①市街化区域に隣接・近接している地域、②市街化区域と一体的日常生活圏を構成している地域、③概ね 50 戸以上の建築物が連たんする地域、との条件を満たす地域について、条例で区域・用途を指定することにより、開発許可を可能とするもの。

- また、都市計画法に基づく開発許可制度及びコンパクトシティの趣旨等を踏まえ、11号条例を廃止したり、対象範囲を改めて限定したりする地方公共団体や、11号条例に代えて市街化調整区域における地区計画を導入し、計画的な開発コントロールに取り組む地方公共団体も出てきている。

地方公共団体においては、これらの事例も参考にして、非線引き都市計画区域との規制のバランスや既存集落の取扱い等も考慮しつつ、こうした取組について検討していくべきである。

- 11号条例等の不適切な運用については、司法を通じて是正されることが極めて少ないため、その適正化に当たって国が果たすべき役割は大きい。開発許可に係る運用指針の見直しや地方公共団体による是正事例の周知・普及等を通じて運用適正化の取組を強化すべきである。
- なお、コンパクトシティの取組が進められる一方で、インフラ整備が一定程度進展し市街地の拡散が懸念される要素もあることから、

今後は、公共交通や道路等のネットワークの維持や、世帯分離した世代の居住動向なども踏まえて、市街地の範囲を適切にコントロールしていくことが重要である。

## 6. 立地適正化計画等と防災対策を連携させること

- 自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、防災対策と連携し、安全な都市の形成への取組を強化すべき。
- 国は、居住誘導区域におけるハザードエリアの取扱いの明確化、災害リスク評価の環境整備や対応を強く促すこと等により、土砂災害特別警戒区域等の居住誘導区域からの除外を徹底すべき。
- 防災部局と連携し、居住誘導区域の内と外で、地域特性に応じた安全確保対策のあり方や優先順位の考え方等を立地適正化計画にあらかじめ位置づけておくべき。
- ハザードエリアでは、多様な主体・手法を通じた、住民との丁寧なリスクコミュニケーションを図るべき。
- 住民の選択肢を広げるため、居住誘導区域への自主的な移転の誘導・支援に取り組むべき。
- 不特定多数の者が利用する自己業務用建築物等については、災害リスク情報の提供等により、開発の抑制に取り組むべき。

### (1) 立地適正化計画と防災対策の連携の必要性

- 平成30年（2018年）の7月豪雨をはじめ、昨今、自然災害が頻発・激甚化しており、広範囲にわたる土砂災害・浸水等により、多くの人的被害も発生しているところである。
- このため、まちづくりにおいても、土砂災害特別警戒区域、浸水想定区域など災害のおそれがあるとして指定等がなされている区域（ハザードエリア）における居住や施設立地等の土地利用のあり方をはじめ、安全な都市の形成への取組の強化が求められている。
- また、立地適正化計画についても、居住誘導区域とハザードエリアの取組の整合性の確保や、防災対策との連携のあり方が問われている。
- 都市計画と防災対策とでは、時間軸、対象、対策手法等の面で違

いもあるが、その点を十分に考慮しつつ、災害に対する住民の安全を確保するため、連携を強化していくことが重要である。

## (2) ハザードエリアを踏まえた居住誘導区域の設定

- 居住誘導区域の設定については、法令上、災害危険区域のうち住宅の建築が禁止されている区域での設定は禁止されている。

また、それ以外のハザードエリアについては、都市計画運用指針（技術的助言）において、

- ・土砂災害特別警戒区域等（レッドゾーン）（注1）については、「原則として含まないこととすべき」
- ・土砂災害警戒区域等（イエローゾーン）（注2）及び浸水想定区域等（注3）（以下「イエローゾーン等」という。）については、「総合的に勘案し、適当ではないと判断される場合は、原則として含まないこととすべき」

とされている。

注1：土砂災害特別警戒区域、津波災害特別警戒区域、災害危険区域（建築基準法第39条第2項に基づく条例により住居の用に供する建築物の建築が禁止されている区域を除く）、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域

注2：土砂災害警戒区域、津波災害警戒区域

注3：浸水想定区域、都市洪水想定区域、都市浸水想定区域、基礎調査等により判明した災害の発生のおそれのある区域

- このうち、レッドゾーンについては、居住誘導区域に含めている都市が一部存在している。

含めている理由としては、①レッドゾーンの区域が小規模で中抜きができない、②居住誘導区域設定の直前・直後にレッドゾーンに指定されたため対応できなかった、③レッドゾーンに係る防災対策により区域指定が解消される見込みがある、等が挙げられているが、少なくとも①②は住民等への説明責任を果たし得る理由とは考えにくく、早急に居住誘導区域から除外すべきである。

- また、イエローゾーン等については、居住誘導区域に含めている割合が比較的高く、例えば、浸水想定区域は、市街地の広範囲が当該区域となっているとの事情から、約9割の都市で居住誘導区域に含められている。

含めている理由としては、①防災対策を講じて安全性の確保が図られている（対策を検討している）、②今後の都市拠点・地区拠点となる重要な区域である、③居住誘導区域設定の直前・直後にイエローゾーン等に指定されたため対応できなかった、等が挙げられているが、少なくとも③は住民等への説明責任を果たし得る理由とは考えにくく、居住を誘導することが適当ではないと判断される場合は、早急に居住誘導区域から除外すべきである。

また、②はまちづくりの観点から考慮しなければならない側面がある一方、必要な防災対策が伴っていなければ居住誘導区域に設定したと整合せず、①も必要な防災対策が具体的に示されていることが必要である。

- このような状況を踏まえ、国は、市町村において居住誘導区域設定の判断が適切に行われるよう、居住誘導区域の設定におけるハザードエリアの取扱いについて、その考え方を明らかにするとともに、災害の種類・特性（発生頻度・避難時間を含む）に応じて、できるだけ丁寧な災害リスク評価が行われるよう環境整備を図ることが必要である。

また、すでに国から通知も発出されているが、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。

- 居住誘導区域の設定におけるハザードエリアの取扱いについての考え方のうち、
  - ・ イエローゾーン等の取扱いについては、居住誘導区域に含めないことが望ましいとの前提の下で慎重に検討を行うとともに、そ

れでも含める場合には、既成の市街地の状況、居住環境、地域固有の価値など、その地域を将来にわたって居住を誘導する地域とする政策的判断の理由や、防災対策の状況、今後の取組等も含めた考え方について、防災部局とも連携し、市町村がしっかりと説明責任を果たすことが求められる。

- ・ また、必要な防災対策が実施されれば居住誘導区域に含めることが可能なエリアについては、これらの条件が満たされた時点で居住誘導区域とする区域として位置付けることも考えられる。

なお、現状では除外すべきハザードエリアが除かれていない居住誘導区域の見直しはもとより、ハザードエリアの追加や対策の実施等による見直しがあった場合には、必要に応じて居住誘導区域の見直しも進めていくべきである。

### (3) 居住誘導区域の設定と連携した安全確保対策

- コンパクトシティを進める上で、都市の安全性の確保は極めて重要な要素であることから、居住誘導区域の内と外それぞれで、ハザードエリアに係る各種制度の活用による土地利用の抑制も含め、治水・土砂災害対策や、被災した場合の避難、応急対策、復旧・復興対策など、地域特性に応じた安全確保対策のあり方や優先順位の考え方等について、防災部局と連携し、共有することが重要である。これらについて、立地適正化計画にあらかじめ位置づけておくことも必要である。

その際、人口密度等の状況を踏まえ、必要な治水・土砂災害対策等に加え、万が一に備えて民間施設も活用した避難対策などの安全対策を促進することも有効である。

なお、災害の種類によって、立地適正化計画を通じた対策が有効なものとならないものがあるため、立地適正化計画への記載に当たっては、災害の種類に応じた対策の手法を検討することが必要である。

#### (4) リスクコミュニケーションの充実

- ハザードエリアにおいては、住民に対し、災害リスクや防災対策に関する情報の提供など、丁寧なリスクコミュニケーションを図っていくことが重要である。

その際、行政だけではなく、民間事業者等も含めた多様な主体・方法を通じ、様々な機会をとらえて災害リスク等に関する正しい情報提供等が積極的になされるような工夫が必要である。

なお、災害リスク等に関する正確な情報提供等を行うことにより、ハザードエリアにおいて、将来的な資産価値を考慮せず購入時における短期的な地価の安さのみに着目した住宅等の新規立地を抑制する効果も期待される。

- 国は、地方公共団体によるリスクコミュニケーションの取組に対し、技術面も含めた支援を積極的に行うべきである。

#### (5) 災害発生前のハザードエリアからの移転

- 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。

その際、安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりを進める観点から、移転先を居住誘導区域に誘導することにより、まちづくり政策全体の効果を高めるべきである。

- また、移転の促進に当たっては、移転後の跡地をどのように利用・管理していくか（防災のための活用、農地・緑地等への転用、粗放的管理など）も課題となる。特に、自主的な移転の誘導の場合、面的ではなく個々に移転が進むこととなるため、跡地の利用・管理のあり方について、地域で合意形成を図ることが重要である。

その際、行政による取組には限界があるため、住民や民間からの

提案を活用する仕組みも有効である。

- 国は、跡地の適正な管理・利用も含め、このような自主的な移転を誘導・支援するための仕組みづくりを検討すべきである。

#### (6) 土砂災害特別警戒区域等における開発許可のあり方

- 開発許可制度においては、都市計画法第 33 条第 1 項第 8 号により、土砂災害特別警戒区域等（注）での開発については原則許可しないこととされているが、自己居住用・自己業務用建築物目的の開発許可については、第三者に直接の影響を及ぼすおそれがないとの考えから同号の対象外とされ、許可対象となっている。

注：土砂災害特別警戒区域、災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域

- 一方で、自己業務用の建築物に係る開発行為として土砂災害特別警戒区域等で許可された開発の中には、学校・旅館・集会所など不特定多数の者が利用する施設も含まれており、今後災害が発生した場合に不特定多数の利用者に被害を及ぼす可能性がある。
- このような施設に係る開発については、特定の観光資源の活用など、その場所に立地する個別の事情も考慮する必要があるため、一律に禁止することは困難であるが、開発許可権者が災害リスクに関する情報提供を行って開発をできるだけ抑制したり、防災部局等と連携して利用者の安全確保を強化するなどの取組が求められる。

## 更なる検討課題

コンパクトシティの推進については、今回の提言に加え、なお以下のような課題があり、今後引き続き審議、検討することが必要である。

- 今般、立地適正化計画が令和元年度（2019年度）で制度創設5年を迎えることや、昨今の自然災害の頻発・激甚化等を踏まえ、様々な都市計画基本問題のうち、「コンパクトシティ政策」「都市居住の安全確保」をテーマとし、立地適正化計画については、居住誘導区域を中心に審議を進めたところであるが、都市機能誘導区域についても、誘導施設の確保、まちなかの歩きやすさなど利便性の向上等を通じて、コンパクトシティにおける内側を充実させていくことが必要であり、引き続き、今後のあり方を考えていくことが必要である。

また、コンパクト・プラス・ネットワークは、まちづくりと公共交通が車の両輪となって取り組むことが重要であるが、持続可能な公共交通ネットワーク形成の観点からも、その連携のあり方等を考えていくことが重要である。

- 自動運転など情報技術の進展や、ライフスタイル、コミュニティに対する新しい考え方の普及等の状況も踏まえて、空間のあり方を見直していくことも必要である。コンパクトシティの集約・誘導の考え方にとらわれないまちづくりの可能性も指摘されているが、この場合、人口減少下における市街地の拡散にどのように対応するか等、その都市像について具体的な絵姿が示される必要がある。
- 立地適正化計画に基づく即地的・具体的な取組が進められる中で、災害とのかかわり、市街化区域内の居住誘導区域外の区域のあり方、11号条例など開発許可制度とコンパクトシティ政策との関係など、都市計画そのものに関わる様々な問題が顕在化してきた。また、各々の都市構造に応じて、コンパクトシティに取り組む必要があることも明らかになってきている。

今後も、例えば、人口減少に伴う都市内の地価等の動向を踏まえた対応のあり方、市街化調整区域を含めた居住誘導区域外の区域における今後の動向を踏まえた具体的な将来像など、様々な課題が一層鮮明になることが予想される。

- これに関連して、これまでの土地利用の状況等を考慮しつつ、自然が有する多面的な機能の活用や環境負荷の低減等のグリーンインフラの考え方も踏まえた都市の将来像の構築などの課題への対応が今後ますます求められてくることも考えられる。
- こうした課題に対応し、今般取り上げたテーマ以外も含め、立地適正化計画や都市計画に係る現場の課題と制度・運用の見直しの相互作用を図りながら、都市計画基本問題を不断に検討していくべきである。

## 【参考】

### 1. 都市計画基本問題小委員会のこれまでの審議経緯

- 今日の都市計画基本問題について、近年の社会情勢の変化により顕在化したもの、従来から構造的に生じているものを洗い出し、その解決に向けて講ずべき施策の方向性を幅広く検討するため、平成29年（2017年）2月に設置。
- 当面の検討テーマとして「都市のスポンジ化」を取り上げ、平成29年（2017年）8月に中間とりまとめを実施。
- 中間とりまとめを踏まえ、平成30年（2018年）に都市再生特別措置法が改正され、「低未利用土地権利設定等促進計画」「立地誘導促進施設協定」等の都市のスポンジ化対策等に係る各種制度を創設。
- 本年2月20日の第9回小委員会から再開し、計7回の小委員会を開催して、以下のテーマを審議。

#### ＜コンパクトシティ政策について＞

- これからの人口減少社会における都市・地域政策の基本目標・方針は、コンパクトシティ政策の推進であるが、その中心である立地適正化計画制度については、令和元年度（2019年度）で制度創設5年を迎えることから、同制度の運用実態等を検証するとともに、コンパクトシティ政策の今後のあり方を検討。特に、以下の点を中心に審議。

#### （ア）立地適正化計画

##### ①計画の作成方針

- ・ 居住誘導区域の設定方針
  - ⇒ 都市機能誘導区域は、財政・税制上の措置等を講じて立地誘導を推進していることも踏まえ、今回は、居住誘導区域の設定に焦点を当てて審議。
- ・ 地域公共交通網形成計画など他の関連計画との一体性

- ・ 立地適正化計画における広域連携
- ② 居住誘導区域における魅力向上
- ③ 非集約エリア（市街化区域内の居住誘導区域外）の将来像
- ④ コンパクトシティの説明強化
- （イ）市街地拡散の抑制（開発許可制度等）

<都市居住の安全確保について>

- 平成 30 年 7 月豪雨など、昨今の自然災害の頻発・激甚化を踏まえ、治水対策・土砂災害対策と併せて、災害リスクを勘案した安全な都市形成を推進することが重要な課題であり、災害の発生のおそれのある区域（ハザードエリア）における居住や施設立地等の土地利用のあり方を検討。

<第9回委員会以降の審議経緯>

(第9回) 2月20日(水) 18:00~19:30

- ・第8回以降、事務局において検討した課題について
- ・審議スケジュール等について

(第10回) 3月13日(水) 10:00~12:00

- ・コンパクトシティ政策について①

(第11回) 3月29日(金) 10:00~12:00

- ・コンパクトシティ政策について②

(第12回) 4月16日(火) 13:00~15:00

- ・都市居住の安全確保について①

(第13回) 5月23日(木) 10:00~12:00

- ・都市居住の安全確保について②

(第14回) 6月11日(火) 13:00~15:00

- ・論点整理、対策の方向性について

(第15回) 6月28日(金) 13:00~15:00

- ・中間とりまとめ案について

## 2. 立地適正化計画の策定、制度活用状況等

### ①策定状況

- 作成数 300 市町村（R2 年末（2020 年末））達成に向け、堅調に推移しており、現在、250 都市で作成されている。【R 元年（2019 年）5 月 1 日時点】
- 20～50 万人規模の市町村の 3/4 が取り組んでいる一方で、10 万人未満の中小規模の市町村の取組が遅れている。【H30 年末（2018 年末）】

### ②立地適正化計画の内容

- 国が示している項目のうち、「ハザードエリアの状況」「公共交通利用者数」「地域別人口分布と生活サービス機能の立地状況」などの項目はほとんどの都市で分析を実施。一方で、「公共交通の運行頻度等の関係」「空き家状況」「地価動向」は、分析を行っていない都市も 2～3 割程度と比較的多い。
- 項目ごとの目標値の設定状況については、人口密度等が約 65%、公共交通利用者数が約 28%となっており、両指標が本計画の基幹的な指標であることに鑑みると、十分とは言えない状況。【H29 年末（2017 年末）】

### <居住誘導区域の設定>

- 市街化区域が元々コンパクトな都市や都市計画区域の市街化が進んでいる都市では、居住誘導区域外となるべき市街化区域等がほとんどないため、居住誘導区域の設定率（居住誘導区域/市街化区域等）の妥当性を一律に評価することは難しいが、同区域の設定率については、40%以上の都市が約 9 割（設定率 70%以上の都市が 5 割強）【H30 年末（2018 年末）】となっており、人口密度を勘案すると設定率が高めと思われるところもある。

なお、設定率と人口密度については、緩やかな相関関係が見られる。

- 主な設定条件については、国において「公共交通の利便性」「都市機能又は生活利便施設の集積状況」「基盤整備」「人口密度」を示している。前2つを条件とした都市は多いが、後2つについては、条件としていない都市が多い。
- 市街化区域内と居住誘導区域内の人口密度については、市街化区域内と比較して居住誘導区域は高密、非集約エリアは低密の傾向。
- 目標年での趨勢人口と目標人口との関係については、趨勢人口に対し、政策効果による多少の上乗せをした目標設定をしている都市が一般的だが、当該上乗せについてかなり大きく設定している都市も一部見られる。

(参考) <都市機能誘導区域の設定>

- 設定率(都市機能誘導区域/市街化区域等)が40%以下の都市が約85%。【H30年末(2018年末)】
- 誘導施設については、市役所等の行政、医療・福祉、商業、金融、学校など様々。

### ③他の計画、市町村内外との連携等

- まちづくりに関わる様々な施策との連携については、各都市が重要と考える連携分野として、「地域公共交通」「都市再生・中心市街地活性化」「医療・福祉」「子育て」が多い状況。
- 立地適正化計画と都市計画マスタープランや地域公共交通網形成計画を同時期に作成・公表している都市は一定程度にとどまっている。(都市計画マスタープラン：27.4%、地域公共交通網形成計画：38.2%)【H30年末(2018年末)】
- 複数市町村により、立地適正化計画に関する基本方針を策定する事例もある(中播磨圏域(姫路市等)、館林都市圏(館林市等)など)。

#### ④立地適正化計画の各種制度の活用状況

＜届出・勧告＞【H30 年末（2018 年末）】

○ 届出を受けている市町村は一定程度出てきており、届出を受けての情報提供等に工夫している市町村もある。

- ・都市機能誘導区域外では、約 47%（87/186 都市）が届出を受けており、うち、あっせん・勧告 0、情報提供等 25 都市。

（情報提供等の例）

- ・立地適正化計画の主旨、誘導区域に立地する場合の支援措置等
- ・誘導区域での開発・建築についての検討要請
- ・居住誘導区域外では、約 69%（106/154 都市）が届出を受けており、うち、あっせん・勧告 1、情報提供等 29 都市。

（情報提供等の例）

- ・立地適正化計画の主旨等
- ・売却検討中の市有財産情報
- ・土砂災害警戒区域等の災害リスク

（勧告の例）

- ・防災対策区域において地階を居室利用する建築行為に対し是正するよう勧告  
⇒ 地階の居室利用をとりやめる結果となった

＜特定用途誘導地区等＞【H30 年末（2018 年末）】

- ・居住調整地域：1 都市（青森県むつ市）
- ・駐車場配置適正化区域：1 都市（石川県金沢市）
- ・特定用途誘導地区：2 都市（京都府長岡京市、広島県廿日市市）
- ・跡地等管理区域：なし（検討中：4 都市）

## <都市のスポンジ化対策>

- 立地適正化計画への記載状況【H31年（2019年）3月末】
  - ・低未利用土地権利設定等促進計画に関する事項：27都市
  - ・立地誘導促進施設協定に関する事項：27都市

### ⑤立地適正化計画の効果

- 立地適正化計画は、中長期的な視点で都市構造の転換を図る取組であり、人口集積、誘導施設の誘導状況のみで直ちに効果を測るものではないが、これらの現況は以下のとおり。
  - ・居住誘導区域への人口の集積状況：市町村の全人口に対して、居住誘導区域内の人口の占める割合が増加した都市は約7割(44/63都市)。【H29年（2017年）4月⇒H30年（2018年）4月】
  - ・都市機能誘導区域への誘導施設の集積状況：市町村全域に存する誘導施設数に対して、都市機能誘導区域内における誘導施設の占める割合が維持・増加した都市は約6割（63/100都市）。【H29年（2017年）4月⇒H30年（2018年）4月】

### ⑥コンパクトシティへの理解を深める取組

- モデル都市について、第1弾10都市【H29年（2017年）5月】、第2弾11都市【H30年（2018年）6月】を選定済。健康や公共交通などの関連政策を効果的に組み合わせた事例がある。

（モデル都市の例）

- ・健康（医療・福祉）：見附市 等  
（まちなかに出て歩きたくなるまちづくりを通じた住民の健康増進）
- ・公共交通：岐阜市、熊本市 等
- ・子育て：大東市 等  
（子育て世代のニーズに即した住宅整備や保育所等の誘導）

- 住民へのアプローチとして、アンケートや説明会のほか、ワーク

ショップやパネル展示を行うオープンハウス型の説明会などが行われている。将来の市街地像を示す等の住民に訴えるようなPRを行っている市町村もある（福山市）。

### 3. 開発許可制度の運用状況

- 市街化調整区域における開発許可件数及び面積は 11,339 件、1,851ha。このうち、11号条例による許可は 4,084 件（約 36%）、329ha（約 18%）。【H29 年度（2017 年度）】