

立地適正化計画の実効性向上に向けたあり方検討会 とりまとめ（案）
～持続可能な都市構造の実現のための『立適+（プラス）』～

目次

I 立地適正化計画の現状と課題

1. 立地適正化計画制度のこれまでの経緯
2. 立地適正化計画制度のこれまでの取組状況
3. 立地適正化計画制度の現状を踏まえた課題
4. とりまとめの全体像

II 実効性向上に向けた今後の対応の方向性

1. 立地適正化計画はどのような市町村において作成することが必要か
2. 作成が進まない要因にどのように対応することが必要か
3. 見直しを促すために必要な取組はどうあるべきか
4. 評価はどのような評価構造と評価指標で行うことが望ましいか
5. PDCAサイクルの実践を適切に促すためのデータはどうあるべきか

III 今後、更なる政策の検討が必要な事項

I 立地適正化計画の現状と課題

1. 立地適正化計画制度のこれまでの経緯

(ポイント)

- 立地適正化計画は居住と都市機能を誘導することを主眼とした制度として創設された。
- 人口減少、高齢化、防災、拡散する市街地（非効率な行財政）といった課題を、密度の経済性を発揮させることで解決することが期待されている。
- 都市計画制度と一体となって、双方について見直しを行うなど動的な運用を図ることが求められている。

我が国においては、人口減少や高齢化、また郊外開発による市街地拡散といった社会的課題、都市課題を多くの都市において抱え、益々深刻化することが想定される中で、都市政策や都市経営を通じ、人口や都市機能を一定のエリア（以下、誘導区域）に集積させ、誘導区域を公共交通ネットワークで結ぶ、コンパクト・プラス・ネットワーク型の都市構造を実現するために、平成26年に都市再生特別措置法を改正し、立地適正化計画制度を創設した。

立地適正化計画は、都市計画法18条の2の規定に基づく市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下「市町村マスタープラン」という。）と一体となって将来の都市像を明示し、財政・金融・税制等の経済的インセンティブにより、計画的な時間軸の中で、コンパクトシティの実現に向けて住宅や民間施設を含む都市機能の誘導を図るために、計画制度と経済的インセンティブとなる支援措置を結びつける役割を果たすものである。このため、都市計画制度と一体となった取組の推進と、計画の評価と必要に応じた変更といった双方の計画の見直しを行うなど、動的な運用を図ることが求められる制度である。

立地適正化計画の運用に当たっては、都市計画運用指針に加え、「立地適正化計画作成の手引き」を国が作成したほか、コンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市を選定し横展開を図るなど、制度の周知を図った。取組の評価に関しては平成26年に「都市構造の評価に関するハンドブック」を公開し、評価の視点や評価指標の例示を行ったことに加え、「立地適正化計画の手引き」においても評価手法や事例を掲載している。市町村はこれらを参考としながら、目標値を定め、達成状況の評価を実施している。

また、令和2年には居住誘導区域及び都市機能誘導区域への誘導を図る上で、災害リスクを踏まえた都市の防災機能の確保のため、都市再生特別措置法の改正により立地適正化計画に防災指針を定めることとした。

2. 立地適正化計画制度のこれまでの取組状況

(ポイント)

- 計画作成、取組市町村数は順調に増加しており、政府目標を達成する見込み。
- 政策効果を評価する指標として居住と誘導施設の各誘導区域内への誘導状況について評価をしているが、概ね政府目標である2/3の市町村で誘導が進んでいる状況。

立地適正化計画は、令和5年度末時点で568市町村において作成・公表済みであり、これらを含む747市町村において作成に向けた取組が進められ、都市計画区域を有する市町村（特別区を含む計1374市町村）の過半数が取り組んでいる状況にある。国においては、令和6年度末時点において600市町村での作成・公表を目標（KPI）としており、着実な進捗が図られている。

立地適正化計画は、居住と都市機能を誘導区域へ誘導することが制度目的となっているため、「居住誘導区域内に居住している人口の占める割合が増加している市町村数の割合」及び「都市機能誘導区域内に立地する誘導施設数の割合が増加している市町村数の割合」を指標とし、いずれも計画作成済み市町村の3分の2以上で改善することを政府目標としている。令和5年4月時点では、いずれの指標においても、約3分の2の市町村で改善傾向となっており一定程度の政策効果が見られる状況である。

3. 立地適正化計画制度の現状を踏まえた課題

(ポイント)

- 作成の必要性が高いと考えられる市町村でも取組が進んでいないケースがある。
- 作成しない、できない理由は、都道府県を含む地方公共団体における人材や予算といったリソース不足と、取組の必要性を認識していないという2点が大きい。取組の過程で異なることが想定される。
- 計画の質の向上に当たっては、見直しが重要だが、作成後5年以上経過している市町村の中にも評価未実施市町村が相当数ある。
- 評価手法（使用データ、指標算出方法など）が、市町村によって異なる。
- 評価を行った上で、変更をしていない市町村も多い。

人口10万人以下の人口規模が小さい市町村において、作成に向けた取り組みが進んでいない傾向がある。一方で、このような市町村の中には人口規模が大きい市町村と比較して、今後人口減少や高齢化が深刻化し、財政を含む都市経営の観点で厳しい状況が想定される市町村が多く、持続可能なまちづくりに取り組む必要性が高いものと考えられる。これらの市町村においては、取組を進めたくても人材や予算

といったリソースが不足しており、取組に着手できていない場合も少なくない。一方で、立地適正化計画に取り組む必要性がないと考えている場合もあり、自らの市町村が抱えている都市課題を的確に認識できていない可能性もある。

立地適正化計画については概ね5年ごとの評価を行うことに努めることとされているが、計画作成から5年以上経過している市町村のうち、約5割以上が評価未実施となっている状況である。また、立地適正化計画に定める施策効果を評価する目標については、多面的な目標値を設定している市町村が存在している一方、財政や医療、福祉といった施策目的に係る目標設定をしている市町村は少ない状況である。加えて、評価の際に用いるデータや算出方法が市町村間で異なっている場合があり、例えば居住誘導状況を把握するに当たっても、用いる統計データの違いやメッシュ人口の按分方法の違いにより、他の市町村との比較が困難な場合がある。

また、評価の結果、計画に定める目標値に向けた達成度が良好でない場合でも、計画内容の変更を行っていない市町村が少なくない。さらに同様の評価結果であるにも関わらず、誘導施策の変更を図った市町村とそうでない市町村が存在しており、評価結果を踏まえた適切な変更が行われていない可能性がある。

4. とりまとめの全体像

上記のような現状を踏まえ、本検討会では、立地適正化計画の取組の裾野拡大をどのようにしていくのか、実効性向上に向けた見直しのあり方はどうあるべきかという観点から、以下の論点について議論を行った。

1. 立地適正化計画はどのような市町村において作成することが必要か
2. 作成が進まない要因にどのように対応することが必要か
3. 見直しを促すために必要な取組はどうあるべきか
4. 評価はどのような評価構造と評価指標で行うことが望ましいか
5. PDCAサイクルの実践を適切に促すためのデータはどうあるべきか

これらの議論を通じ、都市が持つそれぞれの性質や多様性を意識しながら、エビデンスベースの見直しを行うことで、立地適正化計画の実効性を更に向上させ、『立適+（プラス）』として推進していくためにはどのような施策を取るべきか検討を行った。このとりまとめに基づく取組が、立地適正化計画の実効性向上のみならず、持続可能な都市構造の実現を図るコンパクトなまちづくり施策の実効性の向上と適切な制度理解の醸成につながることも期待している。

II 実効性向上に向けた今後の対応の方向性

1. 立地適正化計画はどのような市町村において作成することが必要か

①現状・課題と基本的考え方

(ポイント)

○更なる裾野拡大にあたっては、国においては市町村の意向を重視した取組から必要性も加味した取組へ転換が必要。

人口10万人以下の人口規模が小さい市町村においては、計画作成に向けた取組が進んでいない傾向が見られるが、この中には、今後人口減少や高齢化が深刻化する市町村が多く含まれている。こうした市町村の中には、取組を進めたくても人材や予算が不足しており、取組に着手できていない場合も少なくない。一方で、人口や都市機能、災害リスクや土地利用の状況など客観的な観点から都市課題が顕在化しているにも関わらず、立地適正化計画作成の必要性がないと考えている市町村も見られる。

これまで立地適正化計画の取組は市町村の意向によって進んで来た面が大きいが、取組が進んでいない市町村に対しては、今後は意向の高低によらず、立地適正化計画に基づく施策を進める必要性を的確に認識してもらうことが、取組の更なる裾野拡大にあたっては重要である。

②今後の対応の方向性

(ポイント)

○取組の必要性の高い市町村へ作成を訴求するための国による取組推進が必要であり、そのためには必要性に影響を与える要素を整理することが必要。

○必要性を整理するにあたっては、各市町村の状況に加え、周辺市町村等の状況も加味することが必要。

○政府としてどの程度裾野拡大をしていくことが政策上必要か検討することも併せて必要。

市町村による計画作成に向けた取組の更なる裾野拡大にあたっては、これまで同様、市町村による主体的な意向が重要であり、そのような市町村による取組を適切に推進するとともに、意向の高低によらず取組の必要性を踏まえて立地適正化計画の作成を訴求していくことが必要だと考えられる。

必要性に影響を与える要素としては、①各市町村の人口や都市機能に係る状況から見た必要性和、②周辺市町村を含む広域で抱える課題から見た必要性和とがあり、それぞれについて考慮することが必要だと考えられる。

①は、例えば、

- ・人口減少が進んでいる市町村
- ・市街地が拡散傾向の市町村

・防災、都市機能の維持、財政状況、公共交通、中心市街地活性化などに課題があり、人口や都市機能の誘導、適正配置により課題解決が望まれる市町村など、既に都市課題が顕在化している市町村が考えられる。その際、市町村合併等により同一市町村内に複数の都市計画区域を有する場合など、市町村域の全体にわたり将来の都市構造を示すことができていないケースがあることにも十分留意が必要だと考えられる。

②は、例えば、

- ・広域都市計画区域を構成する市町村
- ・経済圏・生活圏が複数市町村にまたがっている場合
- ・流域治水や広域公共交通など地理・政策分野別のつながりがある場合

など、周辺市町村と連動した課題解決が求められる市町村であって、周辺市町村においては立地適正化計画の作成等の取組が進んでいる場合が考えられる。

必要性の高低については、立地適正化計画以外の区域区分制度をはじめとする土地利用コントロール施策の現在の取組状況も踏まえつつ、

- ・人口集中地区が消滅するなど都市の拠点における人口集積状況に悪化が見込まれる場合
- ・人口の分布状況の地理的变化や年齢構成の変化などがある場合
- ・市街化区域の縁辺部や市街化調整区域内、非線引き都市計画区域の白地地域の人口や人口密度が増えている場合
- ・相対的に災害リスクが低く、かつ都市の拠点となるようなエリアへ居住や都市機能誘導を行うことが効果的な場合
- ・人口減少に伴って都市機能の撤退が進むことが見込まれる場合
- ・都市拠点間を結ぶ公共交通軸のサービスレベルの大幅な低下が見込まれる場合
- ・都市の中心部等における空き地、空き家の増加など都市のスポンジ化が進行している場合
- ・公共施設の維持管理費の削減を図る必要がある場合

等においては、必要性が特に高くなるのではないかと考えられる。

ただし、上記に該当しない場合であっても、立地適正化計画を作成する意義がないということではなく、例えば都市機能の適正な誘導や配置など、持続可能な都市構造の実現に向けた取組を促す観点においては幅広く必要だと考えられる。

上記のような考え方を踏まえて、長期的に国としてどの程度の数の市町村で立地適正化計画を作成することが望ましいか検討する必要がある。単に市町村数だけでなく、立地適正化計画作成済み市町村にどれくらいの人口が居住しているかといった人口カバー率や、広域の視点を加えた目標設定なども考えられる。

2. 作成が進まない要因にどのように対応することが必要か

①現状・課題と基本的考え方

(ポイント)

○作成に至らない要因は検討段階に応じ主に5つあり、「現状認識の困難性」「広域連携の困難性」「政策判断の困難性」「実施体制確保の困難性」「地元合意の困難性」のそれぞれに対応することが必要。

立地適正化計画を作成するに至らない要因は様々なものが存在するが、主に以下5つの要因によるものと考えられる。

1. 市町村による的確な現状認識の困難性

都市的課題や他の市町村等による取組状況を客観的に把握するためのデータが不足しているとともに、データの的確な分析ができないため、自らの市町村の状況を的確に把握できていない可能性がある。

2. 広域連携の困難性

周辺市町村を含めた広域の課題についても、立地適正化計画を作成する必要性に影響するが、周辺市町村を含めた地域全体の状況を把握する手段が不足しているとともに、広域連携の必要性を的確に認識できたとしても複数市町村間による調整を要することから実現に至らない可能性がある。

3. 都市経営上のメリットの的確な認識及び施策連携を踏まえた政策判断の困難性

生活利便性の確保や財政、防災等、都市経営上のメリットとの因果関係を的確に認識してもらうための情報等や施策（公共交通、公共施設管理等）の連携自体が不足していることや、連携していることについての認識が醸成されていないことで、政策判断を困難にしている可能性がある。

4. 実施体制確保の困難性

市町村の財政状況にもよるが、市町村の人手不足や予算不足のため、立地適正化計画を作成しようとしても、できていない可能性がある。

5. 地元合意の困難性

行政内部で検討を進めても、地元、特に誘導区域外となる地区の住民による誤解等から同意が得られず、作成に至らない事例もある。

上記のような要因を解消できるよう、国としても取り組む必要がある。

②今後の対応の方向性

(ポイント)

○「データ、情報や技術の提供」「広域、複数市町村で取り組む場合の主体及びその役割の明確化」「施策効果と都市経営上のメリットの連動性整理と施策連携の強化」「人材確保への支援強化」「制度理解の促進」を地方公共団体と連携しながら国として進めることが必要。

各市町村が自らの都市の現状を的確に認識できるよう、国が都市課題や取組状況

に関する情報やデータを市町村へ提供することを検討すべきである。その際に、周辺市町村に関する情報やデータも併せて提供し、広域の課題についても情報提供することが期待されるとともに、同一市町村内に複数の都市計画区域が存在する場合の各地域や合併前の旧町村の地域など、市町村による地域単位での分析が可能となるようなデータ提供ができるとなご望ましい。後述の評価用レポートを未作成市町村に提供することも一案である。

また、作成に踏み切れない市町村を抱える都道府県については、都市計画基礎調査をはじめとしたデータの活用や周辺市町村の事例の共有、都市計画法第6条の2の規定に基づく都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（以下「都市計画区域マスタープラン」という。）における広域的な視点からの課題の提供、周辺市町村などとの土地利用の調整など、それぞれの作成に踏み切れない理由に応じた広域的な調整とサポートを行うことが役割として必要だと考えられる。

さらに、広域連携による立地適正化の取り組みを進めるために、国が広域連携の方法やノウハウ等に係る情報提供を行うとともに、都道府県や広域主体の役割の明確化も必要だと考えられる。

国はこれまで立地適正化計画の多面的な施策効果について、地方公共団体に対し情報提供を実施してきたが、今後、計画作成済み市町村と未作成市町村の間での比較や、見直し実施市町村と未実施市町村の間での比較など、計画の見直しにつながる施策効果の見せ方について更に工夫をしていくことが考えられる。例えば、都市特性に応じ、コンパクトなまちづくりを通じて都市経営上期待する施策効果が異なることが想定される。地価の上昇とそれに伴う固定資産税（土地）と都市計画税の増加が見込まれるが、地方都市とそれ以外においては地価動向が異なり、また地方税収に占める固定資産税の割合が異なるため、取組の効果をより実感できるよう、施策効果について都市特性も踏まえた整理が必要だと考えられる。

また、市町村によっては、都市計画専門人材などが不足している現状がある。このため、他分野における取組も参考に、人材面からより取り組みやすい環境整備が必要だと考えられる。

ほかにも、立地適正化計画の推進に当たっては、関係各者における「周辺部が切り捨てられる」「誘導区域外の住宅が強制的に移転させられる」「中心部に全てを集約する」といった施策効果に対する誤った認識が、計画作成にあたっての障壁となっている場合があるとの声もある。

このような誤解を払拭しつつ、都市経営上のメリットとなる「密度の経済」への理解や市町村の部局間の横断的な連携となる他分野の施策における区域概念などへの理解については、関係省庁とも連携しながら、今後も引き続き市町村をはじめ地方公共団体等へ周知していくことが必要と考えられる。その際、都市課題や取組状況に関する情報を全国横断的に市町村へ提供することが必要だと考えられる。また、国、都道府県、市町村がそれぞれの立場から市民の理解を促す取組を行うことが望まれる。

3. 見直しを促すために必要な取組はどうあるべきか

①現状・課題と基本的考え方

(ポイント)

- 立地適正化計画を作成してから5年程度経過しても評価を実施していない、評価をしても変更をしていない市町村が相当数存在。
- 適切な評価の実施と評価に基づく施策の変更を含む計画の見直しに向けて、国として標準的な方法を示したり評価用レポートを提供するなど、より力を入れて取り組むことが必要。

立地適正化計画作成から5年が経過しても評価を未実施の市町村が6割程度存在している。また、評価を実施した市町村においても、これを踏まえた計画の変更をしていないケースが一定数存在している。

立地適正化計画は、制度創設当初から動的な運用を図ることが求められていることに鑑みると、計画を作成した市町村において適切にPDCAサイクルを回し、計画の実効性を高めていくことが必要である。

このような課題に対応するためには、市町村の自主性を尊重しつつ、市町村が自ら適切に評価を行い、評価に基づいた改善を行うため、国として見直しの標準的な方法を示したり、評価用レポートを提供したりするなど積極的に情報提供を行い、モニタリングを行うなど、より積極的に支援をすることが重要である。

②今後の対応の方向性

(ポイント)

- 国及び地方公共団体は、立地適正化計画の実効性向上のためには的確な評価が必須であることを改めて認識することが必要。
- 国は、市町村の見直しを支援するため「全国標準的なデータ整備」「標準的な評価構造・評価指標の構築」を行い、見直しの方策まで含めて情報提供することで、市町村による適切な見直しを促す『まちづくりの健康診断』の体系を確立すべき。
- 国は、各市町村の評価をモニタリングした上で、政策効果を検証すべき。
- 都道府県は国、市町村と連携し主体的な役割を果たすことが必要。
- 適切な評価を実施していない市町村については、国からの働きかけが必要。
- ただし、評価は長期的な都市構造の転換に向けた道筋が間違っていないかという観点で活用することが望ましい。

立地適正化計画は都市計画と一体となって動的な運用が求められる制度であり、不断の見直しが前提であることを、国、都道府県及び市町村のそれぞれが理解することが必要である。

一方、市町村が見直しを実施するためには、データの整備等にコストや手間がか

かることが課題となっている。人口動態など全国の市町村が共通して活用するデータがあるため、これらについては国で標準的なデータを整備し市町村に提供することが、評価を円滑かつ全国均一な精度で実施するために有効である。

また、人口や都市機能の誘導状況など、立地適正化計画で評価すべき事項や、多くの計画で評価対象にされている指標を加味して、国として「標準的な評価構造・評価指標の構築」を推進すべきである。

この一環として、市町村が見直しにおける主体的役割を引き続き果たすことを前提としつつ、国が標準的な指標に係るデータを整備し、市町村単位で評価用レポートとして提供することに加え、見直しの方策例についても提供することにより、市町村がより容易に現状の把握を行い、適切な見直しが可能となる。国はこうした市町村による適切な見直しの推進体系を『まちづくりの健康診断』として確立し、市町村による更なる見直しを推進すべきである。

一方、各市町村が自らの都市の状況のみを根拠として見直しをすれば、広域的な最適化が図られない可能性がある。このため、『まちづくりの健康診断』においては、周辺市町村の状況や広域の観点でのデータも参照可能な形で提供することで、周辺地域の土地利用状況等が確認可能となり、広域の視点からも見直しの質の向上に資すると考えられる。

また、国としては、各市町村の評価結果を集計し、全国的な都市構造の変化をモニタリングすることで、立地適正化計画の政策効果を検証すべきである。加えて、都道府県は国、市町村と連携し主体的な役割を果たすことが必要だと考えられる。

加えて、評価を適切に実施していくため、積極的な取組を図ろうとする市町村に対しては国からも引き続き支援を行う一方で、適切な評価を実施していない市町村については、評価実施に向けた国からの強力な働きかけを実施することが必要だと考えられる。

また、立地適正化計画は長期的な都市の体質改善施策であり、評価の項目によっては5年で定量的な効果が測定できないことも十分に考えうる。このため、立地適正化計画の評価は、長期的な都市構造の転換に向けた道筋が間違っていないかという観点も踏まえて実施することが望ましい。加えて、計画に基づく取組の実施が重要であることに鑑み、客観的数値のみならず、どの程度立地適正化計画に資する施策に取り組んだかという、施策の取組状況についても同時に評価していくことが必要である。

4. 評価はどのような評価構造と評価指標で行うことが望ましいか

①現状・課題と基本的考え方

(ポイント)

○各市町村が実施している評価は、評価指標の設定が多様であり、評価に用いるデータにもばらつきがある。また、市町村全体からみたマクロの評価では局所的

に生じている問題を把握できないという課題もある。

○評価の方法によって評価結果は大きく変わりうる。

○このため、評価構造や評価指標はある程度、全国で統一化が図られていることが望ましい。

現在、立地適正化計画の評価は、各市町村が「都市構造の評価に関するハンドブック」、「立地適正化計画の手引き」を参考としながら独自に目標値を定め、実施している。そのため、評価指標は市町村によってばらつきが見られ、居住、都市機能の誘導に関する指標及び公共交通に関する指標は設定割合が高いものの、地価、財政といった立地適正化計画の間接的な効果に係る目標値を設定している市町村は少ない。

また、評価に用いるデータや算出方法についても、各市町村で検討し設定することとなっているため、例えば同じ人口の指標であっても、国勢調査、住民基本台帳といったデータの出典の違い、メッシュデータ、ポイントデータといった集計方法の違いがあり、広域的な視点からの市町村間での評価結果の比較などが困難な状況である。

加えて、居住誘導区域内の人口割合などの市町村全体からみたマクロ評価のみでは、縁辺部での開発や中心部の局地的な人口変動、行政区域界での規制の不整合といった課題など、局所的に生じている問題を把握できないという課題もある。

居住誘導区域内の人口割合の変化は、行政区域や市街化区域面積に対して、どの程度の割合で居住誘導区域を設定しているかという点にも影響を受けると考えられることから、各市町村の都市特性が異なることを踏まえた上で、区域設定が評価に影響しうることを十分に考慮することが必要だと考えられる。

都市機能誘導区域の評価については、何を誘導施設として設定しているかによって結果が大きく変わることが考えられる。市町村によっては、病院や行政施設といった基幹的な施設のみ設定しているところから、コンビニエンスストアなど対象施設数が極めて多い施設も設定しているところまで幅広く存在している。

特に、居住、都市機能誘導に係る指標については、計画の直接的な効果を計測する重要な指標であるため、計画の進捗状況を全国的な基準で把握する観点から、市町村がどのような指標を用いて評価を行うのか、またその算定方法について統一性を確保することが必要である。

②今後の対応の方向性

(ポイント)

○評価指標は、「直接効果（アウトプット指標）」、「間接効果（アウトカム指標）」、「施策の取組状況（インプット指標）」に係る視点で設定。

○「直接効果」は、居住と都市機能の誘導状況を把握する指標を設定。

○「間接効果」は、『防災』『公共交通』『財政』『土地利用』といった観点で定量

的に評価。

- 「施策の取組状況」は、誘導施策等の実施状況を取組内容も踏まえ評価。
- 評価に当たっては、特に定量的指標については、評価の判断に影響を与える要素も考慮することも必要であり、その際、統計上の誤差が生じることを考慮に入れて判断することが必要。

計画の直接的な効果を把握するためには、居住と都市機能の誘導状況の評価が必要であるため、アウトプット指標として設定する。加えて、間接効果として公共交通の利便性の向上や財政状況の改善といった立地適正化計画の多面的な波及効果を把握するアウトカム指標についても把握することが望ましい。さらに、インプット指標として立地適正化計画に基づいて実施された誘導施策や都市計画に基づき実施されたコンパクトなまちづくりに資する取組（以降、「誘導施策等」とする）の状況も評価に含めるべきだと考えられる。

直接指標のうち、居住誘導の状況については「居住誘導区域内に居住している人口の占める割合が増加しているか」を基本的な指標とし、長期的な観点から指標の動向を把握するために、直近5年間の評価結果のみならず、さらに5年前の評価結果も算出し、その変化を確認することも必要だと考えられる。

また、人口密度の状況も直接指標の補足指標として確認することも重要である。その際、40人/haを一つの目安としつつも、将来の人口動態等を踏まえ、各市町村の実情に応じて現状の人口密度を維持することを目標にするなど、過大・過小とならないように留意が必要である。市町村全体のマクロの評価に加えて、人口動態をメッシュデータを用いて即地的に把握することも必要だと考えられる。

直接指標のうち、都市機能の誘導の状況は、「行政区域全体の誘導施設数のうち、誘導区域内に存在する誘導施設数の割合の変化」で測ることを基本とする。ただし、誘導施設の設定が市町村によって異なることも踏まえ、生活利便性の確保に必要な標準的な都市機能の立地状況についても、補足指標として把握すべきである。標準的な都市機能としては、人口規模に応じて異なることも踏まえつつ、行政施設、商業施設、医療施設、子育て施設、福祉施設、教育施設、文化施設等とすることが考えられる。

直接的な効果のほか、コンパクトなまちづくりを通じて施策効果の発現が期待される公共交通の利便性の向上や防災性の向上、財政の健全化、土地利用の適正化などについても間接指標として評価を進めていくことが必要だと考えられる。こうした評価の指標としては、都市モニタリングシートを参考にしつつ、防災の観点からはハザードエリアに居住する人口の割合、公共交通の観点からは公共交通の人口カバー率の変化、土地利用の観点からは宅地開発状況、財政の観点からは誘導区域内の公示地価の変化率、公共施設による財政負担などが指標として考えられるが、データの入手可能性や更新の容易性なども踏まえて検討していく必要がある。

また、誘導施策等の評価に当たっては、施策の質と量の観点を踏まえて検討する

必要がある。第1ステップとして、目的の達成と相反する効果をもたらさうる取組を実施していないか、また防災指針の策定など法令に基づき必要最低限取り組むことが期待されている施策に取り組んでいるかといった点を評価することが考えられる。次のステップとして、関連分野との連携施策の有無と検討体制、さらに次のステップとしては施策に費やした時間・人員・財政的コストを考慮に入れることが考えられる。こうした点について、市町村の負担や評価可能性を含めて検討する必要があると考えられる。なお、都市計画法に基づく区域区分や居住調整地域等の地域地区といった施策の運用状況を評価するに当たっては、定量的な情報だけでなく、どの範囲で、いつから、どのように取り組んでいるのか、といった定性的な情報も含めて整理することが必要である。

定量的評価に当たっては、全国標準的なデータや評価指標の算定方法の統一性を図ったとしても、算出過程において按分や推計を行う必要があることから、数値に真値との誤差が生じる恐れがある。誤差により、取組の結果が適切に評価されないという事態を防ぐため、評価の際にはある程度の誤差を許容できる枠組みとする必要がある。例えば、改善、悪化という二元的な評価ではなく、どの程度の誤差を許容可能な範囲として設定するかといった点について引き続き検討する必要がある。

上記のような評価構造に基づき評価を行う場合の留意点としては以下のようなものが考えられる。

（土地利用規制等の都市計画）

都市計画法に基づく区域区分の有無や、市街化調整区域での開発許可の運用など、都市計画制度の実施状況によって、誘導施策の効果は変化しうる。また、自らの市町村で抑制的な運用をしていたとしても、周辺市町村で無秩序な郊外開発を許容していることもあり、周辺市町村の運用状況に影響を受けることも想定される。こうした場合も念頭に、直接指標のみで評価するのではなく、施策の取組状況も評価に含めることや、広域の視点から評価を実施することも併せて検討していく必要がある。

（人口の局所的な増減）

居住誘導状況の評価に当たっては、大規模開発による急激な人口増加、過去の開発の影響を受けた高齢者の急増や人口減少、大企業の進出・撤退など、人口構造の局所的な影響には留意が必要である。これらの人口動態の変化により、立地適正化計画による緩やかな誘導効果が相殺されてしまうことや、実際には市街地が拡大しているにも関わらず、中心部での局所的な人口増加がコンパクトシティ効果として評価されてしまう可能性があるため、即地的な視点での評価が必要だと考えられる。

（誘導区域の設定状況）

そのほか、居住誘導区域の設定状況が市町村によって異なる点についても留意が必要である。例えば、市街化区域に対して限定的に居住誘導区域を設定している場

合と市街化区域全体に居住誘導区域を設定している市町村では、その他の条件が同一であったとしても必ずしも一律で評価結果を比較することはできないため、評価結果を確認する際には留意が必要となる。

(災害等の発生といった不可抗力による影響)

災害の発生や、居住・都市機能の立地に影響しうる産業動向の変化など、都市政策の取組状況によらない不可抗力による指標への影響が想定される場合、立地適正化計画の効果を適切に評価することができないことが想定され、そのような場合を想定した評価構造にすることが必要だと考えられる。

また、未作成市町村においても作成済み市町村と同様の評価指標を整備し、『まちづくりの健康診断』を活用して作成済み市町村との相対評価を行うことで、自らの市町村の置かれている状況を的確に把握することが可能となる。また、その際に計画作成の効果を認識することができ、必要性を認識してもらうことが期待される。一方、未作成市町村は誘導区域が未設定であることから、必ずしも作成済み市町村と同様の指標を用いることはできないが、DID区域や市街化区域、用途地域といった既存のエリア概念を用いることなど、代替的な措置を検討することも必要だと考えられる。未作成市町村へのデータ提供の際は、作成意欲につながるような計画作成効果の見せ方を工夫することや、データ分析に係る人材育成に向けた支援も併せて検討することも必要だと考えられる。

5. PDCAサイクルの実践を適切に促すためのデータはどうあるべきか

①現状・課題と基本的考え方

(ポイント)

- 計画の作成や見直しに必要なデータの収集・整備、および分析は市町村の主体的な取組に多くが委ねられており、特に中小市町村においては大きな負担。
- 効率化や地域間の横断的な分析を可能とする観点からも、国と都道府県がデータ整備や分析にあたり主導的な役割を果たすことが必要。

計画の作成、見直しの実施にあたっては、市町村が主体的にデータ収集や整備、及び分析を行っているが、データ分析に係る人材等が不足する市町村等においては、こうしたデータの整備や分析自体が計画作成、見直しの大きなハードルとなっていることが想定される。また、使用するデータや分析方法は様々であり、例えば、市町村によって分析に用いる人口メッシュの大きさや対象とする都市機能の種類が異なる等の違いがある。これらは、自らの都市課題を分析するには問題は生じないものの、複数市町村間での比較を行う際には、データの差異が課題となり、相対的な評価につながらないなどにより、適切な見直しが進まないなどの課題を抱えている。

そのため、データ整備及び分析について、国と都道府県が主導的な役割を果たすことにより、市町村のデータ整備に係る負担軽減を図りつつ、周辺市町村間の状況把握や経年分析が可能となるデータの精度の統一化が可能となると考えられる。

②今後の対応の方向性

(ポイント)

- データの継続性が重要。国は算定方法やデータ取得方法の仕様の標準化等に取り組むべき。
- 都道府県の役割は広域的な視点での分析や中小市町村への支援の観点から非常に重要であり、主体的に取り組むべき。
- 将来的な都市計画基礎調査との連動が必要。暫定的に都市機能については民間データも適切に活用すべき。

直接指標に関するデータなど、評価の中心となるデータについては、標準的なデータの整備が必要だと考えられる。また、誘導区域の GIS データが未整備の市町村も存在しているため、全国で標準的な分析を可能とするためにも、誘導区域等の GIS データの作成を市町村に強く求めるべきだと考えられる。

データ整備の標準化に加え、算出、分析手法の標準化も検討する必要がある。町丁目、メッシュデータなど様々な形式で整備されたデータを誘導区域データと重ね合わせて分析する際にはデータの按分が必要となるが、按分方法による数値の差異が生じるため、統一的なルールを設ける必要があると考えられる。そのほか、市町村の担当者の悩みとしては、見直しに必要なデータの更新時期との調整がある。更新時期が異なるデータを補正する方法なども明確に示す必要がある。なお、データの原典や按分方法など指標の算出方法については次期評価の際にも参照可能なように整理しておく必要がある。立地適正化計画においては、長期的な視点で施策の効果を把握する必要があるため、継続して同じ指標の経過が追えるよう工夫が必要である。

また、データ整備にあたっては、新たな技術の活用も含めて検討する必要がある。例えば、土地利用に関しては、衛星画像の AI による変化検出などにより即地的に土地利用を把握するなど、新たな技術の活用による評価指標の改善について検討を行うべきだと考えられる。また、評価データは公的に整備されているデータのみならず、人流データなどの民間が整備しているデータについても検討対象とし、幅広い視点から検討していく必要がある。

評価に当たって整備するデータは、データの二次使用などに十分に留意したうえで、国土数値情報や PLATEAU 上で公開するなどデータのオープン化についても積極的に行っていくことが必要であると考えられる。

都道府県は広域の見地から市町村間の取組を調整する役割を持つとともに、都市計画基礎調査の実施主体である。そうした観点から、国が整備するデータ等も活用

しながら、広域の観点で都市計画基礎調査のデータ分析等を行い、各市町村に対し必要な情報の提供や各市町村間の計画の調整などを主体的に行っていくことが今後の広域的なまちづくりの検討において重要と考えられる。

また、市町村によっては都市のデータ分析等に係る専門人材を有していない場合があるため、評価に係る基本的な指標については国や都道府県が整備しつつ、分析方法を各市町村の都市計画担当に共有するなど、データ加工や分析のサポートをわかりやすく提供する仕組みづくりが有用と考えられる。また、未作成市町村に対しても作成意向につながるよう、データ分析に係る人材支援も併せて検討していくことが必要と考えられる。

なお、評価データの検討にあたっては、政府統計や国土数値情報等のオープンデータを可能な限り活用しつつ、これらでは把握ができない誘導施設に関するデータなどは、暫定的に民間データを活用しつつ、中長期的には都市計画基礎調査で取得することも検討すべきと考えられる。なお、都市計画基礎調査への項目の追加に当たっては、都道府県等を含む地方公共団体の負担にも配慮し、5年おきの更新の頻度、データ整備のコスト、都市計画専門人材の不足等に配慮した支援方策を検討することも必要である。

Ⅲ 今後、更なる政策の検討が必要な事項

上記のとおり、多様な問題意識に沿って多岐にわたった検討を進めてきたところであるが、計画の実効性向上に向けては今般提示した事項のほかにも以下のような検討事項がある。

○複数市町村にまたがる広域的な取組の更なる推進

- ・持続可能なまちづくりの推進に当たっては、市町村の行政区域によらず、機能的、地形的、地政学的なつながりや防災や公共交通など政策上の連担性を踏まえた取組が重要。
- ・既に、広域的な立地適正化の方針を定めて市町村間の水平連携の取組を行っている事例もあるが、このような取組の裾野を広げ、取組内容を深化させるためには、関係省庁と連携した検討が必要。また、都道府県や広域主体が果たすべき役割を検討した上で、明確化することが必要。
- ・一方でこのような広域連携を進めていく上では、広域的見地からの的確な地域分析や市町村間などでの調整に要する負担が生ずるため、取組を更に推進していくためには様々な観点から支援のあり方について検討が必要。

○都市計画制度との更なる有機的連携

- ・立地適正化計画は都市計画制度に基づく区域区分、地域地区などと一体となって取り組むことが必要であり、時間軸の中でそれぞれ相互に連動させながら見直しを行っていくことが重要であるため、そのあり方について検討が必要。
- ・また、立地適正化計画が市町村マスタープランの一部と見なされること、また都市計画区域マスタープランに即するものであることから、各計画の連携をより深め、相互の有機的な連携が進むよう、検討が必要。

○公共交通と立地適正化計画との更なる有機的連携

- ・コンパクト・プラス・ネットワークの取組の実効性向上にあたっては、立地適正化計画のみならず、地域公共交通に係る取組との更なる連携が必要。
- ・地域公共交通に係る取組の実質化に向けた法定協議会、地域公共交通計画、施策のアップデートと協調しながら、都市の骨格となる公共交通軸を具体的かつ即地的に定めることを促進する等、公共交通ネットワーク確保の取組に向けた検討が引き続き必要。

○公共施設の集約、統合、再編等との更なる有機的連携

- ・複数市町村間含め地域における公共施設の集約、統合、再編等に当たっては立地適正化計画と連携することでより効果的な場合があることを踏まえ、その施設が有する機能を考慮しつつ取組推進のあり方について検討が必要。

○居住誘導区域、都市機能誘導区域及び誘導施設のあり方

- ・居住誘導区域と都市機能誘導区域については、一般的に居住誘導区域内に都市機能誘導区域が設定され、現在の土地利用や都市機能の立地状況、公共交通ネットワーク等を踏まえ設定されているが、災害リスクを踏まえた居住や都市機能誘導の観点からより柔軟な区域設定のあり方について検討が必要。
- ・誘導施設については、人口減少やインターネットを介した様々なサービスの進展など市場構造の変化が加速化する中、誘導のみならず現在立地している日常生活に不可欠な都市機能を将来にわたり確保していくために、小学校など特に居住との関係性が極めて高い都市機能をどのように立地適正化計画に位置づけていくのか、また誘導施設の確保に向けた様々な支援方策についてハードのみならずソフト施策含めた検討が必要。

○コンパクトなまちづくり施策や立地適正化計画制度への的確な理解の醸成

- ・立地適正化計画は緩やかな誘導施策により、持続可能な都市構造への転換を図っていく制度であり、国民一人一人における制度への理解醸成を図り、個人や企業等の行動変容を促していくことが、取組の実効性向上を図る上で極めて重要。
- ・これまで、地方公共団体、特に作成主体となる市町村に対する制度の周知・広報に取り組んでおり、計画数も順調に増加してきたが、今後は、計画の作成主体となる市町村のみならず、国民一人一人に対する制度の理解醸成に向けた取組についても検討が必要。

○実効性向上に資する都市計画審議会の効果的活用

- ・立地適正化計画について市町村が調査、分析、評価をした際にはその結果を市町村都市計画審議会へ報告することが義務づけられているが、中小市町村では市町村都市計画審議会の開催頻度が少ない、十分な専門性や経験を有する委員を任命できていない場合がある。
- ・実効性向上に向けては、専門性を有する都市計画審議会など第三者機関を効果的に活用することが重要であることから、そのあり方について検討が必要。

○幅広い立地適正化計画の効果の定量化

- ・立地適正化計画の取組は幅広いクロスセクター効果を持つことが期待される。一方で、これらを全て定量的に評価することは困難であるが、最新の研究の知見等を取り込み、可能な限り幅広い効果把握に努めることが望ましい。(例：温室効果ガス削減効果)