

## リサーチ・メモ

### 都市計画基本問題小委員会が「安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりのさらなる推進を目指して」と題する中間とりまとめを公表（紹介）

2019年8月30日

国土交通省に設置されていた都市計画基本問題小委員会が2019年7月31日「安全で豊かな生活を支えるコンパクトなまちづくりのさらなる推進を目指して」と題する中間とりまとめを公表した（参考）。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、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、3. 分野や市町村域を超えた連携を進めること、4. 居住誘導区域外に目配りすること、5. 市街地の拡散を抑制すること、6. 立地適正化計画等と防災対策を連携させることの6章建てである。以下では、今後の施策展開につながると思われる注目すべき記述を列挙してみた。

1. コンパクトシティの意義等	<ul style="list-style-type: none"><li>・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重要。</li><li>・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が重要。</li><li>・住民等への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る。</li></ul>
2. 立地適正化計画の改善	<ul style="list-style-type: none"><li>・計画の策定に当たっては、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を提示し、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</li><li>・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。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。</li><li>・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、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、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。</li></ul>
3. 分野や市町村域を超えた連携	<ul style="list-style-type: none"><li>・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。</li><li>・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</li></ul>

	<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
4. 立地誘導区域外への目配り	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・現在人口減少が進み、空き地等が発生している地域等では、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。</li> </ul>
5. 市街地の拡散抑制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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（参考）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。</li> </ul> <p>（参考）</p> <p>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である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・11号条例の運用状況を早急に改善し、法の趣旨に沿った厳格な運用とすべきである。</li> <li>・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。</li> </ul>
6. 立地適正化計画と防災対策の連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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、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。</li> <li>・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。</li> <li>・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</li> </ul>

	<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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。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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。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そうで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。</li> <li>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。</li> </ul>
<p>（参考）立地適正化計画に関する統計データ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>立地適正化計画の策定状況⇒250市町村（2019.5現在） ⇒20～50万人規模の市町村の3/4が取組 （10万人未満の市町村の取り組みは遅れている）</li> </ul>

<p>等（中間報告末尾の資料を基に作成）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 居住誘導区域の設定率（居住誘導区域面積/市街化区域等面積）（2018 年末現在） <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒40%以上の都市が約 9 割</li> <li>⇒70%以上の都市が 5 割強</li> </ul> （人口密度を勘案すると高め）</li> <li>・ 各種制度の活用状況（2018 年末現在） <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒都市機能誘導区域外での届出は約 47%(87/186)</li> <li>⇒居住誘導区域外での届出は約 69%(106/154)</li> <li>⇒特定用途誘導地区数 <ul style="list-style-type: none"> <li>： 居住調整地域、1 都市（青森県むつ市）</li> <li>： 駐車場配置適正化区域：1 都市（石川県金沢市）</li> <li>： 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）</li> <li>： 跡地等管理区域：なし（検討中 4 都市）</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
--------------------------	---

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

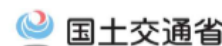
注2：土砂災害警戒区域、津波災害警戒区域

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

(参考)

都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ概要

～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～



**<中間とりまとめのポイント>**

- コンパクトシティの多岐にわたる意義等をわかりやすく再整理し、住民・行政等で共有。
- まちなか等の魅力の向上、市街地の拡散の抑制を車の両輪として各々の取組を強化。
- 分野や市町村域を超えた連携を進め、コンパクトシティを効果的に推進。新たに防災対策との連携強化も開始。

**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（中間とりまとめ1）**

- コンパクトシティの意義は、生活サービスの維持、域内投資・消費の持続的確保、生産性向上、健康増進、財政健全化、環境保全、防災力強化など多岐にわたるもの。その価値観・ビジョンをわかりやすく整理し、住民、民間事業者、行政で共有。
- 今後のまちの見通し、実施すべき政策等の可視化や効果の把握、わかりやすい形での発信により、住民等の理解を促進。

**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（中間とりまとめ2）**

- 客観的なデータ等に基づき、目標値や居住誘導区域の範囲を適切に設定し、住民へのアカウンタビリティを確保。
- 居住誘導区域において、日常生活に必要な病院等の適切な立地を促進する等により、その魅力を向上。

**居住誘導区域外に目配りすること（中間とりまとめ4）**

- あるべき将来像を構築し、住民と共有。
- 新たなライフスタイルなど多様なニーズを取り入れた地域づくりを促進。
- 空き地等の発生による居住環境の悪化等を経過措置的に防止する仕組みを整備。
- 地域特性に応じよりきめ細やかに緑地や農地の保全に活用できる仕組みも検討。

**市街地の拡散を抑制すること（中間とりまとめ5）**

- 11号条例等について、廃止や開発許可区域の限定、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に則った運用に適正化。

**分野や市町村域を超えた連携を進めること（中間とりまとめ3）**

- 総合的なまちづくりのビジョン、様々な分野の政策の推進基盤として、関連する計画や政策分野（公共交通、住宅、健康・医療等）との連携を強化。
- 市町村の単位を超えた広域連携を促進する仕組みを整備。
- 小規模市町村に対し、都市圏全体のコンパクトシティ政策への協力の働きかけや人的支援等を実施。

**立地適正化計画等と防災対策を連携させること（中間とりまとめ6）**

- 災害リスク評価の環境整備等により、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。
- 防災部局と連携し、居住誘導区域の内・外で、地域特性に応じた安全確保対策や優先順位の考え方を立地適正化計画へ位置付け。
- ハザードエリアから居住誘導区域への自主的な移転を支援。
- 災害リスク情報の提供等により、不特定多数の者が利用する自己業務用建築物等の開発を抑制。

(荒井 俊行)