

第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会（議事要旨）

令和5年12月15日

【冒頭挨拶】

（鈴木都市計画課長）

- 立地適正化計画制度は「規制から誘導」「機動性」を理念に置いて始まった。
- 来年でちょうど制度ができて10年という節目。理念は良いが、集約の実効性や公共施設の管理費への影響など、実際効果を上げているのか、外部からも含め、問われているところ。
- 計画自治体数としては順調に増えてはきているが、質の面を含めて、立地適正化計画の第2フェーズの在り方をしっかりと追求をさせていただきたい。

（谷口座長）

- 立地適正化制度は、大変難産の制度だったと理解。時代の転換点で、どういうふうにより上手に折り返すのか、都市の活力も失わないで、きちんと再投資していく形で、よい仕組みというのはないのかということで、皆さんが非常に苦労されてつくられた制度。
- 作成自治体の数も増えたが、いろいろ課題もあるかと思うので、専門の御知見をいただいて、いいものにしていきたい。

【事務局より資料説明】

（資料1-1）

- 令和4年度末時点で、504都市が作成済みで、171都市で作成中。目標である令和6年度末における作成済みの都市600都市に向けて、順調に推移。
- 一方で、人口規模別に見ると、5万人未満の都市で、取組ができていない都市が多い。また、行政区域内にDIDがある自治体のほうが比較的、作成意向が高い傾向。財政力指数については、1を超えるような自治体、また0.25未満の市町村において作成意向が低い傾向。
- 国で実施した調査において、過去5年間一貫して「計画を作成する予定がない」、「作成について検討していない」と回答した市町村は、5万人未満の市町村において割合が高い。理由は、コンパクトシティ化の必要性を感じていない、また人員体制が十分でなく作成が難しいといったものが多い。一方「作成するかどうか検討中」の状態が5年以上にわたって継続されている市町村もあり、理由としては、コンパクトなまちづくりの必要性は感じているけども住民意識が十分に醸成されていないという理由を挙げている自治体も比較的多い。
- 一方で、5万人未満の市町村でも、実際に作成に至っているケースというのも存在。上山市は、県からの技術的支援により専門的知見を補って作成した。また見附市は、郊外部においても必要な拠点については持続可能な地域であることを計画の中でしっかり整理してメッセージとして発信し、住民理解の醸成を図った。

（資料1-2）

- 国において、都市の状況を適切に把握するためのハンドブックを作成。また、これを立地適正化計画の評価や見直しに使っていく方法についても取りまとめた立地適正化計画の手引を発

出。市町村においては、これらを実際に活用して取組を進めている。

- 立地適正化計画は、法律上、5年ごとの評価が努力義務になっているが、おおむね作成から5年が経過している144市町村のうち、評価を実施しているところは4割程度。今後も具体的な評価実施の見通しが立っていない市町村が2割程度存在。
- 評価をした上で、それを踏まえた見直しをすることが大事だが、計画に位置づけた各自の目標値をしっかりと評価して、それに基づく見直しを行っている都市は決して多くない。
- 計画に位置づけている目標値について、多面的に整理をされている自治体もあるが、脱炭素や財政といった目標については、まだまだ設定している自治体数が少ない。立地適正化計画の直接的な効果と整理することが難しい目標値を設定している事例や、極めてアウトプットの指標を設定している場合もある。
- 国においては、市町村域の全人口に対する居住誘導区域内の人口割合を指標としている。これの指標値が増加している市町村が3分の2以上という目標を設定しており、概ね達成されているが、残りの3分の1ぐらいは誘導効果が得られていない可能性がある。また、この居住誘導区域内の人口の把握方法について調査したところ、多種多様な手法で把握されている状況。GISデータが整備されていない都市もあり、分析を行う基本的なデータが整備されていない。
- 都市機能については、都市機能誘導区域の中の誘導施設数の割合を指標として設定しており、大体3分の2ぐらいの都市で、指標値が増加している。

(資料1-3)

- コンパクトなまちづくりに係るインセンティブ制度として、計画作成の支援や計画に位置づけられた様々な取組の実現にむけた財政支援・税制優遇、人的な支援やノウハウ提供など多面的に行っているほか、地方財政措置もある。
- 都市再構築戦略事業を活用した自治体の方が、居住誘導の指標において誘導効果ありとなっている自治体の割合が少し高い傾向が見て取れる。
- 立地適正化計画の全国キャラバンとして、首長に対して国交省の幹部がメリットや趣旨を直接説明させていただくような機会をつくっている。また、専門家派遣についても支援。
- 計画作成を技術的な観点から総括できる専門的な人材が、特に人口規模が小さい自治体で不足。実際に作成を担当した職員の属性を見てみると、都市計画の学術的、実務的経験が少ない職員が担当してつくった場合も多い。さらに、市町村の都市計画部門の職員数は、制度ができた当時と比べても減ってきており、1割以上の169都市については、職員数がそもそもゼロ人というような状況。都市計画部門の職員が少ない自治体ほど、立地適正化計画の取組がない割合が高い。

(資料2)

- コンパクト・プラス・ネットワークというものを、より実効的なものにしていくための議論を行っていききたい。1つ目の点として、取組のさらなる裾野の拡大、より多くの都市でこの取組を展開していくための方法、2つ目の点として、計画を作成された自治体で、これをより実効的なものにしていくための方法について議論したい。
- 論点1は、立地適正化計画の作成の訴求対象となる都市はどのような都市か。論点2は、計画

作成が困難な都市に対する支援のあり方。論点3は、評価の指標として何を見るべきか。論点4は、評価指標として出てきたものについて、それをどう判断すべきか。論点5は、どのようなデータを整備すべきか、どのような形で効率的にデータ更新を行うか。論点6は、評価に基づく改善方策。

○今日はこれらの論点案について御議論いただき、第2回以降、各論点について具体的に御議論いただきたい。

【委員意見】

- 市町村の人口だけでなく、そもそも線引き都市なのか、非線引き都市なのか、用途地域の定まっている非線引きなのか、といった視点での分析が必要。居住誘導の効果についても同様。
- そもそも居住誘導区域の設定の仕方が市町村によって多種多様なので、いくつかのタイプに分けた分析が必要。
- 5年は短い時間であり、10年ぐらいを見越した期間設定が必要。
- 誘導施設について、都市機能として考える施設の機能、規模、立地の実態をもとに再整理が必要かもしれない。
- 合併した市町村においては、旧市町のまとまりも考えなければならぬだろう。
- 誘導施設について、都市機能誘導区域ではなく、居住誘導区域に施設が増加している場合もある。区域設定のあり方によって評価結果も変わり得る。
- 評価に当たって不公平が生じないようにというのが、一番大事なポイント。
- 合併した旧市町村のそれぞれに居住誘導、都市機能誘導区域を設定した場合、今後どう都市機能を誘導していくのかということに課題を感じている。
- 居住誘導が最も大切。居住誘導をうまくやっていくようなシステムが必要。その際に、居住誘導区域内の空き家の利活用が大切。
- コンパクトシティの内側の人はいいいというのは分かるが、外側の人にどう説明したらいいのかというのが分からないという首長の御意見を聞いたことがある。こうした問いに何か答えがあれば、特に小さな市町村は取り組みやすい。
- 計画作成の訴求対象となる都市として、人口減少が進む中で、やはりここだけはやってほしいというところを明確にしたほうが良いのではないか。その際に、強制することはできないが、1つは流域治水に参加している市町村、もう1つは公共交通の維持の視点から鉄道沿線や幹線的なバスの路線沿線の市町村は、全て立地適正化計画を作成するという方向性を出してはどうか。
- 特に非線引き都市で災害リスクが存在するような都市については、土地利用規制が弱いので、まずは第一歩として、居住誘導や都市機能誘導区域の線を引いてもらうことが、長期的にも非常に大事。
- 立地適正化計画に取り組んだ効果について、国としてももう少しデータで整理する必要がある。
- 地方分権により市町村が都市計画のことを決めているため、立地適正化計画において本当に大事な広域的な観点でのマネジメントができておらず、トータルとして本来必要なプランができていないという問題が根底にある。論点から外れるが、広域、通勤圏、もしくは流域圏などで、計画組織というのをつくらないといけない。

- 周辺との境目をあえてつくってしまうのが自治体。合併したところは、施設を廃止するのが大変だし、合併しないところは自分たちのところで施設を造りたがる。このような中で誘導区域をどういうふうに設定するのかというのは非常に厳しい課題。一つのアイデアとして、定住自立圏構想との連携が考えられるので、単純な自治体数という目標についても見直しても良いか。
- 施設のみならず、人材も自治体で共有した方が良い。
- 公共施設の先進事例でも、人材は固有名詞化しており、人材が不足している。自治体職員は専門的な職務に割くことのできる時間も限られるため、幾つかの自治体で外部専門家を共有するような仕組みができるとうい。
- 都市計画審議会みたいなものと予算措置とを、広域的にセットでできるよう、計画の仕組み自体を広域的に変えていく方向にアクセルを踏まなければいけないのではないか。
- 都道府県と市町村とは専門性が異なることから、広域的な役割を都道府県に求めても、うまくいかない分野もあることに留意が必要。
- 計画を策定した後に、どのような取組をやっている、施策をやっているのかということも、数字的に出なくても、評価したほうが良い。
- 市街化区域の中で居住誘導を頑張りますって言う一方、調整区域の規制緩和もそのままです、という自治体が散見される。評価のときに、データではなく、取組をきちんとやっているかというところを評価してあげられるとうい。
- 居住誘導区域は、古くからの町で、人口密度が昔はあったようなところに指定されている場合もある。このような地域は、今、ちょうど非常に高齢化が進んでおり、人口が急激に減少し、空き家も増えているという時期なので、そこを含めた形でそこに居住誘導できていないという評価をするのは、少し酷。まずは居住誘導のための取組の有無といった観点から、PDCAの考え方を変えていくことが必要。
- やっぱり人口密度を上げるというのが一番の評価すべきところなのではないか。
- 区域設定をしたら、その中のプロジェクトをつくるということを考えると、一部でもいいから具体化して先進事例として進んでいく可能性もある。
- データでは現れない市町村の取組の方向性について、手間はかかるがチェックすることが必要。
- コンパクトシティ政策のクロスセクター効果を持っており、評価指標を広めに拾ってあげるという視点も必要。
- 国として取っておきたい指標は、ベンチマーク指標として取ってもいい。
- コンパクトシティ政策をカンフル剤だというふうに間違われるケースというのは結構あるが、本来は体質改善効果を狙っているもの。この誤解が問題だと思っていて、そこを何とかしないと、多分、全体がうまく回らない。長期的に体質改善していくためには、それに合ったようなスパンで、それに見合ったような評価指標というのをちゃんと構築しないと、変なことになる。
- 子供の数を減らさないという取組が何かうまく盛り込めないか。子育てのしやすい環境づくりだとか、子供同士でいろんな形で遊ぶ姿が見えるとみんながすごくほっとするだとか、成果指標はなかなか難しいが、定性的なところでの評価指標が何かできないか。
- 市町村でもデータ収集や分析のスキルをきちんと磨いていただかないといけないが、都市計画職員がゼロとか、1人とか、2人とかというところに、こういう負荷をかけるのは多分難しい。都道府県がデータをきちんと収集して、分析して、市町村にお渡しするというような支援もあ

るのでは。

- 居住誘導区域外の届出のデータなどを集めているので、これを都道府県が全体的に収集しながら、広域的に分析することもできるようになるのでは。
- 国としての居住誘導のための支援策をもう少しよく考えて構築する必要がある。居住誘導区域の開発余地を生み出すための何かしら支援策により、居住誘導区域内での新しい世代交代の動きを生み出すというのも一案。
- 居住誘導区域外も含めてコンパクト・プラス・ネットワークの具体的な施策に踏み込んでやっているところに、よりメリットのあるような形のインセンティブの構築が必要。
- 居住誘導をしていくというときに、居住地選択のきっかけの一つがやはり教育施設なので、特徴ある小中学校の建物の整備に支援するといった他分野と連携することも重要。
- データについては、市町村に負担が増えれば増えるほど、やらなくなるので、そこを国と都道府県がサポートすることも必要。
- 幹線公共交通沿線などの誘導区域で、子育て世代であればこういう生活が送れるなど、区域内外での生活がどう違うのか、市民の皆様にどれだけ理解いただいているかというのが、評価の指標として中長期的には重要。
- 車社会から公共交通への意識の転換もやはり必要。
- 居住誘導内で、基本的には学校を中心にさまざまな機能を全部まとめていくことを議論できないか。学校の合併が進んでおり、合意形成に時間かかるが、やってみると生活関連機能の集約拠点として非常に便利。