

第4回立地適正化計画の実行性の向上に向けたあり方検討会（議事要旨）

令和6年5月17日

【冒頭挨拶】

（鈴木都市計画課長）

- 立地適正化計画の取組は内閣府等でも注目度が高くなっている。引き続き検討会での議論を通じてより良い取組としていきたい。

【事務局より資料説明】

（資料）

- 前回の検討会では論点3（立地適正化計画の施策効果を適切に評価する指標は何か）、論点4（適切な評価の判断にあたり何を留意すべきか）について議論し、様々な観点から意見をいただいた。
- 今回は前回の議論を踏まえた上で、評価体系の精査やデータ整備、未作成都市に対してどのように訴求していくか等について議論いただきたい。
- 第3回検討会で案1として提案した、予測値を使用した居住誘導区域の評価方法に関して、コンパクト・プラス・ネットワークの取組を全国的に展開していくにあたり、過去にモデル都市として選定した都市に宇都宮市を加え、テストケースとして既存データを用いて評価を実施した。評価に用いた居住誘導区域人口については、250mメッシュ人口データと各区域の面積按分により算出している点にご留意いただきたい。
- 結果として、前回の検討会で委員よりご指摘いただいたように、100mや250mメッシュといったミクロなエリアについて実績値と予測値を比較する場合、予測値自体が国勢調査の町丁目単位の推計値をベースにメッシュに換算した数値となることから誤差が生じ、各都市において予測値と実績値にばらつきがあり、予測値との比較によって居住誘導の進捗を評価することは困難ではないか、と考えている。
- そのため、予測値との比較ではなく、居住誘導区域内人口割合について、過去トレンドも踏まえた変化を評価する案2について、改めてテストケースのうち2010年の250mメッシュ人口データが存在する都市を対象に分析した。横軸に区域内人口数、縦軸に区域外人口数を取り、4象限に分けた上で、右上の象限にあれば集積傾向にあるとして評価の考え方を整理した。
- その結果、多くの都市が集積傾向という結果となった。一方で境界部分に該当する都市も多く、要精査に該当する自治体に関してはプロポーシオンが悪化している傾向にある。プロポーシオンに関してモデル都市の8割が改善傾向にある（全国では6割が改善傾向）ことから、先導的な取組を行っているモデル都市では改善割合が高い傾向にあると考える。
- 2010年から2015年のプロポーシオンの推移を踏まえた人口の分析も実施した。青矢印

の自治体に関しては悪化方向であり、赤矢印の自治体に関しては改善方向という結果となった。なお、誘導区域外の人口が総人口に対して少ない都市では、少ない人口変化が増減率に大きな影響を及ぼす可能性もある点には留意が必要である。

- 面積按分を使用して区域内人口を算出しているため、より精緻な住民基本台帳のポイントデータを使用した場合と比較して誤差が発生することが想定されることに加え、住民基本台帳と国勢調査の数値にも誤差が存在する可能性がある。これらの誤差の存在を踏まえた閾値を設けるなど評価にあたっては考慮が必要。
- モデルケースのうち1都市を例にインプット指標となる施策とアウトカムを整理。当該都市では多様な定量的指標を設定しており、新型コロナウイルスの影響が大きい公共交通利用者数等の一部の指標を除き、改善傾向にある。また、インプット指標としては、LRTのような目玉施策に加え、土地利用の促進を図る各種施策にも取り組んでいる状況。
- 人口密度に関しては、そもそも立地適正化計画が密度の経済性の発揮を通じた施策効果を期待するものであることから評価上も配慮することが必要。人口密度と都市機能の存在確率との関連性を踏まえ、線引き都市においては市街化区域の一つの目安である40人/haを居住誘導区域内については維持していくという考え方が重要だが、非線引き都市では必ずしも40人/ha以上を維持することを評価上の閾値にすることなく、密度を最低限維持するといった考え方もあり得るのではないかと考える。いずれの場合も誘導区域内の人口割合を踏まえて総合的に考えていく必要があるのではないかと考える。
- 各市町村が誘導施設として設定している施設に関して大分類、中分類に分類を行った。自治体の規模や広域連携の有無など市町村によって異なるが、記載の誘導施設に関しては標準的都市機能として一律で評価対象とすることも一案と考える。
- アウトカム指標として何を評価すべきかを整理した。評価主体である市町村の負担が増えないことを前提に、財政、防災、土地利用については新たな指標を設定しても良いのではないかと考える。特に土地利用変化に関してはAIを活用した効率的な分析手法により算出されるデータを活用することも考えられる。
- 居住誘導区域の設定状況が評価指標に影響を及ぼす場合もあるため、適切な居住誘導区域の考え方を国土交通省から各自治体に普及させていくことが重要である。一方で、誘導区域が市街化区域に比べて大きい市町村であっても、人口密度が全域にわたり、また将来的にも極めて高い場合は、居住誘導区域を限定的に設定する必要はないと考える。
- 急激な人口増減が局所的に発生する可能性について人口メッシュデータを用いて分析した。ニュータウンや交通アクセスの改善等の特殊要因が人口増減に寄与していることがわかったが、その影響を立地適正化計画の効果から定量的に切り離すことは難しいと考える。一方で、位置情報をもって局所的な人口変化がどこで発生しているかを分析することは今般の分析事例のとおり、局所的な人口変化か否かで誘導区域内外のプ

ロポーションの評価に影響を与えるため、評価上加味していくべき事項である。

- インプット施策に関しては、市町村は立地適正化計画以外にも様々な施策に取り組んでいるため、総体的に評価することが重要と考える。同様の施策に取り組んでいるにも関わらず、評価上加味するかどうかは市町村の判断により異なると評価に地域差が生じ不公平なため、国として横並びで評価できるような仕組みを検討することが重要と考える。
- データ整備においては、既存調査等を最大限活用することが重要と考える。人口については、国勢調査等のデータを活用することも重要だが、住民基本台帳のポイントデータ等より精緻なデータを活用している自治体に関してはそのようなデータを活用し評価を行っていくことも考えられる。
- 都市機能についてはデータ整備状況に複数の課題があるため、将来的には都市計画基礎調査を基本とし、必要に応じ民間データの活用も同時に検討を行っていくことを想定している。国として全国統一のデータ整備に努め、同時に継続的かつ効率的なデータ更新のためにデータの仕様やアウトプットの標準化をしていくこと、都道府県は各自治体と連携しながら、広域で情報提供をしていくこと、市町村はそのデータを活用して主体的に評価見直しに取り組んでいくことが重要と考える。
- 自治体によってはデータ分析の専門人材が不足していることから、基本指標に関しては国や都道府県が主体的に整理し、市町村にとってわかりやすいデータを提供することが重要ではないかと考える。
- 効率的なデータの更新方法の検討に関しては、現状都市機能に関する網羅的なデータがない為、国としてデータ仕様の標準化、民間データの活用、将来的には継続的にデータ更新が可能な方法を検討していく。その際、自治体の負担を考慮し、データ構築に係る取組への支援方策についても合わせて検討が必要。
- 未作成都市への必要性の訴求にあたっては、作成済都市の健康診断表を作成し、DID 区域や市街化区域等の代理指標を用いて作成済都市と横並びで比較することで都市の状況を把握できるようにすることが重要ではないかと考える。
- また、広域での連携も考慮し、立地適正化計画作成に取り組むことが効果的だと考えている。都市計画区域を基本として流域治水、広域連合、連携中枢都市圏、医療圏、都市雇用圏等の様々な圏域概念を考慮し、自治体へ情報提供することが重要と考える。

【委員意見】

- 誘導すべき都市機能は都市の規模等によって異なる場合もあるため、一律に設定することは難しいのではないかと考える。また、一定の都市機能については周辺部の市町村と共有するという考えられる。
- P. 18 立地適正化計画に位置付けられた誘導施設の中で、小学校や中学校はどの分類に該当するのか。

- P. 18 の「立地適正化計画に位置付けられた誘導施設」の一覧は実態として計画に位置付けられている施設のデータに基づいており、本来誘導施設はこう設定すべきという姿を現していることではないことは理解しつつ、これまでこのような数値情報もなかったため理解しやすい。
- 基本的に誘導区域は自治体内に設定するものであるが、誘導区域が自治体を超えて設定されてうることはあるか。そうした場合、どのように人口密度を評価するのが良いか。
- 居住誘導区域内の人口の評価に関して、過去のトレンドを踏まえた上で評価する手法は有用だと考えている。一方で、プロポーションの数式に関して、誤差が分母と分子両方に存在する場合は全体として誤差が相殺される可能性がある点も検討していただきたい。
- 評価体系に関して、モデルケースの一例での評価のように人口密度や間接指標等を考慮した多面的な評価が好ましい。一方で、スプロール現象の実態がかき消されないように、定量的分析、定性的分析、即地的分析を組み合わせることで評価することが重要だと考える。各市町村にとってどのようなエリアでどのような取組を重点的に実施すべきかが明らかになるような評価手法が必要ではないか。
- 評価対象とすべきインプット施策には都市計画に基づく施策（3411 条例や 3412 条例の区域の見直し等）も含めるべきではないか。
- 特定用途制限地域に関して、自治体によっては都市機能誘導施設が郊外に立地することを抑制するのに寄与しない規制を設けている場合もあるため、本来どのような規制が都市機能誘導施設の郊外立地の抑制と都市機能誘導区域内での維持・増加にとって望ましいのかを具体的に提示した方が良いのではないか。その上で、非線引き都市に関しては特定用途制限地域の指定に住宅の立地に関する規制を盛り込むことも重要なのではないか。
- データ整備に関して、国や都道府県がデータの加工・提供や、スキル向上のためのフォローを主体的に行っていくことには賛同する。加えて、市民に現状を理解してもらうためにも、衛星画像等を用いて見やすい分析を行うことも重要と考える。
- 未作成都市への訴求に関して、健康診断表を作成し評価を行うことについては有効性があると考ええる。
- 非線引き都市について居住誘導区域内の人口密度を下回らないことが重要なのではないかとこの視点については同じ理解である。維持すること自体が難しい現状である。
- インプット施策の効果は書いてある項目をやれば十分なのか、施策の解像度まで考慮に入れて評価する必要があるのか。例えば区域区分の見直しにも様々なレベルがある。
- 施策とは別に公共交通サービスの低下、想定外の位置に大型ショッピング施設が立地したなど、想定外のネガティブな効果を生んでいるものについてもチェックする想定か。

- P16. の人口密度による居住誘導の評価について、駅周辺にタワーマンションが何本も建つと数値的にはコンパクトに見えるが良いのか。
- P. 24 の都市の人口増加が激しいエリアでは、大規模な研究所が撤退し住宅団地が開発されたため目立った人口増加が見えてくる。そのため、顕著な人口増減を把握するうえで即地的に(職人の目で)検討する必要がある。
- インバウンドや都市開発の影響による急激な人口増により過疎地域から外れてしまうような自治体が、過疎地域から外れることで過疎債を活用できなくなる前に今のうちに箱モノを全て作ってしまえ、という機運がありそれが自治体経営を圧迫する。
- タワーマンションが何棟も整備されるとコンパクト化は進むが、修繕積立金がないと廃墟化がすすむ。都市部であっても将来的には厳しい状況が生まれる懸念がある。将来30~40年を見ると悪影響となる施策になり兼ねないため、持続可能な誘導施策を検討していく必要がある。
- 反対に、イタリアでは、人口2,000人ほどのまちが数十年にわたって持続している事例もある。週2、3回業者が生活用品を売りに来るテントで買い物が済んでしまうなど、コンパクトタウンとして成立しているところもあると聞く。
- 立地適正化計画は長期的な体質改善、過疎債はカンフル剤であり、カンフル剤のような施策はあくまで対処療法であり中長期的な体力を奪ってしまい、本来のコンパクトシティ施策とは逆行する。
- 今回の指標はベースとしてはわかりやすいが、タワーマンションの建設により人口密度指標が改善するように見えてしまう点など、本日議論の点は評価指標に注釈をつけていただくとよいだろう。
- 施策を作ったは良いが活用されないこともある。使われてこそ意味があるので、施策の活用実績についてもモニタリングする必要がある。
- P. 32にあるように、都道府県が広域の観点で都市計画基礎調査等の分析を行い、市町村に対して情報提供していくことが重要であるため、その分析方法や提供するデータの加工方法について、会議の趣旨を踏まえて具体的に検討する必要があると思われる。
- P. 36の健康診断表について、今回の検討会を踏まえて作成するファーストステップが非常に重要ではあるが、データの更新等の困難さから継続性のないものになる可能性があるため、セカンドステップにも配慮した継続の容易性も検討いただきたい。
- 誘導施設に関して、誘導区域内に誘導することを目的としてしまうと、新たな箱モノが増え、既存施設が有効活用されない場合がある。また、ハードの施設の有無で評価するのではなく、イベントやマルシェの開催などソフトの機能に着目することも重要だ。ソフトの魅力があれば、人がひきつけられ、都市機能が集約すると考えられる。
- メッシュデータを長期的に扱う際に、過去のデータ作成時の按分方法について把握できず、継続的なデータの扱いが難しくなる場合がある。按分方法を記録していく必要がある。

あると考える。

- 最終的には人口の動きを見るところまで行っていただきたい。経済産業省の中心市街地活性化との連携も必要かもしれない。

【委員意見を受けた事務局説明】

- 都市機能の中分類に関しては設定割合が2割以上のものを抽出しており、小学校、中学校はそれほど割合が多くなかったため表に記載されていないが、大分類の教育施設には含まれている。また、実態としてこのような施設が存在していることを表しており、必要な施設を必ずしも表しているとは限らない点に留意いただきたい。
- 複数の都市がお互いにすりあわせをして市町村区域界に連続する誘導区域が設定されるケースは想定されるとともに、広域での評価として複数都市の状況をそれぞれ把握する仕組みを検討することが重要だと考えている。
- 誘導区域内人口のプロポーシヨンの数式に関して、分子（居住誘導区域内人口）については按分方法の誤差、分母（行政区域内人口）については使用データによる誤差が発生すると想定している。分母と分子で誤差の要因が異なるため、相殺されることはないと考ええる。
- インプット指標の評価をどのように行っていくかに関して、自治体の取組の濃度を測ることは現状厳しいと考えている。施策の実施有無を評価するにとどまる可能性はある。しかし、施策の時期と継続性も併せて評価していくことも一案と考える。
- 短期間に公共施設（箱モノ）の整備を行った市町村の財政状況を考慮する場合は、有形固定資産償却費率等をチェック指標とすることで把握できるのではないかと考えている。一時的には良くなっても将来的には財政的に厳しくなる点についてもこのような指標を用いてチェックできると考える。
- イタリアの事例に関しては、不動産ではない機能をどう評価するかは議論できていなかった。もともと、都市計画的には建築行為と開発行為で把握していることもあり、マルシェの開催を把握することは非常に重要だと思いつつ、現在難しさもある。
- データ更新の上でも国、都道府県、市町村の間の役割分担が重要であると考えている。誘導施設の位置情報などは届出があったものは自治体がエクセルで整理しており活用できるかもしれない。