

第7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11月27日

【冒頭挨拶】

（齋藤都市計画課長）

- 第6回検討会で議論いただいたとりまとめ（案）を10月に公表した。前回の検討会では、検討した評価指標についてデータを算出して確認してはどうかというご意見をいただいたため、今回はその結果をご報告させていただく。また、まちづくりの健康診断は、国が都道府県と市町村の皆様と進めていくものであるため、委員である自治体の皆様のご意見もいただき、実施に向けた検討を深めたい。

【事務局より資料説明】

（資料）

- 前回の検討会ではまちづくりの健康診断をとりまとめ（案）として議論したが、今回は運用面について具体的な内容や国、都道府県、市町村の役割分担も含めて検討を行った。
- p.7は、まちづくりの健康診断の基本的な考え方をとりまとめ（案）から抜粋している。この記載を具体化したのがp.8である。市町村にはこれまでどおり、都再法令に基づく立地適正化計画の取組主体として見直しに取り組んでいただくが、国がまちづくりの健康診断を通じて支援をする。
- p.9では、法律上、努力義務となっている5年に1度の見直しとの関係性を図式化している。左図は先述したまちづくりの健康診断のフローであり、立地適正化計画の作成有無に関わらず都市計画区域を有する全市町村を対象とし、毎年実施するものである。右図は、法定の見直しであり、立地適正化計画作成済の市町村がおおむね5年ごとに実施するフローである。おおむね5年に1度の見直しにおいて、まちづくりの健康診断を活用いただき、評価、見直しに係る負担を減らしていただければと考えている。
- まちづくりの健康診断は他市町村の状況を横並びで把握、比較できるよう、p.10のような統一的な様式を国で定める予定。なお、まちづくりの健康診断で示された数値をどう解釈するか、各指標の定義などについては、「健康診断のみかた」として市町村が分かりやすいマニュアルとして整理することが必要だと考えている。
- p.11は、年間のスケジュール案を示している。
- p.12はまちづくりの健康診断の様式の案であり、Ⓐは国が定量的情報を毎年入力及び更新を行う様式である。区域区分の状況や人口などの基礎情報、居住誘導と都市機能誘導に関する直接指標と公共交通、土地利用、防災、財政に関する間接指標を国がデータ整備し数値をお示しする予定。また、全国や各都道府県の指標と比較できる形で、時系列でお示しすることを想定している。
- 居住誘導区域内の人口割合はマクロな数値であり、局所的な変化が割合に影響を及ぼしている可能性があるため、p.13のようにメッシュ単位での人口増減を可視化し、情報提供を行うことを想定。

- p. 14 の様式⑧は 市町村に毎年更新していただくインプット評価等のチェックシートである。どのような施策であればチェック可能かという詳細な内容については国でマニュアルを作成する予定。また、制度の有無のみならず活用実績の有無についても確認する。さらに、立地適正化計画に定める誘導施策だけでなく、都市計画制度に基づく区域区分の見直し等の土地利用に関する取組状況についても把握する。右側の防災施策については、既に防災指針を定めているか、その際に適切な災害リスク分析を行っているか、対応策が検討されているかを把握する。左下については、特殊要因として、災害等による大規模な人口動態の変化などに関しても確認いただくこととしている。
- p. 15 のように、⑧で入力していただいた項目を基に、国は未実施の取り組みや周辺市町村の状況を可視化した⑨様式を整理し、市町村に提供する。その際、p. 16 の考え方に基づき、人口規模や将来の人口動態、線引きの状況など都市の外的特徴の観点から、カテゴリ分けしたうえで、情報提供を行い市町村が参考とする事例を効果的に情報提供したい。
- p. 17 は、おおむね 5 年に 1 度の法定見直しを想定した様式⑩である。市町村ごとに独自の目標値を計画に位置付けているので、まずはそれを整理いただく。加えて、特殊要因が評価指標に与える影響、まちづくりの健康診断を考慮した評価、見直しの方向性等を記載いただくことなどを想定している。
- p. 20 は評価指標の概要を示している。
- p. 21、22 で示す直接指標：居住誘導区域内の人口割合は、居住誘導区域の GIS データが存在する 365 都市を対象に、一律に 2015 年と 2020 年の人口動態の変化に着目した数値となっている。メッシュデータの按分誤差も考慮する必要があると考えている。365 都市のうち、約 7 割の市町村で居住誘導区域内人口割合が上昇傾向にあり、約 1 割の市町村で下降傾向にある。
- p. 23、24 は補足指標として過去トレンドとの比較の算定方法を示している。過去トレンドと比較する理由は、直近年度において、居住誘導区域内人口割合が下降している場合でも、更に前の時点と比較すると上昇している市町村もあると予想されるためである。2010 年度の 250m メッシュデータは一部の市町村にしかデータが存在していないため、誤差が生じている可能性があることに留意していただきたい。過去トレンドよりも下降傾向の市町村が全体の約 8 割を占める。これは、誘導区域内に居住していた高齢者の自然減の影響ではないかと想定されるが、明確な原因は不明である。全体的に下降傾向の一方で、黄色枠内の改善が見られる市町村に関しては、どのような取り組みをしているかを踏まえ、評価をしていくことが重要である。
- p. 25、26 は補足指標として誘導区域内の人口密度の算定方法について示している。全体としては 365 都市のうち 6 割超の市町村で居住誘導区域内人口密度が下降しており、特に人口規模が小さい非線引き都市ではその傾向が顕著である。p. 27 は、確認情報としてメッシュごとの人口動態データを整理し、局地的な人口変化を把握するイメージである。
- p. 28、29 は直接指標として把握する市町村のアンケートから算出した都市機能誘導区域内誘導施設割合であり、約 65% の市町村が改善または変化なしという結果となっている。

- 誘導施設は各市町村により異なるため、p. 30、31 で示すように補足指標として全国の 20% 以上の市町村が設定している都市機能を一定の都市機能として把握する。データ制約も踏まえて引き続き検討を行うが、商業施設においては、先行的に分析を行った。補足指標としては p. 32 のように都市機能誘導区域内外の動向を把握するとともに、p. 33 のように居住誘導区域内外の立地状況についても数値をお示しすることを想定。
- p. 34、35 は、公共交通沿線人口割合を算定している。モデル都市では、約 3 分の 2 の市町村で上昇傾向にある。ただし、もともと公共交通沿線人口割合が高い市町村は人口減少の影響が人口割合の低下として表れやすいことから、変化率だけでなく、数値そのものを併せて示すことが必要。また、バスの本数などのサービスレベルは考慮できていないため、サービスレベルが把握できるデータの活用も検討する。
- p. 37~39 は、災害ハザードとして多くの市町村に存在する外水に関して、浸水想定区域内の人口割合の変化を算出している。計画規模浸水深 3m 以上と計画規模浸水深 0.5m 以上の指標で結果に差が生じている。また、災害イエローゾーンについては適切な防災対策が検討されていれば開発や居住誘導区域に含めることは可能である。そのため、双方の指標や対策の実施状況を総合的に勘案することが必要である。津波などの他の災害についても今後データの整備を行う予定。
- p. 40、41 の指標は、AI で衛星画像を自動判定することで、新築と滅失といった建物立地の変化を算出したもの。居住誘導区域内で新築が多い傾向がある都市もあれば、誘導区域内での新築変化が区域外より相対的に少ないが、滅失は区域内で多い空洞化のような動向を示す都市もある。建物の用途の変化は判別できることや、衛星画像の撮影時期による誤判読などについては、引き続き技術検討が必要である。
- p. 42、43 は財政の間接指標として固定資産税収（土地）の変化率を算出している。2015 年から 2020 年の固定資産税収の変化率の全国中央値は約 97.4% で、下降傾向にある。ただし、固定資産税収は社会経済状況の影響も受けるため、一つの参考として捉えていただくことを想定。
- p. 44、45 は行政効率化の観点から、市町村の一人当たりの歳出額を算出している。2012 年から 2017 年の一人当たり歳出額対前年比増減率は、立地適正化計画作成済市町村で約 2.4%、未作成市町村で約 3.0%、また 2017 年から 2022 年においてはそれぞれ約 4.8%、約 4.7% という結果であり、全体を通して歳出が増加傾向にある。なお、各市町村においては人口密度が高まれば一人当たり歳出額が必ずしも小さくなるわけではないため、データの捉え方に関してはマニュアルに注記する。
- p. 47~49 は、立地適正化計画の政策効果を検証するため、①取組の裾野拡大と②実効性の向上に係る適切な KPI を、国として設定する必要があることを示している。これまでどおり、取組が相対的に進んでいない中小都市への裾野拡大が重要である事から取組都市数も重要であるが、政策効果がどの程度国民、住民へ帰着するのかという点で、カバー人口も考慮できると良いと考えている。広域の視点からは、圏域単位で効果が生じているか、各市町村の取組と相反していないかについても考慮すべきである。圏域をどう考えていくか、市町村間の関係性等をどう捉えていくかの課題を整理する必要があると考えている。

【委員意見】

- 都市局で毎年実施しているアンケートの中で都市機能誘導施設数を回答しているが、行政規模によっては数が多くかなり大変な作業であるため、まちづくりの健康診断でもこの情報をまとめるのであれば、アンケートの内容を工夫してもらいたい。
- 都市機能の補足指標は施設数の増減率で算出しているが、機能を維持することに焦点を絞って、都市機能誘導区域内に都市機能がそろっていれば良いとしてはどうか。市町村としては1つの機能を維持するだけでも苦労している状況。
- 立地適正化計画の対象は都市計画区域内であるがまちづくりの健康診断では都市計画区域外も考慮するのか。居住誘導区域外に都市計画区域外のエリアも含まれるのか、範囲が分かりづらい。
- p. 29 の「都市機能誘導区域内割合の変化(作成年度→2023年度)」において、誘導区域内外ともに施設が増加していることは利便性の観点からポジティブな傾向と捉えられないか。また、p. 32 で縮小傾向だがポジティブとして整理されている都市は、都市機能誘導区域内の減少率が相対的に低いとはいえ、区域内外で減少傾向にあるため、課題がある状況ではないか。
- 毎年の誘導施策や都市計画制度の運用状況に応じ、見直し方策の提示をいただけるとのことであるが、都市計画制度は長期的視点で取り組むものであるため、市町村の毎年の取組に変化は出ないのではないか。毎年同じ結果が送られてきた場合に、取組が数ヵ年実施されていないことに対する対応を求められ、市町村職員が困らないか。また、市が独自で実施した評価の結果とまちづくりの健康診断の結果が異なる場合の説明については配慮が必要。
- 都道府県の立場としては、毎年、健康診断を受け取る市町村とのコミュニケーション方法をどうやっていくかは模索していきたい。健康診断が作成されることは、市町村の状況把握にとって有効であると考えている。都道府県と市町村が広域的視点を踏まえて議論する機会として活用していきたい。
- まちづくりの健康診断を実施するに従って、新たな課題も出てくると思う。最初は、市町村も無理やりやらされている感や負担の大きさに驚くかもしれない。人間ドッグも最初とは形態が変わってきており、対象が35歳以上だけの検査や2年に1度で良い検査もある。まちづくりの健康診断も状況を見ながらプラスアップできるものとして欲しい。
- p. 14 のインプット指標の中に「その他住宅系地域地区の“設定”」とあるが、“見直し”も追加していただきたい。
- インプット指標という文言は、分析的には正しい用語かもしれないが、市町村の創意工夫された取り組みを汲み上げるという表現としたほうが、市町村としては記載しやすいのではないか。
- 市町村都市計画審議会への報告だけでなく、広域的な視点で検討するために、都道府県の都市計画審議会で議論することを加えてよいのではないか。

- p. 44 の一人当たりの歳出額に関して、立地適正化計画作成済市町村の対前年比平均値が未作成市町村より上回っているという結果は、未作成市町村に東京 23 区や大阪府が含まれているためではないか。
- 都道府県の関わり方の一案として、管内市町村と一緒にまちづくりの健康診断を入力する、振り返る場を設けることに取り組んでも良いのではないか。市町村間による解釈の違いを防ぐという観点からも良いのではないか。
- 社会増がある市町村について人口動態を即地的に分析すると、都市計画区域外で人口増が見られるケースも見られるため、いずれは都市計画区域外の扱いに視野を向ける必要があると考える。空き家の問題についても、市街化調整区域を飛び越えて、都市計画法に係る規制等がかからない都市計画区域外の方が、活用が進むケースがある。
- 都道府県が主催する市町村に対する研修会の場があるため、まちづくりの健康診断に関する場を設けることも可能かもしれない。また都道府県の都市計画審議会において、各市町村の立地適正化計画を諮ることは現段階で検討してはいないが、諮問して意見を聞きたいという市町村の要望があれば拒むものではないと考える。市町村と連携してまちづくりに向き合うことには肯定的である。
- 人口規模が小さい市町村にとって、都道府県の役割が非常に大きいだろう。一律ではなく都道府県は人口が相対的に少ない市町村への支援を充実化する必要があるのではないか。
- 立地適正化計画を作成したからといって、必ずしもインフラなどの歳出額にポジティブに寄与するとは限らないが、まちづくりは数十年のスパンなので、将来の歳出削減につながる成功事例を見せることが効果的ではないか。
- p. 16 の事例のグループ分けにおいて、財政の状況をどのように見せるかということにもつながってくるかもしれない。ただし、立地適正化計画をやらないと財政的に厳しいと気付いた市町村が立地適正化計画を策定した可能性もあれば、取組によって削減した可能性もある。一時点の数字だけでは判断が難しい点である。
- 固定費削減のために、公共施設の数や面積の削減を検討しても地元の合意を得づらい。全体の物理的なボリュームを変えずに、稼働率の低い一部の施設の使用を休止することで固定費を下げるなどの工夫が今後必要になるだろう。
- とりまとめ（案）の「取組の方向性①」は、立地適正化計画に取り組む市町村の裾野を広げることであったが、未作成の規模の小さい市町村がまちづくりの健康診断を見てどのようにすればよいか。未作成の規模の小さい市町村はまず説明会に出席するように促すと考えてよいか。説明会では、見直し推進と裾野拡大の両方の視点からアプローチが必要だと考える。
- p. 13 でメッシュ別人口増減変化のグラフを作成いただき、局所的な変化の影響を確認できるよう配慮いただいているが、居住誘導区域内人口割合の上昇、維持にタワーマンションの立地が寄与したという事実情報を以て、そのような都市を目指そうとする都市はどうしても出てきてしまうがどうするか。国は市町村担当者や関係者においてコンパクトなまちづくりに対して正しい理解が進むように、工夫が必要ではないか。
- 目指すのは部分的な人口増加ではなくバランスのよさである。

- まちづくりの健康診断は市町村が取組を振り返るだけでなく、市民とのコミュニケーションツールとしても活用されてほしい。
- 市民に都市計画の話をして実感がわかないことがある。“今の子供が大人になっても住みやすいまちのサイズとは”という観点で、持続可能な都市経営・まちを作っていくためにコンパクトシティがある。持続可能なまちとして将来の子供にバトンを渡すというメッセージがわかりやすいと思う。
- マニュアルのまえがきなどに伝わりやすいよう記載いただくのが良いのではないか。
- 空き家や空き地の情報に関して、評価用レポートに載せてもよいのではないか。

【委員意見を受けた事務局説明】

- まちづくりの健康診断の基礎情報については、従来よりアンケートで市町村からご提供いただいたデータを今後も引き続きご協力いただきながら継続的に調査し活用していく方針。一義的には、データ整備にあたって市町村の新たな負担が増えないよう、これまでの調査の一環で取得することや既存調査から切り出す形でまちづくりの健康診断のサイクルの中で聴取することを検討。なお、ご指摘のあった都市機能数のカウントに係る負担については認識しているため、国で一定の都市機能については民間データ含め国主導で整備を進めており、市町村の負担軽減に努めたい。
- 機能と施設のカウント方法に関しては、機能で数える認識である。例えば、複数の機能を有する施設については、機能数をカウントする。
- 都市計画区域外を分析対象とするかについて、現段階では区域外も含む行政区域全体を想定していたが、市町村によって都市計画区域外まで見るかどうかについては意向が異なると思うので、区域外を分析する必要がないという市町村も尊重。
- P. 29 等のグラフの見せ方に対する指摘について、拡大傾向の領域においては、将来的な生活利便性の観点で居住誘導区域内の数値が区域外に比べて相対的に高まっているかは評価したい。縮小傾向の領域では、区域内割合が向上していても、生活利便性が低下している場合も想定されるため、マニュアル等でデータの捉え方について記載したい。
- 都市計画制度に基づく取組状況を始めインプット指標については、毎年実施させていただきたいが、診断書を受け取った市町村が困らないよう工夫したい。都市計画制度は都道府県が判断主体となるケースも多いことから、診断書は都道府県と市町村がまちづくりに対して議論するきっかけとして使用していただけるとありがたい。実施してから、仕組みを改良しながら取り組んでいきたい。
- 市町村の都市計画審議会に関しては、市町村はおおむね 5 年に 1 度評価をした場合報告するよう法令で定められている。一方で都道府県都市計画審議会に関しては、法令上の定めはなく、委員ご提案のように都道府県都市計画審議会へ意見を聴取すること自体は否定されないが、都道府県の意向も踏まえて検討する必要がある。
- 人口規模の小さい市町村に対して都道府県による支援が必要だという点は、p. 16 の市町村のグループ分けとも連動していると考える。各市町村の財政状況が異なるのは承知しているが、現在の 36 グループよりさらに細分化するのには抵抗がある。グループ化に使うとい

うよりは、事例の中で財政状況を示すのは一案かもしれない。また、一人当たりの歳出額だけでなく、維持補修費など他の指標がないか検討を続けたい。

- p. 13 の局所的な変化が居住誘導区域内人口割合の評価に反映されてしまう点は認識しおり、おおむね 5 年毎の評価では即地的な部分も考慮すべきと記載する予定である。また国が参考市町村として紹介する際には、極端に人口割合が増加及び減少している背景を含めて掲載するか、そういう市町村は掲載しないなどして、居住誘導区域内人口割合のみで評価しないことを示していく。
- 規模の小さい未作成の市町村も来年春の説明会に来ていただいて説明を行うようにする。
- また、市町村職員のみならず、国民・住民等関係者におけるコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりに対する理解を更に醸成するための情報提供を行っていく必要があると思っている。

以上