

第32次地方制度調査会 第8回専門小委員会

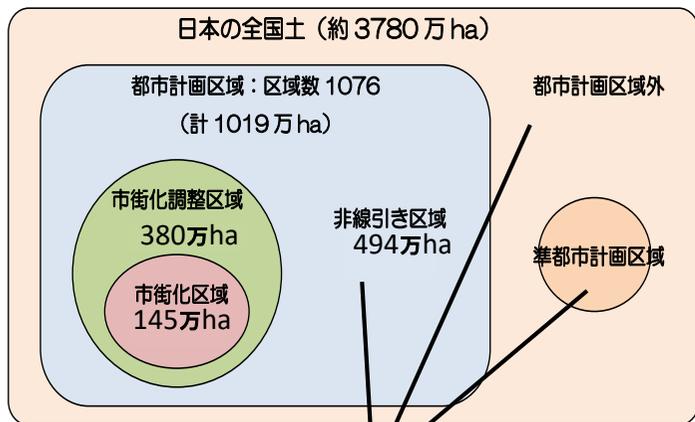
人口減少・超高齢社会における広域的成長管理の実現に向けて

2019.1.29

東洋大学工学部建築学科

野澤千絵

日本の都市計画の枠組み



都市計画法による開発規制がないに等しい

【市街化調整区域でも許可可能な開発行為の例】

- 周辺居住者にとって公益上必要な施設や日常生活に必要な施設
- 農林水産物の貯蔵、加工等の施設
- 地区計画等の内容に適合する開発 (34条10号)
- 市街化区域に近隣・隣接する一定の地域のうち、**都道府県・政令指定都市・中核市・事務処理市町村が条例で指定する区域**において、条例で定める周辺環境の保全上支障がある用途に該当しない建築物の建築等を目的とする開発行為 (34条11号)
- 市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認められる開発行為として、**都道府県・指定都市等・事務処理市町村の条例で指定した区域**、目的、予定建築物等の用途の開発行為 (34条12号)
- 都道府県知事が開発審査会の議を経て、開発区域の周辺における市街化を促進するおそれなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当と認める開発行為 (34条14号)
 - ※開発審査会を置くことができるのは、都道府県・政令指定都市・中核市のみ
 - ：事務処理市町村は都道府県が開発審査会を経る

【地方分権の進展】

都道府県が有する権限

- 都市計画区域指定
- 都市計画区域マスタープラン
- **線引き (区域区分)** (※)
(2000年都市計画法改正により、線引き導入・廃止は選択制に移行)
- 市の都市計画決定における**協議**
- 町村の都市計画決定における**同意**
(※) 指定都市も権限あり
- 開発許可権限
政令指定都市・中核市・特例市・事務処理特例市町以外の市町村の開発許可権限 (ただし、事務処理特例市町：開発審査会の設置権限がないため、都道府県が開発審査会に)

都道府県知事は、一の市町村の区域を超える**広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点**から、市町村の都市計画決定に関する協議を行う。
(都市計画法第19条第4項)

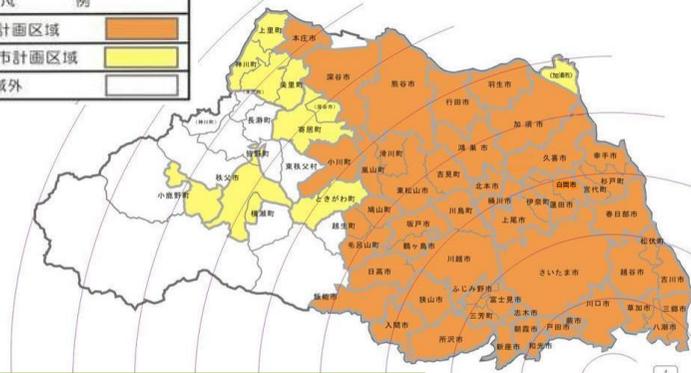
【開発許可制度～開発許可の対象】

都市計画区域	市街化区域	原則として1,000㎡以上の開発行為、(三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯等は500㎡)以上 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
	市街化調整区域	原則として、規模を問わず、開発許可必要
	非線引き区域	3000㎡以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
準都市計画区域		3000㎡以上の開発行為 ※開発許可権者が条例で300㎡まで引き下げ可能
都市計画区域外・準都市計画区域外		1ha以上の開発行為

※市街化区域外の区域内で行う開発行為で、農林漁業の用に供する特定の建築物、又はこれを営む者の居住の用に供する建築物、駅舎等の鉄道施設、図書館、公民館、変電所等公益上必要な建築物のうち、適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全の上で支障がないものとして政令で定める建築物の建築の用に供する目的で行う開発行為、都市計画事業等の施行として行う開発行為等は開発許可不要。
なお、公益的建築物であっても、社会福祉施設、医療施設、学校の施設の用に供する目的で行う開発や国、地方公共団体等の行う庁舎、宿舎等のための開発行為は開発許可を要する。(2000年法改正以降)

都市計画区域・線引き・開発許可権限の例

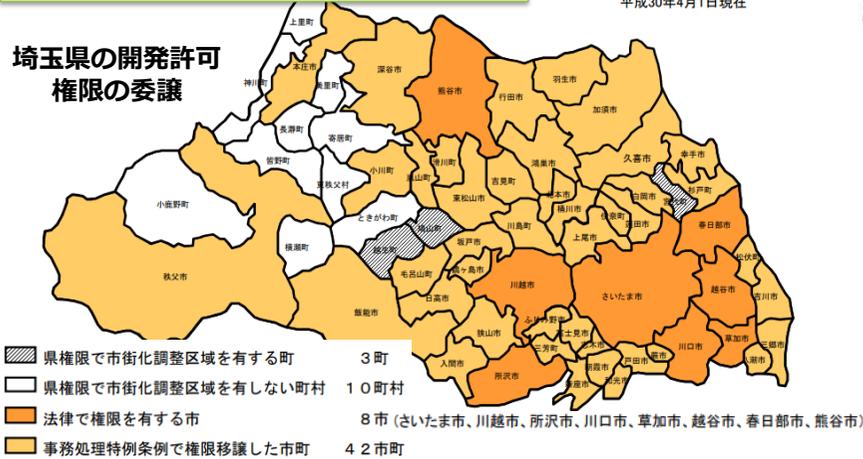
凡 例	
線引き都市計画区域	
非線引き都市計画区域	
都市計画区域外	



埼玉県：町レベルまで開発許可権限を委譲

平成30年4月1日現在

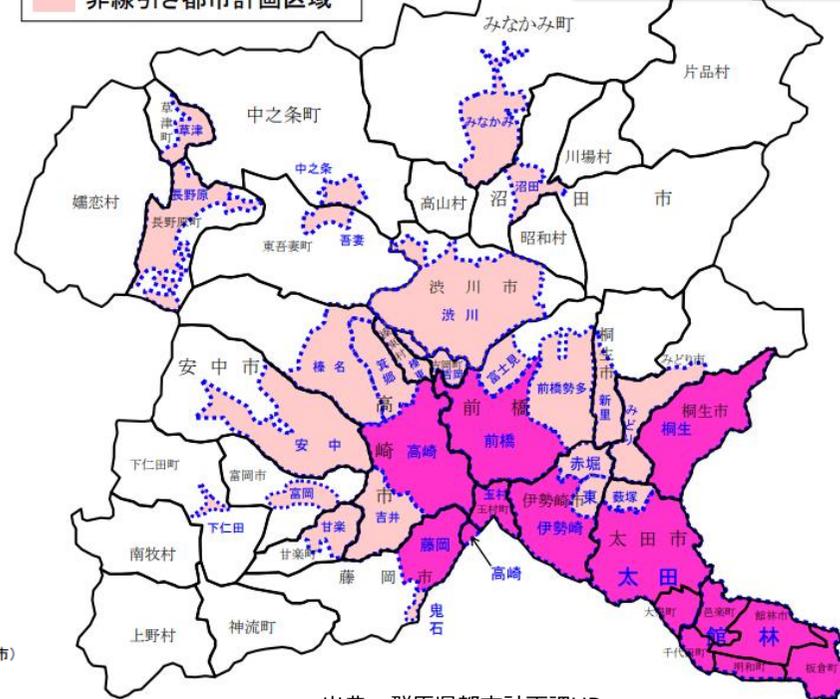
埼玉県の開発許可権限の委譲



出典：埼玉県都市計画課HP

	市町村行政界
	都市計画区域界
	線引き都市計画区域
	非線引き都市計画区域

群馬県
：法律で権限を有する市のみ
前橋市・高崎市・伊勢崎市
・太田市（その他は県権限）

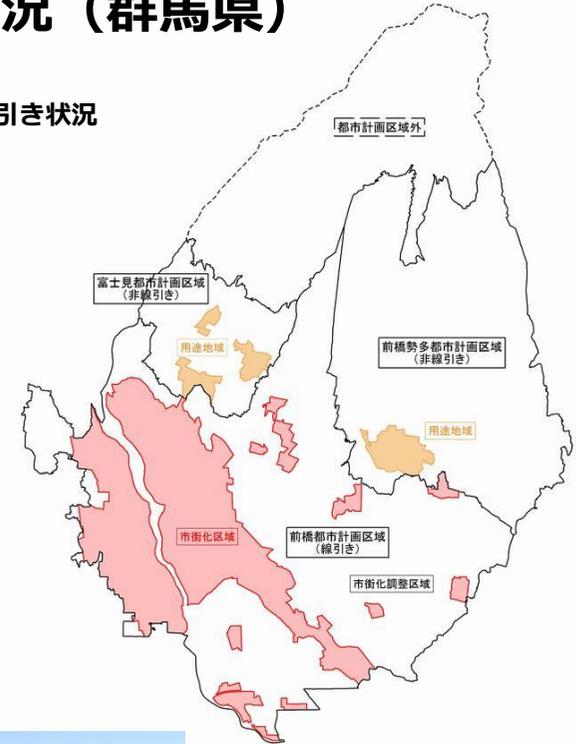


出典：群馬県都市計画課HP

市町村合併と土地利用規制の見直し状況（群馬県）

	市町村合併	H16.5の 都市計画区域	H27.5の 都市計画区域	線引き	非線引き	
					用途地域 指定あり	用途地域 指定なし
前橋市	前橋市、大胡町、宮城村、 粕川村、富士見村	前橋都市計画区域	前橋都市計画区域	○		
		大胡都市計画区域			○	
		宮城都市計画区域	前橋勢多都市計画区域			○
		粕川都市計画区域				○
		富士見都市計画区域	富士見都市計画区域			○
高崎市	高崎市、倉渕村、箕郷町、 群馬町、新町、榛名町、吉 井町	高崎都市計画区域		○		
		群馬都市計画区域	高崎都市計画区域	○		
		新町都市計画区域		○		
		榛名都市計画区域	榛名都市計画区域		○	
		箕郷都市計画区域	箕郷都市計画区域		○	
		吉井都市計画区域	吉井都市計画区域		○	
太田市	太田市、新田町、尾島町、 藪塚本町	太田市都市計画区域	太田市都市計画区域	○		
		藪塚都市計画区域	藪塚都市計画区域			○
桐生市	桐生市、新里村、黒保根村	桐生都市計画区域	桐生都市計画区域	○		
		新里都市計画区域	新里都市計画区域			○
伊勢崎市	伊勢崎市、赤堀町、東村、 境町	伊勢崎都市計画区域	伊勢崎都市計画区域	○		
		境都市計画区域		○		
		赤堀都市計画区域	赤堀都市計画区域			○
		東都市計画区域	東都市計画区域		○	
みどり市	みどり市、笠懸町、大間々 町、東村	笠懸都市計画区域				○
		大間々都市計画区域	みどり市都市計画区域			○
吉岡町	吉岡町	吉岡都市計画区域	吉岡都市計画区域		○	

前橋市の線引き状況



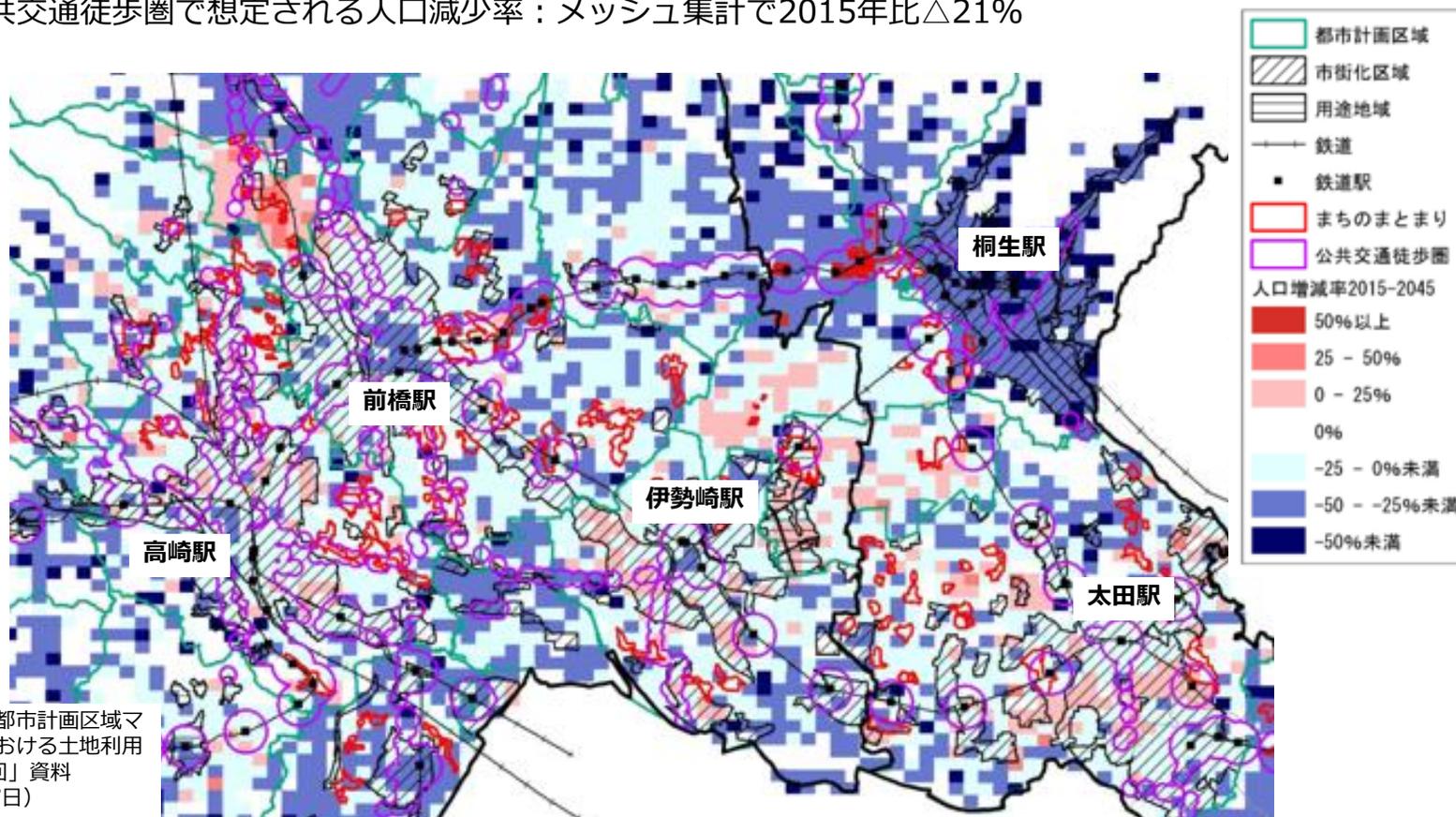
出典：前橋市都市計画課HP



低密に続くまち
(前橋市内から撮影)

群馬県の将来の人口増減率予測（2015年→2045年推計）

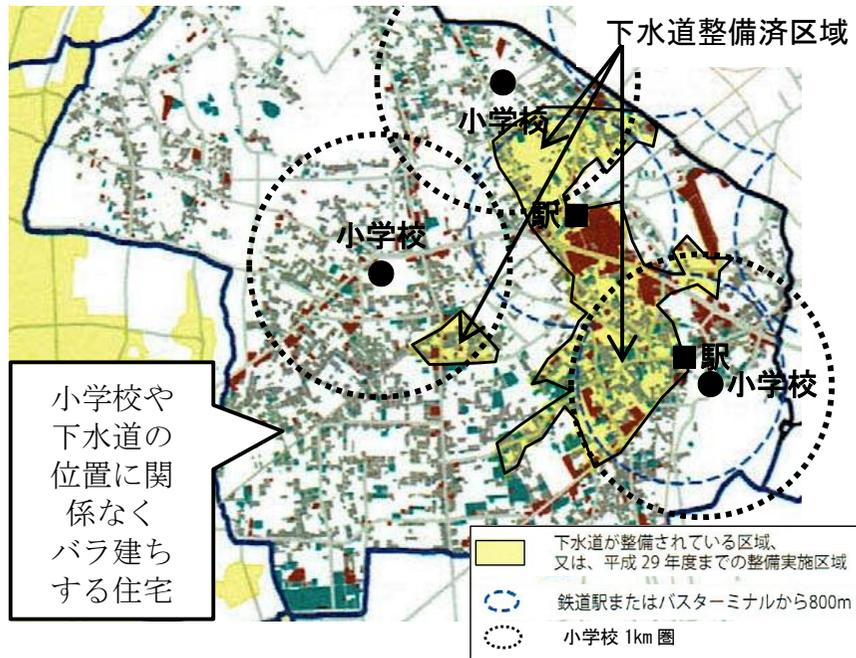
公共交通徒歩圏で想定される人口減少率：メッシュ集計で2015年比△21%



出典：群馬県「都市計画区域マスタープランにおける土地利用方針検討会第2回」資料
(2018年8月27日)

非線引き区域の例～住宅のバラ建ちを止める仕組みがない

みどり市の住宅のバラ建ちの様子



出典：群馬県「人口減少下における郊外土地利用のあり方検討会」資料（2015年11月）をもとに作成

みどり市の一人当たりのインフラ維持管理負担の推移

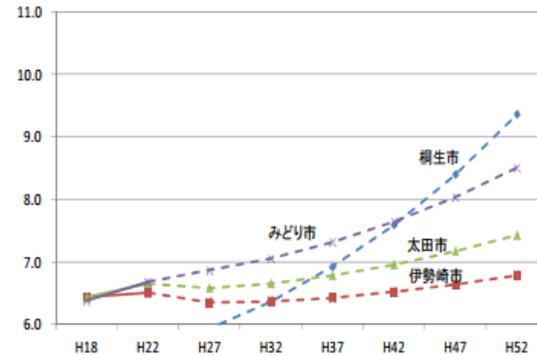


図 人口1人あたり水道管延長の推移[m/人]

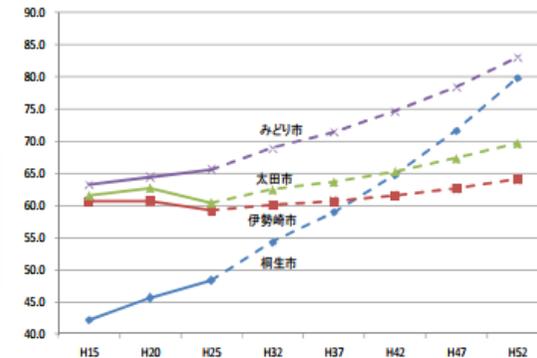
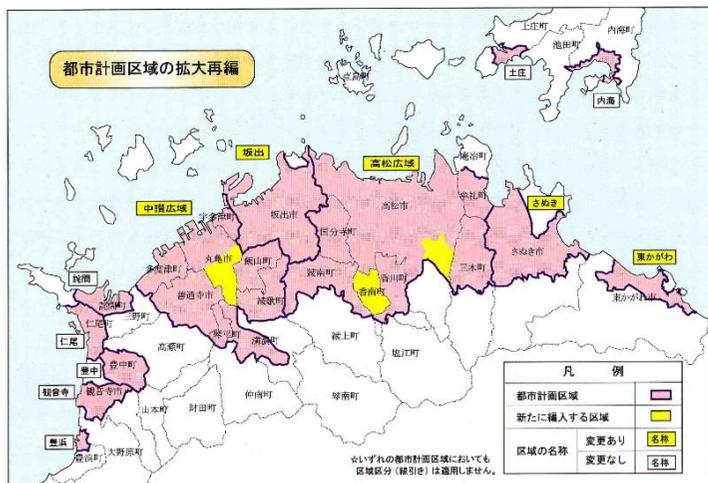


図 人口1人あたり市町村道面積[m²/人]

出典：群馬県「人口減少下における郊外土地利用のあり方検討会」資料（2015年11月）
 ※水道管延長はH24、道路面積はH25の値がそれ以降維持されると仮定。人口はまち・ひと・しごと創生本部資料を使用

線引き廃止都市の例（高松市）

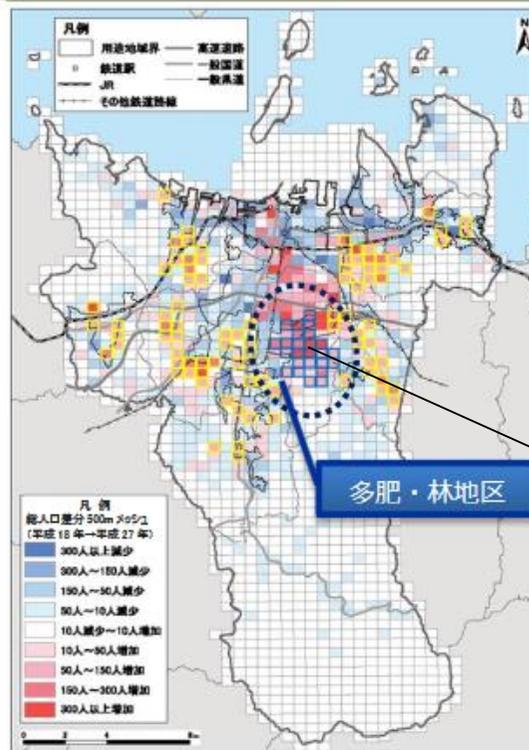
香川県：2004年5月に全県で線引き廃止



出典：香川県都市計画課リーフレット「香川県の都市計画が変わります」

高松市の市街化調整区域を飛び越え、隣接した非線引きや旧・都市計画区域外の他市町村（香川町・国分寺町・香南町）への人口流出の進展

H18→H27 の間で 50 人以上人口増がある用途地域縁辺部（多肥・林地区）のメッシュ



中心市街地は人口減少・空き家増
↓

旧市街化調整区域の人口増は、市内間移動の転居が主な要因
(2015年をピークに人口減少)

↓
ゴミ収集の非効率化、小学校の増築や子育て支援施設などへの新たな公共投資が必要に



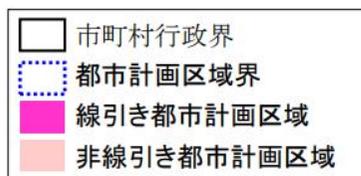
一人当たりの公共施設やインフラの将来負担増大へ



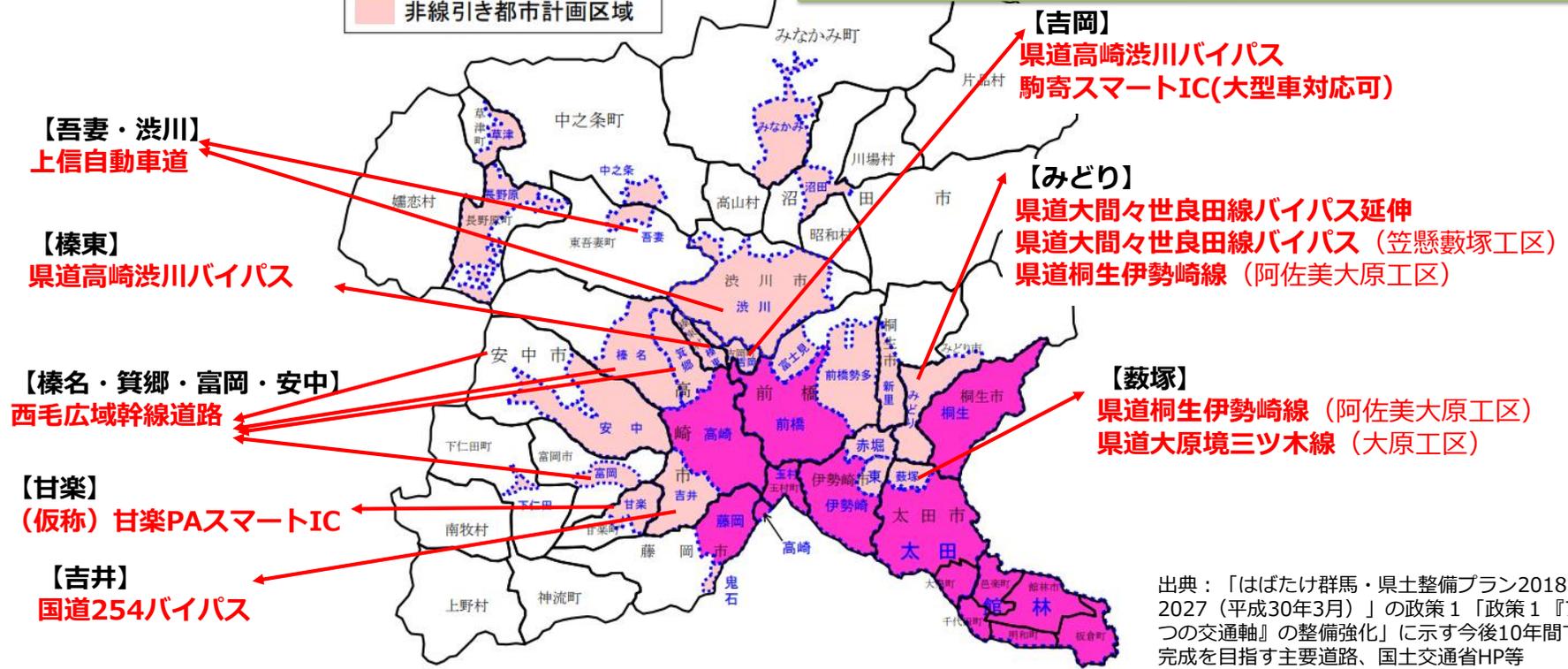
高松市の線引き廃止後の人口動態

出典：高松市「立地適正化計画（仮称）素案」平成29年3月

今後10年間で完成を目指す主要な幹線道路等（群馬県）



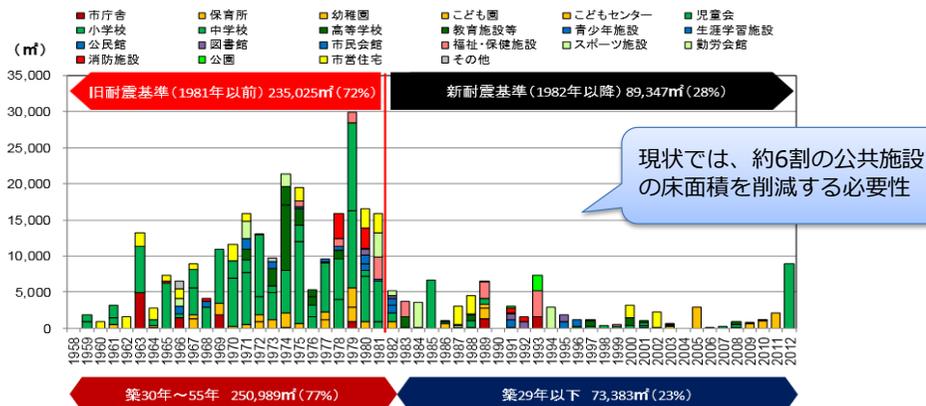
時代と共に進展した道路・バイパス・IC・橋などの整備による沿道の農地等の土地利用転換による更なる市街地の拡散の可能性
 （虫食い状の土地利用による産業誘致やバイパスの速達性を阻害することによる産業への影響） ※新設インフラは非線引き区域が多い



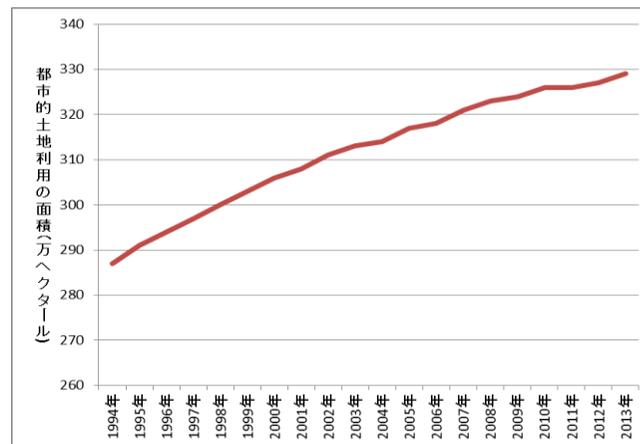
出典：「はばたけ群馬・県土整備プラン2018-2027（平成30年3月）」の政策1「政策1『7つの交通軸』の整備強化」に示す今後10年間で完成を目指す主要道路、国土交通省HP等

拡大し続ける市街地と老いるインフラ・公共施設の更新問題

旧耐震基準の公共施設の割合の例（習志野市）



都市的土地利用の面積の推移



出典：平成27年度土地所有・利用現況調査報告書（平成28年3月）、国土交通省土地・建設産業局企画課より作成

■ インフラの老朽化

出典：習志野市公共施設再生計画（2014年3月）

橋梁：危険性が増して通行止め・通行規制が行われている
橋は、全国で1400件（2013年）（出典：国土交通白書）

水道管：法定耐用年数40年超の水道管の割合
= 12.1%（2014年度末）
2014年度中に更新できた水道管は0.76%
→このままのペースだと、今ある水道管の更新に約130年、
費用は9700億円要すると試算
（出典：水資源白書、2014年厚生労働省推計）

■ 旧耐震基準の公共施設の延べ床割合の例

習志野市72%（2009年）
目黒区58.6%（2013年）
三鷹市55.2%（2012年）
さいたま市51.9%（2012年）

出典：各自治体の公共施設等総合管理計画等

下水道：市街化区域内の人口減少で経営難が深刻化

全ての公共施設（+インフラ）を更新することはすでに不可能
公共施設の再編：市町村による取り組みの温度差が大きい

都市的土地利用面積
1年に平均すると1.5万haずつ増加
（=1年で山手線内側面積の約2.4個分ずつ増加）

人口減少が進行する中で、
将来のインフラ維持コストの更なる上昇
（将来世代の負担を増大）

公共施設・インフラが整備された拠点エリアでの都市のスポンジ化が進展

空き家が面的に発生エリアの特徴と自治体（都市的エリアを有する市区町村）の例

（※空き家が比較的多くある区域の特徴に関する設問（複数回答可）の集計）

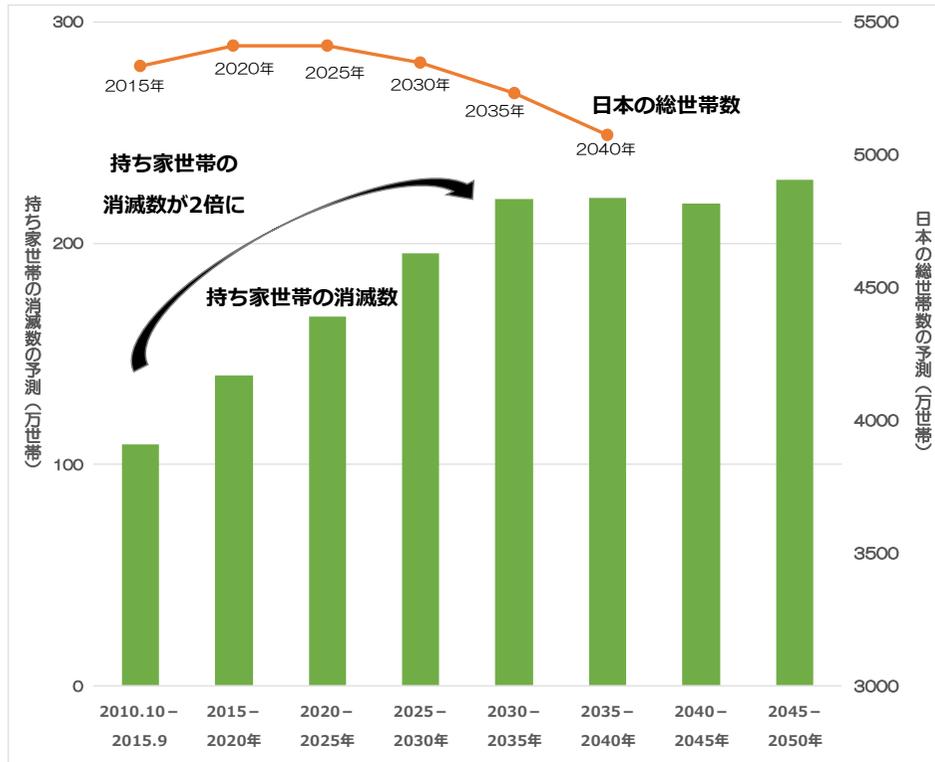
都市計画マスタープランや立地適正化計画で
拠点とされるエリアに
空き家が多い

	関東	関西	東海・北陸・甲信越	北海道・東北	中国・四国	九州・沖縄
城下町など古くからある 旧市街地・中心市街地	前橋市、鎌倉市、館林市、 栃木市、石岡市、 龍ヶ崎市、那須塩原市、 川崎市（木密）	茨木市、奈良市、橿原市、 湖南市、大阪市（木密）、 相生市（木密）	富山市、岡崎市、甲府市、 長岡市、鈴鹿市、白山市、 射水市、越前市、魚津市、 燕市、名張市、 犬山市（木密含む）	釧路市、室蘭市、奥州市、 花巻市	下関市、山口市、尾道市、 出雲市、瀬戸市、丸亀市、 津山市、津山市、鳴門市、 府中市	島原市
駅から徒歩圏内の 開発時期が古い計画的住宅地	松戸市、厚木市、八潮市、 毛呂山町、太田市、牛久市		名張市	花巻市		合志市
駅から徒歩圏内の スプロールエリア			甲府市		下関市	
駅から遠い、小中学校、 スーパーやコンビニ等への 利便性が悪い住宅地	杉並区、川崎市、鎌倉市、 八潮市、上尾市、太田市、 栃木市、袖ヶ浦市、牛久市	奈良市		釧路市		合志市
丘陵エリアや谷戸エリアなど 坂道が多い住宅地	鎌倉市、川崎市、日野市	大東市	名張市	釧路市	下関市、尾道市	北九州市、長崎市
その他	杉並区（災害発生エリア等）		長岡市（海岸沿い）	石狩市（昭和40年代開発団地）	下関市（道路が狭い魚港町）	

（データ出典：東洋大学野澤研究室「空き家対策に関する空家等対策計画策定着手済み180市区町村（DID面積300ha以上を有する市区町村）を対象にしたアンケート調査結果より（2017年6月実施、141市区町村回答・回収率78.3%）

持ち家世帯の消滅数の予測：2030年頃に現在の2倍の持ち家が消滅

日本の持ち家世帯の消滅数の予測



2010-2014年度の5年間における年平均

新設住宅着工戸数 (持ち家系) 年平均 55.1万戸

解体等で滅失した住宅 年平均 12.2万戸



※住宅総数は、総世帯数よりすでに**16%多い** (2013年)

住宅市場に出てくる既存住宅の量はますます積み上がっていく



大量相続時代の到来
団塊世代の実家相続 + 団塊ジュニアの実家相続

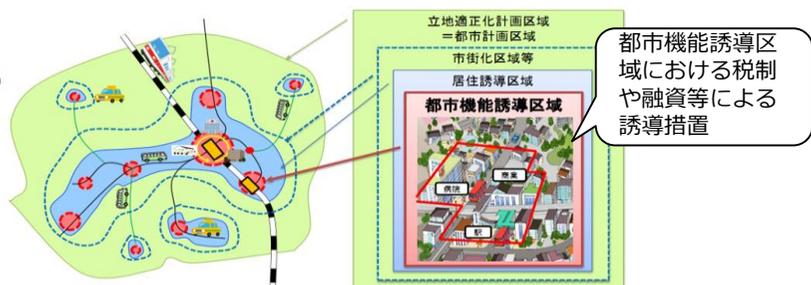
世帯数減少下になると、更に既存住宅が売却困難化
(住まいを「終活」する際に悪影響)
→問題先送りで空き家化
→インフラ・公共施設を整備してきたエリアの更なるスポンジ化加速

※国勢調査における「持ち家の夫婦のみ世帯・単独世帯」の年齢別 (5歳別) 世帯数データをもとにコーホート変化率法により筆者が作成。日本の総世帯数は国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計(全国推計)』(2018年推計) をもとに作成。

立地適正化計画の取り組み（市町村が作成）

住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の適正に誘導するための計画
 （都市再生特別措置法改正により平成26年8月施行）

「コンパクト+ネットワーク」型の都市構造を目指す
 2018年8月31日時点で420都市で策定済・策定中



【立地適正化計画の区域指定の主なタイプ】

線引き都市

- **引き算型**
→用途地域指定区域から、災害リスク・工業専用地域などを除外
- **コンセプト型**
 - ・公共交通維持
 - ・DID・人口密度維持
 - ・健康都市づくり
 - ・市街地拡大抑制型（居住調整区域）
- **複合型**

非線引き都市

- **引き算型**
→市街化区域から、災害リスク・工業専用地域・生産緑地などを除外
- **コンセプト型**
 - ・公共交通維持
 - ・DID・人口密度維持
- **複合型**

【届出・勧告制度による立地の誘導】

居住誘導区域外：建築・開発行為着手の30日前までに市町村に届出を要する

- 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為
- 3戸以上の住宅を新築しようとする場合
- 建築物を改築し、または建築物の用途を変更して3戸以上の住宅とする場合

○ 3戸以上の住宅の建築目的の開発行為

（例1）

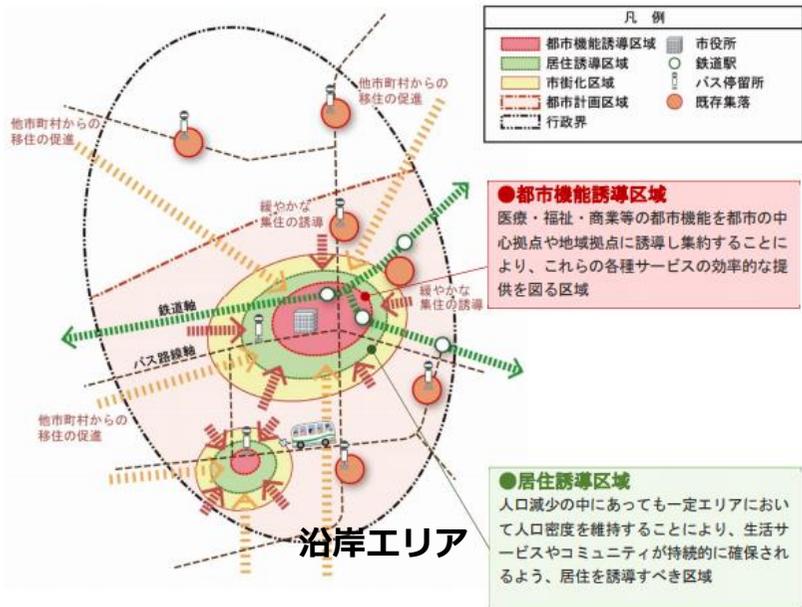
届出が必要



立地適正化計画の課題

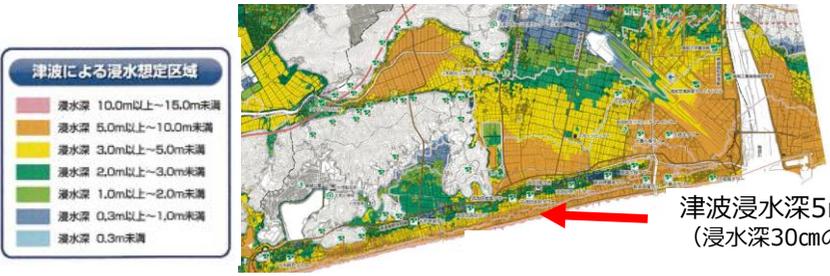
- 現時点では、立地誘導手法や居住誘導支援策が不十分（先進的に取り組む市町村が出始めてもいる）
- 居住誘導区域外（非集約エリア）のビジョンや手当ての方策が見いだせない
- 居住誘導区域外（非集約エリア）の土地利用規制は見直されない（事例①）
（例：調整区域の規制緩和や非線引き都市の特定用途制限地域等）
- 非線引き都市における住宅等のバラ建ちの抑制効果に乏しい（事例②）
- 庁内他課・都道府県との連携が不十分
（例：医療・福祉施設等の整備・移転や公共施設再編との連携が不十分）
- 都市圏としての広域連携の必要性（事例③）

事例①立地適正化計画における居住誘導区域外の土地利用規制 (都市政策の相反性ある市町村の存在)



立地適正化計画の策定とともに、
県から市へ開発許可権限委譲+市街化調整区域の緩和スタート

- 調整区域の3411条例指定区域を新規指定
 - ・戸建住宅
 - ・小売業・飲食業店舗 (延床600㎡以内、開発区域2000㎡以内)



津波浸水深5m以上～10m未満
(浸水深30cmの津波到達予測20分)

出典：当該市のHP「平成30年4月、市街化調整区域の開発許可制度がスタートします」、「立地適正化計画」(平成29年3月)、地震・津波ハザードマップ(平成27年3月作成)

事例②非線引き都市の居住誘導の困難性

立地適正化計画策定後の住宅の開発届出件数（平成29年）

：居住誘導区域外＞居住誘導区域内

- ・人口は減少しているが、世帯分離による世帯数は増加（新規の宅地開発需要はそれなりにある）
- ・既存の市街地は、空き家は増えているが、旧集落が多く、若い世代には魅力的ではない面あり



居住誘導区域 ● 空き家



居住誘導区域外に宅地化が進行中

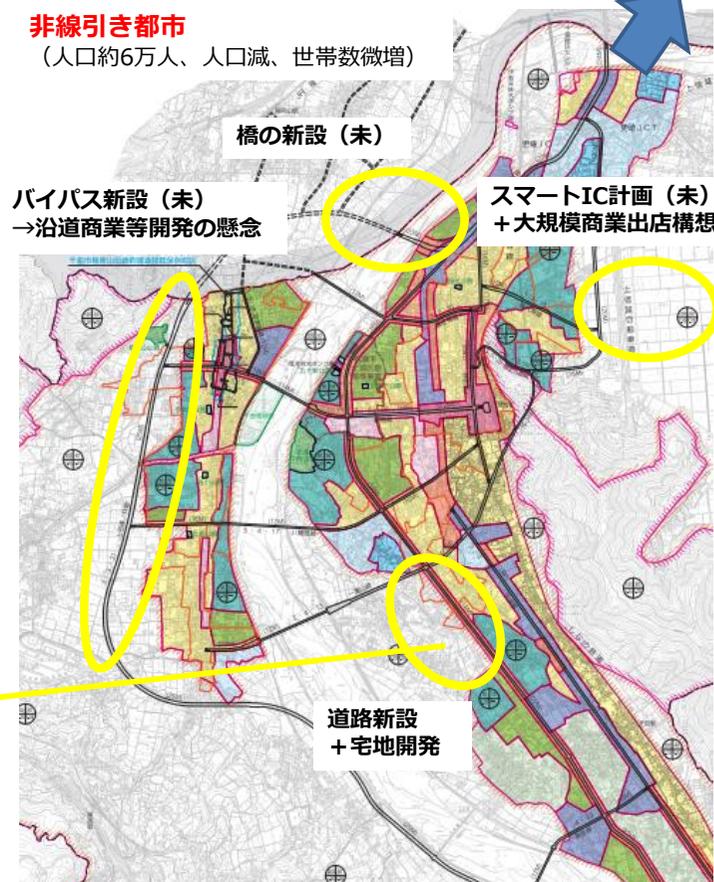


出典：google Map

非線引き都市

（人口約6万人、人口減、世帯数微増）

隣接都市
：線引き都市



橋の新設（未）

バイパス新設（未）
→沿道商業等開発の懸念

スマートIC計画（未）
+大規模商業出店構想

道路新設
+宅地開発

出典：当該市の都市計画図、及び空家等対策計画

事例③ 立地適正化計画における都市圏での広域連携

館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針（平成29年5月）

上位・関連計画

上位計画

- 東毛広域都市計画圏都市計画区域マスタープラン
- 各市町の都市計画マスタープラン

関連計画

- 土地利用
 - 医療
 - 介護福祉
 - 子育て
 - 教育
- …など、関連分野における県や市町の方針・計画

踏まえる

『館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針』

都市圏が一体となってまちづくりを行うため、共通認識として持つべき方針を定める。

どこに集約を図るか

機能分担をどうするか

どのように連携を図るか

踏まえる

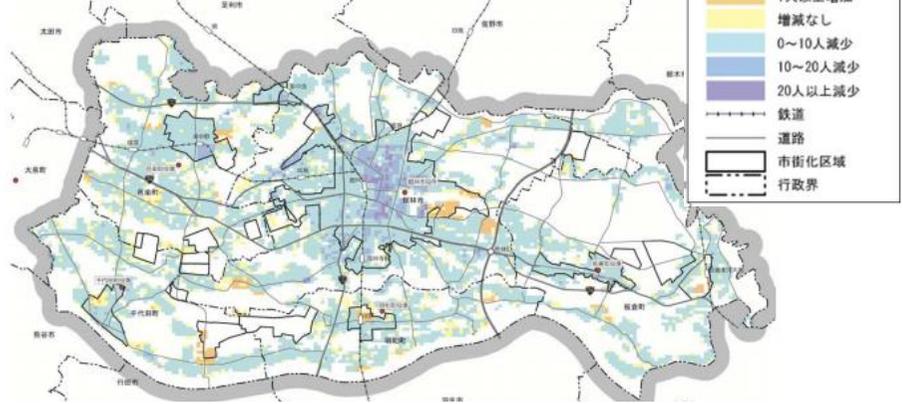
各市町の立地適正化計画を策定

- 館林
- 板倉
- 明和
- 千代田
- 邑楽

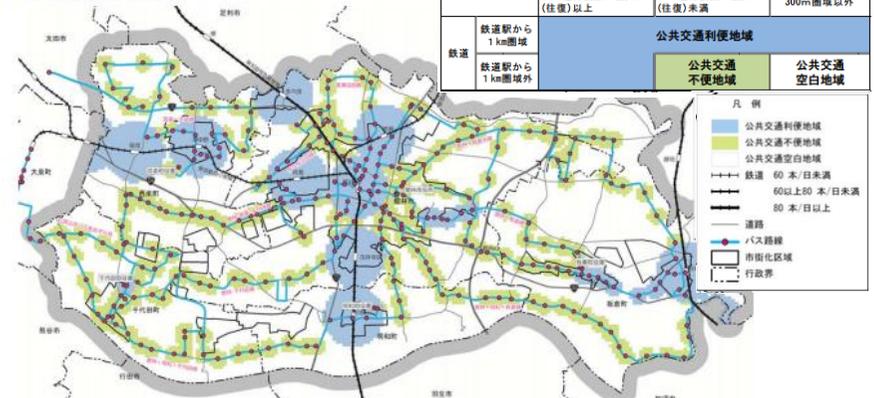
広域立地適正化方針を踏まえ、各市町で誘導区域を設定するとともに、実現に向けた具体的な施策を定める。

館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会
（館林市・板倉町・明和町・千代田町・邑楽町）

■平成 22 年から平成 52 年の人口増減数



■公共交通利便地域



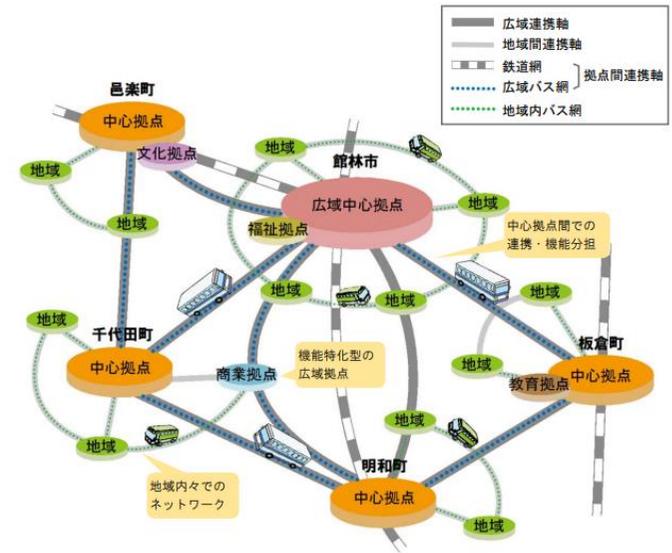
出典：館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針（平成29年5月）

事例③立地適正化計画における都市圏での広域連携

館林都市圏における各市町の拠点（都市機能誘導区域）に関する機能分担



■めざすべき将来都市構造のイメージ



出典：館林都市圏 広域立地適正化に関する基本方針（平成29年5月）

人口減少・超高齢社会における広域成長管理の実現に向けて

【今後、特に留意すべき点】

- 担い手（生産年齢人口）の減少
- 移動距離・移動時間の非効率化
- 限られた財源による都市・自然環境のマネジメントの実現
- 防災・減災への対応
- 新たなニーズ・技術等への対応
- etc



【広域成長管理に求められる機能】

- 広域的に対応しうる効率的なサービス提供網のハブ化エリアと広域ネットワークの育成（市町村ごとの最適立地→都市圏での最適立地へ）
- 稼げるエリアの醸成により、稼ぎにくいエリアをカバーすることによる都市・地域全体の行政・民間サービスの持続可能性の確保（特に公共交通網）



■ 計画策定段階

各市町村の計画について広域連携に向けた仕組みづくりとインセンティブの創出

- ・ 都市計画・立地適正化計画
- ・ 公共施設の再編・集約・再生計画（公共施設等総合管理計画のアクション版）
- ・ 公共交通ネットワークの維持・再編計画（地域公共交通網形成計画）

都市圏内の
市町村間での
連携

■ 運用段階

都市圏レベルの広域成長管理に向けて広域調整すべき土地利用の明確化と調整・協議のための仕組みづくり

<広域的な最適立地に求められる機能の例>

- ・ カバー性（拠点性）
- ・ 多機能性：利用者の利便性＋維持管理運営の効率性
- ・ ネットワーク性（公共交通網が維持・形成の実現性）
- ・ 公共施設の統廃合等による集約性
- ・ 連携性・分担性
- etc