

第1回都市再生協議会

ー立地適正化計画についてー

令和6年12月23日

1

鳥羽市の現状と今後想定される課題

2

人口減少

本市の人口は減少が続いており、令和2年(2020年)時点で17,525人となっています。今後も人口の減少傾向は続き、概ね20年後の令和27年(2045年)には9,409人と、令和2年(2020年)から8,116人(約47%)減少すると見込まれています。

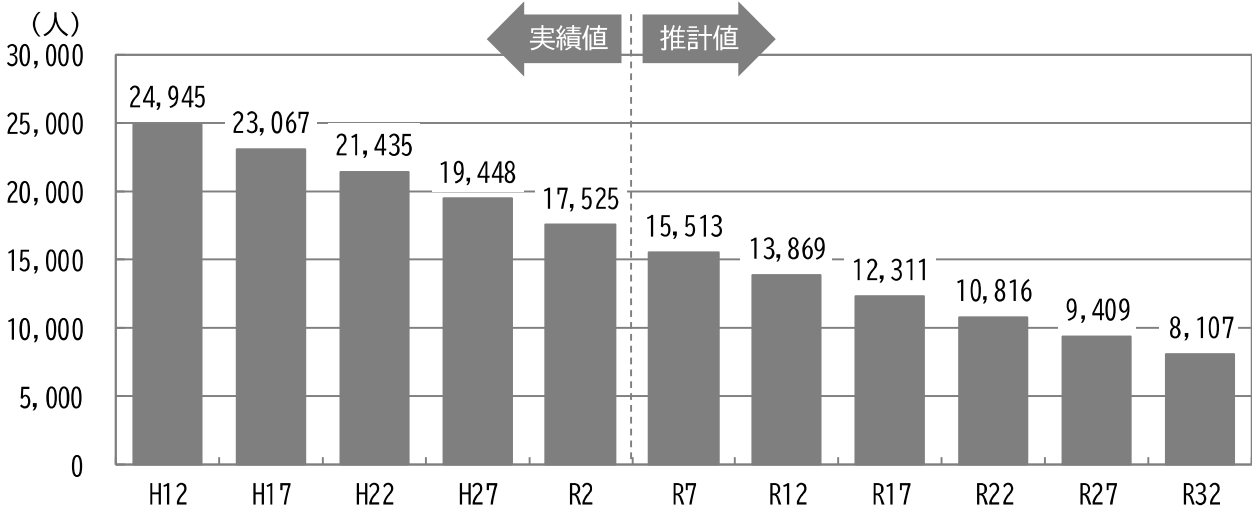


図 総人口の推移

出典: 国勢調査、日本の地域別将来推計人口(令和5年(2023年)推計) 3

中心部を含む全体的な人口減少

令和2年(2020年)から令和27年(2045年)にかけての変化をみると、市の**ほぼ全域で40%を超える減少**が見込まれます。池上町・屋内町、大明東町、高丘町といった住宅団地では令和27年(2045年)でも40人以上の人口が維持される見込ですが、本市の中心的な施設が多く立地する**中之郷駅周辺は30人未満の区域が広がる**など、**中心市街地の衰退が進む**ことが懸念されます。

人口密度が維持できない！！

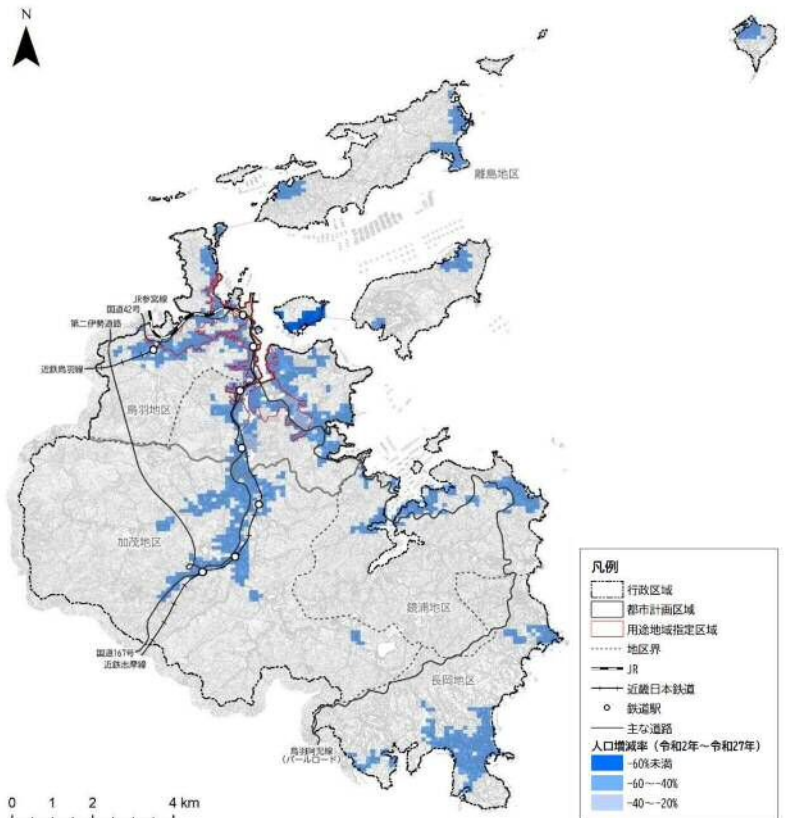
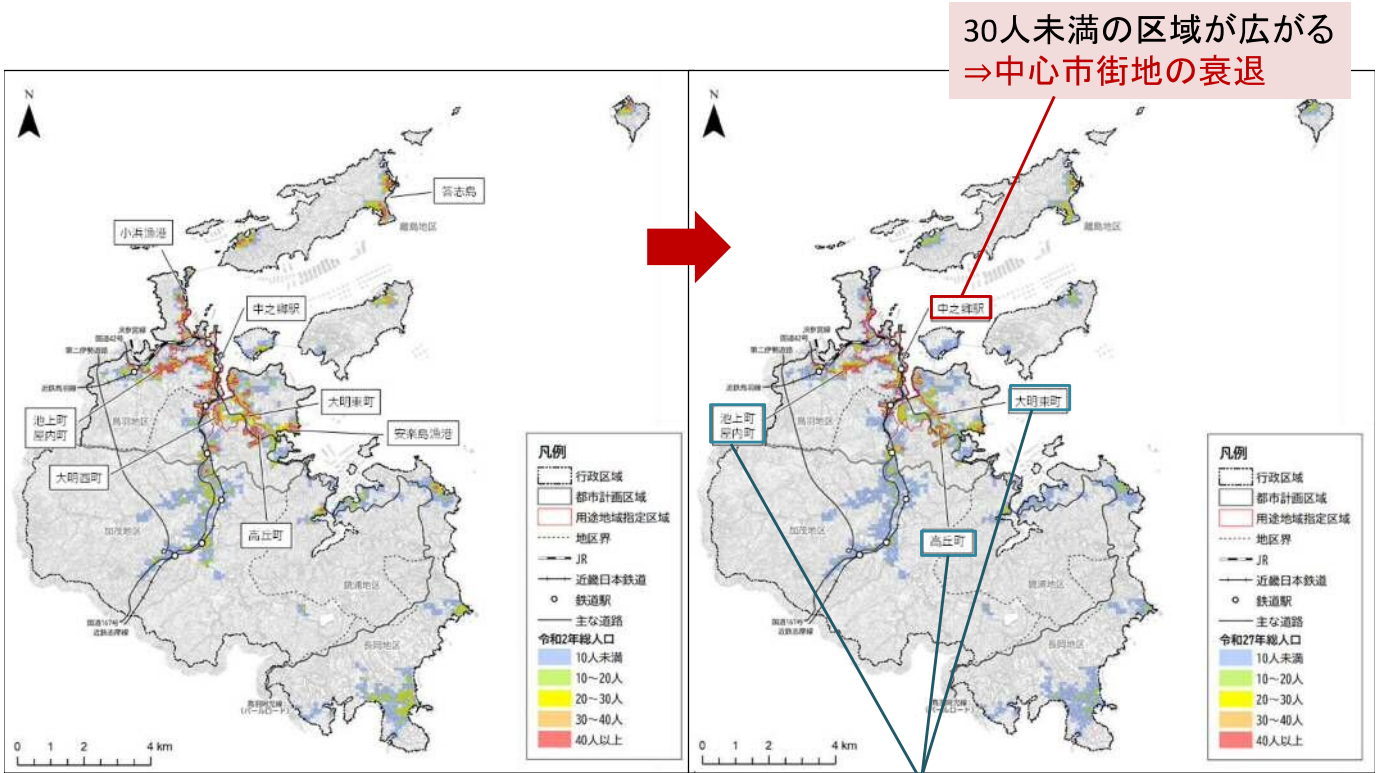


図 総人口の増減<令和2年(2020年)~令和27年(2045年)>

出典: 令和元年(2019年)三重県共有デジタル地図(数値地形図縮図10,000)三重県市町総合事務組合 4

中心部を含む全体的な人口減少



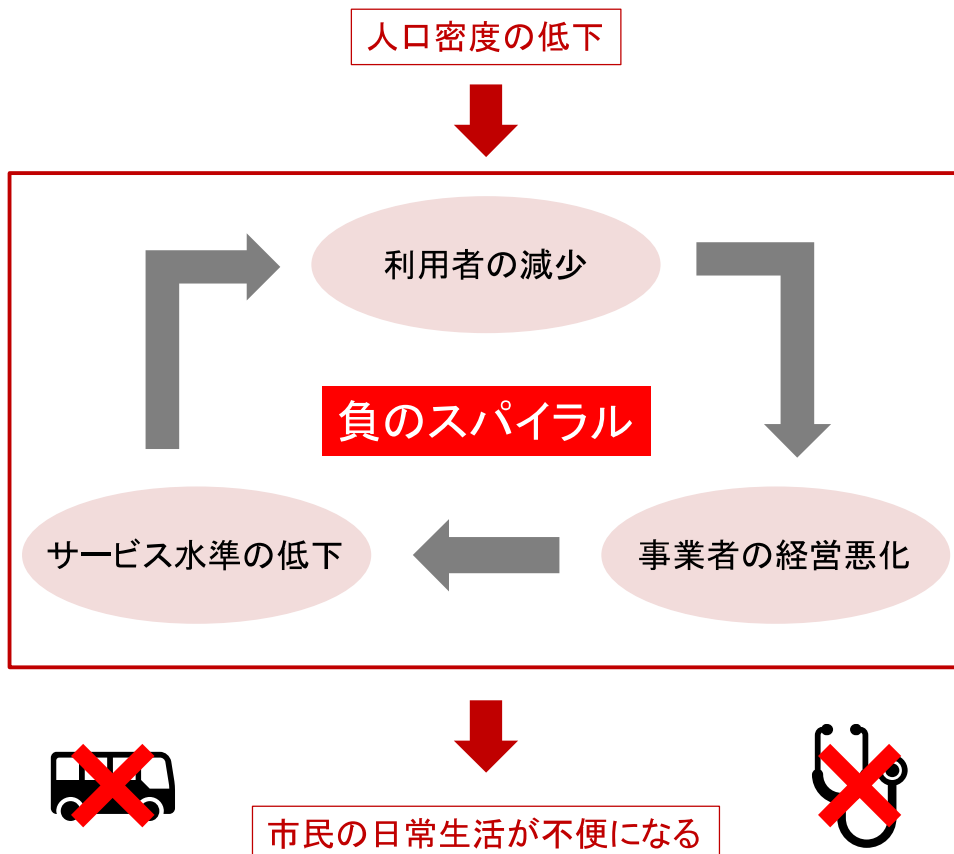
40人以上の人口が維持される見込み

図 総人口の分布<令和2年(2020年)>

図 総人口の分布<令和27年(2045年)>

出典: 令和元年(2019年)三重県共有デジタル地図(数値地形図縮図10,000)三重県市町総合事務組合 5

人口密度が維持できないと...



鳥羽市における日常生活サービスの撤退

生活サービス施設の利用圏平均密度は、**現況ですでに全国平均や10万人以下都市平均に比べかなり低くなっており、今後(令和27年(2045年))にかけてさらに低下する見込み**です。人口密度の低下により、日常生活サービス(基幹的公共交通路線、医療施設、福祉施設、商業施設)が撤退し、徒歩圏充足度も現況かなり低くなっており、今後も低下が見込まれています。

	鳥羽市		全国平均	10万人以下都市平均	
	現況	将来【参考】			
生活サービス施設の利用圏平均人口密度(人/ha)	医療	4.9	2.6	15.1	8.2
	福祉	5.2	2.8	14.8	7.3
	商業	8.0	4.6	18.7	10.2

	鳥羽市		全国平均	10万人以下都市平均
	現況	将来【参考】		
日常生活サービスの徒歩圏充足率	3.8	3.7	16.4	10.6

※現況は令和2年(2020年)、将来は令和27年(2045年)

※基幹的公共交通路線の設定にあたり、かもめバスの時刻表を考慮し、「鳥羽駅」と「鳥羽バスセンター」は一体として扱う。

※かもめバスの「鳥羽水族館前」とCANバスの「鳥羽水族館」は、その位置関係から一体として扱う。

出典:立地適正化計画策定にあたり作成 7

都市マスにおける課題認識

人口密度の低下とそれによる日常生活サービスの撤退に対し、鳥羽市都市マスタープランでは、「まちの機能の集約と移動手段の確保～鳥羽らしい「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現～」を重点課題として位置づけています。

重点課題

まちの機能の集約と移動手段の確保 ～鳥羽市らしい「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現～

■コンパクト(時間をかけてまちの機能を集約)

⇒既存の生活圏での利便性の確保

⇒市役所周辺の空き家の有効活用等による既存市街地の再生(集約の核の形成)

■ネットワーク(移動手段の確保)

⇒かもめバス、市営定期船等の持続的な運航確保

⇒離島架橋の実現に向けた検討(答志島架橋)

⇒ICTの活用等も含めた新たな取組みの検討

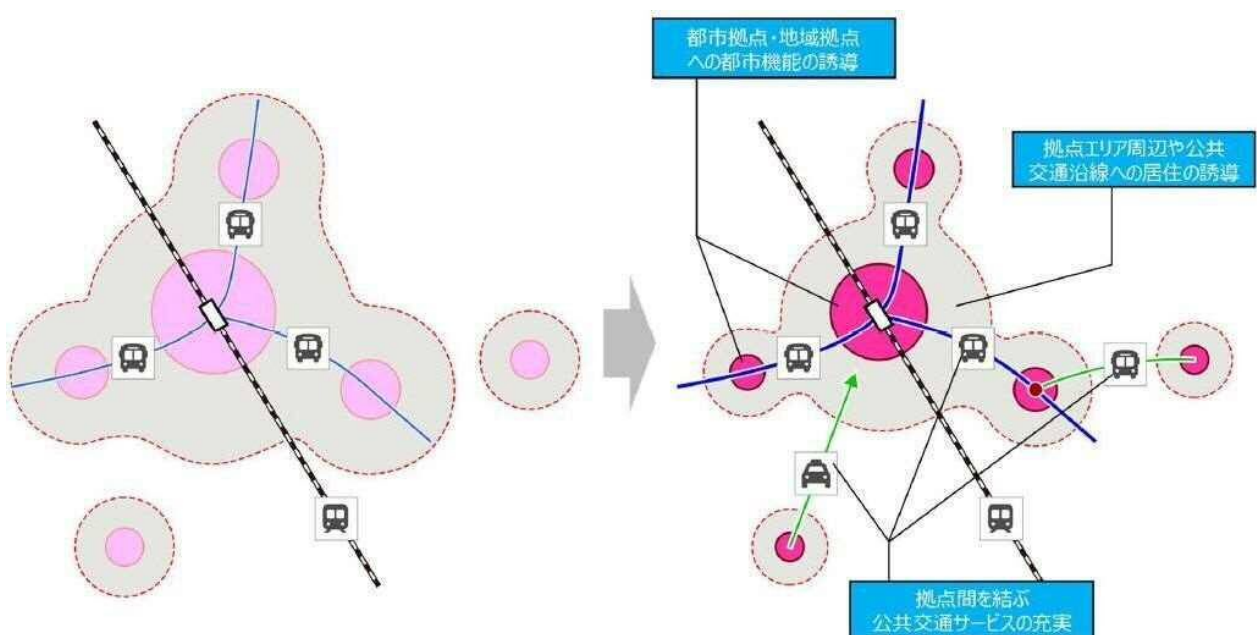
コンパクト・プラス・ネットワークとは？

9

コンパクト・プラス・ネットワークとは？

コンパクト・プラス・ネットワークとは、都市拠点・地域拠点へ都市機能を誘導するとともに、その周辺や公共交通沿線へ居住機能を誘導し、拠点間を公共交通で結ぶという考え方のことです。

【コンパクト・プラス・ネットワークのイメージ】



コンパクト・プラス・ネットワークを巡る誤解

誤解	正しい認識
<p>× 一極集中</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 都市郊外部や農村部を切り捨て、都市の中心拠点（中心市街地やターミナル駅周辺等）の1箇所に全てを集約させる。 	<p>◎ 多極型の都市構造</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中心拠点だけではなく、旧町村の役場周辺等の生活拠点も含めた多極ネットワーク型のコンパクト化を目指す。
<p>× 全ての人口の集約</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全ての居住者（住宅）を一定のエリアに集約させる。 	<p>◎ 全ての人口の集約を図るものではない</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 集約により一定エリアで人口密度の維持を目指す。都市郊外部や農村部についても、それぞれの地域特性に応じた居住環境を確保する。
<p>× 強制的な集約</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 都市郊外部や農村部での居住を規制し、居住者（住宅）を強制的に短期間で移転させる。 	<p>◎ 誘導による集約</p> <ul style="list-style-type: none"> ● インセンティブを講じ、時間をかけながら居住や都市機能の誘導・集約を進める。
<p>× 地価水準の格差を生む</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 居住等を集約する区域の内外で地価水準が大きく分かれ、格差が生じる。 	<p>◎ 急激な地価変動は生じない</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 誘導策による中長期的な取組であり、急激な地価変動は見込まれない。 ● まちなかの地価の維持・上昇に加え、都市全体の地価水準の底上げ等の波及効果が期待される。

出典：立地適正化計画の手引き【基本編】（令和6年4月）¹¹

コンパクト・プラス・ネットワークの効果

★サービス産業の生産性向上

…サービス産業は、その立地場所における需要（人口密度）が高いほど生産性が高くなる（付加価値額が高い）。

★健康の増進

…都市の人口密度が高いほど、歩行機会が多い。歩く習慣は、生活習慣病の予防、医療費の削減効果もみられる。

★行政コストの縮減、地価の維持・上昇

…コンパクトなまちでは、行政サービスが効率化されコストが縮減される。また、密度の高いまちほど地価が高く、上昇幅も大きい（下落幅が小さい）。

★環境負荷の低減

…都市の人口密度が高いほど、一人当たりの自動車交通によるCO₂排出量が少なくなる。

コンパクト・プラス・ネットワークの推進



立地適正化計画の策定

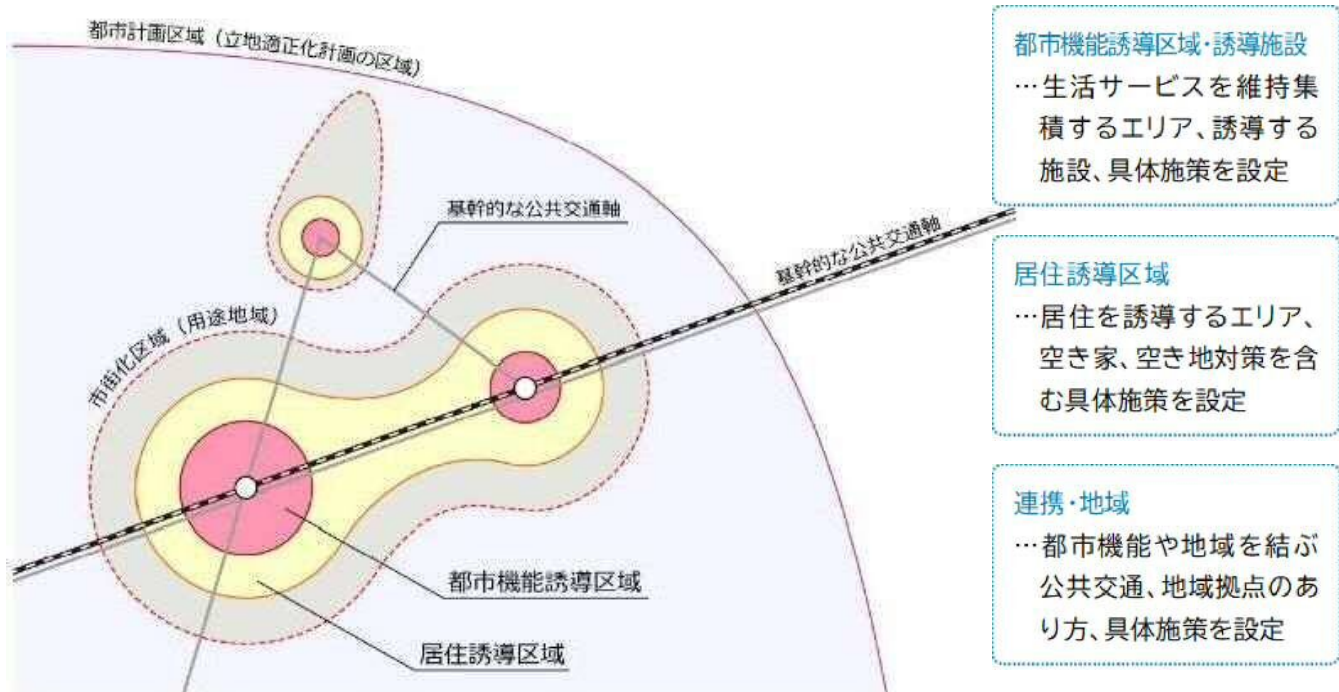
13

立地適正化計画とは？

14

立地適正化計画とは？

立地適正化計画とは、都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加えて、居住や都市機能の誘導によりコンパクト・プラス・ネットワークの形成に向けた取組を推進しようとするものであり、平成26年8月に都市再生特別措置法の改正により制度化されました。



15

立地適正化計画の概要

【作成主体】

市町村

鳥羽市⇒鳥羽市(市町村都市再生協議会を設置)

【計画期間】

概ね20年(概ね5年ごとに評価し、必要に応じて見直し)

鳥羽市⇒「鳥羽市都市マスタープラン」と整合を図り、令和16年を目標年次とする

【立地適正化計画の区域】

立地適正化計画の区域は都市計画区域内で設定するが、立地適正化計画には都市計画区域外の事項も含めて記載することが可能

鳥羽市⇒鳥羽都市計画区域内を基本とするが、都市計画区域外の考え方も記載

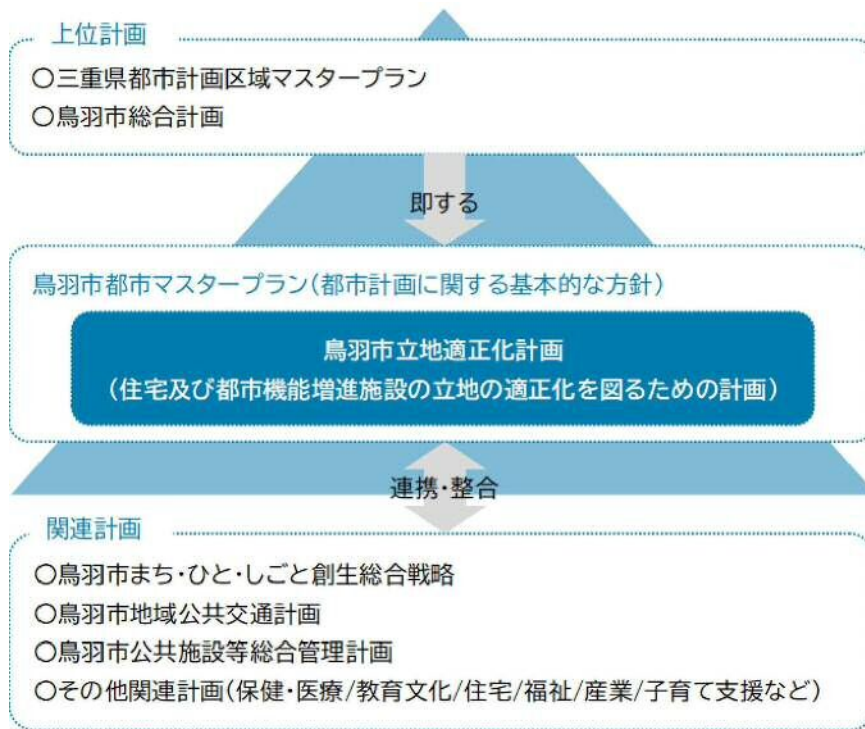
【記載事項(手引き)】

- ①住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針
- ②居住誘導区域(市町村が講じる施策を含む)
- ③都市機能誘導区域及び誘導施設(市町村が講じる施策を含む)
- ④誘導施設の立地を図るための事業等
- ⑤防災指針
- ⑥②・③の施策、④の事業等、⑤に基づく取組の推進に関する事項
- ⑦その他、立地の適正化を図るために必要な事項

16

立地適正化計画の位置づけ(都市マスとの関係)

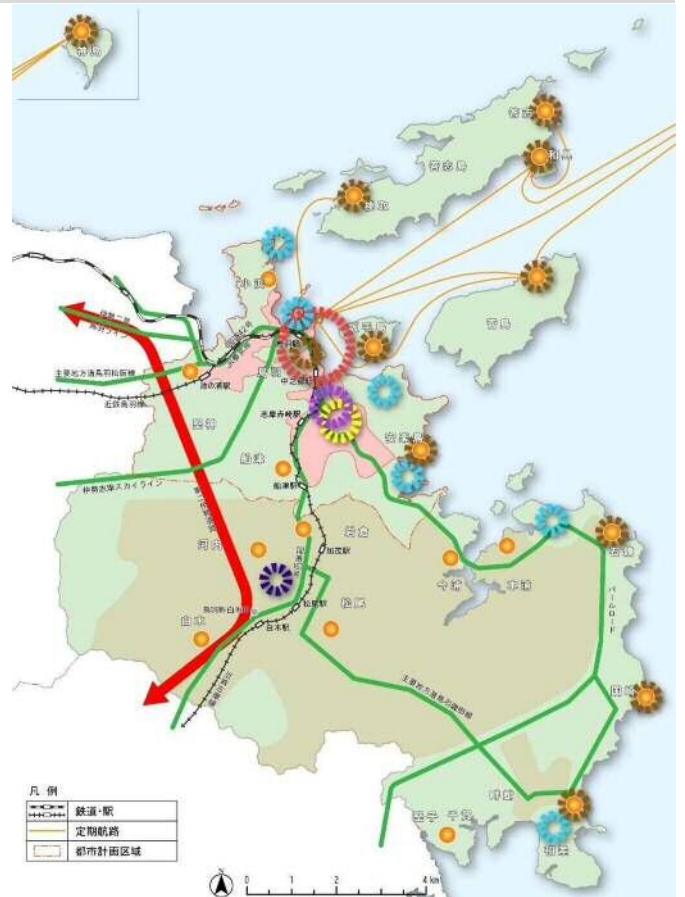
国は、立地適正化計画を都市計画マスタープランの高度版としており、都市再生特別措置法第82条において、立地適正化計画は都市マスの一部とみなす旨の記載があります。



都市マスとの関係

立地適正化計画における誘導区域の設定などは、都市マスでの都市構造等を踏まえて設定します。

拠 点	広域交流拠点 本市の玄関口である鳥羽駅周辺を、賑わいと活気のある広域交流拠点と位置づけ、アクセス機能や観光交流機能、生活関連機能等を強化します。	市民生活拠点 大型商業施設や商工会議所、市民の森・鳥羽中央公園一帯を本市の市民生活拠点と位置づけ、商業・業務機能をはじめ、教育・文化、生涯学習、スポーツ・レクリエーション機能等を強化します。
	産業拠点 松尾第2期工業団地を地域雇用の受け皿となる産業拠点と位置づけ、周辺環境・景観と調和した企業誘致を推進します。	歴史・文化拠点 鳥羽城跡を中心とした城下町や漁村・海女集落を歴史・文化拠点と位置づけ、個性豊かな歴史・文化を活かしつつ、まちなみの修景整備を推進します。
	観光・レクリエーション拠点 本市の優れた観光・レクリエーション資源周辺を観光・レクリエーション拠点と位置づけ、観光資源の魅力を維持向上するとともに、各拠点での潜在性や相互の回遊性を高め、賑わいを創出します。	防災拠点 広域的な防災機能を備えた鳥羽港を防災拠点と位置づけ、港湾の維持活用を図り、防災機能等を強化します。
	既存集落拠点 既存集落拠点では、自然環境等との調和に留意しつつ、集落における生活環境の維持向上を推進します。	
軸 ネット ワーク	広域連携軸 広域的な観光交流や産業機能の向上を図るため、広域連携軸を位置づけ、第二伊勢道路等の地域高規格道路の整備を促進します。	地域連携軸 地域や市内における円滑な道路交通を確保するため、地域連携軸を位置づけ、国道・県道等の効果的な整備を進めます。また、地域連携軸を中心に、鉄道、かもめバス、市営定期航路等の公共交通の機能を強化します。
	市街地ゾーン 市街地ゾーンでは、居住、商業、工業等の都市機能の適切な配置や、道路、公園、生活排水処理施設等の充実にも努める等、快適で安全・安心な市街地環境を形成します。	農林振興保全ゾーン 農林振興保全ゾーンでは、農林業の振興を目指し、健全な森林資源の維持管理や優良な農地の保全に努めます。
ゾ ーン	自然環境保全・活用ゾーン 自然環境保全・活用ゾーンでは、本市の居住魅力や観光魅力である豊かな自然環境の保全と活用を図ります。特に、伊勢志摩国立公園の特別地域については優れた自然環境や美しい景観を保全するとともに、普通地域については無秩序な開発を防止します。	



居住誘導区域とは？

居住誘導区域とは、一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、都市機能やコミュニティが持続的に確保されるよう居住を誘導すべき区域です。

【望ましい区域像】

①生活利便性が確保される区域

○都市機能誘導区域の候補となる中心拠点や地域・生活拠点に、徒歩・自転車・端末交通等により容易にアクセスすることのできる区域や、鉄道駅・バス停の徒歩・自転車利用圏

②都市機能の持続的確保が可能な面積範囲内の区域

○医療・福祉・商業等の都市機能が将来にわたって持続できる人口密度が確保される面積範囲内
○国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口等をベースに、区域外から区域内に現実的に誘導可能な人口を勘案しつつ、区域内において少なくとも現状の人口密度を維持、あるいは低下抑制することを基本に検討

※民間施設を含む都市機能の持続性確保に必要な人口密度としては、計画的な市街化を図るべき区域とされる市街化区域の設定水準が一つの参考となりますが、人口減少が進んでいる地域においては、実情に応じて実現可能な人口密度を設定する必要があります。

③災害に対するリスクが低い、あるいは今後低減が見込まれる区域

○土砂災害、津波災害、浸水被害等により甚大な被害を受ける危険性が少ない区域で、土地利用の実態等に照らして、工業系用途、都市農地、深刻な空き家・空き地化が進行している郊外地域等には該当しない区域

19

居住誘導区域の設定による効果

【居住誘導区域】

①届出・勧告

立地適正化計画区域内において、居住誘導区域外で一定規模以上の住宅等の建築やそれを目的とした開発行為を行う場合は、市町村に届け出る義務が生じます。届出を受けた市町村は、必要に応じて立地の適正化を図る上で必要な勧告が可能です。

②経済的インセンティブ

居住誘導区域内の住宅の立地に対する支援措置等、経済的インセンティブを設定することができます。

20

都市機能誘導区域、誘導施設とは？

都市機能誘導区域は、都市全体を見渡し、鉄道駅に近い業務、商業等が集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域を設定します。

誘導施設は、将来の人口推計や施設の充足状況等を勘案し、都市機能誘導区域ごとに必要な施設を定めます。

【望ましい区域像】

○各拠点地区の中心となる**鉄道駅、バス停や公共施設から徒歩、自転車で容易に回遊することが可能で、かつ、公共交通施設、都市機能施設、公共施設の配置、土地利用の実態等に照らし、地域としての一体性を有している区域**

○主要駅や役場等が位置する**中心拠点の周辺の区域**に加え、合併前の旧市町村の役場が位置していた地区等、**従来から生活拠点となる都市機能が存在し中心拠点と交通網で結ばれた地域拠点の周辺の区域**



誘導施設は、再生ビジョンとともに検討していきます

21

誘導施設のイメージ

【地方中核都市クラスの都市において拠点類型ごとに想定される各種機能のイメージ】

機能	中心拠点	地域・生活拠点
行政機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 中核的な行政機能 例. 本庁舎 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日常生活を営む上で必要となる行政窓口機能等 例. 支所、福祉事務所等の各地域事務所
介護福祉機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市町村全域の住民を対象とした高齢者福祉の指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能 例. 総合福祉センター 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 高齢者の自立した生活を支え、又は日々の介護、見守り等のサービスを受けることができる機能 例. 地域包括支援センター、在宅系介護施設、コミュニティサロン 等
子育て機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市町村全域の住民を対象とした児童福祉に関する指導・相談の窓口や活動の拠点となる機能 例. 子育て総合支援センター 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 子どもを持つ世代が日々の子育てに必要なサービスを受けることができる機能 例. 保育所、こども園、児童クラブ、子育て支援センター、児童館 等
商業機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 時間消費型のショッピングニーズ等、様々なニーズに対応した買い物、食事を提供する機能 例. 相当規模の商業集積 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日々の生活に必要な生鮮品、日用品等の買い回りができる機能 例. 延床面積●m²以上の食品スーパー
医療機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 総合的な医療サービス（二次医療）を受けられることができる機能 例. 病院 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日常的な診療を受けられることができる機能 例. 延床面積●m²以上の診療所
金融機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 決済や融資等の金融機能を提供する機能 例. 銀行、信用金庫 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日々の引き出し、預け入れなどができる機能 例. 郵便局
教育・文化機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 住民全体を対象とした教育文化サービスの拠点となる機能 例. 文化ホール、中央図書館 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地域における教育文化活動を支える拠点となる機能 例. 図書館支所、社会教育センター

都市機能誘導区域の設定による効果

【都市機能誘導区域】

①届出・勧告

立地適正化計画区域内において、都市機能誘導区域外で誘導施設の建築やそれを目的とした開発行為を行う場合は、**市町村に届け出る義務が生じます**。届出を受けた市町村は、必要に応じて**立地適正化を図る上で必要な勧告が可能**です。

また、都市機能誘導区域内において誘導施設を休止又は廃止しようとする場合にも**市町村に届け出る義務が生じます**。届出を受けた市町村は、**新たな誘導施設の立地又は立地の誘導を図るため、当該建築物を有効に活用する必要があると認めるときは、当該建築物の存置等、必要な助言・勧告が可能**です。

②経済的インセンティブ

民間事業者に対する誘導施設の運用費用の**支援施策等、経済的インセンティブ**を設定することができます。

③政策提示効果

市町村のまちづくりに関する将来像の明確化が図られます。また、立地適正化計画は、計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割を果たします。

④政策統合効果

防災指針に基づく取組をはじめ、持続可能な都市の実現に向けた市町村の取組を統合し、一体として進め、進捗を管理することができます。

⑤国からの支援

立地適正化計画に基づく取組に対して、国からの予算支援を受けられる場合があります。

⇒「コンパクトシティの形成に関連する支援施策集」

23

防災指針とは？

- 頻発・激甚化する自然災害への対応として、**災害に強いまちづくりと併せて都市のコンパクト化を進める**ことが必要となります。
- 災害リスクを踏まえて誘導区域を設定し、区域内に災害ハザードエリアが残存する場合には、適切な防災・減災対策を防災指針として位置づける**ことが必要です。
- なお、居住誘導区域外に現に生活している居住者の安全を確保するための取組も併せて検討することが必要です。

【防災指針の検討フロー】



都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(防災指針等)の背景

【背景・必要性】

○頻発・激甚化する自然災害に対応するため、災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの促進の観点から総合的な対策を講じることが喫緊の課題
⇒安全なまちづくり

【法律の概要】

(1)災害ハザードエリアにおける新規立地の抑制

○開発許可制度の見直し

- ・災害レッドゾーンでの開発について、自己用業務用施設も原則禁止
- ・市街化調整区域の浸水ハザードエリアにおける住宅等の開発を抑制

○住宅等の開発に対する勧告・公表

- ・立地適正化計画の居住誘導区域外における災害レッドゾーン内での住宅等の開発について勧告を行い、これに従わない場合は公表できることとする。

(2)災害ハザードエリアからの移転の促進

○市町村による移転計画制度の創設

- ・災害ハザードエリアからの円滑な移転を支援するための計画を作成

(3)災害ハザードエリアを踏まえた防災まちづくり

- ・立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンを原則除外
- ・立地適正化計画の居住誘導区域内で行う防災対策・安全確保策を定める「防災指針」の作成
⇒避難路、防災公園等の避難地、避難施設等の整備や警戒避難体制の確保等

出典:国土交通省 都市局 都市計画課 25

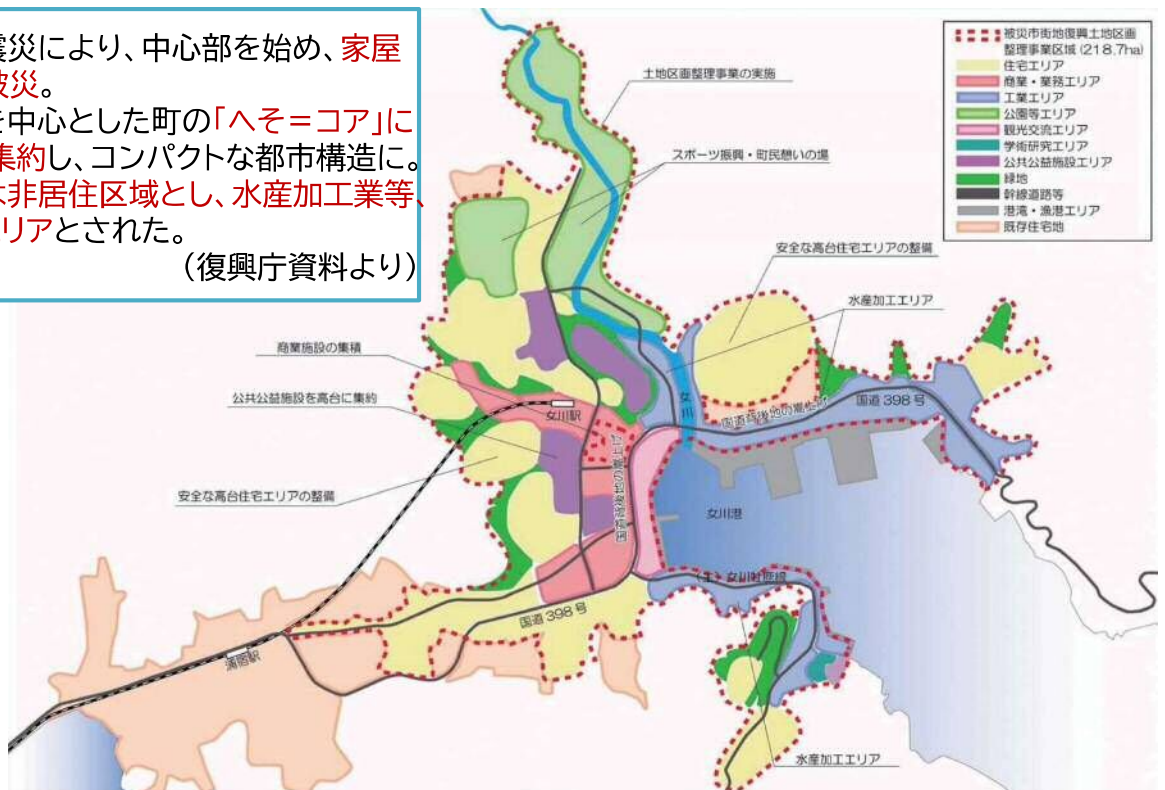
他都市の防災・減災対策の紹介

【災害に強い都市構造の形成 ～東日本大震災からの復興事例】

〈事例:宮城県女川町〉

- 東日本大震災により、中心部を始め、**家屋の約9割が被災**。
- 女川駅等を中心とした町の「**へそ=コア**」に**都市機能を集約**し、コンパクトな都市構造に。
- 漁港周辺は**非居住区域**とし、**水産加工業等、産業、商業エリア**とされた。

(復興庁資料より)



出典:復興整備計画(女川町・宮城県) 26

防災・減災対策の紹介

【災害に強い都市構造の形成 ～公共公益施設等の高台移転～】
〈事例:徳島県美波町〉

【これまでの防災対策】

現在の市街地の防災性向上

(緊急避難指定場所、津波避難タワー、避難路の整備等)

【課題】

津波浸水想定区域に行政施設・文教施設・住居が集中している。

さらなる住民の安全確保、迅速な復旧・復興の備え



【新たな防災対策】

○高台整備(こども園の移転、応急仮設住宅の建築候補地となる防災公園の整備)

出典:美波町 27

防災・減災対策の紹介

【災害に強い都市構造の形成 ～公共公益施設等の高台移転～】
〈事例:徳島県美波町〉

【防災公園について】

○平常時の機能(案)

- ・400mトラック
(陸上競技、多目的広場等)
- ・遊具広場
- ・散策道
- ・管理棟、資機材倉庫
(防災拠点、防災倉庫)

○災害時の機能

- ・応急仮設住宅の建設候補地
- ・防災拠点、防災倉庫
(管理棟、資機材倉庫)



図 高台整備事業の全体イメージ

出典:美波町 28

防災・減災対策の紹介

【災害に強い都市構造の形成 ～公共公益施設等の高台移転～】
〈事例:徳島県美波町〉



図 現場状況写真(令和6年12月3日撮影)

出典:美波町 29

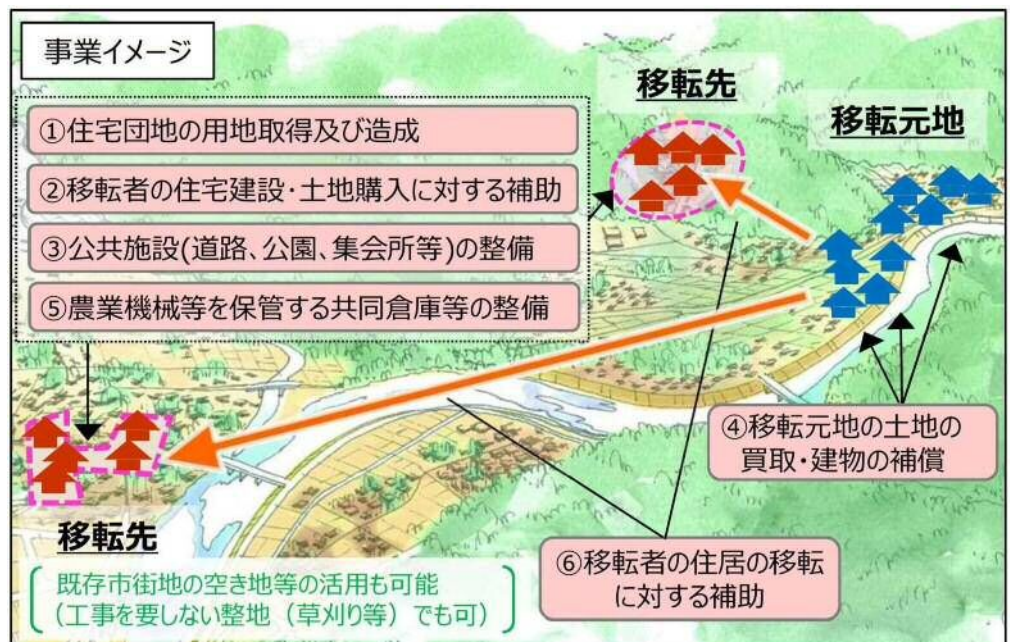
防災・減災対策の紹介

【災害に強い都市構造の形成 ～災害ハザードエリアからの住宅の移転～】
〈防災集団移転促進事業〉

自然災害が発生した地域又は災害のおそれのある区域において、地域が一体となって居住に適當でない地域からの住居の集団的移転を促進



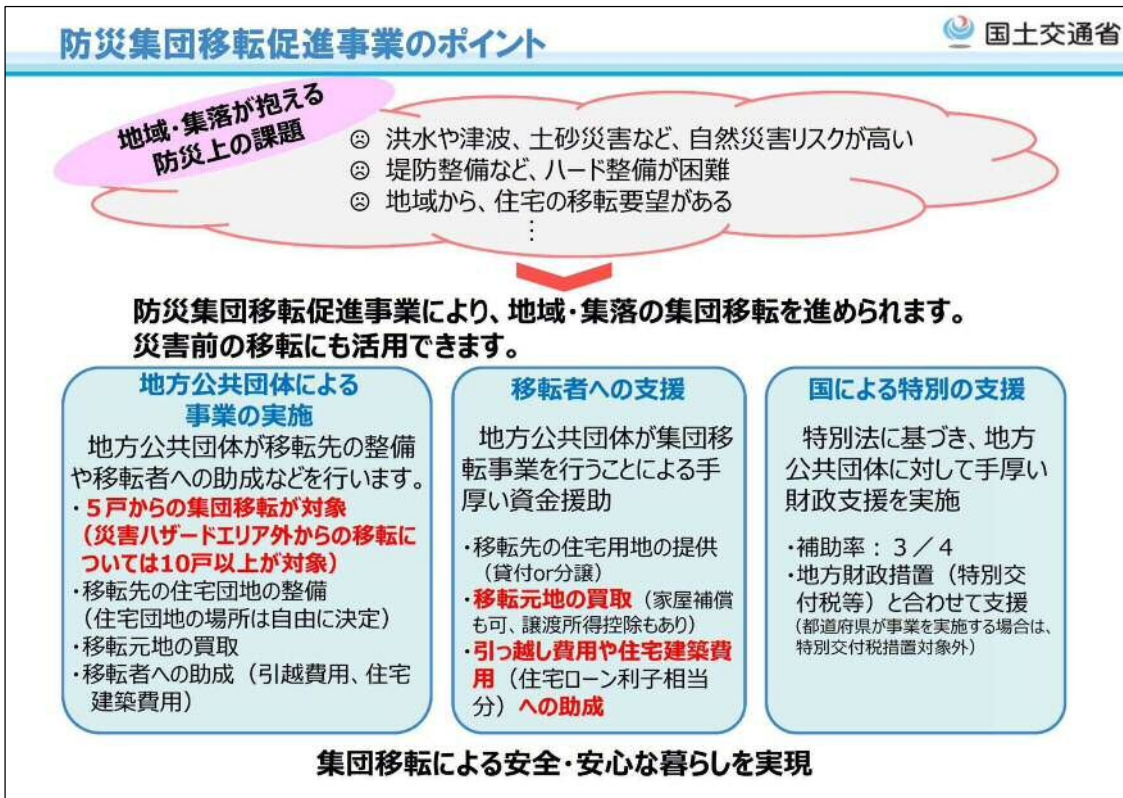
【国の政策】
災害の危険性が明示されている場所(災害ハザードエリア)において、災害が起こる前から移転の取組を進める



出典:国土交通省資料 30

防災・減災対策の紹介

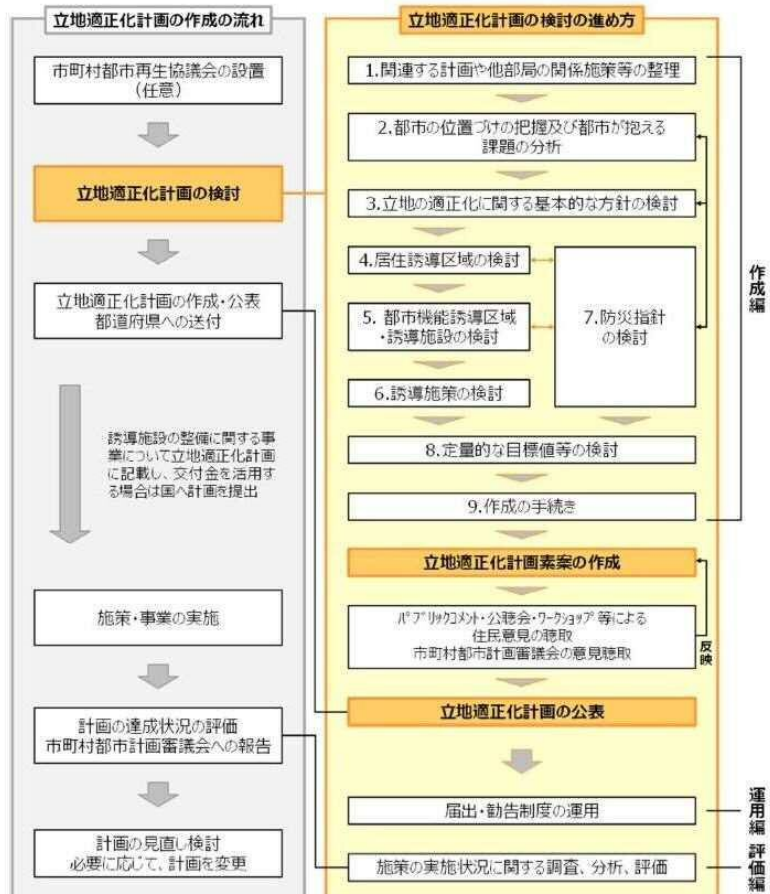
【災害に強い都市構造の形成 ～災害ハザードエリアからの住宅の移転～】
 〈防災集団移転促進事業〉



出典：国土交通省資料 31

立地適正化計画作成の流れ

立地適正化計画は、右図の流れに従って、検討・作成していきます。



出典：立地適正化計画の手引き【基本編】（令和6年4月）32

今後のスケジュール

33

	議題(案)	立適の項目
第1回	【制度概要説明】	
第2回	【先行事例の共有及び課題・基本的な方針に対する議論】 ①防災指針を有する立地適正化計画を策定済みの都市のうち、鳥羽市と類似している都市を先行事例として共有(※国土交通省と伊勢市から事例紹介も想定) ②立地適正化にあたっての鳥羽市の課題と基本的な方針の共有	○課題・方針
第3回	【誘導区域設定の考え方、誘導施設、及び防災指針に対する議論】 ①誘導区域設定の考え方について議論 ②誘導施設について議論 ③防災指針について議論	○誘導区域 ○誘導施設 ○防災指針
第4回	【居住誘導区域(及び市独自の区域設定)に対する議論】 ①第3回協議会での議論を踏まえた居住誘導区域(及び市独自の区域設定)について議論	○誘導区域
第5回	【住民説明会に向けた議論】 ①第3回及び第4回協議会での議論を踏まえた誘導区域等について議論 ②住民説明会の開催周知及び進め方等の共有(必要に応じて議論)	○誘導区域 ○誘導施設 ○防災指針
コントロールポイント:住民説明会		
第6回	【住民説明会意見の反映に対する議論】 ①住民説明会実施結果の報告(参加者数、主な意見等) ②①を踏まえた誘導区域等への反映について議論	○誘導区域 ○誘導施設 ○防災指針
第7回	【誘導施策・目標値に対する議論】 ①誘導施策について議論 ②目標値の設定について議論	○誘導施策 ○目標値
第8回	【パブコメ資料(案)に対する議論】 ①パブコメ資料(案)について議論	○とりまとめ
コントロールポイント:パブリックコメント		
第9回	【パブコメ実施結果の反映に対する議論】 ①パブコメ実施結果の報告(意見者数、主な意見等) ②①を踏まえた立地適正化計画への反映について議論	○とりまとめ

34