第２回鳥羽市都市再生協議会　議事録

１．日時　令和 7 年 2 月 28 日（金）午後 1 時 30 分～午後 4 時 00 分
２．場所　鳥羽市役所西庁舎　3 階　中会議室
３．出席者
　浅野　聡　　委員（会長）
　三宅　諭　　委員
　江崎　貴久　委員
　田中　舞子　委員（代理）
　斎藤　陽二　委員
　前田　康裕　委員
　岡本　奈美　委員
　山本　勝利　委員
　齋藤　猛　　委員
　岡田　国治　委員（代理）
　中村　真也　委員（代理）
　安藤　寛　　委員（オブザーバー）

４．講師
　国土交通省都市局総務課
　　嶋田　大輝　　課長補佐
　伊勢市都市整備部都市計画課
　　青山　憲太郎　副参事兼計画係長
　ＵＲ都市機構中部支社都市再生業務部
　　安藤　寛　　　担当課長

５．事務局
　建設課長
　　高村　史博
　建設課まちづくり整備室
　　濱崎　政孝　室長
　　重見　昌利　副室長
　日本工営都市空間株式会社 都市再生部都市交通課
　　高柳　澄人　係長
　　池田　達哉

６．開会

事務局　　：　定刻となりましたので、第２回鳥羽市都市再生協議会を開催させていただきます。本日の進行を務めさせていただきます建設課の高村と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、立地適正化計画を策定していく前提として、国の計画制度の状況や他の自治体の先進事例を紹介させていただき、本市における立地適正化計画で定める誘導区域や防災指針の検討をしていくための参考にしていただきたいと考えています。

それでは会議に先立ちまして、本日ご多忙のところ本市の立地適正化計画策定のためにご講演をいただく講師の方をご紹介させていただきます。国土交通省都市局総務課の嶋田課長補佐です。嶋田様は本市の立地適正化計画策定のアドバイザーも務めていただいており、様々な検討のアドバイスをいただいております。

（嶋田課長補佐、一言あいさつ）

続きまして、伊勢市都市計画課の青山副参事です。伊勢市様は、他の自治体に先駆けて平成 29 年度に立地適正化計画を策定されています。

（青山副参事、一言あいさつ）

最後に本協議会のオブザーバーとしても参画いただいているＵＲ都市機構中部支社の安藤課長です。

（安藤課長、一言あいさつ）

本日は、皆様よろしくお願いいたします。

それでは、本日の資料の確認をさせていただきます。

（配布資料の確認）

不足等はありませんでしょうか。

事務局　　：　続きまして、本日の出席者数を報告させていただきます。

鳥羽市都市再生協議会設置要綱第６条第２項において、会議は、委員の半数以上の出席がなければならないと規定しております。本日、委員総数１２名のうち１１名のご出席をいただいておりますことから、この会議が成立していることを報告させていただきます。なお、鳥羽商工会議所の清水委員につきましては、欠席との連絡を受けております。

それではお手元の会議次第に基づき、進めさせていただきます。

会長　　　：　委員の皆様お忙しい中、第２回鳥羽市都市再生協議会にご出席いただきましてありがとうございます。本日の協議会は、今後立地適正化計画を検討するにあたって、立地適正化計画の基本であるとか、先進地となるお隣の伊勢市の事例、ＵＲ都市機構の事例等を紹介いただく

予定です。一緒になって勉強していただき、また説明いただいて不明な点については、解説いただける方に質問等をお願いできればと思います。それでは今から会議を始めてまいりたいと思いますのでよろしくお願いします。

それでは会議次第をご覧ください。議題（1）の立地適正化計画制度について、国土交通省の嶋田課長補佐にご説明をお願いします。

嶋田課長補佐：（資料１　立地適正化計画制度について講義）

会長　　　：　ただ今、嶋田課長補佐から立地適正化計画制度について説明いただきましたが、全国の動向で災害危険エリアをどのように区域指定から外しているのか、そのパターンが 3 つほどに区分されるのではないかとの解説をいただきました。どうもありがとうございました。

委員の皆様、ご質問ご意見があればお願いします。

Ａ委員　　：　そもそもの質問ですが、この立地適正化計画というのは将来に渡って、この地域でどのような土地利用にしていくのか、どのように住んでいくのかという話だと認識しています。その目的は様々だと思いますが、立地適正化というのは防災のことを目的にしているという考えで良かったでしょうか。

嶋田課長補佐：　国としては、様々な効果があると考えています。防災のこともそうですが、それ以外にも生活利便性の向上、商業の活性化、行政コストの抑制、地球環境への負荷低減等もあると考えています。ただ、実際のどれを目的にして取り組むかは、各自治体の考え方次第となっています。

Ａ委員　　：　ありがとうございます。第 1 回会議に欠席させていただき申し訳ありませんが、様々な社会課題がある中で、防災に絞って取り組むと決めた理由はあるのでしょうか。

事務局　　：　第 1 回会議でも制度の概要について説明させていただきましたが、鳥羽市都市マスタープランの改定の際にも様々な議論をさせていただき、人口減少の局面においても鳥羽駅前を含めたインフラ整備をどのようにやっていくのかについて、防災面も考えて持続可能なコンパクトなまちづくりの方針となる具体的な計画が必要ということで、立地適正化計画を策定することになっています。この計画の狙いについては防災だけではなく、人口減少の局面においても歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりを目指すなど、様々な目的をもって取り組むことになっています。

Ａ委員　　：　ということは防災に限らないということですね。それがお聞きしたかったです。防災だけの視点で計画を考えるのであれば、まちの活性化のことが薄れるのではないかと心配して確認しました。

会長　　　：　他にご質問等ございませんか。

Ｂ委員　　：　先ほど全国の人口減少ランキングについてご紹介いただきましたが、三重県内の４つの自治体の中で鳥羽市が２番目で、同じ人口規模の熊野市が４番目でした。熊野市は鳥羽市と同様に津波の心配もあります。この辺りの違いというのはどのようにお考えでしょうか。

嶋田課長補佐：　確かに順位には違いはありますが、減少率の数値には大きな違いはないと思います。熊野と鳥羽はほぼ同じと捉えていただき、一つの市の課題ではなく広域の視点で考えていただければと思います。

Ｂ委員　　：　もう一点、まちづくり交付金事業についてですが、個々の事業計画について話し合い計画を作った場合には、補助金の対象に認定される可能性はあるのでしょうか。

嶋田課長補佐：　補助金については別の審査がありますので、この場で全て可能ということはお伝え出来ませんが、国土交通省としては要綱等に沿って策定いただく適正な計画に対しては、幅広く交付金で支援させていただいている状況です。

会長　　　：　よろしいですか。他にご質問はありますでしょうか。

事務局　　：　申し訳ございません、事務局から質問よろしいでしょうか。居住誘導区域の設定について、よく居住誘導区域以外については家を建てては駄目なのかと話がでることがあるのですが、その辺りはいかがでしょうか。

嶋田課長補佐：　よくあるご質問になるかと思います。居住誘導区域以外の区域については誘導する区域の外ですので、それ以外の一般居住区域であると理解いただければと思います。あくまで一般居住であって、居住不可地域ではありません。

　国としての考え方は、区域を決めたからそれ以外の人は引っ越しをせよという強制的な考え方は決してありません。あくまで誘導ですので、ゆくゆくまちの姿をこのような形にしていこうという考え方を持って、長期スパンで見た計画であることをイメージしていただければと思います。

会長　　　：　具体的な協議については、次回以降の会議になるかと思います。多くの自治体につきましては、居住誘導区域の定義に該当しない、現在住んでいる区域については、市町村独自の区域として設定していしているところが多いと思います。嶋田課長補佐にご説明いただいた通り、直ちに人を追い出すような計画ではございません。

　他にご意見は如何でしょうか。

　それでは続きまして、伊勢市役所の青山副参事から伊勢市立地適正化計画についてご説明をお願いします。

青山副参事：（資料２　伊勢市立地適正化計画について講義）

会長　　　：　ありがとうございました。危険なところを区域から外す作業を行ったと思いますので、よかったらそれについても補足いただけますか。

青山副参事：　平成 29 年度に当初策定した区域設定から外したところがありまして、例えば河川に接している区域で、氾濫流や河岸浸食により堤防が崩れてしまう可能性がある区域については、居住誘導区域から外しております。また、居住誘導区域の範囲内であっても、山があり崖崩れの可能性があるような土砂災害特別警戒区域については、区域から外しています。また、洪水に関しても浸水深 3m以上のところについては外しております。

会長　　　：　ありがとうございました。伊勢市からの事例紹介に対しまして、皆様からご質問等ございませんか。

Ａ委員　　：　また疑問が出てくるので、同じような質問になって申し訳ございません。伊勢市さんが作られた流れというのは、高齢者や若者、子育て世帯にとって住みやすいまちを作ろうと立地を考えて当初計画を策定し、その後防災指針を策定することが必要になってきたので、そこに防災の視点を入れて見直しを行ったということでしょうか。その住みやすさのようなものは、今現状のまちがあると思いますが、そこから大きな変更も特に生じなく、微調整などを行って、計画立てて整理されているということでしょうか。

　結果的に大きな変化が無かったので、市民の方が当初あまり関心なく、説明会にも参加する方が少なかったのかなと想像したのですが如何でしょうか。

青山副参事：　おそらくご想像の部分はあたっているのかなと思います。災害のリスクはありつつも、特に大きな被害想定はない状態で、現状と大きく変わらなかったため、あまり関心がなかったのかと思います。

Ａ委員　　：　宮川の氾濫リスクがあるところについても、一定の考慮があったのでしょうか。

青山副参事：　宮川付近のエリアについても浸水の危険性が高いところについては、居住誘導区域から外れております。とはいえ護岸整備も非常に進んでいまして、氾濫リスクは改善されております。

Ｂ委員　　：　住民説明会を行い、そもそも区域指定はしてもらいたくないという意見はありませんでしたか。

青山副参事：　ありました。立地適正化計画以外でも、あらゆるハザードへの取り組みに関して、そのようなご意見は付いてくると思います。前所属で土砂災害の指定を担当する部署に居ましたが、土砂災害の区域指定の際にも、同じようなご意見をいただきました。不動産の価値が下がる

のではないかとか、家を売ろうと考えていたのに売れなくなったとか。住めなくなるような強制力のある法律ではありませんので、住み続けることはできるので、相手と話をしっかりして、一定のご理解をいただけるように努めてまいりました。

Ｂ委員　：　丁寧にお話をして理解をしてもらうしかないとのことですね。

青山副参事：　そうですね。特に土砂災害のリスクであるとか、現状をなかなか変えることは難しいですので、相手としっかりとお話をしたということは印象に強く残っています。

会長　：　他にご意見は如何でしょうか。

（意見無し）

私から一つ補足になりますが、私も伊勢市都市計画審議会のメンバーですので、青山副参事と一緒に立地適正化計画の策定に関わらせていただきました。一度策定した立地適正化計画を、その後の法改正で防災指針を策定することになりましたので、策定後それほど年数が経つ前に再度計画を見直すことになりました。その際には、丁寧にハザードの状況を調べ直して、審議会で区域から外す条件を決めて、地元説明会を踏まえたうえで、どの地区も公平になるように一定の条件で区域を定めて計画策定した経緯があります。

先ほど青山副参事からもお話がありましたが、二見浦駅を中心とする夫婦岩周辺のまちも、旧二見町を中心とした市街地になりますが、もともと用途地域の指定もなく、津波のリスクも大きなエリアもありましたので、今回の条件には当てはまらず、居住誘導区域からは外れることになりました。多くの自治体でも居住誘導区域の条件から外れたところでも、市町村独自の条件で継続して居住することができるようにフォローしています。伊勢市の場合にはそれを一般居住区域という名称で市独自の居住区域として指定しています。

おそらく鳥羽市の場合でも、居住誘導区域の条件に当てはめて、危険であると判断して居住をお勧めできないエリアも出てきますので、そのところをどうしていくのかということと、そこから外れたところでも現在集落があるところは、居住がすぐにできなくなる訳ではなく、鳥羽市独自の居住区域を作っていくのではないかと思います。お隣の伊勢市の場合にはこのようなやり方をしていますので、参考にしていただきたいと思います。

Ａ委員　：　教えていただきたいのですが、伊勢市はとても広いと思うのですが、場所によってはもともと数人しか住んでいない集落があって、例えば無人島のように最後の一人が居なくなった場合には、一般居住区域からも外していくというお考えでしょうか。

青山副参事：　伊勢市の場合の居住区域は、居住誘導区域か一般居住区域か2つのパターンしかありません。

A委員　　：　鳥羽市の場合ですと、将来的に誰も住まなくなった場合には、第三の区域指定のことも考えなければならない状況もあるのではと思いますが。

青山副参事：　法的にそのような区域はありませんが、そのような任意の考え方もあるのではないかと思います。

A委員　　：　最後の一人の集落があったとして、その一人が居なくなったのにまた新たな一人が住み始めると、行政としては変な話大変になると思います。そのような言い方をして申し訳ないのですが。お話を聞いていて感じるところがありましたので。

B委員　　：　ポツンと一軒家のような。

A委員　　：　そうですね。きれいごとでは良いですが、特に次の若者世代のためには、このような計画の検討の際に、よりシビアに物事を考えるべきだと思います。

B委員　　：　ですが居住しなくなったからといって、全ての居住区域から外してしまうこともできないのではないかと思います。

C委員　　：　理解が十分でない状態での質問で申し訳ございませんが、居住誘導区域内の空き家や空き地があるところと、居住誘導区域外に住む方とのマッチングというか、工夫というのはあるのでしょうか。

青山副参事：　伊勢市立地適正化計画の中では、誘導施策としてそのような取り組みもやりたいですと書いていますが、立地適正化計画をやるから書かれている訳ではなく、住宅部門の施策の一つとして取り組んでおります。

会長　　　：　他によろしいでしょうか。それでは青山副参事ありがとうございました。続いて、UR都市機構の安藤課長よろしくお願いします。

安藤課長　：（資料３　立地適正化計画を活用したまちづくり事例について講義）

会　　長　：　ありがとうございました。委員の皆様、ご質問は如何でしょうか。
（意見無し）
それでは私からお伺いしたいのですが、津島市での居住誘導区域については、最終的に用途地域の住居系用途の部分をそのまま居住誘導区域に指定しているということでした。津島市の場合には、ハザードマップを重ねて外してしまうようなところは無かったのでしょうか。

安藤課長　：　津島市の場合は、ハザードで外しているエリアはございません。津波の場合ですと、到達時間が6時間後になるので、その間に十分な避難行動をとることができるという点も理由にありました。

会長　　　：　幸い伊勢湾沿岸部から奥に離れているということもあり、津波の到

達に時間がかかるので立地的にリスクが少なかったということだと思います。津島市の方とお話しした時に、江戸時代だと河川の氾濫がとても危険だったとお聞きしました。

安藤課長　：　最近はこの辺りに大きな河川氾濫は発生していないと思います。

会長　　　：　ありがとうございます。他にいかがでしょうか。よろしいでしょうか。ＵＲ都市機構様は、立地適正化計画以外でもまちづくり構想のお手伝いをされていたということでした。

安藤課長　：　そうですね。立地適正化計画については委員として関わらせていただいた程度ですが、まちづくり構想や社会実験については、しっかりと関わらせていただいております。

会長　　　：　どうもありがとうございました。3 名の方からこれから立地適正化計画を策定していく上でとても参考となる事例についてご説明をいただきました。全体を通してご質問等ありましたらお願いします。

Ｂ委員　　：　鳥羽市の場合の用途地域や都市計画区域について、どのような意図からどのように指定されているのか教えていただけますでしょうか。

事務局　　：　鳥羽市の都市計画区域は、堅神町から若杉町まで指定されています。こちらに都市計画概要図がありますが、これをご覧いただくと赤色で着色されているところが商業系で、緑色になっているところは住居系の用途が指定されています。

Ｂ委員　　：　何か建物の用途を規制しているということでしょうか。

事務局　　：　そうです。用途以外にも建物の大きさであるとか高さの制限についても規定され、それにより用途に応じたまちの姿になるよう誘導を行っている制度になります。

居住誘導区域の設定についても、このような図面を使って線引きしながらご議論いただきたいと考えています。

Ｂ委員　　：　都市計画区域は市の面積が 1 万ヘクタールある内の 2 千ヘクタールしか範囲に入っていないのですが、市全域を都市計画区域にすることは難しいとのことでしょうか。

事務局　　：　都市計画区域は市街化を進めて密集していくようなエリアを中心に指定し、建物の用途等を規制しているので、このエリアをこれから拡大するという考え方は今のところありません。

Ｂ委員　　：　確かに時代と逆行するのでそれは分かります。

Ａ委員　　：　鳥羽市は集落が点在しているので難しいと思います。病院や学校などの都市機能というイメージで考えればいいのですね。

事務局　　：　それで構わないと思います。

会長　　　：　時間も押していますので、次に議題の（３）鳥羽市の課題と基本的な方針について事務局より説明をお願いします。

事務局　　：（資料４　類似都市における立地適正化計画の事例、資料５　まちづくりの主要課題とまちづくりの方針（素案）について説明）

会長　　　：　ただ今事務局から説明があったことについて、委員の方からご質問はいかがでしょうか。

Ａ委員　　：　資料５に財政の視点で、公共施設等の維持、更新コストは対策を行わない場合に年間平均 2.4 億円不足する見込みと書かれていますが、立地適正化計画に取り組むことでどれくらい改善する見込みでしょうか。それとも目標としては、財政不足が無いように最低したいとお考えなのでしょうか。

会長　　　：　これは参考として書かれているのだと思いますが、立地適正化計画で改善されると、具体的に財政がどれくらい状態になるのかについては、なかなか数値化が難しいのでほとんどの自治体では記載されていないと思います。ここで書かれている趣旨としては、現在のままだと毎年 2.4 億円不足する可能性があるので、公共事業を少しずつ減らしていく必要性があって、そのための基本的な指針として立地適正化計画を作ることになるということだと思います。

Ａ委員　　：　立地適正化計画ができたら、逆に試算ができるということでしょうか。

会長　　　：　例えば居住誘導区域を外したエリアがあって、そこで予定していた道路整備をやらなくてよくなったと仮定すると、毎年何百万円が削減されたというようになるかもしれません。

Ａ委員　　：　そうですよね。計画ができた際には是非そのような数値化をやってもらいたいと思います。どのような計画でも目標を持つということは大切だと思います。

事務局　　：　ここで書いている趣旨については、会長に補足いただいた通りです。立地適正化計画の目的を達成するために、どの事業にどれくらいの費用が必要でというような事業費の積み上げについては、今回の立地適正化計画の業務の中では難しいと思います。

Ａ委員　　：　先ほどのＵＲ都市機構様のお話でもそうですが、取り組みはよく理解できるのですが、それがどのような成果になっているのかが知りたいけどよく伝わってきません。目標が数値化されていないとそれが分からないと思います。私たちもよく数値になっていない目標を数値にするようにと言われることがあります。

事務局　　：　繰り返しになり申し訳ございませんが、今回の立地適正化の業務では、大きく３点で居住誘導区域の設定と都市機能誘導区域の設定、防災指針の策定になりまして、そこを中心にご議論をいただければと思

います。

会長　　　：　多くの自治体では、一つずつの施策が実現するとどれくらいの財政的な負担が軽減できるのか積算が難しいので、数値化されていないと思いますが、方向性としては都市計画だけではなく、全ての政策がいずれその方向になっていかなければならないと思います。

Ａ委員　　：　防災のことも必要ですが、女性が減り、子供が減り、人口が減っていくことが課題であるのは分かるのですが、今から取り組もうとする計画がどのように関係していくのか、もう少し整理されてくると市民にとってもっと分かりやすくなると思います。市民向けの説明会に向けて、分かりやすい説明ができるようにより整理されていけば良いと思います。

事務局　　：　ご意見の通りで、市民の皆様にご理解いただけるよう丁寧に分かりやすい説明に心がけてまいりたいと思います。

嶋田課長補佐：　立地適正化計画を作って実際どのような効果があるのかということについては、どこの自治体でも苦労されているところがありまして、国土交通省では“まちづくりの健康診断”という名称で効果を評価しやすい体系づくりに取り組んでいます。各自治体ともどのような効果があるのかを説明することに苦労されていますので、順を追って活用していただければと思います。

Ａ委員　　：　良いところだけ切り取って評価されることが多いので、駄目だったところの評価についても是非取り組んでいただければと思います。

会長　　　：　皆様のご指摘はとても重要なことだと思います。今回の説明は立地適正化計画の考え方であったり、少し抽象的で分かりにくい部分があったと思います。次回以降は、鳥羽に限定して具体的に誘導区域を作っていこうとする議論に入ってまいりますので、その時になるとより具体像が明確になってくると思います。それを見ていただきながら、様々なご意見をいただければと思います。

　立地適正化計画は位置づけがとても難しい計画で、不動産を取り扱う計画ですので、明日明後日に多くの人が移動することは極めて難しいことが前提で、現在は強制ではなく誘導するための計画ですよと位置付けられています。ただ、日本全体で今後状況が深刻化すると、今度は誘導ではなく、別のより強い名前になり強制力のあるものに変わるかもしれません。20 年後 30 年後には制度が変わってくるかもしれませんが、今はコンパクトシティの実現に向けたスタート位置に立ったところですので、社会の変化の方が計画よりも先に進んでいくことが多いですので、この計画についてもいずれ見直すことが求められてくると思います。

Ａ委員　　：　テレビとかでも今後日本の生まれてくる子供の数は益々減少してくと聞くことがありますが、ではその時に鳥羽では一体何人の子供が生まれてくるのかと心配になります。のんびりしていられないと思います。

会長　　　：　本当に言われる通りで、都市計画だけでは解決できないことも本当に多いので、色々な計画を組み合わせていくことが求められると思います。

　それでは事項書３のその他になりますが、事務局から何かございますか。

事務局　　：　そうしましたら、次回の予定について説明させていただきます。次回の第３回の協議会は、3 月 24 日 13 時 30 分から開始となりますのでよろしくお願いします。

　また、本日お配りした参考資料等につきましては、次回以降の協議の際に参考にご覧いただくこともあると思いますので、ご持参いただければと思います。

会長　　　：　それでは､改めて本日講師として登壇いただいた３名の方に対して、お礼の拍手をお願いしたいと思います。

（一同、拍手）

　それでは長時間に渡りまして協議会にご出席いただきありがとうございました。以上で第２回の協議会は閉会とさせていただきます。ありがとうございました。

以　　上