

コンパクトなまちづくりフォーラム ー鳥羽市立地適正化計画についてー

令和7年7月12日

鳥羽市の現状と今後想定される課題

今後も続く人口減少

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、令和27年(2045年)では9,409人となっており、令和2年人口(最新の実績値)から8,116人(約47%)減少すると見込まれています。

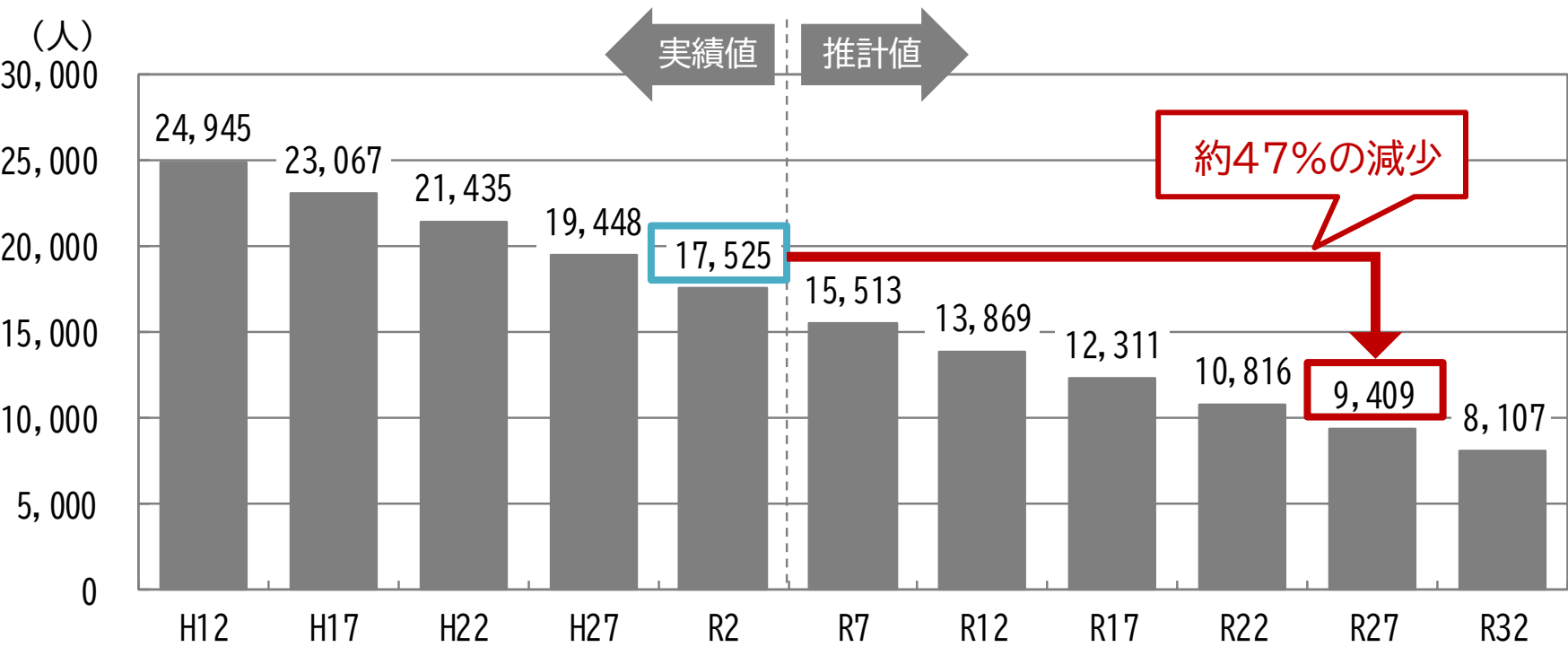


図 総人口の推移

中心部を含む全市的な人口減少

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！！

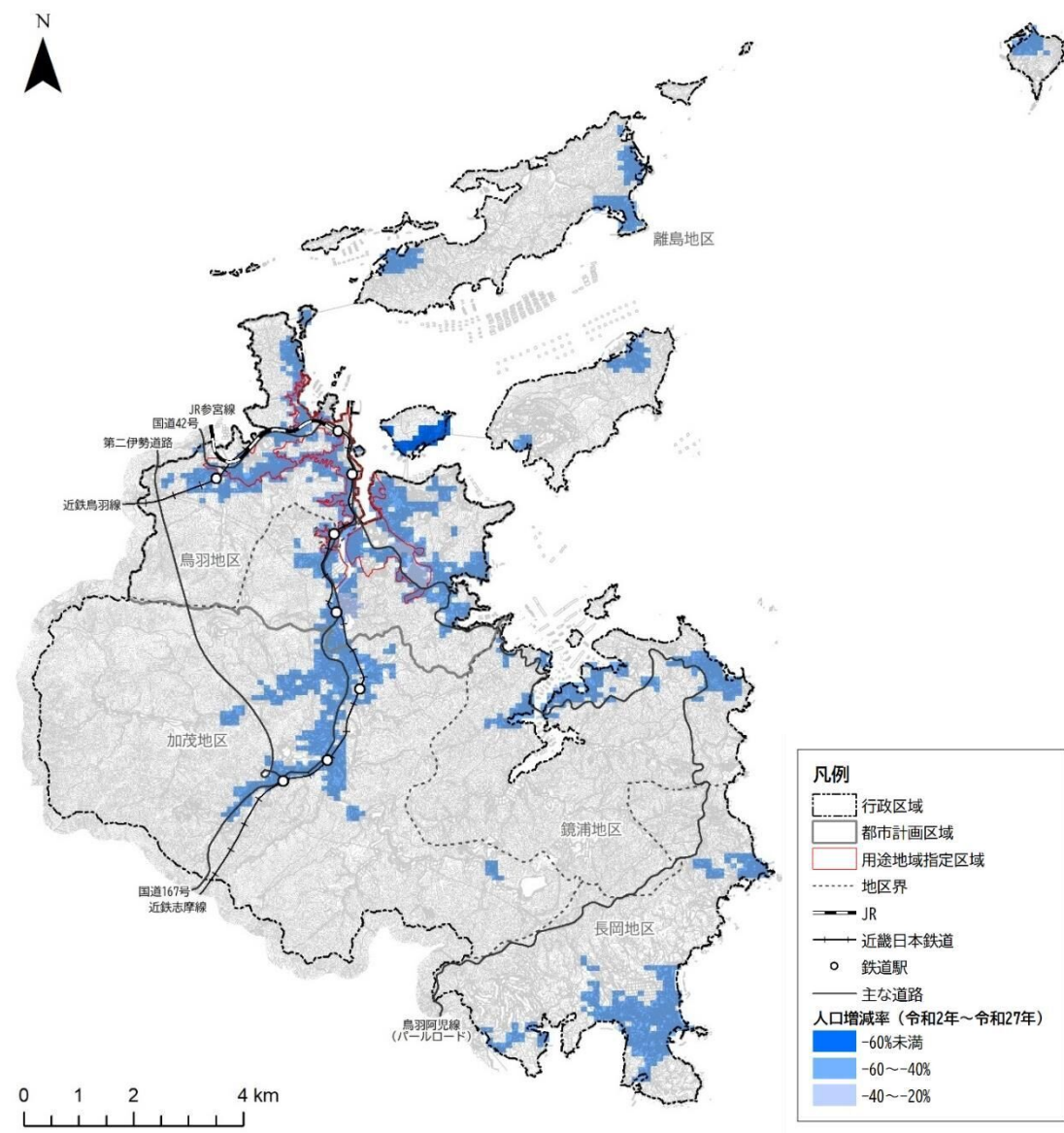
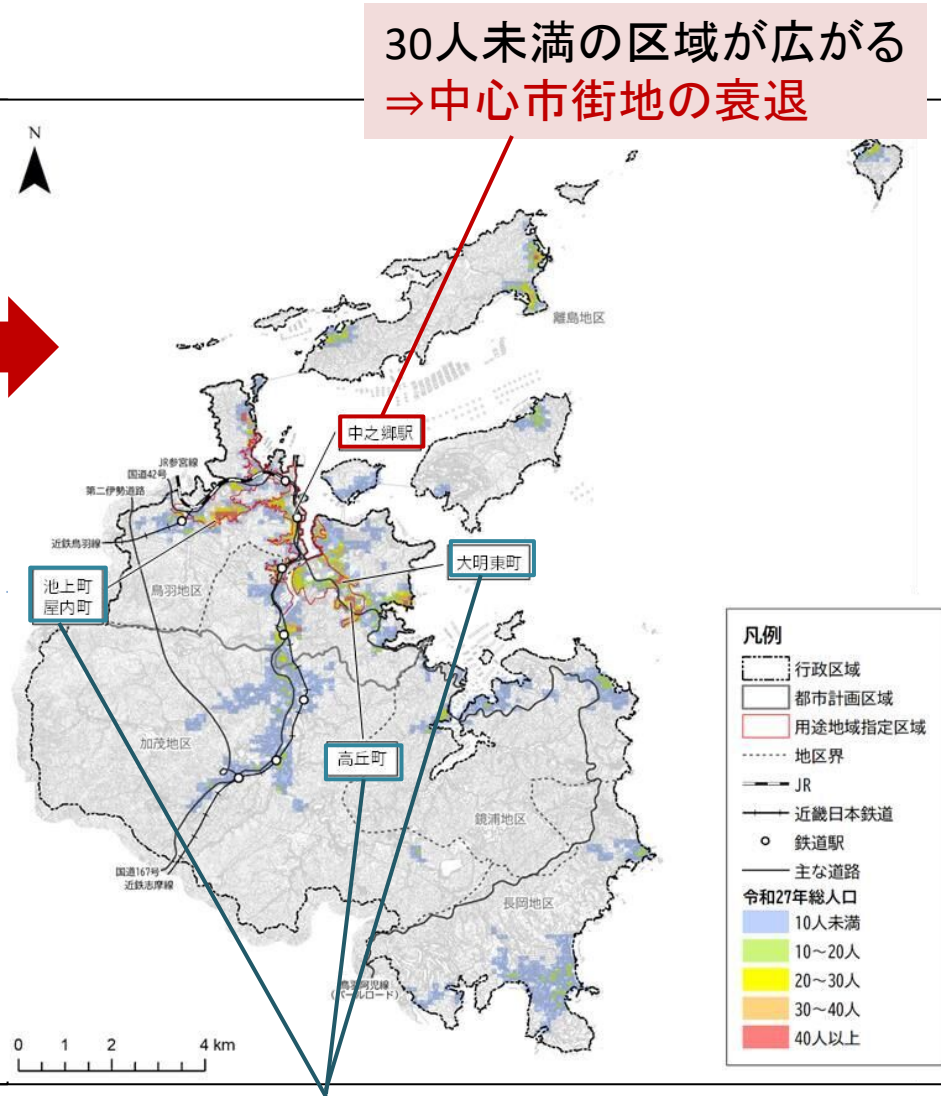
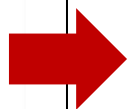
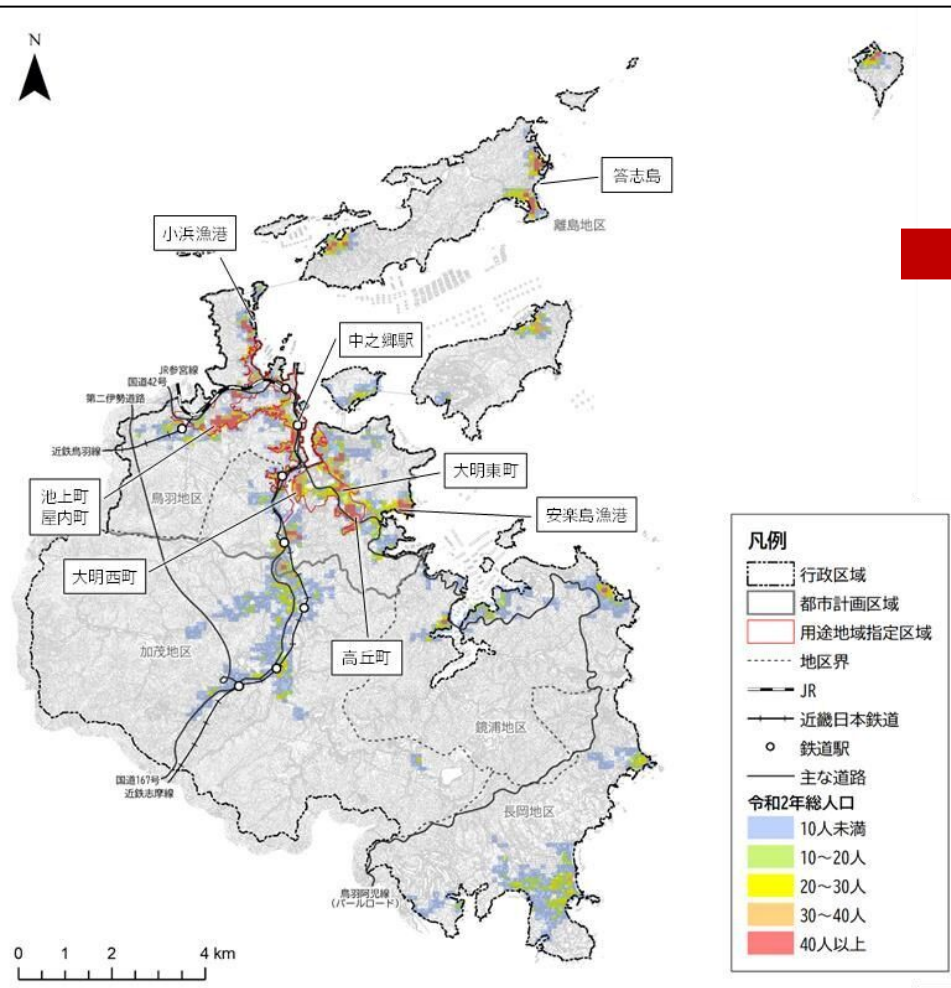


図 総人口の増減＜令和2年(2020年)～令和27年(2045年)＞

中心部を含む全市的な人口減少

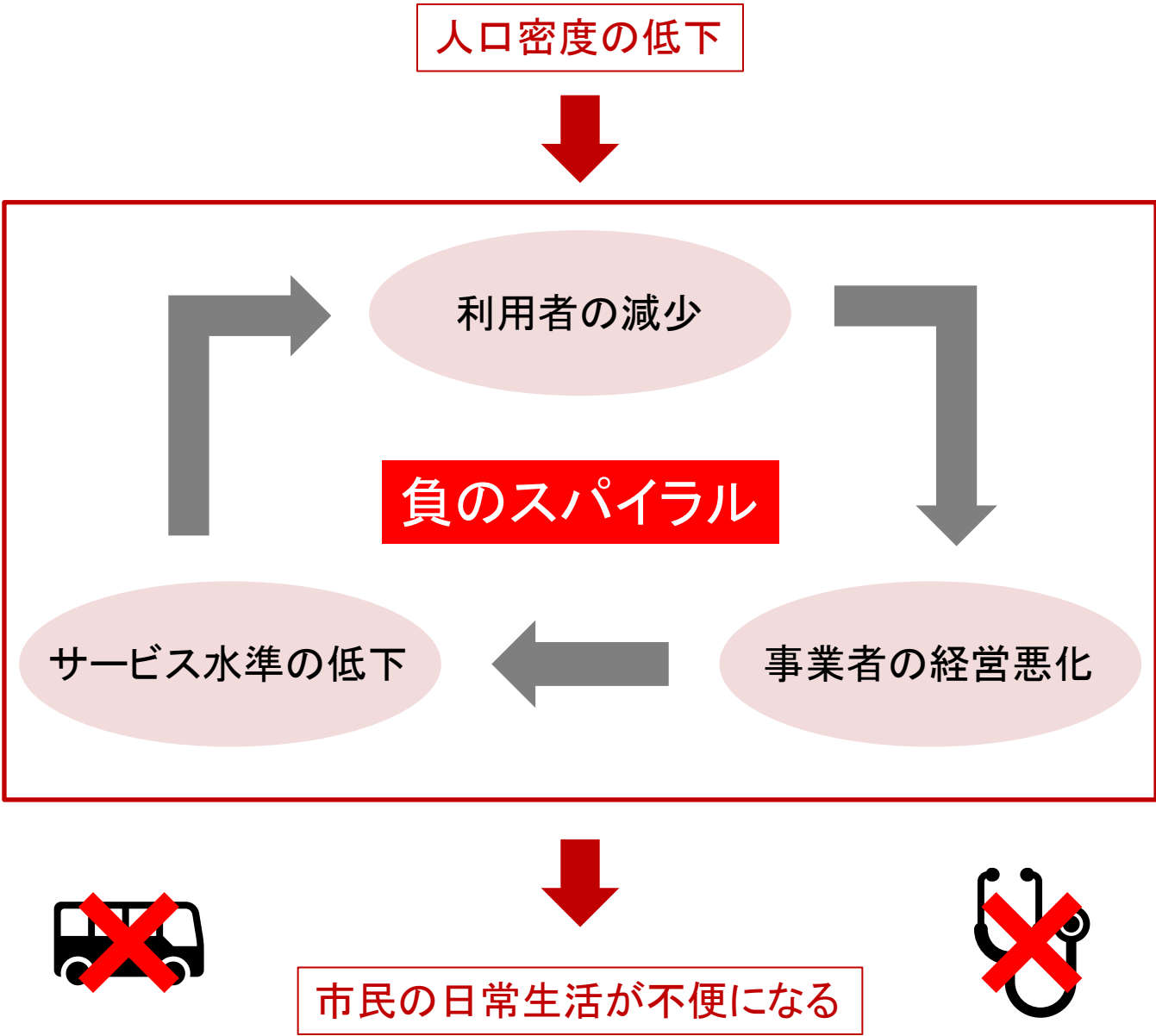


40人以上の人口が維持される見込み

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)＞

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
日常生活サービスの徒歩圏充足率		3.8	3.7	16.4	10.6



全国平均や10万人以下都市平均に比べてかなり低い

「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現を目指します！！

鳥羽市都市マスタープランにおける課題認識

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)

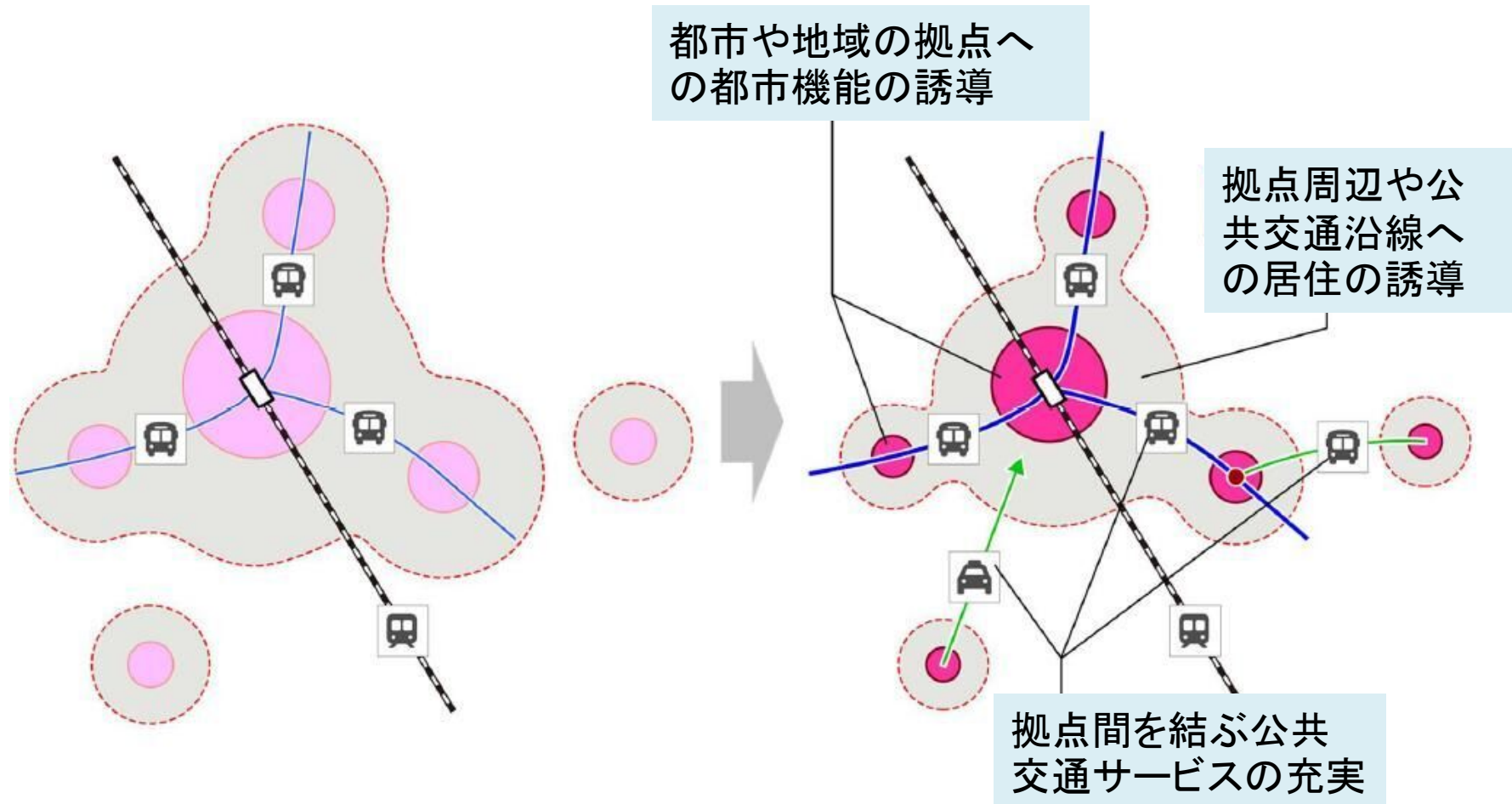
⇒ICTの活用等も含めた新たな取組みの検討

コンパクト・プラス・ネットワークとは？

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、都市や地域の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・ネットワークをめぐる誤解と正しい認識(1/2)

誤解	正しい認識
× 縮退均衡 ● 人口が減少する地方部の縮退均衡を目指す政策であり、地方経済がより衰退するのではないか。	◎ 「密度の経済」の発揮 ● 生活利便性の維持・向上を図りつつ、サービス産業の生産性向上等を通じて地域経済の活性化を目指す。
× 一極集中 ● 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政策なのではないか。	◎ 多極型の都市構造 ● 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都市構造を目指す。
× 全ての人口の集約 ● 全ての居住者（住宅）を一定のエリアに集約させる政策なのではないか。	◎ 全ての人口の集約を図るものではない ● 誘導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。 ● 例えば農業従事者が農村部に居住することは合理的（集約で一定エリアの人口密度を維持）。

コンパクト・プラス・ネットワークをめぐる誤解と正しい認識(2/2)

誤解	正しい認識
× 強制的な集約 ● 都市郊外部や農村部での居住を規制し、居住者（住宅）を強制的に移転させようとしているのではないか。	◎ 誘導による政策 ● 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を進める。
× 地域格差を生む ● 都市機能誘導区域外・居住誘導区域外は放置され、都市機能誘導区域・居住誘導区域の内外で地価水準が大きく分かれ、格差が生じるのではないか。	◎ 急激な変動は生じない ● 誘導策による中長期的な取組であり、急激な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。
× 都心部での再開発・高層マンションの推進 ● 都心部の再開発や高層マンション建設を推進し、そこに住民を集約するための施策ではないか。	◎ 再開発・高層マンションを前提としたものではない ● 都心部への人口の一極集中、土地利用の高度化を促すものではなく、都市全体の都市構造をバランス良く転換していく事が重要。

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

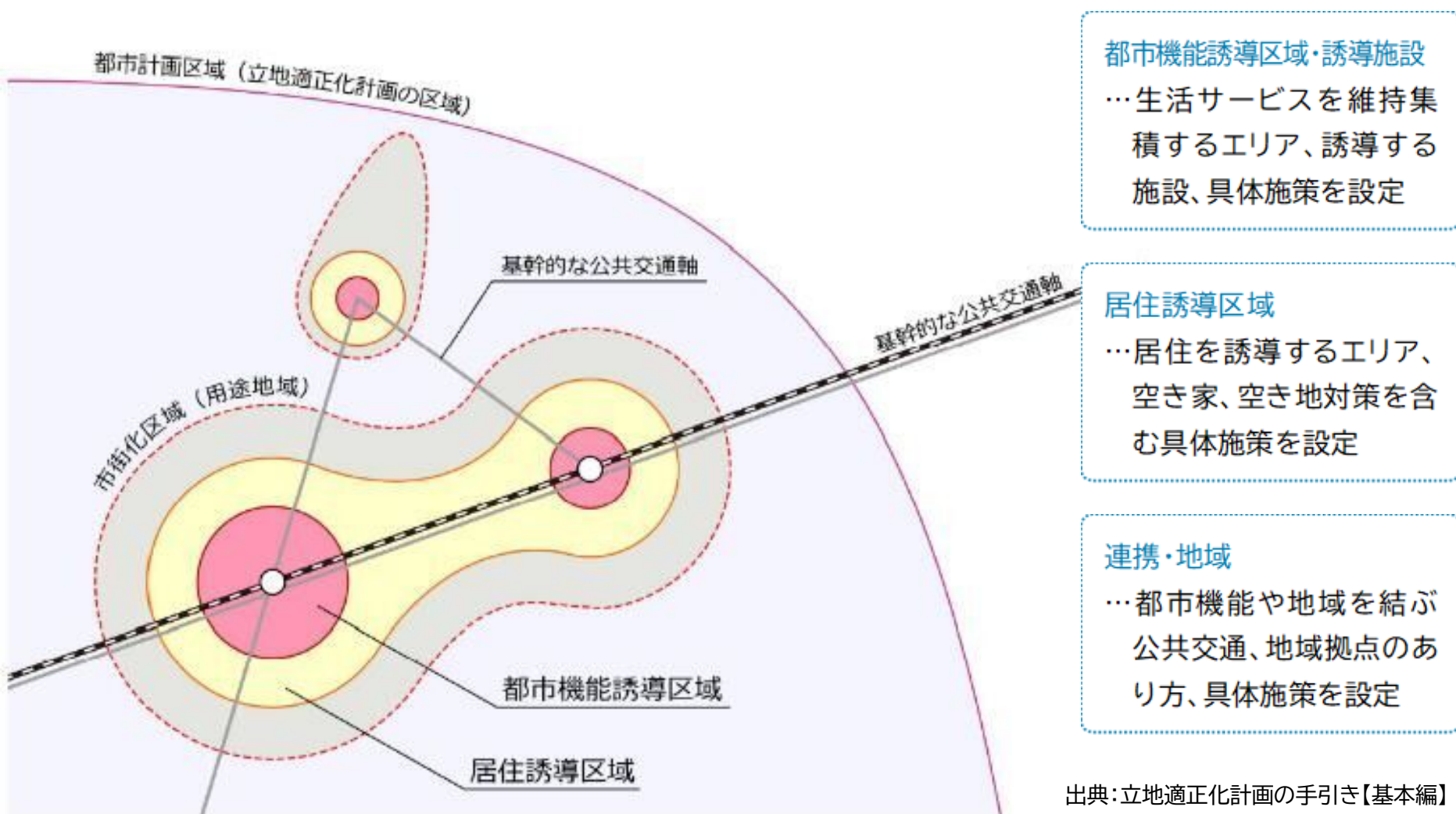


立地適正化計画の策定

立地適正化計画とは？

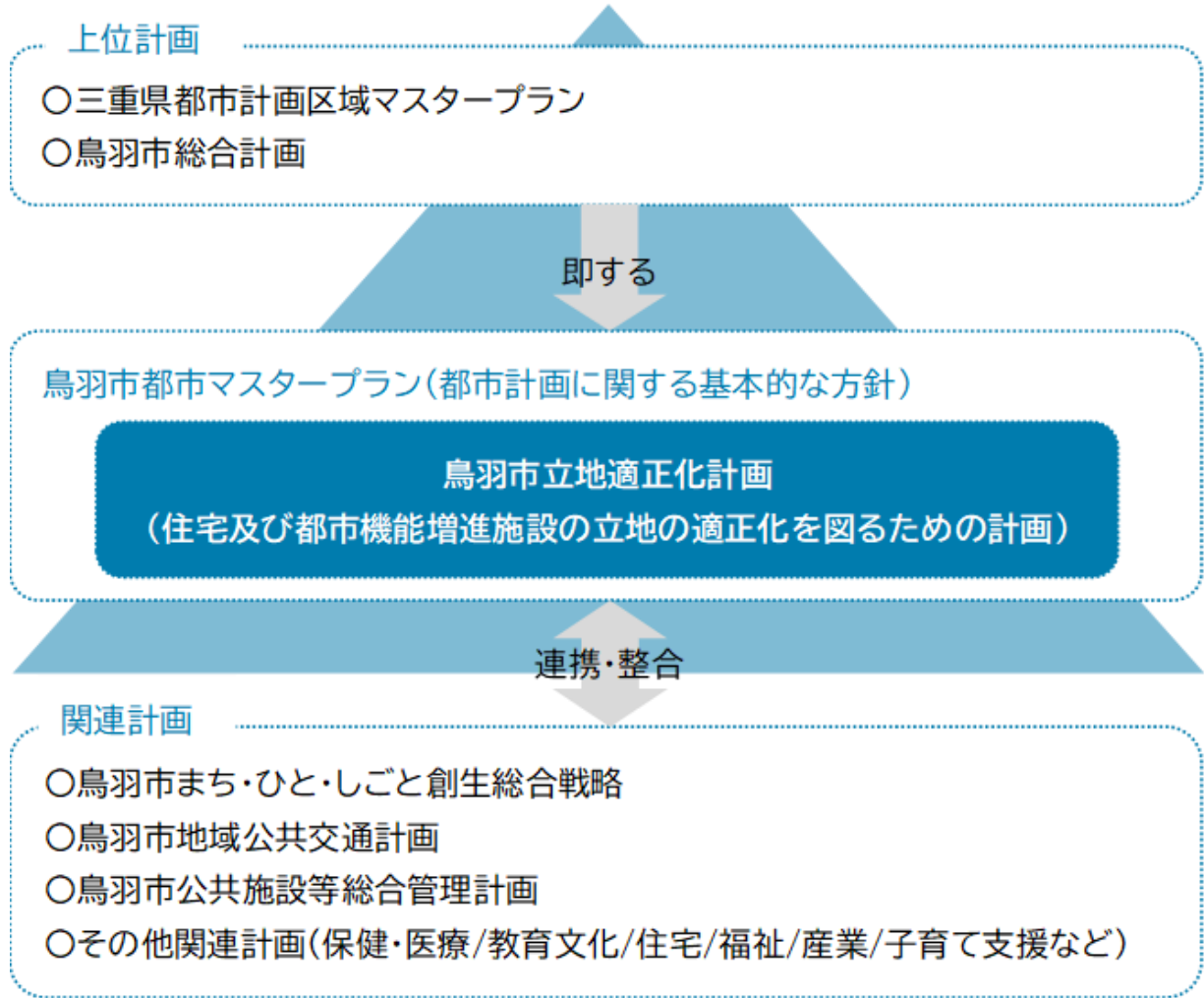
立地適正化計画とは？

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。



立地適正化計画と都市マスとの関係

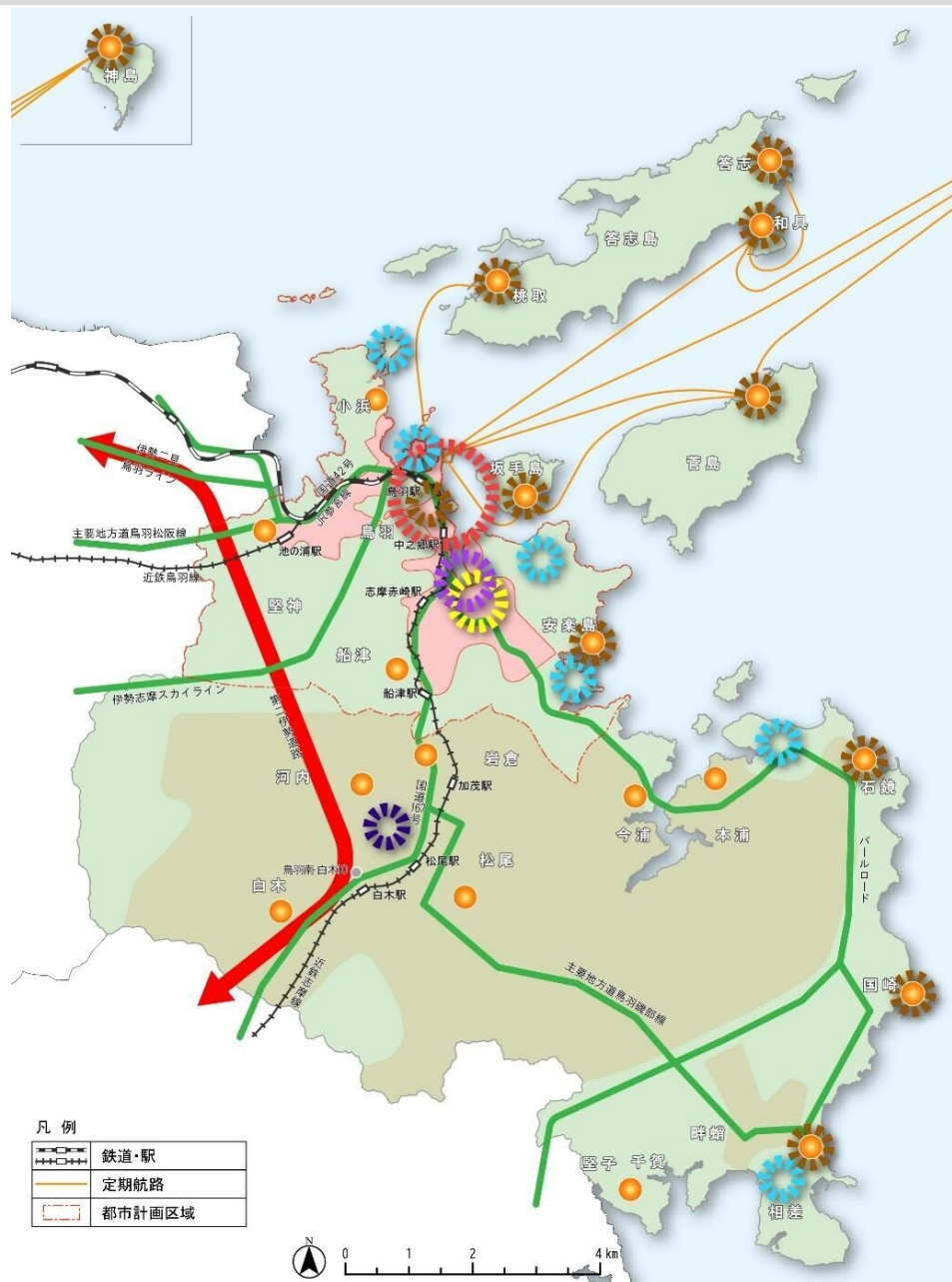
国は、**立地適正化計画**を都市計画マスタープランの高度版としており、都市再生特別措置法第82条において、立地適正化計画は都市マスの一部とみなす旨の記載があります。



都市マスとの関係

立地適正化計画における拠点の設定などは、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	 市民生活拠点
	 産業拠点	 歴史・文化拠点
	 観光・レクリエーション拠点	 防災拠点
	 既存集落拠点	
軸	 広域連携軸	 地域連携軸
ゾーン	 市街地ゾーン	 農林振興保全ゾーン
	 自然環境保全・活用ゾーン	



居住を誘導するエリアの検討(居住誘導区域)

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

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

居住誘導区域の設定による効果

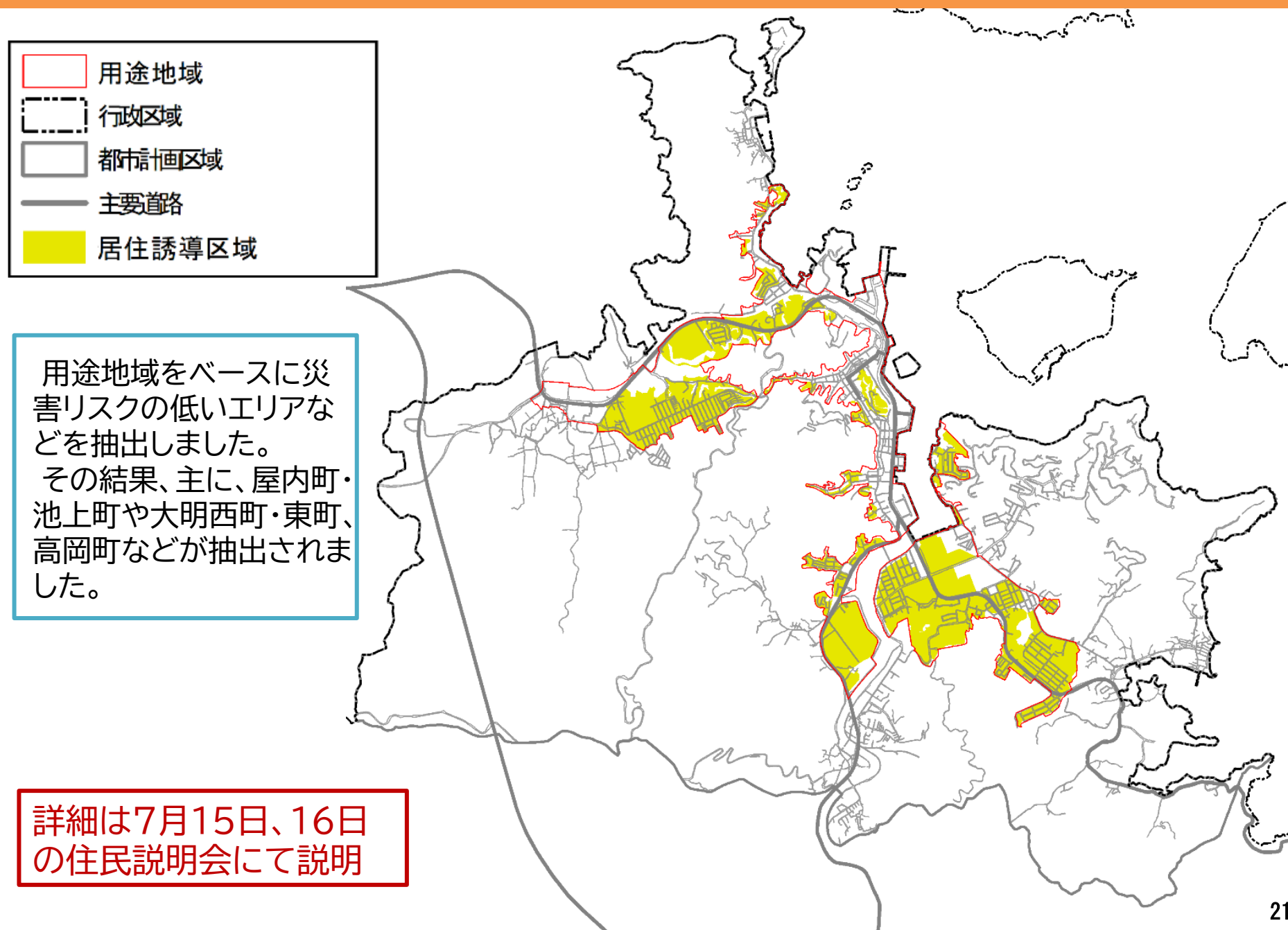
①届出・勧告

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。

居住誘導区域の検討状況



都市機能を誘導するエリアの検討(都市機能誘導区域)

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。

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

都市機能誘導区域の設定による効果

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

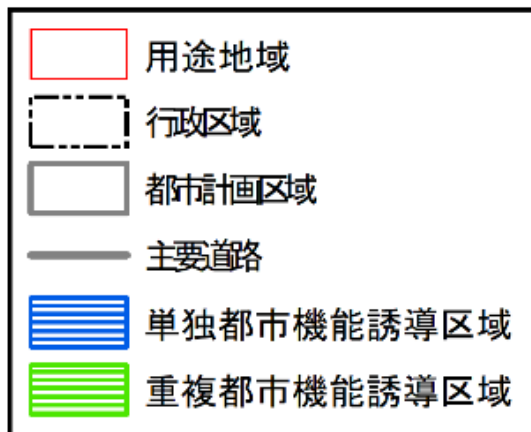
防災指針に基づく取組をはじめ、持続可能な都市の実現に向けた市町村の取組を統合し、一体として進め、進捗を管理することができます。

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。

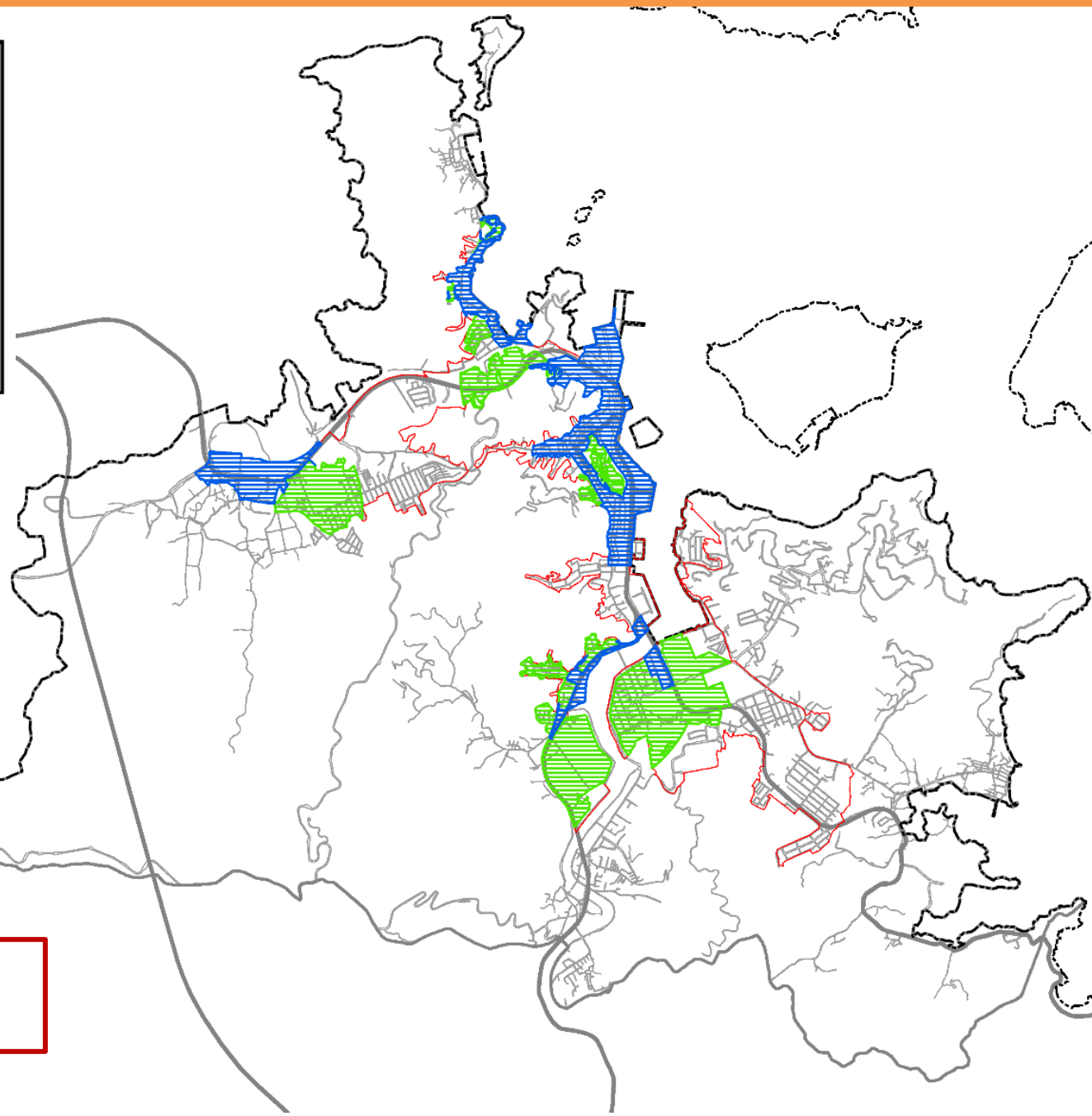
⇒「コンパクトシティの形成に関連する支援施策集」

都市機能誘導区域の検討状況



「鉄道駅への近接、その他バス等によるアクセス利便性の高さ」「商業施設の集積状況」を踏まえてエリアを抽出しました。
その結果、鳥羽駅周辺エリア、大明エリア、小浜エリア、池の浦周辺エリア、赤崎駅周辺エリアが抽出されました。

詳細は7月15日、16日の住民説明会にて説明



誘導する都市機能の検討(誘導施設)

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。

誘導施設のイメージ(地方中核都市クラスの都市)

機 能	中心拠点	地域・生活拠点
行政機能	■中枢的な行政機能 例. 本庁舎	■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	■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	■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	■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	■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	■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	■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●m ² 以上の食品スーパー
医療機能	■総合的な医療サービス(二次医療)を受けることができる機能 例. 病院	■日常的な診療を受けることができる機能 例. 延床面積●m ² 以上の診療所
金融機能	■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	■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	■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	■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

誘導施設の検討状況

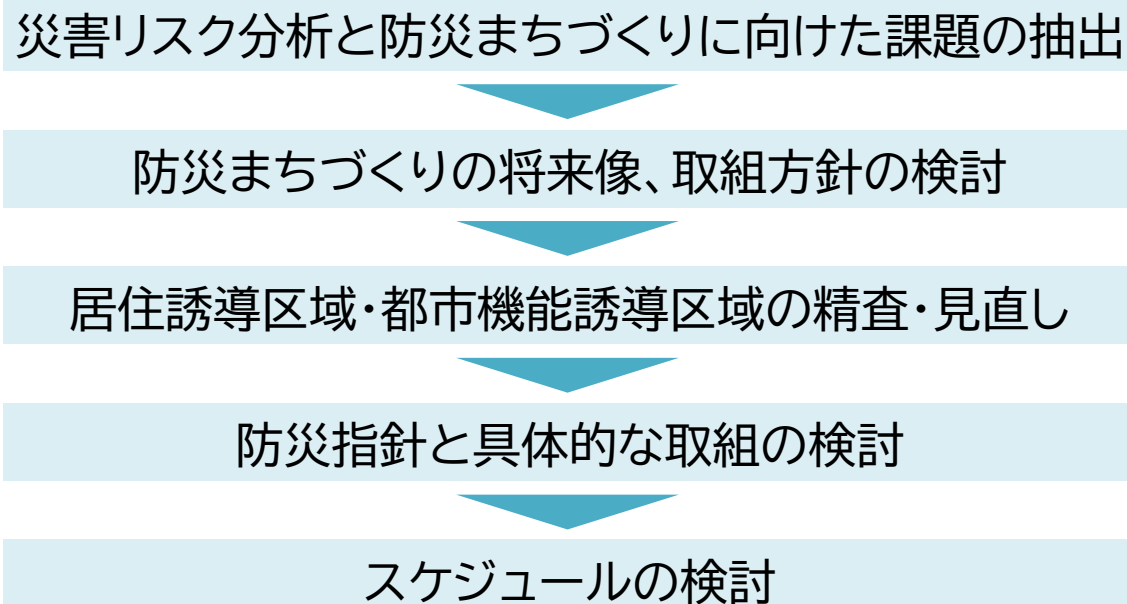
施設区分	誘導施設
医療施設	夜間・休日応急診療所、(一般)診療所、歯科診療所
福祉施設	保健福祉センター、地域包括支援センター、介護事業所(入所系)、介護事業所(通所系)、介護事業所(訪問系)、介護事業所(小規模多機能)、障害福祉事業所
子育て支援施設	保育所・こども園・幼稚園、子育て支援センター
文化施設	図書館、博物館、文化ホール
商業施設	相当規模の商業施設、スーパーマーケット、ドラッグストア、コンビニエンスストア、ホームセンター
行政施設	市役所
金融施設	銀行、信用金庫、郵便局、JA、JF
交流施設	宿泊施設

詳細は7月15日、16日の住民説明会にて説明

主に居住誘導区域の防災・減災対策の検討(防災指針)

- 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

防災指針の検討状況

対応区分	分類	災害ハザード	施策	
回避	新規の災害リスク対象の抑制	全般	災害ハザードの更新を踏まえた居住誘導区域の見直し	
	既存の災害リスク対象の移転等		災害ハザードエリアでの開発抑制	
			津波	災害ハザードエリア外への居住の移転
		高台市街地の検討		
		業務系・公共系等の施設配置のあり方検討		
低減 (ハード)	防災施設整備	洪水		鳥羽河内ダムの整備
			河川整備、護岸改修、河道掘削	
			都市下水路の維持補修、排水処理施設の整備	
		洪水・土砂	保安林の改良・整備	
			津波	海岸保全施設の整備・改修(港湾改修、堤防整備等)
				土砂
	避難体制の強化	津波・洪水	緊急輸送道路の環境整備	
			避難路整備	
		全般	避難場所・避難所の確保	
			避難所等の改修	
	街区・建物単位での防災力強化	津波	共同・協調建替え、面的整備	
			狭あい道路や行き止まり道路の解消	
			ブロック塀の撤去、生垣の設置	
		津波・洪水	公共施設の構造強化(耐震化・耐浪化・不燃化等)	
			建築物の構造強化(耐震化・耐浪化・不燃化等)	
全般	空家対策			
低減 (ソフト)	地域の防災力強化	全般	多様な防災訓練の実施	
			ハザードの周知	
			防災教育や広報活動等の推進	
			自主防災組織の強化	
			地区防災計画策定	
			要配慮者への重点的な対策	要配慮者利用施設における避難計画の作成
	その他災害時の対応力強化		情報収集体制・情報伝達体制の整備・充実	
			民間事業者との協力協定締結	

詳細は7月15日、16日の住民説明会にて説明