

(論点1)地域の实情に応じた 集約型都市構造のあり方について(資料集)

— 目 次 —

1. 集約型都市構造に関する国の動向について
 - 1.1 立地適正化計画制度の創設と集約型都市構造のイメージ
 - 1.2 近年の法改正の概要
 - 1.3 近年の国の取組み

2. 神奈川県における人口等の現状について
 - 2.1 人口及び人口密度等について
 - 2.2 空家率等について
 - 2.3 グリーンインフラについて
 - 2.4 アフターコロナの転入・転出について

3. 神奈川県における集約型都市構造に関する取組みについて
 - 3.1 集約すべき拠点について
 - 3.2 県内立地適正化計画の策定状況について
 - 3.3 拠点形成の取組みについて
 - 3.4 新市街地形成の取組みについて
 - 3.5 ネットワーク形成の取組みについて
 - 3.6 参考 第2期神奈川県まち・ひと・しごと創生総合戦略

4. 市町ヒアリング・アンケート結果

令和3年10月15日

1. 集約型都市構造に関する国の動向について

1.1 立地適正化計画制度の創設と集約型都市構造のイメージ

【都市再生特別措置法等の一部を改正する法律H26.5公付】

○これまでの審議会等における議論や提言をもとに、平成26年5月の都市再生特別措置法等改正により創設されたのが「立地適正化計画制度」であり、「コンパクトなまちづくり」と「公共交通によるネットワーク」の連携を具体的に措置することで『コンパクト・プラス・ネットワーク』の都市構造の実現を目指すこととしている。(図1-1、図1-2)

○立地適正化計画では、医療・福祉施設、商業施設等の生活利便施設と住居等がまとまって立地し、かつ公共交通によって連携されることを重視しており、これら条件を満たす拠点エリアに対して都市機能誘導区域を設定することとしている。(図1-3、図1-4)

図1-1 集約型都市構造のイメージ

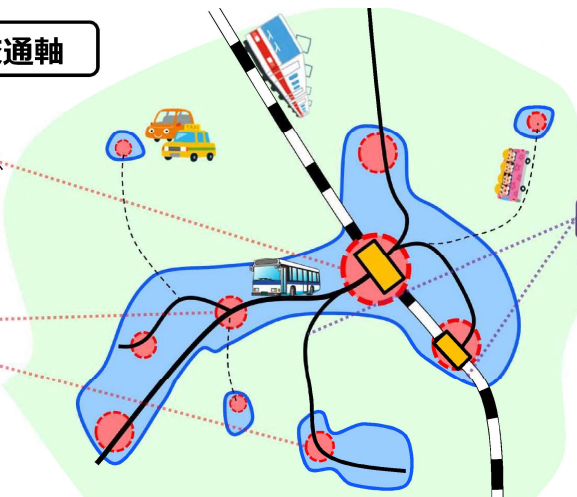
主要拠点と基幹的な公共交通軸

中心拠点

・市域各所から公共交通アクセス性に優れ、市民に、行政中枢機能、総合病院、相当程度の商業集積などの高次の都市機能を提供する拠点

地域/生活拠点

・周辺地域から容易にアクセス可能な地域の中心として、地域住民に、行政支所機能、診療所、食品スーパーなど、主として日常的な生活サービス機能を提供する拠点



基幹的な公共交通軸

・中心拠点を中心に地域/生活拠点、居住を誘導すべき地域を結ぶ都市軸で、将来にわたり一定以上のサービス水準を確保する公共交通が運行する軸

図1-2 コンパクト+ネットワークの意義・必要性

- ①質の高いサービスを効率的に提供
 - ・人口減少下において、各種サービスを効率的に提供するためには、集約化(コンパクト化)することが不可欠
 - ・しかし、コンパクト化だけでは、圏域・マーケットが縮小して、より高次の都市機能によるサービスが成立するために必要な人口規模を確保できないおそれ
 - ・このため、ネットワーク化により、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保することが不可欠
 - ②新たな価値創造
 - ・コンパクト+ネットワークにより、人・モノ・情報の高密度な交流が実現
 - ・高密度な交流がイノベーションを創出
 - ・また、賑わいの創出により、地域の歴史・文化などを継承し、さらにそれを発展
- ➡コンパクト+ネットワークにより「新しい集積」を形成し、国全体の「生産性」を高める国土構造

出典：国土のグランドデザイン2050概要(平成26年7月、国土交通省)

誘導区域設定の考え方(立地適正化計画の作成に係るQ&Aより)

居住誘導区域	人口減少の中にあっても、一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導すべき区域
都市機能誘導区域	医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域

図1-3 各拠点地区および基幹的な公共交通軸のイメージ

各拠点地区のイメージ

拠点類型	地区の特性	設定すべき場所の例	地区例
中心拠点	市域各所からの公共交通アクセス性に優れ、市民に、行政中枢機能、総合病院、相当程度の商業集積などの高次の都市機能を提供する拠点	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 特に人口が集積する地区 ▶ 各種の都市機能が集積する地区 ▶ サービス水準の高い基幹的な公共交通の結節点として市内各所から基幹的な公共交通等を介して容易にアクセス可能な地区 ▶ 各種の都市基盤が整備された地区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中心市街地活性化基本計画の中心市街地 ○ 市役所や市の中心となる鉄軌道駅の周辺 ○ 業務・商業機能等が集積している地区等
地域/生活拠点	地域の中心として、地域住民に、行政支所機能、診療所、食品スーパーなど、主として日常的な生活サービス機能を提供する拠点	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 周辺地域に比して人口の集積度合いが高い地区 ▶ 日常的な生活サービス施設等が集積する地区 ▶ 徒歩、自転車又は端末公共交通手段を介して、周辺地域から容易にアクセス可能な地区 ▶ 周辺地域に比して都市基盤の整備が進んでいる地区 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 行政支所や地域の中心となる駅、バス停の周辺 ○ 近隣商業地域など小売機能等が一定程度集積している地区 ○ 合併町村の旧庁舎周辺地区等

基幹的な公共交通軸のイメージ

	公共交通軸の特性	対象となる公共交通路線の考え方
基幹的な公共交通軸	中心拠点を中心に地域/生活拠点、居住を誘導すべき地域を結ぶ都市軸で、将来にわたり一定以上のサービス水準を確保する公共交通が運行する軸	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 一定以上のサービス水準を有する路線であり、一定の沿線人口密度があり、かつ公共交通政策でも主要路線として位置づけられるなど、サービス水準の持続性が確保されると見込まれる路線 ▶ 中心拠点と地域/生活拠点、各拠点と居住を誘導すべき地域とを結ぶ路線

図1-4 都市機能誘導区域に誘導する都市機能のイメージ

	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、福祉事務所など各地域事務所
介護福祉機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市町村全域の市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、コミュニティカフ等
子育て機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市町村全域の市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られる機能 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など、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、延床面積〇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、延床面積〇m²以上の診療所
金融機能	<ul style="list-style-type: none"> ■ 決済や融資など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"> ■ 市民全体を対象とした教育文化バリエーションの拠点となる機能 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

1. 集約型都市構造に関する国の動向について

1.2 近年の法改正の概要

【都市緑地法等の一部を改正する法律 H29.5公布】

○平成29年5月公布の「都市緑地法等の一部を改正する法律」では、様々な役割を担っている都市の緑空間を、民間の知恵や活力をできる限り活かしながら保全・活用していくために、都市農地の保全・活用に資する生産緑地地区の面積要件の引き下げ、新たな用途地域である田園住居地域の創設などが行われた。(図1-5、図1-6)

図1-5 法改正の概要

都市公園の再生・活性化 <small>【都市公園法等】</small>	緑地・広場の創出 <small>【都市緑地法】</small>	都市農地の保全・活用 <small>【生産緑地法、都市計画法、建築基準法】</small>
<ul style="list-style-type: none"> ○都市公園で保育所等の設置を可能に(国家戦略特区特例の一般措置化) ○民間事業者による公共還元型の収益施設の設置管理制度の創設 <ul style="list-style-type: none"> -収益施設(カフェ、レストラン等)の設置管理者を民間事業者から公募選定 -設置管理許可期間の延伸(10年→20年)、建蔽率の緩和等 -民間事業者が広場整備等の公園リニューアルを併せて実施 <p style="text-align: center;">(予算)広場等の整備に対する資金貸付け <small>【都市開発資金の貸付けに関する法律】</small> (予算)広場等の整備に対する補助</p>  <p>芝生空間とカフェテラスが一体的に整備された公園(イメージ)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○公園内のPFI事業に係る設置管理許可期間の延伸(10年→30年) ○公園の活性化に関する協議会の設置 	<ul style="list-style-type: none"> ○民間による市民緑地の整備を促す制度の創設 <ul style="list-style-type: none"> -市民緑地の設置管理計画を市区町村長が認定 <p style="text-align: center;">(税)固定資産税等の軽減 <small>(予算)施設整備等に対する補助</small></p> <ul style="list-style-type: none"> ○緑の担い手として民間主体を指定する制度の拡充 <ul style="list-style-type: none"> -緑地管理機構の指定権者を知事から市区町村長に変更、指定対象にまちづくり会社等を追加  <p>市民緑地(イメージ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○生産緑地地区の一律500㎡の面積要件を市区町村が条例で引下げ可能に(300㎡を下限) <small>(税)現行の税制特例を適用</small> ○生産緑地地区内で直売所、農家レストラン等の設置を可能に  <p>市街地に残る小規模な農地での収穫体験の様子</p> <ul style="list-style-type: none"> ○新たな用途地域の類型として田園住居地域を創設 <small>(地域特性に応じた建築規制、農地の開発規制)</small>

地域の公園緑地政策全体のマスタープランの充実

○市区町村が策定する「**緑の基本計画**」(緑のマスタープラン)の記載事項を拡充 【都市緑地法】
 -**都市公園の管理**の方針、農地を緑地として政策に組み込み

出典:都市緑地法等の一部を改正する法律の概要(国土交通省)

図1-6 創設・改正された主な制度の概要

■「田園住居地域」の創設(都市計画法)

用途地域類型の一つとして新たに「田園住居地域」が追加(12用途地域⇒13用途地域)

【活用イメージ】

- 低層住宅地の中に農地が多く存在し、営農環境と住環境の調和を図るエリア
- 居住誘導区域外となる区域で農地の開発やスプロール化を抑制するエリア

① 開発規制 ・農地の開発や建築等を行う場合、市長の許可が必要となります。 ・一定規模(政令で300㎡と規定)以上の開発等は、原則不許可となります。	② 用途規制 ・次の施設が、建築可能になります*1。 *1:第一種低層住居専用地域から田園住居地域へ変更した場合。 ⇒500㎡以内の農産物直売所、農家レストラン、自家販売用の加工所等。 ⇒温室、集出荷施設、米麦乾燥施設、貯蔵施設等。 ⇒農機具収納施設等。	③ 税制措置 ・市街化区域農地で300㎡を超える部分*2に対しては固定資産税の評価額が2分の1に減額されます。(生産緑地地区内の農地は除く。) ・相続税・贈与税・不動産取得税の納税過予が適用されます。 *2:固定資産税の評価をする農地単位で300㎡を超える部分。
---	---	---



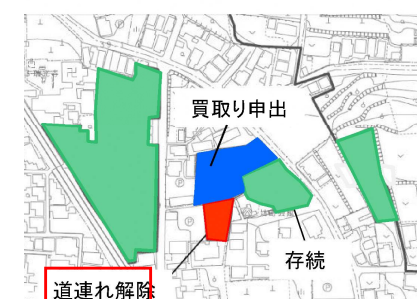
出典:川崎市パンフレット

■ 生産緑地地区の要件緩和(生産緑地法)

生産緑地地区の面積要件を、条例で500㎡⇒300㎡へ引き下げ可能
 同一又は隣接する街区内に複数の農地がある場合、一団の農地等とみなして指定可能

【従来の道連れ解除の例】

買取り申出面積 1,594㎡
 道連れ解除面積 429㎡



出典:国土交通省資料

■ 公募設置管理制度(Park-PFI)(都市公園法)

都市公園に飲食店、売店等の設置又は管理を行う民間事業者を公募・選定、得られた収益は公園整備に還元
 公募対象公園施設を設置する場合、建ぺい率を+10%緩和

民間が収益施設と公共部分を一体的に整備

従前	民間資金	公共資金
新制度	民間資金	収益を充当、公共資金

カフェ等の収益施設(公募対象公園施設) | 広場、園路等の公共部分(特定公園施設)

出典:国土交通省資料

■ 民間による市民緑地認定制度の創設(都市緑地保全法)

民間が主体となって、民有地を地域住民の利用に供する緑地として設置・管理することが可能
 認定市民緑地のうち一定の条件を満たす土地では、固定資産税・都市計画税が軽減

対象要件	<ul style="list-style-type: none"> ○対象区域 緑化地域又は緑化重点地区内 ○設置管理主体 民間主体(NPO法人、住民団体、企業等)
認定基準	<ul style="list-style-type: none"> ○周辺地域で良好な都市環境の形成に必要な緑地が不足 ○面積 300㎡以上 ○緑化率 20%以上 ○設置管理期間 5年以上 等
支援措置	<ul style="list-style-type: none"> 税制 みどり法人が設置管理する認定市民緑地のうち一定の要件を満たす土地に係る固定資産税・都市計画税の軽減 [3年間 原則1/3軽減(1/2~1/6で条例で規定)] ※令和5年3月31日までの時限措置 予算 みどり法人又は都市再生推進法人が設置管理する認定市民緑地における植栽、ベンチ等の施設整備に対する補助 (1/3負担)【社交金:市民緑地等整備事業】

出典:国土交通省資料

1. 集約型都市構造に関する国の動向について

1.2 近年の法改正の概要

【都市再生特別措置法等の一部を改正する法律 H30.4公布】

○平成30年4月、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が公布され、地方都市をはじめとした多くの都市において、空き地・空き家等の低未利用地が時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」に対応するため、低未利用地の集約等による利用の促進、地域コミュニティによる身の回りの公共空間の創出、都市機能のマネジメント等の施策を総合的に講じるための制度が創設された。（図1-7、図1-8）

図1-7 法改正の概要

●都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（平成30年法律第22号）

背景・必要性

人口増加社会では、都市計画に基づく規制を中心に開発意欲をコントロール
 ⇒人口減少社会では、開発意欲が低減し望ましい土地利用がなされない

都市のスポンジ化※ → コンパクト・プラス・ネットワークの推進に重大な支障

※都市のスポンジ化：都市の内部で空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地面積で時間的・空間的にランダムに相当程度の分母で発生する現象

- 空き地（個人所有の宅地等に属する）は約44%増（約681㎡〜約981㎡：大阪府の面積の約半分）（2003〜2013年）
- 空き家は約50%増（約212万戸〜約318万戸：ほぼ愛知県全域の世帯数）（2003年〜2013年）

- ・生活利便性の低下
- ・治安・景観の悪化
- ・地域の魅力（地域バリュー）の低下

⇒ スポンジ化が一層進行する悪循環

要因と対策のコンセプト

- ・地権者の利用動機の乏しさ → 低未利用地のまま放置
- ・「小さく」「散在する」低未利用地の使い勝手の悪さ

行政から能動的に働きかけ、コーディネートと集約により土地を利用（所有と利用の分離）
 地域コミュニティで考えて身の回りの公共空間を創出（まずは使う）
 官民連携で都市機能をマネジメント

「経済財政運営と改革の基本方針2017」「未来投資戦略2017」「新しい経済政策パッケージ」「まち・ひと・とこと創生基本方針2017」において、都市のスポンジ化対策、未利用資産の有効活用等を措置するよう位置付け

法律の概要

都市のスポンジ化対策（都市機能誘導区域、居住誘導区域を中心に）

コーディネート・土地の集約	身の回りの公共空間の創出
<p>○「低未利用土地権利設定等促進計画」制度の創設</p> <p>- 低未利用地の地権者等と利用希望者とを行政がコーディネートし、所有権にこだわらず、複数の土地や建物一括して利用権等を設定する計画を市町村が作成</p> <p>※所有者等探索のため市町村が固定資産税課税情報等を利用可能</p> <p>〔税〕登録免許税・不動産取得税の軽減</p> <p>低未利用地集約の活用イメージ</p> <p>○都市再生推進法人（まちづくり団体等）の業務に、低未利用地の一時保有等を追加</p> <p>〔税〕所得税等の軽減</p> <p>○土地区画整理事業の集約換地の特例</p> <p>- 低未利用地を柔軟に集約し、まちな顔となるような商業施設、医療施設等の敷地を確保</p> <p>〔予算〕都市開発資金貸付け 〔都市開発資金の貸付けに関する法律〕</p> <p>○市町村は、低未利用土地利用等指針を作成し、低未利用地の管理について地権者に通告が可能に</p>	<p>○「立地誘導促進施設協定」制度の創設</p> <p>- 交流広場、コミュニティ施設、防犯灯など、地域コミュニティやまちづくり団体等が共同で整備・管理する施設（モモンズ）についての地権者による協定（承認効付）</p> <p>〔税〕固定資産税の軽減</p> <p>※ 周辺地権者の参加を市町村長が働きかけ</p> <p>立地誘導促進施設協定の活用イメージ</p> <p>○「都市計画協団体」制度の創設</p> <p>- 都市計画の案の作成、意見の調整等を行う住民団体、商店街組合等を市町村長が指定</p> <p>（身の回りの都市計画の提案が可能に）</p> <p>都市機能のマネジメント</p> <p>○「都市施設等整備協定」制度の創設</p> <p>- 民間が整備すべき都市計画に定められた施設（アクセス通路等）を確実に整備・維持</p> <p>○誘導すべき施設（商業施設、医療施設等）の休廃止届出制度の創設</p> <p>- 市町村長は、商業機能の維持等のため休廃止届出者に助言・勧告</p>

都市の遊休空間の活用による安全性・利便性の向上

公共公益施設の転用の柔軟化、駐車施設の附置義務の適正化、立体道路制度の適用対象の拡充等を措置

【目標・効果】

※地方公共団体への意向調査等をもとに推計

低未利用地の利用を促進し、都市内遊休空間を賢く使うことで、民間の担い手による魅力的なまちづくりを実現

〔KPI〕・低未利用土地権利設定等促進計画の作成：約35件（2019〜2023 [2019: 3件 / 2023: 15件]）

・立地誘導促進施設協定の締結：約25件（2019〜2023 [2019: 3件 / 2023: 10件]）

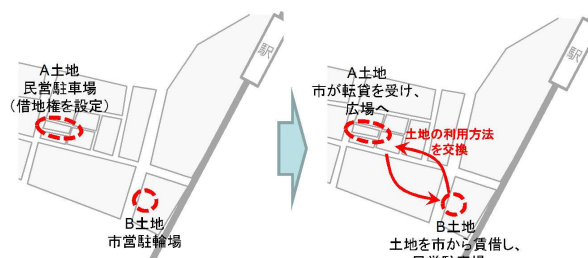
⇒ 立地適正化計画を作成・公表した市町村のうち、今後10年間に、居住誘導区域に占める低未利用地の割合が、現状維持又は低下した市町村の割合：7割以上

出典：都市再生特別措置法等の一部を改正する法律（国土交通省）

図1-8 創設・改正された主な制度の概要

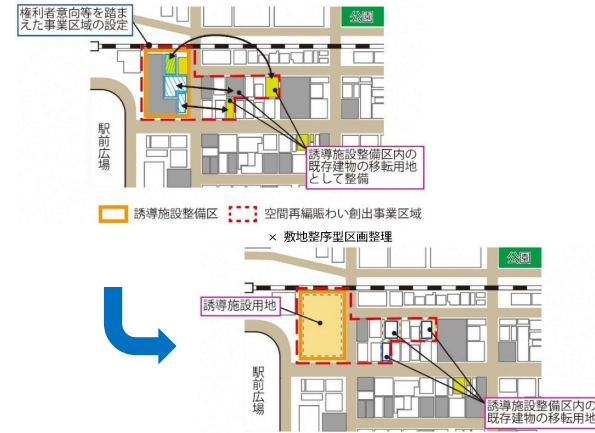
■低未利用土地権利設定等促進計画制度の創設（都市再生特別措置法）

権利設定・移転後の土地・建物は幅広い活用が可能
 合意の取れた部分から段階的に権利設定・移転を進めることが可能
 複数の土地に一括して利用権を設定することが可能



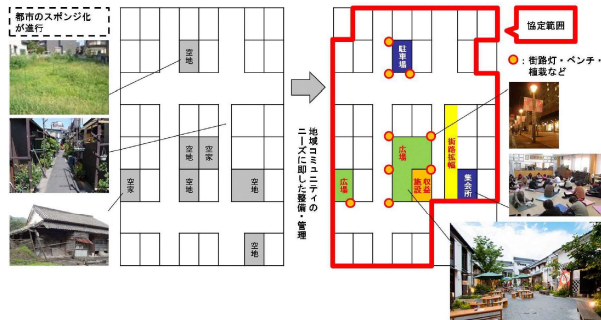
■誘導施設整備のための集約換地等の市街地整備（土地区画整理法）

都市機能誘導区域において、事業計画に「誘導施設整備区」を定め、空き地等を集約し、医療・福祉施設等の誘導施設の整備を図る土地区画整理事業
 ※都市機能誘導区域内が対象



■立地誘導促進施設協定の創設（都市再生特別措置法）

空き地・空き家を活用した地域コミュニティやまちづくり団体が共同で整備・管理する空間・施設について、地権者合意による協定を締結できる制度
 ※居住誘導区域内又は都市機能誘導区域内が対象



■都市計画協団体制度の創設（都市計画法）

住民団体、商店街組合等を協団体に指定し、民間主体により住民の意向把握や啓発活動等を実施
 指定団体は都市計画の提案が可能（提案に関する面積要件なし）