

序 章 はじめに

- 序－１ 計画策定の背景
- 序－２ 立地適正化計画とは
- 序－３ 関市立地適正化計画策定・改定の目的（ねらい）
- 序－４ 計画の位置づけ
- 序－５ 計画の構成
- 序－６ 対象区域と計画期間
- 序－７ 策定・改定体制

序 章 はじめに

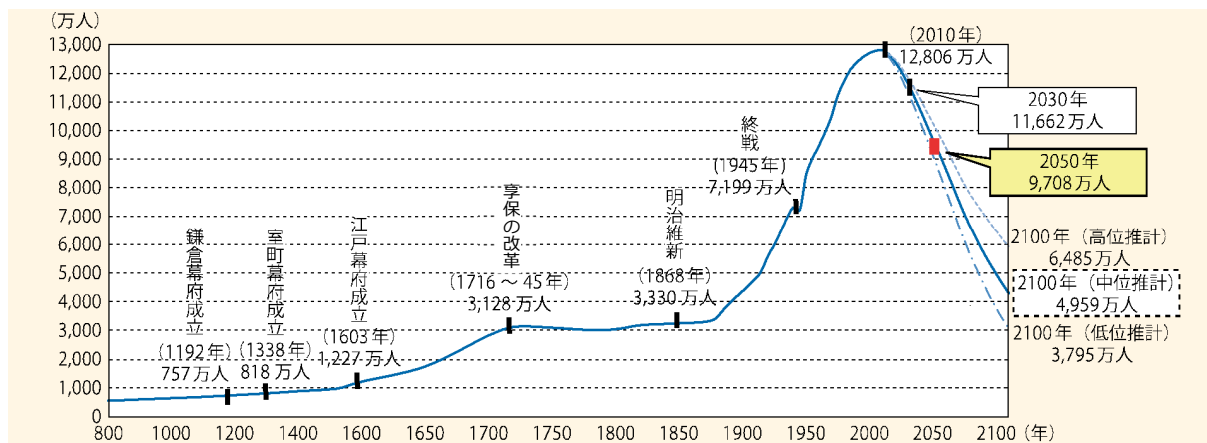
序－１ 計画策定の背景

(１) 都市再生特別措置法の改正

●人口減少・少子高齢社会において、健康で快適な生活環境を確保し、持続可能な都市経営を推進するまちづくりの指針を定める「立地適正化計画」が、都市再生特別措置法の改正により制度化されました。

我が国では、明治維新（1868 年）以降、急激に人口が増加しましたが、平成 22 年（2010 年）の約 1 億 2,800 万人をピークにその後急速な減少に転じました。今後 100 年間でおよそ 100 年前（明治時代後半）の水準（約 5,000 万人）に戻っていく予測となっています。

図 我が国における総人口の長期的推移

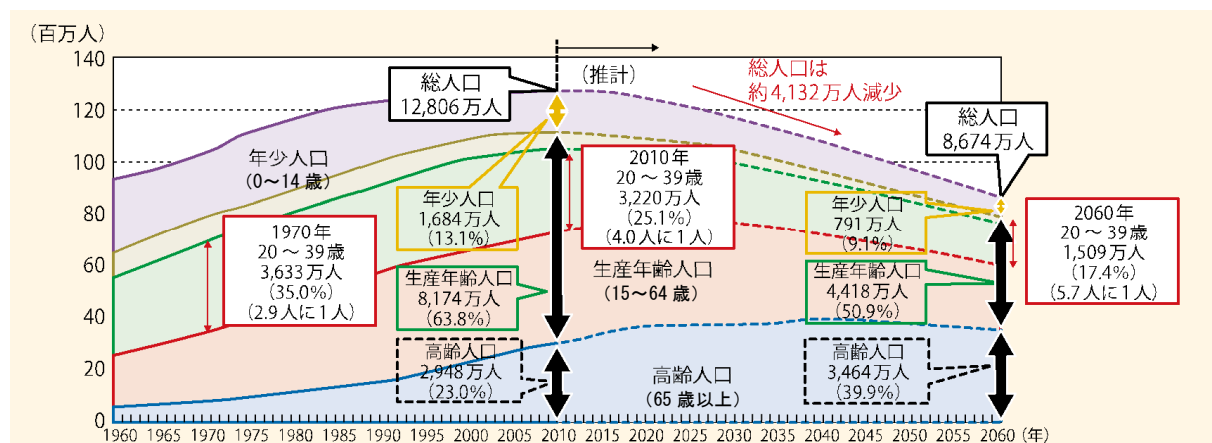


資料：2010 年以前は総務省「国勢調査」、同「平成 22 年国勢調査人口等基本集計」、国土庁「日本列島における人口分布の長期時系列分析」（1974 年）、2015 年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012 年 1 月推計）」より国土交通省作成

出典：平成 24 年度 国土交通白書（国土交通省）

また、高齢化率（65 歳以上の人口割合）についても、平成 22 年（2010 年）に 23% を超え、世界保健機関（WHO）が定める「超高齢社会」の水準となっています。今後も高齢化率は上昇を続け、令和 42 年（2060 年）には約 40% に達すると予測されています。

図 我が国における年齢 3 区分別人口の推移



注 1 「年少人口」は 0～14 歳の者の人口、「生産年齢人口」は 15～64 歳の者の人口、「高齢人口」は 65 歳以上の者の人口

注 2 () 内は年少人口、生産年齢人口、高齢人口がそれぞれ総人口のうち占める割合

資料：総務省「国勢調査（年齢不詳をあん分して含めた人口）」、同「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2012 年 1 月推計）」の中間推計より国土交通省作成

出典：平成 24 年度 国土交通白書（国土交通省）

人口増加の時代に多くの都市では市街地が郊外へ拡散してきましたが、今後、拡散した市街地のままで人口が減少すると、一定の人口規模による需要に支えられてきた医療・福祉、子育て支援、商業等の生活サービスの提供が困難な状況となりかねません。よって、我が国の都市における今後のまちづくりは、人口の急激な減少と高齢化の進行を踏まえ、高齢者や子育て世代にとって安心できる健康で快適な生活環境を実現すること、また財政面及び経済面において持続可能な都市経営を行うことが大きな課題です。

こうした背景を踏まえ、医療・福祉施設、子育て支援施設、商業施設等の生活サービス施設がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活サービス施設等にアクセスできる等、福祉や交通等も含めて都市全体の構造を見直し、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の方針に基づいたまちづくりが推進できるよう、平成 26 年（2014 年）8 月に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画が制度化されました。

また、近年の頻発化・激甚化する自然災害に対応し災害に強いまちづくりを推進するため、令和 2 年（2020 年）6 月に都市再生特別措置法が改正され、災害に強いまちづくりの総合的な対策を講じるため「防災指針」を記載することが必要となりました。

（２）関市立地適正化計画改定の背景

●人口減少・少子高齢社会の中においても、将来に亘り医療・福祉、子育て支援、商業等の生活サービスや公共交通が確保され、快適で利便性が高いまちの形成に取り組むとともに、災害に強いまちづくりを推進するため、「関市立地適正化計画」を改定します。

関市においても、昭和 40 年代頃からの人口増加を受け、郊外部への住宅地開発が進み、居住エリアが拡大してきました。しかし、全国の傾向と同様、平成 17 年（2005 年）の人口約 92,600 人をピークに人口減少に転じていることから、人口減少下における持続可能な医療・福祉、子育て支援、商業等の生活サービス提供の今後のあり方を考える必要があります。さらに、居住エリアの拡大に伴い、整備・維持されてきた道路や公共施設の老朽化が進行しており、厳しい財政状況のもと、その維持管理対応も求められています。

一方、関市は、古くから交通の要衝としてまちが形成・発展してきました。現在も高校が 3 校、大学が 3 校、専門学校が 1 校立地する等、市内外から若年層が集まる都市としての優位性を持っています。また、まちなかに安桜山をはじめとした身近な緑、歴史を今に伝える社寺、伝統ある刃物産業等、魅力ある自然・文化資源も存在しています。

以上のような関市の「課題」や「強み」を踏まえ、人口減少・少子高齢社会の中においても将来に亘り医療・福祉、子育て支援、商業等の生活サービスや公共交通が確保され、快適で利便性が高いまちの形成に取り組むため、平成 29 年（2017 年）3 月に「関市立地適正化計画」を策定しました。

さらに関市は、一級河川である長良川をはじめとして、板取川、武儀川、津保川等の河川を有しており、市南部には段丘及び長良川沿いの低地が広い範囲を占める地勢となっています。従って、南海トラフ地震等の震災、河川の氾濫による水害、丘陵地におけるがけ崩れ・地すべり等の土砂災害等の自然災害への対応が求められます。

近年は自然災害が頻発化・激甚化する傾向にあり、より一層災害に強いまちづくりを推進する必要があることから、防災指針の記載等を中心とした計画の改定を行います。

序－２ 立地適正化計画とは

（１）立地適正化計画とは

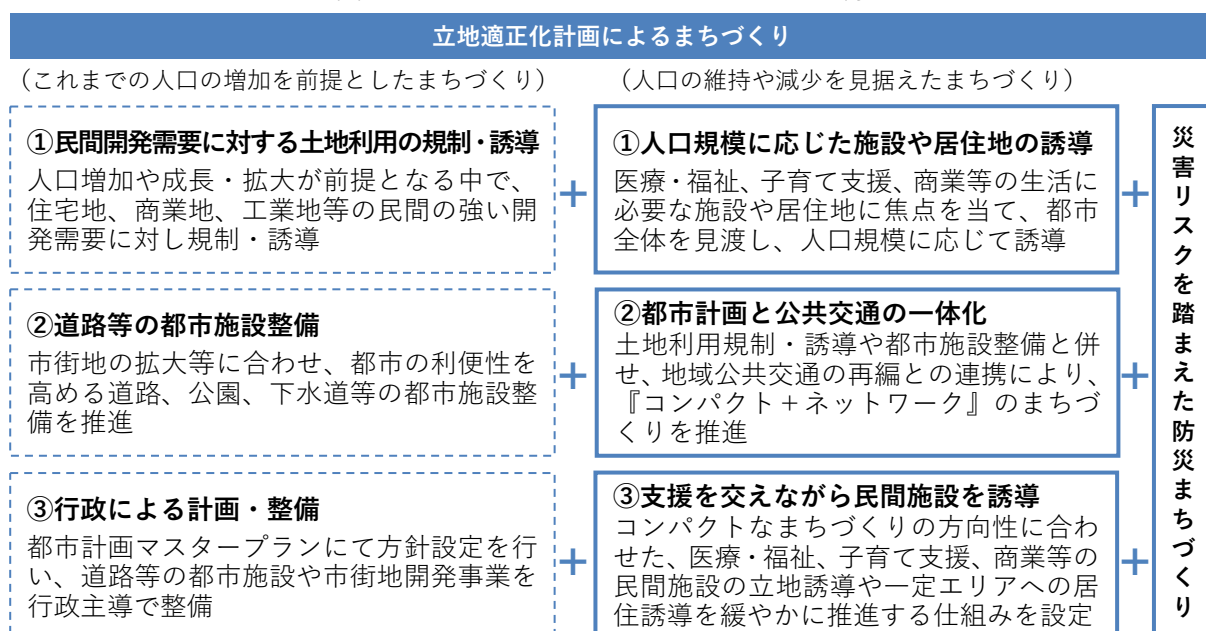
●立地適正化計画とは、これまでの土地利用規制・誘導や都市施設整備といった都市計画による取組に加え、医療・福祉施設等の施設立地の誘導や、一定エリアへの居住誘導を図ることに初めて焦点を当てた、コンパクトなまちづくりの方向性や具体策を示す計画です。併せて、災害リスク分析を踏まえ防災まちづくりの将来像や具体的な取組を定めるものです。

従来のまちづくりは、都市計画法に基づき、都市計画マスタープランにおいて方針設定を行い、道路・下水道等のインフラを行政自らが計画・整備するとともに、土地区画整理事業等の市街地開発事業により、計画的にまちづくりを進めてきました。また、人口増加や成長・拡大が前提となる中で、住宅地、商業地、工業地等の民間の強い開発需要をコントロールするために土地利用の規制・誘導を進めてきました。

しかし、今後の人口減少下において持続可能で利便性の高いまちづくりを進めるためには、これまでのようなインフラ整備や土地利用規制による都市のコントロールに加え、医療・福祉、子育て支援、商業等の生活に必要な施設や住宅の立地に着目し、予測される人口規模に応じて施設立地や一定エリアへの居住誘導等のマネジメントが必要になります。そのために、将来都市像を明示しつつ、施設立地に対する財政・金融・税制等による支援を交え誘導を図ることや、居住地から医療・福祉施設、子育て支援施設、商業施設等へアクセスしやすい公共交通を確保していくことが重要です。

立地適正化計画は、これまでの都市計画による取組に加え、「コンパクトなまちづくり」を進めるため、医療・福祉、子育て支援、商業等の民間も含めた施設立地の誘導や、一定エリアへの居住誘導を図ることに初めて焦点を当てた制度です。また、コンパクトなまちづくりと公共交通施策の連携について具体的に明記することが位置づけられた制度でもあります。さらに、頻発化・激甚化する自然災害への対応のため、災害リスクに対する多面的な分析を踏まえて防災指針を定め、災害に強いまちづくりの将来像や具体的な取組を定めるものです。

図 立地適正化計画によるまちづくりの特徴



出典・加工：「都市再生特別措置法」に基づく立地適正化計画概要パンフレット（国土交通省、平成 26 年（2014 年））、立地適正化計画作成の手引き 令和 4 年 4 月版（国土交通省）より作成

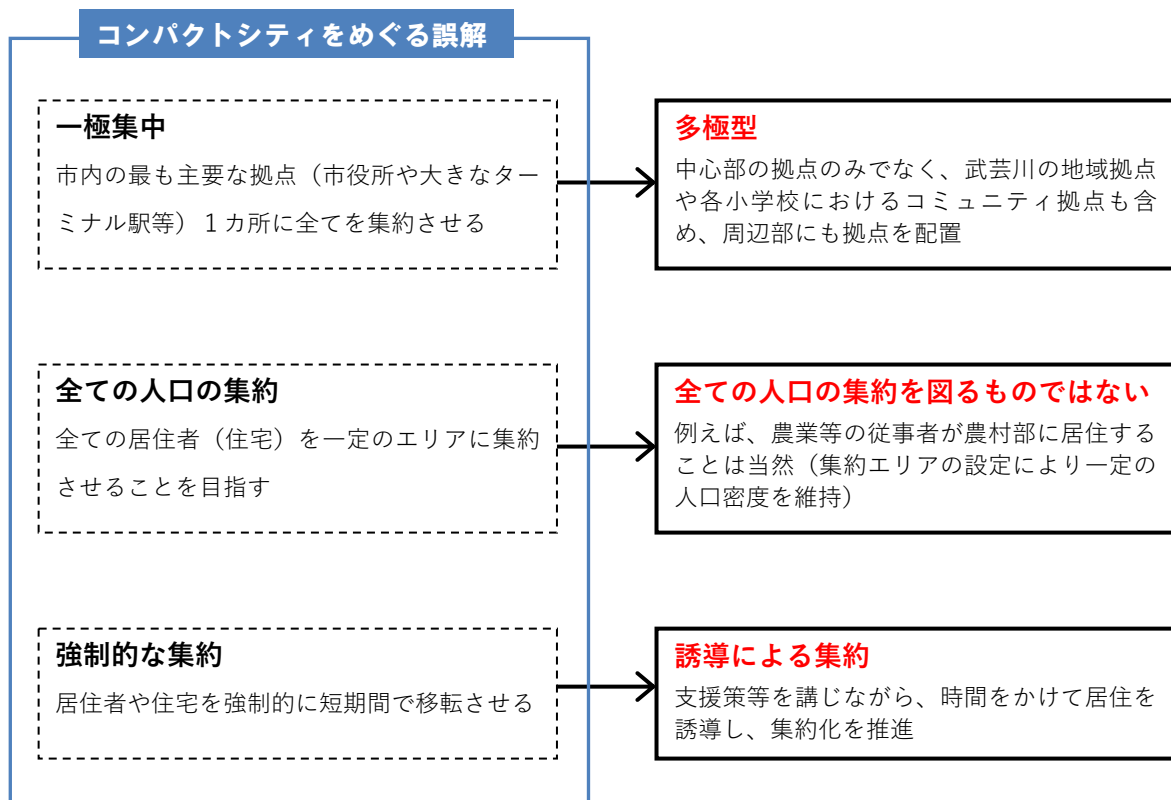
(2) コンパクトシティへの誘導の留意点

●立地適正化計画は、「コンパクトなまちづくり」を進めるうえでの民間施設の立地誘導を、支援策を講じながら時間をかけて行うものです。

医療・福祉、子育て支援、商業、居住等の民間施設の「コンパクトなまちづくり」への誘導にあたっては、以下のような「一極集中」「全ての人口の集約」「強制的な集約」を進めるものといった誤解を招く可能性があります。

立地適正化計画は、人口減少・少子高齢社会の中においても、将来に亘り医療・福祉、子育て支援、商業等の生活サービスや公共交通が確保された快適で利便性の高いまちづくりを、時間をかけて取り組むものです。計画策定及び実施においては、まちのこれまでの成り立ちを十分に踏まえ、人口や生活サービス施設の一定エリアへの誘導を、支援策を講じながら徐々に推進していくこととします。

図 コンパクトシティをめぐる誤解と立地適正化計画の考え方



出典・加工：改正都市再生特別措置法等について 平成27年6月1日版（国土交通省）

(3) 立地適正化計画で定めること

●立地適正化計画では、都市再生特別措置法に基づき、以下の事項を定めます。

①立地適正化計画の対象区域

・都市全体を見渡す観点より都市計画区域全体（関地域、武芸川地域）を対象区域とします。

②立地の適正化に関する基本的な方針

・コンパクトなまちづくりと、これと連携した公共交通のネットワークを形成する等、目指すべき将来都市像を示すとともに、計画の総合的な達成状況を的確に把握できるよう、定量的な目標値を設定します。

③居住誘導区域

・人口減少の中においても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、居住を誘導し一定の人口密度を維持する区域を設定します。

④都市機能誘導区域

・医療・福祉、子育て支援、商業等の生活に必要な施設を都市の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持続的・効率的な提供を図る区域を設定します。

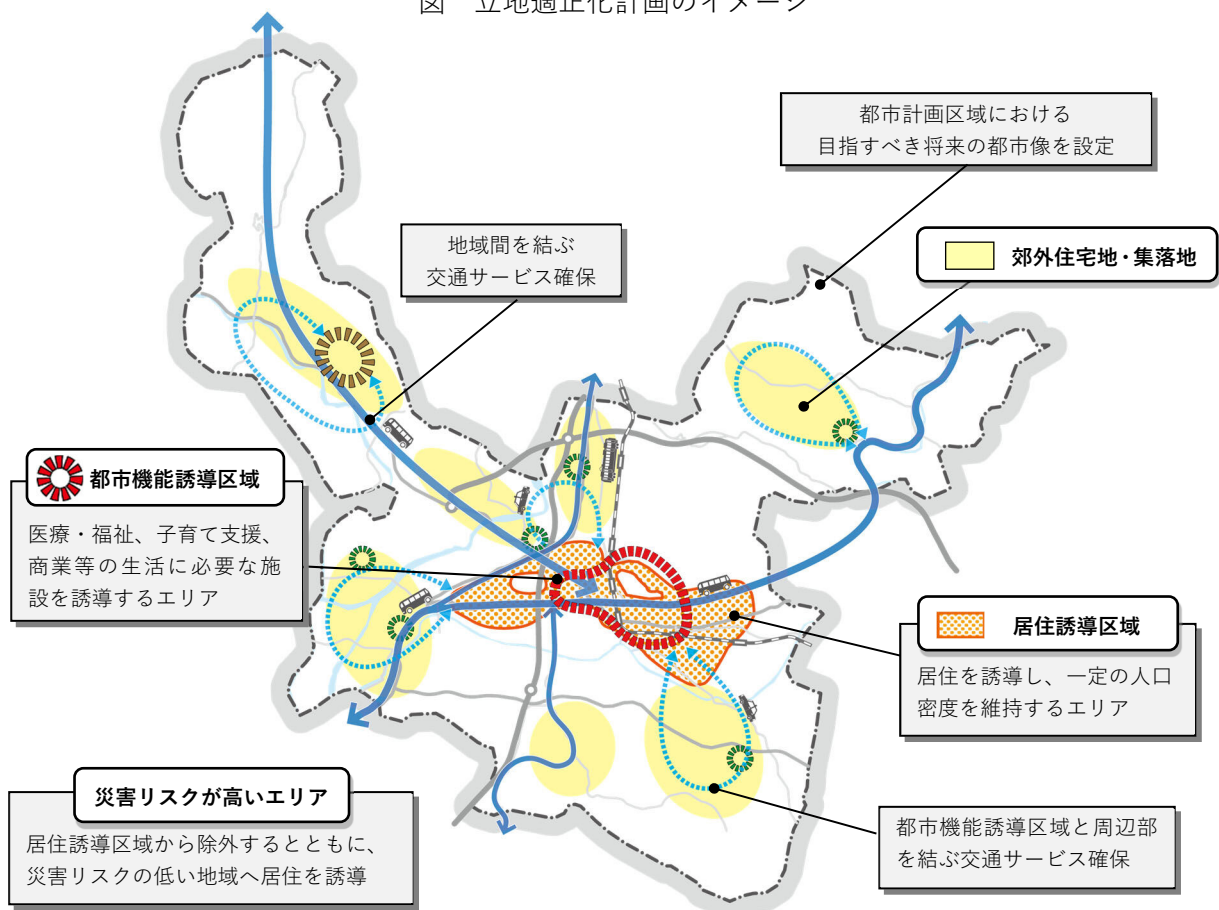
⑤誘導施設（都市機能増進施設）

・都市機能誘導区域において、立地を誘導すべき医療・福祉、子育て支援、商業等の生活に必要な施設を設定します。

⑥防災指針

・頻発化・激甚化する自然災害に対応するため、防災まちづくりの将来都市像を示すとともに、主に居住誘導区域で行う防災・減災対策、安全確保策を設定します。

図 立地適正化計画のイメージ



序－3 関市立地適正化計画策定・改定の目的（ねらい）

以下の（１）～（３）の３つを目的として、関市立地適正化計画を策定します。

また、近年の頻発化・激甚化する自然災害への対応として（４）の目的を追加し、関市立地適正化計画を改定します。

- （１）さまざまな施設や住居がまとまったコンパクトなまちづくり
- （２）公共交通等により移動しやすいまちづくり
- （３）効率的な都市経営ができる持続可能なまちづくり
- （４）頻発化・激甚化する自然災害に対応した災害に強いまちづくり

関市
立地適正化計画
の策定・改定

（１）さまざまな施設や住居がまとまったコンパクトなまちづくり

関市では、平成 17 年（2005 年）をピークに人口減少の局面を迎えています。また、関市で最も人口密度が高い関地域中心部の市街地では空き家が増加し、今後は人口減少エリアが虫食い状に広がることが予測されています。

人口が減少すると、医療施設や商業施設等の生活サービス施設の利用者が減少します。下図のように各サービス施設の立地は周辺人口規模が目安となるため、人口減少の度合いによっては施設が維持できなくなり、施設の移転・撤退等が懸念されます。また、生活サービス施設の撤退は都市の魅力の低下につながり、さらなる人口の減少を招く等、負のスパイラルに陥る可能性があります。

このような負のスパイラルに陥らないためにも、医療・福祉、子育て支援、商業等のさまざまな施設と住居がまとまって立地するコンパクトなまちづくりを目指し、本計画を策定するものです。

図 都市の魅力低下のイメージ

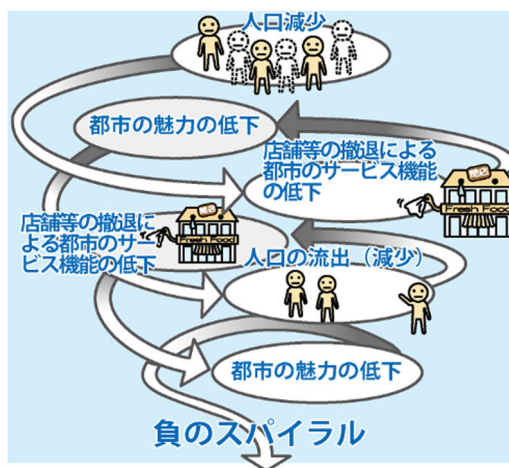
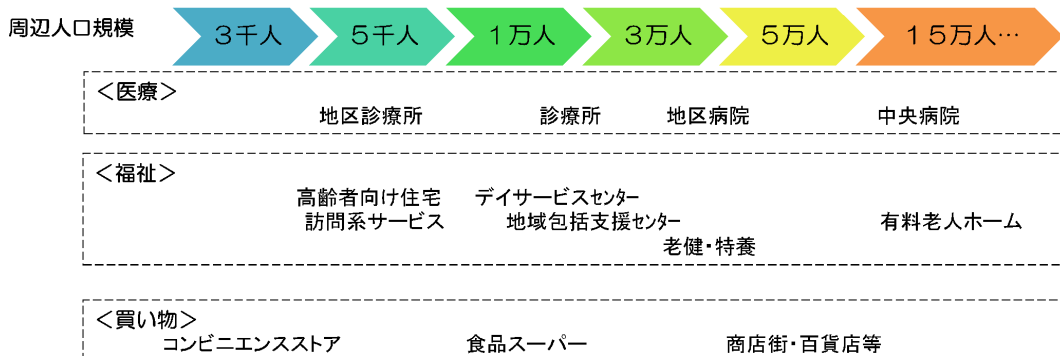


図 生活サービス施設立地に必要な人口の目安



※人口規模と機能の対応は概ねの規模のイメージであり、具体的には条件等により差異が生じると考えられる。

出典：都市再構築戦略検討委員会専門家プレゼンテーションより国土交通省作成

商業施設の商圏と施設規模

商品の性質や業態の組み合わせ等で、商圏や立地戦略は様々

* コンビニエンスストア

大都市住宅地⇒商圏：半径500メートル、周辺人口：3,000人、流動客

その他の地域⇒商圏：半径2～3キロメートル（幹線道路沿いに立地）、周辺人口：3,000人～4,000人、流動客

* 食品スーパー（2,000～3,000㎡規模）⇒周辺人口1～3万人

* ドラッグストア（1,000～1,500㎡規模）⇒周辺人口1～3万人

出典：改正都市再生特別措置法等について 平成 27 年 6 月 1 日版（国土交通省）

(2) 公共交通等により移動しやすいまちづくり

関市には、長良川鉄道、路線バス（岐阜バス）、関シティバス等の公共交通が運行されており、通勤、通学等の移動手段として利用されています。特に、関地域中心部の市街地においては、路線バスの岐阜関線（JR 岐阜～せき東山及び JR 岐阜～岐阜医療科学大、全系統計 92 本／日（平日））、長良川鉄道（美濃太田～北濃、上下線計 48 本／日）と、地域間を結び、沿道には高校や大学が立地する、比較的本数が多い路線が通っており、公共交通利便性が高いエリアと言えます。

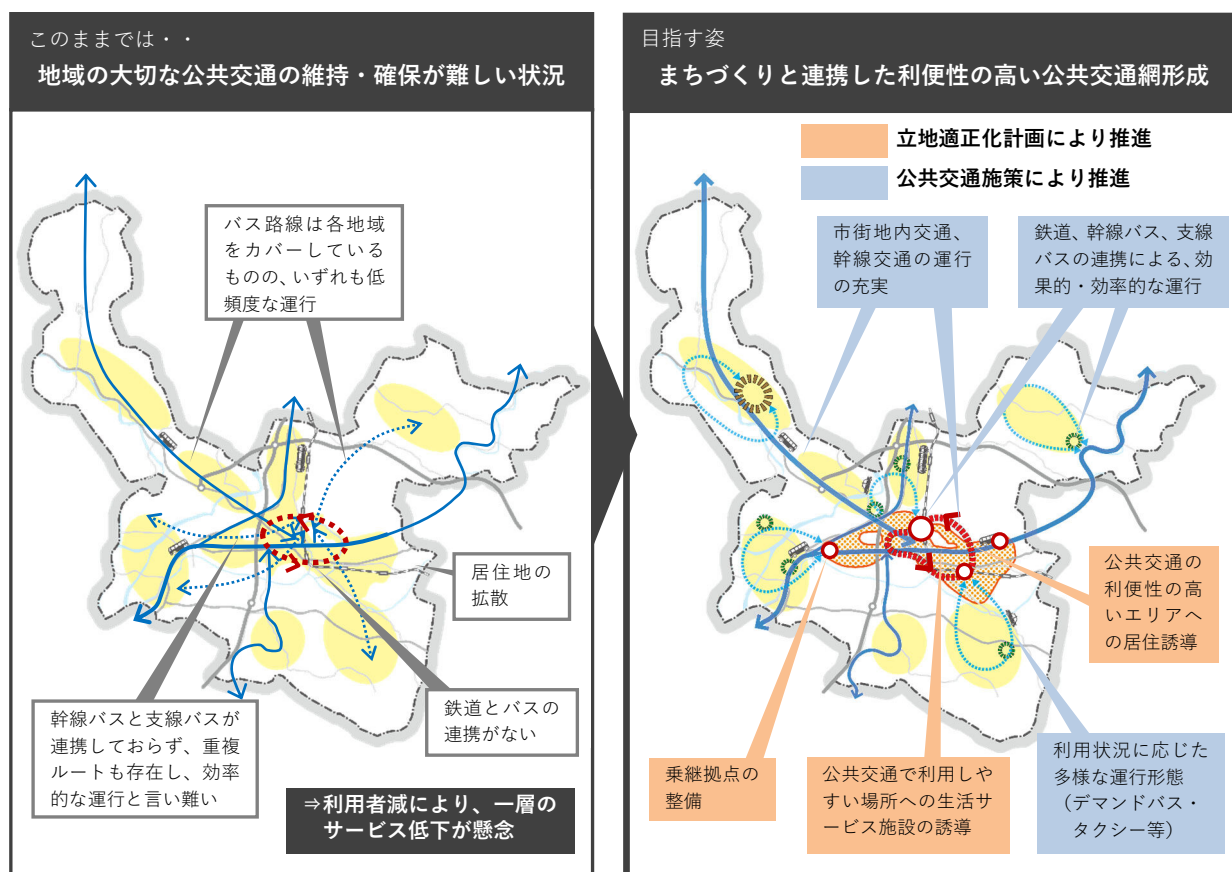
しかし、市内の移動は自動車の割合が 73.1%と圧倒的に高く、公共交通の割合は 1.5%となっています。今後の人口減少下において利用者がさらに減少し、公共交通のサービスも低下することが懸念されます。

関市では、平成 21 年度（2009 年度）に「関市地域公共交通総合連携計画」、平成 28 年度（2016 年度）に「関市地域公共交通網形成計画」、令和 4 年度（2022 年度）に「関市地域公共交通計画」を策定し、持続可能な地域公共交通ネットワークの形成に取り組んでいます。

今後も、自動車を利用できない高齢者や学生等の移動手段としての公共交通を維持するためには、これらの関連計画と連携を図りつつ、移動ニーズ等を踏まえた効果的・効率的な運行サービスへの改善を進めるとともに、公共交通沿線への居住誘導等により沿線人口を維持することが必要になります。

以上を踏まえ、コンパクトなまちづくりと連携した公共交通ネットワークを構築するため、本計画を策定するものです。

図 コンパクトなまちづくりと地域公共交通施策との連携イメージ



(3) 効率的な都市経営ができる持続可能なまちづくり

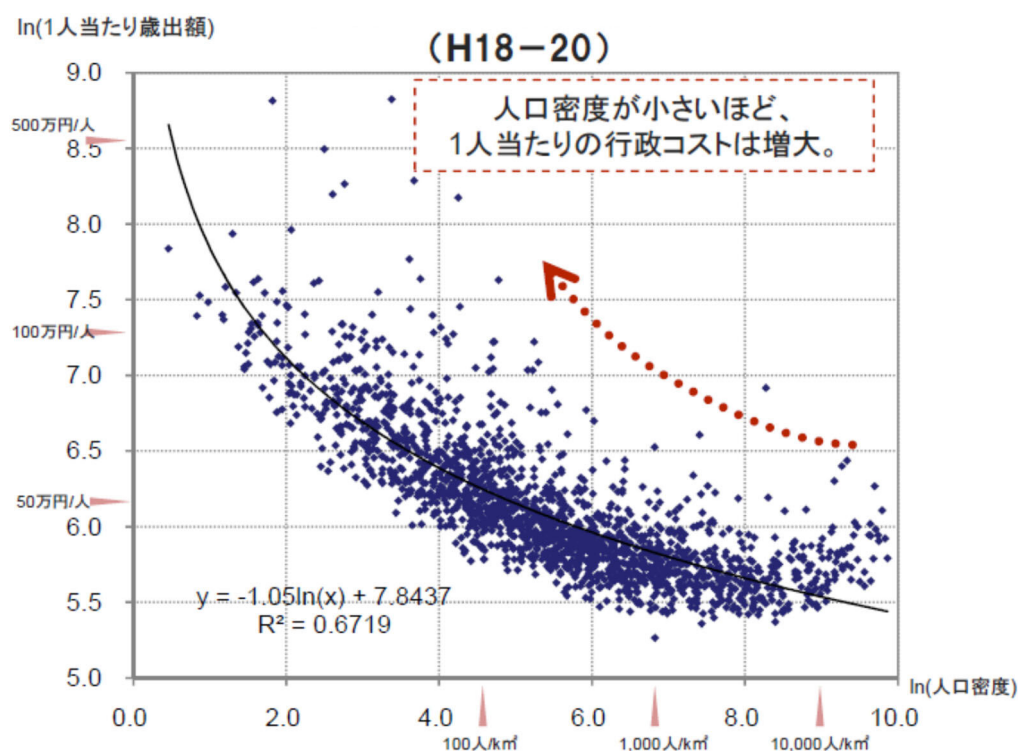
人口減少に伴い、働く世代にあたる生産年齢人口（15～64 歳）も減少するため、個人市民税が減少する一方、高齢者の増加に伴い社会保障関連費が増大する等、財政状況は厳しさを増しています。

さらに、これまでの人口増加による居住エリアの拡大に伴い整備・維持されてきた道路や公共施設等の老朽化が進行しており、今後これらの維持管理費用の増加が見込まれています。

こうした厳しい財政状況の中でも「持続可能なまち」であり続けるためには、まちをコンパクトにし、人口密度を高めることにより、効率的に行政サービスの提供を行い、行政コストを節減していくことが必要となります。実際に国土交通省の調査では、市町村の人口密度が低いほど、1人当たりの行政コストが高くなる傾向が見られます。

以上を踏まえ、効率的な都市経営ができる持続可能なコンパクトなまちづくりを推進するため、本計画を策定するものです。

図 市町村の人口密度と行政コストの相関



出典：改正都市再生特別措置法等について 平成 27 年 6 月 1 日版（国土交通省）

(4) 頻発化・激甚化する自然災害に対応した災害に強いまちづくり

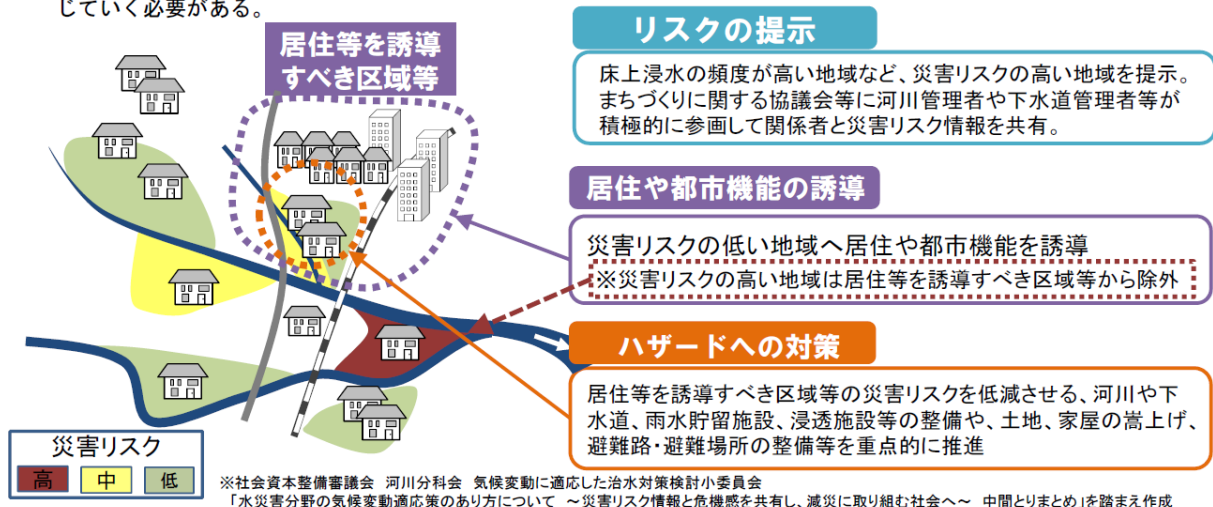
関市の災害の危険性は、南海トラフ地震等の震災、長良川をはじめとした河川の氾濫による水害、丘陵地におけるがけ崩れ・地すべり等の土砂災害等が想定されており、これらの自然災害は近年頻発化・激甚化する傾向にあります。

自然災害へ対応するためには、災害危険性の高いエリアから低いエリアへの居住誘導や、ソフト・ハードを組み合わせた防災・減災対策の強化等を推進する必要があります。

以上を踏まえ、災害に強いまちづくりを推進するため、本計画を改定するものです。

図 災害に強く持続可能性の高いコンパクトなまちづくりのイメージ

※気候変動の影響により近年頻発・激甚化する自然災害に対応するため、水災害リスクを低減させるための堤防、遊水地、下水道等のハード整備とともに、想定される災害リスクを分析し、まちづくりにおいて総合的な防災・減災対策を講じていく必要がある。



出典：立地適正化計画作成の手引き 令和4年4月版（国土交通省）

社会情勢の変化を踏まえたまちづくり

今後のまちづくりでは、以下のような近年の社会情勢の変化を考慮することが大切です。

○生産年齢人口の減少や老年人口の増加

我が国の人口は平成 22 年（2010 年）の約 1 億 2,800 万人をピークに減少に転じており、急速に少子高齢化が進行しています。特に生産年齢人口（15～64 歳）の減少による労働力不足や、老年人口（65 歳以上）の増加による社会保障費の増加が社会的な問題となっています。

○自然災害の頻発化・激甚化に対応した防災・減災の取組の強化と国土強靱化の推進

南海トラフ地震をはじめ、頻発化・激甚化している巨大台風や大雨災害に対して、国土強靱化や防災・減災に資する災害に強いまちづくりが求められます。

○居心地がよく歩きたくなるまちなかづくり

世界中の都市で、街路空間を車中心から人中心の歩きやすい空間へと再構築し、人々が集い多様な活動が生まれる場を創出する取組が進められています。

○脱炭素社会の実現

令和 2 年（2020 年）10 月に政府が、令和 32 年（2050 年）までに温室効果ガスの排出を実質ゼロとし、脱炭素社会の実現を目指すことを宣言しました。この取組の一つとして、集約型都市構造の実現による環境負荷の軽減を掲げています。

○地域コミュニティの醸成と活性化

都市型の生活様式や単身世帯の増加により、地域住民間の人間関係が希薄化する中、まちなかのにぎわい創出や地域防災力の強化に向けて、地域コミュニティを醸成し、活性化することが必要です。

○SDGs（持続可能な開発目標）の達成

平成 27 年（2015 年）に国連サミットにて採択された持続可能な開発目標である SDGs は、世界共通の理念に基づき令和 12 年（2030 年）までに達成すべき 17 のゴールを掲げています。本計画は、目標 11「住み続けられるまちづくりを」に直結する内容となっており、目標の達成に向けた施策の実施が求められています。

○DX（デジタル・トランスフォーメーション）の推進

まちづくりにおける DX とは、インターネットや IoT（情報通信技術）、AI（人工知能）等を活用することにより、まちづくりに関する従来の空間的、時間的、関係的制約を除外し、従来の仕組みを変革していくことです。豊かな生活、多様な暮らし方・働き方を支える人間中心のまちづくりの実現を目指し、これらの技術の活用が進められています。

○働き方・住まい方の多様化

コロナ禍を経てテレワーク等の時間や場所にとらわれない柔軟な働き方が浸透しつつあります。この新たな働き方の普及により、従業地にこだわらない多様な住まい方へのニーズの高まりがみられ、これらを踏まえたまちづくりが求められます。

○公民連携による民間資本・ノウハウの導入

地方財政や行政への人材確保が厳しくなる中でも公共サービスを持続的に提供するための手法として、公民連携に注目が集まっています。行政と民間の役割分担を見直し、民間資本やノウハウの導入による市民サービスの向上や事業効率の向上が期待されています。

序－４ 計画の位置づけ

（１）市の政策と都市計画の連携

行政施策の総合的な指針となる「関市第５次総合計画」を上位計画とするとともに、少子高齢化対応・人材確保等地方創生に関わる施策の指針となる「第３期関市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に即したものとします。

（２）広域的な都市計画との連携

近隣市町と連携したまちづくりのため、広域的観点から岐阜県が策定した「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（関都市計画区域マスタープラン）に即したものとします。

（３）都市全体を見渡した計画

関都市計画区域マスタープランに即し関市が作成した「関市都市計画マスタープラン」と調和し、都市全体の視点から居住や医療・福祉、子育て支援、商業、公共交通等のさまざまな都市機能を見渡した計画とします。なお、立地適正化計画のうち、「立地の適正化に関する基本的な方針」については、都市再生特別措置法第８２条に基づき都市計画マスタープランの一部と見なされます。

（４）関連計画との連携

①都市計画と公共交通の一体化

関市立地適正化計画による居住や都市機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと、「関市地域公共交通計画」による地域交通の再編との連携を図ります。

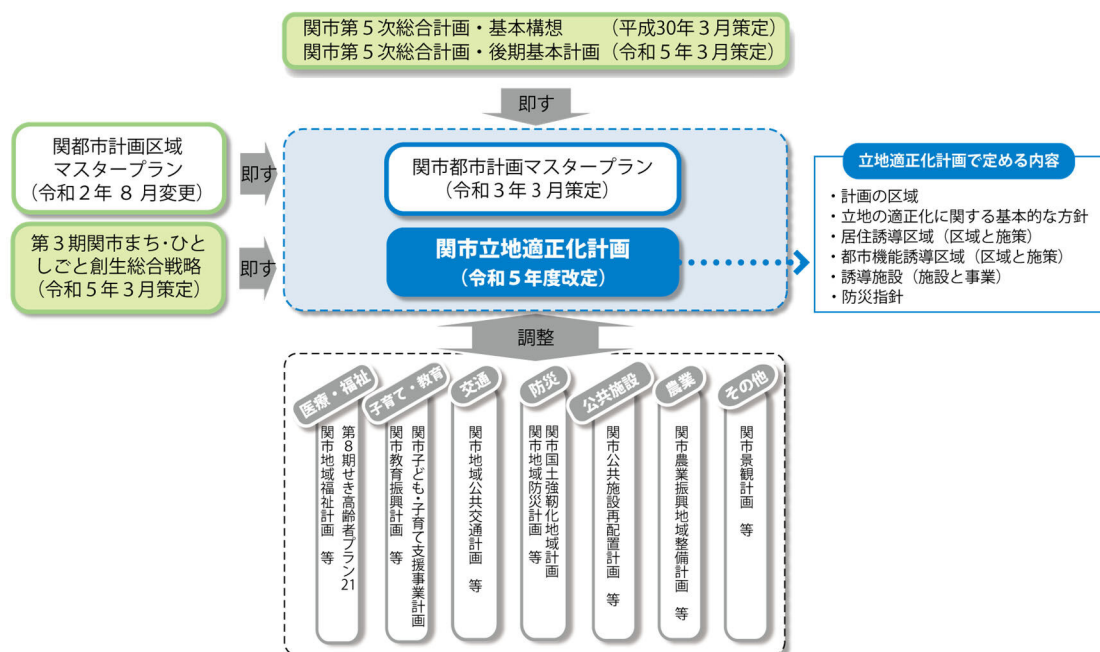
②公共施設の再配置との連携

公共施設の再配置や公的不動産を活用した都市機能の誘導を進めるため、「関市公共施設再配置計画」との連携を図ります。

③その他の関係施策との連携

中長期的視点に立って、医療・福祉、子育て・教育、防災、景観等の施策との連携が図られるよう、関係施策との調整を行います。

図 立地適正化計画の位置づけ

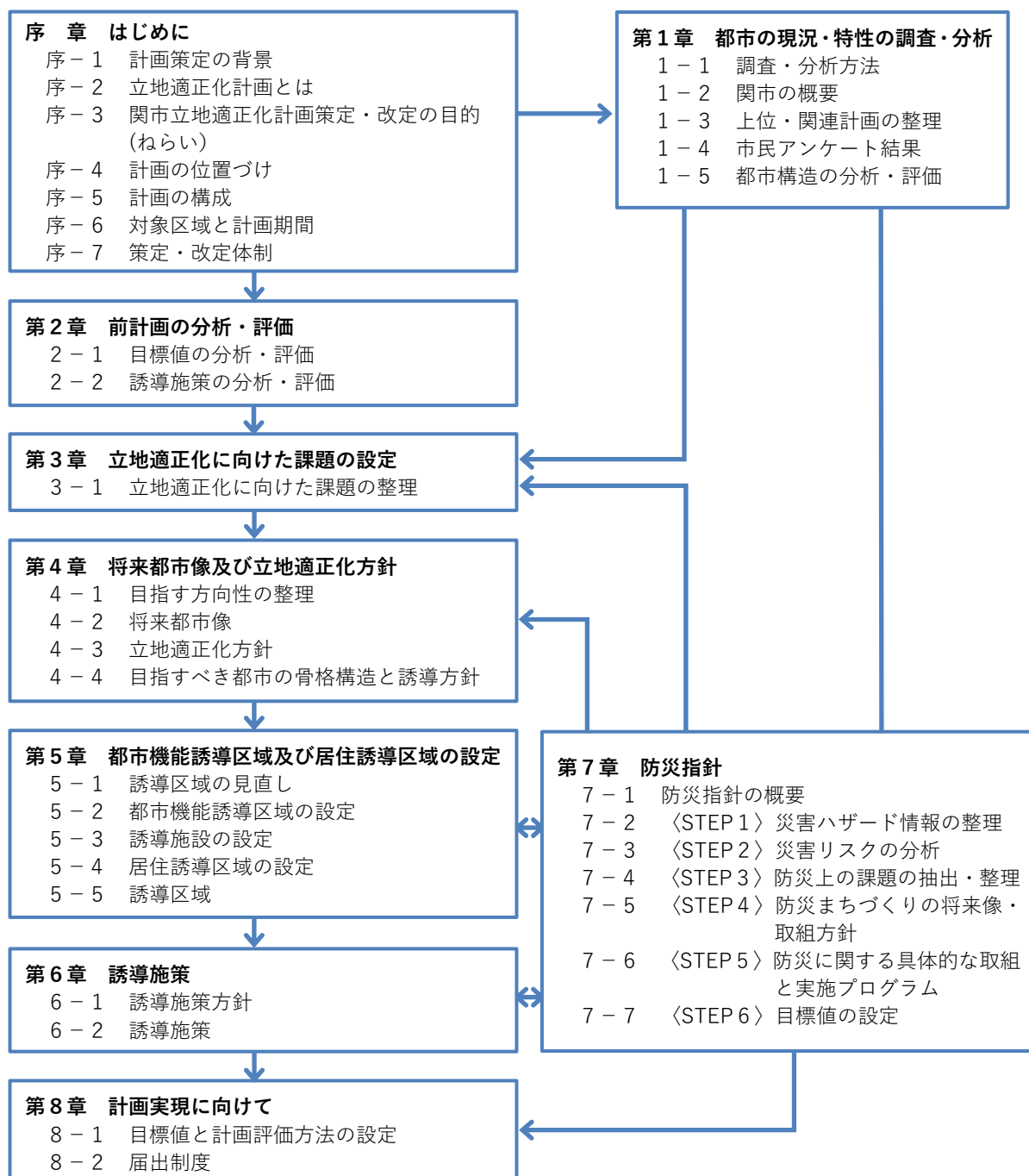


序－５ 計画の構成

計画書の構成は、以下の通り関市の都市構造の調査・分析、前計画の分析・評価、課題の設定を踏まえ、将来都市像と立地適正化方針を検討の上、都市機能誘導区域・居住誘導区域や誘導施策の設定等、計画を実現するために必要な事項を取りまとめます。また、災害に強いまちづくりの実現に向けて、防災指針を記載します。

なお、以降より関市立地適正化計画について、平成 29 年（2017 年）に策定した計画を「前計画」、今回改定する計画を「本計画」とします。

図 関市立地適正化計画 計画書の構成



序－6 対象区域と計画期間

（１）対象区域

本計画を策定することのできる区域は、都市再生特別措置法第 81 条第 1 項において都市計画区域内とされていることから、関地域、武芸川地域を対象区域とします。

なお、都市計画区域外である洞戸、板取、武儀、上之保地域は本計画の対象外としますが、公共交通の方針の検討の際は、これらの地域も考慮するものとします。

図 関市立地適正化計画の対象区域



（２）計画期間

本計画は、都市構造の再構築等、長期的なまちのあり方を定めていくものであることから、計画期間を概ね 20 年間（目標年次：令和 17 年（2035 年））とします。

また、策定後は、本計画に対する評価や土地利用の状況等を踏まえ、定期的に計画の検証を行うとともに、必要に応じて見直しを行います。

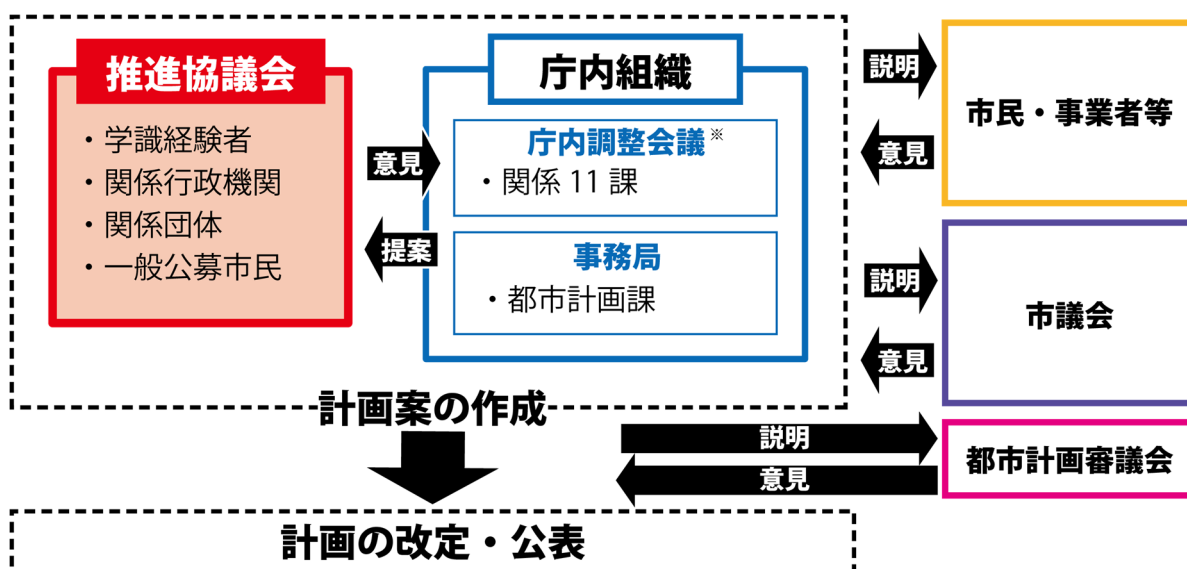
計画期間：平成 29 年（2017 年）～令和 17 年（2035 年）

序－7 策定・改定体制

本計画は、庁内関係各課と連携を図りながら、多様な立場の方からの意見を計画内容に反映させるため、学識経験者、岐阜県、建築・商業・福祉等の関係団体、一般公募市民からなる策定協議会での協議、市民等の意見聴取、関市都市計画審議会への諮問を踏まえ、平成 29 年（2017 年）3 月に策定・公表を行いました。

今回の改定においては、推進協議会での協議、市民等の意見聴取、関市都市計画審議会への意見聴取を踏まえ、改定・公表を行います。

図 関市立地適正化計画の改定体制



※庁内調整会議の構成課

企画広報課、危機管理課、市民協働課、文化課、武芸川事務所、高齢福祉課、子ども家庭課、市民健康課、商工課、観光課、土木課

