

島田市立地適正化計画

素案 (序章～第7章)

令和3年10月現在

島 田 市

島田市立地適正化計画 目次

序章 はじめに

1	計画制度の背景	2
2	立地適正化計画の概要	3
3	島田市立地適正化計画の必要性	5
4	島田市立地適正化計画の目的	8
5	立地適正化計画で定める事項	10
6	計画の位置付け	11
7	計画対象区域	12
8	計画期間	12
9	策定体制	12
10	計画の構成	13

第1章 都市の現況・特性の調査・分析

1	市の概要	16
2	都市構造の分析評価	25
3	市民等意識調査結果の整理	82
4	島田市が目指す都市の将来像	84

第2章 立地の適正化に関する課題の整理

1	島田市（都市計画区域全体）の課題	88
2	地域別の課題	90

第3章 立地の適正化に関する基本的な方針

1	立地の適正化に関する都市づくりの方針	100
2	立地の適正化に関する誘導方針	102
3	都市の骨格構造	104

第4章 居住誘導区域の設定

1	居住誘導区域の基本的な考え方（国の方針）	106
2	居住誘導区域の設定方針（市の方針）	107
3	居住誘導区域の検討	108
4	居住誘導区域	112

第5章 都市機能誘導区域等の設定

1	都市機能誘導区域の基本的な考え方（国の方針）	116
2	都市機能誘導区域の設定方針（市の方針）	117
3	都市機能誘導区域の検討	117
4	都市機能誘導区域	121
5	誘導施設の基本的な考え方（国の方針）	124
6	誘導施設の設定方針（市の方針）	125
7	誘導施設	126

第6章 誘導施策

1	誘導施策の体系	133
2	誘導施策	134
3	届出制度の運用方法	142

第7章 目標指標の設定及び進行管理

1	目標指標の設定	145
2	計画の進行管理	148

序章

はじめに

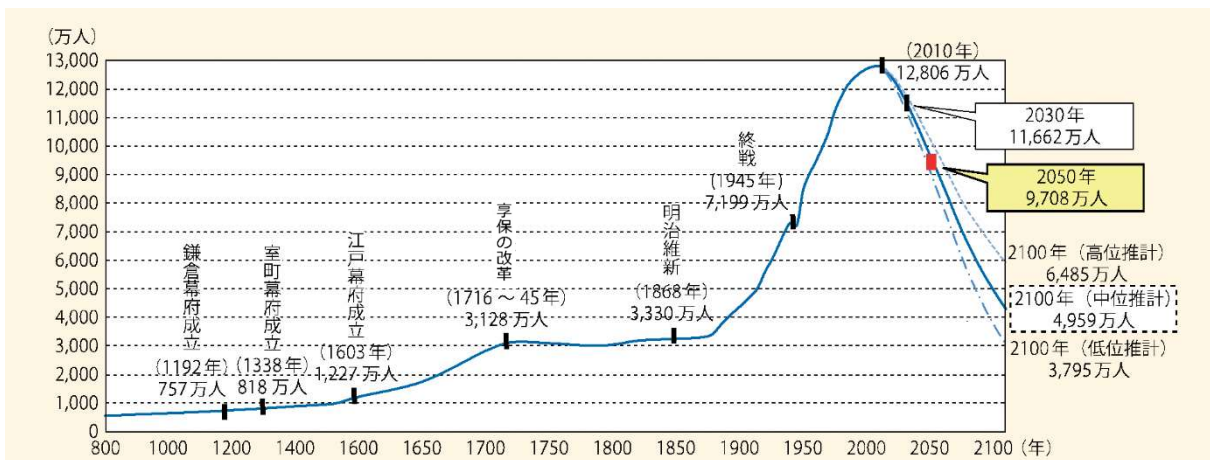
- 1 計画制度の背景
- 2 立地適正化計画の概要
- 3 島田市立地適正化計画の必要性
- 4 島田市立地適正化計画の目的
- 5 立地適正化計画で定める事項
- 6 計画の位置付け
- 7 計画対象区域
- 8 計画期間
- 9 策定体制
- 10 計画の構成

1 計画制度の背景

◆人口減少、少子高齢化の進行、頻発・激甚化する自然災害などを踏まえ、健康で快適な生活環境を確保し、持続可能な都市経営に向けた都市づくりの具体的施策を推進するため、都市再生特別措置法の改正により「立地適正化計画」が制度化されました。

わが国では、明治維新（1868年）以降、急激に人口が増加しました。しかし、2008年（平成20年）の約1億2,800万人をピークに減少に転じ、今後100年間で100年前（明治時代後半）の水準（約5,000万人）に戻ると予測されています。

図 わ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)については、2010年(平成22年)に21%を超え、世界保健機関(WHO)が定める「超高齢社会」の水準に達しています。高齢化率は今後も上昇を続け、2060年(令和42年)には約40%に達すると予測されています。

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。今後は、急速な人口減少が見込まれる中、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って支えられてきた医療・福祉・商業・子育て支援などの都市機能(生活に必要なサービスの提供)の維持が困難な状況となる恐れがあります。今後の急激な人口減少と少子・高齢化の進行を踏まえ、高齢者や子育て世代といった、誰もが健康で快適な生活を実現すること、また財政面や経済面については、持続可能な都市経営を行うこと、さらには災害に強いまちが、今後のまちづくりを推進する上で重要となります。

こうした背景を踏まえ、医療・福祉・商業・子育て支援などの生活サービス施設や居住がまとまって立地し、高齢者をはじめとする誰もが公共交通などにより、生活サービス施設などに容易にアクセスできる「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造への見直しが必要なことから、平成26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、頻発・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6月に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画に安全安心な都市づくりの総合的対策を記載することが義務付けられました。

2 立地適正化計画の概要

(1) 立地適正化計画の基本的な考え方

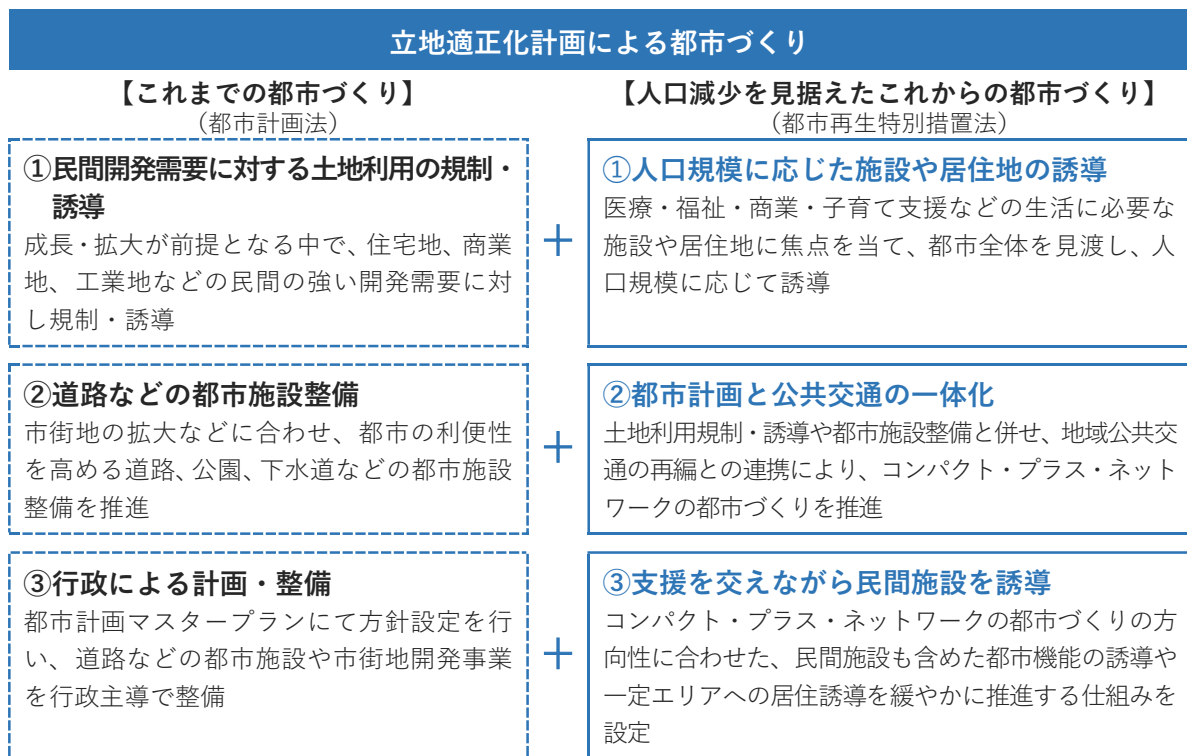
◆立地適正化計画とは、これまでの土地利用規制・誘導や都市施設整備といった都市計画による取り組みに加え、医療・福祉・商業・子育て支援などの都市機能の誘導や一定エリアへの居住誘導を図ることに焦点を当てた、コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりの方針や具体的施策を示す計画です。

従来の都市づくりは、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を定め、道路・下水道などのインフラを行政自らが計画・整備するとともに、土地区画整理事業や市街地開発事業により、計画的に整備してきました。また、人口増加や都市の成長・拡大が前提となる中で、住宅地、商業地、工業地など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。

今後の人口減少・少子高齢化において持続可能な都市づくりを推進するためには、予測される人口規模に応じて医療・福祉・商業・子育て支援施設などの都市機能の立地を一定エリアへ誘導することに加え、その周辺へ居住を誘導することが重要になります。

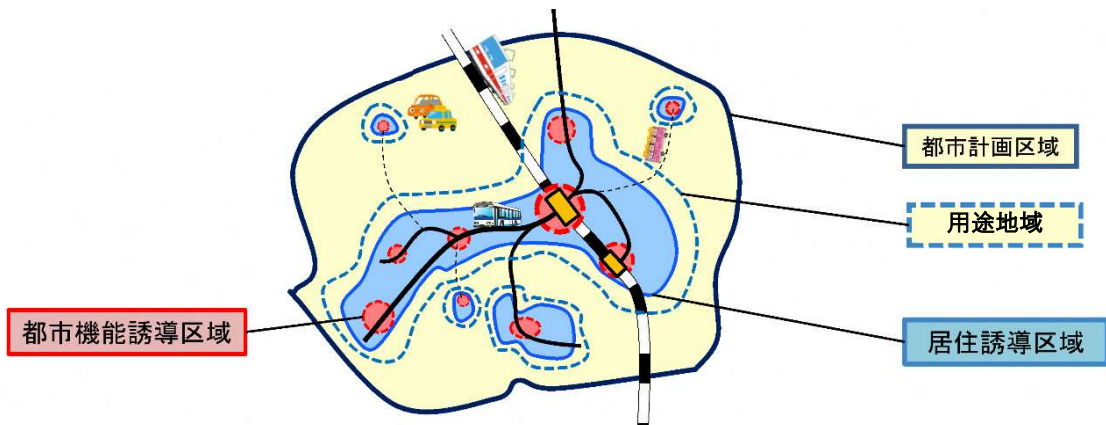
立地適正化計画では、都市の将来像を明示し、都市機能に対する財政・金融・税制優遇などによる支援により、規制と誘導をバランスよくコントロールすることで、施設や居住の立地の適正化を図りつつ、コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりを進めます。

図 立地適正化計画による都市づくりの特徴



資料：「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 8 月）、
「立地適正化の手引き」（国土交通省、平成 28 年 4 月改訂）を引用

図 立地適正化計画制度のイメージ



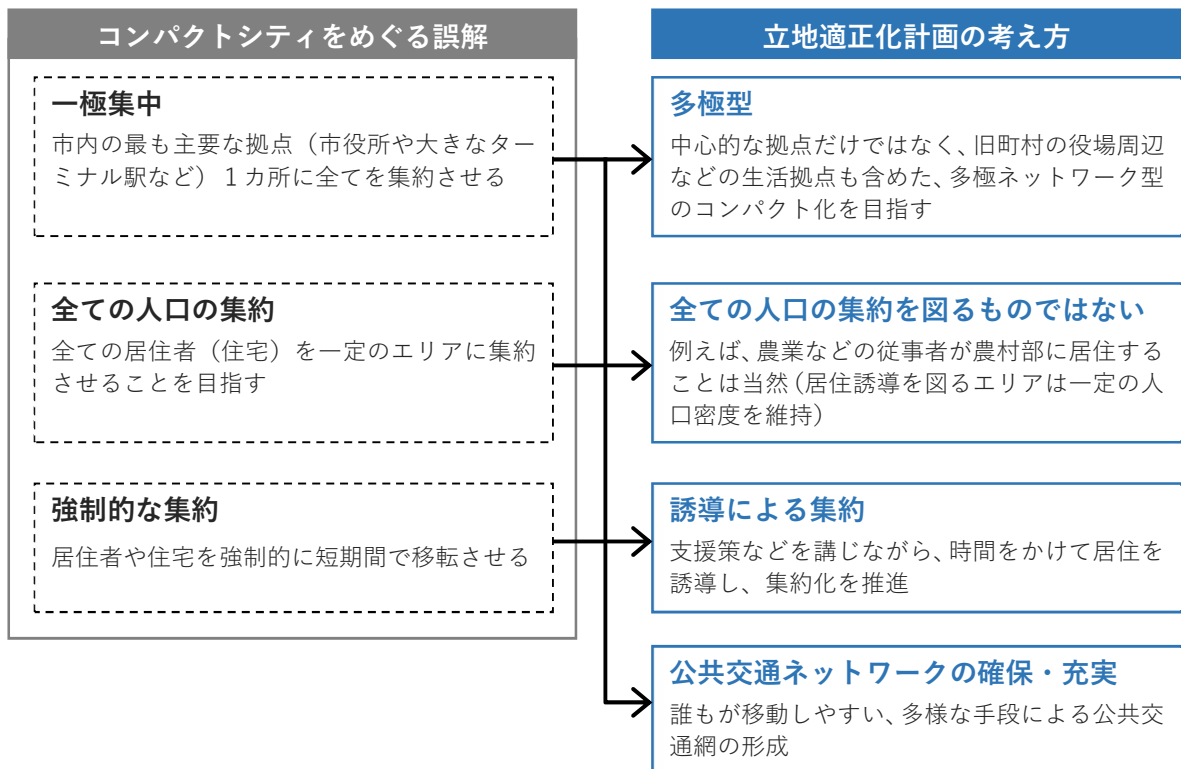
出典：「立地適正化計画作成の手引き」（平成 30 年 4 月 25 日版、国土交通省）

(2) コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくり

コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりは、医療・福祉・商業・子育て支援などの施設や居住の誘導について、生活に必要な施設を1箇所に集約する「一極集中」、全ての市民を一定エリアに集める「全ての人口の集約」、現在住んでいる場所から強制的に移動させる「強制的な集約」を進めるものではありません。

コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりは、人口減少や少子・高齢化が進行する中においても、将来にわたり医療・福祉・商業・子育て支援・公共交通などの生活に必要なサービスが維持・確保され、誰もが安心して暮らしやすい、利便性の高い都市づくりを推進することです。

図 立地適正化計画の考え方



資料：「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）を引用

3 島田市立地適正化計画の必要性

◆大井川の両岸において都市が形成されてきた本市の特性を踏まえ、人口減少、少子高齢化、頻発・激甚化する自然災害などに対応した持続可能な都市の形成のため、立地適正化計画制度を活用した都市づくりが必要です。

(1) 人口減少下における持続可能な都市づくりの推進

本市は、昭和30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、1995年（平成7年）の人口約103,000人をピークに徐々に人口減少に転じ、2015年（平成27年）は人口約98,000人、さらに2040年（令和22年）には人口約80,000人に減少すると予測されています。人口減少下においても医療・福祉・商業・子育て支援などの都市機能が確保されるなど、持続可能な都市づくりのあり方を考える必要があります。

(2) 地域特性に応じた都市機能の維持・充実

本市は、かつての「駿河国」と「遠江国」の境界線である大井川沿いの志太郡・榛原郡の40の村・集落から廃置分合を繰り返しながら、現在の行政区域を形作っている経緯があり、合併前の旧町村の中心部において都市機能や居住が一定程度集積している状況です。今後の都市づくりについては、これまでの都市の成り立ちを踏まえ、市街地はもとより、旧町村の中心部にあたる地域の拠点においても、都市機能や居住の集積状況を踏まえ、その機能維持・充実を図る必要があります。

(3) 頻発・激甚化する自然災害への対応

本市は、北部の山間地域と南部の台地及びその2つに挟まれた大井川の扇状地から形成されています。南海トラフ巨大地震などの震災、河川の氾濫による水害、市街地を囲む丘陵地におけるがけ崩れ・地すべりなどの土砂災害など、近年頻発・激甚化する自然災害への対応が求められます。

以上より本市では、大井川の両岸に形成されてきた市街地や旧町村の各拠点において、人口減少下においても生活に必要な都市機能を確保され、誰もが公共交通などで都市機能に容易にアクセスでき、自然災害に対応した安全安心な都市をバランスよく形成するため、これらのコンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりを目指した立地適正化計画の策定が必要です。

コラム 都市づくりを取り巻く社会情勢の変化

新たな社会情勢の変化としては以下のようなものがあげられ、今後の都市づくりにおいて考慮する必要があります。

(1) 新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性

2020年に感染が拡大した新型コロナウイルス（COVID-19）は、人々の生活や活動に大きな影響を及ぼした一方、これを契機にデジタル化等は急速に進展し、新たな生活スタイルの普及や人々の意識・価値観に変化をもたらしました。また、それに伴い、テレワークの進展や自宅で過ごす時間が増えたことにより、近所の公園の価値が再評価されるなど、人々のライフスタイルにも大きな変化が生じています。

一方、都市に目を向けると、今までまちづくりは、経済活動に必要な資金・人材・技術等を集積することで経済活動の中核を担うとともに、居住や医療・福祉などの都市機能を集約することで、一定の人口密度に支えられて生活サービス機能が維持されるなど、人や機能等を集積させることでその機能を十全に発揮してきました。

都市における過密の問題については、過密を避けるために都市機能の集積を避けるのではなく、施設内部の空間における過密が問題であることから、新しい生活スタイルと感染症対策を行い、「三つの密（密閉・密集・密接）」が生じないようにすることが重要です。

今後も、「都市」という場の重要性や都市における機能の集積の必要性は変わらず、新型コロナ危機を踏まえても、引き続き、ウォークアブルなまちづくりによる魅力向上、コンパクト・プラス・ネットワークの推進に取り組んでいくという大きな方向性には変わりはないと考えられます。その上で、**都市の持つ集積のメリットをさらに伸ばす取り組みを進めつつ、新型コロナ危機を契機として生じた変化を踏まえ、今後のまちづくりにおいては、柔軟に対応していくことが必要**です。



参考：「新型コロナ危機を契機としたまちづくりの方向性」（論点整理）（令和2年8月国土交通省都市局）

(2) 持続可能な経済・社会・環境の総合的向上の必要性

SDGs（持続可能な開発目標）は2015年（平成27年）の国連サミットで採択され、2030年までに持続可能なよりよい世界を目指す、世界共通の目標です。この目標を実現するために17のゴール（意欲目標）と169のターゲット（行動目標）が掲げられています。

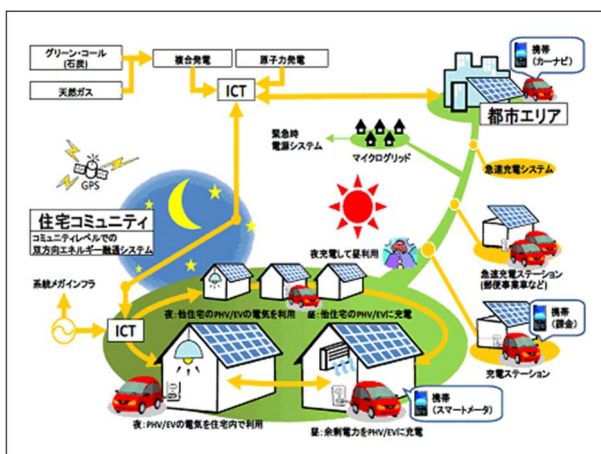
2030年に向けて、持続可能な経済・社会・環境の総合的向上の実現を目指した取り組みを推進しており、都市づくりにおいても産業の振興（目標8）、良好な居住環境の形成（目標11）、優れた自然環境との調和（目標13）等を目指していくことが求められています。



(3) 脱炭素社会に向けた取組の推進

世界各国で気候変動によるさまざまな災害が問題となっており、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）から、2050年前後に世界のCO₂排出量が正味ゼロとなっていることが必要との報告がなされ、わが国においても2020年（令和2年）に2050年カーボンニュートラル[※]、脱炭素社会の実現を目指すことを宣言しました。

本市は、2021年（令和3年）3月に「ゼロカーボンシティ」を表明しました。今後は、脱炭素社会の構築に向けて市民、事業者と連携し、市域全体で地球温暖化対策に取り組んでいくとともに、令和4年度に改定を予定している

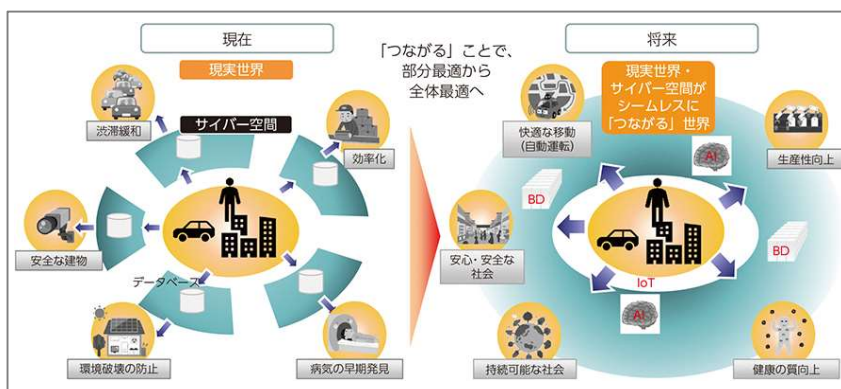


「第3次島田市環境基本計画」と「島田市地球温暖化対策実行計画」において、温室効果ガスの排出量実質ゼロを目指すことを長期目標として掲げ、そのための具体的施策に取り組んでいきます。

※カーボンニュートラルとは、温室効果ガスの排出量から森林などの吸収量を差し引き、実質ゼロにすること。

(4) デジタル社会の実現に向けた取り組みの推進

近年、多様化する人々のライフスタイルの変化に伴い社会におけるデジタル化は急速に進展を続けています。こうした急速に進展するデジタル社会を受け、国は「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」において、新たな日常の原動力となるデジタル・トランスフォーメーション（DX[※]）の考え方を示しました。



本市においても令和3年度に「島田市デジタル・トランスフォーメーション推進計画」を策定し、「誰もがデジタル技術を活用し、安心して快適に暮らせる新しい社会」に向けて取り組んでいきます。

※DXとは「デジタル技術による変革」を意味し、進化したITを浸透させ、人々の生活をより良いものへと変革させるという概念のこと。

4 島田市立地適正化計画の目的

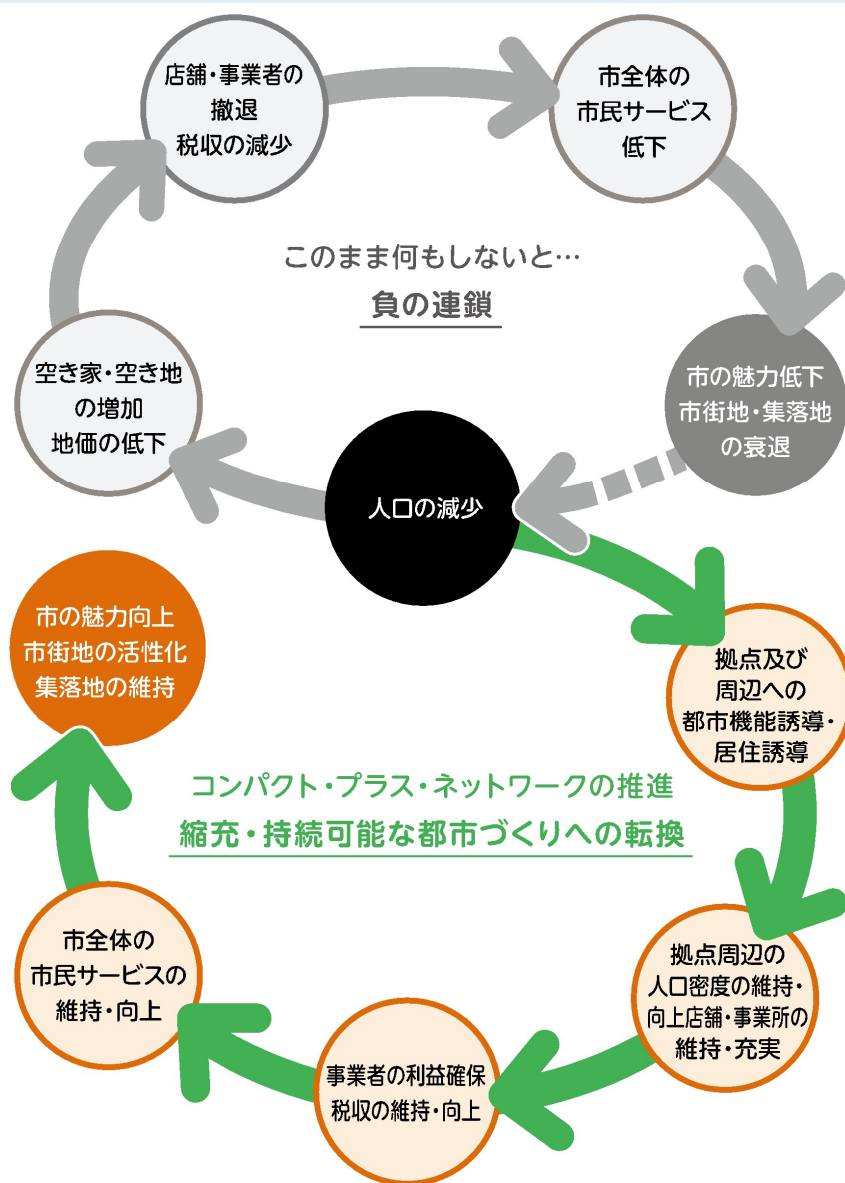
◆人口減少、少子高齢化、頻発・激甚化する自然災害などに対応し、将来にわたり、各地域において医療・福祉・商業・子育て支援などの都市機能が確保され、快適で利便性が高く、安全安心な都市の形成に取り組むため、島田市立地適正化計画を策定します。

(1) 人口減少下においても各地域で生活に必要な都市機能が確保される都市づくりの実現

今後の人口減少社会に対応する、コンパクト・プラス・ネットワークの都市づくりでは、各地域の拠点に都市機能を誘導することで、生活利便性の高い機能を確保し、その周辺に居住を誘導することにより人口密度の維持・向上を図ります。これにより、税収の維持や事業者の利益が確保され、島田市全体の都市機能や公共交通など移動環境の維持・充実につながり、縮充・持続可能な都市づくりに向けての好循環を形成していきます。

以上のような、人口減少や少子高齢化が進行する中においても、将来にわたり島田市全体において快適で利便性の高い都市の形成に取り組むため、「島田市立地適正化計画」を策定します。

図 コンパクト・プラス・ネットワークの推進による縮充・持続可能な都市づくりへの転換イメージ



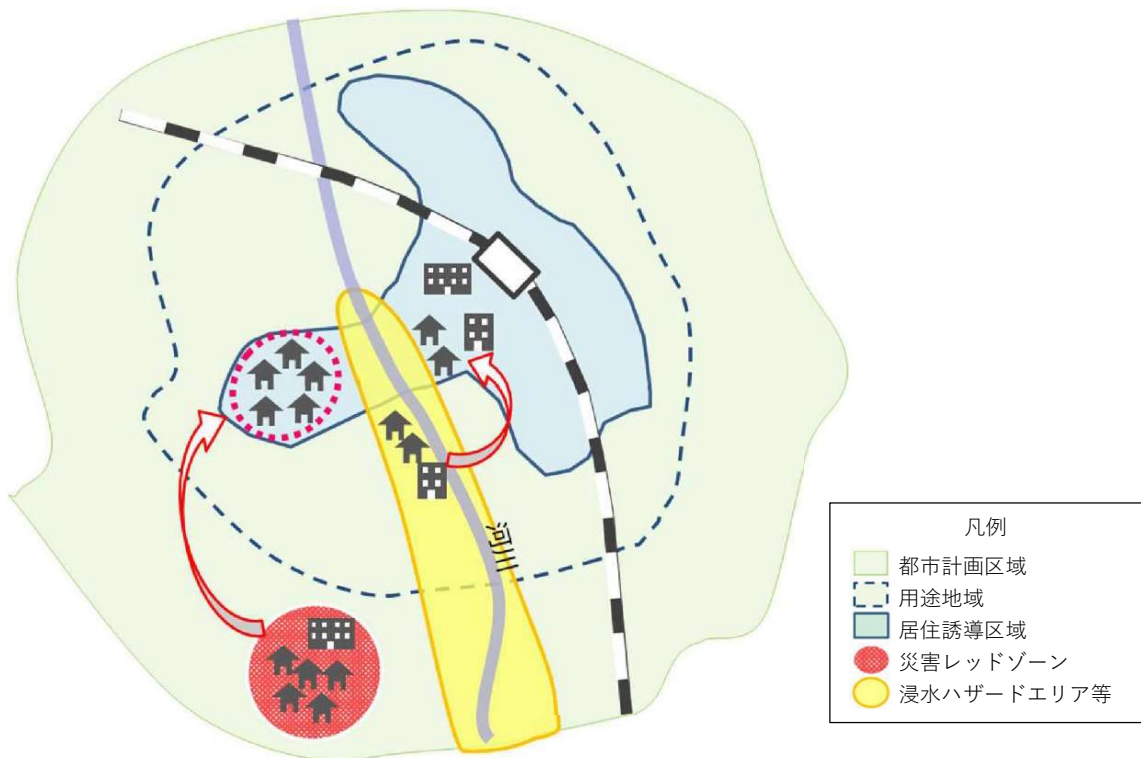
(2) 頻発・激甚化する自然災害に対応した安全安心な都市づくりの実現

本市の災害の危険性としては、前述のとおり南海トラフ巨大地震などの震災、河川の氾濫による水害、市街地を囲む丘陵地におけるがけ崩れ・地すべりなどの土砂災害などが想定され、近年頻発・激甚化する傾向にあります。

これらの自然災害に対応するため、災害の危険性が低いエリアへの居住の誘導やソフト・ハードにわたる防災対策の強化などを推進する必要があります。

以上を踏まえ、安全安心な都市の形成に取り組むため、「島田市立地適正化計画」を策定します。

図 安全安心な都市の形成のための防災対策のイメージ



出典：「防災・減災等のための都市計画法・都市再生特別措置法等の改正内容（案）について」（国土交通省）

5 立地適正化計画で定める事項

◆立地適正化計画では、都市再生特別措置法第 81 条第 2 項に基づき、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から、都市計画区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

都市づくりの方針や誘導方針を示すとともに、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) 居住誘導区域及び居住を誘導するための施策

人口減少の中にあっても生活サービスや地域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。

居住を誘導するために推進する施策を設定します。

(4) 都市機能誘導区域及び都市機能を誘導するための施策

医療、福祉、商業、子育て支援などの生活に必要な施設を各地域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。

都市機能を誘導するために推進する施策を設定します。

(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、商業、子育て支援等の生活に必要な施設を設定します。

(6) 防災指針

頻発・激甚化する自然災害に対応するため、居住誘導区域内などで行う防災対策・安全確保策を設定します。

6 計画の位置付け

(1) 市の政策と都市計画の連携

行政施策の指針である「島田市第2次総合計画」、人口減少問題を克服しながら地域に活力を生み出し未来を創造していく指針となる「島田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」に即します。

(2) 広域的な計画との連携

都市計画区域のみならず、中山間地域も含め、本市の土地利用の総合的な方針を示した「国土利用計画島田市計画」に即したものとします。

また、広域的観点から静岡県が策定した「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（島田都市計画区域マスタープラン）に即します。

(3) 都市全体を見渡した計画

都市計画法第18条2に基づき策定した「島田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・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

ア 都市計画と公共交通の一体化

本計画では都市機能や居住を誘導することによりコンパクトな都市づくりと合わせ、地域公共交通の再編との連携を図ります。

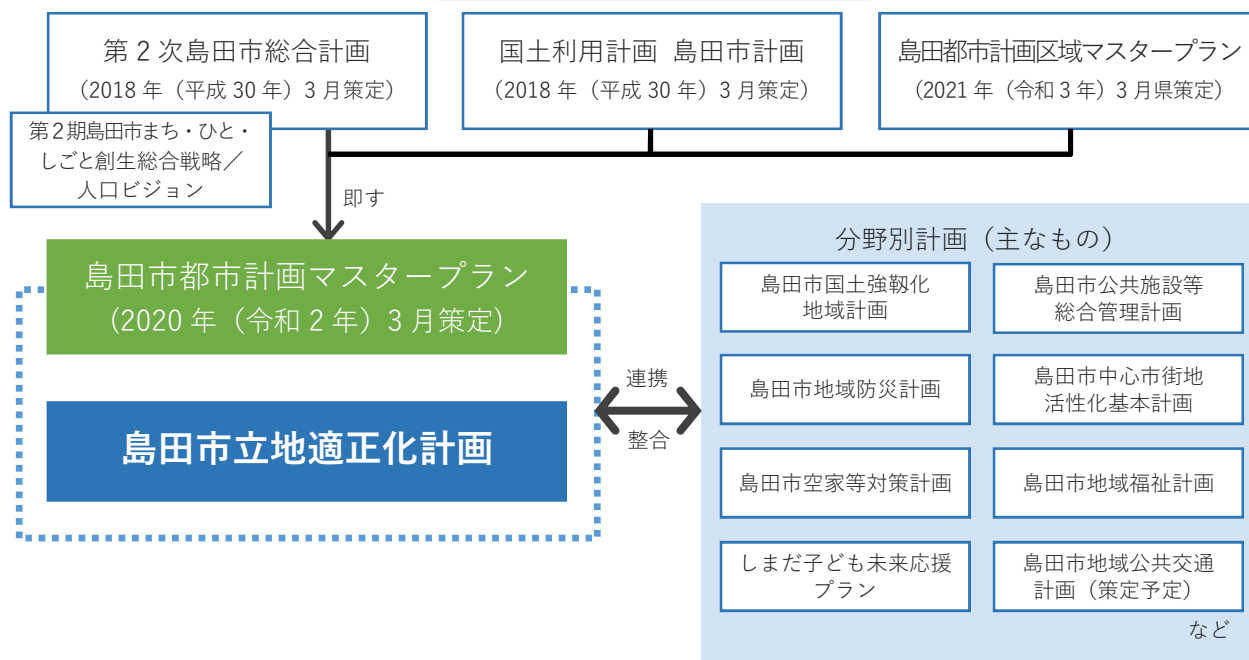
イ 公共施設の再配置との連携

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、「島田市公共施設等総合管理計画」と連携を図ります。

ウ その他の関係施策との連携

中長期的な視点に立ち、防災、住宅、中心市街地活性化、健康・医療、子育て・教育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付け



7 計画対象区域

本計画を策定する区域は、都市再生特別措置法第81条第1項に基づき、都市計画区域とします。

表 区域別面積

	面積		人口	
	(ha)	(%)	(人)	(%)
 都市計画区域	5,762	18	87,582	89
 用途地域	1,610	5	56,786	58
 行政区	31,570	100	98,112	100

※割合は行政区に対するもの

※人口は、2015年（平成27年）国勢調査による



8 計画期間

本計画は、人口減少や少子高齢化を踏まえた長期的な都市の姿を展望し、また、都市機能や居住の誘導など時間をかけ緩やかに推進するため、島田市都市計画マスタープランと同じ、2040年（令和22年）を目標年次とします。

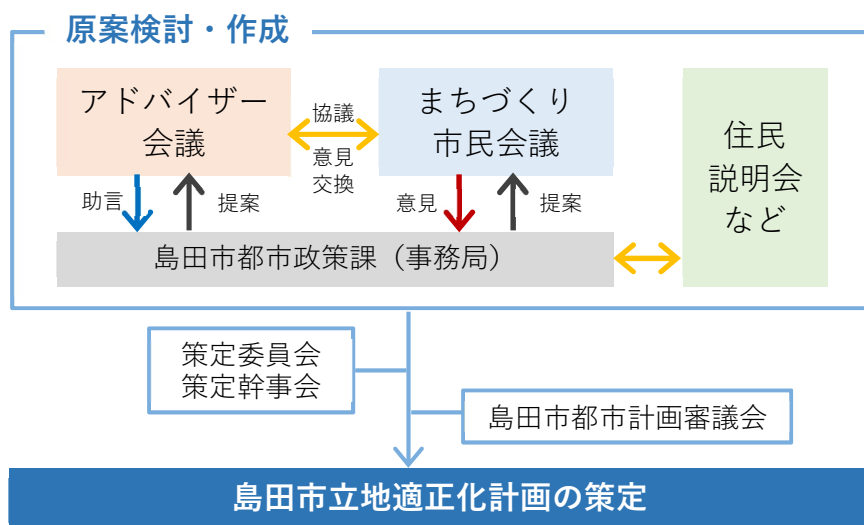
また、都市の将来像の達成状況を確認するため、概ね5年ごとに評価・検証を行い、必要に応じて見直しを行います。

計画期間：2022年（令和4年）～2040年（令和22年）

9 策定体制

策定にあたっては、公募市民、各種団体（商工・福祉など）、自治会、大学生、市職員から構成されるまちづくり市民会議、学識経験者から構成されるアドバイザー会議、住民説明会などを通じてさまざまな立場からの意見を十分に反映しつつ進めます。

図 立地適正化計画の策定体制



10 計画の構成

計画の構成は、以下のとおり島田市の都市構造の調査分析、課題の整理を踏まえ、立地の適正化に関する方針を設定の上、居住誘導区域・都市機能誘導区域や誘導施策の設定など、計画を実現するために必要な事項を取りまとめます。

図 島田市立地適正化計画の構成

序章 はじめに

計画策定の背景／立地適正化計画の概要／島田市立地適正化計画の必要性／
島田市立地適正化計画の目的／立地適正化計画で定める事項／計画の位置付け／
計画対象区域／計画期間／策定体制／計画の構成

第1章 都市の現況・特性の調査・分析

市の概要／都市構造の分析評価／市民等意識調査結果の整理／
島田市が目指す都市の将来像

第2章 立地の適正化に関する課題の整理

島田市（都市計画区域全体）の課題／地域別の課題

第3章 立地の適正化に関する基本的な方針

立地の適正化に関する都市づくりの方針／立地の適正化に関する誘導方針／
都市の骨格構造

第4章 居住誘導区域の設定

居住誘導区域の基本的な考え方（国の方針）／
居住誘導区域の設定方針（市の方針）／
居住誘導区域の検討／居住誘導区域

第5章 都市機能誘導区域等の設定

都市機能誘導区域の基本的な考え方（国の方針）／
都市機能誘導区域の設定方針（市の方針）／
都市機能誘導区域の検討／都市機能誘導区域／
誘導施設の基本的な考え方（国の方針）／
誘導施設の設定方針（市の方針）／誘導施設

第6章 誘導施策

誘導施策の体系／誘導施策／届出制度の運用方法

第7章 目標指標の設定及び進行管理

目標指標の設定／計画の進行管理

