

コンパクトなまちづくりに向けた基本方針

2021(令和3)年11月



目 次

はじめに

(見直しの背景)	1
(本方針の位置づけ)	2

第1章 都市を取り巻く環境

1 社会経済情勢の変化

(1) 人口減少・少子高齢化の急速な進行	3
(2) 経済・産業構造の状況	3
(3) 社会資本を取り巻く環境	4
(4) 交通環境の変化	4
(5) 気候変動による自然災害の増加	5

2 都市の現状と課題

(1) 都市機能の拡散	6
(2) 地域公共交通の衰退	6
(3) 都市のスポンジ化	6
(4) 商業・業務機能の衰退	6
(5) 賑わいなど魅力の喪失	7
(6) 都市における災害の多発	7

3 都市計画法など関係法律の改正概要

(1) 「都市計画法」の改正 (H18. 5. 31 公布、H18. 8. 30、11. 30、H19. 11. 30 施行)	7
(2) 「中心市街地の活性化に関する法律」の改正 (H18. 6. 7 公布、H18. 8. 22 施行)	7
(3) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正 (H26. 5. 21 公布、H26. 11. 20 施行)	8
(4) 「都市再生特別措置法」の改正 (立地適正化計画制度の創設) (H26. 7. 2 公布、H26. 8. 1 施行)	8
(5) 「都市再生特別措置法」の改正 (H30. 4. 25 公布、H30. 7. 15 施行)	8
(6) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正 (R2. 6. 3 公布)	8
(7) 「都市計画法」、「都市再生特別措置法」の改正 (R2. 6. 10 公布)	8

4 都市計画と本方針の関係

(1) 北海道都市計画マスタープラン	9
(2) 「整・開・保の方針」	9
(3) 北海道都市計画マスタープラン及び「整・開・保の方針」と本方針との関係	9

第2章 コンパクトなまちづくりに向けた基本的な考え

1 総合計画等との関係	10
-----------------------	----

2	基本理念	10
3	コンパクトなまちづくりの必要性	10
4	コンパクトなまちづくりへの取組視点	11

第3章 コンパクトなまちづくりを目指す視点と取組

1	【視点1】 市街地の無秩序な拡大抑制	
	(1) 区域区分制度の活用	13
	(2) 市街化調整区域における土地利用規制	14
	(3) 非線引き都市の白地地域における土地利用規制	14
	(4) 準都市計画区域の活用	14
2	【視点2】 既成市街地における都市機能の適正立地	
	(1) 既成市街地における土地利用のあり方	15
	(2) 大規模集客施設の適正立地	16
	(3) 都市計画提案制度の対応	17
3	【視点3】 居住や都市機能の集積	
	(1) 居住や都市機能の誘導	17
	(2) 都市のスポンジ化対策	18
	(3) 「北の住まいるタウン」による取組	18
4	【視点4】 まちなかの賑わいづくり	
	(1) 中心市街地等の賑わいづくり	19
	(2) まちなか活性化関連事業の促進	20
	(3) みどりを活用した潤いのあるまちづくり	20
	(4) 良好な景観形成	20
	(5) 居心地が良く歩きたくなるまちなか	21
5	【視点5】 災害に強いまちづくり	
	(1) 防災の観点からの都市計画	21
	① 居住エリアの安全確保	22
	② 「ハザードエリア」への対応	22
	③ 防災と連動した土地利用	23
	(2) 防災に留意した開発行為への対応	23
	(3) 公園・緑地等を活用した都市の防災機能の充実	24
	(4) 防災に資する施設整備等	24
6	【視点6】 持続可能な地域公共交通ネットワーク	
	(1) コンパクト・プラス・ネットワーク	25
	(2) 地域公共交通ネットワークの形成	25
	(3) 「整・開・保の方針」への位置づけ	25
	(4) 北海道総合都市交通体系調査の充実	25

【資料】 「コンパクトなまちづくり」に関するアンケート結果・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

はじめに

(見直しの背景)

都市計画の制度は、人口増加を前提とした都市の拡大、成長の時代に作られたものであり、右肩上がりの経済状況を背景に、無秩序な都市の拡散の抑制と基盤整備に重点がおかれていました。

国では、中心市街地の衰退は、都市機能が無秩序に薄く拡散することに伴う都市構造上の問題として、「中心市街地の振興」と「都市機能の適正立地」の両輪でコンパクトなまちづくりを実現するため、2006（平成 18）年にまちづくり三法（都市計画法、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法）のうち、都市計画法と中心市街地活性化法の見直しが行われました。

道においても、本道の市町村が抱えているまちづくりに関する課題等を踏まえ、持続可能な都市形成を目指すための基本理念を「コンパクトなまちづくり」として、今後のまちづくりの基本的な考え方を明らかにするため、本方針を 2006（平成 18）年 7 月に策定しました。

その後、十数年が経過する中で、社会情勢の変化に伴い市町村が抱えるまちづくりの課題も変化してきており、それに対する法改正も行われてきました。

我が国の人口は 2008（平成 20）年の 1 億 2,808 万人をピークに減少に転じ、人口減少・高齢化が進行しており、特に北海道の人口減少は、全国平均を上回るスピードで急速に進行し、地域経済や暮らしなど様々な分野への影響の拡大が懸念されています。こうした人口減少等によって、まちなかにおいては、空き地・空き家の発生により、都市環境が悪化するなど地域の魅力低下を招いています。

国では、このような課題や状況に対応するため、都市全体の構造を見渡しながら、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設の誘導と、それに連携した公共交通に関する施策を講じることにより、市町村によるコンパクトなまちづくりを支援すること、また、コンパクトなまちづくりと連携して持続可能な地域公共交通網の形成に資することを目的として、2014（平成 26）年に都市再生特別措置法の改正及び地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の改正を行いました。

さらに国では、昨今、頻発・激甚化する自然災害への対応として、災害発生のおそれがある区域（以下、「ハザードエリア」と言う。）における新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの推進の観点から、総合的な対策を講じることが喫緊の課題となっていること、また、併せてまちなかにおける歩行者空間の不足や、商店街のシャッター街化等の課題に対応するため、「居心地が良く歩きたくなる」空間を形成し、都市の魅力を向上させることが必要であるとして、安全で魅力的なまちづくりを推進するため、2020（令和 2）年に都市再生特別措置法等が改正され、また、同年に地域公共交通の活性化及び再生に関する法律も改正されました。

こうした国における法改正や本道が抱えているまちづくりに関するさまざまな課題を踏まえ、安全・安心で魅力的である持続可能な都市形成を目指すため、新たに防災や交通の視点を加えるなど、本方針の改定を行うものです。

(本方針の位置づけ)

この基本方針は、都市計画法や都市再生特別措置法などの関係法に基づく制度、手続き及び計画の作成などに関して、道の基本的な考え方を示していますが、都市計画区域を有していない町村にも、コンパクトなまちづくりに向けて活用可能なものとなっています。

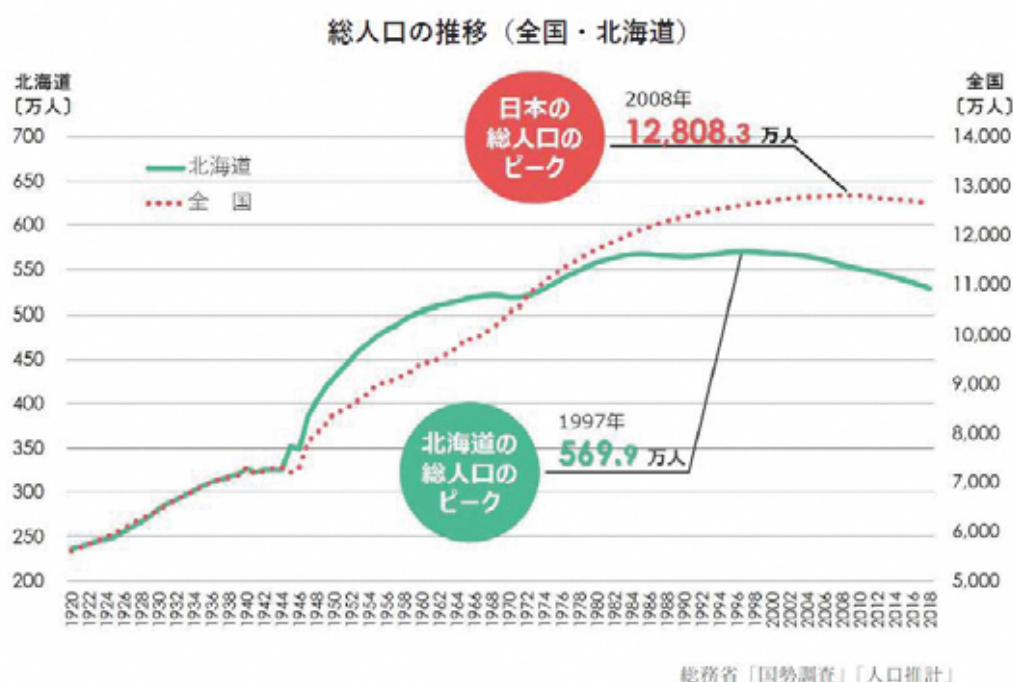
第1章 都市を取り巻く環境

1 社会経済情勢の変化

(1) 人口減少・少子高齢化の急速な進行

本道は、自然減と社会減が相まって、全国よりも約10年早く人口減少局面に入り、1997（平成9）年に約570万人に達して以降、減少に転じ、現在も全国を上回るスピードで人口減少が続いています。

国立社会保障・人口問題研究所の推計方法に準拠した推計では、2040（令和22）年の北海道の人口は約428万人、2060（令和42）年には約320万人に減少する一方で、65歳以上の高齢者人口比率は、2015（平成27年）現在の29.1%から2040（令和22）年で40.9%、2060（令和42）年で44.6%に上昇すると予想されています。※1



（出典：北海道人口ビジョン（改訂版）令和2年（2020年）3月）

(2) 経済・産業構造の状況

本道の経済は、1996（平成8）年をピークにマイナス成長の傾向が続いていました※2が、2011（平成23）年にプラスに転じた以降は一進一退で推移しています。

また、経済構造は、公的需要に依存し、その割合は全国と比べて高くなっており、道内総生産の産業別構成比は、豊富な農林水産資源や観光資源を活かし、全国に比べて第1次産業（4.7%）や第3次産業（76.9%）の割合が高い一方、製造業の第2次産業（17.6%）の割合が低い特徴があります。※3

全国では、産業立地を巡る環境は、以前にも増して多様化かつ複雑化しており、経済のグローバル化の進展等による企業の生産拠点の統廃合・縮小や海外移転が進んでいます。また、本格的な人口減少時代と少子高齢化社会の到来により、既存産業の国内市場が縮小していることから、工場跡地・空き工場が増加しています。※4

(3) 社会資本を取り巻く環境

本道では、高度経済成長期に集中的に整備された橋梁などの多くのインフラが一斉に老朽更新期を迎え、その費用が大幅に増大し、財政に大きな負担となることが懸念されることから、限られた財源のなかで、効率的で効果的な維持管理を導入することにより、トータルコストの縮減や平準化を図るなど、インフラの戦略的な維持管理・更新等を推進することが求められています。 ※5

表 主な施設の状況

主な施設	施設数	建設後50年 ^{※2} を経過する施設の割合			有形固定資産減価償却率 ^{※3}
		現在 ^{※1}	10年後	20年後	
道路橋梁（2m以上）	5,675橋	13%	35%	58%	51%
下水道管路等	360km	0%	5%	47%	—
樋門などの河川管理施設	5,273基	3%	20%	53%	79%
治水ダム	17基	0%	18%	47%	22%
砂防堰堤	1,175基	12%	38%	60%	50%
農地防災（海岸保全施設）	40箇所	12%	47%	65%	17%
林道橋梁	674橋	38%	82%	94%	72%
治山ダム	25,686基	14%	37%	59%	49%
漁港	243箇所	84%	86%	99%	43%
漁港海岸（堤防・護岸）	211箇所	42%	70%	78%	41%
庁舎等 ^{※4}	1,976棟 79.8万㎡	17%	37%	61%	57%
学校施設 ^{※4}	3,427棟 263.0万㎡	2%	16%	55%	59%

※1. 現在は、平成30年3月末時点の基本とする。

※2. 施設の老朽化を示す指標として、財務省令による減価償却資産に関する耐用年数表により、一般的な鉄筋コンクリート造の建築物の50年や道路橋60年などを参考に、便宜的に建設後50年以上経過した施設の割合を設定した。

※3. 実際の施設の劣化や損傷、老朽化の度合いは、利用頻度やメンテナンスの状況、自然環境等で大きく異なるが、各施設の経年の程度を示す1つの指標として、固定資産台帳（平成29年3月末）データを活用し算出した。

有形固定資産減価償却率 = 減価償却累計額 / 取得価格等 × 100 (%)

※4. 施設数欄下段及び施設の割合は延べ床面積とする。

（出典：北海道インフラ長寿命化計画（行動計画）（H31.3一部改訂））

(4) 交通環境の変化

本道では、人口減少や高齢化の進行により、バスやトラックの運転手など交通・物流を担う労働力の確保が課題となっており、交通・物流の効率化や省力化を進めるとともに、幅広い人材確保が必要となっています。 ※7

また、広大な地域に都市が分散する本道では、他都府県と比べ、人の移動やモノの輸送に時間やコストを要することから、道内を高速で円滑に移動・輸送できる交通ネットワークの形成・充実が課題となっています。 ※7

鉄路について、JR北海道が利用者の減少や急速に進む車両や施設の老朽・劣化に対する投資の急増などから、2016（平成28）年11月、「当社単独では維持することが困難な線区」として、本道の鉄道網の約半分の10路線13線区1,237kmを公表しました。 ※7

本道の交通網の骨格である鉄路について、持続的な鉄道網の確立に向け、関係機関が一体となって取組を進めていく必要があります。 ※7

また、2016（平成28）年の北海道新幹線の開業と2030（令和12）年度末の札幌延伸及び2020（令和2）年の道内7空港の一括民間委託は、本道の交通環境に大きな影響を与えるものであ

り、これらを起爆剤として、他の交通モードにも波及させ、本道の発展につながる総合的な交通ネットワークを形成する必要があります。 ※7

さらにインバウンドなど交流人口 ※6 の大幅な拡大や利便性が高くストレスのない移動の実現、持続可能な地域交通や効率的な物流の確保など、道民の暮らしや産業経済を支え、北海道の活性化を促進する交通ネットワークの実現が求められます。 ※7

また、道路などの移動空間については、ICT ※8 や AI ※9 等の技術革新を受けて、自動運転など新技術を活用した車両に対応した空間や MaaS ※10 に対応して交通結節点機能を強化するといった検討も求められます。

(5) 気候変動による自然災害の増加

2016（平成 28）年 8 月、相次いで上陸・接近した台風は、北海道に記録的な大雨をもたらし、道民の日常生活や農業などの地域の基幹産業、道路・交通・水道などの社会基盤に大きな被害が発生しました。2018（平成 30）年には、梅雨前線の停滞などにより道内各地で大雨となり、再び道民生活や産業などに大きな被害が発生しました。 ※11

私たちは日常の生活や事業活動の中で温室効果ガスを大量に排出しており、そのことが地球温暖化やそれに伴う気候変動を引き起こし、私たちの暮らしに大きな影響を及ぼすと懸念されています。 ※11 国は都市再生基本方針において、低炭素化の観点から都市計画の見直しを推進し、コンパクトな都市構造への転換を促す ※12 こととし、環境負荷の低減及び自然との共生、豪雨の激甚化・頻発化などの気候変動への適応に配慮した都市再生を推進することとしています。

また、国では東日本大震災などから得られた教訓を踏まえ、事前防災及び減災その他迅速な復旧復興、国際競争力強化の向上に資する大規模自然災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくり ※13 に向けた「国土強靱化基本計画」を策定しており、道においても、本道の国土強靱化に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため ※14、「北海道強靱化計画」を 2015（平成 27）年 3 月に策定（2020（令和 2）年 3 月改定）しました。

※1 出典：北海道人口ビジョン（改訂版）（2020（令和 2）年 3 月）

※2 出典：北海道総合計画（2016 年度～2025 年度）

※3 出典：平成 29 年度（2017 年度）道民経済計算の概要

※4 出典：平成 27 年度地域経済産業活性化対策調査報告書 平成 28 年 3 月 一般財団法人 日本立地センター

※5 出典：北海道インフラ長寿命化計画（行動計画）（H31.3 一部改訂）

※6 「交流人口」 定住人口に対する用語で、通勤、通学、ショッピング、観光その他の目的でその地域を訪れる（交流する）人のこと

※7 出典：北海道交通政策総合指針（H30.3）

※8 「ICT」 Information and Communication Technology（インフォメーション アンド コミュニケーション テクノロジー）の略 情報通信技術のこと パソコンだけではなく、スマートフォンやスマートスピーカーなど、様々な形状のコンピューターを使った情報処理や通信技術の総称

※9 「AI」 Artificial Intelligence（アーティフィシャル インテリジェンス）の略 人工知能のこと 計算という概念とコンピューターという道具を使って「知能」を研究する計算機科学の一分野を指す語

※10 「MaaS」 Mobility as a Service（モビリティ アズ ア サービス）の略 ICT を活用して交通をクラウド化し交通手段や運営主体にとらわれることなく、スマートフォンでのルート検索や運賃決済を一括で行うなど、全ての交通手段による移動（モビリティ）を 1 つのサービスとして捉えシームレスにつなぐ新たな移動の概念

※11 出典：北海道気候変動適応計画（R2.3）

※12 出典：都市再生基本方針（平成 30 年 7 月 13 日一部変更）

※13 出典：国土強靱化基本計画（平成 30 年 12 月 14 日）

※14 出典：北海道強靱化計画（令和 2 年（2020 年）3 月）

2 都市の現状と課題

(1) 都市機能の拡散

2006（平成 18）年度の都市計画法改正以前は、都市の中心に立地していた病院、学校などの公共施設及び商業施設が、郊外やバイパス沿いに移転するケースが数多く見られました。

人口減少の進行とともに、開発圧力は全体としては低減しているものの、相対的に安価で広い土地が確保しやすい郊外部に対する商業開発などの部分的な開発圧力は、引き続き残っている状態にあります。^{※1}

このような都市機能の拡散は、新たな交通対策などの問題が発生し、後追いの形で社会基盤整備がなされるなど、整備・維持管理コストが増大するため、抑制する必要があります。

(2) 地域公共交通の衰退

人口減少、少子高齢化が進展する中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少により、公共交通ネットワークの縮小やサービス水準の低下が懸念されています。一方で、地域公共交通は、特に自動車を運転できない学生、高齢者等にとって必要不可欠な存在であり、また、活力に満ちた地域社会の実現に寄与するため、コンパクトなまちづくりと連携して、地域公共交通の活性化・再生を図ることが重要です。^{※2}

(3) 都市のスポンジ化

近年、人口減少や既存住宅の老朽化、住宅に対する社会的ニーズの変化に伴い空き家が増加しており^{※3}、国の都市計画基本問題小委員会では、「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性を持って、相当程度の分量で発生する現象」を「都市のスポンジ化」と称されています^{※4}。

一定の区域内における空き地・空き家等の大量発生は、都市の活気を失わせるとともに、管理が放棄された空間となって治安、景観、居住環境等の悪化、災害危険性の増大などを招くことから、空き地の土地利用転換や空き家対策などが課題となっています。

道内の都市計画区域を有する市町にアンケート調査を実施したところ（以下、「アンケート調査」という。）、都市における課題として、都市のスポンジ化を掲げている市町が人口規模に関わらず多いことが示されました。

(4) 商業・業務機能の衰退

夜間・休日の閉店や駐車場の不足等、消費者や時代のニーズに的確に対応した魅力的な商業環境が形成されていないことや、店主の高齢化等により再生に向けた取組に対する意欲の低下、空き店舗の発生などがみられ、中心市街地の商業・業務機能の活性化が求められています。

アンケート調査結果においても、人口規模にかかわらず、ほぼすべての市町で、中心市街地（地域拠点を含む）の衰退を課題に掲げていることが示されました。

(5) 賑わいなど魅力の喪失

中心市街地は、商業、業務などの様々な機能が集まり、人々の生活の場であると同時に娯楽や交流の場として、地域に根ざした風土、景観、文化、伝統などを育んできました。近年、商業を取り巻く環境の変化や中心部の居住人口の減少、高齢化等により、文化・交流機能などの中心市街地が発揮すべき本来の機能も低下し、来街者が減少している状況からも、失われた賑わいを取り戻すことが求められています。

(6) 都市における災害の多発

近年は局地的な豪雨による河川氾濫、内水氾濫や地震その他の自然災害が頻発・激甚化しており、災害への対応は喫緊の課題となっています。

また、人口や建築物が集中し、ライフライン、交通機関等が高い密度で整備されている都市では、大規模な災害が発生すると、甚大な人的・経済的被害が生じます。

このため、まちづくりにおいても、「ハザードエリア」における居住や施設立地等の土地利用のあり方をはじめ、安全な都市の形成への取組の強化が求められています。^{※5}

アンケート調査結果においても、都市における防災に関する課題として、市街地内に河川の浸水想定区域や土砂災害の危険区域が存在することに課題を有している市町が多いことが示されました。

※1 出典：社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会（第18回）資料（H24.9）

※2 出典：令和元年版 国土交通白書

※3 出典：北海道住生活基本計画（H29.3）

※4 出典：都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ（H29.8）

※5 出典：都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ（R1.7）

3 都市計画法など関係法律の改正概要

(1) 「都市計画法」の改正（H18.5.31公布、H18.8.30、11.30、H19.11.30施行）

都市の秩序ある整備を図るために、様々な都市の課題について地域の主体的な判断により的確に対応できるように、大規模集客施設や公共公益施設の立地に際し都市計画の手続きを経て、適切な立地を確保することを目的に法改正されました。

(2) 「中心市街地の活性化に関する法律」の改正（H18.6.7公布、H18.8.22施行）

近年における急速な少子高齢化の進行、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化などから、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するため法改正されました。

(3)「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正 (H26. 5. 21 公布、H26. 11. 20 施行)

人口減少社会において地域の活力を維持し強化するため、コンパクトなまちづくりと連携し、地域公共交通ネットワークを確保することが喫緊の課題であることから、地方公共団体が先頭に立ち、関係者の合意の下に持続可能な地域公共交通ネットワークの再構築を図るため、「地域公共交通網形成計画」などを作成できるよう法改正されました。

(4)「都市再生特別措置法」の改正 (立地適正化計画制度の創設) (H26. 7. 2 公布、H26. 8. 1 施行)

人口の急激な減少と高齢化を背景として、持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題となっており、福祉や交通なども含めて都市全体の構造を見渡し、『コンパクト・プラス・ネットワーク』の考えで進めていくことが重要であることから、都市再生特別措置法が改正され、行政と住民や民間事業者が一体となったコンパクトなまちづくりを促進するため、立地適正化計画制度が創設されました。

(5)「都市再生特別措置法」の改正 (H30. 4. 25 公布、H30. 7. 15 施行)

地方都市をはじめとした多くの都市において、「都市のスポンジ化」が進行しており、生活利便性の低下、治安・景観の悪化、地域の魅力が失われる等の支障が生じているため、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られるよう法改正されました。

(6)「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の改正 (R2. 6. 3 公布)

地方部において、公共交通サービスの維持・確保が厳しさを増している中、地域経済社会の発展に資する交通インフラの整備により、持続可能な運送サービスの提供を確保するため、地方公共団体が、公共交通事業者等と連携して、最新技術等も活用しつつ既存の公共交通サービスの改善・充実を徹底するとともに、地域の輸送資源を総動員する取組を推進する必要があることから、「地域公共交通計画」(マスタープラン)の作成などについての法改正が行われました。

(7)「都市計画法」、「都市再生特別措置法」の改正 (R2. 6. 10 公布)

頻発・激甚化する自然災害に対応するため、「ハザードエリア」における新規立地の抑制、移転の促進、防災まちづくりの推進の観点から総合的な対策を講じることが喫緊の課題であること、また、こうした取組に併せて、駅前等のまちなかにおける歩行者空間の不足や、商店街のシャッター街化等の課題に対応するため、まちなかにおいて多様な人々が集い、交流する「居心地が良く歩きたくなる」空間を形成し、都市の魅力を向上させることが必要であることから、安全で魅力的なまちづくりを推進するため、法改正されました。

4 都市計画と本方針の関係

(1) 北海道都市計画マスタープラン

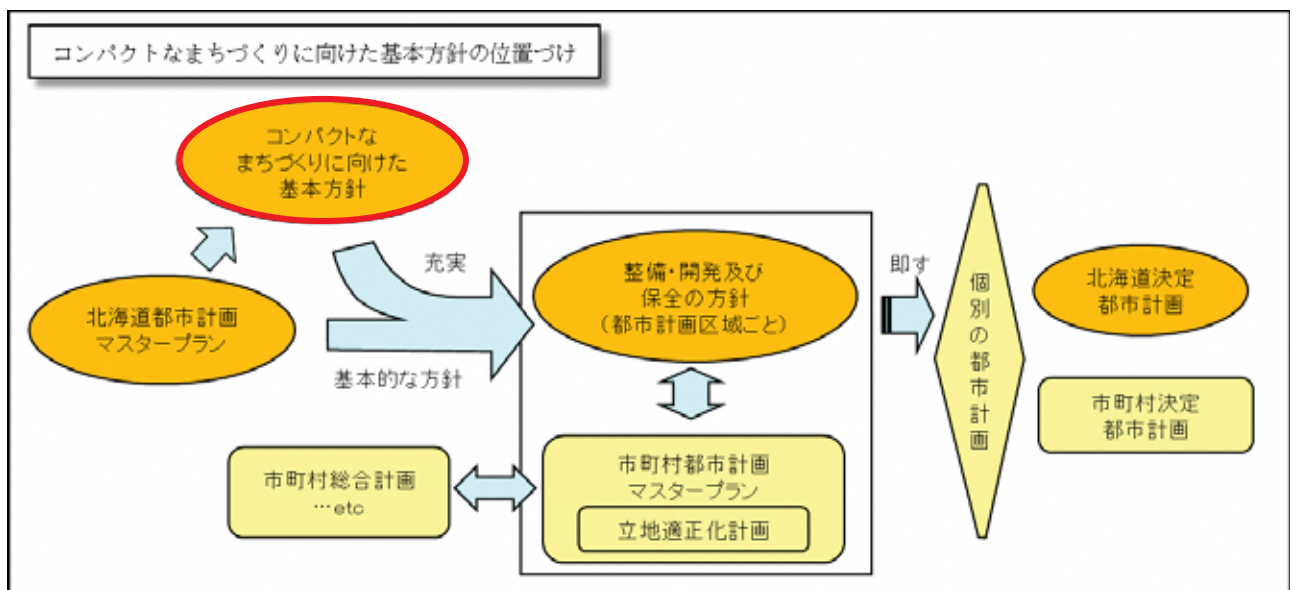
「北海道都市計画マスタープラン」は、本道の都市の形状と都市計画の抱える課題を踏まえ、今後の本道の都市の将来像や都市計画のあり方等について目指すべき方向性を示し、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（以下「整・開・保の方針」という。）を定めていく際の道筋を示すものとして、道が2002（平成14）年に策定しました。

(2) 「整・開・保の方針」

道は、都市計画法に基づき、都市計画区域ごとに、都市の目標、区域区分の有無及び方針、主要な都市計画の決定の方針を「整・開・保の方針」として策定することとなっており、都市計画区域について定める都市計画は、この「整・開・保の方針」に即して定められます。

(3) 北海道都市計画マスタープラン及び「整・開・保の方針」と本方針との関係

上述したとおり、北海道都市計画マスタープランは「整・開・保の方針」を定めていく際の道筋を示すものとしての位置づけです。本方針は、北海道都市計画マスタープランを補完するものとして策定したものであり、北海道都市計画マスタープランとともに「整・開・保の方針」に対する基本的な方針を示すもの、かつ「整・開・保の方針」をより充実させる役割を担っています（下図参照）。



第2章 コンパクトなまちづくりに向けた基本的な考え

1 総合計画等との関係

道では、北海道行政基本条例に基づき、長期的な展望に立って、道の政策の基本的な方向を総合的に示す計画として、「北海道総合計画」を策定しており、この総合計画の政策体系にコンパクトなまちづくりに関しても位置づけされています。また、「北海道総合計画」の重点戦略計画として、「北海道創生総合戦略」が策定されており、この中でも、「人口減少下においても幸せに暮らし続けることのできる社会」といったコンパクトなまちづくりに関することが基本戦略の柱として位置づけされています。

さらに、道においては、「北海道 SDGs 推進ビジョン（2018年（平成30年）12月）」を策定し、北海道全体でSDGs※₁の推進を図ることとしており、本方針も「持続可能な開発目標（SDGs）」の達成に資するものです。

※1 「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）」 2015（平成27）年9月に国連で採択された、先進国を含む2030年までの国際社会全体の開発目標。17のゴール（目標）と、その下位目標である169のターゲットから構成。

2 基本理念

北海道における人口減少、少子高齢化など、都市を取り巻く環境の変化に対応し、安全で快適な生活を持続可能とする都市を構築するため、これまで「拡大・拡散してきた都市開発」から方向を転換し、街の中心に人や施設、各種機能が集積した「コンパクトなまちづくり」を目指し、将来にわたって継続的な取組を進めます。

3 コンパクトなまちづくりの必要性

今後のまちづくりにおいては、一定程度の人口密度により、

- ・医療・福祉・商業等の各種都市機能や公共交通サービスを維持し、住民生活を守る
- ・人口減少に伴い消費の縮小が見込まれる中で、地域で一定の消費やそれを見込んだ投資が継続的に行われる持続可能な経済構造を構築する
- ・働き手が減少する中で高齢社会を支える強い経済を維持するため、地域における生産性の向上を図る
- ・高齢化の進展に伴い、健康寿命を延伸し、社会の担い手の維持と豊かで充実した生活を実現するため、健康増進に資するまちづくりを進める

ことが必要となってきます※₁。

このため、既存のストックを最大限活用し、まちなかや拠点への都市機能の誘導や居住人口の維持、さらには地方公共団体のみならず、住民や民間事業者などが広く連携し地域の価値を高める取組を行い、周辺部にあっては、これ以上の市街地の拡散を抑止しつつ、多様なライフスタイルに対応したゆとりある都市生活の場等として地域づくりを進める※₁ことなど、こうしたコンパクトなまちづくりに関する取組を進めていく必要があります。

こうした、適切な規模にまとまったまちづくりを進めることにより、土地利用度を高め、多様な用途が集積した複合的な土地利用の実現を図ることで、冷暖房等の熱エネルギーの効率化の観点、市街地周辺の農地や林地など緑地の保全の観点など環境負荷の小さい都市を実現

することが可能となります。

※1 出典：都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ（R1.7）

4 コンパクトなまちづくりへの取組視点

2006（平成18）年度に策定した本方針においては、「コンパクトなまちづくりは、既成市街地における土地利用を合理的に行いながら市街地の外縁部の無秩序な拡大の抑制と、中心市街地としての機能の集積を同時に行うことが、持続可能な都市を構築するためには実効性が高いことから、土地利用制度による規制（ブレーキ）と都市機能の集積等の支援措置（アクセル）に取り組むこととして、以下の4つの視点によりまちづくりを進めます」としていました。

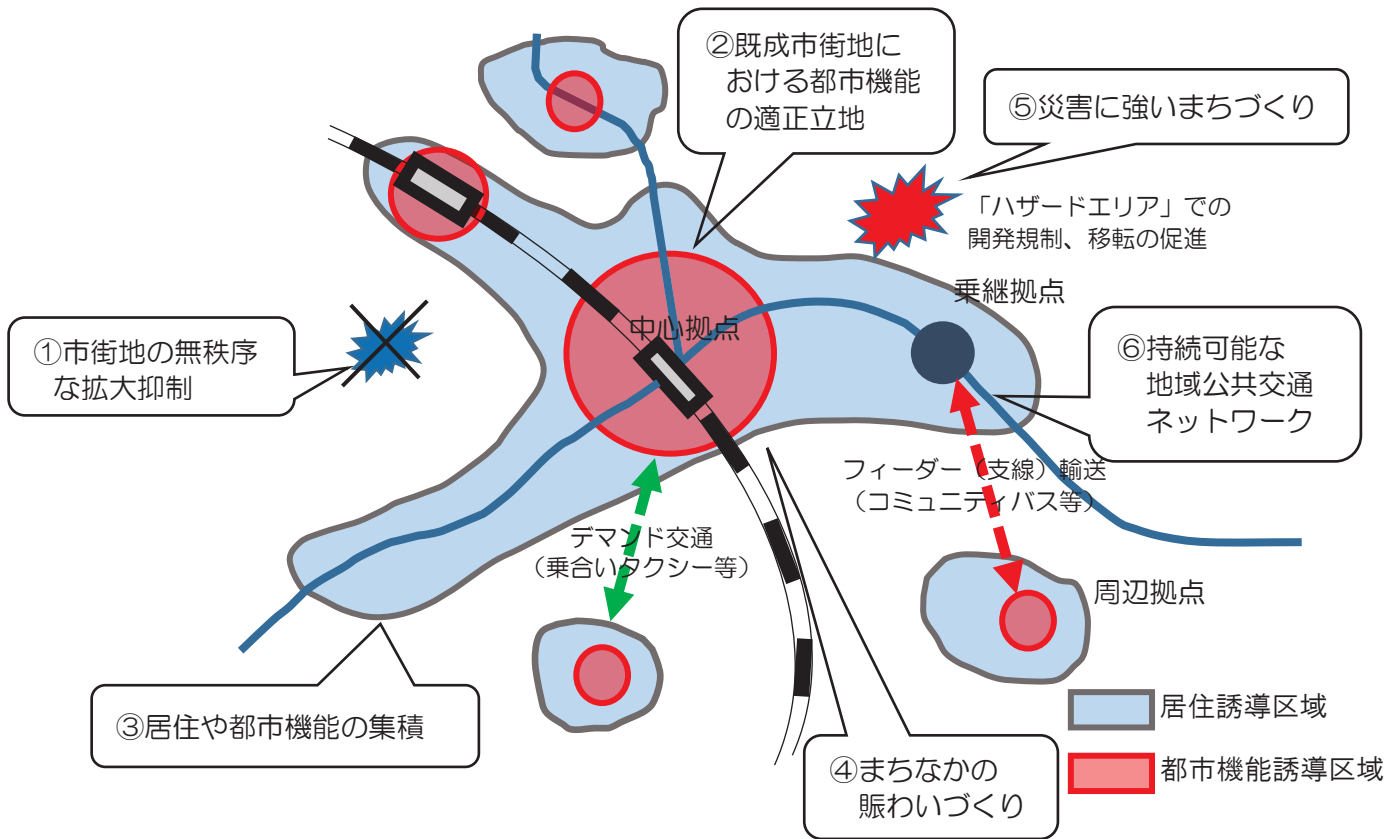
- ① 市街地の無秩序な拡大抑制
- ② 既成市街地の都市機能の適正立地
- ③ 中心市街地への都市機能の集積
- ④ 中心市街地の賑わいづくり

立地適正化計画の考え方では、一極集中型の都市の形成ではなく、「一定区域内の人口密度を維持するとともに、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、あるいは、高齢者をはじめとする住民が公共交通により医療・福祉施設や商業施設等にアクセスできるなど、日常生活に必要なサービスや行政サービスが住まい等の身近に存在する「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を目指すことが重要」※1とされています。したがって、今回、③の「中心市街地への都市機能の集積」は「居住や都市機能の集積」とし、④の「中心市街地の賑わいづくり」も「まちなかの賑わいづくり」に見直すこととします。

また、気候変動の影響により頻発、激甚化する自然災害に対し、災害リスクを勘案した安全なまちづくりについても取組が求められることから、「災害に強いまちづくり」を新たに視点として追加し、さらに「コンパクトなまちづくりと連携して、地域公共交通ネットワークを確保することが喫緊の課題となっている」※2ことから、2014（平成26）年の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正の趣旨を踏まえた「持続可能な地域公共交通ネットワーク」を新たな視点に追加し、以下の6つを取組視点とします。

- 市街地の無秩序な拡大抑制・・・・・・・・・・（視点1）
- 既成市街地における都市機能の適正立地・・・・・・・・（視点2）
- 居住や都市機能の集積・・・・・・・・・・（視点3）
- まちなかの賑わいづくり・・・・・・・・・・（視点4）
- 災害に強いまちづくり・・・・・・・・・・（視点5）
- 持続可能な地域公共交通ネットワーク・・・・・・・・（視点6）

コンパクトなまちづくりのイメージ

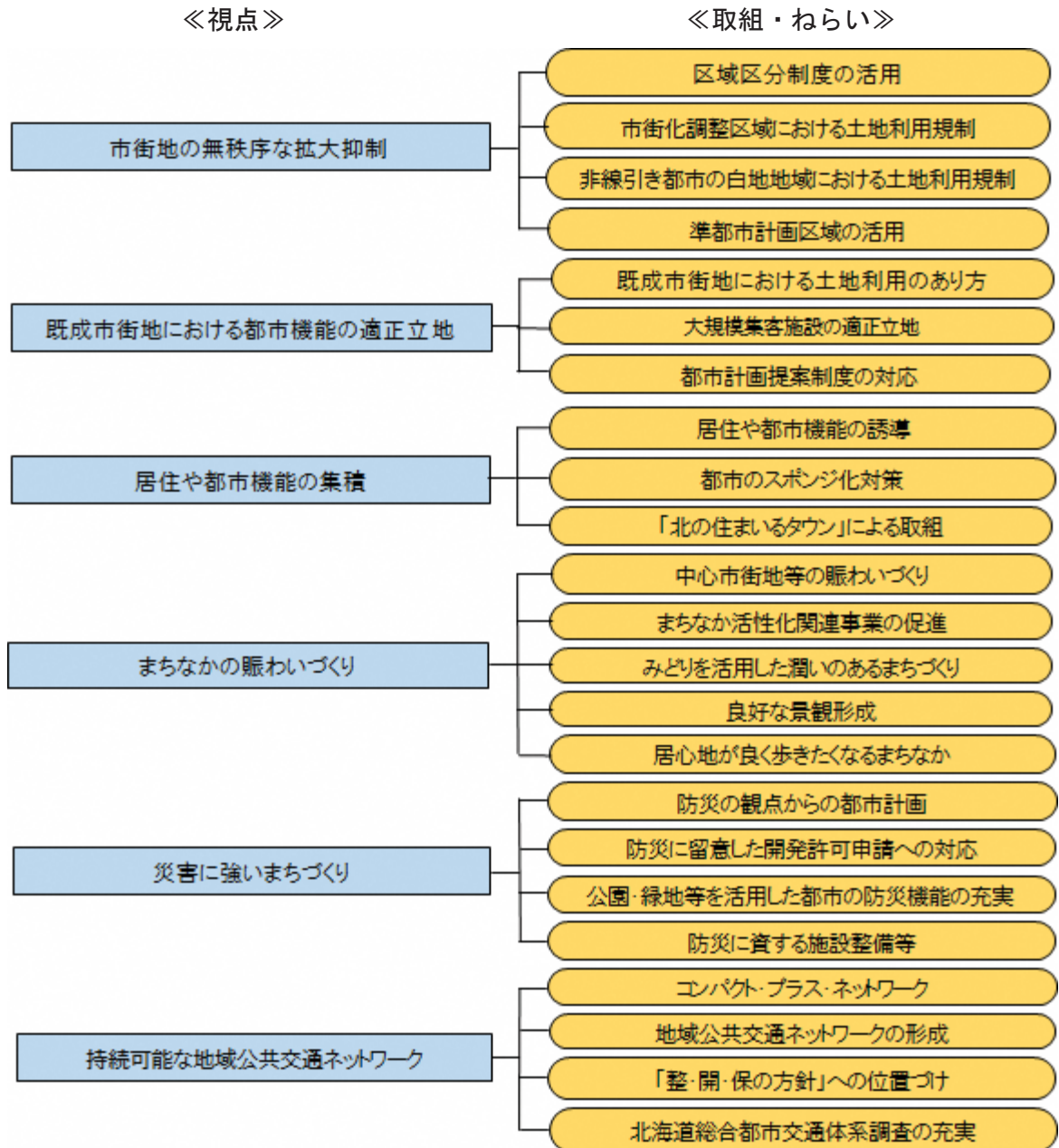


※1 出典：都市再生基本方針（H26. 8. 1）

※2 出典：地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部改正（H26. 11. 20）

第3章 コンパクトなまちづくりを目指す視点と取組

6つの視点と取組・ねらい



1 【視点1】 市街地の無秩序な拡大抑制

(1) 区域区分制度の活用

道は、区域区分※₁の変更に際し、人口や産業の将来推計等から市街化区域拡大の必要性を整理し、市街化区域内の未利用地の現況を把握し、その有効な活用を市町に促すことで、市街地の無秩序な拡大を抑制します。

そのため、道は、「整・開・保の方針」の見直しに当たり、本方針を反映させるとともに、市町の意向を反映させるため、十分な協議を行うとともに市町が策定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画マスタープラン、以下、「都市マス」という。）については、

内容の充実が図られるよう助言等を行います。

(2) 市街化調整区域における土地利用規制

市街化調整区域※₂の地区計画※₃制度の運用に当たっては、広域都市計画区域内市町相互の調整を行った上で、道は、法の適用区分に応じて「整・開・保の方針」に地区計画制度の適用に関する基本的な考え方を位置づけます。

市街化調整区域における開発行為については、その必要性を十分整理した上で、法令の規定や開発許可の基準を遵守して適切に対応します。

(3) 非線引き都市の白地地域における土地利用規制

積極的に都市機能を誘導しない非線引き都市計画区域の用途地域が指定されていない土地の区域（以下、「白地地域」という。）は、土地利用規制が弱い地域のため、市街地の拡大を抑制するためには、将来の市街地の範囲をできる限り明確にした上で土地利用の規制を図っていく必要があります。

例えば、市町は、市街地外縁部の樹林や農地を「緑の基本計画※₄」等により、「守るべき緑地」に位置づけ、保全することも考えられます。

建築基準法による建築物の用途制限では、病院や社会福祉施設等の公共公益施設及び床面積の合計が1万平方メートル以下の店舗等は、「白地地域」において立地が可能なため、都市機能の適正立地の観点から、市町は、規制すべき建築物を明確にして特定用途制限地域※₅を活用することが無秩序な市街地の拡大抑制に有効です。

大規模集客施設の立地を可能とする用途地域の拡大について、道は「広域的判断要領」に基づき関係市町村相互の調整を図った上で、「整・開・保の方針」にその考え方を位置づけます。

(4) 準都市計画区域の活用

道は、都市計画区域を指定した市町の都市計画区域外において、無秩序な開発が行われ、又は見込まれる恐れがあり、土地利用の整序又は環境の保全が必要な区域においては、市町と協議した上で、準都市計画区域を指定します。

例えば、都市計画区域外で無秩序な開発行為等が見られるなど、土地利用規制を早急に行うべき区域については、都市計画区域の拡大までの間、市町村と協議の上、予防的に準都市計画区域を指定します。

また、都市計画区域を指定していない市町村の区域においても、開発の蓋然性が高く土地利用の整序等が必要と判断される区域においては、当該市町村と協議の上、準都市計画区域を指定します。

準都市計画区域が指定された市町村においては、特定用途制限地域等を積極的に活用して、よりきめ細やかな土地利用整序を行うことが無秩序な市街地の拡大抑制に有効です。

道は、準都市計画区域の指定を行う場合には、農業地域など都市計画以外の土地利用計画と連携、整合を図りながら市町村と協議した上で指定します。

道の役割	市町の役割
○無秩序な市街化区域の拡大を抑制 ○「整・開・保の方針」への位置づけ ・大規模集客施設立地の考え方 ・市街化調整区域の地区計画制度に関する基本的な考え方 ○都市計画区域外の準都市計画区域の指定	○市街化区域の拡大を極力抑制 ○非線引き白地地域や準都市計画区域の土地利用整序について特定用途制限地域を積極的に活用

- ※1 「区域区分」 都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域の2つのエリアに区分する制度
- ※2 「市街化調整区域」 都市計画区域のうち、当面市街化を抑制すべき区域
- ※3 「地区計画」 建築物の形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、及び保全するための計画
- ※4 「緑の基本計画」 市町村が緑地の保全や緑化の推進に関して、その将来像、目標及び施策などを定める計画
- ※5 「特定用途制限地域」 用途地域が定められていない区域（市街化調整区域を除く）において、その良好な環境の形成又は保持のため当該地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を定める地域

2 【視点2】 既成市街地における都市機能の適正立地

(1) 既成市街地における土地利用のあり方

これからのまちづくりにおいては、都市の既存ストックを最大限活用し、中心市街地等に都市機能を誘導していくことが重要です。

既成市街地においては、用途地域により土地利用規制を行っていますが、さらに、それぞれの地区にふさわしいきめ細やかな用途規制を行うためには、市町においては、「都市マス」に基づき、特別用途地区や地区計画等の都市計画制度を積極的に活用することが、都市機能の適正立地に有効です。

主に軽工業の工場やサービス施設等が立地する準工業地域は、建物用途が混在していることが多く、また、大規模集客施設の立地も見られることから、市町は、土地利用の実態を把握するとともに今後の土地利用の方向性を明らかにするよう努めることが重要です。

また、市町は立地適正化計画に基づき、用途地域の変更や高度利用地区等の指定により、都市機能の集約や複合化、高度化などを検討する必要があります。

なお、多くの都市では、「都市のスポンジ化」が進行しており、コンパクトなまちづくりに支障となっている状況が見られるため、誘導手法だけでなく、

- ・低未利用土地利用等指針^{※2}、低未利用土地権利設定等促進計画^{※3}、誘導施設整備区^{※4}による低未利用土地の集約等による利用の促進
- ・立地誘導促進施設協定^{※5}を活用した地域コミュニティによる身の回りの公共空間の創出
- ・誘導施設の休廃止に係る届出・勧告を契機とする行政の働きかけを通じた都市機能の確保等の低未利用土地対策に関連する施策を総合的に講じ、既に発生したスポンジ化の対処のほか、いまだ顕在化していない地域での予防的な措置など、エリア価値の維持・向上に向けたスポンジ化対策の取組を積極的に推進することが重要です^{※1}。

(2) 大規模集客施設の適正立地

大規模集客施設^{※6}については、著しく多数の人々を都市圏の広い範囲から集めることにより、立地場所周辺の環境、土地利用及び広域的な交通流態など、都市構造に大きな影響を与えます。

道は、道及び市町が大規模集客施設の立地を可能とする都市計画の決定(変更)を行う場合、例えば用途地域を変更するなどの場合、2009(平成21)年に定めた「大規模集客施設の立地に関する広域的判断要領」に基づき、「整・開・保の方針」や「都市マス」等の上位方針等との整合を図る観点や都市構造や社会基盤、周辺環境への影響など、一つの市町の区域を越えた広域の観点から、広域的判断の基準に基づく評価や関係市町村との調整を行うとともに、必要に応じて「整・開・保の方針」にその立地の考え方を位置づけます^{※7}。

さらにその上で、市町は、この「整・開・保の方針」に即した内容で、用途地域の変更や特別用途地区の指定、道路などの都市施設の都市計画決定を行う必要があります。

また、道は、大規模集客施設の立地の協議や相談があった場合、市町に対して用途地域や道路など都市計画変更の有無について確認し、都市計画制度の活用を市町に助言するなど都市計画との整合も図ります。

大規模集客施設の立地に関わる都市計画に関して、市町は、以下の点に十分配慮する必要があります。

- ① 大規模集客施設が立地可能な用途地域のうち準工業地域については、都市計画法では、「主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便性を増進するため定める地域」とされていることから、市町は、法律の趣旨を十分踏まえる必要があります。
- ② 平成18年の法改正前から存在している大規模集客施設を核とした関連施設の立地に伴う都市機能の拡散により、後追いで交通対策などの社会基盤整備が必要となるなど、都市構造の観点から当該施設の立地が望ましくないと判断される場合は、特別用途地区など都市計画制度の積極的な活用を図る必要があります。
- ③ 一つの建築物の床面積の合計が1万平方メートル以下であっても、複数の店舗が一団の土地に立地した結果、店舗の床面積の合計が1万平方メートルを超えて、実質的に大規模集客施設に近い機能を有することも考えられ、このことが都市構造上、望ましくないと判断される場合は、地区計画など都市計画制度の積極的な活用を図る必要があります。
- ④ 「中心市街地の活性化に関する法律」(以下、「中活法」という。)に基づく「基本計画」の認定を受けようとする市町にあっては、準工業地域における大規模集客施設の立地を制限する特別用途地区の指定等の都市計画制度と連携した取組が必要となります。

さらに、道では、小売商業を取り巻く環境変化への対応や地域商業の活性化を図ることにより、道民の消費生活の安定や活力ある地域経済、地域社会を目指すため、2012(平成24)年に「北海道地域商業に関する条例」を制定し、大規模な小売事業施設の立地に際しては、地域のまちづくりに配慮した活発な地域貢献活動を求めています。

(3) 都市計画提案制度の対応

道及び市町村は、一定の開発事業者や地権者、NPO など様々な主体から都市計画決定に係る計画提案が行われた場合、提案を踏まえた決定や変更が必要であるかどうかを速やかに判断する必要があります。

道では、こうした提案制度に速やかに対応するため、あらかじめ「整・開・保の方針」に土地利用や都市施設の整備の方針などに関する基本的な考え方を位置づけます。また、市町は「都市マス」にこれらの考え方を位置づける必要があります。

道の役割	市町の役割
<ul style="list-style-type: none"> ○「整・開・保の方針」への位置づけ ・大規模集客施設の立地に関する考え方 ・都市計画提案制度への対応のための土地利用や都市施設の整備方針 ○広域的判断に基づく評価及び関係市町村との調整 	<ul style="list-style-type: none"> ○きめ細やかな用途制限の考え方の「都市マス」への位置づけ ○特別用途地区等の都市計画制度の積極的活用 ○用途が混在している準工業地域の土地利用の方向性の明確化 ○都市計画提案制度への対応のため、土地利用や都市施設の整備方針の「都市マス」への位置づけ

-
- ※1 出典：第10版都市計画運用指針（H30.9）
 - ※2 「低未利用土地利用等指針」 立地適正化計画における都市のスポンジ化への対応として、居住誘導区域の住宅や都市機能誘導区域内の誘導施設の立地等を図るために、低未利用土地（空き地、空き家）の利用及び管理に関する指針
 - ※3 「低未利用土地権利設定等促進計画」 低未利用地の地権者等と利用希望者とを、行政が所有者等の探索も含め能動的にコーディネートの上、土地・建物の利用のために必要となる権利設定等に関する計画
 - ※4 「誘導施設整備区」 立地適正化計画に定める都市機能誘導区域をその施行地区に含む土地区画整理事業の事業計画において「誘導施設を有する建築物の用に供すべきもの」として定めることができる土地の区域
 - ※5 「立地誘導促進施設協定」 地域コミュニティが公共性を発揮し、住民の幅広いニーズに対応した必要な施設を一体的に整備・管理する協定
 - ※6 「大規模集客施設」 床面積の合計が1万㎡を超える劇場、店舗、飲食店その他これらに類する用途に供する建築物
 - ※7 出典：大規模集客施設の立地に関する広域的判断要領（H21.3）

3 【視点3】 居住や都市機能の集積

(1) 居住や都市機能の誘導

コンパクトなまちづくりに向けて、適正な人口密度を維持するためにも、医療・福祉・教育・商業等の都市機能を中心市街地やその他の拠点に集約することが重要です。

また、現状の市街地が拡散し低密度な市街地が形成されている状況から、立地適正化計画に基づく都市機能の誘導を促し、エリア区分することが重要です。都市全体の現状を把握し、時間軸を持ったアクションプランを実行することにより、将来的な都市全体の機能分担像を明確にする取組が必要です。

居住については、高齢化の進行を考慮して、基本的に中心市街地等の周辺、公共交通等の沿

線、沿道又はその周辺の生活拠点に誘導し、円滑な移動や都市サービスを享受できるようにするとともに、居住を誘導する一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、公共交通などの都市基盤が効率的に維持、保全される必要があります。

「都市マス」の一部とみなされており、都市計画制度との一体的な運用が重要である「立地適正化計画」は、まちなかに都市機能を誘導するために市街地に居住誘導区域※₁や都市機能誘導区域※₂を定めて、都市再生整備計画事業※₃などの誘導施策によりコンパクト化を推進できることから、市町は、早期に策定すべき計画です。

道は、市町が策定する「立地適正化計画」について、策定に必要な情報の発信や助言を行うなど、策定を促進します。

市町は、居住誘導区域外の区域においては、居住誘導区域の外という消極的な捉え方ではなく、当該区域の地域特性を十分に考慮し、あるべき将来像を構築して、住民との価値観・ビジョンの共有を図る必要があります。例えば、良好な自然環境に囲まれた豊かな生活など、新たなワークスタイル・ライフスタイルを実現する場として活用することも考えられます※₄。

また、緑の基本計画との連携のもと現存する農地や緑地を適切に保全することは、市街地の拡大や管理放棄地化の抑止につながり、居住誘導区域外の区域における良好な環境として保全することも重要です※₄。

(2) 都市のスポンジ化対策

道は、都市内の建築物や土地利用の現況を把握するため、都市計画基礎調査※₅を実施します。

市町村は、都市計画基礎調査や様々な実態調査などの結果から、空き地や空き家の位置や規模を把握し、都市のスポンジ化への対応を検討する必要があります。

また、道では、住宅ストックの循環利用や生活環境の保全に向けて、空き家等の有効な活用などに取り組むとともに、市町村の空き家等対策を積極的に支援することを目的として、「空き家等対策に関する取組方針」を定め、「北海道空き家情報バンク」※₆の運営などによる空き家等の活用の促進、空き家の相談等に対応する人材の育成の支援や空き家相談会の開催など市町村への支援、空き家の所有者等に対する意識啓発など道民への周知・啓発に取り組むこととしています。

(3) 「北の住まいるタウン」による取組※₇

コンパクトなまちづくりに資する取組として道では、人口減少・少子高齢化などの現状を背景に、生活の利便性面、安心面、健康・福祉面、地域経済面、行政運営面、環境・エネルギー面において地域で生じる課題は、都市構造に起因するものから、経済循環や消費構造の仕組み、また、暮らし方や生活関連サービス等の提供のあり方によるものなどが複合的かつ密接に関連して生じていることから、将来にわたって持続可能な地域づくりを進めることで、誰もが安心して心豊かに住み続けられるまち・地域を目指す「北の住まいるタウン」を推進しています。

「北の住まいるタウン」を実現するためには、多様な主体が、各役割を担いながら主体的に行動し、相互に連携・協力し、支え合いや絆づくりを行い、地域力を高めることが重要です。

そのため、道は、「北の住まいるタウン」の普及啓発のため、地域が積極的な取組を進めら

れるように、ホームページやパネル展、フォーラムの開催などを通じて、全道の市町村や道民に、「北の住まいるタウン」の考え方を広く発信しています。また、市町村に対する支援として、市町村が、「北の住まいるタウン」の実現に向けた取組を推進する際に課題と感じていることに対して、情報提供や助言・協力を行っています。

道の役割	市町の役割
○立地適正化計画の策定促進	○立地適正化計画の策定
○都市計画基礎調査の実施	○都市のスポンジ化への対応を検討
○市町村の空き家対策への支援	
○「北の住まいるタウン」による取組	

- ※1 「居住誘導区域」 都市の居住者の居住を誘導すべき区域
- ※2 「都市機能誘導区域」 都市の医療施設、福祉施設、商業施設などの立地を誘導すべき区域
- ※3 「都市再生整備計画事業」 地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的とした事業
- ※4 出典：都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ（R1.7）
- ※5 「都市計画基礎調査」 都市計画法6条の規定に基づき、都市における土地利用の現況などを定期的に把握し、データに基づいた都市計画の運用を行うために都道府県が行う調査
- ※6 「北海道空き家情報バンク」 所有者等から登録された北海道内の空き家や空き地の情報をインターネットにより情報発信し、空き家等の有効利用や流通促進を図るもの
- ※7 出典：「北の住まいるタウン」の基本的な考え方（H28.7）

4 【視点4】 まちなかの賑わいづくり

(1) 中心市街地等の賑わいづくり

コンパクトなまちづくりを進めるに当たり、まちなかの活性化はとても重要です。

都市計画を定めて、都市再開発事業や駅前広場等のハード整備を行うことは、都市の活性化に有効ですが、住民や民間事業者と広く連携して、イベントなどのソフト対策を含めた幅広い視点でまちなかの賑わいづくりへの取組を行う必要があります。

中心市街地等の賑わいの創出には、商業者、行政、経済団体等の連携による推進体制の整備や機動的で効果的な活動を推進するための研修会の開催等人材育成の取組が重要です。

また、各種団体、企業及び起業者等、商業機能はもとより、多様な形態に及ぶ取組やイベントの開催等、来街意欲を高める機運醸成が求められます。

この他、空き店舗や空き地の有効活用を図るため、保育施設、託児所、文化・交流施設等のコミュニティ施設の整備やチャレンジショップ^{※1}、インターンシップ^{※2}等の取組も有効と考えられます。

道は、「中活法」やまちなか活性化に係る事業の活用方策などについて、市町村や民間事業者に対して、周知、普及啓発、相談対応などを行うことで、市町村の「中活法」に基づく基本計画の策定が促進されるよう取り組みます。

市町村が基本計画を策定する際には、事業者や地域住民などで構成される「中心市街地活性化協議会」（以下、「協議会」という。）を設置し協議することが重要であり、道は、「協議会」からの要請に基づく会への参加や基本計画の作成段階における必要な助言を行います。

さらに、道は、中心市街地の活性化を図るため、まちぐるみで取り組む事業を支援する戦略的中心市街地商業等活性化支援事業など、「中活法」に基づく支援事業の活用について普及・助言します。

また、道は、中心市街地の活性化を図るため、市町と十分協議の上「整・開・保の方針」に中心市街地の機能回復等に関する考え方を位置づけます。

(2) まちなか活性化関連事業の促進

道は、地域住民のくらしの質の向上と地域経済・社会の活性化を目的として、市町村の提案に基づく地域の創意工夫を活かした事業の実施が可能な「都市再生整備計画事業」の活用など、市町村が実施できる事業の活用について助言します。また、道は、街路事業などまちなかの活性化に資する事業を推進します。

(3) みどりを活用した潤いのあるまちづくり

道では、2019（平成 31）年に社会経済情勢の変化や観光及び福祉など緑地に期待される機能が多面的になってきたことを踏まえ、これまでの広域緑地計画を見直し、新たな方針として「北海道みどりの基本方針」を策定しました。

緑地や公園などの「みどり」※₃は、レクリエーションとしての機能だけではなく、潤いや観光、防災といった多機能性を発揮させることが重要なことから、中心市街地等や生活拠点に積極的に「みどり」を配置して、拠点の「質の向上」を図ることが重要です。特に、災害時には、避難地や救援・復旧活動の拠点として機能することから、市町は公園や緑地を適切に配置することが、災害対策としても重要です。

市町は、みどりの少ない中心市街地においては、北海道が策定した「北海道みどりの基本方針」を策定指針とした「緑の基本計画」に「緑化重点地区」※₄を定めるなど、公園や緑地などの緑化整備を行うことが重要です。

道は、市町が定める「緑の基本計画」の内容の充実が図られるよう、「北海道みどりの基本方針」について普及啓発するとともに、「緑の基本計画」の策定に当たっては、必要な助言を行います。

(4) 良好な景観形成

道では、2004（平成 16）年に策定された景観法の制度を活用するため、2008（平成 20）年に「北海道美しい景観のくにづくり条例」を「北海道景観条例」に改正しました。また、施策の展開方向を示すために「北海道景観形成ビジョン」を策定し、良好な景観形成に向けた様々な取組を行ってきました。

本ビジョンは、2019（平成 31）年 3 月に見直しを行い、庁内における関係施策との連携を強化すること、観光振興につながる景観づくりを促進すること、景観資源の維持・保全・再生等に関わる取組を促進することなどを重点的な取組※₅に位置づけ、施策を推進しています。

まちなかの魅力ある景観は、賑わいの創出につながるため、市町村は、地域住民との協働により、地域の特色に気づき、そして活かす景観形成を進めて、地域の価値を向上していくことが重要です。

(5) 居心地が良く歩きたくなるまちなか

市民が「街を歩く」ことによって生まれる様々な交流の機会は、コミュニティ活動を促進し、地域活力の向上につながり、街を歩く市民が更に増えるという好循環をもたらすことが期待されます。※6

このため、まちなかにおいて多様な人々が集い交流する「居心地が良く歩きたくなる」空間を形成し、都市の魅力向上させる必要があります。

そのためには、公共交通のネットワークや歩いて移動できる範囲のなかに、暮らしに必要な機能が集積されており、また、コミュニティ活動にも適したコンパクトな都市構造への転換に取り組む必要があります。※6

2020（令和2）年の都市再生特別措置法の改正により、魅力的なまちづくりの一環として、都市再生整備計画に「居心地が良く歩きたくなる」まちなかづくりに取り組む区域を設定し、官民一体で取り組む賑わい空間の創出や、都市再生推進法人※7のコーディネートによる道路・公園の占用手続きの円滑化など、まちなかの賑わいづくりへの取組が盛り込まれました。

道の役割	市町の役割
○ 中心市街地等の賑わいを図る事業への取組及び市町村への支援、助言	○ 中心市街地等の賑わいを図る事業への取組
○ 「北海道緑の基本方針」の普及啓発等	○ 緑の基本計画の策定、見直し
○ 景観形成に向けた施策の推進	○ 災害時に避難地等として機能する公園や緑地の適切な配置及び緑化整備
	○ まちなかの魅力ある景観形成の推進
	○ 居心地が良く歩きたくなる空間の形成

※1 「チャレンジショップ」 新しく商売を始める人を商店街が支援を行う店のこと

※2 「インターンシップ」 地元で学ぶ学生などが商店街と協働して店舗運営を通じ、商店街の賑わいづくりを行うもの

※3 「みどり」 都市緑地法で規定される「緑地」とし、樹林地、草地、水辺地、岩石若しくはその状況がこれらに類する土地（農地であるものを含む）が、単独で若しくは一体となって、またはこれらに隣接している土地が、これらと一体となって良好な自然的環境を形成しているもの

※4 「緑化重点地区」 「緑の基本計画」に定めることができる重点的に緑地の保全に配慮を加えるべき地区

※5 出典：北海道景観ビジョン（H31.3）

※6 出典：健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン（H26.8）

※7 「都市再生推進法人」 NPO、まちづくり会社等の地域におけるまちづくり活動を行う法人（市町村が指定）

5 【視点5】 災害に強いまちづくり

(1) 防災の観点からの都市計画

コンパクトなまちづくりを進める上で、都市の安全性の確保は極めて重要な要素です。また、コンパクトなまちづくりを進めるため、立地適正化計画を策定し、都市機能誘導区域や居住誘導区域による誘導を図ることは、防災の観点からも重要です。

近年、豪雨による河川の氾濫、土石流等や地震・津波などの自然災害が頻発・激甚化しており、まちづくりにおいても、「ハザードエリア」における居住や施設立地等の土地利用のあり

方をはじめ、安全な都市形成のための取組強化が必要となっています。※₁

また、アンケート調査結果では、道内の数多くの市町において、市街地内に洪水浸水想定区域や土砂災害の危険区域が存在していることに課題を抱えており、様々な災害リスクの把握や災害の防止又は軽減への対応が必要となっているため、今後、こうした視点での都市計画が一層重要となってきます。

① 居住エリアの安全確保

立地適正化計画の居住誘導区域を設定する際には、「レッドゾーン」※₂、「イエローゾーン」※₃に対し、慎重な検討が必要です。道は、市町から立地適正化計画策定の協議を受けたときは、居住誘導区域の設定が適切に行われるよう、「ハザードエリア」については、その防災の考え方などの防災対策を確認します。

なお、2020（令和2）年の都市再生特別措置法等の法改正により、防災の観点を取り入れたまちづくりを加速させるため、立地適正化計画の記載事項として、新たに、居住誘導区域内の防災対策を記載する「防災指針」の作成を位置づけ、コンパクトシティの取組における防災の主流化を推進しています。「防災指針」の作成に当たっては、防災部局等が保有する災害リスク情報と都市部局が保有する都市計画情報を重ね合わせる等により、都市の災害リスクの「見える化」を行うなど、各都市が抱える防災上の課題を分析の上、防災まちづくりの将来像や目標等を明確にし、ハード・ソフトの両面からの安全確保の対策を位置づけることが必要です。※₄

② 「ハザードエリア」への対応

「ハザードエリア」における防災・減災対策としては、ハード対策が最も有効な手段ですが、実施して効果を発現するまでに一定の期間を要することから、短期に取り組めるソフト対策もあわせて、効果の大きさや対策に要する期間などを総合的に勘案し、実施していく必要があります。※₅

2020（令和2）年の都市再生特別措置法の改正により、「ハザードエリア」から住宅等の移転を促進するため、立地適正化計画を策定している市町が主体となって、移転者等のコーディネートを行い、移転に関する具体的な計画（防災移転計画）を作成し、手続きの代行等を行う新たな制度が創設されました。また、集団移転を促進するため、より小規模な移転を対象とする必要があり、集団移転促進事業の採択要件が緩和され※₆、より強力に支援されることとなりました。これらの制度を活用し、「ハザードエリア」からの移転について効果的な取組を推進していく必要があります。

道は、現に市街化されている「ハザードエリア」については、地域防災計画における取組や防災の手法等について、「整・開・保の方針」にその方針を位置づけます。

③ 防災と連動した土地利用

地域の水災害リスクに関しては、居住や都市機能を立地するエリアについては、水災害リスクのある地域を可能な限り避ける必要があります。このため、地域の水災害リスクの評価を踏まえ、リスクが高く居住や都市機能の立地を避けるべき地域と、リスクがあっても、防災・減災対策によりリスクを軽減しつつ、一定程度のリスクを認識し受け止めたうえで、都市的な土地利用や居住の誘導などを進める必要がある地域があるという考え方を基本とすべきです。※5

道は、災害を防止し都市の安全性を向上させる観点から、新たな市街化区域については、原則として、「レッドゾーン」を含まないこととします。また、道は、新たに用途地域や地区計画を定める場合は、原則として、「レッドゾーン」を含まないこととして市町と協議を実施します。

なお、市街化区域内の市街化が進んでいない区域において、「レッドゾーン」が含まれる場合は、必要に応じ、災害リスク、警戒避難体制の整備状況、災害を防止し、又は軽減するための施設の整備状況や整備見込み等を踏まえ、当該市町と協議した上で市街化調整区域への編入を検討することも考えられます。この場合、都市計画法令その他法令による土地利用規制等の扱いが大幅に変わることにより留意が必要です。※7

道は、「整・開・保の方針」については、防災の視点にも重点を置き、「ハザードエリア」や防災に重要な役割を有している土砂流出防備保安林※8等の自然環境の保全、地域防災計画との連携など、災害防止の観点から必要となる土地利用方針を定めることとします。また、道は、都市計画区域において、「ハザードエリア」の状況を十分確認の上、土地利用を検討し、「整・開・保の方針」に防災の観点から必要な市街化の抑制に関する方針を位置づけます。※9

(2) 防災に留意した開発許可申請への対応

近年、河川の氾濫等により、開発行為等を行った住宅地が浸水被害に遭ったり、谷や沢を埋めた造成地では、地震により土砂の流出などの被害が発生しています。東日本大震災（2011（平成 23）年）では、岩手県や宮城県、千葉県などで宅地被害が発生し、特に、仙台市では約 5,000 件の宅地被害が発生しています。熊本地震（2016（平成 28）年）では、熊本県内で約 15,000 件の宅地被害が発生し、小規模な宅地擁壁の被害が数多く発生しています。また、北海道胆振東部地震（2018（平成 30）年）では、札幌市里塚地区など 4 市町で局所的に甚大な宅地被害が発生しています。※10

2020（令和 2 年）年の都市計画法の改正により、災害危険区域（出水等）、災害危険区域（がけ崩れ）、地すべり防止区域、土砂災害特別警戒区域及び急傾斜地崩壊危険区域での開発については、「主として、自己の居住の用に供する住宅の建築目的で行う開発行為以外の開発にあつては、原則許可しないこと」となったように、安全なまちづくりを推進する更なる法律改正等、今後国の動向を注視していく必要があります。

道及び市町村の開発許可制度の運用に当たっては、防災部局と連携を図り、適宜、各種災害ハザード情報を収集するなど、適正に対応していく必要があります。

また、開発行為者には災害ハザード情報などの提供を行います。

(3) 公園・緑地等を活用した都市の防災機能の充実

近年、頻発・激甚化する災害に対し、都市の防災機能を充実させることが重要となっています。

市街化区域においては、特に、大震火災等の災害時の市街地における避難地・避難路・広域防災拠点となる公園、緑地等の公共空地について、都市の安全性の向上のために積極的に都市計画決定すべきです。これらの公共空地は、平常時にも都市住民のレクリエーションニーズに対応した役割を発揮するものであることが重要です。※7

さらに、都市のみどりは、都市の保水力を高め、河川や雨水管への負担を軽減させるほか、火災の延焼防止機能がある※11 など、都市の安全性向上に非常に有効であることから、積極的な整備や保全が望まれます。

そのため、道は、災害防止の観点で重要な役割を有していることより、「整・開・保の方針」に都市のみどりの保全の方針を位置づけます。

(4) 防災に資する施設整備等

耐震性が不足する建築物の地震による倒壊などからの被害の軽減を図り、安全で安心な生活を確保するため、道では、「耐震改修促進計画」に基づき、戸建て木造住宅の無料耐震診断、耐震診断が義務化されている民間大規模建築物の耐震改修等に対する補助、「揺れやすさマップ」作成などの市町村支援や耐震化のための普及啓発などの取組を進めています。

また、北海道胆振東部地震（2018（平成 30）年）において、地盤の変動等が各地で発生したことから、道内では「宅地耐震化推進事業」の実施により宅地の耐震性を向上させる取組を進めています。

なお、市町においては、防災まちづくり拠点施設等の整備が可能となる都市防災総合推進事業の活用検討も有効です。

道の役割	市町の役割
<ul style="list-style-type: none"> ○防災に留意した「整・開・保の方針」への位置づけ ・保安林等の自然環境の保全 ・地域防災計画との連携 ・公園・緑地等の保全 ○防災に留意した開発許可制度の適正な対応 ○「耐震改修促進計画」の策定、充実 ○「宅地耐震化推進事業」の実施へのサポート 	<ul style="list-style-type: none"> ○防災に留意した都市計画への反映 ○防災に留意した立地適正化計画の策定 ○防災に留意した開発許可制度の適正な対応 ○公園・緑地等の都市防災機能の充実 ○「宅地耐震化推進事業」の実施 ○都市防災総合推進事業の活用

※1 出典：都市計画基本問題小委員会中間とりまとめ（R1.7）

※2 「レッドゾーン」 都市計画運用指針Ⅳ-1-3 3(3)で示されている以下の区域（土砂災害特別警戒区域（土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第9条第1項）、津波災害特別警戒区域（津波防災地域づくりに関する法律第72条第1項）、災害危険区域（建築基準法第39条第1項）、地すべり防止区域（地すべり等防止法第3条第1項）及び急傾斜地崩壊危険区域（急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3

条第1項))と定義

- ※3 「イエローゾーン」 都市計画運用指針Ⅳ-1-3 3(3)で示されている以下の区域(土砂災害警戒区域(土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第7条第1項)、津波災害警戒区域(津波防災地域づくりに関する法律第53条第1項)、浸水想定区域(水防法第15条第1項第4号)、都市洪水想定区域(特定都市河川浸水被害対策法第32条第1項)、都市浸水想定区域(特定都市河川浸水被害対策法第32条第2項)及び基礎調査等により判明した災害の恐れがある区域を加えたもの)と定義
- ※4 出典:国交省第1回コンパクトシティ形成支援チーム防災タスクフォース会議資料(R2.7)
- ※5 出典:水災害対策とまちづくりの連携のあり方について提言(R2.8)
- ※6 出典:防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律施行令の一部改正プレスリリース(R2.4.1)
- ※7 出典:第10版都市計画運用指針(H30.9)
- ※8 「土砂流出防備保安林」 林地の表面浸食・崩壊による土砂流出の防止を目的とした保安林
- ※9 出典:都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 第2回定時見直し事務要領(H30.9)
- ※10 出典:令和元年度大規模盛土造成地防災対策検討会報告(R2.3)
- ※11 出典:北海道みどりの基本方針(H31.3)

6 【視点6】 持続可能な地域公共交通ネットワーク

(1) コンパクト・プラス・ネットワーク

人口減少の本格化、運転者不足の深刻化等に伴って、公共交通サービスの維持・確保が厳しさを増している中、高齢者の運転免許の返納が年々増加する等、地域の暮らしと産業を支える移動手段を確保することがますます重要になっており、地域公共交通ネットワークの再構築、形成についてコンパクトなまちづくりと一体的に連携した取組が重要です。中心拠点とその周辺の生活拠点が公共交通で結ばれた多極ネットワーク型コンパクトシティの構築に向けた、持続可能な地域公共交通ネットワークの形成を進める必要があります。

(2) 地域公共交通ネットワークの形成

立地適正化計画とともに、コンパクト・プラス・ネットワークの両輪となる「地域公共交通計画」※₁(2020(令和2)年の法改正前に策定の法定計画は「地域公共交通網形成計画」)を都市計画と連携させ、一体的に検討・作成することにより、地域社会全体を見渡した地域公共交通の形成に積極的に取り組むことが必要です。

なお、デマンド交通※₂やフィーダー(支線)輸送としてのコミュニティバス※₃などで拠点をネットワークする新たな交通体系についても検討する必要があります。

また、道及び市町は、「整・開・保の方針」や「立地適正化計画」などと地域公共交通計画を密接に連携させた交通ネットワーク形成を目指すことが重要です。

(3) 「整・開・保の方針」への位置づけ

道は、市町と協議し、公共交通の利用促進のために、沿道の土地利用と連動した公共交通軸の形成や交通結節点の整備等を進めることを「整・開・保の方針」に位置づけます。※₄

(4) 北海道総合都市交通体系調査の充実

道では、広域都市圏での人の移動(トリップ)手段や目的を調査し、将来の望ましい交通体系を位置づける総合都市交通体系調査(以下「都市交通マスタープラン」という。)を策定しています。

今後は、コンパクト・プラス・ネットワークに資する総合的な交通体系を構築するため、人

口減少・少子高齢化などの視点を加え、各圏域における交通課題に対応した施策を検討するなど「都市交通マスタープラン」の内容を充実させます。

道の役割	市町の役割
<ul style="list-style-type: none"> ○地域公共交通計画の策定と「整・開・保の方針」の連携 ○公共交通軸の形成や交通結節点の整備等の「整・開・保の方針」への位置づけ ○「都市交通マスタープラン」の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域公共交通計画の策定及び立地適正化計画との連携

-
- ※1 「地域公共交通計画」 地域公共交通の現状・問題点、課題の整理を踏まえて、旅客運送に関するサービスの提供を確保することを目的に、公共交通ネットワーク全体を一体的に形づくり、持続させるため、地域全体の公共交通の在り方、住民・交通事業者・行政の役割を定める計画であり、「地域にとって最適な旅客運送サービスの姿」を明らかにする「マスタープラン」としての役割を果たすもの
 - ※2 「デマンド交通」 利用者の事前予約に応じる形で運行経路や運行スケジュールをそれに併せて運行する地域公共交通（バス・タクシー等）のこと
 - ※3 「コミュニティバス」 地域住民の移動手段を確保するため、地方自治体等が運行するバス
 - ※4 出典：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 第2回定時見直し事務要領（H30.9）

「コンパクトなまちづくり」に関するアンケート結果

1 調査目的

道では、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の内容を充実させるため、平成18年(2006年)に「コンパクトなまちづくりに向けた基本方針(以下、「基本方針」という。)」を策定したところではあるが、「基本方針」策定以降、人口減少・少子高齢化の急速な進行や都市災害の多発など都市を取り巻く環境が大きく変化していることから、「基本方針」の見直しが必要となった。

見直しにあたって、各市町の実情や課題等を把握し、「基本方針」に反映することを目的として、アンケート調査を行った。

2 調査内容

(1) 調査期間 令和2年(2020年)4月6日から4月24日まで

(2) 調査対象 都市計画区域を有する市町 合計100市町

(3) 調査項目

- ① 社会経済情勢の変化に伴い、率先して取り組むべき課題や各市町での問題点の把握
・社会経済情勢の変化(Q1)
- ② 都市の現状と課題に対応して、率先して取り組むべき課題や各市町での問題点の把握
・都市の課題(Q2)
・土地利用についての課題(Q3)
・既成市街地の課題(Q5)
・都市防災に関する課題(Q7)
・都市内交通に関する課題(Q9)
- ③ その他(自由記載)

(4) 調査方法

各調査項目における提示した課題について、複数回答可としたアンケート形式。該当がない際には、その他を選択し、具体の課題を記述。

3 集計・分析方法

調査対象100市町の全体集計のほか、人口規模別により、大都市(人口10万人以上(9市))、中都市(人口10万人未満3万人以上(13市町))、小都市(人口3万人未満(78市町))に区分して比較し、集計・分析を行った。

4 全体集計結果

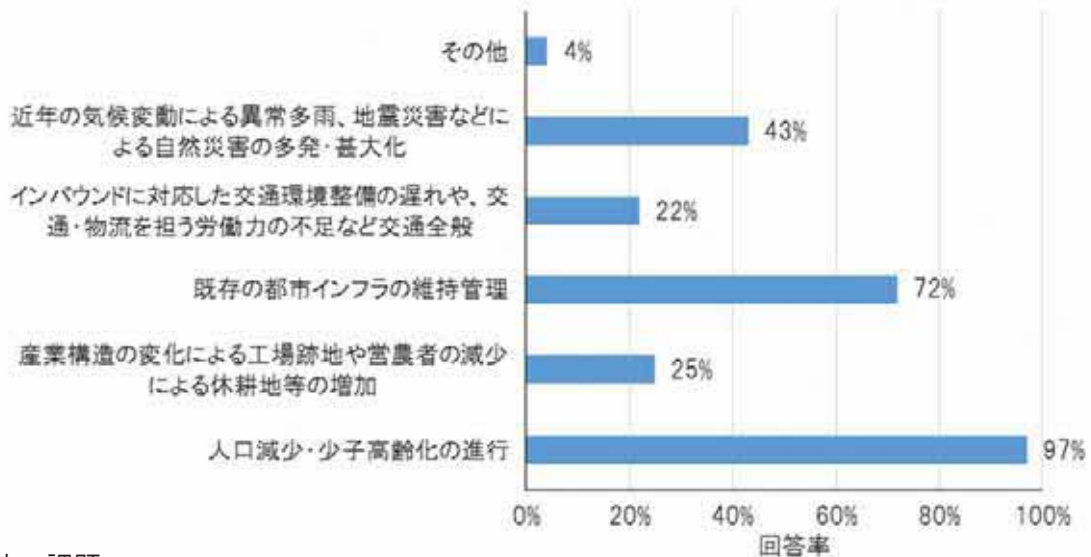
本調査期間内に調査を実施した結果、すべての100市町から回答が得られた(回答率100%)。以下に、各設問にかかる結果についてまとめる。

① 社会経済情勢の変化に伴う課題

本設問について回答のあった100市町のうち、ほぼすべての97市町(97%)において、人口減少・少子高齢化の進行に伴う課題が挙げられた。また、72の市町(72%)において、既存の都市インフラの維持

管理に関する課題が挙げられた。なお、その他として、北海道胆振東部地震で被災を受けたことによる人口減少・少子高齢化の加速、担い手不足、または漁業を主たる経済活動としている町より、魚種交代など海洋環境の変化といった回答があった。

Q1) 社会経済情勢の変化に関わりの深い課題(複数回答)

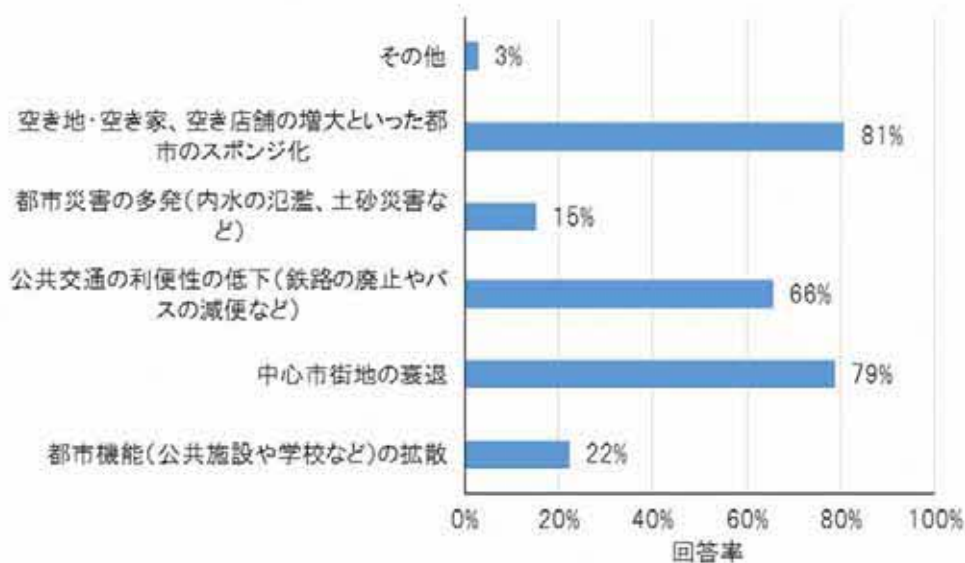


② 都市の課題

【具体的な都市の課題】

本設問について回答のあった99市町のうち、81の市町(約81%)において、空き地・空き家、空き店舗の増大といった都市のスポンジ化を課題として挙げた。続いて、78の市町(約79%)において、中心市街地の衰退を課題としていた。また、先ほどの課題同様、北海道胆振東部地震の影響により、都市のスポンジ化が加速しているといった回答や、地域間及び町内会において高齢化率に偏りが生じてきているといった回答もその他として挙げられた。

Q2) 都市の課題(複数回答)

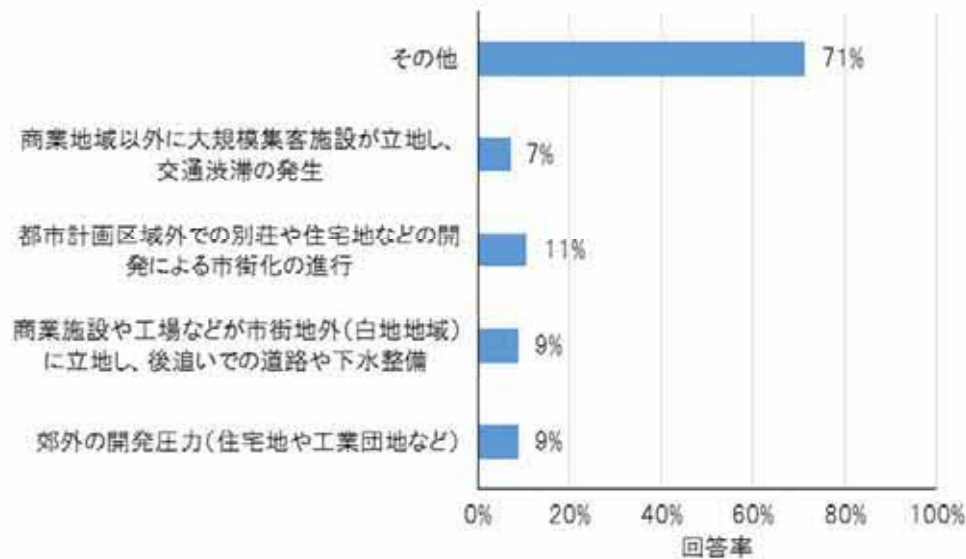


【土地利用についての課題】

この課題については、40市町(約71%)よりその他として回答されたことから、こちらで提示した項目以外の課題を各市町が抱えていることが明らかとなった。その他の中で、15市町が「特になし等」との回答、それ以外としては、中心市街地の衰退、低・未利用地の増加、空き家等対策、中心商業地の用途

混在、ニーズに適した土地がない、過去に開発された郊外の大規模団地等の衰退、用途地域内における遊休地の問題、相続人不明の土地の増加等といった回答が挙げられた。

Q3) 土地利用の課題(複数回答)



自由記載方式による土地利用における課題の具体の事例として、以下が挙げられた。これらの課題は、各市町における最近の情勢が反映された回答と理解できる。

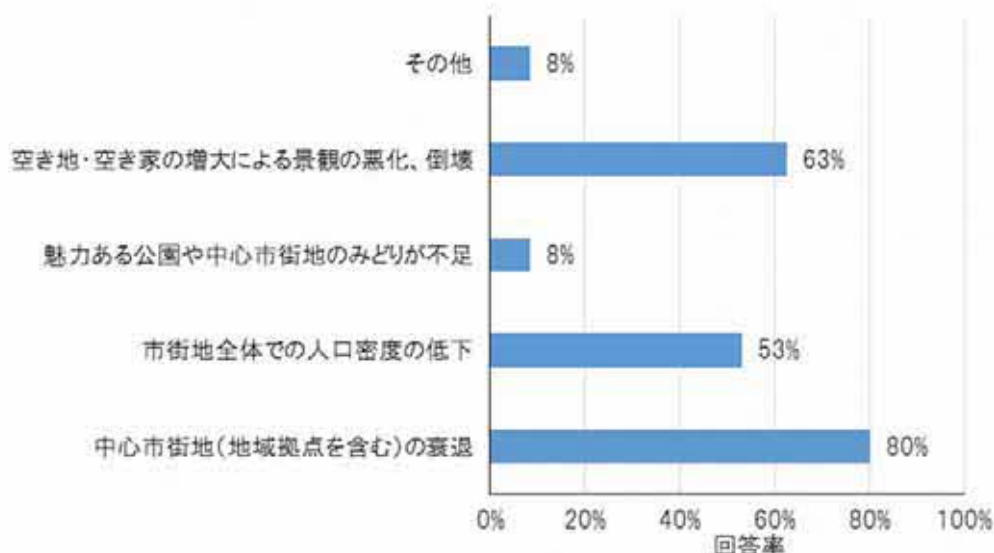
具 体 事 例
<ul style="list-style-type: none"> ・ 計画決定当時の用途（工業系）と現況での利用用途（住居系）とに齟齬が生じている。 ・ 郊外移転により、地域拠点の賑わいや利便性の低下が懸念されている。 ・ 老人ホーム、公営住宅建替に際し、イエローゾーンから安全エリアへの誘導場所がなく、そのまま建直しせざるを得ない。 ・ 北海道胆振東部地震により、市街地内の未利用地で住宅を再建されている方が増えているため、これまでと比べて市街地におけるまちづくりが課題。 ・ 用途区域外での新たな住宅地への下水道などの整備。 ・ 人口減少及び空き家、空き地が増加し、過疎化が進行する中、規制を強化するのではなく、町民が利用しやすいように用途地域の規制緩和を求める意見もでてきている。 ・ 郊外の用途地域外に商業施設等が集積し、中心商業地域の各個店においては後継者不足や厳しい経営状況に陥っている。 ・ 住宅地販売や住宅新築が好調であり、人口が増加しているため、また工業用地はほぼ完売のため、さらなる市街地拡大の要望が民間事業者から高い。 ・ 工場、売店、公園施設の併設を進出条件とする企業が多くなっており、現用途内では対応困難である。結果として、線引き都市周辺の未線引き都市の白地地区に企業が進出し、せつかくの工業用地造成などの投資が無駄となる可能性がある。また、進出条件が大規模面積化しており、市内の遊休地は一区画が小面積であり対応が不可。 ・ 人口減少等による空き家が市内全域建物総数の約 5%の割合を占めており、特に、特定空き家等については、相続放棄や企業の倒産物件など、整理できない空き家等が増加しており、景観上、生活環境の保全上支障をきたしている。 ・ 国道の渋滞 ・ 郊外の幹線道路沿道に商業施設が集積し、中心商業が疲弊している。

- ・コンパクトなまちづくりを推進するために必要となる施設の再配置・再整備を目的とした用途転換（商業系用途）や市街化区域編入が人口減少化のなか広域調整等の要件が厳しく進められず、中心商業地を核としたコンパクト化が図りきれない。
- ・依然として準都市計画区域内での大型開発や別荘建設が続いている。
- ・空き地にソーラーパネルが建設され景観が悪い。
- ・大規模集客施設の建設により、国道と幹線道路の交差点で交通渋滞が発生している。
- ・郊外の幹線道路沿道に商業施設が集積し、中心市街地における商業施設の立地が進まないため、中心市街地における街なか居住も進まない。
- ・土地について、外資系からの問い合わせがある。
- ・郊外での開発（住宅・別荘・ホテルなど）が進み、コンパクト化とは逆行した状況が起き始めている。
- ・宅地化が進行しない市街地周辺部の未利用地の多くは農地であり、こうした農地には、国等の農業支援が受けられないため農業部門にも悪い影響を及ぼしている。
- ・用途指定当初と比較し、企業の撤退・廃業等により現況と一致していない箇所がある。
- ・進出希望の業者からの問い合わせ、立地要望に応えることができない。企業誘致を進めることができない。
- ・今後、高速道路IC付近における商業施設、流通業務施設の立地が見込まれる。

【既成市街地に関する課題】

本設問について回答のあった96市町のうち、77の市町（約80%）において、中心市街地（地域拠点を含む）の衰退が挙げられた。ここでも、空き家・空き地の増大が引き金となる課題が多く挙げられていた（約63%）。その他としての回答としては、空き店舗の増加や用途地域変更の硬直化、北海道胆振東部地震の影響による空き地、空き家の増加への加速化等が挙げられた。

Q5)既成市街地に関する課題(複数回答)



自由記載方式による既成市街地にて、実際起っている事象として、以下が挙げられた。

具体事例

- ・炭鉱全盛時代の人口規模に合わせた市街地が、各炭鉱会社・地区毎に形成されたが、人口減少に伴い、市街地の衰退や空き家・空き地の発生、公共交通機関の行き届かない場所での居住等が問題視されている。
- ・中心市街地では、大規模商業施設の撤退等により発生した空地において青空駐車場が増加しつつあり、土地の高度

利用が図られていない。

・空き店舗が目立ち、シャッター街となっている。空き家に鳩の巣ができるなど野生動物の住処となっていることがある。

・震災により市街地内の未利用地で住宅を再建されている方が増えているため、これまでと比べて市街地におけるまちづくりが課題となる。

・商店街の衰退により、融雪溝を利用した除雪が機能しなくなっている。

・これまでは、市街地が都市の生活機能の中核を担い、広域観光・交流の窓口の機能を担ってきたが、近年は郊外の用途地域外に大型商業施設、医療機関や教育機関が立地し、近隣町を含めた住民の生活の拠点となっている。

・同時期に開発された住宅地の高齢化と空き家化が一気に進むことが懸念される。また、駅周辺で消費者ニーズの変化への対応不足や後継者不足により商店数が減り、理美容室や不動産業者、学習塾などの業種に偏り始めている。さらにはマンション、アパートなどが多く並ぶ。

・国道のバイパス化や高速道路の延伸により、中心市街地への回遊が減少し、商業が疲弊・少子高齢化や青年層の都市部移転により、地域の担い手が不足している。

・住宅需要の中心となる青年層の不足により、空き地や空き家が増加している。

・人口減少等による空き家が市内全域建物総数の約 5%の割合を占めており、特に、特定空き家等については、相続放棄や企業の倒産物件など、整理できない空き家等が増加しており、景観上、生活環境の保全上支障をきたしている。

・幹線道路の沿道に閉店したガソリンスタンドがあり、劣化し景観と倒壊の問題があるが所有者が複雑化しており撤去が進まない状況である。

・人口密度が低下し、広い面積を受け持つ町内会活動の人材不足が起こりつつある。

・コンパクトなまちづくりを推進するために必要となる施設の再配置・再整備を目的とした用途転換（商業系用途）や市街化区域編入が人口減少化のなか広域調整等の要件が厳しく進められず、中心商業地を核としたコンパクト化が図りきれない。

・中心市街地の店舗等では、後継者不足や高齢により、外資に売却する傾向にある。また、賑わいや交流拠点となる場所在不足傾向にある。

・町の中心に大規模空き地があるが、財政的な事情もあり、活用方法が決まっていない。

・高齢化・過疎化の進行により、中心市街地の衰退傾向が続く一方、整備済インフラの維持負担が大きい。

・空き地で管理（草刈など）がされていないと近隣住民から話がある。

・駅前等、中心市街地の衰退が顕著であるが、様々な問題から行政として構想が作れていない現状。

・中心市街地はスポンジ化の傾向にあるが、古い区画であるため狭小で利活用が難しく、新規出店が困難な状況にある。

・高齢化が進み、中心部が衰退し、シャッターが閉まったままなど、活気がない。

・市街地全体での人口密度の低下の進行により、今後、生活サービス機能が維持されないおそれがある。

・売買等により、所有者や住民が変わることにより、町内会への未加入者が増え、活動への参加が減るなどのコミュニティの希薄化が起こりつつある。

・空き家や空き店舗の増加により、建物倒壊の危険性も増しており、防犯・防災の観点からも問題が生じている。

・公区内戸数が減少し単独では公区活動が維持できなくなり隣の公区と合併し 1 つの公区がカバーする面積が広くなるなどで負担が大きくなっている。

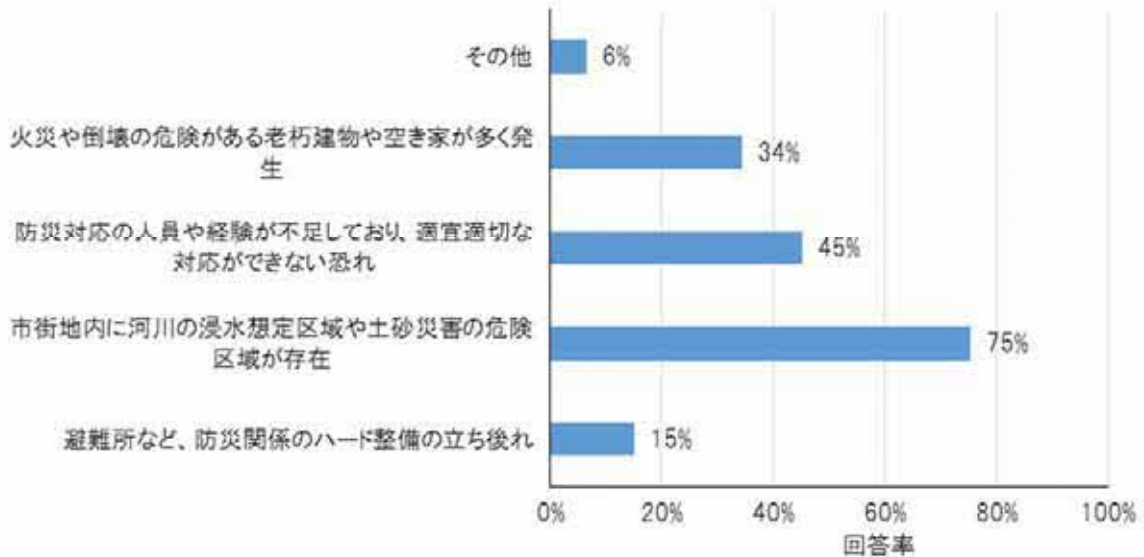
・沿道型商業施設の進出の影響により、中心市街地の商店街が衰退してきている。

・中央地区での商店街でもシャッターが閉まっている店も多く、人口減少に加え、空家、空き地も市内全域で目立つ様になってきている。

【都市防災に関する課題】

本設問について回答のあった 93 市町のうち、70 の市町（約 75%）において、市街地内に河川浸水想定区域や土砂災害の危険区域が存在するといった回答が挙げられた。その他として、津波浸水予測エリアに該当している、住民の防災意識の向上といった回答が挙げられた。

Q7) 都市における防災に関する課題(複数回答)



自由記載方式による、実際起っている事象として、以下が挙げられた。

具 体 事 例
<ul style="list-style-type: none"> ・個人レベルでの、防災意識の浸透、高齢者が多く『自助・共助』の行動が、確保できない恐れがある。 ・住宅地の多くが浸水想定区域や土砂災害警戒区域に含まれており、積極的な移転誘導が困難。 ・住宅地が浸水想定区域と重複しているからといって退去、移転させるわけにはいかない。 ・危険家屋の増加により、住民等から苦情が増えてきている。 ・商店街の衰退により、融雪溝を利用した除雪が機能しなくなっている。 ・平成 29 年 2 月に北海道が公表した「北海道日本海沿岸の津波浸水想定」によると国道 228 号の多くが浸水するものと想定されており、特に迂回ルートのない当町にとっては課題である。 ・市街地を数本の河川が縦断しており、浸水想定区域と市街地を切り離すことが困難。 ・河川が多く、市内の 1/3 程度の地域が浸水想定区域であるため、避難所の選定に苦慮している。 ・過去に大震災や津波等の経験が少なく、住民も含め防災に対する意識がそれほど高くはない。また、空き家や土砂災害区域の土地所有者が複雑であり、災害発生時の処理に課題がある。 ・人命に関わる甚大な災害が起きていないことから、災害に対する意識の低さ、災害対応の経験が不足していると思われる。 ・道より示された洪水浸水想定区域ににおいて、河川が氾濫した場合、浸水する恐れがあるため、洪水ハザードマップを作成し、人的被害の軽減、防災に対する意識向上を図る。 ・本市は、河川の浸水想定区域や土砂災害警戒区域が多く存在し、老朽空き家も点在する状況の中、避難所を開設・運営した経験が少なく、いざという時に、スムーズな避難所の開設・運営ができないことが想定されるため、昨年度から、避難所の開設訓練等を毎年行うことで、職員や地域住民のスキル向上に努めている。 ・町の約 6 割が居住している地区のほとんどが津波浸水想定区域と重複しており、また、当該地区には町中心商業地

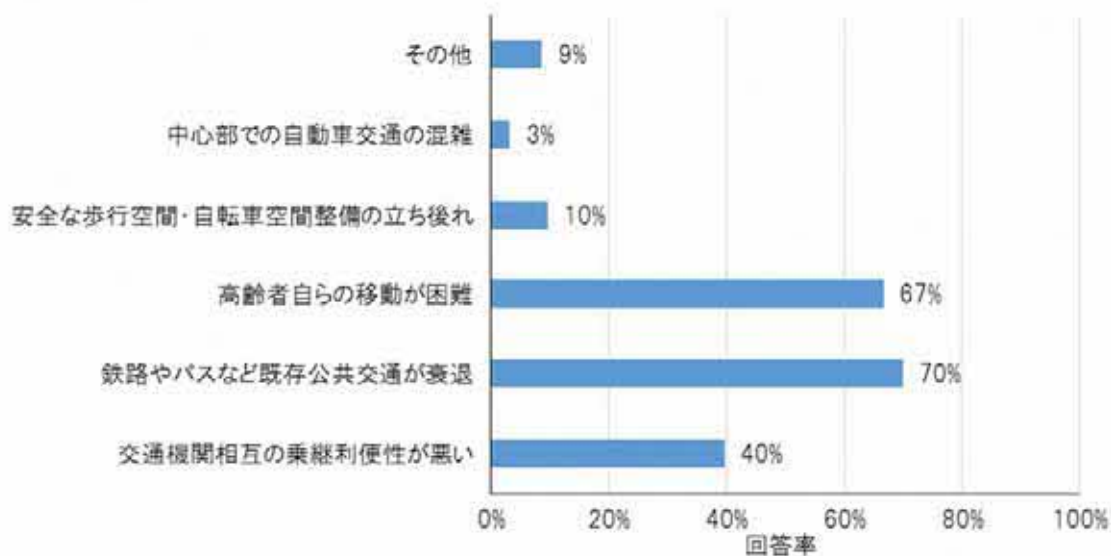
も含んでいるため、退去・移転させる候補地もなく実情として退去・移転をすることが出来ない。

- ・浸水想定区域に公共施設があるが、簡単に移転できない。
- ・空家等の増加により、強風時等のパトロールが必要な物件が増えている。
- ・市街地のほぼ中心部で浸水が想定されるため、対策に苦慮している。
- ・避難所や自主防災組織などソフト面の対策は進んでいるが、市街地が浸水想定区域と大きく重複しており、退去、移転は難しい状況にある。浸水害を防止するハードの充実が望まれる。
- ・対応に当たれる人員は少ないと考えられる。
- ・市街地中心部を流れる標津川の防災対策として河川改修事業が進まない。
- ・中心部での空き家、空き店舗もあり、高齢化が進んでいるため解体も進まず、移住や、新規出店を募るが、解決には至っていない。
- ・中心市街地等の市の主要エリアが広範にわたり津波等の影響を受けるが、ハード面での対策には限界がある。
- ・年々空き家が増えており火災や倒壊の危険性が増している。
- ・人口が集中している市街地の世帯数の95%が浸水想定区域となっている。
- ・今のところ具体的な事象は発生していないが、当市では消防本部が防災部門を担当しているので、大規模災害が発生した際の消防力不足が懸念される。
- ・住宅地において、人口の減少にともなう空き家が目立ってきており、それに伴う種々の事象が発生してきている。
- ・本市は細長い町であり、山と海に挟まれた中央、北地区においては山側にいけば土砂災害、海側に行けば津波の危険がありハードの整備は根本的なところから行わなければならない。

【都市内交通に関する課題】

回答のあった93市町のうち、65の市町（約70%）において、鉄道やバスといった既存公共交通が衰退しているといった回答が挙げられた。また、それに次ぐ回答としては、62の市町（約67%）が、高齢者自らの移動が困難といった課題を挙げていた。その他として、公共交通利用者が減少傾向、コミバス等のこれからの維持について、既存の公共交通体系の効率化及び新たな交通サービスの検討が必要、農村部における高齢者の移手段の確保といった課題が挙げられた。

Q9) 都市内交通に関する課題(複数回答)



自由記載方式による、実際起っている事象としては、以下が挙げられた。

具 体 事 例

- ・人口規模の小さい本町では、公共交通の維持は難しく、自動車に頼らざるを得ない。
- ・高齢者も多く、居住場所（現状・誘導）と公共交通機関の確保・維持が課題。
- ・自動車に依った生活圏のため、公共交通機関が衰退しているとともに、高齢者の免許返納等に伴った、利便性の高い交通機関がまだ確立されていない状況。
- ・JR やバスの利用客の減少により少ない便数となるなど、公共交通機関の利用について悪循環に繋がっている。
- ・人口減少に伴い、バス利用者が減少し、ダイヤの減便が続いている。
- ・町内の定期バスが廃止されたことで、代替策として乗り合いタクシーの運用を開始している。
- ・バス停までのアクセスが困難となっている高齢者が増加している。
- ・平成 18 年に合併しており、旧市町中心地の距離が遠く、公共交通は料金の高いなど利便性が悪いため、衰退してきている。
- ・公共交通利用者が減少しており、公共交通の路線を維持していくことが厳しい状況となっている。
- ・乗換時の上下移動のバリアなど乗換利便性に課題のある駅がある。
- ・都心部や地下鉄駅・JR 駅周辺で自転車の歩道通行が多く見られるなど、自転車の通行空間の確保等が課題となっている。
- ・免許返納者など交通弱者の生活を守るための交通手段が必要。
- ・高齢者の移動等については町独自のデマンド交通により対応。
- ・地域循環バスの利用者数の減少。町が東西に長いため、乗継が必要なことによる、町西側から市街地までのアクセス性の低下。
- ・JR(鉄道)が運休しており、新たな公共交通網を検討していかなければならない。
- ・本市は道路・鉄道の幹線が通過していることから広域交通網は比較的充実しているが、市内は過疎化のため公共交通の維持は難しい。住宅地の分散傾向や積雪などの地理条件もあり、生活の維持のため市内の移動を自動車に頼らざるを得ない。
- ・地区によっては、公共交通の利便性の低い地域がある。
- ・デマンドバスを運行している。
- ・JR・路線バスなどの利便性が悪いことから、すべての世代において自家用車での移動が基本となっている。また、公共交通の維持・継続の課題がある。路線バスに関して、高齢者から市内循環バスの導入など要望が上がっている。
- ・便数の少なさや減少により、住民の移動手段の確保や予約タクシー・コミバスの乗り継ぎに支障がでている。
- ・高齢者移送サービスに係る制度はあるが、高齢者の増加に対しサービスを維持する担い手が確保できない。
- ・JR 日高線の鷗川駅以降の不通によりJRから代替バスの乗継が発生し、交通利便性の低下が著しい。
- ・路線バスの減便。
- ・路線バス、タクシーの運転手不足。
- ・本町では、自動車に依存する割合が高く、高齢化社会・核家族化の進行に伴って、農村部から市街地への移動手段の交通利便性の確保に課題がある。市街地では、地域内公共交通の利便性を高める運行方法が求められている。
- ・幹線バス等が運行する国道と基幹病院沿線以外の地域は公共交通空白地域となっている。
- ・人口や利用者減による鉄道の維持が大きな問題になっている。高速道路の整備が遅れている。

③ その他（自由記載）

コンパクトなまちづくりに関して、目指すべき方向性や考え方などについて、以下の回答が得られた。

具 体 事 例

・人口減少が確実に進み、人口が半減する将来に向けて、立地適正化計画を策定し、都市機能誘導区域、居住誘導区域を設定し、人口密度を維持し、行政効率を維持するべきと考えています。公共交通機関の利用可能な区域に居住を誘導できれば、市独自の交通対策を不要とすることができるのではないかと考えています。居住の誘導先には、空き家・空き地等を利用できるようなマッチング・コーディネートできる部署・組織が必要と考えています。

・豊かな自然環境との調和を基本として、良好な住環境や交流・賑わい機能の創出など、町民の利便性や快適性に配慮した市街地像を作っていく。

・今ある資源をうまく活用し、地域住民の「やりたいこと」、地域の人材や建物等資源が「できること」をきめ細かに把握し、マッチング・連携をさせ新たな出会いを創出し、社会実験などの試みを通じて効果を見極めながら取り組んでいく。また、当町の生活・交流のネットワークを町外にも広げ、当町に関心のある人たちとの出会い・つながりを通じて、都市の価値を高めたい考え。

・当市の都市計画はコンパクトシティを理念に進めてきたところではあるが、高齢化の進行により一人世帯が増加し、結果として偏った地域の空き家が増加し、地域間で偏りや格差が生じている。また、駅通りにおいて民間事業者（特に不動産業者）の協力が得られず、駅通りの活性化や店舗・事業所誘致が進まないことが課題となっている。今後、既存市街地における空き家増加の懸念から、円滑な空き家の流通と店舗・事業所の誘致を併せ、活性化と居住人口の維持を同時に進める必要がある。

・方向性としては、居住地と商業地の住み分けを行い、相互アクセスがし易い整備を実施するとともに、各種インフラの整備網を利便性が高く、かつ、必要以上に広域にすることなく狭いエリアで維持管理が容易に行えるようにすることにより、維持管理の経費削減と、防災面での避難所や避難経路の集中、移動手段や天候に関わらず快適に経済活動が実施できるような整備が理想的な環境かと思われる。

・人口減少と新幹線駅前整備を前提に、既存の用途地域内で、必要な施設等を適切な位置に誘導できるよう、今後、都市計画マスタープラン及び立地適正化計画を策定する。

・都市計画の観点だけではなく、観光振興や空き家対策等の施策を所管する関係部署と連携して一体的にまちづくりを推進することで、当町が抱えるまちづくりの課題に対処したい

・市の総合計画・都市計画マスタープラン「中心拠点と複数の地域拠点に都市機能が集約され、それらが交通ネットワークで結ばれた効率的なまちづくりを目指す」。

・市街地の範囲を現状の市街化区域の範囲とすることを基本とした上で、それぞれの住宅地において、日常生活利便機能が立地し、都心や地域交流拠点では、多くの人々が利用する公共施設や商業・医療機能などの集積を図るほか、バスネットワークの維持・改善や公共交通の乗り継ぎのしやすさを確保していくことを目指している。

・平成29・30年度で都市計画マスタープランを見直し、策定した。その中でさらなるコンパクト化を図り、コスト削減を目指すとともに、豊かな暮らしを実感できるまちづくりを進めていきたい。

・既存市街地の人口減少、コミュニティの衰退が進んでおり、人口密度の低下による都市インフラの維持管理に影響を及ぼしている。集客力のある施設（公民館・医療・福祉）の再配置・集約化等を図ることが、重要な課題である。

・JR駅を中心として、商業、福祉、公共施設等を集約し、コンパクトなまちづくりを目指す。

・人口減少している現状から、更なるコンパクト化を目指していくべきと考えるが、現状における市街地の広がり状況に対して、どのような流れでコンパクト化を進めるべきか、具体的な事例等があれば参考としていきたい。

・当町はコンパクトな市街地を形成しているが、今後の人口減少に備え既存のインフラを有効活用できるよう人口密度を下げないよう努力するなどが考えられる。一方で広い土地で自然の豊かさなどゆったりとした住環境を求めて市街地周辺への滲み出しているのも一定数存在する。

・中心市街地の活性化に向け、公民連携による持続可能なまちづくりの推進を図る。その上で、まちなか居住人口の誘導を図りコンパクトシティ推進を図る。

・人が集まって暮らすこと、集まって暮らせるための施設や楽しい空間があること、そして集まりやすい交通の便も必要となります。まちゆく人の顔が見え、それがまちそのものの顔となれるよう、まちなか居住の推進と各種都市機能の適切な誘導を進め、安心快適なまちづくりを目指す。

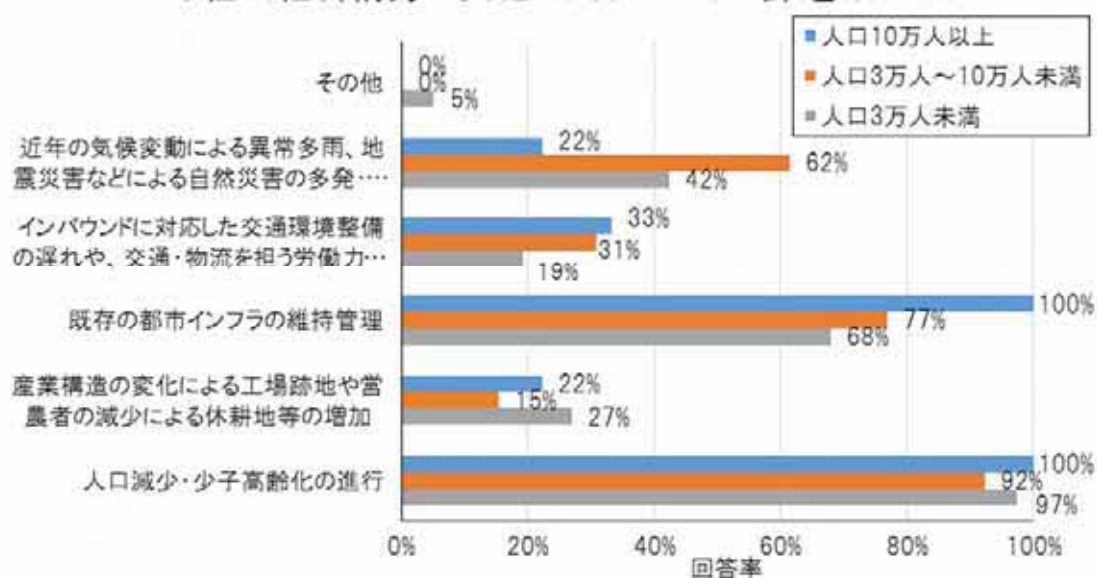
5 分析結果

人口規模別により、大都市（人口10万人以上）、中都市（人口10万人未満3万人以上）、小都市（人口3万人未満）に区分して比較し分析を行う。

① 社会経済情勢の変化に伴う課題

回答のあった100市町の内訳は、大都市（人口10万人以上（9市））、中都市（人口10万人未満3万人以上（13市町））、小都市（人口3万人未満（78市町））であった。

Q1) 社会経済情勢の変化で関わりの深い課題(複数回答)



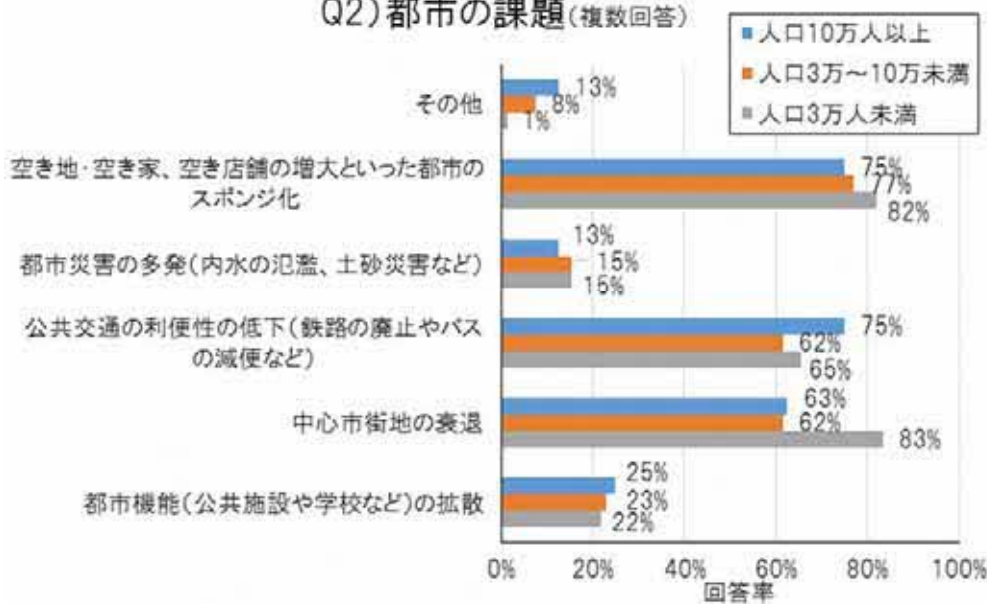
いずれの都市においても、人口減少・少子高齢化の進行については、90%を超過する数字となっており、道内の市町において非常に切実な問題であることが明らかとなった。また、大都市では、すべての都市において、既存の都市インフラの維持管理に課題を感じていることが明らかとなった。人口が多くなると、都市施設数も多くなると考えられ、それらの維持管理について、施設数や維持管理へのコスト等について、課題を感じていると推測される。また、中都市においては、自然災害の多発・甚大化による対応が課題と回答した割合が比較的高く示された。

② 都市の課題

【具体的な都市の課題】

回答のあった99市町の内訳は、大都市（人口10万人以上（8市））、中都市（人口10万人未満3万人以上（13市町））、小都市（人口3万人未満（78市町））であった。

Q2) 都市の課題(複数回答)

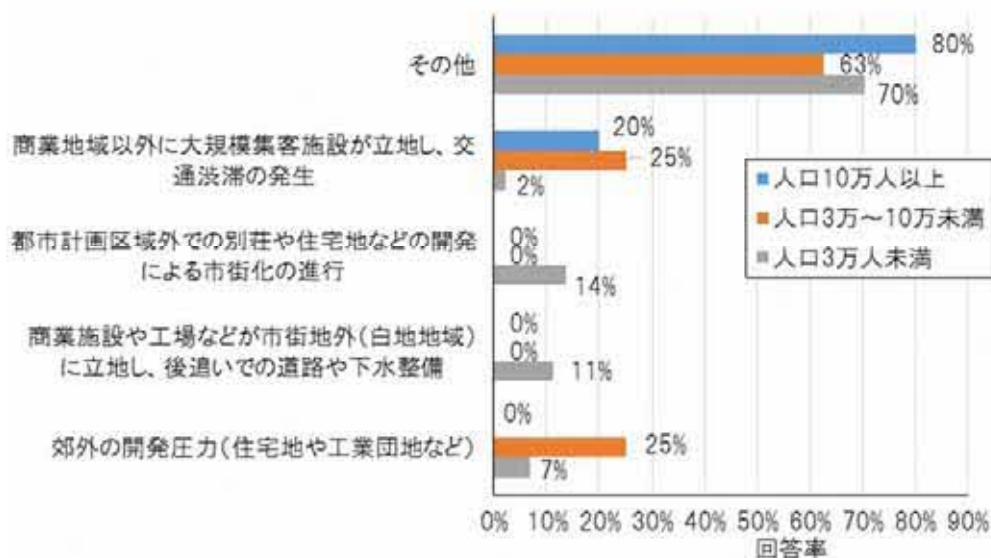


どの項目についても、さほど差のない結果となったが、大都市では、公共交通が比較的充実していることより、利便性の低下について課題と挙げている割合が多少高い数字となった。一方、小都市においては、中心市街地の衰退に課題を感じている割合が高い回答が得られた。

【土地利用についての課題】

回答のあった57市町の内訳は、大都市(人口10万人以上(5市))、中都市(人口10万人未満3万人以上(8市町))、小都市(人口3万人未満(44市町))であった。

Q3) 土地利用の課題(複数回答)

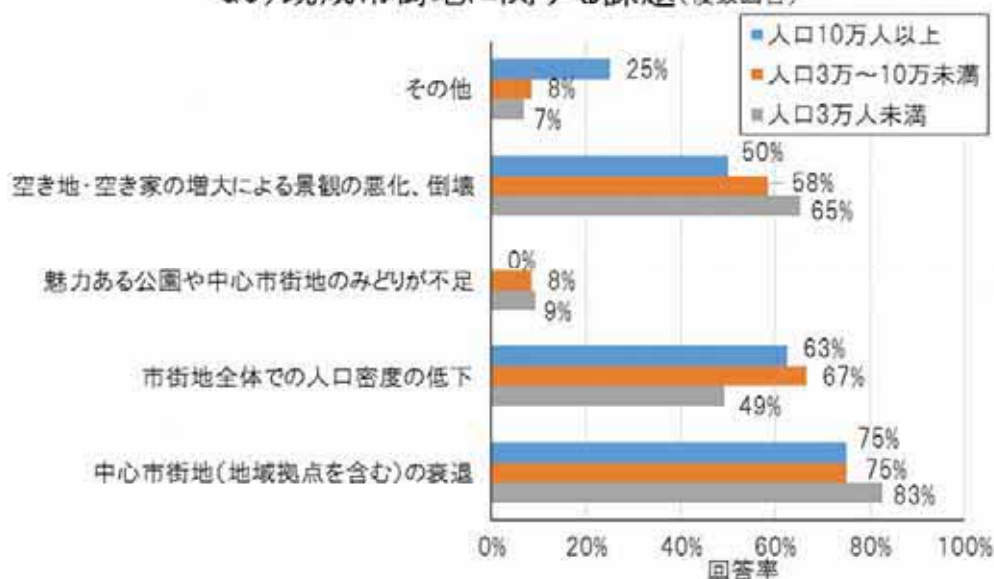


全体的にデータ数が少ないため、算出された各々のパーセント値にさほど信頼性がないが、全体の傾向として、商業地域以外に大規模集落施設が立地し、交通渋滞が発生しているのは比較的人口が多い都市の課題であった。交通渋滞が発生するのは、比較的人口が多く、交通量も伴わないと発生しないことから、妥当な結果と考えられる。また、都市計画区域外での市街地の進行や、市街地外に立地した後追いでインフラ整備を実施しているのは、小都市でしか発生していない課題であった。また、郊外の開発圧力が大きいのは、中都市で顕著に見られた。

【既成市街地に関する課題】

回答のあった96市町の内訳は、大都市（人口10万人以上（8市））、中都市（人口10万人未満3万人以上（13市町））、小都市（人口3万人未満（75市町））であった。

Q5) 既成市街地に関する課題（複数回答）

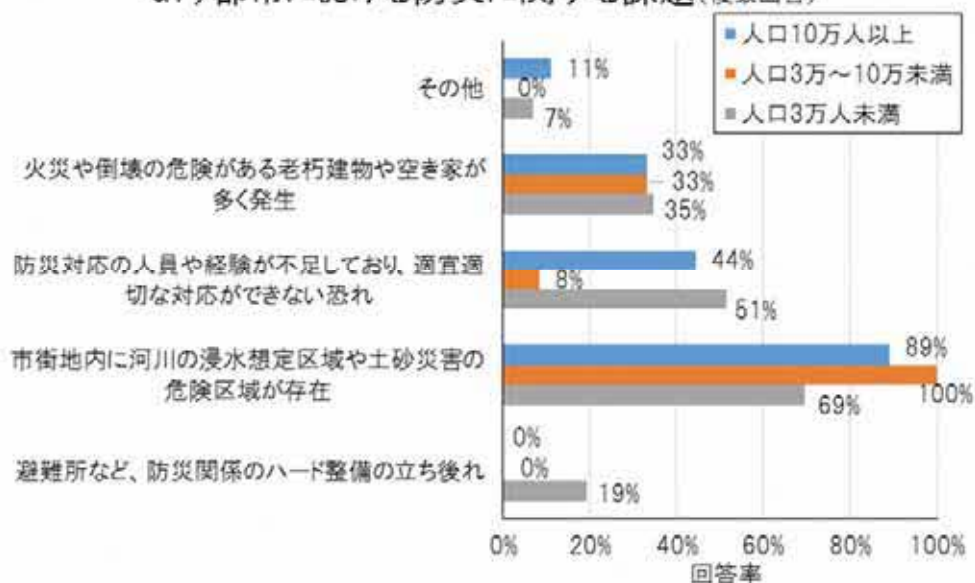


各市町の人口規模による相違は、さほど見られなかった。市街地全体での人口密度の低下について、大都市・中都市ほど課題として認識している結果が見られた。一般的に、人口減少化が進行する地域においては、人口規模が大きな都市に人口が集中する傾向が認められ、人口規模が小さな都市ほど人口流出による人口密度が低下し、課題として認識していると想像されたが、今回のアンケート結果としては、大都市・中都市の方が危惧している課題であることが示唆された。

【都市防災に関する課題】

回答のあった93市町の内訳は、大都市（人口10万人以上（9市））、中都市（人口11万人未満3万人以上（12市町））、小都市（人口3万人未満（72市町））であった。

Q7) 都市における防災に関する課題（複数回答）



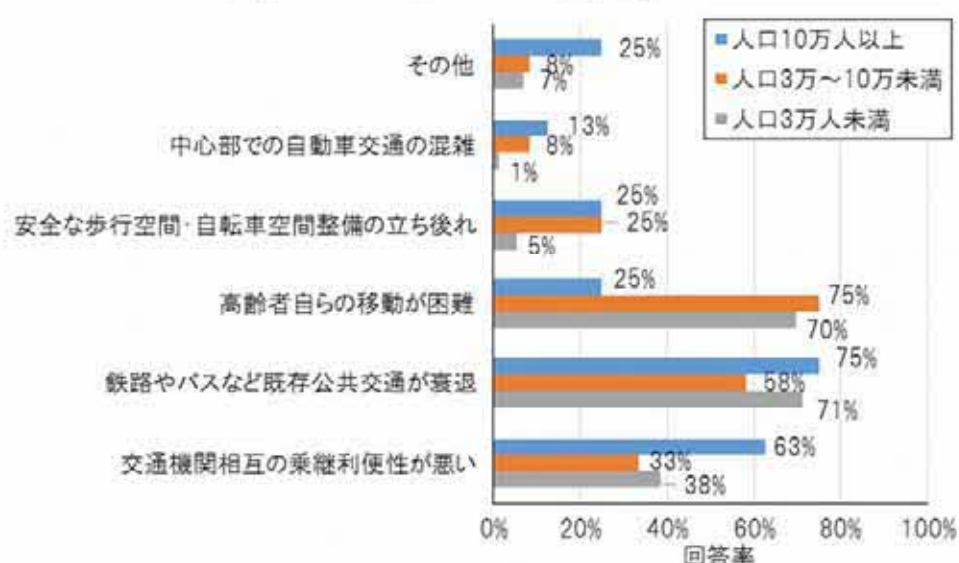
大都市と中都市において、市街地内に河川の浸水想定区域や土砂災害の危険区域が存在することについて、多くの市町で課題と認識していることが明らかとなった（中都市ではすべての市町で課題と

認識していた)。一方、小都市においては、避難所など防災関係のハード整備の立ち後れについて、少数ではあるが、課題と認識していることが明らかとなった。また、防災対応の人員や経験不足による適宜適切な対応ができない恐れといった課題については、大都市と小都市において、高い割合となっていた。これは、大都市では人口が多く、災害が発生した際には、防災対応人員や物資が不足することによる課題と考えられ、一方の小都市においては、自治体規模が小さいことから防災対応に関わる職員数の絶対量が不足することによる課題と考えられる。

【都市内交通に関する課題】

回答のあった93市町の内訳は、大都市（人口10万人以上（8市）、中都市（人口11万人未満3万人以上（12市町）、小都市（人口3万人未満（73市町）であった。

Q9) 都市内交通に関する課題(複数回答)



大都市ほど、公共交通や既存の交通機関が発達していることより、これらについての課題が多い結果となった。一方、中小都市においては、公共交通が比較的発達していないことより、自らの足で移動せざるを得ず、自ら移動における課題の回答率が高い結果となった。また、安全な歩行空間や自転車空間整備の立ち後れについては、自動車交通量や歩行者・自転車交通量が多い大中都市で課題となっており、中心部での混雑についても、小都市ではほとんど問題意識がなかったが、大中都市では僅かではあるが課題と認識している市町も認められた。

6 まとめ

人口減少化が進む都市の状況の中で、中心市街地（地域拠点を含む）の衰退、空き地・空き家の増大に関する課題が多くの市町で抱えていることが明らかとなった。これらの課題は、人口規模の大小にかかわらず、ほぼすべての市町で同様に抱えている課題であることも示された。各々の市町で事情は異なるものの、都市機能集約型のコンパクトなまちづくりを目指すべき現状であることが確認された。

また、都市の防災という観点からは、河川や津波の浸水想定区域や土砂災害警戒区域を有している市街地に関する課題が多く、これらについても人口規模には差がなく、ほぼすべての市町で抱える問題として認識される。都市計画法及び都市再生特別措置法で掲げられている頻発・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開発抑制、移転の促進、立地適正化計画と防災との連携強化など、安全なまちづくりのための総合的な対策を講じる必要がある。

コンパクトなまちづくりに向けた基本方針

2021(令和3)年11月

北海道
