

# 高松市立地適正化計画(仮称)の策定に向けた基本的な考え方について

平成28年度第1回高松市コンパクト・エコシティ推進懇談会  
平成28年8月29日

高松市市民政策局  
コンパクト・エコシティ推進部  
まちづくり企画課

# 1. 報告事項の概要(計画の構成)

## (1) 計画の目次と掲載事項

※赤字が今回の説明事項、太字は計画に掲載することが必須の事項

はじめに

1章 計画策定の目的と位置づけ

2章 高松市の現状と課題

3章 立地の適正化に関する基本的な方針

4章 都市機能誘導区域

5章 居住誘導区域

6章 誘導施設と届出制度

7章 具体的施策

8章 計画の推進に向けて

- 1.1 計画策定の背景と目的
- 1.2 計画の位置づけ
  - ・計画の役割・機能
  - ・上位計画・関連計画との関係
- 1.3 計画区域と目標年次

- 2.1 高松市の現状
  - ・人口動態と将来の見通し
  - ・土地利用の動向
  - ・生活利便施設の立地と充足状況
  - ・公共交通の現状と見通し
  - ・財政の現状と見通し
- 2.2 立地の適正化に係る課題

- 3.1 立地適正化計画の理念・将来都市像
- 3.2 立地適正化計画の方針
  - ・基本方針
  - ・区域設定の基本的な考え方(都市機能誘導区域・居住誘導区域)

- 4.1 都市機能誘導区域の設定方針
- 4.2 都市機能誘導区域の設定

- 5.1 居住誘導区域の設定方針
- 5.2 居住誘導区域の設定

- 6.1 誘導施設
- 6.2 届出制度

- 7.1 将来像の実現に向け今後取り組む施策
  - ・国等の支援策
  - ・自治体による独自施策
- 7.2 リーディングプロジェクト(当面取り組む事業等)

- 8.1 計画の目標値と評価方法
- 8.2 見直し・進行管理の考え方

# 1-1. 計画策定の背景・目的・ねらい・位置づけ

## (1) 計画策定の背景及び本市の現状・問題点

### ○低密度な拡散型の都市構造を形成

平成16年5月に市街化区域と市街化調整区域の区分、いわゆる線引き制度を廃止



都心地域は人口減少する一方で、用途地域縁辺部(用途白地地域等)は人口増加



⇒低密度な拡散型の都市構造を形成

### ○人口減少・超高齢社会の到来

高齢者人口の増加及び生産年齢人口の減少

(国立社会保障・人口問題研究所将来推計 H22年419,429人⇒H72年277,407人)



**このまま都市の拡散化(郊外化)を放置すると**

### ○本市の今後のまちづくりにおいて予測される問題点

- ・様々な都市機能が集積している都心地域の空洞化及び都市活力の喪失
  - ・自動車を利用できない高齢者の増加により、市民生活の不便化
  - ・道路など新たなインフラ整備に起因する維持管理コスト増による自治体運営の圧迫
  - ・過度な自動車への依存による環境負荷の増加
- 等

# 1-1. 計画策定の背景・目的・ねらい・位置づけ

## (2)これまでの本市のコンパクトなまちづくりに向けた取組

(1)に対応するため、下記のとおりコンパクトなまちづくりに向けた取組を推進

- 平成20年12月 新たな「都市計画マスタープラン」を策定  
目指すべき都市構造「**多核連携型コンパクト・エコシティ**」
- 平成22年11月 「高松市総合都市交通計画」を策定
- 平成23年12月 都市計画制度の見直し
  - ①用途地域の指定
  - ②特定用途制限地域の見直し
  - ③開発許可基準の見直し
- 平成25年2月 「多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画」を策定
- 平成25年9月 「高松市公共交通利用促進条例」を制定
- 平成27年3月 「高松市地域公共交通網形成計画」を策定
- 平成28年3月 「高松市地域公共交通再編実施計画」を策定

# 1-1. 計画策定の背景・目的・ねらい・位置づけ

## (3) 計画策定の目的

- 立地適正化計画は、都市計画マスタープラン及び多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画が目指す「多核連携型コンパクト・エコシティ」の実現を後押し
- 計画策定により国から民間事業者に直接支援を行う新たな補助制度の活用や社会資本整備総合交付金の補助率上乘せなどが可能



本市においては

人口減少・超高齢者社会を見据え、30年、50年後においても、活力を失わず、市民がいきいきと暮らせるよう、集約拠点への都市機能の集積と市街地拡大抑制し、コンパクトで持続可能なまちづくりを進めていくことが必要



立地適正化計画を策定し、国の補助制度を有効活用しながら

だれもが暮らしやすい、コンパクトで持続可能なまちづくりを実現

# 1-1. 計画策定の背景・目的・ねらい・位置づけ

## (4) 計画策定のねらい

- ア 一定の人口がまとまって生活することにより、医療・福祉・商業等生活利便施設及び公共交通の利用者の確保・維持 及び地域コミュニティの維持・活性化
- イ 高齢者等が公共交通又は徒歩により、生活利便施設等の利用や拠点間等の移動が可能  
これに伴い、外出の機会が増え、健康増進（社会保障費の抑制）及び消費（地域経済の活性化）が活性化
- ウ 公共投資・行政サービスの効率化と公共施設の維持管理の合理化により、健全な行政運営を維持
- エ 適切な居住誘導や集約拠点への都市機能誘導により、有効な土地利用が図られるとともに、賑わいが創出され、都市活力が向上
- オ まちづくりと連携した公共交通ネットワークの再構築により、過度な自動車利用が減少し、CO2排出量の削減及びエネルギーの効率的利用など環境への負荷が低減

等

# 1-1. 計画策定の背景・目的・ねらい・位置づけ

## (5) 本市における計画の位置づけ(上位計画、関連計画との関係性)

高松市総合計画(第6次)



たかまつ創生総合戦略

即す

都市計画マスタープラン

都市機能集積誘導

多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画

集約拠点への居住誘導

立地適正化計画

誘導実施部分を担う

\* 都市マスの一部とみなす。

また、多核連携型コンパクト・エコシティ推進計画における

拠点への集約を図る

施策を規定

公共交通沿線・  
結節点への  
居住誘導

総合都市交通計画

調整・連携

- ・公的不動産
- ・空家
- ・医療福祉
- ・中心市街地活性化
- ・教育
- ・商業
- ・農業
- ・林業
- ・住宅

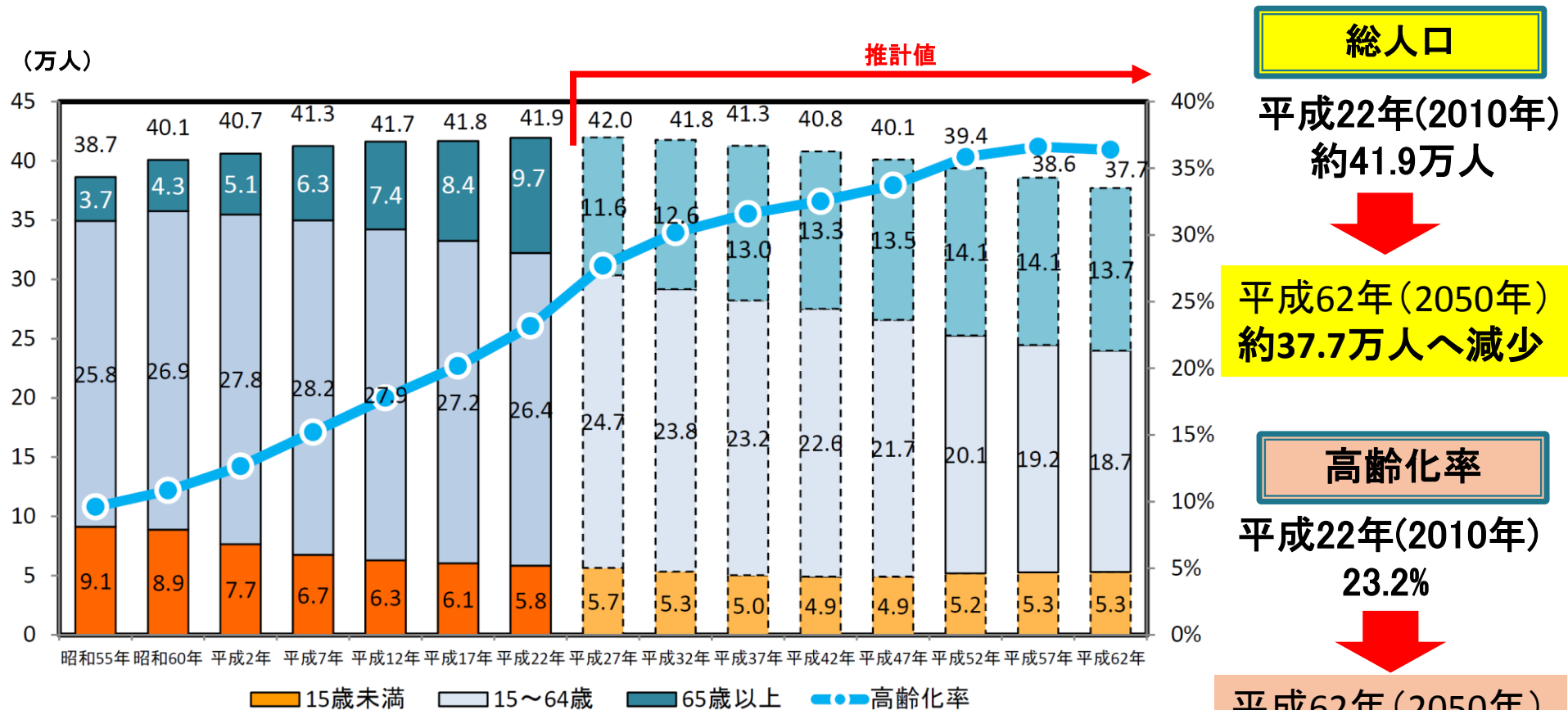
等 各種計画

多核連携型コンパクト・エコシティの実現を目指す

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (1) 人口の現状と将来見通し(たかまつ人口ビジョンの数値を使用)

- 平成27年(2015年)まで、人口は増加
- 今後、人口減少と合わせて、少子高齢化の進行及び生産年齢人口の減少が進むと推計



**総人口**

平成22年(2010年)  
約41.9万人

平成62年(2050年)  
約37.7万人へ減少

**高齢化率**

平成22年(2010年)  
23.2%

平成62年(2050年)  
36.4%高齢化進行

図 年齢別人口の推移と将来推計

出典: 国勢調査及びたかまつ人口ビジョン



# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (2) 人口動態と将来の見通し

### ① 現状と将来見通し(総人口の増減)

●太田・多肥地区等で人口が増加するものの、中心市街地等で大幅に減少するほか、全体的にも減少の見通し

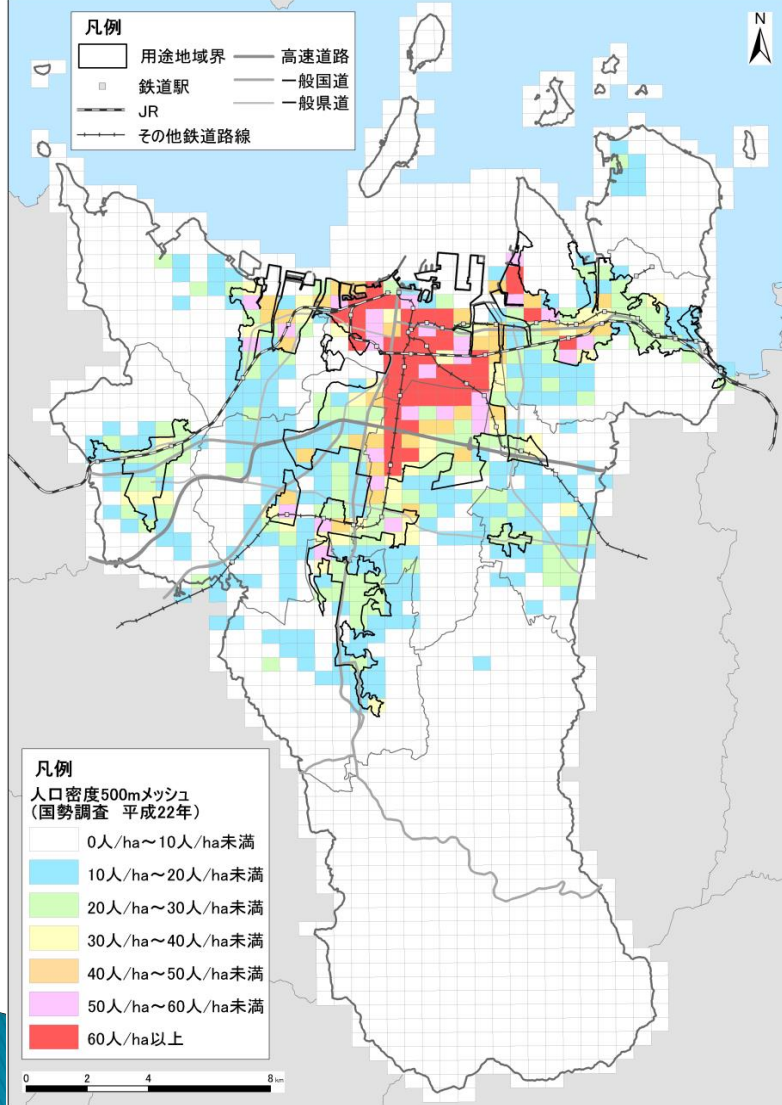


図 人口密度の分布(平成22年)

出典: 国勢調査

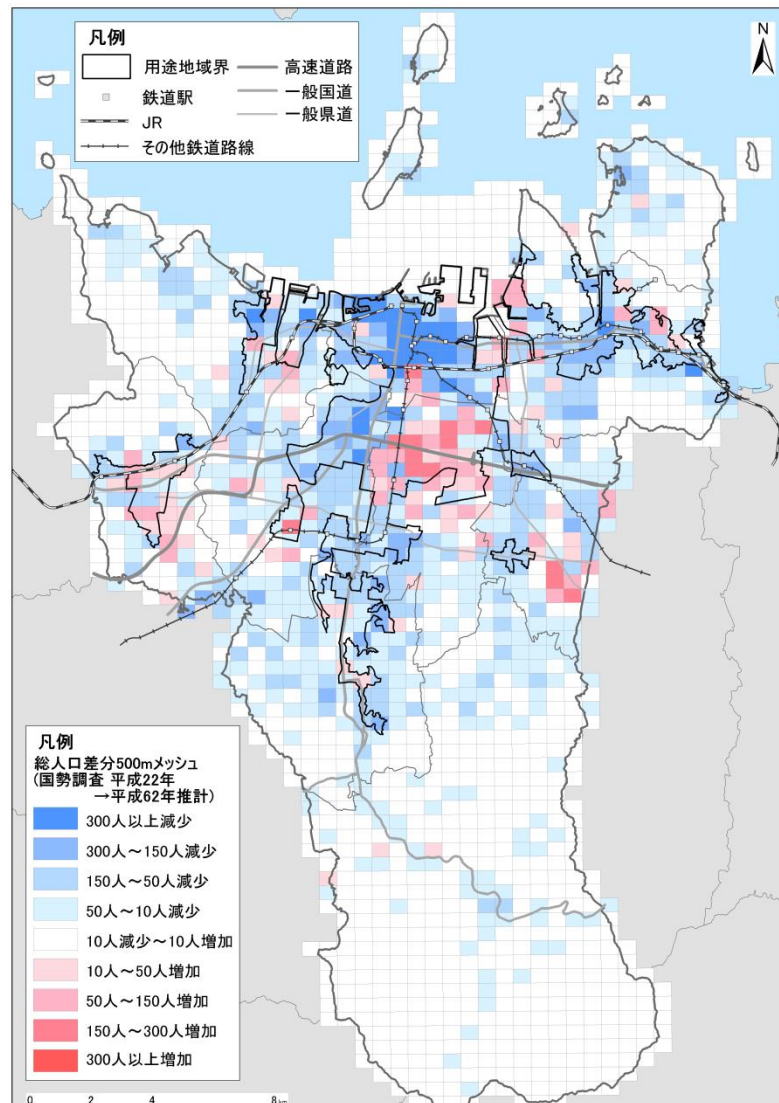


図 総人口の増減(平成22年→平成62年)

出典: 国勢調査及びたかまつ人口ビジョンに基づく推計結果  
(推計結果は人口ビジョンの将来人口を基にメッシュ単位で補正)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (2) 人口動態と将来の見通し

### ② 現状と将来見通し(高齢者人口の増減)

●平成62年での高齢者人口は、JR高徳線・ことでん琴平線・高速道路、春日川以西で囲まれた地域を中心に増加

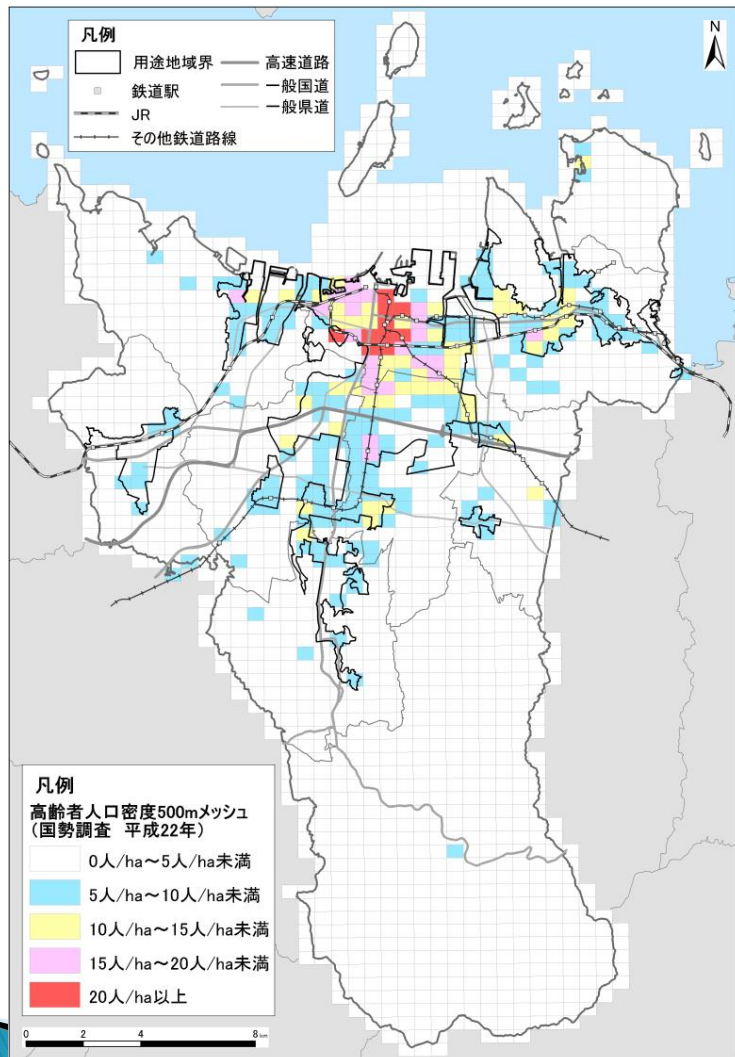


図 高齢者人口密度の分布(平成22年)

出典: 国勢調査

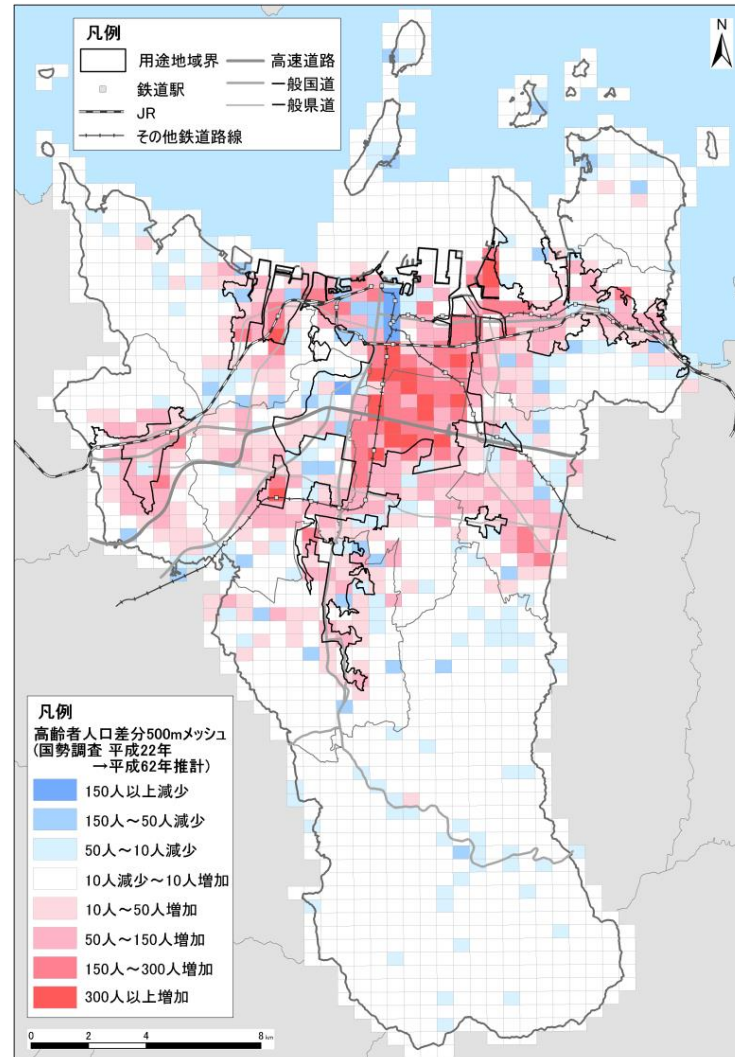


図 高齢者人口の増減(平成22年→平成62年)

出典: 国勢調査及びたかまつ人口ビジョンに基づく推計結果  
(推計結果は人口ビジョンの将来人口を基にメッシュ単位で補正)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (2) 人口動態と将来の見通し

### ③ 現状と将来見通し(人口密度)

- 平成22年では、市中央部の南北のことでん沿線や区画整理事業を行った木太・太田地区等の密度が高い
- 平成62年では、①鉄道沿線で高い密度を維持、②中心市街地が低密度化、③縁辺部も低密度化

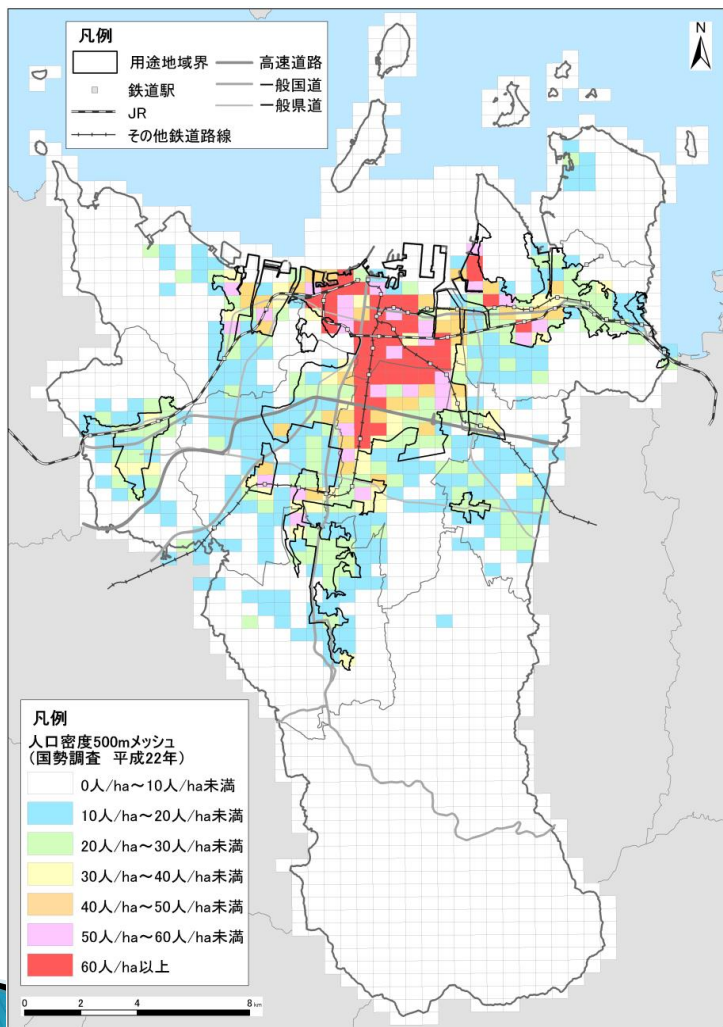


図 人口密度の分布(平成22年)

出典: 国勢調査

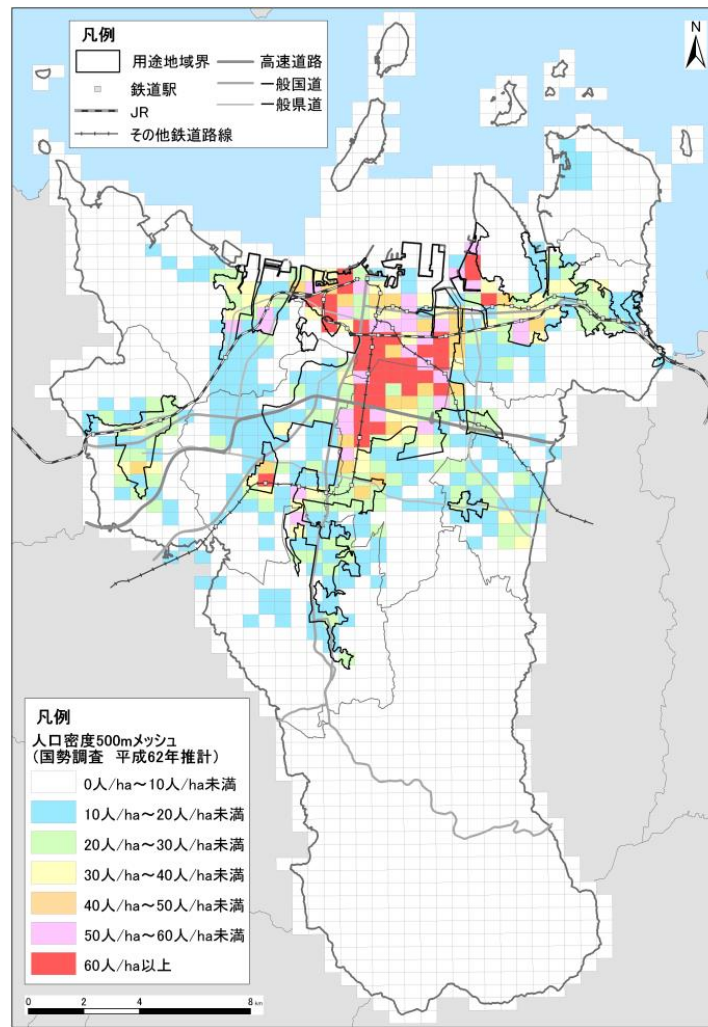


図 人口密度の分布(平成62年)

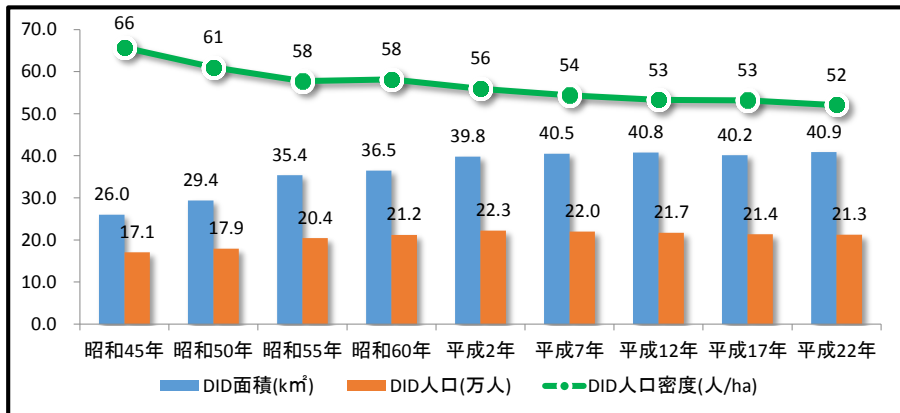
出典: 国勢調査及びたかまつ人口ビジョンに基づく推計結果  
(推計結果は人口ビジョンの将来人口を基にメッシュ単位で補正)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

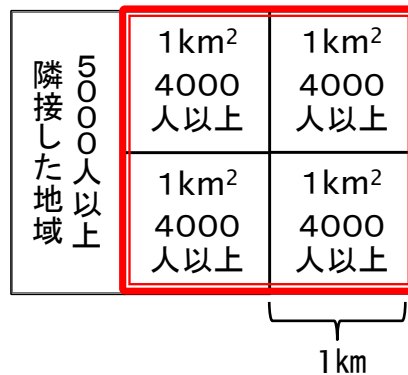
## (2) 人口動態と将来の見通し

### ④ DID<sup>\*1</sup>面積・人口・人口密度の変遷

<sup>\*1</sup>DIDとは：人口集中地区のことで、国勢調査基本単位区等を基礎単位として、  
 ①「原則として人口密度が1平方キロ当たり4,000人以上の基本単位区が市区町村の境界内で互いに隣接」かつ、  
 ②「それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に5,000人以上を有する地域」のことを指す。



#### \* DID(人口集中地区)イメージ



**DID人口密度**  
 ・S45: 6,600人/km<sup>2</sup>  
 ↓ 減少(21.2%)  
 ・H22: 5,200人/km<sup>2</sup>

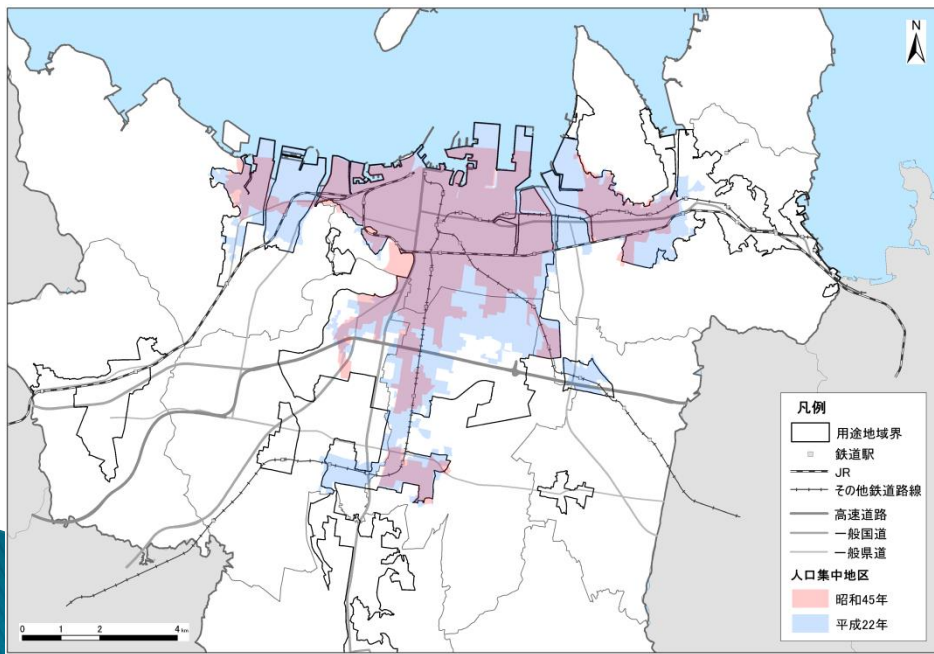
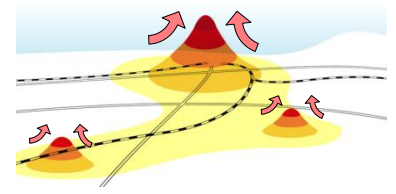


図 DIDの変遷(区域)

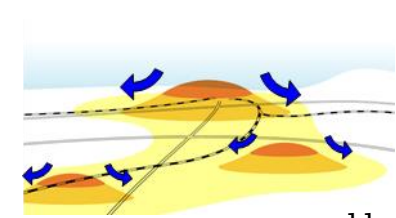
**DID面積**  
 S45: 26.0km<sup>2</sup>  
 ↓ 増加(36%)  
 H22: 40.9km<sup>2</sup>

**DID人口**  
 S45: 17.1万人  
 ↓ 増加(19.7%)  
 H22: 21.3万人

**S45: 集中度合が高い地域が狭い区域に集中**



**H22: 集中度合が高い地域(面積)が拡大し、人口密度が低下  
 拡散・低密度化が進行**



# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (3) 土地利用の動向

### ① 土地利用の状況

● 昭和51年と平成21年を比較すると、用途地域内を中心に、田・その他の農用地が減少し、建物用地に大幅に転換

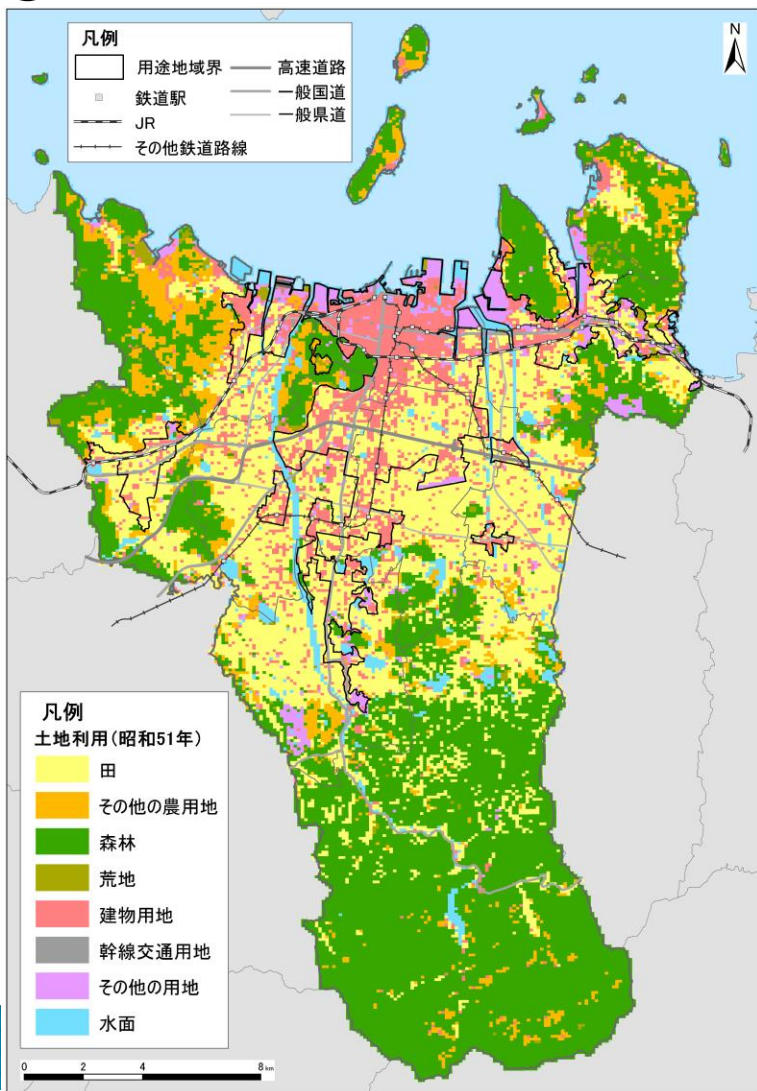


図 土地利用現況(昭和51年)

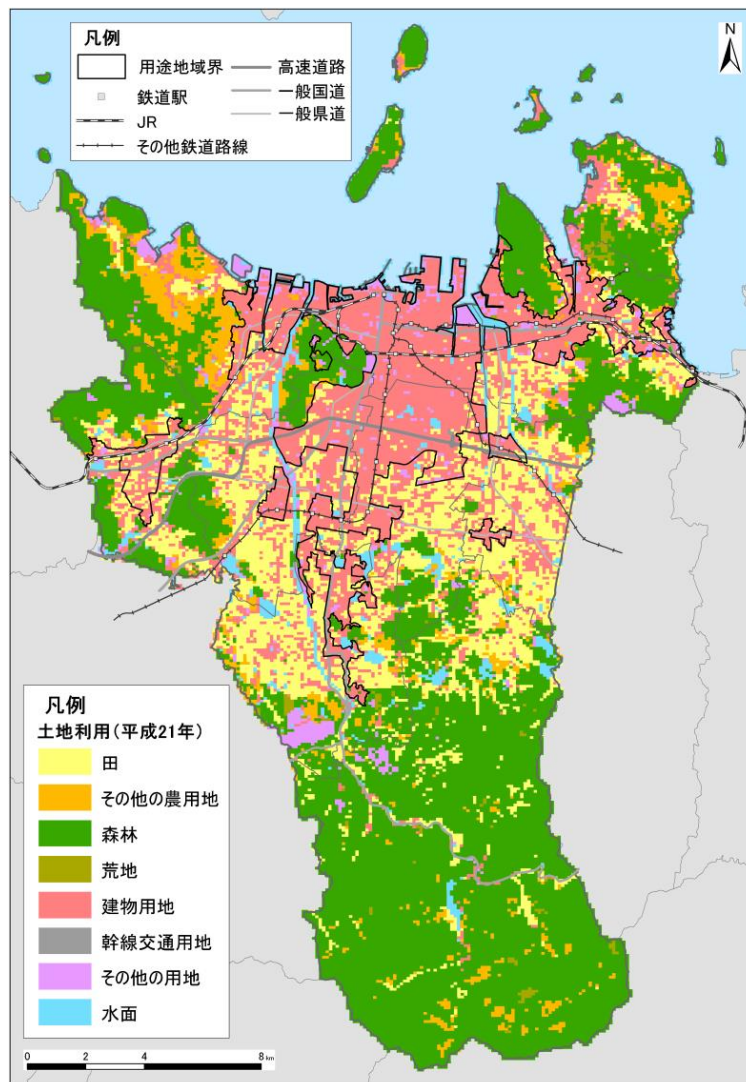


図 土地利用現況(平成21年)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (3) 土地利用の動向

### ② 空き家の状況

- 建物用地が拡大しているものの、その一方で、中心市街地及び用途地域内を中心に空き家が分布
- 全国的にも増加傾向にあり、本市においても、今後も増加する見込み

図表1 空き家数及び空き家率の推移—全国（昭和38年～平成25年）



資料：総務省統計局「住宅・土地統計調査」（平成25年は、速報集計結果）

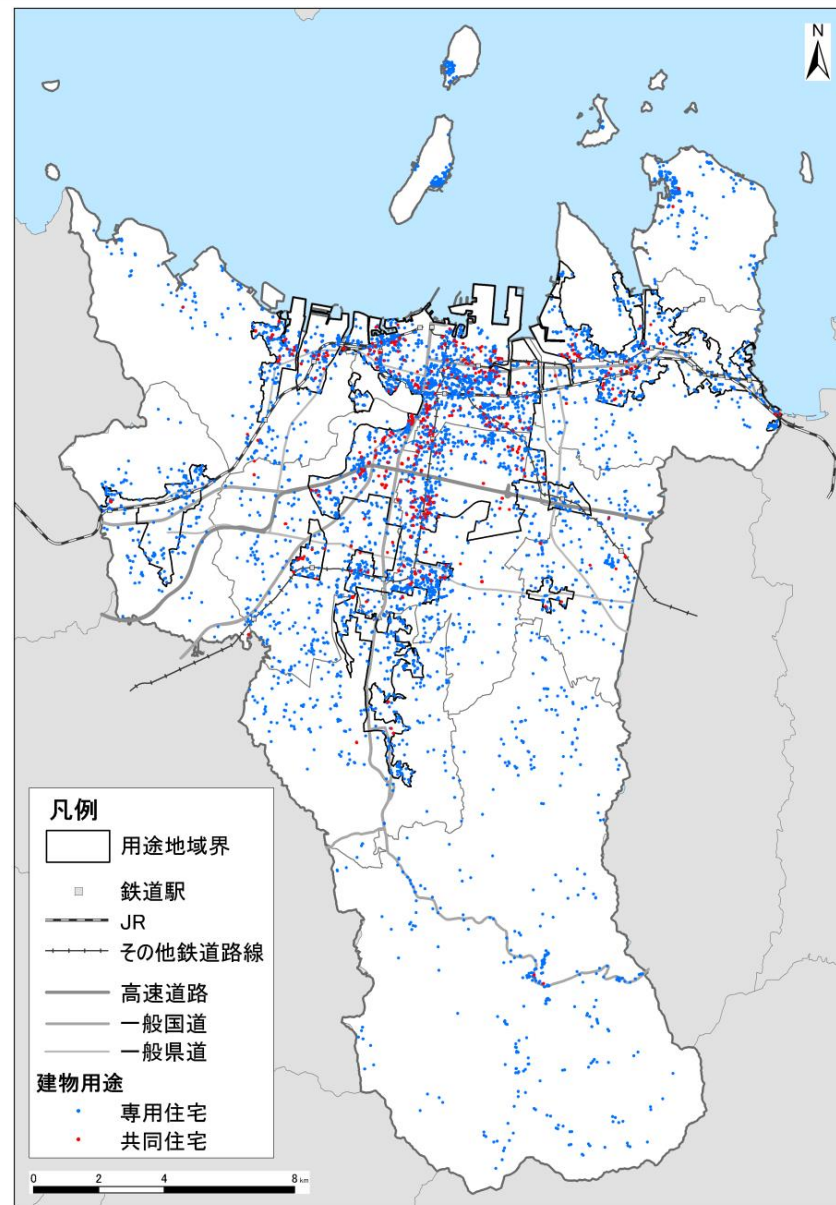


図 空き家の分布 ※平成26年7月調査時点

図 空き家数及び空き家率の推移—全国

出典：総務省統計局「住宅・土地統計調査」資料

出典：高松市提供資料

# 2-2. 本市の現状と将来見通し

## (3) 土地利用の動向

### ③ 開発許可(面積・件数)

#### ア 面積

- (面積の推移)線引き廃止前の平成15年から、廃止後の16年は約2.4倍に増加。16年から18年まで高水準で推移。19・20年にかけて減少、21年から25年まで回復傾向
- (区域割合)線引き廃止前の平成15年は用途地域内での開発許可の割合が高かったが、廃止後の16年以降は用途地域外での割合が高く、25年度では全体の約57%が用途地域外

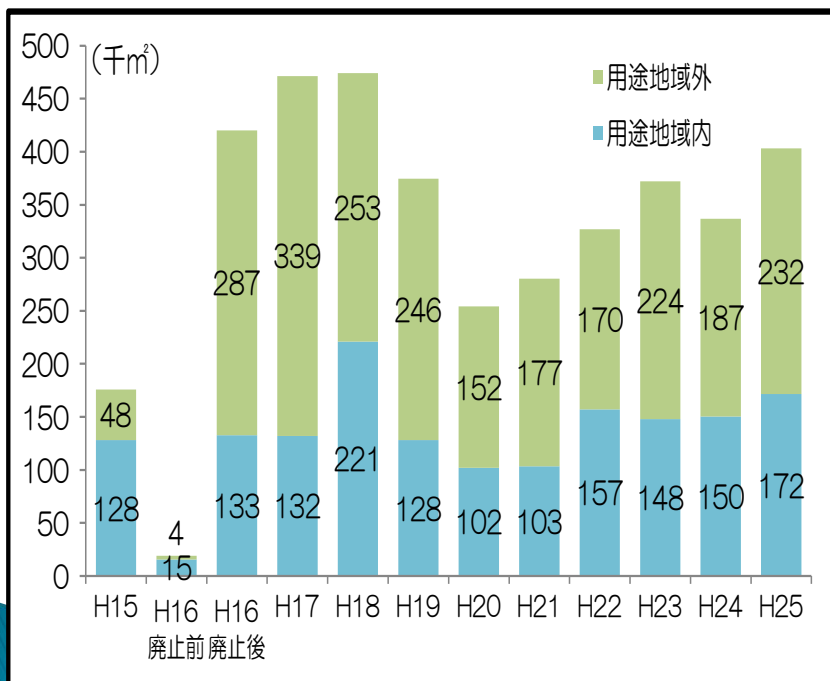


図 開発行為許可面積の推移(用途地域内外)

出典:都市計画基礎調査(平成25年度)

#### イ 件数

- (件数の推移)線引き廃止前の平成15年から廃止後の16年は約1.8倍に増加。16年から18年までは増加傾向。19年度から21年度までは減少傾向、22年度から25年度まで概ね増加傾向
- (区域割合)線引き廃止前の平成15年は用途地域内での開発許可の割合が高かったが、廃止後の16年以降は用途地域外での割合が高く、25年度では全体の約63%が用途地域外

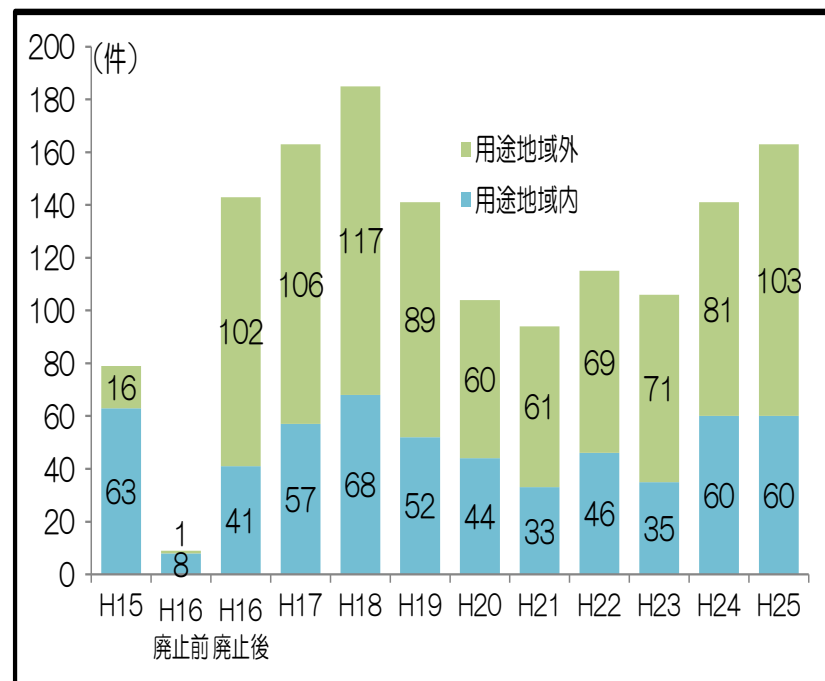


図 開発行為許可件数の推移(用途地域内外)

出典:都市計画基礎調査(平成25年度)<sup>14</sup>

# 2-2. 本市の現状と将来見通し

## (3) 土地利用の動向

### ④ 建築確認(件数)

- (件数推移)建築確認件数は、線引き廃止前の平成15年から18年度まで増加傾向、その後は高水準で推移
- (区域割合)線引き廃止前の平成15年は用途地域内での建築確認の割合が高かったが、廃止後の16年以降は用途地域内での割合が低下し、平成25年度では全体の約46%が用途地域外

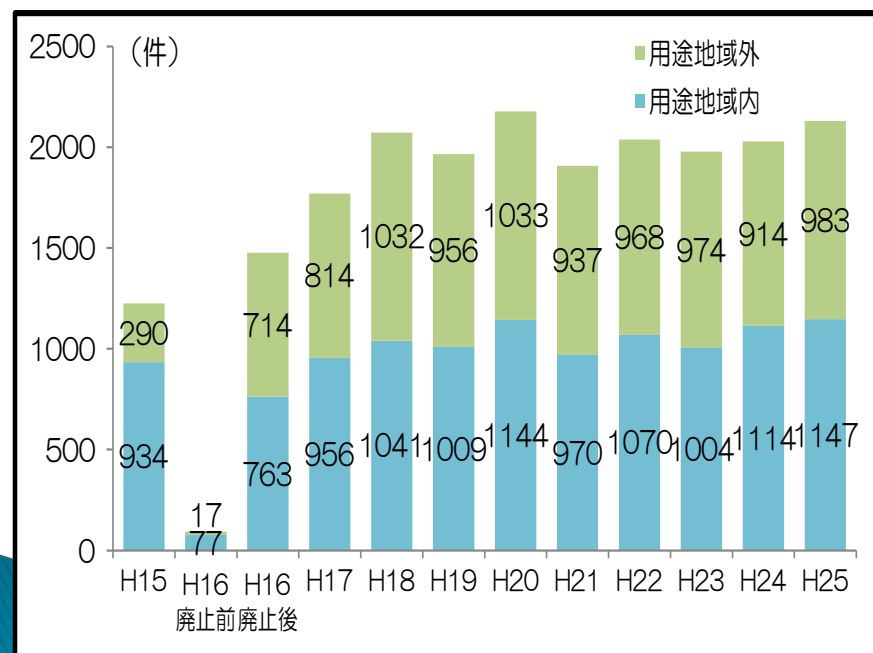


図 建築確認件数の推移(用途地域内外)

出典:都市計画基礎調査(平成25年度)

### ⑤ 農地転用(面積)

- (面積推移)農地転用面積は、線引き廃止前の平成15年度から18年度から概ね増加傾向、19年度から24年度まで概ね減少傾向、24年から26年まで概ね増加傾向
- (区域割合)線引き廃止の平成15年度は用途地域内での農地転用の割合が高かったが、16年度以降は用途地域外での割合が高まり、26年度では全体の約68%が用途地域外

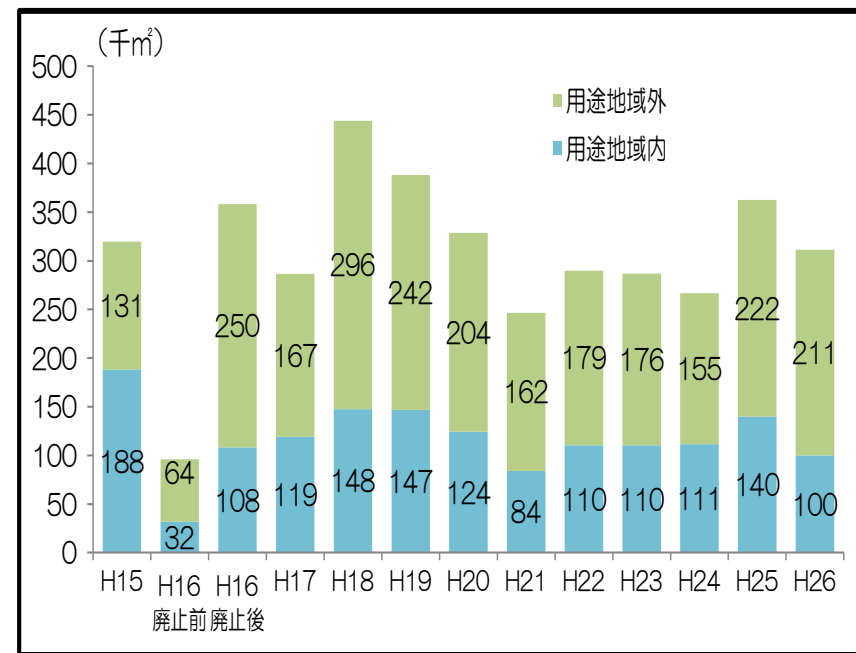


図 農地転用件数の推移(用途地域内外)

出典:都市計画基礎調査(平成25年度)・高松市提供資料



# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (4) 生活利便施設の立地状況

※ 圏域＝各施設から半径800m(徒歩10分圏)

### ① 医療施設(病院・診療所)

- 病院は地域の拠点、診療所は幹線道路沿道を中心に立地

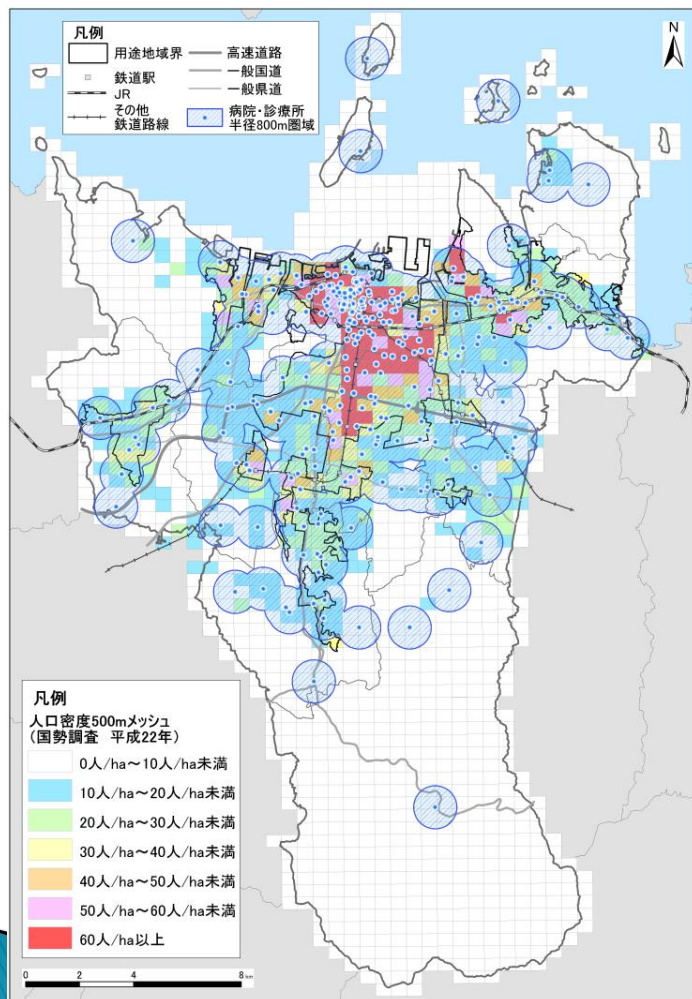


図 医療施設(病院・診療所)

出典：国土数値情報(診療科目に内科または外科を含む医療施設)

### ② 商業施設(スーパーマーケット)

- 人口集積エリア及び幹線道路沿道、鉄道駅周辺に立地
- 用途地域外では立地が疎となる地域が存在

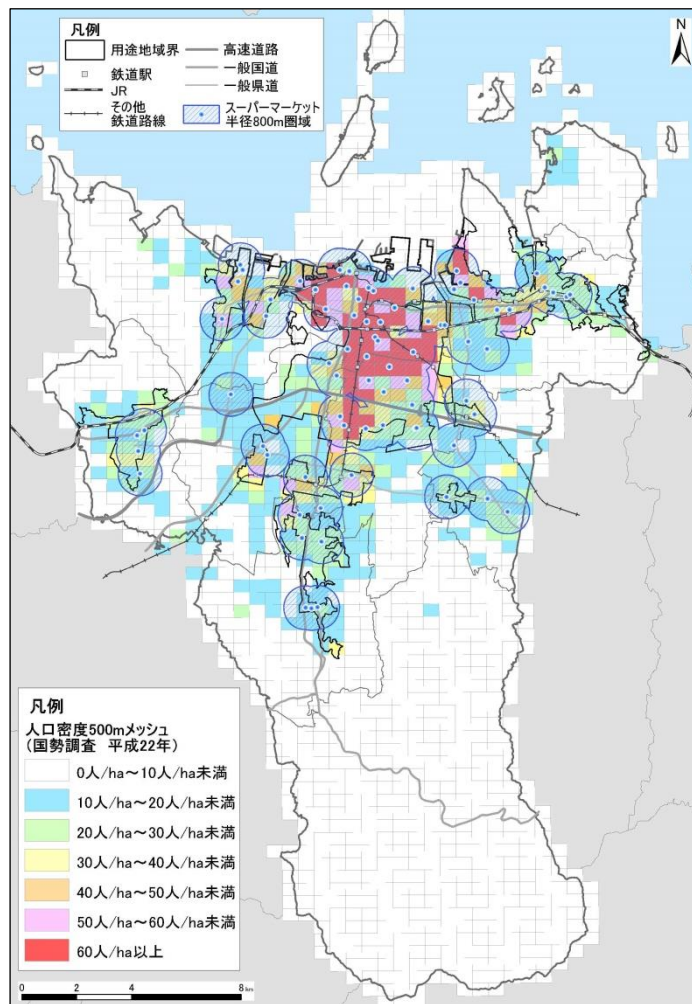


図 商業施設(スーパーマーケット)

出典：iタウンページ(スーパーマーケットとして登録のある施設)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (4) 生活利便施設の立地状況

### ③ 圏域人口及び人口密度の変化

- 平成22年と平成62年での圏域人口を比較すると、約2.7万人～4.0万人が減少
- 圏域人口が大きく減少すると、施設の維持が困難となり、撤退やサービスの低下等が懸念

表 圏域\*人口及び人口密度

	H22圏域人口 (人)	H62圏域人口 (人)	H22→H62人 口増減(人)	H22圏域人口 密度(人/ha)	H62圏域人口 密度(人/ha)	圏域面積 (ha)
医療施設 (病院・診療所)	371,386	331,597	-39,789	21.9	19.6	16,947
介護施設	361,717	325,102	-36,615	22.2	20.0	16,263
商業施設 (スーパーマーケット)	285,332	258,751	-26,581	31.4	28.5	9,076
子育て支援施設 (幼稚園・保育施設等)	344,224	308,679	-35,545	23.1	20.7	14,927
郵便局・銀行	328,988	293,839	-35,149	23.4	20.9	14,041

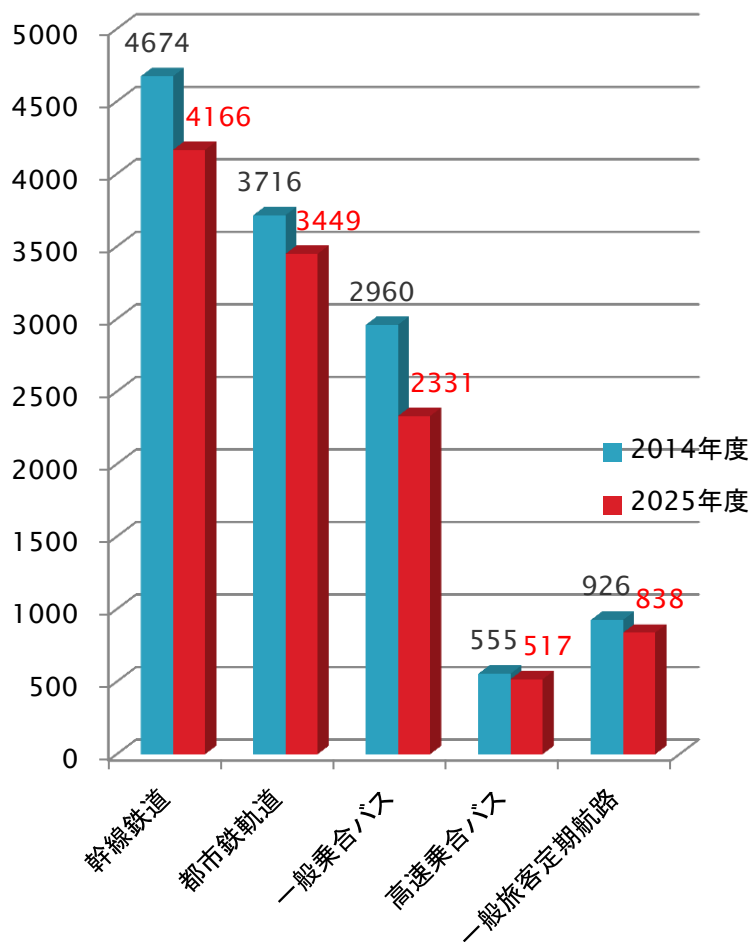
\* 圏域＝施設から半径800m(徒歩10分圏)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (5) 公共交通利用者

### ① 四国運輸局管内の利用者の状況

公共交通輸送人員の2025年度の推計



(四国運輸局提供)

### 四国運輸局推計

- 四国運輸局の将来推計  
外国人観光客数が24万人と仮定した場合、公共交通利用人員が  
2014年度(H26年度)1億2830万人⇒  
2025年度(H37年度)1億1300万人  
となり、1530万人の減
- 2025年度の減少率(2014年度比)  
幹線鉄道(JR等)・・・約11%減  
都市鉄軌道(ことでん等)・・・約7%減  
一般乗合バス・・・約21%減  
高速乗合バス・・・約7%減  
一般旅客定期航路・・・約10%減
- 利用者減少の要素として、人口減少に加え、  
高速道路等整備による自動車利用の増加  
が一因
- 公共交通の環境整備を進め、地域住民の  
利用促進を図る必要

四国全体でも減少傾向のため、  
本市でも同様の傾向

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (5) 公共交通利用者

### ②本市の公共交通利用者の状況

- モータリゼーションの発達に伴い、自動車利用者が急速に増加したことにより、公共交通の利用者は減少傾向
- 最近のICカードを活用した利用促進施策などの取組により、若干回復しているが、今後は人口減少等に伴い、減少する見通し

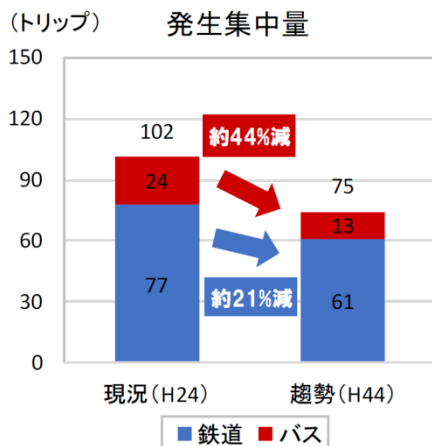


図 公共交通利用者の変化

※高松PT(H24)

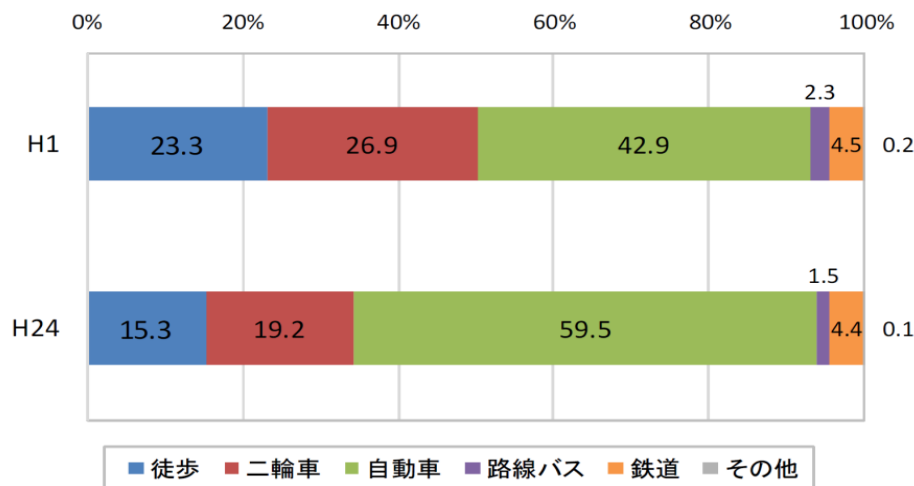


図 交通手段分担率の変遷

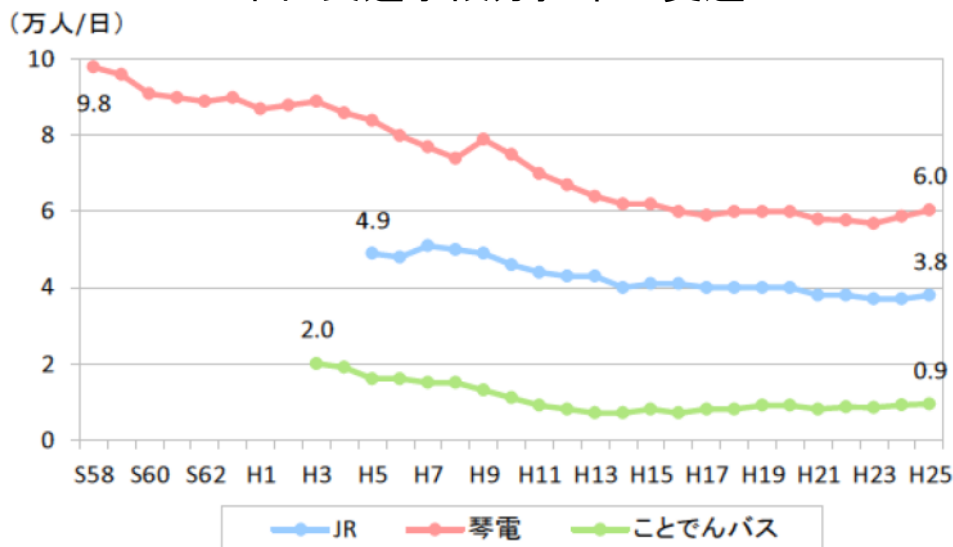


図 公共交通利用者の変遷

※高松市地域公共交通再編実施計画(平成27年度)

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (6) 公共交通網

- JR高松駅から放射状に広がる鉄道及びバスによるネットワークを形成
- 人口が集積する地域を中心に公共交通利用圏が形成されているものの、カバーできていない地域が一部存在

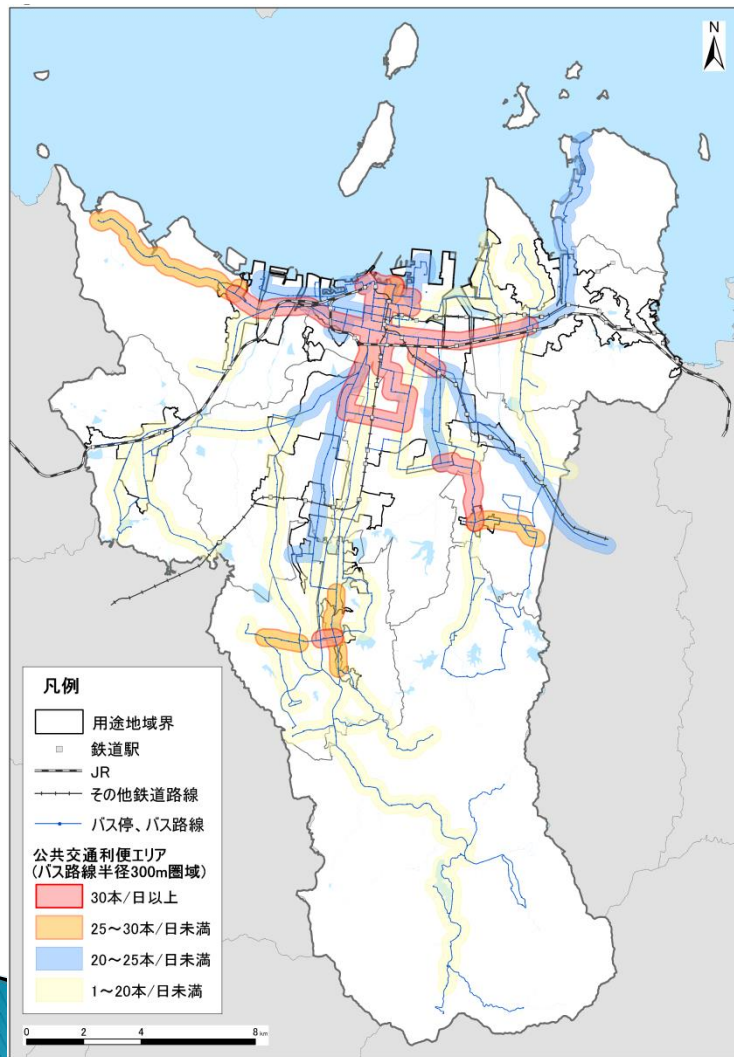


図 バス路線と公共交通利便エリア

出典：ことでんバス時刻表及び国土数値情報

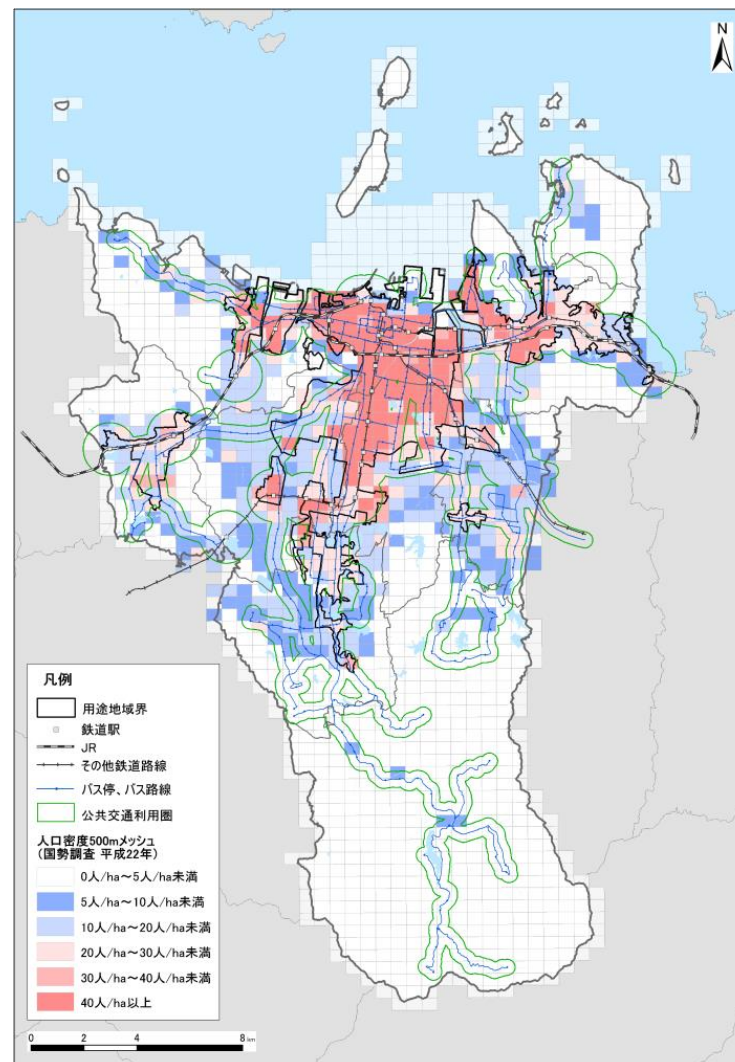


図 公共交通利用圏と人口密度

出典：国勢調査及び国土数値情報

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (6) 公共交通網

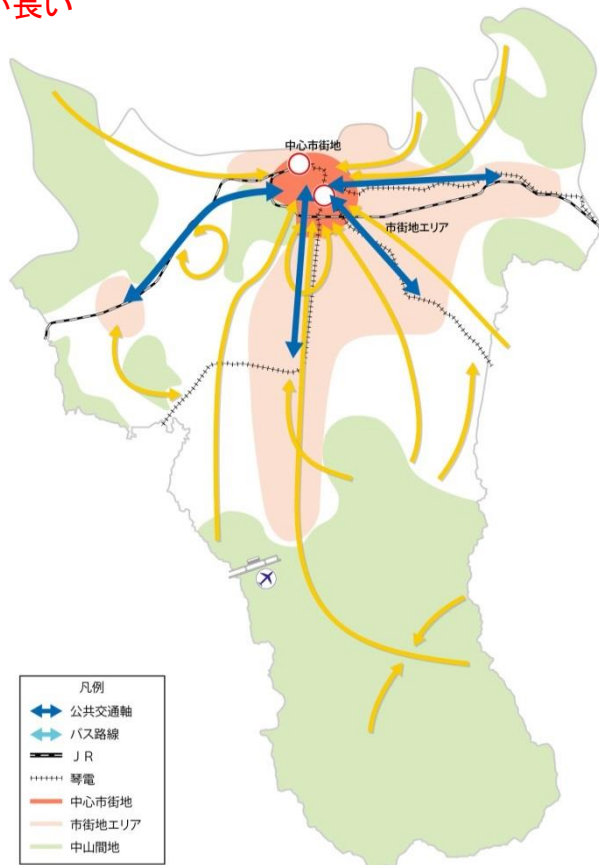
### 現状の公共交通NW

《現状》

- 多くのバス系統が**中心部まで運行**しているため、**鉄道と平行して運行する区間も多く**、かつ、**運行距離が長い**

《将来想定される問題》

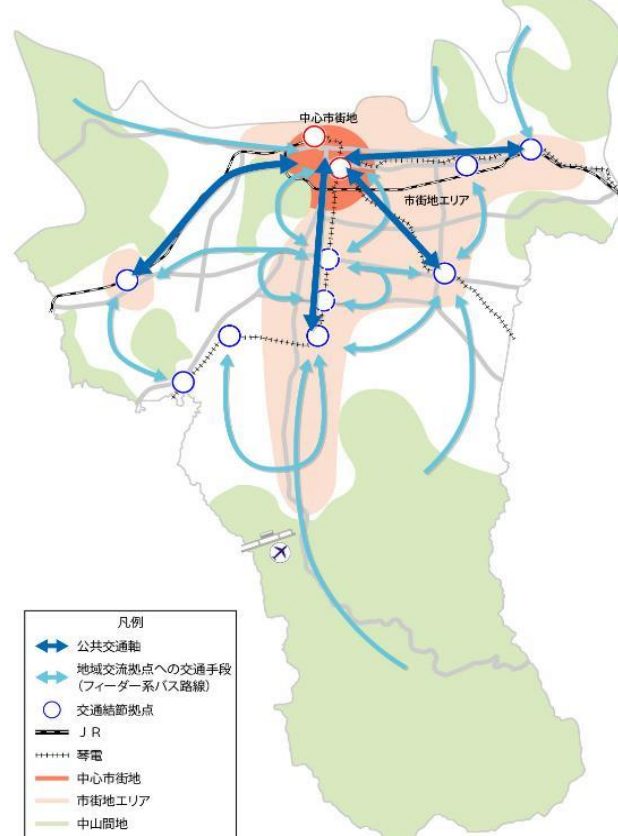
- 鉄道とバスで利用者が分散**  
⇒**鉄道・バス共に利用者が減少**  
⇒**公共交通ネットワークとして維持が困難**



### 公共交通NW再構築の基本方針

- 将来の都市構造を支える交通体系とするため、都心地域交通、都心地域周辺部交通、郊外部交通の役割を明確にした再編
- 既存ストックを有効に活用した交通結節拠点整備を推進
- 既有のバス路線網を見直し、幹線軸への結節を基本としたフィーダー系統へとネットワークの再編
- バス路線の重複箇所の見直し

【高松市地域公共交通網形成計画】



# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (7) 災害

### ① 急傾斜地崩壊危険箇所等の分布

- 居住誘導区域に指定できないとされている、急傾斜地崩壊危険箇所の約23%が用途地域内に分布
- 浸水想定区域の約50%が用途地域内に分布

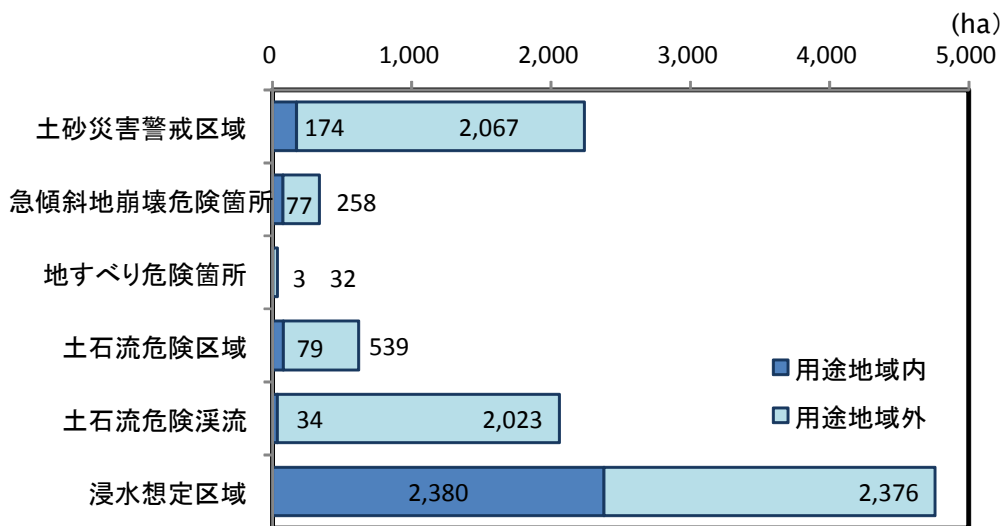


図 ハザード区域の指定状況

出典：高松市提供資料及び国土数値情報

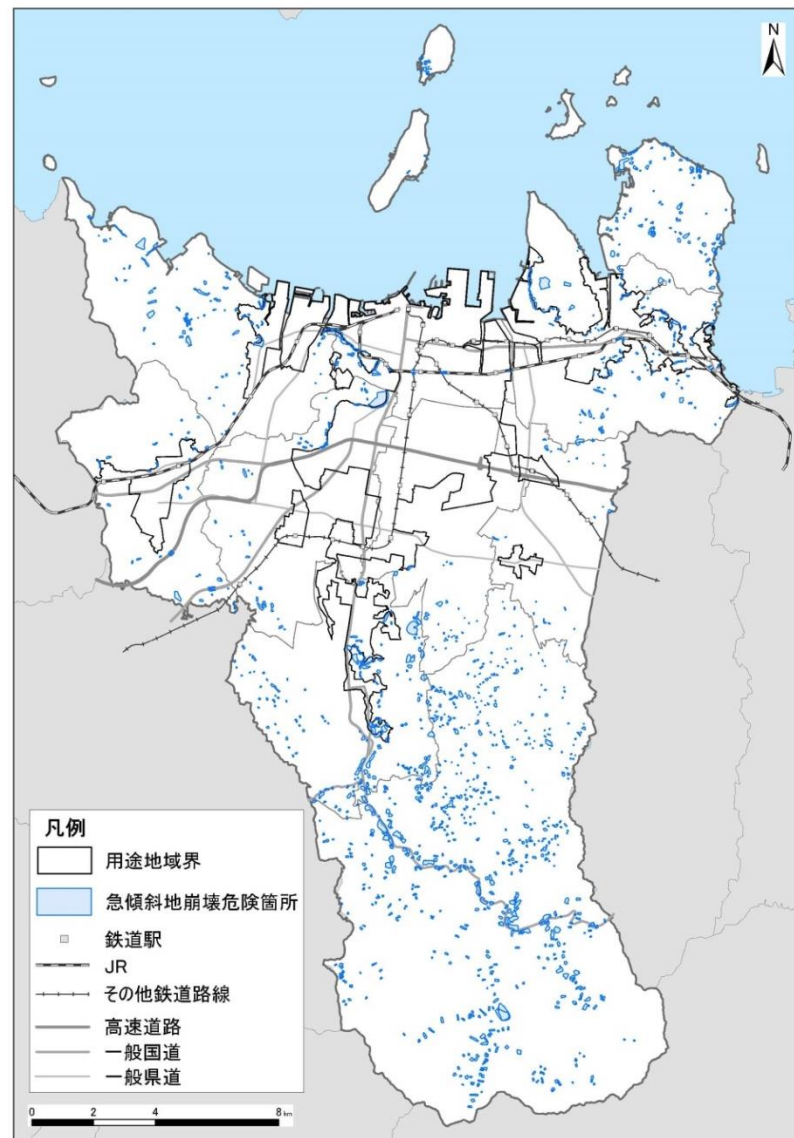


図 急傾斜地崩壊危険箇所の分布

出典：国勢調査及び国土数値情報

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (7) 災害

### ② 浸水区域の分布

- 津波浸水想定区域※<sup>1</sup>は、沿岸部を中心に東西に分布しており、春日町・木太町ではJR高徳線以南にも分布
- 洪水浸水想定区域※<sup>2</sup>は、河川沿線だけでなく、市街地全体に分布

※<sup>1</sup>: 津波浸水想定区域: 最大クラスの津波が悪条件下で発生した場合に想定される浸水区域

※<sup>2</sup>: 洪水浸水想定区域: 河川が氾濫した場合に想定される浸水区域

- 浸水リスクはあるものの、浸水対策を今後も継続することで、リスク軽減が可能のため、居住誘導区域の設定を検討

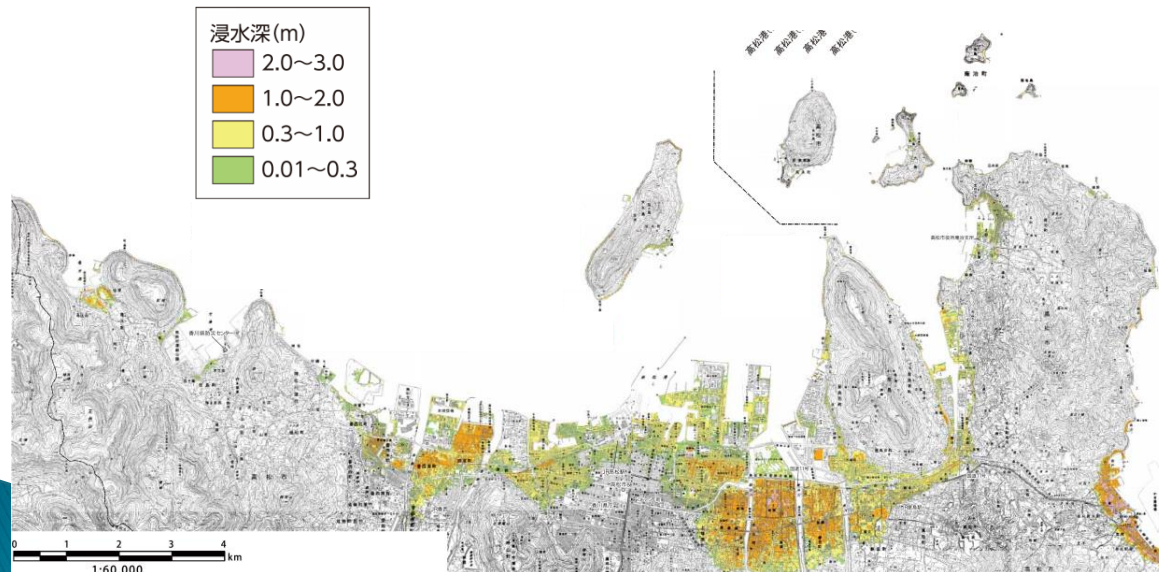


図 津波浸水想定区域

出典: 香川県浸水予測図  
(南海トラフ地震(発生頻度が高い地震))

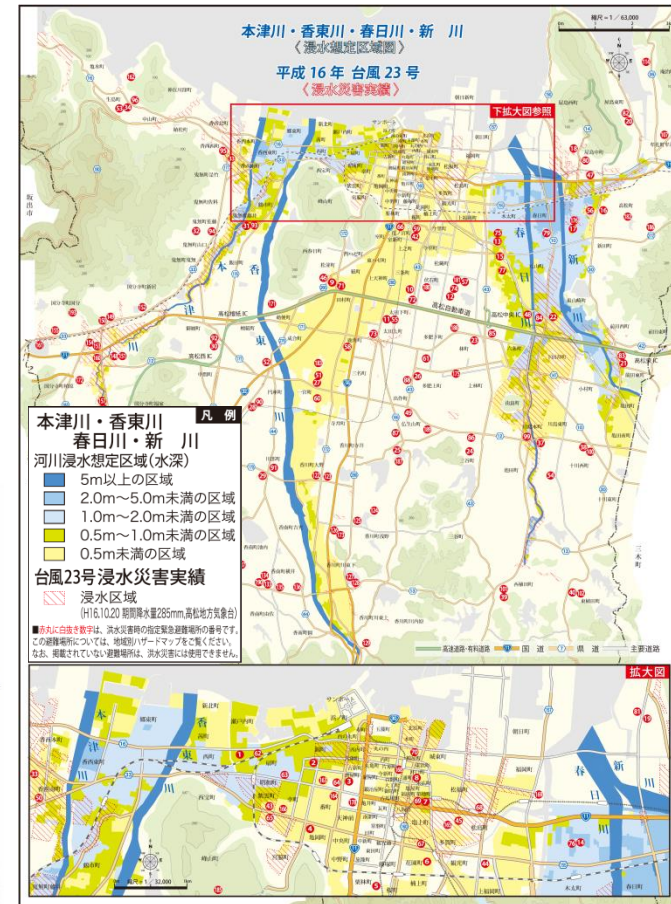


図 洪水浸水想定区域  
出典: 高松市ハザードマップ



# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (8) 財政・・・歳入・歳出構造

- 8年前と比べて、歳入における自主財源の比率が低下 (H18年度57.9%⇒H26年度50.7%)
- 今後の人口減少等により更に自主財源の確保が困難になる恐れ
- 歳出においては、扶助費及び建設事業費の比率が増加しており、高齢化の進行に伴う介護・医療給付費用、インフラの老朽化等に伴う維持管理費が増大 (扶助費H18年度19.2%⇒H26年度24.6%、建設事業費H18年度10.1%⇒H26年度13.2%)

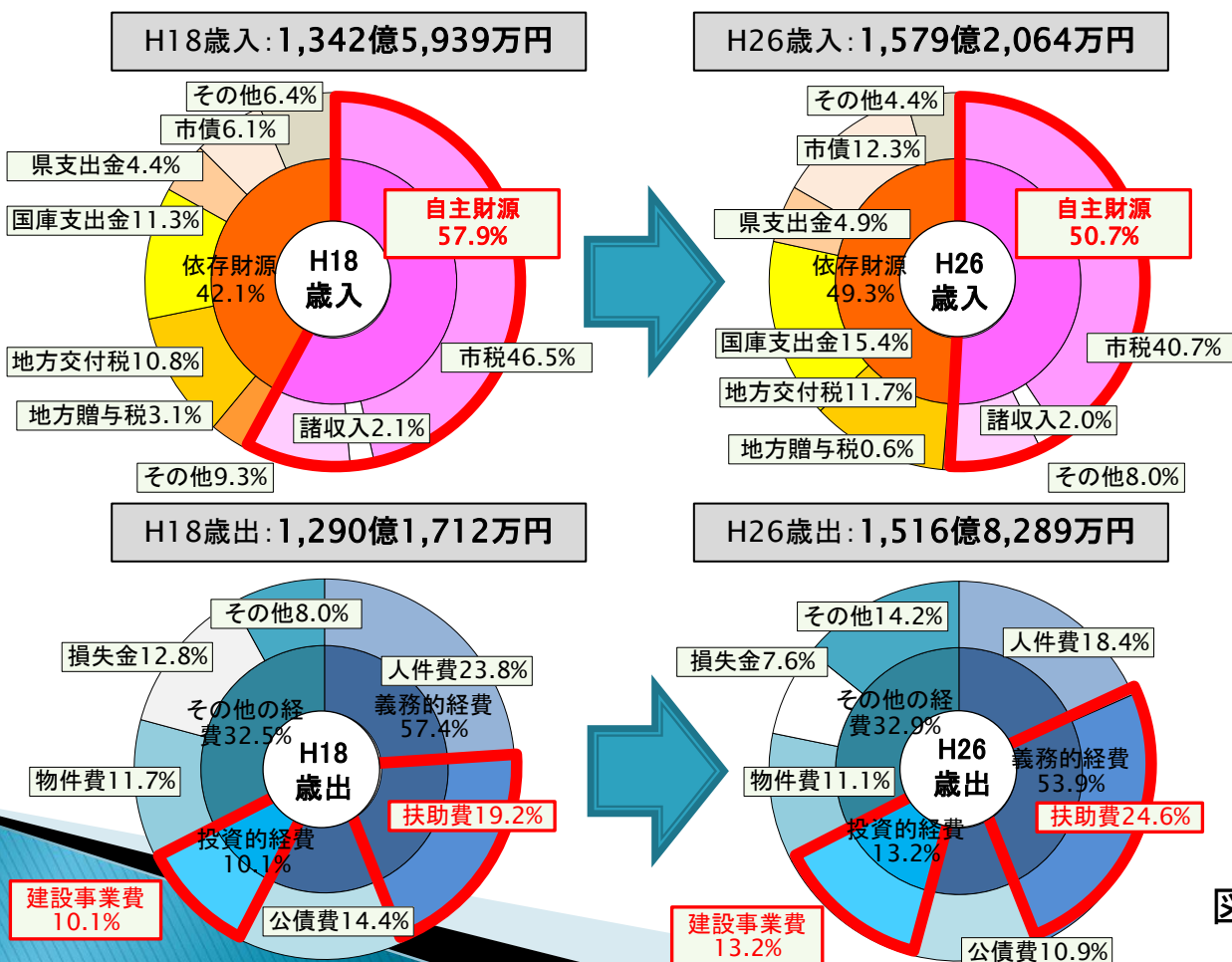


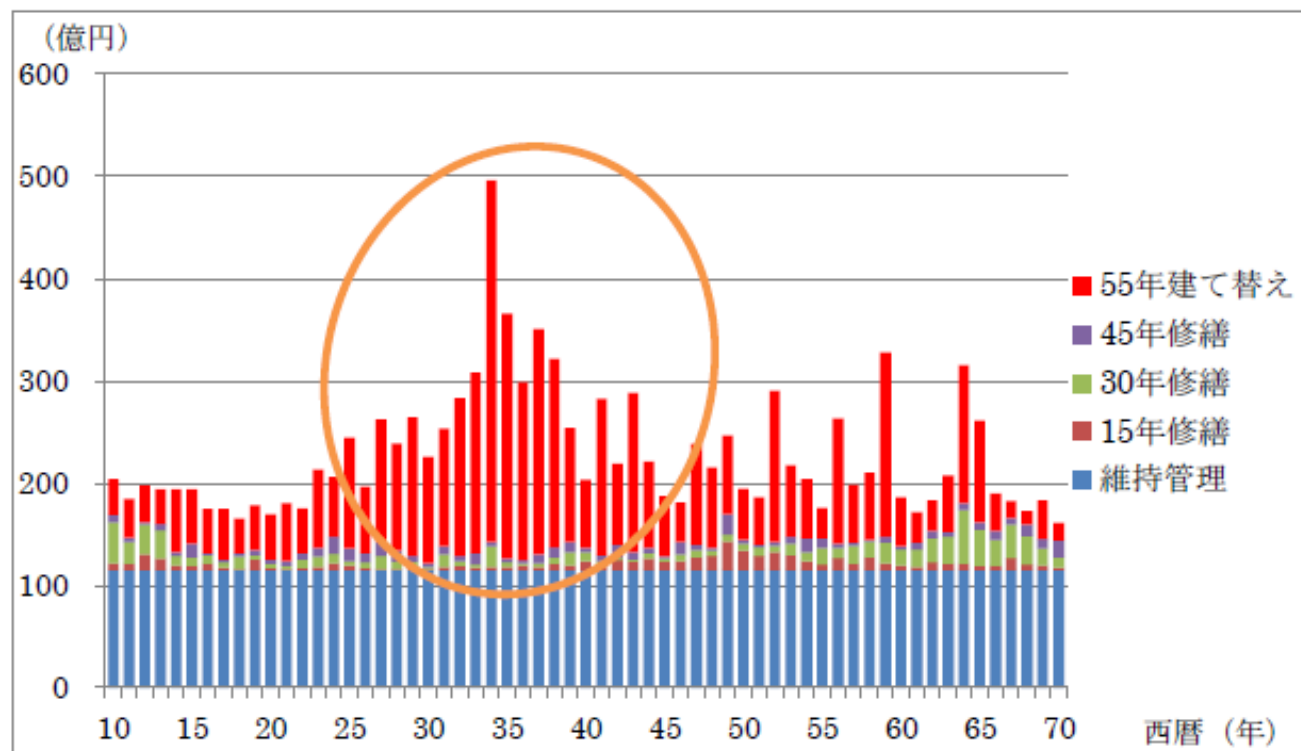
図 歳入・歳出

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (8) 財政・・・市有施設に係る将来更新費用

- 今後、市有施設の修繕等について多額の費用が必要
- 公共施設等の統廃合・長寿命化、既存ストックの活用等検討が必要(ファシリティマネジメントの推進)

図2 施設保有・再整備等の将来コスト試算



(前提)

- ① 建築から15年経過ごとに大規模修繕を行いつつ、55年後に全て建て替える。
- ② 1平方メートル当たりの建設コストは35万円とする。
- ③ 維持管理コストは2011年度の水準(実績額:約115億円)を維持する。

# 2-1. 本市の現状と将来見通し

## (8) 財政・・・将来推計

- 市税等の一般財源が減少傾向の見込みとなる一方、危機管理センター（仮称）やこども未来館、新病院などの大型建設事業の進捗に伴う経費のほか、少子・高齢化社会に対処するための施策の実施や医療・介護の社会保障給付に要する経費の増加傾向が続くことが見込まれる推計となっている。

財政状況及び推計

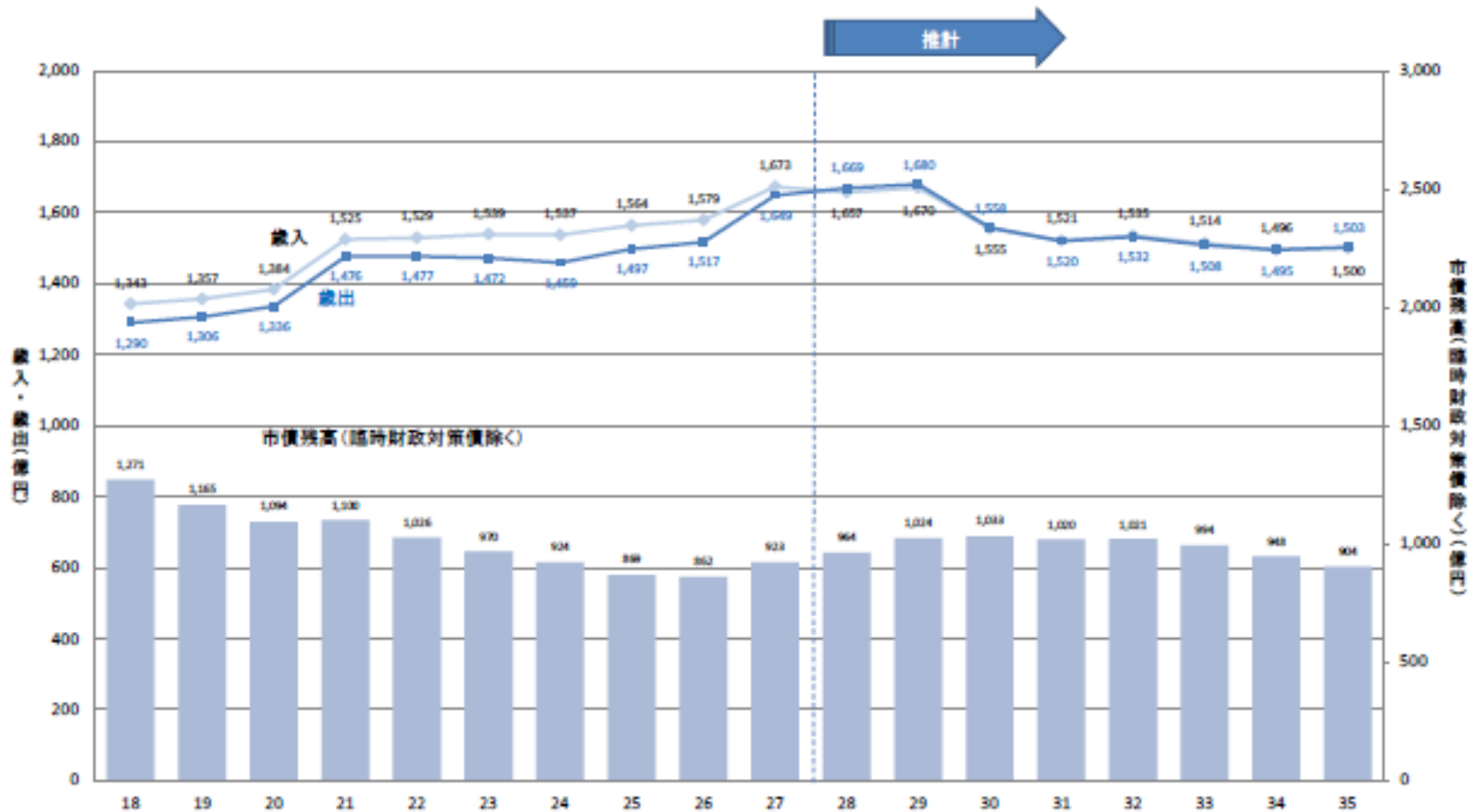


図 財政状況及び推計 ※高松市財政運営指針(平成27年10月)

# 2-2. 本市の計画策定における課題の整理

## 現状と将来見通し

人口	<ul style="list-style-type: none"> <li>●人口は平成27年まで増加するも、今後、減少に転じる見込み</li> <li>●高齢化率が上昇する一方で、生産年齢人口は減少</li> <li>●DID区域は面積拡大、人口増加ながら、人口密度は低下の傾向</li> </ul>
土地利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>●S51からH21の土地利用の状況は建物用地が大きく拡大</li> <li>●開発許可、建築確認、農地転用は、用途地域外で顕著</li> <li>●市街地の拡大・低密度化</li> <li>●空き家は、中心市街地及び用途地域内に多く分布</li> </ul>
立地	<ul style="list-style-type: none"> <li>●医療施設、商業施設、幼稚園・保育所、郵便局・銀行は、施設によって一部疎となるものもあるが、ほぼ市域全域をカバー</li> <li>●人口減少等によりこれらの生活利便施設の撤退、サービス低下が危惧</li> </ul>
交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>●公共交通利用者は減少傾向</li> <li>●鉄道、バスとも市の中心部を中心に放射状に運行</li> <li>●人口減少等により公共交通の維持、確保が困難となるおそれ</li> </ul>
災害	<ul style="list-style-type: none"> <li>●急傾斜地崩壊危険箇所及び浸水想定区域等が市街地に分布</li> <li>●浸水対策は、堤防等の港湾施設や下水道施設等の整備・維持保全、市民への意識啓発に取り組み、安全を確保</li> </ul>
財政	<ul style="list-style-type: none"> <li>●社会保障費の増嵩に加え、公共施設の修繕・再整備費が大幅に増加する見込</li> <li>●生産年齢人口の減少に伴い、市税収入は伸び悩み、厳しい財政状況が継続</li> </ul>

## 本市の課題

### ①市民の生活利便性の維持・確保

- 人口密度の維持による医療・商業等の生活サービス機能の維持、確保

### ②公共交通の維持・充実

- 高齢者等の公共交通等移動手段の確保
- 居住や生活サービス機能と連携した公共交通ネットワークの構築

### ③都市活力の維持・向上

- 中心市街地や各地域の中心地における都市機能の集積

### ④地域の暮らしやすさの向上

- コミュニティの再生と強化
- 地域包括ケアの構築
- 防災、減災対策の推進

### ⑤都市経営の効率化

- 公共施設等の統廃合・長寿命化、既存ストックの活用などによる財政負担の軽減