

平成30年度第1回土地利用景観調整審査会 会議録

- 1 開催年月日 平成30年10月10日(水) 午後3時開会
午後5時閉会

- 2 出席委員 宇野 健一
加藤 幸枝
桑田 仁
田中 友章
野澤 康
(五十音順、敬称略)
欠席委員 谷垣 岳人
三輪 律江
(五十音順、敬称略)

- 3 傍聴者 なし

- 4 議事日程
 - (1) 日程第1 報告事項 府中市立地適正化計画の策定に伴う府中市地域まちづくり条例等の改正
 - (2) 日程第2 景観構想 平成30年度第1号議案

- 5 議事
 - (1) 日程第1 報告事項 府中市立地適正化計画の策定に伴う府中市地域まちづくり条例等の改正

ア 事務局説明

府中市立地適正化計画の策定に伴う府中市地域まちづくり条例等の改正について、配布資料に基づき説明。

イ 審議の概要

【委員】 前提として、立地適正化計画の説明の中で、府中市はしばらく人口が減らず、一度増えてから、緩やかに減っていくということである。この計画の射程がどれぐらいのものであるか、今回導入する施策がどのぐらいの時間的射程を持ったものなのかを踏まえて、人口動態にふさわしい立地適正化計画をつくられているはず

である。そこで、制度として立地適正化計画が導入される場合の前提と異なる部分があるが、その辺はどう考えているのか。

【事務局】 委員がおっしゃるように、市の人口は急激には減らないという予測を持っている。まち・ひと・しごと創生の人口ビジョンの中でも施策を展開することで、一部先伸ばしにするプランニングになっている。事務局としては、人口維持、機能維持等を、中心にプランニングをしたいというところが大前提になる。

府中市の人口は、平成 27 年の実績ですと約 26 万人ですが、平成 52 年、約 25 年後になると約 25 万 3,000 人となり、約 7,000 人ほどの減少となる。ただ、高齢化については、今後かなり進む予定である。また、本市の特徴として、公共交通が優れているので、高齢化を迎える中で公共交通をいかに維持していくかという観点で施策を展開していく必要があり、公共交通の部分を中心として捉えて、立地適正化計画を策定させていただいている。

補足として、通常の立地適正化計画はコンパクトシティー、プラスネットワークという点である。府中市の特色としては、そこだけにとらわれず、まちづくり全体として、どのように立地適正化計画を絡めてまちづくりができるかというところを考えている。

特徴としては、通常の立地適正化計画であれば、居住誘導区域は 1 つで、居住誘導区域か居住誘導区域外となるが、府中市の場合、高い利便性を生かした所は居住誘導を進めていき、農業や工業との共存を図りながらの居住誘導を図る区域を定める。また、災害リスクを有する所は災害の課題がクリアできないと居住誘導区域から外すというかたちを考えている。居住誘導区域で色分けをしながら府中市の地域特性を生かしたまちづくりを立地適正化計画の中でも行えるよう考えている。

都市機能誘導区域については、準都市機能誘導区域という位置付けで、(仮称)生活サービス機能維持区域を位置づけ、府中市独自の考え方になるが、このような拠点についても、まちづくりを、立地適正化計画を使いながら行っていくということである。なお、立地適正化計画の実効性を確実なものとするために、今日皆さんにご議論いただくように、地域まちづくり条例を上手く利用して誘導していきたいと考えている。そこが府中市の戦略の部分と考えている。

【委員】 よく分かった。居住誘導区域の指定の割り付けによって、制度の基準の設定や運用の仕方が変わってくることになっているが、少

し抽象的な言い方になるが、居住誘導区域の内外で規制が違うので、居住誘導区域内外で、性格が揃っている課題でも、区域の線引きによって規制が変わるといことが今回導入されるわけである。そのため、上手く手法を考えないと、仮に農地のある部分でも、こちら側だったらこんなことができたのに、こちら側はできないということが出てくる。多分、市街化調整区域で線引きを行った時のような極端なことは起こらないと思うが、それが非常に薄まったようなことが起こる可能性があるのではないかというのが一つの印象である。

もう一つは農地の維持保全、工業の土地利用の維持保全にあたり、住宅の開発を厳しくしていくことだけが有効なのか。府中市はしばらく人口が増えた後、緩やかに減るといことは、しばらくは他のエリアに比べると、開発は高い水準で維持されるということの意味している。そのように開発を規制して、駄目だとなったときに、排除してしまっているのか、もう少し緩やかな展開を施策の中に入れ込んでいくことはできないのか。人口はしばらく増える傾向であるが、そのあと減るので、ずっと開発が自動的に進む場合の開発基準と、人口が、ピークを超えて緩く減っていく場合の開発基準の考え方は多分異なると思う。開発条件を厳しくすることで、パブリックスペース、空地や道路や公園や緑を増やしていけばいいだけではないような気がする。こうした質的な転換がもう少し考えられていると、この時代に合ったものという感じがする。

【事務局】 1点目の線引き、居住誘導区内外での規制については、例えば、居住誘導区域外の農地と、居住誘導区域内の農地というところで、居住誘導区域外の農地について、基本的には開発を認めずに農地を残していきたいという思いの中で指導していきたい。居住誘導区域内の農地については居住誘導区域内だから、多少の開発はやむを得ないということがありつつ、農地と共存するような開発を行うことなど、スタンスが違う。委員が言うように、上手く区別をしていく必要がある。

2点目の開発の条件を厳しくすることについては、現時点で、府中市はしばらく人口増が続く形であるので、開発について厳しい規制は行っても良いと現時点では考えている。ただ、人口が減少してきたときには、施策も見直していかななくてはならないので、その時点でもう一度立地適正化計画の見直しも必要だと考えてい

る。

また、敷地面積が 5,000 m²以上ある開発事業については審査会にご意見を伺っており、それ以外にも小さな開発事業を何十年と手掛けてきている。その経験値の中で、様々な行政指導を行い、その行政指導の積み重ねがこの制度を反映させていく上で、重要と捉えている。例えば 16 年前に行った都市型産業専用地区や公共系の部分のゾーニング適用を地域まちづくり条例との組み合わせでやっている。今回につきましても、ある程度区域分けをさせていただいて取り組む必要があると考えている。心配いただいているところは、事務局も同意見であり、そのような部分も留意しながらやっていきたいと考えている。

【委員】 市街化区域内にある居住誘導区域外の扱い方について、制限的なやり方で良いのか、これまで事前協議等も含めて指導要綱等でも色々対応して積み重ねがあると言っていたが、今後はより明示される方向に行かざるを得ない。市街化区域内になっている区域でより制限をしていく時に、その根拠が問われるところがある。一方で、府中市のこれまでの積み重ねがきちんと運用できれば、先進的なものになる。この部分に関しての技術基準などを含めて、これから詰めていくということになると思うが、その辺りについて補足があるか。

【事務局】 平成 16 年に地域まちづくり条例を運用してから、開発の規模や件数に関するデータを集めた中で、制度化の住み分けを考えている。

立地適正化計画に伴い届出制度が出てくるが、これに合わせて、地域まちづくり条例に基づく指導要綱によりどう考えていくか、頭出しを今回させていただいた。今後その部分について、どのように規制していくか、検討させていただいて、報告させていただきたい。

基本的には、居住誘導区域外で農地を保全するため、目標指標で、市内の農地面積の減少抑制とし、農地を保全していくことを政策的に打ち立てている。農地の保全というのは立地適正化計画とは実は関係ないと考えている。基本的に立地適正化計画はコンパクトシティー、プラスネットワークなので、なぜそこに農業と工業が入ってくるのかという疑問はある。しかしながら、府中市としては農業を残し産業を継続していきたいという思いがある中で、工業系用途地域がマンション化されている課題がある。立地適正化計画で上手く誘導しながら、都市計画マスタープランを改正する中で、例えば工業系のところも土地利用方針を明確にしながら、都市計画で決

定するということが、ベストな手法だと考えているが、まずは段階的に行政指導を行っていきたいという考えがある。

【委員】 計画的には言うとおりに思うが、一方で、都市計画の上位計画で位置付けていくだけでは押さえきれないという面が出てきている。その中で、府中市で色々起きている問題を、立地適正化計画を上手く使いながら解いていく姿勢はすごく良いと思う。その中で府中市独自のやり方を、指導要綱の積み上げを踏まえて上手く活かしているというのは、有りではないかと思っている。ただ、一方で明示性を求められるところがあるので、そのバランスを取りながらやってもらいたい。

【委員】 方法として都市計画的手法がベストかどうかについては回答を保留したい。その結果、実際やるべきことについては、例えば農地の土地利用が制限されていて、その持続可能性が高いような開発、住宅を含んだ場合でも持続可能性の高い開発であるかどうか。工業の場合も工業系の土地利用をされていて、将来の開発は工業利用と併存するというか、持続可能性が高い開発であるかという視点が大事である。その時に住宅が多い少ないなど、そんな単純な話ではないような気がする。土地利用の変容というのは、開発した結果、どういうシナリオが現在あって、最悪シナリオを回避して持続可能性の高いほうに誘導するためにはどうすれば良いかということ、是非この機会に考えていただきたい。

【委員】 他にいかがか。

【委員】 今の話に関連するが、工業でも、農業でも、事業者と共存を図る開発は避けられない。指導要綱に農業と工業が混在する場合に、何か手を入れていく必要があるが、現時点でのアイデアをお聞きしたい。

【事務局】 農地の保全については、検討の段階では方向性としては2点あると考えている。面積的な部分での農地の確保と、確保した農地の運営である。その両面での考え方が必要だと考えている。開発事業の際に面積的に一部農地として残すというのは、指導要綱上検討はしている。その農地をどう運用していくかという部分については、本市の農政とも調整が必要になるので、農政と調整を図った上で、開発に対する施策として指導要綱に定めていきたいと考えている。

工業については、これは他市の事例であるが、緩衝緑地等があると聞いている。その他にも開発の際に工業に対する配慮をするようなハード面での対策は事例が他市でも多いと聞いているので、そこ

を踏まえた上で府中市に合ったものを入れていく検討を現在している段階である。

【委員】 立地適正化で都市機能誘導区域を設定して、そこにあるべき誘導施設のリストがあるが、こちらが期待するように立地してくれる可能性は極めて低いと思っている。都市計画である程度業態をコントロールするとしても、圧倒的に住宅系に席卷される。立地適正化計画で示す将来像に近づける営業努力というか、エリアマネジメントみたいな組織を市の中にしっかり構築して、計画を実効性のあるものにし、手を打つ必要があるのではないか。その辺について何か議論はあるか。

【事務局】 都市機能誘導区域内の誘導施設については、現状でまちづくり条例の中で商業地域に該当しているものに共同住宅等の建築を行う場合には、低層階に店舗を設けるよう指導を行っている。今回、立地適正化計画によって誘導区域内の誘導施設が明確にされるので、都市機能誘導区域内での一定規模以上の建築の際には、共同住宅等が来た際にも低層階には誘導施設を入れていけるように検討をしている。

計画に示したからといって簡単ではないので、チャレンジさせていただいている。逆に、今までは用途地域や行政指導、あるいは土地利用を図る時のネゴシエーションなど、全ての人が見えやすい形で明示していかなければならない。今回は多少その部分に足が掛けられていると考えている。それをやることで、市の都市づくり、あるいは都市経営の意図をある程度読んでもらえる部分が出てくる。そういった方向でコミュニケーション、エリアマネジメントを進めていくと思っている。この立地適正化計画を策定することによって施策がここに集中してくるという動きがある。まちづくりは数年で終わるとは思っていないので、その部分を仕掛けたいということが本意である。

【委員】 今までの都市計画ではなく、もっと広いカテゴリーの都市経営である。これをきっかけにして、色々なものとコンタクトを取りながら経営していくという話になればいいなと思う。そうではなく、これだけでコントロールしようとする絶対上手くないと思う。

【委員】 災害のことだが、防災対策を図る居住エリアがある。この場合の災害はいくつかあるが、水害に関して言うと、多摩川が氾濫する場合の浸水と内水氾濫と両方ハザードマップにある。これは性質が違うので、それぞれどうするのか考えた方がいい。最近かなり豪雨が

降るので内水氾濫リスクも結構出てきているような気がする。114ミリで計算してこれぐらいのものが出てきていて、浸水するような所が居住誘導区域だったりする場合に、追加的なことを考えているのかお聞きしたい。

【事務局】 内水氾濫についても、居住誘導区域のエリアとしてどうか、というところは整理させていただいて、来週以降、都市計画審議会の部会等を行う予定もあるので、整理をさせていただきたい。

【委員】 崖上、崖下について、雨はどこにどう降るか分からない。ただ、表面水が高い所から低い所に流れるということと、府中市は雨水処理を含めた下水道を持っており、これが自然流下している。その時にどういうことが起こり得るのかというのを、この機会に点検し、手法の中でできることは、すぐに入れられなくても頭出しをしておくが良い。

付け加えて言うと、ある程度大きな土地で土地利用されている方は、表面水処理のことを考えていただき、雨水処理の場合の水の流れを少し抑えていただくというのが良い。全部一度に流さないようにして、ピークアウトする協力を各敷地でやっていただくようなことを、震災のあとにみんなが協力して節電できたのと同じ論理で、雨水もピーク抑制ができるわけなので、そういう脆弱性のあるところを認識した上で、市のやり方として検討すべきである。

【委員】 他にいかがか。

【委員】 市内分散型施設は、都市機能誘導区域に限らず必要な施設である。この立地に関して確かに立地適正化計画というのはこれから非常に大事になってくるが、市内分散型施設を適正に配置していくことに関して考えていることがあれば教えていただきたい。

【事務局】 本市においては、介護や保育施設は市内に分散しており、特に福祉の関係の施設は府中市を6エリアに分ける形で整理がなされている。身近な所に通えるようになっているので、都市機能誘導区域に集約する考えはない。保育施設についても、基本的には身近なところに配置するという考え方がある。

【委員】 集約という考えはないという話はそのとおりだと思う。だが、分散に関して今後どのように担保していくか、難しい議論で、今すぐにといいわけではないが、集めなければ適正に分散するとは限らないと思うので、集めないということと適正に分散するということについて立地適正化計画の中での居住誘導と絡めて、議論が必要で

はないか。今すぐ回答というわけではない。

【事務局】 市内分散型施設について、行政としてある程度コントロールが効いているのが介護関係の施設。それから、教育・文化関係というのは、ある程度ゾーニングされており、そこにどのような公的支援を行い、どのような施設を誘導するのかは、区域により異なるので、心配ないと考えている。ただ、コンビニとかドラッグストア、診療所、ATM は基本的に府中市の強みである駅が多いというところで、駅そばにどうしても集中する傾向がある。このように、全体ではないが、ある程度行政計画を持ってコントロールしている部分もある。

【委員】 他にいかがか。

【委員】 細かいことだが、立地適正化計画の届出制度の届出対象の定義で「住宅が」と書いてある。住宅という定義は何か。何が2軒、3軒とかになるのか。専用住宅という意味か。

【事務局】 手元に資料がないので、後日回答させていただきたい。

【委員】 最終的には建築基準法の定義にひも付けされていくと思うが、先に意見を差し上げると、多分、純粋な住宅と共同住宅があるとして、その中間にあるものを制御するかという視点も大事だと思う。長屋も色々なタイプのものがある。それから、寄宿舍など、届出対象に入れたり入れなかったりするののかというのは、ディテールの作り込みになるが、周到に検討した方がよい。

【委員】 それは検討する段階で加味させていただきたい。大分時間も経ちましたし、あと2回審査会に出てくるということなので、次回、次々回に、更に次の案が出てきたときに議論したい。では、一旦終了させていただいて、日程第2は非公開だが、傍聴人もいないのでこのまま続ける。

(2) 日程第2 非公開

(3) 日程第3 その他

次回、土地利用景観調整審査会の日程は、11月27日(火)午前10時からとする。

以上、会議のてん末を記載してその相違ないことを証するため、ここに署名する。

会 長

野澤 康

委 員 (宇野委員)

宇野 健一