



第5章

居住誘導区域の検討



5-1 居住誘導区域の概要・届出

■ 居住誘導区域に想定される区域

居住誘導区域とは、居住を誘導すべき区域として立地適正化計画で定められる区域のことで、都市再生特別措置法に基づく制度です。

国土交通省の都市計画運用指針においては、以下のような区域が想定されています。

- 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺区域
- 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域
- 合併前の旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

■ 居住誘導区域に関する届出制度

住宅開発等の整備の動きを把握し、緩やかに誘導するため、居住誘導区域外において以下の行為を行おうとする場合には、開発行為等に着手する30日前までに原則として市への届出が義務付けられます。

○ 開発行為(居住誘導区域外)

- ① **3戸以上の住宅**の建築目的の開発行為
- ② **1戸又は2戸の住宅**の建築目的の開発行為で、その規模が **1,000m²以上**のもの
- ③ **住宅以外で、人の居住の用に供する建築物として条例で定めたもの**の建築目的で行う開発行為 (例えば、寄宿舍や有料老人ホーム等)

【①の例】
3戸の開発行為



【②の例】
1,300m²
1戸の開発行為



【②の例】
800m²
2戸の開発行為



○ 建築等行為(居住誘導区域外)

- ① **3戸以上の住宅**を新築しようとする場合
- ② **人の居住の用に供する建築物として条例で定めたもの**を、新築しようとする場合 (例えば、寄宿舍や有料老人ホーム等)
- ③ 建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して住宅等 (①、②) とする場合

【①の例】
3戸の建築行為



【①の例】
1戸の建築行為



資料：国土省「改正都市再生特別措置法等について」を加工



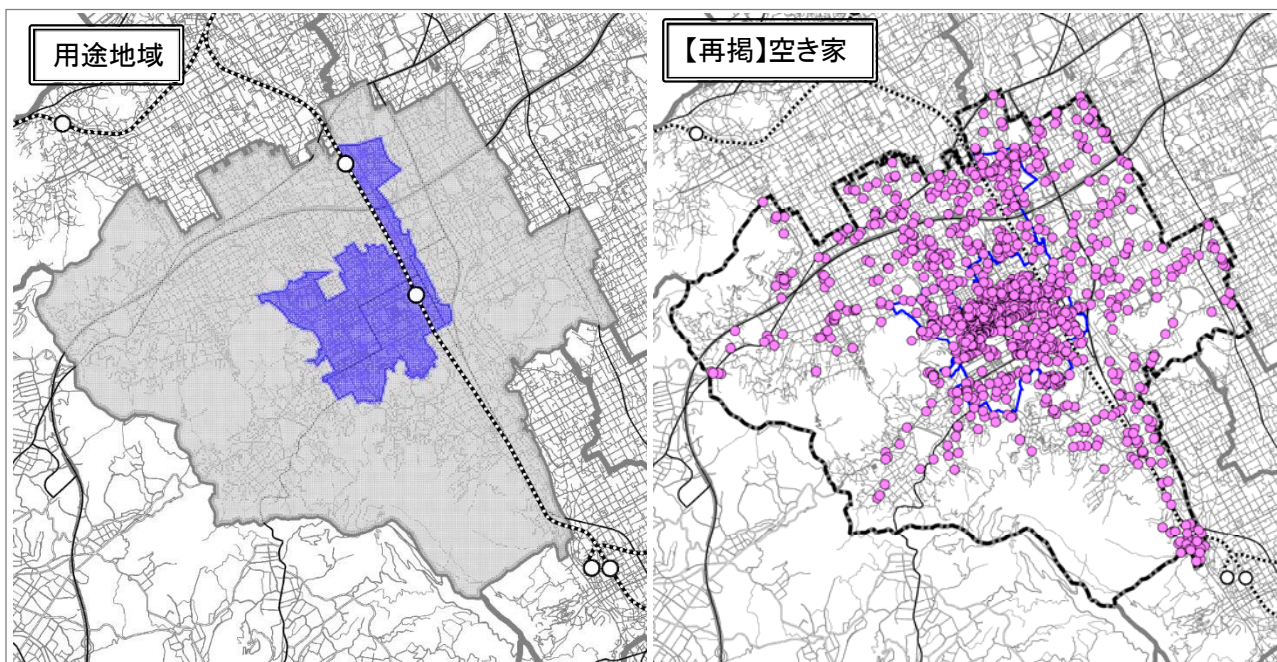
5-2 本市の居住に関する主な課題

①用途地域内のスポンジ化

本市の用途地域の面積は、都市計画区域（市域）の11.4%と小さくなっています。本市は旧陸軍による軍都として発展したことから、用途地域内において公共施設用地と住宅用地が明確に区分されています。

また、用途地域は旧来の市街地を中心に設定されており、前面道路や個々の敷地が狭くなっています。かつては居住が集積していましたが、現在では特に空き家が多くなるなど、人口減少が激しくなっています。

用途地域人口の市域に占める割合は36.65%ですが、令和22年（2040年）年時点では、31.55%まで低下すると予測されます。



		都市計画区域(市域)	用途地域内	用途地域外
面積		3,993ha	456.1ha (11.42%)	3,536.9ha (88.58%)
可住地面積		1,844.72ha	235.16ha (12.75%)	1,609.72ha (87.26%)
人口	平成27年 (2015年)	32,927人	12,067人 (36.65%)	20,860人 (63.35%)
	令和22年推計 (2040年)	26,650人	8,408人 (31.55%)	18,242人 (68.45%)
人口密度	平成27年 (2015年)	17.85人/ha	51.31人/ha	12.96人/ha
	令和22年推計 (2040年)	14.45人/ha	35.75人/ha (▲15.56人/ha)	11.33人/ha (▲1.63人/ha)

※可住地は、住宅用地・田・畑・その他の空き地（青空駐車場等）を設定。公共施設用地・商業用地・工業用地・道路用地等は含まない
 ※人口は、GISによる計測値

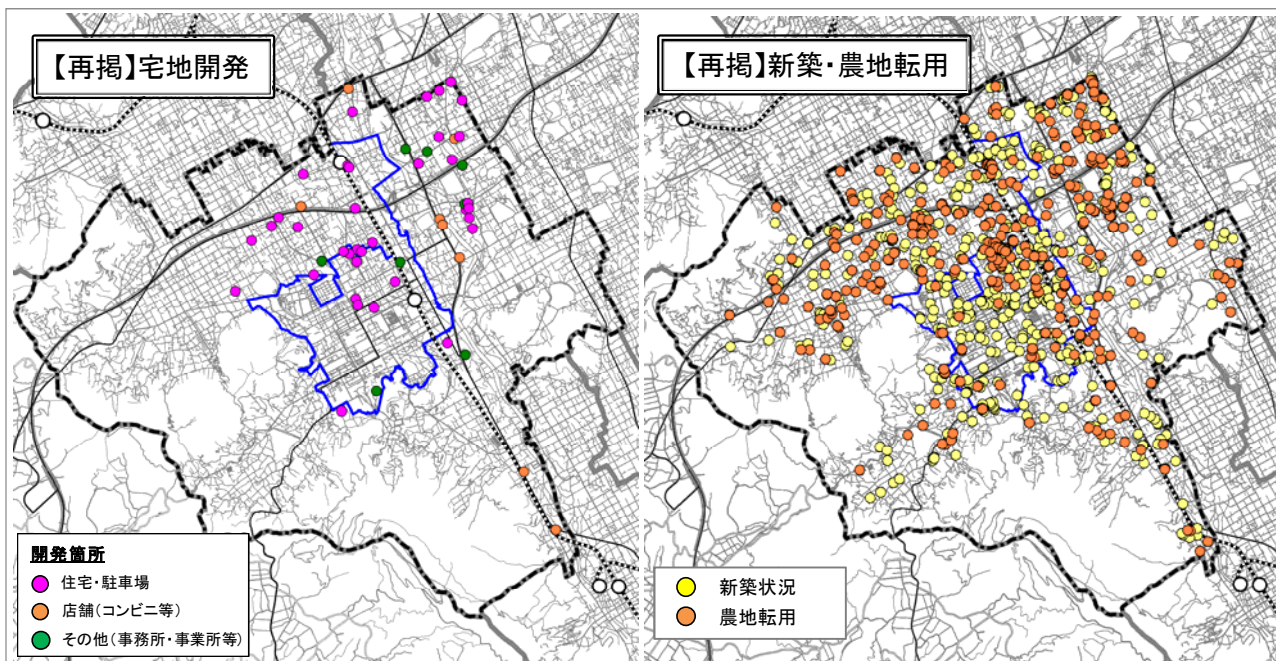


■②開発の用途地域外への拡大

本市では、開発が用途地域内に留まらず、広い敷地が確保できることなどから、本来開発を抑制すべき用途地域外でも多く行われています。

用途地域外において、宅地開発では全体の78.85%、新築では65.91%、農地転用では78.46%が行われており、農地を虫食い的に開発し、優良な農地の喪失や無秩序な市街化につながっています。

このまま放置していた場合、用途地域内における空洞化と用途地域外の無秩序な市街地の拡大がますます進展し、都市機能・公共交通・公共施設の衰退や非効率化が顕著となるおそれがあります。



		都市計画区域 (市域)	用途地域内	用途地域外
開発行為 (H24~H28)	か所数	52 か所	11 か所 (21.15%)	41 か所 (78.85%)
	開発面積	13.15ha	4.26ha (32.40%)	8.89ha (67.60%)
農地転用 (H24~H29)	か所数	325 か所	70 か所 (21.54%)	255 か所 (78.46%)
	転用面積	21.93ha	3.75ha (17.10%)	18.17ha (82.85%)
新築 (H24~H29)	件数	748 件	255 件 (34.09%)	493 件 (65.91%)
	建築面積	5.79ha	1.69ha (29.19%)	4.10ha (70.81%)

※小数点により合計が100%とならない場合がある

資料：平成29年 香川県都市計画基礎調査



5-3 居住誘導の考え方・検討フロー

■ 基本的な考え方

前項での居住に関する2つの課題を踏まえて、本市の居住誘導については以下の考え方を基本とします。

■ 居住誘導の考え方 ～メリハリのあるまちに向けて～

◇ 用途地域内

- ・用途地域内は、道路・公園・下水道等のインフラが一定程度整備されている等、都市基盤が充実しています。
- ・そのため、災害の危険性が高い区域等を除いたうえで、基本的に居住を誘導することとします。
- ・併せて、市街地の更新が適切になされるよう、令和3年（2021年）以降、市とTMO（タウンマネジメント機関。中心エリアを中心に、商業まちづくりを運営・管理する機関）等が主導しながら、都市のスポンジ化対策に積極的に取り組みます。

⇒基本的に居住誘導区域に設定することとし、高い人口密度を目標とします

◇ 用途地域外（用途地域縁辺部及びエリア拠点）

- ・用途地域縁辺部や丸亀市境等では、用途地域の指定がないものの利便性は一定程度確保されています。これにより特に開発圧力が高くなっています。
- ・こうした地域においては、用途地域へ取込むことを含め、秩序ある開発を進めることを検討します。またその他の用途地域外の開発圧力の受け皿として機能することについても考慮します。
- ・またコンパクト・プラス・ネットワークの実現に向け、東エリア・西エリア・南エリアの各エリアの拠点に都市機能や人口を集約することを検討します。

⇒新たな土地利用の方向性を検討することとし、中程度の人口密度を目標とします

◇ 用途地域外（周辺部）

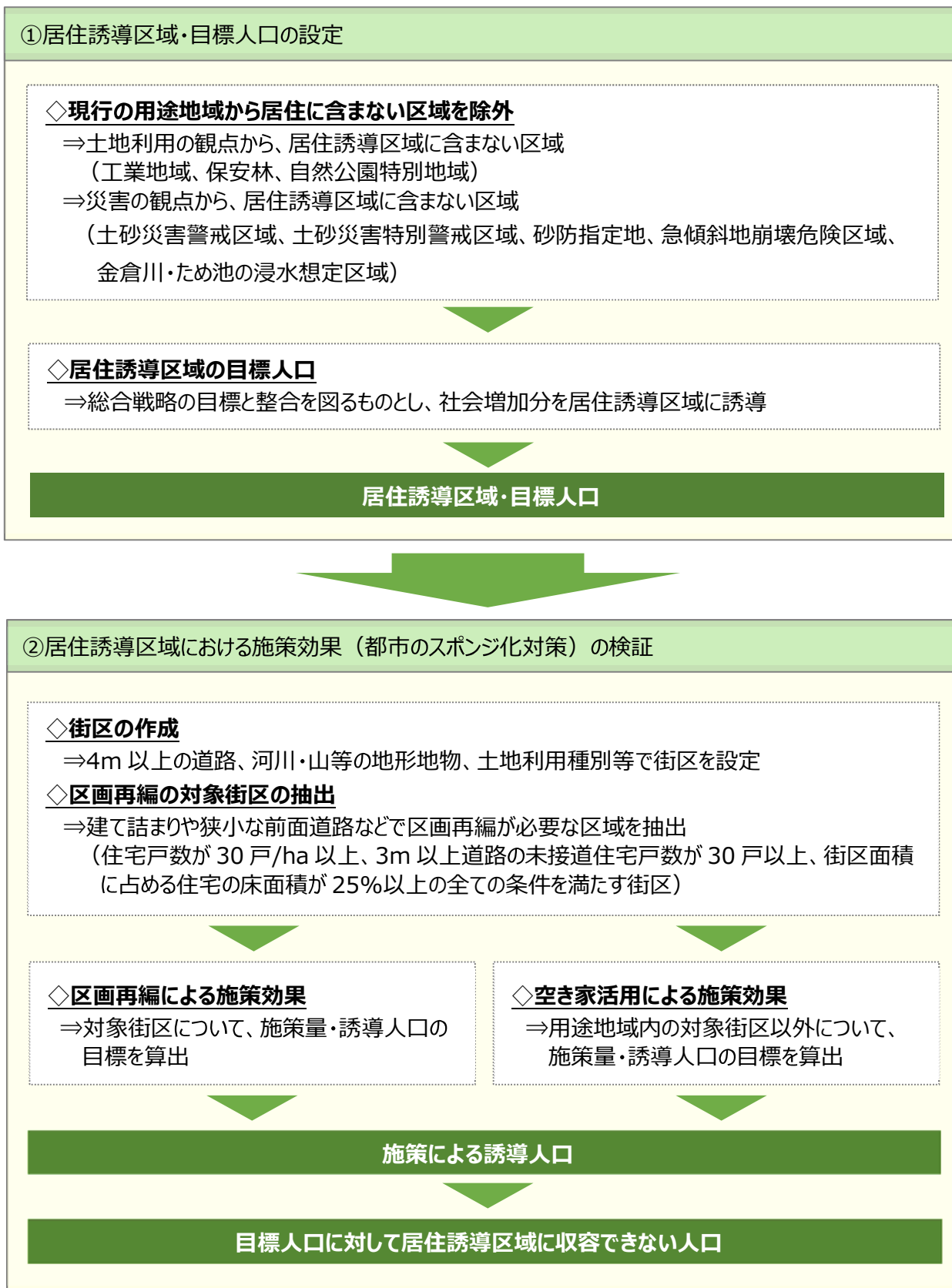
- ・用途地域外のうち周辺部においては、市街化を抑制し、農業をはじめとした自然的な土地利用を基本とします。
- ・一方で、公共交通については市内全域を網羅し、エリア拠点や中心エリアに容易に移動することが可能になるよう取り組み、生活利便性についても確保するよう検討します。

⇒農業を主体とした暮らしを維持することとし、やや低めの人口密度を目標とします



■ 検討フロー

本市では以下のフローに基づいて、居住誘導拠点区域と今後の土地利用のあり方を検討します。





5-4 居住誘導区域・目標人口の設定

(1) 居住誘導区域に含まない区域

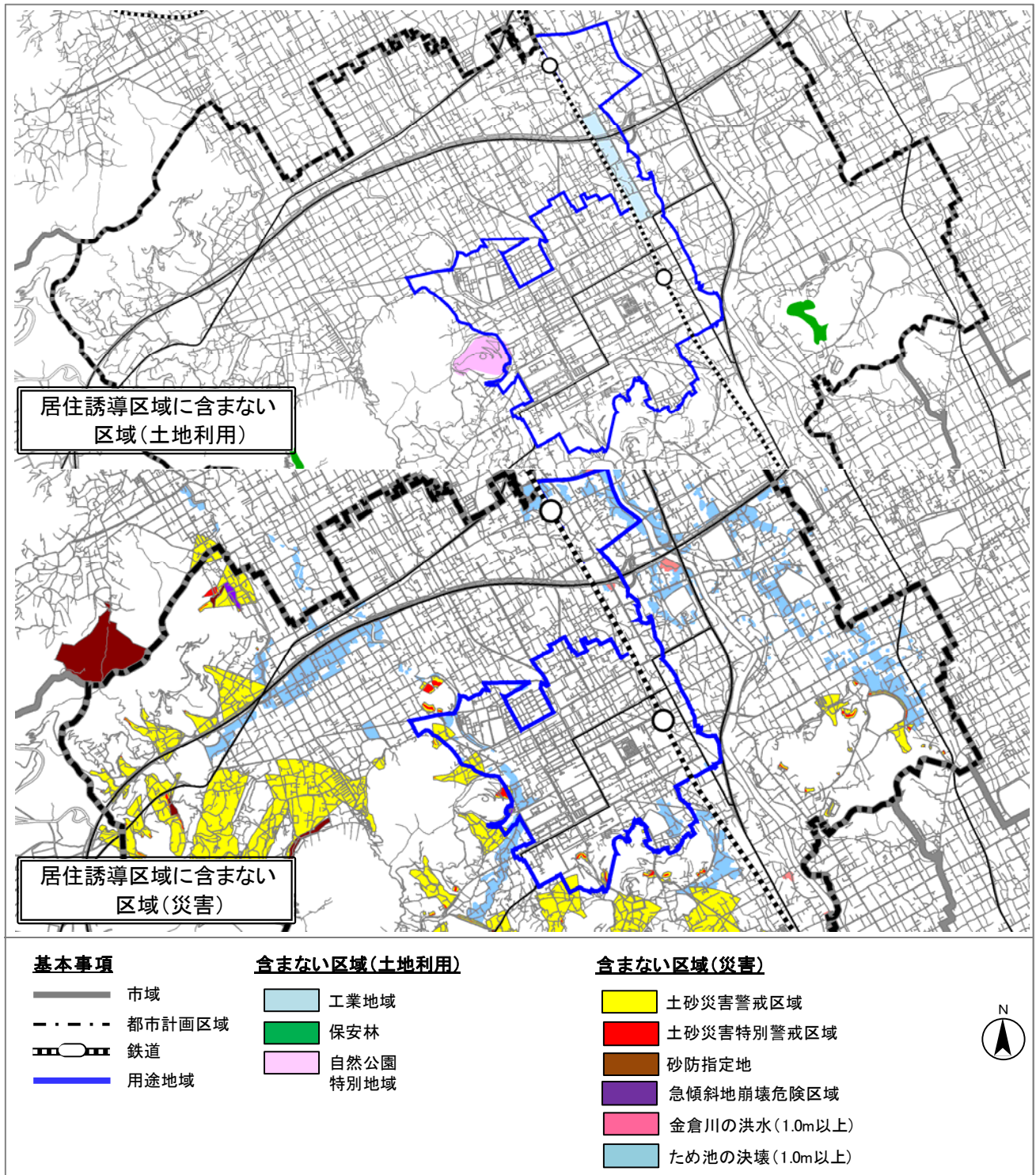
■ 含まない区域の考え方

国土交通省の都市計画運用指針において、下表に掲げる区域について都市機能誘導区域・居住誘導区域に含まないとされています。これを基に、本市における居住誘導区域に含まない区域を検討します。

都市計画運用指針		本市における含まない区域
含まない	市街化調整区域	—
	建築基準法第 39 条の災害危険区域のうち、条例により住宅の建築が禁止されている区域	—
	農業振興地域の整備に関する法律の農用地区域又は良好な営農条件を備えている農地又は採草放牧地に政令で定めるもの	※本市では農地転用も盛んであり、農用地区域は含まない区域としません
	自然公園法の特別地域	➡市域南部や香色山に特別地域があり、国の方針に準拠し、含まない区域に定めます
	森林法の保安林の区域	➡市域南部に保安林があり、国の方針に準拠し、含まない区域に定めます
	自然環境保全法の原生自然環境保全地域又は特別地区	—
	森林法の保安林予定森林の区域	—
原則、含まない	森林法の保安施設地区又は保安施設地区に予定された地区	—
	土砂災害特別警戒区域	➡わずかながら土砂災害特別警戒区域があり、国の方針に準拠し、含まない区域に定めます
	津波災害特別警戒区域	—
	災害危険区域（建築基準法第 39 条の災害危険区域のうち、条例により住宅の建築が禁止されている区域を除く）	—
	地すべり防止区域	—
適当でない と判断の上、 含まない	急傾斜地崩壊危険区域	➡わずかながら急傾斜地崩壊危険区域があり、国の方針に準拠し、含まない区域に定めます
	土砂災害警戒区域	➡本市は危険性の低い平地が多いことから、土砂災害警戒区域は含まない区域に定めます
	津波災害警戒区域	—
	水防法の浸水想定区域	➡本市は平屋建ての住宅が多いことから、1階軒下の浸水が想定される1m以上を、含まない区域に定めます
	都市洪水想定区域、都市浸水想定区域	—
慎重に判断 を行うことが 望ましい	災害の発生のおそれのある区域	➡本市は危険性の低い平地が多いことから、砂防指定地は含まない区域に定めます ➡本市は平屋建ての住宅が多いことから、ため池の浸水想定のうち1階軒下の浸水が想定される1m以上を、含まない区域に定めます
	法令により住宅の建築が制限されている区域（工業専用地域・流通業務地区等）	—
	条例により住宅の建築が制限されている区域（特別用途地区・地区計画等のうち、条例による制限区域）	—
	過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、空地等が散在している区域であって、人口等の将来見通しを勘案して今後は居住の誘導を図るべきではないと市町村が判断する区域	—
その他	工業系用途地域が定められているものの工場の移転により空地化が進展している地域であって、引き続き居住の誘導を図るべきではないと市町村が判断する区域	—
	—	➡工業地域は、引き続き工業の振興を図ることとし、含まない区域に定めます ※準工業地域は含まない区域としません



居住誘導区域に含まない区域を、土地利用・災害の観点から抽出します。



資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査、香川県 提供資料、善通寺市 総合ハザードマップ（平成 29 年版）



◇浸水深について

- ・多くの市町村では、2.0m 以上の浸水深を目安として、居住誘導区域の検討を行っています。
- ・本市の用途地域内には平屋建ての住宅も多く見られるため、1.0m 以上を居住誘導区域に含まない区域とします。

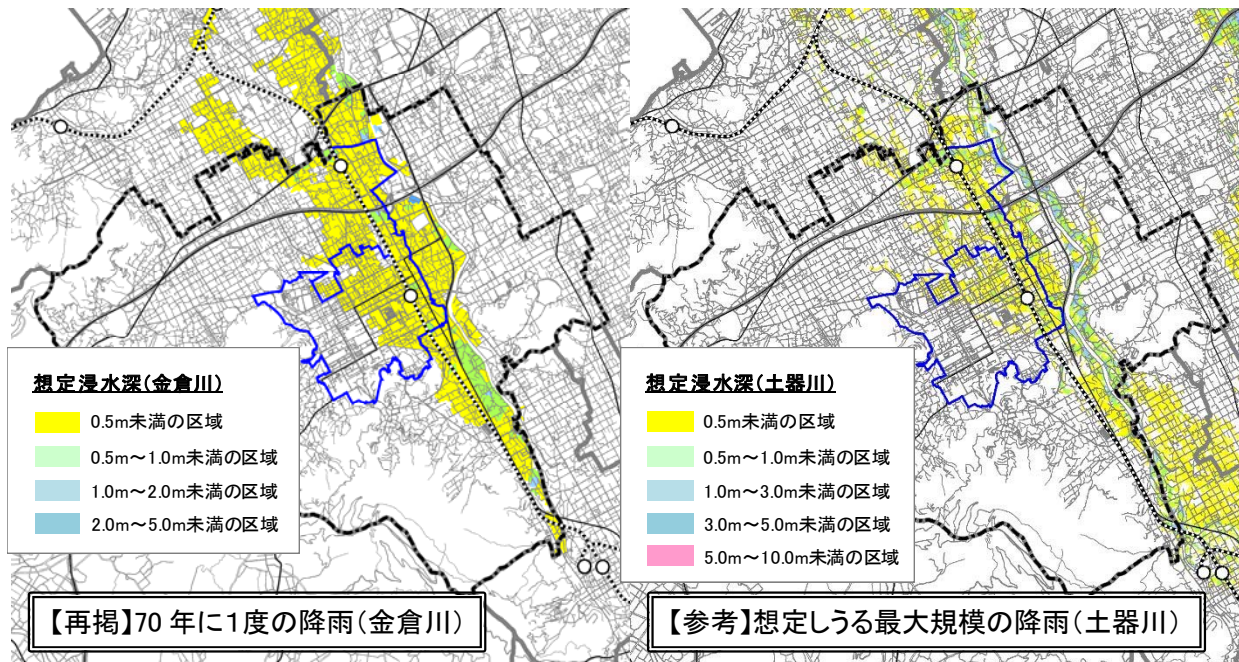
浸水深	浸水程度の目安
5.0m～	2階の屋根以上が浸水
2.0m～5.0m	2階の軒下まで浸水
1.0m～2.0m	1階の軒下まで浸水
0.5m～1.0m	床上浸水(大人の腰までつかる)
0～0.5m	床下浸水(大人の膝までつかる)



資料：国土交通省「川の防災情報」

◇浸水想定について

- ・本計画では、以下の浸水想定区域を使用しています。
 - 金倉川浸水想定区域（70年に1度の降雨）
 - ため池の決壊による浸水想定区域
- ・現在、香川県では、想定しうる最大規模の降雨による浸水想定区域図を作成しています。金倉川についても今後発表される予定であり、次回改訂時においてはそのデータで更新しなおすことも考えられます。

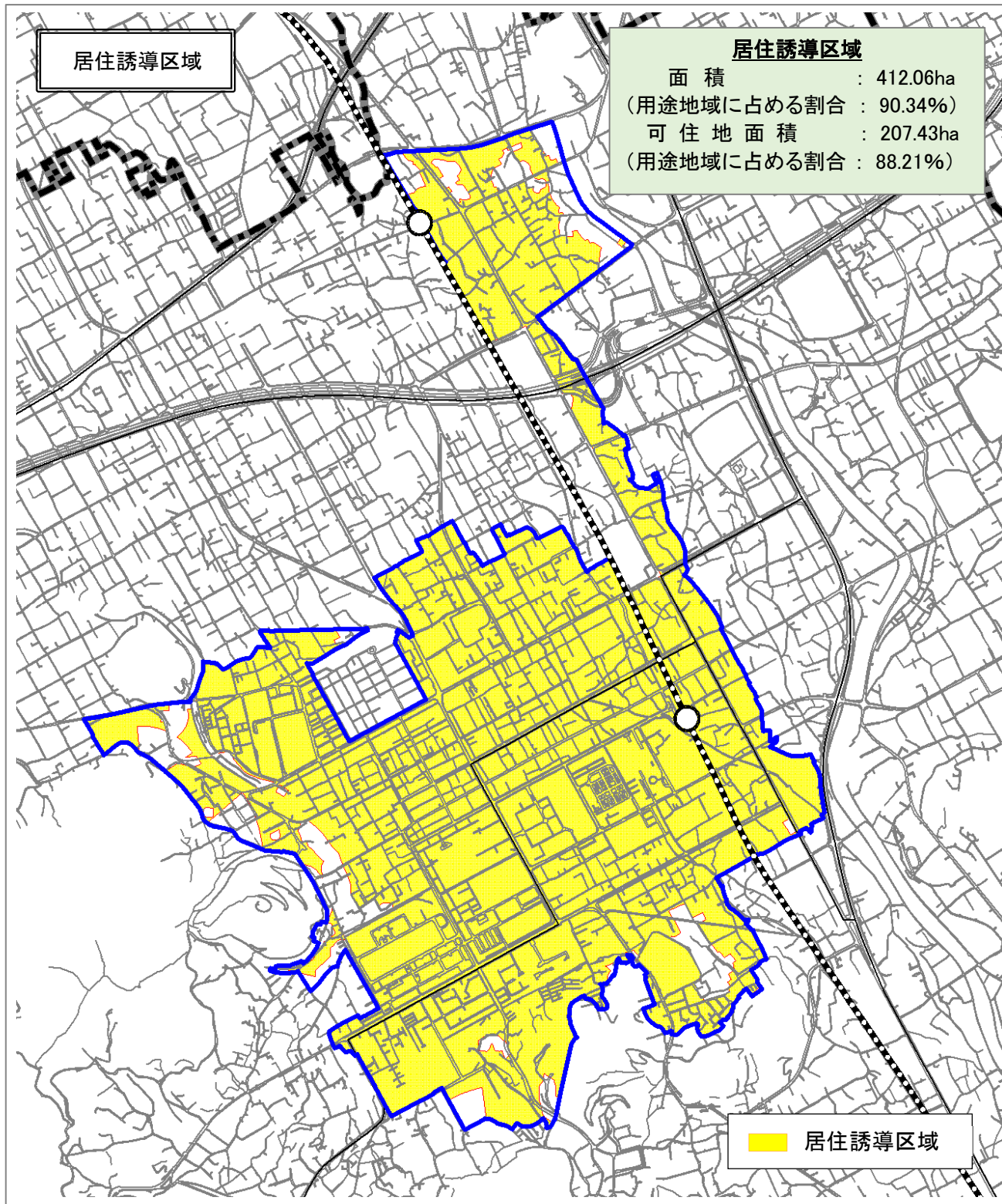


資料：香川県提供資料



(2) 居住誘導区域

用途地域内においては、基本的に居住を誘導することとして、居住誘導区域に含まない区域を除外した以下の区域を居住誘導区域に設定します。





(3) 居住誘導区域の目標人口

■ 市域の目標人口

市域の目標人口については、趨勢型（すうせいがたと読む。ここでは時代の流れを意味する）での検討を前提として、社人研が公表している値（平成 30 年推計）を使用することとします。

（参考）立地適正化計画作成の手引きでの将来推計人口の考え方

- ・都市の将来を展望するにあたっては、「都市計画運用指針」に示しているとおり、趨勢型である国立社会保障・人口問題研究所（社人研）が公表している将来推計人口の値を採用すべきであり、仮に市町村が独自の推計を行うとしても社人研の将来推計人口の値を参酌すべきかと考えています。

■ 居住誘導区域の目標人口

社人研推計値と、社会増減を考慮しない封鎖人口の差は▲2,296 人となります。総合戦略では、毎年社会増減を 0 人とするを目標に掲げており、本計画においても、令和 3 年（2021 年）から令和 22 年（2040 年）までの 20 年間の社会増減を 0 人とし、+115 人／年を居住誘導区域に呼び込むこととします。

+115 人／年の増加を 20 年間継続し、令和 22 年（2040 年）時点で合計 2,296 人を誘導した場合、居住誘導区域の人口は 10,142 人となります。これは、現在の人口よりも 1,057 人の減少となりますが、既成市街地の最低限の要件である 40 人／ha の維持につながります。

区域	平成 27 年（現在）		令和 22 年（社人研推計）		令和 22 年（目標）	
	人口・人口割合	可住地密度	人口・人口割合	可住地密度	人口・人口割合	可住地密度
市域（都市計画区域）	32,927 人 (100%)	17.85 人/ha	26,650 人 (100%)	14.45 人/ha	26,650 人 (100%)	14.45 人/ha
用途地域内	12,067 人 (36.65%)	51.31 人/ha	8,408 人 (31.55%)	35.75 人/ha	10,704 人 (40.17%)	45.52 人/ha
居住誘導区域	11,199 人 (34.01%)	53.99 人/ha	7,846 人 (29.44%)	37.82 人/ha	10,142 人 (38.06%)	48.89 人/ha
用途地域外	20,860 人 (63.35%)	12.96 人/ha	18,242 人 (68.45%)	11.33 人/ha	15,946 人 (59.83%)	9.91 人/ha

※総人口は社人研の将来推計人口で固定するため、用途地域外人口は、市域から用途地域内人口を差し引いた値とする

（参考）都市計画運用指針での人口密度の基準

市街化区域の住宅用地の人口密度については、土地の高度利用を図るべき区域にあつては、1 ha 当たり 100 人以上、その他の区域にあつては 1 ha 当たり 80 人以上を目標とし、土地利用密度の低い地域であっても 1 ha 当たり 60 人以上とすることを基本とすることが望ましい。

既に市街化している区域において、地形その他の地理的条件や都市基盤施設の配置・形状等からみて現状より多くの住宅を建築することが困難であること等の理由から、上記に示す人口密度の参考数値を適用しがたい場合には、現在の市街地の地区毎の人口密度を把握のうえ、市街地の具体的な整備の方向を示したうえで、これを踏まえた将来の地区毎の人口密度目標を設定するなどの方策も考えられる。

ただし、この場合でも規則に定める既成市街地の基準である **1 ha 当たり 40 人を下回らないこととすべきである。**（本市には市街化区域がないため、用途地域が該当）



5-5 居住誘導区域内での施策効果の検証

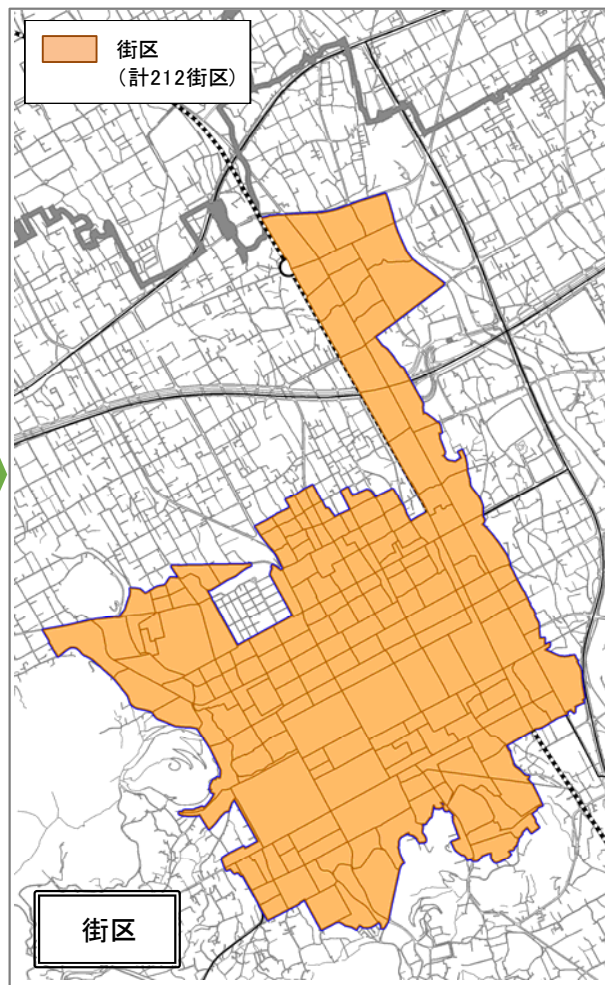
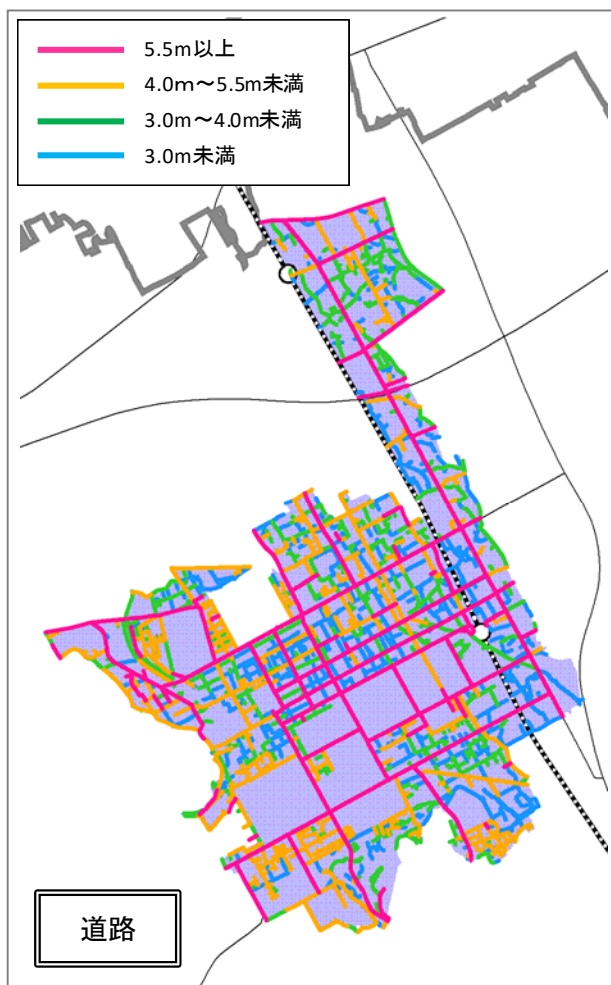
(1) 街区の作成・区画再編の対象街区の抽出

■ 街区の作成

本市においては、用途地域内のスポンジ化が課題となっています。この解決に向けて、区画再編と空き家活用の2つの市街地改善事業を行うことが必要と考えます。これらの施策について、街区単位で必要性を判断することとし、用途地域内を街区単位に分割します。中心エリアの住宅用地が、おおむね 100m 四方であるため、できるだけ同様の規模となることに留意します。



- 4m 以上の道路（場合によって 2m または 3m の道路も使用）
- 河川・山等の地形地物
- 土地利用種別が異なる境界線



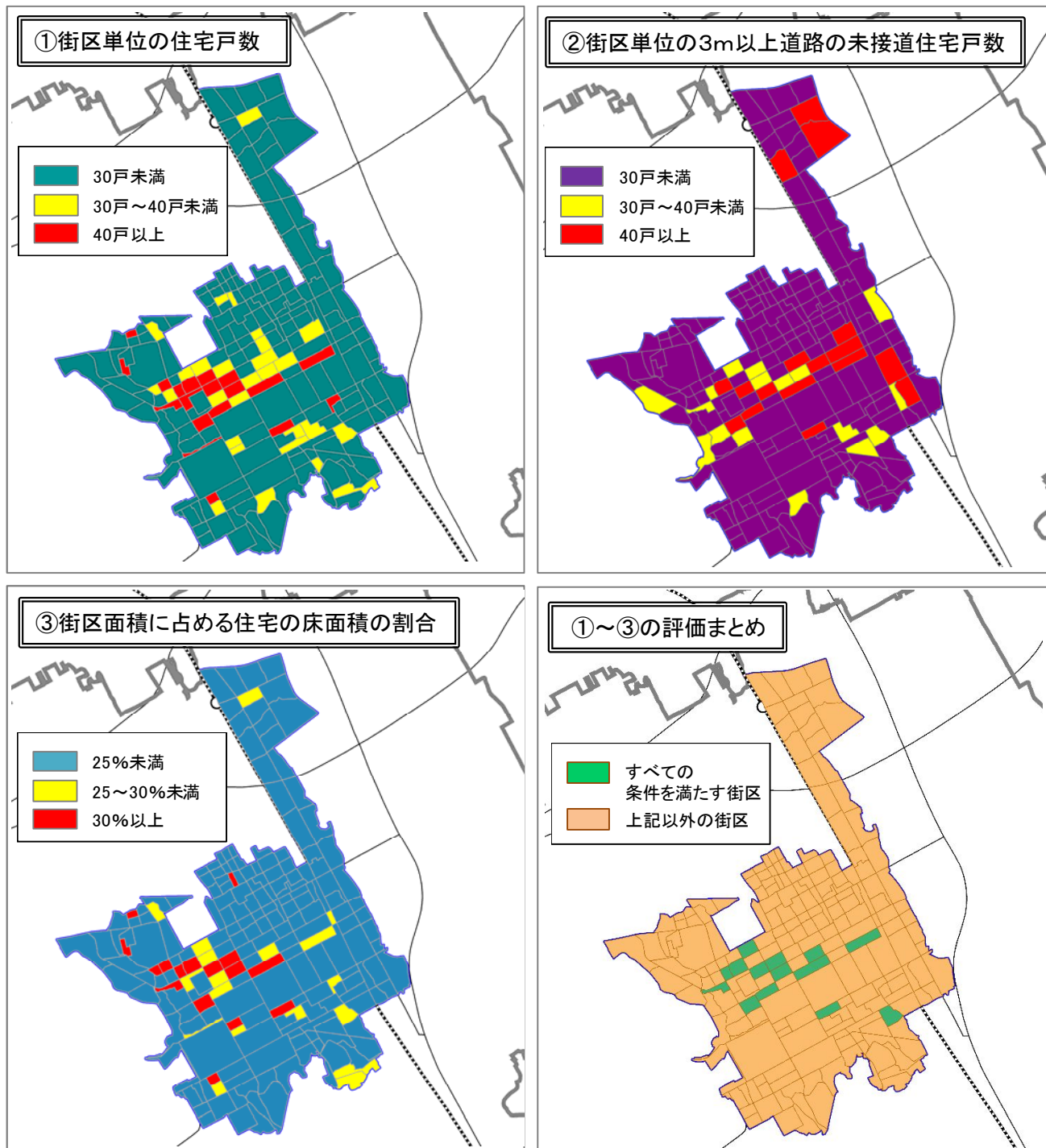


■区画再編の対象街区の検討

区画再編については、住宅が密集しており、また前面道路が狭いなどの建替えの更新が特に進まない地区において実施することとします。具体的には以下の条件より、対象街区を抽出します。

◇区画再編事業の対象街区（下記の条件をすべて満たす街区を抽出）

- ① 住宅戸数が 30 戸/ha 以上（密集市街地の定義に該当）
- ② 3m 以上道路の未接道住宅戸数が 30 戸以上（3 項道路の 2.7m 以上を満たさないもの）
- ③ 街区面積に占める住宅の床面積が 25%以上（用途地域内において特に建て詰まりが顕著）

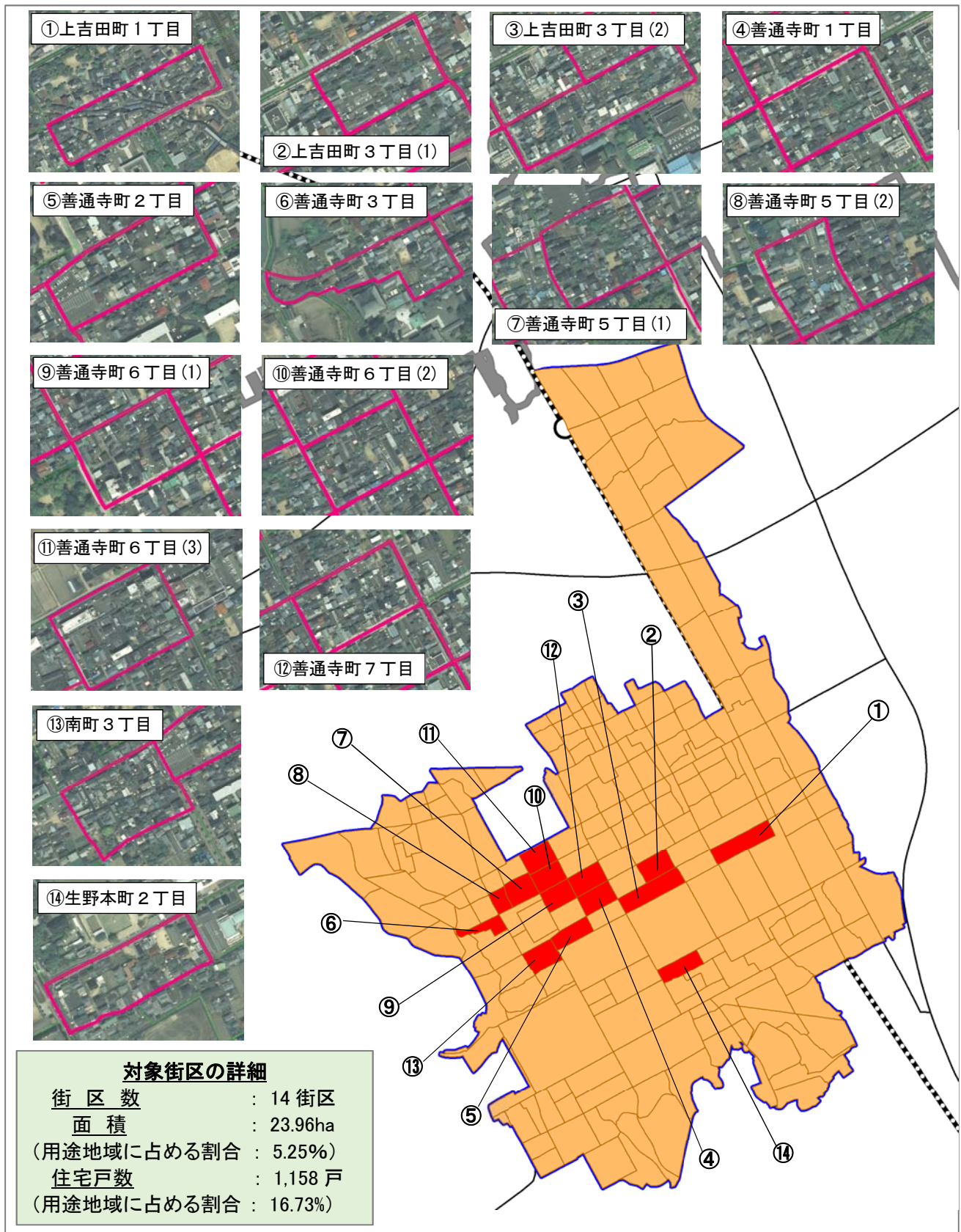


※住宅、共同住宅、店舗等併用住宅、店舗等併用共同住宅、宿泊施設を抽出



■ 区画再編の対象街区の抽出

前項での検討結果を踏まえた上で、それ以外の街区で特に必要性が高い区域として善通寺6丁目(2)を追加、またD I Dから外れる生野町地区を除外し、以下を区画再編の対象街区とします。



※航空写真は、国土地理院「地理院タイル」を使用



(2) 区画再編・空き家活用の施策量・誘導人口の目標

■ 区画再編の施策量の目標

対象街区の区画再編について、令和3年（2021年）からスタートし、目標年次である令和22年（2040年）までに完了することを目標とします。事業用地は、対象街区内の空き家・空き地・駐車場を活用することとします。

現在、対象街区内において、空き家は194戸あり、約31,573㎡の敷地があります。空き地は52か所あり、約12,409㎡の敷地があります。駐車場は89か所あり、約27,163㎡の敷地があります。駐車場については、引き続き必要になることが考えられることから、1人当たり駐車場面積を算出し、人口減少分のみを事業用地として活用することとします。具体的には、現在の対象街区内人口が1,263人であり、これが令和22年（2040年）に972人になると予測されることから、現状の1人当たり駐車場面積21.50㎡を基に20,898㎡を必要分として残した上で、6,265㎡を事業用地として活用します。

これらから、事業用地については、50,247㎡を見込むものとし、1年単位の施策量は2,512㎡とします。

$$1 \text{ 年単位の施策量} = (\text{空き家} + \text{空き地} + (\text{駐車場} - \text{必要面積})) \div \text{目標年次までの年数}$$

■ 区画再編による住宅供給量の目標

1年単位の施策量より対象街区の公共用地（道路・公園）の不足分を除外し、残った面積に対して、市が開発要件としている1敷地150㎡を単位に、戸建ての住宅を整備することとします。公共用地の不足分は、住宅街区における土地区画整理事業の一般的な基準値である25%を目標として算出します。

対象の14街区の面積は約239,567㎡、公共用地面積は44,160㎡で、公共用地率は18.43%です。これより、25%となる59,892㎡からの不足分を15,732㎡とし、公共用地の必要整備量を1年単位で787㎡とします。

1年単位の施策量2,512㎡より787㎡を差し引いた1,725㎡で区画再編を実施し、市の開発要件の150㎡を単位とし、施策による年間の住宅供給量の目標を12件とします。

$$\text{施策による住宅供給量} = \frac{(\text{1年単位の施策量} - \text{公共用地の不足分})}{\text{市の開発要件} \div \text{目標年次までの年数}}$$

■ 空き家活用による住宅供給量の目標

空き家活用は、総合戦略の施策量を基に算出することとします。具体的には、「空き家バンク登録制度登録件数10件/年」を対象とし、空き家バンクに登録するだけでなく、改修や補助制度の充実などを行い、人口の誘導に結びつけるものとします。

$$\text{空き家活用量} = \text{空き家バンク登録件数}$$



■ 1世帯当たり人口の推移

施策による誘導人口については、本市の1世帯当たり人口を参考に算出します。1世帯当たり人口は、これまでの実績を基に、令和22年（2040年）までの値を推計します。そのうえで、今後20年間の平均値を用います。推計は以下の表のとおりとし、1世帯当たり人口の値を2.22人/世帯とします。

普通寺市		実績				
		1995年	2000年	2005年	2010年	2015年
		平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年
人口（人）		37,361	36,413	35,495	33,817	32,927
世帯数（世帯）		12,724	13,149	13,288	12,987	12,977
1世帯当たり人口（人/世帯）		2.94	2.77	2.67	2.60	2.54
		推計				
		2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
		令和2年	令和7年	令和12年	令和17年	令和22年
人口（人）		-	-	-	-	-
世帯数（世帯）		-	-	-	-	-
1世帯当たり人口（人/世帯）		2.41	2.32	2.22	2.13	2.03
平均世帯人口（人/世帯）		2.22				

■ 施策による誘導人口まとめ・居住誘導区域に収容できない人口

これまでの検討をまとめ、施策による誘導人口を算出します。本市では、今後、区画再編で12件/年、空き家活用で10件/年の良好な住宅を創出します。これに1世帯当たり人口の値を掛け、これらの施策で49人/年を誘導することを目標とします。

これは、総合戦略の目標を基とした居住誘導区域における年間目標の+115人に対し、66人足りないこととなります。居住誘導区域は、用途地域から居住誘導区域に含まない区域を除いた区域に指定していることから、用途地域外で良好な居住環境を整備することを検討します。

$$\text{施策による誘導人口} = \text{施策による住宅供給量} \times \text{本市の1世帯当たり人口}$$



(3)本市の土地利用の今後の方向性

■用途地域・居住誘導区域の方向性

今後、市が主導の下、居住誘導区域に年間 115 人の人口を誘導することとし、区画再編と空き家活用によって、市街地の更新に努めます。一方で、それだけでは溢れる人口を、用途地域外で収容する必要があります。そこで、これらの人口を収容する用地を用途地域縁辺部で賄うこととし、その候補地を、今後用途地域に編入した上で、居住誘導区域に含めることとします。

■用途地域外の方向性(エリア拠点)

現在、コミュニティ拠点が 8 つ設定されていますが、本計画の目指す将来都市構造に基づき、これを市内で 4 つのエリア拠点へと集約し、都市機能や交通、また人口の拠点化・集約化を図ることとします。そこで、このエリア拠点に飛び地的に用途地域の設定を検討します。

ただし用途地域の設定に当たっては、新たな開発を容認するものではなく、既に市街地化している場所を基本とします。また人口密度については、令和 22 年（2040 年）時点で、現在の居住誘導区域で 40 人/ha 以上を目指すこととしている一方で、これらの地域については比較的ゆとりある居住環境を整備することとし、30 人/ha 程度を目指すこととします。

■用途地域外の方向性(用途地域縁辺部・エリア拠点以外の地域)

メリハリのある都市を目指し、今後、市街地の拡大を抑制することとします。具体的には、これらの地域において、市街地の拡大につながる大型商業施設の抑制を目的とした「特定用途制限地域」、また居住の抑制を図る「居住調整地域」の設定を検討します。

■今後の土地利用の目指す姿

以上の考え方を図に示すと以下ようになります。居住誘導区域・エリア拠点に人口を集約します。特に、公共交通の結節点としても機能するエリア拠点については、居住誘導区域と同様に、今後優先的に都市基盤等を整備することとします。

