

第2回大田区立地適正化計画策定協議会 議事要旨

1 日時：令和8年3月18日（水）午後2時00分から4時00分

2 場所：大田区役所本庁舎11階 第5委員会室

3 出席者

委員長：中西正彦氏 横浜市立大学大学院教授

委員：谷口守氏 筑波大学大学院教授

神山忠行氏 大田区自治会連合会 会長

相川英昭氏 大田区商店街連合会 会長

峯 滋氏 一般社団法人大田工業連合会 副会長

宮本大志氏 公益社団法人東京青年会議所 大田区委員会 直前委員長

事務局：まちづくり推進部長、都市計画課、株式会社オリエンタルコンサルタンツ

4 議事

(1) 開会

(2) 挨拶

(3) 開会宣言

委員7名のうち6名出席、1名欠席であり、定足数に達していることから、本協議会は成立した。また、傍聴申込は2名であった。委員長が開会を宣言した。

(4) 傍聴者入室

(5) 情報共有

事務局から「参考資料1 第1回大田区立地適正化計画策定協議会の主な意見と対応」「資料1 大都市を取り巻く社会潮流」「資料2 国や都の動向の整理」について説明を行った。

(6) 議題

事務局から「資料3 基礎データの収集整理」「参考資料2 都市づくりの論点と立地適正化計画の活用可能性検討資料（A3版_リスト）」「参考資料3 都市づくりの論点と立地適正化計画の活用可能性検討資料（A4版_説明資料）」「参考資料4 上位・関連計画の整理」について説明を行った。

また、本日欠席の野澤委員に対し実施した事前の意見聴取について事務局から報告した。

【事務局】野澤委員からは、都市計画マスタープランと立地適正化計画の役割分担について、都市機能誘導区域を独自に分類する等の地域特性を踏まえた区域設定の必要性、公共施設再編と立地適正

化計画の連携の重要性、立地適正化計画を都市計画に組み込むことで実効性を高めることの必要性等について意見を聴取している。

(7) 質疑応答

【委員】資料の情報量が多いが、本日はまだ2回目の協議会であり、論点出しの段階である。立地適正化の観点から、このような問題や課題があるのではないかと、という指摘をしていただければと思う。委員の皆様順番にご発言いただきたい。

また、事務局からの説明のポイントを整理する。まず、資料2について、立地適正化計画の誘導施設の拡充が国で議論されている。立地適正化計画は当初は地方都市を対象とすることを想定していたが、状況が変化する中で大都市の様々な施設を意識した議論が進んでいると感じた。

次に、参考資料2と参考資料3について、議論に先立って資料の扱いを説明する。資料に書かれている内容を全部実施するというのではなく、立地適正化計画の様々な使用方法の可能性を示した資料である。そのため、具体的にできる可能性のあることを示した上で、立地適正化で何を指すのかの議論を進めていきたい、という意図であると理解している。仕組みに縛られると議論は窮屈になるため、資料の内容を念頭に置きながら、委員の専門や所属を踏まえて自由な意見を頂戴したい。

【委員】資料2 p.13「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」について、誤解がないように補足したい。今回の改正は、「背景・必要性」の項目に記載のとおり、地方部を念頭に置いたものである。改正に基づいて運用が始まると都市部でも使用する動きが出てくる可能性もあるが、基本的には地方の中心都市向けのメニューをそろえている。また、歴史まちづくり計画の作成に必要な文化財を市町村の指定文化財等にも拡大したことについては、地方から好評の声が上がっていると聞いている。また、今回の改正に伴う運用指針等の見直しと同時に、「立地適正化計画の手引き」において「マスタープランの高度化版」という表現は改められる見込みである。

立地適正化計画の創設から10年以上が経ち、徐々に実績が積み上がってきている。立地適正化計画の効果に関する研究も出てきており、その中で客観的なデータとして言えることが2点程度ある。1つ目に、人口減少都市においては、地価において明確な効果が見えている一方、人口が増加している都市では地価に効果が見られないことである。2つ目に、交通軸に配慮して誘導区域を定めている都市は、誘導区域内の地価が上昇していることである。大田区においては、将来的なことを考えた先回りした計画を策定することがポイントになると考えている。

大田区において、住居をどうするかは議論は重要であると感じている。例えば蒲田駅周辺は、他の都内中心駅に比べると駅の近くに住民が多いが、昼間は他の拠点に出勤している。このような構造を今後も維持するのか。個人的には、大田区の中に仕事があり区内で働く等の貢献をしてくれる人を増やした方がよいと思う。居住地だけでなく行き先とセットで誘導施策を工夫する方がよいのではないかと。その意味において、野澤委員指摘の地域特性を踏まえた誘導区域の設定についても含めながら考えるとよい。

【事務局】大田区の特徴として興味深いことの1つに、昼間人口と夜間人口の差が小さいことが挙げられる。蒲田駅等から電車で他の地域に通勤する人が多い一方、同じ数だけ他の地域から働きに来る人もいる。外から来る人に大田区内に住みたいと思ってもらえれば、大田区内で生活を完結させられることもできる。このような展開も可能性としてはあると感じた。

【委員】特に蒲田駅周辺では、空港が近接している関係で高さ規制がある。建物の高層化が難しいと聞いている。高層建物が建てられるようになれば、川崎のように大きな街になり、人も多く住むのではないかと。

区内ではバス路線の廃止や減便が行われている。特に高齢者は、鉄道駅から離れた場所への移動でバスを多く利用するため、通院等への影響が大きい。区が協力しながら、状況改善に努めてもらいたい。

【事務局】蒲田駅や大森駅の周辺では航空法による高さ規制があるが、高さだけを追い求めて品川など他の地域と張り合っていく必要はないと考える。高さ規制がある一方で、空港が近接することによるメリットも多い。空港では多くの人が働き、区内に居を構える人も多い。また、海外へのアクセスも便利である。このようなメリットを生かしたまちづくりをすることで、空港があることの恩恵を享受できるのではないかと。

バスは人手不足等もあり厳しい状況であることを承知している。交通不便地域をどのように考えるかという点や、デマンド交通をはじめとした様々な交通モードの導入を含め、交通環境の改善に努めていきたい。バスの自動運転は昨年度実証実験を実施するなど、区内でも動き始めている。羽田地区で実験的な取組を行うなども考えられるが、様々な取組を一步步積み重ねていきたい。

【委員】立地適正化は交通との兼ね合いが重要である。土地利用が中心の論点のように見えるが、交通と一緒に考えることで効果が出ることもあるため、今後も検討していきたいと考える。

【委員】創業者の子の世代が経営している店舗が多いが、商売が不振になると、固定資産税や相続税が高いことを理由に土地を売ってしまうことが多い。このような土地は空地となったり、店舗が入居しないマンションとなったりするが、これが商店街のにぎわいの減衰につながっているのではないかと。このような状況を改善させる規制や法整備が必要と考える。

【事務局】地区計画による規制緩和等の可能性はあると思う。すぐに実現できないとしても、今後検討の必要があることを示すことも重要と考えている。様々な方策を提示していきたい。

【委員】商店会の解散が相次いでいる。客の減少と経営者の高齢化による後継者不足が大きな原因である。今後も区、都には協力をお願いしたい。

【委員】商店街振興に留まらず、立地適正化計画において拠点地域をどのように位置付けるかに関係する議題である。23区の中でも地元に着している商店街が比較的元気に残っていることは、大田区の特に台地部の特徴である。立地適正化の議論では、拠点の位置づけを定める際に関係してくるのではないかと。

【委員】資料3 p.30によると、大田区の在留外国人は年々増加しているとのことである。大田区の町工場の中には、土地が高く工場規模を広げることができないため地方に工場を保有している会社があるが、地方は機械を扱う人材が特に不足しており、外国人を頼っているケースが多い。このような流れが大田区内にも及んでいる可能性があると感じた。

資料1 p.7に予防保全に関する説明図があるが、これはイメージ的に示されたものであり、耐久性は構造や使用環境により大きく異なるものである。図についてはあくまでもイメージとしてとらえる必要があるように思う。

【事務局】予防保全については、指摘のとおりイメージとしてとらえてもらえればと思う。例えば、機械を全部交換するような修繕は大きな費用がかかるため、その前に小さな修繕を定期的を実施することで機能を維持していこうという考え方である。

【委員】参考資料2の立地適正化計画の活用イメージについて、興味深く読んだ。誘導区域を設定することで対応する、といったような表現があるが、これは誰がどのように、どの程度決めるものか、質問したい。

【事務局】例えば参考資料 2 p.2「第一種低層住居専用地域における商業等の生活機能の不足」については、通常は第一種低層住居専用地域においては商業施設の立地が制限されるが、居住環境向上用途誘導地区（地域地区）を指定することで柔軟に対応が可能になる。このように使用する制度の範囲の中で認められるようになる。

【委員】柔軟に対応できるということは拡大解釈の余地が生まれることにもなる。悪用されることのないよう、しっかりとした運用がなされる体制であるとよい。

立地適正化計画の検討においては昼間の活動に焦点を当てた議論が多いが、夜間の経済活動に対して立地適正化が上手く働く構図を作ることは可能か。全国的に事例がなければ大田区として取り組むのも面白いのではないか。

【委員】立地適正化計画において商業施設の詳細な業態に踏み込むことは基本的にはない。大きな都市構造や、商業の地域をどこに設定するか、といったレベルが基本になる。誘導施設や誘導機能に位置づけづらいということもあり、事例としてはない。そのため、商店街等のローカルな商業やにぎわいをどのように位置づけるかという議論の中で考え、その次にどのような施策を打つかということを考えることはあり得る。

【委員】人口減少都市においては立地適正化計画の策定により効果が見られたとあったが、どのような効果があったのか、教えてほしい。

【委員】地価が下げ止まる効果が見られている。

【委員】地価の下げ止まりは、誘導区域や誘導施設の設定により人流が生み出されたことが原因か。

【委員】人流の変化は想定されるが、必ずしも人流の変化が確認されているわけではない。本来、都市計画は物事の優先順位を定めることである。しかし実際には、ある場所の優先順位を上げると他の場所からも同様の対応を求める声上がり、結果として全体に薄く広げて実施する方向となり、どこで何をやってもいいような形になることが多く、本来の意味での都市計画が日本では行われていない。そのため、物事の優先順位を定めるのが立地適正化計画であり、都市計画マスタープランとは異なる点である。最後のチャンスとして、人口減少都市は特に危機感を持って取り組んでいる。このような背景があるため、人口減少都市における立地適正化計画は、そのまま放置すると全体的に衰退してしまうため、少なくともここは維持していこう、という計画となっている。一方、大田区は概ね全域が高密度な都市であることから、異なるベクトルでの議論が必要となる。

【委員】前回協議会での指摘を含め、理解が深まってきた。

【委員】発言が1周した。更なる意見があれば、自由に発言していただきたい。

【委員】非常に有意義な議論ができていると思う。

誘導区域の設定に関する意見があったが、立地適正化計画は基本的には策定自治体の自主性に任されており、区域の範囲の大きさは自治体によってばらつきがある。

研究者の中には昼間の都市計画だけの議論は問題があるとして、夜の都市計画を提唱している人もいるが、一般化されていない。

商店街については、日本人が商店街を応援していないことが問題だと思っている。大型商業施設に客足が向いているといわれているが、商店街はアクセスの条件が整うと集客を見込むことができる。具体的には3つの条件である。1つ目は公共交通機関の便数が多いこと、2つ目は公共交通のネットワークがしっかりしていること、3つ目は公共交通機関の運賃が安いことである。運賃が安いと赤字になるのではないかという声が聞かれるが、海外の場合は、公共交通は福祉と同じような

扱いとなり、行政がお金を出して市民の足を確保している。中心市街地に人が来ている欧州の都市はこの3条件が揃っており、条件を整えることで商店街を維持することができる。公共交通の軸をきちんとすることは立地適正化計画とリンクする点である。ただ、昨今のドライバー不足による便の減少は、ドライバーの待遇の問題が大きいため、その改善も必要である。

【委員】全体的な感想を述べると、資料が増えると議論がたかさんでできる反面、論点がぼやけてしまうところもある。来年度は、どのように大田区ならではの立地適正化計画を策定するかという議論がようやく始まるのではないかと感じている。そうは言っても、今回の議論や資料を見ると、他都市の立地適正化計画とは違う論点がたかさんあることを改めて実感する。

そして今後議論する際、居住誘導区域がほぼ全域になることが見込まれるなかで、その中の色分けをどのような手段で行うのか。色分けだけであれば都市計画マスタープランだけで可能であるが、立地適正化計画の独自性は様々な実現手段との紐づけが良くも悪くも積極的に行われていることであり、どのような手段を使用するのかという議論を行うことになるだろう。その際、参考資料2は重要な参照元となり得る資料であるため、委員各々が持ち帰り、次回以降どの点を特に議論すべきか、欲張ると全部になってしまうためどのような考え方で優先順位をつけるか、という意見を委員から頂戴することになると思う。

また、野澤委員からすでに意見が上がっているが、既存の都市計画の手段と結び付けて変えていく必要があると感じる。様々な都市計画の区域・地域・地区指定があるなかで、立地適正化計画の中のゾーニングだけで終わらせず、都市計画の区域設定等に反映させていくことが必要だ。そうしなければ、立地適正化計画（都市再生特別措置法）と都市計画（都市計画法）が並走したままになってしまう恐れがある。両者をしっかりと結び付けることは、立地適正化計画策定後の話かもしれないが、策定の過程でも考えてほしいと思う。

次回以降の協議会は、自由討論のような形で、論点を明確に出して進めていきたい。

【委員】大型商業施設の話があったが、隣接する目黒区ではダイエー碑文谷店が閉店した。大型ショッピングセンターが閉店して土地に空白が生じた際の土地活用について、都市計画で策を講じることは可能か、学識委員に質問したい。

【委員】アメリカでは、日本よりも先に、なおかつ規模の大きいショッピングセンターができ、時を経て閉店するという事象があり、その後どのように対応するかを検討している事例もある。アメリカは自動車中心の自治体が多く、街の中心が分からないような都市構造になっている場合も多いが、そういった自治体がショッピングセンターの建物を公共施設や図書館、住宅等の街の機能を入れることで街の中心として再生させている事例もある。また、そういった場所にLRT等の公共交通機関を敷設する事例もある。ただ、このような成功事例だけでなく、解決できないまま放置されている事例も多い。

【委員】突然商業施設が撤退するといわれても地域としては難しいため、届出制等で事前に撤退の情報が伝わるような仕組みは必要だ。以前からこのような制度はあるが、こういった制度がきちんと機能しているかも重要である。立地適正化計画の議論と併せて既存の仕組みについても有効に働くようにリバイスすることが大事だ。大型商業施設の撤退は東京でも多摩地域では近年見られる事象で、大田区はこれまで関係なかっただろうが、今後はこのようなことが課題になる可能性もある。

【事務局】一定以上の土地の取引は区に報告する義務が法律で課されている。場合によっては区が応札することもある。開発事業者の応札価格には到底及ばないため落札できたことはないが、区として必要があれば手を挙げている。

【委員】仕組みを見直すことも含めてセットで考える必要が出てくる可能性はある。

【事務局】貴重な意見や質問をありがとうございました。しっかりと風呂敷を広げておきたかったため、資料が多くなり、負担をおかけしたが、皆様より貴重な意見を頂戴した。次回以降の協議会は、議論のテーマを事務局から提示し、徐々に整理しながら、最終的に効果のある立地適正化計画を策定したいと考えている。

（８）連絡事項

【事務局】第２回の策定協議会は令和８年５～６月ごろを予定している。具体的な日時、場所等の詳細は決まり次第お知らせする。

（９）閉会