



第4章

都市機能・居住を誘導する 区域と誘導施設

第4章 都市機能・居住を誘導する区域

1. 都市機能・居住を誘導する区域設定の考え方

都市計画運用指針によれば、「居住誘導区域」及び「都市機能誘導区域」の基本的な考え方について、以下のとおり示されています。

居住誘導区域

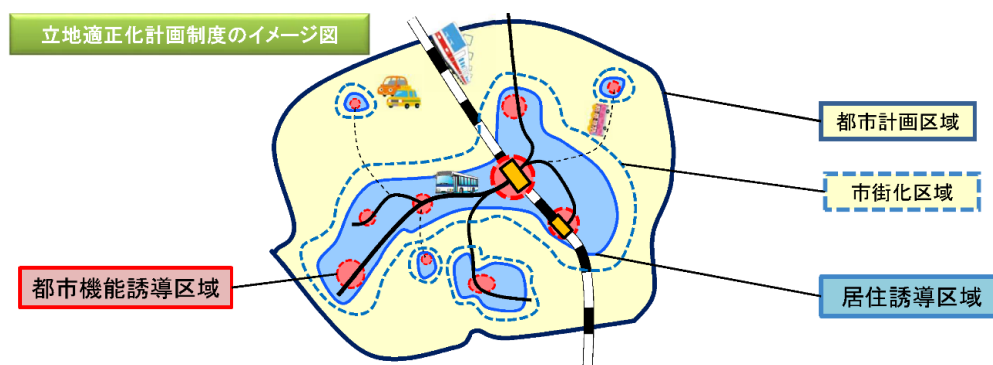
居住誘導区域は、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域です。このため、居住誘導区域は、都市全体における人口や土地利用、交通や財政、災害リスクの現状及び将来の見通しを勘案しつつ、居住誘導区域内外にわたる良好な居住環境を確保し、地域における公共投資や公共公益施設の維持運営などの都市経営が効率的に行われるよう定めるべきです。

都市機能誘導区域

都市機能誘導区域は、例えば、都市全体を見渡し、鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域を設定することが考えられます。

また、都市機能誘導区域の規模は、一定程度の都市機能が充実している範囲で、かつ、徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲で定めることが考えられます。

出典：都市計画運用指針



出典：立地適正化計画作成の手引き（国土交通省）

図 138 立地適正化計画制度のイメージ

2. 居住誘導区域の検討

(1) 居住誘導区域検討の流れ

居住誘導区域は、以下のフローのとおり検討します。

1. 居住誘導区域に定めることが考えられる区域の抽出

- ① 都市機能が集積している区域
- ② 公共交通の利便性が高い区域
- ③ 都市基盤が整備されている区域

2. 居住誘導区域に含めない区域の抽出

- ① 土砂災害
- ② 洪水浸水
- ③ 工業地域・準工業地域

3. 一定の人口集積がある地域

4. 将来的な都市計画上の指定区域との整合

(2) 居住誘導区域に定めることが考えられる区域の抽出

都市計画運用指針では、「居住誘導区域に定めることが考えられる区域」として、次のような区域が定められています。

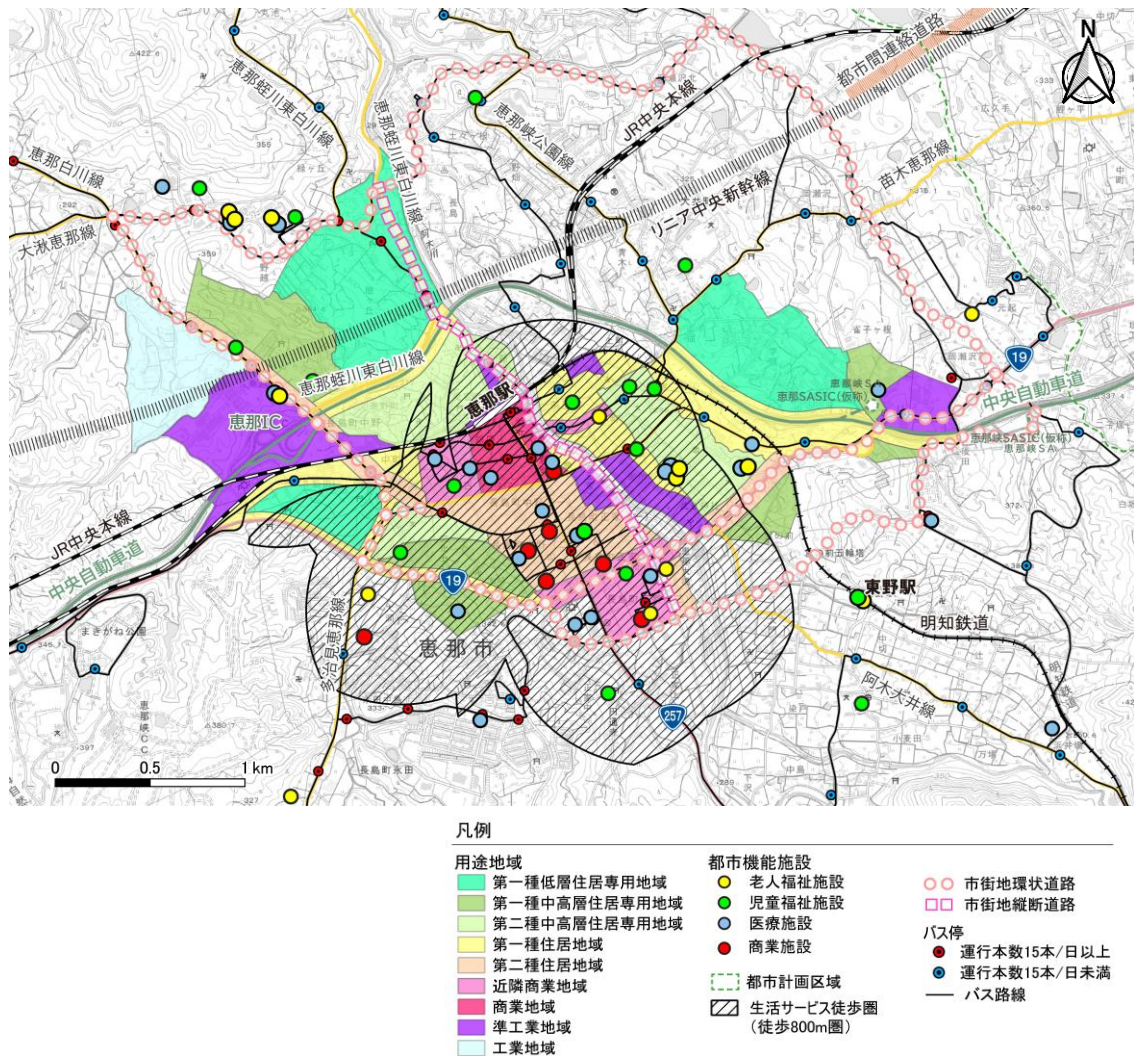
- ア 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域
- イ 都市の中心拠点及び生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点及び生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域
- ウ 合併前の旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

また、都市計画マスタープランでは、「拠点ネットワーク型都市構造」における中心拠点として、JR 恵那駅周辺の既成市街地（用途地域内）が想定されており、公共交通の利便性の向上や都市基盤施設の整備などとあわせて、人口と住宅、商業、業務などの各種都市機能の維持・集積を図り、市の顔にふさわしい賑わいのある中心拠点を創出することとされています。

これを踏まえて居住誘導区域は用途地域を基本として、医療・福祉・子育て支援・商業等の都市機能の立地及び集積状況や公共交通の利便性、都市基盤の整備状況を考慮して設定します。

① 都市機能が集積している区域

JR 恵那駅の南に広がる中心市街地において、交通・生活・文化・商業などの都市機能が集積しています。こうした商業施設、医療施設及び福祉施設（以下、「生活サービス施設」という。）から徒歩 800m 圏（生活サービス施設の徒歩圏）をみると、概ね JR 恵那駅の南側の既存市街地が含まれています。

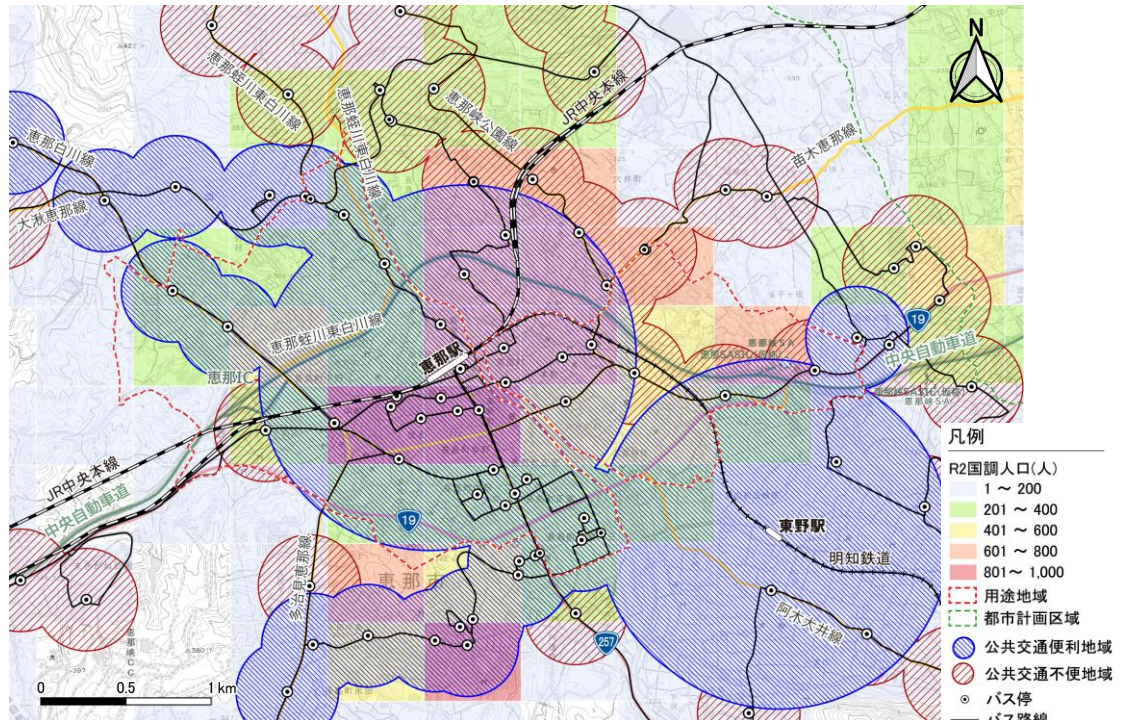


出典：岐阜県大規模小売店舗立地法届出状況、i タウンページ、介護サービス情報公表システム、
恵那市公共交通オープンデータ、国土数値情報

図 139 活力がある便利な都市

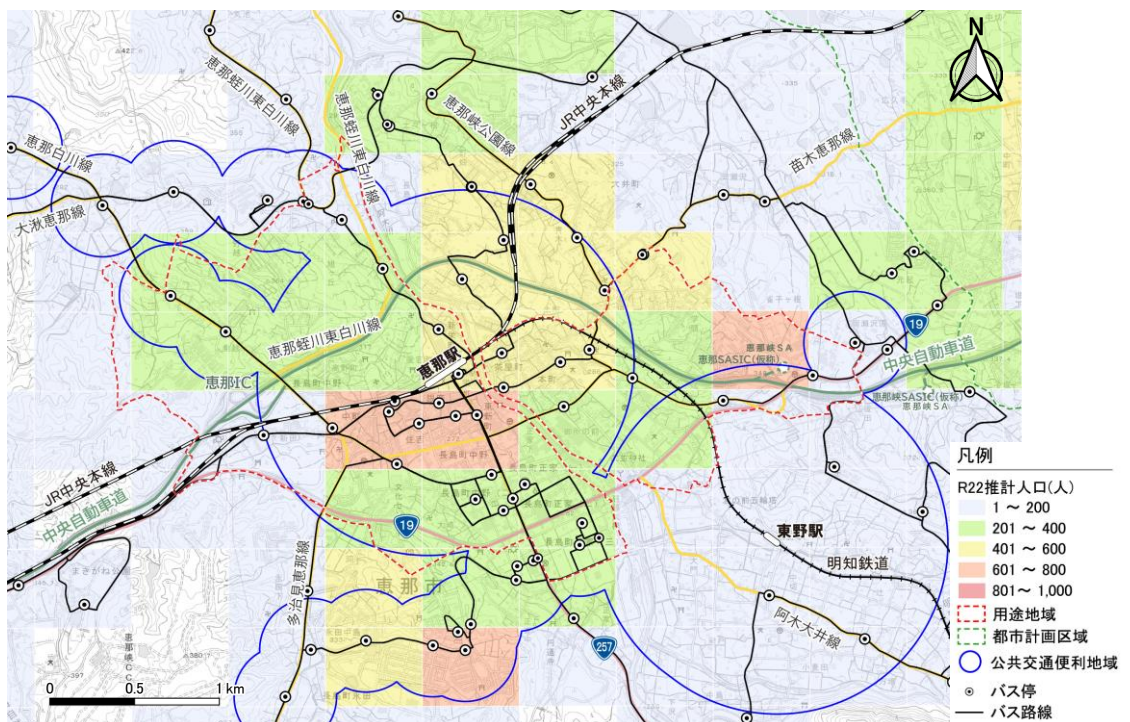
② 公共交通の利便性が高い区域

公共交通により生活サービス施設や通勤通学が容易に移動できる公共交通便利地域（鉄道駅から1km圏内またはバス運行本数が一日15本以上のバス停から300m圏内）に概ね包含されています。また、公共交通不便地域（バス運行本数が一日15本未満のバス停から300m圏内）の中でも、公共交通便利地域に隣接している地域については、移動の利便性が確保されていると考えられます。



出典：500m メッシュ人口（令和2（2020）年国勢調査）、恵那市公共交通オープンデータ、国土数値情報

図 140 令和2(2020)年人口分布(500m メッシュ)及び公共交通便利地域〔用途地域〕

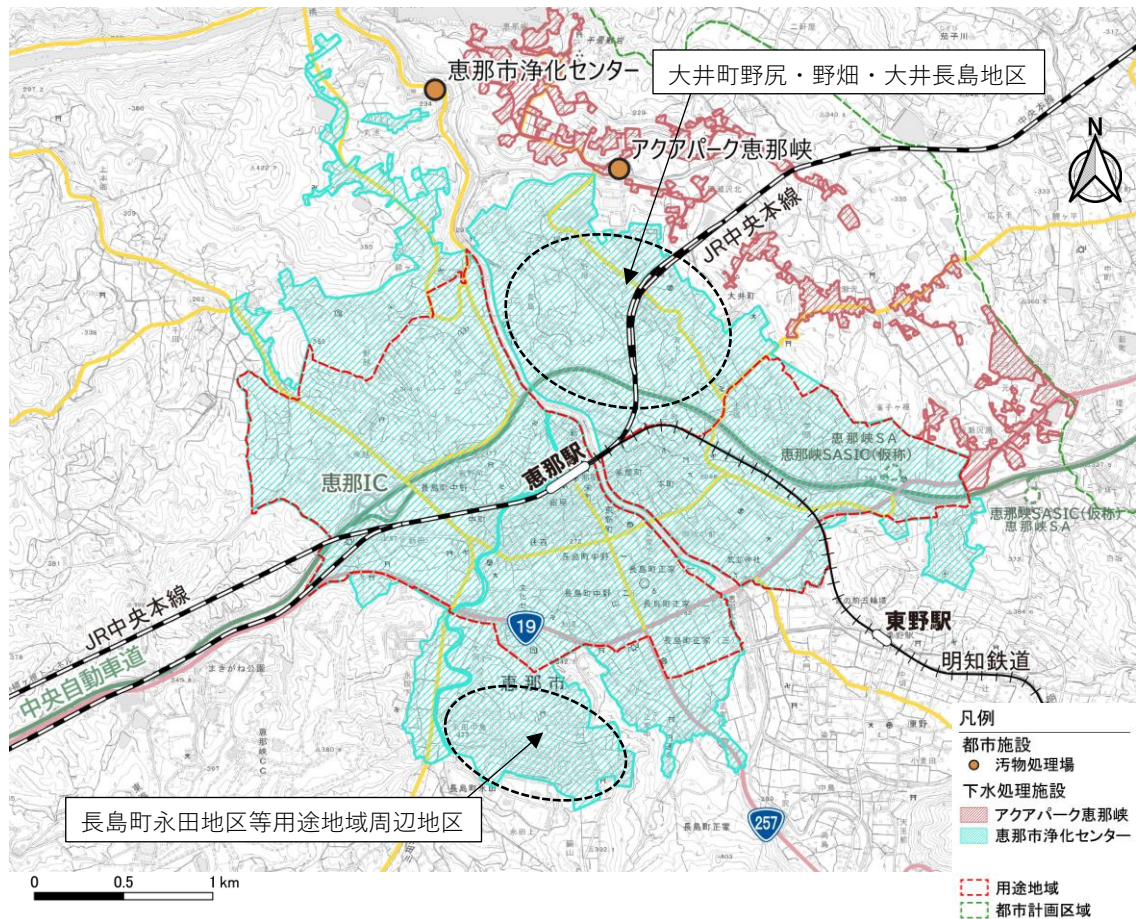


出典：500m メッシュ別将来推計人口（令和6(2024)年国政局推計）、恵那市公共交通オープンデータ、国土数値情報

図 141 令和22(2040)年人口分布(500m メッシュ)及び公共交通便利地域〔用途地域〕

③ 都市基盤が整備されている区域

交通網は、恵那駅を中心とした JR 中央本線や明知鉄道の鉄道網や中央自動車道恵那 IC、国道 19 号、国道 257 号を基軸として用途地域から放射状に構築されています。また、公共下水道は、用途地域内及び大井町野尻・野畑・大井長島地区や長島町永田地区等用途地域周辺地区で整備されています。



出典：令和 6(2024)年恵那市都市計画基礎調査

図 142 下水処理施設及び分担範囲〔用途地域〕

(3) 居住誘導区域に含めない区域の抽出

都市計画運用指針を踏まえ、居住誘導区域に含めない区域についての方針を整理し、区域から除外します。

表 41 居住誘導区域を指定することができない（原則を含む）土地一覧表

区域名	不可 * 法・政令	原則不可 * 指針	状況を踏まえ 原則不可 * 指針	慎重に判断 * 指針
市街化調整区域	該当	—	—	—
災害危険区域(住宅禁止)	該当	—	—	—
災害危険区域(住宅禁止以外)	—	該当	—	—
都計法施行令 8 - 2 (用途地域指定不可地域) ・ 農用地区 ・ 農地/採草放牧地 ・ 特別地域/保安林等	該当	—	—	—
地すべり防止区域	該当	—	—	—
地すべり防止区域(対策工事済)	—	—	—	—
急傾斜地崩壊危険区域	該当	—	—	—
急傾斜地崩壊危険区域(対策工事済)	—	—	—	—
土砂災害警戒区域 * 指定前の事前調査結果を含む	—	—	該当	—
土砂災害特別警戒区域	該当	—	—	—
津波災害警戒区域	—	—	該当	—
津波災害特別警戒区域	—	該当	—	—
浸水想定区域（洪水・内水・高潮） * 指定前の事前調査結果を含む	—	—	該当	—
工業専用地域	—	—	—	該当
流通業務地区	—	—	—	該当
条例等で住宅を禁止しているエリア * 特別用途地区、地区計画など	—	—	—	該当
住宅団地（空き地が散見） * 人口増は困難で将来性が低い土地	—	—	—	該当
工業地域・準工業地域 * 工場移転で空き地が進展している土地	—	—	—	該当

出典：都市再生特別措置法、都市計画運用指針

本市における「居住誘導区域」に含めない区域については、以下のとおりとします。

- ・「急傾斜地崩壊危険区域」、「土砂災害特別警戒区域」及び「土砂災害警戒区域」は、区域から除外します。
- ・浸水想定区域は原則除外ですが、河川整備計画、ソフト対策の有無を踏まえて設定可否を検討します。
- ・工業地域、準工業地域は、健康で住みよい住環境を確保するために除外します。

表 42 居住誘導区域に含めない区域

区域名	設定不可	原則不可	状況を踏まえ原則不可	慎重に判断	備考
市街化調整区域	—	—	—	—	区域区分を行っていない市町村においては、立地適正化計画を線引きの代替的措置として活用し、緩やかなコントロール手法により居住を一定の区域に誘導することが重要。
災害危険区域	—	—	—	—	住宅禁止以外は原則不可
都計法施行令8-2 (用途地域指定不可地域)	—	—	—	—	農用地区域、農地/採草放牧地、特別地域/保安林等
地すべり防止区域	—	—	—	—	対策工事済みは設定可
急傾斜地崩壊危険区域	該当	—	—	—	対策工事済みは設定可
土砂災害警戒区域	—	—	該当	—	指定条件を満たさず解除となった場合は設定可
土砂災害特別警戒区域	該当	—	—	—	
津波災害警戒区域	—	—	—	—	
津波災害特別警戒区域	—	—	—	—	
浸水想定区域 (洪水・内水・高潮)	—	—	該当	—	
工業専用地域	—	—	—	—	
流通業務地区	—	—	—	—	
条例等で住宅を禁止しているエリア	—	—	—	—	特別用途地区、地区計画 等
住宅団地 (空き地が散見)	—	—	—	—	人口増は困難で将来性が低い土地
工業地域・準工業地域	—	—	—	該当	工場移転で空き地が進展している土地

出典：都市計画法、都市計画法施行令、都市再生特別措置法、都市計画運用指針（P39～41）

① 土砂災害

本市では、「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（以下「土砂災害防止法」という）」に基づく「土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）」、「土砂災害警戒区域（イエローゾーン）」が指定されています。また、「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」に基づく「急傾斜地崩壊危険区域」が指定されています。

●土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）及び急傾斜地崩壊危険区域

都市再生特別措置法（第81条第19項）において、「土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）及び急傾斜地崩壊危険区域は、原則として居住誘導区域に含めないこと」とされており、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）及び急傾斜地崩壊危険区域は居住誘導区域に含めないこととしました。

●土砂災害警戒区域（イエローゾーン）

都市計画運用指針において、「土砂災害警戒区域（イエローゾーン）を居住誘導区域に含めるか否かは、それぞれの区域の災害リスク、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の見込み等を総合的に勘案し判断する」こととされています。

本市の土砂災害警戒区域（イエローゾーン）においては、令和22(2040)年においても人口密度が維持されると予測されており、近年において土砂災害が頻発・激甚化しているなか、今後も安全・安心な居住環境を確保する必要があります。

避難意識の向上や災害情報の伝達、避難体制の整備、避難路の確保等、様々な災害対策の充実に努めるものの、特に急傾斜地の崩壊による災害は突然かつ破壊力が強く、適正な避難行動を促すには課題があり人的リスクの軽減を図るため、土砂災害警戒区域のうち、急傾斜地および土砂災害警戒区域（イエローゾーン）に関する区域は居住誘導区域に含めないこととしました。

区 域		指定	(参考)行為規制等	居住誘導区域設定上の取扱い (都市計画運用指針)
レッドゾーン	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止対策の推進に関する法律＞	都道府県知事	・特別警戒区域内において、都市計画法第4条第12項の開発行為で当該開発行為をする土地の区域内において建築が予定されている建築物の用途が制限用途であるものをしようとする者は、あらかじめ、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第10条第1項) ※制限用途： 住宅（自己用除く）、防災上の配慮を要するものが利用する社会福祉施設、学校、医療施設	原則として含めないこととすべき
	地すべり防止区域 ＜地すべり等防止法＞	国土交通大臣、農林水産大臣	・地すべり防止区域内において、次の各号の一に該当する行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならない。(法第18条第1項) ※のり切り（長さ3m）、切土（直高2m）等	
	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＞	都道府県知事	・急傾斜地崩壊危険区域内においては、次の各号に掲げる行為は、都道府県知事の許可を受けなければ、してはならない。(法第7条第1項) ※のり切り（長さ3m）、切土（直高2m）等	
イエローゾーン	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止対策の推進に関する法律＞	都道府県知事	・なし	総合的に勘案し、適切で無いと判断される場合は、原則として含めないこととすべき

出典：立地適正化計画作成の手引き（国土交通省）

【急傾斜地崩壊危険区域】

用途地域内には、急傾斜地崩壊危険区域が指定されている状況です。

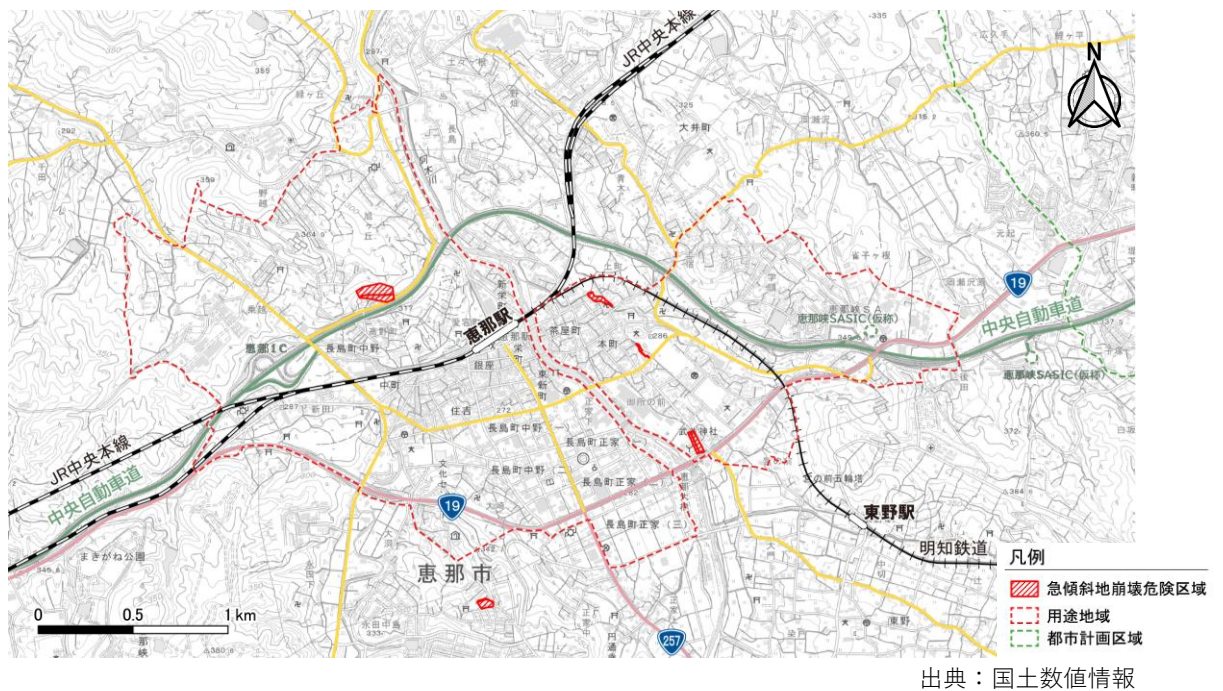


図 143 急傾斜地崩壊危険区域 [用途地域]

【土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域】

用途地域内には、土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域が指定されている状況です。

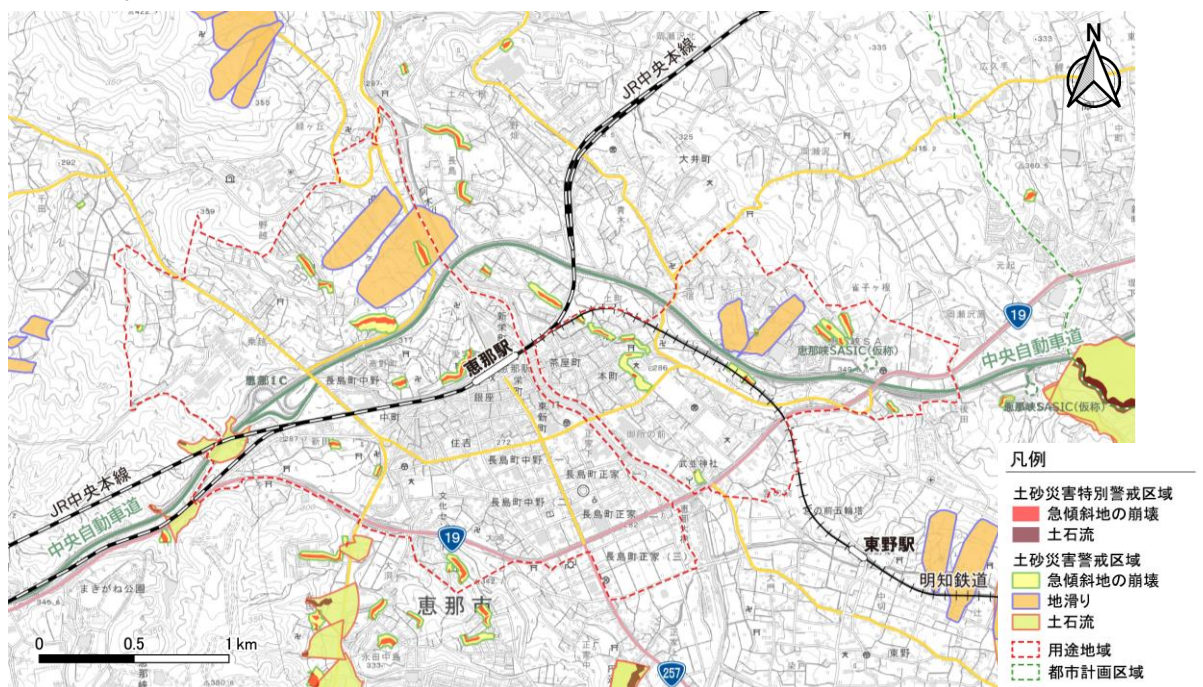


図 144 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域 [用途地域]

② 洪水浸水

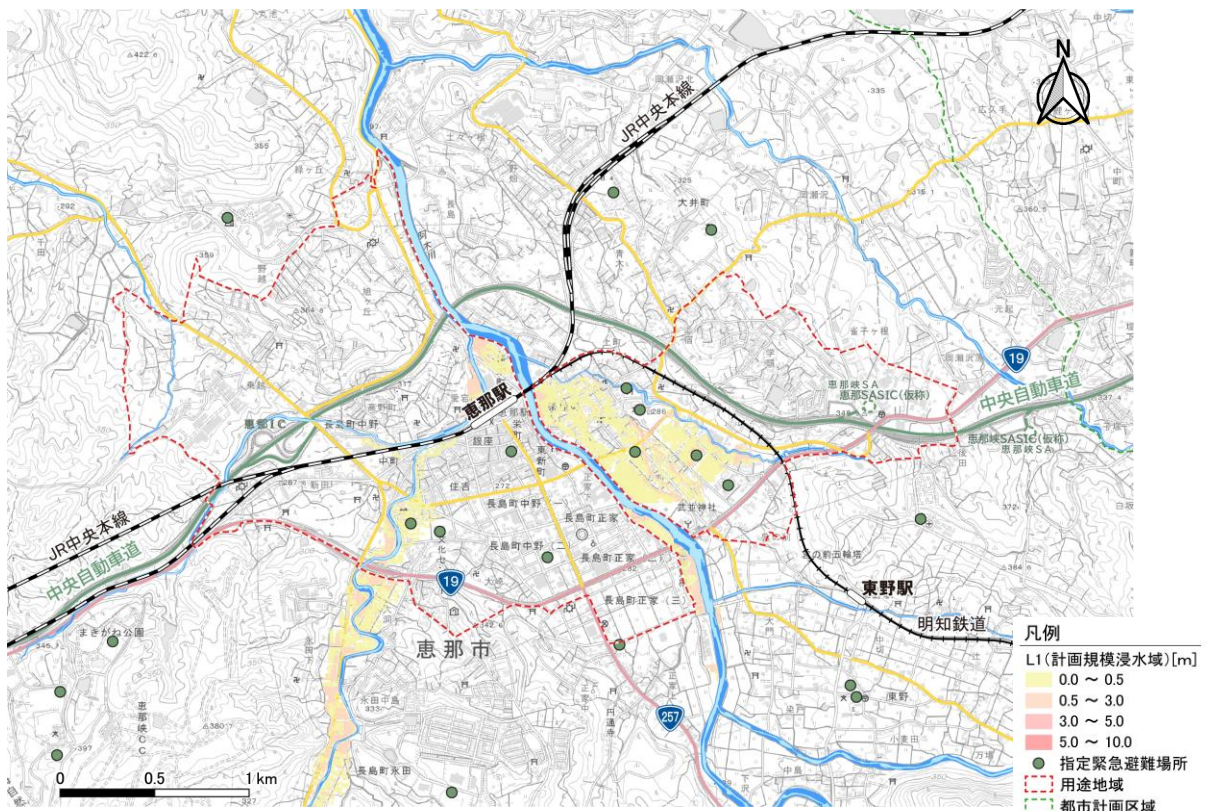
浸水想定区域は、既に市街化が進み、人口や商業・公共施設の集積がみられます。鉄道やバス路線など公共交通の結節点も浸水想定区域に含まれ、都市機能の維持や空洞化防止の観点から、居住誘導区域から浸水想定区域を除外することは現実的とは言えません。また、土砂災害と異なり浸水災害は事前避難が可能であり人的被害を回避しやすいという傾向があり、建築基準法や都市計画法上においても浸水想定区域内での住宅建築に制限はありません。

なお、市防災計画においては、L2 想定最大規模を前提に計画立案していますが、立地適正化計画では、都市の持続性や居住の利便性を重視し、現実的な居住環境の確保を目的として L1 計画規模を採用します。

浸水リスクに対しては、すでに堤防・排水機場などのハード整備が進んでおり一定の安全性が確保されていると言えますが、避難所の配置やハザード情報の周知などのソフト面での対応を講じることで安全性を確保する方針であることなどから、L1 計画規模を採用し、浸水想定区域を居住誘導区域に含めることとしました。

(降雨強度)

L1：洪水防御に関する計画の基本となる年超過確率 1/30（毎年、1 年間にその規模を超える洪水が発生する確率が 1/30（3.33%））の降雨に伴う洪水により、河川が氾濫した場合の浸水の状況をシミュレーションにより予測したものです。

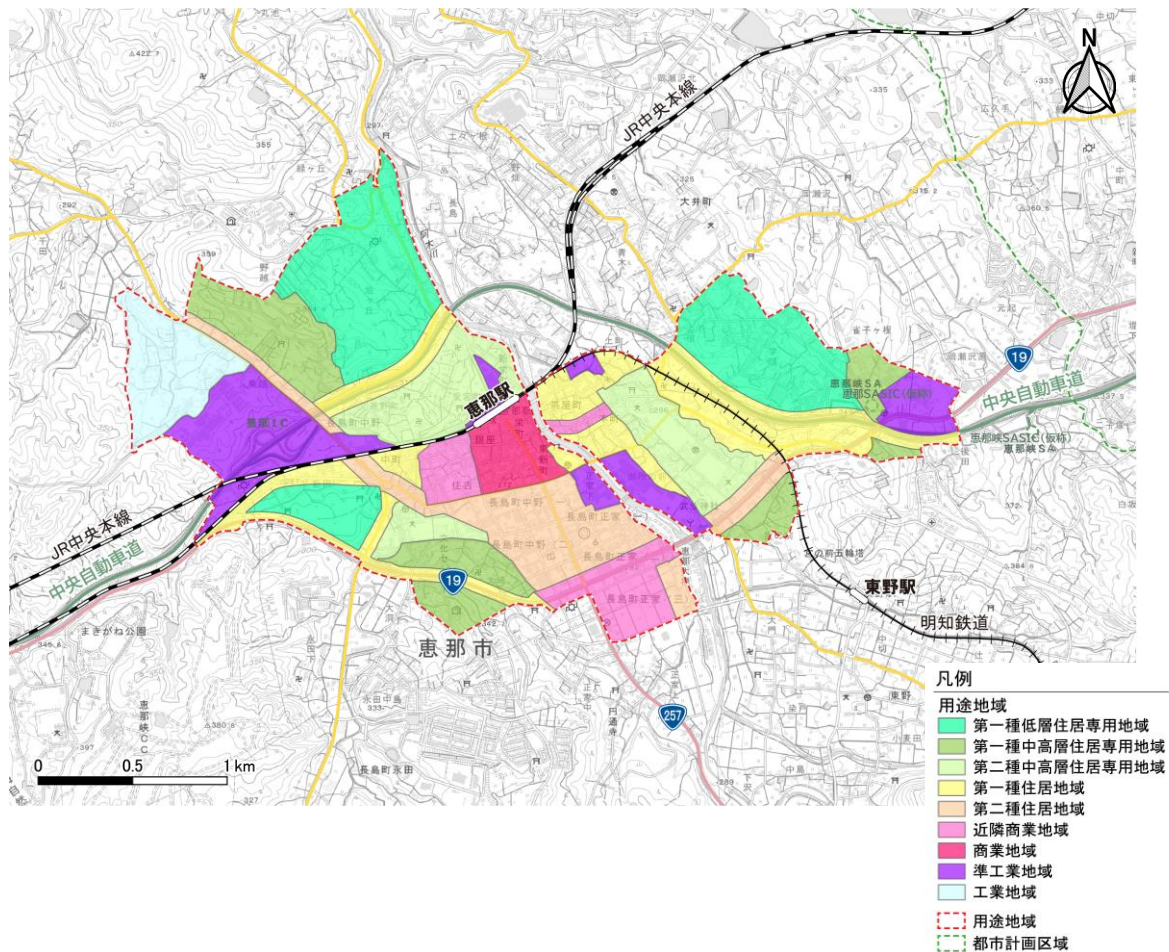


出典：岐阜県（木曾川水系阿木川、永田川、田邊川、横町川洪水浸水想定区域図（L1 計画規模））、
恵那市 HP（避難所）

図 145 洪水浸水ハザード(L1)及び避難所の状況 [用途地域]

③ 工業地域・準工業地域

本市の用途地域は、住居系用途、商業系用途、工業系用途の指定がなされています。産業振興を図る工業系用途（工業地域及び準工業地域）は、現状で住居の立地も多くみられますが、居住誘導を促すうえで良好な居住環境は重要な要素と考えられるため、工業系用途（工業地域及び準工業地域）は居住誘導区域に含めないこととしました。



出典：国土数値情報

図 146 用途地域の指定状況

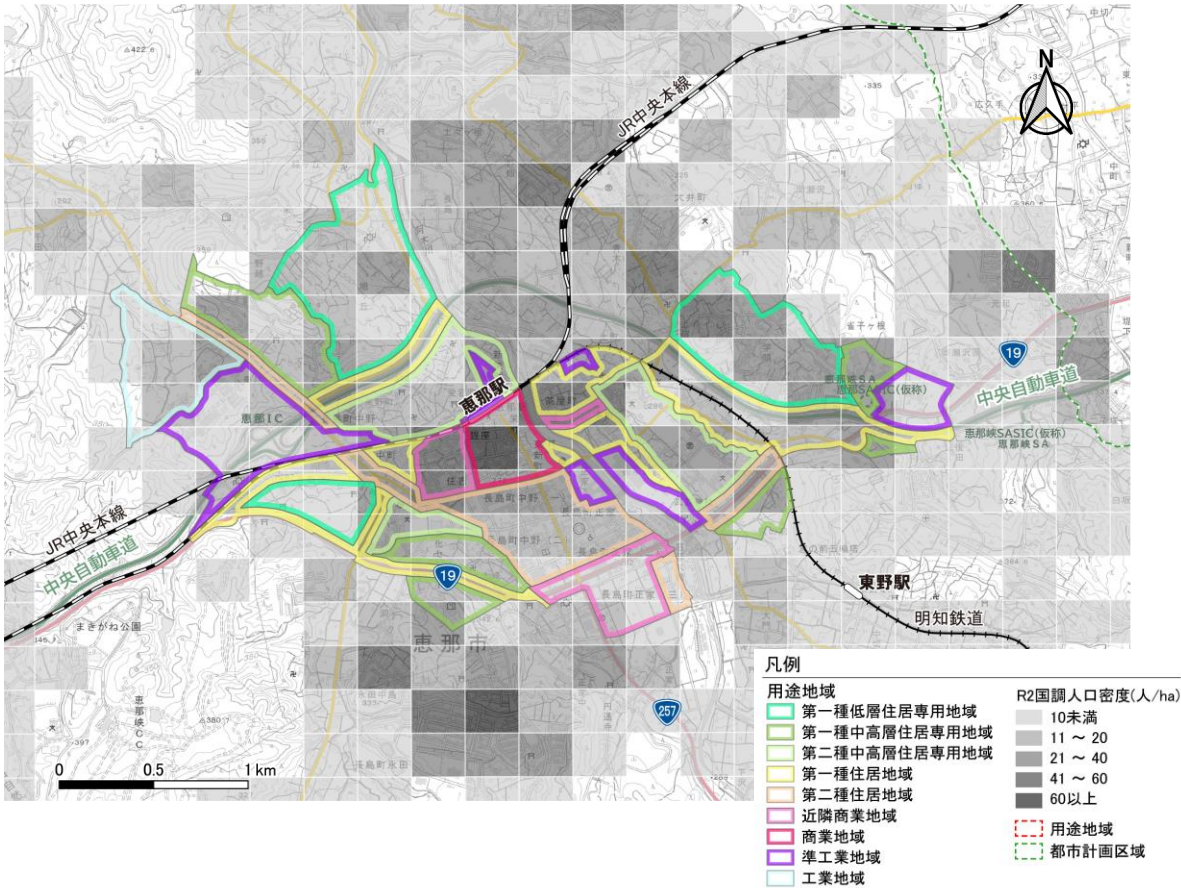
(4) 一定の人口集積がある地域

居住誘導区域内の検討にあたり、一定の人口集積がある地域を設定します。

参考値として、「都市構造の評価に関するハンドブック（H26 年策定,H30 年指標更新、国土交通省）」において、人口5万人未満の都市における居住を誘導する区域における人口密度の指標は 18 人/ha です。本市の用途地域内の人口密度は、この値とほぼ同値です。

表 43 恵那市の人口密度

地域	人口密度
恵那市全域	1 人/ha
用途地域内	18 人/ha
地方都市(5 万人未満)の 居住誘導地域	18 人/ha

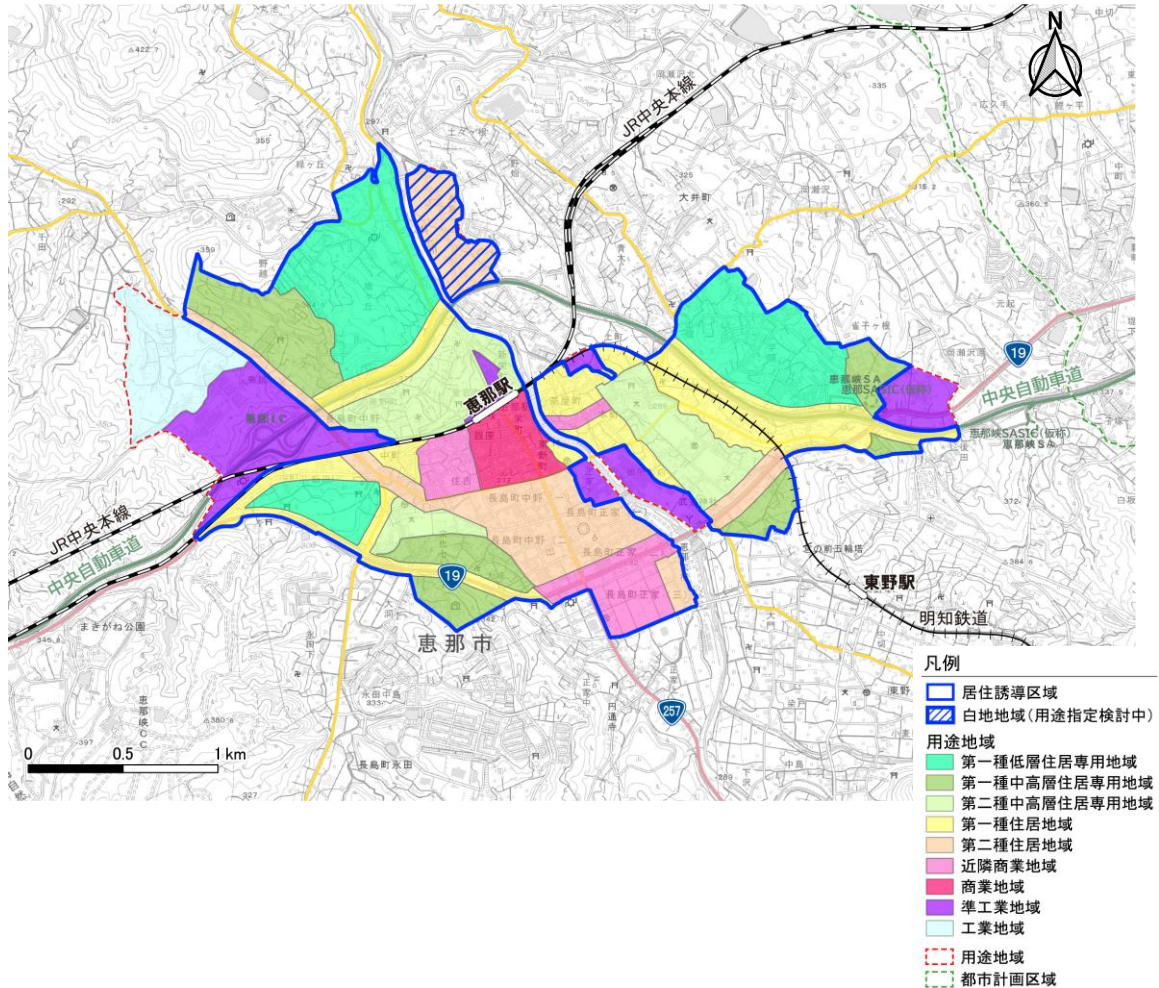


出典：250mメッシュ人口 令和2(2020)年国勢調査、国土数値情報

図 147 用途地域の人口密度

(5) 将来的な都市計画上の指定区域との整合

現在、都市計画区域内で用途地域指定がない「白地地域」のうち、将来的に良好な住環境の形成に向けて、住居系の土地利用及び住居系用途地域の指定を検討している区域は、居住誘導区域に含めることとします。



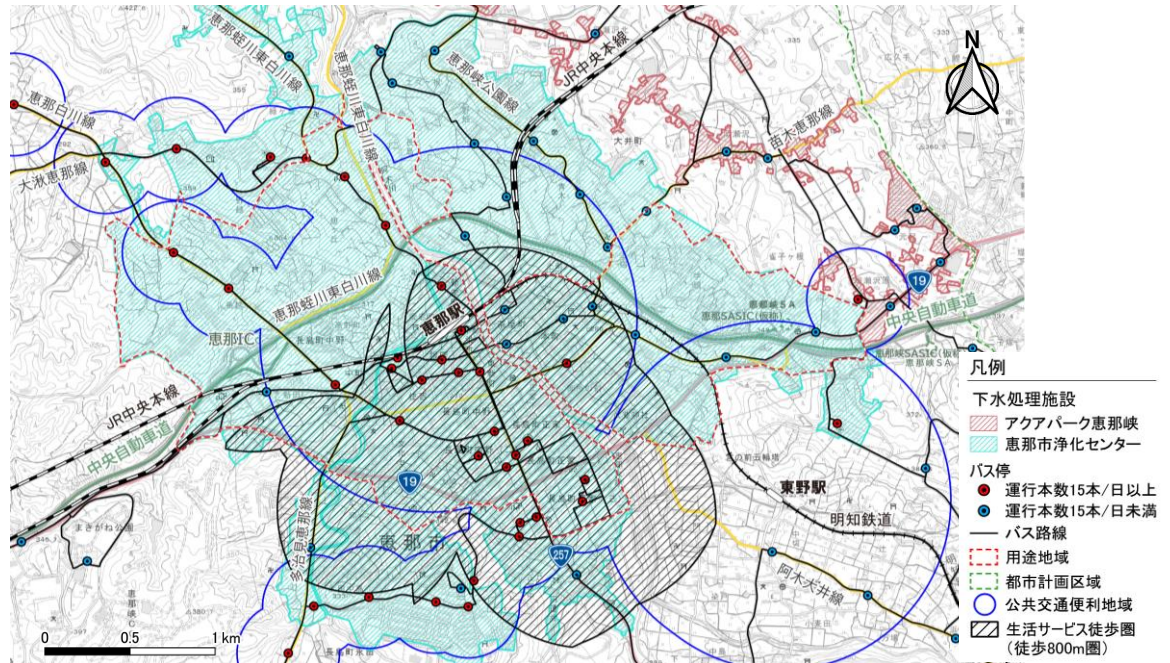
出典：国土数値情報

図 148 居住誘導区域の検討地域

3. 居住誘導区域の設定

(1) 居住誘導区域

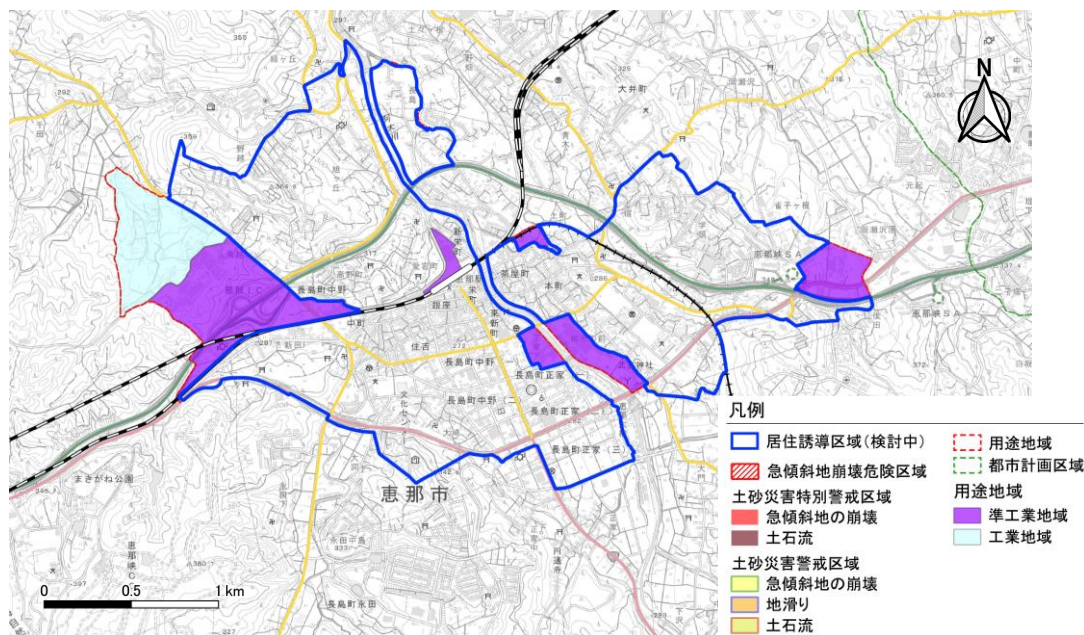
2 居住誘導区域の検討で検討した重ね合わせ図を以下に示します。



出典：恵那市公共交通オープンデータ、国土数値情報、

図 149 居住誘導区域検討の重ね合わせ図

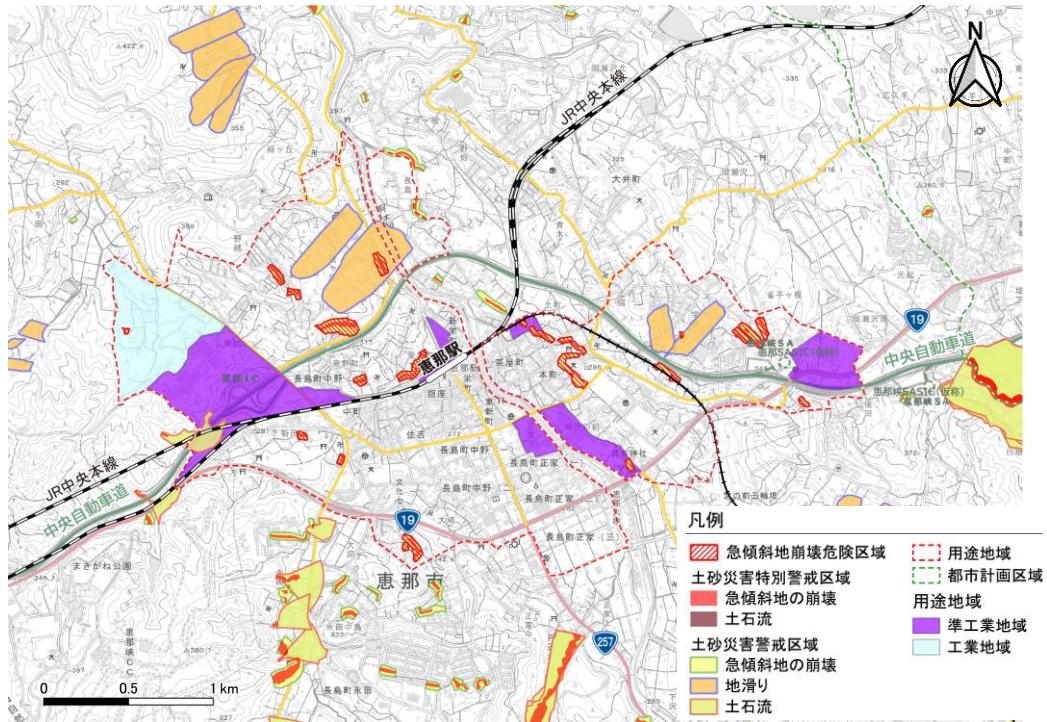
2 居住誘導区域の検討の検討結果を踏まえ、都市計画区域を基本として居住誘導区域の候補地を設定します。



出典：国土数値情報

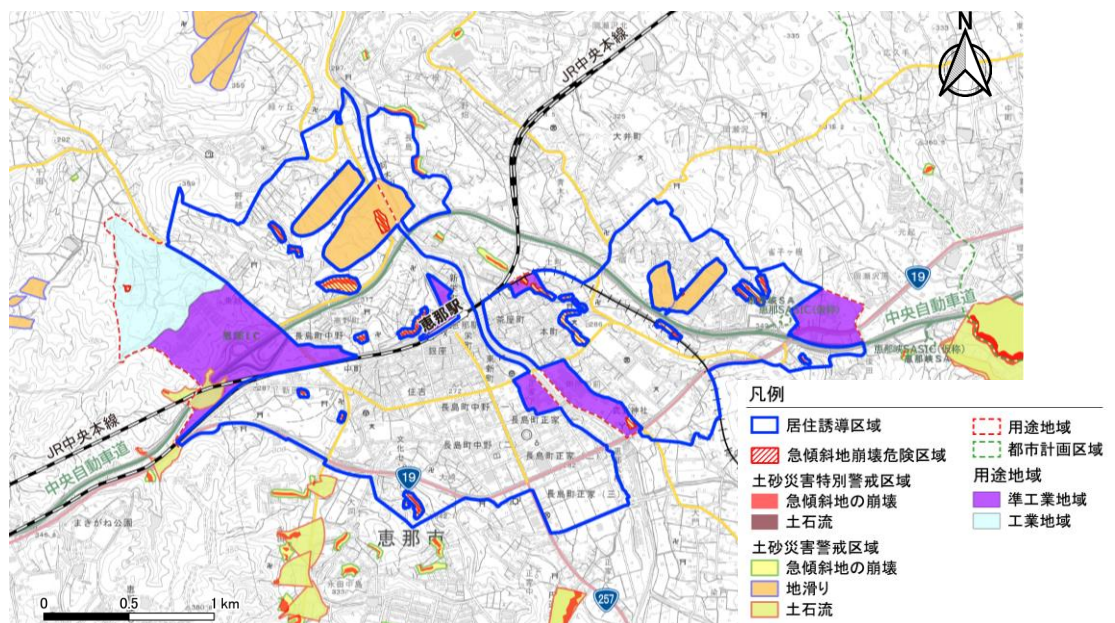
図 150 居住誘導区域の候補

ただし、都市計画区域のうち、以下に示す「急傾斜地崩壊危険区域」、「土砂災害特別警戒区域」、「土砂災害警戒区域」、工業地域、準工業地域は居住誘導区域から除外することとします。なお、浸水想定区域については原則除外することとなっていますが、河川整備計画、ソフト対策を踏まえ、本計画においては居住誘導区域に含むこととします。これらを踏まえて、図 152 に示す区域を居住誘導区域に設定します。



出典：岐阜県（土砂災害警戒特別区域、土砂災害警戒区域）、国土数値情報

図 151 居住誘導区域から除外する区域



出典：岐阜県（土砂災害警戒特別区域、土砂災害警戒区域）、国土数値情報

図 152 居住誘導区域図

また、居住誘導区域について、土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域の表示が煩雑となるため、区域の表示は下図のとおり、除外する土砂災害と重複する箇所を表示しないこととします。

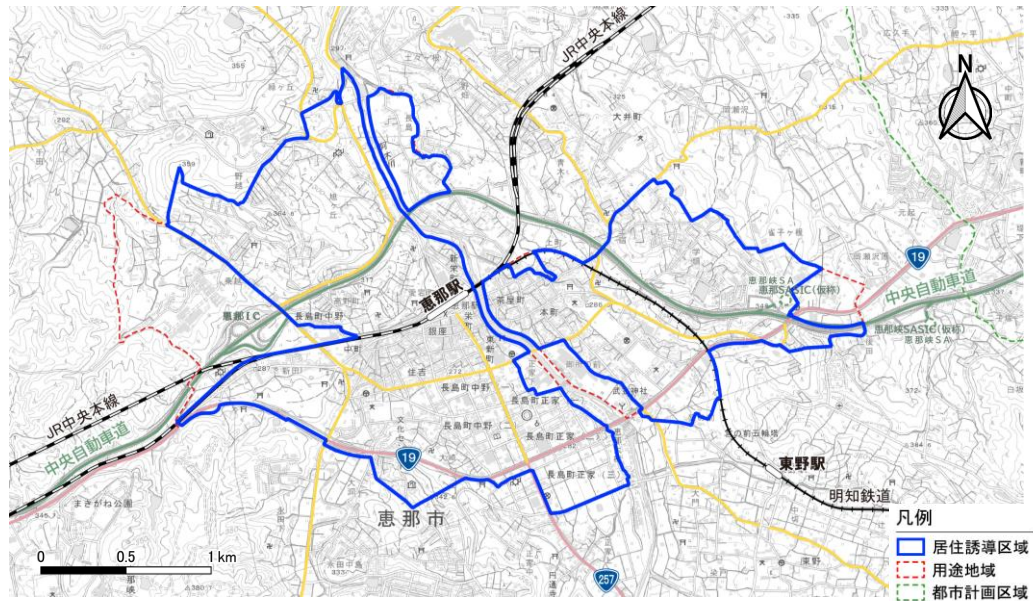
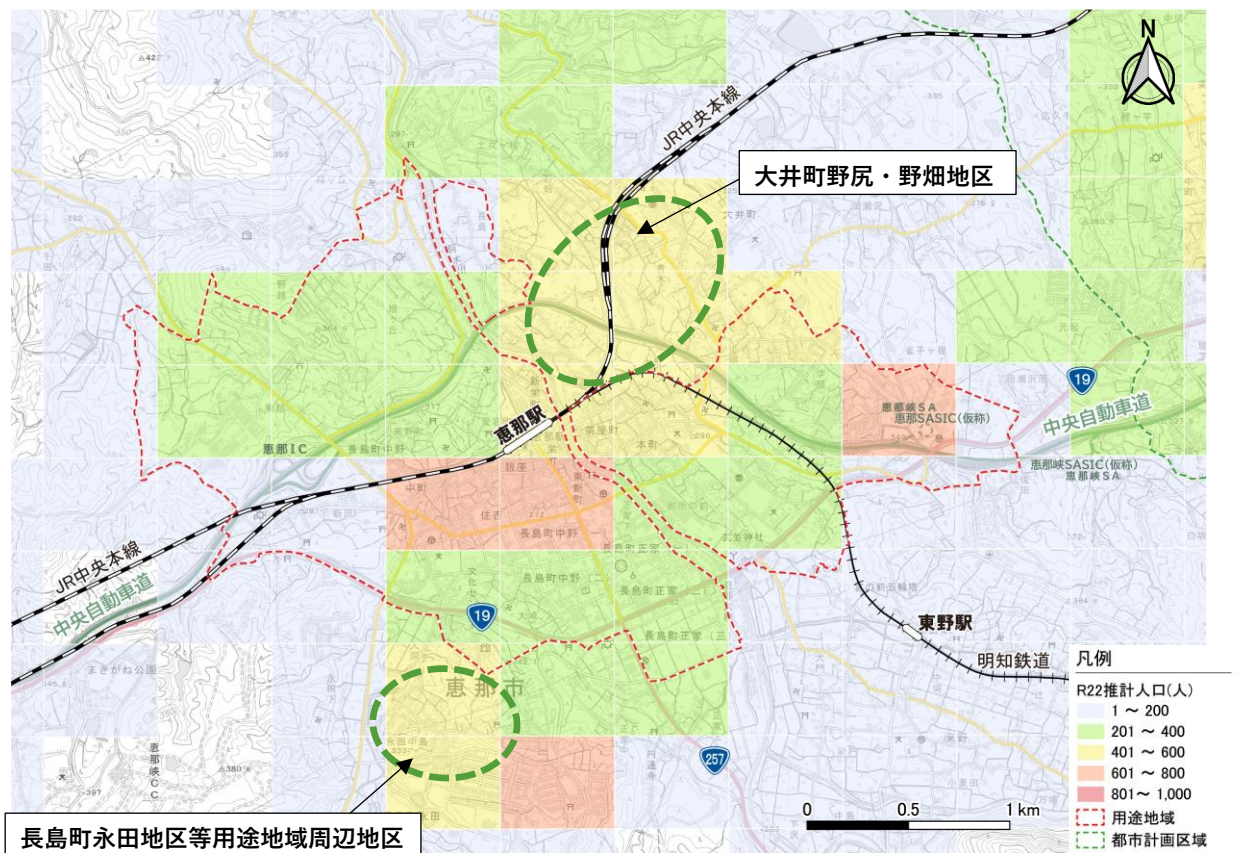


図 153 居住誘導区域（災害リスク区域との重複非表示）

(2) 居住誘導準備区域の検討

大井町野尻・野畑地区や長島町永田地区等用途地域周辺地区は、現時点で用途地域の指定がなく、本計画における居住誘導区域の設定要件を満たしていません。しかし、人口や都市機能の集積が見られ、開発行為も発生していることから、今後も一定の人口の集積が予測されます。また、公共下水道等の都市基盤が整備されており、洪水に対する危険性も低いことから居住に適した区域と言えます。

以上を踏まえ、本計画では大井町野尻・野畑地区や長島町永田地区等用途地域周辺地区を「居住誘導準備区域」とし、今後、用途地域の指定等の都市計画の見直しや関連基盤の整備状況を踏まえて、将来的に居住誘導区域への編入を検討する区域として位置付けます。以下に「居住誘導準備区域」の概ねの範囲を示します。



出典：500m メッシュ別将来推計人口（令和 6(2024)年 国政局推計）

図 154 居住誘導準備区域

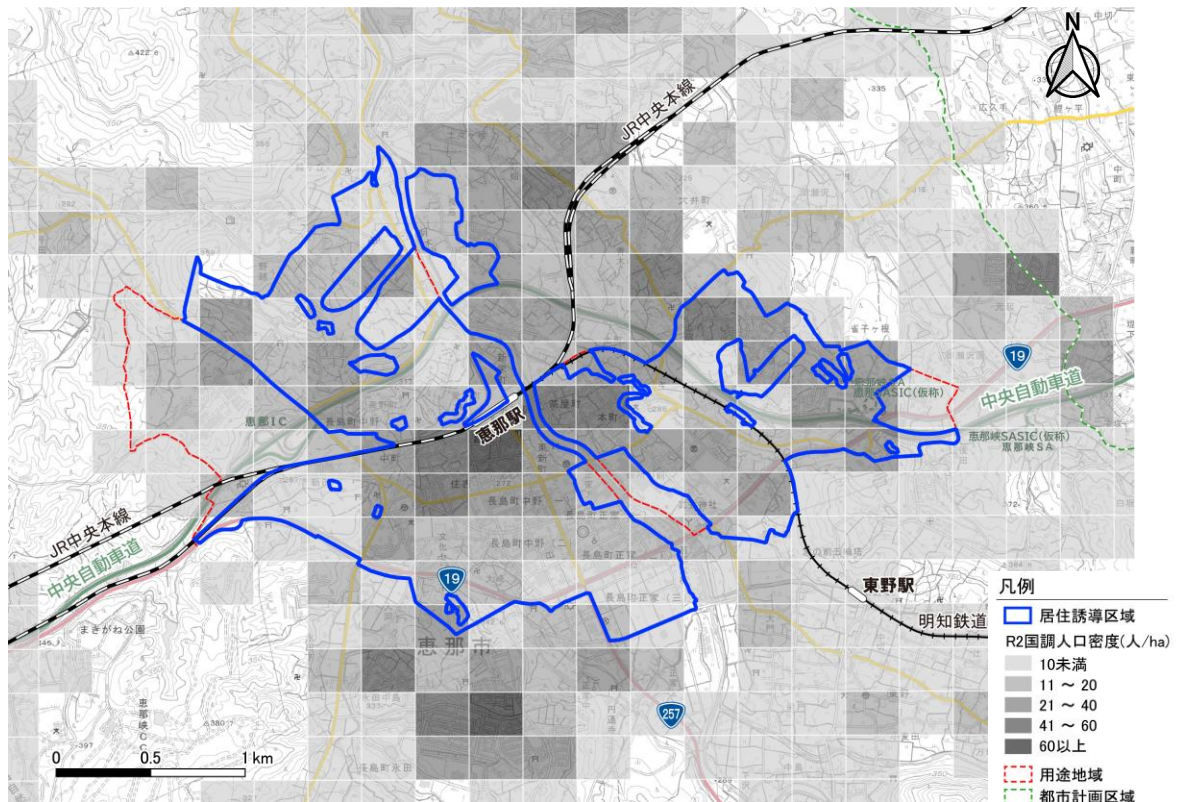
(3) 居住誘導区域の人口密度

居住誘導区域内における人口密度は以下のとおりです。

設定した居住誘導地域の人口密度は、「都市構造の評価に関するハンドブック（H26年策定、H30年指標更新、国土交通省）」の指標 18 人/ha を満たしているといえます。

表 44 恵那市の人口密度

地域	人口密度
恵那市全域	1 人/ha
用途地域	18 人/ha
居住誘導区域	19 人/ha
地方都市(5 万人未満)の 居住誘導地域	18 人/ha



出典：国土数値情報、250mメッシュ人口 令和 2(2020)年国勢調査

図 155 居住誘導地域の人口密度

(4) 生活拠点となる「地域拠点」

恵那市は目指すまちの将来像の実現に向け、JR 恵那駅、市役所、国道 19 号付近を商業施設などの都市機能を集積させ、恵那市全体の中心的な役割を果たす「中心拠点」、主要駅や合併前の旧役場（現振興事務所を含む）が位置する中心拠点の周辺の区域及び、従来から生活の拠点となる都市機能が存在し中心拠点と交通網で結ばれた地域周辺の区域を「地域拠点」（11 箇所）として設定し、道路や鉄道・バスなど、市内の拠点同士、市内と市外の広域的な連携・交流の軸となる交通ネットワークの構築を推進します。

地域拠点には、都市機能誘導区域や居住誘導区域を指定しませんが、拠点となる駅、公共施設、生活サービス施設等について公共交通をメインとする交通ネットワークで結ぶことで、生活利便性の向上や市民生活の質の向上を図ります。



図 156 地域拠点のイメージ図

生活サービス施設への徒歩圏（800m）は中心市街地における商業地域等を包含しており、恵那市まちづくり交付金における「恵那中央地区」では様々な事業が推進されています。

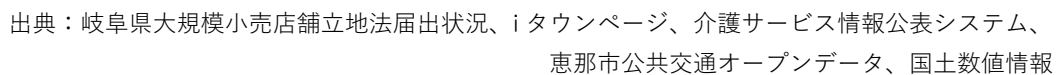
[illegible]

図 158 恵那中央地区（恵那市まちづくり交付金）

5. 都市機能誘導区域の設定

用途地域のうち、商業系地域と住居系の中でも店舗・事務所・中規模商業施設も許容される第二種住居地域に指定されている地域を中心に、下図のとおり都市機能誘導区域を設定しました。

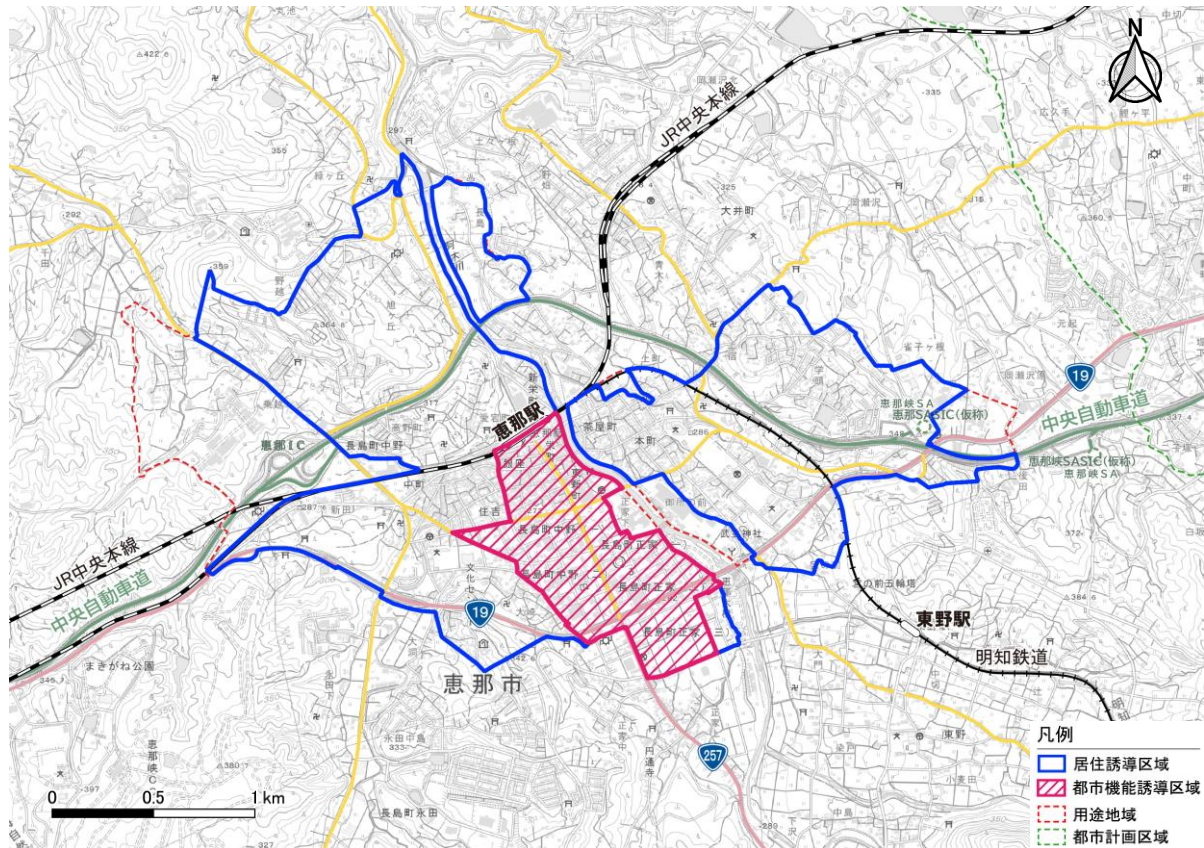


図 159 都市機能誘導区域

