

小城市土地利用方針作成の必要性と基本的な考え方

1. 小城市土地利用方針作成の必要性

1. 佐賀県を取り巻く社会情勢の変化

佐賀県が策定している「人口減少・超高齢社会に対応した佐賀県に適した都市のあり方（基本方針）平成19年3月」では、コンパクトな市街地形成と地域ネットワークづくり等の必要性について記載されている。

<都市づくりの現状と今後の課題>

1. 人口減少・超高齢社会の到来

2. まちの郊外化の進展

- (1) 都市機能の拡散
- (2) 高齢者等の交通弱者の暮らしへの配慮
- (3) 社会資本整備の効率の低下

3. 中心市街地の空洞化

- (1) 中心市街地の魅力の低下
- (2) 中心市街地の空洞化

4. 失われていく田園環境

- (1) 田園景観・環境の悪化
- (2) 生活環境の悪化やコミュニティの弱体化

<県土整備の方向（佐賀県の都市計画に関する基本方針）>

①	佐賀市を中心とした中核都市圏の形成
②	県内都市のコンパクトな市街地形成* と相互の連携・交流
③	多自然居住地域の形成
④	県際交流圏の形成

<目指すべき都市づくりの目標>

集約拠点・地域ネットワーク型の都市づくり

既存の**社会資本のストックを有効に活用**しつつ、選択と集中による**集約拠点づくり**を推進するとともに、限りある**都市機能を拠点相互に補完**し、連携交流を促進する公共交通ネットワークの形成を図る。

田園環境保全型の都市づくり

大規模集客施設等の無秩序な拡散を抑制しつつ、**農業振興の基盤となる優良農地を保全**し、豊かな自然環境・佐賀らしい**田園景観と調和した、集約拠点**の形成を図る。

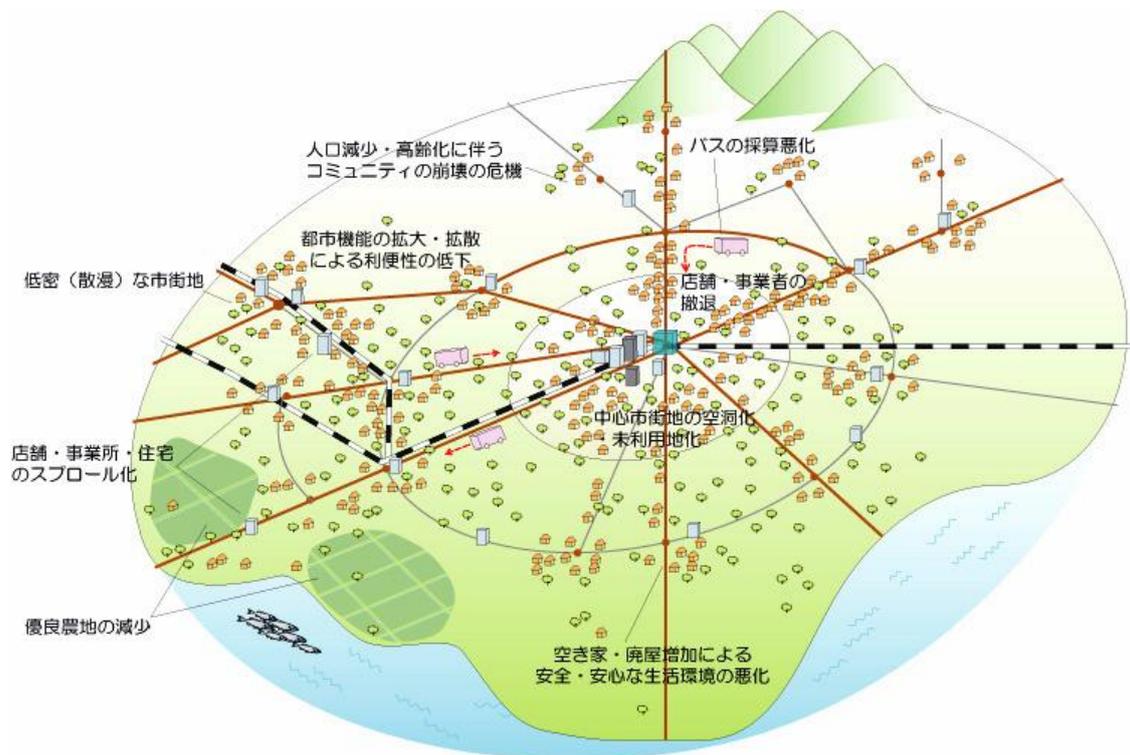
地域参加協働型の都市づくり

住む人にとって誇りと愛着を感じ、訪れる人にとって印象に残る**個性あるまちづくり**を進めるため、地域の歴史・文化資源などを活かし、住民・CSO・民間事業者・行政の**連携・協働**により、地域の活力を創出していく。

※「コンパクトな市街地形成」とは

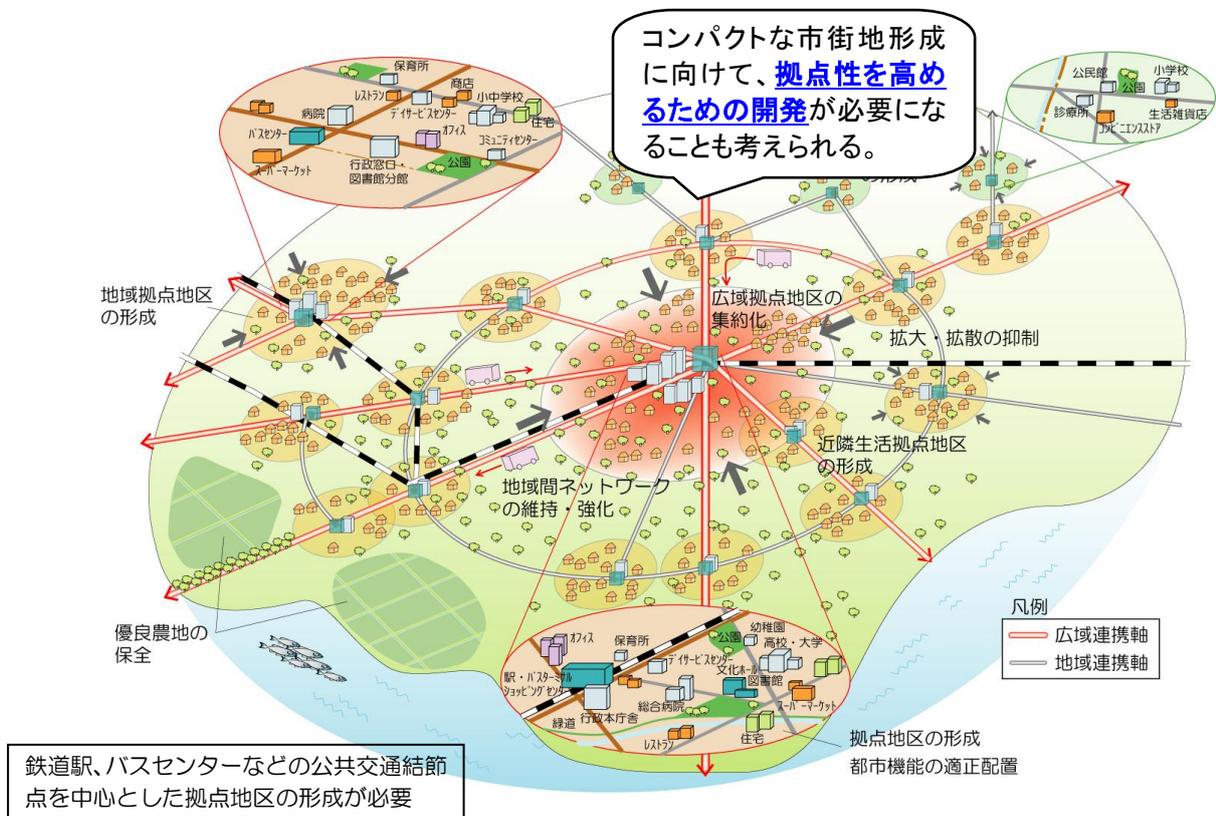
- ・ 現在の中心市街地に生活に必要な機能を全て集約したり、高層建築物が連続する密度の濃い市街地という意味ではなく、**現在の市街地のまとまり**や、**蓄積された都市基盤**を活かして市街地の土地を有効利用し、隣接する集落や田園、里山などの自然空間とも調和した市街地を形成することで、**現在の市街地の範囲内で多様な都市的サービスが受けられるようにする**こと。
- ・ さらに、市街地の都市機能を市街地相互が補完し合い、市街地間の連携・交流の強化により、ネットワーク型の地域構造を目指すもの。

図1 佐賀県が目指すべき都市づくりの方向性



資料：人口減少・超高齢社会に対応した佐賀県に適した都市のあり方（基本方針）

図2 都市構造上の問題、課題を抱える都市（拡大・拡散型の都市）



資料：人口減少・超高齢社会に対応した佐賀県に適した都市のあり方（基本方針）

図3 集約型の都市構造を持つ都市（集約拠点・地域ネットワーク型の都市）

2. 非線引き都市計画区域における問題点

小城市は非線引き都市計画区域であるが、非線引き都市計画区域における問題点として、以下が指摘できる。(佐賀県都市計画 中部地域マスタープラン (佐賀県、平成 21 年 12 月) より)

- 立地用途に関する制限が緩いため、市街地では、住宅と学校、工場、店舗等が無計画に混在すると、騒音や交通事故の問題をはじめ、道路や公園などの効率的な配置や整備など拠点形成に支障を来す恐れがある。
- 郊外部では、農地が無計画に住宅や店舗等に転用されると、田園景観の喪失や買い物や通院などの生活の移動が長く、環境負荷の増大や、公共交通が利用しにくく高齢者の生活が不便な住宅地が形成される場合がある。



図4 工場と住宅・店舗の混在事例



図5 小学校と工場・住宅の混在事例

表1 土地利用の混在による問題(例)

視点	問題の例
生活	<ul style="list-style-type: none"> ・店舗や工場などが住宅地に混在することによる<u>工場からの騒音・振動</u>等により生活環境が悪化する恐れがある。 ・店舗の来店者、工場の業務用車両などによる<u>騒音や交通事故、交通混雑</u>等により生活環境が悪化する恐れがある。
産業	<ul style="list-style-type: none"> ・農地が<u>蚕食的</u>に住宅地となる場合、<u>耕作しにくい農地の発生</u>等、農業振興上問題となる場合がある。 ・農地の中に大規模な店舗や工場が立地した場合、<u>日照、光害、工場排水</u>等により、<u>営農環境が阻害</u>される恐れが生じる場合がある。 ・農地の中に、住宅や店舗、工場などが無秩序に立地すると、<u>良好な田園景観の喪失</u>につながる恐れがある。

3. 小城市の財政状況

本市における財政状況は長引く景気低迷により税金・地方交付税等が伸び悩む中で、義務的経費や公債費残高は増加を続け、今後更に投資的経費に充てる財源が減少し、財政構造の硬直化が進むものと思われる。財政構造の弾力性を判断する経常収支比率^{*}も平成20年度普通会計決算においては、91.5%という数値を示している。

そんな中、将来的な人口構造の変化を見据え、限られた予算の中で、望ましい都市づくりを進めていくことが望まれる。

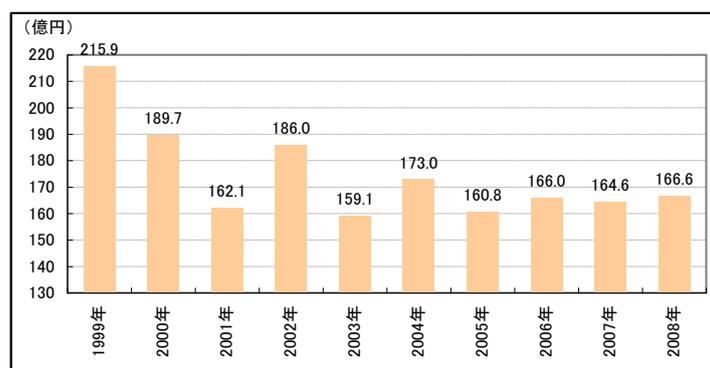


図6 小城市の歳入決算総額の推移
＜出典＞市町村別決算状況調(総務省自治財政局)

※経常収支比率とは、税などの一般財源を、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費にどれくらい充当しているかをみることで、財政の健全性を判断する。この比率が高くなる程、公共施設の整備など投資的な経費に充当する財源の余裕が少なくなり、財政運営が厳しくなる。この比率が75%を超えないことが望ましいとされている。

4. 小城市都市計画マスタープランの実現

小城都市計画区域マスタープランや小城都市計画マスタープランに記載されている土地利用方針は抽象的な表現が多く、実行性の判断が困難である。

また、小城都市計画マスタープランのまちづくり基本方針には、交通ネットワークの形成、田園環境の保全等が含まれており、その実現には総合的見地に基づく他分野の施策の導入が必要である。小城都市計画マスタープランの基本方針と関連する分野（建設分野以外）を整理したものを表2及び表3に示しているが、特に、道路交通分野、農業分野、環境分野等との連携が不可欠であることが示唆できる。

従って、小城土地利用方針の中で、地区別に具体的方針を示し、都市計画マスタープランの実行性を高める必要がある。

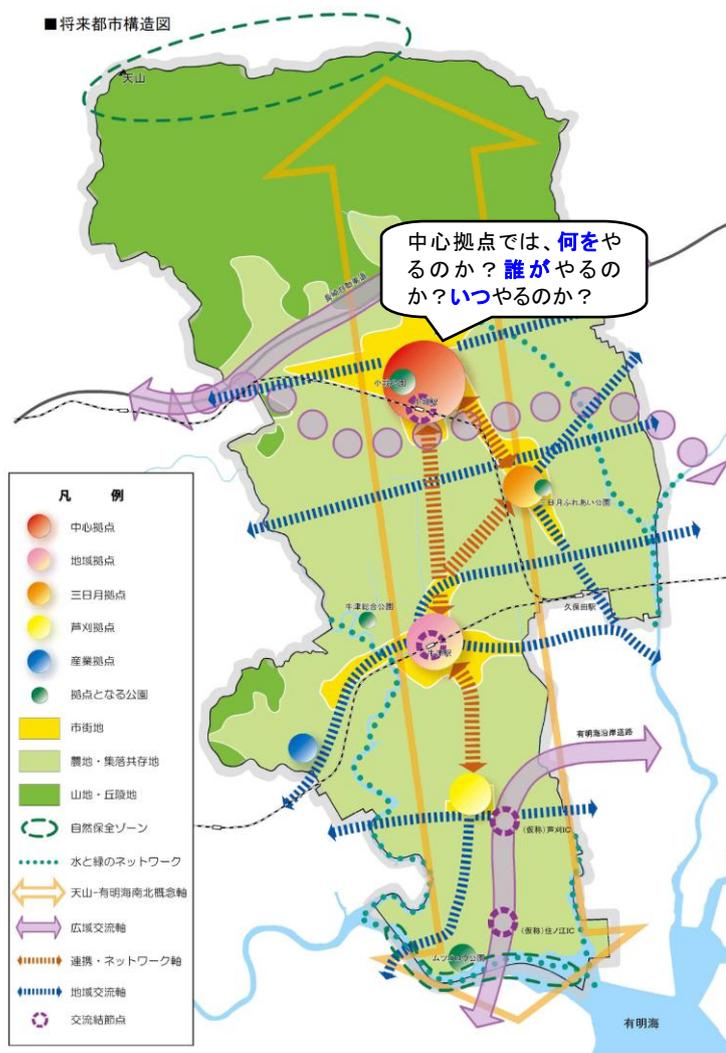


図8 小城市都市計画マスタープランにおける将来都市構造図

表2 小城市都市計画マスタープランの基本方針と関連する分野(その1)

分野別基本方針	関連分野
1. 土地利用・拠点地区形成の基本方針	
<p>①拠点地区の充実及び連携・ネットワーク型のまちの形成 環境負荷の抑制や効率的な社会資本投資を可能とするために、中心拠点、地域拠点、三日月拠点、芦刈拠点到生活に必要な都市の機能が集積し、充実した拠点地区の形成や市街地の拡散防止による集約化を図ります。また、農林漁業集落地の生活環境の保全と地域コミュニティの活力維持に努めながら、各拠点地区が相互連携・補完するネットワーク型のまちの形成を図ります。</p>	農業分野 道路交通分野
<p>②適正な土地利用の誘導による暮らしやすいまちの形成 都市計画区域の一体化・拡大と併せて用途地域の指定も検討し、住・商・工の用途の適正な配置による土地利用の誘導を図り、住みやすい住環境や活力ある産業の発展など、暮らしやすいまちの形成を目指します。</p>	商工観光分野
<p>③豊かな田園環境・自然環境の保全と活用 本市が有する広大な農地と田園環境、北部の山地・丘陵地、祇園川や晴気川、牛津川などの水と緑、有明海の干潟などの豊かな自然環境は、良好な都市環境を形成する要素であることはもとより、重要な産業基盤でもあることから、これらを保全するとともに、レクリエーションや観光資源としての活用を図ります。</p>	商工観光分野
2. 交通体系の基本方針	
<p>①本市の一体性を強化する交通ネットワークの構築 一体の都市としての骨格づくりと発展を支えることを目指して、市中心部の中心性を高め、各拠点地区間の連携を強化するための交通ネットワークの構築を図ります。</p>	道路交通分野
<p>②都市活動を支え都市間連携を強化する交通体系の確立 本市の産業活動を支え、また日常生活の多くが密接に関係する佐賀市との連携を強化するため、広域幹線道路の整備を促進するとともに、相乗的に整備効果を発揮する総合的な交通体系の確立を図ります。</p>	道路交通分野
<p>③公共交通等の利便性の向上と利用促進 移動手段である自家用車への過度な依存から、公共交通を含めた適切な利用形態に移行するため、鉄道やバスの運行ルート改善や連携を向上するとともに、交通結節拠点等の整備や拠点地区間のネットワークの構築を行い、公共交通施設の利便性向上と利用促進を図ります。また、市街地や集落地などの生活エリアにおいて、歩行者や自転車、車椅子等により安全に移動することができる空間づくりを進めます。</p>	道路交通分野
3. 自然的環境の保全・整備の基本方針	
<p>①自然環境の保全及び水と緑のネットワークの形成 市街地を見下ろす天山山系の山々、祇園川や晴気川、牛津江川、牛津川などの河川、有明海の干潟については、都市の環境を維持する重要な要素であることから、積極的に保全を図ります。また、河川敷の緑や有明海の干潟の連続性を活かした水と緑のネットワークの形成を図ります。</p>	環境分野 農業分野
<p>②田園環境の保全と市街地内緑化の推進 小城市を特徴づける広大で優良な農地については、原則的に保全を図ることとします。また、市街地部については、公園や緑地の整備と維持、街路樹の整備、敷地の緑化の推進など、緑豊かな街並み形成を図ります。</p>	農業分野
<p>③多様なレクリエーション空間の整備 市民の多様なレクリエーションに応えるため、小城公園をはじめとする地区の核となる公園の整備を推進するとともに、山地や河川、干潟などの豊かな自然を活用します。</p>	環境分野 農業分野

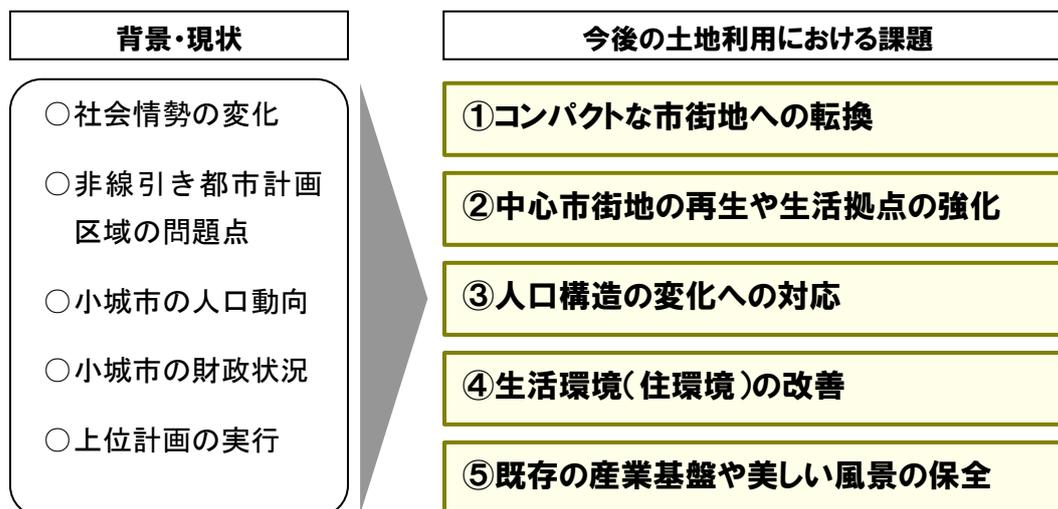
表3 小城市都市計画マスタープランの基本方針と関連する分野(その2)

分野別基本方針	関連分野
4. 都市環境・景観形成の基本方針	
①協働による快適で環境負荷の少ないまちの形成 行政・市民・事業者の協働により、事業活動や市民の日常生活等における廃棄物の発生抑制やリサイクル活動、緑や水質の保全、自家用車の過度な依存を避けるなど、快適で環境負荷の少ないまちづくりを推進します。	環境分野
②歴史を活かした落ち着きと風格ある街並みの形成 城下町や宿場町の歴史的な通りや建造物等を守り活かし、住む人が誇りに思え、人々が訪れたいくなる落ち着きと風格ある街並みづくりを推進します。	文化財分野
③緑豊かでうるおいのあるまちの形成 水と緑からなる豊かな自然や田園を活かし、生活にゆとりとうるおいある都市空間の形成を図るとともに、郷土の美しい都市・自然景観の保全・形成を推進します。	農業分野
5. 安全・安心なまちづくりの基本方針	
①災害が起こりにくい・災害に強いまちの形成 大雨などによる土砂災害や河川氾濫などの自然災害の発生を抑制するための事業の推進や、保水機能を有する森林の保全を図るとともに、災害が発生した場合の避難や救助活動を確実にするなど、災害に強いまちの形成を図ります。	森林分野 防災分野
②地域力による防災・防犯の推進 災害発生時の初動や情報の伝達、避難の際には地域住民による協力体制が極めて重要であり、また日常的な地域の見回りや声かけ活動などは、災害や犯罪の発生の抑止に有効であることから、地域のコミュニティの維持と強化を支援し、自助・共助・公助の役割による地域防災力を高めます。	情報分野 防災分野
③全ての人々が安心して住み続けられるシステムの確立 子育て世代から高齢者、障害者など全ての人々が安心して住み続けることができるよう、福祉施設の充実や施設との移動手段の確保、公共施設のユニバーサルデザイン化などを進めます。	福祉分野 道路交通分野

小城市都市計画マスタープラン実現のためには、庁内連携が必要。

5. まとめ

1～4を踏まえて、今後の土地利用における課題について下記の5点に整理する。これらの課題への対応に向けて、土地利用方針を検討することが必要である。



小城市土地利用方針の作成

<最終アウトプット(H24 度末)>

- (1) 土地利用方針図を作成すること
- (2) 各土地利用区分での開発要領を設けること
- (3) 平成 25 年度以降のロードマップを作成すること

<方針作成にあたっての基本的な考え方>

- (1) 小城市の産業基盤・地域資源・生活機能を把握し、保全・活用する
- (2) 小城市全体の発展のため、戦略的に事業を選択する
- (3) 市民への説明責任を果たし、事業・規制に対する合意形成を図る

※II参照

II. 作成にあたっての基本的な考え方

1. 小城市の産業基盤・地域資源・生活機能を把握し、保全・活用する

用途地域は、用途の混在を防ぎ、都市の将来あるべき土地利用を実現するために指定するものであるが、用途地域の指定が行われていない小城市では、[用途地域の検討又は独自のルールにより土地利用をコントロール](#)することが望ましい。

従って、まずは小城市の[産業基盤（商業・工業・農業）・地域資源（歴史・文化・自然）・生活機能（スーパー、病院、公共サービス等）を把握](#)するための総合的見地に基づいた基礎調査を実施し、それらを[保全・活用するための土地利用上の課題](#)について整理する。

関連する検討項目

- ・ 小学校区 8 地区を対象とした地区カルテの作成
- ・ 地区別・項目別の課題の整理

2. 小城市全体の発展のため、戦略的に事業を選択する

小城市では、小城パーキングエリアのスマート IC、有明海沿岸道路、佐賀唐津道路等の整備が進められており、IC 周辺や主要幹線沿道では、今後、部分的に開発需要が高まることが予想される。

そんな中、まちづくり行政が担う役割としては、都市機能（施設）、都市基盤の課題を抽出・整理した上で、[市全体や各地域の発展を考慮した開発適地を選定することが必要](#)である。[開発場所又は個別事業を戦略的に選択するための指針](#)として、小城市土地利用方針を策定する。

関連する検討項目

- ・ 上位計画の整理
- ・ 地区カルテの項目別評価の実施
- ・ 小城市都市計画審議会、土地利用検討部会、まちづくり推進本部での協議
- ・ 土地利用方針に沿った事業推進を担保するための方策検討

3. 市民への説明責任を果たし、事業・規制に対する合意形成を図る

事業や土地利用の規制の実施に際しては、市民の理解と合意形成が不可欠である。そのため、地域住民の要望と目指す地域像（将来像）を把握した上で、具体的な制度導入を図る必要がある。従って、[土地利用方針作成のプロセスを市民との合意形成及び説明責任を果たす機会](#)とすることが必要である。

関連する検討項目

- ・ 地区別聞き取り調査（地区住民意向把握）の実施
- ・ 過年度の市民アンケート調査結果の地区別集計の実施

<参考>

戦略的に開発適地を選定し、町の核づくりに取り組んだ事例（大分県豊後大野市、※当時：大野町）を図9に示す。当時、中九州自動車道の大野町ICの位置とそれにつながる国道57号への高幅員道路事業の実施が確実である中で、沿道の土地を大野町開発公社が先行取得し、町の核となる土地利用の検討を進めた。これの何よりの意義は「準備型土地利用計画」であり、社会資本整備の完成前からその影響や効果を見据えて、準備しておくという意味で、効果ある取組である。



図9 計画的開発の取組事例(大分県豊後大野市)