

将来を見据えたまちづくりにおける都市計画と 都市整備事業に関する調査報告書

令和4年9月29日

甲州市議会厚生経済常任委員会

厚生経済常任委員会

委員長	平塚 悟	副委員長	丸山 国一
委員	岡部 紀久雄	委員	青柳 好文
委員	高野 浩一	委員	飯島 孝也
委員	相沢 俊行	委員	矢崎 友規

目次

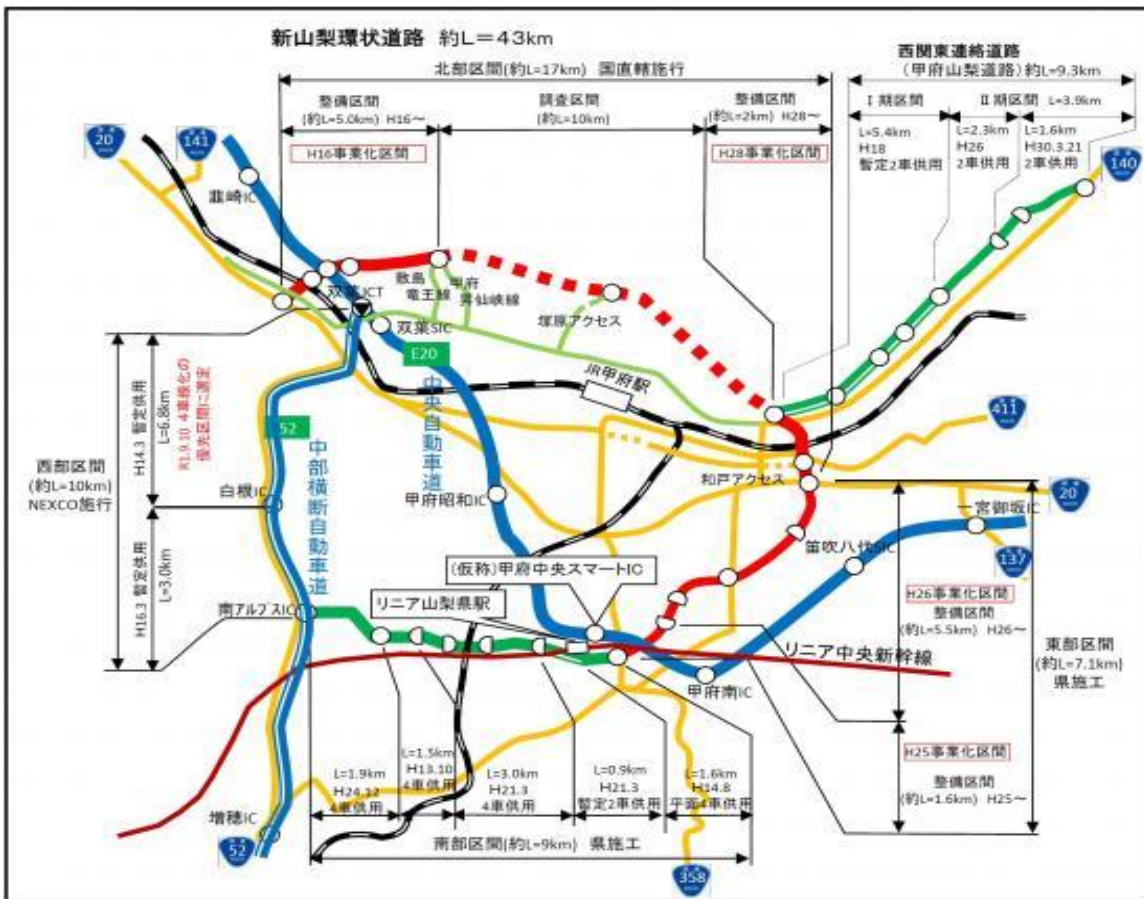
1. はじめに	・ ・ ・ ・ ・ P. 1
2. 調査の進め方	・ ・ ・ ・ ・ P. 2
3. 取組経過	・ ・ ・ ・ ・ P. 3
4. 本市の現状と先進事例	・ ・ ・ ・ ・ P. 4
5. 協議内容	・ ・ ・ ・ ・ P. 8
6. 提言	・ ・ ・ ・ ・ P. 10

1. はじめに

全国的に少子高齢化が進む中、本市においても人口減少と市街地の空洞化、住宅の小規模開発に伴う道路や排水施設などの環境整備が課題となっている。

また、新たな動きとして、リニア中央新幹線の整備、新山梨環状道路の整備など、峡東地域、及び本市を取り巻く環境の変化に合わせたまちづくりや防災・減災のための森林や農地の保全など土地の有効活用なども考えていかなければならない。

将来にわたって全ての市民が安全で安心して快適に生活できる、環境負荷の少ない都市を造るため、地域資源を生かし、中心市街地の魅力向上や基幹産業である果樹農業を取り巻く営農環境・居住環境の共存、観光地の魅力を高める土地利用など、将来の甲州市のまちづくりにおける課題について検討を開始した。



2. 調査の進め方

本市の土地利用については「甲州市都市計画マスタープラン」に基づき、地域の特性に応じた開発がなされるように計画されている。しかしながら、一部では規制の対象とならない小規模な開発が進んでいる地域もある。また、令和2年度からは都市計画税の徴収を再開したこともあり、適切な土地利用の計画と規制を設けて、都市計画事業に財源を充当していかなければ、都市計画区域の住民をはじめとする市民からまちづくりへの理解と満足を得ることは困難である。そこで、厚生経済常任委員会として土地利用の計画と規制について重点的に調査・研究を進め、意見を今後の政策に反映させることを目的に「将来を見据えた都市計画と都市計画事業」をテーマに設定した。

調査においては、初めに担当課へのヒアリングを実施し、土地利用の計画・規制の関係法令や本市の現状について確認した。その後、リニア中央新幹線や新山梨環状道路の整備などが進む中で、都市計画における広域的な視点を考察するために山梨県マスタープランを基に研修会を実施。また、本市と峡東都市計画区域を構成し、先に立地適正化計画を策定している山梨市の行政視察を実施。視察の検証、現状と課題の整理を行い、各課題への対策について委員間討議を中心に検討し、調査報告をまとめていくこととした。

3. 取組経過

調査日	調査・取組内容
令和4年5月9日	【担当課へのヒアリング】 執行機関(建設課)の出席を求め、制度の概要及び本市の現状・取組みなどについてヒアリングを行った。
令和4年5月19日	【担当課へのヒアリング及び調査方針に係る協議】 執行機関(建設課)の出席を求め、本市の現状・取組みなどについてヒアリングを行った。また、調査の方針について自由討議を行った。
令和4年6月17日	【現地視察】 執行機関(建設課)の出席を求め、「塩山駅周辺都市再生整備事業」及び「都市計画道路の見直しについて」の現地視察を実施した。
令和4年6月28日	【研修会】 山梨県県土整備部都市計画による研修会を実施した。
令和4年7月15日	【研修会の振り返り及び検討課題の協議】 研修会の振り返りを実施し、検証を行った。また、検討課題について協議を実施し、認識の共有を図った。
令和4年8月17日	【行政視察】 山梨県山梨市へ行政視察を実施した。
令和4年8月23日	【行政視察の振り返り及び検討課題に対する意見の取りまとめ】 行政視察の振り返りを実施し、検証を行った。また、検討課題に係る意見の取りまとめを行った。
令和4年9月13日	【調査報告書のまとめ】 調査報告書の内容について協議を行った。

4. 本市の現状と先進事例

(1) 本市の現状

土地利用の計画と規制については、都市計画法や農業振興地域の整備に関する法律をはじめ、様々な法令に基づいて成り立っている。

I 都市計画の面から

本市では山梨県が策定する都市計画区域マスタープランや本市が策定する「甲州市都市計画マスタープラン」を基にまちづくりがなされるよう、本市の総面積26,411haのうち7,308ha(市面積の27.7%)を都市計画区域と定め、土地利用の規制や都市施設の整備などが進められている。

なお、本市の都市計画区域については以下のとおりである。

【本市の都市計画区域】

地区	対象地区
塩山地区大字	千野、上於曾、下於曾、赤尾、上塩後、下塩後、下萩原、牛奥、西野原、熊野、西広門田、上井尻、三日市場、小屋敷、藤木
勝沼地区大字	勝沼、小佐手、綿塚、休息、山、等々力、下岩崎、上岩崎、藤井、菱山

都市計画マスタープランでは、市町村のまちづくりの基本方針や、地区ごとの整備・開発・保全に関する目標、課題および方針などの事項を定め、その計画に基づいてまちづくりが進んでいく。

土地利用の計画内容の一例として「地域地区」がある。土地の利用方法等に応じて「地域地区」を定めることができ、良好な都市環境の確保を図るため、それぞれに適した細やかな規制が可能となっている。

地域地区の例は以下のとおりである。

【地域地区の例】

用途地域	それぞれの土地利用に合った環境を保ち、また、効率的な活動を行うことができるよう、機能的で良好な都市環境をつくるため、各地域にふさわしい建物の用途、形態(建ぺい率、容積率、高さ等)などのルールを定める地域
特別用途地区	用途地域内において、地域の特性を生かして特定用途の建物の保護や制限を行うために基本となる用途を補完して定める地区
特定用途制限地域	用途地域が定められていない区域において、地域の実情に応じ、良好な環境の形成または保持の観点から立地が望ましくない用途および規模の建築物を特定し、その立地を制限する地域
伝統的建造物群保存地区	城下町、宿場町、港町、農漁村集落など伝統的建造物群およびこれと一帯をなしてその価値を形成している環境を保存するために定める地区

そのほか、現在、本市では定められていないが、住民の生活に身近な地区を単位として、道路、公園などの施設の配置や建築物の建て方について地区住民等関係者の意向を十分に取り入れ、地区の特性に応じたきめ細やかなまちづくりの計画を定める「地区計画」を定めることも可能である。

また、都市周辺部などにおける無秩序な市街化を防止し、計画的な土地利用を図ることを目的として、道路や公園といった安全で快適な都市生活を営むために必要不可欠な公共施設の整備において一定の水準が確保された宅地造成などの開発行為を規制・誘導する「開発許可制度」がある。

この制度によって、以下の規模以上の開発行為に関しては、開発許可権者(知事・事務処理市町村の長等)の許可を得なければならないこととなっている。

【本市における規制対象規模】

都市計画区域	1,000㎡以上(塩山地区)、500㎡(勝沼地区)の開発行為
都市計画区域外	2,000㎡以上の開発行為

※本市は市街化区域と市街化調整区域を設定しない非線引き都市計画区域であり、用途地域外では用途制限がほとんどない。

本市の都市計画マスタープランは、平成21年3月に策定され、令和2年3月に改定されている。

本市は、まちづくりの将来像を「豊かな自然 歴史と文化に彩られた 果樹園交流のまち」と定めており、将来の都市構造の基本的な考え方に「コンパクト・プラス・ネットワーク型の構造」を掲げている。

人口減少・少子高齢化による、地域の生産人口の減少による活力(生産力)の低下、住宅や店舗等の郊外立地が進行し市街地が拡散することによるインフラ整備及び低密度な市街地の形成は、都市運営コストの増加につながります。都市運営コストの適正化を図るためには、都市機能の集約による都市整備の効率化と環境への負荷軽減が求められます。

このため、居住や都市機能を集積し「密度の経済」を図ることにより、住民の生活利便性の維持・向上、生産性向上による地域経済の活性化、行政サービスの効率化等による行政コストの削減などの実現に向けたコンパクトな市街地や集落地の形成が求められます。

また、地域住民が主体となり、各種団体、事業者及び公共団体と協力や役割分担をしながら、安心な暮らしに必要な生活機能を集約し、維持・活用を図る「小さな拠点」づくりを進めることも必要です。しかし、1箇所に集中的に都市機能を集積することは、現実的ではありません。地域の特性に応じた複数の地域の拠点に都市施設の維持・集約を図り、拠点及び集落地等を連携・交流するネットワークを構築する「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の都市構造の形成を目的とします。

(甲州市都市計画マスタープランより抜粋)

本市では都市計画区域内のうち用途地域235ha が設定されており、用途地域内での都市再生整備事業として令和4年度まで塩山駅前広場および周辺の整備を進めている。また、令和3年度には都市計画道路の見直しを行い、今後は用途地域内で都市機能の集約のために、都市拠点と市民生活拠点を連動させた整備と居住誘導が鍵となってくる。



なお、山梨県都市計画マスタープランは、リニア中央新幹線の新駅の位置が大きく影響するとともに、国と県が整備を進める新山梨環状線の整備状況を踏まえて、令和2年3月に改定されている。委員会では、山梨県が進める都市計画における広域的なコンパクト化・多極ネットワーク化の方向性を確認するために、県土整備部都市計画課による研修会を実施した。本市では、それらの動向をうかがいつつ、立地適正化計画の策定に向けた準備・検討が進められているところである。



(2)先進地事例(山梨県山梨市を行政視察)

山梨県山梨市では、本市と峡東都市計画区域を形成し、令和元年度に山梨市立地適正化計画を策定している。

計画では、まちづくりの基本目標を4点掲げている。

- ① 居住誘導と生活を支える都市機能が集約する暮らしやすいコンパクトなまちづくり
- ② 市の玄関口となる山梨市駅周辺の整備と各拠点を結ぶ交通ネットワークの確保
- ③ 将来を担う若者・子育て世代の定住促進と高齢者が安心安全に住み続けられる環境づくり
- ④ 魅力ある商業施設や企業等の誘致と果樹農業との共生による「にぎわい」と「活力」の創出

コンパクトシティ・プラス・ネットワーク型の都市構造を実現させるため、用途地域内への居住誘導区域、都市機能誘導区域を設定している。中心拠点には、多様な都市機能を集積し、市内外からの交通アクセスについて利便性の高い拠点を目指し、また、山梨市駅と東山梨駅との中間に広がるエリアを副次拠点と定めて、人口定着と魅力ある都市施設等の誘致を図っていくための整備が始まっている。

5. 協議内容

担当課への現状に関するヒアリング、および先進自治体の行政視察や研修会を踏まえ、委員間における自由討議を実施。各委員からは以下のような課題が挙げられた。

- ・平成21年策定の都市計画マスタープランで市街地の拡散の抑制と中心拠点の活性化を目指したにもかかわらず、中心拠点への道路網整備や区画整理が講じられていないため、市街地の拡散と中心市街地の衰退に歯止めがかかっていない。
- ・市民の移動手段の9割近くが自家用車であり、車社会の現実を前提で都市計画を考えるべきではないか。
- ・地域拠点と地区拠点の選定を、実態に合った形でコンパクト・プラス・ネットワークを考察すべきでないか。
- ・用途地域への居住誘導施策は、周辺地域や農村部との関連性という視点を取り入れるべきではないか。
- ・公共交通の利便性向上により都市機能が集積している市民生活拠点を利活用する視点が必要。
- ・開発許可の基準が都市計画区域内で地域ごとに分かれているが見直しが必要ではないか。

これらの課題について自由討議を実施し、委員会としての意見の取りまとめを行った。

- ・国が提唱する「コンパクト・プラス・ネットワーク」を甲州市の現状と将来像に合った形で具現化するために、都市計画マスタープランを基に立地適正化計画を策定し、実行に移すとともに地域公共交通の確立が必要である。

- ・立地適正化計画の対象範囲は、都市計画区域全体として、都市計画区域以外では、地域のコミュニティの維持のため小さな拠点の整備と公共交通の充実を図ること。

- ・立地適正化計画の策定については、市の都市拠点となる用途地域において、都市機能誘導区域と居住誘導区域を定めて、計画的な市街地整備を進めて人口の定着を図り、市民生活拠点には魅力ある民間の都市施設等の維持と誘致を進めること。

- ・用途地域以外の都市計画区域では、地区拠点を中心に現在の既存集落等の拠点性を維持するとともに、公共交通のネットワークを充実させて、暮らしやすさと地域コミュニティが存続するように努めること。

- ・基幹産業の果樹農業を活かした果樹園居住エリアでは、果樹園景観を守り、宅地と農用地が共生できる地域環境の形成のため、地区まちづくり計画等のルールを作り、居住誘導に努めること。

6. 提言

これまでの協議経過を踏まえ、以下について提言する。

- (1) 立地適正化計画の策定に向けて、市がまちづくりの揺るぎないコンセプトを定めるとともに、住民自治の根幹から、地元住民の意見を尊重することが出来る体制を整備し、十分な調整を図りながら都市計画を進行していくこと。
- (2) 立地適正化計画の対象範囲を都市計画区域全体として、市の中心拠点となる用途地域内への居住誘導を図るために、住宅を取得する費用の補助や税制度の優遇措置等、市独自の誘導施策を研究し、検討すること。
- (3) 開発を行う際には、安全に安心して生活ができる環境についても視野に入れ、計画的な整備を実施すること。また、用途地域への整備のみならず、本市が有する既存の資源を最大限に活用できる手法を模索し、市域全体の発展を視野に入れた計画を行うこと。
- (4) 20年以上にわたる長期的な計画となるため都市計画を担当する専門職の育成と雇用を行うこと。