

長崎県

にぎわいの都市づくり基本方針

平成19年3月

長崎県

はじめに

モータリゼーションの進展と、産業構造の転換に伴う遊休地の増加は、我が国の都市構造を大きく変容させました。大規模店舗や公共公益施設など集客性の高い施設が次々と郊外へ立地し、市街地が無秩序に拡散していく一方で、都市の顔である中心市街地(「まちなか」)では、住む人や訪れる人が減少し、空洞化が進んでいます。

その影響は、既存商店街の活力を低下させるだけにとどまらず、バス路線の維持困難、郊外道路での渋滞、環境負荷の増大、地域コミュニティの崩壊、公共施設整備費の増大など、一般市民の生活や自治体の行政運営にも及ぶものです。

本県の一部都市においても、市街地の拡散や「まちなか」の空洞化による問題が起きており、次第に顕著なものとなりつつあります。人口が減少に転じ、高齢化が急速に進行する中で、集客施設の無秩序な立地を見過ごし、拡大指向の都市づくりを続けられれば、事態はますます深刻化するに違いありません。

このようなことから、長崎県では、現今の社会経済情勢や本県の地域特性を踏まえ、暮らしやすく活力ある都市環境の形成を図るため、「長崎県にぎわいの都市づくり基本方針」を策定しました。この方針では、今後の都市づくりの基本理念として「コンパクトシティの構築」を掲げ、その実現に向けて、大規模集客施設の立地を適正に誘導するとともに、「まちなか」の活性化を強く推進することとしています。

都市づくりは市町が主体的に実施するべきものですが、最近では、都市問題も自治体の行政区域を超えて広域化してきました。本方針を定めた意義は、県内の自治体で都市づくりの方向性を共有し、広域的な影響に配慮した取り組みを進めることにありますが、県としても、市町の施策運用に大きな差異が生じることのないよう、調整を行っていきたいと考えています。

魅力ある都市を未来へと守り残すため、本方針の内容を広くご理解いただくとともに、県民・事業者・行政など多くの皆様の協力により、積極的な取り組みが行われることを願います。

平成19年3月

長崎県知事 金子 原二郎

・都市が直面している問題とその要因.....	1
1. 都市を取り巻く社会情勢の変化	1
2. 都市機能の拡散と「まちなか」の空洞化	3
3. 市民生活や地域経済、行政運営への影響.....	5
・まちづくり三法の改正趣旨と内容.....	7
1. まちづくり三法とは	7
2. 都市計画法、建築基準法.....	7
3. 中心市街地活性化法	9
・県内の各都市における現状と見通し.....	10
1. 住宅や集客施設の立地動向	10
2. 「まちなか」の状況の変化	13
3. 市民生活や地域経済、行政運営への影響.....	17
4. 現状の総括と今後の見通し	18
・今後の都市づくりにおける目標.....	20
1. にぎわいのある都市づくり.....	20
2. 安全・安心な都市づくり.....	20
3. 歩いて暮らせる都市づくり	20
4. 環境に優しい都市づくり.....	21
5. 行政運営コストの低い都市づくり.....	21
・今後の都市づくりに関する基本方針	22
1. 都市構造に関する基本理念	22
2. 大規模集客施設の立地に関する考え方	23
3. 「まちなか」の活性化に関する考え方.....	24

都市が直面している問題とその要因

1 都市を取り巻く社会情勢の変化

我が国では、戦後から高度経済成長期にかけて人口が急速に増加し、その後も緩やかな増加基調にありましたが、平成16年をピークとして減少に転じました。その一方で、65歳以上の高齢者の割合は加速度的に上昇を続け、平成17年には全人口の2割に達しています。【資料1】

産業面をみると、高度経済成長期に製造業が飛躍的な発展を遂げ、都市部に数多くの工場が立地しましたが、生産拠点を海外に移す企業が増えたことや、主力部門が重厚長大型から高付加価値型へと移行しつつあることから、工場の廃止・縮小が相次ぎ、数多くの跡地が発生しています。【資料2】 農業でも、後継者不足などの理由から耕作放棄地が増え、特に市街地に近いところで、都市的な土地利用への転換が進んでいます。【資料3】

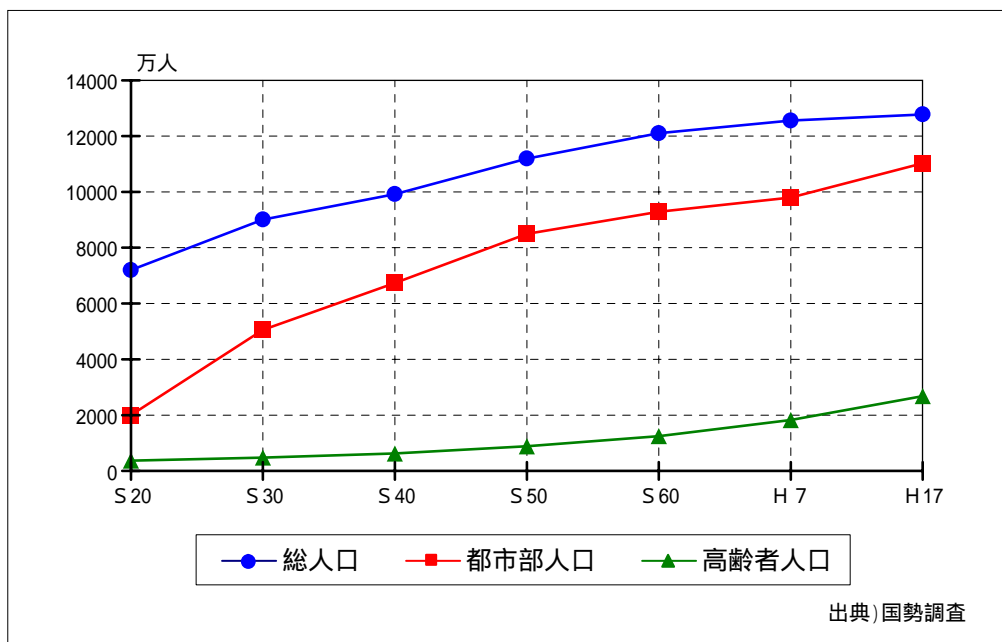
また、生活面では、自家用車の普及が著しく進み、登録台数は40年間で10倍以上に伸びています。この間、幹線道路や生活道路の整備も目覚ましく進んだことから、自動車利用の利便性は格段に向上しました。【資料4】



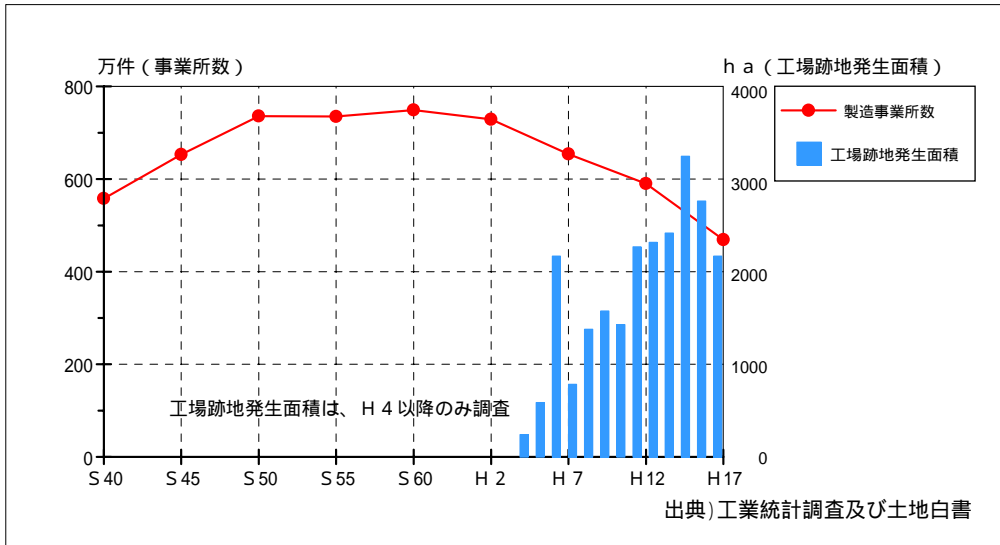
用語解説

ここで言う「都市」とは、人口規模の大きな市だけを指すのではなく、市街地や集落を中心とした日常生活圏域のことです。したがって、人口数千人～数万人程度の市や町も含まれます。

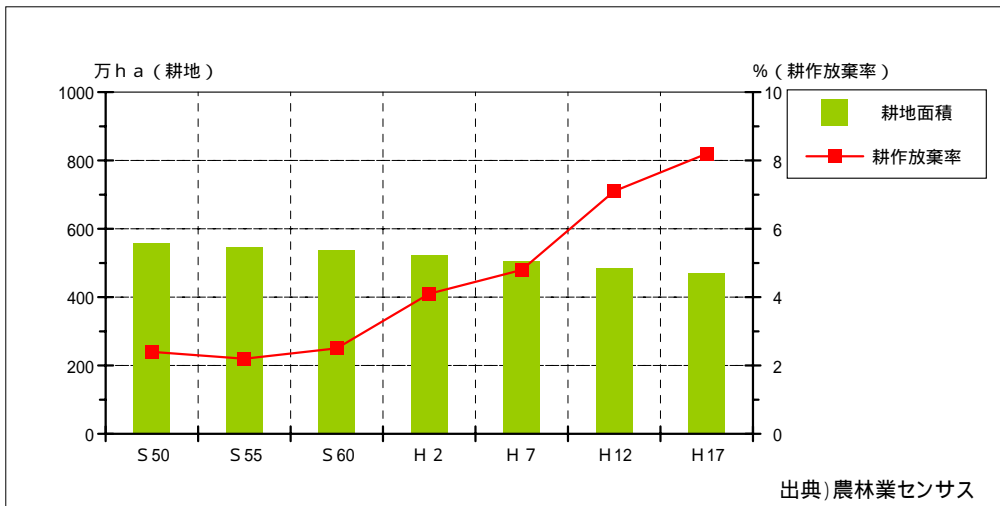
【資料1】我が国における人口の推移



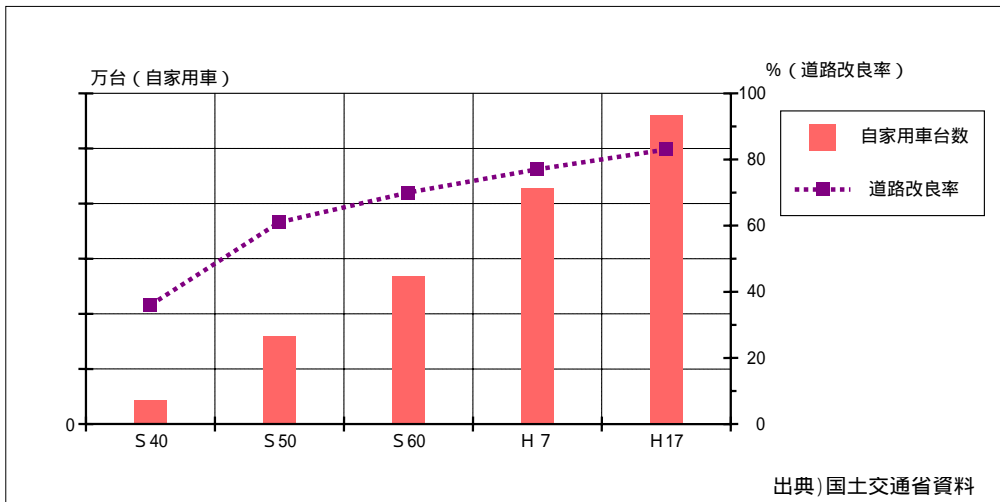
【資料2】我が国における製造事業所数の推移と工場跡地の発生状況



【資料3】我が国における耕地面積と耕作放棄率の推移



【資料4】我が国における自家用車保有台数と道路改良率の推移



2 都市機能の拡散と「まちなか」の空洞化

都市の人口が順調に増えていた時代から、住宅供給を目的とした郊外開発は盛んに行われていましたが、一般家庭に自家用車が普及し、市街地周辺部に工場跡地や耕作放棄地など多くの未利用地が発生したことで、大規模店舗の郊外立地をも促すこととなりました。「まちなか」に比べると、郊外は地価が安いことから、広い敷地に十分な駐車スペースを備えることができ、車を持つ消費者の支持を得て、連鎖的にその数を増やしていきます。【資料5】

このような郊外化の傾向は、官公庁や病院、学校、文化施設などの公共公益施設でも例外ではありません。もともと「まちなか」にあった施設が、建物の更新や増改築を行う際に、広い土地を安価に入手できる地域へと移転する事例が相次いでいます。【資料6】

これらの施設が郊外に分散して立地することにより、都市機能の拡散が進めば、「まちなか」で生活することの利便性は相対的に低下していきます。そのため、多くの地方都市において、「まちなか」の居住人口は減少を続けてきました。【資料7】 商業面でも、郊外の大規模店舗に顧客を奪われて来街者が減少し、売上げ不振による空き店舗や空き地の発生で商業地としての魅力を損ない、さらに集客力が弱まるという悪循環が発生しています。【資料8】【資料9】

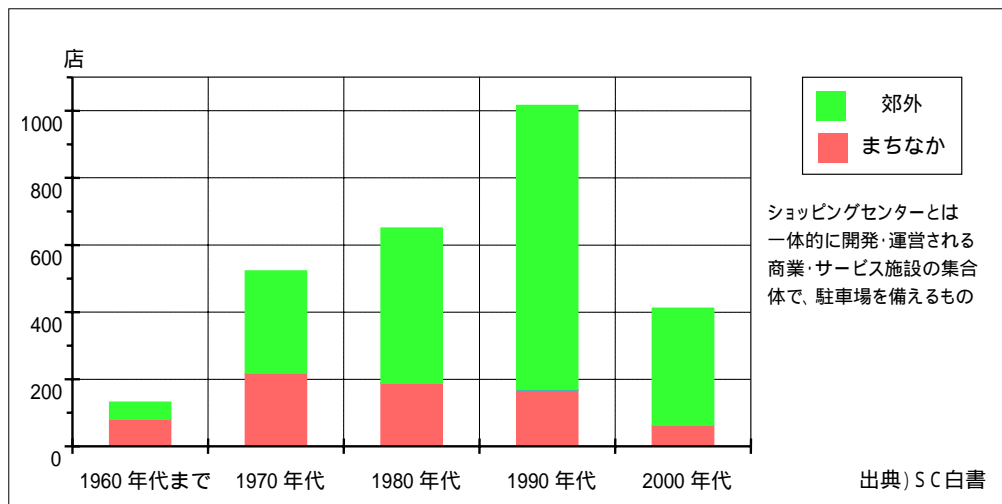
商業、公共サービス、居住といった都市機能が低下したことにより、「まちなか」が著しく空洞化し、拠点性を喪失する……そういった現象が全国で数多く起きているのです。



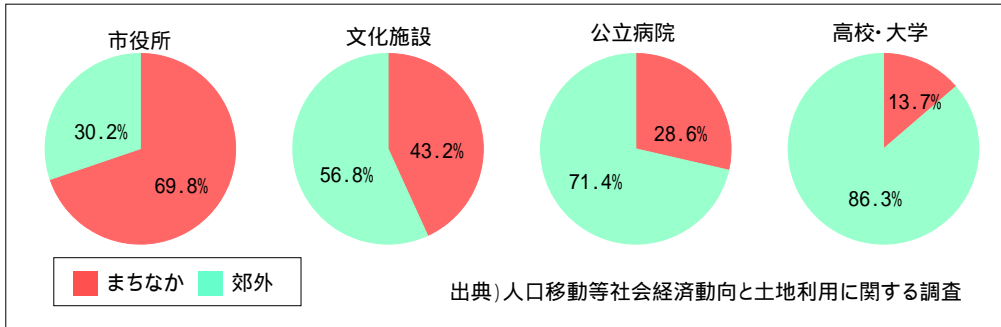
用語解説

ここでいう「まちなか」とは、公共公益施設や商業施設、住宅などが集積し、都市生活の拠点となるべき市街地を指しますが、その規模について明確な定めはありません。
一方「郊外」とは、都市の中で「まちなか」以外の部分を総称するものであり、市街地縁辺部の住宅地や工業地、その外側の農地や自然地を含みます。

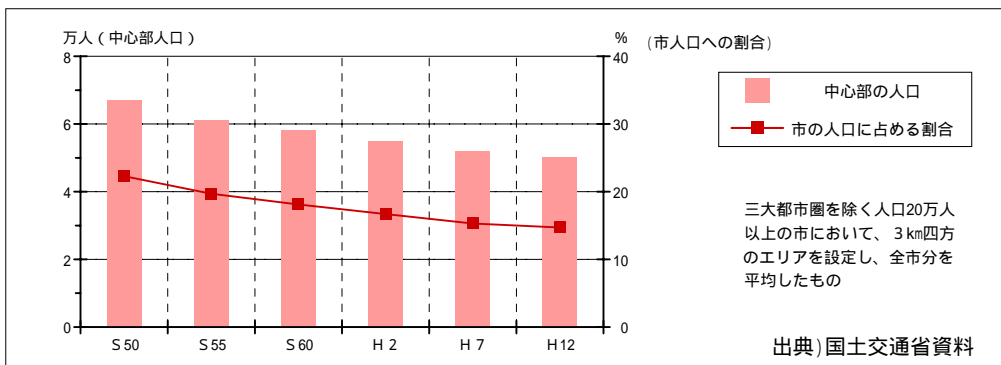
【資料5】我が国におけるショッピングセンター出店状況の推移



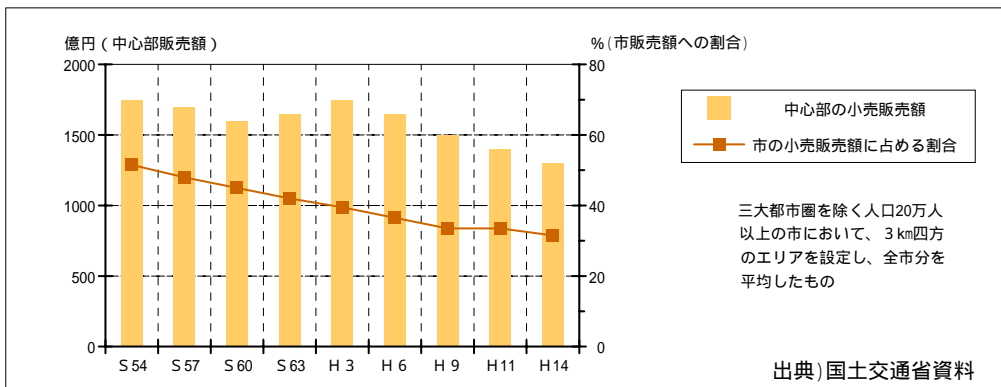
【資料6】全国の市における公共公益施設の地域別立地状況



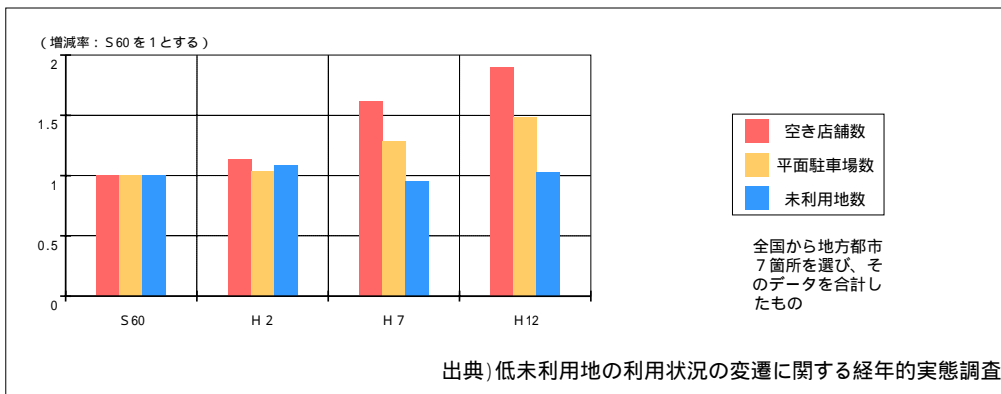
【資料7】全国の地方都市における中心部の人口の推移



【資料8】全国の地方都市における中心部の小売販売額の推移



【資料9】地方都市の中心部における空き店舗数等の推移



3 市民生活や地域経済、行政運営への影響

郊外型の大規模店舗や公共公益施設は、自家用車を利用する市民には便利であり、特に、最近増えている超大型複合店舗は、買い物だけでなくアミューズメント機能も併せ持つ非日常的空間として、多くの人々を集めています。

しかし、その陰では、都市機能の拡散と「まちなか」の空洞化に起因して、市民生活の安全性や快適性、経済活動と行政運営の健全性を脅かす様々な問題が懸念され、実際に深刻な状況となっている事例も数多くあります。

1 交通環境の悪化

大規模店舗や公共公益施設の分散は、バスを始めとする公共交通機関の利用密度を低下させるため、路線を維持することが困難となります。減便や廃止といった事態が生じれば、高齢者や未成年者など自家用車を利用しない人々は、生活の足を奪われることとなるのです。

また、郊外の大規模店舗などに自動車が集積し、従来の交通計画では予期しなかった場所に渋滞が発生する事例も多く、周辺市町にまで影響が及ぶ場合さえあります。

2 環境負荷の増大

都市機能の拡散に伴い、自家用車への依存度が高まれば、その排出ガスによって、地球環境への負荷が増大することとなります。

また、郊外における開発は、農地や森林を改変して行う場合も少なくないため、良好な自然的環境が失われてしまう事例も見受けられます。

3 地域経済の弱体化

郊外に大規模店舗の立地が進むと、地域経済の主たる担い手である地元小売業者の経営を圧迫し、商店街だけでなく地域経済全体を弱体化させます。場合によっては、「まちなか」での買い物が不便になったり、税収の大幅な減少を招くこともあります。

中小の小売業者は、一度打撃を受けると容易には回復できないことから、大規模店舗が撤退した後も商店街の活力が戻らず、市民生活に深刻な影響が生じている事例も見られます。

4 都市の個性の消失

「まちなか」では、そこに暮らす人々と訪れる人々との交流によって賑わいが生まれ、また、長い歴史の中で、独自の伝統や文化、景観が育まれてきました。「都市の顔」とも言うべき地区から人々が去ってしまうことは、都市の個性や魅力を失うことに他ならず、地域間競争が重要と言われる今日において、大きな損失であると考えられます。

5 生活安全性の低下

「まちなか」の空洞化が進むと、居住者の高齢化と相まって、地域のコミュニティを維持することが困難になります。これにより、コミュニティ活動に支えられていた防犯、防災などの機能が損なわれると、市民生活の安全性を脅かすことにもなりかねません。

また、活力を失った「まちなか」では、老朽化した建物の更新が進まず、災害に対する脆弱性を助長することとなります。

6 行政運営コストの増大

郊外への都市機能の拡散が進むと、道路や上下水道などの基盤施設を後追的に整備する事態が生じ、非効率的な公共投資を余儀なくされます。【資料10】

前述した問題の程度によっては、公共交通機関への支援、郊外での環境保全対策、中小小売業者の救済、「まちなか」の防犯・防災対策などを実施する必要もあり、相当なコストの増加につながるものと考えられます。

都市機能の拡散と「まちなか」の空洞化は、自家用車を持たない人や商店街だけに影響する問題と受け止められる傾向にあります。しかし、これから本格的な人口減少社会、超高齢社会を迎えようとしている今、こういった問題は、周辺都市も含めた多くの一般市民に関わるものであることを、十分に認識しなければなりません。【資料11】

【資料10】青森市における
基盤施設整備費用の増加額

道路	約 84 億円
小中学校	約 67 億円
上水道	約 41 億円
下水道	約 157 億円
合計	約 349 億円

1970年からの30年間で、都市機能拡散に伴い追加的に整備した施設

出典)青森市資料

【資料11】各地で発生している都市問題の事例

空店舗が目立ち、人通りが少ない中心商店街(佐賀市)



補助金を投入しながら商業施設が撤退した再開発ビル(佐賀市)



老朽化して環境が悪化した駅前の集合住宅(直方市)



相次ぐ路線廃止で行先表示が消されたバスセンター(直方市)



大規模店舗の開業後に交差点拡幅工事をを行った道路(五島市)



まちづくり三法の改正趣旨と内容

1 まちづくり三法とは

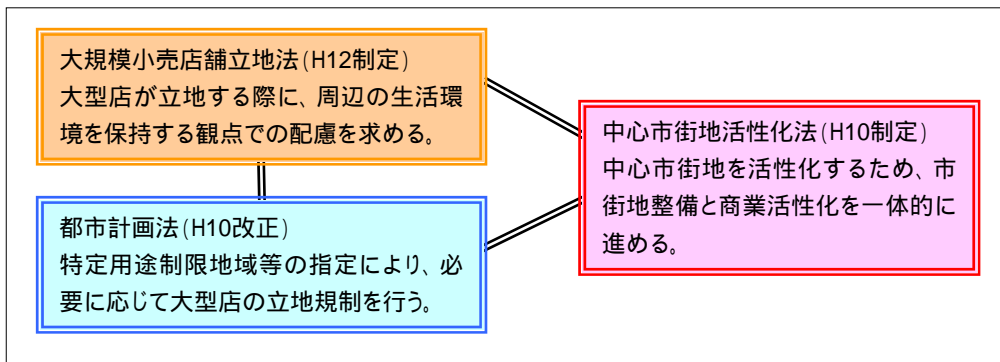
かつて、我が国では、昭和49年に制定された「大規模小売店舗法」に基づき、大規模店舗が出店しようとする際に、既存商業者との需給調整を行っていました。

しかし、この法律は平成12年に廃止となり、代わって、大規模店舗の立地に当たって周辺環境への配慮を求める「大規模小売店舗立地法」と、市街地の整備改善及び商業の活性化を一体的に進める「中心市街地活性化法」が制定され、また、必要に応じて大規模店舗の立地規制を行う制度が「都市計画法」に盛り込まれました。【資料12】

これらを総称して「まちづくり三法」と呼び、規制緩和の流れの中で、都市の秩序と活力を維持しようと意図したのですが、実際には期待したほどの効果は得られず、前述のような問題が起きてしまったのです。

今回の改正では、三法のうち「都市計画法」と「中心市街地活性化法」、並びに前者と密接な関係がある「建築基準法」が対象となりました。

【資料12】まちづくり三法の構成



2 都市計画法、建築基準法

都市構造を劇的に変容させ、市民生活や行政運営に悪影響を及ぼすおそれがある大規模集客施設の立地を適切に誘導する観点から、都市計画区域や準都市計画区域における立地規制を一律に強化し、広域的な合意が得られる場合については、都市計画の決定・変更手続きを経て特例的に認める内容となりました。



用語解説

ここで言う「大規模集客施設」とは、延べ床面積が1万㎡を超える店舗、劇場、映画館、遊技場、文化ホールなどを指し、民間だけでなく公共団体が設置するものも含まれます。

1 大規模集客施設の立地規制の強化(建築基準法)

都市計画で定められた12種類の用途地域のうち、従来は6種類の地域で大規模集客施設の立地が可能でしたが、改正により、3種類の地域に限定されます。また、これまで建物の用途規制がなかった白地地域においても、大規模集客施設の立地が不可能となります。【資料13】

2 用途を緩和する地区計画制度の創設(都市計画法・建築基準法)

改正によって大規模集客施設の立地が原則不可となる区域でも、「開発整備促進区」という地区計画を定めれば、特例的に立地が認められることとなります。

3 都市計画提案制度の充実(都市計画法)

都市計画の決定・変更を提案できる者は、従来、土地所有者や公益的団体に限られていましたが、新たに民間の開発事業者が加えられました。これにより、大規模集客施設の建設を目論むディベロッパーも、用途地域の変更や地区計画の決定などを提案できることとなりました。

4 広域調整手続きの充実(都市計画法)

市町村が都市計画の決定・変更を行うときには、知事の同意を得なければなりません。大規模集客施設の立地に係る用途地域の変更や地区計画の決定など、広域的な影響が予測される場合、知事が周辺市町村の意見を聴き、そのうえで同意の可否を判断することとなりました。

5 開発許可制度の見直し(都市計画法)

市街化調整区域における開発許可の基準が強化され、大規模集客施設については地区計画を決定しないと開発が認められなくなります。また、これまで開発許可を要しなかった公共公益施設についても、今後は、許可を受けなければ開発できないこととなります。

6 準都市計画区域制度の充実(都市計画法)

都市計画区域、準都市計画区域のいずれにも含まれない区域については、上記の各制度が適用されないことから、準都市計画区域の広域的な活用を促すため、指定権限を市町村から県へ移すとともに、指定基準の緩和が行われました。

【資料13】大規模集客施設の立地規制の強化

改正前	都市計画上の指定区分	改正後
×	第一種低層住居専用地域	×
×	第二種低層住居専用地域	×
×	第一種中高層住居専用地域	×
×	第二種中高層住居専用地域	×
×	第一種住居地域	×
	第二種住居地域	×
	準住居地域	×
	近隣商業地域	
	商業地域	
	準工業地域	
	工業地域	×
×	工業専用地域	×
	市街化調整区域	×
	白地地域	×

：原則として都市的な開発はできないが、大規模なものであれば許可できるとされている。

：建築基準法による規制はないが、特別用途地区を定めることにより大規模集客施設の規制を行うよう、国が自治体に求めている。

3 中心市街地活性化法

これまでに、全国の700近い地区で、この法律に基づく「中心市街地活性化基本計画」が策定され、公共施設の整備や商店街への支援などが進められてきましたが、十分な効果が得られなかったことを踏まえ、基本計画に盛り込む内容が拡充されるとともに、活性化事業の推進体制や支援措置が大幅に強化されました。

1 基本計画に盛り込む事項の充実

従来の基本計画には、基本方針と対象区域、公共施設の整備改善に関する事業、商業の活性化のための事業を記載していましたが、改正により、福利施設の整備に関する事業、住宅を供給する事業、公共交通の利便増進を図るための事業についても定めることとなりました。

2 国による「選択と集中」の仕組みの導入

従来は、市町村で基本計画を定めて国に提出すれば、補助金などの支援措置を受けることができましたが、今後は、内閣総理大臣の認定を受けることが必要となりました。認定地区における事業実施状況についても、国の「中心市街地活性化本部」によるチェックが行われます。

3 多様な関係者の参画による取り組みの推進

基本計画に基づく事業を円滑に推進するための組織として、商工会議所(または商工会)やまちづくり会社、地権者、事業者、市町村などで構成する「中心市街地活性化協議会」が法制化されました。

4 国による支援措置の大幅な拡充

国の認定を受けた基本計画の区域において、公共公益施設の導入、空きビルの再生活用、共同住宅の供給、商店街の活性化といった取り組みに対し、事業費の補助や事業主体への出資、アドバイザーの派遣など、様々な支援措置が設けられました。



用語解説

中心市街地活性化法において、「中心市街地」は、「相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積しており、その存在している市町村の中心としての役割を果たしている市街地」と定義され、「まちなか」とほぼ同義ですが、本方針では、「まちなか」という表現を優先するものとし、中心市街地活性化基本計画の対象区域を限定的に指す場合のみ「中心市街地」という表現を使用します。

まちづくり三法の改正は、都市機能の拡散と「まちなか」の空洞化をこれ以上進行させないために行われたものですが、具体的な運用は自治体に委ねられています。

長崎県においても、地域の現状や今後の動向を見極めたうえで、改正法に盛り込まれた制度を適切に運用していくことが必要です。

県内の各都市における現状と見通し

1 住宅や集客施設の立地動向

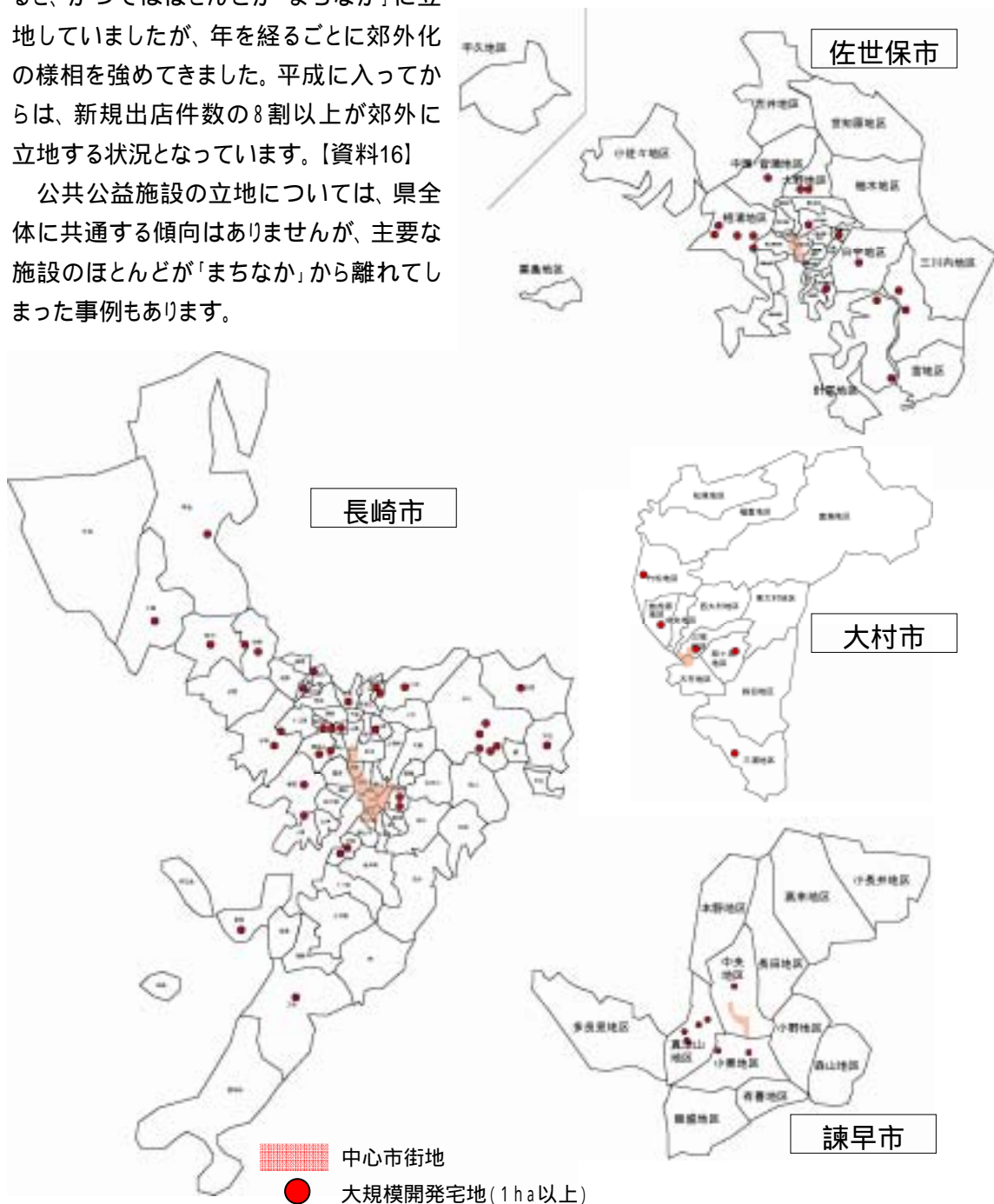
県内の主要都市で過去10年間に行われた1ヘクタール以上の宅地開発をみると、そのほとんどが郊外に分布しています。【資料14】まとまった開発可能地が「まちなか」にほとんど残されていないことを考えると、これは当然の結果と言えます。

一方、マンションの建設は、近年、「まちなか」で数多く行われるようになりました。【資料15】これは、長期にわたる地価の下落により、「まちなか」での建設コストも下がり、民間事業として成立するようになったためと考えられます。

売場面積3千㎡以上の大規模店舗をみると、かつてはほとんどが「まちなか」に立地していましたが、年を経るごとに郊外化の様相を強めてきました。平成に入ってから、新規出店件数の8割以上が郊外に立地する状況となっています。【資料16】

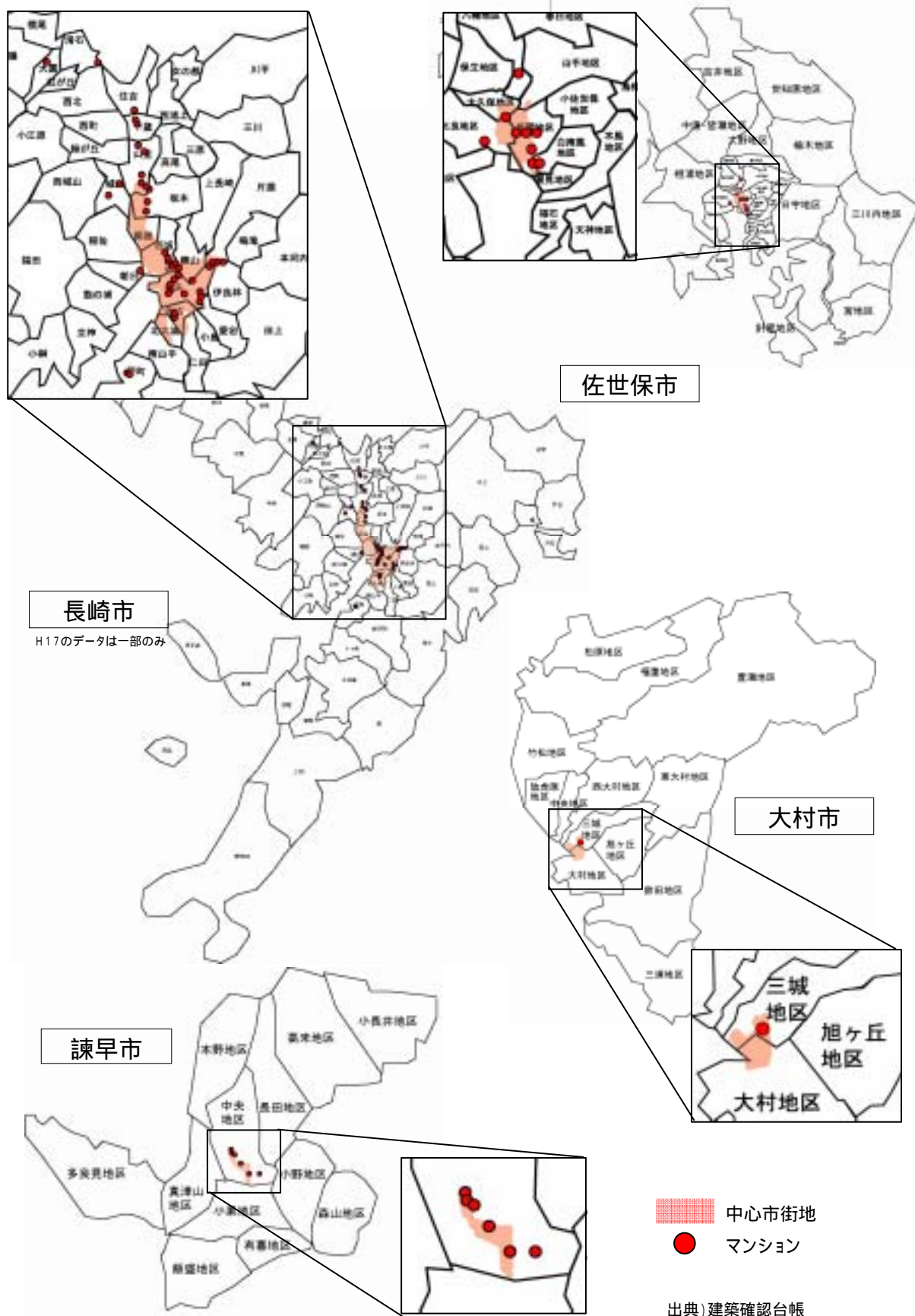
公共公益施設の立地については、県全体に共通する傾向はありませんが、主要な施設のほとんどが「まちなか」から離れてしまった事例もあります。

【資料14】県内の主要都市における過去10年間の宅地開発状況(1ha以上)

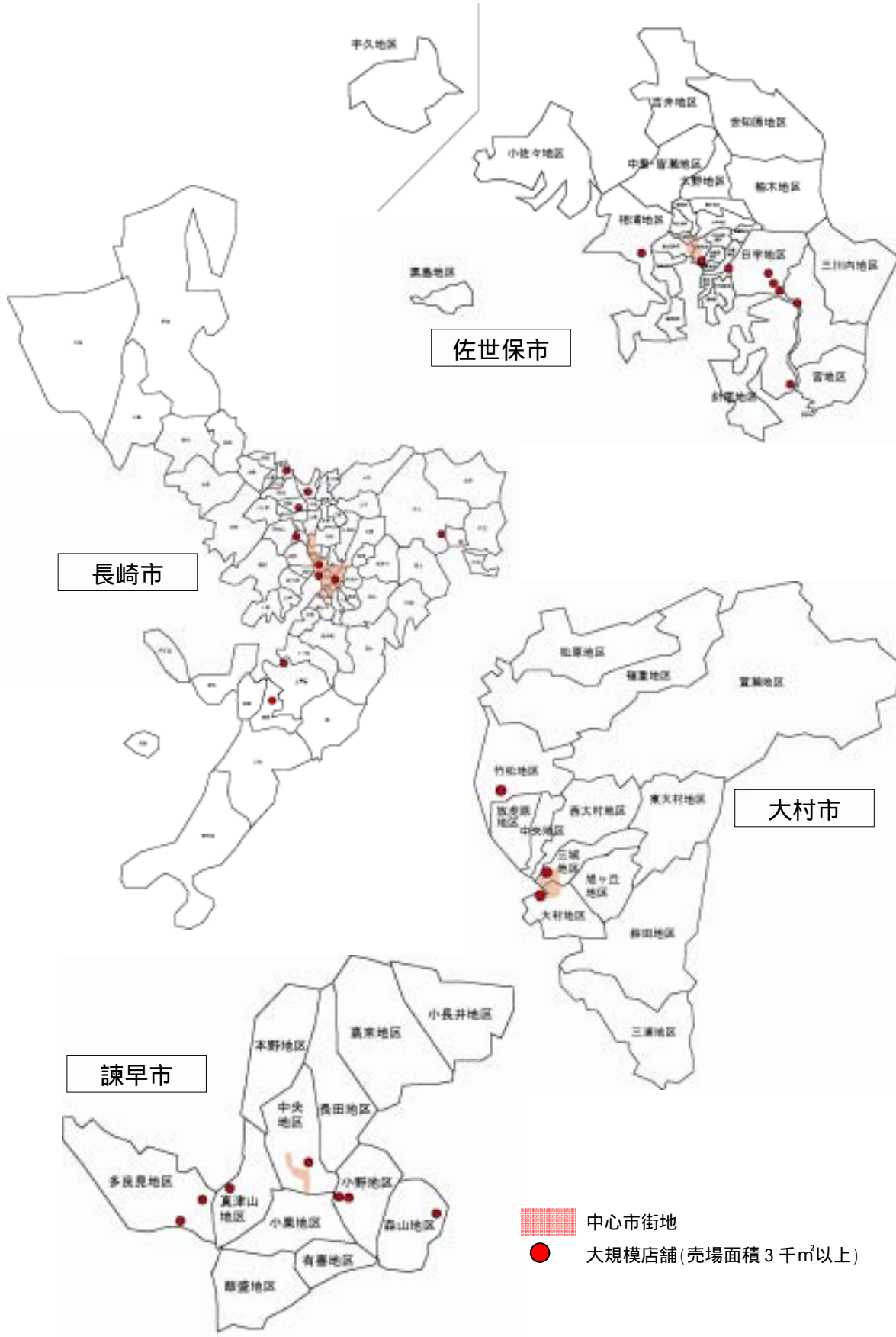


出典) 開発登録簿

【資料15】県内の主要都市における分譲マンションの建設状況(H13～H17)



【資料16】県内の主要都市における大規模店舗の立地状況(H元年以降)



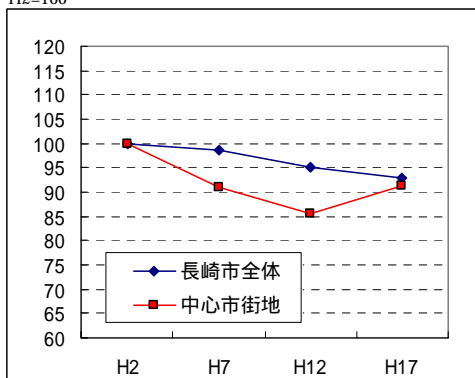
出典)大規模小売店舗新設届出書

2 「まちなか」の状況の変化

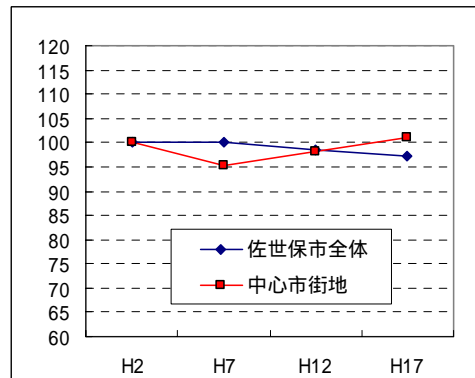
県内の主要都市における中心市街地の居住人口を、平成2年と平成17年とで比較すると、ほとんどの都市で減少していますが、島原市以外では、ここ数年の間、僅かながらも増加傾向にあります。【資料17】これは、前述のように、「まちなか」でマンションの建設が相次いでいることに起因するようです。

【資料17】県内の主要都市における人口の推移 合併前の市における統計

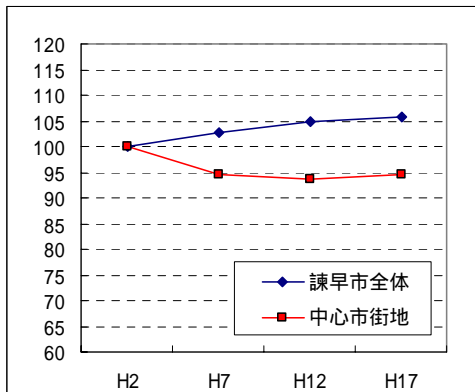
【長崎市】
H2=100



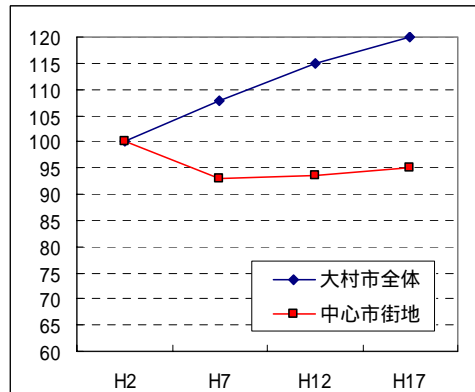
【佐世保市】



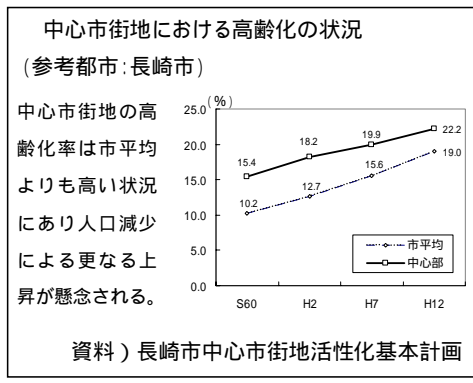
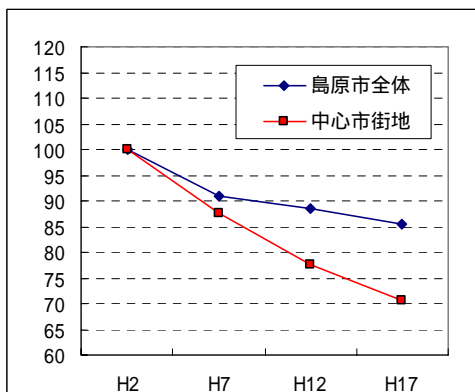
【諫早市】



【大村市】

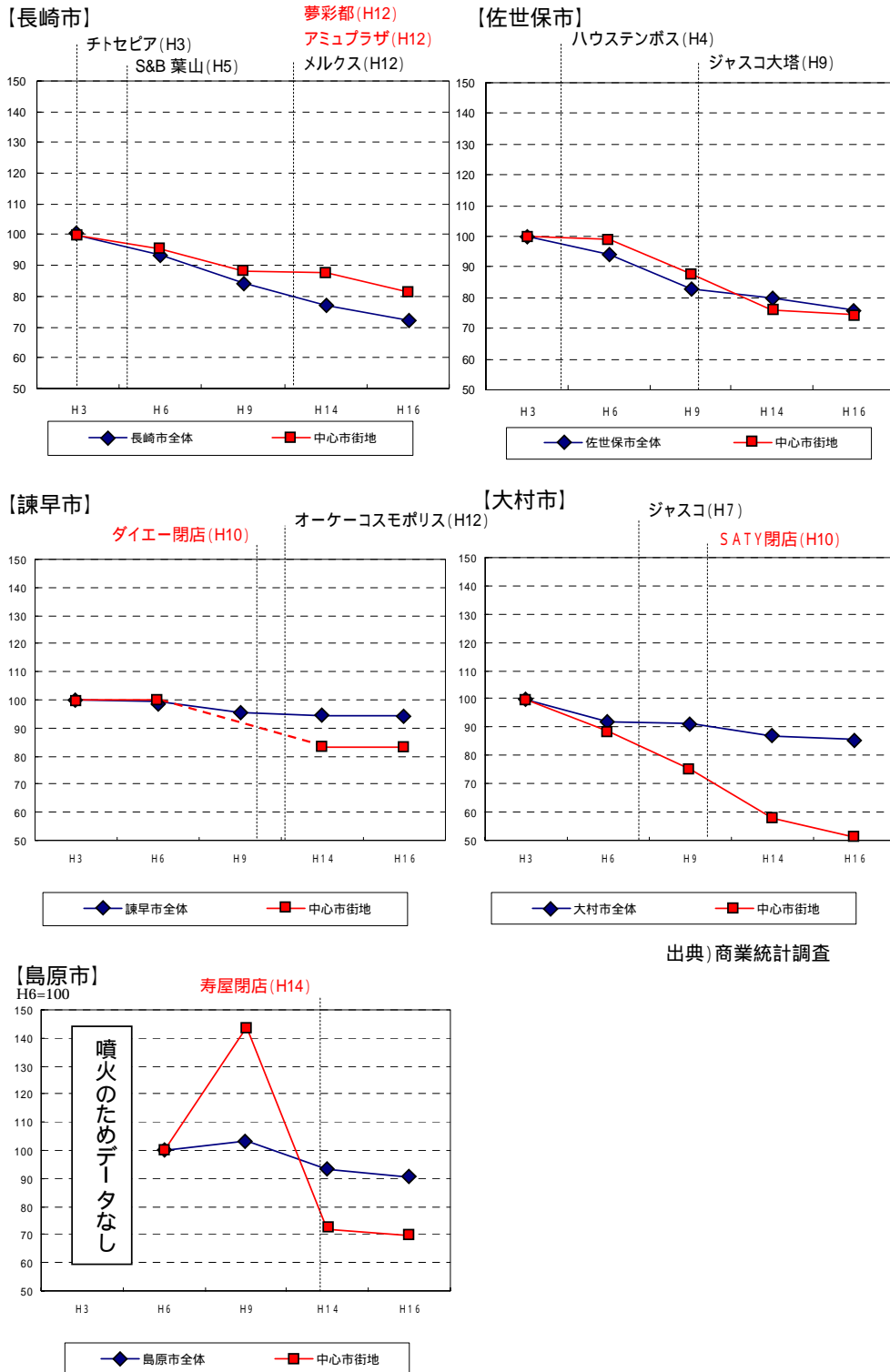


【島原市】



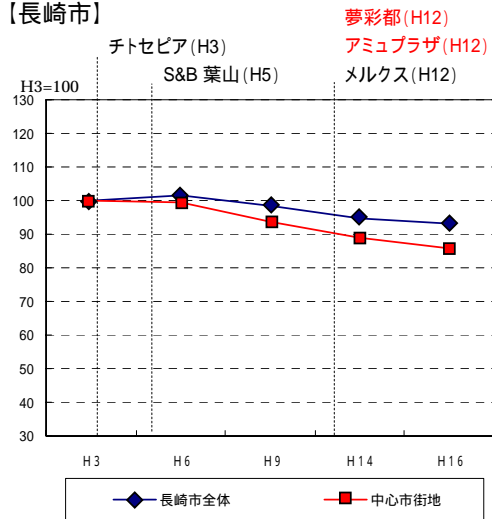
しかし、商業関係の指標をみれば、相当に深刻な状況が浮かび上がります。中心市街地の店舗数、年間販売額とも減少傾向にあり、市全体に対するシェアも低下してきました。【資料18】【資料19】 数値が大幅に悪化している時期は、郊外に大規模店舗が立地したり、「まちなか」の大規模店舗が撤退した時期と符合します。

【資料18】県内の主要都市における店舗数の推移 合併前の市における統計

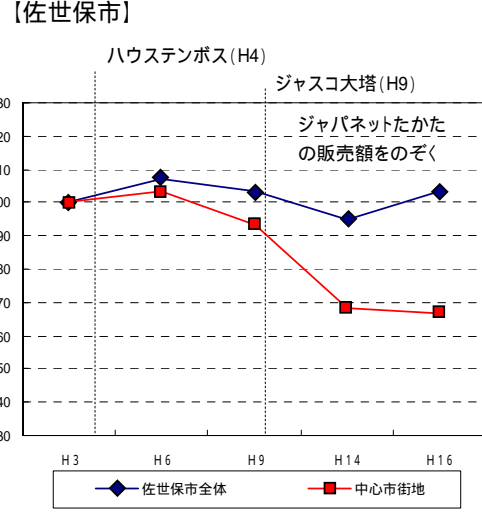


【資料19】県内の主要都市における年間販売額の推移 合併前の市における統計

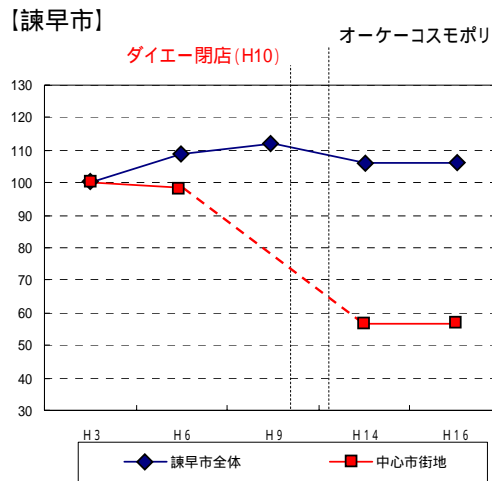
【長崎市】



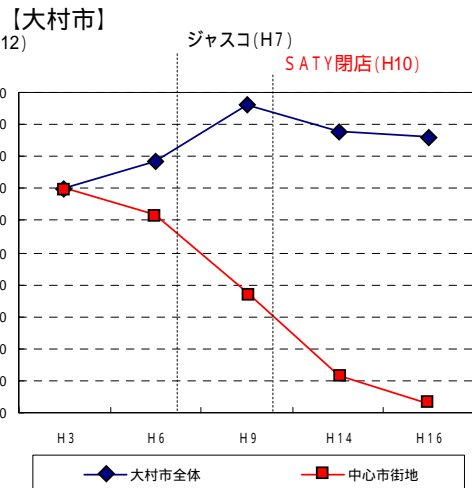
【佐世保市】



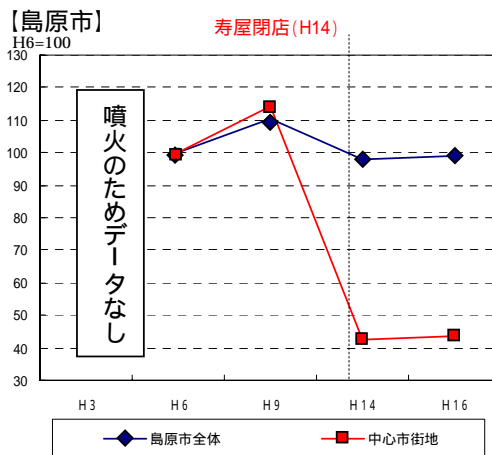
【諫早市】



【大村市】



【島原市】

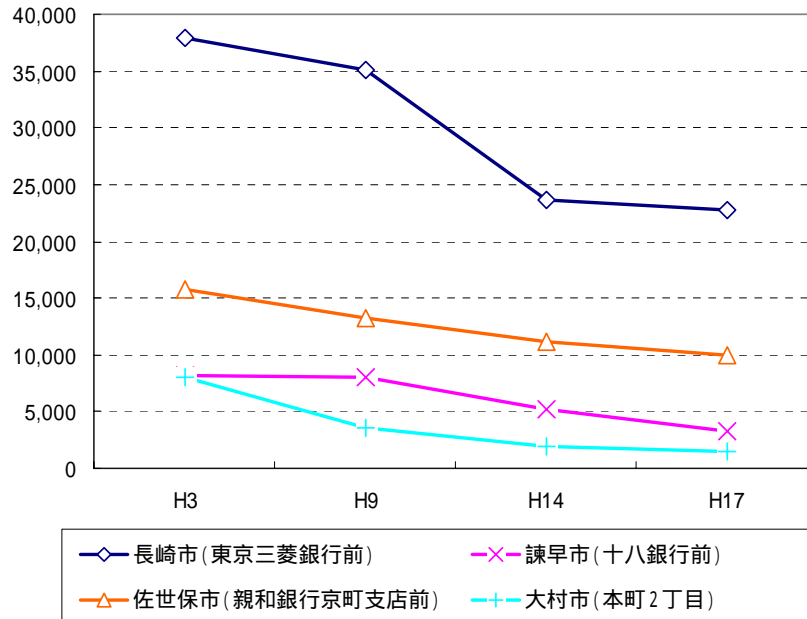


出典) 商業統計調査

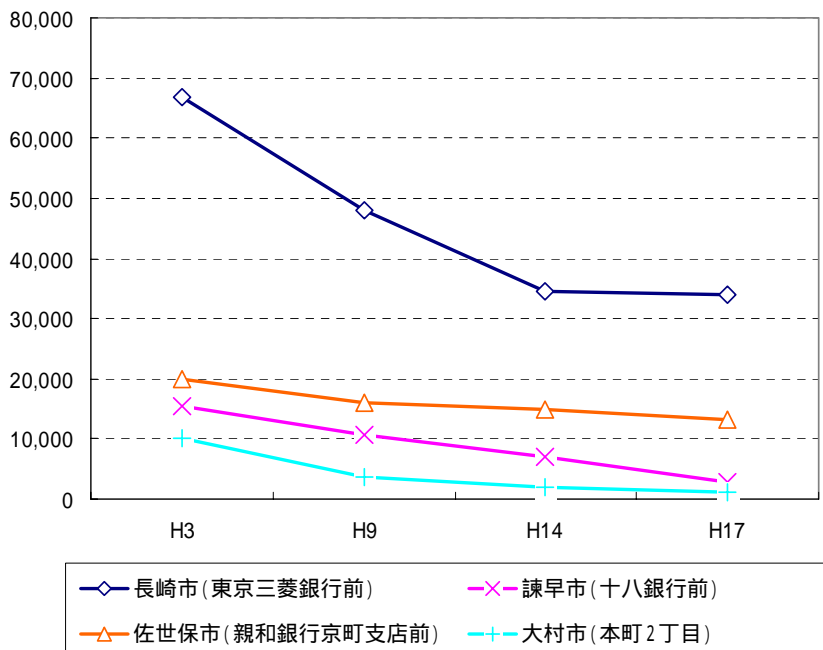
「まちなか」の拠点性が低下していることを最も如実に示すのが、アーケード街の歩行者通行量の推移です。いずれの都市でも大幅に減少していますが、大村市では14年間で1/10、諫早市でも1/5ほどに落ち込んでおり、人口規模の小さい都市ほど大きく影響を受けていることが分かります。【資料20】

【資料20】アーケード街の歩行者通行量の推移

【平日】



【休日】



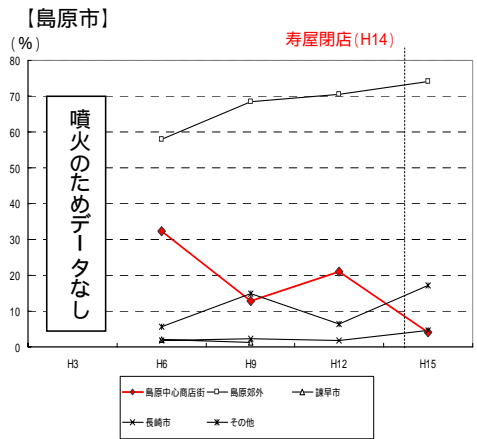
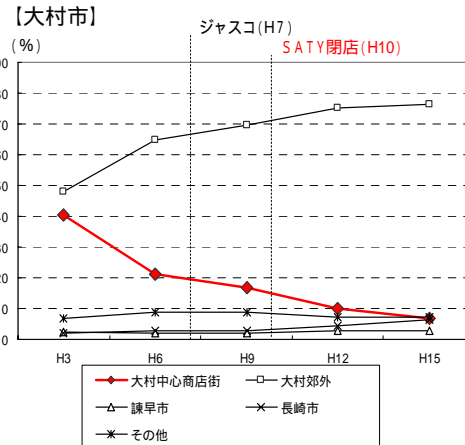
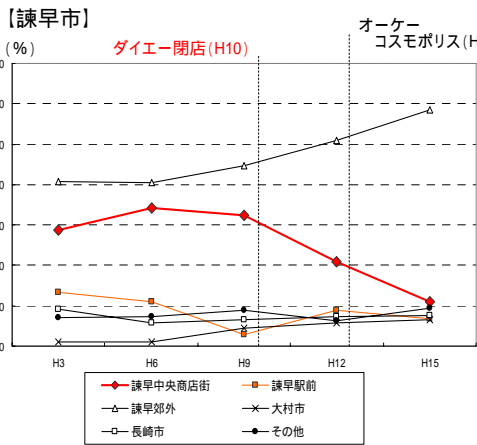
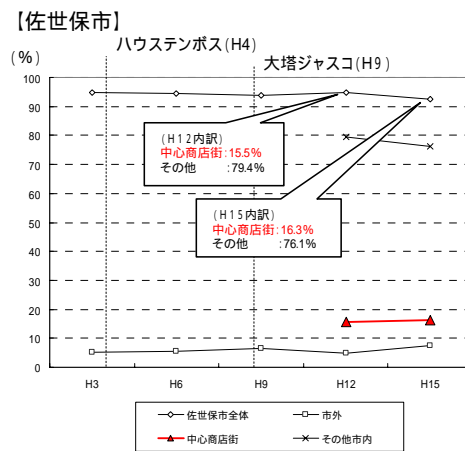
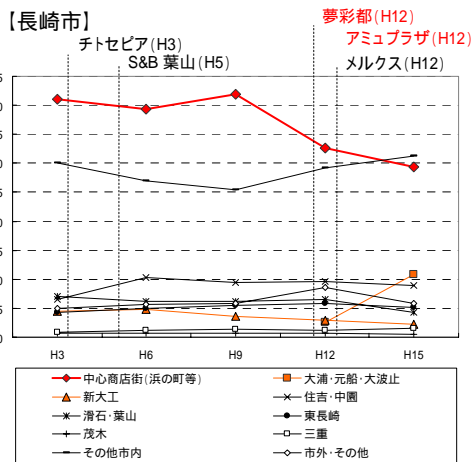
出典)各商工会議所資料

3 市民生活や地域経済、行政運営への影響

諫早市や大村市、島原市では、中心商店街が著しく衰退し、多くの市民ニーズに応えられない状況となっています。【資料21】「まちなか」への来街者が減り、郊外の大規模店舗などに人々が集まるようになったため、路線バスの利用密度が低下し、廃止や減便が相次いでいます。

五島市では、郊外に複数の大規模店舗が立地した影響で、周辺の幹線道路に慢性的な交通渋滞が発生するようになったことから、県が交差点の拡幅事業を実施しました。

【資料21】県内の主要都市における市民の購買動向 合併前の市における統計



出典) 消費者購買実態調査

4 現状の総括と今後の見通し

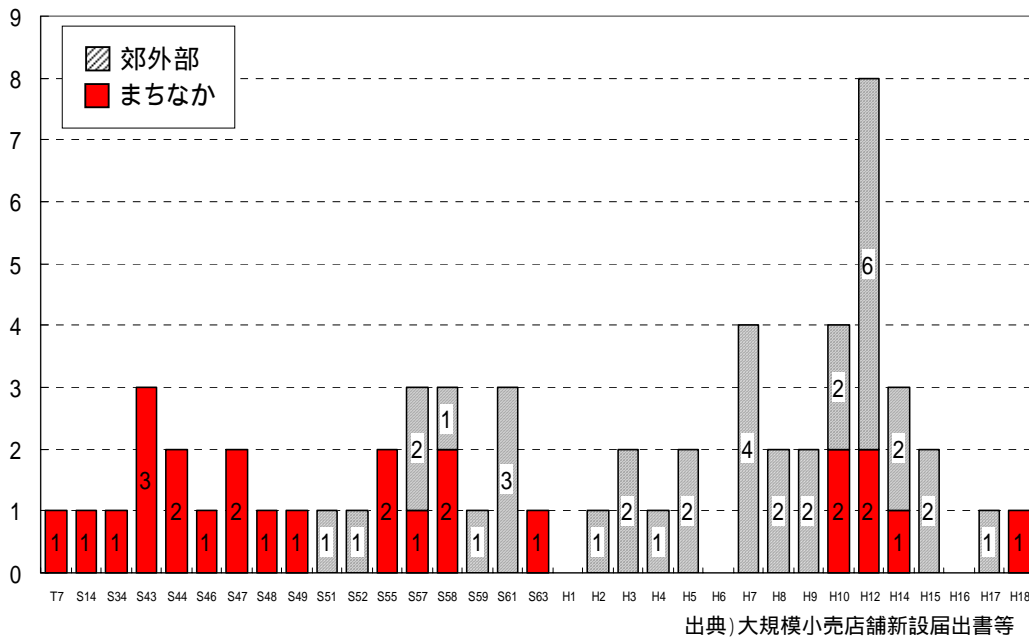
県内の主要都市では、総じて「まちなか」の拠点性が低下しつつありますが、最大の理由は、大規模店舗の郊外立地などにより、商業機能の衰退が進んでいることです。現時点では、いくつかの中小都市において、日常の買い物が不便となったり、交通面での悪影響が生じています。

他県では、県庁所在市など人口規模の大きな都市において、「まちなか」の空洞化が顕著に見られる事例もありますが、長崎市や佐世保市で、それほど深刻な問題が生じていないのは、地形的条件から市街地の拡大が限定され、比較的コンパクトな都市構造を維持できているためと考えられます。

しかし、各都市とも、市街地は間違いなく拡散傾向にあり、大規模店舗の立地も「まちなか」から郊外へ移行しています。【資料22】本県はこれまで、人口の割に大規模店舗の立地が少ない県でした。【資料23】しかし、それが潜在需要の大きさと受け取られているためか、近年、かなりのペースで大規模店舗が増加しており、郊外へ超大型複合店舗を立地させる計画も相次いで明らかとなっています。

これらが実現すれば、間違いなく都市構造に大きな変容が生じ、市民生活や地域経済、行政運営に多大な影響が及ぶものと思われます。過去の事例をみれば、売上高の増加や新規雇用の創出といった経済効果も、短期的なものに過ぎません。【資料24】目先のことに囚われて、安易に受け入れてしまうのではなく、社会情勢の変化を見極めながら、長期的かつ広域的な視点で影響を予測し、魅力ある都市づくりの一環として対応することが必要です。

【資料22】大規模店舗の地域別立地状況



【資料23】ショッピングセンターの売場面積に関するデータ比較

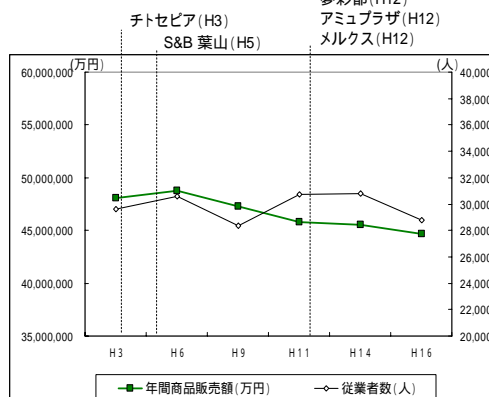
	全国平均	九州平均	長崎県	長崎県より低い都道府県の数
SC 面積 (㎡)	915,943	559,487	229,663	6
小売店舗の売場面積に占めるSCの割合 (%)	26.7	22.7	13.7	1
人口 1000 人当たりのSC売場面積 (㎡)	326.7	283.5	155.3	1

SCとは・・・SC(ショッピングセンター)とは、一つの単位として計画、開発、所有、管理運営される商業・サービス施設の集合体で、駐車場を備えるものをいう。

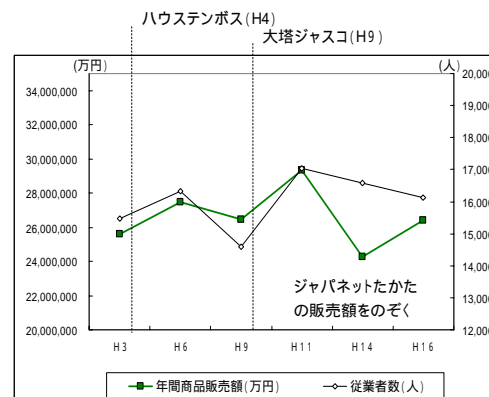
出典) SC白書

【資料24】市全体の年間販売額と従業者数の推移 合併前の市における統計

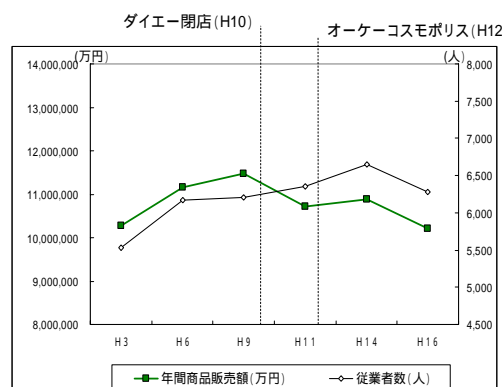
【長崎市】



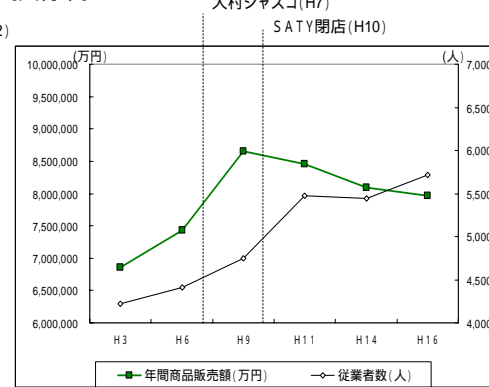
【佐世保市】



【諫早市】

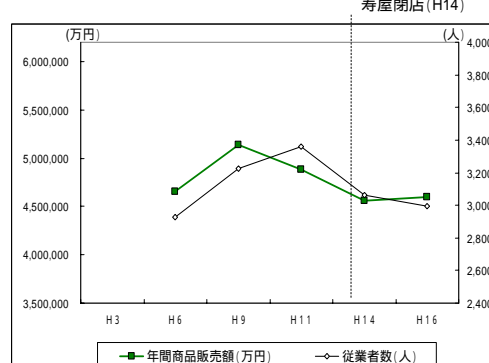


【大村市】



出典) 商業統計調査

【島原市】



今後の都市づくりにおける目標

1 にぎわいのある都市づくり

長崎県の人口は、全国に先んじて減少局面を迎えていましたが、都市部に限れば、横ばいまたは増加しているところもありました。しかし、これから減少率がさらに大きくなれば、いずれはどの都市においても人口減少が避けられなくなります。

そのような状況の中で、都市の活力を維持しようとするのなら、日常、非日常を通して、訪れる人を増やすことが、最も現実的で効果のある取り組みです。そのためには、商業、公共サービス、居住、福祉医療、教育文化、娯楽など多様な機能を集積して、市民のニーズに応えていく必要があります。また、その都市独自の歴史や文化、まちなみを守り活かすことにより、観光面の魅力を高めることも有効と考えられます。

2 安全・安心な都市づくり

長崎県は、全国でも犯罪の発生が少ない県ですが、強固な地域コミュニティにより防犯活動を支えていることが、理由のひとつとして考えられます。しかし、人口減少と高齢化がいま以上に進行すると、やがてコミュニティを維持することが困難となり、防犯機能の低下が懸念されることから、地域ごとにある程度の居住人口を維持し、住民同士のコミュニケーションが廃れないようにすることが必要です。

また、人口が減少する中で、市街地の拡散を放置しておけば、既成市街地における施設の更新が進まず、災害に対して脆弱な状況となるため、適切に対策を講じることが望まれます。

3 歩いて暮らせる都市づくり

一般家庭への自家用車の普及は目覚ましく、全国的にマイカー社会となっていますが、今後は、著しい高齢化の進行に伴って、車を運転できない人の増加が見込まれます。長崎県の人口動態をみれば、その状況は他県より早く訪れるものと思われ、また、地形的制約から道路整備が容易ではないため、自家用車依存型の都市づくりを見直すことが急務と言えます。「まちなか」においては、どこでも歩いて回れるようにすることが基本であり、そのためには、適正な密度で都市機能を集積させることが必要です。

また、「まちなか」と郊外の間では、路線バスや路面電車を始めとする公共交通機関の利便性を高めるため、ハード・ソフト両面で対策を講じることが望まれます。

4 環境に優しい都市づくり

自家用車に依存した交通体系は、大量の排出ガスを発生させ、地域の大気質を悪化させるばかりでなく、地球環境にも大きな負荷を与えます。また、郊外に集客施設を立地させるための開発が、自然環境を損ねてしまうことも珍しくありません。

良好な環境の中で生活することは、住民の誰もが望んでいることであり、その要請に応えるためには、公共交通機関の利用を促進したり、開発による環境負荷を最小限に抑えるような都市づくりを行うことが必要です。

さらに、自然環境はもとより、歴史的・文化的環境や景観を保全することは、長崎県の主要産業である観光の活性化を図るうえでも、極めて重要なことであると思われます。

5 行政運営コストの低い都市づくり

長崎県内の多くの都市で、税収の減少などを原因として、財政状況が悪化しています。大幅な景気回復や人口増加が期待できず、既存施設の維持管理コストが増加していく中で、健全な行政運営を維持するためには、投資的コストを抑えることが不可欠です。

他県の事例でも試算されているように、市街地の無秩序な拡散を許せば、道路や上下水道を始めとする都市基盤施設の後追いの整備を強いられ、その維持管理コストも含めると、自治体の財政に相当な負担を掛けるおそれがあります。

このような事態を防ぐためには、市街地の形成を行政が適切にコントロールしながら、「まちなか」の既存施設を最大限に活かした都市づくりを進めることが必要です。



今後の都市づくりに関する基本方針

1 都市構造に関する基本理念

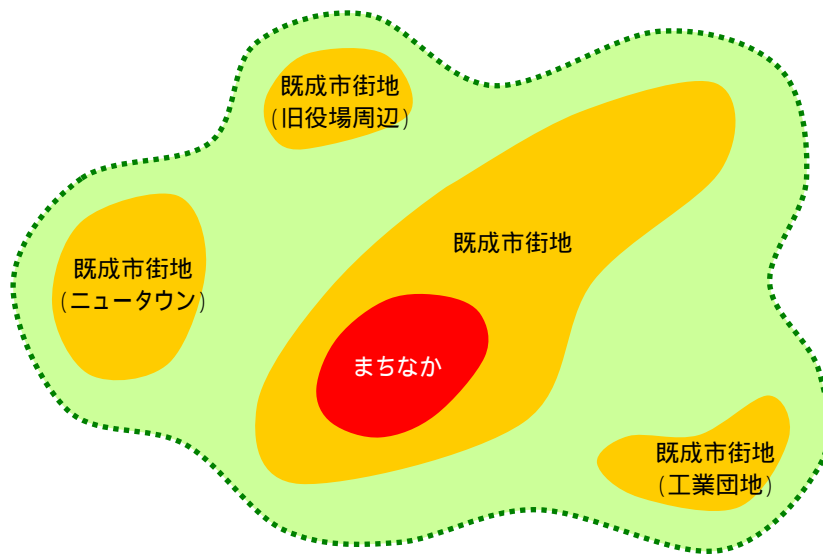
社会情勢の著しい変化に伴う都市構造の変容は、長崎県においても確実に進展しており、市民生活や地域経済、行政運営に及ぼす影響は、徐々に見過ごせないものとなりつつあります。

これまで、各都市の中心市街地において、活性化を目指した様々な事業が行われてきたにも拘わらず、思うような成果が得られていないのは、中心市街地とは別の場所つまり、郊外において、都市機能の拡散という現象が起きていたことが最大の理由です。

人口減少と超高齢化が確実な時代に、市街地のにぎわいを取り戻し、また、高齢者から子どもまであらゆる世代が不便なく、安心して暮らせる環境を形成するためには、従来の拡大指向の都市づくりを改め、集約型の都市づくりに転換するしかありません。

市街地の無秩序な拡大を抑制しながら、既成市街地における生活環境の維持に努め、そのうち特に拠点としての役割が期待される「まちなか」については、適正な密度を保ちながら都市機能の集積を進めるとともに、提供するサービスの質を高めてにぎわいを創出する……いわゆる「コンパクトシティの構築」を基本理念として掲げます。【資料25】

【資料25】コンパクトシティのイメージ



「まちなか」の区域

商業地域、近隣商業地域、中心市街地活性化基本計画の対象区域など。地域の拠点として多様な都市機能を集積し、集客力を高めてにぎわいを創出する。大規模集客施設の立地計画が生じた場合は、原則としてこの区域に誘導する。

「既成市街地」の区域 「まちなか」を除く

既に相当数の住宅や事業所が立地している区域のうち、「まちなか」以外の区域。都市機能を適切に維持・増進し、日常生活や事業活動の利便性を確保する。大規模集客施設の立地は原則不可だが、内容次第では特例的に認めることもある。

上記以外の区域

「まちなか」、「既成市街地」のいずれにも属さない区域。無秩序な市街地の拡大は抑えるが、現存する住宅や事業所の機能は維持する。大規模集客施設の立地は原則不可だが、内容次第では特例的に認めることもある。



用語解説

ここで言う「コンパクトシティの構築」は、都市機能の拡散につながるような施設(大規模店舗、公共施設など)の郊外立地を抑制する趣旨であり、市街地の拡大を全面的に否定するものではありません。環境の優れた住宅地を供給するための開発行為などについては、自治体の意向を踏まえて認めることも考えられます。

また、「コンパクトシティ」は、現状における人口規模の大小や密度の高低に関わらず、どのような都市にも当てはめることが可能な理念です。例えば、市町村合併により誕生した多核分散型の小都市においても、支所などが存在する各既存集落の拠点性を増進する取り組みなどを想定することができます。

2 大規模集客施設の立地に関する考え方

自家用車でのアクセスが容易で、高い娯楽性を備えた大規模集客施設が、多くの市民に支持されていることは事実です。しかし、それが立地する位置によっては、都市構造の大きな変容をもたらし、市民生活や地域経済、行政運営に深刻な影響を及ぼすおそれがあることを、十分に考慮しなければなりません。

今後、コンパクトシティの構築を実現するためには、現実的な取り組みのひとつとして、行政で大規模集客施設の立地位置をコントロールすることが不可欠であると言えます。

立地に関する基本的な考え方は、次に述べるとおりです。

1 原則的な考え方

大規模集客施設の立地は、「まちなか」として行政計画上の位置付けがなされている区域(都市計画による商業地域・近隣商業地域、並びに中心市街地活性化基本計画またはこれに準ずる計画の対象とされた区域)に誘導することとします。

なお、これらの計画の策定は、各市町が主体的に取り組むべきですが、広域的な影響に配慮する観点から、県において関係市町との調整を行います。

2 特例的な取扱い

以外の区域でも、地域振興の観点から必要性が高く、「まちなか」に立地させることが困難であり、個別の評価作業によって市民生活や行政運営に特段の影響がないと判断され、広域的な合意形成が可能なものに限り、都市計画上の手続きを経ることによって、立地を容認することとします。

3 法令未適用区域の解消

建築基準法による建築物の用途規制は、都市計画区域または準都市計画区域にしか適用されませんが、県内には、いずれにも含まれない区域が広範に存在しています。及びの措置を実効性のあるものとするため、大規模集客施設の立地する可能性がある区域について、準都市計画区域の指定を進めます。



用語解説

ここでいう「都市計画上の手続き」とは、市町村が、住民への説明、計画案の縦覧、都市計画審議会への諮問、県との同意協議を経て、大規模集客施設の立地が可能となるよう、用途地域の変更や地区計画の決定などを行うことを指します。

3 「まちなか」の活性化に関する考え方

県内の多くの都市において、「まちなか」は衰退傾向にあります。コンパクトシティの構築を実現するためには、その都市機能を増進することが重要です。郊外における大規模集客施設の立地を抑制するからには、「まちなか」に、商業、公共サービス、居住、福祉医療、教育文化、娯楽など多様な機能を集積させ、市民のニーズを充足しうる環境を整えなければなりません。

従来市中心街地活性化施策は公共施設の整備に偏重し、事業者の努力が十分ではなかったという厳しい指摘があることも踏まえ、今後は、関係者それぞれが主体性を持ち、かつ、相互に緊密な連携を保ちながら取り組みを進める必要があります。

1 まちなか商業の振興

消費者の多様なニーズに応えるため、商店街や商工会議所など、「まちなか」の事業者が主体的かつ意欲的に取り組む事業で、商業地としての魅力向上につながり、にぎわいの創出に高く寄与すると認められるものについては、ハード事業、ソフト事業に関わらず、適切な支援を行います。

また、大規模集客施設が「まちなか」へ立地することに対しても、出店手続きや施設整備に関する支援を行い、さらなる集積の充実を促します。

2 まちなか居住の推進

「まちなか」において、にぎわいの創出とコミュニティの再生を図るため、居住者を呼び戻すとともに、高齢者を含むすべての人々が安心して住み続けることができるよう、暮らしやすい居住環境の整備、住宅供給の推進、福祉サービスの充実などに取り組めます。

また、公的賃貸住宅の整備に当たっては、「まちなか」においてニーズの高い高齢者や子育て世帯向け住宅の供給を重点的に進めます。

3 公共施設の整備・改善

「まちなか」の交通環境や生活環境を増進するため、道路や公園など既存の基盤施設について、利用状況や住民ニーズを分析のうえ、必要に応じて再整備を行います。未整備の基盤施設については、十分な必要性が認められるものに限り、早急な整備に努めます。

また、集積による利便性とにぎわいを維持する観点から、官公庁や文化施設、病院などの公共建築物は、郊外への移転を極力避け、「まちなか」の核施設として存続を図ります。

4 公共交通の利便性向上

自家用車に依存しなくても、都市内外の各地域から「まちなか」へ容易にアクセスできるようにするため、バスを始めとする公共交通機関の維持・強化に努めます。

また、ターミナル施設の整備・改善や、運行を円滑化するためのソフト的取り組みにより、利便性の向上を図ります。

これらの施策に関する具体的な実施内容や運用基準は、平成19年度に策定する「長崎県大規模集客施設等立地ガイドライン」及び「長崎県まちなか活性化推進ガイドライン」において明らかにします。

長 崎 県
にぎわいの都市づくり基本方針

平成19年3月
長 崎 県