

# 第2章



## 都市づくりの課題



## 第2章 都市づくりの課題

### 1. 都市機能の集約による環境負荷の低減

これまでの土地利用は、宅地造成技術の進歩などにより、自然条件による開発への制約が小さくなっているため、歴史的に形成されてきた市街地や集落地の外側に住宅地の開発が進められる傾向がありました。

一方、社会動向に目を向けると、全国的な少子高齢化の傾向は本市も例外ではなく、総人口は平成11（1999）年の約65,000人をピークに平成27（2015）年10月には60,298人となり、人口の減少局面に入っており、これまでの人口増加を前提とした都市づくりを見直す必要が生じています。

さらに近年は、宅地開発による自然環境の減少や、都市活動によって排出される二酸化炭素等の温室効果ガスによる地球環境への悪影響が、指摘されるようになっていきます。

また、パリ協定<sup>※</sup>が発効（2016年11月）されるなど、地球温暖化防止の取組は世界的な要請となっています。

持続可能な都市経営のためにも、人口増加に伴う市街地の拡大を前提とした都市づくりから、将来を見据え都市機能を集約化したコンパクトシティの形成や循環型社会<sup>※</sup>の形成により、環境負荷の低減を図る必要があります。

### 2. 都市機能の適切な分担

本市は、都市拠点や観光文化交流拠点など複数の拠点を有していますが、市民の生活利便性の向上を図るための都市機能の充実には、それぞれの拠点が適切に都市機能の分担を図りつつ、互いの機能を補完・連携しながら、それぞれの拠点の特性を活かした都市づくりを行う必要があります。

そうした中、本市では「コンパクト・プラス・ネットワーク」による都市づくりを具体的に進めるため、平成29（2017）年3月に都市計画マスタープランの一部となる「千曲市立地適正化計画」を策定しました。

これまで本市の中心を担ってきた既存の商店街においては、モータリゼーション<sup>※</sup>の進展による、広域的な商業圏の広がりとともに、まちの活力が低下しています。商業の活性化を図りながら、地域に残っている祭りや伝統的行事などの文化、歴史的資源を活かし、市民が集まる施設の立地やイベントの開催などにより、魅力向上を目指すことが必要です。

国指定史跡「埴科古墳群 森将軍塚古墳」や名勝「姨捨（田毎の月）」・重要文化的景観「姨捨の棚田」、稲荷山の「重要伝統的建造物群保存地区」、開湯120年を超える「戸

倉上山田温泉」など、広域から集客できる観光・文化・交流施設を有効活用することにより、交流人口を拡大し、観光産業への活用や地域振興を図っていく必要があります。

また、社会情勢の変化に加え人口減少が懸念される中、持続可能な都市経営に向け、土地利用の量的調整と質的向上を図ることが重要となってきたため、上位・関連諸計画との調整を図り、土地利用のあり方を検討する必要があります。

### 3. 産業機能の活性化

全国的な人口減少、大都市圏への人口流出が進むなかで、他都市に劣らぬ地域の活力を維持するためには、競争力のある付加価値の高い産業機能を集積し、地域経済の活性化を図っていくことが求められます。

本市においては、長野自動車道更埴ジャンクションや更埴インターチェンジ周辺地区等の広域交通の利便性に優れた場所への産業機能の集積など、計画的に土地利用を誘導することによって、産業機能の活性化を図っていく必要があります。

そのため、上位・関連諸計画との整合や関係機関との調整を図り、産業活動の活力の維持向上に向けた市全体の土地需要の調整と効率的利用を検討する必要があります。

### 4. 拠点間の連携強化

適切な機能分担による拠点づくりや、拠点の特性を活かして互いの機能を補完・連携しながら全体の機能を向上させる都市づくりにあわせて、拠点相互の人・モノ・情報が交流するネットワークを形成して連携強化を図るためには、国道18号バイパスや都市計画道路千曲線などの道路交通基盤の現行計画の見直しによる効率的な整備推進が必要です。

一方で高齢化の進展に伴う交通弱者への対応と環境負荷の低減を図るため、自動車への過度の依存をなくすことが求められています。本市においては、しなの鉄道の各駅における交通結節機能の強化やそこにアクセスする道路の整備、バス交通相互の連絡性の向上など地域にふさわしい公共交通の利便性を高めるために、「千曲市地域公共交通網形成計画」等と連携を図る必要があります。

また、人口減少や少子高齢化に伴う地域活力縮小の克服に向けて拠点間の連携強化を図るとともに、立地特性を生かした市全体の活性化をけん引する拠点の設定も必要です。

## 5. 森林、農地など地域資源の保全と活用

本市では、市の中央部を流れる千曲川と周辺部に広がる農地・山地・丘陵地という自然条件により、歴史的に千曲川沿いに開けた低地部や山間の平坦地を中心に人々の生活が営まれてきました。

千曲川の両岸に広がる市街地を取り巻く森林は、市域面積の約1/3を占め、水源かん養、水害や地滑り防止、里山景観の形成、市民や訪れる人々への安らぎを与える役割など多様な役割を担っています。

しかし、担い手不足や林業の採算性悪化に伴い、手入れの不十分な森林が増えてきていることから、森林を適切に管理し後世に伝えていく必要があるとともに、千曲川をはじめ市民生活に潤いをもたらす河川環境を保全していく必要があります。

また、森・倉科・更級地域におけるあんずの生産や姨捨・更級地域の棚田、上山田・雨宮地域のトルコギキョウなどの特徴ある農業がありますが、農業従事者の高齢化や後継者不足により農業は縮小傾向にあり、このまま手をこまねいては農地の荒廃の進行が危惧されることから、食料生産自給率の向上、環境保全、景観形成などに果たす農地の公益的役割を踏まえ、将来にわたって優良農地の保全を図っていくとともに農地の集積・集約を進める必要があります。

## 6. 自然と調和した環境、景観の形成

本市の市街地は、市の中心部を流れる千曲川と市街地を取り巻く農地・山地・丘陵地によって育まれてきました。農地を含めたこれらの自然環境と調和しながら、安らぎとうるおいを育む緑豊かな都市環境の形成を図る必要があります。

景観については、山里、高原、田園、千曲川等の自然景観、北国街道、善光寺街道などの街道沿いに形成されてきた歴史的景観、中心市街地に整備されてきた都市景観など市内各地の地域特性を活かしながら、個性豊かな特色のある地域景観を形成していく必要があります。

本市の特色ある自然と調和した環境や景観は市民共通の財産であり、魅力ある資源として保全と活用を図る必要があります。

## 7. 安全性・安心性・快適性の確保

近年の集中豪雨・土砂災害・地震などによる大規模災害発生の懸念から、安全・安心なまちづくりの需要が高まっています。市民生活や都市活動を安全に行っていくためには、災害に強い都市づくりを進める必要があります。

市街地においては、建物更新が進まず老朽化した建物が残されている箇所もあり、災害時の建物倒壊や火災の延焼が危惧されます。市街地内における防災施設の整備な

ど総合的な対策によって、都市の防災機能の向上を図る必要があります。

あわせて、河川の洪水による浸水想定区域や土砂災害の恐れのある区域等についての危険周知、警戒避難体制の整備、一定の開発行為の制限等の対策も継続して行っていく必要があります。

また、地域コミュニティ<sup>※</sup>活動の促進により、防災・減災機能に加え防犯機能を向上させることで、それぞれの地域で、安全・安心の確保を目指す都市づくりを図っていく必要があります。

さらに、快適な暮らしの実現を図るためには、地域を取り巻く自然や伝統などがそこで暮らす市民の生活と調和したアメニティ<sup>※</sup>（好ましい、心地よい）あふれる住環境の形成が望まれるとともに、施設整備にあたっては、誰もが使い勝手の良いユニバーサルデザイン<sup>※</sup>の導入が必要です。

## 8. 市民、地元企業・団体等との協働

施設整備にとどまらない都市づくりを行っていくためには、都市づくりの主役である市民や都市づくりに関わる地元企業・団体と都市づくりの推進・調整主体となる行政が協働して都市づくり活動を行っていく必要があります。

本市においては「まちづくり基本条例」が制定されており、市民、地元企業・団体等がそれぞれの役割に応じて、まちづくりに参加していくことが求められます。

そのためにも、市民、地元企業、団体、行政等が相互連携する具体的な仕組みが必要です。

## 9. 地域特性を踏まえた課題への対応

本市には、住居系や産業系など都市的な土地利用が営まれている地域、農業集落地や田園地帯など農業的な土地利用が営まれている地域、中山間地など自然のなかでの生活が営まれている地域など、さまざまな地域特性を持った地域が存在しています。これらの多様な地域特性を踏まえ、各地域の持つ課題に対応した地域づくりを進めていく必要があります。

各地域の持つ課題に対応した地域づくりを進めるため、用途指定地域の用途の純化や見直しを行い、上位・関連諸計画と整合を図った計画的な土地利用の検討が必要になるとともに、地域の課題を地域内で共有し、多様な主体が連携し課題解決の検討を図る必要があります。

## 10. 効率的かつ効果的な都市の経営

人口減少や産業構造の変化が進み、本市の財政が厳しくなるなかで、市民が受けるサービスの低下を防ぐためには、既存施設の効率的な運用や廃止を含む効果的な施設立地の推進に取り組んでいく必要があります。

また、合併特例期間が終了（平成30年度）することから、現在よりも一層効率的で簡素な都市経営が求められています。

効率的で簡素な都市経営のため、事務事業や組織の見直しによる組織機構の構築とともに、専門性の高い職員の育成、民間委託の推進、公共施設再編などをより一層推進する必要があります。