

# 都市計画用途地域の見直し —新たな都市計画制度検討業務—

アジア航測株式会社  
アジア航測株式会社  
アジア航測株式会社

野瀬 和仁  
宮脇 和能  
糸井 恒夫

## 1. はじめに

舞鶴市の都市計画制度は、昭和56年に制定され、34年あまりが経過した。制定当時、都市計画制度の人口フレームは、12万5千～6千人を想定したものであった。また用途地域は、昭和34年に制定されているが、人口減少下の現在に至るまで、大きな見直しは実施されず、部分的な見直しに留まっている。これまでのまちづくりは、人口増加を前提としたものであったため、人口減少・高齢化の進展、既存商店街の疲弊や地域経済の停滞など、現在の地方都市が直面する課題に対応できていないと言え難い。

次に、財政状況に目をむける。歳入の根幹となる市税収入は、火力発電所の建設に伴い大きく増加した固定資産税が、平成23年度をピークに年々減少している。加えて、長引く地域経済の低迷により、市内企業の業績も低調に推移していることから、市税収入は今後も厳しい状況が続くことが見込まれており、市を取り巻く社会構造は非常に厳しい。よってこの現状から目をそむけず、人口規模に応じた適正まちづくりを実践することは、必然であるといえる。

舞鶴市は、「安心のまちづくり」「活力あるまちづくり」「心豊かに暮らせるまちづくり」を重点的目標に位置づけ、「交流人口300万人・経済人口10万人」都市を目指し、まちづくりを進めている。今後、地域特性を活かしたまちづくりを進めつつ、将来の社会情勢の変化に柔軟に対応していくためには、現行の都市計画制度を再検証し、単なる部分的な見直しに留まらず、将来的な社会構造にも対応しうる都市の再構築が必要である。

## 2. 現状および課題とこれまでの経過

舞鶴市は日本海に面する港湾都市であり、京都府北部における経済的中心都市である。軍港から発展した歴史をもつ東舞鶴と、城下町から発展した西舞鶴の2つの市街から構成される都市である。人口は、平成7年から減少傾向であり、特に平成17年から平成27年の減少数が大きい。

(表1)

表1 舞鶴市の人口動態

	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	年平均伸び率
行政区域	94,784	94,050	91,733	88,669	83,990	-0.6%
都市計画区域	91,672	91,232	89,160	86,354	81,900	-0.5%
都市計画区域外	3,112	2,818	2,573	2,315	2,090	-1.6%
都市計画区域外のシェア	3.3%	3.0%	2.8%	2.6%	2.5%	-
都市計画区域外伸び率	-	-9.4%	-8.7%	-10.0%	-9.7%	-

また単に人口が減少しているだけでなく、都市構造の変化があらわれている。つまり、かつては高密度に人口が集中していた中心市街地の減少が著しく、市全体と比較して高齢化が進展するなど、人口の構造的な変化があらわれてきている。加えて、舞鶴市を構成する東地区と西地区の中心市街地の人口推移を確認すると、西地区中心市街地では著しい人口減少・高齢化の進展がみられ、若年層はゆとりのある住環境周辺部に居住地を求める傾向がある。このような状況から現状の認識として、下記2点の課題があげられる。

### 課題①：舞鶴市の市街化区域規模

舞鶴市の一人当たりの市街化区域の規模は、京都府平均の約2倍である。用途地域別では、第1種住居地域、商業地域、準工業地域が、府平均の倍以上の規模である。優良な農地のまま残存する地区が存在するため、無秩序な開発が進展する恐れがある。また市街化区域内においては、将来的な都市的土地利用の見通しが低い低未利用地が都市周辺部に存在している。

### 課題②：市街化区域内の土地利用状況

#### ②-1) 基盤整備（インフラ）との不整合

まちの拠点となるべき鉄道駅周辺において、駅前広場等の周辺整備を実施してきた。ところが整備完了後においても、その整備状況に応じた用途地域が選択されず、従前の用途地域が残っているケースが多い。例えば市内には、廃線となった線路敷が存在するが、この廃線路敷が用途地域の根拠となっている箇所が残っている。現在では周辺一体の住宅化が進んでいる。また都市計画道路については、平成22年度に見直しが行われたが、廃止となった都市計画道路に、沿道系の用途地域指定が残っており、将来の土地利用計画との間で乖離がみられる状況である。

#### ②-2) 目標とする土地利用との乖離

マイカーによる生活スタイルが主である若者層のファミリーは、自然を身近に感じられ、ゆとりある生活環境で、子育てを望んでいる傾向がある。市内西地区ではゆとりある住宅が整備されているが、これは良好な居住環境を求める建築需要のあらわれであるといえる。一方当該地区の用途指定は、工業系用途が指定された状態のままで、見直しが実施されず今日に至っている。つまり現在工業系用途地域指定の地区に、住宅団地の整備が進行しつつある状況である。このようにライフスタイルの変化に即した用途地域設定がなされていない状況となっている。

そこで舞鶴市では、平成26年度に学識経験者、市民団体等によって構成される「都市計画見直し基本方針検討会」を設置し、都市計画見直し基本方針を検討した。

### 3. 見直しの基本方針について

見直しの基本方針として、舞鶴市が適用している都市計画制度（区域区分、用途地域、防火・準防火地域等）について、現在の土地利用状況や地域特性をふまえ将来目標とする都市像を実現していく上で、ふさわしい運用を図ることとした。さらに、これからの時代に対応した持続可能な都市構造への変化を誘発できる運用を図ることも、基本方針とした。

この基本方針のもと、まず「用途地域見直し」を検討し、都市計画の再構築を図ることとした。次の4つの視点で用途地域の見直しを検討した。

#### ①ライフスタイルを誘導する見直し

中心市街地は「高密度な住宅地」、郊外部は「低密度住宅地」とし、交通の利便性、世代年齢、世帯構成や行動特性にあった住まい方を誘導する。

#### ②中心市街地の再構築を誘導する見直し

薄く広がった商業地を再編し、都市機能の立地、更新を誘導する。その周辺に居住者を維持する。

#### ③土地利用動向にともなう見直し

現用途地域が目標とする建築物以外が立地する動向にある地域には、新たな用途地域を適用する。

#### ④土地利用条件の変換にともなう見直し

道路整備や土地区画整理事業、都市計画道路の廃止等の政策により土地利用条件に変化がある場合は、新たな用途地域を適用する。

## 4. 将来的な用途地域のありかたの検討

### 4.1 将来人口フレームの検討

まちの賑わいは、市民一人ひとりの活動や行動の積み重ねが、基礎となっている。したがって、まちの将来像は人口分布・動向と密接にかかわり、その人口指標は都市計画のフレームとして重要である。そこで都市計画法規制上の区域区分に着目し、人口分布状況を検討した。

舞鶴市の平成22年の人口は、88,669人で、都市計画区域内が86,354人、市街化区域内が74,398人、市街化調整区域内が11,956人、都市計画区域外が2,315人である。ここでは平成42年の人口を予測するにあたり、コーホート法を用いて推計をおこなった（図1）。その結果、行政区内人口が74,300人、都市計画区域内が73,000人、市街化区域内は、63,900人、市街化調整区域内が、9,100人、都市計画区域外が、1,300人と予測された。

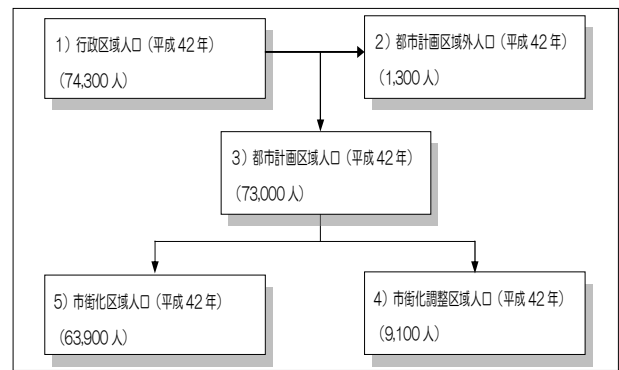


図1 舞鶴市の人口動態

### 4.2 住居系用途地域の適正面積の検討

前述の将来人口フレームより、住居系用途地域の将来居住人口を検討した。可住地は全体面積から、その他自然、水面、公共・公益施設、道路、交通施設、その他の公益施設を除いた面積とする。

現在市内における住居専用地域以外の住居系用途地域には、良好な住環境を形成している地域が多くみられる。こうした環境を維持し、より一層向上させるためには、ゆとりある住環境を目標としたまちづくりを目指す必要がある。そこで次の用途地域の一部について、下記見直しの検討をすすめた。

#### ①第一種中高層住居専用地域

見直し後： 第一種低層住居専用地域  
第二種低層住居専用地域

#### ②第二種中高層住居専用地域

見直し後： 第二種低層住居専用地域

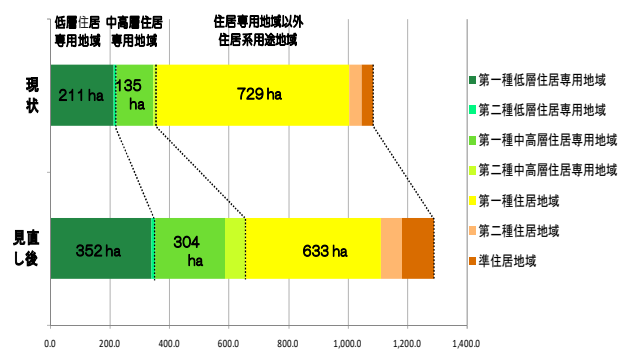


図2 見直し後住居系用途地域面積推移

図2が示すように、この見直しにより低層住居専用地域が141ha、中高層住居専用地域が169haの増加が見込まれる。

ここで現在の用途地域の人口配分率が将来も同じであると仮定すると、見直し後の用途面積と平成42年時における将来人口:63,900人の各用途地域分配は平成22年国勢調査時と比較すると、表2となる。

表2 将来人口推計

	平成22年		平成42年	
市街化区域内人口(人)	74,398		63,900	
用途地域	面積	用途区域別人口(人)	面積	用途区域別人口(人)
第1.2種低層住居専用地域	221ha	8,648	352.3ha	14,000
第1.2種中高層住居専用地域	135ha	6,189	303.6ha	13,600
第1.2種住居地域及び準住居地域	729ha	26,457	633ha	22,900

次にこの用途地域面積設定が、人口規模に応じて妥当であるか検証を行った。舞鶴市は、住居系用途地域において、ゆとりのある住環境をめざす方針を掲げていることをふまえ、住居系用途地域の適正規模について検証を行った。将来人口密度の設定であるが、低層住宅専用地域においては市街化区域の基準である人口密度40ha/人(人口集中地区人口密度)、中高層専用と住居地域については国土交通省の通達にある60ha/人(住居系人口密度)を、将来人口密度の目標値として設定した。用途地域ごとの可住地、非可住地面積をまとめると、表3となる。

表3 用途地域毎可住地非可住地面積

用途地域	可住地面積	254.4ha
	第1.2種低層住居専用地域	非可住地面積
第1.2種中高層住居専用地域	可住地面積	186.9ha
	非可住地面積	116.7ha
第1.2種住居地域及び準住居地域	可住地面積	406.7ha
	非可住地面積	226.3ha

表3に基づき、見直し後の居住規模面積の妥当性を検証した。

#### ①第1.2種低層住居専用

可住地面積  $254.4\text{ha} \times 40 \text{人/ha} = 10,200 \text{人}$   
 $10,200 \text{人} - 10,540 \text{人 (平成42年推計)} = \Delta 340 \text{人 (居住地不足と予想)}$

#### ②第1.2種中高層住居専用、第1.2種住居、準住居

可住地面積  $[186.9\text{ha} + 406.7\text{ha}] \times 60 \text{人/ha} = 35,600 \text{人}$   
 $28,010 \text{人} - 35,600 \text{人 (平成42年推計)} = 7,590 \text{人 (居住地余剰と予想)}$

#### ③住居系の余剰合計

$7,590 \text{人} - 340 \text{人} = 7,250 \text{人}$

$7,250 \text{人} \div 60 \text{人/ha} = 121.0\text{ha}$  (予想余剰面積)

この結果から、平成42年における住居系用途地域において121.0haの余剰面積が予想され、目標とするゆとりある住環境の整備を見込むことができる。

### 4.3 商業系用途地域の適正面積の検討

舞鶴市の商業地域は、東西地区にわかれ、薄くひろがった商業地が形成されている。この商業地を集約し、利便性の高い都市型居住の形成を目指す見直しを検討した。具体的には、利便性の高いまちなか居住への誘導と中心市街地

のサービス向上を実現するために、現在の商業系用途地域を、「商業を集約する地域：舞鶴駅、西舞鶴駅周辺」と「都市型居住を図る地域：駅周辺」に分類するという方針に基づき、用途見直しを実施した。見直しにあたっては、現在商業地を近隣商業地域にあるいは、商業地域と近隣商業地域を第一種中高層住居専用地域、第1、2種住居地域あるいは準住居地域に見直すことで、その適正な規模の用途地域を設定した。その結果、近隣商業地域面積は12haの減少(約20%減)、商業地域面積は69haの減少(約60%減)と大幅な縮小を実現した。

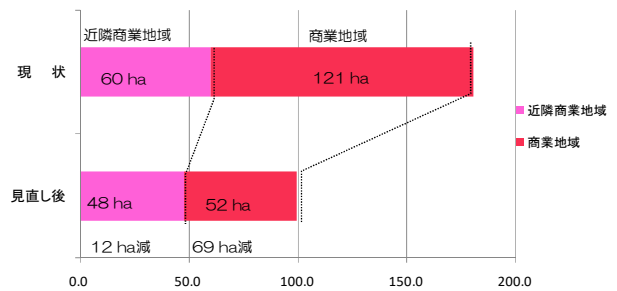


図3 見直し後商業系用途地域面積推移

次にこの見直し後の商業系用途地域規模の妥当性を検討した。検討においては、商業販売額(小売販売額)、小売業売場面積、売り場効率(小売販売額÷小売業売場面積)について、平成42年の予測値を算出することで検討を実施した(表4)。

表4 将来商業規模予測

指標	平成19年	平成42年
商業販売額(小売販売額)	944億円	636億円
小売業売場面積	11.84ha	8.0ha
売場効率	80万円/㎡	80万円/㎡

さらに小売業売場面積と商業用地(平成26年都市計画基礎調査参照)の比率も商業地規模の算出に加味することで、将来の商業系用途地域の規模を予測した。この結果、平成42年に必要な商業規模は88haと見込まれ、今回見直し後の用途地域が100haであることから12haの余剰面積が見込まれ、妥当な用途地域面積設定であることが確認された。

### 4.4 工業系用途地域の見直し

工業系用途地域では、準工業指定がなされている地区で、工場などが閉鎖され跡地に住宅地が形成されているところがみられるため、見直しにおいては工場と住宅地の混在を避けつつ、準工業地域から住宅系用途地域への見直しを実施した。なお工業・工業専用地域においては、現状乖離がなく工場の立地がなされていることから、一部を除き見直しを実施しないこととした。この結果、準工業地域において14.8haの減少が見込まれる(図4)。



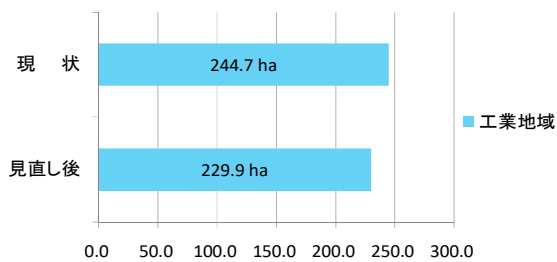


図4 見直し後工業系用途地域面積推移

## 5. 用途地域見直し(案)の策定

用途見直しの結果、図5に示すように、住居系面積は204ha増加したが、商業系・工業系は、それぞれ81ha、123ha減少した。よって舞鶴市が目指すコンパクトなまちづくりに向けて、都市計画法制度上の整備がなされたといえる。

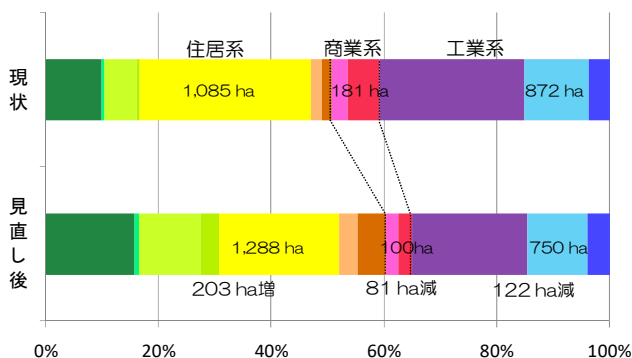


図5 見直し後用途地域別面積推移

なお平成28年3月に完成した用途地域見直し(案)は、周知期間・都市計画法上の諸手続きを経て、平成29年1月に都市計画決定の告示がなされた。(図6、図7参照)

## 6. 見直し過程における留意点及び工夫

見直しを実施する過程で留意しなければならない点について、下記2点をあげる。

### 1. 既存不適格建築物への対応

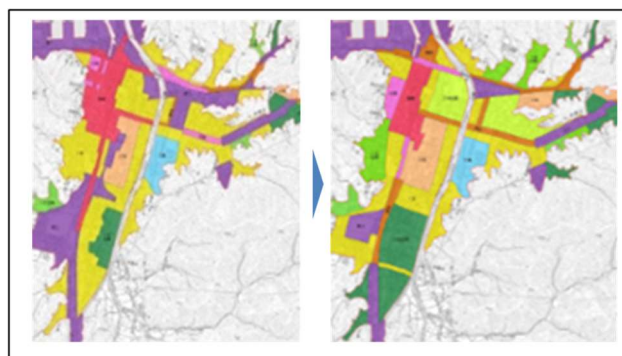
今回の見直しには、工業系・商業系用途地域から住居系用途地域へ、住居系用途地域から住居専用系用途地域へとといった大きな土地利用計画の変更が含まれている。そのため私権制限を課す都市計画制度の性格をふまえて、用途地域見直しにともなう既存不適格建築物の状況(発生割合・分布状況)に配慮する必要がある。そこで見直しにあたっては、既存不適格建築物の調査を実施しその分布を把握した。分布結果をもとに、建替え促進支援策等でフォローし、既存不適格の解消を目指すことが有効である。

## 2. 地区計画の導入

地区計画は、用途地域が定められている地域ではすべての区域で、用途地域が定められていない地域では、要件に該当した区域で定めることができる。今後は地区計画も活用しながら、まちづくり協定とも連携させ、規制の強化と緩和を実施し目指すべきまちへと誘導していく必要がある。

## 7. おわりに

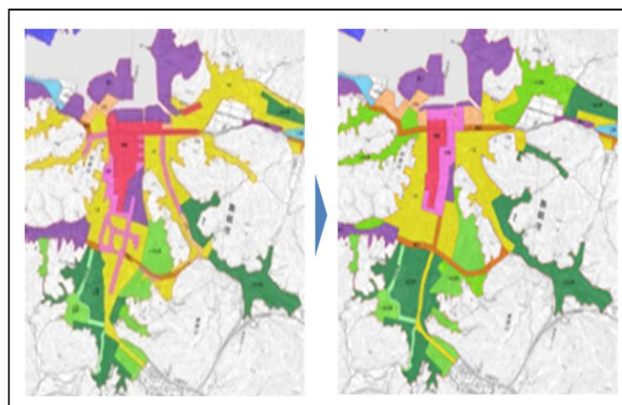
人口減少下において、各種サービスを維持し、効率的に市民に提供していくためには、都市機能を一定のエリアに集約化することが必要不可欠である。舞鶴市の取り組みは、今後持続可能でコンパクトな都市づくりをすすめる自治体の参考になるものとする。最後に本業務の実施にあたり、ご指導ご協力をいただきました舞鶴市関係者の皆様に感謝の意を表します。



見直し前

見直し後

図6 西舞鶴地区用途地域見直し



見直し前

見直し後

図7 東舞鶴地区用途地域見直し