

令和4年度 土地利用制度に関わる議論の経過

今年度の主な取り組み

	日にち	都市計画審議会	議会	その他
1	6月2日	第50回松江市都市計画審議会		
2	8月10日～26日			市民アンケートの実施
3	8月～10月			団体ヒアリングの実施
4	9月2日	第51回松江市都市計画審議会		
5	9月27日		まちづくり対策 特別委員会	
6	10月11日	第52回松江市都市計画審議会		
7	11月13日			市民シンポジウム
8	11月15日	第53回松江市都市計画審議会		
9	12月14日		まちづくり対策 特別委員会	
10	1月10日～23日		市議会議員への 意見照会	
11	1月16日	第54回松江市都市計画審議会		
12	2月6日		まちづくり対策 特別委員会	

議論の経過(アウトライン)

1. 松江市都市計画審議会での議論について……………P2

(1) 第50回審議会 【議論の目的と審議会の役割】

(2) 第51回審議会 【土地利用に係るデータ分析】

(3) 第52回審議会 【土地利用に係るデータ分析・実態調査結果・

現行制度の検証と他自治体の制度事例】

(4) 第53回・第54回審議会 【松江市に相応しい土地利用制度の考え方】

(5) 最終意見集約

2. 市民シンポジウムの実施について……………P6

3. 市議会での議論について……………P7

(1) まちづくり対策特別委員会

(2) 市議からの意見集約

4. 議論のまとめ……………P8

1.松江市都市計画審議会での議論について

令和4年度の松江市都市計画審議会(以下、審議会という)では5回にわたって土地利用制度の議論を行った。

(1)第50回審議会【議論の目的と審議会の役割】

【概要】

議論のスタートとして、「松江市総合計画(MATSUE DREAMS 2030)」と「都市マスタープラン」を示し、本市が目指すまちのかたちの考え方について説明した。

委員に対して、この度の審議会の議論においては、現行制度の継続又は廃止のどちらかを選ぶのではなく、制度設計の方向性について意見をいただくことを依頼した。

また併せて、今後の議論に当たって、共有すべき内容として、都市計画の適用状況・土地利用規制の概要について説明を行った。

【委員意見】

委員からは、農地や都市計画税の考え方についての質疑や、出雲市との比較の必要性について意見が挙げられた。

事務局からは、農地についてはデータを示していくとともに、都市計画税の取扱いについては審議会での議論とは別の場での検討となることを回答した。

(2)第51回審議会【土地利用に係るデータ分析】

【概要】

制度設計の方向性を導くに当たり、様々な視点から本市の土地利用に係るデータ分析を実施し、審議会で提示した。

【議論項目】

①都市計画の制度が異なる出雲市との比較による現状把握

一般的に出雲市と比較をされる点について、仮説を立たうえで検証する形式でデータ整理を行った。

結果、出雲市は、大規模事業所での雇用拡大を要因のひとつとして、人口・新規住宅着工件数が増加していると考えられること、大規模小売店舗の数は出雲市が多いが、松江市民の買い物の多くは松江市内で行われている現状から、商圈が競合しているとは言えないこと、DID 区域の状況やインフラの維持管理量のデータから、本市の方がコンパクトで効率的な市街地が形成されていることを確認した。

②松江市の土地利用規制の影響による現状把握

本市の土地利用規制の影響を確認するため、人口動向・開発動向・地価動向について整理を行った。

人口動向からは、市街化区域境界から概ね2km圏内において、市街化調整区域・都市計画区域外を問わず、土地利用規制が人口動向に影響を与えていると結論付けた。

また、開発動向・地価動向からは、交通利便性の高い地域が開発適地として選ばれている可能性がある」と結論付けた。

【委員意見】

各委員から様々な意見が寄せられ、審議会会長から委員意見を総括する形で、中心市街地の空洞化・空き家状況と農地の状況についてのデータ整理と、総合計画における都市計画の方向性の確認があった。

事務局からは、総合計画においては、「市域内のバランスのとれた発展」に向けて、「コンパクト・プラス・ネットワークの形成」と「中心市街地の再生」の両輪で取り組む考えであることを説明した。

(3)第52回審議会【土地利用に係るデータ分析・実態調査結果・現行制度の検証と他自治体の制度事例】

【概要】

前回審議会で要望のあったデータの整理と、併せて市民の皆様や事業者の皆様の意識やニーズを把握するために実施した、アンケート調査やヒアリング調査などの結果を審議会で共有した。

また、データ分析と意識調査などの結果を踏まえ、具体的な制度検討の段階に移行し、土地利用規制のパターン分類の整理を行い、これ以降はこの分類を基本に議論を行った。

【議論項目】

①荒廃農地の状況

委員からの農地の状況を知りたいという意見に応じて、荒廃農地の状況について整理を行った。

本市の荒廃農地は、約2%であり、全国平均(6%)より低いことが分かった。また、分布としては、橋北の市街化調整区域にある松東エリアや、橋南の都市計画区域外などに多く見られることが分かった。

②空き家の状況・まちなかの空洞化

委員から空き家・中心市街地の空洞化に対応する制度設計の必要性や、市街化調整区域に設けている緩和区域の人口動向と中心市街地の人口動向の関係性について説明を求められたことから、空き家の状況・まちなかの空洞化の状況を確認した。

空き家の状況については、とりわけ中心市街地において、空き家率が高いことが確認された。また、市街化調整区域における緩和制度導入(H14)が中心市街地の空洞化を進行させたのではないかという仮説に対し、中心市街地の地価動向や人口動向を見てみると、地価・人口ともにH14以前から下落傾向にあることから、土地利用制度の影響のみならず複合的な要因があると結論付けた。

③土地利用に関する市民アンケート調査結果

本アンケート調査は、市民の皆様の買い物の状況や交通手段など、生活の実態やニーズを把握し、今後の土地利用制度の制度設計へつなげることを目的として、8月に松江市民4000人を対象に実施した。

回答数は1695人、回答率は42.4%であった。調査結果として、以下の内容が把握できた。

- ・市民の土地利用制度に関する認知度は、約25%と低かった。
- ・日常的な生活は、身近なところでおおむね完結している。
- ・公共交通の利便性の向上が求められている。
- ・身近なところでの空き家、空き地の増加を問題と感じている。
- ・市街地では日常生活を支える生活サービス機能は充実しているとの評価は高いが、一方、市街化調整区域を含む周辺部においては、店舗等の生活サービス機能の充実が求められている。
- ・余暇を過ごす買い物やレジャーについては、市内にない大規模商業施設の立地が求められている。

④団体ヒアリング調査結果

事業者を対象に、事業を行っていくうえでの本市に対する現状認識、現在の土地利用制度上の課題や改善が望まれる事項などを把握し、制度検討の参考とすることを目的としてヒアリング調査（一部アンケートによる実施を含む）を実施した。

調査対象は、商工団体、商業者、社会福祉法人、宅建業団体、建設事業者・農業関係者・公共交通事業者とした。各団体から支障事例や意見を聞き取った結果、以下のような内容が把握できた。

- ・経済活動において土地利用規制が支障となった事例がある。
- ・住宅については開発ニーズが高く、更なる緩和が求められている。
- ・市内には活用できる適当な土地が少ないとの声がある。
- ・土地利用規制と同時に空き家対策(活用)に取り組むことが重要である。

⑤土地利用規制のパターン分類による制度の特徴

土地利用制度について、規制の内容で分類を行ったうえで、それぞれの特徴を整理した。

分類方法として、線引き・非線引きに分けたうえで、それぞれ緩和または制限する制度を併用するか否かで、A(線引き)、B(線引き+緩和有り)、C(非線引き+制限有り)、D(非線引き)の4パターンに分類した。

各パターンについて、まちのかたちをつくる手段としての視点から検証を行い、特にBとCパターンについて、土地利用コントロールにより「市域内のバランスのとれた発展」を目指せると評価した。

⑥規制パターン毎の他自治体の事例整理

土地利用制度に特徴のある3市(香川県高松市、和歌山県和歌山市、秋田県横手市)の制度の導入・運用実績から見える特徴などを整理した。

高松市(Cパターン)は、線引き制度の廃止事例として取り上げた。事例整理の中で、線引き廃止後の土地利用状況の実態から、用途白地(用途地域指定のない地域)での慎重な土地利用誘導施策の検討の必要性が見えてきた。

和歌山市(Bパターン)は、市街化調整区域の緩和制度の導入・見直し事例として取り上げた。規制緩和を進めたところ、想定以上のスプロール(無秩序・無計画な市街地の拡大)が進行したため、再度規制を強化している。開発動向やまちづくり方針による規制内容の見直しを行う際、特に規制

強化を行う場合には、合意形成が困難となることを考慮する必要性が見えてきた。

横手市(C パターン)は特定用途制限地域によって住居系用途の建築物の立地をコントロールしている事例として取り上げた。用途白地における住居系用途の規制の手法として、議論を進める上での参考とした。

【委員意見】

土地利用規制パターンを提示したことから、線引き・非線引きの制度に対する意見が挙がった。また、制度の話に関連して農地や居住環境への影響について懸念する意見が挙がった。

空き家、中心市街地の空洞化に係る意見や、若者を受け入れることによる商店街や地域コミュニティの活性化について言及があった。

(4)第53回・第54回審議会【松江市に相応しい土地利用制度の考え方】

【概要】

第53回での審議会では、市域を6つのゾーンに分けてそれぞれゾーン毎のコンセプト、課題、土地利用コントロールの考え方を示し議論を展開し、委員からは、6つのゾーン設定は数が多く、市民にも分かりにくいとのご意見を頂いた。

第54回では、頂いたご意見を踏まえ、市域を3ゾーンに分けたうえで、再度、ゾーンコンセプト、課題、土地利用コントロールの考え方、ゾーン毎の総括的な考え方を示したうえで、各種土地利用規制パターンを本市に適用した場合の「良い点」や「注意点」などについて意見を頂き、審議会の議論のまとめを行った。

【議論項目】

①ゾーンごとの土地利用の方向性

「市域内のバランスのとれた発展」に向けて、市域を3つのゾーンに分け、各ゾーンの目指す方向性と、その実現に向けた土地利用コントロールの考え方を整理した。

現行の市街化区域・用途地域については、「既存市街地ゾーン」とし、用途地域の指定による土地利用コントロールと立地適正化計画に基づく誘導の考え方を継続していく必要がある。

都市計画区域外については、「農山漁村集落ゾーン」とし、都市計画による土地利用コントロールは馴染まないため、インセンティブ(空き家補助等の支援)などによる振興策を講じることで既存集落の維持が必要である。

現行の市街化調整区域は、「創出・保全バランスゾーン」とし、居住や新たな土地利用の「創出」と農地・自然環境の「保全」を両立させる必要がある。「市域内のバランスのとれた発展」に向けては、このゾーンの考え方がポイントとなることから、今後のケーススタディについては、このゾーンにフォーカスすることとした。

②創出・保全バランスゾーンにおけるケーススタディ

創出・保全バランスゾーンの立地に応じた課題対応の典型的な2つのシナリオをパターン設定し、土地利用誘導についてのケーススタディを実施した。シナリオに沿った活性化のイメージを具体的に想定したうえで、シナリオの達成に向けての必要な制度の考え方について整理を行った。

市街化区域に隣接する集落(代表例:緩和 A・B 区域)においては、一定の開発圧力が見込まれる。シナリオとして想定する「まちなみとの調和や居住環境の保全」を実現するためには、開発を適切にコントロールする考え方をもって、場所・規模等の条件付きで商業施設や飲食店を誘導する必要性があるとした。

市街化区域から離れた集落(代表例:緩和 C・D 区域)においては、既存市街地に依存した生活圏域であるが、地形条件や農用地が多いことにより新たな開発圧力は小さい地域である。シナリオとして想定する「地域の魅力向上による既存集落の維持・活性化」を実現するためには、新たなニーズをとらえ、地域の魅力向上に資する柔軟な土地利用を進める必要性があるとした。

以上のケーススタディを踏まえ、創出・保全バランスゾーンにおける「市域内のバランスのとれた発展」を実現する観点から、土地利用規制パターン毎にメリット・デメリットを整理した。

また、B(線引き+緩和有り)、C(非線引き+制限有り)パターンについては、本市に各制度を導入した場合について、イメージ図面の提示により議論を深めた。

(5)最終意見集約

議論の最終として、各委員より、「市域内のバランスのとれた発展を実現するため」の視点から、土地利用規制A~Dパターンそれぞれの良い点・注意点について意見を頂いた。

A又はDパターンを押す意見もあったが、全体としては、BパターンとCパターンを推奨する意見が多く出された。Bパターンについては、想定外の土地利用を防げる点や人口減少社会に適応している点が評価されたが、企業誘致などに支障があることなどの注意点も挙げられた。また、現行制度のままではなく、さらなる緩和策や線の引き直しによる制度の見直しとセットで考える必要性が挙げられた。

Cパターンについては、地域ニーズに応じた土地利用の促進に期待できる点などが評価され、市民間のコンフリクト(摩擦)や、(失敗すると)後戻りができないリスクがあることが注意点として挙げられた。

その他の自由意見として、既存ストックの活用や中心市街地の空洞化対策、農業・自然環境保全に対する意見等が挙げられた。

2. 市民シンポジウムの実施について

本市において土地利用の議論が行われていることについて、市民にも幅広く興味・関心を持っていただくことを目的として、11月13日に「松江らしいライフスタイルと土地利用を考える」と題した市民シンポジウムを開催した。118名の会場参加と、YouTube でのライブ配信で約30名の視聴があり、合計150名弱の方にご参加いただいた。

シンポジウムには市長も参加し、市長から「松江市の目指すまちづくり」について説明を行った。その後、都市計画の専門家である饗庭(あいば)教授の「暮らしと土地の使い方」と題した基調講演を行い、暮らし・住まい方に詳しい専門家の方々や地元でまちづくり活動を行っているプレイヤーの方を交えて、これからの松江でのライフスタイルや、それを実現していくための土地利用制度について、パネルディスカッションの形式で議論を行った。

終了後、会場で実施したアンケートでは、「土地利用とコミュニティとの関係性や、集落づくりの視点も含んだ内容で、大変興味深かった」という意見がある一方で、「もう少し土地利用そのものにつ

いての議論が深まると良かった」といった意見なども頂いた。

3.市議会での議論について

審議会での議論と併せて、市議会の場(まちづくり対策特別委員会)においても土地利用制度の議論を行った。最終的には、全議員を対象に土地利用制度に対する意見照会を実施し、集約を行った。

(1)まちづくり対策特別委員会

今年度3回のまちづくり対策特別委員会において、土地利用制度の考え方について議題として提起し、議論を行ってきた。なお、2月6日のまちづくり対策特別委員会においては、最終の審議会(1月16日開催)の内容や審議会の委員意見、および議員意見の集約結果などを報告した。

①9月のまちづくり対策特別委員会

【概要】

執行部から始めに、令和4年3月に策定した松江市総合計画における「市域内のバランスのとれた発展」の実現のため、土地利用制度の考え方についての議論を開始したこと、土地利用制度について、今年度末までに課題を整理し、市としての方向性をまとめることを説明した。

そして審議会の議論の中で整理していた、土地利用に係るデータ分析のうち、「都市計画の制度が異なる出雲市との比較による現状把握」、「松江市の土地利用規制の影響による現状把握」について提示し、また、アンケートの実施概要とシンポジウムの開催概要についても説明した。

【委員意見】

- ・松江市の目指すまちのかたちをもう少し明確に出してもらわないと、議論ができないのではないかと。
- ・コンパクト・プラス・ネットワークという形で、まちの姿をつくっていくということであれば、その議論にあたり、地域事情として、今日の人口規模・年齢構成などもデータとしてきちんと挙げるべきだ。
- ・橋北地域と橋南地域では地域格差がある。今日までの経過を参考にしながら橋北と橋南を対比させた土地利用制度を考えて欲しい。

②12月のまちづくり対策特別委員会

【概要】

執行部より、土地利用に係るデータ分析、市民アンケート・団体ヒアリング等の調査結果、土地利用コントロールの手法と目指す土地利用の方向性などについて説明した。

【委員意見】

- ・土地利用コントロールの考え方について、集落地の中山間地域をどう捉えているのか見えてこない。この集落地の中の、中山間地域だけ取り残されていくような印象を受ける。中山間地域の課題、土地利用コントロールの考え方はまとまっているのか。これらの地域は、その存続が危ぶまれる状況であり、地元の意向等を十分聞き、早期に検討し示していただきたい。
- ・各地域の意見を集約するのは大変だと思う。市議会議員は各地域を代表して出ているので、議員

の意見を聞いて欲しい。

・コンパクト・プラス・ネットワークの構想との整合性を取りながら進めていただきたい。

(2)市議からの意見集約

まちづくり対策特別委員会での議論から派生して、全市議会議員に対して意見照会を行い、最終的に多数の議員から意見を頂いた。

4. 議論のまとめ

審議会等の議論や皆様からの意見聴取を踏まえて、「市域内のバランスのとれた発展の実現」に向けた土地利用制度を考えるうえでのポイントを6点整理した。

- ①集落を持続的に維持するための新たな居住者の受け入れ
- ②買い物の利便性や移動手段(公共交通)など生活サービス機能の確保
- ③地域の活性化につながる新しい機能を受け入れ
- ④空き家などの既存ストックや地域資源の有効活用
- ⑤インフラの維持管理費などの行政コストの抑制
- ⑥安心して安全に暮らせる環境の確保

また、土地利用制度の検討に際して、農業振興の考え方や都市計画税の取扱いなどについても、併せて議論する必要があるとの意見が寄せられている。今後、具体的な制度設計を行うにあたり、部局横断的に連携した検討が必要である。