



第1章

はじめに



1-1 都市のコンパクト化の必要性について

本市は、明治 31 年（1898 年）に第 11 師団が設置され、総本山善通寺の門前町と軍都という異質の要素が共存するまちとして発展してきました。そのため、旧善通寺偕行社やレンガ造などが残る歴史的な市街地を形成しています。市街地においては、昭和 63 年（1988 年）8 月に、初めて用途地域が指定され、平成 8 年（1996 年）5 月に法改正により見直しを行ってきました。現在は、主に善通寺駅周辺と金蔵寺駅東側に用途地域を設定している状況です。

こうした中、モータリゼーションの進展や農業従事者の減少等を背景に、用途地域外での無秩序な開発が進展しています。一方、用途地域内においては、建て詰まりや狭隘道路の問題から、土地や建物が更新されず、空き家・空き地がまばらに点在する「都市のスポンジ化」が発生しています。

「都市のスポンジ化」すなわち市街地の空洞化・拡散が進行することにより、医療、福祉、商業等の生活サービス、公共サービスの提供や維持が困難となることが予想されます。そのため、都市構造のあり方を根本的に見直し、公共交通等と連携しながら、コンパクトな都市構造へと転換していくことが今後の自治体運営にとって極めて重要です。

立地適正化計画は、これまでの拡大基調のまちづくりから、コンパクトで持続可能なまちづくりへと転換を図り、多様化する市民・社会ニーズに適切に対応するために制度化されました。本市においても、立地適正化計画を活用し、医療・福祉施設、教育・文化施設、そして商業施設や居住地等がある程度まとまって立地させ、高齢者を始めとする全ての住民の利便性向上のため、これらの施設等にアクセスしやすい公共交通のあり方も含めて、都市全体の構造を見直すこととします。

◇ 市街地の拡散・都市のスポンジ化

- ・用途地域外に市街地が無秩序に拡大
(本来は用途地域内に開発を誘導すべき)
- ・中心部は、接道要件を満たさず、敷地面積も狭小な住環境のため、スポンジ化が進展
(空き地と空き家で『スカスカ』)
- ・今後ますます管理されなくなった土地・建物が増え、土地利用や防犯上の問題が発生
(所有者不明土地、火災・地震のリスク増大)

◇ 行政コストの増大・利便性の低下

- ・無秩序に広がる市街地のインフラについての維持管理が発生し、対応ができなくなる
(道路・下水道・都市公園などの管理が困難)
- ・中心部で都市施設が維持できなくなり、まちなかの賑わいが低下
(本市においては商業施設や観光施設等)
- ・自動車を使えない高齢者や子どもなどが不便に
(人口がまばらだと公共交通も維持できない)



都市のコンパクト化による「賢い」土地の使い方

- 将来にわたり一定エリアで人口密度を維持することで、商業・医療・公共交通を維持できる
- 高齢者や子どもなどの交通弱者も徒歩または公共交通で生活できる
- 集中的に社会資本に投資ができ、行政コストの削減・節約ができる



1-2 立地適正化計画とは

(1) 立地適正化計画の考え方

都市のコンパクト化は、強制的に市街地に移住させるものではありません。拠点の多極化と公共交通の利便性の向上、また緩やかな居住の誘導により、長い年月をかけて形成していくものです。

立地適正化計画は、これまで言葉とイメージが先行していたコンパクトシティ（都市のコンパクト化）を進めるものとして、平成 26 年（2014 年）に施行された改正都市再生特別措置法（以下、都市再生法）に基づき創設されました。

コンパクトシティをめぐるよくある誤解



都市のコンパクト化って強制的に人口や都市施設を集約するものかな？



都市のコンパクト化は、長い年月をかけて住みやすいまちをつくるための考え方です！

一極集中

市内の、最も主要な拠点（善通寺駅周辺）1か所に、全てを集約するのではないか

多極化

全てを中心に集約するのではなく、郊外にも拠点を適切に配置し、同時に交通利便性を高めるものです

全ての人口の集約

用途地域外に住む全ての居住者（住宅）を一定のエリア（用途地域内等）に集約するのではないか

全ての人口の集約を図るものではない

郊外の居住者を市街地に強制的に集約するものではありません

強制的な集約

居住者（住宅）を強制的に短期間で移転させられるのではないか

誘導による集約

都市のコンパクト化への理解を深めつつ、ライフサイクルを踏まえ、時間をかけて誘導します

立地適正化計画

○改正都市再生特別措置法の施行（平成 26 年 8 月 1 日）の概要

- ・言葉とイメージが先行していた『コンパクトシティ』を具体的に表現して、都市計画の一部として制度化
- ・都市全体をマネジメントして、効率的に都市の経営が行えるような方法として、居住を積極的に進めるエリアや福祉・医療・商業等の都市に必要な機能の立地を積極的に進めるエリア、また、公共交通の充実等に関する包括的なマスタープラン（立地適正化計画）の作成を国が支援



(2) 立地適正化計画の対象区域・定める事項

■ 対象区域

立地適正化計画は、国土利用計画法で定められる5地域のうち、都市地域（都市計画区域に相当する地域）を対象にしています。5地域は各個別法で運用されており、本市の5地域は香川県土地利用基本計画書で指定されています。本市には、自然保全地域を除く4地域があります。

特に都市機能誘導区域・居住誘導区域については、用途地域内に定めることが望ましいとされています。

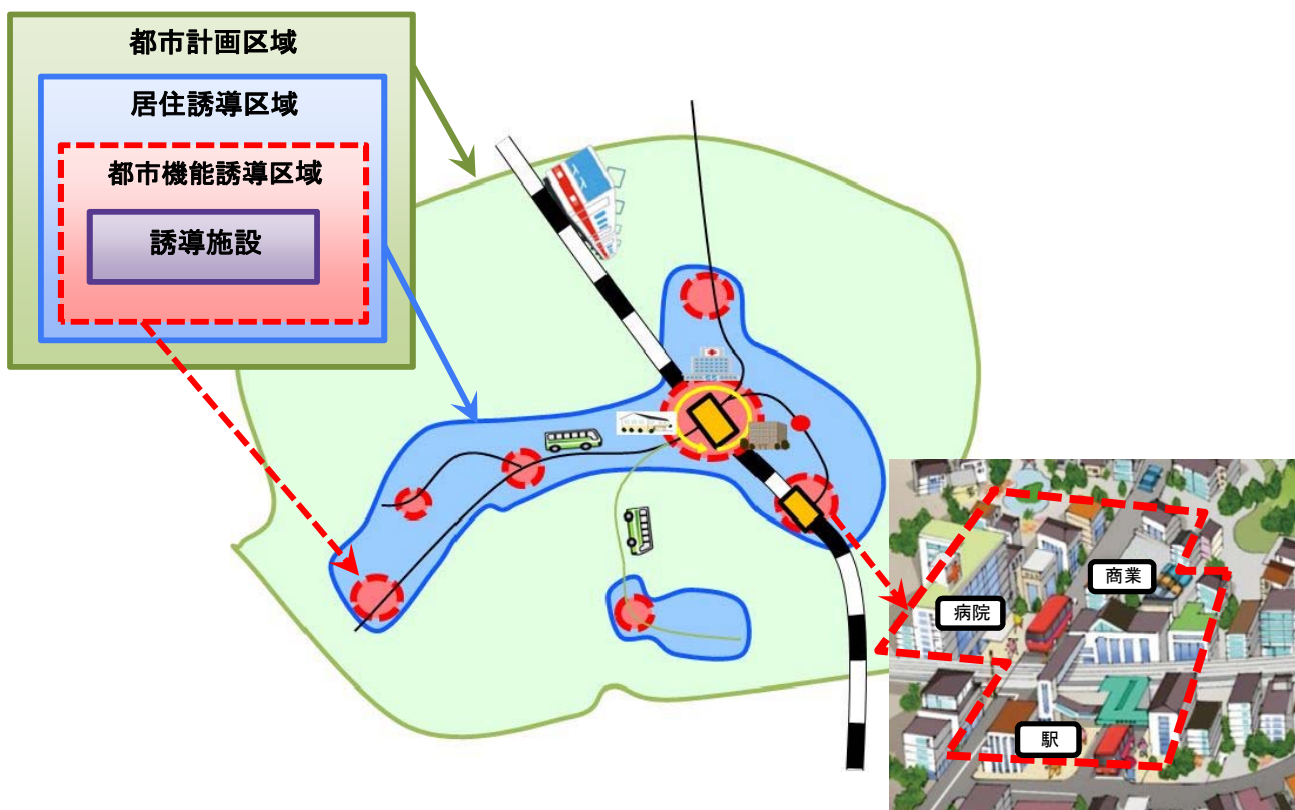
地域区分	国土利用計画法上の規定	運用
都市地域	一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域	都市計画法第5条により都市計画区域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
農業地域	農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域	農業振興地域の整備に関する法律第6条により農業振興地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域
森林地域	森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興又は森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域	森林法第2条第3項に規定する国有林の区域又は同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められている又は定められることが予定されている地域
自然公園地域	優れた自然の風景地で、その保護及び利用の増進を図る必要があるもの	自然公園法第2条第1号の自然公園として指定されている又は指定されることが予定されている地域
自然保全地域	良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要があるもの	自然環境保全法第14条の原生自然環境保全地域、同法第22条の自然環境保全地域又は同法第45条第1項に基づく都道府県自然環境保全地域として指定されている又は指定されることが予定されている地域





■ 定める事項

立地適正化計画は、都市計画区域を対象区域として都市の方針や将来都市構造を定めるほか、都市機能を誘導する区域や誘導する施設、居住を誘導する区域、そしてそれらを実行するための施策を定めます。



資料：国土交通省 改正都市再生特別措置法等について

項目	記載事項	定める内容
立地適正化計画区域	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 方針 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市の方針・将来都市構造 等
都市機能誘導区域・誘導施設	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 区域 ➢ 施設 ➢ 施策 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域・施設 ・都市機能増進施設の立地を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項 等
居住誘導区域	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 区域 ➢ 施策 	<ul style="list-style-type: none"> ・居住を誘導すべき区域 ・居住環境の向上、公共交通の確保その他の当該居住誘導区域に居住を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項 等



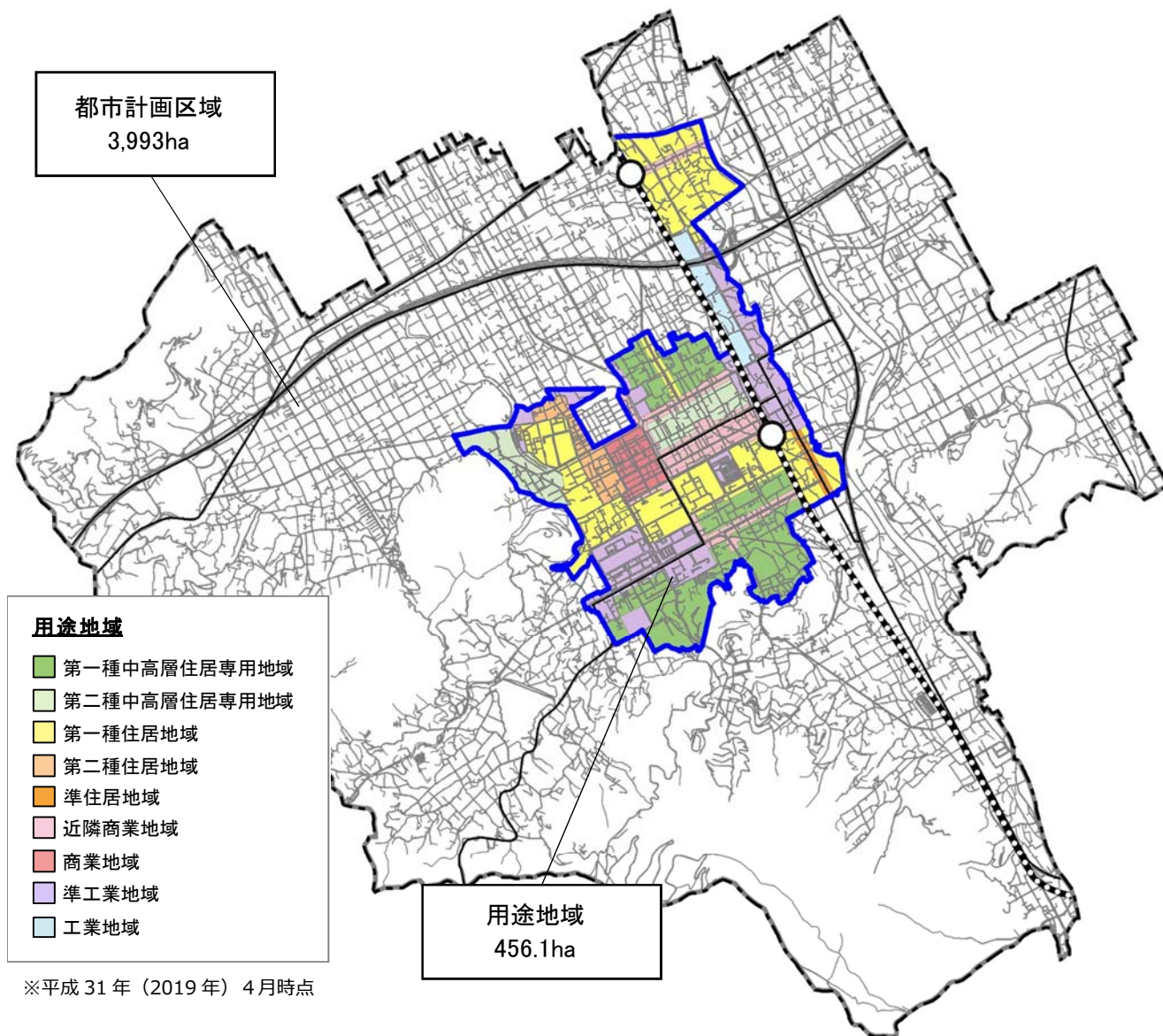
(3) 普通寺市における立地適正化計画

■本市の対象区域

本市は全域が都市計画区域として指定されています。そのため、市全域が本計画の対象区域です。特に用途地域については、都市機能誘導区域や居住誘導区域の主な検討区域となります。

◇本計画における地図情報のベース図について

ベース図は、国土交通省 国土数値情報、国土地理院 基盤地図情報、香川県 都市計画基礎調査を基に作成しています。



■本計画の目標年次

本計画は将来の姿を展望した長期的な時間軸の中で取り組みを進めていく必要があることから、概ね 20 年後の令和 22 年（2040 年）を目標年次とします。

ただし、5 年毎に計画の進捗状況を管理し、総合計画や都市計画マスタープラン等の上位計画と併せて、見直しを図ります。

なお、本計画は、平成 31 年（2019 年）4 月時点のデータを基に作成しています。



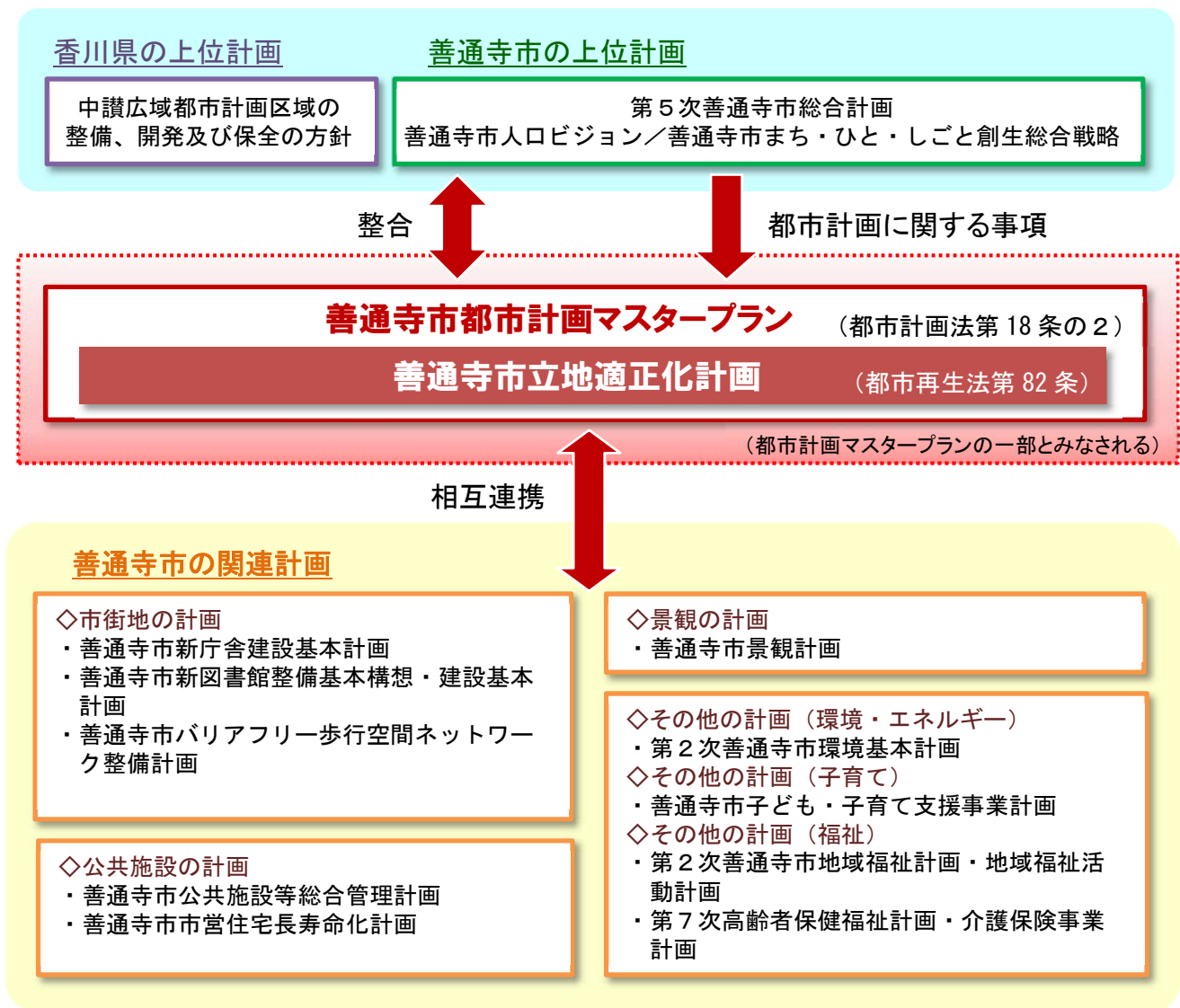
1-3 上位・関連計画の整理

(1) 善通寺市立地適正化計画の位置づけ

■本計画を取り巻く体系

本計画は、都市再生特別措置法第 82 条に基づき、都市計画法第 18 条の 2 第 1 項の規定により定める市町村の都市計画に関する基本的な方針「善通寺市都市計画マスタープラン」の一部とみなされています。そのため、善通寺市都市計画マスタープランと両輪となって、将来都市像等の実現を目指します。

また、香川県が定める広域のマスタープランである「中讃広域都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」との整合を図るほか、他の関連計画等とも連携しながら本計画を策定します。





■本計画の役割

上位計画のうち、善通寺市総合計画と善通寺市都市計画マスタープランは令和2年（2020年）度までとなり、今後見直しが行われます。そのため本計画は、今後見直される上位計画に先立つものとして、本市の都市のあり方を決める極めて重要な計画です。

計画		根拠法・指針等	策定年次
上位計画	中讃広域都市計画区域の整備、開発及び保全の方針	都市計画法	平成24年（2012年）
	第5次善通寺市総合計画	地方自治法	平成23年（2011年）
	善通寺市人口ビジョン／善通寺市まち・ひと・しごと創生総合戦略	まち・ひと・しごと創生法	平成27年（2015年）
	善通寺市都市計画マスタープラン	都市計画法	平成26年（2014年）
市の関連計画	善通寺市新庁舎建設基本計画	—	平成28年（2016年）
	善通寺市新図書館整備基本構想・建設基本計画	—	平成30年（2018年）
	善通寺市バリアフリー歩行空間ネットワーク整備計画	— (旧バリアフリー法)	平成15年（2003年）
	善通寺市公共施設等総合管理計画	公共施設等総合管理計画の策定要請	平成29年（2017年）
	善通寺市市営住宅長寿命化計画	公営住宅等長寿命化計画策定指針	平成25年（2013年）
	善通寺市景観計画	景観法	平成24年（2012年）
	第2次善通寺市環境基本計画	環境基本法	平成23年（2011年）
	善通寺市子ども・子育て支援事業計画	子ども・子育て支援法	平成27年（2015年）
	第2次善通寺市地域福祉計画・地域福祉活動計画	社会福祉法	平成27年（2015年）
第7次高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画	老人福祉法 介護保険法	平成30年（2018年）	



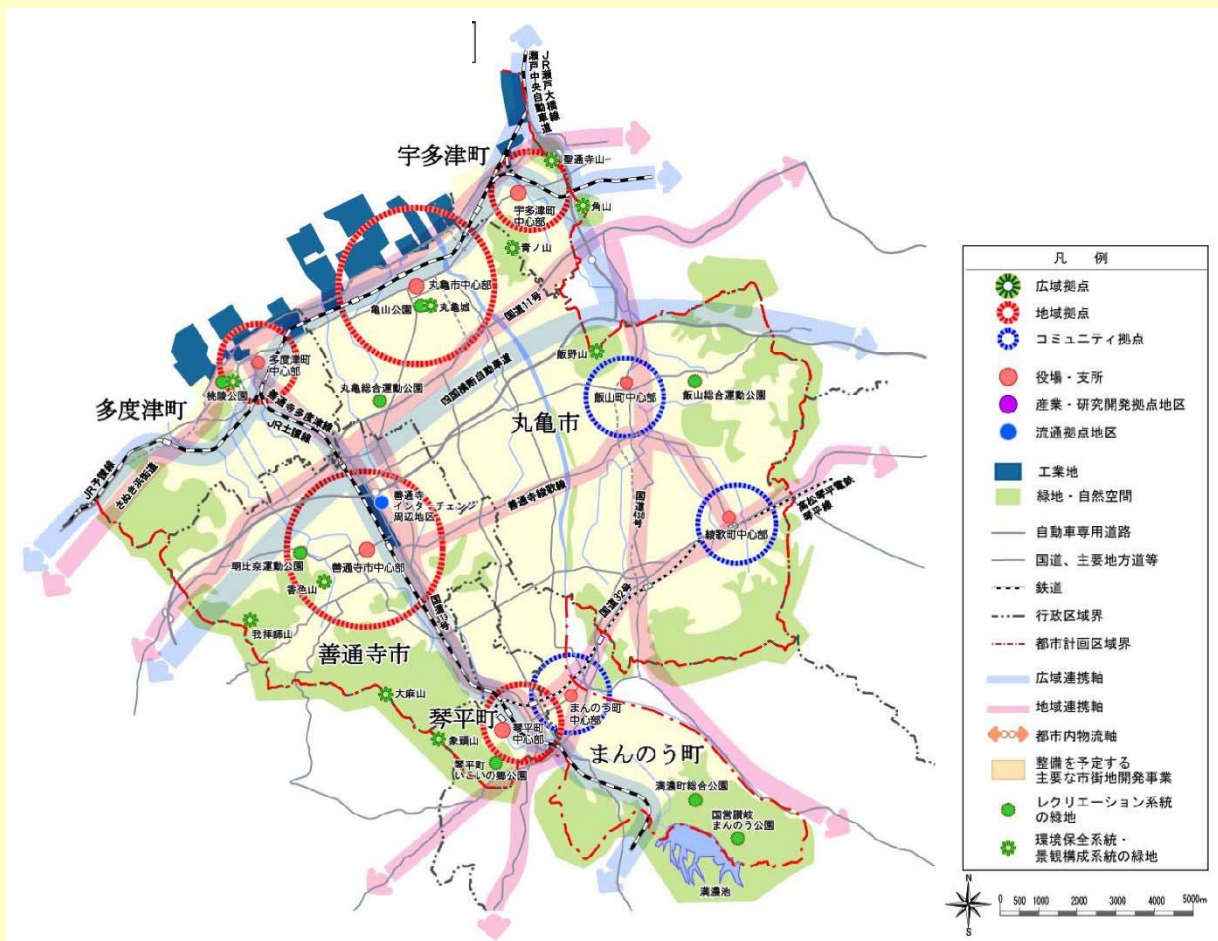
(2) 上位・関連計画の反映・検討すべき事項

■将来像・市街地像に関する計画

本市は、「住む」ということに着目し、多くの人々が「住んでみたい・住みつけたい」と思うまちを目指しています。また本市の市街地像は、多くの公共機関が集まり、「ゆとり」が重要な要素となっています。本計画でも、快適に住みやすいまちを目指し、都市機能や居住の誘導に努める必要があります。

本市の最上位の計画である第5次善通寺市総合計画においては、「住んでみたい・住みつけたい まち善通寺」が将来像として掲げられています。

香川県の中讃広域都市計画区域マスタープランにおいては、本市の中心市街地は地域拠点として設定されています。また、大学・高校・病院などの公共機関を有する「ゆとりある市街地を形成する中心市街地」が市街地像として掲げられています。



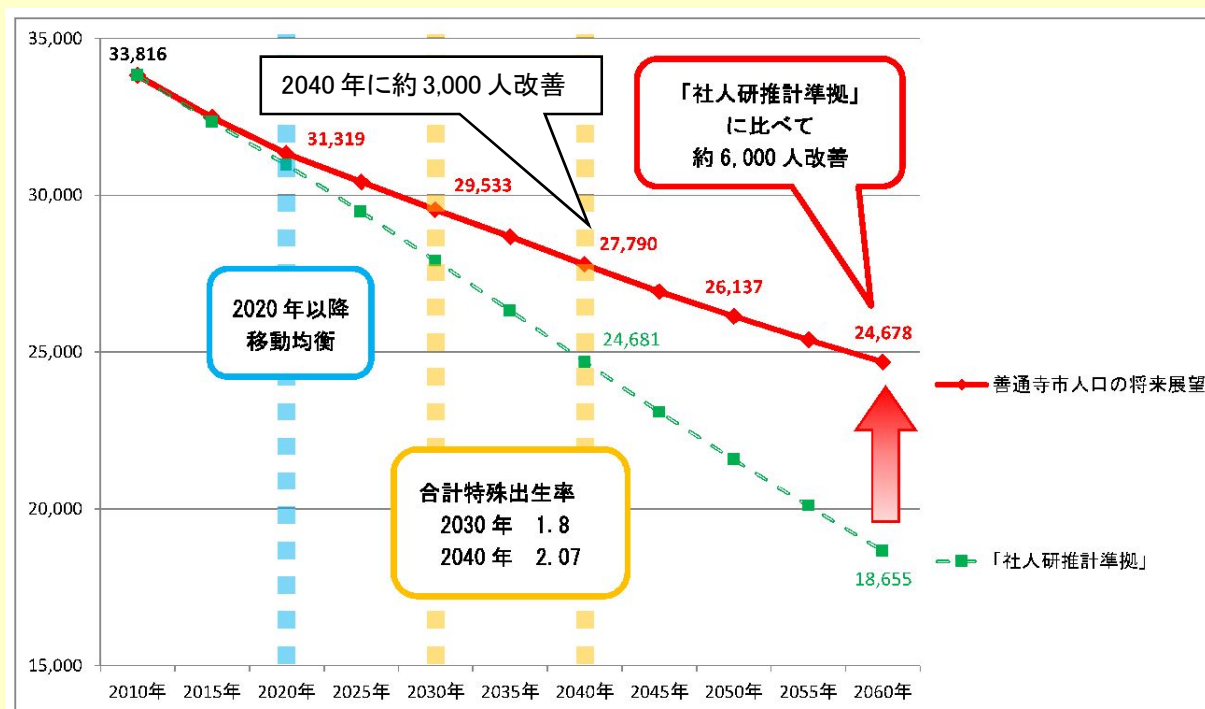
資料：香川県 中讃広域都市計画区域マスタープラン



■人口目標に関する計画

善通寺市人口ビジョンの人口目標は、令和 22 年（2040 年）時点で、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の発表よりも 3,000 人ほど人口減少を改善することとしています。本計画では、これらの人口減少の改善をどの区域で実現するか検討することが必要です。

社人研の平成 25 年推計（平成 22 年国勢調査ベース）では、このまま推移すると令和 22 年（2040 年）に 24,681 人と 25,000 人を下回ると予測されています。それに対して、善通寺市人口ビジョンでは、令和 22 年（2040 年）に 27,790 人の人口を確保し、社人研の発表より 3,000 人程度の改善を図ることとされています。



資料：善通寺市 人口ビジョン

◇国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の発表について

- ・社人研は、国勢調査をベースにして、将来の予測される人口を市町村別に推計しています。
- ・善通寺市人口ビジョンは平成 27 年（2015 年）に策定されており、当時の社人研の推計（平成 25 年推計）は平成 22 年国勢調査をベースにしたものです。現在は、平成 27 年国勢調査をベースにした推計（平成 30 年推計）も発表されていることから、本計画においては、平成 27 年国勢調査ベースの推計（平成 30 年推計）を使用することとします。
- ・また立地適正化計画の目標人口は、国の方針によって、人口ビジョンの目標ではなく、社人研の推計に基づくこととされています。



■地域区分・拠点及びネットワーク軸に関する計画

本市は、8つの地域区分を基本としています。またこれらの拠点同士が公共交通等でネットワークすることを目指しています。本計画は、地域ごとの連携を図りながら、新たな都市構造を検討していくことが必要です。

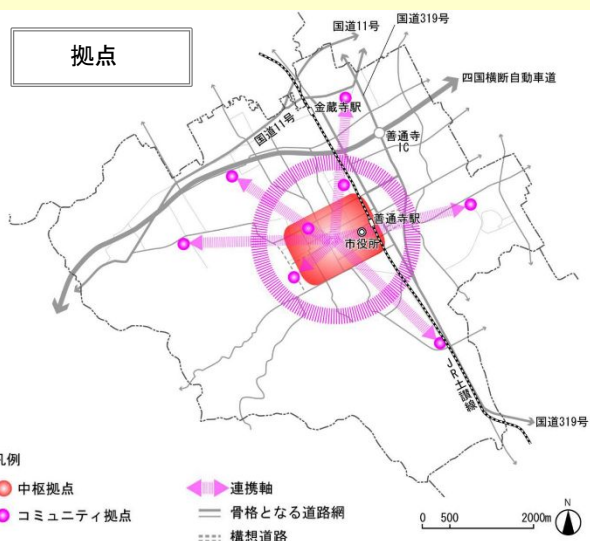
都市計画マスタープランにおいて、本市は8つの地域に区分されています。8つの地域区分は、自治会単位を基調としています。

また8つの地域区分には、1つの中枢拠点と8つのコミュニティ拠点が位置づけられています。



○8つの地域区分

- ・中心地区
- ・西部地区
- ・竜川地区
- ・筆岡地区
- ・東部郊外地区
- ・南部地区
- ・与北地区
- ・吉原地区

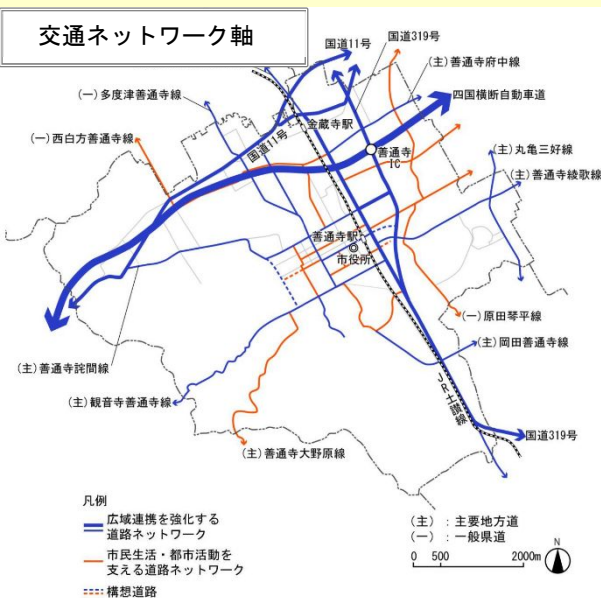


都市計画マスタープランにおいて、広域連携軸を強化する広域交通ネットワーク軸の形成と、市民生活・都市活動を支える交通ネットワーク軸の形成が目標とされています。

その上で、持続可能な公共交通ネットワーク、自転車を含めた交通体系を目指しています。

○広域交通ネットワーク軸

- ・四国横断自動車道
- ・国道 11 号
- ・国道 319 号
- ・善通寺詫間線
- ・善通寺多渡津線
- ・善通寺綾歌線
- ・多渡津善通寺線
- ・JR土讃線



資料：善通寺市 都市計画マスタープラン



■市街地に関する計画

本市では、市庁舎の建替えが予定されています。本計画でも、市庁舎の建替えに併せた都市機能の集約を検討する必要があります。

本市は、バリアフリー法に基づく移動円滑化の基本構想を策定していませんが、旧交通バリアフリー法に基づく計画が定められています。今後、バリアフリー法（新法）に基づき、必要に応じて基本構想を策定した上で、本計画の誘導区域と連携を図っていく必要があります。

新庁舎建設基本計画においては、市庁舎が JR 善通寺駅より 200m の市中心部で建替えられる予定とされています。敷地内には、善通寺市美術館や旧善通寺偕行社が立地しています。

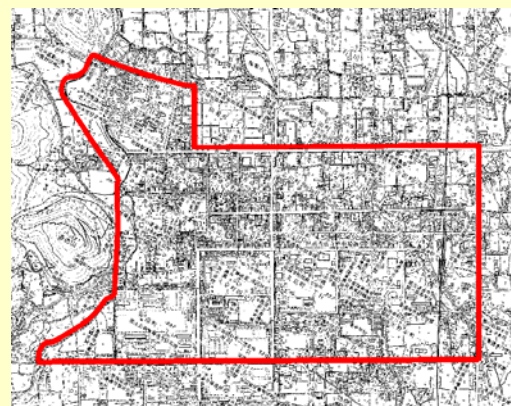
善通寺市バリアフリー歩行空間ネットワーク整備計画においては、市街地中央部を中心として、高齢者、障がい者が多く居住する地域、日常生活や社会生活において市民による利用が多い公共的な施設が集中している地域を重点整備地区として設定しています。



資料：善通寺市 新庁舎建設基本計画

○重点整備地区・重点整備路線の要件

- ・高齢者や障がい者が日常生活又は社会生活において利用すると認められる官公庁施設、福祉施設その他の所在地を含む地区
- ・特定旅客施設（駅、バス停等）、特定旅客施設と主要施設間の経路等、移動円滑化のための事業が実施されることが特に必要であると認められる地区
- ・総合的な都市機能の増進を図る上で有効かつ適切であると認められる地区
- ・総本山善通寺周辺の新四国のみち



資料：善通寺市バリアフリー歩行空間ネットワーク整備計画



■公共施設に関する計画

本市では、建築系の公共施設を30年間で35%以上縮減することとしています。また市営住宅は、立地バランスやまちづくりなどと連携して、集約化を図ることとしています。本計画でも、都市機能や居住の誘導と併せて、公共施設の集約化を検討する必要があります。

公共施設等総合管理計画においては、安全性の確保・将来を見据えた価値の創出・維持管理コストの不足を背景に、見直しの視点が定められています。その中で建築系施設については、令和27年(2045年)までの今後30年間で、総延床面積35%以上の縮減を目標としています。

○公共施設の見直しの視点（建築系施設）

- (1) 量の見直し
 - 施設総量の適正化
 - 機能の複合化等による効率的な施設配置
- (2) 質の見直し
 - 予防保全の推進
 - 長寿命化等の推進
- (3) コストの見直し
 - ライフサイクルコスト(LCC)の縮減
 - 維持管理費用の適正化
 - 民間活力の導入

○公共施設の見直しの視点（インフラ施設）

- (1) 量の見直し
 - 中長期的視点からの適正供給
- (2) 質の見直し
 - 予防保全の推進
 - 長寿命化等の推進
- (3) コストの見直し
 - ライフサイクルコスト(LCC)の縮減
 - 維持管理費用の適正化
 - 民間活力の導入

資料：善通寺市 公共施設等総合管理計画

市営住宅長寿命化計画においては、現在の723戸から260戸を用途廃止とする予定とされています。また今後、団地を再編しながら、効率的な住宅供給を図ることとされています。

対象	公営住宅	改良住宅	計
市営住宅管理戸数	413戸	310戸	723戸
維持管理予定戸数	238戸	225戸	463戸
うち修繕対応戸数	144戸	0戸	144戸
うち改善対応戸数	94戸	225戸	319戸
建替予定戸数	0戸	0戸	0戸
用途廃止予定戸数	175戸	85戸	260戸

○総合的なストック活用の基本方針（市営住宅）

- (1) 入居者の安全性、居住水準の確保
 - 建替、用途廃止、改善・修復等の手法を適切に選択する
 - 家賃負担等に配慮しつつ、過大とならない適切な規模の住宅の確保に留意する
- (2) 団地の再編による効率的な住宅団地の整備及び管理
 - 立地バランスやまちづくりなどの施策との連携等に配慮し、団地の再編を進める
- (3) 計画的な修繕・改善等による長期活用
 - 適切な手法を選択し、計画的な修繕・改善を適切に図る
 - 市営住宅の家賃収入を修繕・改善等への適切な充当を維持する
- (4) 適切な入居者管理の実施
 - 収入超過者等に対し、転居先住宅の斡旋支援などを行いつつ、明け渡し等の適切な対応を図る
 - 世帯規模と住戸規模のミスマッチの解消を図るため、市営住宅内での適切な住み替えやソーシャルミックスを推進する

資料：善通寺市 市営住宅長寿命化計画



■地域資源に関する計画

本市には、総本山善通寺の門前町としての歴史と、旧陸軍による軍都としての歴史があり、それらの地域資源が市内に多く残っています。本計画でも、こうした地域資源を市民や観光客の賑わい・交流の創出に活用していく必要があります。

景観計画においては、歴史文化拠点として、総本山善通寺を中心とした寺院、また旧陸軍の施設等が多く指定されています。特に総本山善通寺の五重塔の眺望について、市内各所から望むことができるようにすることとされています。

想定対象区域：

- 【指定文化財】旧善通寺偕行社、天霧城跡、有岡古墳群宮が尾古墳、有岡古墳群王墓山古墳、有岡古墳群丸山古墳、有岡古墳群鶴が峰4号古墳、有岡古墳群磨臼山古墳、有岡古墳群野田院古墳、香色山経塚群、善通寺伽藍、青龍古墳、犬塚、智証大師降誕浴灌井伝承地
- 【登録有形文化財】善通寺市観光交流センター、乃木神社本殿・拜殿・手水社・鳥居・社務所、旧陸軍第十一師団兵舎棟、大川酒店・大川家住宅、水尾写真館、磯野家住宅、瀬川酒店主屋・東蔵、JR善通寺駅本屋・12番ホーム上屋・跨線橋
- 【観光景観資源】総本山善通寺、出釈迦寺、曼荼羅寺、甲山寺、金倉寺、旧陸軍第十一師団第十一大隊正門、讃岐宮、旧陸軍第十一師団兵器部倉庫、旧陸軍第十一師団司令部、旧陸軍第十一師団騎兵第十一連隊本部、旧陸軍第十一師団輜重兵第十一大隊建物、弘法の産鬘岩、岡古墳群、月照・信海両上人像、牛穴、蛇石、大地蔵、七仏薬師、生木大明神、西行庵、吉原椀貸塚、大久保寺跡、仲村城跡、与北の茶堂

○歴史文化の景観拠点の方針

方針① 歴史・文化系景観資源としての建造物や史跡等の保全

- 歴史・文化系景観資源としての価値の高い建造物などについて、景観資源として位置づけ、その保全に努める
- 現在、文化財等の位置づけがないものの、地域において歴史・文化的価値の高いもの等、身近な歴史・文化系景観資源について把握し、活用を検討する

方針② 眺望景観の保全・活用

- 総本山善通寺の五重塔は、市のシンボリックな景観要素であることから、市内各所から市街地を望む景色の中に必ず捉えることのできる眺望として景観形成・誘導により景観の保全を図る
- 市内各所の眺望点からの眺望景観においても、五重塔を望むことのできる景観として保全と情報発信を図り、市民や観光客への意識啓発を図る
- その他、市内随所にある歴史的建造物等を望むことのできる歴史的な眺望景観においては、その周辺の景観に配慮し、眺望景観の保全・活用を図る

資料：善通寺市 景観計画