

第4章

全体構想

4-1. 都市計画マスタープランで取り組むべき都市計画上の課題

(1) 土地利用・市街地開発・産業の課題

土地利用・市街地開発・産業について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 土地利用施策の再編

現在、開発の多くが用途地域外で行われるなど、市の土地利用施策が十分に機能していません。その結果、市街地が薄く拡大している傾向にあります。これに対して立地適正化計画では、用途地域外に特定用途制限地域を定めること、必要に応じて用途地域を拡大することなどが記載されています。

住民意向では、コンパクトシティを目指すまちづくりについて、「積極的に進めるべき」が94.5%と多くなっています。今後は、メリハリのある土地利用に向けて、地域の拠点づくり、開発の誘導や抑制、土地利用の見直し等、土地利用施策の再編を検討していくことが必要となっています。

◇課題2 都市のスポンジ化対策

本市の人口は、昭和60年以降、一貫して減少し続けています。特に、市中心部のDIDで人口減少が著しく、人口密度の低下、空き家・空き地の発生等、いわゆる「都市のスポンジ化」が進展しています。これに対して立地適正化計画では、区画再編と空き家活用による市街地の更新を位置づけています。

住民意向では、住宅地の整備について、「空き地や空き家、空き店舗等の活用施策の充実」が48.4%と最も多くなっています。今後は、市街地内の空き家・空き地等の低未利用地を活用し、快適でゆとりある住環境を形成していくことが必要となっています。



(2) 都市施設（インフラ・建築）の課題

都市施設（インフラ・建築）について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 計画的・実用的なインフラ整備

都市計画道路について、市中心部などの多くの路線で未着手となっているほか、用途地域内の下水道の一部も未整備です。これに対して公共施設等総合管理計画では、今あるインフラ施設・公共施設をこのまま保有し続けた場合、改修・更新等の1年間の不足額が13.4億円になると試算しています。

住民意向では、道路・交通の整備について、20代を始めとした各世代で「周辺市町と結ぶ広域的な幹線道路の整備」が求められています。今後は、本計画や立地適正化計画で示す将来都市構造の実現に向けて、都市施設の整備を継続的・計画的に進めていくことが必要となっています。

◇課題2 財政・人口規模に応じた公共施設の見直し

財政・人口規模が縮小するなか、公共施設等総合管理計画では、建築系の公共施設等について、今後30年間で総延床面積35%以上の削減を定めています。公共施設等の集約については、拠点や生活圏域を考慮しながら検討を進めることが重要です。

住民意向では、道路・交通の整備については、「高齢者や障がい者の利用に配慮したやさしい道路づくり」が40.8%と最も多くなっています。今後は、財政状況を考慮しながらも、誰もが快適に暮らすことのできる都市施設の整備・維持が必要となっています。



方向性1

圏域内、拠点間、地域間を結ぶ
道路ネットワークの形成

方向性2

市街地の回遊性を高める
都市基盤の整備

方向性3

快適な生活環境をつくる
下水道・処理施設の整備

方向性4

誰もが安全安心・快適に
生活できる都市施設の整備

(3) 都市施設（公共交通）の課題

都市施設（公共交通）について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 公共交通網の再編

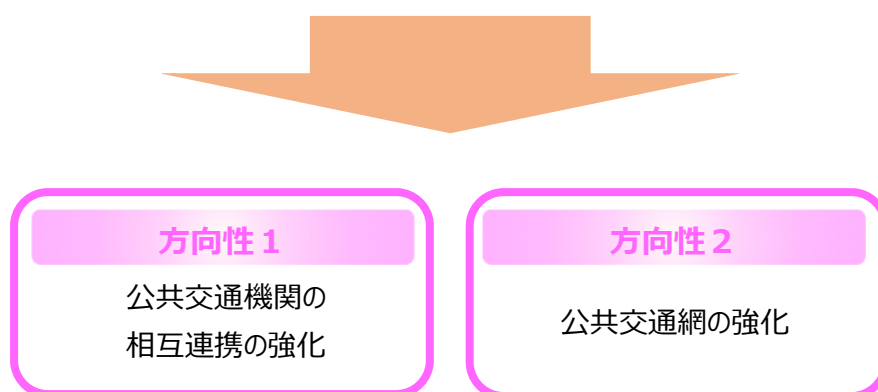
鉄道やバス等の公共交通が市内を網羅しているものの、日便数が少ないところが多い等、公共交通の利便性は高いとは言えません。これに対して、香川県の区域マスタープランでは、利便性・快適性の高い公共交通体系の実現を目指すことが記載されています。

住民意向では、交通について、「鉄道やバスなどの公共交通の利便性向上」が34.2%と多くなっています。年代別では、特に若い世代と高齢の世代など、公共交通を必要とする年代で、公共交通の利便性向上を望む声が多くなっています。今後は、公共交通網の強化に向けた再編が必要であり、そのために公共交通のあり方の検討が必要となっています。

◇課題2 交通結節点の整備

JR 善通寺駅の利用者は、平成11年以降、減少し続けています。一方、市民バスの利用者は、各路線とも横ばいで推移し、一定の需要があります。これに対して立地適正化計画では、地域に交通結節点を設け、市街地と強かに結ぶこととしています。

今後は、地域内におけるデマンド交通等の新たな公共交通等を検討しながら、鉄道・バス等との連携を高め、市中心部と地域の拠点、また地域の拠点と自宅等を快適に行き来することが必要です。そのために、本計画や立地適正化計画で定める拠点整備と併せた交通結節点の整備が、必要となっています。



(4) 自然的環境・景観の課題

自然的環境・景観について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 山地・水辺・農地等の保全・活用

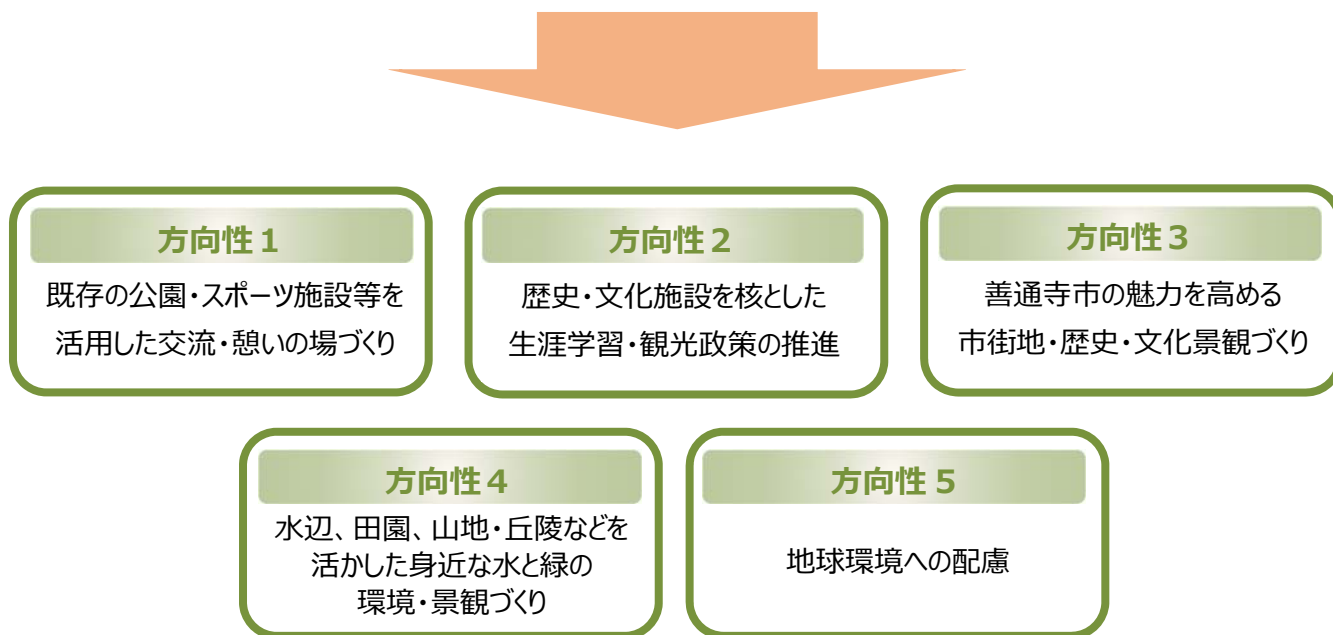
五岳山、また農地・ため池等の自然を有しているものの、近年、農地転用や無秩序な開発が多く発生しています。また、これらの地域資源の活用も十分ではありません。これに対して香川県の区域マスタープランでは、自然公園地域の香色山、大麻山等は特に保全すると記載しています。

住民意向では、農地・自然環境について、「現況の農地や河川・山林などの自然環境の保全」が41.5%と最も多くなっています。今後は、豊かな山地・水辺・農地等を適切に保全しつつ、交流や憩いの場づくり、地球環境へのさらなる配慮等、さまざまな分野に活用していくことが必要となっています。

◇課題2 本市特有の景観の保全・活用

本市の発展の背景にある神社仏閣、旧陸軍の施設、大麻山や五岳山、出水などの景観要素を有しています。また景観計画では、五岳山をはじめとする緑の豊かさをまちの景観に取り込むこととしています。こうした歴史・文化の景観と自然環境豊かな市街地の景観は、本市が持つ特有の景観です。

住民意向では、景観について、「歴史的遺産を活かした景観づくり」が52.0%と最も多くなっています。今後は、本市特有の歴史・景観について、正しく理解してもらうための啓発活動、積極的な活用に努めていくことが必要となっています。



(5) 都市防災の課題

都市防災について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 災害を考慮した土地利用

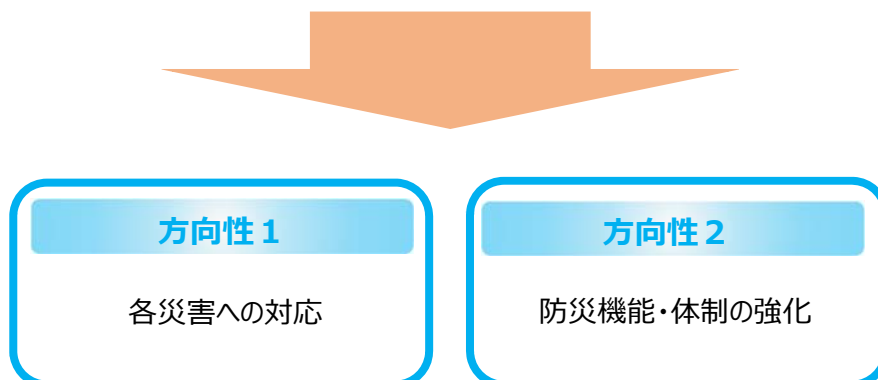
本市でも、河川洪水・ため池の決壊のほか、土砂災害などのさまざまな災害が想定されています。これに対して香川県の区域マスタープランでは、災害のおそれのある地域などで市街化を抑制する等、危険性の高い区域にはできるだけ居住させないことが記載されています。

住民意向では、安全なまちづくりについて、「避難路や避難場所の整備」が41.0%と最も多くなっています。今後は、防災機能・体制の強化に加え、安全性の高い場所への住替え、災害を考慮した土地利用の推進等、各災害への対応力を強化していくことが必要となっています。

◇課題2 準防火地域等の積極的な活用

市中心部の市街地の多くが密集住宅地であり、火災や倒壊の危険性が非常に高くなっています。しかし、準防火地域は一部にしか指定がなく、また防火地域はありません。これに対して地域防災計画では、土地利用度、建築密度が高い地区を防火地域、準防火地域に定めることとしています。

住民意向では、安全なまちづくりについて、20歳未満で「住宅の耐震化・不燃化の促進」が30%を超えている一方で、60代から70代で10%未満となっています。今後は、耐震化や不燃化について積極的に取り組んでもらえよう都市計画施策の活用等が必要となっています。



(6) まちづくり・官民共創の取組みの課題

まちづくり・官民共創について、前項までの検討を基に、都市計画上の課題を以下に定めます。

都市計画上の課題

◇課題1 地区計画等の積極的な活用

香川県内では、高松市、丸亀市、坂出市しか地区計画を活用しておらず、本市においては地区計画の作成がない等、官民一体のまちづくりがあまり進んでいない状況にあると言えます。これに対して景観計画では、地域独自のルールづくり、景観まちづくりに対する支援が定められています。

住民意向では、自由意見において、「市民から幅広く意見を聞き、市政に反映させてほしい」等の住民参加を求める意見がみられます。今後は、地区計画を始めとした都市計画施策等を活用し、官民共創のまちづくりを展開していくことが必要となっています。

◇課題2 まちづくりを担う主体の育成・官民連携

本市において、11 法人（12 分野）の NPO 法人があるものの、まちづくりを主体的に行っている NPO 法人はありません。これに対して香川県の区域マスタープランでは、住民が主体的・自主的にまちづくりに取り組むよう支援すると記載されています。

住民意向では、自由意見において、「市民が楽しみにする魅力あるイベントをたくさん企画してほしい」、「イベントの企画やMCをやってみたい」等のイベントや企画に対する意見がみられます。今後は、人材・組織の育成・活用、財源の確保等、主体の育成や官民連携を一層進めることが必要となっています。



4-2. 基本方針・将来都市構造

(1) 目指すべき都市の姿

本計画を基に今後の都市を形成していくにおいて、目指すべき都市の姿を以下に定めます。

目指すべき都市の姿においては、行政だけでなく、地域の方と一体となって都市づくりを進めるための「ひと」、総本山善通寺のほか、旧陸軍の設置や金刀比羅宮の参拝客の往来等の「歴史」、また五岳山や大麻山、金倉川や豊かな湧水といった地域資源がまちを活かす「彩り」、多発する大規模災害による被害、空き家・空き地等の発生による治安悪化等を改善し、今後も本市を将来に渡って維持するための「都市・悠久」といったキーワードを盛り込んでいます。

また、目指すべき都市の姿を具体化するために、それぞれのキーワードに対する方向性を定めます。

目指すべき都市の姿

ひとと歴史が「まち」を彩る

～都市をつなぐ悠久のまち 善通寺～



【ひと】地域のにぎわい・活力

これまでの都市計画マスタープランでは、自治会単位を基調として、8つの地域に区分されていました。一方で、財政状況の悪化、人口減少によるコミュニティの衰退等が、深刻になっています。

そうしたなか、新たに策定された立地適正化計画では、4つのエリアによるまちづくりを展開するものとしています。

⇒都市計画マスタープランにおいても、立地適正化計画で定める4つのエリアを基に、官民一体で地域特性を考慮したまちづくりを進めるものとします。

【歴史・彩り】地域の資源・環境

本市は、慢性的な水不足に悩まされている香川県において、豊かな水資源を有する特異な都市です。また、古墳などの歴史資源も多く、それらを活用した公園・オープンスペースなど、多様な交流の場を有しています。

歴史・文化の都市としての側面が強い本市においては、こうした地域資源の活用が重要です。

⇒自然・歴史・文化資源等を積極的に活用し、オープンスペースの創出、自然景観の保全等に取り組み、都市の魅力・交流を向上します。

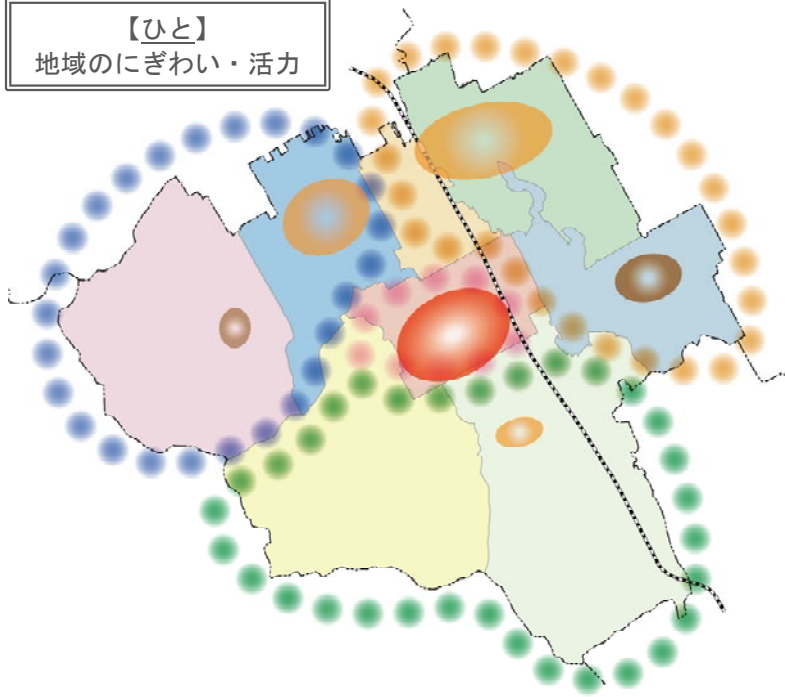
【都市・悠久】地域の暮らし・安全安心

近年、コンパクト・プラス・ネットワークに向けた都市の集約化、また度重なる災害への対応として、各地域の連携や自治体を越えた広域連携が一層重要となっています。

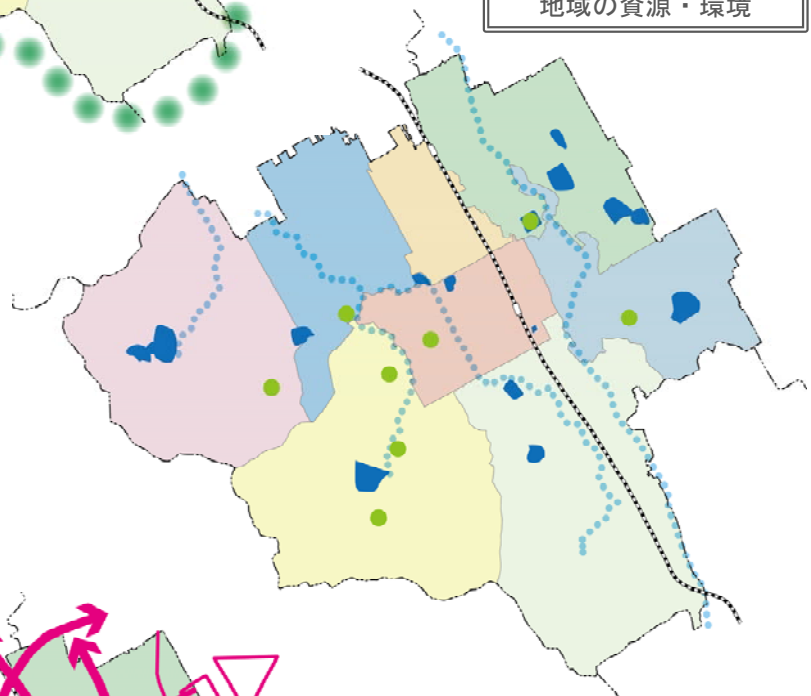
そうしたなか、道路等の都市基盤の整備を進めることに加え、誰もが安全安心に暮らすことができる公共交通サービスの充実が、特に重要となっています。

⇒4つのエリアそれぞれに交通拠点（結節点）を設けた上で、それらを結ぶ連系軸を充実するなど、日常生活・災害時ともに安全安心に暮らすことのできる都市基盤を整備します。

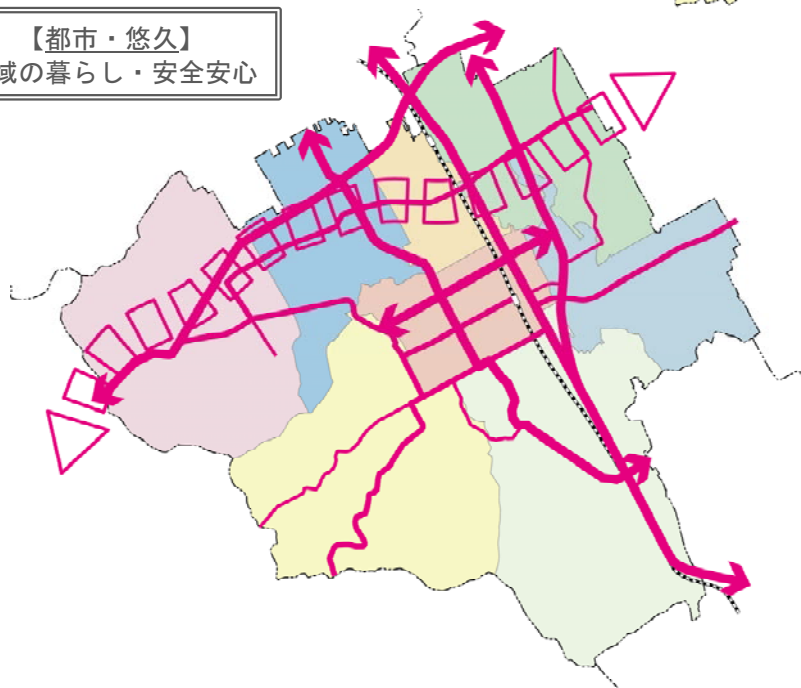
【ひと】
地域のにぎわい・活力



【歴史・彩り】
地域の資源・環境



【都市・悠久】
地域の暮らし・安全安心



(2) 将来都市構造

前項で示す3つの方向性を踏まえた上で、交通の利便性や土地利用の現況から、4つのエリアの拠点や位置づけを定め、将来都市構造を以下に定めます。

**中心
エリア**

- 市の拠点的な都市機能が集積し、本市の中心として機能するエリアと位置づけます。
- 立地適正化計画で定める都市機能誘導区域を、拠点とします。

**東
エリア**

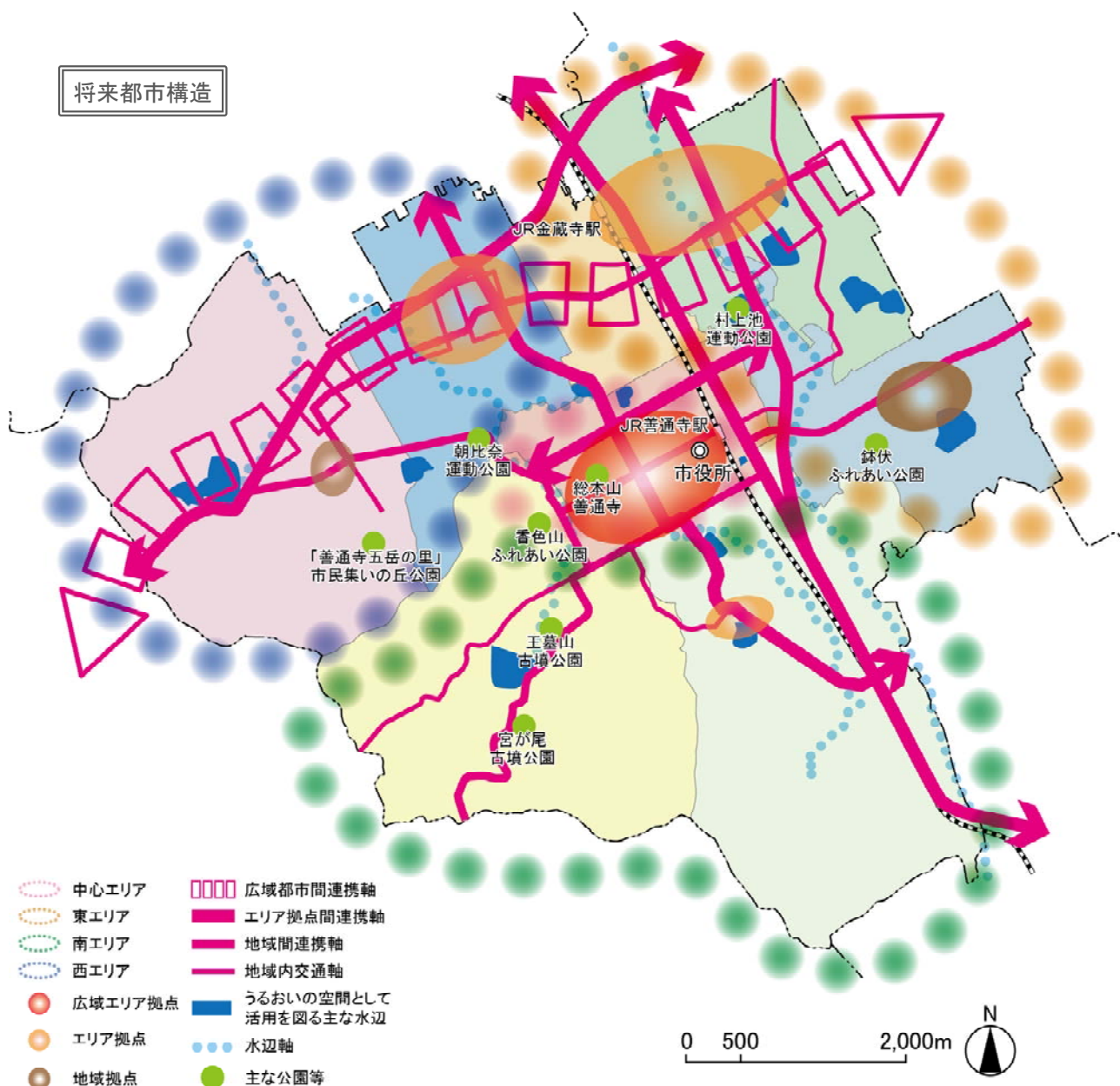
- 高い利便性、人口増加を受け、新しい都市を形成するエリアと位置づけます。
- 国道11号に接続する県道33号と国道319号の交差する一帯を、拠点とします。

**西
エリア**

- 農業が盛んであることから、本市の農業をリードするエリアと位置づけます。
- 国道11号と県道212号の交差する一帯を、拠点とします。

**南
エリア**

- 古墳や琴平参宮電鉄跡等があり、本市の歴史を未来へ繋ぐエリアと位置づけます。
- 南部地域と西部地域の真ん中に位置する鶴ヶ峰・地藏池一帯を、拠点とします。



(3) 将来の目標人口

■上位・関連計画の目標人口（①人口ビジョン/総合戦略）

本市の人口ビジョン/総合戦略では、本計画の目標年次である令和22年（2040年）において、市域全体の目標人口を29,643人としています。これは、社会保障・人口問題研究所の推計である26,650人よりも2,993人増加することになります。

◇自然増減・社会増減の前提条件

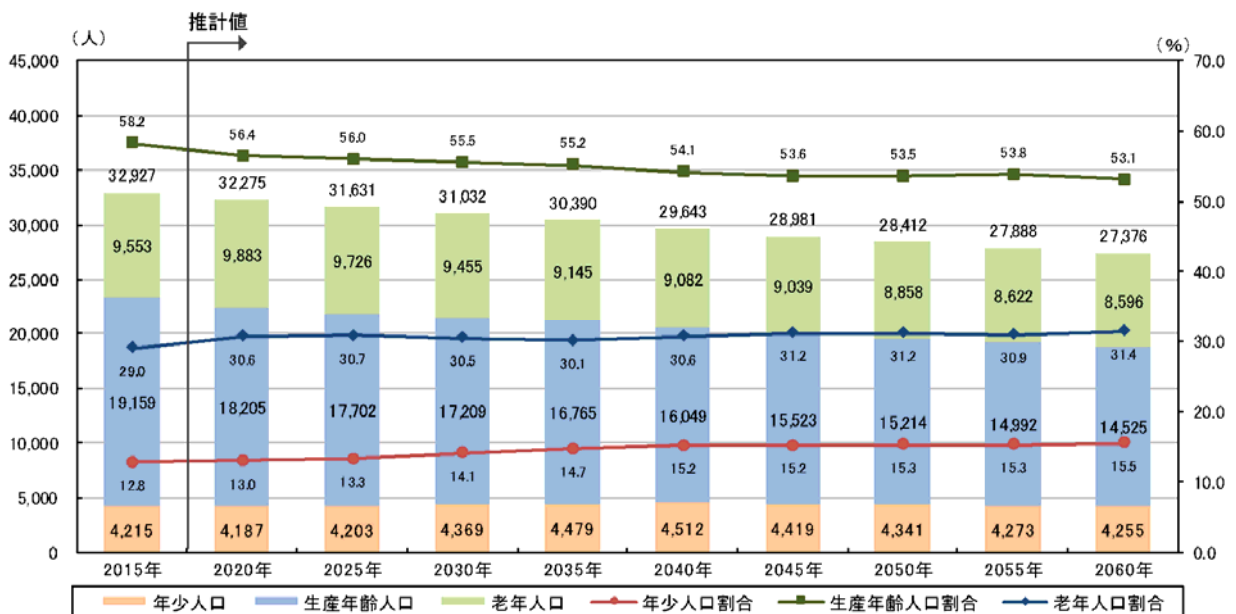
- ・1.58である合計特殊出生率が、令和12年（2030年）に2.1まで上昇すると仮定。
- ・社会減で推移している人口移動の状況について、令和12年（2030年）までに転入と転出が均衡し、その後も均衡すると仮定。

◇総人口の目標

- ・自然増減と社会増減を改善させることにより、令和22年（2040年）で29,643人、令和42年（2060年）で27,376人の確保を見込む。
- ・これは、「社人研推計準拠」に比べて、令和22年時点で2,993人、令和42年時点で5,483人の増加。

◇年齢区分別の目標

- ・生産年齢人口（15～64歳）は緩やかに減少するものの、構成割合で50%を維持して推移。
- ・老年人口（65歳以上）は、令和2年（2020年）頃から減少。構成割合は、令和2年（2020年）に30%台に突入した後、横ばいで推移。



資料：善通寺市 令和2年人口ビジョン/総合戦略

■上位・関連計画の目標人口（②立地適正化計画）

本市の立地適正化計画では、本計画の目標年次である令和22年において、用途地域内の居住誘導区域の目標人口を10,142人（48.89人/ha）としています。なお、社会保障・人口問題研究所（以後、社人研）の推計による市域人口を基に、目標人口を算出しています。

◇社会増減の前提条件

- ・人口ビジョン/総合戦略では、毎年の社会増減を0人とすることを目標としており、立地適正化計画においても同様とする。
- ・増加分の人口を居住誘導区域（用途地域内）に呼び込む。

◇総人口（目標検討のベースデータ）

- ・市域の目標人口については、趨勢型（すうせいがたと読み、時代の流れを意味する。）での検討を前提として、社人研が公表している値を使用。
 - ・都市計画区域（市域）の人口は、令和22年（2040年）で26,650人とする。
- ※立地適正化計画では、都市計画区域（市域）の人口は、あくまで居住誘導区域の目標人口を算出するためのベースデータ。

◇居住誘導区域人口の目標

- ・令和22年（2040年）で10,142人（48.89人/ha）を維持する。（社人研より2,296人増加）

区域	平成27年 （現在）		令和22年 （社人研推計）		令和22年 （目標）	
	人口・ 人口割合	可住地 人口密度	人口・ 人口割合	可住地 人口密度	人口・ 人口割合	可住地 人口密度
都市計画区域 （市域）	32,927人 （100%）	17.85 人/ha	26,650人 （100%）	14.45 人/ha	26,650人 （100%）	14.45 人/ha
用途地域内	12,067人 （36.65%）	51.31 人/ha	8,408人 （31.55%）	35.75 人/ha	10,704人 （40.17%）	45.52 人/ha
居住誘導区域	11,199人 （34.01%）	53.99 人/ha	7,846人 （29.44%）	37.82 人/ha	10,142人 （38.06%）	48.89 人/ha
用途地域外	20,860人 （63.35%）	12.96 人/ha	18,242人 （68.45%）	11.33 人/ha	15,946人 （59.83%）	9.91 人/ha

※小数点より、合計で100%とならない場合がある

資料：善通寺市 令和2年立地適正化計画

■本計画における目標人口の設定

目標年次である令和 22 年（2040 年）における目標人口を、以下に定めます。

本計画は、人口ビジョン/総合戦略と整合することとして、都市計画区域（市域）の目標人口を設定します。これは、社会保障・人口問題研究所の推計である 26,650 人よりも 2,993 人増加することになります。

令和 22 年（2040 年）の目標人口

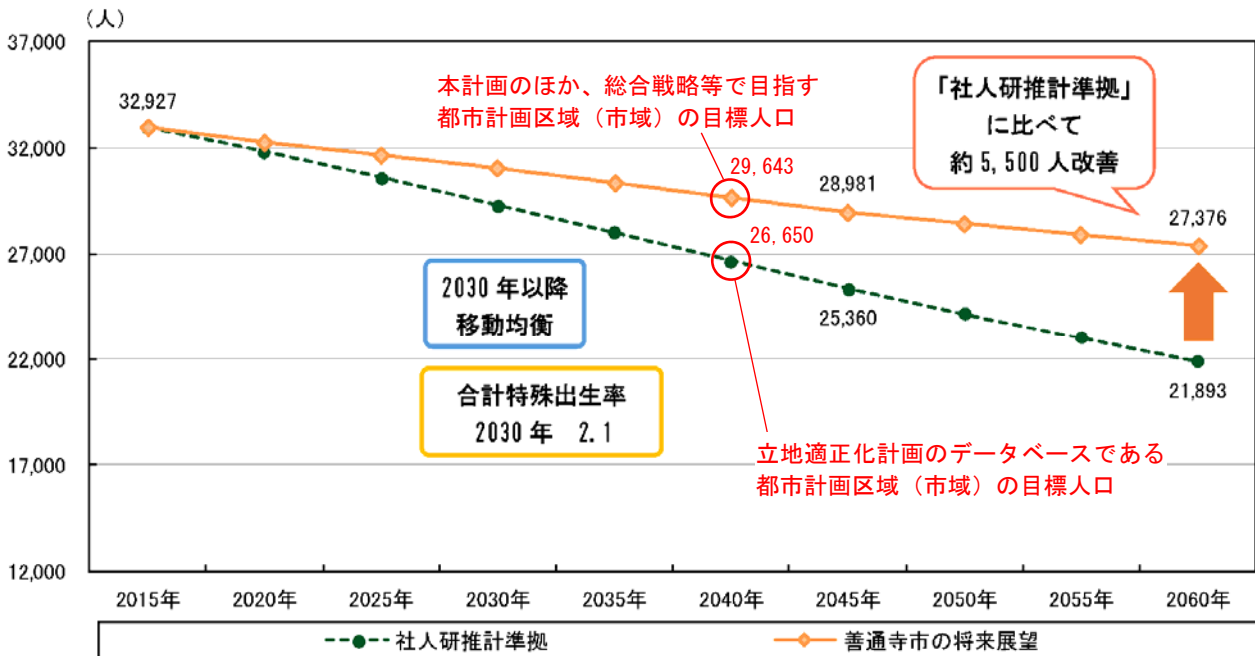
◇都市計画区域（市域）の人口

- ・上位計画である人口ビジョン/総合戦略と整合し、29,643 人とします。
- ※社会保障・人口問題研究所では 26,650 人になると予測しており、2,993 人の増加。

一方、居住誘導区域の目標人口を設定している立地適正化計画では、趨勢型（すうせいがたと読み、時代の流れを意味する。）での検討を国が定めており、社会保障・人口問題研究所の推計をベースとしています。そのため、令和 22 年（2040 年）時点の都市計画区域（市域）の目標人口を 26,650 人と定めています。

このように、都市計画マスタープランと立地適正化計画で、都市計画区域（市域）の目標人口が異なることになります。しかし、都市計画マスタープランと立地適正化計画で目指すそれぞれの将来都市構造に対して、そぐわない結果を生んでしまってはなりません。

そのため、都市計画区域のうち用途地域外については、新たな開発等による無秩序な人口増加を抑制します。そして令和 22 年（2040 年）時点の用途地域外人口について、立地適正化計画の目標人口である 15,946 人程度の維持に留めます。それを達成するために、立地適正化計画で定める居住誘導区域への開発の誘導、開発意欲と利便性が高い用途地域縁辺部及び各エリア中心部の用途地域への編入等に取り組みます。



資料：普通寺市 令和 2 年人口ビジョン/総合戦略