

第 7 章

実現に向けた課題

1. 都市計画上の課題
2. 都市計画マスタープラン
運用に当たっての課題

第7章 実現に向けた課題

1. 都市計画上の課題

(1) 都市計画区域

① 現状

- 都市計画法における都市計画区域の規定は次のとおりです。

第5条（都市計画区域）

都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。この場合において、必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画区域を指定することができる。

- 本市の都市計画区域は、「小山栃木都市計画区域（栃木地域・大平地域・藤岡地域・都賀地域・岩舟地域）」「西方都市計画区域（西方地域）」の2つが設定されています。
- 都市計画制度の運用に当たっての基本的な方針である『都市計画運用指針』（国土交通省）においては、合併した自治体の都市計画区域の考え方について次のように記載されています。（一部要約）

都市計画区域は、土地利用の状況及び見通し、地形等の自然的条件、通勤、通学等の日常生活圏、主要な交通施設の状況、社会的、経済的な区域の一体性等から総合的に判断し、一体の都市として整備、開発及び保全する必要がある区域として指定するべきである。

市町村が合併した場合の都市計画区域の指定は、当該合併後の市町村が同一の都市圏を形成している場合には、合併後の市町村区域が、同一の都市計画区域に含まれるよう指定を行い、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全を行うことが望ましい。

しかしながら、

① 合併前の各市町村の区域をめぐる社会的、経済的状況等地域的特性に相当な差異がある。

② 地理的条件等により一体の都市として整備することが困難であること。

等により同一の都市計画区域を指定することがふさわしくない場合には実質的に一体の都市として整備することが適切な区域ごとに、複数の都市計画区域を指定することも考えられる。

- 区域区分により市街化区域・市街化調整区域の指定（線引き）がされているのは、小山栃木都市計画区域の栃木地域・大平地域・藤岡地域・都賀地域・岩舟地域で、西方都市計画区域（西方地域）については区域区分が指定されていない“非線引き”都市計画区域です。

* 小山栃木都市計画区域の構成市町（3市1町）

- ・ 小山市
- ・ 栃木市（旧栃木市・旧大平町・旧藤岡町・旧都賀町・旧岩舟町）
- ・ 下野市
- ・ 野木町



- ・「線引き・非線引き」の併存には、市街化区域での開発が困難な場合、市街化調整区域を超えて、比較的開発しやすい非線引き区域の用途地域未指定地区（“非線引き白地”）で開発等が拡散することや、規制や手続きの違い等により、合併したにも関わらず、一体の都市として効率的・効果的な都市計画行政が難しくなることへの懸念があります。
- ・本市においては、今後も人口の減少が見込まれることや、市街地の拡散の抑制については他制度による規制が可能であることから、無秩序に市街地が拡散する可能性は低いと考えられます。
- ・なお、市街地のまとまりを維持するために、都市計画法に基づく用途地域や特定用途制限地域、都市再生特別措置法に基づく栃木市立地適正化計画、また、農業振興地域の整備に関する法律や森林法、自然公園法、自然環境保全法などの他法令も活用しながら、土地利用の適切な規制、誘導を行っていくこととします。

② 今後の方向性

- ・都市計画区域の統合に向けた検討は、人口減少や少子高齢化の進行を踏まえ、持続可能な都市構造を実現するために重要です。今後は、区域の統合について、人口動態の変化や社会状況を鑑みながら、公共交通や防災、環境保全等の観点からも総合的に検討します。

(2) 区域区分及び地域地区

① 現状

- ・市街化区域においては、居住・商業・工業が混在した土地利用が進行する区域や用途地域の当初指定時から状況が変化し、実際の土地利用の状況と乖離がある区域が見受けられます。
- ・市街化調整区域においては、住宅や工場等の立地により既成市街地化が進行する区域が顕在化しています。
- ・市街化調整区域における宅地の開発に関しては、条例により50戸以上が連たんする部分周辺での住宅等の立地を許容する制度が運用されています。本来既存集落のコミュニティや活力維持を図ることをねらいとした制度ですが、現状では市街化区域周辺における宅地開発が進み、スプロール化がみられます。
- ・商業及び工業の産業関連の開発については、市街化区域内での用地が少なく、インターチェンジ周辺や国道等の幹線道路沿いの交通利便性が高い市街化調整区域での開発ニーズが高まっています。
- ・用途の混在や市街地の拡散は、都市機能の分散化や商業地域の空洞化、住環境や景観の悪化、インフラ整備の非効率化などの要因となり、都市への悪影響が懸念されます。

② 今後の方向性

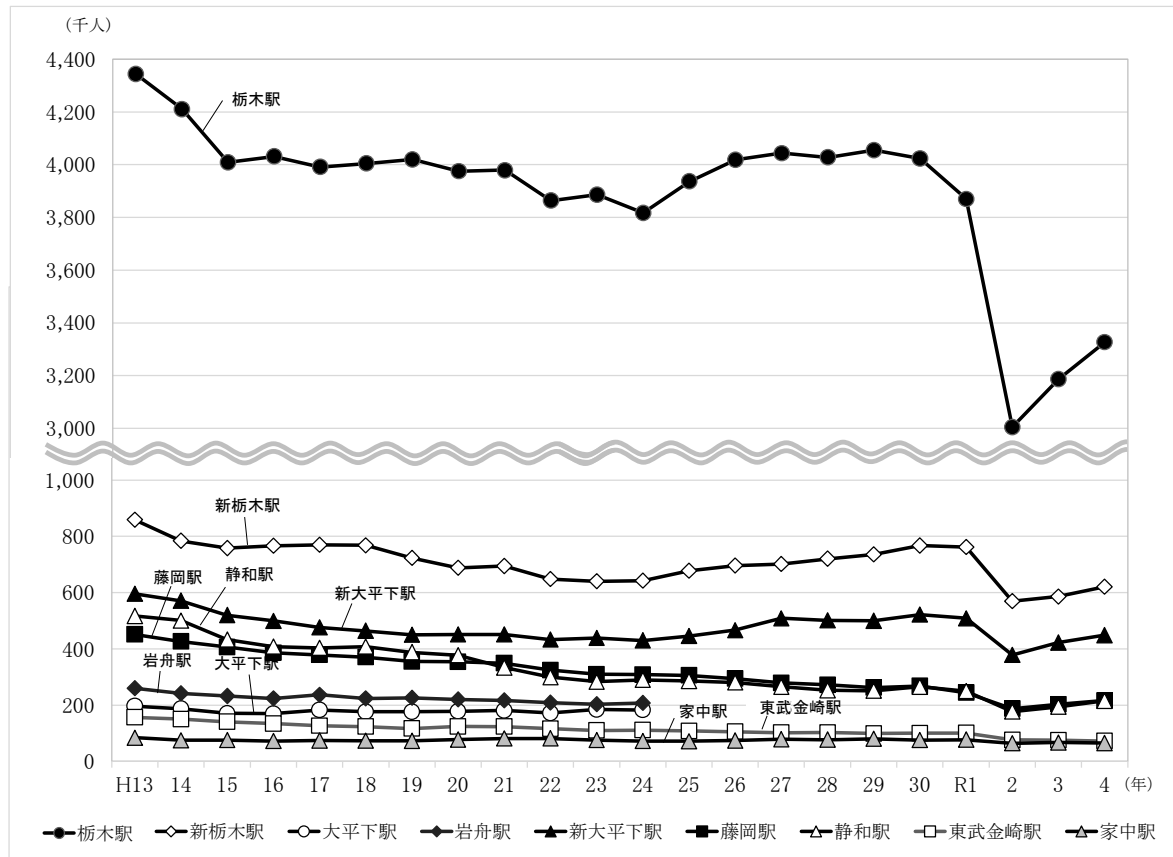
- ・本計画において、市街化区域の土地利用は、住宅地、商業・業務地、産業地等の計画的な機能充実、配置を図りながら、都市と自然との調和ある土地利用を実現するため、市街地の拡散の抑制を念頭に、都市構造の再編も含めたコンパクトな都市の発展を推進する方針です。
- ・また、市街化調整区域の土地利用は、自然環境や農地等の保全を図りながら、観光・レクリエーション機能の強化による交流人口の拡大や農村集落における必要な都市基盤の整備・維持管理に取り組むとともに、広域交通ネットワークを生かした産業拠点の形成を検討し、地域の魅力を生かしたまちづくりに取り組んでいく方針です。
- ・上記の方針に基づき、無秩序な市街地の拡大を防ぎ、計画的な立地誘導を図るため、現状の土地利用の実態を精査し、区域区分や地域地区の見直しが必要な区域を特定し、市街地の特性、方向性に応じた指定に向けた検討を行います。
- ・加えて、良好な居住環境の維持及び形成を図るための「栃木市立地適正化計画」に基づく施策の推進と計画の定期的な見直しの実施や、地域未来投資促進法の活用を念頭に「市街化調整区域における地区計画制度活用方針」の改訂に取り組むなどより効果的かつ適切な制度運用を図ります。

(3) 中心市街地

① 現状

- ・全国的にも中心市街地（中心商業地）の停滞は問題となっている中、本市においても、主要鉄道駅の利用者数は減少傾向にあり、郊外幹線道路沿いへ商業施設の立地が進む一方で、中心市街地では、人口減少による低密度化の進行、空き地・空き家の増加に伴う市街地環境の悪化、生活利便施設等の都市機能の減少や老朽化などの課題を抱えています。

【主な鉄道駅の年間利用者数の推移】



※平成25（2017）年以降は岩舟駅・大平下駅のデータなし

資料：栃木県統計年鑑

- ・各地域の主な鉄道駅周辺は、都市機能を集約させる地域拠点としての設定を行いました。中心市街地の活性化においては、その主な構成要素と活性化の視点に基づき、各地域の特性を踏まえながら、今後の方向性を検討する必要があります。

【中心市街地活性化の要素・視点】

《要素》

- ・市街地の整備
- ・商業・業務
- ・まちなか居住
- ・公共公益施設
- ・交通アクセス

《視点》

- ・都市空間の管理・運営
- ・土地の合理的活用
- ・地域固有の価値の創出
- ・地域経済循環の構築
- ・市民・民間の参画

冊子『中心市街地のまちづくり』（国土交通省）より作成

② 今後の方向性

- ・地域の人口や都市機能立地の現状、将来予測等を踏まえ、栃木市立地適正化計画に基づき各地域における都市機能の誘導・維持を推進します。
- ・栃木地域の複合的都市拠点においては、高次・広域的都市機能の立地誘導や既存ストックの活用等による都市機能の維持・誘導を図ります。
- ・拠点の特性に応じた市街地環境・道路空間整備の推進や持続可能な地域交通の実現を図ります。
- ・各地域の拠点間を連絡する軸（鉄道またはバス）、面でカバーする地域間・地域内公共交通手段（デマンドタクシー、端末交通）の相互連携によるネットワーク形成を目指します。
- ・災害に強い安全な都市の形成や誰もが住みやすい住環境の形成により安全・安心な市街地都市づくりを目指します。

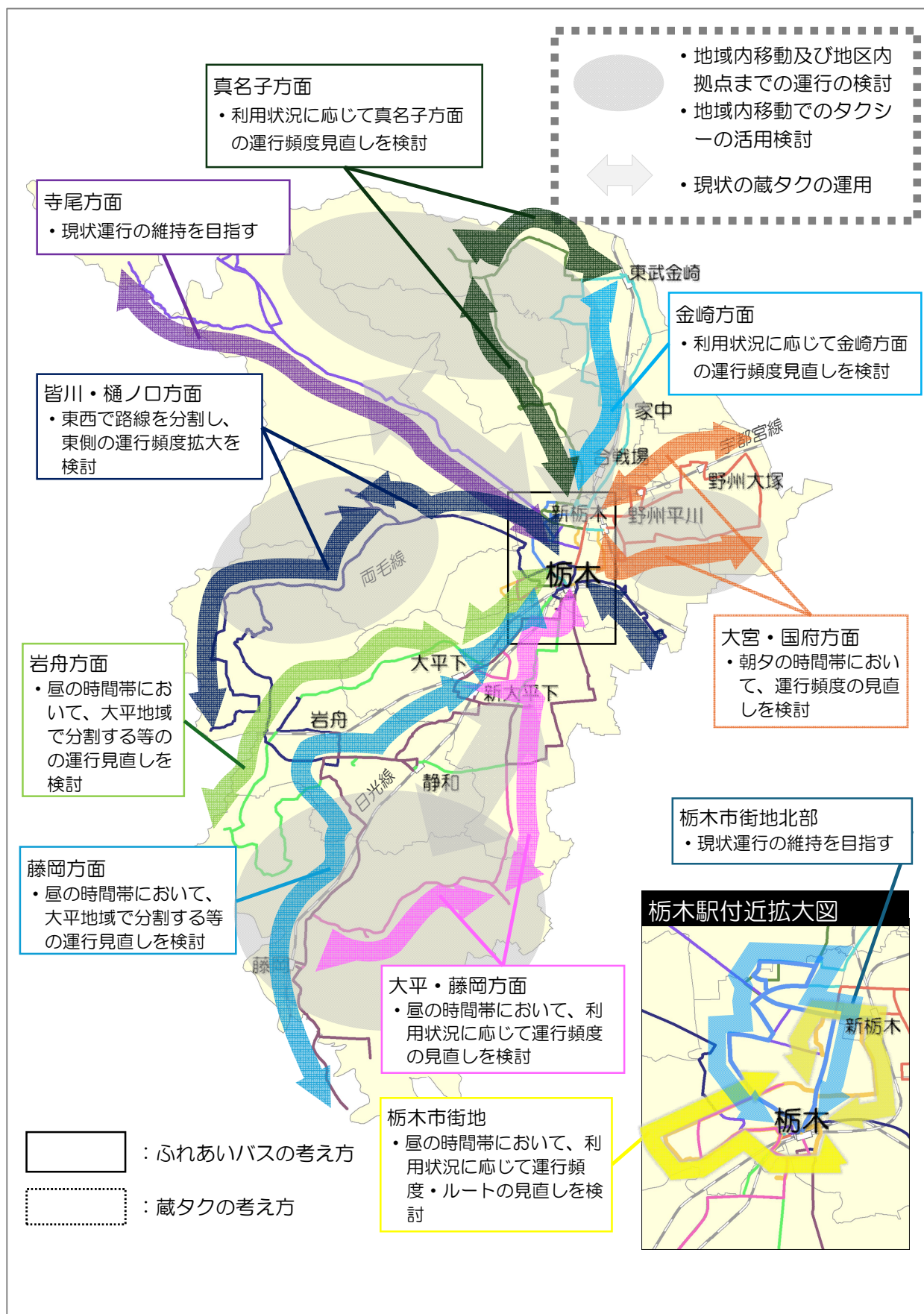
【各拠点における都市機能の誘導・維持の基本的な考え方】

拠点名	左記の拠点を含む地域における人口や都市機能立地の現状・将来予測等（他の地域との比較による検証結果）		都市機能の誘導・維持の基本的な考え方
	人口に係る状況	都市機能立地状況	
栃木複合的都市拠点	【人口密度】 ・高い傾向にある。今後は、同様の傾向が続くものの、低密度化の進行が予想される。 【年齢層別人口構成】 ・老年人口の割合が低い。 【高齢化率】 ・高齢化率が上昇しながらも老年人口減少の進行が予想される。	・各機能の徒歩圏人口カバー率は高く、生活利便性を確保する上での機能は概ね充足していると考えられる。	・各都市機能は概ね充足しているが、広域的な利用を想定した商業施設、医療施設の更なる立地が進むことが望ましい。  ・現状の都市機能立地の維持及び更なる都市機能立地に向けた誘導を図ることが必要。
大平地域拠点	【年齢層別人口構成】 ・子育て世代人口の割合が高い。	・各機能の徒歩圏人口カバー率は高く、生活利便性を確保する上での機能は概ね充足していると考えられる。	・各都市機能は概ね充足しているが、日常生活に特に必要となる商業施設、医療施設及び金融施設の更なる立地が進むことが望ましい。 ・子育て世代人口の割合が高い状況を踏まえ、子育て施設の立地が維持されることが望ましい。  ・現状の都市機能立地の維持及び商業施設、医療施設及び金融施設の更なる立地に向けた誘導を図ることが必要。
藤岡地域拠点	【年齢層別人口構成】 ・若年人口の割合が低く、老年人口の割合が高い。 【高齢化率】 ・既に高い数値であり、今後更に上昇し、40%を超えることが予想される。	・各機能の徒歩圏人口カバー率が低い。	・日常生活に特に必要となる商業施設、医療施設及び金融施設の立地が進むことが望ましい。 ・老年人口の割合が高い状況及び高齢化率上昇の予想を踏まえ、地域全体での利用を想定した福祉施設の立地が進むことが望ましい。  ・各都市機能の立地に向けた誘導を図ることが必要。
都賀地域拠点	【年齢層別人口構成】 ・老年人口の割合が高い。	・商業施設、子育て施設及び教育・文化施設の徒歩圏人口カバー率が高い。 ・医療施設、福祉施設及び金融施設の徒歩圏人口カバー率が低い。	・日常生活に特に必要となる医療施設及び金融施設の立地が進むことが望ましい。 ・老年人口の割合が高い状況を踏まえ、地域全体での利用を想定した福祉施設の立地が進むことが望ましい。  ・現状の商業施設の立地の維持及び更なる立地に向けた誘導を図るとともに、医療施設、福祉施設及び金融施設の立地に向けた誘導を図ることが必要。
岩舟地域拠点	【年齢層別人口構成】 ・市全域の平均と同等の人口構成。	・医療施設、福祉施設及び金融施設の徒歩圏人口カバー率が高い。 ・商業施設、子育て施設及び教育・文化施設の徒歩圏人口カバー率が低い。	・日常生活に特に必要となる商業施設の立地が進むことが望ましい。  ・現状の医療施設、福祉施設及び金融施設の立地の維持及び更なる立地に向けた誘導を図るとともに、商業施設の立地に向けた誘導を図ることが必要。
西方地域拠点	【年齢層別人口構成】 ・若年人口の割合が低く、老年人口の割合が高い。 【高齢化率】 ・既に高い数値であり、今後更に上昇し、40%を超えることが予想される。	・各機能の徒歩圏人口カバー率が低い。	・日常生活に特に必要となる商業施設、医療施設及び金融施設の立地が進むことが望ましい。 ・老年人口の割合が高い状況及び高齢化率上昇の予想を踏まえ、地域全体での利用を想定した福祉施設の立地が進むことが望ましい。  ・各都市機能の立地に向けた誘導を図ることが必要。

資料：栃木市立地適正化計画

■公共交通ネットワーク見直しの考え方

※図はイメージ



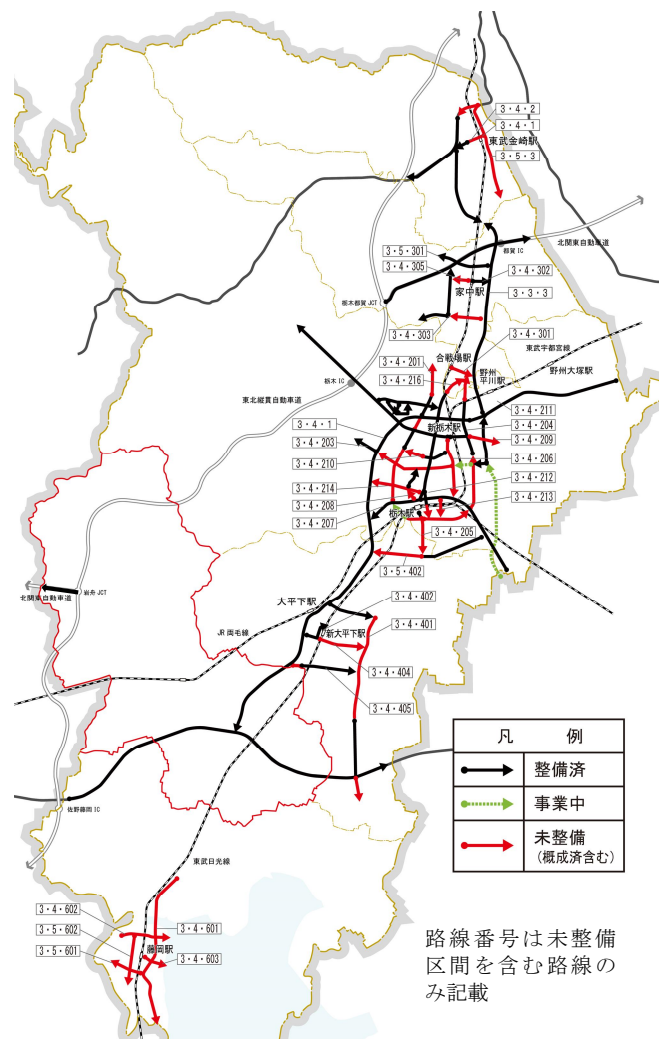
資料：栃木市地域公共交通計画

(4) 都市計画道路

① 現状

- 都市計画道路は、市全体で56路線を計画決定しています。
- これまで、主に市街地縁辺部や国県道部の整備を進め、現在は小山栃木都賀線等を逐次整備しています。
- 市街地内における道路は、昭和40年代から50年代に計画決定したものの、権利関係の複雑さや多くの費用と時間を要することから整備が先送りされ、面的整備地区における整備が中心となっています。
- 栃木地域の中心市街地において多くの路線が未整備であり、大平地域・都賀地域・西方地域の市街地では鉄道駅周辺において一部未整備、藤岡地域では市街地の5路線すべてが未整備となっています。
- 市街地の整備が進まない間に、その縁辺部やバイパス整備等が進み、交通の流れが変わる等、計画決定時の状況と変わっている場合も想定されることから、こうした長期的な整備未着手路線の検証と見直しを行う必要があります。

【都市計画道路の整備状況】



- 栃木県が策定した『栃木県都市計画道路検証の基本方針（案）』（平成19（2007）年3月）における見直しの視点は次のとおりです。

【長期間未整備都市計画道路の必要性等の検証の基本的な視点】

- 路線の計画上の視点
 - ① 土地利用計画、まちづくりとの一体性の視点
(上位計画との整合性、将来都市像・都市交通の目標、土地利用・都市施設との一体性)
 - ② 各都市の個性や状況に対応する視点
(歴史、都市構造、都市計画決定状況・整備状況、将来交通需要の伸び等)
 - ③ 道路ネットワーク等広域的な視点
(広域的な道路ネットワーク、周辺道路との関連性・将来交通需要予測の検証)
 - ④ 要求される多様な機能の確保の視点
(交通機能・空間機能・市街地形成機能・防災機能・シンボル機能・アメニティ機能等)
 - ⑤ 既存ストックの有効活用の視点
(機能を代替する道路や既存道路での役割分担可能な場合の既存道路の有効活用)
- 必要性和実現性の視点
(必要性の変化の要因や事業の実現化に支障を来す要因の評価を踏まえた検証)

② 今後の方向性

- ・ 今後は、未整備路線の整備推進を基本としながら、栃木市道路整備基本計画に基づき、重要整備路線から順次整備に取り組みます。加えて、維持管理についてもバランスよく進めていく必要があることから、整備・維持・管理の適正なバランスを保ち、一体的に推進します。
- ・ 広域的な幹線道路整備による交通の流れ等を踏まえ必要性等の再検証が必要な路線については、栃木県が策定した都市計画道路検証の基本方針（案）に基づき、検証・見直しを図るものとします。

2. 都市計画マスタープラン運用に当たっての課題

(1) 市民が主役のまちづくりの推進

① マスタープランの周知

今後、本計画に基づくまちづくりを進めていくに当たり、市民の理解と協力を得るため、本市の目指す将来都市像や計画の理念、実施していく施策・事業等の周知を図ります。

また、周知とともに施策・事業等への意見や提案を反映させる等、双方向のコミュニケーションに基づく計画の運営を図ります。

② 計画の着実な推進

第2次栃木市総合計画を策定し、各部門の実施計画の策定が進んでいます。都市計画・都市づくり部門の指針である本計画の運用においても、協働のまちづくり機運を醸成させながら、できることから着実に進めて行くものとします。

(2) 個別事業の推進と計画の見直し・評価

① 都市計画への位置づけ

本計画に位置づけた施策・事業を推進するに当たっては、都市計画に組み入れ、都市計画法に基づく制度や事業として推進していくものとします。このため、本計画を都市計画の根拠とするとともに、それ以外の様々なまちづくり活動全般における基本方針として活用を図ります。

② 個別事業の推進

個別事業の実施に当たっては、詳細な調査・計画・設計等を行うとともに、市民意向の反映や整備効果の把握により、実効性の高い事業となるよう努めます。

また、地区計画・建築協定・まちづくり条例等により、地域の実情や課題を反映した市民主体のまちづくりの推進を目指します。

事業手法については、国・県をはじめとする各種制度・補助事業や「特区（構造改革特別区域）」等の導入を検討しながら、効率的かつ整備効果の高い事業の実現を目指します。

③ 財政運営との調整

厳しい財政運営が求められる中、市民との合意形成や実務レベルでの調整において、事業費や整備効果の見通しを把握することが重要となってきます。このため、事業の投資効果を踏まえた財政配分、維持管理を含めた長期的なコスト削減の取組、産業振興等による自主財源の確保、補助事業・支援制度や民間活力の有効活用等、長期的な視野に立った財政運用との調整を図りながら、本計画における事業等の実現を目指します。

④ 計画の見直し

本計画が目標年次とする令和15（2033）年において、社会経済情勢がどのように変化するか、正確に予測することは困難です。そのため、本計画の運用に当たっては、社会経済情勢・時代の潮流・市民ニーズの変化等への柔軟な対応が求められ、適切な時期に見直しを行うものとしします。

見直し時期の目安としては、上位計画である第2次栃木市総合計画の改訂時期に準拠し10年間とします。なお、10年間の期間中であっても、大規模プロジェクト等、早急に対応すべき案件が発生した場合には、適宜、見直し等の対応を図ります。

⑤ 計画の進行管理と評価

計画の見直しにおいては、計画に位置づけた事業の進捗状況や成果を把握し、計画の進行管理を図ります。こうした進行状況を踏まえ、見直し時点での社会経済情勢に対応した評価を実施することも重要です。この評価を踏まえた検証・再検討に基づき次期計画の改訂を行うものとし、一連の「計画（Plan）-実施・進捗（Do）-評価・検証（Check）-改善（Action）」のシステムを確立させながら、持続的な計画運営を図ります。

(3) 推進体制づくり

① 推進体制の確立

本計画の基本理念である“協働力”により地域の魅力を生かした一体的なまちづくりを進めるため、市民・企業・団体・行政がそれぞれの役割を踏まえながら、連携・協力していける体制づくりを目指します。このため、市民・事業者・来訪者等、まちづくりに関わる多様な主体との連携・コミュニケーションの実践を図ります。

特に、本計画の大きな柱であるコンパクト・プラス・ネットワークを実現していくためには、鉄道事業者との連携・協力により、鉄道駅の機能を最大限に生かしたまちづくりを進めることが効果的です。

また、多様化・高度化・広域化する行政課題に対応し、計画的・効率的なまちづくりを進めるため、庁内体制を強化しながら、市民・企業・団体とともに一丸となった推進体制づくりに努めます。

② 関連する計画等との連携

本計画は『都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（小山栃木、西方）』及び第2次栃木市総合計画等を上位計画としていますが、具体的な施策・事業の実施に際しては、市で策定する各種関連計画との連携・整合を図る必要があります。

本計画の内容と特に大きな関わりがあるものとして、主に『栃木市立地適正化計画』『栃木市地域公共交通計画』『栃木市景観計画』『栃木市嘉右衛門町伝統的建造物群保存地区保存計画』『栃木市観光基本計画』『栃木市産業基盤成長戦略』『栃木農業振興地域整備計画』等が挙げられます。

＊その他、個別計画や各種制度についても、適宜、連携・調整等を実施する必要があります。

③ 関係機関への働きかけ・調整

都市計画事業の実施に向けては、国・県をはじめ、都市や農政等の様々な主体・部門との協議・調整・手続きが必要となります。この際、本計画における位置づけを明確に示しながら、事業等実現に向けた働きかけや円滑な推進に向けた調整を図ります。

