

第 140 回 新潟市都市計画審議会

議 事 録

日 時：平成 28 年 11 月 15 日（火） 午後 1 時半～午後 3 時

場 所：白山会館 2 階 「大平明浄」（新潟市中央区一番堀通町 1-1）

出席委員：19 名（うち代理出席委員 3 名）

幹 事：都市政策部長、市参事

■ 第 140 回 新潟市都市計画審議会

日時：平成 28 年 11 月 15 日（火）午後 1 時半～

場所：白山会館 2 階「大平明浄」

《開会・事務連絡事項等》

- ・代理出席者の紹介、欠席者の報告
- ・幹事の紹介
- ・配布資料の確認

（五十嵐会長）

皆様、こんにちは。お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。今日も審議のほうよろしく願いいたします。

会議を開きたいと思いますが、報道機関より、撮影の許可が求められております。許可することよろしいでしょうか。異議なしということでございますので、撮影を許可いたします。

先ほど事務局から報告がありましたとおり、会議が成立しておりますので、議事の進行に入ります。まず、新潟市都市計画審議会運営要綱第 4 条の規定によりまして、本日の議事録署名委員に大橋泰子委員と竹内功委員を指名させていただきたいと思っております。

それでは、本日は、審議会に諮問される議案ではなくて、事務局から 2 つの報告事項を受けるものがございます。皆様から今後のためにご意見をいただきたいということでございますので、よろしく願いいたします。では、事務局より報告をお願いいたします。

（事務局）

都市計画課長をしております石井と申します。よろしく申し上げます。

はじめに本日の報告事項の順番についてご提案させていただきます。事前に配付させていただいた資料や本日の次第では、報告事項 1 「新潟市立地適正化計画について」を報告後、報告事項 2 の「新潟県広域都市計画マスタープランの策定について」をご報告する予定となっておりますが、報告事項 2 の「新潟県広域都市計画マスタープラン」は、主に新潟市のほか、新発田市や聖籠町を含めた新潟都市計画区域全体の計画であり、報告事項 1 の「立地適正化計画」は、新潟都市計画区域のうち本市にかかる計画であることから、広域的な計画であります報告事項 2 の「広域都市計画マスタープラン」からご報告させていただきたいと考

えます。ご了解いただけますでしょうか。

(五十嵐会長)

皆様、今のように大きなところから小さいところに入ることをございます。よろしいでしょうか。では、そのように説明をお願いしたいと思います。では、報告事項2から先によりしくお願いします。

(事務局)

ありがとうございました。

報告事項2「新潟県広域都市計画マスタープランの策定について」、ご説明いたします。

本計画は、新潟県が定める都市計画ですが、策定にあたっては、関係市町と連携、調整しながら進めております。このマスタープランに対する県から市町村への正式な意見聴取については、来年の1月ごろとなる予定となっており、次回の審議会では、この正式な意見聴取に対する市としての意見を取りまとめるため、本審議会の意見をいただきたいと考えております。このたびの審議会では、現在、県が国をはじめとした関係機関との協議を行っている素案が示されておりますので、現時点での計画についてご説明し、意見を伺いたいと考えております。なお、本日いただいた意見については、今後、県が作成する計画案に反映していただくため、本審議会の意見として県へ報告したいと考えております。

そこで、事前に新潟圏域広域都市計画マスタープランの素案と概要版を送付させていただいておりますので、本日は概要版を用いて説明いたします。詳細な内容については、素案をご覧くださいませよう、よろしくお願いいたします。

それでは、概要版をご覧ください。まず資料左上の「1 広域都市計画マスタープラン圏域図」をご覧ください。広域都市計画マスタープランにおける圏域の設定ですが、通勤、通学、通院、買い物などの日常生活圏や消防、医療など広域行政の範囲を考慮して、県内の市町村を7つの広域圏に分類しています。本市は、新潟圏域として、新発田、五泉、阿賀野、胎内、聖籠、阿賀の7市町で構成されます。そのうち、都市計画区域は胎内、新潟、阿賀野、五泉、津川都市計画区域の5つの都市計画区域があり、本市は新潟都市計画区域として聖籠町の全部、新発田市の一部を含む広域の都市計画区域に指定されております。

次に「2 策定の経緯と概要」をご覧ください。県では、平成16年にすべての都市計画区域について、都市計画区域マスタープランを策定いたしました。その後、約10年が経過し、地方分権や市町村合併が進展したほか、人口減少や高齢化、防災への対応など、社会経済情勢の変化を受け、平成26年に広域都市計画マスタープラン策定の基本方針を策定し、現在、広域マスタープランの策定に着手しております。

次に「3 広域都市計画マスタープランの構成」ですが、先ほどの7つの圏域ごとの圏域計

画と圏域内の都市計画区域マスタープランで構成されます。構成イメージとしては、圏域計画は、今回、新たに策定する任意計画として、各圏域の現状と課題を踏まえ、圏域の将来像を示しています。一方、圏域内のそれぞれの都市計画区域マスタープランは、都市計画法第6条の2に基づく法定計画として、都市計画の目標や土地利用及び都市施設などに関する都市計画の基本的な方針を定めるものです。現在の計画の改定を行うほか、防災、景観、環境負荷低減の項目について、追加や拡充を行っております。

次に「4 マスタープランの体系」ですが、これは県が定めるマスタープランと市町村マスタープランとの関係並びに個別に定める都市計画との関係を模式的に表したものです。土地利用や都市施設などの個別具体の都市計画は、県や市町村のマスタープランに即して定められるほか、市町村マスタープランは県のマスタープランに即する体系となっております。

2 ページをご覧ください。続いて新潟圏域の圏域計画の概要について説明します。はじめに基本理念ですが、人口減少、高齢化、環境保全、防災を今後の都市計画における重要課題としてとらえ、都市づくりの共通目標像を「持続可能なコンパクトな都市づくり」としています。

次に新潟圏域の目標を「新潟県の活力を先導する中枢圏域」とし、左上の黒丸にある「都市機能の充実」、「広域交通ネットワークを活かした交流の促進」、「恵まれた水辺・田園の保全と活用」、「安全・安心な都市」の4つを掲げています。これらを踏まえ、広域的な都市づくりの方針について「1 土地利用」から「6 環境負荷の低減」の6つの項目で整理しています。

まず「1 土地利用」の方針ですが、市街地の拡大抑制など都市機能の適正な誘導による持続可能なコンパクトな都市づくりや無秩序な開発の抑制と適地への誘導、都市と農村との交流促進などを掲げています。

次に「2 都市連携・広域交通ネットワーク」ですが、新潟市中心部の中枢性のさらなる向上や空港・港湾の交通アクセスの強化、公共交通の利便性向上、医療施設へのアクセスの向上、冬期間における円滑な交通確保や災害時に対応した広域的な道路ネットワークの整備などを掲げています。

次に右上の「3 自然環境の整備または保全」に関する方針ですが、信濃川などの河川や福島潟などの潟の積極的な保全と活用、県立鳥屋野潟公園をはじめとした大規模公園の機能充実を図ることなどを掲げています。

次に「4 防災連携」ですが、首都圏などの大規模災害時の救援活動拠点としての強化や県と市町間相互の連絡応援体制の構築、大規模公園や新潟港との道路ネットワークの強化、さらに河川や下水道の整備による雨水対策や市町の区域を越えた保水・遊水機能の確保などの

検討を掲げています。

次は「5 広域景観」に関する方針です。角田山などの山々や海岸、河川など、自然景観と調和した良好な景観づくりの推進や萬代橋など地域の歴史文化を活かした景観の保全などを掲げています。

最後の「6 環境負荷の低減」に関する方針では、公共交通サービスの強化による利用促進をはじめ、歩行者・自転車の環境整備の推進、環境負荷の少ない都市づくりの推進などを掲げています。以上が新潟圏域の圏域計画概要についてでした。

続きまして、資料3 ページ目をご覧ください。ここから新潟都市計画区域マスタープランについて説明いたします。はじめにⅠ都市計画の目標の「1 基本的事項」ですが、本計画の目標年次を当初設定の平成 32 年から 10 年後を見据えた平成 42 年までに改定します。また、本区域の範囲と規模は記載のとおりです。

次に、「2 都市づくりの方針」として4つの目標を定めています。「①高次都市機能の充実」から「④災害に対して安全・安心に暮らせる都市」の4つです。次にⅡ区域区分に関する方針ですが、本区域は無秩序な市街化を防止し計画的な市街地形成を図るため、引き続き市街化区域と市街化調整区域の区域区分、いわゆる線引きを適用いたします。また、区域区分の方針では、平成 22 年の国勢調査を基準年とする 10 年後の平成 32 年を目標年としています。人口は国立社会保障・人口問題研究所の人口推計をベースとして、人口減少抑制効果を加味して推計しておりまして、都市計画区域人口を 88 万 5,000 人とし、市街化区域及び市街化調整区域の人口を記載のとおり想定いたします。また、産業の見通しについて、工業統計調査の製造品出荷額や商業統計調査の卸小売の販売額からそれぞれの記載の額を推計しています。

次に、市街化区域の規模及び配置の方針ですが、市街化区域は市街地に配置すべき人口や産業を適正に収容できる規模とし、区域規模の設定については、人口及び産業の見通しに基づき必要な面積を算出し、その範囲内で区域を設定することとします。本都市計画区域における市街化区域面積はおおむね 15,456ha と設定しております。

続きまして4 ページをご覧ください。「Ⅲ主要な都市計画の決定の方針」についてです。人口減少や高齢化、環境保全や防災の高まりなどに対応するため、これまでの計画に防災、景観、環境負荷低減の項目を追加・拡充しています。

まず「1 土地利用に関する方針」についてですが、新潟市の古町、万代、新潟駅周辺地区は、土地利用の高度化などにより一層の商業集積とにぎわいの創出を図ります。また、新潟市中央区の新光町・美咲町地区は、県庁や国の機関、事業所が集積しており業務地として機能充実に図ります。さらに本州日本海側最大の国際物流拠点となる新潟港東港区周辺は、大

規模な臨海工業地帯として一層の工業、物流機能の充実を図ります。

次に「2都市施設の整備に関する方針」ですが、北陸自動車道や日本海東北自動車道、国道7号などを広域幹線と位置づけるほか、新潟中央環状道路などを都市内幹線と位置づけ、交通ネットワークの形成を図ります。また、JR新潟駅を中心にJR信越本線、白新線、越後線を都市高速鉄道と位置づけ、鉄道高架化や幹線道路、駅前広場などの整備により、新潟駅周辺地区の南北市街地の一体的かつ高度な土地利用を図る主要ターミナルの形成を図ります。さらに鉄道駅及びバス乗り場などは、駐車場や駐輪場、パーク&ライド施設などの環境整備により利便性向上を図ります。

次に「3市街地開発事業に関する方針」ですが、鉄道高架化をはじめとした新潟駅周辺の土地利用の高度化を図るほか、都市機能の更新や居住環境の向上などを図るための市街地整備の検討を行い、必要に応じて市街地開発事業や地区計画などの導入を図ります。

次に「4自然的環境の整備又は保全に関する方針」ですが、佐渡弥彦米山国定公園から新潟海岸一帯の樹林地や、信濃川、阿賀野川などの河川緑地を緑地系統の骨格とし、その保全を図ります。また、広域レクリエーション需要に対応する拠点として、県立鳥屋野潟公園、新発田市の県立紫雲寺記念公園を配置するほか、住民のレクリエーション需要に対応する公園として、秋葉公園、花と遺跡のふるさと公園などを配置します。さらに角田山などの山稜や市街地を取り囲む田園風景について、重要な景観資源として保全します。

次に「5都市防災に関する都市計画の方針」についてですが、災害の発生するおそれのある土地については、土砂災害防止法などと連携して、既存建物の地区外への移転・誘導を検討するほか、河川や防雪施設などの整備による安全性の向上やハザードマップの情報発信により住民の防災意識の醸成に努め、安全なまちづくりを推進します。

次に「6都市景観に関する方針」ですが、萬代橋、旧新潟税関庁舎などの優れた文化財を観光資源として保全するとともに、それらと調和した都市景観の形成を図ります。また、古町花街や小須戸地区などのまちなみなどは、歴史文化や風情を感じさせる郷土景観として保全・創出を図ります。さらに万代地区、新潟西港周辺など観光・交流の拠点地区は、本州日本海側最大の拠点都市として風格のある都市景観の創出を図ります。

最後に「7都市環境負荷の低減に関する方針」ですが、無秩序な市街地拡大を抑制し、低未利用地の活用や高度利用を図り、計画的な土地利用を行います。また、鉄道やバスなどの公共交通との連携を図り、都市機能が集約した都市づくりを推進します。さらに再生可能エネルギーの普及促進や立地適正化計画制度の活用などにより、持続可能な都市づくりに向けた施策展開を県としても支援することを考えています。

以上、新潟都市計画区域マスタープランの概要についてでした。

次に、本計画の策定スケジュールについて説明いたします。現在は、この計画素案についての市民説明会及び素案の縦覧が終了し、新潟県が原案を作成しています。その後、国土交通省などとの事前協議を行い、必要な修正を加えて都市計画案を作成します。その後、その案について、来年1月ごろに都市計画法に基づく縦覧を行うとともに、県から本市に対する意見照会が行われる予定です。本市の回答にあたっては、計画案を本審議会にお諮りした上で、県に回答したいと考えています。その後、県が国土交通大臣の同意を経て、今年度末ごろに都市計画決定を行う予定となっております。

以上で、新潟圏域都市計画マスタープランの策定状況についての説明を終わります。ご協議のほど、よろしく願いいたします。

(五十嵐会長)

ご説明ありがとうございました。最後にこれからの日程的なお話をされましたけれども、それは素案の区域マスタープランの3ページ目になるのでしょうか。経緯の概要というのが、確かありまして、これを見ればいいのですよね。

(事務局)

はい。区域マスタープランの3ページ目に表がございます。

(五十嵐会長)

今日が11月ですから、今、国土交通省の事前協議をしているという段階でよろしいですか。

(事務局)

そのとおりでございます。

(五十嵐会長)

ありがとうございました。では、今まだ決定はしておりませんが、この素案に対して概要を説明していただきました。それに対しての皆さんから建設的なご意見をいただけたらと思っておりますが、いかがでございましょうか。

(植木委員)

7つの市や町で市町村都市再生協議会みたいなものを設けられる可能性はないのですか。現場から声を組み上げる体制はあるのでしょうか、ないのでしょうか。

(事務局)

先ほどの区域マスタープランの3ページ目のスケジュールの表をご覧いただきたいのですが、素案の説明会としまして、9月2日から4日、これは新潟都市計画区域となりますけれども、同じように説明会を行っております。その後、公聴会というようにこのスケジュールを進めているということでございます。最終的に、都市計画案の縦覧ということで、

1月中旬から1月下旬にこの縦覧を行いますので、そのときにご意見がございましたら、ただけるといふことでございます。

(五十嵐会長)

よろしいでしょうか。説明会があつて、国土交通省の協議もあつて、終わつたら市民に縦覧するといふことでございますので、いろいろな方からご意見を伺ふ機会があるといふことでございました。ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。

(寺尾委員)

事前にいただいた資料に基づく質問をしたいのですが、まず区域マスタープランというタグラの4ページですが、産業についての説明で簡単な想定の数値が載っているのですが、やはり今、非常に大きなことは、産業構造が変わつていふこと。それからあとのほうで、いきなり都市景観のところにお観光といふ言葉が出てくるのですが、唐突に出てきてしまつては、流れがよくないと私は思つています。観光業が一応新潟でもある程度重視されるかなど。その辺の問題意識が弱いかなと思つたのです。これももしかしたら事務局ではなく、原山委員がせつかくいらつしゃるので、県のご意見を伺つてみたいと思つます。そのあたりがまず大きな流れとして気になつたところでは。

もう一点、もう少し細かいところでは。13 ページの一番下から 14 ページの1行目に掛けて、下水道については人口減少といふことを見据えて考えるといふ記述があるのですが、12 ページ・13 ページの道路についてそういう記述がないのはなぜなのか。道路も人口が減つてきて、産業構造も変わつてくれば在り方が大きく変わるはずなので、この辺の問題意識があまり読み取れないのでどうかと思つます。記載されている点について気になつたところは以上です。

記載されていないことに発言すると、全体としてどこまで日本の都市計画が引き受けるかといふ問題について、やはり格差の問題があまり記載されていないので、そのあたり都市計画としてそういう問題をどう引き受けるかといふお考えを、できたら最初に原山委員に、もし県のお考えがあれば。いきなり事務局にいくと話がおもしろくないので、もしでしたら。

(五十嵐会長)

ご意見といふか、質問といふか、混ぜ合わせたような感じがするのですけれども、前にも寺尾委員はおっしゃつていましたけれども、データと計画の流れが少しスムーズではないのではないかといふご意見。

(寺尾委員)

データもそうですし、課題の設定のところでは。先ほどの4ページが、これから区域区分の有無等を定める際の方針。一応、区域区分の方針と市街化区域の問題の大きな方針を考える

際の前提として、産業について書いてあるのですが、そこに何も観光や産業構造の転換の記述がないのに、後ろのほうでいきなり景観の方針に観光と出てきているところは、計画としていかがかという感じです。学生がこういうレポートを書いたらよくないのではないかと、我々としては言いたいところなので、計画として問題意識をもう少し最初のほうに示していただいたほうが流れがいいです。

(五十嵐会長)

後半に観光のことが書いてあるので、全体のところに観光にかかわるデータを入れたらどうですかということがひとつご意見ということでよろしいですね。

次に、下水道には書いてあるけれども、道路については、10 ページから道路も含めた交通のことが書いてありますが、ここに人口減少との関係が書いてないけれど、よろしいのですかということでございますね。最後のご意見は少し大きすぎますね。

ほかにいかがでしょうか。今、寺尾先生からのご意見については、特に皆さんの総意とか、挙手や決などは取りませんので、反対の意見がございましたら、そういったものを出したらおかしいのではないですかみたいなご意見がありましたら、ご発言いただきたいと思います。

(事務局)

すみません、一点、道路の関係でございますけれども、11 ページの e の道路ネットワークの再編に関する方針で少し記載がございます。

(五十嵐会長)

道路のことは書いてあるのですけれども、人口減少とのかかわりが読めるかということですね。

(寺尾委員)

役所では、ここで読めるということなんです。

(五十嵐会長)

ほかにいかがでしょうか。では、報告事項2を先にやりましたけれども、道路のご意見については、記載があるということですが、県に念を押してお話しいただいてもけっこうでございます。

では報告事項1の「新潟市立地適正化計画の策定について」のご報告をお願いいたします。

(事務局)

「新潟市立地適正化計画の策定について」ご説明いたします。新潟市立地適正化計画につきましては、8月から計4回にわたり有識者等で構成する持続可能な都市づくり懇談会を開催いたしまして、その場におきまして本計画の骨子、考え方、素案についてご意見をいただきながら検討してまいりました。前回の審議会では、計画策定の基本的な考え方を説明させ

ていただいたところですが、本日はとりまとめを進めております計画素案について説明いたします。皆様には事前に計画素案の冊子を送付させていただきましたが、本文がかなりの量となっており、本日の説明ではお配りしたA3判の「新潟市立地適正化計画素案の概要」を用いて説明させていただきます。詳細な内容につきましては、素案の冊子をご覧になっていただきたいと思います。こちらの冊子も事前送付時点の作業途中のものでございまして、文書などが本日お配りの資料と変わっているところがございます。本日お配りした資料が現時点の最新ということでご了承願います。

それでは、「新潟市立地適正化計画素案の概要」をご覧ください。はじめに「立地適正化計画とは」ですが、人口減少・超高齢化社会を踏まえ、今後の都市づくりをどのようにしていくかということで、市街化区域においてまちなかなどを対象に望まれる都市機能を適正に誘導し、公共交通施策と連動した良好な居住誘導を図るものです。また、この計画を作ることによって再開発事業などのまちづくりや福祉、子育てなどに対して、交付金など国の支援制度を活用することができます。立地適正化計画制度は、約2年前の平成26年の都市再生特別措置法の改正により創設された制度で、コンパクト・プラス・ネットワークの考え方で、都市の構造を考えていこうというもので、現在、全国約290都市が計画策定に取り組んでおります。本市における今後の都市づくりの方向としては、平成20年に都市計画基本方針、いわゆる都市計画マスタープランを策定しています。8年前の計画でございしますが、その時点で都市を巡る状況の変化として、①の人口減少・高齢社会の到来から⑤の行政投資の選択と集中の必要性などを捉え、都市づくりの方向転換として、これまでの人口増加を前提とした市街地拡大の従来ビジョンから方向転換し、これからのビジョンとして人口が減っても都市の活力を維持していくこと、だれもが暮らしやすい都市にすること、今ある都市基盤を使いこなすことなどの必要性を国に先駆けて示しております。

資料の右上「計画策定の目的」ですが、本計画は土地利用施策としての今後の方向性について都市計画マスタープランを踏まえて、改めて整理したものとなります。また、将来のまちづくりにおいて、さらに区域を拡大する方向性を示すものではなく、既存の市街化区域内の土地利用の考え方を明示して、さまざまな誘導策を取り入れようとするものです。

下の図では、マスタープランにおいて目指す都市の姿を「田園に包まれた多核連携型都市～新潟らしいコンパクトなまちづくり～」を掲げ、スマートウェルネスシティ、いわゆる歩いて暮らせるまちづくりやBRTを含めた新バスシステムによる持続可能な公共交通の取組みなどと連携しながら、将来にわたり持続可能な都市づくりを実現するための取組み方針として、本市の立地適正化計画を策定いたします。一方、市街化調整区域の田園・集落地域については、本市の農業構想に基づく施策展開を図るほか、農村集落については、都市計画マ

マスタープランで示した田園集落づくり制度によって集落の維持・活性化の取組みを支援してまいります。

続いて2ページをご覧ください。「立地適正化計画のあらまし」ですが、本計画は市民の方々と「適正な土地利用のすがたを共有」するために、それぞれの拠点が担う都市機能やその区域、誘導する施策について明確化します。今後の都市づくりでは、老朽化などによる都市機能の更新や雇用、交流の拡大、各種サービスの維持などの課題への対応が必要となっております。本市では、平成27年に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、新たな産業集積による雇用の創出や、拠点性を活かした人口交流の拡大、少子化対策、安心して暮らせるまちを基本目標として、本市の拠点性や個性を高めるさまざまな取組みを進めております。

立地適正化計画では、本市の都市計画マスタープランを踏まえ、これからの都市づくりの方向性をより具体的に明示するため、本市の都心や都心周辺部、各区の地域拠点が担う都市機能を示してまいります。また、区域設定として、市街化区域において、都心などに必要とされる機能を誘導する区域、そして、公共交通と連動した居住を誘導する区域の二つの誘導区域を設定いたします。さらにこれらの区域への誘導施策として、まちづくりや福祉、子育てなどに対する施策の方向性を示すことで、今後の具体的な事業実施の際に交付金などによる国の支援制度を活用することができます。

次に、右上の「まちづくりの取組み方針」についてです。次の3ページの「都市の骨格構造図（案）」とあわせて見開きをご覧ください。本計画では、多様な連携と交流を促進しながら、都市づくりにおける喫緊の課題解決に向けた取組み方針をまとめております。マスタープランにおける都市づくりの理念や目指す都市の姿を踏まえつつ、人口減少・超高齢化などの都市づくりの諸課題に対応するため3つの方針を設定しています。方針1は、それぞれの区の特徴を活かした区づくりによる「多核連携の充実と自立」を図ること。方針2は、都心や都心周辺部において「広域交流拠点としての強化」を図っていくこと。方針3は、本市の大きな特性である「市街地と自然、田園の調和による都市構造を維持」することです。この方針により立地適正化計画におけるまちづくりの取組み方針として、将来にわたり持続可能な都市づくりに向け、適正な土地利用を緩やかに誘導していきます。

3ページの都市の「骨格構造図（案）」は、都市計画マスタープランを踏まえて再整理したものです。萬代橋を中心とした範囲を「都心」と位置づけ、赤色の古町、万代、万代島、新潟駅周辺を都心の中の「重点エリア」として位置づけています。また、新光町、美咲町地区や鳥屋野潟南部を含めた楯円の点線で囲まれた範囲を都心を補完する「都心周辺部」として位置づけ、それぞれの地区を「機能集積エリア」として位置づけています。また、北区

の葛塚、江南区の亀田、秋葉区の新津など、各区において主に区役所がある一帯の市街地の部分を「地域拠点」とし、その中の鉄道駅や商店街、区役所などを含む中心的なところを「各区のまちなかエリア」としてぼかしの赤色で位置づけています。また、市街地の居住エリアを黄色に、田園地域の既存集落を田園集落づくりエリアとして薄い緑色で着色しています。また、合併した旧町村の中心部など生活拠点、新潟港や新潟空港、流通センターなどは機能別拠点として位置づけています。

こうした広大な田園地帯の中に都心があり、各区の地域拠点が、それぞれが自立し、連携していくこと、これまでの歴史とまちづくりによって築かれてきたこの都市構造、人口減少社会にあっても、将来へとつないでいくことが必要だと考えております。

4ページをご覧ください。「都心及び都心周辺部が担う機能」ですが、中核的な業務・商業機能が集積する都市の象徴的な市街地として、さまざまな魅力や交流から新たな情報や文化が創造され、発信される拠点として、さらに高次都市機能が集積した「都市の顔」としての中心的なまちなかとしての機能が必要と整理しています。

右下の図にあるように、古町地区、万代地区、万代島地区、万代口、南口、新潟駅周辺の5つの地区を「重点エリア」として位置づけています。また、都心周辺部では、都心における都市機能を補完する「機能集積エリア」として白山周辺地区、新光町・美咲町地区、鳥屋野潟南部地区の3つの地区を位置づけています。なお、この図で示している「都心軸」とは、新潟駅から古町地区までの東大通から萬代橋、榎谷小路を軸とした中心市街地を本市の都心軸として位置づけています。また「交流軸」とは、万代シティと朱鷺メッセのある万代島を結ぶ信濃川沿いの空間を位置づけ、萬代橋周辺のやすらぎ堤や港といった本市の個性をさらに磨き上げて、にぎわいを創出する地域とします。また、図の新潟駅南口から鳥屋野潟南部や県庁方面に伸びる水色の線や都心軸の矢印表示で見えにくくなっていますが、新潟駅前から白山駅方面に向かう水色の線は、現在、BRTとして一部区間が開通していますが、将来的な運行サービス水準の高い「基幹公共交通軸」としての形成を図る予定路線として位置づけています。

次に5ページをご覧ください。都心及び都心周辺部における都市機能充実の方向性ですが、重点エリアと機能集積エリア、それぞれのコンセプトや課題を整理しています。例えば、古町地区は、商業・業務が一体となった中心的なまちなかとして、みなとまちとしての歴史や花街文化を活かすこと、商店街としての魅力向上を図ることが課題となっています。また、南口周辺地区は、広域交流の玄関口としての交通ターミナル機能の強化が必要であり、駅の高架化により南北の市街地が一体化することから、鳥屋野潟南部方面への基幹公共交通軸の延伸や南口広場周辺における低未利用地の活用が課題です。また、資料下の万代島地区では、

国際交流拠点機能を活用した多様な交流を促進する地区として、新潟駅や古町との公共交通アクセスの改善や新たな賑わいの創出を図っていく必要があります。また、資料右上の機能集積エリアにおける都市機能として、白山周辺地区、新光町・美咲町地区について記載しております。さらに鳥屋野潟南部地区では、鳥屋野潟の自然環境や高速道路インターチェンジなどの立地特性を活かしたアメニティゾーンの形成を図ってまいります。

このように都心における重点エリアそれぞれが連携し、人やモノの好循環を生み出す都心軸を形成するとともに、都心周辺部の機能集積エリアとも基幹公共交通軸の充実によって繋がり、さらには万代地区と万代島地区が一体的な交流軸を形成して、萬代橋や信濃川の魅力を最大限に活かし都心の一体感を確保することで市全体をけん引する活力を創出する都心の形成を図っていきます。

次に6ページをご覧ください。ここでは地域拠点、各区のまちなかが担う機能について整理しています。日常生活を支えるまちなかの拠点として、それぞれの地域で育まれてきた歴史や個性を持ち、中心を担ってきた要衝として古くから市（いち）や商店街などが存在する地域の核、あるいは人と人との出会いや顔が見える場としての身近な交流拠点として位置づけています。

下の図は、まちなかエリアのイメージ図です。都心へアクセスできる駅があり、駅周辺の歩いていける範囲、あるいは区バスや住民バスの利用できる範囲に区役所や文化施設、病院などの公共施設を適正に配置していくこと、商店街やスーパーなど日常の生活を支える施設を充実させること、そして、自転車や歩行者にとって移動しやすい環境整備を行うなど、将来にわたって持続可能な各区のまちなかの実現を目指します。

7ページをご覧ください。各区の地域拠点や各エリアにおける都市機能や居住環境充実の方向性についてです。各区の地域拠点においては、鉄道駅や商店街、公共交通をつなぐ歩いて暮らせるまちづくりを推進します。また、まちなかに出かけたくなる魅力づくりの充実を図るほか、空き店舗や空き家の活用を促進します。また、周辺の自然・田園環境や食産業、地域の伝統文化などを活かした体験・学習・交流機能の誘導を図ります。さらに子育て・健康づくりの支援拠点や地域活動拠点の充実、公共施設の再編とあわせて多機能化や複合化施設への転換を図ってまいります。

次に、右上の居住を推奨するエリアと既存市街地における居住については、歩いて暮らせるまちづくりの推進や空き家・空き地の利活用の促進、定住・移住の促進、生活サービス機能の維持・充実などを図ります。一方、市街化調整区域の田園集落づくりにおける居住では、田園集落づくり制度の活用などの取組みにより、集落の維持・活性化を図ります。

続いて8ページをご覧ください。「誘導区域の設定（案）」についてです。基本的な考え方

として、本計画では市街化区域内の必要な区域において、「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」を設定します。それぞれの誘導区域は、誘導区域外ですでに立地している施設や住宅を直ちに移転させるものではなく、今後、新たな施設整備を行う場合や新規の建築開発を検討する際の目安を設定するものです。なおこれは、あくまでも誘導ですので、開発や建築に対する規制や強制的なものではありません。下の図「区域・区分の整理」をご覧ください。右側の（２）用語の定義とあわせてご覧いただきたいのですが、まず都市計画区域は市域全体となります。このうち、市街化区域については居住誘導区域を設定いたします。居住誘導区域とは、人口減少の中にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるように居住を誘導すべき区域です。また、居住誘導区域のうち、特に鉄道駅の周辺やバスの利便性の高い範囲、あるいは今後、バスなどにより公共交通の利便性を高めていく範囲を「公共交通の利便性の高いまちなか居住エリア」、それ以外の区域は「居住を推奨するエリア」として設定します。また、都市機能誘導区域は医療・福祉・商業などの都市機能を都市の中心的な拠点や生活の拠点に誘導し、集約することによりこれらの各種サービスの効率的な提供を図る地域として、先ほどご説明いたしました新潟駅、万代、万代島、古町地区の都心部を「重点エリア」、都心周辺部の白山周辺地区と新光町・美咲町地区を「機能集積エリア」として設定しております。なお、居住誘導区域と都市機能誘導区域以外の既存市街地については、工業や流通業務など居住以外の土地利用を図る区域とします。ただし、現在ある住宅を否定するものではありません。また、市街化調整区域については、居住誘導区域に設定することができませんが、既存集落区域などについては、田園集落づくりエリアとして住宅建築などの立地規制の緩和などで維持・活性化を支援してまいります。

9ページをご覧ください。これはそれぞれの区域を表したものです。右下に凡例がありますが、都市機能区域のうち重点エリアを赤色、機能集積エリアを薄い赤色で表示しています。各区のまちなかエリアをぼかしの赤色で表示しています。また、居住誘導区域のうち公共交通の利便性の高いまちなか居住エリアを緑の斜線で表示し、それ以外の居住を推奨するエリアをオレンジ色で表示しています。居住誘導区域については、現状の市街化区域から工業専用地域、工業地域及び準工業地域の一部など、工業や流通系など、主に住宅以外の土地利用がなされている区域を除外したところを設定しています。また、その他として、市街化区域のうち、誘導区域以外の既存市街地を薄い黄色、市街化調整区域の田園集落エリアを黄緑色で表示しています。さらに公共交通に関して、将来的な基幹公共交通軸を青色の太い線で表し、骨格幹線バス路線や1日100本以上のバス路線を青色の丸点線や青色の細い線で表示しています。そして、誘導区域外で行われる一定規模以上の開発や建築に対しては届出が必要

となります。

図の下のほうをご覧ください。まず都市機能誘導区域の区域外については、別途定める誘導施設を有する建築物の開発や建築行為を行う場合に届出が必要となります。また、居住誘導区域の区域外については、開発行為で3戸以上の住宅建築を目的とするもの、あるいは1戸または2戸の住宅建築を目的とする開発行為で面積1,000㎡以上の場合に届出が必要となります。また、建築行為で3戸以上の住宅を新築する場合や建築物の改築または用途変更で3戸以上の住宅とする場合も届出が必要となります。このように区域外における新たな施設整備や一定規模以上の建築を行う場合、都市再生特別措置法に基づく届出が必要となり、これにより本立地適正化計画の周知とあわせて市と話をさせていただく機会を持たせていただきながら、土地利用を緩やかに誘導していくものでございます。

最後に10ページをご覧ください。今後のスケジュールについてですが、明後日17日から30日にかけて各区の自治協議会に素案概要を説明するとともに、12月中旬には、市議会の環境建設常任委員会の協議会報告、12月下旬からはパブリックコメントを予定しております。年明けのパブリックコメントの後に必要な修正などを行い、3月に改めて市議会と本都市計画審議会に説明させていただき、3月末の計画策定及び公表を予定しています。

以上、新潟市立地適正化計画の策定についての説明を終わります。

(五十嵐会長)

説明ありがとうございました。この素案の概要をご説明いただいたわけですが、いづれの資料も含めてご意見がございましたらお願いいたします。

(五十嵐委員)

何点かお伺いしますので、簡潔にお願いしたいと思います。

この立地適正化計画で、都市機能誘導区域がほぼ中心にあって、その周りのような状況に居住誘導区域があって、そしてそれ以外の地域があるというように分かれますけれども、都市機能誘導区域には、財政上や税制金融措置の支援があることから、公共施設等の建設が優先されて、その結果、居住誘導区域では、公共施設が配置されなくなるなど、まちづくりが進まなくなると、こういう懸念というのはないのでしょうか。

(事務局)

今のご質問の最後の部分で、居住誘導区域において、都市施設といった施設整備が進まなくなるのではないかという趣旨でよろしいでしょうか。居住誘導区域内におきましても、医療・福祉施設などといった施設の立地は引き続き可能でございます。よってそういうことはないということでございます。

(五十嵐委員)

確かにそうなのですけれども、行政としては都市機能誘導区域に公共施設を作る場合に、国の優遇措置がありますよと。そのように書いてあるのです。したがって、どうしても優遇措置があるほうに公共施設等を優先して、居住誘導区域に公共施設をもちろん作れないということはないけれども、ここは従来どおりの状況になるから、やはり行政としては補助が多い都市機能誘導区域のほうに公共施設を優先しがちになるのではないかという質問なのです。

(事務局)

この制度につきましては、既存の制度に対して上乘せ補助を受けられるというものでございますが、私どもまちづくりの考え方は、居住誘導にしても、地域拠点にしても、都心にしても、従来の考え方どおりしっかりしたものとしてやっていますので、この制度に引っ張られて動くということは考えられないと思っています。

(五十嵐委員)

居住誘導区域外の住宅の建築の場合は、先ほどの条件で法に基づく届出が必要で、支障があると認めるときは勧告もあるということですよ。強制力はどうかということと、店舗、とりわけ大型店などは居住誘導区域外に作る場合、この規制、条件というのは何かあるのですか。

(事務局)

強制的な規制はありません。ただし、事例を申し上げますと、現在の法規制の中で準工業地域というような用途規制があります。ここは工場も建てられますし、商店でも建てられますし、住宅も建てられます。具体的に新潟市内において、現状においても、例えば、流通系の団地ができていながら住居系の集合住宅を作りたいという場合、問題が出る事例があります。このような事例に対して、今度、届け出制になりますので、私どもとしての強制力はありませんが、既存の土地利用に対してこれはいかなるものなのかという形で誘導をかけていく必要性がありますし、それに対応できるよりきめ細かな土地利用誘導が可能になる制度だと評価しています。

(五十嵐委員)

強制力があるのかということと、大型店等の店舗は対象外なのかと。

(事務局)

強制力はありません。それから大型店につきましては、用途地域と地区計画という制度で、あとは大店法、その他関連法令の中で面積要件だとか、そういうもので縛りがかかっていますので、現行法の枠組みの中での誘導になります。

(五十嵐委員)

それは分かりますけれども、つまりこの立地適正化計画上は規制はないわけでしょう。

(事務局)

大型店についてはございません。

(五十嵐委員)

最後に聞きますけれども、都市機能誘導区域が機能するにはネットワークにかかっていると思いますが、この表にも新バスシステムが書かれていますけれども、これまで新バスシステムで中心部に対するアクセスが強化されて、ネットワークは向上したと考えるかどうか。形のうえではコンパクトとネットワークが言われていますよね。今、ここに書いてある新バスシステムは、全体計画から見ると一部かもしれないけれども、しかし主要なルートで新バスシステムを今、やっていますよね。今までやったところで、ネットワークは強化されたとお考えかという質問です。

(事務局)

新潟市におきましては、これまでのオムニバスタウンという形で公共交通について取り組んできまして、皆様ご存じのとおり、りゅーとリンクや市民病院側につながるルートを作っております。その考え方については、いろいろな都市拠点をも有効に結ぶものとして、都心軸での移動円滑化という視点と主に市民病院方面の強化を今まで取り組んできたところでございます。バス停環境の整備、環状ルートの整備、運行時間の短縮等で一定の評価を得られてきていますが、まだ完全にでき上がっておりませんので、私どもといたしましては、引き続き、新潟駅の連続立体交差事業と関連事業と絡めて、そこは強化していく必要があると思っております。また、その他地域の中では、まず周辺部と都心アクセスの機能強化、さらに周辺部に広がる、

(五十嵐委員)

そこまではいいです。あの、

(五十嵐会長)

すみません、こうした方がいいのではないかというご意見をできたらいただきたいと思いません。

(寺尾委員)

実は、五十嵐委員の今の質問は、都市計画の非常に重要な部分に関連する質問で、とてもよい質問だと思ったので、少し補足をして、特に市民の方、都市計画を今までご存じなかった方も含めて、この計画書の書き方も若干いかななものかということもあって、パワーポイントを用意してきたのですけれども、プロジェクターの用意がないので残念ですが、口頭で説明したいと思います。

都市計画というのは非常にいろいろ画期的なのですけれども、一応、日本の都市計画法で

はどう定義しているかということ、都市の健全な発展と秩序ある整備を目標にしている、3つの制度的な柱でこの目標に到達する。1つは土地利用。土地利用計画とか土地利用規制。今ほど、事務局からお話のあった準工業地域などの用途地域というものが柱になっています。2つ目は都市施設、この代表例は道路です。3つ目が市街地開発事業で、2回ほど前の都市計画審議会で議題になりました古町の市街地再開発事業。この3本柱で都市の健全な発展と秩序ある整備を行うということが都市計画法で記載されている考え方です。これは別に日本だけではなくて、多くの先進国で使っている近代都市計画という制度はこのようになっています。

現実には、どのように都市計画が決められているかということですが、目標に向かって、多くは土地利用規制と都市施設、要するに工場街であれば、土地利用規制で工場だけしか建てられないとか、工場に付随するものだといいか、そういう土地利用規制を。他方ではインフラストラクチャー、これは道路ですが、皆さん、東港工業団地にいらした方はよく分かりますと思いますけれども、直線で非常に幅員が広い道路。ただし、一つ一つの工場の敷地が広いので本数は多くない。そういう道路を作る。住宅地であれば、新潟で一番いい住宅地はどこかと固有名詞を挙げるのはいかなものですが、水道町や松波町など、道路の本数は多いです。まっすぐかどうかはあまり問題ではない。それから、幅員もあまり広いものはないのですが、幅の狭い6mくらいのもから12mくらいのもので序列がついています。こういうところで住宅地らしいインフラストラクチャーをおいて、住宅地として使ってもらいたい。それを踏まえて、工場を建てたい人は工場街、住宅を建てたい人は住宅地で建ててくださいというのが一応、基本的な都市計画の考え方であるわけです。ただ、問題なのは、最近はそのようにしたからといって、住宅が住宅地に建つか、工場が工場街に建つかというとなかなか建たないのです。岡崎委員の専門のような町並み保存とかそういう形で建物、あるいは土地、空間を使ってもらいたいという考え方が出てきて、日本ではこれは一部都市計画法になりますけれども、多くはまちづくりという一応、別の柱の流れで行っているというのが、私の考えですが、岡崎委員から反論があれば。

そういうことを踏まえて、今回の立地適正化計画を見ると、まず事前に配られた資料の通し番号8ページですが、新潟市立地適正化計画では、新潟市の都市計画マスタープランの一部と書いてありますが、マスタープランという、先ほど県が定めているマスタープランについての説明がありました。マスタープランについて、もしご存じない方がいれば一言、えらそうに説明を加えますと、都市の中長期的な方向性を定めるのですが、特にそれで拘束力がないというのが原則論です。マスタープランに関するところが先ほどの県が定めてあるように、ああいうことに反するような計画を持っていても、直接マスタープランがだめということは

あまりできない。したがって、立地適正化計画についても、先ほど五十嵐委員のご質問にあったように、適正化計画で大型店をそこに建てることのできるか、できないかということは、そもそも本来の制度も趣旨からして、そういうものではないということで、問題はこの立地適正化計画の目標であるコンパクト・プラス・ネットワーク。そこに居住や都市の生活を支える機能の誘導をどうやって果たすかということなのですが、実はこの計画をいくら読んでも分からない。それは、この図の8ページの(図)計画の位置づけというところに、立地適正化計画の下にどのような政策の実現手段がぶら下がるかが書いていないと、大体、都市計画マスタープランの下に都市計画用途地域とか、そういうことが書いていないと、都市計画の理解としては全くおかしいというのが私の考え方で、ここはきちんと説明すべきではないかと思えます。

それでは、今、五十嵐会長からどうしたらいいかということをおっしゃったのですが、ここはきちんとこの下にどのような制度がぶら下がるかということを書いたほうがいいかというのが私の考え方で、問題はコンパクト・プラス・ネットワークがどのような手段で実現できると考えているか。私は実は、この立地適正化計画の委員会に私と山我委員が加わっているのですが、いくらそこで議論してもよく分からないのですが、オーソドックスな都市計画でいえば、この立地適正化計画に基づいて土地利用規制を変える、都市施設を変える、市街地開発事業を行うというのが、都市計画としてはそういう考え方になるわけです。先ほど、五十嵐委員のご質問を踏まえると、立地適正化計画に基づいてどのように今後、用途地域の改正のときに用途地域を変えるつもりなのかということは、やはりお考えがある程度ないと、単にお絵かきして、あとお祈りしているというだけでは都市計画にはならないので、お絵かきが多すぎというのが私の印象で、きちんと用途地域を変えるところは変えるを書くべきなのではないかと。

都市施設も、今日の話し合いはやはり圧倒的に施設、それは市のほうもそうですし、五十嵐委員のほうもそうなのですが、施設をどうこうというのはですけども、この配られた資料の26ページの図と40ページの図を見比べると、人口密度の増減ですが、人口密度が減っているところほど40ページだと日常生活に必要なサービスが減っているところほどという言いすぎかもしれませんが、26ページの図と40ページの図を重ねていくと、必ずしも施設が多ければ人口密度が増えているというわけではないというところが問題で、この辺をどのように新しい施設を作って、人口、あるいは都市機能を誘導するのかということがよく分からないところです。施設にかかる費用はすでに膨大で、先ほど県の広域マスタープランにもあったように、人口減少に対して、施設をどうやって少なくしていくかということが大きな課題で、これは新潟市の水道についての課題として非常に費用負担が大きいということをお

インターネット上でも発表しているので、本当に誘導できる施設をどう考えているのかというのが大きな問題です。

それから、土地利用規制、都市施設、市街地開発事業の3つ目の市街地開発事業ですけれども、前々回議論したように、古町のように事務所空室が多いところもたくさんあるのに事務所ビルを作るような再開発をして本当にいいのかという質問を随分したのですが、なかなかいい回答がなかった。事前の説明はもう少しひどいと思ったのですが、そういうところがよく分からない。実際に人口が減っているところに戻す、そういう新しい事業をどのように進めるかということもいただいた素案の中には書いていないので、このあたりの問題でもあります。

もう一つは、人口を誘導しない地域。これは先ほどの説明だと流通系や工業系はそちらにということだったのですが、誘導しない地域にもすでに人が住んでいるわけで、低密度であっても暮らせるようなあり方を考えなくてはいけないです。そういう施設のあり方は効果があっても、費用負担が現在も少ない施設を考えなくてはいけないので、そういう問題意識も乏しいかなという感じです。

(五十嵐会長)

たくさんのお話を話されて私の頭の中が混乱しているのですが、事務局大丈夫でしょうか。

(寺尾委員)

別に事務局に回答ということではなく、もしでしたら意見を伺いたいなど。

(事務局)

我々も当然、計画を作る中でさまざまな問題点、課題が出ているなという気がしております。もともと昭和40年代、この都市計画制度が動き出した当時と今現在のさまざまなニーズ、社会経済状況の変化を見ると、単に先ほど言った再開発と土地利用と施設計画だけで都市の発展はこれから語れないだろうと思っています。特に若い方々をどう新潟に引き留めるかといったような地方創生の考え方も必要になってきますし、この計画すべてでそれを網羅できているとは思っておりませんが、私ども、一つだけ言えるのは、やはり日本を一つの塊で見ることとはできなくて、日本のそれぞれの都市にはそれぞれの文化がございます。例えば、新潟市においては、農村集落はこのまま不便になるから人が住まなくていいかという、これは違うと思います。江戸時代から伝えてきた歴史文化があります、コミュニティもあります。これを新潟としてしっかり守っていくためにどういうことができるか。こういう課題に対して、私ども、都市政策部だけでなく、関係する部局とも連動しながら、例えば、都市計画の既存の制度であれば地区計画制度ですとか、子育てという目線であればまたその福祉部

局の目線で、施設が多すぎるのではないかということであれば、財産の効率的な運用ということでファシリティマネジメントを。こういう取組みで、今回、この計画を作ったから終わりではなく、我々、地方自治体としても取り組んでいかなければならないなと思っております。まずは、今回の計画は、これまでの中で、やはり既存の用途地域の規制だけでは限界が出ている問題に対して、さらにそこにもう少しきめ細かい目線が入ったという部分で。それともう一つは、やはり国が作った制度で、地方としても非常に今、財政状況が厳しい状況ですので、それを効果的に活用していくという目線では、我々は、これはぜひ作るべきであるという目線で作っております。先生からいただいた今のご意見は私どもも全く考えていないわけではなく、本当に重要な問題だと思いますので、引き続き、他部局とも連携しながら検討させていただければと思います。

(五十嵐会長)

ありがとうございました。ほかにご意見ございませんでしょうか。

(岡崎委員)

この計画の一つのポイントは、事業に優遇措置がありますので、事業をやるかどうかということもあると思いますけれども、それで本編の 62 ページには、具体政策のところを今後詳細に検討するということになっているのですが、これはタイミングとしてはパブリックコメントなどが始まってしまいそうですけれども、どの時点でこれは出てくるのか、あるいは我々が見る機会があるのかどうかを教えてくださいませんか。

(事務局)

まず 62 ページの件につきましても、素案の段階としてパブリックコメントをかける前にこの施策については書いてまいります。また、この書いた部分について各委員向けに、また資料についてはご連絡差し上げたいということで考えております。

(五十嵐会長)

ほかにご意見ございませんでしょうか。これで終わりではないようですので、またご意見をいただく機会があるかと思っておりますので、よろしくお願ひしたいと思っております。

以上をもちまして、本日の報告事項のご説明とご意見をいただく時間を終わりにしたいと思っておりますけれども、よろしいでしょうか。ありがとうございます。では、事務局にお返しいたします。

(事務局)

ありがとうございました。以上をもちまして、第 140 回新潟市都市計画審議会を終了させていただきます。本日はありがとうございました。