

I 富士市における土地利用適正化の基本的な考え方と進め方

1. 土地利用適正化の基本的な考え方

- 今後の都市の維持・更新に向け、土地利用適性化が必要な「社会課題」を明確にする。
- そのために、都市計画変更等の根拠や判断材料となるよう、「都市構造・都市運営」に係るデータを分析・可視化する。
- 土地利用適性化は、都市計画（規制）に加え、まちづくり（誘導）の両面から検討する。

① 今後の都市の維持・更新に向け、土地利用適性化が必要な「社会課題」を明確化

- ・地域地区など都市計画変更は、社会のルールを変えるもので重い。その変更に際しても変更後の土地利用に際しても、市民や企業の理解と協力が必要となる。
- ・このため、都市構造の分析を通じ、土地利用適性化が必要な社会課題を明確にすることが重要となる。
住・・・人口減少や高齢化が都市構造にも影響することが懸念され、対応の準備が必要
商・・・昼間人口や交通量のポテンシャルを生かし、これからの都市の成長に繋がる機能誘導が必要
工・・・住工混在による、産業の稼ぐ力やヒト・モノの流れの減衰に対し、対応が必要 等

② 都市計画変更等の根拠や判断材料となるよう、「都市構造・都市運営」に係るデータを分析・可視化

- ・こういった土地利用適正化が必要な社会課題が、どこで、どれくらい問題になるかを示し、今後の施策の根拠や判断材料とできるよう、都市構造に加え、都市運営に係るデータを用いて、分析・可視化を行う（人口・産業・土地利用・税収の推移、これらと都市計画との関係等）。

③ 土地利用適性化は、都市計画（規制）に加え、まちづくり（誘導）の両面から検討

- ・人口減少時代で、昔のような都市の開発圧力が限られるなか、都市計画による「規制（+緩和）」だけでは、産業などの市外移転により、まちの活力が萎む懸念がある。
- ・このため、土地利用適性化は、立地適正化計画の「誘導」の考え方をもって、まちづくり（他分野連携（産業や福祉に係る補助・税制による優遇など））の面からも考える。

* 土地利用適正化に係る視点・留意点

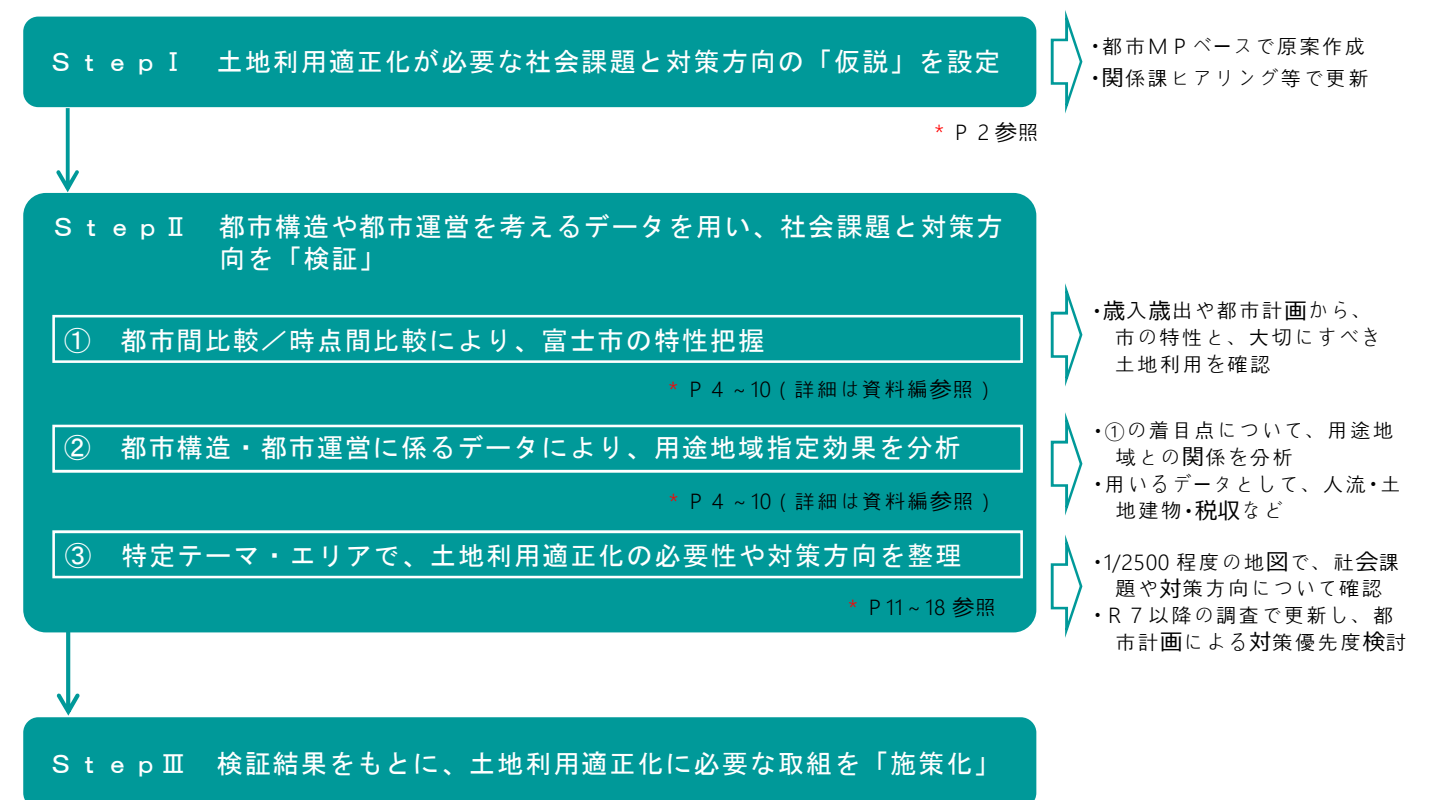
- ・何のための、誰のための、土地利用適正化か？
- ・都市計画でやらないといけないか？ 都市計画だけでできるか？
- ・都市計画を変えて、ニーズがあるか？（効果が見込めるか？）

⇒といった視点で、ストーリー（お話）を作り、用途地域見直しの必要性や優先順位の考え方を示すのが、用途地域見直しガイドラインの役割と認識している。本業務は、そのための材料づくり。

2. 土地利用適正化の進め方

- 土地利用適正化の検討は、大きく3段階で進める。
 - ① 土地利用適正化が必要な社会課題と対策方向の「仮説」を設定
 - ② 都市構造や都市運営を考えるデータを用い、社会課題と対策方向を「検証」
 - ③ 検証結果をもとに、土地利用適正化に必要な取組を「施策化」
- このうち、②の「検証」については、大きく3段階で進める。
 - ②-1 都市間比較／時点間比較により、富士市の特性把握
 - ②-2 都市構造・都市運営に係るデータにより、富士市の用途地域指定効果について分析
 - ②-3 特定テーマ・特定エリアについて、土地利用適正化の必要性や対策方向を検討
- なお、検討は3カ年（+α）で進める。
 - R 6：①、②により、土地利用適正化が必要な社会課題と対策方向を検討（②-3は一部作業）
 - R 7：②-3について、地区カルテの整理による詳細検討、施策化の是非について庁内調整
 - R 8：関係者との調整がとれたものから、用途地域の見直しガイドラインなど、施策化

■ 土地利用適正化の進め方イメージ



Ⅱ 土地利用適正化が必要な社会課題と対応方向の「仮説」と「検証」

1. 土地利用適正化が必要な社会課題と対応方向の「仮説」 （＊社会課題は都市計画MPをもとに整理）

都市MP位置付け	現在の実現化手段		社会課題と対応方向の「仮説」				仮説と対応方向の検証に係るデータ
	規制（都市計画）	誘導（補助・税優遇等）	社会課題 （青字がキーワード）	対応方向	具体の施策 （赤字が都市計画関連）	留意点	
住居系	各種住居専用地域、 その他住居地域 等	テレワーク対応や空家のリフォーム補助、子育て世代Ｕターン支援、移住就業支援 等	・人口減少により空地・空家など低未利用地が増加し、使われないままになることで、都市の魅力も都市を運営する力も低下 ・高齢化が進展し、都市緑辺部の生活サービス施設が少ないエリアで、買物難民などが発生	①「住宅地」として利用し続けるための魅力付け ②「工業地」に役割転換	⇒居住を呼び込む誘導策の強化 ⇒農地の多さを活かし、田園居住地域への用途変更 ⇒多様な居住ニーズに応えるため、住居専用用途地域の緩和 ⇒工業系用途地域への用途変更	・ニーズはあるか？ ・将来の人口動態や産業動態に照らし、望ましい土地利用となるか？ ＊都市MPでは、人口減少、低未利用地増加の一方、郊外開発の進展を課題的に言及。これから、郊外の住宅地をどこまで維持するか。	・人口分布・高齢者分布、及び将来推計 ・現在の空家・空地の分布、将来の発生見込み ・税収（上記による固定資産税等の減少） ・路線価 ・生活利便施設の分布
商業系	商業地域、 近隣商業地域、 一部の住居地域 等	魅力ある買物環境づくり事業補助、あなたも商店主事業等	・交流・関係人口が引き込めないことで、まちなかから店舗が撤退し、まちなかの魅力や利便性が低下 ・まちなかから商業が撤退する一方、幹線道路沿道には店舗が増加する傾向にあり、そのポテンシャルが活かせなければ、都市のこれからの活力や発展に影響	①「商業地」として利用し続けるための魅力付け ②まちなか居住など、商業地の多機能化、あるいは役割転換 ①都市計画道路など幹線道路沿道での商業系土地利用促進	⇒周辺との関係に留意しつつ、高度利用の検討（再開発ビルだけが残った・・・は防ぐ） ⇒立地適正化計画の都市機能誘導及び居住誘導に関連した住居系施策の検討 ⇒都市計画道路整備等と併せた、用途地域の見直し ⇒ポテンシャルの高いエリアに機能誘導を図るための誘導策の検討	・ニーズはあるか？ ・将来の人口動態や産業動態に照らし、望ましい土地利用となるか？ ・空き店舗がどれだけあるか？	・昼間人口分布 ・自動車交通量 ・大型店立地 ・小売業売上 ・路線価・商業施設の新規立地・撤退の状況
工業系	工業専用地域、 工業地域、 準工業地域	企業立地促進奨励金、ものづくり力向上事業補助金、産学連携ものづくりチャレンジ補助金 等	・住工混在により、生産性が低下するだけでなく、工業地としての魅力が低下し、工場が撤退し、都市の魅力も都市を運営する力も低下 （＝工場の従業員も、従業員や取引先が市に落としていたお金もなくなる） ・工場跡地や荒廃農地など低未利用地が増加し、都市の魅力も都市を運営する力も低下 ・一方で、一団の産業用地が不足	①「工業地」を維持 ②「住居地」を許容 ③ 現状維持 ①低未利用地を集約し、「工業地」創出 ②工業系の低未利用地の活用促進	⇒工業専用地域に用途変更等 ⇒立地適正化計画も絡めた支援策強化（税・補助金等） ⇒住居系用途地域に用途変更等 ⇒地区計画等で住み分け？ ⇒市街化区域外では、市街化区域拡大・工業系用途指定 ⇒工業専用地域指定による産業地の保護 ⇒工業地の活用・流通を促す、誘導施策の検討	・ニーズはあるか？ ・将来の人口動態や産業動態に照らし、望ましい土地利用となるか？ ・工業系⇒住居系に役割転換した際にかかる社会インフラの増加を許容できるか？ ・一団の工業地をどこに生み出せるか？（都市MPの工場跡地は具体的な場所をイメージされているか）	・昼間人口分布 ・自動車交通量 ・製造品出荷額 ・税収（市民税・法人税など住居系・工業系による違い） ・雇用人口（企業支払い報告書等でわかるか？） ・エリア内の道路面積割合（住居系・工業系のインフラ投資の違い） ・地価・路線価（人気のある工業地）

【参考】 都市計画MP・立地適正化計画の位置付けと用途地域の関係

- 計画の性質上、都市MPの位置付けは、用途地域と概ね整合している（整合させている）。
- このため、「都市計画の考え」を踏まえ、「実際の土地利用」と乖離がみられる用途地域を見直す。
- この際、現状だけでなく、将来も見据えて、都市計画を検討する。

用途	都市計画マスタープラン		立地適正化計画の区域※						用途地域
	拠点	ゾーン （土地利用方針）	都市機能 誘導区域 （まちなか） 各種都市機能を都市 拠点や生活拠点に誘 導し、利便性向上等 を図る区域のうち、 まちなかとして位置 付けがある区域	都市機能 誘導区域 （地域生活拠点） 各種都市機能を都市 拠点や生活拠点に誘 導し、利便性向上等 を図る区域のうち、 地域生活拠点として 位置付けがある区域	居住誘導区域 人口減少下において も、一定の人口密度 を維持し、利便性の 高い公共交通と生活 利便施設の立地を維 持する区域	住宅店舗等 共存区域 住宅と一定規模の店 舗が共存する比較的 利便性が高い生活環 境を形成する区域	ゆとりある 低層住宅区域 閑静でゆとりある低 層住宅の専用地に特 化した区域	工業振興区域 産業基盤を維持する とともに、企業等の 良好な操業環 境を形 成する区域	
住居					○		○		第一種低層住居専用地域
		住宅専用地 ・良好な住環境を維持しながら、多様な居住ニーズに対応できる住宅地の形成 を図る地域。							第二種低層住居専用地域
	地域生活拠点 広見、富士見台、及び、富士川駅周辺			△ 1	○	○			第一種中高層住居専用地域 第二種中高層住居専用地域 準工業地域（第二東名 IC 周辺地区計画の一部）
	まちなか 地域生活拠点 富士駅から吉原本町、及び、新富士駅 ・ 富士南富士岡駅周辺	一般住宅地 ・ 住宅以外の施設との共存に配慮しながら、適切な規制を通じて、良好な住 環境の維持を図る住宅地。	△ 2	○	○	○			第一種住居地域 第二種住居地域
		住工共生型住宅地 ・住環境と工場等の操業環境の共生を図る地域。			○	○			第一種住居地域（住工混在地） 第二種住居地域（住工混在地）
商業	まちなか 新富士駅：広域都市交流拠点 富士駅から吉原本町までの都市生活交流拠点	中心商業・業務地 ・市の商業の中心地として、人の交流による賑わいのある商業・業務地の創出 や、土地の高度利用、定住人口の増加を図る地域。	○		○				商業地域 近隣商業地域
	地域生活拠点 入山瀬、広見、及び、富士見台	地域生活商業地 ・ 地域住民の生活利便性の確保等を目的として、商業・サービス施設の立地 誘導を推進する地域。		○					近隣商業地域
	地域生活拠点 富士川駅周辺	沿道サービス地 ・道路交通便利を活かした商業・業務施設等が立地し、住環境等と調和した沿 道環境の形成を図る地域。	○	○	○	○			準住居地域
工業	産業拠点 地域生活拠点 田子の浦港 吉原駅周辺	臨海工業地 ・重要港湾である田子の浦港周辺で物流機能の高度化や、親水空間の形成を図 る地域。		△ 3	△ 3			○	工業地域
	産業拠点 田子の浦港	工業専用地 ・田子の浦港の後背工業地などの一団の工業地において、工業の集積度が高い 工業専用地として、機能の維持・向上を図る地域。 ・周辺工場の操業環境の確保を目的として、 <u>工場跡地は、引き続き工業地とし ての利用を図る。</u>						○	工業専用地域
	産業拠点 田子の浦港、及び、新富士 IC 周辺	一般工業地 ・大規模集客施設の規制など、土地利用の混在を防止すること等によって、工 業地としての機能維持・向上を図る地域。 ・生産機能の更新・転換が図られる際は、 <u>まちなか周辺等では、更新や適切な 機能への転換を、郊外では集約等</u> を図る。	△ 3		△ 3			○	工業地域
		住工共生型工業地 ・住環境と操業環境の調和を図る地域。 ・機能の更新が図られる際は <u>工業専用地・工業地への移転を誘導する。</u>			△ 4	△ 4		○	準工業地域（流通業務地を除くすべて）
	産業拠点 新富士 IC 周辺	流通業務地 ・新富士 IC に隣接する交通便利を活かした流通業務地。						○	準工業地域（第二東名 IC 周辺地区計画の一部）

※立地適正化計画の表中△は、下記の条件に当てはまる場合に限り、位置付けがある。

△ 1：地域生活商業地に隣接する区域。 △ 2：拠点施設からの徒歩圏と、富士～吉原中央間のバス路線沿線の区域。 △ 3：新富士駅北及び吉原駅南の工業地域。（拠点施設に隣接し、かつ工場が立地していない区域に限る） △ 4：準工業地域のうち住宅と都市機能の連続性が見られる、まちなかの東側の区域。

2. 土地利用適正化が必要な社会課題と対応方向の「検証」

《 まとめ 》

	都市構造・都市運営に係る各種データの整理・分析概要	土地利用適正化に係る着目点 （社会課題に係る仮説の検証）	土地利用適正化に係る検討方向 （赤字は都市計画に関連するもの）
工業系	○ <u>中心の工業をはじめ、全体的に落ち込み。</u> ○ 一方、フロント団地、新東名 IC 周辺など、新たな工業団地では 税収が増え、今後が期待できる兆し。 《都市全体での数値分析》 ・ここ 30 年で、生産額・敷地面積は維持・微減の一方、事業所・従業員数は大幅に減少 ・主要産業である製紙業は、事業所・従業員・生産額・敷地面積、全て減少 《空間での分析》 ・工業系用途地域での、法人市民税、固定資産税（土地・家屋等）の落ち込みが目立つ。 ・一方で、フロント団地、新東名 IC 周辺など税収が増加した工業団地もみられる。	○ 工業が落ち込むことにより、税収が落ちる。 ○ それ以上に、工業に関連する雇用や消費の減少により、市内の商業や住宅にまで影響を及ぼすことが課題。 ・工場等に関連する従業員等の、住宅地がなくなる。 ・工場が生んできた自動車交通がなくなることで、まちなかや周辺幹線道路の消費が減り、商業も減衰する。 等 ○ 分析結果をみると、工業が落ち込んだ要因は、「住工混在」ではない。<u>住宅が増えたから工業が悪化したのではなく、工業が悪化したので、その一部が住宅地化したという順序。</u> ・工場の面積は、思ったより減っていない。（＊実態は要確認） ・工業操業の効率悪化、虫食的な住宅地化で大規模な敷地が減る等に対しては、対策が必要で、これに対しては都市計画が機能する。	○ <u>都市構造・都市運営に対する重要性から、（現時点では）中心の工業を維持・発展させることは基本方向。</u> ○ そのためには、<u>工業の落ち込みの要因分析が必要。</u> ・分野の問題？ （他都市の工業は？） ・立地の問題？ （東名・新東名から距離があることが問題？） ・どのエリアの、どの分野で、工業が停滞している？ その要因は？ 等 ○ その結果を踏まえ、必要性があり可能性もある施策を、各部局間で連携・調整し検討。 ・産業側では、こうした観点をもって、来年度、企業ヒア等を予定 ・都市計画側では、今年度成果と産業側の分析を踏まえ、用途地域等見直しガイドライン、及び立地適正化計画の誘導施策に工業位置付け等を検討 ＊ 産業の構造的な問題の場合、都市構造を大きく見直す議論も、今後必要か
商業系	○ まちなかは、市にとって大きな財源であるものの、撤退店舗の多さ、今後の人口減少などの懸念も。 ○ 一方、ロードサイドでは、今後が期待できる兆し。 《都市全体での数値分析》 ・小売業販売額は、直近 15 年程度、概ね維持 ・一方、事業所数は約 300 件、2 割弱の減少 《空間での分析》 ・まちなかの商業系用途地域では、大きな税収をあげている。（土地・家屋の固定資産税・都市計画税が高い、路線価も高い） ・ただし、これまでの人口密度の高さ、店舗立地の多さから、人口減少、店舗撤退等も他地域に先駆けて顕在化。 ・一方、ロードサイドで小売業販売額が高いエリアが存在。	○ ピーク時 26 万人の人口規模が支えてきた、まちなか商業地をどう維持・更新していくかが課題。 ・人口減少だけでなく、EC、ロードサイドなど、買い物行動の変化も、まちなかの商業に影響 ○ 多くの自動車交通に支えられ一定の売上がある、ロードサイドの商業地は、今後、さらに自動車交通増が期待できることから、そのポテンシャルを受け止めることが大切。 ・新富士 IC、西富士道路新 IC、都市計画道路整備等の整備効果により、まちなかと市外を繋ぐ道路沿道では、商業ニーズの増加が見込まれる。	○ まちなか商業地を、商業地の機能だけで考えることは限界か。住政策とセットで検討できないか。（下記、住宅系参照） ○ ロードサイドの商業ポテンシャルを受け止める都市計画を検討。 ・用途地域等見直しガイドラインで、新規の都市計画道路沿道で、商業施設が立地できるような考え方を検討 ・これまで規制してきた大規模商業施設の立地是非に係る検討 等
住宅系	○ <u>人口減少が本格化し、今後、住宅地の低未利用地が顕在化。</u> ○ <u>人も建物も高齢化。</u> 《都市全体での数値分析》 ・2020 年から 2040 年の間に、-3.4 万人。（2 割弱の人口減） ・これに伴い、空閑地 250ha、空き床 100ha が発生する懸念。 ・個人市民税は維持できているものの、そろそろ限界か。 《空間での分析》 ・2000 年から 2020 年の間は、まちなかを中心としたドーナツ地で人口増 ・2020 年から 2040 年にかけては、ドーナツ地でも人口減 ・人・建物の高齢化は、市の東側で先行。西側も今後、順に高齢化。	○ <u>人口増加時代に広がった住宅地を、減少していく人口で、将来にわたり、どう維持・更新していくかが課題。</u> ・旺盛な住宅地の開発圧力は、今後、考えづらい ・すでに住宅あまり（ハウスメーカー談） ○ 一方で、コンパクトシティ政策を進めるなか、<u>現在の居住者の暮らしをどう守るかも課題。</u>	○ 住宅地を区分し、<u>どのエリアにどんなポテンシャルがあるか、どんな手を打てるか打つべきか、民のニーズも含めた分析が必要。</u> ○ 民のニーズに係る調査・分析と並行し、必要性があり可能性もある施策を、関係する部局間で連携・調整し検討。 ・市民や不動産事業者など土地利用の関係者は何を考えているか。期待しているか。（都市計画の緩和？ 福祉施策？ それとも・・・？） ・一方で、人口推計から、現在の住宅規模を維持していくことは困難。 ・将来の都市の形を考えつつ、住宅地の特性＊ごとに、どんな手をいれていくか検討が必要。 ＊ まちなか、その周辺ドーナツ住宅地、新東名北側の郊外住宅地、その他郊外住宅地の 4 区分を想定 ・その対策のひとつとして、用途地域等見直しガイドラインを取りまとめ。現時点で郊外の暮らしの維持についての位置付けが必要。

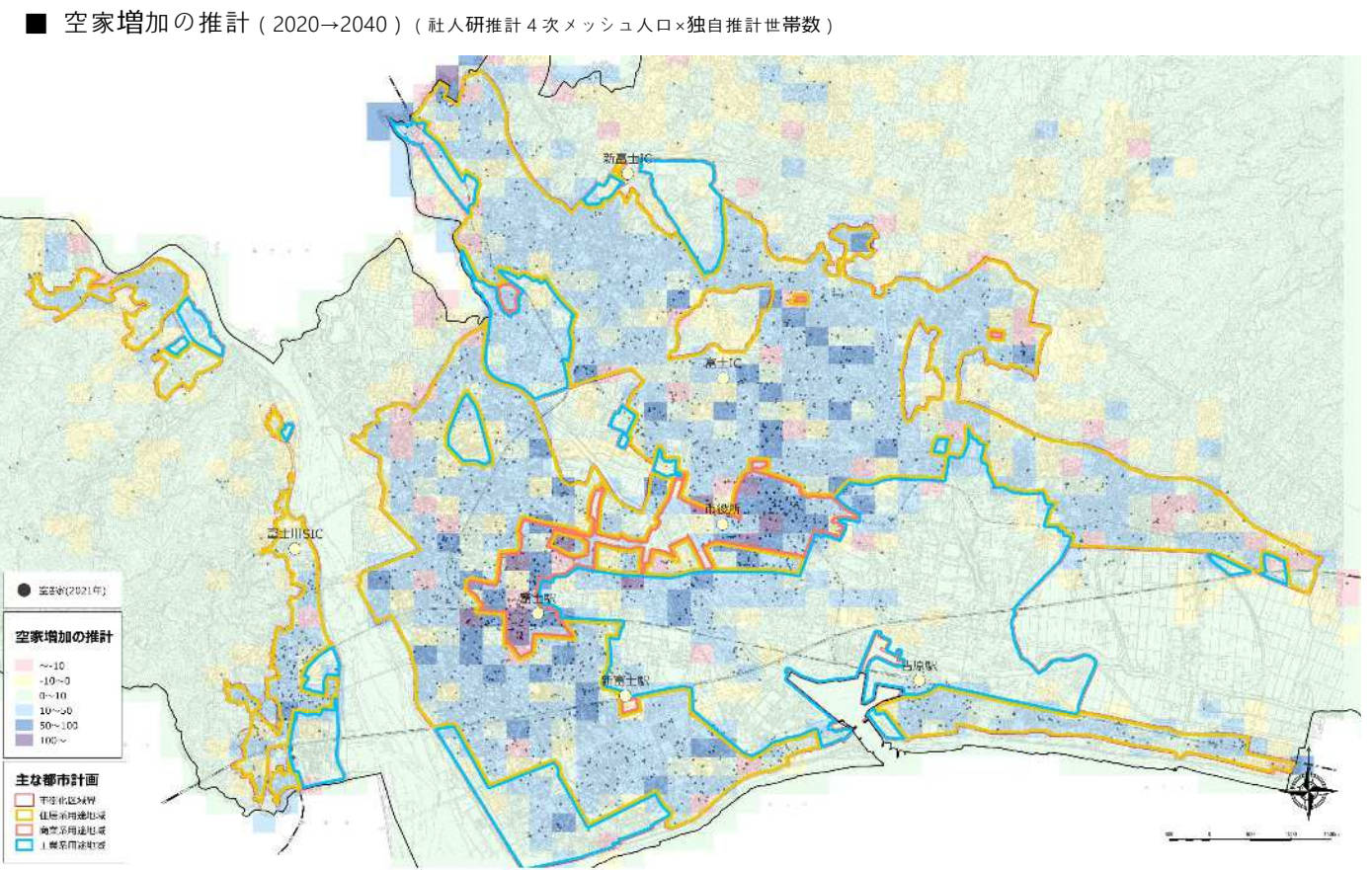
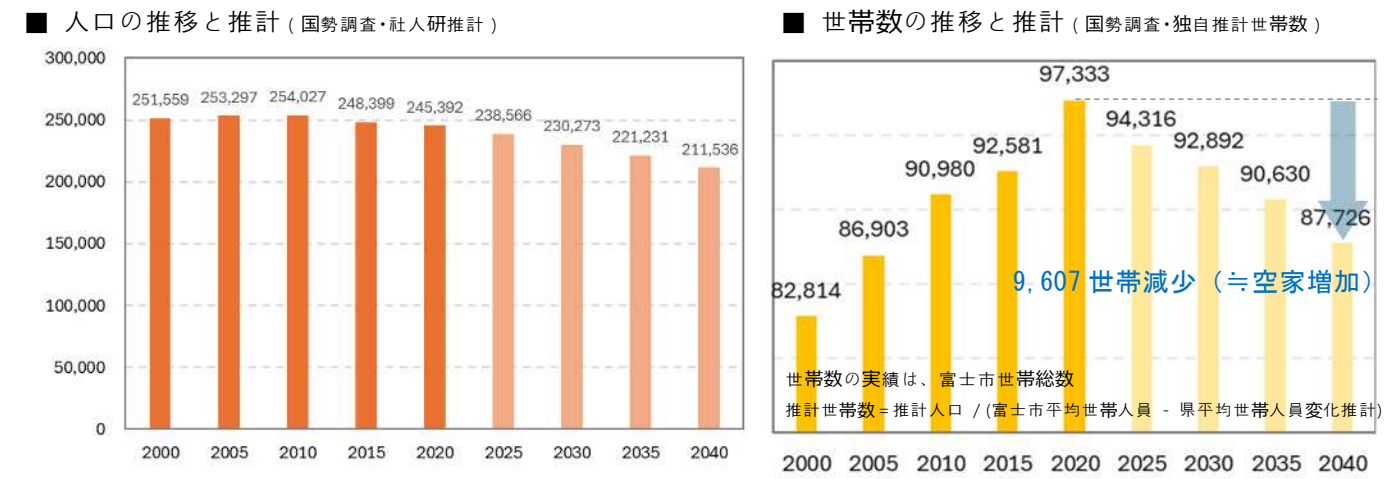
2-1 人口・世帯数減少により、空地・空家が増加するとともに、都市の魅力や運営する力が低下

○ 人口・世帯数減少と、それに伴う空地・空家の増加が見込まれている。

⇒ 人口減少に伴い、人口密度が低下すると、都市の生活利便性が低下することが懸念される。また、人口減少と地価の低下に伴って、税収が減少し、都市を運営する力も低下することが懸念される。

(1) 人口・世帯数減少により、空地・空家など、低未利用地が増加

- ・ 2020年から2040年にかけて、市全体で世帯数が約9,600世帯減少すると見込まれており、それに伴って、空地・空家など低未利用地の増加が見込まれる。
- ・ 特に、まちなかなど旧来の市街地は、世帯数の大幅な減少が見込まれ、空家が多数発生することが想定される。

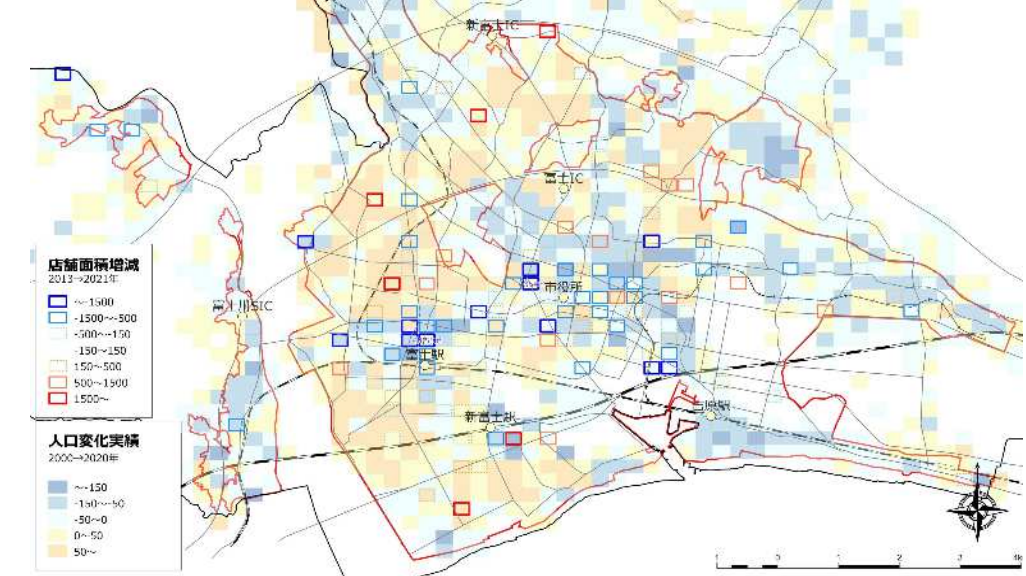


(2) 人口・世帯減少や、空地・空家増加に伴い、都市の利便性低下や税収減少が懸念される

① 人口密度が低下することにより、生活利便施設が撤退すると、都市の利便性が低下する。

- ・ 一般的に、生活利便施設は、人口密度や交通量が一定以上のエリアで成立する(国によると、40人/haがひとつの目安)
- ・ 本市においても、人口が増えたエリアで店舗面積が増加し、人口が減ったエリアで店舗面積が減少する傾向が伺える。
- ・ 今後、人口減少が見込まれるなか、生活利便施設が減少し、都市の利便性が低下することが懸念される。

■ 人口増減と店舗の増減 (市提供資料、国勢調査5次メッシュデータ)



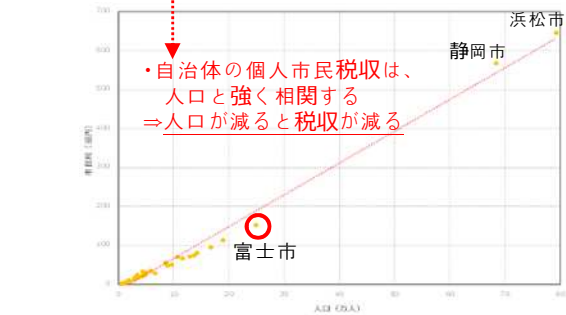
② 人口減少により、価値が高い土地が減少すると、税収が低下する。

- ・ 本市の地方税は、個人市民税が約3割、固定資産税が5割を占めており、この2つが市の重要な税目となっている。
- ・ 県内市町の人口と個人市民税の関係を見ると、人口が多い自治体ほど、税収が高い傾向がみられる。
- ・ 県内市町の行政区域面積と固定資産税の関係を見ると、必ずしも土地が広いほど税収が高いという傾向とはなっていない。一方、市街化区域(≒価値が高い土地)が広いほど税収が高い傾向がある。
- ・ 以上から、人口減少や空地・空家増加に伴い税収が減少し、都市を運営する力が損なわれることが懸念される。

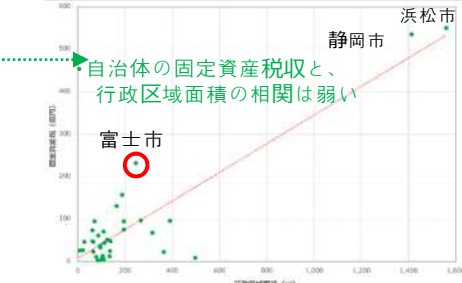
■ 本市の地方税の内訳の推移 (決算カード)



■ 県内市町の人口と個人市民税の関係



■ 県内市町の行政区域面積と固定資産税の関係



■ 県内市町の市街化区域面積と固定資産税の関係

