

## 津市総合計画策定基礎調査の概要

平成 19 年 4 月 24 日  
津 市

津市総合計画の策定に当たって、これまで「データでみる津市の現状と課題」、「津市の人口見通し(試算)」、「土地利用計画調査」、「公共施設利用・配置計画調査」の 4 つの基礎調査の実施に取り組んできました。

その際、10 の市町村が合併して初めて策定する総合計画にとって、新市の現状と課題に係る共通認識を深めていくことが大切であるとの観点から、調査に当たっては、まちづくりの現状を整理しつつ、今後の検討課題を明確化することに主眼を置きました。

上記の調査から、まちづくりの検討課題については、以下のとおり整理しました。今後、庁内外での議論を踏まえて検討課題のさらなる整理と対応方向の検討を行いながら、津市総合計画の素案づくりを進めていくことを予定しています。

### 1 データでみる津市の現状と課題

「データでみる津市の現状と課題」では、類似都市比較が可能なデータ及び平成 17 年度に実施した住民意識調査のデータなどを用いて、本市の現状と特性を検討したうえで、まちづくりの主要課題を以下のとおり整理した。

#### (1) 行財政改革の積極的な推進

合併により行政需要も複雑、多様化している中、厳しい財政状況のもとで、地方分権の時代に即して主体的なまちづくりを展開するためには、行財政改革の積極的な展開が不可欠となる。

#### (2) 多様性に富んだ自然・歴史資源の活用による魅力づくり

海から山にかけての多様な自然環境と、歴史・文化・温泉など多様な観光資源を有していることから、自然環境を活用した新たな魅力づくり、既存観光資源の魅力アップなど、多様性に富んだ地域資源を有効に活用して地域の魅力を磨き上げ、市全体の魅力づくりにつなげる必要がある。

#### (3) バランスのとれた産業資源の有効活用

農業、工業、商業、観光のいずれの産業も一定の集積があり、バランスのとれた産業構造となっていることから、これら産業間の連携や、地域ブランドの確立による地域産業の付加価値向上などにより、地域内で循環する経済システムを構築して持続性の高い産業発展を目指す必要がある。

#### (4) 産業基盤の強化

市民あたり法人申告所得は類似都市の平均値にあるものの、地域経済を牽引する産業がみられない。市内に集積する高等教育機関や名古屋圏の経済発展を活用し、成長産業の誘致、新規産業の育成などを図り、市の活力維持のために必要な産業基盤を強化する必要がある。

### (5) 安全・安心対策の強化

住民意識調査の結果、「災害に強い都市構造」、「防犯対策の推進」について重要度が高いとされている。加えて、頻発する集中豪雨や犯罪増加などの社会的要因及び広大な山間地域を抱える地理条件等から、防災・防犯対策が重要な課題となっている。また、高齢者世帯の増加に伴い福祉・医療体制の充実が求められている。

### (6) 人口減少地区の地域力の維持

市内の地域別老年人口比率を見ると、美杉地域を筆頭に、美里・白山・芸濃地域で高い割合となっており、人口減少が加速する傾向が見られる。こうした傾向は、地域コミュニティの維持を難しくすると考えられ、地域力を維持・強化する方策を検討する必要がある。

### (7) 施設の有効利用と再編

市民あたりの文化・スポーツ施設等公共施設数は、類似都市の中で高い水準にある。また、施設の整備水準も高く、これら施設の有効活用を図るための仕組づくりを検討するとともに、維持管理費削減の観点から、効率的な利用が見込めない施設の再編についても検討する必要がある。

### (8) 基盤整備の促進

類似都市比較では、公共下水道普及率、市道改良率はいずれも低い。また、住民意識調査結果でも、今後の行政サービスで特に重要な項目として「道路網の整備」、「下水道・排水処理施設の整備」があげられている。整備が遅れている施設を中心とした都市基盤整備の促進が必要である。

## 2 津市の人口見通し(試算)

「津市の人口見通し(試算)」では、コーホート要因法を用いて、総合計画の目標年次である平成 29 年度までの人口の推移を試算した。

その結果、平成 29 年度の総人口は、286,000 人程度(中位推計)となることが見込まれる。

目標年次までの人口推移 (中位推計)

		平成 17 年	平成 19 年	平成 24 年	平成 29 年
総数	(人)	292,564	292,380	290,622	285,896
0~14 歳	(人)	40,677	40,078	38,002	34,731
	(%)	13.9	13.7	13.1	12.1
15~64 歳	(人)	189,326	186,854	179,490	171,531
	(%)	64.7	63.9	61.8	60.0
65 歳以上	(人)	62,561	65,448	73,130	79,634
	(%)	21.4	22.4	25.2	27.9

## 3 土地利用計画調査 (案)

「土地利用計画調査」では、700km<sup>2</sup>を超える広大な市域を対象に、土地利用の

現況、土地利用規制、都市基盤整備、生活関連施設等の状況を検討したうえで、土地利用の現況と特性を踏まえたゾーンを設定するとともに、土地利用上の課題を以下のとおり整理した。

なお、新市まちづくり計画では、一定のまとまりのある区域として、「都市機能集積ゾーン」、「居住環境共生ゾーン」、「里山・山間自然環境ゾーン」を設定しているが、当該調査では、まちづくりとしての地域的、空間的なまとまりを考慮し、地域の特性に応じて、暮らしの場をいかに形成していくかという視点をより重視してゾーンの設定を行っている。

◆都市ゾーン

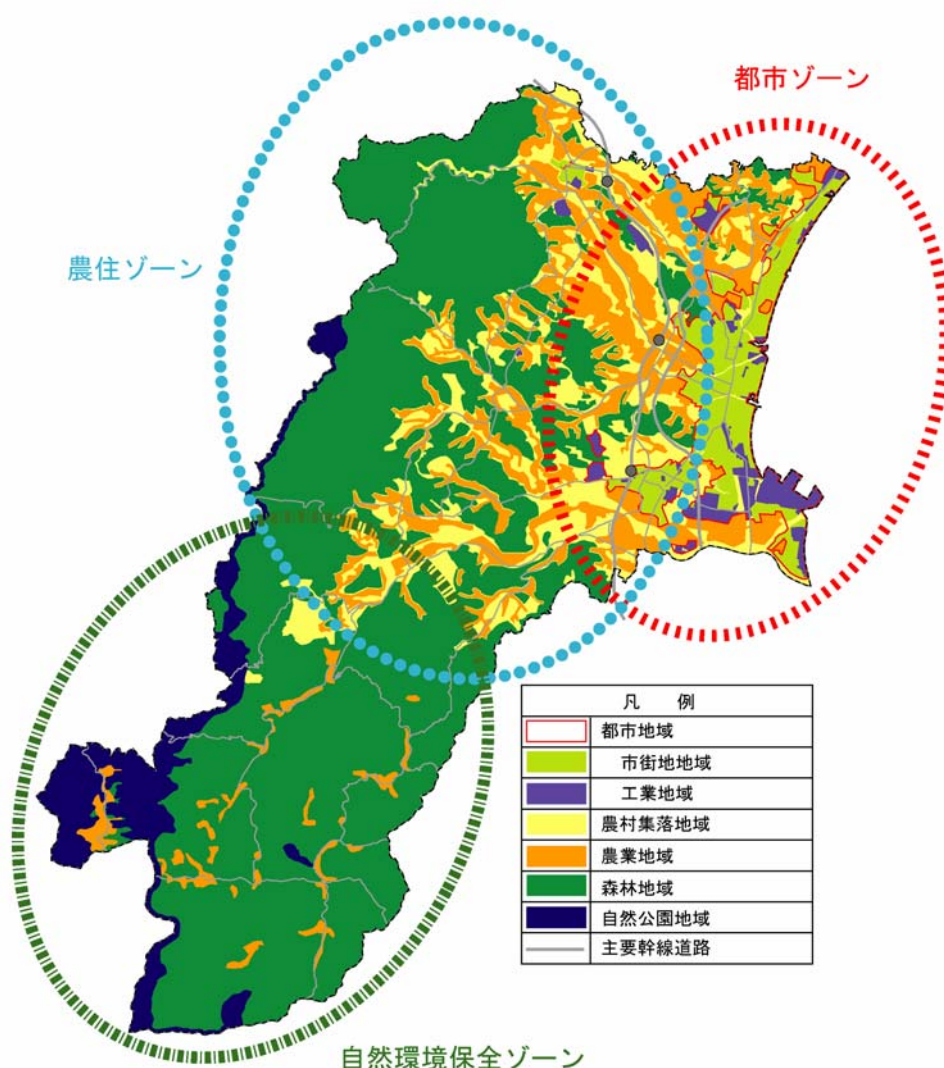
・市街化を促進する市街化区域を中心とするゾーンで、住宅、商業、工業などの都市的機能が集積するゾーン。

◆農住ゾーン

・農業を振興する農業振興地域を中心とするゾーンで、住宅、農村集落、農地、森林などが混在するゾーン。

◆自然環境保全ゾーン

・山間地域を中心とするゾーンで、自然公園地域を有する森林、農地、農村集落などの自然と共生する居住環境が形成されているゾーン。



## (1) 計画的な土地利用の推進

### ① 都市計画区域等の見直し

本市に指定されている都市計画区域は、市域の1/4を占めているが、3つの都市計画区域に区分されており、それぞれ線引きが行われている都市計画区域と、行われていない都市計画区域が混在している。また、都市計画区域外が大半を占め、市街化調整区域に隣接した都市計画区域外において、都市的な土地利用が見受けられる。

そのため、市域の一体感や公平感という側面も含め、都市計画区域のエリアや区域区分についての見直しを検討する必要がある。

### ② 適正な機能配置

良好な市街地を形成していくには、無秩序な開発を防止しながら、住宅、商業、工業などの適正な配置による計画的な土地利用を推進していくことが求められる。既成市街地の中心市街地を中心に都市機能の充実や防災性の向上、良好な景観の形成等を進め、質の高い市街地の形成を進めるとともに、人口減少社会を迎える中、新たな市街地の拡大については社会情勢の変化などを勘案して慎重に検討することが求められる。

## (2) 持続可能で暮らしやすい市街地の形成

### ① 災害に強い市街地の形成

市街地においては、防災施設の整備を推進するとともに、災害時の避難地や延焼の遮断帯として機能する公園、緑地等などのオープンスペースの計画的な確保・配置、避難路や緊急輸送道路など道路の整備や建物の耐震化など防災機能を拡充していくことが求められる。

また、活断層の近傍や溢水、湛水、崖崩れ、浸水等の災害発生に脆弱な区域等については、土地利用上の配慮が求められる。

### ② 地域特性に応じた市街地の形成

社会経済情勢の変化を受け、郊外部に展開される大規模商業店舗の立地や人々のライフスタイルの変化などの影響を受け、中心市街地における活気や賑わいが失われつつある。

このため、今後は市街地の「量」を確保することよりも「質」を充実させることに重点を置き、中心市街地の活性化など、誰もが安全で安心して暮らせる良好な市街地を形成していくための土地利用を進めることが求められる。

今後は、中心市街地や公共交通の利便性の高い各地域の市街地において、土地の高度利用を進めるとともに、民間活力の導入を図るなどしながら集合住宅等の整備を促進するなど、景観に配慮しつつ都市機能の複合化・集約化を図っていくことが必要になる。

そのため、市内各地域において、既存の都市基盤を有効に活用した生活拠点を配置し、その生活拠点を中心に、クラスター（葡萄の房）状のコンパクトな市街地の形成をしていくなど、津市の特性に応じた新たな市街地の形成のあり方を考えていくことが求められる。

### (3) 津市が持つポテンシャルを生かした土地利用の誘導

利便性が高い場所、かつ都市的土地利用がされていない集団的な土地の区域などは、その土地が持つポテンシャルを生かし土地利用を推進していくことが求められる。特にインターチェンジ周辺については、都市的土地利用の可能性が高いことから、産業立地の基盤整備を図るなど、新たな土地利用の誘導を図ることが求められる。

また、新市の中心となるような交通利便性の高い地域については、新市のシンボルとして新たな拠点の整備も検討することが望まれる。この新たな拠点については、中心市街地との役割を分担し、それぞれが回遊性などの機能を強化することにより、相乗効果が期待できるような、都市機能配置のあり方も検討する必要がある。

### (4) 魅力的な田園環境と農村集落の形成

農地は市民の食糧の生産・供給の場であり、水害の防止や気候調整などの環境機能としての場、市民農園などのレクリエーションの場など、多面的な機能を有しており、これらの機能を守っていくには、農業の振興を図るとともに、担い手を確保しながら遊休農地の解消を図るなど、農地の維持・保全に配慮した土地利用を推進していくことが求められる。特に雨水の貯留機能や遊水機能など、防災上重要な役割を果たす農地やため池などについては、積極的に保全を図ることが必要である。

農地は、四季折々に変化する魅力的な緑地であり、市民にうるおいとやすらぎを与えている重要な役割を担っており、農村の美しさや良さを特徴づける大切な要素として田園環境を維持していくことが求められる。特に幹線道路沿道においては、無秩序な都市的土地利用による田園環境の悪化が懸念されることから、魅力的な田園環境を形成していくための土地利用の規制・誘導策を検討することが求められる。

また、農村集落については、将来的にも住民が快適な生活を過ごすことができる魅力的な居住空間を形成していくため、良好な集落環境の整備、生活利便施設の適正な配置などを図ることが求められる。

### (5) 豊かな自然環境の保全・活用

本市を取り巻く山林等の自然環境は、本市を代表する重要な資源であり、環境面や景観面、さらには生物の生息環境などの生態系の面など、山林が持つ多面的な機能を積極的に維持・保全するとともに、これらの自然と調和した土地利用を推進していくことが求められる。

そのため、土地利用転換が比較的容易な保安林以外の民有林や農用地以外の農地を保全していくための方策を検討していく必要がある。

また、近年のグリーンツーリズムや都市農村交流、二地域居住などの暮らしを楽しむライフスタイルを求めるニーズが高まっており、これらのニーズに対応した環境整備を推進するとともに、地域力の維持、向上に向けた対策も検討していくことが求められる。

### (6) ネットワークの強化による一体感あるまちづくり

#### ① 広域交通ネットワークの構築

各地域がコンパクトな市街地を目指し、クラスター（葡萄の房）状の市街地を形成しても、それぞれの拠点間を結ぶ交通がなければ、流通面、防災面、観光面、生活面等において一体感あるまちとは言えない。また、第二名神高速道路や国道 23 号中勢バイパスなど県内外において、交通ネットワークの形成が進むなか、圏域内外のみならず、世界をも視野に入れた広域連携を図っていくためにも広域交通ネットワークを構築することが求められる。

そのため、今後限られた財政状況のなか、中部国際空港アクセス拠点である津なぎさまちをはじめ、道路、鉄道、バス、ヘリポートも含めた一体的な交通ネットワーク基盤の整備を推進することにより、各地域が連携し、一体感の持てるまちにしていくことが求められる。

## ② 河川流域ネットワークによる生活文化圏の形成

市内の河川は、上流の山間部から平坦地の下流まで流れ、伊勢湾に注いでいる。これらの河川流域は生活や文化、産業などにおいて古くからつながりを持ち、流域の各地域の生活等を互いに支える生活文化圏を形成してきた。

今後も上流から下流までの河川流域の連携を大切にし、ネットワークを強化しながら、流域の生活文化圏の形成や総合治水の観点に立った一体的な土地利用の展開が求められる。

## 4 公共施設利用・配置計画調査（案）

「公共施設利用・配置計画調査」では、公共施設の現状ならびに施設の利用・配置の見直しに向けた検討課題を把握するとともに、行政サービス、施設サービスの地域単位としての行政圏を検討し、公共施設の利用・配置の考え方を整理した。

なお、調査に当たっては、市民の利用を目的とした施設として、①施設サービスの提供に当たって、地域的な過不足を検討する必要がある施設、②同一種の施設が複数配置されており、その効果的な活用が求められる施設、③コミュニティの形成、市民活動の促進にとって重要と考えられる施設、以上の点を考慮し、次の 3 つの施設種を対象とした。

- 1 教育施設（幼稚園、小学校、中学校）
- 2 スポーツ施設（体育館、野球場、グラウンド、テニスコート、プール、ゲートボール場、その他のスポーツ施設）
- 3 生涯学習施設（社会教育施設、コミュニティ施設）

また、公共施設の効率的な利用・配置のための行政サービスの地域単位を検討するための施設として、次の施設を対象とした。

- 4 総合支所、出張所

### (1) 行政圏の検討

公共施設の有効活用ならびに適正配置のあり方を検討する場合の前提として、市域をいくつかの階層的な行政圏に区分することを検討する。

公共施設サービスの内容は様々であるが、市民の利用ニーズに応じた効果的な施設配置を行うため、行政圏の階層を設定したうえで、公共施設の整備やサービスの在り方を検討、見直していくといった、今後の施設配置の基本原則を検討し、モデル的に提示することとする。

表 行政圏の階層化の基本的な考え方

行政圏	各行政圏の考え方
[全市レベル] (全市域)	: 全市を対象とした行政サービスを提供する。
[3次行政圏] (複数の中学校区を束ねた区域)	: 地域特性に応じた行政サービスを提供する。 : 地理的条件や社会経済条件から、市を複数にブロック化する。 →行財政改革の観点から、旧市町村単位に設置するのではなく、3~4ブロック程度に整理する。 : 2次行政圏の拠点から3次行政圏の拠点までの移動が、概ね30分以内となることを目標とする。
[2次行政圏] (概ね中学校区)	: 住民自治の最も身近な地域単位となる1次行政圏(小学校区)をいくつか束ねた単位とし、30分以内で圏域内の移動が可能な圏域とする。 →中学校区を基本として設定する。
[1次行政圏] (小学校区)	: 市民の日常の暮らしに密着した生活圏で、住民自治の基礎単位となる圏域。 →小学校区を単位に設定する。

3次行政圏について、下表に検討案2案(A、B案)を提示する。これらの案は、次のような視点を考慮して想定したものである。

[検討の視点]

- 1) 3次行政圏(地域区分)は、2次行政圏として位置付ける中学校区を束ねるかたちで設定する。  
: 2次行政圏となる中学校区は、住民の自治単位として定着しているものであることから、分割しない。
- 2) 3次行政圏において、地域特性に応じた行政サービスの核となる拠点を想定する。  
: 核となる拠点は、既存施設の活用を図る観点から、現在の総合支所の活用を想定し、圏域の設定を検討する。  
: 交通手段の中心となる自動車交通を想定し、2次行政圏(=中学校区)の中心部から、なるべく1本の道路で到達できるよう考慮する。  
: この間の所要時間は概ね30分以内となることを目標とする。
- 3) 行財政改革推進の観点から、市域を概ね4つに区分して諸機能を集約するとともに、必要に応じて地域間の連携が図れるような案を提示する。

表 2-2 3次行政圏の検討案

<b>A 案</b>	
《地域区分図》	人口/2次行政圏（中学校区）
	<b>①A-1区</b> [人口：188,324人] 橋北、東橋内、西橋内、橋南、南郊、西郊、一身田、豊里、南が丘、朝陽、香海
	<b>②A-2区</b> [人口：23,738人] 芸濃、美里、東観
	<b>③A-3区</b> [人口：42,191人] 久居、久居西、久居東
	<b>④A-4区</b> [人口：34,285人] 一志、白山、美杉
	◎旧市町村の組合せによる区分となり、なじみやすい。（A-2、A-4は旧郡での区分となる。） ◎人口格差が大きい。A-1区が約19万人と特出。 ◎美杉地域と一志地域間の移動が30分では無理。
<b>B 案</b>	
《地域区分図》	人口/2次行政圏（中学校区）
	<b>①B-1区</b> [人口：221,151人] 橋北、東橋内、西橋内、橋南、南郊、西郊、豊里、一身田、南が丘、久居、久居東、朝陽、香海
	<b>②B-2区</b> [人口：23,738人] 芸濃、美里、東観
	<b>③B-3区</b> [人口：37,257人] 久居西、一志、白山
	<b>④B-4区</b> [人口：6,392人] 美杉
	◎行政課題が類似する地域を区分できる（①B-1区に都市地域を囲い込むことができる）。 ◎久居地域（旧久居市）を東部と西部で分割することになる。 ◎人口格差が大きい（B-1の約22万人に対して、B-4区は約6,000人）。 ◎B-4区は、美杉地域単独の行政圏となる（2次行政圏と3次行政圏が同じになる。）。



## (2) 公共施設利用・配置の考え方

### ① 教育施設（幼稚園、小学校、中学校）

#### ・幼稚園

少子化による就学前の子ども数の減少、ならびに市立幼稚園へのニーズの多様化傾向があることなどを踏まえ、統廃合も視野に入れた再編を検討する必要がある。

しかしながら、幼稚園については、公私の保育所ならびに私立幼稚園との関わりも再編の検討に大きな影響を及ぼすこととなるため、まずは、就学前の保育・教育ニーズに対して行政が担うべきサービスについて「基本的な方針」を整理する必要がある。

保育所、幼稚園が担うべき役割、また私立幼稚園と市立幼稚園との役割分担などについて、今後の方針を明確にした上で、統廃合も視野に入れた再編についての検討を行うことが求められる。

#### ・小学校、中学校

小・中学校については、児童・生徒数が減少し、小規模校化している学校がいくつか存在している。

このような小規模校にあっても、まずは学校存続のための取組を検討する必要があるが、それでも児童数の回復が見込めずに、一定の教育サービスを維持していくことが困難であると判断される場合には、統廃合を含めた対応を検討していく必要がある。

こうした状況を踏まえ、次のような段階を用意して、将来に向けた見直しに備えることが必要と考えられる。

	小・中学校の利用・配置についての方向性
第一段階	<ul style="list-style-type: none"><li>○一定期間を設けて、その間に通学区域、通学方法の見直しなど、必要に応じて現状の区域、通学方法等の一部見直しを進める。<ul style="list-style-type: none"><li>: 合併により、通学区域を見直した方が合理的な区域がある場合については、見直しを実施する。</li><li>: 合併前の市町村ごとに、通学距離・通学の交通手段が異なることから、必要に応じて見直しを進める。</li></ul></li><li>○小規模特認校制度などを活用し、学校の活性化対策を講じる。</li><li>○「小中学校の適正規模の目安（基準）」を検討する。</li></ul>
第二段階	<ul style="list-style-type: none"><li>○「小中学校の適正規模の目安（基準）」を満足することが不可能であることが明らかとなった場合について、新設・統廃合の見直しの検討を行う手続きを明確にする。</li><li>○地元との協議を重ね、見直しについての検討に着手する。</li></ul>

### ② スポーツ施設

現在のスポーツ施設の現状は、十分な施設数はあるものの、同水準のスポーツ施設が多数分散する状況である。また、都市部が疎でそれ以外の地域が密に配置されている傾向にある。

今後の施設利用・配置を検討するにあたっては、行政圏の基本的な考え方に沿って、人口の高齢化に伴う施設利用ニーズの変化も考慮しつつ、地域バランスを是正していく必要がある。また、利用目的に応じた施設体系の階層化にも配慮する必要があることから、これらを踏まえたスポーツ施設の再配置についての「基

本的な方針」を定め、今後の対応を図ることが望まれる。

なお、維持管理が困難な施設や老朽化した施設などについては、順次施設の整理を進める一方で、機能を集約して全国大会・県大会を誘致できるような水準の高い施設整備を行うことも求められている。

	スポーツ施設の利用・配置についての方向性
[全市レベル] (全市域)	○老朽化している施設の整理・集約を進めることとあわせて、高水準のスポーツ施設の確保をめざす。 ：全市を対象とした総合的なスポーツ施設の整備を進めるよう検討する。 ：全国大会・県大会等の開催が可能な施設を確保する。 ：既存施設の有効活用の視点から、既存施設で対応可能なものは、なるべく既存施設の充実を図る方向で機能の確保をめざす。
[3次行政圏]	○各地区の中核となる施設を確保する。 ：既存の施設を中心に、圏域の中で位置付ける。 ：現在不足する施設については、ニーズを把握した上で、必要に応じて整備を進める。 ：民間施設との役割分担についても考慮する。
[2次行政圏] [1次行政圏] (小中学校区)	○より身近な生活圏で求められる施設を確保する。 ：民間等で整備されている施設との役割分担を図りつつ、必要に応じて整備を進める。

### ③ 生涯学習施設（社会教育施設、コミュニティ施設）

中央公民館、図書館、資料館、文化ホール等の社会教育施設については、スポーツ施設と同様に地域（＝旧市町村）ごとに整備されているが、今後は、施設サービスの基本となる行政圏の考え方に沿って、必要となる機能を検討し、施設を再編していく必要がある。

また、公民館を含む市民センター・文化センターなどのコミュニティ施設については、今後のコミュニティ施策と不可欠な関係にあるため、コミュニティ振興の基本方針とコミュニティの基礎単位の考え方がまずもって整理される必要がある。

当面は現状の施設・機能を活用しながら、施設利用ニーズを踏まえた管理運営面での効率化や差別化を図るなどの対応を図ることとなるが、行政圏の考え方を踏まえて施設の再配置についての「基本的な方針」を定め、その方針に沿って、利用頻度が少ない施設や老朽化した施設については、地域バランスを考慮しつつ、順次施設の整理を進めていくことが求められる。

なお、地区公民館とこれに類似する地域の集会施設等の機能については、考え方の整理が必要である。

現状においても、地区公民館は小学校やコミュニティセンターなどの施設と併設したものが多く、今後の施設管理・運営の在り方を考える上からも、これら類似施設の機能分担もしくは整理統合について検討を深めることが求められている。

	生涯学習施設の利用・配置についての方向性
[全市レベル] (全市域)	○市を代表する施設としての機能確保・充実をめざす。 : 全市を対象とした総合的な生涯学習施設を確保する。 : 既存施設の有効活用の視点から、既存施設で対応可能なものは、既存施設がその機能を担う。
[3次行政圏]	○各地区の中核となる生涯学習施設を確保する。 : 既存施設の中から、3次行政圏の中核施設を位置付ける。 : 重複する施設については、利用頻度が少ない施設や老朽化した施設を中心に、地域バランスを考慮しつつ、順次施設の整理を進める。
[2次行政圏] (中学校区)	○地域の住民自治の拠点となる施設を確保する。 : 地区公民館またはこれに代わる施設を配置していくことを目標とする。 : 都市部においては中学校区、その他地域にあつては小学校区をコミュニティの基礎単位の目安とする。
[1次行政圏] (小中学校区)	

#### ④ 総合支所、出張所

行政サービスの基本となる総合支所および出張所の配置については、当面は、平成19年3月策定の津市行財政改革大綱における本庁と総合支所の役割分担の見直しに係る3つの推進方針に基づき、取り組みを進めていくものとする。

また、長期的な目標として、行政圏の基本的な考え方に応じた姿をしっかりと展望した上で、

- 1) 本庁に集約すべき機能と総合支所に残すべき機能を明確にする。また、出張所の役割についても明確にする。
- 2) 市域が大きいことから、それぞれの地域事情に応じたきめの細かい対応策を十分に考慮する。
- 3) 庁舎の再編成の過程における激変緩和措置についても十分に考慮する。  
: 本庁舎機能の集約による業務効率の向上を推進する一方で、総合支所におけるサービス水準の向上や支所間のネットワーク化を進め、市の一体感、行政圏としてのまとまりの醸成に努める。

こうした対応を図りながら、「本庁方式」と「総合庁舎方式」の良さを活かした行政庁舎の再編成を推進していくことが望まれる。