

第1編

序論



1 都市計画マスタープランについて

(1) 都市計画マスタープランの趣旨

下松市は、平成 10 年 3 月に、都市計画法第 18 条の 2 に規定された「市町村の都市計画に関する基本的な方針」に相当する「下松市都市マスタープラン」を策定した。

都市計画マスタープランは、都道府県知事が都市計画区域ごとに定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（「都市計画区域マスタープラン」と通称）のもとで、都市づくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、個別具体の都市計画の指針として地域別の将来のあるべき姿をより具体的に明示し、地域における都市づくりの課題とこれに対応した整備等の方針を明らかにすることを目的に、市町村が独自に定めることとされているものである。

「下松市都市マスタープラン」策定後 10 年以上が経過し、市を取り巻く社会経済環境も大きく変動する中で、都市施設整備や市街地開発事業の進展等とともに都市構造が変容しており、プラン策定時の前提が変化する等、改定の必要性が生じた。本プランは、新たな時代環境に即した新たな指針として上記「下松市都市マスタープラン」を改定したものであり、同プランの基本的な精神や枠組みは最大限に踏襲しつつ、必要部分の見直しや補強を行ったものである。

この「都市計画マスタープラン」のもとで、地区計画等より詳細な都市計画が定められ、また、都市計画を構成する各分野の基本計画もこれに即したものとして位置づけられるもので、都市づくり、地域づくりへの市町村の主体性の発揮、住民意志の反映がしやすい計画体系を構成するものである。

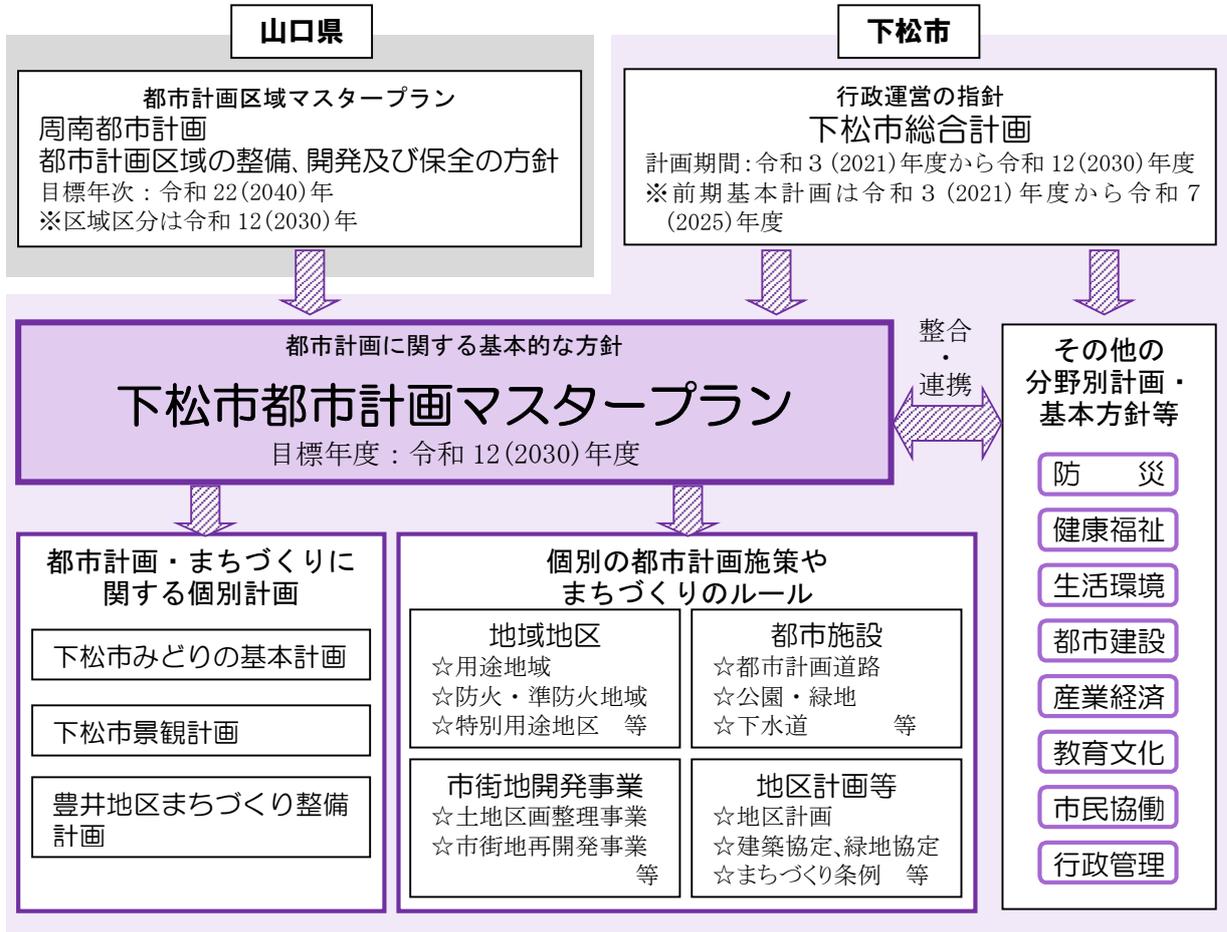
(平成 23 (2011) 年 3 月)

●中間見直しの趣旨

プラン策定後 10 年の中間年度を迎え、市を取り巻く社会経済環境の変化や、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市形成による持続可能なまちづくりが強く求められる状況を考慮し、上位計画である下松市総合計画及び周南都市計画都市計画区域マスタープランの改定に合わせて、都市の運営効率向上を重視した都市構造、機能配置、土地利用や都市施設、都市環境の整備方針等に関し、必要な箇所の見直しを行うものである。

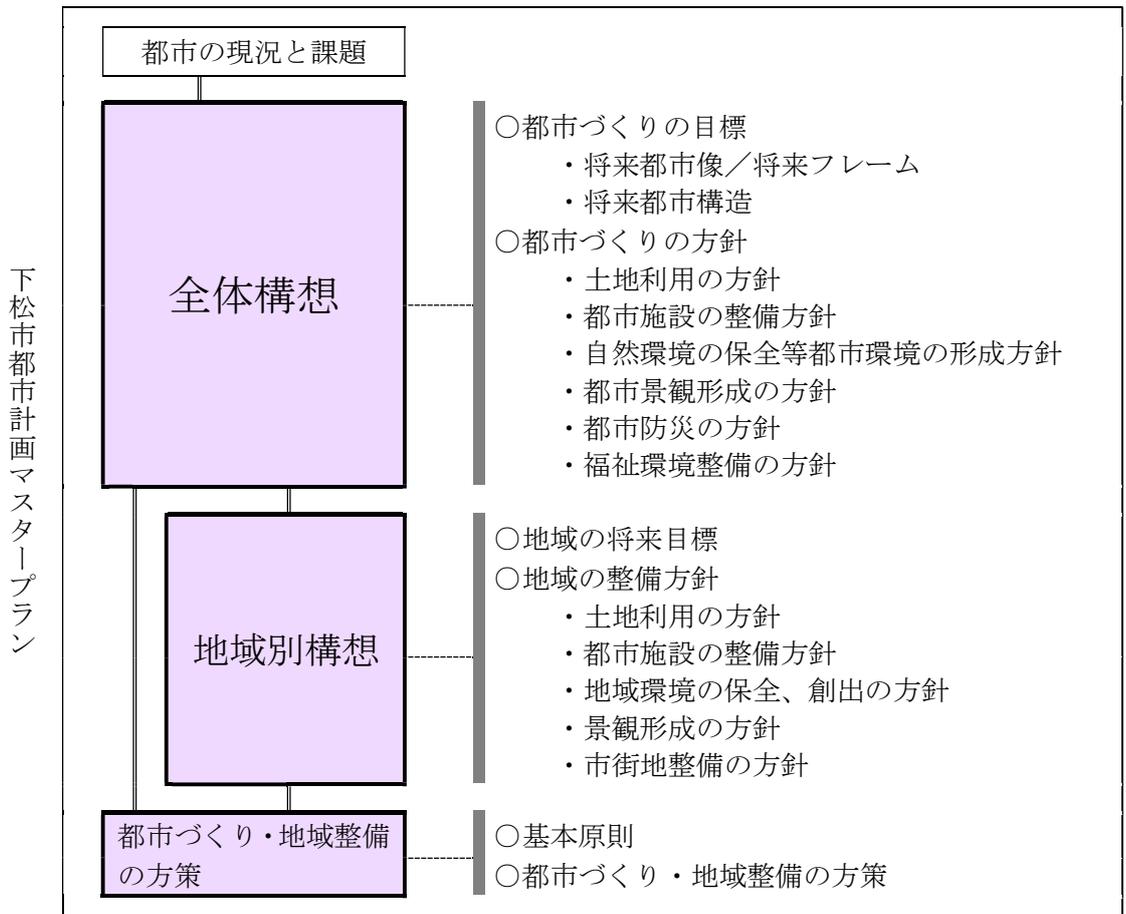
(令和 3 (2021) 年 3 月)

都市計画の体系



(2) 下松市都市計画マスタープランの構成

下松市都市計画マスタープランは、以下の内容により構成する。



(3) 目標年度・計画対象区域

①目標年度

目標年度は、市町村自らが長期の都市計画の目標を持つという制度の趣旨に沿い、当初の策定年度（平成 23（2011）年度）から概ね 20 年後の令和 12（2030）年度とした。

中間見直しについても、目標年度は同じく令和 12（2030）年度とする。

②計画対象区域

計画対象区域は、市の行政区域とする。

- ・ 都市計画に基づく土地利用、都市施設整備等は基本的に都市計画区域内で行われるものであるが、都市計画区域外での自然地、農林業環境、集落環境等の保全・整備も含めた都市像を描くため、対象区域は市の行政区域全域とする。
- ・ 都市計画区域内では市街地の範囲を想定し、都市整備の具体的計画は主にこの範囲で定める。
- ・ 地域別構想は、市の行政区域を 6 地域に区分し、地域ごとに定める。

(4) 計画策定方法

本プランの策定及び中間見直しにおいては、下松市総合計画の策定と連動しつつ相互の整合を図り、庁内の策定委員会等での議論のほか、以下のような方法で市民参加の機会を設け、意見の吸収、反映を図った。

①市民意識調査

下松市総合計画の策定との共同調査として、下松市内に居住する20歳以上の男女2,000人を対象として抽出し、郵送配布・郵送回収方式のアンケート調査を実施した。実施時期は令和元(2019)年11月で、有効回収数は730票、有効回収率は36.5%であった。

都市計画マスタープランに関係する主な調査事項は以下のとおりである。

- ・生活環境要素別の魅力、満足度評価
- ・施策分野別の現在の満足度と今後の重要度評価
- ・人口動向への対応 / ・公共施設のコスト増大への対応
- ・防災対策の重点
- ・笠戸島、米川地域の振興方向
- ・道路の整備方向 / ・公共交通機関の確保や整備の方向
- ・人口減少、少子高齢化時代の都市としての生活や環境面の心配事項
- ・都市づくりの施策方向（コンパクト化、空き家対策等）への賛否
- ・プラン策定後10年の都市としての現状改善評価
- ・より魅力ある都市への改善分野

②中学生・高校生アンケート調査

下松市内の中学校・高等学校の各2年生全員を対象に、アンケート調査を実施した。なお、高校生の約半数は市外居住者である。実施時期は令和元(2019)年11月で、有効回収数は931票であった。

都市計画マスタープランに関係する主な調査事項は以下のとおりである。

- ・下松市の好きなどころ、きれいなところ、良くしていきたいこととその方法
- ・下松市の住みよさ / ・下松市への誇り、愛着
- ・市内への将来の居留意向
- ・より住みよい都市づくりに必要なこと

③パブリックコメント

市民の意見を幅広く計画に反映させるため、都市計画マスタープラン見直しの素案を示し、それに対する意見を募集し、意見への対応方針を公表する「パブリックコメント」を、令和2(2020)年11月に行った。

2 都市の現況と課題

(1) 下松市の都市の現況特性

①概況

下松市は、山口県の南東に位置し、瀬戸内海に面する面積 89.36 km²の都市である。

県庁所在地の山口市から東南東へ約 40 km の位置にあり、周南市、光市と境を接している。

JR 山陽本線、山陽新幹線、山陽自動車道、国道 2 号、188 号と東西の幹線交通路が貫通する。

かつては下松駅南口周辺が市の中心市街地で、海岸部に集積する大規模工場群の玄関口となっていたが、高度経済成長期以降、末武・花岡・久保地域方面で住宅地開発が多く行われ、さらに平成 5 年の下松タウンセンター開業を契機に、末武・花岡地域等での郊外型商業立地が相次ぎ、市街地が急速に分散化した結果、下松地域から花岡・久保地域まで市街地が連続化してきた。南北方向の幹線道路として整備された都市計画道路末武大通線の沿道等への商業施設立地がその象徴であり、それらは、周辺市町からの強い集客力を発揮している。

市人口は、周辺市町や県が減少に転ずる中、微増傾向が続いており、昼間人口が夜間人口を上回るようになっている。なお、東洋経済新報社が全国の市と特別区を対象に毎年公表している「住みよさランキング」2020 年版で、下松市は 33 位、県内トップとなっている。

②土地利用・市街地整備

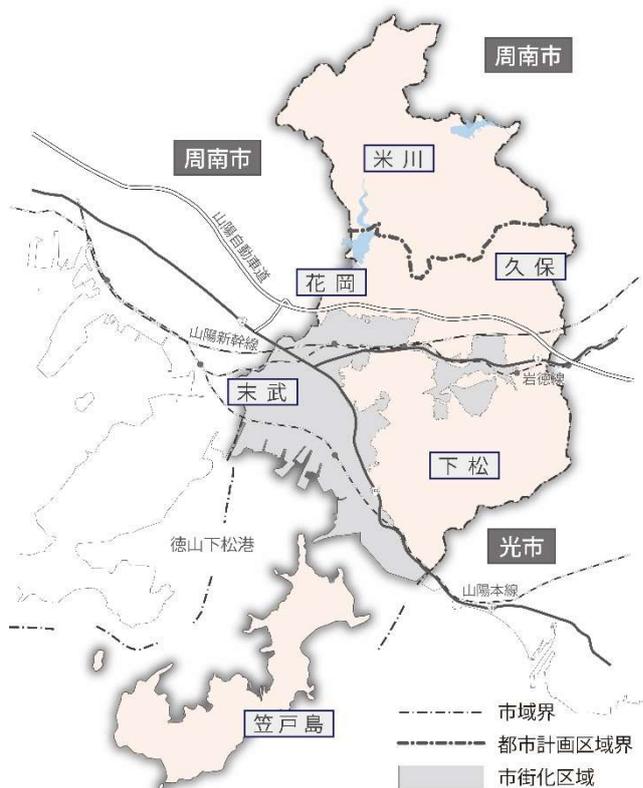
急速な市街地の拡大により農地が減少している。臨海部は工業地域であり、その内陸側に市街地が展開している。米川地域と笠戸島地域は森林が大半を占め、可住地、農地の面積も限られ、人口が減少している。

都市計画では、米川地域の一部を除く 6,634ha を都市計画区域に指定し、うち 1,835ha を市

山口県内での下松市の位置



下松市の都市形態



街化区域としている。笠戸島全域を含む4,799haは市街化調整区域である。

市街化区域内では、かつて商業中心地であった下松駅南地区は市街地再開発事業が完了したが、現在では駅北側も含めマンション等の住宅が増加し、様相を変化させている。宅地の増加は、主に末武・花岡地域で顕著である。また、中部土地区画整理事業も完了し、新たな市街地空間の形成もなされた。

③都市施設

都市計画道路は、徐々に整備を進めると同時に、長期未着手路線の廃止等も含め順次見直しを行っている。

都市計画公園は、面積上の整備率は25%程度（令和元（2019）年度末時点）にとどまるが、従来の児童遊園・児童広場を都市公園に編入し、身近な公園空間の確保に努めているほか、長期未着手公園の廃止等を含めた見直しを行うこととしている。都市計画施設以外では、笠戸島での国民宿舎大城の整備により観光レクリエーション機能の向上が図られている。

また、公共下水道は、順次整備が進んでおり、令和元（2019）年度末時点の人口普及率は88.3%となっている。

（2）都市づくりの課題

中間見直し時点における都市政策の観点からの下松市の主要課題を以下のように整理した。

① 安全と安心を確保しつつ持続可能な都市構造の追求

◆都市の防災性能の向上

下松市の経済活動、特に笠戸島の住民生活に大きな影響を与えた平成30年7月豪雨や全国各地で頻発する大規模災害への対応の教訓から、道路や橋梁、上下水道といった公共インフラの耐震性の強化、ハザードマップ等を活用した安全性の高い土地利用、災害時にも遮断しない幹線交通ルートの代替機能の確保、避難場所としての公園の防災機能強化といった都市の防災性能の向上が強く求められている。

国土強靱化基本計画と調和のとれた国土強靱化地域計画を策定し、これらハード対策の着実な推進と、避難訓練や図上訓練等ソフト対策を適切に組み合わせた取組が課題である。

◆都市のバランス確保に向けた都市政策の展開

末武・花岡地域は都市計画道路や下水道等の公共インフラの整備と活発な民間開発により人口が増加した半面、他の地域では人口の減少が続き同時に買物環境等の悪化も指摘されている。今後予定する豊井地区のまちづくりが下松地域東部の既成市街地の再生の起爆剤になるとも期待されるが、全市的にバランスのとれた都市形態とするための誘導施策をさらに検討する必要もある。

また、久保地域も久保団地の成熟化に伴い人口減少が加速しており、全域が市街化調整区域の笠戸島地域や都市計画区域外の米川地域の過疎化も深刻さを増している。都市政策だけでの解決は困難な面もあるが、農林水産業政策や観光業政策等との連携のもとで、活性化に

向けた環境づくり、活動展開を進めることが引き続きの課題である。

◆「コンパクト・プラス・ネットワーク」による都市構造の追求

全国的な人口減少等に対応するため、「コンパクト・プラス・ネットワーク」型の都市構造への転換が求められている。人口が減少していない下松市では実感が湧きにくいのが、将来の人口減少に備え、都市機能の集約化や、再配置等を含む公共施設の総合管理等を連動させて、都市計画制度の柔軟な運用と「立地適正化計画」制度の柔軟な活用も含め、長期的に取り組んでいく必要がある。

将来的には空き家の増加も懸念され、その対策も含めて、下松市独自の「コンパクト・プラス・ネットワーク」化のあり方を十分に検討した上で、効率的でメリハリのある都市構造の形成を目指すことが課題である。

◆社会経済構造の変化に対応した効率的な都市運営

公共施設全般について、財政負担の軽減・平準化を図り次の世代に継承するための「公共施設等総合管理計画」を定めており、既存の都市施設についても、緊急性や重要性を考慮し、中長期的な視点で計画的かつ効果的な整備や維持管理を行うことが求められる。

また、都市計画決定した施設については、社会経済構造の決定当時からの変化を踏まえた必要性とあり方を検証し、都市計画の内容の見直しや、都市計画区域の再編、現状と不整合になっている用途地域指定の見直しも必要である。特に、土地利用に制限をかけ続けている長期未着手の都市計画道路や公園等の都市施設の計画の見直し等、実情に即して合理的に運用できる計画としていくことが課題である。豊井地区については、土地区画整理事業に代わり早期に事業効果が発現する、時代に見合った手法での整備を進めており、その推進が求められる。

② 人口流入を促し住み続けられる都市空間の創造

◆人口の流入を促すまちの魅力づくり

長期的、将来的な人口維持のための人を誘引するまちの魅力づくりには、都市政策の面からの方策も必要となる。都市と自然の調和のとれた、美しく、個性や文化性を持ち、「住みたくくなる、住み続けたくくなる」都市空間づくりに向け、土地利用や都市施設整備、市街地整備等における配慮、努力が必要とされる。特に、子育て世代の安定した人口流入確保につながる環境整備が強く求められる。

下松市では平成 24（2012）年に「下松市景観計画」を策定しており、この適切な運用のほか、時代に即した計画自体の適切な見直し等も含め、市民との協働により美しさ、個性を都市空間に表現していくことが期待される。その中では、下松市が持つ固有の歴史や文化を取り込むこと等、観光面に寄与する景観形成も求められる。

◆産業活動の活性化

市内の産業動向が好調な中で、新たな企業立地ニーズに対応できる用地の不足という問題があり、現状の市街地の中での土地の有効利用の誘導や都市施設整備からその解決を後押しすることが課題となる。前述の土地利用制限の解消もその有効な手段のひとつといえる。

また、都市の利便性の確保も人の定住・定着には重要な要件となり、集客力のある商業施設の集約立地を促進し拠点性の向上を導く土地利用誘導等、「コンパクト化」に向けた努力がここでも課題となる。

◆高齢化社会に適合した住み続けられるまちづくり

下松市の人口構造は、老年人口が大きな比率を占め、今後も高齢化が進む傾向にある。

都市計画道路の整備等によって幹線道路のネットワークは充足してきたが、車社会を前提に拡大を続けてきた市街地は、運転が困難になった高齢者にとっては不便なものになり、拡散的に分布した住宅から郊外に点在する商業施設や医療施設等への移動ニーズに現状の生活バス路線では対応しきれず、公共交通システム全体を都市政策の観点から見直し、その移動を助ける仕組みや市街地自体の構造変革も必要となる。

また、身近な公園に健康遊具等を設置し、あらゆる世代が共に利用できるように整備を行っているところであるが、他の都市施設についても、高齢化時代に見合ったバリアフリーの視点で整備内容の見直しや活用に向けた施策が求められる。