

第2章 目指すべき都市像

都市の現状と課題をふまえた、都市づくりの目標を示します。また、目標達成に向けた5つの視点と圏域構造、目指すべき都市構造を整理します。

2-1 都市づくりの目標

(1) 都市づくりの目標

人口減少・少子高齢化、自然災害の激甚化・頻発化、新型コロナウイルス感染症の拡大を契機としたライフスタイルや価値観の変化等、大きく変化する社会情勢や都市の課題に対応するため、これからの都市づくりにおいては、従来の集約型の都市づくりの取組を深化させ、加えて、多種多様な価値観を受け入れ地域幸福度（Well-being）を向上させていく必要があります。

県民が幸せで安心して暮らせる将来を展望できるよう、拠点と公共交通軸による「集約型の都市づくり」を継続しつつ、新しい技術や手法を取り入れながら多様な価値観を包摂し、災害に強く、個性豊かでのぎわいにあふれ、暮らしやすい都市づくりを目指します。

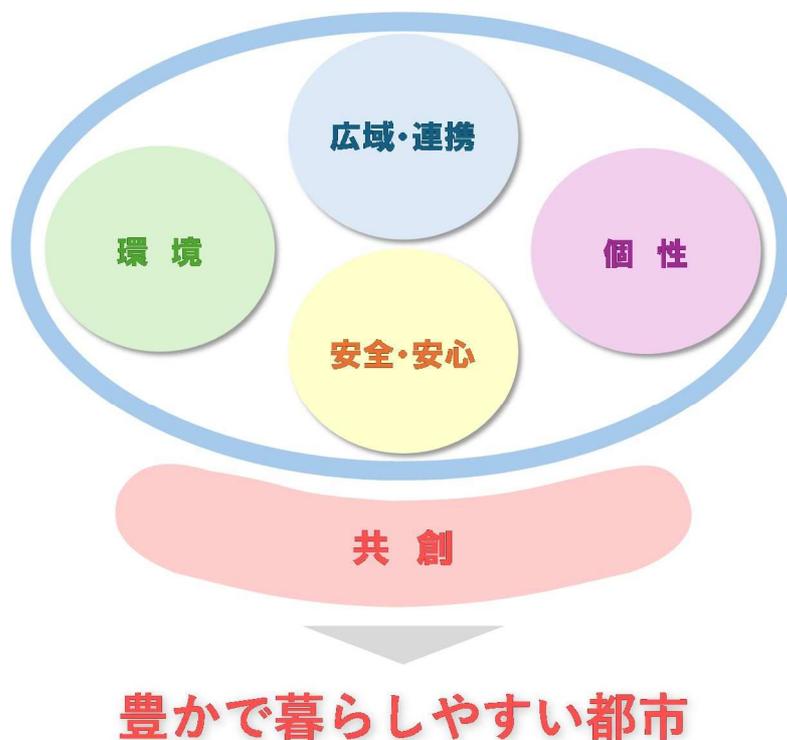
都市づくりの目標

拠点と公共交通軸が紡ぎだす、豊かで暮らしやすい都市を目指して

～多様な価値観を包摂した、災害に強い都市～

(2) 都市づくりにおける視点

都市づくりの目標を達成するため、「広域・連携」「安全・安心」「個性」「環境」「共創」の5つの視点をもって都市づくりを推進します。



①広域・連携

広域的な都市間連携によるシームレスな都市づくり

- 広域にシームレスに繋がる都市づくり
- 持続可能な都市経営のための都市間連携による都市づくり

②安全・安心

安全で安心して暮らせる人中心の都市づくり

- 激甚化、頻発化する自然災害から安全に人を守る都市づくり
- 働く、学ぶ、買う、育てる、楽しむなど、あらゆる世代が安心して生活できる人中心の都市づくり
- 地域の交通安全、地域コミュニティの維持、地域防犯に取り組む都市づくり

③個性

多様な価値観を包摂する都市づくり

- 地域固有の資源を活かし、個性を伸ばす都市づくり
- 多様な働き方、住まい方が選択できる都市づくり
- 観光、交流、文化を育む都市づくり
- 既存の都市アセットを活かした都市づくり

④環境

脱炭素、自然環境と共生した都市づくり

- 脱炭素化、環境負荷の少ない都市づくり
- 自然環境と共生した都市づくり

⑤共創

多様な主体による共創の都市づくり

- 多様な主体の連携、広域連携、分野連携による都市づくり
- マネジメント、情報公開、DXによる都市づくり
- 人材を育てる都市づくり

2-2 圏域構造

(1) 広域的・重層的な圏域と軸

①広域的・重層的な圏域構造

交通基盤整備やモータリゼーションの進展により、県民の通勤等の生活行動が広域化しており、都市における生活や産業といった様々な活動は、1つの市町村内のみに留まらず様々な都市との連携により行われています。

人口減少が進む小都市においては、都市機能の相互補完等、連携がより重要になることから、広域的な枠組みを定めながら、連携を行っていくための仕組みづくりを進めていく必要があります。

なお、高次の中核機能をもつ都市を中心とした交流の圏域は、境界が明確なものではなく、人の流動や社会的なつながりの一部が重複するようなかたちものとなっており、本県の圏域構造の実態を把握するには、広域的・重層的に捉えることが必要です。

②圏域構造の捉え方

本県の圏域構造は、「ブロック圏」、「都市圏」、「都市連携軸^{*}」、「自然軸」、「環境流域圏^{*}」を重ね合わせるものとして捉えることとします。

○ 4つの「ブロック圏」

政令指定都市を中心とした広域的な交流を図る圏域として「福岡ブロック圏」、「北九州ブロック圏」の2つと、独自性を持ちつつ他都市との広域的交流を図る圏域として「筑豊交流ブロック圏」、「筑後交流ブロック圏」の2つを「ブロック圏」と位置付けます。

これら、4つの「ブロック圏」は、境界が明確なものではなく、人の流動や社会的なつながりの一部が重複するようなかたちで捉えられます。

○ 4つの「都市圏」

政令指定都市、中核市を中心とした広域的な交流を図る圏域として4つのブロック圏を基本としつつ、都市計画の運用を念頭に置き、境界部を明確化させた圏域として、「福岡都市圏」、「北九州都市圏」、「筑豊都市圏」、「筑後都市圏」の4つを「都市圏」と位置付けます。

○ 9つの「都市連携軸」

県内の都市活力を維持し、都市の質的向上を図るため、都市間の交流と連携を促進するネットワークとして9つの「都市連携軸」を位置付けます。

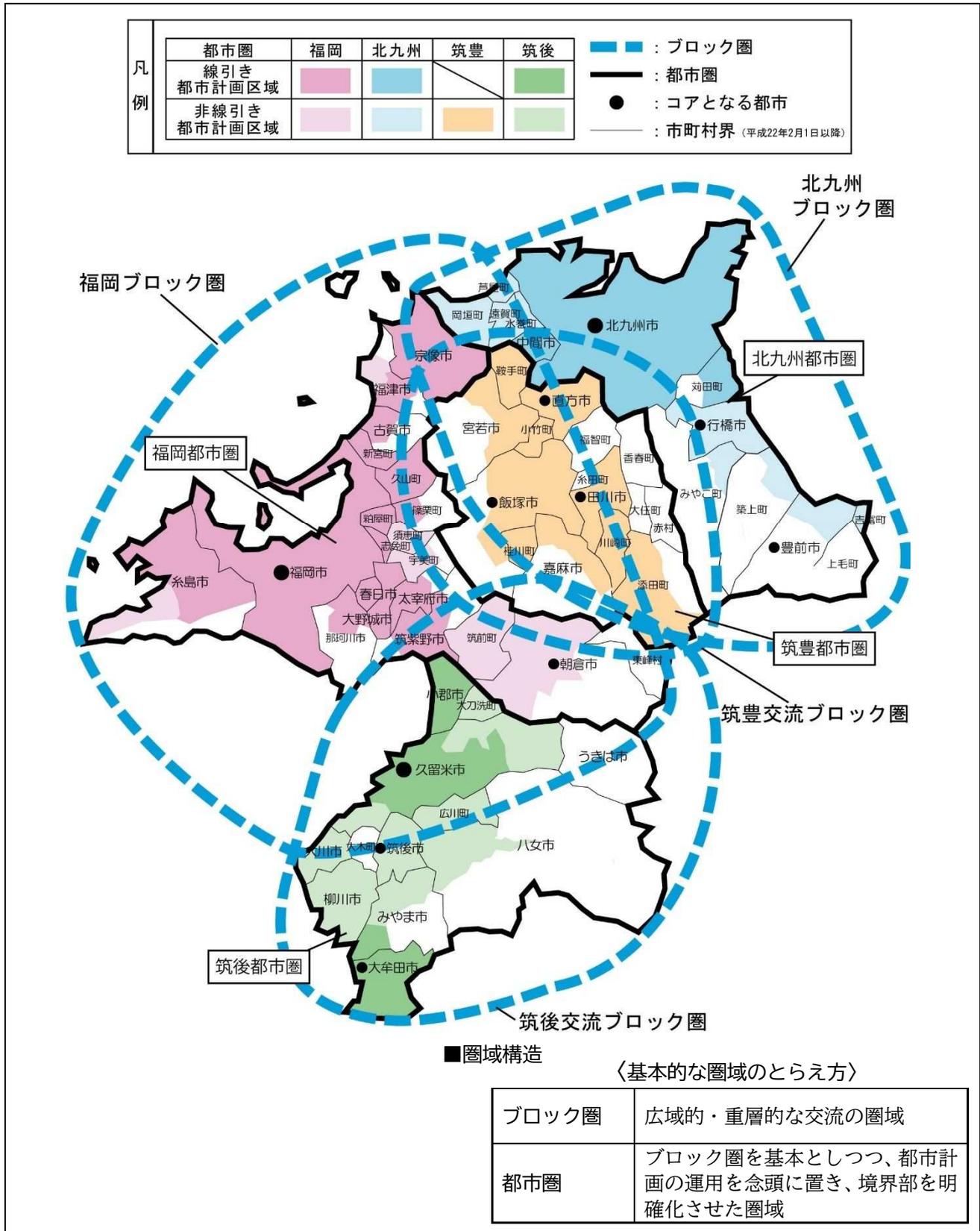
○ 「自然軸」と4つの「環境流域圏」

自然環境を保全・創造し、都市と農山漁村^{*}が調和した都市づくりを推進するため、山地や海岸の「自然軸」と、自然軸で区切られる流域圏を基本とした4つの「環境流域圏」を設定します。

(2) 圏域構造

① 4つのブロック圏と4つの都市圏

4つのブロック圏と4つの都市圏でとらえた圏域構造は、下図のとおりです。

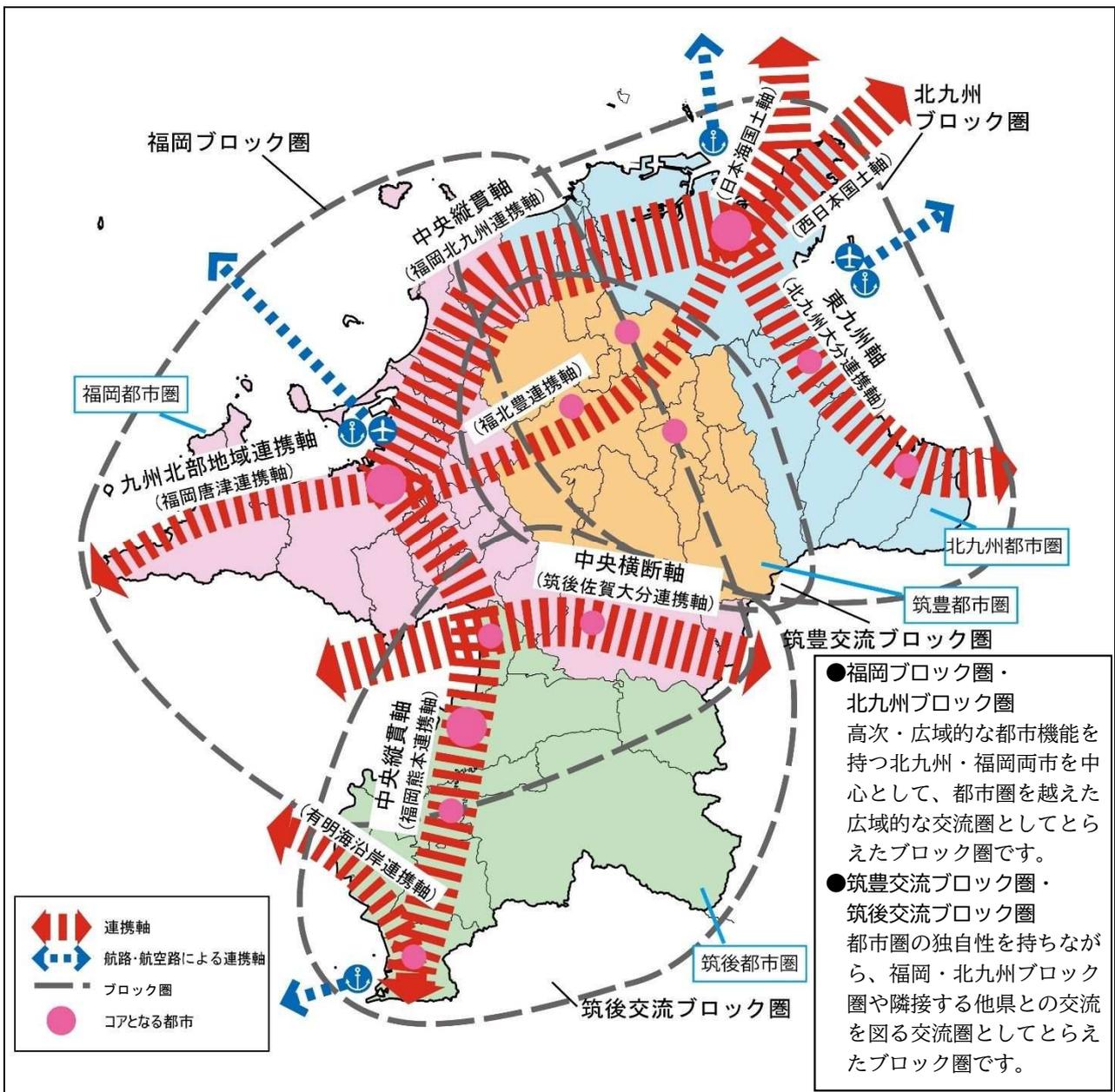


② 9つの都市連携軸

都市の質的向上のための都市間の交流と連携を促進するネットワークの形成

広域交通・情報基盤で構成される9つの連携軸の整備・強化により、都市相互の結びつきを強め、交流や機能連携を促進するとともに、一体性の強化を図ります。

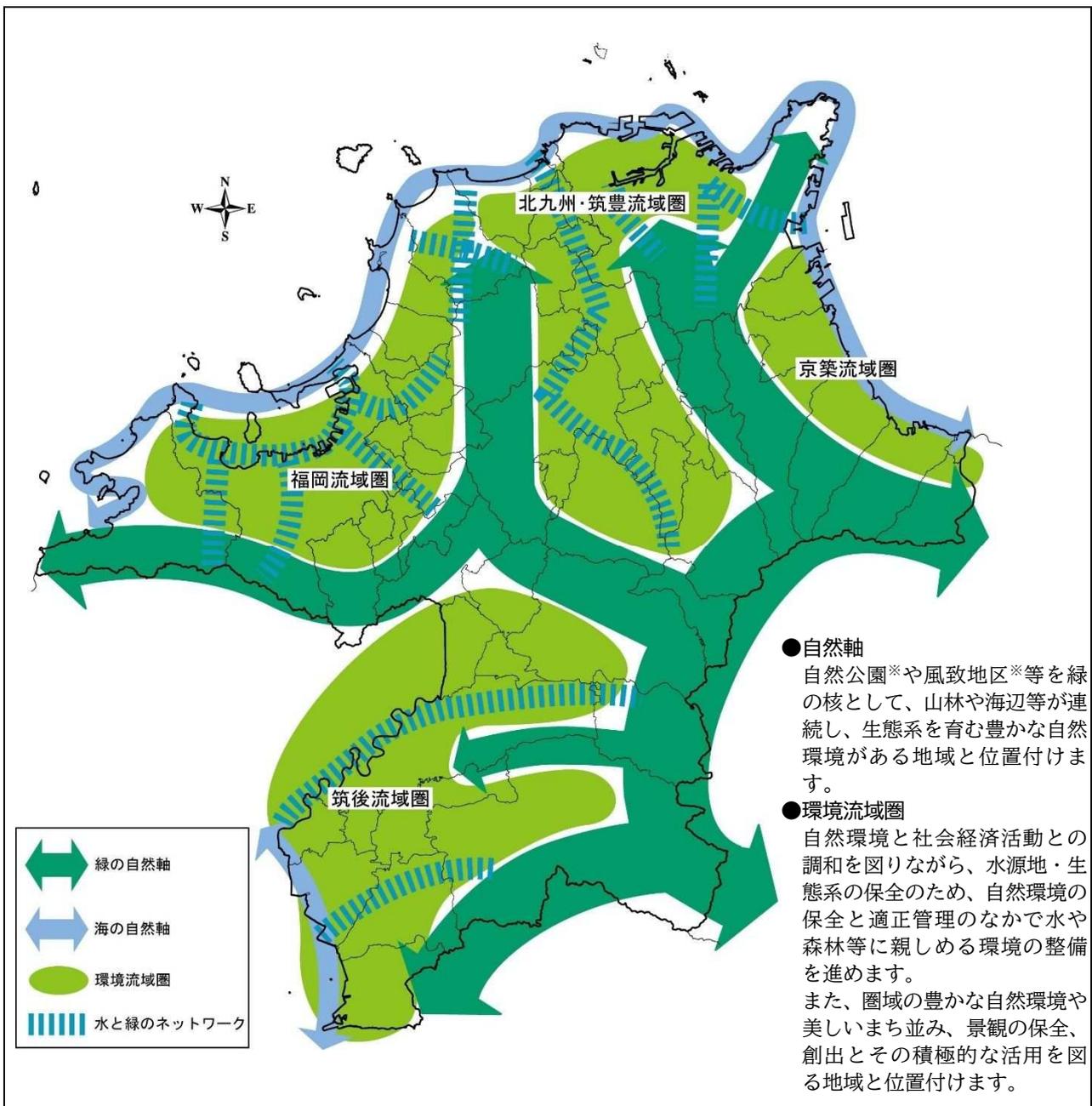
そして、これらにより、国際中枢機能や産業・経済・文化等の高次都市機能をもつ都市ネットワークを構築し、県内各都市の活力を増進させ、学術研究・文化等の情報発信や多様な人々の知的交流等が行われる、アジアの交流拠点の形成を図ります。



③自然軸と4つの環境流域圏

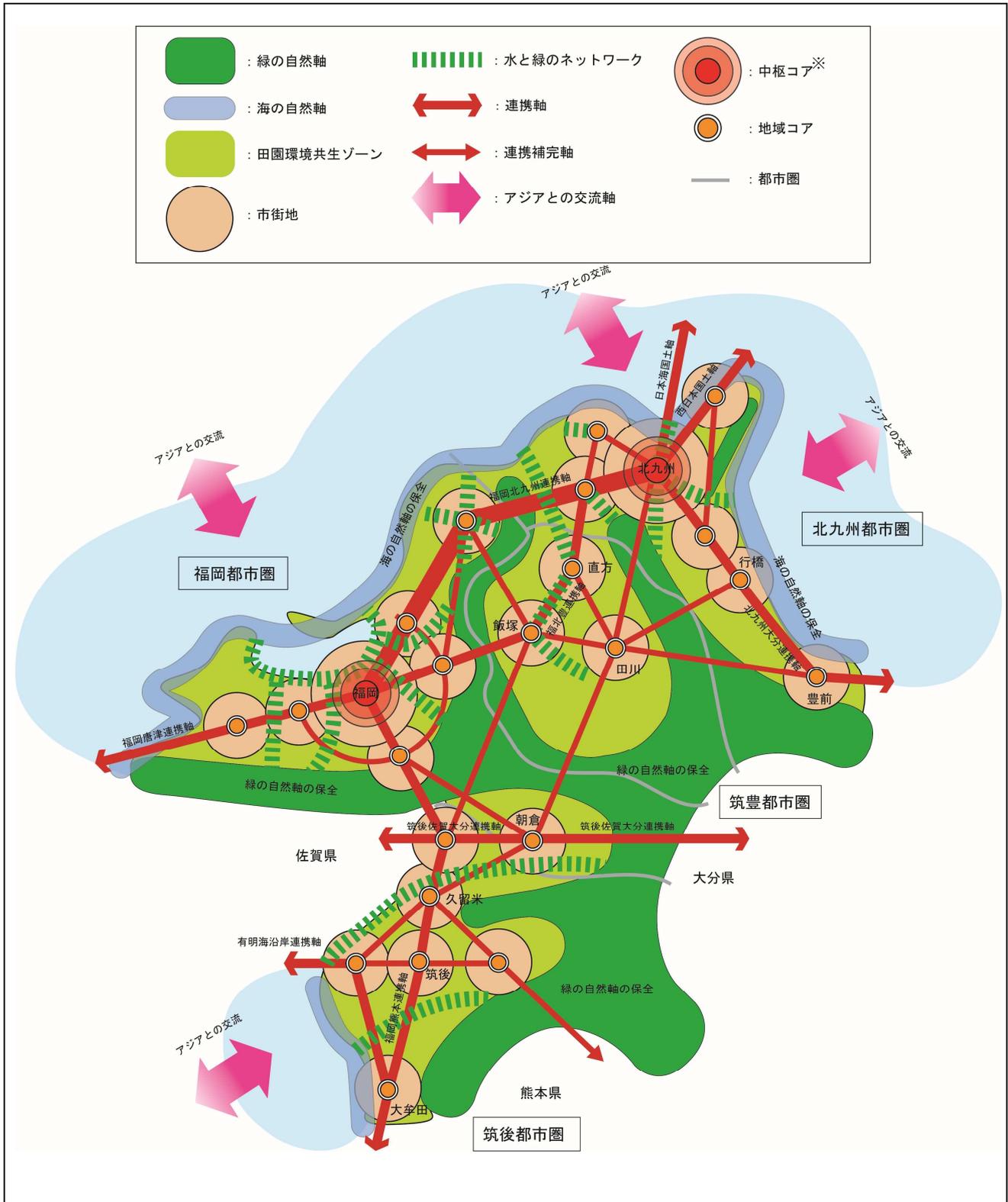
自然環境を保全・創造し、都市と農山漁村が調和する環境流域圏の形成

県土の背骨となる山地の自然軸及び海辺の自然軸を、本県の豊かな自然環境ベルトとして保全します。また、これらの自然軸で区分され、福岡県生物多様性戦略における流域圏に基づいて4つの環境流域圏を設定します。この圏域ごとに自然とのつながりや圏域の個性を重視して、水と緑のネットワーク※や循環型都市※の形成を推進して地球規模の環境問題への対応を図るとともに、上流域と下流域が一体となった防災性の向上、流域でのまちづくり※を行っていきます。



④全域での圏域構造

①4つのブロック圏と4つの都市圏、②9つの都市連携軸、③自然軸と4つの環境流域圏を重ね合わせながら、都市計画法の枠組みや拠点、住民の連携軸を加えた県全域の圏域構造図は以下のようになります。



■全域での圏域構造図

2-3 目指すべき都市構造

(1) 集約型の都市づくりの必要性

〔背景と必要性〕

人口が増加し開発圧力が高い時代においては、区域区分制度により市街地の範囲（市街化区域）を定め、市街地外（市街化調整区域）での開発を規制し、増加する人口への対応として、必要に応じて市街地を拡大させながら、現在の市街地を形成してきました。

しかし、人口減少時代においては、既存の市街地の人口も減少し、人口密度の低下により、空き地・空き家の増加、生活利便施設の撤退、公共交通の減便や廃止、コミュニティの維持が困難になるなど、様々な問題が各所で発生しています。

また、拡大・拡散された市街地では、道路や下水道等生活に欠かせない社会基盤の維持管理コストが膨大となり、都市経営へ大きな負荷をかけています。

このような背景のなか、持続可能な都市を構築し、人々の生活の質を向上させるために、「集約型の都市づくり」を進める必要があります。

〔期待される効果〕

集約型の都市づくりを進めることで、次のような効果が期待されます。

○生活の質の向上

- ・公共交通でアクセスしやすい場所に都市機能が集積することで、どの地域に住んでいてもサービスが受けられる
- ・身近なエリアで買い物や医療等の日常的な暮らしが送れる
- ・自動車を運転しなくても外出できる
- ・公園や緑地、郊外部等で自然や生物に触れることができる

○安全・安心な暮らし

- ・災害に危険なエリアから安全なまちなか等へ移り住むことで災害時の安全性が向上する
- ・空き地や空き家等が適切に管理され、地域の防犯性が高まる
- ・地域コミュニティが維持され、共助の下で安心して暮らせる

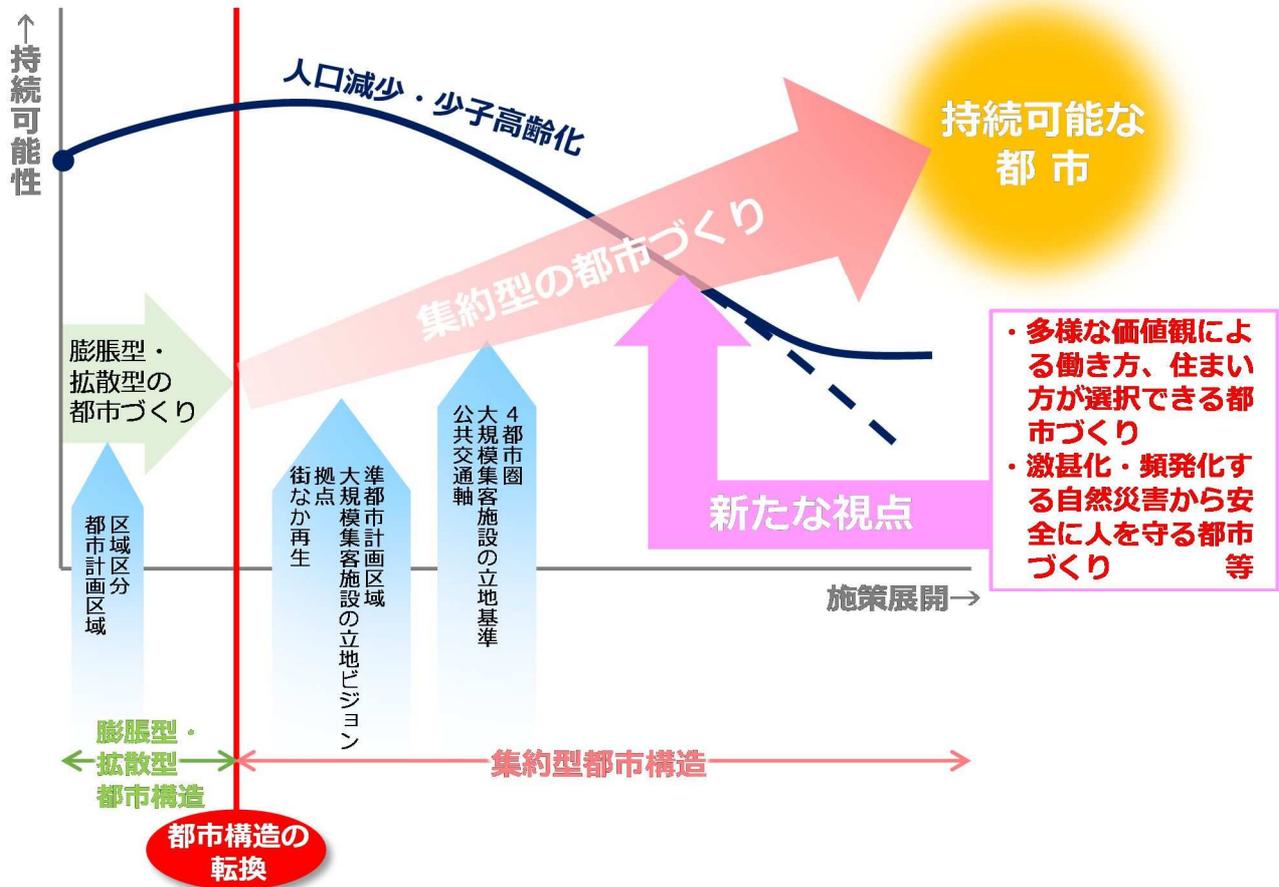
○環境負荷の低減

- ・自家用車から公共交通や自転車、徒歩等に転換されることで環境負荷が軽減される
- ・都市機能や居住が集積することでエネルギー効率が高まる

○持続可能な都市経営

- ・まちなかに人が集まり、にぎわいや交流が生まれることで、新たな産業や雇用が創出されるなど地域活性化につながる
- ・社会基盤の維持管理コストが縮減でき、財政状況が改善される

など



■持続可能な都市を目指した集約型の都市づくりのイメージ

(2) 集約型都市構造への転換

人口減少、少子高齢化が進行するとともに、拡散型の都市構造による中心市街地の空洞化が進んでいます。

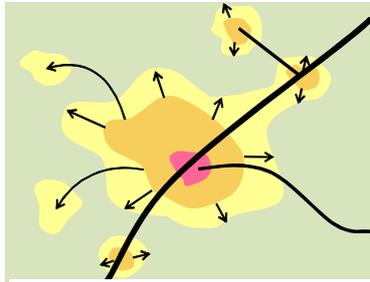
このような人口動向も踏まえ、これまでの拡散型の都市構造から、拠点となる市街地の連携に必要な公共交通軸により、拠点や同軸沿線の一部への都市機能の集約も進め、便利な場所で暮らせる質の高い「集約型都市構造」への転換を目指します。

①基本的な考え方

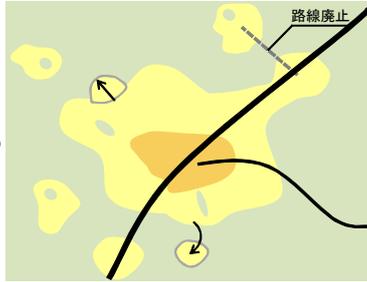
- 持続可能な社会を構築するうえでの種々の課題に的確に対応していくために、環境負荷が少なく、多様な世代が快適で魅力ある都市生活を身近なまちなかで送ることのできる「集約型都市構造」への転換を進めます。
- そのために、中心市街地や鉄道駅周辺等で既存の集積のある地区、もしくは新たな交通結節機能整備と連動したまちづくりが計画される地区を「拠点」として位置付け、土地の有効利用や魅力的な市街地空間づくりを促進し、多様な機能を備えた市街地の形成を図ります。
- あわせて、拠点間を結び都市の連携を促進させる軸を「公共交通軸」として位置付け、「拠点」とあわせ沿線の一部にも機能を集約させることで公共交通の維持・充実を図り、多様な交通手段の確保と都市機能の相互補完を図ります。
- 「拠点」や「公共交通軸」沿線以外では、用途地域等の都市計画制度による適正な土地利用を進めるとともに、市街地の低密度化への対応を図ります。
- 市街地内外において、緑地や農地、自然地等を保全・復元・創出することにより、市街地と自然環境が調和・共存するメリハリのある土地利用の形成を図ります。
- 市町村境界部における計画の連続性確保のため、都市圏ごとの都市計画区域マスタープランの決定等、広域的な枠組みによる都市づくりを推進するとともに、まちづくりに関するオープンデータ化を進めるなどデジタル技術の活用等により多様な主体による戦略的な施策展開を促進します。

[時間軸]

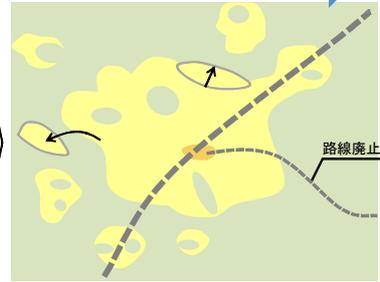
人口減少局面へ



○人口増加に伴う都市化圧力により、市街地の拡大、郊外の大規模開発等が飛躍的に進行。

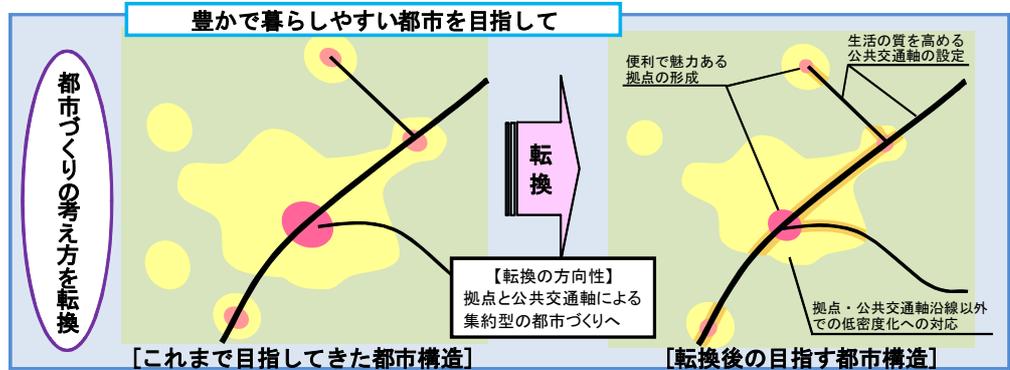
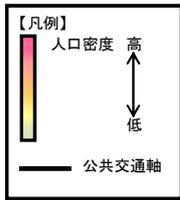


○中心市街地の活力が低下。既存市街地における少子高齢化等による低密度化、空洞化が発生。市街地縁辺部、郊外への部分的拡散が進行。



○中心市街地の機能の更なる低下。人口減少に伴う既存市街地の低密度化、空洞化が進行する一方で、都市的部分的拡散も更に進行。

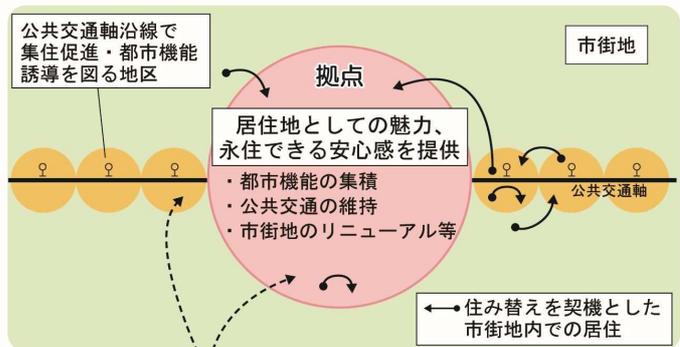
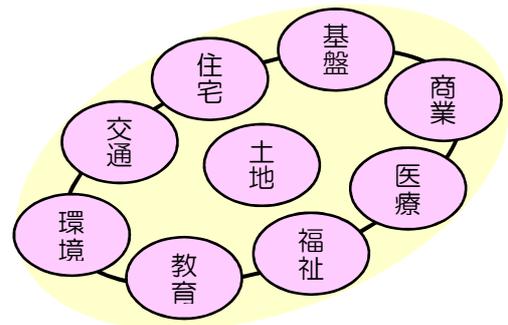
計画的に誘導



■集約型都市構造への転換イメージ

②便利で魅力ある拠点の形成

- 都市整備を積極的に展開していく区域として、都市機能の集約を図る拠点や集住を促進していく地区を明らかにしていきます。
- 市街地整備や民間活力の活用により都市機能や居住機能^{*}の集約を図り、便利で魅力ある拠点を形成していきます。
- 実施に際しては、基盤整備や住宅、交通、商業、医療、福祉、教育、環境等の各施策間の連携を図りながら施策を展開していきます。
- これらの便利で魅力ある市街地づくりを前提としつつ、居住者の住み替え発起を契機として、暮らしやすく、住み続けられる地区への居住を促進していきます。



■便利で魅力ある拠点の形成イメージ

③生活の質を高める公共交通軸の設定

- 公共交通軸沿線に居住や都市機能を誘導し、多様な交通手段が確保された豊かで暮らしやすい都市の持続可能性を高めるための公共交通軸を設定していきます。
- 公共交通軸を明確化することで、拠点と公共交通軸による実効性のある集約型の都市づくりを進めていきます。
- 公共交通軸沿線の一部における各種事業や定住に対する補助等の検討の根拠とします。
- 集約を促進させる地区を明示することで、民間投資を誘導します。
- 拠点や都市間での都市機能の相互補完により、財政制約下においても効率的な行政サービスの提供が可能な都市づくりを展開していきます。

④拠点・公共交通軸沿線以外での低密度化への対応

- 拠点や公共交通軸沿線以外の既成市街地や既存集落においては、人口や生活利便施設の減少に伴う低密度化に対し、地域の実情に応じて適切に対応していきます。
- 災害の危険性が高い地区や地形条件から居住地として利用可能性が低い地区、市街地として維持を図る必要性が低いと判断された地区においては、自然的環境への回帰もしくは公園、市民農園、共同駐車場など土地の多面的な活用を進めていきます。
- 拡大する住宅需要に応えるため高度経済成長期に整備された郊外型の住宅団地では、同時期に同世代が入居し年齢層に偏りがあることに起因して、高齢化や空き家の発生等の問題を有しています。このため、存続が必要な団地においては居住環境等の再構築などを行いながら住宅団地としての維持・向上を図ります。

拠点・公共交通軸沿線以外での低密度化への対応

- ・拠点や公共交通軸沿線以外における既成市街地や既存集落の低密度化への対応が必要。
- ・災害の危険性が高い地区や居住地として不適な地区などにおいては、自然的環境への回帰もしくは公園など多面的な活用を図る。
- ・郊外の住宅団地においては居住環境等の再構築などを行いながら、質の向上を図る

公共交通軸沿線において集住促進を図る地区

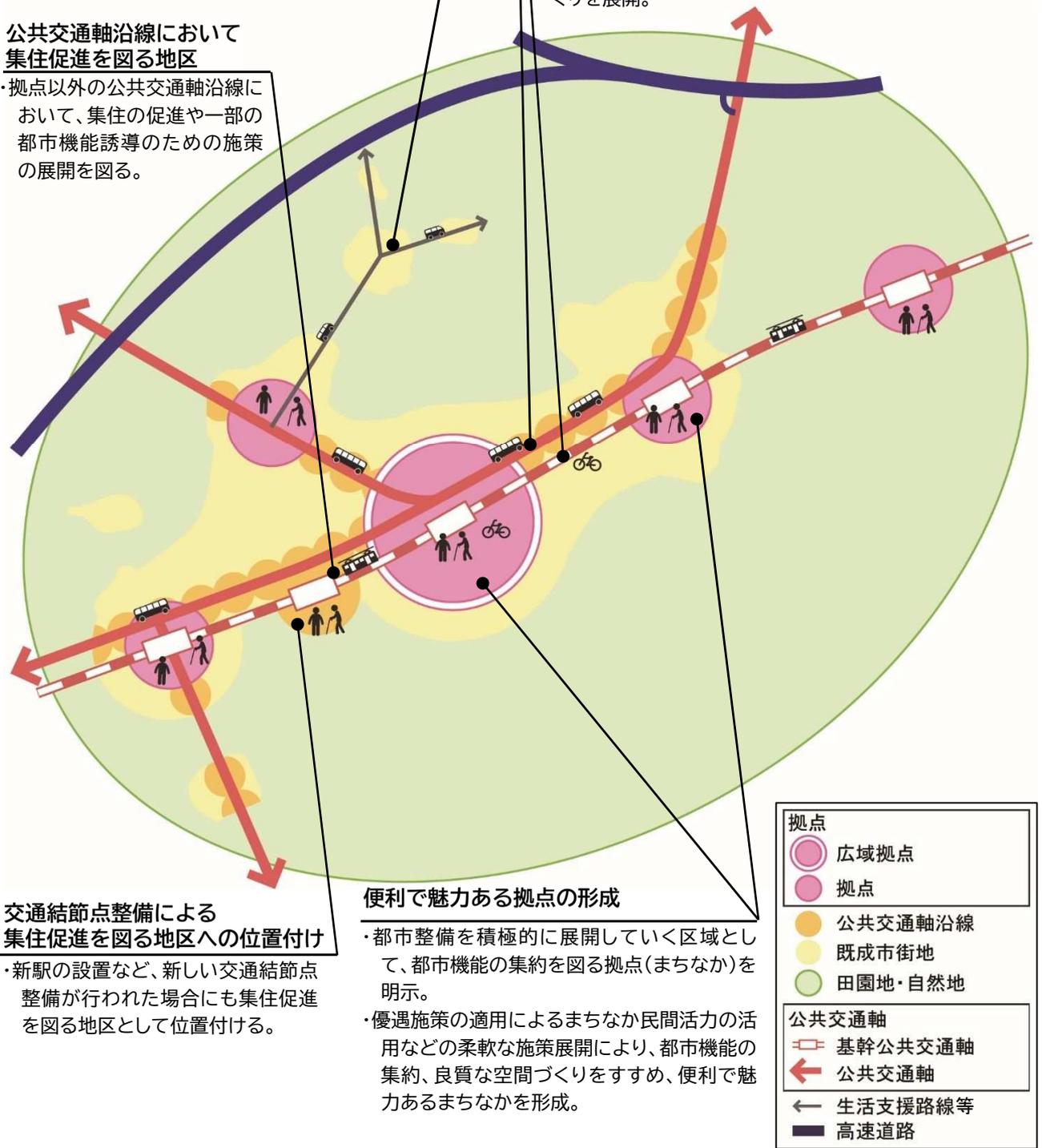
- ・拠点以外の公共交通軸沿線において、集住の促進や一部の都市機能誘導のための施策の展開を図る。

交通結節点整備による集住促進を図る地区への位置付け

- ・新駅の設置など、新しい交通結節点整備が行われた場合にも集住促進を図る地区として位置付ける。

生活の質を高める公共交通軸の設定

- ・便利で質の高い日常生活が可能となる公共交通軸を設定。
- ・公共交通軸沿線において居住や都市機能の集約を進め、拠点間の交流や交通需要を創出しながら公共交通の維持・充実を図り、多様な交通手段が確保された都市づくりを展開。
- ・拠点や都市間での都市機能の相互補完により、財政制約下においても効率的な行政サービスの提供が可能な都市づくりを展開。



便利で魅力ある拠点の形成

- ・都市整備を積極的に展開していく区域として、都市機能の集約を図る拠点(まちなか)を明示。
- ・優遇施策の適用によるまちなか民間活力の活用などの柔軟な施策展開により、都市機能の集約、良質な空間づくりをすすめ、便利で魅力あるまちなかを形成。

■集約型の都市づくりの進め方イメージ

(3) 集約型都市構造のパターン

① 中枢機能をもつ核となる都市が存在する集約型都市構造

広域的な中枢機能を有する、核となる都市が存在する都市圏では、人口などの集中に変化が見えはじめていたり、自然環境保全や環境に与える負荷の軽減等を総合的に判断すると、必要となる都市機能や居住機能を適切に配置、質の高い都市づくりを進める必要があります。

〔広域的視点に基づいた都市づくり〕

- ・生活圏の実態的な広がりや、人口減少なども考慮しつつ、広域かつ持続可能な視点に基づいた都市づくり（市街地の集約や交通網構築、緑地の保全など）を進めていきます。

〔中心市街地や交通結節点等を中心とした複数の拠点の形成とメリハリのある市街地の形成〕

- ・中心市街地や鉄道駅周辺など都市機能の集積がある複数の地区を拠点として位置付け、公共交通軸沿線の一部も含め、多様な機能の集約を進めていきます。
- ・拠点においては大規模な事業用地の確保が困難な面もあることから、公共交通でも車でも利用可能な公共交通軸沿線への集客施設の立地も誘導していきます。

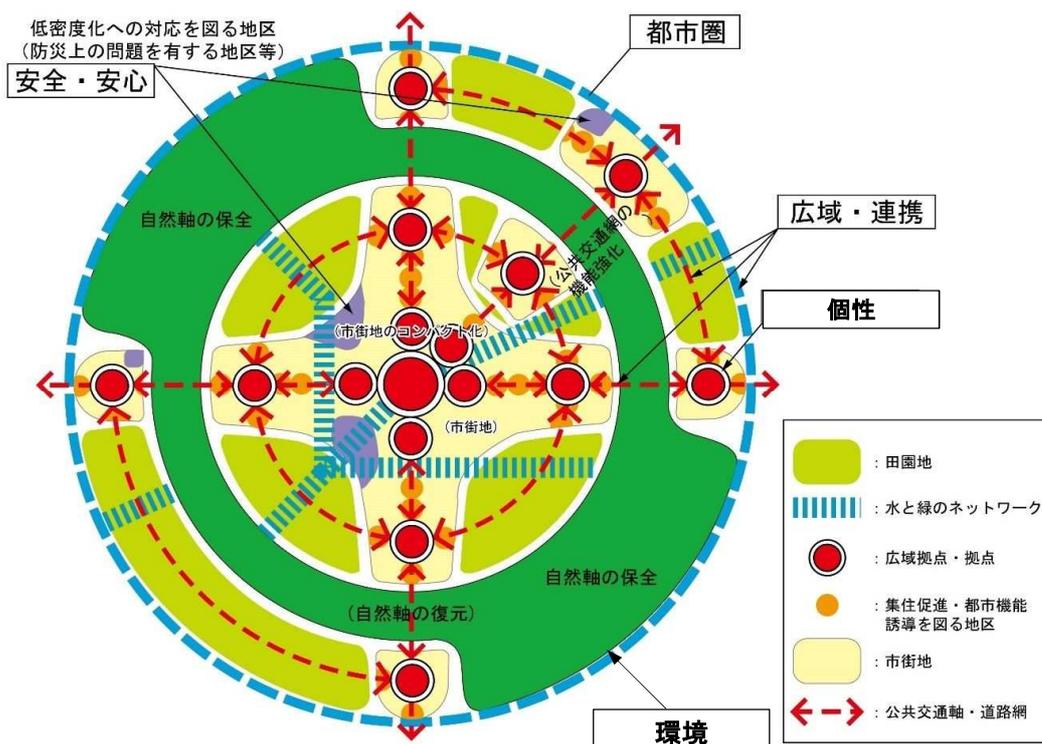
〔拠点間ネットワークの形成〕

- ・公共交通軸や道路網により、人や物の交流や都市機能の相互補完など、拠点間の連携を促進します。

〔市街地の低密度化への対応〕

- ・人口減少下においては厳しい財政運用が迫られるとともに、多くの公共施設が今後更新期を迎えようとしており、従来と同等の公的サービスの提供を続けていくことが困難となる場合も想定されます。このため、計画的な拠点及び公共交通軸設定、公共施設のマネジメントと併せ、低密度化が進行する地区の多面的な活用を図ります。

〔目指していく都市構造：中枢となる都市を活かした都市構造〕



②中小都市等により構成された集約型都市構造

中小都市等により構成された都市圏では、都市の機能集積や中心性がさほど高くなく、郊外部において農地や緑地の消失を招く住宅団地等のスプロールの開発やミニ開発、大型小売店舗の進出等に伴う中心市街地の空洞化が進行しており、拡散型の都市構造が形成されています。これらの都市圏においては、様々な都市問題を解決し、多様な世代が暮らしやすく、かつ環境負荷の少ない都市構造を形成していく必要があります。

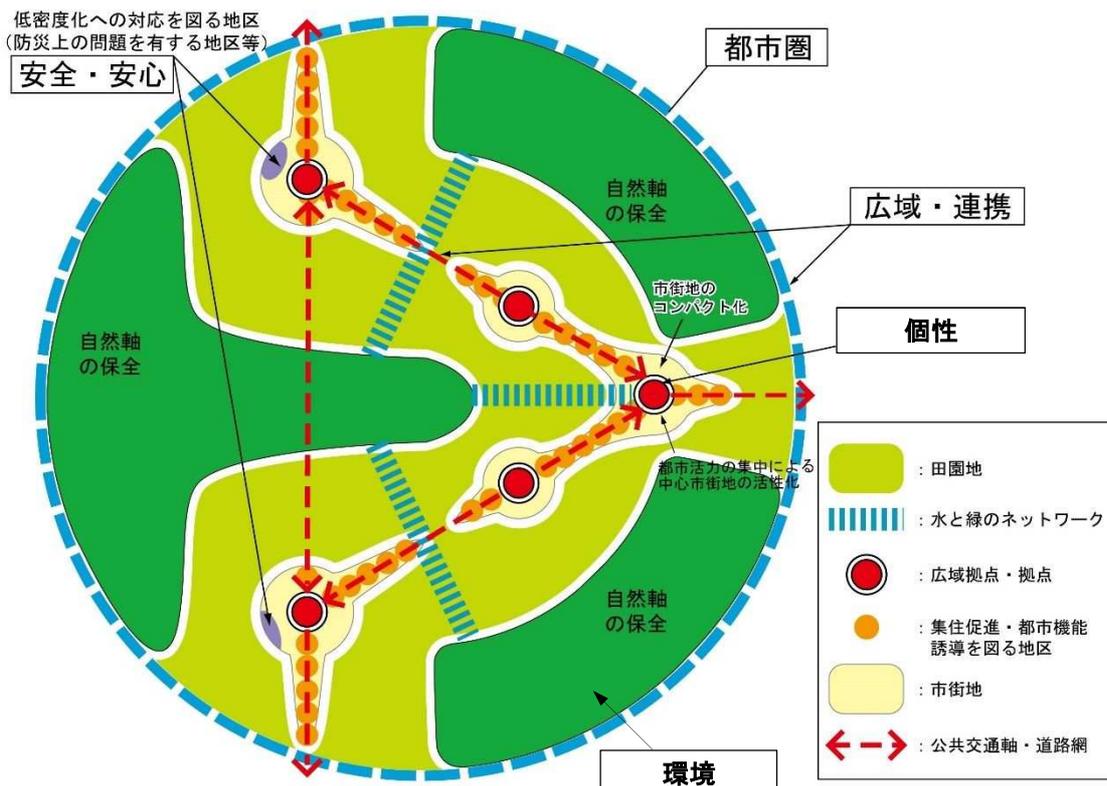
〔市街地拡散*を抑制し、環境と調和した活力ある都市構造への転換〕

- ・市街地周辺での無秩序なスプロールの開発やミニ開発、大規模集客施設の進出等を抑えることにより、市街地が必要以上に拡散することを抑制します。
- ・中心市街地部や駅周辺を拠点と位置付け、公共交通軸沿線の一部も含めた土地の有効利用やミクストユース*の促進等を進めることにより、公共交通需要を集中させ、市街地の活性化（都心居住、職住近接*、産業の活性化、多様な世代によるコミュニティ形成）と公共交通の維持・充実を図ります。
- ・防災機能、レクリエーション機能等を有する田園地や自然地を保全し、環境と調和した都市構造への転換を図ります。

〔都市機能の相互補完のための公共交通軸・道路網の形成〕

- ・中小都市等においては、一つの都市で必要とされるすべての機能やサービスを提供していくには限界があるため、生活圏としてつながりをもった地域の複数の都市が連携し、都市機能の一部を分担しあう、より広域的な都市圏の形成を図ります。
- ・公共交通軸や道路網により、より広い地域内における都市間の交流・連携の活性化と不足する都市機能の相互補完を図ります。

〔目指していく都市構造：都市間の連携に基づく都市構造〕



(4) 集約型の都市づくりに向けた段階的土地利用構造の考え方

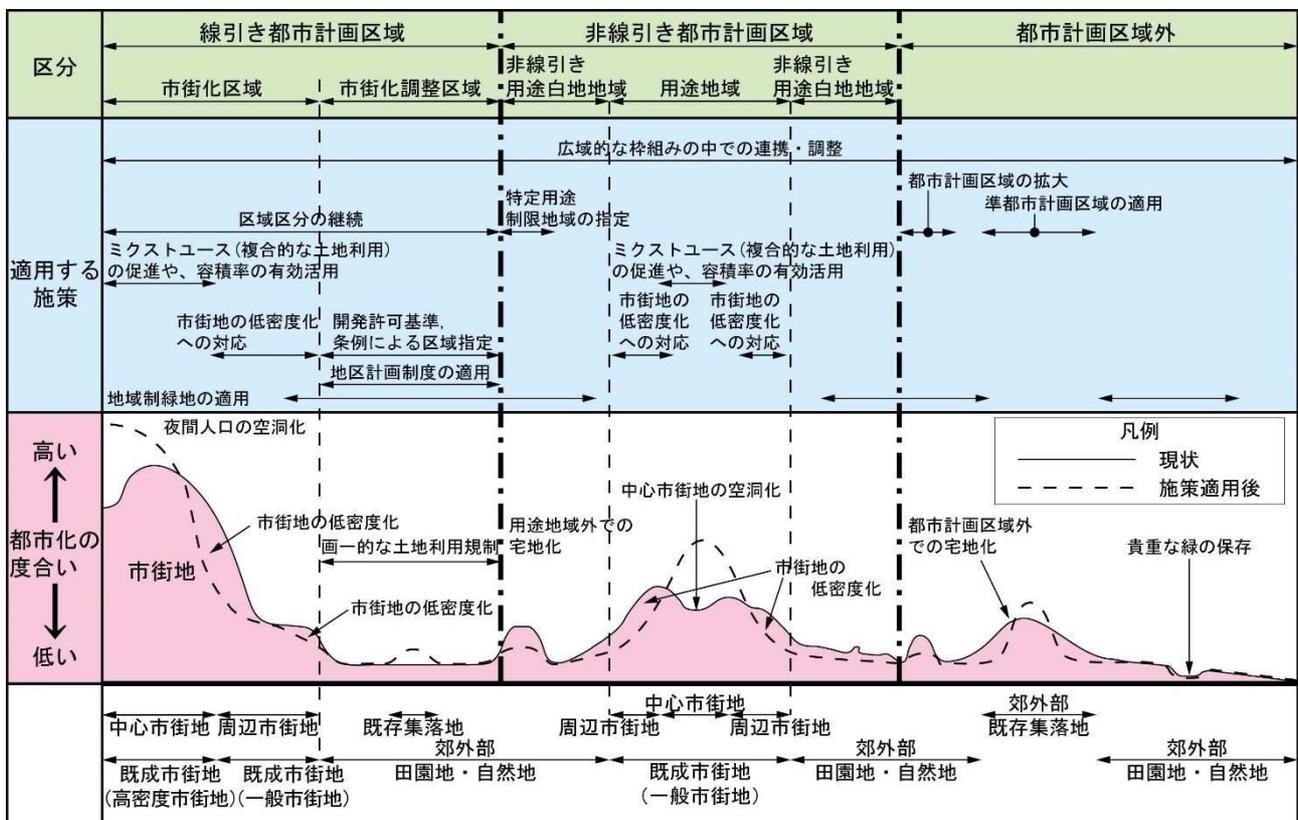
集約型の都市づくりのため、既成市街地において土地の有効利用、魅力的な市街地空間づくりやミクストユースの促進を図ります。また、周辺部においては開発許可制度や地区計画の活用などにより、地域の実情に応じた施策運用による“市街地と田園、自然環境と調和のとれた土地利用の形成”を進めていきます。

これまでの土地利用に関する都市計画制度は、規制内容や区域指定等について画一的な傾向がありました。このため、“非線引き用途白地地域”や“都市計画区域外”といった土地利用規制の弱い区域では、都市計画上望ましくない開発がなされるといった問題が発生していました。

しかし、平成12年5月の都市計画法改正で区域区分の適用が選択制となったことや準都市計画区域及び特定用途制限地域などの新たなメニューが追加されたことに加えて、平成14年に創設された都市再生特別措置法により都市再生緊急整備地域の指定や立地適正化計画に基づく都市機能誘導区域・居住誘導区域の指定等が可能となり、地域の実情にあった、よりきめ細かな都市計画制度の運用ができるようになりました。

従来は、「都市」と「農山漁村・自然」という二極的なとらえ方が行われていた土地利用についても、今後は、都市と農山漁村との調和を基調として考えていきます。

具体的には、地域の実情と将来像を把握し、各種法制度を適切に運用しながら、高密度市街地～一般市街地～既存集落地～田園地～自然地と、段階的に行われる土地利用を図ります。



■現在の土地利用に対する施策適用イメージ

参考：持続可能な都市構造の実現のための『立適+（プラス）』

https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000118.html

(5) 集約型都市構造における区域区分等の考え方

①都市計画区域・準都市計画区域の考え方

人口減少・少子高齢化への対応や、自治体間の広域的な連携を図っていくためには、都市計画を行う枠組みや土地利用規制を見直すことにより、拠点や公共交通軸沿線への都市機能の配置を進め、質の高い「集約型の都市づくり」を進めていく必要があります。

本県では、自治体間の広域的な連携が図りやすいよう、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、主要な交通施設の設置の状況、社会的・経済的な区域の一体性等から総合的に判断し、一体的な都市計画区域等の指定を行います。なお、都市計画区域マスタープランについては、広域的な枠組みにおいて連携する仕組みづくりを進めていくため都市圏ごとに決定します。

〔基本的な考え方〕

- 現在の都市計画区域及び準都市計画区域を継続し、廃止は基本的に行いません。
- 区域が未指定の地域においては、地域の実態を踏まえ、都市計画区域や準都市計画区域の指定を検討します。
- 土地利用状況や生活圏等が大きく変化した場合は、必要に応じて、県が広域的観点から都市計画区域等の再編を行います。

②区域区分の考え方

県が行う区域区分については、無秩序な市街化を抑制し、計画的な市街化を図るという目的を達成するため、市街地の拡大・縮小の可能性、良好な環境を有する市街地の形成、緑地等自然環境の整備又は保全への配慮の視点から適切に判断・決定します。

〔基本的な考え方〕

- 線引き都市計画区域においては、基本的に現在の区域区分を継続します。
- 都市動向を把握しながら、必要に応じて市街化区域の見直し（市街化区域から市街化調整区域への編入（逆線引き[※]）又は市街化調整区域から市街化区域への編入）を行います。
- 区域区分が未指定の非線引き都市計画区域においては、地域の実態を踏まえ、区域区分の導入を検討します。