

第 2 回

能代市都市計画マスタープラン及び 能代市立地適正化計画 策定委員会

－ まちづくりの将来像等の設定に向けた考え方 －

目次

内容	ページ番号
【検討事項】	
1. まちづくりの将来像や目標の設定に向けた考え方	1
1-1. まちづくりの将来像の設定に向けた考え方	2
1-2. まちづくりの目標の設定に向けた考え方	2
1-3. 将来都市構造の設定に向けた考え方	10

1. まちづくりの将来像や目標の設定に向けた考え方

- まちづくりの将来像や目標では、第2次能代市総合計画に掲げる「将来像」の実現を目指し、都市整備分野を中心とした本市の現状と将来見通しを踏まえた課題への対応を図り、まちづくりにおいて達成すべき「まちづくりの目標」や、都市を形成する拠点や骨格となる交通体系、土地利用などの全体的な構成を表す「将来都市構造」を設定します。
- なお、まちづくりの「将来像」や「目標」は、都市計画マスタープランおよび立地適正化計画の両計画で共通としたいと考えています。

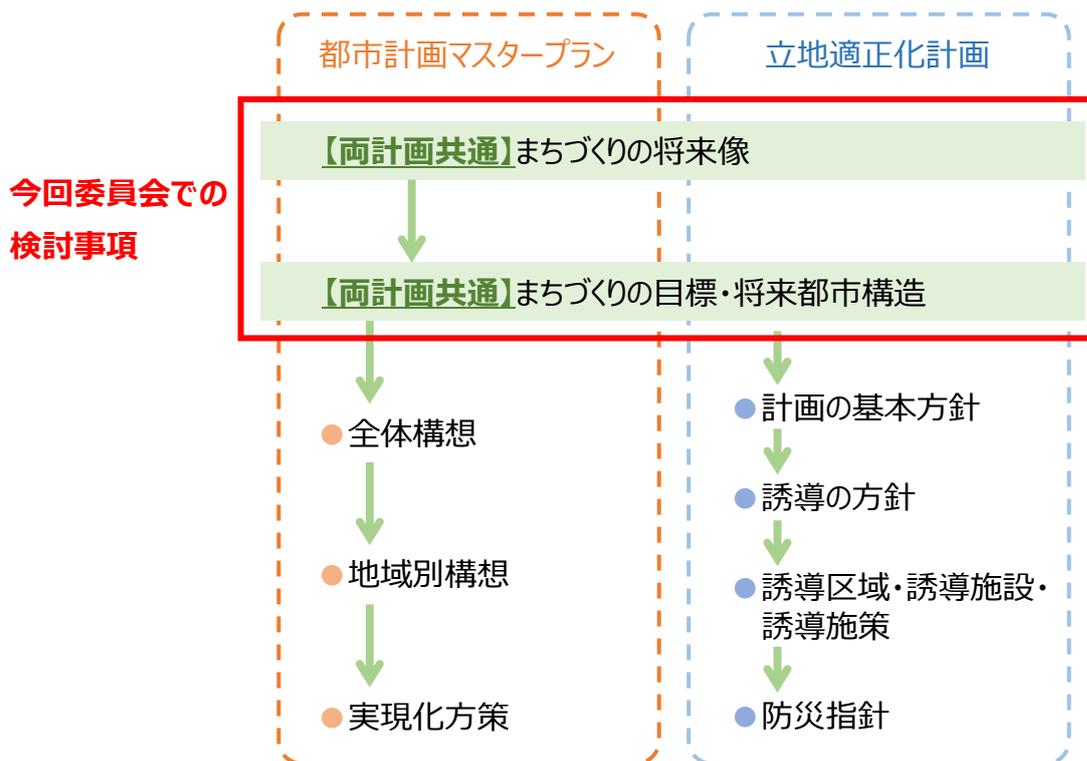


図1 計画の体系

1-1. まちづくりの将来像の設定に向けた考え方

- まちづくりの将来像は、本市の最上位計画である第2次能代市総合計画の将来像を位置づけたいと考えています。

“わ”のまち 能代

健やかで感謝と思いやりにあふれる **人と人との“和”** によるまち

特色ある地域の環境を最大限に活かす **地域資源で活力を生む“環”** によるまち

地域の誇りと生活の基盤を将来へ引き継いでいく **未来へつなぐ安心の“輪”** によるまち

1-2. まちづくりの目標の設定に向けた考え方

- まちづくりの目標は、将来像の実現に向け、人口減少・高齢化が進展する中であっても持続可能（＝市民の生活や文化が持続できる）な都市を構築するために達成すべき事項を設定する必要があります。
- 具体的には、第2次能代市総合計画で位置づけている基本目標に対し、まちづくりの課題や市民意向を踏まえ、都市整備分野が中心となって達成すべき目標を設定したいと考えています。
- そのため、目標設定に向けた視点の整理を次のとおり行いました。

視点

1. 拠点の形成や連携に関する事項
2. 防災まちづくりに関する事項
3. 産業振興や雇用の確保に向けたまちづくりに関する事項
4. 本市固有の地域資源を活用したまちづくりに関する事項

表 1 まちづくりの課題（1/3）

視点	課題	現状・将来見通し
人口減少・高齡化・コミュニティ	①市街地を中心とした人口減少への対応	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市街地の中心部など、人口集積がみられる地区ほど人口が減少していくことが予想され、拠点性が低下していくことが懸念されることから、人口減少下にあっても市民の生活を支え続けることができる市街地を維持していく必要があります。
	②コミュニティやまちづくり活動の維持・活性化	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 人口減少・高齡化にともない、コミュニティやまちづくり活動が停滞していくことが懸念されることから、未来を担う若い世代はもちろんのこと、元気な高齡者が活躍し、積極的に社会参加や地域貢献ができる環境を作っていく必要があります。
土地利用	③市街地の外延化の抑制に向けた適切な土地利用の規制・誘導	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 本市の豊かな自然は、環境や生物多様性の保全、防災、景観、レクリエーションなど、多様な機能を有していることから、本市の貴重な資源として引き続き保全していく必要があります。 ✓ 能代地域の中心市街地や二ツ井地域中心部の活性化に向け、両地域中心部への都市機能や居住の誘導など、土地利用による支援の取組を進めていく必要があります。 ✓ 産業振興および雇用の確保を進めていくため、未分譲地への企業誘致活動を継続していく必要があります。 ✓ 市街地の居住環境の保全または業務の利便性向上、市街地周辺の自然環境の保全を図るため、今後とも、市街地の外延化を抑制していく必要があります。 ✓ 都市的土地利用として将来的な利活用の見込みがない地区においては、用途地域の見直しを検討することも必要です。
	④増加が予想される空き地・空き家等の低未利用土地への対応	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 人口・世帯数の減少にともない、空き地・空き家等の低未利用土地が時間的・空間的にランダムに発生・増加（＝都市のスポンジ化）していくことが予想されるため、住環境の悪化など市街地機能の低下を予防していく必要があります。

表 2 まちづくりの課題（2/3）

視点	課題	現状・将来見通し
都市機能	⑤市街地中心部における都市機能の誘導促進および農山村集落における都市機能の維持	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 人口の減少、地域経済の低迷、商業施設の郊外立地等に起因し、能代地域の中心市街地や二ツ井地域中心部に立地する生活サービス施設の利用者数の減少による施設の廃止、サービス水準の低下が懸念されるため、中心性・拠点性の維持・向上に向けた生活サービス施設の誘導等を進めていくことが必要です。 ✓ 主要な農山村集落内に立地する生活サービス施設は、日常生活のセーフティネットとして役割を果たしているため、これらの機能を維持していくことも必要です。
地域経済	⑥地域経済の維持・活性化	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 人口減少・高齢化により産業活動の担い手が不足するなど、各産業への影響が懸念され、事業継続支援や企業誘致活動等を継続しながら、潜在労働力など、新たな担い手の確保を進めていくことが必要です。
都市交通	⑦公共交通の利用促進およびサービスの維持・向上	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 人口減少にともなう利用者数の減少により、公共交通の路線廃止や運行本数の減少等によるサービスの低下が懸念されます。また、高齢化の進行や運転免許返納件数の増加により、自動車を運転できなくなった場合の外出機会の減少も懸念されます。そのため、日常生活の移動手段のひとつとして、公共交通サービスの維持に向けた取組が必要です。
都市施設	⑧都市施設の整備推進および見直し	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 未着手となっている都市計画道路の多くが、都市の拡大を前提に決定されたものであり、今後は、社会情勢の変化を踏まえ、長期未着手区間を対象とした都市計画の見直しや廃止、存続区間の計画的な整備を進めていくことが必要です。 ✓ 都市計画公園は、市民のレクリエーションや憩い、良好な景観の形成など多様な機能を有していることから、今後は、未開設範囲の計画的な整備のほか、各公園が保有する機能の維持・向上を進めていくことが必要です。 ✓ 下水道は、生活環境の改善や防災・減災機能等の向上等の役割を担う重要なインフラであるものの、受益者の負担金や利用料金によって整備や維持・管理が成り立っていることから、今後は、人口減少等の社会情勢の変化にも対応した、計画的な整備や必要に応じた見直しを進めていくことが必要です。 ✓ 整備が完了している道路や公園、市場等の都市施設は、その機能を維持していくため、計画的な維持管理や修繕・更新を行っていくことが必要です。

表 3 まちづくりの課題（3/3）

視点	課題	現状・将来見通し
防災	⑨安全・安心な生活環境の確保	<p>✓ 本市は、海・川・山を有しており、豊かな自然に恵まれている一方で、自然災害が発生した場合に被害が発生するリスクが高いといえます。そのため、各種の自然災害に対し、防災性を高めるために必要なハード整備のほか、避難行動を円滑にするための組織づくりや情報発信、意識啓発など、ソフト対策も合わせた総合的な取組を進めていくことが必要です。</p>
地域資源	⑩地域資源の活用	<p>✓ 既に活用されている地域資源の更なる活用や、地域資源と捉えていながら十分な活用に至っていない地域資源の磨き上げ等により、交流人口を拡大していくことが必要です。</p>
財政	⑪持続可能な財政運営	<p>✓ 人口減少にともなう自主財源の減少、後期高齢者の増加等にともなう民生費の増加、公共施設等の老朽化にともなう維持・更新費の増加など、厳しい財政状況が予想されています。そのため、限られた財源の中でも必要な公共サービスを維持できるよう、公共施設やインフラの施設のあり方を検討していくことが必要です。</p> <p>✓ 利用されていない公共の土地・建物の利活用に関しても、将来の財政負担を考慮した慎重な対応を進めていくことが必要です。</p>

【第2次能代市総合計画】

《将来像：都市計画マスタープランおよび立地適正化計画でも踏襲》

“わ”のまち 能代

- 健やかで感謝と思いやりにあふれる 人と人との“和”によるまち
- 特色ある地域の環境を最大限に活かす 地域資源で活力を生む“環”によるまち
- 地域の誇りと生活の基盤を将来へ引き継いでいく 未来へつなぐ安心の“輪”によるまち

《基本目標》

1. 元気で魅力あるまち（地域づくり・健康づくり）
⇒私たちは、互いに認め合い協力し、健康でいきいきと活動できるよう、元気で魅力あるまちを目指します。
2. 笑顔で人が輝くまち（人材育成・生涯活躍）
⇒私たちは、人の豊かな心を育み、生涯にわたって自立し活躍できるよう、笑顔で人が輝くまちを目指します。
3. 豊かで活力あるまち（産業振興・雇用創出）
⇒私たちは、優れた資源や環境を活かし、地域が継続して発展できるよう、豊かで活力あるまちを目指します。
4. 安心して暮らしやすいまち（生活環境・行財政）
⇒私たちは、恵まれた自然と共生しながら、確かな生活基盤を持続できるよう、安心して暮らしやすいまちを目指します。

【まちづくりの課題】

《人口減少・高齢化・コミュニティ》

- 課題①：市街地を中心とした人口減少への対応
課題②：コミュニティやまちづくり活動の維持・活性化

《土地利用》

- 課題③：市街地の外延化の抑制に向けた適切な土地利用の規制・誘導
課題④：増加が予想される空き地・空き家等の低未利用土地への対応

《都市機能》

- 課題⑤：市街地中心部における都市機能の誘導促進および農山村集落における都市機能の維持

《地域経済》

- 課題⑥：地域経済の維持・活性化

《都市交通》

- 課題⑦：公共交通の利用促進およびサービスの維持・向上

《都市施設》

- 課題⑧：都市施設の整備推進および見直し

《防災》

- 課題⑨：安全・安心な生活環境の確保

《地域資源》

- 課題⑩：地域資源の活用

《財政》

- 課題⑪：持続可能な財政運営

【市民アンケート ※目標設定に関連する視点を抜粋】

《日常生活において満足度が高い事項》

- ⇒自然の豊かさ ⇒街路樹等緑の充実度
⇒幹線道路の便利さ ⇒土砂災害の安全性
⇒医療福祉施設の利用しやすさ

《日常生活において満足度が低い事項》

- ⇒公共交通機関の便利さ ⇒娯楽・レジャー施設の充実度
⇒観光施設の充実度

《人口減少・少子高齢化により影響が生じると困ること》

- ⇒スーパー等の撤退 ⇒税負担の増加
⇒社会保障費の増加 ⇒公共交通の減便・廃止

《20年後の市の望ましいイメージ》

- ⇒お年寄りや障がいのある人にやさしいまち
⇒医療福祉施設が近くにあるまち
⇒防災・防犯に優れた安全・安心なまち
⇒市街地の中心部で買い物しやすいまち

【都市計画マスタープランおよび立地適正化計画におけるまちづくりの目標の設定に向けた視点】

視点1. 拠点の形成や連携に関する事項

視点2. 防災まちづくりに関する事項

視点3. 産業振興や雇用の確保に向けたまちづくりに関する事項

視点4. 本市固有の地域資源を活用したまちづくりに関する事項

図 2 まちづくりの目標の設定に向けた視点の整理



図3 まちづくりの目標の設定に向けた視点の整理（まちづくりの課題や市民意向等との関係）

視点 I

拠点の形成や連携に関する事項

～第2次能代市総合計画の基本目標：「元気で魅力あるまち」「安心して暮らしやすいまち」と関連～

- 能代地域の中心市街地は、米代川の水運、北前船による西廻り海運の要衝として栄え、人々が集まり交流することで、生活・文化・情報の中心地としての役割を担ってきました。また、二ツ井地域の中心部は、古くから定期市が開かれ、鉄道開通後は二ツ井駅周辺に商店街が形成されるなど、周辺地域の経済的的中心地としての役割を担ってきました。
- 市街地の周辺では、浅内、檜山、鶴形、常盤、富根の各地区に主要な農山村集落が分布しており、本市の重要な産業である農林業を支え、各地でのささらや獅子踊りなど、農山村独自の文化を継承する拠点として、その役割を担ってきました。
- このように能代および二ツ井の両地域中心部や主要な集落は、市民生活の中心地であり、当該拠点に立地する医療・福祉・商業・子育て支援等の各種の生活サービス施設が日々の暮らしを支え、情報の集積・発信の場、文化が育まれる場にもなっています。中でも、能代および二ツ井の両地域中心部は、行政や教育・文化機能も立地し、農山村集落に不足する機能を補完しています。
- 一方、人口減少・高齢化は今後とも継続し、能代および二ツ井の両地域の中心部ほど人口が大きく減少していくことが予想されます。これらの拠点に立地する生活サービス施設にとっては、利用者数の減少として影響を及ぼし、施設の減少を招くことが懸念されます。さらには生活サービス施設の減少が拠点全体のサービス水準の低下を引き起こし、中心性・拠点性を低下させることへとつながっていきます。
- 今後のまちづくりにおいては、厳しさを増すこれらの拠点を守っていくことが重要です。これらの拠点の都市機能や居住を維持し、または積極的な誘導・集積を進めるとともに、規模や機能が異なる拠点どうしを連携し、保有する機能・資源を補完し合っていくことが必要であると考えています。
- また、都市機能の維持や誘導等を促進することで、人・情報の交流や文化活動の活発化を図り、幹線道路沿道の商業地とのすみ分けを図っていきたいと考えています。

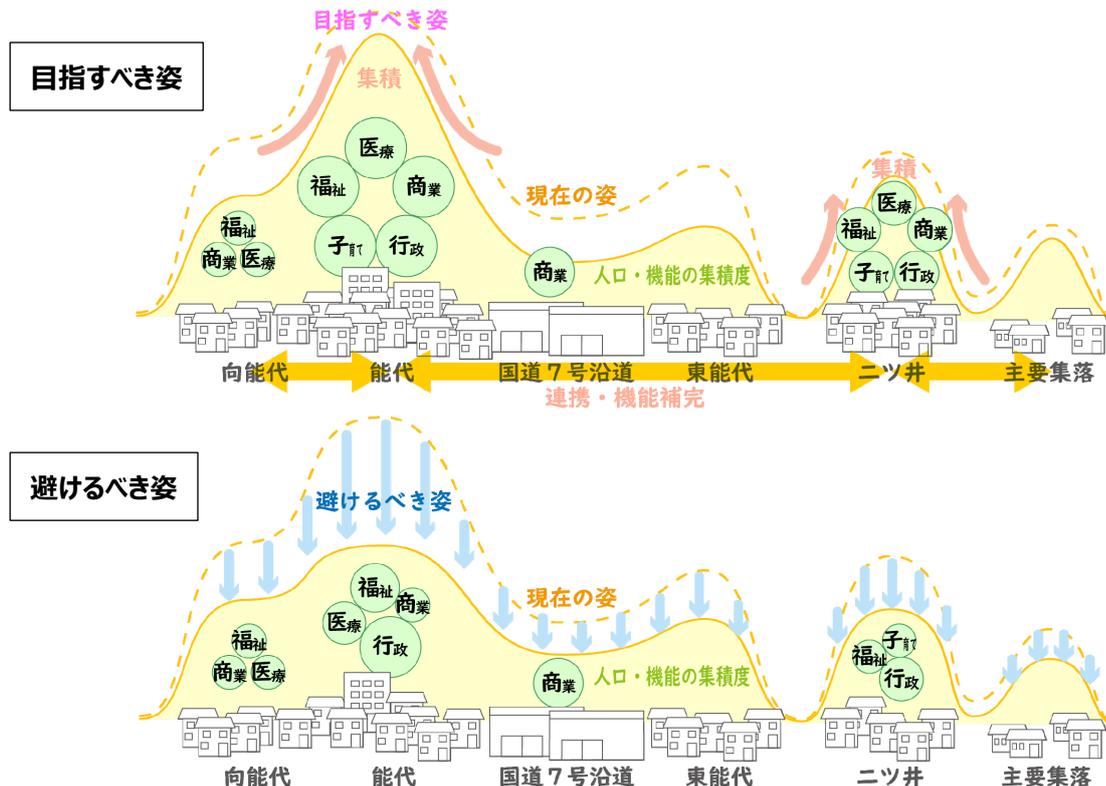


図4 本市が目指す拠点形成のイメージ

視点 2

防災まちづくりに関する事項

～第2次能代市総合計画の基本目標：「安心して暮らしやすいまち」と関連～

- 都市の発展経緯からもわかるように、米代川や日本海は本市のまちづくりから切り離すことができない、重要な要素となっています。
- 一方で過去には、昭和47年豪雨での米代川堤防の決壊、日本海中部地震での津波の発生など、洪水や津波により被災した経験を持っています。また、近年の気候変動にともなう豪雨の頻発化・激甚化による洪水被害、数百年～千年に1回の発生頻度の地震発生にともなう津波被害の可能性を有しています。
- 今後のまちづくりにおいては、ハード対策で全ての災害リスクを回避するのではなく、人命を守ることを前提としつつ、ハード対策とソフト対策、自助・共助・公助を適切に組み合わせた対応を進めていく必要があると考えています。

視点 3

産業振興や雇用の確保に向けたまちづくりに関する事項

～第2次能代市総合計画の基本目標：「豊かで活力あるまち」と関連～

- 本市の工業は、産業振興や雇用創出等の重要な役割を担っています。能代港には能代火力発電所が立地し、秋田県のエネルギー拠点となっています。さらに近年では、洋上風力発電所の建設および維持管理拠点としての役割も期待されています。一方で、能代工業団地には未分譲地が残存し、継続的な企業誘致活動や産業創出が必要です。
- また、本市はかつて天然秋田杉の集散地として、木材業が発達し、「木都能代」の名で全国的にも知られていました。近年、豊富な秋田杉を活かした林業・木材産業等の地域産業の活性化も求められています。
- 商業や農業は、市民生活を支える重要な役割も担っています。能代および二ツ井の両地域中心部を中心とした商業地や主要な農山村集落では、人口減少・高齢化にともなう担い手の減少にも対応しながら、その機能を維持・向上していくことが必要です。
- 今後のまちづくりにおいては、土地利用の適切な規制・誘導、流通に資する道路整備、企業進出や起業、就農がしやすい環境づくり等を進めていく必要があると考えています。

視点 4

本市固有の地域資源を活用したまちづくりに関する事項

～第2次能代市総合計画の基本目標：「元気で魅力あるまち」「笑顔で人が輝くまち」と関連～

- 本市は、日本海や米代川の水辺空間、世界自然遺産白神山地、風の松原、きみまち阪県立自然公園、市街地を囲む田園や山林など、豊かで優れた価値をもつ多種・多様な自然環境に恵まれています。
- また、旧料亭金勇等の歴史的建造物や景勝地に加え、能代役七夕等の伝統行事やイベントなど、観光交流にも資する文化的資源も有しています。
- しかし、人口減少・高齢化の影響から、営農や営林ができない農地や山林の荒廃が懸念されるほか、地域の文化的資源に関しても、担い手の不足にともない保存・活用が困難な状況になってきています。
- 今後のまちづくりにおいては、豊かな自然環境との共生に向けた田畑・山林の維持・保全に加え、コミュニティの維持や活性化による文化の保全・活用等を進めていく必要があると考えています。

1-3. 将来都市構造の設定に向けた考え方

(1) 基本的な考え方

- 本市は、市域の約 8 割に森林や農地等の自然が分布しており、日本海に面し、東西に米代川が流れています。
- 能代および二ツ井の両地域に市街地が形成されているほか、浅内、檜山、鶴形、常盤、富根にまとまりのある主要な集落が形成されています。
- 日本海沿岸東北自動車道、国道 7 号、国道 101 号を中心とした骨格道路が隣接都市や各地域をつないでいます。
- 人口減少・高齢化が進展する中であっても持続可能（＝市民の生活や文化が持続できる）な都市を構築するため、現在の配置を基本としながら、都市機能が集積する各地域の拠点を中心に、都市機能や居住を維持し、または積極的な誘導・集積を進めるとともに、各地域の資源を活用した連携・交流を促進することで、集約連携型の都市構造を目指していきたくと考えています。
- なお、将来都市構造は「エリア（面）」、「拠点」、「軸」によって表現することを考えています。

表 4 将来都市構造の要素および趣旨

将来都市構造の要素	趣旨
エリア(面)	<ul style="list-style-type: none">✓ 土地利用の考えの基礎となるもの✓ 利用目的別に大きく区分し、それぞれの利用目的に則した土地利用の規制・誘導を進めていく
拠点	<ul style="list-style-type: none">✓ 人口や機能の分布状況、市街地形成の経緯等から、市全体の視点で個別にまちづくりを考えていく必要がある地区や集落等のまとまり✓ 人口や都市機能の集積、維持・向上を進めていく
軸	<ul style="list-style-type: none">✓ 骨格的な道路や公共交通等で、市内各地域や隣接都市との交流・連携に資するもの✓ 交流・連携機能の維持・向上を進めていく

(2) 将来都市構造形成の方針

1) エリアの形成

①市街地エリア

- 用途地域が指定されている範囲を「市街地エリア」に位置づけたいと考えています。
- 本エリアでは、居住や商業、工業に適した環境形成を進めつつ、用途に応じた機能の維持・向上を図っていききたいと考えています。
- また、市街地エリアの周辺を取り囲む農地や森林等を保全するため、市街地エリア内に市街化を誘導していききたいと考えています。

②田園・集落エリア

- 市街地エリアの外側の既存集落と農地が混在する範囲を「田園・集落エリア」に位置づけたいと考えています。
- 本エリアでは、新たな宅地開発を極力抑制しながら、農業の生産基盤である農地および集落や農地が織りなす原風景の保全を図っていききたいと考えています。
- 既存集落では、周辺農地との調和に配慮しつつ、居住環境の維持・改善を図っていききたいと考えています。

③自然・森林エリア

- 現在の森林地域を「自然・森林エリア」に位置づけたいと考えています。
- 本エリアでは、林業・木材産業の生産基盤であり、環境保全や水源涵養、防災等の多面的な機能を持つ森林資源の保全や適切な維持・管理を行いつつ、レクリエーションや環境学習の場等としての活用を図っていききたいと考えています。

④米代川エリア

- 米代川河川区域を「米代川エリア」に位置づけたいと考えています。
- 本エリアでは、利水および治水機能の充実を行いつつ、良好な河川環境の保全・活用を図っていききたいと考えています。

2) 拠点の形成

①中心拠点（能代地域）

- 医療・福祉・商業・子育て支援等の各種の生活サービス施設が市内でもっとも集積しているほか、行政機能や文化機能等の市全体を対象とした施設が立地している能代地域の中心部を「中心拠点」に位置づけたいと考えています。
- 本拠点では、居住を誘導するとともに、集積した都市機能の維持や不足機能の誘導等を進めるなど、利便性の高い生活空間を形成し、市全体の核として、拠点性の維持・向上を図っていききたいと考えています。

②中心拠点（二ツ井地域）

- 医療・福祉・商業・子育て支援等の各種の生活サービス施設のほか、行政機能や文化機能など、二ツ井地域住民の生活を支える施設が集積している二ツ井地域の中心部を「中心拠点」に位置づけたいと考えています。
- 本拠点では、居住を誘導するとともに、現在保有する都市機能の維持を進めつつ、利便性の高い生活空間を形成し、二ツ井地域の核として、拠点性の維持を図っていききたいと考えています。また、能代地域の中心拠点との連携により、不足機能の補完を図っていききたいと考えています。

③地区拠点

- 鉄道駅を中心に、土地区画整理事業や民間開発行為等によって形成された主要な住宅市街地で、医療・福祉・商業・子育て支援等の各種の生活サービス施設も立地している東能代地区および向能代・落合地区を「地区拠点」に位置づけたいと考えています。
- 本拠点では、良好な住宅市街地として、道路や上下水道等の生活基盤の整備や機能維持を進めつつ、住宅ストックの保全・活用や現在保有する都市機能の維持を図っていききたいと考えています。また、中心拠点に近接し、鉄道や主要なバス路線が配置された環境を活かし、中心拠点との連携・交流を促進していききたいと考えています。

④集落拠点

- 農業や林業の生産活動の中心地であり、日常生活のセーフティネットを担う生活サービス施設が立地した主要な集落を形成している浅内、檜山、鶴形、常盤、富根の各地区を「集落拠点」に位置づけたいと考えています。
- 本拠点では、周辺の小規模集落を含めた生活圏の中心地として、地域住民とともに都市機能の維持を進めるとともに、空き家の活用等による移住・交流等を促進し、地域コミュニティの維持・向上を図っていききたいと考えています。

3) 軸の形成

①広域連携軸

- 本市と他都市をつなぐほか、能代地域や二ツ井地域の中心拠点間をつなぐ日本海沿岸東北自動車道や国道7号、国道101号を「広域連携軸」に位置づけたいと考えています。
- 広域連携軸は、日本海沿岸東北自動車道の未整備区間の開通や、国道7号および101号の機能維持を促進し、広域的な交流を促す交通体系の形成を図っていきたいと考えています。

②地域連携軸

《道路》

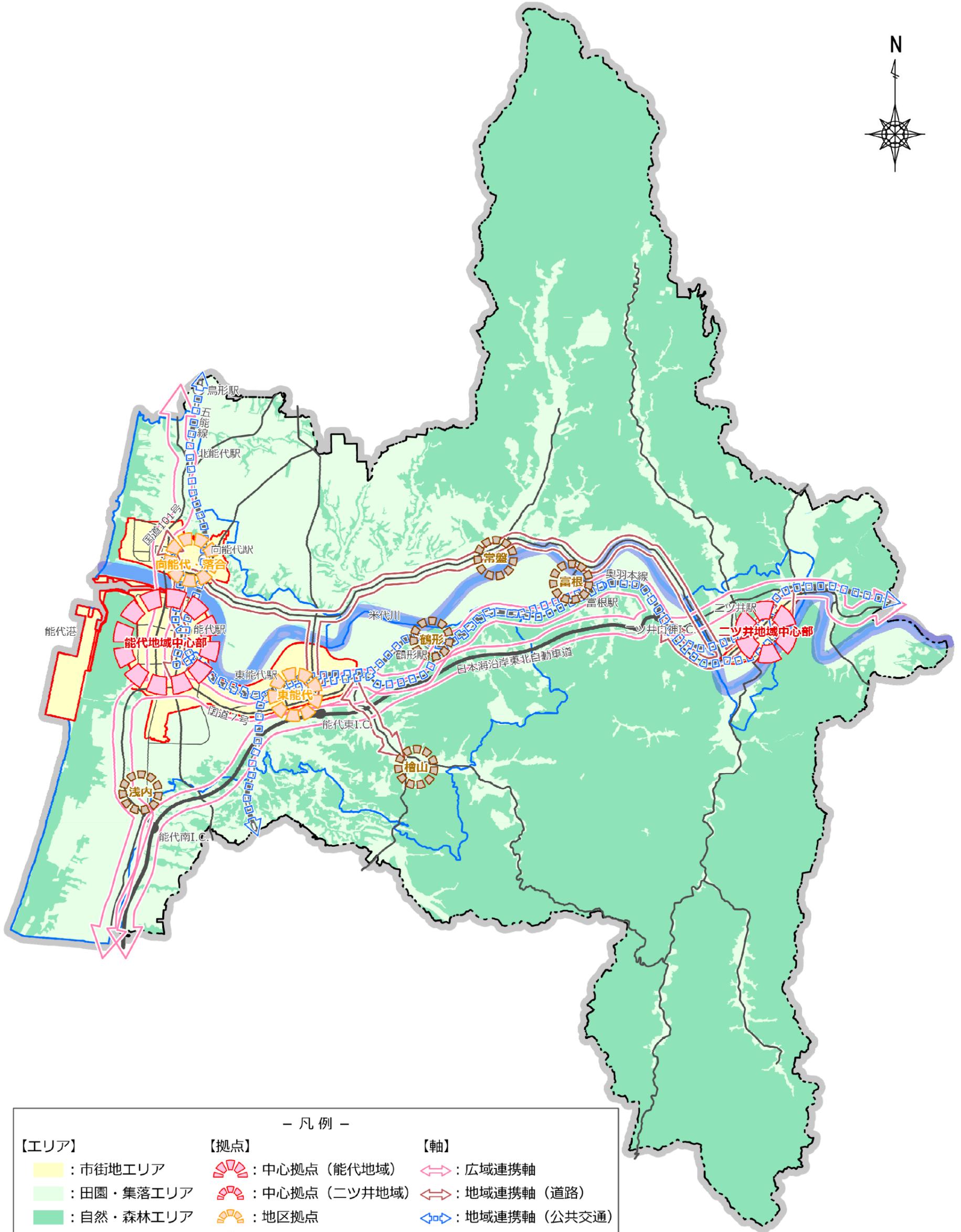
- 主に拠点間をつなぐほか、広域連携軸と接続する主要な県道を「地域連携軸」に位置づけたいと考えています。
- 道路の地域連携軸は、地域間の連携や交流を促進するため、安全で円滑な通行の確保を図っていきたいと考えています。

表 5 地域連携軸の対象路線

区分	対象路線	
主要地方道	✓ 4号:能代五城目線 ✓ 64号:能代二ツ井線	✓ 63号:常盤峰浜線
一般県道	✓ 143号:石川向能代線 ✓ 210号:金光寺能代線	✓ 205号:富根能代線 ✓ 317号:西目屋二ツ井線

《公共交通》

- 主に市街地内の拠点間をつなぐ、JR 奥羽本線や五能線、主要バス路線を「地域連携軸」に位置づけたいと考えています。
- 公共交通の地域連携軸は、コミュニティバスやデマンド型乗合タクシー等の他の公共交通と連携しながら、公共交通サービスの維持・向上を図っていきたいと考えています。



- 凡例 -

【エリア】	【拠点】	【軸】
市街地エリア	中心拠点 (能代地域)	広域連携軸
田園・集落エリア	中心拠点 (二ツ井地域)	地域連携軸 (道路)
自然・森林エリア	地区拠点	地域連携軸 (公共交通)
米代川エリア	集落拠点	
用途地域	都市計画区域	行政区
主要道路	鉄道・駅	

図 5 将来都市構造図のイメージ