

序章

旭川市都市計画マスタープランの
改定について

1

旭川市都市計画マスタープラン改定の背景と目的

[1] 改定の背景

本市では、長期的・総合的視点から 20 年後を見据えた都市計画に関する基本方針として、都市計画法第 18 条の 2 の規定に基づく「旭川市都市計画マスタープラン」を多くの市民参加のもと平成 13 年に策定しました。

その後、平成 24 年には、少子高齢化の進展や緩やかながらも人口が減少に転じるなどの社会状況の変化への対応や、『第 7 次旭川市総合計画』で示した「コンパクトな都市空間の形成」という将来都市像との整合を図るため、見直しを行っています。

このような中、平成 26 年には、都市再生特別措置法が改正となり、居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携について、行政・住民・民間事業者が一体となって取り組むことが求められました。

また、平成 28 年には、『第 8 次旭川市総合計画』（以下、『総合計画』）を策定し、まとまりのある居住エリアの形成や都市機能の集積などへの取組と、それと連携した交通体系の機能充実への取組や農山村集落での地域コミュニティ機能の維持、移住・定住に向けた取組を推進しています。

[2] 改定の目的

こうした経過のなかで、まちづくりを取り巻く環境の変化に対応した将来都市像を明らかにし、今後の望ましい土地利用や都市交通整備など、新しい旭川市都市計画マスタープラン（以下、『都市計画マスタープラン』）の必要性が高まってきたことから、改定することとしました。

[3] 改定の方法

『都市計画マスタープラン』は、「旭川市まちづくり市民意識調査」を反映した行政素案を基に、地域まちづくり推進協議会での意見交換、市民説明会、意見提出手続、都市計画審議会での議論を経て策定しました。

[4] 改定の基本的な考え方

平成 28 年 1 月に策定した『総合計画』では、目指す都市像である「世界にきらめく いきいき旭川 ～笑顔と自然あふれる 北の拠点～」の実現に向けて、次の 5 つの基本目標を示しています。

また、北海道が定める『旭川圏都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針』（以下、『整開保』）では、「市街地の無秩序な拡大を抑制し、持続可能でコンパクトなまちづくりに向けた都市づくりを進めながら、地球環境時代に対応した低炭素型都市構造への転換を目指す」という旭川圏都市計画区域における都市づくりの基本理念を掲げています。

■ 総合計画の5つの基本目標

基本目標 1

すくすくと子どもが育ち、誰もが健やかに暮らせるまちを目指します

基本目標 2

たくましく未来を拓く人材を育み、生涯を通じて学べるまちを目指します

基本目標 3

活力と賑わいにあふれ、経済が力強く発展するまちを目指します

基本目標 4

自然と共生し、安全・安心な社会を支える強靱なまちを目指します

基本目標 5

互いに支え合い、共に築くまちを目指します

『総合計画』では、この5つの基本目標と13の基本政策を都市構造の視点から横断的に捉えた「都市構造の方向性」を示し、その具体的な取組の推進の考え方として「都市づくりの基本方策」をとりまとめています。

これら上位計画に則するため、今回の『都市計画マスタープラン』では、『総合計画』の「都市づくりの基本方策」を基本的な考え方としました。

■ 都市計画マスタープラン改定の基本的な考え方（「都市づくりの基本方策」）

● 「コンパクト化」と「ネットワーク化」の推進

（恒常的な賑わいや利便性向上につながる都市機能の最適化）

- 「歩いて暮らせる生活範囲」を基本的な規模とした、居住エリアの形成と都市機能の集積によるコンパクト化の推進
- コンパクト化と連携した交通体系機能充実によるネットワーク化の推進

● 経済活動の活性化につながる基盤づくり

（北北海道全体の国内外での競争力を強化）

- 経済活動の活発化につながる土地利用・産業基盤整備の推進

● 「造る」から「保全・活用」への転換

（将来世代へ健全な資産の継承）

- 将来を見据えた学校や公営住宅、道路、上下水道など社会資本の適切な運用

● 安全で豊かなライフスタイル実現への取組

（安全・安心の確保と魅力的な環境整備）

- 防災・減災機能の強化
- 自然環境の保全・再生・活用
- 多様なライフスタイルを選択できる魅力的な環境の整備

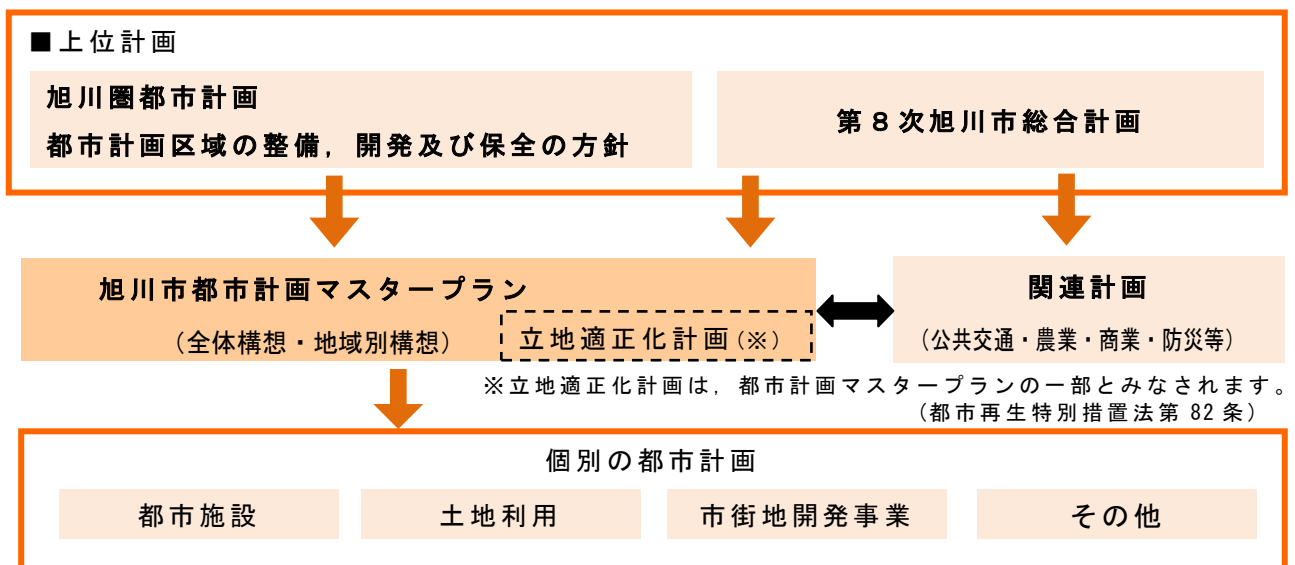
2 計画の位置付け

[1] 計画の位置付け

『都市計画マスタープラン』は、上位計画である『総合計画』及び『整開保』に則し、公共交通・農業・商業・防災・環境・福祉などの部門別計画と連携しながら、都市整備の目標や地域別の整備方針などを総合的に示すものです。

旭川市全体の目指すべき都市像と整備の方針を定めた「全体構想」と、旭川市を6地域に分け、全体構想の方針と各地域の特性や課題を踏まえ、地域づくりの方針を定めた「地域別構想」により構成します。

また、個別の都市計画は、『都市計画マスタープラン』に則して実施します。



[2] 都市計画マスタープランの主な4つの役割

旭川市における望ましい将来の都市像を明確にする役割

旭川市の現状や市民の意向を踏まえて、都市全体及び地域別に望ましい将来の都市像や都市づくりの基本的な方針を明確にする役割があります。

個別の都市計画に関して決定・変更の方向性を示す先導的な役割

市街化区域，市街地再開発事業，道路や公園など個別の都市計画の決定や変更の方向性を示す先導的な役割があります。

都市計画の目標を市民にわかりやすく示し，市民の理解を深める役割

都市計画の目標を市民にわかりやすく示すことで，将来の都市像の実現に向けて推進する各種の都市計画事業に対して，市民の理解を深める役割があります。

基本的な方針として都市計画の整合性・総合性を確保する役割

土地利用や市街地開発事業，都市施設などの分野別計画を相互に調整することで，都市計画の整合性や総合性を確保する役割があります。

3 計画区域と目標期間

[1] 計画区域

『都市計画マスタープラン』では、市の全域を対象として都市づくりの基本的な方針を定めます。

なお、本市は、鷹栖町、東神楽町とともに、旭川圏都市計画区域を構成していますが、都市計画法による個別の都市計画の規制などは、主に都市計画区域が対象となります。

[2] 目標期間

長期的な都市づくりの基本方針を示すものであり、おおむね 20 年後（平成 48 年度）を目標とします。

なお、将来の都市像等に影響が生じるような社会状況の変化や関連計画の改定等があった場合は、随時見直しを行います。

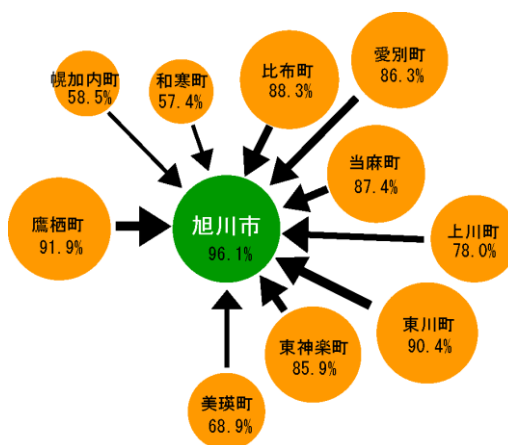
4 旭川市の現況

[1] 都市圏の状況

① 商業圏

旭川市を1次圏（購買率56%以上）とする市町は、旭川市(96.1%)、鷹栖町(91.9%)、東川町(90.4%)、比布町(88.3%)、当麻町(87.4%)、愛別町(86.3%)、東神楽町(85.9%)、上川町(78.0%)、美瑛町(68.9%)、幌加内町(58.5%)、和寒町(57.4%)の1市10町であり、平成3年調査時の1市8町から増加しており、旭川市の商業圏が拡大しています。

■ 商業圏域の状況

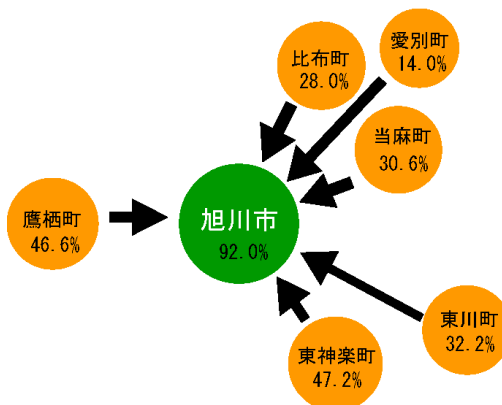


(資料：H21 北海道広域商圏動向調査報告書)

② 通勤圏

常住地における就業者に占める旭川市への通勤者の割合が10%を超える市町は、旭川市(92.0%)、東神楽町(47.2%)、鷹栖町(46.6%)、東川町(32.2%)、当麻町(30.6%)、比布町(28.0%)、愛別町(14.0%)となっており、平成17年調査時の1市6町から変化はありませんが、ほとんどの町では旭川市への通勤者の割合が増加しています。

■ 通勤圏の状況



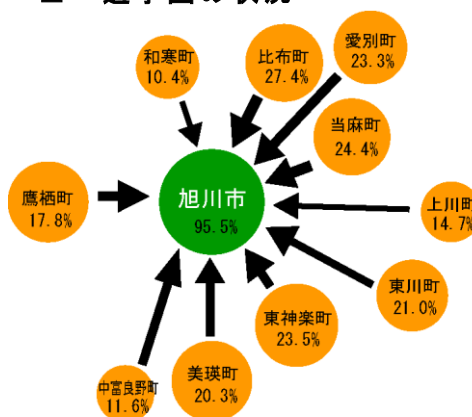
(資料：H22 国勢調査)

③ 通学圏

常住地における通学者に占める旭川市への通学者の割合が10%を超える市町は、旭川市(95.5%)、比布町(27.4%)、当麻町(24.4%)、愛別町(23.3%)、東神楽町(23.5%)、東川町(21.0%)、美瑛町(20.3%)、鷹栖町(17.8%)、上川町(14.7%)、中富良野町(11.6%)、和寒町(10.4%)となっており、平成17年調査時の1市9町から1市10町へ増加しました。

また、住宅地の開発が進み人口が増加した町では、旭川市への通学者の割合が増加しています。

■ 通学圏の状況



(資料：H22 国勢調査)

④ 広域行政圏

旭川市が含まれる広域的な行政圏を対象とする計画などは、新・北海道総合計画における道北連携地域(6市31町4村)、上川中部圏地方拠点都市地域基本計画(1市8町)、上川中部定住自立圏形成協定(1市8町)、旭川圏都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(1市2町)、旭川都市圏総合都市交通体系マスタープラン(1市5町)があります。

また、道北市長会9市(旭川市、留萌市、稚内市、芦別市、紋別市、士別市、名寄市、深川市、富良野市)による災害時の相互応援に係る体制づくりを進めてきたほか、愛知県北名古屋市との防災協定をはじめ、鹿児島県南さつま市とは防災協定に加え姉妹都市提携を行うなど、地域を超えた自治体間の連携強化に取り組んでいます。

■ 広域行政圏を構成する市町村

位置付け	構成	構成市町
新・北海道総合計画 (道北連携地域)	6市 31町 4村	旭川市、留萌市、稚内市、士別市、名寄市、富良野市、幌加内町、鷹栖町、東神楽町、当麻町、比布町、愛別町、上川町、東川町、美瑛町、上富良野町、中富良野町、南富良野町、和寒町、剣淵町、下川町、美深町、中川町、増毛町、小平町、苫前町、羽幌町、遠別町、天塩町、幌延町、浜頓別町、中頓別町、枝幸町、豊富町、礼文町、利尻町、利尻富士町、占冠村、音威子府村、初山別村、猿払村
上川中部圏地方拠点都市 地域基本計画	1市 8町	旭川市、鷹栖町、東神楽町、当麻町、比布町、愛別町、上川町、東川町、美瑛町
上川中部定住自立圏形成協定	1市 8町	旭川市、鷹栖町、東神楽町、当麻町、比布町、愛別町、上川町、東川町、美瑛町
旭川圏都市計画都市計画区域 の整備、開発及び保全の方針	1市 2町	旭川市、鷹栖町、東神楽町
旭川都市圏総合都市交通体系 マスタープラン	1市 5町	旭川市、鷹栖町、東神楽町、当麻町、比布町、東川町

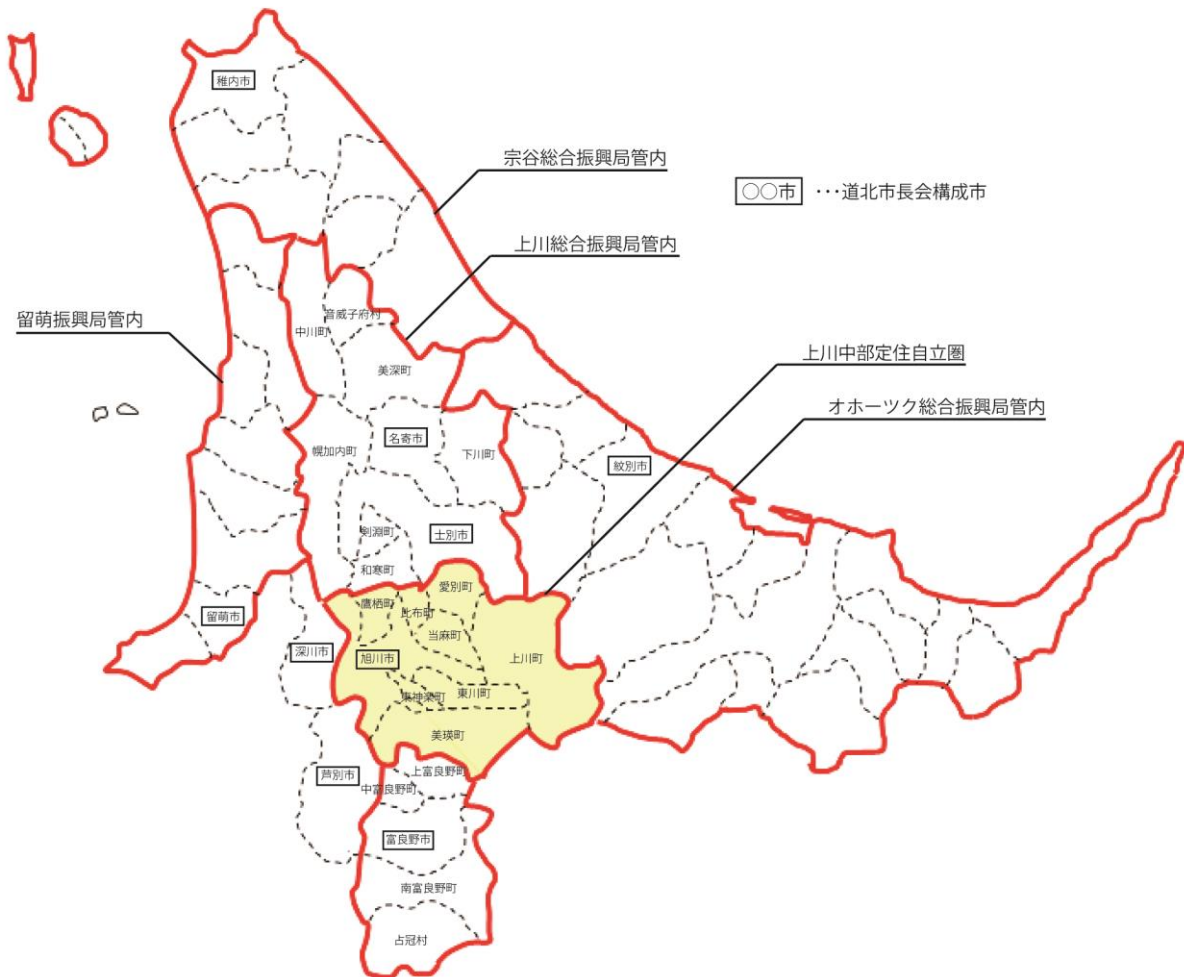
⑤ 都市圏

都市計画の観点では、市街地の連続性や道路網の形成などにより、一体の都市計画区域として指定され、同じ『整開保』を上位計画に持つ、旭川市、鷹栖町、東神楽町の結びつきは最も強いといえます。

また、平成 22 年には、『上川中部定住自立圏形成協定』が締結されるなど、圏域全体の活性化に向けた新たな広域行政の取組も進められています。

さらに、本市をはじめ、北北海道においては、少子高齢化・人口減少などが大きな課題となっており、住民サービスを維持しつつ多様な行政ニーズに対応するためには、これまで以上に関係機関などとの協力関係を広げていくとともに、旭川市には北北海道の拠点都市として都市機能等を生かすことや広域連携による産業、防災など、様々な取組のけん引役となることが求められています。

■ 北北海道の自治体との連携状況



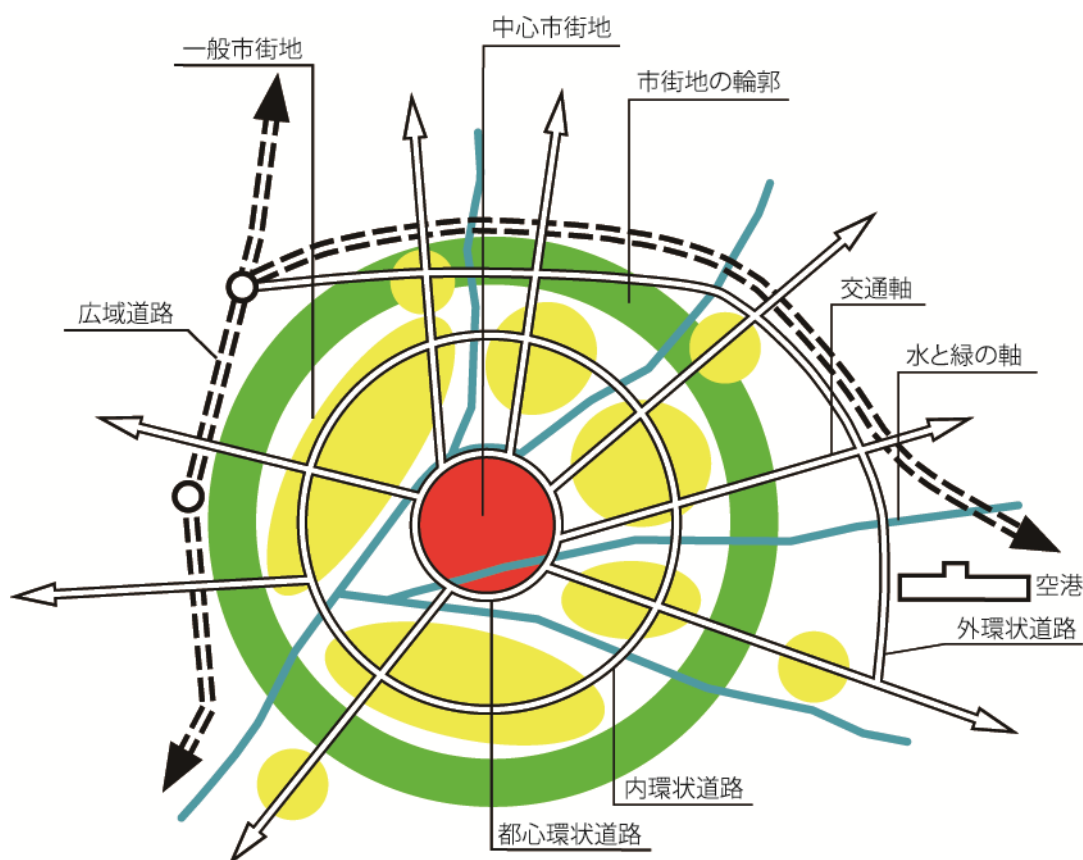
[2] 土地・建物利用の状況

① 本市の骨格的な都市構造

本市の市街地は、JR旭川駅や買物公園を核にほぼ同心円状に形成されており、行政、商業、医療など様々な拠点的な都市機能が集積する中心市街地と中心市街地の縁辺で住宅と商業的なサービスや業務・流通施設が配置された一般市街地で構成されています。

また、市街地の外縁部には農地や樹林地などが広がり、市街地の輪郭として市街地と一体となった都市構造を形成しています。

■ 骨格的都市構造図



② 土地・建物利用

本市の市街化区域は、約 7,957 ヘクタール（平成 28 年 3 月 31 日現在）となっており、平成 17 年の拡大後、人口減少や開発圧力の鈍化などを背景に大きな変更はありません。

中心市街地は、北彩都あさひかわ地区での土地利用が進んでいるものの、全体的には老朽化した建物の解体や市街地の縁辺部での大規模な集客施設などの立地、宅地造成に伴い、青空駐車場など低・未利用地の増加が見受けられます。

また、一般市街地は、近年宅地化が進んだ市街地の縁辺部での土地利用は進んでいるものの、その他の縁辺部では、未だ多くの低・未利用地が分布しています。

今後も少子高齢化や人口減少に伴い、低・未利用地や空き家の増加が予想されます。特に、近年増加傾向にある空き家は、中心市街地を含む内環状道路の内側に多く分布しています。また、破損等がある割合が 1 割を超えるとされる建築後 35 年程度を経過した建築物は、市街地全体に分布しており、特に、中心市街地ではその割合が高くなっています。

少子高齢化や人口減少により国内市場が縮小する一方、旭川工業団地や旭川リサーチパークなどの工業地は、土地利用が進み、特にまとまった規模の未利用地が減少しています。

そのほか、学校、病院、事務所、店舗などの多数の人が利用する特定建築物の耐震化率は、87.4%（平成 28 年 3 月末現在）となっており、平成 20 年に策定した「旭川市耐震改修促進計画」の目標値である 90%に達していない状況です。

[3] 人口・世帯の状況

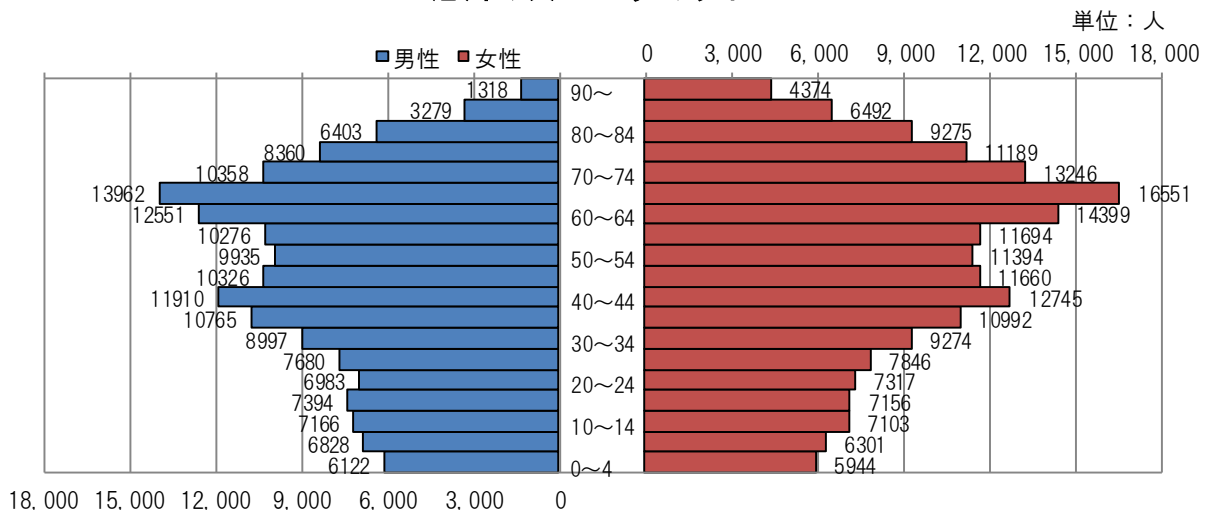
① 人口・世帯

人口は、『総合計画』と同様の方法で推計した場合、平成 48 年に約 28 万人となり、平成 27 年と比べ 6 万 5 千人減少する一方、高齢者割合は 30.3%から 39.8%に上昇します。

人口が著しく減少する一方で、世帯構成は単身世帯などの小世帯化が進むことから、人口の減少傾向と比較して世帯数の減少は緩やかになると予測されます。

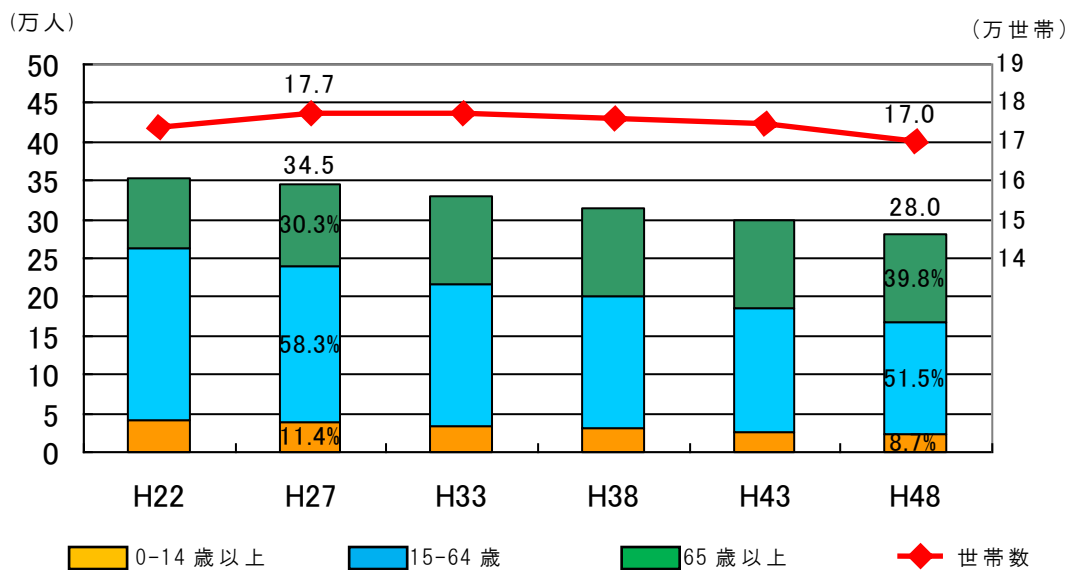
農山村集落では、高齢者割合が 40%を超えている地区もあり、農業をはじめとする第一次産業の担い手の高齢化、後継者不足が懸念されます。

■ 旭川の人口ピラミッド



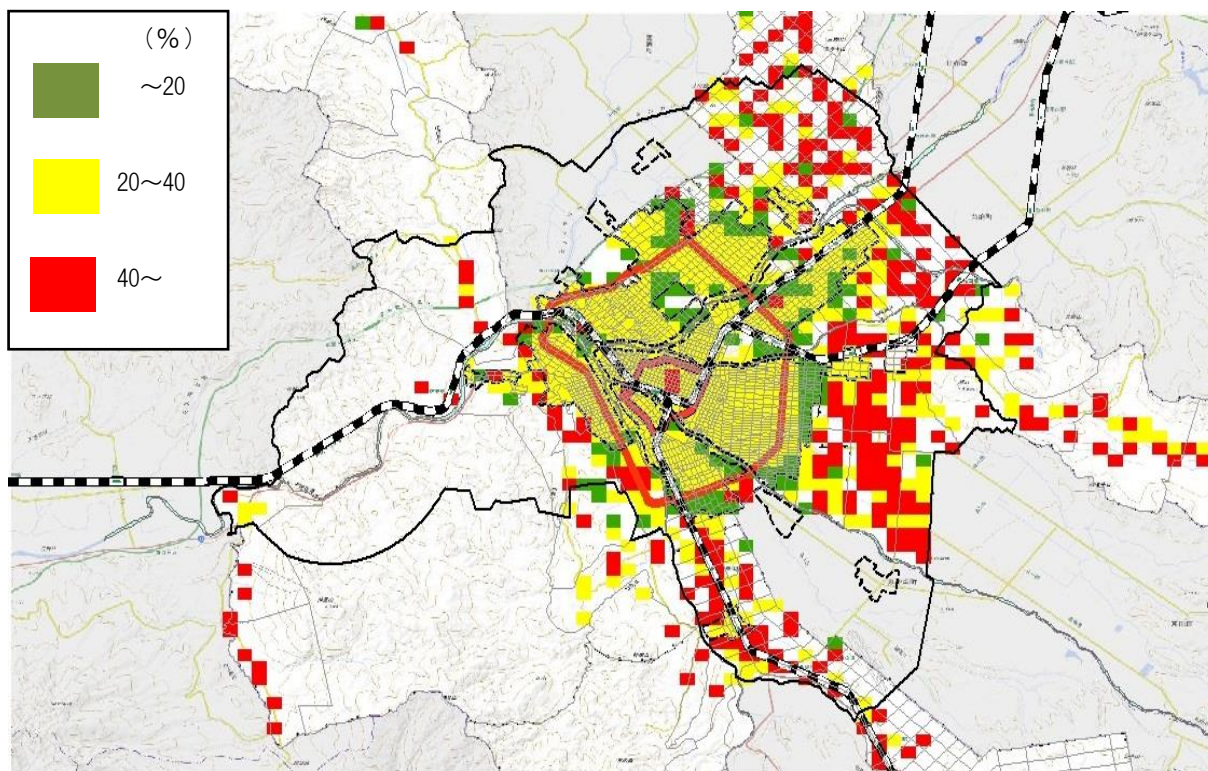
（出典：H27.10.1 現在 旭川市の世帯・人口）

■ 年齢3区分別人口と世帯数の推移



(H33以降は『総合計画』と同様の方法での推計値)
 (資料：旭川市住民基本台帳)

■ メッシュ別高齢者割合 (H22年)



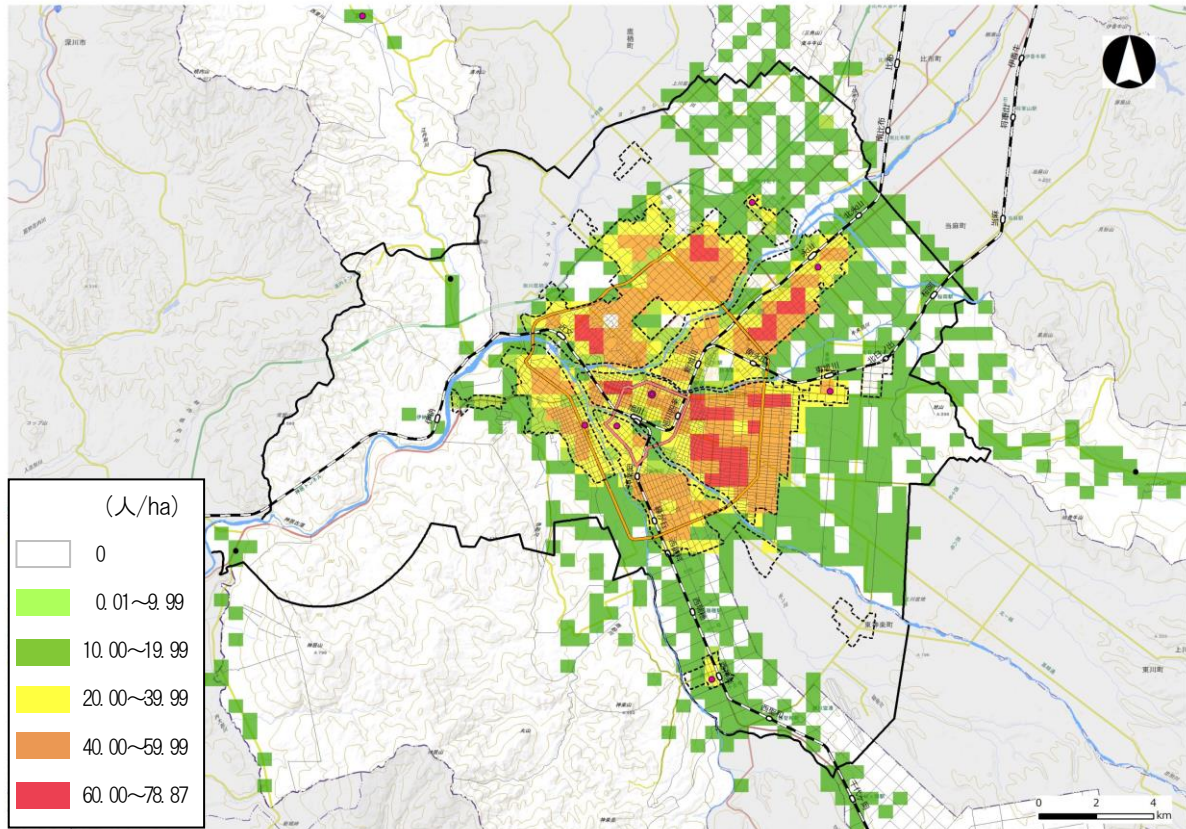
(資料：H27都市機能調査分析業務)

② 人口密度

人口密度は、中心市街地では比較的低くなっていますが、一般市街地では都心環状道路の外側から内環状道路の内側にかけて高くなっています。特に、豊岡地域や東光地域、永山地域、北星地域など住宅街が形成されている地域では、人口密度が高くなっています。

人口減少に伴い、今後は市街地全般で人口密度が低下していくと予測されます。

■ メッシュ別人口密度（H27年推計）



（資料：H27 都市機能調査分析業務）

③ 定住の意向

現在住んでいる地域での定住の意向は、全体では「住み続けたい」と「どちらかといえば住み続けたい」を合わせると72.5%となります。

また、年齢別にみると、年齢層が上がるにつれて、定住の意向が強くなる傾向があります。

（出典：H25 旭川市まちづくり市民意識調査）

[4] その他の状況

① 公共交通

路線バスやJR旭川駅の乗客数は、10年前に比べ、約20%減少しています。これは、本市の人口の減少率である3.6%を大きく上回っており、人口減少以上に利用者が減少していると推定されます。

また、本市の公共交通の徒歩圏（※）人口カバー率は、89.1%と高い値を示しているものの、農山村地域では、公共交通空白地域が存在しています。

運行本数が30本/日以上ある公共交通の徒歩圏人口カバー率は、78.8%と高い値を示しているものの、内環状道路の内側でも、運行本数30本/日未満の鉄道駅又はバス停が徒歩圏にない公共交通不便地域が存在しています。

※徒歩圏：鉄道駅から800m又はバス停留所から300m圏内

（資料：H27 都市機能調査分析業務）

■ 公共交通乗降客数の変化

	平成16年度	平成26年度	増減率
路線バス乗客数	1,630万人	1,310万人	▲19.6%
JR旭川駅乗客数	180万人	150万人	▲16.7%
旭川市人口	35.9万人	34.6万人	▲3.6%

（資料：H27 年度版旭川市統計書）

② 社会資本

本市の公共建築物は、その総床面積の47%が、既に建築後30年を経過しており、大規模修繕や設備機器等の更新時期を迎えています。さらに、建築後20年以上30年未満の施設も28%あり、今後も大規模修繕や設備機器等の更新時期を迎える施設が増大していくことが予想されています。

また、昭和56年6月以降の新耐震基準に適合した公共建築物の割合は、行政施設や子育て支援施設では50%台と低くなっています。

道路、橋りょう及び公園などの土木系公共施設の多くは、高度経済成長期に集中的に整備され、使用年数の経過により老朽化が進んできており、また、上・下水道などの多くの施設も含め、今後改修や更新時期を迎えることとなります。

また、下水道管路においては、標準耐用年数が50年と定められていますが、平成46年度には総延長の約30%が標準耐用年数を超えることとなります。

これらを含めた社会資本を現状のまま維持した場合、市民一人当たりの過去5年分の施設整備費負担額は、平成27年では35,000円/人ですが、平成52年には人口減少の影響もあり、約3.5倍の122,000円/人になると試算しています。

（資料：H28 旭川市公共施設等総合管理計画）

③ 環境

近年、東日本大震災を契機とした国のエネルギー政策の転換など、環境行政を取り巻く情勢は大きく変化しており、温室効果ガス排出量の削減や循環型社会の形成、生物多様性の保全に向けた取組をより一層推進することが必要となってきました。

本市の日平均気温の年平均値は、国内全体の上昇傾向を上回り、過去 100 年間で 1.88℃上昇しています。全国や北海道に比べると、温室効果ガス排出量のうち産業部門の割合が低く、民生部門（家庭、事務所等）の割合が高い傾向があります。

（資料：H28 旭川市環境基本計画【第 2 次計画・改訂版】）

本市の緑は、河川、丘陵地、田園の緑に依存しており、市街地では、都市公園の面積は増加していますが、小中学校、行政施設、幼稚園などの公共公益施設の緑化が立ち後れているとともに、商業地や民有地の緑化状況が全体的に低くなっています。

市街地には、4つの大きな河川に接続する公園が多くあることから、河川空間を軸とした緑のネットワークが形成されていますが、街路樹の老木化や都市公園の配置の不均衡などがあり、緑の効果的な配置が必要となっています。

（資料：H28 第 2 次旭川市緑の基本計画）

④ 災害

本市は、地震の発生が極めて少ない地域ですが、全国どこでも起こりうる地震として国が挙げているマグニチュード 6 クラスの直下型地震が発生した場合には、震度 4～6 強の極めて大きい揺れとなり重大な影響があるとされています。

近年、集中豪雨による水害が全国各地で発生し、甚大な被害を引き起こしており、本市においても河川の氾濫や、排水路付近での小規模な浸水が発生しています。

崖や急な斜面の中には、降雨、地質などが原因で、土砂崩れや地すべり、土石流により災害の予想される箇所が存在しています。

その他、冬季における豪雪により、道路が寸断され交通に大きな影響を及ぼすことがあります。

（資料：H27 旭川市地域防災計画）

5 都市整備の課題

本市の現況を踏まえ、「改定の基本的な考え方」の視点から都市整備の課題を整理します。

① 【「コンパクト化」と「ネットワーク化」の推進】

【現況】

- 周辺都市との広域連携（行政，商業，通勤・通学等）の進展
- 中心市街地における低・未利用地の増加
- 急速な人口減少・少子高齢化（人口密度低下）の進行
- 公共交通の利用者減少や公共交通空白地域等の発生



【課題】

- 北北海道の拠点都市としての高次都市機能の充実
- 中心市街地の拠点機能の維持，充実
- 地域コミュニティや生活利便施設の維持，充実
- 公共交通の維持，充実

② 【経済活動の活性化につながる基盤づくり】

【現況】

- 人口減少による国内市場縮小に伴う地域経済の低迷
- まとまった規模の工業系未利用地の減少
- 農山村集落における高齢化の進行，後継者不足



【課題】

- 地域経済の活性化に向けた企業誘致などにおける多様なニーズへの対応
- 農山村集落の地域コミュニティの維持，充実と優良農地の保全

③ 【「造る」から「保全・活用」への転換】

【現況】

- 社会資本の老朽化に伴う更新時期の集中



【課題】

- 維持管理費・更新費の負担減に向けた，公共施設や道路，公園，下水道等の適正配置や長寿命化

④ 【安全で豊かなライフスタイル実現への取組】

【現況】

- 大規模な地震発生への懸念の増加
- 特定建築物の耐震化率の伸び悩み
- 集中豪雨時における中小河川や排水路の氾濫，土砂災害の発生
- 豪雪による交通への大きな影響の発生
- 地球温暖化対策へのニーズの高まり
- 公共公益施設や民有地での緑の不足
- 街路樹の老木化や都市公園の配置の不均衡
- 管理されていない空き家の増加
- 高齢化の進展によるユニバーサルデザイン等へのニーズの高まり



【課題】

- 大規模自然災害を想定した災害に強いまちづくり
- 水害や土砂災害，雪害等から市民の生命及び生活を守るための防災力向上
- 地域環境を保全するための温室効果ガスの排出の抑制
- 緑豊かなライフスタイルに向けた，効果的な緑の配置とネットワーク化
- 生活環境の悪化に繋がる管理されない空き家への対策
- 公共施設や公共交通などへのユニバーサルデザインの導入やバリアフリー化