

## 1 市土の利用に関する基本構想

### (1) 市土の状況

本市は、札幌市と旭川市のほぼ中間に位置し、北は空知川を挟んで滝川市、東は夕張山系を境に赤平市、歌志内市、上砂川町、南は奈井江町、西は石狩川を挟んで新十津川町に隣接しています。

広さは東西10.5km、南北12.7kmで、総面積は78.69km<sup>2</sup>あり、地形的には東部一帯の山間部から西部に向かってなだらかに傾斜し、石狩川沿いに南部と北部は平地が広がっています。

総面積の約2割に当たる1,629haが農用地であり、石狩川及び空知川の両河川による豊富な水資源と、夏季には温暖な気候になることから、米や野菜を中心とした農業が展開されています。

また、森林が約4割を占めており、宅地やその他の雑種地等を除く全体の7割が自然的土地利用であり、国土保全や水資源の涵養、二酸化炭素の吸収による地球温暖化防止など、豊かな自然環境の保持に大きく寄与しています。

市街地は、平地地帯と石狩川の間南北に細く展開し、JR函館本線、国道12号と道央自動車道が南北に縦貫しており、中心部においては、JR函館本線を挟んで東部に地域交流センターや公営住宅、特別養護老人ホーム、西部には金融機関や行政施設、市立病院、商店街が集積しているなど都市機能を有しながらも、豊かな自然と居住環境が調和した快適な環境都市となっています。

### (2) 市土利用の基本方針

#### ア 市土利用の基本理念

本市の市土の利用は、市土が現在及び将来における市民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通じる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と地域の発展を図ることを基本理念とし、人口減少・高齢化、経済等のグローバル化、地球環境問題の進行等を踏まえ、環境と経済の調和を基本として、人と人、地域と地域が支えあい、いきいきとした暮らしが営まれるよう、総合的かつ計画的に進めなければなりません。

#### イ 土地利用をめぐる基本的条件

今後の市土の利用を計画するにあたっては、市土利用をめぐる次のような基本的条件の変化を考慮する必要があります。

### (7) 人口減少・高齢化の進展、社会経済環境の変化

住民基本台帳による人口は、少子化や景気後退に伴う雇用の場の縮小などにより減少し続け、平成32年には、砂川市第6期総合計画で推計された将来人口として約17,000人を想定しています。

一方、65歳以上の高齢者人口は年々増加しており、高齢者比率においても平成32年の推計では41.4%となり、急速に高齢化が進んでいきます。

また、社会経済情勢については、これまで国道12号や道央自動車道、JR函館本線といった陸上交通の大動脈が縦貫している交通の利便性などを活かし、工業団地の造成や北海道こどもの国、ハイウェイオアシス、オアシスパーク、地域交流センター、市立病院などの整備を行い、地域の活性化に努めてきましたが、人口減少や長引く景気の低迷による産業の衰退など、本市を取り巻く社会的・経済的な環境はこれまで以上に厳しいものとなってきています。

なお、全体としては地目間の土地利用転換は鈍化しているものの、地区によっては土地需要の調整、効率的利用の観点から引き続き市土の有効利用を図ることが重要になってきています。

### (4) 市土の安全性等に対する要請の高まり

さらに、地球温暖化が原因の一つとされる異常気象など、環境問題が深刻化しており、それらがもたらす災害の増加や被害が甚大化する傾向から、市土の安全性に対する要請が高まっています。

また、これまでの大量生産、大量消費、大量廃棄等の社会システムが招いた地球温暖化や環境破壊が深刻な問題となる中、自然とのふれあいや心の豊かさが求められていることから、安全・安心な生活環境や自然環境を守るための循環と共生を重視すると同時に美しくゆとりある市土利用を進めていくことが求められています。

### (5) 土地利用相互の関連性の深まりと多様な主体のかかわりの展開

これに加え、市民の価値観や生活様式が多様化する中で、例えば、身近な生活空間として土地利用を認識し、宅地や建物、道路等を一連のものにとらえて快適性や安全性を考えるなど、空間における個々の土地利用を横断的にとらえる状況がみられます。

また、交通網の発達によって人々の行動範囲が拡大する中で、大規模小売店の立地と既存中心市街地での低未利用地の増加が連動するなど、特定の土地利用が他の土地利用と相互に関係する状況がみられます。

さらに、地域間の交流・連携が進む中で、地域の土地利用に対して地域外からも含めて様々な人や団体が関与する状況もみられるため、地域の様々な土地利用をそれぞれ別個のものとしてとらえるのではなく、土地利用の相互の関係性の深まりや多様な主体のかかわりを踏まえ、土地利用を総合的にとらえてい

くことが重要となってきました。

## ウ 本計画における課題

このため、本計画における課題は、限られた資源である市土の有効利用を図りつつ、適切に維持管理するとともに、市土の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとの個々の土地需要の量的な調整や質的向上を図り、計画的に市土利用を進めることによって、より良い状態で市土を次世代へ引き継ぐこと、すなわち「持続可能な市土管理」を行うことです。

そのためには、長期にわたる内外の潮流変化をも展望しつつ、豊かな生活や活力ある生産が展開される場として、市土の魅力を総合的に向上させるよう努めることが重要です。

### (7) 土地需要の量的調整

土地需要の量的調整に関しては、人口減少下であっても都市的土地利用については土地の高度利用、低未利用地の有効利用を促進することによりその合理化及び効率化を図るとともに、良好な市街地の形成と再生を図ることが課題となっています。

また、森林、原野、農用地、宅地等の相互の土地利用の転換については、土地利用の可逆性が容易に得られないこと、生態系をはじめとする自然の様々な循環系や景観に影響を与えること等を考慮して、慎重な配慮の下で計画的に行うことが必要です。

### (4) 市土利用の質的向上

市土利用の質的向上に関しては、市土利用の状況の変化を踏まえ、「安全で安心できる市土利用」、「循環と共生を重視した市土利用」、「美しくゆとりある市土利用」といった観点を基本とすることが重要です。その際、これら相互の関連性にも留意する必要があります。

「安全で安心できる市土利用」の観点では、災害に対する地域ごとの特性を踏まえた市土の利用を基本としつつ、諸機能の適正な配置、防災拠点の整備、オープンスペースの確保、水系の総合的管理、農用地の管理保全、森林の持つ国土保全機能の向上等を図ることにより、市土の安全性を総合的に高めていくことが課題となっています。

「循環と共生を重視した市土利用」の観点では、人間活動と自然が調和した物質循環の維持、流域における水循環と市土利用の調和、緑地・水面等の活用による環境負荷の低減、住宅地、工業用地、商業用地、一般道路などの都市的土地利用にあたっての自然環境への配慮、自然の保全・再生・創出などを行うことにより、自然のシステムにかなった市土利用を進めることが課題となっています。

「美しくゆとりある市土利用」の観点では、ゆとりある都市環境の形成、農村における緑豊かな環境の確保、歴史的・文化的風土の保存、地域の自然的・社会的条件等を踏まえた個性ある景観の保全・形成などを進めるとともに、人と自然の営みが調和した土地利用を更に進め、その質を総合的に高めていくことが課題となっています。

## エ 課題への対処

これらの課題への対応にあたっては、都市地域、農業地域、森林地域ごとに市土の有効かつ適切な利用に配慮するとともに、都市的土地利用と自然的土地利用の適切な配置と組合せにより調和ある土地利用を進めます。

また、国や北海道、市による公的な役割や、所有者等による適切な管理はもちろん、市民を含む多様な主体が市土の適切な管理へ参画していく取り組みを進めながら、地域に応じた望ましい市土への誘導を図っていきます。

以下には、地域類型の観点と土地の利用区分の観点の2点から市土利用の基本方向について示していきます。

### (3) 地域類型別の市土利用の基本方向

地域類型別（都市地域、農業地域、森林地域）の市土利用の基本方向は次のとおりとします。なお、地域類型別の市土利用にあたっては、相互の関係性にかんがみ、各地域類型を別個にとらえるだけでなく、相互の機能分担、交流・連携といった地域類型間のつながりを双方向的に考慮することが重要です。

## ア 都市地域

### (7) 住宅地域

将来人口に対応する安全で快適な住環境の形成を図るため、都市施設の計画的な整備、交通機能の充実、除排雪体制の整備などにより、都市の利便性と快適性を高めるとともに、市街地における未利用地の利用促進や、生活に便利な中心市街地で暮らせるまちなか居住を促進するなど、まとまりのある市街地形成と街並み景観に配慮した住宅地の確保と安定供給を進めます。

また、住環境への影響が想定される地区については、周辺環境との調和に努めます。

### (4) 商業地域

魅力的な商業地の形成を図るため、交通機関、金融機関、公共施設、商業店舗など都市機能の集積を活かした利便性のある商業地の形成に努め、空き地や空き店舗の有効活用を図りながら市街地や商業環境の整備に努めます。

さらに地域交流センター来館者や市立病院来院者などのまちなかへの回遊を

地域活性化につなげるため、快適性の高い商業地の形成を図ります。

#### （ウ） 工業地域

産業振興と雇用の確保を図るため、工場適地の指定を受けた道央砂川工業団地を中心とした積極的な企業への誘致活動や地場企業の規模の拡大などによる地域経済の活性化を進めるとともに、周辺の自然環境及び住環境に配慮した工業地の確保と形成を図るものとします。

#### イ 農業地域

農用地を合理的かつ計画的に集約化を図るなど無秩序な農地転用を抑制しつつ優良農地の保全と遊休農地の解消に努め、農用地が持つ地力や二次的自然としての農村景観の形成等、多面的な機能の維持とともに環境整備を進め、生産性が高く安全で良質な農産物を供給する農用地の形成を図るものとします。

#### ウ 森林地域

森林の持つ国土保全、水源涵養、保健休養等の多面的機能を持続的に発揮するために、必要な森林の確保と整備を図るとともに、無秩序な開発の未然防止に努め、豊かな自然環境の保全を図るものとします。

また、自然環境を活用した自然とのふれあいの場として、適正な利用を図るものとします。

### （4） 利用区分別の市土利用の基本方向

利用区分別の市土利用の基本方向は以下のとおりとします。なお、各利用区分を別個にとらえるのではなく、相互の関連性に十分留意する必要があります。

#### ア 農用地

農用地については、農業生産の重要な基盤であるとともに、良好な自然環境を保全する役割などの多面的な機能を有しています。

このため、恵まれた自然との関係に配慮しながら、合理的かつ効率的な集約化を図るとともに無秩序な開発を抑制し、農用地としてのまとまりを確保しつつ、農業生産活動と地域住民の生活環境が調和するよう、地域の実情に応じた計画的かつ適切な土地利用によって、優良な農用地の確保と生産性の向上を図るものとします。

#### イ 森林

森林については、国土保全、水源涵養、二酸化炭素の吸収による地球温暖化防止などの多面的な機能を持ち、良好な生活環境を保つための貴重な財産です。しかし、森林所有者の高齢化や林業に対する意識の低下から適切な保育や間伐が進まず、森

林の持続的な整備・保全が危ぶまれる状況となっています。

このことから、林業や木材産業等の発展を促すとともに、必要な森林の整備を図り、無秩序な開発の未然防止に努め、豊かな自然環境の保全を図るものとします。

また、市街地及びその周辺の森林については、市民の良好な生活環境を守るため、保全を図るものとします。

## ウ 原野

原野については、地域の自然環境を形成する機能に十分配慮しつつ適正な利用を図るものとします。

## エ 水面・河川・水路

河川については、本市の水害の歴史から、河川改修などの治水対策を推進するとともに、生態系や水循環系を破壊することのない整備により、生物の生息環境及び潤いのある親水空間として水辺環境の維持・向上に努めます。

また、農業用排水路の整備、適切な維持管理など、既存用地の持続的な利用を図ります。

## オ 道路

道路については、地域経済の発展や市民生活の利便性向上の基盤となるものであることから、地域を結び市土の有効利用を高める幹線道路等の整備のための必要な用地の確保を図るとともに、安全性、快適性、防災機能等の向上に配慮し、国道・道道・市道等を含めた交通ネットワークの形成を図ります。特に市街地においては、中心市街地の回遊性を高める道路の整備を進めるものとします。

また、道路の整備にあたっては、計画段階から騒音等の交通公害の防止に配慮して生活環境の保全を図るほか、沿道の土地利用と整合した景観やユニバーサルデザイン化などの、高齢者等に配慮した安全で快適な歩行空間の確保に努め、さらに街路灯の整備、街路樹の維持管理など、道路空間としての質を高めるとともに、冬期間の効果的な除排雪対策による交通の確保など安全で適正な維持に努めるものとします。

## カ 住宅地

住宅地については、将来人口及び世帯数に対応する安定した住宅地の供給を図るため、今後の動向を勘案しつつ北国の特性や快適な居住環境に配慮するとともに、無秩序な拡大を防止しながら、まちづくりの方向に応じた適正な住宅地の確保を図るものとします。

### キ 工業用地

工業用地については、地域経済の活性化と雇用の場の確保を図るため、地元企業の育成強化を進めながら、企業の立地動向に的確に対応し地域の特性を活かした企業誘致の推進に必要な用地を確保します。また、工業用地の整備・拡充にあたっては、周辺的生活環境や自然環境に配慮し、他の土地利用との調整を図りながら、生産基盤の形成に努めます。

### ク その他の宅地

その他の宅地（事務所、商業地等）については、良好な環境に配慮しつつ、中心市街地における土地利用の高度化や商業の活性化を促進するとともに、魅力ある商店街を形成するための必要な用地の確保を図ります。

### ケ その他

その他（文教施設、環境衛生施設、厚生福祉施設、公園緑地、交通施設などの公用・公共用施設）の用地については、生活水準向上のうえで重要な機能を果たすものであることから、多様化する市民ニーズや環境の保全に配慮した適正な配置に努め、必要な用地の確保を図るものとします。

また、施設整備にあっては、災害に対する安全性の確保はもとより、災害時における施設の活用に配慮するものとします。

レクリエーション用地については、価値観の多様化や自然とのふれあい志向の高まりを踏まえ、自然環境の保全を図りつつ地域の振興等を総合的に勘案して、計画的な整備を図るものとします。その際、森林、水辺等の余暇空間としての利用や施設の適切な配置とその広域的な利用に配慮するものとします。