

中部広域都市計画区域移行に伴う中城村・北中城村土地利用計画案 及び立地適正化計画案等に関する両村の取組状況等

本委員会において指導・助言を取りまとめるにあたり、本参考資料は、委員会で提示した資料を基に事務局にて取りまとめた内容である。両村の中部広域都市計画区域移行に向けた取組の主な経緯や本委員会の議論の背景となる「中城村・北中城村共同まちづくり計画」の概要を示すとともに、本委員会で議論を重ねてきた両村の土地利用計画案や両村を一つと捉えた立地適正化計画案、両村と中部広域都市計画区域との一体性に関する検討について、別添資料(1,2,3)と併せて、次のように整理し、両村の取組を推進していくための総括を行う。

なお、中部広域都市計画区域との一体性の是非の判断については、両村の取組状況等を踏まえて、今後、沖縄県において中南部都市圏全体の将来ビジョンや関係市町村の意見等も踏まえながら示されていくべきである。

1 両村の中部広域都市計画区域移行に向けた取組の主な経緯について(資料3に関連)

中城村長及び北中城村長は、「地域が求めるまちづくり」の実現のため、令和元年5月に沖縄県知事に対し中部広域都市計画区域移行に関する要請書を提出した。

県は、令和元年8月に「那覇広域都市計画区域における区域区分検討協議会」を設置し、令和2年2月の同協議会の第2回委員会において「中城村と北中城村の共同のまちづくりの展望を明確にした上で、無秩序な市街化防止や計画的な市街化の誘導策等について、区域区分を廃止した場合の対応方針等を確認しながら検討を行う。」との方向性が示された。また、令和3年9月の同協議会の第3回委員会では「共同まちづくり計画の策定状況を踏まえ、区域区分を廃止した場合の対応方針やその実現手法について引き続き県と両村で協議を行っていく」ことがあらためて示されている。

また、令和4年11月の中城村・北中城村と沖縄県との意見交換においては、両村における立地適正化計画の策定と都市計画区域の見直し等に向けた今後のスケジュールが示されている。

中城村及び北中城村は、有識者等で構成される「中城村・北中城村共同まちづくり計画策定委員会」を設置し、住民アンケートやパブリックコメント等を経て、令和5年10月に共同まちづくり計画を策定し、令和6年2月には中城村長及び北中城村長から「中城村・北中城村共同まちづくり計画の実現に向けた都市計画区域の再編と県営中城公園における歴史文化拠点施設等の整備に関する要請書」を沖縄県知事に提出している。

2 「中城村・北中城村共同まちづくり計画」について(資料1.2.3に関連)

両村は、もともと一つであった村が戦後に分村した背景はあるが、共通する歴史・文化資源を有しており、共同した取組や観光振興の強靱化を図る必要性を共有している。また、人口減少の到来、高齢化の進行等の社会情勢の中で、市街化調整区域が大半を占める両村において、定住促進や産業振興に係る土地利用の制限及び遊休農地の増加、高まる災害リスクへの対応等に困難をきたしていることから、これらの現状の課題の解決を図り、地域が求めるまちづくりを実現するために、令和5年10月に「中城村・北中城村共同まちづくり計画」を策定した。

「共同まちづくり計画」では、世界遺産中城城跡を核にした歴史的資源を活かしたまちづくりや共通する様々な課題を解決するため、両村の特性や独自性を活かした共同まちづくりの方向性や土地利用の方針を定め、両村が取り組むべき施策について総合的に取り組むこととしている。また、保全と開発の両立を図りながら、産業振興・観光振興及び良好な居住環境づくりに資する土地利用を広域的かつ計画的に展開するとしており、広域的な観点から共同まちづくりに取り組むとしている。

(共同まちづくりの方向性)

- ① 歴史・文化・自然資源等を活用したまちづくり
- ② 安全・安心で住み続けることができるまちづくり
- ③ 地域の交流性を高めるまちづくり
- ④ 地域産業が躍動するまちづくり

両村の土地利用方針においては、貴重な自然資源及び歴史資源が失われることがないように、まずは守るべき場所やエリアを明確にした上で、地域の特性を活かした土地利用を展開し、区域区分を廃止した場合の無秩序な市街化防止や計画的な市街化の誘導等について保全の方針と土地利用の方針を示している。

(保全の方針:守るべき場所やエリア)

- ・景観形成の骨格となる自然環境(斜面緑地、海岸)を有するエリア
- ・世界遺産(バッファゾーンや景観)や文化財等を有するエリア
- ・自然災害等の恐れのある区域の開発を抑制するエリア

(土地活用の方針:地域の特性を活かし自然環境や景観と調和した土地の有効利用)

- ・既存集落の維持・改善や新たな定住受け皿のための土地利用
- ・農用地の保全と集約による有効利用や海辺の活用を図る土地利用
- ・幹線道路の沿道の活用や役所周辺等の機能強化を図る土地利用
- ・広域的観点等を踏まえた地域産業の振興や観光振興を図る土地利用

3 両村の土地利用計画案について(資料1関連)

土地利用計画案では、共同まちづくりにおける両村の土地利用方針を踏まえ、両村共通認識のもと地域特性を考慮した保全と活用によるゾーニングを検討し、ゾーニング設定の考え方、将来のイメージ・目標を定め、ゾーニングに応じた土地利用(風致地区、特定用途制限地域、用途地域)の考え方を示し、住民説明会における意見等を踏まえながら取りまとめている。

用途を定めない地域においては、自然的環境を保全するための風致地区や良好な居住環境にそぐわないおそれのある建築物などを制限するための特定用途制限地域を両村の全域に指定することとしている。

なお、現在建築を伴わないヤード等の規制ができておらず、斜面地における地滑りの誘発や集落地域における景観阻害等の要因となっている状況もあることから、風致地区等を指定することで、守るべきところは守ることを考えている。

集落ゾーンについては、既存集落があるエリアの範囲を拡大する考えではなく、用途地域の指定により建築物の用途を拡充しようという考えである。

なお、土地の活用とは、その地域のもつ特性(ポテンシャル)を最大限に引き出すものとして、保全的な要素も含めて幅広く捉えており、地域の特性を活かした自然環境や景観と調和した土地の有効活用を図ることとしている。

一方で、沿道利用については、許容範囲を超えた商業施設の立地や経済活動に伴う想定以上の開発圧力による景観や交通機能の影響等について、立地適正化計画による都市機能誘導区域への施設の立地を誘導しメリハリのある土地利用を行うこととしているが、さらに、関連する計画とも連携し、地域への説明や合意形成を図りながら課題解決に向けた取組を進めていくとし、今後の土地利用計画の具体化の取組においても対応を検討することとしている。

今後の展開として、土地利用計画案をもとに、風致地区、特定用途制限地域、用途地域における基準や範囲の設定などの具体的な検討を進めるほか、自然環境や景観と調和した土地の有効活用を図るため、沿道利用や海岸線沿いにおける自然・環境ゾーンの追加指定等も含めて、特定用途制限地域の詳細な検討や景観法による必要な対応を行うこととしている。

併せて、「歴史まちづくり計画」の重点区域における取組施策や「農を活かした健康福祉の里づくり事業」における施設整備及び「中城城跡保存活用計画」における史跡としての保存管理、活用、整備と連携した取組を継続して進めることとしている。

さらに、非線引き都市計画区域である中部広域都市計画区域への移行に向けて、「共同まちづくり計画」に基づく土地利用方針を踏まえた土地利用計画と両村を一つと捉えた立地適正化計画との両輪で、区域区分を廃止した場合における無秩序な市街化防止と計画的な誘導策について継続的な取組みを進め、中城村・北中城村らしさを活かした地域が求めるまちづくりを実現することとしている。

4 両村を一つと捉えた立地適正化計画案について(資料2関連)

両村は、共同まちづくり計画を具現化するため、両村を一つと捉えた立地適正化計画の策定により、土地利用計画と併せて線引きの代替的措置として活用し、緩やかなコントロール手法により居住を一定の区域に誘導することで無秩序な市街化防止及び既存集落の維持・改善、新たな定住受け皿等の計画的な市街化の誘導を図るとしている。

立地適正化計画案では、両村の共同まちづくり計画に示す「まちづくりの方向性」を立地適正化計画の基本方針とし、各拠点で都市機能を分担し、都市機能誘導区域及び誘導施設の設定や集落を中心としたコミュニティの維持、利便性の高い生活環境の整備等を踏まえ居住誘導区域を設定している。また、届出・勧告という緩やかなコントロール手法と経済的なインセンティブを組み合わせ一定の区域に誘導していくことにより、両村を一体の都市として、減災に留意しつつ、広域交流拠点等の特徴を活かした都市機能誘導や、歴史文化交流拠点や地域の特色ある集落等を中心に居住誘導を図り、計画的なまちづくりを実現することとしている。

津波浸水想定区域等の災害危険区域が重なる居住誘導区域について、その区域に住む住民に津波浸水等の災害リスクがあることが認識できるようにするとともに、防災指針において災害リスクの周知や避難経路等の対応について検討することとしている。また、避難において特に配慮を必要とする高齢者等が利用する介護福祉施設等について、今後の具体的な検討の中で、津波浸水想定区域内における新規施設の立地制限や、高台への誘導を図ることとしている。

今後の展開として、立地適正化計画に関する国の方針(立地適正化計画の手引き等)に沿って、

立地適正化計画案をもとに、両村の農業(農業の地域計画)、交通(地域公共交通計画)、防災(地域防災計画)、歴史(歴まち計画)分野の計画との連携や整合を図る必要があるため、分野を横断した取組を定期的に進めるとしている。また、中部広域都市計画区域への移行を見据え、中部広域都市計画区域全体に波及する防災・減災に配慮した適正な土地利用や都市機能の役割分担、連携によるコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりの方向性を検討する必要があるとしている。

両村を一つとして捉えた都市機能の連携強化や機能分担、それらを有機的なネットワークで構築する共同まちづくりの取組は、人口減少、少子高齢化が進むことが想定されている中で、非線引き都市計画区域である中部広域都市計画区域の市町村の共通の取組課題でもあり、今後の広域的かつ計画的なまちづくりへの展開が期待されるとしている。

5 両村と中部広域都市計画区域との一体性について(資料3関連)

「都市計画運用指針(第13版、令和6年11月)」においては、「都市計画区域は、市町村の行政区画にとらわれず、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する」としており、各調査データの分析結果では、人口分布、従業地、用途地域の境界、通勤通学、医療圏の境界、買回り品の商圏区分が北中城村と北谷町以北、広域事務組合の境界は西原町と宜野湾市以北となっている。

共同のまちづくりを進める中城村・北中城村を一つの都市とみると、土地利用では、北中城村は沖縄市と商業系用途地域が連続しており、沖縄市と北中城村に跨るロウワープラザ地区の跡地利用については一体的な開発整備を行う必要がある。自然的条件では、両村は台地地形がつづき地形的な一体性が見られる。また、中部広域都市計画区域における歴史的な一体性として中部広域は護佐丸に関連する中城、勝連、座喜味、伊波、山田グスクの歴史的ネットワークを活かした連携・取組等が行われている。両村の通勤・通学移動は、中部広域都市計画区域の中心都市である沖縄市への移動が最も多い。また、OCVB(沖縄観光コンベンションビューロー)おきなわ観光地域カルテによる「周遊分析(市町村間)」においても中部広域市町村との関係性がわかる。経済的区域の一体性については、イオンモール沖縄ライカムを利用する頻度は中部地区が多く商圏が広域に広がっている。社会的区域の一体性においては、両村とも中部広域市町村圏事務組合や中頭教育事務所の所管区域に属しており、産業、観光、教育、スポーツ関連等について中部広域市町村と連携・共同した取り組みが進められているなど、共同まちづくりを進める中城村・北中城村と中部広域都市計画区域市町村との関係性が示されている。

6 総括

昭和49年に本県に線引き制度が導入されて半世紀以上が経過し、当時の人口増加を背景にした区域区分(線引き)制度は、全国の人口減少等を機に平成12年の都市計画法の改正で義務制から選択制となった。県内での南城市の事例や全国においてもいくつかの自治体において線引き制度を廃止した事例や取組事例も見られる。

両村においては、半世紀以上にわたり線引き制度が導入されたことで、無秩序な市街地拡大の防止や自然環境の保全が一定程度保たれてきた側面もあるが、一方で市街化調整区域の制限によって定住促進や産業振興における地域活性化の阻害要因になっていることも思慮され、地域が

求めるまちづくりが必ずしも実現してこなかったとしている。

そのような中、両村が掲げる土地利用計画は、これまで抱えていた課題解決や地域の特性(ポテンシャル)を最大限引き出し、自然環境や景観と調和した土地の有効利用を行うものであり、土地利用計画と併せて、両村を一つとして捉えた立地適正化計画を線引き制度の代替え措置として活用し、減災に配慮しながら両村の地域特性を活かした都市機能や居住機能を誘導する地域の魅力をさらに高める取組を推進していくとしている。

一方で、中南部都市圏においては西海岸地域に人口が集中しており、交通渋滞の発生など様々な都市の課題が顕在化している。また、広域都市圏における中心都市の拠点性の低下による都市機能の効率性の課題も抱えている。そのため、沖縄県では、令和3年3月に「東海岸サンライズベルト構想」を策定し、東海岸地域にもう一つの南北に伸びる経済の背骨の形成により県土の均衡ある発展を図るとしている。

また、地方創生における様々な議論においては、地域での産業振興や交流人口の増加等を通して定住・移住促進を図ることによる経済・社会施策、地域の特色や魅力を高め地域の文化や経済社会の底力を活かした発展に向けた取組が必要としている。

「都市計画運用指針(第13版、令和6年11月)」においては、「市街地の拡大やモータリゼーションの進展等により都市の状況が変貌し、現に指定されている都市計画区域が一体の都市として総合的に整備、開発及び保全すべき広がりとして必ずしも適切ではなくなっている状況も見られる。都市計画区域については、これらを勘案し、市町村の行政区域のみにとらわれることなく、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全するために適切な広がりとなるよう、都道府県が広域的観点から適宜必要な再編を行うことが望ましい。」とされている。

また、新・沖縄21世紀ビジョン基本計画においては、「関係市町村と連携の下、地域が求めるまちづくりなど、市町村の実情を加味した上で、中南部都市圏を一体の都市として捉えた都市圏の役割や広域的な方向性及び取り組むべき施策等を明確にし、都市計画区域の再編も視野に入れた取組を進めながら、持続可能な都市圏の形成に資する都市計画や交通政策を総合的かつ計画的に推進する必要がある。」とされている。

両村の中部広域都市計画区域移行に向けた取組の主な経緯をもとに、「中城村・北中城村共同まちづくり計画」に基づく両村の土地利用計画案や立地適正化計画案、中部広域都市計画区域との一体性に関する検討について総括を行い、中南部都市圏全体の発展にもつながる両村の取組を次のステップへと推進していくため、委員会で提示した資料を基に本参考資料を取りまとめた。

【別添資料】

資料1:土地利用計画案の検討について

資料2:立地適正化計画案の検討について

資料3:中部広域都市計画区域との一体性について