

# 序章 はじめに

## 1. 都市計画マスタープランについて

本市は、近年の急速な少子高齢化社会の進行などの社会情勢の変化に適切に対応することが急務となっています。また、2011年(平成23年)3月11日に発生した東日本大震災、2019年(令和元年)10月に発生した令和元年東日本台風に伴う被害を経験したことにより、市民の自然災害に対する危機管理意識の高揚や人口減少の加速化など社会環境は大きく変化しており、今後は防災等を意識した都市づくりを進めることが必要とされています。

須賀川市都市計画マスタープランは、市民と協働による計画づくりにより、土地利用や都市施設のあり方、自然環境との共生等を総合的に検討し、魅力あるまちづくりを進めるために2009年(平成21年)に策定しました。

しかし、人口減少や少子高齢化の進行等の社会的課題への対応や新型コロナウイルス感染拡大による生活様式の変化等に加え、須賀川市総合計画策定条例に基づき、2018年(平成30年)に策定した須賀川市第8次総合計画「須賀川市まちづくりビジョン2018」(以下「総合計画」という。)やコンパクトなまちづくりを目的として策定した「立地適正化計画」など、本市を取り巻く環境は策定当時から変化しています。

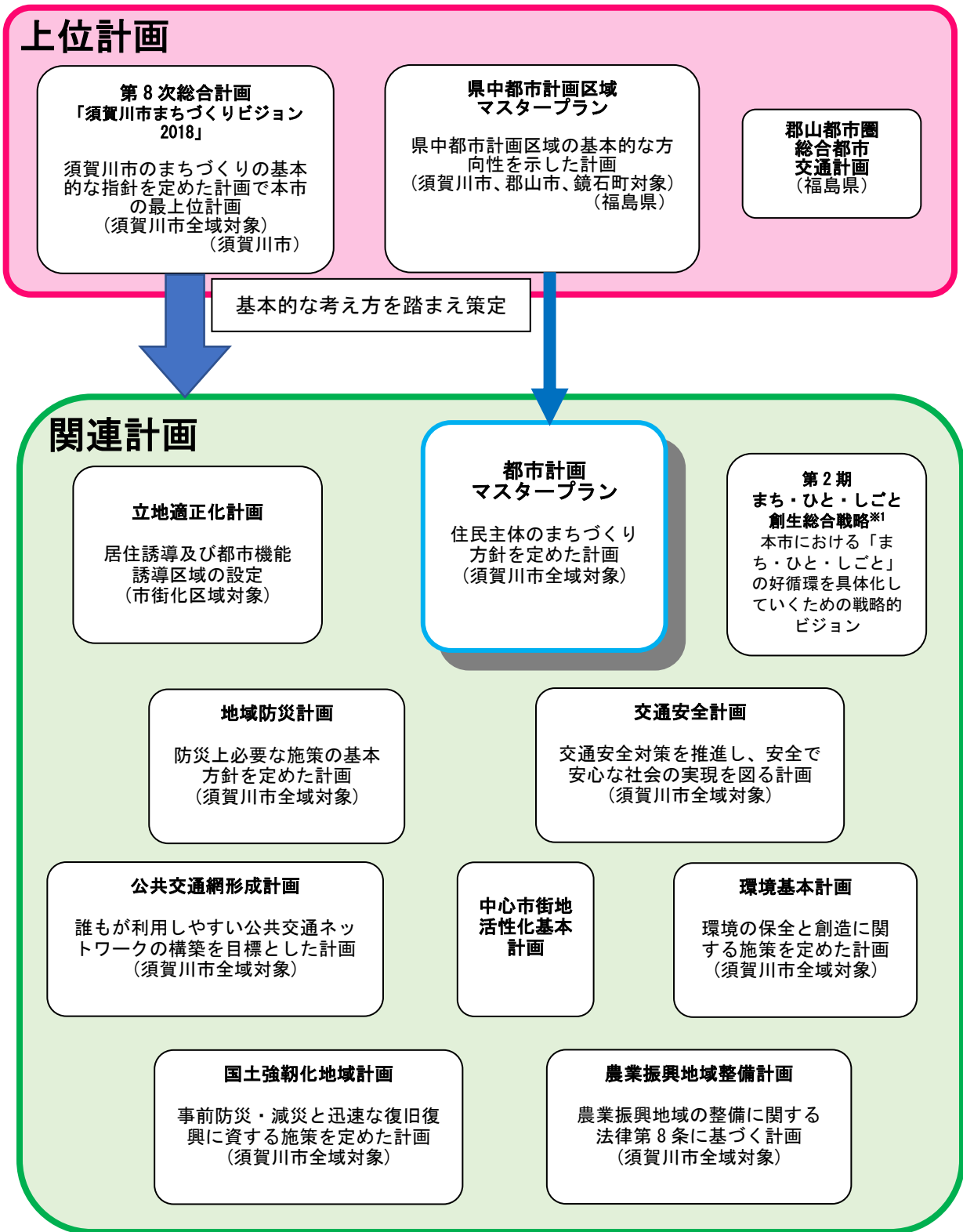
こうした時代変化に対応し、将来に向けてより適切な都市づくりを進めていくため、都市計画マスタープランの改定を行います。

対象地域は、基本的に都市計画区域内について定めるものですが、都市づくりを行うためには、都市計画区域外との連携や調和等が必要であることから、須賀川市全域を対象としています。

都市計画マスタープランは、都市計画法(第18条の2)に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」を示すものですが、総合計画を上位計画とし、県が定める「県中都市計画区域マスタープラン(県中都市計画区域の整備、開発及び保全の方針)」との整合を図る必要があります。

計画の期間は2030年(令和12年)を目標年次としますが、上位計画の見直しや社会経済情勢の変化などを踏まえ、必要に応じて見直しを行います。

## 《都市計画マスタープランと諸計画との関係》



## 2. 都市計画マスタープラン改定の流れ

都市計画マスタープラン改定は、地区住民自らが市民のしあわせの実現を目指し、身近な生活空間の中の地区固有の特性を認識し、「守るべき環境・生かすべき資源」を洗い出し、地区ごとの望ましいまちづくり方針を立案しました。

こうした地区別まちづくり構想をベースに、総合計画をはじめ、上位計画に沿いながら全体構想を組み立てていくといった

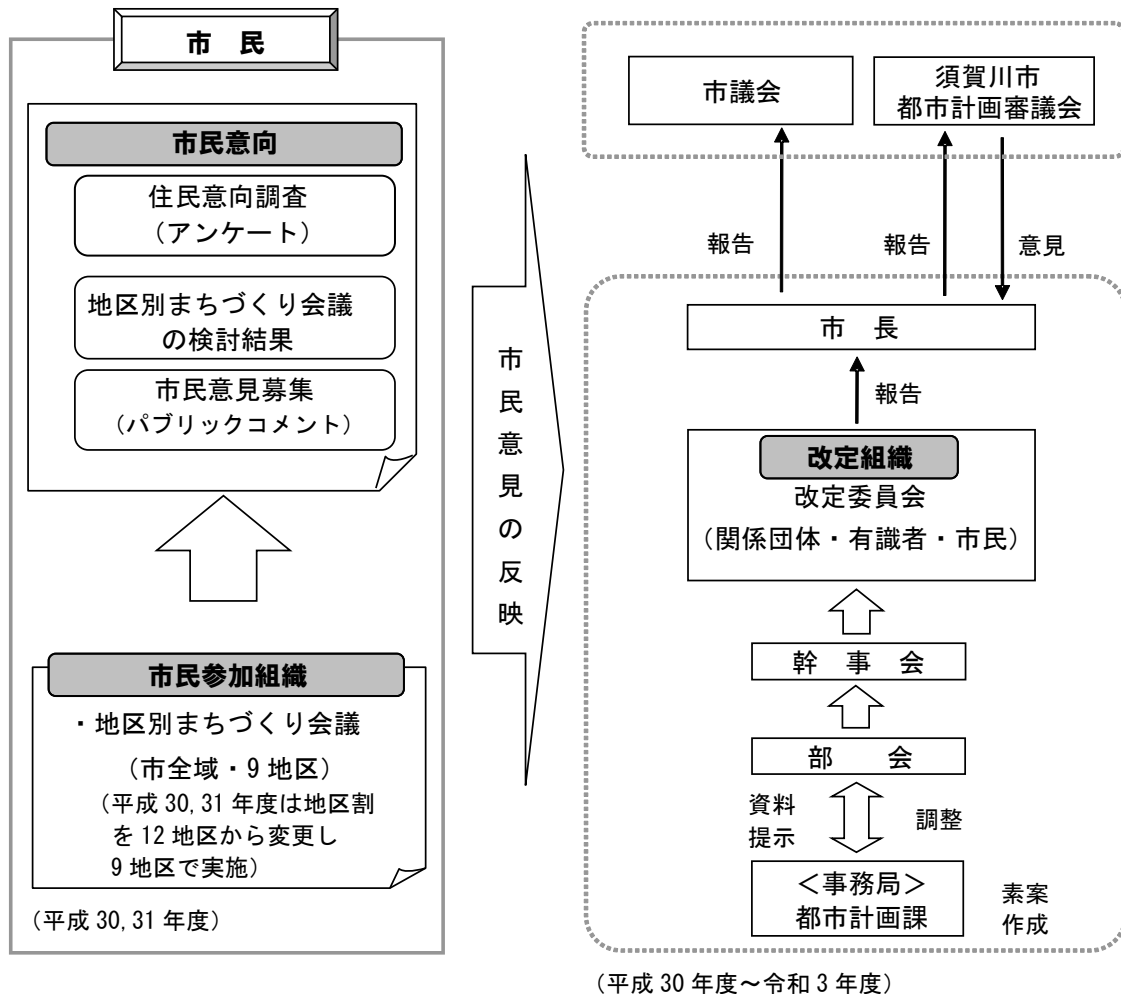
**市民との協働による都市計画マスタープラン改定、すなわち“住民主体のまちづくり”**を実施しました。

### 2-1. 改定体制

都市計画マスタープランの改定体制は下図のとおりです。

今回の改定でも、前回策定時と同様の体制を踏襲し、住民意見を取り入れつつ都市計画マスタープランの改定を実施しました。

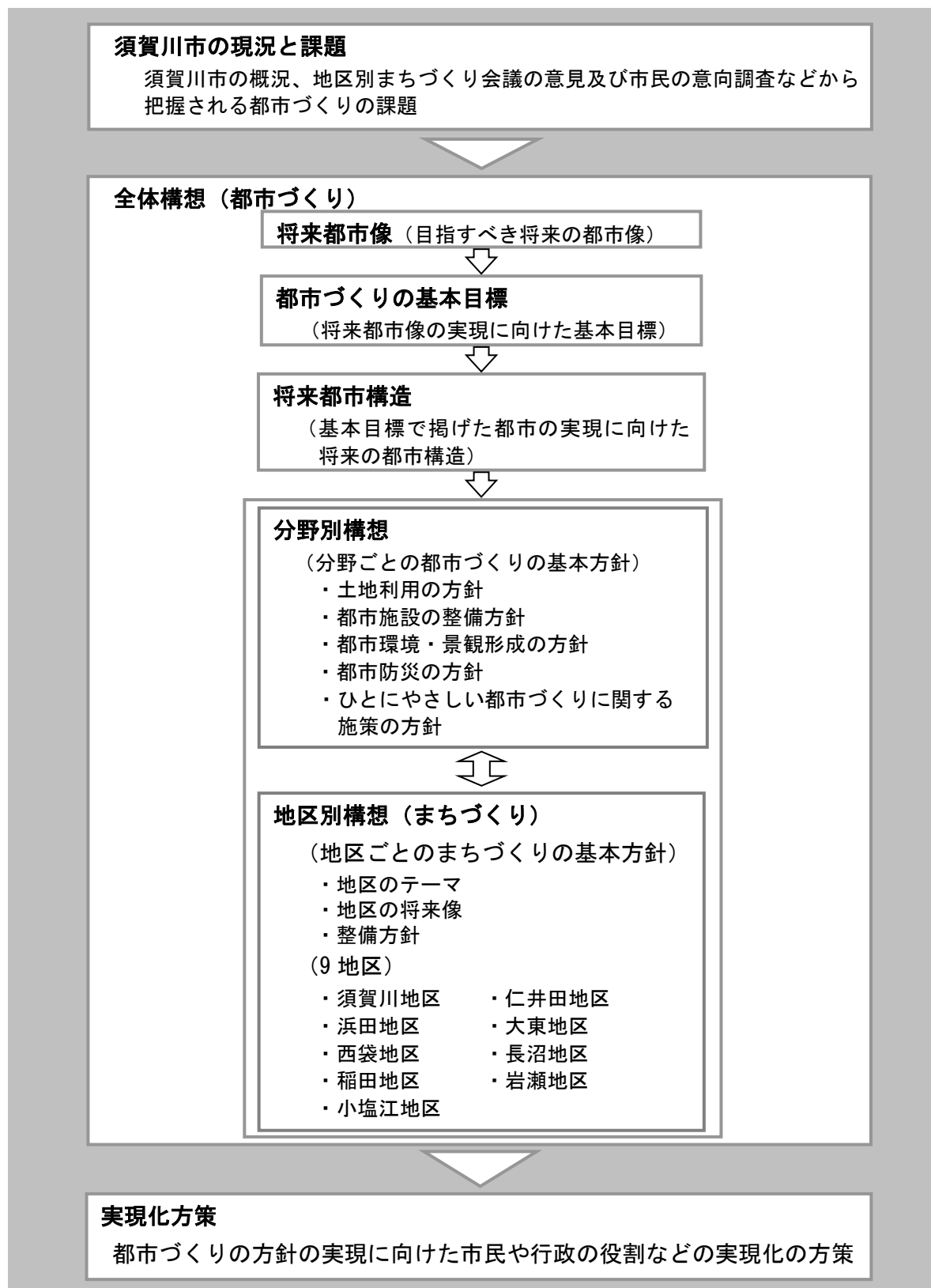
#### 【都市計画マスタープラン改定体制】



## 2-2. 都市計画マスタープランの構成

市域全体を対象とした『全体構想』及び市域を9地区に区分した『地区別構想』、並びにそれらの構想を実現するための進め方を示す『実現化方策』により構成しています。

### 【都市計画マスタープランの構成】



# 第 1 章 須賀川市の概況及び都市づくりの課題

## 1. 須賀川市の概況

### 1-1. 位置及び沿革

#### (1) 位置及び地勢

本市は、福島県のほぼ中央に位置し、東西に約 37.9 km、南北に約 16.5 km、面積は 279.43 km<sup>2</sup> を有し、北は郡山市、南は鏡石町、玉川村及び天栄村、東は平田村、西は郡山市及び天栄村に接しています。

市内中心部を阿武隈川と釈迦堂川が流れ、東に阿武隈高地、西に奥羽山脈の山々を望む、緑豊かな丘陵地に発展したまちです。一方、市街地を囲む農業地帯は、肥沃な土壌のもと、米作りを中心に、野菜や果物の生産地となっています。

広域交通網としては、1973 年(昭和 48 年)に東北縦貫自動車道須賀川インターチェンジが開設し、1993 年(平成 5 年)3 月には市の東部に福島空港が開港しました。この他に国道 4 号、国道 118 号、国道 294 号、JR 東北新幹線、JR 東北本線及び JR 水郡線が走り、県内でも交通の利便性に優れた地域のひとつとなっています。



図 1-1 本市の位置

#### (2) 沿革

本市の歴史は古く、原始・古代から近代までの多くの遺跡が発見されており、史跡、名勝、天然記念物等の国や県指定の文化財が多くあります。江戸時代には物資の集散地として、また産業経済・文化の中心地として栄え、奥州街道<sup>※2</sup> 屈指の宿場町となりました。

本市は 1876 年(明治 9 年)6 月に本町村、中町村、北町村及び道場町村の 4 村が合併して須賀川村となり、1889 年(明治 22 年)4 月の町村制施行により、森宿村の一部が分離合併して須賀川町となりました。1954 年(昭和 29 年)3 月に須賀川町、浜田村、西袋村、稲田村及び小塩江村の 1 町 4 村が合併して市制を施行し須賀川市となり、1955 年(昭和 30 年)3 月に仁井田村、1967 年(昭和 42 年)2 月に大東村が合併しました。その後、2005 年(平成 17 年)4 月に長沼町、岩瀬村が合併し、現在の須賀川市となりました。

## 1-2. 市の概況

### (1) 人口・産業

#### 人口・世帯

○2015年(平成27年)国勢調査による人口は77,441人、世帯数は26,345世帯となっています。人口が緩やかな減少傾向にある一方で、世帯数は増加傾向にあり、核家族化<sup>※3</sup>の進行がうかがえます。

○年少人口<sup>※4</sup>(14歳以下)は13.6%、老年人口<sup>※5</sup>(65歳以上)は25.4%で、年少人口の減少傾向、老年人口の増加傾向が続き、少子高齢化が進行しています。

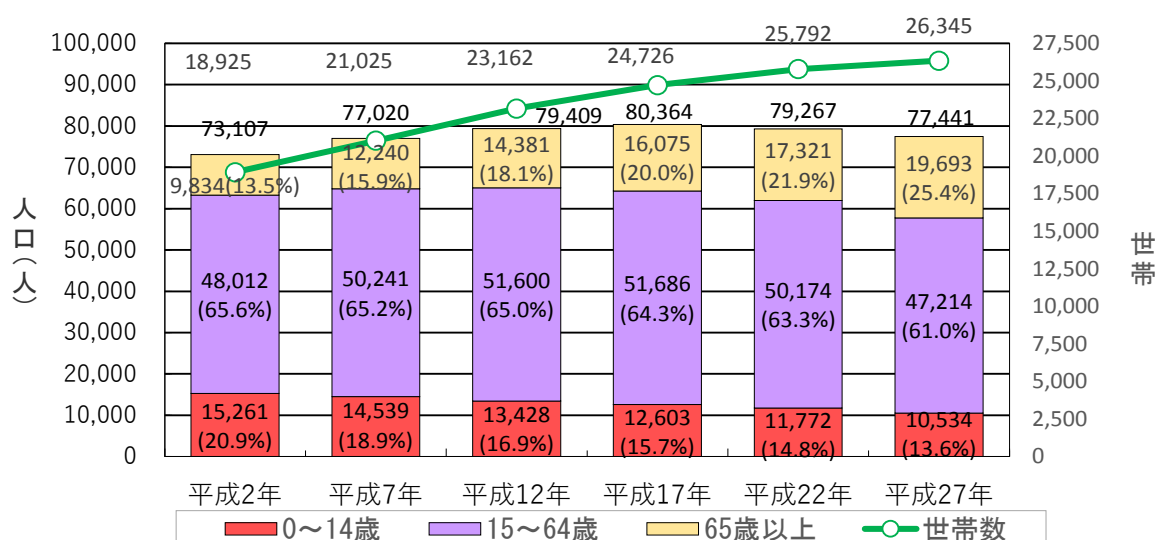


図 1-2 人口・世帯の推移

#### 産業

○国勢調査による就業者数は2000年(平成12年)をピークに減少しており、就業率は2000年(平成12年)の51.4%から2015年(平成27年)には47.8%まで低下しています。このうち2015年(平成27年)は、第1次産業が9.4%、第2次産業が31.9%、第3次産業が58.7%です。

○産業別生産額の推移は、第1次産業が緩やかに増加、第2、3次産業及び全体の総生産<sup>※6</sup>額は、ほぼ横ばいです。

○農業出荷額は2017年(平成29年)123億円で、震災後に落ち込んだものの元の出荷額まで回復しつつあります。

○製造品出荷額は2017年(平成29年)1,706億円で、震災以降横ばいとなっています。

○商品販売額は2015年(平成27年)1,319億円で、震災後に落ち込んだものの元の販売額まで戻っています。

土地利用

- 2018年(平成30年)は山林・水面等(約43%)と農地(約31%)で約7割を占めます。
- 住宅、商業、工業等の宅地は約6%で増加傾向にありますが、多くが中心市街地周辺にあります。市全体では、河川、山林、農地を主体とした集落や里山による田園環境及び自然環境に囲まれた都市です。
- 旧須賀川市は宿場町として栄え、商業・文化の中心地ですが、近隣郊外への商業集積が進み、商業機能が拡散しつつあります。
- 岩瀬地区、長沼地区、大東地区及び小塩江地区はおおむね田園集落と山林によって形成されており、工業団地や住宅団地の開発も行われています。

市街地整備等

- 都市計画区域は、7,800.0haで市全体の27.9%を占めます。そのうち市街化区域は19.3%、1,506.6haで、その内訳は、住居系が59.8%、工業系が34.5%、商業系が5.7%です。
- 地区計画<sup>※7</sup>は住宅団地、工業団地、土地区画整理事業<sup>※8</sup>区域等9箇所290.1haに設定されており、このうち市街化調整区域は季の郷地区の1箇所です。
- 土地区画整理事業は9箇所実施・計画されていましたが、昭和町土地区画整理事業は地権者の了解を得て、都市計画審議会において事業中止が決定しました。これにより8箇所412.5haとなり、現在全箇所ですべて完了しています。
- 都市計画区域内におけるその他の宅地開発は、工業団地及び住宅団地整備を合わせて21箇所、このうち市街化区域は15箇所146.1haです。
- 市街化区域における土地区画整理事業や宅地開発等の面的整備済面積は、全体で559.7haで、市街化区域の37.1%です。

都市施設等

- 都市計画道路<sup>※9</sup>は2020年(令和2年)4月1日現在、30路線(68,000m)が指定され、改良率は約84%まで進んでいます。しかし、市の中心部及び周辺集落を連結する区間の整備が遅れています。
- 東北自動車道の交通量は、震災後大きく増えていますが、国道、主要地方道等の広域幹線道路はほぼ横ばいになっています。
- 街区公園や近隣公園等の身近な公園の整備は完了していますが、広域公園(福島空港公園)は計画面積328.6haのうち52.09haが供用開始され、整備率は15.9%になっています。



## 2. 都市づくりの課題

### 2-1. 都市づくりの課題の整理

#### (1) 市民が考える都市づくりの課題等

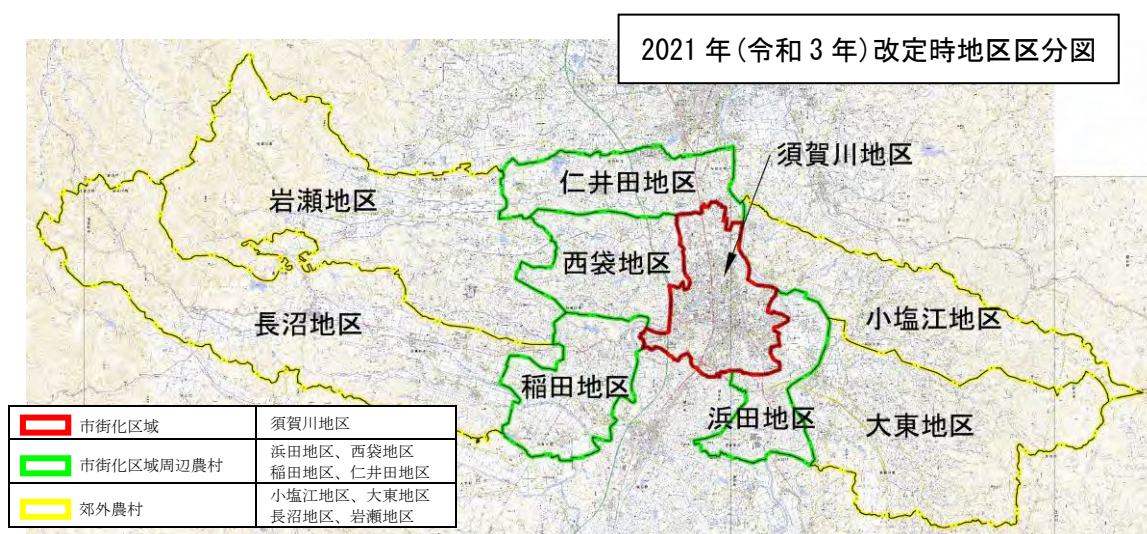
本市の将来像及び全体構想の策定にあたって、「市民が考える都市づくりの課題や今後も守っていくべきこと」について、地区別ワークショップ（地区別まちづくり会議）で検討されてきた内容をもとにまとめます。

全体構想等は、将来の土地利用、都市施設の整備方針等について示すものであることから、以下のとおり区分して整理します。

- |                        |            |
|------------------------|------------|
| ①土地利用（住居系、商業系、工業系、その他） | ⑥ その他都市施設等 |
| ②交通（道路、公共交通）           | ⑦ 景観       |
| ③公園・緑地等                | ⑧ 自然環境     |
| ④河川・水路                 | ⑨ 防災       |
| ⑤上水道・下水道               |            |

①～⑨の項目のうち特に土地利用は、「住みよい都市づくり」の実現に向けて、秩序のある計画的な利用を進めるために、都市計画区域の市街化区域、市街化調整区域及び都市計画区域外の方針について示すものであることから、下図に示したこれらの区域を考慮して整理します。

なお、地区区分については、より実情に即したものとするため、2009年（平成21年）策定時の12地区から9地区に変更します。





## 1) 都市計画マスタープラン地区別まちづくり会議開催経過

都市計画マスタープラン改定にあたり、下記のとおり地区別まちづくり会議を実施しました。

また、住民アンケート調査を実施し、現在のまちづくりの状況に対する市民の評価や意向を把握しました。

○2019年(平成31年)地区別まちづくり会議開催実績

テーマ「コンパクトなまちづくり」(須賀川地区)

「コンパクトなまちづくりと地区の拠点について」(須賀川地区以外)

| 地区                   | 開催日時                                  | 開催場所         | 出席者数    |
|----------------------|---------------------------------------|--------------|---------|
| 小塩江<br>(7 行政区)       | 2019 年(平成 31 年)<br>1 月 22 日 (火) 19 時～ | 小塩江公民館       | 9 名     |
| 大東<br>(10 行政区)       | 2019 年(平成 31 年)<br>1 月 24 日 (木) 19 時～ | 大東公民館        | 9 名     |
| 岩瀬<br>(21 行政区)       | 2019 年(平成 31 年)<br>1 月 29 日 (火) 19 時～ | 岩瀬農村環境改善センター | 12 名    |
| 長沼<br>(15 行政区)       | 2019 年(平成 31 年)<br>1 月 31 日 (木) 19 時～ | 長沼農村環境改善センター | 6 名     |
| 西袋<br>(4 行政区)        | 2019 年(平成 31 年)<br>2 月 5 日 (火) 19 時～  | 西袋公民館        | 4 名     |
| 仁井田<br>(8 行政区)       | 2019 年(平成 31 年)<br>2 月 7 日 (木) 19 時～  | 仁井田公民館       | 12 名    |
| 稲田<br>(6 行政区)        | 2019 年(平成 31 年)<br>2 月 13 日 (水) 19 時～ | 稲田公民館        | 2 名     |
| 浜田<br>(4 行政区)        | 2019 年(平成 31 年)<br>2 月 14 日 (木) 19 時～ | 東公民館         | 5 名     |
| 市街地(須賀川)<br>(41 行政区) | 2019 年(平成 31 年)<br>2 月 19 日 (火) 19 時～ | 市庁舎 4 階大会議室  | 26 名    |
|                      |                                       |              | 合計 85 名 |

※西川・下宿・森宿・北団地・芹沢町・宮の杜行政区は須賀川地区に含む

## 2) 地区別の主要課題

2019年(平成31年)実施の地区別まちづくり会議で参加者から出されたまちづくりに対する主要な意見や課題は、下記のとおりです。また、今回のまちづくり会議で意見があった各地区の公共施設周辺など、コミュニティを維持するための代表的な場所を地区ごとに地区拠点として設定します。

| 地区  | 2019年(平成31年)地区別まちづくり会議における主要意見   |
|-----|--|
| 須賀川 | <p>地区の満足度が全般的に高い中で、比較的不便と感じられているのが公共交通機関(バス等)であり、また、住みやすい地区にするためには「交通の便の改善」を望まれている方が多いこともあり、具体的にどのような改善が必要と感じられているのかを中心に参加者に意見を伺った。</p> <p>意見交換の結果としては、参加者において「公共交通の利便性は高い」と感じられている方が多く、また、実際に公共交通を利用している方は少なかったが、具体的な改善点については、よりバス需要に応じた規格や通行経路での運行など、効率的かつ効果的な運行に関する意見が多く出された。</p> <p>将来的には、デマンドバスなど目的に応じた運行形態が望ましいのではないかと意見や、高齢者等の交通弱者にとっていかに利用しやすい移動手段になるのかが重要ではないかと意見が出された。</p> |
| 浜田  | <p>まちづくりの基本となるコミュニティの形成が課題(少子高齢化)と捉えている意見が多く、各種の地域活動の減少や空き家等の増加、農業の担い手不足などさまざまな要因が地域のつながりを希薄化させ、将来不安を感じるなどの意見が出された。</p> <p>交通については、市街地に近く、他地区への移動は日常的な動線であることから「地区の拠点を整理して市街地と結ぶ」という考えよりは「市街地までのアクセスが重要」と考えている。</p> <p>また、循環バス等の必要性の意見もあり、公共交通はどの場所と結びつながるかが重要と考えており、小規模でも交通弱者等の利用目的に応じた運用が図られれば、有効なものになるのではないかと意見があった。</p>  |
| 西袋  | <p>市街地に隣接し各種便利施設にも近いことから「地区の拠点を整理して市街地と結ぶ」という考えよりは、「市街地までのアクセスが重要」と考えており、交通インフラ及び公共交通の充実を望む意見が多く挙げられた。</p> <p>商業施設の充実を望む意見もあったが、一方で市街地の商業施設との競合を考えると現実的にこの地区での集客・運営は困難ではないかと認識も持たれている。</p> <p>市街地に近いとはいえ、歩いて行ける距離ではなく、結果として日々の生活は自家用車がなければ成り立たないとの意見が多く、それが交通施策の充実を望む意見につながっているものと考えられる。</p>   |
| 稲田  | <p>コミュニティの形成が課題(育成会や地域活動も特定の人で運営しているのが実情)と捉えている意見があり、まちづくりの基本となる地域のつながりが希薄化し、将来不安を感じるなどの意見が出された。</p> <p>そのことから、地区のつながりを維持していくために、例えば子どもを中心とするつながりとして学校施設以外で子供が安心して遊べる公園の整備を望む意見が出された。</p> <p>交通については、地区内に商業施設が少ないこともあり、他地区への移動は日常的な動線であることから「地区の拠点を整理して市街地と結ぶ」という考えよりは「市街地までのアクセスが重要」と考えている。</p> <p>実際の動線も須賀川の市街地よりも距離的に近い鏡石町の便利施設の利用が多いとの意見があった。</p>                                |
| 小塩江 | <p>調整区域の地区は、比較的市街地に近いことから「地区の拠点を整理して市街地と結ぶ」という考えよりは、「市街地までのアクセスが重要」と考えており、特に若い世代が多いあおば町については、子供の通学の観点も含めそのような意見が主であり、交通ネットワークの一部として循環バス(兼スクールバス)の必要性の意見もあった。</p> <p>また、あおば町は生活実態から、地区割りが小塩江地区であることに疑問を感じている。</p> <p>都市計画区域外の地区は、地区の拠点を整理の必要性は理解しながらも、市街地からの距離が離れており、集落も規模が小さく点在し商店もほとんど無い実情などから、自家用車無しでの生活は困難で、やはり市街地までのアクセスの整備を望まれる意見が主であった。</p>                                    |
| 仁井田 | <p>昔から地域のつながりに対する意識が高く、比較的若い世代では地区の現状を受け入れ建設的な意見がある一方で、高齢の世代ほどより地区内での利便性の向上を望む意見があった。</p> <p>交通に関しては、市街地から多少距離は離れているが主要な県道が東西南北に通っていること、また、大規模造成団地や集落によっては郡山市へのアクセスが便利であり、生活利便施設へは自家用車で地区外へ行くことが定着し現状を受け入れている。</p> <p>それにより「地区内への新たな商業施設の立地・地区の拠点を整理して市街地と結ぶ」という考えよりは、「市街地までのアクセス性や子供を主とする交通支援の充実」という考えを重要とする意見が多く出された。</p>  |
| 大東  | <p>商業施設がほしいという意見が多く、それにより地区の利便性向上と活性化が図られると考えているためである。地区内にコンビニが出来るだけでもかなり利便性が高まるとも感じている。</p> <p>また、交通については、主要な道路が整備されていることもあり、市街地までのアクセスに関する意見は無かったが、交通弱者への配慮や今後の公共交通の在り方については、どのように進めていくかを気にかける意見もあった。</p> <p>子供たちが少ないという実感も高く、地区の将来に対する漠然とした不安を感じている意見も多く、農家を生かした体験事業など地域の活性化を望む意見もあった。</p>  |
| 長沼  | <p>独立した町であったことから拠点となり得る場所はいくつかあるが、もっと効果的に活用できるのではないかと意見があった。</p> <p>地区内に中規模の商業施設があるため、地区の活性化については、施設整備よりもコミュニティの維持・連携面での充実、体制整備を望まれる意見が多く挙げられた。</p> <p>公共交通については、どの場所と結ばれるのかが重要と考えており、交通弱者等の利用目的(学校→温泉→病院→商業施設等)に応じた運用が図られれば有効なものになるのではないかと意見があった。</p>   |
| 岩瀬  | <p>新たに整備中のアーカイブセンターや充実したスポーツ施設、公園、温泉などの集客施設が豊富であることから、それらを結び付ける宿泊施設があればより地区の活性化が図られるのではないかと意見が多く、また、日常生活においては小売り商店も限られており、ある程度の規模の商業施設の立地を望まれる意見が多かった。</p> <p>公共交通については、循環バスやコミュニティバスの必要性についての意見があったが、一方で地区での利用者数等を考えると現実的に困難ではないかと意見もあった。公共交通は、どの場所と結びつながるかが重要と考えており、交通弱者等の利用目的に応じた運用が図られれば有効なものになるのではないかと意見もあった。</p>   |

### 3) 都市づくりの課題のまとめ

上位関連計画、市の現況及び住民意見をもとに、2009年(平成21年)策定時の都市づくりの主な課題及び今回新たに整理した内容は以下のとおりです。

| 項目                     | 都市づくりの課題  |
|------------------------|---|
| ①土地利用(住居系、商業系、工業系、その他) | <ul style="list-style-type: none"> <li>●須賀川駅前から並木町までの中心市街地における、空き店舗を活用した新規商業の誘導、業種の多様化促進等による商店街の活性化</li> <li>●用途の違いが見られる高久田境、仲の町周辺等は、現況土地利用に適合した用途への変更を行い、秩序ある計画的な土地利用による適正な市街地整備</li> <li>●森宿地内の工業地域の住工混在化抑制による適正な土地利用の確保</li> <li>●都市と田園の交流や、長沼、岩瀬地区等のコミュニティを活性化する地区拠点の形成</li> <li>●都市環境や集落環境の維持・向上に努め、環境負荷が少なく、少子高齢化に対応した安全で利便性が高いコンパクトな市街地形成</li> </ul> |
| ②交通(道路、公共交通)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>●都市計画道路<sup>※9</sup>等の整備推進や、地区拠点及び周辺都市との連携強化(特に、国道118号・主要地方道中野須賀川線などの東西方向の主要道路の整備)による都市の利便性向上</li> <li>●都市施設の安全性・快適性向上のためのバリアフリー化</li> <li>●自家用車を持たなくても生活ができるバス及び乗合タクシーを組み合わせた市街地と各地区を結ぶ交通体系の確立や地域交通に対するソフト<sup>※10</sup>面の整備</li> </ul>   |
| ③公園・緑地等                | <ul style="list-style-type: none"> <li>●来街者や市民の回遊及びウォーキングを促進するとともに、潤いのある市民生活のため、翠ヶ丘公園、釈迦堂川の親水空間、浜尾遊水地等を結ぶ緑のネットワークの形成</li> <li>●市民との協働による公園・緑地等の施設の維持・管理、運営</li> <li>●地域における子どもたちの遊び場、高齢者のための健康器具整備</li> <li>●公園の有効活用に向けた公募設置管理制度(Park-PFI)<sup>※11</sup>の検討</li> <li>●水害に備えた雨水貯留施設としての活用を検討</li> </ul>  |
| ④河川・水路                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>●阿武隈川の堤防、釈迦堂川の未来大橋～国道4号間、滑川等の治水に配慮した河川整備</li> </ul>  |
| ⑤上水道・下水道               | <ul style="list-style-type: none"> <li>●快適な生活環境の維持、自然環境の保全のために、下水道等排水処理施設の整備推進</li> <li>●水資源の確保</li> </ul>  |
| ⑥上記以外の都市施設等            | <ul style="list-style-type: none"> <li>●市民との協働による、コミュニティ拠点となる集会所等の施設の維持・管理、運営</li> <li>●各地区拠点周辺に商業店舗誘致について検討</li> <li>●道の駅整備の検討</li> </ul>  |
| ⑦景観                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>●中心市街地の神炊館神社を始めとする数多くの寺社や敷地内の古木など、美しく潤いのある街路景観及び南部地区<sup>※12</sup>などを中心とした建物景観の創出により、市の特性である歴史・文化を感じられる景観の形成</li> <li>●中心市街地の周辺部に広がる農地、集落、河川等からなる田園景観や、東部・西部の山間部に広がる自然景観の創出、保全</li> </ul>  |
| ⑧自然環境                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>●東部に広がる田園地域の良好な農業環境及び自然環境の保全や、優良農地の活用等による農業体験、エコツーリズム等の促進</li> </ul>   |
| ⑨防災                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>●延焼遮断のための広幅員の道路整備や公園等の緑化、ハザードマップ等の周知を進め、防災関係機関、消防団等とのネットワークの形成</li> <li>●都市防災(ハード<sup>※13</sup>、ソフト)の検討</li> </ul>   |

## (2) 都市防災に関する課題について

### 1) 東日本大震災における状況と課題

2011年(平成23年)3月11日に発生した東日本大震災により、本市では甚大な被害が発生しました。市内における半壊以上の家屋は、約3割が市街地中心部に集中し、被災家屋の解体により空地が増えるなど、市街地中心部における人口の減少、商業機能などの低下も顕著となりましたが、市庁舎や市民交流センター tette の整備も終了するなど、概ね復旧作業は終了しておりますが、市内農産物などに対する風評被害などは依然として残っている状況です。

今後は、市民、地域、事業者、行政などが市の将来像を共有し、協働の理念に基づいた新たな視点で一体的に復興へ向けた取り組みを推進することが重要であり、賑わいと防災性を向上させた本市の復興まちづくりの再生・活性化を推進します。

#### ○須賀川市の被災家屋状況

全壊 1,249 件、大規模半壊 418 件、半壊 3,085 件、一部損壊 10,553 件

### 2) 令和元年東日本台風における状況と課題

2019年(令和元年)10月12日に発生した令和元年東日本台風による豪雨災害では、本市でも死者2名、家屋や公共施設などの浸水被害が発生するなど、甚大な影響を受けました。こういった頻発化・激甚化<sup>※14</sup>する自然災害により、従前の計画などでは被害が発生してしまう場所が拡大するなど、防災に対する基準が上がってきていることから、改めて、現在の防災基準に合致する都市防災などを考慮した安全なまちづくりのための対策に取り組む必要があります。

#### ○須賀川市の被災家屋状況

全壊 187 件、半壊 903 件、床下浸水 538 件