

# 第三次

## 国土利用計画(佐久市計画)

### (骨子案)

佐久市

# 目 次

## はじめに

## 第1章 市土の利用に関する基本構想

### 第1節 市土利用をめぐる基本方針

#### 1 市土利用をめぐる基本的条件

- (1) 人口減少・高齢化の進行
- (2) 自然環境の変化と自然災害の発生
- (3) 高速交通網の結節点としての優位性
- (4) 土地利用における市民意識

#### 2 本計画が取り組むべき課題

- (1) 人口減少社会への適応
- (2) 安心・安全な生活を支える調和ある土地利用
- (3) 高速交通網の活用による地域の活性化

#### 3 市土利用の基本方針

- (1) 地域社会を支え市の発展に資する戦略的な土地利用
- (2) 地域の特徴を生かした機能集約とネットワーク化
- (3) 「快適健康都市」の卓越性を生かした住環境の整備
- (4) 都市的土地利用と自然的・農業的土地利用の調和
- (5) 安心・安全を支える災害に強いまちづくり
- (6) 地域経済を支える産業基盤の形成

#### 4 市土利用の基本方向

- (1) 土地需要の量的調整
- (2) 土地利用の質的向上

### 第2節 地域類型別の市土利用の基本方向

- 1 都市地域（市街地整備ゾーン）
- 2 農山村地域（農地保全ゾーン）
- 3 自然維持地域（山林保全ゾーン）

### 第3節 利用区分別の市土利用の基本方向

- 1 農地
- 2 森林
- 3 原野等
- 4 水面・河川・水路
- 5 道路
- 6 宅地
  - (1) 住宅地
  - (2) 工業用地

- (3) その他の宅地（商業・業務用地等）
- 7 その他の土地利用

## はじめに

- ・土地基本法及び国土利用計画法に示された国土利用の基本理念に即して、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、健康で文化的な生活環境の確保と調和のとれた持続的発展を目的として、市土の利用に当たって必要な事項を定めるもの。
- ・市土の利用に関する行政上の指針であるとともに、全国計画及び長野県計画を踏まえて、国土利用計画の体系を構成するもの。
- ・佐久市計画は、総合計画における基本構想との整合性を図るため、第三次佐久市計画から第三次佐久市総合計画と一体的に策定する。
- ・佐久市計画の計画期間は、令和9年度から令和18年度までの10年間とし、長野県計画の改訂、本市総合計画後期基本計画の策定、社会情勢の大きな変動などがあった場合には、必要に応じて見直しを行う。

## 第1章 市土の利用に関する基本構想

### 第1節 市土利用をめぐる基本方針

#### 1 市土利用をめぐる基本的条件

##### (1) 人口減少・高齢化の進行

- ・少子高齢化による人口減少の進行のなか、本市においては社会増が人口減少の進行を緩和してきた。
- ・若者を中心とした都市部への人口流出などにより、生産年齢人口の減少と高齢化率の上昇、地域的な偏在が進行している。
- ・人口動態の変化は、中山間地域を中心とした土地需要の減少のみならず、市土の利用や管理に大きな影響を与える。
- ・本市の空き家の状況は、住宅・土地統計調査（二次的住宅（別荘）等を除く。）によると、令和5年の時点で5,040戸、住宅総数に占める割合は約10%である。
- ・今後も人口の減少、高齢化の進行により、所有者不明土地や低・未利用地の拡大、空き家の増加が懸念されている。
- ・農地においては、農業従事者の減少や高齢化、農業所得の低迷等により担い手が不足し、さらに野生鳥獣被害の増加がそれに拍車をかけ、立地条件が悪い中山間地域を中心に農地管理水準の低下や、荒廃農地の増加が進んでいる。
- ・森林においては、担い手不足や採算性の低迷により必要な施業が行われないことにより、土砂災害防止や水源かん養、木材生産等の機能低下を招き、市土の保全や水循環、木材の安定供給等にも大きな影響を与えるおそれがある。

##### (2) 自然環境の変化と自然災害の発生

- ・地球温暖化等の気候変動の影響により、集中豪雨や猛暑などの自然災害が激甚化・頻発化しており、農業生産や生態系に及ぼす影響も懸念されている。
- ・東日本大震災や能登半島地震などの大規模地震に加え、日本各地で記録的な豪雨や台風被害が相次いで発生している。
- ・本市でも令和元年東日本台風により記録的な豪雨に見舞われ、河川の氾濫などにより、甚大な被害を経験し、災害への備えの重要性が改めて浮き彫りとなった。
- ・防災・減災対策の強化はもとより、災害リスクを踏まえ、安全性を計画的に高めていく市土利用・管理への転換が急務となっている。

### (3) 高速交通網の結節点としての優位性

- ・本市は、上信越自動車道や北陸新幹線などの整備により、高速交通網の結節点としての優位性を有している。
- ・上信越自動車道は、本市と首都圏を約 110 分、日本海圏を約 90 分で結んでいる。また、北陸新幹線は、令和 6 年に福井県敦賀駅まで延伸し、佐久平駅－東京駅を約 70 分、金沢駅を約 110 分、敦賀駅を約 165 分で結び、東日本と北陸・近畿圏を繋ぐ重要な拠点となっている。
- ・現在建設中の中部横断自動車道は、平成 30 年度に八千穂高原インターチェンジまで延伸し、新直轄方式による整備が進められている。これにより、移動時間の短縮や輸送コストの削減が図られ、さらなる企業立地や物流機能の強化など大きな効果をもたらす。
- ・未開通である八千穂高原インターチェンジャー（仮称）長坂ジャンクション間については、令和 8 年 2 月に長野県と山梨県が環境影響評価準備書を公表した。今後は、両県において、都市計画決定及び環境影響評価の手続きが進められることとなる。
- ・将来的に、中部横断自動車道の全線が開通することで、首都圏・日本海圏・太平洋圏が結ばれることとなる。本市が有する 6 つのインターチェンジを軸として、人の移動や物流面における高速交通網の結節点としての優位性が一層高まる。

### (4) 土地利用における市民意識

- ・まちづくりに対する市民ニーズを把握するため、令和 7 年度に市民アンケート調査を実施した。
- ・「現在の佐久市の土地利用について、問題を感じていることはありますか。」の問いに対して、「空き家や空き店舗、空き地が増え、まちなか（既成市街地）がさびれてきている」が 76.2%で最も高く、ほかの回答より 30 ポイント以上高い結果となった。
- ・年代別でみると「空き家や空き店舗、空き地が増え、まちなか（既成市街地）がさびれてきている」と回答した割合はすべての年代で 6 割を超えており、60 代、70 代以上では 8 割強となっている。
- ・「今後、佐久市の土地利用を、どのように進めていくべきだと思いますか」の問

いに対して、「市街地の空き地などの有効活用」が29.0%で最も高く、次いで「農業を振興し、農地を保全」が23.6%で続いた。

## 2 本計画が取り組むべき課題

### (1) 人口減少社会への適応

- ・人口減少や少子高齢化、若年層の流出に伴う地域コミュニティの機能低下や日常生活に必要なサービスの維持が困難になるといった課題に対し、将来にわたり質の高い暮らしを継続できる市土の構築が求められている。
- ・将来の人口規模を見据え、都市機能の集約とネットワーク化を進めることで持続可能な都市構造への転換を図る必要がある。
- ・商店街の空き店舗や低・未利用地については、起業や交流の場として利用するなど、まちの活性化につながる有効活用を促進する必要がある。
- ・中山間地域では、野生鳥獣被害が拡大していることに加え、農業従事者の高齢化や離農等による農地の荒廃や管理水準の低下が懸念されるため、農地・森林の適切な管理や鳥獣被害対策を継続するとともに、関係人口の創出や移住・定住の促進を図る必要がある。
- ・「冷涼な気候」や「豊かな自然・生活環境」、「健康長寿」といった本市の強みを最大限に活用し、魅力あるまちづくりと、それを支える土地利用を推進していくことが重要である。

### (2) 安心・安全な生活を支える調和ある土地利用

- ・市土は、限られた貴重な資源であるとともに、市民の生活や生産活動を支える共通の基盤であるため、用途や規模に合わせて適切に活用し、豊かな自然環境と都市活動を調和させ、持続可能な地域資源として次世代へつなぐ必要がある。
- ・自然環境や景観の保全に努め、都市的土地利用と自然的・農業的土地利用との調和により、総合的かつ計画的な土地利用を図る必要がある。
- ・災害発生時に、市民の生命を守り、財産・日常の暮らしへの被害を最小限に抑え、迅速な復旧・復興が行われるよう、「災害に強いまち」を念頭に、市民の安心・安全な暮らしを確保するまちづくりが求められている。

### (3) 高速交通網の活用による地域の活性化

- ・高速交通網の結節点として戦略的な土地利用が重要となっている。中部横断自動車道の全線開通を見据えた対応を講じる必要がある。
- ・中部横断自動車道のインターチェンジ周辺や幹線道路沿線は、交通の利便性が高ま

ることにより、商業地や住宅地など新たな開発需要が見込まれることから、無秩序な開発を抑制し、地域の活性化、環境の保全と産業の振興に資する調和ある土地利用を進める必要がある。

- ・地域の活力をより高めるため、高速交通網の結節点としての本市の優位性や特徴を生かした企業立地により、産業の振興を図る必要がある。
- ・本市は、佐久広域圏の中心都市であることから、その役割を積極的に果たしていくため、多様な都市機能の充実を図るとともに、高速道路や幹線道路など、広域的な人の流れや物流を支える基盤整備をさらに促進する必要がある。

### 3 市土地利用の基本方針

本計画において第三次佐久市総合計画の将来都市像である「未来へつなぐ 快適健康都市 佐久～変化に挑み 輝き続けるまちへ～」を実現するため、次の6つを基本方針として定め取り組みを進める。

#### (1) 地域社会を支え市の発展に資する戦略的な土地利用

限られた市土を最大限に生かし、官民連携を図りながら前例踏襲に縛られない戦略的な視点で、本市の発展に資する土地利用を推進する。

#### (2) 地域の特徴を生かした機能集約とネットワーク化

各地域の特徴を生かした拠点形成と機能集約を図るとともに、各拠点を結ぶ交通ネットワークを維持し、市内全域の利便性と持続可能性を高める土地利用を推進する。

#### (3) 「快適健康都市」の卓越性を生かした住環境の整備

「冷涼な気候」や「晴天率」、「活断層が確認されていない地盤特性」、全国トップクラスの「充実した医療環境」という卓越性を生かし、選ばれ続ける魅力ある住環境の形成に向けた土地利用を推進する。

#### (4) 都市的土地利用と自然的・農業的土地利用の調和

「都市的土地利用と自然的・農業的土地利用との調和」の精神を継承し、秩序ある土地利用を推進する。

#### (5) 安心・安全を支える災害に強いまちづくり

激甚化・頻発化する自然災害や気候変動の影響に対し、市民の生命と財産を保護するため、災害に強いまちづくりを支える土地利用を推進する。

## (6) 地域経済を支える産業基盤の形成

「高速交通網の結節点」という卓越性を生かし、地域経済を牽引する産業基盤を形成し、企業の発展や新たな立地に繋げる土地利用を推進する。

## 4 市土地利用の基本方向

市土が限られた資源であることを前提として、本市の将来を見据えた土地利用の推進にあたり、基本方針を踏まえ、利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとに土地需要の量的な調整を行うとともに、市土地利用のより一層の質的向上を図る。

### (1) 土地需要の量的調整

- ・土地需要の量的調整に当たっては、公共の福祉を優先し、持続的かつ均衡ある発展を図るため、限られた土地の有効利用を図る。
- ・農地、森林、宅地等の利用区分相互の土地利用転換に当たっては、復元の困難性や自然環境への影響を考慮し、無秩序な転用を抑制するとともに、市土の最適な活用に向けて慎重な検討を行うものとする。

### (2) 土地利用の質的向上

- ・土地利用の質的向上を図るため、インフラの機能維持や農地・森林の持つ多面的機能を最大限に活用し、災害に強く、市民が安全かつ安心して暮らすことのできる強靱な市土基盤の構築を推進する。
- ・都市機能の集約による高度な土地利用を促進するとともに、自然環境や歴史・文化との調和を図る。また、地域特性を生かした資源の循環や交流を支える土地利用を推進することで、豊かな環境と地域の活力が共存する持続可能な市土の形成に努める。

## 第2節 地域類型別の市土地利用の基本方向

市全域の土地利用を、都市地域、農山村地域、自然維持地域の3つに大別し、それぞれの地域特性に応じた基本方向に基づき今後の土地利用を図る。

### 1 都市地域（市街地整備ゾーン）

- ・都市地域は、既成市街地とそれらを取り巻く周辺市街地から成る都市計画区域内の用途地域とする。
- ・都市景観に配慮し、用途地域に適合した土地利用とともに、多様な都市機能の集積状況や、公共交通環境などの特性に応じた良好な市街地形成を図り、都市の一

体性を確保する。

- ・空き店舗や空き地などの低・未利用地の有効活用を促進し、快適で魅力ある市街地の形成を図る。また住商工のバランスがとれた良好な住環境の整備を進め、定住人口の増加を図る。

## 2 農山村地域（農地保全ゾーン）

- ・農山村地域は、市街地周辺の優良農地を中心とした田園地帯と、既存集落と自然が共生する丘陵地帯から成る。
- ・優良農地の確保と自然環境の保全を基本としつつ、集落の機能維持・活性化に資する土地利用との調和を図る。
- ・田園・里山景観を維持しつつ、地域に根ざした歴史や文化、健康長寿などを生かすことで、観光や体験を通じた交流人口・関係人口・定住人口の創出に資する土地利用を図る。
- ・防災・減災対策の推進、交通や情報通信技術（ICT）の活用などによるネットワーク化を図り、地域コミュニティ機能を維持・強化することで、人口減少下においても、安心・安全で快適に住み続けられる環境を整えるとともに、交流・関係人口および新たな定住者の創出を図る。

## 3 自然維持地域（山林保全ゾーン）

- ・自然維持地域は、妙義荒船佐久高原国定公園を中心とした東部の県境一帯、八ヶ岳中信高原国定公園に指定されている西部の蓼科山周辺、それらと連続した保有林など主に都市計画区域外を指す。
- ・生物多様性の保全を最優先し、過度な開発を抑制することで、災害に強い市土の根幹を支える。
- ・森林の持つ多面的機能（土砂災害防止、水源かん養等）を維持し、市土の保全を図る。
- ・森林の保全を図りつつ、「森林の癒し効果」等を観光や健康増進へ有効活用する。

# 第3節 利用区分別の市土利用の基本方向

土地の利用区分の特性を踏まえつつ、次の基本方向に基づき今後の土地利用を図る。

## 1 農地

- ・担い手への農地の利用集積や集約化を促進し、効率的で安定的な農業経営と優良

農地の計画的な保全を両立させる土地利用を推進する。

- ・生産基盤の維持や農村景観の保全などを図るため、荒廃農地の発生防止及び解消に向けた適切な維持管理を推進する。

## 2 森林

- ・林業を担う場であるとともに、水源かん養、土砂災害防止、地球温暖化の抑制、森林セラピーによる健康増進など、森林が有する多面的機能を維持・発揮させるため、計画的な整備を推進する。

## 3 原野等

- ・本来の生態系への影響に配慮したうえで、自然環境と生活との調和を図り、在来生物が生息する環境の保全を推進する。

## 4 水面・河川・水路

- ・水害や土砂災害を防止するため、河川やため池の改修、治水・砂防施設の整備、および水路等の長寿命化に向けた適切な維持管理に努める。
- ・親水空間を地域の魅力資源として磨き上げ、快適な住環境を創出するため、良好な水辺環境の保全に努める。

## 5 道路

- ・中部横断自動車道や幹線道路の整備を促進し、ネットワーク機能の充実を図る。特に、高速交通網とのアクセスを強化することで、物流や観光の利便性を向上させる。
- ・高速交通網の結節点としての優位性を確保し、都市間連携や企業立地を支える戦略的な道路整備を推進する。
- ・幹線道路は、ネットワークの強化や円滑な交通流動を図るための道路整備を推進するとともに、生活道路は、歩行者の安全確保や緊急時の対応のため、拡幅や歩道の整備などを計画的に推進し、機能の維持や向上を図る。
- ・農道、林道については、農林業の生産性向上や農地・森林の適正な管理を図るため、必要な用地の確保と適切な維持管理・更新により既存道路の持続的な利用を図る。

## 6 宅地

- ・無秩序な開発による都市的土地利用の拡大を抑制し、自然的・農業的土地利用との調和を図りつつ、貴重な資源である市土を将来に向けてより良い状態で引き継ぐため、計画的な土地利用を推進する。

## (1) 住宅地

- ・人口・世帯動向を勘案し、空き家や低・未利用地の有効活用を最優先に進めるとともに、既存の市街地における定住を促進することで、コンパクトで利便性の高い土地利用を図る。
- ・生活基盤の計画的な整備やオープンスペースの確保等により、住環境の質の向上と災害に対する安全性の確保を図る。

## (2) 工業用地

- ・交通の利便性や周辺環境に配慮しながら、戦略的に配置・誘導し、農業的土地利用との適切な調和を図りつつ、経済活性化の核となる企業立地の受け皿の確保を図る。

## (3) その他の宅地（商業・業務用地等）

- ・市街地の活性化と周辺環境との調和を図りながら、都市機能を高める土地利用の推進や地域の生活拠点となる機能を有するための土地利用に努める。
- ・商店街等の活性化を図るため、空き店舗、空き地等の低・未利用地を起業の場や交流の拠点として有効活用を促進する。

## 7 その他の土地利用

- ・上記以外の用地で、公用地や公共用施設用地（文教施設、公園緑地等）については、公共施設の廃止統合後の跡地の利活用を図るなど、適正な配置に努める。
- ・低・未利用地については、地域の特性や周辺環境に配慮した有効利用を促進する。

## 〈用語集〉

### 【か行】

**幹線道路：** 主要な地点を結び、道路網の骨格を形成する道路。国道、主要地方道、一般県道など。

**荒廃農地：** 現に耕作の目的に供されておらず、耕作の放棄により荒廃し、通常の農作業では作物の栽培が客観的に不可能となっている農地のこと。

### 【さ行】

**自然的土地利用：** 自然環境の保全を旨として維持すべき森林・原野・水面・河川などの土地利用。

**水源かん養：** 森林や水田の働きにより、渇水や洪水を緩和して安定的に水が供給されること。

### 【た行】

**多面的機能：** 森林の場合は、市土保全、水源かん養、地球温暖化の抑制、保健休養、生物多様性の保全、林産物供給などの多面にわたる機能。また、農地の場合は、市土保全、水源かん養、自然環境の保全、良好な景観の保全・育成、食料生産などの多面にわたる機能。

**地域コミュニティ：** 地域住民が生活している場所、消費・生産・芸能・祭りに関わり合いながら、住民相互の交流が行われている地域社会、あるいはそのような住民の集団。

**低・未利用地：** 市街地部において都市的土地利用のなされていない土地。

**都市計画区域：** 市町村の行政区域にとらわれず、実際の都市の広がりを考慮した中で、一体的に整備、開発し、保全する必要がある区域として、都道府県が指定するもの。

都市計画区域が指定されると、開発許可基準の引き上げや建築基準法による建築確認申請・集団規定が適用され、用途地域や都市計画施設などの制度活用が可能となる。

**都市的土地利用：** 住宅地、工業用地、事務所・店舗用地、一般道路等の主として人工的施設による土地利用。

## 【や行】

**優良農地**：まとまって存在する農地や農業生産基盤整備事業の対象となった農地など農業を営むのに良好な条件を備えている農地。

**用途地域**：都市計画区域において定める地域地区で用途の混在を防ぐため、住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めるもの。