

長崎市総合計画の記述にみる斜面の捉え方の変遷

長崎大学工学部 学生会員○田中 成龍

長崎大学大学院 正会員 石橋 知也

1. はじめに

1.1 本研究の背景・目的

長崎市は平坦地が少ない地理的特質のため、市街化の過程で斜面地が利用されてきた。斜面市街地は都市基盤の整備の遅れや人口減少など多くの問題が指摘されている。一方、斜面地特有の夜景は長崎の景観資源として位置づけられるなど、今後の長崎市において斜面への対応は重要な課題であろう。そこで本研究では、長崎市の将来の都市像を議論するために、これまでに策定されてきた一次から四次までの総合計画に着目し、長崎市の斜面に対する捉え方を考察することを目的とする。

1.2 本研究の位置付け

斜面を対象とした研究では、杉山らは長崎市立山地区を対象に、斜面市街地整備計画策定へ向けた住民参加手法の適用として、階層分析法 AHP を適用することの有効性を明らかにしている¹⁾。しかしながら、長崎市の総合計画の変遷に着目し、斜面地の捉え方について記述分析を行った研究は見受けられない。

1.3 研究方法

長崎市は一次から四次までの総合計画を策定してきた。まず、長崎市が策定してきたすべての総合計画を精読し、その中から斜面に関する記述を抽出した。次に記述の定量的な分析ならびに年代ごとの記述内容の変遷についての分析を行い、長崎市の斜面への捉え方を考察した。

2. 本研究における基本事項

2.1 長崎市について

長崎市は平坦地が少ないため、周辺の斜面地まで市街化し、住宅が丘陵を這うような景観を呈している²⁾。高度成長期に人口が増加し、それに伴い斜面の農地が宅地化され、周辺部においても住宅団地の開発が進められた。その開発が比較的短期間の間に急ピッチで行われたため都市基盤が未整備な斜面市街地が形成された。1982 (昭和 57) 年には長崎大水害により多くの命が奪われ、市民の財産や都市基盤も大きな被害に遭い、都市づくりのあり方を見直す契

機となった。

2.2 総合計画について

地方自治法第 2 条 4 項の規定に基づき、市町村は議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即してその事務を処理することとされていた³⁾。そのため長崎市は地域の将来像やこれを達成するために必要な基本政策などを明らかにする「基本構想」を定めるとともに、同構想に基づくいろいろな施策の体系などを示す「基本計画」、施策を構成する主な事業の項目などを掲げた「実施計画」を定めており、この三層構造の計画を総合計画としている。長崎市はこれまで 1970 (昭和 45) 年の長崎市総合計画から 2016 (平成 28) 年の長崎市第四次総合計画後期基本計画までを策定しており (表 1)、基本構想は約 10～15 年、基本計画は約 5 年単位で更新している。また、本研究において、便宜上各計画を表中の略称で扱う。

3. 斜面に関する記述の定量的な分析

本章では 1a から 4b までの計画から抽出した記述を整理し分類した。その結果を表 2 に示す。総合計画内の構成に基づき、「基本構想」、「総論」、「計画編」、「地区別計画」、「意見」の項目ごとの記述数として整理している。また、表中の「—」はその項目自体がないことを表している。表 2 から分かるように、斜面に関する記述の総数は 369 であった。また、記述数の傾向として、1a で 40 を上回ったのち、20 程度の記述数が続き、2b で再び 40 を超え、2c から 3a にか

表 1 長崎市の総合計画

	策定年次	名称	計画期間	略称
第一次総合計画	1970年	長崎市総合計画	～1985	1a
	1974年	長崎市基本計画 (昭和49年～55年)	1974～1980	1b
	1980年	長崎市基本計画 (昭和54年～58年)	1979～1983	1c
第二次総合計画	1985年	長崎市総合計画	1984～1990	2a
	1992年	長崎市総合計画第二次基本計画	1991～1995	2b
	1996年	長崎市総合計画第三次基本計画	1996～2000	2c
第三次総合計画	2001年	長崎市第三次総合計画	2001～2005	3a
	2005年	長崎市第三次総合計画後期基本計画	2006～2010	3b
第四次総合計画	2011年	長崎市第四次総合計画	2011～2015	4a
	2016年	長崎市第四次総合計画後期基本計画	2016～2020	4b

表2 各計画における斜面に関する記述数

	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	4a	4b	合計
基本構想	14	2	2	3	3	3	7	7	0	0	41
総論	6	3	1	4	7	21	10	4	2	1	59
計画編	22	5	18	7	29	35	33	15	21	24	209
地区別計画	—	11	7	6	—	—	17	0	—	—	41
意見	—	1	1	1	2	1	6	4	2	1	19
合計	42	22	29	21	41	60	73	30	25	26	369

けて最も多くなり、3b から 4b に至るまでに 20 程度の記述数に推移している。

4. 斜面に関する記述の変遷

4.1 斜面に関する記述の有無

本章では斜面に関する記述の変遷についての分析を行った。まず、総合計画の目次を基に項目を選出し、斜面に関する記述の有無を表3にまとめた。表における「○」は「斜面に関する記述あり」、「空欄」は「項目自体はあるが、斜面に関する記述無し」、「—」は「項目自体無し」とする。

斜面に関する記述のある項目は、防災など初期から現在まで全ての計画に記載されているものや、土地利用のように初期にはあったものの現在では見られなくなったもの、景観や福祉といった二次あるいは三次計画から記載が見られるものが確認された。

4.2 項目ごとにおける斜面に関する記述の変遷

次に各項目ごとに斜面に関する記述の変遷をまとめ、分析を行った。

表4に住宅に関する記述の変遷を例示する。住宅に関する記述において、1989(平成元)年に「国際斜面都市会議」が開催され、これが斜面市街地の住環境整備に取りかかるきっかけとなったこともあり、2bから住環境整備に関する記述が多く見られるようになった。また、3a以降の計画からは斜面地における空き家についての記述が増加しており、空き家問題への関心が高まっていることがわかる。

表3 斜面に関する記述のある項目

	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	4a	4b
上下水道	○	○	○		○	○		○	○	
清掃			○		○	○		○	○	○
住宅			○		○	○	○	○	○	○
公園とみどり	○	○	○		○	○	○		○	○
防災救急	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
土地利用	○	○	○		○	○	○	—	—	—
市街地開発	—	—	○	○	○	○	○	○	○	○
陸上交通	○		○	○	○	○	○		○	○
観光					○			○		○
商工業	○	○	○						○	
農業	○		○	○		○	○	○	○	○
景観	—	—	—	—	○	○	○	○	○	○
福祉							○	○	○	

表4 住宅の記述の変遷(抜粋)

1c	地形的要因と地価の高騰により、宅地開発は周辺部にかたよっている。しかし、周辺部ですら地価の高騰はさけられず、大規模住宅団地の開発が望まれる。今後は民間デベロッパーの活用、公的資金の活用により、公害のない緑と自然を生かした宅地開発を講じる必要がある。
2b	斜面に古くからある住宅地は、日照・通風・眺望等の快適性には恵まれているものの利便性に欠けることから若い世代が移転する傾向があり、地域の高齢化・人口減少、家屋の老朽化が進んでいるため、「斜面都市づくり」としての総合的な視点に基づいた環境整備を図る必要がある。斜面地において、通風、日照、眺望等の立地条件を活かした快適性の確保、個性的な住宅デザインの促進による魅力ある景観の創造、コミュニティの育成等による居住環境の向上を図る。斜面住宅地について地区現状の調査・分析を行うとともに、国内外の斜面都市のネットワークを活用し、各都市との情報交換等により斜面市街地の整備手法について研究を進め、地区の特性に応じた再整備・開発の方針の確立、計画的な事業の推進を図る。
2c	地形的条件から斜面地にも住宅が密集している所が多く、生活基盤の効率的な整備が困難といえる。斜面市街地では、家屋の老朽化など生活環境が悪化し、若者の流出や高齢化が進んでいるため、「斜面都市」としての総合的な環境整備を図る必要がある。良質な住宅の供給と併せて、斜面市街地の特性を生かした市街地再開発などの住環境整備を積極的に推進する。斜面地において、眺望、採光、風通しといった斜面の特性を生かした居住環境の向上を図る。
3a	住宅不足の時代に量的な供給を行ってきたため、生活基盤施設の未整備な斜面住宅地においては、老朽化や設備不足などにより空き家が生じている。斜面地においては若年層を中心とした人口の減少を招いており、空洞化する中心市街地とあわせ、居住環境の質的な改善が求められている。斜面市街地や中心市街地を含む既成市街地における良好な居住環境を形成するため、長崎市住宅マスタープランおよび住環境整備方針に基づき、居住環境の改善、適正な地区施設の配置・整備などを総合的な視点で捉えるとともに、適宜、時代に即した計画への見直しを行う。斜面市街地における住環境の向上を図るため、整備、誘導などの手法、方向性を策定(「長崎市住環境整備方針」の改訂)
3b	地形的な要因から住宅地が狭いため、標準的な世帯の居住専用面積を満たした住宅の割合が全国平均に比べ低い。都心居住を推進するとともに、民間活力を活用した住宅の供給や、住環境整備の誘導などを積極的に進める。密集斜面地の整備事業や基盤整備などと連動した共同化・協調化による居住環境の改善を行う。既存の住宅ストック活用を図り、老朽危険家屋の発生を予防する観点から、空き家空き地対策を進める。
4a	斜面地などでは、空き家が増え、なかには長年放置され倒壊の恐れがある老朽危険建築物が増えるなど周辺住民に不安を与えている。
4b	人口減少や高齢化により、斜面市街地や半島部から若者世帯等が流出、また、空き家も増加。民間住宅の老朽化対策に加え、空き家の活用を図り、移住や定住を促進する支援策が必要である。斜面市街地再生事業による道路等の整備、老朽建築物の更新・除去を行う。

景観に関する記述においては、1989(昭和64)年に長崎市都市景観条例が施行されたこともあり、2bから斜面とのかかわりが見られるようになった。主に海—まち—山の三要素が調和した長崎の大景観についての記述が多く見られた。2cから魅力的な夜景景観の形成についての記述も見られるようになり、4bでは観光との関わりが強くなっている。

今後、すべての項目を俯瞰して、斜面に関する記述の変遷の全体像を整理しつつ、長崎市での出来事や社会の動きとの関連から考察を行う。

参考文献

- 1 杉山和一、北川圭介、棚橋由彦、松尾天、全炳徳：斜面市街地整備計画策定へ向けた住民参加手法の適用—長崎市立山地区を対象として—、長崎大学総合環境研究、Vol.4, No.1, p19, 2002.
- 2 長崎市総合計画第三次基本計画, p8, 1996.
- 3 長崎市第三次総合計画, p6, 2001.