

甲 賀 市

市街化調整区域における土地利用方針

令和4年 月

甲賀市 建設部 都市計画課

目 次

1. 市街化調整区域の土地利用方針の概要・・・1

(1) 本市の都市計画の区分と面積・・・1

(2) 目的・・・・・・・・・・・・・・1

(3) 方針の位置付け・・・・・・・・・・2

2. 将来都市構造の形成における市街化調整区域の土地利用・・・3

(1) 基本的な考え方・・・・・・・・・・3

(2) 市街化調整区域の土地利用上の課題・・・3

(3) 対応方針・・・・・・・・・・・・・・3

① 土地利用規制による既存集落の人口減少への対応・・・・・・・・・・4

② 拠点形成を進める区域における土地利用の抑制への対応・・・・・・・・4

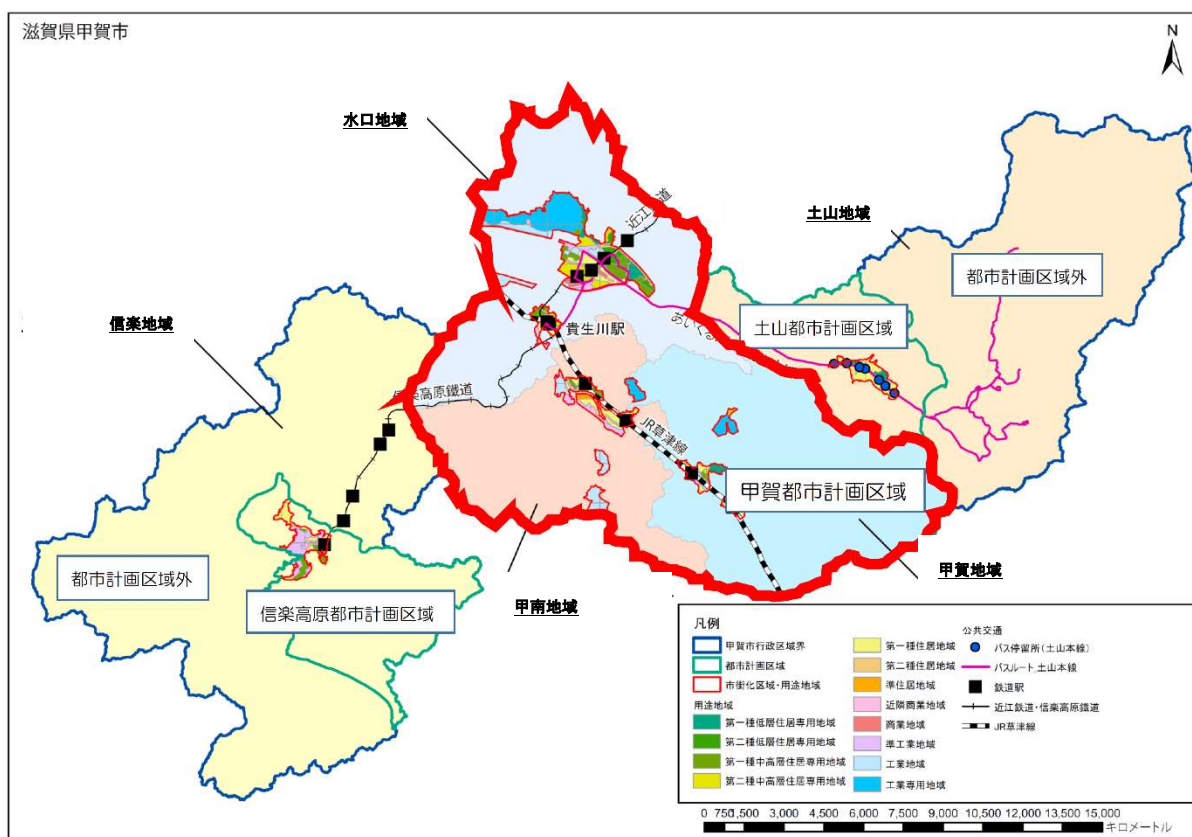
③ 市内人口移動及び世帯数の増加に伴う市街地の確保・・・・・・・・・・6

④ インターチェンジ周辺の産業適地における開発抑制への対応・・・7

⑤ 公益に資する開発行為等の取扱い・・・・・・・・・・・・・・8

1. 市街化調整区域の土地利用方針の概要

(1) 本市の都市計画の区分と面積



○甲賀都市計画区域・・・19,021.0ha
市街化区域・・・1,539.5ha
市街化調整区域・・・17,481.5ha

(2) 目的

本市の水口地域、甲賀地域、甲南地域の全域で構成される甲賀都市計画区域は、市街化を促進すべき「市街化区域」と市街化を抑制するべき「市街化調整区域」に区分しています。このことは、計画的・効率的に市街地を形成するうえで必要なものであり、特に人口や産業の規模が拡大するなかでは、無秩序な土地利用を「規制」する作用において大きな効果を発揮してきました。

しかし、本市における人口減少や高齢化の進行、都市や地域の集落を取り巻く状況の変化に伴い、求められる土地利用のあり方は変化しており、市街化区域などの既成市街地において、空き地・空き家等の低・未利用の空間が小さな敷地単位で時間的・空間的にランダムに発生するいわゆる「都市のスポンジ化」が進行しながら、それら

が不動産市場に流通しにくい状況、市街化調整区域などの集落におけるコミュニティの希薄化、新名神高速道路のインターチェンジ周辺の産業適地における一律の開発抑制などの課題が顕在化しています。

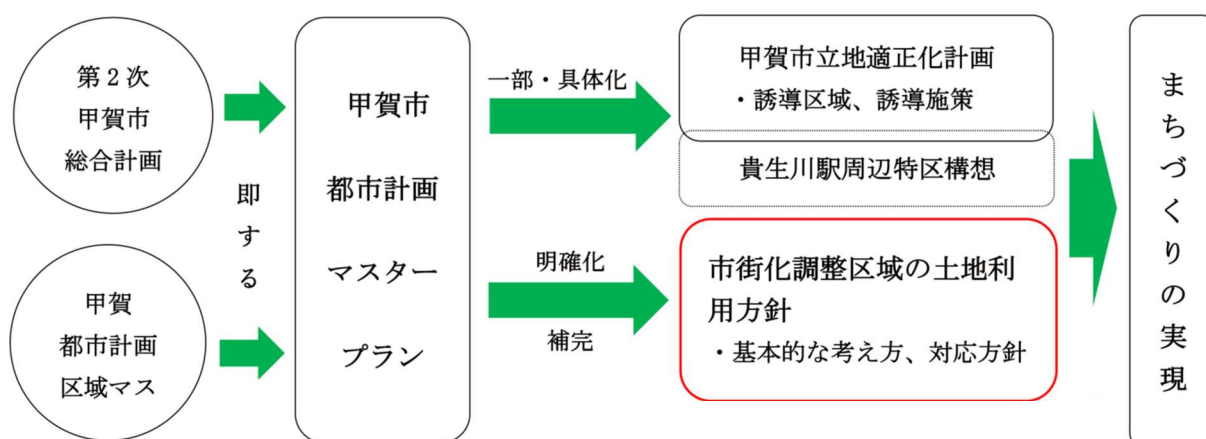
これらは、都市の構成要素のうち「居住」と「商業」が人口減少により低密度化していること、居住地選択に依然として偏りがあること、「産業（工業）」の適地を明確に特定されていないことなどが原因であり、これまでの「規制」を中心とした都市計画から、適正な区域への「誘導」を図るための取り組みが必要になるものといえます。

以上の課題に的確に対応し、「市街化調整区域」が有する生産性の高い優良な農地や山林などの豊かな自然との調和を図りながら、拠点形成や多様な産業の創出などに対応するため、「市街化調整区域」における土地利用の方針をより明確化することを目的に『市街化調整区域における土地利用方針』を策定するものです。

（３）方針の位置付け

『市街化調整区域における土地利用方針』は、『甲賀市都市計画マスタープラン』に示す「土地利用の方針」を補完し、市街化調整区域に係る各種施策、制度、取組等の妥当性を判断するための指針として位置付けます。

なお、都市計画マスタープランに示す土地利用の方針などに変更が生じた場合は、必要に応じて本方針を見直すこととします。



2. 将来都市構造の形成における市街化調整区域の土地利用

(1) 基本的な考え方

市街化調整区域は都市計画法第7条において「市街化を抑制すべき区域」として位置付けられており、開発許可制度によって無秩序な市街化の抑制に努めてきました。

このことは市街地の拡散防止に一定の効果がある一方で、一律の運用がメリハリのある土地利用を阻害してきた面も否定できません。

第2次甲賀市総合計画の基本構想の未来像において、「暮らしをつなぎ、地域を未来につなぐー多様性を活かしたネットワークづくりー」を都市構造のテーマとしており、財政的に持続可能なコンパクトシティの形成を進めるとともに、農業などの多様な自然環境との調和を図りながら、市街化調整区域において本市の将来を見据えた土地利用の誘導を進めるものとします。

具体的には、都市計画法の理念を尊重のうえ、都市計画マスタープランの方針を踏まえ、市街化調整区域における開発許可基準の規制緩和や、地区計画の設定などの手法を実施する区域の方針について示すものとします。

(2) 市街化調整区域の土地利用上の課題

基本的な考え方において示した、本市の将来を見据えた土地利用の誘導を進めるうえでの市街化調整区域における“居住”“商業”“工業”の課題としては、以下の5点に集約できます。

- ① 土地利用規制による既存集落の人口減少
- ② 拠点形成を進める区域における土地利用の抑制
- ③ 市内人口移動及び世帯数の増加に伴う市街地の確保
- ④ インターチェンジ周辺の産業適地における開発抑制
- ⑤ 公益に資する開発行為等の取扱い

(3) 対応方針

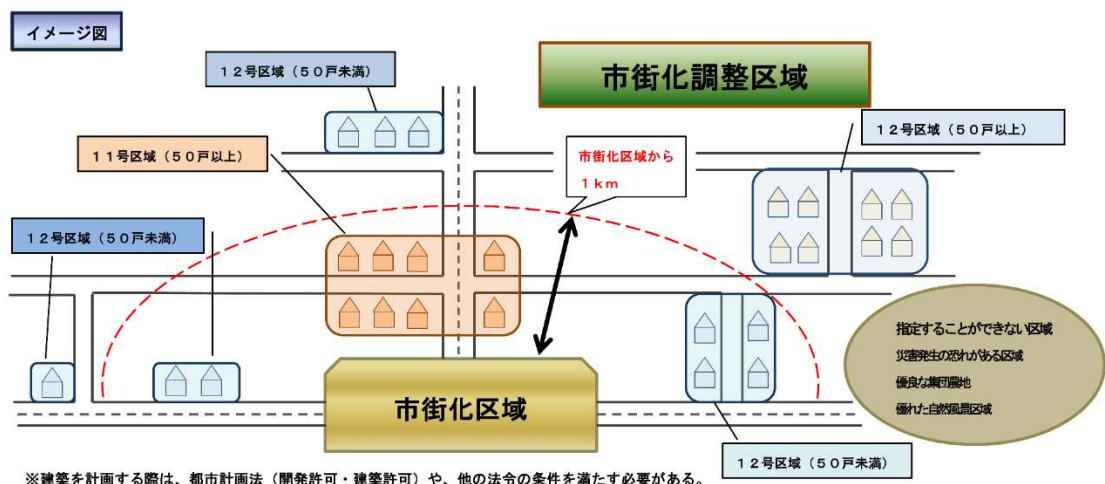
上記の課題は、現行の開発許可制度が市街化調整区域一律の規制となっているため、それぞれの特性に合わせた土地利用の誘導が行われていないことが原因となっていることから、以下のとおりそれぞれの対応方針を整理します。

① 土地利用規制による既存集落の人口減少への対応

市内では平成２２年の国勢調査より人口が減少に転じており、市街化調整区域の既存集落においては市全体の平均以上の人口減少が進行し、集落の維持や地域コミュニティの希薄化が懸念されています。

そのため、「甲賀市開発許可の基準等に関する条例」に基づき、市街化調整区域でも自己の居住の用に供する住宅を必要とする者であれば建築できる、都市計画法第３４条第１１号指定区域、同法第１２号指定区域を指定しています。

なお、都市計画法の改正に伴う災害ハザードエリアを区域から除外、区域内での一部空き家の賃貸利用の許容など、安全を確保したうえで地域コミュニティの維持を図るための取組を進めながら、この制度を活用した既存集落の人口減少への対応を継続するものとし、よりきめ細かなまちづくりの目標がある場合は、『甲賀市市街化調整区域における地区計画の策定にかかる運用基準』の「既存集落型」の設定により対応するものとします。



② 拠点形成を進める区域における土地利用の抑制への対応

本市では平成２９年に都市計画マスタープランの見直しを行い、人口減少や少子高齢化に備え経済的に持続可能な将来都市構造として、合併前の旧町の中心部と交通結節点である貴生川駅周辺地域を都市拠点・地域拠点とする将来都市構造を示し、平成３１年に策定した立地適正化計画において、各拠点の都市機能誘導区域、居住誘導区域を設定しました。

このなかで、旧５町の中心部においては一定の都市機能や居住の集積が見られる一方で、貴生川駅周辺においては誘導区域の設定基準である駅を中心とした半径８００ｍのうち約半分の面積が市街化調整区域に指定されており、都市

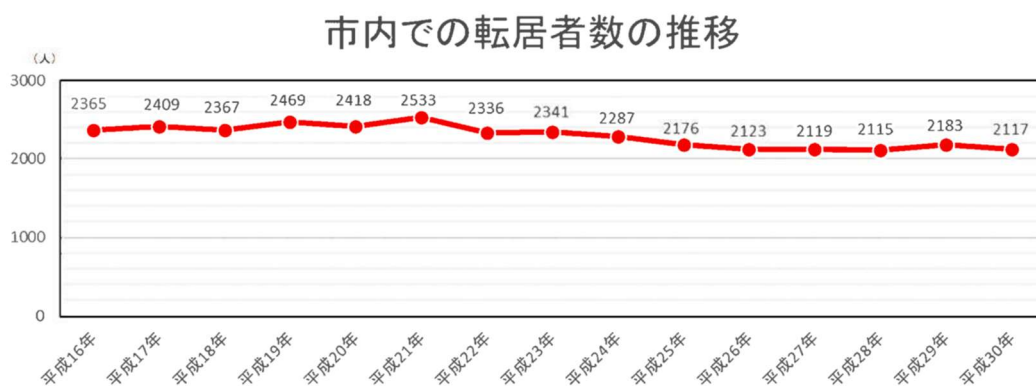
そのため、『貴生川駅周辺特区構想』を策定するなど、都市機能と居住の集積を図り貴生川駅周辺の拠点形成を推進するための取組を進めており、その一環として、誘導区域の設定基準に含まれる虫生野地先の区域において組合施行の土地区画整理事業を実施するものとし、そのことに必要な都市計画の変更等については地区計画の設定により対応するものとします。

貴生川駅周辺土地利用状況図



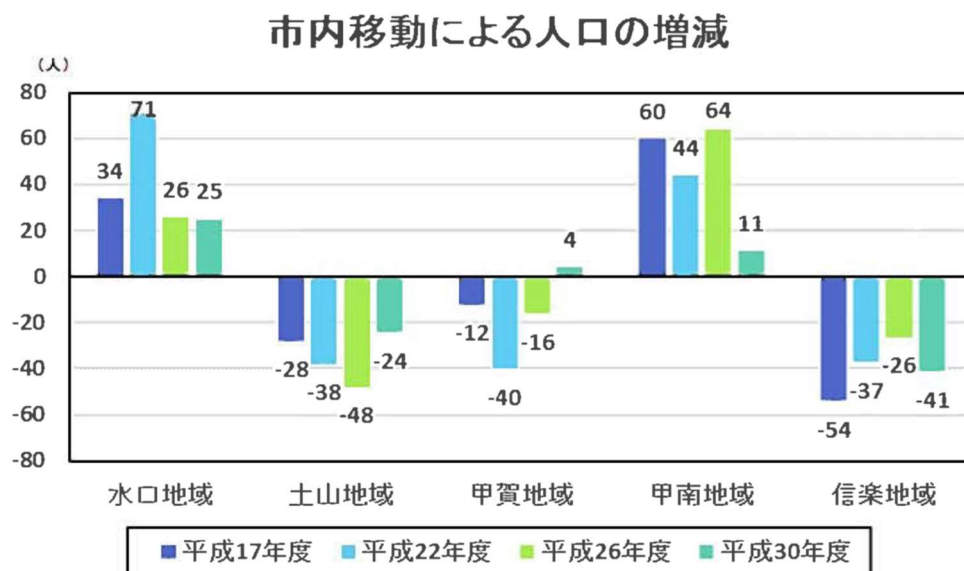
③ 市内人口移動及び世帯数の増加に伴う市街地の確保への対応

平成16年以降の市民の転入・転出状況を見ると、毎年2,000人以上のペースで甲賀市内での転居が行われています。



資料：住民基本台帳

そのうえで、市内移動での人口増減では、甲賀都市計画区域を構成するうち水口地域、甲南地域へ他地域から移動が発生しており、市街化区域内の土地区画整理内でアンケート調査を実施したところ、回答者の6割以上が市内からの移転という結果となるなど、水口地域、甲南地域で実施されてきた宅地開発がこれらの受皿となってきました。



資料：住民基本台帳

また、水口地域、甲南地域においては、平成16年の合併以降、人口はほぼ横ばいのなか世帯数が大きく増加しており、甲賀地域、土山地域、信楽地域については、人口が減少するなかで世帯数は増加しています。

このことは、全体として人口減少が進むなかでも世帯の分化の受皿となる新たな宅地を確保する必要性を示すものといえます。

【世帯数】

	H17	H22	H26	H30	H31(R1)	R2	R3
水口	13,742	14,536	15,203	16,279	16,645	16,954	17,235
甲賀	3,251	3,416	3,468	3,522	3,543	3,585	3,601
甲南	6,353	6,991	7,496	7,905	8,080	8,159	8,229
土山	2,764	2,820	2,861	2,865	2,887	2,928	2,863
信楽	4,632	4,686	4,799	4,871	4,869	4,858	4,806
合計	30,742	32,449	33,827	35,442	36,024	36,484	36,734

【世帯人数】

	H17	H22	H26	H30	H31(R1)	R2	R3
水口	2.92	2.80	2.67	2.52	2.48	2.43	2.39
甲賀	3.62	3.30	3.06	2.85	2.79	2.73	2.68
甲南	3.24	2.99	2.80	2.64	2.59	2.56	2.53
土山	3.35	3.09	2.85	2.61	2.55	2.48	2.46
信楽	3.01	2.79	2.58	2.37	2.32	2.28	2.24
市内平均	3.11	2.92	2.74	2.57	2.52	2.47	2.44

現在、市内の市街化区域内においては、甲南地域の居住誘導区域内に宅地開発の余地がある以外は、特に水口地域において宅地開発が可能な一定規模以上の空閑地はほとんど無く、空き地、空き家の活用を含めた個々の土地利用の誘導を進め、『甲賀市都市計画マスタープラン』に示す集約型都市構造の形成を進めることとしていますが、その効果の発現には中長期の期間が必要になると考えており、短期的に市外への人口流出を防ぐことは喫緊の課題となっています。

以上のことを踏まえ、市街化調整区域ではありますが駅周辺以外で土地利用のポテンシャルが高い地区として、水口地域の市街化調整区域のうち居住誘導区域に隣接等する区域を中心に宅地を確保するものとし、手法としては地区計画の設定により対応を図るものとします。

④ インターチェンジ周辺の産業適地における開発抑制への対応

本市は新名神高速道路の3つのインターチェンジを有しており、その物流の利便性の高さを活かし産業集積を図ることで地域の活力を創出し、定住化を促進する雇用や税収増に繋げることが喫緊の課題となっています。

しかし、甲賀土山インターチェンジ、甲南インターチェンジは市街化調整区域に位置していることから、立地条件を活かした産業集積を図るための一定の広がりを持つ面的な開発が一律に抑制されています。

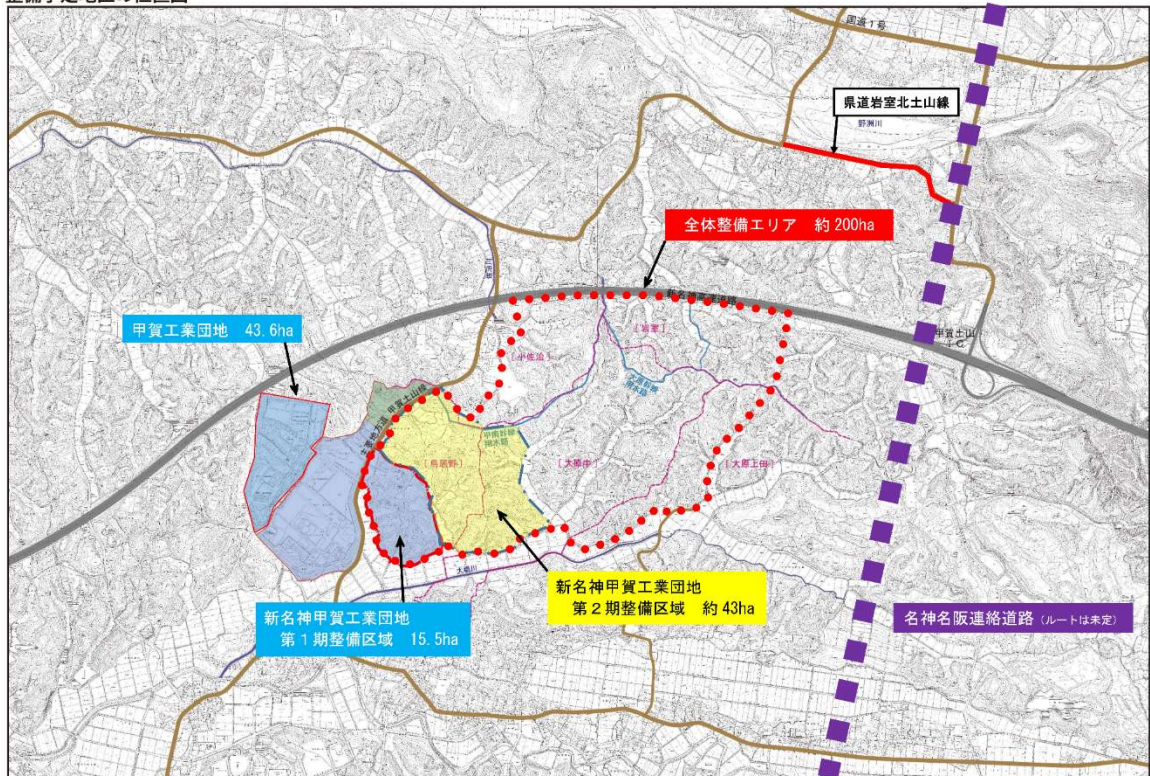
そのため、『甲賀市都市計画マスタープラン』に位置付けた、甲賀土山インターチェンジ周辺の新産業拠点においては、農業などの多様な自然環境と調和を

図りながら、第1期目の新名神甲賀工業団地の整備に引き続き、第2期目の整備についても公的関与による組合施行の土地区画整理事業または民間開発事業による実施を誘導するものとします。

そのことに必要な都市計画の変更等においては農業施策等の調整などが必要となることを踏まえ、区域区分の変更により市街化区域を拡大し対応することを基本的な方針としますが、部分的な実施または期間的な制約などへの対応が必要な場合は、地区計画制度などの他の制度による実施についても検討するものとします。

また、甲南インターチェンジ周辺における産業用地の確保については、原則として民間開発事業の誘導により進めるものとし、そのことに必要な都市計画の変更等については、都市計画法第21条の2の提案制度を活用のうえ、地区計画の設定により対応することを基本とします。

整備予定地区の位置図



⑤ 公益に資する開発行為等の取扱い

平成18年の都市計画法の改正において、これまで開発許可不要とされてきた社会福祉施設、医療施設及び学校などの公益上必要な一部の建築物について、施設の適正配置の観点から開発許可が必要とされるとともに、大規模な開発の許可基準でありました改正前の都市計画法第34条第10号イが廃止され、計画的な市街化を図るうえで支障がないと判断する地区計画等を基準とする、改

正後の都市計画法第34条第10号が設けられました。

この法改正は、公益上必要な建築物についても多くの住民にとって利便性の高い区域へ立地を誘導することや、大規模な開発の計画的な実施を図ることが必要との考え方に基づき、まちづくりの観点から立地の可否を判断するものといえます。

また、人口減少や高齢化が進む中山間地域などの集落においては、地域のコミュニティを維持し持続可能な地域としていくための、「小さな拠点」の形成が必要になっており、それぞれの拠点を中心としての地域づくりや地域の再生を目指すうえでは、既存の公共施設の統廃合や新たな用途での活用を進めるための土地利用規制上の課題への対応も必要になります。

これらのことを踏まえ、市街化調整区域における面的な開発行為の計画的な誘導を図るため、都市計画マスタープランにおける土地利用の方針や、立地適正化計画における誘導区域や誘導施設などの上位計画の位置付けとの整合を図り必要と判断した場合及び「小さな拠点」の形成に係り公共施設の利活用を図るうえにおいて必要と判断した場合は、地区計画の設定により対応を図るものとしします。