

第 2 次甲賀市総合計画 基本構想（たたき台）

（平成 28 年 6 月 29 日 17 時 時点）

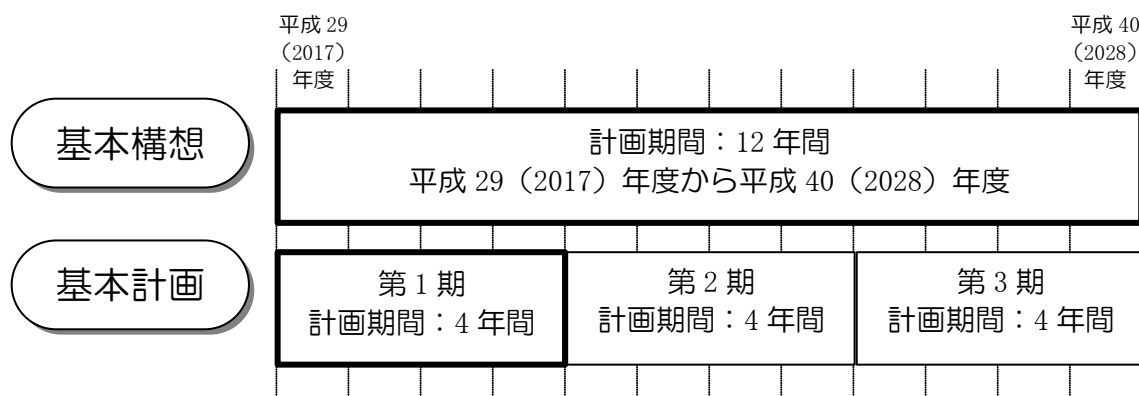
（１）計画の役割と構成

この計画は、

- 市民みんなが共有する、めざすべき「みらい像」を示し、その実現に向けた道筋を明らかにする長期的な指針となるものです。
- あらゆる「まちづくりの分野」を包括する、地域経営のための最上位の計画です。

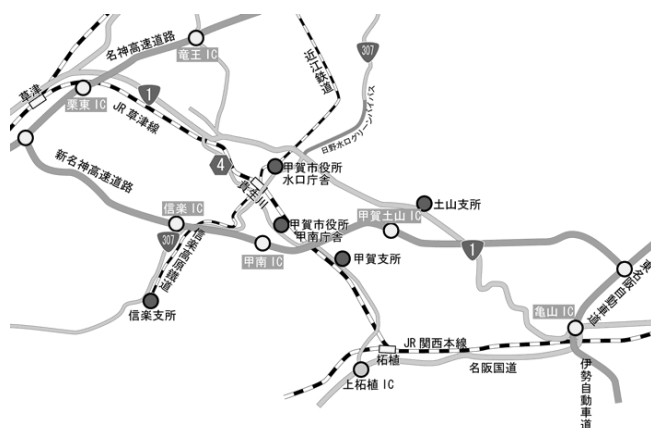
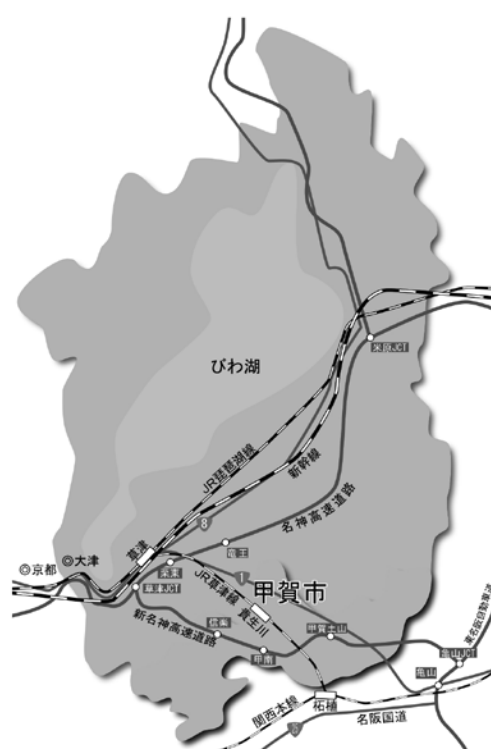
＜計画の構成と期間＞

- ・ 総合計画は、市議会での議決が必要な「基本構想」と「基本計画」、そして、これらを実現するための手段である「実施計画」からなります。
- ・ 「基本構想」は１２年を期間とし、私たちが将来に目指す「まちや人のすがた」を描いています。
- ・ 「基本計画」は１２年を見据えたうえで、４年を第１期の期間として、基本構想を実現するための施策を体系的に示しています。



(2) 甲賀市のすがた

① 位置と地勢



甲賀市は滋賀県東南部に位置し、東西 43.8km、南北 26.8km であり、総面積 481.62km²、県面積の約 12%を占めるまちです。東部が鈴鹿山系とその山麓の丘陵地となっており、ここに源を発する野洲川、杣川、また、信楽盆地を貫流する大戸川沿いの平地を中心に市民が暮らしています。

面積の約 80%が森林と農地という、自然が豊かなまちであり、奈良時代には聖武天皇によって紫香楽宮が造営され、江戸時代には城下町や宿場町として栄えた地として、様々な歴史資源にも恵まれています。

主な交通の軸としては、国道 1 号が東西に横断し、国道 307 号が南北に縦断しています。これに加えて、平成 20 年に新名神高速道路と市内 3 つの IC が供用開始されたことで、近畿圏と中部圏を結ぶ要衝、広域交通結節点としてのポテンシャルがさらに高まりました。

鉄道は、JR 草津線が北西から南東に走り、貴生川駅を起点として、北東方向に近江鉄道本線が延び、南西方向に信楽高原鐵道が延びています。

② まちの魅力

多彩な風土

<自然資源>

滋賀県・三重県の県境をなす鈴鹿山脈は、琵琶湖の水源を涵養する大切な森林地で、石灰岩地帯特有の貴重な植物や、花崗岩の浸食地形がつくる溪谷景観などを保護する目的で国定公園に指定されています。

甲賀市の東部は御在所山から油日岳にかけての山地・山麓によって占められています。

こうした原生的な自然と都市との間にあって、集落とその周辺の二次林、農地、ため池、草地などで構成されるのが「里地里山」です。

市内では、今日も地域の暮らしとともに「里地里山」が美しく保たれており、風情ある農村景観をつくっています。

このような自然資源に恵まれた市域を「東海自然歩道」が、33km にわたって横断しており、四季を通じてハイキングや観光に利用されています。

鈴鹿山脈 写真

農村景観 写真

谷津田 写真

東海自然歩道 写真

＜甲賀流忍者＞

「甲賀」といえば、誰もが「忍者」を真っ先に思い起こすほど「甲賀流忍者」のブランド力は強く、世界を魅了する“クールジャパン・コンテンツ”としての高い価値を有しています。

市内には、全国唯一の“当時のまま残された”本物の忍術屋敷「甲賀望月氏本家旧邸」があり、仕掛けを凝らした屋敷において体験型の歴史学習等を提供しているほか、甲賀流忍者をテーマとする多様な観光資源があります。

このような観光資源を活かすとともに、甲賀流忍者の子孫の確認など、世界に向けて「“本物”の忍者のまち」をコンセプトとしたシティセールスを展開しているところです。

ロゴや
キャラクター
など

忍者関連 写真

巻き寿司・鍋など 写真

忍術屋敷 写真

※ 「甲賀流忍術屋敷」は、本市公認のもと、平成 27（2015）年に発足した「日本忍者協議会」の登録団体となっています。

<国史跡紫香樂宮跡>

奈良時代の中頃、現在の信楽地域の北部に聖武天皇によって造営されたのが、紫香樂宮であり、その遺跡は国の史跡となっています。

紫香樂宮は、当初、天皇が保養等の目的で一時的に滞在する離宮として造られ始めましたが、平城京、恭仁京、難波宮、紫香樂宮、平城京と数年間でめまぐるしく都が移り変わった時期に、数か月というごく短期間ですが正式な都となりました。

紫香樂宮跡全景 写真

城跡 写真

<中世城郭群>

滋賀県には戦国時代に築かれた 1,300 もの城跡があり、このうち市内には 200 余りがあります。

甲賀の城は、土豪・地侍集団である「甲賀衆」によって、集落の中やその背後の丘陵部に築かれた小規模なものが多く、周囲を一辺 50m ほどの土塁と堀によって囲んだ「単郭方形」の構造です。

同一構造の城が同時期に築かれ、それが同地域に群在するというすがたは、他に例を見ない最大の特徴となっており、5 つの城などが「甲賀郡中惣遺跡群」として国の史跡に指定されています。

新宮城など 図

水口岡山城跡遠望 写真

<水口岡山城>

水口地域の市街地を見下ろす古城山には、羽柴（豊臣）秀吉が近江南部支配の拠点として造らせた水口岡山城跡があります。この城は、旧甲賀郡で最初の大規模な織豊系城郭であり、中世の甲賀衆の在地支配を払拭し、水口が城下町として近世甲賀郡の中心となるもととなった城です。

<宿場町・城下町>

土山宿関連 写真

水口城跡 写真

※ 水口城跡は水口城資料館として復元整備されており、当時のようすを今に伝えています。

市内には、古来より東国と京（都）を結ぶ重要な経路であった旧東海道が横断しています。

これに、徳川家康が関ヶ原の合戦の翌年に五十三の宿場を設け、東海道五十三次を整備した際、四十九番目の土山宿と五十番目の水口宿が設けられたところです。

土山宿は、東の箱根と並ぶ西の難所である鈴鹿峠を控え、また、土山宿と旧中山道小幡（東近江市）を結ぶ御代参街道を往来する人が休む宿場として栄えました。

水口宿は、後に徳川家光が京都に上洛するための宿館として造られた水口城の城下町としても整備され、「街道一の人留め場」といわれるほどのにぎわいを見せました。

水口曳山 写真

※ 曳山祭など記述。

<信楽焼>

信楽焼は、「八相縁起」を表わした狸の置物のイメージが定着していますが、中世に興って現代に続く、有力な陶磁器の産地「日本六古窯」のひとつに数えられ、その土味を生かした素朴な風合いが多くの人に愛され続けています。

信楽地域に所在する陶芸の森では、体験型の各種教室・講座の実施、陶芸家の作品の展示などのほか、アーティスト・イン・レジデンスとして、内外の多くの陶芸家の滞在・制作・交流の場を提供しています。

<茶>

土山の丘陵には、県内一の茶の生産を支える広大な「土山茶」の大茶園があります。また、独特の香味の高級茶である「朝宮茶」が、山の斜面を利用して栽培されています。

狸の置物 写真

※ 八相縁起説明

陶芸の森 写真

茶畑／茶 写真

時間距離 図

これら多彩な魅力ある資源に満ちた本市へのアクセスは、新名神高速道路の整備によって大幅に向上しています。大阪・名古屋から1.5時間、京都から1時間の時間距離という地の利を最大に活かし、世界を見据えた着地型観光の有力な都市として、諸条件・環境の整備を着実に進めています。

人々の絆(きずな)

私たちの間に強く保たれている支えあいの精神は、戦国時代に甲賀衆が地域を支えていた頃から脈々と伝わるものです。同じ姓を持つ家（同族）の結束の「同名中」によって、掟を定め、戦の時の動員や、もめごとの解決などを寄会で合議・決定したと考えられています。

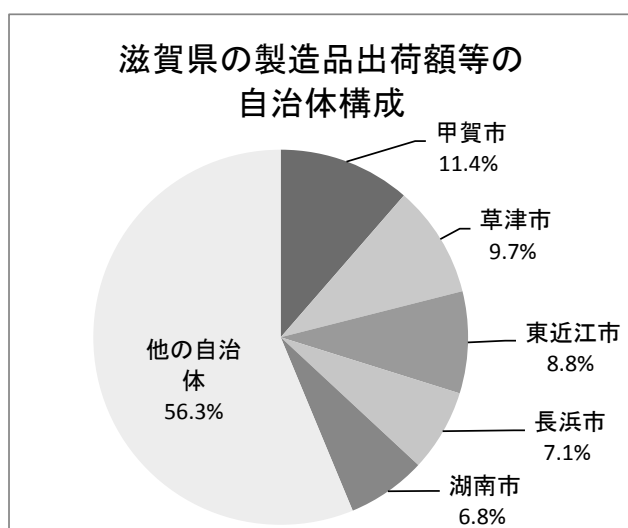
戦国時代後半には、近接する同名中どうしから、さらに広域での連合が進み、「郡中惣」といわれる統治の形態へと発展しました。一領主に権力を集中させない地侍の連合で、小領主間の横のつながりによる統治であったことは、先述の中世城郭群の態様と一致します。

この伝統の精神を引き継ぎ、市内には概ね小学校区を区域とする 25 の自治振興会があります。これからの市民による自治の基盤として、人々の絆（きずな）によるまちづくりが進んでいます。

ものづくりのまち

市内には、米・茶を中心として、かんぴょうなどの特産品もある農業や、檜中心の林業、忍者や山伏を起源とする薬業、信楽焼の窯業など、様々な地場産業があります。

また、近江水口第 2 テクノパークや甲南フロンティアパークを始め、11 もの工業団地があって、自動車関連、電子機器、金属・プラスチック製品など多様なものづくり企業が集積立地する内陸工業地として発展してきており、平成 18 年以降、製造品出荷額において県内 1 位を維持しています。

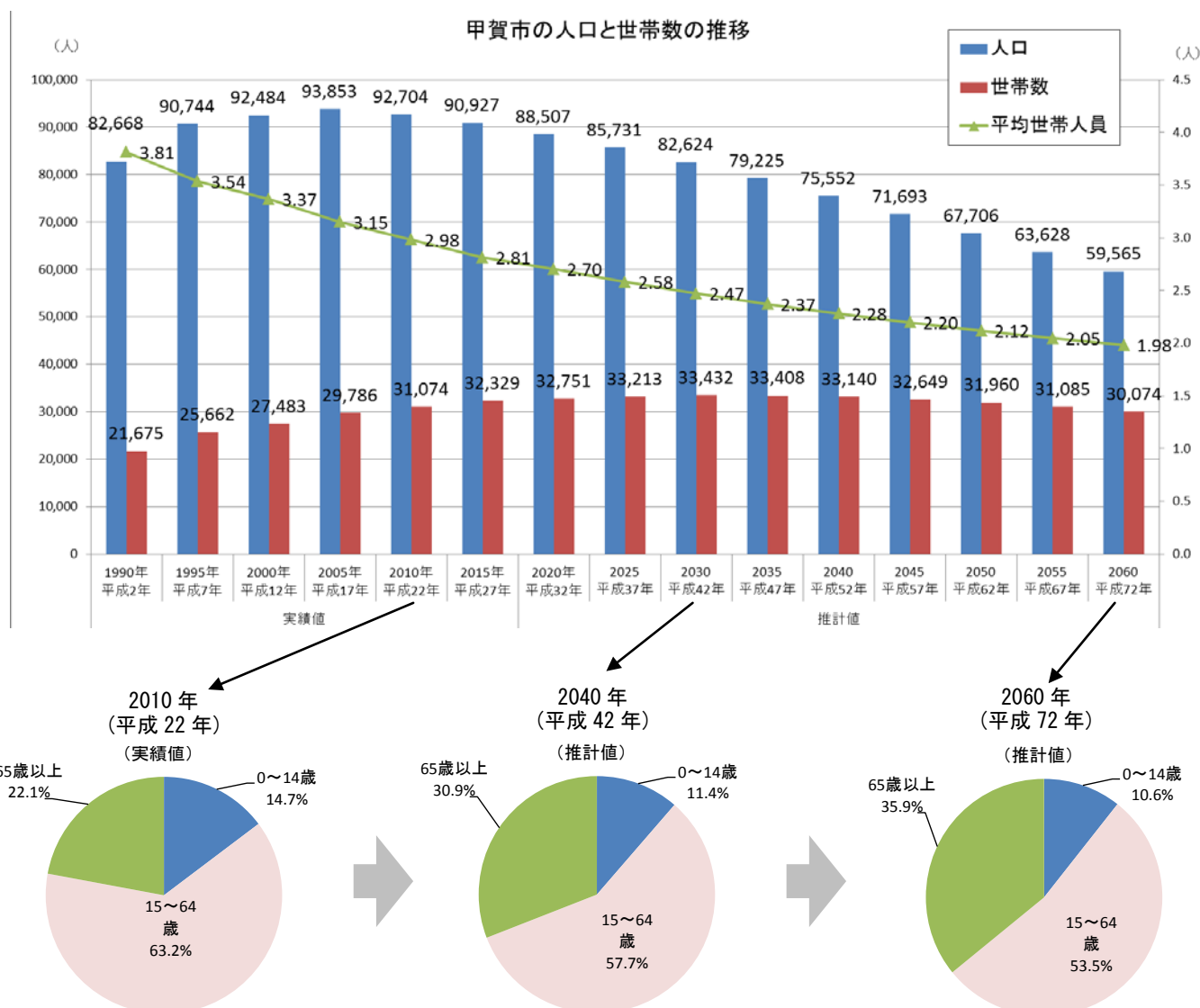


平成 25 年工業統計調査

(3) 人口・世帯の動向

国勢調査による甲賀市の人口は、平成 17（2005）年の 93,853 人をピークとして減少に転じ、平成 27（2015）年では 90,927 人（速報値）となっています。このまま人口減少が進んだ場合の平成 72（2060）年※の人口を推計すると、59,565 人となります。

※ 国では、平成 22（2010）年の国勢調査を基準に、その 50 年後を節目として推計等を行っており、本市においても、これに準じています。



（４）時代の潮流とまちの課題

人口減少の時代に、今まで以上に 挑戦しよう

日本全体が人口減少社会へと転じ、その影響は中山間地域で一段と深刻なものとなっています。行政機能の集約化や市民自治の基盤づくりを進めたこれまでの10年を踏まえ、市民生活の“暮らし”を守るため、都市構造の見直しや都市資源の整理・再編といった抜本的な対応も含めて「まちを小さく充実させる（縮充）」ことが喫緊の課題となっています。

本市においても、人口減少がさらに急激に進む時代の入り口に差し掛かっており、多岐にわたる困難な変化に挑まなければなりません。

誰もが魅力あるまちづくりの主角として 行動を起こそう

「住みつづけたいまち」「選ばれるまち」としての魅力を高めることが、まちの未来を左右する時代となっています。「市民のまちづくりの主体としての意識・誇り（＝シビック・プライド）」を高め、多くの人々にまちの魅力を伝えていくことが重要です。

平成28年4月1日施行の「甲賀市まちづくり基本条例」により、私たちは自治体運営の原則を手にし、これまでも自治振興会を単位とする小規模多機能自治の仕組みを築いてきました。これらを礎として、市民一人ひとりのシビック・プライドをつくっていくとともに、都市部への積極的なシティセールスを展開することで、市外からの「交流人口」や、地域内での「活躍人口」の増加を図ります。

地域経済の循環を生み、 自立したまちになる

大量生産・大量消費・大量廃棄型の経済システム（規模の経済）からの脱却と、資源の循環に持続可能な経済成長を生み出す「循環型経済システム」への転換が求められています。

ヒト・モノ・カネの地域内での循環により、既存の企業・事業者等の活動を支えることに加え、地域の資源を活かした新しいビジネスや、地場産業のイノベーション、ものづくり企業が有する高い技術の新たな活用などを積極的に応援し、市内に働きがいのある多様な雇用をさらに創り、“稼ぐ力”による自立したまちとなる必要があります。

【市民の実感と意識】

- 「“便利な田舎”で大好きな“まち”。気になるのは公共交通やな。」
- 「もっと、まちに誇りをもって、外の人に自慢せなあかんで。」
- 「災害や犯罪も少なく、安全・安心なまち。将来の自然災害だけが心配やわ。」
- 「男性も女性も、いきいきと働きながら子育てができるまちやとええなあ。」
- 「今の退職世代が地域を支えてんねん。できれば、若者と一緒がんばりたいわ。」
- 「まちづくりは人づくり。甲賀市の財産は“人”や。」
- 「新しい“しごと”や地域活動など、チャレンジする人をみんなで応援しよう。」
- 「全国から見れば甲賀＝忍者なんや。もっと活かして儲けなあかんわ。」
- 「中山間地域を守るためには、農業や林業で“稼ぐ力”をつけな。」
- 「このまちに住み続けたいけど、希望の仕事が市内に無いねん。」

イラスト

基本構想（たたき台）

1. みらい像

この基本構想では、「まちや人のすがた」「人口フレーム」「都市構造」の3つの視点から、甲賀市のみらい像を描きます。

(1) まちや人のすがた

あい甲賀 いつもの暮らしに “しあわせ”を感じるまち

あい甲賀。このまちでは、人と人のつながりや、ふるさとを愛する気持ちがあふれ、あちこちで”出逢い”や”ふれあい”、“支えあい”といった、たくさんの“あい”が見つかります。

四季折々、豊かな自然は、私たちに多くの恵みをもたらし、人々の絆（きずな）が築いた歴史や、匠の手に伝わる確かな技術とともに受けつがれています。

私たちが未来に描き、実現しようとするまちは、さらにもう一歩先。

もっと“あい”にあふれ、“風土”とともに“本物”の薫りが満ちるまちです。

そこでは、誰もがいきがいをもって、健康で安心して豊かに暮らし、もし誰かが不幸に苦しむことがあれば、まわりから必ず温かい手が差し伸べられ、誰かが新たなチャレンジに臨むときには、力強い応援が寄せられます。

私たち一人ひとりが地域の自然や伝統を守り、“住み心地のよさ”や“稼ぐ力”を高め、日々の暮らしのなかで、市民であることに「幸福」や「誇り」を感じています。

市民幸福度の高さと有利な交通条件により、世界中から甲賀市を「選ぶ」人々や企業が集まり、若者が住み続けたいと思い、新しい家族が生まれ、子どもの声があふれています。

このような、まちや人の姿を「あい甲賀 いつもの暮らしに“しあわせ”を感じるまち」とし、その実現に向けた取り組みを「未来の市民」と約束します。

(2) 人口フレーム※

人口フレームは、次のとおりとします。

平成 40（2028）年に人口 87,000 人

人口減少と少子高齢化がこれまでと同様に推移した場合、平成 72 年（2060 年）の人口は、59,000 人あまりと推計されており、都市としての利便性が低下し、人口減少をさらに加速させるおそれがあります。

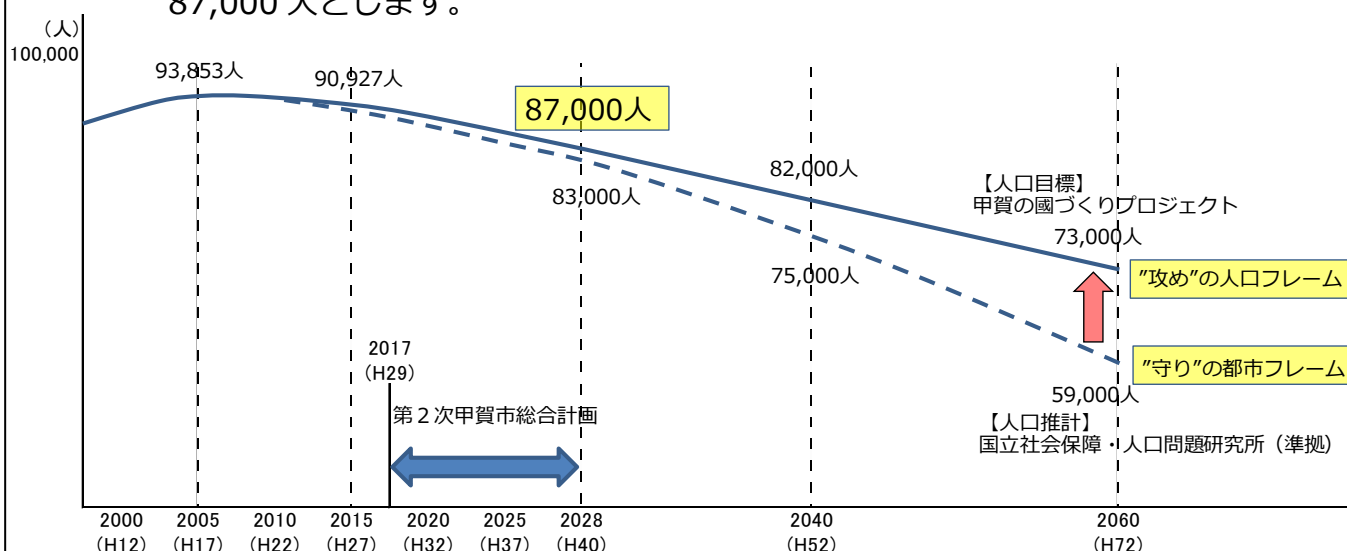
このような負の連鎖を断ち切るため、平成 28 年 2 月に「甲賀の国づくりプロジェクト－甲賀流まち・ひと・しごと創生総合戦略－」を策定し、平成 72 年（2060 年）の人口を 73,000 人に留めるビジョンを描いたところ

です。

これら人口減少の対策には、出生率の上昇と若者・子育て世代の転入により、人口の増加と人口構造の安定化を図る「攻め（積極策）」と、避けられない人口減少に向き合い、地域社会の仕組みを今後の人口構造の予測に即したものに再構築する「守り（調整策）」があります。

人口フレームを設定するにあたっては、夢だけでなく、現実をしっかりと見据える必要があります。しかし、現実的な未来だけを考えても、“しあわせ”な未来を創ることはできません。そして、人口は単なる数値ではなく、「夢」や「人生」の数でもあります。

このことから、「現実的な未来」と「夢や希望のもてる未来」のふたつを掛け合わせ、みんなが共有できる人口フレームとして、将来の人口目標を 87,000 人とします。



(3) 都市構造

コンパクト・ビレッジ ^{プラス} + ネットワーク

— ^{さと}郷と^{みやこ}都の役割分担 —

人口減少と人口構造の不安定化がさらに加速する時代を乗り越えるため、私たちは「小さく充実させる＝縮充」への転換を図るため、都市構造の再構築を進めます。

本市においては、「コンパクト・ビレッジ + ネットワーク 郷と都の役割分担」をテーマとして、以下の基本方針のもとで、地域ごとでの役割分担と、拠点間の相互連携による補完機能の強化を図っていきます。

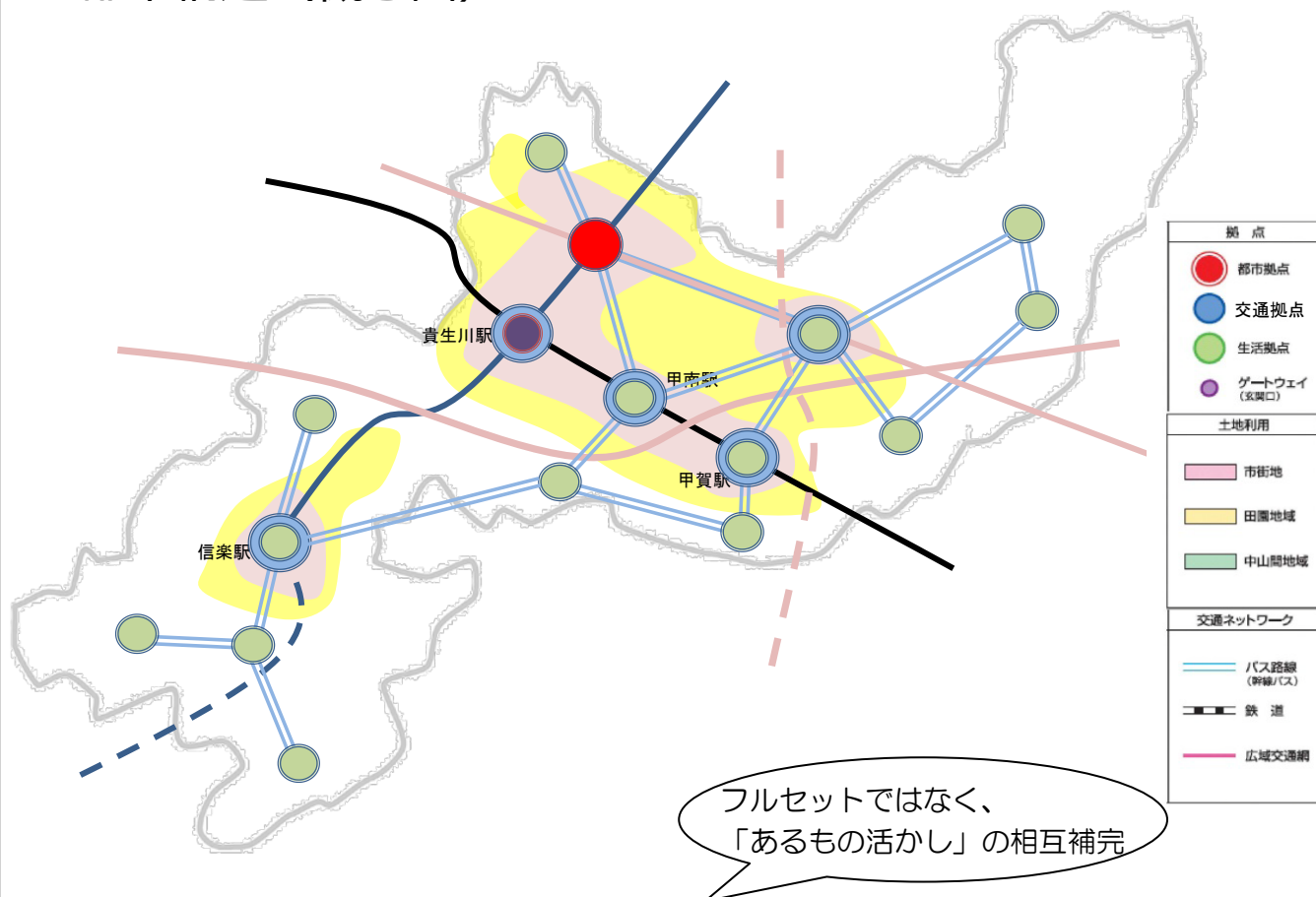
< 3つの基本方針 >

自然環境や文化・^{なりわい}生業、社会資源の配置状況などを踏まえて、次の3つの方針による都市構造の転換を進めます。

- ① 都市的土地利用と農村的土地利用の再編・調整
⇒ 中山間地、田園地、市街地
- ② 日常生活と都市機能を支える地域拠点づくり
⇒ 交通拠点、都市拠点
- ③ 各拠点を結ぶ公共交通ネットワークの確保
⇒ 地域内ネットワーク、拠点間ネットワーク、広域ネットワーク

※ 「都市計画マスタープラン（立地適正化計画）」 「公共施設総合管理計画」 「公共交通網形成計画」と共有する方針とします。

都市構造（概念図）



概ね小学校区単位をつなぐ「暮らしの補完機能」(案)

※隣接地域同士が連携して、一体的な拠点形成を図る場合も考えられます。



2. まちづくりの大綱

基本構想期間を通じたまちづくりの大きな方針となる5つの大綱を以下に示します。

大綱 1：住み慣れた地域での暮らしを守る

大綱 2：人と文化を未来につなぐ

大綱 3：世界基準の安全・安心をつくる

大綱 4：地域の“稼ぐ力”を高める

大綱 5：結婚・出産・育児の希望に応える

（1）住み慣れた地域での暮らしを守る

- ・ 年を重ねて培った知恵や経験を誰もが、地域や職場で活かせるよう、健康寿命を延ばし、生涯活躍を推進します。
- ・ 誰もが住み慣れた地域でその人らしく生活できるよう全世代全対象型地域包括支援に取り組みます
- ・ 医療・介護、福祉、教育、買い物、交通などの生活サービスを維持するため、中山間地域の暮らしのまとまった地域における社会資本整備とともに、小規模多機能自治の取り組みを加速させます。

（2）人と文化を未来につなぐ

- ・ 甲賀の資産は“ひと”です。まちを愛し、そこに住み続けたい、働きたい、まちのために活躍したいと思える、ふるさと愛（シビック・プライド）にあふれた人材を地域とともに育てます。
- ・ すべての子どもが経済的な不安等を感じることなく、世界に誇れるひとを育て、のびのびと夢を追えるような支援を行います。
- ・ 若者、女性の働く意欲と能力をのばし、それぞれのチャレンジを応援します。

（３）世界基準の安全・安心をつくる

- ・ 防災や防犯、交通等、安全で安心して暮らせるまちは、居住地選択や企業の誘致において重要な要素となります。
- ・ 今世紀前半の発生が危惧される南海トラフ地震や、近年頻発する局地的短時間豪雨に対応します。
- ・ 災害に備える施設、安全な道、防犯体制の構築などハード（施設・制度・場）の充実はもちろんのこと、それらを使いこなすソフト（人・コミュニティ）の充実を図ります。

（４）地域の“稼ぐ力”を高める

- ・ 地場産業の担い手である中堅・中小企業に対して販路開拓等の支援を行い、外貨を稼ぐ力を引き出します。
- ・ JR 草津線の利便性を高めるとともに、産業基盤の優位性を保つため、公共交通幹線軸を強化します。
- ・ 物流至便で災害が少ないといった操業条件の魅力を活かした企業誘致と起業支援を促し、地元企業とともに市内での安定雇用の確保に努めます。

（５）結婚・出産・育児の希望に応える

- ・ 心豊かな交流のもとでパートナーと出会い、新しい家族を安心してもつことができるよう、世代と地域を越えた連携のもとで、子育て環境を充実させます。
- ・ 誰もが自ら望むワーク・ライフ・バランスを選び、地域や職場で活躍できるような取り組みを進め、ライフ・ステージに応じた切れ目のない支援を行います。
- ・ 学ぶ力、豊かな心、健やかな体のバランスのとれた「生きる力」を育む、より質の高い安全教育を行います。

3. 都市経営と協働

（１）“甲賀流”で世界を魅了する

- ・ 忍者という他の自治体にはないコンテンツを活かします。
- ・ シティセールスの展開により、企業、市民から選ばれるまちとなります。
- ・ 甲賀ブランドの価値を高め、東海道の町なみや紫香楽（信楽焼）、お茶、自然、文化、伝統技術などへの波及効果を生み出します。

（２）誰もが主役となり、持続可能なまちとなる

- ・ 市民や各種団体、企業などまちづくりを担う誰もが主役となり、それぞれが役割を持ち、理解しあうことで、みんなの総力戦で未来を拓きます。
- ・ 市民幸福度の最大化を目指すため、限られたヒト・モノ・カネを効率的・効果的に配分し、まちづくりはハードからソフト、ソフトからハートへと転換します。
- ・ 前例踏襲、横ならびではなく、試行錯誤を繰り返す「行動力」を応援します。

施策体系

頁イメージ

分野	分類	施策
1. 健康と福祉 【あふれる愛に あなたも仲間】	保健・医療	健康づくりの推進 疾病予防対策の推進 地域医療体制の確保
	高齢福祉	その人らしい高齢期の暮らしをつくる環境の充実 介護等への支援の充実
	障がい福祉	障がいのある人等への支援の充実
	社会保障	セーフティネットの堅持 年金・保険制度の適正運用
	地域福祉	地域福祉の充実 生活の安定の確保
	人権文化	人権文化の醸成 人権の擁護
2. 環境と文化 【いろどる山河と 生きいき文化】	生涯学習・文化・スポーツ	生涯学習の充実 文化・芸術の振興 スポーツの推進
	歴史・文化財	文化財調査の推進 文化財の保全と継承 歴史資産の保全と活用
	環境・景観	自然保護の推進 公園の整備・維持管理 水辺空間の活用 良好な景観の保全と創出 生活環境の向上
	循環型社会	ごみの減量と適正処理 低炭素社会への転換
3. 安全な暮らし 【こぼれる笑顔に 応える安心】	防災・安全	セーフコミュニティの推進 地域防災体制・基盤の強化 消防体制・基盤の充実 防犯・安全体制の強化 治水対策の推進
	道路・交通	道路の整備 道路空間の整備・維持管理 公共交通の機関の利便性向上
	住宅・住生活	良質な住宅資産の形成と活用 公営住宅の整備・維持管理 地域の情報基盤の整備
	市街地	拠点を形成する市街地の整備 市街地の整備と土地利用の適切な誘導
	上下水道	上水道事業の健全経営 下水道及び浄化槽の整備・維持管理・更新 下水道事業の健全経営
4. 稼ぐ力 【うみだす活力 受けつぐ伝統】	農林畜産水産業	持続的・安定的な生産基盤の確立 地域ブランドづくりの推進 林業の振興 鳥獣害対策の推進
	商工業・地場産業	商業の振興 地場産業・工業の振興 就労支援と労働環境の向上 勤労者福祉の充実 男女共同参画社会の形成
	観光	観光客誘致の推進 観光資源の活用促進 観光施設の整備・維持管理 新名神・名神高速道路の活用促進
5. 子育てと教育 かがやく未来に 鹿深の夢を	子ども・子育て	就学前教育・保育の充実 地域ぐるみの子ども・子育て支援の充実 産前産後・乳幼児期の安心の確保 放課後児童対策の充実
	学校教育・青少年	教育内容の充実 安心で安全な教育環境の確保 学校施設・設備の充実 学区再編の推進 青少年の健全育成の推進
都市経営と協働	シティーセールス	シティーセールスの推進
	小規模多機能自治	自治振興会の活動充実 新しい地域コミュニティ活動の活性化 市民活動の支援
	行財政	行政事務の効果的・効率的な実施 情報提供・情報公開の充実 財政・財産の適正な管理運営 職員の資質向上