

甲賀市国土利用計画 (第 2 次)

(素案) (平成 3 0 年 2 月 5 日現在)

平成 年 (年) 月

滋賀県 甲賀市

前文

甲賀市国土利用計画（以下「本計画」という。）は、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）第 8 条の規定に基づき、長期にわたって安定した均衡ある土地利用を確保することを目的として、甲賀市の区域における国土（以下「市土」という。）の利用に関して必要な事項を定めるものです。

本計画は、全国の区域および滋賀県の区域について定める国土利用に関する計画（全国計画および県計画）を基本として、第 2 次甲賀市総合計画（平成 29 年（2017 年）6 月策定）に即して策定したものであり、同総合計画の基本構想の本市の未来像「あい甲賀 いつもの暮らしに “しあわせ”を感じるまち」の実現を土地利用面からめざすものです。

この計画策定後、経済、社会情勢の変化等により、現実と大きな隔たりを生じたときは、必要に応じて計画の改定をおこなうものとします。

目 次

1	市土の利用に関する基本構想	1
(1)	甲賀市の概要	1
(2)	市土利用をめぐる基本的条件の変化と課題	3
(3)	市土利用の基本方針	8
(4)	地域類型別の市土利用の基本方向	13
(5)	利用区分別の市土利用の基本方向	15
(6)	地域別の市土利用の基本方向	19
2	市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標	27
(1)	市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標	27
3	2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要	37
(1)	土地利用関連法制等の適切な運用	37
(2)	人やものが行き交う活力ある市土づくり	37
(3)	市土の保全と安全性の確保	37
(4)	持続可能な市土の管理	38
(5)	自然環境の保全・再生・活用と生物多様性の確保	39
(6)	土地の有効利用の促進	42
(7)	土地利用転換の適正化	43
(8)	市土に関する調査の推進	43
(9)	計画の効果的な推進	44
(10)	多様な主体の連携・協働による市土の適切な管理・有効利用	44
(11)	県との連携	44

1 市土の利用に関する基本構想

(1) 甲賀市の概要

ア 位置と地勢

本市は、滋賀県の東南部、近畿圏と中部圏の間に位置し、東西 43.8 km、南北 26.8 km、総面積 481.62 km²で、東に鈴鹿山系を望む丘陵地が広がり、これらを源に発する野洲川、杣川、大戸川沿いに平地が広がる自然環境に恵まれた地域です。

森林と農地の面積は市全体の約 80%を占め、豊富な自然と肥沃な土地を利用して、米・茶を中心とする農業や林業が営まれています。

道路では、東西に国道 1 号、南北に国道 307 号が通り、これらに加えて、平成 20 年（2008 年）には新名神高速道路が開通し、市内 3 つのインターチェンジが供用開始されたことで、近畿圏と中部圏を結ぶ広域交通の要衝としての重要性がさらに高まっています。

イ 歴史や文化

甲賀市域が本格的に開発されたのは 5 世紀に遡り、信楽地域に離宮として紫香楽宮が造営され、西暦 745 年には実質的な都となりました。

現在の日本の物流の大動脈である国道 1 号のルーツとなる東海道は 9 世紀に整備され、1601 年に宿場が置かれたことで、水口地域と土山地域は宿場町として栄え、また水口地域は城下町としてもにぎわいました。

このような歴史背景を有する本市は、日本遺産に認定された「六古窯」や「忍者」、国史跡に指定された水口岡山城跡をはじめ、多様な観光資源や文化資源にも恵まれた地域です。

ウ 産業

市内には、茶、米を中心とした農業や、スギ、ヒノキ中心の林業、忍者や山伏を起源とする薬業、信楽焼の窯業等、様々な地場産業があります。

また、恵まれた立地特性を活かし、近江水口テクノパークや甲南フロンティアパークをはじめとした 11 の工業団地に、自動車関連、電子機器、金属、プラスチック製品等、多様なものづくり企業が集積立地する県内有数の内陸工業地として発展してきており、製造品出荷額は平成 18 年（2006 年）以降、県内 1 位となっています。

エ 人口

国勢調査による本市の人口は、平成 17 年（2005 年）の 93,853 人をピークとして減少に転じ、平成 27 年（2015 年）では、90,901 人となっています。

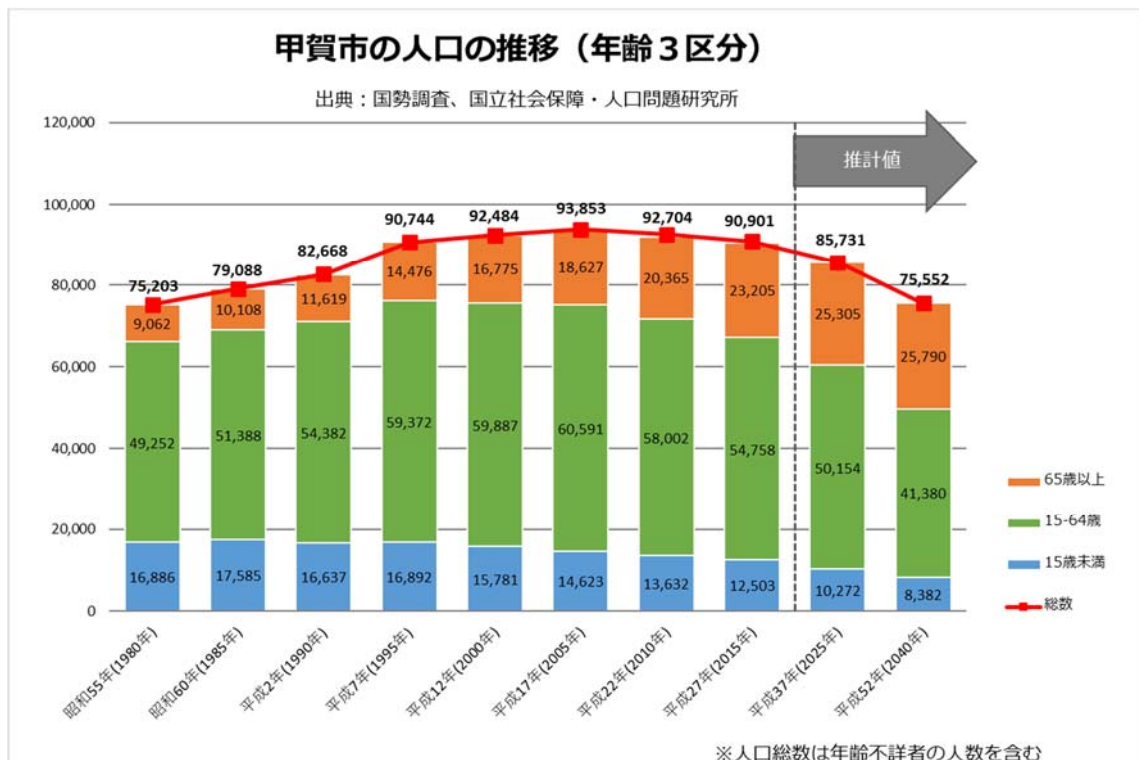
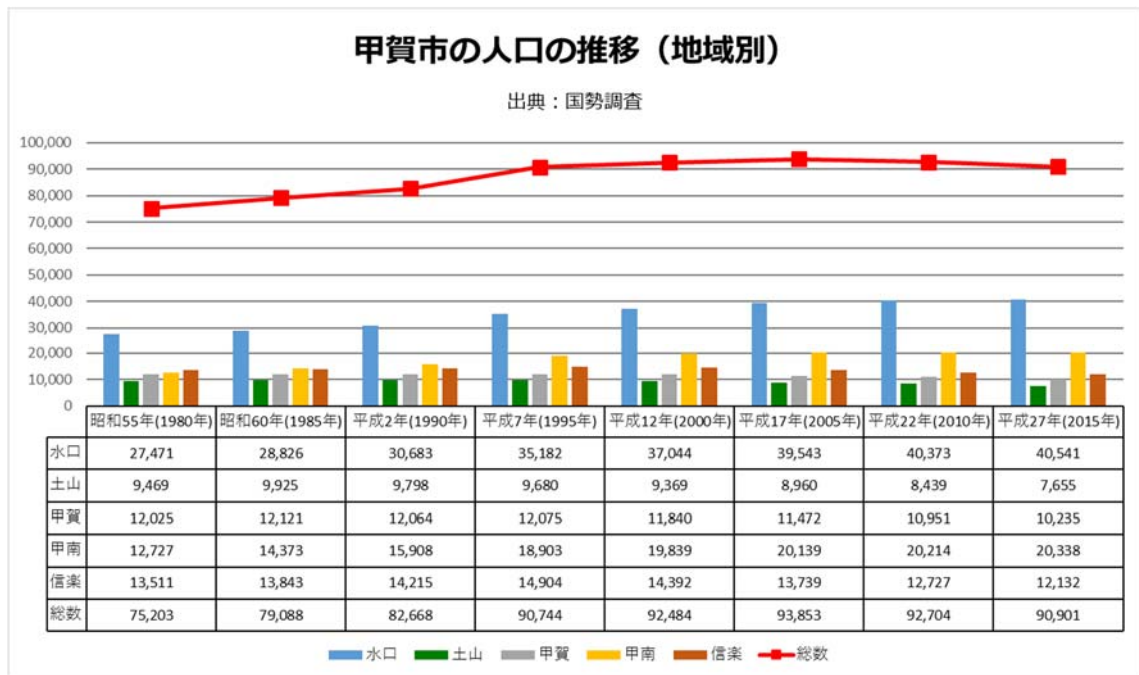
1 市土の利用に関する基本構想

国立社会保障・人口問題研究所によると、このまま人口減少が進んだ場合、平成72年（2060年）の人口は、59,000人と推定されています。

平成17年（2005年）以降の人口を地域別にみると、水口地域・甲南地域では増加傾向が続いていますが、土山地域・甲賀地域・信楽地域では減少傾向にあります。

年齢別に見ると、生産年齢人口（15歳－64歳）は平成17年（2005年）をピークに減少に転じています。

また、年少人口（15歳未満）は減少、高齢者人口（65歳以上）は増加しており、平成12年（2000年）以降、高齢者人口が年少人口を上回る状態が続いています。



オ 財政状況

景気回復に伴い市税収入は増加傾向にあるものの、普通交付税もあわせた一般財源総額の大きな伸びを期待することはできません。また、財政健全化比率である実質公債費比率や将来負担比率などは早期健全化基準を下回っているものの、財政の弾力性を示す経常収支比率は大幅な改善が見込めず、本市の財政状況は決して楽観できるものではありません。

このような状況の中、本市の数多くの公共建築物やインフラの長寿命化対策、老朽化が進む公共施設の最適配置などに係る経費に加え、社会保障費など今後増大する財政需要に的確に対応することが求められています。

(2) 市土利用をめぐる基本的条件の変化と課題

今後の市土の利用を計画するにあたっては、次のような基本的条件の変化と課題を考慮する必要があります。

ア 人口減少社会の到来

日本全体が人口減少へと向かうなか、本市においても、今後、人口減少と少子高齢化がさらに進展すると、都市としての利便性の低下が、人口減少をさらに加速させるおそれがあることから、人口の増加と人口構造の安定化を図る取組と、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予測に即したものに再構築する取組を、バランスよく進める必要があります。

また、本市では、平成29年（2017年）6月に、第2次甲賀市総合計画を策定し、同総合計画の基本構想において、本市の未来像を「あい甲賀 いつもの暮らしに“しあわせ”を感じるまち」と決めました。人口減少社会にあっても誰もが“しあわせ”を実感できる社会を構築するためには、経済的な豊かさに加えて心の豊かさを感じられる、より快適な生活環境を創造する取組が必要です。

a 市土を荒廃させない取組の必要性

人口が増加する地域などでは土地需要の増加も想定されるものの、全体として土地需要は減少し、それに伴って市土の利用は様々な形で縮小していくことが想定され、その結果として、市土の管理水準の低下や非効率な土地利用の増大等が懸念されます。

このため、これらの状況に対応した市土の適切な利用と管理のあり方を構築するなど市土を荒廃させない取組を進めていくことが重要な課題となります。

(市土の管理水準の低下)

都市的地域では、市街地の人口密度の低下や中心市街地の空洞化の進行とと

もに、低・未利用地や空き家等の増加など、土地利用の効率の低下が懸念されます。

また、農村地域では、農業従事者の減少等による農地の管理水準の低下も懸念されるとともに、農業や林業等の厳しい状況を背景に、適切な維持管理が行われていない農地や森林も増加しています。

このような市土の管理水準の低下は、水源涵養機能の低下等を通じて、水の循環にも大きな影響を与えるおそれがあります。

(地籍整備の遅れ)

地籍整備は遅れており、土地境界が不明確な状況は土地の有効利用の妨げとなります。

さらに、高齢化や相続未登記等を背景として、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、円滑な土地利用に支障をきたすおそれがあります。

b 暮らしと産業を支える基盤づくりの必要性

人口減少、高齢化と経済のグローバル化に伴う国際競争の激化が共に進行していく中で、地域経済の活性化を促進し、市民が豊かさを実感できる市土づくりをめざす観点から、生活や生産水準の維持・向上に結びつく市土利用を推進していく必要があります。

(新たな広域ネットワークの形成)

新名神高速道路、国道1号や国道307号をはじめとする市内幹線道路に加え、さらに今後、名神名阪連絡道路の整備や、新名神高速道路の区間延長等が進むことにより、新たな広域ネットワークが形成され、人やものの流れが大きく変化し、産業創出、物流や広域的な観光の活性化など市全体の振興につながることを期待されます。

(産業の動向)

本市の製造品出荷額は、10年連続で県内1位となっており、今後は更なる集積が期待されます。

また、市内外から人々を引きつけ、人・もの・資金・情報の活発な交流を生み出すことができるよう、地域固有の資源や特性を活用し、付加価値の高いビジネスや魅力ある雇用を創出していくことで地域の活性化を図っていく必要があります。

（様々な役割を担う農林畜水産業）

本市の農業は、近江米、近江茶などの特産品をはじめ、高い生産能力を誇り、農家数は県内上位となっています。

農林畜水産業はこれまで、食料等の供給だけでなく、市土の保全や水源の涵養、美しい景観の形成、文化の伝承といった多面的な役割を果たしてきました。

さらに近年は、地域ブランド化の展開等により、地域の活性化や魅力発信の役割も担っていくことが期待されます。

また、中山間地域など、人口減少や高齢化が進行し、担い手の確保が困難な地域では、農林畜水産業の継続が難しいことが予想され、集落自体の存続も懸念されることから、生産活動が持続的に行われるよう、担い手の確保・育成を支援するとともに、豊かな自然を活かして地域の活性化を図ることが必要です。

c すべての人への配慮の必要性

すべての市民が“しあわせ”を実感できる社会を構築していくため、より快適な生活環境の創造と、すべての人への配慮が求められます。

（より快適な生活環境の創造）

水と緑に恵まれた本市の景観や環境は、市民満足度の割合が高く、今後においても、うるおいや安らぎなど心の豊かさが実感できる、より快適な生活環境の創造が求められます。

（すべての人に配慮した生活環境の整備）

誰もがその人らしく生活でき、活躍できる社会の実現に向けて、高齢者や障がい者など日常生活または社会生活における行動に制限を受ける人にとっての障壁を取り除くとともに、一人ひとりの多様性を理解し、尊重することを基本として、ユニバーサルデザインの考え方にに基づき、すべての人が円滑に利用できるよう配慮された生活環境の整備を進めていくことが必要です。

また、交通は、市民の生活を支える重要な社会基盤であることから、すべての人が円滑に利用できる交通サービスの提供が必要不可欠です。

イ 自然環境と美しい景観等の変化

自然環境については、再生可能な資源・エネルギーの供給や防災・減災、生活環境の保全等、多様な機能を有することから、地域における持続可能で豊かな生活を実現する基盤として、経済的・社会的な観点からもその保全と活用を図ることが重要となります。

（気候変動の顕在化）

地球温暖化をはじめとする気候変動が顕在化しつつある中、世界の平均気温は上昇傾向にあり、国内も含めた世界各地で極端な気象現象が頻発しています。

気候変動は、自然環境の悪化や生物多様性の損失を及ぼすこともあるため、気候変動による将来的な影響も考慮して、これに適応し、自然環境と調和した持続可能な経済社会システムを構築していく必要があります。

（自然環境の変化と生物多様性の損失）

自然環境の変化や生物多様性の損失は、土壌の劣化や水質の悪化、植生の変化等を通じて、食料の安定供給、水源の涵養や市土保全など暮らしを支える生態系サービス（自然の恵み）に大きな影響を及ぼします。

特に、生物多様性は、人間にとって存立の基盤として有用な価値を持つだけでなく、多様な文化を育む源泉ともなっています。このため、生物多様性の確保や自然環境の保全・再生を図るとともに、過去の開発や土地の改変により失われた良好な自然環境や生物の多様性を再生し、持続可能で豊かな暮らしを実現する市土利用を進めていくことが大きな課題となります。

（土地への働きかけの減少による悪影響）

今後、土地への働きかけの減少により、これまで人の手が入ることで良好に管理されてきた里地里山等においては、自然環境や景観の悪化、野生鳥獣被害の深刻化、一部の侵略的外来種の定着・拡大、さらには暮らしの中で培われてきた自然資源の管理や利活用に係る伝統的な知恵や技術の喪失等が懸念されます。

（エネルギーをめぐる社会情勢の変化）

市民生活や産業活動を支えるエネルギーの安定的な確保とともに、今後、環境負荷の少ない新しいエネルギー社会をできる限り早く実現していくことが求められます。

本市の地域資源を最大限に活用しながら再生可能エネルギーの導入促進を図る必要があるとともに、省エネルギーや節電を推進していく必要があります。

（循環型社会の形成に向けた取組）

市内のごみ総排出量および再生利用率は、概ね横ばいとなっており、今後、ごみの発生抑制および再使用の取組強化とともに、引き続き再生利用を推進し、環境への負荷をできる限り低減する循環型社会の形成を推進することが求められます。

（自然環境の有する多様な機能）

これまで人と自然との関わりの中で育まれてきた景観、昔ながらのまちなみを保全、再生、創出し、次世代に継承するとともに、これらを活用して地域の魅力を高めることは、地域固有の伝統や文化を継承しつつ魅力ある地域を創生する観点からも重要です。

また、森林などの有する防災・減災機能も活用することにより、持続可能かつ効果的・効率的な防災・減災対策を進めることも重要です。

ウ 災害に対する不安の高まり

a 安全・安心に対する不安の高まり

台風などの自然災害の発生により、居住地や公共施設の立地など市土利用面における安全・安心に対する市民の意識が高まりを見せています。

人口減少は開発行為の減少等を通じて空間的な余裕を生み出す側面もあるため、中長期の視点から計画的、戦略的に、より安全で持続可能な市土利用を実現することも重要となります。

（災害に対する不安の高まり）

気候変動の影響による局地的な豪雨災害や台風被害、南海トラフ巨大地震、頓宮断層等による直下型地震等の様々な危機事案の発生が懸念される中、市民の安全・安心に対する不安が高まっています。

このため、防災・減災対策の強化とともに、災害リスクの高い地域の土地利用の適切な制限や、より安全な地域への諸機能や居住の誘導など、安全性を優先的に考慮する市土利用を進めていくことが重要です。

また、都市的地域においては、諸機能の集中や、地震時、火災時等における住宅密集地への対応が重要な課題となっており、農村地域においては、農地や山林の荒廃に伴う市土保全機能の低下、災害時の孤立や分断等が懸念されます。

安全・安心は、すべての活動の基盤であることから、従来の防災・減災対策に加え、市土利用においても、大規模災害から人命を守り、地域経済が致命的なダメージを受けず、被害を最小化し、すみやかに復旧・復興できる市土の構築に向けた国土強靱化の取組を進めていくことが必要です。

（社会資本の老朽化）

道路施設や上下水道施設、農業水利施設等、社会資本の老朽化が進み、その維持管理や更新問題が顕著になっており、計画的かつ戦略的な維持管理を進めていく必要があります。

(3) 市土利用の基本方針

(2) で示した課題に取り組むため、本計画は、「適切な市土管理と“しあわせ”を感じる快適な暮らしを実現する市土利用」、「自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する市土利用」、「安全・安心を実現する市土利用」の3つを基本方針とし、市土の安全性を高め持続可能で豊かな市土を形成する市土利用をめざします。

また、人口減少社会において、このような市土利用を実現するための方策についても、その考え方を示します。

ア 適切な市土管理と“しあわせ”を感じる快適な暮らしを実現する市土利用

a 市土を荒廃させない取組

都市的土地利用については、各地域の都市核を中心とする市街地への多様な都市機能の集積や、公共交通施設の充実により、安心して暮らせる集約型の生活圏の形成を図ります。

集約化する中心部では、低・未利用地や空き家の有効利用等により、市街地の活性化と土地利用の効率化を図ります。一方、集約化する地域の外側では、低密度化が進むことから、これに応じた公共サービスのあり方や、公園、農地、森林等の整備および自然環境の再生などの新たな土地利用等を勘案しつつ、地域の状況に応じた対応を進めます。

また、一つの地域だけでは十分な機能を備えることが難しい場合には、地域の状況を踏まえ、地域がネットワークで結ばれることによって必要な機能を享受する取組を進めます。

農村的土地利用については、食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保し、市土保全等の多面的機能を持続的に発揮させるために良好な管理を行うとともに、農業の担い手の確保・育成を進めることなどを通じて、荒廃農地の発生防止・解消と効果的な利用を図ります。また、市土の保全、水源の涵養等に重要な役割を果たす森林の整備・保全を進めます。

水循環については、都市的土地利用と農村的土地利用、自然的土地利用を通じた、都市的地域における雨水の貯留・涵養の推進や農地・森林の適切な管理など、流域の総合的かつ一体的な管理等により、健全な水循環の維持または回復を図ります。

なお、森林、農地、宅地等の相互の土地利用の転換については、人口減少社会においても一定見込まれますが、土地利用の可逆性が低いことに加え、生態系や健全な水循環、景観等にも影響を与えることから、大規模な土地利用の転換は慎重な配慮の下で計画的に行うことが重要です。

地籍整備による土地境界の明確化は、防災や被災後の復旧・復興の迅速化をはじめとして、土地取引、民間開発・社会資本整備の円滑化等に貢献することから、

その計画的な実施を促進します。

また、土地の良好な管理と有効利用は、所有者が努めることを基本としつつ、所有者による管理・利用が不可能な場合や、所有者の所在の把握が難しい場合には、国の法整備等を注視しながら、所有者以外の者の管理・利用を促進する方策を検討することも必要です。

b 暮らしと産業を支える基盤づくり

新名神高速道路の供用開始に伴い、京阪神、中京圏とのアクセスが飛躍的に向上したことから、その整備効果をさらに高めるため、国道1号や国道307号、主要地方道甲賀土山線等の整備を促進し、国土幹線道路の円滑な利用を図ります。また、名神名阪連絡道路の整備促進により、東西方向の名神高速道路、新名神高速道路、名阪・東名阪自動車道のトリプルネットワークを南北方向に連結することで、広域ネットワークの強化、新たな企業立地に伴う生産性の向上、観光振興への貢献、救急医療への貢献、災害時の代替路の確保等をめざします。

企業立地については、本市の立地環境やものづくり産業の集積といった強みを活かし、付加価値の高いものづくり産業に重点を置いて、企業の新規立地の一層の促進を図ります。

観光振興については、甲賀市ならではの素材や強みを広く発信していくとともに、豊かな自然や歴史・文化の魅力を活かした特色あるツーリズムを展開し、地域産業の活性化を促し、優れた自然資源の維持を図ります。

農林畜水産業については、担い手の確保・育成と経営の複合化・多角化等による体質強化、安全・安心な農林畜水産物の生産・供給により、産業として競争力のある農林畜水産業の確立を図ります。また、農地や森林等の豊かな地域資源を適切に維持するとともに、新たな魅力として創出・発信することで、農村を活性化するとともに農村の集落機能の維持・向上を図ります。

c 快適な生活環境の創造とすべての人に対する配慮

誰もが住み慣れた地域で、その人らしく生活することができるよう、一人ひとりの多様性を尊重することを基本として、ユニバーサルデザインの考え方に基づき、すべての人が円滑に利用できるよう配慮された生活環境を整備することにより、誰もが自らの意思で自由に行動でき、安全で快適に生きがいを持って暮らすことができるまちづくりを進めます。

交通については、市民生活を支える重要な社会基盤であることから、高齢者や障がい者などにとっても移動に支障なく、すべての人にとって使いやすい交通サービスの提供をめざすとともに、環境負荷の低減を図る観点から、低炭素型の交通環境の整備と、地域の交通を地域自らが支える交通体系づくりをめざします。

また、それぞれの地域の特性や課題を適切に把握し、地域のまちづくりと一体となった安全で安心な交通環境の整備を図ります。

イ 自然環境と美しい景観等を保全・再生・活用する市土利用

a 自然環境を保全・再生・活用する取組

自然環境については、将来にわたり保全すべき自然環境等を有している地域を核として、保全・再生を進め、市民の福利や地域づくりに資する形での活用を推進します。

なお、その際には、生物多様性および生態系サービス（自然の恵み）の保全と持続可能な利用を基本とします。

また、再生可能な資源を生み出す里地里山等の良好な管理と資源の利活用に係る知恵や技術を継承します。

さらに、人と地域の自然との関わりの中で育まれた伝統や文化等を活かした観光や産品による雇用の創出および経済循環を通じて、都市や農村など、様々な地域間相互の交流・連携を促進するとともに、移住定住の取組を進めます。

低炭素社会の実現については、企業や家庭、個人が、自らのライフスタイルやビジネススタイルの転換を進め、節電や省エネ行動をさらに広げていくとともに、公共交通機関や自転車の利用など人と環境に優しいエコ交通の普及促進を図ります。

廃棄物については、発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を一層進めるとともに、発生した廃棄物の適正処理の推進を図ります。

また、森林の水源涵養機能等が持続的に発揮されるよう、森林保全や治山事業などの取組を推進します。

なお、市土には希少種等を含む様々な野生生物が生息・生育していることを踏まえつつ、外来種対策、野生鳥獣被害対策の推進など、生物多様性の確保と人間活動の調和を図ることなどを通じ、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境を保全・再生・活用する市土利用を進めます。

b 美しい景観等を保全・活用する取組

鈴鹿山脈や野洲川などの水と緑が織りなす自然景観は、本市の景観の骨格を成す基本要素の一つであり、甲賀市をイメージするうえで極めて重要な要素となっています。

また、本市には、宿場町として栄えた水口宿や土山宿のまちなみ、中世から近世にかけての山岳寺院の姿を伝える飯道山系の景観等、歴史的・文化的な景観が豊富に存在します。

これらの自然景観および歴史的・文化的景観を資源として維持・保全するとともに、それぞれの特性を踏まえた活用を図りながら、次代に継承していきます。

さらに、里地里山の昔ながらのまちなみなど、地域の魅力ある美しい景観の保全、再生、創出を進めるとともに、これらを活用した魅力ある地域づくりを進めます。

ウ 安全・安心を実現する市土利用

基盤整備などのハード対策と啓発などのソフト対策を適切に組み合わせた防災・減災対策を実施するとともに、災害リスクを把握し、災害リスクの高い地域について周知を図ります。なお、その際は、規制の対象となる建築物の用途や構造が災害の特性や地域の状況等に即したものとなるよう促します。さらに、中長期的な視点から、高齢者施設等の要配慮者利用施設や災害時に重要な役割が期待される公共施設等について災害リスクの低い地域への立地を促すことにより、より安全な地域への居住を誘導する取組を進めます。また、耐震補強や家具転倒防止など、災害リスクを踏まえた住まい方について、工夫を促します。

また、経済社会上、重要な役割を果たす諸機能の適正な配置やバックアップを推進するとともに、交通やライフライン等の多重性・代替性を確保します。

その他、被害拡大の防止、仮置場などの復旧復興の備えとしてのオープンスペースの確保、農地の保全管理、森林などの持つ市土保全機能の向上など、地域レベルから市レベルまでのそれぞれの段階における取組を通じて市土利用の面からも市土の安全性を総合的に高め、災害に強くしなやかな市土を構築します。

自然災害については、発生が危惧されている大地震や、台風・局地的豪雨等による浸水、土砂崩れ等に備え、安全・安心を実現する市土利用を推進します。

社会資本の老朽化については、優先順位を見極めながら、必要な社会資本の整備・更新を進めるとともに、予防保全を重視した社会資本の戦略的な維持管理を進めます。

エ 複合的な施策の推進と市土の選択的な利用

市土利用の取組を進めるに当たっては、今後、人口減少が進み、財政規模が縮小する中で、すべての土地について、これまでと同様に労力や経費を費やし、管理することは困難になることを想定しておく必要があります。特に、田畑や宅地として管理されてきた土地は、放棄されれば自然に戻らず荒廃する可能性もあることから、市土を荒廃させない取組を進めていくことが一層重要となります。

市土の適切な管理は、市土保全、生物多様性の保全、防災・減災や自然との共生等を促進する効果に加え、これらを通じた持続可能な地域づくりにも効果を発揮します。

また、適切な管理を続けることが困難な中山間地域の荒廃農地などの土地については、それぞれの地域の状況に応じて、管理コストを低減させる工夫とともに、森林など新たな生産の場としての活用や、過去に損なわれた自然環境の再生、希少野

生生物の生息地等としての活用など新たな用途を見いだすことで市土を荒廃させず、市民にとってプラスに働くような最適な市土利用に努めます。

オ 多様な主体による市土管理

市土管理の取組は、国・県等が示す広域的な方針とともに、各地域を取り巻く状況を踏まえ、地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用との総合的な調整の上に実現されるものです。このため、地域住民など、地域の様々な主体が自らの地域の土地利用や地域資源の管理のあり方等について検討するなど、地域主体の取組を促進することが重要です。

特に、市土管理については、このような地域による取組を基本としつつ、市土の多面的な価値に応じた公による管理と合わせ、地域外の住民や民間企業等の多様な主体の参画を進めます。また、市民一人ひとりが市土に関心を持ち、その管理の一端を担う市民の参加による市土管理を進めていくことが、一層、重要となります。

(4) 地域類型別の市土利用の基本方向

市土の利用に当たっては、各土地利用を個別にとらえるだけでなく、複数の用途が複合する土地利用を地域類型としてとらえた土地利用の検討が重要であることから、代表的な地域類型として、都市的地域、農村地域および自然維持地域の市土利用の基本方向を以下のとおりとします。

なお、地域類型別の市土利用に当たっては、相互の関係性に鑑み、相互の機能分担や対流といった地域類型間のつながりを双方向的に考慮することが重要です。

ア 都市的地域

都市的地域においては、人口減少社会においても必要な都市機能を確保するとともに、環境負荷の少ない安全で暮らしやすい都市の形成をめざすことが重要です。このため、地域の状況等も踏まえつつ、都市機能や居住を中心部や生活拠点等に集約化するように誘導していきます。その際、低・未利用地や空き家等の有効利用などにより土地利用の効率化を図ります。特に、空き家については、今後増加する可能性が高いため、一層の有効利用を図る必要があります。

また、災害リスクの高い地域の開発の抑制や既に主要な都市機能が災害リスクの高い場所に立地している場合は、耐震化等により安全性の向上を促進していくことに加え、災害時の避難場所およびオープンスペースの確保に配慮しつつ、より安全な地域に集約を図ることも重要です。これらの取組により、より安全で環境負荷の低いまちづくりを進めるとともに、中心市街地の活性化により街のにぎわいを取り戻し、高齢者にやさしいまちづくりなど、地域住民にとってもメリットを実感できるまちづくりを実現します。

さらに、公共交通ネットワークを充実させることによって、拠点性を有する複数の都市的地域と周辺の農村地域との暮らしの相互補完による効率的な土地利用を図ります。新たな土地需要がある場合には、既存の低・未利用地の再利用を優先させることにより、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換は抑制します。

都市防災については、地震等に対して延焼危険性や避難困難性の高い住宅密集地等や、浸水リスクの高い地域が存在することから、安全性の向上の推進とともに、諸機能の分散配置や復旧体制の整備、地域防災拠点の整備、オープンスペースの確保、交通・ライフラインの多重性・代替性の確保等により、災害に対する安全性を高め、災害に強い都市構造・市土構造の形成を図ります。

また、環境負荷の小さい都市の形成に努め、美しく良好なまちなみ景観の形成、豊かな居住環境の創出、緑地、水辺空間などの自然環境の保全・再生等により、美しくゆとりある環境の形成を図ります。

イ 農村地域

農村は、豊かな自然環境や美しい景観、人と地域の自然との関わりの中で育まれた伝

統や文化、水源の涵養など都市にとっても重要な様々な機能を有しています。

急激な人口減少により生活サービス機能等の維持が困難になると見込まれる中山間地域等においては、集落生活圏を公共交通などのネットワークでつないだ「小さな拠点」の形成を進めることなど、地域の状況に応じた取組を推進します。

このような取組とともに、農業の担い手の確保・育成、農地の良好な管理、野生鳥獣被害への対応、森林資源の循環利用や森林の適切な整備および保全を進めること等により、農村における集落を維持し、良好な市土管理を継続させるとともに美しい景観を保全・創出します。また、長い歴史の中で農林業など人間の働きかけを通じて形成されてきた里地里山などの自然に適応した生物の生息・生育環境を適切に維持管理するとともに、都市からの移住定住を促進します。

ウ 自然維持地域

原生的な自然を有する地域、生物の重要な生息・生育地および優れた自然の風景地など、自然環境を保護・保全、維持すべき地域については、生態系ネットワークの中核的な役割を果たすことから、生物の生息・生育空間の適切な配置や連続性を確保し、自然環境が劣化している場合は再生を図ること等により、適正に保全します。

その際、外来種の侵入・拡大や野生鳥獣被害等の防止に努めるとともに、自然環境データの整備等を総合的に図ります。

また、水源涵養上重要な森林については、その積極的な維持・保全を図ります。

あわせて、適正な管理の下で、自然の特性を踏まえつつ自然体験・学習等の自然とのふれあいの場としての利用を図ります。

(5) 利用区分別の市土利用の基本方向

利用区分別の市土利用の基本方向は以下のとおりとします。

なお、各利用区分を個別にとらえるだけでなく、相互の関連性にも十分留意する必要があります。

ア 農地

農地は食料等の生産基盤であることから、食料の安定供給に不可欠な優良農地の確保を図ります。

また、不断の良好な管理を通じて、市土保全や自然環境保全等の農業の有する多面的機能の維持・発揮を図るとともに、「環境こだわり農業」等、環境に対する負荷の低減に配慮した農業生産の推進を図ります。

その際、農業生産の効率を高め、安定した農業の担い手を確保するため、農地の大区画化等や農地中間管理機構等の活用による農地の集積・集約を推進するとともに、担い手に集中する水路等の管理を地域コミュニティで支える活動を支援します。

中山間地域等の条件不利地域では、地域ぐるみの農地等の管理に加え、他の地域の担い手が農地管理を行う「通い耕作」といった営農形態や都市的地域と農村地域の共生・対流など地域間の対流の促進による管理も含め、地域の状況に応じた多様な主体による役割分担のあり方について検討します。

市街化区域内農地については、良好な都市環境の形成や災害時の防災空間の確保の観点からも、計画的な保全と利用を図ります。

イ 森林

森林については、市土の保全や水源の涵養、災害の防止などに重要な役割を果たすことから、温室効果ガス吸収源対策や生物多様性保全への対応、国内外の木材の需給動向等を踏まえ、整備および保全を進めます。

その際、森林境界の明確化、施業や経営の委託等を含め、所有者の責任で適切な森林の整備および保全を図るとともに、急傾斜地等の立地条件が悪い森林等においては、公的な関与による整備および保全を推進します。さらに、企業など多様な主体による整備および保全についても促進します。

また、戦後に植林した森林が本格的な利用期を迎えていることから、この機会をとらえ、将来にわたり森林がその多面的機能を発揮できるよう、国産材の利用拡大等を通じた森林資源の循環利用や、森林の整備および保全を推進します。

都市的地域およびその周辺の森林については、良好な生活環境を確保するため、積極的に緑地としての保全および整備を図るとともに、里山等の農村集落周辺の森林については、地域社会の活性化に加え多様な市民的要請に配慮しつつ、適正な利用を図ります。

さらに、原生的な森林や希少な野生生物が生息・生育する森林等自然環境の保護・保

全を図るべき森林については、その適正な維持・管理を図ります。

ウ 水面・河川・水路

水面・河川・水路については、地域における安全性向上のための河川等の整備と適切な管理、農業用排水施設の整備等に要する用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて、既存用地の持続的な利用を図ります。

エ 道路

一般道路については、地域間の交流・連携を促進するとともに、災害時における輸送の多重性・代替性を確保し、市土の有効利用および安全・安心な生活・生産基盤の整備を進めるため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて、既存用地の有効利用を図ります。

また、その整備に当たっては、ユニバーサルデザインや歩行者、自転車交通に配慮しながら、道路の安全性、快適性を確保するとともに、防災機能の向上、農地や森林等周辺環境の保全にも十分配慮することとし、特に市街地においては、道路緑化の推進等により、良好な沿道環境の保全・創造に努めます。

農道および林道については、農林業の生産性向上ならびに農地および森林の適正な管理を図るため、必要な用地の確保を図るとともに、施設の適切な維持管理・更新を通じて既存用地の持続的な利用を図ります。農道および林道の整備に当たっては、自然環境の保全に十分配慮します。

オ 宅地

(ア) 住宅地

住宅地については、人口減少社会に対応した秩序ある市街地形成や豊かな住生活の実現の観点から、今ある暮らしの拠点施設を活かし、公共交通機関等でつなぎ、拠点間の相互補完を図るとともに、耐震・環境性能を含めた住宅ストックの質の向上を図り、良好な居住環境を形成します。

その際、地域の状況を踏まえつつ、都市の集約化に向けて居住を中心部や生活拠点等に誘導したり、災害リスクの高い地域での整備を適切に制限します。

住宅地の整備に際しては、世帯数が将来減少に転じると見込まれるため、土地利用の高度化、低・未利用地や空き家の有効利用および既存住宅ストックの有効活用を優先し、自然的土地利用等からの転換は抑制しつつ、必要な用地を確保します。

さらに、環境負荷の低減やユニバーサルデザインにも配慮します。

(イ) 工業用地

工業用地については、工場の立地動向、産業・物流インフラの整備状況および地

域産業活性化の動向等を踏まえ、水質汚濁の防止等、環境の保全等に配慮しつつ、必要な用地の確保を図ります。また、新たな雇用の場の創出に向けて、新たな工業用地を確保し、企業の流出抑制とさらなる企業誘致を図ります。

工場の新規立地に際しては、工場の進出が及ぼす農用地や森林、周辺地域への影響に配慮して適切な配置と誘導を行い、周辺土地利用との整合を図ります。また、工場移転や業種転換等に伴って生ずる工場跡地については、土壤汚染調査や対策を講じるとともに、良好な都市環境の整備等のため、有効利用を図ります。

(ウ) その他の宅地

その他の宅地については、市街地の再開発などによる土地利用の高度化、都市の集約化に向けた諸施設の中心部や生活拠点等への集約、災害リスクの高い地域への立地抑制および良好な環境の形成に配慮しつつ、事務所・店舗用地について、経済のソフト化・サービス化の進展等に対応して、必要な用地の確保を図ります。また、大規模集客施設の立地については、都市構造への広域的な影響や地域の景観との調和等を踏まえ、地域の判断を反映した適正な立地を確保します。

公共施設については、建て替えなどの機会をとらえ、地域の災害リスクに十分配慮しつつ、中心部等での立地を促進させることにより、災害時の機能を確保するとともに、より安全な地域への市街地の集約化を促進させます。

カ その他

(ア) 公用・公共用施設の用地

文教施設、公園緑地、交通施設、環境衛生施設および厚生福祉施設などの公用・公共用施設の用地については、市民生活上の重要性和ニーズの多様化を踏まえ、環境の保全に配慮して、必要な用地の確保を図ります。なお、施設の整備に当たっては、甲賀市公共施設等総合管理計画の施設の最適化方針に基づき、公共施設建築物の施設総量の適正化や、既存施設の活用、長寿命化の推進を図ります。

また、耐災性の確保と災害時における施設の活用に配慮するとともに、施設の拡散を防ぐ観点から空き家・空き店舗の再生利用や街なか立地に配慮します。

(イ) 低・未利用地

低・未利用地のうち、工場跡地や公共施設跡地など、都市的地域の低・未利用地は、居住用地や事業用地等として再利用を図るほか、公共用施設用地や避難地等の防災用地等、居住環境の向上や地域の活性化に資する観点から積極的な活用を図ります。

農村地域の荒廃農地は、作付・再生可能なものについては所有者等による適切な管理に加え、多様な主体の直接的・間接的な参加の促進等により、農地としての活

用を積極的に図ります。再生困難な荒廃農地については、それぞれの地域の状況に応じて森林等新たな生産の場としての活用や、自然環境の再生を含め農地以外への転換を推進します。

また、市街化区域外における比較的大規模な跡地は、森林への転換を進めるほか、周辺の自然環境や景観等への影響や災害リスク、地形等へ配慮しつつ、有効利用を図ります。その際、近隣地域住民の生活環境と調和するよう、用途や撤退時の対応等を含め地域の状況に応じた計画的かつ適切な土地利用を図ります。

(6) 地域別の市土利用の基本方向

ア 地域区分の設定方針

本市の地域区分は、各種関連計画における地域区分、また古くからの地域やコミュニティの成り立ち、日常生活圏など様々な要素を加味したうえで、以下に示す5つの地域に区分します。

地 域 名	地域区分要因
水口地域	野洲川、杣川が東から西へ流れ、低地部が開けている。国道1号、307号、主要地方道草津伊賀線等の主要な幹線道路が交差し、本市の中央で湖南地域等の玄関口に位置する。また、JR草津線、近江鉄道、信楽高原鐵道が結節する交通要衝である。
土山地域	野洲川の上流部に位置し、国道1号が通っている。1号沿道に市街地や農地が立地し、三方を山地に囲まれている。
甲賀地域	杣川の上流部に位置し、主要地方道草津伊賀線、JR草津線が通っている。杣川沿いの低地部に市街地や農地が連なり、概ね東西の二方向を山地に挟まれている。
甲南地域	杣川の下流部に位置し、主要地方道草津伊賀線、JR草津線が通っている。杣川沿いの低地部に市街地や農地が連なり、概ね東西の二方向を丘陵地や山林に挟まれている。また、南北の丘陵地には住宅地や工業団地の開発が行われている。
信楽地域	国道307号、422号や信楽高原鐵道が通っている。大戸川、信楽川の流域で、河川沿いの谷部に集落地や農地が連なり、大戸川の上流部に市街地が形成されている。



イ 地域の方向性

地域の方向性については、市土利用の基本方針を踏まえ、地域の個性や多様性を活かしつつ、自然環境の保全や地域間の役割分担、人口動向、地域の持続可能な発展などに配慮して、それぞれの地域の特に配慮すべき事項について定めます。

(ア) 水口地域

●概況

- ・市街地は旧東海道を中心に形成され、国道1号と国道307号の沿道に商業系施設が立地し、周辺地に住宅地が広がっています。
- ・工業団地が北西部の丘陵地等において造成されている他、貴生川駅周辺も住宅を中心とする市街地が形成されています。
- ・本地域は、その全域が甲賀都市計画区域（線引）に属し、市街化区域と市街化調整区域で構成されています。



●基本方針

本地域は、旧東海道沿いの宿場町・城下町として歴史資源、伝統文化が伝わっており、本市で最も人口が集積する地域です。また、市役所周辺や国道1号沿道に商業施設が集積し、国道1号沿い北部の丘陵地では優れた交通条件を活かし工業団地が整備されています。市街地の周辺部は農地が広がり、周囲を丘陵地の森林が囲っています。

本地域において歴史的なまちなみが残る中心部では、子育て世代から高齢者まで様々な世代の人が居住しており、歴史文化と調和した住宅地域を形成しています。また、国道1号沿いには多様な産業が集積しており、今後は公共交通ネットワークの重要性が増すことを考えると、公共交通サービス圏域に都市機能を集約していくことが必要です。

これらを踏まえて本地域では、充実した都市機能と公共交通のネットワーク等により、様々な世代の人が安全安心に暮らし、さらに豊かな自然と歴史文化が調和した都市拠点としてのまちの形成をめざします。

【農地】・市街化調整区域における優良農地の保全を図ります。

【森林】・地域南西部の森林は、森林が持つ多面的な機能が発揮できるように自然環境の保全を図ります。

【河川】・野洲川、杣川等の河川は、身近な自然環境を有する空間として保全を図ります。

【道路】・本市内を接続する一般県道泉水口線、一般県道水口竜王線等や他市と

接続する国道1号や国道307号等の主要な幹線道路により地域連携の強化を図ります。

- ・市役所周辺において、安全でゆとりのある快適な歩行空間の確保に努め、歩行者空間ネットワークの形成を推進し、自転車や歩行者が利用しやすい安全で快適な道路ネットワークの形成に努めます。
- 【宅地】・市役所周辺においては、商業や医療・福祉施設、教育関連施設、観光関連施設等の多様な都市機能の誘致や充実を図ります。
- ・貴生川駅周辺においては、商業、文化、教育、スポーツ、医療、福祉等の都市機能の集積や住環境の形成を図るための基盤整備について、都市拠点との連携を含めて検討します。
- ・旧東海道の沿道においては、シンボルとなる複合交流施設の活用を図り、この周辺エリアを重点地区として、案内表示や交流拠点等の整備、景観形成等を促進します。
- ・新城地区、水口地区、貴生川駅周辺地区等の住居系用途地域内の農地や低・未利用地が多く残る地区においては、良好な住宅地の整備を計画的に促進します。また、泉・北脇地区、伴中山・山地区、宇川地区等の工業系用途地域において、都市基盤の整備を計画的に促進し、工業適地に指定されている地域については十分な誘導方法等を検討します。
- ・市街化調整区域においては、良好な居住環境が維持できるように、小さな拠点の形成等の適正な土地利用の規制・誘導方策を検討します。
- ・駅周辺などの利便性が高く、良好な住環境の形成を図ることのできる地区については、市街化区域への編入と合わせた土地区画整理事業などの基盤整備の実施について検討します。

(イ) 土山地域

●概況

- ・市街地は国道1号沿いと並走する旧東海道沿いに連なっており、この周辺は水田や茶畑等の農地が広がっています。
- ・その後背地や東部は森林が広がっており、都市計画区域内においては46.6%、都市計画区域外においてはその大半を山林が占めています。
- ・本地域は、その一部が土山都市計画区域（非線引）であり、都市計画区域内は用途地域と用途無指定地域で構成されています。



●基本方針

本地域は、旧東海道沿いの宿場町として歴史資源、伝統文化が残り、また市街

地周辺には土山茶、近江米等を栽培する農地・丘陵地が拓け、これらを取りまく森林では県下有数の林業も営まれています。一方で国道1号付近では新名神高速道路甲賀土山インターチェンジの開通に伴い、新たな魅力や活力の創出が期待されています。

本地域においては人口減少や高い高齢化率が課題とされています。これに加えて、北土山・南土山の中心地を拠点に市街地が形成されていることや、公共交通の充実が十分でないことを鑑みると、今後日常生活サービスの水準を維持することが難しくなることが懸念されます。そのため、水口地域などの周辺地域との役割分担及び公共交通によるネットワークの構築の必要性が増大することが予想されます。

これらを踏まえて本地域では、地域内の各拠点および周辺地域を結ぶ公共交通ネットワークを構築することで日常生活サービスの充実を図り、さらに土山茶や近江米等の地場産業を活かすことで、大自然と歴史文化が調和した魅力あるまちの形成をめざします。

【農地】・生活基盤の整備を進めるとともに、優良農地の保全を図ります。

【森林】・山地・丘陵地等の森林を保全し、豊かな自然環境と共生するまちづくりを図ります。

【河川】・野洲川等の河川は、身近な自然環境を有する空間として保全を図ります。

【道路】・国道1号土山バイパス・名神名阪連絡道路の早期事業化をめざし、東西南北を結ぶ国土幹線道路網の充実を図ります。

- ・本市内および隣接する日野町と接続する主要地方道土山蒲生近江八幡線等の主要な幹線道路の整備を促進し、地域連携の強化を図ります。

- ・新名神高速道路に接続するアクセス道路等の整備を促進し、国土幹線道路の円滑な利用を図ります。

【宅地】・地域拠点となる中心地では、日常生活を支える商業や医療・福祉等の都市機能をはじめ、観光・歴史文化や伝統産業等の地域個性を活かした多様な都市機能の維持・充実を図ります。

- ・旧東海道の沿道の市街地においては、伝統的な住宅を再生し、安全で利便性の高い居住地として再整備を促進します。

- ・土山地区の住居系用途地域内の農地や低・未利用地が多く残る地区においては、良好な住宅地の整備を計画的に促進します。

- ・土山都市計画区域の用途無指定地域においては、集落地等を中心として秩序ある居住環境や地域コミュニティが維持できるように、適正な土地利用の規制・誘導方策や小さな拠点の形成の検討等を行います。

(ウ) 甲賀地域

●概況

- ・市街地は杣川と並走する主要地方道草津伊賀線沿いに形成されている他、杣川支流沿いの平野に集落地が点在しています。
- ・杣川沿いの平坦部には農地が広がり、その後背地や東部は森林となり、森林面積が本地域の約57%を占めています。
- ・本地域は、その全域が甲賀都市計画区域（線引）に属し、市街化区域と市街化調整区域で構成されています。



●基本方針

本地域は、平坦部等に農地が拓け、それを森林が取り囲む自然豊かな土地です。古くからその恩恵を受けて、甲賀忍者の文化や製薬等の地場産業が育まれてきました。現在でも市街地や周辺には製薬等の地場産業や甲賀・忍者の里などの歴史文化資源があり、それらを活かした観光の発展が今後期待されています。

本地域は市内で最も高齢化率の高い地域であり、人口減少も進行しています。また、本地域はＪＲ甲賀駅を中心としてＪＲ草津線及び杣川の支流に沿って市街地が点在しており、これらを鑑みると今後、様々な都市機能の維持が難しくなることが懸念されます。そのため、市街地では便利に日常生活サービスを受けられるよう、点在する各中心地を相互にネットワーク化する公共交通の形成を推進する必要性が高まることが予想されます。

これらを踏まえて本地域では、独自の産業や歴史文化といった観光資源を十分に活かした魅力ある観光都市の形成をめざすとともに、それらと調和しながら様々な都市機能が充実した、安心して暮らしやすいまちの形成をめざします。

【農地】・市街化調整区域における優良農地の保全を図ります。

【森林】・市街地や田園地域を取り囲む森林は、森林が有する多面的な機能が発揮できるように自然環境の保全を図ります。

【河川】・杣川等の河川は、身近な自然環境を有する憩いの空間として保全を図ります。

【道路】・本市内および隣接する三重県等の都市と接続する主要地方道草津甲賀線、一般県道岩室北土山線、一般県道岩室神線等の主要な幹線道路の整備を促進し、地域連携の強化を図ります。

【宅地】・地域拠点となるＪＲ甲賀駅周辺地区においては、日常生活を支える商業や医療・福祉等の都市機能をはじめ、観光・歴史文化や伝統産業等の地域個性を活かした多様な都市機能の維持や誘致・充実を図ります。

・ＪＲ甲賀駅から油日駅周辺の市街地においては、伝統的な住宅地を再

生し、安全で利便性の高い居住地として再整備を促進します。

- ・ J R 甲賀駅周辺地区等の住居系用途地域内の低・未利用地が多く残る地区においては、良好な住宅地の整備を計画的に促進します。
- ・ 鳥居野地区等の工業系用途地域において、工業地の整備を計画的に促進します。
- ・ 市街化調整区域においては、集落地等を中心として秩序ある居住環境や地域コミュニティが維持できるように、適正な土地利用の規制・誘導方策を検討します。

(工) 甲南地域

●概況

- ・ 市街地は主要地方道草津伊賀線沿いに形成され、その周辺部に農地が広がっています。
- ・ 工業団地が中心部より東南の工業用地と杣川沿いの東西にある他、丘陵地に建設されています。
- ・ 杣川沿いの平野には農地が広がり、その後背地は森林となり、森林面積が本地域の49.1%を占めています。
- ・ 本地域は、その全域が甲賀都市計画区域（線引）に属し、市街化区域と市街化調整区域で構成されています。



●基本方針

本地域は、杣川等の清流が流れ、自然豊かな山々に抱かれた恵まれた環境にあります。一方で、甲南フロンティアパークや新名神高速道路甲南インターチェンジの整備などにより、今後は地域産業の新たな開発や発展が期待されています。

本地域において人口は横ばいですが今後減少が予想されており、また市全域に比べれば低いものの高齢化率は比較的高く、今後はさらに少子高齢化が進行していくことが想定されます。また、市街地が点在していることも鑑みると、今後は水口地域などの周辺地域と連携しながら、市街地相互の役割分担や公共交通のネットワークの構築を図ることで、都市機能を便利に利用できる住みよいまちの形成が必要とされると予想されます。

これらを踏まえて本地域では、甲南フロンティアパークなどの産業基盤を軸に地域産業のさらなる発展を図り、同時に市街地相互のネットワークの構築により都市機能を充実させ、多くの文化財や自然と調和した、安心して住みやすいまちの形成をめざします。

【農地】・市街化調整区域における優良農地の保全を図ります。

【河川】・杣川等の河川は、農業排水や生活雑排水の水質改善を図り、身近な自然環境を有する空間として保全を図ります。

- 【道路】・本市内を接続する一般県道水口甲南線や一般県道杉谷嶺峨線等の主要な幹線道路の整備を促進し、地域連携の強化を図ります。
- ・市街地の基盤施設となる都市計画道路等の整備を図り、市街地の利便性の向上を図ります。
 - ・新名神高速道路に接続する主要地方道甲南阿山伊賀線等のアクセス道路の整備を促進し、国土幹線道路の円滑な利用を図ります。
- 【宅地】・地域拠点となるＪＲ甲南駅周辺地区においては、日常生活を支える商業や医療・福祉等の都市機能をはじめ、観光・歴史文化や伝統産業等の地域個性を活かした多様な都市機能の維持や誘致・充実を図ります。
- ・野田地区、竜法師地区等の市街化区域内の低・未利用地が多く残る地区においては、良好な市街地の整備を計画的に促進します。
 - ・市原地区、杉谷地区等の市街化区域における工業系用途地域では、空閑地を中心に良好な市街地の形成を促進します。
 - ・市街化調整区域においては、集落地等を中心として秩序ある居住環境や地域コミュニティが維持できるように、適正な土地利用の規制・誘導方策を検討します。

（オ）信楽地域

●概況

- ・市街地は信楽駅を中心に形成されている他、大戸川、信楽川沿いの谷部に集落地が点在しています。
- ・谷部には水田や茶畑等の農地が連なり、周囲は山林となり、森林面積が本地域の86.7%を占めています。
- ・本地域は、その一部が信楽高原都市計画区域（非線引）であり、都市計画区域内は用途地域と用途無指定地域で構成されています。



●基本方針

本地域は、東側に三上・田上・信楽県立自然公園に指定されている山々に囲まれ、大戸川、信楽川沿いの谷部に市街地や集落地が形成されています。また、北部に紫香楽宮等の歴史資源や信楽焼等の伝統工芸があり、新名神高速道路信楽インターチェンジの開通に伴い、観光地としてのさらなる発展が期待されています。

本地域においては、信楽高原鐵道の各駅を中心に市街地が形成されており、地域内に市街地が点在する状況になっています。一方で、高い高齢化率や人口減少も課題であり、今後は日常生活サービスの維持が困難になることが懸念されます。そのため、点在する市街地及び水口地域などの周辺地域と役割分担しながら、それらを公共交通によりネットワーク化することで、日常生活サービスの充実を図

る必要性が今後高まると予想されます。

これらを踏まえて本地域では、地域独自の歴史や伝統文化と調和し、充実した日常生活サービスにより便利に暮らす、安心と憩いにあふれたまちの形成をめざします。

【農地】・生活基盤の整備を進めるとともに、優良農地の保全を図ります。

【森林】・山地の森林を保全し、豊かな自然環境等と共生するまちづくりを図ります。

【河川】・大戸川、信楽川等の河川は、身近な自然環境を有する空間として保全を図ります。

【道路】・国道307号長野バイパスや主要地方道大津信楽線等の主要な幹線道路の整備を促進し、地域連携の強化を図ります。

【宅地】・地域拠点となる信楽高原鐵道信楽駅周辺の中心地においては、日常生活を支える商業や医療・福祉等の都市機能をはじめ、観光・歴史文化や伝統産業等の地域個性を活かした多様な都市機能の維持や誘致・充実を図ります。

・信楽高原鐵道信楽駅周辺の中心地においては、にぎわいのある市街地形成をめざし、空き家・空き店舗等を活用し、商業の活性化を図ることを検討します。また、伝統的な住宅を再生し、安全で利便性の高い居住地として再整備を促進します。

2 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(1) 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

ア 目標年次

計画の基準年次は平成27年（2015年）とし、目標年次は平成40年（2028年）とします。

イ 目標年次における想定人口等

市土の利用に関して基礎的な前提となる人口については、第2次甲賀市総合計画の人口フレームより、平成40年（2028年）において、おおむね87,000人程度と想定します。

ウ 市土の利用区分

市土の利用区分は、農地、森林、宅地等の地目別区分とします。

エ 利用区分別の規模の目標を定める方法

市土の利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別の市土の利用の現況と変化についての調査に基づき、将来人口や各種計画等を踏まえて利用区分別の土地面積を予測し、市土利用の基本方針を加味して調整を行い定めるものとします。また、市内全体を一つの区域として目標を定めます。

オ 利用区分別規模の目標

市土の利用に関する基本構想に基づく平成40年（2028年）の市土の利用目的に応じた区分ごとの概要は以下のとおりとし、その規模の目標は次表のとおりとします。

①農地

農地については、一定の減少傾向にあります。優良農用地の確保や、自然環境保全等の農業の持つ多面的機能の維持・発揮の観点から、他産業とのバランスのとれた土地利用調整を図るものとし、5,284ha程度とします。

②森林

森林については、一定の減少傾向にあります。市土保全や水源涵養などの重要な役割を考慮して、保安林の適切な指定を進めることと等により、土地利用転換を抑制する方向とし、32,432ha程度とします。

③原野等

原野等については、統計上の基準年の数値から0haとします。

④水面・河川・水路

水面・河川・水路については、既存用地の持続的な利用を図るものとし、1,647ha程度とします。

⑤道路

道路については、地域間の交流・連携の構築や災害時における輸送の多重性・代替性を確保するための用地を確保するものとし、2,076ha程度とします。

⑥住宅地

住宅地については、増加傾向にありますが、将来、人口や世帯数の減少が見込まれること、および既存ストックの有効活用などにより増加に一定の抑制が見込まれることから、1,297ha程度とします。

⑦工業用地

工業用地については、工業団地整備等、市内の経済の安定的発展を図るための必要な用地を確保するものとし、498ha程度とします。

⑧その他の宅地

その他の宅地については、人口の減少を見据えて都市の居住や機能の集約化、土地利用の効率化、高度化を図るものとし、788ha程度とします。

⑨その他

その他については、他の利用区分に該当しない土地にかかる面積であり、4,141ha程度とします。

カ 利用区分別規模の目標の性格

利用区分ごとの規模の目標は、表のとおりです。なお、目標の数値については、今後の経済社会の不確定さなどを踏まえ、流動的な要素があることに留意する必要があります。

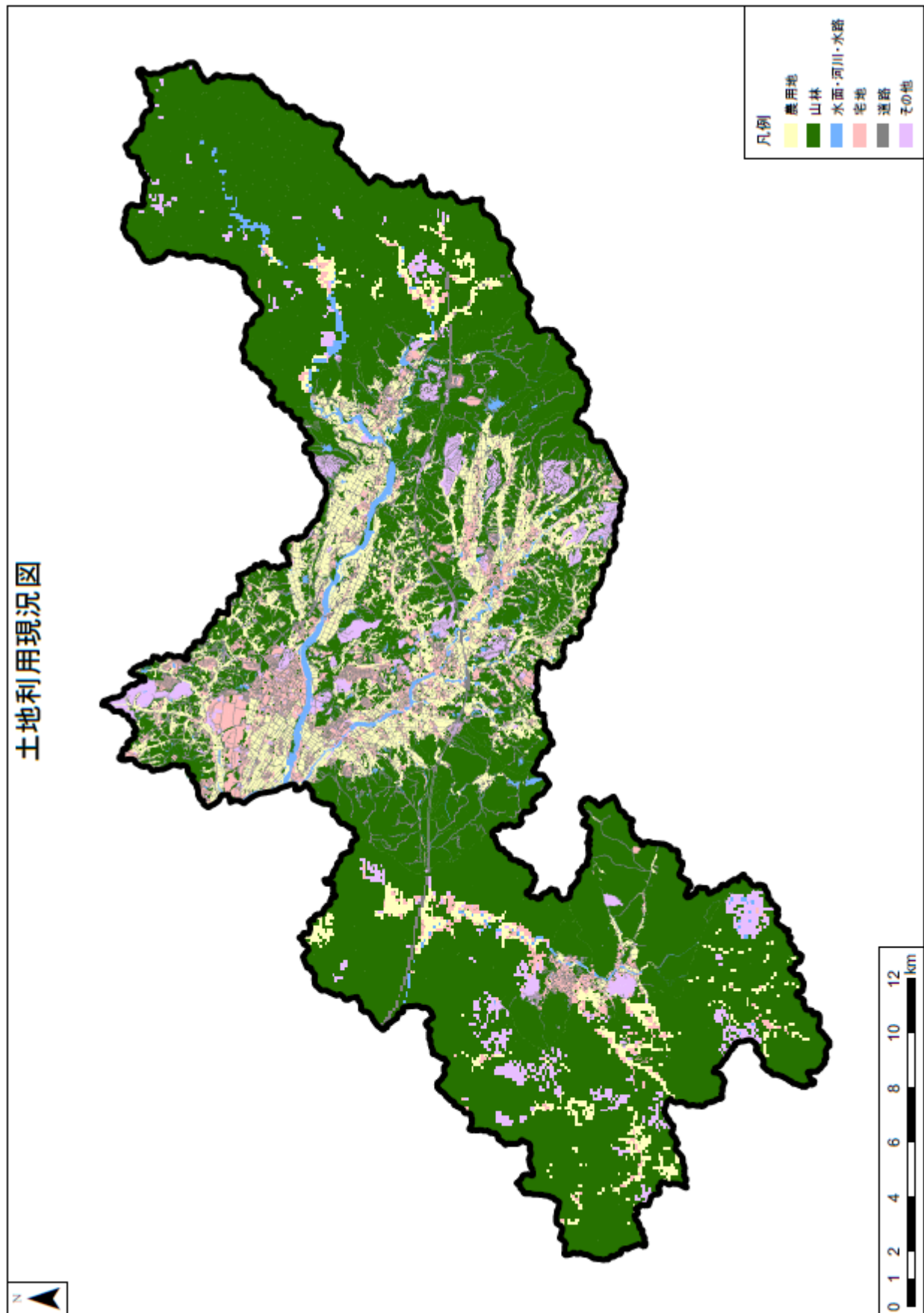
表 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

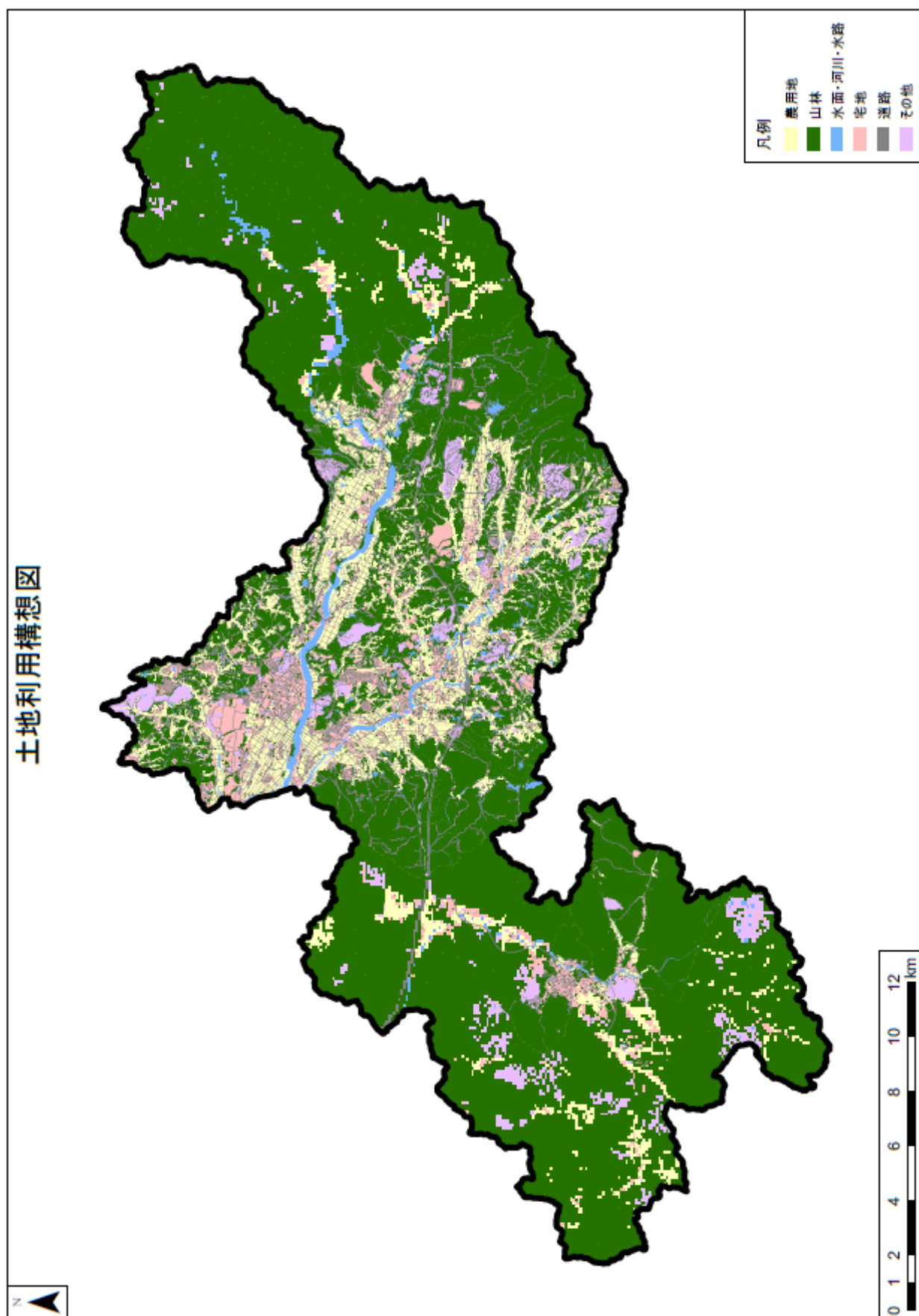
(単位：h a,%)

区分		基準年 平成27年	目標年 平成40年	増減面積 平成40年-平成27年	構 成 比	
					平成27年	平成40年
農 地		5,323	5,284	-39	11.1	11.0
森 林		32,501	32,432	-69	67.5	67.3
原 野 等		0	0	0	0.0	0.0
水面・河川・水路		1,650	1,647	-3	3.4	3.4
道 路		2,019	2,076	57	4.2	4.3
宅 地		2,523	2,582	59	5.2	5.4
	住 宅 地	1,291	1,297	6	2.7	2.7
	工 業 用 地	459	498	39	1.0	1.0
	そ の 他 の 宅 地	773	788	15	1.6	1.6
そ の 他		4,146	4,141	-5	8.6	8.6
合 計		48,162	48,162	0	100.0	100.0

注 端数処理のため、数値の和は合計と一致しない。

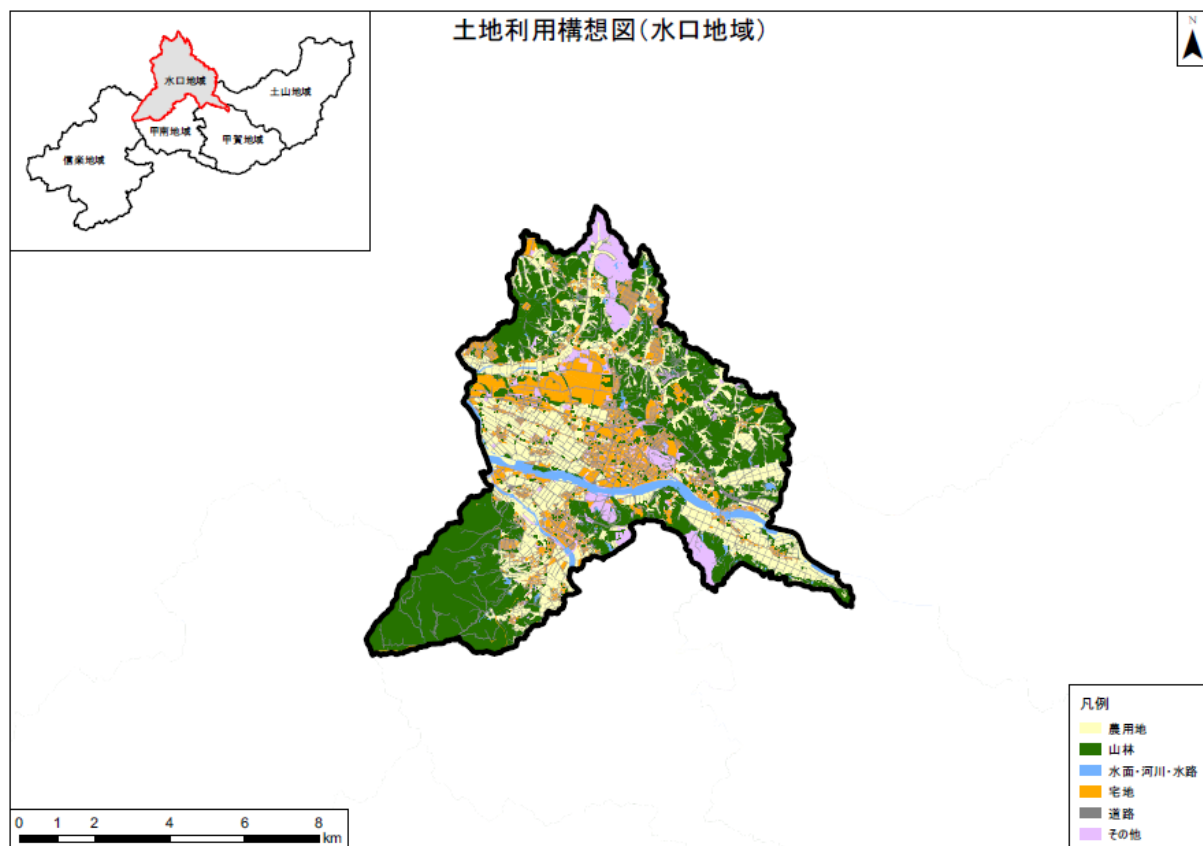
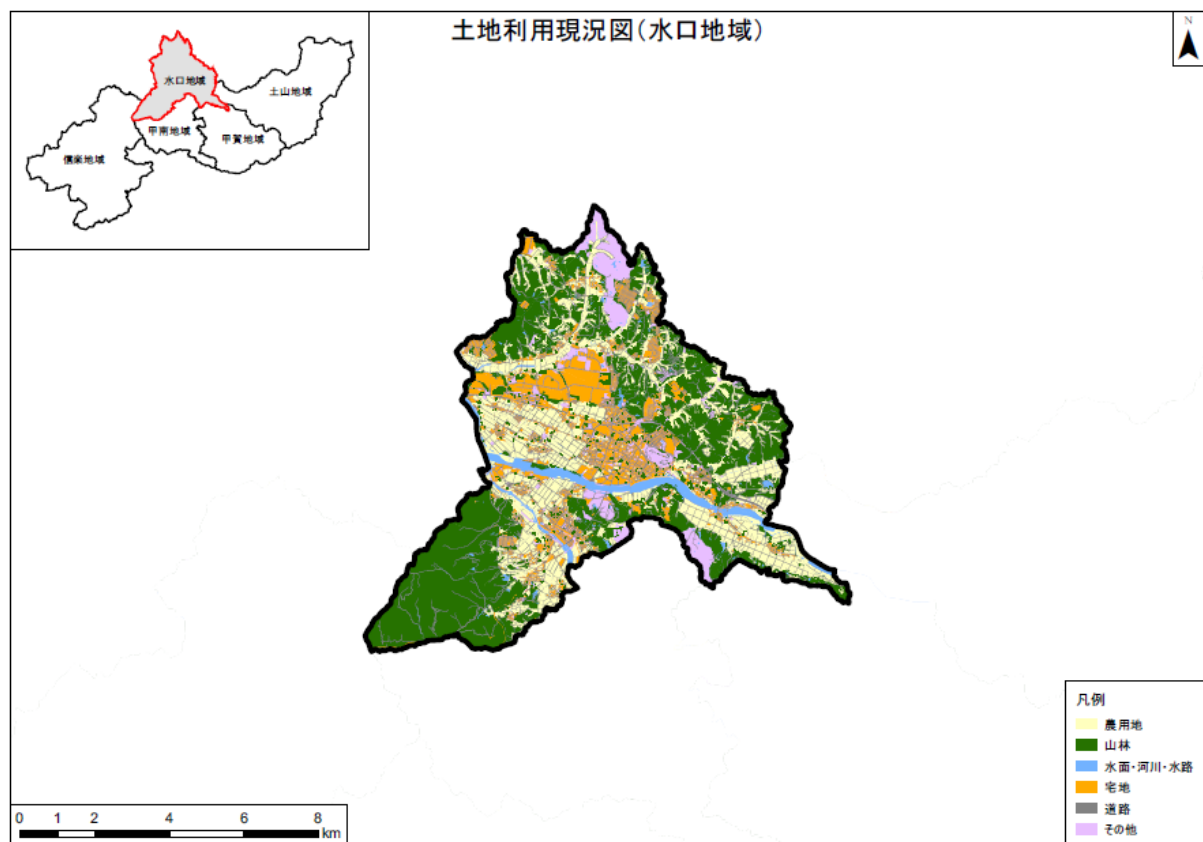
2 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標



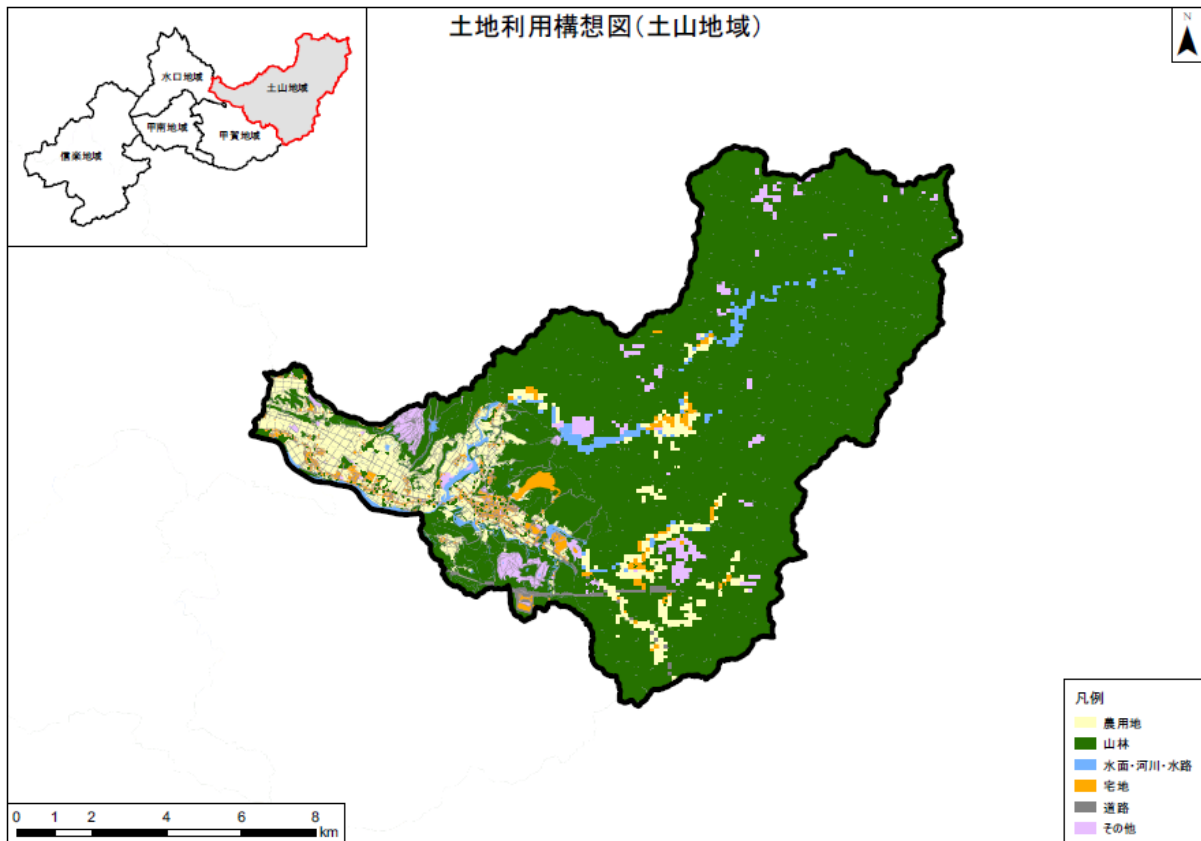
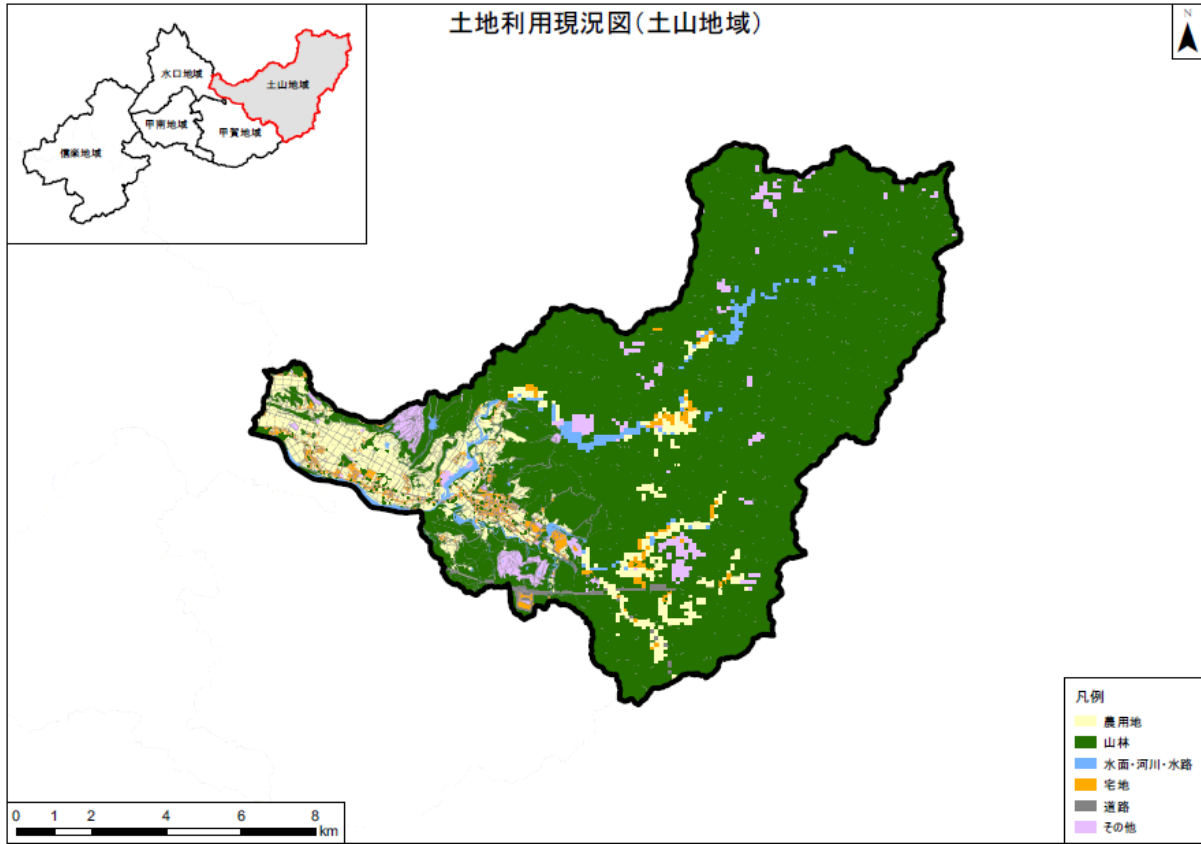


2 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

土地利用現況図および土地利用構想図（水口地域）

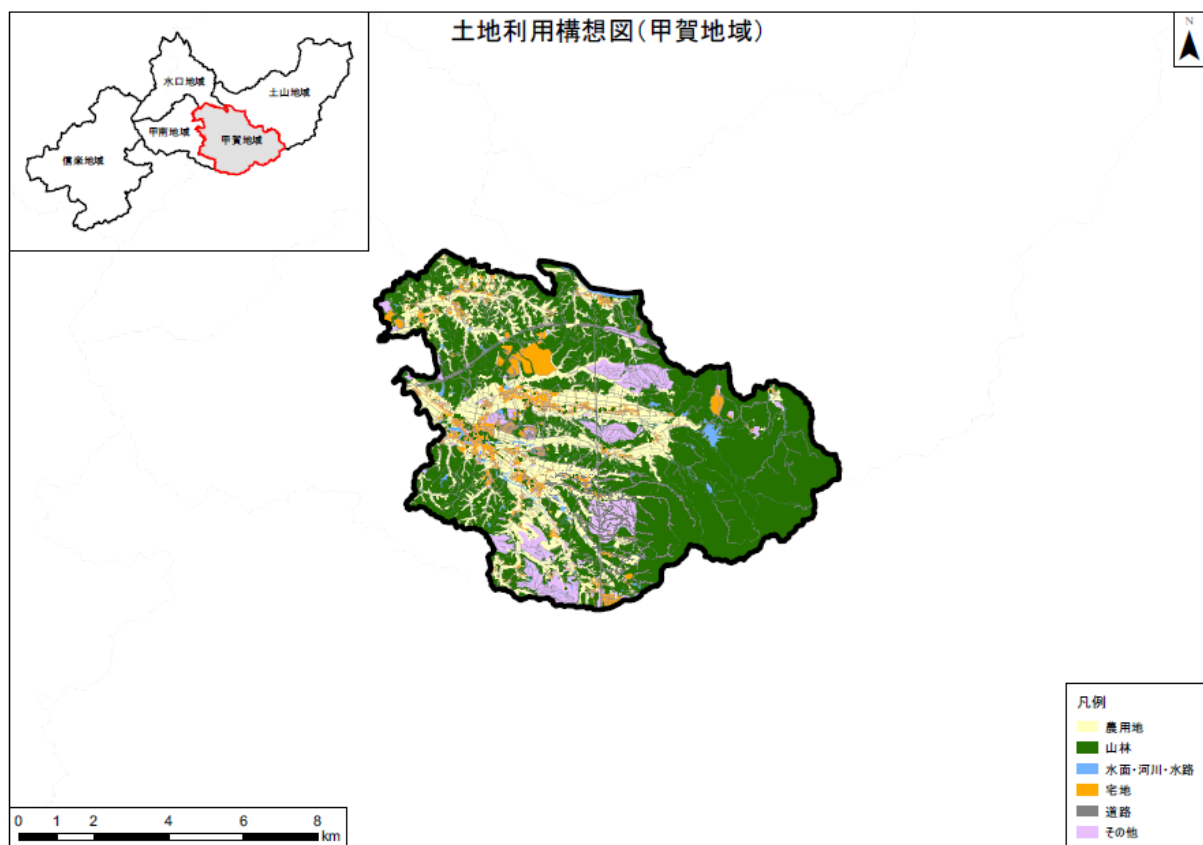
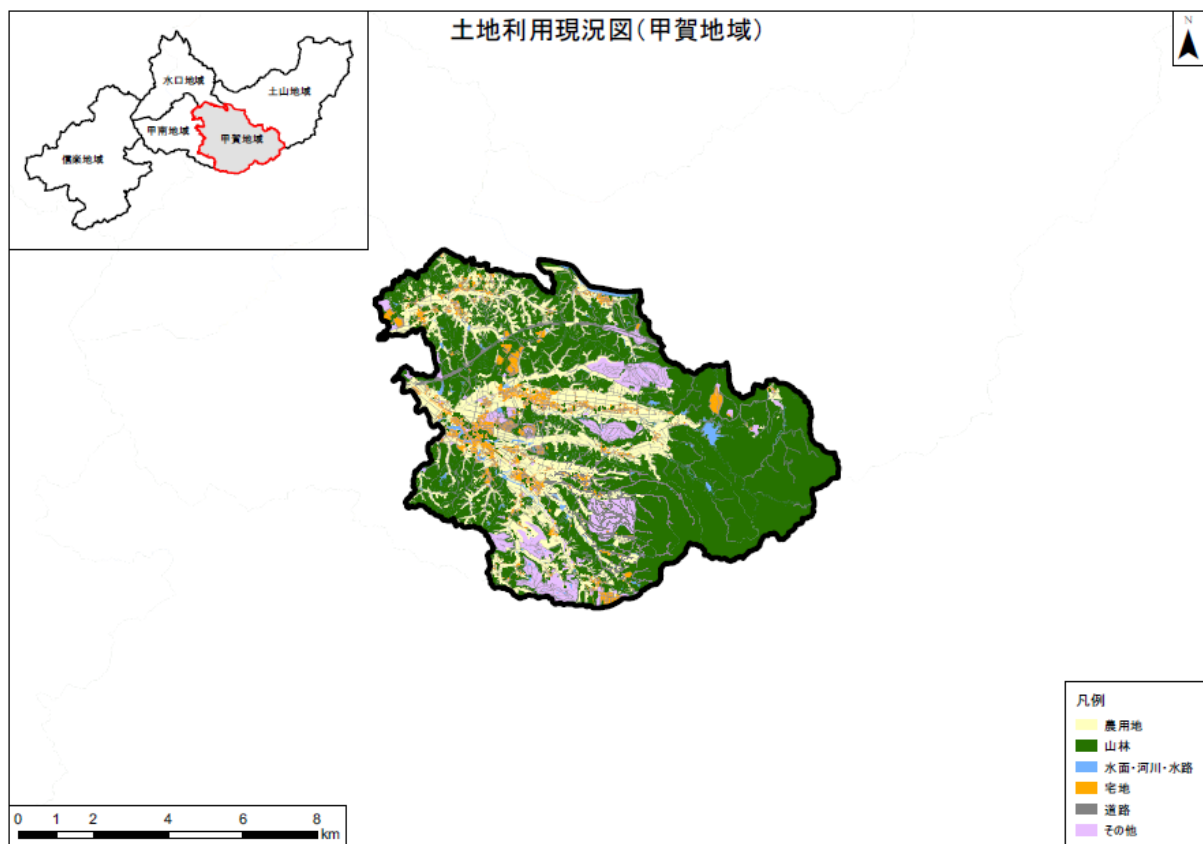


土地利用現況図および土地利用構想図（土山地域）

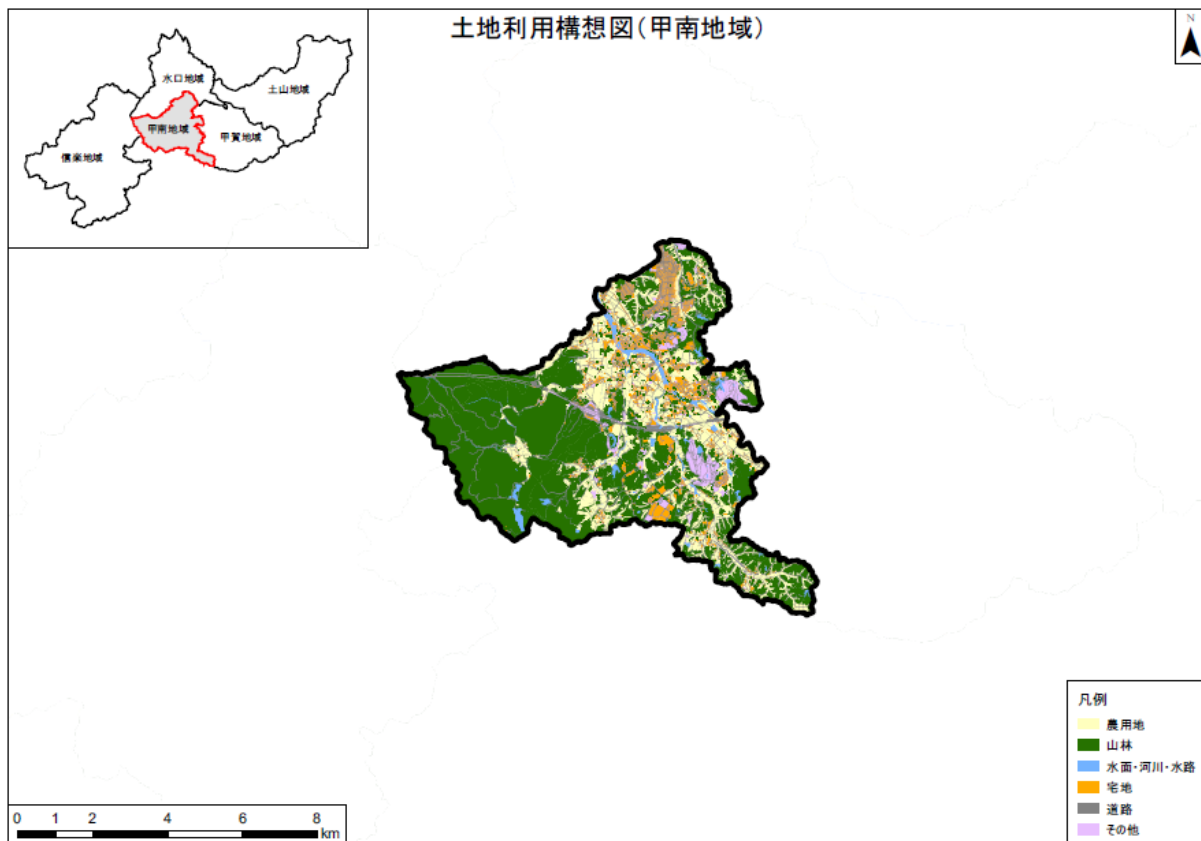
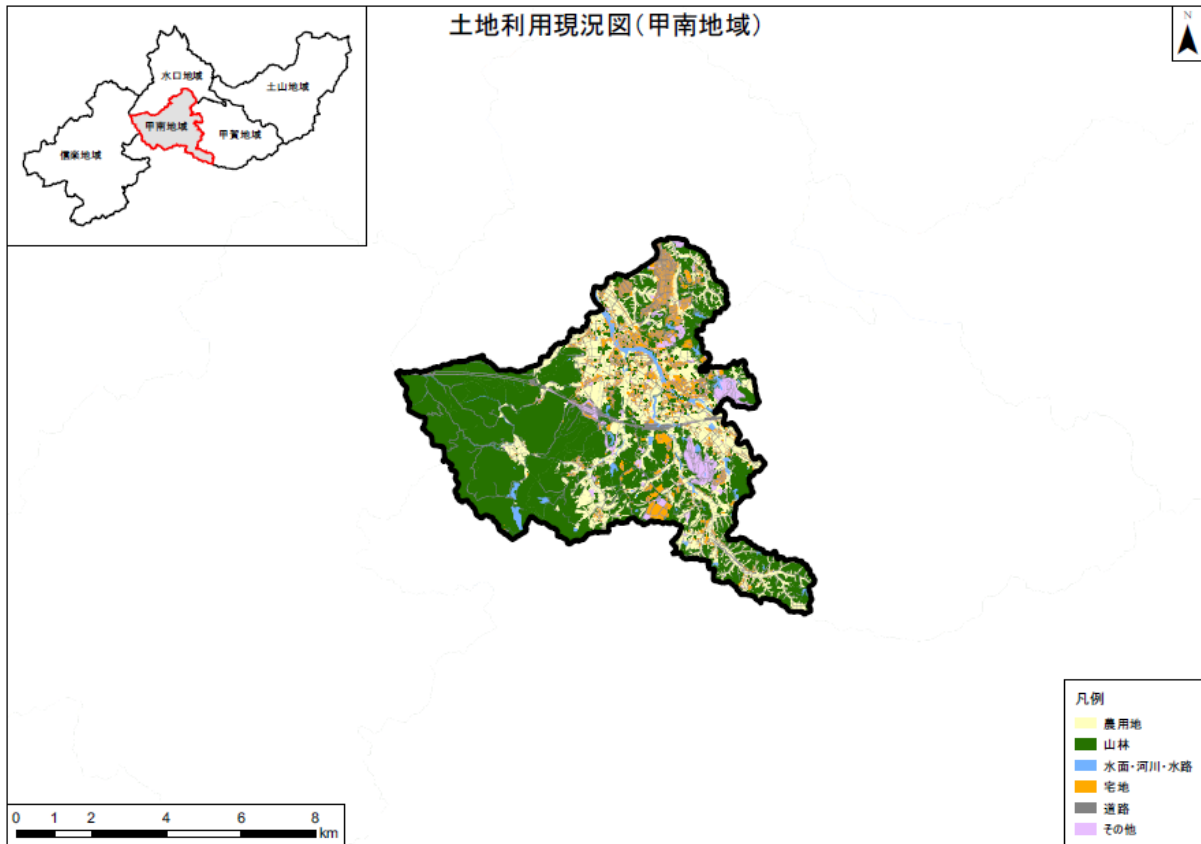


2 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

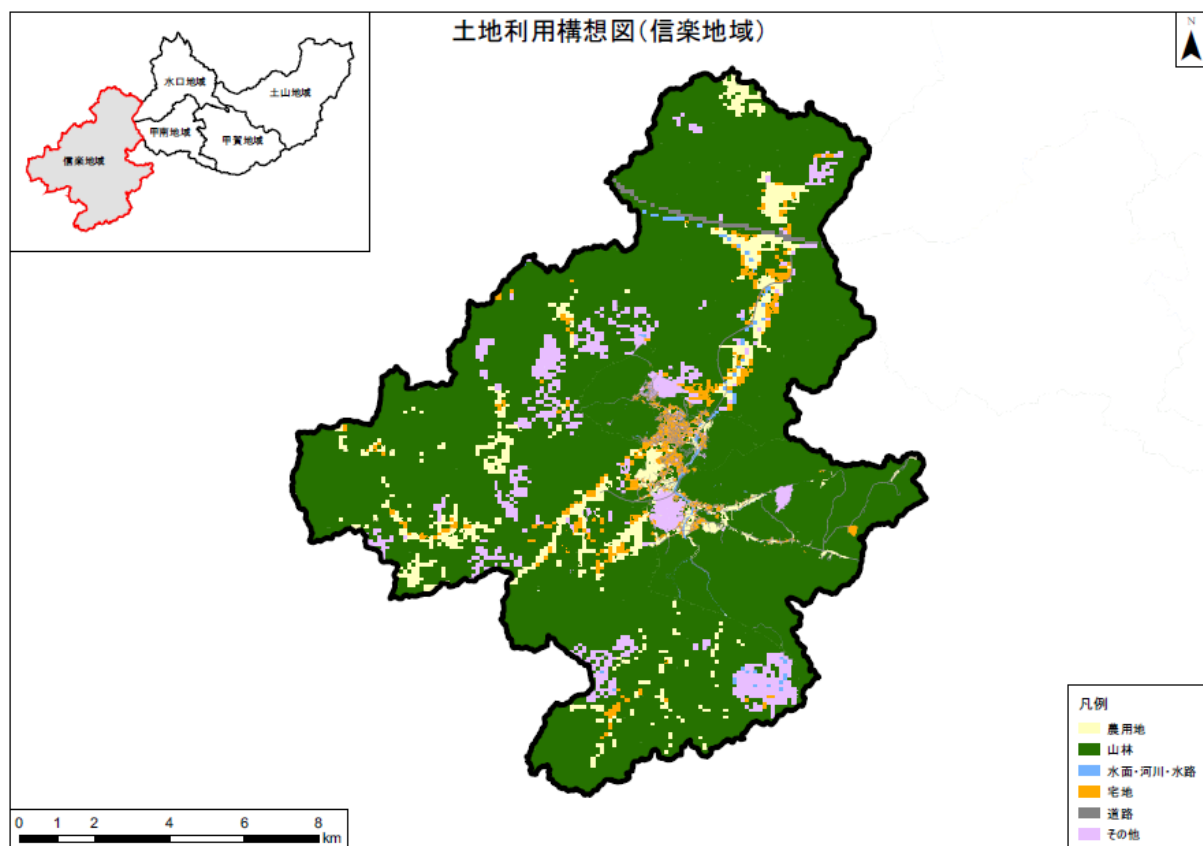
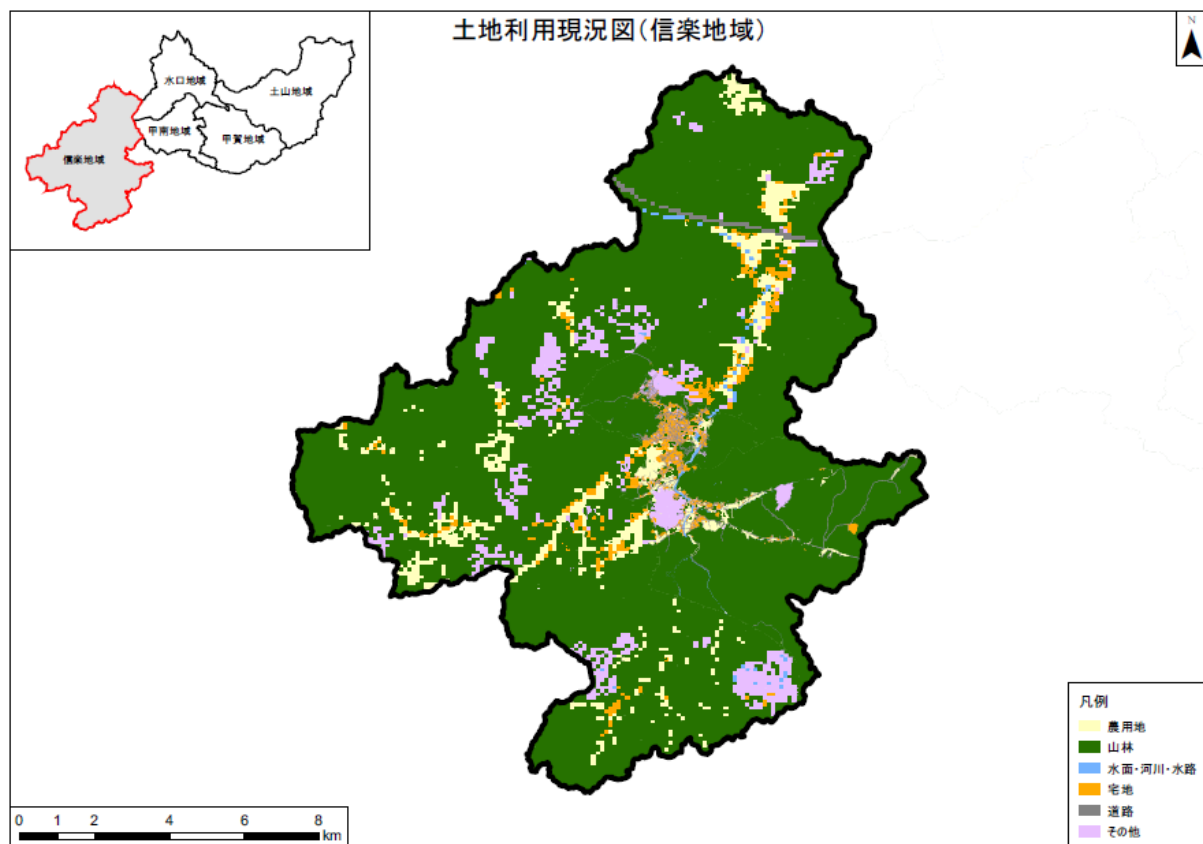
土地利用現況図および土地利用構想図（甲賀地域）



土地利用現況図および土地利用構想図（甲南地域）



土地利用現況図および土地利用構想図（信楽地域）



3 2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

市土の利用は、本計画に基づき、公共の福祉を優先させるとともに、地域を取り巻く自然や社会、経済、文化的条件等を踏まえて総合的かつ計画的に進める必要があります。このため、土地の所有者による良好な土地管理と有効な土地利用に加え、市は、各種の規制措置、誘導措置等を通じた総合的な対策の実施を図ります。

(1) 土地利用関連法制等の適切な運用

国土利用計画法およびこれに関連する土地利用関係法の適切な運用ならびに、本計画など、土地利用に関する計画による調整を通じ、適正な土地利用の確保と市土資源の適切な管理を図ります。

(2) 人やものが行き交う活力ある市土づくり

豊富な地域資源を有する本市の強みや市内の地域の個性・多様性を生かしつつ、地域間の機能分担と交流・連携を促進し、活力ある市土づくりを推進します。

公共交通幹線軸沿線において、土地利用規制の見直しを行い、開発等により都市機能や商業機能、住宅を誘導し、新しい人の流れを生み出します。

企業間交流と産官学連携をさらに強め、中小企業の経営刷新と世界への市場開拓に向けた取組を支援します。また、新たな工業用地を確保し、企業の流出抑制とさらなる企業誘致を図ることで、新たな雇用の「場」と「質」を生み出します。

(3) 市土の保全と安全性の確保

ア 自然災害への対応

自然災害への対応として、どのような洪水にあっても市民の生命を守り、甚大な被害を回避するために、「川の中」で水を安全に「ながす」基幹的対策に加え、「川の外」での対策、すなわち、雨水を「ためる」対策、被害を最小限に「とどめる」対策、水害に「そなえる」対策を組み合わせ、地域の特性に応じた総合的な流域治水の推進や市土保全施設の整備と維持管理の推進等を通じ、市土の保全と安全性の確保を図ります。

また、より安全な地域への居住等の誘導に向け、災害リスクの高い地域の把握、公表を積極的に行うとともに、地域の状況等を踏まえつつ、災害リスクの低い地域への公共施設等の立地や、関係法令に基づいた土地利用制限を行う規制区域の指定、居住や生活における対策等を推進します。災害時に備えた強い交通網の整備などに加え、地域において災害時に活動できる人材の育成・組織体制の整備、市民の災害に対する知識や技術の向上などを通して、自助、共助による地域防災力の強化を図ります。

さらに、渇水や水害等に備えるためにも、水利用の合理化、水に対する意識の高揚を

図るとともに、水インフラ（河川管理施設、農業用排水施設、工業用水道施設、水道施設、下水道施設等）の適切かつ戦略的な維持管理・更新や、安定した水資源の確保のため、森林の水源涵養機能の維持増進の観点から特に必要と認める森林を水源森林地域に指定し、適正な土地利用につなげる等により水源林の保全に努めるなど、総合的な対策を推進します。

イ 災害に強い森林整備

市土保全と安全性の確保に森林が果たす多面的な機能の向上を図るため、適切な間伐などの取組を通じて災害に強い森林整備を推進します。その際、地域における避難体制の整備などのソフト対策との連携を通じた効果的な事業の実施を図ります。

ウ ライフライン等の多重性・代替性の確保

中枢管理機能やライフライン等の安全性を高めるため、交通ネットワーク、エネルギー供給拠点、電力供給ネットワーク、通信ネットワークおよび上下水道等の多重性・代替性の確保を図るとともに、各種データ等のバックアップ体制の整備等を推進します。また、近隣市町との連携を進めること等により、市土レベルでの多重性・代替性を確保します。

エ 都市の安全性の向上

都市としての安全性を高めるため、市街地等において、防災拠点施設の整備、公園・街路等の活用による避難所・避難路の整備、住宅・建築物の耐震化、災害時の業務継続に必要なエネルギーの自立化・多重化などの対策を進めます。

（４）持続可能な市土の管理

ア 持続可能な都市の形成

都市機能の確保に向け、地域の状況に応じ、行政、医療・介護、福祉、商業や居住などの機能を有する集約型の生活圏の整備を図ります。

日常生活に必要な機能の維持が困難と見込まれる中山間地域等においては、各地域が持つ多様な機能を活かし、これらの地域を公共交通機関等によるネットワークでつなぎ、相互補完することで、若者をはじめ地域住民が住み続けることができる集落としての機能を確保するとともに、子どもや高齢者等の移動手段を確保します。

また、誰もが安全で快適な住生活を営めるようにするため、住宅および市街地・鉄道駅のバリアフリー化をはじめとするユニバーサルデザイン化を促進します。

イ 優良農地の確保と農業振興

食料の安定供給に不可欠な優良農地を確保するとともに、地域の共同活動による農用地や水路の保全を推進します。また、農地の持つ市土保全等の多面的機能を発揮させるため、農業の担い手の確保・育成とその経営の複合化・多角化等による体質強化を図ります。利用度の低い農地や不作付地については、集落営農の推進や高度利用の推進等、有効利用を図るために必要な支援を行います。さらに、「環境こだわり農産物」をはじめとする農林畜水産物の流通・販売の促進や地産地消の推進、地域に根付く近江米・近江茶・園芸作物のブランド化と6次産業化などによる農林畜水産物の高付加価値化、水田における園芸作物等の作付の推進を支援します。

ウ 持続可能な森林の管理

持続可能な森林管理のため、林業の担い手確保や、森林施業・管理の課題に対する対策を引き続き講じつつ、施業集約化の加速化や、地域の状況に応じた路網整備等による市産材の安定的かつ効率的な供給体制を構築します。さらに、CLT（直交集成板）などの新たな木材製品の普及による木材需要の創出等を通じ、森林資源の循環利用を推進するための林業の成長産業化を進めます。

エ 水循環の維持または回復

健全な水循環の維持または回復のため、流域の管理、農地や森林が持つ貯留・涵養機能の維持および向上、農業水利施設やため池の適切な維持管理、公園等の雨水貯留浸透機能の確保、持続可能な地下水の保全と利用の促進、水環境の改善等の施策を、県など関係者との連携により総合的かつ一体的に進めます。

オ 美しい景観の保全・再生・創出

美しい景観の形成を図るため、河川・沿道等の景観の維持・形成を図ります。また、市街地においては、緑地空間や水辺空間を保全・創出し、良好なまちなみ景観の形成を図り、農村地域においては、田園景観、里山景観等の維持・形成を図ります。

さらに、本市の文化財および歴史的・文化的風土の保存・活用を図るため、開発行為等の規制を行うほか、歴史的まちなみ等の修景保全に配慮します。

(5) 自然環境の保全・再生・活用と生物多様性の確保

ア 自然環境の維持・形成

原生的な自然および生物の生息・生育、自然景観、希少性などの観点から見て優れている自然については、行為規制等により適正な保護・保全を図ります。里地里山など長期間にわたる自然との関わりの中で人が形成・管理してきた自然については、適切な農

林業活動や、民間・NPO等による保全活動の促進等を通じて、利用と保全が調和した自然環境の維持・形成を図ります。自然が劣化・減少した地域については、自然の再生により質的向上や量的確保を図ります。

イ 希少種等への対策

市土には希少種等を含む様々な野生生物が生息・生育していることを踏まえ、生態系に配慮した土地利用を推進するとともに、希少野生動植物種等の生息・生育環境の保全に関する調査・監視ならびに市民等への啓発・助言などの取組により、希少種の保護を図ります。

さらに、希少種をはじめとする生物の分布情報は、自然環境を保全・再生する市土利用の促進において重要な情報であることから、様々な主体による調査結果を集約することなどにより、分布情報等の整備を図ります。

ウ 生態系ネットワークの形成

生態系ネットワークの形成のため、森林から人々が暮らす集水域、湖辺域を経て琵琶湖に至るまでを一つの系として意識した上で、そのつながりを生態系と暮らしの両面から保全・再生します。また、生物多様性に関する新たな知見やフィールド検証等を踏まえて、人口減少に伴い利用されなくなった土地等についても自然再生等により生態系ネットワークの形成に活用します。

エ 生物多様性の調査

自然環境および生物多様性に関しては、人間の活動が及ぼす直接的な影響に加え、気候変動による影響も視野に入れながら保全を進めることとし、生態系や種の分布等の変化の状況をよりの確に把握するためのモニタリングや、市民の生命や生活の基盤となる生物多様性を把握するための調査・研究を推進します。

オ 自然生態系が有する機能を活用した防災・減災対策

自然生態系が有する非常時の防災・減災機能を積極的に活用した防災・減災対策を推進します。森林については、保水性に富んだ林齢の高い森林へ誘導するなど、森林の水涵養機能等が持続的に発揮されるような取組を推進します。

カ 自然生態系の利活用

鈴鹿国定公園などの優れた自然の風景地や地域固有の自然生態系、自然に根ざした地域の文化は、観光資源として極めて高い価値を有しています。このため、これらの自然資源を活かしたエコツーリズムの推進に加え、地域に根付く伝統野菜、地域の自然によ

り育まれた伝統、文化等の活用により、観光をはじめとした地域産業を促進します。また、本市ならではの素材や強みを掘り起こし、戦略的な情報発信や受入体制の整備を行い、国内外からの観光客の増加を図ることで、優れた自然資源の維持を図ります。

キ 獣害や侵略的外来種防止対策

野生鳥獣による被害防止のため、侵入防止柵等の整備や鳥獣の捕獲・駆除を行う人材育成等を推進し、里山においては、野生獣の生息防止を目的とした緩衝帯整備などの取組を支援します。また、侵略的外来種の定着・拡大を防ぐため、流通・飼育の適正化などにより野外への放出の防止を図るとともに、必要に応じて防除対策を進めます。

ク 低炭素社会の構築

地球温暖化対策を加速し、低炭素社会の構築をめざすため、景観や自然環境、生活環境等への影響にも配慮しながら、再生可能エネルギーの導入を促進します。

加えて、公共交通機関の整備・利用促進や円滑な交通体系の構築、低公害車の導入促進等、環境負荷の小さな都市構造や経済社会システムの形成に向けて適切な土地利用を図ります。

また、二酸化炭素の吸収源となる森林や都市的地域における緑地等の緑の適切な保全・整備を図ります。

ケ 市民の健康保護と生活環境の保全

市民の健康の保護および生活環境の保全のため、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、悪臭等に対して引き続き対策を行います。

特に河川の水質汚濁の防止および改善対策として、工場および事業場の排水対策、下水道等の計画的な整備や合併浄化槽の設置による生活排水対策、農業用排水施設の計画的な整備、適切な更新等による農地および市街地等からの流出水対策など総合的な対策を推進し、健全な水循環の維持または回復を図ります。

また、地域における運動・スポーツ活動を充実させ、地域の活力の向上と市民の心身の健康づくりに資する土地利用を推進します。

コ 循環型社会の形成

循環型社会の形成に向け、廃棄物の発生抑制（リデュース）、再使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を推進します。また、廃棄物の処理施設等の監視指導や不法投棄対策等を推進し、市民の生活環境の保全を図ります。

(6) 土地の有効利用の促進

ア 住宅地

長期的な需給見通しに基づいて、適正な住宅地の供給を図るとともに、良好な居住環境の形成のため、公園緑地や下水道の整備、土地区画整理を促進します。

市街地における低・未利用地の有効利用を図るとともに、住宅の長寿命化や中古住宅の市場整備等を推進すること等により、既存住宅ストックの有効活用を進めます。特に、空き家等については、所在地の把握や所有者の特定などの実態把握を行うとともに、空き家バンク等による所有者と入居希望者とのマッチング、空き家の改修や利活用などの取組を推進し、地域の活性化や移住定住、人口定着の促進を図ります。また、市産材の普及促進などを通じ、自然環境と共生するまちづくりを推進します。

イ 道路

安全性・快適性・防災機能の向上を図るため、道路改良、歩道等の交通安全施設の整備、道路情報の高度化、道路緑化、人の集まる区域を中心とした歩行空間のバリアフリー化、多様な主体による道路の点検・管理等を推進するとともに、良好な道路景観の形成、道路空間の有効利用を図ります。

ウ 工業用地

高度情報通信インフラ、研究開発インフラ、産業・物流インフラ等の戦略的かつ総合的な整備を促進することにより、グローバル化への対応や産業の高付加価値化等を図るとともに、質の高い低コストの工業用地の整備を計画的に進めます。その際、地域社会との調和および公害防止の充実を図ります。

エ 水面・河川・水路

河川・農業用排水施設等を整備・管理し安全性の向上や利水の機能発揮を図るとともに、多様な生物の生息・生育環境の保護・保全、魅力ある水辺空間の維持・形成を図ります。

オ 円滑な土地の利活用に向けた方策

都市等への人口移動が進む中で、今後も所有者の所在の把握が難しい土地が増加することが想定され、土地の円滑な利活用に支障を来すおそれもあるため、そうした土地の増加の防止や円滑な利活用等に向けた方策について国の法整備等を注視しながら総合的に検討します。

(7) 土地利用転換の適正化

ア 土地転換の基本方針

土地利用の転換を図る場合には、復元の困難性や影響の大きさに十分留意した上で、人口および産業の動向、周辺の土地利用の状況、社会資本の整備状況その他の自然的・社会的条件など地域の実情を勘案して適正に行うこととします。また、転換途上であっても、これらの条件の変化を勘案する必要があるときは、速やかに計画の見直し等の適切な措置を講じます。さらに、人口減少に伴い、都市的地域の低・未利用地や住宅地内の空き家等が増加していることを考慮し、これらの有効活用を促進することにより、自然的土地利用等から都市的土地利用への新たな転換を抑制します。

イ 大規模な土地利用転換

大規模な土地利用の転換については、その影響が広範に及ぶため、周辺地域も含めて事前に十分な調査を行い、市土の保全、安全性の確保、環境の保全等に配慮しつつ、適正な土地利用を図ります。また、地域住民の意向等、地域の状況を踏まえるとともに、市総合計画をはじめ、公共施設整備や公共サービス供給等に関する諸計画との整合を図ります。

ウ 農地の利用転換

農地等の農村的土地利用と宅地等の都市的土地利用が無秩序に混在する地域または混在が予測される地域においては、必要な土地利用のまとまりを確保することなどにより、農地や宅地等相互の土地利用の調和を図ります。また、土地利用規制の観点からみて無秩序な施設立地等の問題が生じている地域において、土地利用関連制度の的確な運用等を通じ、地域の環境を保全しつつ地域の状況に応じた総合的かつ計画的な土地利用を図ります。

(8) 市土に関する調査の推進

市土の科学的かつ総合的な把握を一層充実するため、国土調査等国土に関する基礎的な調査を推進するとともに、その総合的な利用を図ります。

特に、土地境界の明確化を目的とした地籍整備は、事前防災や被災後の復旧・復興の迅速化をはじめとして、土地取引、民間開発・社会資本整備の円滑化等に貢献する、極めて重要な取組であることから、第6次国土調査事業十箇年計画で示された目標事業量に基づく毎年度の事業計画に従って推進します。

さらに、市民による市土への理解を促し、計画の総合性および実効性を高めるため、調査結果の普及および啓発を図ります。

（９）計画の効果的な推進

計画の推進等に当たっては、各種の指標等を活用し、市土利用の現況や市土利用をとりまく状況等の変化およびこれらの分析を通じて計画推進上の課題を把握し、計画がその目的を達するよう効果的な施策を講じます。

（10）多様な主体の連携・協働による市土の適切な管理・有効利用

市土の適切な管理・有効利用に向けて、市民に対し、土地に関する諸情報の発信に努めるとともに、土地に対する意識の高揚を図る取組を推進します。また、所有者等による適切な土地の管理、国や県、市による公的な役割に加え、地域住民、企業、NPO、行政、他地域の住民など多様な主体が、森林づくり活動、河川・湖沼環境・道路・農地等の保全管理活動等に参画することを促進するほか、地元農産品や地域材製品の購入、緑化活動の普及促進等、様々な方法を通じ、多様な主体の連携・協働による市土の適切な管理・有効利用の取組を推進します。

（11）県との連携

本計画を実現するため、市は、土地利用に関する現状と課題、基本方針等を県と共有し、計画の推進に向けて適切な役割分担のもと、県との連携を図ります。