

第30回 甲賀市都市計画審議会 会議録

- 1 開催日時 令和4年8月2日(火) 14:00～16:00
- 2 開催場所 甲賀市役所 5階 第1・2委員会室
- 3 出席者
 - ・委員 奥貫会長、中本副会長、塚口委員、岡井委員、田中喜克委員、田中新人委員、橋本委員、西田委員、奥山委員、森田委員、吉田委員、木村委員、服部委員、福井委員
計14名
 - ・事務局 建設部 樋口部長、藤橋次長、松原理事員
都市計画課 徳田課長、石山都市基盤整備室長、橘課長補佐、大谷係長、東野主事
- 4 付議
 - ・甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定について
 - ・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改正について
- 5 審議事項
 - ・第1号議案 甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定について
 - ・第2号議案 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改正について
- 6 報告事項
 - ・貴生川駅周辺整備事業について

【会議内容】

- 1、開会（事務局）
- 2、甲賀市市民憲章唱和

3、あいさつ

《副市長あいさつ》

4、付議

付議 甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定について
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改正について
副市長から会長へ付議書の提出

5、審議事項

(会長) それでは事務局からの指示に従いまして、次第に沿って議事を進めて参ります。最初に議事の進め方について、皆さまの了承を得たいと思います。審議事項につきましては、事務局から提案内容の説明をいただき、その後、委員の皆様から意見を頂戴し、審議事項につきましては、それらの結果を踏まえて答申としてまとめたいと考えておりますが、よろしいでしょうか。

(委員) 異議なし。

(会長) ありがとうございます。では、1件目の審議事項である甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定について事務局から説明をお願いいたします。

《事務局から甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定について説明》

(会長) 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するかたちで、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、自然環境との調和を図りながら、拠点形成あるいは多様な産業の創出などを展開していくための方針の策定と理解しています。説明の中で、5つの課題それぞれに対して、現況の把握とそれへの対応が示されました。ただいまの事務局の説明は、資料2及び資料3も含めて説明されたと理解してよろしいですか。

(事務局) はい。

(会長) 委員の皆さんから質問等が出た場合には、資料3も照合しながら補足的な説明をいただきたいと思いますのでよろしく願いいたします。それでは、まずは皆さまから質問、意見を頂戴したいと思います。

(G委員) 甲賀市においても、人口減少が著しいということで、対応をいろいろとされているということです。課題として1番から5番までありますが、例えば1番目の土地利用規制による既存集落の人口減少については、都市計画法第34条第11号、同法第12号区域が指定され、また最近では、空家の賃貸借もでき

るようになったということです。特に、以前から取り組んでいただいている第11号、第12号区域指定による効果を改めてお伺いいたします。それと課題の3番には、市内人口移動及び世帯数の増加に伴う市街地の確保とあります。新たな市街地ができるということは大変良いことだと思うのですが、一方で、市街化区域における中心市街地の空洞化に繋がるのではないかという懸念もあります。その点についてどうお考えかお伺いいたします。

(事務局) 空家の賃貸は、昨年度、都市計画審議会でご承認いただき進めている事業です。この7月に空家賃貸をしたいという方が1人おられました。7月末にお断りされたということで、今のところ空家賃貸の実績はございません。ただ、第11号、第12号区域に関しては、申請件数は本日持ち合わせておりませんが、今年度は昨年度以上の申請が出ており、地域のコミュニティの維持に繋がったものと考えています。また、中心市街地の空洞化について、本来の市街地の在り方としては、市街化区域に人口を集積し、地価を上げ、税収を増やし、住民サービスに還元するのが原則です。都市を構成する住居、商業、工業のうち、住居、商業は、可能な限り市街化区域に集積させたいという考えを持っています。ただ、水口地域は空閑地がほとんどないという状況で、他市への人口流出を防ぐためには、ここで地区計画を策定し、人口流出を避けたいと考えています。なお、市街化調整区域でのアパート建築を許可されている他市の事例もありますが、本市としては、その施策は空洞化を招くものと考えますので、そこまでは考えていません。

(G委員) 空家の賃貸については、まだそれほど期間がないので、今後に期待しています。第11号、第12号区域についても、増加しているということですので、また機会があれば、その数について教えていただきたいと思います。もう1点の水口地域への居住地の確保について、市街化区域でも水口地域には空きがないということですが、他の地域、特に駅前の区画整理が行われた整備済みの市街化区域などには、まだ少し空き地があるように思いますが、そういうところへの誘導も考えてはどうかと思いますがいかがでしょうか。寺庄駅や甲賀駅周辺は区画整理されており、その辺りへの誘導もまだ可能ではないかと思いますが、どのようにお考えですか。

(事務局) 甲南地域、寺庄駅、甲南駅、特に野田のあたりは、まだ空閑地が残っている状態です。また甲賀地域については、転入者による分譲宅地の住宅需要よりも、世帯の分化の需要のほうが高いと考えております。また甲賀駅前も土地区画整理がなされていますが、まだ空閑地が残っています。したがって、甲賀地域では、第11号、第12号区域で対応できるものと考えています。また、非線引き都市計画区域と都市計画区域外の土山と信楽は、水口・甲賀・甲南の市街化区域よりも緩い規制であり、そちらに関しては、規制緩和を考えていません。

誘導はしていきたいという思いもありますが、集積ができてないという状況です。

(会長) よろしいでしょうか。

(G委員) はい。

(会長) 他の委員の方はいかがでしょうか。

(J委員) 今回の審議事項とは直接関係ないかもしれませんが質問します。私は甲賀町出身ですが、甲賀地域は約90%が市街化調整区域であり、ほとんどが網を掛けられているような状況です。以前には、何とかならないかという意見を何人もの方から聞きました。これは根本的な話であり、市としての考え方を改めて確認したいのですが、甲賀市では3つの都市計画区域があります。水口・甲賀・甲南と、それから土山と信楽という形で、1つの市で都市計画区域のくくりが3つあるのは、非常に稀だと思います。これをこのままずっと続けていかなければならないというのは、市街化調整区域も含め、そういった網をかけられるというのは、言うのは悪いですが、その地域の発展に非常に害を及ぼす、及ぼしています。市街化調整区域も含め、規制がかかってから、かなりの年月が経っているわけですが、その辺について将来的な市の考え方を教えていただきたいと思います。

(会長) 資料3の1ページ、都市計画区域の区分についてです。J委員が指摘、質問された内容に事務局としてお答えいただけますか。

(事務局) 本市には、非線引きの都市計画区域が2つと線引き都市計画区域が1つと、あと都市計画区域外も存在しています。本来の都市計画のあり方から考えると、合併に伴って、いびつな形になっています。そういった状況において、都市計画マスタープラン改正時などには、今後の都市計画の展開について、市として議論はしているところです。1つの都市計画区域にすることは、一体感を出すということには繋がるのではないかという考えもあります。ただ、現状の人口動態を見ると、規制がきつい市街化調整区域の方が、人口減少が進んでいるかというところでもなく、都市計画区域外や非線引き都市計画区域の方が、人口の減少が大きい実態があります。実際、信楽地域や土山地域は、都市計画法上の規制は非常に緩くなっていますが、市街化調整区域である甲賀地域よりも、人口はたくさん減っているという状況を見ると、都市計画法上の規制が、必ずしも人口減少の大きな要因になっていないのではないかと考えています。そういった状況のなか、都市計画区域を1つにすることの必要性についても以前に検討しています。技術的には、全体を線引き都市計画区域にするか、全体を非線引き都市計画区域にするか、どちらかになります。全体を厳しくしてしまうと、今規制があまりないところに厳しい規制をかけてしまう状況になり、逆に全体を緩い規制にしてしまうと、ある程度のところを拠点に人口を集積

し、地価を上げ、生活圏をつくっていくという、現在進めているコンパクトシティの形成に悪影響が及ぶのではないかという考え方をしています。また、市全体を対象とする都市計画マスタープラン、都市計画区域を対象とする立地適正化計画に基づき各拠点を作っていくということと、市街化調整区域の集落については、必要な範囲での規制緩和という、現状の規制の中で行える施策でも、目指すべき都市の形は実現できるだろうと考えています。現状、いびつというか、異例なかたちの都市計画の形態となっていますが、そのまま都市計画マスタープランに書いてある都市構造を形成していくにあたっては、大きな支障はないものと考えています。

(会長) J委員いかがでしょうか。

(J委員) 都市計画マスタープランの考え方は、そういうかたちでいいとしても、ずっとこのままでいいのかという議論は、やはりしていくべきだと思います。人口が減ってないから現状のままでも構わない、という考え方は同意できない、同意しづらいです。この回答は、8年前に一般質問されたものとまったく同じ回答です。時期が経って周りも変わってくれば、それに合わせたかたちで、都市計画の考えも変遷していてもいいのでは、と思ったので質問いたしました。回答は結構です。

(会長) なかなか難しい状況を含んでいると理解します。今の質疑について、どなたか意見、質問などありますか。

(K委員) 先ほどの説明をお聞きして確認したいことがあります。規制の緩い信楽エリアの人口が減っている、といったところについて、もともとそう仕組まれてそうなったものなのか、それとも、数字としてそうなっただけなのか、どちらなのかを教えていただければと思います。結果、数字がそうだったというのであれば、計画されたものではない、それは意図してしてないということになります。これは、どちらの数字ですか。

(事務局) 現行の都市計画法は昭和43年施行ですが、その時点で、将来にわたって人口が増えると見込まれ、いわゆるスプロール、秩序のない拡散のようなことが起こるだろうという部分については、線引きして市街化区域と市街化調整区域を分け、ある程度コントロールするということをしています。水口・甲賀・甲南の3町については、将来、人口が増えるだろうということで線引きをしました。信楽町の一部と土山町の一部については、将来にわたって人口がそれほど増えないだろうと想定され、線引きはしないという都市計画区域の設定がされています。さらに人口がほぼ増えないし、人もあまり住んでいないところについては、都市計画区域にもしない都市計画区域外という設定にしているという状況です。

(K委員) 聞きたいのは、それが計画されていた通りの答えだったのか、それともそうで

はなかったのかです。というのは、J委員の質問への回答にあたり、線引きをした結果として、たまたまその答えだったのか、それとも、もともとそのような想定していたのかによって大きく話が変わってきます。もともとそう仕組んでいましたということであれば、さすがだなと思いますし、J委員の質問があつて、資料を見たところ、人口が減ってない、人口が増えてない、という話だったか、どちらだったのかお聞きしたいです。

(事務局) 当時の想定は概ね当たっていたと思っています。もともと信楽町、土山町は、それほど人口が増えないという見込みで、線引きの必要まではないと判断し、ここ40年、50年ぐらいの経過の中では、想定通りぐらいの人口の増加が10年ぐらい前まではあり、逆に10年ぐらい前からは減少が進んでいます。線引きをした都市計画区域については、やはり線引きをしなければ、もっとスプロールが起こっていた状況は想定できるぐらいの人口の増加があつたものと考えていますので、当時、昭和40年代の判断については、それほど大きく誤差、違和感のあるようなものではなかったと考えています。

(J委員) それは旧町が選んだのではないですか。市は関与してないのでは。旧町が選んだ施策ですよ。

(事務局) 決定権は県ですけれども、当時、町が素案を出すなどしているものと思っています。

(J委員) 市は何も関与してないわけですよ。

(事務局) 合併によって、都市計画を変更したということはありませんので、関与していません。

(会長) ありがとうございます。これまでの都市計画の経緯なども含めていかがですか。

(D委員) まず一般論的な話をすると、先ほど事務局から説明があつたように、都市計画区域の中で人口増加するだろうという場所においては、計画的に都市化、宅地化をする必要性があるため市街化区域と市街化調整区域の区分をします。一方で、人口がそれほど増えないだろうという場合、開発圧力がないので、線引きしなくてもいいだろうと考えます。当時、権限という意味では滋賀県が決めたとはいえますが、甲賀都市計画区域においては線引きを選ばれて、信楽、土山においては、人口がそれほど増加しないだろうから開発圧力がおそくないだろうということで、厳しい規制をする必要性がないと考え、非線引きの都市計画区域を選択したという、その当時の判断があつたかと思います。まだ人口が増加する可能性のあるだろう甲賀地域の市街化調整区域を、信楽地域のように非線引きにして、規制をなくしてしまうのはどうなのかという議論かと思いますが、全体的に人口が減少している中で市街化調整区域でも開発を自由にできるようにしてしまうと、今の甲賀都市計画区域の中心部、今現在

市街化区域のところがよりスプロール化し、空家等が増えて、都市的な土地利用がまだらになってしまうという恐れがあります。また、市街化調整区域の方でポツポツと新たに開発が行われてしまうと、インフラ整備の観点から、市の財政に大きな負担を強いてしまうということを考えると、現在、線引きをしているということには一定の意味があると推測されます。そして、今後の人口の減少、車が利用できない高齢者の方が生活しやすいのかということまで考えると、やはり市街化調整区域でこれ以上新たな開発をするよりは、現在すでに市街化されている市街化区域の中で集中的に人を集め、病院など含めたいろいろな都市機能が集中している市街化区域になるべく住んでもらうことを、市として進めていくことが、甲賀市の都市政策の1つだと思います。そう考えると、やはり市街化調整区域の規制というのは、一定程度は必要だろうと考えられます。ただ一方で、今回、市街化調整区域内での土地利用方針を定めることについて、そうはいつでも市街化調整区域で一切開発ができないのは問題があるので、許容できる範囲では一定程度の宅地化を認めていこうと、この土地利用方針では市街化調整区域でも開発を一定程度認める方向になっていますので、バランス的にはこのぐらいがいいのかなと考えます。

(会長) 丁寧に説明いただき、ありがとうございました。質問いただいた委員の方、よろしいでしょうか。

(K委員) 基本的な考え方のところを先ほど読んでいただきましたが、基本的には都市計画法の理念を尊重していくと2ページ目にあります。その上で、規制緩和をしていくというのは、総合計画やコンパクトシティ化という部分に関することだと思っているのですが、その理解でよろしいですね。基本的には都市計画法の理念も尊重の上で、規制緩和をしていると考えてよろしいですか。

(事務局) 先ほどの説明の通り、一義的には市街化区域にコンパクトシティを形成し、そこで暮らしやすいエリアを作って人口を集積させ、地価を上げていく。そしてそこでの税収を増やし全体に還元していくというのが、都市計画の、特に住居の部分の考え方であり、重要なものと考えています。それと、D委員からもあったように、甲賀市は中山間地域が面積的にもたくさんあるので、そちらとのバランスをどのようにとっていくか考え、昨年の条例改正を行ったように、バランスを少し緩めるといような対応していくなど、丁寧に進めていきたいなど考えております。

(会長) ありがとうございました。いかがでしょうか。

(E委員) 話が戻ってしまうかもしれませんが、従前からの疑問があります。甲賀市は合併から18年経ち、おおむね6,000人の人口減少があります。旧町でいうと、土山地域で2,100人、信楽地域で3,400人、甲賀地域で2,200人が減少しております。かたや甲南地域では、200人程度の増加、水口で

は1,800人の増加です。極端に言えば、ほかの市などから入られる方よりも、市内の中での人口の移動でこういう形になっています。そういうなか、現時点で、合併前からの、都市計画の区域設定が3つの状態になっているというのは、住民感情からしても、ちょっとどうなっているのかな、という感じがあります。先ほど説明があったように、私も、基本的に市街化区域として必要な開発、そして市街化調整区域として調整する、プラス必要な開発というのが可能かと思います。同じ市内の中で、1つの都市計画区域として、その役割を設定したほうが、住民の方々にもわかりやすいのかなと感じていましたので、市の見解を教えてもらえたらと思います。加えて、住民の方々の税の配分について、市街化区域の開発が必要となれば、その負担をいただくというかたちで、都市計画税の導入も必要で、公平感があるような形があれば、固定資産税の3%をいただくということができると思います。住民の方が十分理解できる状況であろうかなという思いはありますので、その点について市の思いを聞かせていただければと思います。

(会長) これは先ほど質問されたJ委員の思いと共通するものがあると思います。その段階で事務局から回答されたことも含めまして、改めて、E委員から出された意見を踏まえて、説明することがあれば、よろしく願いいたします。

(事務局) 1つの都市計画区域にしたほうが市民の皆様にもわかりやすいということはおもったことでも、一体感の醸成ということだけを考えると、その方が望ましいと思っています。ただ、都市計画マスタープランの目指すべき都市構造を作っていくのに、そのことが必要かという議論は内部でしております。そのなかでは、拠点を作り、それ以外の中山間地域は地域コミュニティを守る、外縁部やインター周辺には産業集積をするという、立地適正化計画と都市計画マスタープランに描く大きな都市構造の形成が、都市計画区域の組み換えをしたことにより、進むということは直接的にはないと考えています。実態の部分として、都市計画区域の全部の改変となると、県、国等の調整が非常に大きな課題となる制度になっています。そのことに対応していくよりは、現状の都市計画区域の設定で対応できること、拠点形成を進めていく、中山間地域の規制内容を考えていくなど、そちらの方に対応していく方が甲賀市の将来都市構造を実現するには、実務的にも、市民の皆様にも直接影響が出るような施策を行うことができると考えています。あと、都市計画税の件ですが、県内で半数以上の市町が、都市計画税の課税をされていますが、甲賀市は課税していない状況です。この議論については数回、庁内でも検討を進めているところです。ただ、市街化区域の方に都市計画税を課税した場合、本市のように市街化調整区域が非常に広い状況で、本当にその施設が市街化区域の方が中心に使われるのかという懸念がでてきます。例えば、この後に説明する貴生川駅周辺のまち

づくりに関しても、整備するところは大体が市街化区域ですが、市街化調整区域の方も市街化区域の方も分け隔てなく実際は使っていただくということを考えております。そういう場合に、市街化区域の方だけに都市計画税を課税してその事業をしたとしても、市街化区域の方からだけ徴収するのが本当に公平なのかという議論になりますので、現状通り、一般財源の中で都市施設の整備などをやっていくことが妥当ではないかと考えております。

(会長) これまでの質問、そして事務局からの回答は、本日いただいた市街化調整区域における土地利用方針策定の前提となる大きなフレームに関わるものと理解します。従って、この今日の審議会場で、これ以上の意見を頂戴しても、ただちに見えてこない部分もあります。議事録には、この議題にあわせて、甲賀市における都市計画区域の整備のあり方そのものについて、今後、都市行政の立場でどう取り組むべきか、折に触れて検討されたい、という要望は示されたと理解したいと思います。よろしいでしょうか。

(委員) 異議なし。

(会長) ご意見ありがとうございました。他にこの審議事項1の土地利用方針の策定について、資料の内容、事務局からの説明について、意見、質問がありましたらよろしくお願いたします。

(F委員) 私は水口の西の方に住んでいますが、国道は4車線化されましたが、それでも朝夕、渋滞します。昼間は湖南市などからたくさん来られて、夜になると帰ってしまわれるため、昼間の人口と夜の人口がかなり違うのではないかと思います。その点についてどのように確認されているか、わかりましたら教えてください。空家ができて、すぐに埋まってしまう状態で、土山から移り住んで来られたとかが多いです。水口に住まわれているのですが、消防団は土山で入っておられるとか、そういう状態です。なので、昼間の人口と夜の人口は違うのではないかと思います。その点はどのように把握されていますか。

(事務局) 都市計画を考えるときには、基本は夜間人口をベースに計画の設定をすることにしていきます。本市においては、特に水口の西、北西側には工業団地が多数立地し、そこで働いている方が多数おられるので、その地域は特に昼間人口の方が多くなっているのだと思われれます。ただ、今後、新たな働く場所を作っていくと、昼間人口がまた増えるということもあると考えます。ただ、都市計画マスタープランにもありますが、市全体をおしなべてみますと、昼間人口と夜間人口の差はほとんどないです。委員がおっしゃった地域については、特に差がある地域なのではないかと思われれます。

(会長) M委員、どうぞ。

(M委員) 今、甲南地域でも、貴生川地域でもものすごく集中して、若い方が家をどんどん

建てられています。これも20年、30年したら、高齢者のまちになるわけですか。そうしたら、また次のところに移っていくのですか。その新しくできたところからも、20年経てば、状況を見て、次はここ、次はここに移していくのですか。いつも、それでいいのかな、と思って話を聞いています。土山にしる信楽にしる、伝統とか文化とかお茶とかいろいろなものがありますが、それを守っているのは、高齢者です。コンパクトシティを目指すことは大事なことで分かりますが、一生懸命伝統を残そうとしても、商業との関係を見ても、どうなるのかなと不安になります。

(会長) ありがとうございます。今のご意見に対していかがでしょうか。

(事務局) おっしゃることは私もよく感じている部分で、一斉に若い方が入って、一斉にオールドタウン化していくというのは、特に宅地開発されたところでは見られることです。構成要素のうち、住居と商業は、本当に市街地が足りない部分で少し広げていくような考えは持っていますが、一義的には既存の区域の中で集めていきたいと考えています。ただ、質を高めていくことが重要だと常々思っています。例えば、次に説明する貴生川駅の整備に限っても、新たに住宅団地を増やす部分は、拠点の規模の範囲内ではありますが、そこでの暮らしの価値の向上、そこに住んでいると買い物も病院も教育もすごく充実しているエリアを作っていくことで、人が年をとっても、土地が循環していく状況を作ることが非常に重要だと思っています。土地利用、都市計画という制度だけでなかなか対応できるものではないので、庁内の施策、行政でやることも地域でやることも含め、いわゆるまちづくりと言われるようなすべてのことを高めていくことで、誰もがそこに住みたくなり、もし空家になってもすぐに売れる、それで世代が循環し、様々な人が混ざり合って住んでいくということを目指しています。現在、すべての拠点について拠点形成を進められてはいませんが、順々に拠点形成を行い、まちの質を高め、人の循環を促すというまちづくりを進めていきたいと考えています。

(会長) M委員、よろしいでしょうか。こうした現実、そして行政の対応は、甲賀市だけの問題ではなくて、滋賀県のそれぞれの市が同様の問題を抱え、都市行政を展開していると思います。近視眼的に対処法を考えるよりは、長いスパンで、どうあるべきか、ということ、行政は特に、今後の検討課題として腰を据えて取り組んでいただきたいと思います。ご意見の中には第1号議案のその根底のフレームについてのものもあり、その意図するところを今後、行政として受け止めていていただきたいと期待します。その上で、第1号議案の甲賀市市街化調整区域における土地利用方針の策定については、提示された資料に基づき承認としたいのですが、いかがでしょうか。

(委員) 異議なし。

(会長) ありがとうございます。それでは、本日の審議内容を取りまとめ、答申を行います。続きまして、2件目の審議案件の甲賀市市街化調整区域における地区計画の策定に係る運用基準の改正について、事務局から資料に基づいて説明をお願いします。

《事務局から甲賀市市街化調整区域における地区計画の策定に係る運用基準の改正について説明》

(会長) 説明された内容は、先ほど認めていただいた市街化調整区域における土地利用方針の策定に伴い、地区計画の策定にも実情を踏まえた対応を図るための改正と理解します。地区計画の類型自体の変更を前提とし、それぞれに対応する区域の面積、接道要件といった、基準、内容の変更を行うものであります。ただいまの事務局の説明について、ご意見、ご質問ありましたらよろしく願いいたします。

(I 委員) 先ほどの第1号議案の時にも各委員から質問があった内容と関連しますが、土地利用方針の策定と今回の地区計画の運用について、1つは既存集落を維持するために規制を緩和して地区計画を運用できるようにするというもの、もう1つは、市が居住地へ誘導したい区域が市街化調整区域なので、この地区計画の運用で居住を誘導しようとしているもの、この2つの視点があると思います。最初の既存集落を維持するための視点での運用は、特に意見はありませんが、後半のもの、特に資料4の2ページ、市街地隣接型、大規模開発型の拠点形成型の説明に、居住誘導区域の隣接等ほか、立地適正化計画に位置付けた拠点、という表現があります。ちょっと大人気ない話ですが、こういったものは、まず市街化区域、線引きの見直しをし、市街化区域に編入し、立地適正化計画のなかで居住誘導区域に定め、市が居住を誘導すべき施策を投入して実施していくのが筋だろうと思われれます。様々な要因でこのようなかたちになっているとは思いますが、どうしてこのようなかたちで、地区計画で運用するのかという説明がまず前段として抜けているように思います。また資料3の5ページには、全くその逆の表現、まず今回の運用で既成市街地を形成し、その後、その既成市街地を市街化区域に編入していくとあります。本来、逆で、市が行政資源を投入して施策として実施していく場合には、まず、都市計画法に基づく区域を設定し、そこへ行政資源を投入していく。でもって、市街地を形成し、コンパクトシティを形成する。特に、貴生川駅周辺については、そういった施策の展開というのがそもそもあるべしと思われれます。都市計画マスタープラン、都市計画区域マスタープラン、立地適正化計画で設定した貴生川駅周辺でコンパクトシティを目指していくという計画を変更するのに、多大

な時間がかかるので、まずはできることからやっていく、ということで今回の改正をするのであれば、それはそれで結構です。ただ、そういった議論が全くなされないなか、地区計画の運用を変更します、という説明だけで終わっているので、先ほどから、そもそもの線引きはどうなっているのかという質問が多々出てくるのかと思います。今回、審議の上程に至った経緯というか、資料の作成目的には書いていない事由について説明をいただければと思います。

(会長) ありがとうございます。また1号議案とも関連する部分を含むご意見と伺いましたが、事務局いかがでしょうか。

(事務局) まず線引きについて、工業系は市街化区域の編入が可能ですが、甲賀市は人口が減少しており、住居系、商業系は、なかなか線引きができない状況です。その関係もあり、今回、地区計画で対応していきたいという考えです。人口減少による逆線引き、市街化区域の市街化調整区域への編入については、区域の検討をしていますが、適当なところが見つからないという状況です。

(I委員) そもそも市街化区域は、無秩序に開発が進まないように、ある一定範囲内で開発を止めるために定められたものなので、事務局から説明の通り、人口が減少しているなかで、市街化区域を拡大することは矛盾しており、全国的になかなか認めづらいと言われているのを承知しています。したがって、そういう前提にたち、今できることをやりたいということで、今回の地区計画の運用の改正に至ったということは理解をします。では、その前提で、特に居住誘導区域の隣接地域における運用について、地区計画の決定はいろいろな方法があります。提案を待つて地区計画を決定する方法と、市が率先して、ある一定の行政目的を持って地区計画を決定し、事業展開していくという方法とあると思いますが、市街地隣接型の地区計画については今後どのような運用をされる考えなのか参考にお聞きしたいです。

(事務局) 市街地隣接型は、市としてはどちらかという待ちというか、都市計画法第21条の2の提案制度を想定した型です。事業が確実に実施されることが明確で、地権者の同意が提案制度の基準を超え、その提案があれば、地区計画を決定することが適当かどうか審議会に諮り、決定していくことを想定しています。

(会長) 資料の類型別運用基準表に示されている基準の内容についてはいかがでしょうか。

(I委員) それは特に意見はございません。

(J委員) 初歩的なことを教えてください。改正の目的に、基準を緩和するということが最も大きく書かれていますが、我々市民から見たときの、今回の改正で緩和する最大のポイント、それによる効果、影響は何ですか。

(事務局) 1番というとなかなか難しいですが、大きな効果としては、まず住居系につい

ては、水口地域で空閑地がなくなり、住居を増やす場所がなくなっていることに地区計画で対応するということです。先ほどI委員からの質問にもありましたが、線引きは単純に、人口のみの増減によって市街化区域の枠が設定される人口フレーム方式で行いますが、その中に世帯数が加味されていないところが、私は少し問題があるのではないかと考えています。人口は減っているけど世帯数がすごく増加している場合、世帯数が増えた分はやはり宅地の量が必要になってきます。線引きではその部分がなかなか認められないので、地区計画での宅地の確保が必要という考えのもと、市街地隣接型を設けています。他の型では、構成要素の中では工業についてですが、産業用地の確保のためには、従来通りであれば、線引きで市街化区域にしてから区画整理などの開発事業をします。ただ線引きは、概ね5年に1回というペースで滋賀県が定期的に見直しを行っていますので、もっとスピード感を持ってやっていくためには、地区計画での対応が必要であると判断しています。小さな拠点形成型については、甲賀市では議論が始まったばかりですが、地域別のランドデザインを策定し、将来的に学区単位で小学校をどうするのかという議論が進んでくる段階では、地域の方が少し買い物できる場所や福祉の施設など、様々な暮らしに必要な機能を学校の中に集積させていくという議論が出てくる可能性があると考えています。現状では、市街化調整区域に建つ学校は、学校以外には使えないという土地利用規制になっているので、地区計画の類型を準備し、そういう議論に備えていくため、小さな拠点形成型を設けています。この3つについて、市民に大きく影響があり、必要だと考え、基準の策定をしました。

(J委員) 第2期の新名神甲賀工業団地、第2期工事が始まりますが、これはどのように進められますか。地区計画を決定し、進められますか。

(事務局) 県との調整をしているなかでは、できれば線引きで対応していきたいと考えています。青地の農地が含まれることについて、県の農業部局と協議したところ、線引きでの対応が好ましいという回答でしたので、線引きにより進めたいと考えています。

(J委員) わかりました。ありがとうございます。

(会長) ほかの方、いかがでしょうか。

(G委員) 2点あります。1点目について、目的としては、良好な環境の整備と保全ということで、良好な市街地の形成も必要なことと思います。資料4の運用基準表にあるように、周辺環境及び景観との調和ということがすべてにかかってくると思いますが、良好な市街地の形成について、市街化区域と同じようなかたちで取り組むことができるかどうか、そのような市街地に繋がるのかどうかということが1つ目の質問です。もう1つは既存集落型について、おおむね一団の

街区を形成する既存の集落及びその周辺、おおむね50戸以上の建築物が連担している土地の区域が対象となっていますが、これは第11号、第12号区域でいうと第11号区域に限られるのかどうかです。お願いします。

(事務局) 良好な市街地の考え方に関して、現行の基準より少し小さくはしましたが、宅地の最低限度については、通常の開発の基準では150㎡ですが、市街化調整区域では市街化区域よりはゆとりをもたすという意味で、1割程度広く、ゆとりある面積の基準を設定し、市街化調整区域の農地などとの調和のとれた市街地を形成したいと考えています。次に、既存集落型の対象について、50戸の連担という、都市計画法第34条第11号の基準である50戸連担と同じですが、地区計画の対象の考え方は、50戸連担で最低でも面積が0.3ヘクタール程度の広がりのある地域です。規制緩和だけではなくて、集落の景観や、緑地、建物の形態、そういったものを守っていききたいという、より高度なまちづくりをしたいというニーズがあれば、この既存集落型で対応することを想定しています。

(G委員) 今回の回答を聞くと、第11号区域のみで、第12号区域は対象にならず、市街化調整区域の中の一部の地域になるのではないかと思うのですが、よろしいですか。また、良好な市街地の形成について、例えば区画整理だと、3%の緑地、公園を設けるといった基準があると思いますが、そういうことは今の地区計画には含まれないのでしょうか。

(事務局) 本市で第12号区域を平成29年に指定したとき、地域でのコミュニティを形成しているということが第12号の指定の要件にあるため、地域の自治会に入っていることでその判断をし、面としての広がりがない部分、1軒2軒がポツポツ建っている部分も指定しています。第11号区域で指定できなかった1km以上市街化区域から離れているものでは、同じように50戸以上連担した大きな広がりのある地区を第12号区域としている地区もあります。そういう広がりのある地区については、同じように既存集落型の対象として、地区計画を決定することが可能です。1軒2軒がポツポツと建っている部分については、対象にはできないと考えています。次に、公園などのことについて、市街地隣接型のように新規で開発が見込まれるものは、開発の許可基準に基づき、一定面積以上であれば、公園の設置などが必要になってきます。ただ、すでに宅地があり、集落ができている部分は、地区計画による公園設置を誘導していくことはできないと考えます。

(会長) G委員、いかがでしょうか。

(G委員) わかりました。

(会長) ほか、いかがでしょうか。

(K委員) 考え方の質問ですが、何らかの理由があつての提案だと思います。提案の出し

方について、提案の仕方が逆であると指摘がありましたが、おそらく人口減少など時間的にタイムリミットがあつてのことかと思えます。個人的には、総合計画や都市計画マスタープランに記載のコンパクトシティ化に向けた取り組みは賛成です。先ほども聞きましたが、この地区計画の運用基準は、都市計画法の理念を尊重の上、作られているものということによろしいですね。それは間違いないかどうか。順序がどうかという問題が出ていますが、基本的に、都市計画法上の理念を尊重の上なのかどうかをお聞きしたいです。次に、市街化調整区域の地区計画について、そもそも市街化調整区域は市街化を抑制していくべき地域という考え方があると理解していますが、この運用基準の改正によって、その性格自体が変わることはないのでしょうか。過去からのこの審議会の意見のなかでは、委員の意見として、時には規制緩和が必要という認識のものが強く出ますが、そのたびに、スプロール化の恐れがあるとの回答で、意見としてはそこで一旦止まります。ただ、市も規制緩和を提案されていて、互いに規制緩和の提案をし続けています。意見を言うとスプロール化の話に戻ってしまうわけですが、ここはもう少し議論の余地があるのではないかと考えて聞いています。何点かありますが、理念の部分がずれていないかだけ確認をさせていただきたいです。

(事務局)

既存集落型については、地域コミュニティを守っていくことは、都市計画運用指針でも必要なことだとあり、第11号、第12号区域で許容している宅地の質の向上を図るという考えです。小さな拠点形成型は、既存の統廃合が進む公共施設を利用して小さな拠点を形成していくときに、市街化調整区域で何もできないことを防ぐための型で、あくまでも小さな拠点を形成し、地域コミュニティを守っていくという理念で進めるもので、新たに市街化調整区域の大規模な開発をしていくものではありません。市街地隣接型は、本来、市街化区域内で宅地を確保していく必要がありますが、宅地が不足してきたところで宅地を確保するためのものです。実際に地図でどれぐらいの箇所が想定されるかシミュレーションしているなかでは、かなり抑制的に市街地を確保していくことになると思われるので、市街化区域と市街化調整区域の性格をゆがめるようなものでないと考えています。非住居系の沿道型について、本市の都市計画マスタープランでは沿道サービスを充実させていくという記述は、国道1号をメインとしています。国道1号は、北側は市街化区域になっていますが、沿道でありながら南側は大半市街化調整区域なので、1号の利用者の沿道サービスの充実を図る場合に、地区計画で対応するものです。大規模開発型の拠点形成型で想定しているのは、拠点に設定した範囲の中でも拠点の規模が明らかに小さいと判断している貴生川地域で、拠点の範囲のなかでの宅地開発を考えています。拠点でないところで宅地開発がしたいから同じよ

うに地区計画をしたいということがあっても、拠点ではないのでできないという判断をすることになります。あくまでも拠点と判断した範囲で進めるという意味では、都市計画の理念の中で進めていくものと考えています。最後の地域振興型については、構成要素の工業を想定しています。人口フレームに影響されるものではなく、工業フレームが少し明確ではないのかなという部分もありますが、大動脈である新名神高速道路のインターがおおむね市街化調整区域に位置していますので、そこで今計画している工業用地のほかにも、今後民間の力で進められることを促進するために設定するものです。これはどちらかというとならチャレンジというか、できるだけ柔軟に工業用地を甲賀市に増やしていきたいという考えを持っています。都市計画の理念の中で、住居や商業と違い、工業については理念の中ではあまり言及はないのかなと考えていますので、できるだけ大きくチャレンジして、市民に大きく還元していけるように進めたいと考えています。

(K委員) 議論の余地があるのでは、もう少し余地を残せばどうかという話をしましたが、今の回答の通り、少し失礼な言い方になりますが、議論の余地は全くないということは理解しました。

(会長) 関連するご意見もあるかと思いますが、それは後程、場を設けたいと思います。それでは議事進行の都合もありますので、先を急ぐようで恐縮いたしますが、2件目の審議案件の甲賀市市街化調整区域における地区計画の運用基準の改正について、頂戴した意見に対する事務局の説明も含め、ご承認いただけるものとしてよろしいでしょうか。

(委員) 異議なし。

(会長) ありがとうございます。承認いただきましたので、本日の審議内容を取りまとめ、答申とすることにします。

6、報告事項

(会長) 貴生川駅周辺整備事業について事務局から資料にもとづいてご説明ください。

《事務局から貴生川駅周辺整備事業について説明》

(会長) 貴生川駅周辺整備事業について、特に、新たに創設された貴生川エリアプラットフォーム会議の運営などを含めて説明いただきました。ご意見、今後についての建設的なご発言がありましたらお願いします。私の方から、7月25日にすでに実施された設計課題発表会について、どんな内容だったのでしょうか。

(事務局) これは貴生川の整備に直接繋がるというものではありませんが、エリアプラットフォームの中心として来ていただいている立命館大学の阿部先生に、貴

生川駅周辺の敷地を大学の設計課題として設定していただき、そこで何ができるかというのを学生が作り、その優秀作品の発表会をしていただきました。当日およそ50名の傍聴があり、想定よりも多くの方が来られて、非常に盛況でした。直接的に貴生川の整備に向けたものではないので、学生のいろいろな発想のある作品でしたが、なかにはそのまま活かしたいと思うものもあり、非常に面白い内容でした。

(会長) 私も県立大学時代に、地域が抱える課題の解決について、提案を学生たちに求めたことがあります。そのときの経験を思い起こすと、切実な問題意識のある地域に住まわれている方や、それを調整する行政の立場と、まったく立場、視点が異なる存在ですから、彼らの提案等が直ちにどうこうなるという次元のものではないと推測します。しかし、若い世代、あるいは大学という研究機関のフリーハンドな部分を含めて、問題に対する取り組み方とか答えの出し方のなかにひょっとすると、原石のように磨けば光るものが含まれている可能性があると考えます。ぜひ、こうした取組みを、とりわけ大学や世代の異なる若い学生たちのまちづくりに対する考え方を把握するという意味を込めて、積極的に活用されることを期待して、質問しました。ほかの方、いかがですか。

(E委員) 長いスパンでの計画で、これだけ大きく社会情勢が変化し、また人口流出等があるなかで、このようなテンポでいいのかなと正直に感じています。大変申し訳ないのですが、住民の方の意見も聞きながら、もう少し行政の方が引っ張るかたちで、計画期間を短くして、住民の方々が求められる部分を実現していただければありがたいと思います。歩みのテンポがもう少し早くなれないかなというのが、質問であり、また要望であります。

(事務局) あえて遅くしているということはないのですが、なるべく早く進められるように取り組みます。民間に任せてしまうというのが1番速いパターンですが、貴生川では民間が来ていきなりやるという市場性がないため、市役所を中心に整備を進めていくのがそれに次いで速いパターンかと考えます。ただ、そのパターンでやると失敗することもあるので、今回は市民を交えて意見を聞きながら一緒に作る、そして、作った後のことも考えながら進めていくという方向を選んでいるので、どうしても時間がかかってしまうという部分はあります。とはいえ、いつまでもただらだらするというのも考えていませんので、資料6の2ページの上の表の、青色の駅南口の整備の部分については、目標としては令和9年としております。

(会長) 地域の実情をよく把握されているE委員からすると、もう少し何とかならないかというお考えと受け止めます。また、特区として重点的な整備を行うという意味では、やはり事業者の存在や、地元の熱意、これらが原動力になると理解します。直ちに熱く取りかかる部分と、それから、将来を見据えて、構想を

練っていく部分と、うまく噛み合わせていただけるといいのですが、難しいところでは。

(F委員) 最終目標は、貴生川駅の乗降客を増やそうということでしょうか。貴生川駅でたくさん乗ってもらえるようにしようとすると、草津駅のように大規模の商業施設を持ってこようとされているのでしょうか。最終的にはお客さんをたくさん呼び込んで、草津線を複線化しようとしているのか。そのあたりの構想について伺います。

(事務局) 整備の生み出す効果として想定しているのは、まずは人口の流出を貴生川で留める機能と、そして、貴生川駅が甲賀市の玄関口であると考えていますので、そこを整備することによって、その波及効果を市内全域に及ぼすということです。商業施設を作って人を集めるというよりも、イメージ作りという意味で、玄関口として、信楽や土山など他の地域も含め、甲賀市を感じられるものを作る、駅を降りたときに、ここはいいところだな、ここに住みたいと思ってもらえる、そういう雰囲気づくりをするのが目的と考えています。

(F委員) わかりました。水口の西の方は、勤めている人も含めすべての方が、貴生川駅に行かずに三雲駅に行かれます。貴生川駅に行ってもらうためにはやはり、貴生川駅直通の道をつけるなどのいろいろな対策が必要かと思いますが、そのあたりについて何かわかりましたらお願いします。

(事務局) 特区構想における周辺の道路整備については、資料6の2ページの下の位置図の緑色に示されている部分です。水口北内貴線と虫生野希望ヶ丘線がありますが、水口北内貴線が、水口の西側の方と貴生川の方をつなぐ道路です。水口の西の住民のかたが三雲駅を利用されるのは、物理的に近く自然の流れなので、あえて貴生川駅に持ってこようということまでは考えていません。

(会長) 貴生川駅周辺整備事業につきまして、報告事項として進捗状況を中心に説明いただきました。引き続き、今年度も必要な取り組みが継続されますので、各委員の皆様方、それぞれの場面で、ご支援いただけるようお願いしたいと思います。では、報告事項は以上で審議を終了したいと思います。そのうえで、先ほど審議案件のなかで、甲賀市の都市計画としてのあるべき姿に関するご意見、現状をどう評価し把握しているのかに関するご質問、それから、近い将来をどう見通して甲賀市の都市計画行政を展開していくのか、などに関するご発言があったかと思いますが、それを踏まえ、C委員から、ご意見をいただきたいと思えます。

(C委員) いろいろな議論があったと思えます。特に1号議案について、甲賀市においては、都市計画区域が3つあり、1つにしたほうがいいのではないかというご意見がありました。そもそも1つの市に複数の都市計画区域が存在するのはどうしてだったのか。これは、現在の市域を持つ甲賀市が先にでき、そこに異なる

った都市計画区域が出来上がったということではなく、大合併の結果としてこういうことになったわけです。滋賀県においては、成功というのかどうか分かりませんが、大きな合併が行われたので、その結果として、甲賀市だけではなく、他の市においても、複数の都市計画区域を持つところがあります。場合によっては、複数の都市計画区域を持ち、その1つが、別の市にまたがっているという複雑な形態を持っているものもあります。もしも市として一体的な都市計画を進めるということであるならば、時間をかける必要がありますし、最終的には1つにまとまったほうがよろしいのではないかと一般論として言えるのではないかと思います。ただ、合併したからといって、それぞれの伝統、歴史がある地域があるわけで、一気に一緒にやりましょうと言うこと、これが市民にとって幸せかどうか、これはちょっとわかりません。市においては、ある程度息の長い目で、都市計画区域が複数あるということ、最終的には1つものに持っていくという方向があるにしても、市民の皆さんの意見を聞きながらうまくまとめていっていただきたいと思います。もちろん、別のものがあるということで、複数のところがあるということで、かえってやりやすいようなこともあるかも知れません。1つがいいのか、複数の方がいいのか、そこを議論するよりも、そのあたりをうまく考え、こういう状況をうまく使って、今後の都市計画を進めていただいたらありがたいなと思います。

(会長) ありがとうございます。委員の皆さんがそれぞれの思いで発言された事柄を受けて、C委員にまとめていただきました。今後、甲賀市としての全域の都市計画をどう作りあげていくかということについて、時間をかけて取り組むべき課題であることを再認識させていただきました。都市計画の法律自体は、もう50年前に骨格ができていますから、様々な見直しがされているとは言いつつ、今のような国、地方の状況に対応をすることを想定していたかどうかも含めて、常々疑問に感じるところがあります。そういうなかで、都市計画行政を担当する事務局の大変さも十分想定できますし、一方で、地域の今日、明日を考えているそれぞれの立場の皆さんの、こうあって欲しいという願いもよく伝わってきます。決して生易しいテーマではないと考えますが、C委員がご発言いただいた視点を忘れることなく、常々念頭に置きながら今後の都市計画の方向性を、時間をかけて積み上げていってほしいと思います。ほかに全体を通して、よろしいでしょうか。

(L委員) 国ができること、県ができること、市ができること、行政単位で権限が違うと思います。この会議に2年以上参加させていただいていますが、市ができる、権限があるなかでやっていく方向性を見定め、1つの手法を毎回出していたいただいていると思います。市街化区域を増やせないという現状も理解しています。そうであるならば、市街化調整区域をどうしていくか、地区計画という手

法によりこの地域をどういうふうにしていくかというところを提案されていると思います。概ね賛成です。ただ、規制緩和についてですが、緩和される以上は経済の活性を図らないと規制緩和という言葉を使う資格はないと思います。そこまでの成果を導き出せる市街化調整区域の取り扱いをしていただきたい。私はもう、人口増加が善で、人口減少が悪とは考えてないですし、人口減少を受け入れざるを得ない状況で、この地域に暮らす人が、何かしらよかったなと思える状況づくりが必要です。今の基準が地域に暮らす人に縛りを与えてしまっているという前提で、基準の緩和をされていると思いますので、成果を見出し、しっかりとこの会議にも出せるようにしていただきたいなと思います。

- (会長) 建設的な意見を頂戴しました。全体を通していかがでしょうか。はい、M委員。
- (M委員) 第11号区域、第12号区域のところも、緩和とはいうものの、なかなか許可を得るのが大変でした。今回ものすごく細かくなっていて、頭がいっぱいです。景観も絡んでくるみたいなので、実際に仕事をする者にはきちんと細かいことを説明してもらいたいのと、許可することを目的とした指導をしていただきたいです。よろしくをお願いします。
- (会長) 会議資料をやみくもに増やして欲しいというわけではありませんが、事務局が説明する際に、根拠となるデータ大事です。部署の中で把握している数字あるいは地域の状況に関する客観的な数値など、エビデンスとなるデータの整備には、今後も努めて配慮していただきたいです。今のM委員のご意見を伺いながらそのように感じました。他よろしいでしょうか。
- (委員) 意見なし。
- (会長) それでは、ほぼ予定の時間となりましたので付議事項、審議案件2件、報告1件、以上をもちまして本日の審議を終了し、事務局にお返しいたします。よろしくをお願いします。
- (事務局) 奥貫会長様 ありがとうございます。委員の皆様には、活発なご意見をいただきました。多くのご意見、ご質問をいただき、すべてにおいて的確に答えられたとは正直考えていませんが、審議案件についてお認めいただき感謝します。また、最後にC委員、L委員、M委員につきましては、全体を通してのご意見いただきありがとうございました。まだまだ都市計画のベースの部分について、検討の余地があると率直に思い、議論を深めていきたいと考えています。それでは最後に、副会長様、閉会のごあいさつをお願いいたします。

7、あいさつ

《副会長あいさつ》

(事務局) ありがとうございました。以上をもちまして、第30回甲賀市都市計画審議会を閉会させていただきます。本日は、誠にありがとうございました。