

■ 序 論 ■

1 都市計画マスタープランとは

- 1-1 都市計画マスタープランの法的な位置づけ
- 1-2 「掛川市都市計画マスタープラン」の位置づけと構成
- 1-3 計画目標年度の設定

2 掛川市の現況と都市づくりの課題

- 2-1 掛川市の概要
- 2-2 人口・世帯数の現状
- 2-3 地域経済の状況
- 2-4 財政の状況
- 2-5 都市づくりの課題

『序論』は、掛川市都市計画マスタープランを策定する上での前提条件や、あらかじめ認識しておくべき事項について整理したものです。

「1 都市計画マスタープランとは」では、都市計画マスタープランの都市計画法上での位置づけや策定の趣旨について示すとともに、掛川市都市計画マスタープランを構成する要素や、都市づくりを進める上で目標とすべき年次について示しています。

「2 掛川市の現況と都市づくりの課題」では、掛川市の都市の特性を整理し、将来の都市づくりを進める上での課題を抽出しています。

1 都市計画マスタープランとは

1-1 都市計画マスタープランの法的な位置づけ

- 都市計画マスタープランとは、市町村が行う「都市計画」や「都市づくり」の最も基本的な考え方を示したものです。

都市計画マスタープランとは、平成4年の都市計画法の改正により、同法第18条の2に新たに規定された「市町村の都市計画に関する基本的な方針」のことであり、市町村が行う種々の都市計画や、都市づくりの最も基本的な方向性（ビジョン）が示される重要な計画です。

根拠法令

都市計画法第18条の2（市町村の都市計画に関する基本的な方針）

市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定めるものとする。

平成17年4月1日の旧掛川市、旧大東町及び旧大須賀町の合併により誕生した、新たな掛川市としての都市づくりの方向性を明確にするため、平成21年4月に「掛川市都市計画マスタープラン」を策定し、これに基づき都市づくりを進めてきました。

策定から現在までの間に、これまでの増加し続けていた人口が減少へと転じたほか、東日本大震災をはじめとする大規模災害の発生や新東名高速道路の供用開始など、本市を取り巻く環境は大きく変化しています。また、協働によるまちづくりの基本原則等を定めた掛川市自治基本条例の制定や、第2次掛川市総合計画などの上位関連計画の策定・更新が進められています。

こうした背景を踏まえ、市民等の掛川市の都市づくりに係わる全ての主体の協働の下、都市を取り巻く様々な環境の変化に対応し、本市が将来にわたって持続的に発展するために、「掛川市都市計画マスタープラン」を改定しました。

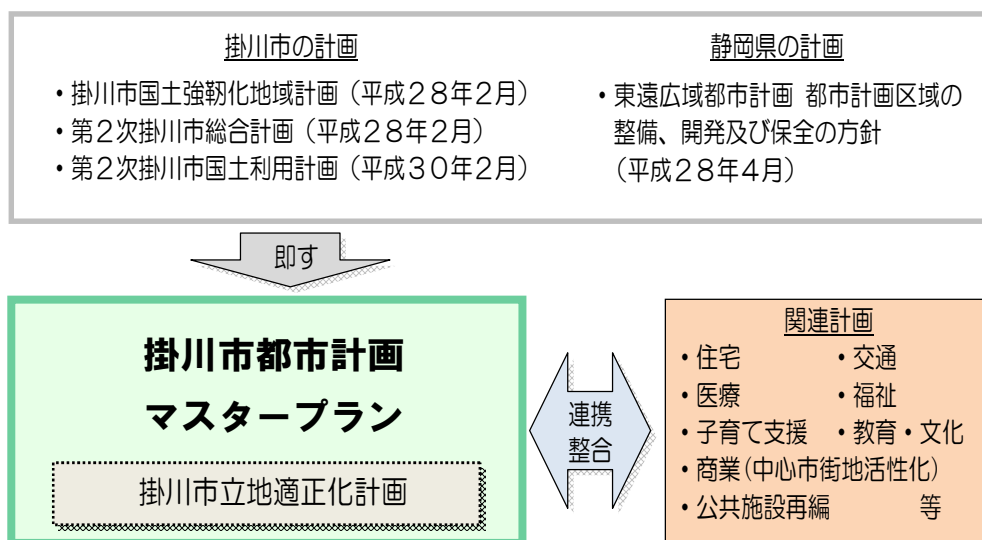
1-2 「掛川市都市計画マスタープラン」の位置づけと構成

(1) 「掛川市都市計画マスタープラン」の位置づけ

- 「掛川市都市計画マスタープラン」は、第2次掛川市総合計画や第2次掛川市国土利用計画などの上位計画に即して定めています。
- 掛川市の今後の都市計画や都市づくりは、「掛川市都市計画マスタープラン」を根拠として行われます。

「掛川市都市計画マスタープラン」は、掛川市が策定する「第2次掛川市総合計画」、「第2次掛川市国土利用計画」及び「掛川市国土強靱化地域計画」のほか、静岡県が策定する「東遠広域都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（東遠広域都市計画区域マスタープラン）に即して定めます。また、「掛川市立地適正化計画」や、関連する個別分野の計画と連携・整合を図ります。

今後、掛川市の都市計画（土地利用・都市施設・市街地開発事業・地区計画等）や都市づくりは、都市計画法第18条の2第1項の規定に基づき、「掛川市都市計画マスタープラン」に示された種々の基本方針を根拠として行われていくことになります。



※立地適正化計画は、都市計画マスタープランの一部と見なされます。（都市再生特別措置法第82条）

(2) 「掛川市都市計画マスタープラン」の計画対象区域

- 「掛川市都市計画マスタープラン」は、掛川市の全域を対象としています。

掛川市は、平成29年3月現在、市域面積 265.69km² の概ね8割を占める 211.64 km² が都市計画区域に指定されていますが、北部山間地を中心とする 54.05 km² の区域が都市計画区域外となっています。

基本的に、都市計画法は都市計画区域に適用されますが、一定規模以上の開発は都市計画区域外であっても都市計画法の適用を受けることになります。特に本市では、都市計画区域外において整備された新東名高速道路の森掛川ICの開通によって、周辺における開発圧力が高まる可能性があります。

以上のことを勘案して、「掛川市都市計画マスタープラン」では、都市計画区域外を含む市域全域を計画対象区域として取り扱い、適切な整備・開発・保全の方針を示すこととします。

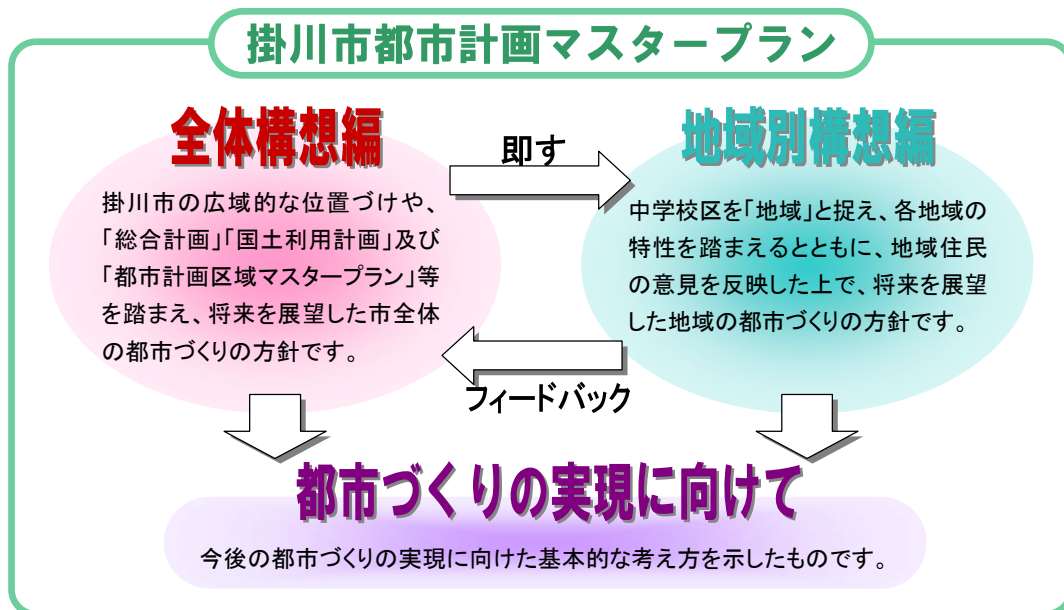
行政区域(265.69km²) = 計画対象区域



(3) 「掛川市都市計画マスタープラン」の構成

- 「掛川市都市計画マスタープラン」は、「全体構想編」、「地域別構想編」及び「都市づくりの実現に向けて」の3つの柱で構成しています。

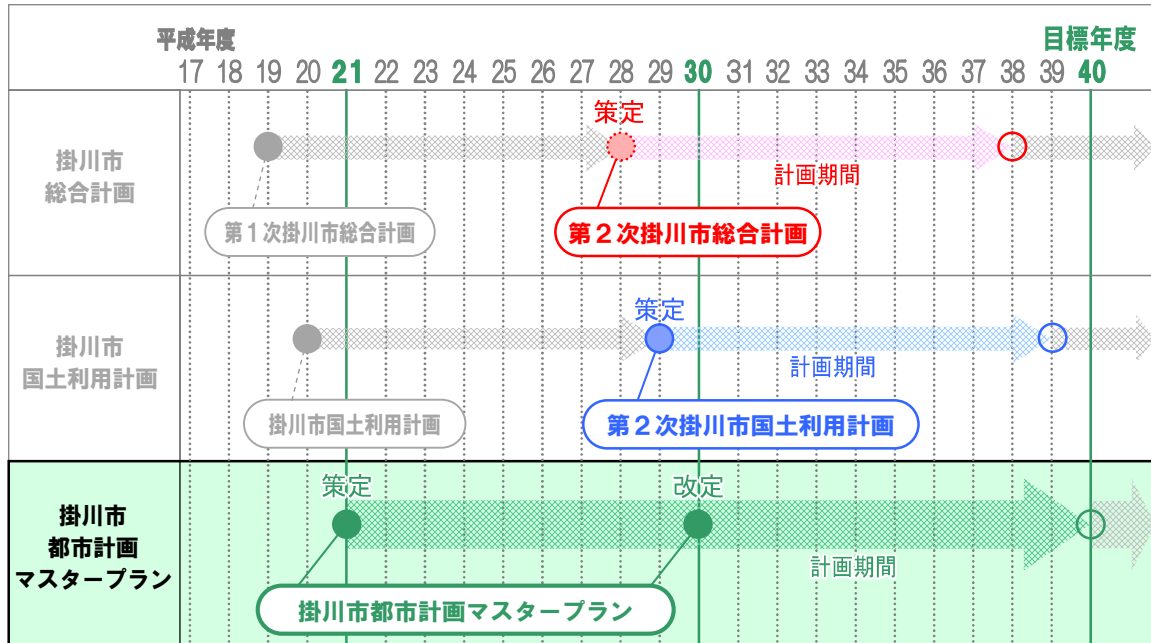
「掛川市都市計画マスタープラン」は、全市的な視点で都市計画・都市づくりの方針を示した「全体構想編」と、中学校区を地域と捉え、地域の視点で都市計画・都市づくりの方針を示した「地域別構想編」、さらに「全体構想編」と「地域別構想編」に示された基本方針を踏まえ、今後の都市づくりの実現に向けた基本的な考え方を示す「都市づくりの実現に向けて」の3つの柱で構成しています。



1-3 計画目標年度の設定

- 「掛川市都市計画マスタープラン」の計画目標年度を、平成40年度と設定します。

都市計画マスタープランの計画目標年度は、長期的な展望を見据えながら、概ね10年後の平成40年度と設定します。



2

掛川市の現況と都市づくりの課題

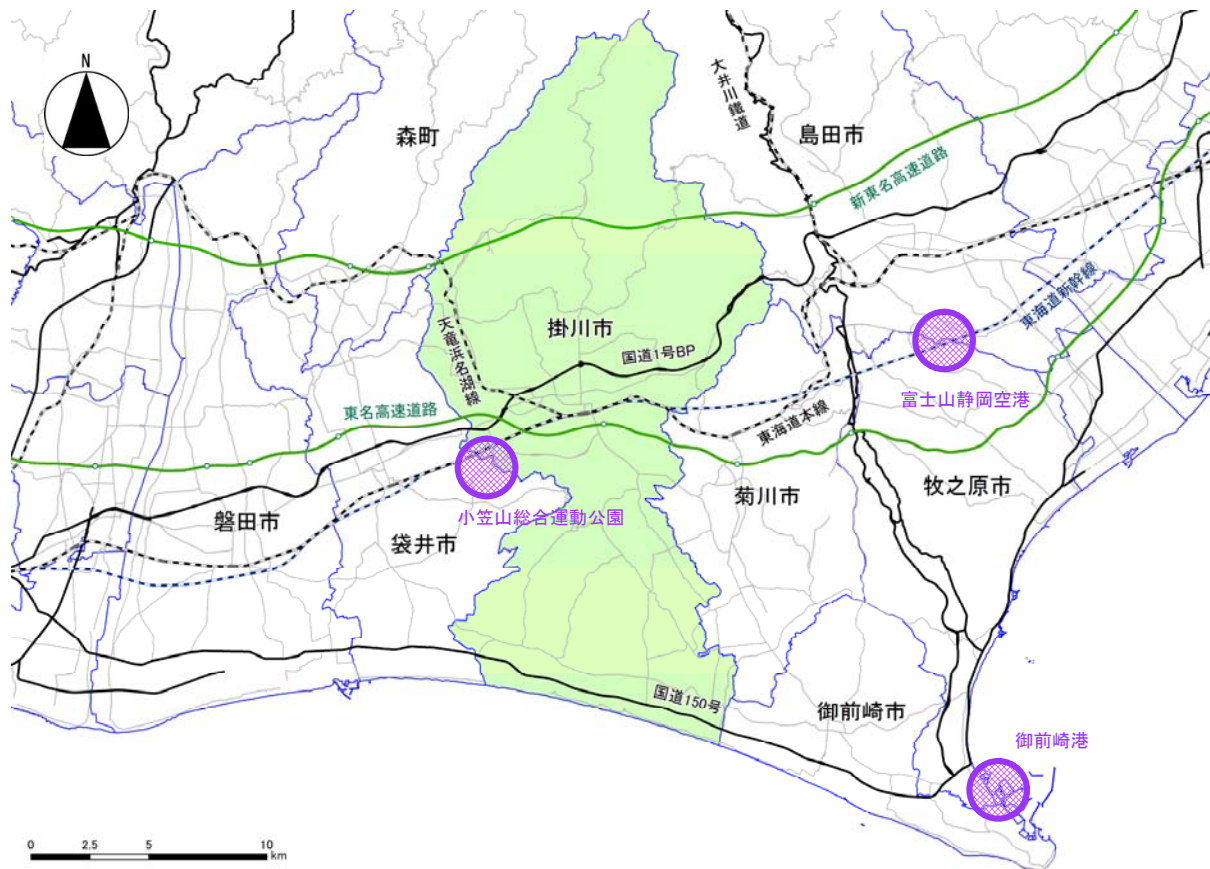
2-1 掛川市の概要

(1) 位置

掛川市は、静岡県の政令指定都市である静岡市と浜松市のいずれからも一定の距離があり、県西部に位置する東西約 15km、南北約 31km、面積 265.69km²（県土全体の 3.4%）の市域を有する都市です。東は島田市、菊川市、御前崎市、西は袋井市、森町に接し、南は遠州灘に面しています。

空の玄関口である富士山静岡空港及び海の玄関口である重要港湾御前崎港に近接するとともに、中央部に J R 東海道新幹線、J R 東海道本線、東名高速道路、国道 1 号バイパス、北部に新東名高速道路、南部に国道 150 号といった広域交通が横断しています。また、天竜浜名湖鉄道が市の西部に整備されているなど、交通条件に恵まれた位置にあります。

■掛川市の位置



(2) 歴史・沿革

掛川市では縄文時代には既に集落による生活が営まれ、また 5~6 世紀にかけては、多くの大規模な古墳が築造されるなど、今日の社会基盤の基礎は古くから形成されていたことが分かっています。

高天神城を舞台とする激しい戦いが繰り広げられた戦国時代以降は、東海道や秋葉街道（塩の道）といった東西・南北の街道の発達により、日坂宿や掛川宿などの宿場町や、掛川城や横須賀城を中心とする城下町が形成され、交通・文化の中心地として発展を遂げてきました。

明治時代に入ると市町村制が施行され、掛川市では 30 近くの町村が誕生しました。その後、昭和時

代にかけて幾多の合併・編入が行われ、昭和 48 年までに旧掛川市、旧大東町、旧大須賀町が誕生しました。平成 17 年 4 月 1 日には、それぞれの市町がさらなる発展を目指して合併し、新しい掛川市が誕生して現在に至っています。

(3) 自然的状況

本市北部には、南アルプス最南端の山地である八高山をはじめ、遠州七不思議の一つである「無間の鐘」伝説で知られる粟ヶ岳などの緑豊かな山林が広がっており、美しい自然資源が数多く残されています。また、本市中央部には、なだらかな小笠山丘陵地が位置しており、学術的にも価値の高い自然植生地が残されています。

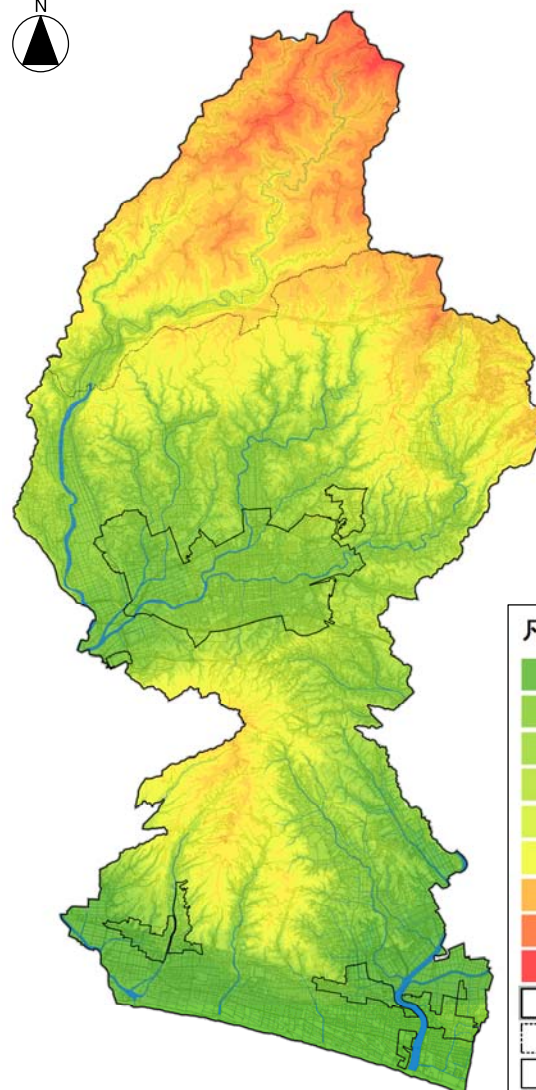
また、本市南部には、アカウミガメの産卵ふ化地として知られる遠州灘海岸があり、東西約 10km にわたって、白砂青松の直線的な美しい砂浜海岸が続いています。なお、本市中央部や南部に形成された市街地の周辺には、水田や海岸砂地畑、また茶畑が広がっており、このうち、特に水田や茶畑は、四季の営みを感じさせる田園風景や茶園風景を創り出しています。

本市には多くの河川があり、それらの大部分は太田川水系、菊川水系及び弁財天川水系の 3 水系に分類されます。太田川水系の河川としては、原野谷川や逆川をはじめ、家代川、垂木川、倉真川、初馬川などがあり、これらは本市の西側に隣接する袋井市で太田川に合流し、太平洋に注いでいます。菊川水系の河川としては、牛淵川や佐東川、下小笠川などがあり、これらは本市の東側に隣接する菊川市と本市の行政界付近で菊川に合流し、太平洋に注いでいます。

また、弁財天川水系の河川としては、西大谷池から流れる西大谷川をはじめ、大須賀新川や下紙川などがあり、これらは弁財天川の下流部で弁財天川に合流し、太平洋に注いでいます。

また、本市には大小あわせて 300 近くのため池があります。営農環境の改善・向上を図るため、本市の地形特性を活かして多くのため池が築造されてきたことから、「ため池谷田文化」と呼称されてきましたが、農業用水の整備が進んだ現在においては、本来の役割を終えたため池が親水公園に再整備されるなど、身近な憩いの場・レクリエーションの場として多くの市民に利用されています。

■掛川市の地勢



凡例	
0m-20m	
20m-40m	
40m-60m	
60m-80m	
80m-100m	
100m-200m	
200m-400m	
400m-600m	
600m-900m	
行政区	
都市計画区域	
用途地域指定区域	

2-2 人口・世帯数の現状

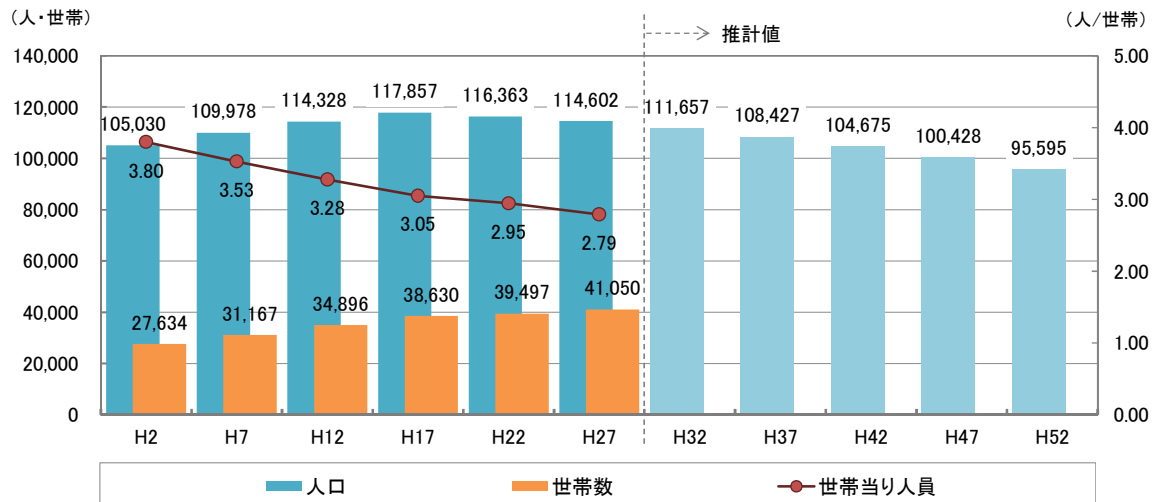
(1)人口・世帯数の推移

本市の人口、世帯数は、平成 27 年時点で 114,602 人、41,050 世帯となっています。

人口の推移をみると、平成 17 年から平成 22 年にかけて増加から減少に転じており、平成 52 年には 95,595 人にまで減少すると見込まれています（平成 27 年より 19,007 人（約 16.6%）減少）。世帯数は、1 世帯当たり人員が減少傾向にあるため増加傾向です。

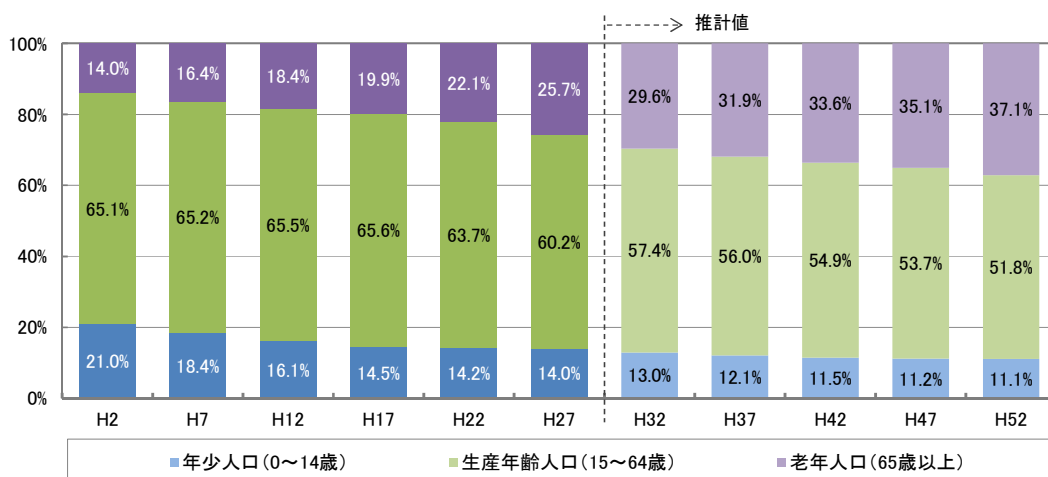
年齢 3 区分別人口の推移をみると、年少人口（0～14 歳）は減少が続いており、平成 27 年時点で 16,060 人（14.0%）となっています。生産年齢人口（15～64 歳）は、平成 17 年まで増加していますが、以降は減少に転じており、平成 27 年時点で 69,041 人（60.2%）となっています。一方、老年人口（65 歳以上）は、平成 27 年時点で 29,501 人（25.7%）と増加しており、少子高齢化が進行している傾向にあります。今後も、老年人口の増加傾向が予想され、平成 52 年には、高齢化率が 37.1%となるなど、少子高齢化がより一層進行すると見込まれています。

■掛川市の人口・世帯数の推移



資料：【人 口】H2～H27 は国勢調査、H32～H47 は国立社会保障・人口問題研究所
【世帯数】国勢調査
【世帯当たり人員】国勢調査の人口と世帯数から算出

■年齢 3 区分別人口の推移



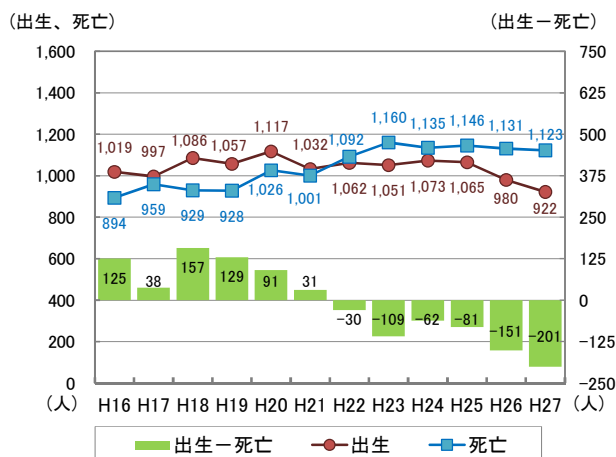
資料：H2～H27 は国勢調査、H32～H47 は国立社会保障・人口問題研究所

(2)人口動態

自然増減の推移をみると、出生数は減少傾向である一方で死亡数が増加傾向であり、平成21年以降は自然減の状態が続いています。社会増減の推移をみると、転入、転出ともに減少傾向にありますが、平成20年以降は転入者数が転出者数より少なくなり、社会減の状態が続いています。

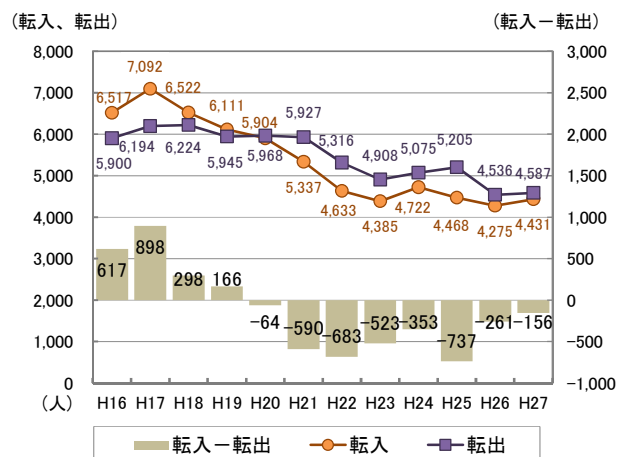
また、周辺市町の自然増減・社会増減と比較すると、自然増減については、菊川市や森町は、本市と同様に近年は自然減が続いていますが、袋井市は自然増が続いています。社会増減については、いずれの市町も、平成21年以降は社会減の状態が続いています。

■掛川市の自然増減の推移



資料：静岡県統計年鑑

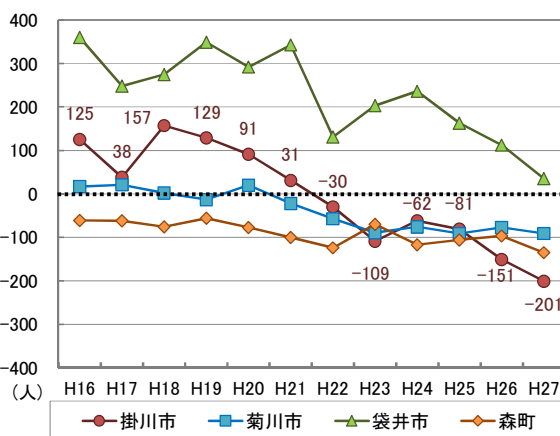
■掛川市の社会増減の推移



資料：静岡県統計年鑑

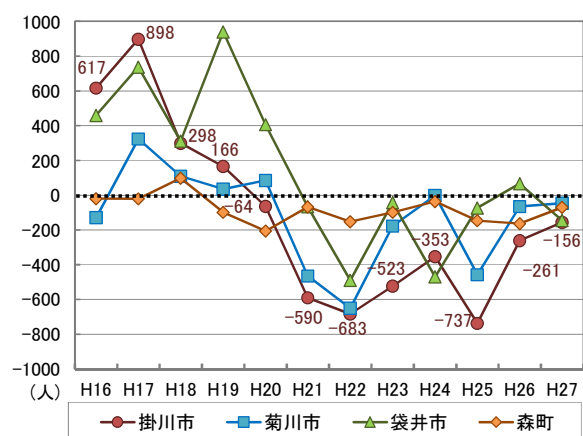
※ H16 は旧掛川市・旧大須賀町・旧大東町間の転入・転出を含む

■自然増減の周辺市町との比較



資料：静岡県統計年鑑

■社会増減の周辺市町との比較



資料：静岡県統計年鑑

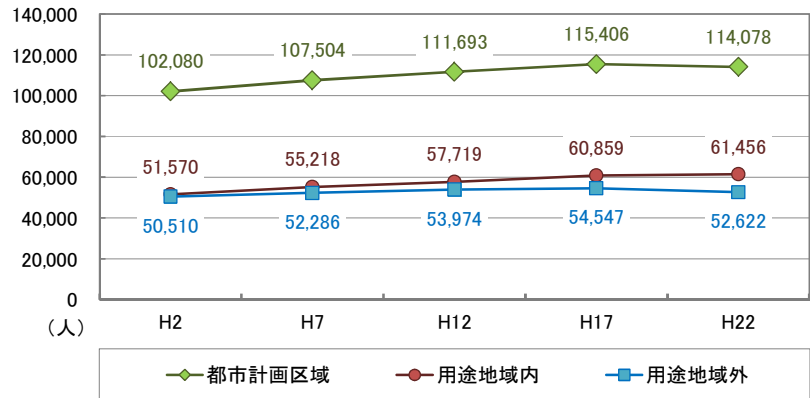
※社会増減 H16 値は、旧市町間の転入・転出を含む

(3) 用途地域内外の人口の推移

平成 22 年時点の人口をみると、都市計画区域の人口が 114,078 人（行政区人口の 98.0%）、用途地域内の人口が 61,456 人（同 52.8%）、用途地域外の人口が 52,622 人（同 45.2%）となっており、用途地域内の人口が多くなっています。

人口の推移をみると、都市計画区域や用途地域外の人口は、平成 17 年をピークに減少に転じていますが、用途地域内の人口は、増加が続いています。平成 2 年時点では、用途地域内外の人口は同程度でしたが、その後は差が広がってきています。

■用途地域内外人口の推移



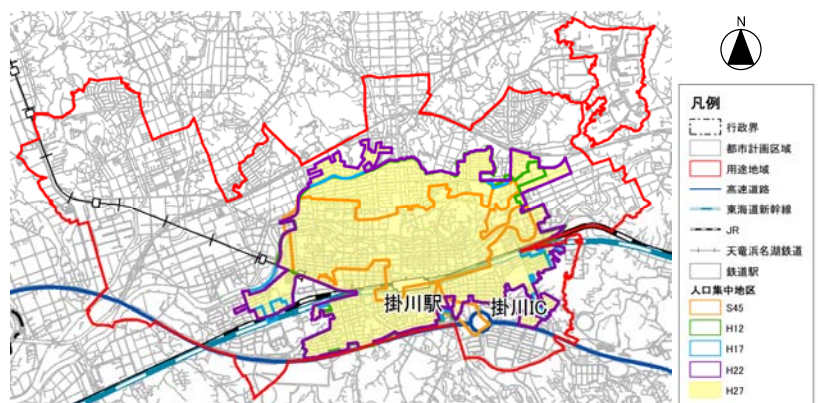
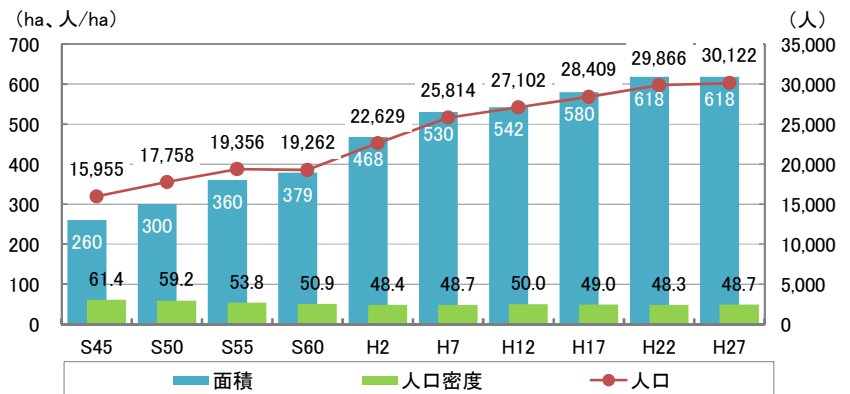
資料：平成 24 年度 都市計画基礎調査
※ H12 以前は旧市町の合計値

(4) 人口集中地区 (D I D) の状況

人口集中地区(DID)の推移をみると、人口、面積ともに増加が続いており、平成 27 年時点で 30,122 人（全人口の約 26.3%）、618ha（市域の約 2.3%）となっています。一方、人口密度は近年横ばいであり、平成 27 年時点で 48.7 人/ha となっています。

また、人口集中地区の変遷をみると、昭和 45 年時点では、JR東海道本線から県道日坂沢田線（旧国道 1 号）にかけて広がっていましたが、平成 27 年時点では、JR東海道本線の南側や県道日坂沢田線（旧国道 1 号）の北側まで拡大しています。

■人口集中地区 (D I D) の推移



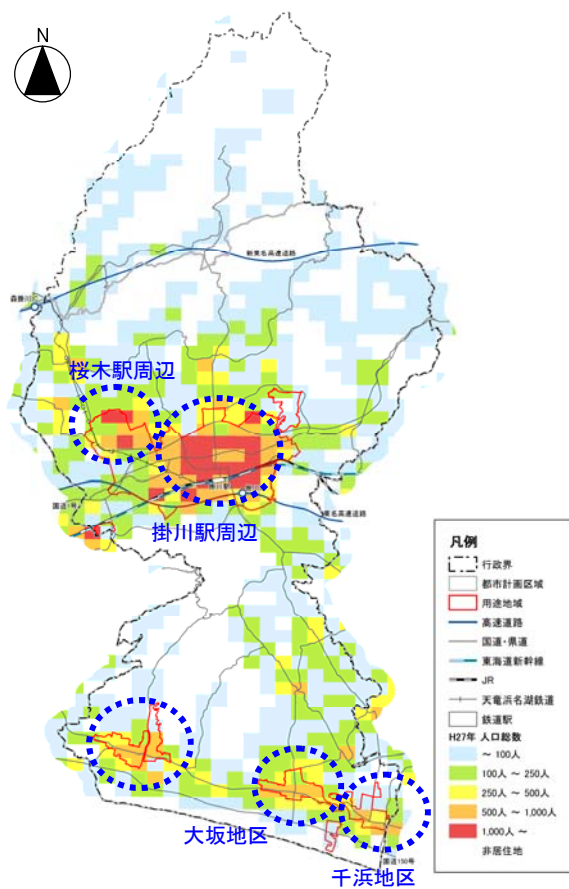
資料：国勢調査

(5) 人口の分布

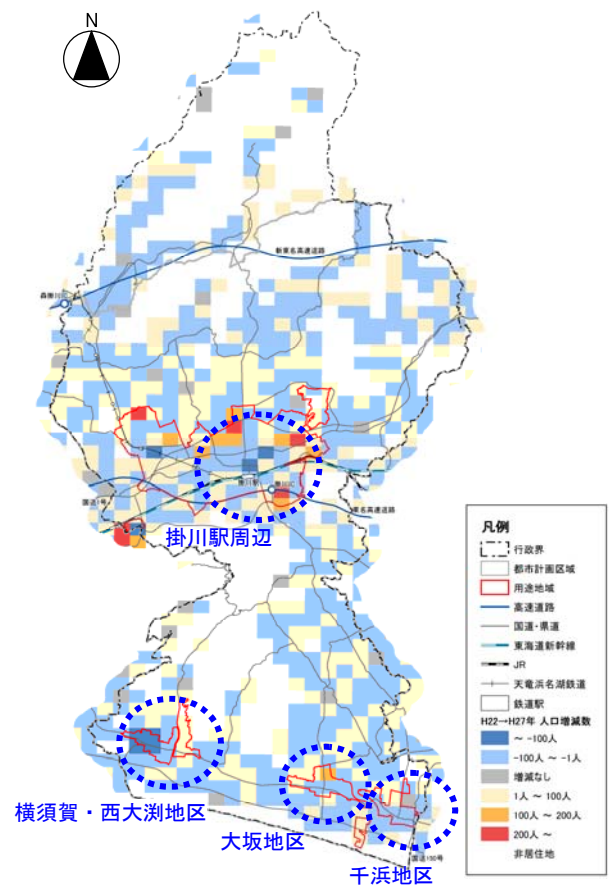
平成 27 年の人口の分布をみると、用途地域内の人口が多く、特に、掛川駅周辺の中心市街地や桜木駅周辺に集積しています。南部では、横須賀・西大渚地区、大坂地区、千浜地区など、旧大須賀町・旧大東町の中心部に人口が多くなっています。また、用途地域外では、鉄道駅の周辺や幹線道路の沿道に比較的人口の多い地区が分布していますが、全体的に低密度です。

平成 22 年から平成 27 年にかけての人口の分布の変化をみると、人口が集積している掛川駅周辺の中心市街地や横須賀・西大渚地区などの旧町の中心部で、人口が大きく減少しています。一方、近年に土地区画整理事業等の市街地整備が実施された地域で、人口が増加しています。

■人口の分布
(平成 27 年、500mメッシュ)



■人口分布の変化
(平成 22 年～平成 27 年、500mメッシュ)



2-3 地域経済の状況

(1) 農業の状況

農家数・経営耕地面積の推移をみると、農家数、経営耕地面積ともに減少しており、平成27年時点で3,382戸、3,131haとなっています。

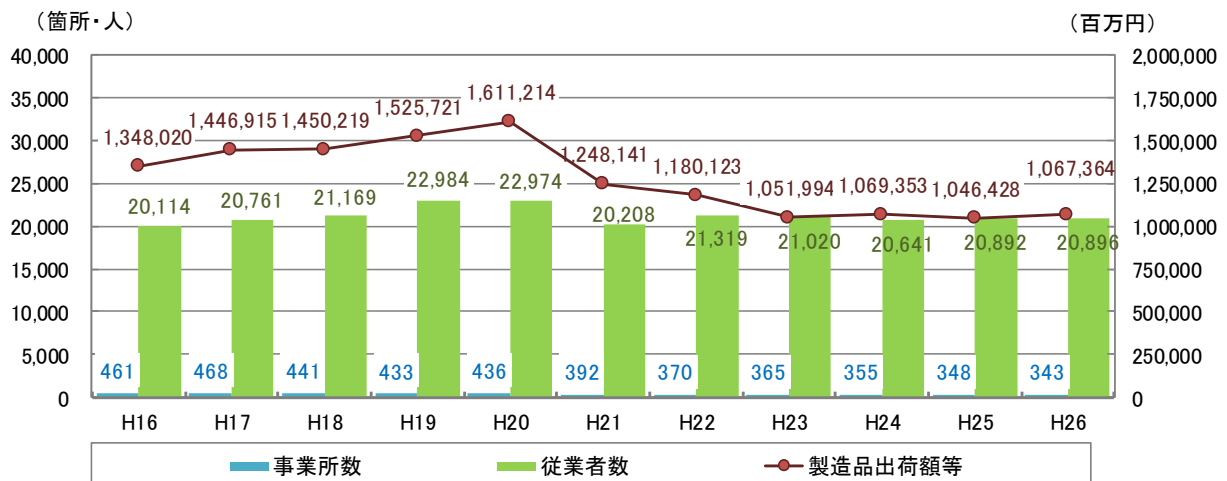
(2) 工業の状況

工業の推移をみると、事業所数、従業者数、製造品出荷額等とともに、平成20年をピークに減少傾向ですが、平成23年以降の変化は少ない状況です。

静岡県全体や周辺市町と製造品出荷額等の推移を比較すると、全体的には同じ傾向であるものの、平成21年以降は対H16比率が低い状況が続いています。

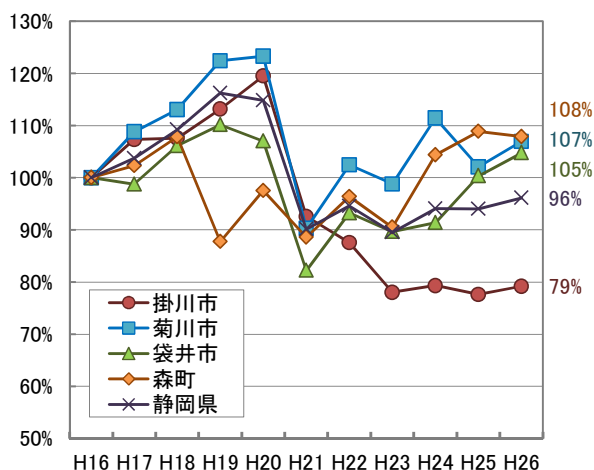
掛川市の製造品出荷額（H26）は1,067,364百万円となっており、周辺市町に比べてもっとも金額が高く、袋井市の約2倍となっています。

■ 掛川市の工業事業所数、従業者数、製造品出荷額等の推移



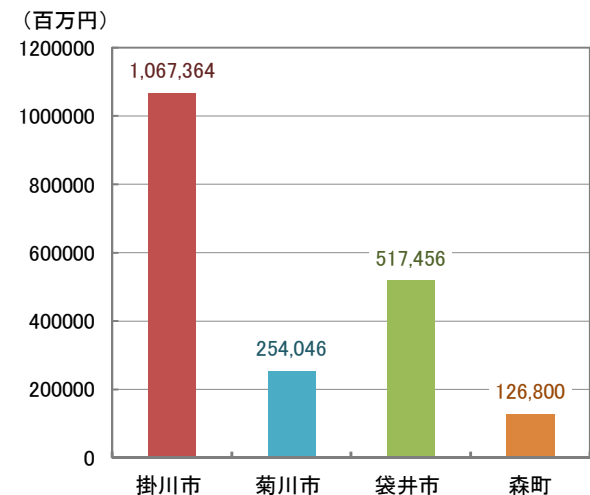
資料：＜H23以外＞工業統計調査、＜H23＞経済センサス活動調査
※ H16は旧市町の合計値

■ 製造品出荷額等の周辺市町との比較



資料：＜H23以外＞工業統計調査、＜H23＞経済センサス活動調査
※ 各市の合併以前は旧市町の合計値（森町以外）

■ 平成26年製造品出荷額の周辺市町との比較



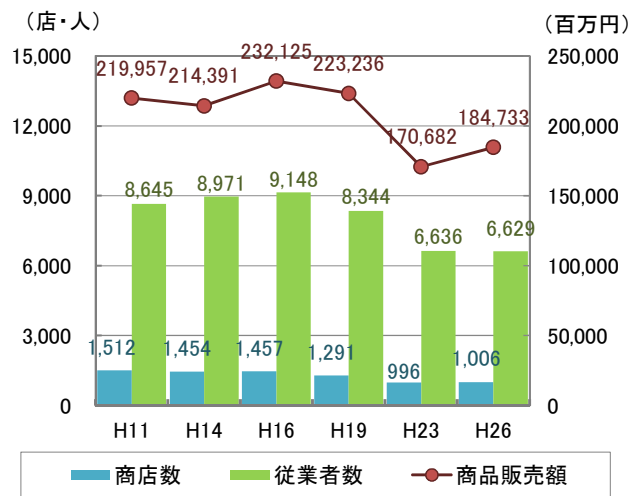
(3) 商業の状況

商業の推移をみると、商店数、従業者数、商品販売額ともに減少傾向です。一方、商店当たりの従業者数、商品販売額は増加傾向にあり、商店の大型化が進んでいます。

静岡県全体や周辺市町と商品販売額の推移を比較すると、ばらつきが大きいものの、概ね同じ傾向で推移しており、本市は平均的な状況です。

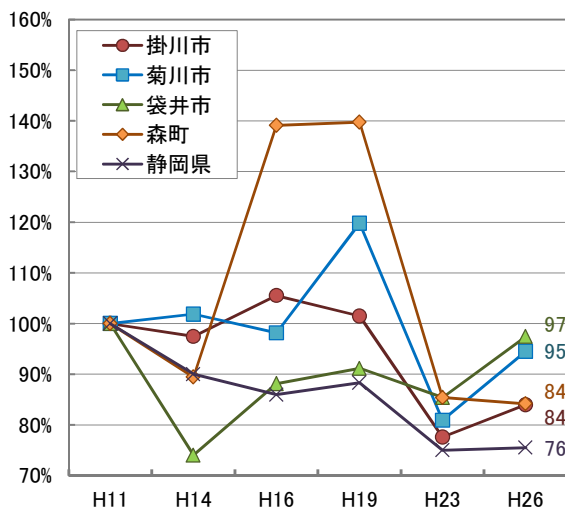
掛川市の商品販売額（H26）は184,733百万円と袋井市（244,259百万円）に次いで金額が高くなっています。

■掛川市の商店数、従業者数、商品販売額の推移



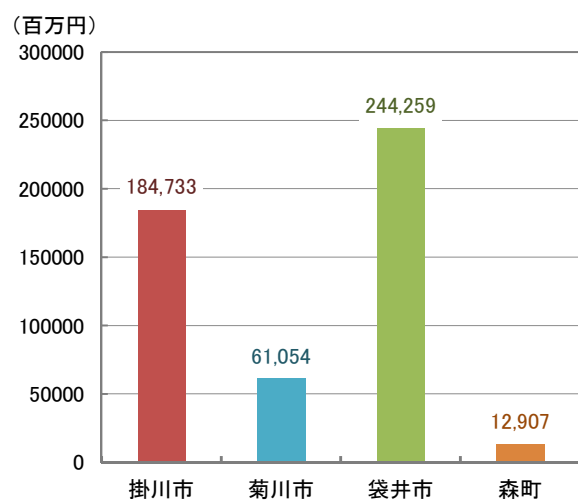
資料：＜H11～H19、H26＞商業統計調査、＜H23＞経済センサス活動調査
※ H16 以前は旧市町の合計値

■商品販売額の周辺市町との比較



資料：＜H11～H19＞商業統計調査、＜H23＞経済センサス活動調査
※ 各市の合併以前は旧市町の合計値（森町以外）

■平成 26 年商品販売額の周辺市町との比較



2-4 財政の状況

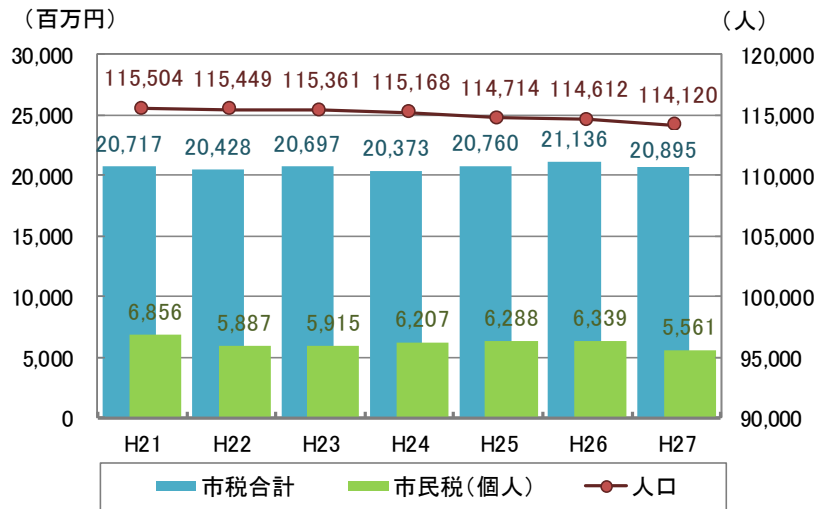
(1) 歳入（市税）

市税の推移をみると、年次により増減していますが、概ね横ばいで推移しています。

市税のうち市民税の推移をみると、市民税（個人）が減少傾向です。

今後の人口減少、少子高齢化の進行により、将来的に市税が減少することが考えられます。

■市税等の推移

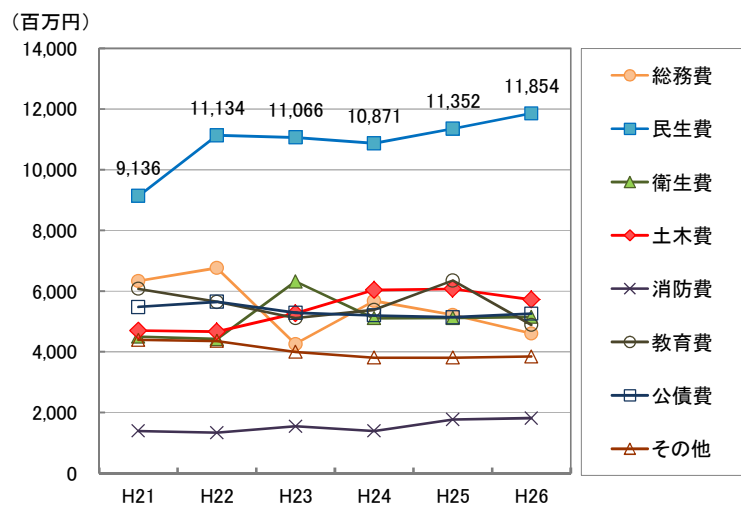


資料：掛川市統計書、住民基本台帳

(2) 歳出

歳出を性質別にみると、福祉等の目的で使用される民生費が最も多く、また、増加傾向にあり、平成 25 年時点で全体の 4 分の 1 を占めています。少子高齢化の進行に伴い、今後も増加することが考えられます。次いで土木費が多く、平成 25 年までは増加していましたが、平成 26 年は減少していません。都市基盤の老朽化が進行する中、今後必要となる維持更新費が増加することが考えられます。

■歳出の推移（目的別）



資料：財政状況資料集、掛川市統計書

(3) 建築物系公共施設及びインフラ整備における将来維持更新費

掛川市公共施設等総合管理計画において、建築物系公共施設及びインフラ整備における維持更新費は、将来 10 年間で 1 年当たり平均約 78.1 億円、将来 20 年間では約 86.5 億円、将来 30 年間では約 98.0 億円、将来 50 年間では約 102.5 億円の費用が必要になると推計されています。

年度による更新費のばらつきも大きく、維持更新費の財政への圧迫も予想されます。

■建築物系公共施設及びインフラ整備における将来維持更新費

期間	年あたり平均費用	合計費用
将来 10 年間	約 78.1 億円	約 781 億円
将来 50 年間	約 102.5 億円	約 5,124 億円

資料：掛川市公共施設等総合管理計画

2-5 都市づくりの課題

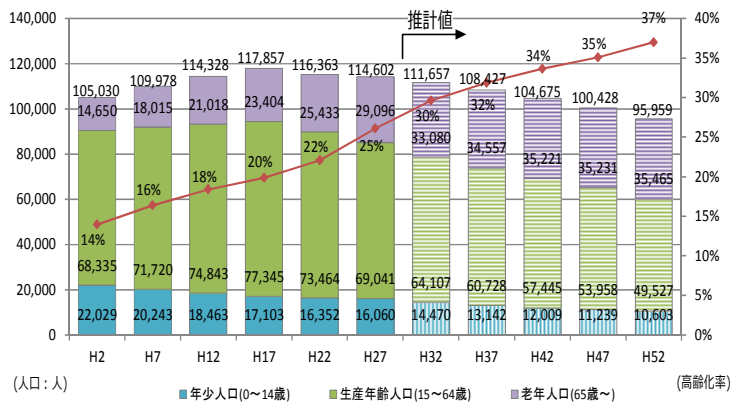
課題1 人口減少・少子高齢化を見据えた持続可能な都市づくりが必要です。

本市の人口は平成17年から平成22年にかけて増加から減少に転じており、年少人口や生産年齢人口が減少する一方で、65歳以上の高齢者は増加することが想定されています。人口減少・少子高齢化の進行に伴う歳入額の減少や社会保障費の増大など、財政構造が変化することが予測されており、今後、これまでどおりの都市づくりや都市基盤の維持・更新、公共下水道の経営等が困難になります。

このため、活用可能な財源の範囲内で地域特性を踏まえた効率的な公共投資を行い、中長期的な視点から最大の効果を挙げていくことが必要です。

また、人口減少・少子高齢化が進行する中でも持続可能な都市を形成するためには、定住人口や交流人口を確保する取り組みが必要です。今後増加することが想定される、自動車を運転できない高齢者をはじめ、誰もが安全に、安心して外出できる交通環境を確保していくことや、JR東海道新幹線や東名高速道路、新東名高速道路などの広域交通網や、富士山静岡空港や御前崎港といった本市に近接して立地する広域交通拠点を活用しながら、人・物・情報の交流を拡大していくことが必要です。

人口の推移 [国勢調査・国立社会保障人口問題研究所より]



課題2 活力とにぎわいのある都市づくりが必要です。

本市の製造品出荷額等や商品販売額は、中長期的に見て減少しています。一方で、観光交流客数は増加傾向にあります。

本市は、静岡市と浜松市といった県内有数の経済規模のあるいずれの都市からも一定の距離があるため、都市として継続的に自立・発展し続けていく都市づくりが必要です。

人口減少・少子高齢化の情勢下において、若い世代の転入・定住を促進するような、就業の場が確保され、居住地として魅力ある都市づくりとともに、本市が今後も力強く発展していくために、これまで以上に産業の活性化を図ることが必要です。



課題3 地域の特性を踏まえながら、安全な都市づくりが必要です。

近年、全国的に、集中豪雨や台風などによる水害や土砂災害による建物倒壊などが発生しているほか、南海トラフ巨大地震等による津波被害が想定されています。

本市は、南北に細長く、海、川、山と多様な自然資源を有しており、自然災害による様々な被害の発生が予想され、水害の防止・軽減を図るための流域単位での総合的な治水対策や急傾斜地・崖地などの崩壊防止対策、太平洋に面した遠州灘海岸一帯における、津波被害を最小限に抑えるための対策など、地域の特性に応じた適切な防災・減災対策を図る必要があります。

また、近年、空き家が増加傾向にあります。土地の有効活用が図られないだけでなく、不法侵入や、死角になった空き家内部での犯罪の発生など、地域の治安悪化も懸念され、今後、空き家の適正な管理・活用を推進する必要があります。

さらに、その他の犯罪を未然に防ぐための防犯施設・設備の整備や、市民及び地域住民の自主防犯の意識を高める都市づくりも必要です。



課題4 多彩な地域資源の継承とこれらを活用した都市づくりが必要です。

本市には、東海道や秋葉街道（塩の道）といった東西・南北の街道の発達により、日坂宿や掛川宿などの宿場町や、掛川城や横須賀城を中心とする城下町が形成された経緯から、多彩な歴史・文化などの地域資源が立地しており、これらを活かした地域の催事などが多く行われています。また、多くの美しい自然に恵まれており、人口減少下において、持続可能な都市の形成に向け、将来にわたり都市のにぎわいを維持・拡大していくためには、これらの多彩な地域資源を適切に継承するとともに、都市づくりに活かしていくことが必要です。



課題5 豊かな自然資源の保全・活用と、環境と共生する都市づくりが必要です。

本市は、北部山間地や小笠山丘陵地などの豊かな森林資源をはじめ、市内を流れる多くの河川やため池、遠州灘海岸などのうるおいのある水資源など、多くの自然資源に恵まれています。また、里山、谷田、海岸などの自然環境を活用して茶畑、水田、施設園芸などが営まれており、平成 25 年には、生物多様性の保全と伝統農法が両立している「静岡の茶草場農法」が世界農業遺産に認定されました。

これらの多彩な自然資源は本市の強みであり、良好な状態で次世代へ継承するために保全する必要があります。環境に対する市民の意識の向上を図りながら、自然環境への負荷を軽減する環境的に持続可能な都市づくりが必要です。



課題6 市民・企業・行政等の協働による都市づくりが必要です。

本市では、地区計画や「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」に基づく都市づくりを進めるなど、これまでに様々な場面で市民・企業等と行政の協働による取り組みが行われてきました。また、平成 25 年 4 月に「掛川市自治基本条例」が制定され、市民等の自治によるまちづくりを推進する環境が拡充されました。

人口減少・少子高齢化の情勢下で持続可能な都市を形成するには、市民、企業、行政等、本市の様々な構成要員が互いに尊重・協力・連携してパートナーシップを深め、創意工夫に満ちた、個性的で魅力ある都市づくりを推進することが必要です。

このため、行政は、都市づくりの方針や仕組みを明確化し、市民や企業等は、自らがもともと有する権利と課せられた義務を十分に理解して、都市づくりに関わっていくことが重要です。今後はより一層、協働の重要性を再認識し、関係者が一体となった都市づくりを推進することが必要です。

