

第1章 市域の土地の利用に関する基本構想

1 掛川市の概要

(1)位置

掛川市は日本の国土の中央で、東京～大阪のほぼ中間に位置し、関東・関西の両経済圏にアクセスしやすく、全国でも「もの」の生産や供給、流通に有利な特長を備えています。また、掛川市は静岡県の政令都市である静岡市と浜松市のほぼ中間に位置する、静岡県の中東遠・志太榛原地域の中核的な都市です。

JR東海道新幹線、JR東海道本線、東名高速道路、国道1号が、市中央部を横断するとともに、市南部には国道150号、市北部には新東名高速道路が横断しています。さらに、隣接市には富士山静岡空港や御前崎港があり、日本の大動脈を抱えているとともに広域交通の要所に位置しています。

(2)面積と地勢

市域は南北に長く、東西約15km、南北約30kmからなり、市域面積は265.69 km²となっています。

北部には、南アルプス最南端の山地である標高832mの八高山をはじめ、532mの粟ヶ岳などの緑豊かな山林が広がり、中央部には、標高265mのなだらかな小笠山等を山頂とした丘陵地があるなど、美しい豊かな自然環境が残されています。南部には、遠州灘海岸があり東西約10kmにわたる美しい砂浜が続いています。中央部や南部の平野部にある市街地周辺には、水田や海岸砂地畑、茶畑が広がっており、特に、水田や茶畑は、四季の営みを感じさせる田園景観や茶園景観を創り出しています。

2 第2次掛川市国土利用計画策定の背景

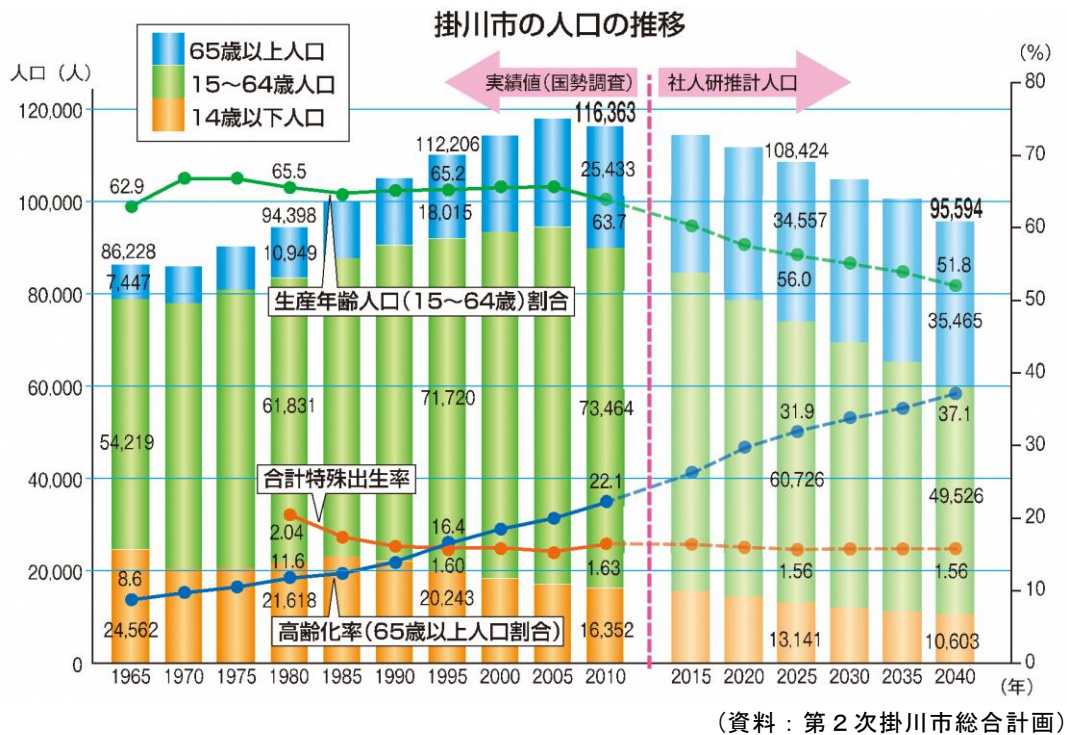
(1) 人口減少・少子高齢化への対応

全国的に人口減少が進行する状況下において、掛川市においても平成20年をピークに人口が減少に転じ、現在もこの傾向が継続しており、掛川市の人口（国勢調査）は、平成17年時点の人口が約11.8万人であったのに対し、平成27年時点で約11.5万人まで減少しています。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月)」(以下、社人研推計)では、掛川市の人口は今後も減少を続け、2040年(平成52年)に10万人を割り込むことが予測されています。

こうした中、少子高齢化も進行しており、現在、掛川市の人口の25%が65歳以上の高齢者となっており、社人研推計では、2040年(平成52年)には37%が高齢者となることが予測されています。一方で、15歳から64歳までの生産年齢人口が、2040年(平成52年)に52%まで低下し、15歳未満の年少人口は11%

まで低下します。



既述のとおり、人口減少・少子高齢化の進行は、働き手の減少を伴うものであり、経済規模を縮小させることに繋がりがねません。長期に継続する人口減少や働き手の減少は、中心市街地の空洞化や中山間地の過疎化、空き家や荒廃農地、荒廃森林などの低・未利用地の増加による空間の質の低下を誘発することが懸念されます。

また、高齢化により社会保障費が増大する中、道路や公園、下水道などの都市基盤や公共施設の老朽化が進行する一方で、維持・更新・整備に充当可能な財政規模が縮小傾向にあります。財政不足により都市基盤や公共施設に求められる機能が維持・確保できなくなれば、市民の生活の安全性や利便性が低下することが懸念されます。

一方で、世帯当たり平均人員が減少しているため、世帯数は依然として増加傾向であり、中長期的な視点から良好な居住環境を効率的・効果的に確保することが求められます。

このようなことから、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、市域を構成する全ての要素を一体的に捉え、市域全体が均衡ある新たな土地利用や管理のあり方を構築する必要があります。

(2) 様々な自然災害に対する安全確保

掛川市は、豊かな山林や遠州灘海岸などの多彩な自然があり、四季折々の美しい景観の中で豊かに生活できる都市です。一方で、全国の各地域と同様に、台風や集中豪雨等によって発生する土砂災害や風水害、南海トラフ巨大地震の発生や津波災害といった、自然の脅威も併せ持っています。

こうした中、掛川市では、東日本大震災の教訓を踏まえながら、静岡県による地震被害想定を受け、地震や津波から市民の生命や身体、地域の財産を守り、早期の復旧につなげる地震対策をまとめた「掛川市地震・津波対策アクションプログラム2014」や「掛川市国土強靱化地域計画」を策定し、災害に強いまちづくりを進めています。

人口減少・少子高齢化が進行し、リーマンショック以降に経済が落ち込む中で、定住・移住や新たな産業立地を促進するための基礎的な条件として、沿岸部での津波対策など、地域の特性に応じた適切な防災・減災対策を図り、災害に対する安全を確保する必要があります。

(3) 都市的土地利用と自然環境や田園環境との調和、共生

掛川市は静岡県の政令都市である静岡市と浜松市のほぼ中間に位置し、商業集積が進みにくい立地環境にあります。

地域経済の活性化を図るためには、就業者のニーズにあった安定した多様な雇用を創出し働き手を確保するとともに、質の高い魅力的な居住環境を確保し、移住・定住を促進することで、市内での日常的な消費活動を活発化させ、持続的な成長へつなげていくことが必要です。また、多彩な自然環境や、平成25年に世界農業遺産に認定された茶草場農法をはじめとする固有の農林業、掛川城や高天神城跡、横須賀城跡、日坂宿などをはじめとする歴史・文化的資源等を有効活用し、市外からの来訪者を視野に入れた地域経済の活性化も必要です。

このために、自然環境や田園環境と調和を図りながら、新たな産業等を誘引するための計画的な土地利用が必要です。

(4) 協働による効果的な土地利用や管理の促進

掛川市では、これまでに「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」（以下「土地条例」という。）に基づく都市づくりなど、さまざまな場面で市民・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月制定の「掛川市自治基本条例」や平成27年4月制定の「掛川市協働によるまちづくり推進条例」により、市民・地域等の自治による協働のまちづくりを推進する環境が拡充されました。

人口減少・少子高齢化が進行し、都市基盤や公共施設の維持・更新・整備に充て可能な財政規模が縮小する中で、財政的に効率的で、社会面・経済面・環境面にも持続可能な都市を形成するには、市民や地域、企業、行政等の各主体が協働し、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。

3 土地利用の基本方針

掛川市自治基本条例や第2次掛川市総合計画では、市民自治によるまちづくりの実現により創造する掛川の姿を「希望が見えるまち・誰もが住みたくなるまち」としています。

「希望が見えるまち」とは、いつでも、誰でも、何回でも、自分の夢や目標に向かって、主体的に行動することができる土壌のあるまちを意味しています。また、「誰もが住みたくなるまち」とは、“ここはいいまちだ”と心豊かに住もう人がいて、人や環境や暮らしの中に“住んでみたい”と思わせる魅力があるまちを意味しています。

その中で、掛川市の土地は、現在及び将来における市民のための限られた資源であり、生活及び生産に通ずる諸活動の共通の基盤となっています。

今後の掛川市の土地利用においては、人口減少や産業構造の変化等の時代を見据え、豊かな自然や整序ある都市基盤の維持形成がなされ、「希望が見えるまち・誰もが住みたくなるまち」が実現できるよう、次に示す基本方針に沿って、長期的展望のもと、総合的かつ計画的な土地利用を推進するものとします。

(1) 土地利用の基本方針

基本方針1：人の営みにより守られ育まれてきた、まちの美しさと風格を次世代に引き継ぐ土地利用

①自然環境との共生

森林、河川、海岸など、掛川市の生態系や生物多様性の確保を支える中心的な自然環境を保全し、かけがえのない地域資源として良好な状態で次世代へ譲り渡していきます。優れた自然環境に対しては、保全と適正管理を実施するとともに、自然環境を利用する場合は、自然生態系の維持に努め、自然環境と共生した土地利用を推進します。

②田園環境との調和

掛川市では、里山、谷田、海岸砂地などを活用した茶畑、水田、施設園芸などが営まれ、特色ある農業と個性的なふるさと景観を生み出してきました。世界農業遺産に認定された茶草場農法をはじめとする自然と共生した伝統的な知恵や技術の継承に取り組み、生物多様性の保全を図るなど、地域の特徴的な農業や景観を尊重し、田園環境と調和した土地利用を推進します。

③歴史と文化の尊重

掛川市は、城下町、宿場町として発展してきた歴史があります。歴史的風致維持向上計画にあるように、掛川城や高天神城跡、横須賀城跡、日坂宿などをはじめとする歴史・文化的資源を尊重し、郷土への愛着や誇りが育まれるように、地域独自の歴史・文化と調和した土地利用を推進します。

基本方針 2：多様な自然災害に対して強く、安心な土地利用

①自然災害に強く質の高い生活環境の形成

地震や豪雨などによる自然災害に強いまちになるよう、防災・減災機能を重視した土地利用を実現するとともに、平時において市民や事業者が快適に生活でき、経済活動が推進できるように、機能的で質の高い土地利用を推進します。

災害リスクの高い地域については、リスクの周知や警戒避難体制の整備を図った上で、各種制度を活用しながら土地利用を適切に制限します。また中長期的な視点から、生活サービス機能や居住の集積を図る過程においては、災害リスクを考慮して安全な地域での土地利用の誘導を推進します。

基本方針 3：将来にわたり持続的に発展可能な土地利用

①調和と効率化への貢献

商業・業務地や住宅地の無秩序な立地は、周辺の自然環境との調和に悪影響を及ぼすばかりでなく、中心市街地の衰退をもたらします。また、市内の各居住地で一律に人口減少・少子高齢化が進行すると、各地域で生活サービス施設が維持できなくなり、これまでに育まれてきた地域のコミュニティが失われることが懸念されます。

中心市街地から農山村地域に至るまで、調和とバランスの取れたまちづくりを実現するため、掛川・大東・大須賀の市街地に都市機能の集積を図るとともに、市街地相互や農山村地域の拠点となる地域を公共交通網ネットワークで結ぶ「多極ネットワーク型のコンパクトシティ」により、中心市街地の賑わいや各地域の生活利便性を将来にわたり効率的に維持・向上させる土地利用を推進します。

また、ユニバーサルデザインに配慮しながら、公共施設の再編及び空き家や低・未利用地等の既存ストックの有効活用を推進することにより、市街地の活性化を図るとともに効率化な行政経営にも貢献する土地利用を推進します。

②国土軸の有効活用

掛川市では、JR東海道新幹線や東名高速道路、新東名高速道路といった国土軸が市域を横断しています。さらに隣接市に富士山静岡空港や御前崎港といった広域的な交通拠点が立地しています。こうした国土軸や広域的な交通拠点を活用して産業集積や活発な交流を促進し、地域経済の発展に繋げるため、国土軸と連携した土地利用を推進します。

(2) 土地管理の基本方針

3つの基本方針に基づく土地利用を実現するための土地管理の方策について、考え方を以下に示します。

①複合的な効果をもたらす施策の推進

人口減少・少子高齢化が進行する中で、これまでと同様な労力や費用を投下し土地の管理を行うことが困難になることが想定されます。

都市基盤整備や土地利用に際しては、自然との共生、防災・減災、持続可能な地域資源の提供等の複合的な効果を発揮する施策を積極的に推進します。また、高度成長期に建設された多くのインフラ資産や、市民生活に必要な公共施設を良好な状態で次世代に引き継ぐため、静岡県等と連携して、最適な維持管理や長寿命化などのマネジメントを推進します。

さらに、中山間地域の耕作放棄地など、生産者等による管理が困難な土地については、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、従前の自然環境への再生、野生鳥獣被害を防止するための緩衝帯など、新たな用途を見出すことで土地の荒廃を防止し、地域にとってプラスに働くような最適な土地利用を選択するよう努めます。

②多様な主体の協働による土地管理の促進

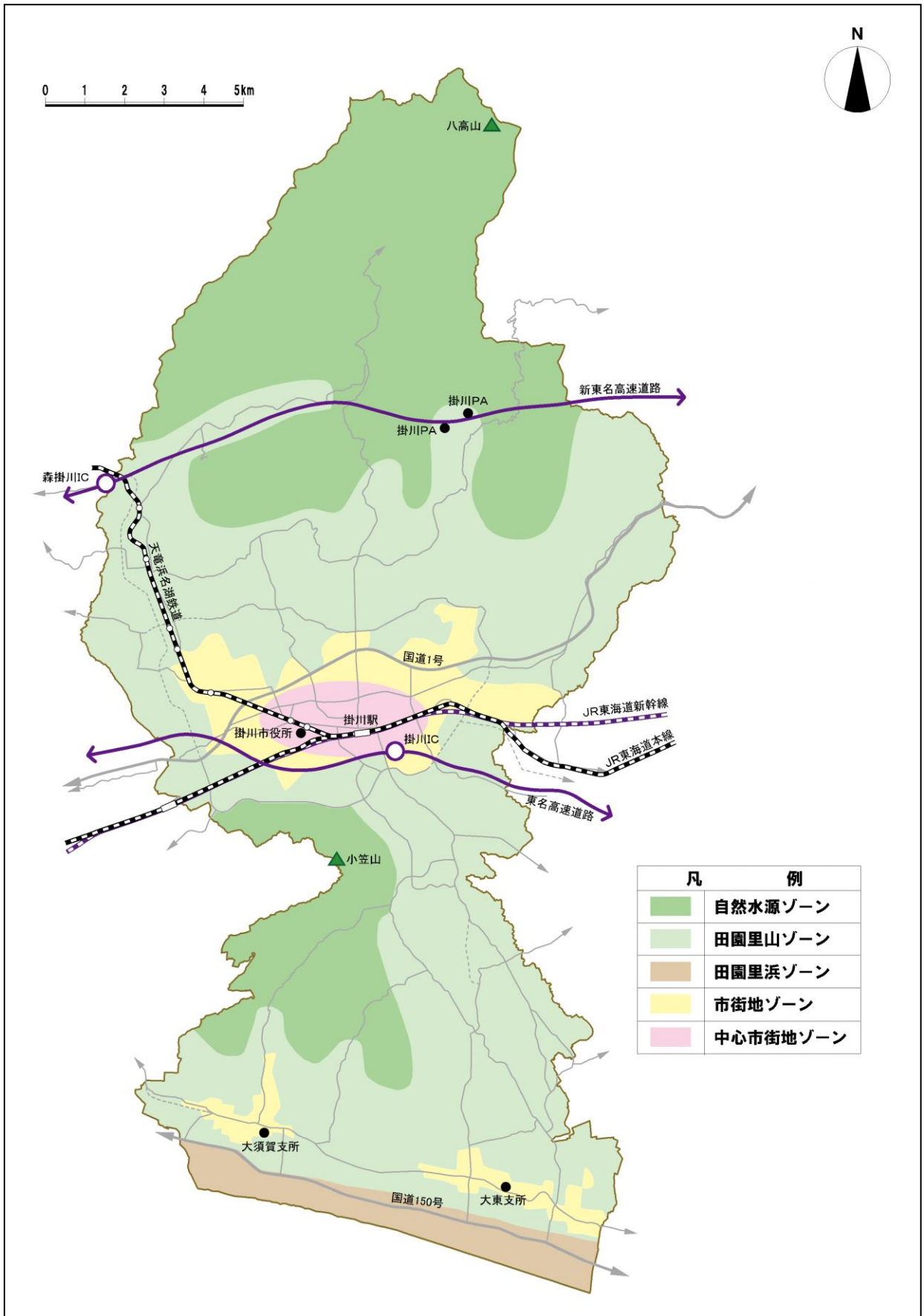
土地の適切な管理は、地域を取り巻く自然や社会、経済、文化的条件等を踏まえ、地域の発意と合意形成を基礎とする土地利用との総合的な調整の上を実現されます。

このため、掛川市では、生涯学習による市民力・地域力を活かし、市民や地区まちづくり協議会等の組織等が自らの地域の土地利用や地域資源の管理等について検討するなど、公による支援・管理と合わせ、地域が主体となった地区マネジメントを支援します。なお、その際は、土地利用の選択が地域に及ぼす影響を長期的な視点を持って十分に考慮します。

また、地域による取組を基本としつつ、豊かな自然や美しい景観、高い品質の農林水産物等の恵みを楽しむ都市住民や企業等の多様な主体の参画を支援します。

4 地域類型別の土地利用の基本方向

地域類型は、「自然水源ゾーン」「田園里山ゾーン」「田園里浜ゾーン」「市街地ゾーン」「中心市街地ゾーン」とします。



(1) 自然水源ゾーン

市北部の山間部一帯と小笠山一帯は、自然環境の保全や人と自然との共生を目指す「自然水源ゾーン」として位置づけます。

自然水源ゾーンでは、森林、里山、河川などの自然環境の維持管理や水源涵養（すいげんかんよう）に努めるとともに、自然が持つ多面的な機能に着目し、自然とのふれあいの場や教育への活用を図るなど、生物多様性に関する取組を社会に浸透させ、自然環境の保全・再生・活用に努めます。

(2) 田園里山ゾーン

市街地周辺の平坦部や丘陵部の農地一帯は、農業との調和や、農地及び農村の多面的機能の活用を目指す「田園里山ゾーン」として位置づけます。

田園里山ゾーンでは、郷土に対する愛着心や誇りを育み、市民に安らぎを与えると同時に、地域の活性化を図るため、茶畑や谷田などのふるさとらしい個性的景観を保全しつつ、各種産業活動への活用に努めます。

(3) 田園里浜ゾーン

遠州灘海岸周辺部一帯は、産業との調和や海岸地帯の有効活用を目指す「田園里浜ゾーン」として位置づけます。

市民の生命や身体、地域の財産を守るため、津波や高潮、強風などに対する防災・減災機能の強化を図るとともに、砂地農業をはじめとした特色ある農地や遠州灘海岸の豊かな自然環境を保全しつつ、レクリエーションや産業活動に活用を図り、多様な環境がバランス良く調和した土地利用に努めます。

(4) 市街地ゾーン

掛川市の中央に位置する中心市街地を取り巻く市街地一帯と、市南部に形成された大東・大須賀の市街地は、快適でうるおいのある居住環境の形成を目指す「市街地ゾーン」として位置づけます。

産業用地との調和を図りながら、暮らしに必要な都市機能や良好な居住環境の確保を図るとともに、自然景観や歴史的景観などの、地域それぞれの個性を活かしながら市民が快適に生活できる市街地の形成に努めます。

(5) 中心市街地ゾーン

掛川駅を中心とする市街地一帯は「中心市街地ゾーン」として位置づけます。

医療、福祉、商業・業務、文化・娯楽、行政サービスなど、さまざまな都市機能を享受することができる掛川市の核として、既存の都市機能の連携を強化するとともに、更なる集積を促進し、交流とにぎわいのある市街地の形成に努めます。

また、掛川城などの掛川市の代表的な歴史・文化的資源や、逆川などの河川空間の活用等による、憩いとうるおいのある市街地の形成に努めます。

5 利用区分別の土地利用の基本方向

土地の利用区分は、農地、森林、原野等、水面・河川・水路、道路、宅地及びその他の7区分とし、各区分の土地利用の基本方向は、次のとおりとします。

(1) 農地

農地は、農業生産活動の場としてだけでなく、市域の保全、水源涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、農耕文化の伝承市民に安心やうるおいを与えるなどの様々な機能・役割を担っています。

一方で、農業従事者の高齢化や後継者不足等による従事者の減少など、農業を取り巻く環境は厳しさを増し、農地の適切な維持・管理が求められています。

このような点を踏まえ、農地に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) まとまりのある農地や農業生産基盤の整った農地などの優良農地を保全します。
- イ) 市街地や集落地内の農地については、「土地条例」などを有効活用し、保全を含めた計画的な利用を図ります。
- ウ) 地域住民と都市住民等の交流の場として活用します。
- エ) 耕作放棄地化の抑制に努めます。

(2) 森林

森林は、木材生産などの経済的機能だけでなく、水源涵養、土砂流出・崩壊の防止や津波エネルギーの減衰などの災害防止、自然環境の保全、レクリエーションなどの保健・休養の場などの様々な役割・機能を担っています。

一方で、木材価格の低迷や林業従事者の高齢化、後継者不足等による従事者の減少などにより、森林の管理水準の低下が進み、適切な対応が求められています。

このような点を踏まえ、森林に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) 森林の持つ多面的機能が総合的に発揮できるよう、森林の計画的な保全、管理、整備を推進します。
- イ) 原生的な森林や貴重な動植物が生息・生育している森林は、適正に保全します。
- ウ) レクリエーションや環境学習、自然体験学習の場などに活用します。
- エ) 荒廃森林の再生を図ります。

(3) 原野等

原野等のうち、採草放牧地が掛川市に分布しています。そのうち、茶草場農法に使われる茶草場は、掛川市の主要産業であるお茶の生産を支える他、貴重な動植物が生息するなど、生物多様性を支える機能を担っています。

このような点を踏まえ、原野等のうち、採草放牧地の土地利用の基本方針を以下のように定めます。

ア) 採草放牧地については、生物多様性を形成する機能に十分配慮しつつ、適正な利用を図ります。

(4) 水面・河川・水路

水面・河川・水路は、水害からの安全確保や安定した水供給、市民の身近な親水空間の提供、生物多様性の確保などの様々な役割・機能を担っています。

一方で、生活排水などによる水質の悪化や河川整備などに伴う身近な自然環境の喪失、施設の老朽化などが進み、適切な対応が求められています。

このような点を踏まえ、水面・河川・水路に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

ア) 市内に数多く存在するため池は、農業用水の貯水や治水機能を維持していくため、耐震性の確保など適切な維持・更新を計画的に推進します。

イ) 水害から市民生活を守るため、計画的な河川改修及び適正な管理を推進します。

ウ) 農業生産における安定した水供給を図るため、用排水路の適切な維持・管理及び計画的な整備を推進します。

エ) 治水や生態系に配慮しながら、美しく、市民が水に親しみ、憩い、ふれあいのできる環境づくりを推進します。

(5) 道路

道路は、市民生活の利便性向上や活発な産業活動を支え、市全域の均衡ある発展を支える基盤として欠かせないものであり、機能性の高い道路網の整備が不可欠となっています。

一方、限りある財源の中では緊急性や重要性を十分に考慮したうえで、現実的な対応が必要となっており、加えて、将来の人口動向などの社会環境の変化、需要予測を的確に見据えた対応が求められています。

このような点を踏まえ、道路に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) 市域の交流・連携を高め、市域全体の均衡ある発展や市民生活の利便の向上、災害時における輸送の多重性・代替性の確保などを図るため、道路の安全性や快適性、自然環境の保全や良好な景観の創出・保全に十分に配慮しながら、必要な用地の確保・整備を推進します。また、道路の適切な維持管理・更新により、快適な道路環境の維持と施設の長寿命化を図ります。
- イ) 一般道路については、広域交通、市内交通、生活交通のそれぞれが担うべき交通や周辺の地域特性等を踏まえながら、必要な機能を備えた道路整備を計画的に推進します。
- ウ) 農・林道については、農林業の生産性の向上や農地及び森林の適正な管理のため、自然環境の保全に配慮しつつ計画的な整備を推進します。

(6) 宅地

①住宅地

住宅地は、豊かな住生活の実現を図るための根幹的な役割を担っており、安全で快適な居住環境の形成や居住水準の向上が求められています。

また、全国的な人口減少が予測される中で、掛川市では、第2次掛川市総合計画において、2040年に人口を12万人とする目標を設定しています。世帯数は、世帯当たりの人員の減少も伴い増加することが予測されることから、中長期的な展望をふまえて、秩序ある良質な居住環境の創出に努めていく必要があります。

このような点を踏まえ、住宅地に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) 需要と供給のバランスに配慮しながら、地域に合った規模や機能を有した質の高い魅力的な住宅地の整備・充実を図ります。
- イ) 既存の住宅地、集落地がそれぞれ抱える課題に対し適切に対応し、誰もが安心して快適に暮らし続けられる居住環境の確保を図ります。
- ウ) 景観に配慮した生活と自然が調和するまちづくりや居住環境の整備により、快適で豊かな生活空間の維持・創出を図ります。
- エ) 低・未利用地の有効活用や、空き家等の既存住宅ストックの有効活用や質の向上を図りつつ、必要な用地の確保を図ります。
- オ) 住宅地の整備にあたっては、災害に対する安全を確保します。

②工業用地

掛川市では、これまで新エコポリスなどの工業用地の確保を通じて、積極的な企業誘致を展開してきました。今後の社会構造の変化に対応していくためには、さらなる自立が求められており、産業立地の動向を踏まえながら、引き続き産業基盤の整備を推進する必要があります。

このような点を踏まえ、工業用地に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) 新東名高速道路森掛川ＩＣの供用開始や防災・減災意識の高まりなどに伴う新たな産業需要の変化に対応し、地域経済の活性化や安定した雇用機会の拡大を図るため、「内陸のフロンティア」を拓く取組等により、周辺の土地利用や景観との調和を図りながら、必要な工業用地を確保します。
- イ) 既存の工業地や工業団地については、周辺環境に配慮し、良好な環境の維持・充実を図ります。
- ウ) 工業地域や工業専用地域における低・未利用地や、工場移転等にもともなって生じる跡地の有効活用を促進します。

③その他の宅地

商業・業務地は、市民生活にとって欠かせないものであり、地域コミュニティの核、地域の顔としてとしても重要な役割を果たしてきました。

一方で、生活様式の変化や車社会の進行などの影響で、特に中心市街地ゾーンの商業・業務地では空洞化しています。

今後は、地域特性を活かした新たな市街地の形成が求められており、商業の活性化や複合的な施設集積が期待されています。

このような点を踏まえ、その他の宅地に関する土地利用の基本方向を以下のように定めます。

- ア) 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、良好な環境の形成に配慮しつつ、経済のソフト化・サービス化などの進展に対応した事務所・店舗等に必要用地を、既存ストックを活用しながら効率的に確保します。
- イ) 商業・業務地については、地域の成り立ち、環境、歴史・文化などを活かした市街地の再生や大規模店舗との共生を図り、各地域における商業・業務地の魅力の向上を図ります。
- ウ) 流通・研究施設用地については、新東名高速道路等の広域道路網の整備効果を活かし必要な施設用地を計画的に確保します。

(7) その他

その他の土地利用のうち、主なものについて土地利用の基本方向を以下のように定めます。

① 公用・公共用施設

- ア) 教育、文化、福祉、厚生、衛生施設などの公共施設用地については、既存の用地や施設を効果的に利用し、多極ネットワーク型のコンパクトシティの実現と地域バランスに配慮しながら、生活サービス機能の充実を図ります。
- イ) 公園、スポーツ・レクリエーションなどの施設については、市民の多様な需要や地域バランスを踏まえ整備・充実を図ります。
- ウ) 歴史・文化的資源については、過去からのかけがえのない財産として、観光的・レクリエーション的な活用を含め、保全、整備に努めます。
- エ) 各施設の整備に当たっては、耐震性・耐火性の確保や省エネルギー化、災害時における施設の活用に配慮します。

② 低・未利用地

- ア) 工場跡地や耕作放棄地などの低・未利用地については、土地の有効利用を促進します。

③ その他（沿岸域）

- ア) 遠州灘海岸については、津波、高潮等による災害などからの防災・減災機能の強化を推進しながら、次代を担う若者や子どもたちが集う貴重な自然資源や景観要素として、保全と活用に努めます。