

第4章 土地利用方針の実現に向けて

1 土地利用計画制度の運用の進め方

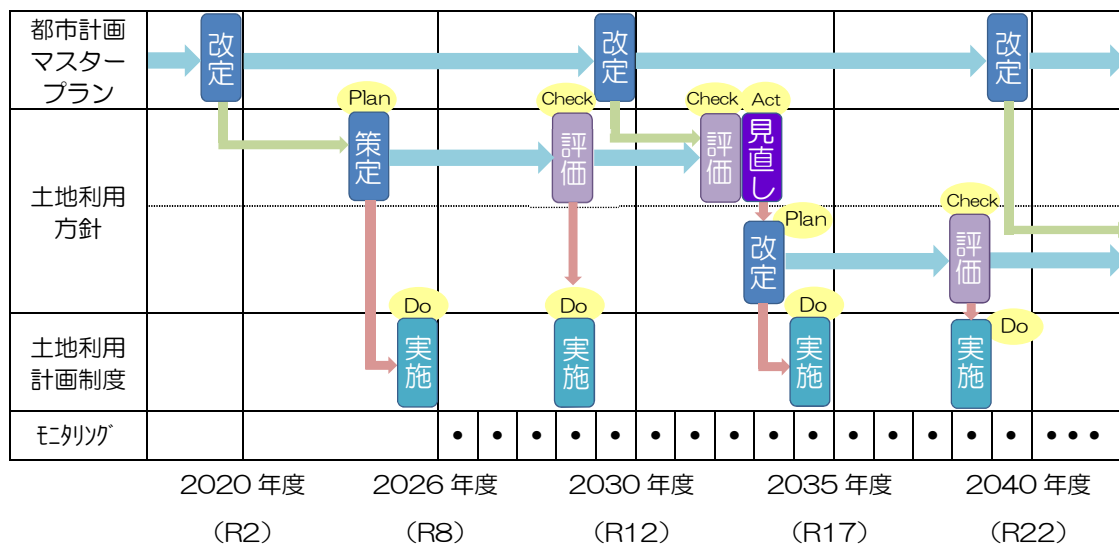
本方針の実現に向けた着実な土地利用計画制度の運用を行うための進行管理、評価、推進体制をはじめ、本方針の周知、制度変更の意見反映、その他連携などの進め方について次のとおりを定めます。

(1) 進行管理

本方針に基づき土地利用計画制度の適時適切な運用を進めるためには、方針の継続的な進行管理が必要です。さらに、現在の低密度に拡散した都市構造から拠点ネットワーク型都市構造への転換を図るためには、計画的な時間軸の中で段階的に土地利用計画制度の運用を進める必要があります。

そこで、進行管理は、PDCA サイクルの仕組みに基づき、おおむね5年ごとに調査、分析及び評価を行うとともに、機動的に土地利用計画制度の見直しを行うことができるよう、毎年、モニタリングを行います。

なお、本方針は、上位計画である浜松市都市計画マスタープランに合わせて、おおむね10年ごとに定期見直しを行うことを基本として、5年ごとの調査、分析及び評価の結果や、本市を取り巻く社会経済情勢の変化、法改正などを踏まえて、必要に応じて見直しを行います。



(2) 評価

おおむね5年ごとに実施する評価では、浜松市立地適正化計画の指標（居住誘導区域内人口密度、誘導施設の都市機能誘導区域内充足率）により目指すべき将来都市構造（拠点ネットワーク型都市構造）の実現状況の確認を行うとともに、「商業・業務系土地利用」、「住居系土地利用」、「工業系土地利用」に関する定量的な指標を次のとおり設定し、本方針の達成状況の確認を行います。その結果を基に本方針の妥当性を検証し、必要に応じて本方針や制度の見直しを行います。

土地利用	指標	基準値	目標値
商業・業務系土地利用	市全体に占める都市機能誘導区域内の大規模小売店舗の総面積の割合	37.3% (2022年の総面積割合)	40.5% (2045年の総面積割合)
住居系土地利用	都市計画区域全体に占める居住誘導区域内の人口の割合	39.2% (2018年の人口割合)	44.4% (2045年の人口割合)
	都市計画区域全体に占める居住誘導区域内の住居系の建築確認申請件数の割合	30.1% (1995-2022年の年平均建築確認申請件数割合)	49.2% (2041-2045年の年平均建築確認申請件数割合)
工業系土地利用	都市計画区域全体に占める工業系用途地域内の工業系建築確認申請件数の割合	24.7% (2016-2020年の年平均建築確認申請件数割合)	24.7% (2041-2045年の年平均建築確認申請件数割合)

毎年行うモニタリングでは、次の主な項目について建物用途別、地域別での推移、分布状況等の把握・分析を行うことにより取組効果を定量的に把握します。その結果を基に制度の有効性・発現性を検証し、必要に応じて制度の見直しを行うなど、アジャイル型の評価・見直しを行います。

土地利用	主な項目
商業・業務系土地利用	都市機能誘導区域内外エリア別の商業系の建築確認申請件数
	市街化調整区域内エリア別の商業系の開発許可・建築許可件数
	都市機能誘導区域内（都心）の地価変動率（市内エリア別平均、他都市中心拠点平均等との比較）
住居系土地利用	居住誘導区域外エリア別の住居系の建築確認申請件数
	市街化調整区域内エリア別の住居系の開発許可・建築許可件数
	市外・居住誘導区域外から居住誘導区域への転入・転居件数—転出件数（住民基本台帳）
	居住誘導区域内外エリア別の地価変動率
工業系土地利用	工業系用途地域内外エリア別の工業系の建築確認申請件数
	市街化調整区域内エリア別の工業系の開発許可・建築許可件数



第4章

土地利用方針の実現に向けて

また、浜松市都市計画マスタープランの改定に合わせておおむね10年ごとに実施する評価では、従来の国勢調査の人口、経済センサスの事業所数、都市計画基礎調査の土地利用現況、建物利用現況などを活用した都市及び地域単位の評価・分析に加えて、必要に応じてWell-beingに着目した指標を取り入れることにより、本方針の達成状況の確認を行います。その結果を基に本方針の妥当性を検証し、本方針や制度等の見直しを行います。

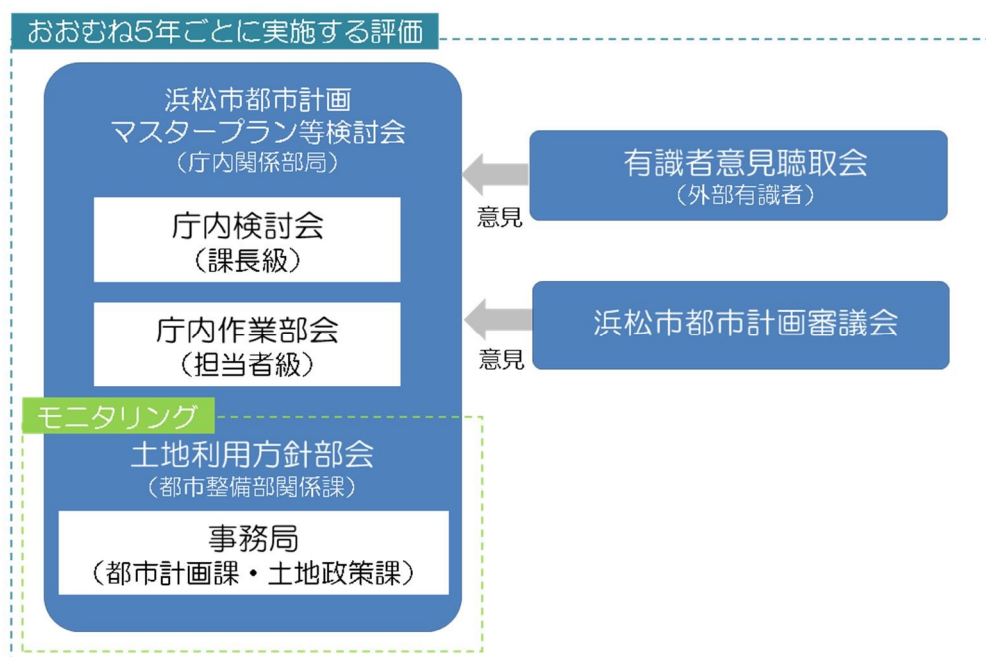
なお、評価指標・モニタリング項目については、動的かつ経時的変化を踏まえたデータの活用など、今後のまちづくりDXの進展に応じて必要な追加・修正を行います。

(3) 推進体制

土地利用計画制度の運用を計画的な時間軸の中で段階的に進めるため、本方針の策定を行った際の検討体制をもとに継続的に評価・分析を行い、必要に応じて本方針や制度の見直し等を行います。

おおむね5年ごとに実施する評価は、土地利用方針部会及び浜松市都市計画マスタープラン等検討会で評価・分析を行います。その結果、本方針の変更の必要性が生じた場合には、外部有識者で構成する有識者意見聴取会及び浜松市都市計画審議会に方針変更案を諮ります。

毎年行うモニタリングは、都市整備部関係課で構成する土地利用方針部会で評価・分析を行います。その結果、制度の見直しを行う必要性が生じた場合には、都市計画マスタープラン等検討会に制度変更案を諮ります。



(4) 本方針の市民等への周知・共有

本方針に基づく土地利用計画制度の運用を円滑に進めるためには、本方針の内容について市民をはじめ、事業者、利害関係者に十分に周知・共有を図ることが必要です。

そこで、ホームページへの掲載をはじめ、ソーシャルメディア等を活用した情報発信を進めるとともに、本方針の理解増進、住民によるまちづくり活動の推進等を図るため、都市計画基礎調査情報のオープン化について検討を行います。

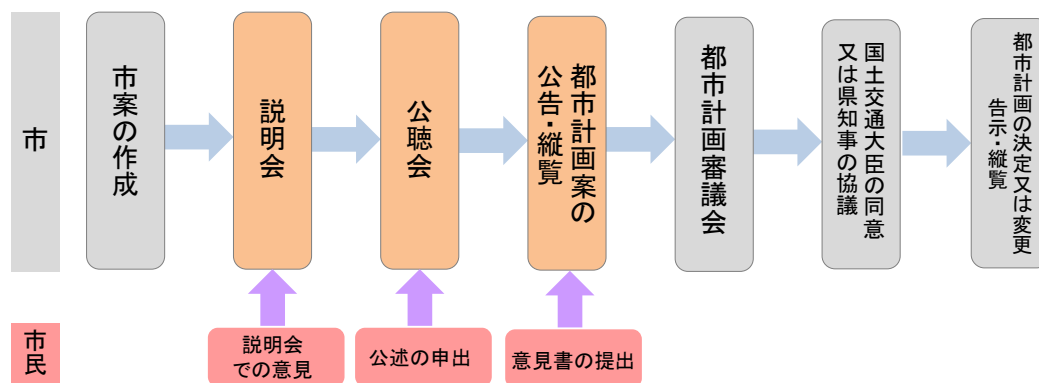
(5) 本方針に基づく変更案の意見反映

1) 都市計画の決定又は変更の手続き

本市は都市計画決定・変更手続きを行う際、法第16条第1項において都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものと規定されています。

そこで、基本的には説明会及び公聴会（公述の申出があった場合のみ）の開催を行うとともに、第17条第1項の都市計画案の縦覧を行い、市民の意見を反映する機会を設けます。

また、都市計画の決定又は変更にあたっては、都市計画審議会の審議、国の同意又は県の協議を経たのち、市が決定又は変更を行います。



2) 開発許可制度の変更の手続き

開発許可制度の立地基準への適合性については、本市では主に「浜松市市街化調整区域における開発区域等を定める条例」、「市街化調整区域における開発許可制度の運用基準」及び「浜松市開発審査会提案基準」に基づき審査を行っています。

条例の改正又は基準の変更により、市民、事業者、利害関係者等への影響を及ぼすものについてはパブリックコメントを実施するなど、市民の意見を反映する機会を設けます。

(6) 適切なまちづくり手法の活用

本市の目指すべき将来都市構造である拠点ネットワーク型都市構造を実現するためには、本方針に基づく土地利用計画制度の運用だけでなく、様々なまちづくりの手法を活用することが必要です。

1) 都市施設及び市街地開発事業との連携

道路や公園などの都市施設は、円滑な都市活動の確保と良好な都市環境の保持の役割に加え、都市の骨格を形成し、市街地を性格付ける効果があります。そして、土地区画整理事業などの市街地開発事業は、一定の区域において細分化された敷地の統合、公園、街路等の公共施設の整備等を行い、計画的かつ良好な市街地を一体的に整備する手法です。本方針と連携してこれらの効果的かつ効率的な事業を推進することにより、コンパクトでメリハリのある土地利用と良好な都市環境の形成を図ります。

2) 立地適正化計画制度の活用

民間の建築行為の規制を主とした本方針に基づく土地利用計画制度の運用に加えて、立地適正化計画制度による緩やかなコントロール手法と経済的なインセンティブを組み合わせることにより、拡散した都市機能や居住を効果的かつ効率的に誘導を図ります。

3) 部局の横断的な連携

拠点ネットワーク型都市構造を実現するためには、都市計画だけではなく、多様な分野との連携が必要です。

特に、まちづくりにおいて土地利用と交通は相互関係にあり、拠点ネットワーク型都市構造を実現するうえで公共交通との連携が重要であることを踏まえて、浜松市地域公共交通網形成計画との連携、施策の調整を図りながら取組を進めます。

さらに、人口減少に伴い空き家が増加している市街地において、都市機能や居住の誘導を図るためには、土地利用計画制度による建築行為の規制だけではなく、既存住宅の活用を図る観点が必要であることを踏まえて、浜松市住生活基本計画及び浜松市空家等対策計画との連携、施策の調整を図りながら取組を進めます。

また、土地利用に関しては、都市計画法に限らず、農業振興地域の整備に関する法律、森林法等の関係法令によって各種関連計画の実現のための運用がなされています。その他、産業、観光、子育て、医療、福祉などの多様な分野が関係して土地利用がなされていることを踏まえて、各種関連計画との調和、施策の調整を図りながら取組を進めます。

(7) 都市圏における広域連携

本方針に基づく取組の実効性を高めるためには、本市単体だけでなく、都市圏全体を含めた広域的な取組が必要です。そこで、本方針について近隣市町への情報共有を行うとともに、県による広域的な調整や仕組みづくりについての市の協力体制の強化を進めます。

1

2

3

第4章

土地利用方針の実現に向けて

2 方針実現に向けたロードマップ

現在の低密度に拡散した都市構造から拠点ネットワーク型都市構造への転換を図るためには、土地利用計画制度の運用を計画的な時間軸の中で段階的に進める必要があります。

土地利用計画は、個々の建築活動の規制誘導を通じて、目指すべき将来都市構造を実現することを役割としていますが、民間の建築行為、開発行為を前提とすることから、その目的の実現には時間を要します。

また、市街化調整区域の開発圧力が依然として高い本市の状況にあって、市街化区域の土地利用規制の強化を先行して進めると、市街化調整区域への拡散が加速するおそれがあるなど、土地利用規制・誘導策を講じるにあたっては、都市全体における相対的な優先順位等の観点から総合的・一体的に検討を行う必要があります。

さらに、目指すべき将来都市構造を実現するために急激な土地利用規制の変更を行うことは、社会経済に混乱を招くおそれがあることから、市民、事業者、利害関係者等に理解しやすい形で、あらかじめその実現に向けた道筋を明らかにしておくことが必要です。

そこで、都市計画マスタープランの目標年次である2045年までの本方針に基づく土地利用計画制度の変更について、目指すべき将来都市構造の実現に向けたロードマップを明らかにします。

(1) 段階的な土地利用計画制度の運用の考え方

低密度に拡散した都市構造から拠点ネットワーク型都市構造への転換に向けて、段階的な土地利用計画制度の運用を進めるため、次の考え方のもとでロードマップを構成します。

①都市全体にわたり都市機能の無秩序な拡散を抑制しつつ、都心や拠点に役割分担や機能連携に応じた都市機能の誘導を図り、都市構造の核を構築する。

②土地利用規制により更なる都市の外延的拡大、都市の空洞化を招くことのないよう、都市全体を見渡した中で、計画的な時間軸の中で段階的に都市の外延から居住の集約・縮小を図る。

Step1 集落地外における居住の拡散防止

Step2 集落地における居住の集約・縮小

Step3 市街地における居住の集約

(2) ロードマップ

計画的な時間軸の中で段階的な土地利用計画制度の運用に向けて、以下のとおり主な取組を示したロードマップを定めます。

なお、本ロードマップは前節で定めた評価やモニタリングの結果を踏まえつつ、取組の早期実施に努めるとともに、手法の変更などの見直しを行う場合があります。

また、本方針の改定の際には、新たな課題の抽出・運用方針の見直しを行い、本ロードマップの必要な見直しを行います。

期	年度	土地利用計画制度						
		市街地			市街地外			
		商業・業務	住居	工業	商業・業務	住居	工業	
	2025 (R7)	策定						
短期	2026 (R8)	<ul style="list-style-type: none"> ○公共貢献に応じた容積率緩和制度 ○指定容積率の見直し ○特定用途誘導地区による都市機能の集積 	<ul style="list-style-type: none"> ○居住用途に関する容積率緩和制度の適用地区の指定 	<ul style="list-style-type: none"> ○特別用途地区による住宅・敷地面積・店舗面積の制限 	<ul style="list-style-type: none"> ○線引き前宅地制度の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ○市街地縁辺集落制度の見直し ○大規模既存集落制度の見直し ○許可者移転の必要要件の見直し ○新たな土地利用の可能性調査 	<ul style="list-style-type: none"> ○許可宅地の宅地分譲の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ○新規工業団地の市街化編入
	2030 (R12) 2031 (R13)	<ul style="list-style-type: none"> ○特別用途地区による集客施設の床面積の制限 ○近隣商業地域の指定見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ○高度地区による居住誘導区域外の建物高さ制限の見直し ○用途地域による居住誘導区域外のダウンゾーニング 	<ul style="list-style-type: none"> ○用途地域の見直しによる居住誘導(工業系→商業系、住居系) 	<ul style="list-style-type: none"> ○商業系の開発許可制度の見直し(特定路線における沿道商業施設等の見直し) 	<ul style="list-style-type: none"> ○市街地縁辺集落の見直し ○線引き前宅地の見直し ○大規模既存集落制度の許可基準の見直し ○分家住宅の見直し 	<ul style="list-style-type: none"> ○立地誘導地区の必要に応じた見直し 	
中長期	2045 (R27)							

<参考>

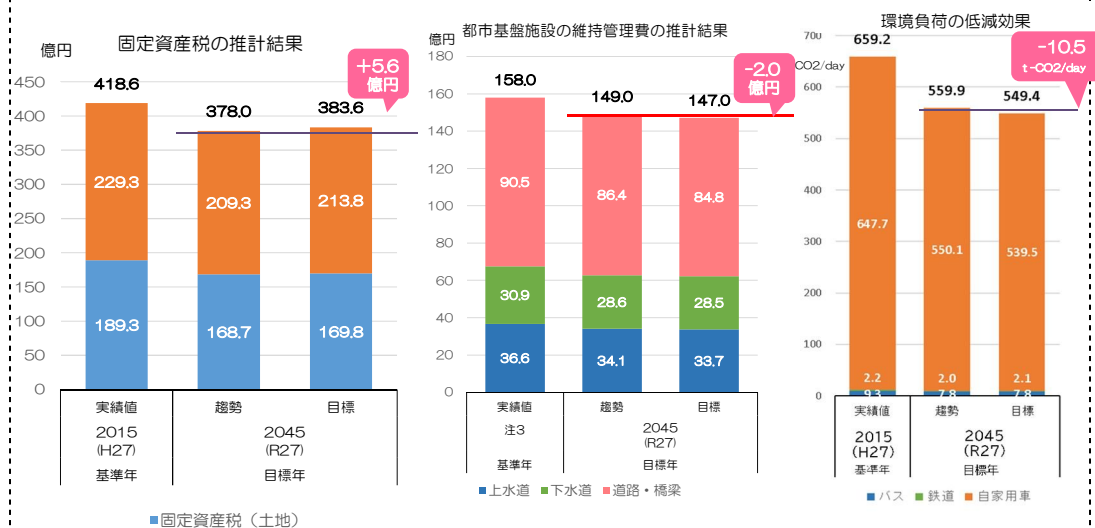
○本方針の取組効果

本方針の取組により期待される効果について、森本（2011）^{注1}のモデル式等を用いて固定資産税、都市基盤施設の維持管理費及び二酸化炭素排出量^{注2}の推計を行いました。

趨勢ケースは2045（令和27）年まで土地利用計画制度の運用を現在のまま維持した場合、目標ケースはロードマップに基づき取組を推進した場合です。

その結果、2045（令和27）年時点で趨勢ケースに対して目標ケースの方が、固定資産税は年間約5.6億円の増加、都市基盤施設の維持管理費は年間約2.0億円の減少、二酸化炭素排出量は一日あたり約10.5t-CO₂の減少が推計されました。

なお、二酸化炭素排出量の一日あたりの減少量は、自動車の排出量に換算すると約8万台キロに相当する量になります。



注1 「都市のコンパクト化が財政及び環境に与える影響に関する研究」(森本章倫 日本都市計画学会論文誌 Vol.46 No.3 2011年10月)

注2 二酸化炭素排出量の推計については、2019年国土交通白書の交通手段別の原単位、トリップ数はメッシュ別交通手段別利用者数、トリップ延長はメッシュ別平均トリップ延長を活用して簡易的に推計。