

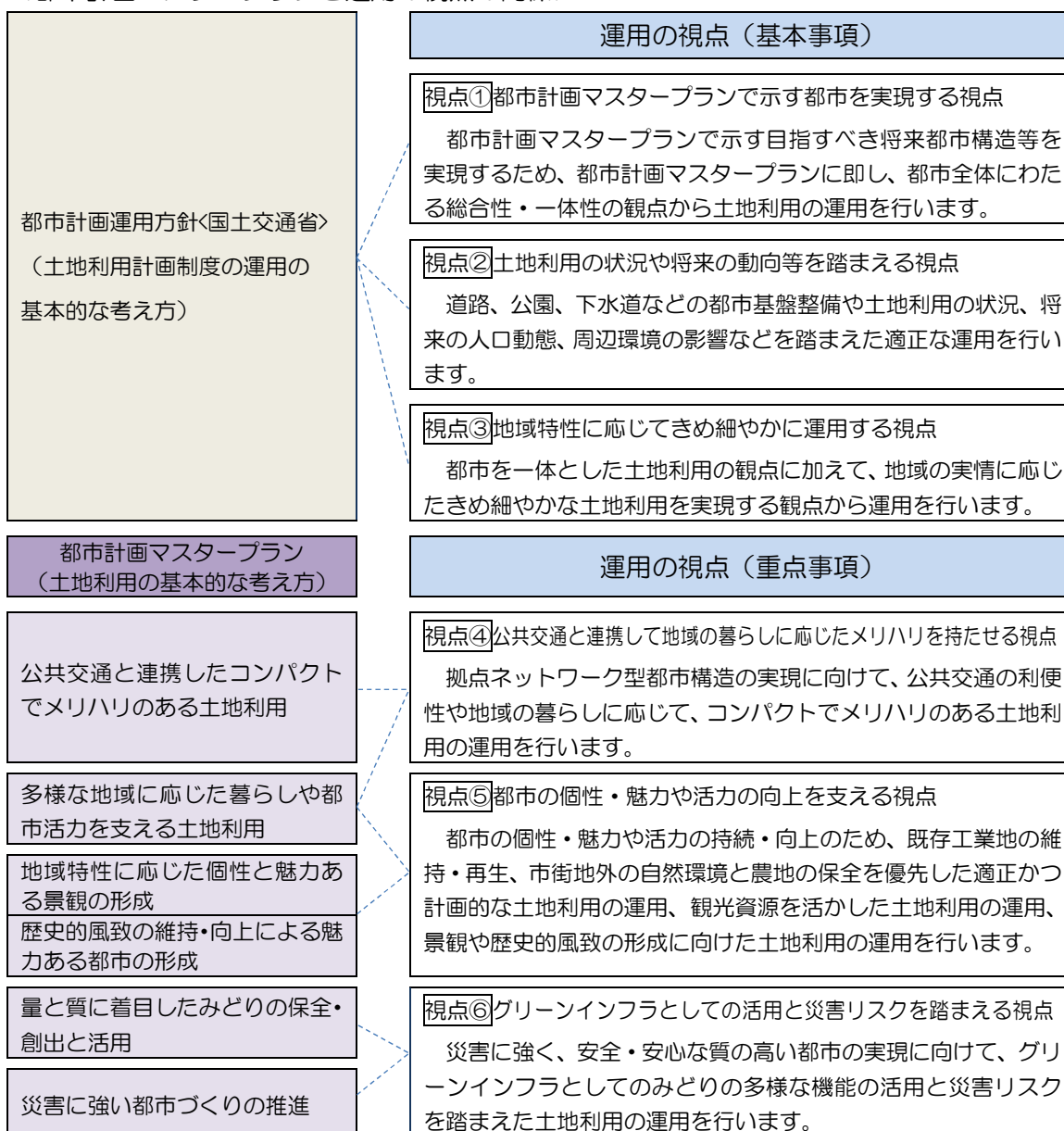
## 第3章 土地利用計画制度の運用方針

### 1 土地利用計画制度の運用の視点

土地利用計画制度の運用は、本方針の目的や位置づけで示したとおり、都市計画マスタープランに即して行うものですが、都市計画マスタープランの長期的な展望に立った都市計画の理念、目標、方針等を実現するためには、地域の実情を踏まえた段階的な運用や、地域特性に応じたよりきめ細やかな運用が必要です。

そこで、運用の視点の設定にあたっては、用途地域などの土地利用計画制度の運用の趣旨や基本的な考え方から基本事項を整理するとともに、浜松市都市計画マスタープランの分野別の方針のうち、土地利用計画制度の運用に関係する分野の基本的な考え方から重点事項を整理しました。

＜都市計画マスタープランと運用の視点の関係＞



## 2 土地利用計画制度の運用方針図

都市計画マスタープランや運用の視点に基づき、土地利用計画制度の適切な運用を進めるため、前節で整理した6つの視点から方針図を構成するための考え方を整理し、本方針における土地利用計画制度の運用方針図を定めます。

視点①	視点②	視点③	視点④	視点⑤	視点⑥
都市計画マスタープランで示す都市を実現する視点	土地利用の状況や将来の動向等を踏まえる視点	地域特性に応じてきめ細やかに運用する視点	公共交通と連携して地域の暮らしに応じたメリハリを持たせる視点	都市の個性・魅力や活力の向上を支える視点	グリーンインフラとしての活用と災害リスクを踏まえる視点



<方針図を構成するための考え方>

### 1 都市計画マスタープランを基本とする

都市計画マスタープランの土地利用方針図を基本とした土地利用区分とし、都市計画マスタープランに示す目指すべき将来都市構造を実現するための土地利用の運用を行います。

### 2 周辺環境等を踏まえて区分する

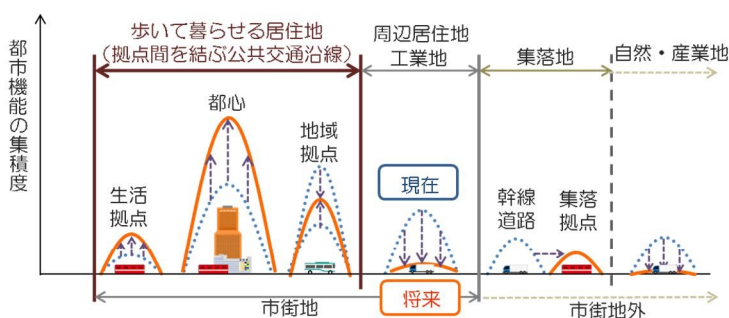
「歩いて暮らせる居住地（居住誘導区域）」のうち、「住工複合居住地」を区分し、防衛施設の近接性などの周辺環境の影響や、住工の共存する土地利用状況等を踏まえた土地利用の運用を行います。

### 3 拠点の階層性に応じた都市機能の集積を図る

拠点ネットワーク型都市構造の実現、都心の賑わい再生に向けて、都心や各拠点、居住地、集落地において役割分担と地域特性に応じた都市機能の集積を図るための商業系土地利用の運用を行います。

このため、市街地では、都心や各拠点、居住地の沿道地域など、それぞれの役割に応じたサービスが提供されるよう、拠点の階層性に応じた都市機能の集積を図る運用を行います。

また、市街地外では、集落としてふさわしい生活サービスを維持されるよう、無秩序な都市機能の拡散を抑制するとともに、集落拠点形成に向けた土地利用の運用を行います。



都市機能の集積を図る運用イメージ

4 公共交通の利便性や都市機能の近接性に応じて区分する

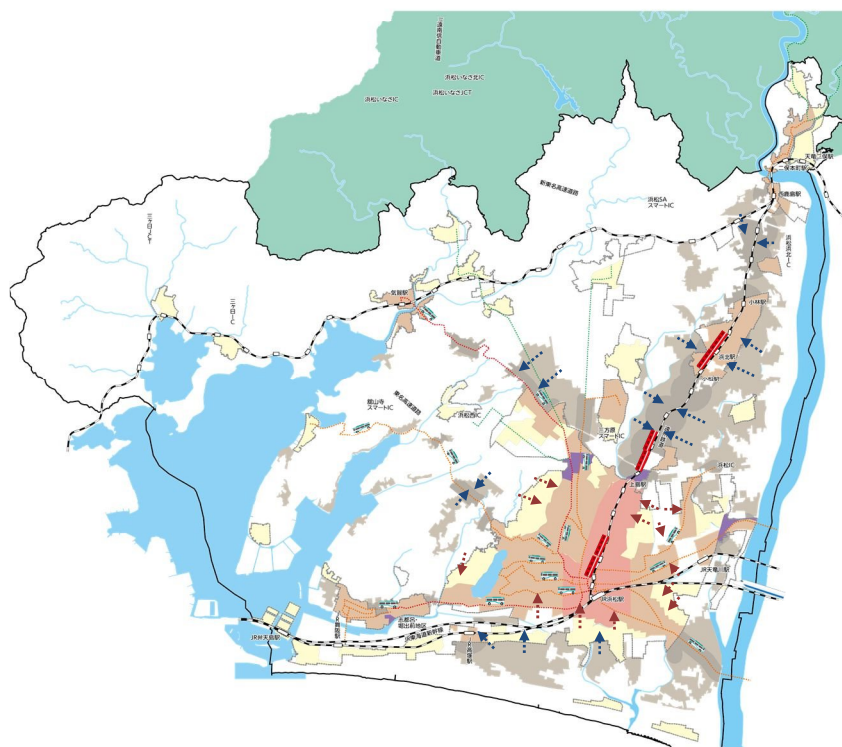
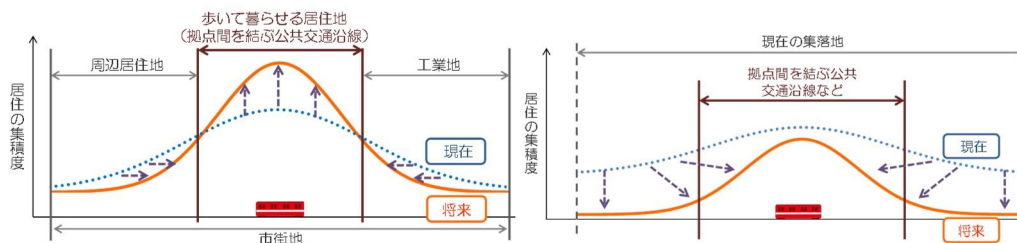
拠点ネットワーク型都市構造の実現に向けて、都市全体にわたり、公共交通の利便性や都市機能の近接性に応じてコンパクトでメリハリのある住居系土地利用の運用を行います。

このため、市街地では「歩いて暮らせる居住地」において、公共交通利便性の特に高い鉄道沿線と都心及びその周辺において共同住宅などの高度利用を図る「高度利用居住地」と、その他公共交通沿線において共同住宅と戸建て住宅が共存する「一般居住地」に区分し、都市基盤整備の状況等を考慮しつつ、公共交通の利便性に応じて居住の集積を高める運用を行います。

市街地外では、既存集落が広範囲に分布している状況を踏まえて、本格化する人口減少に対応してコンパクトでメリハリのある土地利用を推進するため、段階的に居住の集約・縮小を図る運用を行います。

そこで、短期的には、現在の大規模な既存集落がある「集落地」と、都市活力の持続・向上のための市街地外の自然環境と農地の保全を優先しつつ、適正かつ計画的な土地利用を図る「自然・産業地」に区分し、無秩序な居住の拡散を防止しつつ、集落地としてふさわしい居住を誘導します。

また、本格化する人口減少下においても集落のコミュニティ維持が図られるよう、「拠点間を結ぶ公共交通沿線」などを中心に集約を図る運用を行います。



居住の集約を図る運用のイメージ

※ 都市計画マスタープランで示す目指すべき将来都市構造（拠点ネットワーク型都市構造）の実現に向けて、目標年次である2045年の将来イメージを表現したものです。

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針



6 グリーンインフラとしてのみどりの保全・活用を図る地域を配置する

グリーンインフラとしてのみどりの多様な機能を活用するため、「みどりの保全地区」を配置し、積極的なみどりの保全・活用を図ります。

7 災害リスクを踏まえて都市機能や居住を誘導する

安全・安心なコンパクトな都市の実現に向けて、都市機能を誘導する拠点や居住を誘導・集約する居住地、集落地では災害リスクを踏まえた土地利用の運用を行います。

1

2

第3章

4

<方針図を構成するための考え方>

- 1 都市計画マスタープランを基本とする
- 2 周辺環境等を配慮して区分する
- 3 拠点の階層性に応じた都市機能の集積を図る
- 4 公共交通の利便性や都市機能の近接性に依拠して区分する
- 5 工業・流通業務施設や観光施設の適正な立地誘導を図る地区を配置する
- 6 グリーンインフラとしてのみどりの保全・活用を図る地域を配置する
- 7 災害リスクを踏まえて都市機能と居住を誘導する

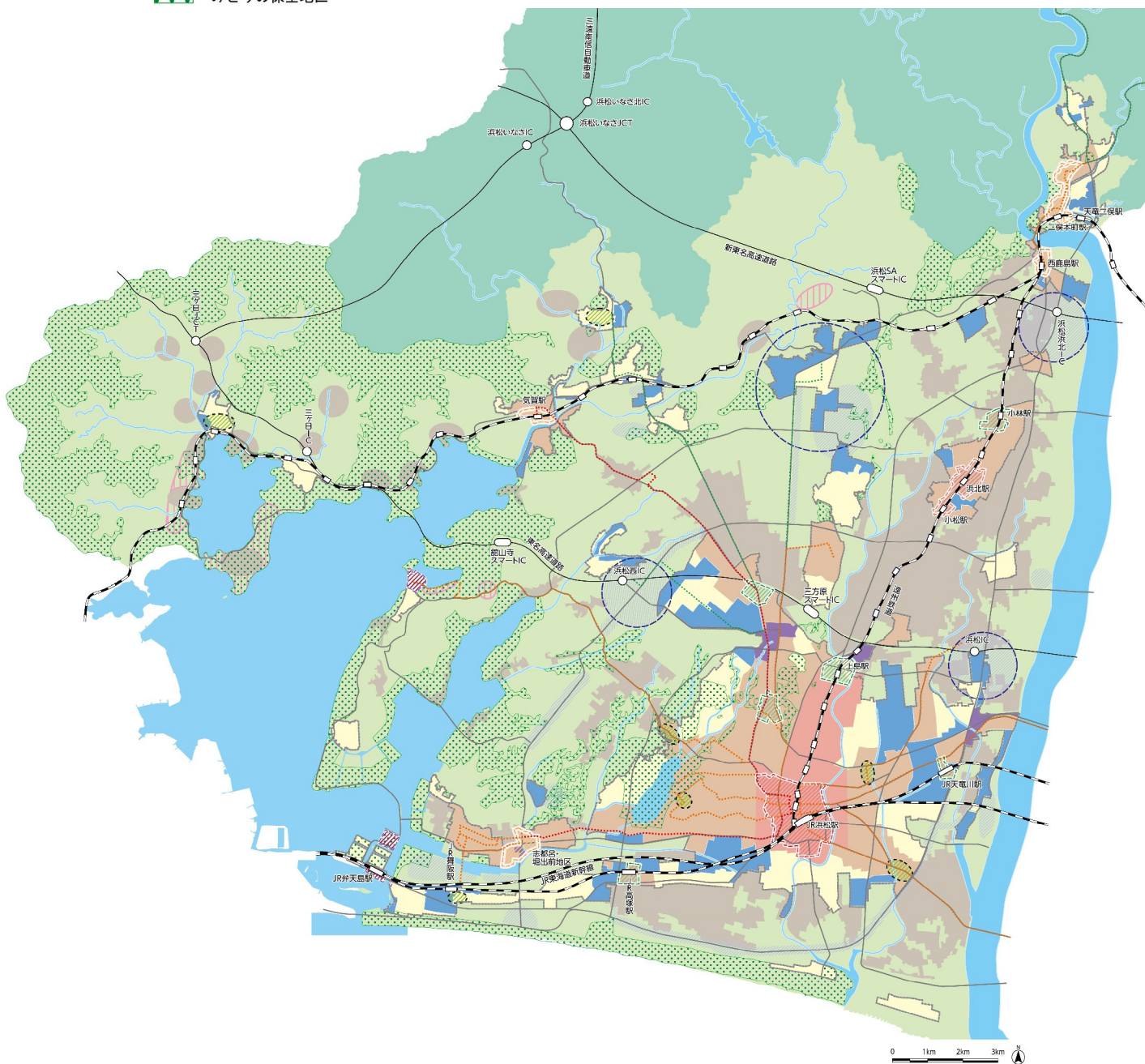


<考え方と方針図の関係>

都市計画マスタープラン (土地利用区分と拠点)		土地利用方針 (土地利用区分と拠点・解説)	
市街地	歩いて暮らせる 居住地	高度利用居住地	都心及びその周辺や、拠点間を結ぶ公共交通沿線のうち公共交通の利便性が特に高く、都心と連続して市街地を形成する地域において、中高層住宅を主体とした良好な居住環境を形成する居住地
		一般居住地	拠点間を結ぶ公共交通沿線において、地域特性に応じて中層の共同住宅と戸建住宅が適切に共存した良好な居住環境を形成する居住地
		住工複合居住地	拠点間を結ぶ公共交通沿線のうち、環境の悪化をもたらすおそれのない工場の操業環境と利便性の高い居住環境が調和した職住近接型の居住地
	周辺居住地	周辺居住地	戸建住宅を主体とした自然環境と調和のとれたゆとりある居住環境を形成する居住地
		土地利用 転換計画地区	新たな産業活力の創出や地域活性化の視点から計画的かつ適正な土地利用への転換を図る地区
	工業地	工業地	既存の工業の維持・再生や新たな産業の集積を図るための工業地を形成する地域
市街地外	市街地外	集落地	災害リスク等を踏まえつつ、自然環境や農地と調和した地域コミュニティの維持を図る集落地域
		自然・産業地	農業と工業が両立した産業活力の持続・向上を図るため、自然環境と農業の保全と最優先としつつ、ものづくり産業の適正な土地利用を図る地域
		工業・流通業務 立地誘導地区	産業拠点など広域自動車交通の利便性が高い地区において、自然環境と農地の保全とのバランスなどを勘案し、工業・流通業務施設の立地誘導を図る地区
	観光施設 立地誘導地区	豊かな自然資源・景観の保全を最優先としつつ、浜名湖などの観光資源を活かして観光施設の適正な立地誘導を図る地区	
拠点	都心	都心	創造都市の顔であり、西遠都市圏や市域をけん引する中心として、多様な高次都市機能を集積する拠点
	副都心	副都心	都心を補完する多様な都市機能を集積する拠点
	地域拠点	地域拠点	地域の中心として、一定の都市的サービスが提供できる都市機能を集積する拠点
	主要生活拠点	主要生活拠点	市民の身近な生活サービスを提供できる都市機能を集積する拠点
	生活拠点	生活拠点	日常生活に欠かすことのできない身近な生活サービスを提供できる都市機能を集積する拠点
	産業拠点	産業拠点	ものづくり産業を中心として、新たな価値や産業の創出につなげるための産業を集積する拠点
	観光拠点	観光拠点	浜名湖を中心とした観光資源を活かして、広域圏を対象とした観光施設を集積する拠点
みどり	みどりの保全地区	みどりの保全地区	グリーンインフラとしてのみどりの多様な機能が発揮されるよう、まとまりのある緑を連続的・一体的に保全する地区

＜土地利用計画制度の運用方針図＞

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <p>【市街地】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○歩いて暮らせる居住地</li> <li>高度利用居住地</li> <li>一般的居住地</li> <li>住工複合居住地</li> <li>○周辺居住地</li> <li>周辺居住地</li> <li>土地利用転換計画地区</li> <li>○工業地</li> <li>工業地</li> </ul> <p>【市街地外】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>集落地</li> <li>自然地・産業地</li> <li>工業・流通業務立地誘導地区</li> <li>観光施設立地誘導地区</li> <li>みどりの保全地区</li> </ul> | <p>【拠点】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都心</li> <li>副都心</li> <li>地域拠点</li> <li>主要生活拠点</li> <li>生活拠点</li> <li>産業拠点</li> <li>観光拠点</li> </ul> <p>市街化区域界</p> <p>中山間地<br/>(都市計画区域外)</p> <p>主な河川</p> | <p>○公共交通ネットワーク</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>鉄道</li> <li>バス（主要基幹路線）</li> <li>バス（基幹路線）</li> <li>バス（準基幹路線）</li> </ul> <p>○道路</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>高規格道路</li> <li>主要幹線道路</li> </ul> |
|--|---|---|



1

2

第3章

4

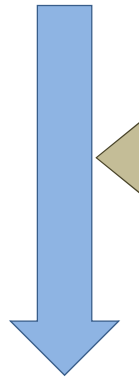
土地利用計画制度の運用方針

### 3 土地利用計画制度の運用方針

土地利用計画制度の運用方針は、前節の視点を踏まえ、都市計画マスタープランに示す土地利用の方針に従って、以下の5つの方針を示します。

#### ○都市計画マスタープランに示す土地利用の方針

方針1	コンパクトな都市づくりのための土地利用
方針2	都心や各拠点の役割と地域特性に応じた都市機能の集積のための土地利用
方針3	地域の暮らしに応じた良好な居住環境の形成に向けた土地利用
方針4	既存工業地の維持・再生と産業拠点の形成に向けた土地利用
方針5	自然環境・農地の保全と都市のコンパクト化の推進に向けた土地利用



視点①	都市計画マスタープランで示す都市を実現する視点
視点②	土地利用の状況や将来の動向等を踏まえる視点
視点③	地域特性に応じてきめ細やかに運用する視点
視点④	公共交通と連携して地域の暮らしに応じたメリハリを持たせる視点
視点⑤	都市の個性・魅力や活力の向上を支える視点
視点⑥	グリーンインフラとしての活用と災害リスクを踏まえる視点

- 1 コンパクトな都市づくりのための運用方針  
＜区域区分＞
- 2 都心や各拠点の役割と地域特性に応じた都市機能の集積のための運用方針  
＜市街地の商業・業務系土地利用＞
- 3 地域の暮らしに応じた良好な居住環境の形成に向けた運用方針  
＜市街地の住居系土地利用＞
- 4 既存工業地の維持・再生と産業拠点の形成に向けた運用方針  
＜市街地の工業系土地利用＞
- 5 自然環境・農地の保全と都市のコンパクト化の推進に向けた運用方針  
＜市街地外の土地利用＞

## (1) コンパクトな都市づくりのための運用方針〔区域区分〕

## ①現状

## ＜制度運用の状況＞

1968（昭和43）年に制定された新都市計画法において、市街化を促進する市街化区域と市街化を抑制する市街化調整区域に都市計画区域を区分し、無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成等を図るため、区域区分制度が創設されました。

本市では、1972（昭和47）年に旧西遠広域都市計画区域の旧浜松市、旧浜北市、旧雄踏町及び旧舞阪町、1976（昭和51）年に旧奥浜名広域都市計画区域の旧引佐町及び旧細江町、2007（平成19）年に浜松都市計画区域に編入された旧天竜市、旧三ヶ日町において区域区分の当初決定を行い、人口や産業の需要に応じて1986（昭和61）年に新都田地区や佐鳴湖西岸地区の市街化区域の編入を行うなど、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るための一定の役割を果たしてきました。

区域面積は、2022（令和4）年時点で、都市計画区域の51,455.0haのうち、市街化区域が9,890.1ha（19.2%）、市街化調整区域が41,564.9ha（80.8%）となっています。

## ＜人口の動向等＞

都市計画区域の人口は、2020（令和2）年時点で約77.1万人であり、このうち、市街化区域が約49.9万人（64.8%）、市街化調整区域が約27.1万人（35.2%）となっています。〔P74 図-1 参考資料より〕

その市街化調整区域の人口は、合併した旧市町村の集落が多く点在し、区域区分を指定する以前より居住が既に拡散していたために、区域区分指定後（旧天竜市、旧三ヶ日町を除く。）の1980（昭和55）年時点で、既に約23.3万人でありました。その後も市街化調整区域の人口は増加し続け、2020（令和2）年時点で都市計画区域の人口の約35%が市街化調整区域に居住する状況にあります。〔P74 図-1〕

本市の総人口は、国勢調査によると、2005（平成17）年の約80.4万人をピークに減少に転じ、2020（令和2）年時点で約79.1万人となっています。さらに、将来推計によると、2045年時点で約70.4万人となり、2020（令和2）年から2045（令和27）年にかけて、約8.7万人の人口が減少すると見込まれています。

## ＜産業の動向＞

本市の年間商品販売額は、2002（平成14）年から2021（令和3）年にかけては概ね横ばいで推移しています。また、本市の製造品出荷額等は、2016（平成28）年以降は増加傾向にあります。〔P75 図-4、P83 図-26〕

## ＜土地利用等の状況＞

都市計画区域の土地利用別面積は、都市的土地利用が21,220.31ha（41.2%）、自

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〔区域区分〕

然的土地利用が30,234.7ha（58.8%）となっています。

区域別の推移をみると、2007（平成19）年から2022（令和4）年にかけて、市街化区域、市街化調整区域ともに住宅用地、商業用地などの都市的土地利用が増加している一方で、農地や森林などの自然的土地利用が減少している状況にあります。

〔P74 図-2〕

市街化調整区域における都市的土地利用の無秩序な拡散に伴い、都市的土地利用と農地等が混在し、生活環境・営農環境の悪化が生じるとともに、道路、下水道などの公共施設整備の非効率化が生じています。

自然環境と農地は、二酸化炭素の削減などの環境保全機能や雨水の流出抑制機能の役割を果たしており、自然的土地利用の減少に伴いそれらの機能の低下が懸念されます。さらに、近年は、気候変動等の影響により水災害の頻発化・激甚化の懸念が高まっています。

本市では、一級河川天竜川の流域を中心に、洪水浸水想定区域（想定最大規模）が高度な都市機能が集積している都心部等にも広く及んでいます。〔P75 図-3〕

## ②課題

本市の区域区分制度は、人口や産業の動向及びそれに必要な土地の需要に応じた市街化編入により計画的な市街地形成の一定の役割を果たしてきたものの、当初決定以前からの居住と産業機能の拡散や、これまでの開発許可制度の運用により、市街化調整区域に多くの人口を有する低密度に拡散した都市が形成されています。

一方で、本市は既に人口減少下にあり、このままでは一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業などの生活サービスの維持が将来的に困難になる恐れがあるとともに、都市的土地利用の無秩序な拡散に伴う生活環境・営農環境の悪化や、道路、下水道などの公共施設の維持管理・更新費の増大が懸念されます。

また、市街化調整区域では自然環境と農地が減少し、自然環境が有する雨水の流出抑制機能等の低下が懸念されるとともに、気候変動等により近年増加している水災害の頻発化・激甚化の懸念が高まっています。

こうした状況に対応し、自然環境と共生した持続可能な都市の実現のためには、本格化する人口減少や産業の需要に対応したコンパクトでメリハリのある土地利用、頻発化・激甚化する水災害に対応した安全・安心な都市の形成、グリーンインフラとして多様な機能を有する自然環境と農地の保全・活用に向けた制度運用が必要です。

## ③運用方針

コンパクトでメリハリのある土地利用の推進、計画的な都市基盤整備による良好な市街地の形成、安全・安心な都市の形成、グリーンインフラとしての自然環境と農地の保全・活用などのため、引き続き区域区分を堅持し、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）の区域区分の方針に即して、以下の考え方のもとで制度運用を進めます。

1) 市街化区域から市街化調整区域への編入

本格化する人口減少下においても市街地や歩いて暮らせる居住地の人口密度が維持されるよう、適切な規制誘導策を講じることにより市街地外に拡散した居住を市街地に誘導する考え方のもと、原則、現在の市街化区域の規模を維持します。その中で、地域地区などの適切な制度運用と計画的な都市基盤整備により市街地の良好な都市環境を形成します。

将来的には、都市全体の人口動向から市街化調整区域の人口規模と照らして市街化区域の規模縮小が必要な場合は、人口密度の低下が見込まれる地域などにおいて、土地利用の状況等総合的に勘案し、市街化区域から市街化調整区域への編入の必要性を検討します。

なお、災害発生のおそれのある土地の区域については、浜松市立地適正化計画における防災指針（浜松市防災都市づくり計画）において災害リスク等の評価を行い、事前防災における土地利用規制として、市街化区域から市街化調整区域への編入を必要に応じて検討します。

2) 市街化調整区域から市街化区域への編入

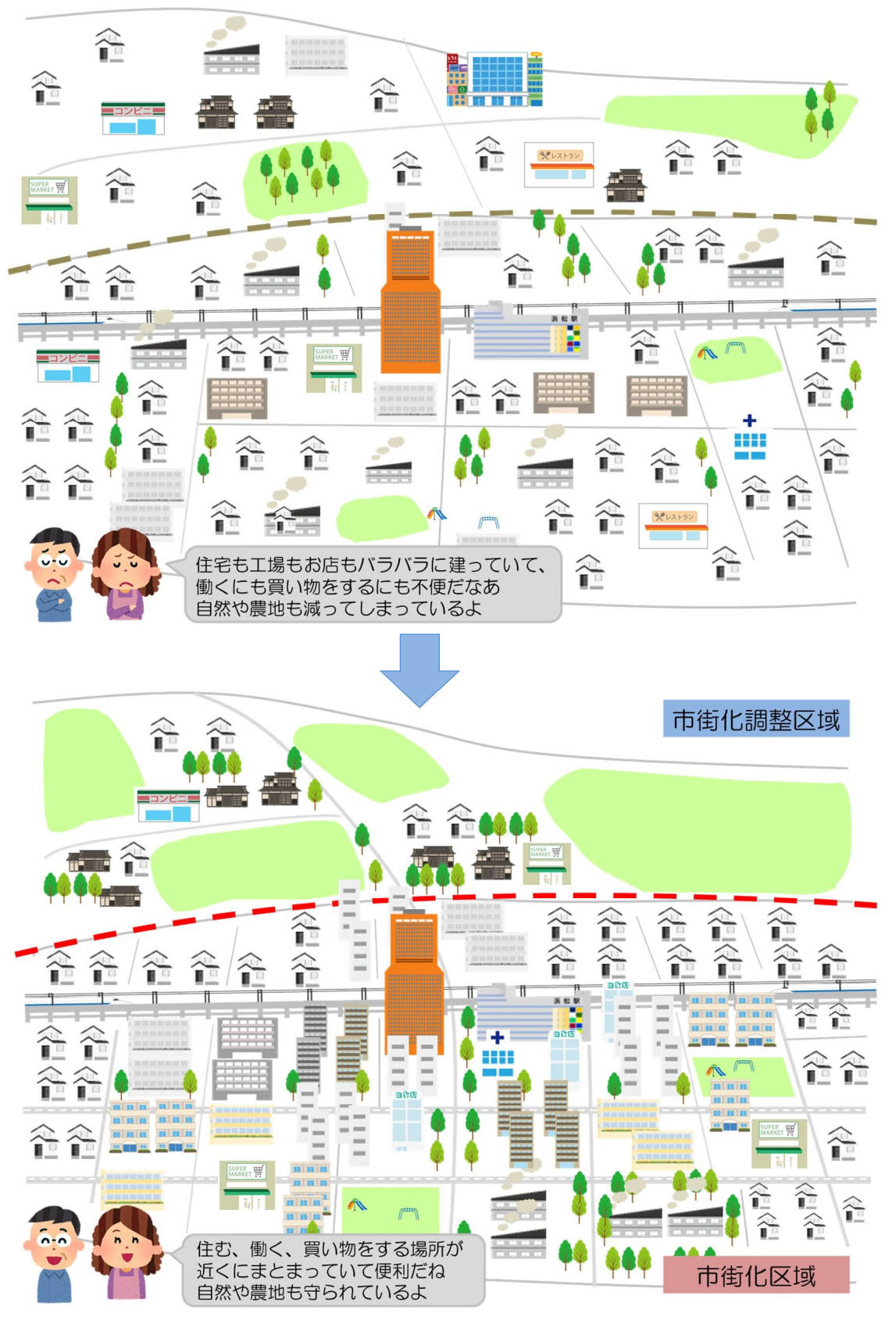
コンパクトな都市づくりの推進、市街地外における雨水の流出抑制等のグリーンインフラとしての機能を有する自然環境と農地の保全のため、原則、市街化調整区域から市街化区域への編入は行わないものとします。

ただし、将来の人口や産業の動向及びそれに必要な土地の需要の適切な見通し、道路、下水道などの公共施設の整備・管理の現状及び今後の見通し、土地利用の状況、災害リスク、グリーンインフラとしての機能評価などを総合的に勘案した中で、工業系については産業拠点周辺など広域自動車交通の利便性が高い地区、住居系については公共交通の利便性の高い鉄道駅周辺などの拠点ネットワーク型都市構造の実現に資する位置に限定して、良好な市街地を形成する観点から土地区画整理事業などの面整備を前提とした市街化区域の編入を必要に応じて検討します。

運用する 制度の例	都市計画区域	区域区分（市街化区域、市街化調整区域）
--------------	--------	---------------------

<参考>

○コンパクトな都市づくりの将来イメージ



## (2) 都心や各拠点の役割と地域特性に応じた都市機能の集積のための運用方針

## 〔市街地の商業・業務系土地利用〕

## ①現状

## ＜制度運用の状況＞

現在の商業系用途地域の配置は、都心である JR 浜松駅周辺及び副都心である遠州鉄道浜北駅・小松駅周辺、観光拠点である館山寺地区及び弁天島地区において商業地域を定めています。さらに、都心周辺、地域拠点及び主要生活拠点、旧町村及び土地区画整理事業施行地区の中心地、国道 257 号などの沿道地域において近隣商業地域を定めています。

このうち、JR 浜松駅周辺、JR 高塚駅南口、JR 天竜川駅北口及び住吉地区などの商業地域又は近隣商業地域は旧都市計画法施行時から定めています。そして、都心から追分交差点までの国道 257 号の沿道地域や宮竹交差点の沿道地域、蒲北地区などの近隣商業地域は新都市計画法施行後の 1973（昭和 48）年の全市的な用途地域の変更の際に、自動車交通を主体とした当時の土地利用計画において、主要な幹線道路の結節点にコミュニティセンターとしての機能を配置する目的で定めています。志都呂・堀出前地区、新都田地区、中瀬南部地区などの近隣商業地域は自動車交通を主体とした土地利用計画のもとで、新市街地や放射状道路の整備に合わせて地区内の中心商業地として定めています。

用途地域以外の地域地区として、2006（平成 18）年の都市計画法・建築基準法の一部改正に合わせて、2007（平成 19）年に中心市街地活性化等を目的として準工業地域において特別用途地区（大規模集客施設制限地区）を定め、床面積が 10,000 ㎡を超える大規模集客施設の立地の制限を行っています。

あわせて、都市計画制度以外の取組として、2007（平成 19）年に浜松市商業集積ガイドラインを策定し、床面積が 3,000 ㎡を超える店舗等の立地が可能となっている用途地域において 5,000 ㎡を超える集客施設を対象に将来のまちづくりの方向を踏まえたゾーニングに応じて立地の制限を行っています。

## ＜商業等の動向＞

本市の商業は、年間商品販売額をみると、2002（平成 14）年から 2021（令和 3）年にかけて、概ね横ばい傾向にある一方で、都心の年間商品販売額は減少傾向にあり、市全体に占める都心のシェアが年々低下している状況にあります。〔P75 図-4、図-6〕

また、本市の観光は、宿泊客数をみると、2006（平成 18）年から 2023（令和 5）年にかけて概ね横ばい傾向にあります。また、観光交流客数をみると、2011（平成 23）年から 2017（平成 29）年にかけて、増加傾向にある一方で、2020（令和 2）年以降は新型コロナウイルス感染症拡大の影響により大幅な減少に転じています。

〔P75 図-5〕

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〔市街地の商業・業務系土地利用〕

#### <土地利用等の状況>

商業用地の面積は、2007（平成 19）年から 2022（令和 4）年にかけて、都心で減少傾向にある一方で、工業系用途地域や市街化調整区域で増加傾向にあります。

〔P76 図-7〕

都心では、建物用途別の建物面積をみると、2007（平成 19）年から 2022（令和 4）年にかけて、教育・文化・行政ゾーンなどにおいて商業系建物は減少傾向にある一方で、住宅系建物は増加傾向にあり、特に、共同住宅は大幅な増加がみられます。

〔P76 図-8、図-9、図-10〕

観光拠点のうち、舘山寺地区では、2007（平成 19）年から 2022（令和 4）年にかけて、土地利用別面積全体に占める商業用地の割合は低下傾向にある一方で、住宅用地の割合は上昇しています。〔P77 図-11〕

容積充足率（用途地域の指定容積率に対する使用している容積率）は、都心や拠点ごとの地区レベルでは、高い状況にありませんが、街区レベルでは、都心の幹線道路の沿道地域において高い状況にあります。

#### <商業施設の立地状況>

大規模集客施設は、2007（平成 19）年の浜松市商業集積ガイドライン策定以前に工業地（工業地域、工業専用地域及び居住誘導区域外の準工業地域）をはじめ、志都呂・堀出前地区などの近隣商業地域において、拠点や地域の役割を超える都市機能を有する施設が立地している状況にあります。

大規模小売店舗（一の建物であって、その建物内の店舗面積が 1,000 m<sup>2</sup>を超える小売店舗）は、2000（平成 12）年から 2024（令和 6）年までの届出数をみると、工業地、市街化調整区域、（都）掛塚雄踏線（雄踏バイパス）などの幹線道路の沿道地域に多く立地しています。〔P77 図-12〕

また、集客施設の床面積の合計が用途地域の制限を超えて、ショッピングモールのように、駐車場を共用する等の機能が一体となって複数棟立地する事案が各地で見られます。

#### <誘導施設の立地状況>

浜松市立地適正化計画の誘導施設は、広域サービス型誘導施設である大規模集客施設の立地数の市全体に占める割合で見ると、都心は 21.4%、その他市街化区域は 71.4%であり、都心に立地する割合が低い状況にあります。また、生活サービス型誘導施設である教育・保育施設等の立地数の市全体に占める割合で見ると、都市機能誘導区域は 6.6%、その他市街化区域は 41.0%、市街化調整区域は 48.3%であり、都市機能誘導区域に立地する割合が低く、市街化調整区域に立地する割合が高い状況にあります。〔P78 図-13〕

### ＜都市基盤整備等の状況＞

都心のうち、駅北エリアの「商業・業務ゾーン」「都心居住ゾーン」は、戦災復興土地区画整理事業により高密度に幹線道路が配置・整備がされている一方で、背割り道路や幅員 6m未満の区画道路が多く、規模の小さい街区や細分化された敷地が多い状況にあります。このため、幹線道路の沿道地域では比較的大規模な店舗等が立地しているのに対して、街区内では小規模な店舗や住宅が立地しています。

「教育・文化・行政ゾーン」の東側地区は、土地区画整理事業により高密度な幹線道路と広幅員の区画道路が配置・整備されている一方で、低未利用土地が目立ち、再開発事業区域以外での高度利用が図られていない状況にあります。

駅南エリアの「都心居住ゾーン」は、住宅地相当の密度で幹線道路が配置・整備され、土地区画整理事業が行われていない東側エリアでは幅員 6m未満の区画道路や小規模な敷地が多く、駅北エリアに比べて店舗等の立地が少ない状況にあります。

副都心は、幹線道路密度が低く、幅員 4m未満の区画道路が多く、小規模な敷地が多い状況にあります。

地域拠点、土地区画整理事業の施行地区である志都呂・堀出前地区は広幅員の区画道路と幹線道路が配置・整備されている一方で、二俣・西鹿島地区、気賀駅周辺地区は、旧市町の中心地として一定の都市基盤が整っているものの、小規模な敷地が多い状況にあります。

主要生活拠点は、土地区画整理事業の施行地区である上島駅周辺地区やJR高塚駅周辺地区の北エリアは区画道路などの都市基盤が整っている一方で、それ以外の地区では幅員 6m未満の区画道路が多く、小規模な敷地が多い状況にあります。

### ②課題

工業地や郊外部のロードサイドにおける商業集積、拠点等における大規模集客施設の立地、各地における用途制限を超える機能が一体となった集客施設の複数棟の立地など、拠点や地域の役割を超える過度な都市機能の集積や無秩序な拡散が進むことにより都心や都市構造に影響を及ぼしています。

こうした状況に対応し、都心の再生、拠点ネットワーク型都市構造の実現のためには、市街地全体を見渡した中での無秩序な都市機能の拡散の抑制、都心や拠点などへの役割分担や機能連携に応じた都市機能の集積に向けた制度運用が必要です。

都心では、幹線道路の沿道地域に立地する商業、業務などの大規模な施設や、街区内に立地する個性のある小規模な店舗、教育・文化・行政施設など、各ゾーンの特色に応じた土地利用が図られている一方で、基盤整備状況に見合う容積率を指定していないことや、街区・敷地の規模や区画道路の構造が不十分なため土地の高度利用・有効活用が図りにくい状況にあります。また、近年、共同住宅等の用途に供する建築物（店舗等を併設していないマンション）が増加傾向にあり、このまま都市機能を伴わない過度な居住の誘導が進むと更なる都市機能の低下、賑わいの喪失が懸念されるとともに、将来的な土地利用転換が困難となる恐れがあります。

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
 市街地の商業・業務系土地利用

こうした状況に対応し、都心の再生、賑わいの創出のためには、多様な高次都市機能の集積を主としつつ、地区や通りの特性に応じてバランスの取れた都市機能と居住の誘導に向けた制度運用が必要です。

各拠点では、拠点の役割分担とともに圏域の人口規模や公共交通の利便性、都市の成り立ちなどの地域特性や都市基盤整備の状況に応じた都市機能の集積に向けた制度運用が必要です。

また、本市の観光交流の促進のためには、都心における広域圏の交流拠点としてのMICE機能、観光拠点における浜名湖や温泉などの観光資源を活かした機能の強化に向けた制度運用が必要です。

### ③運用方針

#### <市街地全体>

無秩序な都市機能の拡散を抑制し、都心や拠点などへの役割分担や地域特性に応じた都市機能の集積を図るための適切な制度運用を進めます。

このため、用途地域については、拠点ネットワーク型都市構造を実現するための都市機能の適正な配置と密度構成の観点から定めるとともに、短期的には、特別用途地区などを組み合わせることにより、市街地全体にわたる商業施設の配置・規模の適正化を図ります。その際、集客施設の床面積の合計が用途地域の制限を超えて、ショッピングモールのように、駐車場を共用する等機能が一体となって複数棟立地する事案に対応するための制度運用を進めます。

さらに、今後の新市街地の計画については、これまで土地区画整理事業により整備した大街区に地域の役割を超える集客施設が立地し、都心や都市構造に影響を及ぼしている状況を踏まえ、都心や各拠点の役割に応じた都市機能の適正な配置の観点から、用途地域と容積率・建ぺい率、特別用途地区を定めるとともに、適正規模の街区形態となるよう制度運用を進めます。

あわせて、誘導施策として、特定用途誘導地区を定めることにより、都心や各拠点への都市機能の誘導を図るとともに、再開発促進地区（都市再開発法第2条の3第2項で定める地区）を対象に、公共貢献に応じた容積率緩和制度（高度利用地区、地区計画など）の運用方針を定め、地域特性に応じて敷地集約化・大街区化の促進、良好な都市空間の創出、都市機能等を備えた良質な民間都市開発の誘導などが図られるよう制度運用を進めます。その際、総合設計制度、建築基準法第52条第8項に基づく容積率緩和などについてもその運用方針を踏まえた制度運用を進めます。

なお、地区計画は、本方針に基づき、拠点ネットワーク型都市構造を実現する観点から、当該地区の都市全体における役割分担の範囲において、周辺の都市環境との調和を図りつつ、良好な都市環境の維持・形成が図られるよう制度運用を進めます。

<都心>

○全般

市民をはじめ西遠都市圏の住民を対象とした都市的サービスを提供できるよう、都心内の各ゾーンの役割分担と機能連携のもと、都心としてふさわしい多様な高次都市機能を集積するための制度運用を進めます。

このため、用途地域については、都市全体にわたる規制誘導策を一体として講じることにより拡散した都市機能を都心へ誘導を図る考え方のもと、都心内の各ゾーンの特性に応じて適切な容積率を指定します。

また、基盤整備が不十分な地域では、市街地再開発事業の促進、土地区画整理事業を推進することにより低未利用土地の有効活用・土地の高度利用を図ります。

あわせて、近年増加している共同住宅等の用途に供する建築物（店舗等を併設していないマンション）の立地に対応し、特定用途誘導地区、特別用途地区等を活用して都市機能を主とした機能集積を図るための制度運用を進めます。

さらに、地区や通りの特性に応じて、敷地集約化・大街区化、魅力ある都心空間の創出、都市機能、MICE 機能や防災機能等を備えた良質な民間都市開発の誘導などが図られるよう制度運用を進めます。

駐車場整備地区については、都心における円滑な道路交通を確保するため、引き続き、現在の指定を維持します。

○商業・業務ゾーン

商業・業務を中心とした多様な高次都市機能の集積が図られるよう、現在の商業地域の用途地域を維持するとともに、高密度の商業・業務系土地利用を誘導するための高い容積率・建ぺい率を指定します。

○教育・文化・行政ゾーン

（東側地区）教育・文化・行政を中心とした多様な高次都市機能の集積が図られるよう、商業地域、近隣商業地域の用途地域を基本として指定するとともに、充実した都市基盤を活かした高密度の業務系土地利用を誘導するための高い容積率・建ぺい率を指定します。

（西側地区）歴史・文化資源を活かした観光機能の強化が図られるよう、浜松城跡や歴史的建造物等の歴史・文化が感じられるまち並み景観を形成するため、容積率・建ぺい率を維持します。

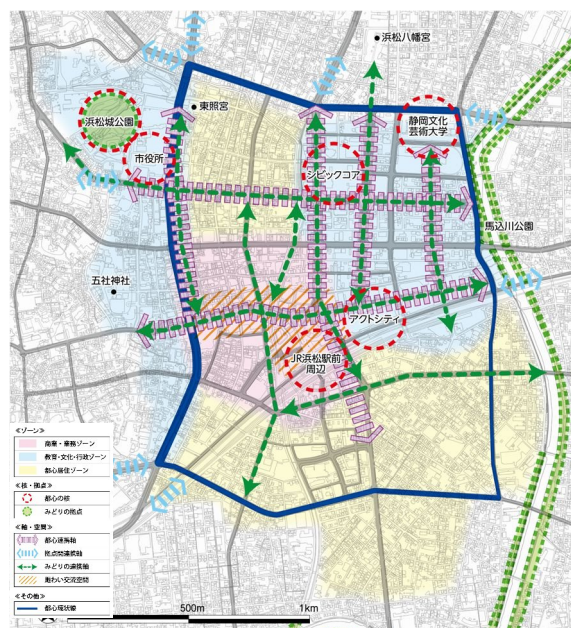


図 将来の都心構造図

○都心居住ゾーン

商業・業務ゾーンや教育・文化・行政ゾーンの高度都市機能と連携し、多様な都市機能の集積が図られるよう、現在の商業地域、近隣商業地域又は第2種住居地域の用途地域を維持するとともに、中密度から高密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を指定します。

また、都市基盤の整備が不十分な地区においては市街地整備に合わせて用途地域や容積率・建ぺい率を見直します。

<副都心>

都心を補完する都市的サービスを提供できるよう、副都心としてふさわしい多様な都市機能の集積を図るための制度運用を進めます。

ただし、都市基盤の整備が不十分なために土地の高度利用・有効活用を図ることが困難な実情を踏まえて、用途地域については、現在指定している遠州鉄道浜北駅前及び小松駅前に商業地域、その周辺の第2種住居地域、第1種住居地域又は第1種中高層住居専用地域の用途地域並びに容積率・建ぺい率を維持しつつ、今後の都市基盤整備の状況に応じて見直します。

<地域拠点>

地域の中心として、それぞれの地域特性に応じて一定の都市的サービスが提供できる都市機能の集積を図るための制度運用を進めます。

このため、現在指定している用途地域や、それぞれの地域特性に応じて低密度から中密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を維持します。

<主要生活拠点>

主要生活拠点では、市民の身近な生活サービスを提供できる都市機能の集積を図るための制度運用を進めます。

このため、当面は、現在指定している用途地域や、それぞれの地域特性に応じて低密度から中密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を維持しつつ、今後の都市基盤整備の状況に応じて見直します。

都心を地域圏域とし、鉄道駅を中心とする拠点については、公共交通の利便性、都心へのアクセス性、後背圏人口などのポテンシャルを鑑み、都市基盤が整ったエリアにおいて用途地域、容積率・建ぺい率等を必要に応じて見直します。

<生活拠点>

生活拠点では、主要生活拠点以外の生活圏域の市民を対象として身近な生活サービスを提供できる都市機能の集積を図るための制度運用を進めます。

このため、現在指定している用途地域や、低密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を維持します。

〈観光拠点〉

観光拠点では、浜名湖を中心とした観光資源を活かして、国内外からの観光客など広域圏を対象とした店舗や宿泊施設などの観光施設の集積を図るための制度運用を進めます。

このため、現在指定している用途地域や、高密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を維持します。

中長期においては、住宅地化や低未利用土地の増加等の土地利用の状況を踏まえて、必要に応じてその他制度の活用について検討します。

〈その他の地域〉

○都心周辺

都心を補完し、周辺住民の生活サービスを提供する都市機能の集積を図るため、現在指定している商業地域、近隣商業地域又は第2種住居地域や、中密度から高密度の商業・業務系土地利用を誘導するための容積率・建ぺい率を維持します。

○沿道地域等

沿道地域では、沿道地域の役割を超える過度な都市機能の集積が都心や都市構造に影響を及ぼしていることを鑑み、自動車の運転者や沿道後背住区の住民が利用する沿道サービス施設の立地誘導や道路交通騒音からの環境保護を図るための適切な制度運用を進めます。

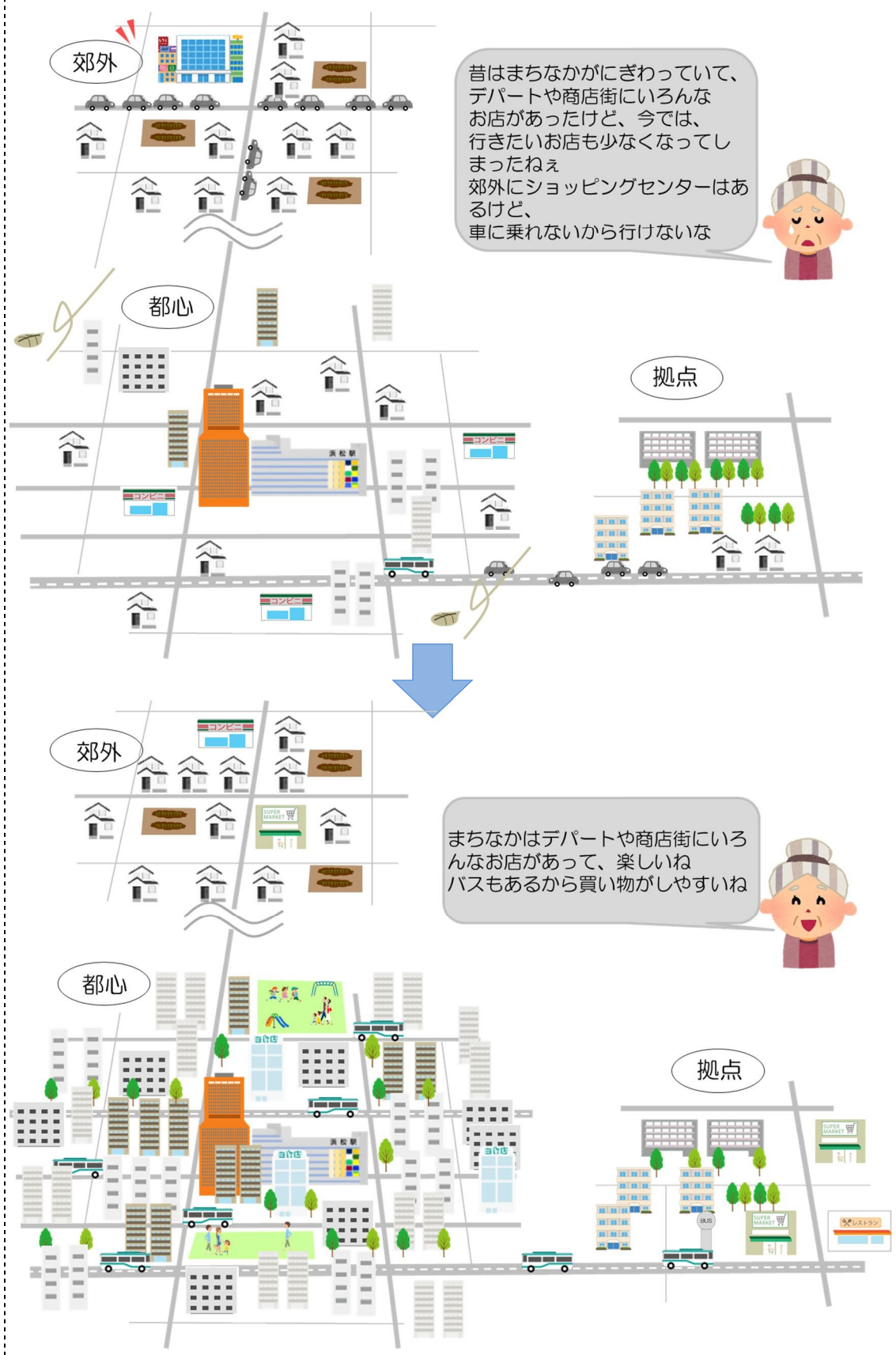
そこで、既存の沿道型用途地域については現在の用途地域や容積率・建ぺい率を維持しつつ、短期的には、特別用途地区を指定することにより、商業施設の配置・規模の適正化を図ります。また、幹線道路整備に伴う新規の沿道型用途地域については適切な用途地域及び容積率・建ぺい率や特別用途地区を指定することにより、商業施設の配置・規模の適正化を図ります。

地域の中心地区等に指定している近隣商業地域では、地域の住民が利用する日常生活サービス施設の立地誘導を図るための適切な制度運用を進めます。このため、中長期においては、旧来の自動車交通を主体とした土地利用計画をもとに定めた近隣商業地域は、公共交通を主体とした拠点ネットワーク型都市構造の土地利用計画との整合を図るため、用途地域の見直しを検討します。

運用する 制度の例	市街地全体	地域地区：用途地域、特別用途地区 など その他：地区計画、建築基準法関連制度 など
	都心 各拠点	地域地区：特定用途誘導地区、駐車場整備地区 など その他：公共貢献に応じた容積率緩和制度の運用方針 (浜松市都市機能誘導方針(仮称)) など

<参考>

○都心や各拠点の役割と地域特性に応じた都市機能を集積した将来イメージ



## (3) 地域の暮らしに応じた良好な居住環境の形成に向けた運用方針

## 〔市街地の住居系土地利用〕

## ①現状

## ＜制度運用の状況＞

現在の用途地域の構成比は、歩いて暮らせる居住地で第1種低層住居専用地域が約7.5%、第1種中高層住居専用地域が約19.4%、第2種中高層住居専用地域が約7.7%、第1種住居地域が約35.7%、第2種住居地域が約8.4%を占めています。一方で、周辺居住地（工業系用途地域を除いた居住誘導区域外）で第1種低層住居専用地域が約20.1%、第1種中高層住居専用地域が約14.7%、第2種中高層住居専用地域が約7.1%、第1種住居地域が約48.2%、第2種住居地域が約2.8%を占めており、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域を合わせた割合が約半数を超えるなど、ゆとりある居住環境の形成を目指す周辺居住地において広く複合用途である用途地域を定めている状況にあります。〔P78 図-14〕

これは、旧都市計画法施行時に工業地域又は準工業地域を広域に指定しており、既存工場が市街地の広範囲に立地していた土地利用状況を踏まえて、新都市計画法制定後の1973（昭和48）年の全市的な用途地域の変更において、都心周辺に住宅地を配置する計画のもと、これらの地域を複合用途である住居地域（1992（平成4）年の都市計画法・建築基準法の一部改正に伴い1996（平成8）年に第1種住居地域等へ変更）に指定したことが主な要因と考えられます。〔P79 図-15、図-16〕

高度地区は、第1種中高層住居専用地域及び第2種中高層住居専用地域の一部において、日照・通風等の居住環境を保全するための建築物の高さの制限を定めるとともに、佐藤地区（（都）小池向宿線沿道）において安全な避難路を確保するための建築物の高さの最低限度を定めています。

防火・準防火地域は、市街地における不燃化を促進するため、現在、JR浜松駅北口周辺地区、浜北駅前地区及び佐藤地区（（都）小池向宿線沿道）において防火地域、都心、都心周辺及び浜北駅・小松駅周辺において準防火地域を定めています。

地域制緑地に関する地域地区は、現在、天竜川河岸段丘の斜面樹林、佐鳴湖周辺の樹林地、遠州灘及びその周辺の住宅地で風致地区を定め、自然環境が良好に維持された緑豊かな市街地を形成するとともに、市街地の優れた農地を生産緑地地区に定め、計画的に保全することにより良好な都市環境の形成を図っています。

良好な景観づくりについては、景観法に基づき2008（平成20）年に浜松市景観計画を策定し、市域全域を景観計画の区域として定め、地域別の景観形成基本方針を示すとともに、都市景観の形成を図る必要がある地区には良好な景観を形成するための「地区のルール」を定めることにより、自然及び都市環境と調和した個性的ですぐれた都市景観の形成を図っています。

また、本市には、戦国時代の城跡や浜名湖周辺の社寺をはじめ、江戸時代からのみかん栽培やノリ養殖、近代の開拓による茶や馬鈴薯の栽培など、自然の恵みを受けた先人たちが営みを続けてきた景観が市内各地に見られます。こうした歴史的建造物と市民

の織りなす伝統的活動が一体となって、地域固有の歴史的風致を形成していることから、2022（令和4）年に浜松市歴史的風致維持向上計画を策定し国の認定を受け、地域の特性に応じた特色ある景観を保全することにより、歴史・文化を活かした個性と魅力のある都市形成を図っています。

地区計画については、都市計画法に基づき、安全性・快適性・景観（まち並み）・環境に配慮したまちづくりを進めるため、現在、市内27地区に定め、良好な都市環境の維持・形成を図っています。

#### <人口の動向等>

市街地の人口は、2020（令和2）年時点で約49.9万人となっています。このうち、歩いて暮らせる居住地为約31.1万人（62.8%）、周辺居住地为約14.0万人（28.3%）、工業地为約4.4万人（8.9%）となっています。

人口の推移をみると、歩いて暮らせる居住地では、2005（平成17）年をピークに減少に転じる一方で、周辺居住地、工業地及び市街化調整区域では2005（平成17）年以降も増加しています。さらに、将来推計によると、2020（令和2）年から2045（令和27）年までに、歩いて暮らせる居住地で約3.7万人減少すると見込まれています。〔P80 図-17、図-18〕

#### <土地利用等の状況>

土地利用別面積の全体に占める割合は、2007（平成19）年から2022（令和4）年にかけて、歩いて暮らせる居住地、周辺居住地ともに、住宅用地が上昇している一方で、工業用地、農地、自然地等は低下しています。〔P80 図-19〕

建物用途別の住宅と共同住宅の件数は、2007（平成19）年から2022（令和4）年にかけて、歩いて暮らせる居住地、周辺居住地ともに増加傾向にあります。〔P80 図-20〕

空き家数は、都市計画区域に占める市街化区域の面積の割合が高い中地域（約84%）において、2023（令和5）年時点で17,070戸となっており、2008（平成20）年から2023（令和5）年にかけて4,420戸増加しています。〔P80 表-1〕

土地利用の類型化でみると、第1種住居地域、第2種住居地域及び準住居地域において、旧都市計画法施行時に工業地域又は準工業地域を定めていた都心周辺で住工が混在している状況が示されています。〔P79 図-15、図-16、P81 図-21〕

工場関連の騒音苦情発生件数は、2018（平成30）年から2024（令和6）年にかけて、市街化区域の185件（40.8%）のうち、第1種住居地域が88件（19.4%）、工業地域が39件（8.6%）となっています。〔P81 図-22〕

#### <都市基盤整備の状況>

土地区画整理事業を施行した地区は、佐鳴台地区、大平台地区、高丘地区などの旧浜松市の市街地郊外部や新都田地区、和地地区、染地台地区といった飛び地の市街地など

の周辺居住地で多い傾向にある一方で、国道 257 号などの旧街道沿線や遠州鉄道沿線など、歩いて暮らせる居住地で少ない傾向にあります。(P82 図-23)

道路幅員の状況は、周辺居住地で 6m 以上の道路が多い一方で、歩いて暮らせる居住地で 4m 未満の道路が多く、周辺居住地で都市基盤が充実しているエリアが多い傾向にある一方で、歩いて暮らせる居住地で都市基盤の整備が不十分なエリアが多い傾向にあります。〔P82 図-24〕

## ②課題

人口減少下にあって市街地や歩いて暮らせる居住地では人口が減少に転じ空き家が増加する一方で、周辺居住地や工業地では人口が増加し、住宅及び共同住宅が増加するなど、都市の空洞化、低密度化が進行しています。このまま人口が減少し居住の低密度化が進行すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が将来困難になる恐れがあります。

歩いて暮らせる居住地及び周辺居住地では、工業用地が減少し、一定の土地利用の純化が進んでいるものの、第 1 種住居地域では工業系用途地域から変更して約 50 年経過した現在も住工が混在する状況にあり、騒音などの環境問題が依然として生じています。こうした状況に対応し、将来にわたる市民の暮らしや良好な居住環境を確保するためには、コンパクトでメリハリのある土地利用の推進とともに、歩いて暮らせる居住地における利便性の高い居住環境、周辺居住地における自然環境と調和したゆとりある居住環境など、都市基盤整備の状況等を踏まえつつ、地域特性に応じた良好な居住環境の形成に向けた制度運用が必要です。

歴史的風致は、人口減少や価値観の変化によるコミュニティの希薄化などにより、地域固有の風情、情緒、たたずまいのある良好な集落の環境を形成する歴史文化資源が失われる懸念がある状況に対応し、将来にわたって歴史的風致を維持・向上を図っていくための制度運用が必要です。また、地域の景観では、地域特性に応じた個性と魅力のあるまち並み景観形成に向けた制度運用が必要です。

加えて、都市的土地利用の拡散に伴う市街地の豊かな自然環境の減少、頻発化・激甚化する自然災害発生の懸念の高まり等に対応し、コンパクトな都市づくりと連携して、グリーンインフラの活用や安全・安心な都市の形成に向けた制度運用が必要です。

## ③運用方針

### <市街地全体>

本格化する人口減少に対応し、都市全体にわたるコンパクトでメリハリのある土地利用を推進するため、市街地外の居住の集約・縮小と連動しながら、高度利用居住地、一般居住地、住工複合居住地、周辺居住地としてふさわしい居住の誘導が図られるよう段階的な制度運用を進めます。あわせて、市民生活の質の向上や住工混在による騒音等

の環境問題に対応し、それぞれの地域特性に応じた良好な居住環境を形成するための制度運用を進めます。

このため、用途地域は、これらの居住地区分を基本として公共交通の利便性や都市機能の近接性、都市基盤整備の状況等に応じて、市街地全体の適正な配置と密度構成の観点から設定するとともに、高度地区や特別用途地区などを併せて定めることにより、市街地全体にわたる居住のメリハリ化、地域特性に応じた良好な居住環境の形成を進めます。

今後の市民のニーズに応じた新たな公共交通システムの導入があった場合は、都市基盤整備の状況等を踏まえつつ、公共交通の利便性に応じた居住の誘導が図られるよう用途地域や容積率・建ぺい率を必要に応じて見直します。

グリーンインフラ推進に向けて、佐鳴湖周辺や天竜川河岸段丘などでは、豊かな自然環境が良好に維持された都市環境を保全するため、現在の風致地区の指定を維持するとともに、浜松市緑の基本計画の地域制緑地の指定方針図に基づき、段階的に特別緑地保全地区や緑地保全地域などの指定を行い、適切なみどりの保全を図ります。

さらに、生産緑地地区については、歩いて暮らせる居住地における災害時の避難場所やみどりとのふれあいの場としての農地、周辺居住地におけるゆとりある居住環境の形成に資する緑地やまとまりのある農地を評価するなど、コンパクトな都市づくりと連携した制度運用を進めます。

安全・安心な都市の形成に向けて、防災指針（浜松市防災都市づくり計画）に基づき、用途地域や防火・準防火地域等の必要な制度運用を進めます。

良好な景観形成に向けて、浜松市景観計画の区域・地域別の景観形成基本方針に基づき、地域特性に応じた特色ある景観を守り、育て、創ることにより、誰もが心地よさを感じられる個性と魅力ある景観を形成するための制度運用を進めます。

このうち、より積極的な景観形成を図る地区では、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、景観地区又は準景観地区の指定を検討します。

歴史的風致の維持・向上に向けて、歴史的建造物と人々の営みが一体となって形成された都市環境を継承するとともに、歴史・文化を活かした個性と魅力ある都市を形成するための制度運用を進めます。

伝統的建造物群保存地区については、歴史的風致を形成する歴史的集落・まち並みの保存・活用、文化的景観として地域に生きる風土に根ざした暮らしの景観の保全が図られるよう、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、必要に応じて指定を検討します。

また、歴史的風致維持向上地区計画については、周辺の都市環境との調和を図りつつ、地域の歴史的風致にふさわしい用途の建造物等が立地することで歴史的風致の維持・向上が図られるよう、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、必要に応じて指定を検討します。

地区計画は、本方針に基づき、当該地区の居住地区分の方針に適合することを基本として、周辺の都市環境との調和を図りつつ、地区の特性に応じて良好な都市環境の維持・形成が図られるよう制度運用を進めます。

#### 〈高度利用居住地〉

歩いて暮らせる居住地のうち、都心及びその周辺や、都心と連続して市街地を形成する遠州鉄道鉄道線の沿線地域を高度利用居住地と位置づけ、高い公共交通の利便性や都心の都市機能との近接性を活かした中高層住宅を主体とした良好な居住環境を形成するための制度運用を進めます。

このため、用途地域については、都心及び都心周辺で現在指定している商業地域、近隣商業地域又は第2種住居地域、遠州鉄道鉄道線の沿線地域で定めている第2種住居地域又は第1種住居地域を当面維持しつつ、将来的な土地利用の純化を目指すことを基本として、既存工場等の立地などの土地利用状況を考慮しながら、都市基盤整備の状況に応じて土地の高度利用・有効活用が図られるよう必要な見直しを検討します。

容積率・建ぺい率については、都市基盤整備の状況に応じて中密度から高密度の住居系土地利用を誘導するための指定を行います。

なお、都心や拠点では都市機能の集積を主とした居住の誘導を図れるよう制度運用を進めるとともに、都心外や拠点外では都市機能の近接性を活かした居住の誘導を図るため、居住を目的とした容積率の緩和を行う総合設計制度、建築基準法第52条第8項の規定は、高度利用居住地や都心、拠点に限定して、市街地環境の改善に資する計画について適用可能とする制度運用を進めます。

#### 〈住工複合居住地〉

歩いて暮らせる居住地のうち、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律第4条の第1種区域が指定されている地域や、自動車交通量が特に多い国道1号と国道152号が交差する沿道地域を住工複合居住地と位置づけ、騒音等に係る環境の保全を図る観点から、現在の準工業地域と容積率・建ぺい率を維持し、環境の悪化をもたらすおそれのない工場等の操業環境と公共交通の利便性が高い居住環境が調和した居住地を形成するための制度運用を進めます。

#### 〈一般居住地〉

歩いて暮らせる居住地のうち、高度利用居住地及び住工複合居住地を除くエリアを一般居住地と位置づけ、公共交通の利便性、各拠点などへのアクセス性を活かした居住の誘導が図られるよう、地域特性や都市基盤整備の状況等に応じて中層の共同住宅と戸建て住宅が適切に共存した居住環境を形成するための制度運用を進めます。

このため、用途地域は、住工混在に対する将来的な土地利用の純化を目指すことを基本として、当面は現在の指定を維持するとともに、容積率・建ぺい率については、低密度から中密度の住居系土地利用を誘導する現在の指定を維持します。中長期においては、第1種住居地域を指定している地域については、既存工場等の立地などの土地利用状況等を考慮しながら、住居専用地域への変更について必要に応じて検討します。

<周辺居住地>

都市全体にわたるコンパクトでメリハリのある土地利用の推進に向けて、戸建住宅を主体とした自然環境と調和のとれたゆとりある居住環境の形成を図る地域としてふさわしい居住を誘導するための制度運用を進めます。

そこで、当面は、市街地外に拡散した居住の誘導を優先する考え方のもと、現在の用途地域や容積率・建ぺい率、高度地区を維持します。中長期的には、低密度な住居系土地利用を誘導するため、人口の動向、土地利用の状況、都市基盤整備の状況、地域における市街地の役割、災害リスク等を勘案して、必要な制度の見直しを検討します。

弁天島娯楽・レクリエーション地区では、宿泊施設などの観光施設と共存した居住環境が確保されるよう、現在の第1種住居地域及び特別用途地区（娯楽・レクリエーション地区）の指定を維持します。

<その他の地域>

高度地区で定めている中高層住居専用地区や佐藤地区については、引き続き、現在の指定を維持し、居住環境の保全や避難路の確保を図ります。

運用する 制度の例	市街地全体	地域地区：用途地域、高度地区、防火・準防火地域 特別緑地保全地区、緑地保全地域、風致地区、 生産緑地地区、景観地区、伝統的建造物群保存地区 など その他：地区計画 総合設計制度等の建築基準法関連制度 景観法に基づく準景観地区 など
	高度利用 居住地	その他：総合設計制度 など
	周辺 居住地	地域地区：特別用途地区 など (娯楽・レクリエーション地区、特別工業地区)

<参考>

○地域の暮らしに応じた良好な居住環境を形成した将来イメージ

駅から離れたところにマンションが増えているけど、  
空き家・空き地も増えているで大丈夫かな  
町内が物騒になってきているよなあ



周辺居住地



歩いて暮らせる居住地

住んでいる人が減って、バスも減ってしまったなあ  
近くにこども園やスーパーなどがなくて生活しにく  
くなったなあ



町内の空き家が減って安心して暮らせるね  
庭付きの家に住めて、のんびりと過ごせるね



周辺居住地



歩いて暮らせる居住地

こども園やスーパーがあって便利で生活しやすいね  
安全に子供が遊べる公園もあるよ



1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〔市街地の住居系土地利用〕

## (4) 既存工業地の維持・再生と産業拠点の形成に向けた運用方針

## 〔市街地の工業系土地利用〕

## ①現状

## ＜制度運用の状況＞

本市の工業系用途地域の指定状況は、工業系用途地域の全体（1,994.7ha）に占める面積の割合をみると、準工業地域が 20.0%（399.3ha）、工業地域が 57.0%（1,136.9ha）、工業専用地域が 23.0%（458.5ha）であり、工業地域及び準工業地域が約 8 割を占めています。〔P83 図-25〕

その配置は、新都市計画法制定後の 1973（昭和 48）年の全市的な用途地域の変更が現在の基本となっています。このうち、工業地域は、JR 東海道本線沿線や長上地区などの繊維や機械関連工業を中心とした大工場が立地していた地域などを定め、準工業地域は、浜松インターチェンジ及び浜松西インターチェンジ周辺地区といった流通業務地や古くから軽工業や家内工業の中小工場が立地していた地域などを定めています。工業専用地域は、既成市街地にある芳川地区の鉄工団地や、新都田地区や和地地区などのように飛び地の新市街地として整備した工業団地などで定めています。

その他の地域地区として、準工業地域において特別用途地区（大規模集客施設制限地区）を定め、10,000 m<sup>2</sup>を超える大規模集客施設の立地の制限を行っています。

## ＜工業の動向＞

製造品出荷額等は、2007（平成 19）年から 2015（平成 27）年にかけて減少傾向にありましたが、2016（平成 28）年以降は増加に転じています。また、2015（平成 27）年以降、事業所数は減少に転じる一方で、従業者数は増加傾向にあります。

〔P83 図-26〕

産業中分類別製造業出荷額では、2022（令和 4）年時点で輸送用機械器具製造業が 46.1%、生産用機械機器製造業が 14.7%、電子部品・デバイス・電子回路製造業が 6.8%を占めるなど、現在も輸送用機械器具製造業が本市の主要産業であることがわかります。〔P83 図-27〕

2008（平成 20）年時点と 2022（令和 4）年時点を見ると、輸送用機械器具製造業、生産用機械機器製造業及び電子部品・デバイス・電子回路製造業すべて上昇しています。

これら事業所の平均敷地面積を見ると、各分類共に概ね 6,000 m<sup>2</sup>以上の規模となっています。〔P83 図-27、表-2〕

## ＜土地利用等の状況＞

工業用地の面積は、2022（令和 4）年時点で、市街化区域が 931ha、市街化調整区域が 1,257ha となっています。〔P83 図-28〕

また、その推移をみると、2007（平成 19）年から 2022（令和 4）年にかけて、市街化区域で 104ha 減少し、市街化調整区域で 150ha 増加しています。このうち、

工業系用途地域で工業用地が約 56ha 減少する一方で、住宅用地が約 36ha、商業用地が約 54ha 増加しています。〔P83 図-28、P84 図-29〕

全建物用途に占める建築面積の割合は、2007（平成 19）年から 2019（令和 1）年にかけて、工業専用地域で工業系建物が高い水準で維持されている一方で、葵西地区、長上地区、和田地区などの旧浜松市の工業地域や IC 周辺を除く準工業地域で住宅系建物又は商業系建物が上昇し、工業系建物が低下傾向にあります。

工場関連の騒音苦情発生件数は、2018（平成 30）年から 2024（令和 6）年にかけて、市街化区域の 185 件（40.8%）のうち、第 1 種住居地域が 88 件（19.4%）、工業地域が 39 件（8.6%）となっています。〔P81 図-22〕

## ②課題

工業地域及び準工業地域では、工場や倉庫の増設・大型化に伴う移転ニーズの高まりや新たに立地した住宅や商業施設との環境摩擦により、既存工場が市街化調整区域や市外に転出し、産業の空洞化を招くとともに、工場跡地では住宅・共同住宅、集客施設への用途転換が急激に進んでいます。

工業地域及び準工業地域における住宅地化・商業地化は、市街地では都市機能と居住の拡散を招き、都心や都市構造に影響を及ぼすとともに、中でも工業地では工業地としての都市施設の計画を超える交通量の集中による交通渋滞の発生や、新たに立地した住宅との騒音等の環境問題の発生、それらに伴う既存工場の操業環境の悪化など、周辺環境に影響を及ぼしています。

こうした状況に対応し、ものづくり産業の持続・向上、都心の再生や拠点ネットワーク型都市構造の実現、良好な都市環境の確保を図るためには、工業地における工場等の操業環境の確保に向けた制度運用が必要です。

## ③運用方針

### <工業地全体>

工業地では、本市の発展を支えてきたものづくり産業の持続・向上を図るため、ものづくりを中心とする既存の工業の維持・再生や新たな産業の集積を図ることを基本とした制度運用を進めます。

このため、用途地域は、拠点ネットワーク型都市構造を実現するための総合的な土地利用計画のもと、工業生産活動の増進、公害発生の防止、住宅の混在などの土地利用状況等を勘案した中で、工業専用地域、工業地域又は準工業地域の用途地域と容積率・建ぺい率を適切に定めます。

地区計画は、本方針に基づき、工場等の操業環境の確保、拠点ネットワーク型都市構造の実現の観点から、周辺の都市環境との調和を図りつつ、工業地としてふさわしい良好な都市環境の維持・形成が図られるよう制度運用を進めます。

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
 〈市街地の工業系土地利用〉

○工業専用地域

住宅や店舗等の混在が少ない良好な操業環境が引き続き確保されるよう、短期的には、現在の用途地域と容積率・建ぺい率の指定を維持するとともに、特別用途地区を活用し、将来にわたる商業地化の防止、良好な工業の敷地水準の確保のための制度運用を進めます。

新たに計画的に整備する工業地は、住居専用地域との隣接に配慮しつつ、工業専用地域を定めることを基本とします。

○工業地域・準工業地域

工場等の操業環境の確保をはじめ、拠点ネットワーク型都市構造の実現、都心の再生などの観点のもと、短期的には、現在の用途地域と容積率・建ぺい率を基本的に維持するとともに、特別用途地区などを活用し、各地区の既存工場の立地等の土地利用状況等に応じて住宅地化、商業地化に対応するための適切な制度運用を進めます。

このうち、工業系建物の占める割合が特に高い地区では、現在の良好な操業環境が維持されるよう住宅地化を防止する制度運用を進めます。また、工業系建物が一定の割合を占める地区では、更なる住宅地化を抑制しつつ、将来にわたる良好な工業の敷地水準を確保する制度運用を進めます。一方で、既に住居系・商業系土地利用への転換が著しく進行し、工業系建物の占める割合が低い地区では、既存工場と住宅の適切な共存を図ります。

ただし、主要生活拠点の鉄道駅周辺地区については、既存工場の立地等の土地利用状況、都市基盤整備の状況、防災指針（浜松市防災都市づくり計画）における災害リスク評価等を踏まえて、拠点ネットワーク型都市構造の実現の観点から、中長期においては、商業系又は住居系用途地域への変更を検討します。

阿蔵特別工業地区及び南鹿島特別工業地区は、地域の既存工場の保護の観点から特別用途地区（特別工業地区）の指定により工場の用途を制限していますが、引き続き、既存工場等の操業環境が確保されるよう現在の運用を維持します。

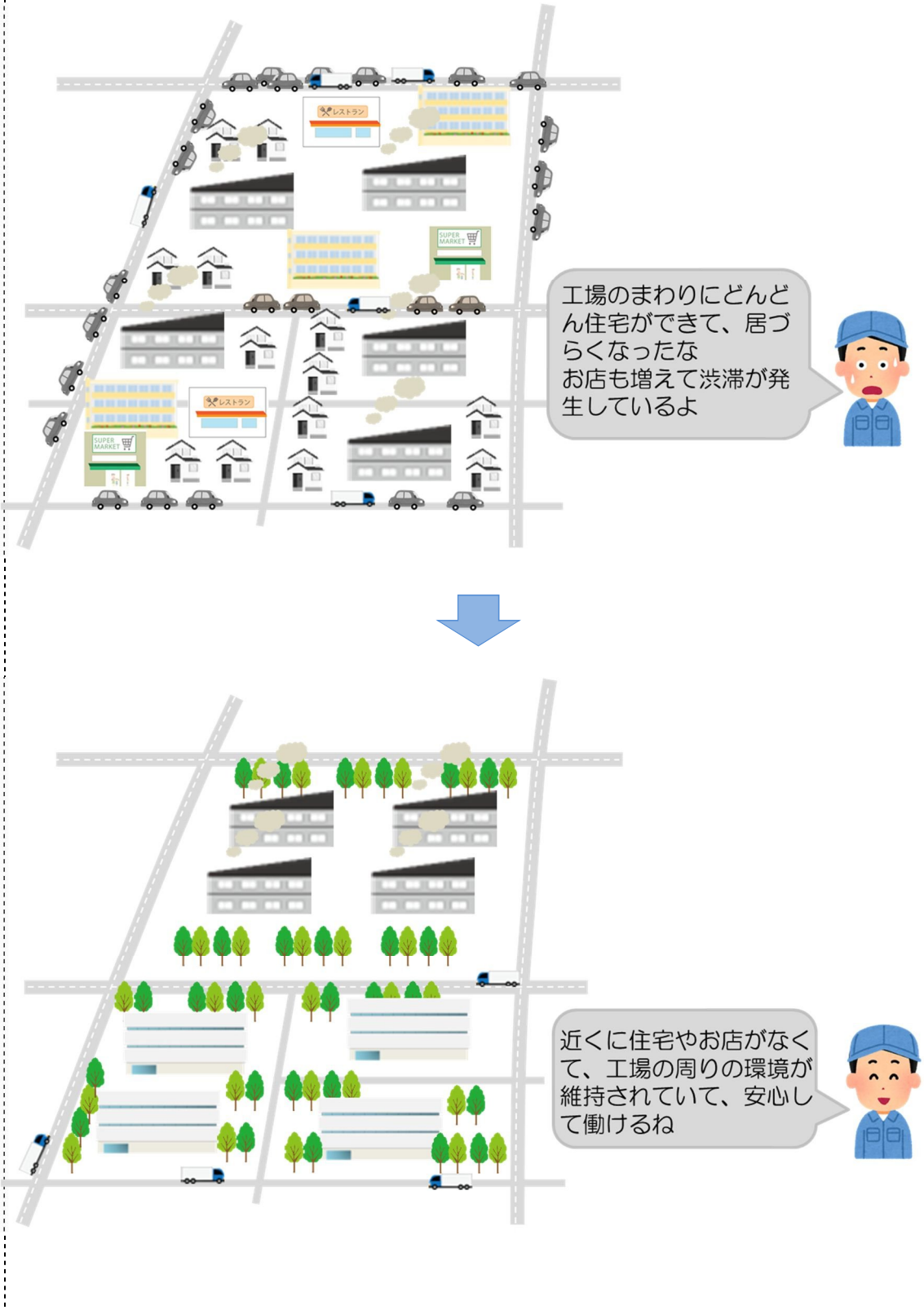
<その他の地域>

若林町・東若林町特別工業地区は、1973（昭和48）年の全市的な用途地域の変更において住居地域を定めた際に既存の繊維工場の操業環境を維持するために特別用途地区（特別工業地区）を定めています。現在、第1種住居地域又は第2種住居地域として土地利用の純化が図られ、住居系の建物が多くを占めていますが、既存工場も立地していることを踏まえて、当面は現在の運用を維持します。

運用する 制度の例	工業地全体	地域地区：用途地域、特別用途地区、居住調整地域 など その他：地区計画、建築基準法関連制度 など
	土地利用転換 地区	地域地区：用途地域 など

<参考>

○既存工業地の維持・再生と産業拠点を形成した将来イメージ



1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〔市街地の工業系土地利用〕

## (5) 自然環境・農地の保全と都市のコンパクト化の推進に向けた運用方針

## 〔市街地外の土地利用〕

## ①全般

## 1) 現状

市街化調整区域は、法第7条において市街化を抑制すべき区域として規定されており、開発許可制度は、市街化区域及び市街化調整区域を定める区域区分制度を担保し、良好な土地利用秩序の創出・維持や、無秩序な開発、土地利用の混乱の防止などの役割を果たすことを期待され、1968（昭和43）年の新都市計画法の制定に合わせて創設された制度です。

本市は、市町村合併により市域が拡大してきたために旧市町村の集落が多く点在しており、区域区分の当初決定時（旧浜松市、旧浜北市、旧雄踏町及び旧舞阪町は1972（昭和47）年）から市街化調整区域に住宅用地や工業用地などの都市的土地利用が広く分布している状況にありました。

その後、1974（昭和49）年の法改正により既存宅地制度が創設され、市街化区域に隣接又は近接する地域で区域区分決定前にすでに宅地であった土地については許可不要で建築行為が認められる制度でしたが、静岡県では市街化調整区域の全域を対象として運用が行われ、2000（平成12）年の法改正による既存宅地制度の廃止以降も、本市では線引き前宅地として一定の建築行為を許可する運用を継続しています。

市街化調整区域の建ぺい率・容積率等の制限については、原則値として定められた建ぺい率70%、容積率400%から、2000（平成12）年の法改正に基づき、本市では三ヶ日のリゾートマンション等立地区域を除き、建ぺい率60%、容積率200%で運用を行っています。

2001（平成13）年に策定した都市計画マスタープランでは、浜松環状道路（（都）浜北馬郡線、（都）笠井坪井線及び（都）篠原舞阪線）内側を将来的な市街地の範囲と位置づけ、2003（平成15）年に策定した「浜松市市街化調整区域の基本方針」では、都市計画マスタープランのゾーニングに基づき開発・保全を検討する区域と保全していく区域を明らかにし、住民協議による申出があった際には区域に応じて限定的な開発を認めることを可能としました。また、2006（平成18）年の法改正において、市街化調整区域における大規模開発の許可制度の規定が廃止され、地区計画に適合した開発のみ許容されることになりましたが、本市は2008（平成20）年に「市街化調整区域における開発許可制度の基本方針」を策定し、政策的な立地誘導を図るための開発を許容する区域として立地誘導地区をはじめ、特定路線、市街地縁辺集落、大規模既存集落等の位置づけを行っています。

こうしたこれまでの制度運用により、人口増加期はもとより、人口減少に転じて以降も、依然として市街化調整区域で住宅用地、工業用地及び商業用地といった都市的土地利用が増加し、田、畑などの自然的土地利用が減少する一方で、市街化区域では人口が減少して空き家が増加し、都心では商業用地が減少している状況にあります。

さらに、市街化調整区域では、その性格上、道路、下水道などの都市基盤の整備が不十分であるにもかかわらず、工場が無秩序に立地するとともに、住居、工業、農業などの用途が混在する状況にあります。

また、市街化調整区域は一級河川天竜川の流域を中心に、洪水浸水想定区域（想定最大規模）が広範囲に指定されており、気象変動等の影響により水災害の頻発化・激甚化の懸念が高まっています。

## 2) 課題

市街化調整区域ではこれまでの制度運用により、本市が人口減少に転じて以降も、都市的土地利用、産業機能の無秩序な拡散が進行し、自然環境と農地の減少、住工混在による生活環境や営農環境の悪化、後追いで非効率な公共投資が生じる一方で、市街化区域では都市の空洞化、スポンジ化が進行しています。

また、市街化調整区域における自然環境と農地の減少に伴い自然環境が有する雨水貯留機能をはじめとした多様な機能の低下が懸念されるとともに、気候変動等により近年増加している水災害の頻発化・激甚化の懸念が高まっています。

こうした状況に対応し、本格化する人口減少や厳しい財政状況の中であって、コンパクトで暮らしやすい持続可能な都市、自然環境の保全・創出、安全・安心な災害に強い都市を実現するためには、市街化調整区域における適切な制度運用が必要です。

## 3) 運用方針

本格化する人口減少に対応した都市全体にわたるコンパクトでメリハリのある土地利用を推進するため、自然環境と農地の保全、良好な環境の確保、効率的な都市経営、災害の防止等の観点を踏まえて、市街地外における更なる都市的土地利用を抑制するとともに、拡散・拡大した都市的土地利用を段階的に公共交通沿線などに集約・縮小が図られるよう、土地利用区分に応じた適切な制度運用を進めます。

そこで、住民発意による申出制度については、市街化区域のみで運用することとし、申出制度に関連する「浜松市住民協議による土地利用の推進及び調整に関する条例」「浜松市地区計画等の案の作成手続に関する条例」「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」については必要な見直しを行います。

なお、本方針に基づき、既決定の地区計画区域については、拠点ネットワーク型都市構造を実現する観点から当該地区の各方針の範囲において運用を継続します。新たな地区計画区域の決定については、旧住宅地造成事業による住宅団地や工業団地等の既に開発が行われた区域において、不良な街区の形成や環境の悪化を防止する必要がある場合、周辺の環境・景観と調和する良好な開発を誘導する場合においては、立地誘導地区や集落地との整合を図り、市街化調整区域の性格を変えない範囲で運用を検討できるものとします。

住民等の発意による地区計画の決定については、住民等が主体的にかつ積極的に都市計画に関わることを可能とするために創設された都市計画提案制度を活用することとします。

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用①全般〉

## ②商業・業務系土地利用

## 1) 現状

## ＜制度運用の状況＞

市街化調整区域の居住者を主たるサービス対象とする公共公益施設や日常生活に必要な店舗、観光資源の活用上必要な施設、自動車の運転手の休憩のための施設などは、市街化調整区域であっても例外的に開発許可の対象とされています。

なお、これまで開発許可が不要であった社会福祉施設、医療施設、学校、庁舎などを建築するための開発行為については、周辺の土地利用に関わりなく無秩序に立地し、広域から集客するような大規模な公共公益施設が立地する事態が多数出現したことを踏まえ、コンパクトで歩いて暮らせるまちづくりを進める観点から、2006(平成18)年法改正に伴い、許可を要することとなっています。

## ○商業施設

現在、本市では、「集落内の日用品店舗等(法第34条第1号)」、「沿道施設(ガソリンスタンド、ドライブイン)(法第34条第9号)」、「線引き前宅地の利用(第2種低層住居専用地域用途の新築、用途変更)(都市計画法施行令(以下、「令」という。)第36条第1項第3号ハ)」、「線引き前宅地の利用(周辺の環境、土地利用状況、公共施設(道路等)の整備状況から判断して適正な範囲の建築物の新築・用途変更)(令第36条第1項第3号ホ)」、「特定路線における沿道商業施設(法第34条第12号)」、「医療拠点周辺における日用品店舗(法第34条第12号)」等により立地を許可する運用を行っています。

開発許可(本市では、現在、市街化調整区域においては開発行為の規模が500㎡以上のものを開発許可として取り扱っている。)の件数(2007-2024年)は、商業施設に関する許可要件全体に占める割合をみると、「沿道施設」が45.5%(101件)、「集落内の日用品店舗等」が28.8%(64件)、「特定路線における沿道商業施設」が21.6%(48件)となっています。〔P84表-3〕

さらに、建築許可(開発行為の規模が500㎡未満のものについては、法第43条第1項の建築許可で取り扱っている。)の件数(2007-2024年)は、「集落内の日用品店舗等」が48.5%(216件)、「線引き前宅地の利用(第2種低層住居専用地域用途の新築、用途変更)」が19.6%(87件)、「線引き前宅地の利用(周辺の環境、土地利用状況、公共施設(道路等)の整備状況から判断して適正な範囲の建築物の新築・用途変更)」が11.7%(52件)となっています。〔P84表-4〕

これらの立地状況は、(都)浜北東若林線(国道152号)や(都)掛塚雄踏線(主要地方道浜松雄踏線)などの幹線道路の沿道地域、インターチェンジ周辺などに多い傾向にあります。

## ○公共公益施設

本市では、「集落内の公益的施設、医療施設、社会福祉施設、介護関連施設(法

第34条第1号)、「既存病院・社会福祉施設の関連社会福祉施設・介護関連施設(法第34条第12号)」、「医療拠点周辺における公益的施設、医療施設、社会福祉施設・介護保険施設(法第34条第12号)」等により立地を許可する運用を行っています。

開発許可の件数(2007-2024年)は、公共公益施設に関する許可要件全体に占める割合にすると、「集落内の公益的施設、医療施設、社会福祉施設、介護関連施設」が85.2%(167件)、「既存社会福祉施設、医療施設、保健施設等の敷地の拡張(法第34条第12号)」が5.1%(10件)、「既存病院・社会福祉施設の関連社会福祉施設・介護関連施設」が4.1%(8件)となっています。〔P84表-5〕

建物用途別の開発許可件数全体に占める割合では、診療所が40.7%(68件)、社会福祉施設が24.6%(41件)、保育所が18.0%(30件)となっており、これらの立地状況をみると、多くが市街化区域の近接・隣接する地域で立地しています。〔P84図-30〕

#### ○観光施設

「ペンション・民宿(法第34条第2号)」、「観光店舗(法第34条第2号)」、「マリンレジャーに関する専門店(法第34条第2号)」等により、観光施設立地誘導地区において立地を許可する運用を行っています。

開発許可の件数(2007-2024年)は1件、建築許可の件数(2007-2024年)は4件となっています。

#### <土地利用等の状況>

商業用地の面積は、2022(令和4)年時点で、市街化区域で625ha(57.1%)、市街化調整区域で469ha(42.9%)、都心で51.4ha(19.9%)となっています。その推移をみると、2007(平成19)年から2022(令和4)年にかけて、市街化調整区域で145ha増加する一方で、都心で2.6ha減少しています。〔P76図-7〕

立地状況は、2020(令和2)年時点で、市街化調整区域の幹線道路の沿道地域において、飲食店を中心とした多くの商業施設が立地しています。

また、その中には大規模小売店舗も存在しています。

浜松市立地適正化計画の生活サービス型誘導施設は、都市計画区域全体に占める市街化調整区域の立地数の割合をみると、2024(令和6)年3月末時点で、病院が54.8%、教育・保育施設が54.1%となっており、市街化区域と市街化調整区域の人口比率(64.8:35.2)に対して市街化調整区域の立地数の割合が高くなっています。

また、その立地状況をみると、多くが市街化区域の近接・隣接する地域に立地しています。〔P85表6〕

## 2) 課題

既存集落に居住している住民が利用する日常店舗・公共公益施設や、自動車運転者の休憩のための施設は市街化調整区域であっても例外的に開発行為の対象とされています。

しかし、これまでの本市の運用により、広域の住民が利用する幹線道路の沿道地域に飲食店や大規模小売店舗などが集積し、市街化調整区域でロードサイドショップの集積地が形成されています。

さらに、市街化調整区域は市街化区域に比して地価が低廉であり、広い土地が確保できるため、公共公益施設は、市街化区域に近接・隣接する地域への立地が散見されます。

このような市街化調整区域における無秩序な都市機能の拡散が進行することにより、都心や都市構造に影響を及ぼしています。

また、このまま市街化調整区域に都市機能の拡散が進行したまま人口が減少すれば、市街化区域はもとより、市街化調整区域においても集落の身近な生活サービスやコミュニティの維持が将来困難になる恐れがあります。

こうした状況に対応し、都心の再生、拠点ネットワーク型都市構造を実現するためには、無秩序な都市機能の拡散の防止、都心や拠点などへの役割や機能分担に応じた都市機能の誘導に向けた制度運用の見直しが必要です。

また、本市の観光交流を促進するためには、良好な自然環境を保全しつつ、観光資源を活かした制度運用が必要です。

## 3) 運用方針

市街地外における無秩序な都市機能の拡散を防止するとともに、集落地に必要な生活サービスが維持されるよう、都心や拠点などへの役割や機能分担に応じた都市機能の誘導を図るための制度運用を段階的に進めます。

このため、短期的には、一定規模以上の集客施設の新規立地を防止するため、線引き前宅地の利用による新規立地に関する運用を見直します。

中長期においては、飲食店を中心としたロードサイドショップの集積、集客施設の立地、市街地の近接・隣接地における公共公益施設の立地などの課題に対応するための見直しを検討します。

### <観光施設立地誘導地区>

観光交流の促進に向けて、市街地外における観光施設の無秩序な立地を抑制するとともに、浜名湖などの豊かな自然資源・景観の保全をしたうえで、観光・レクリエーション機能を活かした観光施設の適正な立地誘導を図るため、当面は現在の観光

施設立地誘導地区の運用を維持します。

中長期においては、観光資源を活かした制度の見直しを検討します。

1

2

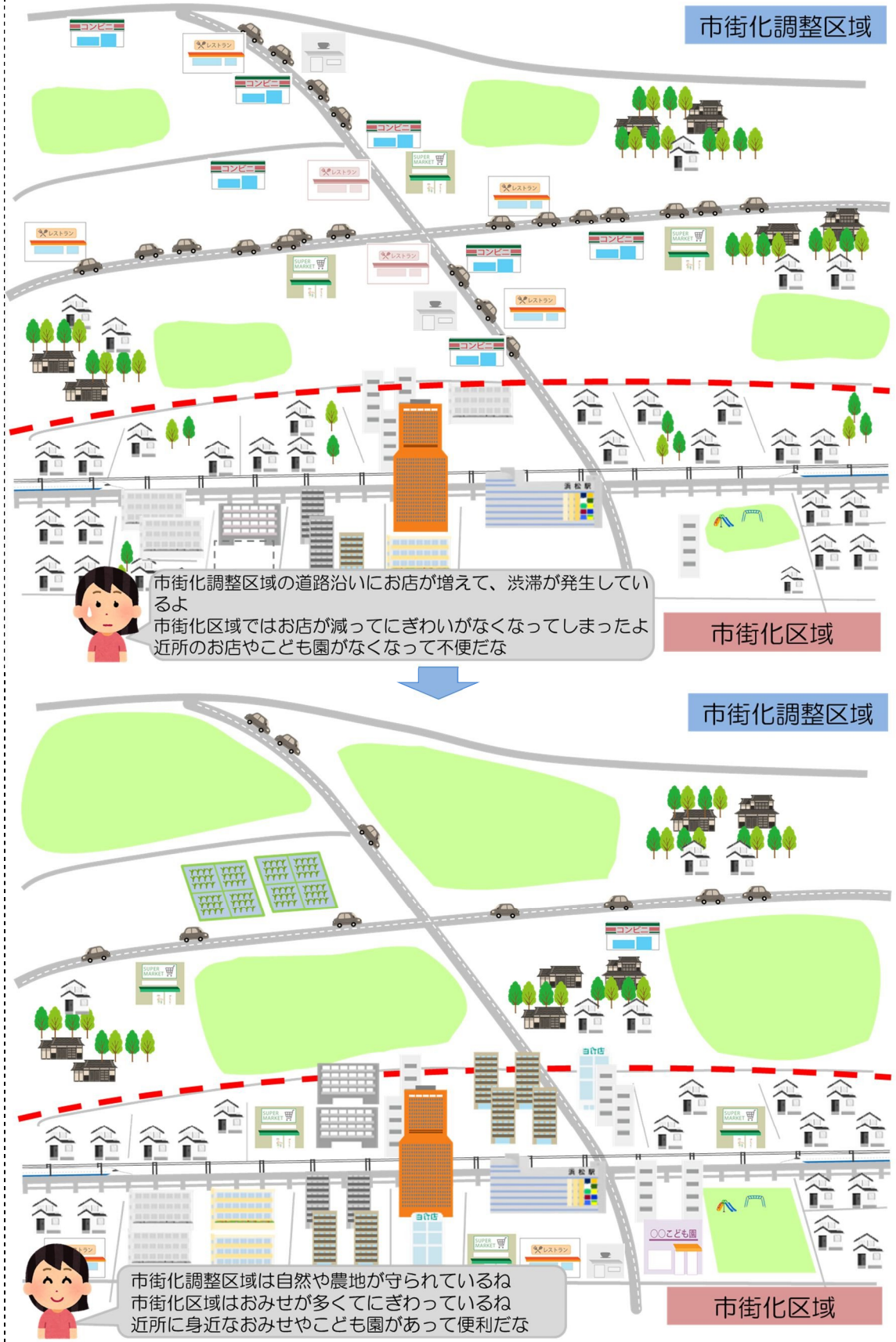
第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用②商業・業務系〉

<参考>

○市街地外の商業・業務系土地利用の将来イメージ



## ③住居系土地利用

## 1) 現状

## ＜主な制度の変遷及び人口の動向＞

本市は、これまで市町村合併により市域が拡大してきたために旧市町村の集落が多く点在していました。また、区域区分（市街化区域と市街化調整区域）が指定された以前（旧浜松市、旧浜北市、旧雄踏町及び旧舞阪町は1972（昭和47）年）から市街化の進展により居住が拡散していたため、旧天竜市、旧三ヶ日町を除いて区域区分の当初決定が完了した1980（昭和55）年時点で市街化調整区域の人口は約23.3万人となっています。

その後、1974（昭和49）年の法改正による既存宅地制度の創設、1987（昭和62）年の150戸連担地域を対象とした県による指定大規模既存集落制度の運用開始などにより、市街化調整区域の人口が更に増加し、2000（平成12）年には約26.1万人となっています。

また、市全体の人口は、国勢調査時点で2005（平成17）年をピークに減少に転じる一方で、2008（平成20）年の線引き前宅地制度への移行、2009（平成21）年の市による大規模既存集落制度への移行、市街地縁辺集落制度の運用開始などにより、市街化調整区域では依然として人口が増加し、2015（平成27）年には約27.5万人に達しています。〔P74 図-1〕

エリア別で見ると、2005（平成17）年から2022（令和4）年にかけて、市街地縁辺集落エリア、大規模既存集落エリア、大規模既存集落エリア外といった市街化調整区域全てのエリアにおいて人口が増加しており、更なる居住の拡散が進行している状況にあります。そのうち、市街地縁辺集落エリアでは市外や市街化区域からの人口流入が多い特徴があります。〔P85 図-32〕

## ＜制度運用の状況＞

現在、本市の住居系の開発許可は、「市街地縁辺集落（法第34条第11号）」又は「線引き前宅地の宅地分譲（法第34条第12号）」などの要件により運用を行っています。

その開発許可面積（2007-2024年）は、「市街地縁辺集落」が36.8ha（66.3%）、「線引き前宅地の宅地分譲」が17.9ha（32.3%）となっています。このうち、「市街地縁辺集落」は、全体に占める建物用途別の許可件数の割合をみると、専用住宅が34.8%、長屋住宅が43.9%、共同住宅が17.6%を占めています。〔P85 表-7、図-31〕

また、住居系の建築許可は、これらの要件に加えて、「線引き前宅地の利用（第2種低層住居専用地域の新築、用途変更）（法第34条第12号）」「大規模既存集落における自己用住宅等（法第34条第12号）」「子の世帯の自己用住宅（分家住宅）（法第34条第12号）」などの要件により運用を行っています。

その建築許可面積（2007-2024年）は、「線引き前宅地の利用」が185.1ha

(28.1%)、「大規模既存集落における自己用住宅等」が151.2ha(23.0%)、「市街地縁辺集落」が106.3ha(16.2%)、「分家住宅」が111.3ha(16.9%)となっています。〔P85表-8〕

これらの立地状況は、「線引き前宅地の利用」が市街化調整区域全域を許可対象としているとともに、「分家住宅」が50戸連たんを集落基準としているものの、居住の拡散により広範囲に立地できる状況にあるため、大規模既存集落エリア外や下水道などの公共施設の整備が整っていない区域で多く立地しています。

#### <土地利用等の状況>

住宅用地の面積は、2022(令和4)年時点で市街地縁辺集落エリアが491ha(13.3%)、大規模既存集落エリア(市街地縁辺集落エリアを除く)が1,338ha(36.3%)、大規模既存集落エリア外が1,861ha(50.4%)となっています。〔P85図-32〕

土地利用別面積は、2007(平成19)年から2022(令和4)年にかけて、市街地縁辺集落エリア、大規模既存集落エリア及び大規模既存集落エリア外といった市街化調整区域の全てのエリアにおいて住宅用地が増加する一方で、自然的土地利用は減少しています。〔P85図-32、P86図-33〕

また、共同住宅棟数は、2007(平成19)年から2022(令和4)年にかけて、市街地縁辺集落エリア、大規模既存集落エリア及び大規模既存集落エリア外の全てのエリアで増加しています。〔P86図-34〕

## 2) 課題

本市は区域区分の決定前から旧市町村の集落が点在するとともに、居住が拡散していたことから、市街化調整区域に多く人口を有する特性があり、その後もこれまでの制度運用を進めてきたため、人口減少下にあっても市街化調整区域で住宅用地が増加している状況にあります。

これは市街地縁辺集落制度、大規模既存集落制度といった集落制度に加え、線引き前宅地制度や分家住宅制度などにより戸建住宅、共同住宅の建築ができること等に起因しています。

また、市街地縁辺集落制度では、申請者の要件を問わないことに加え、共同住宅や長屋住宅が建築可能であることから、市街化区域からの転入がみられます。

これにより、市街化調整区域では全域にわたる居住の拡散による自然環境と農地の減少、インフラ投資の効率の低下が生じる一方で、市街化区域では人口の減少、空き家・空き地の発生など、都市の外延的拡大、空洞化が進行しています。

こうした状況に対応し、本格化する人口減少下にあっても、将来にわたって市街化区域の人口を維持し、コンパクトでメリハリのある土地利用を推進するためには、居住の拡散の防止、人口減少に対応した市街地外の居住の集約・縮小、地域特性に応じた環境の確保に向けた制度運用が必要です。

### 3) 運用方針

本格化する人口減少に対応してコンパクトでメリハリのある土地利用を推進するため、災害リスク、自然環境と農地の保全、効率的な都市経営、地域コミュニティの維持などを考慮しつつ、中長期にかけて段階的に市街地外における居住の拡散防止、公共交通の利便性の高いエリアなどを中心に居住の集約が図られるよう適切な制度運用を進めます。

#### <集落地>

本格化する人口減少に対応してコンパクトでメリハリのある土地利用を推進するため、災害リスクの防止、自然環境と農地との調和、地域コミュニティの維持を考慮しつつ、集落としてふさわしいやすらぎのある生活環境が確保されるよう、中長期にかけて段階的に公共交通の利便性の高いエリアなどを中心に居住の集約を図るための制度運用を進めます。

このため、短期的には、現在の大規模既存集落の区域を集落地とし、人口減少下においても集落地内の地域コミュニティの維持を図るため、市街地縁辺集落制度、大規模既存集落制度、承継制度等を見直し、集落地へ居住を集約します。

また、集落が広範囲に形成されている現状を踏まえ、中長期においては、拠点ネットワーク型都市構造の実現に向けて、本格化する人口減少の対応、空き家の発生への対応、災害の防止、自然環境と農地の保全、効率的な都市経営などの観点から、市街地外における居住の拡散防止、公共交通の利便性の高いエリアなどを中心に居住の集約が図られるよう、集落制度等の必要な見直しを検討します。

細江町、引佐町及び三ヶ日町などにある大規模既存集落（特例集落）については、集落としての生活環境が維持されるよう、自然環境と農地との調和を図りつつ、現在の運用を維持します。

#### <自然・産業地>

自然環境と農地の保全を最優先とし、地域に応じた良好な営農環境とその営みを支える生活環境を確保するため、居住の拡散を防止するための制度運用を進めます。

このため、短期的には許可宅地の宅地分譲の廃止を踏まえた見直しを行うとともに、中長期では居住の拡散の要因となっている集落制度などの各種制度と合わせて段階的に土地利用のゾーニングに応じた適切な運用の見直しを検討します。また、集落制度の見直しと併せて居住の更なる拡散や空き家の発生、営農環境の悪化等の課題に対応した運用の見直しを検討します。あわせて、建築形態規制等についても見直しを検討します。

旧住宅地造成事業に関する法律の認可を受けて造成された住宅団地等においては、

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用③住居系〉

当面は現在の運用を維持するとともに、中長期においては、住環境の維持が図られるよう運用の見直しを検討します。

<参考>

〇市街地外の住居系土地利用の将来イメージ



- 1
- 2
- 第3章
- 4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用③住居系〉

## ④工業系土地利用

## 1) 現状

## ＜主な制度の変遷＞

本市は、区域区分の当初決定を行った1972（昭和47）年以前から広範囲に工場が立地してきた背景から、現在も多くの工場が市街化調整区域に分散して立地しています。

近年では、2006（平成18）年の法改正により大規模な計画的開発許可制度の廃止を受けて、本市では、2008（平成20）年に市外への企業流出防止と市外からの新たな企業誘致の受け皿として、産業拠点などの広域自動車交通の利便性の高い地区に工場や流通業務施設の立地誘導を図る工業・流通施設立地誘導地区制度の運用を開始しています。

さらに、2015（平成27）年からは市の政策上特に必要な工場等については、工業・流通施設立地誘導地区以外の市街化調整区域においても立地を許容するとともに、2007（平成19）年改正前の租税特別措置法に基づく高度技術工業としての指定事業またはそれに準ずる事業を主として行っている企業に限定していたものを浜松市地域基本計画で定める指定集積業種等も許容する制度運用を行っています。

## ＜制度運用の状況＞

現在、工場系の開発許可は、主に「既存工場の集約化（法第34条第7号）」、「工場敷地の拡張（法第34条第7号）」、「自動車整備工場（認証工場）（法第34条第9号）」、「大規模な流通業務施設（法第34条第12号）」、「地域振興のための工場等（法第34条第14号）」などの要件により運用を行っています。

開発許可の件数（2007年-2024年）は、工業系の許可要件全体に占める割合をみると、「地域振興のための工場等（法第34条第14号）」が43.9%（141件）、「工場敷地の拡張（法第34条第7号）」等が19.6%（63件）、「大規模な流通業務施設（法第34条第12号）」が16.8%（54件）、「自動車整備工場（認証工場）（法第34条第9号）」が7.8%（25件）を占めています。〔P87表-9〕

建築許可の件数（2007年-2024年）は、「工場敷地の拡張（法第34条第7号）」等が47.0%（94件）、「専用住宅以外の許可建築物の許可者移転（承継）（法第34条第12号）」が13.0%（26件）、「自動車整備工場（認証工場）（法第34条第9号）」が9.5%（19件）を占めています。〔P87表5-10〕

これらの立地状況をみると、「地域振興のための工場等（法第34条第14号）」及び「大規模な流通業務施設（法第34条第12号）」は立地誘導地区への立地が基本要件であるため、多くが立地誘導地区内に立地していますが、一定数は立地誘導地区外に立地しており、これらの多くは下水道などの公共施設の整備が整っていない区域に立地しています。

### <土地利用等の状況>

工業用地の面積は、2022（令和4）年時点で市街化区域が931ha（42.6%）、市街化調整区域が1,257ha（57.4%）、工業系用途地域が639ha（51.7%）となっています。その推移をみると、2007（平成19）年から2022（令和4）年にかけて、市街化調整区域で増加傾向にある一方で、工業系用途地域では減少傾向にあります。〔P83 図-28、P84 図-29〕

騒音規制法の特定工場等の総数は、2006（平成18）年から2024（令和6）年にかけて、市街化調整区域において年々増加傾向にあります。また、騒音苦情件数も年々増加傾向にあり、その半数以上が市街化調整区域で発生しています。

〔P81 図-22、P86 図-35〕

## 2) 課題

本市では区域区分の決定前から広範囲に工場が立地し、現在においても市外への企業流出防止や新規企業誘致のために、これまでの制度運用を進めてきたため、多くの工場が市街化調整区域に立地し、現在も増加しています。

こうした運用により、近年、減少傾向にあった製造業出荷額等が増加に転じるなど、産業活力の維持・向上に貢献している一方で、工場等の立地の増加に伴う自然環境と農地の減少、工場等が無秩序に立地することに伴う住工混在による生活環境や工場等の操業環境の悪化、騒音等の環境問題などの周辺環境への影響、インフラ投資の効率の低下、といった新たな都市課題が生じています。

こうした状況に対応し、将来にわたる持続可能な都市の実現のためには、自然環境と農地の保全、産業活力の維持・向上、良好な環境確保に向けた制度運用が必要です。

## 3) 運用方針

拠点ネットワーク型都市構造の実現、本市の発展を支えてきたものづくりをはじめとする産業活力の維持・向上を図るため、市街地の既存工業地の維持・再生や市街地外の自然環境と農地の保全を最優先としつつ、産業拠点などの広域自動車交通の利便性を活かしながら、中長期にかけて段階的に産業機能の拡散防止・集約化が図られるよう、適切な制度運用を進めます。

その際、公共施設への影響や周辺環境への影響、都市経営の効率性などを勘案するとともに、住宅と工場等が無秩序に混在することにより生じる環境問題に対応するため、ゾーニングの考え方にに基づき適切な土地利用コントロールを行い、それぞれの地域特性に応じた営農環境・生活環境・操業環境を確保します。

#### <集落地>

集落地としてふさわしいゆとりある生活環境を確保することを基本として、多くの既存工場が立地し、これまでも工場と集落が共存してきた地域の実情を踏まえ、既存集落の生活環境と既存工場等の操業環境の調和が図られるよう適切な制度運用を進めます。

このため、当面は現状の運用を維持するとともに、中長期においては、新たに建築される工場等については、騒音等の環境問題による生活環境の悪化の防止を図る観点から、危険性や著しく環境を悪化させるおそれがある工場等の立地を抑制する運用の見直しを検討します。

#### <自然・産業地>

市街地の既存工業地の維持・再生、自然環境と農地の保全を最優先とすることを基本としつつ、産業拠点などの広域自動車交通の利便性の高い地区において限定的に工業系土地利用を許容する制度運用を進めます。

このため、工業・流通業務立地誘導地区では、当面は、企業立地の需要に対応して工場や流通業務施設の立地を許容する現在の暫定的な運用を維持しますが、中長期においては、工場立地の需要に対応した新規工業地の整備に合わせて、段階的に制度の見直しを検討します。

工業・流通業務立地誘導地区外では、当面は市外への企業流出防止や新規企業誘致の暫定的な措置としてやむを得ないものに限り、工業等の立地を許可する現在の運用を維持するとともに、中長期においては、無秩序な産業機能の拡散に伴う周辺環境への影響やインフラ投資の効率の低下等を踏まえて、産業拠点などの広域自動車交通の利便性の高い地区への集約化が図られるよう制度の見直しを検討します。

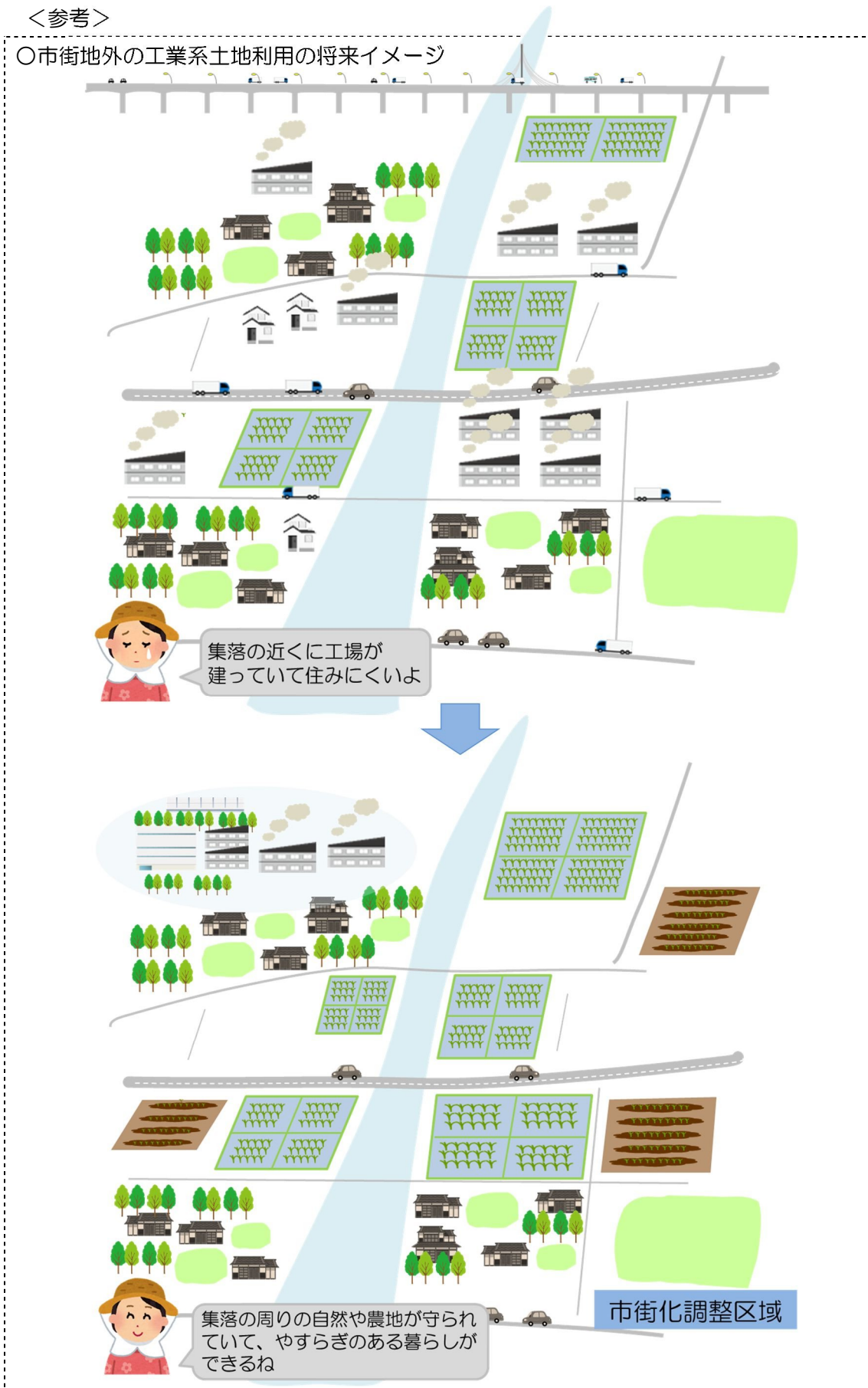
また、大規模な流通業務施設については、流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律に基づき物流業界の多様化・多角化が進行しているため、開発審査会への付議対象とすることで、既存集落や公共施設等の周辺環境への影響、公共施設への影響、自然環境と農地の保全等が審議されるよう運用を見直します。中長期においては、適切な位置への誘導が図れるよう制度運用を進めます。

#### <その他>

自動車整備工場については、当面は現在の運用を維持するとともに、中長期においては、市街地の都市機能、産業機能の拡散を防止する観点から運用の見直しを検討します。

<参考>

〇市街地外の工業系土地利用の将来イメージ



1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用④工業系〉

## ⑤その他の土地利用（自然環境・農地の保全、良好な景観形成・歴史的風致の維持向上、災害の防止）

## 1) 現状

## ＜制度運用等の状況＞

本市には、広大な森林、浜名湖、遠州灘といった骨格となるみどり、天竜川河岸砂丘の斜面樹林、都田川両岸の樹林及び天竜川といった軸となるみどりをはじめ、河川、市街地近郊の里山、地域の歴史と一体となったみどりなど、多様で豊かなみどりが存在しています。

市街化調整区域の北部と西部の中山間地には、スギ・ヒノキなどの樹林地、クヌギ・コナラなどの二次林や松林、浜名湖周辺や遠州灘沿岸には松林がみられ、国定公園、県立自然公園の指定とともに、1934（昭和9）年に曳馬野及び佐鳴台地区の当初決定をはじめとした風致地区の指定、2005（平成17）年に多様な動植物が生息生育している富塚椎ノ木谷地区を特別緑地保全地区に指定し、みどりの保全を図っています。

本市の地形は、天竜川中流域の急峻な中山間地、扇状地に広がる下流域の平野部、河岸段丘の三方原台地、浜名湖から太平洋の沿岸部によって構成されており、災害の防止のため、各法令等において、急峻な地形等において土砂災害警戒区域や土砂災害特別警戒区域等、下流域の平野部では一級河川天竜川を中心に洪水浸水想定区域等が指定されています。また、沿岸部では、第4次地震被害想定津波浸水域及び浸水深を公表しています。

開発許可制度においては、2020（令和2）年の都市再生特別措置法等の一部改正に伴い、本市では2023（令和5）年に災害危険区域等の開発不適地における開発行為及び建築行為は原則禁止する運用を行っています。

良好な景観づくりにおいては、景観法に基づき2008（平成20）年に浜松市景観計画を策定し、市域全域を景観計画の区域として定め、地域別の景観形成基本方針を示しています。

また、本市には、戦国時代の城跡や浜名湖周辺の社寺をはじめ、江戸時代からのみかん栽培やノリ養殖、近代の開拓による茶や馬鈴薯の栽培など、自然の恵みを受けた先人たちが営みを続けてきた景観が市内各地に見られます。こうした歴史的建造物と市民の織りなす伝統的活動が一体となって、地域固有の歴史的風致を形成していることから、2022（令和4）年に浜松市歴史的風致維持向上計画を策定し国の認定を受けています。

## ＜土地利用の状況＞

市街化調整区域の土地利用別面積は、2022（令和4）年時点で、田、畑などの農地や自然地といった自然的土地利用が29,343ha（70.6%）、住宅用地、商業用地及び工業用地などの都市的土地利用が12,221ha（29.4%）となっています。また、その推移をみると、2007（平成19）年から2022（令和4）年にかけて、都市的

土地利用が 1,300ha 増加する一方で、自然的土地利用が 1,404ha 減少しています。〔P74 図-2〕

## 2) 課題

みどりには二酸化炭素の吸収やヒートアイランド現象の緩和などの環境保全機能、生物の生息・生育環境の形成機能、雨水浸透や洪水調整などの保水機能、市民の身近な遊び場となるレクリエーションといった多様な機能を有しています。気候変動への対応や生物多様性の確保、環境面での SDGs への適合など地球規模の課題についても都市が率先し対応することが求められている中で、グリーンインフラとして多様な機能を有しているみどりの確保が必要となっています。一方で、本市の市街化調整区域では開発により自然環境と農地は年々減少しており、みどりの持つ多様な機能の低下が懸念されます。

近年、気象変動等による自然災害の頻発化・激甚化により、全国各地で甚大な被害が発生しています。本市においても、2022（令和 4）年 9 月の台風 15 号等による豪雨により市内各地で被害が発生するなど、今後更なる災害の発生の懸念が高まっています。

歴史的風致は、人口減少や価値観の変化によるコミュニティの希薄化などにより、地域固有の風情、情緒、たたずまいのある良好な集落の環境を形成する歴史文化資源が失われる懸念があります。また、地域の景観は、農地と宅地が混在し、まとまりや特色のない景観が見られます。

こうした状況に対応し、将来にわたるグリーンインフラとしてみどりの持つ多様な機能の確保、災害リスクを踏まえた安全・安心な都市の形成、地域特性に応じた良好な景観の形成、歴史的風致の維持・向上に向けた制度運用が必要です。

## 3) 運用方針

グリーンインフラとしてみどりの持つ多様な機能が発揮されるよう、無秩序な都市的土地利用を抑制するとともに、ゾーニングに応じた適切な土地利用コントロールのもと、地域に応じた自然環境と農地の保全を図るための制度運用を進めます。

安全・安心な都市の形成に向けて、コンパクトな都市づくりとの連携、グリーンインフラの活用の考え方や、市街化調整区域の指定により災害の発生のおそれがある区域の市街化を抑制する本来の法の趣旨を踏まえて、事前防災として災害リスクの高いエリアにおける被害の最小化・回避するための制度運用を進めます。

良好な景観形成に向けて、地域特性に応じた特色ある景観を守り、育て、創ることにより、誰もが心地よさを感じられる個性と魅力ある景観を形成するための制度運用を進めます。

歴史的風致の維持・向上に向けて、歴史的建造物と人々の営みが一体となって形成

された都市環境を継承するするとともに、歴史・文化を活かした個性と魅力ある都市を形成するための制度運用を進めます。

#### <開発許可制度>

市街地外における無秩序な開発を抑制するとともに、優良農地をはじめ、優れた自然景観の維持、水源の涵養、保安林など土砂流出防止のための土地を保全するよう制度運用を進めます。

個人や法人農家のための農林漁業用施設等について、当面は現在の運用を維持するとともに、中長期においては必要に応じて運用の見直しを検討します。

また、観光農業施設等についても、当面は立地を許容する現在の運用を維持するとともに、中長期においては、必要に応じて運用の見直しを検討します。

#### <みどりの保全地区>

富塚椎ノ木谷地区は、現在の特別緑地保全地区を維持し、積極的なみどりの保全を図ります。

浜名湖、遠州灘では、現在の風致地区の指定を維持し、みどりにより生み出される雄大な自然景観を保全します。

都市のみどりの帯である天竜川河岸段丘の斜面樹林や都田川両岸の樹林などは、浜松市緑の基本計画の地域制緑地の指定方針図に基づき、段階的に特別緑地保全地区、緑地保全地域、風致地区等の指定を行い、適切なみどりの保全を図ります。

また、特別緑地保全地区の指定地については、開発許可制度においても、自然環境の保全を最優先とした運用を進めます。

#### <災害ハザードエリア>

2020（令和2）年の都市再生特別措置法等の一部改正に伴い、法第34条第11号及び第12号の条例で定める区域から除外することが明確化された災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害警戒区域及び浸水想定区域（洪水、雨水出水又は高潮が発生した場合には建築物が損壊し、又は浸水し、住民その他の者の生命又は身体に著しい危害が生じる恐れがあると認められる土地の区域）については、原則、開発行為及び建築行為を制限する現在の運用を維持します。

また、今後、法改正等により新たに災害リスクの高いエリアにおける開発規制が示された場合には、法改正等の趣旨、目的を踏まえて運用の見直しを検討します。

津波による災害の対応として、事前防災として被害の最小化・回避する考えのもと、新たな津波浸水想定公表、津波災害警戒区域等の指定に合わせて必要な運用の見直しを検討します。

その他、防災指針（浜松市防災都市づくり計画）の評価結果、防災・減災対策に係る計画に基づき必要な運用の見直しを検討します。

<景観計画区域>

浜松市景観計画の区域・地域別の景観形成基本方針に基づき、自然景観や地域の生活文化・歴史を反映した暮らしの景観を保全・育成することで良好な景観形成を図ります。

このうち、より積極的な景観形成を図る地区では、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、景観地区又は準景観地区の指定を検討します。

<歴史的風致>

歴史的風致維持向上地区計画については、周辺の都市環境との調和を図りつつ、地域の歴史的風致にふさわしい用途の建造物等が立地することで、歴史的風致の維持・向上が図られるよう、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、必要に応じて指定を検討します。

また、伝統的建造物群保存地区については、歴史的風致を形成する歴史的集落・まち並みの保存・活用が図られるよう制度運用を進めるとともに、文化的景観については、地域に生きる風土に根ざした暮らしの景観の保全が図られるよう、土地利用状況や地域意向を考慮しながら、必要に応じて指定を検討します。

<その他>

浜名地区については、港湾の様々な機能が十分に発揮されるよう、引き続き、現在の臨港地区を維持します。

運用する 制度の例	市街地外全体	地域地区：景観地区、伝統的建造物群保存地区 など 開発許可制度 その他：地区計画 景観法に基づく準景観地区 白地地域の建築形態規制 など
	みどりの 保全地区	地域地区：特別緑地保全地区、緑地保全地域、風致地区 など
	土地利用転換 地区	地域地区：臨港地区 など

1

2

第3章

4

土地利用計画制度の運用方針  
〈市街地外の土地利用⑤その他〉