

近江八幡市国土利用計画
(第 1 次)

平成 25 年 3 月

近江八幡市

目 次

前文.....	1
1. 市土の利用に関する基本構想.....	2
(1) 市土利用の基本理念.....	2
(2) 市土利用の沿革及び基本方針.....	2
(3) 地域類型別の市土利用の基本方向.....	4
(4) 利用区分別の市土利用の基本方向.....	5
2. 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及び地域別の概要.....	7
(1) 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標.....	7
(2) 地域別の概要.....	9
3. 2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要.....	13
(1) 公共の福祉の優先.....	13
(2) 国土利用計画法等の適切な運用.....	13
(3) 地域整備施策の推進.....	13
(4) 市土の保全と安全性の確保.....	13
(5) 環境の保全・再生並びに潤いのある市土の形成.....	13
(6) 土地利用の転換の適正化.....	14
(7) 土地の有効利用の推進.....	14
(8) 市土の市民的経営の推進.....	15
(9) 市土に関する調査の推進及び成果の普及啓発.....	15
(10) 指標の活用と進行管理.....	15

前 文

近江八幡市国土利用計画（以下「市計画」という。）は、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）第 8 条第 1 項の規定に基づき、長期にわたって安定した均衡ある土地利用を確保することを目的として、近江八幡市の区域における国土（以下「市土」という。）の利用に関して必要な事項を定めるものであり、全国の区域及び滋賀県の区域について定める国土の利用に関する計画を基本とし、合併前の近江八幡市及び安土町の国土利用計画を引き継ぐものとする。これを基本に、地方自治法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 35 号）の施行に伴い本市まちづくりの上位計画に位置付ける近江八幡市・安土町新市基本計画及び市土利用上の現状と課題について必要な補完を行いつつ、市土利用に関する総括的な指針として策定したものである。

市計画の策定後、経済情勢の変化等により、現実と大きな隔たりが生じたときには、必要に応じて当該市計画の見直しを行うものとする。

1. 市土の利用に関する基本構想

(1) 市土利用の基本理念

市土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るとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤である。そのため、市土の利用のあり方は、地域の発展と市民の生活とに深いかかわりを持っている。このことから、今後の市土の利用に当たっては、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と市土の持続可能な均衡ある発展を図ることを基本理念とする。そして、長期的な展望のもとに総合的かつ計画的に市土の利用を行うものとする。

(2) 市土利用の沿革及び基本方針

ア) 本市は、琵琶湖の東側にあって滋賀県のほぼ中央部に位置し、琵琶湖最大の島「沖島（沖ノ島）」を北端とし、北部湖岸から姨綺耶山（長命寺山）、八幡山（鶴翼山）等と続き、農地・市街地の広がる平野部を経て南に瓶割山、雪野山、西に岡山（水荃ヶ岡）、東には安土山、鵜山（観音寺山）、箕作山が続く。東には安土川のほか、蛇砂川、長命寺川、山本川と、琵琶湖八景「春色安土・八幡の水郷」といわれる西の湖一帯の水郷が広がり、西は遠く鈴鹿山系に源を発する日野川、白鳥川、藤間川等がある。市域面積は 177.39 km²（平成 19 年 10 月から琵琶湖水面の一部を市域に含む。）、人口は平成 24 年 4 月現在 81,899 人（世帯数 31,400 世帯）を擁し、東近江地域の中核都市として発展を続けている。

琵琶湖周辺は早くから開けていた地域であり、本市も旧石器時代の石器や縄文時代の遺物、弥生時代の石器・土器が出土し、古墳も多く発見されている。

天正 7 年（1579 年）の安土城完成とともに織田信長が居城し、また同 13 年（1585 年）には、豊臣秀次によって八幡山（鶴翼山）に城が築かれ、城下町が形成された。安土城は本能寺の変後間もなく、八幡城はわずか 10 年で廃城となり、城下町としての機能を失うが、町民は自らの生活の糧を商業に求め、八幡商人として全国に活躍することにより、在郷町・商人の町として大いに発展し、八幡商人の本拠地となった。

明治 5 年滋賀県誕生と同時に八幡町が生まれ、同 22 年町村制施行により、現在の市域に相当する八幡町、安土村のほか 9 村が成立した。八幡町は、昭和 8 年に蒲生郡宇津呂村、同 26 年には蒲生郡島村を編入、同 29 年 3 月には、八幡町、岡山村、金田村、桐原村、馬淵村が合併し、旧近江八幡市となった。また安土村は、昭和 29 年 4 月に老蘇村と合併し、旧安土町となった。旧近江八幡市は、昭和 30 年には北里村を、同 33 年には武佐村をそれぞれ編入した。その後平成 22 年 3 月、旧近江八幡市と旧安土町が合併し、現在の市域が確定した。

本市の特性としては、「すぐれた歴史と自然環境」、「豊かな農水産業」、「東近江地域の中核都市」があげられる。

八幡山（鶴翼山）南麓に形成された八幡堀（八幡川）、碁盤目状の城下町は、八幡商人として活躍した時代の文化を残し、また安土山には安土桃山時代の名城である安土城跡等の国の特別史跡がある。さらに、県下最大の前方後円墳の瓢箪山古墳をはじめ古墳群等の遺跡も各所に散在している。また、八幡山（鶴翼山）、長命寺山（姨綺耶山）、岡山（水荃ヶ岡）等の湖岸周辺の山々、変化に富んだ湖岸線、琵琶湖に浮かぶ沖島（沖ノ島）、水郷、湖東平野に広がる田園風景、南の瓶割山、雪野山、東の安土山、鵜山（観音寺山）、箕作山等、すぐれた自然景観を有している。

農業は、本市の基幹産業の一つであり、市土の約 45%を農用地が占め（琵琶湖水面の一部を除く市域面積比）、近江米を中心とした農業が営まれている。大中の湖干拓地とその南側の小中の湖干拓地では、近代的なモデル農業地域として、大規模経営農家により、水稻・野菜等が生産され、畜産も営まれている。また、漁業は沖島（沖ノ島）を中心とした湖岸地域で営まれ、県下有数の漁家数・漁獲高を誇っている。

本市は、JR 琵琶湖線、近江鉄道八日市線、国道 8 号、国道 421 号、国道 477 号、主要地方道大津能登川長浜線等の交通網を配し、さらには湖の玄関口長命寺港を擁する陸上、湖上の交通の要衝である。また、商業機能の集積がみられる等、名実ともに東近江地域の中核都市としての役割が今後も期待されている。しかしながら、基幹産業である農林漁業は従事者の高齢化、後継者不足や生産環境の悪化等から、日々厳しさを増している一方、本市は工業等の第 2 次産業が脆弱な状況にあることから、農業生産と加工・販売の一体化等、農業への付加価値を高め、地域を支えるための 6 次産業化への取組が必要となっている。

このような背景のもと、本市の今後の市土利用に当たっては、災害に強い基盤づくり、農地の保全と有効活用、公共施設の整備に取り組み、地域内連携軸の構築のほか、広域的な中核都市としての機能を高めていくことと、自立的な経済の確立のために、JR 近江八幡駅南部から国道 8 号を経て周辺地域へ通じる広域幹線の有機的活用とともに、商業・業務機能の集積をさらに促進する等本市のすぐれた特性を生かす一方、商工業等の企業誘致を図り、個性豊かで快適な生活が保障された魅力ある都市環境の創出を図ることが重要である。

イ) 合併前の旧近江八幡市及び旧安土町は、琵琶湖、西の湖等の豊かな自然環境、歴史・文化、行政圏・日常生活圏内での交流等において、様々な角度から共通する基本的な考え方、方向性、深いつながりがあり、合併後も引き続き両市町が共通し培ってきたそれらの地域資源を行政域の拡大とともに発展的に一体として見渡し、協働のまちづくりを進めていくものである。

ウ) 今回の計画期間における課題は、市土が持つ問題点を十分考慮しながら、限られた市土資源を前提として、その有効利用を図りつつ、市土の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとの需要の量的な調整を行い、さらに、安全性、快適性、健康等の観点から、市土利用の質的向上を図るとともに、本市のすぐれた特性をさらに育てていくことである。

① 本市における市街化区域に隣接又は近接等する地域では、一定の市街化圧力が想定されるところから良好な土地利用環境への誘導検討を行う必要があり、さらに市域に占める農用地区域内農地の割合が高い状況の中、今後の企業進出や人口流入等を考慮しながら、都市産業基盤の充実と都市経営の観点を重視し、新たな土地利用の可能性を求めていかなければならない。また都市的土地利用については、本市独自の町並みの保全や創出を基本に、良好な土地の有効活用を図る。一方、農業的土地利用を含む自然的土地利用については、農業の生産活動を通して、農産物供給のほか、市土や自然環境の保全、良好な景観形成等を含む多面的な機能が果たす役割に配慮して、適正な保全・整備を図る。農用地の宅地等への土地利用の転換については、集团的・効率的な土地利用の検討はもとより、土地の利用が周囲の他の土地の利用と密接な関係を有するものであることから、その土地の有する公益的機能への影響について十分考慮しながら、農業の健全な発展と市土資源の良好な活用の観点からも、総

合的かつ計画的な調整を図りつつ対処するものとする。

- ② 市土利用の質的向上に関しては、適正な市土利用を通じて、防災・減災・防犯に留意しつつ安全性を強化することが重要である。また、河川改修等については治水対策を進める。

また、より快適な生活と健康的な活動の場を提供するため、自然及び風土と共存・共生することに配慮しつつ、美しい良好な市土景観の形成を図るものとする。

さらに、計画的に安全で良好な市街地の形成を図ることを基本とし、市街地における住宅開発の場合にあっては、既存の市街地と連携した効率的な都市づくりや景観、無秩序な開発が生じないように規制指導を図り、土地の有効利用によって調和のとれたゆとりある都市環境の形成を図る。また、農村においては緑資源の確保及びその多目的活用を進める等、地域の自然的・社会的条件に即し、農業・農村の活性化を図るとともに、農用地と住宅地間の土地利用調整のもと、快適かつ健康的な生活を支える市土の形成を図るものとする。

- ③本市の魅力さをさらに高めた個性的なまちづくりに関しては、都市の将来像に“自然の恵み 歴史と文化に根づく「生業」が広がり 起業する活力とすべての人々が支え合える めくもりあふれたまち”を掲げ、その推進を図っていく。1つには、八幡山（鶴翼山）、八幡堀（八幡川）、安土山をはじめとした歴史的資産、さらには重要文化的景観の選定を受けており、ラムサール条約登録湿地である西の湖周辺の水郷等、歴史・伝統と自然の織りなす本市の誇るすぐれた水と緑の環境及び景観を保全・再生整備するとともに、新たな環境の創造を図り、市民に快適な環境を提供し、環境学習、観光レクリエーションの場として活用を図るものとする。また、産業基盤の整備によって経済的な活力を生み出し、市民がそれぞれの立場で協働することにより、より輝いた生き生きとしたまちを築き上げることを目指す。
- ④これらの課題の実現に当たっては、土地の有効利用、農用地の高度利用、低・未利用地の利用促進を図るとともに、都市的及び自然的土地利用が混在する地域における利用区分ごとの土地の適正な配置と組み合わせの確保を図る等市土の有効かつ良好な利用に配慮する。

（3）地域類型別の市土利用の基本方向

ア）都市地域

市街地については、活力と均衡ある発展を目指して計画的な整備を推進するとともに、都市における環境を安全で快適なものとするのが重要となっている。したがって、住居系・商業系・工業系の土地利用を適正に配置することにより、環境への負荷が軽減される低炭素型の都市構造の形成を図るとともに、高齢者や障がい者等が安心して等しく社会参加できるユニバーサルデザインのまちづくりを進める。さらに、緑地及び水辺空間の確保、良好な景観の維持・形成・再生のほか、地域防災拠点の整備、ライフラインの強化等により災害に強いまちづくりに努める。

イ）農村地域

農村地域については、優良農用地の保全・確保を図るため、農業経営の大規模化・多角化、地域産業の振興等により、活力ある地域社会を築きつつ、農用地の整備とその高度な利用を図る。また、特に農用地と宅地の土地利用が混在する地域においては、住民等の意向を踏まえつつ、当該農村地域の特性に応じた農業生産活動の増進をはじめ、関係する市条例の適用による良好な生活環境の確保と地域の活性

化、地場産業の振興等が調和するよう良好な土地利用の展開を図る。また、これらのことに留意しながら、農業生産活動の継続を図るとともに、整備された農用地の広がる農村集落の景観や多様な動植物の棲む生態系についても併せて保全・再生に努める。

ウ) 自然維持地域

琵琶湖・西の湖の水面とその周辺の優れた自然の風景地及び河川等、自然環境の保全、維持及び再生を図るべき地域については、その保全と適正な管理を行うとともに、自然の特性を生かした学習の場や自然とのふれあいの場としての利用を図る。

(4) 利用区分別の市土地利用の基本方向

ア) 農用地

農用地は、本市の基幹産業の一つである農業の生産基盤であり、食料の安定供給機能以外にも田園空間の良好な環境を形成するものとして重要である。また、定住環境の整備や地場産業の振興等の非農業的需要との調整に留意しつつ、優良な農用地の保全・整備に努める。また、琵琶湖の水質保全のために、化学肥料や農薬の使用量の削減や使用方法の改善等、農業の持つ自然循環機能の維持増進を図り、持続的な生産活動を推進するとともに、環境への負荷の低減を図るため、環境保全型農業の推進を図っていく。

また、本市の農用地は、市街化区域及び集落の居住地域を除いて全域にわたるほ場整備等の基盤整備がほぼ完了しており、今後は農用地の高度利用における生産性の向上に努めるとともに、関係する市条例等に基づきながら農用地保全区域の安定的かつ継続的な保全を図る。

イ) 森林・原野

本市の森林は、北部湖岸から姨綺耶山（長命寺山）、八幡山（鶴翼山）、南に瓶割山、雪野山、西に岡山（水荅ヶ岡）、東に安土山、鵜山（観音寺山）、箕作山と豊かな緑を誇る地域であり、保安林や風致地区、自然公園区域にも指定されており、貴重な資産として未来に引き継ぐ必要があり、積極的な保全を図っていく。

ウ) 水面・河川・水路

水面については、自然環境の保全及び農業用水等生産基盤の安定を確保するために基本的に保全を図る。水郷地帯を形成する西の湖及び周辺地域については、私たちの生活環境を支える重要な生態系として保全と再生に努めつつ、産業や市民の生活とバランスのとれた保全を進めるため賢明な利用（ワイズユース）に努め、その生態系を維持しつつそこから得られる恵みを持続的に活用するとともに、景観面と併せて、水とのふれあいを重視した親水空間の整備に努め、レクリエーション、教育・文化、交流活動の場として活用を図る。

河川については、日野川、長命寺川、蛇砂川、白鳥川、山本川、安土川等が市街地や集落の近傍を流れており、河川管理者は洪水予報河川に指定された琵琶湖及び日野川の浸水想定区域を指定している。このため、豊かで住み良い市土を形成するため、治水と自然環境の保全に配慮した河川整備を積極的に推進するとともに、万一、河川の水があふれた場合でも命を守り、被害を可能な限り少なくする減災対

策（流域治水対策）を促進する。

水路については、農用地の基盤整備等と併せてその整備を図る。

エ) 道路

一般道路のうち国・県道については、広域交流拠点として機能するための基本となる主要な交通施設となっており、市道については、本市の都市機能を形成する主要道路と生産活動・日常活動の基盤となる道路に区分し、地域内・地域外との交流・連携を図りつつ、新設・改良に努める。また、整備に当たっては、交通安全に視点を置いた対策や「なくそう犯罪」滋賀安全なまちづくり条例に基づく道路の防犯上の指針に準じた安全で快適な道路環境の保全に努めるとともに、バリアフリーや景観に配慮した道路整備を促進する。

都市計画道路については、都市計画マスタープランにおける基本的指針に基づきながら、調整・整備の推進を図る。

農道については、農業の生産性の向上と農地の適切な管理を図るため、一般道路と一体となった道路ネットワークとして、農用地の基盤整備等と併せて整備を図る。

オ) 住宅地

住宅地については、世帯数の増加をはじめ、UJI ターンに対する関心の高まり、さらに京阪神をはじめとした近接都市圏における企業進出に伴う労働人口世帯を吸収すること等を背景として、それらに応え得る新たな宅地の供給が必要となり、環境保全に留意しつつ、地域特性に配慮した望ましい居住水準を目標として、生活関連諸施設の整備を進めるとともに、必要な用地の確保、計画的な住宅地への土地利用転換を図る。

既成市街地では、防災面や高齢化への対応、歴史的な町並みへの調和を図りながら、世帯構成の変化等に応じて居住環境、景観面に配慮した整備等適切な土地利用の誘導を図る。

新市街地では、多様な居住ニーズに対応しつつ、都市活力の受け皿として賑わいやうるおい、安らぎのある空間の創出を目指すとともに、地域コミュニティの良好な形成を図りながら、計画的でまとまりのある環境に配慮した住宅団地の誘導等により優良宅地の確保に努め、オープンスペース及び身近な自然の確保等により、安全性とゆとりのある快適な居住環境の整備を図る。

カ) 工業用地

工業用地については、本市の活力を支える重要な産業用地として、雇用の場の確保と地域経済の活性化のため、地場産業の育成と新たな産業振興が必要であり、今後、立地が期待される生産、研究・開発、情報・産業連携型の事業所及び施設に係る利用を誘導するため、地域住民の意向や自然環境及び生活環境の保全、景観等に十分配慮し、土地利用の転換も含め、計画的な用地の確保・利用を図ることにより、質の高い工業用地の整備を計画的に進める。

キ) その他の宅地(店舗・事務所用地等)

その他の宅地については、地域の活性化及び良好な都市環境の形成に配慮しつつ、地域の実情に応じた都市機能の充実のため、商業・卸売業・サービス業のための業務用地等の確保を図る。また、成熟化

社会の到来と市民ニーズの多様化、自然共生や福祉・高齢社会、情報ネットワーク等新たな時代への対応に伴う市民サービスの向上を図るため計画的に用地を確保する。さらに、中心市街地の空き店舗等については、大学連携による研究、利用誘導や地域住民が主体となる取組を支援することにより、その活用・再生を図り、賑わいの復活を目指す。

ク) その他(公共用地等)

以上のほか、公共施設については、地域コミュニティの醸成、市民福祉の向上、広域的な利用増進及び災害等を想定した機能等の充実に努める必要がある。その上で、環境・観光・教育・福祉・防災のそれぞれの角度から検討しながら、行政機能の集中化の検討を含め、その整備を推進するほか、教育施設と併せた防災コミュニティセンターとしての用地の確保を図る。さらに、広域化、情報化、高齢化、少子化等の時代潮流への対応を考慮しつつ、自然環境の保全と都市的環境の形成に配慮しながら、必要な用地の確保を図る。

ケ) レクリエーション用地

歴史的町並み、水郷、湖岸緑地等、すぐれた景観を有する本市にあつては、それらの地域において、教育野外活動や観光レクリエーション、健康福祉・保養等を目的とした、開かれたレクリエーションの場を整備し、本市の持つ自然、歴史、文化資源を最大限に生かすことを基本として、人々の生活にうるおいを与え、自然と一体となった余暇活動の充実をもたらす空間づくりを目指す。

コ) 低・未利用地

市街化区域内に散在する低・未利用地については、防災・自然再生のためのオープンスペース、居住用地、地域の活性化のための施設用地等としての活用を図る。また、適切な土地利用誘導手法の活用により都市機能の充実に努める。一方、市街化調整区域の低・未利用地については、当該区域が本来有する環境保全を勘案しつつ、それぞれの立地条件に応じて有効利用の促進を図る。

サ) 湖辺域

湖辺域は、琵琶湖と一体となった景観を形づくっており、また、ヨシ原や内湖等は、生物の生息地として、また琵琶湖の水質浄化にとっても重要である。一方で、水産業、農業、環境学習、観光、レクリエーション等への期待も大きいことから、琵琶湖の保全の重要性を踏まえ、水域と陸域との一体性に配慮しつつ調和のある土地利用を進める。

2. 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及び地域別の概要

(1) 市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

ア) 計画の目標年次は平成 32 年(2020 年)とし、基準年次は平成 22 年(2010 年)とする。

イ) 新市基本計画においては、平成 32 年における人口と世帯数を、それぞれ 80,600 人、34,900 世帯程度と統計的手法を用いて推計している。今回の市計画においては、将来予想される人口を正確かつ詳細

に推計するものではなく、当該推計数値を踏まえつつも、政策的関与から良好な土地利用に基づき、人口 10 万人に耐え得るまちづくりを進め、人口減少の歯止め、さらには交流人口から定住人口の増加につなげていく努力が必要であると考えている。

ウ) 市土の利用区分は、農用地、森林、宅地等の地目別区分及び市街地とする。

エ) 利用区分ごとの規模の目標については、利用区分別市土の利用の現況と推移に基づき、政策的需要等の変化を考慮して予測し、土地利用実態との調整を行い定めるものとする。さらに今後の社会、経済情勢の変化等も踏まえ弾力的に理解されるべき性格のものである。

オ) 市土の利用に関する基本構想に基づく平成 32 年の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標は次表のとおりである。

■市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位：ha、%)

(1) 利用区分ごとの国土利用の規模の目標

	平成22年 基準年 (ha)	平成32年 目標 (ha)	平成22~32 年増減 (ha)	平成22年 基準年 構成比	平成32年 目標 構成比
農用地	4,449	4,220	-229	25.1%	23.8%
農地	4,449	4,220	-229	25.1%	23.8%
採草牧草地	0	0	0	0.0%	0.0%
森林	1,945	1,945	0	11.0%	11.0%
原野	0	0	0	0.0%	0.0%
水面・河川・水路	8,408	8,415	7	47.4%	47.4%
水面	7,833	7,833	0	44.2%	44.2%
河川	293	327	34	1.7%	1.8%
水路	282	255	-27	1.6%	1.4%
道路	759	765	6	4.3%	4.3%
一般道路	470	524	54	2.6%	3.0%
農道	283	235	-48	1.6%	1.3%
林道	6	6	0	0.0%	0.0%
宅地	1,433	1,586	153	8.1%	8.9%
住宅地	827	952	125	4.7%	5.4%
工業用地	140	151	11	0.8%	0.9%
その他の宅地	466	483	17	2.6%	2.7%
その他	745	808	63	4.2%	4.6%
合計	17,739	17,739	0	100.0%	100.0%
市街地	583	595	12	3.3%	3.4%

注) 1. 構成比とは、市土総面積に対する割合である。

2. 市街地は、「国勢調査」の定義による人口集中地区である。

平成22年欄の市街地の面積は、平成22年の国勢調査による人口集中地区の面積である。

(2) 地域別の概要

本市の土地利用の形態は、湖岸の観光レクリエーション地域、日野川沿い及び山地・丘陵の緑地保全地域、平野部に広がる生産地域及び市街地に区分される。また、生活圏の構成は、ほぼ旧村を単位としており、概ねこのような自然的・社会的条件を背景とし、将来の発展方向を考慮した上で、本市の地域区分を北部地域、中部地域、南部地域、東部地域の4区分とし、それぞれの土地利用の方向を定める。

<地域区分>

地 域	学区（地区）
北部地域	島、岡山、北里
中部地域	八幡、金田、桐原
南部地域	馬淵、武佐
東部地域	安土、老蘇

ア) 北部地域

北部地域は、農用地と森林を主とし、農業生産地域、農地保全地域であり、自然環境地域、観光レクリエーション地域として位置づけられる。沖島は、国内の淡水湖上で唯一の有人島であり、住民の意向を反映し、協働の役割のもと土地利用のあり方を検討していく必要がある。

農用地については、ほ場整備等の基盤整備を積極的に進めてきた地域であり、その農用地の保全維持に努めつつ、付加価値を高めた将来の農業と併せてまちづくりにおける土地利用のあり方を模索していく。

森林については、公益的な機能を高めるため、保安林や自然公園区域に指定されており、保全整備に努めるとともに、良好な生活環境を形成する景観資源として、また、市民の憩いの場、野外レクリエーションの場としても利活用を図る。

道路については、県との連携を図りつつ、地域間交通の強化のために広域幹線道路の位置づけを図っていく。

宅地については、環境との調和に配慮し、魅力ある集落として住宅地の形成を図る。

その他、観光レクリエーションの土地利用については、湖岸や緑織りなす山々、田園地域と水郷といったすぐれた環境と景観の保全と育成を基本とする。その中で、単なる休養・娯楽の場にとどめることなく、環境学習の取組をはじめ地域環境保全との調和を基本とした整備を図っていく。また、防災機能を備えたコミュニティ・教育ゾーンを創出する。

イ) 中部地域

中部地域は、JR 近江八幡駅から八幡山（鶴翼山）に至る地域及び篠原駅周辺の市街地と周辺の農用地によって構成され、本市及び東近江地域の中核都市としての都市的機能の集積地であり、人口集中の地区でもある。

農用地については、ほ場整備が進められてきた。今後も、優良農用地の保全・活用を図っていく。ただし、都市的機能の拡充が必要な場合の土地利用調整については、生産者の意向や周辺環境との調和、景観に配慮しつつ、都市計画等の見直しも視野に入れ、他の産業用地等に転換することも検討する。

道路については、市内幹線道路及び周辺市町へのアクセス道路の整備を進めるとともに、生活関連道路の改良やバリアフリーや景観に配慮した整備を進める。

宅地については、低・未利用地の宅地誘導等によって、良好な新しい住宅地を創出するとともに、中核都市としてふさわしい情報基盤・ネットワークの整備された広域的な商業・サービス業等の高度化した機能集積地の形成を促進する。特に近江八幡駅周辺は土地地区画整理事業によって形成された市街地であり、東近江地方拠点都市地域の都市中心核として商業施設の集積がみられる等、都市機能の整備が進んでいる。今後はさらに広域的な視点から商業機能等を中心に整備を図る。

JR 篠原駅周辺は、民間開発による住宅地を中心とする市街地として一定市街化が進んだ北口の継続的な発展のため、国道 477 号を中心とした整備はもとより、駅南側の名神高速道路や国道 8 号への交通アクセスに恵まれている立地条件を生かし商工業の集積等を図るために、駅舎及び周辺整備を実施する。この整備については、バリアフリーに配慮した道路整備等の基盤整備をはじめ、駅を中心に南北一体となった居住環境の整備となるよう、南北の連絡や広域交通への連絡道路整備等を同時に実施することで、本市西部の玄関口にふさわしい土地の有効利用を図るとともに、近隣住宅地の利便性を高めるため商業地域としての検討を行う。

その他の土地利用のうち、公共施設については、市役所周辺に文化会館、総合福祉センター、警察署、税務署等の公共施設が集中しており、行政拠点地区として行政機能や地域の活性化を視野に入れた長期的なまちづくりのあり方を考える。また、防災機能を備えたコミュニティ・教育ゾーンの創出、周辺環境と調和のとれた生活環境施設や市民の健康増進に寄与できる施設の整備を進める。

八幡山（鶴翼山）南麓の八幡堀（八幡川）をはじめとする歴史的町並みについては、本市の代表的なイメージを形成する地区であることから、歴史的な景観保全と生活基盤の整備と併せて町並み保存を図り、観光客のみならず市民のための快適環境の創出に努める。

ウ) 南部地域

南部地域は、農用地と工業団地及び山地・丘陵により構成される。

農用地については、ほ場整備により農用地の保全が図られており、商品作物を中心とした農業をさらに進める。ただし、都市的機能の拡充が必要な場合の土地利用調整については、生産者の意向や周辺環境との調和、景観に配慮しつつ、都市計画等の見直しも視野に入れ、他の産業用地等に転換することも検討する。

森林については、瓶割山、雪野山の森林地域の保全を図るとともに、散策道等森林空間を利用した野外レクリエーション地域としての整備を進め、貴重な景観資源として、また市民の憩いの場、文化・教育の場として活用を図る。

道路については、市内幹線道路及び周辺市町へのアクセス道路の整備を進めるとともに、バリアフリーに配慮した日常の生活関連道路の改良や環境対策を進める。

宅地のうち、既存工業用地については、工業団地の充足維持を図る。また、南部地域は高速交通に恵まれた国道8号等の国土軸に囲まれており、インフラ整備も一定整っていることから、環境の保全に配慮し、産業の高付加価値化や構造変化、地域産業活性化の動向等を踏まえ、市の産業基盤の強化と雇用の創出を目指して、新規の工業用地の確保を行う。さらに、旧と畜場跡地の有効利用を図るとともに、防災機能を備えたコミュニティ・教育ゾーンを創出する。

エ) 東部地域

東部地域は、JR 安土駅周辺の市街地とそこから内湖干拓に至る地域、北・東・南の三方を山に囲まれた田園地帯によって構成され、本市の東の玄関口、東の地域拠点として位置づけられる。特に、駅舎については、改築をはじめとし、バリアフリーに配慮した周辺整備等の基盤整備に取り組む。

農用地については、内湖干拓地を利用した農業地域にあり、広大で高度な農業生産を支える優良農地の保全に努める。

森林については、織山（観音寺山）の保全を図り、森林の有する公益的機能の維持増進に努め、歴史的遺産と恵まれた自然環境の調和のとれた森林空間の利用を図る。

道路については、市内幹線道路及び周辺市町へのアクセス道路の整備を進めるとともに、バリアフリーに配慮した生活関連道路の改良や、田園風景等景観に配慮した整備を進める。

宅地のうち、住宅地については、市街地の低・未利用地の活用を図るとともに、住環境の改善やうるおいのある景観、歴史環境に配慮した整備を進める。また、まちづくり拠点施設の用地等の確保を図る。

オ) その他今後見込まれる潜在的な土地活用需要について

本市においても内外の社会・経済情勢の変動・推移の影響下の例外ではないが、一方では本市特有の地理的優位性である大都市圏に近接した位置条件やそれら大都市の持つ物流・交通拠点、また主要高速道路網からのアクセスをはじめとした交通利便性等の好条件に加え、企業等の継続的事業経営に不可欠なインフラ等の整備状況の充実度や自然災害発生が低リスクである等普遍的な企業等の進出要件に合致するため、こうした土地活用需要の可能性への対応は常に考慮しておくべきである。また、それら地理・環境的優位性は、生活環境としての快適・利便性にも直結するものである。今後こうした企業進出等への対応については、都市産業基盤の充実と都市経営の推進の両面の観点から最重要かつ将来にわたり無視できない要素であることは言うまでもなく、こうした本市の潜在的な土地需要を十分勘案した上で、都市の活力の維持を図っていくためにも各種既存計画との整合に配慮しながら積極的な土地活用に向けた取組が必要となる。

カ) 現況を反映し今後一層の活用が見込まれる想定区域について

・昭和 46 年から現市庁舎を中心に官庁街が形成され官庁前道路が東西に延びる中、それらを中心に街区が発展してきた。官庁周辺区域における土地需要が飽和するに当たり、官庁街の東端と国道 8 号から延びる主要地方道大津守山近江八幡線が交差する西庄町地先付近一帯はその至便さにより恒常的な土地の需要が発生している。特に、平成 22 年 3 月の旧近江八幡市と旧安土町の合併により両区域間移動の主要接続点としても市街化区域に隣接したその区域は今後の重要性が増すとともに一層の活用が見込まれる。さらに、安土・八幡間の新たな移動量の増大及びその 2 点を結ぶ形による当該区域への流入増により新たな民間投資等経済活性の期待が高まっている。そのため、それら活動に合わせる形で商業施設等の誘致等をはじめとした積極的な取組が必要となる。

・従来より近江八幡駅より南北に延びる主要道路である県道近江八幡停車場線と官庁前道路が接する地点が官庁街の西端であったが、それよりもさらに西側に平成 10 年に本市の福祉施策の拠点となる総合福祉センターを、平成 18 年にはその線上に総合医療センターを建設した。さらには現在の官庁街が西へ延伸する形でその他の公的機関の整備が進められる等総合福祉センター付近から総合医療センターに至るそれら市街化区域に隣接した当該区域については市の重要機能の一部

を形成するとともに、官庁街を補完する形で発展する当該区域への市内外からの流入等により、それら施設周辺の土地利用の需要が恒常的に発生している。特にこうした民間需要を活力として当該区域に取り込み、市中心街の経済活動の促進を図るために商業施設等をはじめとした企業等の誘致も必要な取組となる。

- ・平成 18 年に総合医療センターを整備すると同時に、同センターへの導線として総合福祉センターから県道大房東横関線へつながる道路を新たに整備した。特に、竜王インターから国道 8 号を経て市中心部へ至る幹線である県道大房東横関線と前述の官庁街から総合医療センター前へ延びる道路が接続する八木町地先付近については、市内及び市外西部から市中心街への移動の最終交差点としてとりわけ重要な位置にあり、今後の潜在的な土地利用の需要が高まる地点でもある。

- ・本市の中心市街地を東西に延びる主要地方道大津能登川長浜線は、また野洲、草津や彦根等県内主要都市につながる重要幹線であるが、当該線と南北に延びそれぞれ国道 8 号及び湖岸道路に接続する県道大房東横関線が交差する区画には消防署が置かれるとともに本市危機管理部門が常駐する等一定の防災拠点となっている。これら拠点及び市街化区域に近接した周辺区域においては、非常時には災害救援・援助の活動拠点として重要な役割を果たすことは言うまでもないが、今後においても物資の集約・運搬をはじめ災害時の行政や企業等のバックアップ機能の補完等を目的として整備の可能性が高まる等一層の重要度が増すと考えられる。また、それら区域へ店舗等の民間企業等を誘導することにより有事の際には、それら企業等との連携により前述の物流機能等を充実強化することも可能となるため、そうした観点から当該区域への積極的な民間活力の導入も必要なものとなる。

- ・その他本市が保有する土地資産については、地域活性化につながる波及効果の高い事業への活用を図ることにより、市域全体の土地資産の活用度を高めることが期待できる。特に教育施設やコミュニティセンター等をはじめとする公共施設の今後の整備においては、従来からの個々の施設の整備目的に加え、地域の特性と活性の観点を重視しつつ、その地域全体の防災拠点としても十分な機能が果たせるよう総合的な視点による再配置とそれに伴う新たな土地利用が求められる。また、それら公共施設の再整備に当たっては、市民サービスの利便性を確保した上で、別の地価水準の低い土地を活用することにより、既存の公共施設敷地の売却益を新たなまちづくりへの投資のための財源として確保することも可能となる。本市の経済的自立性を高めるべく、この都市経営的な視点が今後ますます重要になるものと考えている。

このように、本市の限られた土地資産を生かし経済的な自立性の向上を図り、これからの持続可能なまちづくりを推進していくためには、市街化区域の線引きの見直しをはじめ現行の市街化調整区域も含め産業集積や宅地等への有効活用を推進する等計画的、戦略的に土地利用のあり方を見直すことが必要である。特に、前述の想定区域等についての新たな土地利用については、緊急的な政策課題と位置づけ、地域住民の理解を得ながら、市街化区域の随時編入を視野に入れた公的手法等を含めて見直しを求めていくことも必要となる。

さらにこうした取組を通じ市域の発展を目指す場合、土地の有効活用により市全体の価値向上につなげていくためにも柔軟な土地利用の考え方を取り入れることが望ましく、とりわけ本市において課題となっている農地の有効活用のあり方を整理することが不可欠である。特に、現行の農業基盤の整備状況や周辺の開発状況を踏まえながら、農地としての保全を維持し競争力の高い農業を推

進する農業的土地利用に加えて、農業の経営基盤の安定化の観点から多様な活用を前提とした都市的土地活用も視野に入れ、適切な集落の発展を図ることが市域全体での発展につながるものであり、その他多様な施策展開による人口流入を見据えた市全体の方向性に合致するものである。

3. 2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要

2に掲げる事項を達成するために必要な措置の概要は、次のとおりである。

(1) 公共の福祉の優先

土地については、公共の福祉を優先させ、自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正な利用が図られるよう努める。このため、各種の規制措置、誘導措置等を通じた総合的な対策の実施を図る。

(2) 国土利用計画法等の適切な運用

市域の土地利用は市計画を基本とし、国土利用計画法及びこれに関連する土地利用関係諸法の適切な運用により、総合的かつ計画的な調整を推進し、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保存、治山、治水等に配慮した適正な土地利用を図る。

また、地価の安定や遊休土地等未利用地の有効かつ適正な利用を推進するための諸施策を展開する。

(3) 地域整備施策の推進

市民生活のより一層の向上を実現することはもとより、地域ごとの均衡ある発展を図るため、各地域の特性を生かしつつ、自然環境、生活環境及び生産基盤の総合的な整備を進める。

(4) 市土の保全と安全性の確保

ア) 市土を自然災害から守り、市民の生命及び安全性を確保するため、保安林、砂防指定地、河川保全区域等の土地の利用を規制する区域について、土地利用に関する規制の適切な運用を図ることにより、適正かつ計画的な土地利用を図る。

イ) 市街地における安全性を確保するため、地域防災計画の充実を図るとともに、整備等に当たっては、公園緑地やオープンスペースを確保する等、十分な防災上の配慮を加えつつ、適正かつ計画的な土地利用を図る。

(5) 環境の保全・再生並びに潤いのある市土の形成

ア) 琵琶湖をはじめ、西の湖、北之庄沢、八幡堀（八幡川）等の水面、水陸移行帯（エコトーン）や、水質、景観等の保全・再生及び動植物の生息環境の保護は、市民の生活環境を守るためにも欠くことのできないものである。このため、水質の保全に必要な下水道施設の整備や排水処理指導の徹底に努めるとともに、市民、企業、行政それぞれが一定の役割のもと取組を進め、すぐれた自然環境の保全及び創出を図る。

イ) うるおいある市土を形成するため、緑化や空閑地に関しては、基本的な方針を明確にした上で計画的な配置に努める。また、市街地においては、緑地空間及び水辺空間の積極的な保全及び創出、美しく

良好な町並み景観の形成等により、ゆとりある快適な環境をつくとともに、農村をはじめとする自然的地域において、森林、農用地等の緑空間を自然とのふれあいの場として確保する。

ウ) 本市の特性の一つである「すぐれた歴史と自然景観」は、市民の共有財産であり、まちづくりの基本として位置づけられるものである。変化に富んだ湖岸線、緑織りなす山々、田園地帯、水郷あるいは遺跡・史跡、歴史的風土によって構成されており、景観法、近江八幡市風景づくり条例、当該区域の風景計画等に基づき、それぞれの保全・育成と総合的な調和を図るための基本方針を明確にした上で、計画的に推進する。

エ) 開発行為等については、開発許可制度等の適切な運用を図るため、開発許可に関する条例の整備を進め、より高い実効性と公平性の確保により十分な指導を図り、良好な土地利用を図る。特に市街地における快適な住環境の形成を図るために、建築物に対する適切な指導を行うとともに、公園緑地等の整備に必要な用地の確保に努める。

オ) 快適な住環境を形成するため、住居系、商業系、工業系等の用途区分に応じた適正な土地利用への誘導を行い、緩衝緑地の設置を推進するとともに、工業の適正な配置等を促進し、周辺の緑化による環境整備を進め、周辺環境との調和を図る等、土地利用の適正化に努める。また、騒音等の著しい交通施設等の周辺においては、騒音対策や緩衝帯を設ける等、それぞれの住環境にふさわしい施設の誘導等により土地利用の適正化に努める。

(6) 土地利用の転換の適正化

ア) 農地の利用転換については、優良農地の確保のため無秩序な転用を抑制することを基本とし、食料生産の確保、農業経営の安定及び地域農業に及ぼす影響に留意し、田園地帯としてすぐれた景観を形成している点にも十分な配慮を行う。また、地域の活性化や多様なニーズに応え得る土地利用のあり方を検討しながら、農地以外の土地需要にあつては適正かつ計画的な利用調整に努める。

イ) 森林の利用転換については、持続可能な森林管理に留意しつつ、山地災害の防止、保健休養、多様な生態系の維持等多面的機能の低下を防止することを重視し、原則として利用転換は行わないものとする。

ウ) 大規模な土地利用転換については、その影響が広範であるため、周辺地域も含めて、環境影響評価や開発に伴う雨水の流出増に対する治水対策を実施する等、事前に十分な調査、検討、協議を行い、地域の保全と安全性の確保、自然環境、歴史的風土の保全、あるいは、必要に応じて公共・公益施設の整備状況等を考慮して適正な土地利用の転換を図る。

(7) 土地の有効利用の推進

ア) 農用地については、集落ぐるみ農業を推進し、農地の流動化等を図り、集団化、不作付地の解消等、付加価値を高めた近代農業へ向けて、農地の高度利用を促進する。

イ) 森林については、森林の持つ木材等林産物の生産機能及び水資源のかん養、市土保全等の公益的機能を十分発揮させるため、適切な保全・育成を図る。また、風致・保健休養の場としての要請も高まっており、国有林の積極的な利活用等、自然環境を生かした環境教育・野外レクリエーションの場としての活用を図る。

ウ) 水面については、特に西の湖周辺のすぐれた景観保全が必要であり、保全を基本としつつ、親水機

能を持たせた観光レクリエーション活動の場としての利用を図る。

エ) 住宅地については、地区計画等の推進により良好な住宅地の供給を計画的に進め、土地の高度利用、安全性の向上とゆとりのある良好な居住環境形成に努める。また、市街化区域内の未利用地への宅地利用誘導を積極的に図る。市街化区域及び農村集落居住区域においては、生活様式の多様化等を踏まえつつ、地域特性に配慮した良好な居住環境の形成に努める。

オ) 工業用地については、工業専用地域における企業の充足維持を図るとともに、地場産業の振興のための諸施策を推進する。また、工業再配置に伴う民間の他業種転換に適切に対応し、周辺土地利用との調整を図りつつ、環境に十分配慮した高度化等の都市的土地利用への有効活用を企業立地促進法等の活用によって促進を図る。

カ) その他の宅地については、店舗、事務所等の高度利用を促進し、個性的な都市空間の形成を図る。

キ) 市街地内にある大規模な土地利用転換の可能性の高い土地については、周辺土地利用との調整を図りつつ、高度化等の都市的土地利用への有効活用の促進を図る。

ク) 土地の所有者が良好な土地管理及び有効な土地利用を図るよう誘導する。併せて民間の活力を生かすとともに、公共施設用地については今後の行政需要に応じて、地域の人口、交通体系、環境施設等をはじめとした既存施設の状況に配慮しつつ、適正な配置と計画的な公共用地の確保に努める。

(8) 市土の市民的経営の推進

土地所有者以外の者が、それぞれの特長を生かして市土の管理に参加することにより、市土の管理水準の向上等直接的な効果だけでなく、地域への愛着のきっかけや地域における交流促進、土地所有者の管理に対する関心の喚起等適切な市土の利用に資する効果が期待できる。このため、国や県、市による公的な役割、所有者等による適切な管理に加え、森林づくり活動、農地の保全管理活動への参加、地元農産品や地域材製品の購入、緑化活動に対する寄付等、所有者、地域住民、企業、行政、他地域の住民等多様な主体が様々な方法により市土の適切な管理に参画していく「市土の市民的経営」の取組を推進する。

(9) 市土に関する調査の推進及び成果の普及啓発

土地利用の実態及び動向を的確に把握して、適切な土地利用行政の推進を図るため、地籍調査等土地利用に関連する調査を実施するとともに、土地利用関連資料の整備、充実及び管理の適正化を図り、情報化に対応する。また、市民による市土の保全及び利用への理解を促し、市計画の総合性及び実効性を高めるため、調査結果の普及及び啓発を図る。

(10) 指標の活用と進行管理

適切な市土の利用に資するため、市計画の推進等に当たって各種指標の活用を図る。また、市計画の適切な管理を図るため、市土の利用の動向、課題、各種措置の状況等について把握に努める。