

松江市が「新たな土地利用制度の創設」 を目指すに至った考え方について

資料構成

【第1章 松江市の土地利用運用について】

【第2章 松江市総合計画「MATSUE DREAMS 2030」における将来のまちのかたちの考え方について】

【第3章 現在の市街化調整区域の課題について】

【第4章 令和4年度 土地利用制度のあり方検討の経過について】

【第5章 県意見照会への回答内容について】

第1章 松江市の土地利用運用に ついて

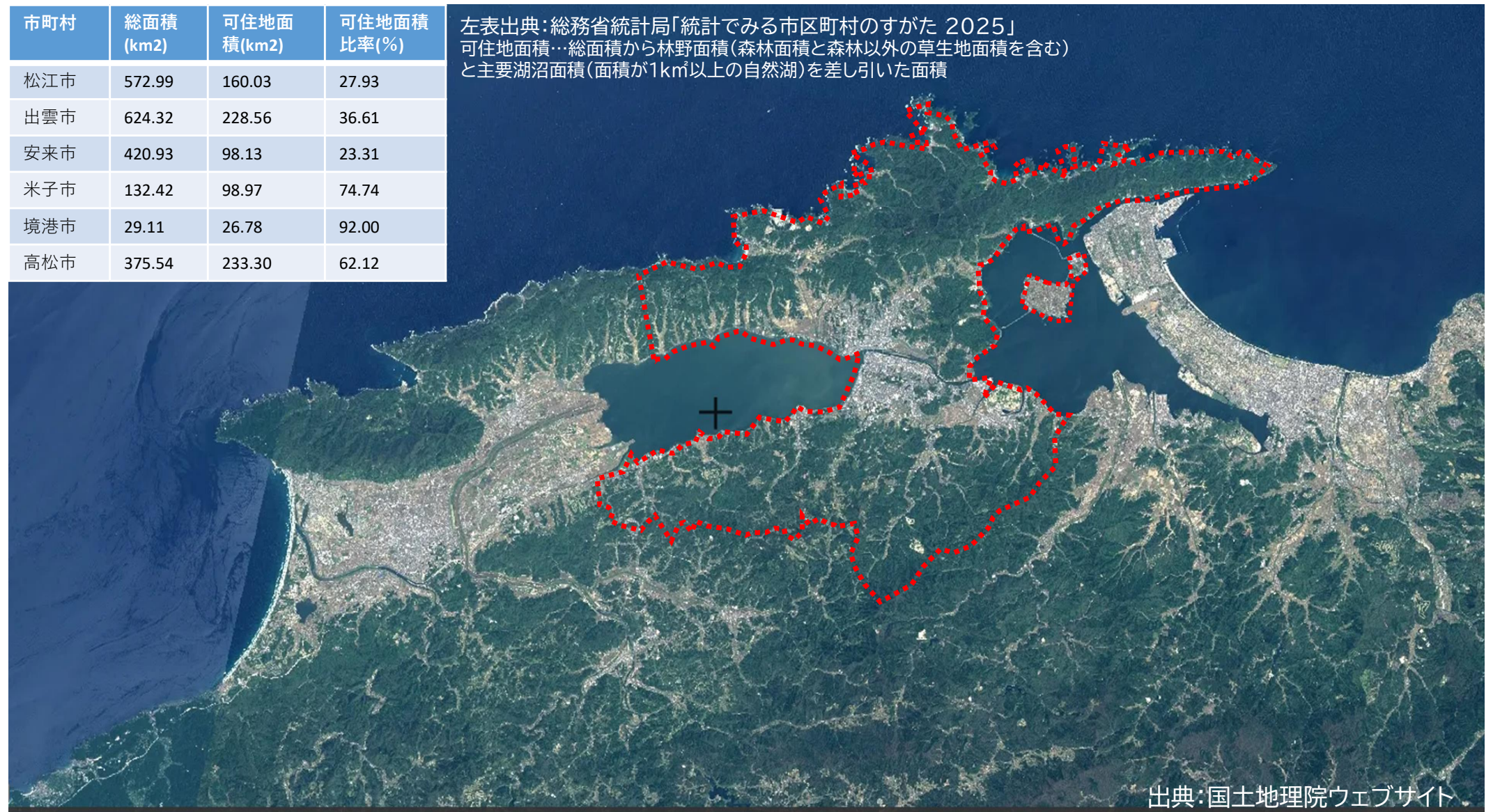
第1章 松江市の土地利用運用について

松江市の現況

- ・市域全体の大半が山林であり、市街地郊外は平地が少なく、優良な農地(農用地・第1種農地)が広がっている
- ・地目別土地利用面積は、山林43%、耕地11%、宅地6%(令和5年1月1日現在)

市町村	総面積 (km2)	可住地面積 (km2)	可住地面積 比率(%)
松江市	572.99	160.03	27.93
出雲市	624.32	228.56	36.61
安来市	420.93	98.13	23.31
米子市	132.42	98.97	74.74
境港市	29.11	26.78	92.00
高松市	375.54	233.30	62.12

左表出典:総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた 2025」
可住地面積…総面積から林野面積(森林面積と森林以外の草生地面積を含む)
と主要湖沼面積(面積が1km²以上の自然湖)を差し引いた面積



出典:国土地理院ウェブサイト

松江市における都市計画の経過

昭和43年 都市計画法(新法) 線引き制度が創設される

背景:高度経済成長に伴う都市のスプロール化

線引き制度導入の適用範囲

- ▶三大都市圏
- ▶新産業都市、工業整備特別地域、人口10万人以上の市の区域で建設大臣が指定するもの

昭和45年 松江圏都市計画区域を指定

線引き制度導入

⇒新産業都市の区域で近い将来に急激な人口増加が見込まれる区域として建設大臣より指定

・松江圏においては、新産業都市の中で線引き指定される基準のうち次の条件を満たしていた。

- ① 2,3次産業就業者が5年間に5千人以上増加(松江)
- ② ①に接続する近傍市町村(安来・東出雲・玉湯)・宍道町及び出雲市などは新産業都市であったが、上記基準外で線引き指定はなし。

昭和50年 宍道都市計画区域を新たに指定 線引き制度導入なし

平成12年 都市計画法改正 線引き制度が選択制へ移行

法34条11号・12号を適用

平成14年 法改正に伴い線引きの要否の議論の結果、線引き制度維持・緩和制度の導入

平成26年 まちづくりに係る陳情を契機とした線引き議論の結果、線引き制度維持(条件:新たな緩和制度の検討)

平成30年 都市マスタープラン策定において引き続き検討する課題を提起

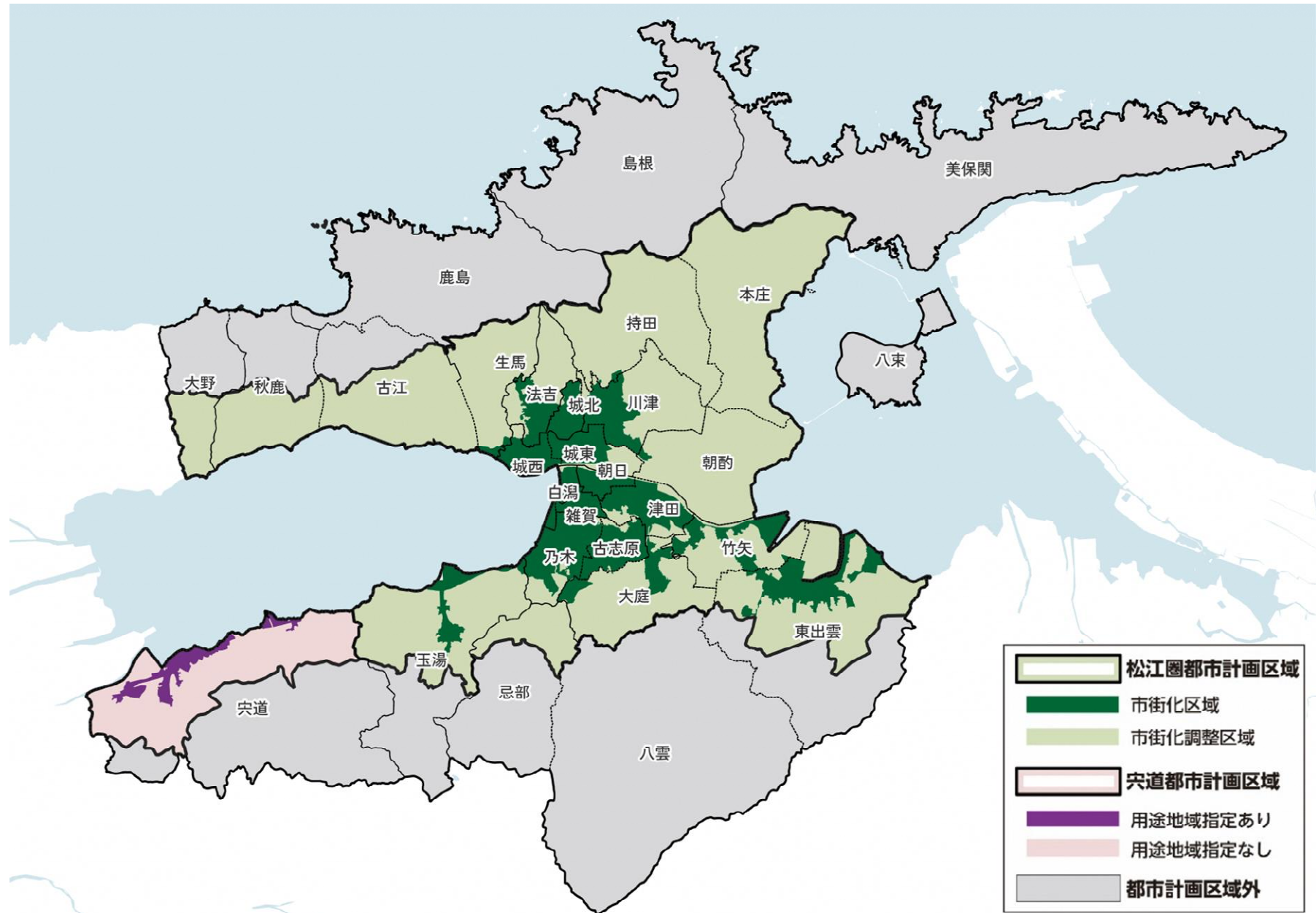
- ①線引き制度②中山間地域③都市計画区域

法34条11号・12号の拡充を進める

令和4年 松江市総合計画「MATSUE DREAMS 2030」において「将来のまちのかたち」を提起 「まちのかたち」をつくる手段として土地利用制度の考え方を議論する旨を明示

現在の松江市の都市計画の適用状況

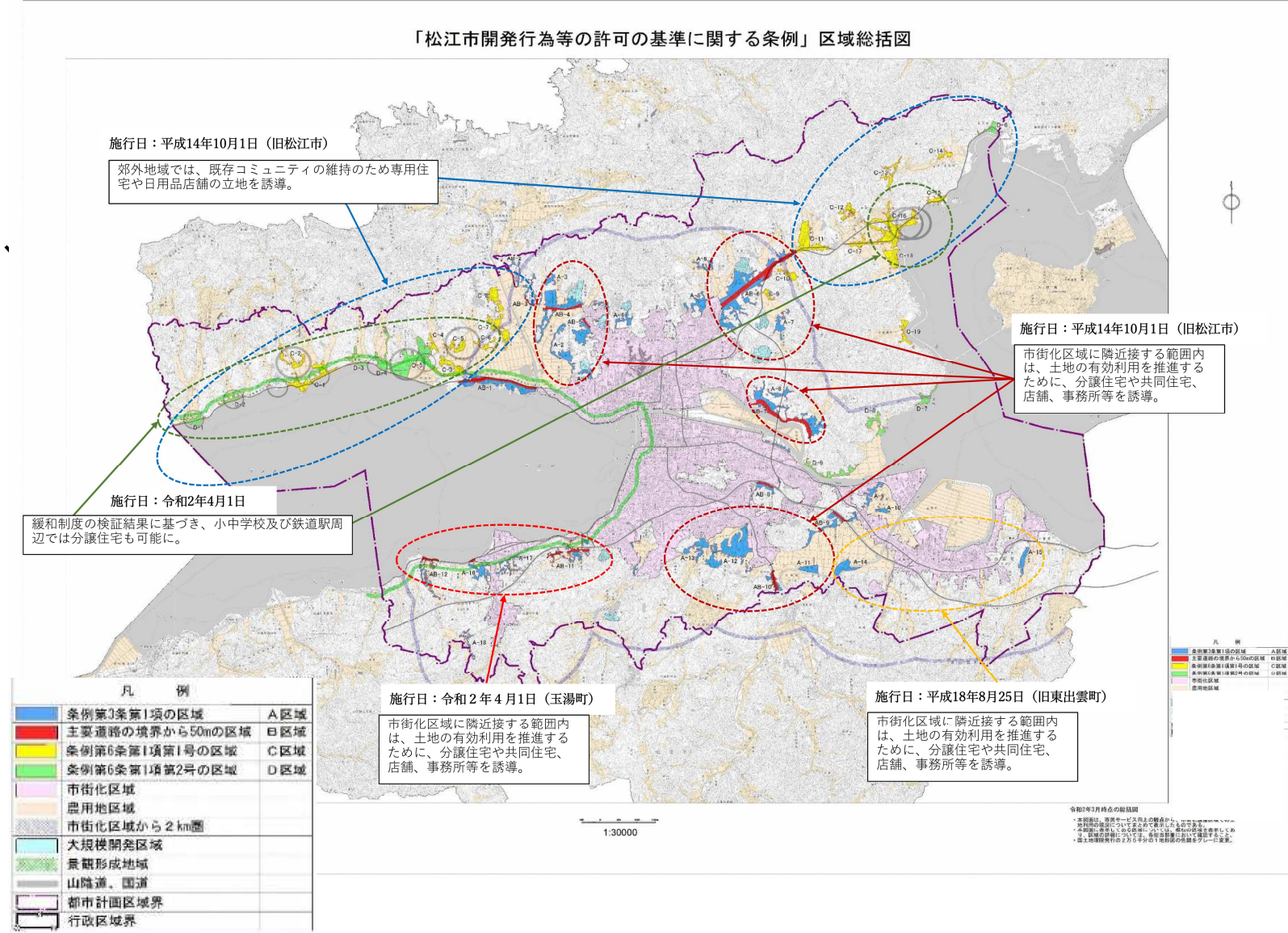
(松江圏:区域区分あり、宍道:区域区分なし)



市街化調整区域における緩和制度の運用経過について

・平成14年以降、市街化調整区域において緩和制度を導入した。これにより、一部の緩和区域(法34条11号区域)では分譲を目的とした住宅開発が可能となった。

・令和2年には、松江市都市マスタープランの「生活維持の中核」の考え方にに基づき、法34条12号区域において、緩和制度を拡充した。(玉湯町、小学校及び鉄道駅周辺)



第2章 松江市総合計画 「MATSUE DREAMS 2030」における 将来のまちのかたちの考え方について

松江にしかない強み

私たちの「あたりまえ」のなかにあるもの

世界有数

プログラミング言語「Ruby」



世界

世界で活躍する人材

世界の人々を魅了する
逸材が生まれ育つ

Ruby City
MATSUE



佐太大神の
出生地といわれる
加賀の潜戸



国宝

松江城天守

朝日山



高山

堀川



不昧公が広めた
茶の湯文化

大山隠岐国立公園

枕木山



えびす様の総本宮
美保神社



日本海

「佐陀神能」(ユネスコ無形文化遺産)、
神在月に「神在祭」が行われる

佐太神社



神在祭

松江
しんじ湖温泉



嫁ヶ島

宍道湖



日本一

宍道湖のシジミ

来待石

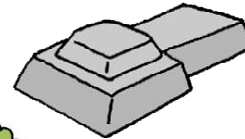


美肌の湯として知られる
玉造温泉

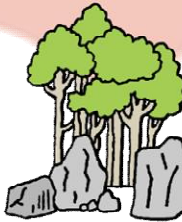


どう
髷行列

日本で初めて
「前方後方墳」とされた
やましるふたごづか
山代二子塚古墳



中海



「黄泉の国」への入り口が
あるとされる
よもつ ひら さか
黄泉比良坂

唯一

いずものくに ふ ど き
出雲国風土記



唯一

かみありつき
神在月



日本最古の大社造
かもす
神魂神社本殿



古代には出雲国で最も社格が高い神社
熊野大社

さんかさい
鑽火祭

節分祭
豆まき神事



松江にしかない強み

世界有数

私た 強みを活かし、あるべき姿に向かう | 基本理念 |

松江のジダイをつくる

Create Matsue age and next generation

世界

世界で活躍する人材

世界の人々を魅了する
逸材が生まれ育つ



えびす様の総本宮
美保神社



日本海



神在祭

朝日山

松江城天守

枕木山



高山

堀川



不昧公が広めた
茶の湯文化



牡丹の生産量日本一
大根島

中海

日本一

宍道湖のシジミ



宍道湖



松江
しんじ湖温泉

嫁ヶ島

来待石



美肌の湯として知られる
玉造温泉



節分祭
豆まき神事



さんかさい
鑽火祭

古代には出雲国で最も社格が高い神社
熊野大社

松江のあるべき姿 | 将来像 |

夢を実現できるまち 誇れるまち 松江

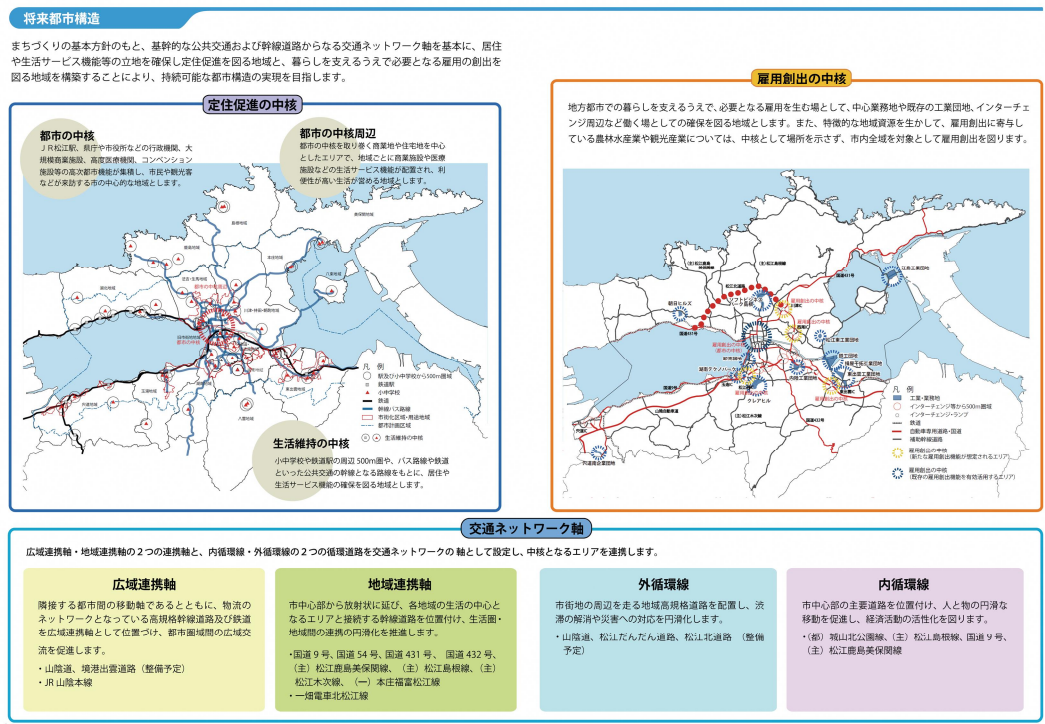
Realize our dreams, be proud of Matsue

将来都市構造の考え方

- 松江市総合計画「MATSUE DREAMS 2030」では、将来にわたって生活に必要なサービスを維持し、市全体を持続可能なまちとするため、市街地や集落などの既存コミュニティを交通などでむすぶ「コンパクト・プラス・ネットワーク」の形成と「中心市街地の再生」を両輪とした「市域内のバランスのとれた発展」を目指すこととしている。



松江市総合計画



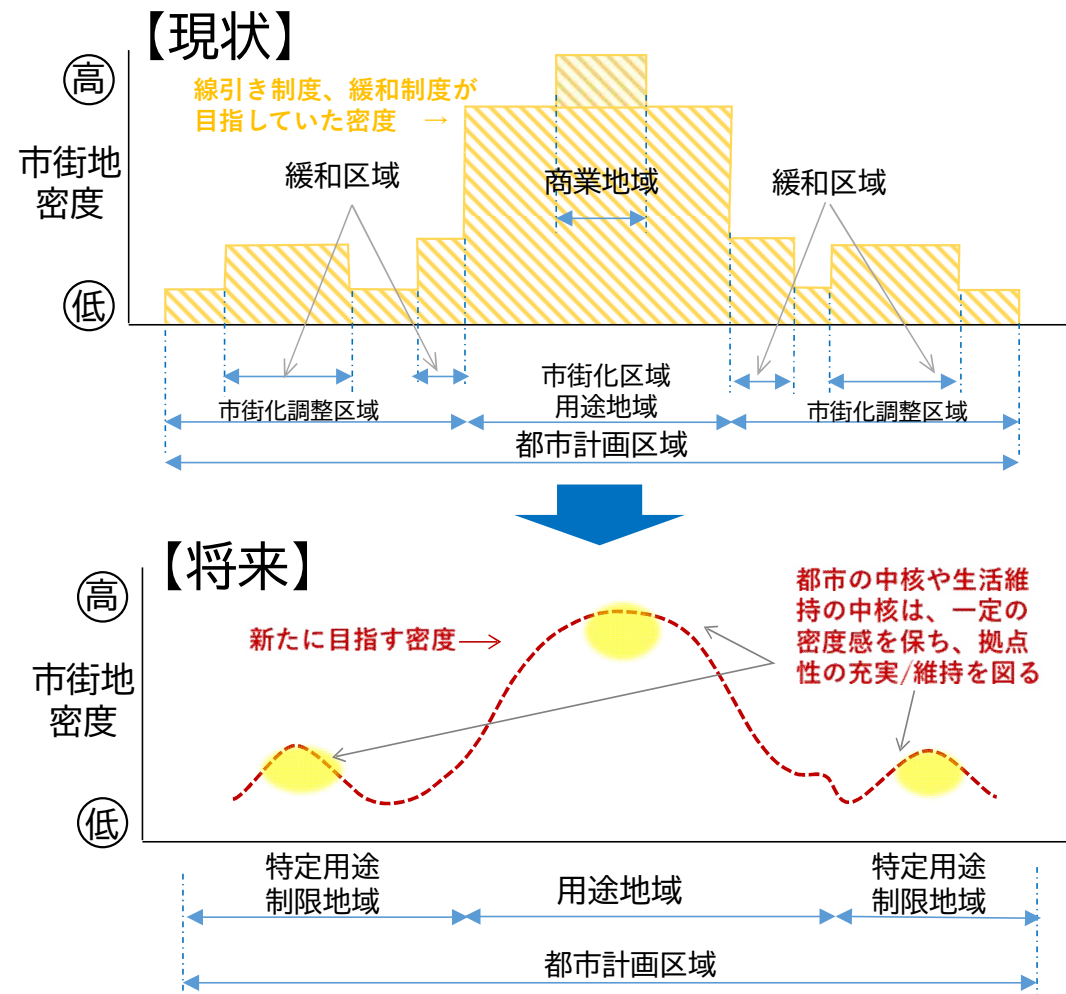
松江市都市マスタープラン

目指す市街地密度像(人口密度のバランス)

- これまで線引き制度や緩和制度により、開発を誘導するエリアと保全するエリアを厳格に定め、メリハリのあつ市街地の形成を目指してきた。
- バランスのとれた発展に向けて、中心市街地の活性化に加え、インフラ(交通ネットワークや下水等)が既に整備されている集落を中心に、緩やかに誘導することで、多様で段階的な密度の多極型の都市を形成していく。

【バランスの考え方】

極端な一極集積を目指すのではなく、緩やかな多極集積を目指す



現在の市街化調整区域におけるケーススタディ

【シナリオ① 市街地に隣接する集落】
まちなみ環境の保全と新たな開発のコントロール

想定
する
地区

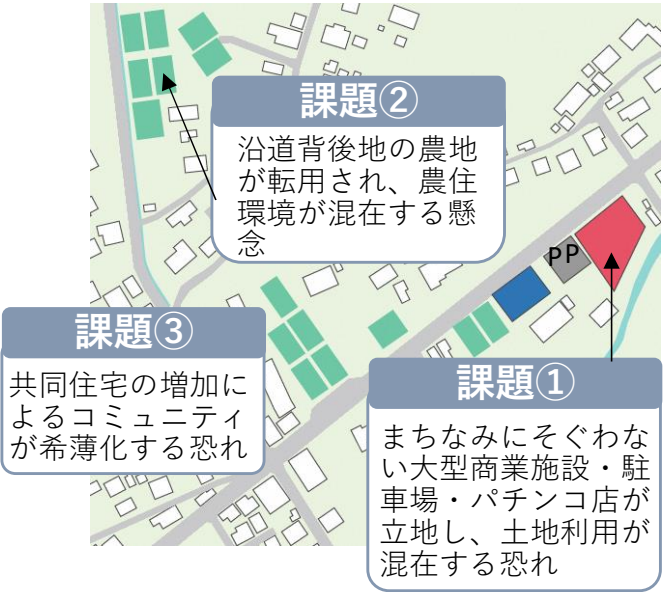
市街地に隣接する集落
既存市街地に隣接し、既存市街地と一体的な生活圏域であり、新たな開発圧力が
一定程度見込まれる地域
(代表例)
緩和区域A,Bで開発圧力のある地域など

実現に向けた
必要な制度の考え方

- ・無秩序な開発を抑制し、新たな開発をコントロール
- ・許容する施設の用途や場所を適切に誘導

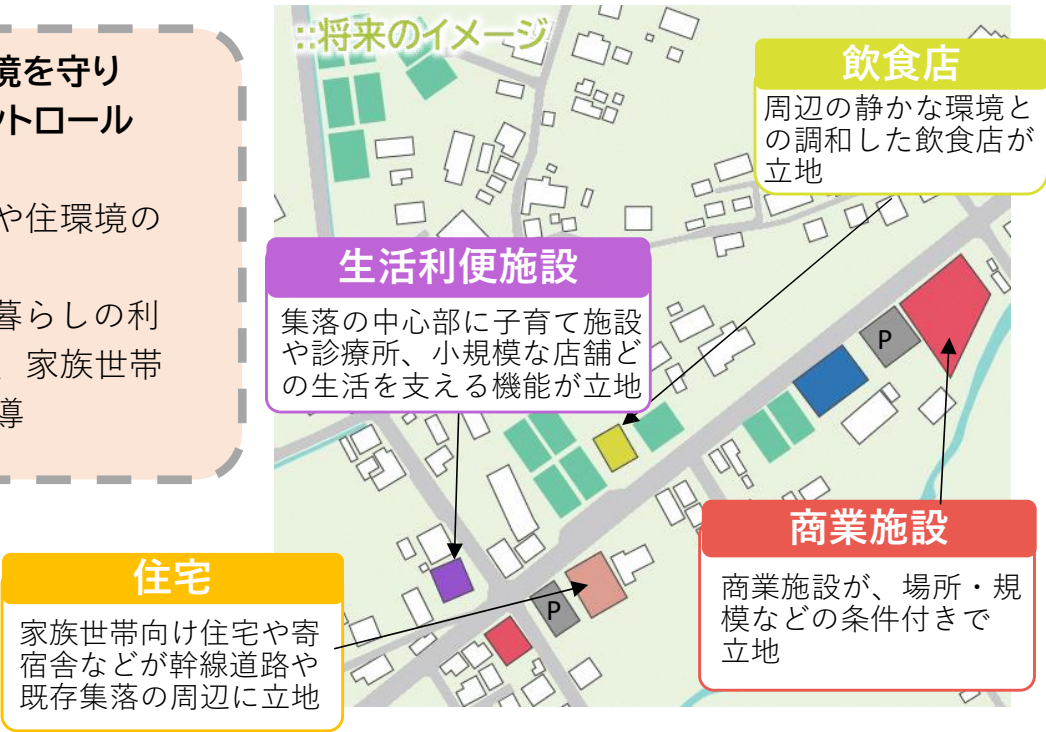
現状又は将来想定される課題

目指す将来の姿



まちなみや住環境を守り
開発を適切にコントロール

- ・まちなみとの調和や住環境の保全
- ・子育て施設などの暮らしの利便性を高める施設、家族世帯向け住宅などを誘導



現在の市街化調整区域におけるケーススタディ

【シナリオ② 市街地から離れた集落】

地域の魅力向上による既存集落の維持・活性化

想定
する
地区

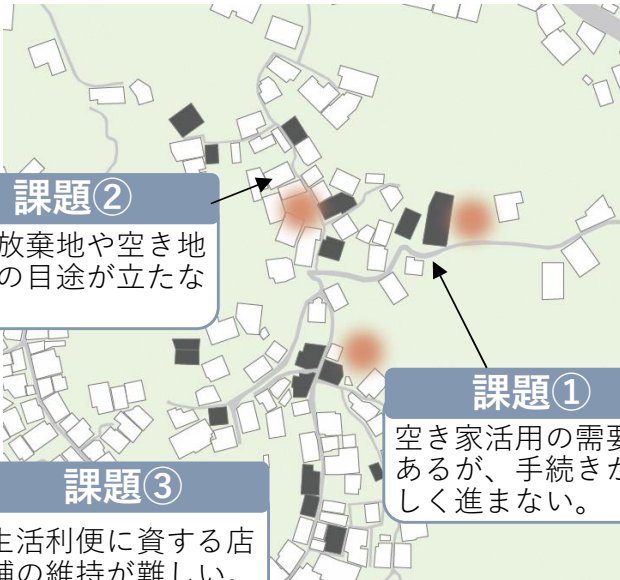
市街地から離れた集落

既存市街地に依存した生活圏域であるが、地形条件や農用地が多いなどにより
新たな開発圧力は小さい地域

(代表例)

緩和区域C,Dで中山間地指定されている地域

現状又は将来想定される課題



新たなニーズをとらえ 地域の魅力を向上

- まちなかの若者や市外からの移住者が、空き家を活用し新たなチャレンジを展開
- 新たな居住者の流入により生活利便施設が維持される
- 空き家の活用や新規住宅の立地

目指す将来の姿



実現に向けた 必要な制度の考え方

- 新たなニーズに柔軟に対応
- 無秩序な開発の防止

第3章 現在の市街化調整区域の 課題について

目指す市街地密度像実現に向けて必要な土地利用誘導

- ・人口減少が進む中で集落の維持・活性化を図るためには、移住や新たな事業などの小さなニーズをいかに汲み取るかが重要である。
- ・市街化調整区域における土地利用制度を、「出来ない」から「出来る」と思える制度とすることで、チャレンジする機運を高めることが必要。

市街化調整区域における新たな事業ニーズ例①

ニーズ

農家住宅を移住者用の住宅にしたい

チャレンジのしにくさ

市街化調整区域における農家住宅は属人性のある建築物(特定の人のみが使用したり、居住したりすることができる建築物)のため、第3者が居住するためには開発審査会の承認を得た上で、開発許可等が必要となる。

- ・①については属人性、②については立地基準という市街化調整区域特有の制限があり、さらに許可制であるため、スピード感に欠け、確実に許可が下りる担保もないため、事業者にとって大きなハードルとなる。



市街化調整区域における新たな事業ニーズ例②

ニーズ

古民家を店舗に改装したい

チャレンジのしにくさ

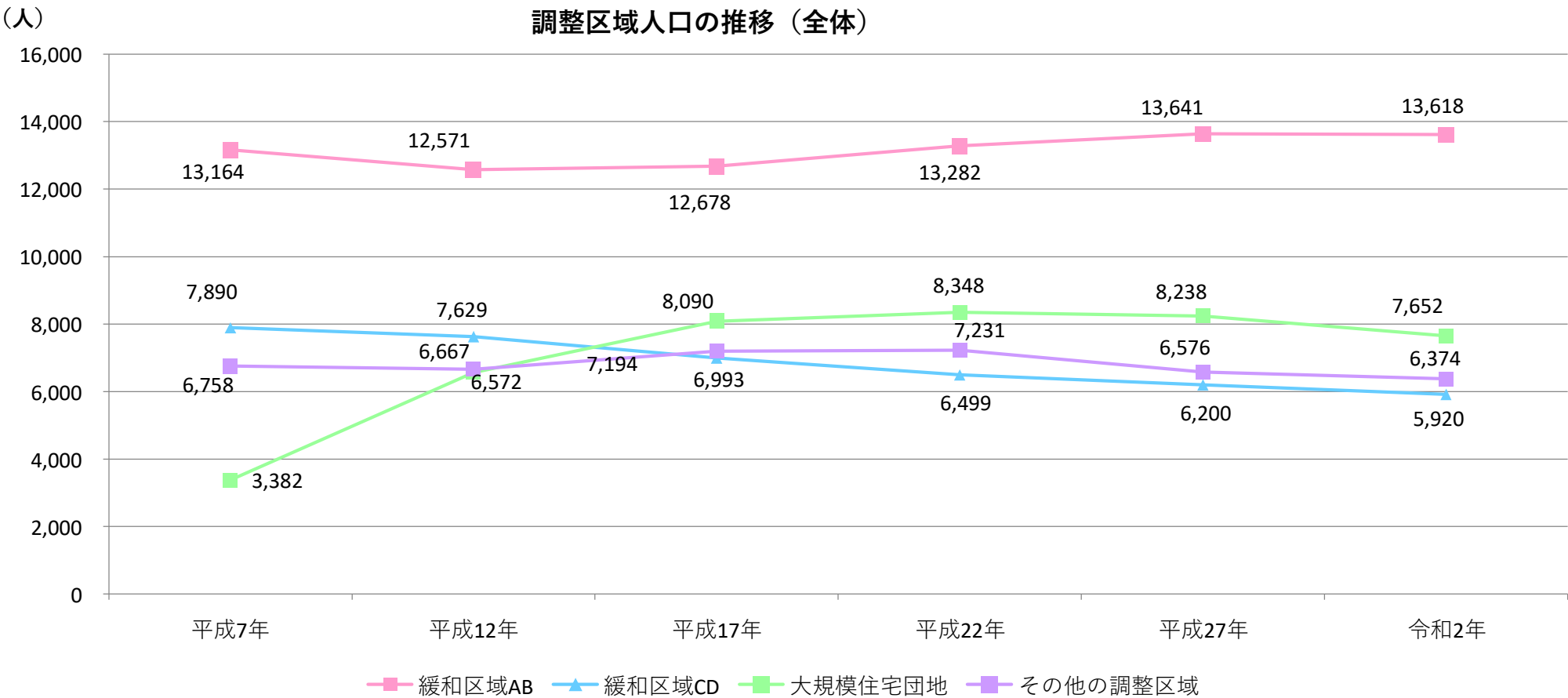
市街化調整区域において、古民家の空家を住宅から店舗に用途変更する際、地域活性化や観光振興に寄与することなど、一定の要件を満たしていれば可能であるが、開発審査会の承認を得た上で、開発許可等が必要となる。

- ・建物用途の変更等には今後とも適切に対応する必要があるが、まず事業者が選択肢として活用を検討しやすい環境を整える必要がある。

第3章 現在の市街化調整区域の課題について

市街化調整区域の人口動向について

- ・緩和区域AB(法34条11号)では、緩和制度導入(H14)以後、人口が増加傾向となったが、近年は横ばいの状況となっている。
- ・一方緩和区域CD(法34条12号)においては、制度導入にかかわらず人口減少傾向が続いている。CD区域では、C区域の自己用を除き、店舗等の生活利便施設立地を認めていない。しかし、34条12号については、「市街化を促進するおそれがない」かつ「市街化区域内おいて行うことが困難又は著しく不適當」が前提条件となるため、拡充については慎重にならざるを得ない。



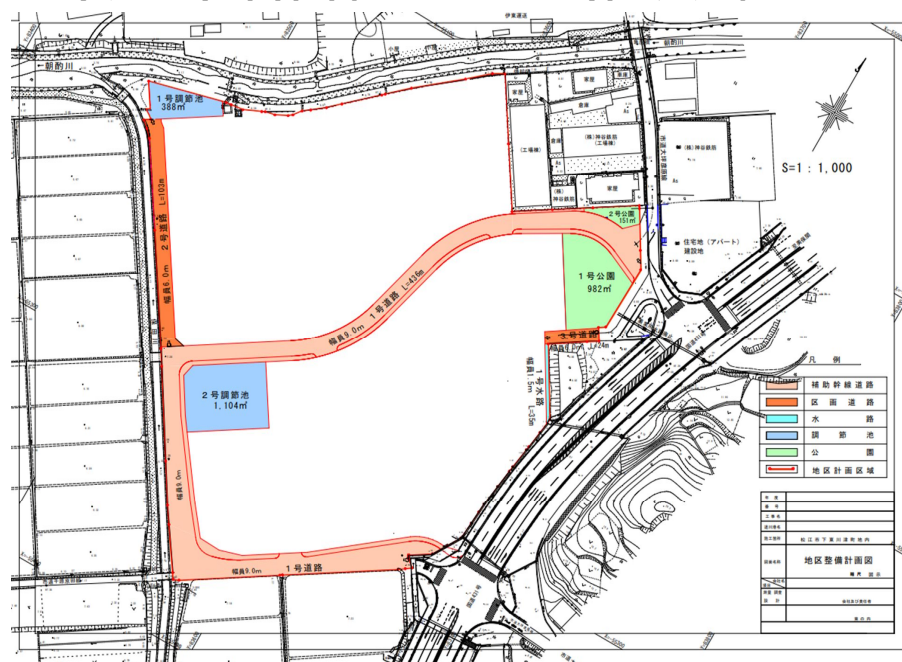
※令和2年度の玉湯町エリアの緩和区域ABの拡大は考慮していない

第3章 現在の市街化調整区域の課題について

市街化調整区域の地区計画ガイドラインの運用状況について

- ・現在まで、市街化調整区域の地区計画ガイドライン(H19.11島根県)の基準を適用したケースは1件のみである。

・中尾地区計画(R2.1.10当初決定)



【適用した地区計画のタイプ(沿道タイプ)】

雇用創出の中核に位置付けている主要幹線道路沿道及びIC周辺において良好な営農環境を確保しつつ、都市的土地利用と自然的土地利用との調和を図り、非住居系(沿道系)の土地利用及び建物利用を誘導し、雇用の場を創出するタイプ

【中尾地区計画の土地利用方針】

調和のとれた秩序あるまちづくりを目指し、周辺の住環境や営農環境との調和に配慮しつつ、幹線沿道タイプの商業系地区として整備し、良好な生活環境と利便性を高め、合理的で健全な土地利用を図る。

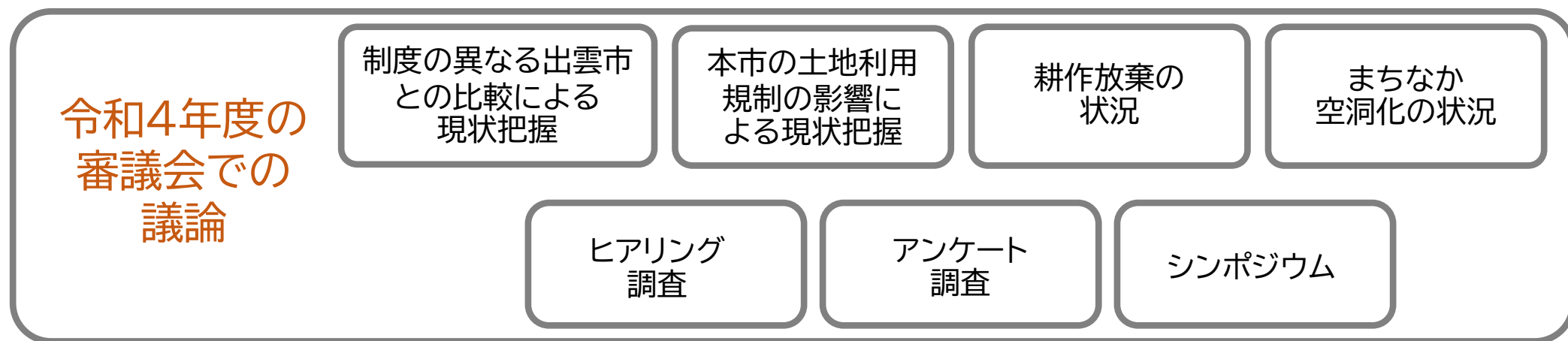
- ・市街化調整区域における地区計画は、決定まで時間を要することから(上記中尾地区計画は、開発協議の事前協議書提出から地区計画決定まで約2年を要した)、機動的に対応することは困難であり、事業者の立地ニーズに応えきれない可能性がある。

- ・ただし、地区計画による良好な街区形成は今後とも必要であり、立地基準としてではなく、より良いまちづくりの手法として活用していく。

第4章 令和4年度土地利用制度 のあり方検討の経過について

新たな土地利用制度についての検討経過

- 令和4年度の審議会では出された意見を元に、本市が目指す『**まちのかたち(→コンパクト・プラス・ネットワークの構築による市域内のバランスのとれた発展)**』の実現のためのポイントを整理。



市域内のバランスのとれた発展の実現に向けたポイント

集落を持続的に維持するため
新たな居住者を受け入れる

生活サービス(買物や交通等)機能を確保する

地域の活性化につながる
新しい機能を受け入れる

既存ストック(空き家、インフラ等)や地域資源を有効に活用する

インフラの維持・管理コストを抑制する

安全・安心な
居住環境を確保する

第4章 令和4年度 土地利用制度のあり方検討の経過について

新たな土地利用制度についての検討経過

- ・土地利用コントロール手法の分類パターンを検討した
- ・**松江圏都市計画区域は、平成14年10月に緩和制度を導入し、AからBパターンへ変更。**

線引き

・「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分し、土地利用を厳格にコントロールしている。特に市街化調整区域においては、開発行為等を厳しく制限している。

非線引き

・「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分せず、基本的に用途地域等の指定によって土地利用をコントロールしている。

開発行為等

【許可対象面積】

市街化区域：原則1,000㎡以上 市街化調整区域：全て

【立地基準(建物を建てる理由)】

市街化調整区域においては、建物を建てる場合、原則、合理的な理由がなければ建てることできない

【許可対象面積】

原則3,000㎡以上

【立地基準(建物を建てる理由)】

なし

一般的事項

A:線引き(緩和なし)

【H14.9月以前の
松江圏都市計画区域】

- ・「市街化区域」と「市街化調整区域」の区域区分によって土地利用をコントロール
- ・緩和制度を導入せず、市街化調整区域の開発行為等を原則は認めない

B:線引き(緩和あり)

【H14.10月以降の
松江圏都市計画区域】

- ・「市街化区域」と「市街化調整区域」の区域区分によって土地利用をコントロール
- ・緩和制度を導入し、市街化調整区域の開発需要にきめ細やか、かつ柔軟に対応

C:非線引き (必要な制限あり)

- ・用途地域に加えて、用途白地において特定用途制限地域の指定や、開発許可対象面積の引き下げなどによる土地利用規制を導入し、きめ細やかに土地利用をコントロール

D:非線引き (制限なし)

【宍道都市計画区域】

- ・基本的に用途地域のみで土地利用をコントロール
- ・用途白地において特に規制を導入せず、自由に開発を認める

強

土地利用規制の強度

弱

第4章 令和4年度 土地利用制度のあり方検討の経過について

新たな土地利用制度についての検討経過

・土地利用コントロール手法の分類毎のメリット・デメリットを検討した

	A:線引き (緩和なし)	B:線引き (緩和あり)	C:非線引き (必要な制限あり)	D:非線引き (制限なし)
メリット	無秩序な開発を抑制することができ、インフラコストの抑制や、安全・安心な居住環境を確保できる	無秩序な開発を抑制することができ、インフラコストの抑制や、安全・安心な居住環境を確保できる 必要な施設を必要な場所に立地を誘導できる	制限されていない施設の立地について、行政手続きが簡素で、新たな機能の受け入れや既存ストック、地域資源の活用がしやすい	自由な土地利用がしやすく、集落の維持や活性化につなげることができる
デメリット	自由な土地利用ができず、集落の維持・活性化が難しい	誘導する施設と場所が限定されるため、新たな機能の受け入れや既存ストック、地域資源の活用が進みにくい	メリットである立地のしやすさを高めると、その反面で想定外の事象発生のある恐れがある (無秩序な開発の発生、インフラコストの増大、安全・安心な居住環境への懸念)	無秩序な開発が起こる可能性があり、インフラコストの増大や安全・安心な居住環境の確保ができない恐れがある

令和5年2月表明

土地利用の秩序を保ちつつ

市域内のバランスのとれた発展を実現するため

線引き制度を用いない新たな土地利用制度の創設へ

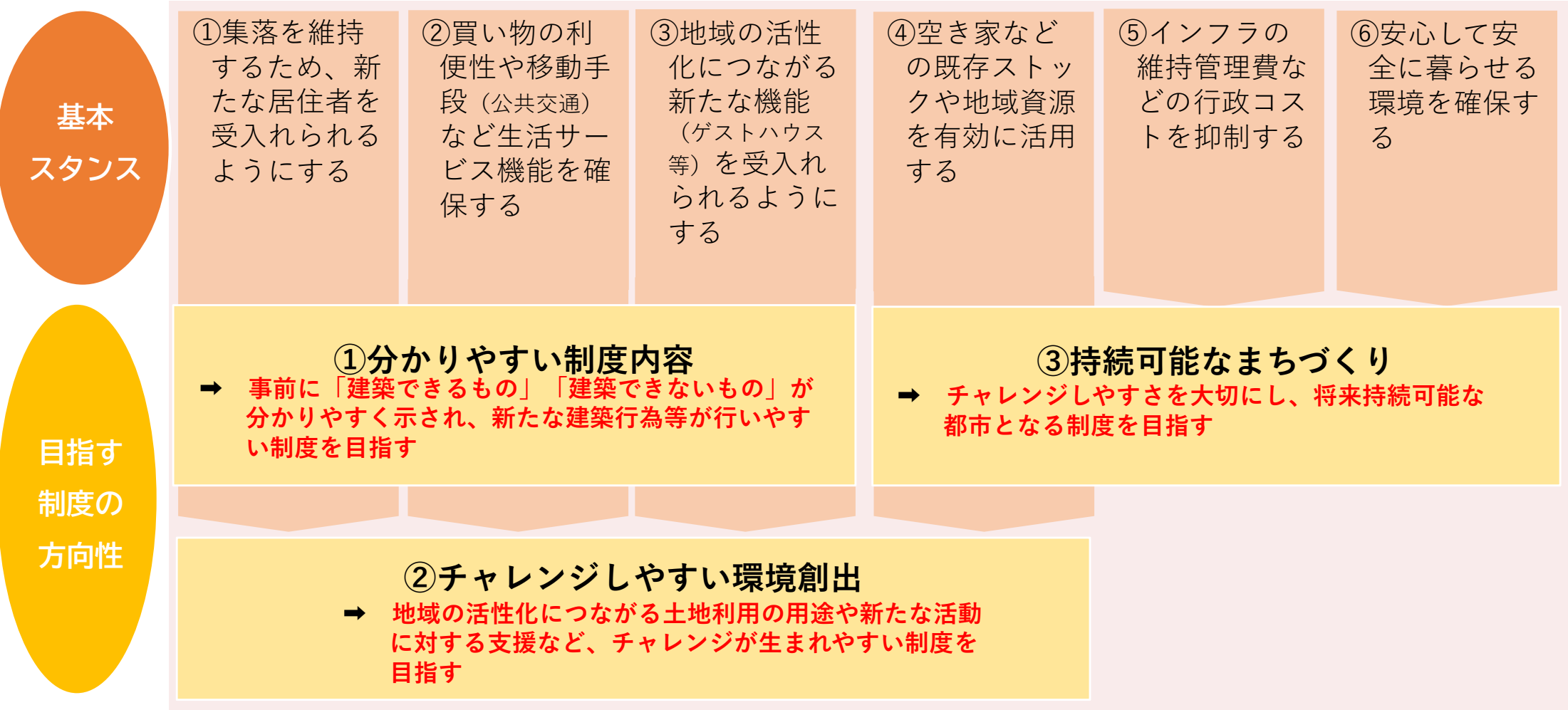


新たな土地利用制度の基本方針

- 「原則、新たな建築等が出来ない（ただし、特例的なもののみに認める）制度」から、「原則、新たな建築等出来る（ただし、必要な制限もある）制度」とすること、また可能な限り手続きが不要となる分かりやすい制度にすることで、土地利用の際のハードルを下げ、小さなニーズでも受け止められるようにすることにより、集落地の持続可能性を高める。
- 市街化調整区域においてもきめ細やかに市街地密度をコントロールできる制度とすることにより、なだらかに密度が変化する市街地を維持・形成しつつ、人口減少にも対応できる市街地を形成する。

新たな制度検討にあたっての基本スタンスと制度の方向性

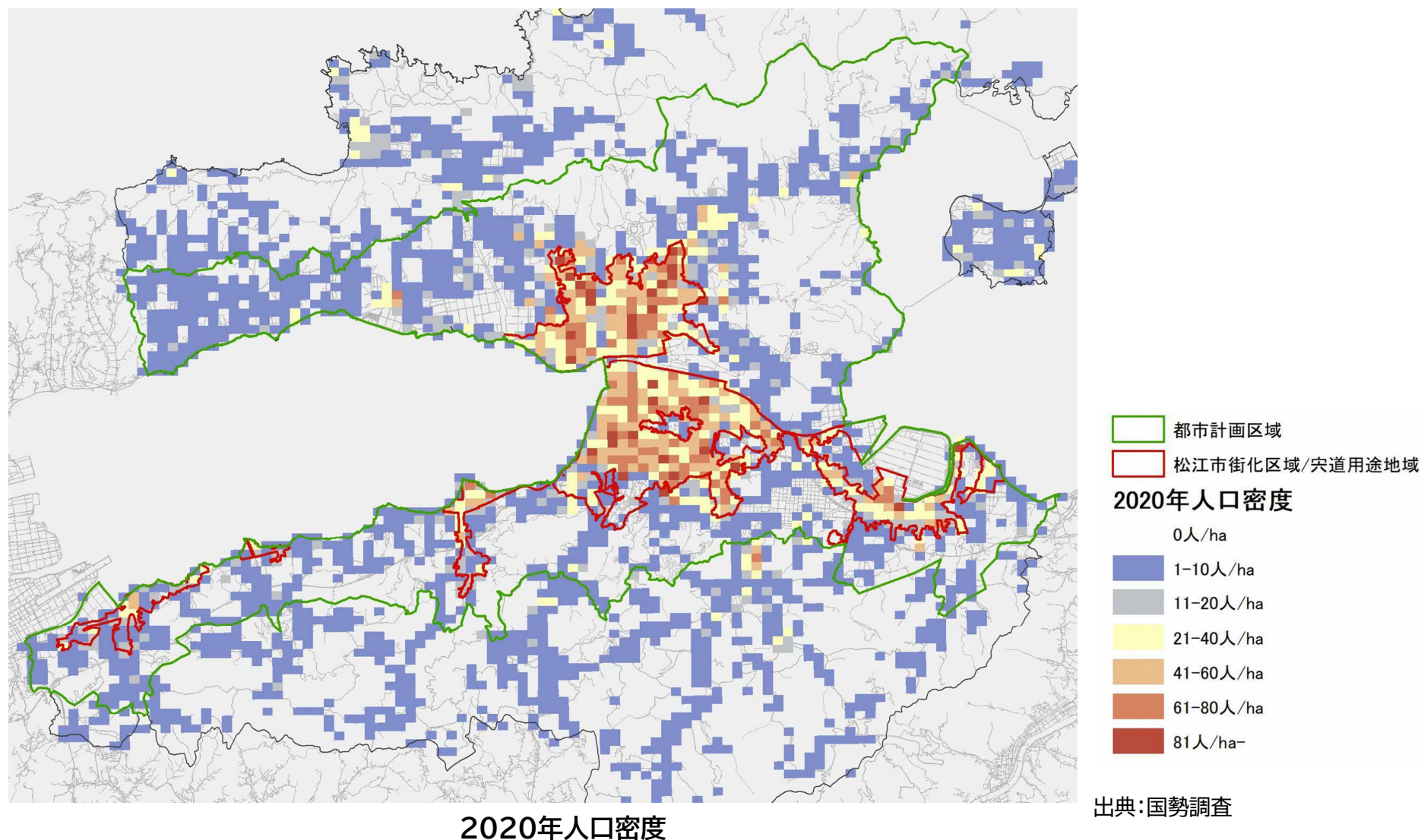
- 松江市都市計画審議会の議論により「市域内のバランスのとれた発展」を目指すための土地利用について6つの基本スタンスを取りまとめた。
- これらを踏まえた、目指す制度の方向性を3点示す。



第5章 県意見照会への回答内容 について

松江市の人口密度の状況

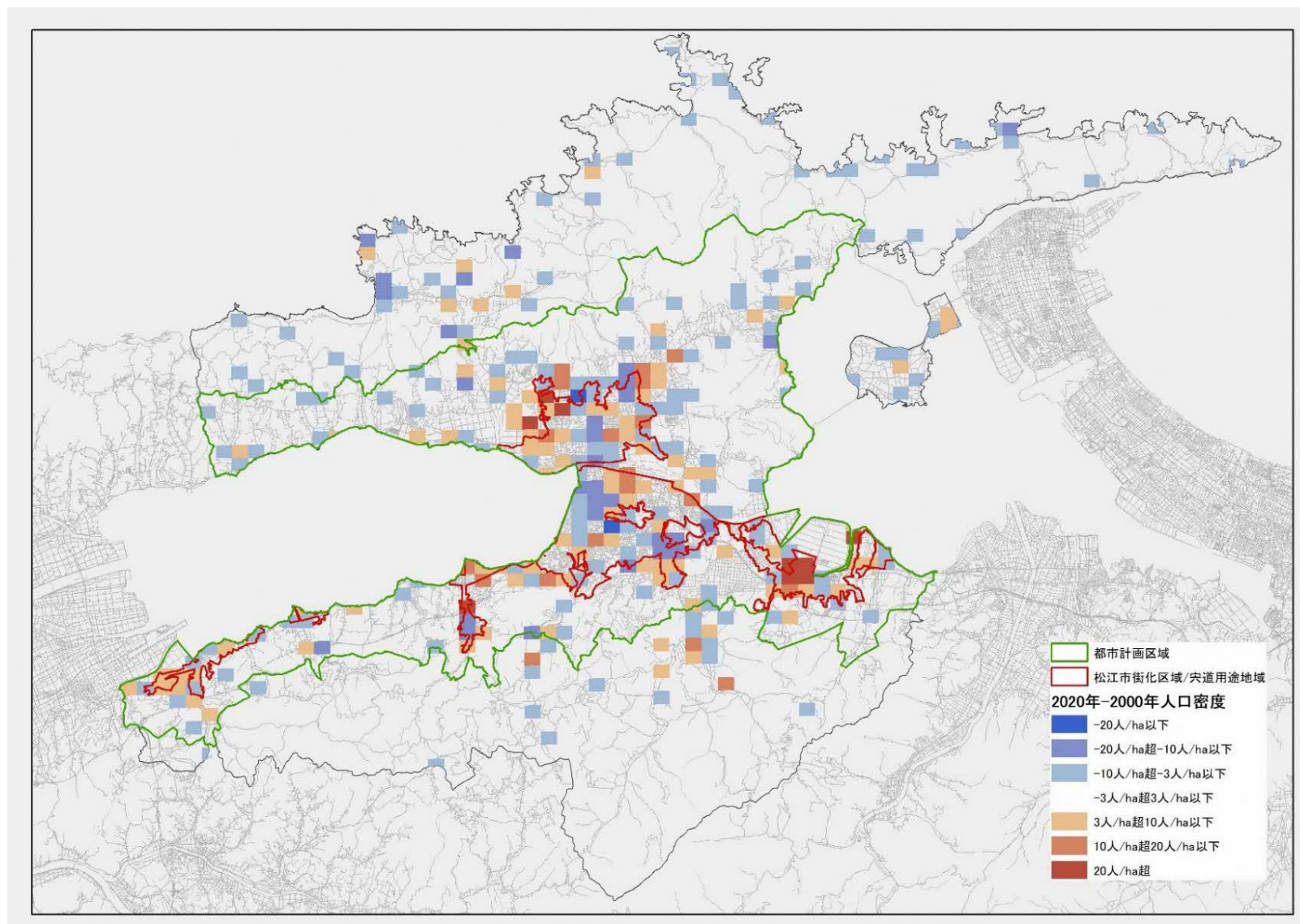
- 市街化区域の設定水準である40人/ha以上の地区は概ね市街化区域内に広がっており、コンパクトな市街地が形成されている。



緩和制度導入前後の人口密度の増減について

・2000年(緩和制度導入前)から2020年の人口密度の増減をみると、特に市街化区域から離れた市街化調整区域の集落で密度減少が見られる。

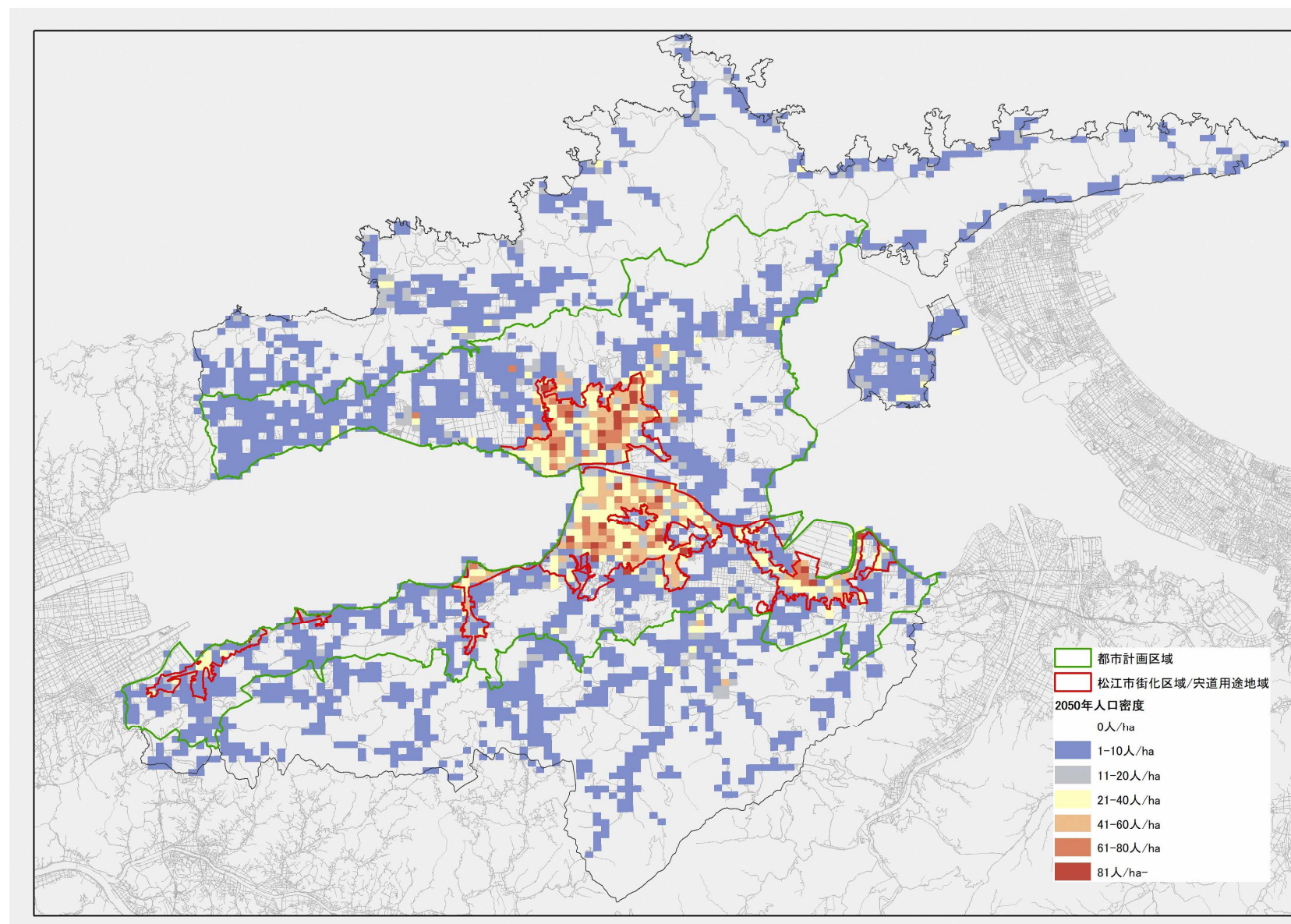
・市街化区域周辺部においては、緩和制度により増加しているエリアがあり、市街化圧力が一定あるといえる。



将来人口密度について

・将来人口密度推(国立社会保障・人口問題研究所)をみると、市域全体で密度が低下し、郊外の集落では消滅してしまうエリアも生じる。

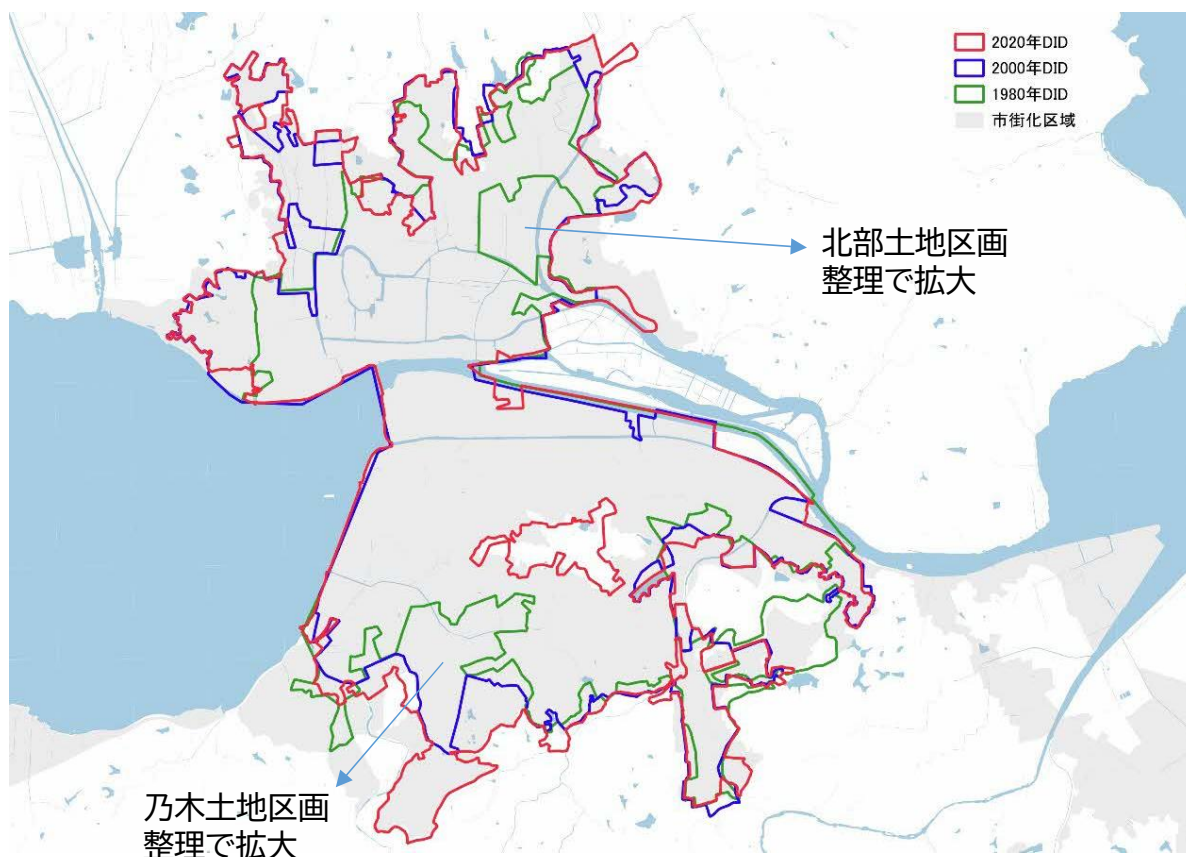
・これを回避するためには、各種地域振興施策を含め、まちづくりの考え方の転換が必要である。



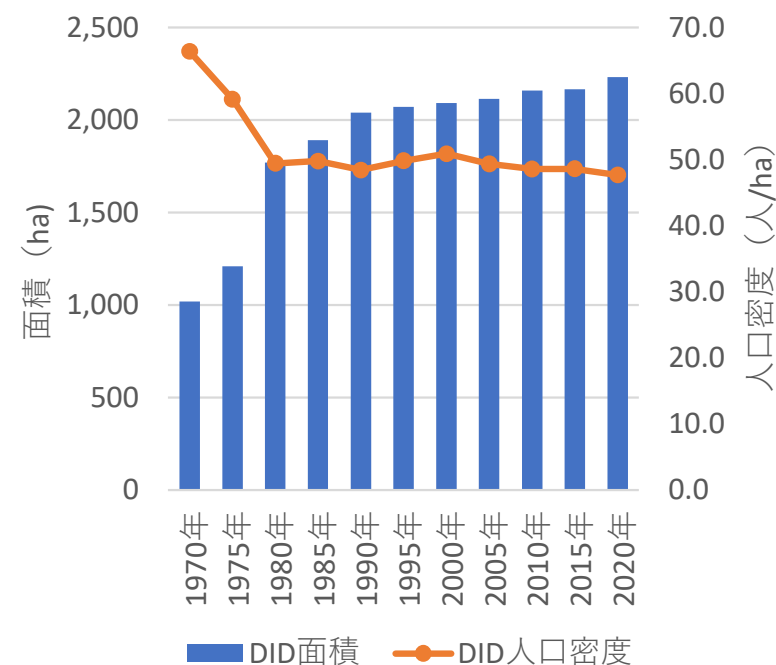
2050年人口密度

DID(人口集中地区)の状況

- DIDの面積、人口密度は1990年以降ほぼ横ばいの状況であり、コンパクトな市街地が維持されている。



DIDの変遷(1980年ー2000年ー2020年)



DID面積と人口密度

都市施設の整備状況について

・市街化区域における状況をみると、都市計画公園と汚水処理人口普及率で100%近い整備率、都市計画道路は約76%となっている。

・都市計画道路については、災害時の避難路や緊急輸送路といった防災対策の強化、渋滞緩和対策などの観点から、引き続き整備が必要である。

・現在事業中路線としては、松江北道路(市街化調整区域)、松江熊野線(市街化区域)、揖屋馬潟線(市街化区域＋市街化調整区域)等がある。

都市計画道路(松江圏の幹線街路)の整備率 (R6.3末時点)

	市街化区域	市街化調整区域
計画延長(km)	103.95	23.17
改良済(km)	79.21	12.67
整備率(%)	76.2	54.7

出典:都市計画基礎調査

都市計画公園の整備率(市街化区域内) (R6.3末時点)

	箇所数	計画面積(ha)	開設面積(ha)	整備率(%)
街区公園	21	5.11	5.09	99.6
近隣公園	3	12.60	12.18	96.7
総合公園	3	61.48	60.88	99.0
運動公園	1	35.30	35.30	100
合計	28	114.49	113.45	99.1

出典:松江市資料

汚水処理人口普及率 (R6.3末時点)

地区名	普及率(%)
松江	97.7
玉湯	99.3
東出雲	99.9

出典:上下水道事業年報



松江北道路計画ルート図 出典:島根県HP

空き家の分布状況

- 松江市調査の「空家等の可能性がある住宅」は増加している。
- 空家等は、城東、城西、津田、雑賀など、中心市街地やその周辺の地域に多く分布している。

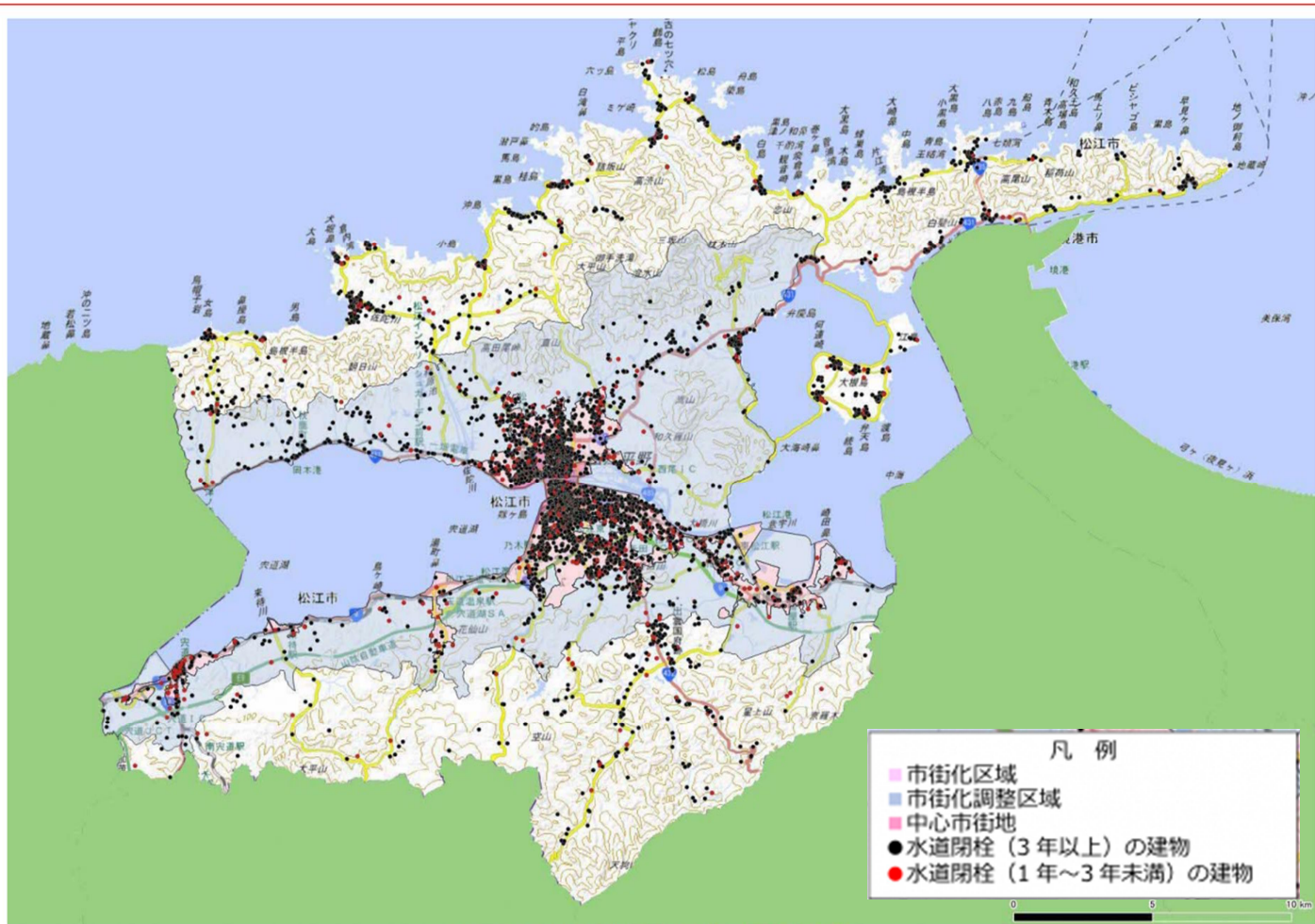


図 11 空家等の可能性がある住宅の分布（市全域） 令和 6 年 3 月末時点

ブロック	公民館区	空家等の可能性あり（※1）			
		R3.3末時点 【件】	R6.3末時点 【件】	3年間の増減件数 【件】（※2）	3年間の増減率 （※3）
松 東	川津	205	218	13	6.0%
	朝酌	27	31	4	12.9%
	持田	75	79	4	5.1%
	本庄	171	184	13	7.1%
	島根	228	255	27	10.6%
	美保関	411	432	21	4.9%
中 央	八束	139	162	23	14.2%
	城東	462	496	34	6.9%
	城北	270	295	25	8.5%
	城西	458	478	20	4.2%
	白湯	352	370	18	4.9%
	朝日	239	258	19	7.4%
松 北	雑賀	441	474	33	7.0%
	法古	201	226	25	11.1%
	生馬	46	50	4	8.0%
	古江	78	83	5	6.0%
	大野	79	88	9	10.2%
	秋鹿	98	97	-1	-1.0%
松 南	鹿島	253	273	20	7.3%
	津田	390	425	35	8.2%
	古志原	283	301	18	6.0%
	竹矢	118	137	19	13.9%
	大庭	163	166	3	1.8%
	八雲	223	226	3	1.3%
湖 南	東出雲	79	112	33	29.5%
	乃木	386	405	19	4.7%
	忌部	22	27	5	18.5%
	玉湯	46	55	9	16.4%
	穴道	157	196	39	19.9%
計		6,100	6,599	499	7.6%

※1 既に更地になった可能性のあるものも含まれている
※2 R3.3末からR6.3末の間の増減件数
※3 R3.3末からR6.3末の間の増減率

空家等の可能性がある住宅【1年以上継続して水道が閉栓されている住宅】の分布(市街地)
令和6年3月末時点

中山間地域の指定を受けた地域の考え方

- 市街化調整区域において、本庄・秋鹿・大野・忌部地区では中山間地域指定がなされている。
- 島根創生計画第2期(R7.3島根県)において、「中山間地域・離島の暮らしの確保」のため取り組む政策・施策として、「小さな拠点づくり」が挙げられている。
- 燃料・買い物など、生活に欠かせない機能やサービスの維持・確保が必要である。そのためには、建物の立地が例外として扱われる市街化調整区域(区域区分制度)に依らない方が、より柔軟に対応ができると考える。

【小さな拠点づくり】

住民の合意形成による地域運営の仕組みづくりや燃料、買い物など生活機能の確保に直結する取組



- 昭和25年 2月1日当時の市町村界 赤字:昭和25年当時の旧市町村名
- 昭和45年10月1日当時の市町村界 青字:平成合併前の旧市町村名
- 平成23年10月1日現在の市町村界 黒字:令和 7年 4月 1日時点市町村名
- ・・・中山間地域

市民アンケート結果について

- 令和4年度実施の市民アンケートにおいて、公共交通の利便性と生活利便施設の配置を問題点とする回答が多い(コンパクト・プラス・ネットワーク構築に対する課題)

【アンケート概要】土地利用制度のあり方検討のための市民アンケート調査(R4.8実施)
18歳以上の松江市民の中から無作為抽出の4000人に配布、1695人から回答(42.4%)

(3)市民が求める暮らし方や都市機能はどのようなものか
(住まいの身近な地域(日常生活圏)について ①)

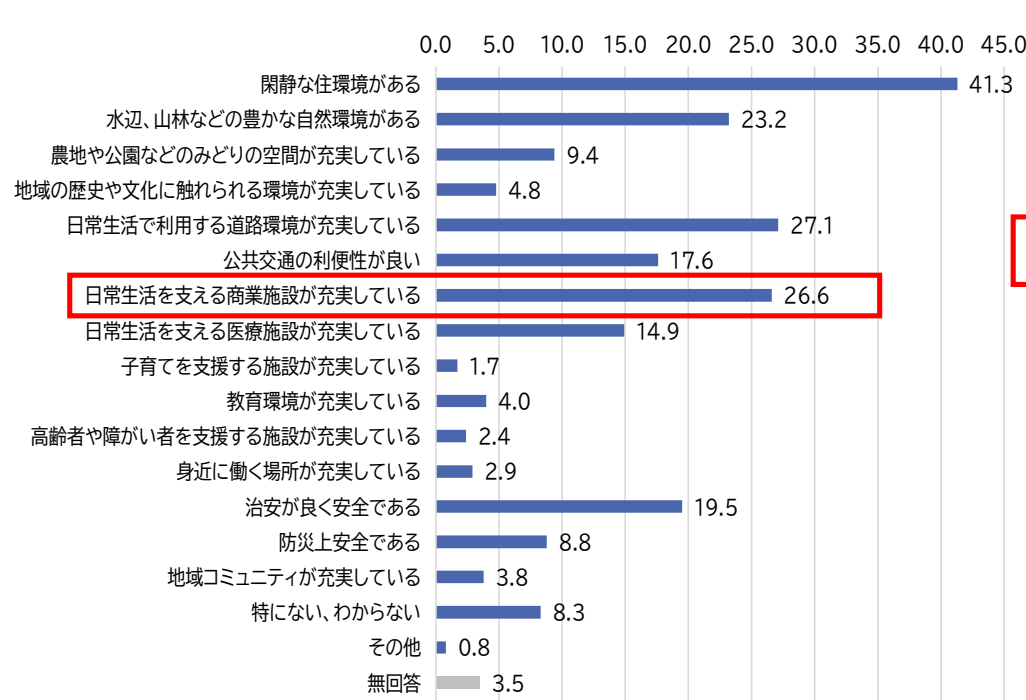


図8 日常生活における行動範囲内で評価する点 (MA・N=1695)

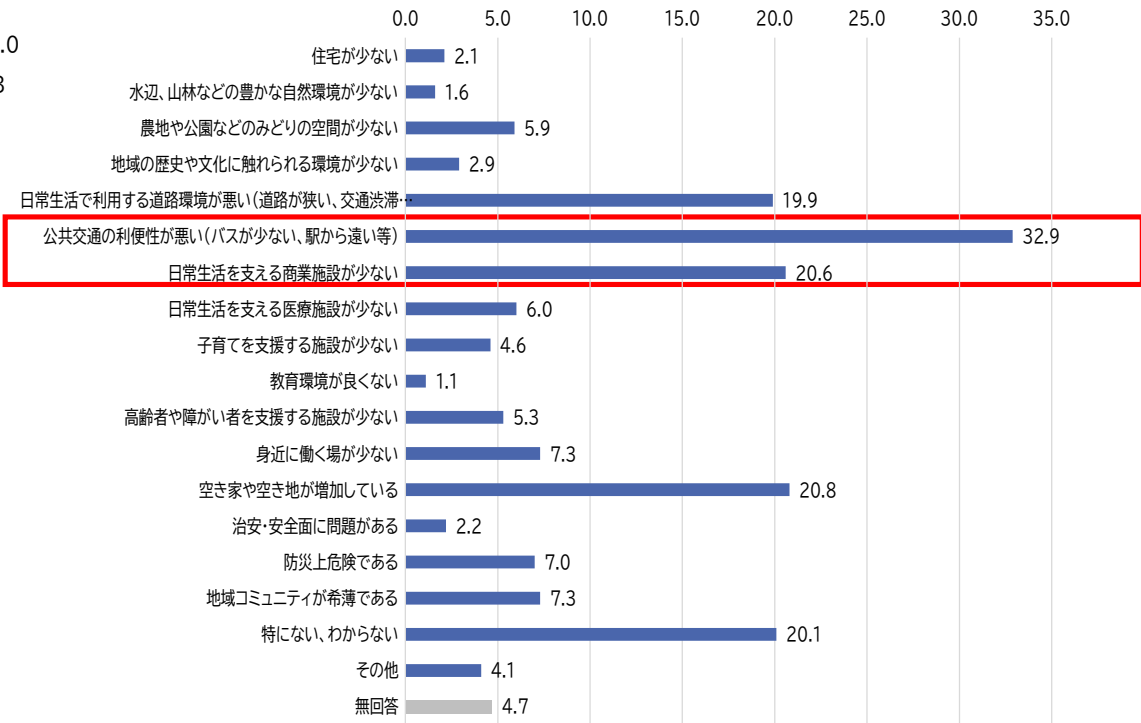


図9 日常生活における行動範囲内の問題点 (MA・N=1695)

市の総合評価

Q:将来のあるべき姿の実現に向けた区域区分の継続、廃止の評価

A:将来のあるべき姿の実現に向けて区域区分の廃止が必要である

- 市街化圧力は依然としてあり、市街化区域内においても、良質な市街地の形成や中心市街地活性化のためのハード整備が引き続き必要である。また、産業用地についても不足しており、引き続き適切な誘導が必要である。
- 一方、将来のまちのかたちとして「市域内のバランスのとれた発展」を目指すこととしているが、市街地から離れた集落において地域活力の低下に歯止めがかかっていない。人口減少が進む中で、集落における移住等の小さなニーズを捉えるためには、チャレンジしやすい環境を整え、チャレンジする機運を高めることが必要である。
- また、人口減少が進む中でも、緩やかな多極集積型の都市を形成していくためには、現行の市街化調整区域において「例外的に立地できる」ではなく、「原則立地できる」土地利用運用が必要である。
- 将来のあるべき姿に向けて、区域区分を廃止し、市街化圧力等に対応しつつも、市域内のバランスのとれた発展を実現する新たな土地利用制度を構築することが必要である。