

草津市立地適正化計画 改定案

※表紙デザインは検討中

2018年10月策定
2024年〇月改定
草津市

※検討中

目次

第1章 はじめに	1
1-1 立地適正化計画の策定および改定について	1
(1) 策定の背景.....	1
(2) 改定の背景.....	1
(3) 立地適正化計画とは.....	2
(4) 計画区域.....	4
(5) 目標年次・計画期間.....	5
1-2 計画の位置付け	5
(1) 草津市立地適正化計画の位置付け.....	5
(2) 上位・関連計画との連携.....	5
第2章 草津市の現状分析と将来見通し	8
2-1 調査の視点	8
2-2 人口の状況と将来見通し	9
(1) 将来人口の推移.....	9
(2) 人口集中地区（DID地区）の推移.....	15
2-3 土地利用の動向	16
(1) 土地利用の推移.....	16
(2) 開発許可の動向.....	17
(3) 空き家の動向.....	18
2-4 交通環境の動向	19
(1) 交通の状況.....	19
(2) 交通環境のあり方.....	22
2-5 日常生活サービス施設の評価	25
(1) 日常生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率.....	25
(2) 日常生活サービス施設の持続可能性.....	28
2-6 財政の状況と将来見通し	29
(1) 財政の状況.....	29
(2) 公共施設（建築物）のコストシミュレーション.....	31
(3) 公共施設の更新.....	31
2-7 市民意識に関する事項	32
2-8 都市構造上の課題と対応	36
(1) 人口に関する課題と対応.....	36
(2) 土地利用に関する課題と対応.....	36
(3) 交通環境に関する課題と対応.....	37
(4) 日常生活サービス施設に関する課題と対応.....	38
(5) 財政に関する課題と対応.....	39
(6) 課題への対応（まとめ）.....	40

第 3 章 立地の適正化に関する基本的な方針	41
3-1 目指す将来像（まちづくりの方針）	41
(1) 草津市立地適正化計画策定の方向性.....	41
(2) 本計画における人口減少に関する捉え方.....	42
(3) 都市の骨格構造についての基本的な考え方.....	43
3-2 計画を実現するための施策の考え方	44
第 4 章 居住誘導区域	45
4-1 居住誘導区域とは	45
4-2 居住誘導区域の設定	46
(1) 区域設定の方針.....	46
(2) 区域設定の基本要件.....	46
4-3 居住誘導区域における実現化方策	51
(1) 誘導施策の方針.....	51
(2) 誘導施策.....	51
第 5 章 都市機能誘導区域	52
5-1 都市機能誘導区域とは	52
5-2 都市機能誘導区域の設定	53
(1) 区域設定の方針.....	53
(2) 区域設定の基本要件.....	53
5-3 都市機能増進施設	55
(1) 基本的な考え方.....	55
(2) 都市づくりの方向性と誘導施設.....	56
5-4 都市機能誘導区域における実現化方策	58
(1) 誘導施策の方針.....	58
(2) 誘導施策.....	58
第 6 章 防災指針	60
6-1 防災指針の趣旨	60
(1) 基本的な考え方.....	60
(2) 検討の流れ.....	60
6-2 災害リスクの分析と課題の抽出	62
(1) 草津市における災害履歴と特徴.....	62
(2) 居住誘導区域等の災害リスクの分析（マクロ分析）.....	63
(3) 災害リスクが高い地区の詳細分析（ミクロ分析）.....	78
(4) 防災上の課題の抽出.....	79

6-3 防災指針の検討	80
(1) 取組方針の基本的な考え方	80
(2) 取組方針の全体像	81
(3) 施策の展開	82
第 7 章 一体的に推進すべき施策	83
7-1 持続可能な居住環境の形成に向けた取り組み	83
(1) 公共交通ネットワークに関する取り組み	83
(2) 空き家対策	84
(3) 公的不動産（PRE）の有効活用	84
7-2 健幸都市の実現に向けた取り組み	86
7-3 草津市気候非常事態（ゼロカーボンシティ）宣言	87
7-4 SDGs の推進による持続可能な都市づくり	87
第 8 章 計画を実現するために必要な事項	88
8-1 建築等の届出	88
(1) 居住誘導区域外における建築等の届出等	88
(2) 都市機能誘導区域外における建築等の届出等	89
(3) 都市機能誘導区域内における建築等の届出等	89
(4) 宅地建物取引に関する事項	90
8-2 目標値の設定	91
(1) 居住に関する目標値	91
(2) 公共交通に関する目標値	91
(3) 防災まちづくりに関する目標値	92
8-3 計画の評価	93

第1章 はじめに

1-1 立地適正化計画の策定および改定について

(1) 策定の背景

わたしたちのまち「草津市」は、琵琶湖にそそぐ河川によって形成された扇状地を開けており、東部地域は、なだらかで緑豊かな洪積丘陵が広がり、西部地域は美しい琵琶湖に面して優れた田園景観を形成しています。本市を流れる河川の多くは天井川であり、元来、本市は、旧街道である東海道と中山道の分岐点に位置し、交通の要衝として賑わってきました。現在においても、JR東海道本線、JR東海道新幹線、国道1号、名神高速道路、新名神高速道路、京滋バイパス等が集積し、その利点を活かした市街地形成、企業立地が進んでおり、また、大都市圏への近接性からベッドタウンの形成が進み、現在に至っています。

これまでの人口増加を背景として郊外開発が進み、市街地や居住エリアが拡大してきましたが、将来の人口減少局面においては市場規模が縮小し、特に郊外部においては、日常生活に必要な施設を確保することが困難になる恐れがあります。また、市街地等の拡大にあわせて整備してきた道路等の社会資本や公共施設の老朽化が進行し、厳しい財政状況の下、維持管理を行っていく必要があります。

全国的に見受けられる急速な人口減少と少子高齢化の進展等を背景に、国は、今後の都市づくりにおいて持続可能な都市構造への転換を図ることが必要であるとの認識の下、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」を施行し、「立地適正化計画制度」を創設しました。市町村は、住宅および医療・高齢者福祉・商業・その他の居住に関連する施設の立地の適正化を図るための計画として、「立地適正化計画」を作成することができることとなりました。（都市再生特別措置法第81条第1項）

将来、人口減少局面を迎える本市においても、これからのまちのかたちはどうあるべきか、都市構造や防災の観点から将来への対応を検討していくため、立地適正化計画制度を活用し、「草津市立地適正化計画（以下「本計画」という。）」を策定することとしました。

本市は、全国的にも稀な人口増加都市である強みを活かし、今から人口減少局面を見据えた的確な施策を講じることによって、草津市都市計画マスタープランの「都市づくりの理念」である「市民とともに育み 次世代へつなぐ 利便性と豊かさのある健幸な都市 草津」の実現を目指します。

(2) 改定の背景

2020年（令和2年）に都市再生特別措置法が改正され、頻発・激甚化する自然災害への対応として災害リスクを踏まえた防災まちづくりの目標を設定し、災害に強いまちづくりと併せて都市のコンパクト化を進めるために、立地適正化計画の記載内容に「防災指針」が追加されました。

また、2022年度（令和4年度）には、本市において草津市立地適正化計画の中間検証を行い、社会情勢等の変化や誘導施策の実施状況等を踏まえ、計画見直しの必要性の検証を行いました。

このような状況を受け、本市においては、法改正の趣旨を踏まえ「防災指針」を追加するとともに、中間検証を踏まえた内容とするため、本計画を改定することとしました。

(3) 立地適正化計画とは

1) 立地適正化計画とは

多くの地方都市では、急速な人口減少と少子高齢化が進展する中、一定の人口密度に支えられてきた医療・高齢者福祉・商業・子育て支援等の生活サービスの提供が将来困難になりかねない状況にあります。さらに、厳しい財政状況の下、急速に進展している社会資本の老朽化への対応が求められています。

このような中、立地適正化計画は、

- ・高齢者でも出歩きやすく健康・快適な生活を確保すること
- ・子育て世代などの若年層にも魅力的なまちにすること
- ・財政面・経済面で持続可能な都市経営を可能とすること
- ・脱炭素型の都市構造を実現すること
- ・災害に強いまちづくりを推進すること

を目指し、都市全体の構造を見直し、コンパクトなまちづくりとこれと連携した公共交通のネットワークを形成するため、居住や医療・高齢者福祉・商業等の暮らしに必要なサービス施設の立地の適正化を図る計画です。

2) 草津市立地適正化計画の策定の目的

本市では、京都・大阪等への交通利便性の高さや、これまでの企業立地の進展や大学の開学等を背景に、人口増加が続いています。しかしながら、国立社会保障・人口問題研究所（以下「社人研」という。）の2018年度（平成30年度）公表の人口予測値では、当面の人口増加も2035年（令和17年）頃をピークとし、2035年（令和17年）以降は、緩やかに人口が減少することが予測されています。

このまま人口減少局面を迎えると、市街地を含めた市内の人口密度が低下し、一定の生活需要に支えられてきた医療・高齢者福祉・商業等の生活サービスや公共交通サービスの撤退・廃業や、空き家や空き地の増加による防犯・衛生・景観面での影響、そして、住民間の関係性の希薄化に伴って地域コミュニティの維持が困難になることが懸念されます。

こうした状況に陥ることがないようにするためには、人口増加基調を維持している現時点から、将来の人口減少局面を見据えた都市構造について検討し、その実現にむけて必要な対策を講じていくことが重要です。

本市では、これまでの本市のまちづくりにより、JR草津駅およびJR南草津駅の周辺に、生活サービスや行政サービスが一定程度集積されている状況を活かし、今後も、この2駅の周辺を中心として必要な都市機能の充実を図るとともに、人口増加を背景とした市街地拡大による「拡散型都市構造」を見直し、市民生活および都市経営における効率性を備えた「集約型都市構造」への転換を図り、人口減少局面においても持続可能な都市を構築していくために、2018年（平成30年）10月に「草津市立地適正化計画」を策定しました。

また、全国と同様に、本市でも頻発・激甚化する自然災害への対応が必要となっており、居住や都市機能の誘導を図る上で必要となる防災まちづくりの方針や対策を位置付ける「防災指針」を追加することを主な目的として、2024年（令和6年）3月に立地適正化計画を改定しました。

3) 記載事項

立地適正化計画では、計画区域や基本的な方針など都市再生特別措置法の規定に基づく事項を記載します。

草津市立地適正化計画では、次の事項を記載します。

項目	記載事項	内容
立地適正化計画	区域	◆都市計画区域内に区域を定めます。
	基本的な方針	◆住宅および都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針
居住誘導	区域	◆都市の居住者の居住を誘導すべき区域（居住誘導区域） ・人口減少局面においても一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域です。
	講ずべき施策	◆居住環境の向上、公共交通の確保、その他の当該居住誘導区域に都市の居住者の居住を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項
都市機能誘導	区域	◆都市機能増進施設（誘導施設） ^{※1} の立地を誘導すべき区域（都市機能誘導区域） ・医療、高齢者福祉、商業等の都市機能 ^{※2} を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域です。
	講ずべき施策	◆都市機能誘導区域内に立地を誘導すべき誘導施設および当該誘導施設の立地を誘導するために市町村が講ずべき施策に関する事項
防災指針	災害リスク分析 取組の方針	◆居住誘導区域等の都市の防災に関する機能の確保に関する指針に関する事項

※1 都市機能増進施設（誘導施設）

医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉または利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの。（都市再生特別措置法第81条第1項）

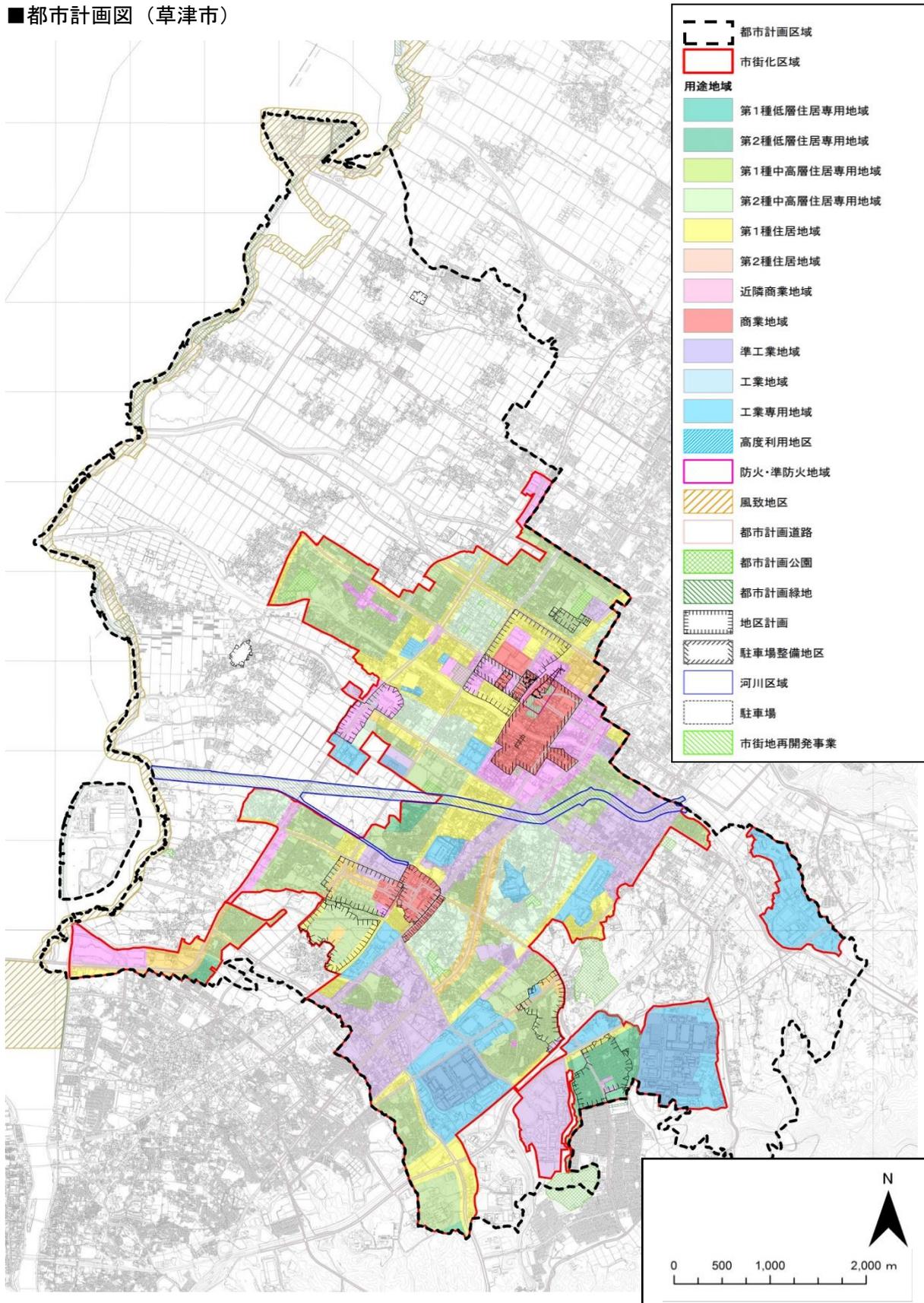
※2 都市機能

市民生活や経済活動などを行う上で都市が果たしている役割（働き）。医療・高齢者福祉・商業・子育て・教育・防災など都市で活動する人々の共同の福祉または利便のための機能（役割・働き）。

(4) 計画区域

本計画の区域は、都市再生特別措置法第81条第1項に基づき、草津市の都市計画区域とします。

■都市計画図（草津市）



(5) 目標年次・計画期間

本計画の目標年次は、概ね 20 年後の都市の姿を展望するとともに、人口減少局面を迎えるまでの間に必要な対策を講じていくため、社人研の人口予測値において人口減少局面を迎える時期を考慮し、2039 年度（令和 21 年度）とします。

計画期間 2018 年度(平成 30 年度) から 2039 年度(令和 21 年度) まで

1-2 計画の位置付け

(1) 草津市立地適正化計画の位置付け

本計画は、都市を構成する一部の機能だけではなく、居住や医療・高齢者福祉・商業等の日常生活サービスや公共交通等の様々な都市の機能を見渡した都市計画マスタープランの一部と位置付けます。

(2) 上位・関連計画との連携

1) 草津市総合計画、草津市まち・ひと・しごと創生総合戦略、草津市健幸都市づくり基本方針

本市のまちづくりの指針となる「草津市総合計画」を上位計画とし、同計画と一体的である「草津市まち・ひと・しごと創生総合戦略」とも整合を図り、「草津市総合計画」に基づく各種施策が効率的に推進されるよう連携します。

また、「草津市健幸都市づくり基本方針」は、「草津市総合計画」を補完する位置づけとして「健幸都市づくり」を進めていく上での普遍的な理念や基本的な方向性を示すものであり、基本施策に挙げられている“コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくり”について本計画の推進を通じて健幸都市の実現を目指します。

2) 草津市版地域再生計画、草津市地域公共交通計画

本市では、草津市立地適正化計画とともに、「草津市版地域再生計画」および「草津市地域公共交通計画」を策定し、人口減少や高齢化が進行する将来においても持続可能なまちであり続けるために、各計画が互いに連携してコンパクト・プラス・ネットワーク*のまちづくりを実現します。

※ コンパクト・プラス・ネットワーク

住宅や商業施設、医療・福祉施設などの生活サービス施設をコンパクトに集約し、施設が集積する各拠点を公共交通でネットワークする（結ぶ）という考え方。草津市では、草津市立地適正化計画、草津市版地域再生計画、草津市地域公共交通計画を連携して策定し、人口減少や高齢化が進行する将来においても持続可能なまちであり続けるために、各拠点（市街化調整区域も含む）を公共交通で結ぶコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを目指します。

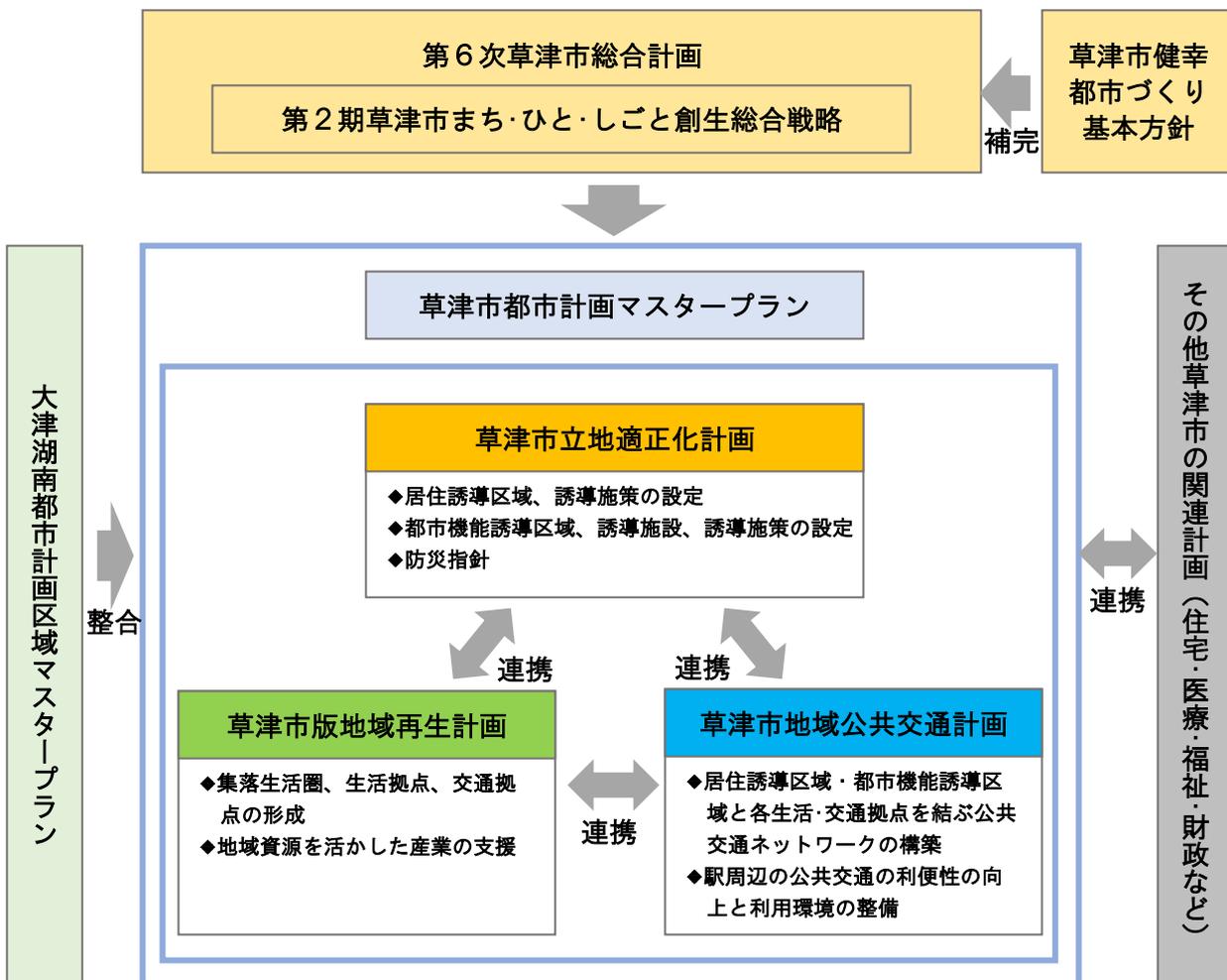
3) その他草津市の関連計画

誰もが共に支え合い、いきがいをもち、安心して暮らせるまちであり続けるため、中長期的な視点に立って、都市の持続性や地域コミュニティの維持が図られるよう、各分野における関連計画と連携します。

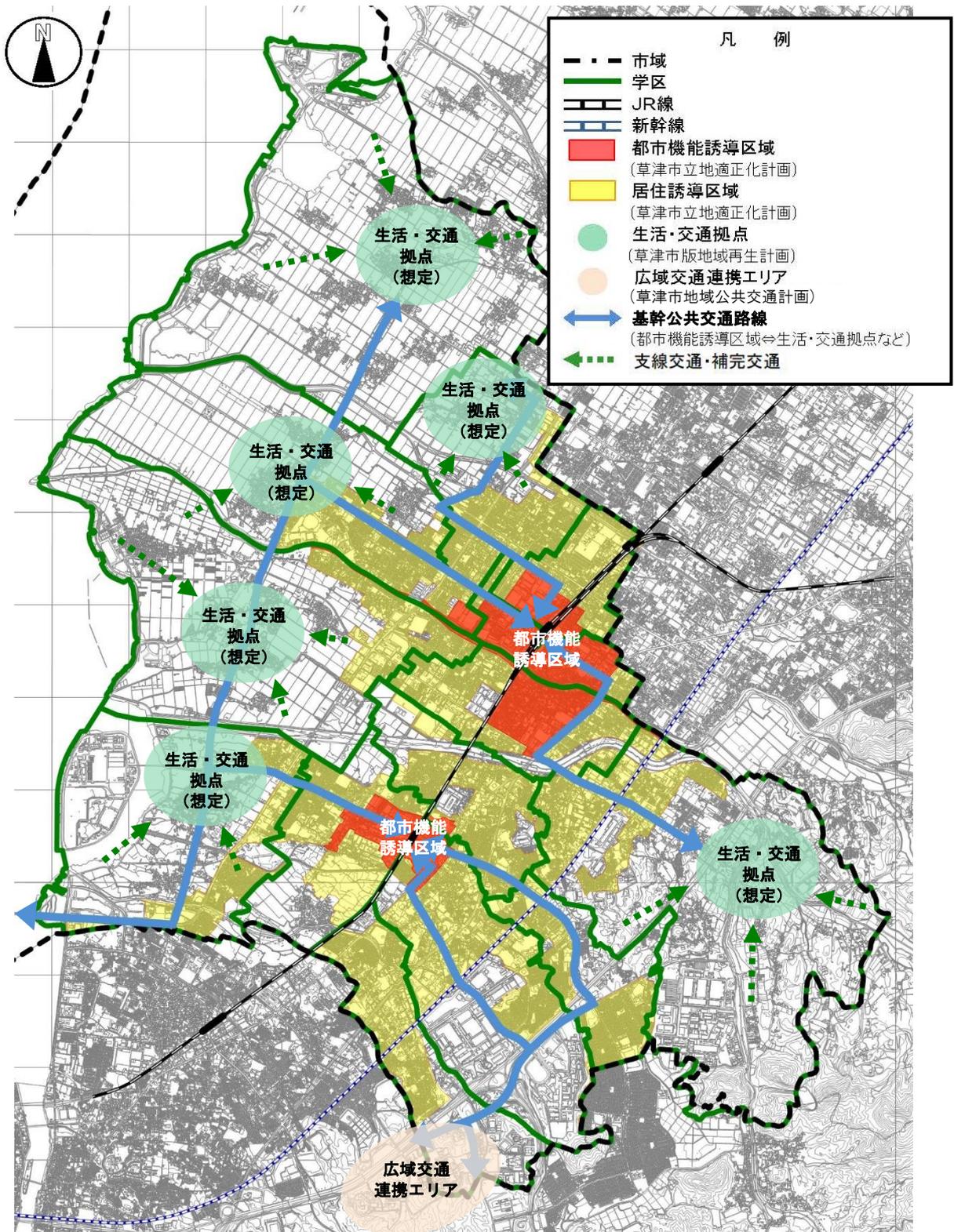
4) 近隣市との連携

広域的な観点から、都市計画に関して近隣市との連携を図るため、滋賀県が策定した「都市計画区域の整備、開発および保全の方針（以下「大津湖南都市計画区域マスタープラン」という。）」との整合を図ります。

■各計画の連携イメージ



■草津市立地適正化計画・草津市版地域再生計画・草津市地域公共交通計画の連携イメージ図



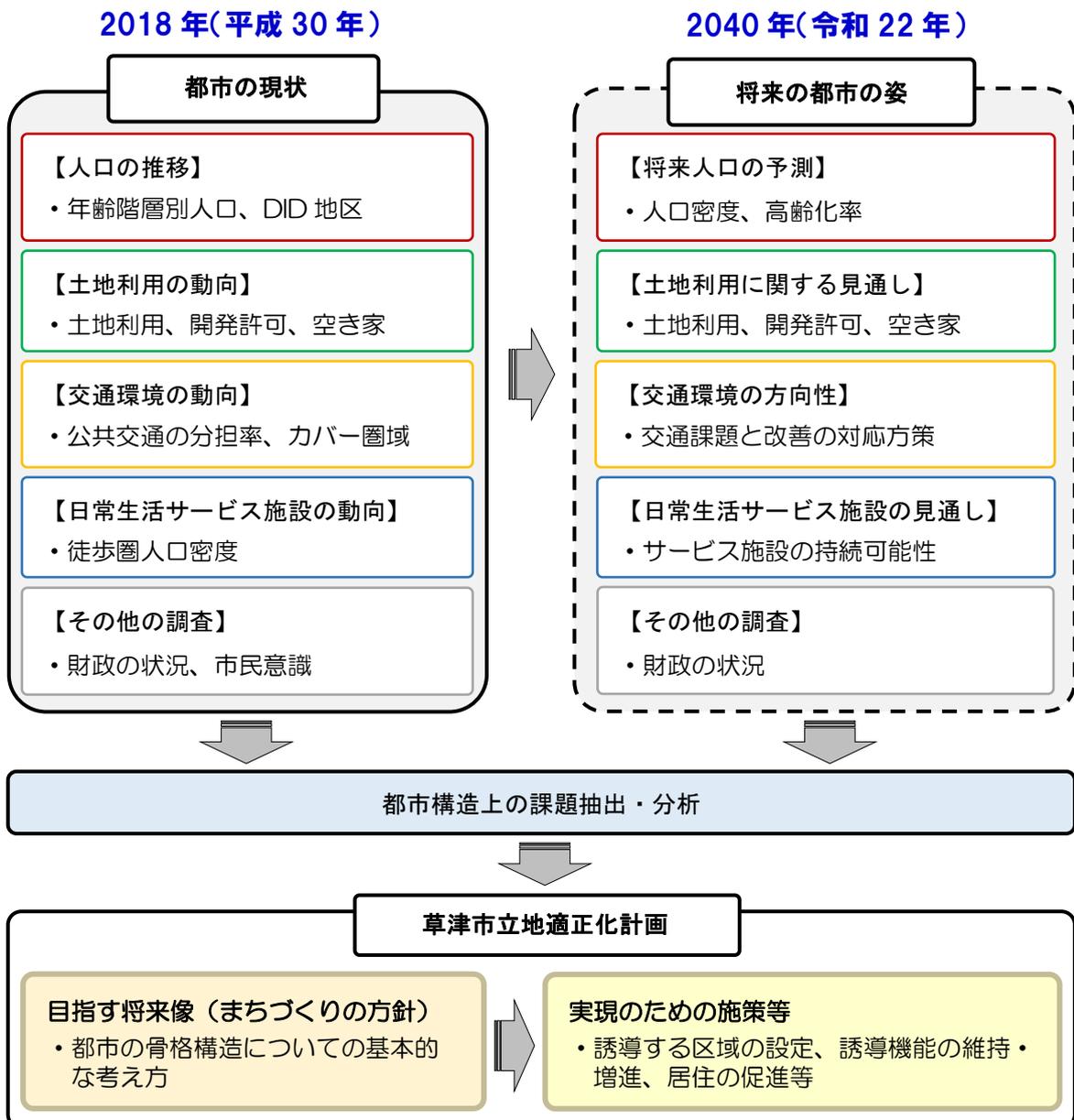
第2章 草津市の現状分析と将来見通し

2-1 調査の視点

草津市の現状を把握するため、人口の推移や交通網の現状、都市機能の立地状況等を整理します。併せて、2040年（令和22年）の本市の姿を展望し、人口の将来見通しとその影響を考察します。

人口や交通、都市機能等の現状分析および将来見通しから関係施策と一体となって対応すべき都市構造上の課題を抽出し、これらの調査結果を基礎資料として、目指す将来像（まちづくりの方針）を本計画におけるまちづくりの基本的な方針として取りまとめ、その実現のための施策等について検討します。

■調査の視点 整理図（体系図）



2-2 人口の状況と将来見通し

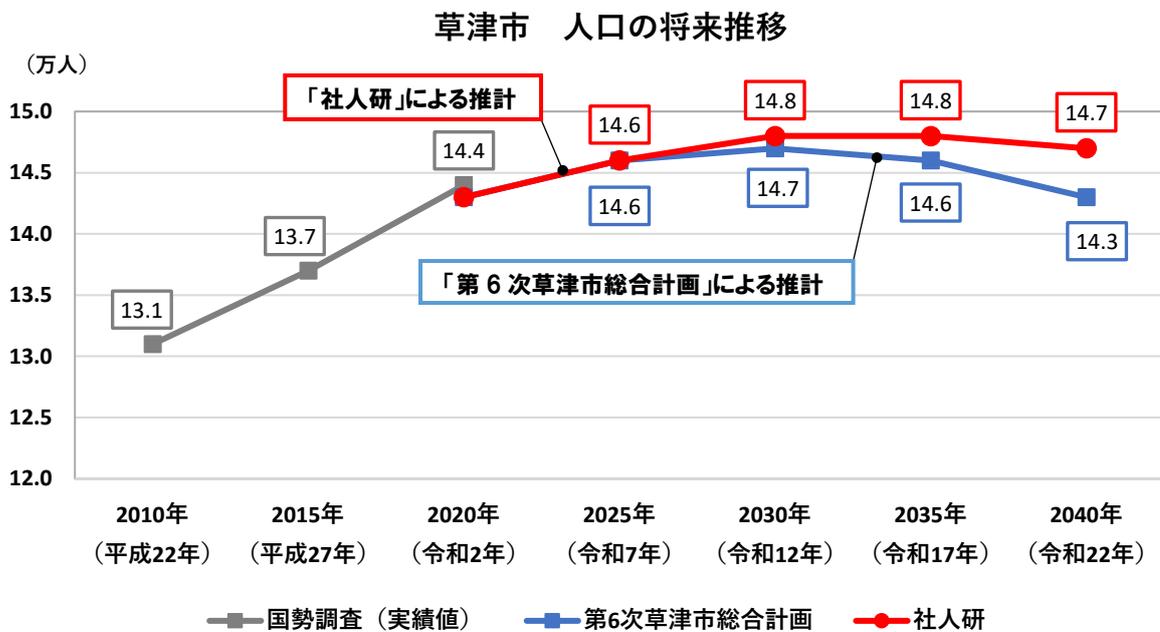
(1) 将来人口の推移

1) 総人口および高齢化率

本市の将来人口の見通しは、第6次草津市総合計画において推計を公表していますが、本計画では、国の都市計画運用指針に則して、社人研が公表している将来人口推計の値を用います。社人研では、2030年（令和12年）から2035年（令和17年）頃を本市の総人口のピークとし、その後、2040年（令和22年）には約14.7万人になるなど、緩やかな人口減少となると予測されています。

本市における高齢化については、2010年（平成22年）の高齢者人口約2.1万人・高齢化率約16.4%に対し、2040（令和22年）年では、高齢者人口約4.0万人・高齢化率約27.2%となっています。

■草津市 人口の将来推移



出典：「国立社会保障・人口問題研究所」（2018年（平成30年）公表）

「第6次草津市総合計画」（2021年（令和3年）3月）

※ 2020年（令和2年）までは、国勢調査の実績値

■これまでの人口の推移と社人研による将来予測

将来人口

・ 2010年（平成22年）約13.1万人 ⇒ 2030年（令和12年）～2035年（令和17年） 約14.8万人

高齢化率（65歳以上）

・ 2010年（平成22年）約16.4% ⇒ 2040年（令和22年） 約27.2%（約10.8%上昇）

2) 地域別将来人口および人口密度

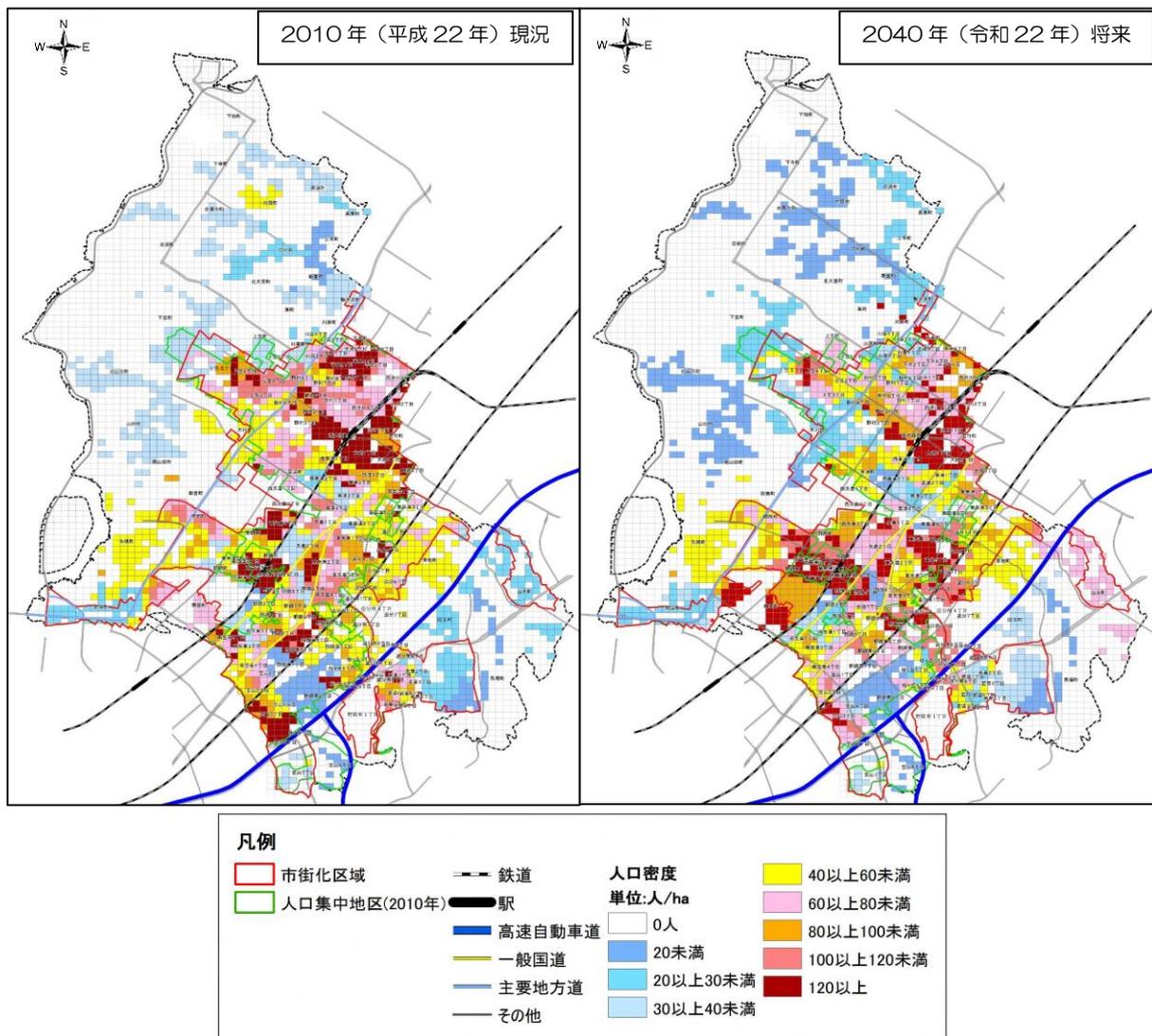
本市は、社人研の予測値において、2010年（平成22年）から概ね30年間で総人口が約1.7万人増加すると予測されています。

地域別に将来人口予測を行ったところ、増加すると予測される地域のうち、人口密度が高いエリアに着目すると、主にJR草津駅周辺（大路一～三丁目、渋川一丁目、西渋川一丁目周辺、若竹町、西大路町周辺等）、JR南草津駅周辺（南草津一～五丁目、野路町周辺、野路一・二・五・七丁目周辺等）、国道1号沿線（野路東四・六丁目周辺、追分三・四丁目周辺、東矢倉二丁目周辺等）で、いずれも100人/haを上回るとみられます。

一方、人口密度が、40人/haを新たに下回ると予測されるエリアは、草津一丁目、川原二丁目、平井三丁目、野村八丁目などで、大津市との市境で南笠東二丁目、南草津駅周辺で野路四・六丁目、市東部で名神高速道路付近の桜ヶ丘一～三丁目、若草二・三・五丁目などとなっています。

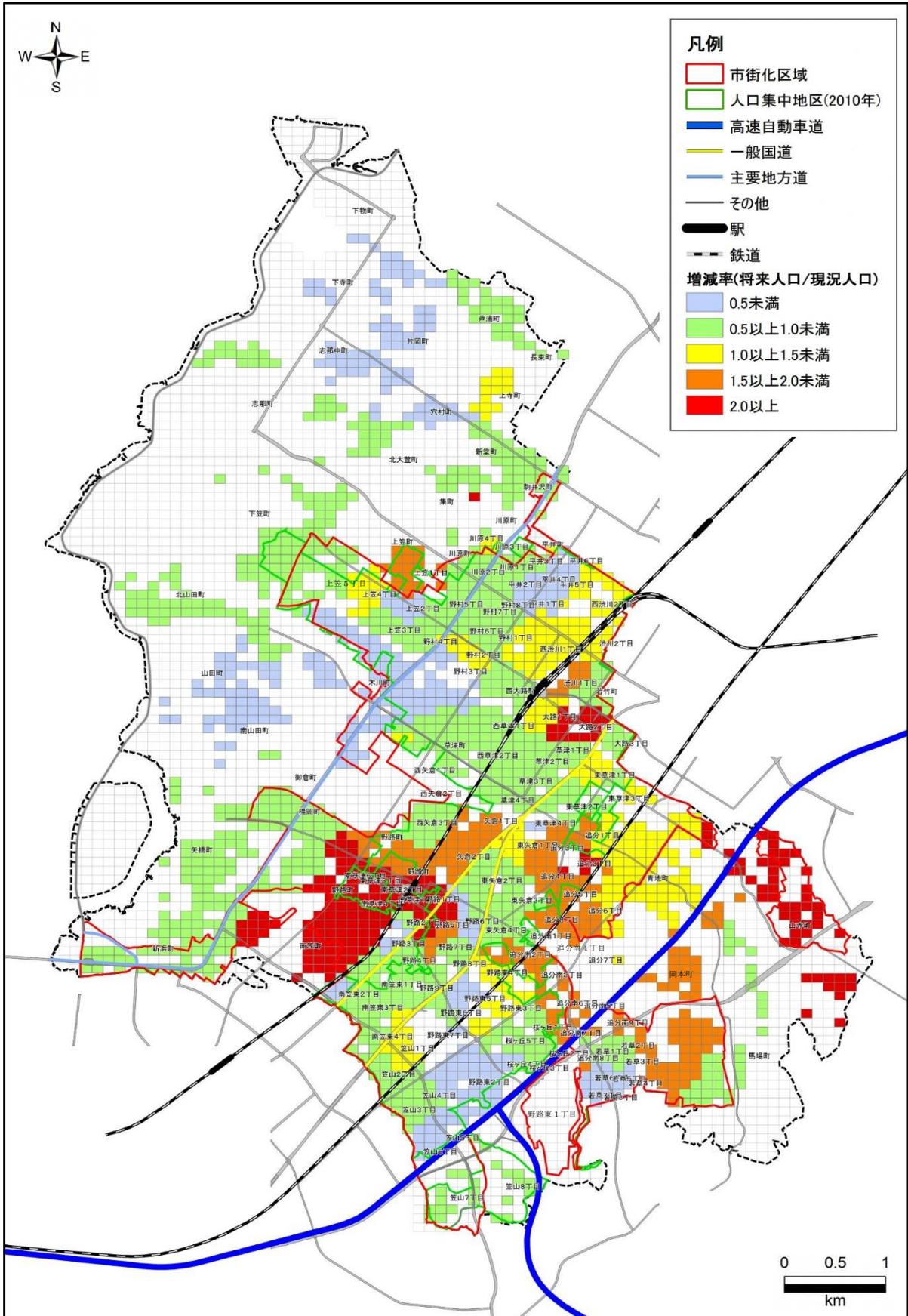
なお、市街化調整区域では、ほとんどの地域で40人/haを下回ると予測されています。

■人口密度



※2040年（令和22年）の将来予測は、2015年（平成27年）の国勢調査の結果を基に、「国立社会保障・人口問題研究所」が2018年（平成30年）に公表した推計データを用いて算出。

■地域別人口増減図（2010年（平成22年）～2040年（令和22年））



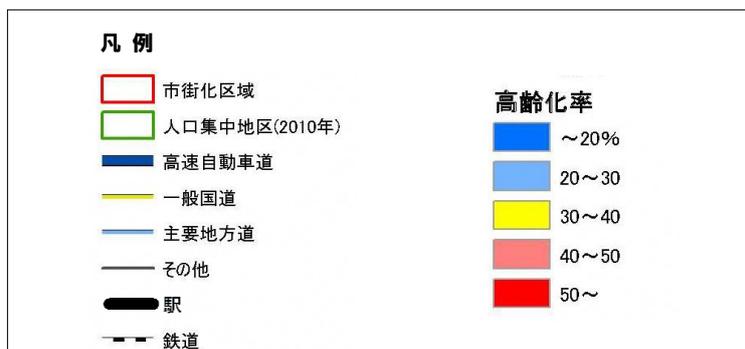
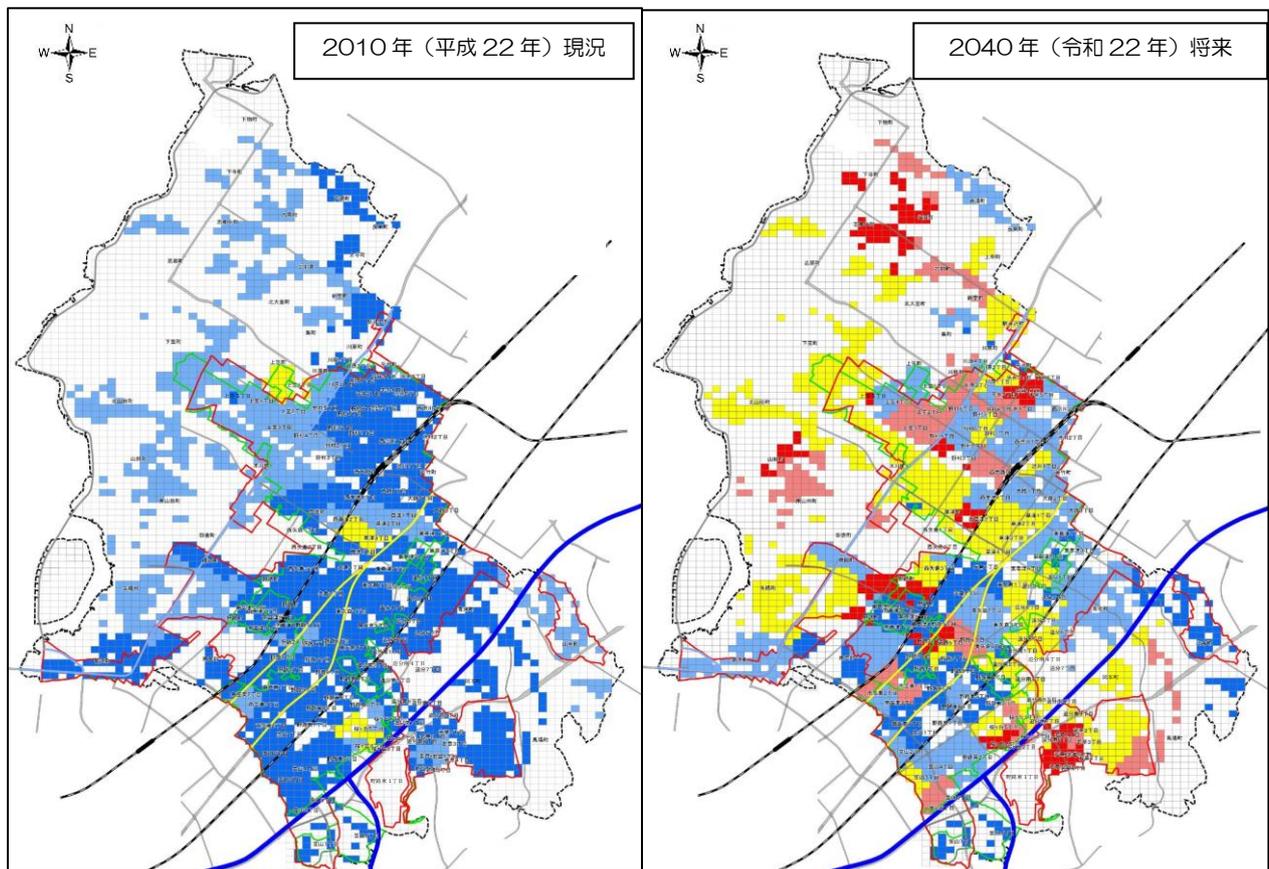
3) 地域別の高齢化率

本市の高齢化率は、2010年(平成22年)から概ね30年間で約10.8%増加し、約27.2%になると予測されています。

65歳以上の高齢者に関する高齢化率は2010年(平成22年)で約16.4%であり、地域別に高齢化率を見ると、30%を上回っている地域は、市中心部の草津三丁目、市南部の桜ヶ丘三丁目・五丁目、市街化調整区域の上笠一丁目となっており、その他の地域では高齢化率は30%未満となっています。

2040年(令和22年)には、市街化調整区域の高齢化率の上昇とともに、市街化区域内でもJR草津駅周辺をはじめ、桜ヶ丘、若草などの高度経済成長期あたりに整備された住宅団地等で高齢化が進展している様子が伺えます。

■ 高齢化率



4) 地域別の高齢者数

本市の高齢者数は、2010年（平成22年）から概ね30年間で約1.9万人増加すると予測されています。

高齢者数は、医療・高齢者福祉施設の立地において重要な指標です。2010年（平成22年）の高齢者数が多い地域は、市街化区域では、西大路町、木川町、市街化調整区域では、矢橋町、青地町となっており、いずれも地域内に500人以上の高齢者が居住しています。特に木川町、矢橋町では、高齢者数だけでなく、高齢化率も20%を上回っています。

概ね30年後の2040年（令和22年）になると、JR草津駅周辺（大路一丁目・三丁目、渋川一丁目、西大路町等）、JR南草津駅周辺（西矢倉三丁目、野路一・二・五丁目、東矢倉四丁目等、南草津一・二丁目、野路町）等を中心に、高齢者を多く抱える地域が数多くみられるようになっていきます。

さらに、2010年（平成22年）から2040年（令和22年）までの増減数でみると、大路二丁目、野路町等では現在より高齢者数が1千人以上増加し、岡本町、青地町、渋川一丁目、南草津二丁目、矢橋町等では、高齢者数が500人以上増加すると予測されています。

■ 高齢者人口分布

