

伊賀市都市マスタープラン

(全体構想素案)

令和3年5月

伊 賀 市

[目 次]

第1章 計画の大綱	1
1. 策定の目的と役割	2
2. 都市マスタープランの概要	3
3. 計画の構成	4
4. 人口フレーム	5
第2章 前都市マスタープランの評価と 都市づくりに向けた主要課題	7
1. 前都市マスタープランの評価	8
2. 市民意向の反映	25
3. 上位・関連計画への対応	36
4. 都市づくりに向けた主要課題	41
第3章 全体構想	44
3-1 都市づくりの理念と目標	46
1. 都市づくりの理念	46
2. 都市づくりの目標	47
3-2 将来の都市の構造	48
1. 将来の都市構造の設定	48
2. 目標1を構成する都市構造の要素	50
3. 目標2、3を構成する都市構造の要素	52
4. 目標4を構成する都市構造の要素	56
5. 目標5を構成する都市構造の要素	59
6. 目標6を構成する都市構造の要素	62
3-3 都市づくりの戦略方針	65
1. 戦略方針におけるエリアの位置付けと概要	65
2. エリアを対象にした都市づくり	66
3. 魅力的な居住環境と働く場の確保	85
3-4 都市整備の方針	90
1. 土地利用の方針	91
2. 市街地整備の方針	94
3. 都市施設整備の方針	98
4. 景観・歴史まちづくりの方針	114
5. 都市防災の方針	118

第1章

計画の大綱

第1章 計画の大綱

1. 策定の目的と役割

1992（平成4）年の都市計画法の改正により「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画法第18条の2。以下「都市マスタープラン」という。）が創設され、旧上野市では1998（平成10）年に、また、旧青山町では2001（平成13）年に都市マスタープランの策定がなされ、合併後2010（平成22）年に伊賀市都市マスタープランが策定されました。

都市マスタープランは、市町村の総合計画や三重県が定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画法第6条の2。以下「三重県都市マスタープラン」という。）を踏まえて、都市の将来像や土地利用の基本方針、都市施設（道路・公園・下水道等）の配置方針等を明らかにするとともに、地域ごとのまちづくりの方針を定めることにより、市町村レベルでの都市計画の総合的な指針としての役割を果たすものです。

市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画法第18条の2）

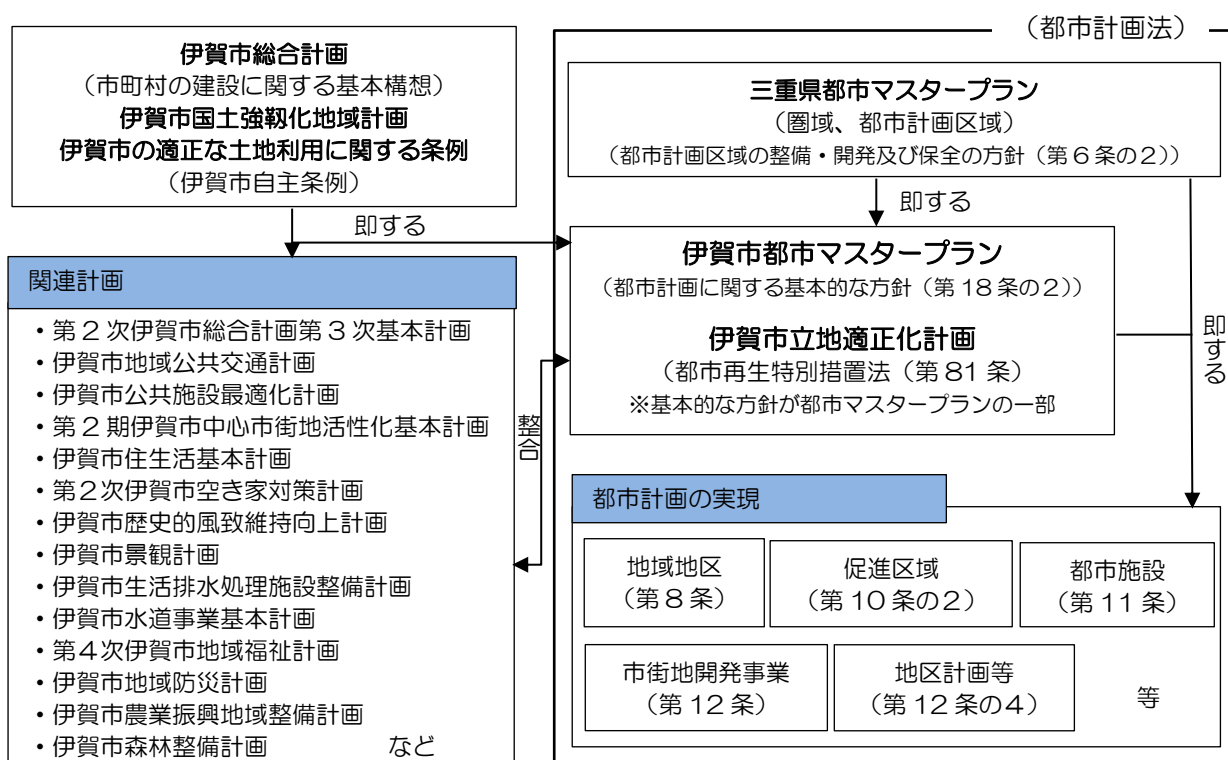
第18条の2 市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条においては「基本方針」という。）を定めるものとする。

2 市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、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する。

3 市町村は、基本方針を定めたときは、遅延なく、これを公表するとともに、都道府県知事に通知しなければならない。

4 市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。

※ 三重県都市マスタープランは、県が一市町を越える広域の見地から、主として広域根幹的な都市計画の基本的な方針を定めるものです。



■伊賀市都市マスタープランの位置づけ

2. 都市マスタープランの概要

(1) 策定区域

伊賀市行政区域全体とします。



■ 策定区域図

凡 例	
	旧行政区域界
	都市計画区域
	用途地域
	土地利用条例区域

(2) 策定主体

伊賀市

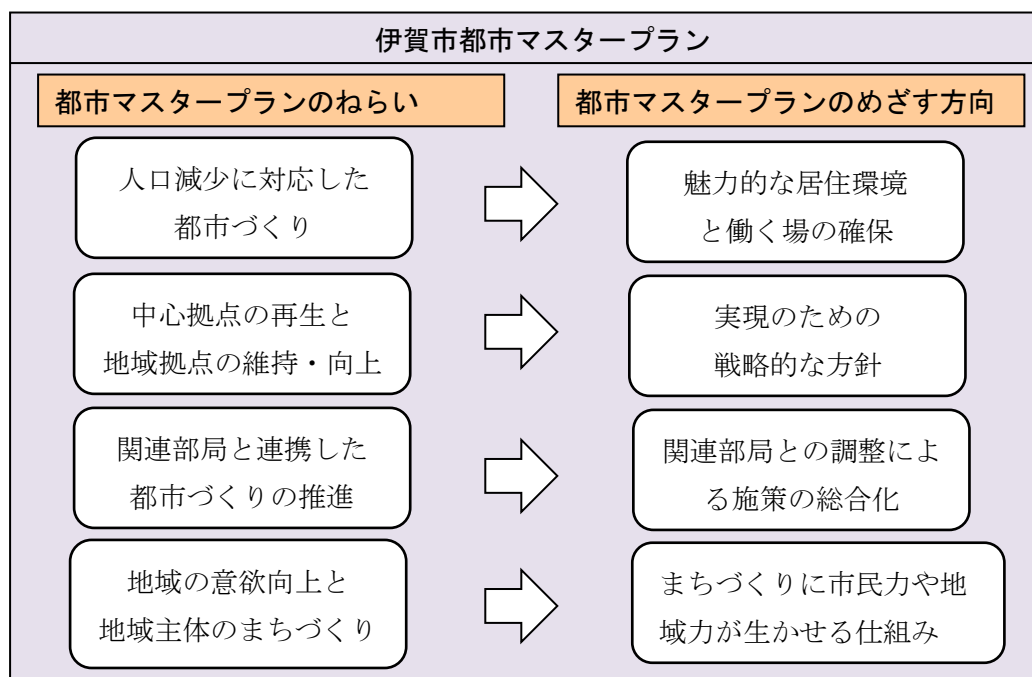
(3) 計画期間

目標年次は、おおむね 20 年後【2040（令和 22）年】の都市の将来像を見据えた、10 年間【2030（令和 12）年まで】の計画としますが、社会経済状況の変化により大きく都市の方向性が変化することも考えられ、このような場合は本計画の見直しを行うものとします。

(4) 都市マスタープランのねらいとめざす方向

都市マスタープランの策定にあたっては、2010（平成 22）年策定の都市マスタープラン（以下「前都市マスタープラン」という。）の評価を行い、都市づくりの目標である「住み良さが実感できるまちづくり」、「多様な交流を創造する都市づくり」、「交流と連携による創造的領域づくり」に対して多くの課題が残されていると総括しました。このため、本都市マスタープランでは都市づくりの目標に積極的に対応するため「都市づくりの戦略方針」の項を設け、具体的なエリアプランや魅力的な居住環境と働く場の確保のためのイメージを示しています。また、そのエリアプラン推進のためには、より広い分野での都市づくりが進められる必要があるため、関連部局と調整を行い施策の総合化を図っています。

その内容を都市マスタープランのねらいとめざす方向として整理すると以下のとおりです。



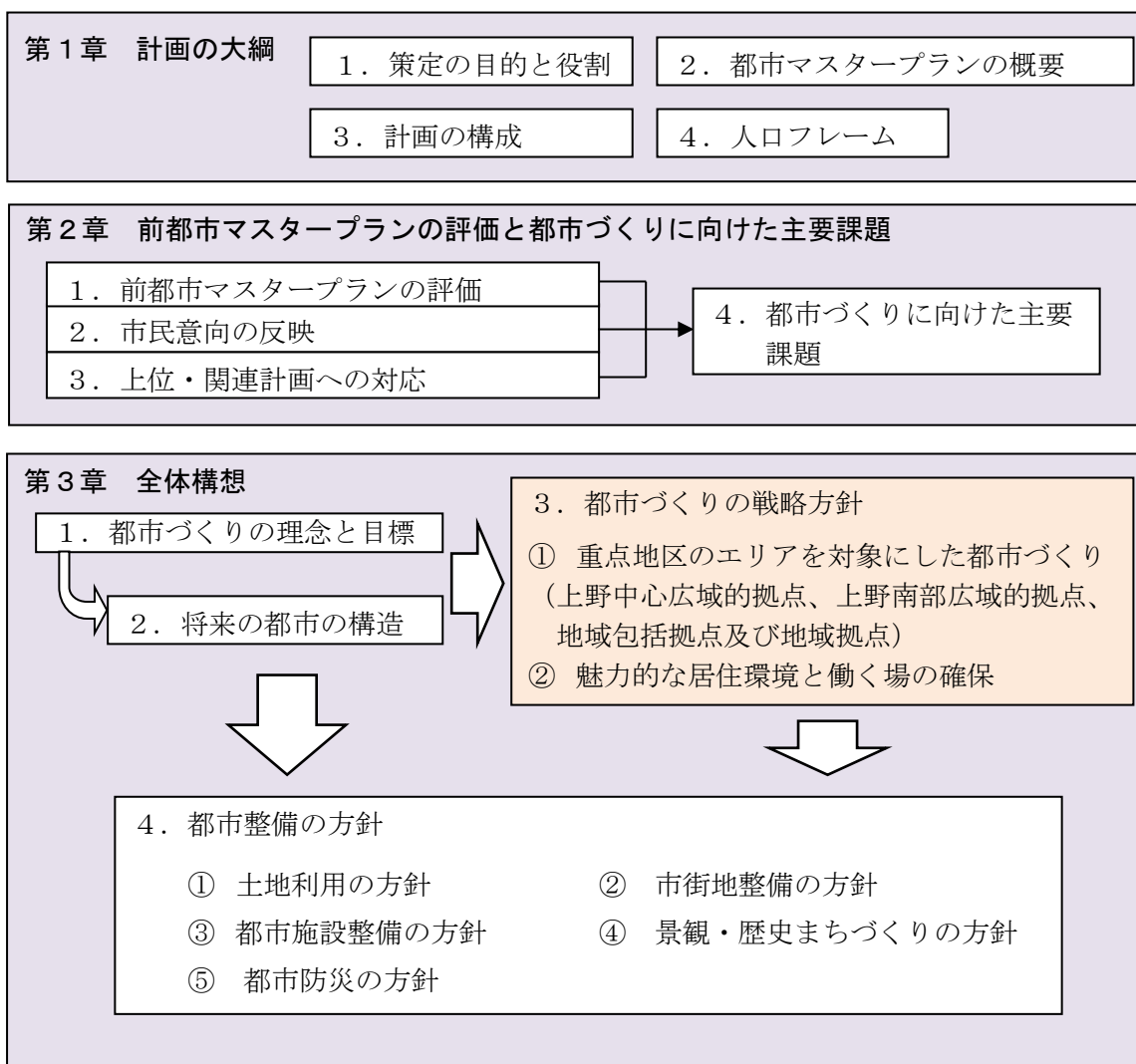
■ 都市マスタープランのねらいとめざす方向

3. 計画の構成

都市マスタープランのねらいとめざす方向で示したように、都市の課題解決に十分対応したマスタープランとするため、早急を実施すべき重点項目を「都市づくりの戦略方針」として、重点地区のエリアに対応した都市づくりや魅力的な居住環境と働く場の確保のための具体的展開施策について整理しています。

また、目標実現のための方針である「都市整備の方針」は、「都市づくりの戦略方針」の後に示します。このことにより、課題解決のために必要な具体的対応施策を明確にすることで、都市計画の運用に実効性のあるマスタープランとなります。そのための構成は下図に示しています。

なお、地域づくりのビジョンやその地域特有の課題に対する解決策等をまとめた地域別構想については、重点エリアのまちづくりは「都市づくりの戦略方針」により対応し、各地域については「伊賀市自治基本条例」に基づく地域まちづくり計画が39住民自治協議会で策定されており、その計画と伊賀市の適正な土地利用に関する条例（以下「伊賀市土地利用条例」と略す。）で対応する方針とします。



■ 計画の構成

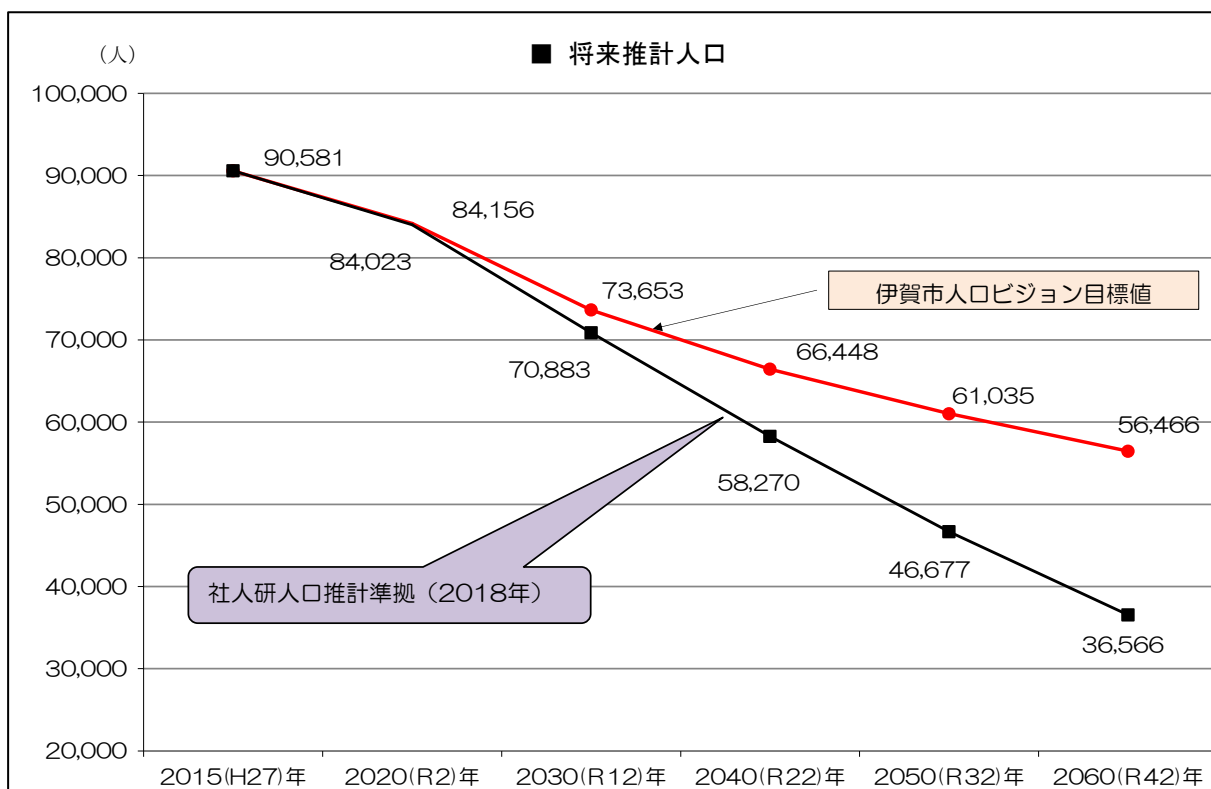
4. 人口フレーム

(1) 人口フレームの推計

都市マスタープランの目標年次である2030（令和12）年の人口は、上位計画である総合計画との整合を図るため、以下に示す伊賀市人口ビジョン目標値である将来推計人口73,653人、15歳未満人口比率11.7%と少子高齢化に歯止めをかけた設定とします。

■伊賀市人口ビジョン目標値

年齢区分	2015（平成27）年		2030（令和12）年		2040（令和22）年	
	人口	比率	人口	比率	人口	比率
年少人口（15歳未満）	10,763	11.9%	8,593	11.7%	8,558	12.9%
生産年齢人口（15～64歳）	51,141	56.4%	37,818	51.3%	32,501	48.9%
老年人口（65歳以上）	28,677	31.7%	27,242	37.0%	25,389	38.2%
合計	90,581	100.0%	73,653	100.0%	66,448	100.0%



※伊賀市人口ビジョンの「将来人口の展望」は、少子化対策を進めることで合計特殊出生率の向上、移動に関しては、転入者の増加、転出者を減少さす施策により社会増減を均衡させることで、均衡の取れた人口構造に近づくことで、高齢化率が下がり、生産年齢人口・年少人口の割合の安定を目指しています。（※「社人研」は、国立社会保障・人口問題研究所の略）

■人口推計の概要

社人研 推計準拠	<ul style="list-style-type: none"> ・2015（平成27）年の国勢調査を基に将来人口を推計した「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」に準拠。 ・出生・死亡に関する仮定は、市町村別に仮定値を設定 ・移動に関する仮定は、最近の傾向が今後も続くことと仮定
市将来展望	<ul style="list-style-type: none"> ・社人研推計準拠がベース ・出生に関する仮定は、合計特殊出生率を2025（令和7）年は「1.8」、2040（令和22）年は「2.1」と仮定 ・移動に関する仮定は、2040（令和22）年に社会増減が均衡することを仮定

(2) 人口減少が都市に与える影響と都市づくりの課題

人口減少が都市に与える影響については、伊賀市人口ビジョンの政策人口ではなく、国立社会保障・人口問題研究所の2018年人口推計をもとに問題点を整理します。

その詳しい内容は資料編に整理し、ここでは概要を以下の表に示し、そこから抽出される都市づくりの主要課題を示します。

問題項目	2040年の想定	都市づくりの主要課題
1. 人口減少、少子・高齢化の進行	<ul style="list-style-type: none"> ・国の推計では、人口は58,270人と約64%に減少 ・15歳未満人口は5,270人と約51%に減少 	人口減少、少子・高齢化の対策としては、転出を抑え、移住の増加が重要で、そのための 魅力的な居住環境と働く場の確保 が必要である。また、 広域連携の促進 により圏域の魅力増進も重要である。
2. 生活サービス施設に与える影響	<ul style="list-style-type: none"> ・小売店の売場面積が約35,000㎡減少（約28%減少） ・一般診療所は、21箇所減少（約28%減少） 	生活のための都市機能と考え、市場に完全に任せるのではなく、適切な誘導が重要である。また、公共施設についても、人口減少により削減が避けられない中、 人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現 が求められる。
3. 小学校児童数に与える影響	児童数は2,274人（約51%）	
4. 地域自治に与える影響	22地域で65歳以上人口比率が50%（現在は2地域【高尾・矢持】）	
5. 住宅に与える影響	現在の住宅数に対して、空き家率は約40%	地域における高齢化、空き家や非居住地化地区の増加等、地域コミュニティの維持が難しくなることより、地域の再編・非居住地となるまでの過程の中で、 集団移住も含めた対策 など、日常生活維持の取組の向上等、 地域参加の都市づくりの推進 が求められる。
6. 非居住地化地区の増加	青山地区の都市計画区域外では非居住地及び人口が50%以上減少するメッシュが多く存在	

第2章

前都市マスタープランの評価と 都市づくりに向けた主要課題

第2章. 前都市マスタープランの評価と都市づくりに向けた主要課題

1. 前都市マスタープランの評価

(1) 前都市マスタープランの評価概要

前都市マスタープラン検証の概要を整理すると次ページ以降に示すとおりで、課題1、2、4及び9については、「多核連携型都市構成」の都市づくりをめざし、「伊賀市立地適正化計画」の策定及び伊賀市土地利用条例を制定しましたが、施行が2018（平成30）年4月2日であるため、効果の検証は今後の課題です。

しかし、更なる人口減少が想定される中では、計画の実行性を高めるため各誘導エリアの具体的イメージを明確にし、その実現のための戦略方針の策定が必要です。

課題3については、道路、公園、下水道、その他の都市施設があり、都市計画道路の未整備路線と公共下水道（污水）の整備は検討が必要です。また、名神名阪連絡道路については、今後も名神名阪連絡道路整備促進期成同盟会を中心に早期実現を目指す必要があります。

課題5については、副次的拠点東南部の新産業用地へのインフラ整備や伊賀市土地利用条例において、工業用地区域を指定して具体的な誘導エリアの設定を行いました。しかし、p19、20に示すように製造品出荷額以外の産業指標は減少傾向となっており、少子化対策を進めるとともに、転入者が転出者を上回る社会増を目指し、企業誘致の推進に加えて、伊賀市の資源を活用した内発的発展志向による産業振興の検討が課題です。

課題6については、地域公共交通網形成計画を策定し、つながりの強化に努めてきましたが、p17、18に示すように公共交通の乗降客は減少を続けています。

このため、今回検討の将来都市構造を踏まえた公共交通システムを、地域公共交通計画と連携して進める必要があります。

課題7については、「伊賀市ふるさと風景づくり条例」に基づき、伝統と風格のある伊賀らしい景観の形成に寄与すると認められる行為をしようとする者に対し、建築等に係る費用の一部を助成するなど景観形成に努めるとともに、2016（平成28）年に伊賀市歴史的風致維持向上計画が国に認定され、歴史的景観の保全・活用を進めています。伊賀市の歴史・文化・自然は伊賀らしさの象徴であり、将来の都市構造においてもその継承が求められます。

課題8については、県が市に対する支援活動を行う拠点として2013（平成25）年3月に「伊賀広域防災拠点」、大規模災害時における伊賀市の地域防災拠点施設として2017（平成29）年4月に「しらさぎ運動公園」を整備しましたが、p21～23に示すように災害想定区域が市街地内に多く散在しており、土地利用抑制策及び減災対策が課題として残されています。


課題10については、上野市駅前地区第一種市街地再開発事業が2014（平成26）年3月に事業完了、国史跡上野城跡の「筒井本丸ゾーン」の整備が2016（平成28）年度で完了、空き家・空き店舗を活用する起業家に対し補助を実施など対策は実施していますが、p13に示すように、中心市街地内人口は減少し、空き家が増加するなど活性化には至っていません。

このため、都市計画として20年後の都市の姿を想定した中心市街地再生の目標やその実現のための戦略方針が求められます。

課題11については、定住自立圏の形成促進（伊賀・山城南・東大和定住自立圏共生ビジョン策定）や、「伊賀市・甲賀市・亀山市広域連携推進会議」の充実等広域連携を進めており、今後もこの圏域の中心都市として広域連携の促進が求められます。

課題 12 については、自治基本条例の地域まちづくり計画を全ての住民自治協議会で策定、伊賀市土地利用条例に地域によるまちづくりの仕組みを組み込むなど住民自治の仕組みは進んでいます。今後は、この伊賀らしい仕組みを活用し、地域の意欲向上と地域主体のまちづくりを進め、地域参加の都市づくりが求められます。

■前都市マスタープラン検証概要

都市づくりの課題	進捗状況の総括	今後の課題
①効率的な都市構造の構築	<ul style="list-style-type: none"> 「多核連携型都市構成」実現のため、「伊賀市立地適正化計画」を策定し、都市機能及び居住を誘導すべきエリアを明らかにした。 	<ul style="list-style-type: none"> 更なる人口減少の中、各誘導エリアの具体的なイメージを明確にし、その実現のための戦略方針の策定が必要（拠点イメージの具体化）
②適正な土地利用の実現	<ul style="list-style-type: none"> 伊賀市都市マスタープランに示した「将来像実現のための土地利用管理の方針」実現のため各種検討を行い、2018（平成 30）年 4 月 2 日付で、伊賀市全域に統一した土地利用制度として「伊賀市の適正な土地利用に関する条例」を施行した。 	<ul style="list-style-type: none"> 運用実態や本改訂における都市の将来像を踏まえ、土地利用条例の見直しの必要性の検証
③根幹的な都市施設の整備	<p>①道路</p> <ul style="list-style-type: none"> 名神名阪連絡道路は、計画道路も重要物流道路（国から重点的支援）に指定されるため、指定に向けて国県に要望を進めている。三重県においては 2019（平成 31）年度ルート帯の調査に入った。 長期未整備の都市計画道路については、検討見直しに至っていない。 <p>【都市計画道路整備率：63.8%（平成 19 年度末）→65.1%（令和元年度末）】</p> <p>②公園</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成 23～26 年にかけて、上野運動公園内に新たに 5 種類の遊具を設置し、健康増進と交流の場としての更なる機能充実を図った。 大規模災害時における伊賀市の地域防災拠点施設として、2017（平成 29）年 4 月に「しらさぎ運動公園」を整備した。 <p>【都市計画公園供用開始面積：48.53ha（平成 21 年度末）→55.07ha（平成 30 年度末）】</p> <p style="text-align: center;">※計画決定面積は 62.6ha</p> <p>③下水道</p> <ul style="list-style-type: none"> 2016（平成 28）年 5 月に生活排水施設整備計画の見直しを行い、従前の上野処理区は 3 処理区に分割し、青山処理区は桐ヶ丘地区のみの桐ヶ丘処 	<p>①道路</p> <ul style="list-style-type: none"> 名神名阪連絡道路の整備促進  <p>②公園</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市計画決定のない公園（33.59ha）を含めると、96.19ha で 2015（平成 27）年人口に対して 10.6 m²/人で、国の標準の 10 m²以上を <p>③長期未整備都市計画道路の見直し検討</p>

	<p>理区に変更。</p> <p>【汚水処理人口普及率：67.0%（平成 21 年度末）→78.4%（平成 29 年度末）】</p> <p>④その他の都市施設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上野遊水地が 2015（平成 27）年度より運用開始 ・川上ダム計画は、2019（平成 31）年度からダム堤体の本体打設（2024（令和 6）年 3 月川上ダム完成予定） 	<p>満たしており、今後の人口減少を踏まえると、公園の質及び適正配置の検討が必要</p> <p>③下水道</p> <ul style="list-style-type: none"> ・汚水処理の整備方針の確立 <p>④その他の都市施設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2015（平成 27）年の水防法改正に対応した雨水対策の検討
④人口、居住地の適正配置	<ul style="list-style-type: none"> ・「伊賀市立地適正化計画」を策定し、居住を誘導すべきエリアを明らかにした。 	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の人口推計をもとに適正な配置の再考
⑤産業の振興	<ul style="list-style-type: none"> ・前都市マスタープランで、副次的拠点の拡張エリアと位置づけられた範囲に、幹線道路「ゆめが丘摺見線」を整備し、2017（平成 29）年 3 月末に車道の全線開通となった。 ・土地利用制度の見直しを行い、土地利用条例上の工業用地区域を指定し、住・工の土地利用上の分離を図った。 ・ゆめが丘東南部丘陵地での民間開発事業者による新産業用地の創出に向け、開発事業者を誘致するために継続的に誘致活動を行っている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ゆめが丘東南部（工業用地区域）への企業誘致の推進 ・1 次産業（農業・林業）、観光、自然エネルギー、コミュニティビジネスなど内発的発展志向による産業振興の検討
⑥公共交通機関対策	<ul style="list-style-type: none"> ・2015（平成 27）年 8 月に「地域公共交通網形成計画」（2020（令和 2）年度までの 6 年間の計画）を策定した。 <p>① 鉄道</p> <ul style="list-style-type: none"> ・伊賀鉄道伊賀線については、2017（平成 29）年度に公有民営化を行い、本市が鉄道事業者となり、伊賀鉄道㈱と連携し、鉄道事業再構築実施計画に基づき利用促進を開始。 <p>【伊賀鉄道年間利用者数：1,829 千人（平成 22 年）→1,279 人（令和元年）】</p> <p>② バス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・鉄道のダイヤ改正等の機会に、接続の利便性をを図ることをバス事業者に対し要請 ・イオンタウン伊賀上野オープンや市本庁舎移転に合わせ、上野コミュニティバス「しらさぎ」（「にんまる」に名称変更）のルートやダイヤを変更 ・玉滝線および上野コミュニティバス「しらさぎ」 	<ul style="list-style-type: none"> ・将来都市構造を踏まえた公共交通システムの検討 ・伊賀市地域公共交通計画との連携 <p>【他の公共バスの現状】</p> <p>※廃止代替バス利用者数：183,471 人（平成 22 年）→104,769 人（平成 30 年）</p> <p>※営業路線バス利用者数：383,858 人（平成 22 年）→368,325 人（平成 30 年）</p>

	<p>（「にんまる」に名称変更）をアピタに経由</p> <ul style="list-style-type: none"> ・観光客の利便を図るため、上野コミュニティバス「しらさぎ」（「にんまる」に名称変更）にバスロケーションシステムの導入 <p>【行政バス及び地域運行バス利用者数：127,500人（平成22年）→61,775人（平成30年）】</p>	
⑦都市景観形成	<ul style="list-style-type: none"> ・2009（平成21）年1月より「伊賀市ふるさと風景づくり助成金交付要綱」を施行し、「伊賀市ふるさと風景づくり条例」に基づき、伝統と風格のある伊賀らしい景観の形成に寄与すると認められる行為をしようとする者に対し、建築等に係る費用の一部を助成 ・伊賀市ふるさと風景づくり条例（2008（平成20）年12月策定）に則し対象建築物の指導を実施しているが、申請者の景観保全に対する意識が薄れてきている事より、「不適合」として判断する場合が少なくない。 ・景観保全を目的とし、「うえのまち風景づくり協議会」が組織されていたが、約10年間にわたり事実上機能していない。 ・現在、重点風景地区において街並みに調和しない建築物が少なくはなく、住民の意識を含めて現状にそぐわない部分があり、その内容及び区域指定については改めて精査する必要がある。 ・2016（平成28）年に伊賀市歴史的風致維持向上計画が国に認定され、その計画に基づき歴史的景観の保全・活用を進めている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・伊賀らしさの重要な要素ととらえ、景観の重要要素である歴史・文化・自然を将来都市構造として継承 ・伊賀市歴史的風致維持向上計画と合わせて、景観・歴史まちづくり方針の検討
⑧自然災害に強い都市構造	<p>①災害に強い都市構造の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大規模災害時における伊賀市の地域防災拠点施設として、2017（平成29）年4月に「しらさぎ運動公園」を整備 ・県が市に対する支援活動を行う拠点として、2013（平成25）年3月に伊賀広域防災拠点を整備 <p>②防災性向上のための根幹的な公共施設整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・2018（平成30）年度に橋梁長寿命化修繕計画策定 <p>③住宅・建築物や公共施設の安全性の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本庁舎を移転し、免震構造となった。このことにより、災害対策活動の拠点としての能力が向上 ・1981（昭和56）年5月以前に建てられた木造住 	<ul style="list-style-type: none"> ・2015（平成27）年の水防法改正に対応した雨水対策の検討 ・災害想定区域への土地利用抑制策及び減災対策の検討

	<p>宅の耐震診断を実施し、耐震設計補助。また、耐震補強工事については、同時に施工したリフォーム工事も認めるなど制度を拡充し、耐震化の推進</p> <p>⑤治水・治山対策の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国・県の調査を基に、洪水・土砂災害のハザードマップを整備し、市民に情報提供 ・市内の林道について、長寿命化を目的とした橋梁点検を実施 ・2010（平成22）年度から急傾斜崩壊対策事業を9地区で整備 	
⑨車中心の構造の改革	<ul style="list-style-type: none"> ・車中心の構造の改革のため、「多核連携型都市構成」の都市づくりをめざし、「伊賀市立地適正化計画」の策定及び「伊賀市土地利用条例」を施行した。施行が2018（平成30）年4月2日であるため、効果の検証は今後の課題である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・改定都市マスタープランの将来都市構造に合わせた「伊賀市立地適正化計画」の見直し ・将来都市構造を踏まえた公共交通システムの検討
⑩中心市街地の活性化	<ul style="list-style-type: none"> ・上野市駅前地区第一種市街地再開発事業が、2014（平成26）年3月に事業完了 ・国史跡上野城跡の「筒井本丸ゾーン」の整備は、2016（平成28）年度で完了 ・空き家・空き店舗を活用する起業者に対し、補助を実施。 ・施設等の利用者への円滑な誘導や良好な景観形成や避難誘導など市民の安全・安心を確保することを目的として、2016（平成28）年3月に「伊賀市公共サイン整備ガイドライン」を策定 ・2020（令和2）年3月、第2期中心市街地活性化基本計画を策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・中心市街地の衰退に歯止めはかかっておらず、都市計画として20年後の都市の姿を想定した中心市街地再生の目標やその実現のための戦略方針の検討
⑪名張市との補完関係の維持と市域南部と中心部との連携強化 （広域連携の促進）	<ul style="list-style-type: none"> ・定住自立圏の連携を促進（伊賀・山城南・東大和定住自立圏共生ビジョン策定） ・「伊賀市・甲賀市・亀山市広域連携推進会議」の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ・圏域の中心都市として、広域連携の促進
⑫都市づくりのしくみ	<ul style="list-style-type: none"> ・自治基本条例に基づく地域まちづくり計画を全ての住民自治協議会が策定 ・伊賀市土地利用条例に地域によるまちづくりの仕組みを組み込む 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域自治を伊賀らしさの強みとして位置づけ、地域参加の都市づくりの推進

(2) 前都市マスタープランの総括

将来都市構造をめぐる課題

○ 中心市街地の衰退。⇒人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現

▼ 中心市街地エリアの人口減少

(2005(平成17)年から2015(平成27)年までの10年間で4,106人の減少)

▲ 中心市街地エリアの空き家率高水準

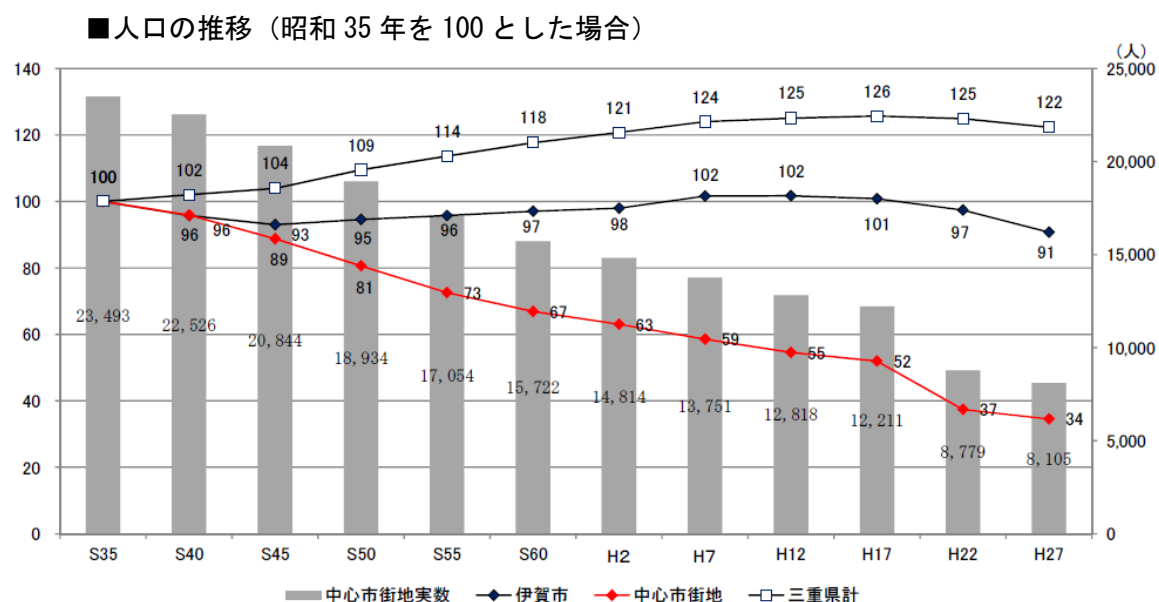
(2018(平成30)年度には、空き家率は市平均に比較して3.8ポイント高い)

(住宅の空き家数は325件と、10.2%を占めている)

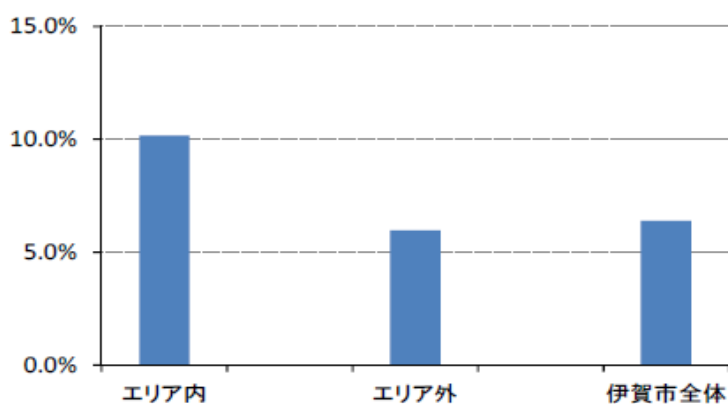
○ 転出超過に歯止めがかかっていない⇒魅力的な居住環境の確保

▲ 外国人を除く移動では転出超過人数が増加傾向

(国内移動は、2010年～2015年で852人の転出超過で、2005年～2010年の転出超過326人より526人増加)



■中心市街地エリア内の空き家率（平成30年度）



地区	住宅数(件)	空家数(件)	空家率(%)
中心市街地エリア内	3,199	325	10.2%
中心市街地エリア外	29,781	1,777	6.0%
伊賀市全体	32,980	2,102	6.4%

(資料：第2期中心市街地活性化基本計画)

通勤通学の移動状況を見ると、伊賀市は流入超過都市で、超過人数は2010（平成22）年から2015（平成27）年で667人増加（4,764－4,097）している。

一方、転入転出状況を見ると、転入が転出より多いが、超過人数は2010（平成22）年から2015（平成27）年で400人減少（614－214）している。

また、国内移動は、2005（平成17）年～2010（平成22）年間の移動が326人の転出超過に対して、2010（平成22）年から2015（平成27）年間の転出超過852人と536人増加している。

なお、2010年～2015年間の地域別移動状況は、p15、16に示すとおりである。

■伊賀市の通勤・通学状況

項目	総数	三重県内			他県				
		名張市	津市	その他	大阪府	愛知県	奈良県	京都府	滋賀県
流入	15,693	7,826	831	866	530	82	1,659	615	770
流出	11,596	3,362	971	948	1,353	170	966	289	1,034
差引	4,097	4,464	(140)	(82)	(823)	(88)	693	326	(264)

出典：2010（平成22）年国勢調査

項目	総数	三重県内			他県				
		名張市	津市	その他	大阪府	愛知県	奈良県	京都府	滋賀県
流入	13,736	7,801	816	994	485	133	1,730	636	925
流出	8,972	3,275	952	977	1,129	157	909	290	1,009
差引	4,764	4,526	(136)	17	(644)	(24)	821	346	(84)

出典：2015（平成27）年国勢調査

■伊賀市の転入・転出状況【2005（平成17）年～2015（平成27）年間】

期間	転入				転出			転入・転出 差引
	県内	県外	外国	計	県内	県外	計	
2005年～ 2010年	1,981	4,906	930	7,817	2,802	4,401	7,203	614
2010年～ 2015年	1,995	4,345	1066	7,406	2,629	4,563	7,192	214

出典：国勢調査

■伊賀市の転入・転出状況内訳【2005（平成17）年～2010（平成22）年間】

項目	三重県内			他県					外国人を 除く計
	名張市	津市	四日市市	大阪府	愛知県	奈良県	京都府	滋賀県	
転入	932	327	169	925	622	574	331	320	6,877
転出	1,301	544	195	1,049	647	414	359	335	7,203
差引	(369)	(217)	(26)	(124)	(25)	160	(28)	(15)	(326)

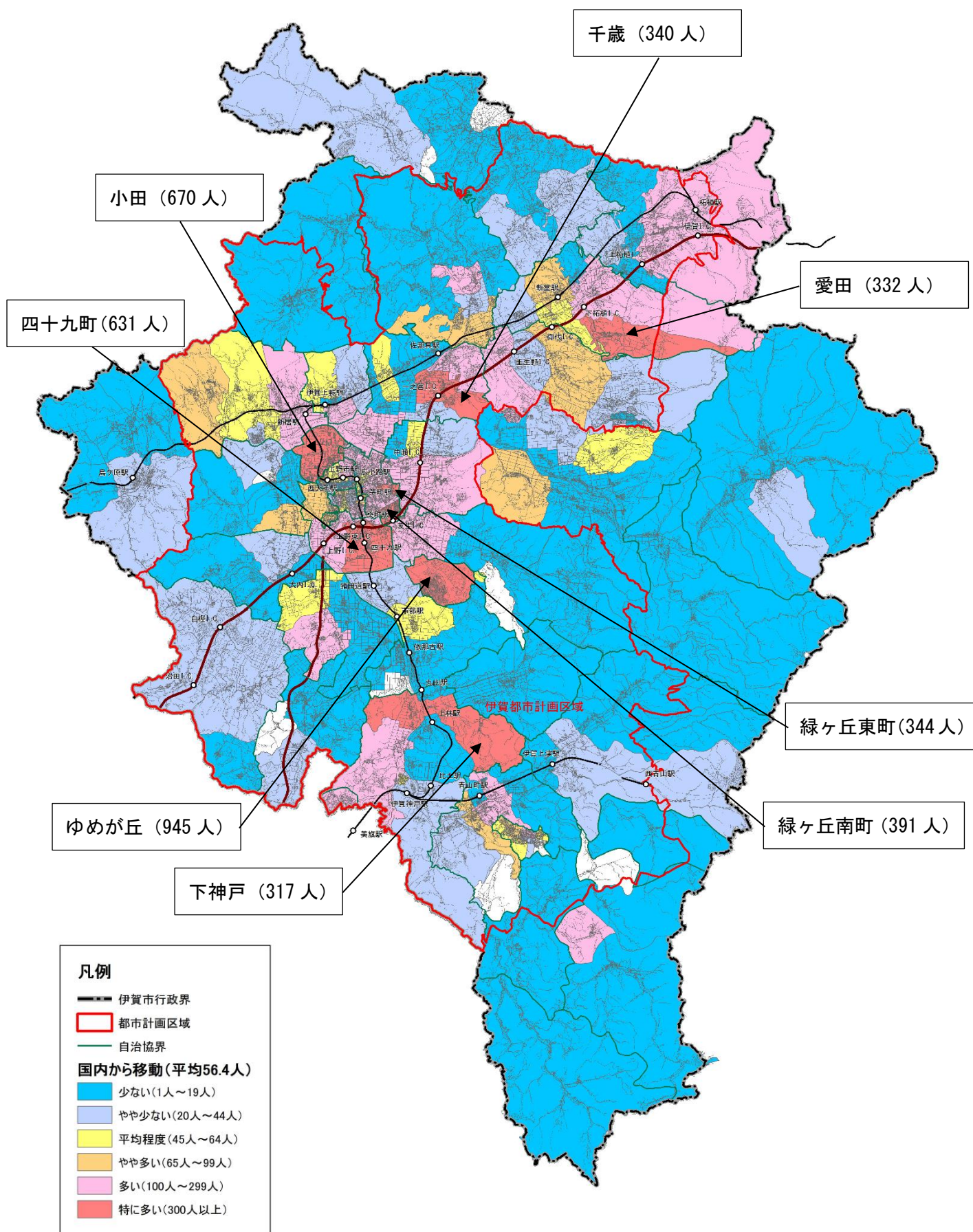
出典：2010（平成22）年国勢調査

■伊賀市の転入・転出状況内訳【2010（平成22）年～2015（平成27）年間】

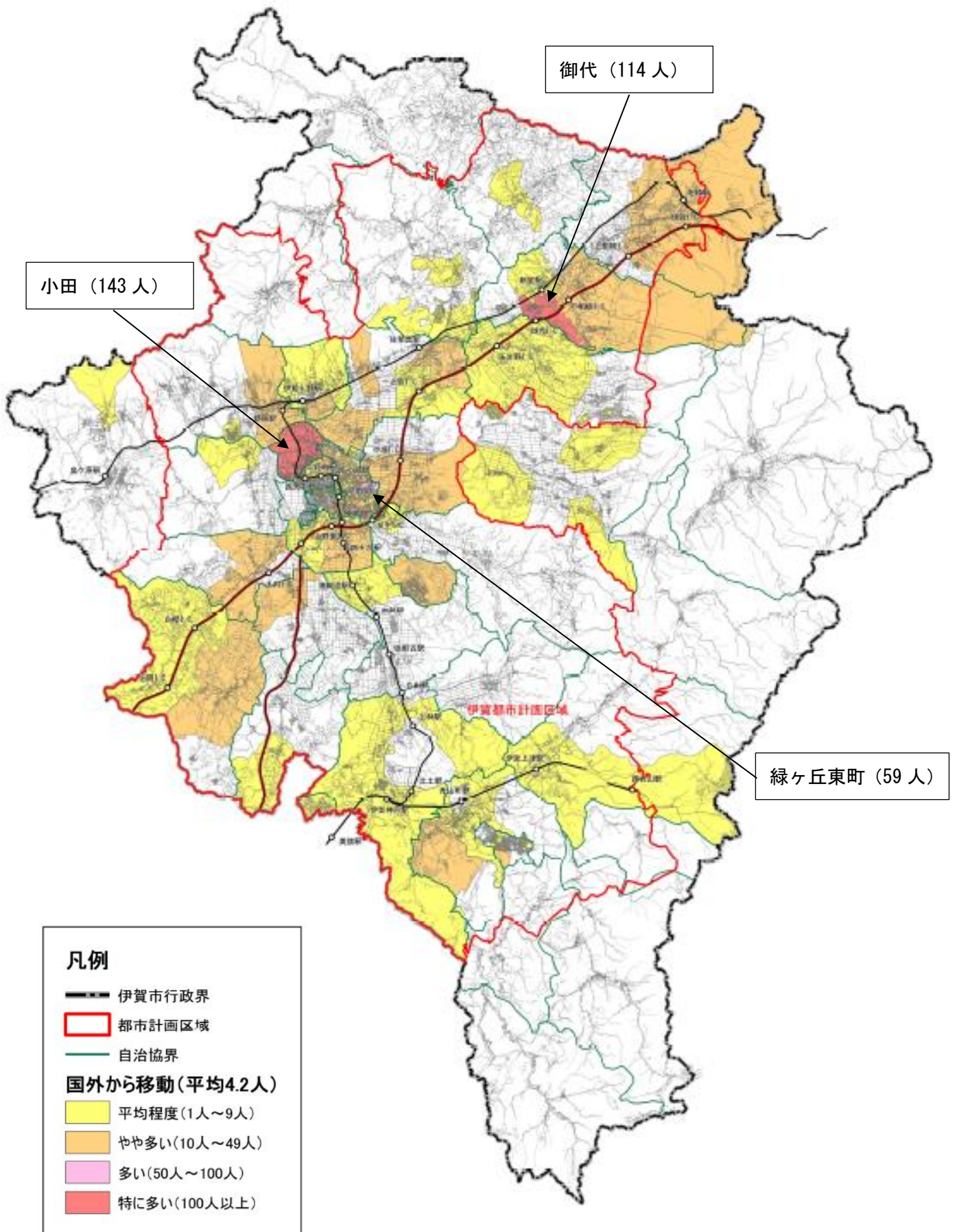
項目	三重県内			他県					外国人を 除く計
	名張市	津市	四日市市	大阪府	愛知県	奈良県	京都府	滋賀県	
転入	797	348	153	848	522	457	251	343	6,340
転出	1,255	466	175	922	695	515	337	381	7,192
差引	(458)	(118)	(22)	(74)	(173)	(58)	(86)	(38)	(852)

出典：2015（平成27）年国勢調査

■人口移動（転入・国内から移動）状況図（地域別、2010年～2015年間）



■人口移動（転入・国外から移動）状況図（地域別、2010年～2015年間）



公共交通機関をめぐる課題

○ 公共交通機関の効率的運用の必要性⇒人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現

▼ 伊賀鉄道の利用者数の減少

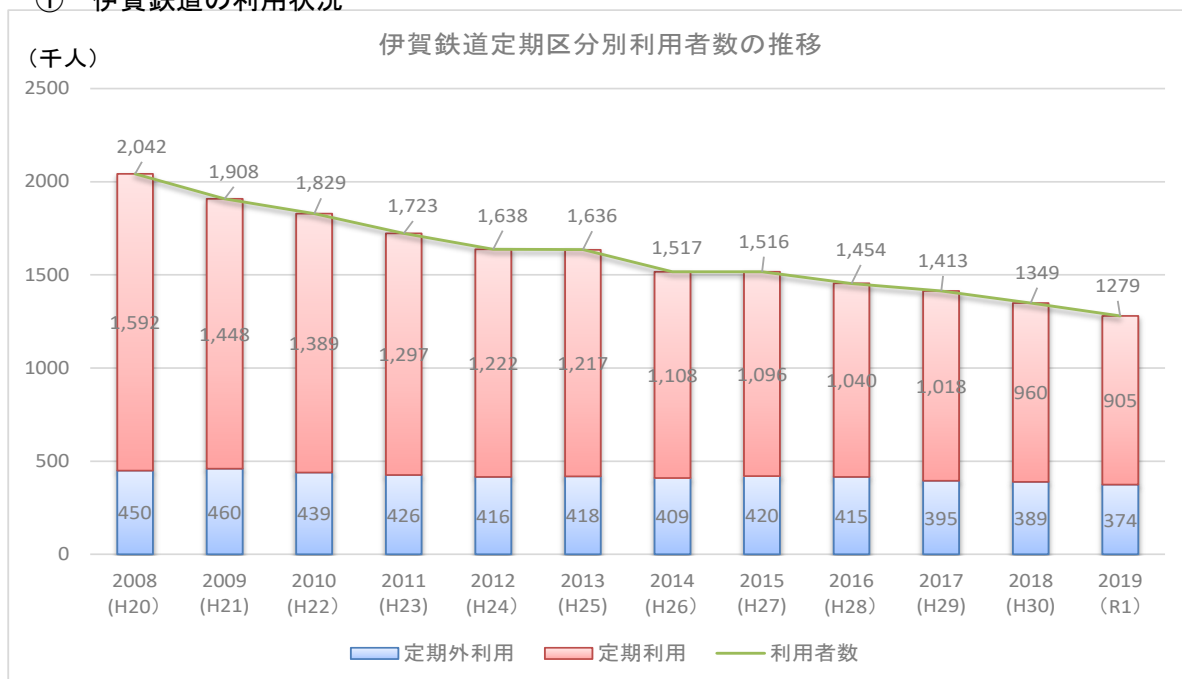
(平成 20 年～令和元年で約 763 千人 (37.4%) 減少、そのほとんどが定期利用)

▼ バス利用者は、営業バス路線を除いて減少

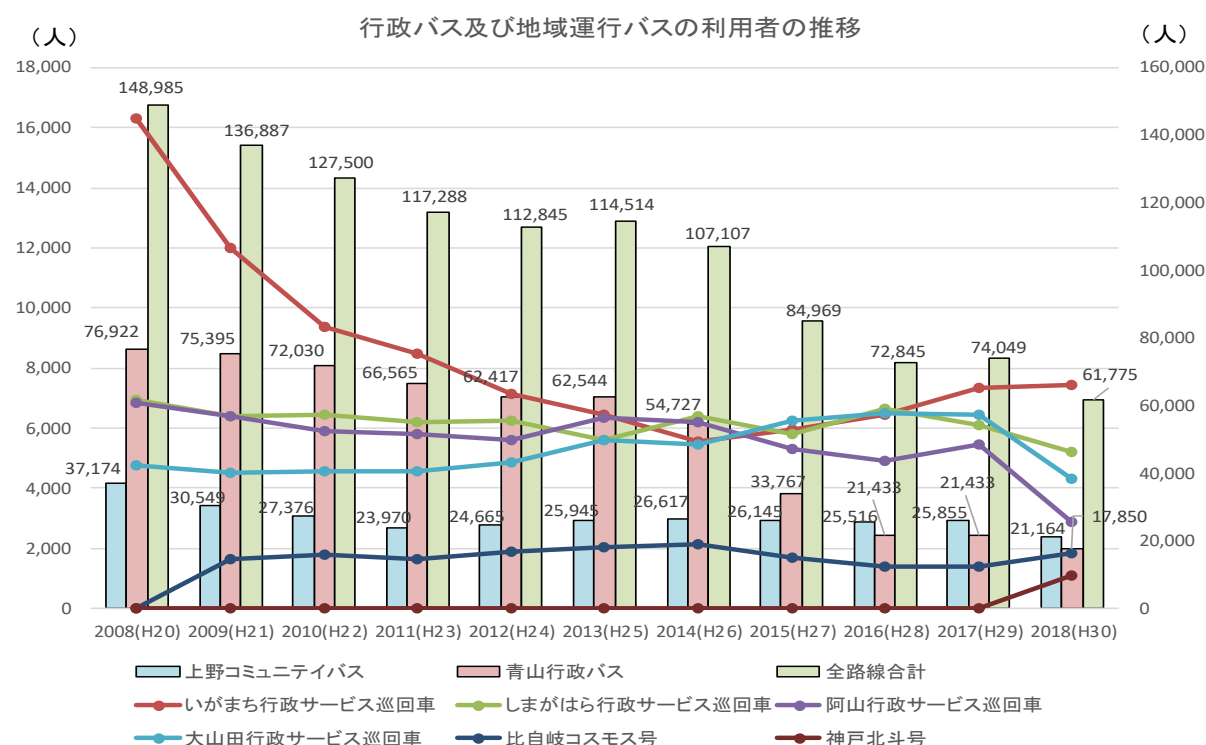
(行政バス及び地域運行バス利用者数は、路線合計で平成 20 年～平成 30 年で約 87 千人 (58.5%) 減少、特に青山行政バスは平成 27 年運賃改正で激変)

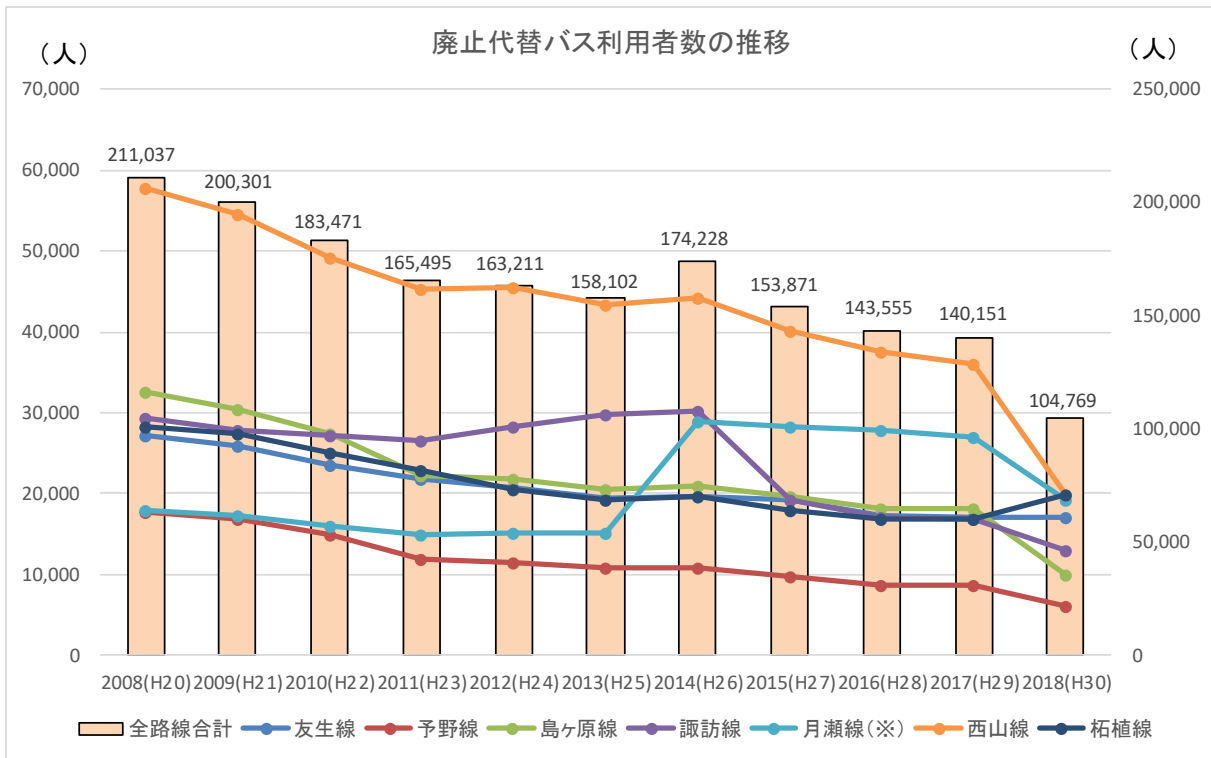
(廃止代替バス利用者数は、路線合計で平成 20 年～平成 30 年で約 106 千人 (50.4%) 減少、特に予野線 (上野市駅～治田方面) の減少が大きい)

① 伊賀鉄道の利用状況

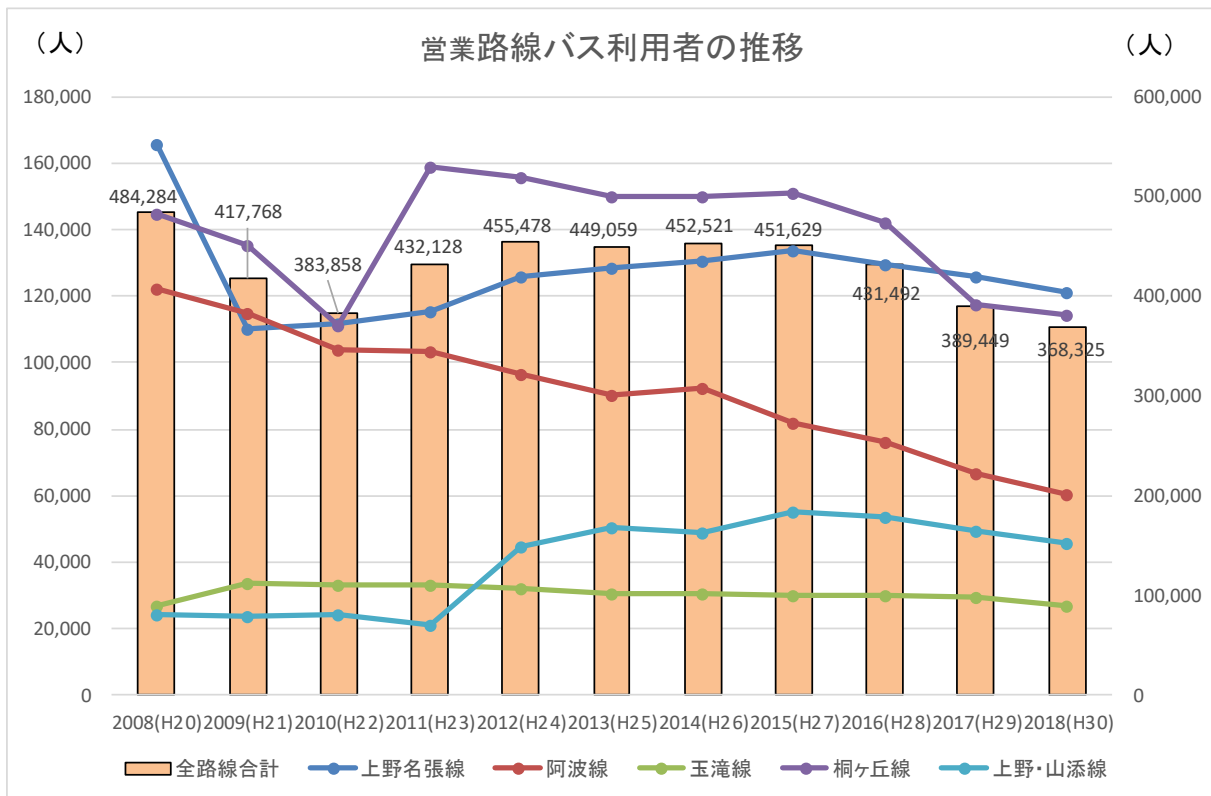


② バスの利用状況





※月瀬線は、伊賀市分のみ利用者数



産業をめぐる課題

○ 地域に生活するための「しごと」の確保⇒魅力的な働く場の確保

▲ 製造品出荷額等はリーマンショック後持ち直し気味

(平成20年～平成30年で800億円(11.1%)の増加)

▼ 商業は、販売額、店舗数ともに減少傾向

(平成19年～平成28年で、商品販売額(小売業)約234億円(22.1%)の減少

店舗数(卸売業+小売業)353件(30.1%)減少)

▼ 農業は、耕種、畜産ともに減少傾向(次ページ参照)

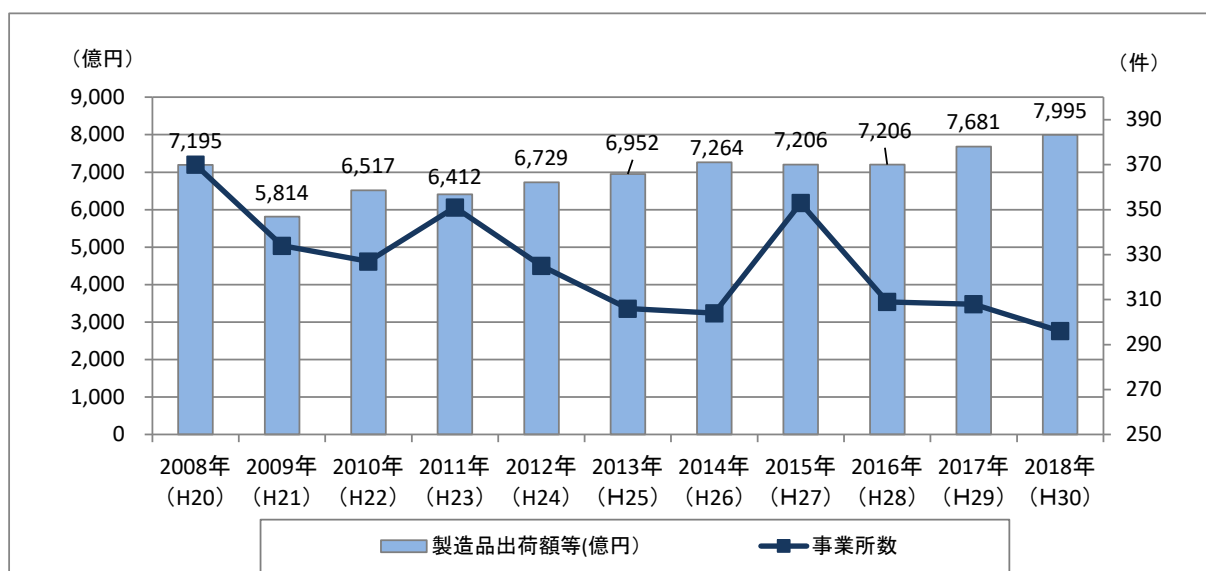
(平成18年～平成28年で、農業生産額232億円(21.4%)の減少)

▼ 観光業は、施設入込客の減少傾向(次ページ参照)

(平成22年～平成30年で、施設別観光客入込数合計が約39万人(13.4%)の減少

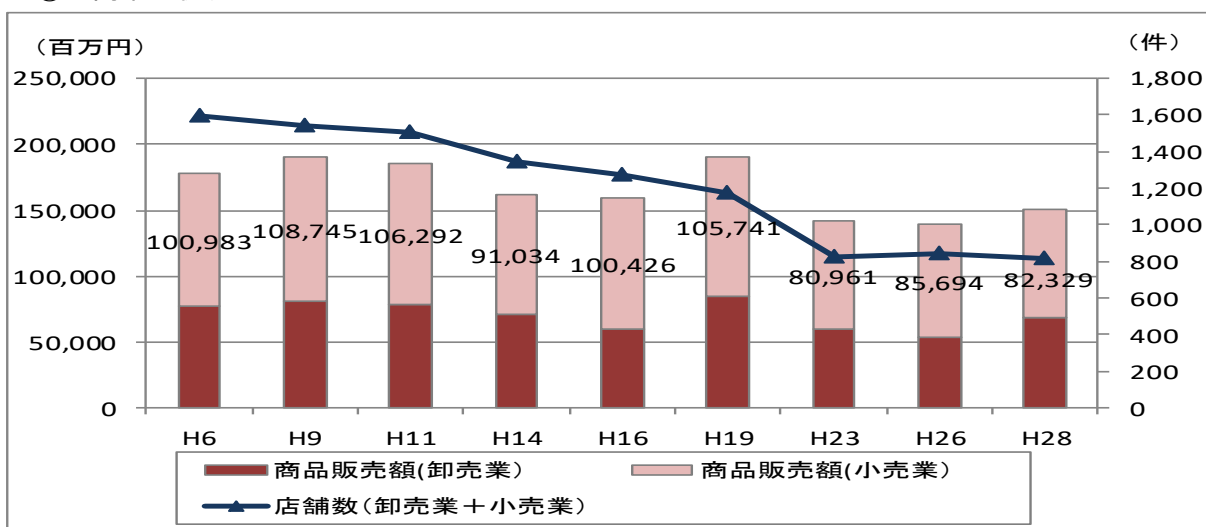
特に、道の駅「いが」の減少が大きい)

① 製造業の状況



(資料：工業統計調査)

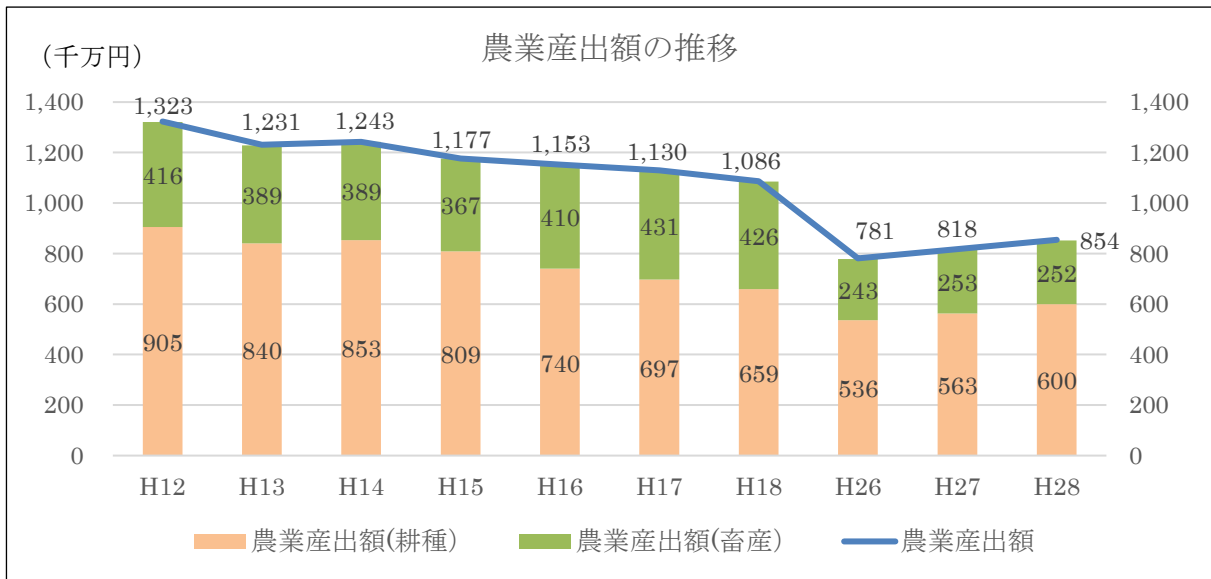
② 商業の状況



(資料：商業統計調査)

※H23、H26は、経済センサスによる。

③ 農業の状況



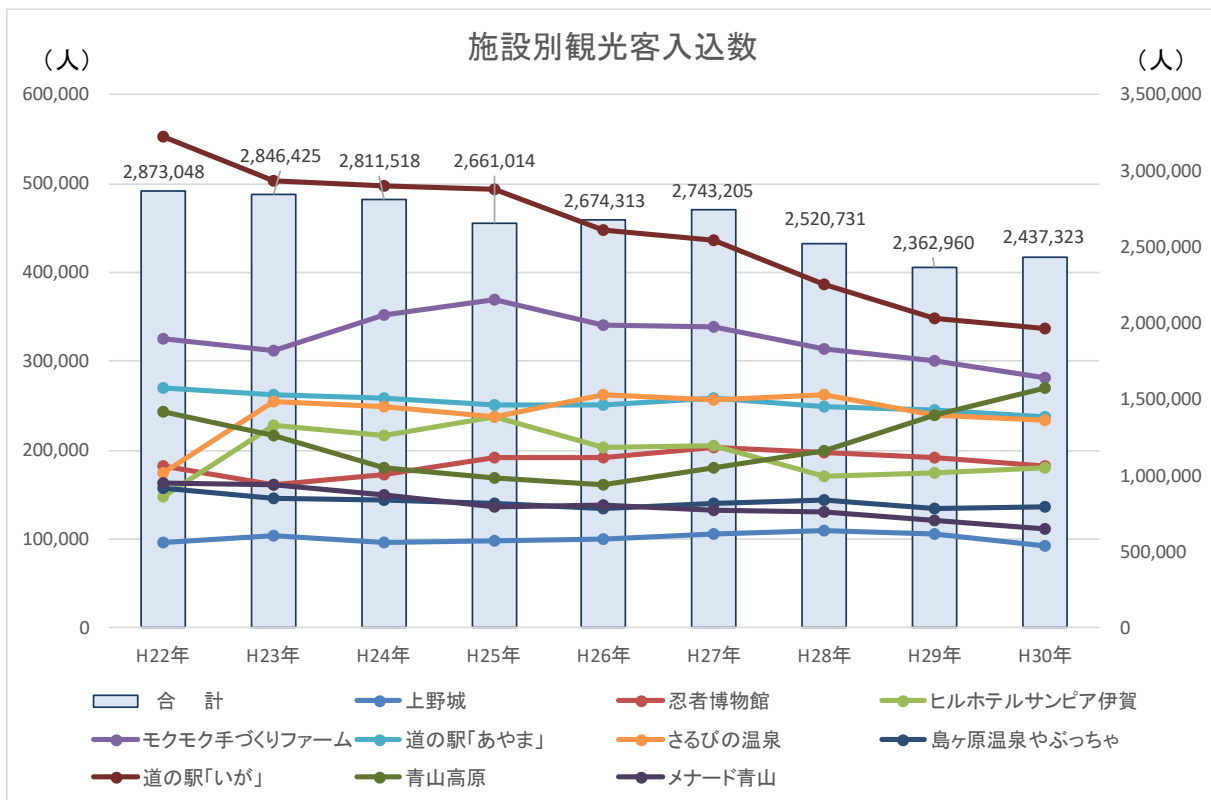
④ 林業の状況

■ 農林業の経営体の状況

	計	農業と林業を行っている経営体	農業のみを行っている経営体	林業のみを行っている経営体	農業経営体	農業経営体のうち家族経営	林業経営体	林業経営体のうち家族経営
伊賀市計	3387	2089	1264	34	3320	3217	259	236

資料:「2015年農林業センサス」

⑤ 観光業の状況



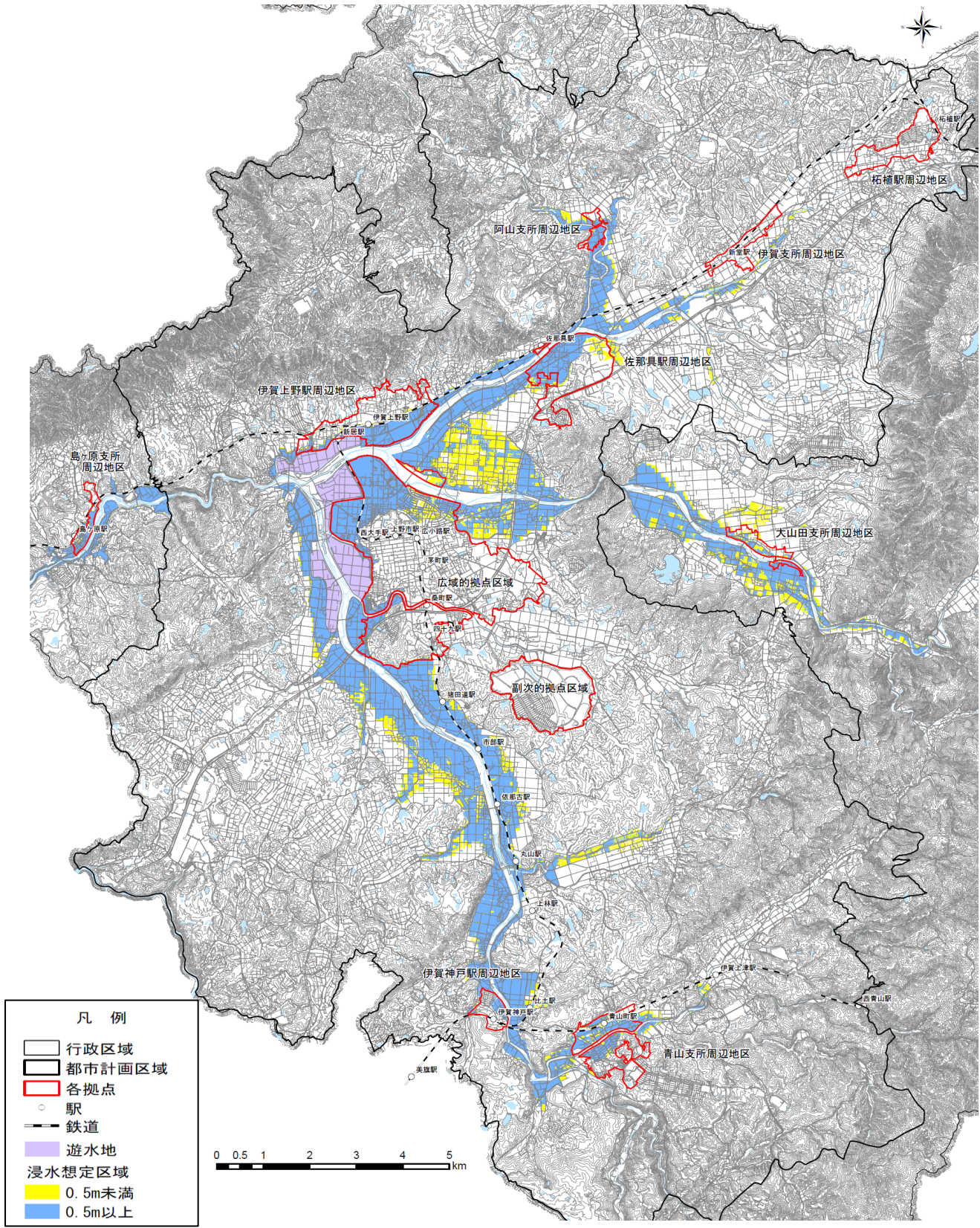
自然災害への対応の課題

○ 災害に対する都市の安全性の確保⇒**自然災害等に強い安全な都市構造の実現**

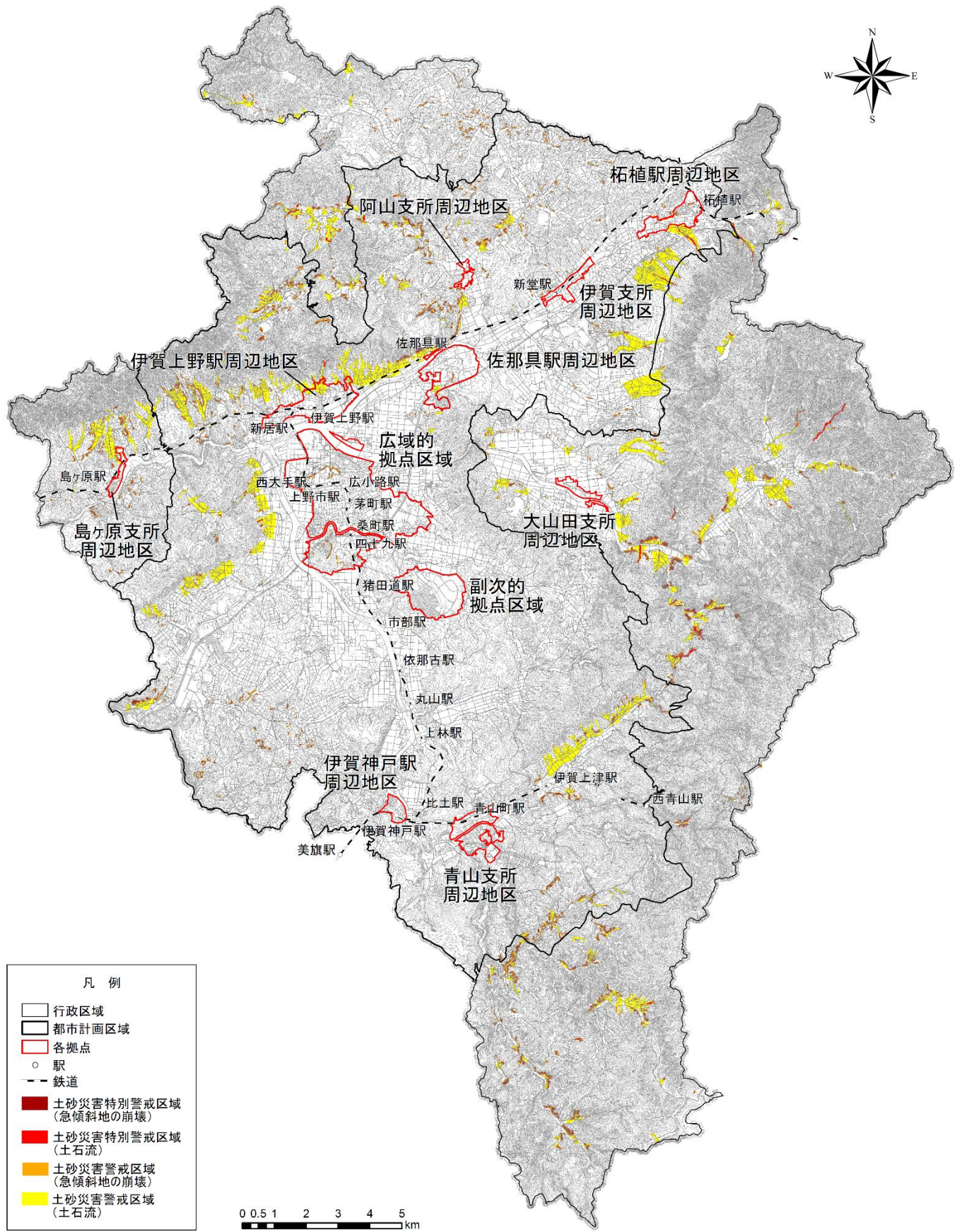
・次ページの図は、想定最大規模の降雨に対応した浸水想定区域を示した図である。これによれば、前マスタープランで拠点と位置付けた地域についても 0.5m 以上の浸水想定区域が多く存在し、対応が求められる。

・土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域は、p23 に示すとおりで、用途地域内では、上野市街地、三田地区の一部に土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域が指定されている。

また、拠点区域の中では、阿山支所周辺拠点、柘植駅周辺及び島ヶ原支所周辺拠点の一部に土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域が指定されている。



■洪水浸水想定区域（想定最大規模）

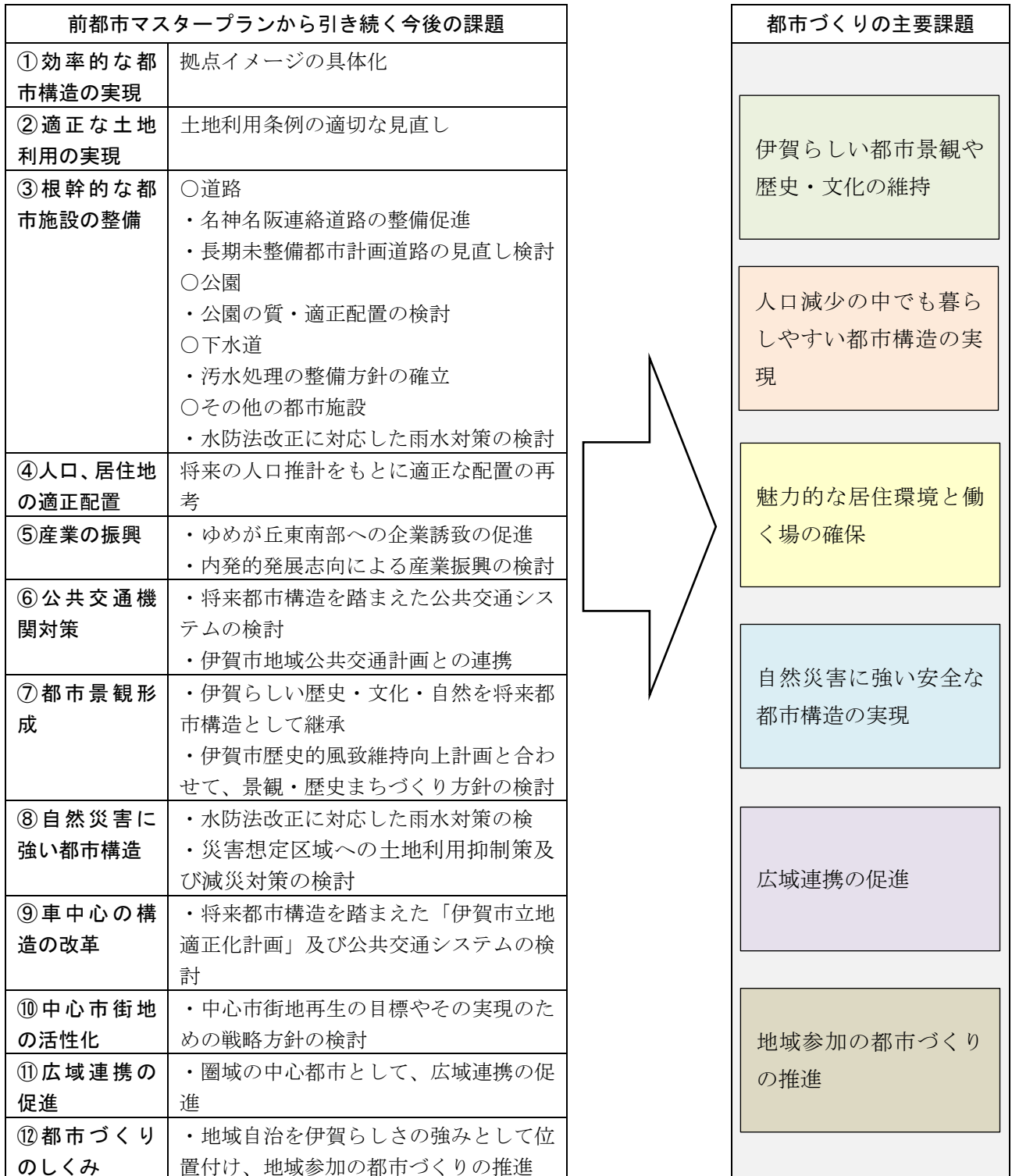


出典：三重県土砂災害警戒区域マップ（2019（令和元）年度現在）

■ 土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域

(2) 前都市マスタープラン検証のまとめ

前都市マスタープランの課題と本都市マスタープランの課題の関係を示すと以下のとおりで、12の課題を6つに集約します。



2. 市民意向の反映

(1) 市民アンケートの調査概要

1) 調査目的

まちづくりの現状に対する満足度等の評価や今後充実すべき都市機能、重点的に行うべき施策など、「まちづくり」に関する意見を伺い、長期的なまちづくりの基本指針となる都市マスタープラン改定のための基礎資料とするために実施した。

2) 調査対象：市内在住 18 歳以上の市民 2,500 人

3) 調査期間：令和 2 年 8 月 3 日～8 月 21 日

4) 調査方法：郵送調査

5) 回答状況：回答者数 936 人（回答率 37.4%）

6) 集計方法：設問が複数回答の場合は、回答項目を全票数で割って比率を計算する。

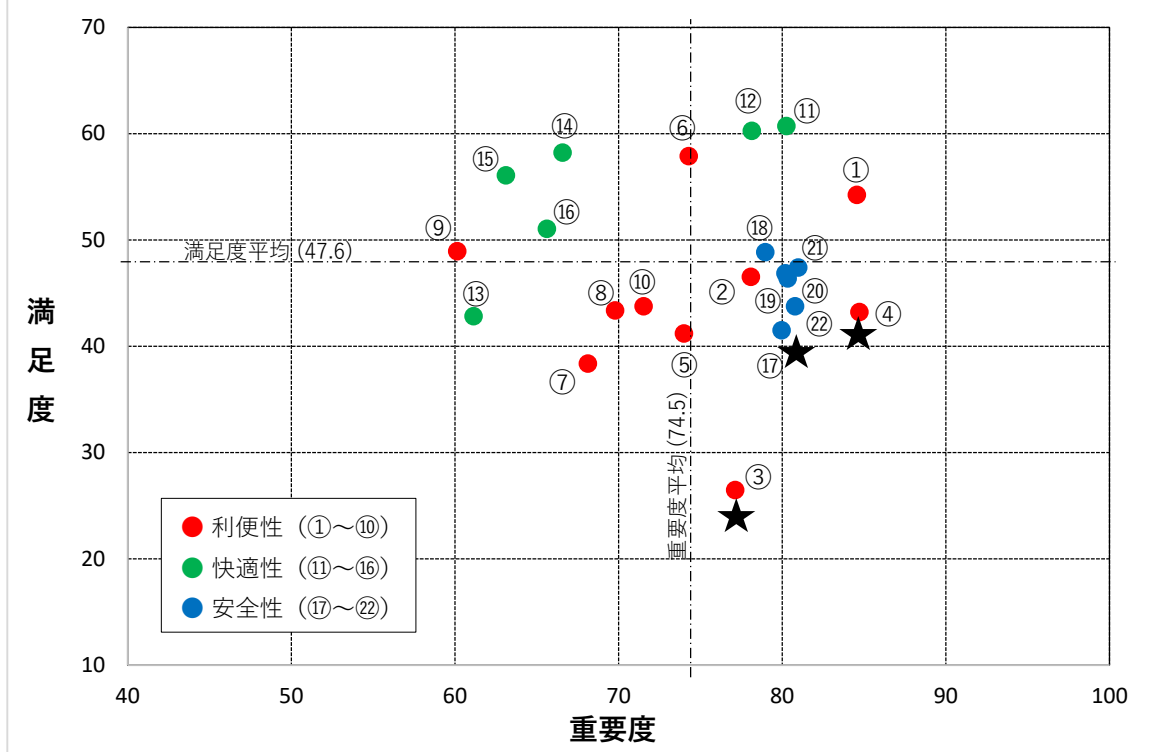
7) 地域別の配布数、回収数、回収率

地域名	配布数	回収数	回収率
上野地域	1,566	562	35.9%
伊賀地域	269	104	38.7%
島ヶ原地域	62	26	41.9%
阿山地域	191	69	36.1%
大山田地域	142	53	37.3%
青山地域	270	110	40.7%
地域不明	—	12	—
総計	2,500	936	37.4%

(2) 市民アンケートの結果概要

地域生活環境の評価（満足度・重要度）

- 生活環境の満足度では、総体として「快適性」が高く「利便性」が低い。
 - △ 満足度の高い項目（60以上）：⑪居住環境（騒音・振動・臭気等）、⑫生活排水による水質汚濁の状況
 - ▼ 満足度が低い項目（40以下）：③公共交通（バス・鉄道等）の利便性、⑦子どもの遊びや身近な公園
- 生活環境の重要度では、総体として「安全性」が高く、「快適性」は低い。
 - △ 重要度の高い項目（上位2項目）：①食品等日常の買い物のしやすさ、④病院、診療所の利用のしやすさ
 - ▼ 重要度が低い項目（下位2項目）：⑨コミュニティ施設（集会場等）の利用のしやすさ、⑬スポーツができる大きな公園の利用のしやすさ
- 今後対策が必要な重要項目：③公共交通（バス・鉄道等）の利便性、④病院、診療所の利用のしやすさ、⑬身近な生活道路や歩道の安全性、⑭交通事故に対する安全性（満足度の平均値近くは除く）



- | | |
|----------------------------------|-----------------------------|
| ①食品等日常の買い物のしやすさ | ⑪居住環境（騒音・振動・臭気等） |
| ②通勤・通学のしやすさ | ⑫生活排水による水質汚濁の状況 |
| ③公共交通（バス・鉄道等）の利便性 | ⑬スポーツできる大きな公園の利用のしやすさ |
| ④病院、診療所の利用のしやすさ | ⑭周辺の山林や水辺地等の自然環境 |
| ⑤高齢者福祉施設の利用のしやすさ | ⑮街路樹やまちなみなどの緑の豊かさ |
| ⑥国道・県道等の幹線道路へのアクセスしやすさ | ⑯まちなみの美しさ（歴史を感じさせる景観や街なみなど） |
| ⑦子どもの遊び場や身近な公園 | ⑰身近な生活道路や歩道の安全性 |
| ⑧保育施設や放課後児童クラブ等による子育てと仕事の両立のしやすさ | ⑱雨水の排水環境（河川等）の安全性 |
| ⑨コミュニティ施設（集会場等）の利用のしやすさ | ⑲風水害・地すべり等に対する安全性 |
| ⑩行政サービス（戸籍などの手続きや行政相談等）の利用のしやすさ | ⑳地震や火災に対する安全性 |
| | ㉑犯罪に対する安全性 |
| | ㉒交通事故に対する安全性 |

広域的拠点のまちづくり（上野中心区域【上野市駅周辺】）

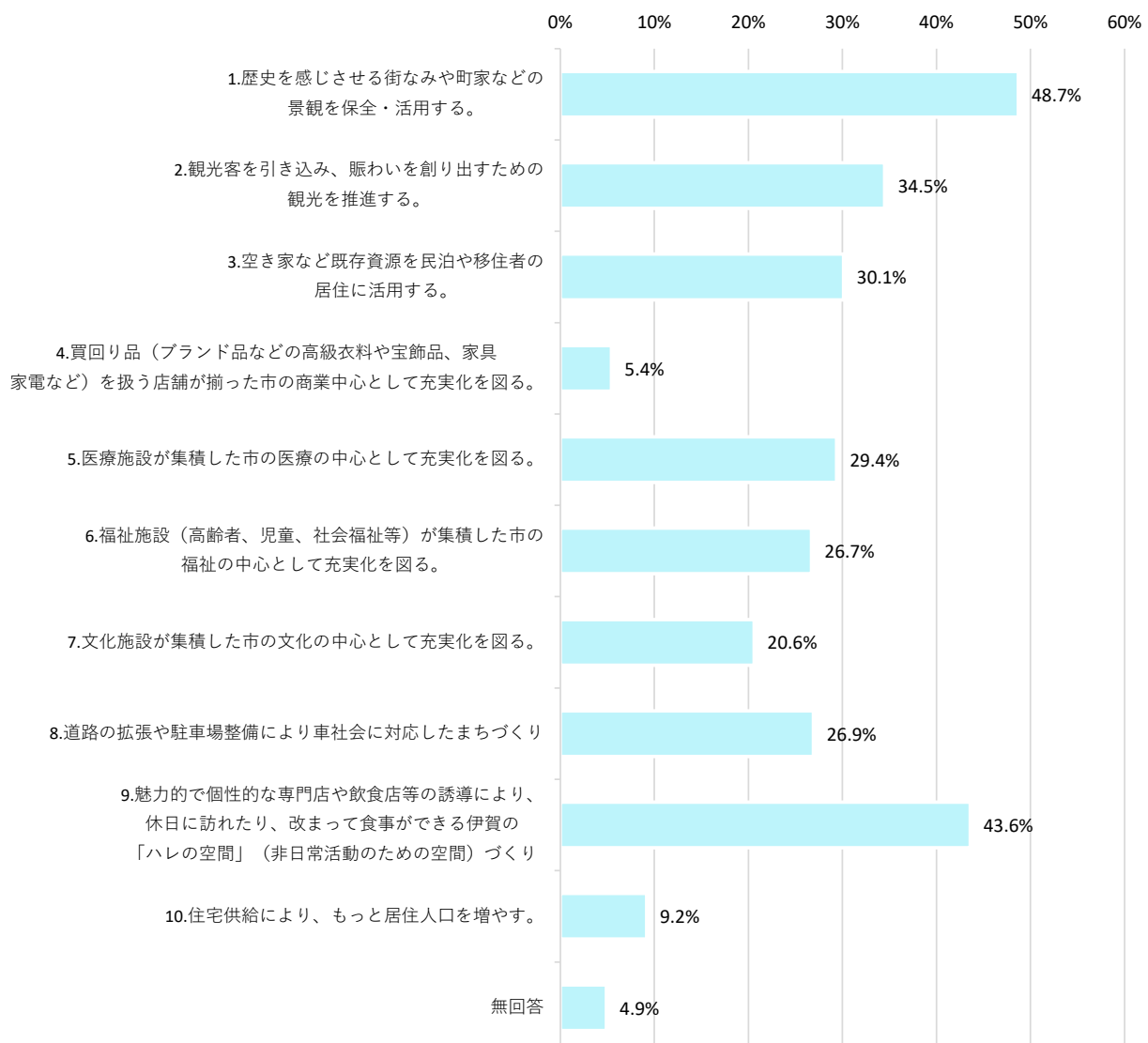
○ 上野中心区域に対する重要施策は、「1. 歴史を感じさせる街なみや町家などの景観を保全・活用する」が最も多い。次は「9. 「ハレの空間」づくり」である。3、4番目が、「2. 観光を推進する」、「3. 空き家などの既存資源の活用する」で、既存の歴史資産を最大限活用して、にぎわいや「ハレの場」づくりが求められているといえる。

一方、「4. 買回り品を扱う店舗が揃った市の商業中心地」や「10. 住宅供給による居住人口増加」など都市構造の変化につながる施策は、市民の要請は低い。

○ 自由記述の主な意見からは、居住環境の改善要望がみられた。

- 市役所旧庁舎の利活用
- 安全に歩ける歩道整備
- 駐車場の確保（公共駐車場の増加等）
- 安全な道路の整備（対向スペースの確保等）
- そこに暮らす住民の住みよさの確保
- 下水道（汚水）整備

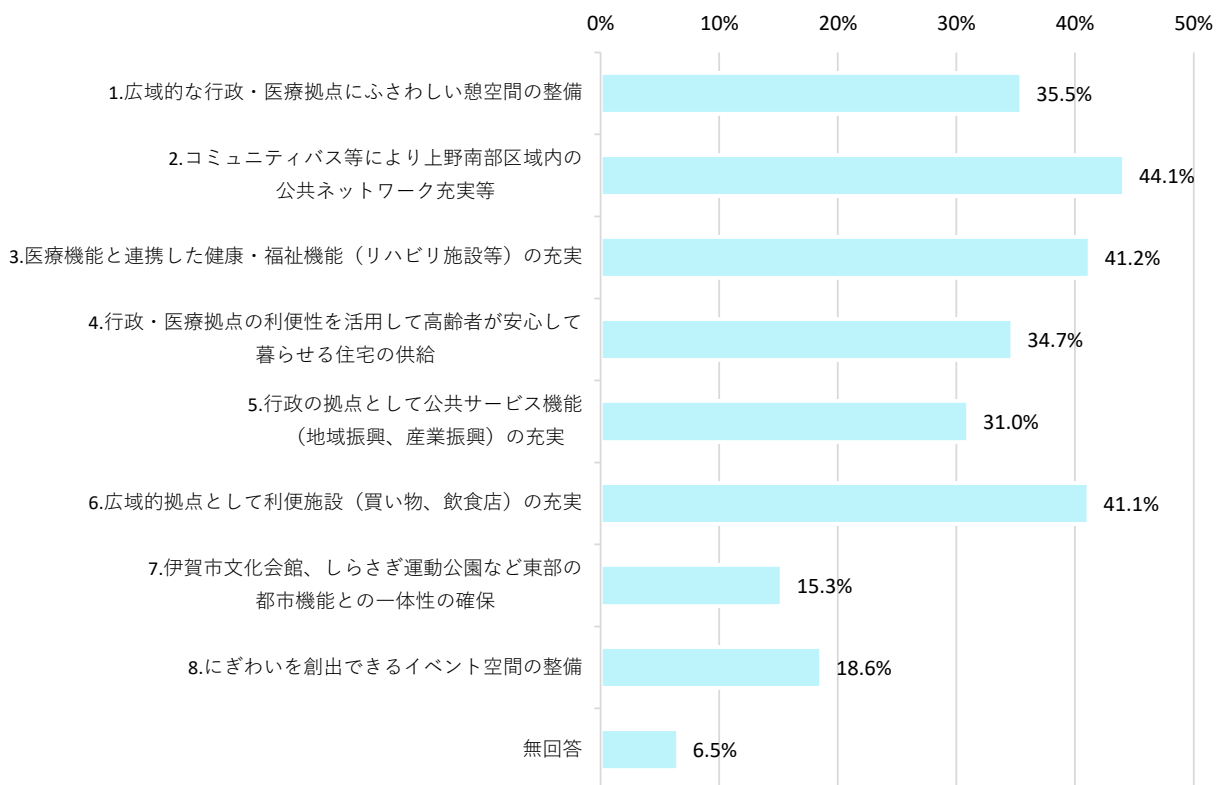
■ 広域的拠点 上野中心区域（上野市駅周辺）に今後どのようなまちづくりが重要か



広域的拠点のまちづくり（上野南部区域【新市庁舎周辺】）

- 上野南部区域の重要施策は、「2.コミュニティバス等により上野南部区域内の公共ネットワーク充実等」が44.1%と最も多い。他の40%台は、「3.健康・福祉機能の充実」、「6.利便施設の充実」と続いている。
30%台は、行政・医療拠点としての立地特性に対応した施策で、「1.憩空間の整備」「4.高齢者が安心して暮らせる住宅の供給」「5.公共サービス機能」の充実である。
一方、「7.東部の都市機能との一体性の確保」や「8.イベント空間の整備」は、要望は低く、南部に新たなにぎわい拠点をつくることには否定的といえる。
- 自由記述の主な意見からは、交通ネットワーク（車・歩行者系とも）の改善要望が高い。また、南部の整備は不要（伊賀市に2つの広域的拠点はいらぬなど）という意見が多くみられることより、新たな都市拠点づくりではなく、現状の改善が求められているといえる。
 - ・映画館が欲しい
 - ・南部の整備は不要（南部に大規模な施設はムダ）
 - ・交通ネットワークが悪い（庁舎へ行くための道路が不便）
 - ・歩道、自転車用道路の整備（四十九駅や市街地方面からのルートに歩道がない）
 - ・行政、医療、利便施設の距離が離れすぎ
 - ・上野卸商業団地の活性化

■広域的拠点 上野南部区域（新市庁舎周辺）に今後どのようなまちづくりが重要か

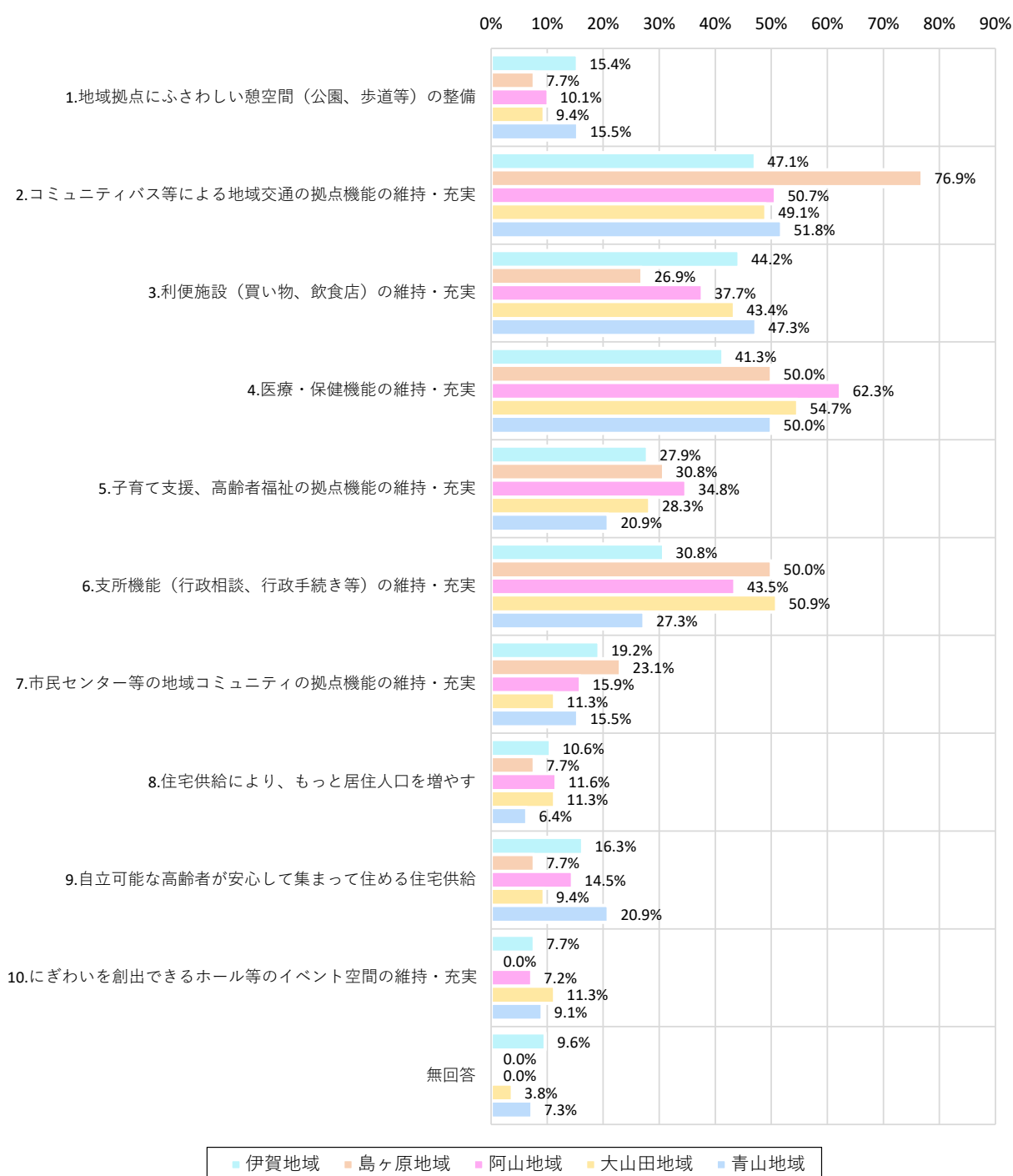


地域拠点のまちづくり（各支所周辺地区）

○ 地域拠点のまちづくりの重要施策の上位3つは、各支所管内別にほとんど変わらず要望は同じと考えられるが、伊賀地域と青山地域は、支所機能より便利施設（買い物、飲食店）が上位にきている。

- ・伊賀地域：①地域交通の拠点機能、②便利施設（買い物、飲食店）、③医療・保健機能
- ・島ヶ原地域：①地域交通の拠点機能、②医療・保健機能、②支所機能
- ・阿山地域：①医療・保健機能、②地域交通の拠点機能、③支所機能
- ・大山田地域：①医療・保健機能、②地域交通の拠点機能、③地域交通の拠点機能
- ・青山地域：①地域交通の拠点機能、②医療・保健機能、③便利施設（買い物、飲食店）

■地域拠点（各支所周辺地区）に今後どのようなまちづくりが重要か



日常生活における各拠点の利用状況

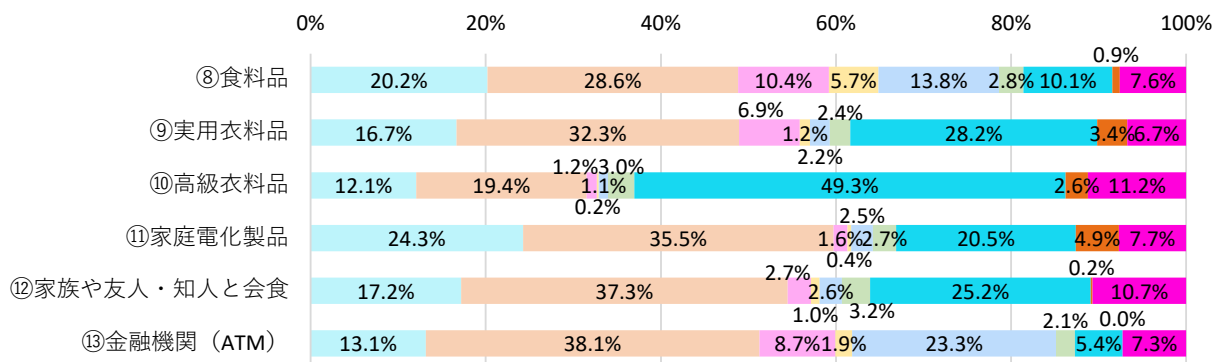
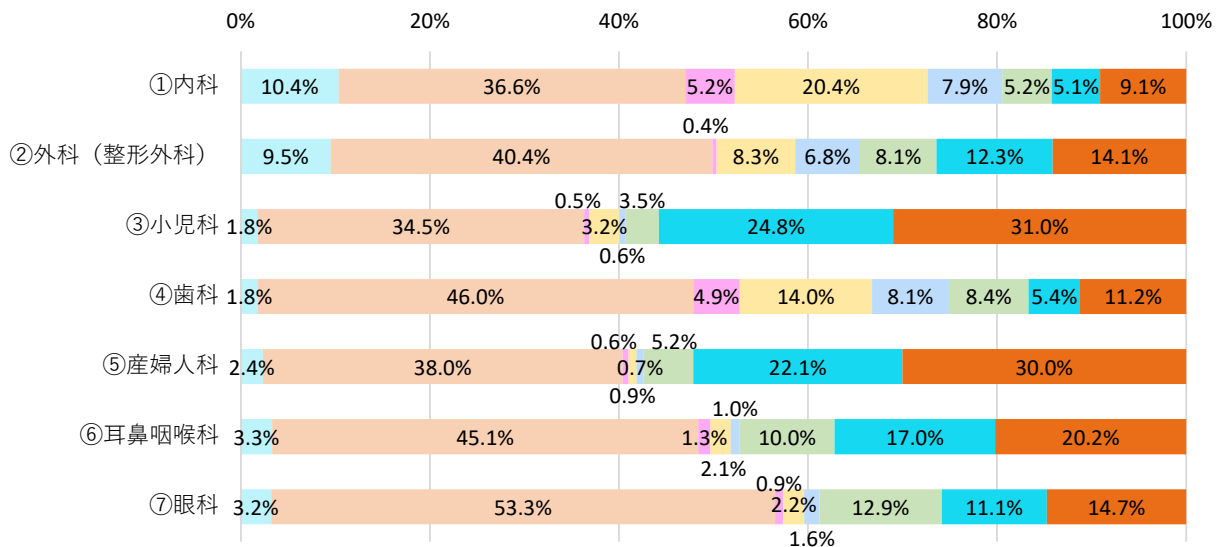
○ 日常生活における医療施設の利用状況

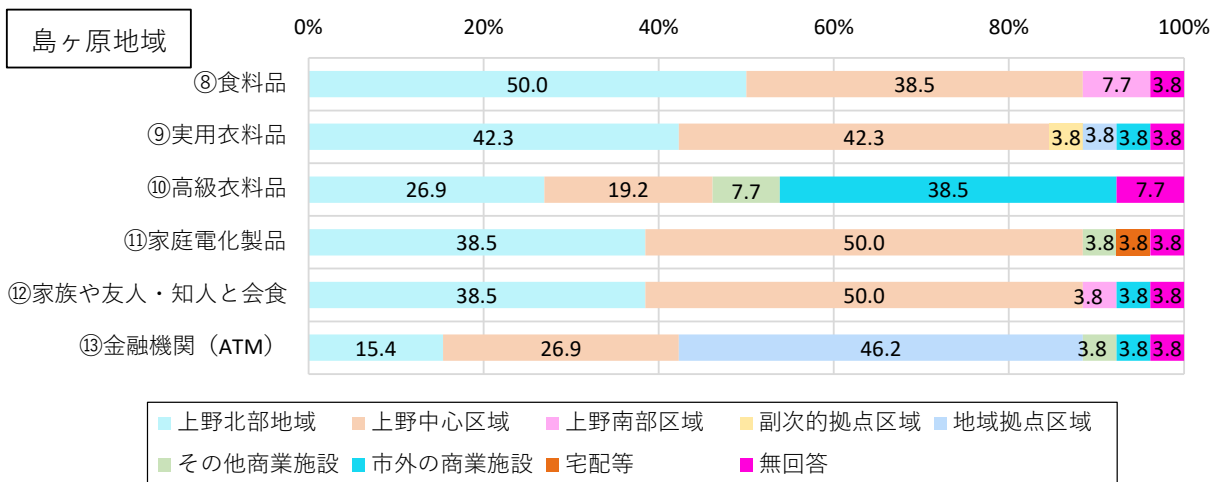
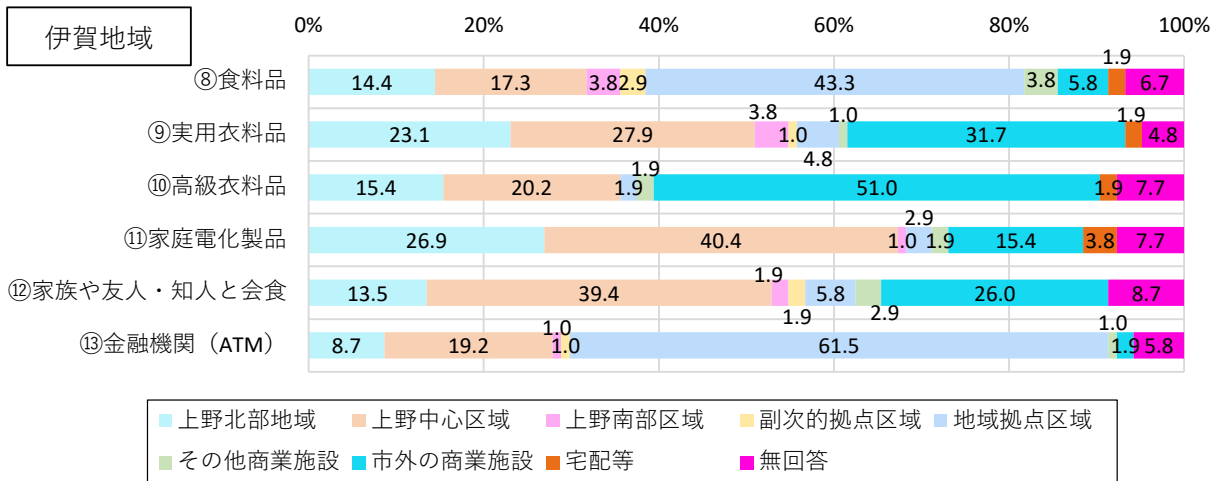
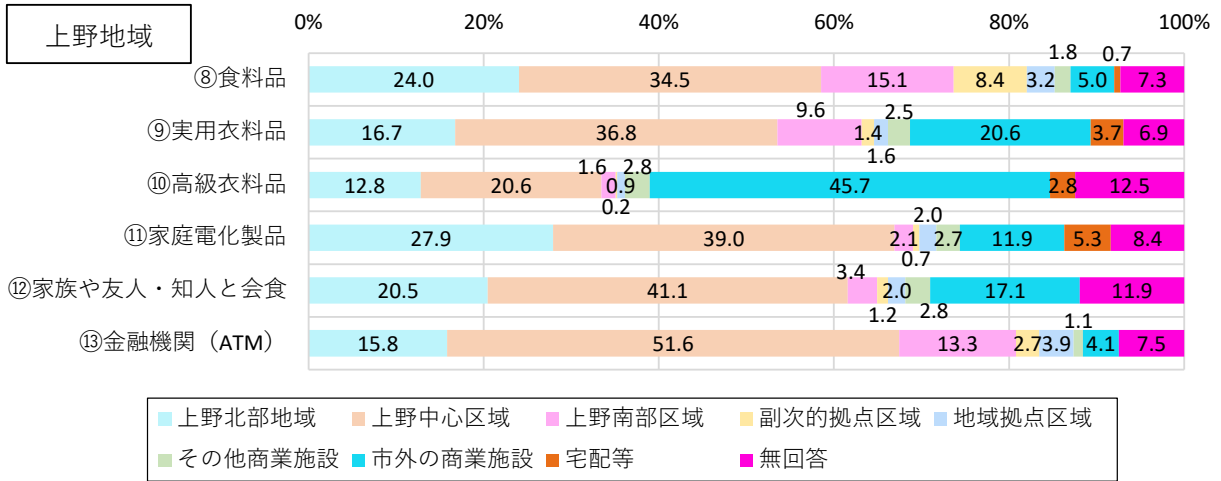
- 各科目とも広域的拠点の占める比率が高く、特に40%を超えているのは、外科、歯科、耳鼻咽喉科、眼科である。
- 高次医療施設の利用は、内科、外科が10%程度で他は少ない。
- 地域拠点内は、内科と歯科の利用率が高い。
- 市外の医療機関は、耳鼻咽喉科や眼科という専門性の強い科目で利用率が高い。

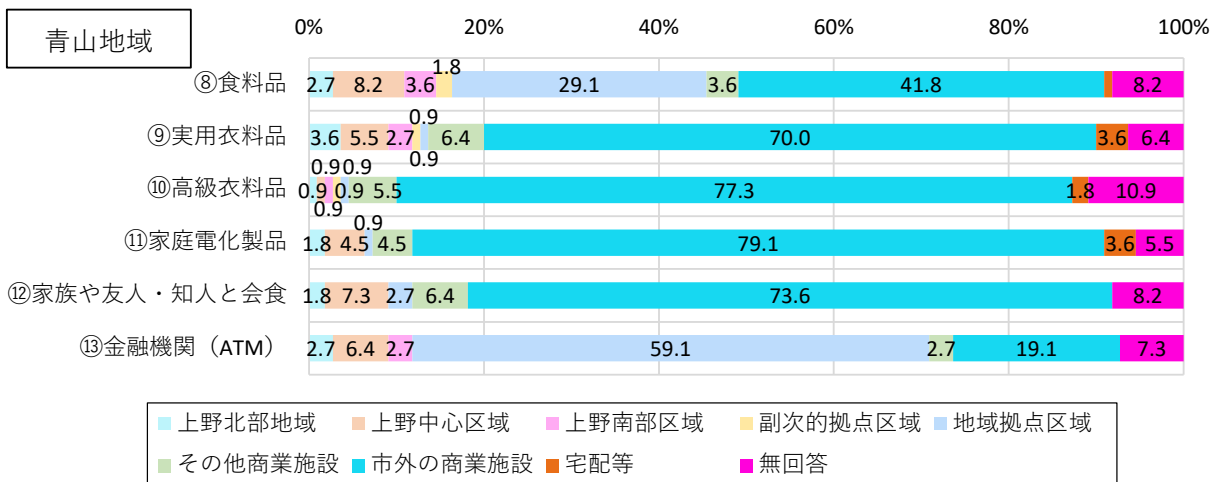
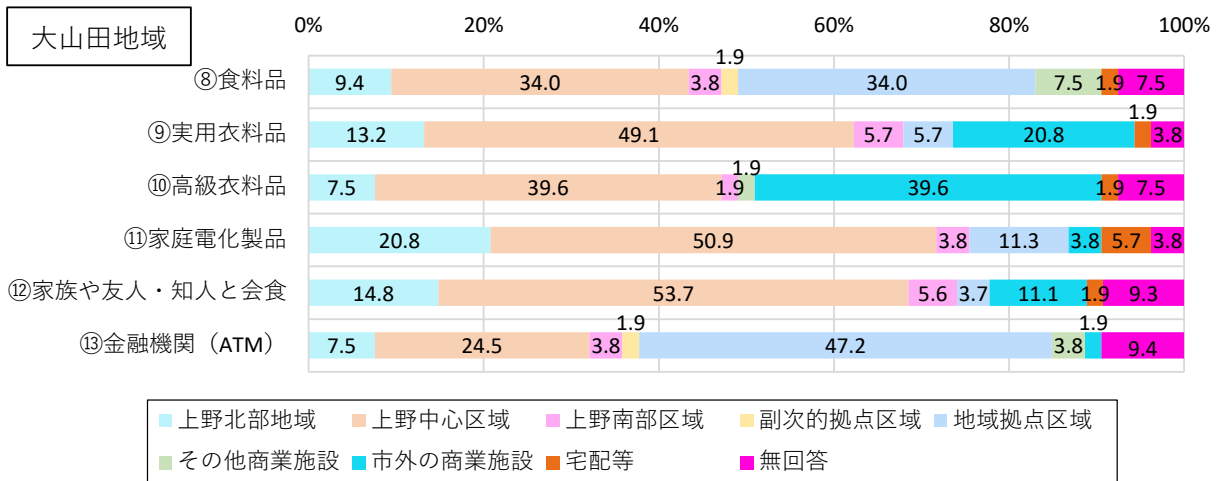
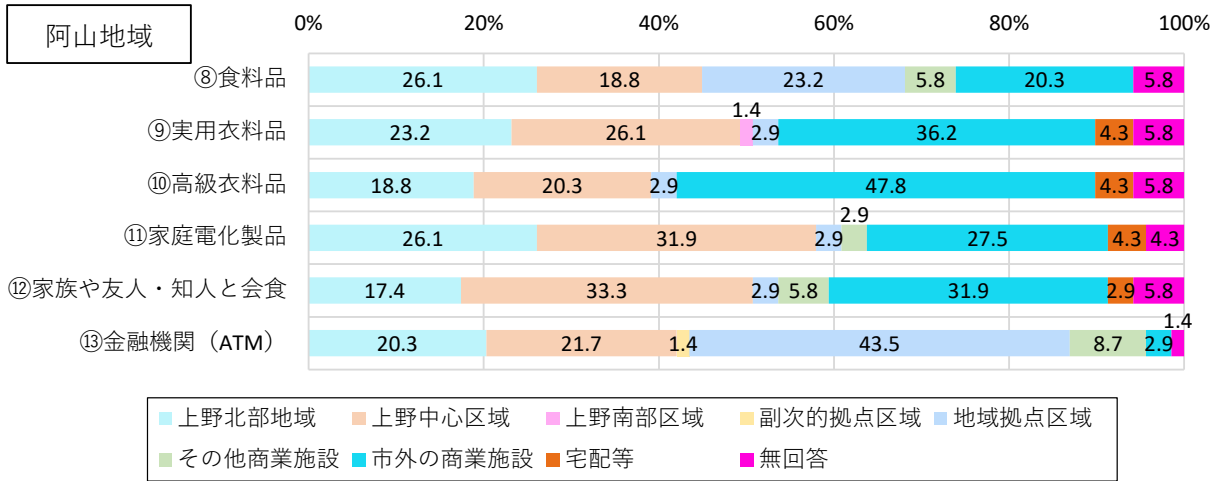
○ 日常生活における買い物等の利用状況（地域別は次ページ参照）

- 食料品（伊賀：43.3%、阿山：23.2%、大山田：34.0%、青山：29.1%）と金融機関（全体：23.3%）は、地域拠点内比率が確保され、その役割がある程度機能しているが、他の項目では低い率となっている。
- 市外利用の商業施設は、「高級衣料品」で49.3%、「実用衣料品」28.2%、「家庭電化製品」20.5%、「家族や友人と会食」25.2%と、20%以上となっている。
- 地域別でみると、阿山地域と青山地域の市外依存度が高い。

■ 医療施設で一番よく利用する場所







これから伊賀市が行うべき施策（伊賀市全体の施策）

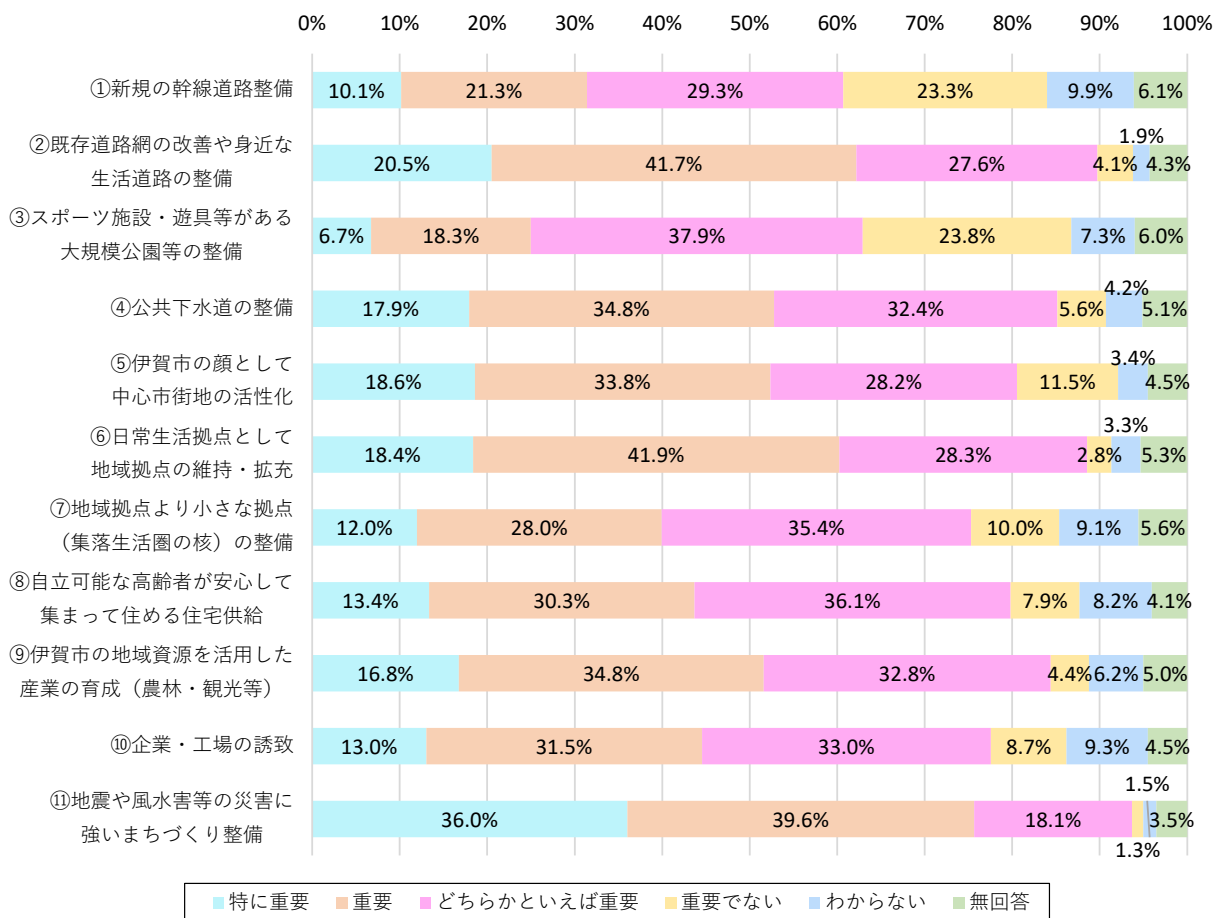
○ 今後伊賀市が行うべき施策で「特に重要」「重要」の合計が最も高いのは、「⑪地震や風水害等の災害に強いまちづくり整備」で75.6%である。

「特に重要」「重要」の合計が50%を超えるのは、「②既存道路網の改善や身近な生活道路の整備」62.2%、「④公共下水道の整備」52.7%、「⑤伊賀市の顔としての中心市街地の活性化」52.4%、「⑥日常生活拠点として地域拠点の維持・充実」60.3%、「⑨伊賀市の地域資源を活用した産業の育成」51.6%である。

○ 各支所管内別「特に重要」「重要」の合計上位3つは下記のとおりであり、大きな違いはない。

- ・上野地域：①地震や風水害等の災害、②既存道路網の改善等、③中心市街地の活性化
- ・伊賀地域：①地震や風水害等の災害、②地域拠点の維持・充実、③既存道路網の改善等
- ・島ヶ原地域：①地震や風水害等の災害、②既存道路網の改善等、②地域拠点の維持・充実
- ・阿山地域：①地震や風水害等の災害、②既存道路網の改善等、③地域拠点の維持・充実
- ・大山田地域：①地震や風水害等の災害、②地域拠点の維持・充実、③既存道路網の改善等
- ・青山地域：①地震や風水害等の災害、②既存道路網の改善等、③公共下水道の整備

■ 今後伊賀市が行うべき施策の重要度（伊賀市全体の施策）



これから伊賀市が行うべき施策（ネットワーク）

○ 今後伊賀市が行うべき施策で「特に重要」「重要」の合計が最も高いのは、「⑬広域的拠点や地域拠点間を結ぶバスの利便性の向上」で57.7%である。

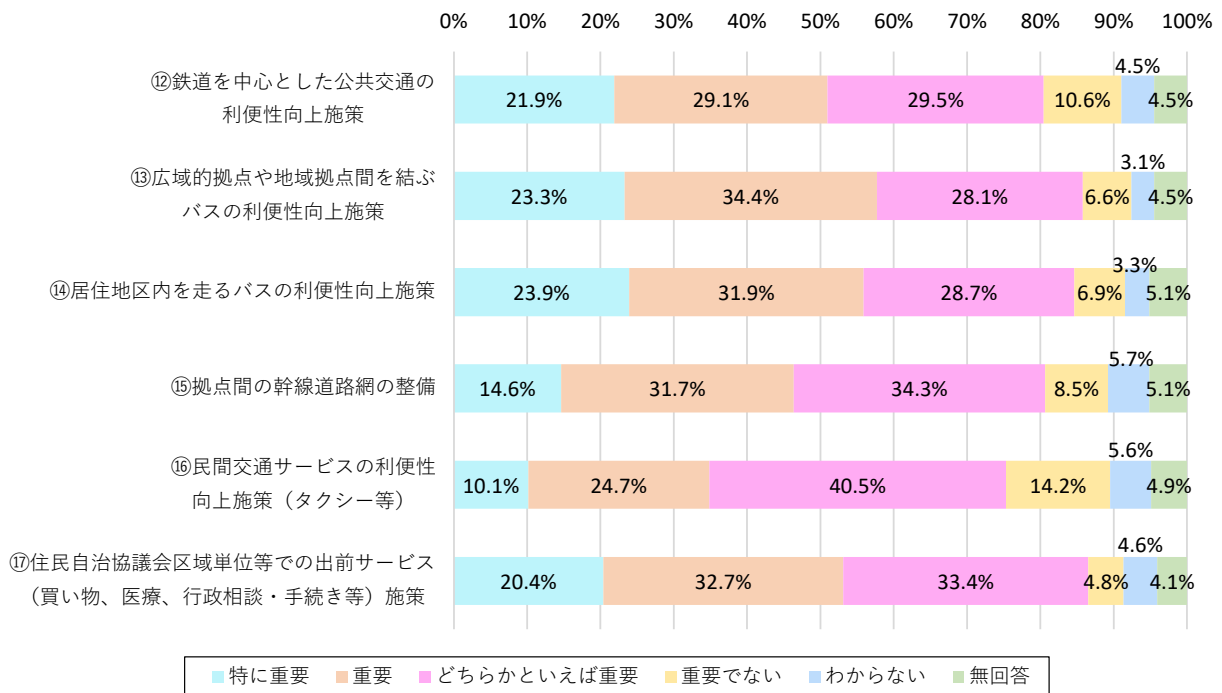
「特に重要」「重要」の合計が50%を超えるのは、「⑫鉄道を中心とした公共交通の利便性向上策」51.0%、「⑭居住地区内を走るバスの利便性向上施策」55.8%、「⑰住民自治協議会区域単位での出前サービス施策」53.1%、である。

また、「どちらかといえば重要」を加えると、「⑰住民自治協議会区域単位での出前サービス（買い物、医療、行政相談・手続き等）施策」が86.5%で最も高い。

このように、公共交通の充実や出前サービス施策が、拠点間の幹線道路整備や民間交通サービスの利便性向上施策より重要度が高い。

なお、地域的に見た場合も大きな相違はない。

■ 今後伊賀市が行うべき施策の重要度（ネットワーク）



(3) 市民の意向からの都市づくりの課題

市民アンケートの結果を踏まえ、市民の意向からの都市づくりの課題を整理すると、以下の6つとなります。

■市民の意向からの都市づくりの課題まとめ

■市民アンケートの結果概要

① 地域生活環境の評価（満足度）では、「公共交通（バス・鉄道等）の利便性」と「子どもの遊びや身近な公園」への不満が大きい。

② 地域生活環境の評価（重要度）では、「安全性」ともに「食品等日常の買い物のしやすさ」「病院、診療所の利用のしやすさ」が高い。

③ 今後対策が必要な重要項目は、「公共交通（バス・鉄道等）の利便性」、「病院、診療所の利用のしやすさ」、「身近な生活道路や歩道の安全性」、「交通事故に対する安全性」である。

④ 上野中心区域には、既存の歴史資産を最大限活用して、にぎわいや「ハレの場」づくりが求められている。

⑤ 上野南部区域には、新たな都市拠点づくりではなく、交通ネットワーク（車・歩行者系とも）など都市機能の改善が求められている。

⑥ 地域拠点については、現状の機能の維持・充実への要望が強いが、実際の医療、買い物等での地域拠点の利用状況は限定的である。

⑦ 今後、伊賀市内において重要な施策は、「地震や風水害等の災害に強いまちづくり整備」、「既存道路網の改善や身近な生活道路の整備」、「地域拠点の維持」である。

⑧ 公共交通は、鉄道、基幹バス、地区内循環バスが同じように重要とされているが、出前サービス（買い物、医療、行政相談・手続き等）による公共交通に頼らない利便性確保の施策も求められている。

■市民の意向からの都市づくりの課題

公共交通の利便性、買い物、病院・診療所の利用のしやすさなど人口減少の中でも利便性の確保

子どもの遊び場や身近な生活道路や歩道の安全性など居住環境の質の改善

風水害・地すべり・地震・交通等に対する安全性など安心・安全な都市の構築

都市の魅力の向上のためには、「上野中心区域の再生」により、市の玄関にふさわしい中心拠点づくり

「公共ネットワーク等の都市機能改善」により行政・医療拠点の利便性・快適性の向上

日常生活の利便性確保のため、地域拠点の維持・充実

3. 上位・関連計画への対応

上位・関連計画の内、都市マスタープラン策定のために必要な都市づくりの方向性が示されている計画は、上位計画で市の建設に関する基本構想にあたる「総合計画」とその基本計画である第3次基本計画です。このため、次に計画に示されている今後の課題及び計画のテーマを示します。なお、その関連で国の新たな国土利用計画における論点「新たなコミュニティの創造を通じた新しい内発的発展が支える地域づくりについて【2019年国土交通省】」についても人口減少社会における地域創造の視点として整理します。

(1) 第2次伊賀市総合計画第3次基本計画に示された視点

1) 第3次基本計画の策定に向けて 【今後の課題】

① 人口減少の抑制

本格的な人口減少社会を迎える中、基本構想においても人口減少を危機ととらえており、第1次再生計画（以下「第1次計画」という。）、第2次再生計画（以下「第2次計画」という。）においても人口減少に「歯止めをかける」視点を持って取り組みを進めてきました。あわせて、持続可能な地域社会の形成に向け、『来たい・住みたい・住み続けたい“伊賀”づくり』をめざした伊賀市総合戦略を策定し、地方創生の視点からも人口減少対策に取り組んできました。

第3次基本計画（以下「第3次計画」という。）では、第2期の伊賀市総合戦略を組み入れることによって、より積極的に人口減少を抑制し、持続可能なまちづくりにつなげていく必要があります。

② 時代・社会の変化への対応

「Society5.0：サイバー（仮想）空間とフィジカル（現実）空間を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会」、「持続可能な開発目標（SDGs）：2015年から2030年までに、貧困や飢餓、エネルギー、気候変動、平和的社会など、持続可能な開発のために達成すべき17の目標と169のターゲットからなる。」、「新型コロナウイルス感染症などの新たな危機」などの時代・社会の変化に流されず、変化を好機にするためには、その情報を素早くキャッチし、地域全体で課題に対しスピード感を持って的確に対応することが必要不可欠です。

③ 「伊賀らしさ」の追求

私たちの伊賀市は、「古くからの伝統に培われた個性的な文化」「市民の誇りである豊かな自然、それと共生する農林業」「地域をつくる市民の力」という未来を切り開くことができる素晴らしい可能性（伊賀らしさ）を秘めています。

人口が減少し、経済のグローバル化が進む一方で、大規模災害の発生や新型コロナウイルス感染症の感染拡大などの社会不安とも相まって、家族や地域との絆、自分らしい生き方を追い求める人が増えるとともに、地域社会にも新たな「つながり」や「らしさ」が求められるようになっていきます。

今後も引き続き、本市特有の地域資源を活かし、「伊賀らしさ」にこだわったまちづくりを進めていくことが必要です。

2) 第3次計画のテーマ

① 市政のバージョンアップ（「新たな日常」「新しい生活様式」の確立）

今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大で明らかとなった課題等に的確に対応できるよう、柔軟かつ的確な行政運営を進めます。

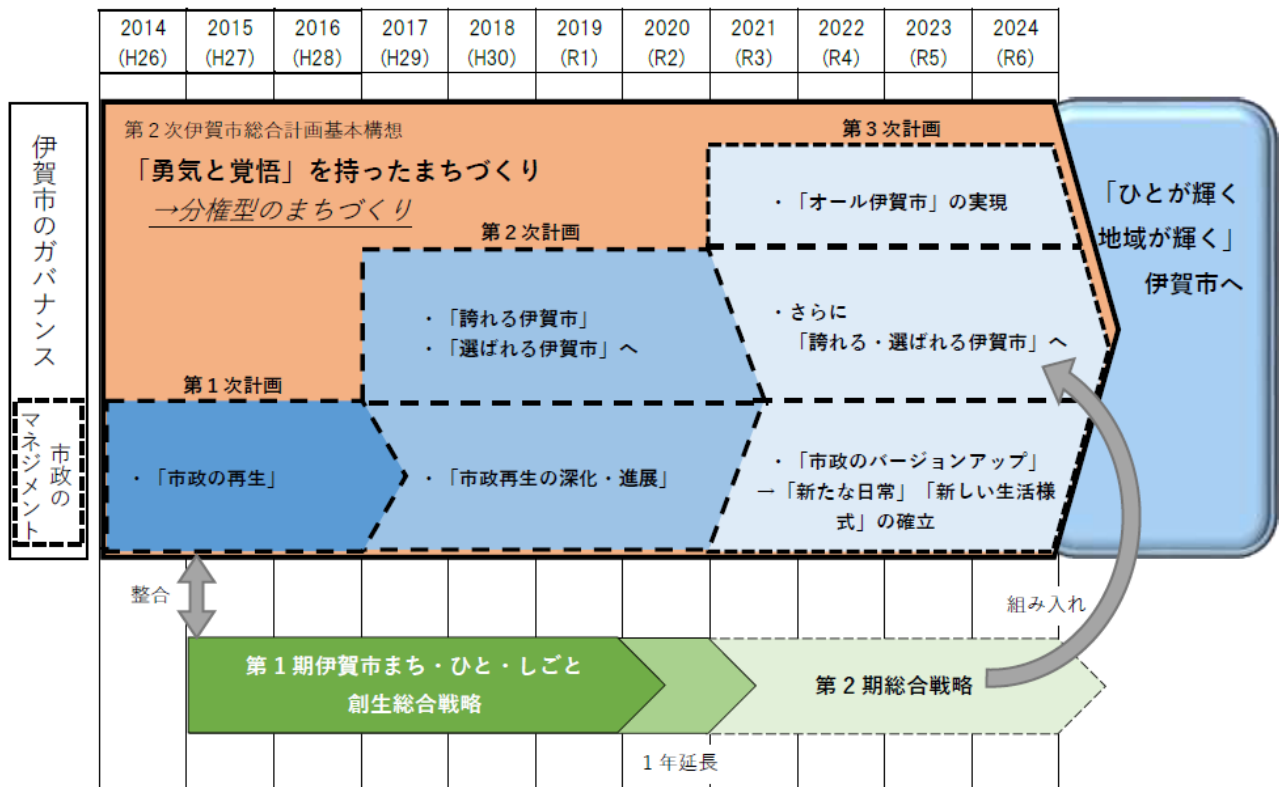
また、住民サービスを向上させるために、最新のデジタル技術を用いて新しい価値を生み出し、「新たな日常」に向けた「新しい生活様式」を確立します。

② さらに「誇れる・選ばれる伊賀市」へ

第2期の伊賀市総合戦略を包含することにより、総合戦略の目指すべき姿である「来たい・住みたい・住み続けたい “伊賀” づくり」を継承し、地方創生に取り組みます。

③ 「オール伊賀市」の実現

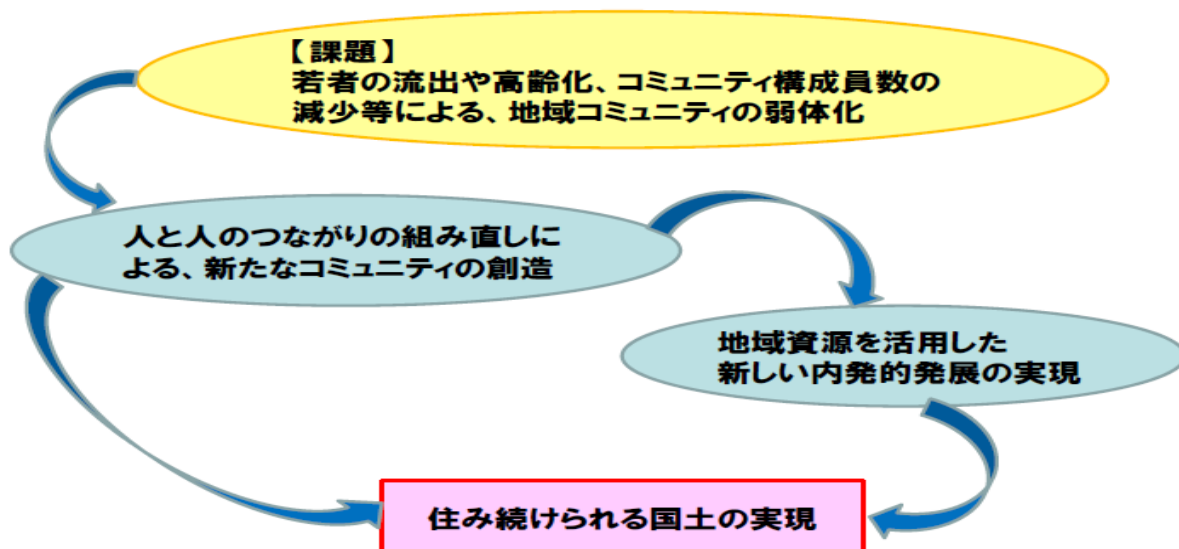
これまでの取り組みを継承しつつ、さらに国際連合が提唱する「SDGs」の視点を取り入れ、経済・社会・環境をめぐる様々な課題を解決するために、住民自治協議会をはじめとする多様な主体との連携により、誰一人取り残さない持続可能な伊賀市を実現します。



(2) 国の新たな国土利用計画における視点【2019年国土交通省】

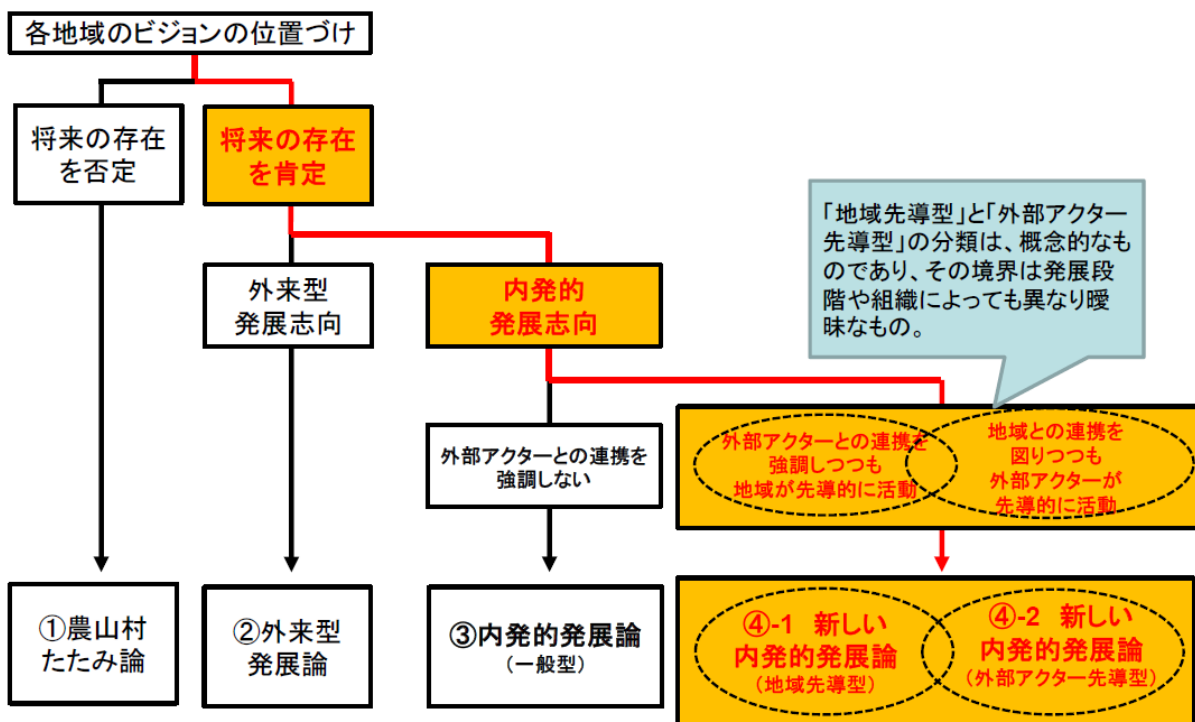
① 新たなコミュニティの創造を通じた新しい内発的発展が支える地域づくり

少子高齢化と人口減少により、地域コミュニティの弱体化するなか、住み続けられる国土実現のためには「人と人のつながりの組み直しによる、新たなコミュニティの創造」と「地域資源を活用した新しい内発的発展の実現」が必要



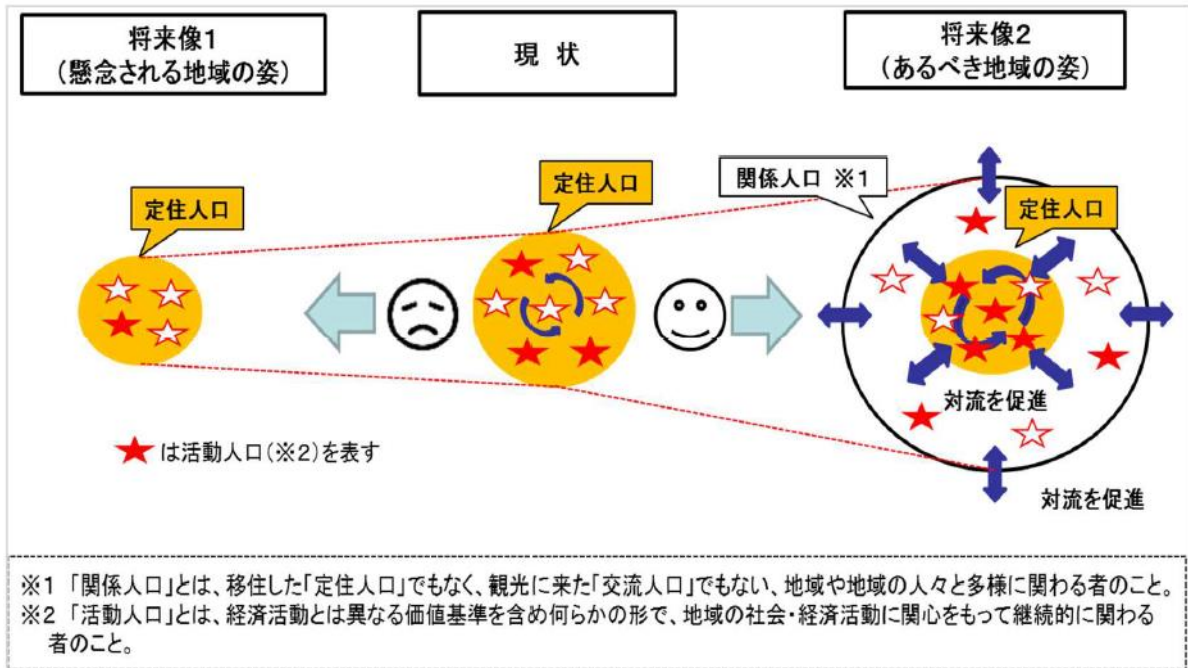
② 地域の内発的発展について

- ・ 農山村をたたむ国土づくりではなく、地域の必要性を肯定的に捉えた国土づくり
- ・ 外来型発展志向に加えて、内発的発展志向による産業振興
- ・ 新しい内発的発展論は、外部アクターとの関連性が重要



③ 定住人口・関係人口に内在する活動人口

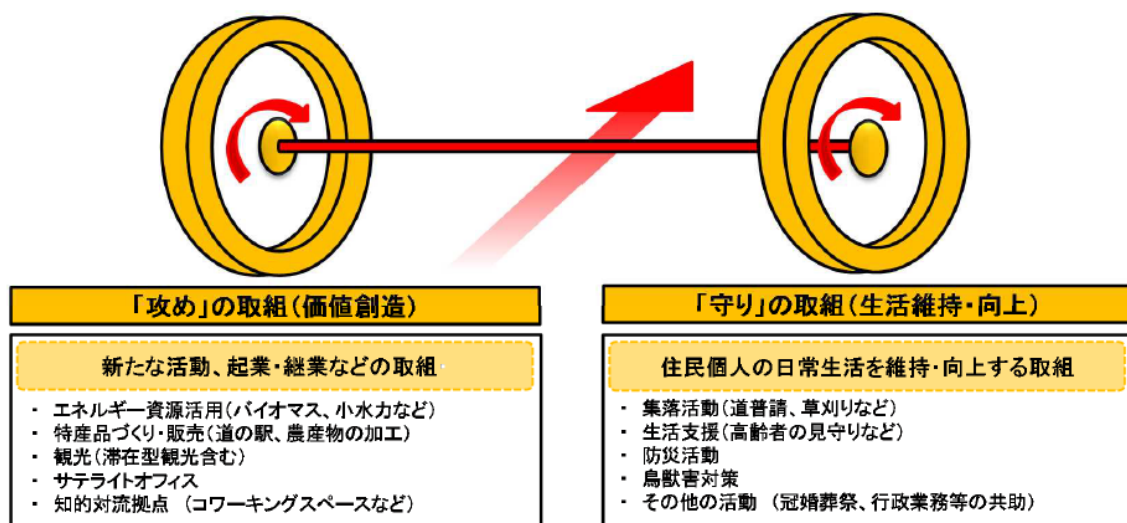
・定住人口は減少傾向にあっても、定住人口・関係人口に内在する活動人口を増加させ、地域の活動維持(活動人口比率を高める)することが重要



④ 地域のプロセスデザインを支える車の両輪

・地域づくりを進めるに当たっては、車の両輪としての「攻め」(価値創造)と「守り」(生活維持・向上)の取組のバランスが重要

・地域の内発的発展を推進していくためには、「攻め」(価値創造)の取組からのアプローチ及び「守り」(生活維持・向上)の取組からのアプローチのどちらかに極端に偏るのではなく、地域全体としてのバランスやその積み上げを勘案しながら実施していくことが必要



参考:「地域サポート人材による農山村再生(岡司直也著)」のほか、高知県「集落活動センター」、「にいがたイナカレッジ」等の活動をもとに国土政策局作成

(3) 上位・関連計画からの課題のまとめ

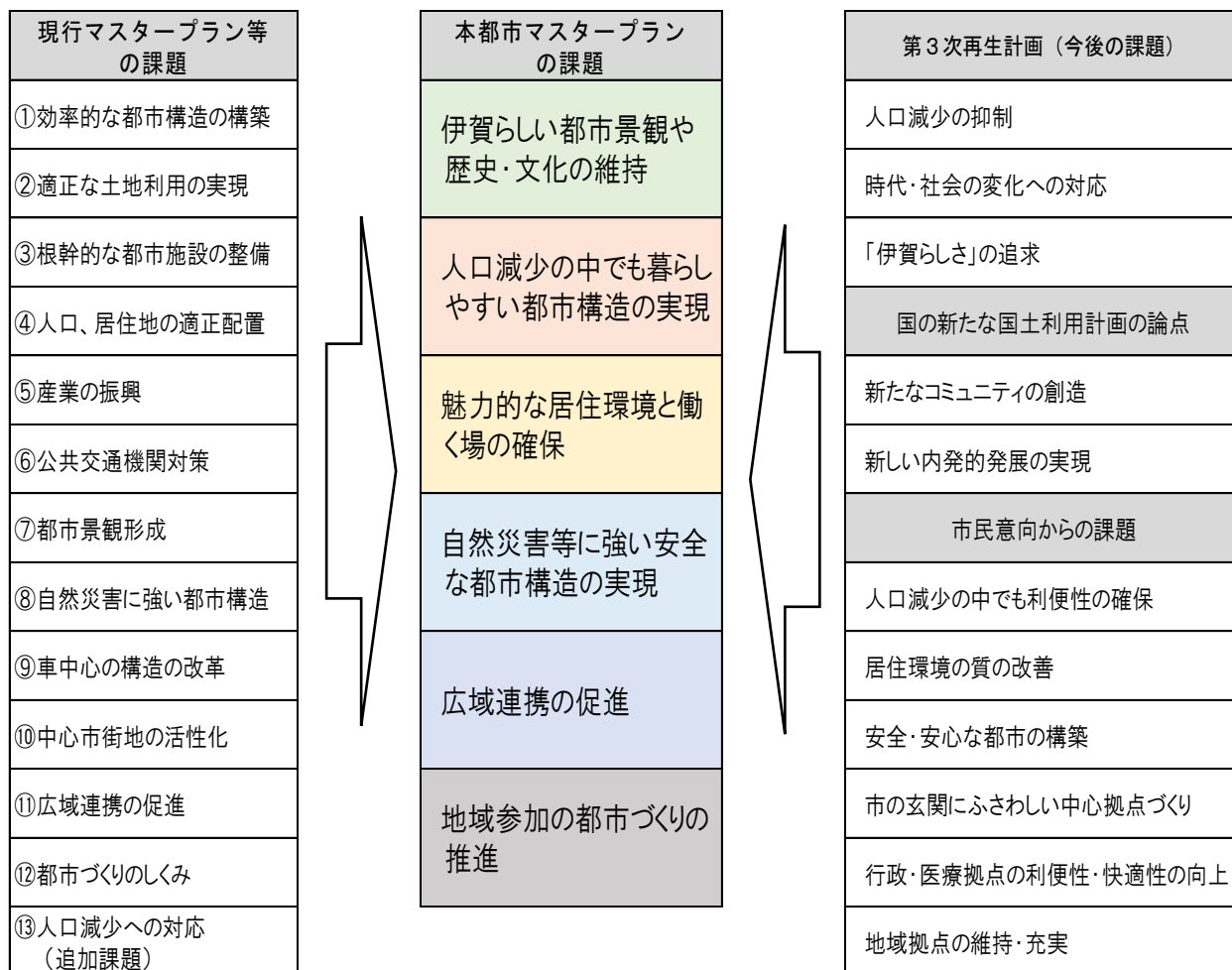
上位・関連計画から都市づくりの主要課題を整理すると以下のとおりです。

示された課題		内容の概要	都市づくりの主要課題
第3次基本計画 (今後の課題)	①人口減少の抑制	持続可能な地域社会の形成に向け、『来たい・住みたい・住み続けたい“伊賀”づくり』をめざした取組をより積極的に進め、人口減少を抑制する。	人口減少、少子・高齢化の対策としては、転出を抑え、移住の増加が重要で、そのための 魅力的な居住環境と働く場の確保 が必要である。また、 広域連携の促進 により圏域の魅力増進も重要である。
	②時代・社会の変化への対応	「Society5.0」、「持続可能な開発目標（SDGs）」、「新型コロナウイルス感染症などの新たな危機」などの時代・社会の変化に流されず、変化を好機にするために、地域全体で課題に対しスピード感を持って 的確に対応 する	時代・社会の変化への対応は、行政や地域レベルだけでは不十分で、 広域連携と地域参加 を進めることが重要である。また、社会の変化への対応としては、大規模化する風水害などの自然災害に強い 安全な都市構造の実現 も求められている。
	③「伊賀らしさ」の追求	本市特有の地域資源を活かし、「伊賀らしさ」にこだわったまちづくりを進めていく	「 伊賀らしい都市計画や歴史・文化 」や「 地域をつくる市民の力 」という未来を切り開くことができる素晴らしい可能性を 維持 することが重要です。
新たな国土利用計画の論点	①人と人のつながりの組み直しによる 新たなコミュニティの創造	人口減少・高齢化、市町村合併などの変化を受け、従来型の地縁型組織の中にも、活動地域の広域化や活動内容の深化を図る組織が出現し、また、NPO や民間企業等の多様な主体による地域を支える人作り、共助社会を担う組織が 新た に出現している。	地域における高齢化、空き家や非居住地化地区の増加等、地域コミュニティの維持が難しくなるため、 地域参加をベース に人と人のつながりの組み直しによる 新たなコミュニティの創造 により、 人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現 が求められる。
	②地域資源を活用した 新しい内発的発展の実現	農山村をたたむ国土づくりではなく、地域の必要性を肯定的に捉え、地域資源を活用した 内発的発展志向の産業振興 が重要である。	地域に生活するためには「しごと」の確保が前提であり、 地域参加をベース に地域資源を活用した 内発的発展志向 により、 魅力的な働く場の確保 が求められます。

4. 都市づくりに向けた主要課題

前都市マスタープランの総括からの課題、将来人口推計から見た人口減少への対応の課題、上位・関連計画策定の中で分析された都市づくりの課題、市民の意向からの都市づくりの課題を踏まえ、都市マスタープランの都市づくりに向けた主要課題を次のとおりとします。

■都市づくりに向けた主要課題



※第3次基本計画（今後の課題）は、パブリックコメントの中間案による。

伊賀らしさを維持することを示す課題である「伊賀らしい都市景観や歴史・文化の維持」、人口減少の抑制のための課題である「魅力的な居住環境と働く場の確保」、産業や災害への対応のための広域連携の必要性を示した課題である「広域連携の促進」、地域自治による課題解決の方向性を示した課題である「地域参加の都市づくりの推進」は、おもに伊賀市の特性を分析した課題です。

一方、「人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現」及び「自然災害等に強い安全な都市構造の実現」は全国的に共通する課題ですが、伊賀市では人口減少傾向が顕著であり、暮らしやすさを維持するためには、効率的な都市構造の構築がより一層求められています。また、近年の大規模災害への対応のための課題については、伊賀市の市街地内には多くの災害ハザードが存在し、対応が求められています。

なお、本都市マスタープランの課題の詳しい内容は、次ページに示します。

【課題1】伊賀らしい都市景観や歴史・文化の維持

市民が自分らしい生き方を実現し、地域社会のつながりの中で、住み続けたいと思えるまちを目指すうえでは、「暮らしと一体となった歴史・文化」と「地域の特色ある歴史的なまちなみや景観」などの魅力が調和した伊賀らしさが重要で、伊賀市文化振興条例第3条（基本理念）でも「いにしえから守り継がれてきた文化、歴史を活かし、地域の魅力を高め、郷土愛を育むこと」と示されています。

この暮らしやすく、歴史・文化・自然が心地よい都市環境を本市の特色、良さ、強みととらえ、これを「伊賀らしさ」として、更に高めていくことが求められます。

【課題2】人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現

前都市マスタープランでは、人口減少・少子高齢化に対応するため、「多核連携型都市構成」を目指し都市政策をすすめ、そのための方策として「伊賀市立地適正化計画」において都市機能誘導する区域や居住を誘導すべき区域を明らかにしました。しかし、人口減少のスピードは、前都市マスタープランの予測を超えており、伊賀市人口ビジョン将来人口推計においても、今後さらに大きく減少することが予測されています。このため、人口規模を配慮した適切な拠点配置や地域コミュニティに配慮した居住の在り方が求められます。

一方、効率的な都市経営を進めるために、都市の拠点や地域の拠点を維持することは、市民の快適な暮らしを支えるためには重要であるため、拠点機能の充実・確保が求められます。

なかでも、市域全体の中心的都市拠点である中心市街地においては、都市の顔としての魅力再生が求められます。

なお、公共交通機関については、伊賀鉄道、行政バス等の利用者は年々減少傾向にありますが、移動手段を待たない交通弱者にとっては大切な公共サービスであるため、伊賀市の将来像を見据えた見直しが求められます。このため、地域の実情に応じた新たな運行形態の導入について、調査検討を行うことが重要です。

【課題3】魅力的な居住環境と働く場の確保

伊賀市は、通勤においては流出より流入の方が多伊賀圏域の中心都市ですが、人口移動は転出超過都市です。この現象は、伊賀市に魅力的な居住地が少ないことが原因であると考えられます。このため、居住誘導区域の指定でエリアを示すだけでなく、住む魅力創造の対策が必要です。

一方、地域に生活するためには「しごと」の確保が前提であり、この問題の対応なしに自立性の高い伊賀市における都市づくりは考えられません。このため、国の新たな国土利用計画の論点に示されているように、地域資源を活用した内発的発展を支える地域づくりが求められます。

【課題4】自然災害等に強い安全な都市構造の実現

市民意向（市民アンケート結果）からは、市の安全性の確保は最重要課題であり、南海トラフに起因する地震や大規模化する風水害などの自然災害に対応した安全な都市づくりが求められています。

特に、市街地においても風水害等による被災の危険性が高い箇所が存在することから、市街地を災害から守る対策が必要です。

【課題5】広域連携の促進

伊賀市では、山城南地域、東大和地域と「定住自立圏共生ビジョン」を策定し、広域的な都市機能（防災対策機能、高次医療機能等）の連携を進めています。

また、大規模災害や産業振興等一都市だけでは十分でない課題に対応するため、近隣市である甲賀市、亀山市と、「伊賀市・甲賀市・亀山市広域連携推進会議」において都市的連携を深めています。

今後も、名張市を含め近隣市との連携等多様なネットワークの形成を推進することで、広域的な都市機能の分担、産業振興、災害対応等がより一層求められます。

【課題6】地域参加の都市づくりの推進

上記のような都市づくりに向けた多くの課題を解決していくためには、市民・団体・地域・事業者、行政がそれぞれの持つ力を合わせ、市全体及び地域ごとに連携・協働してまちづくりを進めることが重要です。

伊賀市では、「伊賀市自治基本条例」が施行され、住民自らが地域課題の解決に向けて取り組む体制が整えられてきており、市民・地域等とのさらなる協働・連携の強化が求められます。

第3章

全 体 構 想

第3章 全体構想

◆計画の体系◆

将来推計
2030年
人口：約7万4千人
15歳未満比率：11.7%

都市づくりに向けた主要課題
(P.41~43)

1. 伊賀らしい都市景観や歴史・文化の維持

2. 人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現

3. 魅力的な居住環境と働く場の確保

4. 自然災害等に強い安全な都市構造の実現

5. 広域連携の促進

6. 地域参加の都市づくりの推進



3-1 将来都市像と都市づくりの目標

1. 伊賀市の将来都市像

伊賀市の将来都市像の基本は、人口減少社会でも日常生活の利便性を維持し、都市の魅力を向上させるための都市構造として、「多核連携型の都市構成」をめざす方針は、前都市マスタープランと同じですが、拠点の維持・向上だけでは、周辺の土地利用を健全に維持できません。

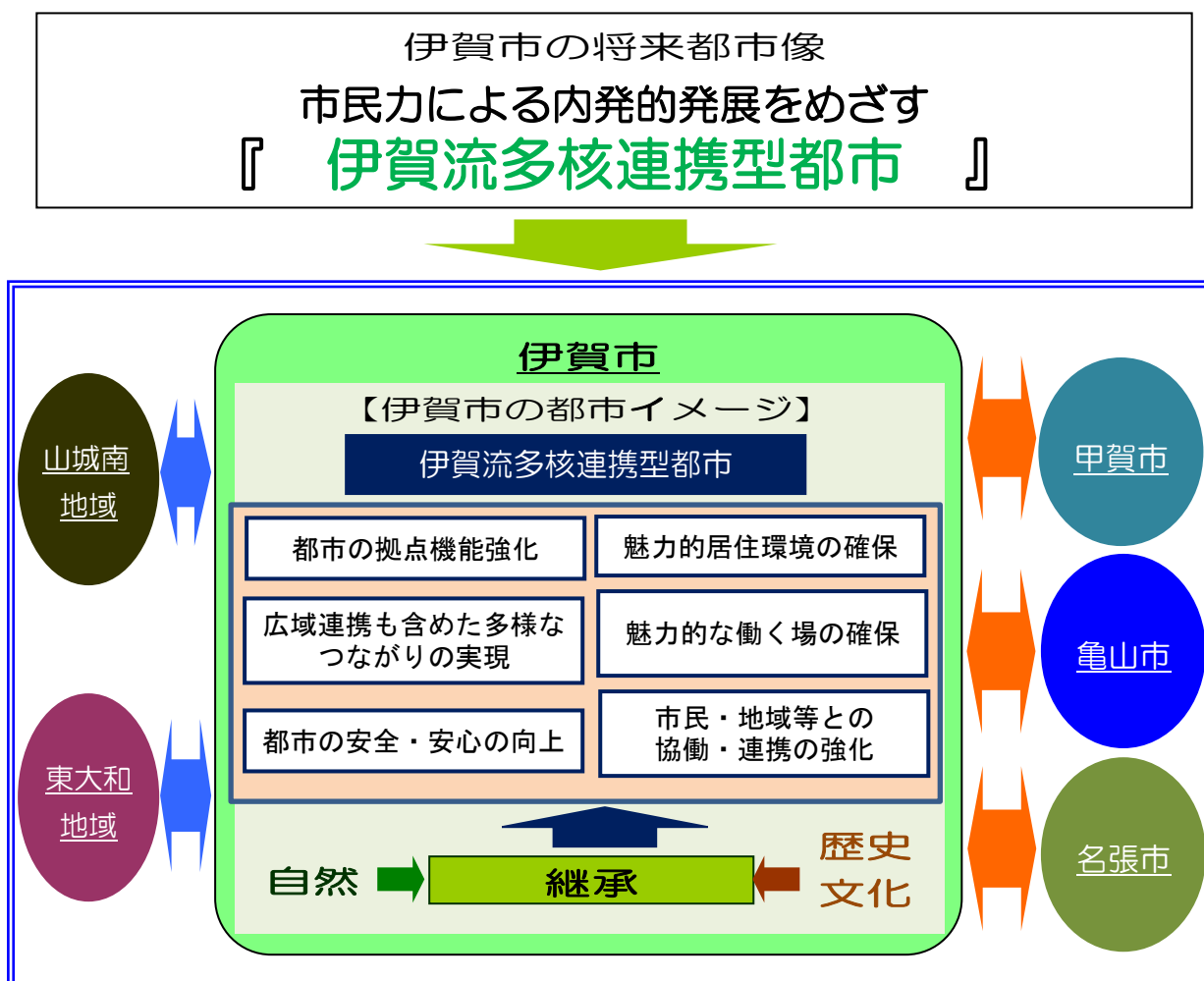
また、人口減少抑制の課題である人を定着させ、同時に他地域からも選ばれる都市の姿を目指すためには、魅力的な働く場所も必要です。

このためには、第一次産業等の地域資源をベースにした内発的志向の都市づくりをめざす必要があります。すなわち、都市をたたむ都市計画ではなく、地域の必要性を肯定的に捉え、「攻め（価値創造）」と「守り（生活維持・向上）」がバランスのとれた「市民力による内発的発展をめざす都市づくり」です。

なお、この都市像は、前都市マスタープランのような合併前の旧市町村を単位にしたコミュニティの単純な連携でなく、みんなが活躍できる地域のしくみづくりとして地域福祉計画が掲げる伊賀市流地域共生社会のしくみと連携し、伊賀らしい歴史・文化の継承、地域産業の内発的振興を進める強靱な構造で、これを「伊賀流多核連携型都市」と呼びます。

具体的都市のイメージは下図に示すとおりで、伊賀市特有の豊かな自然環境、城下町や各種街道などの歴史・文化資源、さらにはそれらと一体となった都市の姿の継承をベースに、都市づくりの目標※の実現をめざす「伊賀流多核連携型都市」が、市内及び隣接市や地域との多様な連携と交流により一人ひとりの豊かさを求めた都市づくりを目指します。

※都市づくりの目標は次ページのとおりで、主要課題への対応となります。



※山城南地域（京都府笠置町・南山城村）及び東大和地域（奈良県山添村）は、定住自立圏形成地域

2. 都市づくりの目標

都市づくりの目標は、伊賀市の将来都市像を目指して、先に示した6つの都市づくりの主要課題に対応するために、以下の7つの目標を設定します。

課題1への対応として「**目標1：都市の魅力継承と更なる向上**」を掲げ、伊賀らしい「都市の姿」を保持することで、歴史・文化の拠点を継承します。

課題2への対応として「**目標2：都市の拠点機能の強化**」、「**目標4：広域連携も含めた多様なつながりの実現**」を掲げ、人口減少の中でも暮らしやすい都市構造の実現を、伊賀市流地域共生社会のしくみと連携して目指します。

課題3への対応として「**目標3：魅力的居住環境の確保**」、「**目標5：魅力的な働く場の確保**」を掲げ、人口減少抑制に努めます。

課題4への対応として「**目標6：都市の安全・安心の向上**」を掲げ、近年の大規模災害にも強い都市づくりを目指します。

課題5への対応として「**目標4：広域連携も含めた多様なつながりの実現**」を掲げ、広域連携の促進に努めます。

課題6への対応として「**目標7：市民・地域等との協働・連携の強化**」を掲げ、伊賀流市民自治の具現化を進めます。

【目標1】 都市の魅力継承と更なる向上

伊賀市特有の豊かな自然環境や景観を守り、活かすことで、伊賀らしさを追求した都市を形成します。また、地域の人々によって守り伝えられてきた貴重な「歴史・文化資産」を保全し、活用することで、伊賀らしい「都市の姿」を保持することで、歴史・文化の拠点を継承します。

【目標2】 都市の拠点機能強化

人口減少が進む中でも暮らしやすく、魅力あふれる都市を形成するため、適切な土地利用と合わせて、中心市街地や市役所周辺等の都市拠点機能の強化を図ります。また、地域での暮らしやすさを維持するため、地域の生活拠点の形成を、伊賀市流地域共生社会のしくみと連携して進めるとともに、拠点間及び拠点と居住地との公共交通等による多様なつながりの強化に努めます。

【目標3】 魅力的居住環境の確保

伊賀市の人口ビジョンの人口目標実現のためには、人口の社会増を図る必要がありますが、現状は人口転出超過都市です。この解消を図るため、都市内外の人から住みたいと思われる、伊賀市の強みを活かした魅力的居住地づくりをめざします。

【目標4】 広域連携も含めた多様なつながりの実現

近隣市である名張市、甲賀市、亀山市などとの連携強化を図るとともに、山城南地域、東大和地域とは定住自立圏として、広域的な都市機能（防災対策機能、高次医療機能等）の連携を進めます。

【目標5】 魅力的な働く場の確保

伊賀市は古くから交通の要衝で、この高い交通拠点性を基盤に多様なものづくり産業が集積する都市として発展してきました。

今後も、交通拠点性の強みを生かした都市としての新たな企業誘致や、観光・交流などの促進により、さらなる都市活力の向上を図ります。

また、地域資源を活用した内発的發展を支える地域づくりを進めるため、一次産業（農林業）の高度化やコミュニティビジネスの創出等を多様な連携により進めます。

【目標6】 都市の安全・安心の向上

南海トラフに起因する地震や大規模化する風水害などの自然災害を意識した都市形成に努めます。特に、市街地においても風水害等による被災の危険性が高い地域が存在することから、市街地を災害から守る対策を強化します。

また、市民の安心向上のため、緊急医療体制の強化を名張市と連携して進めます。

【目標7】 市民・地域等との協働・連携の強化

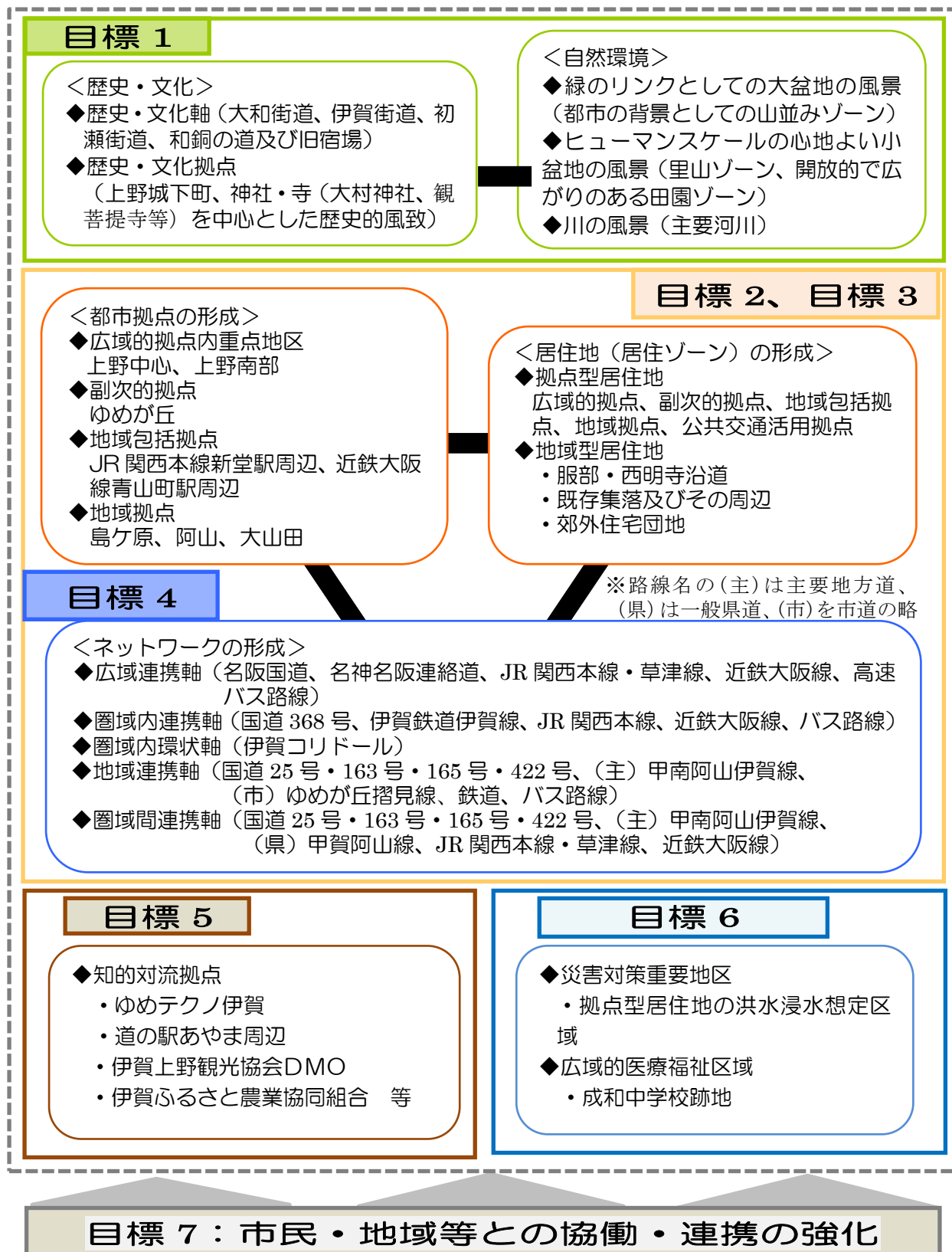
市民力による内発的發展を目指すためには、市民・地域等と行政がそれぞれの持つ力を合わせ、市全体及び地域ごとに協働・連携してまちづくりを進めることが重要です。

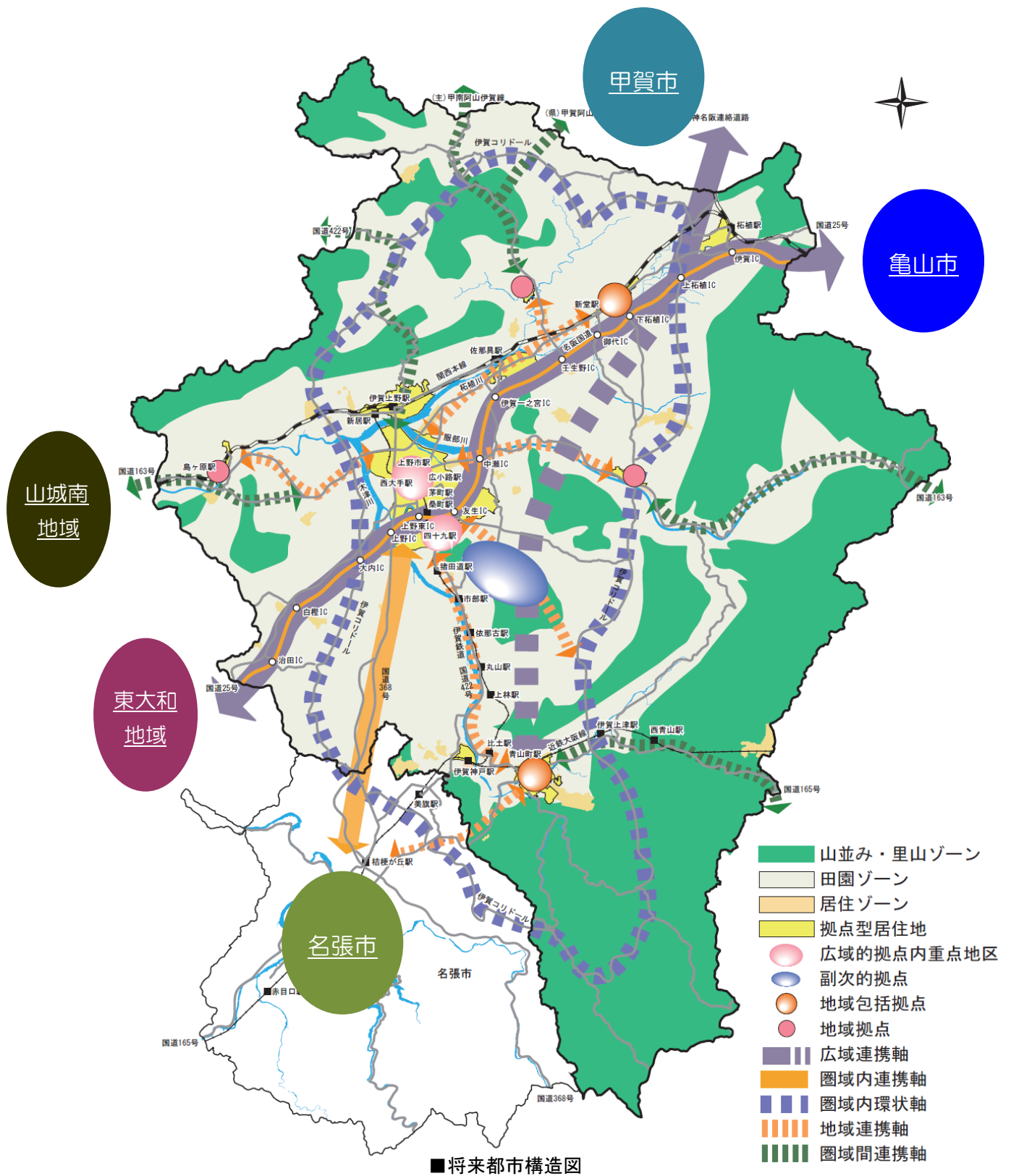
このため、まちづくりに市民力や地域力を生かすため、更なる協働・連携の強化を、福祉施策等と連携して進めます。

3-2 将来の都市の構造

1. 将来の都市構造の設定

前回の都市マスタープランの多核連携型の都市構成は、都市拠点とネットワーク（目標 2、3、4）で構造を表現していましたが、今回の伊賀流多核連携型都市構造は、伊賀らしい歴史・文化、自然の継承（目標 1）、地域産業の振興による活力向上（目標 5）及び安全・安心の要素（目標 6）を加えた強靱な構造としています。また、地域拠点に地域包括ケアの視点を加えた地域包括拠点を設けることで、伊賀市流地域共生社会との連携も目指しています。なお、目標 7 は、構造を支える要素で構造図には表現しません。各要素の詳細は 2～6 項に示すとおりです。





本図の名神名阪連絡道路の実線は、地域高規格道路計画路線調査区間、破線は候補路線を示します。

※・歴史・文化の継承要素、都市の活力の要素、安全・安心の要素及び居住ゾーンに含まれる「既存集落及びその周辺区域」及び小規模な住宅団地は、省略している。

・ゾーンは、市域を山並み・里山ゾーン、田園ゾーン、居住ゾーンに3区分している。(現行都市マスタープランの市街地ゾーンは、伊賀市土地利用条例に準じて変更した。)

2. 目標1を構成する都市構造の要素

目標1を構成する要素として、以下の都市構造を位置付け、保全・継承を図ります。

(1) 歴史・文化の継承

1) 歴史・文化軸（大和街道、伊賀街道、初瀬街道、和銅の道及び旧宿場）

伊賀市は、京都・奈良や伊勢を結ぶ大和街道・伊賀街道・初瀬街道・和銅の道が東西に通じ、古来より都（飛鳥、奈良、京都など）に隣接する地域であり、交通の要衝として栄え、江戸時代には、藤堂藩の城下町や伊勢神宮への参宮者の宿場町として発展した地域です。その名残がある街並みは重要な伊賀市の都市景観のひとつであり、今後もその保持に努めていきます。

2) 歴史・文化拠点（上野城下町、神社・寺（大村神社、観菩提寺等）を中心とした歴史的風致※

伊賀市歴史的風致維持向上計画において位置付けされた13か所の風致は、各地域における歴史的景観、伝統的祭事、地場産業、食文化など多様な要素により構成されており、この伊賀市固有の魅力を歴史・文化拠点と位置付け、その歴史的風致(※)や景観などを中心に、保全・活用を図ることで伊賀らしい「都市の姿」の保持に努めます。

※歴史的風致とは：地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境

(2) 自然環境の継承

1) 緑のリンクとしての大盆地の風景（都市の背景としての山並みゾーン）

伊賀市の盆地ならではの景観構造の骨格である外周の山並みについては、伊賀市の美しい景観の背景を形成する重要な要素であるとともに、木津川等の源流域として豊かな水と緑を与えてくれる貴重かつ広域的な環境資源であることから、適切な保全を図ります。

2) ヒューマンスケールの心地よい小盆地の風景（里山ゾーン、開放的で広がりのある田園ゾーン）

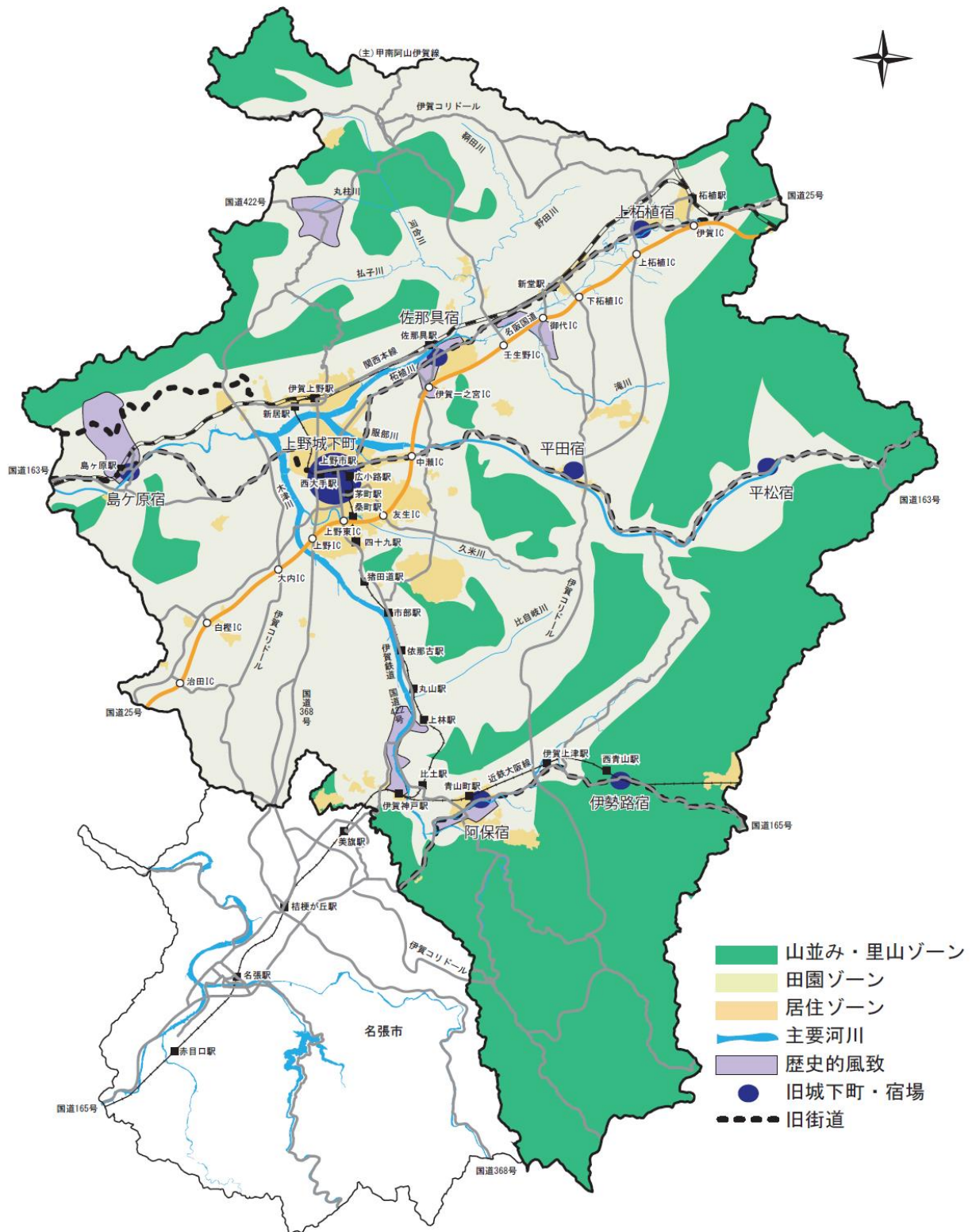
・開放的で広がりがある田園ゾーン：木津川、服部川、柘植川を中心として農地が盆地内に広がりのある田園景観を形成しており、この景観は伊賀市のふるさと景観の重要な構成要素です。このため、この田園景観を将来も継承するため保全を図ります。

・なつかしさを感じられる里山ゾーン：伊賀市は、上野、阿山・伊賀、島ヶ原、大山田などの小さなスケールの盆地が重なって伊賀全体の大きな盆地を形成する2重構造となっています。この小さな盆地を形成する集落周辺の里山を集落景観と一体的に保全します。

3) 川の風景（主要河川）

都市を横断し、暮らしに密着した主要河川や河川周辺の水田や緑地などを一体的な自然環境構造ととらえ、保全を図ります。

目標 1 を構成する都市構造の要素を図に示すと以下のとおりです。



■目標 1 を構成する都市構造の要素

3. 目標2、3を構成する都市構造の要素

(1) 都市拠点の形成

1) 広域的拠点

広域的拠点は、前都市マスタープランの広域的拠点を中心及び南部に二分し、伊賀市土地利用基本計画で定める広域的拠点区域は、次の2地区を基本とし、都市機能を維持・誘導する区域と位置付けます。

① 上野中心広域的拠点（上野中心都市機能誘導区域）

伊賀市の顔として、歴史・文化遺産を活用し、人が暮らし、賑わう、魅力あるコンパクトなまちづくりの拠点の形成を図る地区

② 上野南部広域的拠点（上野南部都市機能誘導区域）

名阪国道のインターチェンジに隣接することで広域的利用に便利な立地条件を活かし、広域的な行政の拠点を形成する地区

2) 副次的拠点

ゆめが丘は広域的拠点の都市機能を補完し、連携することにより、伊賀都市圏の地域振興に寄与するために計画された機能複合型の新都市で、居住の場、就業の場のほか、高度な文化的欲求に対応する場を提供することを計画の目標としています。このため、ゆめが丘およびその周辺地域を、広域的拠点を補完し、特に生産機能・研究機能等産業系機能の拠点となる地区と位置付けます。

3) 地域拠点及び地域包括拠点

伊賀市は558平方キロメートルという広大な市域であるため、その広さを補う手立てとして、伊賀市土地利用条例第9条に定める地域拠点等の拠点区域のうち、次の5地区を地域の日常生活の中心として地域拠点と位置付けます。

この地域拠点のうち特に、JR関西本線新堂駅周辺と近鉄大阪線青山町駅周辺については、隣接して地域包括支援センターサテライトが配置されており、その機能と連携して、地域の高齢化に対する守りの砦の機能を担う「地域共生社会を目指す拠点」として、地域包括拠点と位置付けます。

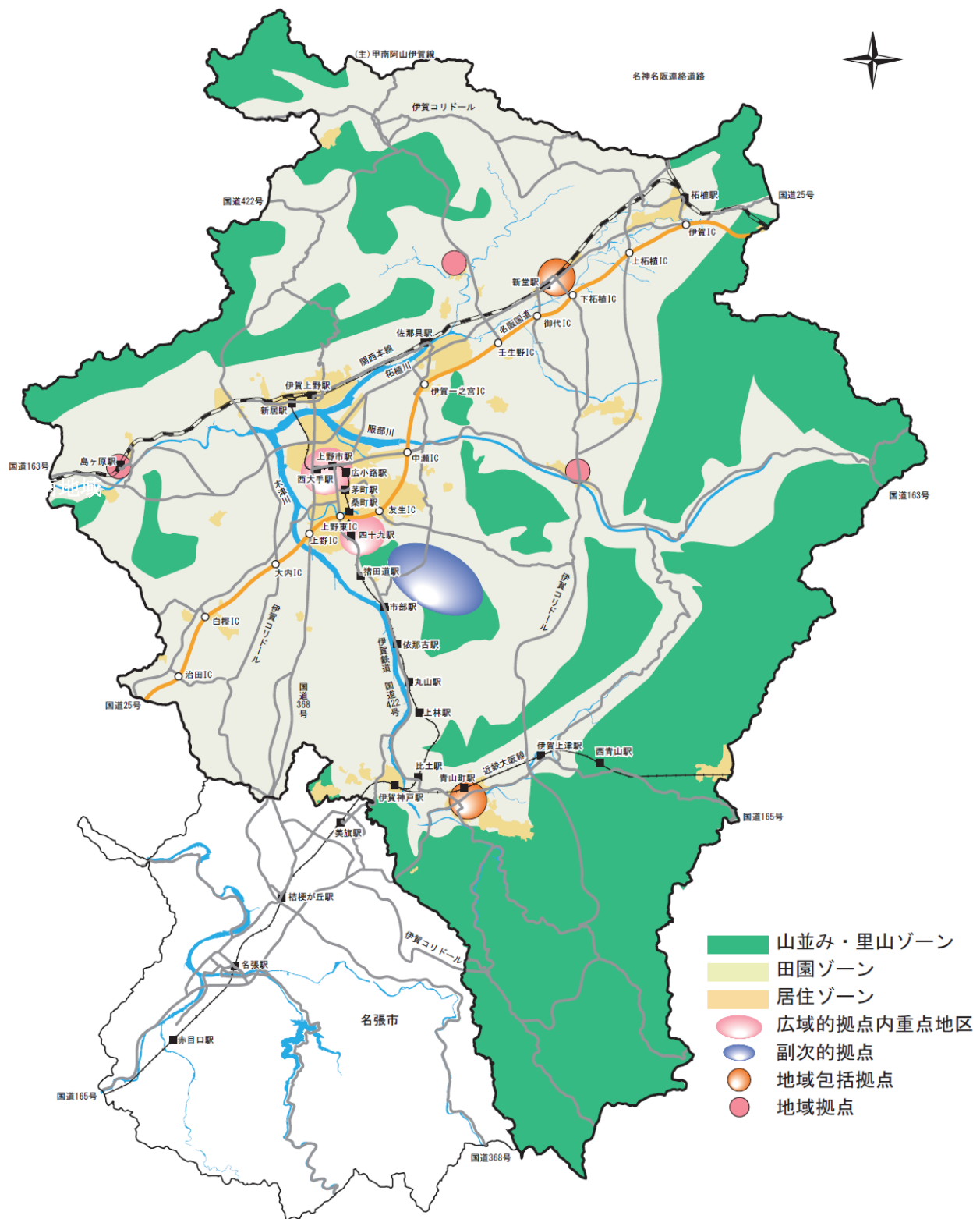
① 地域包括拠点

- ・ JR 関西本線新堂駅周辺
- ・ 近鉄大阪線青山町駅周辺

② 地域拠点

- ・ 島ヶ原支所周辺
- ・ 阿山支所周辺
- ・ 大山田支所周辺

都市拠点の配置を図の示すと次ページのとおりです。



(2) 居住地（居住ゾーン）の形成

1) 拠点型居住地

拠点型居住地は、人口移動の転出超過の解消を図るために魅力的な居住地づくりを進める地区と位置付けます。配置は、都市拠点の形成と一体的に考え、広域的拠点、副次的拠点、地域包括拠点及び地域拠点とします。

また、公共交通の拠点で、公共交通を活用した居住誘導を進める区域としてJR関西本線の伊賀上野駅周辺、佐那具駅周辺、柘植駅周辺及び近鉄大阪線の伊賀神戸駅周辺を位置付けます。

ただし、ハザードエリア等を勘案し、別途、伊賀市立地適正化計画において、居住誘導区域として定める区域とします。

なお、区域内の土砂災害特別警戒区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域は区域から原則除外します。

2) 地域型居住地

伊賀市土地利用条例において居住系用途は制限されていない以下の区域については、地域型居住地と位置付け、住環境の向上や地域福祉と連携したコミュニティの維持・向上に努めます。

① 服部・西明寺沿道区域

広域的拠点の周辺部で一定の市街化の進行がみられる地区で、市街化圧力が高いことより、市街地拡散に繋がらないよう努めます。

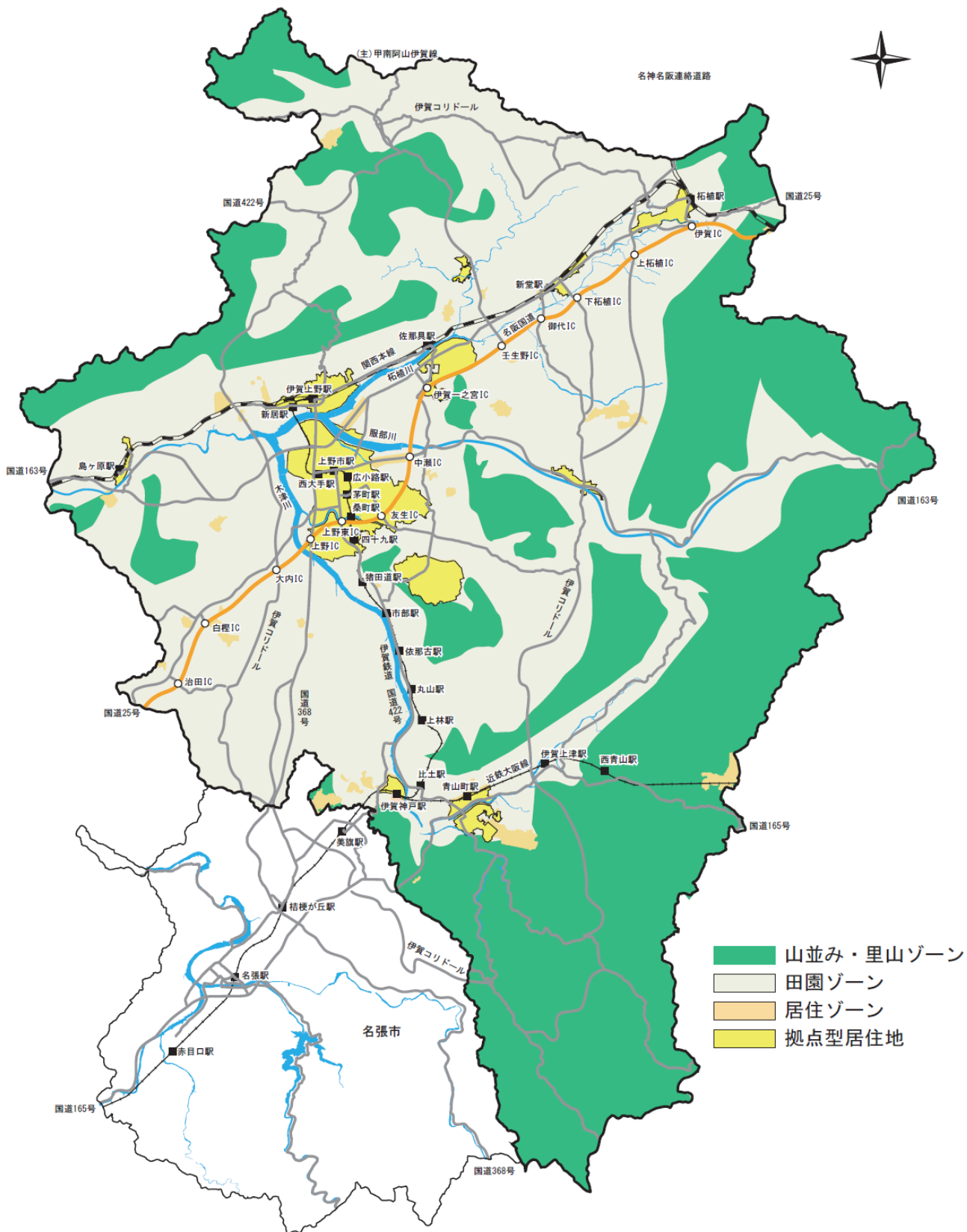
② 既存集落地及びその周辺

既存集落地については、人のつながりが強い地域であることから、地域コミュニティ施設等の拠点性を強化し、既存の集落地を中心に集約した生活空間を確保することで、つながりのある地域の保全を図ります。また、地域の要望に配慮した公共交通の適切な運用により、各種都市機能へのつながりの確保に努めます。

③ 郊外住宅団地

拠点型居住地外の住宅団地は、自然と共生した田園居住地として、今後も良好な住環境の維持に努めます。

居住地（居住ゾーン）の配置を図に示すと、次ページのとおりです。



■ 居住地（居住ゾーン）配置（目標3）

※居住ゾーンに含まれる「既存集落及びその周辺区域」や小規模な「郊外住宅団地区域」は、省略している。