

第2次国土利用計画さくら市計画



平成29年3月
さくら市

【目次】

前文	1
1 さくら市の概要	2
2 土地利用に関する基本構想	
(1) 土地利用の基本理念	3
(2) 土地利用の現状と課題	4
(3) 土地利用の基本方針	7
(4) 利用区分ごとの土地利用の基本方向	8
3 利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要	
(1) 利用目的に応じた区分ごとの規模の目標	12
(2) 地域別の概要	14
4 本計画を達成するために必要な措置の概要	
(1) 公共の福祉の優先	15
(2) 計画的な土地利用の調整	15
(3) 地域整備施策の推進	16
(4) 土地の保全及び安全性の確保	16
(5) 環境の保全	16
(6) 土地利用の転換の適正化	17
(7) 土地の有効利用の促進	17
(8) 土地利用に関する調査の推進	17

前文

本計画は、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）第 8 条第 1 項の規定により定めたものであり、本市における国土（以下「市土」という。）の利用に関し、長期にわたり適正な土地利用を図るための指針とするものです。

その内容は、国土利用計画法第 8 条第 2 項の規定により国土利用計画栃木県計画を基本とするとともに第 2 次さくら市総合計画に即して策定したもので、本市における土地利用調整基本計画等の市土利用に関する諸計画の基本になるものです。

なお、その計画期間は、平成 29 年度から平成 38 年度までの 10 年間とします。

1 さくら市の概要

本市は、関東平野の北端、栃木県の中央部よりやや北東に位置し、東京から約120km、県都宇都宮市から約20kmの距離にあります。

平成17年3月に旧氏家町と旧喜連川町が合併し、発足した市であり、人口は44,901人（平成27年10月1日現在）です。

市土の範囲は、南北に17.8km、東西に15.6kmで、総面積は125.63k㎡です。

市の西部を国道4号及びJR宇都宮線が縦断し、市の南部を国道293号が横断する等、交通の利便性に恵まれた地域であるといえます。

市土の地形は、特徴が大きく2つに分かれており、氏家地区（旧氏家町の範囲で、おおむね市土の南西部を指す。以下同じ。）は、鬼怒川沿いのほぼ平坦な水田地帯であり、喜連川地区（旧喜連川町の範囲で、おおむね市土の北東部を指す。以下同じ。）は、高原山の南から伸びるなだらかな数条の丘陵地の間に水田がバランス良く配されています。

市土全体として、利根川水系（鬼怒川・五行川）と那珂川水系（荒川・内川・江川）の豊かな水資源に恵まれた自然環境の豊かな地域であり、これらの条件を生かしながら農業を基幹産業として発展してきました。

市土利用としては、農地と森林が市土全体の約7割（平成27年現在で農用地が約42.25%・森林が約20.94%）を占めており、豊かな自然と人間が共生した穏やかな田園都市と評することができます。



春の荒川河川敷（免田河原）

2 土地利用に関する基本構想

国土利用計画法施行令（昭和 49 年政令第 387 号）第 1 条第 1 項第 1 号及び第 3 項の規定により、市土の利用に関する基本構想について、次のとおり定めます。

(1) 土地利用の基本理念

平成 28 年 3 月に策定した第 2 次さくら市総合計画の基本構想では、土地利用の方向性について、前身であるさくら市第 1 次振興計画の基本構想を継承し、次のとおり定めています。

まちづくりの基盤である土地の利用については、自然環境への影響にも配慮しながら、社会的な必要性に適切に対応し、総合的かつ計画的な視点から整備・開発・保全を進めていく必要があります。

さくら市第 1 次振興計画は、本計画の前身である国土利用計画さくら市計画（以下「前計画」という。）に大きく影響を与えています。

そこで、本計画で定める基本理念については、前計画の基本理念を継承するとともに第 2 次さくら市総合計画で定める土地利用の方向性を取り入れ、次のとおり定めます。

自立した行財政基盤の確立や市民の利便性確保のため、豊かな自然環境や恵まれた歴史・文化遺産等への影響に配慮しながら、必要性に応じた整備・開発・保全を計画的に実施・誘導していく。

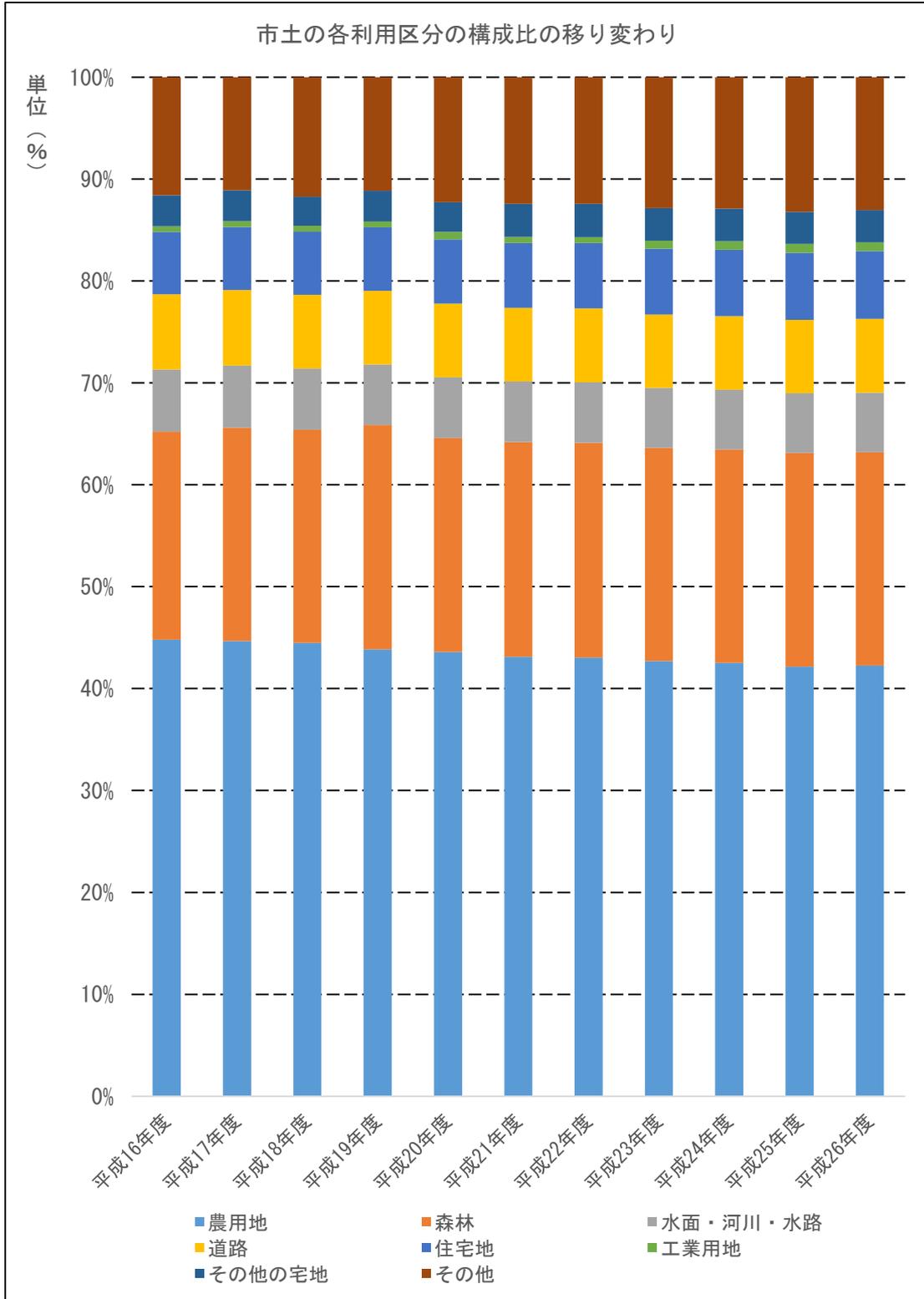
基本理念を実現するためには、整備及び開発の必要性並びに地域特性に応じた適切な配置について判断していく「考え方の基準」が必要です。

本計画において、これらの考え方の基準を明確にし、現在、本市が抱える市土利用の問題、課題等に対応していくとともに、計画的かつ有効的な市土利用の推進を図っていきます。

(2) 土地利用の現状と課題

近年の市土地利用の移り変わりを確認すると表1のとおりになります。

表 1



備考 各利用区分の定義は(4)で規定するとおりとする。

平成 16 年の市土については、農用地として利用されている面積が 5,621ha と最も大きく、市土全体の 44.80%を占めています。次いで森林として利用されている面積が 2,560ha で市土全体の 20.40%を占め、宅地の面積が 1,217ha で 9.70%、道路の面積が 926ha で 7.38%、水面・河川・水路の面積が 768ha で 6.12%と続きます。

これに対し、平成 21 年の市土については、農用地として利用されている面積が 5,410ha で市土全体の 43.12%を占め、森林の面積が 2,644ha で 21.07%、宅地の面積が 1,280ha で 10.20%、道路の面積が 907ha で 7.23%、水面・河川・水路の面積が 746ha で 5.95%と続きます。

また、平成 26 年の市土については、農用地として利用されている面積が 5,308ha で市土全体の 42.25%を占め、森林の面積が 2,631ha で 20.94%、宅地の面積が 1,340ha で 10.67%、道路の面積が 912ha で 7.26%、水面・河川・水路の面積が 735ha で 5.85%になります。

これらの情報について、平成 16 年の市土利用と平成 26 年の市土利用を比較し、精査すると、農用地の面積が 313ha (2.55 ポイント) 減少し、宅地の面積が 123ha (0.97 ポイント) 増大したことが目立つところです。

地域別にみると、氏家地区は、平地が広がっていること、国道 4 号及び国道 293 号、JR 宇都宮線等の交通網が良好に整備されていること等の地理的条件に恵まれているため、市街地周辺部の住宅地開発、国道沿線、郊外等における大規模商業施設の立地等により、都市化が進行してきました。

これに対し、喜連川地区は、多くの森林が残存する自然環境に恵まれた地域であり、近年では刑務所の建設、大手企業の進出等があったものの、地域全体としては開発圧力も低く、土地利用の転換は、比較的緩やかに推移してきたところです。

しかし、近年、全国各地で少子化に伴う人口の減少が深刻な社会問題になっているところであり、その影響は、本市にも及んでいるところです。特に、都市化の進行が停滞していた氏家地区の一部及び喜連川地区の全部においては、その影響が顕著であり、急速な高齢化及び過疎化が大きな問題になっています。

また、近年、全国各地で発生している地震、風水害等の大規模な災害についても深刻な懸念事項であり、喫緊で解決すべき課題です。

今後は、第2次さくら市総合計画の「基本構想」の「まちづくりの方向性」でも示しているとおり、人口減少の抑制又は人口減少社会への適応が急務です。そのためには、地域産業の活性化、定住人口の増加、暮らしやすさの確保等の施策の実現のための市土の利用が重要になります。その上で、大規模災害の発生を念頭に、防災及び減災を意識したまちづくりを展開する必要があります。



国道 293 号沿線のほほえみ仏

(3) 土地利用の基本方針

限られた資源である市土の有効利用を図り、本市の持つ特性と調和のとれた土地利用を引き継いでいくため、土地利用の基本方針について、次のとおり定めます。

ア 総合的かつ計画的な市土利用

森林、農用地、宅地等の相互の土地利用の転換については、可逆性が容易に得られないこと、自然の循環系、景観等に影響を与えること等から、慎重な配慮のもとで総合的及び計画的に行います。

イ 安全で安心できる市土利用

近年、全国各地で地震、土砂崩れ等の自然災害が多発しています。

本市においても東日本大震災及びその後の豪雨によるお丸山の崩落により大規模な被害が発生したことは記憶に新しいところです。

市民が安心して生活できる環境づくりは、市民のニーズのうち最も優先度が高いものであることから、浸水想定区域、土砂災害警戒区域等を考慮し、計画的な市土の利用を推進します。

ウ 循環と共生を重視した市土利用

本市は、豊かな自然環境に恵まれていますが、近年は、地球温暖化をはじめとした様々な環境問題が市民の生活に影響を与えています。

市民が恵まれた自然と共生し、その自然を次世代に継承できるよう、自然環境の保全に努めながら市土の利用を推進します。

エ 美しくゆとりある市土利用

多様化する個人の価値観、ライフスタイル等に合わせ、市民全員が人生及び生活を楽しむことができるまちを目指します。

本市を明るく豊かなまちとして発展させていくため、生活空間、地域の歴史、文化等に配慮したゆとりあるまちづくりのための市土の利用を推進します。

(4) 利用区分ごとの土地利用の基本方向

「市土」と一言で表現していますが、その実態は、様々な特性を帯びた土地の集合体です。

本計画では、国土利用計画栃木県計画にならい、利用区分として、市土を特性ごとに「農用地」「森林」「水面・河川・水路」「道路」「宅地」「その他」の六に区分し、そのうち宅地については「住宅地」「工業用地」「その他の宅地」の三に更に区分します。

利用区分ごとの土地利用の基本方向について、それぞれの特性を踏まえつつ、次のとおり定めます。

ア 農用地

本市の農用地は、市土の約42.25%を占めており、農業は、本市の基幹産業に位置付けられます。

豊富な水資源を活用し、水稲、園芸作物の生産等、調和のとれた農業の推進が図られてきました。また、水田が保有する洪水防止機能、里地里山としての景観の構成等、食料の生産拠点以外の観点からも、その維持・保全は重要であると考えています。

しかし、一方では、市街地周辺部における宅地、郊外型商業施設、大型店舗等の開発等の圧力も高く、農業後継者の不足等、異なる性質の社会的課題とも相まって、農用地の土地利用転換・開発を望む声が聞かれるのも現状です。

これらのことから、農用地の土地利用の基本方針について、次のとおり定めます。

- (ア) 優良農地について、生産性の高い農業経営確立のための整備等を進めるとともに利用集積、団地化等の推進を図り、土地利用の高度化を図っていきます。
- (イ) 水田が保有する洪水調整機能等の防災機能、里地里山の構成体としての生態系維持機能、農山村風景の構成体として保有する景観要素等の視点からも価値を捉え、農用地の計画的な維持・保全を図っていきます。
- (ウ) 農用地の土地利用転換については、最小限に抑えることとし、周辺環境との調和に配慮しつつ、都市的利用地域の土地利用の視点からの開

発と農業的利用地域の保全のバランスを維持していきます。

イ 森林

市土において、森林とは、木材資源の生産拠点であるとともに水源のかん養、土砂災害の防止、動植物の生態系の保持等、環境の保全に重要な役割を担っていることに加え、人々にやすらぎを与える重要な景観要素でもあります。

これらの特徴を踏まえつつ、森林の土地利用の基本方針について、次のとおり定めます。

- (ア) 復元し難い貴重な自然資源として保全するだけでなく、市民の保養、観光資源等として多様な活用が図れるよう、適正な保全及び管理に努めます。

ウ 水面・河川・水路

市土内に八の1級河川が流れる等、本市は水資源が豊富です。また、これらの水資源の周辺では全国的にも珍しい動植物の分布が確認されていることから、豊富な水量だけでなく、その水質も高いものであるといえます。

これらの水面・河川・水路の土地利用の基本方針について、次のとおり定めます。

- (ア) 公共下水道施設及び農業集落排水施設の整備、合併処理浄化槽の設置の推進等、水質保全のための施策の推進を図りながら水資源の有効利用、水害防止、地下水の保全等の必要な取り組みを行っていきます。
- (イ) 水辺という環境が保有する癒しの効果を利用した潤い空間の創出等、水辺の利活用を図っていきます。

エ 道路

旧来から整備されていた国道4号、国道293号その他県道等の主要道路により発展してきた本市は、平成17年の新市発足後も住宅地の拡張、地域需用の高まり等に合わせ、さくらロード、卯の里ふれあいアンダー等の新たな道路を整備してきました。

しかし、現在、社会インフラの老朽化が全国各地で問題になっているところであり、本市においても既存の道路の維持が行政課題として重要になってきます。

については、道路の土地利用の基本方針について、次のとおり定めます。

(ア) 社会インフラとして重要な道路について、長寿命化を含め、計画的な修繕を実施することによりその維持を図っていきます。

(イ) 付近の交通量の増加、交通渋滞の状況等を見極め、必要と判断された場合において新たな道路の整備を図っていきます。

オ 宅地

(ア) 住宅地

本市においては、特に氏家地区について、これまで住宅開発の圧力が高い状況が続き、区画整理事業の施行地区のほか、住宅地の利用区分を定めた市土に宅地の分譲に係る開発を誘導してきました。これら、誘導が可能である市土の残地は僅少になりましたが、人口集中地区（DID）の形成に至っていません。

また、今後、市人口も減少することが予想されます。その減少の度合いを少しでも抑制し、生活環境を維持するため、住宅地の土地利用の基本方針を次のとおり定めます。

① 用途地域（都市計画法（昭和43年法律第100号）第8条第1項第1号の規定により定める用途地域をいう。以下同じ。）内については、現在、空洞化が進行していますが、その改善を図るため、商業施設の形成と歩調を合わせ、更なる住宅開発を誘導します。

② 現在、区画整理事業の施行地区は、ほぼ整備が完了していることから、これに代わり、市人口の減少の抑制のため、新規の住宅開発の誘導の受け皿になる候補地を検討します。

(イ) 工業用地

本市における工業用地の形成については、進出する企業を既存の工業団地等に集約させることにより、一定の成果を得てきましたが、反面、既存の工業団地等の残地が僅少になっています。

世界経済の景気の回復も低調であり、近隣の市町の工業団地には未利用地も散見される中、新たな工業地域の形成には課題も多いところですが、これらの現状、課題等を踏まえ、工業地域の土地利用の基本方針を次のとおり定めます。

① 今後も農用地、森林、住宅地等への干渉、影響等に配慮し、工業生産

活動の拠点として産業構造の変化に対応することができる生産基盤の整備確保に努めます。

- ② 地域経済の活性化のため、既存の工業団地の拡張の可能性の検討等、新たな企業の進出の受け皿となるべき工業用地の形成を図ります。

(ウ) その他の宅地

商業系とその周辺の住居系の用途地域で構成される中心市街地については、住民の利便性に寄与する店舗、事務所等、各種サービス施設の集積を誘導し、将来にわたって市の発展を支える中核的役割を果たす区域として位置付けることが必要です。

また、中心市街地の周辺に位置する幹線沿道地域については、かつては開発圧力が非常に高く、大規模店舗、商業施設等の進出により中心市街地とは異なる特色を示しつつ、市全体の活性化に貢献してきた地域でしたが、現在は、開発を誘導できる市土の減少、日本全体の経済状況の不透明感の影響等により、その勢いにも沈静化の兆しがみえています。

これらのことを鑑み、土地利用の基本方針を次のとおり定めます。

- ① 中心市街地については、住機能の確保と合わせ、様々な人々が交流する賑わいのある都市空間の形成及び土地利用の高度化に努めるとともに、郊外型商業施設とは異なった特色を持つ店舗、事務所等の集積を図る施策を進めていきます。
- ② 幹線沿道地域については、まちづくり3法（都市計画法、大規模小売店舗立地法（平成10年法律第91号）及び中心市街地の活性化に関する法律（平成10年法律第92号）をいう。）の遵守、農業施策との調整、自然環境との調和等に配慮しつつ、郊外型商業施設、大型店舗等の開発を誘導していきます。

カ その他

社会教育施設、公園、福祉施設、環境衛生施設、コミュニティー施設、スポーツ施設等の公共施設について、市民生活における重要性及び必要性を考慮し、自然環境との調和に配慮しながら、優先的に整備していきます。

3 利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要

国土利用計画法施行令第1条第1項第2号及び第3項の規定により、市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要について、次のとおり定めます。

(1) 利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

本計画の基準年次は、平成26年とし、目標年次は、平成38年とします。

市土の利用に関して、基礎的な前提となる人口については、平成27年度に策定されたさくら市人口ビジョンから独自に算出し、平成38年の人口を44,226人と想定します。

2の(4)で規定した利用区分ごとの目標面積については、社会経済的変化要因から各種計画に係わる土地利用の変更を見込むとともに、過去及び現況の土地利用の推移をもとに将来の利用量を総合的に判断し、表2のとおり設定します。



夏の鬼怒川河川公園（ゆうゆうパーク）

表 2

利用目的に応じた区分ごとの規模の目標

(単位 : ha・%)

区分	(基準) 平成 26 年	(目標) 平成 38 年	増減	構成比	
				(基準) 平成 26 年	(目標) 平成 38 年
農用地	5,308	5,193	△115	42.25	41.34
森林	2,631	2,621	△10	20.94	20.86
水面・ 河川・水路	735	720	△15	5.85	5.73
道路	912	917	5	7.26	7.30
宅地	1,340	1,415	75	10.67	11.26
住宅地	833	878	45	6.63	6.99
工業 用地	109	129	20	0.87	1.03
その他 の宅地	398	408	10	3.17	3.25
その他	1,637	1,697	60	13.03	13.51
市土面積	12,563	12,563	0	100.00	100.00
用途地域 面積	1,019	1,019	0		

(2) 地域別の概要

市土は、市民生活、産業経済活動等の共通の基盤であるとともに、地域の自然環境を構成する貴重な資源でもあります。市土の利用については、自然環境への影響について配慮するとともに社会的必要性に適切に対応し、総合的かつ計画的視点から整備、開発及び保全を進捗させる必要があります。

本計画では、第2次さくら市総合計画に則り、市土を大きく「都市的利用地域」「農業的利用地域」「自然地域」の三に区分し、地域ごとの特性に応じた利用を進めていきます。

ア 都市的利用地域

2の(4)で規定した利用区分のうち宅地について、都市的利用地域に区分します。都市的利用地域のうち旧氏家町及び旧喜連川町それぞれの中心市街地部については、商業等集積地域に、既に住宅が集積している区域及び今後、宅地化が想定される区域については、住宅地域に、既存の工業団地等については、工業地域に区分します。

市土の拠点として相応しい地域に発展するよう、更なる強化に努めます。

イ 農業的利用地域

2の(4)で規定した利用区分のうち農用地について、農業的利用地域に区分します。

東京圏への生鮮食料供給基地として、農業生産基盤の維持及び整備に努め、優良農地の保全を図ります。

ウ 自然地域

2の(4)で規定した利用区分のうち森林及び水面・河川・水路について、自然地域に区分します。

林業生産の場のみならず、保養又はレクリエーションの場等、多様な利用を促進するとともに、恵まれた自然環境の保全に努めます。

4 本計画を達成するために必要な措置の概要

国土利用計画法施行令第1条第1項第3号及び第3項の規定により、市土の利用に関する基本構想並びに市土の利用目的に応じた区分ごとの規模の目標及びその地域別の概要を達成するために必要な措置の概要について、次のとおり定めます。

(1) 公共の福祉の優先

市土は、市民の生活の場であり、市の限りある貴重な財産です。

市土の利用については、一部の土地の利用方法が他の土地の利用、市民生活等に大きな影響を与える等、公共の利害に関係してくる特性を有しています。

このため、市土の利用については「公共の福祉の優先」を大前提としながら、市土利用の全体像、利用区分ごとの基本方向等に基づき、地域の特性に応じた土地利用が図られるよう、各種の規制、誘導措置等による総合的な施策の推進を図っていきます。

(2) 計画的な土地利用の調整

国土利用計画法に基づき、本計画の適切な運用を図ることにより、計画的な土地利用を実現して行きます。

また、都市計画法、文化財保護法（昭和25年法律第214号）、森林法（昭和26年法律第249号）、農業振興地域の整備に関する法律（昭和44年法律第58号）等の土地利用又は土地開発関連の個別法を適切に運用するとともに、さくら市土地開発指導要綱（平成17年さくら市告示第98号）を充実させ、土地利用の誘導を図ります。

更には、国土利用計画法に基づく土地取引の届出審査制度のほか、市独自の審査制度の運用により、投機的な土地取得、無秩序な土地利用等の防止に努め、適正な土地利用の確保を図っていきます。

(3) 地域整備施策の推進

健全で均衡ある地域社会の発展及び地域の特性を活かした魅力あるまちづくりのため、第2次さくら市総合計画に関連する諸施策との整合性を図りながら、生活環境施設、都市基盤施設等の日常生活の基盤づくりを進めるとともに、産業関連施設、拠点施設等の適正な配置と整備を推進します。

また、近隣市町を含む広域圏での計画及び構想についても整合性を図り、調整及び連携をとりながら計画的な土地利用の推進を図っていきます。

(4) 土地の保全及び安全性の確保

森林及び水田が保有する水源かん養、洪水調整機能、生態系維持機能等の必要性を十分に理解し、自然環境保護、災害防止等の観点から、市内の森林、水田等を保全していくこととし、その活用にあたっては十分な配慮及び検討を行います。

また、市土を守るための治山施設、河川における治水施設等の防災関連施設の充実を図り、市土の保全を行います。

更には、地域社会の安全性を確保し快適な生活環境を守るため、公害防止の強化等を図っていくほか、公共施設等の耐震性の向上など安全対策を図っていきます。

(5) 環境の保全

森林、河川等の優れた環境の保全及びゆとりある快適な都市環境の確保を図るため、緑地及び親水空間の保全、旧来の宅地及び農地が調和する田園景観の維持等、地域の特性に応じた良好な景観の形成を目指します。

市街地については、利用区分に応じた適正な土地利用を誘導するとともにその内部においても緑地の確保及び緑化の推進に努め、その周辺部を含め、各種環境の整備等を図っていきます。

(6) 土地利用の転換の適正化

住宅開発又は商業系、工業系施設等の進出に伴う土地利用の転換については、地域に与える自然的・社会的な影響や農業生産性への影響が懸念される場所です。

その必要性、影響の度合い等について総合的に判断し、関係機関との調整を図りながら、法令及び計画に基づき、必要に応じた規制及び誘導を図っていきます。

(7) 土地の有効利用の促進

2の(4)で規定した利用区分のうち住宅地及びその他の宅地については、道路、上水道、下水道、公園等の都市基盤の整備を進めるとともに、緑地等の自然空間及び人々が交流する場の創出等により、理想的な住環境、都市環境等の整備を進めながら、旧市街地の空洞化の解消等に努め、土地の有効利用を図っていきます。

2の(4)で規定した利用区分のうち農用地、森林及び水面・河川・水路については、自然環境の保全・農林業の振興を基本としつつ、都市住民との交流等、地域活性化への取組み又は地域住民の憩いの場としての利活用を図っていきます。

(8) 土地利用に関する調査の推進

長期にわたり、市土の適切な土地利用及び維持を図っていくため、土地利用転換の状況把握、適切な土地利用のあり方の調査及び研究等を行っていきます。

調査及び研究については、自然環境保全の方策及び地域特性を生かした土地利用に資するための地形、地質、土壌、土地利用現況等について、科学的かつ総合的に進めていくこととします。