

# 第4次さくら市土地利用調整基本計画

令和4年3月

さくら市

## 目次

1	計画の趣旨	1
2	計画の期間	1
3	土地利用の現状	2
4	土地利用調整の基本方向	
	(1) 人口減少の抑制のための開発の誘導	5
	(2) 優良農地の保全等による農業の振興	7
	(3) 希少性の高い自然環境の維持及び保全	8
5	土地利用誘導区域の設定	
	(1) 誘導区域の設定	9
	(2) ゾーンの設定	10
	(3) ゾーンの開発基準	16

## 1 計画の趣旨

本市は、県都宇都宮に隣接するとともに、市内には JR 宇都宮線、国道 4 号、国道 293 号等の幹線施設を備えています。また、首都東京からの距離は、約 120km と比較的近接しており、鉄道を利用すれば 1 時間 30 分で、高速道路を利用すれば 2 時間で移動することができます。

このように栃木県内でも恵まれた立地条件、交通条件等を背景に、平成 17 年 3 月の新市発足からこれまで、人口・世帯ともに増加してきました。

しかし、少子化による人口減少は、日本全国で進行し、その影響は、今後、本市にも及ぶ見込みです。市は、令和 3 年 3 月に変更した第 2 次さくら市総合計画基本構想において、令和 42 年の本市人口を現在より約 6,200 人少ない 38,000 人規模とする人口展望を掲げました。

一方、東日本大震災以降も平成 27 年 9 月関東・東北豪雨、令和元年東日本台風等、市内での大規模な自然災害の発生が相次ぎ、市民の防災・減災に係る意識が更に向上しているところです。

これらの状況に対応するため、本市では、国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）第 8 条の規定により、第 2 次国土利用計画さくら市計画（以下「市国土利用計画」という。）を策定するとともに、同時にその下位計画である第 3 次さくら市土地利用調整基本計画を策定し、本市の土地利用調整の基本的方針を定めるものとして運用してきました。今般、このうち第 3 次さくら市土地利用調整基本計画の計画期間が満了することから、次期計画として本計画を策定し、改めて本市の土地利用の方向性を明確化するものです。

## 2 計画の期間

本計画の期間の始期は、令和 4 年度とし、終期は、市国土利用計画の計画期間の終期と同じく令和 8 年度とします。

### 3 土地利用の現状

市国土利用計画の下位計画である土地利用調整基本計画は、市国土利用計画に掲げる目標を実現するための実施計画でもあります。

市国土利用計画は、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 2 号及び第 3 項の規定により、市土（本市における国土をいう。以下同じ。）の利用目的に応じた区分（以下「利用区分」という。）ごとの規模の目標を表 1 のとおりに定めています。

表 1

利用区分ごとの規模の目標

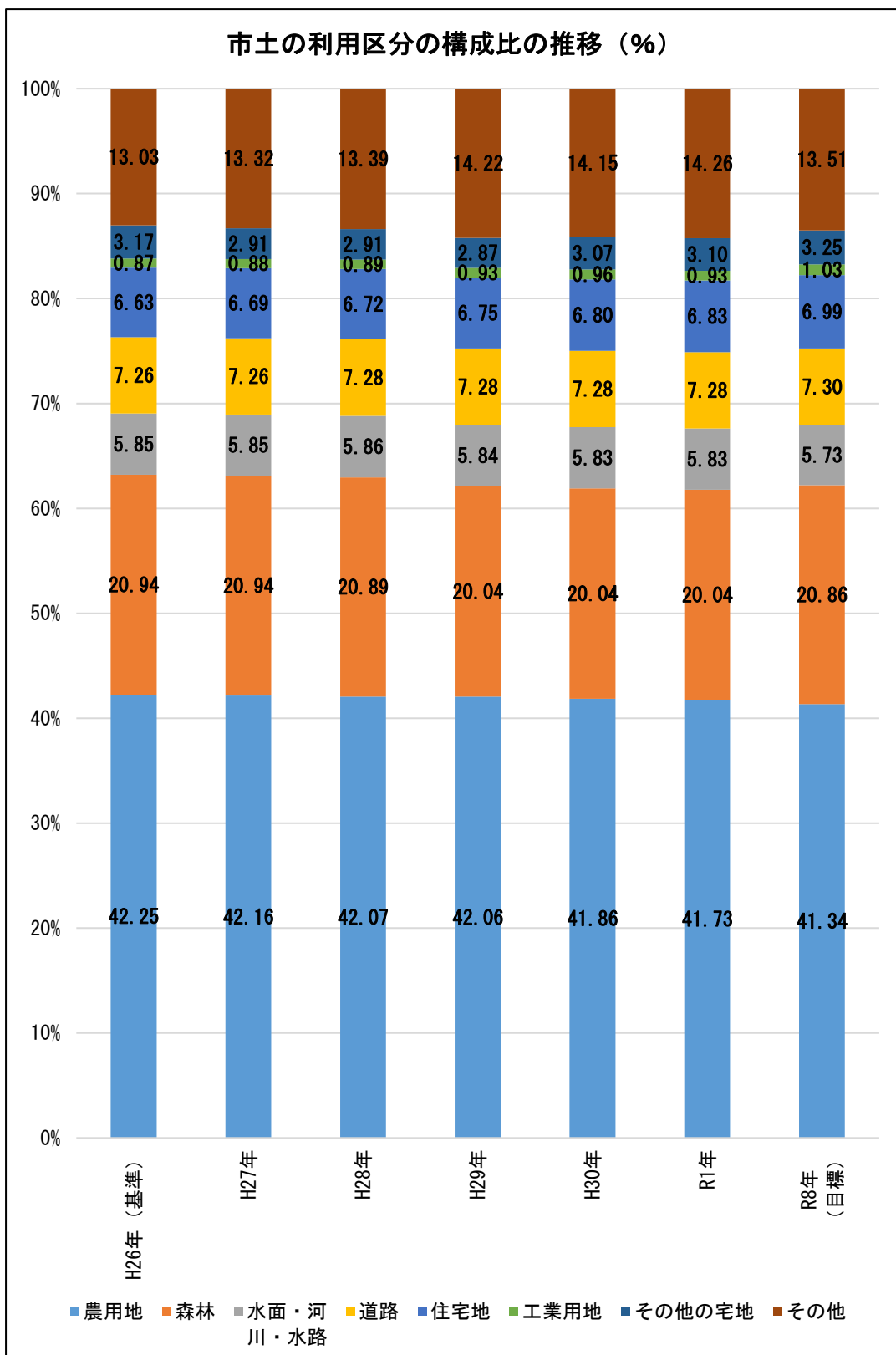
利用区分	面積 (ha)			構成比 (%)	
	基準	目標	増減	基準	目標
農用地	5,308	5,193	△115	42.25	41.34
森林	2,631	2,621	△10	20.94	20.86
水面・河川・水路	735	720	△15	5.85	5.73
道路	912	917	5	7.26	7.30
宅地	1,340	1,415	75	10.67	11.26
住宅地	833	878	45	6.63	6.99
工業用地	109	129	20	0.87	1.03
その他の宅地	398	408	10	3.17	3.25
その他	1,637	1,697	60	13.03	13.51
市土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

備考

- 1 利用区分の概要については、市国土利用計画の 2 の (4) を参照。
- 2 基準は、平成 26 年の実績値で、目標は、令和 8 年の目標値。

平成 29 年 4 月の市国土利用計画の運用開始以降、利用区分ごとの規模は、表 2 のとおりに推移しています。

表 2



市国土利用計画の策定の際、農用地、森林及び水面・河川・水路の規模が減少し、道路及び宅地の規模が増加することを想定していました。

基準である平成 26 年から令和元年までの推移の詳細を確認すると、表 3 のとおりになります。

農用地、水面・河川・水路、道路、住宅地及び工業用地の増減については、想定範囲ですが、森林については、減少規模が想定より大きく、その他の宅地については、増加する目標だったにもかかわらず、減少していることがわかります。

**表 3**

(単位 : ha)

利用区分	平成 26 年 (基準) から令和元年までの推移	【参考】「利用区分ごとの規模の目標」の面積の増減
農用地	△ 65	△ 115
森林	△ 114	△ 10
水面・河川・水路	△ 2	△ 15
道路	3	5
宅地	24	75
住宅地	25	45
工業用地	8	20
その他の宅地	△ 9	10
その他	154	60

備考 「利用区分ごとの規模の目標」の面積の増減の数値は、表 1 の面積の増減と同じ。

## 4 土地利用調整の基本方向

計画的で秩序ある土地利用を図っていくため、土地利用の誘導及び調整に関する基本方向を次のとおりに定めます。

### (1) 人口減少の抑制のための開発の誘導

#### ア 用途地域への開発の誘導

近年、新たな住宅地、商業施設等の開発行為は、地価の高い用途地域（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。）内を避け、地価の安価な用途地域外で行われる傾向が強く、農業環境の保全及び計画的な都市開発を阻害する要因になっています。また、用途地域内の特に中心市街地では、住民の高齢化、家族構成の変化等の要因により、空家の増加が進むとともに、商業者の高齢化及び後継者不足から空き店舗の増加、商店街のシャッター通り化等が進み、ひいては中心市街地全体の活力が低下しています。

これらの状況を改善すべく、住宅、商業施設及び工場の開発については、積極的に用途地域へ誘導することとします。

そのための都市整備基盤の強化に注力し、本市の都市整備の核である用途地域の活性化を促進し、今後、本市においても発生が予想されている人口減少の抑制を図ります。

#### イ 既存の住宅地への開発の誘導

大野地区・上野地区及び用途地域の周辺については、これまで民間の開発圧力が高かったこともあり、現在、広範囲で住宅地が広がっています。このような民間の開発は、現在まで本市の人口が増加し続けてきた大きな要因であると考えられます。

このような民間の開発圧力は、最盛期ほどの勢いはないものの、それでも現在も継続して発生していることから、用途地域への誘導を第一にしつつ、既存の住宅地への誘導を図るとともに、用途地域と同様、空家・空き店舗が増加していることから、用途地域で実施する対策に歩調を合わせ、対策のための事業を実施します。

## ウ 企業誘致による開発の誘導

令和3年に策定した第2次さくら市総合計画後期基本計画においては、基本事業のひとつに「企業の誘致・立地の促進」を掲げています。企業誘致は、この目標の実現に大きく貢献する施策であるといえます。

市内の既存の工業団地には喜連川工業団地と蒲須坂工業団地があります。近年は、このうち蒲須坂工業団地に新規の企業の進出が続き、このことにより、同工業団地の地域内の未利用地は僅少となりました。喜連川工業団地についても、造成済みの未利用地は、やはり僅少であり、このままでは、新たな企業の更なる受け入れは難しい状況です。

そのための対策として、まずは既存の森林・農地に悪影響が及ばないように、既存の工業団地の未利用地等の精査を行い、用地の確保を図ります。それでも用地の不足が想定される場合は、周囲の環境に配慮しつつ、新たな地域において計画的な開発の推進を図ります。なお、この場合においても、誘致する企業の事業規模等を考慮しつつ、用途地域内への誘導を優先します。

## エ 新たな開発の受け皿の検討

蒲須坂地区内の JR 宇都宮線・旧国道4号（県道353号）・県道220号・市の堀用水路に囲まれた地域については、交通の利便性が良いこと、既存の工業団地に近接していること等の理由から、今後、一定の規模の市街地が形成される可能性があります。

また、上阿久津台地土地区画整理事業の施行地区（リバーサイドきぬの里）の南の地域（国道4号の南東の地域）については、交通の利便性が良いこと、宇都宮市に近接している、農業振興地域でない等の理由から、やはり開発の受け皿として潜在的な魅力が高い地域です。

現在、これらの地域については、ほとんど開発がされていない状況です。中心市街地への住宅地等の誘導を図りつつ、状況に応じて、当該地域の土地利用を検討していくこととします。



## (2) 優良農地の保全等による農業の振興

本市は、令和元年現在で市土の4割以上が農地として利用されており、平成17年の新市発足以前から農業を基幹産業として発展してきました。

また、農地には人々の郷愁の念を感じさせる景観財産としての価値もあります。本市の農地は、この点でも優れており、市内には、優良な田園風景として栃木県から認定されている地域もあります。

戦後の社会環境の変化に伴い、本市においても、現在の農業従事者の高齢化が進行する一方で若年層の農業離れによる後継者不足が慢性化するとともに、これまで継続していた流入人口の増加、幹線沿道地域における郊外型商業施設の進出等の影響により、農地を住宅地及び商業地として転用する傾向が、依然として強くあります。

近年、農地の集積による大規模化、地域団体による農地の環境保全活動等が進行しています。農地は、前述したとおり、本市の基幹産業である農業の生産拠点です。今後、本市は、人口減少の抑制を図るといふ新しいコンセプトのもと、新たな開発を誘導するという場面が発生しますが、その場合においても、本市の農業の更なる発展を念頭に置き、優良な農地の保全及び6次産業化による生産性の高い経営基盤の確立を図り、担い手の育成、確保等を含め、農業の安定的な経営体制の構築を目指すべきと考えます。



【馬場地区の水田】

### (3) 希少性の高い自然環境の維持及び保全

本市は、森林としては、喜連川丘陵を、河川としては、鬼怒川、荒川等の8本の一級河川を、湖沼としては、複数のため池を有しており、自然環境資源が非常に豊富です。特に、鬼怒川の河川の一部及び河戸地区のため池については、シルビアシジミ、アカガネネクイハムシ等の貴重な動植物が生息していることから、環境省から重要な湿原地帯として選定されています。

これらの自然環境は、生物学等の視点から希少性が高いことはもちろん、生活用、農業用及び工業用の水源としての視点及びその環境のあり方そのものが人々に憩い、安らぎ等を付与する貴重な環境資源としての視点からも希少性が高いことを考慮する必要があります。

特に、平成26年以降、森林の規模が想定を超える勢いで減少していることが確認されています。森林をはじめとする自然環境は、一度、失われると復元が難しいという特徴があります。今後、新たな開発を促進する場合においても、これら希少性の高い自然環境の維持及び保全に影響を及ぼさないよう、土地利用を誘導する必要があります。



【鬼怒川の河川敷】

## 5 土地利用誘導区域の設定

### (1) 誘導区域の設定

利用区分を踏まえつつ、自然環境の豊かさ、住環境の整備に対する需要等、各地域の特性を考慮し、市土に土地利用の誘導区域として「保全区域」「調和区域」「開発区域」「保留区域」を設定します。

各誘導区域の土地利用の方向性、考え方等については、表4のとおりに定めます。

なお、用途地域については、その目的を優先し、誘導区域の設定から除外します。

表4

誘導区域名	土地利用の方向性、考え方等
保全区域	原則、開発を認めない区域。 農地及び自然環境の保全のため、現状の土地利用を維持していく。
調和区域	現状の地域環境を維持する区域。 開発は、地域社会と調和するものについては、認めるが、現状の土地利用、周辺的环境等に調和しないものについては、原則、他の区域に誘導するものとする。
開発区域	混在化を防止し、計画的な開発を促進する区域。 用途地域に準じる地域に対し、目的に合致した土地利用の推進を図る。
保留区域	将来的な開発地域として当面の開発の対象から外し、保留する区域。 短期的には開発を保留し、現状の土地利用を維持するが、市の発展に大きく貢献するだろう開発計画が具体化した場合は、開発区域に移行するものとする。
その他	上記の誘導区域に含め難く、また、土地利用の方向性が既に確定している区域。

## (2) ゾーンの設定

(1)により設定した誘導区域について、土地利用の誘導の実効性を更に高めるため、それぞれ表5のとおりゾーンを設定します。

表5

誘導区域名	ゾーン名
保全区域	農業生産ゾーン
	森林保全ゾーン
	自然環境保全ゾーン
調和区域	田園定住ゾーン
開発区域	住宅誘導ゾーン
	工業誘導ゾーン
	沿道商業誘導ゾーン
保留区域	開発検討ゾーン
その他	公園
	その他

各ゾーンの設定の考え方及び土地利用の誘導方針について、次のとおりに整理するとともに、これらのゾーンを実際に市土に展開した「さくら市土地利用誘導区域ゾーニング」を表6のとおり策定します。

### ア 農業生産ゾーン

#### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に農用地が該当します。

生産性の高い農業経営の確立を目指すため、土地改良を実施した農地、一定のまとまりのある農地等を優先して保全します。

#### (イ) 土地利用の誘導方針

小規模な開発（農業従事者の世帯の分離に係る住宅の建設等）については、代替可能な土地がない等の場合に限り認めますが、それ以外の開発については、原則、認めないこととします。

## イ 森林保全ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に森林が該当します。

貴重な資源であるとともに、生態系の維持、防災、環境保護等の観点からも重要である森林を保全します。

### (イ) 土地利用の誘導方針

一定面積以下の小規模な住宅等の開発については、認めますが、それ以外の開発については、原則、認めないこととします。

また、景観の維持等に配慮した計画的な整備及び活用を図るようにします。

## ウ 自然環境保全ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に水面・河川・水路が該当します。

市内に生息する貴重な動植物の保護及び市民が身近に感じる自然の維持のため、池沼、河川等の環境を保全します。

### (イ) 土地利用の誘導方針

貴重な動植物を保護すること及び生態系に悪い影響を及ぼさないことを最優先に考慮し、現状の土地利用の保全を図ります。

また、このゾーンだけでなく、このゾーンに隣接する市土における土地利用についても、このゾーンにおける土地利用に悪い影響を及ぼすことがないように、誘導を図ります。

## エ 田園定住ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に農用地の一部が該当します。

良好なコミュニティー活動、地域の持つ郷愁感、心を癒す農村風景等を後世に継承するため、農家を中心とする集落が形成された区域の地域環境を維持します。

### (イ) 土地利用の誘導方針

高齢化、若年層の農業離れによる後継者不足等により進行する農業従事者の減少に歯止めをかけ、農村集落が保有する暖かな農村景観、生活習慣等の維持を図るため、若年層のニーズに合致した居住環境及び生活基盤の整備を進めつつ、隣接する農業生産ゾーンに区分される市土の環境との調和に配慮した土地利用の誘導及び調整を図ります。

## オ 住宅誘導ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に宅地の一部が該当します。

宅地開発については、用途地域への誘導を優先した上で、次点として、大野地区、馬場地区等、既存の住宅地に誘導します。

### (イ) 土地利用の誘導方針

宅地開発の誘導は、人口減少の抑制を図るための施策として、最も有効であると考えます。一時期より減少したとはいえ、民間による小規模な開発は、大野地区、馬場地区等ではまだ継続して発生していることから、良好な住環境の形成を促進しつつ、開発の誘導及び調整を図ります。

## カ 工業誘導ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主に工業用地が該当します。

既に工場等が進出している地区及びその周辺について、用途地域に準じて工場等の進出を誘導します。

### (イ) 土地利用の誘導方針

既存の工業団地における未利用地の区画造成、それ以外の地域での用地の確保に係る手法の研究等、企業誘致の具体的手法を含めて検討していくこととし、無秩序な工業用地の拡大によりスプロール化することがないよう、誘導及び調整を図ります。

## キ 沿道商業誘導ゾーン

### (ア) ゾーン設定の考え方

利用区分のうち、主にその他の宅地が該当します。

商業施設の進出については、用途地域への誘導を優先した上で、次点として、開発圧力が高い国道4号、国道293号等の幹線道路の沿線に誘導します。

(イ) 土地利用の誘導方針

既存のものも含め、商業施設が幹線道路沿いにスプロール状態で配置されないよう、秩序ある開発の誘導及び調整を図ります。

## ク 開発検討ゾーン

(ア) ゾーン設定の考え方

交通の利便性、現在の土地利用の状況を鑑み、大規模な開発の可能性が高い地域が該当します。

これらの地域については、現在は、開発に係る計画等が具体化されていないため、民間による無秩序な開発、土地利用の混在化等が発生し、結果的に生活基盤、都市基盤等の整備に必要以上の経費がかかってしまうことが懸念されます。

そのような事態を避けるため、将来の開発地域として短期的には開発を保留しつつ、一定以上の規模の開発に係る計画を立案していくこととします。

(イ) 土地利用の誘導方針

一定以上の規模の開発に係る計画を立案するまでは開発を保留し、計画が具体化してきた段階で誘導及び調整を図ります。

## ケ 公園

(ア) ゾーン設定の考え方

都市公園等、大規模な面積を有する公園施設が該当します。

これらの公園施設は、災害等が発生した場合は、防災拠点、ヘリポート等として活用されます。

(イ) 土地利用の誘導方針

現状の土地利用を優先し、保全します。

## コ その他



(ア) ゾーン設定の考え方

ゴルフ場、介護施設等、大規模な面積を有する施設であり、かつ、その施設の性質上、他のゾーンが設定し難い区域が該当します。

(イ) 土地利用の誘導方針

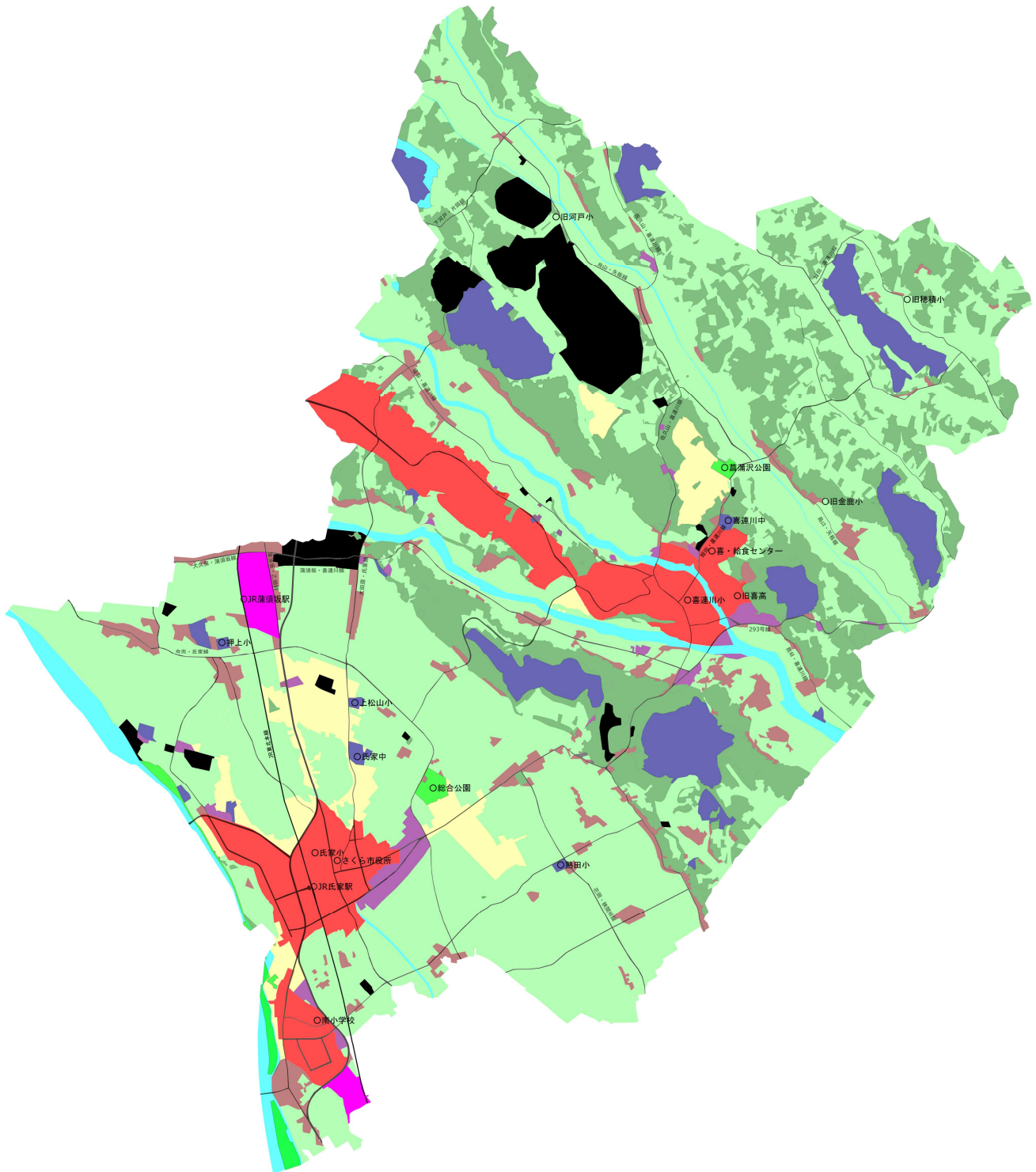
現状の土地利用を優先し、保全します。









【喜連川地区の住宅地】



さくら市土地利用誘導区域ゾーニング



色によるゾーニングの定義			
用途地域		工業誘導ゾーン	
農業生産ゾーン		沿道商業誘導ゾーン	
森林保全ゾーン		開発検討ゾーン	
自然環境保全ゾーン		公園	
田園定住ゾーン		その他	
住宅誘導ゾーン			

### (3) ゾーンの開発基準

(2)により設定した各ゾーンについて、実際に開発、設置等が可能な施設を整理します。

対象の施設については、表7のとおり整理し、実際に各ゾーンに対する開発、設置等の可否については、表8のとおり整理します。



【氏家地区の住宅地】

表 7

施設の区分		定義
住宅	専用住宅	居住の用に供する建築物で農家住宅でないもの
	農家住宅	都市計画法第 29 条第 1 項第 2 号に規定する農業、林業又は漁業を営む者の居住の用に供する建築物
	共同住宅	アパート、マンション、寮等
	店舗兼用住宅	建築基準法施行令（昭和 25 年政令第 338 号）第 130 条の 3 に規定する兼用住宅
農業施設	生産施設	育苗施設、園芸栽培施設（温室等）、病虫害防除施設等
	飼養関係施設	畜舎、サイロ、乾草舎等
	調整・貯蔵・流通 関連施設	穀類共同乾燥調整貯蔵施設（カントリーエレベーター等）、選果場、農業生産用資材庫（肥料倉庫等）等
	格納施設	農機具格納庫・農機具収納舎
	加工・販売施設	農畜産物加工施設・農畜産物販売施設
	ふん尿処理・たい肥 製造・農業廃棄物処 理施設	農業廃棄物処理施設（もみがら処理施設等）、家畜ふん尿処理施設等
	その他農業施設	農作業準備休養施設（休憩施設、東屋等）、営農飲雑用水施設その他の上記の農業施設に該当しない農業施設
商業施設	日用品店舗	文房具店、食料品店、薬局、雑貨店、呉服衣料店、履物店等
	ガソリンスタンド	ガソリンスタンド
	日用サービス店舗	理容・美容店、クリーニング店等
	飲食店	レストラン、食堂、寿司店、コンビニエンスストア等
	事務所	税理士事務所、会計事務所等
	娯楽施設	パチンコ店、ゲームセンター、パッティングセンター、ボーリング場、ゴルフ練習場等
	宿泊施設	ホテル、旅館等
	倉庫	倉庫、配送センター等
	運動施設	スポーツジム等
	観光施設	遊園地、展望台等
	駐車場・車庫	コインパーキング、洗車場等
	大規模店舗	商業施設のうち開発区域の面積が 3,000 m <sup>2</sup> 以上のもの
工業・ 業務 施設	工場 1	工場 2 に該当しない工場
	工場 2	建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 48 条第 9 項の規定により近隣商業地域内に建築できない工場
	研究所・事業所	住宅、農業施設若しくは商業施設又は工場 1 若しくは工場 2 に該当しない施設

## 備考

- 1 農畜産物加工施設とは、当該施設を設置する農業者が生産する農畜産物又は市内で生産される農畜産物の加工施設で、かつ、工場 1 又は工場 2 に該当しない施設とする。
- 2 各施設の設定について、法令、例規等の規定により規制されている場合は、当該規制を優先する。
- 3 公共施設その他の公益施設の設定については、この表の規定を適用しない。ただし、公共施設その他の公益施設を設置する場合は、本計画の趣旨等を鑑みるものとする。

表 8

施設の区分		ゾーンの名称						
		農業生産	森林保全	自然環境保全	田園定住	住宅誘導	工業誘導	沿道商業誘導
住宅	専用住宅		○		○	○		
	農家住宅	○	○		○	○		
	共同住宅				○	○		
	店舗兼用住宅	○			○	○		
農業施設	生産施設	○			○			
	飼養関係施設	○						
	調整・貯蔵・流通関連施設	○			○			
	格納施設	○			○			
	加工・販売施設	○			○			
	ふん尿処理・たい肥製造・農業廃棄物処理施設	○						
	その他農業用施設	○			○			
商業施設	日用品店舗				○	○	○	○
	ガソリンスタンド	○						○
	日用サービス店舗				○	○	○	○
	飲食店	○			○	○	○	○
	事務所					○	○	○
	娯楽施設							○
	宿泊施設					○		○
	倉庫	○					○	○
	運動施設							○
	観光施設		○					○
	駐車場・車庫					○	○	○
大規模店舗					○		○	
工業・業務施設	工場 1						○	○
	工場 2						○	
	研究所・事業所						○	○

備考

- 「○」は、当該施設を誘導できるゾーンに付したものとする。
- 農業生産ゾーンへの誘導については、農地法（昭和 27 年法律第 229 号）第 4 条又は第 5 条の規定による転用の許可を受ける見込みがあり、かつ、農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）第 13 条第 2 項に規定する要件を満たす場合に限る。
- ガソリンスタンド、飲食店及び倉庫を誘導できる農業生産ゾーンは、国道又は県道の沿線に限る。この場合において、倉庫は、流通事業に係るもの（配送センター等）に限る。
- 大規模店舗を誘導できる住宅誘導ゾーンは、国道又は県道の沿線に限る。