桜川市 都市計画区域区分制度 評価・検証報告書（案）

〔 概 要 版 〕

平成２７年２月２７日

桜川市都市計画審議会　区域区分制度評価・検証委員会

桜川市 都市計画区域区分制度 評価・検証報告書〔概要版〕

目　次

Ⅰ　区域区分制度に関する評価・検証の経緯　・・・・・・・・・・・・・・・・・　1

Ⅱ　線引き制度の目的と変遷　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　2

Ⅲ　桜川市における都市計画の経緯　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　5

Ⅳ　桜川市の地理的特性・法令等の適用状況　・・・・・・・・・・・・・・・・・　7

Ⅴ　桜川市の基礎的指標　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　12

Ⅵ　総　論　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　23

Ⅶ　桜川市が目指す将来都市像　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　32

Ⅷ　持続可能な都市構造の実現に向けた新制度試案　・・・・・・・・・・・・・　34

Ⅰ　区域区分制度に関する評価・検証の経緯

「桜川市都市計画審議会　区域区分制度評価・検証委員会」は、平成 24 年３月７日付け桜都計審第 35 号「下館・結城都市計画区域区分の見直しについて（第１次答申）」の実施を図り、下館・結城都市計画区域区分の見直しについて専門的見地からより深く議論を行うために、桜川市都市計画審議会条例第７条の規定に基づき、桜川市都市計画審議会に設置された専門部会である。

本委員会では、単に国の技術的助言としての性格を有する都市計画運用指針で示された指標の収集・解析を行うにとどまらず、桜川市が目指すべき将来都市像を設定し、その実現のために現行制度にどのような課題があるのかを検証し、現行制度の運用改善案等も積極的に評価しながら、桜川市において真に望ましい都市計画制度を立案する、という流れで議論を行い、最終的に、桜川市の都市としての持続可能性を高めるための新たな土地利用計画制度の試案として、Ａ案（線引き廃止案）及びＢ案（線引き維持案）の２つの基本方向を提示するに至った。

表一桜川市都市計画審議会　区域区分制度評価・検証委員会の経緯

回　数	日　時	場　所
第１回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 24 年 ７ 月 ３ 日(火) 14 時 00 分 から	桜川市役所大和庁舎３階 大会議室
第２回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 24 年 ８ 月 31 日(金) 14 時 00 分 から	桜川市役所大和庁舎２階 第５会議室
第３回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 24 年 10 月 17 日(水) 13 時 30 分 から	大和ふれあいセンター「シトラス」 ２階　会議室(レッスン室)
第４回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 25 年 ２ 月 28 日(木) 13 時 30 分 から	桜川市役所大和庁舎２階 第５会議室
第５回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 25 年 ７ 月 30 日(火) 13 時 30 分 から	桜川市役所大和庁舎３階 大会議室
第６回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 26 年 ７ 月 22 日(火) 13 時 30 分 から	桜川市役所大和庁舎２階 第５会議室
第７回　桜川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 27 年 １ 月 30 日(金) 14 時 00 分 から	桜川市役所大和庁舎２階 第５会議室
第８回桜　川市都市計画審議会 区域区分制度評価・検証委員会	平成 27 年 ２ 月 27 日(金) 10 時 00 分 から	桜川市役所大和庁舎２階 第５会議室

Ⅱ　線引き制度の目的と変遷

１．線引き制度の目的

区域区分制度は、「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは（中略）定めることができる」（都市計画法第７条）とされている。区域区分制度創設の基礎となった「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」（昭和 42 年宅地審議会第６次答申）によれば、「無秩序な市街化」とは、高度経済成長期において、大都市地域を中心とする都市地域への急激な人口と産業の集中による都市化現象の発生に伴い、都市周辺部のうち道路、下水等のインフラ施設の整備水準が十分でない地域において、旺盛な宅地需要を背景として、中・小規模の単発的開発が虫食い状に行われ、それらが無秩序に集積して不良な市街地を形成するに至ることと理解することができる。このような不良な市街地においては、都市の基盤となる道路、下水等が十分に整備されていないため、交通機能、消防・防災機能、供給・処理機能等が不十分なものとなり、慢性的な交通渋滞、溢水被害、公衆衛生の悪化等が生じ、市街地全体が機能不全に陥る事態となる。そして、このような事態を改善するためには、後追い的にインフラ施設を整備せざるを得ず、極めて非効率的な公共投資を余儀なくされると考えられる。このため、都市周辺部のうち宅地需要が高いと認められる地域においては、インフラ施設の整備が完了し、又は、整備の見通しが明らかとなるまでの間、開発行為等を暫時制限する制度が必要とされたものである。また、市街化区域の面積設定に当たっては、人口フレーム形式が採用されており、以上から、区域区分制度の本来的機能は、人口と産業の拡大指向を前提として都市計画区域の計画的かつ段階的な整備を図ることであると理解することができる。なお、市街化区域の拡大に際しては、農林部局との調整が行われることから、都市近郊の優良な農地との健全な調和を図ることができると考えられている。以上を踏まえ、都市計画運用指針において、区域区分制度の意義は、「無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止、計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成、都市近郊の優良な農地との健全な調和等､地域の実情に即した都市計画を樹立していく上で根幹をなすものである｣とされている。

無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図る。
【区域区分制度の本来的機能】
人口・産業の拡大指向を前提として都市計画区域の計画的・段階的な整備を図る機能

↓効果

① 無秩序な市街地の拡大による環境悪化の防止
② 計画的な公共施設整備による良好な市街地の形成
③ 都市近郊の優良な農地との健全な調和

また、区域区分制度については、平成 12 年の改正（地方分権改革等に伴う改正）により選択制となっている他、近年の人口減少や高齢化等を踏まえ、平成 26 年８月に改定された第７版都市計画運用指針では、区域区分制度に関する記載内容が修正されている。

○市街化区域内の緑地や農地等は、将来にわたって存在することが許容されている。 ○人口減少により市街化区域内の人口密度の低下が見込まれる地域等においては、市街化区域を市街化調整区域に編入させることも検討すべきである。 ○区域区分は既成市街地の環境悪化の防止もその目的としており、区域区分を廃止しようとする場合には、既成市街地における空家・空地の増加等を考慮すべきである。また、区域区分を廃止する場合や区域区分を行っていない場合には、立地適正化計画の活用や用途地域等の指定を検討すべきである。

２．立地適正化計画の創設

平成 26 年６月 13 日の都市計画法及び都市再生特別措置法の一部改正によって、広義の都市計画制度として［立地適正化計画］制度が創設された。立地適正化計画は、公共交通施策や公共施設の維持・管理施策等と連携しつつ、届出・勧告制による“緩やかな立地コントロール”を通して、人口減少・少子高齢社会に対応した“多極ネットワーク型コンパクトシティ”の形成を図ろうとする制度であり、立地適正化計画を定め、当該計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）において居住調整地域に関する都市計画を定めた市町村では、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲を前提として、開発許可制度の一体的運用を確保する観点から、任意で開発審査会を置くことが可能となった。

３．線引き制度との関係

平成 26 年８月１日に改訂された都市計画運用指針においては、線引きの有無を検討する際、「区域区分（線引き）を廃止して立地適正化計画による誘導を活用する場合、区域区分（線引き）のみを利用する場合、区域区分（線引き）と上記誘導を組み合わせる場合などを慎重に比較した上で、その必要性について検討すべきである」とされたほか、線引きを廃止しようとする場合には「廃止とあわせて、都市機能の立地の適正化を図るために、立地適正化計画を策定すべきである」とされた。

【参考－立地適正化計画の概要】

立地適正化計画は、都市計画区域内に立地適正化計画区域を設定し、当該計画区域内に居住誘導区域及び都市機能誘導区域を設定することとされている。なお、都市機能誘導区域は居住誘導区域内に設定することとされている（都市再生基本方針第５・２・カ）ほか、居住誘導区域は、市街化調整区域には設定しないこと（都市再生特別措置法第８１条第１１項）とされている。立地適正化計画区域については、“緩やかな立地コントロール”を実現するための仕組みとして、下記のとおり届出・勧告制が導入されることとなる。

図－立地適正化計画のイメージ

① 立地適正化計画区域のうち居住誘導区域外の区域：凡例 ■

次の①又は②の行為（以下「住宅地開発」という。）をしようとする者は、あらかじめ市長への届出をすることが必要となる。ただし、仮設建築物に係る行為、農林漁業を営む者の居住の用に供する目的で行う行為、災害時の応急措置として行う行為その他市町村の条例で定めた行為については、適用を除外されることとされている。（都市再生特別措置法第８８条）

ア） 住宅その他人の居住の用に供する建築物（以下「住宅等」という。）の建築の用に供する目的で行う開発行為で、３戸以上の住宅に係るもの又はその規模が千㎡以上であるもの

イ） 住宅等を新築し、又は建築物を改築し、若しくはその用途を変更して住宅等とする行為で、３戸以上の住宅に係るもの　（※）いわゆるミニ開発や賃貸アパート、有料老人ホーム等を想定。

② 立地適正化計画区域のうち都市機能誘導区域外の区域：凡例 ■＋■

都市機能増進施設（立地適正化計画において、都市機能誘導区域内に誘導すると定めた施設）を立地させようとする場合、あらかじめ市長への届出をすることが必要となる。

立地適正化計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）においては、住宅地化を抑制すべき区域として、都市計画に居住調整地域を定めることができることとされた。（都市再生特別措置法第８９条）

図－居住調整地域のイメージ

【居住調整地域】

居住調整地域は、工場等の立地を誘導し、住宅地開発を抑制しようとする場合等に定めるものとされており、居住調整地域内においては、住宅地開発に関して（※）許可制が導入されることとなり、開発許可基準（技術基準及び立地基準）の適用を受けることとなる。（都市再生特別措置法第９０条）

（※）住宅地開発の規模要件（３戸以上の住宅に係るもの又は規模が千㎡以上のもの）に該当しないものは、許可制の対象とはならない。【許可不要】

【開発審査会の設置】

従来、開発審査会は、都道府県又は特例市（法定人口２０万人）以上の市しか設置することができなかったが、平成２６年６月１３日の都市計画法及び都市再生特別措置法の一部改正によって、立地適正化計画を定め、当該計画区域のうち居住誘導区域外の区域（市街化調整区域を除く。）において居住調整地域に関する都市計画を定めた市町村については、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲を前提（※）として、開発許可制度の一体的運用を確保する観点から、任意で開発審査会を置くことが可能となった。（都市再生特別措置法第９３条）

（※）開発審査会の設置は、開発許可関係事務の都道府県からの権限移譲が前提であり、権限移譲の手続が整うことや、市の執行体制の確保が必要となる。【県と調整要】

Ⅲ　桜川市における都市計画の経緯

1．都市計画制度の変遷

桜川市における都市計画は、昭和 46 年の真壁都市計画区域の指定から始められた。

昭和 48 年には、首都圏整備法に基づく都市開発区域（下館・結城地区）が指定され、現在の下館・結城都市計画区域が指定され、昭和 52 年に区域区分が決定された。

表一　下館・結城都市計画区域の指定から区域区分の決定・変更までの変遷

昭和 24 年４月 13 日　旧都市計画法に基づく結城都市計画区域の指定（大臣の指定）
昭和 25 年７月 10 日　旧都市計画法に基づく下館都市計画区域の指定（大臣の指定）
昭和 46 年１月 20 日　新都市計画法に基づく真壁都市計画区域の指定（知事の指定）
昭和 48 年９月 27 日　首都圏整備法に基づく都市開発区域「下館・結城地区」の指定（大臣の指定）
一部の区域を除き、現在の下館・結城都市計画区域とおおむね同様の区域を指定
昭和 49 年 10 月 21 日　下館・結城都市計画区域の指定
昭和 52 年　５月 16 日　下館・結城都市計画　区域区分の当初決定
市街化区域の面積は、それぞれ 旧真壁町 約 188 ha、旧岩瀬町 約 470 ha、旧大和村 約 155 ha。
なお、当時の都市計画法には、附則で“当分の間、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域その他の政令で定める都市計画区域以外の都市計画区域については、適用しない”旨の適用除外の規定が設けられていたが、下館・結城都市計画区域は都市開発区域の指定を受けていたことから、適用除外の対象とならなかったとみられる。

図一県における区域区分指定状況図
出典）茨城県ＨＰ

２．市街地整備の経緯

市街化区域内における市街地開発事業の施行済区域は、岩瀬駅前地区土地区画整理事業による77.1ha のみであり、市街化区域面積(851ha)の 9.1%、住居系市街化区域面積(515.2ha)の 15.0%となっている。なお、未施工の市街地開発事業として、羽黒第一地区(25.8ha)が都市計画決定されているが、平成 14 年に旧岩瀬町と地元の「羽黒第一土地区画整理事業準備委員会」が合意の上、無期限休止を決定している。

表ー市街地整備状況

事業手法	地区名	事業主体	事業種別	総面積(約 ha)		計　画		事業着手	事業完了	進捗率	備　　考
					うち含まれていた農地	戸数(戸)	人口(人)	(年月日)	(年月日)		
土地区画整理事業	**岩瀬駅前地区**	行政庁施行	住宅系	77.1	不明	不明	不明	S57.7.29	H3.7.15	100	
土地区画整理事業	**羽黒第一地区**	組合施行(想定)	住・工セット	25.8	17.2	不明	1,500	未着手	―	0	H14.12.25.「羽黒第一土地区画整理事業準備委員会」で事業の無期限休止を決定
開発行為	**長方工業団地の一部**	桜川市(旧岩瀬町)土地開発公社	工業系	11.4	5.3			S47	不明	100	農村地域工業等導入促進法に基づく工業等導入地区で、同法に基づく工業団地造成事業を実施。S52.5.16.市街化区域(工専)に決定し、H21.4.20.地区計画の決定と合わせて用途地域の変更(工専から工業への変更)を行ったもの
開発行為	**真壁石材塙世団地**	組合施行	工業系	6.0	不明			S35	S36.6.29	100	事業の詳細不明。事業完了日は組合設立日を記載
開発行為	**台山高森工業団地**	茨城県開発公社	工業系	49.3	不明			S44	S58	100	農村地域工業等導入促進法に基づく工業等導入地区で、同法に基づく工業団地造成事業を実施。S52.5.16.市街化区域(工専)の指定を受ける。事業着手日及び事業完了日は、茨城県開発公社担当者から聴取したものを記載
開発行為	**真壁石材谷貝団地**	組合施行	工業系	8.7	不明			S47	S48.6.11	100	農村地域工業等導入促進法に基づく工業等導入地区で、同法に基づく工業団地造成事業を実施。事業完了日は組合設立日を記載。市街化調整区域。当初指定19.0ha から縮小

資料)都市計画基礎調査

Ⅳ　桜川市の地理的特性・法令等の適用状況

1．首都圏における位置

国土交通省関東地方整備局管内図でみると、桜川市は、都心から連なる線引き都市計画区域の北東端に位置していることがわかる。桜川市の北東には、八溝山地最南端にあたる筑波山塊が形成されており、山塊という極めて大規模かつ広域的な地形・地物によって線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域との区域界が設定されていることは、都市計画上、一定の合理性が認められる。

一方、モータリゼーションの進展等により、地形的な垣根の意味合いは薄くなってきていることや、桜川市の人口の推移や土地利用の動向については、むしろ県北地域に近いことなどを考慮すると、線引きと非線引きという極端な土地利用規制の落差に対して、何らかの激変緩和措置が望まれていると考えられる。

図ー東京都市圏における桜川の位置

出典：関東地方整備局都市整備地図

２．桜川市の都市計画の概要

（１）都市計画

①都市計画区域

桜川市は、全域が下館･結城都市計画区域の指定を受けている。昭和 46 年に真壁都市計画区域の指定がなされた後、昭和 48 年の都市開発区域の指定を経て、昭和 49 年に、現在の下館・結城都市計画区域の指定がなされている。

表－都市計画区域の指定時期

地区名	決定区分	変更経緯	都市計画審議会	告　示	指定区域	備　　考
真壁地区（旧真壁町）	県	当初	不明	S46.1.20	旧真壁町の全域	旧真壁町の全域について、旧岩瀬町及び旧大和村に先立って都市計画区域に指定。
岩瀬地区（旧岩瀬町）	県	第１回変更	S49.10.9	S49.10.21	旧岩瀬町の全域	下館都市計画区域、結城都市計画区域及び真壁都市計画区域の変更として、現在の下館・結城都市計画区域に指定。
大和地区（旧大和村）	県	第１回変更	S49.10.9	S49.10.21	旧大和村の全域	

資料)都市整備課

②区域区分

桜川市は、昭和 52 年 5 月 16 日に市街化区域及び市街化調整区域の指定を行い、市街化区域は 851ha、市街化調整区域は 17,127ha となっている。なお、市街化区域のうち、住居系市街地については、真壁地区１箇所、大和地区１箇所、岩瀬地区２箇所が指定されているが、それぞれ以下のような特性を有する。また、市街化区域については、当初決定以降に土地区画整理事業等に関連して３度、区域の拡大が行われている。

表－区域区分決定経緯

地区名	決定区分	変更経緯	都市計画審議会	告　示		決定・変更面積（約 ha）			備　　考
				番号	年月日	計	拡大	縮小	
岩瀬地区（旧岩瀬町）	県	当初	S52.4.15	県告 580	S52.5.16	470.0	470.0	0.0	
真壁地区（旧真壁町）	県	当初	S52.4.15	県告 580	S52.5.16	188.0	188.0	0.0	
大和地区（旧大和村）	県	当初	S52.4.15	県告 580	S52.5.16	155.0	155.0	0.0	
間中地区（旧岩瀬町）	県	第２回定期	S60.3.26	県告 924	S60.6.6	-1.0	0.0	-1.0	間中地区(工専／旧岩瀬町)約 1ha を逆線
東矢貝地区（旧真壁町）	県	第２回随編	H1.1.27	県告 506	H1.4.10	32.0	32.0	0.0	東矢貝地区(工専／旧真壁町)“つくば真壁工業団地” 約 32 ha を編入
羽黒第一地区（旧岩瀬町） 香取神社地区（旧岩瀬町） 羽黒駅地区（旧岩瀬町）	県	第４回随編	H11.3.30	県告 681	H11.6.10	7.0	7.0	0.0	羽黒第一地区土地区画整理事業に関連して、羽黒第一地区(一低／旧岩瀬)約 5.8ha、香取神社地区(準工／旧岩瀬)約 0.5 ha 及び羽黒駅地区(準工／旧岩瀬)約 0.4 ha を編入

資料)都市整備課

（２）その他法規制

都市計画法以外の法規制として、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法、土砂災害防止法等による土地利用規制を受けている。

表ー法適用状況

区分名称	地区名	指定面積(ha)	当初指定年月日	最終指定年月日	備　考
国定公園区域	水郷筑波国定公園	2,760.0	S34.3.3	H17.4.22	大和地区 511ha，真壁地区 2,249ha
県立自然公園	笠間県立自然公園	1,252.8	S30.11.7	S57.3.23	
県立自然公園	吾国愛宕自然公園	75.0	S49.11.21	S51.9.20	
県自然環境保全地域	鴨鳥五所自然環境保全地域	4.8	不明	S54.12.1	桜川市大泉 (うち特別地域 0.95ha)
県自然環境保全地域	上野沼自然環境保全地域	14.4	S49.3.30	S52.2.3	
保安林(干害防備保安林)	―	42.8	―	―	
保安林(水源かん養保安林)	―	1,008.2	―	―	
保安林(土砂流出防備保安林)	―	1,403.0	―	―	
砂防指定地	―	162.2	―	―	
急傾斜崩壊危険区域	―	3.1	―	―	
農業振興地域農用地区域	―	5,717.4	―	H23.12	

資料)都市計画基礎調査

図ー法規制図
（国定公園、県立自然公園、県自然環境保全地域）

図ー法規制図
（保安林）

図ー法規制図
（砂防指定地、急傾斜崩壊危険区域）

図ー法規制図
（農業振興地域農用地区域）

図ー桜川市土地利用類型図（各法規制を類型別に整理・着色したもの）

V　桜川市の基礎的指標

１．人　　口

（１）国勢調査による人口・世帯数・世帯人員の推移

桜川市の人口は、平成７年の 51,972 人をピークに減少傾向を示している。世帯数は、昭和 55 年以降微増を示しているが、平成 17 年から平成 22 年では鈍化している。また、世帯人員は昭和 55 年の 4.31 人／世帯から 3.35 人／世帯に減少している。

表ー人口・世帯数・世帯人員の推移

資料)国勢調査

（２）国勢調査による人口の推移と将来人口推計（国立社会保障人口問題研究所）

国立社会保障人口問題研究所の人口推計（平成 22 年基準）では、平成 47 年時点での桜川市の人口は 32,786 人と推計されている。なお、直近の人口は 43,092 人（平成 26 年 10 月茨城県常住人口調査）となっている。

表ー人口の推移と将来人口推計

資料)国勢調査
社会保障人口問題研究所

（３）年齢３区分別人口

年齢３区分別人口をみると、平成７年時点で年少人口（15 歳未満）と老年人口（65 歳以上）が逆転している。平成 22 年時点での老年人口は 25.8％で、年少人口（12.7％）の約２倍となっており茨城県全体の 22.5％よりも高くなっている。

表ー国勢調査による年齢３区分別人口

資料）国勢調査

国勢調査による実績値に国立社会保障人口問題研究所の推計値（平成 22 年基準）を合わせると以下のような表となる。平成 47 年には、年少人口（15 歳未満）：8.9％、生産年齢人口（15～65 歳未満）：51.7％に対して、老年人口（65 歳以上）：39.4％と、人口の約４割を高齢者が占めると予測されている。なお、平成 47 年時点での推計値は、平成 17 年基準の推計値（年少人口：9.9％、生産年齢人口：55.5％、老年人口：34.6％）よりも少子高齢化が進んでいる。

表ー年齢３区分別人口の国勢調査結果及び将来推計（国立社会保障人口問題研究所）

資料）国勢調査
社会保障人口問題研究所

（4）区域区分別人口及び世帯数の推移

区域区分内外の人口は、平成 22 年の市街化区域内人口は約 26%、市街化調整区域内人口が約 74%となっており、人口の３／４が市街化調整区域に居住している。区域区分内外の構成比は、区域区分実施直後にあたる昭和 55 年の国勢調査から大きな変化は見られない。一方、世帯数は、平成 22 年時点で、市街化区域内が約 30%、市街化調整区域が約 70%と、人口に比べ市街化区域の比率が高くなっているが、市街化区域、市街化調整区域の構成比は、データの残る平成７年以降はやや微増にとどまっている。人口と世帯数について、平成 12 年と平成 22 年の増減を比較すると、世帯数について、市街化区域と比べて市街化調整区域での減少が進んでいる傾向が顕著である。

市街化区域の宅地人口密度は 29.9 人/ha であり、桜川市には DID は設定されていない。一方、市街化調整区域の宅地人口密度は 24.3 人/ha であり、市街化区域と比較しても極端な落差は見られない。また、宅地化率は、市域全体で約 10%、市街化区域内で約 47%、市街化調整区域内で約 約 8.1%となっている。

以上から、桜川市では、市街化区域について世帯分離による世帯数の増加傾向が伺える一方で市街化調整区域に分布する既存集落が依然として主要な生活の場となっていることが伺える。

表ー区域区分内外の人口の推移

区域区分		人口								人口増減（※）	
		昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	増減数	増減率
行政区域		50,333	51,171	51,766	51,880	51,972	50,334	48,400	45,673	-4,661	-9.3%
都市計画区域		50,333	51,171	51,766	51,880	51,972	50,334	48,400	45,673	-4,661	-9.3%
市街化区域	人口	-	13,162	13,780	13,585	13,546	13,074	12,402	11,901	-1,173	-9.0%
	構成比	-	25.7%	26.6%	26.2%	26.1%	26.0%	25.6%	26.1%	-	-
市街化調整区域	人口	-	38,009	37,986	38,295	38,426	37,260	35,998	33,772	-3,488	-9.4%
	構成比	-	74.3%	73.4%	73.8%	73.9%	74.0%	74.4%	73.9%	-	-

表ー区域区分内外の世帯数の推移

区域区分		世帯数								世帯数増減（※）	
		昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	増減数	増減率
行政区域		11,599	11,934	12,294	12,756	13,512	13,457	13,617	13,632	175	1.3%
都市計画区域		11,599	11,934	12,294	12,756	13,512	13,457	13,617	13,632	175	1.3%
市街化区域	世帯数	-	-	-	-	3,981	3,934	3,753	4,130	196	5.0%
	構成比	-	-	-	-	29.5%	29.2%	27.6%	30.3%	-	-
市街化調整区域	世帯数	-	-	-	-	9,531	9,644	9,864	9,502	-142	-1.5%
	構成比	-	-	-	-	70.5%	71.7%	72.4%	69.7%	-	-

〔上２表とも〕
※増減は平成 12 年と平成 22 年との比較
資料)都市計画基礎調査

表ー市街化区域・市街化調整区域別の宅地人口密度

区域区分	面積 (ha)	人口 (人)	宅地人口密度 (人／ha)	宅地面積 (ha)
行政区域	17,978	45,673	25.5	1,788.9
都市計画区域	17,978	45,673	25.5	1,788.9
市街化区域	851	11,901	29.9	398.7
市街化調整区域	17,127	33,772	24.3	1,390.2

※データは平成 22 年
資料)都市計画基礎調査

２． 周辺都市との関係

桜川市の通勤・通学動向の推移をみると、平成２年から 22 年の 20 年間で、桜川市に常住する従業・通学者は 5,622 人減少した。このうち、他市区町村で従業・通学する人数は１万人強を示すが、市内での従業・通学者は 6,290 人減少しており、市内での就業場所の減少が伺える。

一方、従業・通学先をみると、筑西市は平成２年から 12 年は増加を示したが平成 22 年には減少に転じている。平成２年と平成 22 年を比較して増加している市町村は、つくば市、下妻市、石岡市、真岡市、小山市、宇都宮市等であり、通勤・通学先が広域化している傾向が伺える。

表ー通勤・通学動向

		平成２年		平成12年		平成22年	
		人数（人）	構成比（%）	人数（人）	構成比（%）	人数（人）	構成比（%）
当地に常住（従業地・通学地）		29,678	－	27,974	－	24,056	－
自市町村で従業・通学		19,542	－	17,818	－	13,252	－
他市区町村で従業・通学		10,166	－	10,156	－	10,671	－
主な従業・通学先	筑西市	3,849	37.9	4,321	42.5	4,260	39.9
	つくば市	559	5.5	950	9.4	1,246	11.7
	水戸市	881	8.7	850	8.4	795	7.5
	笠間市	701	6.9	759	7.5	632	5.9
	下妻市	217	2.1	346	3.4	522	4.9
	真岡市	224	2.2	323	3.2	424	4.0
	土浦市	323	3.2	354	3.5	328	3.1
	結城市	329	3.2	292	2.9	281	2.6
	小山市	205	2.0	255	2.5	277	2.6
	石岡市	78	0.8	147	1.4	173	1.6
	宇都宮市	65	0.6	136	1.3	134	1.3

資料）国勢調査

図ー市外通勤・通学先の変化（平成２年、平成 22 年比較）

資料）国勢調査

「桜川市都市のあり方検討報告書」においては、日常生活における買い物や通院行動について、ヒアリング等により把握を行っており、買い物行動の広域化（日常的な買い物行動圏が、下館、真岡、笠間といった隣接市町村はもとより、大型施設のある宇都宮・上三川、つくばまで拡大）が指摘されており、桜川市では、通勤・通学に加え、日常生活においても、水戸、つくば、宇都宮・上三川等との関係性が強まるとともに生活行動圏が拡大しているといえる。一方で、従来地域の中心であった筑西市との関係は大きく変化していない。

３．財　政

地方公共団体の財政は、高齢化や人口減少等により、今後一層厳しくなることが予想される。

桜川市中期財政計画(平成 25 年２月)では、桜川市の財政状況の見通しについて以下のように示している。

■地方税・地方交付税の推移

低迷する経済状況や高齢化等により、市税収入は微減傾向を示すことが予想されている。

また、地方交付税も合併優遇措置の終了に伴い減少することが予想されている。

■地方債の推移

合併特例債を活用した事業の後期計画が開始されることから、平成 25 年度～29 年度にかけて増加することが予想されている。

■義務的経緯費の推移

人件費は、定員適正化計画により減少するものの、扶助費の増加が予想されている。

■普通建設事業費の推移

合併特例債を活用した事業の後期計画が開始されることから、平成 25 年度～29 年度にかけて増加することが予想されている。

４．　桜川の集落特性

桜川市の集落は、山裾から桜川向かい地形が緩やかになる台地及び低地、南西部の台地を中心に分布。このような集落の立地場所は、地形を巧みに理解し、水の確保や災害に対する安全性を考えた場所といえる。集落は地形や立地場所等により異なる機能と形状を示し、河川沿いの微高地や丘陵地形を生かし、塊状形態を示す「島状集落」、街道沿いには道に沿って形成された列村や若干の商業的機能を有する街村が形成されている。

また、集落では、明治以降の郵便制度の発達に伴い郵便局が設置され、集落の拠点性を示すとともに、現在、県道や幹線市道（１・２級市道）となっている道路によって、ネットワークが形成されている。桜川市では、大規模プロジェクトの影響が少なかったことから、集落が昔からの形態のまま残されていることが多く、平成 22 年６月には、近世初頭以来の町割が良く残されていることや地域的特色が顕著に示されていることなどが高く評価され、桜川市真壁地区が国の重要伝統的建造物群保存地区の選定を受けるなど、近年、その価値が再び注目がされるなかで、桜川市の資源としての保全・活用を考える必要がある。

■島状集落：微高地を利用し塊状に家屋が分布。

■列(路)村集落：街道の両側に線状に家屋が分布。

■山麓集落：背後に丘陵を持ち、道路に沿い塊状に分布。

また、桜川市では、農家住宅から一般住宅に転換した住宅も確認されている。これらの住宅は、集落に属さず、古くからその地域でゆとりある住まい方をしてきた方々のものであり、強制的に市街地への集約を図ることは現実的ではない。

図ー市街地・集落分布と道路・郵便局

５．建築・開発行為の状況

（１）建築確認件数の推移

桜川市の建築確認件数は、平成 20 年度以降 200 件前後で推移しているが、中・長期的には減少傾向にあり、平成 24 年度の建築確認件数は、平成９年の約半数となっている。

また、周辺都市の状況をみると、つくば市が突出して多く、次いで筑西市の順となっている。

非線引きの笠間市、下妻市については、桜川市と同様に、中・長期的には減少傾向にある。

図ー建築確認件数の推移

表ー建築確認件数の推移

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度
桜川市	429	403	405	312	250	312	285	269	288	251	248	215	186	200	238	232
筑西市	1141	969	931	938	805	754	651	708	804	675	500	571	491	495	544	636
結城市	481	493	462	450	420	339	341	357	327	390	329	298	277	336	307	364
つくば市	764					1409	1412	1425	1782	1735	1505	1468	1307	1427	1555	1592
笠間市	934	806	830	516	270	675	522	577	560	492	434	482	397	386	374	430
石岡市	726	730	675	509	372	501	480	509	468	454	424	389	375	374	384	394
下妻市	570	633	444	377	355	362	349	301	374	311	313	256	243	234	258	304

資料）資料)茨城の建築・開発

（２）法規制のため成約できなかった取引事例

法規制（主として区域区分制度）により、不動産取引が成立しなかった事例について、市内の事業者に調査を行った。

自己用住宅について、いわゆる出身者要件を満たさない場合が多く、市外からの流入だけでなく、市内からの転居の場合でも障害となっていることが確認された。

また、いわゆる 50 戸連たんを満たさないケースもみられ、戸数が少ない集落コミュニティの維持が課題となっていることが浮き彫りとなった。

一方、事例では少ないが、事務所や工場で開発許可要件に該当しないケースもみられた。

６．茨城県における桜川市の位置

（1）人口・世帯数

桜川市の平成 12 年から 22 年までの人口増減率は－10.2%、世帯増減率は 1.3%で、いずれも 44 市町村中 40 位となっている。世帯人員は減少傾向にあり、平成 22 年では 3.4 人／世帯となっているが、茨城県平均(2.7 人／世帯)と比較すると若干多い。

表－人口の推移

県，地域，市町村	人口			増減率					
				平成12～17年		平成17～22年		平成12～22年	
	平成12年	平成17年	平成22年	増減数	増減率(%)	増 減 数	増減率(%)	増減数	増減率(%)
茨城県	2,985,676	2,975,167	2,969,770	-10,509	-0.4	-5,397	-0.2	-15,906	-0.5
守谷市	50,362	53,700	62,482	3,338	6.6	8,782	16.4	12,120	19.4
つくば市	191,814	200,528	214,590	8,714	4.5	14,062	7.0	22,776	10.6
牛久市	73,258	77,223	81,684	3,965	5.4	4,461	5.8	8,426	10.3
つくばみらい市	40,532	40,174	44,461	-358	-0.9	4,287	10.7	3,929	8.8
東海村	34,333	35,450	37,438	1,117	3.3	1,988	5.6	3,105	8.3
神栖市	87,626	91,867	94,795	4,241	4.8	2,928	3.2	7,169	7.6
鹿嶋市	62,287	64,435	66,093	2,148	3.4	1,658	2.6	3,806	5.8
龍ケ崎市	76,923	78,950	80,334	2,027	2.6	1,384	1.8	3,411	4.2
ひたちなか市	151,673	153,639	157,060	1,966	1.3	3,421	2.2	5,387	3.4
水戸市	261,562	262,603	268,750	1,041	0.4	6,147	2.3	7,188	2.7
阿見町	46,922	47,994	47,940	1,072	2.3	-54	-0.1	1,018	2.1
土浦市	144,106	144,060	143,839	-46	0.0	-221	-0.2	-267	-0.2
結城市	52,774	52,460	52,494	-314	-0.6	34	0.1	-280	-0.5
常総市	66,245	66,536	65,320	291	0.4	-1,216	-1.8	-925	-1.4
鉾田市	50,915	51,054	50,156	139	0.3	-898	-1.8	-759	-1.5
那珂市	55,069	54,705	54,240	-364	-0.7	-465	-0.9	-829	-1.5
小美玉市	53,406	53,265	52,279	-141	-0.3	-986	-1.9	-1,127	-2.2
茨城町	35,296	35,008	34,513	-288	-0.8	-495	-1.4	-783	-2.3
古河市	146,452	145,265	142,995	-1,187	-0.8	-2,270	-1.6	-3,457	-2.4
下妻市	46,544	46,435	44,987	-109	-0.2	-1,448	-3.1	-1,557	-3.5
笠間市	82,358	81,497	79,409	-861	-1.0	-2,088	-2.6	-2,949	-3.7
かすみがうら市	45,229	44,603	43,553	-626	-1.4	-1,050	-2.4	-1,676	-3.8
石岡市	83,119	81,887	79,687	-1,232	-1.5	-2,200	-2.7	-3,432	-4.3
坂東市	58,673	57,516	56,114	-1,157	-2.0	-1,402	-2.4	-2,559	-4.6
潮来市	31,944	31,524	30,534	-420	-1.3	-990	-3.1	-1,410	-4.6
美浦村	18,219	18,118	17,299	-101	-0.6	-819	-4.5	-920	-5.3
八千代町	24,352	23,609	23,106	-743	-3.1	-503	-2.1	-1,246	-5.4
境町	27,171	26,468	25,714	-703	-2.6	-754	-2.8	-1,457	-5.7
取手市	115,993	111,327	109,651	-4,666	-4.0	-1,676	-1.5	-6,342	-5.8
日立市	206,589	199,218	193,129	-7,371	-3.6	-6,089	-3.1	-13,460	-7.0
筑西市	116,120	112,581	108,527	-3,539	-3.0	-4,054	-3.6	-7,593	-7.0
城里町	23,007	22,993	21,491	-14	-0.1	-1,502	-6.5	-1,516	-7.1
常陸大宮市	48,964	47,808	45,178	-1,156	-2.4	-2,630	-5.5	-3,786	-8.4
五霞町	10,218	9,873	9,410	-345	-3.4	-463	-4.7	-808	-8.6
大洗町	19,957	19,205	18,328	-752	-3.8	-877	-4.6	-1,629	-8.9
利根町	19,033	18,024	17,473	-1,009	-5.3	-551	-3.1	-1,560	-8.9
稲敷市	51,284	49,689	46,895	-1,595	-3.1	-2,794	-5.6	-4,389	-9.4
北茨城市	51,593	49,645	47,026	-1,948	-3.8	-2,619	-5.3	-4,567	-9.7
常陸太田市	61,869	59,802	56,250	-2,067	-3.3	-3,552	-5.9	-5,619	-10.0
桜川市	**50,334**	**48,400**	**45,673**	**-1,934**	**-3.8**	**-2,727**	**-5.6**	**-4,661**	**-10.2**
行方市	41,465	40,035	37,611	-1,430	-3.4	-2,424	-6.1	-3,854	-10.2
高萩市	34,602	32,932	31,017	-1,670	-4.8	-1,915	-5.8	-3,585	-11.6
河内町	11,502	10,959	10,172	-543	-4.7	-787	-7.2	-1,330	-13.1
大子町	23,982	22,103	20,073	-1,879	-7.8	-2,030	-9.2	-3,909	-19.5

※順位は平成 12～22 年の増減率で並べ替え
単位)人口：人
資料)国勢調査

表ー世帯数の推移

県，地域，市町村	世　帯　数			平成12～17年		平成17～22年		平成12～22年		1世帯当たり人員		
	平成12年	平成17年	平成22年	増減数	増減率（%）	増減数	増減率（%）	増減数	増減率（%）	平成22年	平成17年	平成12年
茨城県	985,829	1,032,476	1,088,411	46,647	4.7	55,935	5.4	102,582	9.4	2.7	2.9	3.0
守谷市	16,409	18,677	22,854	2,268	13.8	4,177	22.4	6,445	28.2	2.7	2.9	3.1
つくばみらい市	11,979	12,563	15,273	584	4.9	2,710	21.6	3,294	21.6	2.9	3.2	0.0
牛久市	24,763	27,917	31,569	3,154	12.7	3,652	13.1	6,806	21.6	2.6	2.8	3.0
つくば市	70,862	78,521	87,477	7,659	10.8	8,956	11.4	16,615	19.0	2.5	2.6	2.7
鉾田市	14,044	15,774	16,810	1,730	12.3	1,036	6.6	2,766	16.5	3.0	3.2	18.0
神栖市	30,498	33,366	35,901	2,868	9.4	2,535	7.6	5,403	15.0	2.6	2.8	2.9
鹿嶋市	21,539	23,552	25,199	2,013	9.3	1,647	7.0	3,660	14.5	2.6	2.7	2.9
東海村	12,083	12,873	14,113	790	6.5	1,240	9.6	2,030	14.4	2.7	2.8	2.8
龍ケ崎市	26,186	27,799	30,092	1,613	6.2	2,293	8.2	3,906	13.0	2.7	2.8	2.9
ひたちなか市	53,476	56,319	60,268	2,843	5.3	3,949	7.0	6,792	11.3	2.6	2.7	2.8
茨城町	9,930	10,514	11,187	584	5.9	673	6.4	1,257	11.2	3.1	3.3	0.0
阿見町	16,035	17,443	17,969	1,408	8.8	526	3.0	1,934	10.8	2.7	2.8	2.9
水戸市	100,218	104,521	112,099	4,303	4.3	7,578	7.3	11,881	10.6	2.4	2.5	2.6
八千代町	6,066	6,209	6,756	143	2.4	547	8.8	690	10.2	3.4	3.8	4.0
結城市	15,835	16,589	17,466	754	4.8	877	5.3	1,631	9.3	3.0	3.2	3.3
土浦市	51,738	53,630	56,663	1,892	3.7	3,033	5.7	4,925	8.7	2.5	2.7	2.6
那珂市	17,289	18,034	18,889	745	4.3	855	4.7	1,600	8.5	2.9	3.0	3.2
石岡市	24,977	25,865	27,094	888	3.6	1,229	4.8	2,117	7.8	2.9	3.2	3.3
笠間市	25,911	26,960	27,946	1,049	4.0	986	3.7	2,035	7.3	2.8	3.0	1.2
常総市	19,205	20,367	20,685	1,162	6.1	318	1.6	1,480	7.2	3.2	3.3	2.2
古河市	46,891	48,511	50,465	1,620	3.5	1,954	4.0	3,574	7.1	2.8	3.0	3.1
小美玉市	15,997	16,564	17,207	567	3.5	643	3.9	1,210	7.0	3.0	3.2	1.5
坂東市	15,707	16,290	16,763	583	3.7	473	2.9	1,056	6.3	3.3	3.5	3.7
利根町	5,758	5,860	6,131	102	1.8	271	4.6	373	6.1	2.8	3.1	3.3
下妻市	14,059	14,790	14,890	731	5.2	100	0.7	831	5.6	3.0	3.1	2.6
境町	7,498	7,666	7,923	168	2.2	257	3.4	425	5.4	3.2	3.5	3.6
取手市	40,346	41,211	42,614	865	2.1	1,403	3.4	2,268	5.3	2.6	2.7	2.9
美浦村	5,987	6,216	6,305	229	3.8	89	1.4	318	5.0	2.7	2.9	3.0
潮来市	9,862	10,086	10,384	224	2.3	298	3.0	522	5.0	2.9	3.1	3.2
かすみがうら市	14,011	14,302	14,730	291	2.1	428	3.0	719	4.9	3.0	3.1	3.2
城里町	6,820	7,206	7,142	386	5.7	-64	-0.9	322	4.5	3.0	3.2	0.0
五霞町	2,802	2,865	2,927	63	2.2	62	2.2	125	4.3	3.2	3.4	3.6
行方市	10,884	11,313	11,346	429	3.9	33	0.3	462	4.1	3.3	3.5	3.8
常陸大宮市	15,566	16,029	16,087	463	3.0	58	0.4	521	3.2	2.8	3.0	3.1
筑西市	34,142	34,683	35,188	541	1.6	505	1.5	1,046	3.0	3.1	3.2	3.4
稲敷市	14,423	15,043	14,809	620	4.3	-234	-1.6	386	2.6	3.2	3.3	3.6
常陸太田市	19,374	19,809	19,801	435	2.2	-8	0.0	427	2.2	2.8	3.0	3.2
大洗町	6,886	6,989	7,021	103	1.5	32	0.5	135	1.9	2.6	2.7	0.0
北茨城市	16,672	17,090	16,966	418	2.5	-124	-0.7	294	1.7	2.8	2.9	3.1
桜川市	**13,457**	**13,617**	**13,632**	**160**	**1.2**	**15**	**0.1**	**175**	**1.3**	**3.4**	**3.6**	**3.7**
日立市	77,259	76,659	77,965	-600	-0.8	1,306	1.7	706	0.9	2.5	2.6	2.7
高萩市	11,820	11,721	11,661	-99	-0.8	-60	-0.5	-159	-1.4	2.7	2.8	2.9
河内町	3,066	3,107	3,004	41	1.3	-103	-3.3	-62	-2.1	3.4	3.5	3.8
大子町	7,499	7,356	7,140	-143	-1.9	-216	-2.9	-359	-5.0	2.8	3.0	3.2

※順位は平成 12～22 年の増減率で並べ替え
単位)世帯数：世帯　世帯人員：人／世帯
資料)国勢調査

（２）土地利用

都市計画基礎調査から、桜川市の土地利用をみると、桜川市は全域が都市計画区域となっているが、市域北部から東部までの一帯は自然公園地域となっているほか、市域を南北に縦断する一級河川桜川沿いには、肥沃な農耕地帯が形成されており、農振農用地区域の指定を受けている。

市域全域でみた場合に、都市的土地利用は 18.1%、自然的土地利用は 81.9%となっている。また、市街化区域に限ってみた場合には、都市的土地利用は 61.9%、自然的土地利用は 38.1%となっている。

このように、市域の８割以上、市街化区域の約４割が自然的土地利用となっている。

図ー土地利用現況図

表ー地目別土地利用面積

項目	面積(ha)	面積 (ha)																						
		自然的土地利用							都市的土地利用															
		農地		山林	原野・荒地・牧野	水面	その他海浜等	計	住宅用地	併用住宅用地	商業用地	工業用地		運輸施設用地	公共用地	文教厚生用地	公園・緑地・公共空地	ゴルフ場	その他の空地	防衛用地	道路用地	鉄道用地	駐車場用地	計
		田	畑									工業専用	工専以外											
面積(ha)	17,978.0	3,657.5	2,643.3	7,591.4	574.7	253.5	0.0	14,720.5	1,113.8	110.7	101.0	91.7	180.2	18.8	20.9	151.8	70.8	253.8	331.2	0.0	789.9	12.8	10.3	3,257.5
面積(ha)	17,978.0	3,657.5	2,643.3	7,591.4	574.7	253.5	0.0	14,720.5	1,113.8	110.7	101.0	91.7	180.2	18.8	20.9	151.8	70.8	253.8	331.2	0.0	789.9	12.8	10.3	3,257.5
構成比(%)	17,978.0	20.3%	14.7%	42.2%	3.2%	1.4%	0.0%	81.9%	6.2%	0.6%	0.6%	0.5%	1.0%	0.1%	0.1%	0.8%	0.4%	1.4%	1.8%	0.0%	4.4%	0.1%	0.1%	18.1%
面積(ha)	851.0	89.6	100.7	82.2	35.1	16.8	0.0	324.3	168.9	19.4	35.5	91.7	28.6	7.3	7.4	40.0	7.1	37.8	0.0	0.0	73.6	2.9	6.5	526.7
構成比(%)	851.0	10.5%	11.8%	9.7%	4.1%	2.0%	0.0%	38.1%	19.8%	2.3%	4.2%	10.8%	3.4%	0.9%	0.9%	4.7%	0.8%	4.4%	0.0%	0.0%	8.7%	0.3%	0.8%	61.9%
面積(ha)	17,127.0	3,567.9	2,542.6	7,509.2	539.6	236.8	0.0	14,396.1	944.9	91.3	65.5	0.0	151.6	11.5	13.5	111.9	63.6	216.0	331.2	0.0	716.3	9.8	3.8	2,730.9
構成比(%)	17,127.0	20.8%	14.8%	43.8%	3.2%	1.4%	0.0%	84.1%	5.5%	0.5%	0.4%	0.0%	0.9%	0.1%	0.1%	0.7%	0.4%	1.3%	1.9%	0.0%	4.2%	0.1%	0.0%	15.9%

資料)都市計画基礎調査

このように、桜川市は北部から東部の自然公園地域を中心として自然的土地利用が多いが、行政区域に占める可住地面積割合(総面積－(林地面積＋主要湖沼面積))は、44 市町村中 35 位(105.19km^2)、林地面積は 44 市町村中９位となっており、可住地面積が広いといわれる茨城県の中では、可住地面積は少ない。一方、人口集中地区(DID)は指定されておらず、住民はゆとりある居住空間を築いていると考えられるが、市街地面積は 44 市町村中 31 位であり、市域全体の約 5%と、非常に小さい。

表ー可住地面積(平成 25 年)

市町村	総面積	可住地面積	
			対総面積
茨　城　県	6,095.84	3,981.85	65.3%
県　北　地　域	1,886.27	729.38	38.7%
県　央　地　域	909.29	614.30	67.6%
鹿　行　地　域	755.32	551.37	73.0%
県　南　地　域	1,514.06	1,178.53	77.8%
県　西　地　域	1,030.90	908.27	88.1%
河内町	44.32	44.32	100.0%
五霞町	23.09	22.87	99.0%
利根町	24.90	24.32	97.7%
取手市	69.96	67.85	97.0%
八千代町	59.10	57.00	96.4%
結城市	65.84	63.28	96.1%
筑西市	205.35	195.64	95.3%
下妻市	80.88	77.05	95.3%
常総市	123.52	117.46	95.1%
境町	46.58	44.27	95.0%
神栖市	147.26	139.75	94.9%
ひたちなか市	99.07	92.87	93.7%
守谷市	35.63	33.39	93.7%
古河市	123.58	114.71	92.8%
つくばみらい市	79.14	73.31	92.6%
坂東市	123.18	110.80	89.9%
龍ケ崎市	78.20	68.29	87.3%
東海村	37.48	32.49	86.7%
つくば市	284.07	241.90	85.2%
那珂市	97.80	82.32	84.2%
水戸市	217.43	182.50	83.9%
小美玉市	145.03	118.24	81.5%
牛久市	58.88	47.78	81.1%
土浦市	122.99	99.55	80.9%
茨城町	121.64	96.95	79.7%
稲敷市	205.78	161.31	78.4%
大洗町	23.19	17.73	76.5%
阿見町	71.39	53.85	75.4%
鹿嶋市	106.09	78.95	74.4%
鉾田市	208.18	151.98	73.0%
潮来市	71.41	50.17	70.3%
かすみがうら市	156.61	98.28	62.8%
石岡市	215.62	135.17	62.7%
行方市	222.38	130.52	58.7%
桜川市	179.78	105.19	58.5%
笠間市	240.27	136.61	56.9%
日立市	225.55	101.22	44.9%
美浦村	66.57	29.21	43.9%
城里町	161.73	62.27	38.5%
常陸大宮市	348.38	132.50	38.0%
常陸太田市	372.01	123.59	33.2%
北茨城市	186.55	59.00	31.6%
大子町	325.78	67.93	20.9%
高萩市	193.65	37.46	19.3%

単位)km^2
資料)茨城県社会生活統計資料

表ー林地面積(平成 21 年)

市町村	総面積	林野面積	
			対総面積
茨　城　県	6,095.84	1,892.61	31.0%
県　北　地　域	1,886.27	1,156.89	61.3%
県　央　地　域	909.29	282.96	31.1%
鹿　行　地　域	755.32	113.95	15.1%
県　南　地　域	1,514.06	216.18	14.3%
県　西　地　域	1,030.90	122.63	11.9%
高萩市	193.65	156.19	80.7%
大子町	325.78	257.85	79.1%
北茨城市	186.55	127.55	68.4%
常陸太田市	372.01	248.42	66.8%
常陸大宮市	348.38	215.88	62.0%
城里町	161.73	99.46	61.5%
日立市	225.55	124.33	55.1%
笠間市	240.27	103.66	43.1%
桜川市	179.78	74.59	41.5%
石岡市	215.62	78.20	36.3%
鉾田市	208.18	49.75	23.9%
牛久市	58.88	11.10	18.9%
大洗町	23.19	3.90	16.8%
行方市	222.38	35.82	16.1%
水戸市	217.43	34.93	16.1%
那珂市	97.80	15.48	15.8%
茨城町	121.64	19.05	15.7%
阿見町	71.39	11.12	15.6%
小美玉市	145.03	21.96	15.1%
つくば市	284.07	42.17	14.8%
鹿嶋市	106.09	14.73	13.9%
東海村	37.48	4.99	13.3%
かすみがうら市	156.61	20.51	13.1%
潮来市	71.41	8.44	11.8%
土浦市	122.99	14.27	11.6%
坂東市	123.18	12.38	10.1%
龍ケ崎市	78.20	6.42	8.2%
稲敷市	205.78	16.85	8.2%
つくばみらい市	79.14	5.83	7.4%
美浦村	66.57	4.78	7.2%
古河市	123.58	8.87	7.2%
守谷市	35.63	2.24	6.3%
ひたちなか市	99.07	6.20	6.3%
境町	46.58	2.31	5.0%
常総市	123.52	6.06	4.9%
下妻市	80.88	3.83	4.7%
筑西市	205.35	9.71	4.7%
結城市	65.84	2.56	3.9%
八千代町	59.10	2.10	3.6%
神栖市	147.26	5.21	3.5%
取手市	69.96	2.11	3.0%
利根町	24.90	0.58	2.3%
五霞町	23.09	0.22	1.0%
河内町	44.32	0.00	0.0%

単位)km^2
資料)茨城県社会生活統計資料

Ⅵ　総　論

Ⅵ－１　市街地の拡大の可能性

桜川市においては、以下の理由から、市街地が拡大する可能性は小さい。

１．桜川市の人口は減少傾向を示し、今後もこの趨勢に変化はないと考えられる。

○桜川市の人口は、平成 7 年の約 52,000 人をピークに減少傾向を示す。平成 17 年国勢調査によると、48,400 人、平成 22 年国勢調査では、45,673 人となり 2,727 人が減少している。

○現行の桜川市総合計画では、平成 28 年における将来人口を、計画策定時の約４万８千人を維持することを目標としているが、平成 26 年 10 月 1 日時点の人口は 43,092 人(茨城県常住人口調査)であり、人口減少は現実となっている。

図－総合計画(後期基本計画)における人口及び世帯数の推移(実績及び予測)

単位)人口：人　世帯数：世帯
資料)桜川市総合計画

２．過度な開発圧力をもたらす大規模プロジェクトが存在しない。

○我が国の人口については、今後減少傾向を示すことが予想されている。

○このようななかで、茨城県内では、つくばエクスプレス沿線において人口増がみられるが、これらについては、沿線で実施される計画的な市街地開発事業に吸収され、桜川市まで開発圧力が伝播することは想定されない。また、市内及び近傍においても、人口の大規模かつ広範な集中及び増加を生じさせるようなプロジェクトは存在しない。

３．地域の中核都市への集積状況や生活行動圏等について、周辺都市との関係が変化している。

○通勤・通学動向をみると、桜川市の常住者が筑西市に従業・通学する割合は実は低下していることがわかる。

○就業者は、下妻市、つくば市、真岡市へ、通学者は下妻市、小山市等への流出が増加しており、日常生活における周辺都市との関係に変化が生じている。

図ー桜川市及び周辺都市の通勤・通学動向

	平成12年			平成22年					
	総数	15歳以上就業者	15歳以上通学者	総数		15歳以上就業者		15歳以上通学者	
	人数	人数	人数	人数	増減率	人数	増減率	人数	増減率
当地に常住（従業地・通学地）	27,974	25,059	2,915	24,056	-14.01%	21,757	-13.18%	2,299	-21.13%
自市町村で従業・通学	17,818	16,704	1,114	13,252	-25.63%	12,516	-25.07%	736	-33.93%
他市区町村で従業・通学	10,156	8,355	1,801	10,671	5.07%	9,119	9.14%	1,552	-13.83%
筑西市	4,321	3,746	615	4,260	-1.41%	3,740	-0.16%	520	-15.45%
つくば市	950	863	87	1,246	31.16%	1,182	36.96%	64	-26.44%
水戸市	850	518	332	795	-6.47%	546	5.41%	249	-25.00%
笠間市	759	644	115	632	-16.73%	566	-12.11%	66	-42.61%
下妻市	346	308	38	522	50.87%	439	42.53%	83	118.42%
真岡市	323	320	3	424	31.27%	421	31.56%	3	0.00%
土浦市	354	264	90	328	-7.34%	267	1.14%	61	-32.22%
結城市	292	223	69	281	-3.77%	224	0.45%	57	-17.39%
小山市	255	177	78	277	8.63%	195	10.17%	82	5.13%
石岡市	147	138	9	173	17.69%	169	22.46%	4	-55.56%
宇都宮市	136	98	38	134	-1.47%	105	7.14%	29	-23.68%

単位)人

○昼間人口が増加しているのは、つくば市、宇都宮市、小山市、結城市のみで、筑西市は5.73%の減少。一方、桜川市の昼夜間人口比率は、92.8%から90.0%に低下し市外へ流出する傾向にある。

○周辺都市のうち、昼間人口も夜間人口も増加しているのは、つくば市、宇都宮市、小山市のみで、県境を越えた通勤・通学圏が形成されているとみられる。

図ー昼夜間人口比率の比較(平成12年／22年)

	平成12年			平成22年		
	昼間人口	夜間人口	昼夜間人口比率	昼間人口	夜間人口	昼夜間人口比率
筑西市	111,267	116,057	95.9%	104,888	108,527	96.6%
対平成12年比	—	—	—	-5.73%	-6.49%	0.77%
結城市	48,137	52,774	91.2%	48,287	52,494	92.0%
対平成12年比	—	—	—	0.31%	-0.53%	0.77%
下妻市	46,339	46,544	99.6%	43,334	44,987	96.3%
対平成12年比	—	—	—	-6.48%	-3.35%	-3.23%
笠間市	73,134	82,355	88.8%	70,549	79,409	88.8%
対平成12年比	—	—	—	-3.53%	-3.58%	0.04%
つくば市	205,972	191,814	107.4%	233,183	214,590	108.7%
対平成12年比	—	—	—	13.21%	11.87%	1.28%
桜川市	46,688	50,334	92.8%	41,087	45,673	90.0%
対平成12年比	—	—	—	-12.00%	-9.26%	-2.80%
宇都宮市	519,879	487,164	106.7%	535,317	511,739	104.6%
対平成12年比	—	—	—	2.97%	5.04%	-2.11%
小山市	159,711	154,985	103.0%	166,226	164,454	101.1%
対平成12年比	—	—	—	4.08%	6.11%	-1.97%
真岡市	82,775	81,496	101.6%	82,695	82,289	100.5%
対平成12年比	—	—	—	-0.10%	0.97%	-1.08%

単位)人
資料)国勢調査

４．可住地は茨城県平均以下で、市域全体での市街化は想定されない。

○桜川市市域のうち､北部から東部にかけては筑波山塊で、地形的な制約の他、県立自然公園区域等に指定されており、市街化は想定されない地域である。

○一方､桜川沿岸は､農業振興地域農用地区域に指定され、農地法による土地利用規制が行われている。

○桜川市の可住地面積は、行政区域の 58.5%(県平均 65.3%)で県内 35 位と県内でも下位に位置し、桜川市順位の前後には非線引き自治体も見られている。

○このようなことを考慮すると、前述の農業振興地域農用地区域の指定等を合わせると、県内一般に指摘される、可住地の広さによる市街地拡大の可能性は、桜川市には該当しない。

表ー可住地面積(平成 25 年)

市町村	総面積	可住地面積	
			対総面積
茨城県	6,095.84	3,981.85	65.3%
県北地域	1,886.27	729.38	38.7%
県央地域	909.29	614.30	67.6%
鹿行地域	755.32	551.37	73.0%
県南地域	1,514.06	1,178.53	77.8%
県西地域	1,030.90	908.27	88.1%
河内町	44.32	44.32	100.0%
五霞町	23.09	22.87	99.0%
利根町	24.90	24.32	97.7%
取手市	69.96	67.85	97.0%
八千代町	59.10	57.00	96.4%
結城市	65.84	63.28	96.1%
筑西市	205.35	195.64	95.3%
下妻市	80.88	77.05	95.3%
常総市	123.52	117.46	95.1%
境町	46.58	44.27	95.0%
神栖市	147.26	139.75	94.9%
ひたちなか市	99.07	92.87	93.7%
守谷市	35.63	33.39	93.7%
古河市	123.58	114.71	92.8%
つくばみらい市	79.14	73.31	92.6%
坂東市	123.18	110.80	89.9%
龍ケ崎市	78.20	68.29	87.3%
東海村	37.48	32.49	86.7%
つくば市	284.07	241.90	85.2%
那珂市	97.80	82.32	84.2%
水戸市	217.43	182.50	83.9%
小美玉市	145.03	118.24	81.5%
牛久市	58.88	47.78	81.1%
土浦市	122.99	99.55	80.9%
茨城町	121.64	96.95	79.7%
稲敷市	205.78	161.31	78.4%
大洗町	23.19	17.73	76.5%
阿見町	71.39	53.85	75.4%
鹿嶋市	106.09	78.95	74.4%
鉾田市	208.18	151.98	73.0%
潮来市	71.41	50.17	70.3%
かすみがうら市	156.61	98.28	62.8%
石岡市	215.62	135.17	62.7%
行方市	222.38	130.52	58.7%
桜川市	179.78	105.19	58.5%
笠間市	240.27	136.61	56.9%
日立市	225.55	101.22	44.9%
美浦村	66.57	29.21	43.9%
城里町	161.73	62.27	38.5%
常陸大宮市	348.38	132.50	38.0%
常陸太田市	372.01	123.59	33.2%
北茨城市	186.55	59.00	31.6%
大子町	325.78	67.93	20.9%
高萩市	193.65	37.46	19.3%

単位)km^2
資料)茨城県社会生活統計資料

５．桜川市の市街地への人口集約率は低く、集落は線引き以降も重要な生活の場となっている。

○桜川市の市街化区域への人口集約率は 26.06％で、県内の線引き自治体の中でも低位にある。

○つまり、昭和 52 年の線引き以降も、依然として集落を中心とする生活圏を形成しているといえ、人口減少社会の中では、市街化区域への集約とともに集落機能の維持・保全の方策が重要と考えられる。

表－県内自治体の市街地人口集約状況

茨城県内市町村名	区域区分	市街地人口集約率	【算出基礎】行政区域人口	【算出基礎】市街地人口	市街地面積率	【算出基礎】行政区域面積	【算出基礎】市街地面積
		単位：％	単位：人	単位：人口	単位：％	単位：km²	単位：km²
		（B／A）	（A）	（B）	（D／C）	（C）	（D）
※１	※１	※２	※３	※４	※５	※６	※７
日立市	線引き	89.26%	193,129	172,378	20.55%	225.55	46.35
取手市	線引き	84.38%	109,651	92,520	24.94%	69.96	17.45
大洗町	線引き	82.14%	18,328	15,055	17.85%	23.19	4.14
守谷市	線引き	81.54%	62,482	50,949	24.25%	35.63	8.64
土浦市	線引き	80.05%	143,839	115,149	24.34%	122.99	29.94
牛久市	線引き	79.21%	81,684	64,703	18.38%	58.88	10.82
龍ケ崎市	線引き	77.77%	80,334	62,476	15.93%	78.20	12.46
ひたちなか市	線引き	77.43%	157,060	121,607	36.00%	99.07	35.67
水戸市	線引き	73.19%	268,750	196,707	19.28%	217.43	41.91
古河市	線引き	66.13%	142,995	94,556	20.75%	123.58	25.64
利根町	線引き	64.64%	17,473	11,294	8.47%	24.90	2.11
阿見町	線引き	61.81%	47,940	29,630	15.72%	71.39	11.22
高萩市	非線	59.74%	31,017	18,530	3.55%	193.65	6.88
潮来市	線引き	59.27%	30,534	18,099	9.82%	71.41	7.01
鹿嶋市	線引き	54.19%	66,093	35,816	14.48%	105.97	15.34
つくば市	線引き	53.18%	214,590	114,118	17.03%	284.07	48.38
結城市	線引き	50.53%	52,494	26,527	9.98%	65.84	6.57
石岡市	併存	50.01%	79,687	39,850	6.72%	215.62	14.49
東海村	線引き	49.33%	37,438	18,469	14.86%	37.48	5.57
神栖市	線引き	49.30%	94,795	46,736	12.79%	147.26	18.84
つくばみらい市	線引き	47.38%	44,461	21,067	8.25%	79.14	6.53
かすみがうら市	線引き	44.50%	43,553	19,380	3.33%	156.61	5.22
那珂市	線引き	38.32%	54,240	20,783	7.47%	97.80	7.31
北茨城市	非線	33.65%	47,026	15,823	5.23%	186.55	9.75
常総市	併存	33.51%	65,320	21,889	4.82%	123.52	5.95
境町	線引き	33.09%	25,714	8,508	5.22%	46.58	2.43
筑西市	線引き	32.68%	108,527	35,467	6.19%	205.35	12.71
五霞町	線引き	31.77%	9,410	2,990	5.37%	23.09	1.24
常陸太田市	線引き	28.00%	56,250	15,750	1.42%	372.01	5.27
城里町	併存	26.35%	13,057	3,440	1.01%	161.73	1.63
桜川市	**線引き**	**26.06%**	**45,673**	**11,901**	**3.44%**	**179.78**	**6.19**
坂東市	線引き	25.07%	56,114	14,067	4.76%	123.18	5.86
下妻市	非線	23.44%	44,987	10,543	5.79%	80.88	4.68
茨城町	線引き	22.89%	34,513	7,900	3.20%	121.64	3.89
笠間市	非線	22.18%	79,409	17,609	3.48%	240.27	8.37
美浦村	線引き	21.05%	17,299	3,641	4.48%	66.57	2.98
常陸大宮市	非線	18.48%	45,178	8,347	0.98%	348.38	3.40
小美玉市	非線	16.83%	52,276	8,797	3.39%	145.03	4.92
大子町	非線	9.37%	20,073	1,881	0.29%	325.78	0.93
鉾田市	非線	8.60%	50,156	4,313	1.18%	208.18	2.46
稲敷市	併存	8.25%	46,895	3,868	1.25%	205.78	2.57
行方市	非線	7.58%	37,611	2,850	1.11%	222.38	2.46
八千代町	線引き	7.27%	23,005	1,672	1.81%	59.10	1.07
河内町	非線	0.00%	10,172	0	0.00%	44.32	0.00

※１．表の序列は、市街地人口集約率の降順とし、茨城県内市町村名及び区域区分の状況は、平成２５年７月３０日時点。
※２．市街地人口集約率は、行政区域人口に占める市街地人口の割合。
※３．行政区域人口は、平成２２年国勢調査による。
※４．市街地人口は、用途地域（工業専用地域を除く）内の人口とし、都市計画基礎調査（平成２３年度及び平成２４年度実施）による。
※５．市街地面積率は、行政区域面積に占める市街地面積の割合。
※６．行政区域面積は、平成２５年７月３０日時点。
※７．市街地面積は、用途地域（工業専用地域を除く）の面積とし、茨城県社会生活統計指標（平成２３年３月版）による。

【参考－桜川市の土地利用特性】

■地形を尊重したコンパクトな土地利用

桜川市では、市域の北部及び東部が筑波山塊を形成する山地・丘陵となっており、集落・農地等の生活の場は桜川に沿った平坦部に集約されている。

古くからの集落は、自然地形等を生かし、東部や北部の山地・丘陵部を除いた桜川沿岸を中心とする地域にコンパクトに分布している。集落は、桜川沿岸の微高地や山の端等、自然地形を尊重した場所に立地し、多くの場合は自然災害にも強く、地域コミュニティ、環境、農業との共生も可能な「暮らしの場」となっている。

このような、集落は、先人達が知恵と経験により選んだ暮らしの場であり、豊かな自然と折り合いをつけながら、水や安定した地盤がある暮らしの場として引き継がれてきた地域資産である。また、これらの集落は、今もなお、暮らしの場として十分機能している。多様な世代の多くの人が居住することにより、農業に携わることによって農地を守り、祭りや神社等のつながりを介してコミュニティも維持されている。

■市街地と集落のネットワーク

桜川市の市街化区域のうち､岩瀬･羽黒、大和､真壁では､住居系市街地が指定され、公益サービス機能、商業・業務機能等の市民の日常生活を支える場、分家住宅や転入者が定住する場として成立している。

そして、これら市街地と集落は、県道や１級、２級の幹線市道により連携が確保されており、集落と市街地が支え合う暮らしの場づくりが形成されている。そして集落もまた、幹線市道による連携が確保され、近年地方において課題となっている移動困難者への対応についても、コミュニティバスの運行等により十分対応が可能と考えられる。

図－市街地・集落と道路・郵便局の関係

６．区域区分廃止が建築・開発を増加させるとは限らない。

○全国の区域区分廃止自治体の区域区分廃止前後の建築・開発動向をみると、区域区分廃止時点から数年は、建築・開発件数が増加するが数年後には減少しているケースも多く見られる。

○線引き廃止に伴う市街化調整区域（白地地域）への建築・開発行為等への影響は、「廃止＝拡散」という減少が継続するとは限らず、当該都市の人口増減要因や、周辺都市との関係による影響を受けるといえる。

表一建築確認申請

自治体名		年　度	５年前	４年前	３年前	２年前	１年前	廃止年	１年後	２年後	３年後	４年後	５年後
長野県	安曇野市	市街化区域	93	52	63	69							
		調整区域	60	44	43	33							
		合　計	153	96	106	102							
岡山県	笠岡市	市街化区域	84	156	139	151	113	84	84				
		調整区域	76	111	77	86	75	99	103				
		合　計	160	267	216	237	188	183	187				
香川県	坂出市	市街化区域					165	121	136	130	98	106	87
		調整区域					64	108	93	116	99	82	62
		合　計					229	229	229	246	197	188	149
香川県	高松市	市街化区域					1,160	921	1,069	991	771	834	699
		調整区域					27	717	832	937	634	755	634
		合　計					1,187	1,638	1,901	1,928	1,405	1,589	1,333
香川県	宇多津町	市街化区域											
		調整区域											
		合　計	107	151	116	115	89	120	95	86	64	77	74
香川県	丸亀市	市街化区域			168	203	146	137	144	154	114	175	126
		調整区域			36	26	25	78	124	143	113	104	84
		合　計			204	229	171	215	268	297	227	279	210
愛媛県	西条市	市街化区域			217	239	269	267	230	194	200	184	183
		調整区域			219	230	214	318	391	363	342	319	269
		合　計			436	469	483	585	621	557	542	503	452
愛媛県	新居浜市	市街化区域	325	325	321	386	373	392	465	423	343	281	238
		調整区域	300	250	206	220	184	229	338	333	315	306	273
		合　計	625	575	527	606	557	621	803	756	658	587	511
熊本県	熊本市	市街化区域	16	13	12	6	9	7	7	11	12	11	21
		調整区域	65	67	55	53	64	67	50	40	56	40	60
		合　計	81	80	67	59	73	74	57	51	68	51	81
熊本県	荒尾市	市街化区域	335	311	226	279	230	208	255	221	226	219	171
		調整区域	71	56	53	44	37	71	55	59	46	67	41
		合　計	406	367	279	323	267	279	310	280	272	286	212
宮崎県	都城市	市街化区域			625	643	848	799	732	639	631	607	710
		調整区域			232	242	247	506	629	591	645	650	662
		合　計			857	885	1,095	1,305	1,361	1,230	1,276	1,257	1,372
山形県	鶴岡市	市街化区域											
		調整区域											
		合　計											
和歌山県	海南市	市街化区域					190	171	240	151	145		
		調整区域					82	91	34	65	84		
		合　計					272	262	274	216	229		

資料）各自治体へのアンケート調査により作成

表ー開発許可件数

自治体名		年　度	５年前	４年前	３年前	２年前	１年前	廃止年	１年後	２年後	３年後	４年後	５年後
長野県	安曇野市	市街化区域	2	3	4	4							
		調整区域	6	5	4	9							
		合　計	8	8	8	13							
岡山県	笠岡市	市街化区域	3	3	2	1	2		4				
		調整区域	9	9	5	8	6	2	4				
		合　計	12	12	7	9	8	2	8				
香川県	坂出市	市街化区域					6	4	7	2	3	3	2
		調整区域					0	6	4	3	6	6	6
		合　計					6	10	11	5	9	9	8
香川県	高松市	市街化区域					63	41	54	50	44	46	23
		調整区域					16	90	94	75	66	58	52
		合　計					79	131	148	125	110	104	75
香川県	宇多津町	市街化区域	3	2	6	1	3		1	2	3	3	2
		調整区域	3	1	2	2	1	1		2	1		
		合　計	6	3	8	3	4	1	1	4	4	3	2
香川県	丸亀市	市街化区域						9	10	7	6	11	3
		調整区域						15	14	13	18	11	6
		合　計						24	24	20	24	22	9
愛媛県	西条市	市街化区域			12	14	22	10	11	20	14	8	7
		調整区域			2	7	5	24	29	30	22	18	6
		合　計			14	21	27	34	40	50	36	26	13
愛媛県	新居浜市	市街化区域	5	10	9	10	12	7	4	9	6	2	4
		調整区域	55	56	50	50	28	9	12	16	11	12	12
		合　計	60	66	59	60	40	16	16	25	17	14	16
熊本県	熊本市	市街化区域	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		調整区域	6	8	8	3	5	5	0	1	0	0	2
		合　計	6	9	8	3	5	5	0	1	0	0	2
熊本県	荒尾市	市街化区域	3	6	0	8	3	4	8	4	8	7	4
		調整区域	10	7	12	2	3	2	2	3	3	3	1
		合　計	13	13	12	10	6	6	10	7	11	10	5
宮崎県	都城市	市街化区域			26	44	29	8	18	16	18	8	12
		調整区域			14	10	5	19	45	50	39	30	20
		合　計			40	54	34	27	63	66	57	38	32
山形県	鶴岡市	市街化区域											
		調整区域											
		合　計											
和歌山県	海南市	市街化区域	2	1	4	0	1	1	0	1	0	0	0
		調整区域	3	0	2	1	3	3	0	1	1	0	3
		合　計	5	1	6	1	4	4	0	2	1	0	3

資料）各自治体へのアンケート調査により作成

■隣接する自治体で開発許可の推移事例

○新居浜市と西条市は隣接し、同時期に区域区分を廃止した。

○建築確認申請数は、両市とも線引き廃止後５年程度で、廃止以前の水準に戻っており、人口減少社会の中で、両市とも宅地化の進行は限定的であったと考えられる。

○一方、開発許可件数は、新居浜市で減少、西条市で増加しており、隣接する２都市の間で、開発行為が移行する何らかの理由が考えられる。

Ⅵ－２　良好な環境を有する市街地の形成

桜川市においては、以下の理由から、現行の市街化区域及び市街化調整区域の２層構造から身の丈に合った多核連携型都市構造への転換が必要である。

１．持続可能な都市経営の視点から、新市街地の実現が困難であること及び既存ストックの有効活用にシフトしていく必要があること。

桜川市の市街化区域は、旧岩瀬町、旧大和村及び旧真壁町にそれぞれ指定されているが、都市基盤整備が未熟である地区が多く、低密度利用地が相当程度存在する。

桜川市の投資的経費は、財政の見込みを考慮すると抑制せざるを得ない一方で、公共施設の維持・管理、更新等の費用の増加が見込まれることから、新たな市街地整備や基盤施設整備等への公共投資は、今後抑制せざるを得なくなると考えられる。

このため、現在の市街化区域について、土地区画整理事業等の市街地開発事業の施行や、都市計画道路、公共下水道等の都市計画施設の整備を行うことは、現実的に、実現が極めて困難であると言わざるを得ない。したがって、今後は、既存ストックの有効利用を基本としながら、市街地整備にも費用対効果の概念を導入し、公共投資の効率化に努めるとともに、地区計画等の誘導型都市計画に基づく民間資金の活用等についても検討する必要がある。

２．市街化調整区域における「田園集落」の重要性

桜川市では、昭和 52 年に区域区分が指定されてから 40 年近くが経過するが、この間、人口・世帯数とも区域区分内外で大きな変動はなく、市街化区域への集約が進んでいない。一方、市街化調整区域内の宅地人口密度は、市街化区域内に比べても極端に低いとは認められず、一定の密度を維持している。これは、依然として田園集落が主要な生活の場として機能していることを示している。田園集落は、先人たちの知恵によって培われた既存ストックであり、都市計画上もその価値を正当に評価し、高めていく必要がある。

Ⅵ－３　緑地等自然的環境の整備又は保全への配慮

緑地等の自然的環境については、自然環境や自然景観等の保全・創出を基本として、都市計画だけでなく、農地法、自然公園法等の土地利用に関する法制度との整合を図るとともに、景観法に基づく行為の制限等の措置を講じることが必要と考えられる。

■山地・丘陵部の現状

筑波山塊の一部となっている桜川市の北部～東部一帯については、自然公園区域や保安林等の指定を受けているものの、建物・工作物の意匠等に関するルールがなく、市街化調整区域の中で立地可能な施設が、既存の環境や景観と調和しない形で立地する可能性がある。

■農地の現状

農地については、農業振興地域農用地区域の指定により、農地及び営農環境の保全が図られているが、資材置き場等を目的とした転用が可能であり、営農環境と親和性のない土地利用の発生も懸念される。

■集落の現状

集落は農地と一体となって田園景観や営農環境を構成する要素であるが、高齢化や市外への流出等による空き家の増加、既存建築物と調和しない形態・意匠の建築物の立地等が懸念される。

緑地等の自然的要素は、当然、市街化調整区域に多く存在する。市街化調整区域は、前述の他法令の規制と相まって、自然的要素の保全に効力を発揮するが、それ自体は、あくまで都市サイドの制度であり、自然的要素を保全する機能は乏しい。

具体的には、市街化調整区域には用途の概念がなく、また、市街化調整区域に係る開発許可の立地基準は、「周辺における市街化を促進するおそれがなく、かつ、市街化区域内において行うことが困難又は著しく不適当」である施設の立地を許容しているため、むしろ、緑地や農地等に近接してこれらと調和しない施設が立地する可能性がある。

このような弊害に対処するためには、地域住民の関与のもと、都市と農村の土地利用を一体的にコントロールすることができる制度の構築が望ましい。

Ⅶ　桜川市が目指す将来都市像

Ⅶ－１　桜川市の基本構成

桜川市域の 93.55km2(52.04%)は自然公園地域、道路不在地及び既開発地となっている。これに、農振農用地区域(57.17km2)を加えると、市域の 150.72km2(83.84%)が、実質的に開発が困難な区域となる。

なお、「桜川市都市のあり方検討報告書」では、このような地勢的条件や集落施設の分布等から、桜川市での拠点性のある地域を示している。これらの地域については、市街化区域に指定されている地域の他、市街化調整区域となっている集落地域も位置づけられており、都市構造の転換を図るためには、これらの地域での拠点性や集落機能の維持が必要といえる。

図－桜川市土地利用類型図

図－拠点性のある地域

表－桜川市の土地利用類型

区　分	面積(km^2)	構成比(%)	適　用
①行政区域面積	179.78	100.00%	桜川市HP
②自然公園区域・開発困難エリア・その他面開発エリア面積(重複区域)	93.55	52.04%	47.96%(①－②)
③農業振興地域農用地区域	57.17	31.80%	図上面積
④実質的に宅地化が困難な区域	150.72	83.84%	②＋③＝法規制、自然条件、開発等で宅地化できない区域（≒非可住地）

資料)都市計画基礎調査、桜川市 HP

図－桜川市の都市構造

Ⅶ－２　桜川市の将来都市像

桜川市第１次総合計画では、「伝統と豊かな自然に恵まれた　田園文化都市　～　やすらぎのまち桜川～」という将来都市像を掲げ、「市民と行政の協働によって、日本の原風景である田園空間や歴史・伝統を守り育て、個性と魅力にあふれたまちづくりを進める。自治・安心・育成・調和・自立の基本理念に則り、だれもが安心してすみつづけられるやすらぎのまちを目指します。」とされている。この将来都市像を実現するため、具体的施策が示されているが、基本理念として、「自治」、「安心」、「育成」、「調和」、「自立」が示され、協働による地域運営、豊かな自然環境と歴史・文化を守りつつ、暮らしやすい生活環境が整った調和したまちを目指すこととしている。

◆桜川市の目指す将来都市像（桜川市第１次総合計画）	
まちの将来像	伝統と豊かな自然に恵まれた　田園文化都市 ～やすらぎのまち　桜川～
桜川市では、市民と行政の協働によって、日本の原風景である田園空間や歴史・伝統を守り育て、個性と魅力にあふれたまちづくりを進める。自治・安心・育成・調和・自立の基本理念に則り、だれもが安心してすみつづけられるやすらぎのまちを目指します。	
■基本理念 「自 治 」 市民と行政が協働で地を運営し、効率的な行財政を推進する自治のまちを目指します。 「安 心 」 市民が互いに協力し合い、生涯にわたって、安心して暮らすことのできる安心のまちを目指します。 「 育 成 」 地域づくりを担うあらゆる世代の人々が、健やかな体と豊かな心を育成するまちを目指します。 「 調 和 」 豊かな自然環境と歴史・文化を守りつつ、暮らしやすい生活環境が整った調和するまちを目指します。 「 自 立 」 地域の資源を活かした多様な産業が息づき、地域内における経済循環が活発な自立するまちを目指します。	

このような総合計画における将来都市像、基本理念をもとに、近年の都市計画を巡る状況を踏まえ、桜川市の将来都市構造の視点を以下のように設定する。

桜川市における将来都市構造の視点

◆桜川市における田園集落群は、地理的合理性を備えて集約し、相互に連携し、自然・田園風景と相まって、現に美しい都市構造を形成している。桜川市では、これら美しい集落・自然・田園風景を“市の資産”と捉え、守り、育て、積極的に活用しつつ、次世代に継承する。

◆田園集落群を基調としながら、市街地に中核的都市機能を集約・確保し、双方を連携させる多核 連携型都市構造を目指すとともに、必要な調整が図られた良質な民間開発については、積極的に取り込み、市の活力とする。

Ⅷ 持続可能な都市構造の実現に向けた新制度試案

1．桜川市の将来都市構造の視点

■基本理念

桜川市における田園集落群は、地理的合理性を備えて集約し、相互に連携し、自然・田園風景と相まって現に美しい都市構造を形成している。桜川市では、これら美しい集落・自然・田園風景を市の資産と捉え、守り、育て、積極的に活用しつつ次世代に継承する。

■将来都市構造

田園集落群を基調としながら、市街地に中核的都市機能を集約・確保し、双方を連携させる多核連携型都市構造を目指すとともに、必要な調整が図られた良質な民間開発については、積極的に取り込み、市の活力とする。

図ー桜川市の将来都市構造の概念図

【田園集落】居住の場。桜川市の基調となる空間を形成します。
【市 街 地】居住の場。中核的都市機能を集約・確保します。
【産業市街地】工業団地等。必要に応じて住宅地化を抑制します。
【核外区域】必要な調整が図られた良質な民間開発は、積極的に取り込み、市の活力とします。

【現行制度に関する問題点】

○人口が急激に減少する桜川市においては、「無秩序な市街化」（別紙：参考資料 ① 参照）が発生する可能性は極めて小さく、財政制約等によって市街地整備の見通しも立っていないことから、線引き制度が、その本来の機能（都市計画区域の計画的・段階的な整備を図る機能）を有効に発揮しているとは言えない。このため、桜川市において線引きを維持する必要性は希薄であり、私権を制限する根拠が乏しい。

○桜川市においては、線引き後、市街化区域と市街化調整区域の人口比率がほぼ変化なく推移　している。これは、市街化区域に居住するインセンティブ（市街地の求心力による誘因）が不在のなかで、市街化調整区域による規制的手法のみによって人口集約を図ることは、期待できないことを示している。

○桜川市は、行政区域の過半を非線引き都市計画区域に接しており、土地利用規制の落差が極　端に大きいため、本来の政策意図とは異なる誤ったインセンティブ（土地利用規制が緩やかな非線引き都市計画区域を指向させる誘因）を住民や事業者に与えている可能性がある。

○市街化調整区域に係る開発許可制度は、市街化調整区域の基本的性格を踏まえ、法令に限定　列挙された定型的基準による制限解除という手法を採用しているため、地域の特性や住民の発意を反映させる余地が乏しく、創造的で多様性豊かな土地利用や社会情勢の変化に対応した新しい土地利用を積極的に展開していく上で障害となっている。今後、人口減少が進み、空き家問題をはじめとする放棄地問題が一層深刻化していくなかで、重大な支障となるおそれがある。

３．桜川市における新制度試案

	A 案（線引き廃止案）
基本方向	○線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の２層構造を廃止し、立地適正化計画、特定用途制限地域その他独自の都市計画制度によって、市街地及び田園集落群を核とする１元的な多核連携型都市構造への転換を図ろうとするものである。
区域区分	■線引きの廃止 桜川市において線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の２層構造を廃止する。
都市構造の骨格及び土地利用方針	１　都市計画マスタープランに、桜川市における都市構造の骨格及び土地利用に関する方針（以下「土地利用方針」という。）を定めることとする。 ２　都市構造の骨格は、地域公共交通網形成計画、公共施設等総合管理計画その他関係行政計画との整合を図りながら定めることとする。 ３　土地利用方針は、地域ごとの土地利用の現況及び将来見通し等を勘案しつつ、他法令による土地利用規制との整合を図りながら定める土地利用に関する基本的な計画（以下「土地利用基本計画」という。）及び公共投資の持続性の観点から建築物の立地に関し必要な調整措置を講じるために関係行政計画との整合を図りながら定める方針（以下「土地利用調整方針」という。）とする。
基本ゾーニング	■市街地ゾーン及び田園集落ゾーン １　桜川市の行政区域全域において、都市構造の転換を図るために、立地適正化計画を定めることとし、立地適正化計画においては、都市計画マスタープランで定めた都市構造の骨格に即して、市街地ゾーン及び田園集落ゾーンとして居住誘導区域を定めることとする。 ２　市街地ゾーンにおいては、中核的都市機能のうち特に必要なものを都市機能増進施設として定め、その誘導を図るべき区域として都市機能誘導区域を定めることとする。 ３　田園集落ゾーンにおいては、中核的都市機能以外の都市機能のうち特に必要なものを都市機能増進施設として定め、その誘導を図るべき区域として都市機能誘導区域を定めることとする。
旧市街化調整区域の土地利用調整	■特定用途制限地域及び土地利用調整委員会 １　旧市街化調整区域全域において、市街化区域に準拠した必要最小限の土地利用規制として、特定用途制限地域を定めることとし、特定用途制限地域においては、都市計画マスタープランで定めた土地利用基本計画に即して、地域ごとに建築物の用途の制限、高さの最高限度及び敷地面積の最低限度を定めることとする。 ２　特定用途制限地域による土地利用規制に適合しない建築行為（以下「不適合建築」という。）の可否を協議するために、都市計画、景観、建築、農業等の分野に関し深い識見を有する者及び住民の代表者で構成する土地利用調整委員会を創設することとする。 ３　土地利用調整委員会は、不適合建築について、その計画地の周辺における地域の特性を勘案しつつ、周辺環境との調和を確保し地域活力の創出に寄与させる観点から協議を行うものとする。
核外区域の土地利用調整	■核外区域における立地誘導措置 １　市街地ゾーン及び田園集落ゾーン外の区域（以下「核外区域」という。）においては、必要に応じて居住調整地域を定めることとする。 ２　核外区域において、立地適正化計画による届出・勧告制度を補完する独自の都市計画制度として、公共投資の持続性の観点から行う協議・調整制度を創設することとする。 ３　協議・調整制度は、核外区域において新たに建築物を立地させようとする者（立地適正化計画による届出をした者を除く。）に対して、あらかじめ市長と協議することを義務付けるものとし、市長は、都市計画マスタープランで定めた土地利用調整方針との適合を図る観点から協議を行うものとする。

B 案（線 引 き 維 持 案 ）

○線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の２層構造を前提として、立地適正化計画、区域指定、地区計画その他既存の都市計画制度によって、市街地及び田園集落群を核とする２元的な多核連携型都市構造の形成を図ろうとするものである。

■線引きの維持

桜川市において、線引きによる市街化区域及び市街化調整区域の２層構造を維持する。

１　都市計画マスタープランに、桜川市における都市構造の骨格及び土地利用に関する方針（以下「土地利用方針」という。）を定めることとする。

２　都市構造の骨格は、地域公共交通網形成計画、公共施設等総合管理計画その他関係行政計画との整合を図りながら定めることとする。

３　土地利用方針は、地域ごとの土地利用の現況及び将来見通し等を勘案しつつ、他法令による土地利用規制との整合を図りながら定める土地利用に関する基本的な計画（以下「土地利用基本計画」という。）及び公共投資の持続性の観点から建築物の立地に関し必要な調整措置を講じるために関係行政計画との整合を図りながら定める方針（以下「土地利用調整方針」という。）とする。

■市街地ゾーン〔市街化区域〕

１　市街化区域において、都市機能の立地の適正化を図るために、立地適正化計画を定めることとし、立地適正化計画においては、都市計画マスタープランで定めた都市構造の骨格に即して、市街地ゾーンとして居住誘導区域を定めることとする。

２　市街地ゾーンにおいては、中核的都市機能のうち特に必要なものを都市機能増進施設として定め、その誘導を図るべき区域として都市機能誘導区域を定めることとする。

３　市街化区域のうち市街地ゾーン外の区域（以下「核外市街化区域」という。）においては、必要に応じて居住調整地域を定めることとする。

■田園集落ゾーン〔市街化調整区域〕

１　市街化調整区域において、都市計画マスタープランで定めた都市構造の骨格に即して、田園集落ゾーンとして区域指定を定めることとする。

２　田園集落ゾーンにおいては、中核的都市機能以外の都市機能のうち特に必要なものがあるときは、その誘導を図るべき区域として地区計画を定めることとする。

３　地区計画は、住民の発意を基本としつつ、都市計画マスタープランで定めた土地利用基本計画に即して定めることとする。

■開発審査会の設置

１　核外市街化区域に居住調整地域を定めたときは、桜川市に開発審査会（以下「市開発審査会」という。）を置くこととする。

２　市長は、市街化調整区域又は居住調整地域に係る開発行為等のうち既存の立地基準に適合しないもの（以下「不適合開発」という。）の可否を判断するために、その計画の案を市開発審査会に付議しようとするときは、あらかじめ、都市計画マスタープランで定めた土地利用方針との適合を図る観点及びその計画地の周辺における地域の特性を勘案しつつ周辺環境との調和を確保し地域活力の創出に寄与させる観点から当該不適合開発をしようとする者と協議し、その結果の要旨を市開発審査会に提出しなければならないこととする。

A案　線引き廃止

土地利用調整委員会

特定用途制限地域に適合しない建築行為の可否を協議するために、識者と住民代表者を交えた土地利用調整委員会を設置します。

B案　線引き維持

市開発審査会

居住調整地域を定めたときは、桜川市に開発審査会を設置することとします。また、市長は、既存の立地基準に適合しない開発行為等について、市開発審査会に付議しようとするときは、あらかじめ、当該開発行為等と都市計画マスタープランとの適合状況や地域での調整状況に関する調書を作成し、市開発審査会に提出しなければならないこととします。

【立地適正化計画区域】線引きの廃止後、市の行政区域全域を立地適正化計画区域とします。

【居住誘導区域】市街地ゾーン及び田園集落ゾーンを居住誘導区域として定めます。田園集落ゾーンには特定用途制限地域を導入し、必要最小限の規制を措置します。

【都市機能誘導区域】各ゾーンに必要な都市機能を誘導すべき区域として都市機能誘導区域を定めます。

【居住調整地域】工業団地等で住宅地化を抑制する必要があるときは、居住調整地域を定めます。

【核外区域】特定用途制限地域による必要最小限の規制の措置とあわせて、届出制と協議制による緩やかな立地コントロールの仕組みを創設します。

【都市計画区域】一体の都市として総合的に整備、開発及び保全すべき区域。桜川市は全域が指定。

【市街化区域】既に市街地を形成している区域（既成市街地）及び概ね１０年以内に市街化すべき区域（新市街地）。

【市街化調整区域】市街化を抑制すべき区域。

【立地適正化計画区域】市街化区域を立地適正化計画区域とします。

【居住誘導区域】市街地ゾーンとして居住誘導区域を定めます。

【都市機能誘導区域】市街地に必要な都市機能を誘導すべき区域として都市機能誘導区域を定めます。

【区域指定】田園集落ゾーンとして区域指定を定めます。

【地区計画】田園集落に必要な都市機能を誘導すべき区域として地区計画を定めます。

【居住調整地域】工業団地等で住宅地化を抑制する必要があるときは、居住調整地域を定めます。

【核外区域（市街化区域）】届出制による緩やかな立地コントロールの仕組みを導入します。

【核外区域（市街化調整区域）】既存の立地基準によるほか、市開発審査会による審査を行います。

４．新制度の実現に向けた工程（案）

本委員会で検討を行った新制度の実現に向けて、平成 27 年度以降の進め方を以下の通りとする。

①新制度の実現に向けた検討会議の設置

平成 27 年度以降、新制度試案の基本方向に基づき、制度設計を行い、具体案の構築を行うための実働部隊を組織する。

②新制度の根幹となる各種計画の策定

新制度の実現に向けて、以下の関係行政計画の策定を進める。

■策定を予定する計画

- □都市計画マスタープラン
- □景観計画
- □立地適正化計画
- □公共交通網形成計画
- □公共施設等総合管理計画

③茨城県等関係機関協議の継続実施

新制度の実現に向けて、茨城県をはじめとする関係行政機関との協議を継続する。

■想定する協議事項

- □新制度案の制度設計
- □新制度導入に向けた課題の具体化