

序章

桜川市の現状とこれまでの軌跡

1. 桜川市の地理・地勢

桜川市は、いわゆる平成の大合併により2005年（平成17年）に旧岩瀬町・旧真壁町・旧大和村の2町1村が合併して誕生した市です。市域の面積は約180.06km²。都心から80km圏内。茨城県中西部に位置し、東を笠間市と石岡市に、西を県西部の地方拠点都市である筑西市に、南を研究学園都市であるつくば市に、北を栃木県（真岡市・益子町・茂木町）にそれぞれ接しています。

市域は、北の富谷山と高峯、東の雨引山・加波山・足尾山から南の筑波山へと連なる山々に面し、平地のほぼ中央を市域の北東端・鏡ヶ池を水源とする利根川水系の一級河川・桜川が南流しています。

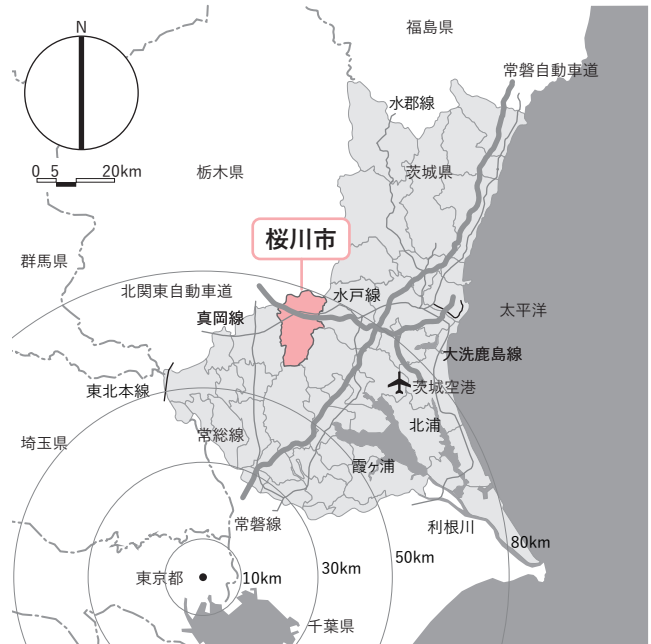
2. 桜川市の成り立ち

古代には、常陸国（ひたちのくに）と下野国（しもつけのくに）を結ぶ交通の要衝であったことから、街道沿いに大規模な集落が開かれ、多くの寺社が置かれました。中世には、現代の集落の原型ともいえる集落群が形成され、街道沿いに展開した集落は街村へと成長し、多くの城館も築かれました。官道と桜川との交差地に築かれた真壁城と城下町は、この時代における政治・経済の中心地となり、近世に真壁城が廃城となってからも、残された町場は流通の拠点として発展を続け、在郷町として繁栄しました。このようにして成立した市街地と集落とが、現行の都市構造の基礎をかたち作ったと考えられています。

近代に入ると、交通網の整備が進むとともに、医療水準と衛生環境の向上によって人口が急増したことから、市街地と集落の規模が急速に拡大しました。現代においては、モータリゼーションの進展と北関東自動車道をはじめとする広域交通ネットワークの整備進捗を背景に、周辺の主要3都市圏（つくば都市圏・水戸都市圏・宇都宮都市圏）との結びつきが強まっています。

補足

- 都市圏とは、中心となる都市とその影響を受ける地域（郊外）を包括した概念であり、一般的に、単一自治体の行政区域を超えた広域的な範囲のことを指します。
- つくば都市圏にあってはつくば市、水戸都市圏にあっては水戸市、ひたちなか市、那珂市等、宇都宮都市圏にあっては宇都宮市、小山市、真岡市等の範囲とおおむね合致します。



桜川市の地理



桜川市の地勢

3. 加速する人口減少・少子高齢化

(1) 人口減少の加速度的進展

人口減少が加速しています。市の人口は2015年(平成27年)の国勢調査時点で42,632人。1995年(平成7年)の51,972人をピークとして全国的にも比較的早い段階から人口減少が進んでいます。直近・2018年(平成30年)12月の常住人口調査では人口が40,350人まで減少していますが、これは、およそ100年前の1920年(大正9年)と同じ水準です。また、社会動態と自然動態はいずれも減少傾向を示しており、2011年には死亡数も減少に転じています。

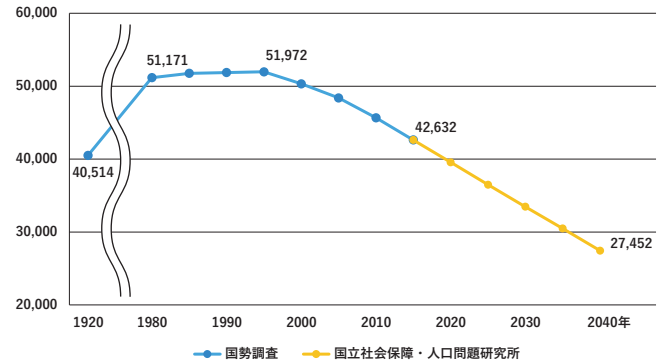
(2) 全国に先立つ超高齢社会の到来

高齢化率は2000年(平成12年)時点で21.0%を超えており、この時点で超高齢社会に突入しています。これは、全国平均よりも5年早いペースです。年齢構成は65歳前後のいわゆる団塊の世代が最も多く、2015年(平成27年)時点で人口のほぼ3人に1人が65歳以上となっています。7年後の2025年(令和7年)にはこれらの世代が一斉に75歳を迎えることから、早急な対応が求められています。

補足

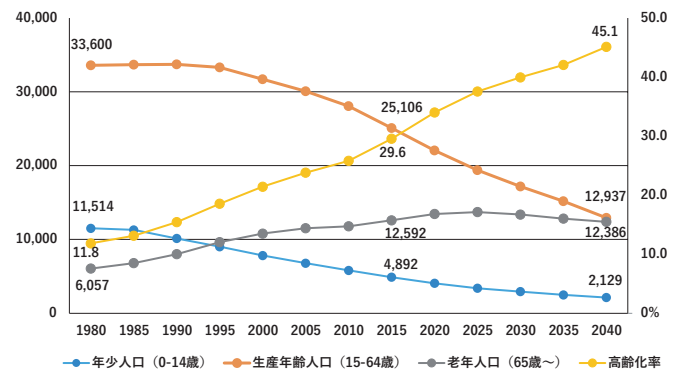
- 国勢調査とは、国が実施する最も重要かつ基本的な調査で、統計法に基づき5年ごとに行われるものです。
- 常住人口調査とは、茨城県が実施する調査で、国勢調査の結果を基礎として、これに毎月の住民基本台帳の増減数を加えて推計を行うものです。
- 高齢化率とは、総人口に占める老年人口(65歳以上の人口)の割合のことです。高齢化率が7.0%超で高齢化社会、14.0%超で高齢社会、21.0%超で超高齢社会とされています。
- 本マスタープランの上位計画である桜川市第2次総合計画(平成29年3月)では、若年層の定住支援と結婚・子育て支援によって人口減少・少子高齢化に対応することとしています。

人口の推移と将来推計



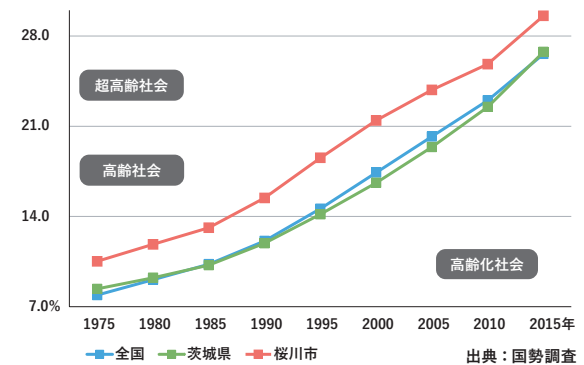
出典：桜川市第2次総合計画2017年(平成29年)3月

年齢3区分別人口及び高齢化率の推移と将来推計



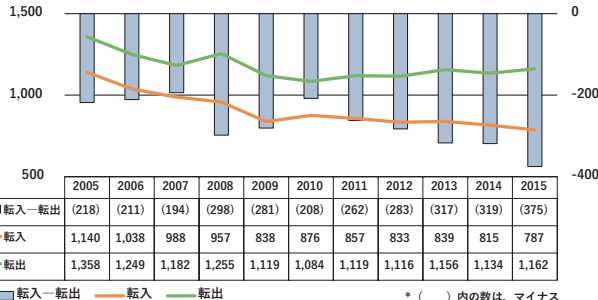
出典：桜川市第2次総合計画2017年(平成29年)3月

高齢化率の推移(全国・茨城県との比較)



出典：国勢調査

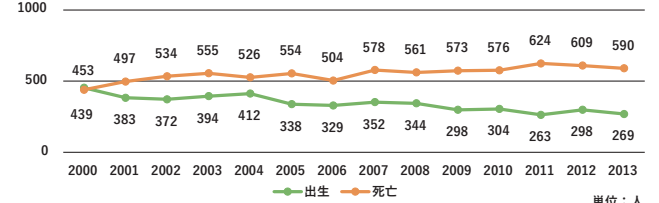
人口の社会動態



* () 内の数は、マイナス単位：人

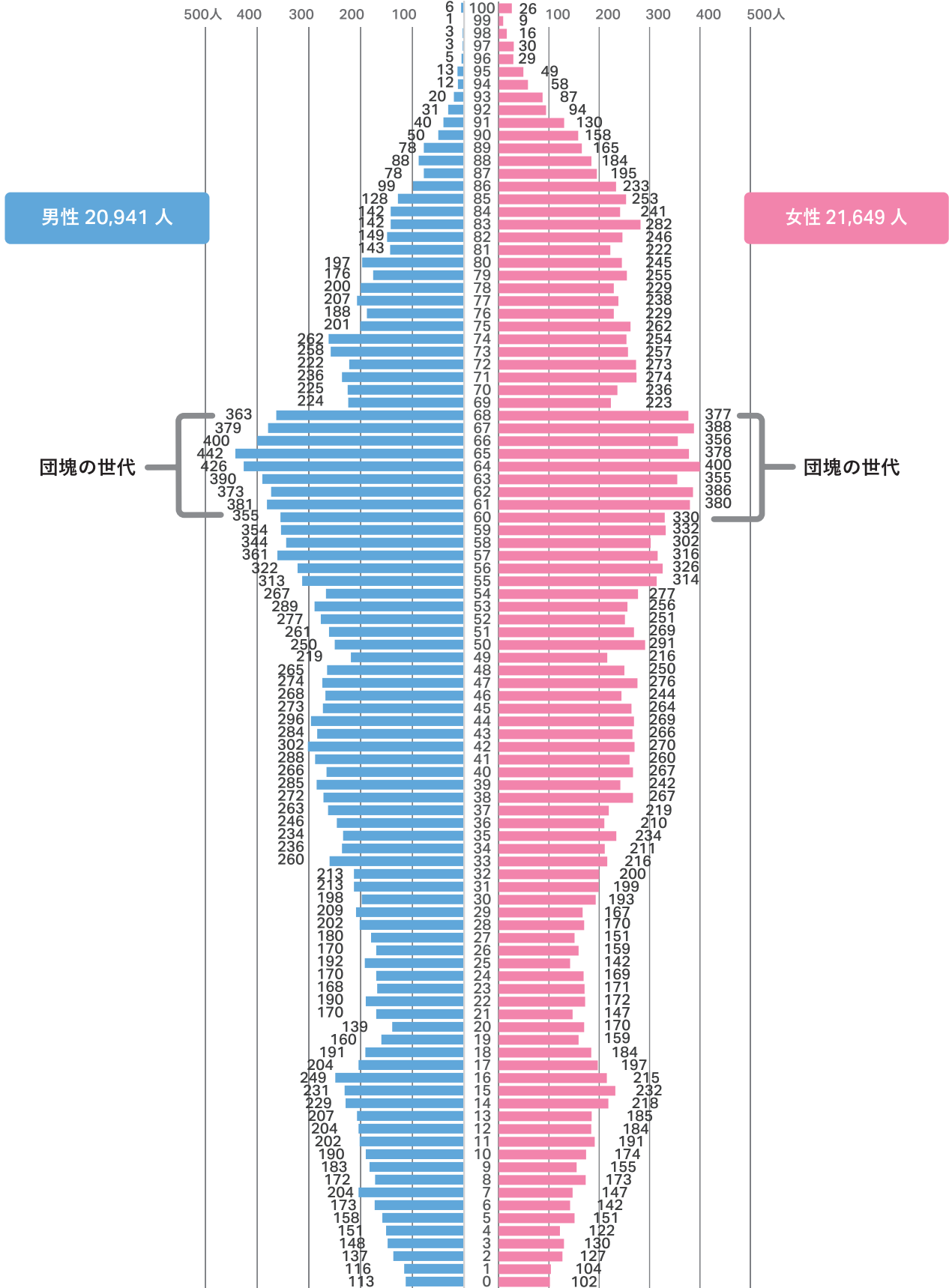
出典：常住人口調査

人口の自然動態



単位：人
出典：常住人口調査

桜川市人口ピラミッド 2015



出典：2015年（平成27年）国勢調査

4. 産業構造の転換

(1) 産業の成り立ち

桜川市における産業の成り立ちは古く、中世には真壁城下に窯業や鋳物、酒造などで栄える市街地（城下町）が成立したと考えられています。また、近世に入ると、その交通利便性を活かして西日本で生産された木綿を東北地方へ売りさばく商いが盛んとなりました。



市街地内の酒造工場

(2) 近・現代における主要な産業

— 土地利用型農業の発展と石材業の隆盛 —

近・現代における主要な産業は、広大な農地を活かした土地利用型農業と地元産出の石材を活かした石材業です。市域のほぼ中央を南北に縦断する一級河川・桜川の沿岸には肥沃な農耕地帯が形成され、水稲栽培を主軸とする土地利用型農業の経営基盤となっています。また、市域に面する山々からは良質な花崗岩が採掘されることから、近代以降に鉄道網が整備されると、地場産業として石材業が隆盛を誇りました。

補足

- 土地利用型農業とは、営農類型：米・麦・大豆を基本とする農業形態のことで、まとまった農地を大規模な農業機械で耕作することにより、効率的な農業経営を行うことから、このように呼ばれます。なお、対義的な用語として、施設園芸を基本とする農業形態のことを非土地利用型農業と呼ぶことがあります。
- 近代以降、現在のJR水戸線の原型となる水戸鉄道水戸線と、つくば霞ヶ浦りんりんロードの前身である筑波鉄道筑波線が開通し、石材搬出基地としての役割を果たすようになると、火薬砕石の普及と相まって、桜川市における大規模石材産業の成立に大きく貢献しました。

(3) グローバリゼーションの進展と工業用地の偏在

グローバリゼーションの進展に伴う産業構造の転換が進んでいます。土地利用型農業にあつては、国の農業政策として競争力強化のためのさらなる大規模・合理化が進展し、石材業にあつては、輸入石材の急増に伴う経営環境の大幅な変化を経て、未だ長い過渡期のなかにあります。

また、石材業以外の工業に目を向けると、市内の工業用地には偏りがあることがわかります。岩瀬方面で未造成の工業用地が数多く残存する一方、真壁・大和方面では計画的に開発・造成された工業団地に空きがなく、必ずしも十分な工業用地が確保されていません。

補足

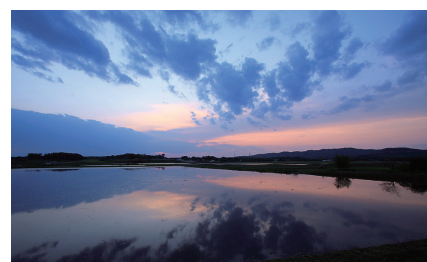
- 近年、農業の担い手不足が深刻化しており、農業経営の大規模・合理化の過程で、営農条件が不利な農地の耕作放棄地化が進んでいます。桜川市第2次総合計画では、このような課題に対処するため、担い手の育成と、担い手へのさらなる農地の集積による農業の効率化に努めることとしています。
- また、桜川市第2次総合計画では、特に、工業における産業構造の転換を見据えた政策判断として、石材団地等の従来都市計画に位置付けられてこなかった地域を新たな工業拠点として位置付けています。



市街地内の鋳物工場



山間部の採石場



水田群の夕景

(4) 広域交通ネットワークの整備進展と周辺都市圏の影響 力拡大

商業にあつては、資本の大規模化と経営の合理化の傾向が特に顕著です。また、モータリゼーションの進展と広域交通ネットワークの整備進捗に伴う商圈の広域化にあわせて、周辺の主要3都市圏（つくば都市圏・水戸都市圏・宇都宮都市圏）でショッピングモール等の大規模集客施設の立地が相次いだことから、近年、その影響力が急速に拡大しています。



旧真壁郵便局の懸垂幕

(5) 新たな産業の兆し

ー 地域固有の資源を活用した観光業の成長 ー

国の重要伝統的建造物群保存地区を主な舞台とする“真壁のひなまつり”や、ヤマザクラの魅力を活かしたイベントの開催など、近年、地域固有の資源とタイアップした観光誘致の取組が活発化しており、新たな産業として、その成長が期待されています。

補足

- こうした現状は、市民にとっては高度な専門性とレジャー性をもった都市的サービスを比較的容易に享受することができる反面、市民の生活行動圏が市外に拡散し、所得の市外流出に繋がっているとみえます。
- また、市が実施しているUIターンによる定住者向けのアンケートでは、産婦人科医院、子育て用品店等の専門性をもった都市的サービスや、子供を安全に遊ばせることのできる公園・レクリエーション施設等の整備を求める声が高まっています。
- このようなことから、市議会の議決を経て定められた基本構想（桜川市第2次総合計画）では、これらのニーズに沿った高次都市機能を集約・確保し、桜川市の都市としての一体性を確保するための新たな都市拠点として、桜川筑西 IC 周辺地区を位置付けています。



真壁のひなまつり-旅籠ふるかわより



桜川市伝統的建造物群保存地区の案内サイン

5. 法適用の経緯

(1) 都市計画関係

桜川市は、筑西市・結城市とともに広域都市計画区域(下館・結城都市計画区域)を構成しています。下館・結城都市計画区域の中心は筑西市・結城市と位置付けられ、桜川市は都市圏の影響範囲として都市計画区域の縁辺部に属しています。

下館・結城都市計画区域は、ほぼ同様の区域で首都圏整備法に基づく都市開発区域(下館・結城地区)の指定を受けています。関東地方全体でみれば、桜川市は東京圏から広がる首都圏計画区域の末端にあることがわかります。

下館・結城都市計画区域では、1977年(昭和52年)に市街化区域と市街化調整区域との区分(区域区分)が決定されました。当時、高度経済成長期が終わり、都市化現象は既に沈静化していましたが、区域区分は、その後に来たいわゆるバブル期の投機的な土地取引を抑制し、土地利用の混乱を未然に防いだと評価することができます。

一方、市街化区域の設定に当たっていわゆる人口フレーム方式を用いた結果、市域の区域区分構成は、市街化区域が約851ha(4.7%)に対して市街化調整区域が約17,155ha(95.3%)という極端な比率となっています。また、桜川市は、行政界の過半が区域区分を定められていない都市計画区域(非線引き都市計画区域)に接していることから、市民の間に都市計画の見直しを求める声が高まっています。

補足

- 区域区分決定当時、都市計画法には区域区分制度を大都市地域以外に適用しない旨の経過措置が設けられていましたが、桜川市は都市開発区域に属しているため、この経過措置の対象になりませんでした。
- 下館・結城都市計画区域の中心が筑西市・結城市であることは、同じく3市で構成される筑西地方拠点都市地域の中心都市が筑西市・結城市であることから明らかです。

都市計画の適用経緯一表

1949 (S.24) 4.13.	結城都市計画区域の指定 ※ 大臣の指定(旧都市計画法)
1950 (S.25) 7.10.	下館都市計画区域の指定 ※ 大臣の指定(旧都市計画法)
1968 (S.43) 6.15.	現都市計画法の制定
1971 (S.46) 1.20.	真壁都市計画区域の指定 ※ 知事の指定(現都市計画法)
1973 (S.48) 9.27.	都市開発区域の指定 ※ 大臣の指定(首都圏整備法)
1974 (S.49) 10.21.	下館・結城都市計画区域の指定 ※ 知事の指定(現都市計画法)
1977 (S.52) 5.16.	区域区分の決定 ※ 知事の決定(現都市計画法)
1985 (S.60) 6.6.	市街化区域の縮小 ※ 間中工業地区関連 ※ 知事の決定(現都市計画法)
1989 (H.1) 4.10.	市街化区域の拡大 ※ つくば真壁工業団地関連 ※ 知事の決定(現都市計画法)
1999 (H.11) 3.30.	市街化区域の拡大 ※ 羽黒市街地関連 ※ 知事の決定(現都市計画法)

- 人口フレーム方式とは、市街化区域の設定に当たり、人口の将来見通しを望ましいとされる市街地人口密度で割りかえずことで、その適正規模を算定する方式のことです。
- 桜川市では、2009年(平成21年)に市議会が「調整区域撤廃及び都市計画区域の見直しを求める請願」を全会一致で採択しました。

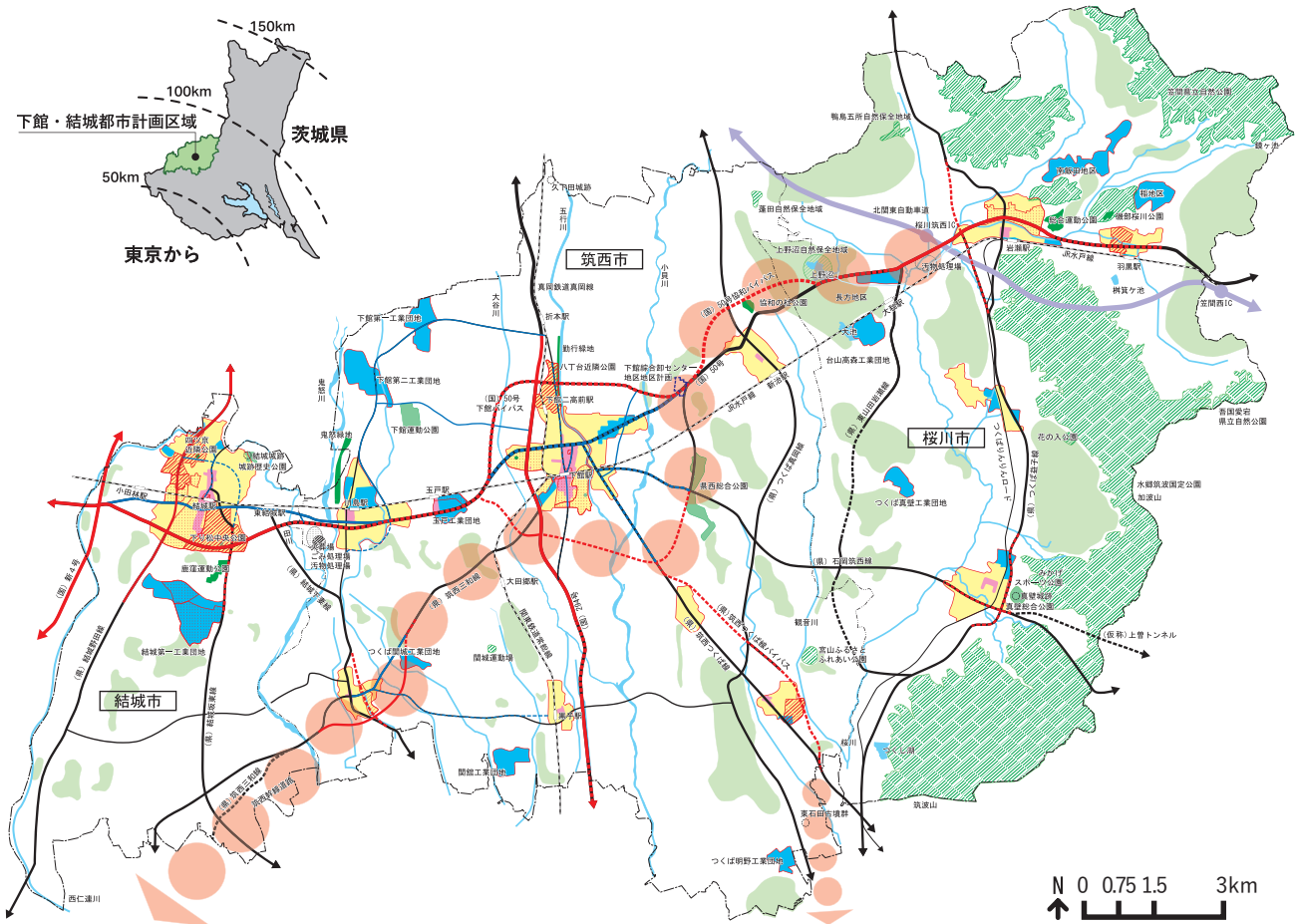
地方拠点都市地域 構成市町村一覧

平成26年4月5日現在

都道府県名	地域名	市町村名(○印は中心都市)	地域指定・計画同意(変更委)	市	町	村	中心都市数
茨城県	水戸	○水戸市 日立市 常陸太田市 笠間市 ひたちなか市 那珂市 茨城町 城里町 大洗町 東海村	地域指定 平成5年4月30日 (変更 平成19年7月17日) 計画同意 平成6年10月6日 (変更 平成16年10月27日) (変更 平成20年9月12日) (変更 平成25年9月18日)	6	3	1	1
	筑西	○筑西市 ○結城市 桜川市	地域指定 平成7年3月23日 計画同意 平成8年3月25日 (変更 平成13年8月28日) (変更 平成18年3月25日) (変更 平成22年3月25日)	3	0	0	2

出典：国土交通省ウェブサイト

下館・結城都市計画区域マスタープラン附图



【土地利用】

- 商業・業務地
- 工業地
- 住宅地

【都市施設の設備】

- 自動車専用道路
- 主要幹線街路 (整備済/調整中・整備予定)
- 主要幹線街路 (暫定使用中)
- 主要幹線街路 (構想路線)
- 都市幹線街路 (整備済/調整中・整備予定)
- 都市幹線街路 (暫定使用中)
- 道路 (整備済/調整中・整備予定)
- 自転車道 (整備済/調整中・整備予定)
- 鉄道
- その他の施設 (整備済)
- その他の施設 (調整中・整備予定)

【市街地開発事業】

- 市街地開発事業 (整備済)
- 市街地開発事業 (調整中・整備予定)

【自然的環境設備】

- 小園緑地等 (整備済)
- 公園緑地等 (調整中・整備予定)
- その他の公園緑地等
- 河川・湖沼
- 森林地域

----- 遺跡・史跡等

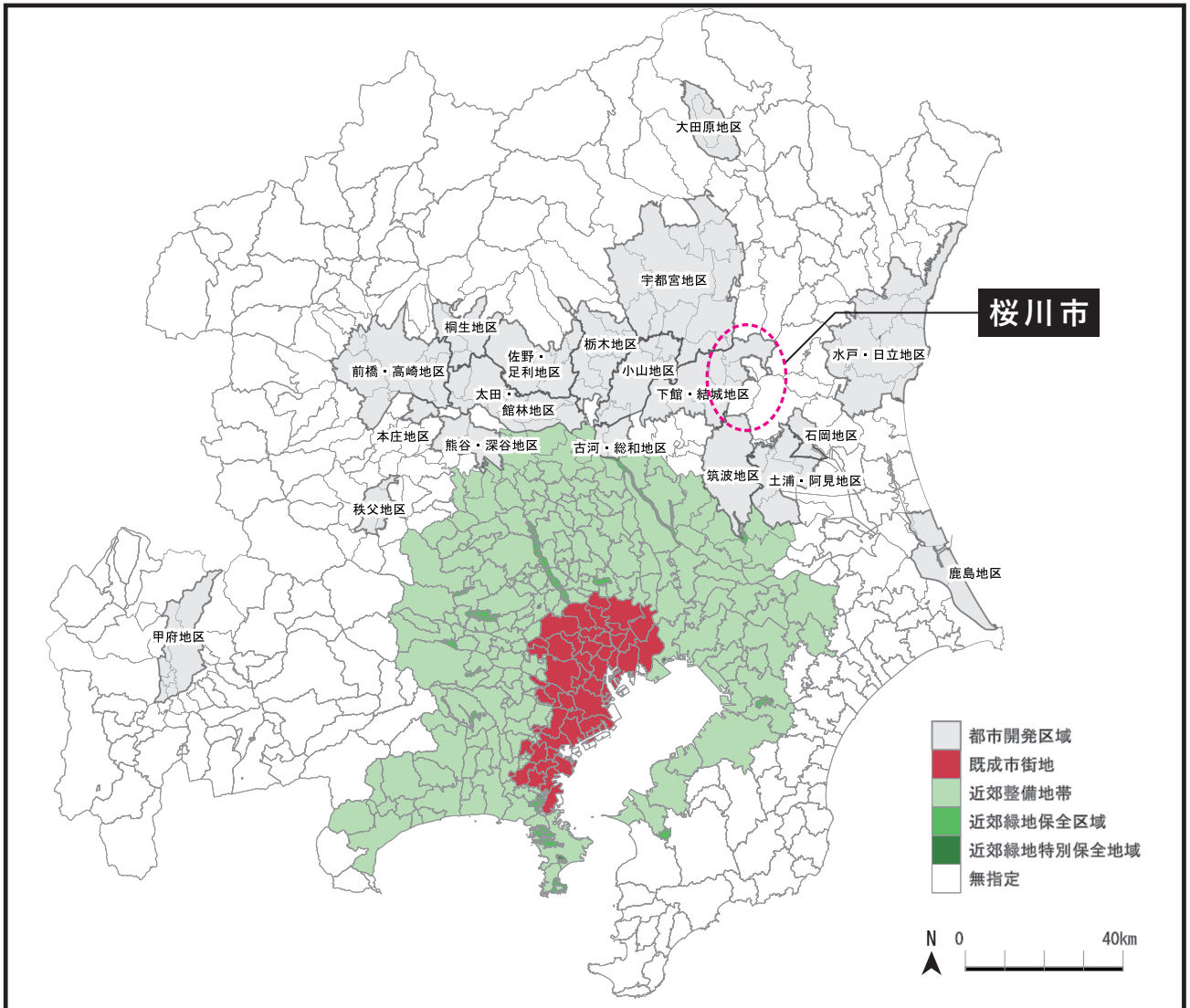
【その他の環境設備】

- 都市計画地域
- 市街化地域
- 市町村界
- 地区計画 (市街化調整地区)

※ (国): 国道 (県): 県道 (都): 都市計画道路

出典: 茨城県ウェブサイト

首都圏計画区域図



出典：桜川市都市のあり方検討報告書（2010年（平成22年）3月東京大学）

(2) 農業振興・森林関係

市域は、市街化区域と山地部を除く約 14,947haが農振法※₁に基づく農業振興地域の指定を受けており、このうち、約 4,019haが同法に基づく農用地区域の指定を受けています。農用地区域は大部分で土地改良事業が完了し、高い農業生産機能を備えています。

森林のうち、約 1,428ha が国有林であり、民有林のうち約 1,131ha が森林法に基づく保安林の指定を受けています。これらの国有林・保安林は、主に水源の涵養と土砂流出の防備に大きな役割を果たしています。

(3) 自然公園・自然保全関係

筑波山とこれに連なる足尾山・加波山・雨引山は約 3,704ha が自然公園法に基づく水郷筑波国定公園の指定を受けており、北の富谷山と高峯は約 1,219ha が茨城県立自然公園条例に基づく笠間県立自然公園の指定を受けています。また、市域の東端は吾国山に面しており、約 75ha が同条例に基づく吾国愛宕県立自然公園の指定を受けています。

市域の北西部に位置する鴨鳥五所神社周辺約 4.8haと上野沼約 14.4haは、それぞれ茨城県自然環境保全条例に基づく自然環境保全地域の指定を受けています。

(4) 土砂災害警戒区域関係

市域は山々と丘陵に面し、溪流が起伏のある地形をかたち作っています。利水に優れた沢沿いの緩斜面には数多くの集落（山麓集落）が形成されており、市内には山裾を中心に土砂災害防止法※₂に基づく土砂災害警戒区域等が計 156 箇所存在しています。

農業振興地域の指定

1971 (S.46) 1.25.	真壁地域
1971 (S.46) 10.25.	岩瀬地域
1972 (S.47) 10.12.	大和地域
2008 (H.20) 3.21.	桜川地域

農業振興地域整備計画の策定

1972 (S.47) 年度	旧真壁町
1972 (S.47) 年度	旧大和村
1973 (S.48) 年度	旧岩瀬町
2011 (H.23) 12.9.	桜川市

保安林は、1924(T.13)4.25 から累次指定

自然公園・自然環境保全地域の指定

1955 (S.30) 11.7.	笠間県立自然公園
1969 (S.44) 2.1.	水郷筑波国定公園（筑波地区）
1974 (S.49) 11.21.	吾国愛宕県立自然公園
1977 (S.52) 2.3.	上野沼自然環境保全地域
1979 (S.54) 12.1.	鴨鳥五所自然環境保全地域

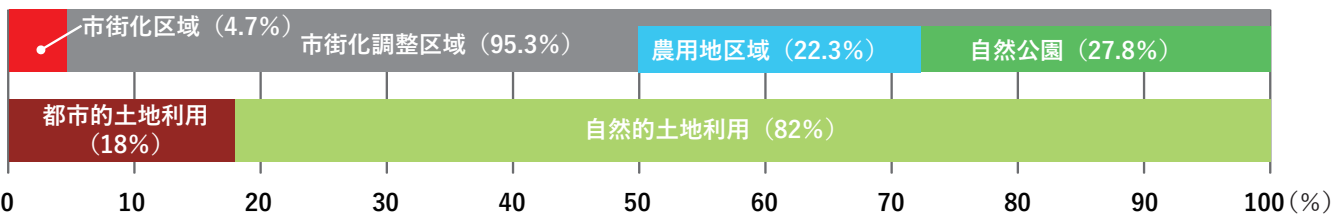
土砂災害警戒区域等の指定

2006 (H.18) 12. 4.	旧真壁町の区域 26 箇所
2008 (H.20) 12.22.	旧岩瀬町の区域 35 箇所 旧大和村の区域 6 箇所
2010 (H.22) 12.16.	旧真壁町の区域 16 箇所 旧大和村の区域 6 箇所
2013 (H.25) 3.7.	旧岩瀬町の区域 65 箇所

※₁ 正式名称：農業振興地域の整備に関する法律

※₂ 正式名称：土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律

市域に占める構成比率



出典：桜川市行政資料

6. インフラの整備水準

道路にあっては、道路舗装率が47.5%、道路改良率34.7%に留まりますが、これは、市域の8割超を占める農地や山林などで、必ずしも市街地と同水準の舗装、改良等が必要とされていないことが要因と考えられます。

公園・緑地にあっては、市民一人当たりの面積が少なくとも約16.3㎡以上の水準にありますが、都市公園に限れば、一人当たり約5.7㎡に留まり、都市公園法施行令に定める標準面積（市民一人当たり10㎡）には達していません。

下水道にあっては、下水道処理人口普及率は15.8%に留まるものの、浄化槽による個別処理を含む汚水処理人口普及率は70.4%の水準にあります。

上水道にあっては、水道普及率は92.5%の水準にあるものの、有収率が66.2%に留まることから、水道施設の点検、更新等が重要となっています。

7. 公共交通の再編

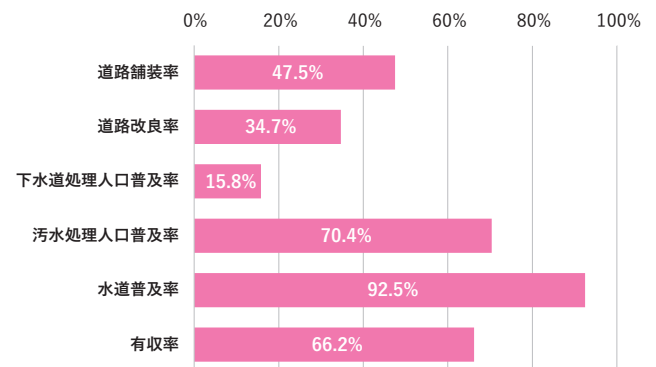
公共交通の再編が進んでいます。市内の公共交通は、1987年(昭和62年)4月に筑波鉄道筑波線が廃線となると、路線バスも徐々に廃止され、2011年(平成23年)3月には市内全ての路線バスが廃止となりました。以降7年間、市内の公共交通は、いわゆる乗り合い型タクシーだけという状況が続いてきましたが、乗り合い型タクシーは運行範囲が市内に限られていることから、周辺都市圏との広域連携機能の確保が課題となってきました。

このようなことから、2016年(平成28年)10月から2017年(平成29年)9月まで1年間の実証実験を経て、同年10月から筑西市及びつくば市との間で広域連携型コミュニティバスが運行されています。



広域連携型コミュニティバス「ヤマザクラGO」

インフラの整備水準〔2018年(平成30年)3月31日時点〕

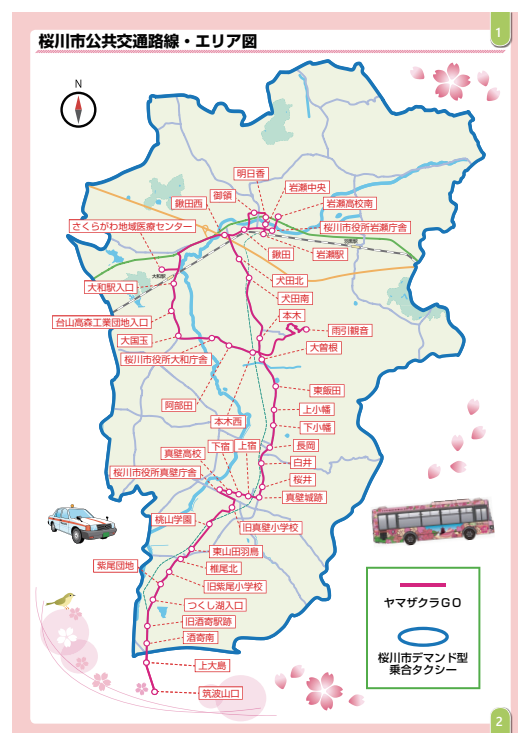


出典：桜川市行政資料

補足

- 市民一人当たりの公園・緑地面積及び都市公園面積は、直近(2017年時点)の都市計画基礎調査による公園・緑地面積及び都市公園面積を直近(2015年時点)の国勢調査による人口で割りかえて算出したものです。
- 道路舗装率及び道路改良率とは、認定道路の実延長に占める舗装済区間及び改良済区間の延長の比率のことで、
- 下水道処理人口普及率とは、市の人口に占める下水道利用人口の比率のことで、また、これに合併処理浄化槽等の利用人口の比率を加えたものが、汚水処理人口普及率です。
- 有収率とは、供給する水量に占める料金収入のあった水量の比率のことで、有収率が高いほど効率的な水道事業が行われているといえます。

桜川市公共交通ガイド

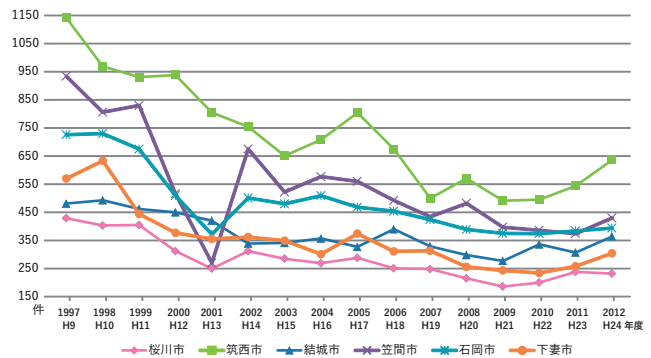


8. 建築・開発の動向

市内の建築確認件数は、2008年(平成20年)以降、年間200件前後で推移していますが、中・長期的には減少傾向を示しています。2012年(平成24年)と1997年(平成9年)を比較すると、件数がほぼ半減しており、しかも、近隣自治体と比較して非常に少ない水準にあることがわかります。

特に、集落部では近年、公共施設の帰属を伴うような宅地分譲は認識されておらず、開発圧力が極めて低いことを示しています。

建築確認件数の推移



出典：茨城の建築と開発

9. 行政リソースの縮小

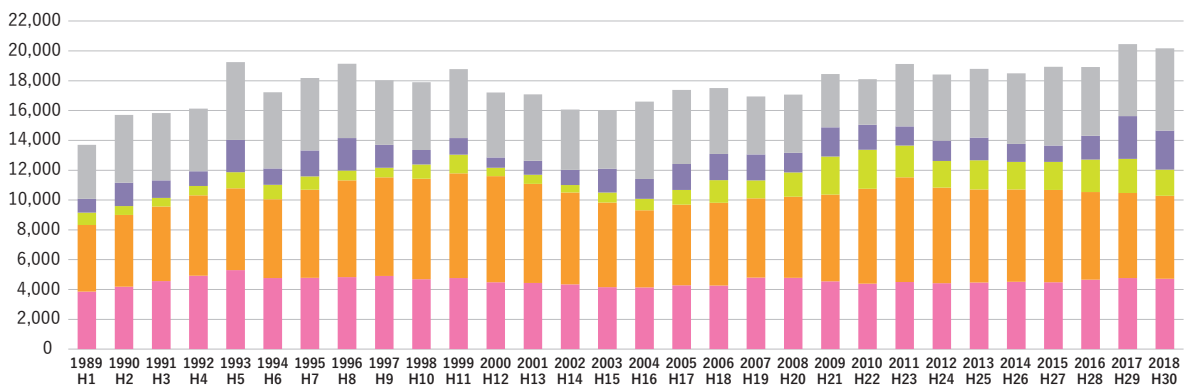
市の行政リソースは極めて厳しい状況にあります。過去の歳入及び歳出の推移をみると、歳入では税収入が横ばいの傾向を示すなかで交付税収入に大きく依存していることがわかります。

一方、歳出では扶助費の増大に対して人件費の圧縮によって対応していることがわかります。その結果、2005年(平成17年)以降の14年間で、市職員の数は496名から387名まで縮減(109名を削減)されています。

補足

旧真壁町の集落では、都市計画法第34条第11号及び第12号の区域指定によって市街化調整区域に係る立地規制が緩和されているにもかかわらず、近年、公共施設の帰属を伴うような宅地分譲は認識されていません。

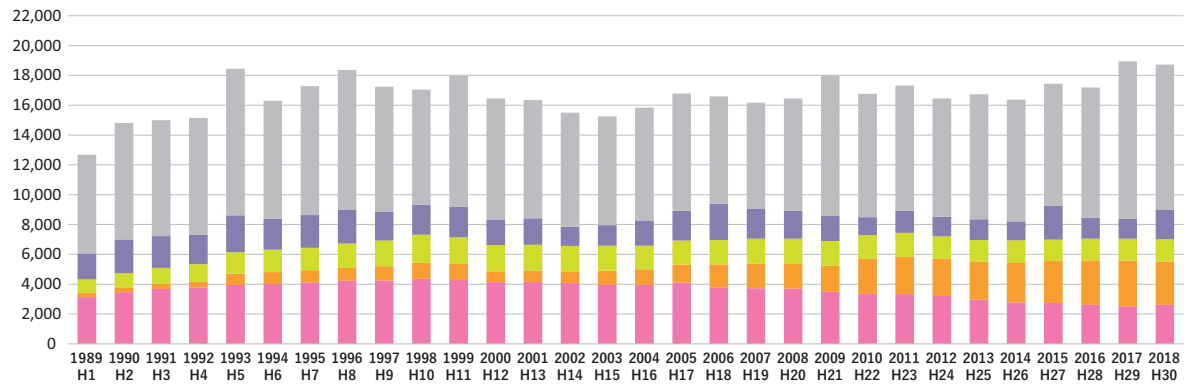
市の歳入



単位：百万円

■ 地方税 ■ 地方交付税 普通交付税 ■ 国庫支出金 ■ 地方債 ■ その他

市の歳出



単位：百万円

■ 人件費 ■ 扶助費 ■ 公債費 ■ 投資的経費 ■ その他

桜川市の空中写真

