

袋井市都市計画マスタープランの改定にあたり、ここでは、全国的な「社会潮流の変化」や、本市の「現状や特性と課題」などを整理していきます。

## 1 社会潮流の変化

社会情勢の変化を適切に捉え、時代に即した計画としていくため、都市計画にかかわる全国的な社会潮流の変化を整理しました。

### (1) 人口減少社会のまちづくりへの方向転換

全国的に未曾有の人口減少社会が現実視され、地方都市の財政状況の悪化、労働力の減少や地域活力の低下など、これまでの価値観では対応できない変化が生じており、人口増加を前提として構築されてきた都市施設やまちづくりに対する考え方が、人口減少社会に合わせて変化してきています。

### (2) 少子化、超高齢社会における地域社会の仕組みづくり

全国的に少子化・超高齢社会が進行していることから、結婚、妊娠、子ども、子育てに温かい生活空間の形成や、高齢者が必要な医療と介護を受けられるよう保健、医療、介護、福祉等が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築、暮らしを支える利便性の高い公共交通の形成が求められています。

### (3) 地方分権と地方創生の推進

国の債務が年々増加する中、地方分権改革が進んでいます。地方自治体においては、自らの創意工夫や努力による都市活力の向上を目的とした地方創生が進められています。

### (4) 国際的、広域的なまちづくり

外国人雇用やインバウンド客の流入の一般化に加え、2027年の新東名高速道路全線開通や、その後のリニア中央新幹線開通による交通体系の変化などを踏まえ、国際的、広域的な視点に立ったまちづくりを進めていくことが望まれます。

### (5) 雇用状況の変化

非正規雇用の増加により、正規雇用との所得格差や不安定な雇用形態が生じ、晩婚化、未婚率の上昇、出生率の低下に繋がっているため、非正規雇用から正規雇用への転換が望まれています。また、生産年齢人口の減少と併せて団塊ジュニア世代の大量退職により人手不足が深刻化していくため、労働生産性の向上や新たな労働力の確保が求められています。

### (6) コンパクトで持続可能な都市の形成

人口減少に伴う経済規模の縮小が進行する中でも、公共インフラ、公共建築物等の更新、統廃合、長寿命化を計画的に行っていくためには、都市の中心部に様々な機能をコンパクトに集中させる、集約型の都市づくりが求められています。

## **(7) 地球環境問題の深刻化**

---

世界的に地球温暖化防止に向けた地球環境への負荷低減が課題として掲げられており、省エネルギーや代替エネルギーの開発、普及など、SDGs（国連による持続可能な開発目標）を意識した行動が重要となっています。

## **(8) 安全・安心の意識の高まり**

---

地球規模での気候変動が顕在化し激甚化、頻発化する風水害や、切迫する大規模地震等への対策として、国では「防災・減災、国土強靱化」を推進しています。また、新型コロナ危機を契機として新たなリスクも顕在化するなど、日常生活の様々な面で安全・安心が求められています。

## **(9) 技術革新の進展（デジタル技術の活用）**

---

急速に進む技術革新（イノベーション）により、各種のサービスのスマート化が進んでいます。まちづくりに関しても、自動運転技術による次世代交通への期待などをはじめ、進化する技術の活用による生産性や利便性の向上、生活支援や医療、福祉の高度化など様々な場面への多様な貢献が望まれています。

## **(10) 官民共創によるまちづくり**

---

人口減少・少子高齢化が進展し、多様化、複雑化していく地域の課題を解決していくためには、地域や民間企業などの様々な主体が参加、連携してまちづくりに取り組んでいく必要があります。

## 2 都市計画に関する近年の法改正

社会潮流や経済情勢等の時代の変化に合わせて、近年、都市計画に関する法律も改正が行われています。特に、少子高齢社会や市街地の低密度化に対応するため、都市の拡大成長から、既存ストックの有効活用と都市機能の集約促進等を目指した「コンパクトなまちづくり」の一層の推進を図ることを目的として、2006年(平成18年)に「都市計画法」、「中心市街地活性化法」、「大規模小売店舗立地法」（「まちづくり三法」）の改正等が行われました。さらに2014年(平成26年)に「都市再生特別措置法」の改正により立地適正化計画制度が制定され、2020年（令和2年）には「防災指針」を記載することが追加されています。

### 都市計画に関する近年の法改正

#### まちづくり三法の見直し. 2006年（平成18年）

都市機能の無秩序な拡散防止のため、大規模集客施設について、商業地域等の用途地域を除き立地が制限されるとともに、都市のコンパクト化に向けて、市街地の整備改善や商業等の活性化に加え、街なかへの居住推進や公益施設の立地促進をはじめ、様々な都市機能を中心市街地に集積するための予算措置の充実などが図られました。

#### 都市再生特別措置法の改正. 2014年（平成26年）

今後迎える人口減少・少子高齢化に対応し、持続可能な都市を形成するため、居住や公共施設をはじめとした医療、福祉、商業施設等を一定の範囲に集約し、コンパクトな都市づくりをするとともに、市街地の空洞化を防止するため、都市再生特別措置法の改定により、立地適正化計画制度が制定されました。この計画に基づき設定される居住誘導区域や都市機能誘導区域内等においては、国による様々な支援措置や都市計画法上の特別措置を活用することが可能となりました。

#### 都市緑地法等の改正. 2017年（平成29年）

民間活力を最大限活かして緑やオープンスペースの整備や保全を効果的に推進し、緑豊かで魅力的なまちづくりを実現するため、都市緑地法等の改正により、様々な役割を担っている都市の緑空間を、民間の知恵や活力をできる限り活かしながら保全と活用ができるようになりました。また、住居系用途地域の一類型として、田園住居地域が新たに創設されました。

#### 都市再生特別措置法等の改正. 2018年（平成30年）

空地や空き家等の利用促進によるまちのにぎわい創出に向け、都市のスポンジ化対策を総合的に推進するため、都市再生事業の規模要件が緩和されました。

#### 都市再生特別措置法等の改正. 2020年（令和2年）

激甚化、頻発化する自然災害や、生産年齢人口の減少、社会経済の多様化に対応するため、都市再生特別措置法等の改正により、災害ハザードエリアでの開発規制が強化されるとともに、立地適正化計画において、居住誘導区域内で行う防災対策と安全確保策を定める「防災指針」を記載することが追加されました。

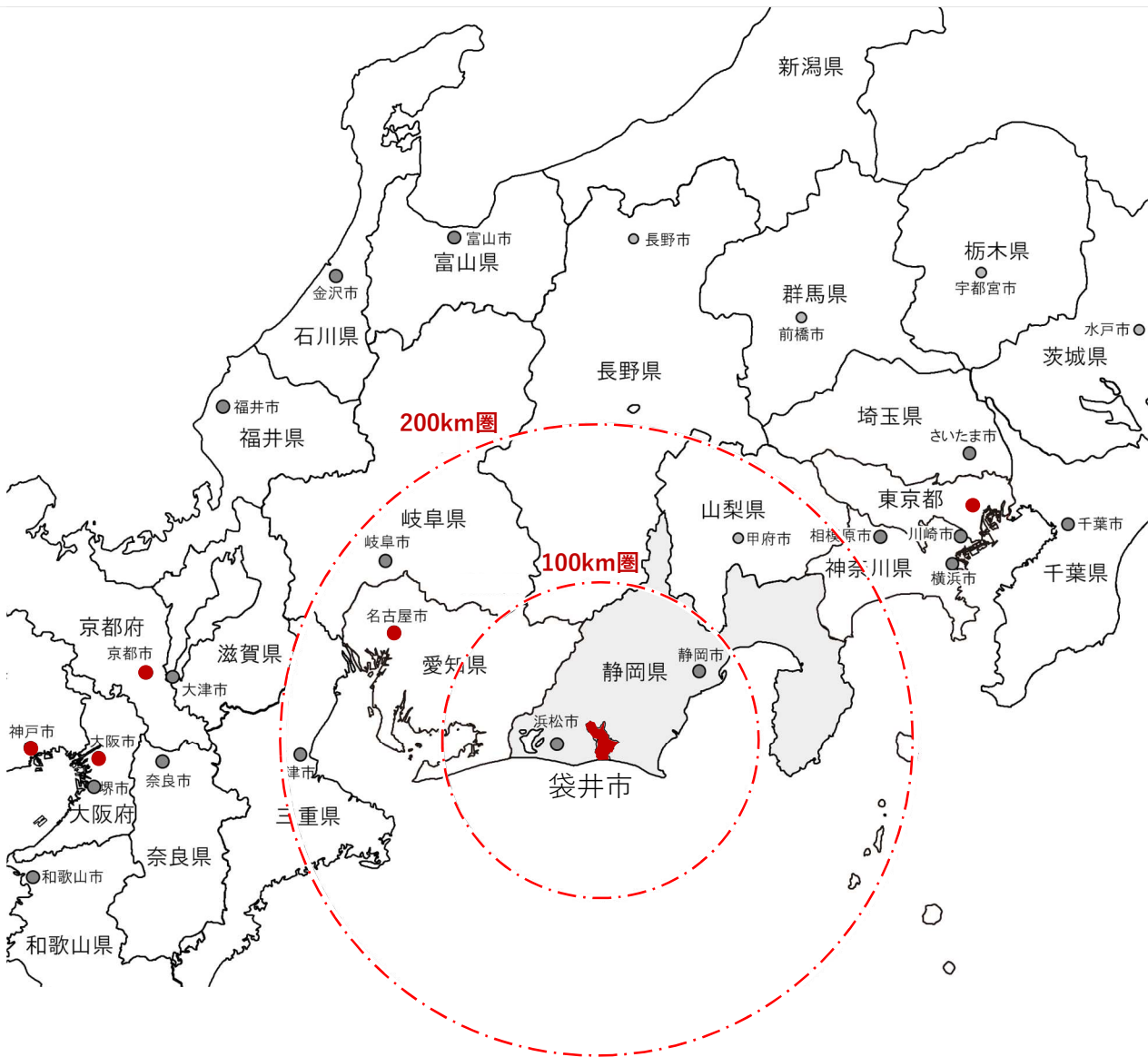
※ 2005年(平成17年)4月1日の旧袋井市と旧浅羽町の合併後の法改正についてまとめています。

### 3 袋井市の概況

#### (1) 位置

日本の国土のほぼ中央に位置し、東西約15km、南北約17kmの市域をもち、面積は108.33km<sup>2</sup>となっています。

東京へは240km、名古屋へは140km、京阪神へは280kmで、本市と三大都市圏（首都圏、中京圏、近畿圏）を結ぶ国土形成の骨格を成す新東名高速道路、東名高速道路、国道1号、国道150号、JR東海道新幹線、JR東海道本線が横断し、東名高速道路の袋井ICを備えるとともに、新東名高速道路の森掛川ICへも近く、交通条件に恵まれています。



## (2)自然特性

温暖多雨の気候であり、夏期は南よりの風のため高温多湿で雨の日が多い一方、冬期は西からの季節風のため低温で乾燥した晴れの日が多く、この地域独特の「遠州の空っ風」と呼ばれる寒風が吹き、実際の気温より寒く感じられます。

全国でも日照時間が長い地域であり、年平均気温も約17°Cと1年を通じて温暖な地域となっています。

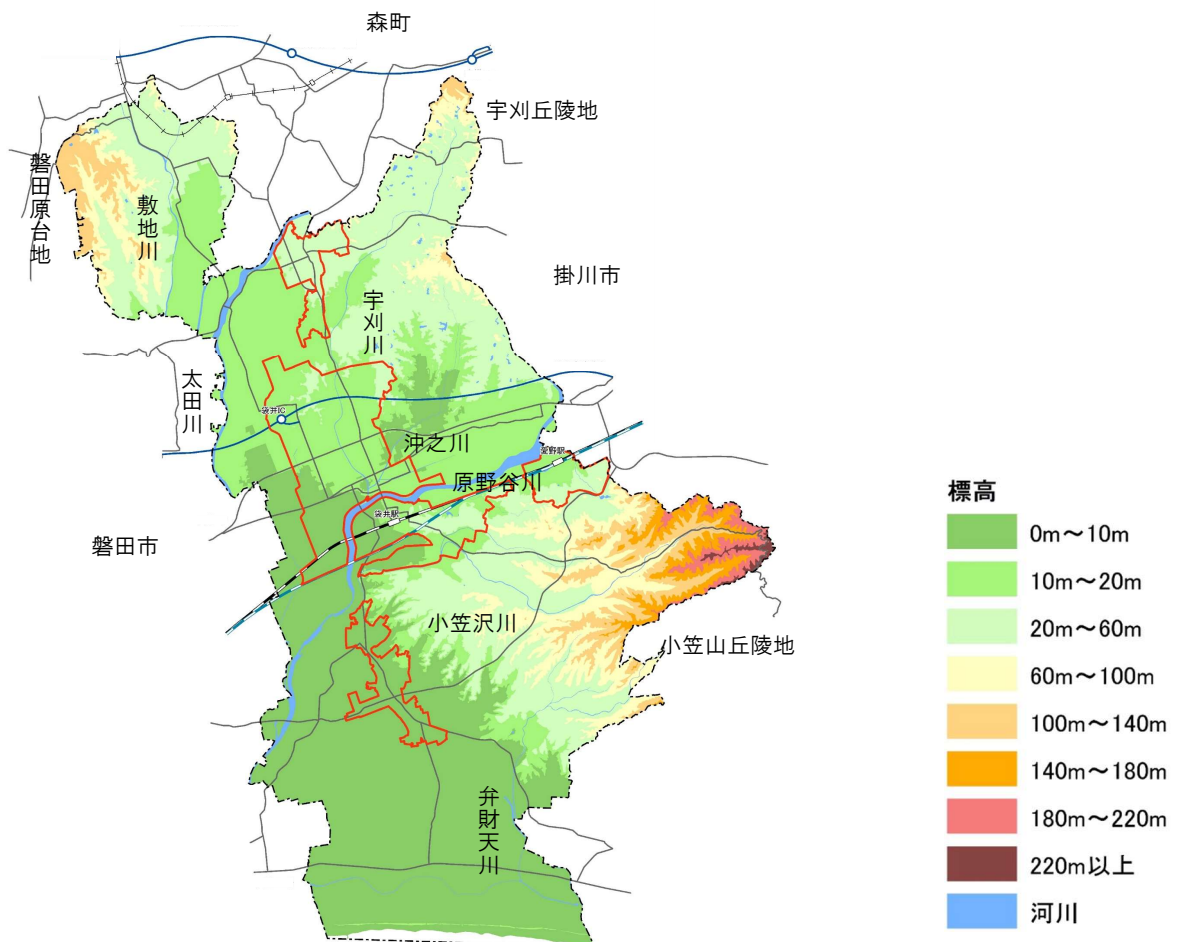
## (3)地形

県内では、中東遠地域に属しており、南は遠州灘に面し、東は掛川市、西は磐田市、北は森町に接しています。

最高標高地点（小笠山264.79m）を有する小笠山丘陵地及び市域北部の宇刈丘陵地、さらに北西部の磐田原台地を除くと、ほぼ平坦な地形が広がっています。

市域中心部から東西南北に広がる平坦部は、東西方向に流れる二級河川原野谷川や西部を南北方向に流れる二級河川太田川の沖積平野となっており、市街地と肥沃な田園地帯を形成しています。

市域を囲んでいる北西部の磐田原台地、東部の掛川台地や東南部の小笠山丘陵地も一部を除くと傾斜地となっており、茶園を中心に樹園地としても利用されています。



資料：平成24年度 都市計画基礎調査より作成

## (4) 市の成り立ち

### 原始

温暖な気候、豊かな自然に囲まれた洪積台地や大小の河川がつくる沖積低地は、狩猟や稲作に適し、古来、人々はこの地を定住の地としてきました。磐田原台地に残る旧石器時代の山田原遺跡や、市内の500箇所におよぶ遺跡が何よりもそれを物語っています。

### 古代

律令体制が整えられ、国力が充実していった奈良・平安時代になると、遠江国に編入され、東西交通の要衝として多くの人々や文化が行き交う場となりました。「遠州三山」と愛称される法多山尊永寺や萬松山可睡斎、医王山油山寺のたたずまいは、古代の文化と薫りを今も漂わせています。

### 中世

街道のまち「ふくろい」の名前が歴史に初めて登場するのは、鎌倉幕府が開かれ、京の都と鎌倉を結ぶ連絡路として東海道がますます重要になってきた頃です。

### 近世

江戸時代に入ると、東海道は五街道随一の街道として整備され、袋井は東海道五十三次の中で、東西の文化が会う江戸からも京からも二十七番目の「どまん中」の宿として、今日のまちの基礎が築かれました。

### 明治～大正

1889年（明治22年）、国鉄東海道線の開通により、袋井は中遠地域の穀倉地帯の中心として、新たな発展の段階を迎えました。同年、市町村制の施行に伴って、市域には山名町（後に袋井町と改称）をはじめとして、ほぼ現在のコミュニティセンター地区と重なる14町村が誕生しました。

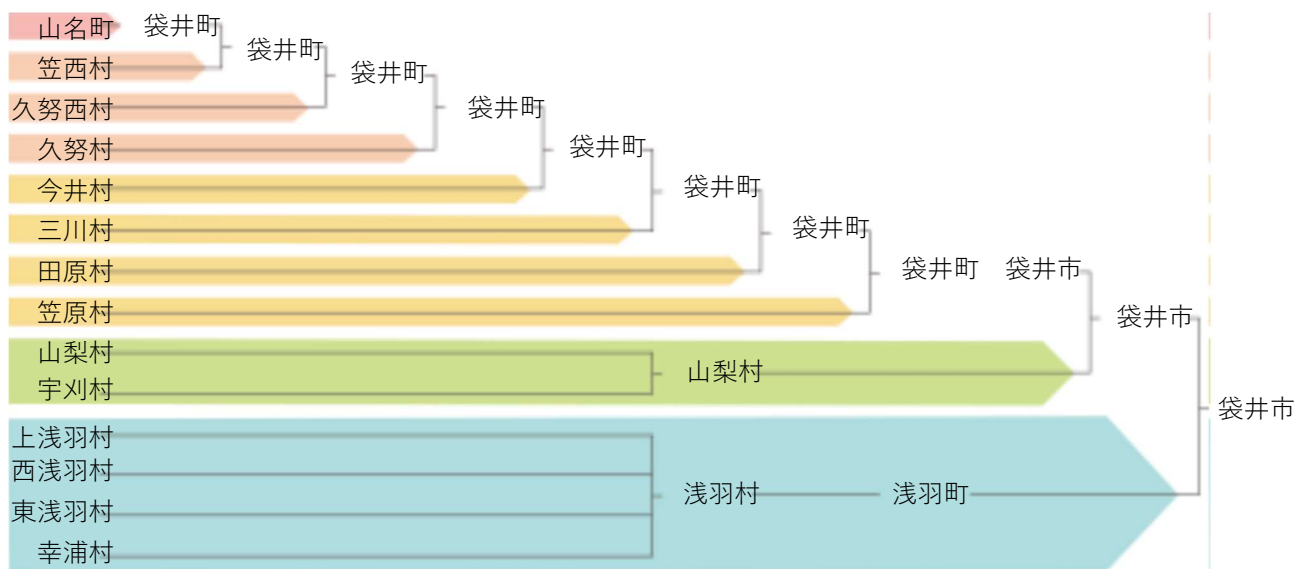
1902年（明治35年）には軽便鉄道秋葉線が、1914年（大正3年）には軽便鉄道駿遠線がそれぞれ開通しました。

### 昭和～

1928年（昭和3年）、袋井町と笠西村の合併を皮切りに、昭和20年代から30年代にかけて行われた「昭和の合併」により旧袋井市、旧浅羽町が誕生し、2005年（平成17年）4月1日の旧袋井市と旧浅羽町の合併により今日の市域が形成されています。昭和30年代後半、我が国が高度経済成長期を迎えるとともに増え始めた企業の進出は、1969年（昭和44年）の東名高速道路袋井ICの開設によってさらに顕著となり、市の産業は、米と茶と温室メロンを主体とする農業中心の構造から、恵まれた立地条件や豊富な労働力を背景に工業化が急速に進展し、今日の農業、工業、商業の調和がとれた産業構造が形成されています。

## 袋井市の変遷図

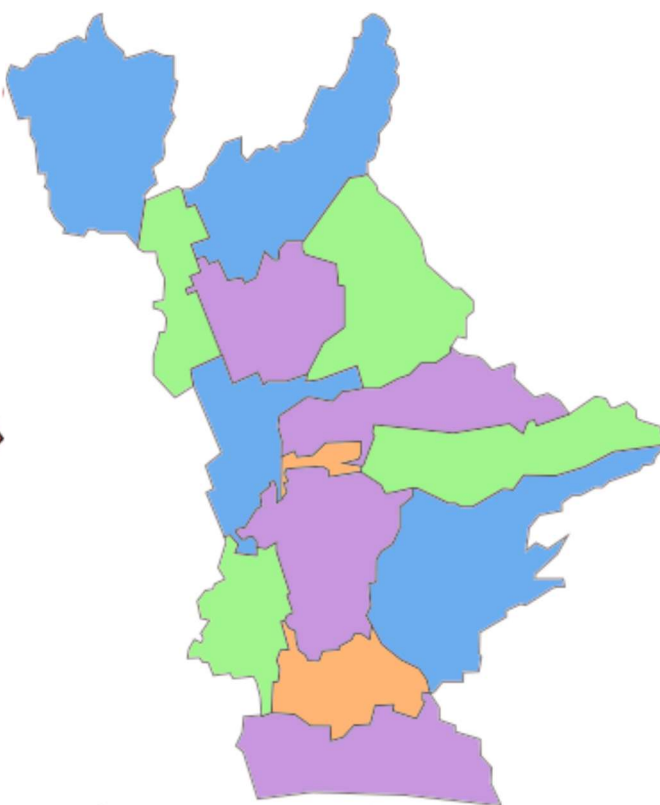
明治22年 明治42年 昭和3年 昭和23年 昭和27年 昭和29年 昭和30年 昭和31年 昭和31年 昭和33年 昭和38年 平成17年



明治22年当時の町村区域



現在の区域図



## 4 袋井市の現状や特性と課題

ここでは、人口、財政、産業、土地利用、交通体系、河川・公園、上下水道、環境・景観、防災、市民意識調査において、本市の現状や特性を把握し、課題を整理します。

### (1) 人口

#### (ア) 人口・世帯数

これまで、土地区画整理事業等で継続的に良質な宅地の供給（基盤整備）を進めてきたことにより、人口が着実に増加（1990年(平成2年)から2020年(令和2年)にかけて18,898人増加）してきましたが、2020年(令和2年)の87,864人をピークに減少に転じ、袋井市人口ビジョン2060の基本シナリオでは、2045年(令和27年)には82,900人（2020年(令和2年)より4,964人減少）、2060年(令和42年)には75,100人になると見込まれています。

世帯数についても、1990年(平成2年)から2020年(令和2年)にかけて15,293世帯の増加が見られましたが、2025年(令和7年)の35,400世帯をピークに減少に転じ、2045年には33,600世帯（2025年(令和2年)より1,800世帯減少）になると見込まれています。

年齢別人口構成比を見ると、1990年(平成2年)以降、年少人口（15歳未満）は減少傾向にあるとともに、老年人口（65歳以上）は増加傾向にあり、少子高齢化が進行しています。また、生産年齢人口も2005年(平成17年)を境に減少に転じています。

5歳階級別増減人数を見ると、0～4歳人口は大幅に減少し、また15～24歳は減少傾向にある一方で、25～34歳は増加傾向にあり、出生率の低下、進学や就職による市外へ転出、転勤や結婚をきっかけとした転入が考えられます。

市内に居住する外国人は、2025年(令和7年)時点で5,919人(人口の約6.8%)となっています。2020年(令和2年)以降、日本人の減少とも相まって、市の人口に占める割合は5%を超え、2060年には14%を超える見込みです。静岡県国勢調査結果によると、2020年(令和2年)時点の県人口に占める外国人の割合は2.37%であり、本市の外国人の割合は高い状況です。

#### 課題

- 人口減少・少子高齢化が急速に進行し、喫緊の課題となっていることから、これまで進めてきたコンパクトで持続可能な都市づくりを加速させ、速やかに超高齢社会と人口減少局面に適応していくとともに、関係人口を増やすことでまちの魅力や活気を高めてにぎわいを創出し、子どもから高齢者までの誰もが快適に暮らせる魅力ある都市づくりを行っていく必要があります。
- 人口減少に加え、単身世帯や高齢者、外国人の増加などにより地域コミュニティの希薄化が進んでいることから、多様性や包摂性のある社会を形成し、地域コミュニティの活性化を図っていく必要があります。

#### (イ) 人口密度

これまでに土地区画整理事業が27箇所で実施されており、うち24箇所の事業が完了し、3箇所（袋井駅南都市拠点土地区画整理事業、大門沿道整備土地区画整理事業、土橋土地区画整理事業）が事業実施中です。

1954年(昭和29年)の公共団体施行「高尾地区」の着手以来、公共団体施行3地区、組合施行21地区、個人施行3地区を合わせて約417haを施行しています。これは、用途地域約1,533haの約27%にあたります。また、公的住宅団地造成は一部で実施されています。

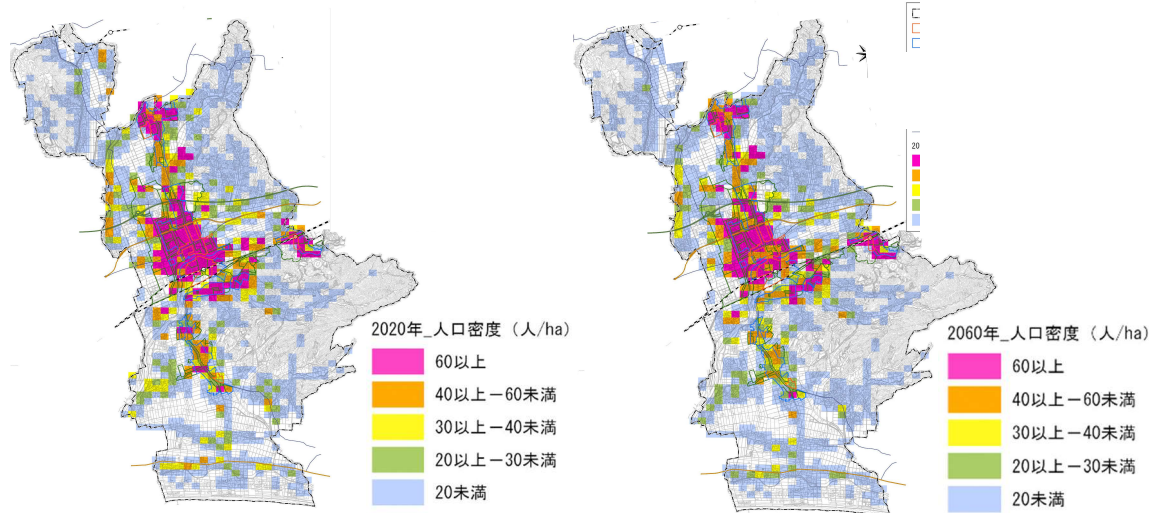
2020年(令和2年)時点の人口密度は、用途地域内の市街地整備が進められたJR袋井駅周辺、天神町周辺などで、人口密度が60人/haと高くなっています。また、用途地域外では、開発等により整備された40人/ha以上の住宅地も多く分布しています。

2060年(令和42年)では、JR愛野駅周辺、天神町周辺において人口密度は60人/haを維持していますが、全体的に人口密度は低下し、特にこれまで高い人口密度にあったJR袋井駅周辺で人口密度の低下が想定され、市街地の空洞化が懸念されます。

また、住宅・土地統計調査では、本市の空き家総数は5,440戸(二次的住宅を除く)で空き家率は13.8%となっています。そのうち、売却用およびその他の住宅の空き家の割合は5.1%、賃貸用住宅の空き家の割合は8.7%となっています。周辺市町と比較すると、賃貸用住宅の借家の空き家率が若干高い傾向にあります。なお、本市の空き家実数を把握するため、2020年(令和2年)に実施した空き家分布調査では、市内全域で空き家は714戸となっています。

人口密度 2020年(令和2年)

人口密度 2060年(令和42年)



令和2年国勢調査を基準としたメッシュ別将来推計人口(国土交通省)をもとに作成

## 課題

- 人口密度の低下に伴い、生活利便性の低下や公共交通の維持が困難になり、インフラも非効率化していくことから、まちを維持、存続させていくために、既成市街地などの維持や再生を図りながら居住誘導区域等への集積を図っていく必要があります。
- 持続可能な都市を実現するため、空き地や空き家、都市基盤施設などの既存のストックを有効活用しながら、にぎわいと生活利便性を兼ね備え、居心地がよく快適なまちづくりを推進していく必要があります。
- 空き家等による市街地のスポンジ化が懸念されるため、空家等対策計画等に基づく適切な対策の実施等により、発生の予防や、流通、活用、除却を促進していく必要があります。

## (2) 財政

歳出は、各年で変動はあるものの増加傾向にあり、2009年（平成21年）以降、少子高齢化に伴う社会保障費等の扶助費の増加がみられます。また、2009年（平成21年）以降、公共投資の縮減等により減少傾向にあった投資的経費については、2013年（平成25年）に大幅な増加がみられましたが、その後減少傾向にあります。

今後は人口減少による歳入の減少が懸念され、少子高齢化に伴う扶助費の増加が予測されています。加えて、高度経済成長期に集中的に整備された公共施設が、老朽化により更新期を迎えてきていることから、更新や維持管理等の投資的経費の大幅な増加が見込まれます。そのため、歳入の減少、歳出の増加に対応した効率的で効果的な資産経営が必要となります。

### 課題

- 人口減少による歳入減、少子高齢化による扶助費の増加に伴い財政状況が厳しさを増す中で、更新が必要な老朽施設が加速度的に増加し、維持管理が難しくなっていくことから、まちの稼ぐ力を向上させ、財政基盤を安定化させていく必要があります。
- 既存の公共建築物や、道路、橋りょう、上下水道などのインフラ施設について、現況と今後のニーズを踏まえ、施設の統廃合や複合化、集約化、長寿命化などによる都市基盤施設のストックの削減、有効活用、適正管理に加え、デジタル技術の活用などによる維持管理コストの削減とサービスの向上など、行政経営の効率化が求められています。

## (3) 産業

事業所数を産業別にみると、第三次産業が77.1%と最も多く、第二次産業は22.3%、第一次産業が0.6%となっています。従業者数についても同様に、第三次産業が最も多くなっています。静岡県及び周辺市町と事業所数、従業者数の推移を比較すると、事業所数は全体的に同じ傾向で推移しているものの、従業者数は本市のみ増加しています。

### (ア) 農業

農家数と経営耕地面積は、それぞれ2000年(平成12年)は2,299戸、3,033haでしたが、2020年（令和2年）には1,075戸、2,078haとなっており、共に減少しています。農家の種類別で見ると、販売農家は減少し、自給的農家も減少傾向にあります。農業産出額についても同様に減少しています。

荒廃農地の面積は、2024年（令和6年）には畑が193.5ha、田が66.4haとなっており、増加の傾向にあります。

### 課題

- コミュニティ拠点を維持し、活性化していくため、農家数や経営耕地面積が減少していく中では、農業の担い手の確保とともに、適切な経営耕地面積の保全、集約による効率化を図っていく必要があります。
- 様々な場面において、農地の多面的機能（農産物の供給、食農教育の場、雨水の貯留など）を有効活用していく必要があります。
- 荒廃農地については、適正な管理だけでなく、その地に適した効率的な活用についても検討していく必要があります。

## (イ) 工業・商業

工業については、従業者数、製造品出荷額等は2019年（令和元年）の世界的な新型コロナウイルス感染症の拡大の影響により減少しましたが、その後は増加傾向にあり、2024年（令和6年）は、従業者数が14,118人、製造品出荷額等は8,014億円となっています。

商業については、2014年（平成26年）から2021年（令和3年）をみると、従業者数、商品販売額は増加傾向にあります。商店当りの従業者数、商品販売額は、1999年（平成11年）では約7.0人/店、245.8百万円/店に対し、2021年（令和3年）では約9.1人/店、420百万円/店と増加傾向にあり、買回り品などの店舗の立地が進んでいます。

### 課題

- 新たな産業活力を生み出す場を創出するとともに、雇用を促進して地域経済の活性化を図り、産業活力の好循環を目指していく必要があります。
- 施設や設備等の老朽化により、事業所の建替の増加が予想されることから、産業活力を持続させていくため、市内に建替用地を確保し、市内事業所の流出を防ぐとともに、工場跡地の土地利用を適切に管理していく必要があります。

## (ウ) 観光

観光交流客数は、2019年（令和元年）の新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受けて大きく減少したものの、近年は回復基調となっています。

観光レクリエーション客数と宿泊客数の区別では、周辺の8市町と比較して、観光交流客数は浜松市、掛川市に次いで3番目に多いですが、宿泊客数は森町に次いで2番目に少ない状況にあります。

### 課題

- 遠州三山（法多山・油山寺・可睡齋）や旧東海道、小笠山総合運動公園エコパ、浅羽海岸等の歴史的、文化的、自然的資源と、新東名高速道路などの新たなネットワークを活かして交流人口を拡大し、にぎわいを創出していく必要があります。
- 地域資源等の磨き上げやエリア一体での魅力向上により滞在を促し、地域を活性化させていくことが求められています。

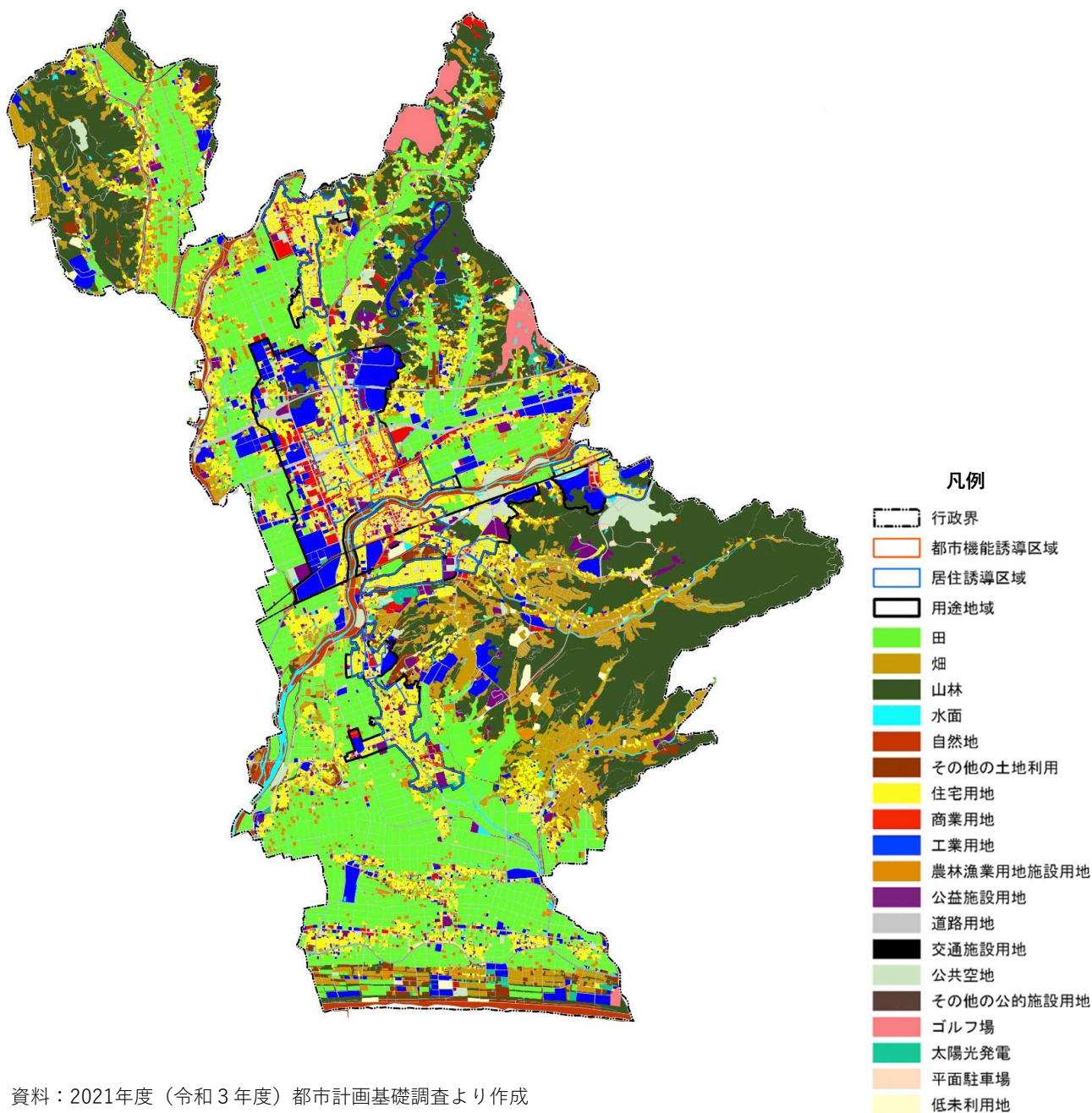
## (4) 土地利用

土地利用の構成は、市域の64.9%を自然的土地利用が占め、都市的土地利用のうち住宅用地が11.1%、商業用地が1.6%、工業用地が6.0%となっています。用途地域内外の状況をみると、用途地域内は住宅用地が31.1%と最も多く、次いで工業用地が18.5%、道路用地が16.6%となっています。概ね都市的土地利用が図られていますが、自然的土地利用も12.6%を占めています。用途地域外は、自然的土地利用が73.3%と大部分を占めています。

土地利用の分布をみると、まとまった住宅地は、用途地域内だけでなく用途地域外にも点在しています。

東名袋井ICから県道磐田袋井線までの県道浜北袋井線沿道や県道袋井春野線沿道、JR袋井駅北側、上山梨地区においては、住・商・工の混在地がみられます。

## 土地利用の分布状況



資料：2021年度（令和3年度）都市計画基礎調査より作成

### 課題

- ・ 無秩序な都市的土地利用による都市の分散の抑制と用途の混在の改善を図り、それぞれの用途が相互に調和し、効率的な土地利用ができるよう誘導していく必要があります。
- ・ 都市の拡散や市内企業の流出等を防ぐため、移転後の工場跡地などを活用し、建替用地を確保していく必要があります。
- ・ 魅力的な雇用の場の創出と地域経済の活性化に向け、新たな産業のニーズに応じた都市活力を生み出す用地を創出していく必要があります。
- ・ 防潮堤の整備により津波対策が進んだことから、国道150号の整備と併せて土地利用を検討していく必要があります。

## (5) 交通体系

### (ア) 道路整備

東名高速道路、国道1号、国道150号などの主要な道路が横断し、都市計画道路の整備率（概成済含む）は2024年（令和6年）に81.5%で、全63路線のうち、40路線が全線整備済、4路線が事業未着手となっています。また、用途地域内は土地区画整理事業の実施による整備も進められています。

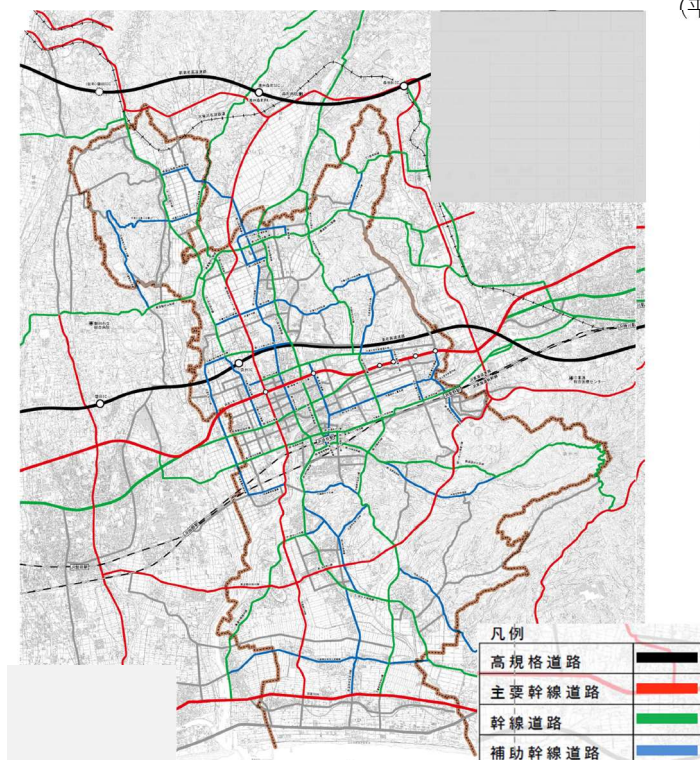
また、道路網計画は、2020年（令和2年）に策定された「ふくろいの“みち”に関する基本的な方針」に示される全体延長約167km（主要幹線道路：約35km、幹線道路：約74km、補助幹線道路：約58km）の計画です。2026年度（令和8年度）までの道路整備10箇年計画のもと道路整備に取り組み、概ね目標どおりに進んでいます。

#### 課題

- 道路施設の老朽化に対応していくため、デジタル技術の活用などにより、維持管理コストも踏まえたメンテナンスのサイクルや手法を確立させ、適切な維持管理と更新をしていく必要があります。
- 車中心から人中心の転換に向けて、歩行者や自転車が移動しやすいだけでなく、居心地が良く人が集まる、安全で快適な空間を形成していく必要があります。
- 広域幹線道路の整備を進め、都市活力創出につながる効率的な人流と物流ネットワークを形成していく必要があります。
- 都市のコンパクト化に合わせて整備路線の見直しを行うことでストック量を削減し、維持管理コストを低減していく必要があります。

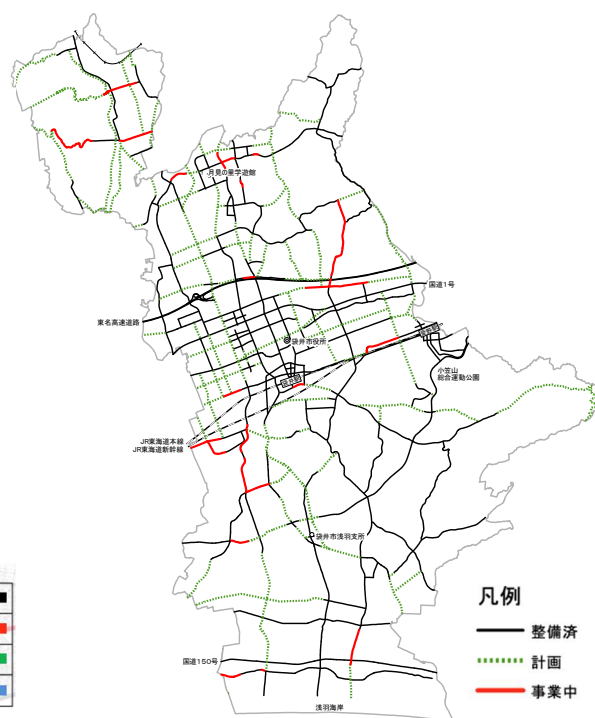
#### 道路網基本計画図

資料：ふくろいの“みち”に関する基本的な方針  
～「未来」につなぐ都市づくり～（令和2年7月）より作成



#### 整備状況図

資料：袋井市みちプログラム  
～新たな袋井市道路整備10箇年計画～  
（平成29年度～令和8年度）、袋井市資料より作成



※道路区分（道路の機能による分類）の定義

主要幹線道路：袋井市と他市町を効率的に結ぶ道路（市道湊川井線など）

幹線道路：袋井市の各地区や主要な施設を結ぶ道路（市道東同笠油山線など）

補助幹線道路：市民生活の基礎的な道路で、幹線道路の補助的機能を担う道路（市道春岡14号線など）

## (イ) 公共交通

鉄道は、JR東海道本線とJR東海道新幹線が横断し、JR袋井駅とJR愛野駅が立地するほか、JR浜松駅やJR掛川駅などの新幹線停車駅も近く、交通条件に恵まれています。なお、リニア中央新幹線開業に伴い、東海道新幹線の利便性向上が見込まれています。

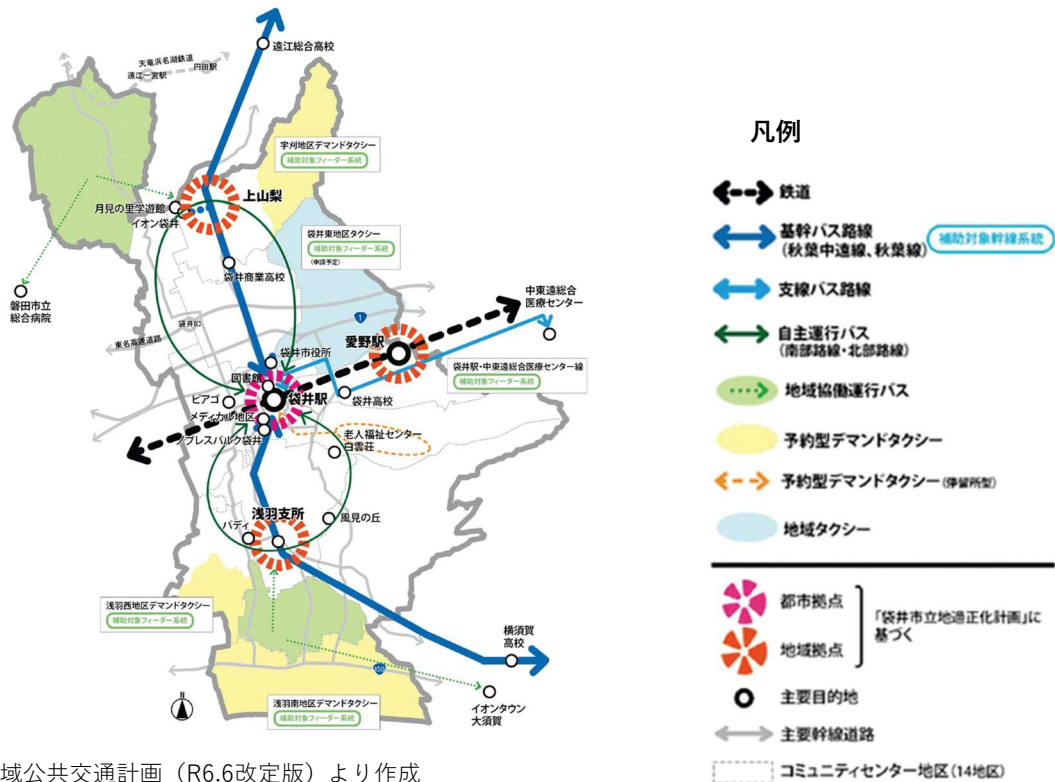
バスは、民間の路線バスとして秋葉バスサービスが運行されており、市内路線のほか、森町、掛川市方面に運行されています。民間バスがカバーできない区域については、市の自主運行バスや地域協働運行バス、デマンドタクシー、地域タクシーが運行されています。

交通手段の構成は、1990年(平成2年)から2020年(令和2年)にかけて、自家用車・タクシーの分担率が17.9%増加しており、移動手段の約75%が自動車によるものとなっています。静岡県全体と比べ、自家用車・タクシーの利用が高くなっているほか、民間バスの利用状況は減少傾向にあります。

### 課題

- 公共交通の存続が厳しさを増していく中で、基幹となるバス路線沿線への居住誘導による公共交通の利用の促進を図るとともに、地域の実情に合わせた交通手段の充実と役割分担の明確化を進め、効率的で、誰もが移動しやすく利便性が高い公共交通を確立する必要があります。
- 自動車に依存しないまちづくりや、技術革新の進展に合わせた自動運転などの次世代交通を見据えてまちづくりを進めていく必要があります。

### 公共交通網図



資料：袋井市地域公共交通計画（R6.6改定版）より作成

## (6) 河川・公園

市内には、二級河川である太田川、原野谷川などの河川が流れており、特に原野谷川の河川敷には河川公園などの都市緑地が整備され、多くの市民の憩いの場となっています。

公園は、都市公園のほか、都市公園に準じる寄付公園や農村公園などを合わせて202箇所整備され、このうち市の管理する都市公園は86箇所あります。また、都市公園の一人当たりの面積は29.8haで県内で2位の広さとなっています。

### 都市公園等の整備状況 2024年(令和6年)

※4月1日現在 資料：袋井市の統計より作成

	箇所数	面積 (m <sup>2</sup> )
街区公園	59	121,913
近隣公園	4	61,882
緑道	4	8,464
都市緑地	18	723,031
総合公園	1	129,000
広域公園	1	1,580,000
総数	87	2,624,290

### 課題

- ・ 「うるおい」だけでなく、官民連携による「にぎわい」創出や、健康、スポーツなど多様な活動を繰り広げられる場として、民間活力の導入などにより新たな価値を創出し、地域の活性化や稼ぐ場へとつなげていくことが求められています。
- ・ 民間活力やデジタル技術の活用などにより既存の施設の維持管理の効率化やコストの削減を図るだけでなく、環境保全、レクリエーション、防災、景観形成など、河川や公園が持つ機能を地域の資産として最大限に活用していくことが求められています。

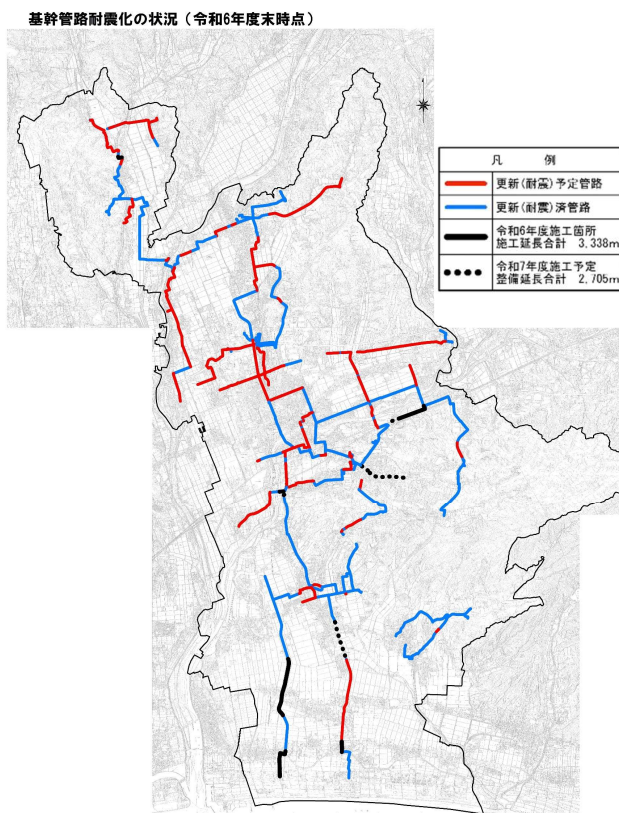
## (7) 上下水道

上水道は、普及率は100%ですが、都市の拡大に伴って整備された施設（ハコモノ・管路）の老朽化が進行するとともに、2024年度（令和6年度）の基幹管路耐震化適合率は51.7%と、管路更新や基幹管路の耐震化が計画に対して遅れている状況です。

下水道は、2024年度（令和6年度）末までに全体計画区域1,884haのうち約1,025.7haが整備され、整備率は54.4%となっており、汚水処理施設（公共下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽）の普及率は85.3%となっています。

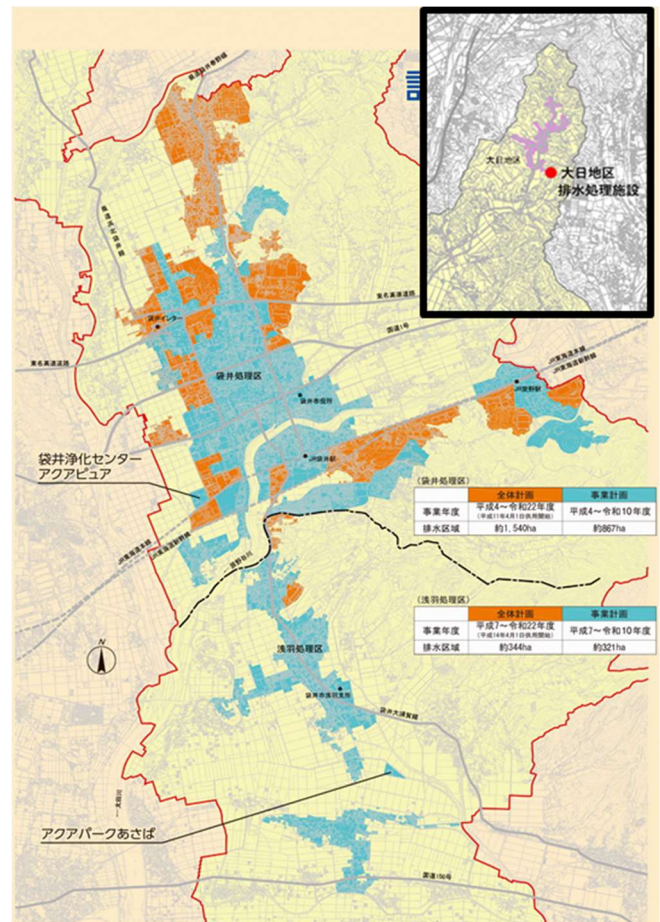
### 上水道基幹管路耐震化の状況

資料：袋井市作成資料



### 公共下水道の整備状況

資料：袋井市の下水道



### 課題

- 上水道は、老朽施設の更新や、巨大地震等に備えた施設や管路の耐震化等を計画的に行い、持続性の確保と財政負担を軽減、平準化していくことが必要です。
- 下水道は、人口減少時代に対応したコンパクトな都市づくりに併せ、将来の需要を見据えた施設規模や区域の見直しなどの検討が必要です。
- 民間活力やデジタル技術の活用などにより維持管理コストの削減を図り、経営の効率化を進めていく必要があります。

## (8) 環境・景観

温室効果ガス排出量について、2021年度（令和3年度）の市全体における温室効果ガス排出量（総量）は703.7千t-CO<sub>2</sub>/年であり、基準年度排出量（平成25年度（2013年度））から76.5千t（9.8%）減少しています。

そのうち、二酸化炭素が91.8%を占め、部門別では、産業部門（50.9%）、運輸部門（21.6%）、家庭部門（15.5%）の順となっています。

また、丘陵地、田園、河川、海岸などの自然的資源が多様で豊富であるとともに、遠州三山（法多山、油山寺、可睡斎）や旧東海道、小笠山総合運動公園エコパ等の歴史的、文化的資源を有しています。

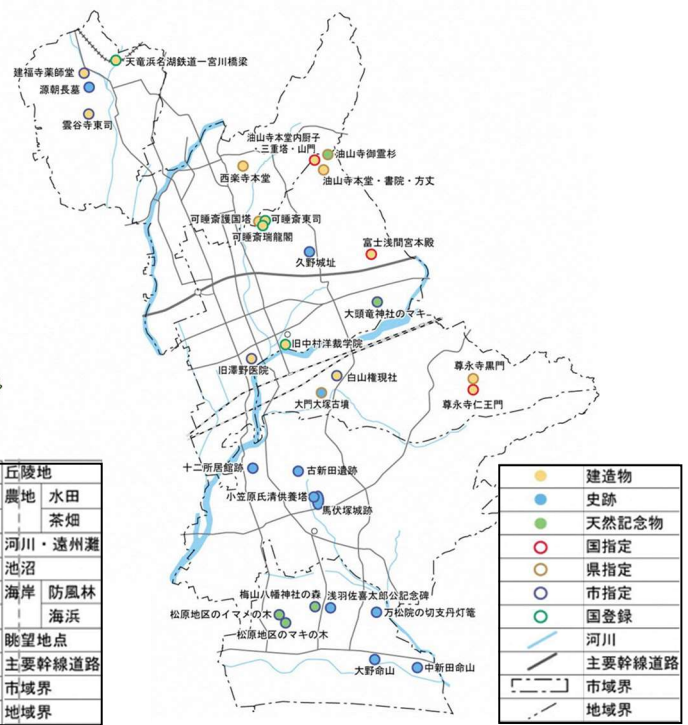
### 緑と水辺の景観

資料：袋井市景観形成ガイドプラン  
2019年（令和元年）9月より作成



### 歴史と文化の景観

資料：袋井市景観形成ガイドプラン  
2019年（令和元年）9月より作成



## 課題

- 都市のコンパクト化による道路交通の効率化や再生可能エネルギーの導入、省エネルギー化の促進などにより、脱炭素型の都市づくりや循環型社会を構築し、地球環境に配慮した持続可能な都市としていくことが求められています。
- 良好な都市環境を形成し、生活を豊かにするだけでなく、生物多様性の確保、環境負荷や災害リスクの低減にもつながる自然環境を適切に管理、保全し、次世代へ継承していく必要があります。
- 多様な自然的資源や歴史的、文化的資源と、良好なまちなみ空間を活かしてまちの価値を高めていくことが求められています。

## ⑨ 防災

### (ア) 地震

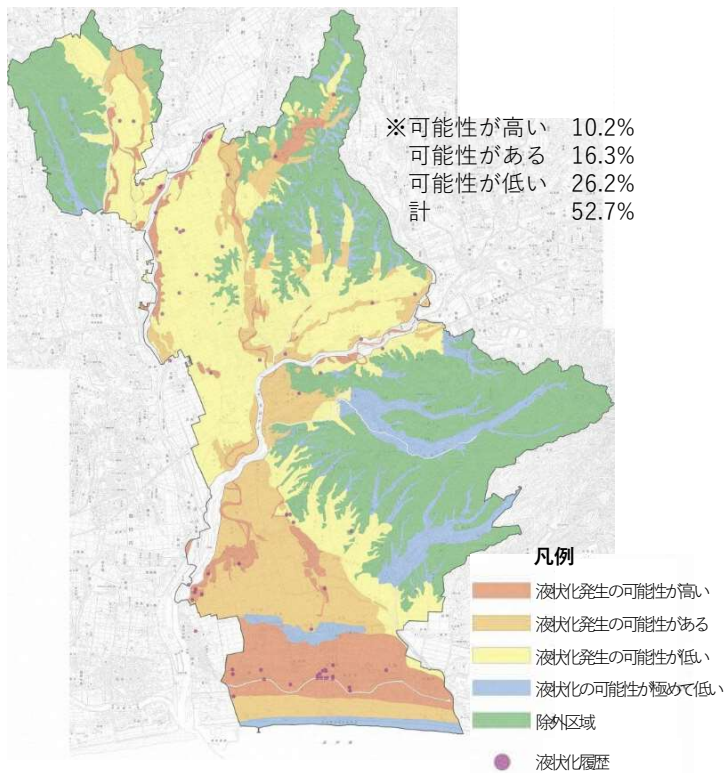
南海トラフ地震がいつ発生してもおかしくない状況にあり、発生した際には、震度6強～7の揺れや最大10mの津波が襲来すると想定されています。

また、遠州灘沿岸部と二級河川の太田川や原野谷川沿いの低平地を中心に、市域の52.7%に及ぶ広い範囲で液状化が発生する可能性があり、市域の10.2%の地域においては、液状化の危険度が高い地域と予測されています。

2014年（平成26年）に、静岡県第4次地震被害想定条件よりもさらに安全性の確保を考慮した津波シミュレーションを独自に実施した結果、海岸から1.5～2.0km程度の範囲で津波による浸水が想定されたことから、沿岸部の津波対策に取り組み、防潮堤、命山及び津波避難タワーを整備しています。

#### 液状化危険度

資料：袋井市液状化危険度マップより作成



#### 震度区分別面積率

資料：静岡県第4次被害想定

想定区分	レベル1	レベル2
震度区分 (面積率)		
震度7	61.5%	86.1%
震度6強	38.5%	13.8%

レベル1：発生頻度が比較的高く（100年～150年に一度）、発生すれば大きな被害をもたらす地震・津波  
 レベル2：発生頻度は極めて低い（千年～数千年に一度）が、発生すれば甚大な被害をもたらすあらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波

#### 建物被害の想定

資料：静岡県第4次被害想定

要因	建物被害(全壊・焼失棟数)	
	袋井市	静岡県合計
揺れ	約12,000棟	約191,000棟
人口造成地	約1,900棟	約17,000棟
火災	約800棟	約66,000棟
液状化	約40棟	約1,800棟
山・崖崩れ	約30棟	約2,700棟
津波	-	約28,000棟
合計	約15,000棟	約304,000棟

#### 津波高・浸水面積

資料：静岡県第4次被害想定

想定区分	レベル1	レベル2
最大津波高	5m	10m
津波浸水面積	0.3km <sup>2</sup>	2.5km <sup>2</sup>

#### 人的被害の想定

資料：静岡県第4次被害想定

要因	人的被害(死者数)	
	袋井市	静岡県合計
建物倒壊等	約600人	約7,800人
火災	約70人	約3,300人
山・崖崩れ	-	約200人
津波	約10人	約96,000人
その他	-	約20人
合計	約600人	約105,000人

※被害想定の数値は、ある程度の幅を持って見る必要がある。また、要因ごとに四捨五入しているため、合計は合わない。

### 課題

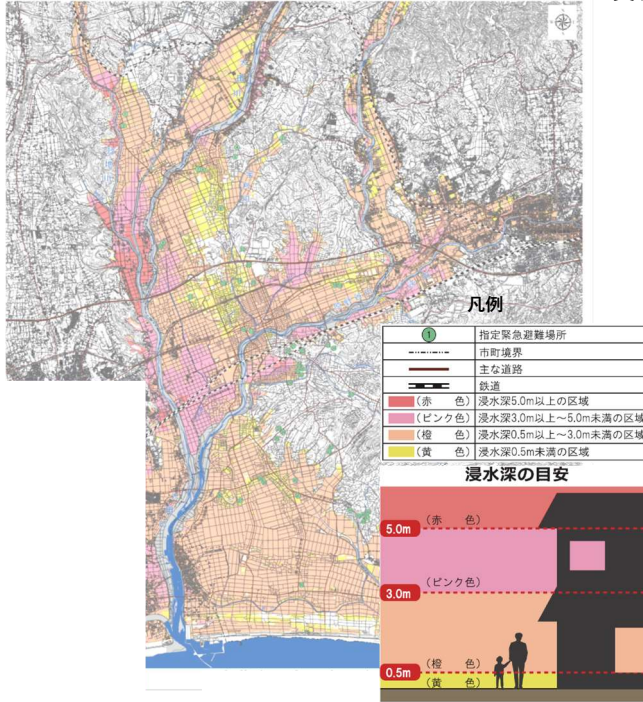
- 地震や津波から生命と財産を守るため、防災・減災対策による災害に強い強靱なまちづくりと併せて、災害時には物資の支援等を円滑に受けるための緊急輸送路の確保が必要です。
- 津波避難対策や木造住宅の耐震化の促進と併せて、液状化も含めたハザードマップの周知等に取り組む必要があります。
- 大規模地震等の想定される災害に対し、発生時に迅速な道路啓開が可能となるよう、啓開の考え方や手順、事前に備えるべき事項等を定めておくことが求められています。
- 大規模な災害の発生により被害を受けた後、復興を迅速かつ円滑に実施するため、事前復興計画の策定が求められています。

## (イ) 水害（内水被害・洪水被害等）

近年、全国各地で、予測が難しい突発的な豪雨や集中豪雨が多発し、大規模な浸水被害が頻発しています。本市においても、高低差の少ない平坦な地形のため、豪雨時には内水被害が発生しており、過去には、2012年(平成24年)、2014年(平成26年)、2019年(平成31年)、2022年(令和4年)、2023年(令和5年)の台風や集中豪雨等により、内水・洪水被害が発生しています。

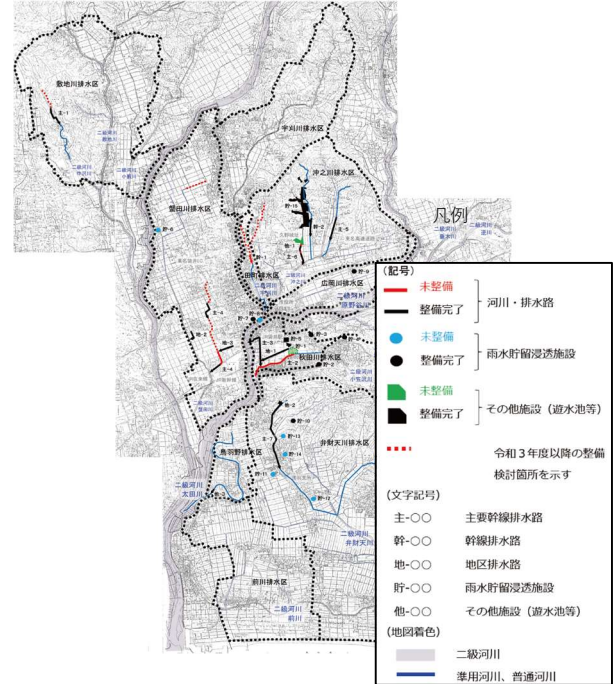
### 洪水ハザードマップ

資料：袋井市洪水ハザードマップ



### 近年の河川整備状況

資料：袋井市かわプログラム～袋井市河川整備計画～より作成



## 課題

- ・ 災害が激甚化していく中、河川改修やポンプ場などのハード整備を促進するとともに、流域治水対策を組み合わせるなど、総合な対策が求められています。
- ・ 都市のコンパクト化を見据えて、災害リスクによる土地利用の規制と誘導を図るとともに、地域、事業者、行政が連携した防災対策の推進が必要です。
- ・ ハザードマップによる災害リスクの事前周知やデジタル技術を活用した迅速な避難体制の強化などが求められています。

### 近年の水害被害状況

資料：2021年度（令和3年度）都市計画基礎調査・袋井市資料

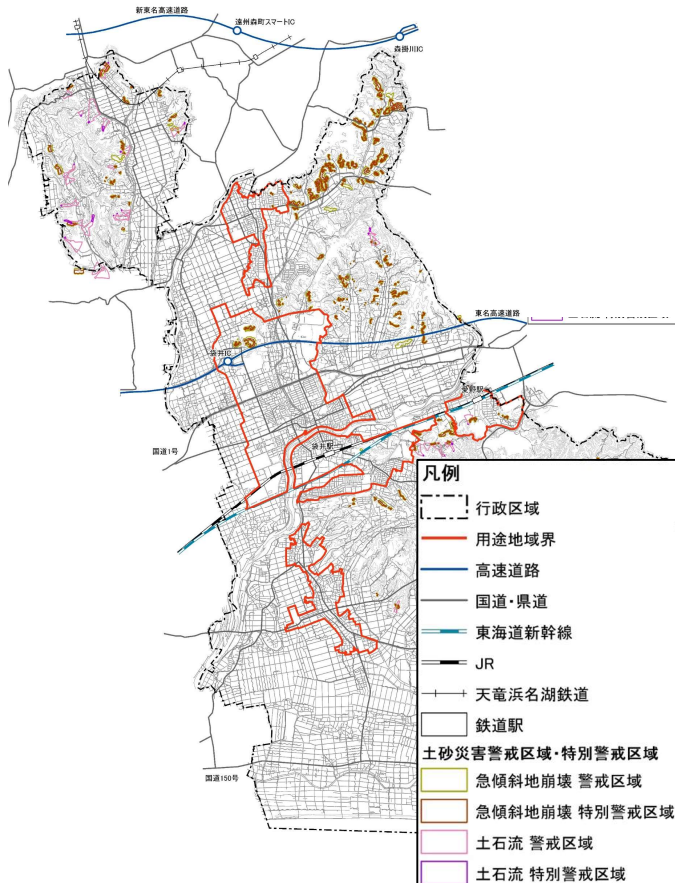
発生年月日	浸水面積 (ha)	都市計画区域面積に対する割合 (%)	床上浸水 (戸)	床下浸水 (戸)	浸水田畑 (ha)	被災人口 (人)	要 因
2012年（平成24年）6月19日	-	-	0	2	-	2世帯	台風4号
2012年（平成24年）8月14日	3.61	0.03325	5	26	0.1	31世帯	大雨
2014年（平成26年）10月5～6日	-	-	5	24	-	28世帯	台風18号
2015年（平成27年）9月8～9日	-	-	0	2	-	2世帯	台風18号
2019年（令和元年）7月22日	1.84	0.01695	0	14	-	35	局地的大雨
2019年（令和元年）10月12日	61.04	0.56227	4	54	-	155	台風19号
2022年（令和4年）9月23日	4.31	0.03978	171	164	-	118	台風15号
2023年（令和5年）6月2日	0.16	0.00147	3	17	-	1	台風2号

## (ウ) 土砂災害

土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域の指定状況を見ると、土砂災害の危険箇所は丘陵地を中心に分布しており、丘陵地に隣接する地域では、土砂災害の危険性が高くなっています。

### 土砂災害警戒区域・特別警戒区域

資料：国土数値情報より作成



### 土砂災害ハザードマップ

資料：袋井市土砂災害ハザードマップ

**永久保存版**

**土砂災害ハザードマップ**

色傾斜地の領域  
急傾斜地崩壊 警戒区域  
急傾斜地崩壊 特別警戒区域

お問い合わせ先 袋井市 交通管理課 総務課 TEL: 054-221-3042  
袋井市 総務課 警備課 TEL: 0538-44-5120

**雨量や河川水位情報の入手方法**

気象庁 気象庁ホームページから最新の気象情報や、雨量、河川水位などを確認できます。

静岡県 土砂災害警戒情報 静岡県ホームページから最新の土砂災害警戒情報や、雨量、河川水位などを確認できます。

静良良 サイロスレーダー 土砂災害警戒情報や、雨量、河川水位などを確認できます。

袋井市 メロ一本と 袋井市ホームページから最新の土砂災害警戒情報や、雨量、河川水位などを確認できます。

袋井市 気象観測システム 袋井市ホームページから最新の土砂災害警戒情報や、雨量、河川水位などを確認できます。

**適切に避難するためには**

○近くの避難場所はどこか、予め確認しておきましょう。「避難先が土砂災害警戒区域等ではありませんか?」「避難経路は事前に確認しましたか?」  
○避難行動が可能な場合でも、危険な場所を避けて安全な場所へ避難しましょう。  
○立寄り避難が必要な場合、無事に屋外に避難せず、建物の上へ避難すること(屋上避難)も有効です。(水が流れている中を歩くとは避難に失敗してしまいます。)

**避難情報に注意!**

災害が発生し、または発生するおそれがある場合、災害対策基本法に基づき市長から避難勧告等が出されます。避難勧告等が発令されたら速やかに避難行動をとる必要があります。なお、突如的な災害では、避難勧告等の発令が間に合わないこともあります。

避難勧告等が発令されなくても、危険を感じたら避難行動をとってください。大切なことは「自分で判断する」ということです。

**水害・土砂災害 避難情報・防災気象情報**

警戒レベル	避難行動等	避難情報等
高い	すでに災害が発生している状況です。命を守るための避難の行動をとります。	災害発生情報 大雨特別警報 等
↑	速やかに避難所へ行きましょう。避難所まで移動が困難と思われる場合は、近くの安全な場所へ避難しましょう。	避難指示 (緊急) 避難警報 避難注意 等
危険度	避難に困難をきたすに備え、逃げのいのあるか、孤立区等とその近隣者は避難を促しましょう。その他の人は、避難の準備を整えましょう。	避難準備・高齢者等避難注意 高齢者等避難注意 等
↓	災害に備え、ハザードマップ等により、自らの行動を確認しましょう。	洪水注意報 大雨注意報 等
低い	災害への心構えを高めます。	警戒レベル4相当情報 警戒レベル3相当情報 等

**土砂災害警戒情報とは?**

土砂災害警戒情報は、大雨警報(土砂災害)の発表後、命に危険を及ぼす土砂災害がいつ発生してもおかしくない状況となったとき、市町村長の避難指示の発令判断や住民の自主避難の判断を支援するよう、対象となる市町村を特定して警戒を呼び掛ける情報で、避難勧告と気象庁が発表している。避難が必要な警戒レベル4に相当します。また「前兆現象」は過去の経験から、現象が発生する前に感じられるものとして知られていますが、実際には現象自体が発生している場合も多く避難のための猶予がほとんどない場合もあります。「様子がおかしいな」と感じたら、ただちに避難行動をとってください。土砂災害警戒情報が発表された市町村で危険度が高まっている詳細な領域は大雨警報(土砂災害)の危険度分布で確認できます。

## 課題

- 土砂災害の危険性が高い区域については、土砂災害防止施設の整備を計画的に進めるとともに、土砂災害ハザードマップを基に災害リスクの危険性を共有化するなど、総合的に治山対策を推進していく必要があります。

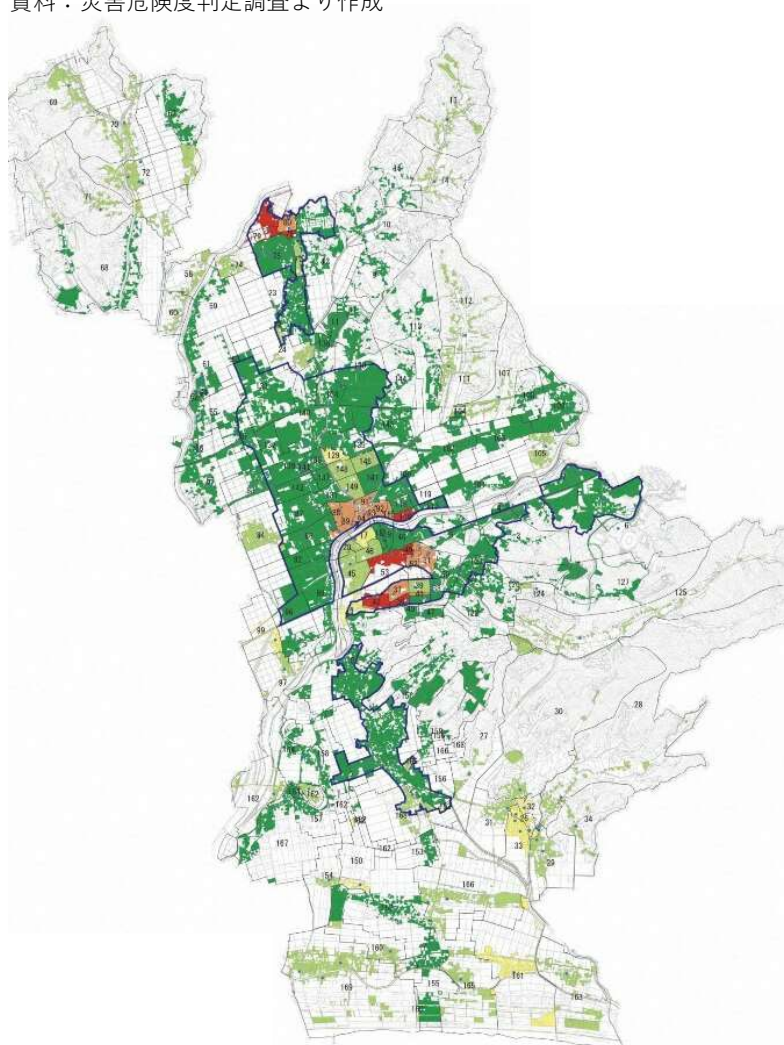
## (エ) 都市防災

過去の大規模災害では、阪神淡路大震災における延焼火災や東日本大震災における復旧や復興の長期化など、狭あい道路や住宅密集地等を要因とした都市構造上の課題が浮き彫りになっています。

こうした都市構造上の課題を分析するため、2012年度(平成24年度)から2014年度(平成26年度)に、災害危険度判定調査を実施しました。基盤整備がされていない昔ながらの居住地では、狭あい道路や住宅密集地などの都市構造上の課題を抱え、建物倒壊、道路閉塞、延焼火災等の災害リスクが高くなっています。

## 都市防災総合危険度評価

資料：災害危険度判定調査より作成



建物倒壊、道路閉塞、延焼火災の危険度を重ね合わせ、自治会が市全域のなかで危険性が高さを5段階で評価

都市防災 総合危険度		
危険度凡例		危険度評価値
	5	4.01以上
	4	3.51以上4.01未満
	3	3.01以上3.51未満
	2	2.01以上3.01未満
	1	1.00以上2.01未満

### 課題

- 建物やブロック塀の倒壊による道路閉塞、延焼火災のリスクを解消し、避難路を確保するとともに、インフラ施設の定期点検や無電柱化の推進など、一層の防災まちづくりを推進することが必要となっています。
- 地域、事業者、行政が、それぞれの地域の課題を共有化し、適切な役割分担のもと防災を明確に意識したまちづくりを促進することで、まちの安全と安心につながるよう取り組んでいくことが必要です。
- 大規模な災害の発生により被害を受けた後、復興を迅速かつ円滑に実施するため、事前復興計画の策定が求められています。

## (10) 市民意識調査

「第2次袋井市総合計画」の評価にあたって行われた市民意識調査について、本計画の策定に関する事項を抜粋し課題をまとめます。

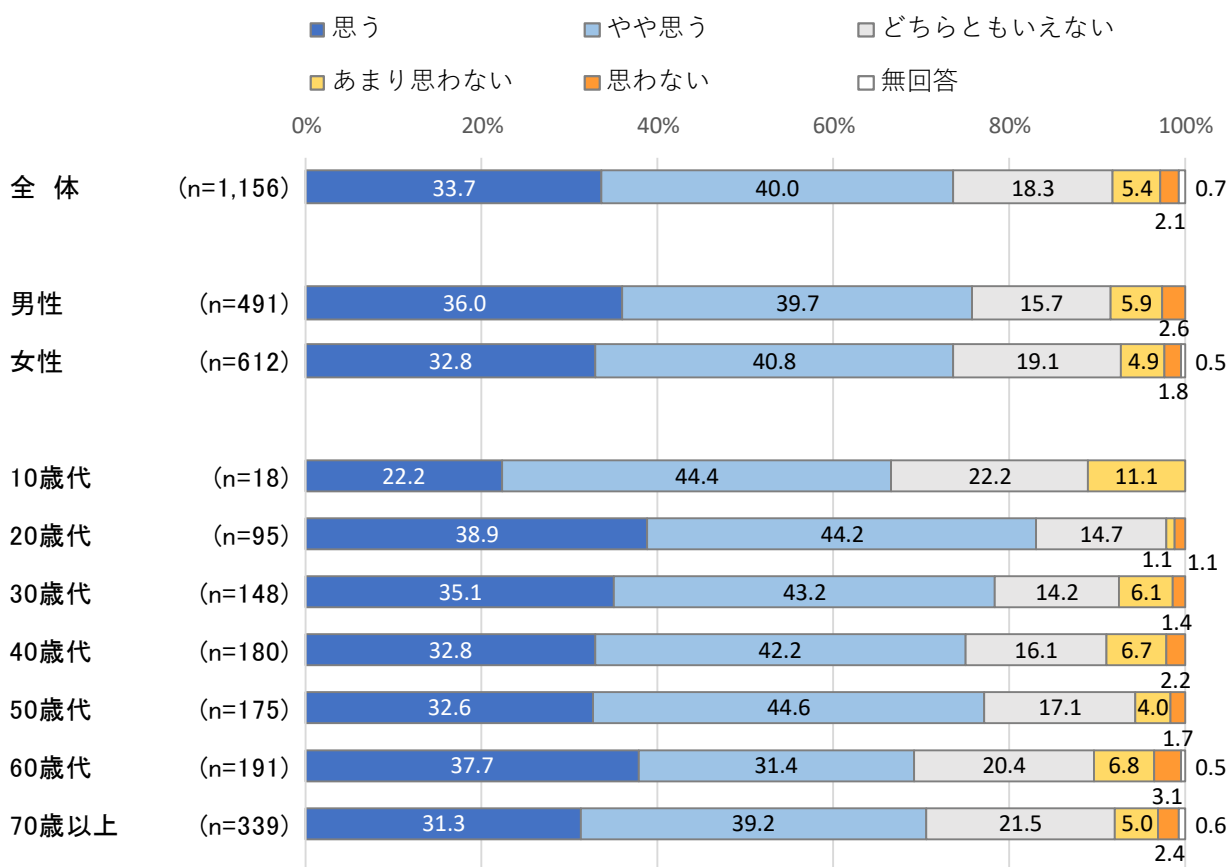
### 調査概要

調査目的	市民の生活における意識や暮らしの状況などを聞き、袋井市の総合計画（まちづくり）の進み具合を測る指標とするとともに、今後の取り組みについて検討する基礎資料として活用するために実施
調査地域	袋井市全域
調査対象	市内在住の18歳以上の方3,000人を無作為抽出
抽出方法	住民基本台帳による無作為抽出法
調査方法	郵送により調査票を配布、郵送による回答及びインターネットによる回答
調査期間	2024年（令和6年）5月17日（金）～6月7日（金）

### 住みやすさ・施策に対する満足度・重要度

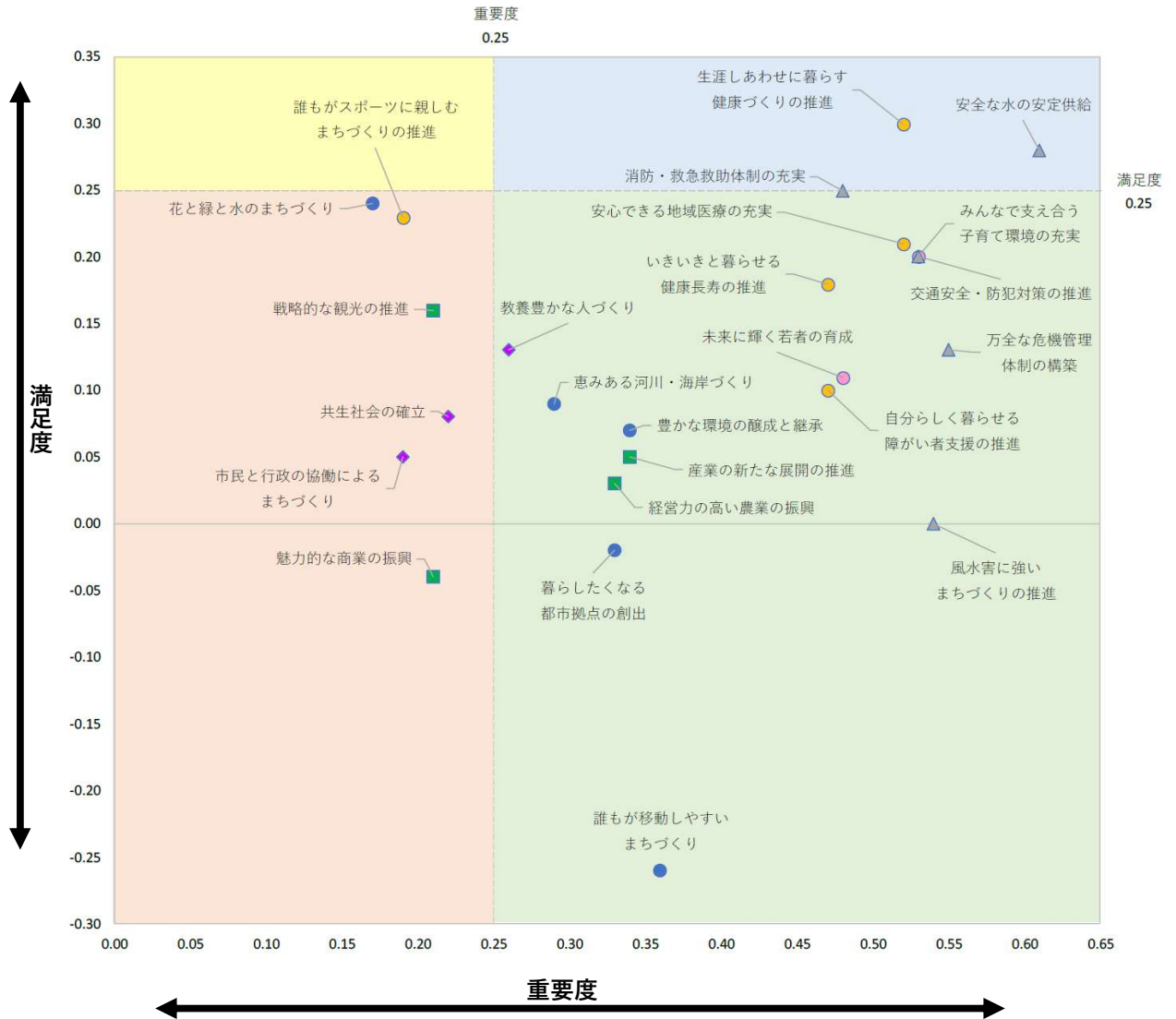
住みやすさやまちづくりに対する満足度・重要度についての調査では、「思う」と「やや思う」の合計が73.7%でした。施策では、満足度が低く・重要度が高い施策のうち、交通の便が良くないことや、風水害に対する不安があげられています。

#### 袋井市が住みやすいところだと思いますか。



## 満足度・重要度散布図

袋井市が実施しているまちづくりの方向性を表す施策44項目について、現在の市の状況に対する「満足度」と、今後の取組を進める上での「重要度」について、満足度・重要度を得点指標化し施策ごとの平均値を算出し評価しています。



タイプC	<b>成果検証</b> （重要度：0.25未満 満足度：0.25以上） 重要性の認識は低いが、取組に対する満足度は高く、一定の成果を上げているため、必要性を検証し適切な対応が望まれます。	タイプA	<b>継続推進</b> （重要度：0.25以上 満足度：0.25以上） 重要性の認識も取組に対する満足度もともに高く、現在の水準を下げないように継続的な対応が望まれます。
タイプD	<b>検討課題</b> （重要度：0.25未満 満足度：0.25未満） 重要性の認識は低く、取組に対する満足度も低く、必要性の検証や取組内容の見直しなどを検討し適切な対応が求められます。	タイプB	<b>重点課題</b> （重要度：0.25以上 満足度：0.25未満） 重要性の認識は高いが、取組に対する満足度は低く、田区分の取組に優先した重点的な対応が望まれます。

- 政策1 子どもがすこやかに育つまちを目指します
- 政策3 快適で魅力あるまちを目指します
- ▲ 政策5 安全・安心に暮らせるまちを目指します

- 政策2 健康長寿で暮らしを楽しむまちを目指します
- 政策4 活力みなぎる産業のまちを目指します
- ◆ 政策6 市民がいいきと活躍するまちを目指します

### 課題

- 社会情勢やニーズの変化に伴い、風水害に強いまちづくりとともに、医療、福祉、商業、子育て支援施設などの機能集積と、デマンド交通などを含めた公共交通の充実や交通インフラの整備により、暮らしやすい拠点と移動しやすいまちづくりが求められています。

## (11) 現状や特性と都市づくりの課題のまとめ

### 社会潮流 の変化

- |                                  |                      |                            |
|----------------------------------|----------------------|----------------------------|
| (1) 人口減少社会のまちづくりへの方向転換           | (4) 国際的、広域的なまちづくり    | (8) 安全・安心の意識の高まり           |
| (2) 少子化・超高齢社会における地域社会の<br>仕組みづくり | (5) 雇用状況の変化          | (9) 技術革新の進展<br>(デジタル技術の活用) |
| (3) 地方分権と地方創生の推進                 | (6) コンパクトで持続可能な都市の形成 | (10) 官民共創によるまちづくり          |
|                                  | (7) 地球環境問題の深刻化       |                            |

### 袋井市の現状や特性

#### (1) 人口

- ・人口減少・少子高齢化が急速に進行
- ・土地区画整理事業27箇所のうち24箇所で事業完了
- ・全体的に人口密度が低下
- ・賃貸用住宅の借家の空き家率が若干高い

#### (2) 財政

- ・人口減少による歳入減、少子高齢化による扶助費の増加
- ・公共施設の老朽化による更新、維持管理費の大幅な増加

#### (3) 産業

- ・農業 農家数、経営耕地面積、農業産出額の減少
- ・商業 従業者数、商品販売額は増加
- ・工業 従業者数、製造品出荷額等はコロナの影響により減少したが、その後増加傾向
- ・観光 観光交流客数はコロナにより減少したが回復基調、宿泊者数が少ない

#### (4) 土地利用

- ・用途地域内の建物用途の混在
- ・用途地域外にもまとまった住宅地が点在

#### (5) 交通体系

- ・東名高速道路、国道1号、国道150号など主要道路が横断
- ・都市計画道路の整備率は81.5%で整備は概ね順調
- ・JR東海道本線が横断し、JR袋井駅とJR愛野駅が立地し交通条件に恵まれている
- ・交通手段は自家用車が中心で、バスなどの公共交通の利用者数は減少

#### (6) 河川・公園

- ・河川公園などの都市緑地のほか、公園（都市公園、寄付公園、農村公園等）202箇所整備済

#### (7) 上下水道

- ・上水道の基幹管路耐震化適合率は51.7%
- ・下水道の整備率は54.4%

#### (8) 環境・景観

- ・CO2排出量は減少、産業部門での排出量が多い
- ・丘陵地、田園、河川、海岸などの自然資源が多様で豊富
- ・歴史的、文化的資源がゆたか

#### (9) 防災

- ・南海トラフ地震に備え津波対策などを実施
- ・低平地部では液状化が懸念される
- ・平坦な地形のため集中豪雨による内水・洪水被害が発生
- ・住宅密集地等で災害リスクが高い地区が点在

### 課題（求められていること）

#### 人口減少・少子高齢化への適応

- ・コンパクトで持続可能な都市づくりの加速とにぎわいの創出による快適で魅力ある都市づくり
- ・多様性や包摂性のある社会の形成による地域コミュニティの活性化
- ・まちの維持と存続に向けた既成市街地などの維持や再生による居住誘導区域への集積
- ・市街地のスポンジ化につながる空き家等の発生予防や、流通、活用、除却の促進

#### 持続可能な行政経営

- ・厳しい財政状況と老朽施設の増加に対するまちの稼ぐ力の向上
- ・既存の施設の複合化、集約化、長寿命化などによる都市基盤施設の有効活用と適正管理
- ・デジタル技術の活用による行政コストの削減とサービスの向上などの行政経営の効率化

#### 産業の振興

- ・新たな産業活力を生み出す場の創出と雇用の促進による産業活力の循環
- ・コミュニティ拠点の維持と活性化に向けた農業の担い手の確保、適切な経営耕地面積の保全、集約による効率化と土地利用の推進
- ・歴史的、文化的、自然的資源と新東名高速道路やリニア中央新幹線などの新たなネットワークを活かしたにぎわいの創出

#### 土地利用の効率化

- ・既存ストックの有効活用による居心地がよく快適なまちづくり
- ・無秩序な都市的土地利用による都市の分散の抑制と用途の混在改善による効率的な土地利用
- ・市内企業の流出を防ぐための建替用地の確保と都市活力を生み出す用地の創出
- ・国道150号の整備と併せた土地利用の検討

#### 道路・交通の整備への対応

- ・施設の老朽化に対応するためのデジタル技術の活用などによる適切な維持管理と更新
- ・歩行者や自転車移動しやすく、また居心地が良く人が集まる、安全で快適な空間の形成
- ・都市活力の創出につながる広域幹線道路の整備
- ・維持管理コストの低減のための整備路線の見直し
- ・効率的で、誰もが移動しやすく利便性が高い公共交通の確立と次世代交通を見据えたまちづくり

#### 河川・公園の維持と活用

- ・公園の「にぎわい」創出や多様な活動ができる場としての活用
- ・民間活力やデジタル技術の活用などによる維持管理の効率化やコストの削減と、地域の資産としての最大限の活用

#### 上下水道の計画的な運営

- ・上水道の計画的な老朽施設の更新や耐震化による持続性の確保と財政負担の平準化
- ・下水道の将来需要を見据えた施設規模や区域の見直しの検討
- ・維持管理コストの削減による経営の効率化

#### 環境・景観の保全

- ・脱炭素型の都市づくりや循環型社会の構築による地球環境に配慮した持続可能な都市
- ・良好な都市環境の形成や生物多様性の確保などにつながる自然環境の適切な管理、保全と継承
- ・多様な自然環境や歴史的、文化的資源、良好なまちなみ空間を活かしたまちの価値向上

#### 災害への対応

- ・災害に強い強靱なまちづくりと緊急輸送路の確保
- ・水害に対するハード整備と流域治水対策
- ・都市のコンパクト化を見据えた災害リスクによる土地利用の規制と誘導
- ・市街地における道路閉塞、延焼火災のリスクの解消
- ・被災後に速やかな復興が進められる事前復興計画の策定