第２章

柏市の現状と課題

２－１．柏市の現状と将来見通し
２－２．本計画にて重視すべき課題

第２章｜柏市の現状と課題

本章では、計画の作成に向けて、具体の区域等の設定に先立ち、都市全体の人口、高齢化、地域経済、財政状況を分析し、持続可能性を確保するため、懸念される課題を整理する必要があります。

計画の検討にあたっては、以下のフローで整理します。

【都市が抱える課題の整理】
→都市全体、エリア別に人口分布や高齢化の推移など、現状及び将来見通しを整理した上で、立地適正化計画の策定を通じて、他分野（福祉・医療・子育て等）と連携を図りながら解決すべき都市が抱える課題を分析

本章にて整理

【計画の全体像・段階的な目標像の検討】
→本計画を策定する上での全体像の整理と共に、計画期間内での段階的な目標像を設定

【まちづくりの方針（ターゲット）の検討】
→どのようなまちづくりを目指すのか、課題に対応したまちづくりの方針（ターゲット）を設定

【課題解決のための施策・誘導方針（ストーリー）の検討】
→都市が抱える課題をどのように解決するのか方針を設定

【目指すべき都市の骨格構造の検討】
→持続可能な都市の骨格構造を設定

第3章にて整理

【誘導区域等、誘導施設及び誘導施策の検討】
→具体的な誘導区域、誘導対象施設、居住及び施設を誘導するためにストーリーに基づいた施策の設定

第4・5・6章にて整理

2－1　柏市の現状と将来見通し

1）市街地形成と土地利用 （参考資料:p.134～p.137 参照）

【市街地拡大の変遷】

○昭和30年代以降、大規模住宅団地の整備が順次進み、その後も、駅郊外部での低層住宅地の拡大等により市街地が形成され、都心部のベッドタウンとして人口が急増しました。

○昭和50年代には、更なる住宅団地の整備が進み、住宅供給がより一層、進みました。

○近年では、市の北部にて、平成17年のつくばエクスプレスの開通に合わせ、自然的土地利用が多数あった沿線にて大規模な都市基盤整備及び住宅地整備が順次進んでいます。

【秩序ある土地利用の運用】

○上記のとおり、堅調な市街地拡大が図られてきた中、昭和45年の線引き制度の開始以降、現在に至るまで、市街化区域において2．47倍の急激な人口増加であったにも関わらず、市街化区域の面積は1．2倍程度の拡大となっており、都市計画制度の中で市街化区域内での人口誘導と都市基盤整備に努めてきました。

■ 昭和 45 年と各年の比較(市街化区域の人口・面積)

	S45	S60	H12	H27
人　口	16.9万人	31.1万人	37.4万人	41.4万人
人口(市街化区域)	15.4万人	27.7万人	34.5万人	38.1万人
S45年との比較	1.00倍	1.80倍	2.24倍	2.47倍
面積(市街化区域)	4,479ha	4,735ha	5,327ha	5,453ha
S45年との比較	1.00倍	1.06倍	1.19倍	1.22倍
人口密度(市街化区域)	34.4人/ha	58.5人/ha	64.8人/ha	69.9人/ha

【空き家の発生】

○市内の空き家の分布状況を確認すると、主に市街化区域内にて広範囲に分布していますが、その中でも、昭和30～40年代に開発された住宅地等で多く見られます。

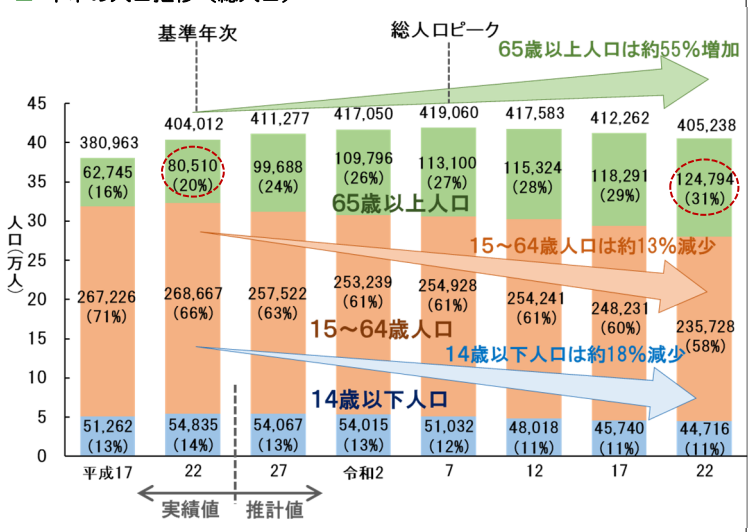
2）人口動向 （参考資料:p.138～p.143 参照）

【全市的な動向と今後の見通し】

○市街地の拡大と共に人口増加が進み、平成22年には人口が40万人を突破しましたが、それ以降は一旦の増加から概ね横ばいで推移していき、今後は、令和7年頃に総人口のピークを迎え、その後は、緩やかながら人口減少する見込みです。

○65歳以上の住民の割合を表す高齢化率は、平成22年では20%ですが、令和22年では31%となり、本市においても、本格的な高齢社会を迎える見込みです。

■ 本市の人口推移（総人口）



※柏市第五次総合計画･将来人口推計を基に作成

【地区別に異なる人口特性】

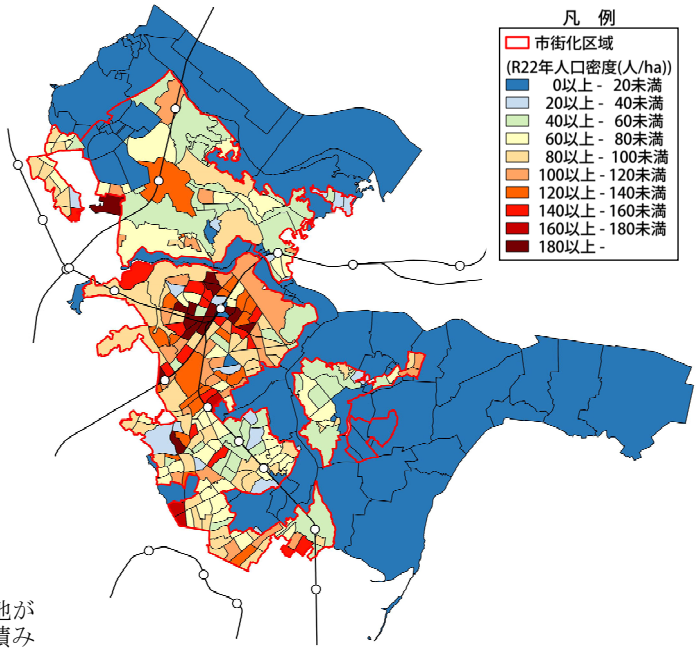
○今後、古い年代に開発された一団の宅地造成地で、一斉に入居した地区については、住民の大半が高齢期を迎え、地区人口が減少する地区がスポット的に発生することが見込まれています。

○また、駅から離れた地区でも、スプロール的に住宅地が広がったことに伴い、人口密度が過度に高い傾向を示している箇所も見られます。

○住宅開発の成り立ちによって、人口構成が異なる特性を示しています。

※スプロールとは、人口増加に伴い市街地が郊外に拡大していく際、小規模開発の積み重ねで形成されていく現象のこと。

■ 令和２２年（推計値）の人口密度



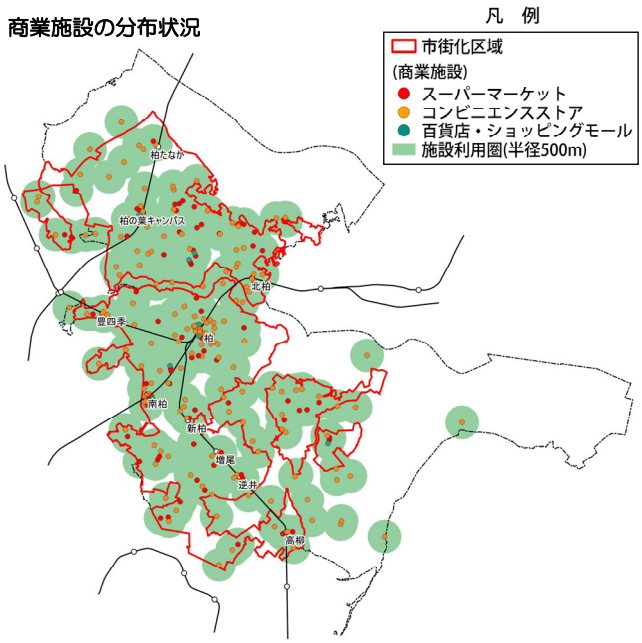
3）都市機能 （参考資料:p.144～p.145 参照）

【都市機能の分布状況】

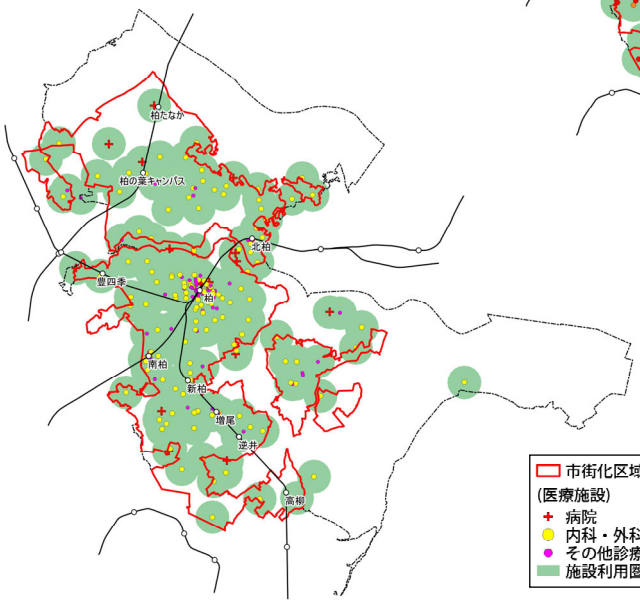
○商業・医療・福祉・子育て・教育・文化等、市民の暮らしに必要なサービスを提供する主な都市機能は、市街化区域を中心として、人口分布に合わせて適正に立地しています。

○一方、低層住宅地等では、用途地域に基づく立地規制に応じて、商業施設等の立地が見られます。

■ 商業施設の分布状況



■ 医療施設の分布状況



4）道路と公共交通 （参考資料:p.146～p.148 参照）

【道路インフラの状況】

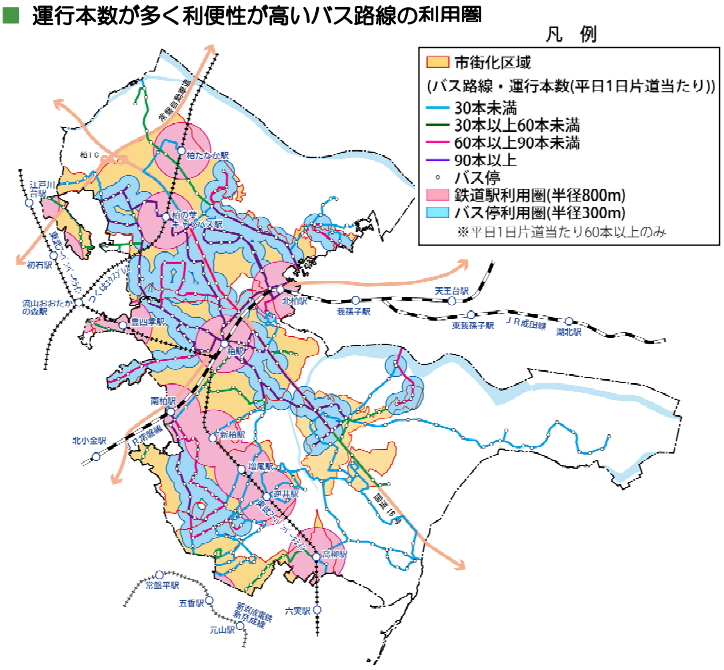
○既に計画決定されている都市計画道路の整備率は、38.8%（平成 27 年時点）となっており、周辺市と比べて低い状況にあります。

【公共交通の状況】

○本市の鉄道は、3路線（JR常磐線、東武野田線、つくばエクスプレス）で10駅があり、また、バス路線としては、主に市街化区域内にて展開され、それらの徒歩利用圏は、市街化区域内の大半をカバーしています。

○その中で、運行本数が多く利便性の高いバス路線(※)に限定したカバー箇所を確認すると、市街化区域内で、南部の新逆井・南逆井の縁辺部等、一部でカバーしきれていない利便性の低い地域が見られます。

■ 運行本数が多く利便性が高いバス路線の利用圏



※運行本数が多く利便性の高いバス路線
:平日1日片道当り 60 本以上で、オフピーク時に 3～4本確保される路線

【各駅の利用圏】

○市内の各駅の徒歩利用圏を調査すると、柏駅は、駅を中心に1kmを超えた広域的な利用圏が確認でき、その他の駅は、利用圏の形状が同心円ではない等のバラツキはあるものの、概ね駅を中心に徒歩 10 分圏域(800m)での徒歩利用が見られます。

○一方、主に新逆井・南逆井、布施新町、西原等の周辺市との隣接部の区域では、大半が市外の駅を利用している状況も見られます。

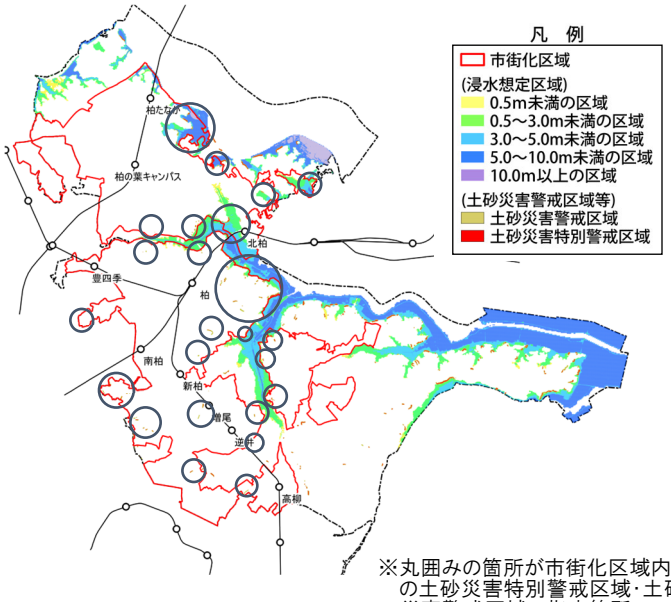
5）災害 （参考資料:p.149 参照）

【居住において考慮すべき箇所の存在】

○市内には、利根川・大堀川・大津川・手賀沼周辺等の一部にて、災害時の浸水想定区域が指定されています。

○また、市内には、土砂災害警戒区域が 188 箇所（うち土砂災害特別警戒区域が 165 箇所）指定されています。その内、市街化区域では、土砂災害警戒区域が 84 箇所（うち土砂災害特別警戒区域が 65 箇所）指定されています。

■ 居住において考慮すべき箇所



※丸囲みの箇所が市街化区域内の土砂災害特別警戒区域・土砂災害警戒区域の指定箇所

6）財政（参考資料:p.150～p.152 参照）

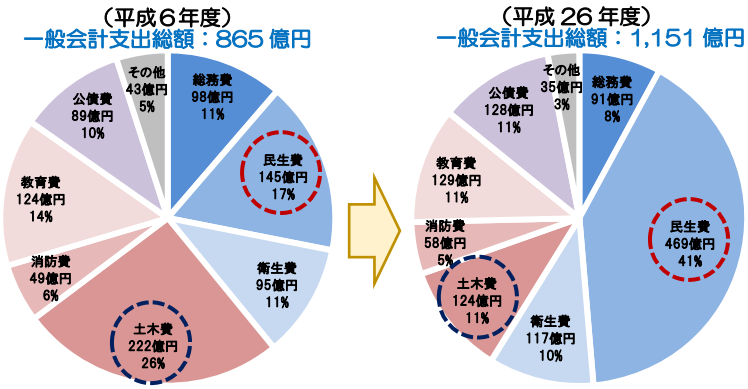
【本市の歳入歳出構造】

○歳入については、本市は市税収入の割合が高い状況にあり、人口動向に左右される側面があります。また、歳出については、過去20年間で、高齢者福祉や生活保護等の民生費が増加している状況にあり、今後の高齢者数の増加に伴い、将来的にも増加傾向を示す見込みです。

【公共施設の維持管理の状況】

○公共施設やインフラの老朽化に伴い、多大な維持管理費や更新費用が必要となっています。しかし、厳しい財政状況の下では、公共施設やインフラの整備に掛けられる費用は、将来にわたり不足する見込みです。

■ 本市の歳出構造の変化



7）地域経済（参考資料:p.153～p.154 参照）

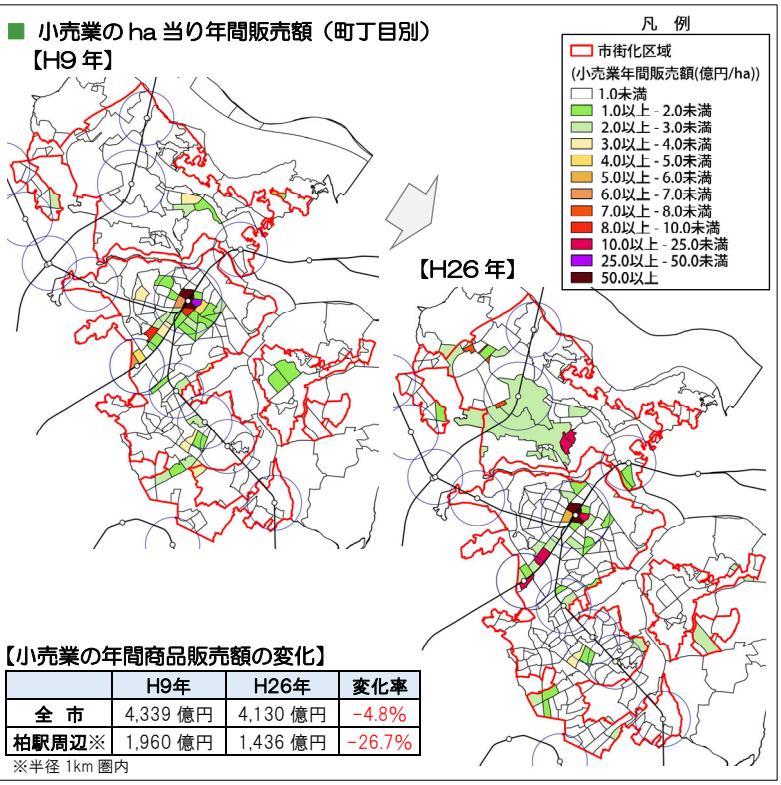
【商業の状況】

○市内の小売業の年間販売額を確認すると、平成９年から 26 年にかけて、全市的には、減少率が 4.8％である中、中心市街地である柏駅周辺では減少率が 26.7%となっており、減少傾向が非常に顕著な状況です。

【地価】

○公示地価の推移を確認すると、駅からの徒歩利用圏内では、平成 17～27 年の10年間で減少率が 2.4%に対し、駅からの徒歩利用圏外では、減少率が 22.5%であり、利便性が高い箇所は比較的地価が維持されていることが分かります。

■ 小売業の ha 当り年間販売額（町丁目別）



【小売業の年間商品販売額の変化】

	H9年	H26年	変化率
全　市	4,339 億円	4,130 億円	-4.8%
柏駅周辺※	1,960 億円	1,436 億円	-26.7%

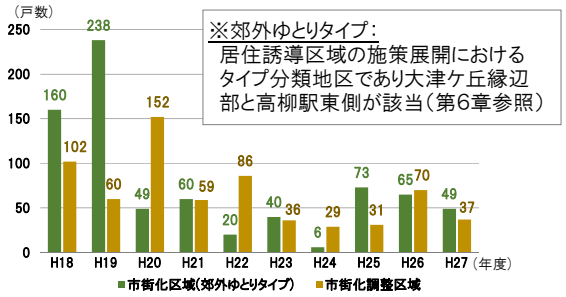
※半径 1km 圏内

8）市街化調整区域（参考資料:p.155 参照）

【市街化調整区域での開発動向】

○市街化調整区域の既存宅地制度（既存の宅地の範囲での建築）を廃止した代替制度として取り扱われていた 34 条 11 号の制度（平成 14 年 4 月～）により、旧沼南地域の一部では、農地や山林等の自然的土地利用についても開発行為により住宅建設が続いています。

■ 東部地域での開発許可の戸数の動向



2－2　本計画にて重視すべき課題

前項の現状整理に基づき、本計画において重視すべき課題を整理すると以下のことが挙げられます。

✓ 地区毎の人口動向の相違

○本市では、当面の間、総人口は概ね維持できる見通しであるものの、小さなエリア別に見ると、「既に人口減少が始まっている郊外部の計画開発地」や「著しい高齢化が見込まれる箇所」、「人口密度が高いスプロール市街地の存在」等、人口動向を基にした様々な特性を有しており、地区毎の特性に応じたきめ細かな対応が必要

○また、市街化調整区域では、34 条 11 号の制度により農地や山林等の開発行為による住宅建設が許容されてきたが、立地適正化計画制度の居住を誘導する趣旨から見直しが必要

✓ 持続可能な都市経営

○高齢者の増加に伴う社会保障費の増大や、昭和 50 年代以前に整備された施設や都市基盤について、今後、改修・修繕費が必要となる。また、将来的な人口減少に伴う市税収入の減少も想定される。そのため、土地区画整理事業等一体的に開発された都市基盤や鉄道、路線バス等の公共交通のポテンシャルに着目し、これらの既存ストックを最大限に維持・活用することで、まちの持続可能性を考えていくことが必要

✓ 拠点(駅周辺)の求心力の低下

○本市の中心市街地である柏駅周辺については、郊外型のショッピングモールの進出等に伴い小売業の年間販売額の減少傾向が顕著にある等、市内の商業機能の多極化が見られる。

○そのような中でも、本市の中心市街地である柏駅については、今後も市内全体の商業を牽引するとともに、各種都市機能が集積した市民生活の中心としての役割を担う必要があるため、さらなる拠点形成に努めることが求められる。その他の駅についても、進捗中の都市整備事業の有無に関わらず、拠点性の維持・向上を図り、拠点としての価値を低下させないことが必要

✓ 高齢社会に対応した施設の配置

○今後、高齢化の進展に伴い、介護福祉機能の需要はより一層高まることが想定されるため、地域包括ケアシステムにおける日常生活圏域の考え方も取り入れながら、中圏域毎（7地域）に安定的な介護福祉サービスを提供できるよう、地域間の需給バランスの適正化を図ることが必要

✓ 子育て世帯に魅力ある住環境

○少子高齢化が進む中で、介護福祉機能とともに、子育てしやすい環境を形成していくことも重要であり、共働き夫婦等、子育て世帯の生活パターンの多様化に対応した子育て支援機能の提供（拠点への立地等）を進めていくことも必要

✓ 公共交通空白不便地域への対応

○鉄道駅及び運行本数が多く利便性が高いバス路線におけるバス停の利用圏は、市街化区域内の相当箇所をカバーしているものの、道路インフラの不足等により、周辺市に隣接する縁辺部等にて、利用圏に含まれない利便性が低い地域も存在しているため、公共交通の在り方について検討が必要