第３章

まちづくりの基本方針

３－１．立地適正化計画の基本方針
３－２．拠点の設定方針
３－３．公共交通ネットワークの方針

第３章｜まちづくりの基本方針

本章では、第2章にて整理した本市の現状と課題を踏まえ、「計画の全体像」や「段階的な目標像」の設定と共に、立地適正化計画の取組を通して目指す「まちづくりの方針（ターゲット）」と、「課題解決のための施策・誘導の方針（ストーリー）」等を整理します。併せて、具体的な誘導区域や施策検討の前提として、本市が「目指すべき都市の骨格構造」についても整理を行います。

３－１　立地適正化計画の基本方針

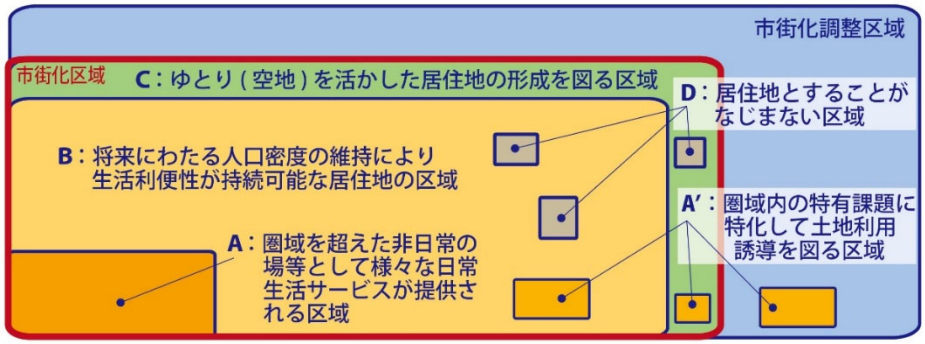
（１）計画の全体像について　～コンパクトシティに向けた準備～

本計画における計画の全体像は、以下のとおりです。

本市では、当面の間、全市的に人口維持が見込まれるため、市街化区域の大部分を「生活利便性が持続可能な居住地の区域」として捉え、市民の日常サービス水準の維持・向上しつつ、将来の人口減少に備え、コンパクトシティに向けた準備を進めます。

■ 土地利用の全体像

平成30年～令和19年（計画期間）



【本計画の誘導区域の対象となる区域】

A：鉄道駅を中心とした交通の利便性により、様々な都市機能の集積や圏域（地域）を超えた非日常の活動の場となる区域。あるいは、圏域（地域）の中心として様々な日常生活サービスが提供される区域
⇒「都市機能誘導区域」の候補となる区域

A'：鉄道駅の中心から外れているが、周辺の人口の集積度合が高く、圏域（地域）内の高齢化や子育て等の特有の課題解決に特化して土地利用の誘導を図る区域
⇒「都市機能誘導区域」の候補となる区域（周辺が居住誘導区域の場合）

B：将来にわたり人口密度が維持されることにより、商業・福祉・医療等の生活サービスの近接性や公共交通の利便性が持続可能な居住地の区域
⇒「居住誘導区域」の候補となる区域

C：市街化区域内であるが、農地・山林等の土地利用現況や、人口密度の低下等により居住地としてのゆとり（空地）が生まれる区域で、その地域特性を活かしながら居住地の形成を図る区域
⇒居住地ではあるが、「居住誘導区域」から除くことも考えられる区域
※誘導施策展開の必要に応じ、居住誘導区域の見直し

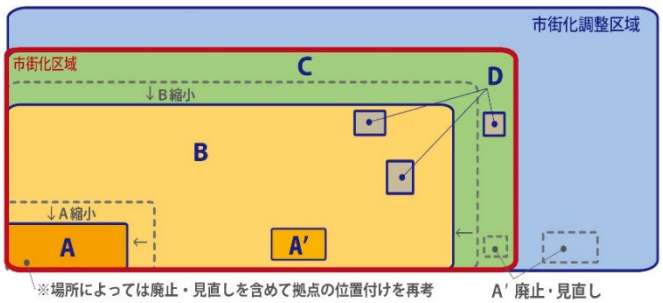
D：災害の安全面、工業・物流等の操業配慮や都市計画上の非可住地の面から居住地とすることが馴染まない区域
⇒「居住誘導区域」から除く候補となる区域

令和20年以降

人口減少期

継続した施策を講じ、地域の世代構成バランスを維持し、オールドタウン化（外部不経済となる空き家、空き地の相当量の発生＝都市のスポンジ化）を抑制する。

さらなる必要に応じ居住誘導区域の見直し



（２）段階的な目標像について

立地適正化計画は、20年後の長期的な視点に基づき計画を立案するものではありますが、その実効性を確保するためには、短期的な視点での評価・検証も必要となります。

立地適正化計画の評価・検証のスパンとしては、概ね5年毎に実施することとされています。（「第8章. 計画評価と進行管理」参照）

よって、本計画では、施策推進において、ある程度の見通しが立つ10年毎のスパンにて、段階的な目標像を設定して、具体的な取組に対する進行管理を行い、次の10年間のアクションに反映していくこととします。

向こう5～10年間及びその先の10～20年間の段階的な目標像を以下のとおりとします。

■ 人口減少期に向けた段階的な目標像

5～10年の段階的目標像

住宅団地の拠点の形成とスプロールの抑制、適正な世代バランスの確保

・拠点に立地する高齢者福祉等日常サービス施設の誘導や子育て施設の適正配置。
・スプロール地区では、地区内の空地を適正に管理。マッチング制度の啓発・充実化。
・一方、高齢化＝人口減少傾向の郊外住宅団地地区は、住み替え支援制度等を啓発・支援。
・乗合ジャンボタクシーやバス交通と連携し、公共交通の利便性向上を目指す。

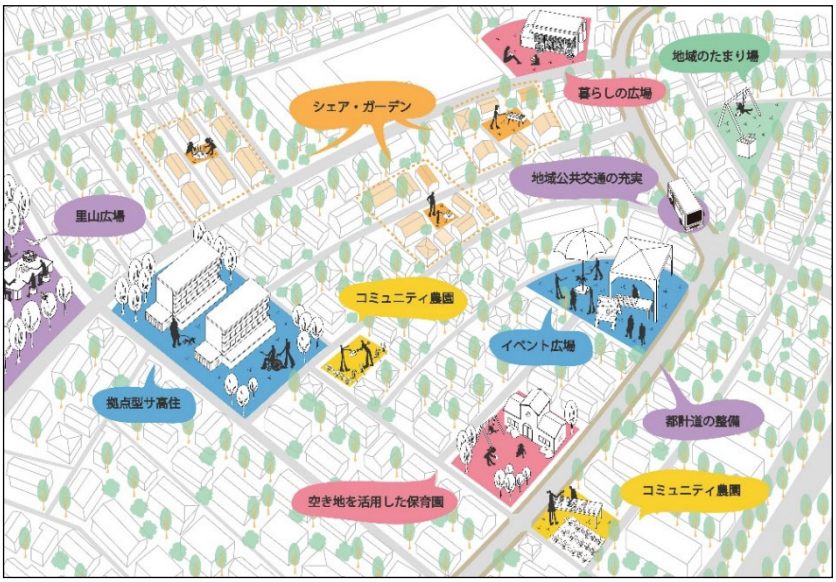
10～20年の段階的目標像

郊外の住宅地の人口減少や空き家・空き地の発生に対応した空地管理施策の展開。 子育て世代等の居住の誘導による地域の持続

・拠点から離れたエリアは、一定の低密度化(※1:60 人/ha＝日常生活サービス施設の持続）や、公共交通を維持できるレベルを許容。多様な主体による空き地や山林・農園等の利用。
⇒空地管理施策の必要に応じ、居住誘導区域の見直し
・スプロール地域については、空地発生による道路を改善。
・高齢者向け住宅(※2)や戸建住宅の住み替え制度等を活用し、居住の多様性を提供することにより、住み替えや子育て世代の転入を継続。
・各地区の人口構成等の変化に基づくニーズに対応した公共交通ネットワークの継続的な見直し。

（※1）60 人/ha：都市計画運用指針第8版 p.23 住宅用地の基本とする人口密度
（※2）高齢者向け住宅：サービス付き高齢者向け住宅、高齢者向け優良賃貸住宅、有料老人ホーム、軽費老人ホーム、シルバーハウジング等

■ 地区の目標イメージ



（3）まちづくりの方針（ターゲット）と施策・誘導方針（ストーリー）

前項の「計画の全体像」や「段階的な目標像」をより明確な取組とするため、本計画でのまちづくりの方針（ターゲット）を掲げ、それに対応した課題解決のための施策・誘導方針（ストーリー）を整理します。

また、施策・誘導方針をより具体化するための重点項目を掲げ、取組の方向性を整理します。

■ まちづくりの方針（ターゲット）と施策・誘導方針（ストーリー）

まちづくりの方針（ターゲット）

地域間の人口構成の偏在を改善し、ゆとりある住環境と都市の利便性を享受できる持続性あるまち

課題解決のための施策・誘導方針（ストーリー）

施策・誘導方針	重点項目
施策・誘導方針1 地域の特性を活かし、良好な住環境形成に向けた世代構成バランスの確保	1−1. 郊外低層住宅地での世代構成バランスの健全化 市全体での持続可能な街づくりや、良好な状態での地域コミュニティの継承を目指していくため、優良な都市基盤を備えた郊外低層住宅地での世代構成バランスの健全化を図る。
	1−2. 団地ストックの再生と施設誘導 郊外部での中高層団地において、再生に向けた話し合いや生活サービス施設の誘導を促進しながら、団地ストックの再生を図る。
	1−3. スプロール市街地での住環境改善 スプロール的に市街地形成された地区では、今後の人口減少の趨勢に即しながら空間の創出を進める等、住環境の改善を図る。
	1−4. 自然的土地利用を活用した住環境形成 農地等の自然的土地利用が多く存在している地区では、地区の特色を活かしながら住環境形成を進める。
施策・誘導方針2 将来にわたり市の活力を支える段階的な拠点の形成	2−1. 柏駅・柏の葉キャンパス駅の拠点性向上（都市拠点） 本市の中心市街地である『柏駅周辺』や、学術研究都市としての新たな街づくりを進めている『柏の葉キャンパス駅周辺』については、より一層拠点性を高めるための都市機能の誘導や利便性の高い魅力ある環境整備を推進する。
	2−2. 日常生活の中心となる生活拠点の形成 各鉄道駅周辺での土地区画整理事業等プロジェクトの着実な進行により、商業機能や子育て支援機能等の地域課題に対応した必要性の高い施設の誘導を図りながら拠点形成を進める。
	2−3. 高齢化に対応した小拠点の形成 高齢化に伴う暮らしやすい環境形成を目指すため、拠点性を有した福祉機能の適正配置などにより、地域包括ケアシステムの具現化を図るとともに、日常生活において身近な範囲内で、交流活動や暮らしに必要な一定の用を足せる小拠点を公共交通基盤上に形成する。
	2−4. 日常生活の利便性確保に向けた施設誘導 拠点以外でも、良好な都市基盤のある住宅団地等では、徒歩圏内に日常生活の利便性が確保された住環境形成を目指し、適所にて施設誘導を図る。
施策・誘導方針3 拠点間及び居住地を結ぶ利便性・効率性の高い公共交通網の形成	3−1. 基幹的な公共交通路線の持続 現在の基幹となるバス路線について、都市機能の適正な配置や人口構成のバランスを確保することにより、バス停利用圏の居住環境を維持し、基幹的な公共交通路線の持続を図る。
	3−2. 交通結節点（ハブ等）の機能強化 将来の人口構成の変化に応じ、公共交通の幹線・支線機能の役割分担によって持続可能な公共交通網の形成を目指す。また、交通結節点は、拠点への移動需要が維持されるよう、機能強化を図る。
	3−3. 利用者の移動需要に対応した効果的なネットワークの再編 市街地縁辺部等の路線バスの運行本数が少ない不便地域は、路線バスや乗合ジャンボタクシーの運行ルートの再編等、利用者の移動需要に対応した効果的なネットワークの再編を図る。

3－2　拠点の設定方針

（1）主要な拠点（都市拠点・ふれあい交流拠点・生活拠点）

1）前提となる考え方

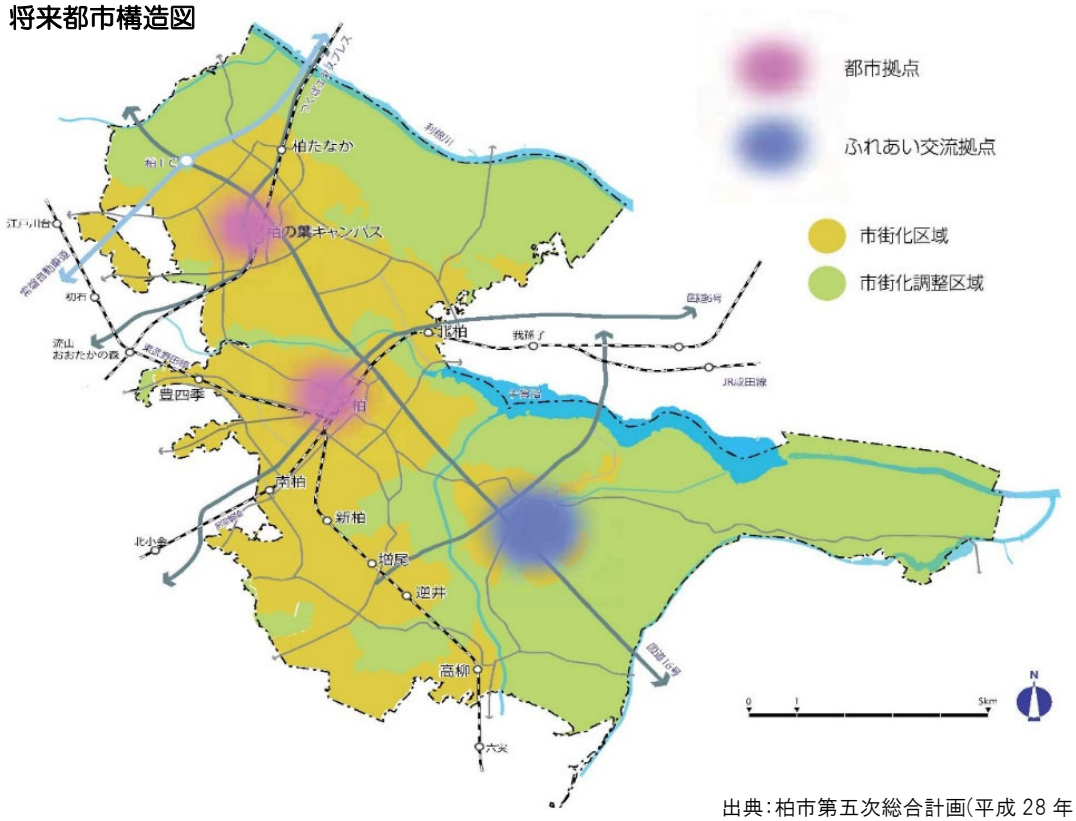
本計画の上位計画である「柏市第五次総合計画（平成 28 年 3 月策定）」や、「柏市都市計画マスタープラン（平成21年6月策定）」では、各種都市機能の立地を検討する上で考慮すべき拠点について、以下の内容が示されています。

ア．柏市第五次総合計画

■ 拠点の分類・位置・考え方

分　類	位　置	考え方
都市拠点	◆柏駅周辺地区 ◆柏の葉キャンパス駅周辺地区	・行政機能や商業・業務機能等の高次都市機能が集積する柏駅周辺地区、及び最先端の研究を推進する大学や公的研究機関が緑豊かな環境の中に立地する柏の葉キャンパス駅周辺地区を「都市拠点」として位置付け、多様な都市機能の集積、支所機能等を含めた施設等の集約によって拠点性のさらなる向上を目指します。
ふれあい交流拠点	◆沼南支所周辺地区	・沼南支所周辺地区を市内外の多くの人が交流できる「ふれあい交流拠点」に位置付け、商業・文化・教育等の強化や鉄道駅及び後背地に広がる手賀沼周辺観光エリアへのアクセス向上、ターミナル機能の導入を図ります。

■ 将来都市構造図



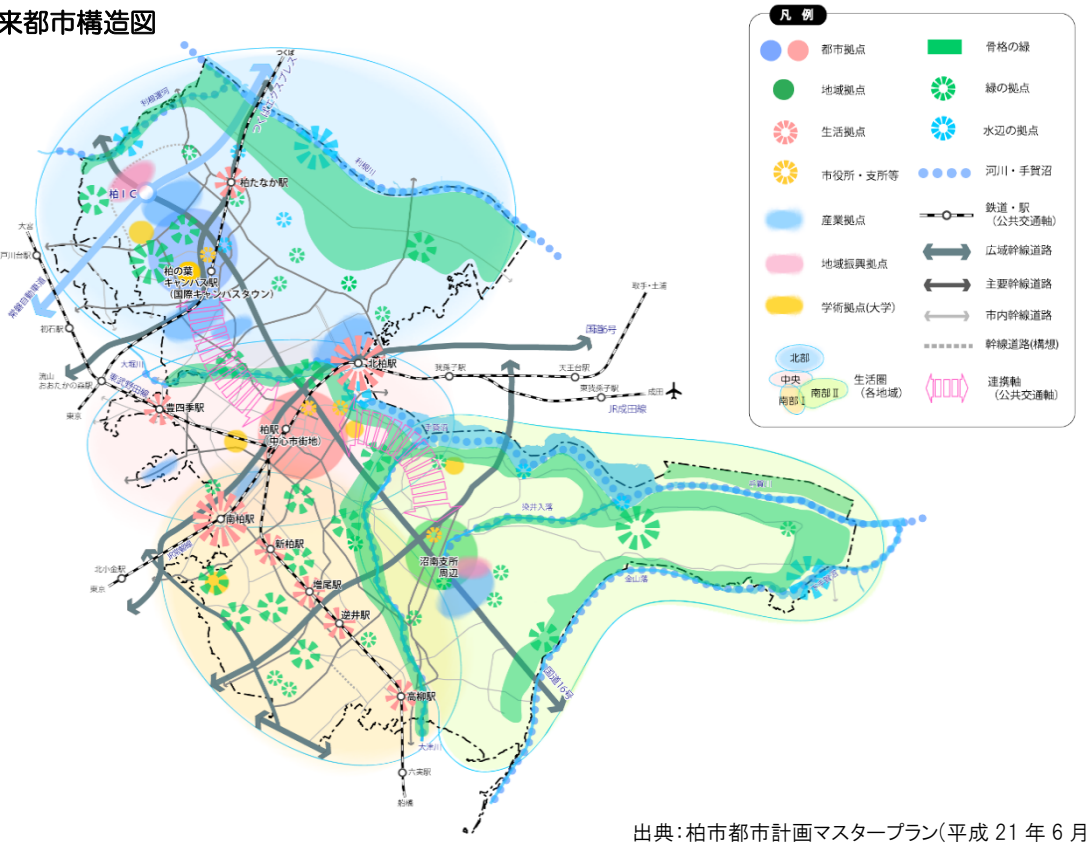
出典：柏市第五次総合計画（平成 28 年 3 月）

イ．柏市都市計画マスタープラン

■ 拠点の分類・位置・考え方

分　類	位　置	考え方
都市拠点	◆柏駅周辺地区 （中心市街地）	・市役所、柏税務署等の官公庁施設やオフィスが集積し、柏市の業務活動の中心的な役割を果たしており、今後も業務地として機能の充実に努めます。 ・地域をリードする文化や情報の発信拠点であることから、様々なサービスを提供する拠点づくりを推進します。 ・「若者が集い、活気にあふれる現在の特性を活かしつつ、安全・安心で、ゆとりや品格のあるまちづくりを行なうことにより、競合する商業集積との差別化を図り、広域商業拠点としての機能の維持を図る」ことを中心市街地活性化の基本的な考え方とします。
	◆柏の葉キャンパス駅周辺地区 （柏の葉国際キャンパスタウン）	・「環境・健康・創造・交流の街」をコンセプトに整備が進められているつくばエクスプレス柏の葉キャンパス駅周辺地区は、「柏の葉国際キャンパスタウン構想」の理念による先端的な都市づくりを具体的に実践していきます。 ・学術、文化、健康等の機能を有する官公庁施設等が集積しており、これらと連携を図りながら新たにオフィス、研究所等の業務地を整備し、高次都市機能の集積を図ります。 ・新たな商業地を配置して、柏駅周辺地区（中心市街地）と役割を分担するとともに連携を図ります。
地域拠点	◆沼南支所周辺地区	・市役所沼南支所や沼南公民館等が集積していることから、地区の中心的な業務地として配置し、機能の充実に努めます。 ・地域の日常購買需要をまかなう一般商業地を配置するとともに、道路交通の利便性を活かし、地域振興を目的とした物流、産業、生活機能等の集積を図ります。
生活拠点	◆北柏駅周辺地区 ◆南柏駅周辺地区	・都市拠点を補完する拠点として地区の中心的な一般商業地を配置し、都市の活性化と商業活動を高め、住民サービス向上を図ります。
	以下の6駅周辺地区 柏たなか駅、豊四季駅、新柏駅、増尾駅、逆井駅、高柳駅	・地区住民へ日常生活サービスを提供する一般商業地を配置します。 ・公共交通の利便性を活かし、公共公益や医療系施設の配置など日常的な活動の拠点として整備を図ります。

■ 将来都市構造図



出典：柏市都市計画マスタープラン（平成 21 年 6 月）

2）本計画での位置付け

上位計画等での拠点設定の考え方を踏まえ、本計画では、以下のとおり、拠点を位置付けます。

■ 本計画での拠点の位置付け

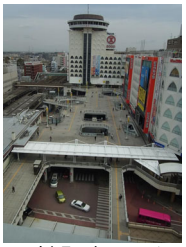
	エリア名称	上位計画等での位置付け		立地適正化計画での位置付け・名称
		第五次総合計画	都市計画マスタープラン	
1	柏駅周辺	都市拠点	都市拠点	都市拠点
2	柏の葉キャンパス駅周辺			
3	沼南支所周辺	ふれあい交流拠点	地域拠点	ふれあい交流拠点
4	柏たなか駅周辺	―	生活拠点	生活拠点
5	豊四季駅周辺			
6	北柏駅周辺			
7	南柏駅周辺			
8	新柏駅周辺			
9	増尾駅周辺			
10	逆井駅周辺			
11	高柳駅周辺			

（都市拠点）

○市民の日常的な生活の場としてのみならず、市外も含めた広域から多くの人が訪れる非日常的な場としての役割も担うものとし、多様な都市機能の集積を目指すものとする。

○柏駅周辺においては、鉄道乗降客の減少・小売販売額の減少など商圏吸引率が低下傾向にあることから、老朽化した建築物の適切な更新や街並みの改良，都市機能の誘導等を総合的に行うことで、魅力ある市の中心地としての拠点性を発揮し続け、市民の生活利便性等の向上を目指す。

○柏の葉キャンパス駅周辺においては、国際的な学術拠点・新産業の拠点として、公・民・学の連携をさらに強め、これまでに実践してきた最先端の都市づくりを継続的に具現化するとともに、人口増加に対応して、戦略的な都市機能の誘導に努めていく。



柏駅東口周辺



柏の葉キャンパス駅周辺(イメージ図)

（ふれあい交流拠点）

○市東部の拠点として、非日常の都市機能の誘導も行いつつ、生活に求められる機能もバランス良く誘導していく。

○また、東部地域での一定の生活利便性を確保するため、異なる交通機関の乗り継ぎや、周辺観光資源等へのアクセス向上へ向けたターミナル機能の構築など交通施策と連携しながら拠点形成を推進する。



沼南支所

大規模商業施設



（生活拠点）

○地域住民が日常生活を送る上での中心的な場としての役割を担い、日常で必要となる都市機能を維持・誘導していく。



高柳駅西口(イメージ図)

（２）暮らしの小拠点

上位計画に基づく主要な拠点のほか、高齢化が進展する将来を見据えた新たな拠点の位置付けを行います。

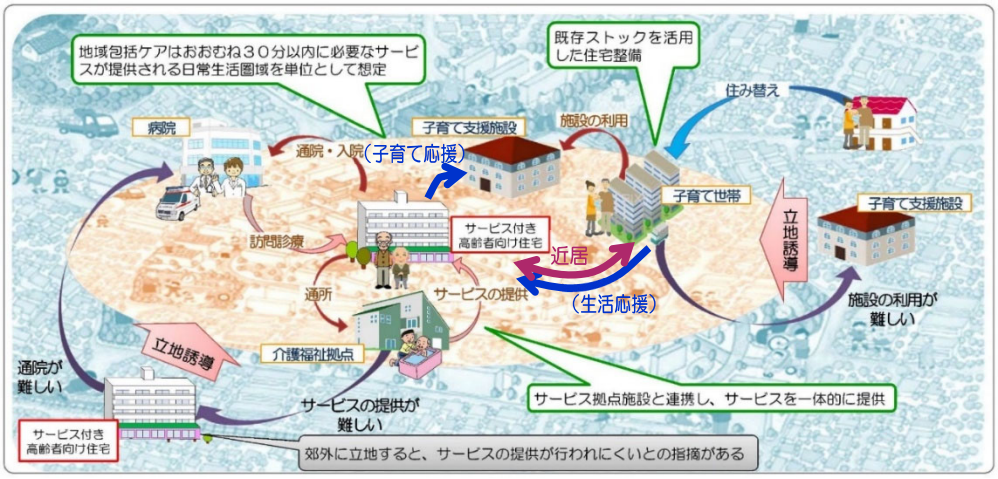
１）前提となる考え方

本計画の計画期間（20年間）における本市の人口動向は、全市的には増減が概ね横ばいに推移する一方で、高齢化は年々、進行する見込みです。

本市と同様に、全国的にも高齢化が進行する中、厚生労働省においては、2025 年（令和 7 年）を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制である「地域包括ケアシステム」の構築を推進しています。

また、これに連動する形で、国土交通省においても、街なかにて、子育て家庭や高齢者等がいきいきと生活し活動できる住環境を実現できるよう、「スマートウェルネス住宅・シティ」のイメージも示されています。

■ スマートウェルネス住宅・シティの取組イメージ



出典：国土交通省（住宅局）作成資料（一部追記）

本市においても、「第6期高齢者いきいきプラン21（平成 27 年 3 月策定）」にて、それらの政策を受けた今後の取組の方向性を示しており、豊四季台団地では、その先進的な取組がなされています。

■ 豊四季台団地での生活サービス機能の計画的配置イメージ



出典：豊四季台地域高齢社会総合研究会

2）本計画での位置付け

地域包括ケアシステムの構築においては、概ね30分以内に必要なサービスが提供される「日常生活圏域」を単位としています。

本市でも介護保険法に基づき、「高齢者いきいきプラン21」にて、従来からある市内を7区分した中圏域の区域を日常生活圏域として地域包括ケアシステムの構築を目指しています。

これらの考えは、本計画の施策・誘導方針2にて掲げている『将来にわたり市の活力を支える拠点の形成』と同じ方向性を持たせながら、本計画の施設誘導等でも、地域包括ケアシステムやスマートウェルネス住宅・シティの取組イメージ等の相互に効果的な連携が重要であると考えています。

そのため、将来の骨格構造での拠点設定は、鉄道駅等の拠点設定だけでなく、地域包括ケアシステムの日常生活圏域の考え方に基づき、7地域毎に「暮らしの小拠点」を設定し、都市機能誘導区域の設定や、各圏域にて求められる施設を誘導施設に設定することで、日常生活レベルでの機能集積や子育て世帯と高齢世帯の世代間交流が図られる地域の創出を目指します。

本市では、日常生活における市民交流の中心的施設として、概ね20コミュニティ毎に「近隣センター」が設置されているところですが、7つの中圏域での近隣センターの位置や、公共交通の経路・運行状況等から、以下の箇所に暮らしの小拠点を設定します。

■ 暮らしの小拠点の設定箇所

7つの中圏域	設定箇所	
		利用圏の中心とするバス停
北　部　1	西原近隣センター付近	西原近隣センター前
北　部　2	松葉近隣センター付近	松葉中学校前
中　央　1	豊四季台近隣センター付近	団地センター前
中　央　2	新田原近隣センター付近	刈込
南　部　1	南部近隣センター付近	近隣センター
南　部　2	光ケ丘近隣センター付近	聖光ケ丘病院
東　　部	手賀近隣センター付近	柳戸

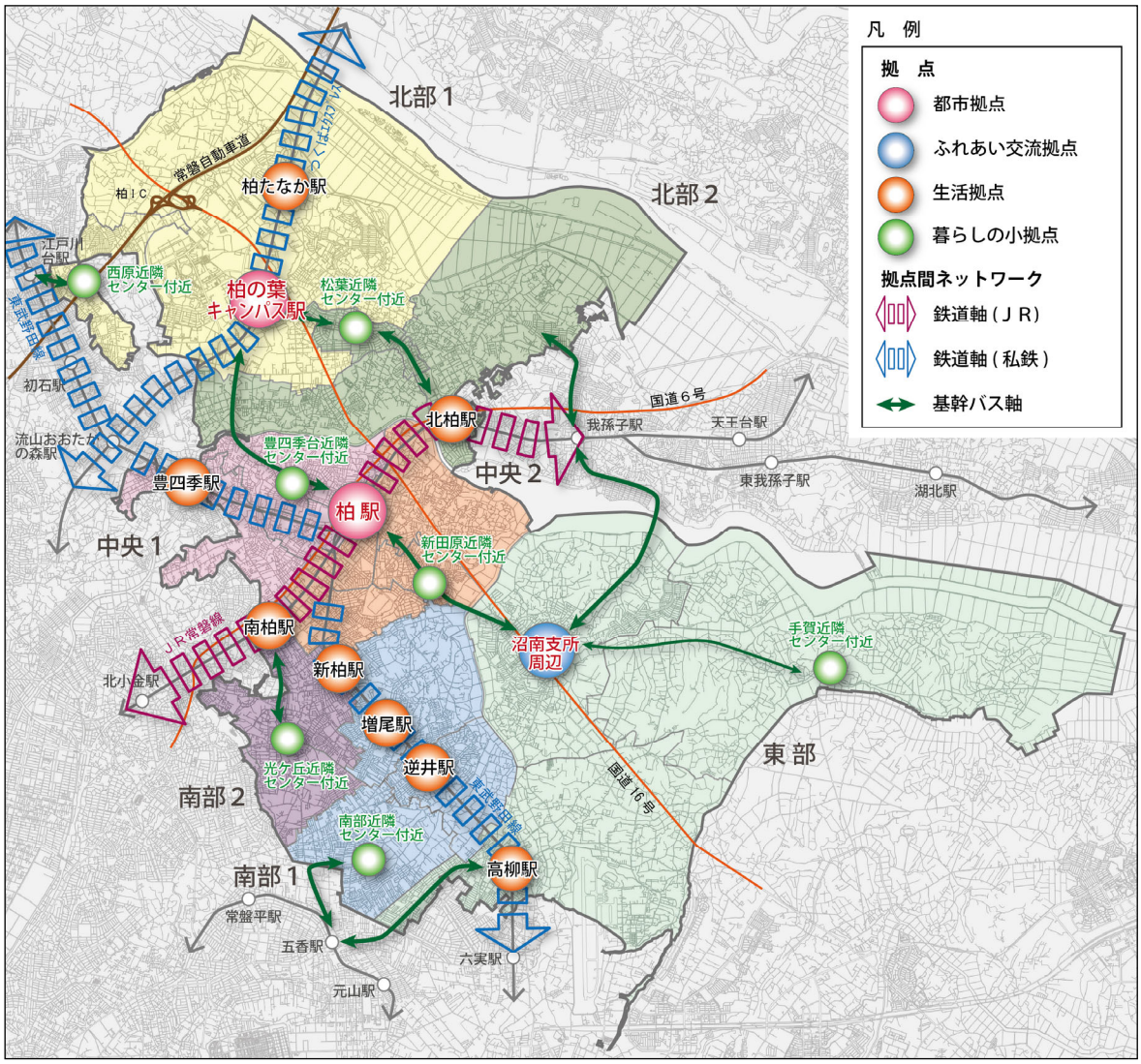
（３）本計画での拠点設定箇所

前項までの考え方に基づき、本計画では、以下のとおり、拠点を設定します。

■ 本計画での拠点設定箇所（まとめ）

拠　点	設定箇所
都市拠点 （２箇所）	①柏駅周辺 ②柏の葉キャンパス駅周辺
ふれあい交流拠点 （１箇所）	①沼南支所周辺
生活拠点 （８箇所）	①柏たなか駅周辺　②豊四季駅周辺　③北柏駅周辺　④南柏駅周辺 ⑤新柏駅周辺　⑥増尾駅周辺　⑦逆井駅周辺　⑧高柳駅周辺
暮らしの小拠点 （７箇所）	①西原近隣センター付近　②松葉近隣センター付近 ③豊四季台近隣センター付近　④新田原近隣センター付近 ⑤南部近隣センター付近　⑥光ケ丘近隣センター付近 ⑦手賀近隣センター付近

■ 将来の骨格構造における拠点設定箇所



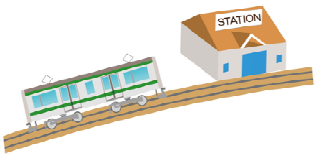
3－3　公共交通ネットワークの方針

今後、高齢者や子育て世代を含め、多くの人々が暮らしやすいまちづくりを実現するためには、人口分布等に応じた都市機能の適正配置を考慮したまちづくりを進めるとともに、それらが身近に利用しやすいよう、拠点間や拠点までのアクセスを円滑にする等、自動車移動に頼らない公共交通の充実化を図る視点も必要となります。

本市においては、居住及び都市機能の誘導とともに、以下の方向性により、将来的な公共交通ネットワークの構築を進めていきます。

【鉄道】

○本市には、3路線と10駅があり、市内の拠点間の移動だけでなく、JR 常磐線とつくばエクスプレスは都心部へ、東武野田線は埼玉方面や船橋方面へつながる広域性を有した大動脈であるため、これらの鉄道については公共交通ネットワークの主要な軸とします。

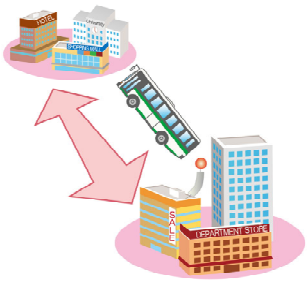


【バス】

（公共交通軸）

○「都市拠点」間や「ふれあい交流拠点」へとつながる交通ルートについては、両拠点の特性を活かした非日常の拠点性をより一層高めることにより交通需要を持たせ、相互に活性化を図ることが重要です。

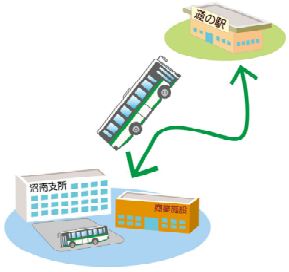
○そのため、拠点の形成による交通需要の増加とともに、都市拠点・ふれあい交流拠点間を結ぶバス交通については、公共交通ネットワークの骨格として速達性・定時性を向上させ、利便性の高い幹線バス路線となるよう目指します。



（交流交通）

○沼南支所周辺は、沼南支所や大規模商業施設といった広域的に核となる都市機能が集積すると共に、その周辺では、農業を主体とした観光・レクリエーションの振興を目指し、道の駅しょうなんを中心とした様々な取組を進めています。

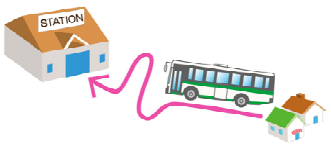
○そのため、それら施設への市内外からのアクセス性の向上を図るため、その玄関口となる高柳駅と我孫子駅からのバス路線は、利便性を確立する等により『交流交通』として形成を進めます。



（フィーダー系統）

○生活拠点や暮らしの小拠点については、それぞれの拠点性の継続的な維持・向上を行う必要があり、駅前広場の整備や、拠点内の市街地に存在する空地を転回広場に活用する等、周辺の路線バスや乗合ジャンボタクシー、デマンド交通が短い運行区間により乗り継げる場所として、効果的なハード整備やネットワークの再編を進めます。

○また、手賀地区等の各所から柏駅へ向かう場合には、一度、沼南支所周辺の乗り継ぎ拠点に集まり、そこから、公共交通軸により柏駅へ向かう等の乗り継ぎも活用しながら、交通ネットワークを構成します。



【交通結節点】

○交通結節点については、駅前広場の整備や、市街地内の空き地や生産緑地を転回広場に活用する等、周辺の路線バスやコミュニティバスが乗り継げる環境整備の検討を行います。

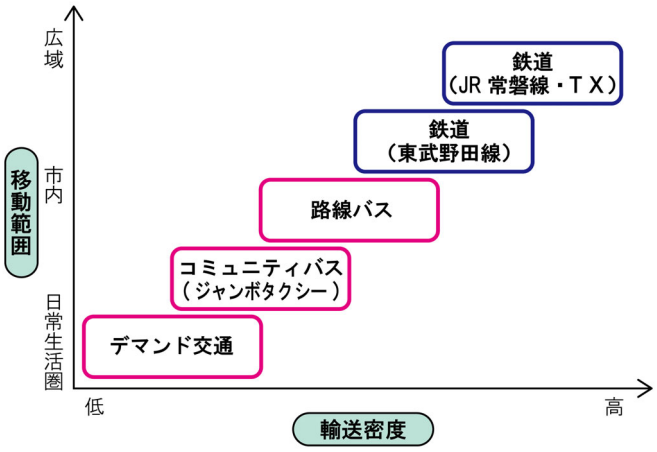
○また、日常生活や非日常的なサービスの誘導で拠点性を高めることで、乗り継ぎ交通結節点としての機能の強化を図ります。



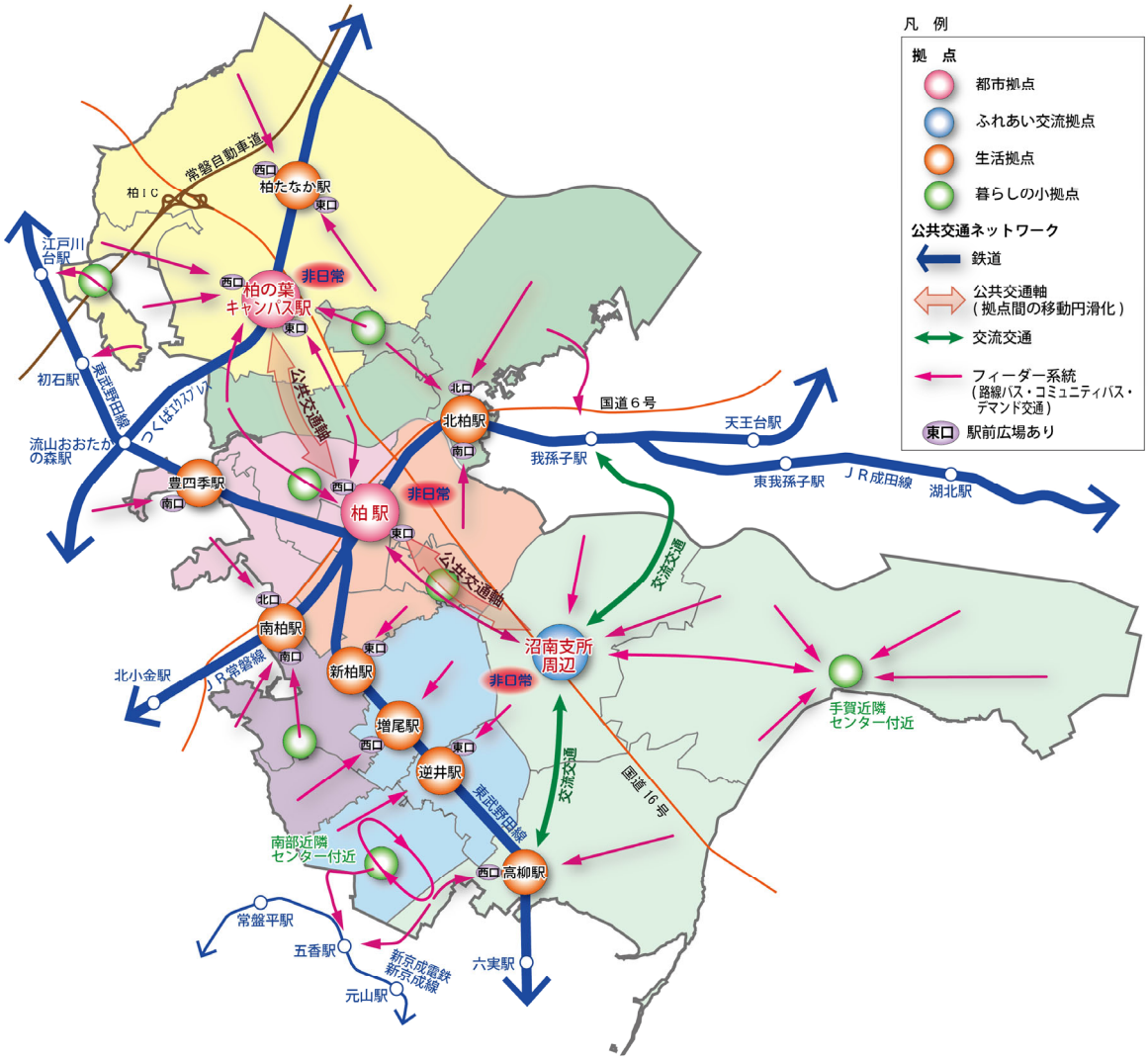
鉄道、路線バス等の公共交通は、各交通機関の輸送力に応じ、通勤等の広域的な移動、買い物等の市内拠点への移動及び日常生活の移動等の利用者ニーズに基づき、鉄道駅等の交通結節点で乗り継ぎされ、公共交通網が形成されています。

今後、高齢化や地域の世代構成の変化によるニーズに対応しながら、各交通機関の輸送力や移動距離等の特性に応じて、利便性・効率性の高い移動を実現すべく、各交通機関の適切な役割分担のもと公共交通網の再編をめざします。

■ 市内の公共交通ネットワークの関係性イメージ



■ 公共交通ネットワーク概念図



本計画で示した将来的な公共交通ネットワークの方針は、「柏市地域公共交通網形成計画」等の策定や、その後の施策展開により具体化していきます。