

# 柏市第五次総合計画 基本構想(答申)

平成27年11月

柏市総合計画審議会

# 目 次

序 今後 10 年を見据え、乗り越えていかねばならない重点課題.....	1
1 少子高齢化の影響 .....	1
2 地域を支える力の低下 .....	3
3 県北西部の中心都市としての魅力・吸引力の低下.....	4
4 市内の地域特性の違い .....	5
第1章 はじめに .....	6
1 策定の背景 .....	6
2 策定の視点 .....	6
3 位置付け・構成 .....	7
4 計画期間 .....	8
第2章 基本構想の前提 .....	9
1 人口の見通し .....	9
2 土地利用構想 .....	12
第3章 目指す将来像 .....	17
1 将来都市像 .....	17
2 設定にあたっての基本的な考え方.....	17
3 設定の視点 .....	17
第4章 まちづくりの基本的な目標（重点目標） .....	19
1 充実した教育が実感でき、子どもを安心して産み育てられるまち.....	19
2 健康寿命を延ばし、いつまでもいきいきと暮らせるまち.....	21
3 地域の魅力や特性を活かし、人が集う活力あふれるまち.....	22

## 序 今後 10 年を見据え、乗り越えていかねばならない重点課題

### 1 少子高齢化の影響

#### (1) 社会や地域における様々な影響

少子高齢化や人口減少は、高齢者の急増に伴う医療・介護需要等、社会・地域の様々なところに影響が生じると考えられています。

例えば経済面では、労働力人口の減少・高齢化により、地域の様々な仕事の担い手の減少や労働生産性の伸び悩み、消費市場の縮小等、経済成長に負の影響を与えうると考えられています。また、所得の伸びの低下と税・社会保険料等の負担率の上昇によって、働いても生活水準が向上しない社会が到来するという厳しい予想もあります。

文化芸術や科学技術等においても、技術者・技能者の人材不足、技術・技能の継承や発展の阻害等が地域や国の発展を脅かすおそれがあるとも考えられています。

さらに、特に少子化による社会面での影響としては、世帯人数の減少、単身者や子どもがいない世帯の増加等、社会の基礎的単位である家族の形態が大きく変化・多様化することにより、家族の支え合う機能の低下や社会的扶養の必要性の増大が懸念されています。

その他、子どもの数の減少によって子ども同士の交流機会が減少する、社会性が育まれ難くなる等、子どもの健やかな成長に対する影響が懸念されています。

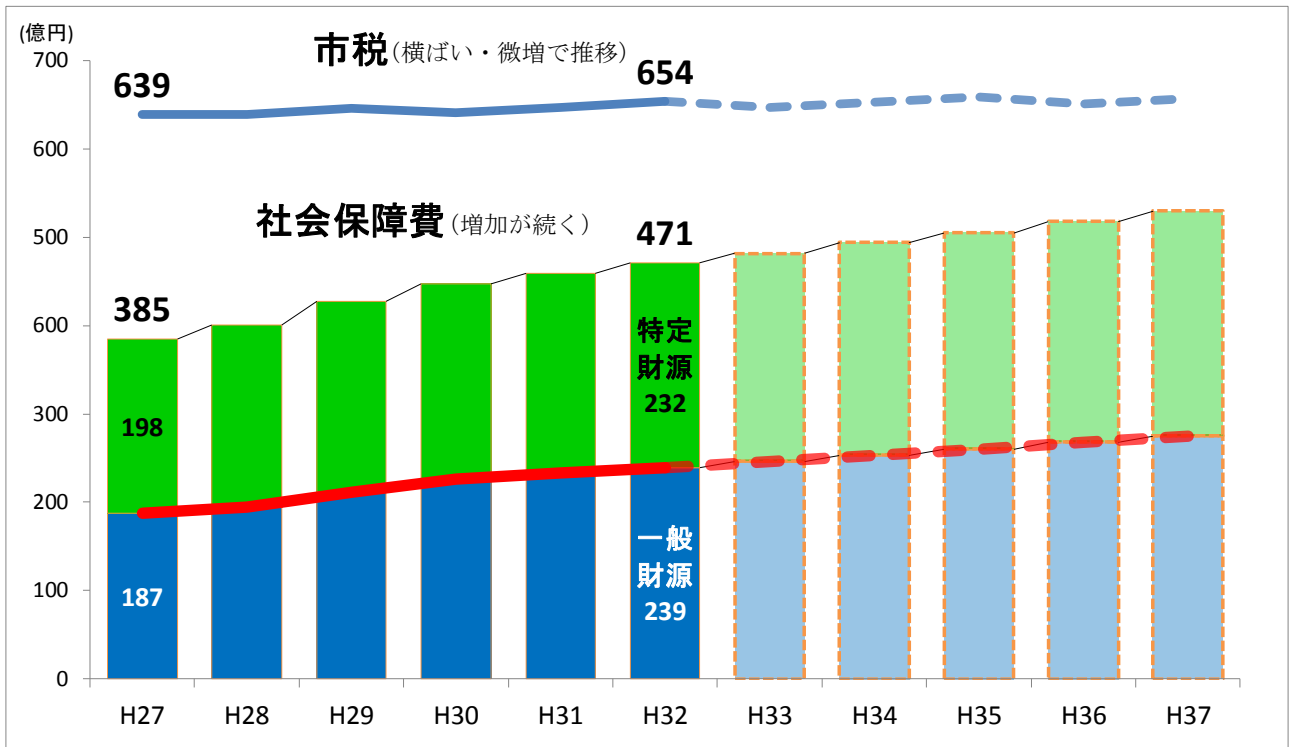
#### (2) 本市行財政への影響

本市の歳入は、市税収入が総額の半分以上を占め、そのうち個人市民税が 40% を超える等、人口の増減が大きく影響する構造となっています。また、本市の総人口は、北部地域を中心として増加傾向にあるものの、少子高齢化の進行により、生産年齢人口（15～64 歳）は減少局面にあります。これらのことから、市税収入は当面横ばい・微増で推移すると予測されます。

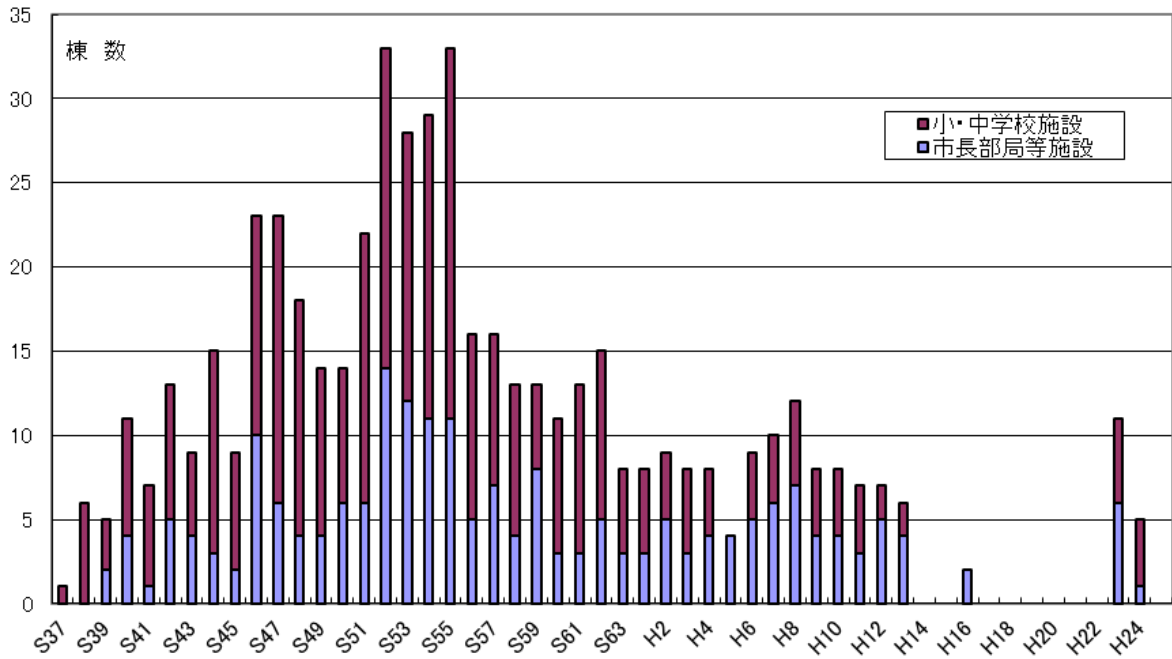
一方、歳出では、急速な高齢化を背景に、医療や介護、生活保護等の社会保障費が今後も増加の一途をたどる見通しです。また、昭和 40 年代から 50 年代にかけての人口急増期に整備された学校・コミュニティ施設等の公共施設や道路、上・下水道等のインフラは、老朽化が一斉に進行することから、これらの維持・更新費の増大が懸念されるとともに、人口減少や少子高齢化に伴う需要の変化に合わせた効率的な利用が必要となっています。

少子高齢化が進行するにつれて、財政に与える影響は、今後ますます大きくなることが見込まれます。このため、将来にわたって持続可能な財政運営ができるよう、財源の確保とともに、限られた経営資源（予算、人的資源、施設等の物的資源）の選択と集中をこれまで以上に徹底し、効果的に活用していくことが必要です。

図表1 市税と社会保障費の推移



図表2 市有建築物の年度別建築数



## 2 地域を支える力の低下

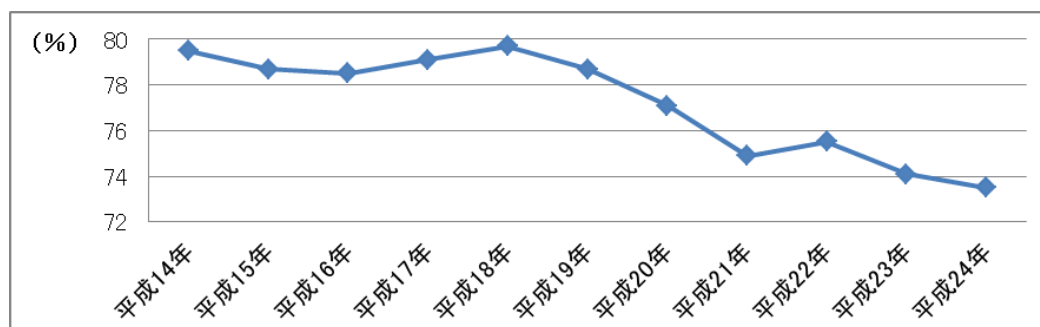
近年、市民生活における価値観の多様化等により、地域の連帯感の希薄化やコミュニティの衰退等が指摘されています。

本市は、これまでも市民との協働によるまちづくりを推進し、市民や市民団体等が行う主体的な地域活動や市民公益活動を積極的に支援することによって、市民意識の醸成や市民活動の活性化に努めてきました。

一方、町会・自治会や子ども会等の地域組織への加入者数・加入率は年々減少傾向にあり、地域活動を支える中心的な役割や調整役を担う人材も不足しています。

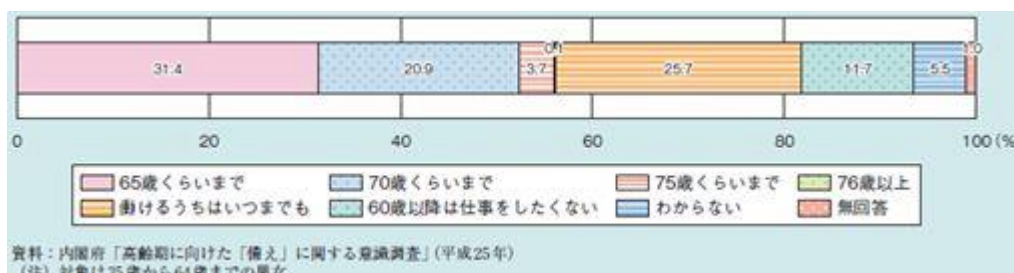
また、行政需要の拡大に対して、限られた経営資源で対応しなければならない今後の行財政の見通しからは、市民と行政との適切な役割分担を進め、市民による主体的な地域づくりが必要となっています。

図表3 本市の自治会加入率



こうした中、団塊世代の大量退職により、身近で住み慣れた地域に新たな就労の場や社会貢献の活動の場を求める、経験豊かで元気な高齢者が増えています。

図表4 60歳以降の収入を伴う就労の意向と就労希望年齢



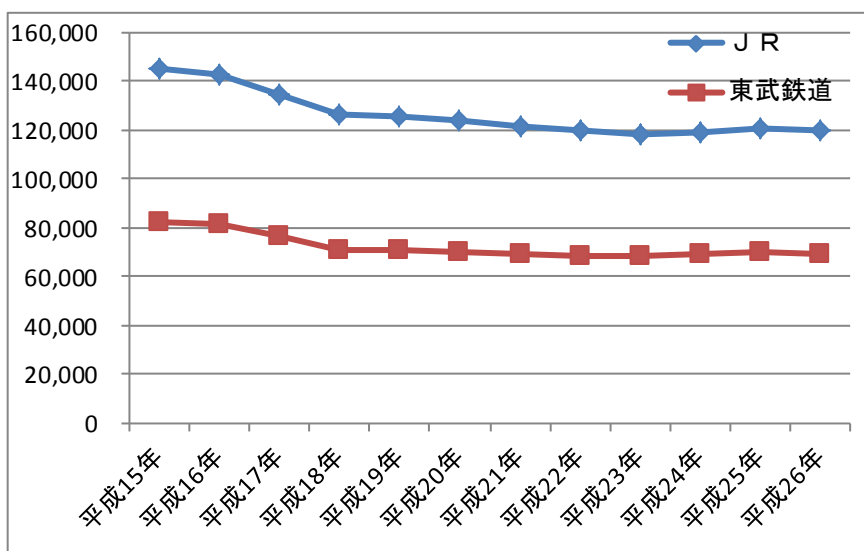
高齢者が生きがいをもって、いつまでも健康でいきいきと地域で活躍し続けられるよう、就労や社会貢献活動への参加等の高齢者のセカンドライフにおける多様なニーズについて、地域の様々な主体と連携して対応するとともに、子育て支援や地域の見守り等の地域活動の支え手として活躍するための戦略的な仕掛け・仕組みづくりが必要となっています。

### 3 県北西部の中心都市としての魅力・吸引力の低下

東京都心から 30 km圏に位置する本市は、国道 6 号・16 号の主要幹線道路が交差し、JR 常磐線、東武アーバンパークライン（野田線）、つくばエクスプレスが乗り入れる交通の要衝となっています。そして、本市の顔である柏駅周辺には大型商業施設、小売店や飲食店等の個店等が集積し、ペDESTリアンデッキのストリートライブや飲食店の食べ歩きといった数多くのイベント等が行われる等、近隣他市に比べ、にぎわいや知名度を誇っています。

しかし、郊外型の大型店舗の出店や、つくばエクスプレス開通等により、中心市街地の歩行者通行量や柏駅の乗車人員数、年間小売販売額も減少傾向にあることから、駅周辺の魅力や吸引力をもり立てる取組が必要となります。

図表 5 柏駅の 1 日あたりの乗車人員数



図表 6 第 1 次商圏の商圏人口、吸引人口及び吸引率の推移

区分	平成13年				平成18年				平成23年			
	市町村	商圏人口	吸引人口	吸引率	市町村	商圏人口	吸引人口	吸引率	市町村	商圏人口	吸引人口	吸引率
第1次商圏	柏市	324,805	209,499	64.5	柏市	378,276	267,696	70.8	柏市	397,067	329,605	83.0
	流山市	149,480	62,483	41.8	流山市	153,026	78,518	51.3	我孫子市	134,911	53,964	40.0
	沼南町	45,841	16,824	36.7	我孫子市	131,838	55,912	42.4	取手市	110,428	34,233	31.0
	我孫子市	128,983	43,467	33.7	白井市	54,030	21,150	39.1				
					つくばみらい市	41,289	14,201	34.4				
					利根町	18,499	6,092	32.9				
					本埜村	8,637	2,688	31.1				
					河内町	11,269	3,472	30.8				
(小計)	3市1町	649,109	332,273	51.2	5市3町村	796,864	449,729	56.4	3市	642,406	417,802	65.0

吸引率 …各市区町村の居住者が、柏市で買物をする人の割合。

商圏 …柏市の顧客吸引力（買物客を呼び込む力）が及ぶ範囲であって、柏市を日頃から買物をする場所としている一定割合の人がいる市区町村を指す。第1次商圏は、吸引率30%以上の市区町村をいう。

商圏人口…商圏内の全人口。

吸引人口…吸引率に商圏人口を乗じたもの。

本市の魅力は柏駅周辺の他にも、手賀沼等の豊かな自然環境や、サッカー、バスケットボール、陸上競技等のホームタウンチームの存在、東京大学をはじめとする多くの教育・研究機関が存在していること等があります。また、柏の葉キャンパス駅周辺地区を中心に進められている「公民学連携による自律した都市経営」をテーマにしたまちづくりは、国の環境未来都市及び地域活性化総合特区に選定され、まちづくりにおける先進的モデルとして国内外から注目を浴びています。

これら他市には無い“点”として個々に輝く地域資源や魅力を“線”につなぎ、総合的にアピールすることにより相乗効果を発揮し、地域の一層の活性化、市全体としての魅力を向上させることが求められています。

#### 4 市内の地域特性の違い

本市は、昭和 30 年代後半以降、市中心部から南部地域にかけて市街地の形成が進み、同世代の人口が一斉に流入しました。さらに、昭和 40 年代の常磐線複々線化等を契機に、首都圏のベッドタウンとしての特色がより濃くなりました。その後、北部地域への市街地拡大とともに人口流入が進み、現在では、柏の葉キャンパス駅を中心とした新たな市街地形成により、子育て世帯を中心とした若い世代の流入が始まっています。

このような経緯から、本市の地域別の平均年齢は相対的に中心部から南部地域で高く、北部地域で低い傾向となっています。例えば高齢化が進む地域では、空き家・空き地の増加による都市環境の低下＝“安全・安心の阻害”，店舗等の生活サービス施設の減少＝“利便性の低下”等が懸念され、地域によって課題の違いが生じることが想定されます。

このため、今後のまちづくりにおいては、地域間によって違いがあること等を想定し、地域の特性を踏まえて取組を進めることが必要です。

# 第1章 はじめに

## 1 策定の背景

本市は、市制施行当初5万人弱の人口でしたが、市制施行60周年を迎えた現在では40万人を超えるまでに発展しました。このような人口の着実な増加とともに市のにぎわいも形成され、これらに対応した計画的なまちの発展のため、これまで四次にわたり、すべてのまちづくりの計画の基本となるものとして総合計画を策定してきました。

しかし、未来を見据えると、少子高齢化と人口減少が加速していく時代が到来しつつあり、人口も経済も“右肩上がり”の時代における拡大基調を前提としたまちづくりの考え方を一つ一つ見直さなければならない時期にあります。

少子高齢化と人口減少の時代を見据え、本市は、高齢化に対応するまちづくり等に取り組んできましたが、今後は、行財政運営の基礎となる財源確保のため、移住・定住策や企業誘致、限られた経営資源の効果的な活用等も、より一層積極的に進めることが急務となっています。

時代の変遷に伴って生じる様々な地域課題や、それに伴って拡大する行政需要に着実に対応するためにはどのように財源を確保するのか、また、戦略的かつ効果的に限られた経営資源をどのように配分するかを真剣に考え、実践しなければなりません。

そのために必要となる「未来の柏」をどのように描くかを市民と共有し、進むべき方向を見誤らない羅針盤として、第五次総合計画を策定することとしました。

## 2 策定の視点

第五次総合計画では、自治体を単に事務・サービスを執行する地方・地域の行政体としてではなく、一つの経営体として、最小の市民負担で市民の幸福という成果が最大限（効率的・効果的に）得られるよう企画・運営していく「都市経営」という考え方に立ち、様々な地域課題や行政需要等に的確に対応することを目指します。

最小の負担で最大の成果を得るためには、都市経営に際し、どこに重点をおき、どのように限られた予算や人材等の経営資源を配分し、戦略的・効果的に取り組んでいくかを常に意識し実行する必要があることから、その前提となる計画の策定及び策定後のマネジメントは、次の視点に立って行います。

### (1) 「何をすべきか」優先順位を付ける

これまでの我が国の経済環境には“右肩上がり”の時代もありましたが、これからは少子高齢化と人口減少、工場の海外移転に象徴される経済のグローバル化等が進展し低成長の時代が続くことが見込まれており、行政需要の一層の拡大に比して厳しい財政状況が予想されています。

予算、職員、施設等の資産といった行政の経営資源は有限であることから、上述の様な“右肩下がり”の状況下においても本市が引き続き発展していくためには、「あれ



もこれも」の総花的なものから、真に必要な施策や事業への「選択と集中」といった優先順位付けが重要であり、本計画により、全体最適の視点に基づく優先的資源配分と相対的資源配分を行うこととします。これらを表現するため、事務事業を網羅する表記ではなく、重点化する施策（・取組・事業）を明確にした計画の内容にします。

## (2) 行財政運営の起点となる計画とする

限られた経営資源を常に最適な配分とし、最大限の効果を発揮するためには、策定する本計画に即して資源を配分し、その結果・進捗状況等を適宜管理し、その状況に応じて配分を見直すという、総合計画、行政評価、予算・決算を基礎とするマネジメントの仕組み（PDCA サイクル）が重要となります。

本計画の実効性を高めるためには、この仕組みをより機能させる必要があることから、本計画を全職員にとって行財政運営の起点となる計画とします。

## (3) 部門計画との整合性を確保する

各部・課の部門計画策定において依拠すべき方向性が示された基本書として機能するよう、人口推計や土地利用等基盤となるデータを庁内共通のものとして整備し、総合計画と部門計画との整合性を持たせます。

# 3 位置付け・構成

## (1) 計画の位置付け

これまで、総合計画は、改正前の地方自治法第2条第4項によって、計画の基本部分である基本構想について、議会の議決を経て定めることが義務付けられていました。

しかし、地方への権限移譲を進めること等を基本的な考え方とする「地方分権改革推進計画」に基づき、地方自治法の一部を改正する法律が平成23年8月1日に施行されたことに伴い、市町村の基本構想の策定に係る規定が削除され、基本構想の策定及び議会の議決を経るかどうかは、各市町村の判断に委ねられることとなりました。

このことを受け、本市では、目指すまちづくりを実現するための施策等を明らかにし、市政を総合的かつ計画的に進めるための指針であり最上位の計画と位置づけ、総合計画を策定することとしました。そして、個別の部門計画の策定については、総合計画の方向に沿うこととします。

また、まちづくりの主たる担い手となる市民と総合計画を共有することが重要と認識し、基本構想においては市民の代表である市議会の議論を経て策定することを定めるため、総合計画策定条例を制定しました。

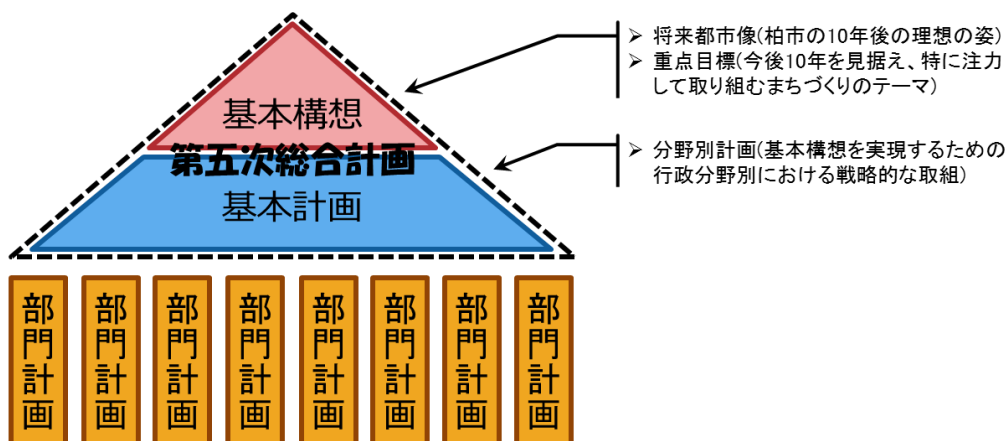
## (2) 計画の構成

第五次総合計画は、基本構想と基本計画による2層構造とします。基本構想では、主に本市が目指す将来像及びその実現のために取り組むべき方向性として基本的な目標（重点目標）を示し、基本計画では、基本構想を踏まえ、主に施策の方向性を体系

的に示します。

基本計画には、施策の具体的な実現手段としての取組等を、施策体系への関連性の強さや重要度等の基準で精査した上で盛り込むことによって、施策と取組等の情報を集約し、計画の一覧性や明瞭性を一層向上させます。

図表 7 第五次総合計画の構成



#### 4 計画期間

今日の社会経済情勢の変化や、ICTをはじめとした技術・社会の革新がめまぐるしい状況を踏まえ、時代の変化に伴って新たに生じた課題等に柔軟かつ臨機応変に対応することを想定し、基本構想を平成 28 年度からの 10 年、基本計画を前後期に分け、各 5 年とします。

図表 8 第五次総合計画の期間

平成(年)	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37
西暦(年)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>基本構想</b> (期間10年)	▶									
<b>基本計画</b> (期間5年)	▶ <b>前期基本計画</b>					▶ <b>後期基本計画</b>				

## 第2章 基本構想の前提

### 1 人口の見通し

地域で人々が様々な活動・営みをすることにより、地域が活気を持ち、にぎわいへと繋がることから、人口はまちにおける最重要の要素といえます。

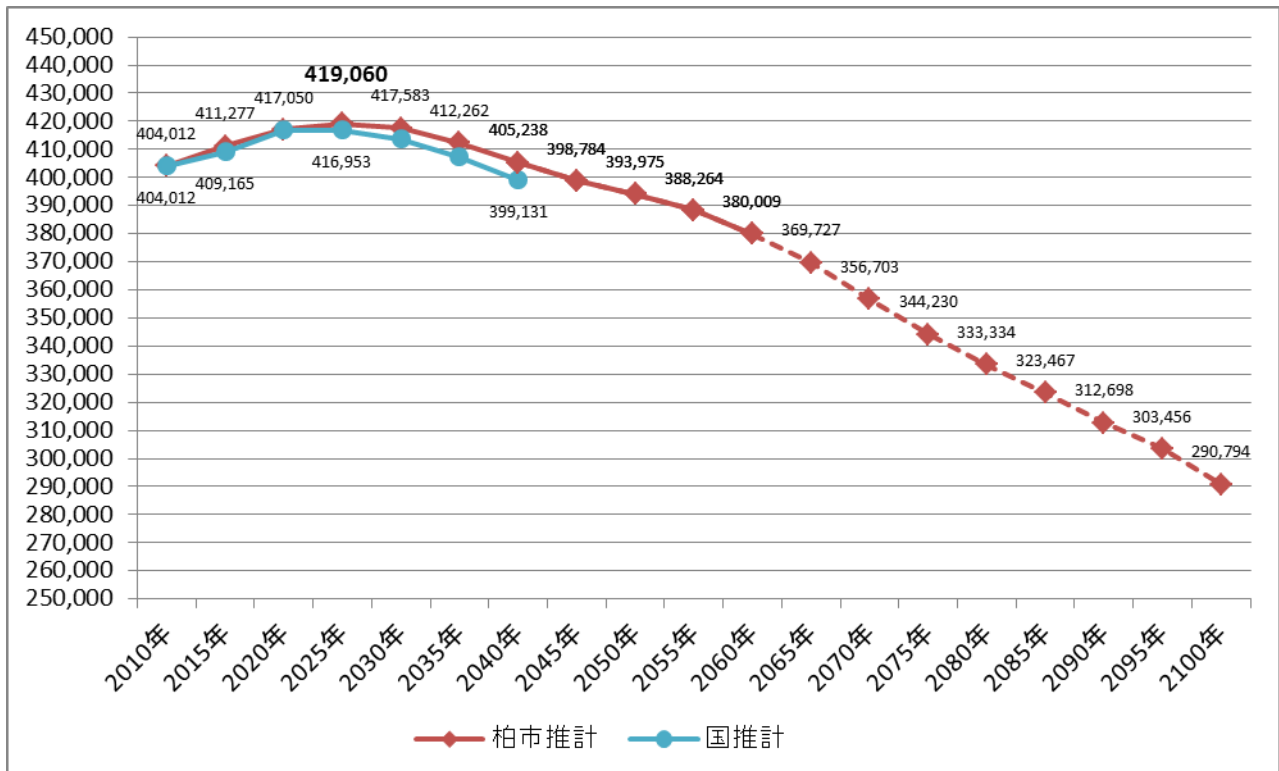
加えて、ベッドタウンである本市は、歳入に占める個人市民税の割合が高いことから、人口の維持あるいは増加は特に重要な意味を持ちます。

全国的には人口減少社会へ突入する中、本市は、このベッドタウンとしての特性から人口を特に重視して第五次総合計画を策定するとともに、人口を意識した各種施策の展開、進捗管理等を進めることとします。

#### (1) 総人口

本市の総人口は、2025年の419,060人をピークに本格的な減少局面に入ることが見込まれています。2035年には412,262人とほぼ現在と同水準になり、2045年には40万人を割り込み、2070年には356,703人、2100年には30万人を割り込んでいる見通しです。

図表9 将来推計人口



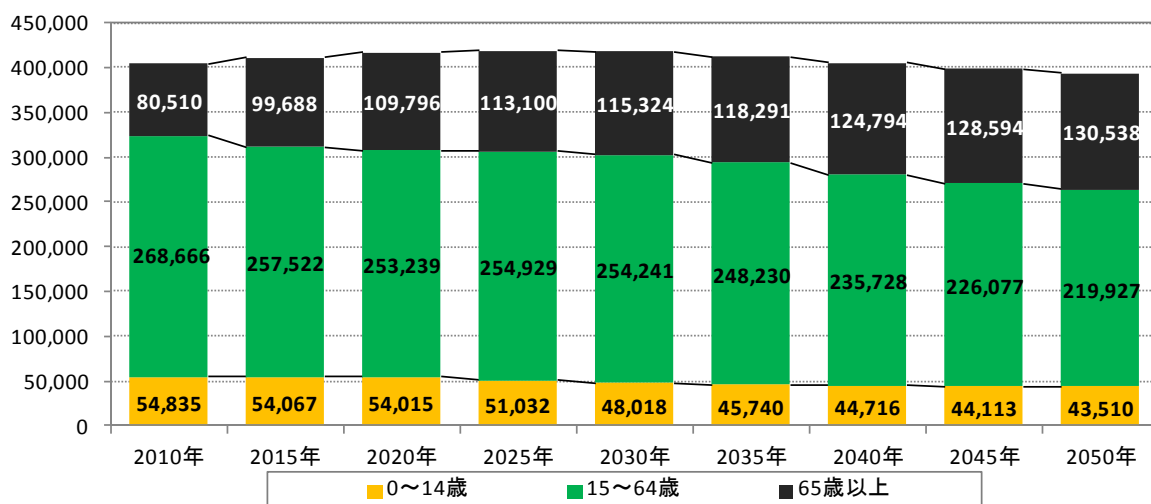
## (2) 年齢3区分別

年少人口（0～14歳）、生産年齢人口（15～64歳）、老年人口（65歳以上）の推移を比較すると、老年（特に後期高齢者）人口が伸びるのに対し、年少人口と生産年齢人口は減少します。

介護等の支援割合が高くなる後期高齢者人口は、団塊の世代が到達する2025年には68,932人、団塊ジュニアが到達する2050年には78,875人へと急増し、本市の総人口に占める割合も2010年は総人口の約12人に1人のところが2050年には5人に1人となる見込みです。

このことから、2010年には3.3人の生産年齢人口で1人の老年人口を支えていたものが、40年後の2050年にはわずか1.7人で1人の老年人口を支えていく、まさに急速に少子“超”高齢化となっていくことが推測されます。

図表10 年齢3区分別将来推計人口



### (3) コミュニティエリア別

2010年から2025年にかけて、全体の半数にあたる10地域で人口が減少する見込みです。

また、子育て世代の流入が多く見込まれる地域がある一方、高齢化が既に進展していたり、今後急速に進展が見込まれる地域が市の多くを占めるようになると推測されます。

図表 11 地域別人口の推移(2010年は住民基本台帳による実績値, 2025年は推計値)

地域	2010年 人口 (人)	2025年 人口 (人)	2010-2025 増減率 (%)	2010年		2025年		2010年		2025年	
				14歳以下人口 (人)	年少人口比率 (%)	14歳以下人口 (人)	年少人口比率 (%)	65歳以上人口 (人)	老年人口比率 (%)	65歳以上人口 (人)	老年人口比率 (%)
西原	17,139	15,724	▲ 8.3	2,364	13.5	1,437	9.1	2,677	22.8	5,379	34.2
田中	37,081	58,984	59.1	5,547	15.0	10,988	18.6	5,983	16.1	11,205	19.0
富勢	25,054	21,098	▲ 15.8	3,069	12.3	1,740	8.3	5,280	21.1	7,121	33.8
松葉	12,191	10,123	▲ 17.0	1,315	10.8	870	8.6	2,558	21.0	4,602	45.5
高田・松ヶ崎	17,930	19,724	10.0	2,845	15.9	2,485	12.6	2,943	16.4	4,920	24.9
豊四季台	28,834	31,898	10.6	3,319	11.5	3,647	11.4	6,569	22.8	8,710	27.3
新富	20,536	23,736	15.6	3,293	16.0	3,100	13.1	3,270	15.9	4,936	20.8
旭町	11,625	14,045	20.8	1,658	14.3	1,683	12.0	1,688	14.5	2,621	18.7
柏中央	24,601	28,037	14.0	3,284	13.4	3,080	11.0	3,982	16.2	6,461	23.0
富里	19,459	20,042	3.0	2,859	14.7	2,258	11.3	3,142	16.2	4,561	22.8
新田原	13,963	13,874	▲ 0.6	1,623	11.6	1,730	12.5	3,278	23.5	3,913	28.2
永楽台	11,496	11,849	3.1	1,546	13.5	1,343	11.3	2,660	23.1	3,185	26.9
光ヶ丘	32,629	31,706	▲ 2.8	4,442	13.6	3,564	11.2	7,124	21.8	8,969	28.3
増尾	22,186	19,618	▲ 11.6	2,926	13.2	2,172	11.1	5,054	22.8	6,683	34.1
風早北部	24,695	24,229	▲ 1.9	3,711	15.0	2,808	11.6	4,734	19.2	7,141	29.5
酒井根	12,251	12,665	3.4	1,763	14.4	1,615	12.8	2,867	23.4	3,603	28.5
南部	23,177	22,427	▲ 3.2	3,281	14.2	2,321	10.4	4,926	21.3	6,726	30.0
藤心	14,564	13,571	▲ 6.8	1,896	13.0	1,259	9.3	3,420	23.5	4,379	32.3
風早南部	21,774	23,363	7.3	3,581	16.5	3,047	13.0	3,664	16.8	5,664	24.3
手賀	4,734	3,949	▲ 16.6	407	8.6	304	7.7	1,175	24.8	1,526	38.7

## 2 土地利用構想

### (1) 土地利用を取り巻く時代潮流の変化

本市は、昭和 29 年の市制施行以降、日本初となる大型住宅団地（光ヶ丘団地）の建設や工業団地への企業進出等を契機に、県北西部の拠点都市として急速に市街化が進行し、人口が昭和 40 年には約 11 万人になり、10 年間で約 2.4 倍と大きく増加しました。

その後も、昭和 46 年の常磐線の複々線開通等、広域的な交通ネットワークの整備進展に伴う開発ポテンシャルの高まりによって市外からの人口流入が進み、平成元年には 30 万人を超え、沼南町との合併やつくばエクスプレス線の開通等により平成 22 年には 40 万人を突破しました。しかし、近年では、我が国全体が本格的な人口減少・超高齢社会に突入している中、本市の人口増加も鈍化傾向に転じています。

また、前述の様に地域間での人口の増減や年齢構成の偏りが進み、現状のままでは人口減・人口密度の大幅な低下により、管理が行き届かない空き家・未利用地等による居住環境の悪化、利活用されない公共施設の増加、都市基盤施設と需要のアンバランスによる財政負担の増加、まちづくりの様々な面で問題が深刻化していくと考えられます。

産業面では、交通の要衝であること等を背景に、商業・工業や物流企業の県内有数の集積地として、また大消費地に近い都市近郊農業地域として発展してきた他、県北西部の商業の中心として周辺から多数の買物客を集めてきました。しかし、交通ネットワークのさらなる進展に伴う地方部への工業立地・移転の進展等も含めた市内の事業所数・従業者数・出荷額等の継続的な減少、人口減や郊外型店舗の進出等による柏駅周辺をはじめとする既存商店街の商圈縮小や集客力低下、高齢化等による農業従事者や産出額の減少等が懸念されています。

### (2) 土地利用の実態と課題

人口増加に伴う開発事業の高まりによって、市街化区域（既に市街地を形成している区域、概ね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域）を拡大してきたことにより、昭和 50 年当時は 4,480ha でしたが、平成 23 年現在で 5,453ha となり、行政区域全体に占める割合も 38.8%から 47.5%に上昇しています。

市街化区域の人口密度は、昭和 50 年の 44.0 人/ha に対し、平成 23 年には 69.8 人/ha と大きく増加しましたが、周辺の松戸市や流山市、我孫子市に比べ密度が低い状況です。これは、市北部のつくばエクスプレス沿線が人口定着の過程であることや、鉄道駅の周辺部等を除き、緑豊かに低密度で生活できるよう全体的に低層の戸建住宅地を用途地域制度により誘導してきた結果といえます。

図表 12 市街化区域人口密度の推移(第8・9回都市計画基礎調査)

□		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23年
柏市	実数(人/ha)	44.0	55.1	60.0	65.5	69.0	64.6	66.0	69.8
	増減(人/ha)	-	11.1	4.9	5.5	3.5	▲4.4	1.4	3.8
千葉市	実数(人/ha)	52.7	60.0	57.9	60.1	62.0	63.7	66.5	69.4
	増減(人/ha)	-	7.3	▲2.1	2.2	1.9	1.7	2.8	2.9
市川市	実数(人/ha)	81.0	92.0	96.0	105.9	107.8	109.3	113.5	105.1
	増減(人/ha)	-	11.0	4.0	9.9	1.9	1.5	4.2	▲8.4
船橋市	実数(人/ha)	79.5	84.6	90.0	94.6	94.7	95.5	98.8	103.7
	増減(人/ha)	-	5.1	5.4	4.6	0.1	0.8	3.3	4.9
松戸市	実数(人/ha)	73.0	88.5	92.4	98.0	99.1	99.9	102.2	103.1
	増減(人/ha)	-	15.5	3.9	5.6	1.1	0.8	2.3	0.9
流山市	実数(人/ha)	43.4	58.5	70.3	79.3	84.1	64.1	64.9	70.7
	増減(人/ha)	-	15.1	11.8	9.0	4.8	▲20.0	0.8	5.8
我孫子市	実数(人/ha)	47.7	54.2	68.2	70.6	72.5	74.1	75.7	75.4
	増減(人/ha)	-	6.5	14.0	2.4	1.9	1.6	1.6	▲0.3

市街化区域における平成19年と平成24年の土地利用区別の面積を比較すると、住宅用地と商業用地がそれぞれ2.4%(47.4ha)、2.3%(6.2ha)と増加する一方、全国的な状況と同様に、農業従事者の高齢化や後継者不足等の理由から、田畑が減少しています。

図表 13 市街化区域の土地利用の推移(第8・9回都市計画基礎調査)

土地利用区分	H19年 (ha)	H24年 (ha)	増加面積 (ha)	増加率 (%)
田	2.0	0.8	-1.2	-60.0
畑	398.3	345.6	-52.7	-13.2
採草放牧地	2.8	2.6	-0.2	-7.1
荒地、耕作放棄地、低湿地	98.4	110.0	11.6	11.8
山林	274.9	243.6	-31.3	-11.4
河川、水面、水路	31.8	23.6	-8.2	-25.8
海浜、河川敷	6.3	7.2	0.9	14.3
自然的土地利用 計	814.5	733.4	-81.1	-10.0
住宅用地	1,952.5	1,999.9	47.4	2.4
商業用地	274.6	280.8	6.2	2.3
工業用地	207.7	207.3	-0.4	-0.2
運輸施設用地	94.4	98.0	3.6	3.8
公共用地	45.4	43.9	-1.5	-3.3
文教・厚生用地	322.5	308.5	-14.0	-4.3
オープン施設用地	185.6	177.2	-8.4	-4.5
未建築宅地	55.7	40.8	-14.9	-26.8
用途変更中用地	127.8	121.2	-6.6	-5.2
屋外利用地	248.8	294.3	45.5	18.3
防衛用地	0.2	0.0	-0.2	-100.0
道路用地	748.4	773.0	24.6	3.3
鉄道	33.6	32.9	-0.7	-2.1
都市的土地利用 計	4,297.2	4,377.8	80.6	1.9

現在、全国的に財政状況の悪化が深刻さを増し、既存の公共施設の機能更新や新たな都市基盤施設を整備するための投資余力が低下している中、今後、本市では急速に人口が増加した時代に相次いで建設された大規模団地等を中心に、既成市街地の空洞化と、道路・下水道等の都市基盤施設の長寿命化対応が必要となる地域の拡大が懸念されます。

本市が将来にわたって持続可能な都市となるためには、鉄道駅周辺部等を中心とした既成市街地における都市機能の再編・強化や、区域の特性に応じた土地利用の誘導・転換を通じて、人口増加・経済成長時代の都市構造から人口減少・低成長時代に適応した都市構造への転換を長期的な視点に立って進める必要があります。

### (3) 将来を見据えた土地利用の方向性

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。

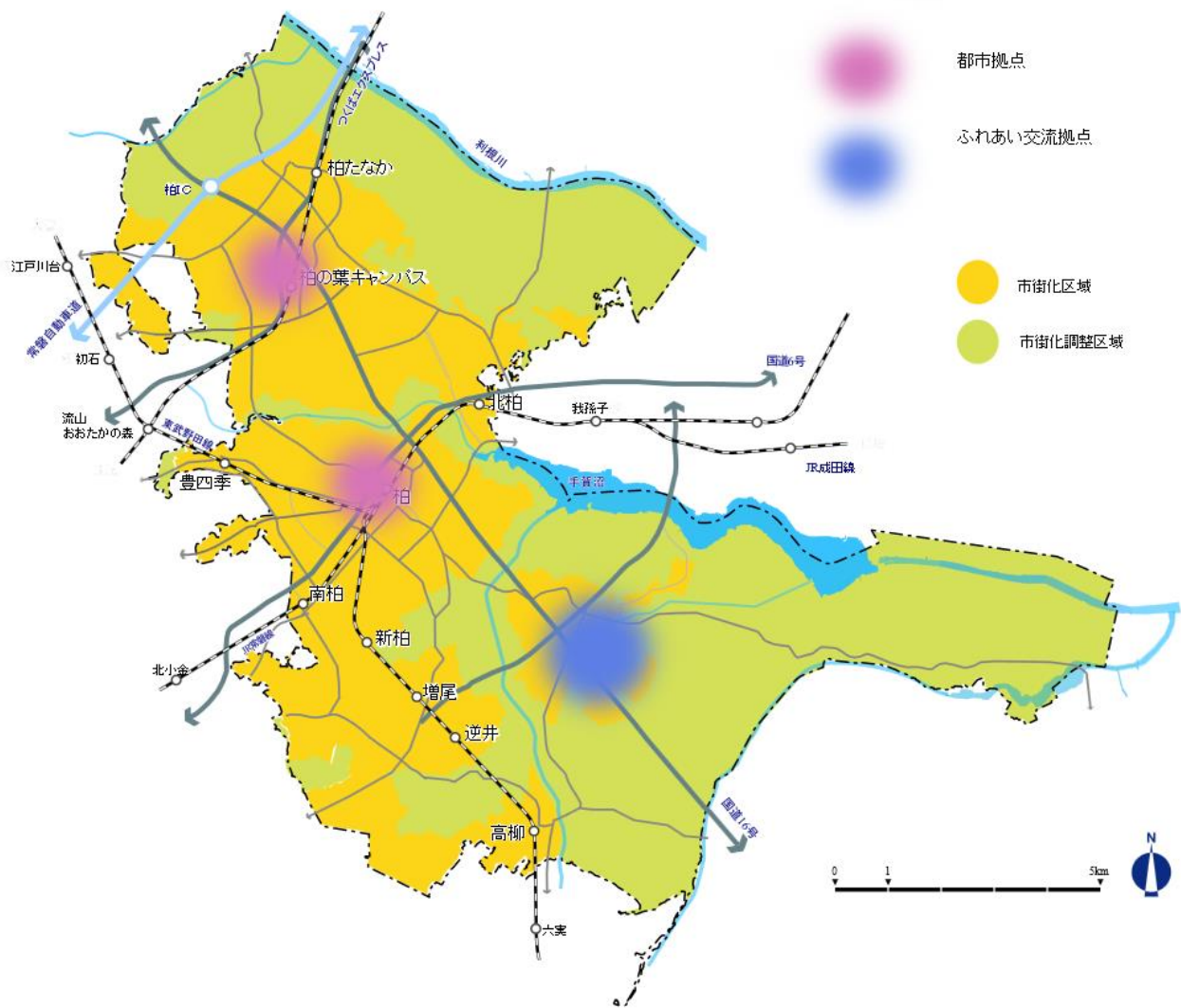
沼南支所周辺地区を市内外の多くの人交流できる「ふれあい交流拠点」に位置付け、商業・文化・教育等の強化や鉄道駅及び後背地に広がる手賀沼周辺観光エリアへのアクセス向上、ターミナル機能の導入を図ります。

日常生活の場は、子育て・教育、日常品の買物、医療・福祉・介護等、日々の暮らしに必要なサービス提供の視点に立ち、効率的な土地利用や区域区分制度、公共交通の利便性を踏まえつつサービスが充足される地域づくりを目指します。

さらに、以上の各拠点と地域が交通網等によりネットワーク化され、互いに機能を補完し合う等により、市全体としてサービス水準を高めていきます。



図表 14 市街化区域・市街化調整区域と拠点



#### (4) 土地利用の方針

利便性の高い市街地と豊かな自然，優良な農地を併せ持つ本市ならではの特性を大切にしつつ，将来を見据えた土地利用の方向性に基づいて適正な利用を促進するために，以下の基本的な考え方にのっとり，土地利用を推進することとします。

ア 区域区分の維持	<p>○市街化区域は，既存の未利用地を有効利用する点からも原則として拡大しないこととし，特に住居系用途地域を中心に，現在の区域区分を本計画年次においては維持する方向とします。また，区域内の低・未利用地を有効活用し本市の活力を高めるため，交通の要衝，企業の立地ポテンシャルをより活かし，土地利用の高度化を進めます。また，商業の集積地として機能を強化し，商業拠点としての優位性を高めていきます。</p> <p>○市街化調整区域は，農地や山林等の保全に努めます。特に，農的土地利用を促進することとし，集落の維持及び調整区域内の土地の保全に資する農業従事者のための住居や観光施設，また柏インターチェンジ周辺等における立地特性を活かした土地利用で自然環境の保全に充分配慮したもの等を除き，都市的利用や開発，施設整備は原則として抑制します。</p>
イ 人口減少と低経済成長を見据えた利用の適正化	<p>○利便性（様々な施設が近くにあり生活に便利）と快適性（自然環境が豊かで空間にゆとりがある）の双方を全ての区域で向上させていくのではなく，人口の多少・増減や年齢構成の変化等の特性に応じて「利便性の向上を図る区域」又は「快適性の向上を図る区域」のいずれかに位置づける等を検討し，将来の区域区分の見直しの可能性も見据えながらメリハリをつけた土地利用への誘導・転換，立地適正化等の取組を進めます。</p>

## 第3章 目指す将来像

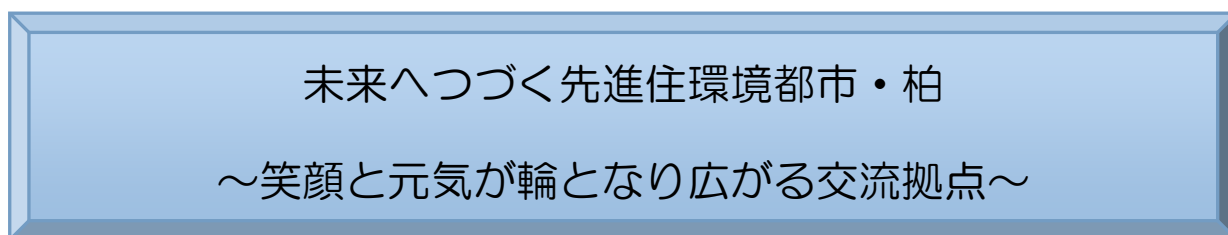
本市は県北西部の商業中心都市として発展し、また、都心近郊のベッドタウンとして開発が行われ、人口の増加とともに公共施設や行政サービス等の整備・拡充を進めてきました。

しかし、今後は、人口の伸びが鈍化し、少子高齢化がより顕著になり、大幅な経済成長は見込めないと予測される中、これらの課題に対し何を行うべきかを十分に検討し、本市の魅力や強みを活かしながら都市の活力と生活の質を高めつつ、将来にわたって持続可能なまちづくりを市民・事業者・教育機関・行政等が一体となって進める必要があります。

そのため、みんなで共有できるよう、柏のまちづくりの概念やイメージを目指すべき将来の都市像として設定します。

### 1 将来都市像

概ね今後 10 年を展望した本市の将来の姿を次のように設定し、目指す将来像とします。



### 2 設定にあたっての基本的な考え方

**地域資源が活かされ、人が住まい、集うまちとなること**

本市の将来の姿を考える出発点として、子どもたちが固有の歴史文化や風土、良好な教育環境の中で、未来の様々な分野の担い手に育ったり、心を癒し潤す恵まれた自然の豊かさ等がまちづくりに活かされたりしていることで、個々人の誇りや地域への愛着が高まり、長く住み続け、集いたくなるまちとなることが本市の理想の姿だと考えました。

### 3 設定の視点

2の将来都市像の設定にあたっての考え方や、本市の現状及び課題を踏まえ、主に次のような視点に留意して将来都市像を設定しました。

#### (1) 先進的なまちをつくる

本市は、ベッドタウンとして成長し、交通の利便性や中心市街地の活力等が相まって市外からも人が集まり、まち全体の活気をつくり出してきました。しかし、将来の

課題を踏まえると、これまでのまちのあり方だけでは、まちの活気が失われていく懸念があります。

そのためにも、子どもを安心して産み育てられる環境づくり、本市の強みや魅力をより引き出す取組、快適で利便性の高い交通環境や安心して過ごせる地域をつくること等、本市のこれまで培われてきた強みや特徴をさらに磨き上げ、多くの人が集い、そして暮らしやすい、一歩先を行くまちとなる必要があります。

## (2) 持続可能なまちをつくる

計画期間の10年だけではなく、将来にわたって持続可能なまちを目指すには、未来を見据えた上で今後10年間のあり方を考え、まちづくりに取り組む必要があります。持続可能なまちとなるためには、将来の市民に受け継いでいくために行わなければならない視点として、未来を担う子どもを大切に育てることや、いつまでも健康でいきいきと活躍できる環境、安定して暮らすことができる環境、地域のつながりをつくること等が重要となり、美しい自然環境を未来に残すことや大きな災害への備え、将来に負担を残さない行財政運営等も求められます。

これら(1)・(2)の点を「未来へつづく先進住環境都市」と表現しました。

## (3) 地域課題を克服した暮らしやすいまちをつくる

今後乗り越えていかねばならない重点課題を克服するためには、地域力を高め、これを全市的に波及させていく必要があります。この点を「笑顔と元気が輪となり広がる」と表現しました。

また、全国的な人口減少の中では、定住人口だけでなく、交流人口も増やし、首都圏での重要な結節点として市の吸引力を向上させる視点も必要となります。

これらの点を「交流拠点」と表現しました。また、このように定住人口と交流人口の両面を増やすことができることは、本市ならではの強みであり、「先進住環境都市」の「先進性」を示す特徴の一つになります。

## 第4章 まちづくりの基本的な目標(重点目標)

目指す将来像の実現に向け、まちづくりにおいて基本的・重点的に取り組むべき方向性として、以下の3つを掲げます。

### 1 充実した教育が実感でき、子どもを安心して産み育てられるまち

将来人口推計から見た本市の急激な少子高齢化を考えると、将来にわたって活力を維持し持続可能なまちとなるためには、子育て世代を中心とする生産年齢人口の維持・定着による人口構成バランスの保持が必要となります。

これまでは、商業のにぎわいや交通の利便性等の強みを背景に、本市に子育て世代が多く転入してきましたが、他市の沿線各駅の駅前開発等や郊外型の大型店舗の出店等により、それらの強みは弱まりつつあります。

そのため、子どもにとっても親にとっても、より魅力あるまちを目指すため、教育環境・子育て環境・生活環境等の充実を図ります。

#### (1) 健やかな成長を支える教育環境づくり

柏で生まれ育つ子どもたちが、心身ともに健康で、社会性を持ち、自ら考え、学び、生きていくことができる基礎を身に付けられるよう、学校、家庭、地域で行われている様々な教育・学習活動の充実・活性化に向けた環境整備を積極的に推進します。

特に、充実した教育が実感できるよう、子ども一人ひとりが学ぶ意欲と学ぶ習慣を身につけられる教育の推進や、そのための体制・環境の整備に取り組めます。

#### (2) 子どもの育ちと子育てを支援するまちづくり

経済状況や雇用環境、就労意識の変化等により、子育て世帯のライフスタイルやワークスタイルは多様化しており、これに対応した保育環境は、都市機能として必要不可欠なものであることから、積極的に充実を図ります。

一方、地縁の希薄化や核家族化の進展に伴い、就労の有無に関わらず子育てに対する不安や負担、孤立感が高まっていることから、身近な地域における子育て支援の取組を充実させます。また、親育ちの視点から、親同士が子育てを通じて支え合い、学び合うような関係づくりを推進します。このような地域全体で子どもの育ちや子育てを支える意識の醸成や場の創出等により、子どもたちが生まれ育ったまちに愛着や誇りを持てるようにします。

#### (3) 親子が安心、楽しめるまちづくり

柏駅前や柏の葉地域のにぎわい、手賀沼等の豊かな自然、柏レイソルや市立柏高等学校吹奏楽部をはじめとするスポーツ・文化資源等の柏市の魅力を活かし、親子が楽しめ潤いある生活環境をつくり出します。

また、子どもが巻き込まれる犯罪や事故等を防止するための協力体制の整備や子ど

もの居場所づくり，小児救急医療等の充実等，安心して子どもを育てられる環境づくりを地域全体で進め，子どもの育ちを支えます。

## 2 健康寿命を延ばし、いつまでもいきいきと暮らせるまち

各種の取組により、長年働き社会経済を支えてきた方々が元気にセカンドライフを楽しむと同時に、社会活動の一端を担うことで生きがいと充実感が得られる環境をつくります。

### (1) 健康寿命を延ばすまちづくり

75歳になると要介護者の割合が増加することが、国等の調査によりわかっています。若い世代からの生涯を通じた積極的な健康づくりは、医療技術の進歩に伴い平均寿命が延伸する中、介護の不安等に応えるだけでなく、本人の生活の質の維持及び社会保障費の抑制の両面から、高齢化社会を支える取組として必要です。

また、本市は「長寿社会のまちづくり」をテーマに、医療・看護・介護サービスの連携、社会参加、生活空間等に関し、東京大学や都市再生機構と協力して急激な高齢化への対応に取り組んでおり、いつまでも安心した生活が送れるよう、このような取組を広げていきます。

### (2) いきいきと暮らせるまちづくり

現在の高齢者、特に65歳から74歳までを見ると、以前の同年代に比べ、活動的に過ごしている人がたくさんいます。年齢で一律に「支えが必要な層」とみなすのではなく、元気な高齢者は「社会の支え手・担い手」であるという考え方への転換が必要です。また、社会活動への参加は、高齢者の孤立の解消等も期待できます。

体力面、精神面ともに若々しい今の高齢者が、豊富な経験や高い技量を活かして地域の支え手となり、健康で意欲的に活躍することは、地域の活力につながります。高齢者が、住み慣れた地域で、その人らしく生きがいと誇りを持って生活できるよう、就労、ボランティア活動や交流等多様な社会参加の場を創出するとともに、参加促進の仕組みづくりに取り組みます。

また、道路や交通等の環境整備により移動を円滑化し、活動しやすい都市空間づくりにより、高齢者の活動を側面からサポートします。

### 3 地域の魅力や特性を活かし、人が集う活力あふれるまち

子どもから高齢者に至るまで、多世代がにぎわいを楽しめる魅力あるまちづくりを進め、常磐線や東武アーバンパークライン、つくばエクスプレス沿線における存在感を強く示し、地域を牽引する都市を目指します。

#### (1) 多様な地域資源を活かしたまちづくり

柏駅周辺は活力の象徴であり、本市の顔としてイメージ形成に大きく貢献してきましたが、近年では、郊外型の大型店舗の進出等により、商業面の相対的な競争力が低下しつつあります。そのため、にぎわいにつながる機能整備や空間づくりに取り組み、柏の顔としての魅力を保ち、市内外の人々が集まり、飲食や買い物、レジャー等を楽しめるまちづくりを推進します。

柏の葉キャンパス駅周辺地区を中心に進めている「公民学連携による自律した都市経営」をテーマにしたまちづくりでは、国の環境未来都市及び地域活性化総合特区を活用し、環境や健康等に配慮したスマートシティ等、「世界の未来像」を具現化するための先駆的な取組が進められています。また、つくばエクスプレスや常磐自動車道柏インターチェンジ等都心へのアクセスが良好で、住環境の整備に伴う人口増加や企業進出も見込まれるエリアでもあり、新しい街並み・都市空間を形成できる強みを活かし、柏市の新しい顔にふさわしい魅力あるまちづくりを進めます。

また、手賀沼等の豊かな自然が広がり、農業が盛んな地域もあります。その他、柏レイソル等のプロスポーツ、東京大学・千葉大学等の教育・研究機関等、市内には多くの地域資源が存在します。これら地域資源のもつ魅力をつなぎ、商業的なにぎわいと相乗効果により、交流人口の増加による市の活性化に取り組みます。

#### (2) 柏の良いイメージづくり

人口減少に伴う都市間競争が厳しさを増す中、人が行き交うだけでなく、定住人口増や消費行動につなげるには、まちの個性を確立し、柏を選ぶ行動に至るまでの戦略的な取組が必要です。この取組は、今ある資源のPRだけでなく、新たなまちの個性、魅力や強みを創り出し、本市のブランドイメージを向上させ、対外的な評価を高めま