

(第 2 案)

柏市第五次総合計画 基本構想

柏 市

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) 市内での地域特性の違い	5
第 1 章 はじめに	6
(1) 策定の背景	6
(2) 策定の視点	7
(3) 位置付け・構成	8
(4) 計画期間	9
第 2 章 基本構想の前提	10
(1) 人口の見通し	10
(2) 土地利用構想	12
第 3 章 目指す将来像	17 16
(1) 将来像設定の視点	17 16
(2) 将来都市像	17 16
第 4 章 まちづくりの基本的な目標（重点目標）	19 18
(1) 充実した教育を実感しながら、子どもを安心して産み育てられるまち.....	19 18
(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.....	20 19
(3) 地域の魅力や特性が光り輝く、活力あふれるまち.....	21 20
第 5 章 基本構想実現に向けた施策の考え.....	22 21
(1) こども未来	22
(2) 健康・サポート	22
(3) 経済・活力	22
(4) 地域のちから	22
(5) 環境・社会基盤	22
(6) 安全・安心	22
(7) マネジメント	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・介護需要の急増に対応できない地域が出て来る懸念が代表的ですが、その他にも社会・地域の様々なところで少なからず影響が生じると考えられています。

例えば経済面での影響では、労働力人口の減少・高齢化による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、消費市場の縮小などが経済成長に負の影響を与え得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測もあります。

文化芸術や科学技術等の側面でも、技術者・技能者の人材不足、技術・技能の継承や発展の阻害などが地域や国の発展を脅かす恐れがあるとも考えられています。

更に、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、単身者や子どもの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、家系の継続や先祖に対する意識の希薄化、家族の支え合う機能の低下に伴う社会的扶養の必要性の増大が懸念されています。

その他、子育ての側面では、子ども数の減少による子ども同士の交流の機会の減少、過保護化等により、子どもの社会性が育まれ難くなるなど、子ども自身の健やかな成長への影響が懸念されている他、青少年期に乳幼児と接触する機会が減少することで、親になった時の育児不安につながるといった指摘もあります。

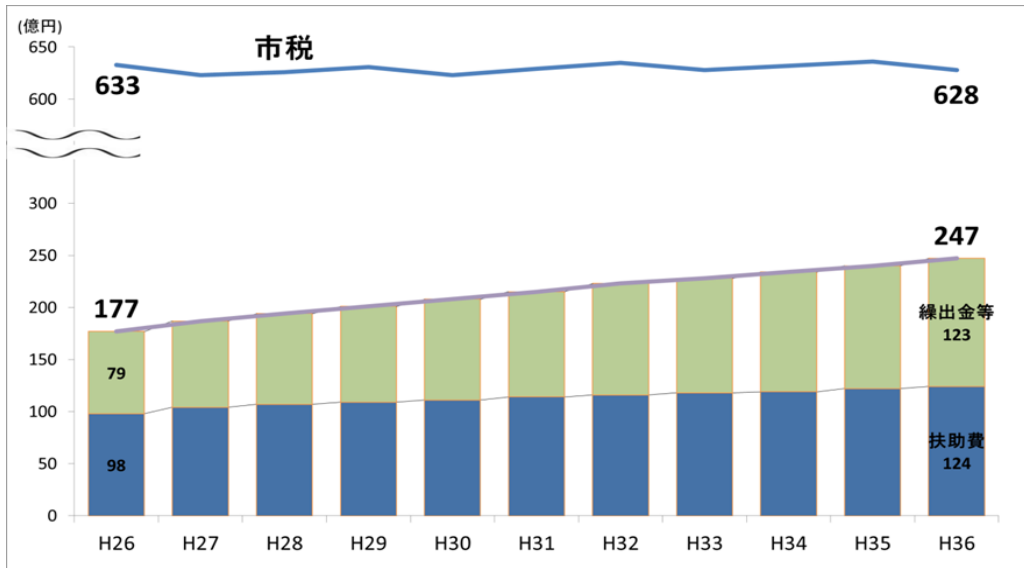
② 本市行財政への影響

本市の歳入の半数以上を占める歳入の柱である市税収入は、その4割超が個人市民税であることから、人口の増減が大きく影響する歳入構造となっています。また、北部地域を中心とした当面の人口増など、いくつかの増要因はあるものの、少子高齢化に伴い市民1人当たりの所得は減少していくものと予測されており、全体では今後10年間はほぼ横ばいで推移し、生産年齢人口がピークを迎える平成37年度ころから減少する見通しとなっています。

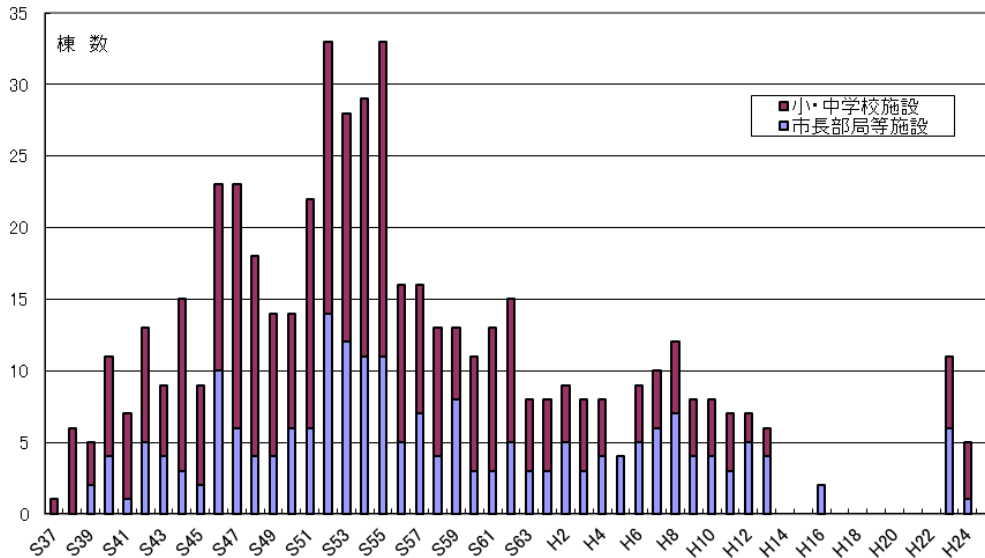
加えて、平成27年度からは、市町村合併の特例として増額交付されている地方交付税が段階的に減額される見通しとなっています。

一方、歳出では、高齢化の急速な進行により、介護や医療、生活保護などにかかる社会保障費の今後ますますの増大が見込まれています。さらに、人口が急増した昭和40年代から50年代にかけて相次いで整備された学校やコミュニティ施設などの公共施設や道路・下水道等の社会インフラの老朽化が一斉に進み、これらの維持・更新費用の増大が予測されています。

図表 1 社会保障費の一般財源推移



図表 2 市有建築物の年度別建築数



以上から、中長期における本市の財政状況は、一段と厳しさを増していくものと考えられます。

これに対し、平成 23 年 3 月に策定した柏市行政経営方針（柏市第四次行政改革大綱）に基づき、持続可能な行財政運営の構築に向けた取組を進めていますが、施策の重要度や優先度に応じた事業選択をこれまで以上に強力に推し進め、限られた経営資源（財源、人的資源、施設などの物的資源）を効果的に活用していく必要があります。併せて、税収確保・増に向けた取組も行い、財政基盤の安定化に一層努めていくことも必要となっています。

(2)地域を支える力の低下

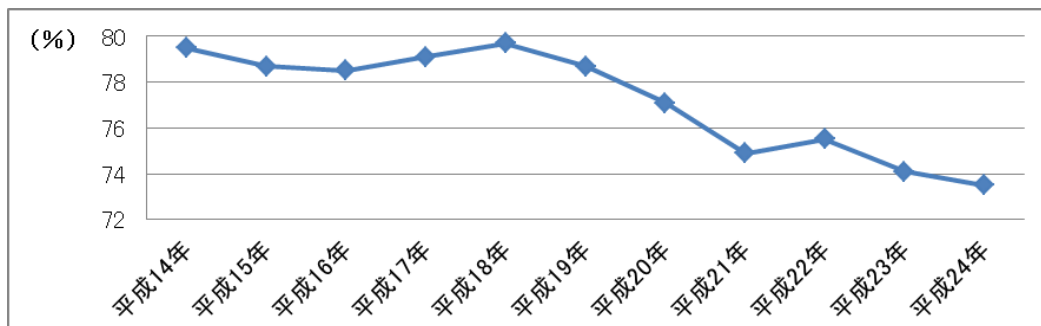
近年、市民の意識や価値観の多様化などにより、地域の連帯感の希薄化やコミュニティの衰退などが各種報道等で取り上げられています。

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で、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。

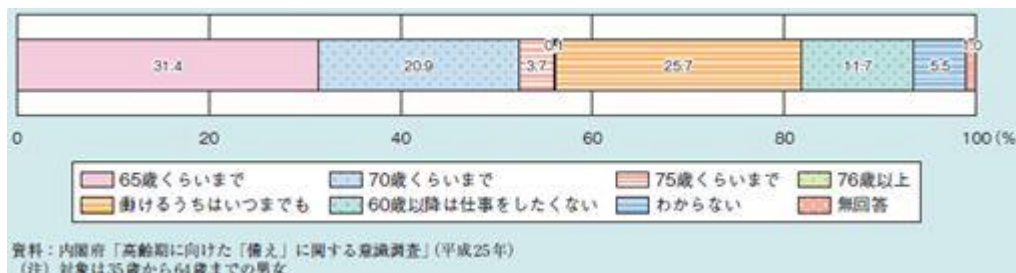
また、行政需要の拡大に限られた経営資源で対応しなければならない今後の行財政の見通しからは、市民と行政との適切な役割分担を進め、市民による主体的な地域づくりが必要となっています。

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



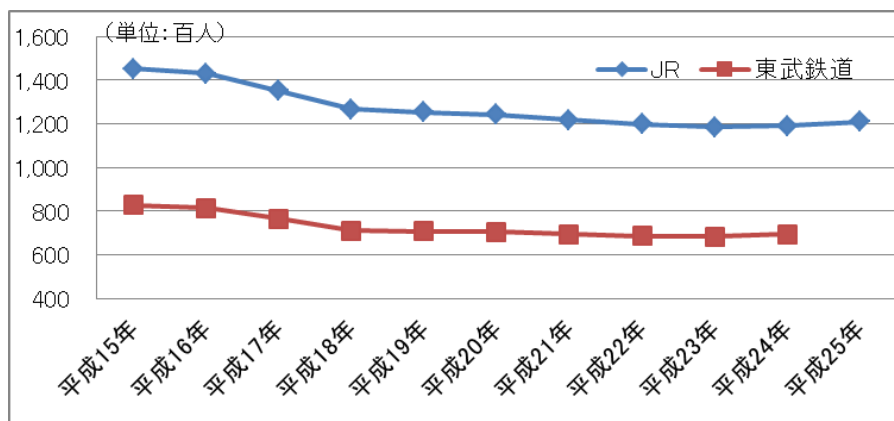
高齢者が生きがいをもって、いつまでも健康で生き活きと地域で活躍し続けられるよう、就労や社会貢献活動への参加などの高齢者のセカンドライフにおける多様なニーズについて、地域の様々な主体と連携して対応するとともに、子育て支援や地域の見守りなどの地域活動の支え手として活躍してもらうための戦略的な仕掛け・仕組みづくりが必要となっています。

(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、小売店や飲食店などの個店等が集積し、駅前のダブルデッキではストリートライブや飲食店の食べ歩きなど数多くのイベント等が行われるなど、近隣他市に比べ賑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よ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(吸引率 30%以上の商圏)人口と吸引率の推移

平成13年			平成18年			平成23年		
市町村	吸引人口	吸引率	市町村	吸引人口	吸引率	市町村	吸引人口	吸引率
柏市	209,499	64.5	柏市	267,696	70.8	柏市	329,605	83.0
流山市	62,483	41.8	流山市	78,518	51.3	我孫子市	53,964	40.0
沼南町	16,824	36.7	我孫子市	55,912	42.4	取手市	34,233	31.0
我孫子市	43,467	33.7	白井市	21,150	39.1			
			つくばみらい市	14,201	34.4			
			利根町	6,092	32.9			
			本埜村	2,688	31.1			
			河内町	3,472	30.8			
3市1町	332,273	51.2	5市3町村	449,729	56.4	3市	417,802	65.0

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、陸上競技などのホームタウンチームの存在、大学の多さ等があります。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個々に輝く地域資源や魅力は数多く存在しますが、それが効果的に活用・発信されていません。“点”として輝く魅力を“線”につなぎ、総合的にアピールすることによる相乗効果を発揮し、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)市内での地域特性の違い

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形成が進み、同世代の人口が一斉に流入し、昭和 40 年代の常磐線複々線化などを契機に、首都圏のベッドタウンとしての色がより濃くなってきました。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おり、とりわけ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”、店舗などの生活サービス施設の減少＝“利便性の低下”といった様々な課題が懸念され、高齢化した地域と世代構成のバランスがとれている地域によって、課題の差が生まれ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、このような地域間によって違いがあることを想定しながら、地域の特性などをふまえた取組を進めていくことが必要です。

第 1 章 はじめに

(1)策定の背景

本市は、市制施行当初の人口 5 万人弱から始まり、市制施行 60 周年を迎えた現在は 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賑わいも形成され、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、人口減少と少子高齢化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いけない時期にあります。

人口減少及び少子高齢化時代を見据え、本市は、高齢化に対応するまちづくりなどに取組んできましたが、他都市では、移住・定住策や企業誘致等による行財政運営の基礎となる財源確保を進めることや、限られた経営資源の効果的な活用などにも積極的に取り組んでいます。

本市も、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していくためにはどのように財源を確保していくのか、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使っていくかを真剣に考え、実践していか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していきます。

最少の負担で最大の効果を得るためには、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は、次の視点に立った策定、及び策定後のマネジメントを展開します。

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、これからは人口減少や少子高齢化、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、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っていくこととします。

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、予算・決算、事業評価、人事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ける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、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など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。

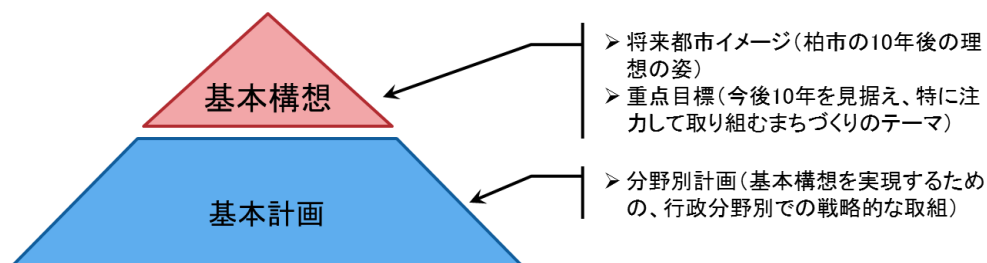
また、まちづくりの主たる担い手となる市民と総合計画を共有することが重要と認識し、市民の代表である市議会の議論も経て策定するため、総合計画策定条例を制定しました。

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。基本構想は、本市が目指す将来の姿及びその実現のための施策の基本的な目標を示したもので、基本計画は、基本構想を踏まえ、施策の方向性を体系的に示したものです。

基本計画には、具体的な実現手段としての事業等を、施策体系への関連性の強さや重要度などの基準で精査した上で盛り込むことで、施策と事業の情報を集約し、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など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 5 年とします。

図表 8 第五次総合計画の期間

H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37
基本構想									
基本計画(前期)					基本計画(後期)				

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・営みが為されることで活気を持ち、また集い・賑わう基でもあることから、人口はまちにおける最重要の要素と言えます。

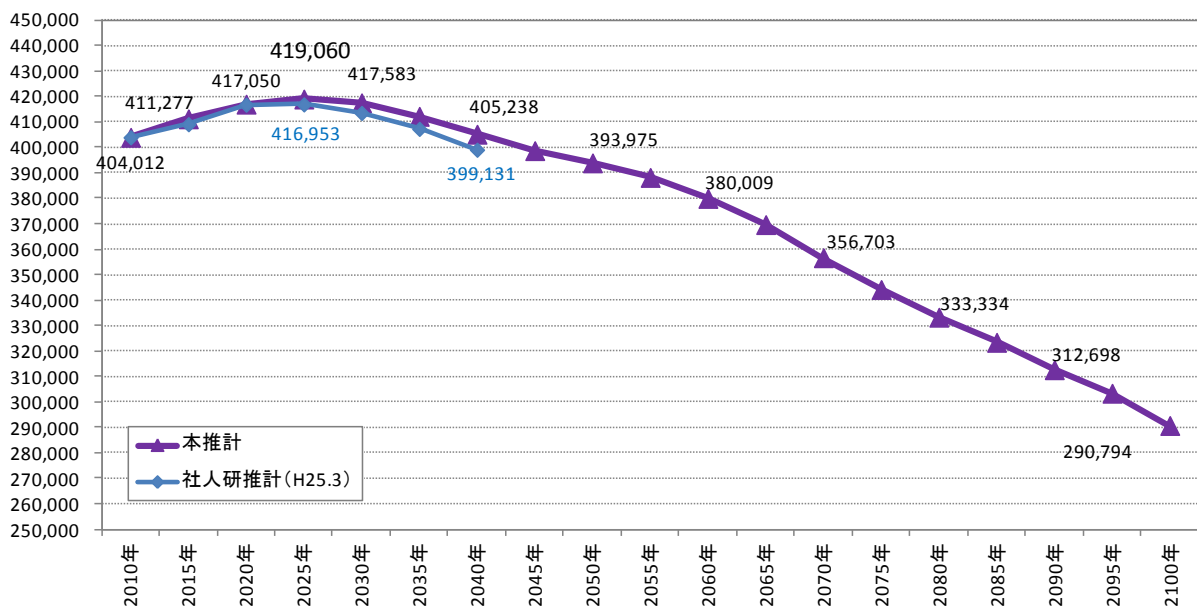
加えて、本市のようなベッドタウンでは、歳入の多くが住民税や固定資産税であることから、人口の維持あるいは増加は特に重要な意味を持ちます。

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 万人を既に切っている見通しです。

図表 9 将来推計人口



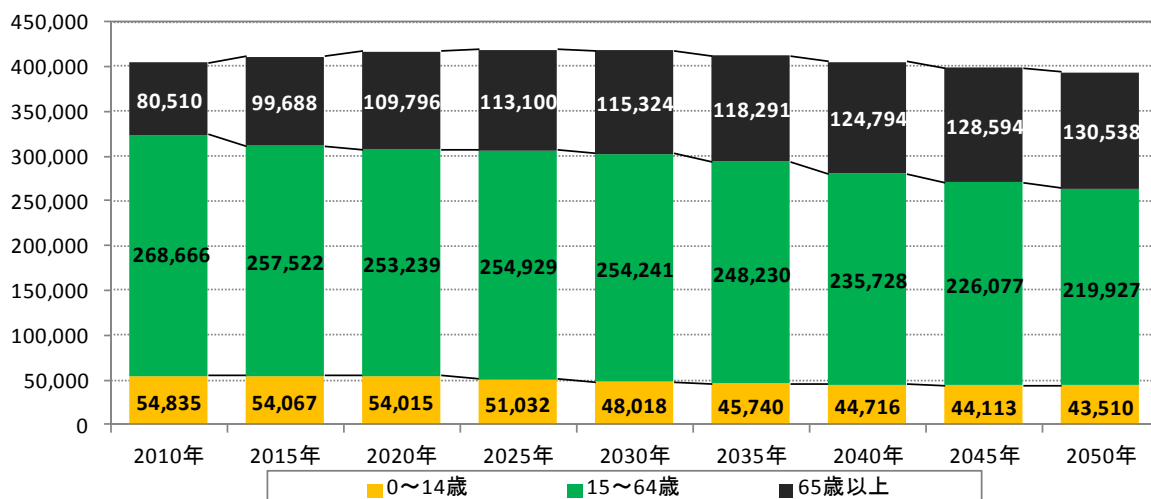
②年齢3区分別

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多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、総人口に占める割合も 2010(平成 22)年の 7.9%が 2050 年には総人口の 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



③20 コミュニティエリア別

子育て世代の流入が多い地域（主に北部）と、高齢者が多くを占める地域（主に南部）が存在する等、地域間での世代構成の差が進んでいます。

2005～2010年に人口が減少しているのは20地区中7地区であったのに対し、2010～2025年には119地区と約半数に及ぶと推計されています。

加えて、地区間での年齢構成の偏りも進んでおり、高齢化が既に進展している地区や今後急速に進展が見込まれる地区が市の多くを占めるようになる見込みです。

図表 11 地域・地区別人口の推移(2005・2010年は住民基本台帳による実績値、2025年は推計値)

地区	2005年人口(人)	2010年人口(人)	2005-2010増減率(%)	2025年人口(人)	2010-2025増減率(%)	2010年		2025年	
						65歳以上人口(人)	高齢化率(%)	65歳以上人口(人)	高齢化率(%)
西原	22,579	23,481	4.0	21,372	▲ 9.0	5,109	21.8	6,960	32.6
田中	25,757	30,739	19.3	54,095	76.0	4,782	15.6	9,557	17.7
富勢	25,132	25,054	▲ 0.3	20,952	▲ 16.4	5,280	21.1	7,072	33.8
松葉	12,911	12,191	▲ 5.6	10,054	▲ 17.5	2,558	21.0	4,570	45.5
高田・松ヶ崎	16,180	17,930	10.8	19,588	9.2	2,943	16.4	4,886	24.9
豊四季台	28,871	28,834	▲ 0.1	31,678	9.9	6,569	22.8	8,650	27.3
新富	25,491	28,361	11.3	32,609	15.0	4,412	15.6	6,716	20.6
旭町	11,236	11,625	3.5	13,948	20.0	1,688	14.5	2,603	18.7
柏中央	23,011	24,601	6.9	27,844	13.2	3,982	16.2	6,416	23.0
富里	11,316	11,634	2.8	10,881	▲ 6.5	2,000	17.2	2,737	25.2
新田原	9,292	9,033	▲ 2.8	8,663	▲ 4.1	2,145	23.7	2,450	28.3
永楽台	16,610	16,426	▲ 1.1	16,870	2.7	3,793	23.1	4,618	27.4
増尾	23,017	22,770	▲ 1.1	19,975	▲ 12.3	5,254	23.1	6,845	34.3
南部	24,709	25,176	1.9	23,847	▲ 5.3	5,351	21.3	7,222	30.3
藤心	13,006	13,897	6.9	12,912	▲ 7.1	3,330	24.0	4,172	32.3
光ヶ丘	30,118	32,045	6.4	31,002	▲ 3.3	6,924	21.6	8,707	28.1
酒井根	10,759	10,919	1.5	11,584	6.1	2,532	23.2	3,195	27.6
風早北部	21,324	24,695	15.8	24,061	▲ 2.6	4,734	19.2	7,092	29.5
風早南部	20,546	21,774	6.0	23,202	6.6	3,664	16.8	5,625	24.2
手賀	5,182	4,734	▲ 8.6	3,921	▲ 17.2	1,175	24.8	1,515	38.6

(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、1954 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 1965 年には 109,237 人、10 年間で約 2.4 倍と大きく増加しました。

その後も 1971 年の常磐線の複々線開通など、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、1989 年には 30 万人を超え、つくばエクスプレス線の開通や沼南町との合併等により 2010 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・地区間での人口の増減や年齢構成の偏りが進んでおり、現状のままでは人口減・人口密度の大幅な低下、管理が行き届かない空き家・未利用地や利活用されない公共施設の増加等による居住環境の悪化、都市基盤施設（インフラ）と需要のアンバランスによる将来的な財政負担の増加など、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、工業や物流企業の県内有数の集積地として発達し、また東葛地域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更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）を拡大してきており、1975 年当時 4,480ha だったのが、2011 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、1975 年の 44.0 人/ha に対し、2011 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、我孫子市を下回っています。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言えます。

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 2007 年と 2012 年の土地利用区分別の面積を比較すると、住宅用地と商業用地がそれぞれ 2.44.0% (47.411.8ha)、2.314.3% (6.210.3ha) 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といった理由から、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
用途変更中田地	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

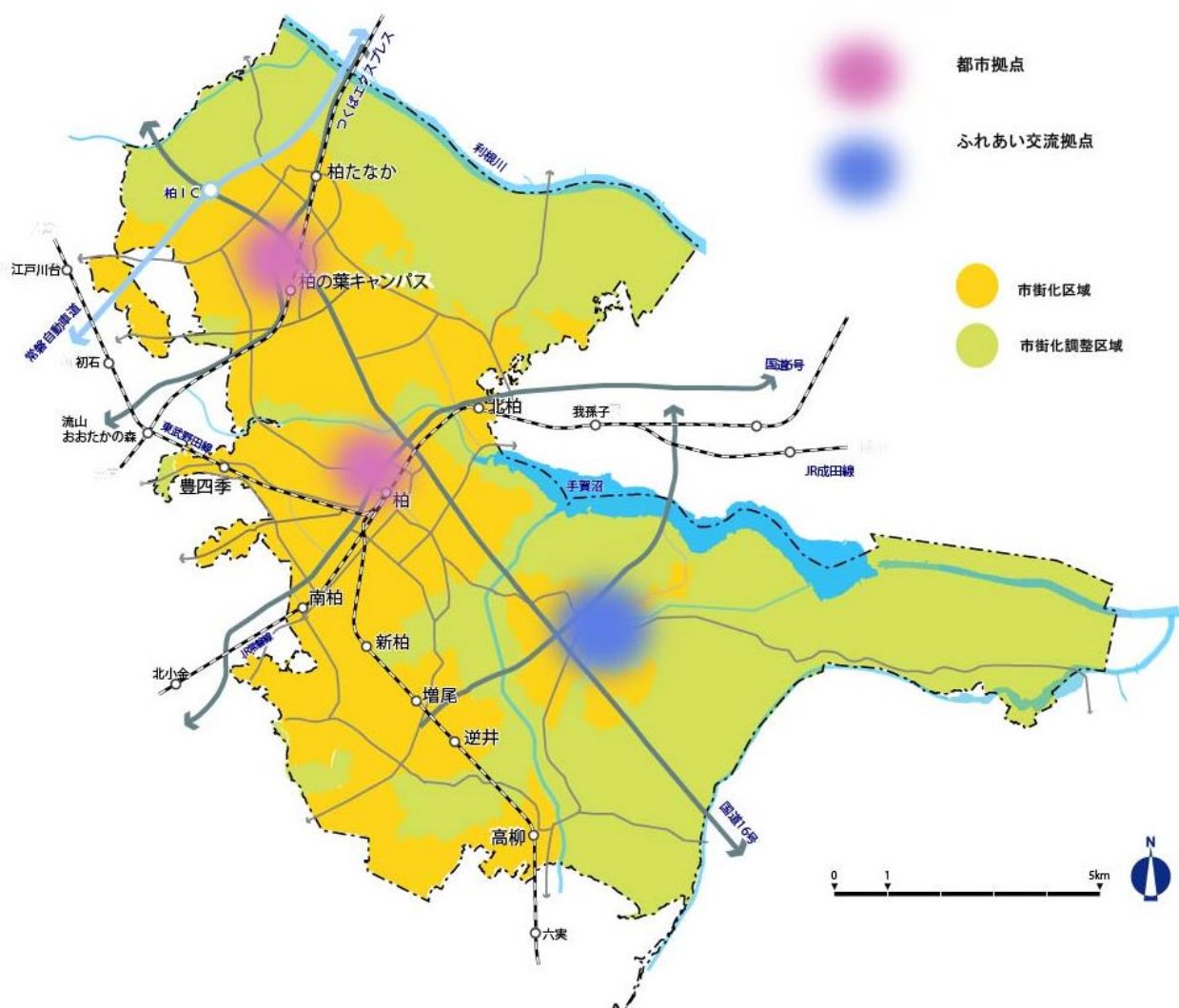
行政機能や商業・業務機能などの高次都市機能が集積する柏駅周辺地区及び最先端の大学や公的研究機関が緑豊かな環境の中に立地する柏の葉キャンパス駅周辺地区を「都市拠点」として位置付け、多様な都市機能の集積、支所機能などを含めた施設等の集約によって拠点性のさらなる向上を目指します。

市南部の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・教育など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。

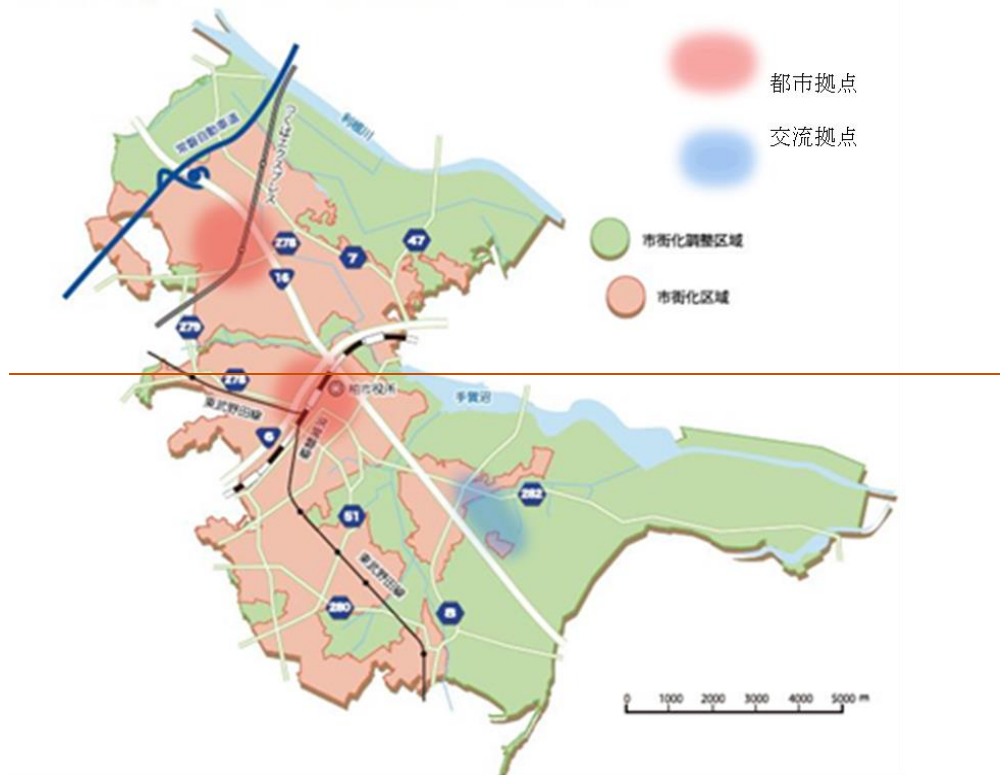
日常生活の場は、子育て・教育、日用品の買物、医療・福祉・介護等、日々の暮らしに必要なサービス提供の視点に立った圏域単位で捉え、効率的な土地利用や区域区分制度を踏まえつつ圏域単位でサービスが充足される地域づくりを目指します。

更に、以上の各拠点・圏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



柏市の都市計画図（市街化区域・市街化調整区域の区分）



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則り、土地利用を推進することとします。

1) 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生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>
2) 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するに便利）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、各圏域内を人口の多少・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

(1) 将来像設定の視点

本市は、これまで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、人口が増加してきた状況にあわせて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、今後の予測では、人口の伸びが鈍化し、少子高齢化がより顕著になり、経済的にも低成長が見込まれることから、これらの課題に対して何を行うべきなのかを十分に検討し、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。

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

(2) 将来都市像

(1)の各視点を踏まえ、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。

誇り へつながる を育む知恵や と心うる おす 豊かな自然 を が活かし 共生し、笑顔と元気が輪となり広がる先進住環境都市
～未来に持続する中枢交流拠点・柏～

【コンセプト】

市民の皆様と共有できる都市像とするため、市民ワールドカフェ等から得られたご意見を活用させて頂き、乗り越えるべき重点課題との相関関係も考慮して導出しました。

【将来都市像導出の背景】

① 【「誇りへつながる知恵や心うるおす自然を活かし、」の部分は、都市のアピールポイントを示すこととします。】

・「誇りへつながる知恵」

ア 「誇り」とは、一つに特定するものではなく、個々人の誇りや、地域愛を示します。

イ 「知恵」とは、知育、徳育、体育などの教育から得られる知恵、さらに歴史・文化・伝統・先人から得られる知恵を指します。

ウ 「つながる」とは、この知恵の習得過程や、知恵を活かしていくことが個々人の誇りや地域愛等へ繋がる様を表現します。

・「心うるおす自然」

自然の質的な面を示し、自然の存在が健全な心を育成する様を表現します。

・「活かし」＝知恵や自然を地域の魅力や特性として活かす様を示します。

②【「笑顔と元気が輪となり広がる」の部分は、住まう人々の様子を示すこととします。】

・「笑顔と元気」

乗り越えていかねばならない重点課題を克服する様を、人々の「笑顔」と、人々やまちの「元気」と表現します。

・「輪となり広がる」

課題を克服するために必要な地域力が、柏全体に行きわたっていく様を表現します。

③【「先進住環境都市」の部分は、10年後の本市の姿を示すこととします。】

・「先進住環境都市」

本市のベッドタウンという特性は、10年後も大きく変わらないことが想定されるため、暮らしやすい空間の中で多くの人々が生活しているまちを表現しました。さらに、本市におけるまちづくりの先進的な取組を市全体に波及させていくイメージを含め、一歩先行くまちとして「先進」と冠しました。

④【「～未来に持続する中枢交流拠点・柏～」の部分は、10年後以降の中長期的な方向性も見据えることとします。】

・「未来に持続」

本市が、計画期間が終了する10年後、そしてその先の将来にも、持続する自治体を目指すことを表現します。

・「中枢交流拠点」

定住人口だけでなく、交流人口も増やし、重要な結節点として市の吸引力を向上させる視点から、本市は重要な中心的存在であることを示します。

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しながら、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、将来に渡って持続可能で、活力を維持するためには、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、商業の賑わいや交通の利便性などの強みを背景に子育て世代が多く転入してきましたが、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、次のような取組により、子育て環境・教育環境・生活環境等も整備することで、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します。

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。

その際には、地域全体で子どもの健やかな成長を支える意識の醸成や場の創出など、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な取組を進めます。

② 子育て・親育ちを支援するまちづくり

経済状況や雇用環境、就労意識の変化などにより、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の整備は、都市機能として必要不可欠なものとして、積極的に充実を図っていきます。

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の不安や負担、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。

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賑わい、手賀沼などの豊かな自然、柏レイソルや市立柏高校吹奏楽部をはじめとするスポーツ・文化資源などの柏市の魅力を活かし、親子が楽しみ潤いある生活環境をつくります。

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こどもの居場所づくり、小児救急医療等の充実など、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。

併せて、これら様々な取組を総合した、子育て世帯に対する効果的なイメージ戦略を推進します。

(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を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

国の調査でも 75 歳になると、要介護者の割合が増加しています。医療技術の進歩に伴い平均寿命が延伸する中、介護の不安に 대응するだけでなく、若い世代からの生涯を通じた積極的な健康づくりは、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、長寿社会を支える取組として必要です。

本市では、これら社会参加や生活空間に関する取組、また、医療・看護・介護サービスの連携などについて、東京大学や都市再生機構と協力して「長寿社会のまちづくり」をテーマに、急激な高齢化への対応に取り組んでいるところです。市の南部をはじめ、高齢化が先行する地域においては、このまちづくりの視点をもって安心した生活が送れるよう取組を広げていく必要があります。

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「社会の担い手」であるという考え方の転換が必要です。また、社会活動への参加は高齢者の孤立の解消なども期待できます。

体力面、精神面ともに若々しい今の高齢者が、豊富な経験や高いスキルを活かして次世代や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など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、道路や交通など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が光り輝く、人が集う活力あふれるまち

子どもから高齢者にいたるまで、多世代が賑わいを楽しめる魅力あるまちづくりを進め、常磐線や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などにより、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、賑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に選定され、環境や健康等に配慮したスマートシティなど、「世界の未来像」を具現化するための最先端の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など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。

南部には手賀沼などの豊かな自然が広がり、農業が盛んな地域もあります。また、柏レイソル等のプロスポーツ、東京大学・千葉大学等の教育機関など、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、商業的な賑わいと相乗効果により、交流人口及び来街者の増加による市の活性化に取り組みます。

②情報発信によるイメージアップ

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、定住人口及び消費行動の増加につなげるためには、まちの個性を確立し、柏を選ぶという行動に到達させ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、強みを創り出していく役割を担うものでもあります。このような情報発信や市のイメージの構築を都市経営の一環と位置づけ、一元的・効果的・持続的に行い、他市との差別化を図ります。

第 5 章 基本構想実現に向けた施策の考え

目指す将来像に向かって、以下 7 つの分野別に、戦略的な取組を行います。各分野は、個別の課題や行政としてやるべきことを考慮しつつ、将来像の実現に向けた重点目標を踏まえた視点で事業の選択と集中を行い、各取組を進めます。

(1)こども未来

未来の宝である子どもの教育や子育て環境の充実の取組を示す分野です。

(2)健康・サポート

市民一人ひとりの健康や、高齢者や障がい者など支えを必要とする方に対する取組を示す分野です。

(3)経済・活力

地域の魅力を高め、多くの人が集まりにぎわい、活力ある地域をつくる取組を示す分野です。

(4)地域のちから

地域の財産である人やコミュニティ、文化・スポーツなど、地域に対する愛や誇りを育む取組を示す分野です。

(5)環境・社会基盤

自然環境や都市空間、道路・交通といった生活基盤などについて、魅力的で質の高いまちをつくる取組を示す分野です。

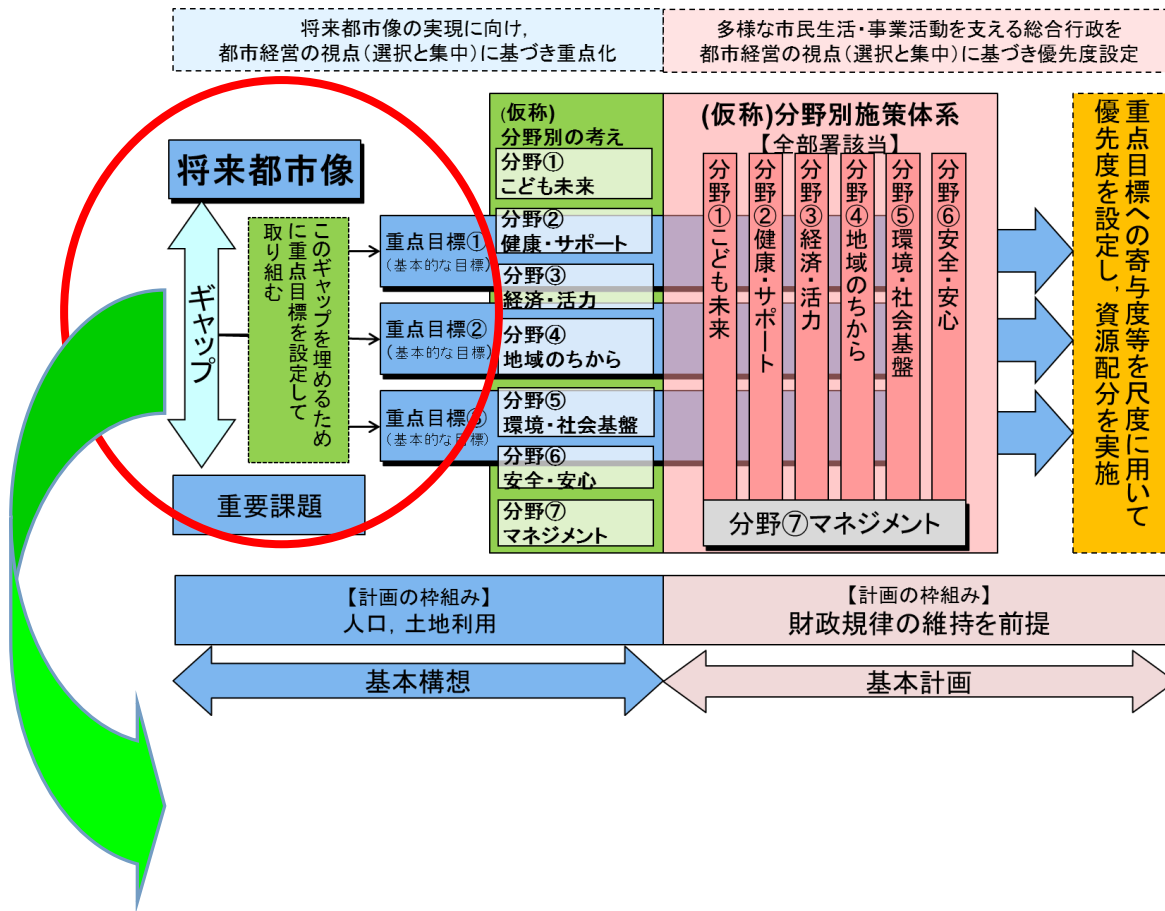
(6)安全・安心

市民の命をまもる防犯・防災、消費者保護などの取組を示す分野です。

(7)マネジメント

行政各分野を進めるために重要となる財政面の強化・改善の取組や公共施設のあり方について示す分野です。

図表 15 基本構想と基本計画の考え方



図表 16 基本構想における重点課題、目指す将来像及び重点目標との関係

