

第2章 現状及び将来見通しからの課題の整理

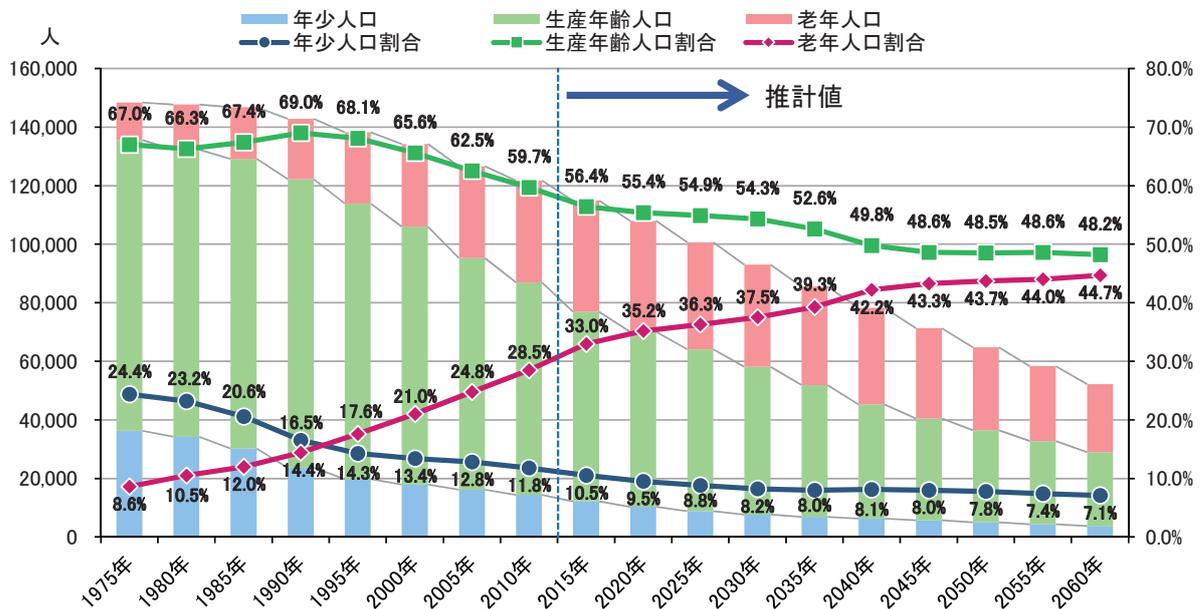
1 現状と将来見通しの分析

1-1 人口

(1) 人口の推移

総人口は、1975年の約148,000人をピークに減少傾向にあります。

年齢3区分^{*}別人口をみると、年少人口^{*}、生産年齢人口^{*}の割合は減少傾向にあり、老年人口^{*}の割合は増加傾向にあります。2015年以降の推計値では、老年人口も減少を始めますが老年人口の割合は増加を続け、2040年には40%を超えることが見込まれます。



(単位:人)

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年	2055年	2060年
年少人口 (0~14歳)	36,254	34,257	30,181	23,627	19,760	17,933	16,156	14,356	12,117	10,244	8,844	7,654	6,868	6,307	5,720	5,029	4,320	3,710
生産年齢人口 (15~64歳)	99,306	98,012	98,977	98,602	94,135	88,094	79,096	72,645	64,792	59,780	55,215	50,469	45,010	38,946	34,704	31,410	28,395	25,197
老年人口 (65歳以上)	12,815	15,472	17,667	20,593	24,298	28,247	31,364	34,703	37,947	37,978	36,532	34,878	33,615	32,989	30,933	28,323	25,655	23,321
総人口	148,375	147,741	146,825	142,822	138,193	134,274	126,616	121,704	114,856	108,002	100,592	93,001	85,494	78,242	71,357	64,762	58,370	52,228

*四捨五入の関係で年齢3区分別の人口の合計と総人口が合わない場合がある。

*2010年以前は国勢調査、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」に基づくまち・ひと・しごと創生本部による推計値

資料：桐生市人口ビジョン

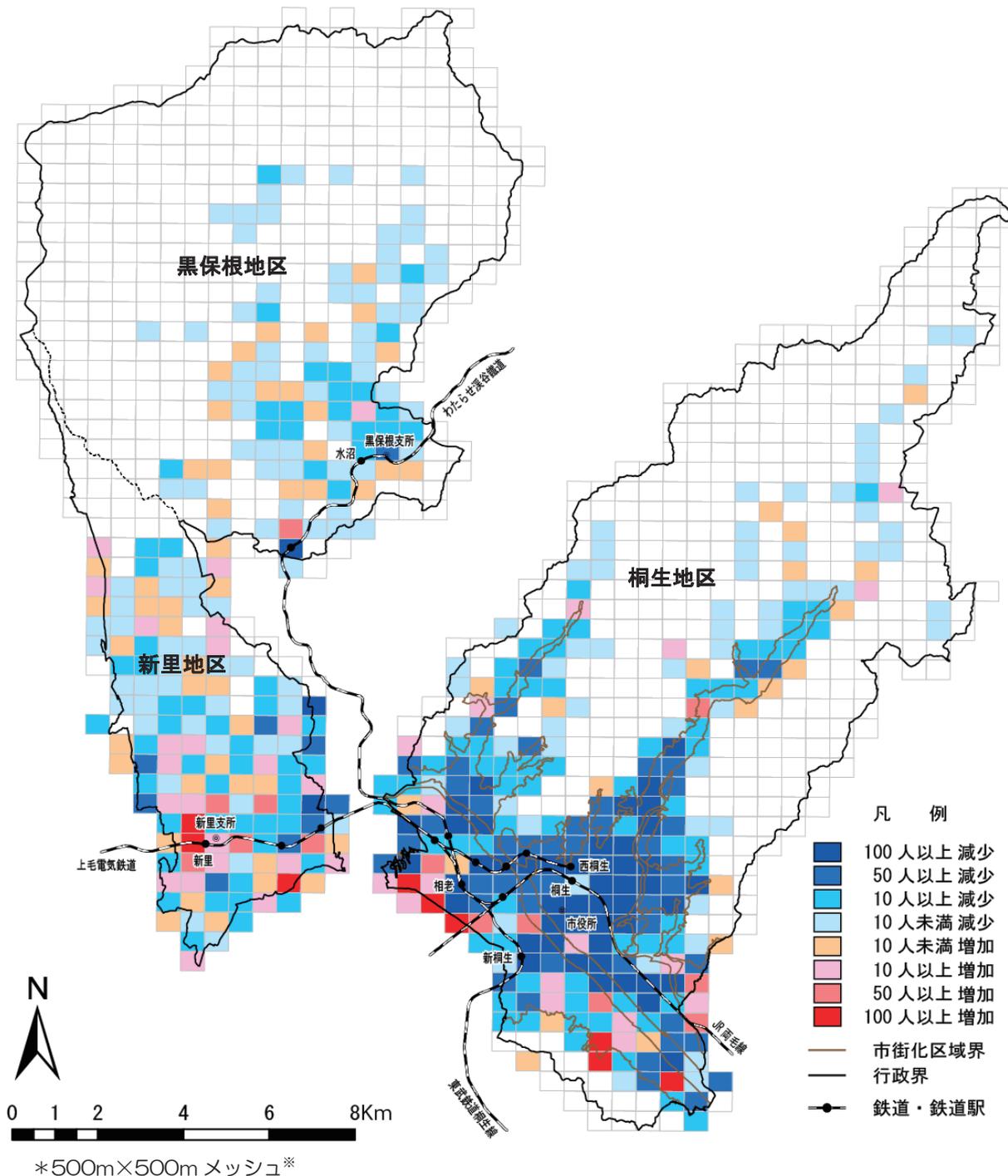
図 年齢3区分別人口の推移

(2) 人口の動向

2005 年から 2015 年の総人口の増減について、桐生地区は 100 人以上の減少が多く見られますが、渡良瀬川右岸の市街化区域縁辺部で 100 人以上の増加も見られます。

新里地区は、主要地方道沿道で 50 人以上の増加が見られるほか、地区の北部でも増加が見られます。

黒保根地区の大半では、減少が多く見られるほか、一部 10 人未満の増加が見られます。



資料：国勢調査

図 総人口増減の分布（2005～2015 年）

(3) 人口集中地区 (DID) の人口密度の推移

2015年の人口集中地区(DID)※面積は、1960年より約3倍に拡大している一方、DID人口密度が約1/3に減少しています。

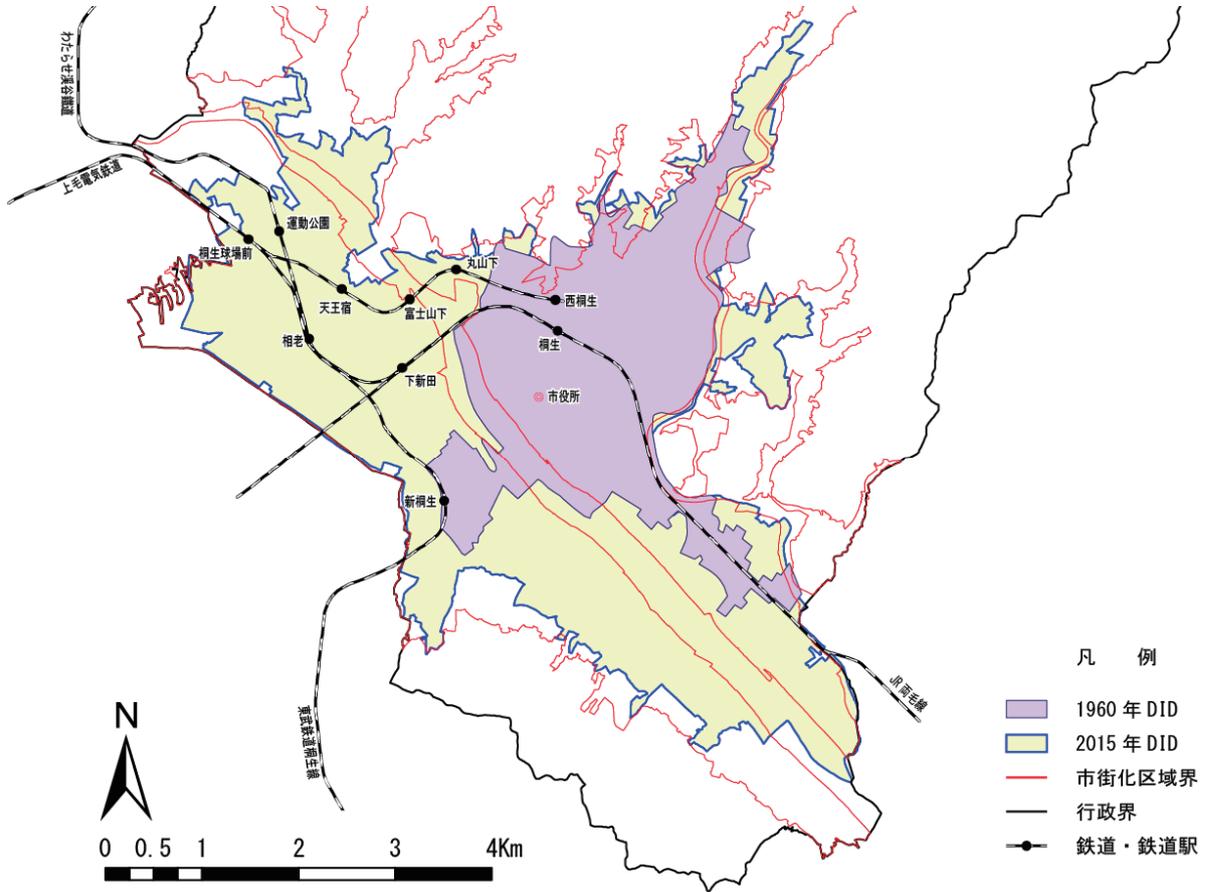
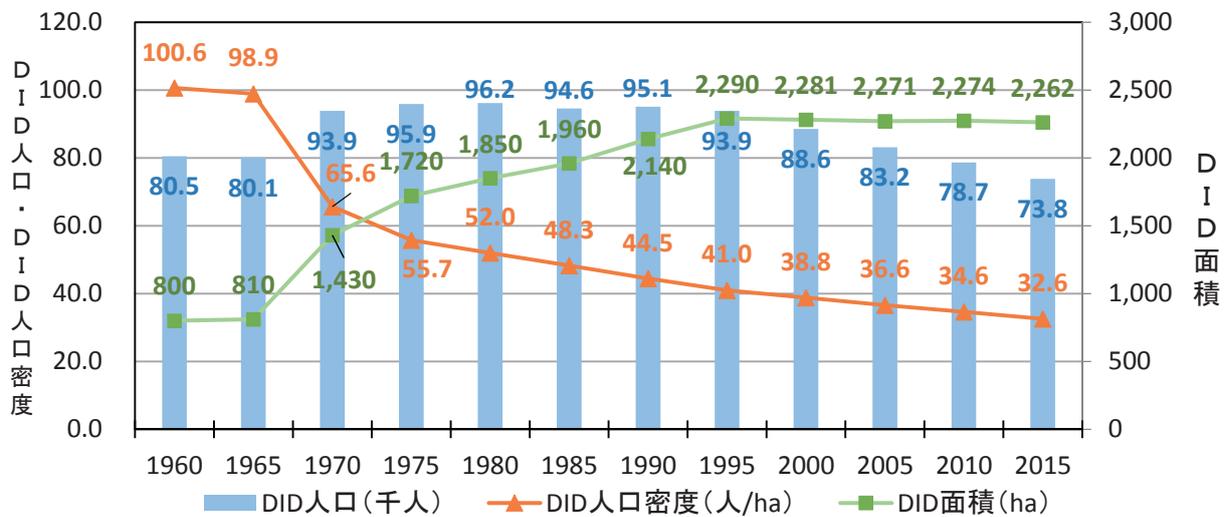


図 本市のDID (1960年及び2015年)



資料：国土数値情報

図 DID人口及び人口密度、DID面積の推移

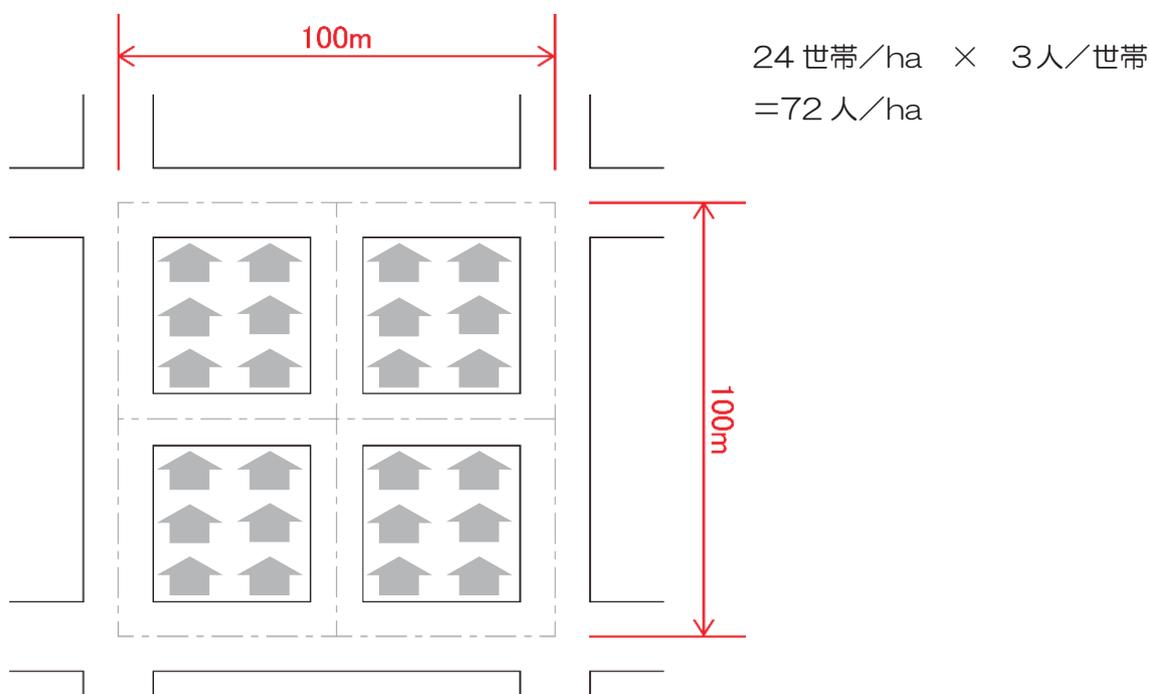
人口密度の考え方

今後、全市的に人口が減少すると、生活サービス機能の維持ができず、日常生活を営むことが困難となることが想定されるため、一定の区域内の人口密度を維持していく必要があります。

生活サービス機能の維持に必要な人口密度は、計画的な市街化を図るべき区域とされる市街化区域の設定水準が一つの参考となるとされています（立地適正化計画作成の手引き（平成30年4月25日版））。なお、市街化区域の設定基準は「既成市街地の人口密度の基準である、40人/haを下回らないこととすべき」とされています（都市計画運用指針*）。

<人口密度のイメージ>

人口密度は1ha（100m×100m）の街区に、戸建住宅が24戸（世帯）、標準世帯人員を3人と仮定した場合、人口密度は72人/haとなります。桐生市の2015年DID人口密度は32.6人/haであり、この半分にも満たないことが分かります。



<施設の維持に必要な人口密度>

医療、商業等の生活サービス施設や公共交通の維持には、一定の人口集積が不可欠です。

コンビニエンスストアの場合、人口密度は約40人/ha必要とされています。

- 商圈距離：500m
- 商圈人口：3,000人 ⇒ 約40人/ha

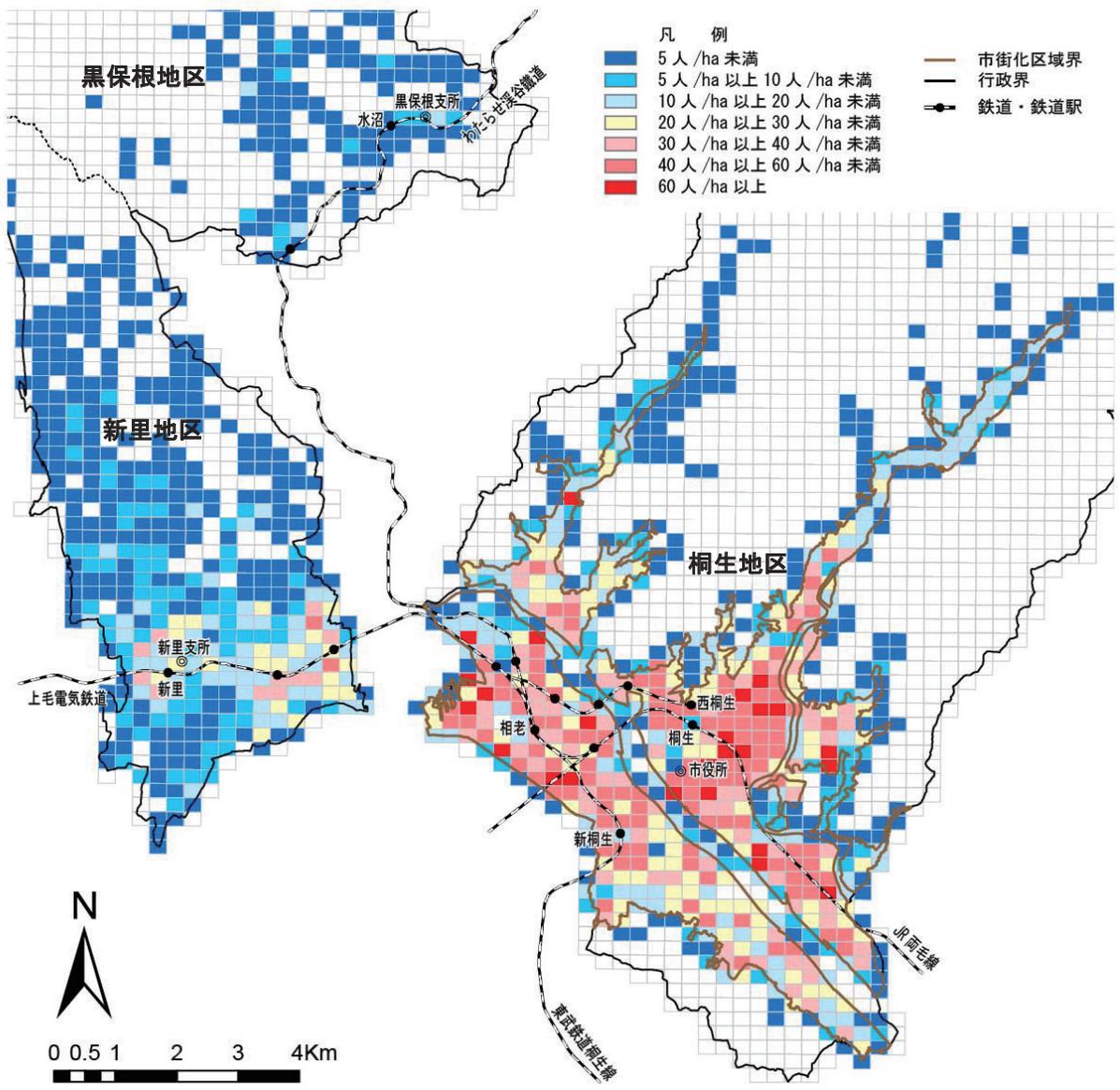


資料：国土交通省資料を編集

(4) 人口密度の動向

① 2015年人口密度

桐生地区では、40人/ha以上の人口が広く分布した地域となっています。
 新里地区では、20人/ha未滿が大半を占めますが、主要地方道沿道に30人/ha以上が点在しています。
 黒保根地区では、大半が10人/ha未滿となっています。



資料：桐生市住民基本台帳

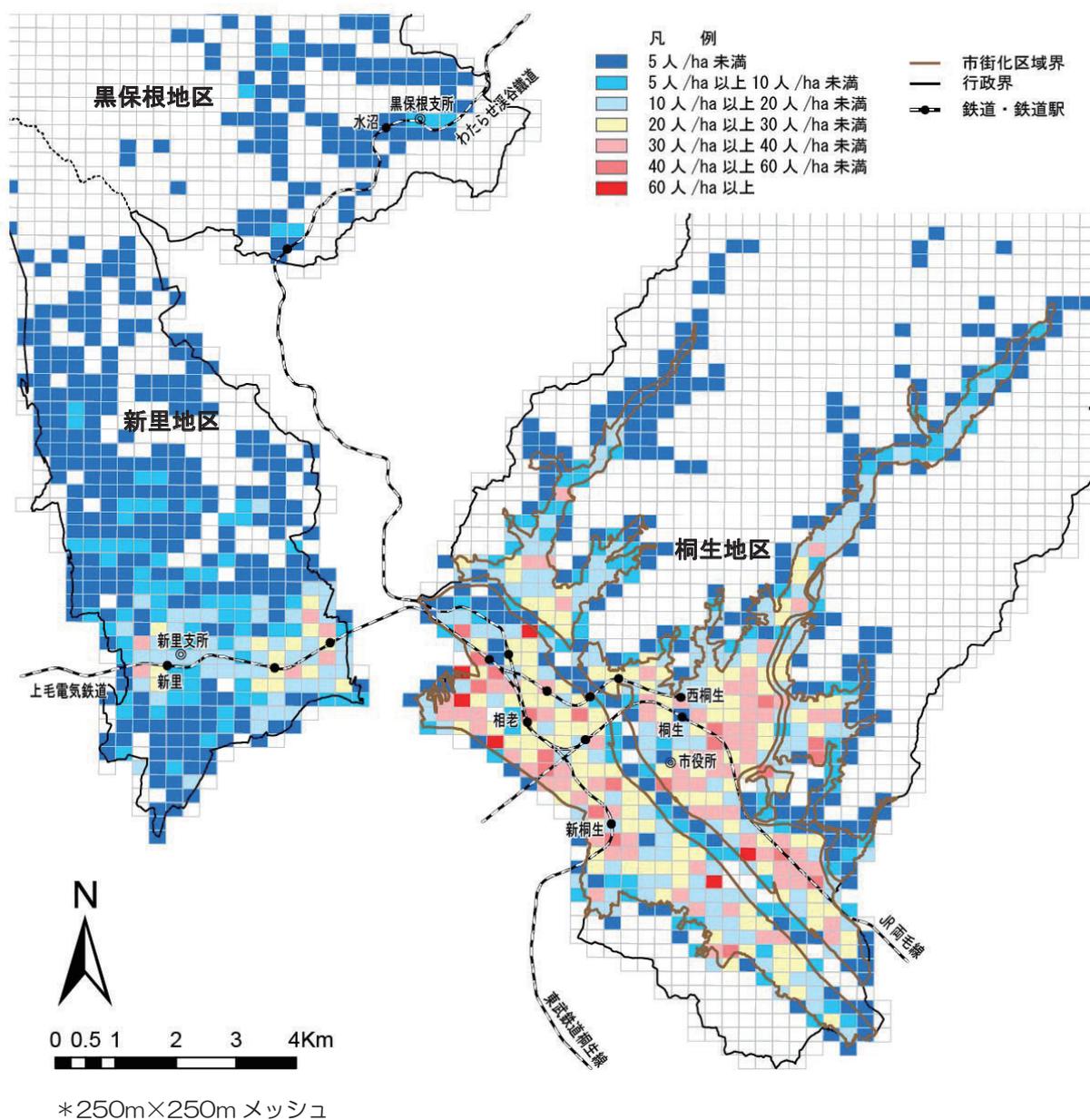
図 人口密度の分布（2015年）

② 2040年人口密度

桐生地区では、40人/ha未滿が大半を占め、40人/ha以上は点在する程度になる見込みです。中心市街地においても、2015年よりさらに低下が見込まれます。

新里地区では、20人/ha未滿が大半を占め、駅周辺に30人/haが点在する状況は変わりませんが、主要地方道沿道の人口密度の低下が見込まれます。

黒保根地区の大半では、人口密度の低下が見込まれます。



資料：桐生市住民基本台帳

図 人口密度の分布（2040年推計）

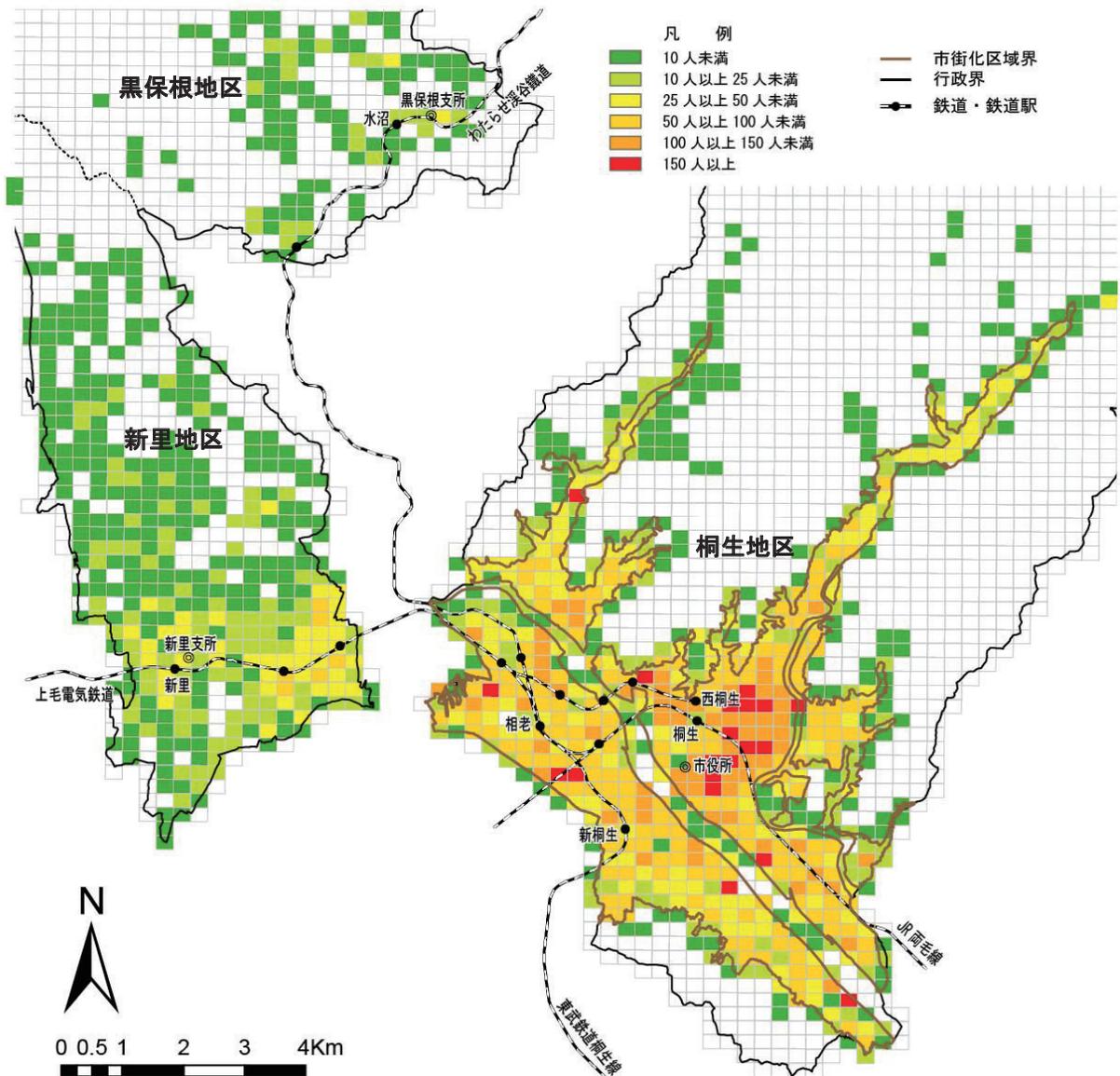
(5) 高齢者人口の動向

① 2015 年高齢者人口

桐生地区では、50 人以上が広く分布し、150 人以上が点在して見られるほか、100 人以上 150 人未満もまとまって見られます。

新里地区では、主要地方道沿道の一部に 25 人以上 50 人未満がまとまって見られますが、大半は 25 人未満となっています。

黒保根地区では、支所周辺などで 10 人以上がまとまって見られるところもありますが、大半は 10 人未満となっています。



*250m×250m メッシュ

資料：桐生市住民基本台帳

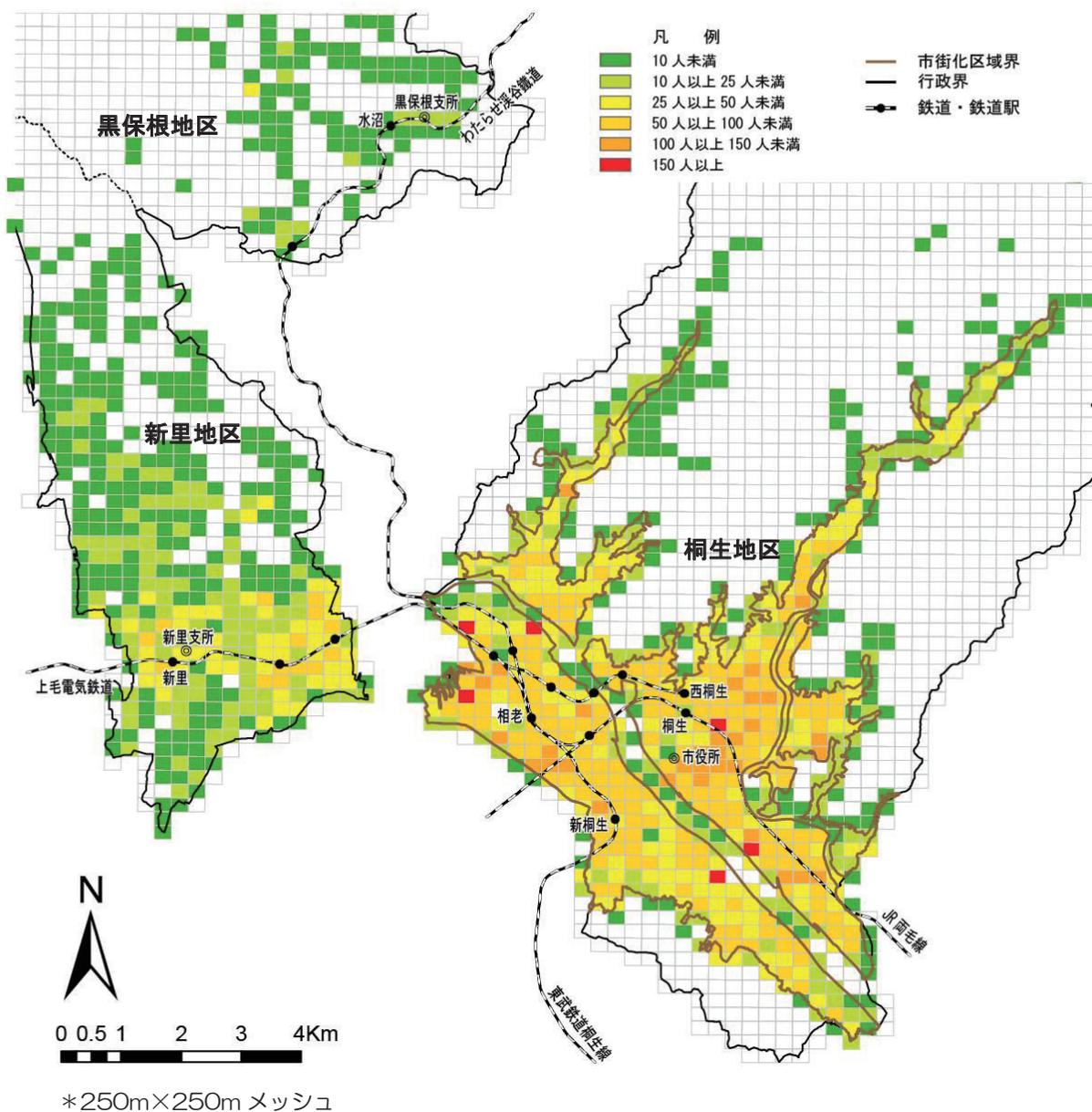
図 高齢者人口の分布（2015 年）

② 2040 年高齢者人口

桐生地区では 50 人以上 100 人未満が広い範囲を占め、100 人以上は点在する程度になることが見込まれ、市役所東側にまとまりが見られます。また、150 人以上が点在しているところは、主に市営住宅が立地しています。

新里地区では、25 人未満が大半を占める状況は変わりませんが、駅周辺では 50 人以上 100 人未満が増加すると見込まれます。

黒保根地区では、10 人以上が減少することが見込まれ、山間部の分布が減少し、支所周辺に高齢者人口が分布することが見込まれます。



資料：桐生市住民基本台帳

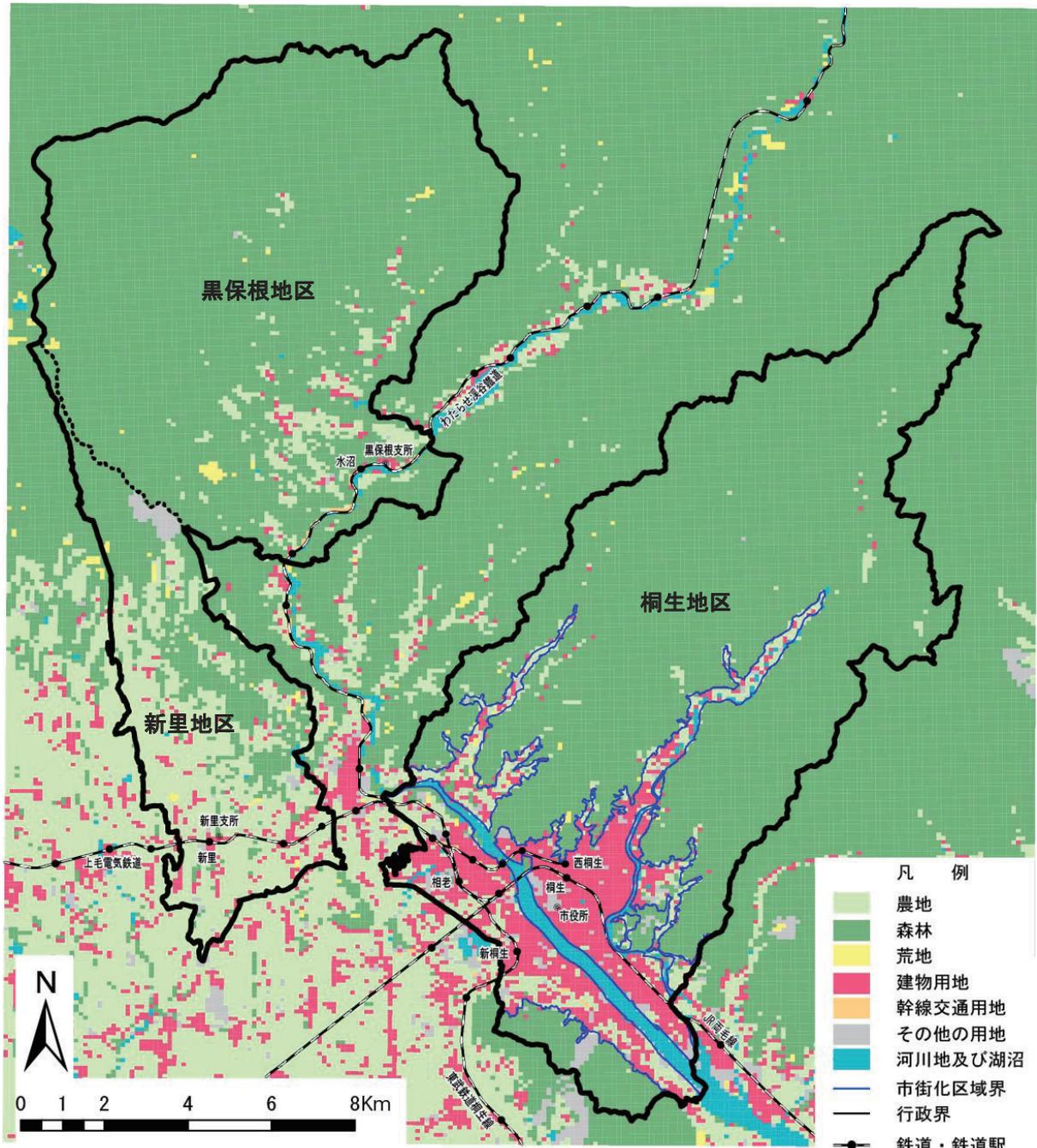
図 高齢者人口の分布（2040 年推計）

1-2 土地利用

① 1976年土地利用状況

森林が市内の大半を占めており、農地は新里地区に多く見られるほか、桐生地区の市街化区域や黒保根地区の一部にもまとまって見られます。

建物用地は桐生地区の市街化区域内に広範囲に分布しているほか、新里地区の主要地方道沿道や黒保根地区の支所周辺などに分布しています。



資料：国土数値情報

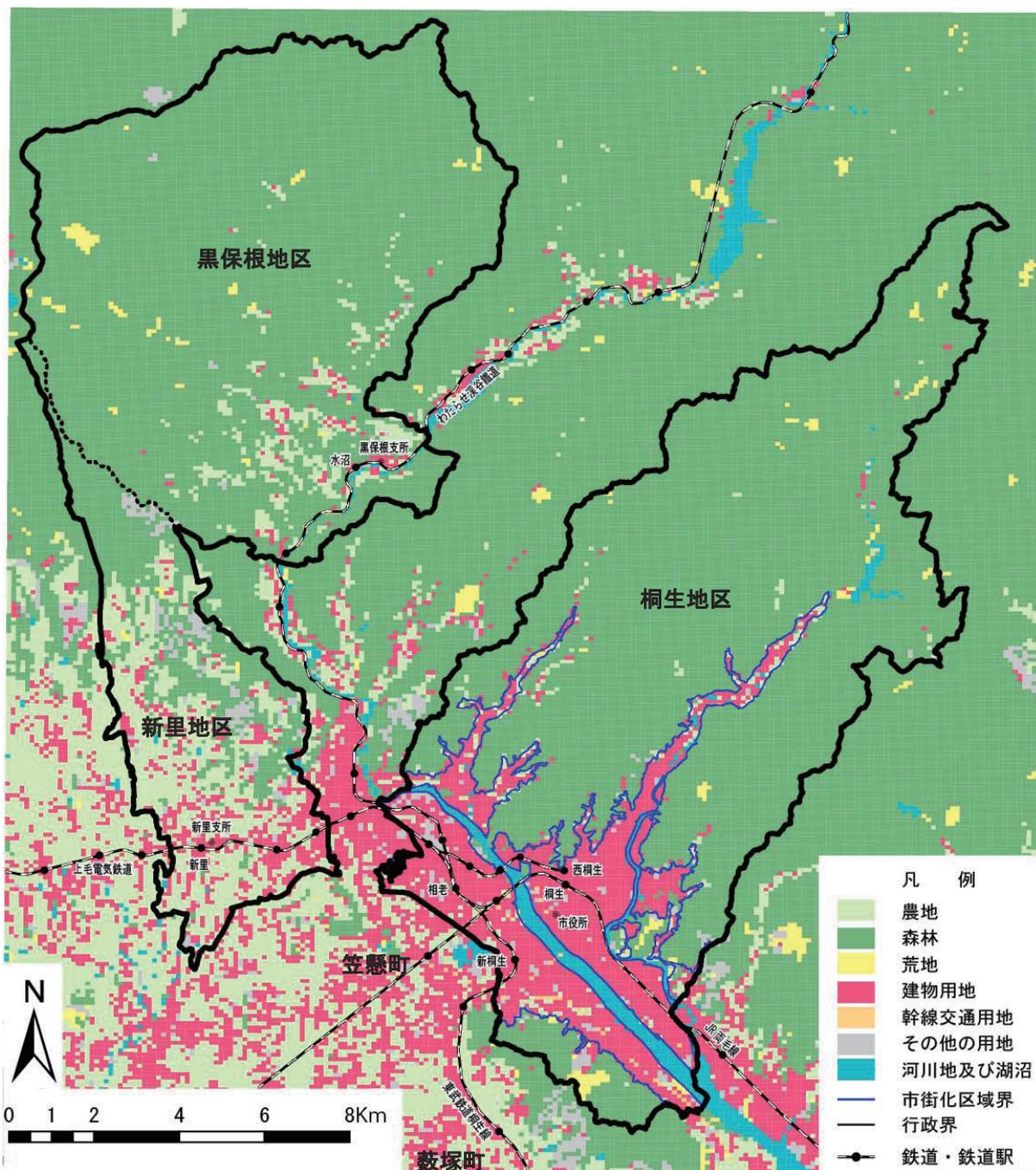
図 土地利用の状況（1976年）

② 2014 年土地利用状況

1976 年と 2014 年を比較すると、建物用地が桐生地区の市街化区域内や新里地区の主要地方道沿道で増加しています。

建物用地の面積は 40 年で約 2,474ha から約 4,212ha と約 1.7 倍に拡大した一方で、農用地や森林は約 1,900ha 減少するなど都市化が進行しています。

また、隣接するみどり市笠懸町や太田市藪塚町などの区域区分が設定されていない都市計画区域では農地の中に建物用地の点在が多く見られます。



資料：国土数値情報

図 土地利用の状況（2014 年）

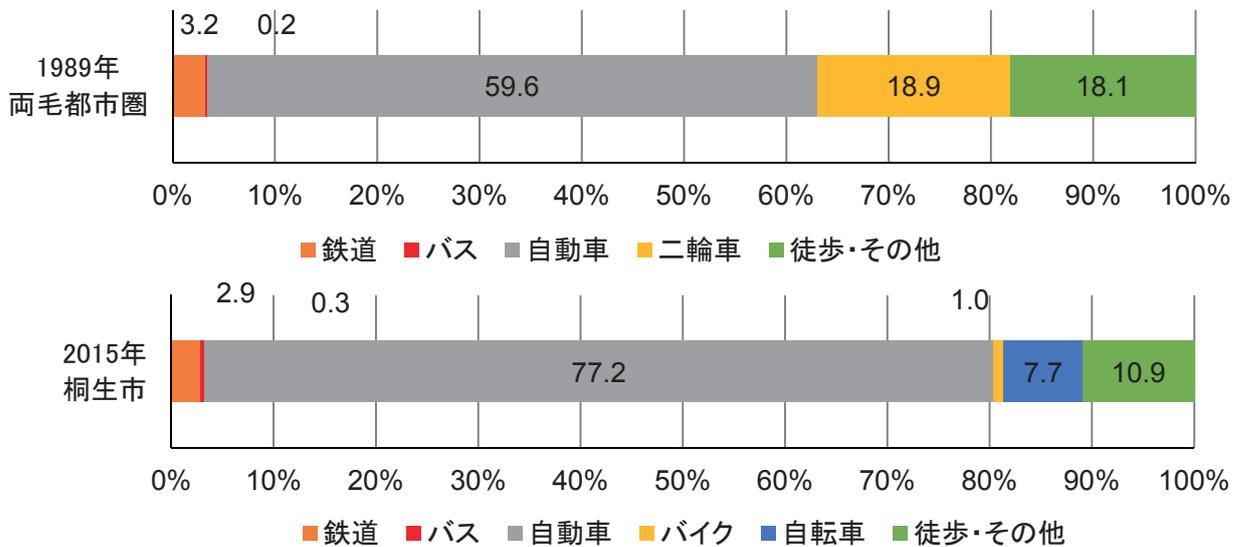
1-3 交通

(1) 公共交通の現状

① 交通手段

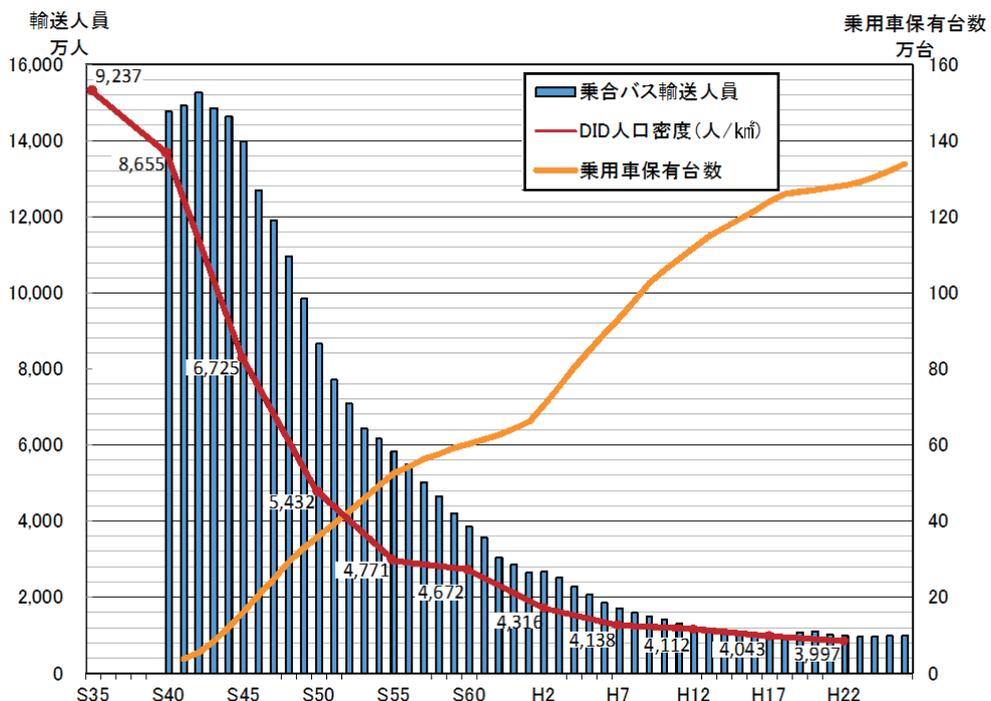
1989年の両毛都市圏と2015年の桐生市の代表交通手段を比較すると、自動車の割合が増加し、二輪車（バイク、自転車）が減少しています。また、公共交通としては、鉄道の利用者がわずかに減少しています。2015年の市民の代表的な交通手段は、77.2%が自動車を利用するなど、マイカー依存が強く、鉄道とバスの利用者は合わせて3.2%と大変少ない状況です。

群馬県内全体の乗合バス輸送人員は、DID人口密度が低下するとともに減少し、乗用車保有台数は増加しています。



資料：群馬県交通まちづくり戦略

図 代表交通手段の割合



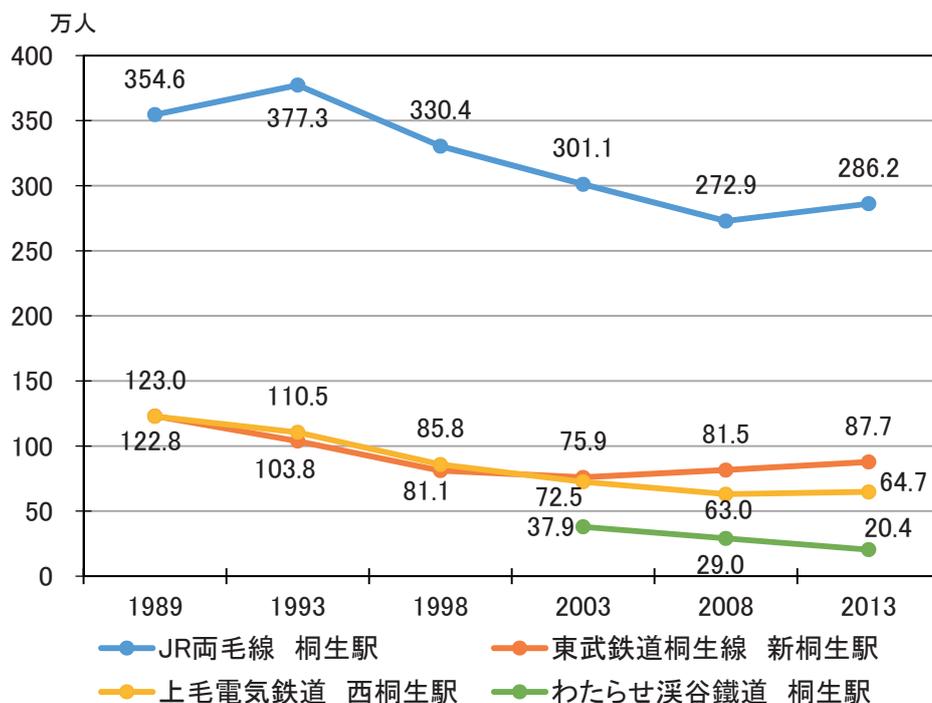
資料：群馬県交通まちづくり戦略

図 乗合バス輸送人員とDID人口密度・乗用車保有台数の推移

② 鉄道

本市の鉄道は4路線で15駅あり、他市と比べて多くあることが特徴です。各鉄道駅の年間利用者数の推移としては、JR両毛線の桐生駅、東武鉄道桐生線の新桐生駅、上毛電気鉄道の西桐生駅は近年増加も見られます。

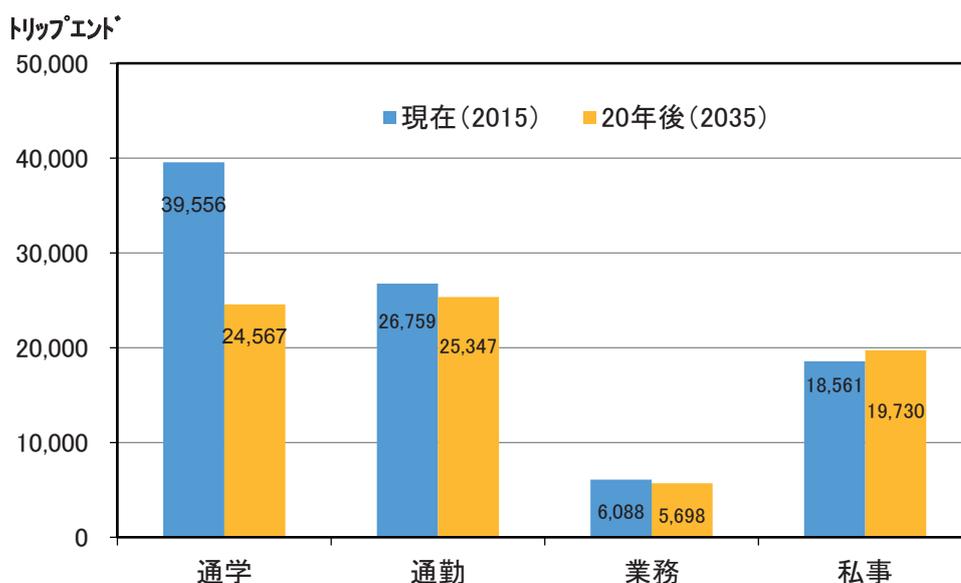
群馬県内の目的別鉄道利用トリップ数をみると、2015年の群馬県内の鉄道利用者は、通学目的が多い状況にあり、20年後の通学目的の利用者が大きく減少することが予想されています。



*わたらせ渓谷鐵道の1998年度以前のデータは不明

資料：桐生市広域連携推進室

図 市内の主な鉄道駅の年間利用者数の推移



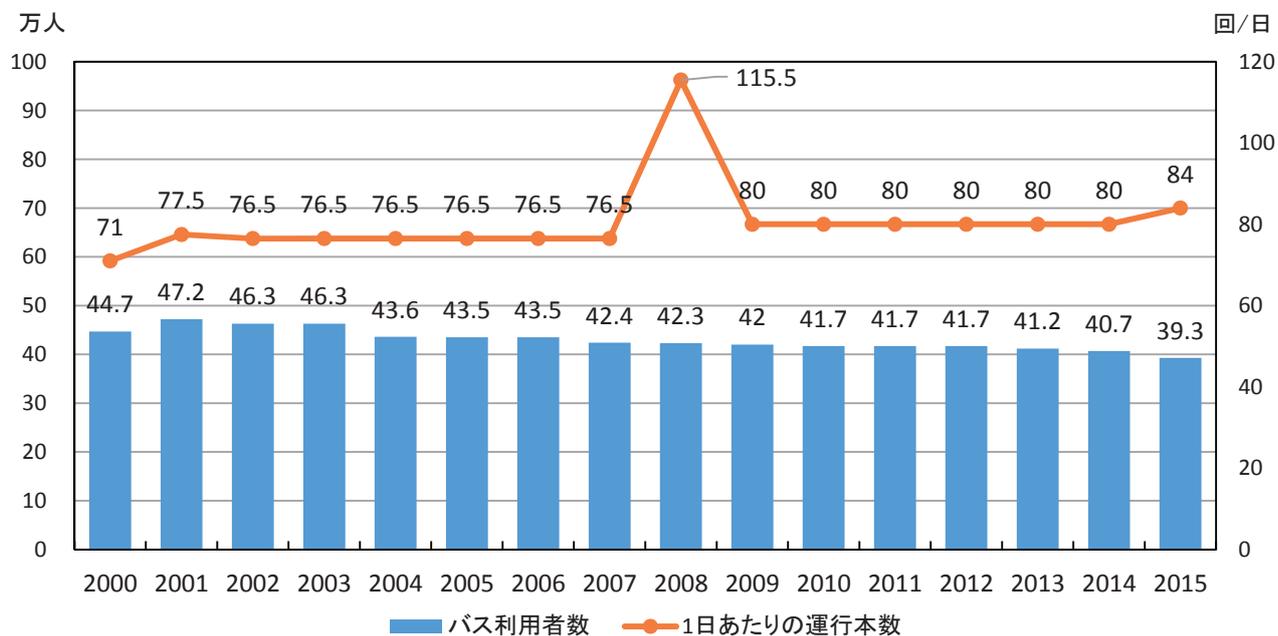
*現在：2015年、将来：2035年

資料：群馬県交通まちづくり戦略

図 群馬県内の目的別鉄道利用トリップ数

③ バス

市内のバスは、おりひめバスが7路線運行しており、1日あたりの運行本数はほぼ横ばいですが、年間利用者数は2001年度以降減少しています。



*2008年の1日あたりの運行本数が増えたことについて、当初7路線だったものを2008年度の路線見直しで8路線としたが、その後のアンケート調査等の結果を踏まえ、2009年度に7路線に再度見直しを行ったため、2008年度のみ他の年度より多くなっている。

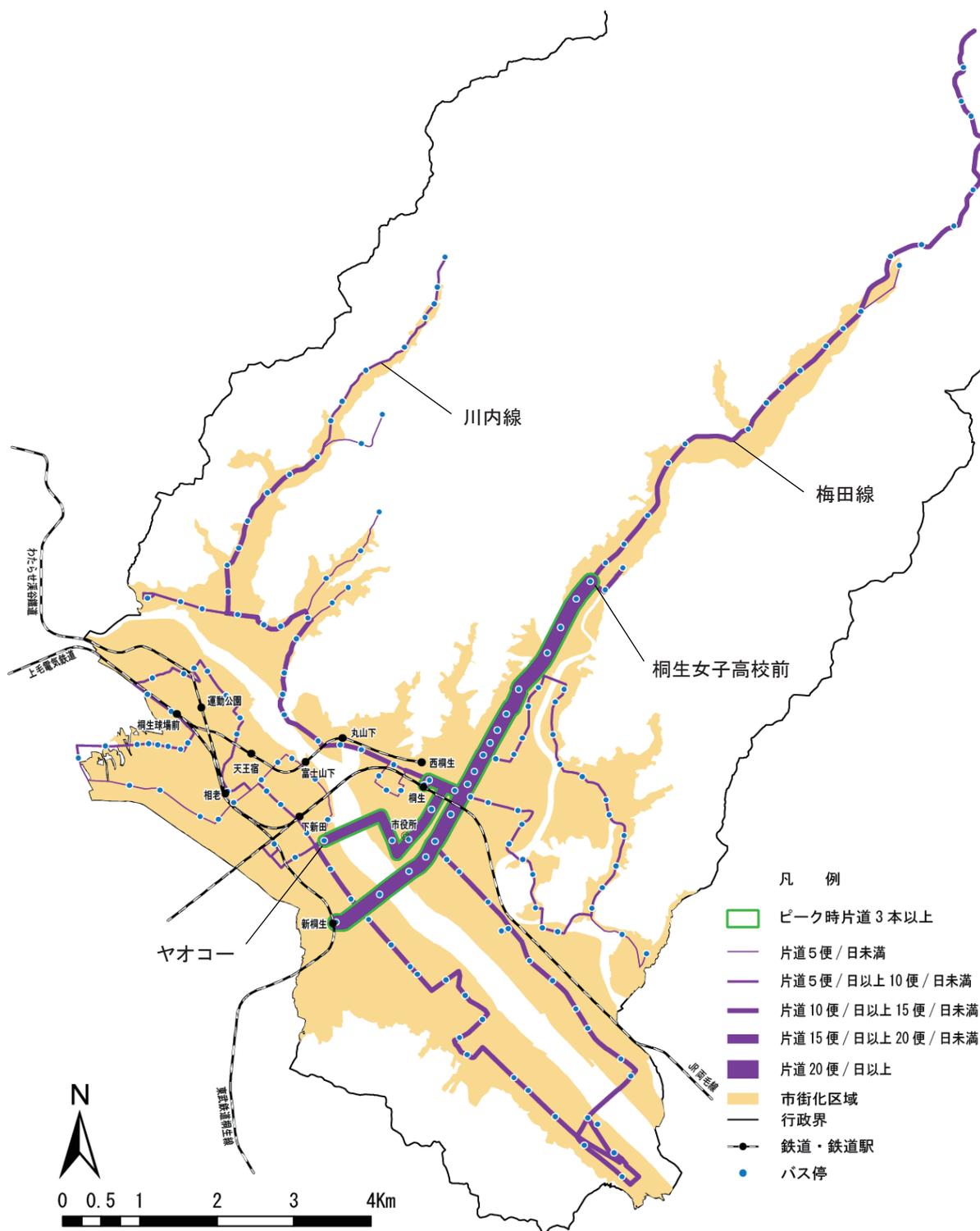
資料：桐生市広域連携推進室

図 おりひめバス年間利用者数の推移

おりひめバスの運行本数は、片道 30 便/日以上の間はなく、桐生女子高前～新桐生駅は片道 20 便/日以上、桐生駅北口～ヤオコー前の区間は片道 15 便/日以上となっています。

片道 10 便/日以上の間は概ね 1 時間に 1 便の運行が確保されていますが、片道 10 便/日未満の間では、運行本数が少ないために、待ち時間が長いなど利便性が低い状況です。

路線別にみると梅田線、川内線の運行距離は最大で 20 km 程度と長く、一部の区間では片道 5 便/日程度と運行本数が極端に少ない運行状況となっています。



資料：おりひめバス路線図・時刻表（平成 28 年 4 月 1 日改正）

図 おりひめバス運行本数

④ 予約制おりひめ及びデマンドタクシー

桐生地区では、2014 年度におりひめバス岡の上団地経由を廃止したことや新たなバス需要の発生により、岡の上線と宮本線の経路上の「予約制おりひめ(乗り合いタクシー)」を導入しています。

新里地区では 2011 年度、黒保根地区では 2012 年度に路線バスを廃止し、「デマンドタクシー※」を導入しています。

【予約制おりひめ】

あらかじめ電話予約し、バス停で定められた時刻に他の利用者と一緒に乗り合って利用する。

地区名	運行範囲	運行時間	車両
桐生	岡の上線 岡の上地域から桐生駅を結ぶ区間	午前 8 時 20 分 ～午後 4 時 55 分	タクシー車両 5 人乗り
	宮本線 宮本町3・4丁目から桐生駅を結ぶ区間	午前 9 時 00 分 ～午後 4 時 30 分	

【デマンドタクシー】

あらかじめ電話予約し、自宅などの希望する場所まで迎えに行き、目的地まで乗り合いで運行する。

地区名	運行範囲	運行時間	車両
新里	町内全域 みどり市の「さくらもーる」と「恵愛堂病院」へ乗り入れている。	午前 8 時 30 分 ～午後 6 時	タクシー車両 5 人乗り
黒保根	町内全域 黒保根町外への運行はしていない。朝夕の運行は、通勤又は通学用に定時定路線運行をしている。	午前 8 時 30 分 ～午後 5 時 20 分	ワゴン車両 10 人乗り

資料：桐生市広域連携推進室

表 予約制おりひめ及びデマンドタクシーの運行状況

<交通手段ごとの輸送力と必要とする空間の比較>

鉄道、バス、自動車が 130 人を運ぶのにどれだけ道路空間等が必要かについて、以下の図のように、車両のサイズを視覚的なイメージで示して比較したところ、鉄道やバスは省スペースで多くの人数を運べるのに対し、自動車はその数倍の道路空間が必要であることがわかります。

自動車の使用を控え、鉄道やバス等の公共交通を利用することは、交通渋滞の緩和に極めて効果的であり、まちなかの道路空間の有効活用につながります。



130 人を運ぶのに必要な車両の数

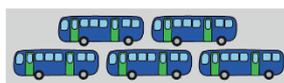
1 両

5 台

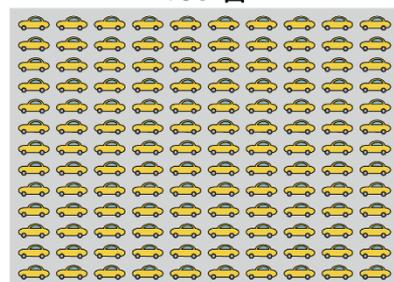
130 台



鉄道



おりひめバス
(中型)

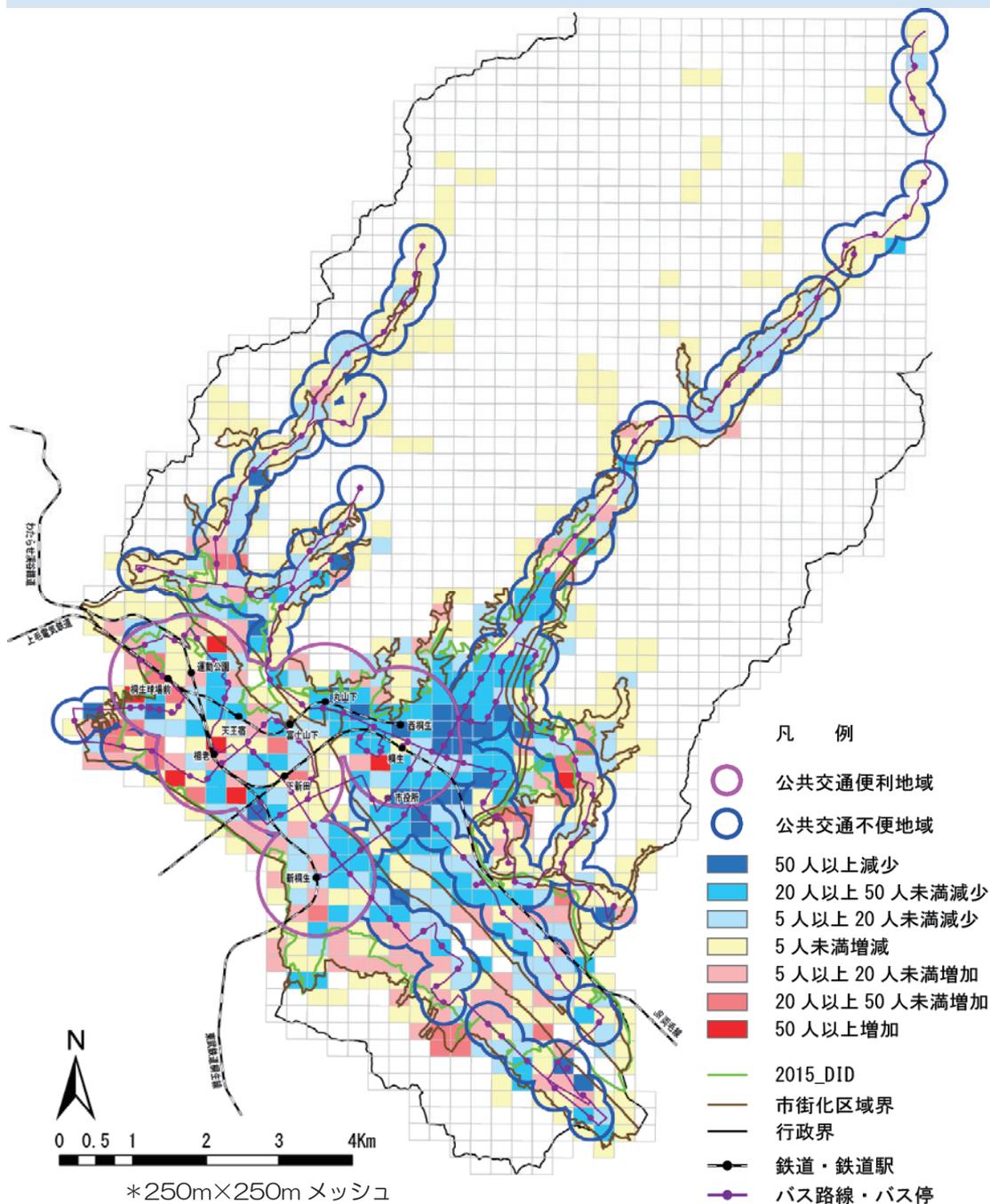


自動車
(コンパクトカー)

*鉄道1両あたりの乗車人数を130人とした場合

(2) 公共交通便利地域と高齢者人口増減

高齢者人口は、全体的に減少しており、特に公共交通の結節点である桐生駅周辺で大きく減少することが見込まれます。また、人口集中地区（DID）の縁辺部である公共交通不便地域や空白地域では、高齢者人口が増加することが見込まれます。



*250m×250m メッシュ

*公共交通便利地域等の定義

		バス	
		バス停から 300m 圏内	バス停から 300m 圏外
		運行本数 30 便/日 (片道) 以上	運行本数 30 便/日 (片道) 未満
鉄道	駅から 800m 圏内	公共交通便利地域	
	駅から 800m 圏外	公共交通不便地域	公共交通空白地域

資料：立地適正化計画作成の手引き（平成 30 年 4 月 25 日版）を基に本市で作成

図 桐生地区の公共交通の利便性と高齢者人口増減の分布（2015～2040 年）

1-4 経済

小売業について、1994年と2014年を比較すると、事業所数は約1,160件減少しており、20年間で約57%減少しています。小売販売額は約600億円減少しており、20年間で約40%減少しています。

小売業売場面積は、約41,000㎡減少しており、20年間で約26%減となっています。1㎡あたり小売販売額は、1994年から2007年まで減少傾向にありましたが、2014年には増加に転じています。

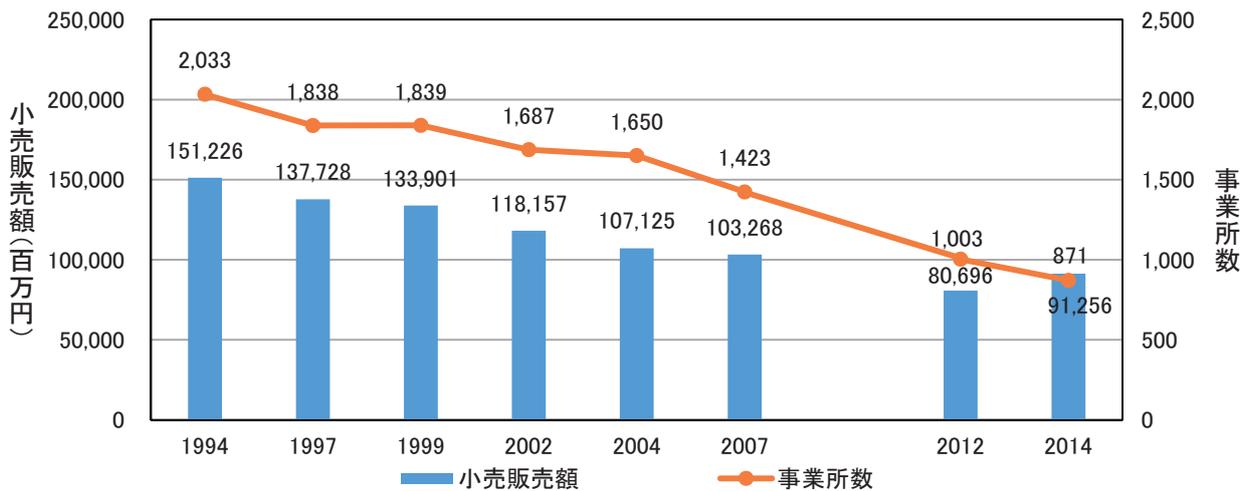


図 小売販売額、事業所数の推移

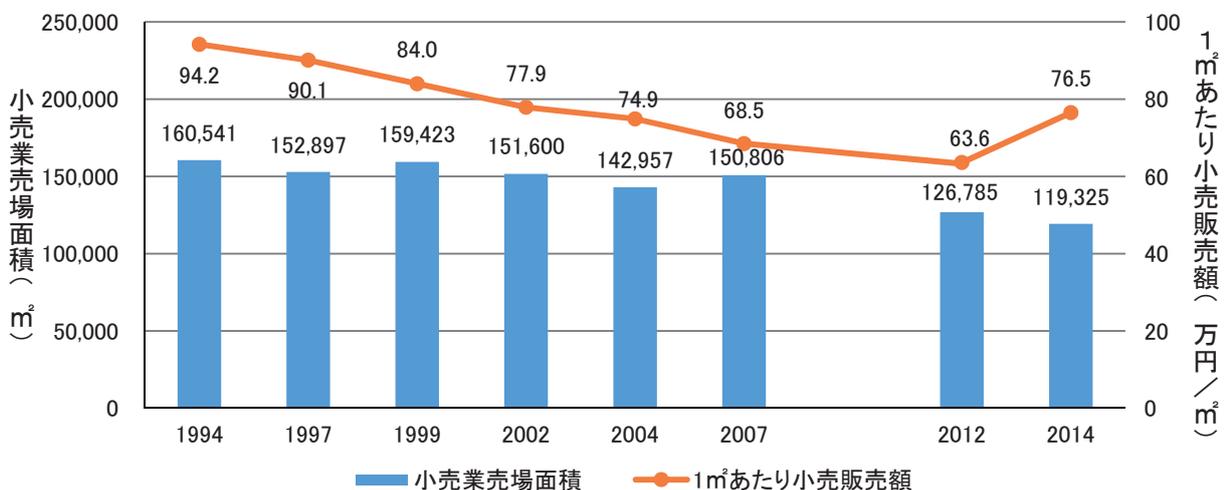


図 小売業売場面積、1㎡あたり小売販売額の推移

資料：1994、1997年：商業統計調査*（3年ごと）

1999～2007年：商業統計調査（5年ごとに「本調査」を実施し、本調査の2年後に「簡易調査」を実施）

2009年：経済センサス・基礎調査は、調査区分が異なるため集計しない

2012年：経済センサス・活動調査（従前の「商業統計調査・簡易調査」）

2014年：経済センサス・基礎調査（従前の「商業統計調査・本調査」）

1-5 空き家

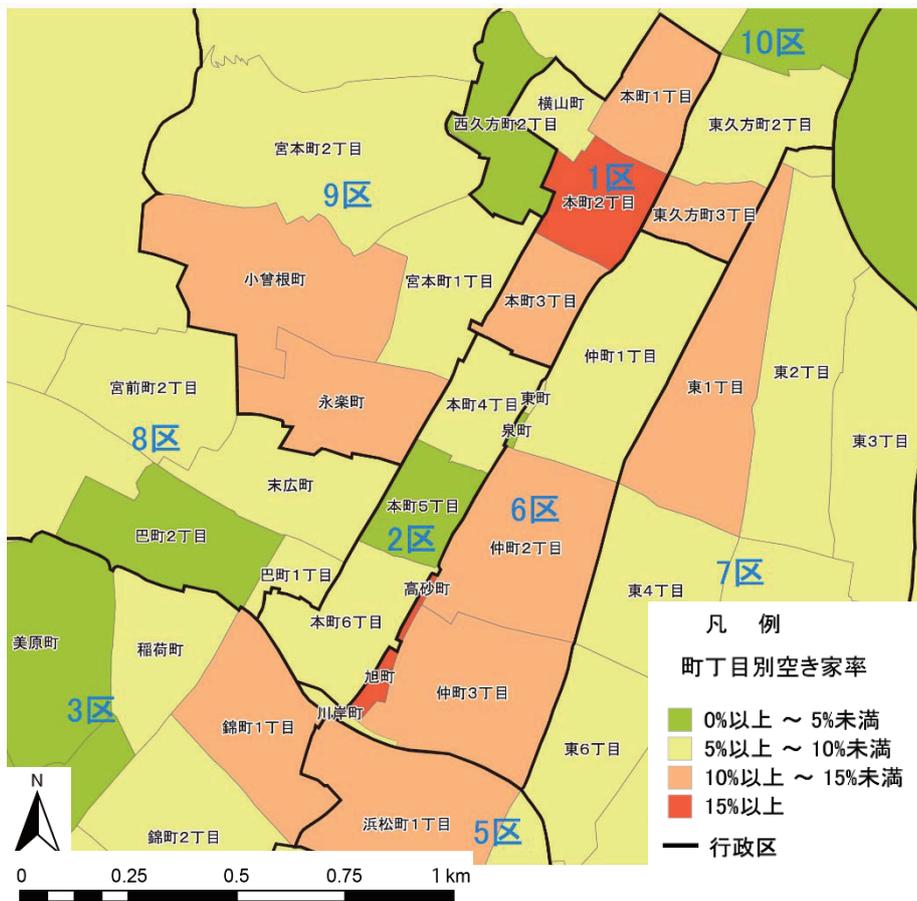
市全体の空き家率は約 5.6%ですが、特に旧市街地の1、5、6、9区の空き家率は 10% 前後の率となっており、人口減少の進行に伴い更なる空き家の発生が予想されます。

なお、空き家率が高い 19、22 区は新里・黒保根地区の山間部であり、建築物の数が少なく、別荘等が空き家になったことにより割合が高くなっていると考えられます。

行政区	空き家件数	全家屋数	空き家率 (%)	行政区	空き家件数	全家屋数	空き家率 (%)	行政区	空き家件数	全家屋数	空き家率 (%)
1区	120	1,012	11.9	9区	208	2,165	9.6	17区	219	5,258	4.2
2区	60	948	6.3	10区	186	2,668	7.0	18区	142	2,800	5.1
3区	148	2,071	7.1	11区	246	6,306	3.9	19区	299	2,942	10.2
4区	137	3,126	4.4	12区	285	5,372	5.3	20区	132	4,727	2.8
5区	129	1,317	9.8	13区	205	5,754	3.6	21区	209	5,199	4.0
6区	249	2,185	11.4	14区	183	3,101	5.9	22区	239	2,578	9.3
7区	289	3,612	8.0	15区	448	10,600	4.2	合計	4,706	84,146	5.6
8区	272	4,463	6.1	16区	301	5,942	5.1				

資料：桐生市空き家等対策計画（平成 29 年度）

表 行政区ごとの空き家率



*旧市街地：行政区 1~10 区

資料：桐生市空き家等対策計画（平成 29 年度）データを編集

図 旧市街地の空き家率

1-6 災害

(1) 土砂災害特別警戒区域等の状況

土砂災害特別警戒区域[※]等は、桐生地区の斜面地に多く分布しています。人口集中地区（DID）が拡大し、土砂災害特別警戒区域等が指定されている斜面地へと市街化が進行しました。また、市街化した後に、区域指定されたものもあります。

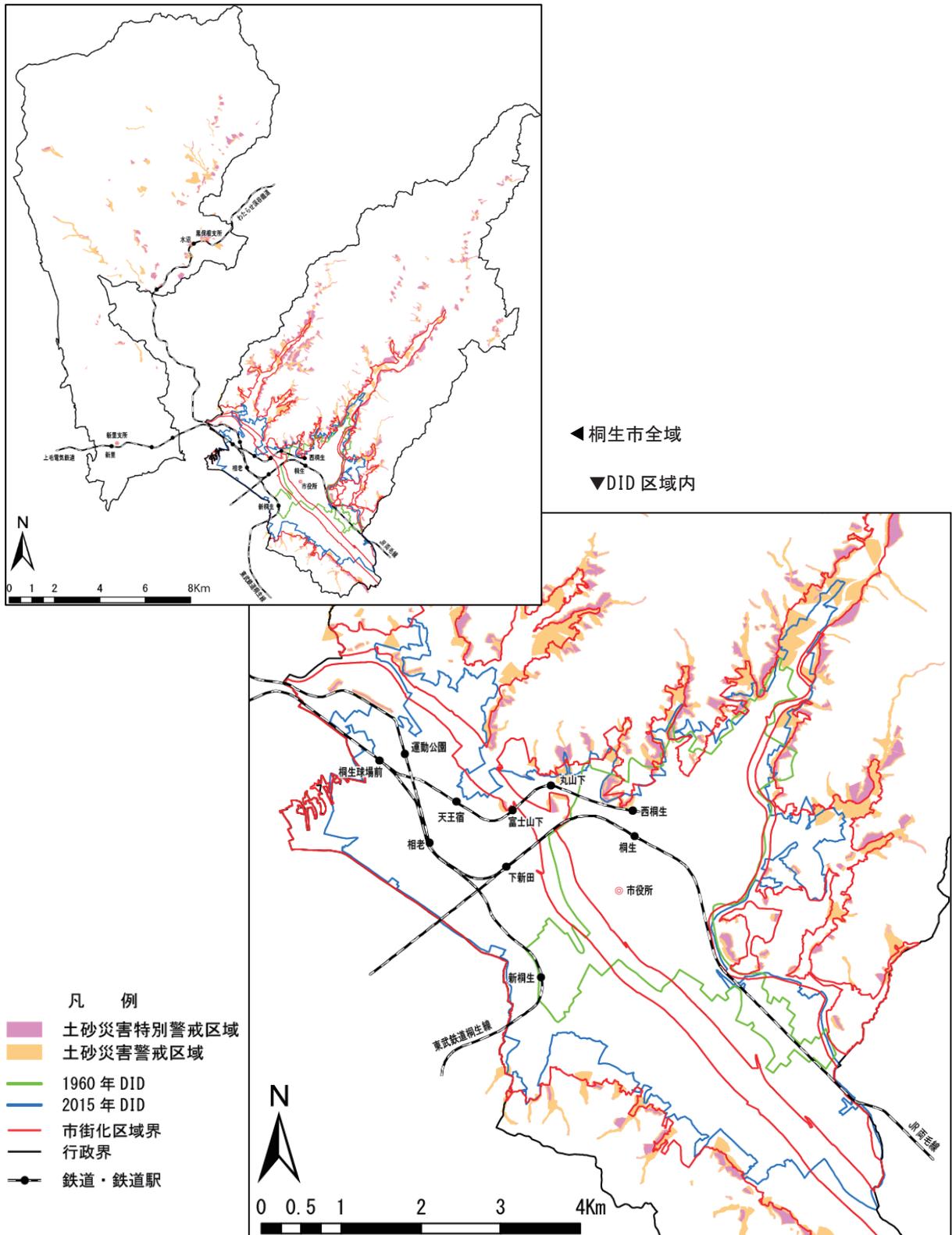
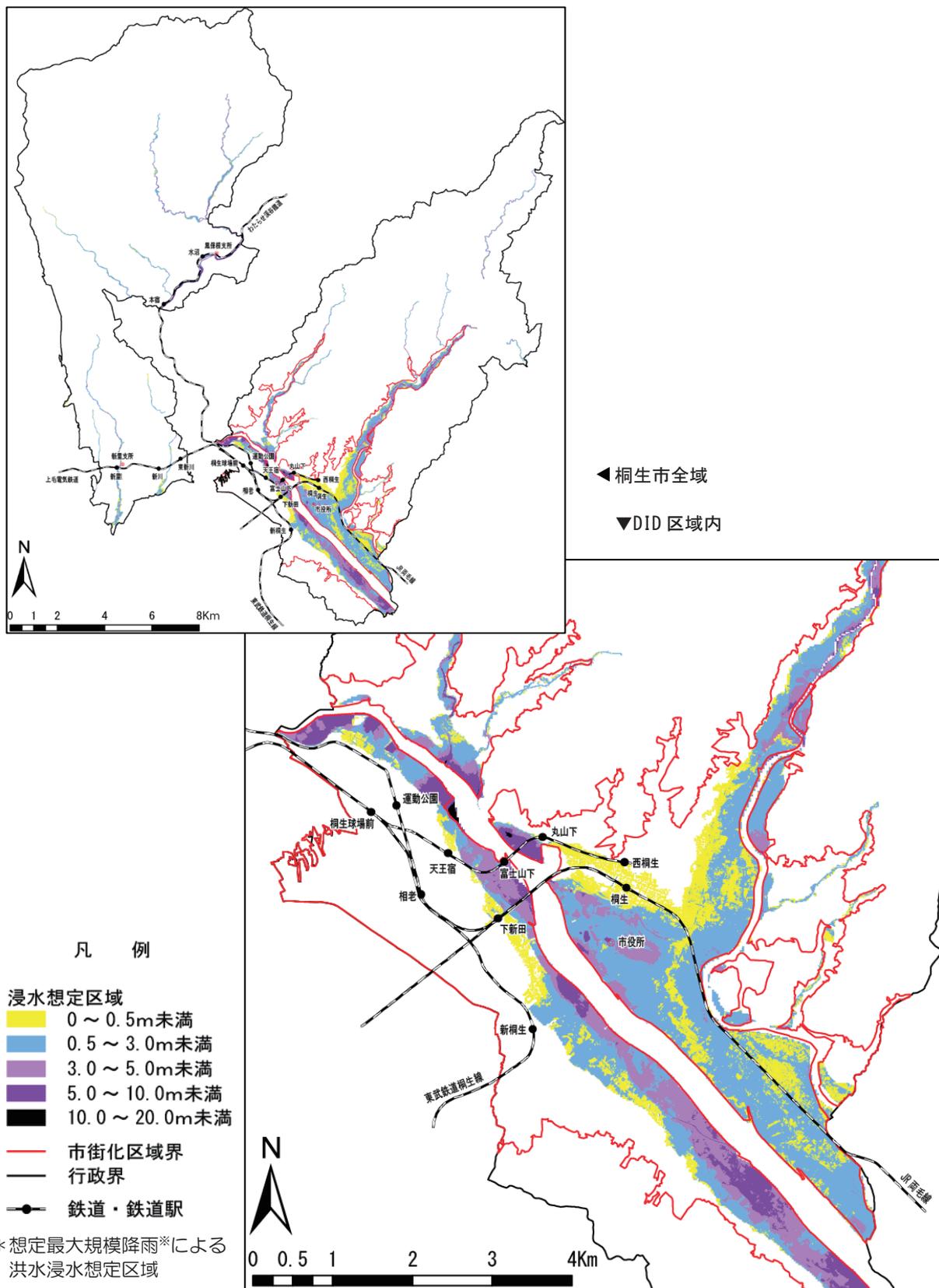


図 土砂災害特別警戒区域等

(2) 浸水想定区域の状況

桐生地区では、渡良瀬川と桐生川等が大雨により氾濫した場合の浸水想定区域*が、市街化区域の広範囲に及んでおり、渡良瀬川の右岸側には、浸水深3m以上が想定されている区域が広がっています。



資料：桐生市水害ハザードマップ（平成30年8月）

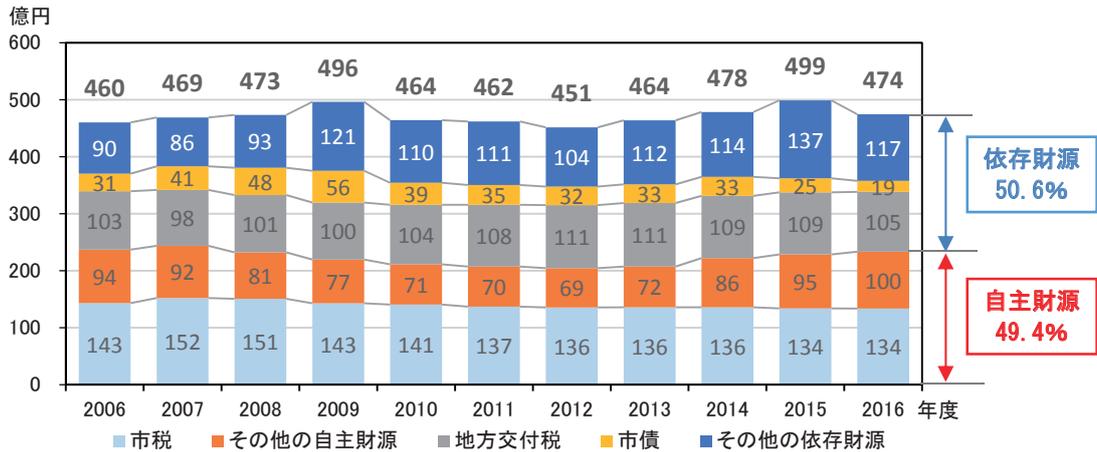
図 浸水想定区域

1-7 財政

(1) 歳入・歳出

① 歳入決算額の推移

普通会計*の歳入決算額*は、毎年450～500億円程度で推移しています。
 2016年度の歳入決算は、市税などの自主財源*の割合が約49.4%、地方交付税や市債などの依存財源*の割合が約50.6%となっており、国・県への依存度がわずかに高い状況となっています。



*その他の自主財源：分担金及び負担金、使用料及び手数料、財産収入、繰入金など
 その他の依存財源：国県支出金*、地方譲与税及び交付金など

資料：財務省決算カード

図 歳入決算額の推移

② 歳出決算額の推移

普通会計の歳出決算額*は、毎年430～480億円程度で推移しています。
 2016年度の歳出決算は、義務的経費*が全体の約半分を占め、その中でも扶助費*が毎年増加を続け、約100億円となっています。人件費と投資的経費は減少傾向となっています。



*投資的経費：普通建設事業費、災害復旧費
 その他の経費：物件費、維持補修費、補助費等、積立金、投資及び出資金、貸付金など

資料：財務省決算カード

図 歳出決算額の推移

③ 固定資産税・都市計画税の状況

歳入のうち市税が約 28.5%を占めており、その市税のうち固定資産税・都市計画税が約 48%を占めています。固定資産税・都市計画税は、旧市街地の市街化区域から約 22.6%（市の面積に占める割合約 2.5%）、その他の市街化区域から約 63.4%（市の面積に占める割合約 8.6%）が支払われており、活力ある市街地を維持・形成することにより、本市の財政運営の安定化が図られます。

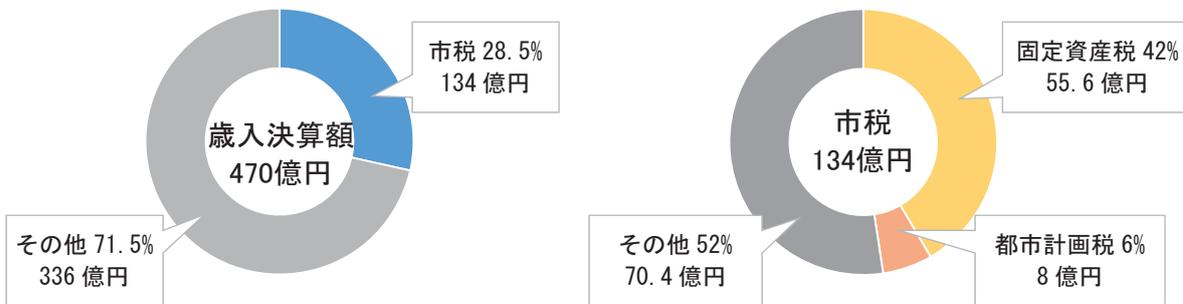


図 歳入決算額の内訳 (2016年度)

図 市税の内訳 (2016年度)

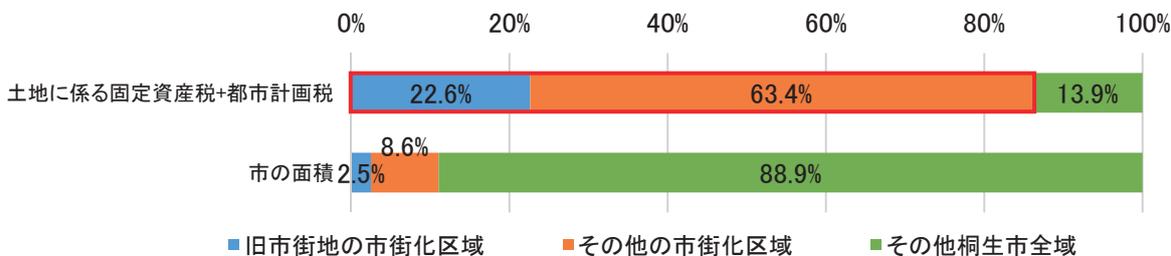


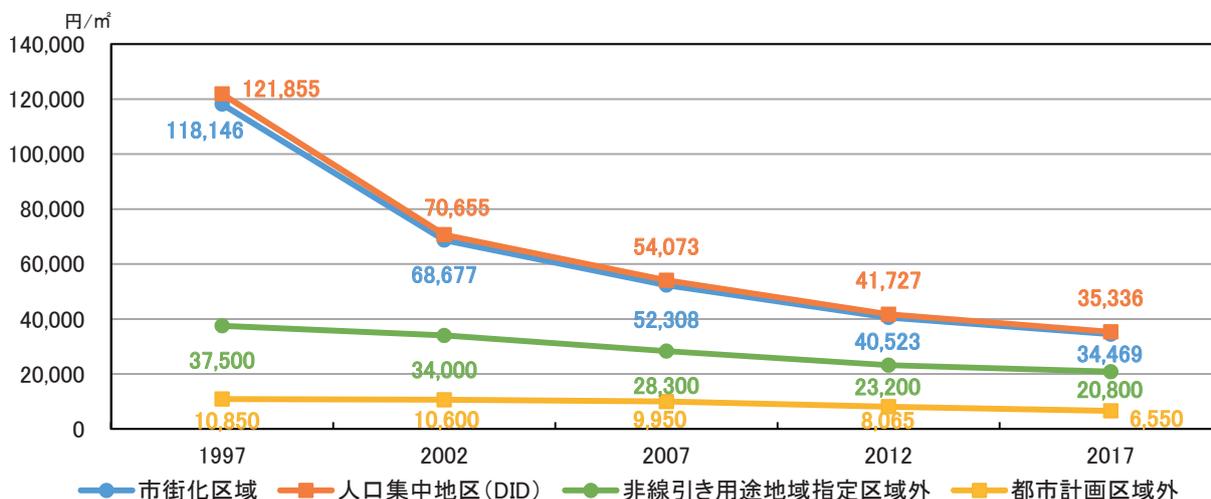
図 区域別の内訳

資料：桐生市財政課、税務課

(2) 地価

地価は市全域で下落しており、特に市街化区域、人口集中地区（DID）では 1997 年からの 20 年間で約 71%下落しています。

地価の下落は、市税収入の根幹を成す固定資産税及び都市計画税の減少につながるため、市の財政運営に大きな影響を与えます。



資料：都道府県地価調査、国土数値情報

図 市内における地価調査※の推移

2 コンパクトシティを形成するにあたっての課題

本市がコンパクト・プラス・ネットワークの形成によって、持続可能な都市づくりを進めるにあたり、先述した現状と将来見通しから分析した課題は以下のとおりです。

① 土地利用

- 市街化区域周辺の農地で虫食い状に宅地化が進むことは、良好な営農環境の保全及び都市内における既存ストックを含めた効率的な都市機能の活用を損なう。また、非効率的なインフラ整備の必要性が生じるため、持続可能な都市の形成に支障をきたすことから、土地利用規制を広域的に適正化する必要がある。
- 中心市街地の空洞化は、集積している生活サービス施設の将来的なサービス水準※低下や施設廃止につながることから、拠点機能の強化や地域資源を生かした魅力ある拠点形成を進め、高い拠点性を有する地域へ生活サービス施設や居住の誘導・集積を推進する必要がある。

② 交通

- 公共交通の利用者数が少なくなると、公共交通サービス水準が低下するため、駅周辺などの公共交通沿線の人口密度を維持するとともに、拠点間のアクセス性向上と効率的な運行形態の見直しにより、利用者数を増加させる必要がある。
- 郊外部をはじめとした公共交通不便地域における高齢者数の増加は、公共交通不便地域に居住する交通弱者の増加につながることから、民間活力の活用も含めた様々な移動手段を検討し、効率的な交通環境の実現が必要である。
- 高齢者数の増加は、交通事故や交通弱者の増加に影響するため、歩きやすい歩行空間と利用しやすい公共交通サービスの確立により、安心して外出できる環境を形成する必要がある。
- 予約制おりひめやデマンドタクシーは乗車人員が少なく、利用したい時間が集中すると利用できない人が発生するため効率的な交通環境の実現が必要である。

③ 経済

- 商業活動の衰退は、住民の生活利便性が低下するため、拠点における生活サービス施設の維持等による経済活動の維持とともに、周辺地域においても徒歩や公共交通を利用して拠点にアクセスしやすい環境の実現が必要である。

④ 空き家

- 人口集中地区（DID）内の人口密度が低下すると、都市内において空き家・空き地等の低未利用土地※が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに相当程度の分量で発生する現象である「都市のスポンジ化」が進行するため、点在する空き家・空き地に対する対策が必要となる。
- 中心市街地の空き家の増加は、中心市街地の衰退につながるため、空き家を利活用しながら生活サービス施設や居住の誘導を図る必要がある。

⑤ 災害

- 土砂災害特別警戒区域等では、昨今の異常気象の影響により災害リスクが高まっているため、災害リスクの低いエリアへの居住の誘導が必要となる。
- 市街地には、浸水想定区域が広く分布しており、安全な地域への居住の誘導は市街地などの都市基盤の整った地域を外すこととなりとても非効率であるため、災害対策や速やかな避難に関するソフト対策が必要となる。

⑥ 財政

- インフラ施設の維持管理コストが増加し、将来にわたって安全なインフラを維持できなくなるおそれがあるため、効率的な都市経営が必要となる。
- 市街化区域の地価の下落は、市税収入の根幹を成す固定資産税及び都市計画税の減少につながり、市の財政が不安定となるため、市街化区域の中でも特に中心市街地の活性化が必要である。

【将来見通し】

今後も人口減少、少子化、高齢化率の上昇等の人口変動が予測されており、それによる地域への影響について、以下のようなことが懸念される。

- ・生産年齢人口・年少人口の減少が顕著な中、郊外への宅地化が進行し低密度な人口分布を維持した場合、コミュニティの維持が困難になる。
- ・通勤通学者が減少し、公共交通の縮小などサービス水準が低下する。
- ・一定の人口規模で成り立っている生活サービス施設の維持が困難になる。
- ・中心市街地の人口減少は、空き家の増加やまちなかの衰退を一層加速させる。
- ・生産年齢人口の減少により、自治会や消防団員などの住民組織の担い手が不足し、共助機能や防災力が低下する。
- ・経済や産業活動の縮小、社会保障費※の増加が見込まれ、本市の財政状況が悪化し行政サービス水準が低下する。