

第1章 はじめに

1 コンパクトシティ計画の策定の背景と目的

1-1 背景と目的

本市は、全国的に市町村合併が進む中、2005年に旧勢多郡新里村・黒保根村と合併し、地域の面積が約2倍に拡がりました。人口は1975年をピークに減少が始まり、今後も人口減少・少子高齢化※が見込まれています。桐生地区は、市街地※大半を山地に囲まれて平地が少ないという地形条件の中で渡良瀬川と桐生川の扇状地に市街化が進み、中心市街地の地価が上昇しました。車社会の発展も影響して、地価の安い郊外へと人口が流出し、その結果、市街地の人口密度※の低下が進行しています。新里地区は、農地が多く地価が安いことから、点的に宅地化が進行しています。黒保根地区は、山間部のため可住地が少なく高齢化や過疎化が進行しています。

本市では、ほぼ全域において人口密度や地価も低下しており、このままでは中心市街地の衰退、公共交通※サービスや生活利便性の低下、空き家及び空き地の増加による都市のスポンジ化、固定資産税※などの税収の低下による市の財政の逼迫などが懸念されます。また、近年は土砂災害や河川の浸水被害が全国で頻発しており、安全性の確保のため、ソフトとハードを組み合わせた一体的な災害対策の推進が求められています。

このため、人口減少・少子高齢化が進行している中でも、持続可能な都市を形成するため、生活サービス施設※（医療・福祉・子育て・教育文化・商業等）や居住の誘導により、まちをコンパクト化することで一定の区域内の人口密度を維持しながら、子どもから高齢者まで誰もが住みたいと思える、誰もが住み続けたくなるまちの形成を目指し、新たな都市構造の再編を行うために桐生市コンパクトシティ計画を策定しました。

1-2 コンパクトなまちづくり

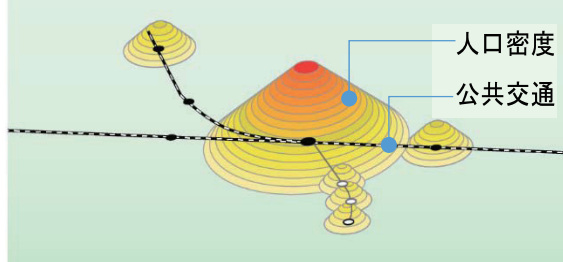
（1）都市構造の再編の必要性

本市の市街地は、江戸時代の「桐生新町」という歴史的な街並みを礎とし、その後の本町通りを中心としたまちづくりにより織物産業の都市として発展しました。戦後、本格的な桐生駅周辺の都市基盤整備等により末広通り等に商店が立地することで中心市街地が形成され、桐生広域圏の中心として、人口と生活サービス施設が集積しました。

しかし、高度成長期以降のモータリゼーション※の急激な進展に伴い、住宅や商業施設等が郊外に立地したことにより、拡散型の都市へと変化し、市街地の人口密度の低下が進行しました。このため市街地の拠点性が低下するとともに、商店街等において空き店舗や空き地が増加し、にぎわいや活気が失われつつあります。

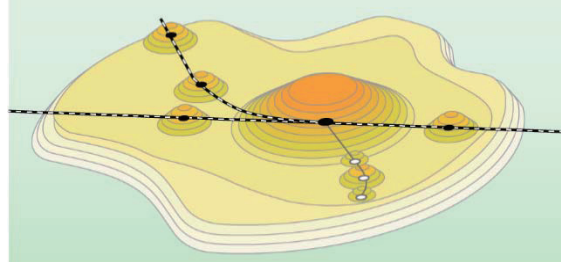
今後も、本市の人口が減少することが見込まれている中で、このまま拡散型の都市構造を放置することは、危険な区域への居住により災害リスクが高くなることや行政サービスが行き届かず、市民生活の利便性の低下や地域コミュニティが継続できなくなるなど、更なるまちの衰退を招くおそれがあります。そのため、人口減少・少子高齢化社会においても行政サービスを低下させず、生活利便性の確保や効率的な都市経営、まちの安全性を向上させるため、コンパクトなまちづくりを目指すことで本計画に基づく持続可能な都市構造へと再編していく必要があります。

1970年代の市街地イメージ



桐生駅周辺や本町通りを中心に、人口や生活サービス施設が集積し、人口密度が高い地区がコンパクトにまとまっていた。

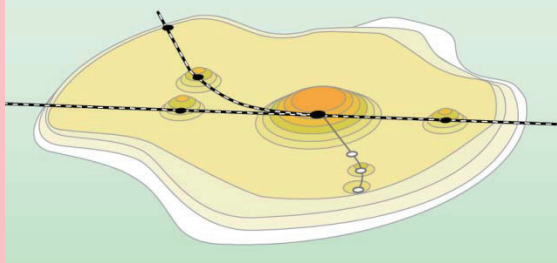
現在の市街地イメージ



農地の多い郊外に生活サービス施設や居住が拡散し、人口の低密度な市街地が広がってしまった。

拡散型の都市構造を放置

拡散型の市街地イメージ



人口減少とともに、人口密度も低下し、拠点性が失われ、市全域が衰退する。

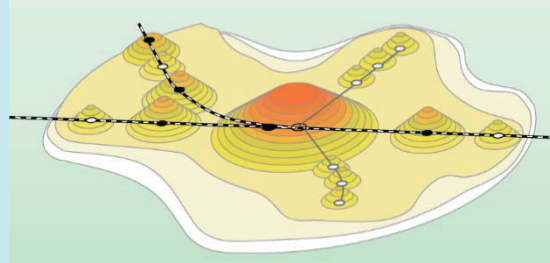
■今後避けたいまちの変化

- ・生活サービス施設の減少
- ・公共交通サービス水準の低下
- ・市街地の更なる衰退
- ・空き家・空き地の増加
- ・行政サービスの低下
- ・災害リスクの高まり
- ・エネルギー消費量・CO²排出量の増大



コンパクトな都市構造へ再編

コンパクトな市街地イメージ



居住のまとまりをコンパクトに形成することで、施設等の利用者人口を維持し、公共交通ネットワークで結ばれた利便性の高い市街地を目指す。

■再編によるまちの変化

- ・生活サービス施設の維持
- ・公共交通サービス水準の向上
- ・市街地の活性化
- ・空き家・空き地の減少
- ・効率的な都市経営
- ・まちの安全性向上
- ・低炭素社会の実現



図 都市構造の再編イメージ

(2)「コンパクト・プラス・ネットワーク」の効果

国は「コンパクト・プラス・ネットワーク※」による都市構造への再編を推奨し、本市においてもその必要性を認識し検討を進めてきました。

本市が目指すコンパクト・プラス・ネットワークの姿は、まちの中心となる桐生駅や新桐生駅等のいくつかの拠点周辺に生活サービス施設を集め、その周りに一定の居住のまとまりを形成させ、拠点それぞれが一定以上のサービス水準を有する鉄道やおりひめバス等の公共交通ネットワークで相互に結ばれた都市構造に再編しようとするものです。

都市構造の再編にあたっては、居住や様々な施設を1つの拠点に集めるのではなく、複数の拠点やその周辺に誘導することに加えて、他市に比べ人口減少率の高い本市は、より限られたエリアの人口密度を確保していくことで、メリハリがあり利便性の高い都市構造へと時間をかけてゆるやかに誘導していくこととしています。

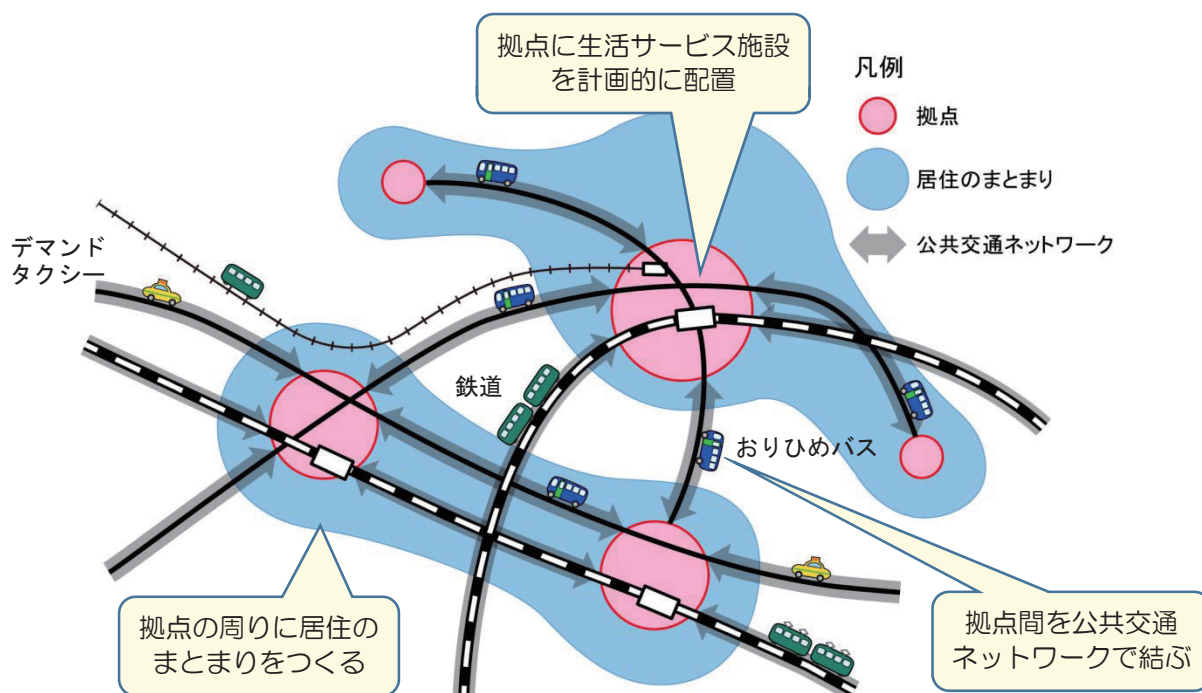


図 「コンパクト・プラス・ネットワーク」による都市構造イメージ

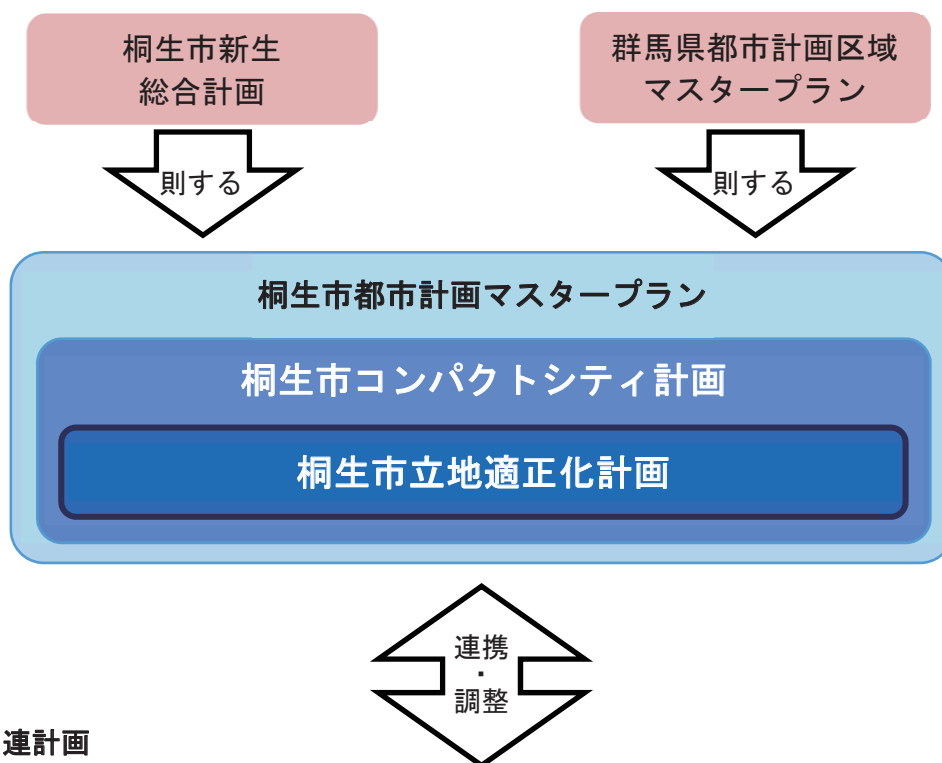
コンパクト・プラス・ネットワークによる都市構造を形成することにより、以下のような効果が挙げられます。

- 一定規模の人口密度の確保による生活サービス施設の維持
- 拠点へのアクセス※性向上や効率的な公共交通運行による公共交通サービス水準の向上
- 生活サービス施設の誘導による市街地の活性化
- 市街地の人口密度増加による空き家・空き地の減少
- 既存ストックの活用などの効率的な都市経営によるインフラ整備の抑制
- 災害リスクの低いエリアへの居住の誘導によるまちの安全性向上
- 交通手段を転換することによる環境に配慮した低炭素社会の実現

2 コンパクトシティ計画の位置づけ

桐生市コンパクトシティ計画の策定にあたっては、上位計画である「桐生市新生総合計画」や群馬県が策定する「都市計画区域※の整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープラン）に則しつつ、市の関連計画との連携・調整を図りました。また、桐生市コンパクトシティ計画は「桐生市都市計画マスタープラン」の一部とみなされます。

■上位計画



■市の関連計画

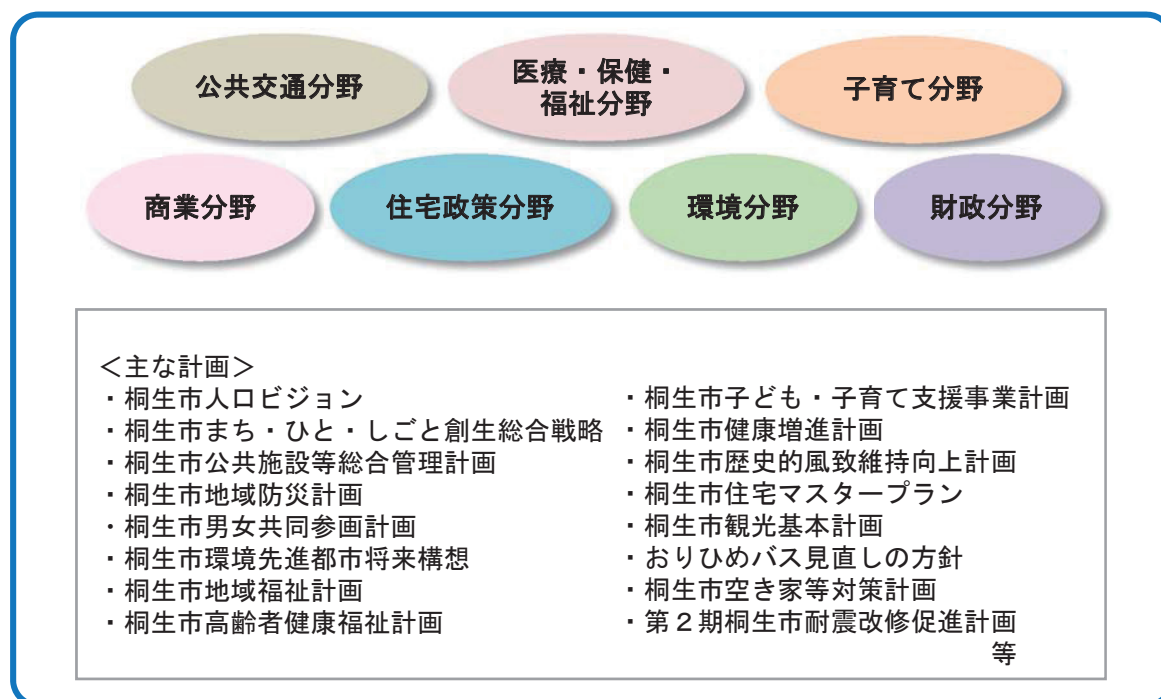


図 コンパクトシティ計画と上位・関連計画の位置づけ

3 コンパクトシティ計画の対象区域及び計画期間

3-1 対象区域

桐生市コンパクトシティ計画は、市の行政区域全体を対象とした計画であり、持続可能なまちづくりについての方針を定めるものです。

桐生地区は、桐生都市計画区域として区域区分※及び用途地域※が指定されているため、都市再生特別措置法※(以下、「法」)第81条第1項に基づき立地適正化計画※の対象区域とします。

新里地区は「新里都市計画区域」が指定されていますが、用途地域の指定がなく、黒保根地区は都市計画区域外であるため「小さな拠点※」などの導入も含めた立地適正化計画以外の施策展開を視野に入れるものとします。

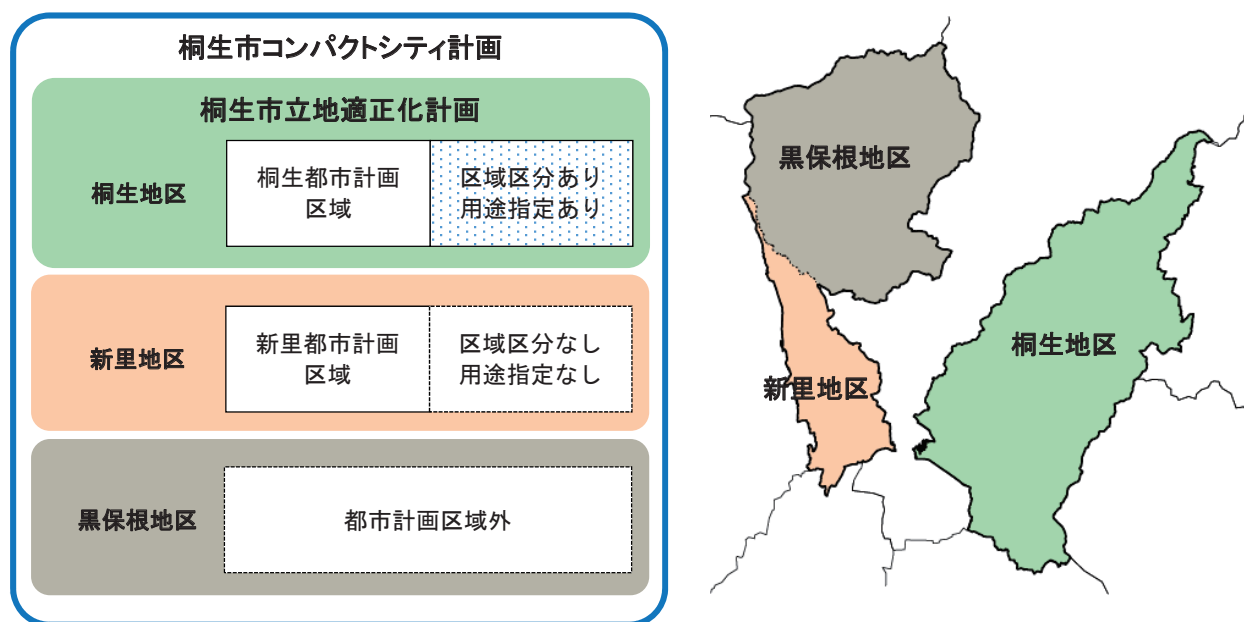


図 コンパクトシティ計画と立地適正化計画の対象区域

3-2 計画期間

桐生市コンパクトシティ計画は、中長期的な視点で将来のまちづくりを見据えるため、概ね20年後の都市の姿を展望し、2040年を計画目標年とします。

計画期間 2019年 ～ 2040年

桐生市コンパクトシティ計画は、概ね5年ごとに施策の実施状況を調査、分析及び評価を行うよう努め、必要に応じて計画の見直しを行います。

立地適正化計画とは

全国的に見られる人口の急激な減少と少子高齢化を背景として、居住者の生活を支えるコンパクトなまちづくりを進める必要性が高まったことにより、居住や都市機能[※]を一定の区域に誘導する「立地適正化計画」が2014年に制度化されました。立地適正化計画は、法により位置づけられた様々な都市機能と都市全域を見渡した「都市計画マスタープラン」（都市計画やまちづくりに関する基本方針）の高度化版です。

「都市計画マスタープラン」が、都市生活だけでなく経済活動も含めた総合的なマスタープランであるのに対し、「立地適正化計画」は、居住や医療・福祉、商業、子育て支援を含めた生活サービス機能の立地、公共交通との連携に関するマスタープランであり、都市計画と民間施設誘導の融合による新しい都市づくりを可能とするための計画となっています。

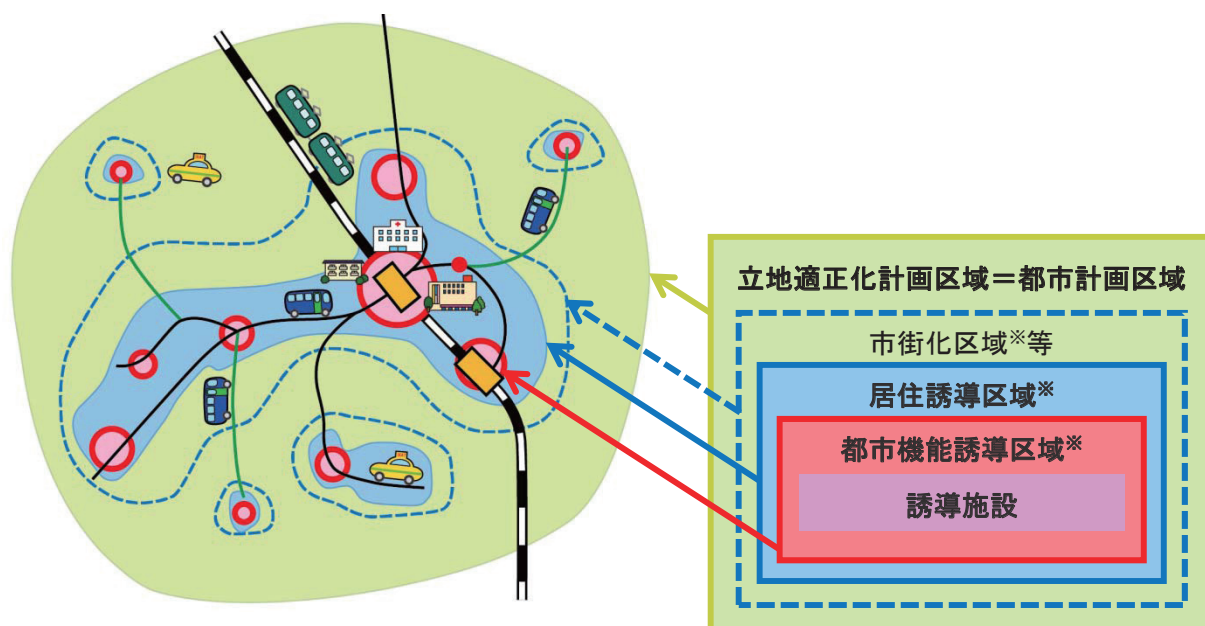


図 立地適正化計画における区域のイメージ

■立地適正化計画の記載事項（必須事項）

○計画対象区域

- 立地適正化計画の区域は、都市計画区域内でなければならない、都市計画区域全体とすることが基本となる。立地適正化計画区域内に、都市機能誘導区域と居住誘導区域の双方を定めるとともに、居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を定めることが必要。

○基本的な方針

- 計画により実現を目指すべき将来の都市像を示すとともに、計画の総合的な達成状況を的確に把握できるよう、定量的な目標を設定することが望ましいとされる。

○都市機能誘導区域

- 医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域。

○誘導施設[※]

- 都市機能誘導区域ごとに、立地を誘導すべき都市機能増進施設（居住者の共同の福祉や利便性の向上を図るために必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの）を定める。

○居住誘導区域

- 人口減少の中にあっても、一定エリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域。