

佐野市コンパクトシティ構想

平成 31（2019）年 3 月

栃木県佐野市

持続可能な都市の形成に向けて

全国的に人口減少、少子高齢化が進行する中、将来にわたり地域経済の一定の成長を確保し、市民がいきいきと暮らすことのできる、持続可能なまちづくりに取り組むことが、わが国の最重要課題となっています。

本市では、ほぼ全域において人口密度が低下し、このままでは中心市街地の空き家や空き地の増加による都市のスポンジ化、地域コミュニティの機能低下、公共交通サービスの縮小やスーパー・銀行などの撤退による市民の生活利便性の低下が予想されています。また、公共施設やインフラなど、施設の老朽化による建て替え等、更新時期の集中による財政への負担の増加により、健全な自治体経営に支障を来す可能性があります。さらには、近年、全国で頻発している土砂災害や浸水被害へ対応するため、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。

このような局面においても、持続可能な都市の形成に向けて、医療・福祉、商業、教育等の多様な都市機能や居住機能を拠点へと誘導することにより、一定の区域内の人口密度を維持しながら、高齢者や子育て世帯など幅広い世代の誰もが住み続けたいと思えるコンパクトなまちづくりを目指す、佐野市コンパクトシティ構想を策定しました。

今後、市民の皆様と、本市の目指す持続可能なまちづくりの理念や必要性を常に共有し、ご理解とご協力をいただきながら、実効性のある誘導施策・事業を推進し、市街地の更なる拡大の抑制と都市機能の集約を図る、便利で快適、安全・安心なまちづくりに向けた「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりに積極的に取り組んで参ります。



平成 31 (2019) 年 3 月

佐野市長 岡部 正 英

目 次

序章 はじめに.....	1
1. 策定の背景と目的.....	1
2. 構想の位置付け.....	2
(1) 役割.....	2
(2) 上位計画.....	3
(3) 関連計画.....	3
(4) 対象区域.....	4
3. 構想の期間.....	4
第1章 本市を取り巻く環境.....	5
1. 本市の現状.....	5
(1) 人口.....	5
(2) 土地利用.....	9
(3) 財政.....	12
(4) 都市機能.....	14
(5) 交通.....	16
(6) 防災.....	18
2. 課題の整理.....	20
第2章 目指す都市像（コンパクト・プラス・ネットワーク）.....	22
1. コンパクト・プラス・ネットワークの骨格.....	22
(1) 拠点・ゾーンの考え方.....	22
(2) ネットワークの考え方.....	22
2. コンパクト・プラス・ネットワークによる効果.....	25
(1) 暮らしのイメージ.....	26
(2) 小さな拠点の方向性.....	27
3. まちづくりの基本方針.....	28
第3章 施策の方向性.....	29
1. 施策の体系.....	29
2. コンパクト・プラス・ネットワークの実現に向けて.....	30
資料.....	31
1. 佐野市コンパクトシティ構想策定委員会.....	32
2. 策定の経過.....	32

序章 はじめに

1. 策定の背景と目的

多くの地方都市では、戦後から高度経済成長期にかけて急速な人口の増加やモータリゼーションの進行を背景として、郊外開発による市街地の拡散が進んできました。

しかしながら、今後、急速な人口の減少が見込まれる状況下においては、拡散した市街地のままで居住が低密度化していくと、これまで一定の人口集積により支えられてきた医療・福祉、子育て支援、商業等の都市機能の維持が困難となることが想定されています。このことから、今後のまちづくりにおいては、高齢者や子育て世代を含む全ての世代にとって、安心して快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営をすることが全国的な課題となっています。

このような中、国では、人口減少下においても、質の高いサービスを効率的に提供するため、医療・福祉、子育て支援、商業等の都市機能や住居等がまとまって立地（コンパクト化）した拠点を形成し、多世代が公共交通により拠点間を容易に移動できる（ネットワーク化）など、福祉や交通等を含めた都市全体の構造を見直し、圏域の人口を確保することで、「人・モノ・情報」の交流による新たな価値創造が期待される「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりを進めることが重要であるとしています。

本市においても、人口減少、少子高齢化等の社会情勢の変化によって、中心市街地の活力低下や生活サービスの利便性の低下、さらには老朽化した公共施設・インフラの維持管理・更新費用の増加等、様々な課題が深刻化することが懸念されています。本市では、平成30（2018）年3月に第2次佐野市総合計画を策定し、将来像に「水と緑にあふれる北関東のどまん中 支え合い、人と地域が輝く交流拠点都市」を掲げ、「定住促進」を推進テーマとして、将来像の実現のための基本的な考え方や取組の方針を示し、様々な施策を推進していますが、今後も、持続可能な都市経営を実現するためには、都市機能や居住機能を拠点等へ集約を図るとともに、公共交通ネットワークで各拠点間を結ぶ「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりが求められます。

以上を踏まえ、本市では、集約型のまちづくりを総合的・一体的に推進するため『佐野市コンパクトシティ構想（以下、「構想」という。）』を策定し、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の実現を目指します。

2. 構想の位置付け

(1) 役割

構想は、集約型のまちづくりを総合的・一体的に推進するため、本市におけるコンパクト・プラス・ネットワークに関連した施策・事業を進める上で、その方向性を示す基本的な指針としてまとめたものです。

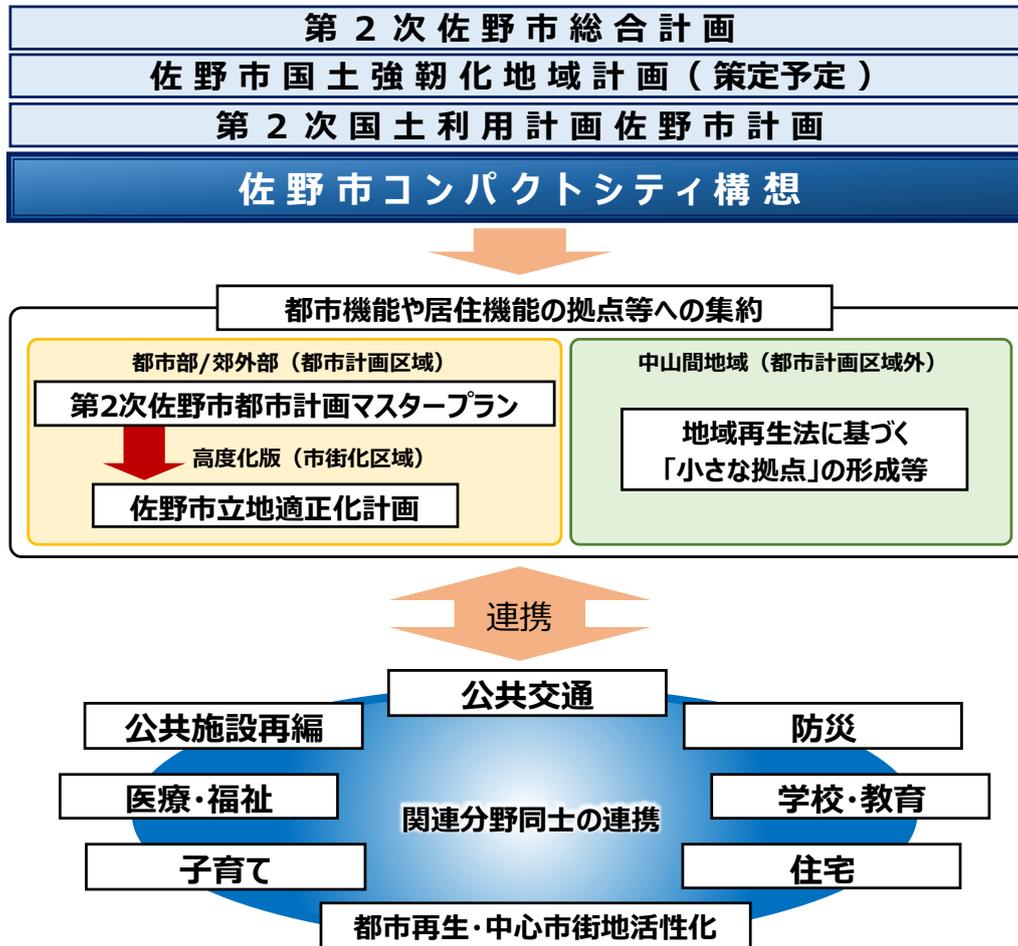


図 序-1 構想の位置付け

(2) 上位計画

平成 30（2018）年 3 月策定の第 2 次佐野市総合計画では、本市の将来像の基本目標の一つである「快適により安全で安心して暮らせるまちづくり」の実現に向けて、コンパクトシティ構想に基づき、道路網の整備や公共交通機関の充実、住宅の整備、公共下水道の整備、情報化の推進等、便利で快適な生活基盤の整備を進めていくとしています。

また、同時期に策定した第 2 次国土利用計画佐野市計画では、「持続可能な市土の形成」として、公共交通ネットワークの構築と連携を図りながら、地域の実情に応じて、都市生活を支える機能の拠点への誘導による集約型のまちづくりにより、コンパクトシティの形成を推進していくとしています。

さらに、平成 32（2020）年 3 月策定予定の佐野市国土強靱化地域計画においては、大規模自然災害等に備えるための事前防災・減災と迅速な復旧に資するまちづくりに向けて、コンパクト・プラス・ネットワークの形成を意識した取組となります。

(3) 関連計画

平成 31（2019）年 3 月策定の第 2 次佐野市都市計画マスタープランでは、都市計画区域における概ね 20 年後の都市の将来像の明確化に向けて、本市の目指すべき「拠点連結（いもフライ）型都市構造」とその実現に向けた基本的な考え方や方針について示し、コンパクト・プラス・ネットワークの実現に向けたまちづくりの方針を定めています。さらに、今後策定予定の佐野市立地適正化計画では、市街化区域を対象に都市機能誘導区域^{注1}、居住誘導区域^{注2}を定め、目指す都市像の構築に向けた各拠点の方向性について定めます。

また、都市計画区域外においては、中山間地域の持続可能な暮らしを支えるために、地域再生法に基づく「小さな拠点」の形成を推進するための計画の策定等により、コンパクト・プラス・ネットワークの実現を図ります。

^{注1}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。

^{注2}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。

(4) 対象区域

構想は、市全域（356.04 k m²）のまちづくりの考え方を整理し、第2次佐野市都市計画マスタープラン、佐野市立地適正化計画等において具体的な方針を定め、コンパクト・プラス・ネットワークの実現を目指します。

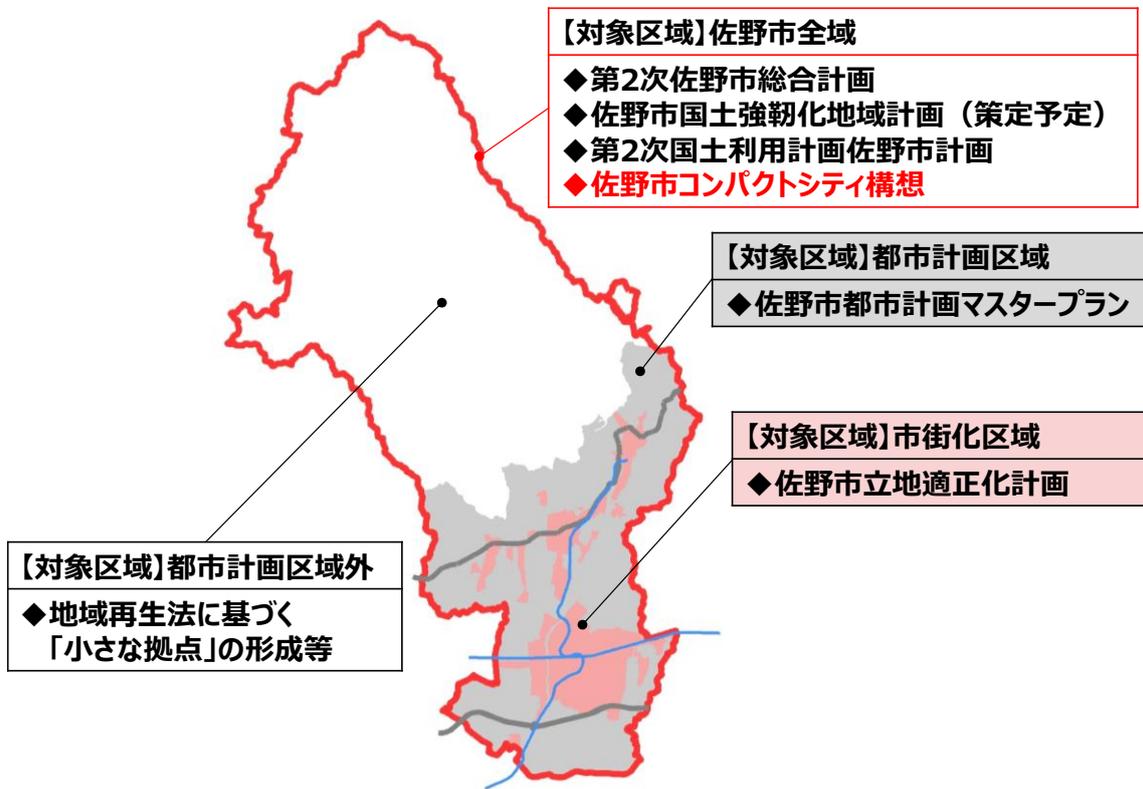


図 序-2 構想の対象区域

3. 構想の期間

構想の期間は、第2次佐野市総合計画の最終目標年度に合わせて、平成31（2019）年度～平成41（2029）年度の11年間とします。

第1章 本市を取り巻く環境

1. 本市の現状

(1) 人口

① 人口の推移

本市の総人口は、平成 27 (2015) 年時点で 118,919 人であり、平成 12 (2000) 年から平成 27 (2015) 年までを見ると、減少し続けています。

年齢 3 区分別人口の推移を見ると、年少人口 (14 歳以下) 及び生産年齢人口 (15~64 歳) の両方において、人数、構成比率ともに減少していますが、老年人口 (65 歳以上) は、人数、構成比率ともに増加しています。

また、平成 27 (2015) 年の高齢化率は 27.8%と、全国平均 (26.6%)、栃木県平均 (25.9%) をともに上回り、年少人口比率は 12.1%と、全国平均 (12.6%)、栃木県平均 (12.9%) をともに下回っていることから、本市における少子高齢化、特に高齢化が進んでいることがわかります。

さらに、平成 27 (2015) 年の国勢調査を基準とした国立社会保障・人口問題研究所の将来人口の推計によると、総人口は平成 52 (2040) 年時点で 97,613 人まで減少し、高齢化率は 35.7%まで増加すると予測されています。このように、人口減少、高齢化は今後も進行していくことが見込まれます。

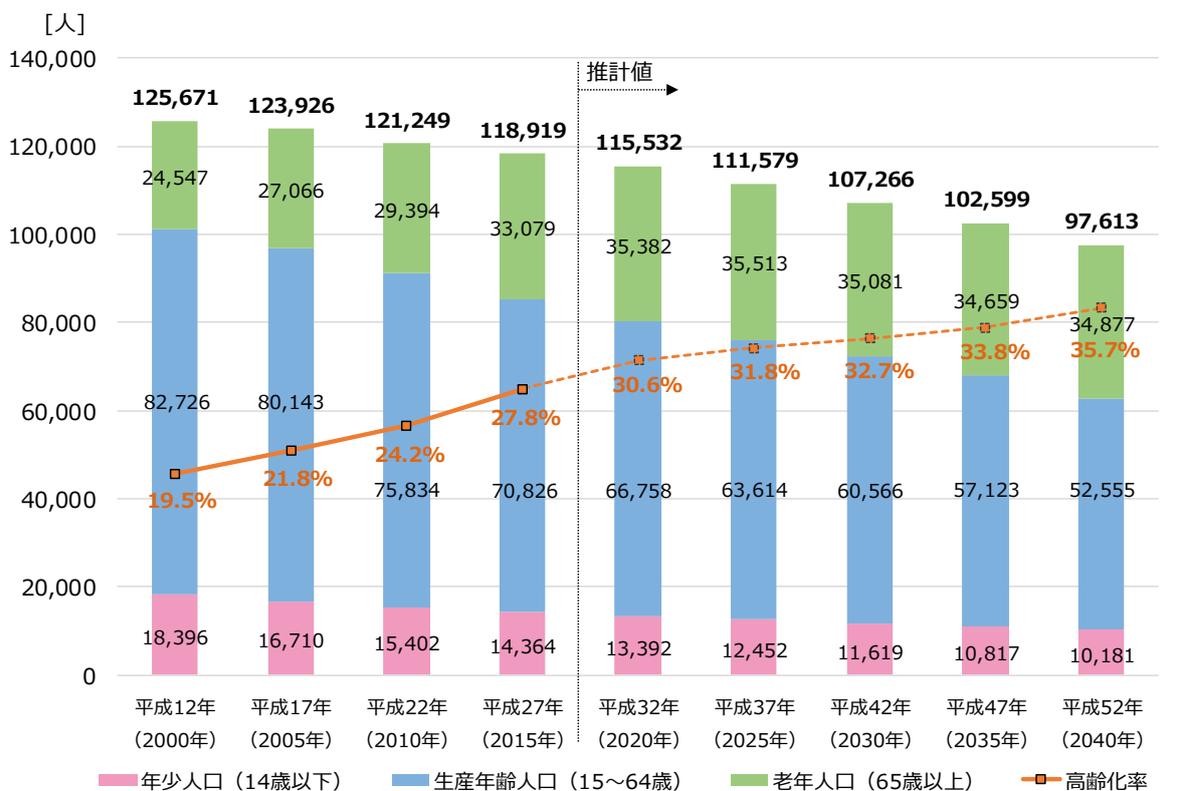


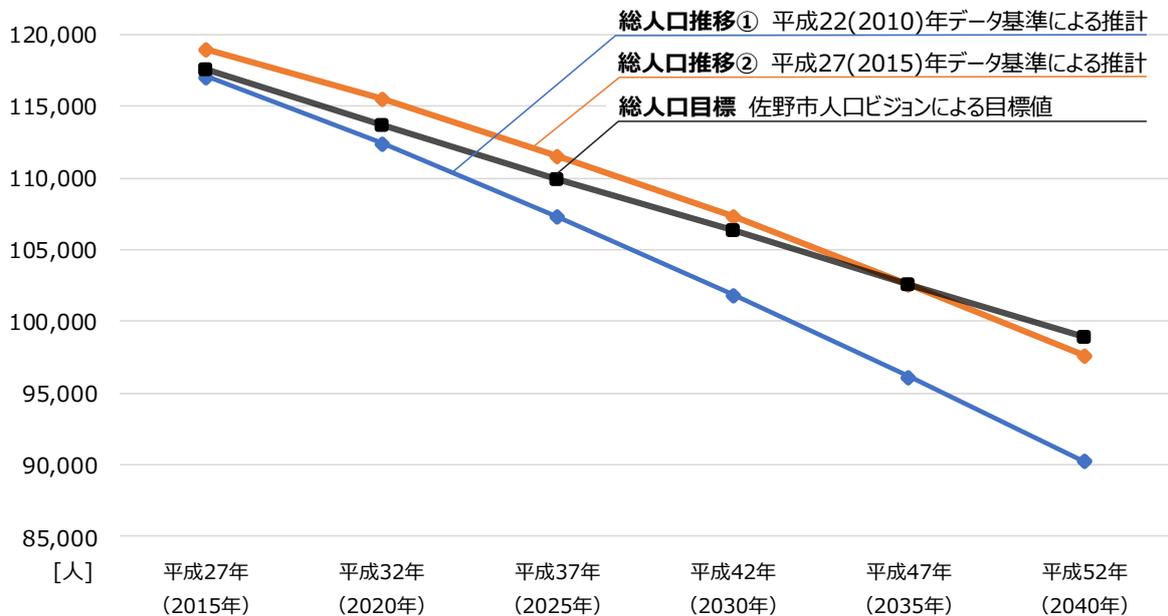
図 1-1 年齢 3 区分別人口と高齢化率の推移 (実績と推計)

出典：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

② 将来人口の目標

平成 27 (2015) 年に策定した佐野市人口ビジョンにおいて推計した将来人口は、平成 22 (2010) 年の国勢調査を基準としており、本市の総人口は、平成 52 (2040) 年には 90,229 人まで減少すると予測しています。一方で、国立社会保障・人口問題研究所における平成 27 (2015) 年国勢調査を基準とした人口推計では、平成 52 (2040) 年には 97,613 人までの減少にとどまり、佐野市人口ビジョンの推計に比べて、人口減少のペースは緩やかになっています。

佐野市人口ビジョンでは、人口減少の克服と地域活力の向上のための施策を適切に講じた場合の本市の人口の将来展望 (目標値) として、「平成 52 (2040) 年の人口 98,876 人を確保」と定めていますが、前段のいずれの推計も、これを下回る見込みであり、目標の達成に向けては、本市の人口減少について理解し、適切な施策を講じていく必要があります。



	平成27年 (2015年)	平成32年 (2020年)	平成37年 (2025年)	平成42年 (2030年)	平成47年 (2035年)	平成52年 (2040年)
◆ 総人口推移① 平成22(2010)年データ基準による推計	117,052	112,418	107,270	101,830	96,135	90,229
● 総人口推移② 平成27(2015)年データ基準による推計	118,919	115,532	111,579	107,266	102,599	97,613
■ 総人口目標 佐野市人口ビジョンによる目標値	117,524	113,667	109,878	106,357	102,555	98,876

[人]

図 1-2 人口の将来展望

出典：佐野市人口ビジョン、国立社会保障・人口問題研究所

③ 地区別の将来人口

本市の地区別の将来人口は表 1-1 のとおりです。地区によって人口の推移が大きく異なりますが、全体的に減少傾向にあります。なお、中山間地域にあたる都市計画区域外の人口は、平成 27 (2015) 年の 10,544 人から平成 52 (2040) 年の 5,281 人へと大きく減少すると予測されています。

表 1-1 地区別の将来人口※1,2,3

地区	平成27年 (2015年)	平成32年 (2020年)	平成37年 (2025年)	平成42年 (2030年)	平成47年 (2035年)	平成52年 (2040年)
佐野地区	12,105	11,527	10,954	10,372	9,784	9,228
植野地区	16,230	16,248	16,211	16,123	15,941	15,745
界地区	7,226	7,553	7,806	8,005	8,144	8,224
犬伏地区	18,579	18,528	18,332	18,002	17,540	17,017
堀米地区	12,531	12,645	12,596	12,428	12,143	11,717
旗川地区	4,221	3,992	3,770	3,542	3,313	3,080
吾妻地区	2,299	2,156	2,017	1,882	1,745	1,590
赤見地区	9,464	8,778	7,983	7,177	6,383	5,569
田沼地区	5,919	6,274	6,642	6,952	7,209	7,474
田沼南部地区	4,743	4,612	4,435	4,231	4,026	3,770
栃本地区	4,424	4,197	3,925	3,638	3,351	3,047
田沼北部地区	2,367	2,102	1,836	1,603	1,385	1,174
戸奈良地区	1,104	998	904	821	728	637
三好地区	2,359	2,213	2,052	1,878	1,692	1,520
野上地区	1,019	886	754	645	544	448
新合地区	3,528	3,236	2,941	2,635	2,321	2,000
飛駒地区	1,281	1,131	981	837	696	566
葛生地区	6,288	5,657	5,049	4,462	3,941	3,403
常盤地区	2,420	2,100	1,799	1,535	1,296	1,076
氷室地区	812	698	592	495	415	328
都市計画区域内	108,375	106,104	103,258	99,990	96,333	92,332
都市計画区域外	10,544	9,428	8,321	7,276	6,266	5,281
市全体	118,919	115,532	111,579	107,266	102,599	97,613

[人]

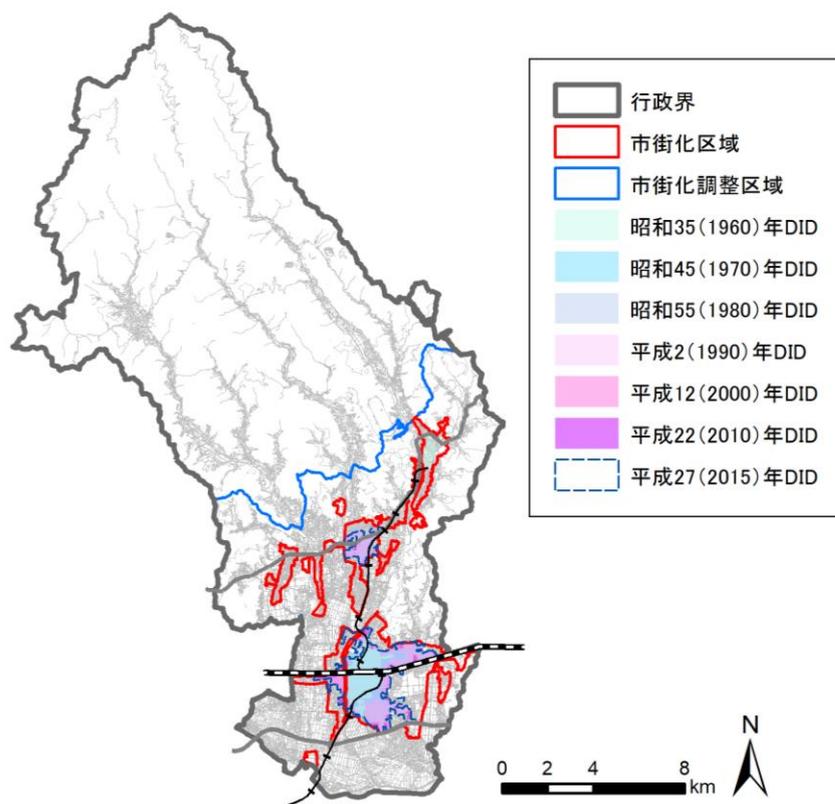
資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

- ※1 国土交通省 国土技術政策総合研究所「将来人口・世帯予測ツール V2 (H27 国調対応版)」を元に地区別の将来人口を推計。
- ※2 岩崎町、山菅町、豊代町は、行政区が都市計画区域内外にまたがるため、人口を面積按分により区域内外で人口を配分し算定している。
- ※3 国勢調査の集計単位と本市の地区割りは範囲が異なるため、各地区の合計と都市計画区域内外の人口は必ずしも一致しない。

④ 人口集中地区（DID^{注3}）の推移

DIDは、昭和35（1960）年から昭和40（1965）年にかけて旧佐野市と旧葛生町に広がっていましたが、昭和45（1970）年には旧佐野市のみでの広がりとなりました。昭和55（1980）年には旧田沼町に広がり始め、市全域としては、DID面積が大幅に増加する一方で、DID人口密度は減少し、現在（平成27（2015）年）のDIDとなっています。

また、本市の実績に基づき推計すると、平成32（2020）年以降もDID面積は拡大し、DID人口密度は減少する見込みであり、今後、低密度な市街地の拡大が懸念されます。



■実績値

	昭和35年 (1960年)	昭和45年 (1970年)	昭和55年 (1980年)	平成2年 (1990年)	平成12年 (2000年)	平成22年 (2010年)	平成27年 (2015年)
DID面積[ha]	400	420	870	950	1,005	1,051	1,121
DID人口密度[人/ha]	90.6	74.8	52.4	48.8	45.9	43.5	43.3

■推計値

	平成32年 (2020年)	平成37年 (2025年)	平成42年 (2030年)	平成47年 (2035年)	平成52年 (2040年)
DID面積[ha]	1,156	1,180	1,198	1,216	1,234
DID人口密度[人/ha]	42.5	41.7	40.9	40.1	(39.3)

図 1-3 DID（人口集中地区）※1.2.3

出典：国勢調査、第2次国土利用計画佐野市計画

※1 平成32（2020）年以降のDID面積は、第2次国土利用計画佐野市計画の目標値を設定した際の資料の数値（住宅地のトレンド値から算定）を使用。ただし、平成47（2035）年以降の数値は、平成37（2025）年から平成42（2030）年への伸び率から推計。

※2 DID人口密度は、平成12（2000）年以降の減少幅の平均から、平成32（2020）年以降を推計。

※3 平成52（2040）年のDID人口密度は、40人/haを下回り、本来、DID人口密度となりませんが、推計による参考値として掲載。

注³DID：国勢調査による人口集中地区を指し、統計データに基づいて一定の基準により都市的地域を定めたもの。

(2) 土地利用

① 土地利用の現況

土地利用の現況をみると、都市計画区域内にあたる市街化区域は住宅用地が多く、市街化調整区域は山林と田畑が半数以上を占めています。また、都市計画区域外にあたる北部の中山間地域は、ほとんどが山林で構成されています。

市街化区域には様々な用途地域が存在しますが、工業系地域内における住宅の混在や、住居専用地域における農地等の点在がみられます。市街化調整区域では、農業振興地域内に点在する農用地区域外の地域に相当数の住宅の立地がみられます。また、都市計画区域外には山林が多く、概ね3つの沢に住宅地が点在している状況にあるなど、区域によって土地利用の特徴に違いがみられます。

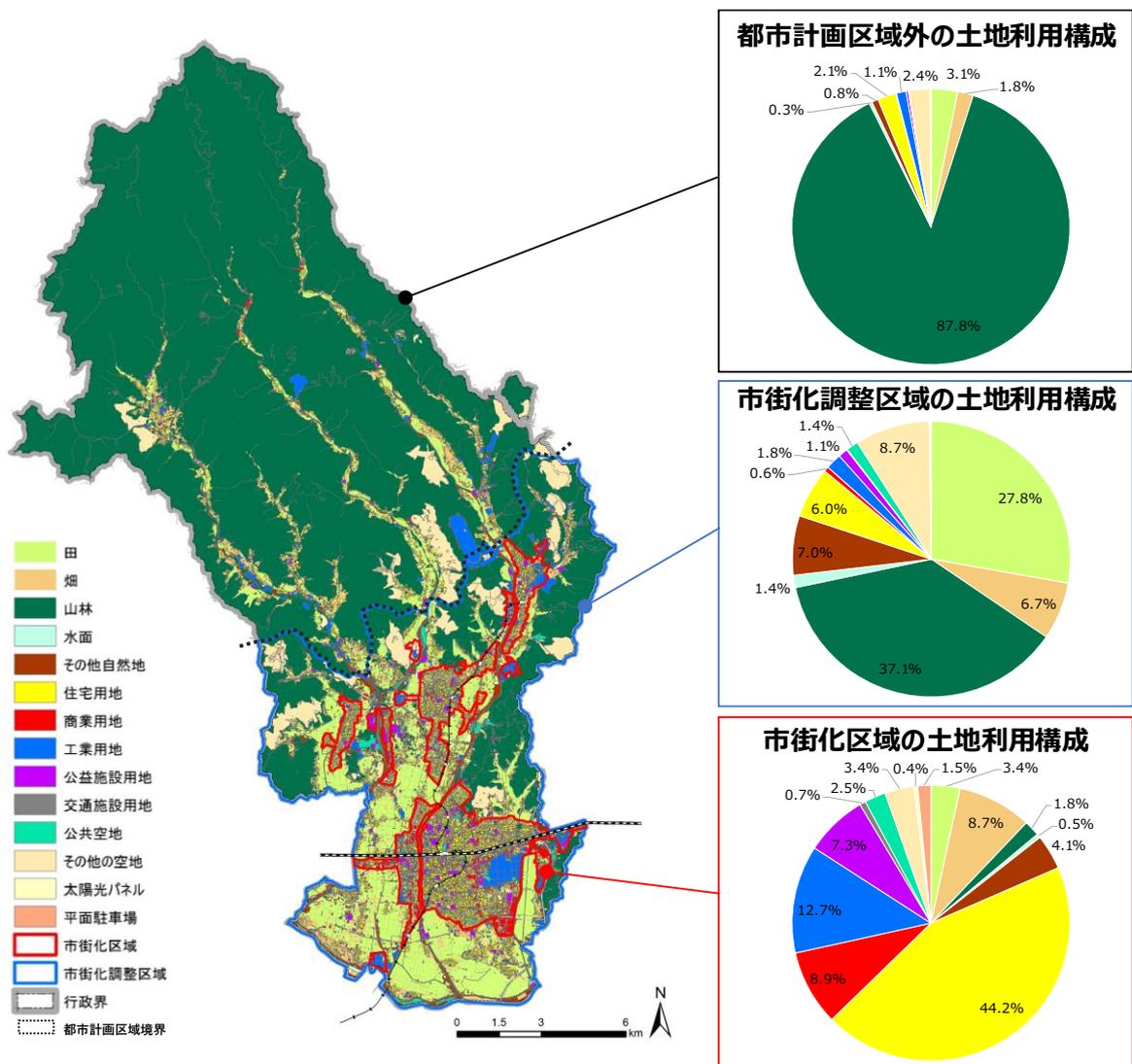


図 1-4 土地利用の現況

資料：佐野市都市計画基礎調査（平成 28（2016）年度）

② 空き家

本市の空き家は、平成 27 (2015) 年 6 月から 8 月に行った空き家等実態調査においては、2,230 件存在し、その分布割合は都市計画区域内に 85%、都市計画区域外に 15%となっており、人口の少ない中山間地域においても一定程度の空き家がみられます (図 1-5)。また、地区別の空き家数は、佐野地区、植野地区、犬伏地区等で空き家数が多い状況にあります (表 1-2)。さらに、近年の空き家の動向と今後の推計をみると、空き家数及び空き家率ともに増加していくことが見込まれます (図 1-6)。地区によって空き家の実態は異なりますが、今後、更なる空き家の増加により都市のスポンジ化が進み、市街地の都市機能の低下が懸念されます。

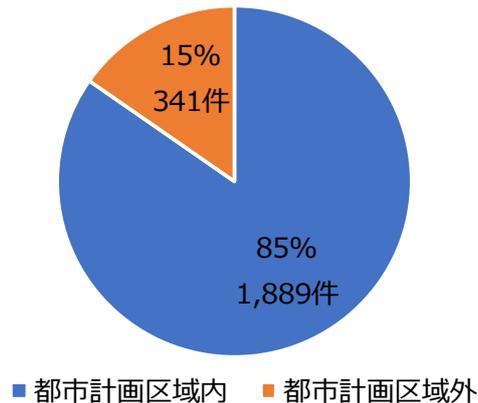


図 1-5 空き家^{注4}数の分布割合

資料：佐野市空き家等実態調査（平成 27 (2015) 年度）

表 1-2 地区別の空き家の実態

地区	合計	地区	合計	地区	合計
佐野地区	330	赤見地区	107	野上地区	58
植野地区	257	田沼地区	152	新合地区	52
界地区	106	田沼南部地区	73	飛駒地区	60
犬伏地区	272	栃本地区	36	葛生地区	220
堀米地区	137	田沼北部地区	68	常盤地区	81
旗川地区	69	戸奈良地区	32	氷室地区	74
吾妻地区	11	三好地区	35	市全体	2,230

[件]

資料：佐野市空き家等実態調査（平成 27 (2015) 年度）

注4：佐野市空き家等実態調査（H27 年度）における空き家は、長期間（概ね 1 年以上）居住その他の使用がなされていないと思われる家屋等（一般住宅の母屋のほか、蔵、物置等も含む。）を指す。

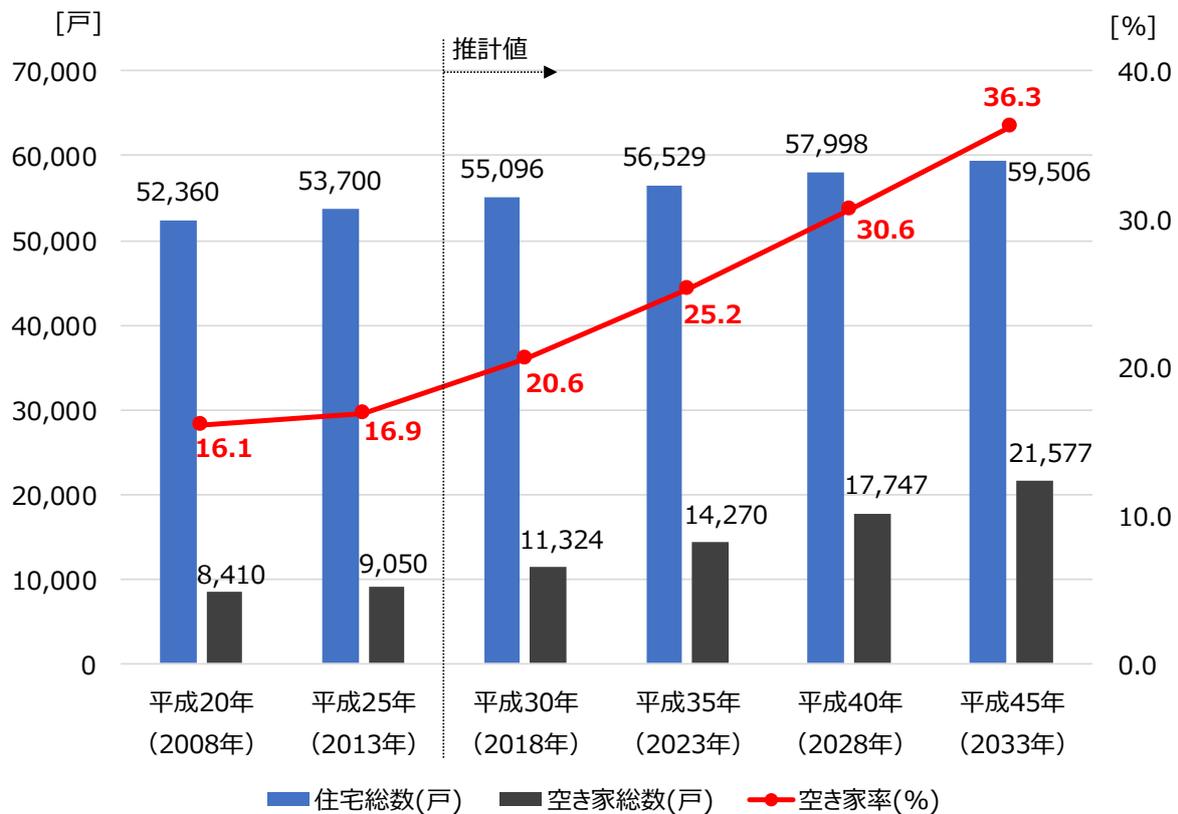


図 1-6 空き家^{注5}数と空き家率の推移^{※1,2}

出典：住宅・土地統計調査

※1 住宅総数については、平成 20 (2008) 年から平成 25 (2013) 年の伸び率から推計。

※2 空き家総数については、野村総合研究所「総住宅数・空き家数・空き家率の実績と予測結果」(2018年6月)をもとに、市で独自に推計。

^{注5}：住宅・土地統計調査における空き家は、総務省統計局が実施する抽出調査により、二次的住宅、賃貸用の住宅、売却用の住宅、その他の住宅を含む広義の空き家を指す。

(3) 財政

① 市有施設・公共インフラ

本市においては、多くの市有施設が建築後 30 年を超過しており、老朽化対策が必要となる施設が全体の約半数となっています。今後、本市が保有する施設を全て維持していくと仮定した場合、必要となる更新費用の総額は、今後 40 年間で 2,194.9 億円と試算され、1 年当たりに換算すると年間 54.9 億円が必要になります。これは現状の投資的経費の約 1.6 倍に当たります。平成 42 (2030) 年以降、平成 48 (2036) 年をピークに既存施設が建て替えの時期を迎えるため、人口や財源に合わせた適正な公共施設の見直しが求められています (図 1-7)。

また、建設後 50 年を経過する公共インフラ (道路・橋梁等) の更新費用の増加も懸念されています。従来の事後的な修繕及び建て替えを継続しこれらを維持した場合、近い将来維持管理費用が膨大となり、市財政の大きな負担になると想定されます (図 1-8)。

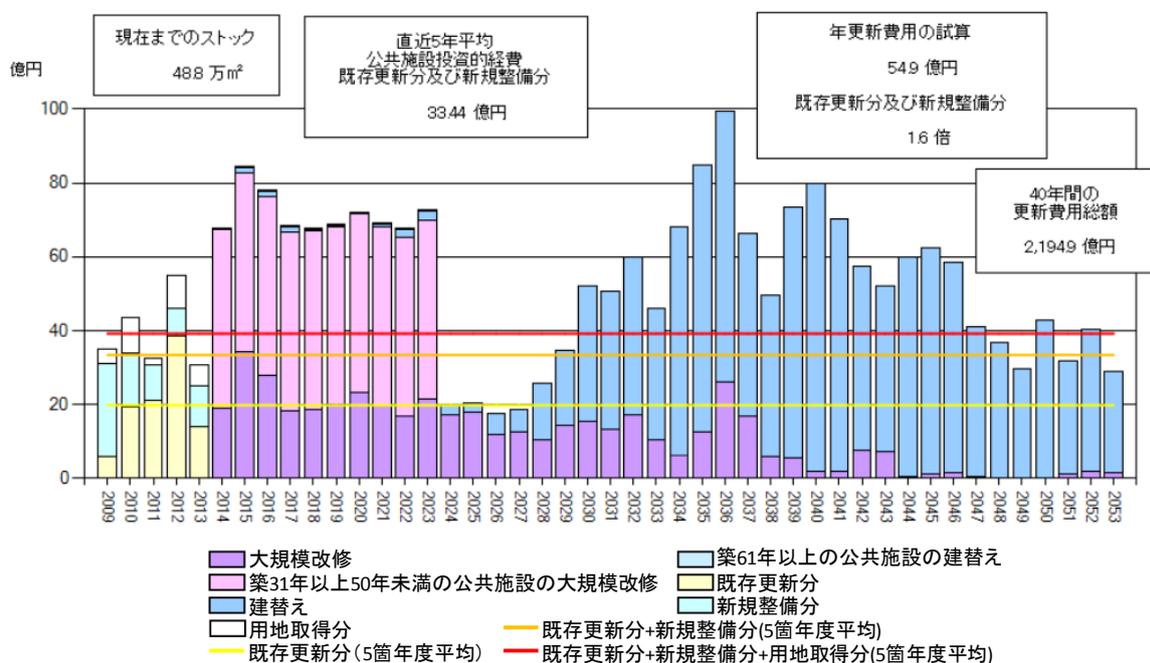


図 1-7 将来の施設更新時期・更新費用

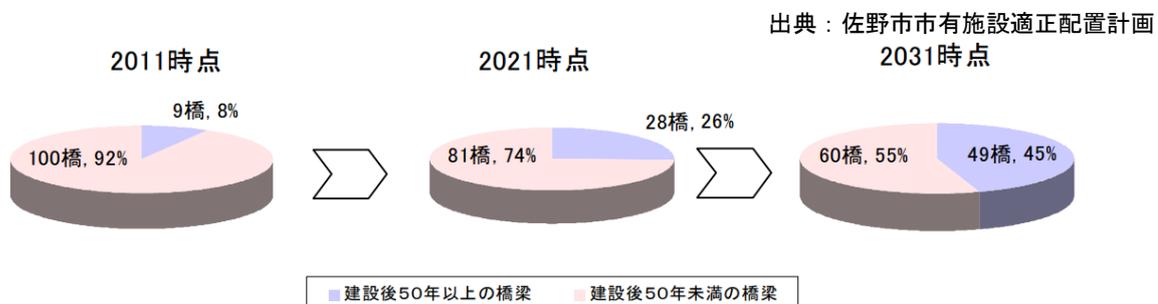


図 1-8 建設後 50 年を経過する公共インフラ(橋梁)

出典：佐野市橋梁長寿命化修繕計画

② 社会保障費

介護保険給付費、医療費、年金の各費用から本市の社会保障費の動向をみると、全体的に増加の一途をたどっており、総費用は平成 17（2005）年には 287.9 億円であったものが、平成 27（2015）年では 400.2 億円と、10 年間で約 112 億円も増加しています。

また、平成 52（2040）年までの社会保障費を将来人口より推計すると、高齢人口のピークを迎える平成 37（2025）年を境に減少するものの、その後も高齢化率が上昇するため、支出における社会保障費の占める割合は増大することが懸念されます。

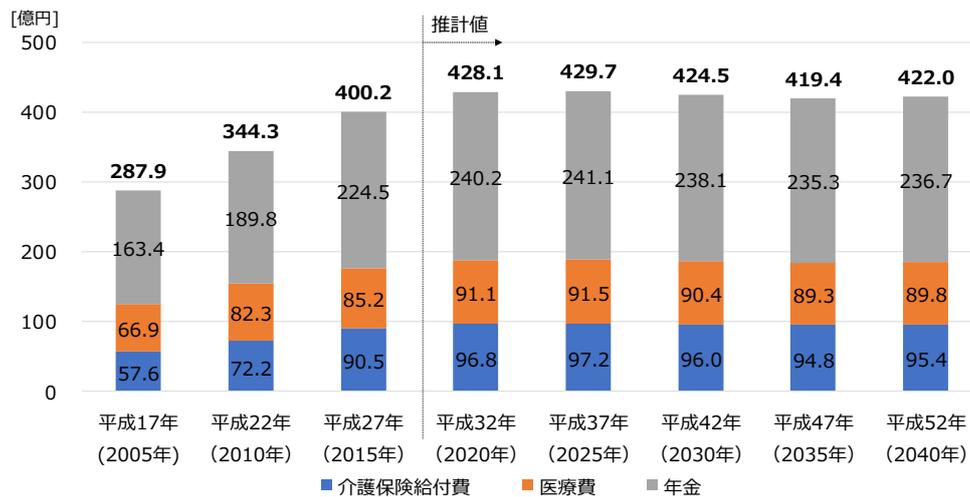


図 1-9 社会保障費（介護保険給付費、医療費、年金）の推移※1

資料：佐野市統計書

※1 平成 32（2020）年以降の社会保障費は、平成 27（2015）年国勢調査の高齢者人口（65 歳以上）より、高齢者一人当たりの社会保障費（介護保険給付費、医療費、年金）を用いて、今後の高齢者人口の推計値にあわせたトレンド値を市で独自に推計。

③ 税収

税収（市税）は、平成 19（2007）年以降、国からの税源移譲により、一時増加しましたが、その後は減少傾向にあります。また、平成 52（2040）年までの推計では、今後の生産年齢人口を中心とした人口減少により、税収も減少することが予測されます。

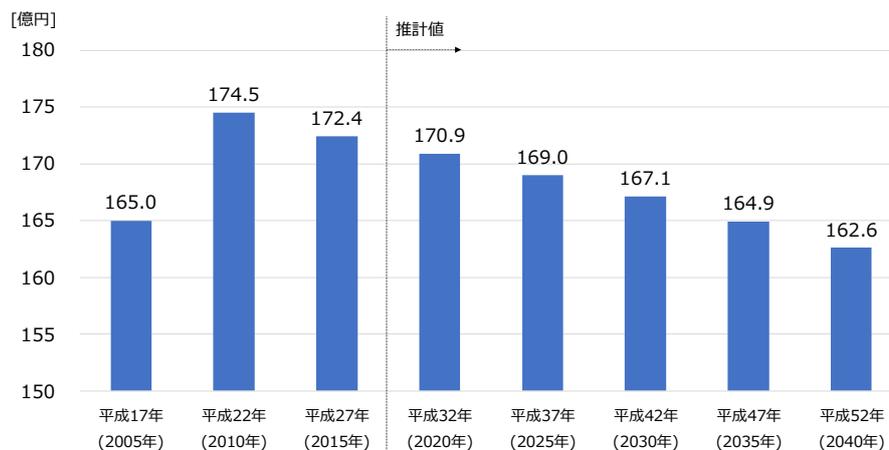


図 1-10 税収（市税）の推移※2

資料：佐野市統計書

※2 平成 32（2020）年以降の税収（市税）の推計については、平成 27（2015）年の税収をもとに、将来の人口の変化から市民税（個人）の変動額を見込み、市で独自に推計。

(4) 都市機能

本市においては、福祉施設の徒歩圏人口カバー率^{注6}は全国平均、同規模都市^{注7}平均に比べ高い状況にあります。医療施設や商業施設の徒歩圏人口カバー率はいずれも全国平均より高いものの、同規模都市平均より低い状況となっています（図 1-11）。

また、市民の日常的な利用が想定される病院や文化施設、商業施設といった生活利便施設は、佐野駅周辺、田沼駅周辺、葛生駅周辺の市街地及び佐野新都市に比較的多く立地しています。一方で、中山間地域では、医療施設や商業施設など生活利便施設の立地が少ない状況にあり、交通の便の悪い地域での生活利便性の低さが伺えます（図 1-12）。

さらには、将来的な学校や行政サービス施設等の市有施設の再編により、施設の廃止が進む一部の地域では利便性の低下が懸念されます。

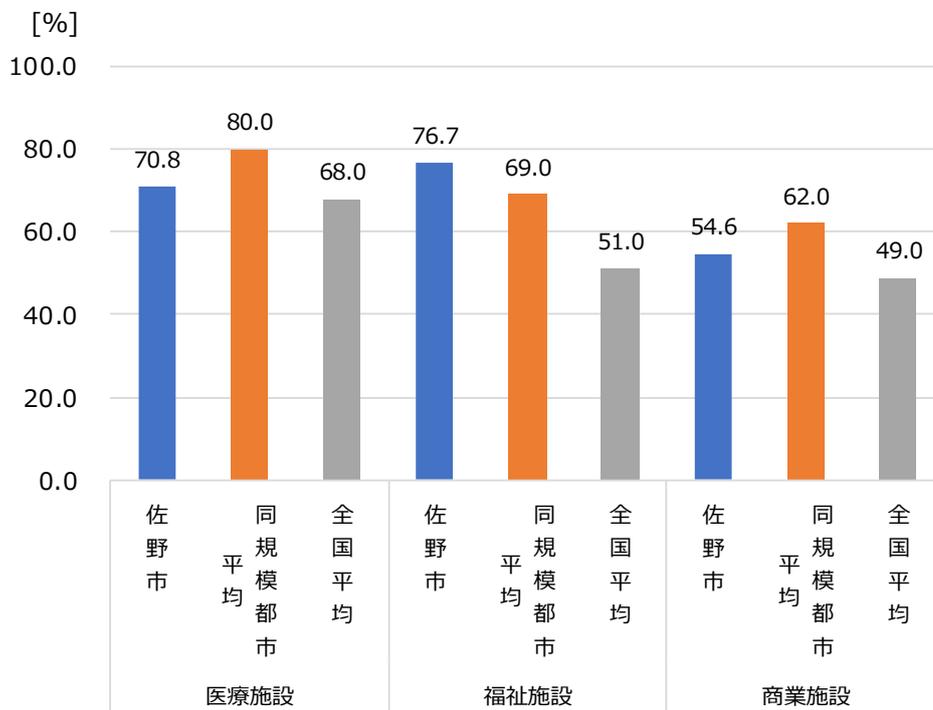


図 1-11 都市機能（医療・福祉、商業施設）の徒歩圏人口カバー率

資料：都市構造の評価に関するハンドブック「平成 29 年 12 月更新 評価指標例」、佐野市都市計画基礎調査（平成 28（2016）年度）

^{注6} 徒歩圏人口カバー率：総人口に占める施設から徒歩圏内（800m）に居住する人口の割合。

^{注7} 同規模都市：概ね 30 万都市（地方圏に属する人口 10 万～40 万人の都市）を指す。

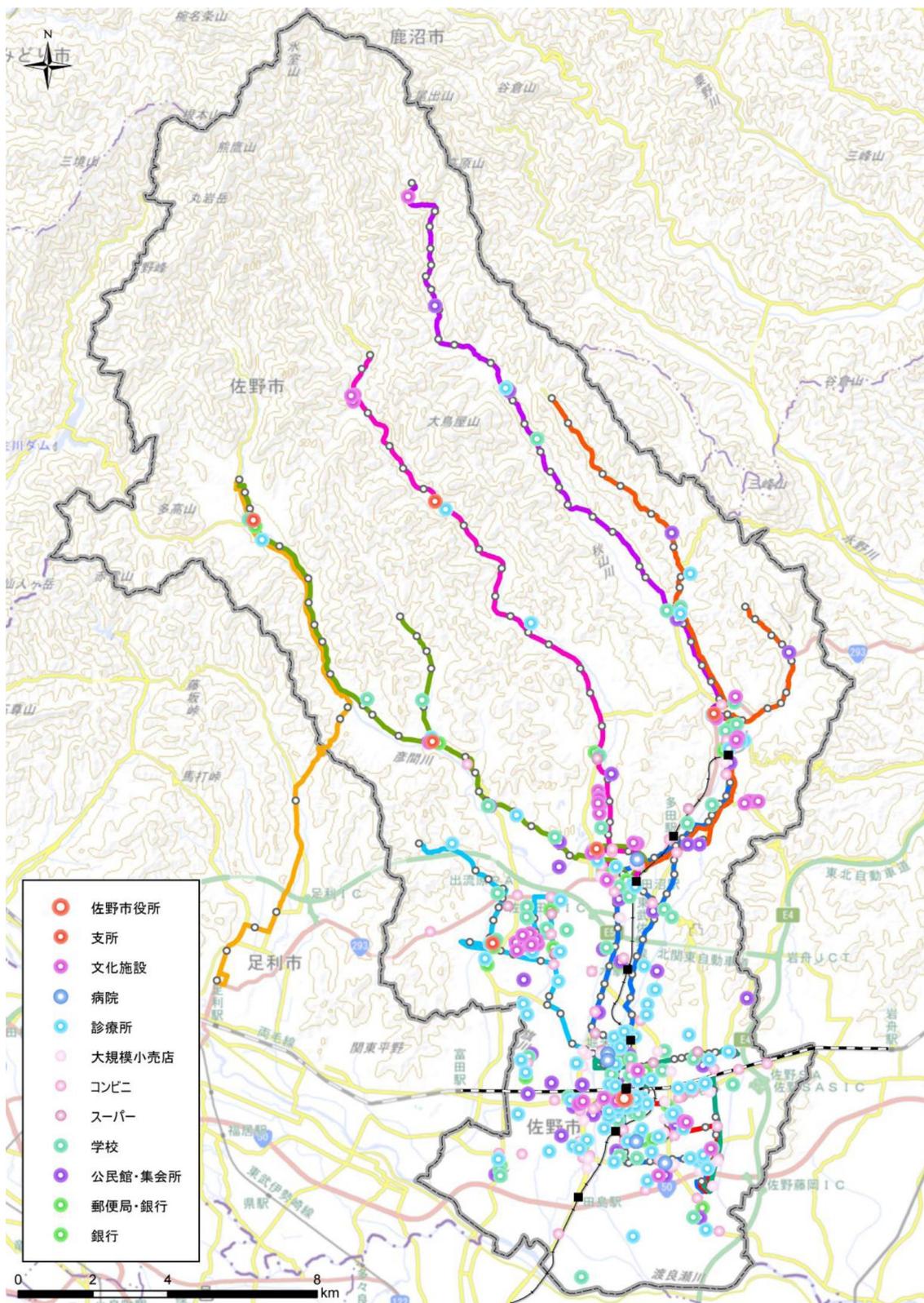


図 1-12 都市機能（生活利便施設）の分布

出典：国土交通省国土政策局「国土数値情報（各種施設データ）」を元に市が編集
 iタウンページ、大型小売店舗総覧

(5) 交通

本市では、交通手段として自動車（自家用）への依存率が73.1%と高く、鉄道、バス、タクシー等の公共交通の利用が少ない現状にあります（図1-13）。また、市南部や北部の中山間地域等において、鉄道やバス等の公共交通によってカバーされていない公共交通空白地域が存在しています（図1-14,1-15）。

そのため、自動車（自家用）による二酸化炭素排出量の抑制、高齢化率の上昇に伴う高齢者ドライバーの運転事故防止のほか、交通弱者をはじめ全ての人が利用しやすい交通手段の確保が課題となっています。

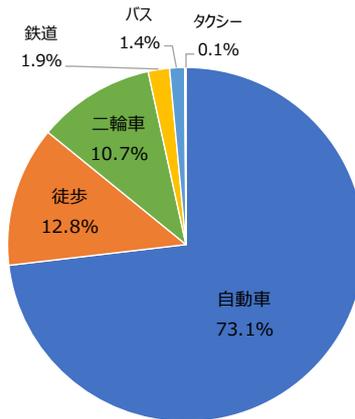


図 1-13 交通行動における代表交通手段

資料：佐野市パーソントリップ調査（平成19（2007）年度、平成20（2008）年度）

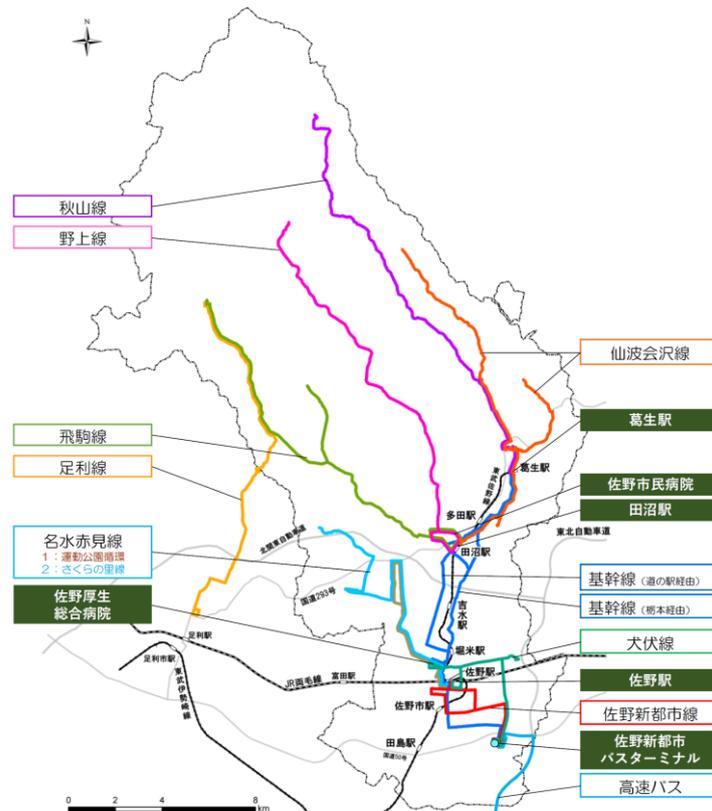


図 1-14 公共交通ネットワーク

出典：佐野市地域公共交通網形成計画

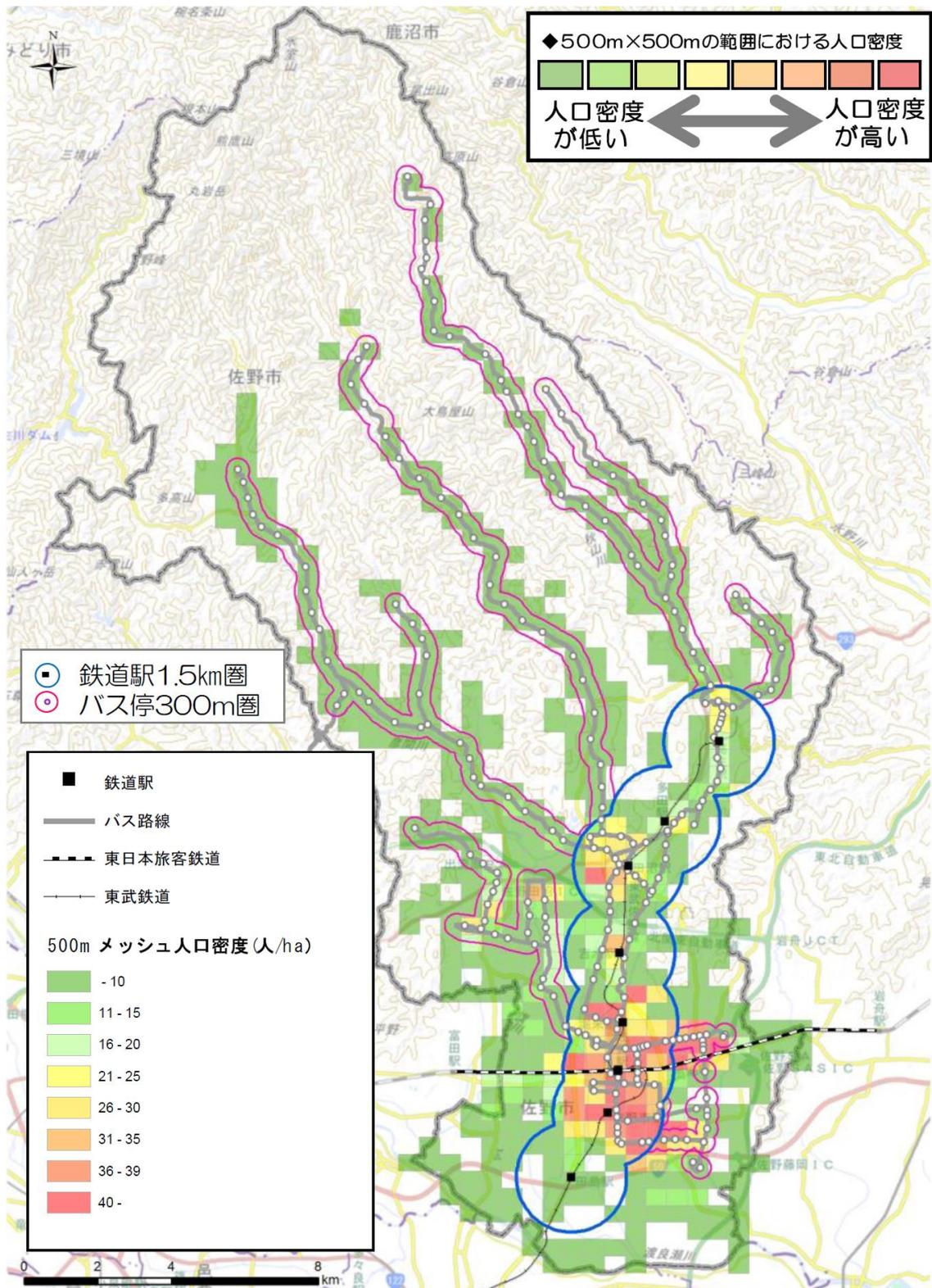


図 1-15 公共交通のカバー範囲と人口(平成 27 (2015) 年)

出典：佐野市地域公共交通網形成計画

(6) 防災

市域には約 800 箇所の土砂災害警戒区域があり、特に北部の中山間地域に多くみられますが、市街化区域内においても存在しています（図 1-16）。また、浸水想定区域が市街化区域内の広い範囲で指定されており、DID 地区内においても存在しています（図 1-17）。このように、市街化区域内においても災害の危険性の高い地域が存在することがわかります。

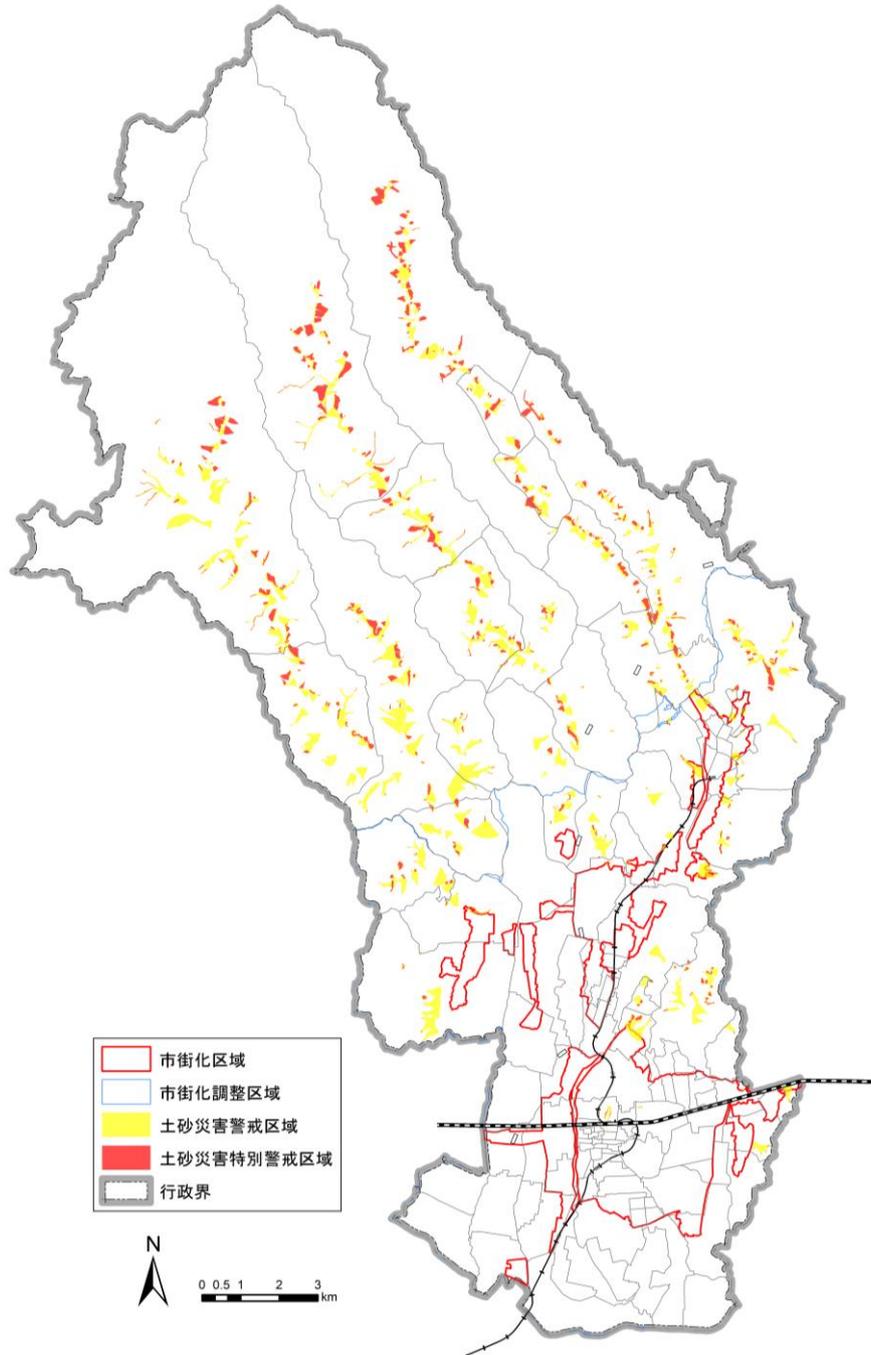


図 1-16 土砂災害（特別）警戒区域

資料：洪水土砂災害ハザードマップ（平成 30（2018）年 11 月）（佐野市）

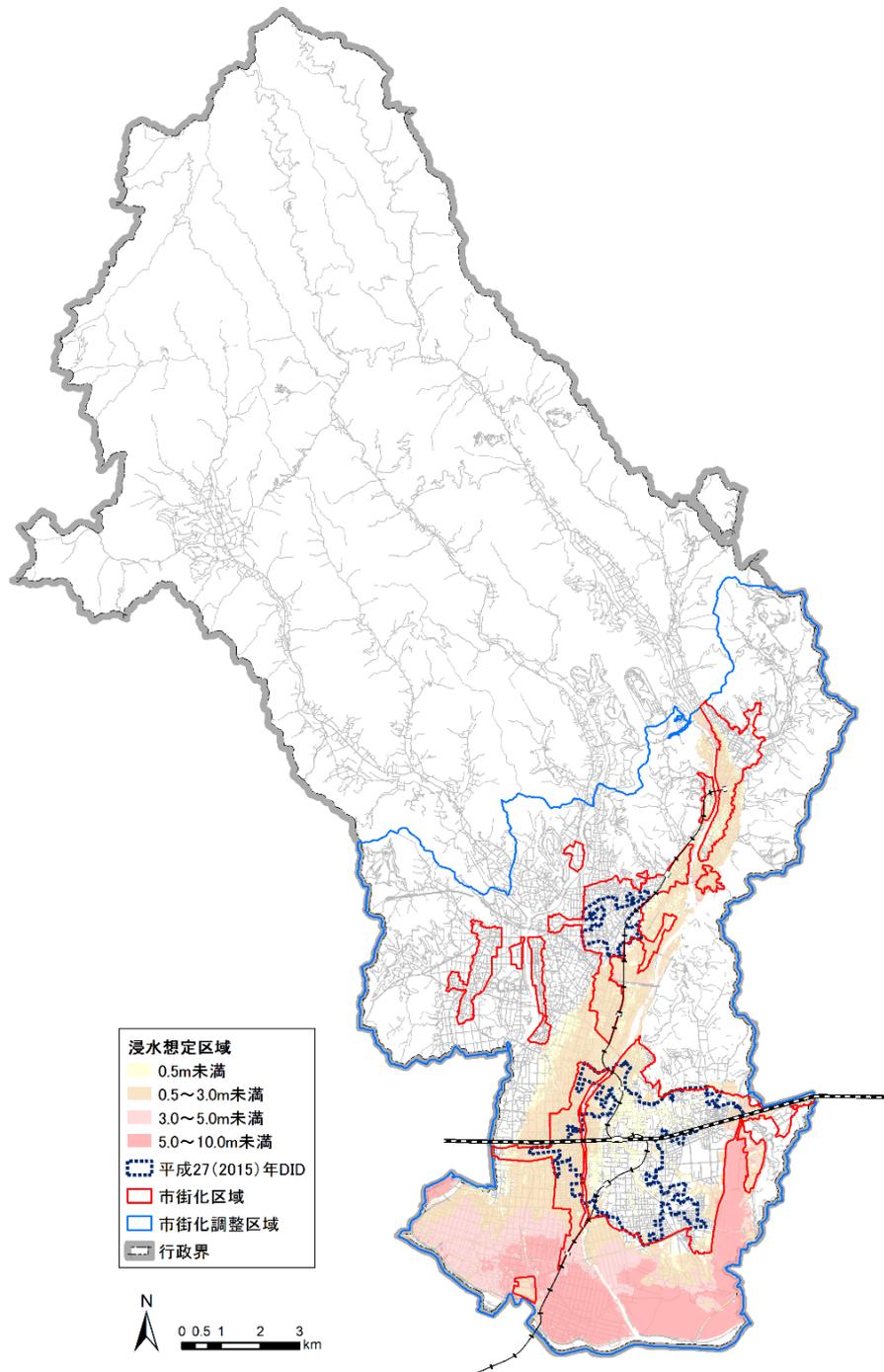


図 1-17 浸水想定区域

資料：洪水土砂災害ハザードマップ（平成 30（2018）年 11 月）（佐野市）

2. 課題の整理

本市の現状を踏まえ、コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりの推進に向けて、今後解決すべき課題を次のとおり7つの項目に整理します。

1. 居住機能

- 人口は減少傾向にあり、中心市街地においても人口減少、人口密度の低下が進んでいます。
- 人口密度が低下することにより、商業施設等が存続できなくなり、まちなかであっても生活サービスの利便性や地域コミュニティ機能が低下することが懸念されます。

課題① 生活サービスの維持

- 暮らしに必要な生活サービスの維持に向けて、拠点となる市街地への居住の誘導を図り人口密度を確保する必要があります。

課題② 地域コミュニティの活性化

- 安全・安心で暮らしやすい地域づくりに向けて、人口減少下においても住民同士が身近に関わり合えるような場を創出し、地域コミュニティの活性化を図る必要があります。

2. 都市機能

- 医療・福祉、商業、教育等の都市機能は、徒歩や公共交通によって利用しにくい地域も存在し、未成年者や高齢者といった自動車（自家用）等を運転しない人にとっては、都市機能の利便性を享受しにくい状況にあります。

課題③ 都市機能の利便性の確保

- 医療・福祉、商業、教育等の都市機能の拠点への集約を図り、徒歩や公共交通で利用しやすくする必要があります。

3. 地域の賑わい

- 人口減少に伴い拠点となる市街地でも空き家や空き地が増加し、商店街の空き店舗が増加するなど、地域の賑わいが失われつつある状況にあります。

課題④ まちなかの賑わい創出、地域活力の向上

- まちなかの魅力向上によって、賑わいの創出や地域活力の向上を図る必要があります。

課題⑤ 市街地の空洞化対策

- 市街地における空き家や空き地等の低・未利用地の活用を行う必要があります。

4. 中山間地域の暮らし

- 中山間地域では、人口減少、少子高齢化が顕著に進むことから、コミュニティ機能の低下が懸念されます。
- 医療・福祉施設や商業施設の立地が少ない状況にあり、中山間地域では生活利便性が低い状況にあります。

課題⑥ 中山間地域の暮らしを支える機能の確保

- 中山間地域では、利便性の高い市街地へのアクセス性を確保するとともに、住み慣れた地域での暮らしを支える生活機能を維持する必要があります。

5. 公共交通ネットワーク

- 現状の過度な自動車（自家用）依存に加え、将来の人口減少による公共交通の利用者減少が懸念されます。
- 市南部や北部の中山間地域等では、公共交通空白地域が存在し、移動手段の確保が難しい状況にあります。

課題⑦ 公共交通ネットワークの再構築

- 公共交通ネットワークの再構築によって、公共交通利用者の維持・増加を図るとともに、多様な移動手段により交通利便性を確保する必要があります。

6. 公共施設・インフラの維持管理

- 公共施設や公共インフラ（道路・橋梁等）は、施設の老朽化に伴う建て替え等、更新時期が集中することによって、財政への負担が増加することが懸念されます。

課題⑧ 都市経営の効率化

- 人口や財源に合わせた公共施設等の適正な見直しにより、効率的な公共施設・インフラの維持管理を図り、財政の健全化を図る必要があります。

7. 防災

- 人々が多く居住する地域においても、浸水や土砂崩れ等の災害の恐れのある区域が多数存在するなど、災害発生時の被害が懸念されます。

課題⑨ 災害に強い都市構造の構築

- 災害の恐れのある区域への防災対策や、災害に強い都市基盤の形成を促進し、減災を図る必要があります。

第2章 目指す都市像（コンパクト・プラス・ネットワーク）

1. コンパクト・プラス・ネットワークの骨格

構想では、地域の特性を踏まえ、2種類の拠点、2種類のゾーンを位置付け、それらをネットワークで結ぶことで、目指す都市像の形成を図ります。拠点・ゾーン及びネットワークの考え方は次のとおりです。

(1) 拠点・ゾーンの考え方

● 中心拠点

都市機能が集積し、幹線道路網が構築され、かつ鉄道駅が存在するなど、各機能が有機的に連携した利便性の高い市街地を「中心拠点」として位置付けます。

中心拠点には、利便性の高い交通環境を有する拠点として、市全体を牽引するような持続的な発展が期待される佐野駅から佐野市駅周辺一帯を設定します。

● 地域拠点

都市機能が比較的集積し、公共交通により中心拠点と連携可能な利便性のある市街地を「地域拠点」として位置付けます。

地域拠点には、田沼駅から田沼行政センター周辺一帯、葛生駅から葛生行政センター周辺一帯、佐野新都市を設定します。

● 生活ゾーン

公共交通により中心・地域拠点の都市機能が比較的容易に活用できるエリアを「生活ゾーン」として位置付けます。

生活ゾーンには、中心・地域拠点の周辺等の市街地を設定します。

● 集落ゾーン

生活支援機能の集約・確保を図り、一定の生活環境を維持すべきと考えられるエリアを「集落ゾーン」として位置付けます。

集落ゾーンには、生活ゾーンの外側に位置する地域に加え、都市計画区域外にあたる中山間地域を設定します。

(2) ネットワークの考え方

本市では、拠点の形成とともに、自動車（自家用）以外の交通手段でも拠点への移動ができるように、鉄道やバス、タクシー等の公共交通を軸としたネットワークの形成によって、人々の利便性を確保します。拠点間では、鉄道を中心に容易にアクセスできるネットワークの形成を図ります。また、生活ゾーンや集落ゾーンと各拠点間においても、地域の状況に応じて買い物や通院、通勤・通学に必要なバスやタクシー、デマンド交通^{注8}など様々な交通手段の可能性を考慮するとともに、市有施設間等の移動においても市全体でネットワークの形成を図ります。このようなネットワークを基軸として、拠点間やゾーンで公共交通の役割分担による交通体系の構築を図ることで、コンパクト・プラス・ネットワークを実現します。

^{注8} デマンド交通：事前予約形式で、運行経路や運行スケジュールを利用者のニーズに合わせて運行する地域公共交通

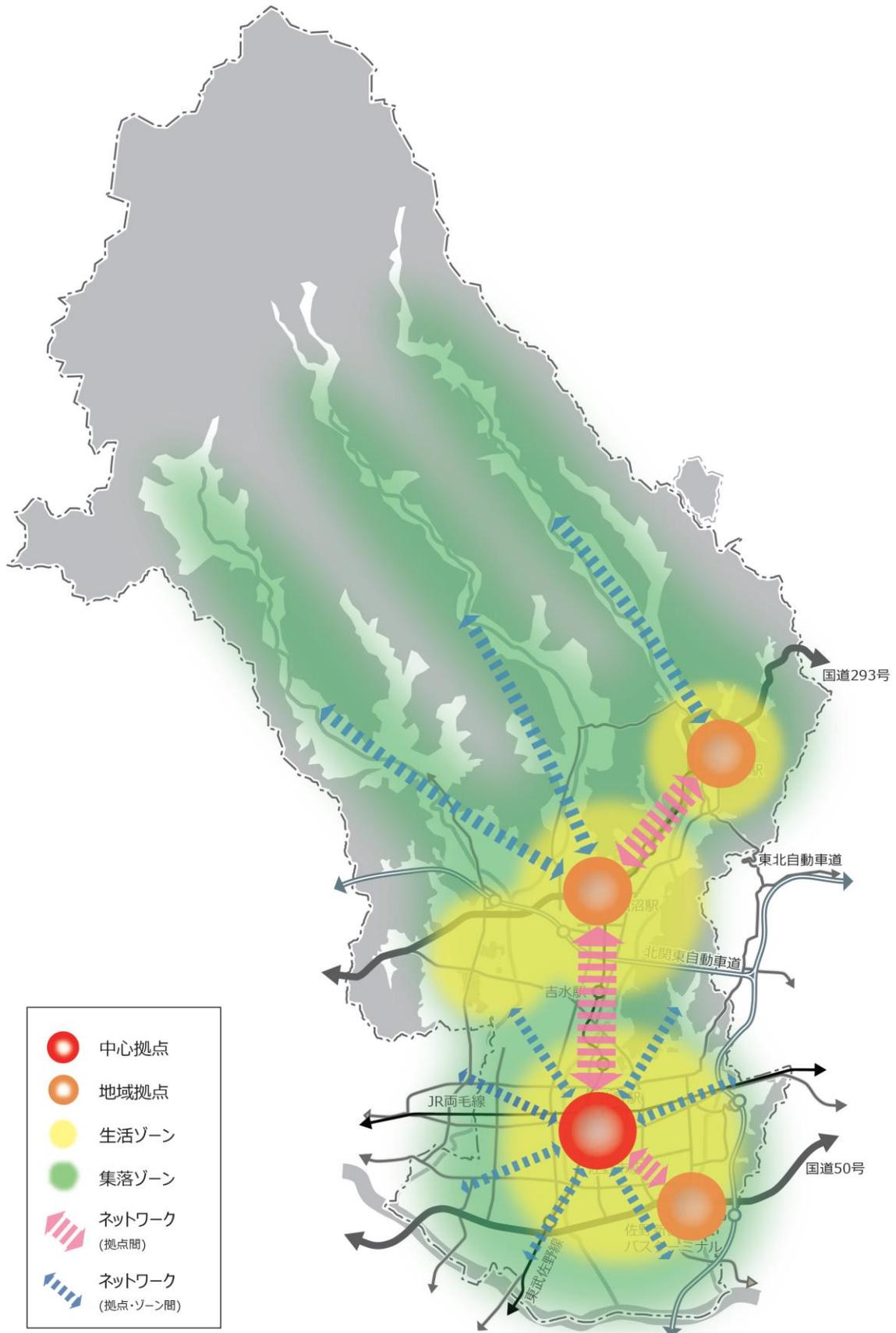
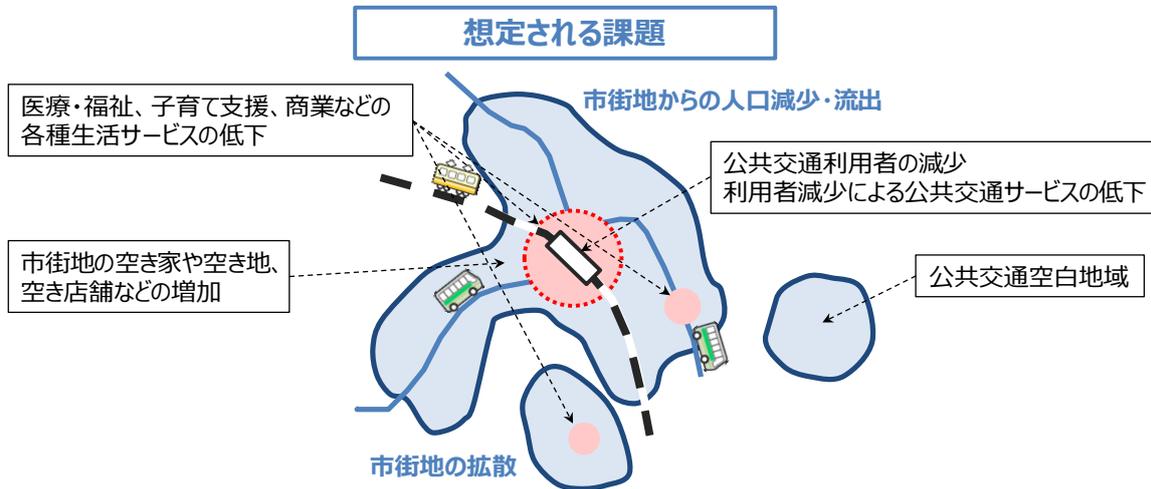


図 2-1 コンパクト・プラス・ネットワークの骨格

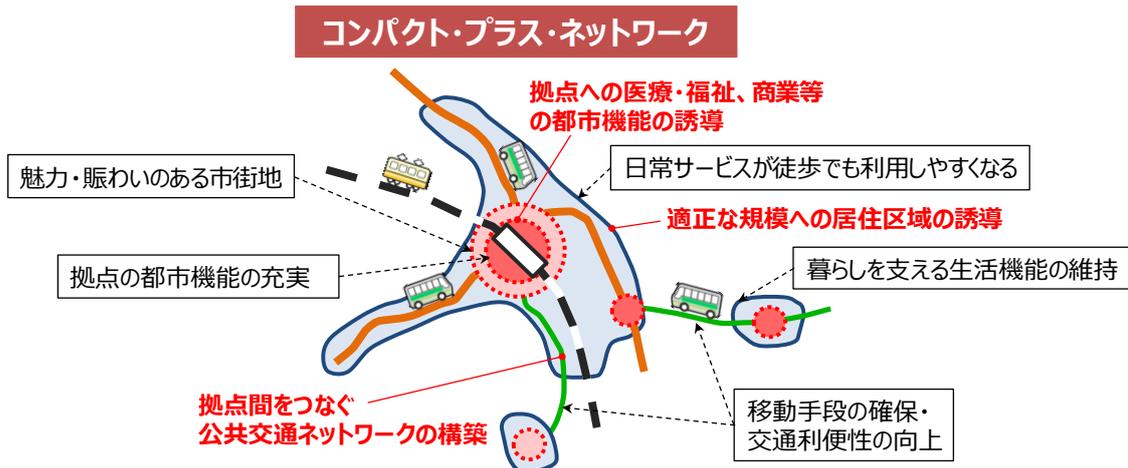
現状：低密度で都市機能が薄く広がったまち

市街地の拡散・人口減少によって、都市機能が薄く広がったまちが形成され、公共交通のサービス低下や都市機能の利便性の低下、都市経営の悪化などの様々な課題が想定されます。



「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくり

「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりの実現は、拠点の形成や公共交通ネットワークの構築により、生活サービスや都市機能を多くの人が利用しやすくすることで、人・モノ・情報が交流し、魅力・賑わいのある市街地の形成に繋がります。これにより、持続可能な都市経営の実現を図ることができます。



※国土交通省（平成 27（2015）年 3 月）「コンパクトシティの形成に向けて」を参考として作成

2. コンパクト・プラス・ネットワークによる効果

市全体では、人々の居住や行政、医療・福祉、商業等の都市機能の集積が進むことにより、日常生活に必要な機能が利用しやすくなり、市民生活の質の向上に繋がります。加えて、拠点間のネットワークの構築により、市全体の利便性が確保され、暮らしやすいまちの形成を図ることができます。さらに、このような本市のコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりが進むことで、将来的には地域間の「人・モノ・情報」の交流が活発になり、しごとの創出や産業の活性化など地域の価値を高めることにも繋がります。

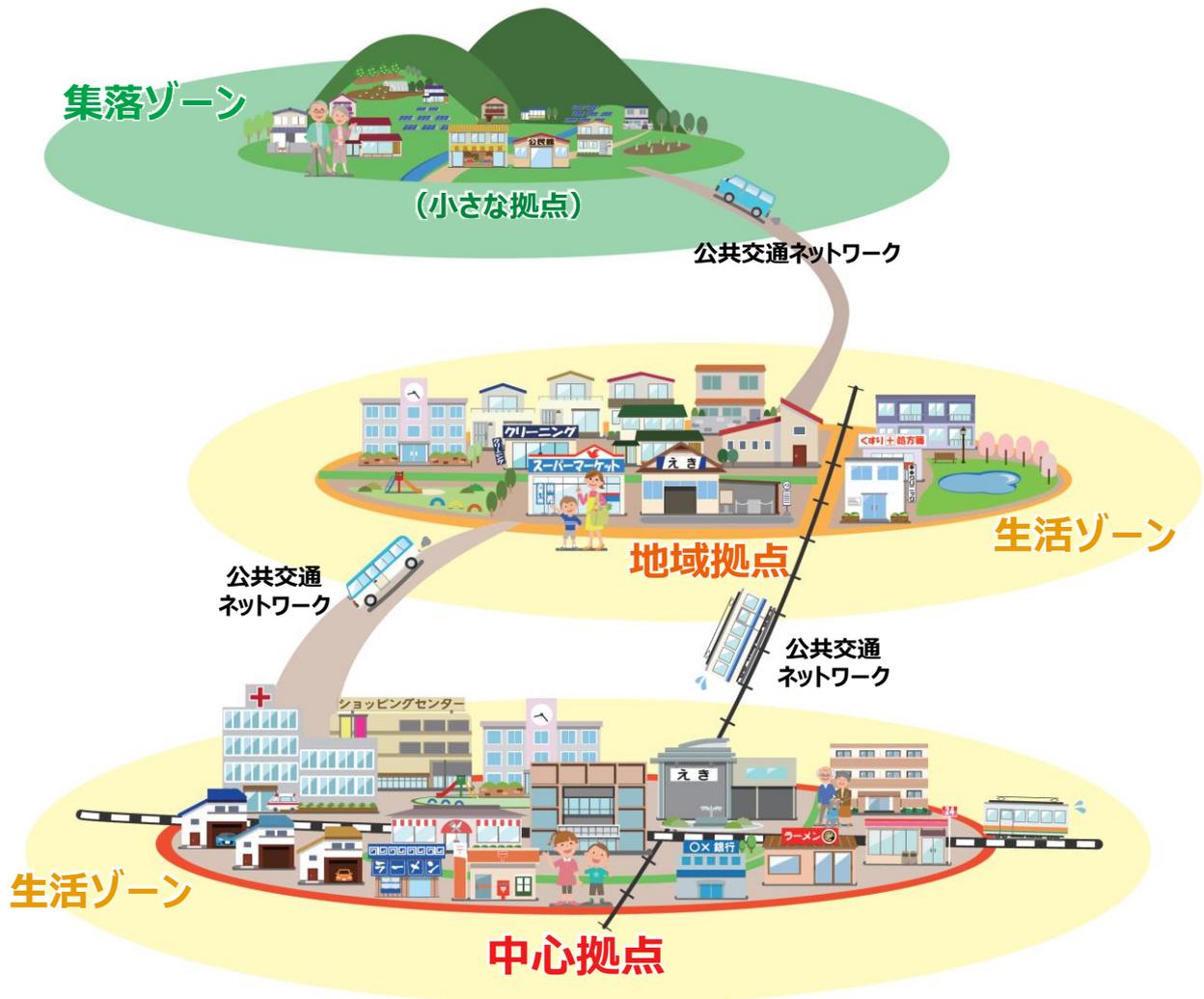


図 2-2 目指す都市像のイメージ

(1) 暮らしのイメージ

各拠点やゾーンにおいては、次のような効果が期待できます。

● 中心拠点

中心拠点では、駅周辺に商業施設や店舗、病院、オフィス等の都市機能が集まり、これらが利用しやすくなることで、利便性が高く賑わいのある市街地の形成が見込まれます。さらに、まちなかへの居住の誘導によって、一定の人口密度を維持していくことで、施設や公共交通の生活サービスを将来に渡って持続していくことが可能になります。また、行政だけに頼らず、民間活力の活用や民間事業者との連携による施設等の整備が進むことで、魅力あるまちなかの形成が期待できます。

● 地域拠点

地域拠点では、店舗や病院、教育施設、コミュニティ施設等の生活に必要な機能が集まり利用しやすくなることで、子育て世帯や高齢者など多くの世代が暮らしやすいまちが形成されます。また、公共交通ネットワークの構築によって中心市街地や他の地域へのアクセス性の向上が進むことで、買い物や通勤・通学等の更なる利便性の向上が期待できます。

● 生活ゾーン

生活ゾーンでは、バスやタクシー等の公共交通を利用しやすくすることで、中心・地域拠点に集まる都市機能や生活サービスを享受しやすい住宅地の形成が見込まれます。さらに、中心・地域拠点の周辺に居住地が集まることで、子育て世帯や高齢者など多くの世代が自動車（自家用）に頼らなくても徒歩や自転車で拠点のサービスを利用することが期待できます。

● 集落ゾーン

集落ゾーンでは、各拠点等にアクセスできるデマンド交通等の移動手段を確保することで、生活の質の維持が期待できます。なお、中山間地域では、人口減少下においても、必要に応じて地域で利用できる買い物や医療、コミュニティセンター等の機能を持った「小さな拠点」の形成等により、生活サービスの維持を図ることが可能となります。

(2) 小さな拠点の方向性

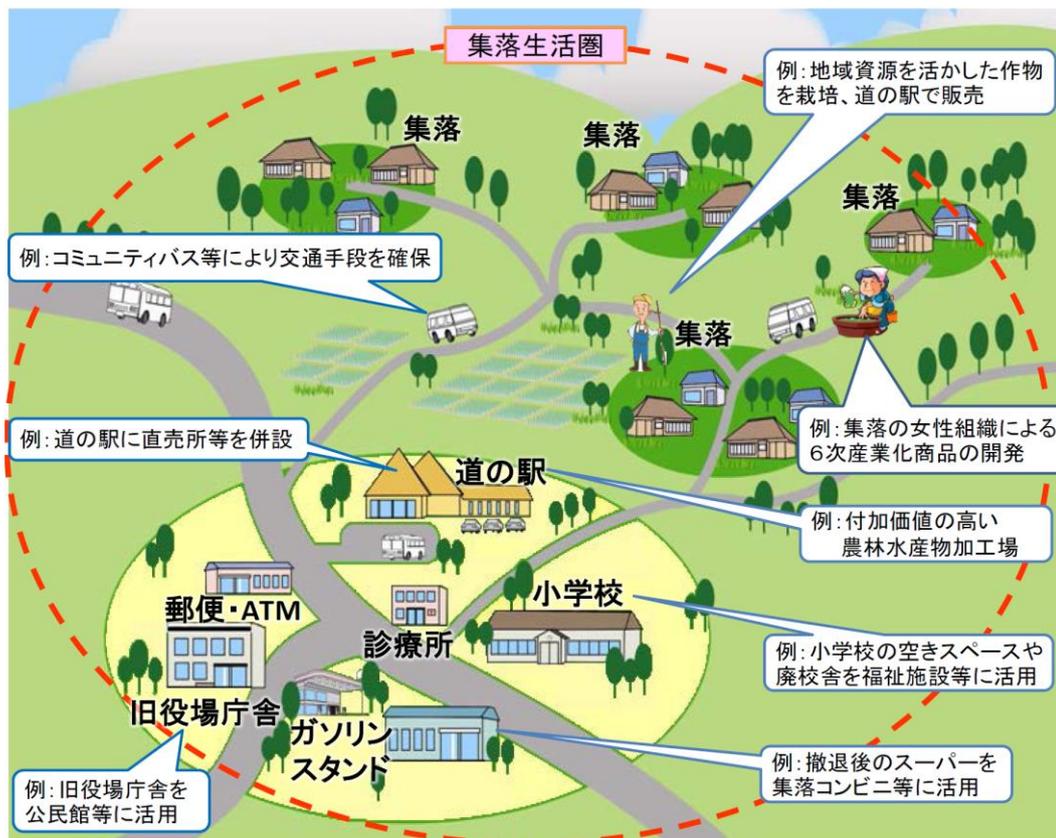
今後、人口減少・高齢化が著しく進む中山間地域においては、基幹集落に複数の生活サービスや地域活動の場を集め、周辺集落とネットワークで結ぶ「小さな拠点」の形成を推進していくことが必要となります。

「小さな拠点」の形成に向けては、地元の意見を踏まえ、中山間地域のまちづくりの考え方を整理し、地域再生法に基づく「小さな拠点」の形成を推進するための計画の策定に加えて、地域住民や自治体、事業者が協力して拠点の取組を推進していくことが重要となります。

【参考】「小さな拠点」とは

引用：まち・ひと・しごと創生本部（平成28年3月）「「小さな拠点」づくり手引き」

中山間地域等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、安心して暮らしていく上で必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持していくために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保する取組を「小さな拠点」づくりといいます。



「小さな拠点」づくりの取組イメージ

3. まちづくりの基本方針

第1章「本市を取り巻く環境」で整理した課題に対応し、拠点やゾーンにおける地域の特性を踏まえ、次のとおり5つのまちづくりの基本方針を定めます。

まちづくりの基本方針

1 利便性が高く魅力ある都市の拠点を形成します

- まちなかの魅力や利便性の向上に向けて、医療・福祉、商業、教育等の多様な都市機能の集積を促進します。
- 豊かで活力のある拠点形成に向けて、人の交流による賑わい、しごとの場の創出を図ります。

2 暮らしやすいまちなかの居住環境を形成します

- 子育て世帯や高齢者など幅広い世代が住みやすいまちなかを形成するとともに、まちなか居住の促進を図ります。
- 地域コミュニティの活性化による安全で安心な居住環境の形成を図ります。

3 公共交通を中心としたまちづくりを促進します

- 拠点間のアクセス性の向上や公共交通空白地域に住む人々の移動手段の確保に向けて、「拠点と拠点」、「拠点と集落」を結ぶ公共交通ネットワークの形成を図ります。
- 公共交通利用者の利便性の向上を図ります。

4 中山間地域の暮らしに必要な生活環境を維持します

- 豊かな自然と調和した居住環境の形成を図ります。
- 住み慣れた地域での暮らしを支える生活支援機能や交通手段の確保を図ります。

5 効率的な都市経営の実現を図ります

- 人口減少に合わせて、公共施設・インフラの適正な規模や配置を見直し、都市の経営に関わるコストの軽減を図ります。
- 民間施設の活用や民間事業者との連携により、行政だけに頼らない魅力あるまちづくりを目指します。

第3章 施策の方向性

1. 施策の体系

第2章「目指す都市像」で定めたコンパクト・プラス・ネットワークの実現に向けて、まちづくりの基本方針ごとに施策の方向性を次のとおり体系化します。

表 3-1 施策の体系

まちづくりの基本方針	施策の方向性
1 利便性が高く魅力ある都市の拠点を形成します	1. 都市機能の誘導・集積 ・医療・福祉、商業、教育等の都市機能の拠点への集積の促進 ・まちなかの利便性向上のための事業の推進
	2. 中心市街地の魅力の向上 ・中心市街地活性化事業の活用 ・個性的・魅力的な商業の振興に資する取組の強化
	3. しごとの場の創出 ・都市機能の誘導による新たなしごとの場の創出
2 暮らしやすいまちなかの居住環境を形成します	1. 定住人口の維持・誘導 ・空き家等の既存ストックの有効活用 ・定住促進に向けたインセンティブの設定
	2. 選ばれる地域づくりの促進 ・地域の特色を活かした選ばれる地域づくりの推進 ・子育て世帯や高齢者を含む全ての世代が住みやすい地域づくりの促進
	3. 安全・安心で災害に強いまちづくり ・地域コミュニティの活性化に向けた取組の実施 ・災害危険性の少ない地域への居住の誘導
3 公共交通を中心としたまちづくりを促進します	1. 公共交通ネットワークの再構築 ・都市機能を高める公共交通網の見直し ・鉄道、バス、タクシー等の公共交通の役割分担によるネットワークの構築 ・鉄道駅、バスターミナルを基点としたネットワークの強化 ・バス路線の見直しやデマンド交通の導入等による交通弱者の買い物や通院、通勤・通学等に必要な移動手段の確保 ・学校や行政サービス施設等、市有施設の再編に合わせた公共交通網の見直し
	2. 公共交通の利便性の向上 ・各種交通政策（交通系 IC カードを活用した取組、パーク&ライド ^{注9} 、バリアフリー化等）の実施
	3. 道路交通との連携 ・公共交通ネットワークと道路ネットワークの連絡性の向上 ・歩行者や自転車の空間整備とネットワーク化

^{注9}パーク&ライド：市街地への自動車（自家用）の流入を抑制するための対策で、市街地周辺部に駐車し、市街地では公共交通機関を利用するシステムのこと。

まちづくりの基本方針	施策の方向性
4 中山間地域の暮らしに応じた利便性を維持します	1. 小さな拠点の形成促進 <ul style="list-style-type: none"> ・日常生活サービス(買い物や医療等)の集約 ・地域活動、交流の場の確保 ・コミュニティバス^{注10}等による拠点への移動手段の確保 ・地域包括ケアシステム^{注11}の強化
5 効率的な都市経営の実現を図ります	1. 公共施設・インフラの適正化 <ul style="list-style-type: none"> ・ファシリティマネジメント^{注12}に関連する計画の推進 ・既存公共施設の有効活用、再編等の事業の推進
	2. 民間の施設活用、民間事業者との連携 <ul style="list-style-type: none"> ・PPP/PFI^{注13}を活用した施設整備・運営やまちづくりの推進

2. コンパクト・プラス・ネットワークの実現に向けて

今後、本市においては、急激に進むと見込まれる人口減少によって、一定の人口集積により支えられてきた医療・福祉、商業、教育等の都市機能の維持が困難となり、中心市街地の活力低下や生活サービスの低下が懸念されます。さらには、老朽化した公共施設・インフラの維持管理・更新費用の増加などの様々な課題が深刻化することで、市の活力が失われることが予想されます。

本市では、今後、進行が見込まれる人口減少や少子・高齢社会を踏まえ、将来にわたって地域のだれもが安心して暮らすことができる持続可能な都市経営を実現するため、公共交通の充実を図るとともに、拠点等へ居住を誘導することによって人口の拡散を抑えながら、医療・福祉、商業、教育等の都市機能の集積を図る「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり」に向けて、様々な施策に取り組まなくてはなりません。

今後、ますます厳しくなる財政状況下においても、地方都市として活力を失わず成長し続けるため、地域の現状と今後を見据えながらコンパクト・プラス・ネットワークの構築を進め、地域内におけるコミュニティの維持を図るとともに、地域間の「人・モノ・情報」の交流を活発化させ、しごとの創出や産業の活性化などにより地域の価値を高めていきます。

^{注10} コミュニティバス：地域住民の移動手段を確保するため、地方自治体が主体となって運行する路線バスやデマンド交通の総称。

^{注11} 地域包括ケアシステム：地域の実情に応じて、高齢者が住み慣れた地域で自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制。

^{注12} ファシリティマネジメント：公共・企業等が社会や組織活動のために、公共施設等の保有資産とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動のこと。

^{注13} PPP：公民が連携して公共サービスの提供を行うスキーム。PFI：公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を民間主導で行うことで、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るスキーム。PFIはPPPの代表的な手法の一つでもある。

資料

1. 佐野市コンパクトシティ構想策定委員会

○策定委員

総合政策部長（委員長）	都市建設部長（副委員長）	行政経営部長
市民生活部長	こども福祉部長	健康医療部長
産業文化部長	観光スポーツ部長	水道局長
教育総務部長		

○策定部会員

政策調整課長（部会長）	都市計画課長（副部会長）	行政経営課長
環境政策課長	交通生活課長	社会福祉課長
医療保険課長	産業立市推進課長	農山村振興課長
観光立市推進課長	水道課長	教育総務課長

2. 策定の経過

年月日	経過等
平成 30（2018）年 6 月 27 日	第 1 回佐野市コンパクトシティ構想策定委員会・部会
平成 30（2018）年 8 月 21 日	第 2 回佐野市コンパクトシティ構想策定部会
平成 30（2018）年 9 月 20 日	第 3 回佐野市コンパクトシティ構想策定部会
平成 30（2018）年 10 月 5 日	第 2 回佐野市コンパクトシティ構想策定委員会
平成 30（2018）年 10 月 23 日	第 4 回佐野市コンパクトシティ構想策定部会
平成 30（2018）年 11 月 15 日	第 3 回佐野市コンパクトシティ構想策定委員会
平成 30（2018）年 12 月 26 日	第 4 回佐野市コンパクトシティ構想策定委員会
平成 31（2019）年 2 月 15 日 ～3 月 18 日	パブリックコメントの実施
平成 31（2019）年 3 月 29 日	佐野市コンパクトシティ構想の策定

佐野市コンパクトシティ構想

平成 31 年（2019 年）3 月

発行 佐野市

編集 佐野市総合政策部政策調整課

〒327-8501 栃木県佐野市高砂町 1 番地

T E L 0283-20-3000

F A X 0283-21-5120

E-mail seisaku@city.sano.lg.jp

U R L <http://www.city.sano.lg.jp>