

## 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。

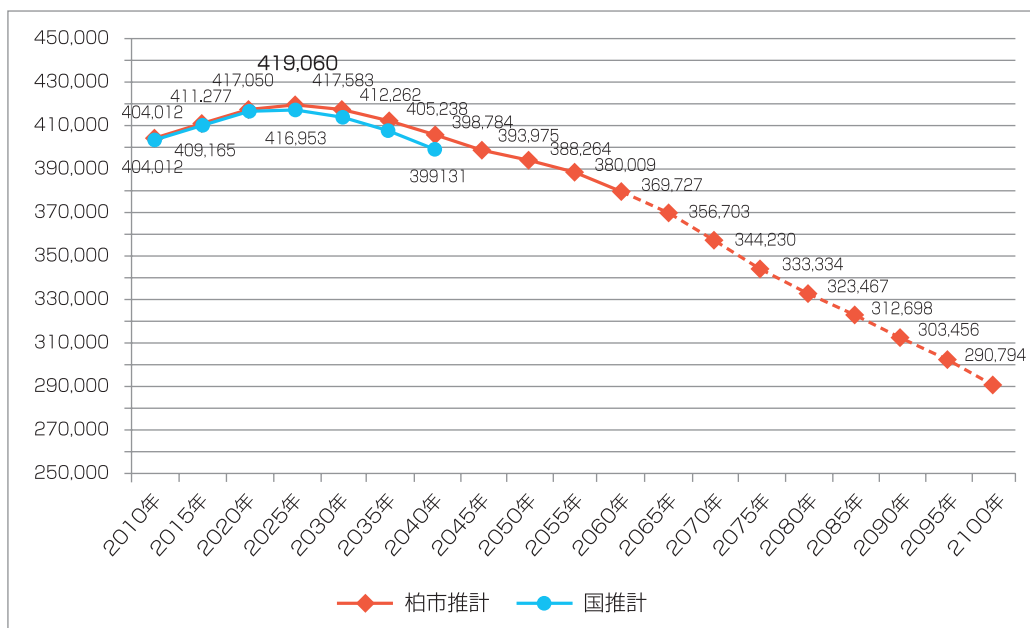
加えて、ベッドタウンである本市は、歳入に占める個人市民税の割合が高いことから、人口の維持あるいは増加は特に重要な意味を持ちます。

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13 柏市の人口の見通し



※2010年の国勢調査結果を基に推計

※2015年は推計値

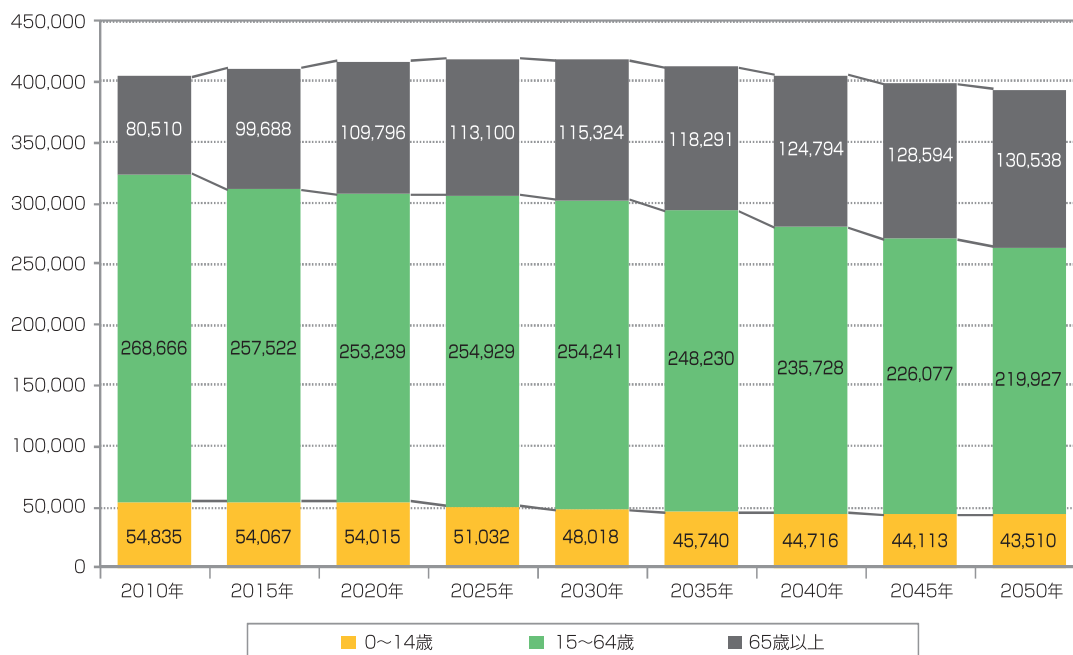
## (2) 年齢3区分別

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<sup>11</sup>）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<sup>12</sup>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14 年齢3区分別の人口の見通し



※2010年の国勢調査結果を基に推計  
 ※2015年は推計値

11 【後期高齢者】 75歳以上の高齢者

12 【団塊ジュニア】 団塊の世代の子供に当たる第2次ベビーブーム期（主に昭和44～49年）に生まれた世代

### (3) コミュニティエリア別

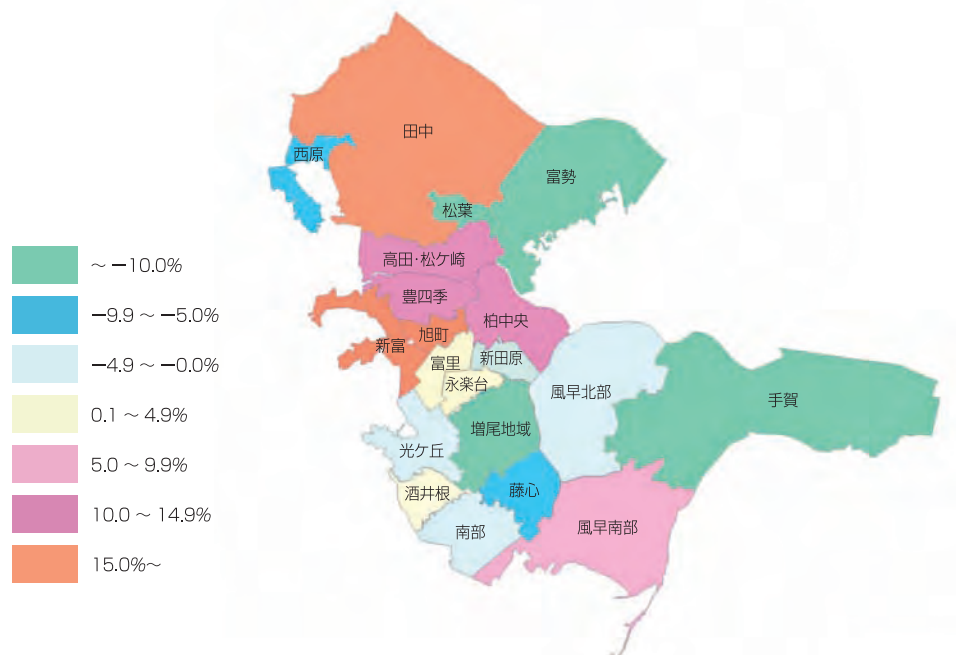
2010年から2025年にかけて、全体の半数に当たる10地域で人口が減少する見込みです。また、子育て世代の流入が多く見込まれる地域がある一方、高齢化が既に進展していたり、今後急速に進展が見込まれる地域が市の多くを占めるようになると推測されます。

図表15 地域別人口の推移

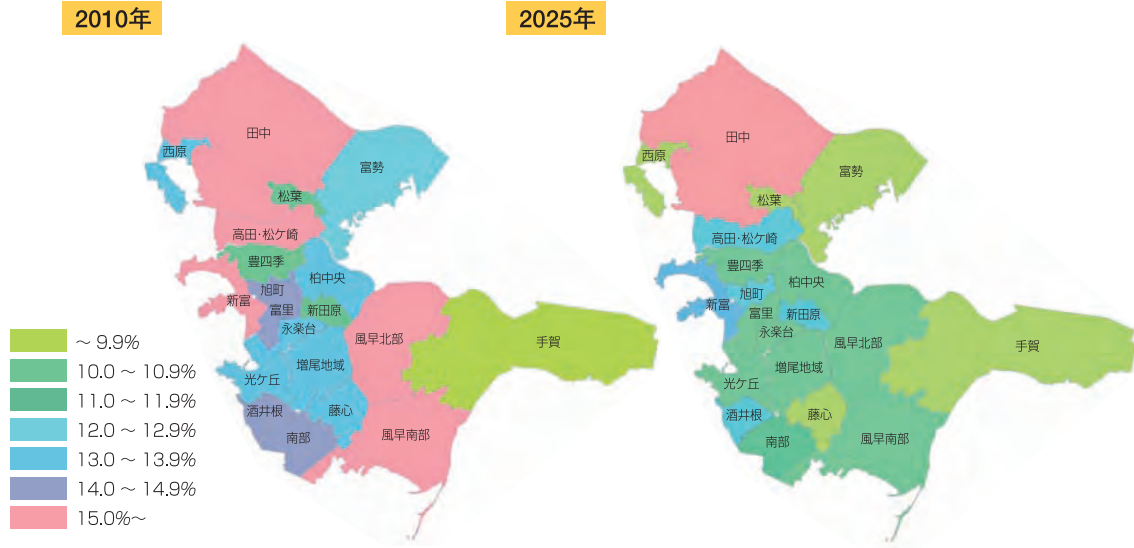
地域	2010年人口(人)	2025年人口(人)	2010-2025増減率(%)	2010年		2025年		2010年		2025年	
				14歳以下人口(人)	年少人口比率(%)	14歳以下人口(人)	年少人口比率(%)	65歳以上人口(人)	老年人口比率(%)	65歳以上人口(人)	老年人口比率(%)
西原	17,139	15,724	▲ 8.3	2,364	13.5	1,437	9.1	2,677	22.8	5,379	34.2
田中	37,081	58,984	59.1	5,547	15.0	10,988	18.6	5,983	16.1	11,205	19.0
富勢	25,054	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

※2010年は住民基本台帳による実績値、2025年は推計値

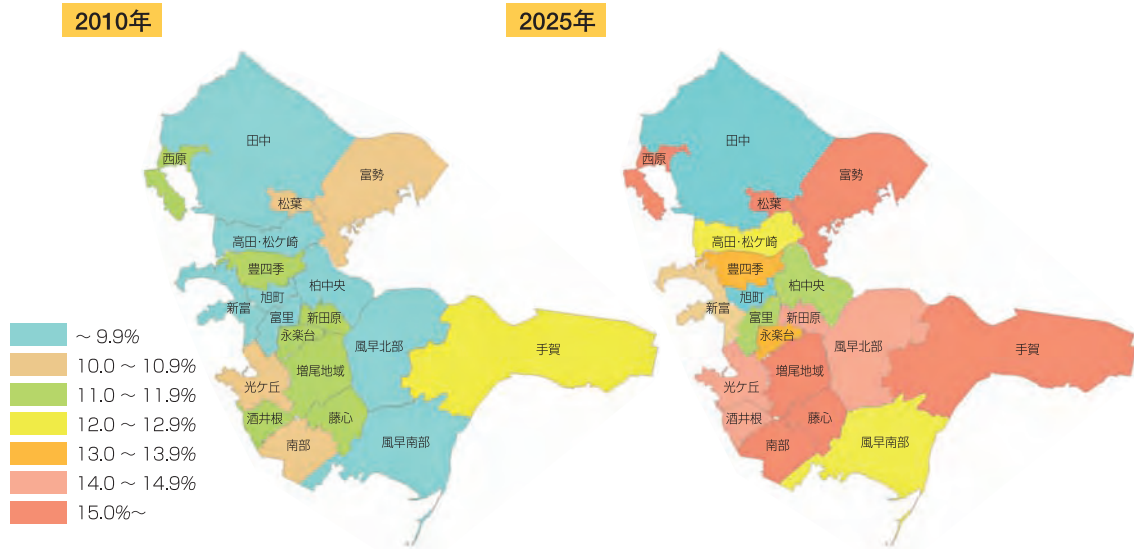
図表16 地域別人口の増減率（2010→2025年）



図表17 地域別の年少人口比率



図表18 地域別の老年人口比率



## 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<sup>13</sup>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、前述のよう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<sup>14</sup>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。

13 【ポテンシャル】 潜在的な力、可能性

14 【都市近郊農業】 都市に新鮮な農畜産物を周年的に供給することを目的に、都市の周辺で行われる農業のこと

図表19 市街化区域の人口密度の推移 (資料) 第8・9回都市計画基礎調査

単位：人/ha

		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3.0% (57.2ha), 3.1% (8.5ha) 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20 市街化区域の土地利用の推移 (資料) 第8・9回都市計画基礎調査

土地利用区分	平成19年 (ha)	平成24年 (ha)	増加面積 (ha)	増加率 (%)
田	0.9	0.8	-0.1	-13.0
畑	394.2	344.0	-50.2	-12.7
採草放牧地	2.8	2.6	-0.2	-6.8
荒地、耕作放棄地、低湿地	96.0	108.7	12.7	13.2
山林	272.4	243.8	-28.6	-10.5
河川、水面、水路	23.7	23.6	-0.1	-0.3
海浜、河川敷	5.1	7.1	2.0	39.2
自然的土地利用 計	795.1	730.6	-64.5	-9.2
住宅用地	1,932.4	1,989.6	57.2	3.0
商業用地	271.0	279.5	8.5	3.1
工業用地	207.4	192.0	-15.4	-7.4
運輸施設用地	93.2	89.5	-3.7	-4.0
公共用地	44.7	43.2	-1.5	-3.4
文教・厚生用地	320.0	308.3	-11.7	-3.7
オープン施設用地	182.2	175.3	-6.9	-3.8
未建築宅地	55.2	40.2	-15.0	-27.2
用途変更中の土地	129.4	121.1	-8.3	-6.4
屋外利用地	246.9	292.9	46.0	18.7
防衛用地	0.2	0.1	-0.1	-54.5
道路用地	753.9	767.6	13.7	1.8
交通施設用地	34.0	32.8	-1.2	-3.4
都市的土地利用 計	4,270.4	4,332.1	61.7	1.4

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<sup>15</sup>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々が交流できる「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ち、効率的な土地利用や区域区分制度<sup>16</sup>、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。

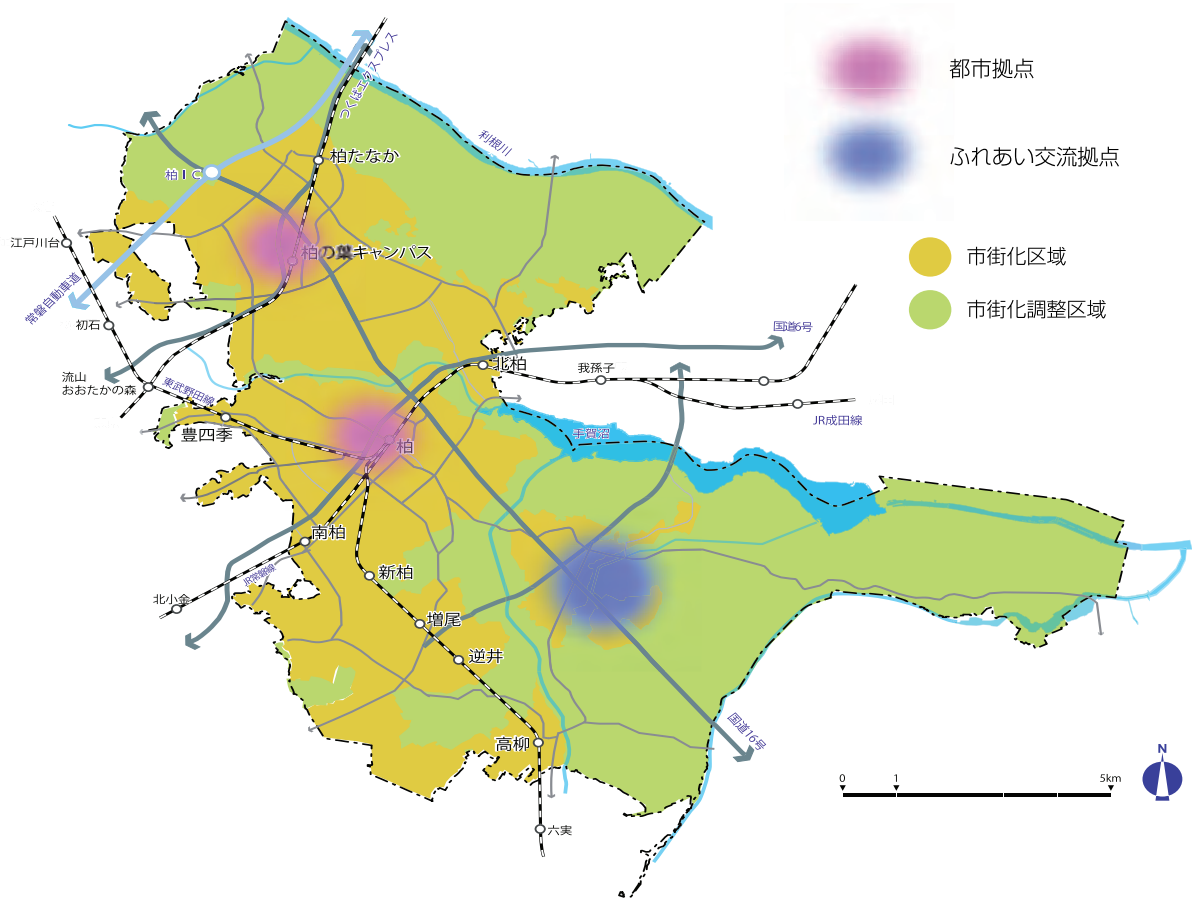
さらに、以上の各拠点と地域が交通網等によりネットワーク化され、互いに機能を補完し合う等により、市全体としてサービス水準を高めていきます。

15 【高次都市機能】 日常生活の圏域を越えた広範な地域の多くの人々を対象にした、質の高い商業・業務・情報・教育・文化等の都市的サービスを提供する機能のこと

16 【区域区分制度】 無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分する制度のこと



図表21 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。

<p><b>ア</b> 区域区分の維持</p>	<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<sup>17</sup>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<sup>18</sup>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>
<p><b>イ</b> 人口減少と低経済成長を見据えた利用の適正化</p>	<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<sup>19</sup>等の取組を進めます。</p>

17 【土地利用の高度化】 道路やライフライン等が適正整備されている環境のもと、その地域に見合った容積率（建築敷地面積に対する延べ床面積に対する割合）を最大限活用した建物を建築することで、土地をより有効に利用すること

18 【市街化調整区域】 市街化を抑え、都市の無秩序な拡大を防ぐために定められた区域であり、原則として建築物は建てられない区域のこと

19 【立地適正化】 高齢化や人口減少を背景として、持続可能なまちづくりを行うため、居住や商業・業務及び日常生活に必要な医療・福祉・介護などの機能について、適切な立地を誘導すること