

前橋市土地利用のあり方に関する検討会議 最終とりまとめ

前橋市土地利用のあり方
～次世代にも暮らしやすいまちづくりの実現に向けて～

【本編】

令和8年8月
前橋市都市計画課

目 次

1	はじめに.....	1
2	前橋市土地利用のあり方の位置づけ	2
3	上位計画における土地利用の基本方針.....	3
4	土地利用に関連する現況と課題の整理.....	12
5	人口減少社会に対応した土地利用のあり方.....	16
6	「次世代にも暮らしやすいまちづくり」の実現に向けた取り組み.....	18

1 はじめに

都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号。以下「法」という。)は、昭和 30 年代後半からの高度成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な拡大(スプロール)が深刻化していた社会経済状況を背景に、「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分する「区域区分(線引き)制度」、区域区分制度を担保する「開発許可制度」等の導入を骨格として 1968 年(昭和 43 年)に制定された。

本市では 1971 年(昭和 46 年)に区域区分制度を導入し、市街化区域では計画的な都市基盤整備により市街化を進めるとともに、市街化調整区域では、開発許可制度により無秩序な市街化を防止し、優良な農地や良好な自然環境の維持・保全に努めてきた。

その後、2004 年(平成 16 年)及び 2009 年(平成 21 年)の市町村合併により、線引き都市計画区域である前橋都市計画区域と、非線引き都市計画区域である大胡・宮城・粕川・富士見都市計画区域、さらに宮城準都市計画区域を含む、5つの都市計画区域が併存することとなった。

このような状況のもと、本市では段階的に都市計画区域の統合・拡大を進め、2015 年(平成 27 年)に大胡・宮城・粕川の各都市計画区域を統合・拡大し、前橋勢多都市計画区域として再編を行った。さらに 2020 年(令和 2 年)には、富士見都市計画区域を拡大し、前橋勢多都市計画区域への統合を行い、現在では線引き都市計画区域である前橋都市計画区域と、非線引き都市計画区域である前橋勢多都市計画区域の土地利用の異なる都市計画区域が併存している。

前橋勢多都市計画区域においては、区域区分の実施の必要性はあるものの、社会情勢や地域特性を踏まえ、現時点では区域区分は行わず、将来的な前橋都市計画区域との統合に向けて、用途地域及び特定用途制限地域の指定により、良好な環境の維持・形成を図ってきたところである。

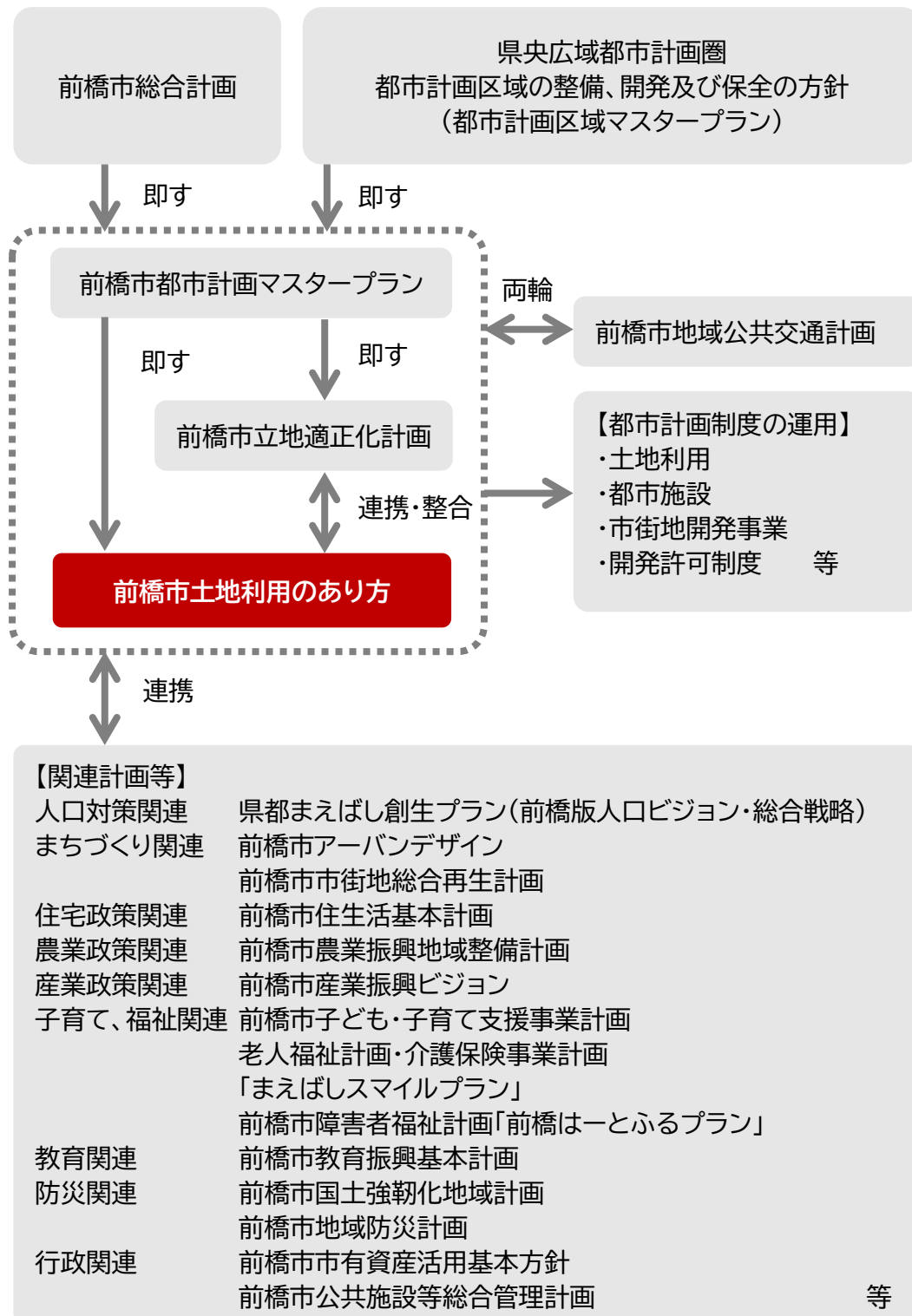
一方で、本市における今後のまちづくりは、人口減少、少子高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって安心して暮らせる健康で快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を実現すること、頻発化・激甚化する災害に対して地域の安全を確保することなどが求められており、人口増加や強い開発需要への対応が求められた時代とは異なる課題に直面していることから、本市では 2019 年(平成 31 年)に前橋市立地適正化計画を策定・公表し、将来にわたって持続可能な集約型都市構造の実現に向けた各種取り組みを推進している。

立地適正化計画の目指す人口減少・高齢化等の様々な都市課題に対応した持続可能でコンパクトなまちづくりを実現し、都市の活力を維持・向上していくためには、立地適正化計画における都市機能や居住の誘導だけでなく、市全体の土地利用を同時に考えていく必要がある。そのため、本市の地域特性や立地条件を考慮しながら、市全体の土地利用を「コンパクト・プラス・ネットワーク」型に再編していくことで、それぞれの地域の拠点を中心とした次世代にも暮らしやすい持続可能な都市を目指すことが求められている。

2 前橋市土地利用のあり方の位置づけ

「前橋市土地利用のあり方」と上位・関連計画との関係は下図のとおりである。「前橋市都市計画マスタープラン」における土地利用の方針の増補版として、関連計画に基づく施策・事業等と連携し「次世代にも暮らしやすいまちづくり」の実現に向けた取り組みを推進する。

図：前橋市土地利用のあり方の位置づけ



3 上位計画における土地利用の基本方針

3.1 県央広域都市計画圏 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)(令和7年12月)

■ 都市づくりの目標・将来像・基本方針

群馬県が定める「県央広域都市計画圏 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)」では、まとまりの拠点性を高め、未来につながる魅力的なまちを目指すため、本県における「都市づくりの目標」を、「未来につながる魅力的なまち～ぐんまのまちの“個性”を生かして、“まちのまとまり”をつくり、デジタルとリアルネットワークでつなぎます～」としている。



■ 主要な都市計画の決定の方針

◆ 住宅地

- 住宅地は、既存集落も含めたまちのまとまりへ誘導し、郊外への拡大をやめ、まちなかの既存インフラを有効に活用する。

◆ 商業地

- 商業地は、鉄道やバスを利用して多くの人が集まりやすい拠点への一層の集積を図り、郊外における新たな商業地の拡大を原則抑制する。

◆ 業務地

- 業務地は、公共交通の利便性が高く業務機能が既に集積している拠点への配置を促進する。

◆ 産業地(工業地、流通業務地)

- 産業地は、交通利便性が高く、良好な操業環境が形成できる高速道路IC、国道等の幹線道路の結節点周辺に配置する。

◆ 防災・減災

- 居住や都市機能の誘導を図る上で必要となる都市の防災に関する指針「立地適正化計画(防災指針)」の策定を推進する。

■ 都市計画区域ごとの方針(線引き都市計画区域)

◆ 前橋都市計画区域

● まちのまとまりの形成に向けた対応方針

本区域においては、中枢拠点の魅力の向上、活力創出に向けて、民間活力導入、まちなか居住の推進、円滑な移動手段の確保、環境に配慮した都市空間整備、商店街機能更新などを進める。

また、市街化区域の公共交通の利便性が高い拠点等に居住、都市機能の集約を進めるほか、インターチェンジ周辺では、高速交通網の利便性を生かした計画的な土地利用、幹線道路沿道での工業・業務の計画的な誘導を図る。さらに、県庁から前橋駅に至るメインストリートでは、ウォーカブルな空間の整備など柔軟な利活用や人間中心の都市空間への再構築を図る。

そのためには、令和6年に改定した立地適正化計画に基づき、災害リスクに配慮した上で、引き続き、住宅あるいは都市機能増進施設の立地の誘導を図ることと、市街化調整区域における適切な土地利用規制が重要であり、以下のような方策を実施することとする。

○ 立地適正化計画に基づく施策の実施

○ 市街化調整区域における土地利用規制

- 市街化調整区域における大規模指定既存集落等での地区計画等によるまちづくりを進めることで、まちのまとまりの維持・形成を図る。
- まちのまとまりを誘導するエリア以外における市街地の拡大を抑制するため、都市計画法第34条第11号及び14号の取扱い等の開発許可の運用の見直しを行う。

■ 都市計画区域ごとの方針(非線引き都市計画区域)

◆ 前橋勢多都市計画区域

● まちのまとまりの形成に向けた対応方針

本区域においては、区域区分の実施等による土地利用規制・誘導を行うことで、鉄道駅を中心としたまちのまとまりの形成・維持を図る。また、地域拠点から前橋の中心市街地まで便利で利用しやすい公共交通体系を整備する。赤城山山麓地区は、「観光拠点」として位置づけ、景観の保全・維持を図るとともに、当該地区へのアクセスを改善する。

なお、区域区分を定めない場合の区域区分代替案については、以下を想定する。

○ まちのまとまり

- まちのまとまりを形成すべき地域で人口密度等の一定の要件を満たし、現況の土地利用状況等から必要な区域に用途地域を指定し、良好な市街地形成を図る。
- まちのまとまりを形成すべき地域で、用途地域外の区域については、必要な範囲について地区計画等を定め、良好な生活環境の整備等を推進する。
- 令和6年に改定した立地適正化計画に基づき、災害リスクに配慮した上で、引き続き、住宅あるいは都市機能増進施設の立地の誘導を図る。

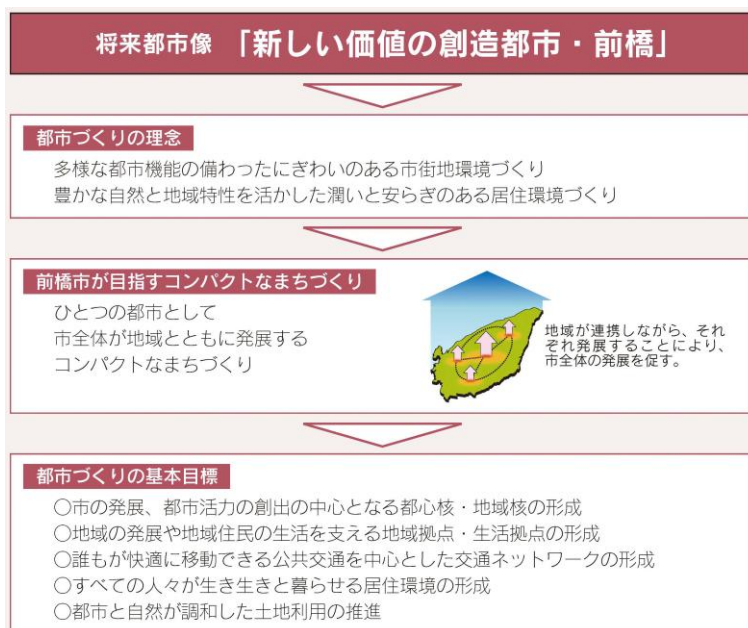
○ まちのまとまり外

- まちのまとまり外の地域については、令和2年9月に定めた特定用途制限地域の土地利用規制の効果を検証していく。

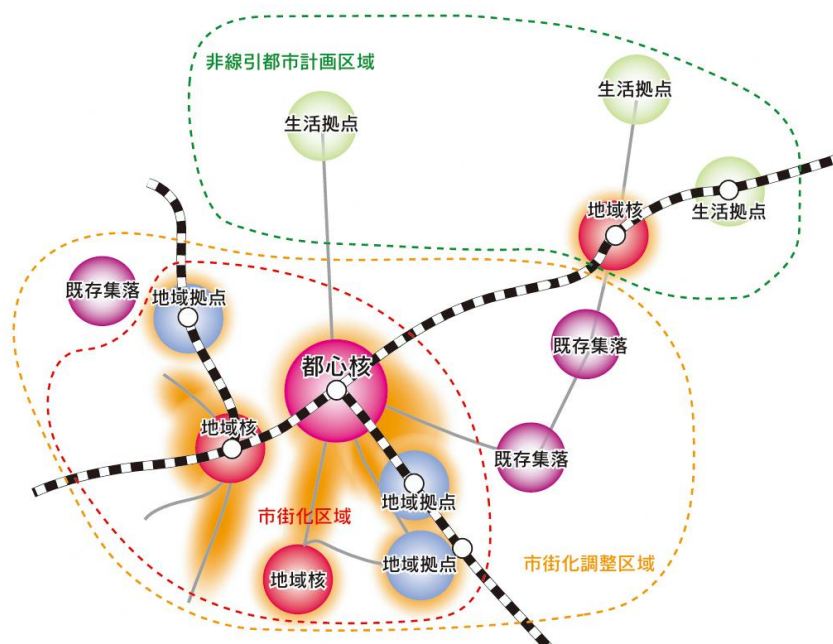
3.2 前橋市都市計画マスタープラン

都市計画マスタープランでは、前橋市が目指すコンパクトなまちづくりとして、「ひとつの都市として市全体が地域とともに発展するまちづくり」を掲げている。

これは、あらゆる機能を集約させた単独の地区(中心市街地)だけで全市民の生活を支え、市全体の発展をけん引するのではなく、都市部においては都市機能の効果的・効率的な集約化に努め、また、郊外部においては市街地の拡大を抑制し、地域の拠点周辺への各種機能の誘導を促進することで、地域コミュニティの維持を図るとともに、営農環境と調和した集落形成に努め、これら地域の連携による相乗効果で市全体がひとつの都市として発展する、「多極ネットワーク型都市構造」を目指すものである。



■ 土地利用の方向性のイメージ



■ 土地利用の方針

(1) 線引き都市計画区域における土地利用の方針

線引き都市計画区域である前橋都市計画区域は、本市の中心的な区域であるため引き続き区域区分(線引き)を定めることで適正な市街化の誘導を図ります。

① 市街化区域

- ・ 既成市街地においては、地域特性に合わせた土地利用の純化や市街地環境の改善、地域の歴史を物語る街並み形成などを進め、質の高い市街地としての土地利用を図ります。
- ・ 本市の立地適正化計画における都市機能誘導区域である都心核や地域核、地域拠点などの市街地においては、それぞれに求められる役割に応じた都市機能の充実を実現する合理的な土地利用を進めます。また、都市機能誘導区域を含む居住誘導区域においては、公共交通の利便性を活かした暮らしやすさの充実を図るとともに、空家・空地を含む低未利用地の利活用も視野に入れ、将来にわたって居住機能の立地誘導を進めます。
- ・ 都市構造の変化に伴って土地利用の転換が進む区域については、必要に応じて用途の純化や複合化、地区計画制度の活用などにより適正な土地利用誘導を図ります。

② 市街化調整区域

- ・ 将来的な産業立地の動向も踏まえ、都市的土地利用と農業的土地利用との健全な調和を図るため、市街化区域周辺などにおける無秩序な市街地の拡大を抑制し、美しい自然景観を創出している農地や山林などの適正な保全を図ります。
- ・ 「人口減少下における土地利用ガイドライン(市街化調整区域編)・(群馬県策定)」に基づき、基幹的な既存集落においては、地域コミュニティの維持・活性化や居住ニーズに配慮し、自然に包まれて暮らすことができる、ゆとりと潤いのある居住環境の形成を図ります。また、高齢者等が自動車に頼らず日常生活を便利に過ごせる居住環境の提供ができるよう、主要な公共交通機関である鉄道の利便性が活かせる駅周辺への適正な開発の誘導を図ります。
- ・ 地域住民の暮らしやすさの確保が求められるなか、周辺からのアクセス性の高い主要な幹線道路沿道には、日常生活を支える便利施設の適正な誘導を図ります。

(2) 非線引き都市計画区域における土地利用の方針

- ・ 将来的には前橋都市計画区域と前橋勢多都市計画区域を統合し、一つの都市計画区域として区域区分(線引き)を実施する必要があることを前提として、令和2年9月に定めた特定用途制限地域の土地利用規制の効果を検証した上で、区域区分の実施に向けた検討を進めます。
- ・ 用途地域が定められていない地域においては、特定用途制限地域を指定することにより無秩序な市街地の拡大や周辺環境を悪化させる恐れのある施設などと住宅が混在することを防ぎ、良好な環境の保全を図ります。
- ・ 用途地域が定められている地域においても、都市構造の変化など土地利用の転換が進む区域については、必要に応じて用途地域の見直しなどにより適正な土地利用誘導を図ります。

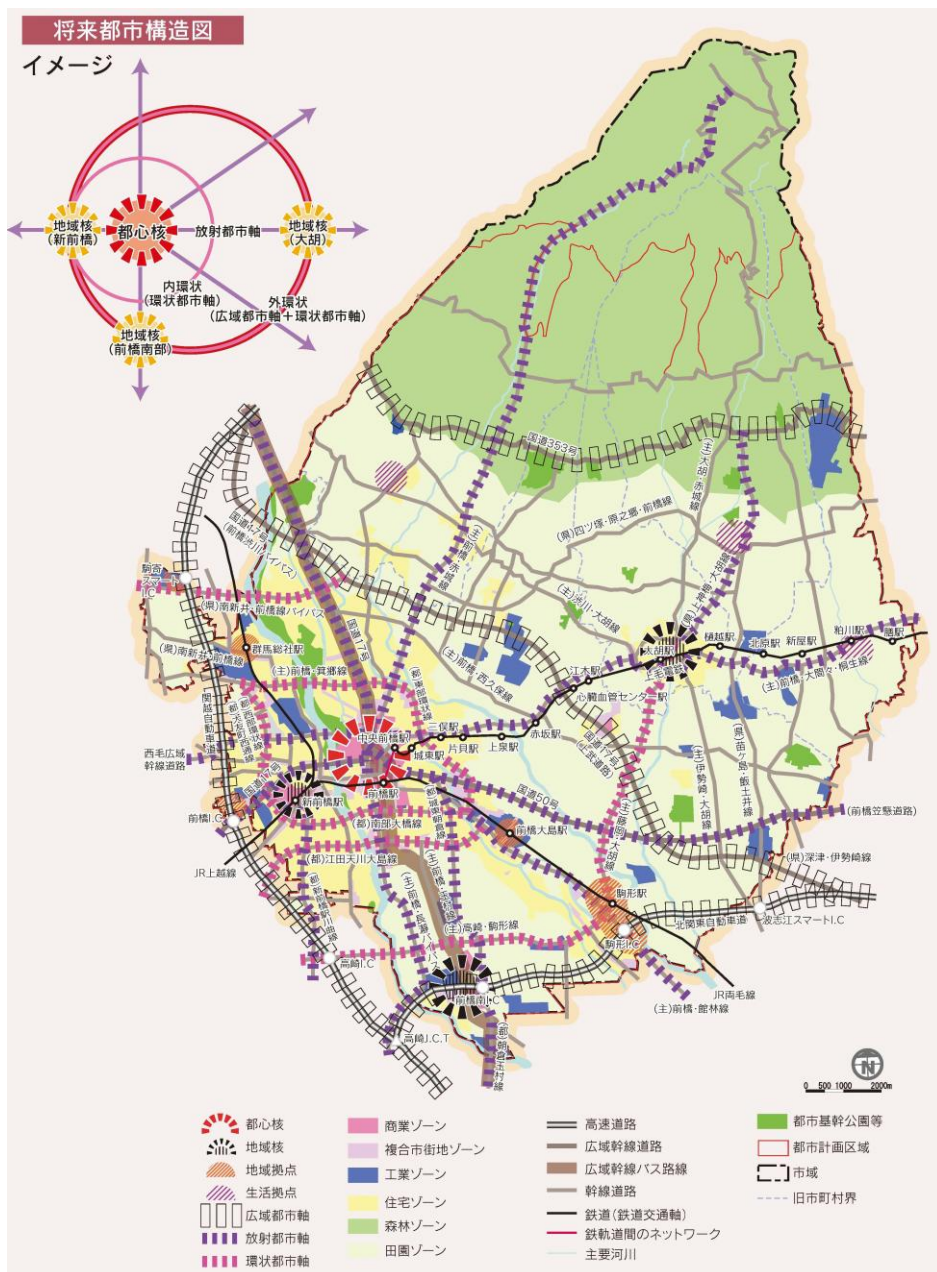
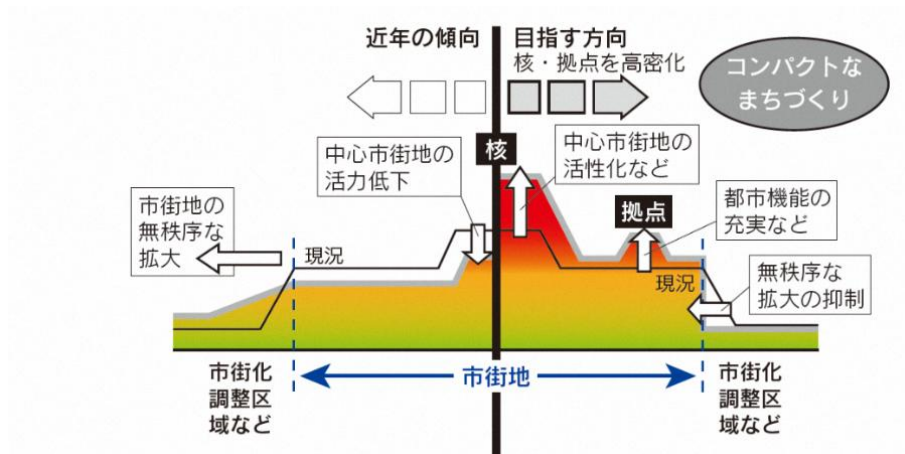


図:前橋市都市計画マスタープラン 将来都市構造図

■コンパクトなまちづくりイメージ

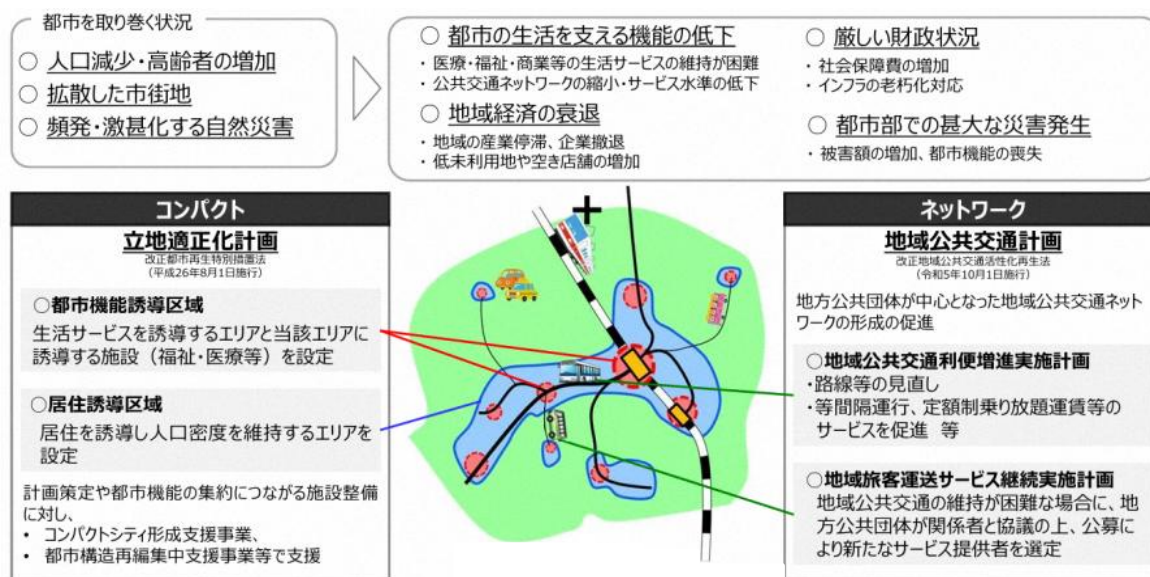


3.3 前橋市立地適正化計画

現在の本市においては、人口の減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって健康で快適な生活環境を実現すること、財政面において持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題となっている。

立地適正化計画は、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者をはじめとする住民が公共交通によりこれらの生活利便施設等にアクセスできるなど、地域公共交通計画と連携しながら都市全体の構造を見直し、「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりを目指すための計画である。

本市では平成30年(2018年)3月に都市機能誘導区域、平成31年(2019年)3月に居住誘導区域を公表し、その後、令和6年(2024年)7月に施策の進捗状況や目標値の達成状況を踏まえつつ、社会情勢の変化等を反映した計画とすること、また、令和2年(2020年)9月施行の改正都市再生特別措置法において新たに位置づけられた「防災指針」を定めることを目的として、計画を改訂し、人口減少社会に対応したコンパクトなまちづくりの実現に向けて様々な取り組みを進めている。

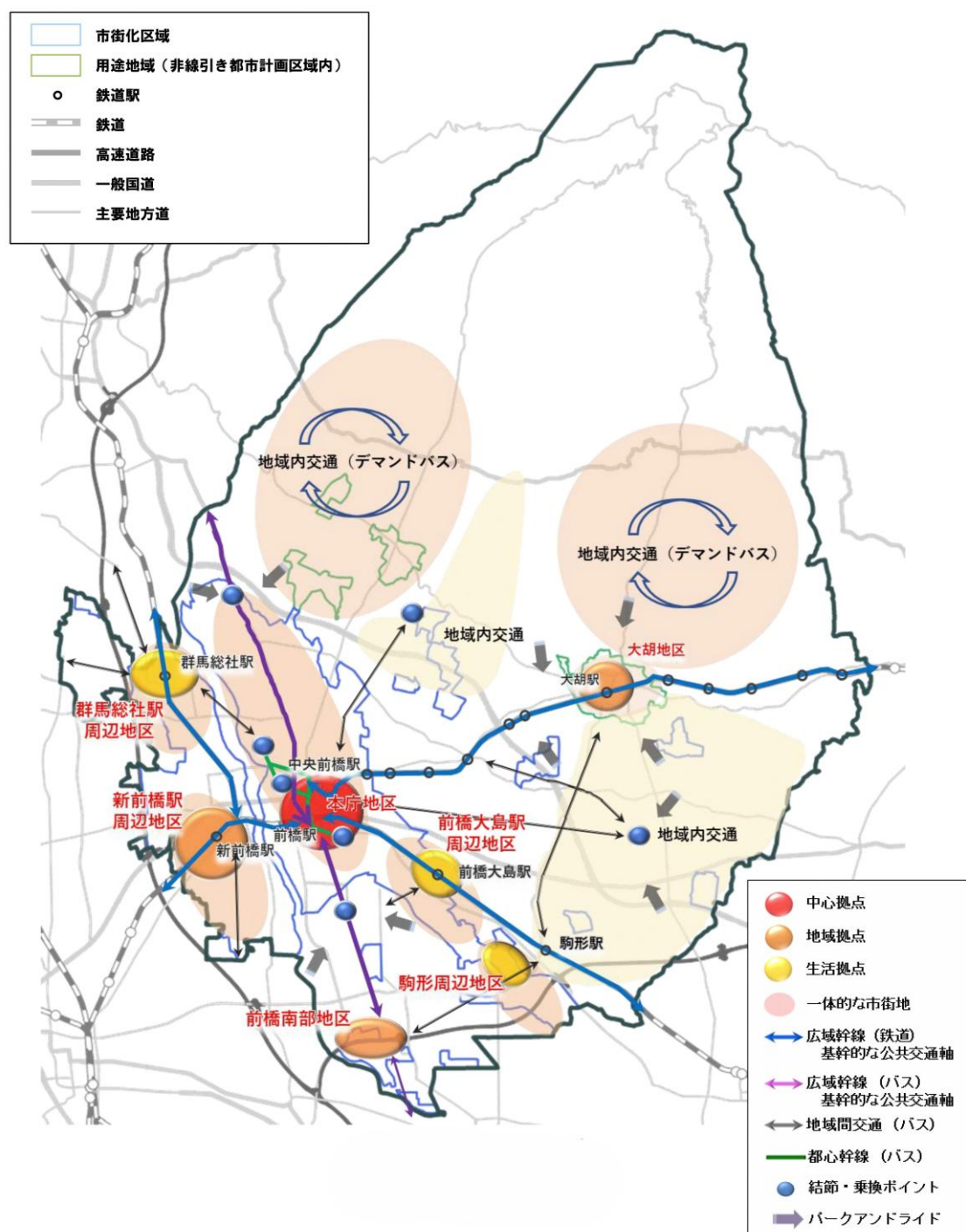


図：コンパクト・プラス・ネットワークのイメージ(国土交通省)

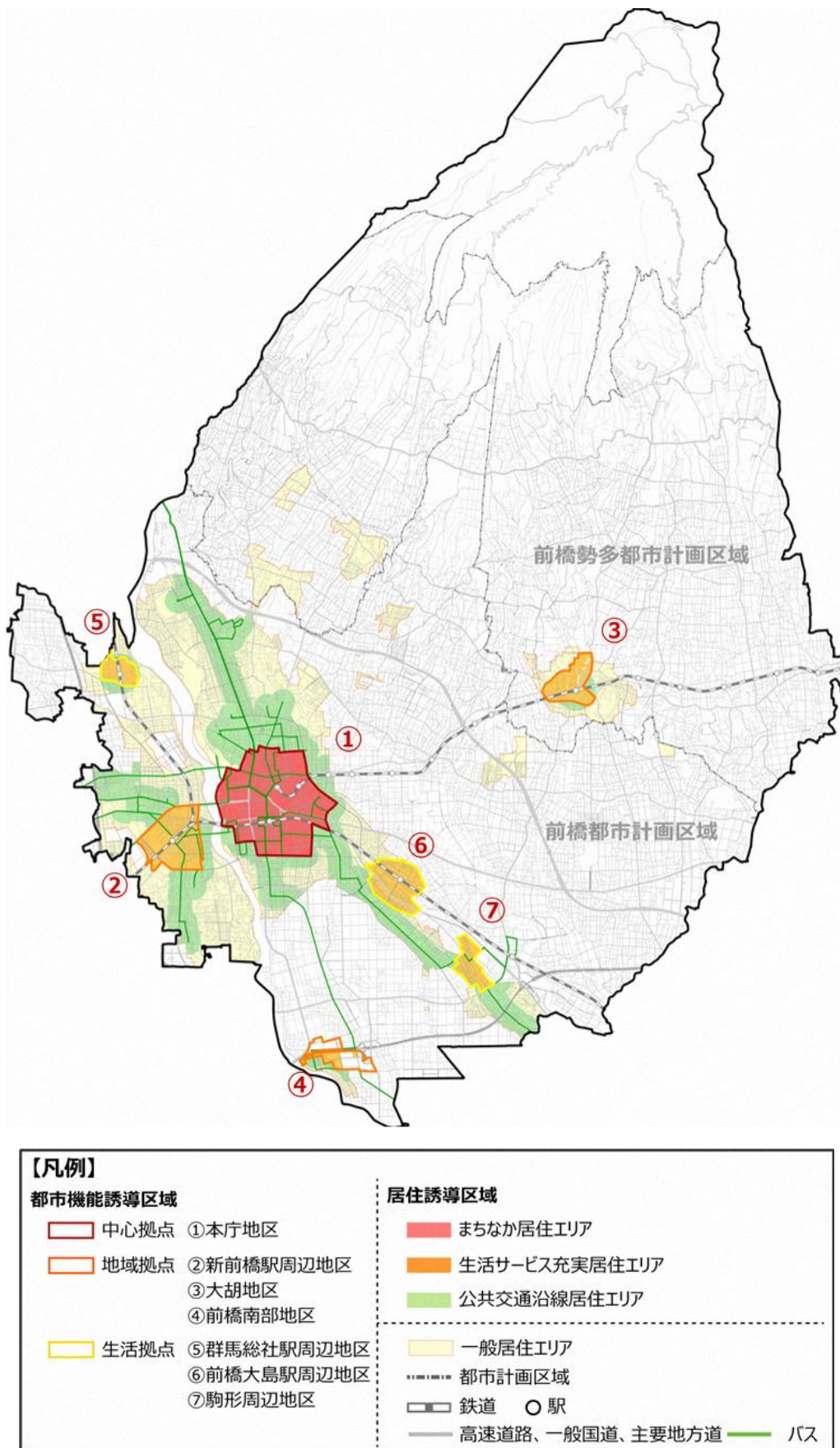
■ まちづくり方針

『誰もが多様なライフスタイルで生涯活躍できる地域連携型まちづくりの推進』

- 基本方針1:都市機能の集積とまとまりのある居住の推進
- 基本方針2:利便性と効率性の高い都市機能の誘導を推進
- 基本方針3:公共交通の充実によるネットワーク性の向上を推進



図：前橋市立地適正化計画 都市の骨格構造

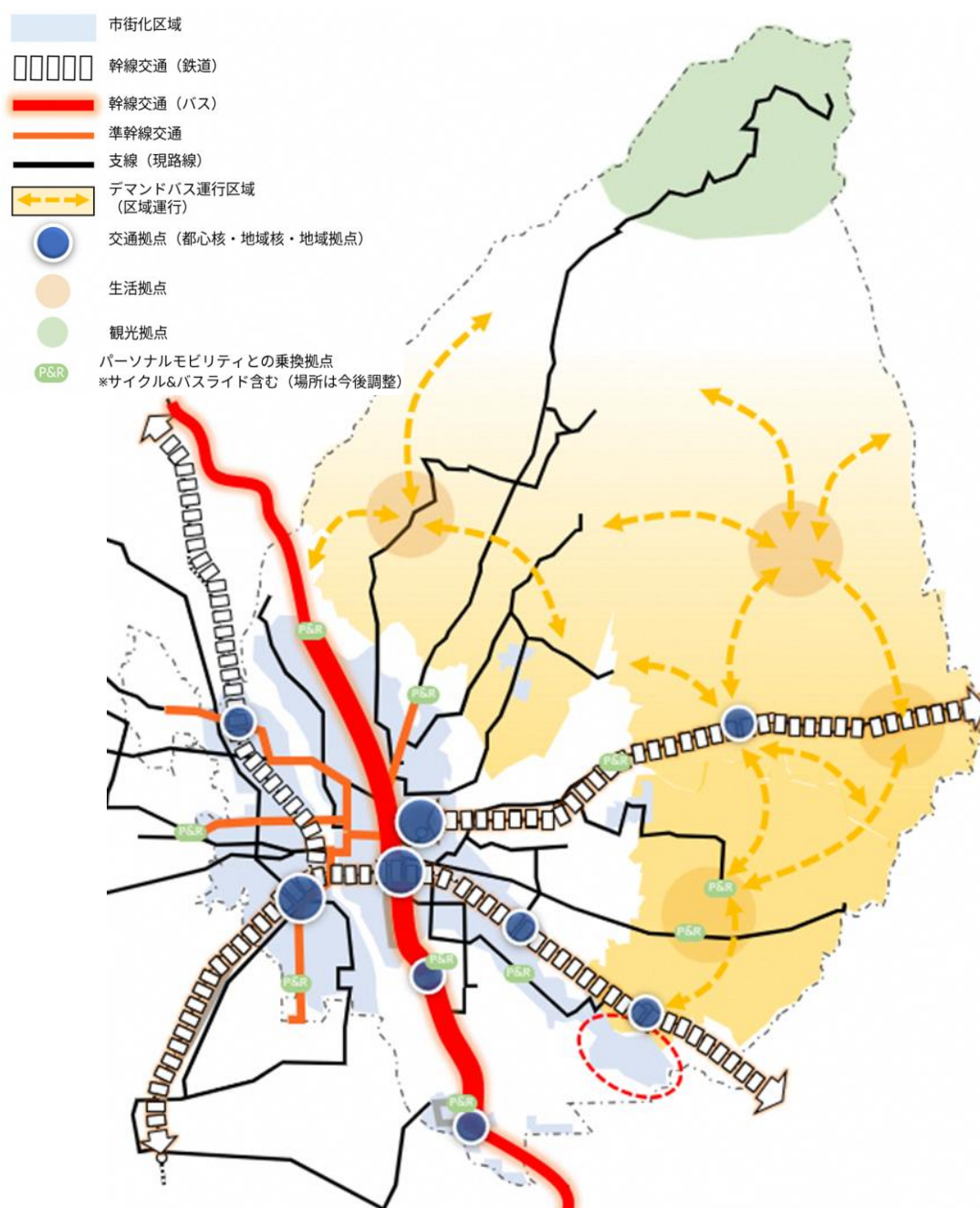


図：前橋市立地適正化計画 誘導区域の設定図

3.4 前橋市地域公共交通計画

「コンパクト・プラス・ネットワーク」のまちづくりを目指し賑わいを創出するための都市交通の視点と、日々の買物や通院といった移動手段を確保するための生活交通の視点から、今後の公共交通の方針、具体的な施策を示す計画である。

目指す都市構造の実現に向け、立地適正化計画における居住誘導区域に加え、郊外部においてまちのまとまりの設定が予定されていることを踏まえ、幹線交通と準幹線交通について、今後5ヵ年(R8～R12)で運行本数や運行時間帯等を政策的に引き上げるとともに支線についても拠点間の接続性などの観点から路線やダイヤを見直すこととしている。



図：前橋市地域公共交通計画 目指す公共交通ネットワーク図

4 土地利用に関連する現況と課題の整理

4.1 現状から見た土地利用の課題

(1) 市街地の郊外化・低密度化

自動車利用が中心となっている本市では、住宅や店舗などの立地が郊外に拡散しており、市街地の拡大と低密度化が進行している。これにより、生活利便性の低下や、道路等インフラの維持管理コストの増加、さらには公共交通の維持困難化など、都市経営上の多面的な影響が懸念されている。

このため、郊外部においてはこれ以上の市街地の無秩序な拡大を抑制し、基幹的な既存集落や公共交通によるアクセス性の高い地域に対して、居住や生活利便施設の立地を誘導することで、一定の人口密度を維持し持続可能な都市経営の実現を図る必要がある。

(2) 空き家・空き地の増加

今後、人口減少とともに世帯数の減少が進行することが予測されており、これに伴い空き家や空き地が増加し、都市のスポンジ化や生活環境の悪化が懸念される。

その結果、防災・防犯上のリスクの高まりや地域コミュニティの希薄化が進む可能性があるほか、スプロールの進行や公共サービスの質の低下など、都市の持続性に影響を及ぼすおそれがある。

そのため、既存ストックを有効に活用するとともに、立地適正化計画に基づくコンパクトな都市構造への転換を図るための施策展開を促進することが急務である。

(3) 農地の減少

市街地の郊外への拡大や低密度な土地利用の進行に伴い、農地面積の縮小に加え、かつてまとまりを持っていた農地の集団性が低下している。また、人口減少や農業従事者の減少等の影響を受け、耕作放棄地の割合も増加している。

営農環境を将来にわたり適切に維持・保全していくためには、土地利用制度を活用した市街地の郊外への拡大・低密度化の抑制や、農業施策との連携による担い手への支援、次世代の人材育成などが求められる。これらの取り組みを通じて、農地が持つ生産機能や景観・環境面での役割を持続的に確保していくことが重要である。

(4) 公共交通の維持困難化

人口減少及び市街地の拡大に伴い、公共交通の経営環境は厳しさを増しており、利用者の減少とサービス水準の低下が相互に影響し合う「負のスパイラル」が生じることが懸念される。今後さらなる高齢化の進行が見込まれる中、自動車を保有しない方や運転が困難となった方を含め、誰もが安心して外出できる環境の整備が求められる。

そのためには、公共交通と連携した土地利用の推進を通じて、過度な自動車依存からの転換を図り、誰もが移動しやすい都市構造の実現を目指す必要がある。

(5) 地域コミュニティの機能低下

人口減少や高齢化が進行し、低密度な市街地が拡大することにより住民同士のつながりが希薄化し、地域コミュニティの機能が低下することが懸念される。人口構成の変化に伴い、自治会活動や地域行事の担い手不足が生じるほか、見守りや相互扶助といった日常的な支え合い機能も弱まりつつある。

地域コミュニティの機能を維持・強化するためには、生活利便性を確保しつつ、集落や地域の拠点を軸とした継続的な地域運営が可能となるよう、土地利用や地域活動、地域資源の活用を一体的に進めることが求められる。

(6) 都市構造の再編と土地利用マネジメントの必要性

人口減少・高齢化等の都市課題に対応した、持続可能でコンパクトな都市構造を実現するためには、立地適正化計画の更なる実効性の向上が求められる。

その実現に向けては、立地適正化計画に基づく居住誘導区域や都市機能誘導区域の設定にとどまらず、公共交通や生活サービスの維持、既存ストックの有効活用など、より総合的な視点からの実効性向上が求められている。

また、市街化調整区域や非線引き都市計画区域の用途地域外といった、いわゆる郊外部では、低密度な市街地の拡大、農地の減少、生活サービスの低下など、都市の持続性に影響を与える課題が顕在化している。

このため、前橋市全域を対象とした土地利用のあり方を整理し、都市をマネジメントする観点から、適正な土地利用を推進していくことが求められる。

(7) 自然災害の激甚化・頻発化

近年、気候変動の影響により自然災害が頻発・激甚化しており、都市における災害リスクはこれまで以上に高まっている。このような状況のもと、将来にわたって安全・安心なまちづくりを実現するためには、災害リスクを踏まえた土地利用を推進し、災害リスクの低減と早期復旧が可能となる都市構造を構築することが求められる。

本市においても、洪水や土砂災害のリスクが高い区域が存在していることから、リスクの高い区域における開発を抑制する必要がある。

さらに、災害時に重要となる避難路・避難場所の機能確保や、公共施設・インフラのレジリエンス向上と連携した土地利用のあり方も検討すべき課題である。リスクに応じた土地利用の誘導と抑制を組み合わせ、災害に強い都市構造の形成を図ることが重要である。

4.2 土地利用制度の観点から見た課題整理

(1) 区域区分における課題

本市には、区域区分(いわゆる線引き)を定めている「前橋都市計画区域」と、区域区分を定めていない「前橋勢多都市計画区域」の2つの都市計画区域が併存しており、都市計画区域外も含め、土地利用規制が区域ごとに異なる。本市が一体の都市として市街地空間と田園空間とが調和した潤いのある都市環境を形成するためには、都市計画区域の統合による全市一体的かつ地域特性に応じた土地利用コントロールの検討が不可欠である。

(2) 市街化区域における課題

市街化区域では、市街化調整区域や非線引き都市計画区域への人口・開発の流出が顕著であることから、立地適正化計画の実効性の向上に向けた取り組みの更なる強化が必要である。既存ストックを有効活用しながら、都市の個性を確立し、質や価値の向上を図ることで、都市の求心力を高めていくことが求められる。

そのためには、官民連携によるまちづくりの取り組みの更なる促進を図り、多様な都市機能の集積と地域資源の活用を進め、居住者や来訪者、就業者などの多くが行き交う魅力的な都市空間を形成する必要がある。

(3) 市街化調整区域における課題

本市の市街化調整区域では、平成16年(2004年)に都市計画法第34条第11号に基づき、「前橋市市街化調整区域に係る開発行為の許可の基準に関する条例」を定め、自己用の住宅に限り条例で定めた区域(以下「11号条例区域」)内で開発行為を許容している。本制度は集落における人口の維持に一定の効果が認められるものの、区域が広範囲に指定されていることから、拡散した住宅立地が進行し市街地の拡大や低密度化を招いている。

現行の11号条例区域は、既存集落ではありながらも要件が当てはまるところに広く指定がされており、都市計画マスタープランや立地適正化計画における拠点との整合性やネットワーク性といった視点では設定されていない。

加えて、条例の制定当時と比べて、今後更なる人口減少の進行が予測されていることから、これ以上の市街地の拡大を許容し続けることは、将来的な生活サービスの低下や公共インフラ維持費用の増大を招く可能性が高い。このことから、現行の11号条例区域に代わる新たな区域指定のあり方を再検討する必要がある。

また、一部の幹線道路沿道では、都市計画法第34条第14号に基づく開発審査会提案基準8-2により、地域利便施設(最大10,000㎡の大規模小売店舗)の立地が許可されているが、立地適正化計画における都市機能誘導施策との整合性や地域の生活利便性、周辺開発の状況等を総合的に勘案し、適切に見直していくことが必要である。

加えて、鉄道駅周辺や主要なバス路線沿道においては、公共交通の利便性を十分に活かした土地利用が十分に進んでいないことが課題となっており、都市構造の効率性や持続可能性の観点から、公共交通の利便性を最大限に活用した土地利用の推進が必要である。

(4) 非線引き都市計画区域における課題

非線引き都市計画区域においては、用途地域が指定されていない区域では特定用途制限地域における土地利用の規制・誘導による生活環境の保全が行われている。

しかしながら、現行の特定用途制限地域は、環境に影響のある工場や風俗施設など良好な生活環境を保全するための限定的な建築物の用途の制限であることから、用途の混在のほか、低密度で拡散した市街地が形成されている状況にある。

また、上毛電鉄上毛線の駅周辺においては、市街化調整区域と同様に、公共交通の利便性を十分に活かした土地利用がなされておらず、都市構造の効率性や持続可能性の観点から、公共交通の利便性を最大限に活用した土地利用の推進が必要である。

5 人口減少社会に対応した土地利用のあり方

これまで前橋市における土地利用は、人口の増加やモータリゼーションの進展、ライフスタイルの多様化、更には都市間競争などの要因により、開発許可基準を緩和するなどした結果、住宅や店舗などの郊外立地が進行し、市街地は拡大を続けており現在においてもこの流れは変わっていない。

しかしながら、現在の本市においては人口減少や少子高齢化が進行しており、拡大した現在の市街地のまま人口減少が進行することにより、道路、下水道などの一人当たりのインフラ維持管理費の増大や公共交通を含めた生活サービスを確保・維持していくことが難しくなることが見込まれており、「密度の経済性」の観点からも、集約型都市構造の実現に向けた土地利用の転換が必要である。同時に、頻発・激甚化する自然災害への対応や自然環境、優良農地の保全などの課題についても、土地利用のあり方と密接なかわりがある。

これらの課題を解消し、社会と個人の Well-being を向上させていくためには、都市の「体質改善」として市全体の土地利用をコンパクト・プラス・ネットワーク型への再編を図り、地域の持つポテンシャルを更に発揮していくことが重要である。

そのため、今後の前橋市における土地利用のあり方としては、これまでのインフラ整備や土地利用コントロールを通じた都市空間を形成するだけでなく、様々な分野を総動員しながら、効率的・効果的に都市の機能を高めていく、いわば「都市マネジメント」に取り組むことで、現世代にも、そして次世代にとっても継続して暮らしやすい都市環境の形成を実現することが重要である。

※コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりは単に都市の縮退均衡を目指すものではなく、居住や都市機能の集積による「密度の経済」の発揮と公共交通施策との連携を通じた都市マネジメントによる、社会と個人の Well-being を向上していくものである。

5.1 目指す将来の方向

(1) 生活利便性の維持・向上

■ 市民が安心・快適に暮らし続けられる都市環境の実現

- ◆生活サービス機能の確保・維持、交通アクセスの確保など、利用環境の向上
- ◆まちなかの再生・ウォーカブルな道路空間の形成・交流の場の創出
- ◆市民の外出機会の増加、住民の健康増進

(2) 地域経済の活性化

■ 都市の魅力向上と産業・雇用創出による持続可能な地域経済の確立

- ◆サービス産業の生産性向上、投資の誘発及び雇用の創出
- ◆都市の個性の確立、質や価値の向上、イノベーションの促進
- ◆産業の活性化、「稼ぐ力」の創出
- ◆外出機会の増加、滞在時間の延伸及び来訪者の増加による消費の拡大

(3) 行政コストの削減

- 行政効率化と財政安定の確保を通じた持続可能な都市経営
 - ◆ 行政サービス及びインフラ維持管理の効率化
 - ◆ 地価の維持と固定資産税の確保
 - ◆ 健康増進による社会保障費の抑制

(4) 環境負荷の低減

- 低炭素で環境負荷の少ない都市の実現
 - ◆ まちづくりGX(脱炭素化等)の推進
 - ◆ エネルギーの効率的な利用
 - ◆ グリーンインフラ(農地や自然環境含む)の活用
 - ◆ 過度に自動車に依存することなく、徒歩や公共交通で移動できるまちづくり

(5) 農地・自然環境の保全

- 都市と自然・農地が調和した持続可能な土地利用の実現
 - ◆ 土地利用制度を活用した市街地の郊外化・低密度化の抑制
 - ◆ 農業施策との連携による農家への支援及び後継者の育成

(6) 災害レジリエンスの向上

- 災害リスク低減と地域防災力向上による安心・安全なまちづくり
 - ◆ 防災施策との連携による居住地の災害リスクの低減
 - ◆ 地域防災力の向上

5.2 土地利用のあり方

目指す将来の方向を実現するための土地利用のあり方として、以下を定める。

次世代にも暮らしやすいまちづくり

様々な施策を総動員しながら、都市マネジメントに取り組むことで
現世代にも、そして次世代にも暮らしやすいまちづくりを実現する

6 「次世代にも暮らしやすいまちづくり」の実現に向けた取り組み

6.1 立地適正化計画の実効性向上

本市では、平成 31 年(2019 年)に立地適正化計画を策定し、集約型都市構造の実現に向けた各種取り組みを推進している。計画の実効性を一層高め、将来にわたって持続可能な都市構造の実現と都市経営の改善につなげていくためには、地域公共交通計画との連携はもとより、住宅、農業、商業・産業、医療・福祉、教育、防災など、幅広い分野との政策連携を強化していくことが重要である。

また、近年は社会経済情勢の変化が加速し、個人や企業の価値観が多様化・複雑化する等、都市に求められるニーズも多様化している。立地適正化計画は概ね 20 年後を見据えた計画であるが、これら社会の変化を踏まえて適切に見直しを図っていくことが必要である。

今後、更なる人口減少が見込まれる中、これ以上のスプロールを防止するとともに、コンパクト・プラス・ネットワークの取り組みを一層進めていくことが重要であり、そのためには区域区分制度をはじめとした都市計画制度の活用は引き続き有効である。

その上で、社会の変化や地域のニーズに適切に対応しつつ、多極ネットワーク型のコンパクトなまちづくりを進めるためには、更なる市街地の魅力向上を図る取り組みに加えて、郊外部も含めた市域全体に目配りしたメリハリのある土地利用コントロールを導入することが重要である。

(1) コンパクト・プラス・ネットワークの深化

公共交通施策と連携したコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを推進するため、「地域公共交通計画」をはじめ、関連する計画や様々な分野の政策との連携の更なる強化、適切な情報発信に努めるとともに、居住及び都市機能誘導施策の更なる拡充について検討する。

特に、中心市街地においては、これまで取り組みを進めてきた「前橋市アーバンデザイン」に基づく官民連携のまちづくりの更なる促進を図るとともに、多様な都市機能の集積や居心地が良くなる歩きたくなる歩行者中心の道路空間の形成、新たな駐車場施策の展開など、魅力的な拠点形成に向け戦略的に取り組みを進める。

(2) 計画の的確な評価・見直し

立地適正化計画は、おおむね 20 年後を見据え、居住や都市機能の誘導を計画的な時間軸で推進するものである。このため、おおむね5年ごとに各種指標の的確なモニタリングを実施し、施策効果の評価を行うとともに、人口動態等の社会情勢の変化を踏まえ、適切に計画の見直しを行う。

6.2 立地適正化計画の実効性向上に向けた重点戦略

(1) 重点戦略(その1)

『新たな価値創出や都市課題解決に向けた都市マネジメント』

人口減少・高齢社会に対応したコンパクトなまちづくりを実現するためには、立地適正化計画における誘導区域への居住と都市機能の集積を通じて都市の機能や魅力を高めていくことだけでなく、市街化調整区域や非線引き区域の用途地域外などの郊外部の土地利用も含めた、前橋市全体をマネジメントする観点でのメリハリのある土地利用コントロールを行うことが重要かつ必要である。

(ア)「まちのまとまり」の形成

市街化調整区域や非線引き区域の用途地域外においても、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点から、市街化を促進するおそれがない範囲で、一定の利便性の確保やコミュニティの維持により暮らしやすさを確保する「まちのまとまり」エリア(開発規制の緩和を可能とする区域)を設定する。「まちのまとまり」エリアは、大規模指定既存集落、並びに大規模指定既存集落と同等の機能を有する既存集落、既存インフラが有効活用できるエリア、災害リスクが低いエリア、公共交通の利便性の高いエリア等に設定する。

「まちのまとまり」エリアは、郊外における地域の拠点としての形成を推進するとともに、地域公共交通計画と連携し、立地適正化計画における各拠点との公共交通ネットワークを構築することで将来にわたって暮らしやすい地域づくりの実現を目指す。

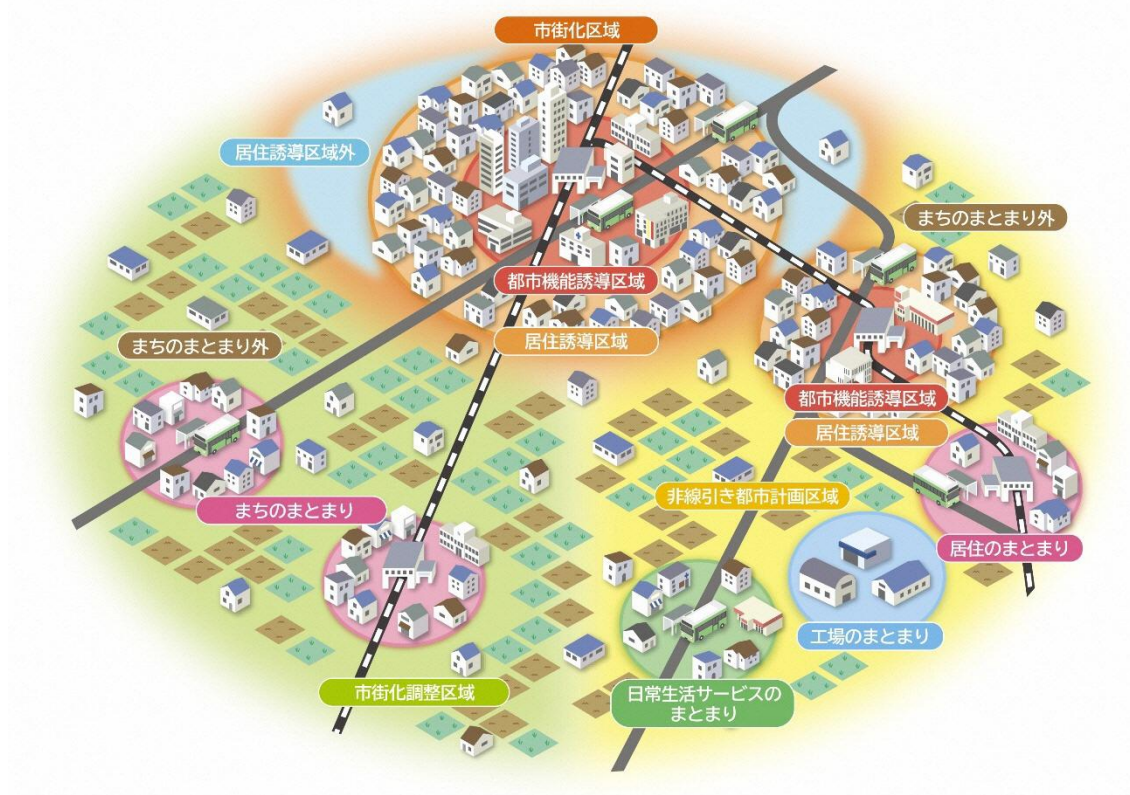


図:「まちのまとまり」の形成イメージ

■まちのまとまりの設定方針(案)

◆市街化調整区域

以下の①～③のいずれかに当てはまるエリアを「まちのまとまり」に設定する。(具体的な「まちのまとまり」は別紙参照)

① 大規模指定既存集落等のうち、災害リスクの低いエリア

大規模指定既存集落及び大規模指定既存集落と同等の機能を持つ既存集落のうち、災害リスクの低いエリア

◆以下の全てに該当する集落(県の指定基準※)を大規模指定既存集落と「同等」であると判断

- ・旧町村役場、鉄道駅、小学校、中学校のいずれかの施設が存する
- ・おおむね 200 戸以上の建築物が連たんする集落
- ・市街化区域における建築物の連たん状況とほぼ同程度にある集落(戸数密度 10 戸/ha 程度)
- ・優良農地を含まない区域
- ・当該市町村長が指定を要望する集落

(災害リスクの評価基準は「【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準(案)」参照)

※ 県の基準:群馬県における「大規模な既存集落等」の指定基準



② 11 号条例区域をベースとしたポテンシャルの高いエリア

道路整備状況、下水道整備状況、小学校へのアクセス、中学校へのアクセス、公共交通利用環境、商業施設へのアクセス、医療施設へのアクセス、水害リスク、土砂災害リスク、工場等の集積、保安林の各種条件を満たすエリア

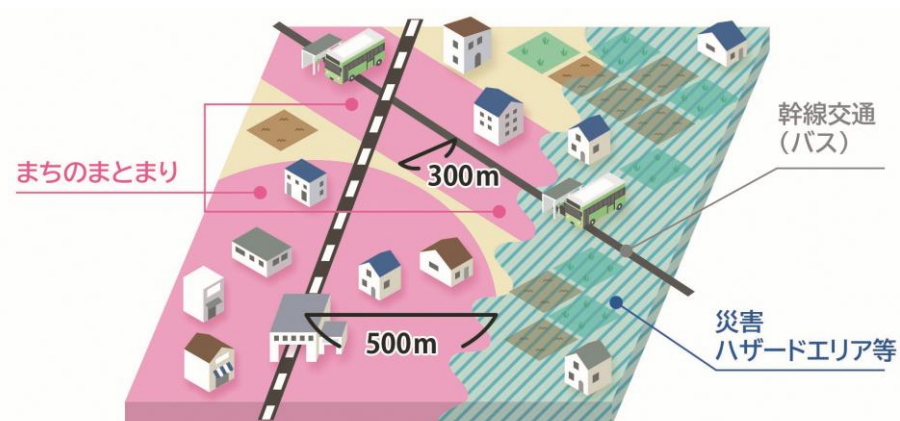
(各指標の評価基準は「【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準(案)」参照)



③ 公共交通の利便性が特に高いエリア

鉄道駅 500m圏内及び幹線交通(バス)の運行経路から 300m圏内で、災害リスクの低いエリア

(災害リスクの評価基準は「【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準(案)」参照)



◆非線引き都市計画区域の用途地域外

現在の特定用途制限地域の指定区分に基づき、まちのまとまりの設定を行う。

特定用途制限地域の指定区分	「まちのまとまり」としての方向性
田園居住地区	ポテンシャルの高いエリアや公共交通利便性が特に高いエリアを「居住のまとまり」に設定する
地域拠点地区	全域を「日常生活サービスのまとまり」に設定する
沿道地区	全域を「日常生活サービスのまとまり」に設定する
産業共生地区	全域を「産業共生地区」に設定する

● 居住のまとまり

田園居住地区のうち、以下の①②のいずれかに当てはまるエリアを「居住のまとまり」に設定する。（具体的な「まちのまとまり」は別紙参照）

① ポテンシャルの高いエリア

道路整備状況、下水道整備状況、小学校へのアクセス、中学校へのアクセス、公共交通利用環境、商業施設へのアクセス、医療施設へのアクセス、水害リスク、土砂災害リスク、工場等の集積、保安林の各種条件を満たすエリア

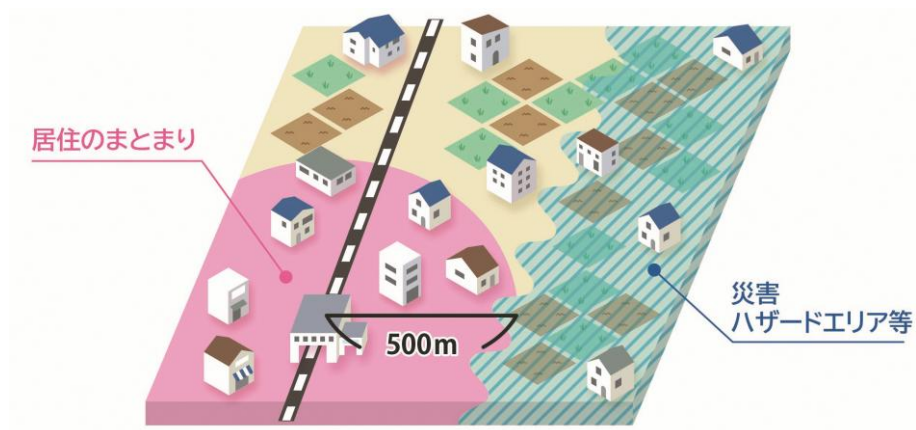
（各指標の評価基準は「【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準（案）」参照）



② 公共交通の利便性が特に高いエリア

鉄道駅 500m圏内で、災害リスクの低いエリア

(災害リスクの評価基準は「【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準(案)」参照)



● 日常生活サービスのまとまり及び工場等のまとまり

地域拠点地区及び沿道地区を「日常生活サービスのまとまり」に設定し、産業共生地区を「工場等のまとまり」に設定する。



【別表】前橋市における「まちのまとまり」の評価基準(案)

評価指標	評価基準	評価
道路整備状況	幅員5.5m以上(※1)の道路が適切な密度で配置。	含める
下水道整備状況	流域関連公共下水道供用区域、農業集落排水事業供用区域、コミュニティプラント供用区域、合併浄化槽供用区域のいずれかに該当。	含める
小学校へのアクセス	対象学区内の小学校(※2)から1.0km 程度の範囲内。	含める
中学校へのアクセス	対象学区内の中学校(※3)から2.0km 程度の範囲内。	含める
公共交通利用環境	鉄道駅0.8km 程度の範囲内、又は、主要なバス路線(※4)から0.3km 程度の範囲内	含める
商業施設へのアクセス	ショッピングセンター、百貨店、食料品スーパー及びコンビニエンスストアから1.0km の範囲内。	含める
医療施設へのアクセス	病院又は診療所(歯科医は除く)から1.0km 程度の範囲内。	含める
水害リスク(※6)	洪水浸水深が3.0mを超えると想定される範囲。 家屋倒壊等氾濫想定区域(氾濫流、河岸浸食)の範囲。	含めない
土砂災害リスク(※6)	土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域、災害危険区域(急傾斜地崩壊危険区域)(※5)、急傾斜地崩壊危険箇所、土石流危険区域。	含めない
工場等の集積	一定規模でまとまった工場や物流施設等。	含めない
保安林(※6)	保安林に指定されている範囲。	含めない
風致地区(※6)	風致地区に指定されている範囲。	含めない

※1 市販のデジタル地図(DRM)では、幅員の区分地のひとつとして5.5m が採用されている。これ以上であれば大型車のすれ違いも可能であり、また道路の管理上は車道幅員5.5m 以上を改良済延長としていることなどから、幅員5.5m 以上と明記した。

※2 学区指定のない群馬大学共同教育学部附属小学校、共愛学園小学校は対象外とする。

※3 学区指定のない群馬大学共同教育学部附属中学校、共愛学園中学校は対象外とする。

※4 概ね1時間に1本程度の運行本数が確保される、上下合計 20 本/日以上バス路線を主要なバス路線の対象とする。

※5 群馬県の条例において、急傾斜地崩壊危険区域は災害危険区域として指定している。

※6 水害リスク、土砂災害リスク、保安林、及び風致地区は文言指定での除外とする。

(イ) 土地利用制度の適正運用

市街化調整区域や非線引き区域の用途地域外においては密度の薄い市街地の拡大や用途の混在の傾向がみられることから、これを抑制する必要があることに加え、「まちのまとまり」エリアの持続性を確保する観点からも、現在適用されている土地利用制度を見直す。

併せて、生活圏の広域化に伴う人口流出や都市機能の分散傾向を踏まえ、群馬県や周辺自治体と連携し、広域的な視点に立った土地利用コントロールについて検討を進める。

① 前橋都市計画区域(線引き都市計画区域)

■ 開発許可基準の運用見直し

市街地拡大の傾向が顕著であることから、市街化調整区域における「まちのまとまり」として誘導するエリア外における市街地の拡大を抑制するため、都市計画法第 34 条第 11 号条例(自己用住宅)や、都市計画法第 34 条第 14 号条例開発審査会提案基準 8-2(地域利便施設)の運用を見直し、「まちのまとまり」の形成に資する新たな立地基準や区域を設定する。

また、その他許可基準においても、立地適正化計画における拠点への都市機能誘導施設の立地を促進するため、開発の動向や立地ニーズなど総合的な評価に基づき見直しを検討する。

■ 地区計画制度の活用

コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを推進するため、公共交通沿線における「まちのまとまり」の形成を進める。現在の「前橋市市街化調整区域地区計画運用指針」における「鉄道駅周辺型」の運用を見直し、公共交通沿線という交通利便性の立地特性を活かした、多様な機能の集積による稼ぐ力の創出や産業・イノベーションの促進に資する土地利用を推進する。

また、「まちのまとまり」には該当しないものの、古くから一定の人口が集積している地域においてもコミュニティの維持・形成を図っていくことが求められる。このため、現在の「前橋市市街化調整区域地区計画運用指針」に地域住民の自発的な取り組みによる新たな地区計画制度を設定し、既存集落の維持に向けた取り組みを推進する。

② 前橋勢多都市計画区域(非線引き都市計画区域)

■ 特定用途制限地域の運用見直し

非線引き都市計画区域の用途地域外では、建築物の用途の混在や市街地拡大の傾向がみられることから、区域区分を定めることが前提である。しかしながら、現在の前橋勢多都市計画区域は人口密度や市街地の集積度が低く、加えて人口減少局面でもあることから、現段階においては、引き続き用途地域及び特定用途制限地域の指定による土地利用コントロールに加えて立地適正化計画に基づく施策により市街地の拡大を抑制する。

特に、特定用途制限地域については、公共交通と連携したコンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを推進するため、「まちのまとまり」の形成や、開発を抑制していくべきエリアの明確化などの観点から、制限内容や区域指定を見直し、「まちのまとまり」外となるエリアに新たな特定用途制限地域を設定する。

③ 共通

■ 既存ストックの有効活用

これ以上の市街地の拡大を抑制し、コンパクトなまちづくりを実現していくためには、今後増加していくことが予測される空き家・空き地などの既存ストックを有効に活用していくことが求められている。

将来にわたり「まちのまとまり」地域の持続的な更新を促進するため、空家等活用促進区域の指定や、市街化調整区域における建築物の用途変更に関する開発許可基準の弾力的な運用について検討する。

■ 安全なまちづくりに資する土地利用の推進

災害リスクに加えてハザードエリア内の人口や都市機能の分布等、地域ごとの災害リスクに対する評価を実施し、災害リスクの高いエリアにおける開発を原則抑制するとともに、ハード・ソフトの防災・減災対策等により、被害を軽減させる取り組みを推進する。

■ 公共交通施策との連携

公共交通の利便性が高いエリアでは居住や都市機能を維持・誘導する一方、当該エリアにおける公共交通の利便性を維持・向上するとともに、当該エリアやその周辺住民に対し、公共交通の利用を促進する。

■ 農業施策との連携

土地利用制度の見直しにより農地の保全を図るとともに、農地を持続的に活用していくためには、農業施策との一体的な取り組みが不可欠である。

そのため、農業振興地域整備計画に基づく優良農地の保全・集約化や、農地中間管理機構等を活用した担い手への農地集積を推進し、農業経営の安定化を図る必要がある。地域農業の将来を担う人材の育成や、農業経営体への支援、多様な主体による農地管理の仕組みづくりを進め、保全した農地が適切に利用される環境整備を推進する。

(2) 重点戦略(その2)

『共創による持続可能なまちづくり』

都市の「体質改善」として市全体の土地利用を「コンパクト・プラス・ネットワーク」型へ再編するためには、目指す将来の都市像に対する市民・事業者の理解が不可欠である。

このため、市民や事業者など多様な主体が連携する共創によるまちづくりを進め、誰もが暮らしやすく居心地の良い空間の形成や、本市の特性を生かした多様な連携・交流の促進によるイノベーション創出、さらには多様な人材が安心して働ける環境の構築を図ることが重要である。

(ア) 市民・事業者の参画によるまちづくりの推進

人口減少下においても地域の活力を維持し、持続可能なまちづくりを進めるためには、市民や事業者が地域の将来像を共有し、主体的に関わることが不可欠である。

このため、地域づくりに関するワークショップの開催など、住民が地域のあり方を企画・提案できる取り組みを推進し、理解の深化と参画の促進を図る。特に、地区計画制度の活用により、地域住民が主体となったルールづくりへの参画を促進する。

あわせて、地域の目指すビジョンの明確化・共有・発信を図るとともに、多様な機能の集積による「稼ぐ力」の強化やイノベーションの促進に向けた未来志向の土地利用を推進する。

これらの取り組みはデジタル技術を積極的に活用していくことが効果的である。特に、3D都市モデルを活用した都市デジタルツインの構築や効率的なデータ整備・活用により、都市課題の解決に向けたまちづくりのDXを推進する。

(イ) 市の取り組み

住民や事業者の理解の深化およびまちづくりへの参画を促進するため、講習会やワークショップの開催、まちづくり組織への支援、専門家の派遣などに取り組む。これにより、多様な主体が連携する共創によるまちづくりを持続的に支える仕組みの構築を図る。



図：共創による持続可能なまちづくりのイメージ