

前橋市土地利用のあり方に関する検討会議 中間とりまとめ

人口減少社会に対応した土地利用のあり方

～目次～

1. はじめに

2. 検討の経緯

- (1) これまでの会議における検討の状況
- (2) 検討会議における主な意見（要旨）

3. 人口減少社会に対応した土地利用のあり方

- (1) 目指す将来の方向
- (2) 土地利用の方針

4. 取り組むべき施策の考え方

立地適正化計画の実効性の向上

・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土地利用を推進（都市マネジメント）

・重点戦略その2

将来にわたって暮らしやすいまちづくり

5. 今後、検討が必要な事項

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」に区域区分する「線引き制度」、線引き制度を担保する「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、本市は 2004 年（平成 16 年）12 月 5 日に非線引き都市計画区域である大胡町・宮城村・粕川村、2009 年（平成 21 年）5 月 5 日に同じく非線引き都市計画区域である富士見村と市町村合併を行い、現在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大胡、宮城、粕川及び富士見都市計画区域を統合した前橋勢多都市計画区域の土地利用の異なる 2 つの都市計画区域が併存している。

前橋勢多都市計画区域では、将来的な区域区分の実施の必要はあるものの、社会情勢や地域特性を考慮し、現時点においては区域区分を定めず用途地域及び特定用途制限地域の指定により合理的な土地利用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、立地適正化計画の区域だけでなく、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、都市全体の構造を見直し、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. 検討の経緯

(1) これまでの会議における検討の状況

前橋市土地利用のあり方に関する検討会議は、立地適正化計画における居住誘導区域への人口集積を進める上で、その他の区域における土地利用のあり方を策定するとともに、それを推進するための取り組むべき方策について検討することを目的に設立した。

令和6年9月25日に開催した第1回検討会議、令和6年12月24日に開催した第2回検討会議において、上位、関連計画を踏まえた前橋市における土地利用の方向性、前橋市の土地利用における現状、今後の方向性及び公共交通再生に向けた取り組みについて説明し、これからの前橋市の土地利用のあり方について議論を進めてきた。

その他、コンパクトなまちづくりに対する市民・事業者等への理解促進を目的に令和6年10月にシンポジウムを開催した。

【第1回検討会議】

- ・ 人口減少社会に対応した土地利用の方向性について
- ・ コンパクトなまちづくりを考えるシンポジウムの開催について

【第2回検討会議】

- ・ コンパクトなまちづくりを考えるシンポジウムの開催について（開催報告）
- ・ 公共交通再生に向けた取り組みについて（交通政策課）
- ・ 前橋市の土地利用における現状、今後の方向性について
- ・ 検討事項 市民アンケート調査の実施について

議論の視点

- ・ 都市の活力を維持・向上していくために必要な土地利用のあり方（誘導方針）
- ・ 地域の活性化（コミュニティの形成）を進めていく上で必要な施策・方策
- ・ 安全で安心して市民が生活するための土地利用のあり方（誘導方針）
- ・ 脱炭素社会の実現に向け、環境負荷が少ない市街地形成のあり方
- ・ 厳しい財政情勢が続くなかで、適切な維持管理に向けた土地利用のあり方
- ・ 市民生活の利便性との両立
- ・ 公共交通を活かした土地利用のあり方

○コンパクトなまちづくりを考えるシンポジウム

「次世代にも暮らしやすいまちづくりとは？」

開催日時：令和6年10月10日 18:00～

会 場：前橋市中央公民館 3階ホール

参加者数：170名



(2) 検討会議における主な意見（要旨）

【市全体】

- ・ 人口ではなく人口密度の視点でいかに拠点を維持するかが重要。
- ・ 人口で議論すると、市町村間の取り合いになってしまう。体質改善が必要で、拠点の設定方法として、どこを人口減少のトレンドを抑えるエリアとするかの検討が重要。
- ・ 周辺自治体も含めた広域での土地利用調整が必要。
- ・ 農業人口の減少は深刻な課題。遊休農地が増加することによる農道や農業用水路等の維持管理が課題。
- ・ 人口減少のトレンドの中で子育てしやすいまちは大事な視点。

【市街化区域】

- ・ 公共交通の利便性が高いエリアへの居住誘導施策に加えて、居住者に公共交通を利用してもらう施策もセットで考えなくてはならない。
- ・ 市内の居住移動が市街化区域から郊外部に流れていることは大きな課題。可能な限り市街化区域内にとどまってもらうことが重要であり、市街化区域内の開発余地や既存住宅地の再生についても検討していくことが必要。

【市街化調整区域】

- ・ 自己用住宅の建築目的での農振農用地（青地）の除外、農地転用が進行していることは大きな問題。
- ・ 市街化調整区域の規制緩和政策は見直すべき。見直しの視点として、公共交通利便性、小中学校の統廃合、下水道区域は踏まえるべき。また、大規模指定集落は属人性で許可してしまうと相続時に課題が生じる。手法別ではなく、市街化調整区域そのものの空間像を議論すべき。
- ・ 市街化調整区域の地区計画の指針は、コミュニティが維持される形となるように作成することが必要。

【前橋勢多都市計画区域】

- ・ 特定用途制限地域は、住宅を制限するのは現実的に難しいため、居住を誘導するエリアと抑制するエリアを分けつつ、抑制するエリアは敷地規模の条件を設けるなど、間接的に郊外化を抑制していくことも考えられる。

【その他】

- ・ バスやタクシーも運転手不足であり、バス路線の取捨選択や新たな公共交通での代替を検討することが必要。公共交通を考えるうえで、土地利用・まちづくりとの連携は重要な視点。
- ・ 上毛電鉄にパークアンドライドを導入してもよいのではないか。宇都宮市は、LRT 沿線に駐車場を整備。需要が多く、拡大に向けて取組んでいる。
- ・ モビリティハブは、郊外でなく人口密度の高いところにある方が人々の生活の支えになるのではないか。ターゲットの議論が必要。

これまでの経緯を踏まえて、土地利用のあり方を次のように設定する。

3. 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への転換が求められている。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・ネットワーク型へと転換を図り、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まちづくりを実現することが求められている。

※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。

(1) 目指す将来の方向

① 生活利便性の維持・向上

- 生活サービス機能の確保・維持、交通アクセス確保などの利用環境の向上
 - 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
- ⇒ 高齢者や子育て世代が安心・快適に生活・活躍できる都市環境の形成

② 地域経済の活性化

- サービス産業の生産性向上、投資の誘発、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・滞在時間・来訪者の増加による消費拡大
- ⇒ 地域内での消費・投資の好循環の実現
次世代が活躍・定着できる環境の形成

③ 行政コストの削減

- 行政サービス、インフラ維持管理の効率化
 - 地価の維持・固定資産税の確保
 - 健康増進による社会保障費の抑制
- ⇒ 財政面でも持続可能な都市経営の実現

④ 環境負荷の低減

- エネルギーの効率的利用
 - グリーンインフラ（農地、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
- ⇒ まちづくり GX の推進（脱炭素化等の推進）

⑤ 災害レジリエンスの向上

- 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
- ⇒ 安心・安全なまちづくりの実現

(2) 土地利用のあり方

上記を踏まえ、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、そして次世代にとっても継続して暮らしやすいまちづくりを実現する

4. 取り組むべき施策の考え方

立地適正化計画の実効性の向上

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。より実効性を発揮し、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寄与するよう、地域公共交通計画とのとの連携はもちろん、住宅、健康・医療・福祉、商業・産業、防災など、様々な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、社会経済情勢の変化のスピードが高まり、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。

○ 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」に基づく官民共創のまちづくりの更なる促進を図るとともに、居心地が良くなる歩きたくなる歩行者中心の道路空間や、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。

○ 計画の的確な評価・見直し

立地適正化計画は、居住や都市機能の誘導といった計画的な時間軸の中で進めていくべき内容について定めたものであることから、おおむね 5 年ごとに計画における各種指標の的確なモニタリングを実施。施策効果の評価及び人口動態など社会情勢の変化を考慮した適切な計画の見直しをおこなう。

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土地利用を推進（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に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、市街化調整区域や前橋勢多都市計画区域の用途地域外など、いわゆる郊外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おこなうことが重要かつ必要である。

① 「まちのまとまり」の形成

市街化調整区域や前橋勢多都市計画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。地区計画制度を活用する等、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「まちのまとまり」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を形成する。

② 土地利用制度の適正運用

市街化調整区域や前橋勢多都市計画区域の用途地域外においては市街地拡大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の見直しを実施する。併せて、前橋勢多都市計画区域における区域区分の実施や、群馬県や周辺自治体とも連携した、広域的な土地利用などの観点からの土地利用コントロールについて検討を進める。

【市街化調整区域】

市街地拡大の傾向が顕著であることから、「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11号条例（自己用住宅）や、第34条14号開発審査会提案基準8-2（地域利便施設）の運用を見直すとともに、「まちのまとまり」の形成に資する新たな立地基準や区域指定のあり方を検討する。

【前橋勢多都市計画区域】

市街地拡大の傾向が顕著であることから、区域区分を定めることが前提であるが、現在の前橋勢多都市計画区域は人口規模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「まちのまとまり」の形成や、開発を抑制す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の見直しを検討する。



「まちのまとまり」イメージ

重点戦略（その２）

将来にわたって暮らしやすいまちづくり

土地利用制度を変更しコンパクトなまちづくりを実現していくためには、目指す将来の方向について、市民、事業者の理解が必要不可欠であるとともに、様々な世代や属性の人が暮らしやすい居心地の良い空間を形成することや、本市ならではの特性・強みを集積し、事業者間及び異業種、産官学金等様々な交流を通じたイノベーションの促進・新たな価値の創出、更には多様な人材が安心して働ける環境を構築することが求められている。

また、本市は浸水想定区域や土砂災害警戒区域などのハザードエリアが広範囲に指定されており、居住誘導区域と重複する箇所も存在している。特に、農地を宅地化することによる雨水の貯留機能の低下は、内水氾濫リスクを増大させる可能性があることに加え、新規のインフラ等の整備等にかかる負担も増大することが懸念される。

そのため、地域における災害リスクを的確に把握し、災害レジリエンスの向上に資する土地利用を推進する必要がある。

③ 市民・事業者への理解促進

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積極的に推進。地域の目指すビジョンを明確化し、共有、発信するとともに、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、都市の課題解決に向けたまちづくりのDXの取り組みを推進する。

④ 安全なまちづくりに資する土地利用

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、ハザード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。

5. 今後、検討が必要な事項

○土地利用推進方策の検討

地域地区、地区計画などの都市計画関連法制度の活用や、開発許可制度（立地基準等）の運用の見直し等、「まちのまとまり」を形成するための必要な方策について検討が必要である。特に、「まちのまとまり」エリアの設定や、エリア内における土地利用については、集落等の成り立ちを踏まえ、公共交通の再編や、災害リスク、既存ストックの利活用などの観点も加えながら取り組みが実効的なものとなるような検討が必要である。

【市街化区域（居住誘導区域外）】

- ・ まちづくりのニーズに合わせた地域地区の見直し
- ・ 地区計画制度の活用

【市街化調整区域】

- ・ 「まちのまとまり」エリアの設定
- ・ 「まちのまとまり」の形成に資する都市計画法第 34 条 11 号に代わる新たな立地基準の検討
- ・ 大規模小売店舗の立地基準（都市計画法第 34 条 14 号基準 8-2）の見直し
- ・ 「まちのまとまり」の持続的な更新を促進するための、柔軟な用途変更・増築等に対応した開発許可基準の運用方法の検討
- ・ 市街化調整区域における地区計画のあり方検討（地区計画運用指針）

【非線引き都市計画区域（居住誘導区域外）】

- ・ 「まちのまとまり」エリアの設定
- ・ 「まちのまとまり」の形成に資する地域地区（特定用途制限地域）の見直し
- ・ 地区計画制度の活用

○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のあり方

- ・ 次世代が働きたいと思う場をつくる未来志向の方向性

○立地適正化計画の実効性向上に向けた検討と、施策効果に関する的確なモニタリングを実施し、社会経済情勢の変化やまちづくりのニーズに柔軟に対応していくための、適切な KPI についての検討

○検討した推進方策を住民、事業者等への理解を得ながら進めていくためのプログラムの検討