

## 序章 計画の策定にあたって

### 1 計画策定の趣旨・目的等

#### (1) 策定の趣旨・目的

「宇都宮市立地適正化計画」は、本市が目指す将来の都市の姿であるNCCを具体化し、子どもから高齢者まで安心して便利に暮らせる魅力あるまちとして持続的に発展していくため、公共交通ネットワークの構築と連携を図りながら、居住や医療・福祉、商業などの都市の生活を支える機能の立地誘導に係る取組を総合的・一体的に推進していくことを目的に策定するものです。

#### (2) 計画の役割

「立地適正化計画」は、人口減少や高齢化の進行に対応した、国が示す『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりの推進を目的に、「住宅や都市機能の立地の適正化を図るための計画」であり、次のような役割があります。

土地利用規制やインフラ整備と立地誘導策が連携し、居住や各種機能の立地を緩やかに誘導する仕組みを構築する。【コンパクトシティ形成に向けた仕組みの構築】

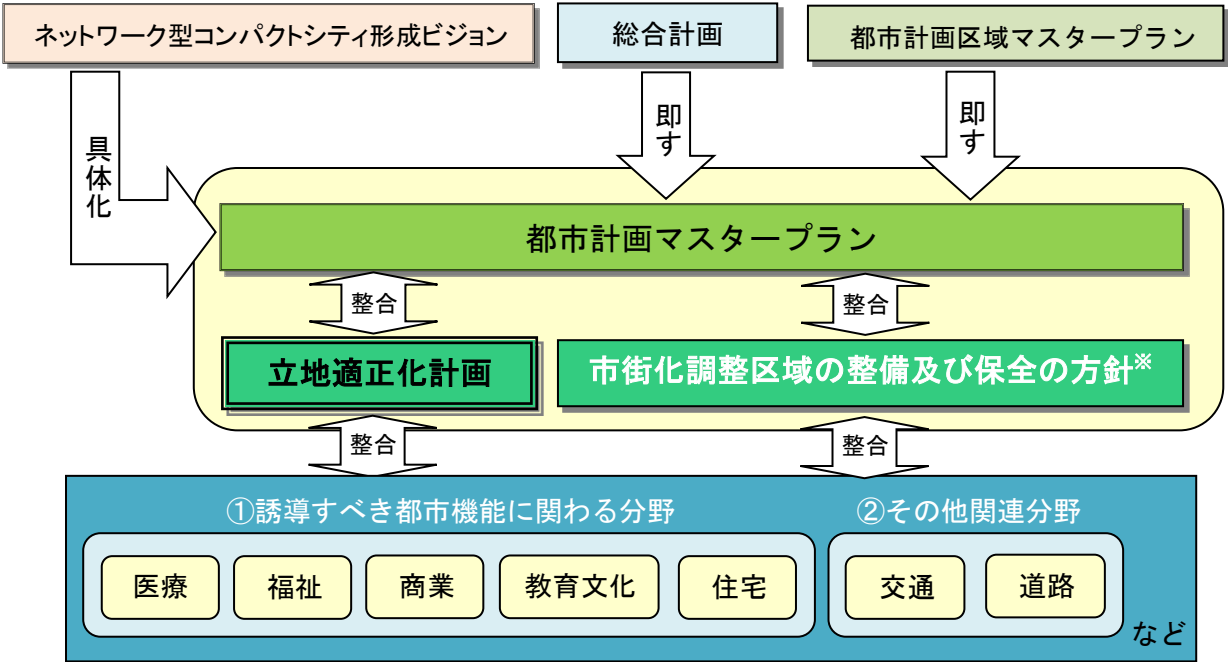
都市計画と医療・福祉、子育て支援、交通などの様々な分野が連携し、コンパクトシティの実現に向けた施策を総合的・一体的に進める。【都市計画と関連分野が連携した施策の推進】

都市づくりの方向性を市民と共有し、居住や都市機能の誘導策を明示することにより、市民や事業者が拠点等への施設立地に取り組みやすい環境を整備する。【誘導策の事前明示】

### (3) 計画の位置付け

「宇都宮市立地適正化計画」は、都市再生特別措置法に基づき、コンパクトシティを実現するための都市計画のマスタープランの一部を構成するものであり、本市のまちづくりの指針である「総合計画」や「形成ビジョン」、栃木県が広域的な視点から定める「都市計画区域マスタープラン」を踏まえ、関連する行政分野と整合を図りながら、NCCの具体化を推進する計画です。

■ 立地適正化計画の位置付け



※ 市街化調整区域における将来の土地利用の方向性や本市の実情に応じた都市計画制度（開発許可制度や地区計画制度）の運用方針を示し、その適正な運用を図ることにより、市街化調整区域の合理的な土地利用を図ることを目的に策定するもの

#### (4) 目標年次

「宇都宮市立地適正化計画」は、概ね20年先（2037年）の都市の姿を展望するとともに、合わせて「形成ビジョン」が見通す2050年を見据えた計画とします。

#### (5) 計画の範囲

「宇都宮市立地適正化計画」は、都市計画区域である本市全域を対象範囲とし、都市全体を見渡した観点から、主に市街化区域を対象とした「立地適正化計画」と「市街化調整区域の整備及び保全の方針」の策定を一体的に行います。

※ 都市再生特別措置法に基づく都市機能等の誘導区域は市街化区域を対象に設定

#### ■ 宇都宮市立地適正化計画の対象範囲のイメージ

区域区分		市街化区域	市街化調整区域
計画の内容	方針・区域・施設等	<b>【立地適正化計画】</b> ①住宅や都市機能の立地適正化を図っていくための基本的な方針 =NCCの実現(市全体)	
	誘導策	②居住や都市機能を誘導する区域 ③誘導する都市機能(施設) ④公共交通ネットワーク形成に関する施策	<b>【市街化調整区域の整備及び保全の方針】</b> ②市街化調整区域の地域拠点の範囲 ③誘導する都市機能(施設) ④公共交通ネットワーク形成に関する施策
		税制・金融支援などの国が行う施策と、市が講じる財政支援、公共施設整備、都市計画の建築制限の緩和などの誘導施策	方針で示した都市計画制度の運用方針を基に開発許可制度や地区計画制度等を活用した誘導施策など

## (6) 計画の構成

「宇都宮市立地適正化計画」は、都市機能と居住の適正な誘導に係る取組等を総合的・一体的に推進するものであることから、「立地適正化に関する基本的な方針」及び「都市機能誘導に関する事項」、「居住誘導に関する事項」、「防災指針に関する事項」、「計画の推進に関する事項」の5部構成とします。

### 序章 計画の策定にあたって

#### 1 計画策定の趣旨・目的等

- |              |           |             |
|--------------|-----------|-------------|
| (1) 策定の趣旨・目的 | (2) 計画の役割 | (3) 計画の位置付け |
| (4) 目標年次     | (5) 計画の範囲 | (6) 計画の構成   |

#### 2 宇都宮市の現況・動向と特性

- |                |            |            |
|----------------|------------|------------|
| (1) 総人口と人口の構成  | (2) 市街地の変遷 | (3) 土地利用動向 |
| (4) 低未利用地と空き家  | (5) 公共交通   | (6) 中心市街地  |
| (7) 公共施設・インフラ等 | (8) 市民意識   |            |

#### 3 都市づくりの課題

### 第1章 立地適正化に関する基本的な方針

#### 1 都市づくりの理念

#### 2 都市づくりの目標

#### 3 将来都市構造

#### 4 居住地形成の方向性

#### 5 都市づくりの基本的な方向

#### 6 計画フレーム

### 第2章 都市機能誘導に関する事項

#### 1 都市機能誘導の方針

#### 2 都市機能誘導区域

#### 3 誘導施設

#### 4 都市機能に関する誘導施策

### 第3章 居住誘導に関する事項

#### 1 居住誘導の方針

#### 2 居住誘導区域

#### 3 居住に関する誘導施策

### 第4章 防災指針に関する事項

#### 1 防災指針の目的等

#### 2 災害リスク分析と課題の抽出

#### 3 防災まちづくりの取組方針

#### 4 防災まちづくりに向けた取組

### 第5章 計画の推進に関する事項

#### 1 計画の評価

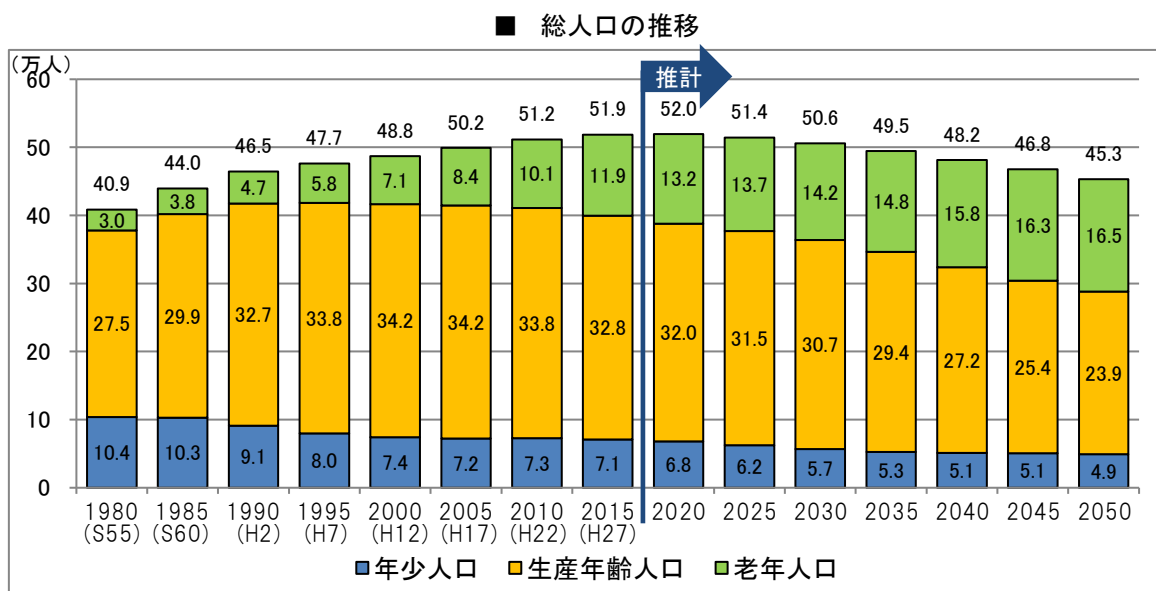
#### 2 計画の推進に向けて

## 2 宇都宮市の現況・動向と特性

### (1) 総人口と人口の構成

#### 1) 総人口

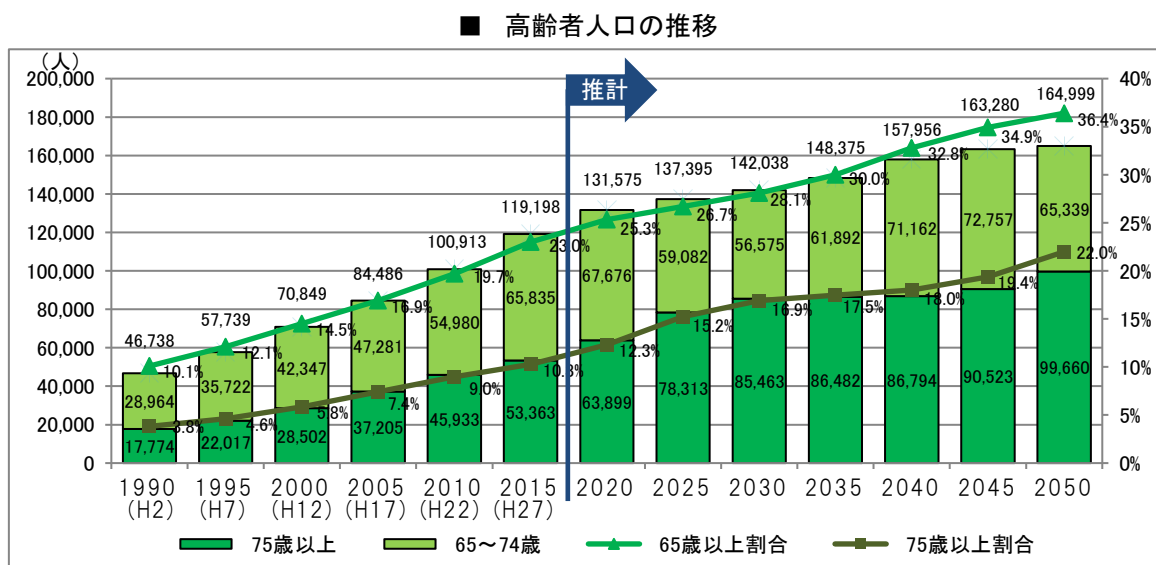
- 本市の総人口は、これまで増加を続けてきましたが、2018（平成30）年の約52万人をピークに減少に転じ、2050年にはピークから約7万人減少すると見込まれています。



出典:国勢調査, 宇都宮市推計

#### 2) 高齢者人口

- 65歳以上の高齢者人口は、総人口が減少する中でも増加を続け、2050年に総人口の36.4%に達することが見込まれています。
- 特に、75歳以上の後期高齢者人口の割合は2050年に22.0%に達することが見込まれています。



出典:国勢調査, 宇都宮市推計

#### 【懸念される問題・課題等】

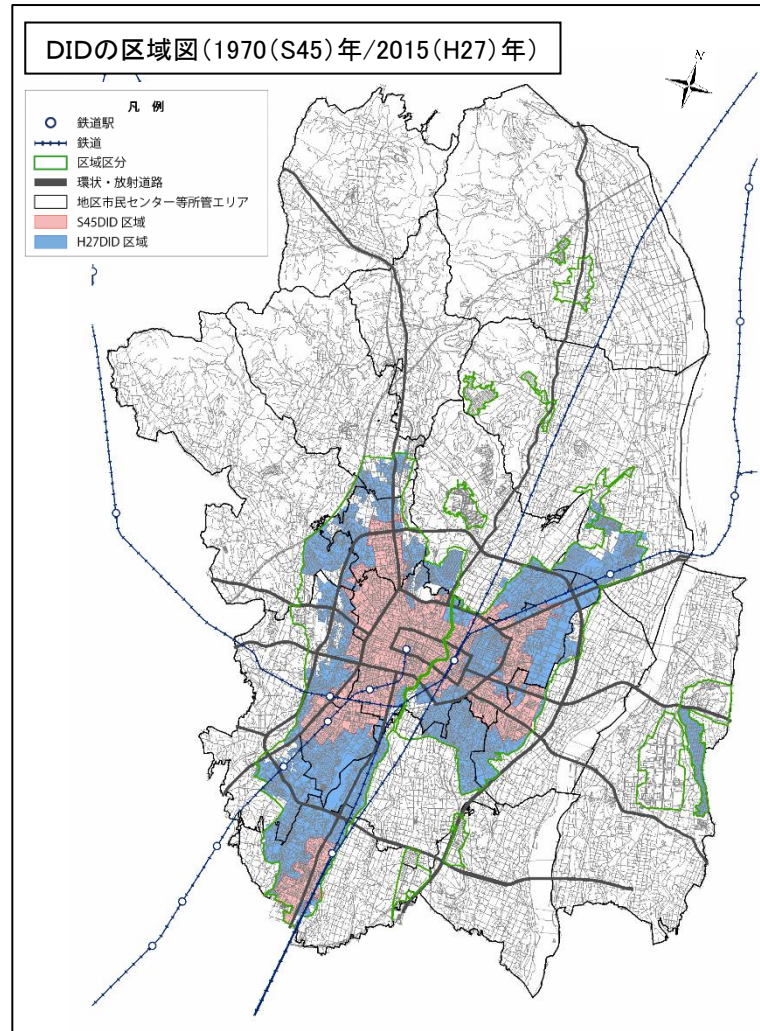
今後、総人口が減少する一方で、特に後期高齢者が急増することから、人口減少・超高齢社会に対応した持続可能な都市づくりが求められます。

## (2) 市街地の変遷

### 1) 人口集中地区(DID)面積と人口の動向

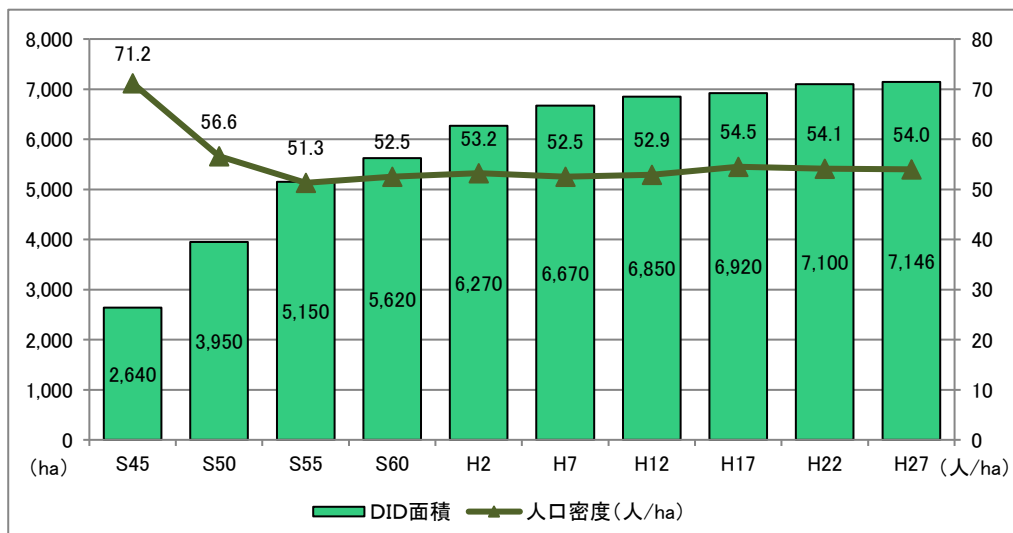
- ・ DID の面積は、1970 (昭和 45) 年から 2015 (平成 27) 年の過去 45 年間で 2,640ha から 7,146ha へと約 2.7 倍に拡大しています。
- ・ 一方で、DID の人口密度はその間に 71.2 人/ha から 54.0 人/ha に約 2 割減少しています。

■ DID の推移



出典:国勢調査

■ DID 面積と人口密度の推移



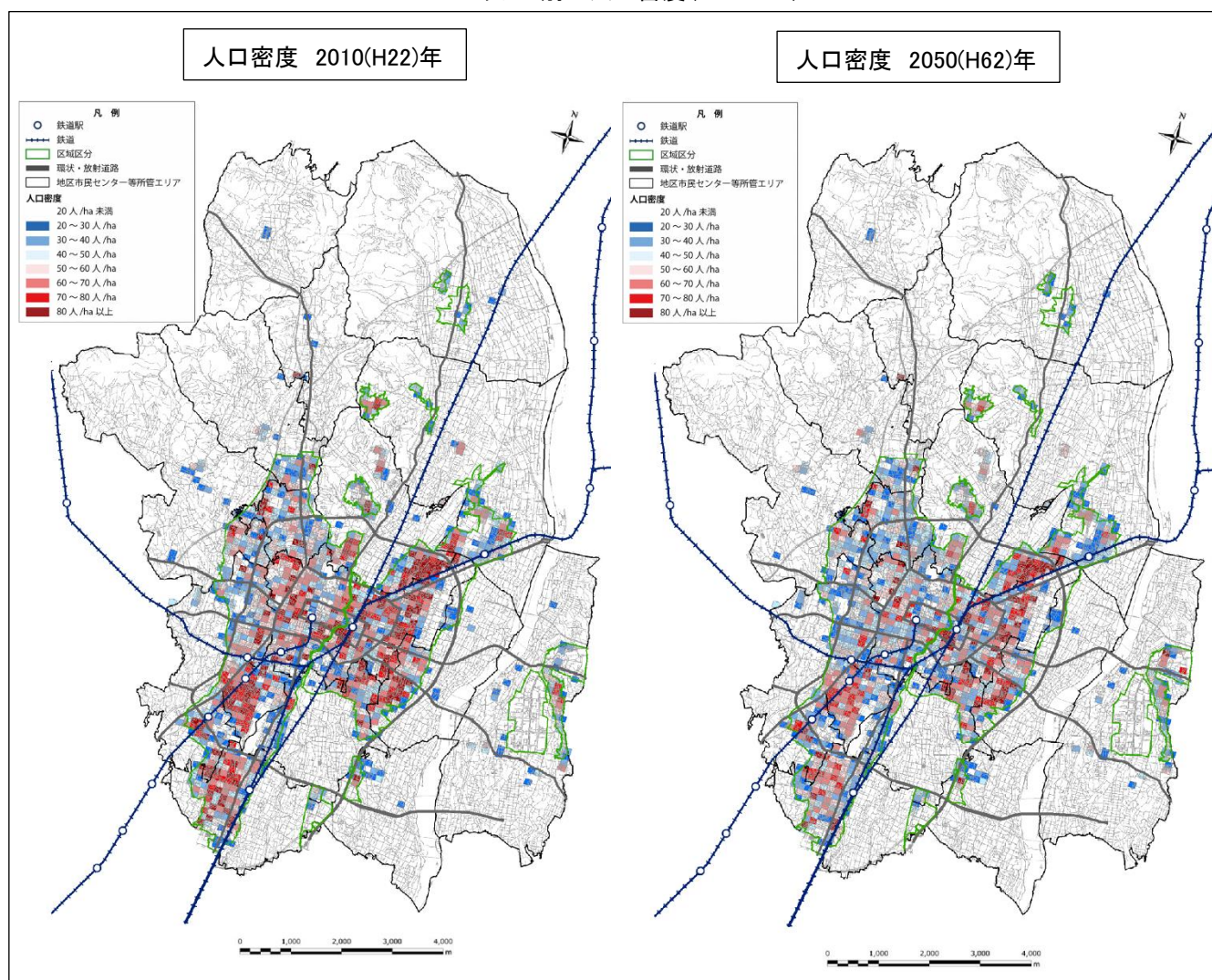
出典:国勢調査

## 2) 人口密度

- ・市街地の人口分布（人口密度）は、2010（平成22）年では、JR宇都宮駅の東側や江曾島駅周辺、雀宮地域などを中心に60人/ha以上のメッシュ\*が広く分布しています。
- ・2050年では、それらの地域で50人/ha以上の一定の人口密度の維持が見込まれる一方、人口減少により、JR宇都宮駅の西側の市街地において50人/ha以下のメッシュが広く分布すると見込まれています。

※同じ面積のマス目を単位とした集計区分（本計画では250m又は500m四方の地域メッシュを使用）

### ■ メッシュ別の人口密度(H22/H62)

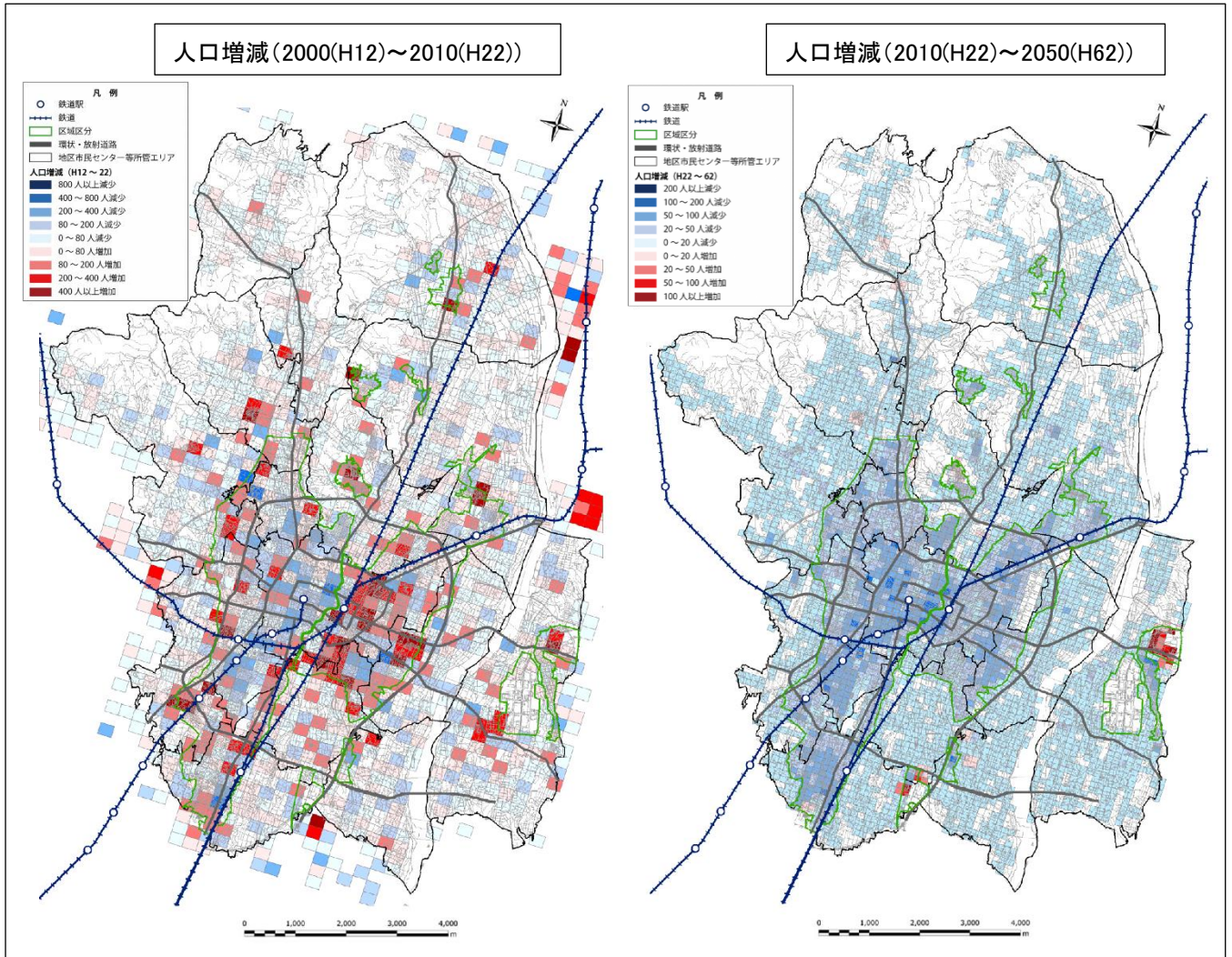


出典:国勢調査, 宇都宮市推計

### 3) 人口増減

- ・2000（平成12）年から2010（平成22）年の10年間では、JR宇都宮駅の東側や市街化区域の縁辺部などを中心に人口が増加しています。一方で、駅の西側など古くからの市街地では人口が減少し、市街地の拡大と低密度化が進行しています。
- ・2010（平成22）年から2050（平成62）年の40年間では、多くの地区で人口が減少し、増加するのは郊外で新しく整備された市街地など一部の地区に限られると見込まれています。

#### ■ メッシュ別の人口増減



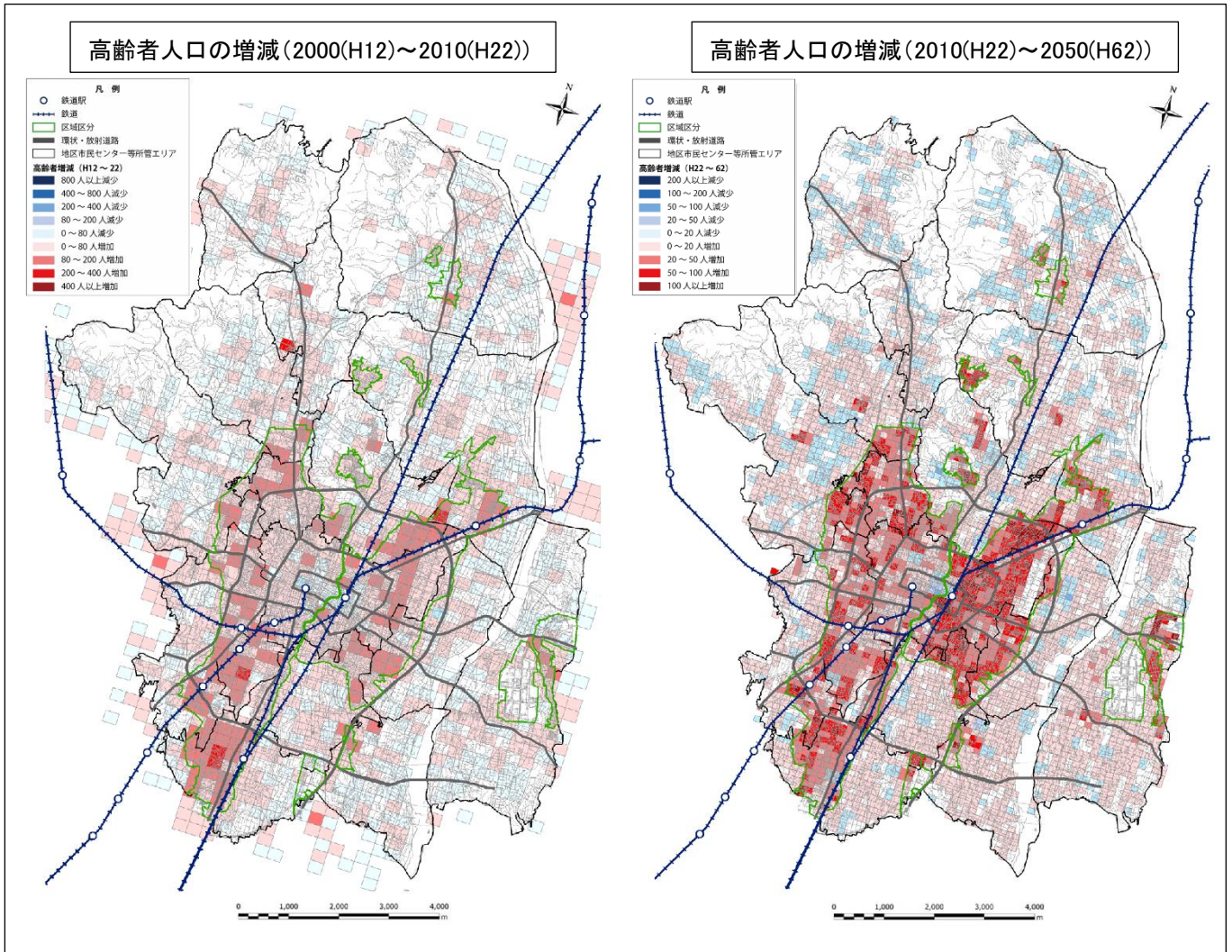
出典:国勢調査, 宇都宮市推計



#### 4) 高齢者人口

- ・2000（平成12）年から2010（平成22）年の10年間では、特に市街化区域の縁辺部などで高齢者人口の増加数が多くなっています。
- ・2010（平成22）年から2050（平成62）年の40年間では、市全体で高齢化が進行する中で、特に現在子育て世代などの人口増加が続いているJR宇都宮駅の東側において大きく増加することが見込まれます。

■ メッシュ別の高齢者人口の増減



出典:国勢調査, 宇都宮市推計

#### 【懸念される問題・課題等】

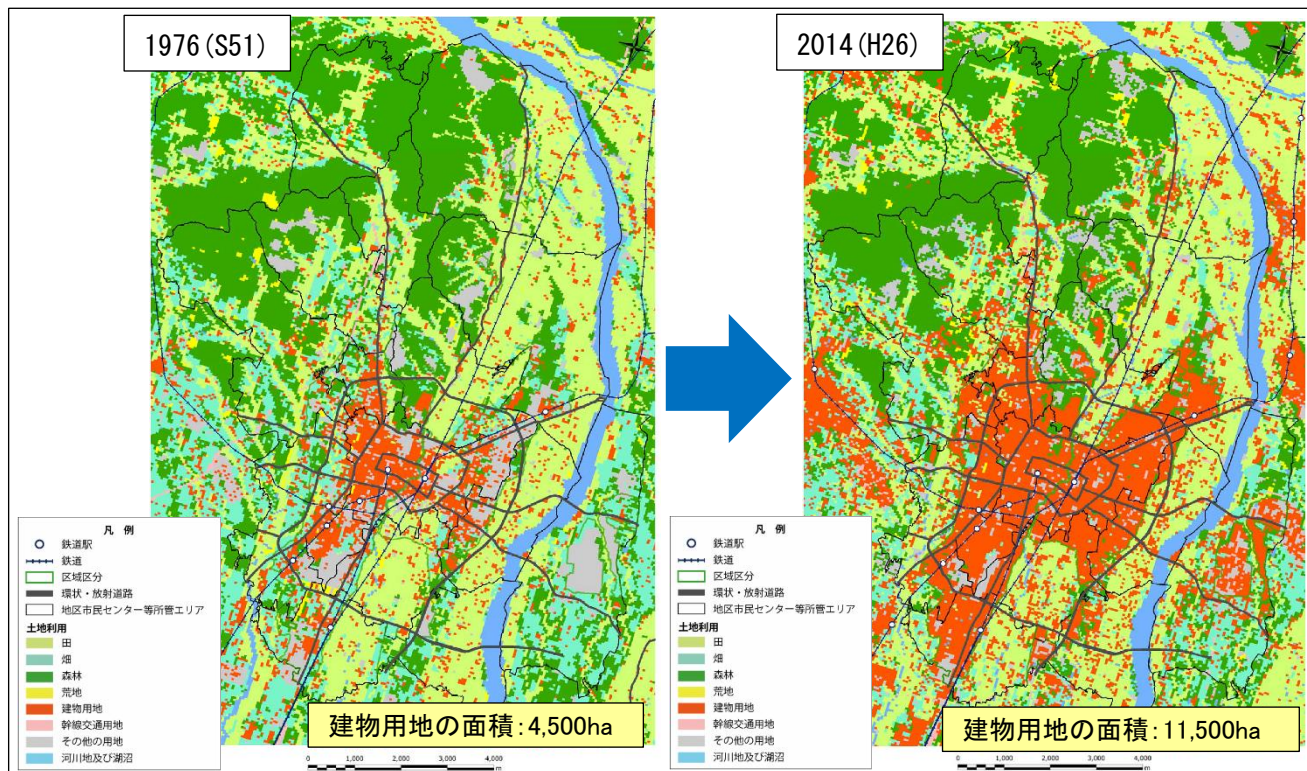
今後、拡散した市街地において人口減少が進行し、居住が低密度化することにより、一定の人口密度に支えられてきた生活利便機能の低下（身近な店舗や診療所等の撤退など）や地域コミュニティの衰退等が懸念されます。

### (3) 土地利用動向

#### 1) 土地利用現況の推移

- 人口増加やモータリゼーションの進展に伴い、市街地(建物用地)は1976(昭和51)年から2014(平成26)年の約40年間で4,500haから11,500haへと約2.5倍に拡大しています。一方で、農地や緑地、森林は約6,000ha減少しています。

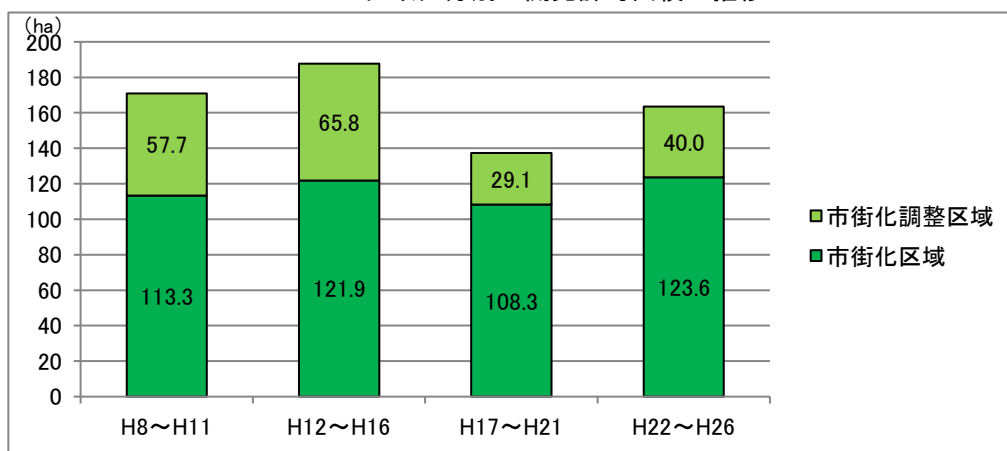
■ 建物用地と農地・緑地の分布



#### 2) 開発許可の動向

- 開発許可(面積)の推移を経年で比較すると、市街化区域の割合が増加する傾向にあります。市街化調整区域の開発による郊外への市街地の拡大も続いています。

■ 区域区別の開発許可面積の推移



出典:宇都宮市資料

#### 【懸念される問題・課題等】

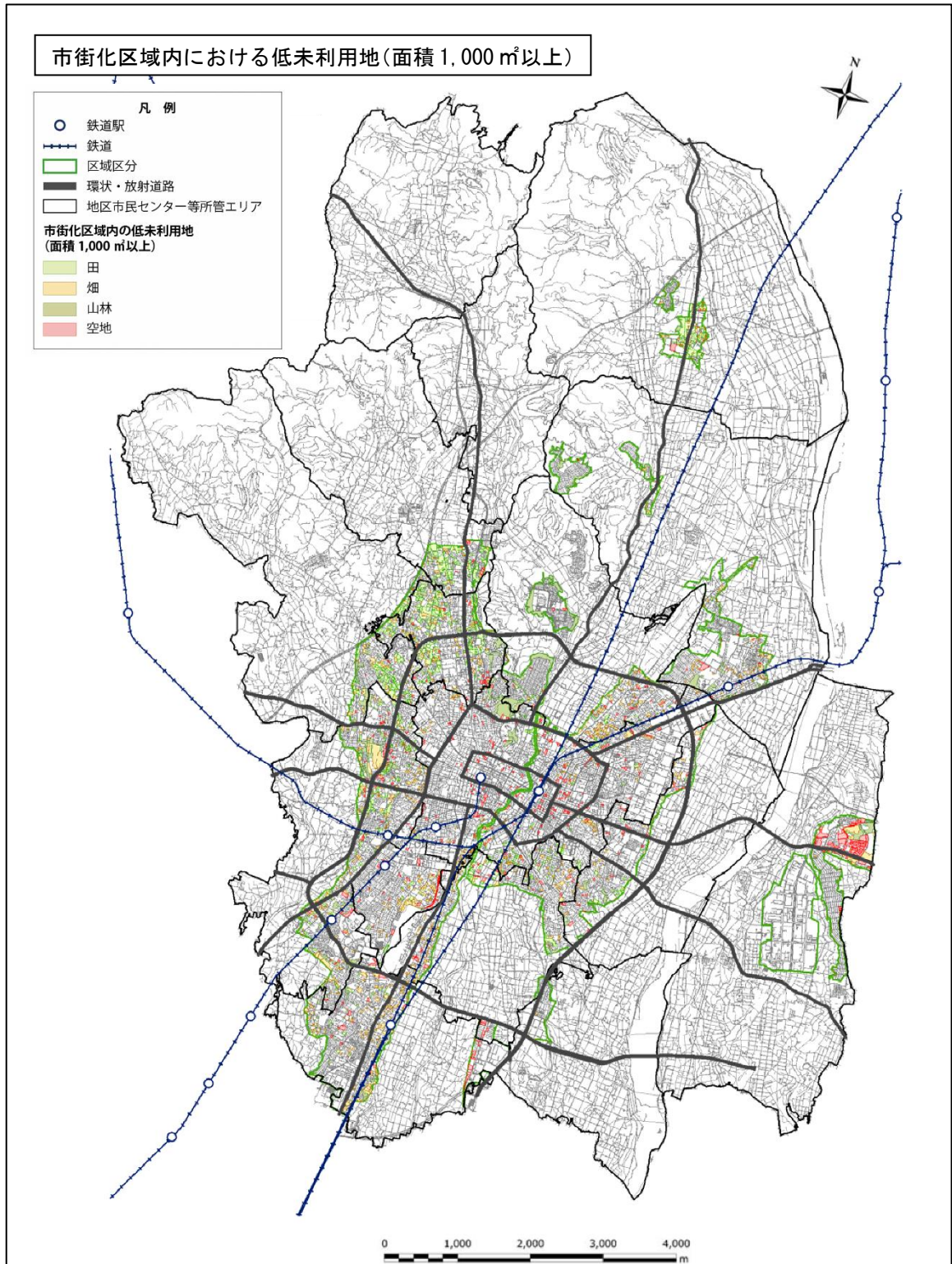
今後、更なる市街地の拡大とともに、居住や都市機能の郊外化が進行することにより、自動車依存の高まりや、中心市街地の活力低下、インフラ等の維持管理費の増大などが懸念されます。

#### (4) 低未利用地と空き家

##### 1) 低未利用地

- ・市街化区域内の一定規模以上(1,000 m<sup>2</sup>以上)の低未利用地(空き地・駐車場等)は、中心市街地やその周辺、郊外の新しい市街地などの市街地全体に散在しています。
- ・低未利用地のうち、市街化区域内の農地は、市街地の北西部や上河内地区、鶴田地区などでまとまって分布しています。

##### ■ 空き地・低未利用地の分布

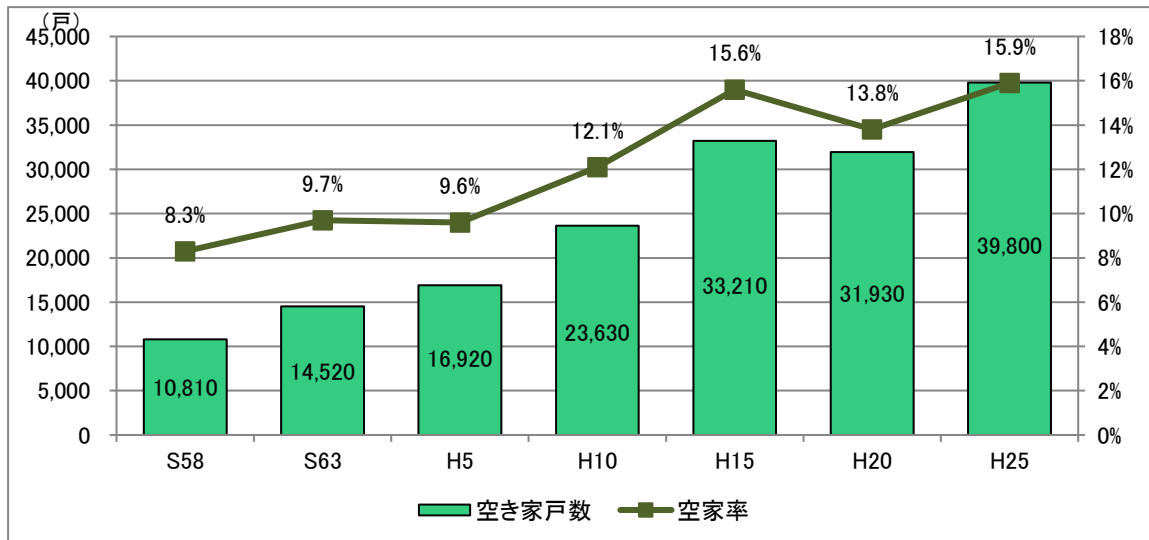


出典:都市計画基礎調査

## 2) 空き家

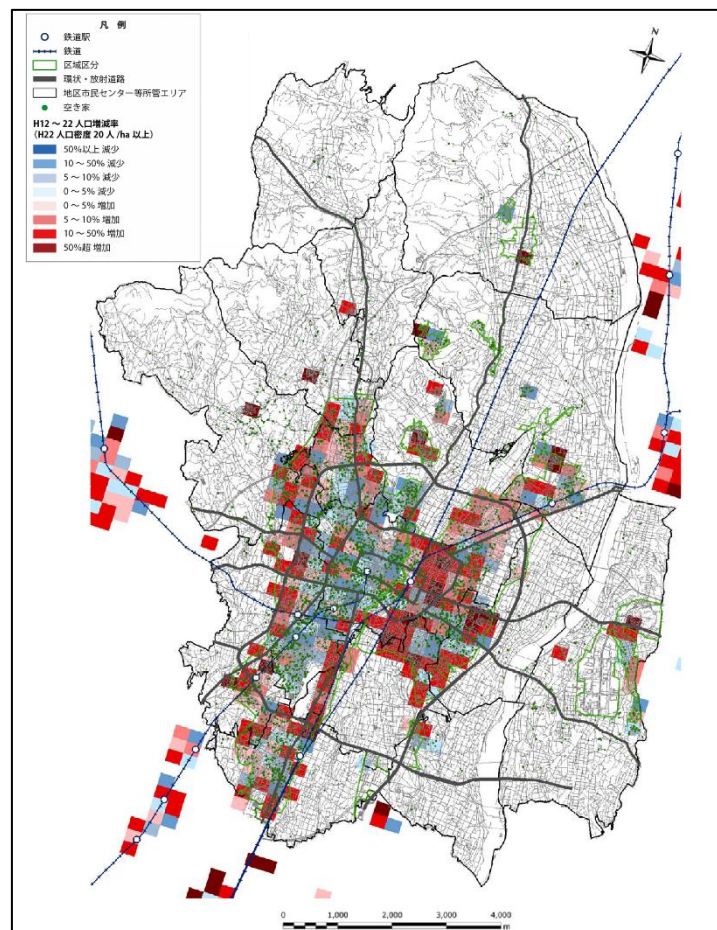
- 本市の空き家戸数と空き家率は共に増加傾向にあり，特に JR 宇都宮駅西側の古くからの市街地など人口が減少している地区において空き家が多い傾向にあります。

■ 空き家戸数と空き家率



出典:住宅・土地統計調査

■ 空き家の分布状況と人口増加率



出典:宇都宮市資料, 国勢調査

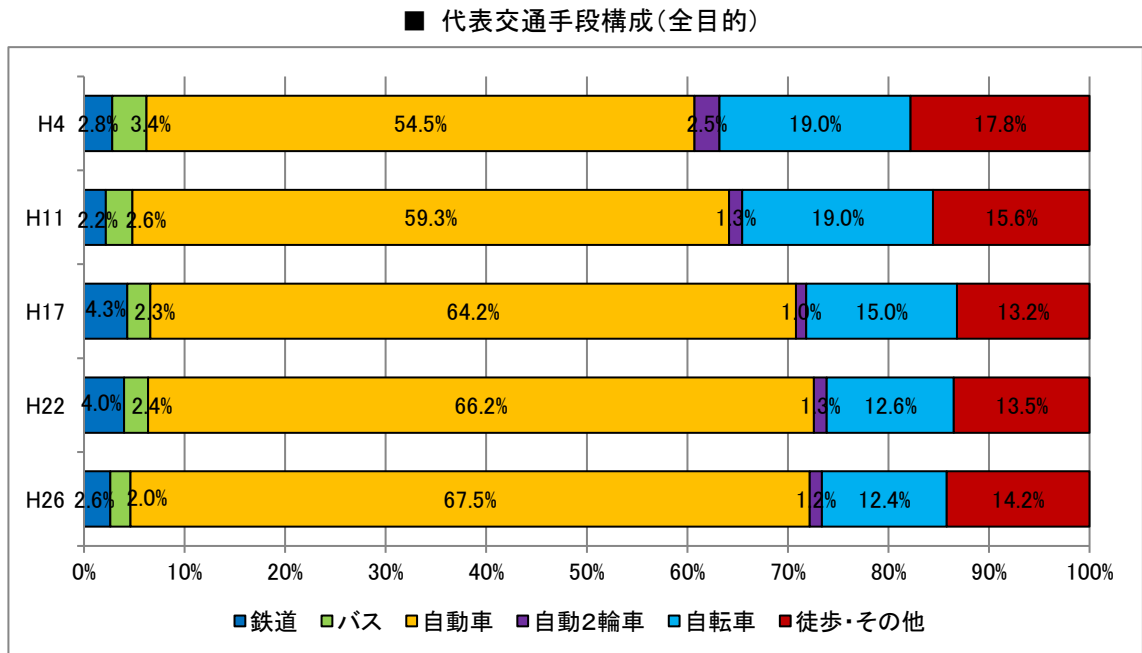
### 【懸念される問題・課題等】

人口減少に伴う空き家等の増加により，市街地の安全性の低下や生活環境への影響が懸念されます。また，中心市街地や周辺には一定規模以上の低未利用地が散在しており，今後，低未利用地の増加により，身近な拠点などで都市活動を支える機能の衰退が懸念されます。

## (5) 公共交通

### 1) 代表交通手段

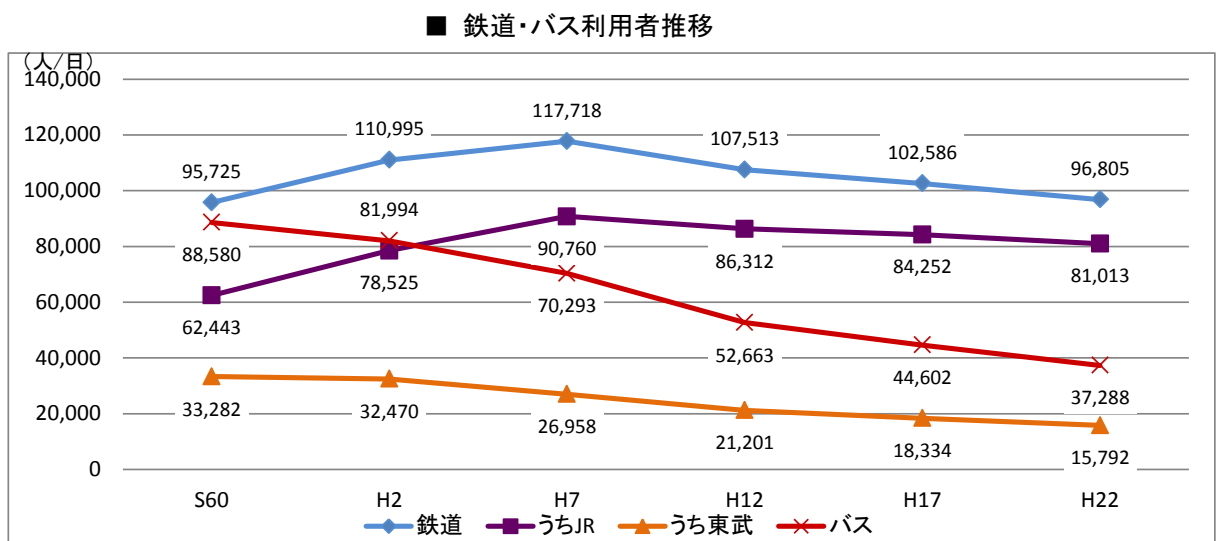
- ・市民の代表的な交通手段は2014（平成26）年で約7割が自動車を利用しており、マイカー依存が強くなっています。一方、2005（平成17）年から2014（平成26）年では公共交通や自転車の利用は減少傾向にあります。



出典:宇都宮都市圏パーソントリップ調査, 全国都市交通特性調査

### 2) 公共交通利用者数

- ・1985（昭和60）年から2010（平成22）年の25年間で鉄道やバスなどの公共交通利用者は減少傾向が続いており、特にバス利用者は半減しています。

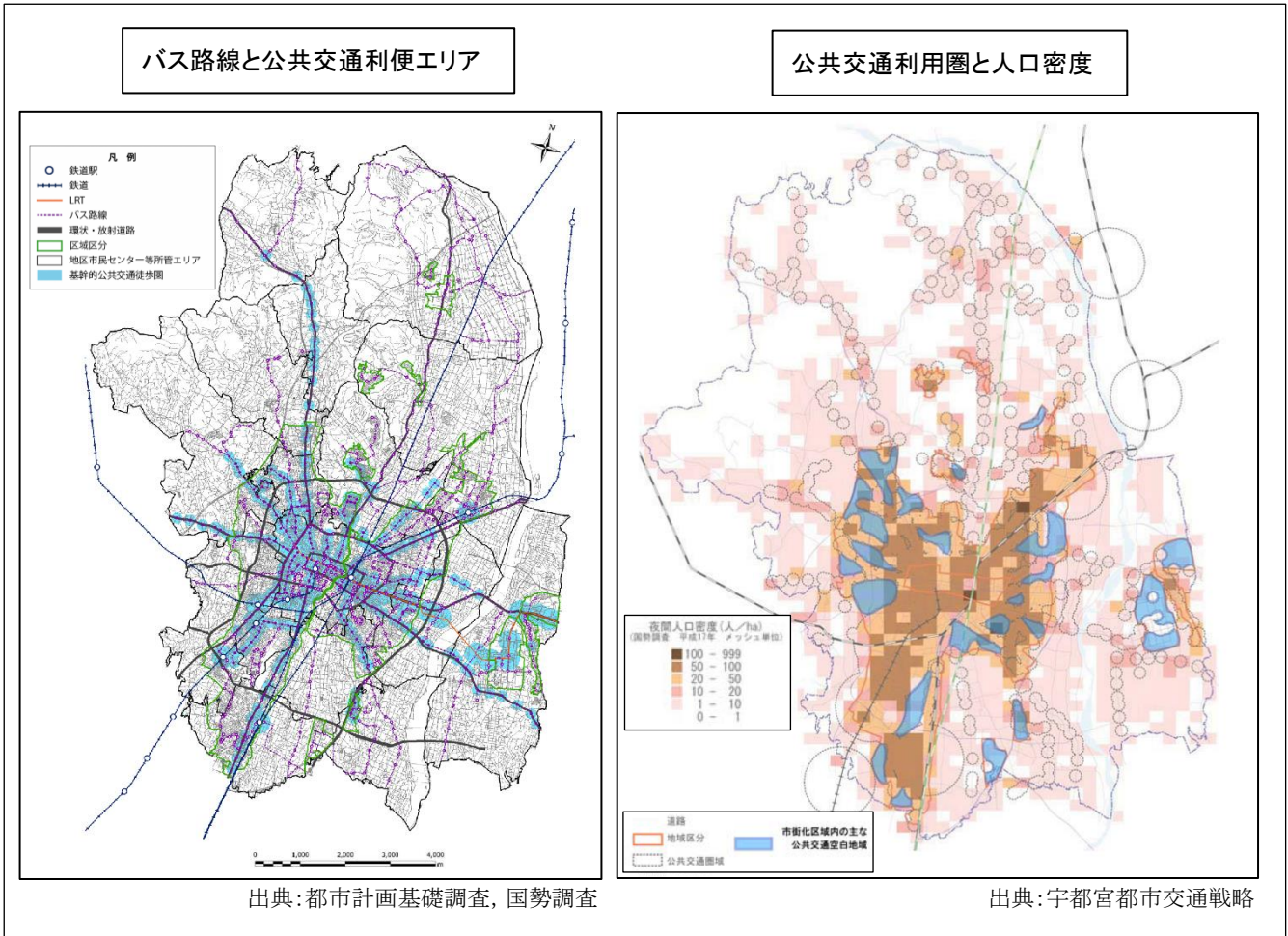


出典:宇都宮市統計書:鉄道(乗降客数), 宇都宮市の交通:バス(輸送人員)

### 3) 公共交通ネットワーク

- ・鉄道やバス路線など、都心部を中心に放射状に広がる公共交通ネットワークが形成されています。一方で、一定の人口が集積する新興市街地などの一部では公共交通の空白・不便地域が存在しています。

#### ■ 公共交通利用圏等の状況



**【懸念される問題・課題等】**

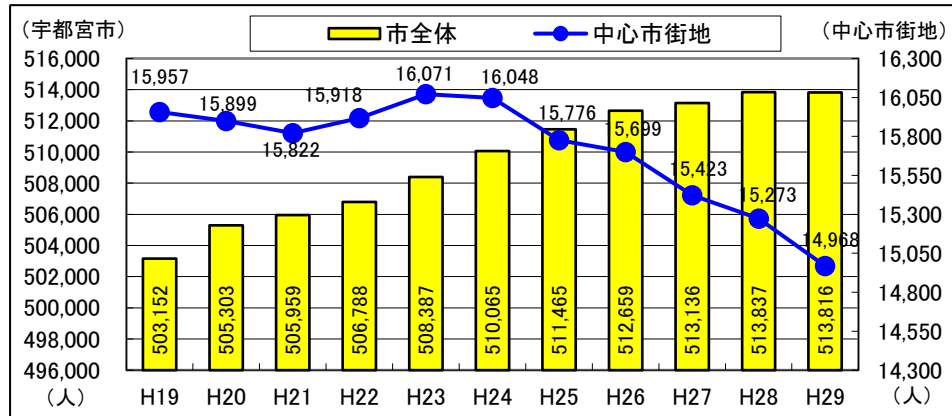
これまでの公共交通利用者数の減少に加え、人口減少による利用者数の減少により、公共交通のサービス水準の低下や高齢者等の交通弱者の移動手段確保への影響が懸念されます。

## (6) 中心市街地

### 1) 人口

- ・中心市街地の人口は、2009（平成 21）年まで減少で推移した後、2010（平成 22）年に増加に転じましたが、2012（平成 24）年以降は再び減少しています。

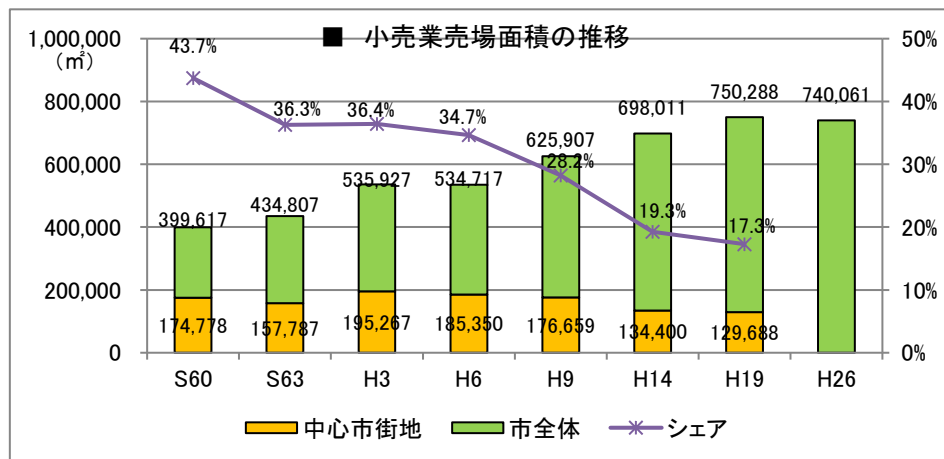
■ 市全体と中心市街地の人口の推移



出典:住民基本台帳(各年9月末現在)

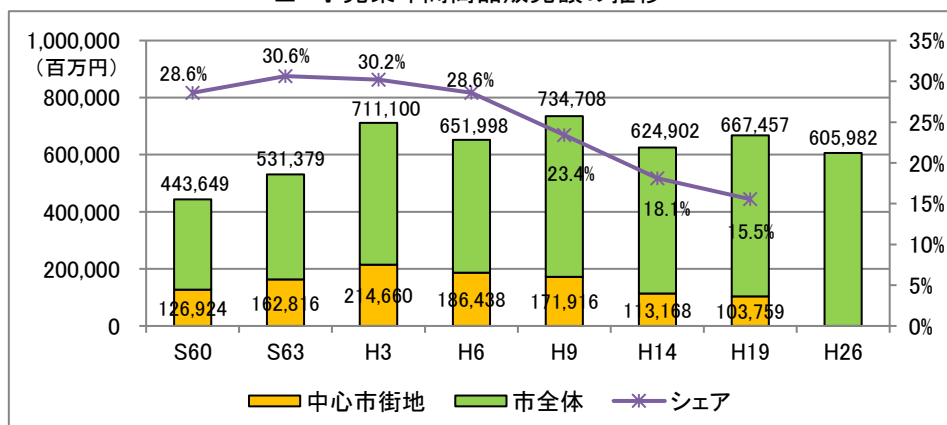
### 2) 商業

- ・中心市街地の小売業売場面積のピークの1991（平成 3）年と2007（平成 19）年と比較すると約 65,000 m<sup>2</sup>減少(33.6%減少)し、市全体に占めるシェアは19.1%低下しています。
- ・また、小売業商品販売額は、1991（平成 3）年と2007（平成 19）年と比較すると約 1,100 億円減少(51.7%減少)し、市全体に占めるシェアは14.7%低下しています。



出典:経済センサス, 商業統計

■ 小売業年間商品販売額の推移

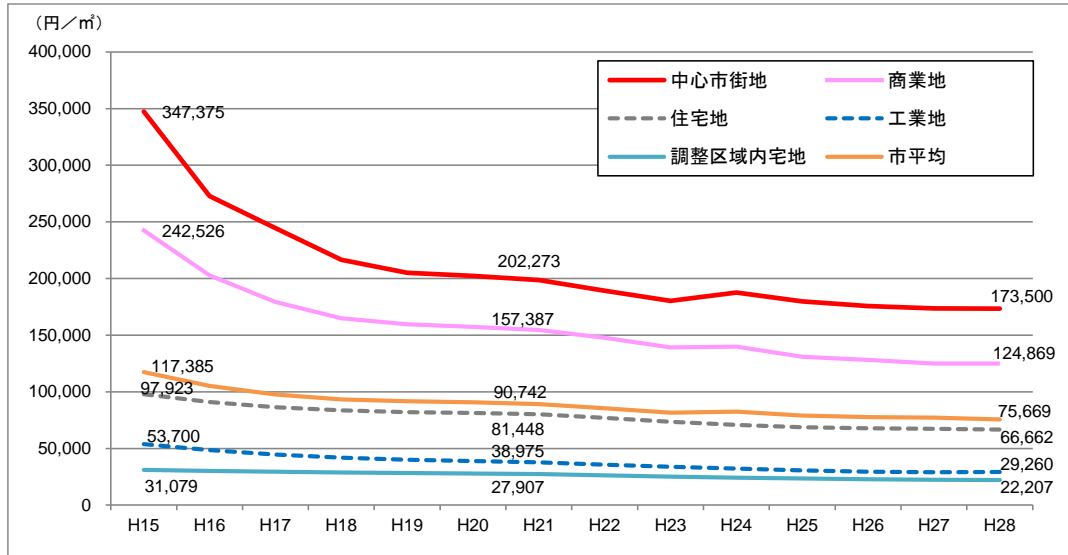


出典:経済センサス, 商業統計

### 3) 地価

- ・ 中心市街地の平均地価は、2003（平成 15）年の 347,375 円/㎡から、2016（平成 28）年は 173,500 円/㎡となっており、約 10 年間で半減しています。

■ 地価公示価格の推移

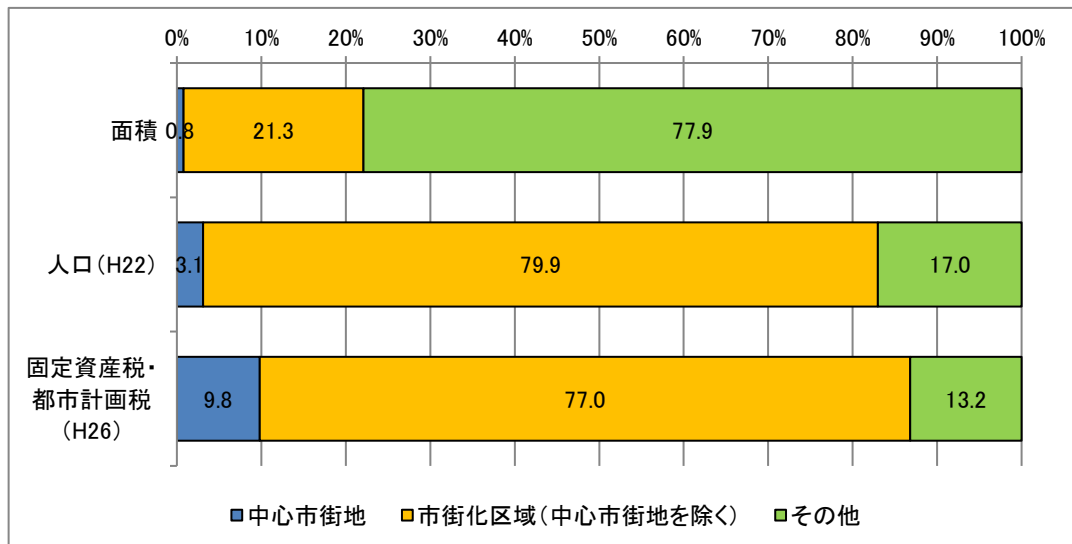


出典：地価公示

### （参考）固定資産税等

- ・ 地価が高い中心市街地は市域の 0.8%の面積ながら固定資産税・都市計画税の税収では市全体の約 10%を占めています。

■ 固定資産税・都市計画税の地域別内訳



出典：国勢調査，宇都宮市資料

### 【懸念される問題・課題等】

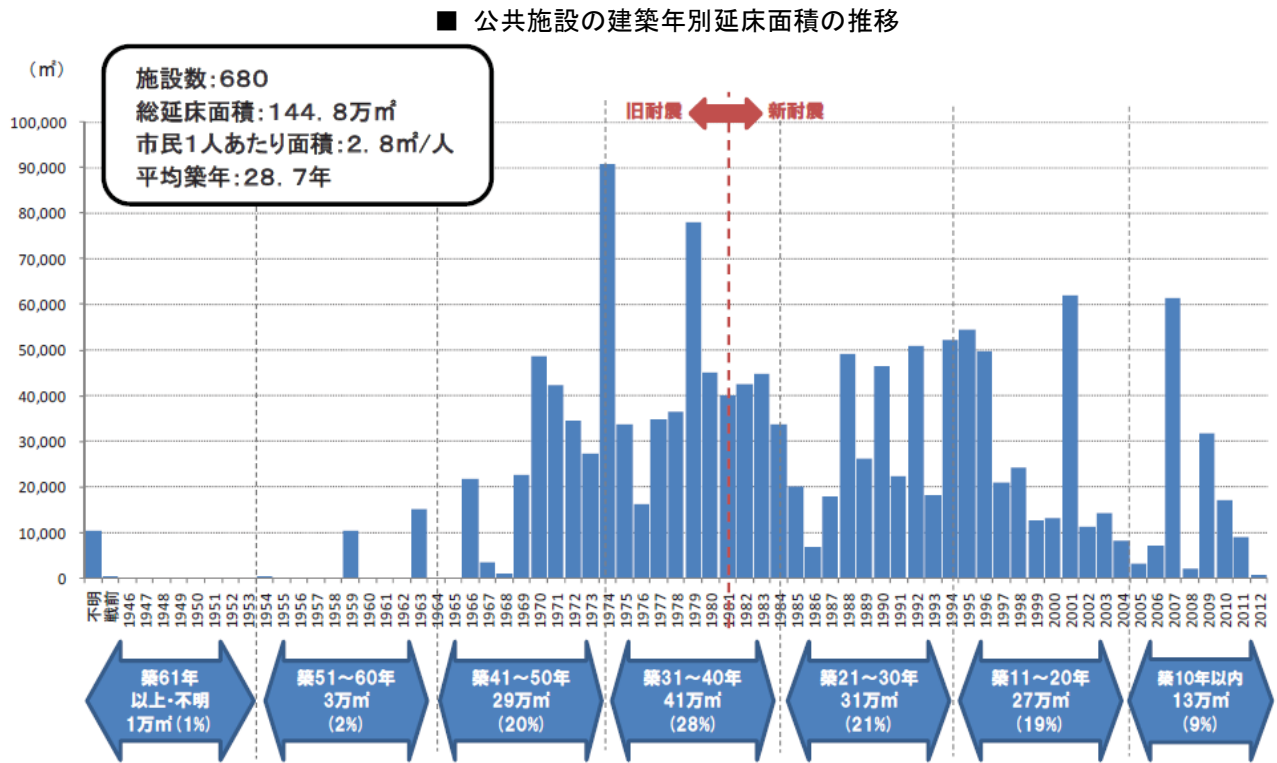
中心市街地においては、人口や小売販売額が減少傾向にあり、賑わいの低下や地域コミュニティの衰退など、地域経済及び都市の活力低下が懸念されます。



## (7) 公共施設・インフラ等

### 1) 公共施設の建築状況

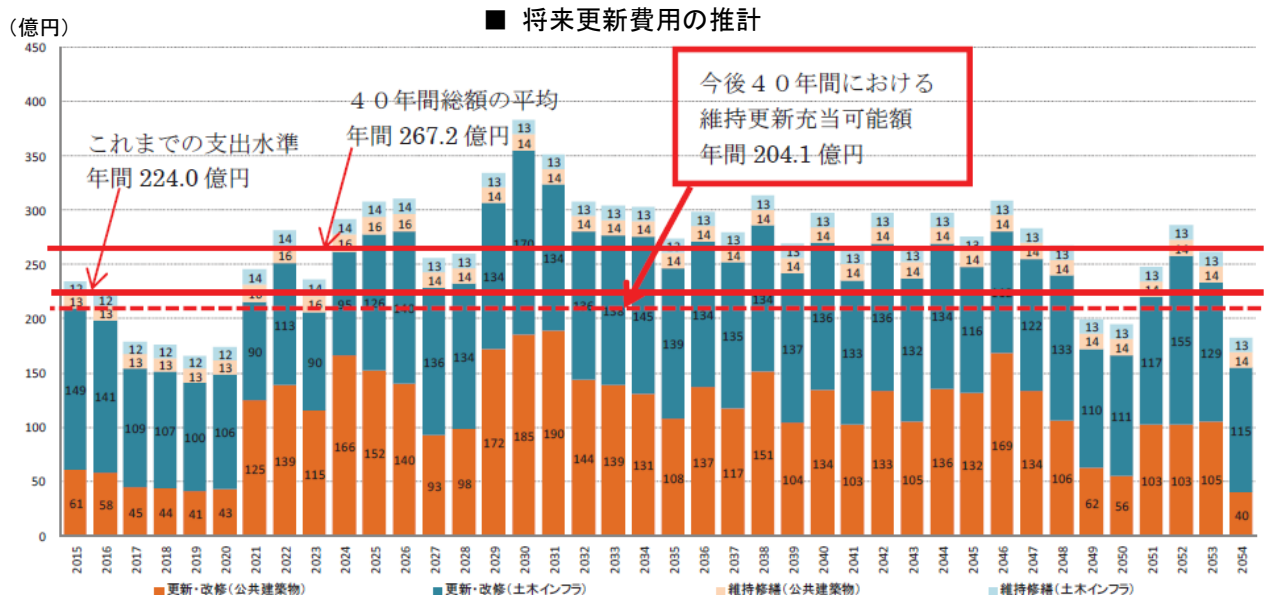
- ・1970年代から1990年代後半にかけて建設が進んだ公共施設は、築21～40年の施設が72万㎡(全体の49%)、築41～60年の施設が32万㎡(同22%)となっており、今後、耐用年数を迎える施設の増加とともに、維持更新に係る財政負担が増大していくことが見込まれます。



出典: 宇都宮市公共施設等総合管理計画

### 2) 公共建築物・インフラ維持更新費

- ・公共建築物や道路・橋りょう等のインフラの維持更新に必要な費用は、近年は毎年200億円程度で横ばいで推移していますが、今後40年間(2015年～2054年)の推計では、合計で約1兆690億円、1年あたり約267.2億円に達する見通しです。

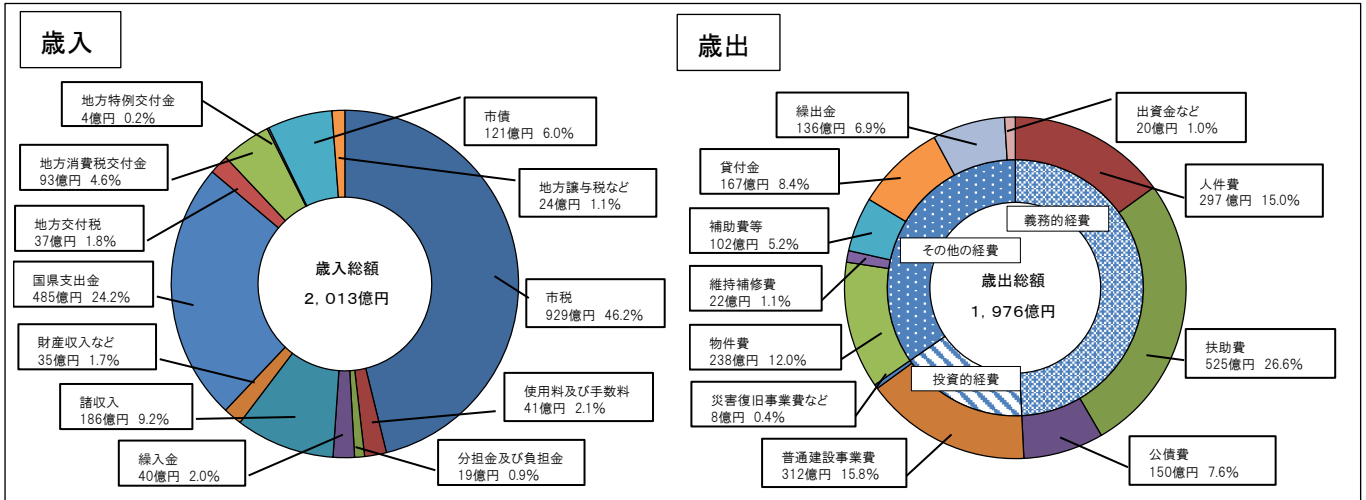


出典: 宇都宮市公共施設等総合管理計画

### 3) 財政

- ・財政は、少子高齢化の進行に伴い扶助費などの義務的経費が増加傾向にあり、2016（平成28）年度には、歳出総額の約半分を占めています。

#### ■ 一般会計の歳入と歳出(H28 決算)

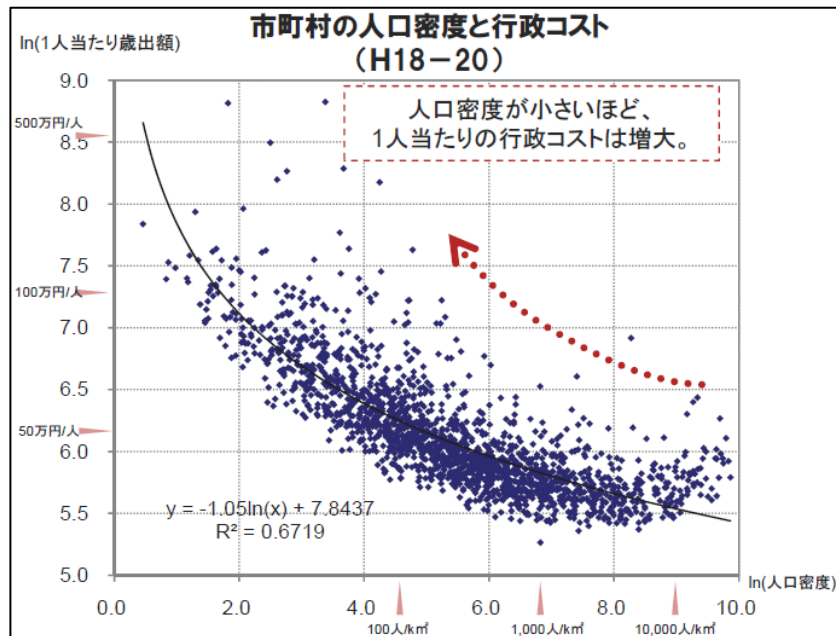


出典: 宇都宮市資料

#### (参考) 人口密度と一人あたりの行政コスト

- ・人口密度と一人あたりの行政経費との間には、一定の関係がみられ、人口密度が低いほど一人あたりの行政経費が増加する傾向にあります。

#### ■ 人口密度と一人あたりの行政経費との関係性



出典: 国土交通省資料

#### 【懸念される問題・課題等】

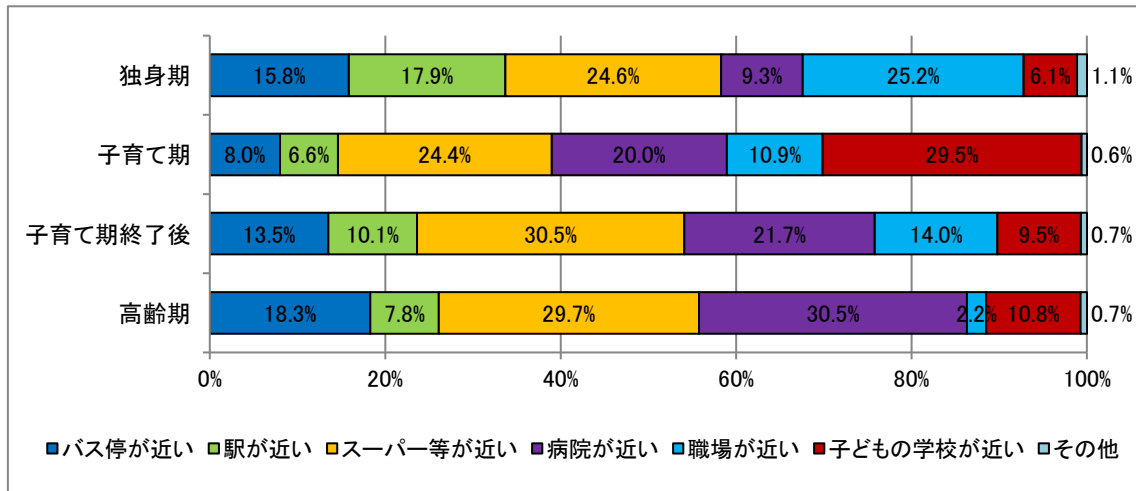
人口減少に伴う収税減や高齢化に伴う扶助費の増加など厳しい財政環境が見込まれる中、高度経済成長時に建設された公共施設・インフラの老朽化や維持管理・更新費の増大が懸念されます。

## (8) 市民意識

### 1) 居住地を選択する際に優先する事項

- ・「形成ビジョン」の策定において実施した市民アンケート調査では、居住地を選択する際に優先する事項として、独身期や子育て期、高齢期など全てのライフステージ（人生の段階）で「スーパー」の近くを優先する傾向が強くなっています。
- ・ライフステージ別では、独身期は「職場」や「駅」の近く、子育て期は「学校」の近くを優先し、高齢期には「病院」や「バス停」の近くを優先する傾向が強くなっています。

■ 居住地選択で優先する事項

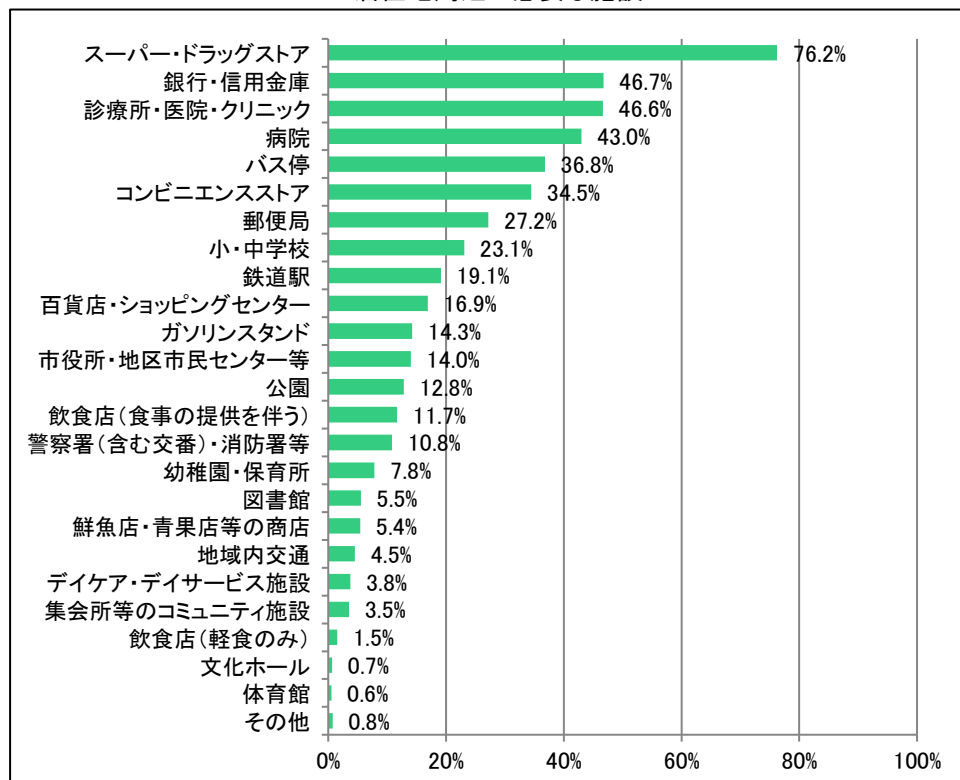


出典：市民意識調査

### 2) 居住地(転居先)の周辺に必要な施設

- ・居住地や転居先の周辺に必要な施設として、「スーパー・ドラッグストア」、「銀行・信用金庫」、「診療所・医院・クリニック」、「病院」などの身近な生活利便施設のほか、「バス停」などの公共交通機関も必要との回答が多くなっています。

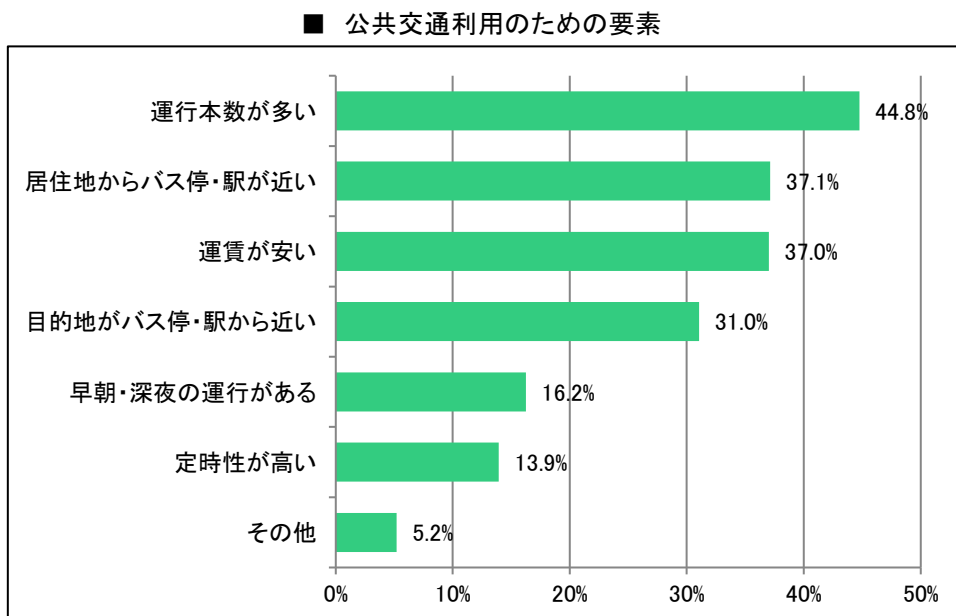
■ 居住地周辺に必要な施設



出典：市民意識調査

### 3) 公共交通利用のための要素

- ・公共交通を利用するようになるための要素として、「運行本数が多い」が最も多く、次いで、「居住地からバス停・駅が近い」、「運賃が安い」の回答が多くなっています。



出典: 市民意識調査

#### 【懸念される問題・課題等】

居住選択等に関する市民意識を踏まえながら、人口減少や超高齢社会においても身近な場所で安心・快適な暮らしが送れるような都市づくりが求められます。

### 3 都市づくりの課題

宇都宮市の現況・動向と特性を踏まえ、今後、人口減少・超高齢社会が本格化する中で、低密度な市街地が拡大することなどにより懸念される都市づくりの課題を整理します。

#### (1) 市民の生活利便性の持続的な確保

医療・福祉、商業等の都市の生活を支える施設の郊外化・分散化は、日常生活における自動車依存を高め、自動車を自由に使えない市民にとって、暮らしにくい状況を生み出します。また、本市の顔である中心市街地の衰退や賑わい低下につながるとともに、人口減少が進行する中で市街地の低密度化が続くことにより、一定の人口密度により支えられた身近な生活利便機能の維持が困難となり、買い物や通院などの日常生活の利便性低下が懸念されます。このようなことから、公共交通ネットワークの構築と連携を図りながら、人口増加を背景とした市街地の拡大に歯止めをかけ、持続可能な都市構造を形成することにより、都心部や身近な拠点などの役割に応じた機能を維持・確保していく必要があります。

#### (2) 都市の活力や地域コミュニティの維持・向上

人口減少や市街地の低密度化に伴う住宅・集落の散在や空き地・空き家の増加により、快適で良好な景観・都市空間の喪失や、都市の活力・まちの賑わいの低下、地域の連帯・コミュニティの衰退が懸念されることから、拠点や公共交通沿線などの高い利便性が得られる場所などに時間をかけて緩やかに居住の誘導・集約を図っていく必要があります。

#### (3) 交通弱者の移動手手段の確保

高齢化が進行し、外出に不安を感じる市民が増加する中で、市街地の外延化や自動車依存が高まり、公共交通利用者が減少することにより、公共交通のサービス水準が低下し、交通弱者の外出が制限され、自立した日常生活を送ることが困難になることが懸念されます。また、中心市街地など利便性が高い拠点等での回遊性向上や、高齢者をはじめ誰もが便利で気軽に外出できる都市環境を創出するため、持続可能な公共交通ネットワークの構築や、自転車利用・歩行環境の向上を図っていく必要があります。

#### (4) 自然と調和した郊外部地域の活力の維持・向上

市街化の進行に伴う身近な里山・森林、農地などの緑豊かな自然環境の減少や、人口減少・高齢化に伴う地域の活力低下により里山や田園の荒廃化が懸念されることから、優良な農地や森林などの自然環境の維持・保全とともに、地域住民の良好な生活環境や地域コミュニティを維持し、郊外部地域の活力の維持・向上を図っていく必要があります。

#### (5) 環境や防災面に配慮した持続可能で効率性の高い都市運営

人口減少や高齢化の進行により中長期的に財政制約の高まりが見込まれる中で、公共施設・インフラの老朽化に伴う維持管理・更新費の増大が懸念されています。また、進行する温暖化を抑制するための都市全体の低炭素化や、近年多発する自然災害・異常気象等のリスクへの対応が求められていることから、環境負荷の低減に配慮するとともに地域防災機能の強化に係る取組と連携を図りながら、都市機能の拠点等への誘導・集積などによる都市活動の効率化を図り、持続可能で効率性の高い都市運営を行っていく必要があります。