

第 2 章 現状と課題、都市の変遷と将来見通し

本章では、本計画を定めるうえで、本市の現状と課題を整理します。

※なお、図表名称末尾に「➡参考●(●は数字)」と記載しているものについては、巻末の参考資料において、より詳細なデータや補足資料、見やすい図版等を掲載しています。

2.1 市街地の変遷

2.2 現状と将来見通し、課題

- 2.2.1 人口
- 2.2.2 土地利用
- 2.2.3 都市機能
- 2.2.4 交通
- 2.2.5 産業活動
- 2.2.6 災害
- 2.2.7 財政・地価
- 2.2.8 社会資本

2.3 市民ニーズ・評価（市民へのアンケート結果より）

2.4 その他社会状況の変化

- 2.4.1 新型コロナウイルス感染症に伴う生活意識等の変化
- 2.4.2 若者の生活時間の現状

2.5 課題の整理

第2章 現状と課題、都市の変遷と将来見通し

2.1 市街地の変遷

本市の市街地の成り立ちを概観するために、人口や都市機能が集中する本市の人口集中地区¹（DID）周辺の市街地の変遷を整理しました。

① 1980年代

- ・ 本市中心部付近に北陸自動車道が開通する。
- ・ 郊外にかけて公共施設や大型小売店が立地し始める。

○柏崎市の主な出来事

- ・ 1981 年：北陸自動車道「西山～柏崎間」開通
- ・ 1982 年：北陸自動車道「柏崎～米山間」開通
- ・ 1983 年：北陸自動車道「米山～上越間」開通
- ・ 1984 年：柏崎刈羽原子力発電所の営業運転開始
- ・ 1988 年：新潟産業大学開学
- ・ 1989 年：国道 8 号柏崎バイパス都市計画決定

【凡例】

- 人口集中地区（DID）（昭和 55(1980)年）
- 公共公益施設
- ◆ 公共公益施設（新たに立地）
- ◆ 大型小売店（新たに立地）
- 北陸自動車道（新たに整備）
- 国道・県道
- 鉄道



② 1990年代

- ・ 人口増加とともに主に南東側へ市街地が拡大する。
- ・ 人口増加・経済成長等を背景に、公共施設や大型小売店の立地が加速する。
- ・ 市全体および DID の人口が平成 7（1995）年をピークに減少に転じる。

○柏崎市の主な出来事

- ・ 1991 年：総合体育館開館
- ・ 1993 年：県立柏崎アクアパーク開館
- ・ 1995 年：新潟工科大学開学
市人口が 10.1 万人のピークに達し、以降減少に転じる
- ・ 1996 年：図書館「ソフィアセンター」開館
- ・ 1997 年：柏崎刈羽原子力発電所の全号機完成

【凡例】

- DID（平成 2(1990)年）
- DID（昭和 55(1980)年）
- 公共公益施設
- ◆ 公共公益施設（新たに立地）
- 大型小売店
- ◆ 大型小売店（新たに立地）
- 北陸自動車道
- 国道・県道
- 鉄道



¹ 人口集中地区（DID：Densely Inhabited District）：市区町村の境域内において、人口密度の高い基本単位区（原則として人口密度が 4,000 人/km²以上）が隣接し、かつその隣接した基本単位区内の人口が 5,000 人以上となる地域

③ 2000年代

- ・市全体および DID の人口が減少するも、市街地の拡大が続く。
- ・国道 8 号バイパスが部分的に開通する。
- ・大型小売店の国道 8 号沿いへの新規立地が続く。

○柏崎市の主な出来事

- ・2000 年：東本町市街地再開発事業完成
- ・2001 年：生涯学習拠点施設「市民プラザ」開館
- ・2002 年：国道 8 号バイパス「柏崎市茨目～城東間」(2.6 km) 二車線開通
- ・2004 年：新潟県中越地震の発生・被災
- ・2005 年：柏崎市、高柳町、西山町の合併
国道 8 号バイパス「豊田橋関連区間」(0.5 km) 二車線開通
- ・2007 年：新潟県中越沖地震の発生・被災
- ・2008 年：産業団地「柏崎フロンティアパーク」賃貸・分譲開始
ものづくり活性化センター開館

【凡例】

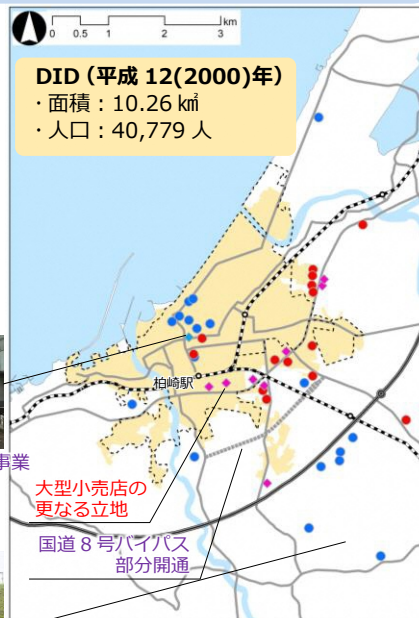
- DID (平成 12(2000)年)
- DID (平成 2(1990)年)
- 公共公益施設
- ◆ 公共公益施設 (新たに立地)
- 大型小売店
- ◆ 大型小売店 (新たに立地)
- 北陸自動車道
- 国道・県道
- 国道・県道 (新たに整備)
- 鉄道



東本町市街地再開発事業
完成



柏崎フロンティアパーク
オープン



④ 2010年以降

- ・人口減少の進行とともに DID 面積が縮小する。
- ・大型小売店の新規立地がほぼなくなり、反対に撤退する店舗が現れる。
- ・中越沖地震からの震災復興や大規模な空き地の活用等、中心部におけるまちづくりが進む。

○柏崎市の主な出来事

- ・2011 年：東日本大震災発生、柏崎刈羽原子力発電所の一部運転停止
- ・2012 年：柏崎刈羽原子力発電所の全号機の運転停止
柏崎駅前土地区画整理事業完成
文化会館「アルフォーレ」開館
- ・2018 年：本市中心部の大型小売店の閉店
- ・2021 年：柏崎市役所が新市庁舎へ移転

【凡例】

- DID (平成 27(2015)年)
- DID (平成 12(2000)年)
- 公共公益施設
- ◆ 公共公益施設 (新たに立地)
- 大型小売店
- ◆ 大型小売店 (新たに立地)
- 北陸自動車道
- 国道・県道
- 国道・県道 (新たに整備)
- 鉄道



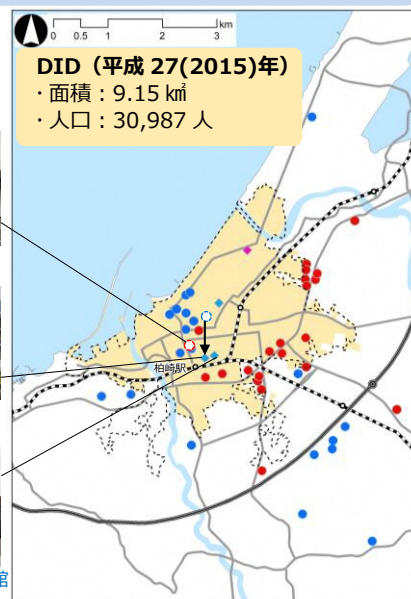
大型小売店の閉店



市役所の移転



アルフォーレの開館



資料：国土数値情報、柏崎市HP、柏崎市公共施設等総合管理計画、全国小売大型店総覧2020年版より作成

図：各年代の人口集中地区（DID）および施設立地

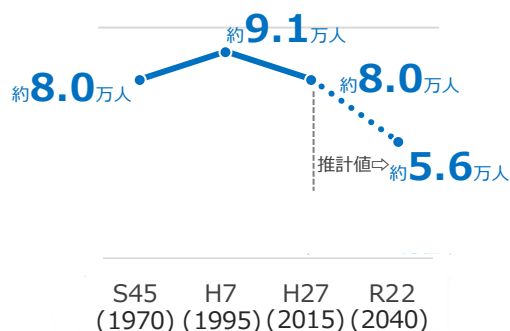
2.2 現状と将来見通し、課題

2.2.1 人口

(1) 人口の動向

ー人口は平成7(1995)年をピークに減少

旧柏崎市域(西山町、高柳町を除く)の人口は、平成7(1995)年の約9.1万人をピークに減少に転じ、平成27(2015)年時点で約8.0万人と、昭和45(1970)年とほぼ同数となっています。

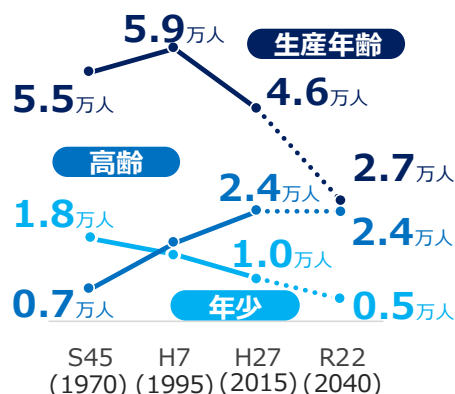


資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

図：人口の推移

ー将来的には人口減少・少子高齢化が進行見通し

旧柏崎市域(西山町、高柳町を除く)の人口は、令和22(2040)年には令和2(2020)年からさらに約2.2万人(27.0%)が減少し、約5.6万人になると推計されています。大きく減少すると予想されるのは、15歳未満の年少人口と15～64歳の生産年齢人口であり、今後さらに少子高齢化が進行する見通しです。令和22(2040)年には生産年齢人口の割合は、47.2%となり、市全体の人口の半分以下になると推計されています。



資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

図：人口の推移(年齢3区分別)

ー市外への転出過多、出生数の少なさが人口減少の要因

本市の平成26(2014)年から平成30(2018)年までの人口の社会動態および自然動態を見ると、5年間の平均値はともに減少しています。このうち自然動態の減少のほう約2倍も大きいこと、また、自然動態のうち出生者数は死亡者数の5割にも満たないことを踏まえ、出生者数が少ないことが人口減少に大きく影響していると推測されます。

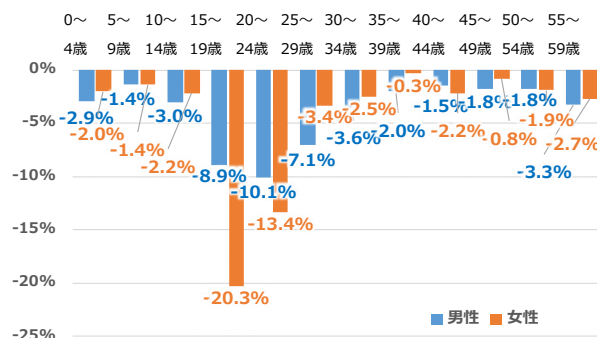
表：平成26(2014)～30(2018)年の5年間の人口動態の平均値

転入	1,889人	出生	555人
転出	▲2,225人	死亡	▲1,182人
増減	▲336人	増減	▲627人

資料：住民基本台帳

ーどの世代も転出過多、特に15～24歳の女性は顕著

本市の平成26(2014)年から令和元(2019)年にかけての5年間の人口の増減比を男女別・5歳階級別で見ると、最も減少率が高いのは平成26(2014)年時点で15～19歳、次いで20～24歳の女性です。自然動態を加味しないという前提で想定すると、特に若い女性の転出率が高い状況です。



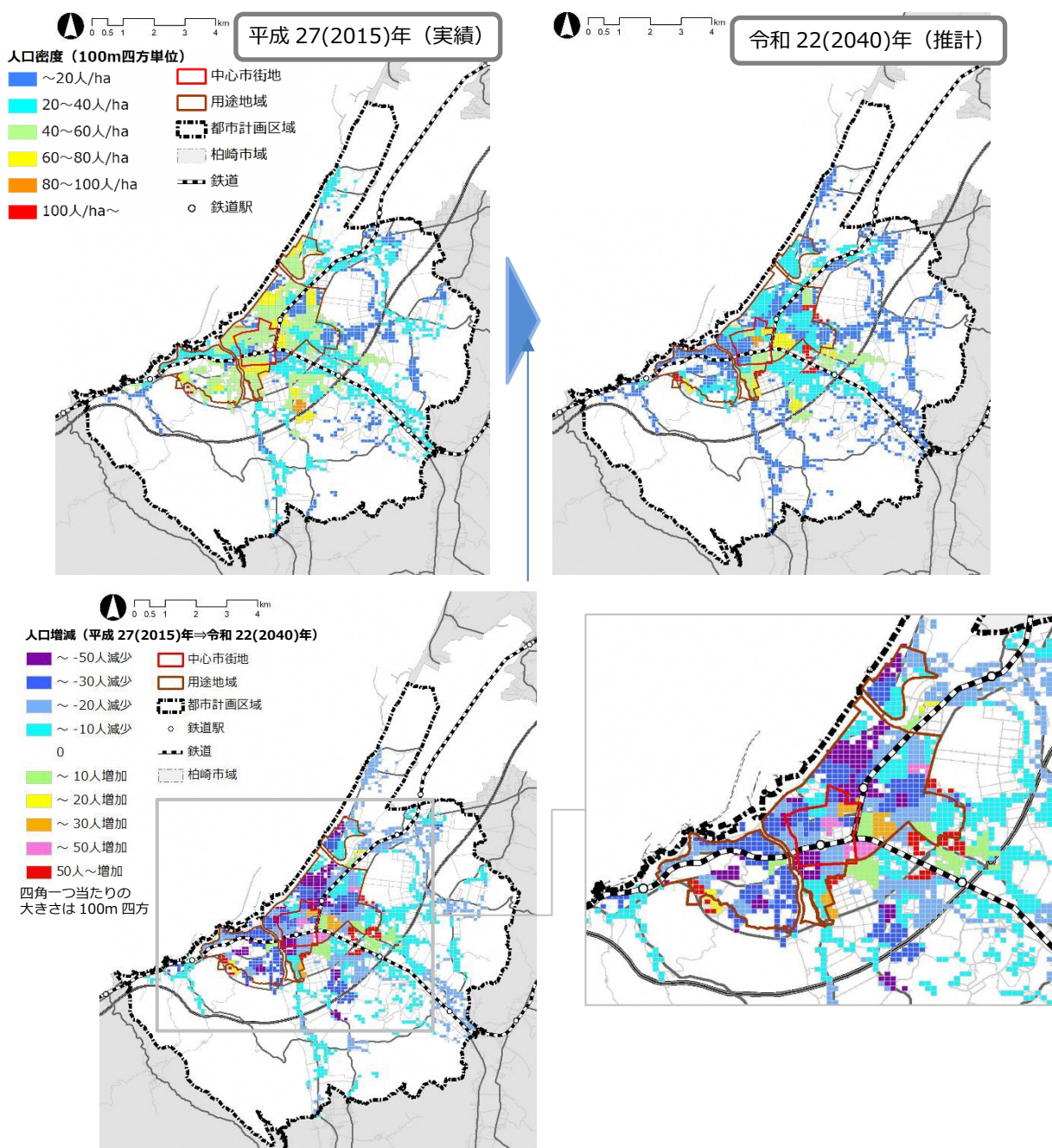
資料：住民基本台帳(各年6月末時点)より作成

図：平成26(2014)年時点の年齢からその後5年間の人口増減比

【参考：人口分布】

平成27(2015)年時点では、主に用途地域内において40人/haを上回るような高い人口密度が保たれていますが、現在の傾向が続くと令和22(2040)年にはその大半で人口減少が進み、人口密度の高い地域が縮小・分散することが推測されています。

現在の傾向が続くと、郊外の一部に人口増加が予想されるエリアもありますが、柏崎駅周辺をはじめとする市中心部で人口減少が推測されています。



備考：図中の「中心市街地」は「柏崎市まちなか活性化方策検討調査（平成19(2007)年）」の「中心的市街地」を範囲とする。

資料：[平成27(2015)年] 国勢調査(総務省統計局)、[令和22(2040)年] 将来人口・世帯予測ツールV2(国土交通省国土技術政策総合研究所)より作成

図：人口分布の現状および将来推計、

平成 27(2015)年（実績値）から令和 22(2040)年（推計値）にかけての人口増減 →参考

(2) 世帯の動向

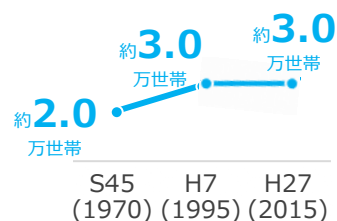
－世帯数はこれまで増加基調も将来的には減少見通し

旧柏崎市域（西山町、高柳町を除く）の人口は、平成7(1995)年から減少に転じたのに対し、世帯数は増加しており、平成27(2015)年時点で約3.4万世帯と、昭和45(1970)年から約1.7倍に増加しています。

－核家族化が進行

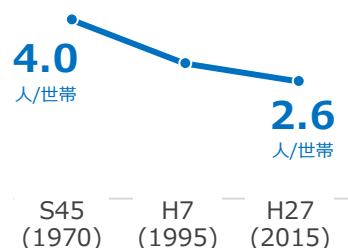
旧柏崎市域（西山町、高柳町を除く）の一世帯当たりの人員は、昭和45(1970)年から減少が続いており、平成27(2015)年時点で約2.6人/世帯となっています。

また、平成7(1995)年から平成27(2015)年の世帯構成は、単独世帯および核家族世帯が増加し、三世帯等が減少する傾向となっています。



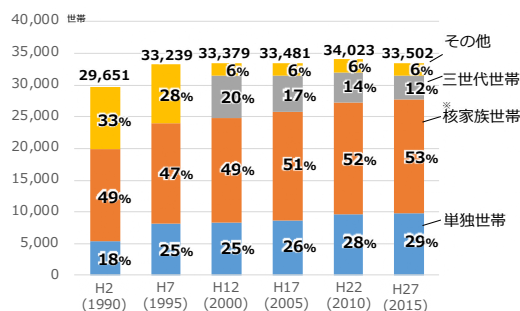
資料：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

図：世帯数の推移



資料：国勢調査より作成

図：一世帯当たり人員の推移



資料：国勢調査

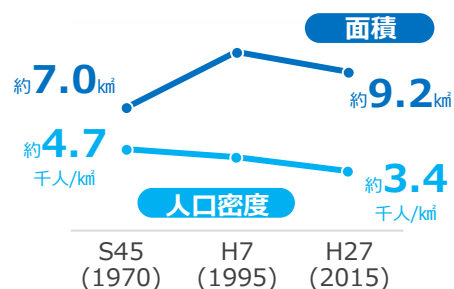
図：世帯構成の推移 →参考2

(3) 人口集中地区(DID)の変遷

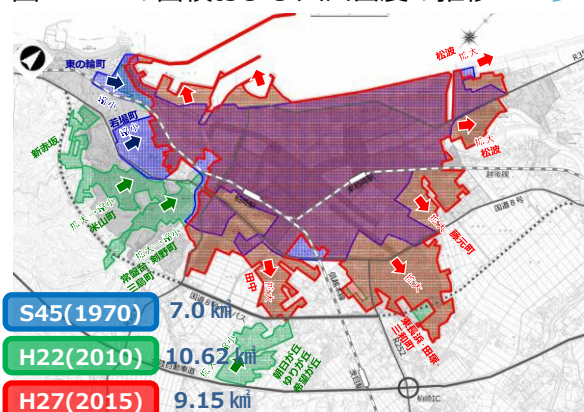
－DID面積・人口密度は減少基調

本市のDIDの面積は、平成22(2010)年まで増加していましたが、平成27(2015)年に減少に転じました。

一方で、DIDの人口密度は、40年間一貫して減少を続けています。



図：DIDの面積および人口密度の推移 →参考3

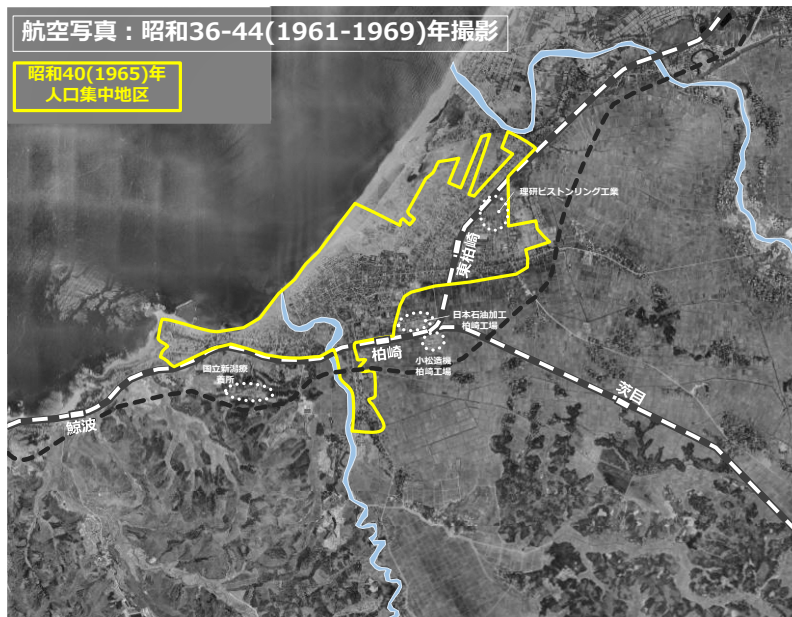


図：DID区域の経年比較 →参考3

【参考：D I Dの拡大とまちの変遷】

昭和 40 年代

(約 50 年前)



平成 7(1995)年頃

(約 25 年前)



平成 27(2015)年頃

(現在)



出典：国土地理院ウェブサイトより作成

第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

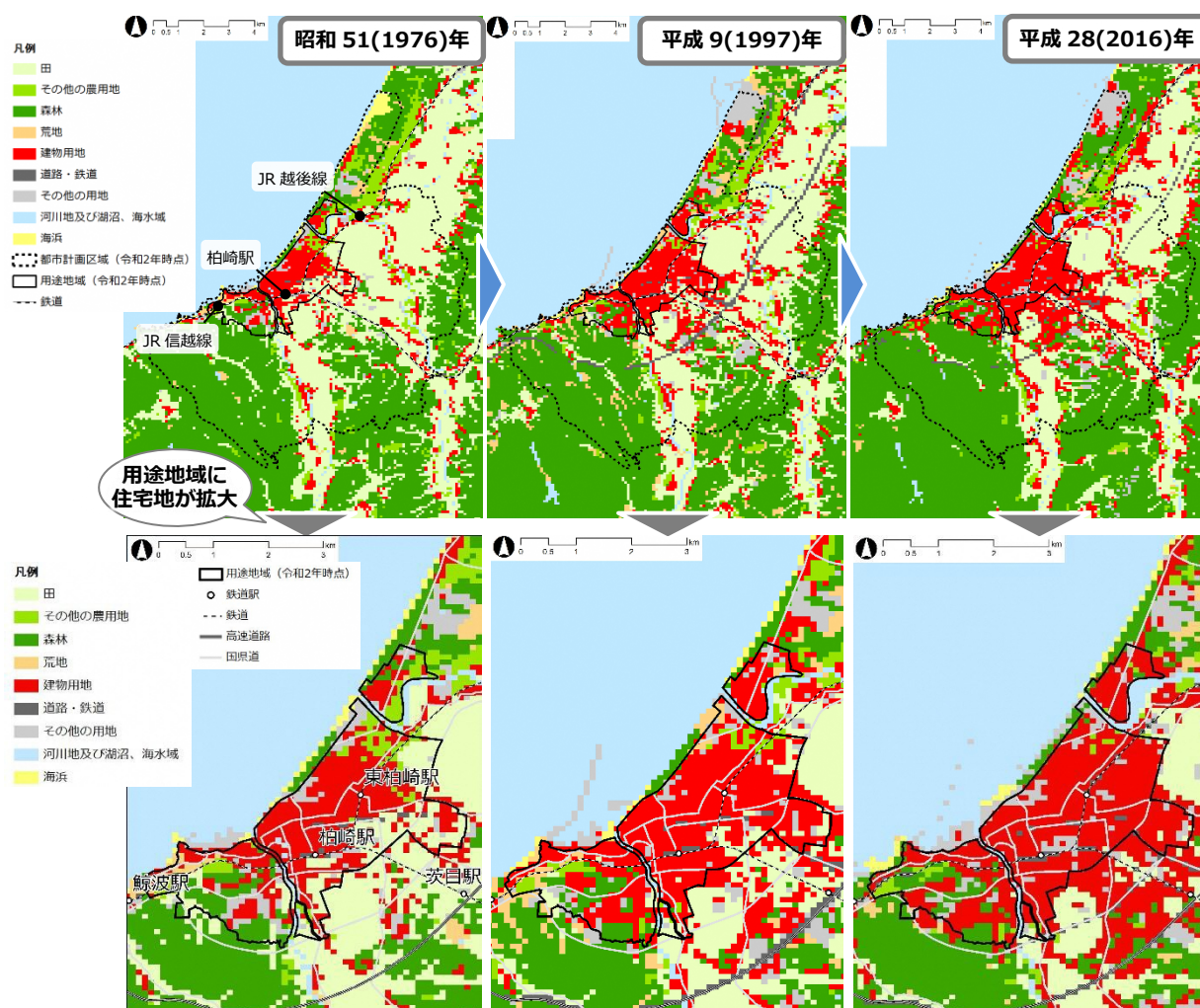
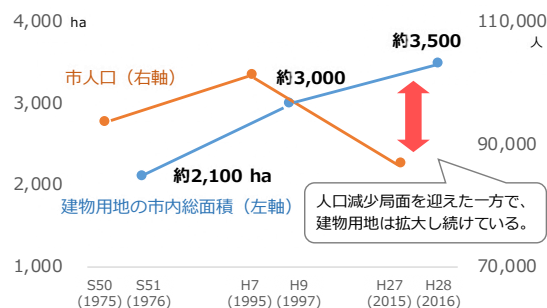
第6章

参考資料

2.2.2 土地利用

(1) 土地利用状況の推移

昭和51(1976)年には、主に柏崎駅周辺の2本のJR線の北側に建物用地（図中赤色）が集中していましたが、その後、徐々にまちの南東側に宅地化が進みました。平成7(1995)年以降の人口減少局面に入ってから建物用地面積は拡大し続け、40年間で約1.7倍に拡大しました。



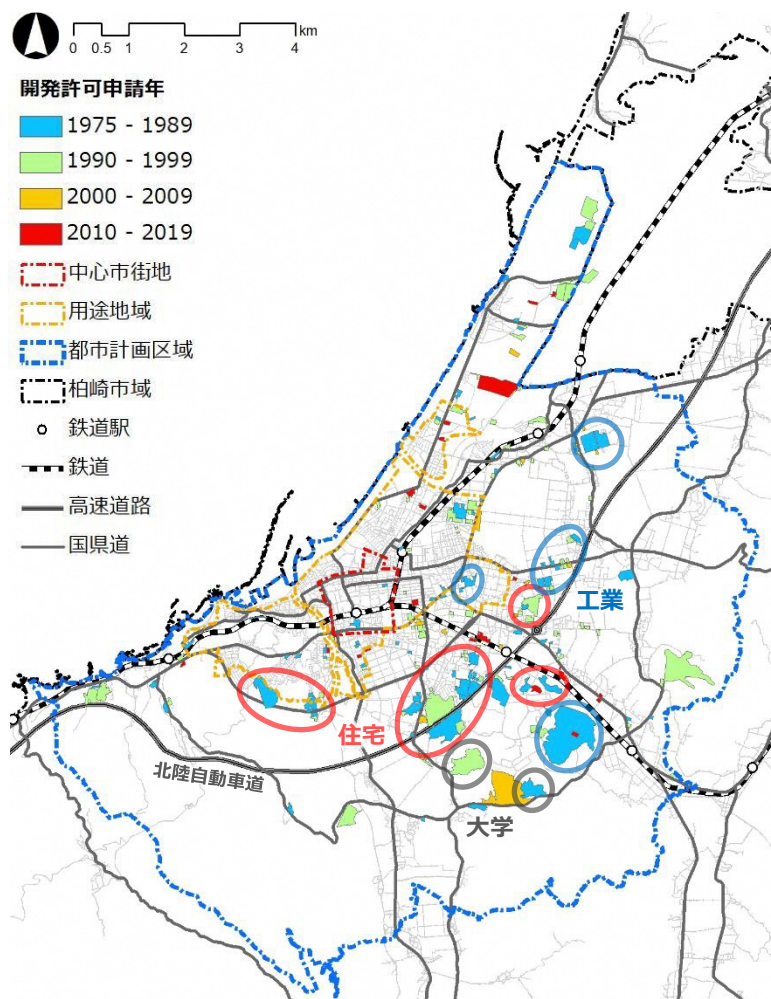
資料：国土数値情報資料（国土技術政策総合研究所）、各年国勢調査（総務省統計局）より作成

図：土地利用状況の推移

【参考：開発動向】

大規模な開発は、主に1970～90年代に集中して行われ、郊外の幹線道路沿いに住宅地や工業用地、大学等の整備が進められました。近年は公共施設を除けば小規模な開発に限られますが、用途地域外でも開発行為が行われています。

民間による郊外の住宅開発は、平坦部から山間部へ広がったため、道路幅員が狭く、高低差がみられる地域もあります。



資料：柏崎市資料より作成

図：柏崎市の開発行為の分布

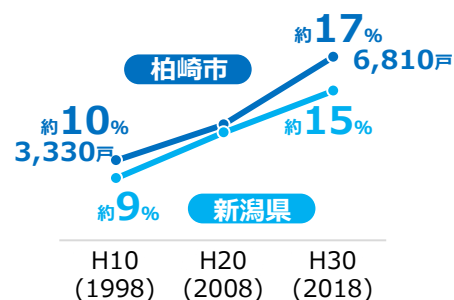
(2) 空き家の状況

－空き家は増加傾向

本市の空き家数は増加傾向にあり、平成30(2018)年時点の空き家数は6,810戸と過去20年間で約2倍に増加しました。空き家率にすると16.9%と、約6戸に1戸が空き家となる計算であり、全国および新潟県平均よりも高い状況にあります。

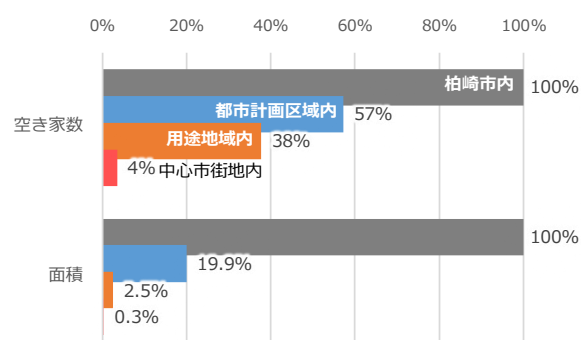
－空き家は用途地域内に集中

特に、用途地域内には空き家が集中し、市域の2.5%の面積に38%の空き家が存在しています。



資料：住宅・土地統計調査より作成

図：空き家数・空き家率の推移 →参考 4



資料：空き家実態調査報告書（柏崎市、平成 29(2017)年 3月）より作成

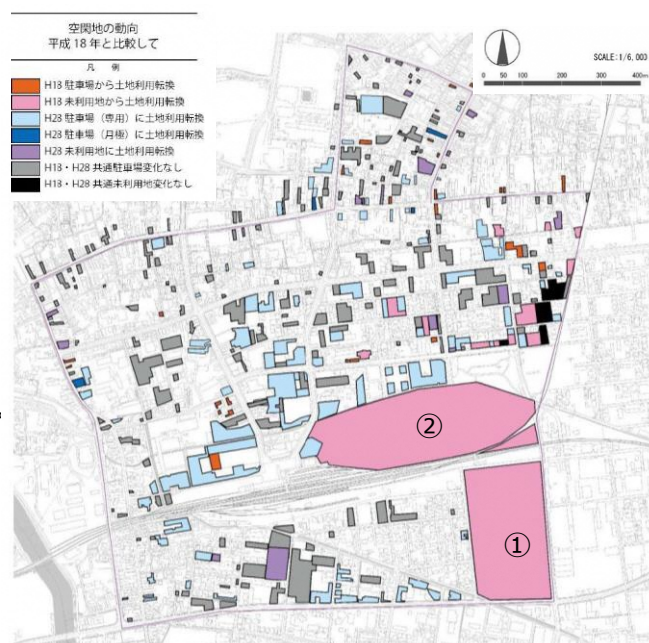
図：柏崎市の空き家数の区域別構成比

(3) 空き地の動向

本市の中心市街地には、多くの空き地（低未利用地）が分布しています。

このうち駅南の宝町の小松エスト跡地（右図①）は、大規模商業施設（コモタウン）に土地利用転換されました。また、駅北日石町の日本石油加工跡地（右図②）についても土地区画整理事業が行われ、駅前防災公園と文化会館（アルフォーレ）が立地し、令和3(2021)年1月には、市役所新庁舎が移転しました。なお、日石町（右図②）の5街区については、未だ土地利用の予定がなく、図には未表示ですが大規模な空き地として引き続き存続しています。

図の赤系の土地は、空き地から新たに土地利用がされた土地であり、青系は新たに空き地となった土地です。全体的として新たに専用駐車場となった土地が多く見られます。



資料：柏崎市新庁舎周辺等活性化方策検討基礎調査（柏崎市、平成29(2017)年3月）

図：柏崎市中心市街地における空き地の動向

→参考 5



2.2.3 都市機能

下表に、各分野の施設を生活利便施設、または拠点的な施設に分類し、立地状況を整理しました。そこから生活利便施設は、施設ごとに徒歩圏を設定し、その徒歩圏内の人口密度および人口カバー率（都市計画区域内の人口に対する徒歩圏内の人口の割合）を算出しました。

広域的な拠点施設：多くの市民が利用し、市民の暮らしの利便性や質の向上を図る施設。また、市民のみならず、市外等多様な人々を対象として、交流やにぎわいを生み出し、本市の魅力向上を図る施設

地域の拠点施設：日常生活の中で複数の地域コミュニティが利用する施設（おおむね中学校区に1つ程度）

日常生活利便施設：日常生活の中で利用する身近な施設（おおむね小学校区に1つ程度）

表：施設一覧（生活利便施設・拠点施設）

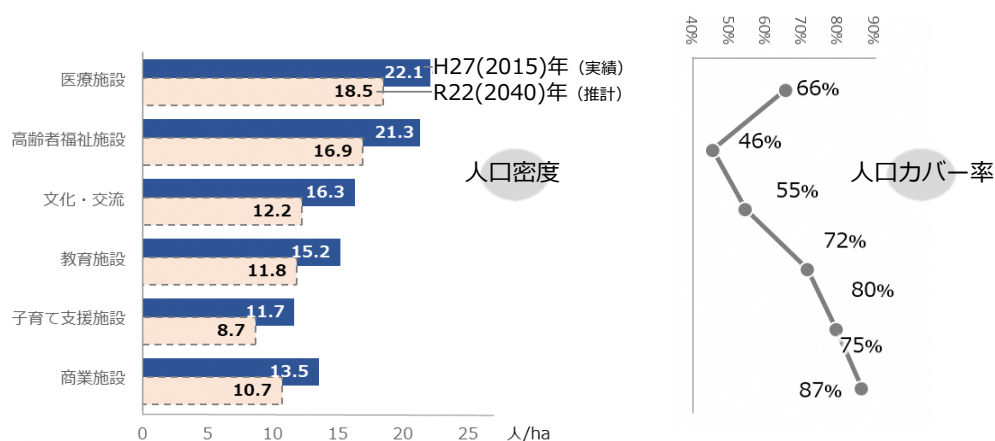
分野	施設名	位置付け	徒歩圏
医療	総合病院	■	800m
	医院・診療所(内科・外科等)	●	
	医院・診療所(皮膚科・耳鼻科・眼科)	○	
高齢福祉	地域包括支援センター	◇	500m
	福祉施設(通所型)	●	
	福祉施設(入所型)	○	
	福祉施設(訪問型)	○	—
	小規模多機能施設	●	500m
	その他施設(くらしのサポートセンター、居宅介護施設、ワークルーム)	○	—
教育	小学校	●	800m
	中学校	◆	
	高等学校	□	—
	特別支援学校	□	
	専門学校(看護学校)	□	
	大学	□	
子育て支援	子育て支援施設	□	—
	幼稚園	◆	800m
	保育園	●	
文化・交流	社会教育施設(ソフィアセンター、博物館、市民プラザ)	□	—
	文化・交流施設(アルフォーレ、産業文化会館、市民活動センター等)	□	
	スポーツ施設	□	
	コミュニティセンター	●	800m
商業	スーパー	●	800m
	ドラッグストア	●	
	コンビニ	●	
	食料品店	○	—

- ：広域的な拠点施設（□：圏域設定なし）
- ◆：地域の拠点施設（◇：圏域設定なし）
- ：日常生活利便施設（○：圏域設定なし）

備考①：徒歩圏については、国土交通省の「都市構造の評価に関するハンドブック」に基づき、一般的な徒歩圏である800mを設定した。ただし福祉施設（通所型）については、同ハンドブックにおける高齢者の一般的な徒歩圏である500mを設定した。

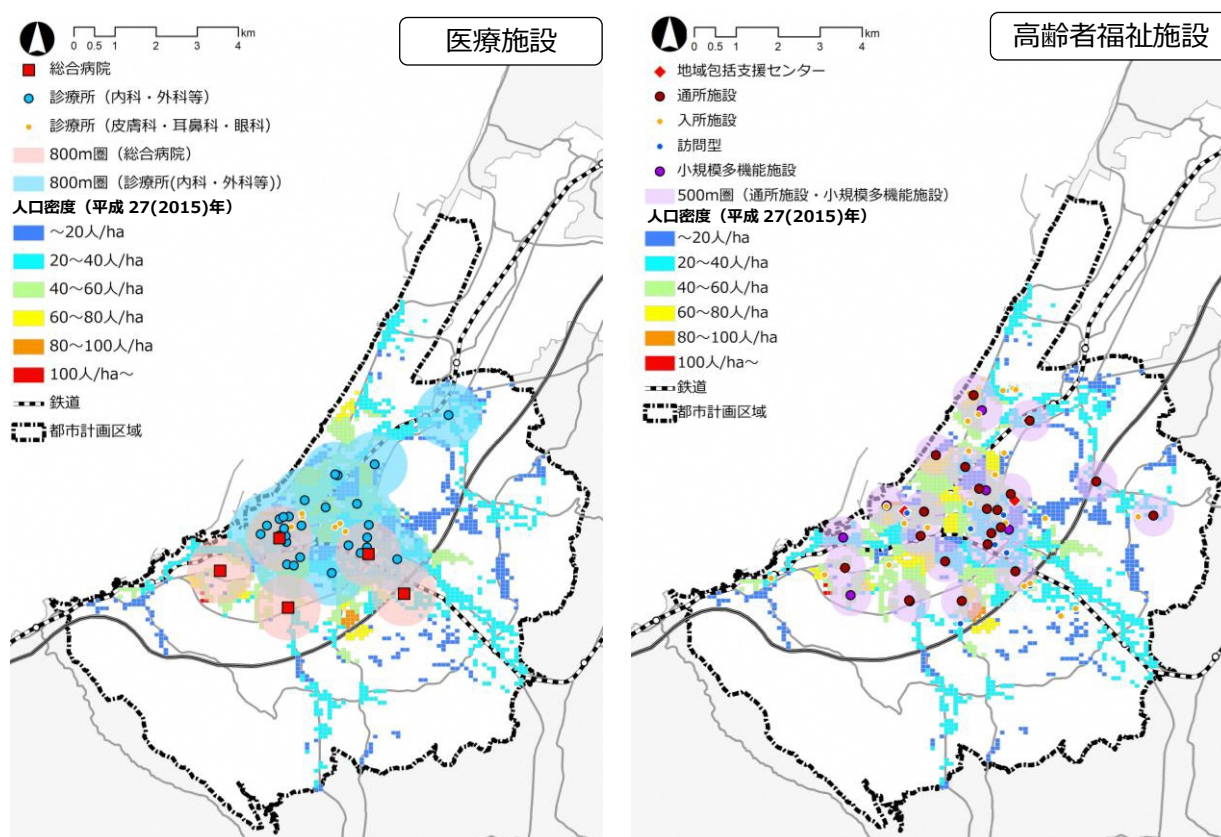
備考②：施設の立地状況は、令和2年4月時点

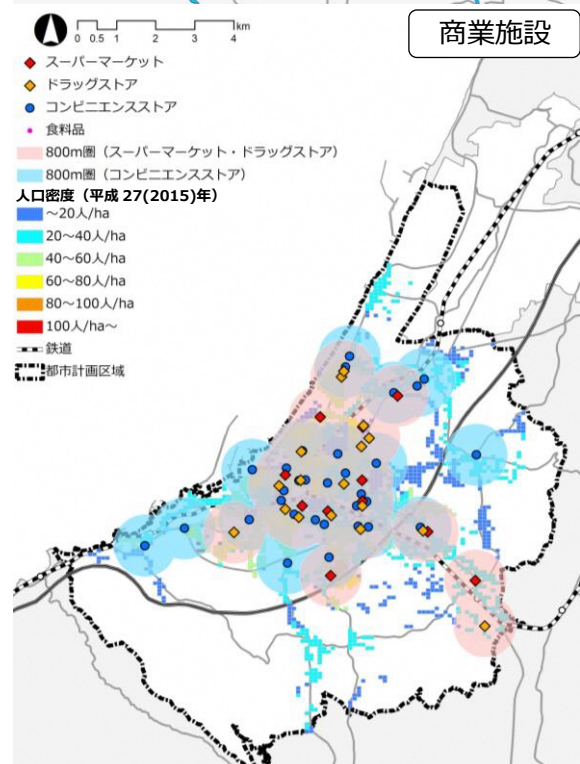
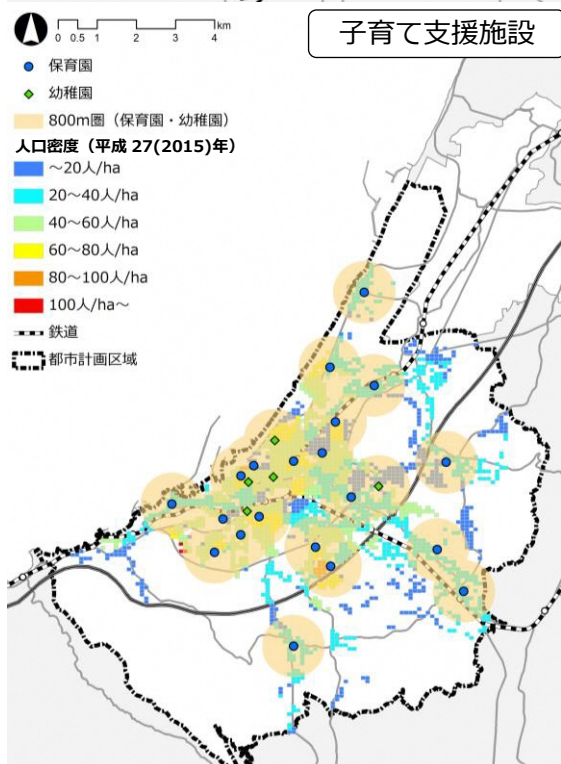
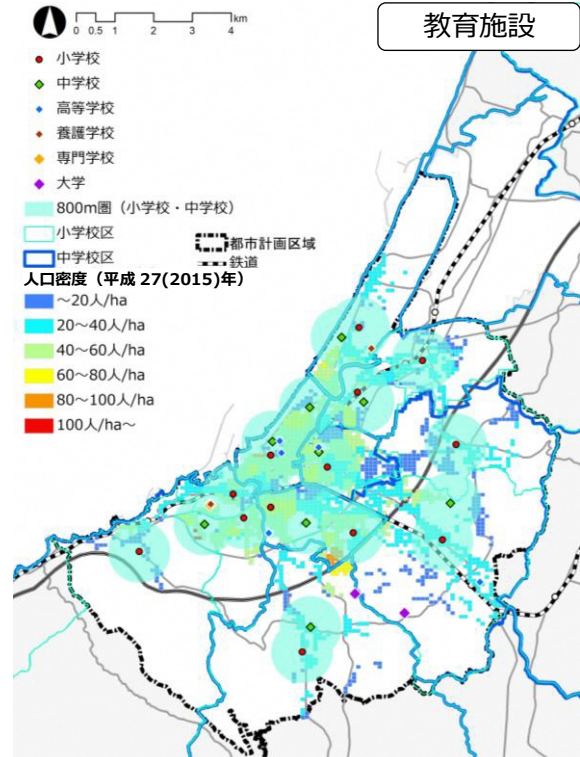
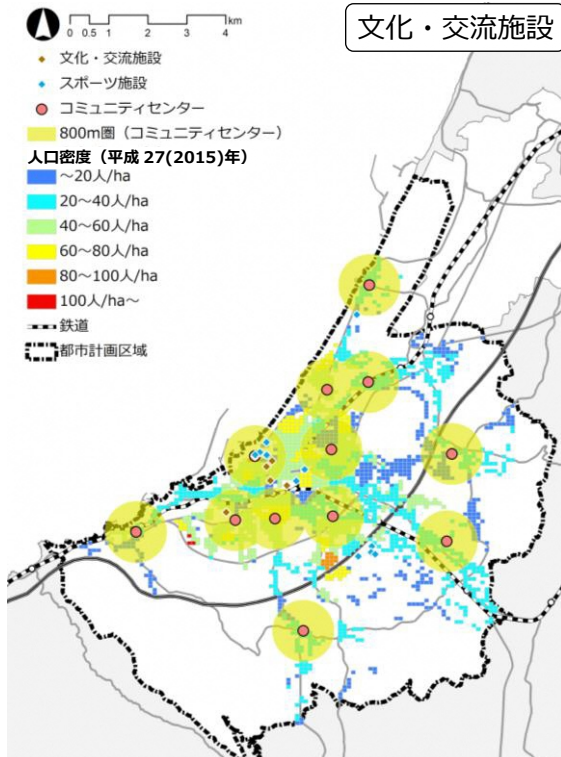
各分野の施設は、中心部の人口の多い地区に生活利便施設が比較的密に立地している点、また、生活利便施設の徒歩圏内の人口密度が平成27(2015)年時点で20人/ha程度、またはそれ以下と低い点が共通しています。特に、立地範囲が郊外にも広く及んでいる商業施設（食料品店・コンビニ含む）、教育施設、子育て支援施設は、現状の人口カバー率が高めな一方、徒歩圏内の人口密度は比較的低い傾向にあります。また、令和22(2040)年の徒歩圏内の人口密度は、各分野ともさらに2割程度低下すると推測されます。



資料：柏崎市資料、国土数値情報より作成

図：生活利便施設からの徒歩圏内の人口密度および人口カバー率





資料：柏崎市資料、国土数値情報より作成

図：施設の立地状況

第1章

第2章

第3章

第4章

第5章

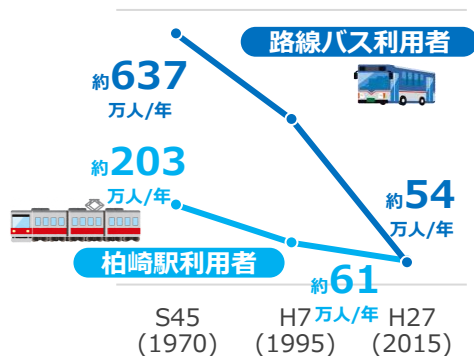
第6章

参考資料

2.2.4 交通

(1) 公共交通利用者の変化

公共交通利用者数は、人口減少およびマイカーの普及に伴い大幅に減少しています。特に路線バス利用者数は約50年間で10分の1にまで減少しています。

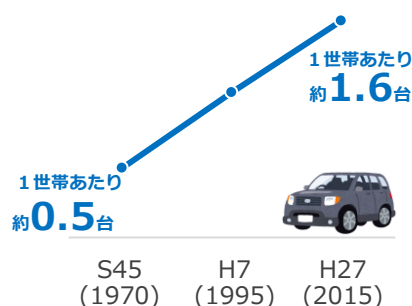


資料：柏崎市統計年鑑

図：公共交通利用者数の推移 →参考 6

(2) 自動車保有台数の変化

軽自動車を含む乗用自動車の1世帯当たりの保有台数は、急激に増加しています。平成27(2015)年時点で1世帯あたり約1.6台保有しており、50年前の約3.2倍となっています。

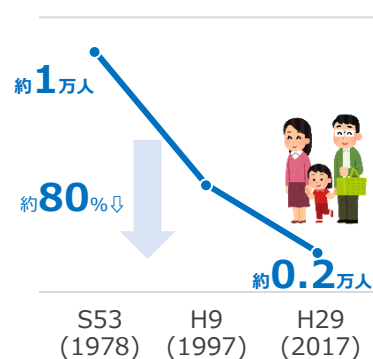


資料：柏崎市統計年鑑

図：1世帯当たりの自動車保有台数 →参考 7

(3) 歩行者交通量の変化

中心市街地に位置するフォンジェ前の歩行者・自転車交通量(平日9:00~夜9:00までの12時間)は、45年前と比較し約80%減少しています。

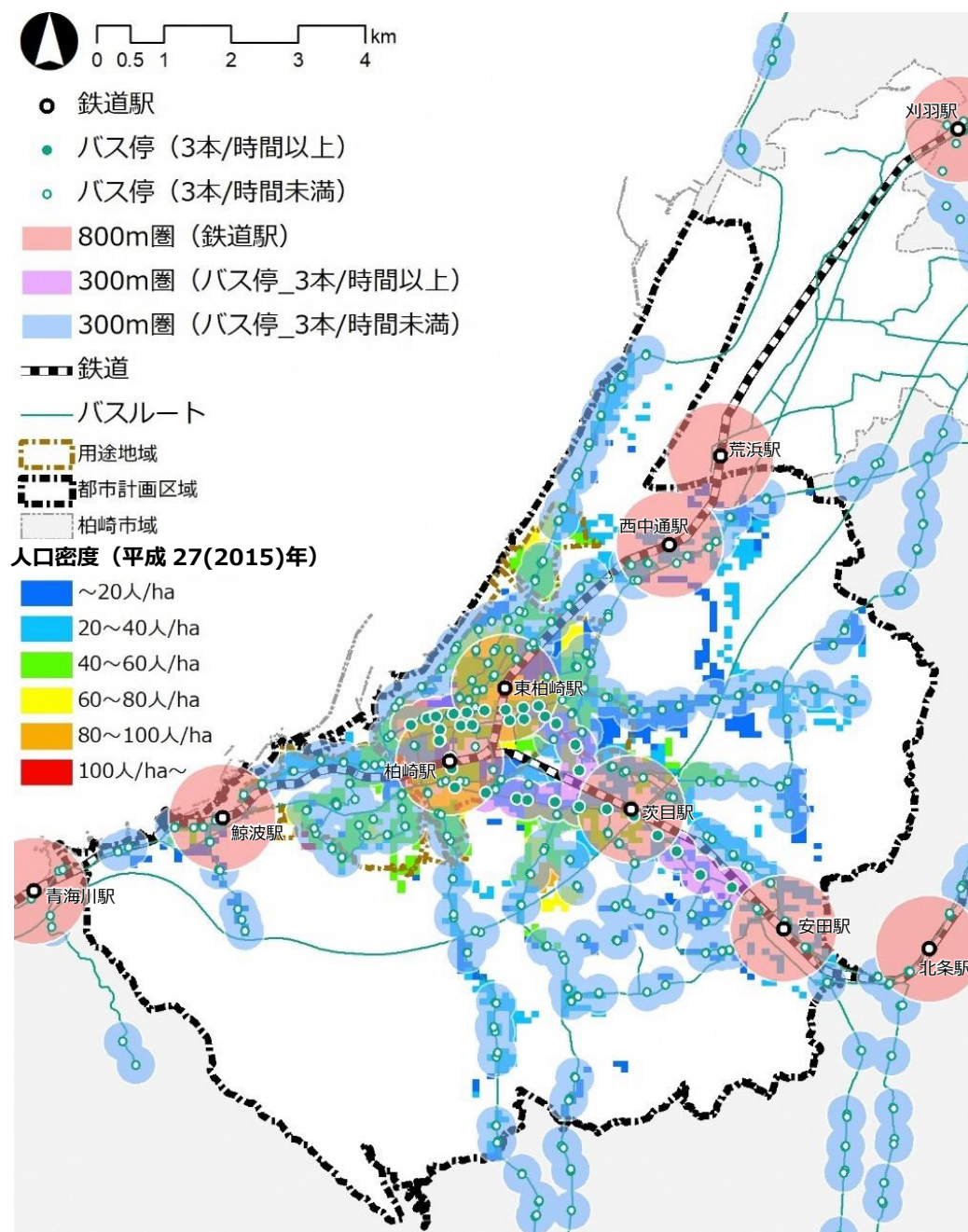


資料：柏崎市統計年鑑

図：フォンジェ前の歩行者・自転車交通量

【参考：公共交通利用圏域】

鉄道駅とバス停の人口カバー率（都市計画区域内の人口に対する徒歩圏内の人口の割合）は79%であり、郊外部の住宅地等の一部に空白地域が存在します。また、このうち公共交通の便利な地域（鉄道駅と運行本数3本/時間以上のバス停の徒歩圏内）に限ると、人口カバー率は38%であり、都市計画区域内の約6割の人口は公共交通のサービス水準の低い地域に含まれます。



資料：柏崎市資料、国勢調査（総務省統計局）、国土数値情報より作成

図：公共交通の徒歩圏カバー状況

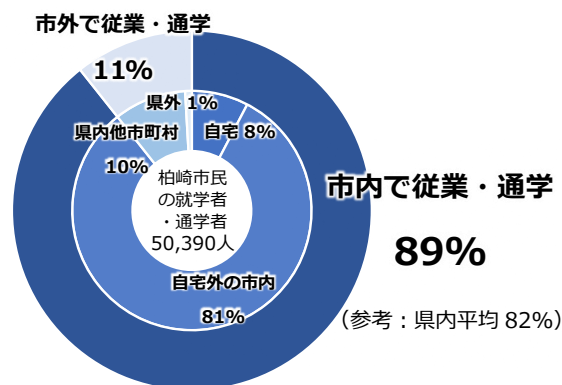
2.2.5 産業活動

(1) 従業地等

平成27(2015)年国勢調査によると、本市内に従業・通学する市民は、89%と非常に高い割合となっています。また、本市内の昼夜間人口比率（昼間人口／夜間人口）102%や、持家世帯の通勤時間が19.5分（平成30(2018)年住宅・土地統計調査（総務省））と都市圏に比べると短いことから、本市は市民の住む場所と働く場所が近接していることが特徴といえます。

また、本市の15歳以上の女性の就業率は、46%と全国でも低い割合となっています（参考：新潟県50%、東京都53%）。さらに、全就業者数に占める女性の数は、42%と低い割合となっています。

柏崎市内在住の就業者・通学者の従業地・通学地

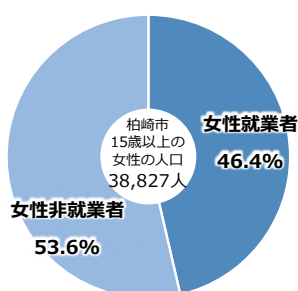


備考：従業地・通学地が不詳の者を除く。

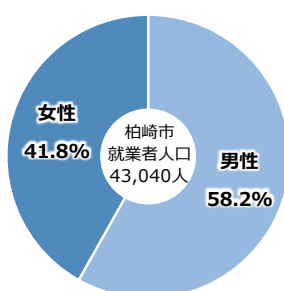
柏崎市の昼間人口比率



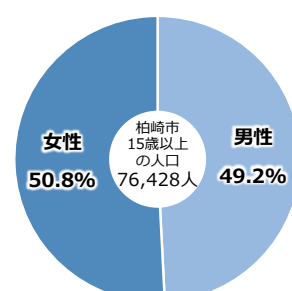
柏崎市内 女性就業者・非就業者



柏崎市内 男女別就業者人口



柏崎市内 男女別の15歳以上人口

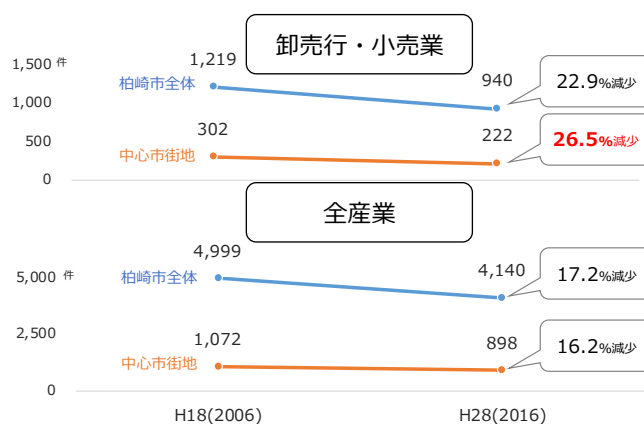


出典：平成27(2015)年国勢調査より作成

図：柏崎市内在住者の従業地等の状況

(2) 商業

過去10年間（平成18(2006)年～平成28(2016)年）の事業所数の推移をみると、全産業および卸売業・小売業ともに減少しています。このうち全産業に比べて卸売業・小売業は減少率が大きく、また、卸売業・小売業のうち市全体（22.9%減少）に比べて中心市街地（26.5%減少）の減少率が大きい状況です。

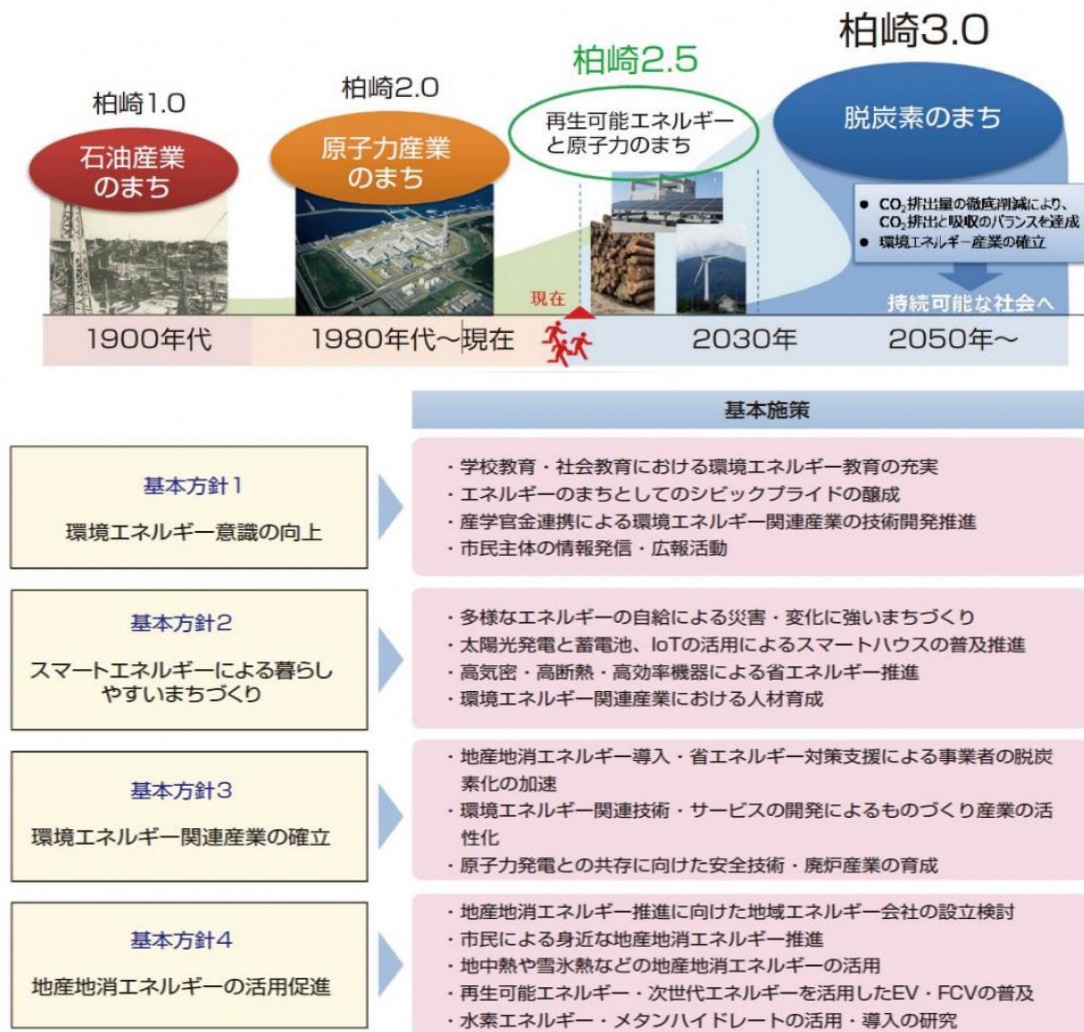


資料：H18(2006)：事業所・企業統計調査
H28(2018)：経済センサス・活動調査等より作成

図：市全体・中心市街地別の事業所数の推移 →参考10

(3) 環境エネルギー関連産業の推進（柏崎市地域エネルギービジョン）

本市は、平成30(2018)年に、脱炭素社会である「エネルギーのまち柏崎3.0」を将来像として示す「柏崎市地域エネルギービジョン」を策定しました。この将来像の実現に向け、再生可能エネルギーの有効活用と省エネルギー設備の導入に取り組み、水素などの次世代エネルギーの導入・活用について研究を進め、他地域企業と連携して、市内ものづくり産業が有する技術力を結集し、環境エネルギー関連産業の創出を図ります。また、将来像実現に向けて、下図の基本方針と基本施策を推進していきます。



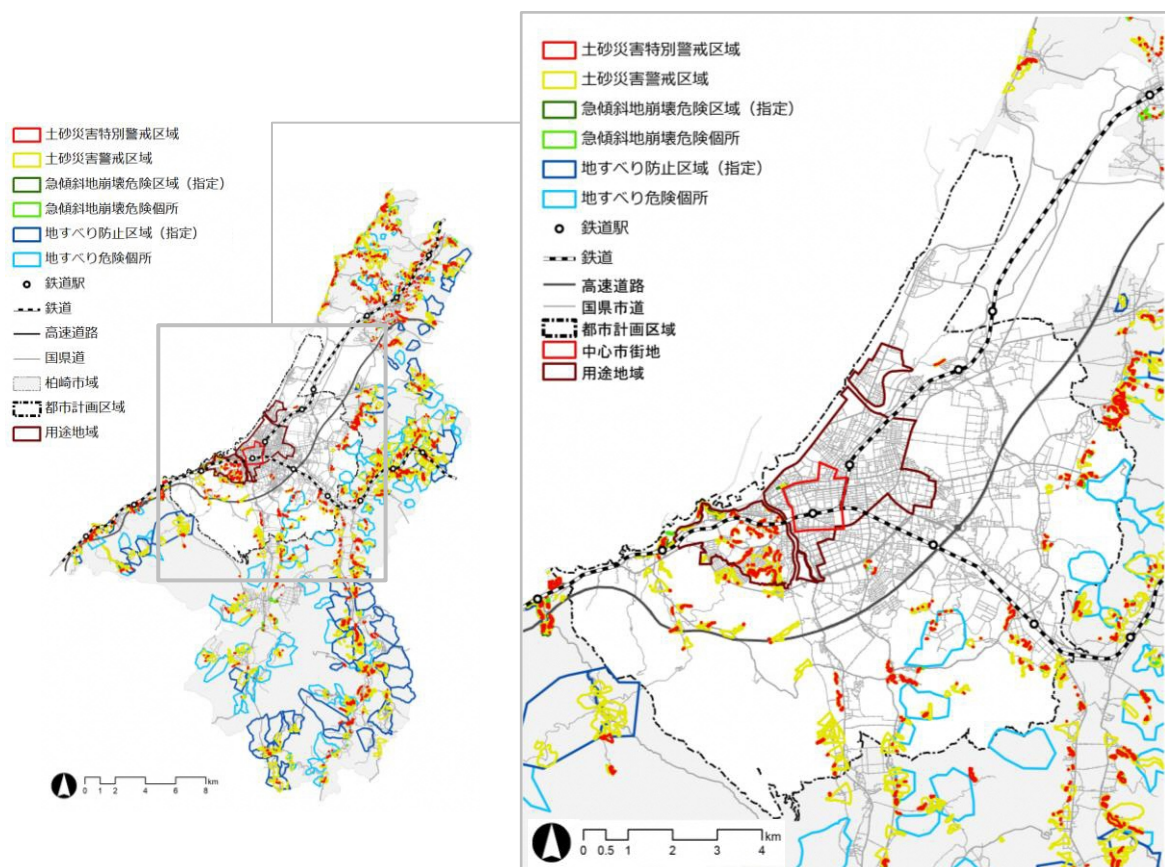
資料：柏崎市地域エネルギービジョン（平成30(2018)年3月）

図：将来像実現へ向かうイメージ、基本方針および基本施策

2.2.6 災害

(1) 土砂災害

土砂災害の危険性が高いとされる災害ハザードエリアは、特に都市計画区域外の山地や山沿いの地域に多く分布していますが、都市計画区域内の郊外部や用途地域内の西側の山沿いの住宅地にも、土砂災害特別警戒区域、土砂災害警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域等が点在しています。



資料：柏崎市資料、国土数値情報より作成

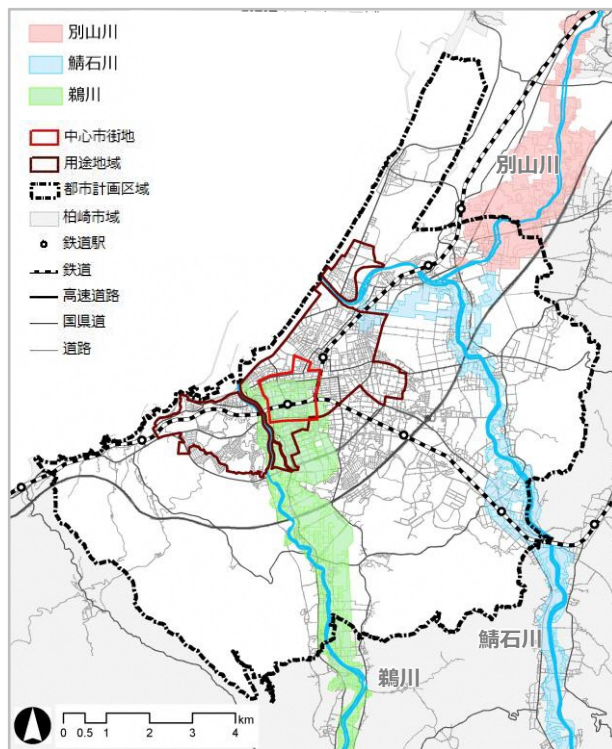
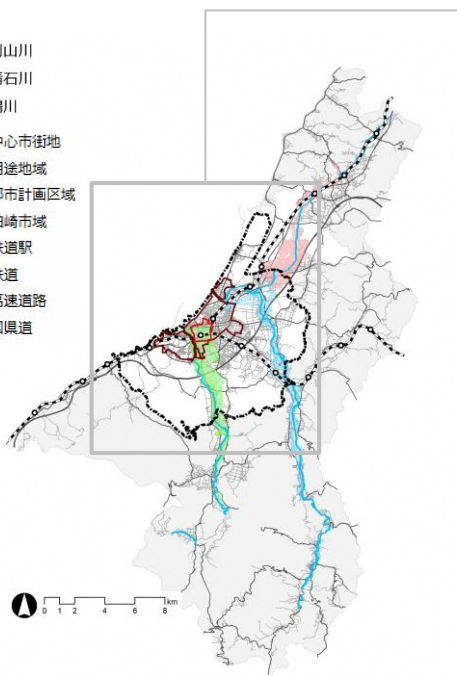
図：土砂災害特別警戒区域等の指定状況

(2) 水害

鵜川・鯖石川・別山川沿いの地域には、各河川が想定最大規模ではん濫した場合の浸水想定区域が、また、沿岸部・河川遡上地域に津波災害警戒区域が指定されています。中心市街地や用途地域内の住宅地にも水害によるハザードエリアが存在しています。

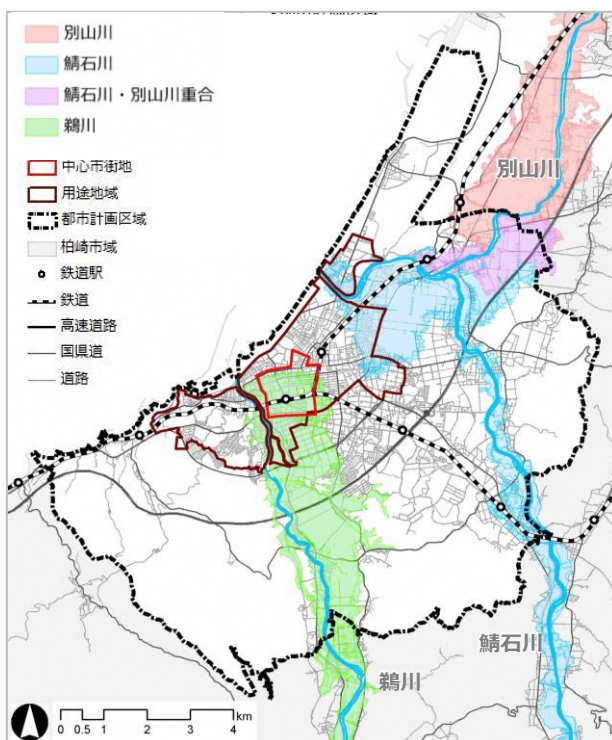
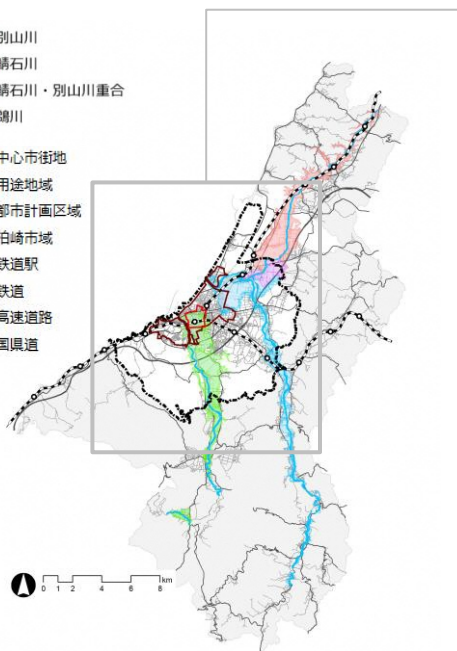
浸水想定区域等（計画規模）

- 別山川
- 鯖石川
- 鵜川
- 中心市街地
- 用途地域
- 都市計画区域
- 柏崎市域
- 鉄道駅
- 鉄道
- 高速道路
- 国県道



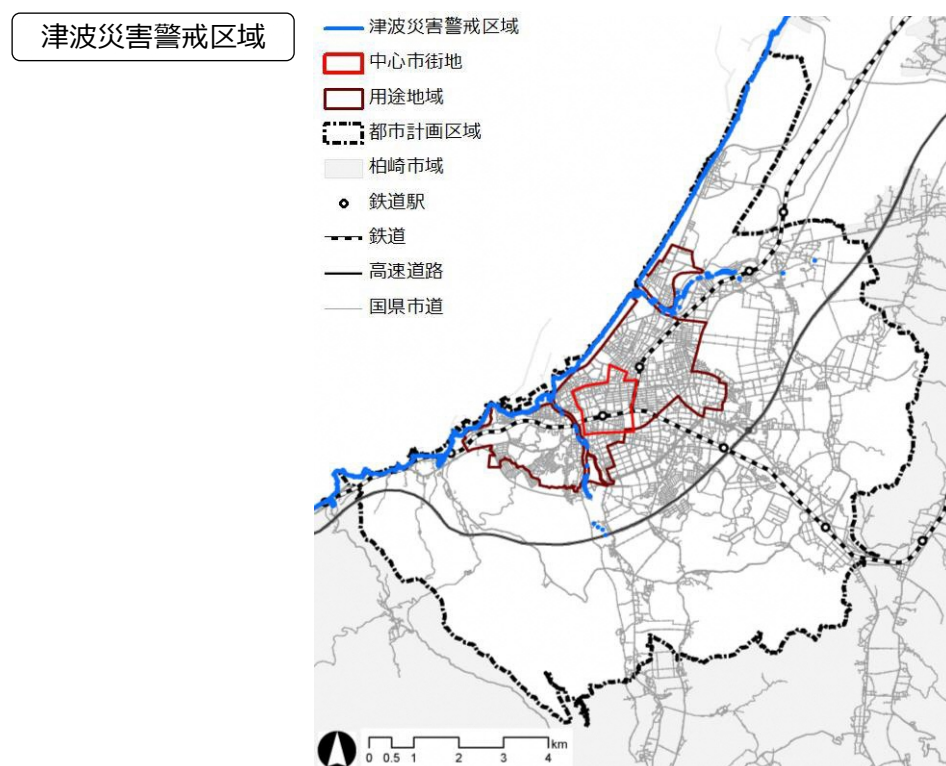
浸水想定区域等（想定最大規模）

- 別山川
- 鯖石川
- 鯖石川・別山川重合
- 鵜川
- 中心市街地
- 用途地域
- 都市計画区域
- 柏崎市域
- 鉄道駅
- 鉄道
- 高速道路
- 国県道



資料：新潟県資料、柏崎市資料、国土数値情報より作成

図：浸水想定区域（計画規模・想定最大規模）の指定状況



資料：柏崎市資料、国土数値情報より作成

図：津波災害警戒区域の指定状況



(3) 柏崎市の災害対策方針（柏崎市国土強靱化地域計画）

柏崎市国土強靱化地域計画は、大規模自然災害の発生に備えて、「災害時においても人命を守り、迅速に回復する、強さとしなやかさを併せ持った柏崎市」を目指して策定されました。本市では、同計画において以下の「基本目標」4項目、「事前に備えるべき目標」8項目を設定し、これをもとに強靱化の取組を推進しています。

■基本目標

- | | |
|---|-----------------------------|
| ① | 人命の保護が最大限図られること |
| ② | 柏崎市の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること |
| ③ | 市民の財産および公共施設に係る被害の最小化 |
| ④ | 迅速な復旧復興 |

■事前に備えるべき目標

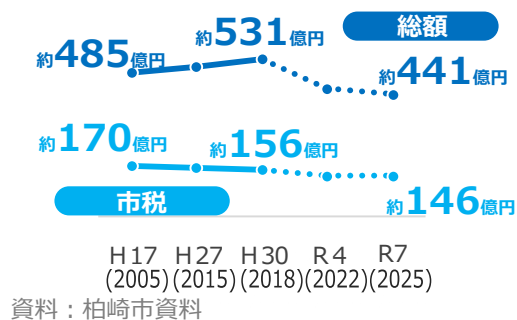
目標1 人命の保護を最大限図る ・建物等の大規模な倒壊や火災による多数の死傷者の発生 ・大規模な津波による多数の死傷者の発生 ・大規模な浸水被害による多数の死傷者の発生 ・大規模な土砂災害による多数の死傷者の発生 ・暴風雪および豪雪による交通途絶に伴う多数の死傷者の発生	目標6 ライフライン、交通ネットワーク等の被害を最小限に留める ・電気やガス、石油等の長期間にわたる供給機能の停止 ・上下水道等の長期間にわたる供給停止および機能停止 ・交通インフラの長期間にわたる機能停止
目標2 迅速な救助・救急・医療活動、並びに避難生活を確保する ・食料・飲料水・物資の供給停止 ・多数かつ長期にわたる孤立集落等の同時発生 ・消防等の被災等による救助・救急活動等の遅延 ・被災地における医療機能の麻痺、崩壊 ・被災地における感染症等の大規模発生 ・避難所での生活環境並びに健康管理が確保できない事態	目標7 制御不能な複合災害・二次災害を発生させない ・ダム、排水機場、ため池、防災施設等の損壊、機能不全による二次災害の発生 ・原子力災害に伴う放射性物質の大規模拡散・流出時において、避難が進まず多数の被ばく者の発生 ・有害物質の大規模拡散・流出による土地の荒廃 ・農地・森林等の被害による土地の荒廃
目標3 必要不可欠な行政機能は確保する ・市役所機能の機能不全	目標8 地域社会・経済が迅速に復興できる条件を整備する ・大量に発生する災害廃棄物処理の停滞により復旧復興が大幅に遅れる事態 ・復興を支える人材等の不足 ・地盤沈下等による浸水被害の発生により、復興が大幅に遅れる事態 ・文化財等の喪失、地域コミュニティの崩壊等による有形・無形の文化の衰退・喪失 ・事業用地の確保、仮設住宅等の整備が進まず復興が大幅に遅れる事態 ・風評被害や信用不安等による経済等への甚大な影響
目標4 必要不可欠な情報通信機能・情報サービスは確保する ・災害時に情報の収集・伝達ができず、避難行動や救助・支援が遅れる事態	
目標5 経済活動を機能不全に陥らせない ・サプライチェーンの寸断等による企業の生産力低下 ・食料等の安定供給の停滞	

2.2.7 財政・地価

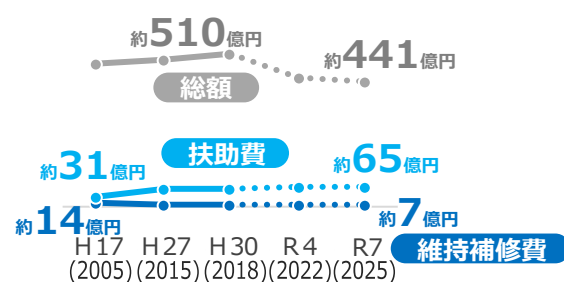
(1) 財政

第五次総合計画後期計画に基づく財政計画によると、市税をはじめとする自主財源は減少を続けており、今後も減少すると推計されています。質の高い行政サービスには、安定的な自主財源の確保が不可欠であり、面積が減ることがない土地の固定資産税を安定的に確保することが重要になってきます。

また、第五次総合計画後期計画に基づく財政計画およびこれまでの決算を基に、平成17(2005)年と令和7(2025)年の推計値を比較すると、扶助費(高齢者、児童、心身障がい者等への扶助)が2倍になり、公共施設等の維持補修費は半分になると推計されています。



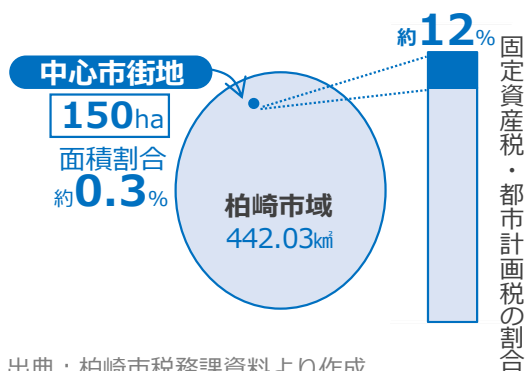
図：財政(一般会計歳入)の変化 →参考12



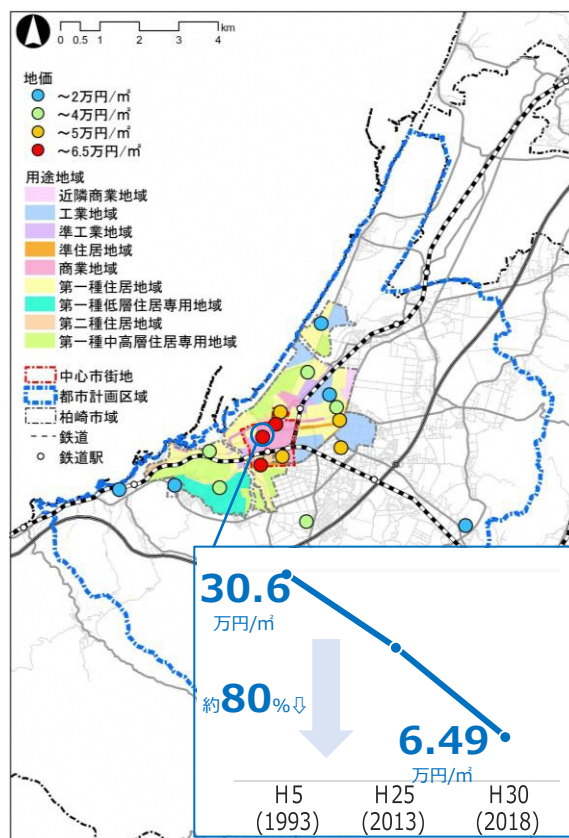
図：財政(一般会計歳出)の変化

(2) 地価

本市では、中心市街地が最も地価の高い地域であり、市域のわずか0.3%の中心市街地の面積で、市全体の約12%の固定資産税・都市計画税(土地・建物)を生み出しています。ただし、経年的には中心市街地を含めて地価は下落傾向にあり、税収の低減が懸念されます。



図：市域に占める中心市街地の固定資産税・都市計画税(土地・建物)の割合

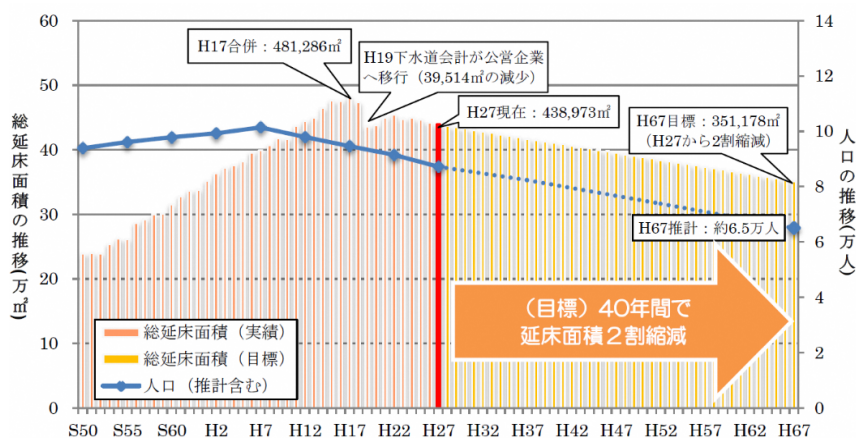


図：地価分布 →参考13

2.2.8 社会資本

(1) 整備状況

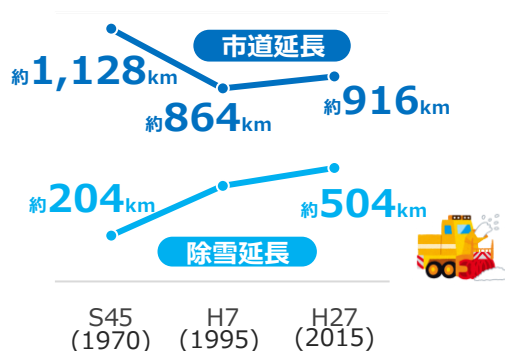
公共施設の総延床面積は、平成17(2005)年度まで増加し続けましたが、その後は減少に転じています。



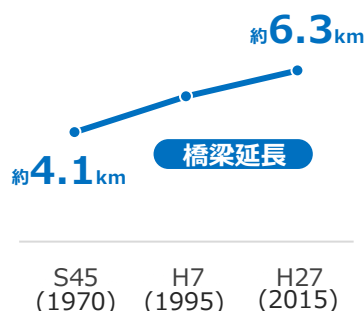
資料：柏崎市公共施設等総合管理計画（令和2(2020)年3月）

図：公共施設の総延床面積と人口の推移 ➡参考14

また、市街地の拡大を背景に、市道、橋りよの延長も増大しており、旧柏崎市域における冬季の除雪延長は、昭和45(1970)年の約204kmから、平成27(2015)年では約504kmと2.5倍に増加しています。



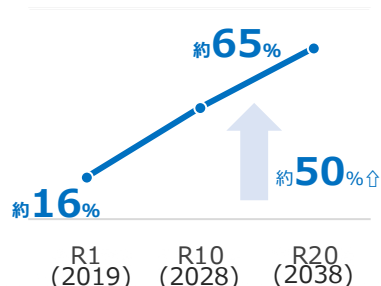
図：旧柏崎市の市道・除雪延長の推移



図：旧柏崎市の市道における橋りよ延長の推移

なお、市が管理する橋りよでは、令和元(2019)年時点で全体の約16%が建設後50年を経過しています。

令和20(2038)年では、全体の約65%が建設後50年を経過することとなり、老朽化対策が急務となっています。

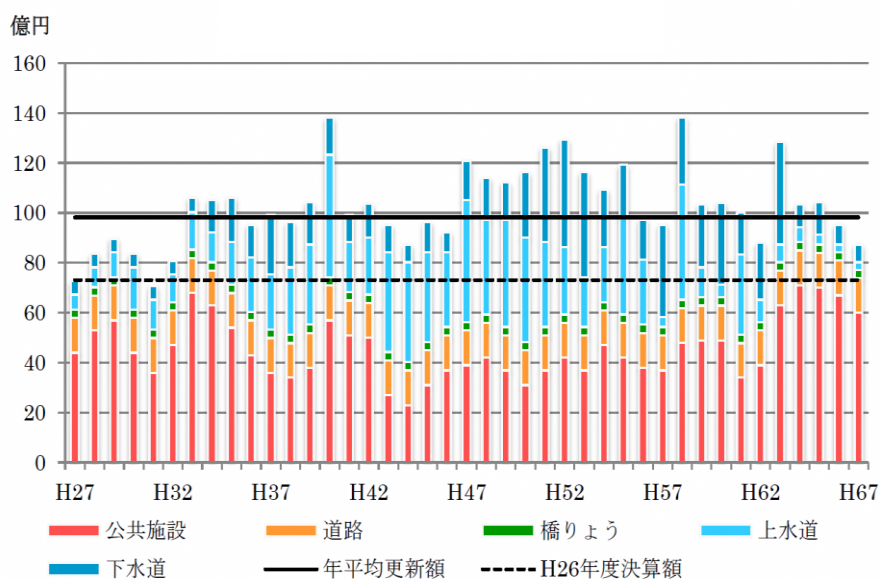


図：建設50年を経過する橋りよの割合

(2) 将来の更新費用

近年まで増加を続けてきた公共施設・インフラが、今後老朽化する局面に入ることから、現在保有する全ての建築物、道路（幅員4.5m以上の舗装分）・橋りょう、上下水道の給配水管、管きょ、浄水施設、下水処理場およびポンプ場を更新する場合、更新費用は増加すると推計されています。

今後の40年間の更新費用は、年平均で103.4億円と試算されますが、平成26(2014)年度の普通会計・公営企業会計における更新費用73.1億円と比較すると、年平均30.3億円の財源不足が生じることになります。



資料：柏崎市公共施設等総合管理計画（令和2(2020)年3月）

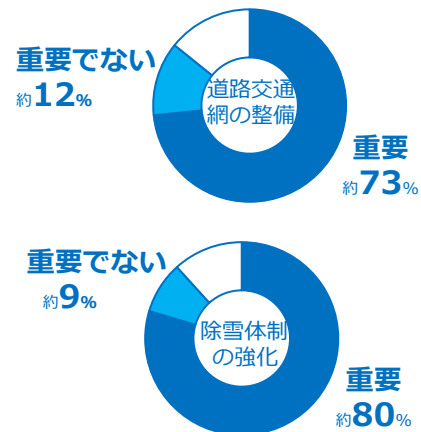
図：公共施設等の将来の更新費用の推計

2.3 市民ニーズ・評価（市民へのアンケート結果より）

本市では、第五次総合計画後期基本計画策定に向けて、市民約3千人を対象に令和2(2020)年7～8月にかけて「柏崎市まちづくり市民アンケート」を実施しました(1,349票／2,987票(45.2%)を回収)。このうち、立地適正化計画に関わる設問・回答結果を本計画策定の参考とします。

－道路交通網の整備・除雪体制の強化を重要視

柏崎駅周辺の整備および公共交通機関の利便性に関する満足度は低い一方で、重要と考えていることが分かりました。



図：重要度 ➡参考15

－まちの活力維持のため、子育て支援の充実、中心市街地の活性化が重要

まちの活力を維持していくために重要なこととして、子育て支援の充実、多様な世代が共に暮らせるための医療・福祉の充実、商店街の活性化・まちなかの居住環境向上などの中心市街地の活性化が上位に挙がりました。

1位	子育て支援の充実	44%
2位	医療、福祉の充実	41%
3位	中心市街地活性化	28%

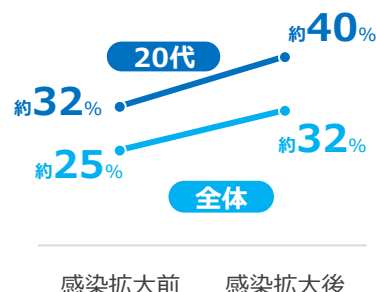
図：まちの活力を維持していくために重要だと市民が感じる事

2.4 その他社会状況の変化

2.4.1 新型コロナウイルス感染症に伴う生活意識等の変化

内閣府が令和2(2020)年の新型コロナウイルス感染症拡大後に行った調査によると、感染拡大前に比べて東京圏在住者の地方移住への関心が高まっており、このうち特に20歳代は関心を持つ割合が高いことがうかがえます。

地方移住への関心を持った理由として、豊かな自然等の地方の環境に魅力を感じたほか、テレワーク導入を契機として地方でも同様に働けると感じたことが挙げられています。また、高校生・大学生等の学生の間でも地方での就職志向が高まっています。

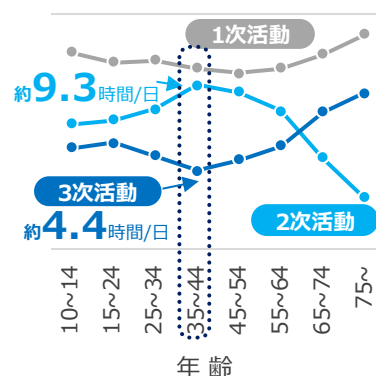


図：地方移住への関心 →参考16

2.4.2 若者の生活時間の現状

総務省の社会生活基本調査（平成 28(2016)年度）では、人の活動を3分類し、1日の生活時間をまとめています。

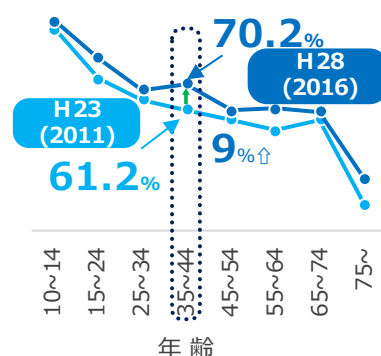
- 1 次活動
：睡眠、食事など生理的に必要な活動
- 2 次活動
：仕事や家事など社会生活を営む上で義務的な活動
- 3 次活動：自由に使える時間の活動



図：年齢別、活動別生活時間

県内若者の生活時間は、35~44歳の2次活動が最も長く、3次活動は35~44歳が最も短くなっています。このことは、子育て世代において義務的な活動時間が長く、自由時間が短いことを示しています。

また、スポーツ行動率は若い世代ほど高くなっていますが、35~44歳の子育て世帯の行動率は、平成23(2011)年と平成28(2016)年を比較すると、9%高くなっています。



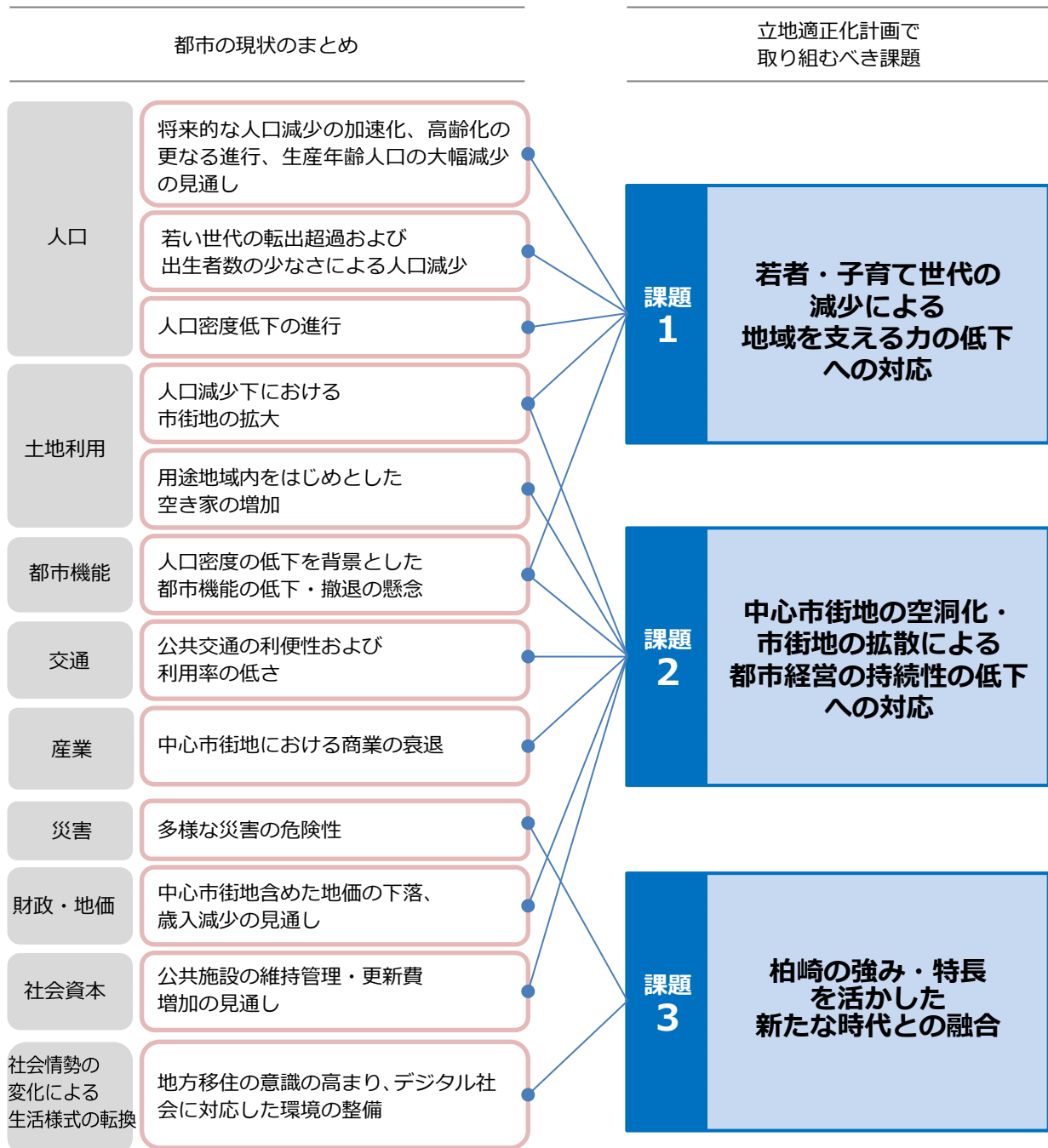
図：年齢別、スポーツ行動率



2.5 課題の整理

【本計画で取り組むべき課題の抽出】

都市の現状および将来見通しを踏まえると、本市では将来にわたって様々な問題が顕在化することが懸念されます。これらに対応するため、海と山に囲まれ自然とつながる暮らしを実現する環境、市内就業率が9割と高く、住むと働くが一体の産業との密接性、暮らしを支える都市機能がまちなかに集積するといった本市の強み・特長や、市民アンケートによる市民の問題意識も踏まえたうえで、立地適正化計画により取り組むべき課題を以下のとおり抽出します。



【課題1】

若者世代、特に女性の市外流出等が顕著で、このままでは、地域を支える担い手が大きく減少します。また、まちなかは、市内のどのエリアよりも生活基盤やサービスが整い、資産価値が高い一方で、人口減少や郊外への店舗の立地の進行等により、中心市街地の求心力が弱まってきており、このままでは、地域を支える税収や生活サービス機能の確保に影響を及ぼします。

このことから、若者・子育て世代の減少による地域を支える力の低下への対応を立地適正化計画で解決すべき課題と捉えます。

人口構成の変化

- 旧柏崎市域（西山町、高柳町を除く）では、今後20年間で生産年齢人口が42%、年少人口が45%減少し、高齢人口は大きな変化はないと推計

核家族化の進行

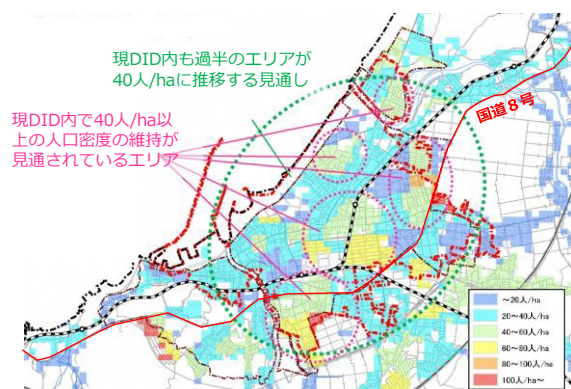
- 旧柏崎市域では、1世帯あたりの人員は、50年間で約1.4人減り、2.6人となっており、核家族化が進行

財政（一般会計歳入）の変化

- 財政計画によると、市税をはじめとする自主財源は減少を続けており、今後も減少すると推計
- 質の高い行政サービスには、安定的な自主財源の確保が不可欠であり、面積が減ることがない土地の固定資産税を安定的に確保することが重要

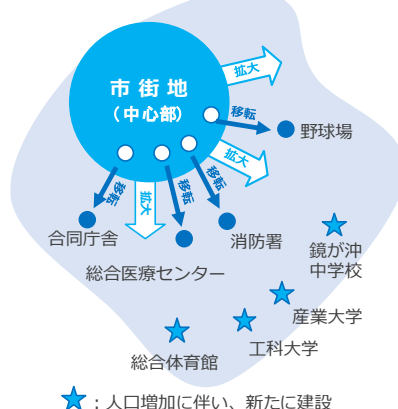
人口集積地の変化

- 中心市街地は一定の人口が維持されるが、人口集積地は**中心市街地から東へ移動**すると推計



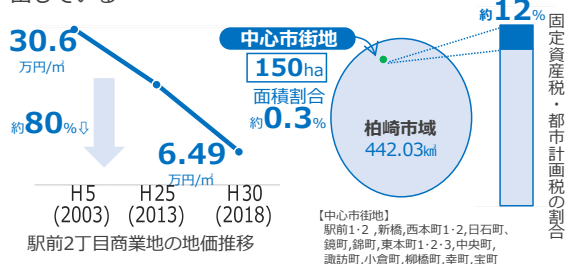
公共施設の郊外移転/大規模小売店舗の郊外立地

- 人口増加、まちの広がりを背景に、公共施設も郊外に移転
- 人口増加に伴い、小中学校を始めとした教育施設が新たに建設されたが、現在は核家族化が進行し、施設規模が過剰になっている状況
- マイカーの普及、市街地の拡大に伴い大規模小売店舗の郊外立地も進行



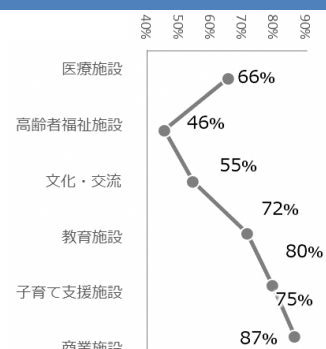
中心市街地の地価の下落

- 駅前2丁目商業地の地価は、25年で80%下落
- その一方で、市域のわずか0.3%の面積でしかない中心市街地が、市全体の固定資産税・都市計画税の約12%を生み出している



生活利便施設のカバー率

- 都市計画区域内の生活利便施設までの徒歩圏カバー率は高い
- なかでも食料品を扱う店舗（食料品店・コンビニ・ドラッグストア）の徒歩圏は、人口の90%をカバー



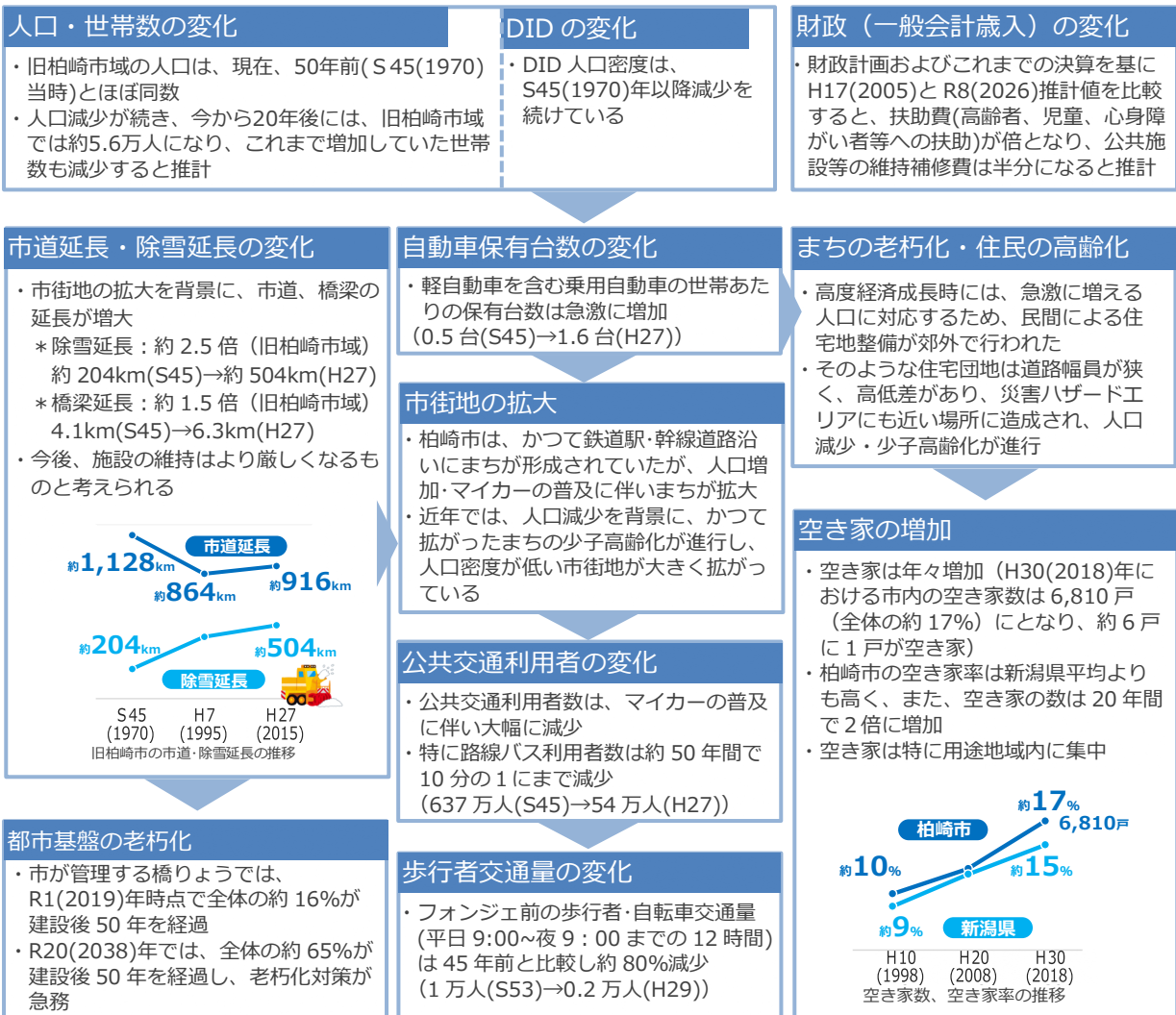
課題1

若者・子育て世代の減少による地域を支える力の低下への対応

【課題2】

モータリゼーションの進展を背景に、市街地の拡大や都市機能の郊外立地が進行し、中心部と郊外部をつなぐ路線バスの利用が大幅に減少しており、このままでは、今後の超高齢社会において地域住民の足の確保が困難になることが懸念されます。また、人だけでなくまちも老朽化が進み、特に雪国である本市では、市街地の拡大に伴い除雪延長も増加し、地域を支える力が低下する中、市民サービスの水準を保ち、いかに効率的に行政サービスを提供するかが課題となっています。さらに近年では、自然災害が頻発・激甚化しており、来るべき災害への備えが求められています。

このことから、中心市街地の空洞化・市街地の拡散による都市経営の持続性の低下への対応を立地適正化計画で解決すべき課題と捉えます。



課題 2

中心市街地の空洞化・市街地の拡散による都市経営の持続性の低下への対応

【課題3】

本市には、地方移住の高まりを後押しするような自然に囲まれた風光明媚な環境や、まちなかの利便性を享受した快適な暮らしを送りながら、身近な自然を感じる心地よい暮らしを可能とする環境が備わっています。また、市の発展を支えてきた産業とも密接で、“住む”と“働く”が一体となった居住環境が創出されています。近年、情報産業等の重要性が高まり、技術革新が進展する中、本市ではそれを支えるエネルギーの地産地消を推進しています。

このことから、柏崎の強み・特長を活かした新たな時代との融合を、立地適正化計画で解決すべき課題と捉えます。

柏崎市の強み・特長

①海と山に囲まれ自然とつながる暮らしを実現する環境

- ・柏崎には、霊峰米山などの山々や42kmの海岸線があり、自然資源に恵まれている。快適なまちの暮らしを送りながら、柏崎にしかない魅力あふれる環境の中、四季を感じる心地よい暮らしができる
- ・内閣府が新型コロナウイルス感染症拡大を踏まえ行った調査によると、地方移住の関心の理由として、「自然豊かな環境」「生活重視のライフスタイル」が挙げられている



②市内就業率が9割と高く、住むと働くが一体の産業との密接性

- ・H27(2015)年国勢調査によると、柏崎に住み、働く(学ぶ)人は89%と非常に高い割合となっている
また、昼夜間人口比率も102%と高い
- ・H30(2018)年住宅・土地統計調査(総務省)によると、持家世帯の通勤時間は19.5分と都市圏に比べると短い
- ・また、15歳以上の女性の就業率は46%と全国でも低い割合となっている(参考:新潟県50%、東京都53%)
さらに15歳以上人口は女性の方が多くににもかかわらず、就業者のうち女性の占める割合は42%となっており、現状の働く女性の少なさは、支える力を補う可能性がある

自宅で従業	3,862人	市内に住み、働く(学ぶ)人 45,009人(89%)
自宅外の市内に従業・通学	41,147人	
県内他市町村に従業・通学	4,925人	市内に住み、市外で働く(学ぶ)人 5,381人(11%)
他県に従業・通学	456人	
人口	84,326人	昼夜間人口比率 102%
昼間人口	88,797人	
女性労働力人口総数	18,010人	女性就業率 46%
女性人口総数(15歳以上)	38,827人	
労働力人口総数	43,040人	
		就業者に占める女性の割合 42%

③暮らしを支える都市機能がまちなかに集積

- ・柏崎市の用途地域には、人口の約42%が居住し、多くの都市機能が集積している
- ・特に、中心的な市街地となっているまちなかにおいて、集積度が高い

課題3

柏崎の強み・特長を活かした新たな時代との融合