

# 土地利用構想の策定について

令和7（2025）年3月  
柏崎市総合企画部企画政策課

## 策定の趣旨

- 当市では、基本構想策定に合わせて、適正な土地の利用と活用の方  
向性を示しています。
- 第六次総合計画においても、従来のとおり、土地利用の現状や課題、  
そして今後の施策等に鑑み、土地利用構想を策定します。

## 第五次総合計画における土地利用構想策定時の課題

- 課題1 拡散的な市街地構造の抑制
- 課題2 高齢化率4割を超える中山間地域への対応

# 現行土地利用構想における土地利用の基本方針

- ・ 森林や河川、海などの自然環境の保全
  - ・ 農地や森林の土地利用の保全
  - ・ 都市的土地利用のコンパクト＋ネットワークの形成
- 生活を支える都市機能がある程度まとまった「ゾーン」及び「拠点」を維持・形成し、「ゾーン」及び「拠点」を「ネットワーク」でつなぐ都市構造の構築

## 現状と分析（課題1）

「課題1 拡散的な市街地構造の抑制」に対して

→ 引き続き、中心市街地の低密度化や郊外地区の宅地化が見受けられます。

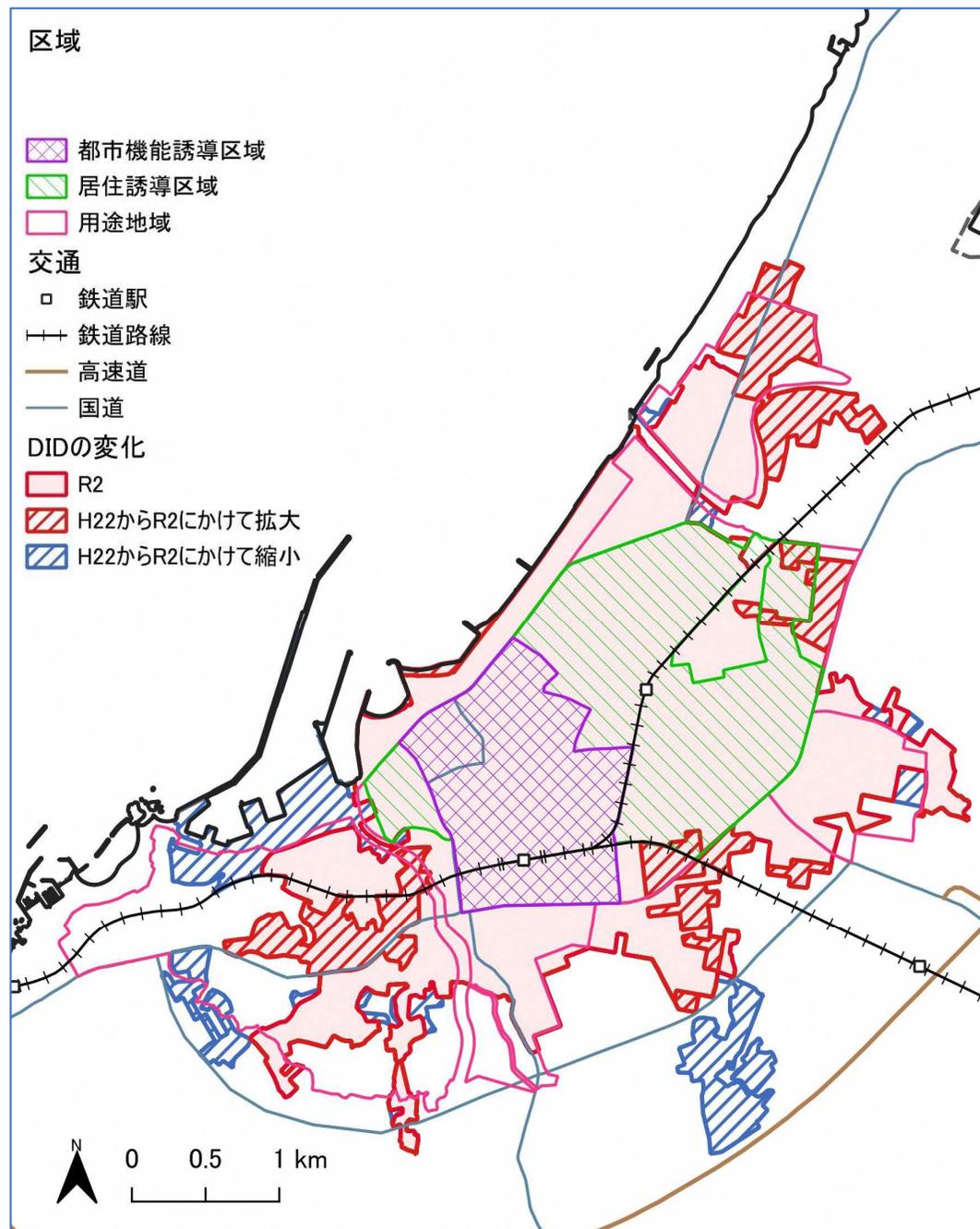
# 中心市街地の低密度化の状況（D I Dの変化（H22→R2））

- ・ 柏崎市のD I D（人口集中地区）は、令和2年現在人口35,614人、面積1,096ha、人口密度32.5人/haとなっています。
- ・ 10年前（平成22年）と比べると、面積は34ha広がっているが、人口は4,562人減少しており、人口密度が低下しています。
- ・ 用途地域の外縁部でD I Dの拡大がみられます。

D I Dの変化

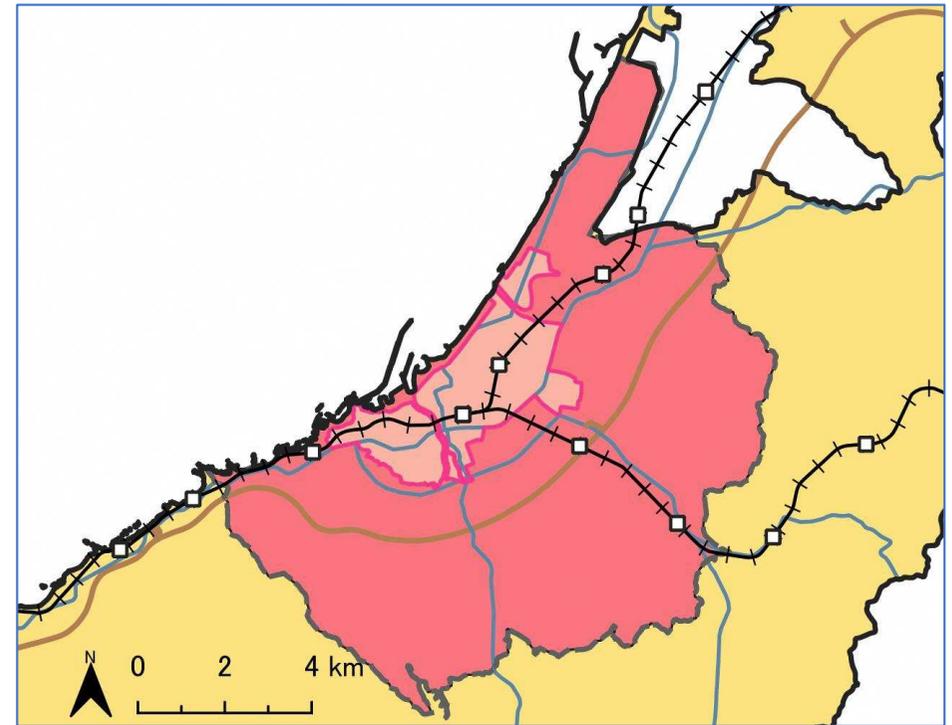
	人口 (人)	面積 (ha)	人口密度 (人/ha)
平成22年	40,176	1,062	37.8
令和2年	35,614	1,096	32.5
増減	-4,562	34	-5.3

資料：国勢調査



# 郊外地区の宅地化の状況（都市的土地利用の変化）

- 用途地域内（市街地）の都市的土地利用は66%に相当する744haで、この8年間で19ha増加しています。
- 用途地域外（郊外）の都市的土地利用は16%程度の1,275haで、この8年間で50ha増加しています。特に農地から宅地への土地利用の転換は用途地域内よりも大きい25ha程度みられます。



土地利用面積の変化（用途地域内） (ha)

分類	H28	R6	増減	面積比
1. 農地	160	143	-16	12.7%
2. 山林	76	74	-2	6.6%
3. 河川水面	7	7	-0	0.6%
4. 他自然地	23	23	-0	2.0%
自然的計	265	247	-18	22.0%
5. 宅地	559	576	17	51.2%
6. 公共施設	80	80	0	7.1%
7. 道路等	87	89	2	7.9%
都市的計	725	744	19	66.2%
8. その他	134	133	-0	11.8%
合計	1,124	1,124	0	

土地利用面積の変化（用途地域外） (ha)

分類	H28	R6	増減	面積比
1. 農地	2,357	2,317	-41	30.0%
2. 山林	3,051	3,051	-0	39.4%
3. 河川水面	130	140	10	1.8%
4. 他自然地	97	100	3	1.3%
自然的計	5,636	5,608	-28	72.5%
5. 宅地	744	768	25	9.9%
6. 公共施設	112	112	0	1.5%
7. 道路等	369	394	25	5.1%
都市的計	1,225	1,275	50	16.5%
8. その他	871	852	-19	11.0%
合計	7,732	7,735	2	



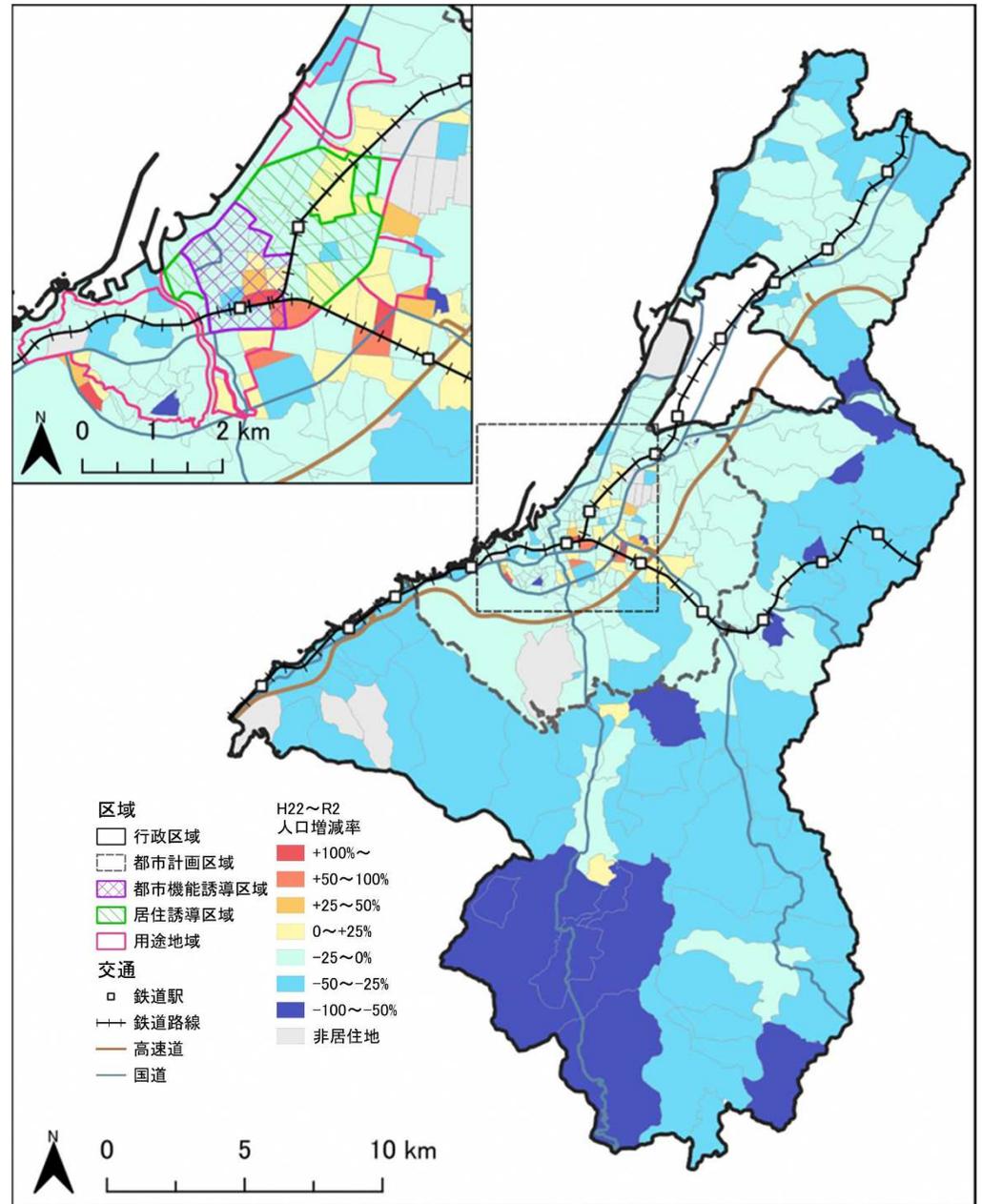
資料：柏崎市地番図GISデータ

### 「課題2 高齢化率4割を超える中山間地への対応」に対して

- 人口は著しく減少しています。
- 現行土地利用構想における、拠点ごとの公共施設・公共交通の状況を見ると、最低限の公共施設は立地しているが、医療・買い物など不足する機能もある状況です。

# 町丁界別の人口の変化（H22→R2）

町丁界（国勢調査の小地域）別の過去10年間（平成22～令和2年）の人口の動きをみると、都市計画区域の外側は、平坦地で0～-25%、山間地で-25%以上の人口減少地区が多くみられます。



## 【1 中心市街地の空洞化への対応】

- D I Dも面積が増加する一方で人口が減少し、人口密度は低下しています。
- このような状況から、空き家や空き地などの未利用地が増加しているものと考えられます。
- 市街地は行政、商業、教育、文化などの様々な都市機能が集積した利便性の高い地区で、人口が集積するべき地区でもあります。
- 人口減少下においても一定の人口密度を確保し、柏崎市の中心として持続的な中心市街地を構築するため、必要な都市機能を維持誘導する必要があります。

## 【2 郊外地区

### （都市計画区域内における用途地域指定外の区域のあり方）】

- 都市計画区域内で市街地（用途地域指定区域）の外側に該当する郊外地区は、7割以上が農地や山林などの自然的土地利用となっています。
- しかし、一部で農地から宅地や道路などの都市的土地利用に転換する地区がみられ、都市的土地利用面積の増加率は市街地内よりも大きくなっています。
- 国道8号、252号の沿道とその背後地で既に宅地化が進行しており、今後も国道8号バイパス整備により、開発圧力が強くなることが考えられます。
- 宅地化などの都市的土地利用への転換は、郊外地区から市街地内へ誘導するなど、適切な土地利用のあり方を検討する必要があります。

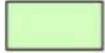
### 【3 中山間地域（安定した日常生活の維持・確保）】

- 都市計画区域外にある中山間地域は、約9割が自然的土地利用となっており、特に山林が大部分を占めます。
- 山間地は、中小規模の集落が点在しており、宅地への転換率は市街地や郊外地と比べると低くなっています。
- 中山間地域内では、主要な基幹的集落に最低限の公共施設が立地していますが、医療や買い物など不足する機能もあることから、都市的機能が集積する市街地への移動手段の確保が必要となります。
- 今後とも人口減少が続くものと考えられ、既存の公共機能のあり方も踏まえ、地域居住者の安定した生活を維持する必要があります。

# 次期土地利用構想における定義など

ゾーンについては以下のとおり整理する。

## 【ゾーン】

	都市サービスゾーン	全市にわたり、生活する人たちを支えるサービス機能を備えるとともに、集落環境ゾーンに対し、都市サービスを提供する地域
	集落環境ゾーン	平坦で農地と集落が分布する地域及び平地の外縁部から山間地に至るまとまった平坦な耕地が少ない地域

# 次期土地利用構想における定義など

拠点については以下のとおり整理する。

## 【拠点】

	中心市街地	市役所、駅、バスターミナル、金融機関、郵便局、病院、教育文化施設などの公共公益施設、業務、広域性のある商業やサービス、市民全体の交流施設など、主要な機能が集積するとともに、住宅や生活支援機能などの居住機能を持つ。
	主要地域拠点 (西山町事務所・高柳町事務所周辺)	出張所やコミュニティセンター、郵便局、診療所など、身近な生活に必要な機能を持つ。
	地域拠点	コミュニティセンターを中心に集落が集積している。
	特化型拠点	工業団地、高等教育機関、複数のレクリエーション施設など特定の機能が集積している。

## 次期土地利用構想における定義など

交通軸については以下のとおり整理する。

【  交通軸 】

広域交通軸	本市と他地域をつなぐ交通軸（鉄道、高速道路、主要国道）
地域交通軸	市内のゾーン及び拠点をつなぐ交通軸（主要道路）

# 次期土地利用構想における基本方針

土地利用の現状と課題および次期総合計画で目指す将来都市像の実現に向け、土地利用の基本方針を、以下のとおり掲げます。

## 1 都市サービスゾーンへの都市機能の集積

- ・ 人口減少下においても、全市にわたり、生活する人を支える都市サービスを維持します。
- ・ 柏崎駅を中心した市街地は、公共交通機関の交通利便性を確保し、市内の移動及び広域的な交通拠点としての機能を維持するとともに、公的施設、宿泊施設などの広域性のあるサービスなどを集積し、にぎわいを創出します。
- ・ 空き地・空き家の利活用を推進し、一定の人口密度を確保します。

# 次期土地利用構想における基本方針

## 2 集落環境ゾーンにおける生活の維持と環境保全

- 人口減少が進む集落環境ゾーンにおいても、ある程度まとまった人が居住する一定地区に拠点を形成し、生活環境の維持を図ります。
- 自然と生活がほどよく両立し、共存するゾーン形成を図るため、適切な土地利用を図ります。
- 平野部に広がる水田などの農地は、農業生産力の維持強化のため、計画的に確保・整備します。
- 中山間地域の中に、コミュニティセンターを中心に集落が集積する地域拠点を維持し、地域の歴史・文化、交流・連携の維持を図ります。

# 次期土地利用構想における基本方針

## 3 公共交通ネットワークの維持と利便性確保

- 都市サービスゾーンと集落環境ゾーンとを路線バス、A I 新交通あいくる、鉄道等の公共交通ネットワークにより、効率的に、かつ市民の利便性を確保しながら、維持していきます。
- 広域的なネットワークは、国道などの整備促進と鉄道などの公共交通の安定的な運行確保と利便性向上を図ります。

# 次期土地利用構想における基本方針

## 4 企業誘致・広域交通網の整備等に合わせた土地利用の誘導

- ・ 次期総合計画期間中に整備等が予定されている産業団地や交通結節点などの新たな拠点整備に対応し、周辺地域の適正な土地利用を推進します。
- ・ 工業団地、高等教育機関、複数のレクリエーション施設など、その機能が高度に集積した拠点は、その機能維持を図っていきます。