

## 5. 集約型都市構造の必要性

今後のまちづくりにおいては、人口減少下にあっても市民生活や都市活動、財政運営の持続性が確保できる都市構造を目指す必要がある。

本市においては、総合計画にもとづき、桑名市を元気なまちとするため、先人たちが築き上げてきた歴史や文化、産業、都市基盤を活かし、まちごと「ブランド化」するための取り組みが進められている所であり、桑名駅の東西に形成されている中心市街地の活性化は、本市の都市構造を考えるうえで重要な課題であること、また、市域西部の丘陵地における住宅団地で進む急激な少子高齢化への対応も課題である。

そこで、「立地適正化計画作成の手引き（国土交通省都市局都市計画課）」の“現状及び将来見通しにおける都市が抱える課題の分析”に示されている視点（公共交通の利便性・持続可能性、生活サービス施設の利便性・持続可能性、高齢者の健康・福祉、災害等に対する市街地の安全性等）にもとづき、本市の都市構造の課題を分析し、集約型都市構造の必要性を検討する。

検討にあたっては、「桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）」も参考にす

### < 桑名市における都市構造の課題の分析【6つの視点】 >

視点① 中心市街地の活性化 【活力】

視点② 公共交通の利便性、持続可能性 【交流】

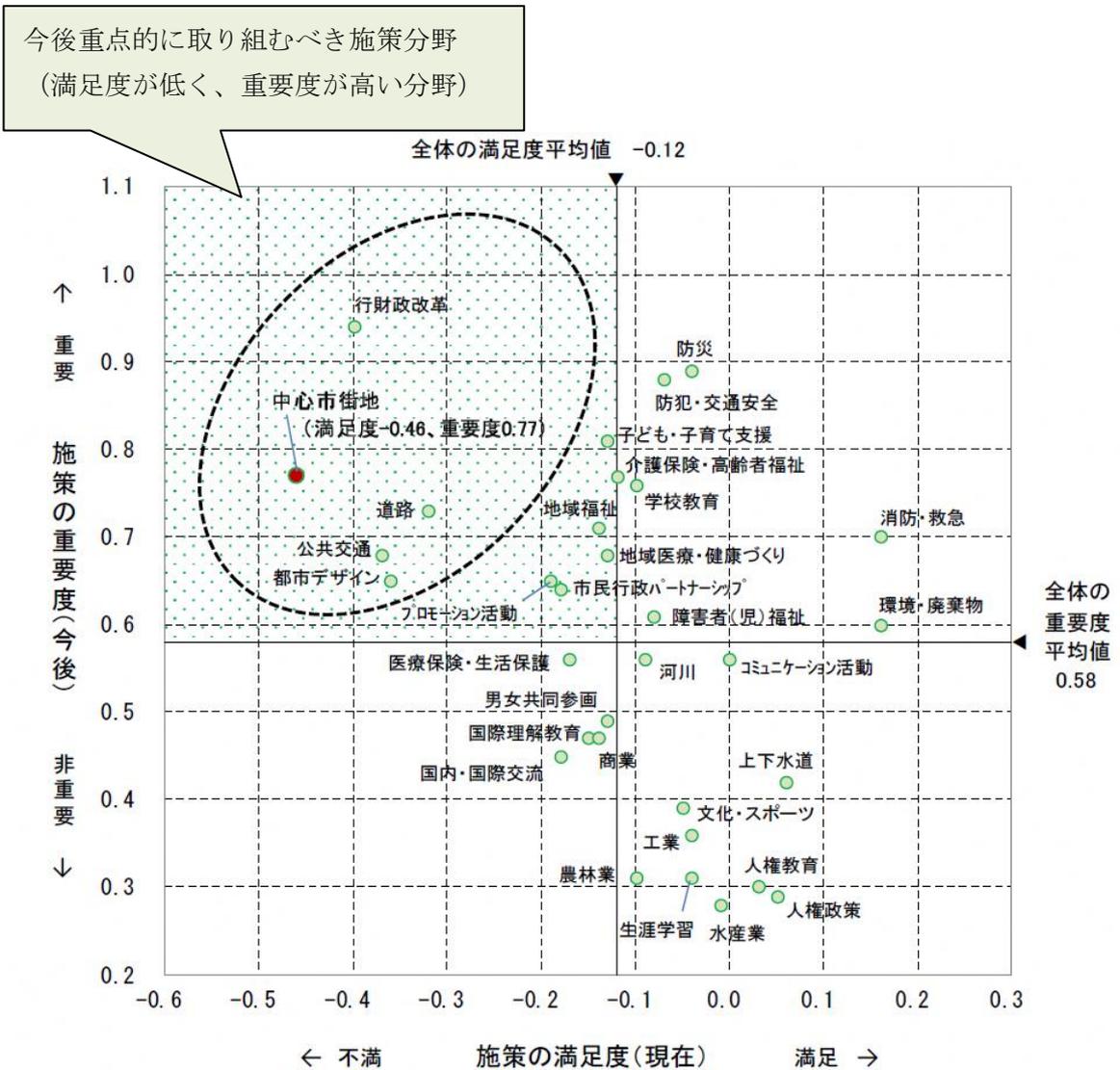
視点③ 生活サービス施設の利便性、持続可能性 【生活】

視点④ 丘陵地の住宅団地におけるコミュニティ形成 【コミュニティ】

視点⑤ インフラの既存ストックの有効活用 【インフラ】

視点⑥ 災害等に対する市街地の安全性 【災害】

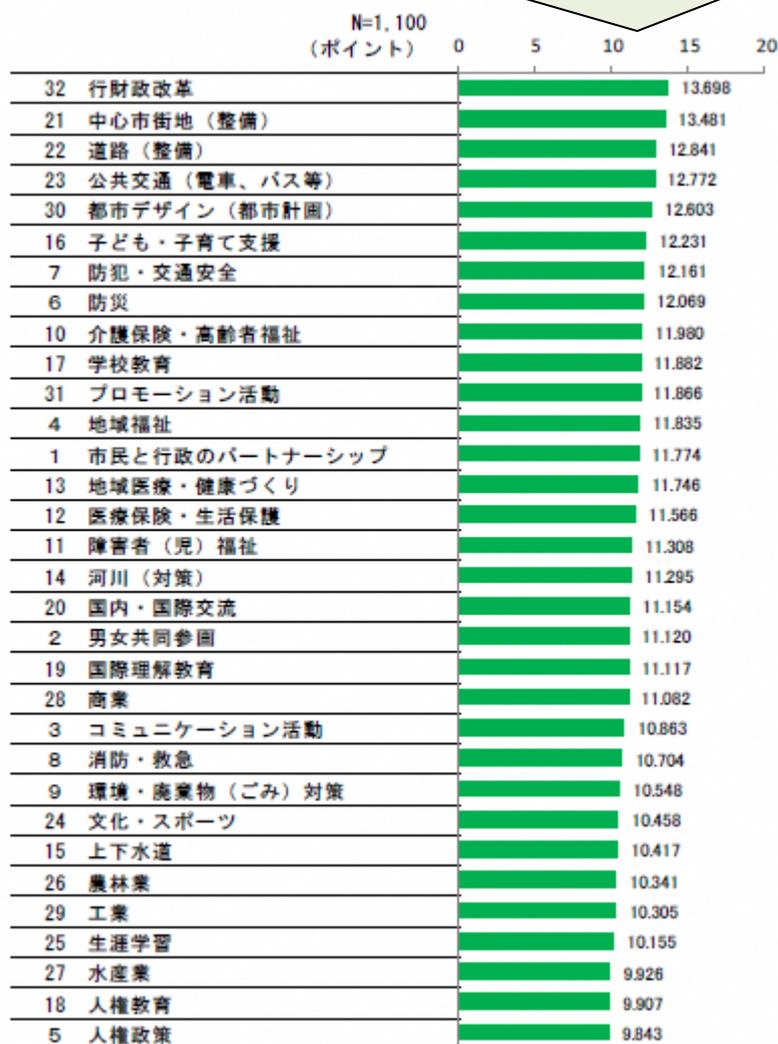
図 満足度・重要度の分布図



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

図 ニーズ得点の順位

今後優先的に取り組む必要がある施策（ニーズ得点が高い施策）は、  
1位「行財政改革」、2位「中心市街地（整備）」



#### ニーズ得点の求め方

ニーズ得点は、下式により算出されるサンプル毎の得点の全体平均であり、市民のニーズが高いほど、かつ満足度が低いほど得点が高くなる指標です。

下表のように得点設定をし、25点（5点×5点）を満点として、算出しました。

満足度得点		重要度得点	
不満	(5点)	力を入れて取り組むべき	(5点)
どちらかといえば不満	(4点)	できれば力を入れて取り組むべき	(4点)
ふつう	(3点)	今のままでよい	(3点)
どちらかといえば満足	(2点)	あまり力を入れなくてもよい	(2点)
満足	(1点)	力を入れなくてもよい	(1点)

【計算式】

$$\text{ニーズ得点} = \text{満足度得点} \times \text{重要度得点}$$

出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成27年8月）

## 視点① 中心市街地の活性化

### 現状分析：中心市街地の人口が減少し、まちなかの活力が低下する見通し

#### ● 中心市街地の人口集積とコミュニティの維持

将来的に中心市街地で人口減少が見込まれ、特に、赤須賀や寺町など歴史的コミュニティが形成されている古くからの市街地においては大きく人口が減少することが予測される。

桑名市を元気なまちとするため、中心市街地の活性化を図ることが重要であり、総合計画にもとづき、先人たちが築き上げてきた歴史や文化、産業、都市基盤を活かし、まちごと「ブランド化」するための取り組みが進められているところである。

桑名駅の東西に形成されている中心市街地には様々な都市機能が集積するとともに、歴史的にみて本市のアイデンティティを形づくる市街地の区域でもあることから、都市機能の維持や歴史・文化の継承のためにも、中心市街地の人口集積を図り、地域のコミュニティを維持していくことが課題である。

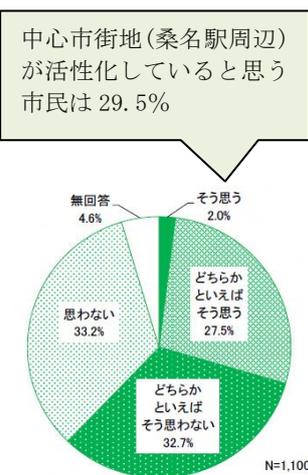
#### ● 中心市街地の一体化

本市は、古くから交通の要衝にあり、江戸時代には七里の渡しに代表されるような交流拠点として繁栄してきており、その地理的優位性は現在も変わっていない。中心市街地の活性化に向けては、桑名駅を中心に交通結節点の機能強化を図り、その周辺に都市機能の集積やまちなか居住を促進し、利便性を高めることが重要である。

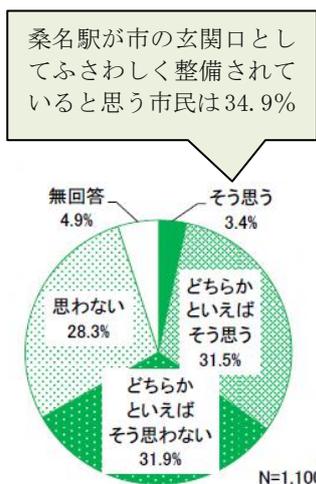
しかし、桑名駅周辺では、鉄道により市街地が分断され、地域の交流が妨げられていることから、鉄道による分断を解消し、駅周辺に立地する各種都市機能が効果的に活用できるよう、中心市街地の一体化が課題である。

### 図 中心市街地の評価

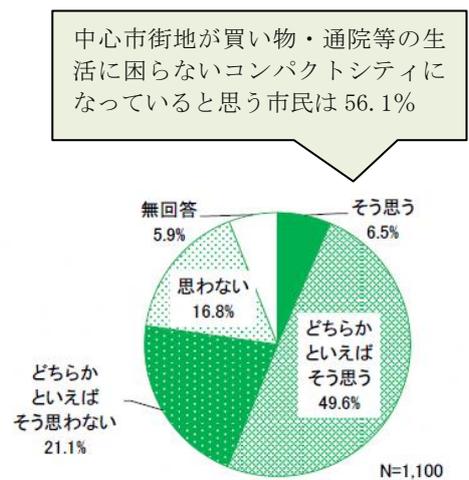
#### ■ 中心市街地の活性化への評価



#### ■ 桑名駅の整備状況への評価

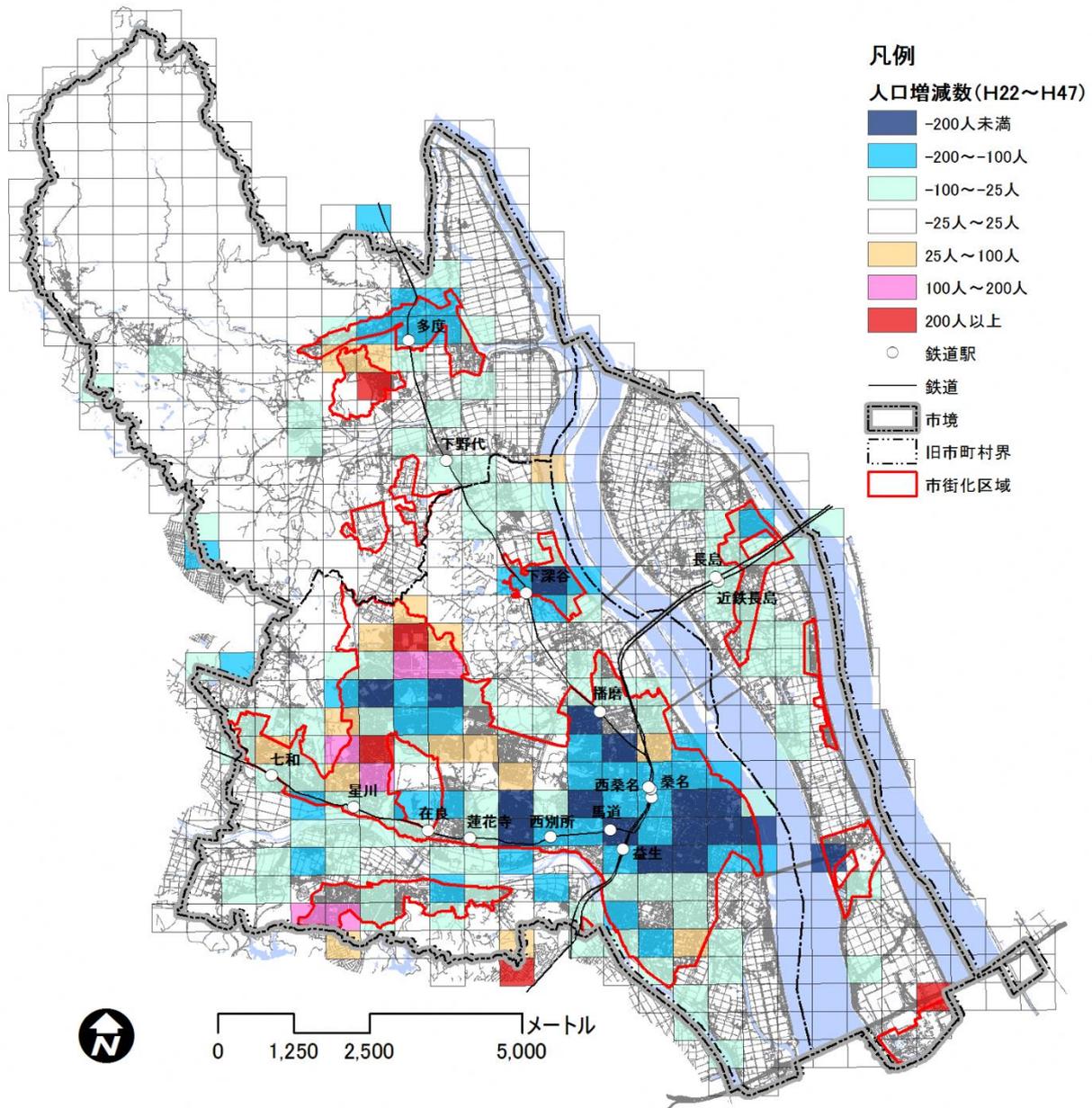


#### ■ 中心市街地での買い物等の利便性への評価



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成27年8月）

図 人口増減数（平成 22 年～平成 47 年）【封鎖人口】（再掲）



※平成 47 年は社会移動を考慮しない封鎖人口を推計

※500m メッシュ当り

資料:将来推計人口メッシュ

## 視点② 公共交通の利便性・持続可能性

### 現状分析: 鉄道やバス路線などの公共交通の維持が困難となる見通し

将来的に中心市街地の桑名駅周辺や大山田団地などの丘陵地における住宅団地と桑名駅をつなぐバス路線の利用圏域人口は大きく低下することが見込まれる。

また、生産年齢人口の減少及び少子化に伴い、鉄道やバス路線の利用主体となっている通勤・通学利用が減少することが予測される。

人口減少及び人口構造の変化は、経常収益率が低い北勢線や養老線における経営状況を更に圧迫することとなり、都市の骨格を形成する北勢線や養老線の維持・活性化が課題となる。

また、現在、通勤需要を背景に一定のサービス水準・利便性が維持されているバス路線においても利用者数が減少し、現在のサービス水準・利便性を維持することが困難となることが懸念される。

図 主要公共交通利用圏域と将来人口増減図（平成 22 年、47 年）

人口増減数(H22~H47)

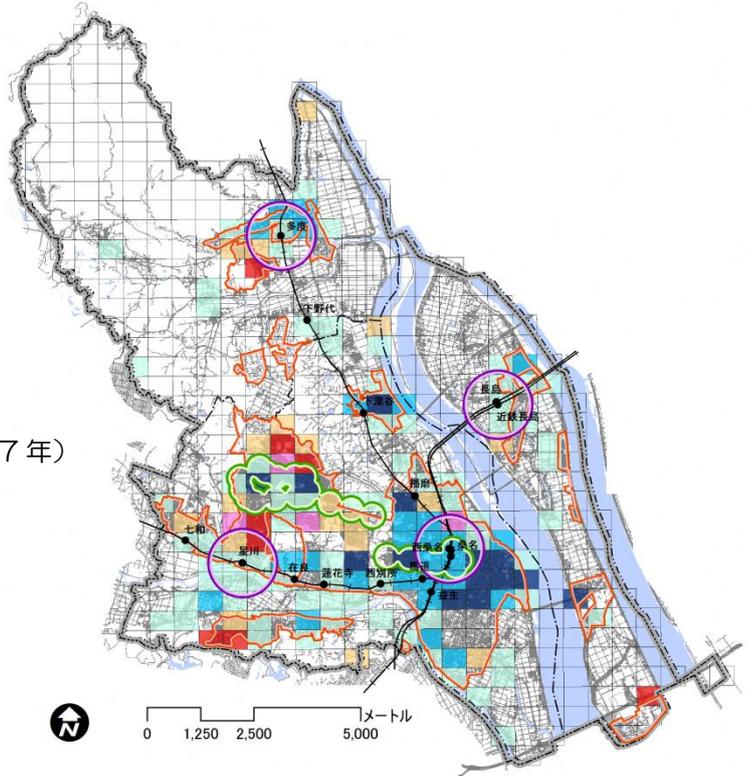
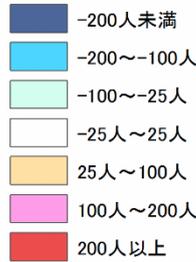
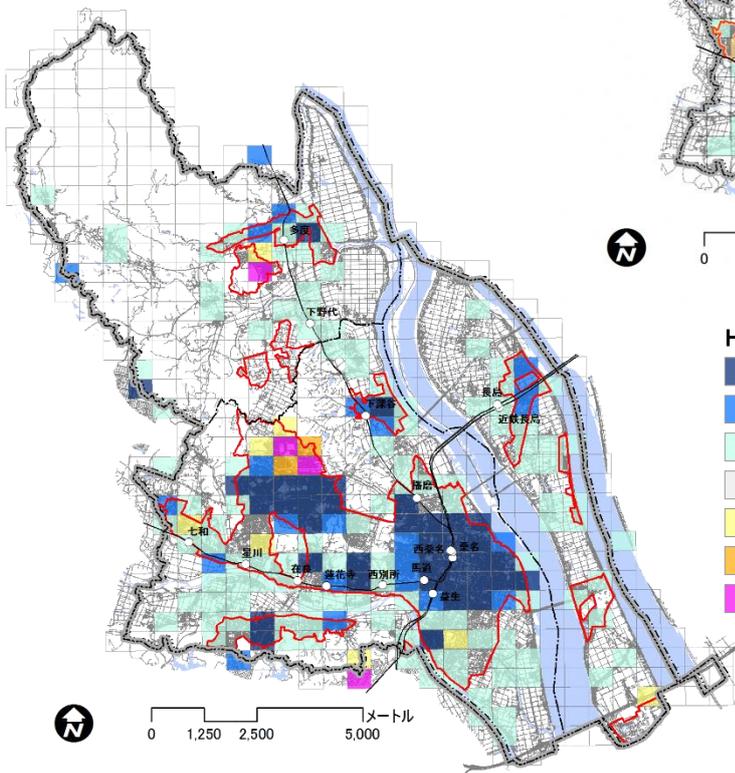


図 生産年齢人口の増減数（平成 22 年~平成 47 年）



H47生産年齢人口増減

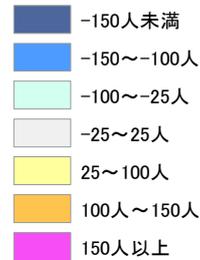


図 北勢線・養老線の利用形態（平成 26 年度）

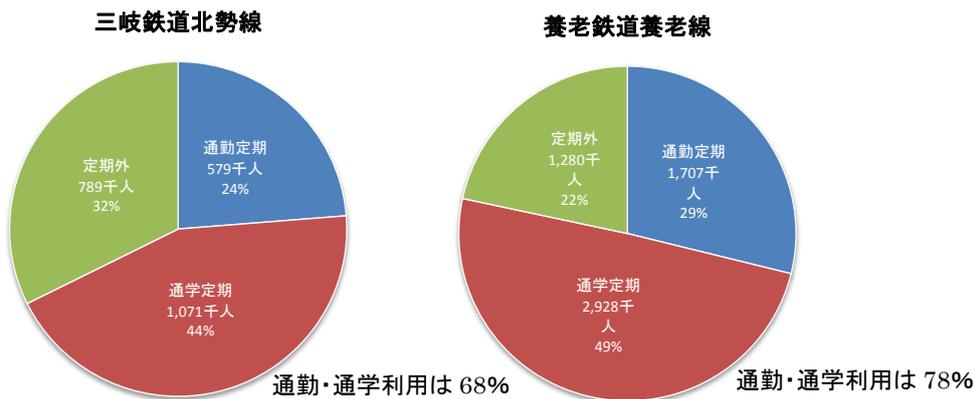
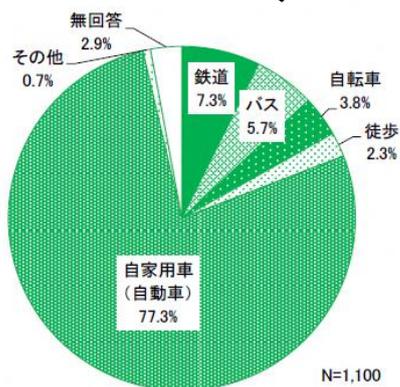


図 公共交通の利用実態と利用意向

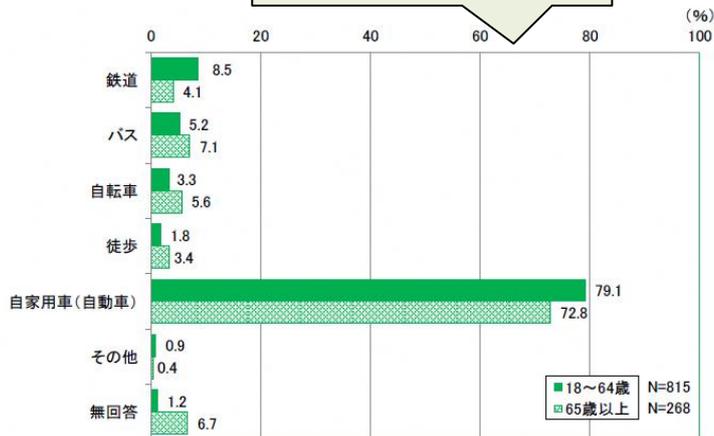
■ 日常生活で主に利用する交通手段

日常生活での市民の移動は、自動車利用が 77.3%、公共交通（鉄道、バス）利用は 13.0%



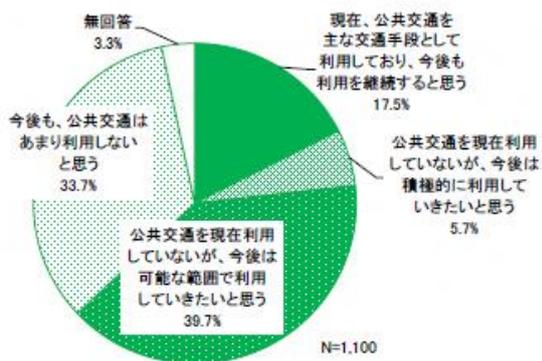
■ 年齢別にみた日常生活で主に利用する交通手段

高齢者は、バス利用、自転車利用率が相対的に高い



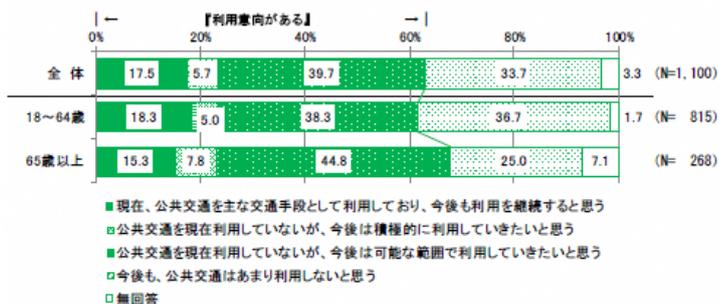
■ 公共交通の利用意向

公共交通を利用したいと思う市民は 62.9%



■ 年齢別にみた公共交通の利用意向

今後、公共交通を利用していきたいとする高齢者は 67.9%



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

### 視点③ 生活サービス施設の利便性・持続可能性

#### 現状分析:都市機能や生活サービス機能の維持が困難となる見通し

##### ● 都市機能や生活サービス機能の維持

行政施設、文化施設、商業施設、医療機関、子育て支援施設などの都市機能へのアクセスが容易な地区（施設から500m圏内）の人口密度は、現況に比べ低下することが見込まれる。このまま推移した場合、都市機能のサービスを容易に利用できる人口が減少するため利用者が減少していく恐れがある。

また、生活サービス機能周辺の人口密度も同様に低下することが見込まれる。人口密度の低下は、生活サービス機能の撤退に繋がる恐れがあり、日常生活における自動車依存度を高めることとなる。

図 都市機能から500m圏域にある人口比率の推移（平成22年、47年）

施設	圏域面積 (ha)	圏域内人口 (人)		圏内人口密度 (人/ha)		圏内人口 密度増減 (人/ha)	
		H22	H47	H22	H47		
都市機能	行政施設	235.54	6,269	5,620	26.6	23.9	-2.8
	文化施設	374.74	9,348	7,852	24.9	21.0	-4.0
	商業施設	1,584.25	42,138	39,223	26.6	24.8	-1.8
	医療施設	574.33	22,569	18,857	39.3	32.8	-6.5
	全施設	2,144.93	55,923	50,911	26.1	23.7	-2.3
生活サービス施設	5,869.47	120,799	109,051	20.6	18.6	-2.0	

図 生活サービス施設の立地と人口（平成22年、47年）

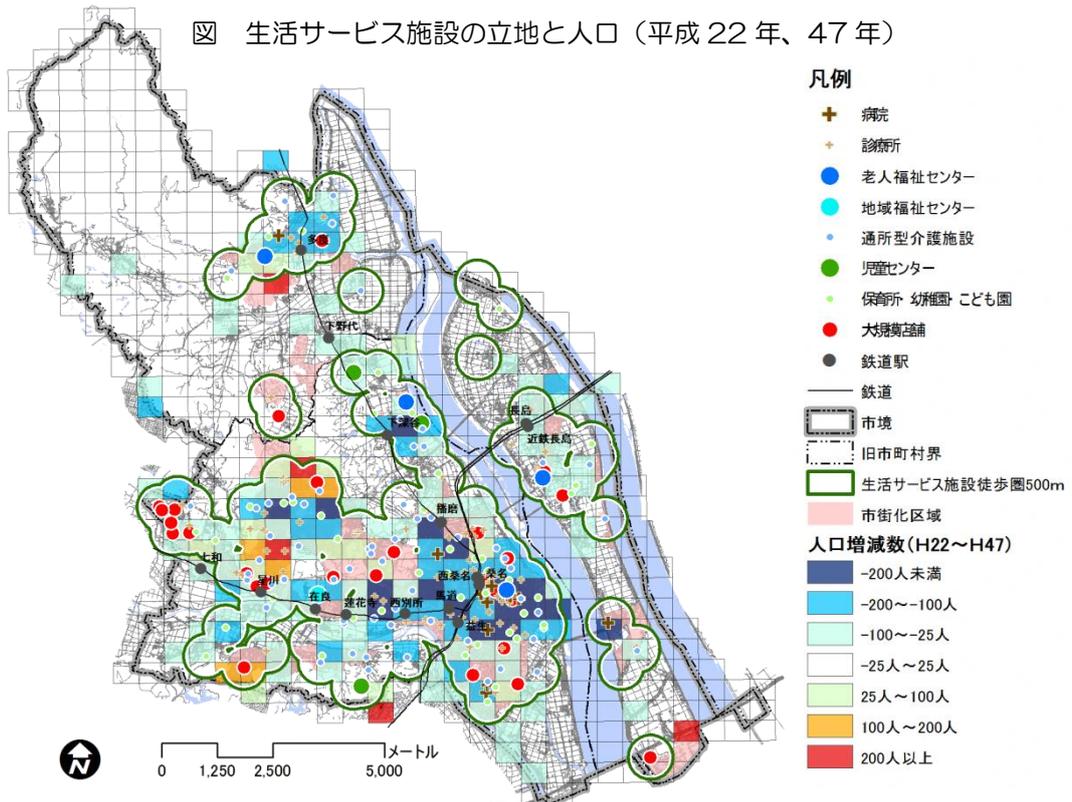
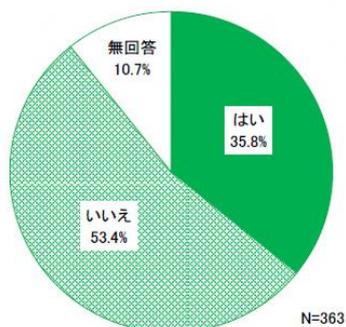


図 市の子育てのしやすさへの評価

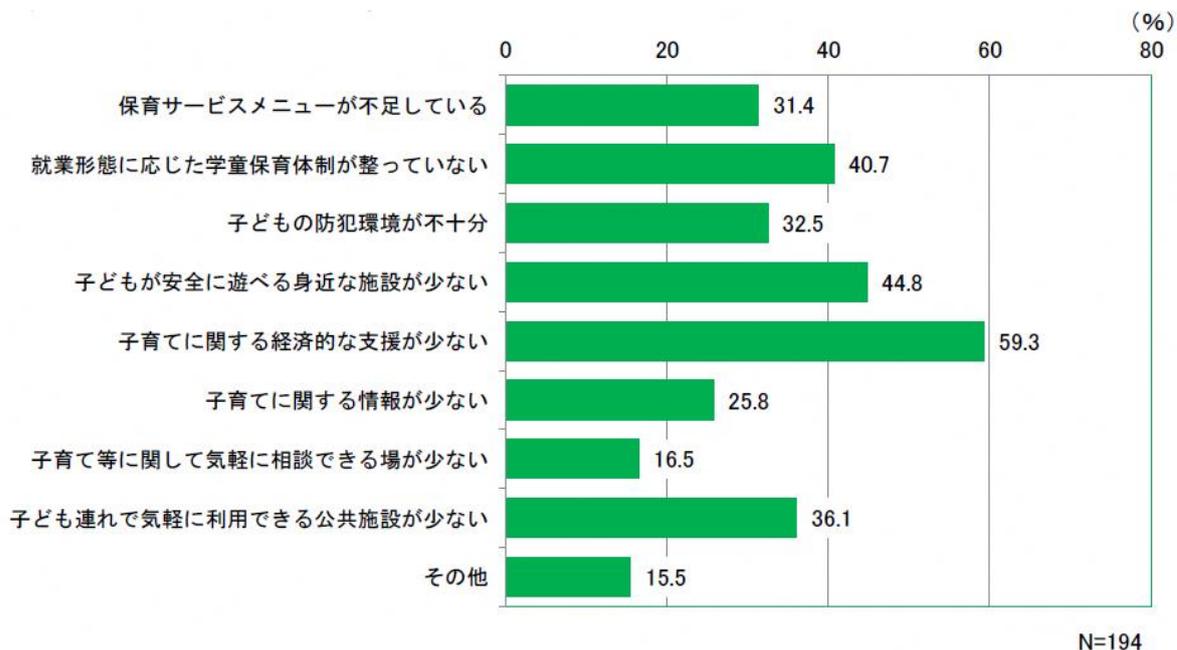
■市の子育てのしやすさへの評価

中学までの子どもをもつ保護者で、桑名市を子育てしやすいまちだと思う人は 35.8%、そう思わない人は 53.4%



子育てしやすいと思わない理由は、「子育てに関する経済的な支援が少ない」が 59.3%、「子どもが安全に遊べる身近な施設が少ない」が 44.8%、「就業形態に応じた学童保育体制が整っていない」が 40.7%

■子育てしやすいと思わない理由



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

● 高齢者の健康・福祉の維持

公共交通利用が不便な地区（駅から 800m 以遠、バス停から 300m 以遠）における高齢者人口は増加傾向にあり、高齢化の進展により、自動車を運転できなくなる等、外出機会の低下による健康への影響が懸念される。

また、高齢者が増加する地域においては、必ずしも高齢者福祉施設が立地しておらず、高齢化の更なる進展に伴い、高齢者のサービス利便性が低下することが懸念される。

表 公共交通利用不便地区における高齢者数増加（平成 22 年、47 年）

年度	公共交通徒歩圏域(人)		公共交通不便地域(人)	
	人口	高齢者人口	人口	高齢者人口
H22 年	119,415	25,952	20,875	5,486
H47 年	107,066	34,906	19,708	8,606

図 高齢者福祉施設と高齢者人口の関係（平成 47 年）

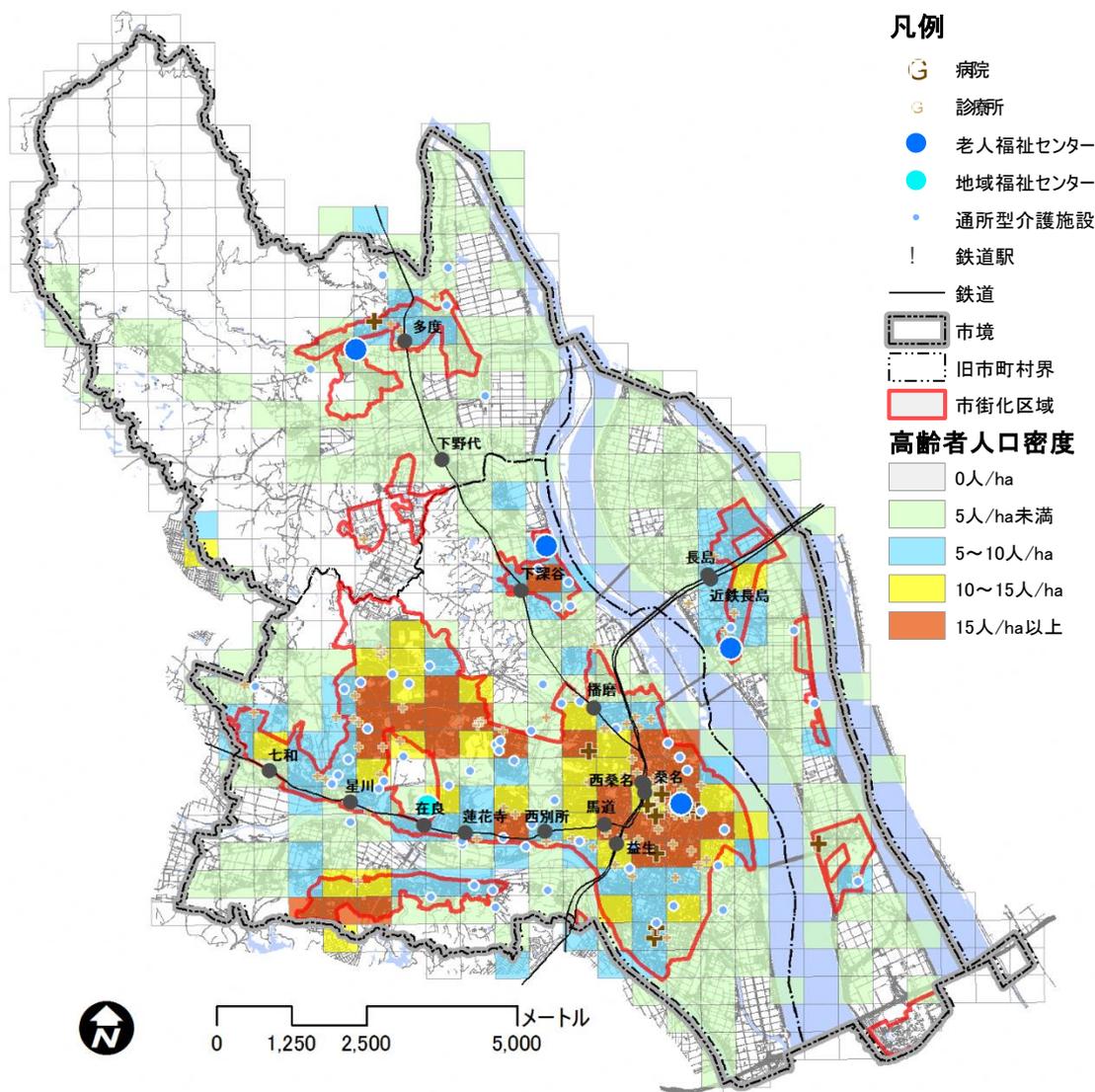
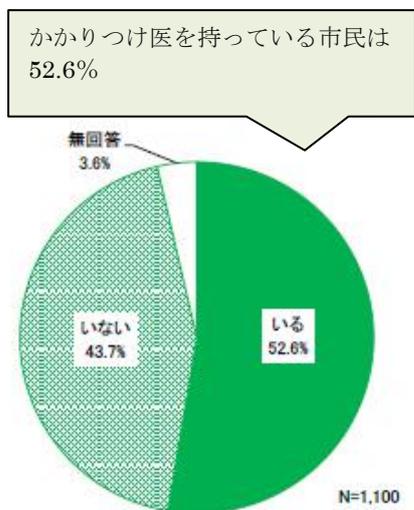
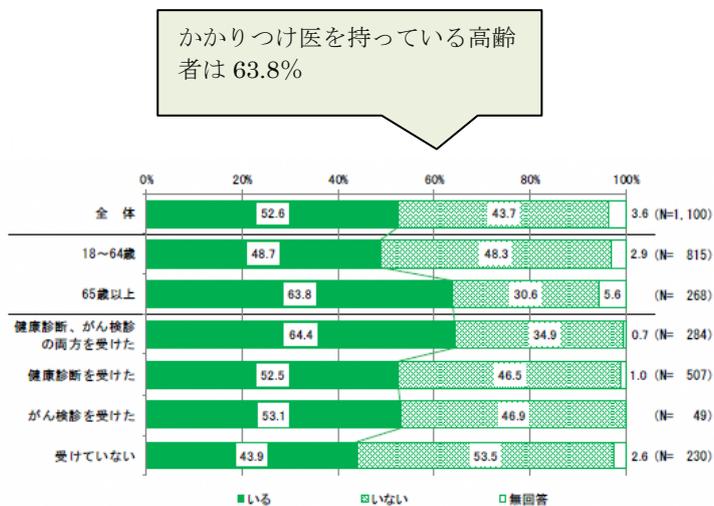


図 医療・健康づくりの実態

■ かかりつけ医の有無

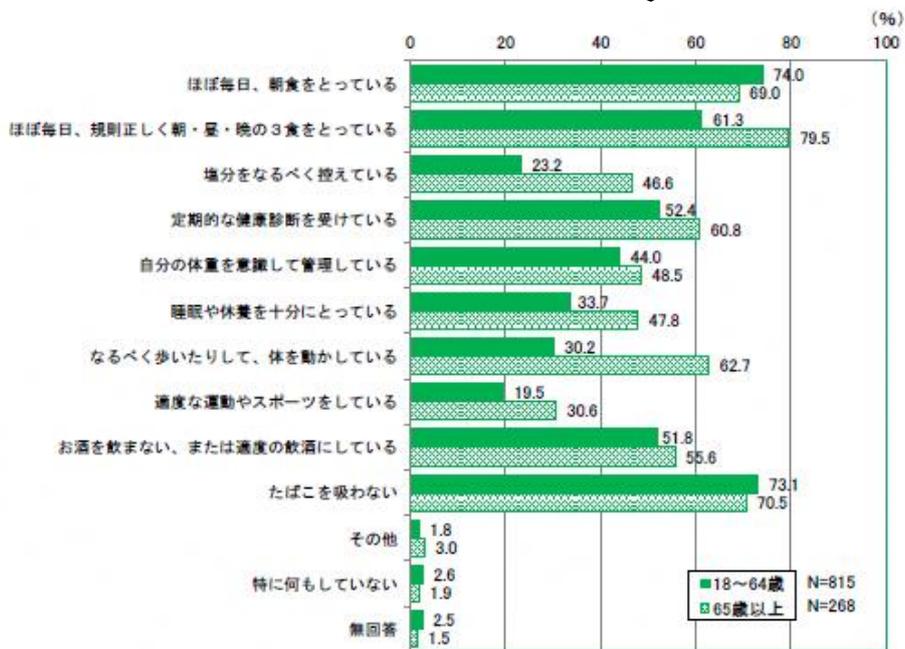


■ 年齢別かかりつけ医の有無



■ 日頃実践している健康づくり

高齢者は比較的、健康づくりに日頃から様々な取り組みを実践している割合が高い。



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

#### 視点④ 丘陵地の住宅団地におけるコミュニティ形成

##### 現状分析:丘陵地の住宅団地等で高齢化が進み、地域コミュニティの維持が困難となる見通し

大山田団地等郊外の丘陵地に開発された住宅団地においては、名古屋市を主体とするベッドタウンとしても機能しており、生活サービス機能が分散立地していることに加え、起伏に富んだ地形であることから、自動車利用率も桑名駅周辺に比べ高いものと推測される。

今後、人口減少と急激な少子高齢化が進むことで、高齢者世帯や空家が増え、社会参加する機会が減少することで、地域の結びつきが今以上に希薄になることが懸念されることから住宅団地においては、地域コミュニティの持続・活性化に向けた人口維持と世代間バランスを確保することが課題である。

図 将来高齢者割合（平成 47 年）

H47高齢者割合

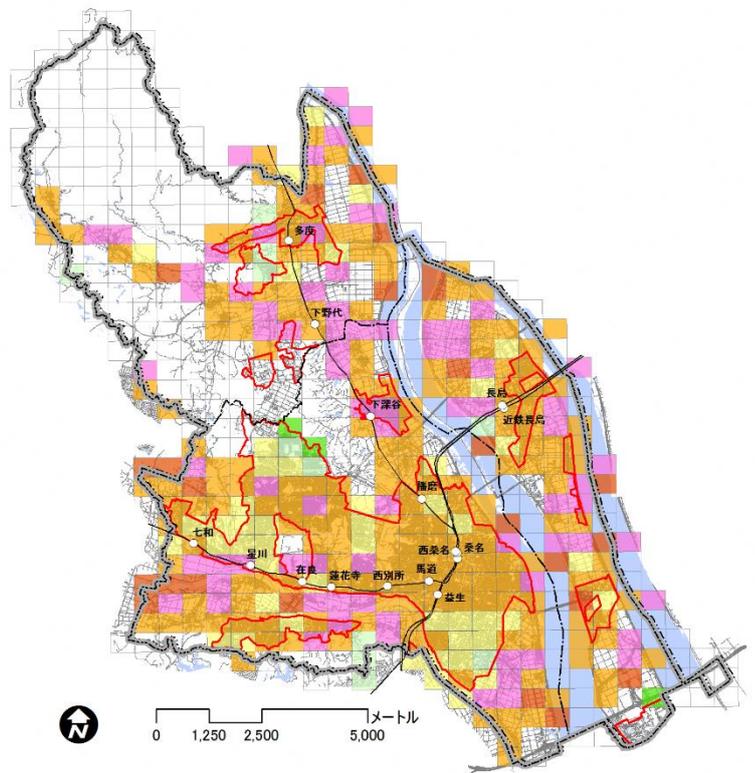
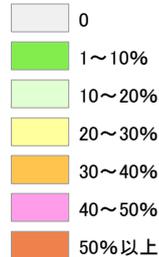
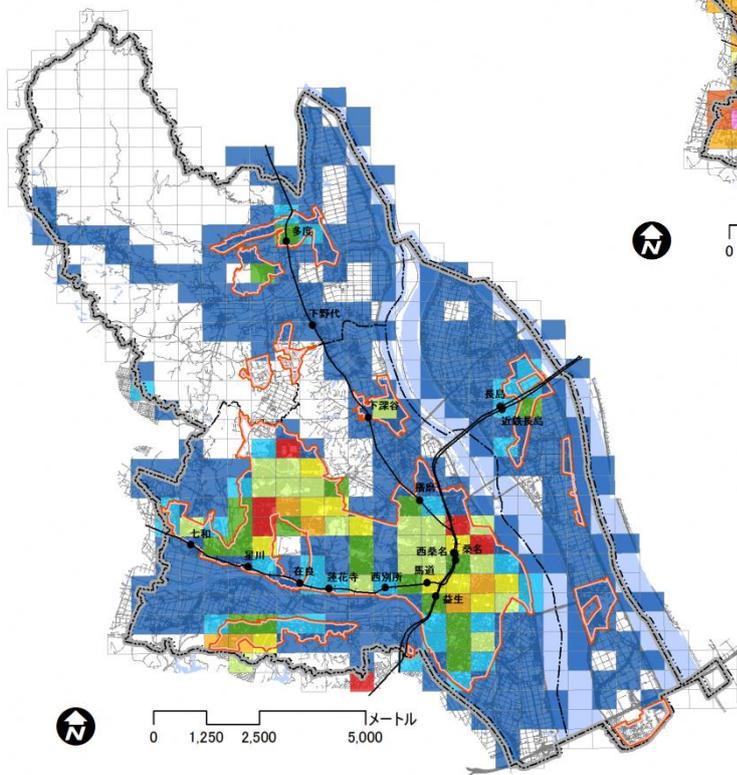


図 将来人口密度分布図（平成 47 年）



H47人口密度

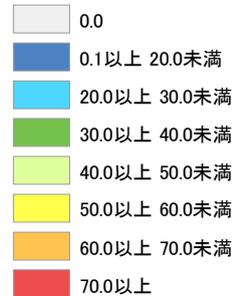
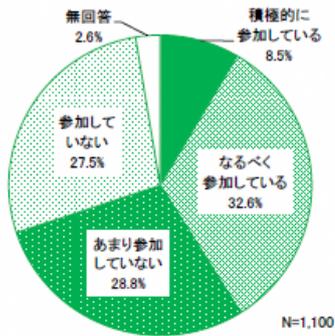


図 地域活動への参加状況

■ 地域活動への参加状況

地域活動（町内会、子ども会、老人クラブなど）に参加している市民は41.1%



■ 参加している地域活動

子ども会、老人クラブ、学校支援活動等主体が特定のものを除いて、高齢者の参加率が高いが、美化活動への参加率は64歳以下が高い

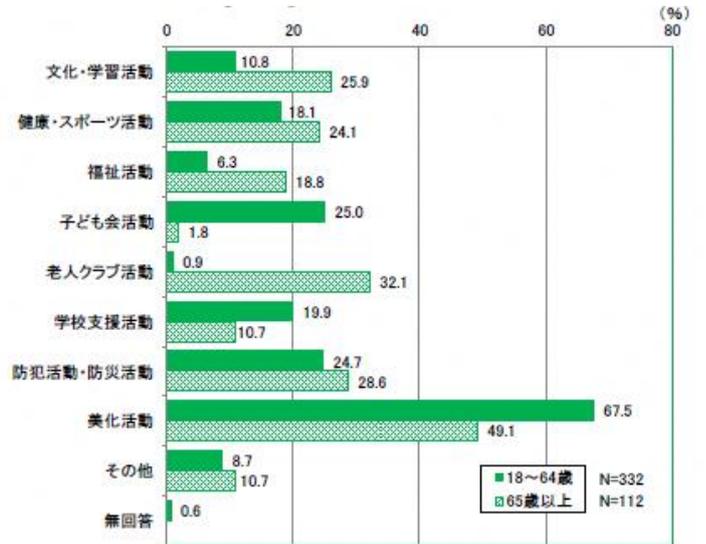
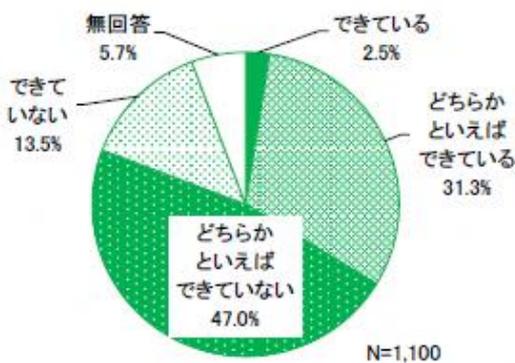


図 地域を支える人づくりの評価

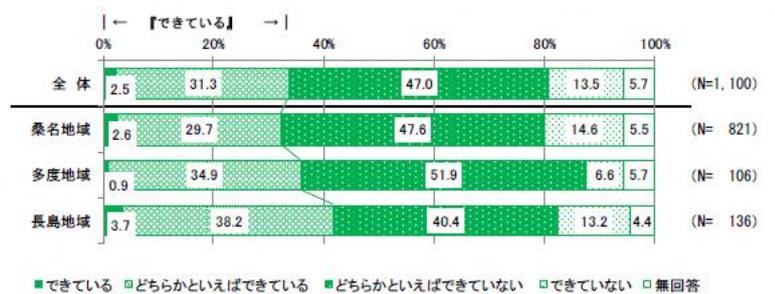
■ 地域を支える人づくりの実現への評価

地域で福祉等のボランティア・担い手等の人づくりができていると思う市民は33.8%



■ 地域別にみた地域を支える人づくりの実現への評価

桑名地域では、地域を支える人づくりができていると思う市民は32.3%と多度地域、長島地域に比べ低い

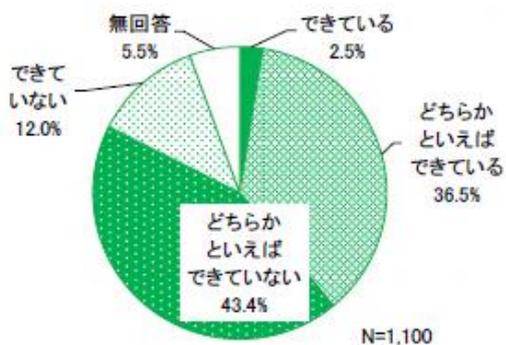


出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成27年8月）

図 地域を見守る仕組みづくりの評価

■ 地域を見守る仕組みづくりの実現への評価

地域で高齢者や子ども等を見守る仕組みづくりができていると思う市民は 39.0%



■ 地域別にみた地域を見守る仕組みづくりの実現への評価

桑名地域では、見守りの仕組みづくりができていると思う市民は 36.5%と多度地域、長島地域に比べ低い

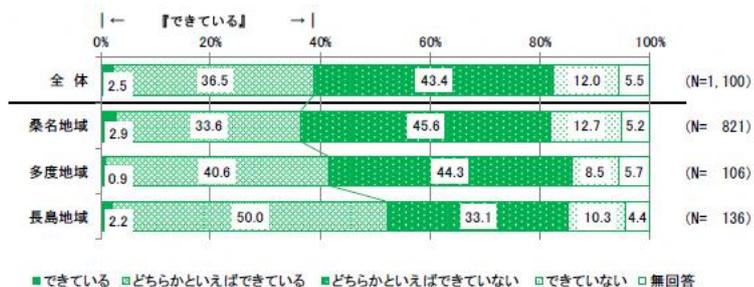
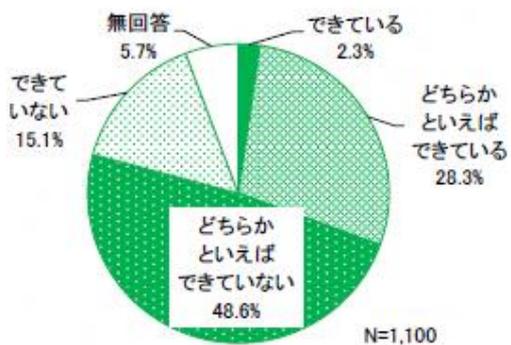


図 地域をつなげる場づくりの評価

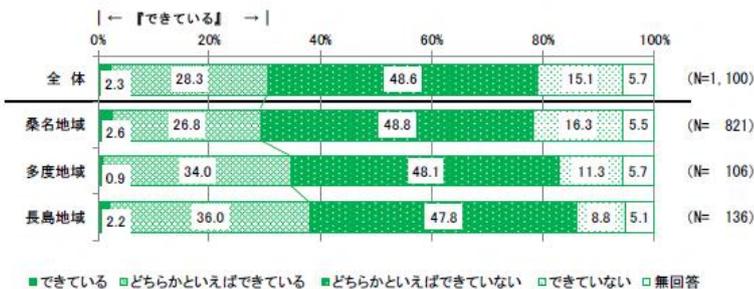
■ 地域をつなげる場づくりの実現への評価

地域で地域住民同士が交流する場づくりができていると思う市民は 30.6%



■ 地域別にみた地域をつなげる場づくりの実現への評価

桑名地域では、場づくりができていると思う市民は 29.4%と多度地域、長島地域に比べ低い



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

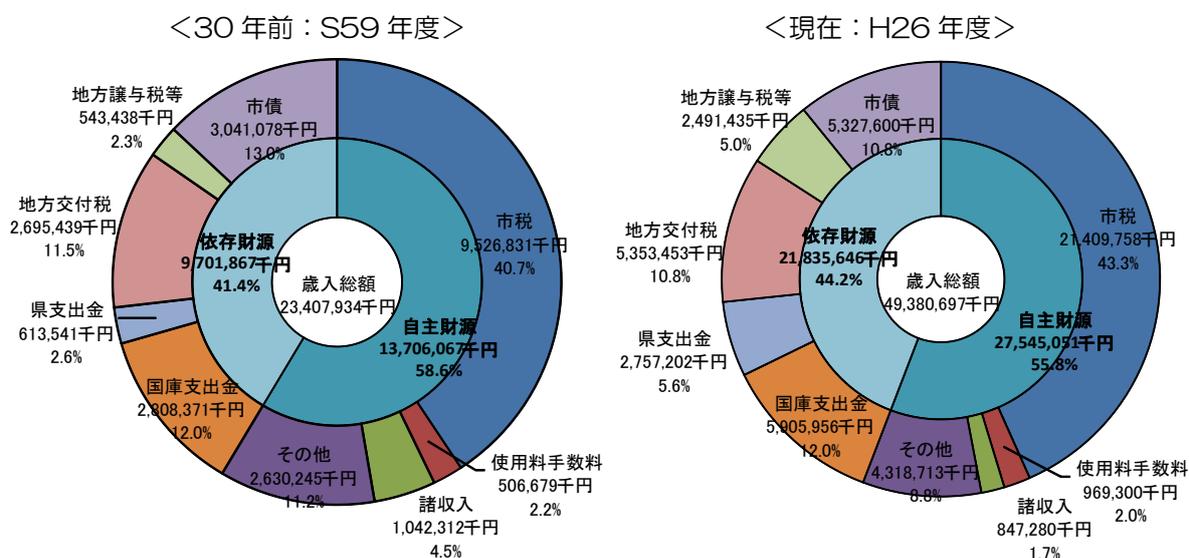
## 視点⑤ インフラの既存ストックの有効活用

### 現状分析：厳しい財政状況のもと投資的経費の圧縮が続く見通し

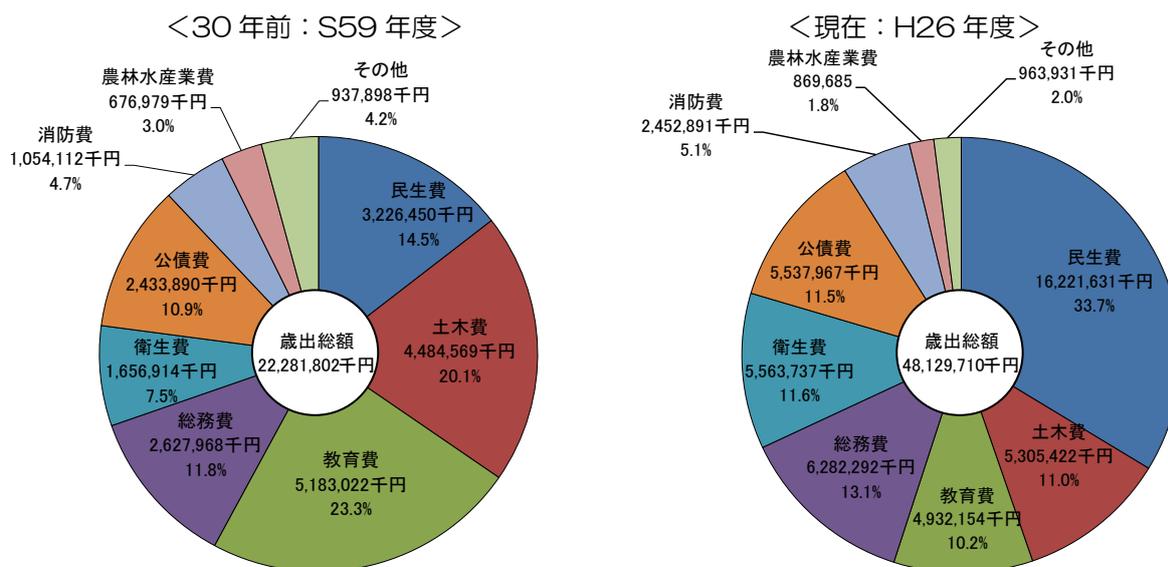
本市の歳入は、30年前の昭和59年に約234億円だったものが平成26年度には約494億円と倍増しているものの、自主財源が占める割合は昭和59年度の58.6%に対して平成26年度には55.8%と2.8%減少しており、財政状況は厳しい状況下にある。

また、歳出目的の変化をみると、民生費等の増加に伴い、投資的経費である土木費の占める割合は、この30年間で約半分に減少しており、今後その傾向はさらに続くものと想定されることから、持続可能なまちづくりを進めるうえで、インフラの既存ストックを有効に活用することが課題である。

図表 財源別歳入



図表 目的別歳出

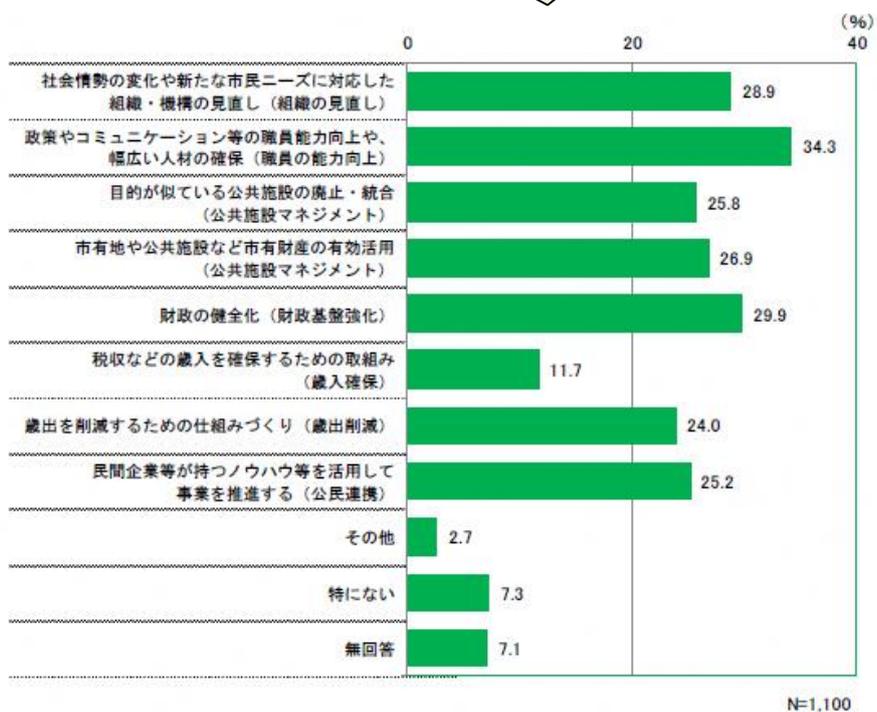


出典：市財政課資料

※昭和59年度は、旧桑名市、旧多度町、旧長島町の合算値である

図 行財政改革のために重点を置くべき取り組み

行財政改革で市民が重要と思う取り組みは、  
 1位：職員能力の向上（34.3%）  
 2位：財政の健全化（29.9%）  
 3位：組織の見直し（28.9%）  
 4位：私有財産の有効活用（26.9%）  
 5位：公共施設の廃止・統合（25.8%）



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成 27 年 8 月）

## 視点⑥ 災害に対する市街地の安全性

### 現状分析:津波や洪水の浸水想定区域内に居住が分布している状況

本市では、古くから水との戦いの中で独自のまちが形成されてきており、特に昭和34年には伊勢湾台風により甚大な被害を被った歴史がある。

今後、南海トラフ巨大地震や巨大台風（スーパー伊勢湾台風）による大規模な被害の発生が想定されている一方で、現状として津波や洪水を想定した場合の浸水想定区域においても開発行為や一戸建住宅の新規着工が多くみられる状況にあることから、安全で安心な暮らしのためには、引き続き堤防等の防災施設整備を進め、長期的な視点の中で、災害危険性の低い地域への居住を促すことも課題である。

図 災害危険箇所と開発許可、一戸建住宅の新規着工

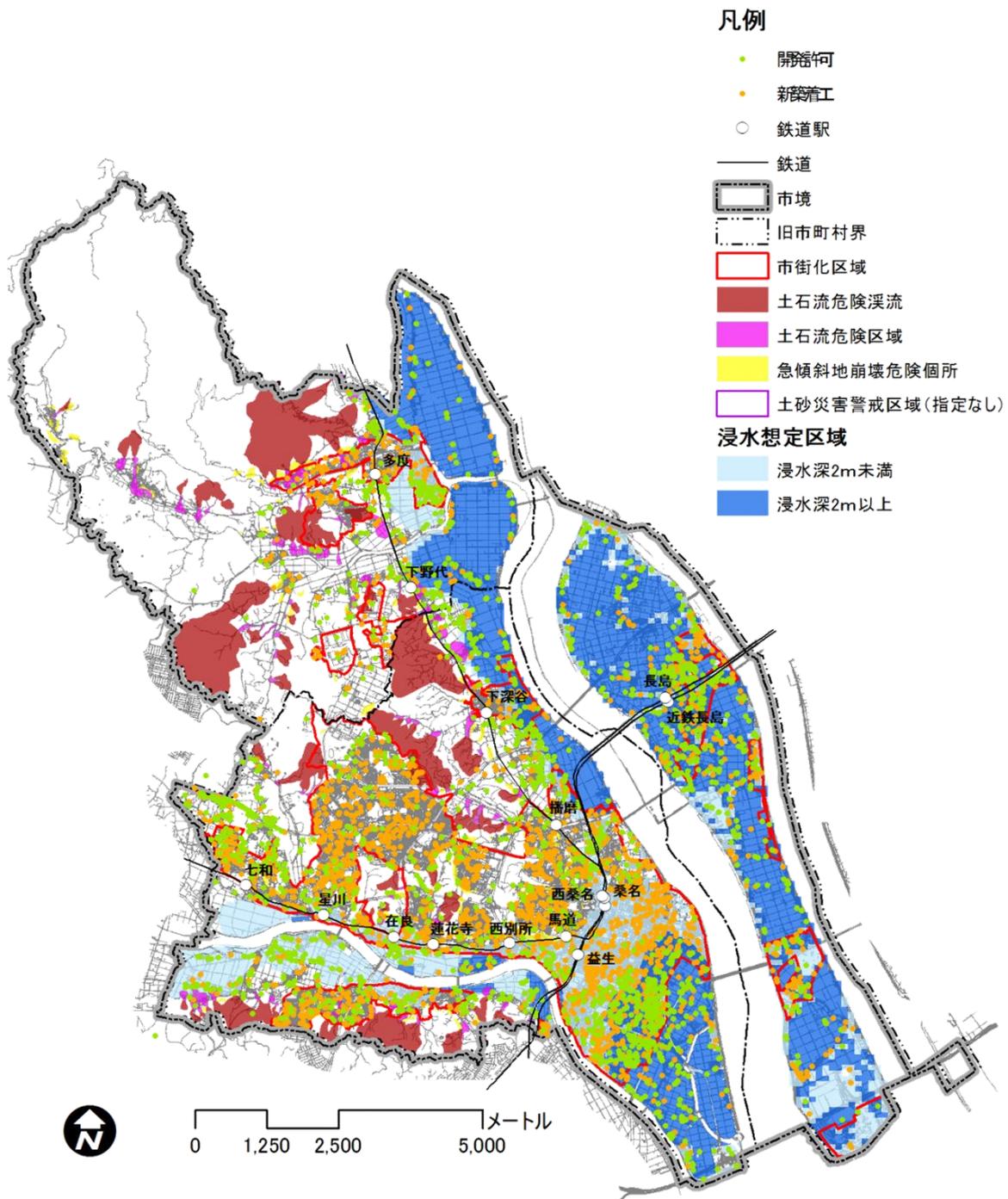
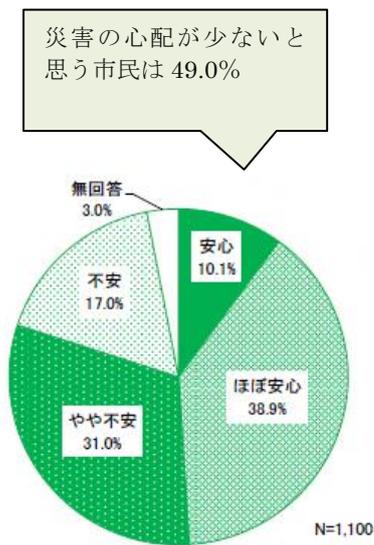
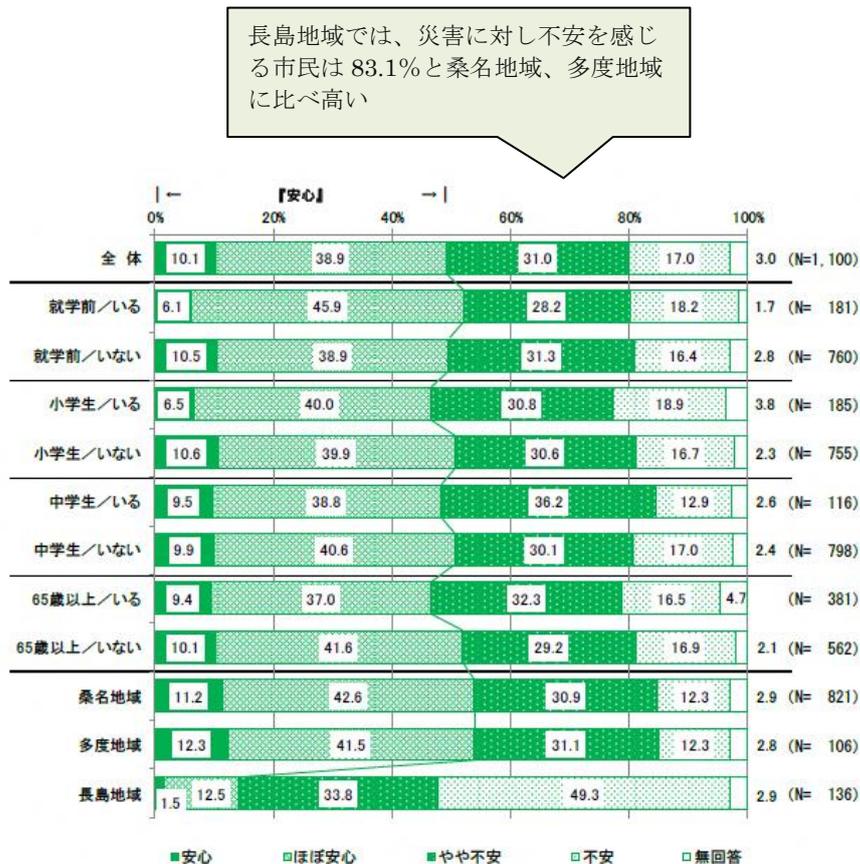


図 災害に対する安心への評価

■ 災害に対する安心への評価



■ 地域別にみた災害に対する安心への評価



出典：桑名市まちづくりアンケート調査結果（平成27年8月）

<三重県による被害想定（再掲）>

三重県による地震被害想定では、過去最大クラスの南海トラフ地震（以下、過去最大地震）及び理論上最大クラスの南海トラフ地震（以下、理論上最大地震）が発生した場合の被害を想定している。それによると桑名市においては、過去最大地震では合計約 6,600 棟が全壊・焼失し、この内津波によるものは約 4,900 棟と全体の 7 割以上を占めている。また、理論上最大地震では合計約 13,000 棟が全壊・焼失し、この内津波によるものは約 5,600 棟で全体の約 4 割と過去最大地震と比較して割合は低下するものの棟数は約 700 棟増加する。

津波浸水範囲をみると過去最大地震及び理論上最大地震ともに長島地区のほぼ全域が浸水深 2m 以上の浸水が想定されている。また、桑名駅東側の市街地においては過去最大地震及び理論上最大地震ともに 2m 以下の浸水が想定されている。

表 南海トラフ地震による被害想定概要（桑名市）

想定地震	震度	全壊・焼失棟数					合計
		揺れ	液状化	津波	急傾斜地等	火災	
【L1津波】 過去最大クラスの南海トラフ地震	6弱	約 500 (7.6%)	約 1,200 (18.1%)	約 4,900 (74.0%)	約 10 (0.2%)	約 10 (0.2%)	約 6,600
【L2津波】 理論上最大クラスの南海トラフ地震	7	約 5,500 (42.9%)	約 1,200 (9.4%)	約 5,600 (43.7%)	約 20 (0.2%)	約 500 (3.9%)	約 13,000

※過去最大クラスの南海トラフ地震は、過去概ね 100 年から 150 年間隔で当該地域を襲い、揺れと津波により三重県に甚大な被害をもたらしてきた、歴史的に当該地域で起こり得ることが実証されている南海トラフ地震

※理論上最大クラスの南海トラフ地震は、あらゆる可能性を科学的見地から考慮し、発生する確率は極めて低いものの理論上は起こり得る最大クラスの南海トラフ地震

出典：三重県地震被害想定調査結果 H26 年三重県防災対策部

参考：東日本大震災による被災現況調査によると、浸水深 2m 前後で被災状況に大きな差があり、浸水深 2m 以下の場合には建物が全壊となる割合は大幅に低下することが報告されている。

出典：東日本大震災による被災現況調査結果について(第 1 次報告) H23 年 国土交通省

# 集約型都市構造の必要性（6つの視点）

## 視点① 中心市街地の活性化

活力

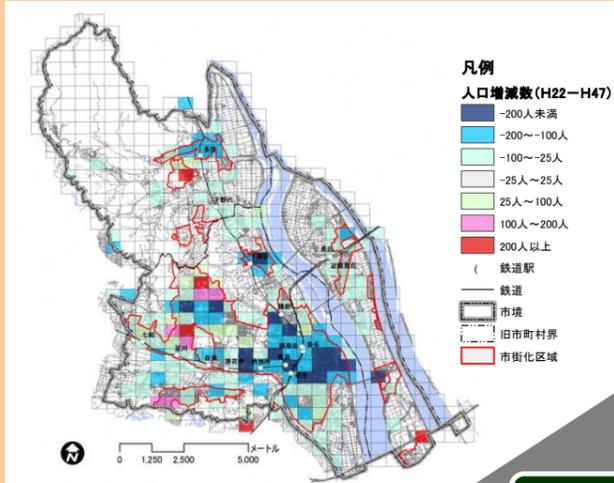
### 中心市街地の人口集積とコミュニティの維持

将来的に中心市街地で大きく人口が減少する中、桑名を元気なまちとするため、都市機能の維持や歴史・文化の継承に向け、中心市街地の人口集積と地域のコミュニティの維持が必要。

### 中心市街地の一体化

鉄道による分断を解消し、駅周辺に立地する各種都市機能が効果的に活用できるよう、中心市街地の一体化が必要。

図 人口増減数(平成22年～平成47年)【封鎖人口】



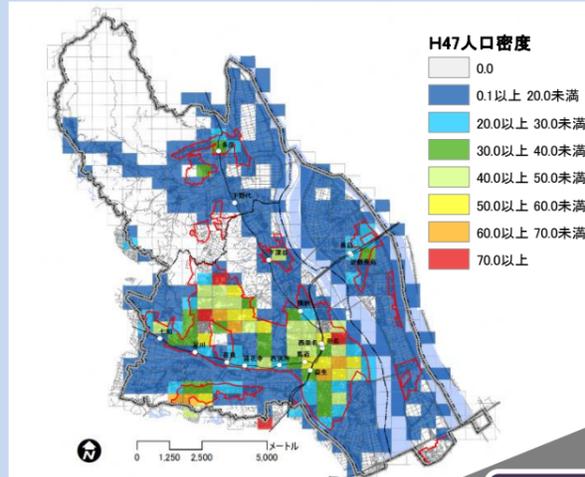
コミュニティ

## 視点④ 丘陵地の住宅団地におけるコミュニティ形成

### 住宅団地における人口維持と世代間バランスの確保

少子高齢化が進む住宅団地においては、高齢者世帯や空家が増え、社会参加をする機会が減少することで、地域の結びつきが今以上に希薄になることが懸念されることから、地域コミュニティの維持・活性化に向けた人口維持と世代間バランスを確保することが必要。

図 将来人口密度分布図(平成47年)



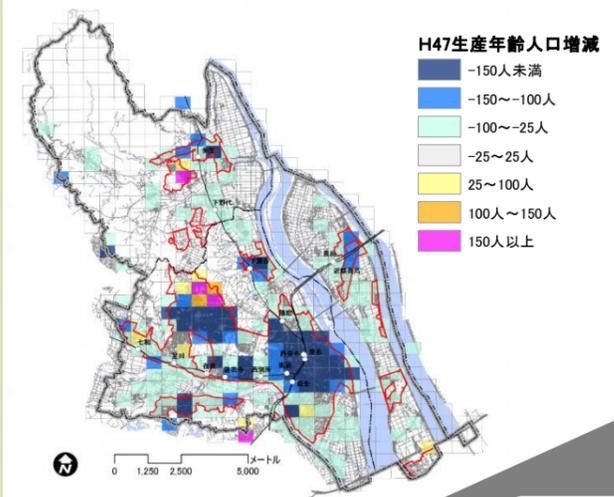
## 視点② 公共交通の利便性・持続可能性

交流

### 利用者の確保による公共交通の維持

人口減少及び人口構造の変化に伴い、鉄道やバスなどの公共交通の利用者数の減少が見込まれるため、市民の日常生活の移動手段である北勢線や養老線、バス路線などの公共交通の利便性維持・活性化が必要。

図 生産年齢人口の増減数(平成22年～平成47年)



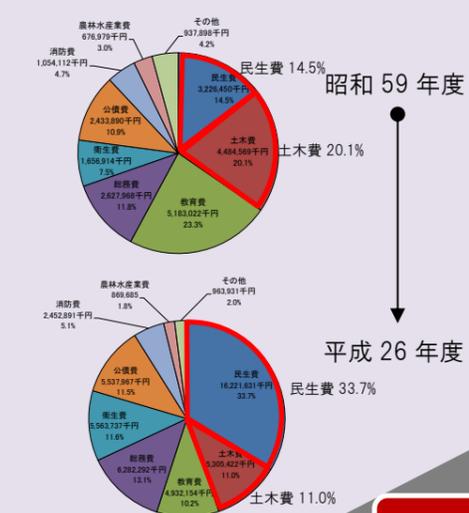
インフラ

## 視点⑤ インフラの既存ストックの有効活用

### 厳しい財政状況下において圧縮される投資的経費

自主財源が占める割合は減少傾向にあり、本市の財政状況は厳しい状況下にある。また、歳出目的の変化をみると、民生費等の増加に伴い、投資的経費である土木費の占める割合は、この30年間で約半分に減少しており、今後もその傾向は続くものと想定されることから、持続可能なまちづくりを進めるうえでインフラの既存ストックを有効に活用することが必要。

図 歳出の目的別構成比の推移



## 視点③ 生活サービス施設の利便性・持続可能性

生活

### 都市機能や生活サービス機能の維持

行政施設、文化施設、商業施設、医療機関、子育て支援施設周辺の人口減少に伴い、これら施設の維持が困難となる恐れがあるため、市民生活の利便性確保に向け、都市機能・生活サービス機能の維持が必要。

### 高齢者の健康・福祉の維持

公共交通利用が不便な地区や高齢者福祉施設から遠い地区で高齢者人口が増加傾向にあり、自ら自動車を運転できなくなる等、高齢者の外出機会が低下するため、高齢者の生活サービス利便性を確保し、高齢者の健康を維持することが必要。

図 都市機能から500m圏域にある人口比率の推移(平成22年～47年)

施設	圏域面積 (ha)	圏域内人口 (人)		圏内人口密度 (人/ha)		圏内人口密度増減 (人/ha)	
		H22	H47	H22	H47		
都市機能	行政施設	235.54	6,269	5,620	26.6	23.9	-2.8
	文化施設	374.74	9,348	7,852	24.9	21.0	-4.0
	商業施設	1,584.25	42,138	39,223	26.6	24.8	-1.8
	医療施設	574.33	22,569	18,857	39.3	32.8	-6.5
全施設	2,144.93	55,923	50,911	26.1	23.7	-2.3	
生活サービス施設	5,869.47	120,799	109,051	20.6	18.6	-2.0	

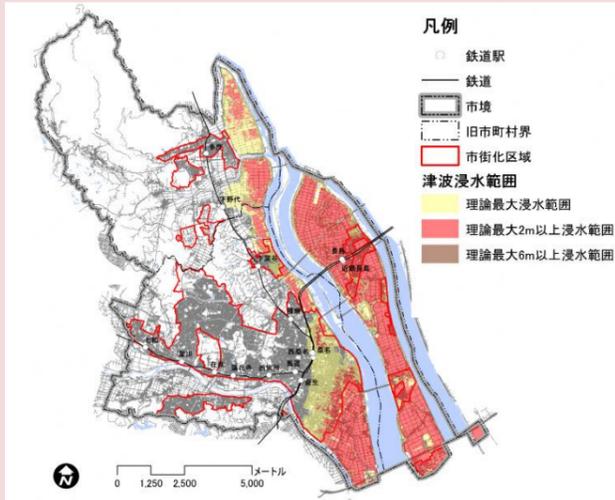
## 視点⑥ 災害に対する市街地の安全性

災害

### 災害危険性の高い地域への対応

安全で安心な暮らしのためには、引き続き堤防等の防災施設整備を進め、長期的な視点の中で、災害危険性の低い地域への居住を促すことも必要。

図 南海トラフ地震による津波浸水範囲(理論最大クラス)



集約型都市構造への転換が必要

「持続可能なまちづくり」に向け、