

2

館林市の現状と都市づくりに関する課題

館林市の現状を踏まえつつ、都市づくりの推進という観点から、将来的に解決が望まれる主なものとして、次のような課題が挙げられます。

2-1 広域的な位置づけからみた課題

○群馬県南東部の中核都市として、周辺都市と連携しつつ発展を図ることが求められます。

本市は、群馬県において東毛^(※1)と呼ばれる群馬県南東部地方の中核都市として位置づけられており、周辺都市と連携しつつ、それにふさわしい機能が発揮されるような発展を図っていくことが求められます。

館林都市計画区域^(※2)を構成する板倉町・明和町・千代田町・邑楽町と連携した取り組みにより、都市圏全体の活性化を図ることが求められます。

栃木県・埼玉県・茨城県に近接することから、県外の近隣都市の都市政策とも緊密に連携し、適切な機能分担を図ることが求められます。県外の都市とは、利根・渡良瀬という大河により隔てられており、渡河部における連携の強化が必要です。

市内に東北自動車道のインターチェンジが設置されており、その地理的特性をいかして高速道路沿道の地域との結びつきを強化するとともに、独自の発展を図ることが大きな課題といえます。

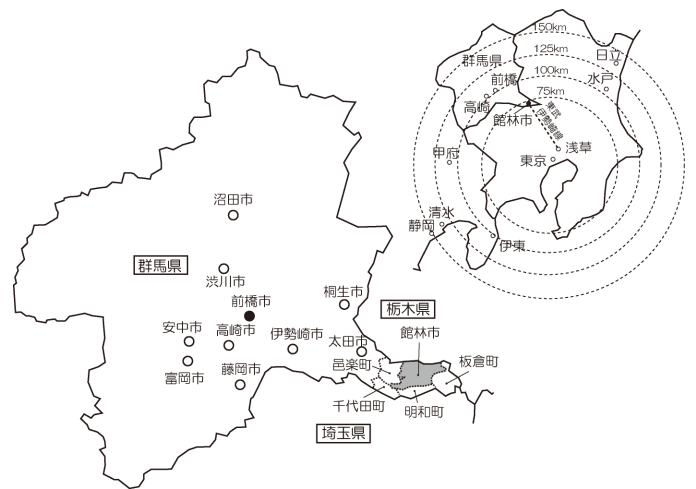


図2-1 広域的な位置図



図2-2 館林都市計画区域の範囲

東毛^(※1)：北関東地方一帯は、古くは毛野国と呼ばれていました。上毛野国（現群馬県）・下毛野国（現栃木県）に区分された後、「毛」の字が省略され「上野（こうすけ）」と呼ばれるようになりましたが、「毛」の字は、東毛・中毛・西毛・北毛の慣用的な地域呼称・地域区分として現在に残っています。

館林都市計画区域^(※2)：都市計画区域とは、用途区分や都市施設（道路、公園、下水道など）、整備開発の方針など、都市計画を考えるうえで基本となる区域です。「館林都市計画区域」は群馬県南東部地方の館林市を中心とした、板倉町・明和町・千代田町・邑楽町の1市4町の全域で構成されています。

2-2 自然環境からみた課題

○水と緑に代表される本市の自然資源を適切に保全し、有機的に活用していくことが求められます。

①水辺空間の保全と活用

本市には、城沼、多々良沼、近藤沼、茂林寺沼をはじめとする特色ある池沼や湿地・湿原があります。茂林寺沼と城沼は市街化区域内の住宅地に近接した場所であり、都市の中心部にこうした水辺が残っているのは、全国的にみても顕著な特徴といえ、これらを市の財産として継承していくことは重要な課題です。

大きな池沼とその周辺は、都市公園としての整備を進めていますが、それ以外の池沼や湿地・湿原、河川などの水辺を、生態系を育む空間として適切に保全するとともに、市民に親しまれる空間として都市づくりの分野でも活用していくことが求められます。

市域の主要な河川は、市管轄ではありませんが、整備にあたっては、治水、生態系の保全、市民に親しまれる空間などの面の調和を図り、総合的に進めることが課題です。



多々良沼



城沼



近藤沼



茂林寺沼湿原

②その他の自然資源の保全と活用

社寺林、雑木林、屋敷林、河畔林などの平地林が市内各所に残り、貴重な空間となっています。郊外地域には良好な田園地帯が広がり、小河川や水路が高密度に分布しています。

自然資源を適切に保全するとともに、再生や充実に努め、循環型の都市環境を整えていくことが求められます。また、点在する自然資源を有機的に結びつけるような試みも重要です。

2-3 歴史的変遷からみた課題

○江戸時代、現在の市域の中央部に城下町^(※3)が栄え、郊外地域に農村部が広がっていたという歴史的背景を踏まえ、本市特有の資源を守り活用した都市づくりが求められます。

館林の地名は中世以来使われています。文献から都市の萌芽がうかがえるのは戦国時代です。江戸時代の館林は、城下町を中心として発展しました。現在では城跡の一部などが残るのみですが、道路形態や建物などに城下町時代の風情を感じさせるところもあります。

明治時代後期、鉄道整備とともに製粉・繊維業により近代化を遂げたことから、旧城下町区域内には近代的な建物も点在しています。また、昭和時代後期の都市計画において商業系の用途地域に指定され現在に至っていることから、業務向けの建物も多数建設されています。

新旧の景観が混在する空間に、城下町時代の要素のみを再現することは適切とは言いがたいものですが、各種都市づくりを行っていく上で、城下町の名残を感じられる空間形成を図っていく必要性は認められます。

本市は、館林町を中心に郷谷村・大島村・渡瀬村・多々良村・六郷村・三野谷村・赤羽村の合併により成立した都市です。郊外地域の多くは近世集落を継承しており、独自の歴史と文化があります。それぞれの地域の特徴を再認識し、継承していくことが求められます。

上記のような歴史的背景を踏まえ、本市特有の資源を守り活用していくことで、子孫に胸を張って残せるような都市としていくことは重要な課題となります。

城下町^(※3)： 戦国時代から江戸時代にかけて、領主の居城を中心に成立した都市。牙城部・武士町・町家地区により構成されます。

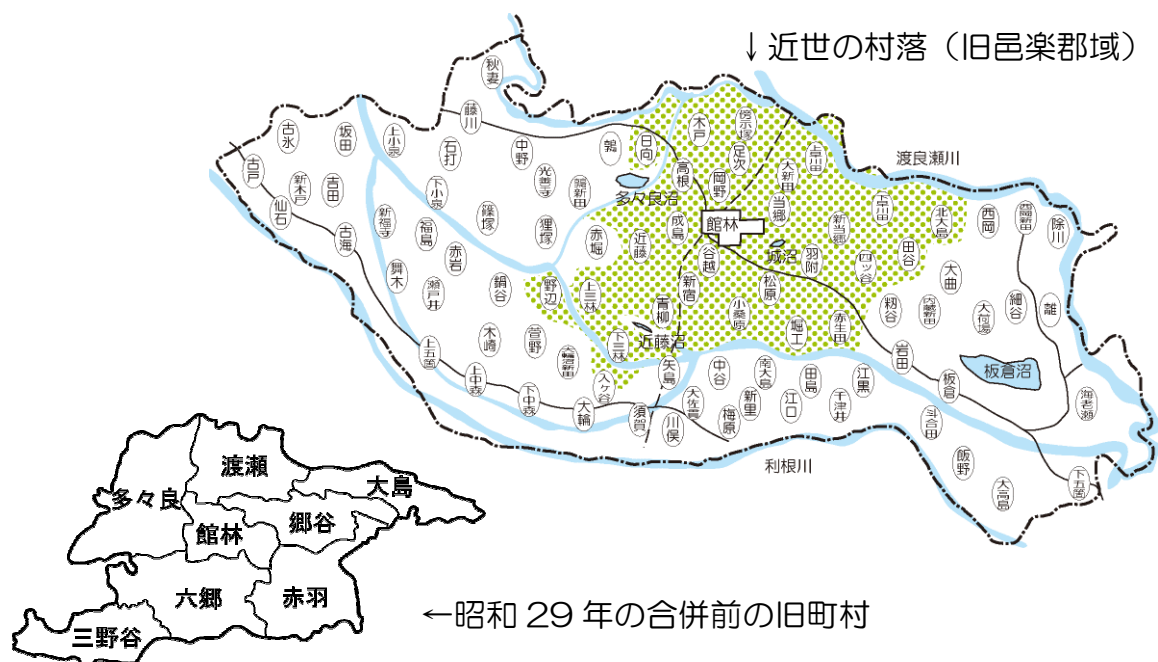


図2-3 近世集落と市制前町村の状況

2-4 土地利用関連の課題

○中心市街地の活性化の動きなどを考慮しながら、郊外地域の開発と合わせて、市全体として望ましい土地の利活用を考えていく必要があります。

本市では、昭和52年（1977年）に、「既に市街地になっている区域や計画的に市街地にしていく区域（市街化区域）」と「市街化を抑える区域（市街化調整区域）」の二つに区域区分^{（※4）}を行っています。人口の見通しや宅地と農地の混在状況などを勘案しながら、両地域のバランスがとれた計画的な土地利用を誘導する必要があります。

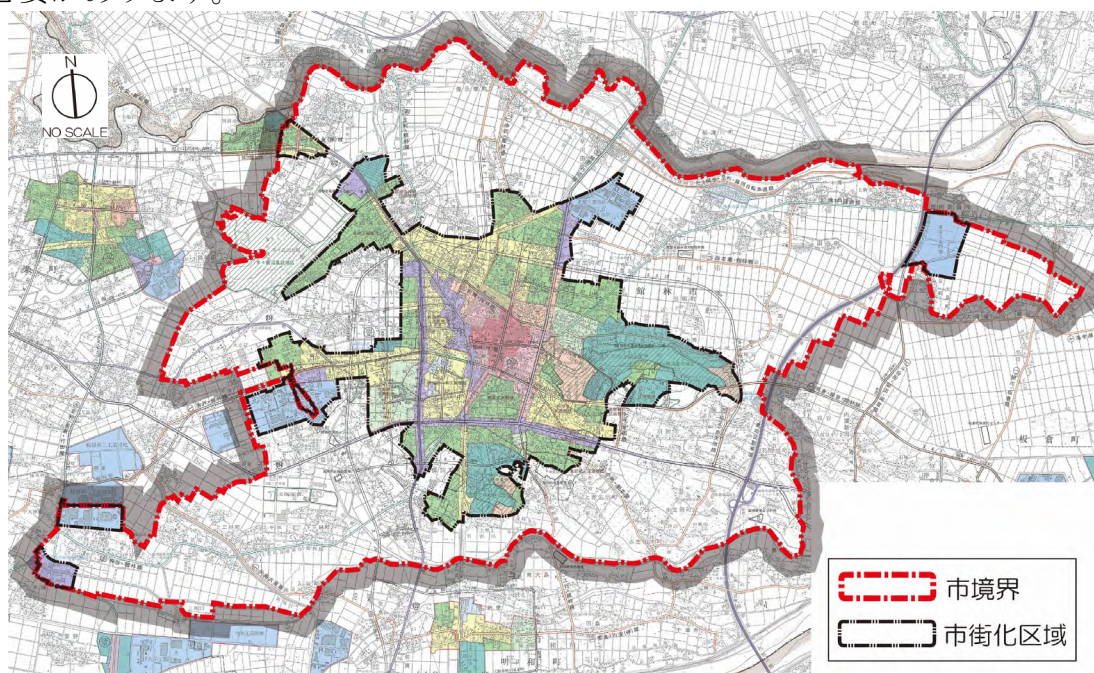


図2-4 館林都市計画図（平成15年）

本市の市街地は、城下町を継承した旧館林町を原形として、周辺部に広がる形で形成されました。館林駅の東側の一帯は近世城下町の伝統を引き継ぐ古くからの商店街ですが、「商業機能の低下」「未利用地の増加」「居住人口の減少」などの深刻な問題を抱えています。再生に向けたさまざまな取り組みが必要であり、都市計画分野においても各種制度を活用した支援を考えていく必要があります。

郊外地域の多くは市街化調整区域であり、その割合は市域の約70%を占めます。この地域には農地が広がっていますが、さまざまな理由から非農業的な活用の転換を希望する人もおり、優良農地^{（※5）}の保全のために計画的な土地利用の誘導が求められます。

また、区域区分以前の既存集落や住宅地が多数存在しており、居住環境と営農環境が調和した土地利用が課題となっています。

中心市街地では歩行空間や駐車機能の整備などの手法で再生を支援し、郊外地域では計画的な開発を進めるなど、両地域が適切に役割分担を果たすような都市づくりを行うことが求められます。各々の地域に適した土地利用の誘導を目指していくことが重要です。

市街化区域では、用途地域^(※6)の制度により、一定のルールに基づいて建物の建築などを制限しており、地域の特性に応じて用途の純化や適正な複合化を誘導していく必要があります。

その他、農地の計画的な転換、過小宅地の分譲の抑制、土地利用に応じた道路整備など、きめ細かい取り組みにより、望ましい土地利用の実現を図ることも重要です。

- 区域区分^(※4)： 都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分を定めることができます。このように区分することを区域区分といいますが、市街化区域と市街化調整区域の境界線を引くことから「線引き」とも呼ばれます。
- 優良農地^(※5)： 「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）に基づき作成する農業振興地域整備計画において、定められた農用地区域の呼称です。農用地区域は、今後おおむね 10 年以上にわたって農業上の利用を確保すべき土地について設定するもので、この農用地区域を対象として、農業政策基盤、農業近代化施設などの整備が計画的、集中的に実施されることになっています。
- 用途地域^(※6)： 用途地域は、土地利用計画の基本となるものであり、それぞれの地域に合わせ、お互いを守るべき最低限の土地利用規制を行うものです。

2-5 交通関連の課題

○都市としての利便性を高めるため、道路体系と公共交通機関の連携を総合的に図っていくことが求められます。

①道路網

本市の自動車保有率は、群馬県全体の状況と同様に全国的にみても高水準となっています。市内各所で交通渋滞を招き、「中心市街地の衰退」「都市環境の悪化」「交通事故の増加」などの要因となっていることから、各種の道路整備を体系的に進めていくために策定した、本市の総合的な交通体系の指針である「館林都市圏の交通基本計画^(※7)」を具体化していくことが必要です。

広域的観点からは、渡良瀬川の渡河部の交通容量を増強し、南北方向の交通体系を充実させることが求められます。

市域内の道路網については、「鉄道による分断要素の解消」「市街地における通過交通の抑制」「渋滞ボトルネック箇所の改善」などが重要であり、季節限定の課題としては「春季（ツツジの開花期）の交通混雑の解消」が挙げられます。

整備については、既存道路の有効活用を図りながら、計画的・段階的整備を行うとともに、歩行者や自転車の交通安全確保に留意することが求められます。特に高齢者や子供などの交通弱者の視点に立った配慮が重要です。

館林都市圏の交通
基本計画^(※7)：

館林都市圏（館林市、板倉町、明和町、千代田町、邑楽町）を対象に将来道路網の構築や個別交通施策などを検討した「館林都市圏総合交通体系調査」（平成 14・15年度）より、総合的な交通体系の指針として策定された計画です。

②公共交通

鉄道交通の利便性や快適性を高めるためには、駅までのアクセス（行きやすさ）改善、駅舎や駅前広場の機能強化、鉄道の運行本数の増発など、総合的な取り組みが求められます。

バス路線については、停留所の改善や運行の定時性の確保などの機能の充実が求められます。

交通結節点^(※8)である鉄道駅については、自動車・自転車・歩行者のアクセス（行きやすさ）の向上に寄与する施設の整備が求められます。主要な結節点である館林駅については、東西が分断されているため、連絡機能の導入などにより解消を図ることが重要です。

交通結節点^(※8)： 鉄道駅、インターチェンジ、鉄道・バスの乗り換えのための広場などのように交通動線が集中的に結節する場所のことです。

2-6 市民生活を支える各種施設関連の課題

○安全で快適な都市生活や機能的な都市活動、産業活動を行う上で必要となる施設については、その水準を高めていくことが求められています。

①公共・公益施設

市内には、行政施設、保健・医療・厚生・福祉施設、文化・交流施設、教育施設、公園・体育施設など、さまざまな公共・公益施設があります。市民ニーズに合わせて改善する一方で、必要に応じて、新設や統合、再配置を進めていくことが求められます。

既存の公共・公益施設は、1980年代以前に建設されたものが多く、本プランの目標年次までの間には、大規模な修繕や建替えが必要となります。

②上下水道

上水道はほぼ完全に普及しており、今後も安定的で安全な水供給を継続していくことが求められます。

河川や自然環境への負担軽減のため、生活廃水の処理施設の整備が求められます。

市街化区域内においては、下水道の事業認可区域内の普及率100%を目指し、整備を推進していくことが求められます。市街化調整区域においては、下水処理方法の検討が求められます。

雨水排水が既に整備されている箇所については、機能の向上が重要となります。

③公園・緑地

緑のオープンスペースについては、防災や環境向上の観点からも、保全と創出が望まれ、行政だけでなく、市民との協働で、総合的な保全と緑化の推進を図ることが重要です。

大規模な公園については、より特色のある整備を進めること、身近な公園は、日常生活の憩いとやすらぎの場としてスペースを確保することが求められます。

④住宅地・住宅関連

核家族化・単身化の進行とともに、持ち家比率の減少、借家比率の増加傾向がみられます。昭和時代後期に大量に建設された一戸建て住宅は子供の世代の世帯分離に伴い、世帯主の高齢化の進行や空き家の増加がみられます。こうした住宅問題は注意して見守る必要があります。

大都市部のような木造住宅の密集状況はみられませんが、各々の建物の耐震性・耐火性の向上に努めていくことは必要です。建て詰まり（建物が密集して建つこと）や低層住宅地での無秩序な高層化などについても、抑制していくことが求められます。

既成市街地の中に点在する用途地域に適合しない建築物については、適正な地域へ誘導を行い、用途純化を促進することにより、周辺環境との整合を図っていくことも考えられます。

2-7 産業構造面の課題

○計画的な農地転用や工場などの立地誘導、商業施設の計画的な配置、産業構造の変化に対応できる都市づくりを推進し、活性化を支援していくことが求められます。

農業については、従事者の減少により産業として支える基盤が弱くなってきています。食糧供給や生態系の保全など多様な役割を担う農地を経営の効率化に努めつつ、極力保全していくことが求められます。また、農地の宅地への転用については、計画的に行う必要があります。

工業については、工業団地などの造成により郊外への立地誘導に努めてきましたが、近年では進出が減少しています。今後も操業の維持や起業を支援する環境の確保が必要ですが、需要と供給のバランスを考慮した施策の展開が課題となります。また、住工混在については、住み分けが理想ですが、共存の観点から周辺環境との調和を検討することも必要となっています。

商業については、古くからの館林邑楽の中核となっていた館林駅東側地区が、郊外の商業施設の増加などにより、その機能の低下がみられます。中心市街地と郊外の商業施設の共存のため、経済の自由競争の原理に基づいた商業活動を尊重しつつも、施設の立地については計画的に規制・誘導していくことが求められます。

産業構造自体の変化も進行しているため、それらに柔軟に応えられるような都市づくりを工夫していくことも重要です。

2-8 観光資源の活用についての課題

○市の花である「つつじ」をはじめ、池沼をいかした公園などの観光・レクリエーション資源の更なる充実に努めることが求められます。

本市の観光資源の中心は、市の花である「つつじ」であり、国名勝「躑躅ヶ岡（県立つつじが岡公園内）」はその象徴的な場所になっています。他にも、池沼をいかした公園をはじめとして、さまざまな観光・レクリエーション資源が点在するものの、年間を通して集客力を持つものは、多くありません。

既存の観光資源については保全・充実・活用を図るとともに、観光・レクリエーション機能が市全体へ広がるような取り組みを進めることが求められます。

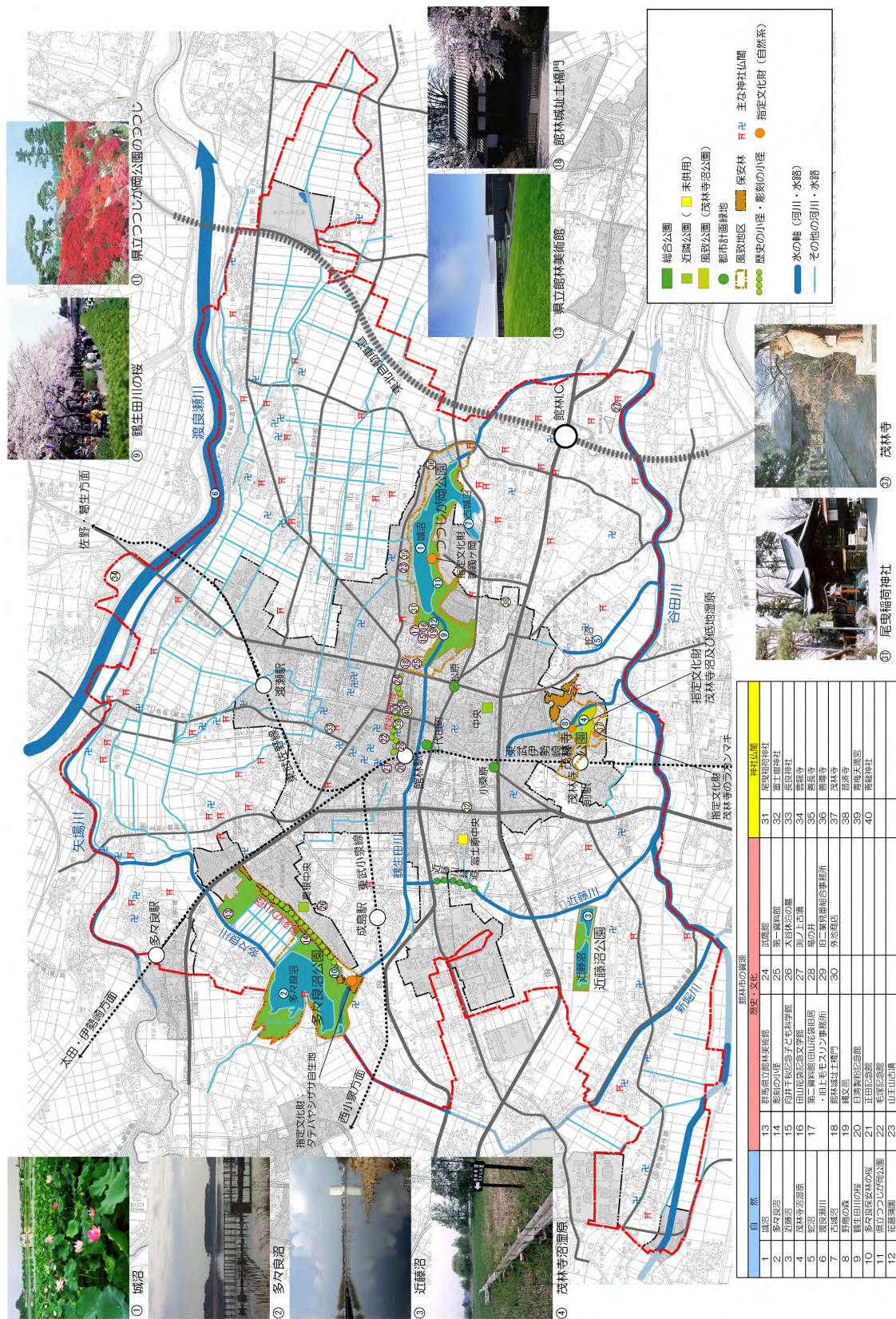


図 2-5 本市の主要な観光資源

2-9 防災関連の課題

○火災・地震・水害など、想定されるさまざまな災害に強い都市づくりが求められます。

都市基盤の整備が不十分なまま形成された市街地では、建物の耐火性・耐震性の向上や、緊急車両の進入路の確保などの整備を総合的に進めることが求められます。

本市は地形的に利根川・渡良瀬川という大河に挟まれた低地帯にあることから、根幹的な治水対策に加えて、日常的に起こり得る都市水害（浸水など）への対策を講じることが求められます。

頭首工整備をはじめとする各種の治水事業が進むうちに家屋への直接的な被害は小規模化していますが、市域には中小河川や水路が高密度に分布し、アスファルト舗装により土地の雨水浸透能力が低くなっていることから、台風や集中豪雨による水害への対応は特に必要です。

市内に46箇所指定されている避難場所^(※9)については、安全性の向上と、その場所に至る経路の確保が重要です。

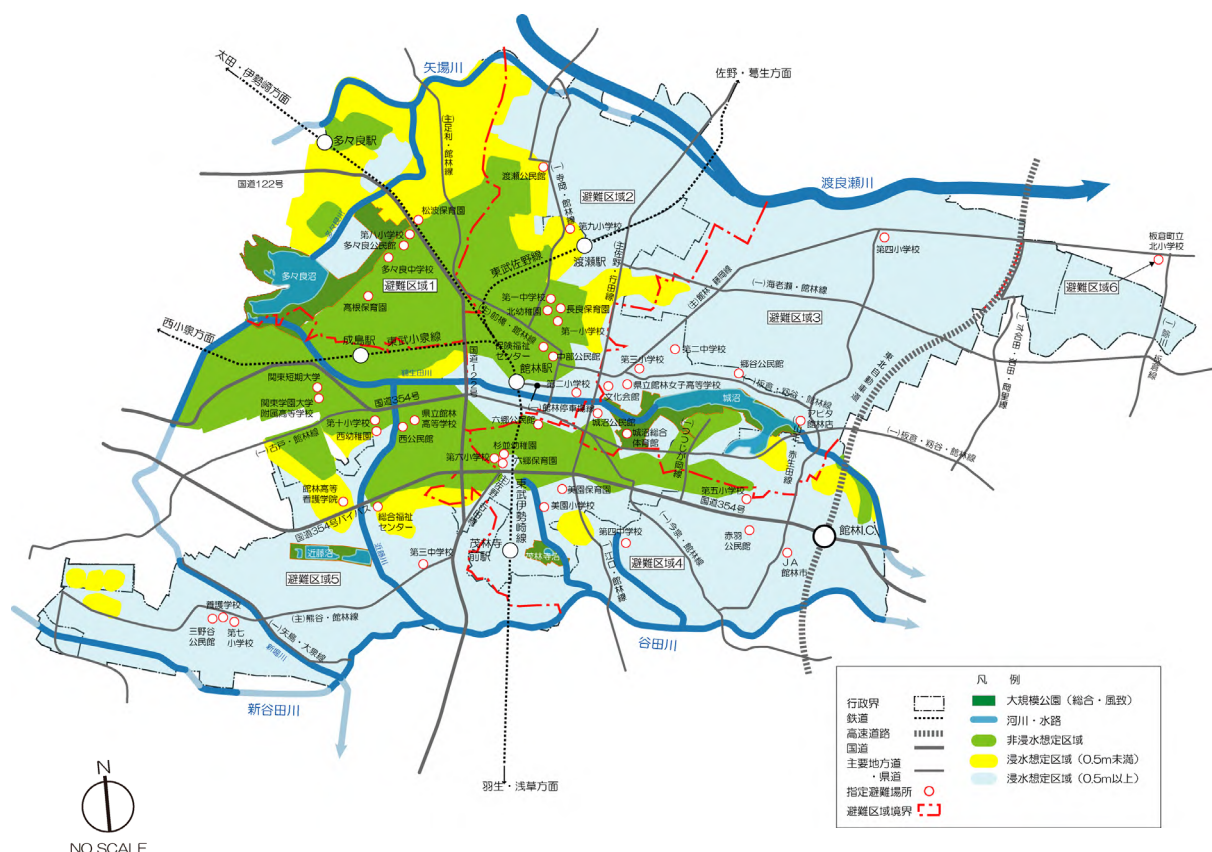


図2-6 浸水想定区域と指定避難場所

* 浸水想定区域については「国土交通省 関東地方整備局 浸水想定区域図」に基づき作成

指定避難場所^(※9)： 小中高等学校や1ha以上の公園、コミュニティセンターなど、地震などの災害が発生した場合に身の安全を守る場所として市が指定する場所です。

2-10 時代潮流に対応する課題

○多様な社会ニーズに応える都市づくりの推進が求められます。

近年、全国の大都市近郊では、都市化社会から都市型社会へ^(※10)移行を目指した都市づくりが進められているということも踏まえ、本市にあっては、都市基盤の整備を計画的に進めるとともに、地域資源をいかした個性的で魅力ある都市づくりを推進する必要があります。

都市づくりは、居住環境の保全と改善、文化の継承、産業活性化の支援、防災性の向上など、多様な社会ニーズに応えることに加え、福祉や生涯学習などの諸分野の問題も視野に入れて進めていくことが求められます。

身近な生活環境の改善にとどまらず、都市づくり全体に対する市民の関心の高まりを踏まえ、市民主体の都市づくりへの取り組みが図られるよう、協働のための体制づくりの確立も重要です。

高齢化の進行を念頭に置き、交通バリアフリー法に基づく施設整備やユニバーサルデザイン^(※11)の視点に立った都市整備や居住環境の改善を進める必要があります。

施設整備だけでなく、整備された施設の運営や利用者の利便性の向上というようなソフト施策を講じることも重要です。

都市化社会から都市型社会へ^(※10)：

「都市化社会」とは、新市街地の形成を中心とする都市づくりを目標とした社会のことを示し、「都市型社会」とは、既成市街地の再整備に軸足を置く都市づくりを目標とする社会のことを示しています。平成12年の都市計画法改正は、都市化から都市型への移行を目指したものとなっています。

ユニバーサルデザイン^(※11)：

高齢者や障害者、子どもなどの全ての人が不自由なく利用できるように、製品や建物、空間をデザインすることです。