

# 第1章

## 高崎市の現況と 都市づくりの主要課題

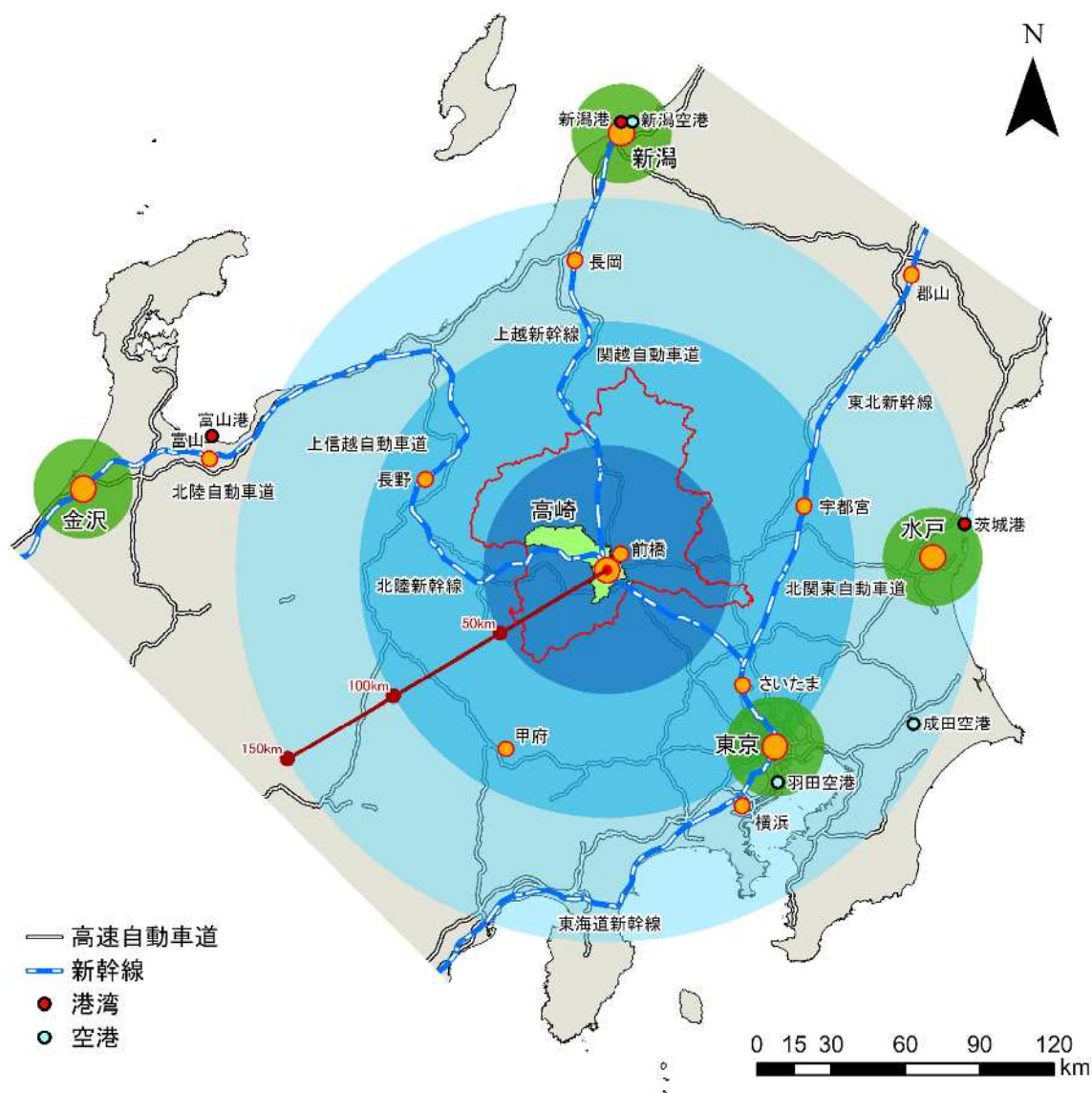
# 第1章 高崎市の現況と都市づくりの主要課題

## 1-1 位置・地勢

本市は群馬県の中西部、日本列島のほぼ中央に位置しています。市域の南東部には、都市化が進む中心市街地があり、上越新幹線、北陸新幹線、関越自動車道、北関東自動車道、上信越自動車道といった高速交通網が集中する交通拠点性を有しています。また、北西部には榛名山を擁した自然豊かな農山村地域が広がっており、多様な環境を有した都市です。

100km 圏内には東京都、さいたま市、宇都宮市、長野市があり、150km 圏内には水戸市、茨城港、成田空港、羽田空港が立地しています。さらに、その外円には国際拠点港湾や拠点空港を有する新潟市と、友好交流都市である金沢市があります。本市は、これらの都市や港湾、空港へ、新幹線、高速自動車道などを介して効率的なアクセスが可能な位置にあります。

### ■ 高崎市の位置



## 1-2 高崎市の歴史

### (1) 城下町の歴史

「高崎」の歴史は、慶長3年（1598年）、徳川四天王の一人、井伊直政が交通の要衝であった和田の地に箕輪から城を移し、地名を高崎と改め、城下町が成長したことが始まりとなります。その後、中山道が整備され、幕末期には絹や生糸貿易が活況となります。明治になると、県下初の英学校が開かれ国際交流が始まるとともに、上野・高崎間の鉄道開通により近代的な交通拠点都市として、さらに県都、軍都としての歴史を経て産業都市として現在に至っています。

■ 高崎城址



■ 箕輪城跡



### (2) 高崎市の成立と合併

本市は、明治33年（1900年）4月に市制を施行し誕生しました。その後、昭和40年（1965年）までに周辺14町村と合併し市域を拡大しました。平成18年（2006年）には倉渕村・箕郷町・群馬町・新町・榛名町と合併し、平成21年（2009年）には吉井町と合併して今日の高崎市に至っています。

### (3) 近年のまちづくりの経緯

| 年月 |     |     |     | 出来事                          |
|----|-----|-----|-----|------------------------------|
| 平成 | 23年 | 3月  | 4日  | 高崎市都市計画マスタープラン改定             |
|    |     | 3月  | 19日 | 北関東自動車道全線開通                  |
|    |     | 4月  | 1日  | 中核市移行・屋外広告物規制開始              |
|    | 26年 | 2月  | 22日 | 高崎玉村スマートインターチェンジ（SIC）開通      |
|    |     | 6月  | 6日  | 高崎玉村スマートインターチェンジ周辺地区 市街化区域編入 |
|    |     | 8月  | 31日 | 東毛広域幹線道路 全線供用開始              |
|    |     | 12月 | 22日 | 上信電鉄上信線 佐野のわたし駅開業            |
|    | 31年 | 1月  | 8日  | 高崎市総合卸売市場周辺地区 市街化区域編入        |
| 令和 | 元年  | 6月  | 1日  | 浜川運動公園内ソフトボール場供用開始           |
|    | 2年  | 3月  | 31日 | 高崎市立地適正化計画策定                 |
|    |     | 7月  | 11日 | 浜川運動公園内テニスコート供用開始            |
|    |     | 11月 | 20日 | 高崎複合産業団地（西）地区 市街化区域編入        |
|    | 7年  | 3月  | 31日 | 高崎市都市計画マスタープラン・高崎市立地適正化計画改定  |

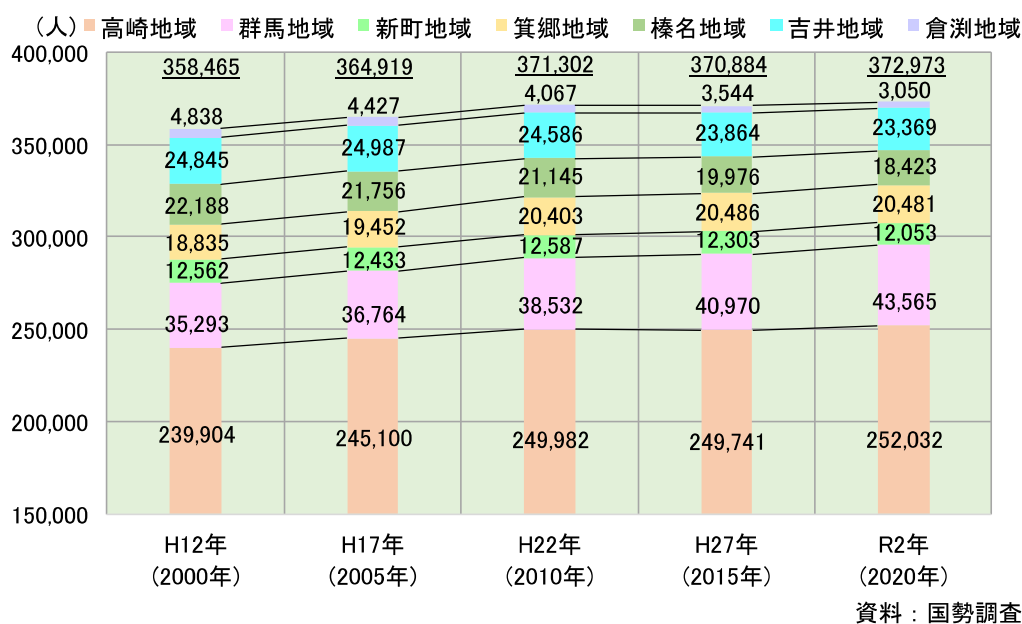
## 1-3 高崎市の現況

### (1) 人口

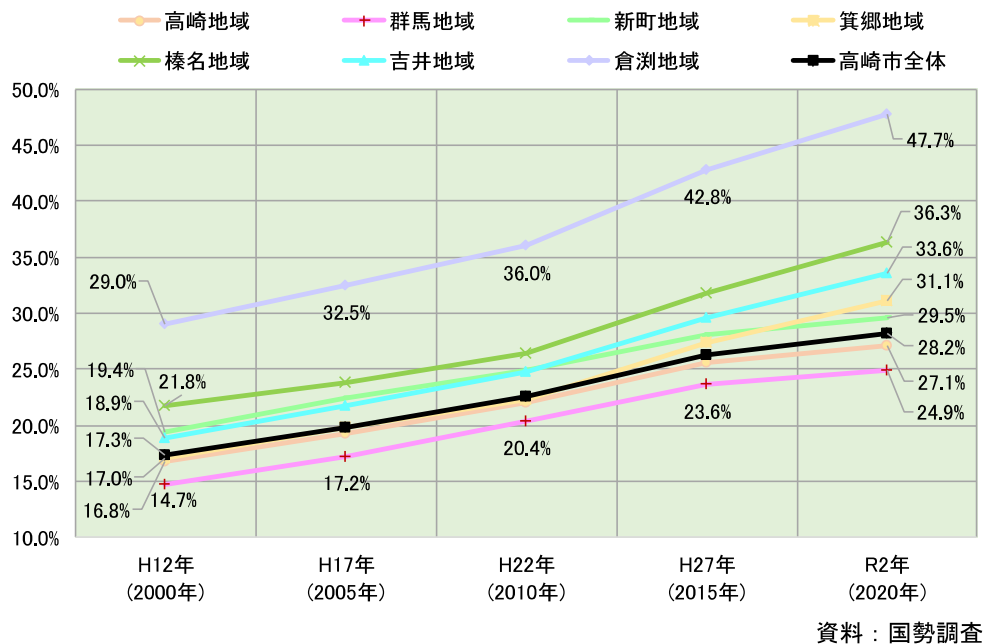
本市の人口は、令和2年（2020年）時点で372,973人となっており、転入者が転出者を上回る、いわゆる「社会増」の状態を維持しています。このため、全国の地方都市に見られるような人口減少には至っていません。地域別に見ると、倉渚地域や榛名地域といった中山間地の人口減少が見られる一方で、高崎地域、群馬地域では人口増加が見られます。

また、65歳以上の高齢者の人口割合である高齢化率は、年々増加傾向にあり、令和2年（2020年）時点で市全体では28.2%（日本の高齢化率28.6%）となっています。地域別では、倉渚地域が最も高く、47.7%となっています。

#### ■ 地域別人口の推移



#### ■ 地域別高齢化率の推移



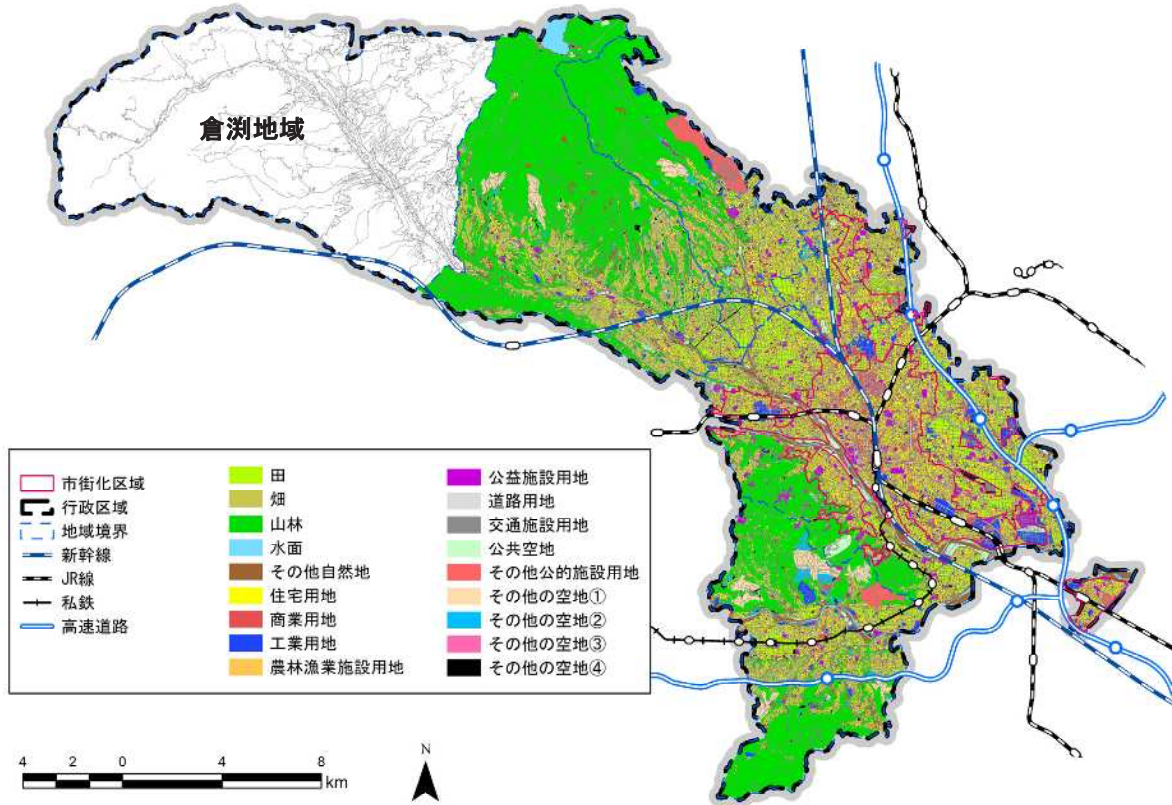


(2) 土地利用

1) 土地利用現況

倉淵地域以外の本市の土地利用は、山林が 34.4%と最も多く、次いで住宅用地が 14.6%を占めています。市街化区域内では、住宅用地が 42.5%を占めており、農地（田・畑）が 5.5%、山林が 0.9%、水面が 0.7%、その他の自然地が 1.4%となっています。

■ 土地利用現況図

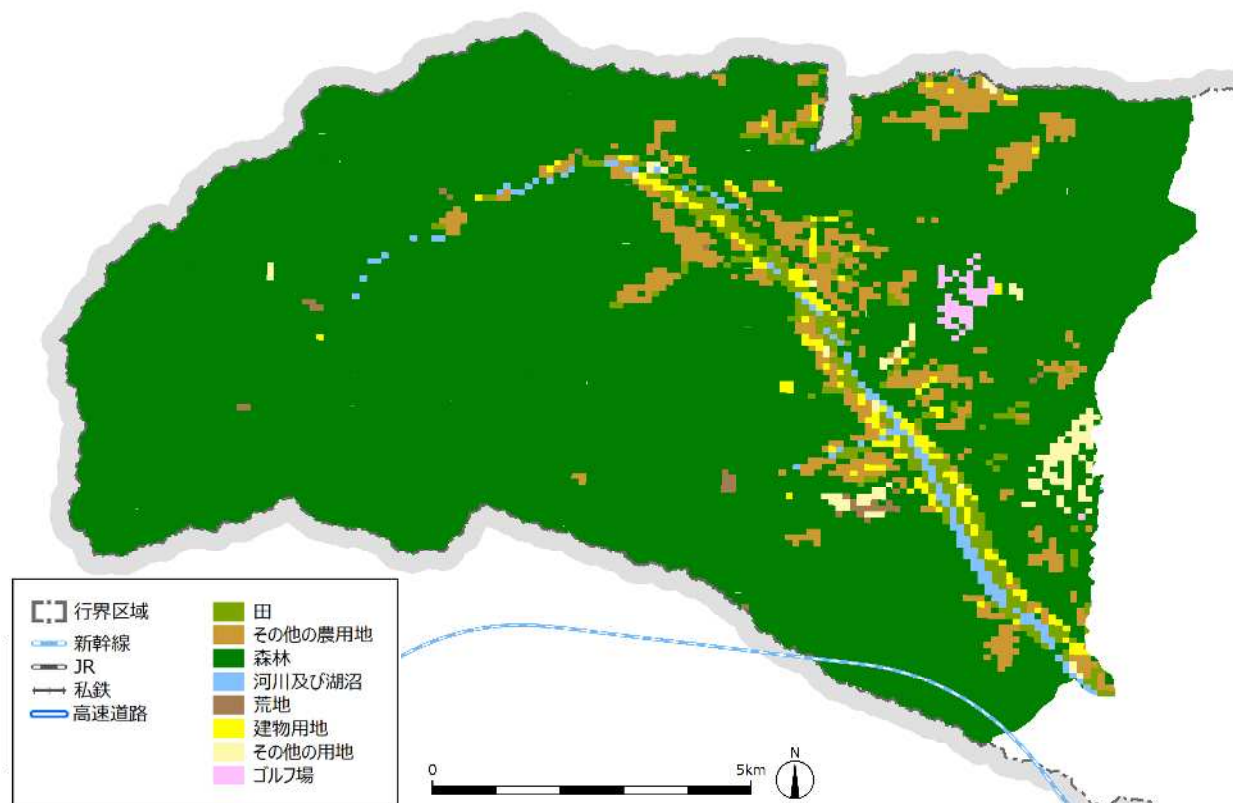


※倉淵地域は都市計画区域外のため、都市計画基礎調査の対象外です。  
資料：都市計画基礎調査 (R3)

■ 土地利用現況の割合

|           |           | 高崎市<br>(倉淵地域を除く) |        | 市街化区域   |        |
|-----------|-----------|------------------|--------|---------|--------|
|           |           | 面積 (ha)          | 割合     | 面積 (ha) | 割合     |
| 農地        | 田         | 2,445.8          | 7.4%   | 63.0    | 1.2%   |
|           | 畑         | 4,453.7          | 13.4%  | 224.6   | 4.3%   |
|           | 小計        | 6,899.5          | 20.8%  | 287.6   | 5.5%   |
| 山林        |           | 11,410.2         | 34.4%  | 46.4    | 0.9%   |
| 水面        |           | 571.5            | 1.7%   | 38.6    | 0.7%   |
| その他自然地    |           | 1,698.2          | 5.1%   | 70.9    | 1.4%   |
| 住宅用地      |           | 4,845.4          | 14.6%  | 2,210.6 | 42.5%  |
| 商業用地      |           | 795.7            | 2.4%   | 476.5   | 9.2%   |
| 工業用地      |           | 776.5            | 2.3%   | 391.9   | 7.5%   |
| 農林漁業施設用地  |           | 91.1             | 0.3%   | 1.2     | 0.1%   |
| 公益施設用地    |           | 1,027.7          | 3.1%   | 359.6   | 6.9%   |
| 道路用地      |           | 2,485.8          | 7.5%   | 827.7   | 15.9%  |
| 交通施設用地    |           | 235.7            | 0.7%   | 131.4   | 2.5%   |
| 公共空地      |           | 479.3            | 1.4%   | 94.7    | 1.8%   |
| その他公的施設用地 |           | 396.3            | 1.2%   | 19.4    | 0.4%   |
| その他の空地    | ① ゴルフ場    | 545.9            | 1.6%   | 0.0     | 0.0%   |
|           | ② 太陽光発電施設 | 316.1            | 1.0%   | 6.1     | 0.1%   |
|           | ③ 平面駐車場   | 263.0            | 0.8%   | 150.9   | 2.9%   |
|           | ④ ①～③以外   | 377.1            | 1.1%   | 89.5    | 1.7%   |
| 合計        |           | 33,215.0         | 100.0% | 5,203.0 | 100.0% |

■ 土地利用現況図（倉渚地域）

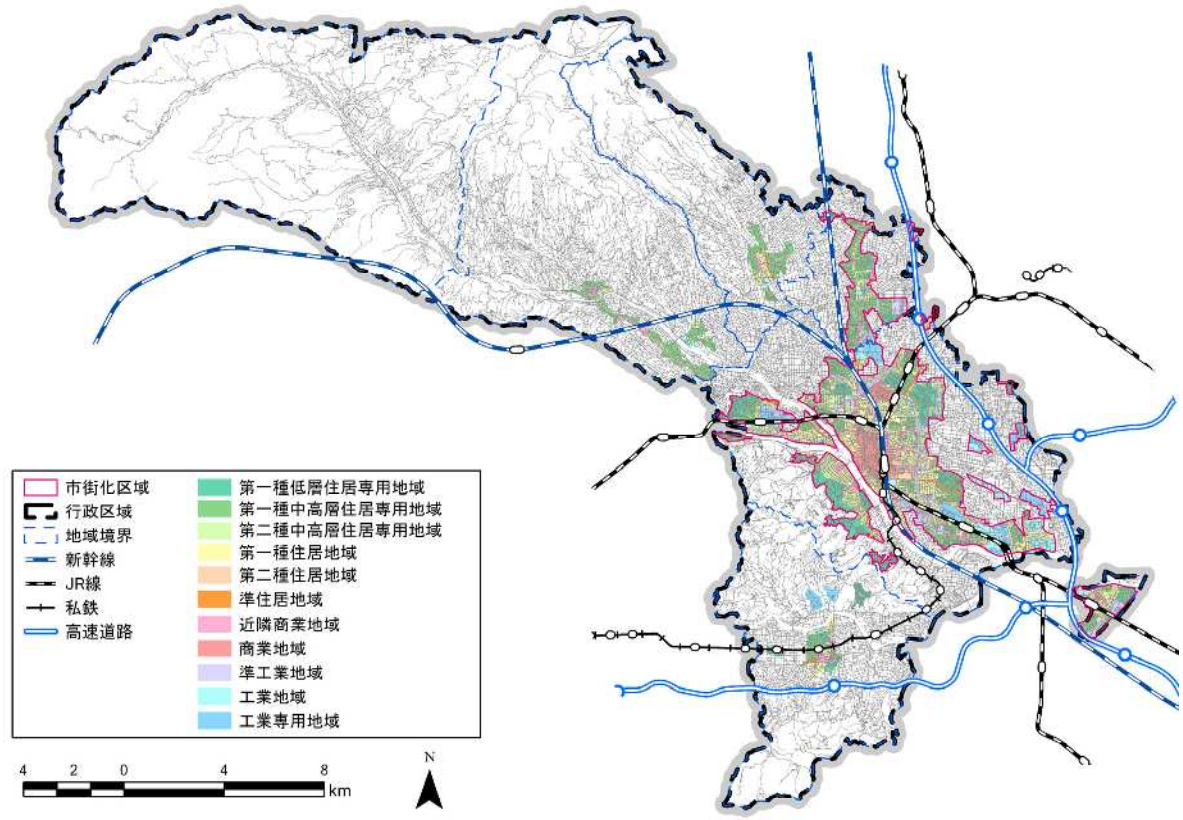


※国土数値情報の土地利用細分メッシュ（100m）データを用いて作成しています。  
資料：国土数値情報（令和3年度）

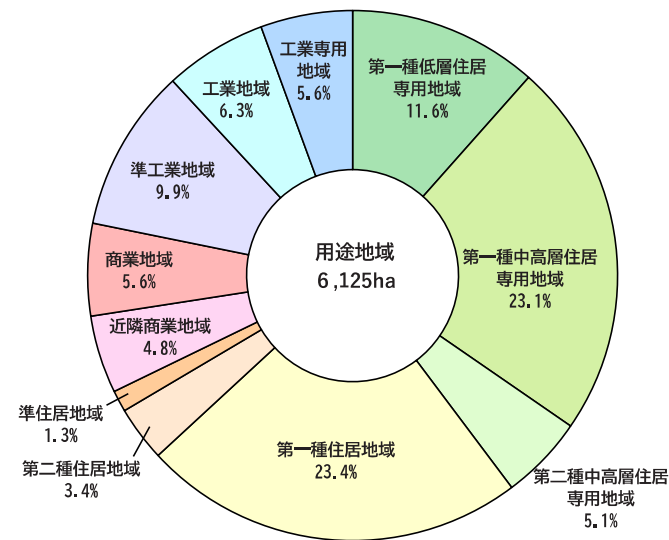
2) 土地利用規制

本市の用途地域の構成をみると、住居系用途地域が 67.9%を占めており、特に第一種住居地域は 23.4%、第一種中高層住居専用地域は 23.1%と、多くを占めています。商業系用途地域（近隣商業地域、商業地域）は 10.4%、工業系用途地域（準工業地域、工業地域、工業専用地域）は 21.8%を占めています。

■ 用途地域図



■ 用途地域の割合



| 種類           | 合計         |        |
|--------------|------------|--------|
|              | 面積<br>(ha) | 構成比    |
| 第一種低層住居専用地域  | 708        | 11.6%  |
| 第一種中高層住居専用地域 | 1,412      | 23.1%  |
| 第二種中高層住居専用地域 | 314        | 5.1%   |
| 第一種住居地域      | 1,433      | 23.4%  |
| 第二種住居地域      | 206        | 3.4%   |
| 準住居地域        | 80         | 1.3%   |
| 近隣商業地域       | 291        | 4.7%   |
| 商業地域         | 345        | 5.6%   |
| 準工業地域        | 609        | 9.9%   |
| 工業地域         | 383        | 6.3%   |
| 工業専用地域       | 344        | 5.6%   |
| 合計           | 6,125      | 100.0% |

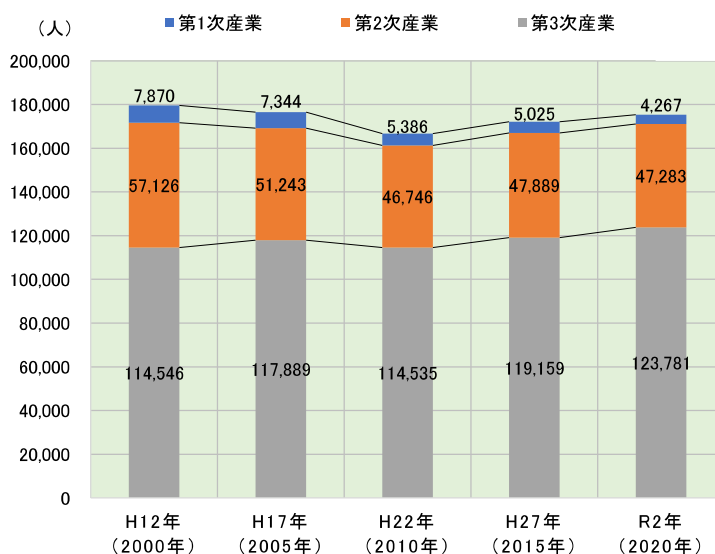
### (3) 産業の集積と動向

#### 1) 産業別就業者数の推移

本市の産業別就業者数は、第3次産業が最も多く、次いで第2次産業、そして第1次産業の順番となっています。このうち、第1次産業は減少が続いており、令和2年（2020年）には4,267人まで減少しました。一方、第2次産業も減少が続いていましたが、平成22年（2010年）から概ね横ばいとなり、令和2年（2020年）は47,283人となりました。第3次産業は上昇傾向にあり、令和2年（2020年）の就業者数は123,781人となりました。

群馬県内と比較した産業分類別就業者数の特化係数をみると、本市は情報通信業や不動産業・物品賃貸業、学術研究、専門・技術サービス業が特徴的な産業となっています。

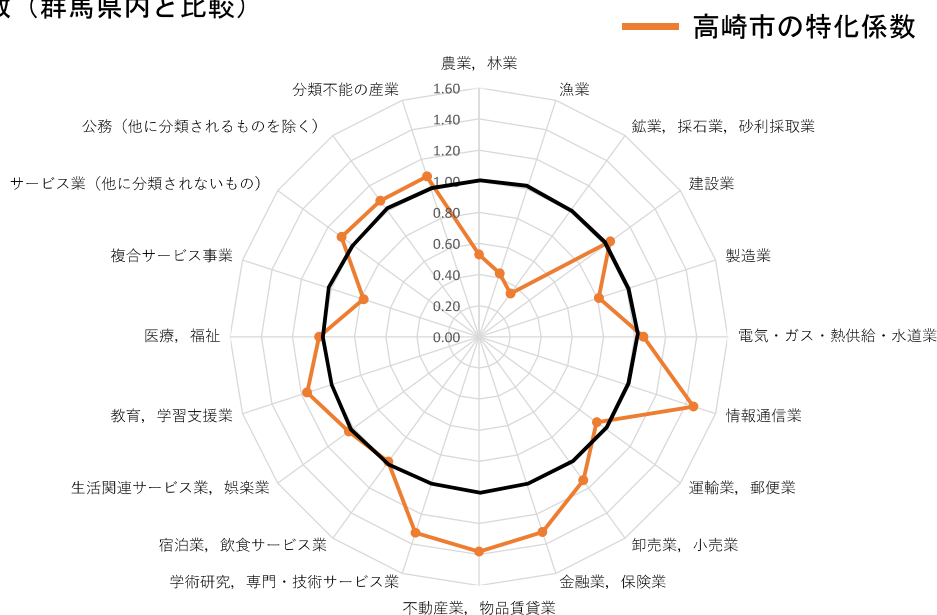
#### ■ 産業別就業者数の推移



資料：国勢調査

※第1次産業：農業・林業・漁業／第2次産業：製造業・建設業・鉱業／第3次産業：第1・2次以外の産業

#### ■ 特化係数（群馬県内と比較）



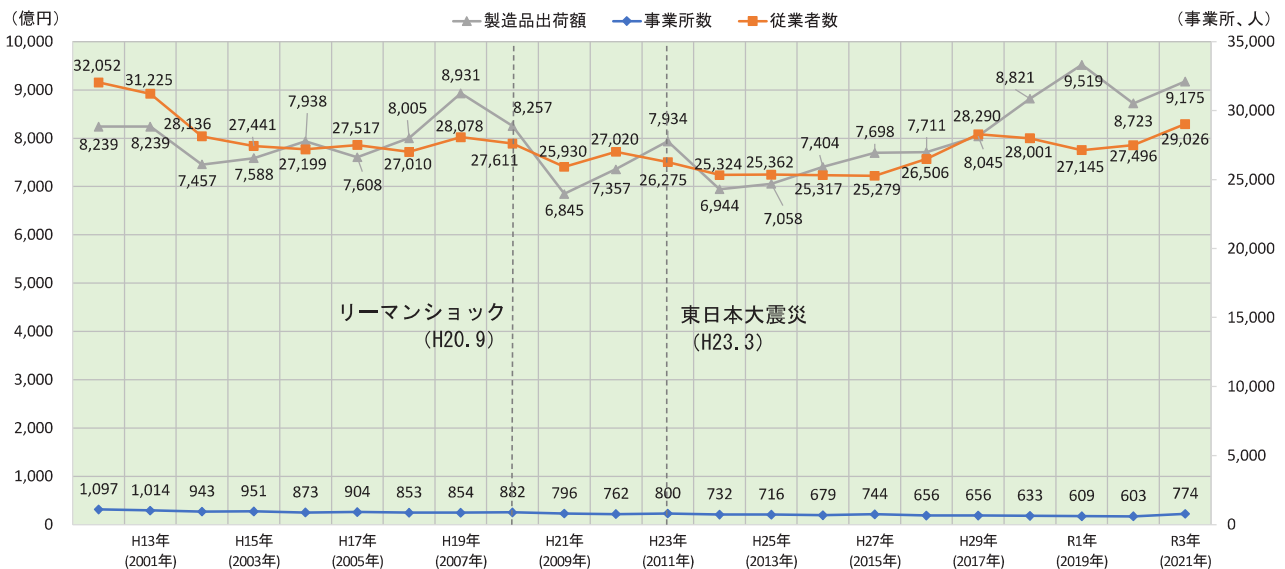
※特化係数 産業構造がどの分野に偏っているか表すもので、群馬県と比較し1を超えている項目は、高崎市の特徴的な産業です。



## 2) 工業

製造品出荷額等は、平成 20 年（2008 年）のリーマンショックと平成 23 年（2011 年）の東日本大震災以降に大幅な減少がありましたが、平成 25 年（2013 年）以降は増加傾向が続いており、令和 3 年（2021 年）には 9,175 億円になりました。事業所数は年々減少傾向にありますが、令和 3 年（2021 年）は増加に転じ、774 か所の事業所数となりました。従業者数は、平成 28 年（2016 年）から増加傾向に転じ、令和 3 年（2021 年）には 29,026 人となりました。

### ■ 工業の動向



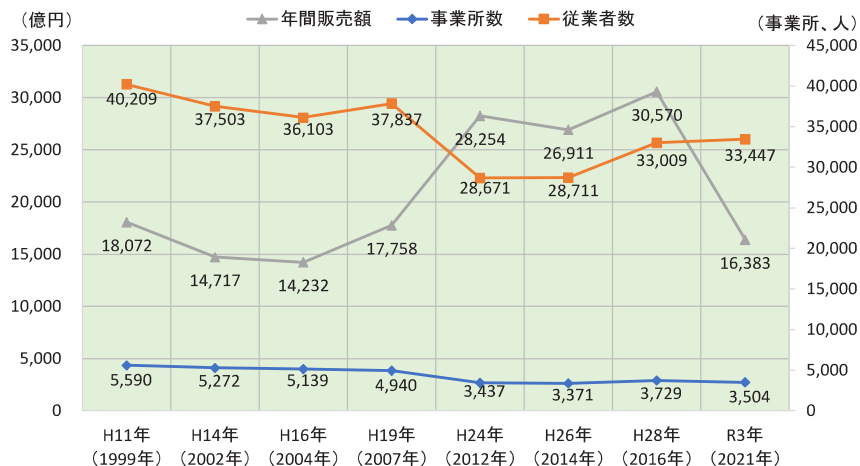
資料：工業統計調査、経済センサス、経済構造実態調査

## 3) 商業

事業所数は長期的な減少傾向が続いており、年間商品販売額は平成 28 年（2016 年）をピークに大幅な減少に転じています。令和 3 年（2021 年）の減少は、新型コロナウイルス感染症の拡大が影響していると考えられます。

従業者数については、平成 24 年（2012 年）に大幅な減少となりましたが、平成 26 年（2014 年）以降は増加傾向に転じています。

### ■ 商業の動向



資料：商業統計調査、経済センサス

## (4) 道路・公共交通

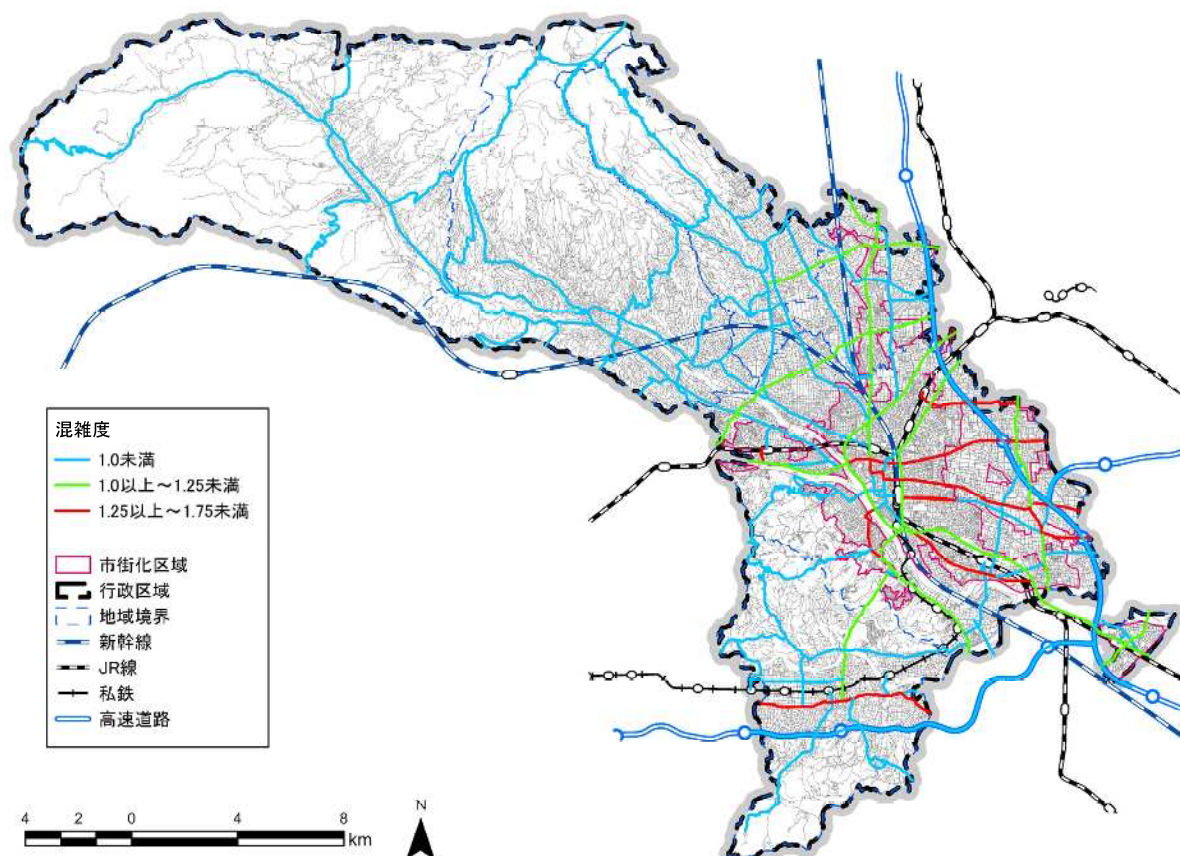
### 1) 主な幹線道路

本市には、関越自動車道、北関東自動車道、上信越自動車道の高速道路が通り、一般道では、新潟と東京を結ぶ国道 17 号、長野方面へ連絡する国道 18 号、茨城方面へ連絡する国道 354 号が主な幹線道路となります。

市街地を通過する和田多中倉賀野線等、一部区間では混雑度※1.25 以上となっており、交通混雑が発生しています。なお、市内において混雑度 1.75 以上の場所はありません。

※混雑度は、交通調査基本区間の交通容量に対する交通量の比を示します。

#### ■ 道路の混雑度



資料：R3 交通センサス

#### ■ 混雑度の解釈

| 混雑度          | 交通状況の推定                                                                                           |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.0 未満       | 飽和時間 0。昼間 12 時間を通して道路が混雑することなく、円滑に走行できる。渋滞やそれに伴う極端な遅れはほとんどない。                                     |
| 1.0～1.25 未満  | 飽和時間はほとんどの区間で 1～2 時間以下。<br>昼間 12 時間のうち道路が混雑する可能性のある時間帯が 1～2 時間（ピーク時間）ある。何時間も混雑が連続するという可能性は非常に小さい。 |
| 1.25～1.75 未満 | 飽和時間は 0～12。<br>ピーク時間はもとより、ピーク時間を中心として混雑する時間帯が加速度的に増加する可能性の高い状態。ピーク時のみの混雑から日中の連続的混雑への過度状態と考えられる。   |
| 1.75 以上      | 飽和時間 0 がほとんどなくなる。慢性的混雑状態を呈する。                                                                     |

資料：道路の交通容量

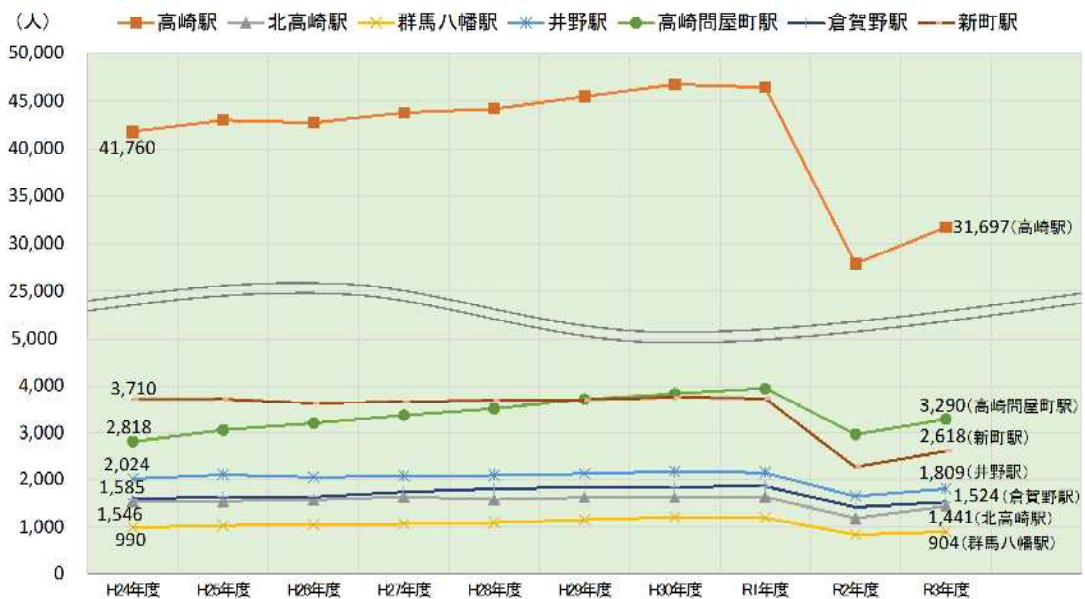
## 2) 鉄道

市内には、JR と上信電鉄の2つの鉄道があり、JR は市内に7 駅、上信電鉄は10 駅設置されています。

ターミナル駅である高崎駅は、在来線に加え新幹線（上越新幹線、北陸新幹線）の停車駅となっているため、乗車人員が群馬県内で最も多く、次点の前橋駅（7,901 人（令和3 年度））と比較して約4 倍の差があります。

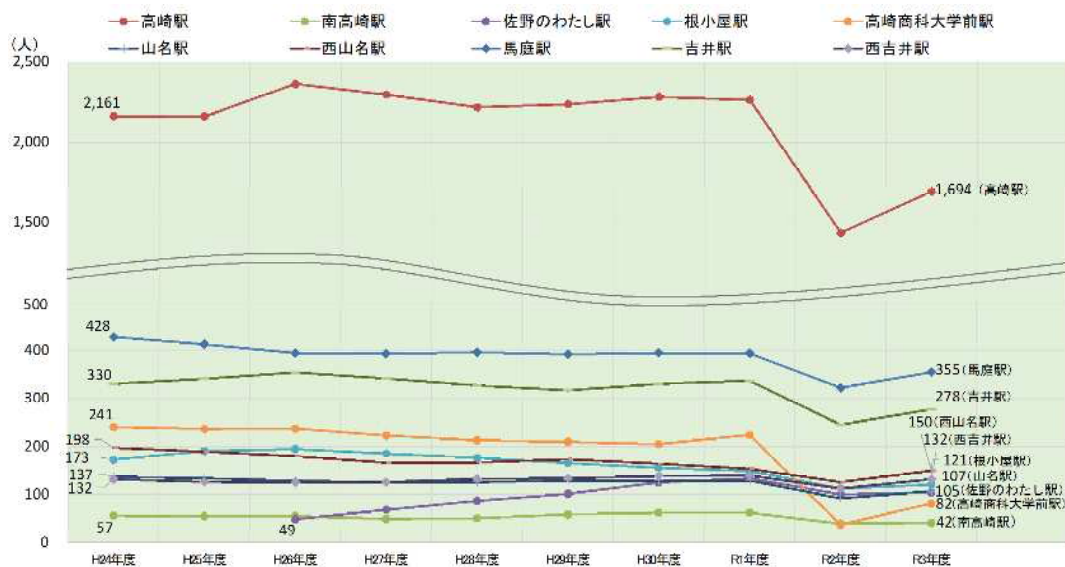
1 日平均の乗車人員は、全体的に平成 24 年度から令和元年度にかけて増加傾向にありましたが、令和2 年度においては乗車人員が減少しています。これは、新型コロナウイルス感染症の拡大が影響していると考えられますが、徐々に回復傾向にあります。

### ■ 1 日平均鉄道乗車人員の推移（JR）



資料：高崎市の統計・JR ホームページ

### ■ 1 日平均鉄道乗車人員の推移（上信電鉄）



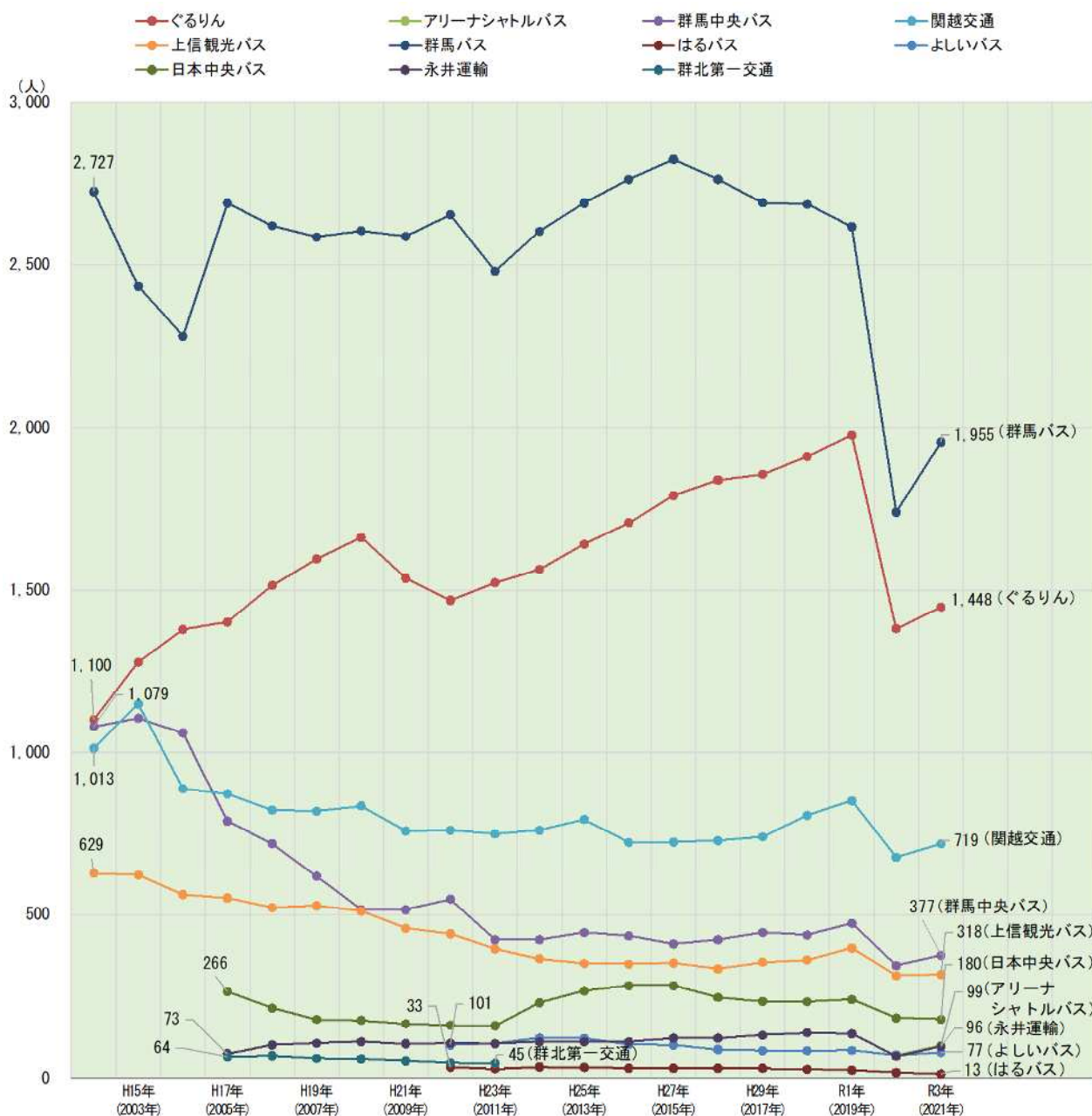
資料：高崎市の統計

### 3) バス・タクシー

市内のバスは、複数の事業者により運行されています。全体的に令和元年（2019年）以降、新型コロナウイルス感染症の拡大の影響により、利用者数が減少しています。令和元年（2019年）以前は、市内循環バス「ぐるりん」の利用者数が増加傾向にあったものの、それ以外のバス利用者数は、横ばいもしくは減少傾向となっています。

本市では、高崎駅西口から中央銀座アーケードを中心とした中心市街地への移動手段として、「お店ぐるりんタクシー」の運行事業を実施しています。また、高齢者や障がい者の生活の足を確保することを目的とした「おとしよりぐるりんタクシー」の運行事業を実施し、高齢者の介護予防や運転免許証自主返納者の移動支援にもつなげています。

#### ■ 1日平均バス利用者の推移



資料：高崎市の統計



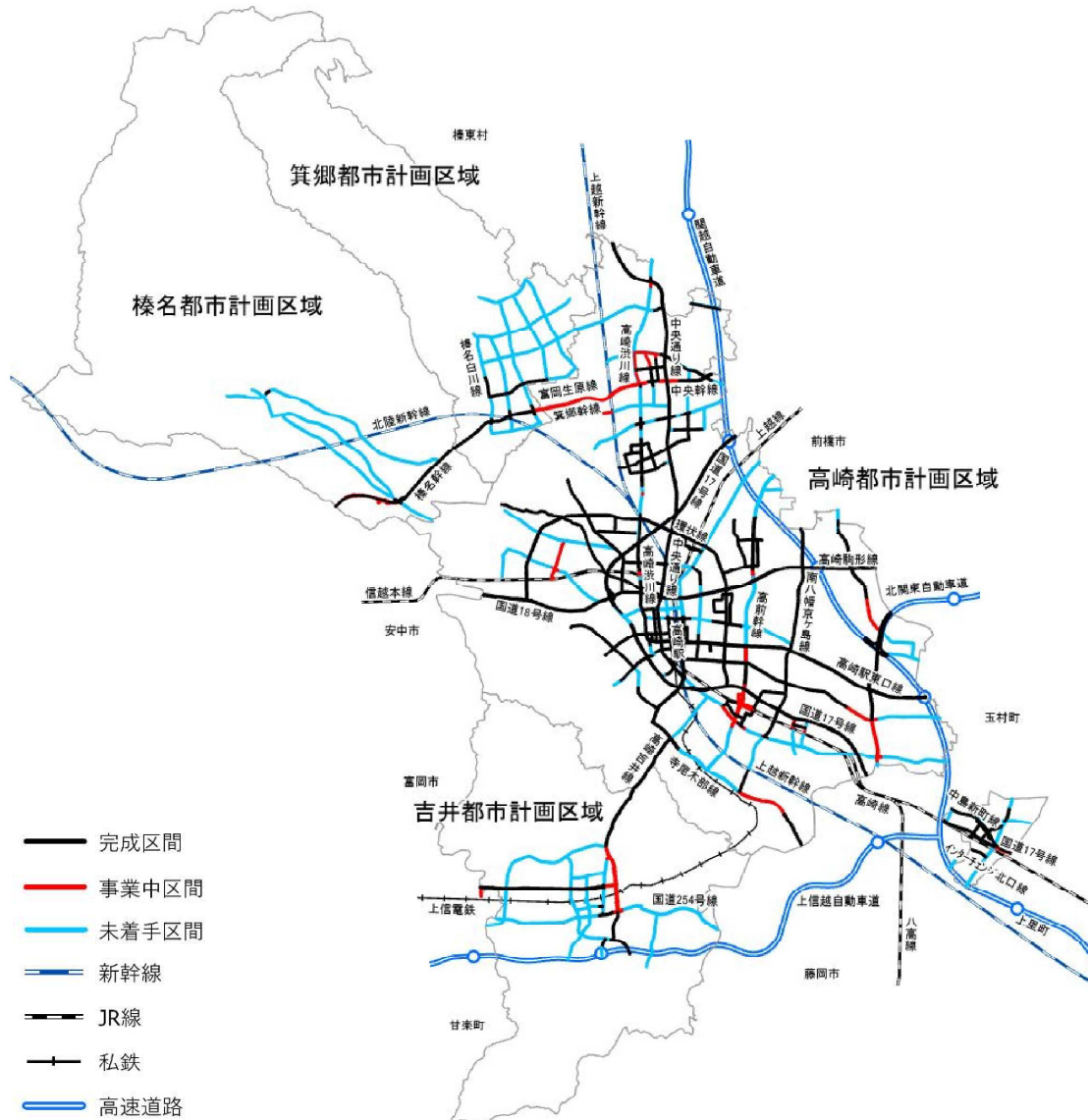
## (5) 都市基盤整備状況

### 1) 都市計画道路

本市の都市計画道路は、132 路線、総延長 314.52km が都市計画決定されており、令和 6 年（2024 年）3 月末現在、整備済延長は 160.06km（整備率 50.9%）となっています。

都市計画区域の中では、高崎が比較的整備が進んでいますが、箕郷、榛名、吉井の整備率は高崎と比べて進んでいない状況にあります。

#### ■ 都市計画道路の整備状況



### 2) 都市計画公園

本市の都市計画公園は、120 か所、総面積 386.02ha が都市計画決定されており、令和 6 年（2024 年）3 月末現在で供用を開始している公園は 115 か所、面積は 276.61ha となっています。

都市計画区域の中では、新町、榛名が整備率 100%となっていますが、群馬、吉井の整備率は約 90%、高崎、箕郷の整備率は約 70%となっています。

## (6) 景観

本市には、自然や歴史に紡がれてきた高崎らしさの現れた景観が多くあります。これらの景観は、高崎の歴史を伝えるだけでなく、まちに対する愛着や誇り、まちの賑わいや魅力、身近な生活環境などと大きく関わっており、次の世代へ引き継いでいくために、平成 21 年（2009 年）に「高崎市景観計画」を策定しました。

この計画では、景観に大きな影響を与える一定規模以上の行為（建築物や工作物の設置など）に対し、遵守すべき景観形成基準及び色彩に関する客観的な基準として景観色彩ガイドラインを用途地域ごとに定めており、届出制度による景観誘導を行っています。

また、景観の重要な要素である屋外広告物については、平成 23 年（2011 年）より高崎市屋外広告物条例に基づく設置や表示に関する規制・誘導を行うことで街並み景観の向上に努めています。

さらに、本市の景観形成に重要な役割を果たしている建造物で、景観法に基づき指定された景観重要建造物や、地域の歴史的な景観をつくり上げた建造物で景観条例に基づき登録・認定された歴史的景観建造物について、保全・活用を図るための支援をしています。

### ■ 景観重要建造物



旧井上房一郎邸



群馬音楽センター



公益財団法人山田文庫

### ■ 歴史的景観建造物



宮元町



倉賀野町



引間町



新町



箕郷町善地



本郷町



吉井町黒熊



倉賀野町川浦

## (7) 災害

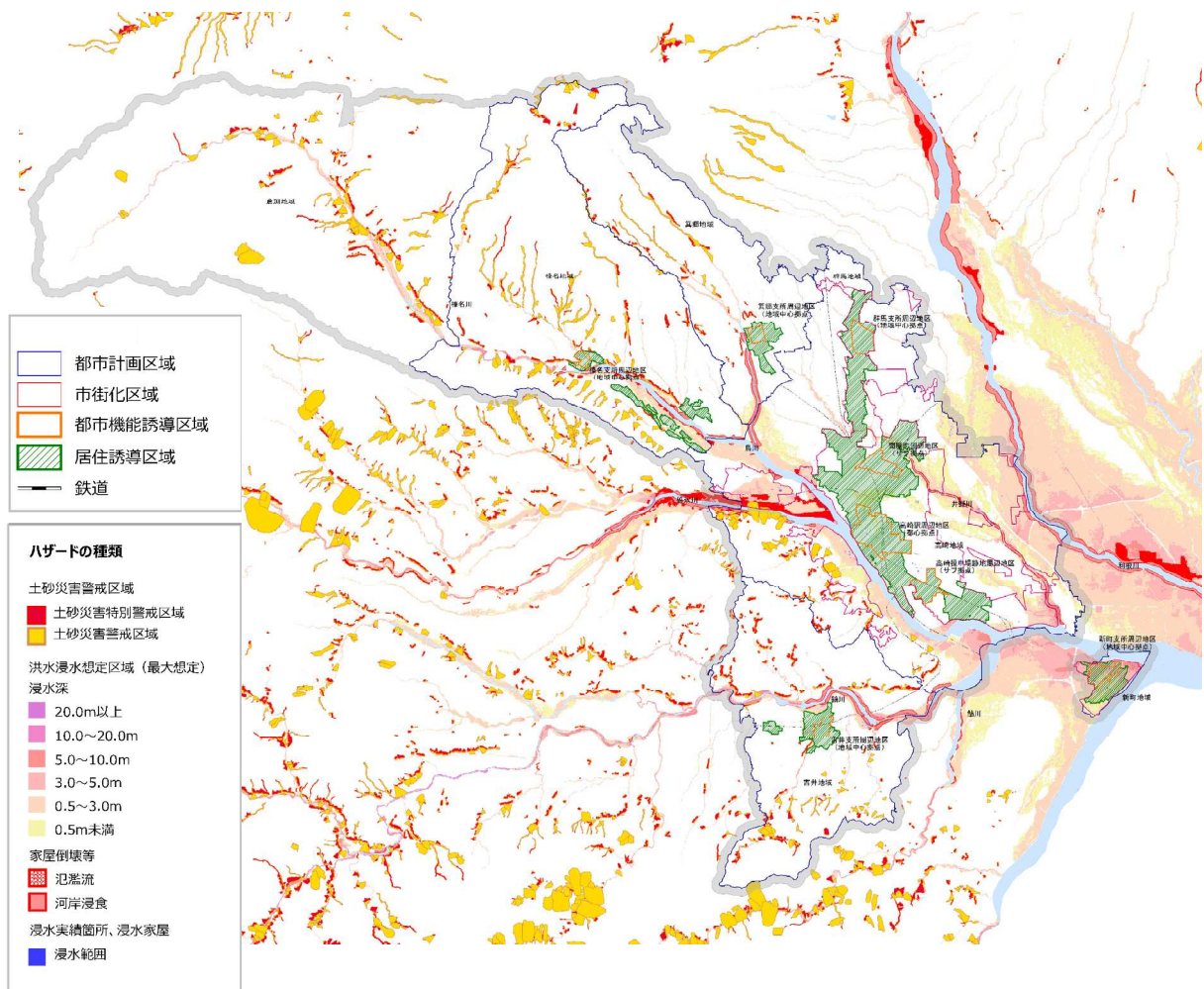
### 1) 洪水

想定最大規模降雨（1年間の間に発生する確率 1/1,000 程度の降雨）による洪水浸水想定区域は、主に烏川、利根川、神流川、鎗川等の沿川地域に想定されていますが、市街化区域において複数の箇所で浸水が想定されています。発生確率別にみると、1年間に発生する確率が 1/10 程度の降雨の場合には、市街化区域での浸水は想定されていません。

### 2) 土砂災害

土砂災害警戒区域は群馬地域、新町地域を除く各地域で指定されています。

#### ■ 災害リスクの状況（想定最大規模降雨：1/1,000 程度）





## 1-4 高崎市を取り巻く社会経済情勢の変化

### (1) 産業構造の転換

市場経済のグローバル化や情報通信技術（ICT）、人工知能（AI）、モノのインターネット（IoT）等の技術革新が世界規模で急速に進展しています。情報通信技術の活用は、企業活動における新たな価値の創出と効率化、コミュニケーションの拡大に寄与するとともに、公共サービスの高度化など、人と人とのつながり方も含め、国民生活に大きな影響を与えています。

また、個人の行動・状態等に関する情報を含むビッグデータの収集・分析が可能となり、これらのデータをビジネスの資源として有効に活用することで、新しい産業の創出が期待されています。

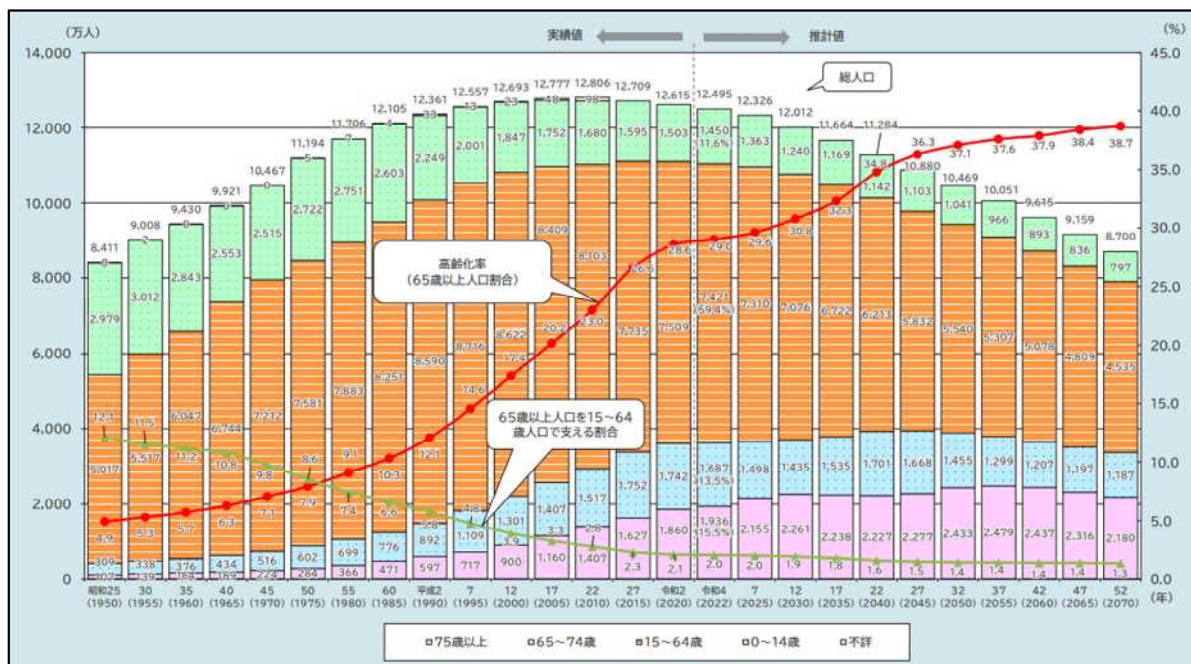
さらに、ロボットや人工知能が産業や身近な商品・サービスなど、生活の様々な場面に使われることにより、生産性の向上や人手不足の解消が期待されています。

### (2) 人口減少・少子高齢化の進展

我が国では、人口減少・少子高齢化が本格的に進行しています。令和2年（2020年）の国勢調査に基づく国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、令和2年（2020年）から令和7年（2025年）の間に約289万人の人口が減少し、令和12年（2030年）の人口は約1億2,012万人になる見込みです。また、高齢化率は令和2年（2020年）に28.6%に達し、今後も増加が予想されています。

これらの人口動向により、企業の人手不足や消費の減退、地域活力の低下が懸念されることから、人口減少・少子高齢化に対応する都市づくりを推進することが求められています。

#### ■ 総人口と高齢化の推移と将来推計



出典：令和5年版高齢社会白書 内閣府



### (3) 大規模災害への危機意識の高まり

近年、国内各地で豪雨をはじめとする激甚な水災害が発生しており、今後は気候変動の影響によりさらなる水災害が頻発化・激甚化することが懸念されています。このため、河川整備や防災まちづくりの総合的かつ重層的な取組により、水災害に強いまちづくりを目指す必要があります。

このような状況を受けて、国土交通省は令和3年（2021年）に水災害ハザード情報の充実や防災まちづくりの考え方・手法を示す「水災害リスクを踏まえた防災まちづくりのガイドライン」を作成しました。

また、平成23年（2011年）に発生した東日本大震災や、令和6年（2024年）に発生した能登半島地震などの災害、台風による風害や高潮害などの災害が発生していることから、地方公共団体においては治水、防災、都市計画、建築等の各分野において、これまで以上に連携を深め、自然災害への対策を踏まえた防災まちづくりに取り組むことが求められています。

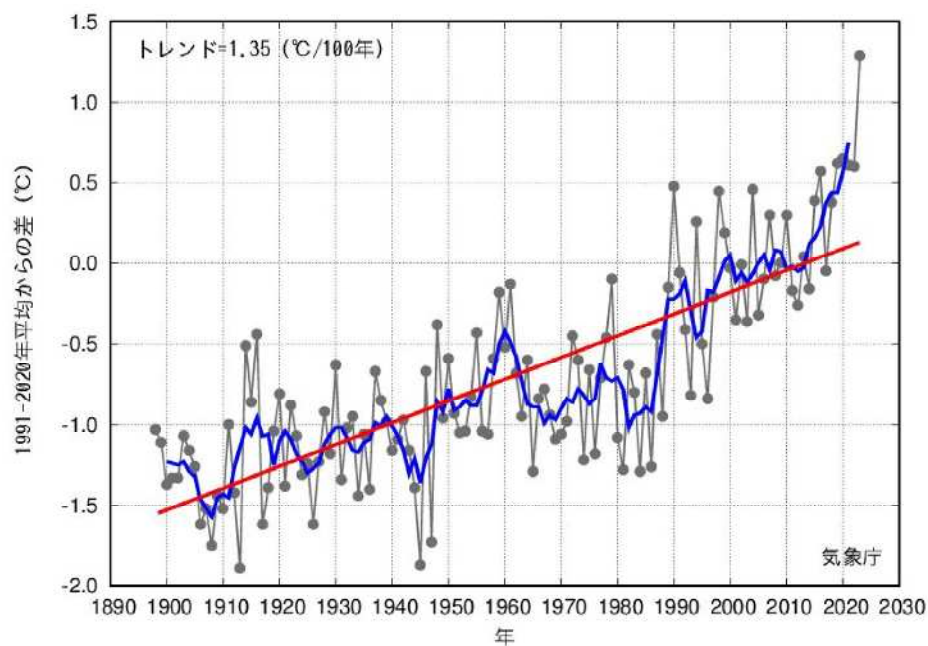
### (4) 地球温暖化の進行

温室効果ガスの大量排出による地球温暖化の進行により、異常気象等の自然災害や生態系への影響などが深刻化しており、温室効果ガスの排出抑制は喫緊の課題となっています。日本の年平均気温は、様々な変動を繰り返しながら上昇しており、100年あたり1.35℃の割合で上昇している状況です。

このような地球規模での環境問題に対応するため、便利で快適な都市機能を維持しつつ、公共交通や自転車利用への転換、緑化の推進などにより、二酸化炭素などの温室効果ガスの排出を実質ゼロ※としていく都市づくりが求められています。

※排出を実質ゼロとは、二酸化炭素などの温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と、森林等の吸収源による除去量との間の均衡を達成することです。

#### ■ 日本の年平均気温偏差



細線（黒）：各年の平均気温の基準値からの偏差、太線（青）：偏差の5年移動平均値、直線（赤）：長期変化傾向。  
基準値は1991～2020年の30年平均値。

出典：気象庁

## 1-5 都市づくりの主要課題

### (1) 高崎市・群馬県の経済を牽引する新たな産業集積

本市においては、これまでの産業集積と広域交通ネットワークの優位性を生かして、本市のみならず群馬県全体への経済波及効果をもたらす産業集積を図ることが重要です。

そのためには、既存の産業の維持・強化のみならず、次世代を見据えた新たな産業の創出に向けて、産業分野と都市計画分野が連携して取り組むことが必要です。

### (2) 今後の人口減少局面における暮らしや活力の維持

人口減少及び少子高齢化の影響により、身近なスーパーマーケットや病院等の生活サービス施設の撤退、バス路線の廃止が懸念されています。

高崎駅周辺の都心や、市街地、田園・集落等、地域の特性に応じて、自動車を利用できない学生や高齢者等でも住み続けられる都市にしていく必要があります。

### (3) 拠点機能の維持・向上

本市では、都市計画法に基づく区域区分や用途地域等の制度を適切に運用し、無秩序な土地利用が行われないように規制をしてきました。また、令和2年（2020年）には立地適正化計画を策定し、コンパクトな都市を目指して都市機能や居住の誘導を図っています。

引き続き、高崎駅周辺や地域拠点等、それぞれの拠点における都市機能の維持・集積を図るとともに、各拠点の魅力を高めていくことが必要です。

### (4) 利用者の需要に応じた交通手段の維持確保

本市では、産業や交流といった都市活動において、自動車が移動手段の中心を担っています。都市計画道路の整備状況については、高崎地域では整備が進んでいますが、箕郷、榛名、吉井の各地域では整備が進んでいない状況です。一方で、高齢化の進行により、高齢者の移動手段の確保など、自動車以外の交通手段の重要性が増している状況です。

道路については、選択と集中の考え方で整備を図るとともに、公共交通等の自家用車以外の移動サービスの維持確保が必要です。

### (5) 頻発化・激甚化する災害に対する安全性の向上

本市においては、市街地の一部で洪水による浸水や傾斜地での土砂災害が想定されています。今後は、気候変動の影響により、自然災害が頻発化・激甚化することが懸念されています。

想定される災害リスクに対しては、市民や来訪者、事業者の安全性を高めることが必要です。

### (6) 地球環境への影響を低減するための都市空間の形成

国内における2050年までの脱炭素社会の実現に向けた動きを踏まえて、本市は地球温暖化対策実行計画に基づいた取組を進めています。

道路や公園、公共建築物等の公共公益施設のみならず、民間建築物や移動の手段においても温室効果ガスの排出を抑制することが必要です。