

### 第3章 都市づくりの課題の整理

#### 第1節 課題整理の概要

ここでは、主に以下の4項目から問題点や課題を抽出し、本市の都市づくりにおける課題を総括的に整理しました。

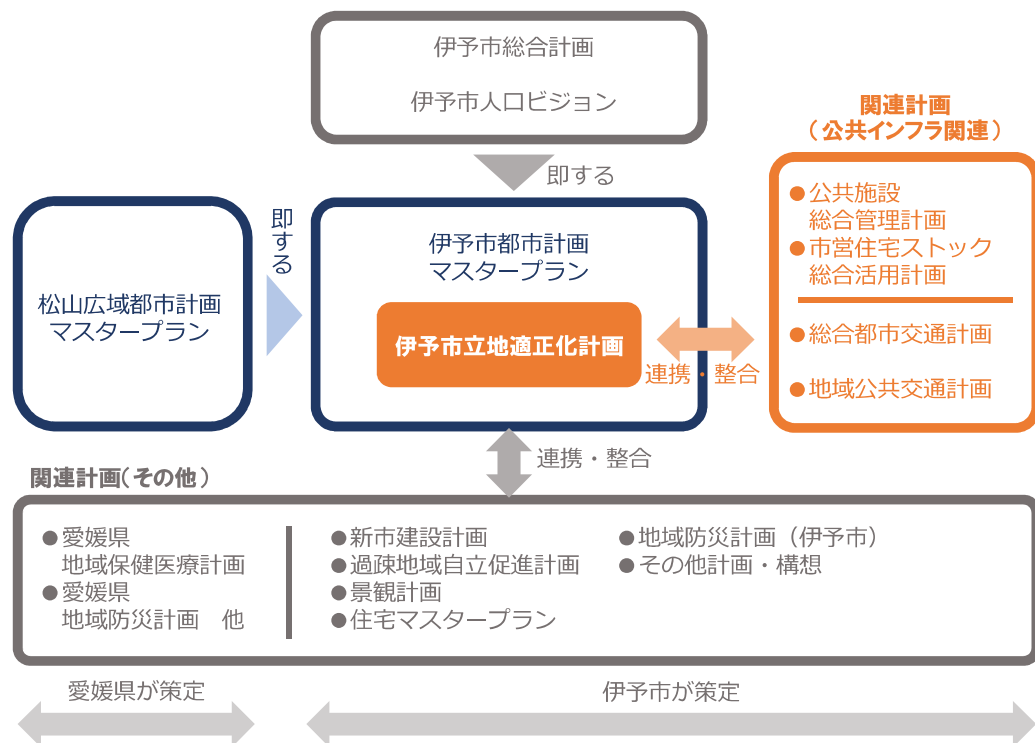
1. 現況調査からみえる課題
2. 上位関連計画に掲げられているまちづくりの課題
3. 市民アンケートからみえる課題
4. 庁内関係各課へのヒアリング調査により挙げられた課題

##### (1) 上位・関連計画の整理

第2次伊予市総合計画や松山広域都市計画マスタープランなど、以下に示す主な計画に掲げられている課題を整理しました。

なお、これら上位・関連計画の整理内容は、別冊の「資料編」に掲載します。

#### ■立地適正化計画の位置づけ (上位計画・関連計画の整理)



## (2) 市民アンケート概要

### 1) 調査の目的

伊予市では、将来の伊予市を快適で住み良いまちにするため、「伊予市都市計画マスタープラン」の見直し及び「立地適正化計画」を進めています。これらの策定においては、まちづくりの主体となる地域の住民の意見を反映させることで、行政と住民が一体となった計画づくりを進めることが重要です。

このため、今回の都市計画マスタープランの見直し及び立地適正化計画策定にあたり、住民の意見を反映させることを目的として、アンケート調査を行いました。

### 2) 調査の方法

#### ① 調査対象

平成 27 年 9 月時点で伊予市に居住する満 20 歳以上の男女 2,000 人（外国人を除く）を対象とし、住民基本台帳から、地区別・年齢階層別に無作為に抽出しました。

#### ② 調査方法

郵送配布と返信用封筒による回収

#### ③ 調査期間

平成 27 年 10 月 1 日～平成 27 年 10 月 16 日

### 3) 回収結果

#### ■都市計画の地域区分による回収結果

地域	配布数	回収数	回収率
旧伊予市（市街化区域内）	754	282	37.4%
旧伊予市（市街化調整区域）	650	247	38.0%
旧伊予市（都市計画区域外）	151	64	42.4%
旧中山町（都市計画区域外）	200	84	42.0%
旧双海町（都市計画区域外）	245	101	41.2%
計	2,000	778	38.9%

### 4) 市民アンケート調査結果の整理

回収したアンケートをもとに、「単純集計」、「クロス集計」を行うとともに、アンケート調査結果からみえる、都市づくりに関する主要な課題を抽出しました。

### (3) 庁内関係各課ヒアリング調査概要

#### 1) 調査の目的

伊予市では、将来の伊予市を快適で住み良いまちにするため、「伊予市都市計画マスタープラン」の見直し及び「立地適正化計画」を進めています。これらの策定においては、関係各課が抱えている、都市づくりに関する課題を共有し、包括的に整理することが重要です。このため今回の都市計画マスタープランの見直し及び立地適正化計画策定にあたり、関係各課へのヒアリング調査を行いました。

#### 2) 調査の方法

##### ① 調査対象

ヒアリング調査の対象部署は、都市計画マスタープランで扱う主な項目ごとに設定しました。なお、対象部署一覧表は次項に示します。

##### ② 調査方法

アンケート記入式を採用。配布及び回収は電子メールによります。

##### ③ 調査期間

平成 28 年 2 月～3 月上旬

##### ④ 調査内容

ヒアリング調査の内容は、以下のように設定しました。

1. 自部署が扱う上位・関連計画に掲げる課題や問題点などの都市づくりに関する課題や問題点
2. ①の課題や問題点に対する施策内容についての進捗状況
3. 中長期的（今度 10～20 年程度）で予定している施策や施設計画
4. 短期的（概ね 5 年以内）に取り組む重点的な施策
5. 自部署で感じているコンパクトシティへの考え

##### ⑤ ヒアリング調査結果の整理

回収したヒアリング調書の内容を、「人口」「土地利用」「都市施設」「都市防災」「都市景観」「都市環境」「財政」「参画・協働まちづくり」などの項目に分類し、体系的に整理しました。

■庁内関係各課ヒアリング調査票配布先

都市計画マスタープランの項目（案）			左記項目に対する総合計画の主な項目	対象部署
全体	I-①	全体	◆「総合計画」「総合戦略」について	未来づくり戦略室
	I-②		◆人口動態について	全部署
土地利用	II-①	土地利用・市街地整備	1-①住みやすい都市空間づくり	都市住宅課 経済雇用戦略課
			4-①魅力ある農業の振興	ブランド推進課 農林水産課
			4-②持続的な林業・水産業の振興	農林水産課
	II-②	住宅	1-④安らぎのある住環境づくり	都市住宅課
	II-③	第1次産業	4-①魅力ある農業の振興	ブランド推進課 農林水産課
	II-④	第2次産業	4-②持続的な林業・水産業の振興 4-③活力のある商業・工業の振興	農林水産課 経済雇用戦略課
	II-⑤	第3次産業	4-③活力のある商業・工業の振興	経済雇用戦略課
都市施設	II-⑥	公共交通	1-②人に優しい道路・交通体系づくり	土木管理課 経済雇用戦略課
	II-⑦	都市施設（道路交通）	1-②人に優しい道路・交通体系づくり	土木管理課 経済雇用戦略課
	II-⑧	都市施設（河川）	1-⑤潤いのある水環境づくり	水道課 下水道課
				経済雇用戦略課 農林水産課
	II-⑨	都市施設（公園・緑地）	1-①住みやすい都市空間づくり 4-④誰もが親しめるスポーツ・レクリエーションの振興	都市住宅課 経済雇用戦略課
				社会教育課 国体推進課
	II-⑩	都市施設（上下水道）	1-⑤潤いのある水環境づくり	水道課 下水道課
				経済雇用戦略課 農林水産課
	II-⑪	都市施設（医療・福祉）	2-②生涯にわたる健康づくり 2-③健やかで生きがいの持てる高齢者福祉の実施 2-④心の通った社会福祉の推進 3-③生涯にわたり学習できる環境づくり 3-④誰もが親しめるスポーツ・レクリエーションの振興	健康増進課 保険年金課
				長寿介護課
				福祉課
				社会教育課
				社会教育課 国体推進課
II-⑫	都市施設（教育）	2-①次代を担う子どもたちの育成支援 3-①学校教育環境の整備・充実	子育て支援課 学校教育課	
			教育総務課	
II-⑬	都市施設（その他）	1-③情報化社会に対応した基盤づくり その他、都市施設に関する内容があれば	総務企画課 該当がある部署	
都市防災	II-⑭	都市施設（河川）	1-⑥安全・安心に暮らせる災害に強いまちづくり	危機管理課
		都市防災	1-⑥安全・安心に暮らせる災害に強いまちづくり	危機管理課
都市景観	II-⑮	歴史・文化・観光	3-⑤個性豊かな文化の振興	社会教育課
			4-④賑わいのある観光の振興	経済雇用戦略課 ブランド推進課
			4-⑤食と食文化を活かしたまちづくり	未来づくり戦略室 経済雇用戦略課
都市環境	II-⑯	自然環境・都市景観	1-⑤潤いのある水環境づくり	水道課 下水道課
			1-⑦循環型社会構築に向けた環境づくり	経済雇用戦略課 農林水産課 環境保全課
協働	II-⑰	参加のまちづくり	3-②誰もが平等な社会づくり	社会教育課
			5-①市民が主役のまちづくり	総務企画課
			5-②男女共同参画社会の実現	総務企画課
			5-③効率的で透明性の行財政運営の確立	総務企画課 財務課
				未来づくり戦略室

## 第2節 課題整理の総括

### (1) 人口に関する課題

#### ① 市街地の人口維持

■本市の人口は減少傾向にあり、特に、灘町、湊町、米湊、鳥ノ木団地などで人口減少が進行しています。こうした状況においては、購買力低下による地域経済の衰退、生活サービスや公共交通のサービス水準低下、自主財源低下による財政悪化など、様々な都市構造上の課題が懸念されます。このため、生活サービス施設が充実した魅力ある市街地を形成することで、人口の流出を抑制するほか、まちなか居住を積極的に促すことで、市街地の人口を維持する必要があります。

#### ② 少子高齢化社会に対応した都市づくりの推進

■本市は、人口減少とともに少子高齢化も進行しており、今後もこうした傾向が続くと予想されます。少子化は、将来的な生産年齢人口減少や財政の悪化を招くことが懸念されるほか、小中学校の学校規模に格差が生じることなど、子どもたちを取り巻く環境に悪影響を及ぼすことが懸念されます。また、高齢化の進行により、高齢者に対応した生活サービス施設の不足なども懸念されます。このため、生活サービス施設や公共交通サービスを高齢者が適切に利用できる環境を整備する必要があるほか、ユニバーサルデザインに配慮した施設整備を行うことで、居住環境を向上させ、特に子育て世代の定住、人口流出を抑制する必要があります。

#### ③ 定住促進対策の推進

■市内の事業所数が減ることで、就業機会を求める若者が松山市や松前町などの近隣市町へ流出しており、地域の経済活動の衰退やまちの賑わいの低下などが懸念されています。このため、就業機会の創出を図るほか、積極的な住宅政策、UIJターンの促進など、定住促進対策を行うとともに、移住者を受け入れる地元の意識醸成を図ることで、若者が住みやすい都市構造を形成する必要があります。

### (2) 土地利用に関する課題

#### ① 市街地の再構築

■本市は都市計画区域に市街化区域と市街化調整区域を設定することで、無秩序な都市の拡大防止に努めてきましたが、人口減少や市街地の外延化に伴い、都市の低密度化が進行しています。こうした状況においては、都市施設維持への多大な投資が必要となるほか、自動車依存度の更なる上昇、環境負荷の増大や、公共交通の衰退、人口減少による経済活

動の衰退など、さまざまな課題が生じます。このため、現状の都市構造を見直し、拡大型、低密度化型の都市構造から将来人口構造に見合った都市構造を形成するために、JR予讃線や伊予鉄道の駅を中心としたコンパクトな市街地を形成する必要があります。

#### ② 魅力ある商業空間の形成（中心市街地の活性化）

■本市の郡中地域の商店街などは、国道56号沿線の大規模商業施設の立地に伴い、衰退が進んでいます。人口減少が今後も続く場合、これらの個人商店はさらに衰退するほか、大規模商業施設なども集客が維持できず、事業が撤退することにより、市民の生活利便性が著しく低下することが懸念されます。また、これらの大規模商業施設は、自家用車での利用が主と考えられており、交通弱者である高齢者が気軽に生活サービス施設を利用できない環境となっていることが懸念されます。このため、利便性の高い郊外の大規模商業施設は維持しつつ、JR予讃線や伊予鉄道の駅を中心とした地域に生活サービス施設を誘導することで、高齢者などが気軽に生活サービス施設を利用することができる環境を整えるほか、これらの地域に若者の定住や創業を促すことで、地域密着型の商店街の再生を図る必要があります。

#### ③ 高質な住宅地の形成

■都市への居住を促すためには、良好な住宅環境が必要ですが、人口減少などにより、灘町や湊町などにおいて空き家や低利用な土地が発生しています。また、これらの地域の木造住宅は耐震化が進んでおらず、今後発生が予想されている南海トラフ地震などによる倒壊が懸念されます。さらに、老朽建築物は、まちなみ景観の連続性を低下させるほか、居住環境の悪化につながることも懸念されます。このため、空き家へ居住を促すほか、市街地の面的整備や、耐震化の促進などにより、安全で快適な住宅地の形成を図る必要があります。

■市街化区域内の低利用な土地については、生活に身近な都市機能の整備や、宅地化などの有効利用を検討する必要がある一方で、市民アンケートによると、住宅地を現状以上に増やす必要がないとの意見も挙げられていることから、低・未利用地の活用方法については、都市の活性化と地域ニーズへの配慮でバランスがとれた内容を検討する必要があります。

#### ④ 歴史・文化や観光資源を活かしたまちづくり

■郡中地区には、伝統的な構造を有する町屋が多く残されているが、これらの地域では、人口減少にともない、空き家や空き店舗が発生しています。こうした空き家などは、居住者がいないため、適切な維持管理ができないことが多く老朽化が進行し、歴史的まちなみの連続性の低下や観光客の減少につながりかねません。このため、空き家の適切な維持管理や有効活用を行うとともに、これらのまちなみや、市内に多数存在する埋蔵文化財など

の歴史・文化財の保全と市街地の活性化をバランス良く行うことで、魅力あるまちづくりを進める必要があります。

### (3) 都市施設に関する課題

#### ① 交通結節点及び周辺地域の拠点性向上

■公共交通の利用者数は年々減少傾向にあり、こうした状況が続く場合、鉄道のサービス水準低下や駅周辺施設の施設利用者減少による地域経済の衰退などが懸念されます。このため、交通結節点となる鉄道駅の機能維持、強化を図るとともに、公共交通の利便性が高い地域に都市機能を集約させ、生活利便性を向上させることで、地域の活性化を図る必要があります。

#### ② 公共交通機関の維持・充実

■JR 予讃線の利用者数は減少傾向にあるほか、市街地のバス交通は、平成 27 年 7 月からコミュニティバス『あいくる』が運行されていますが、利用者の増加が図れていない状況です。また、市民アンケートによれば、公共交通の分担率が高いことも確認されています。さらに、市街化調整区域など、郊外の地域においては、鉄道やバスなどの公共交通がほとんど機能していない地域や、公共交通サービスが実質的に利用できない地域（「公共交通空白地域」といいます）があります。こうした状況が続く場合、公共交通サービス水準が低下し、市民（特に高齢者など）の移動利便性の低下や、運行助成による財政負担の増加などの悪循環が生じることが懸念されます。このため、中心市街地は利便性の高い公共交通の利便性を維持することで、市民の移動利便性を確保するほか、郊外地域においては地域ニーズをもとにした効率的で効果的な公共交通を維持する必要があります。

#### ③ その他の都市施設の維持・誘導

##### 【都市施設全般】

■本市の都市施設は老朽化が進行しており、適切な耐震改修や更新などを検討する必要があります。また、市民アンケートによると、鉄道駅を中心とした地域に医療施設や社会福祉施設の整備が求められています。このため、税財政、経済性、市民ニーズに配慮した、効率的な施設維持、誘導が求められています。

##### 【医療、福祉施設】

■高齢化の進行に伴い、医療施設、福祉施設の重要性はますます高まっているが、本市は総合病院を有しておらず、市内の医療施設の診療科目もばらついていることから、高齢者が適切な医療サービスを受けにくい環境となることが懸念されています。このため、生活に身近な医療施設の維持及び誘導を図るほか、松山医療圏で連携した救急医療体制の確立・維持が必要とされています。

■今後は、医療費、福祉施設利用費増加などにより高齢者の経済的負担が増加することが懸念されるほか、社会保障費用の増加による財政負担の増加も懸念されます。このため、歩いて暮らせるまちづくりを進めることで、健康寿命の延伸を図り、高齢者の経済的負担及び財政支出を軽減する必要があります。

【子育て・教育施設】

■幼保園の入所者は定員を上回る施設と下回る施設が混在しているため、将来人口構造を見通した適正な施設維持、誘導を図る必要があります。

■少子化に伴い、小中学校の学校規模にも格差が生じているため、子育て世代の定住促進及び流出抑制に努め、児童数の確保を図る必要があります。

■教育施設は老朽化が進行しており、耐震性能の確保が懸念されます。このため、老朽施設の耐震改修を早急に進めるとともに、必要に応じた施設の統廃合なども検討する必要があります。

■市民の文化活動や、高齢者の生涯学習の拠点となる地域交流センターや図書館などの社会教育施設は老朽化が進行しているほか、健康づくりの場となるスポーツ施設が不足しています。このため、公共施設の老朽化対策として各施設の統廃合や適切な維持管理による長寿命化により安全な施設とするほか、健康づくりの場となる施設の維持・拡充を検討する必要があります。また、社会教育施設へのアクセスは自動車を中心となり、駐車場不足が発生していることから、効率的な駐車場整備が求められています。

(4) 都市防災に関する課題

① 防災・減災に配慮したまちづくりの推進

■灘町や湊町など木造住宅が密集している市街地は、狭あい道路が多く、緊急車両が通行できない箇所があるほか、耐震化が進んでおらず、地震などの災害が発生した場合には市民の生命や財産への大きな被害が懸念されます。このため、市街地の面的整備や、災害に強い都市基盤や防災施設の充実、避難路の確保など防災や減災に配慮した災害に強いまちづくりを促進する必要があります。

■市内を流れる河川の増水や、ため池決壊による水害の危険性を有していることから、これらの適切な維持管理により、市民の安全性を確保する必要があります。

■市街化調整区域の谷上山の山麓地域には土砂災害のハザード区域が指定されており、これらの区域以内に居住している住民もいます。このため、土砂災害のハザード区域内に居住する住民には、区域外への移転を支援するとともに、既存集落等に対しては、ハザードマップの周知や、砂防施設の整備など、効率的で効果的な対策を講じる必要があります。



## (5) 財政に関する課題

### ① 財政の健全化

■本市の人口減少や労働人口の減少により、税収の低下が生じています。さらに、路線バスの利用者が減ることで、路線バス維持のための財政負担が増加しているほか、老朽公共施設の維持更新費用の増加、高齢化に伴う社会保障費用の増加など、財政が厳しい局面を迎えています。こうした状況が続く場合、行政が提供するサービスの低下や、増税などが考えられ、結果的に市民の経済的負担の増加、生活利便性の低下など、悪循環が生じます。このため、コンパクトで魅力ある都市構造を形成することで、居住人口の増加、流出人口の抑制により人口の維持を図るとともに、高齢者の健康づくりに適した都市構造、施設整備を行うことで、社会保障費用を抑制させるなど、財政の健全化を図る必要があります。