

第4章

課題の整理

- 4-1 人口減少・少子高齢化への対応
- 4-2 適切な土地利用での規制誘導と都市施設の整備
- 4-3 中心市街地、拠点の再構築
- 4-4 公共交通網の充実による利便性の向上
- 4-5 都市災害への対応
- 4-6 環境問題への対応
- 4-7 厳しい財政下における既存ストックの有効活用

現況等を踏まえ本市の課題について、以下に7つの項目を掲げ整理を行いました。

4-1 人口減少・少子高齢化への対応

(1) 人口減少時代への対応

- ◇本市の人口は平成7年（1995年）以降、減少傾向で推移しています。人口の減少は、税収の減少による日常生活サービス機能や行政サービス水準の低下が懸念されることから市の魅力を高め、人口減少に歯止めをかける取組みが重要です。このため、観光・地域資源を活かした交流人口の増加を促進し、まちの活性化を図る必要があります。
- ◇本市は一貫してコンパクトシティをめざしてきましたが、新たな制度である立地適正化計画に基づき、居住誘導と機能誘導によってコンパクトかつネットワークに優れた持続可能な都市づくりが大きな課題となっています。
- ◇令和2年7月豪雨における復旧・復興に関する市民の意向調査では、これからの住まいの再建場所について6割近くの方が「元の場所で再建したい」と居住継続意向が強いことがうかがえます。
このため、市街地としての居住環境が維持できる土地利用と、本市の住みよさを実感できる都市施設や基盤整備等を進め、今後とも定住地としての魅力の向上を図り、周辺の地域拠点についても良好な居住環境の保持に取り組みながら、定住人口の維持と確保に努めていく必要があります。

(2) 少子・高齢化への対応

- ◇本市では、15歳未満と15歳～64歳人口が減少しているのに対し、65歳以上の人口は増加を続けており、令和22年（2040年）には、65歳以上の人口が15歳～64歳の人口を上回ると予測されています。そこで、高齢者をはじめすべての人が暮らしやすいように市街地内のバリアフリー化などの整備等を進めるとともに、コンパクトで生活に支障が少ない市街地の形成が必要です。
- ◇15歳以下の人口減少に歯止めをかけるために、生産人口（15歳～64歳）の増加を目的に、ユニバーサルデザインによる誰もが暮らしやすい都市の実現や、子どもたちを安心して育てることができる安全・安心な環境が整ったまちづくりが必要です。

(3) 労働環境の充実

- ◇生産年齢人口が減少している中、社会保障を主に支えている中高年・若者が住みやすく働きやすい都市をつくることも重要です。このため、安全・安心に住むことができる良好な住宅地の整備や、新たな地域産業力の充実、幅広い雇用の創出・確保が必要です。
- ◇令和2年7月豪雨では事業に対する被害があったとした方が約6割を占めており、事業の再建に向けた支援が求められています。今後も、市内の事業者が事業経営を継続して行えるよう復興に向けた取組みや支援が必要です。
- ◇昨今、新型コロナウイルスの危機に際していわゆる三密の回避やテレワークの拡大など、社会構造や生活スタイルが変化しつつあります。そこで、新型コロナウイルス危機を契機として、本市に定住しながらも就業可能な環境の創出が必要です。

4-2 適切な土地利用での規制誘導と都市施設の整備

(1) 用途地域等、土地利用規制の適正な見直し

- ◇用途地域西部の林地区では、農地等の低未利用地が多く残っていることから、用途地域などの見直しを検討し、土地利用を促すとともに、地場産業等、工業団地への立地が難しい小規模工業施設や、生産と販売が結びついた新産業施設等の開発候補地としての活用を検討する必要があります。
- ◇用途地域外の JR 西人吉駅周辺は、国道 219 号沿道に商業施設が立地するなど市街地の外延化の傾向がうかがえます。同じく用途地域外の鬼木町中央部においても住宅の立地が進んでいます。これらの区域については、市街地の低密度化の抑制に留意しつつ、土地利用を適切にコントロールしていくため、今後の宅地化の動向を注視しながら地域地区、地区計画の指定や、都市計画区域全体の見直し等を検討するなど、用途地域や土地利用規制の適正な検証、検討が必要になっています。
- ◇人吉 IC 周辺、人吉球磨 SIC 周辺は用途地域外に位置していますが、特に人吉 IC 周辺は一部宅地化が進み、緩やかにロードサイド型の開発が進んでいます。今後も開発候補地として農地等との調整が課題になることが予想され、土地利用の動向等を注視しながら必要に応じて用途地域や土地利用規制の適正な検証、検討を行っていきます。
- ◇人吉球磨 SIC は、本市の外環状道路として位置付けている国道 219 号に接続し、市街地南部の交通結節拠点として、今後重要度が高まることが予想されます。特に鹿児島、宮崎方面との観光をはじめ県際交流を支える南の玄関口として、また上・中球磨地域とを結び産業経済、日常生活といった圏域の交流を支える拠点としてふさわしい周辺整備をめざす中で、今後、適正な用途地域や土地利用規制となるよう検証、検討が必要となります。
- ◇球磨川左岸の蓬莱山風致地区に関しては、以前から除外を望む声が地権者から出ていることから、今後の関係機関との協議を進め地権者との合意形成が図られるような土地利用の方向性の検討が必要です。

(2) 都市計画道路、公園等の計画的な整備と見直し

- ◇本市の都市計画道路の整備率は 47.2%にとどまっており、今後、広域的な交通網と連携した地域交通網の確立を目指し、適正な市街地の骨格としての形成に向け、都市計画道路のさらなる見直しと、復興後を見据え必要な道路の整備が必要です。
- ◇本市の都市計画公園の整備率は 52.5%にとどまっています。しかしながら、今後、少子高齢化社会や、レクリエーション需要に対処するため市街地内における身近な公園・緑地の整備並びに、誰もが気軽に楽しめる機能の充実を図っていく必要があります。
- ◇今後の財政状況等を踏まえると都市施設の新たな整備は困難な状況にあります。公園等の都市施設については、市民ニーズの把握に努めながら、事業の優先順位を付けるとともに、将来的な市街地の状況を見据えた効率的な整備や見直しが必要です。
- ◇一方で、より魅力的なまちづくりのために道路、河川敷地および都市公園等の規制を緩和し、公共空間をオープンに活用することで既存のものを活用しながらまちの活性化を図っていく必要があります。

4-3 中心市街地、拠点の再構築

(1) 災害からの復興と将来ビジョンの確定

- ◇令和2年7月豪雨を機に、災害に負けない都市を目指し実現に繋げて行くことが課題です。
- ◇市街地については、さらなる土地利用の集約や災害リスクを最小限に抑えるようなハード・ソフト両面による流域治水の推進に努め、市民の意見やニーズを取り込んだ復興まちづくり計画に基づき、災害に強く未来への希望につながる事業展開を図っていく必要があります。

(2) 時代に対応した中心市街地の再構築

- ◇市街地の空洞化を抑制するため、コンパクトでヒト、モノ、情報、交通のネットワークに優れた魅力ある居住環境を整える必要があります。また、人口減少によるサービスの低下を防ぐため、立地適正化計画による誘導区域の設定や誘導施策の実施をとおして、人口密度を維持していくことが必要となります。
- ◇今後は起こり得る災害リスクを認識したうえで、都市構造の拠点となるエリアの再生に取り組む必要があります。一方で、昔ながらの商業地域は、市街地の都市基盤が未整備で権利関係も複雑であり、まとまった土地の有効利用し難いという課題は残っています。現在の市街地の状況の課題の解決と併せて、被災により地域を離れた住民や事業者等の動向を踏まえながら、持続的な都市づくりを実現する土地利用方策を検討していく必要があります。
- ◇また、令和2年7月豪雨により被災した中心市街地において、住民・事業者等が主体となった社会実験（定期的なマルシェ等）を実施しながら、ひと中心の豊かな生活空間の創出、地域消費や投資の拡大機会の創出、被災後に生じたまちなかの低未利用地の今後の再建、暫定利用を含む土地の利活用の可能性を探っていきます。
- ◇中心市街地は、令和2年7月豪雨を機に狭あい道路の改善や老朽住宅の建て替え、水路や歩道など基盤整備の再生など、区画整理事業を活用し人々を中心市街地に呼び戻すための整備が必要です。
- ◇地域資源（歴史、文化、景観）を活かした特色あるまちづくりなど時代とニーズに対応した中心市街地の再構築が必要です。

(3) 地域拠点等の活性化

- ◇今後も人口減少や高齢化が進むと、商店や診療所など日常生活に必要なサービス、機能が失われていく懸念があります。そこで、各集落の拠点となる地域を設定し、持続可能な住環境の確保に取り組む必要があります。
- ◇中原校区西部や大畑地区など複数の集落の拠点となる地域においては、日常生活に必要な機能や診療所等が立地する地域の拠点性を維持することが重要ですが、市民サービス機能が集積する中心市街地と交通ネットワークでつなぐことでサービス享受による利便性の向上や交流の促進をはかる必要があります。
- ◇各集落と中心市街地の連携強化を図るため、各集落の拠点となる地域と中心市街地を公共交通機関で確実に結び、人々が集い、交流の機会を広げるような取り組みを行い、地域拠点の活性化を図る必要があります。
- ◇今後は、市域全体の持続可能な暮らしを確保するため、コンパクトで都市機能が集積する市街地形成と各地をネットワークでつなぐことが不可欠であり、「立地適正化計画」の策定及び定期的な計画の検証をととした適切な制度運用を図ることが必要です。

(4) 観光資源等地域資源を活用した拠点の強化

- ◇令和2年7月豪雨では、旅館やホテル、飲食店など観光関連事業者の多くが、甚大な被害を受け、国宝青井阿蘇神社をはじめ多くの地域資源も大きな被害を受けており、復旧から復興に向けて官民が連携して取り組む必要があります。
- ◇歴史・風土・文化などの観光資源や観光施設の復旧を進めるとともに、今回の災害の経験を活かし、新たな観光戦略の構築等により、九州を代表する観光都市としての拠点の強化を図る必要があります。

4-4 公共交通網の充実による利便性の向上

(1) 高齢者等の交通弱者を支援する公共交通網の充実

- ◇本市の公共交通には JR 九州肥薩線（令和 2 年 7 月豪雨で被災し現在運休中）・くま川鉄道湯前線・地域間路線バス、地域内路線バスおよび地域内コミュニティバス（まめバス）、予約型乗合タクシーがありますが、利用者の減少が進んでいます。公共交通は自動車を持たない人や交通弱者の暮らしを支援する移動手段として重要な役割があることから今後とも継続が必要です。
- ◇地域公共交通利用者の維持・確保に努めつつ、利用しやすい地域公共交通システムへの改善により、地域の実情に合致した公共交通のあり方の検討が必要です。

(2) 地域間を結ぶ公共交通網の充実

- ◇高齢者の買い物や通院など日常生活における移動手段として、また、地域の賑わい創出に向けて、市外からの交流人口の増加を促すためには、本市はもとより近隣都市等、地域間での公共交通のネットワーク化が必要です。
- ◇本市中心部と他地域、市内循環、また、他市町村を結ぶ地域間幹線系統を対象とした路線バスの再編等に向け検討が必要です。
- ◇鉄道およびバス路線ごとに相互の有機的な連携を強化して市民の移動手段としての利便性の向上が必要です。

(3) 来訪者の利便性を高める公共交通網の充実

- ◇公共交通は市民の利用のみならず、観光都市である本市への来訪者の利用もあります。そのため、市民の生活利便性と観光地としての利用を踏まえた交通網の構築が必要です。また、自家用車等での来訪者に対して、一定の台数を確保し、位置、空き情報等がわかりやすい駐車場の配置についても交通上の課題となっています。
- ◇今後とも、地域住民のだれもが一定の生活利便性を確保できるよう、地域ニーズに応じた効率的で効果的な運行形態への見直しが必要です。

4-5 都市災害への対応

(1) 自然災害の対応

- ◇令和2年7月豪雨では、多くの市民の尊い命と財産を奪われるなど、これまでに経験したことがない未曾有の被害を受けました。このことにより、市民の防災や減災に対する意識が高まり、地域防災力の強化が求められています。特に、令和2年7月豪雨からの復旧・復興に関する市民の意向調査では、道路・橋梁の強靱化、治水対策、防災拠点の整備が強く求められており早急な対応が必要です。
- ◇今後、自然災害の頻発化・激甚化が懸念される状況の中で、自然災害から市民の生命や財産を守るため、建物やインフラの耐震化や強化、避難地や避難経路の確保等による市街地の不燃・耐震化等、まちの防災機能の向上などハード面での対策と対応が必要です。
- ◇新たな総合防災マップ等の作成・周知を行うとともに、避難訓練などソフト面での充実を図る必要があります。

(2) 密集市街地の改善

- ◇現在、被災市街地復興推進地域を設定し、区画整理事業や道路整備事業を通して面的なまちづくりに取り組んでいます。今回の水害時においても避難や復旧に時間を要するなど改善の必要性が指摘されていますので、引き続き密集市街地での災害に対する安全性の向上を図っていきます。

4-6 環境問題への対応

(1) エネルギー問題や地球温暖化対策の推進

- ◇地球温暖化をはじめとする環境問題の深刻化に伴う、国際的な要請や市民意識の高まりから、社会全体で循環型社会、脱炭素社会の実現など、まちづくりにおいても総合的な取り組みが求められています。そこで、今後とも自然環境の保全と都市環境の調和に配慮しながら、地域の特性や資源を最大限に活かし、市域全体の均衡ある発展のために適切な土地利用を図る必要があります。
- ◇今後は脱炭素社会の実現を視野に入れ、太陽光発電やバイオマス等、再生可能エネルギーへの転換を考慮しながらまちづくりを進めていく必要があります。
- ◇都市整備の分野においても、過度な自動車利用の抑制と公共交通の利用促進を行っていく必要があります。

(2) 自然環境の保全と育成

- ◇本市は、河川や市街地を取り囲む緑の山々等、豊かな自然環境に恵まれています。緑豊かな山林は、緑の景観の形成、水源涵養、治山治水、大気浄化等の緑地が持つ多様な環境保全機能を有しており、これらの良好な環境を維持するために、積極的に保全を図るとともに、樹木の種の多様化や計画的な管理等、自然環境の質的向上を図る必要があります。
- ◇河川空間については、令和2年7月豪雨を踏まえ治水機能を優先することが重要ですが、一方で、水質や水辺環境の保全はもとより親水性の高い河川空間の形成に努め、市民や観光客など誰もが楽しめるような治水と環境保全の両立を目指した河川空間づくりが必要です。

4-7 厳しい財政下における既存ストックの有効活用

(1) 老朽化した公共施設等の適切な更新、長寿命化

- ◇高度経済成長期から、集中的に整備されてきた多くの公共施設が耐用年数を迎えており、それらをすべて維持・更新するには莫大な費用が必要となります。今後、限られた財源の中で、多様化する住民ニーズへの的確な対応や老朽化した都市施設の更新を行うためには、長期的かつ総合管理的な視点に立った、施設全体の最適化を図るなどより一層の行財政改革の推進が必要です。
- ◇建築物については、施設活用度の低い施設の他用途への変更や施設のあり方の見直し、また、計画的、効率的な改修・更新によるライフサイクルコストの縮減が必要です。
- ◇道路、下水道等の土木系施設については、予防保全型の修繕と計画的な更新により、長寿命化を図るなど既存ストックの有効活用が必要です。

(2) 民間活力の活用

- ◇今後のまちづくりにおいては、都市経営コストの有効活用を進めるだけでなく、施設の維持管理はもとより、まちづくり計画の立案、防災組織の強化等様々な分野において地域住民や民間企業が積極的に参画するなど、行政と協働した取り組みが必要です。
- ◇今後とも、PPP／PFI など、民間活力を活用し、機能を維持・向上させつつ、改修・更新コストおよび管理運営コストを縮減させていく必要があります。
- ◇行政においては、市民の参画、協働のまちづくりを進めるために、情報の共有や人材の育成、活動の場・機会の提供等の取り組みが重要です。