

第1章 松江市の現状と課題

松江市の現状と課題は、都市ビジョンや将来都市構造、全体構想を明らかにするための前提として、都市の概況、社会経済情勢の変化、市民の意向等を現状として整理したうえで、都市計画として主要な課題を抽出します。

1. 松江市の現状

松江市の現状は、都市の概況、社会経済情勢の変化、市民の意向に分類して、その概要を示します。

(1) 松江市の概況

最初に、松江市の個性である自然、歴史・文化、また、都市活動の動向として人口、産業について概観します。

自然的特色をみると、松江市の北部には宍道湖北山県立自然公園を形成する山地が連なるほか、日本海に面したリアス式海岸など大山隠岐国立公園に指定された美しい海岸景観を誇っています。中央部には、中海と宍道湖を結ぶ大橋川が市の東西方向に流れています。南部には、中国山地の緑豊かな自然環境や水田地帯が美しい農村風景を展開し、玉造温泉をはじめとする温泉資源にも恵まれています。また、夕景や四季折々に表情を変える宍道湖をはじめとする水と緑の情景は、住む人、訪れる人を魅了してやまない松江市固有の風景であり、水郷松江の象徴となっています。

歴史・文化的特色をみると、松江市は古代出雲政治・文化発祥の地であり、出雲国庁跡や国分寺跡をはじめ数々の歴史・文化的資源が存在しています。また、近世において城下町として栄え、今も松江城や堀川などがその当時をしのばせています。

人口は、平成12年(2000年)まで増加していましたが、自然増加数(出生者数 - 死亡者数)及び社会増加数がマイナスに転じたことから、平成17年(2005年)には戦後初めて人口減少となっています。特に、社会動態では、若年層の就職・就学による転出が人口減少の主な原因となっています。年少人口(14歳以下)は、この20年間減り続けており、高齢者人口(65歳以上)は逆に増加傾向にあり、少子高齢化の傾向が目立つようになっています。

産業は、就業者数が平成12年(2000年)の約10万1千人から、平成17年(2005年)の約9万6千人に減少しています。また、農業、製造業、商業の生産額・販売額も減少傾向にあります。観光客数は、近年750万人から810万人の間で増減を繰り返しており、平成18年(2006年)は823万人となっています。

(2)松江市をめぐる社会経済情勢の変化

松江市をめぐる社会経済情勢は大きく変化しています。ここでは、今後の都市政策を考えていくうえで配慮すべき、「暮らし」「経済」「環境」がどのように変化しているかについて概観します。

ア 暮らしに関わる変化

(ア) 人口減少と少子高齢化の進行

松江市は、都市活力の源となる人口が減少するという問題に直面しています。このまま放置すれば、若年層の流出や高い高齢化率が見られ、ますます深刻化することは明らかです。こうした事態は労働力の減少やそれに伴う生産活動の縮小、コミュニティ⁴の衰退や限界集落⁵の出現も否めません。このため、全市の総力を結集して暮らしやすい地域社会の形成を一層推進し、持続的発展が可能な都市の再生を図る必要があります。

(イ) 安心・安全な社会への希求

ユニバーサルデザイン⁶の考え方を取り入れた都市づくりにより、誰にとっても利便性の高い都市基盤づくりが進む一方で、豪雪雨や地震などの自然災害への対応等が懸念されており、暮らしの安全、住まいの安全が求められています。このため、より安全で安心して快適な生活ができるまちづくりを進める必要があります。

(ウ) 交流の活発化

広域交通網の発達や情報通信技術の進展等により、宍道湖・中海圏域はもとよりさらに広域的な交流も盛んになりつつあります。このため、人的交流、物流、情報交流の増大へ適確に対応していく必要があります。

イ 経済に関わる変化

(ア) 地方分権の進展

地方自治体への各種権限移譲が進む中、地方が自らの知恵によるまちづくりを行い、また、地域住民が自分たちのまちは自分たちの手で守りつくっていくこうとする地域の自主・自立が求められています。このため、地域の個性を十分に踏まえた地域主体のまちづくりを進める必要があります。

(イ) 産業・雇用環境の変化

事業所数や従業者数が減少している中、パート・アルバイトや派遣従業員といった不安定雇用者の割合が高まっています。また、有効求人倍率は改善傾向がみられるものの全国と比較すると低い状況にあります。このため、生活基盤を支える安定した就業の場の確保が必要です。

(ウ) 公共投資の選択と集中

依然として松江市においても厳しい財政状況の中にあり、社会保障費の増大、都市基盤の維持管理や施設更新などへの対応が懸念されます。このため、ソフト施策の積極的な導入や既存ストック⁷の活用を行うとともに、地域社会にもたらす便益と費用負担を分析、評価して投資するなど効果的な公共投資が必要です。

⁴ コミュニティ：直訳すると「地域社会」。仲間意識を持って生活する集団、地域及び人々。地縁などの生活上のつながりなどにより行動を共にする人びとや集まりを「地域コミュニティ」という。

⁵ 限界集落：人口の50%以上が65才以上で、共同生活、共同作業ができなくなっている集落をいう。

⁶ ユニバーサルデザイン：あらかじめ、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいよう都市や生活環境をデザインする考え方。

⁷ 既存ストック：これまでに整備された道路や公園などの都市基盤施設、建築物、地域の資源など。

ウ 環境に関わる変化

(ア) 環境問題意識の高まり

自然界に存在する風や太陽光などの資源を有効活用するしくみがつくられ、新エネルギーの開発や環境負荷を低減する技術開発等がますます進展していくものと予想されます。

また、地球温暖化や廃棄物の増加など、環境問題に関する意識の高まりがみられることから、松江市は「リサイクル都市日本一」を目指した歩みをさらに進めていく必要があります。

(イ) 質の高い都市環境の形成

物質的な豊かさから心の豊かさへ価値観が移行し、ライフスタイルの面では趣味や余暇時間を重視する傾向や自然環境豊かな地域での居住志向がみられ、一方においては、新たな都心回帰志向もみられます。このため、都市は単に利便性が高い場所だけではなく、より質の高い暮らしのできるゆとりと潤いある都市環境づくりを行うことが必要です。

(3)市民の意向

市民の意向をまちづくりに反映するため、実施したまちづくりワークショップやアンケート調査結果から、松江市の魅力、定住条件、整備の方向性を概観します。

(ア) 松江市の魅力（まちづくりワークショップ）

魅力として寄せられた意見の多くは、国際文化観光都市としてふさわしい風光明媚な景観等に代表される自然環境に関する事項（宍道湖、夕日、山、海、温泉）や、古代出雲政治・文化の中心地として栄え、現代まで育まれてきた歴史・文化に関する事項（祭り、方言、人柄、まちなみ）、また豊かな食材に関する事項（そば、魚、お茶、和菓子）がありました。

(イ) 松江市の定住条件（まちづくりワークショップ）

定住条件として必要なものは、松江市の魅力であり特徴ともいえる観光資源の利用促進や景観資源の保全活用、豊かな人間関係のさらなる醸成などが挙げられます。また良好で賑わいある都市環境を形成する上で必要となる、中心市街地の整備や交通環境の整備、安心安全で利便性の高い基盤づくりなどの意見がありました。

(ウ) 整備の方向性（アンケート）

市街地整備の方向性については、「地域格差が生じないようにする」「支所や駅周辺など地域の市街地を中心にまちづくりを行う」が上位を占めました。

個別の施設整備について、道路や交通では、市全体に必要なのは「広域的な幹線道路の整備」、地域に必要なのは「歩道の設置」「生活道路」「鉄道、バスなどの公共交通の充実」が上位を占めました。

公園・緑地では、市全体・各地域ともに必要なのは「日常の憩いのための身近な広場や公園の整備」が上位を占めました。

景観形成では、「山や丘陵、水辺等の自然景観を残す」「電線類を地中化し、すっきりさせる」が上位を占めました。

2. 松江市の課題

松江市の抱える主要な課題は、先に述べた概況、社会経済情勢の変化、市民の意向などを踏まえ、体系的に整理します。

課題は、都市計画の基本となる「土地利用」「都市施設の整備」「市街地整備」に関する事項、魅力あるまちづくりや安心して生活できるための「都市環境」「安心・安全」に関する事項、市民参加による暮らしやすいやさしいまちづくりを進めるための「市民との協働⁸」に関する事項に大別して抽出します。

(1) 土地利用に関する課題

ア 計画的な土地利用

(ア) 市街地における土地利用

松江市では、中心部の地価が高いことから居住機能・商業機能が郊外へ拡散するなど市街地の拡大が進んできました。しかし、人口減少時代に入り市街地の拡大は中心部の低密度化の要因となり、中心市街地の空洞化などの新たな都市問題が発生しています。中心市街地の空洞化は、単に商店や住居が失われるだけでなく、松江市がこれまで築き上げてきた都市としての機能や役割、そして都市の個性を損なうことにつながります。

そのため、これからの市街地整備は、豊富な既存ストックの再活用と各種都市機能の再集積を図ることにより中心市街地を再生していくことが重要です。

また、今後の都市政策においては、都市の環境負荷を抑制するためにも、無秩序な市街地拡大を抑制し、個々の市街地の特性に応じた用途別の土地利用を進める必要があります。

(イ) 市街地周辺における土地利用

市街地周辺地域は、農地や山林が多く食料生産の場としての機能をはじめ、水源涵養⁹や水害防止の機能、農村景観の形成など多岐に亘る機能を担っています。こうした農地や山林の機能を維持するためには、まとまった優良農地や自然公園に指定された山林などを保全していく必要があります。

一方で、担い手の高齢化や減少などで農地の保全が難しくなりつつあるため、集落営農の推進、農地やコミュニティ機能の維持、地域の活性化に向けた土地利用も進める必要があります。

⁸ 協働：複数の主体（ここでは、市民と行政など）が共通の目的や課題解決を目指して、役割と責任の分担のもとに協力して取り組むこと。

⁹ 水源涵養（かんよう）：森林は雨水を土の中にすばやくしみこませ、その雨水を一時的に貯めた後、ゆっくりと川に送り出すこと。この機能を「水源かんよう機能」という。

(ウ) 郊外における土地利用

郊外地域は、若年世代の転出等により少子高齢化が進行し、居住人口の減少が見られ地域コミュニティの維持が困難になっている集落もみられます。これを放置すると、集落の崩壊や農地の荒廃が懸念される状況にあります。

地域コミュニティの維持・向上と豊かな自然環境の保全を図るには、まずその地域での居住環境の向上が不可欠です。そのためには、下水道など快適な生活に欠かせないインフラの整備と地域にある商店や診療所などの立地継続による生活利便性の確保が必要です。

また、緑豊かな中国山地や島根半島の山々、美しい海岸線を誇る日本海沿岸、ラムサール条約登録湿地に認定された宍道湖・中海などの自然環境を保全するとともに、潤いと安らぎあるまちづくりを目指した土地利用を進める必要があります。

イ 産業の拡充・創出に向けた土地利用

農業が中心の第一次産業は、農家の高齢化等により休耕地が増大している状況にあることから、担い手への農地の利用集積等により優良農地の保全を図ることが必要です。

建設業及び製造業が中心の第二次産業は、事業所数や従業者数はいずれも減少傾向にあります。松江市が推進している定住施策においても、第二次産業における就業の場の創出が大きな課題の一つとなっています。

市内全域を対象とした企業立地奨励制度や電源立地市の特性を活かした優遇制度を活用して、既存工業団地、市や松江市土地開発公社の遊休資産への企業誘致を推進するとともに、企業の立地ニーズに的確に対応するため、郊外においても産業用の土地利用を可能とする必要があります。

卸売・小売業及びサービス業が中心の第三次産業は、サービス業の事業所数、従業者数は近年増加傾向にあります。また、Ruby¹⁰で注目されるITなど「知的産業」分野は地理的制約を受けず、今後大きな期待が持たれています。これらを含め中心市街地に就業の場を増やすとともに、生活利便性を支える商業の振興につなげることも必要となっています。

また、郊外の地域拠点で商業機能を維持していくことは、日常生活を支えるうえでも重要となっています。

¹⁰ Ruby：松江市在住のまつもとゆきひろ氏が開発したオープンソースソフトウェア(自由な利用・修正・複製・再配布を認めたくえで、プログラムの設計図を公開しているソフトウェアのこと)プログラミング言語のこと。

(2)都市施設の整備に関する課題

ア 交通ネットワークの強化

(ア) 地域連携と交流の活性化

松江市内においては山陰道の開通により、高速交通網が整備されてきましたが、広域的には中国横断自動車道 尾道松江線（松江道）も含め未整備区間が多く、地域活力を生み出す広域交流を一層促進するため、早期の高速道路の整備が求められています。

また、国県市道の平均改良率は6割以下であり、市内連携の向上と各種モビリティ¹¹水準を確保するため、中心市街地と郊外の拠点を結ぶネットワーク路線の充実も不可欠となっています。

(イ) 公共交通機関の確保

松江市の公共交通はJR、一畑電車、路線バス、郊外部のコミュニティバス¹²及び航路で構成され、JR松江駅を中心にバスを主体とした公共交通ネットワークが形成されています。

しかしながら、鉄道や路線バス等の公共交通の利用者が減少し、採算性などの問題から路線数や運行回数が減少するなど、存続が危ぶまれる路線も存在しています。

将来の高齢化社会への対応や環境負荷の低減をさらに進めるために、公共交通機関の存続・確保だけでなく、その一層の充実が課題となっています。

(ウ) 交通需要マネジメント（TDM¹³）施策の展開

通勤時間帯には、幹線道路など随所に交通渋滞が発生し、市民生活や経済活動、防災対応などに支障をきたしています。

交通渋滞を緩和し既存の道路や公共交通網を効果的に活用するためには、中心市街地への自家用車の乗り入れ規制、自動車利用から公共交通利用への転換、その他交通規制などの交通需要マネジメント施策の取組みを展開していく必要があります。

¹¹ モビリティ：移動性、たやすく動けること。

¹² コミュニティバス：路線バスなどの交通手段で、これまで対応できていなかった障害者や高齢者の日常的な地域の交通需要に応えるために、主に自治体が主体となり比較的小型で小回りの利くバスを使って運行しているもの。

¹³ TDM（交通需要マネジメント施策）：(Transportation Demand Management)の頭文字をとったもの。交通需要マネジメント(TDM)とは、車利用者の交通行動（時間、経路、手段、発生源等）の変更を促すことにより、都市や地域レベルの道路交通混雑を緩和する手法。

イ 居住環境関連施設の整備促進

松江市の都市公園の整備面積は $12 \text{ m}^2/\text{人}$ （都市計画区域人口1人当たりの整備面積）で、整備基準（都市公園法施行令に定められている標準は $10 \text{ m}^2/\text{人以上}$ ）と比較しても高く、大規模な都市公園もいくつか存在しています。しかし、地域住民の暮らしに最も身近な小公園や広場が少なく、住民からもその整備が求められています。

河川では、過去に幾度も水害に見舞われており、台風や集中豪雨への備えのため、大橋川をはじめとした河川改修や内水排除¹⁴施設の整備などが必要となっています。

下水道は、平成18年度末で普及率が92%と県内で最も高い地域となっています。しかし、市内の地域別の整備状況を見ると整備が完了した地域がある一方、整備の行き届いていない地域があり、さらに整備を進めていく必要があります。

ごみ焼却場、下水処理場、火葬場、市場等の都市施設は、将来の人口や経済状況を見据える中で、都市として必要な規模の確保、リサイクルや省エネルギー化した施設を整備する必要があります。

¹⁴ 内水排除：松江市街地の橋北地区は、河川、堀川を利用して宍道湖に雨水を排水していますが、大雨等により宍道湖の水位が上昇し自然排水ができない場合、ポンプなどにより排水を行うこと。

(3)市街地整備に関する課題

ア 広域的な拠点の高次多機能化

松江市の中心市街地は、松江市の「まちなか」であるとともに、広域的視点においても周辺都市からの人々が集まる「まちなか」としての機能を具備する必要があります。

しかし、中心市街地としての役割や魅力が薄れつつあり、新たな高次都市機能¹⁵の配置や既存機能の強化を図るとともに、既存機能の更新にあたっては、周辺へ流出した機能を中心部へ再配置していく必要もあります。

また、中心市街地は都市基盤が整備された高密度な居住環境の場であることから、高齢者をはじめ誰もが暮らしやすいまちづくりを進める必要があります。

さらに、松江市の中心市街地には歴史・文化的な資源が多く、観光の拠点ともなっており、魅力的な景観形成など来訪者が何度も訪れたいまちづくりを進める必要があります。

イ 地域拠点の生活機能の強化

市街地周辺及び郊外、特に支所の周辺などは、行政機関の窓口をはじめとする生活関連の都市機能が存在しており、地域生活活動の拠点の一つとなっています。

このため、今後とも医療、福祉、商業などの生活関連を中心とした機能強化を行い地域生活の維持・向上を図るとともに、当該地域の特性を生かした個性的で魅力のあるまちづくりを推進する必要があります。

また、各地域の個性的で魅力あふれる資源を生かした新産業の創出や観光における拠点形成などを行い、新たな就業の場を創出する必要があります。これらによって、各地域の特色を生かす歴史や文化資源、水辺や緑地等の自然環境を継承する地域拠点としての機能を存続させる必要があります。

¹⁵ 高次都市機能：高度医療、知的産業、高等教育機関、コンベンションホール、美術館などのこと。

(4)都市の環境に関する課題

ア 国際文化観光都市らしい景観形成

松江市は、固有の景観を「保全」「創造」「継承」していくため、平成17年(2005年)に景観行政団体¹⁶となり、平成19年(2007年)景観計画を策定し景観条例を施行しました。今後は、地域住民の景観に対する意識や社会情勢の変化等に応じて景観計画重点区域¹⁷等の追加指定や見直しを随時行う必要があります。

また、松江市を代表する松江城や宍道湖などの景観に配慮して構築された公共施設は、景観を構成する重要な要素であり、引き続き周辺環境と調和した整備推進や管理を行い、良好な景観をより一層充実させることが必要です。

近年マンションなどの高層ビルの建設により、市民の景観に対する意識が高まっていることから、松江城天守閣、大塚山などの眺望ポイントから良好な眺望景観を保つような配慮が必要です。このため、建物の高さ規制や緑化、デザインの統一などにより市民や来訪者に心地よい都市景観を確保する必要があります。

さらに、屋外広告物は様々な情報を提供し、まちの活気や賑わいを演出する側面もありますが、無秩序な表示や掲出により、都市の景観や自然の風致を損ない、公衆に対する危害などの問題が生じています。このため、国際文化観光都市にふさわしく、地域の景観特性に即した規制や基準を設ける必要があります。

¹⁶ 景観行政団体：都道府県、指定都市、又は都道府県知事と協議して景観行政を実施する市町村を指す。景観行政団体になると、法的な効力で、景観計画区域内の建築等に関して届出・勧告による規制を行うとともに、必要な場合に建築物等の形態、色彩、意匠などに関する変更命令を出すことができる。

¹⁷ 景観計画重点区域：きめ細やかな景観形成基準を設け、重点的に景観形成を図る区域。現在、松江城周辺や宍道湖周辺などが該当。

イ 水と緑を生かした都市空間の創出

松江市には、大山隠岐国立公園や宍道湖北山県立自然公園が指定されていることから、水と緑が調和する豊かな自然景観と自然環境に恵まれていることがうかがえます。

特に、平成17年(2005年)には、日本屈指の汽水湖である宍道湖、中海がラムサール条約¹⁸登録湿地の認定を受け、豊かな自然に対して「賢明な利用(ワイズユース)」¹⁹を図るなど自然環境に対して一層の配慮が求められるようになりました。

こうした豊かな水と緑の資源を生かして、都市アメニティ²⁰の向上とともに、一層良好な都市景観や空間を創出していくことが引き続きの課題となっています。

¹⁸ ラムサール条約：正式名称「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」国際的な協力のもと湿地の賢明な利用と保全を進め、次世代に伝えていくことを目的とする国際条約。

¹⁹ 賢明な利用：(Wise Use)生態系の自然特性を変化させないような方法で、人間のために湿地を持続的に利用すること。湿地(湖など)で獲れる魚や貝などの恩恵を受けつつ、その豊かな生態系を子孫に伝えられるように、守りながら利用していくことが、「賢明な利用」と言える。例えば、1日の漁獲量が適正に管理されているしじみ漁などは、「賢明な利用」と言える。

²⁰ アメニティ：歴史や自然なども含めた総合的な居住環境の快適さ

(5)都市の安心と安全に関する課題

ア 自然災害・都市的災害への対応

松江市の中心市街地一帯は、地盤の低い区域が多く、過去幾度も水害に見舞われてきました。また、周辺地域では、地すべり地帯が点在し、台風や集中豪雨による土砂災害が起きており、自然災害に対する対策が急がれています。幸い大きな震災は受けていませんが、建築基準法改正前（昭和56年改正：耐震基準強化）の建物が圧倒的に多いことから、密集地での耐震化が必要となっています。

また、松江市は全国で唯一の原子力発電所が立地する県庁所在地であり、危機管理の強化、住民への啓発などが必要です。

イ 安心して暮らせる生活空間の創出

これまで、地域の安全性の確保に対しては、防火パトロールや防犯パトロールなど、地域コミュニティが重要な役割を果たしています。近年、全国的に犯罪発生件数の増加、犯罪の低年齢化や凶悪化などが進んでおり、住民の犯罪被害に対する不安感が高まっています。このため、地域ぐるみで被害を受けやすい子どもや高齢者等を見守るしくみづくりなど、行政や企業、地域や住民が協働で地域の安全性を確保しなければならなくなっています。

また、子どもや高齢者は交通事故などに巻き込まれやすいため、交通安全施設の整備を進めるなど、安心して移動できる生活空間の創出が必要となっています。

さらに、これらを含め安心して暮らせるための道路情報や防災情報などの各種情報提供を充実していくことも必要です。

(6)市民との協働に関する課題

ア 市民と行政の役割分担

松江市が自律的かつ継続的な発展を図っていくためには、市民や市民活動団体（町内会、自治会、NPO法人、ボランティア団体等）、行政が課題を共有し、それぞれの役割分担のもとにまちづくりを行っていく必要があります。そして、行政だけでは解決できない地域や暮らしに密着した問題などをはじめとして、市民と行政がともにまちづくりを行うという協働によるまちづくりが必要となります。

イ 市民参加のしくみづくり

市民参加によるまちづくりへの意識が高まりつつある中、平成8年（1996年）の松江市都市計画マスタープランを契機に、市民参加の学習会（ワークショップ）などを通じ、まちづくりリーダーの育成を進めてきました。その後、地域の様々な課題に対して自発的に取り組む活動が活発になっています。特に、NPOや学生のまちづくりへの参加が増え、若年層の活力や新たな専門家集団の発想がまちづくりに取り入れられつつあります。

今後とも、地域の実情を熟知している市民が主体となり、松江市独自のまちづくりを進めていくことが重要であり、ワークショップや学習会などの実施による人材育成や地域のまちづくりグループの組織化など、誰もがより参加しやすいしくみが必要となっています。