2　掛川市の現況と都市づくりの課題

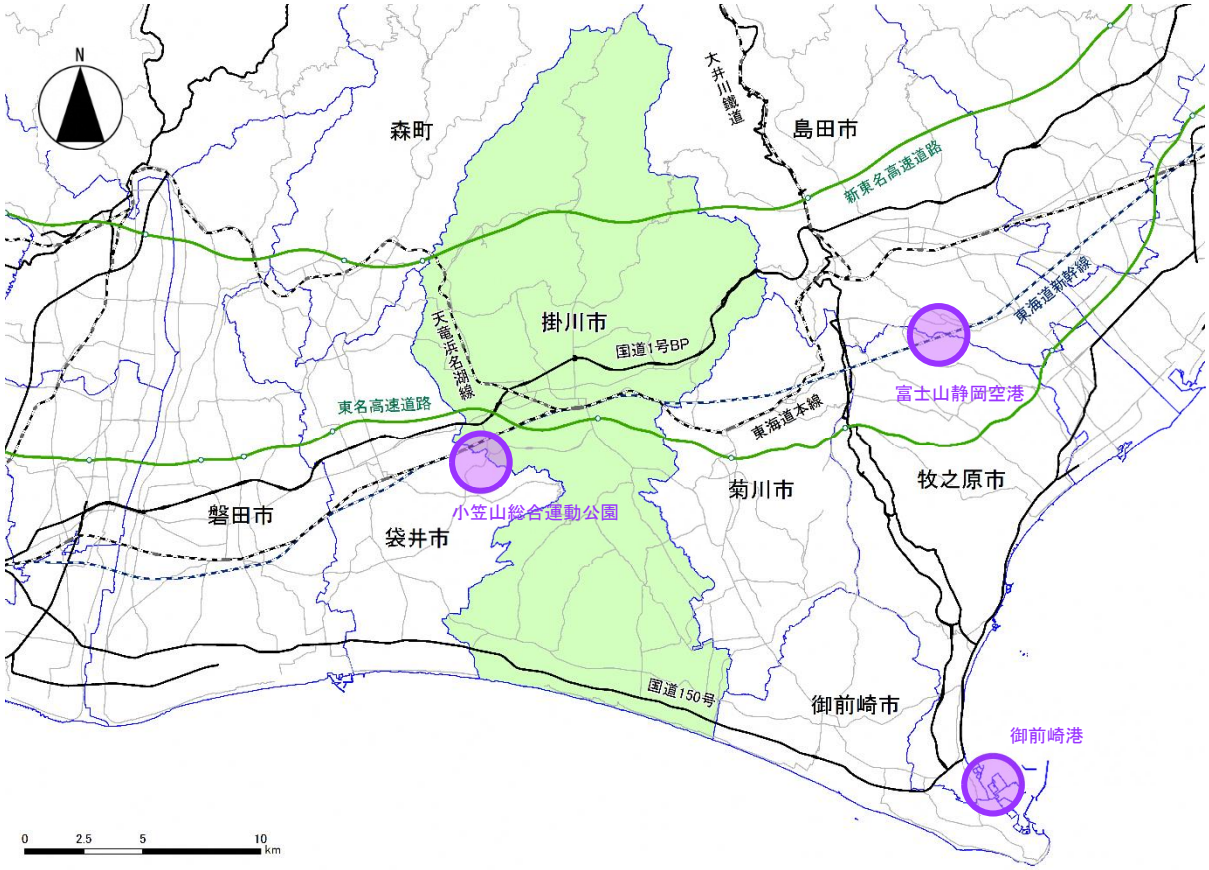
2-1　掛川市の概要

（1）位置

掛川市は、静岡県の政令指定都市である静岡市と浜松市のいずれからも一定の距離があり、静岡県西部に位置する東西約 15km、南北約 31km、面積 265.69km^2（静岡県土全体の 3.4%）の市域を有する都市です。東は島田市、菊川市、御前崎市、西は袋井市、森町に接し、南は遠州灘に面しています。

空の玄関口である富士山静岡空港及び海の玄関口である重要港湾御前崎港に近接するとともに、中央部にＪＲ東海道新幹線、ＪＲ東海道本線、東名高速道路、国道１号バイパス、北部に新東名高速道路、南部に国道 150 号といった広域交通が横断しています。また、天竜浜名湖鉄道が市の西部に整備されているなど、交通条件に恵まれた位置にあります。

■掛川市の位置



（2）歴史・沿革

掛川市では縄文時代には既に集落による生活が営まれ、また 5～6 世紀にかけては、多くの大規模な古墳が築造されるなど、今日の社会基盤の基礎は古くから形成されていたことが知られています。

高天神城を舞台とする激しい戦いが繰り広げられた戦国時代以降は、東海道や秋葉街道（塩の道）といった東西・南北の街道の発達により、日坂宿や掛川宿などの宿場町や、掛川城や横須賀城を中心とする城下町が形成され、交通・文化の中心地として発展を遂げてきました。

明治時代に入ると市町村制が施行され、掛川市では 30 近くの町村が誕生しました。その後、昭和時代にかけて幾多の合併・編入が行われ、昭和 48 年までに旧掛川市、旧大東町、旧大須賀町が誕生しました。平成 17 年 4 月 1 日には、それぞれの市町がさらなる発展を目指して合併し、新しい掛川市が誕生して現在に至っています。

（３）自然的状況

掛川市北部には、南アルプス最南端の山地である八高山をはじめ、遠州七不思議の一つである「無間の鐘」伝説で知られる粟ヶ岳などの緑豊かな山林が広がっており、美しい自然資源が数多く残されています。また、掛川市中央部には、なだらかな小笠山丘陵地が位置しており、学術的にも価値の高い自然植生地が残されています。

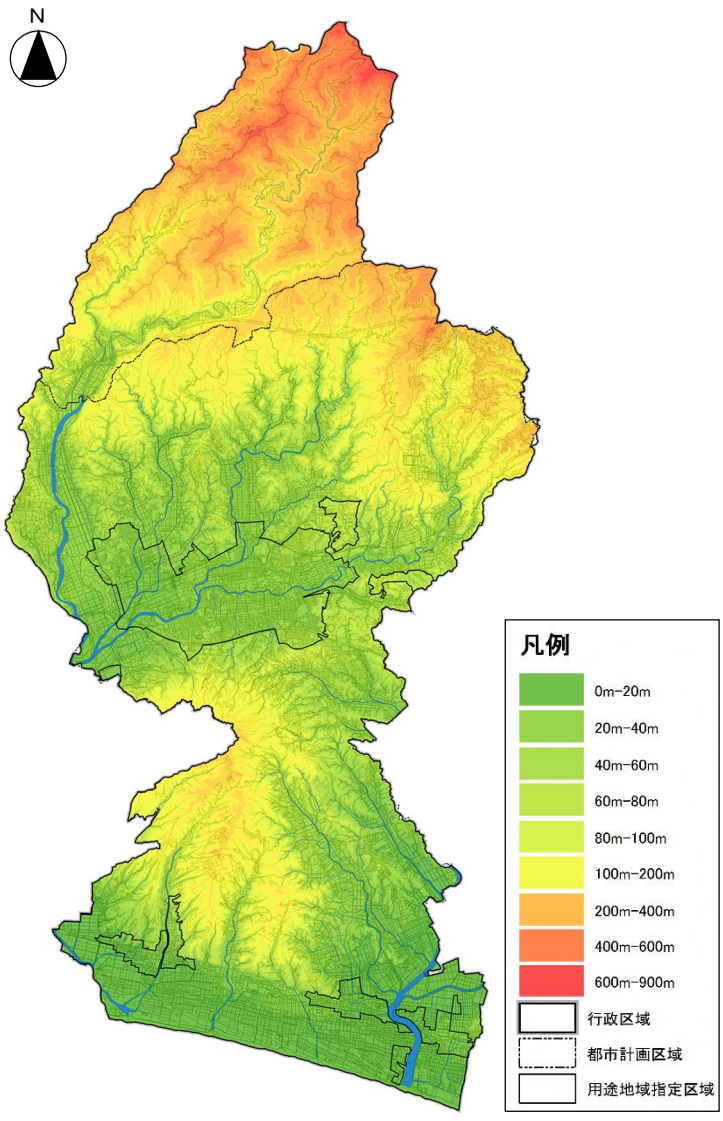
また、掛川市南部には、アカウミガメの産卵ふ化地として知られる遠州灘海岸があり、東西約 10km にわたって、白砂青松の直線的な美しい砂浜海岸が続いています。なお、掛川市中央部や南部に形成された市街地の周辺には、水田や海岸砂地畑、また茶畑が広がっており、このうち、特に水田や茶畑は、四季の営みを感じさせる田園風景や茶園風景を創り出しています。

掛川市には多くの河川があり、それらの大部分は太田川水系、菊川水系及び弁財天川水系の３水系に分類されます。太田川水系の河川としては、原野谷川や逆川をはじめ、家代川、垂木川、倉真川、初馬川などがあり、これらは掛川市の西側に隣接する袋井市で太田川に合流し、太平洋に注いでいます。菊川水系の河川としては、牛淵川や佐束川、下小笠川などがあり、これらは掛川市の東側に隣接する菊川市と掛川市の行政界付近で菊川に合流し、太平洋に注いでいます。

また、弁財天川水系の河川としては、西大谷池から流れる西大谷川をはじめ、大須賀新川や下紙川などがあり、これらは弁財天川の下流部で弁財天川に合流し、太平洋に注いでいます。

また、掛川市には大小あわせて 300 近くのため池があります。営農環境の改善・向上を図るため、掛川市の地形特性を活かして多くのため池が築造されてきたことから、「ため池谷田文化」と呼称されてきましたが、農業用水の整備が進んだ現在においては、本来の役割を終えたため池が親水公園に再整備されるなど、身近な憩いの場・レクリエーションの場として多くの市民に利用されています。

■掛川市の地勢



2-2　人口・世帯数の現状

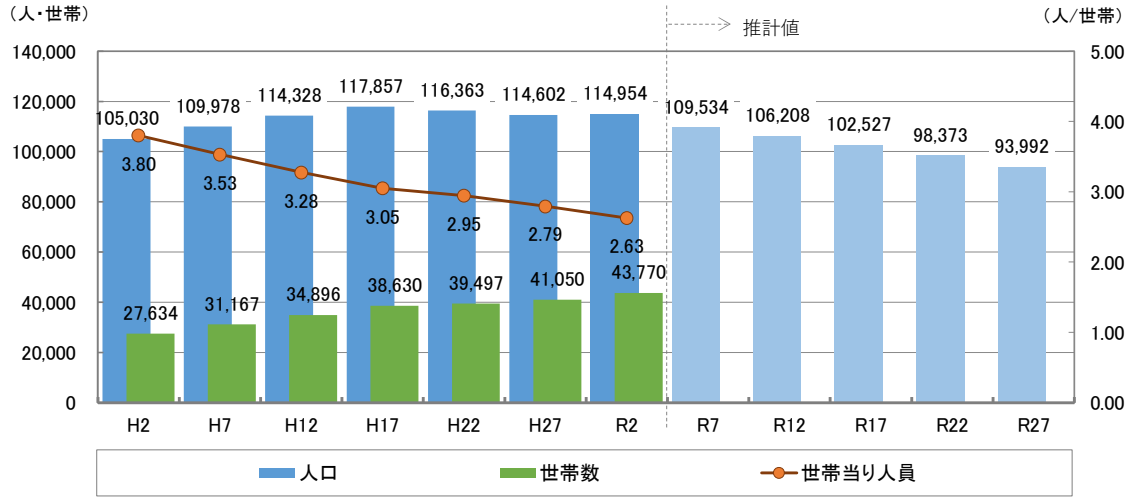
（１）人口・世帯数の推移

掛川市の人口、世帯数は、令和２年時点で 114,954 人、43,770 世帯となっています。

人口の推移をみると、平成 17 年から平成 22 年にかけ増加から減少に転じており、令和 27 年には 93,992 人にまで減少すると見込まれています（令和２年より 20,962 人（約 18.2%）減少）。世帯数は、１世帯当たり人員が減少傾向にあるため増加傾向です。

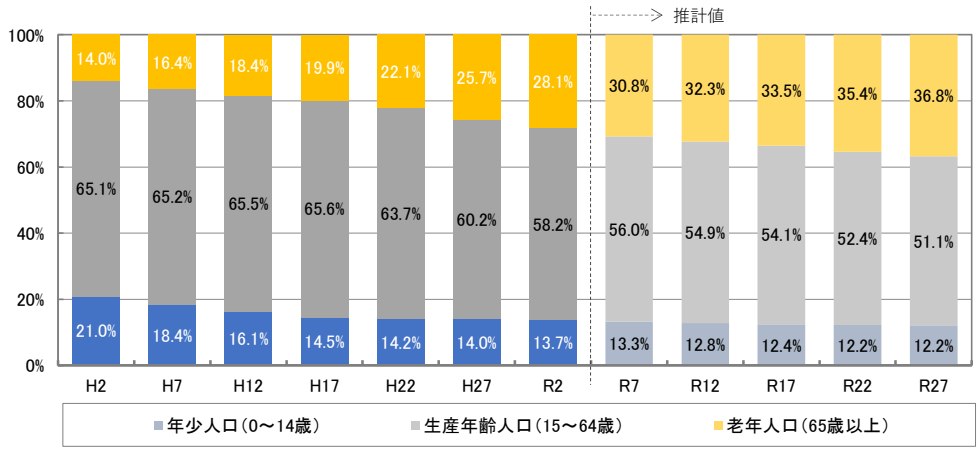
年齢３区分別人口の推移をみると、年少人口（0～14 歳）は減少が続いており、令和２年時点で 15,655 人（13.7%）となっています。生産年齢人口（15～64 歳）は、平成 17 年まで増加していますが、以降は減少に転じており、令和２年時点で 66,367 人（58.2%）となっています。一方、老年人口（65 歳以上）は、令和２年時点で 32,043 人（28.1%）と増加しており、少子高齢化が進行している傾向にあります。今後も、老年人口の増加傾向が予想され、令和 27 年には、高齢化率が 36.8%となるなど、少子高齢化がより一層進行すると見込まれています。

■掛川市の人口・世帯数の推移



資料：【人　口】H2～R2 は国勢調査、R7～R27 は国立社会保障・人口問題研究所
【世帯数】国勢調査
【世帯当たり人員】国勢調査の人口と世帯数から算出

■年齢３区分別人口の推移



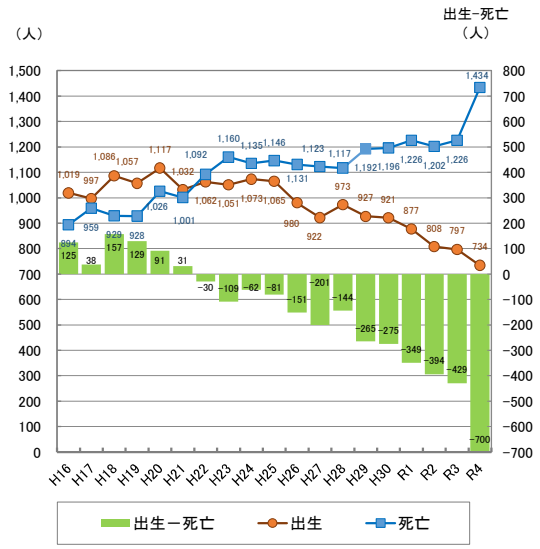
資料：H2～R2 は国勢調査、R7～R27 は国立社会保障・人口問題研究所（年齢不詳を除く）

（２）人口動態

自然増減の推移をみると、出生数は減少傾向である一方で死亡数が増加傾向であり、平成 21 年以降は自然減の状態が続いています。社会増減の推移をみると、転入、転出ともに減少傾向にあります。平成 28 年から令和元年までは転入者数が転出者数より多くなり、社会増となりましたが、令和元年以降は転入者数が転出者数より少なくなり、再び社会減の状態が続いています。

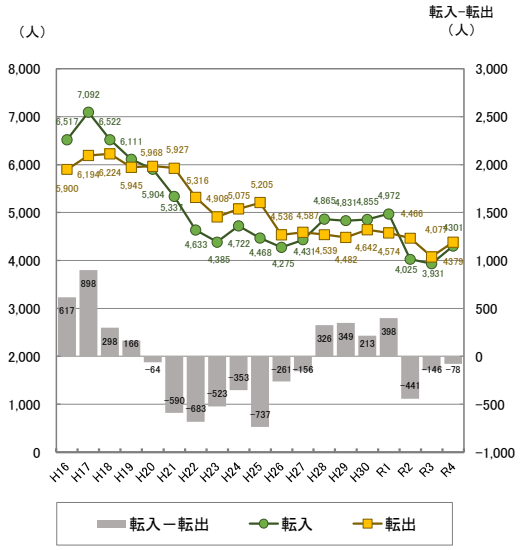
また、周辺市町の自然増減・社会増減と比較すると、自然増減については、いずれの市町も近年は自然減が続いていますが、掛川市より緩やかな減少となっています。社会増減については、菊川市は、掛川市と同様に平成２８年から令和元年までは社会増の状態が続きましたが、令和元年以降は再び社会減の状態が続いています。一方で、袋井市は近年、社会増の傾向にあり、森町は平成２０年以降から社会減の状態が続いています。

■掛川市の自然増減の推移



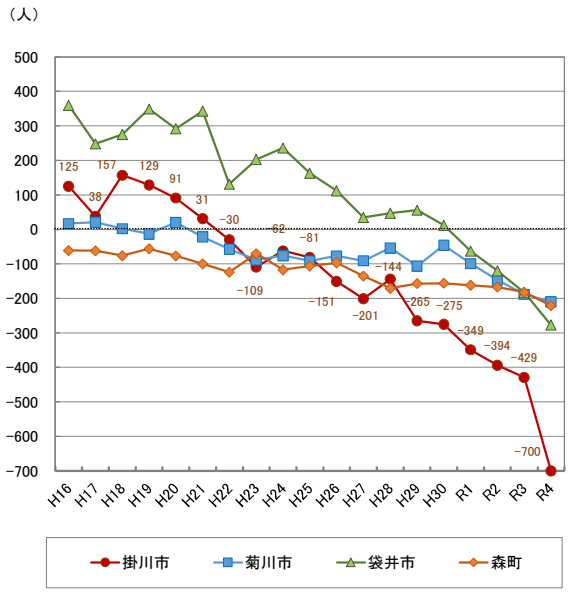
資料：静岡県統計年鑑

■掛川市の社会増減の推移



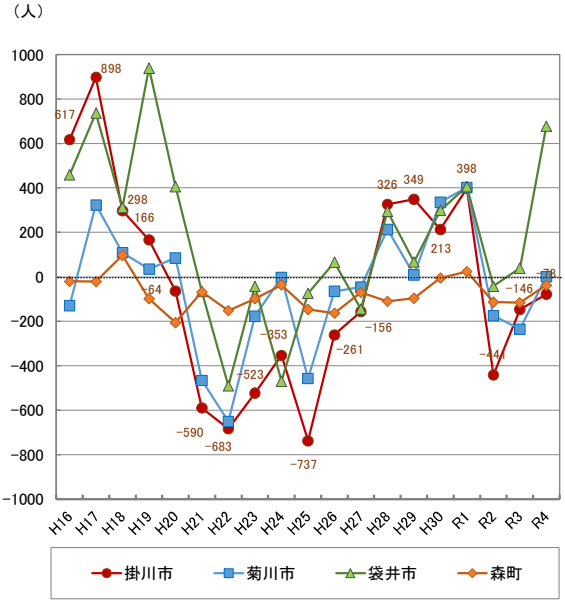
資料：静岡県統計年鑑
※ H16 は旧掛川市・旧大須賀町・旧大東町間の転入・転出を含む

■自然増減の周辺市町との比較



資料：静岡県統計年鑑

■社会増減の周辺市町との比較



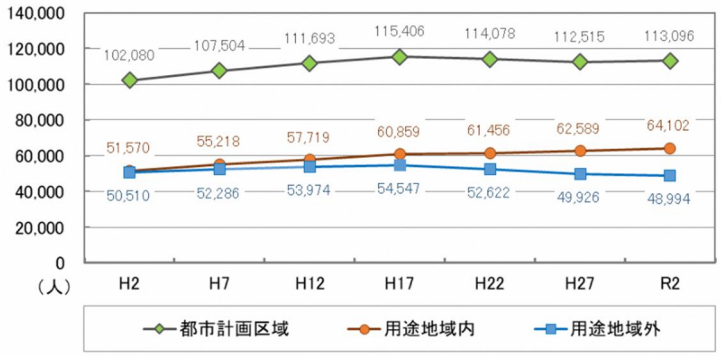
資料：静岡県統計年鑑
※社会増減 H16 値は、旧市町間の転入・転出を含む

（３）用途地域内外の人口の推移

令和２年時点の人口をみると、都市計画区域の人口が 113,096 人（行政区域人口の約 98.4%）、用途地域内の人口が 64,102 人（同約 55.8%）、用途地域外の人口が 48,994 人（同約 42.6%）となっており、用途地域内の人口が多くなっています。

人口の推移をみると、都市計画区域や用途地域外の人口は、平成 17 年をピークに減少に転じていますが、用途地域内の人口は、増加が続いています。平成２年時点では、用途地域内外の人口は同程度でしたが、その後は差が広がってきています。

■用途地域内外人口の推移



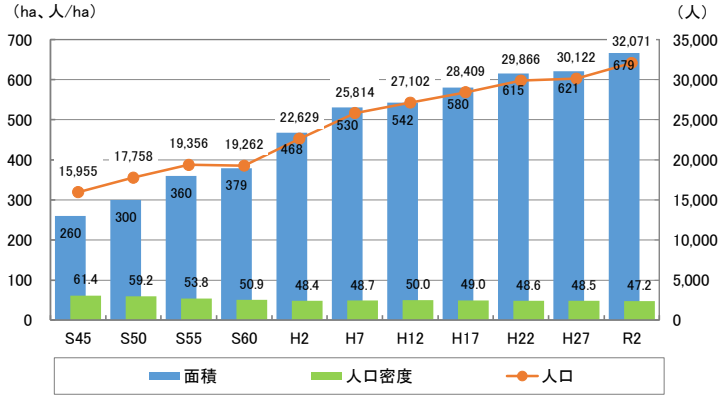
資料：都市計画基礎調査
※ H12 以前は旧市町の合計値

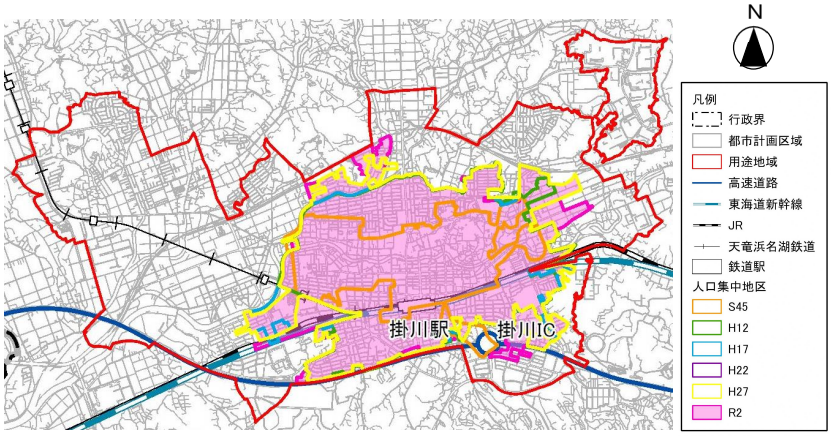
（４）人口集中地区（ＤＩＤ）の状況

人口集中地区（DID）の推移をみると、人口、面積ともに増加が続いており、令和２年時点で 32,071 人（行政区域人口の約 27.9％）、679ha（市域の約 2.6%）となっています。一方、人口密度は近年緩やかに減少が続いており、令和２年時点で 47.2 人/ha となっています。

また、人口集中地区の変遷をみると、昭和 45 年時点では、ＪＲ東海道本線から県道日坂沢田線（旧国道１号）にかけて広がっていましたが、令和２年時点では、ＪＲ東海道本線の南側や国道１号の南側まで拡大しています。

■人口集中地区（ＤＩＤ）の推移





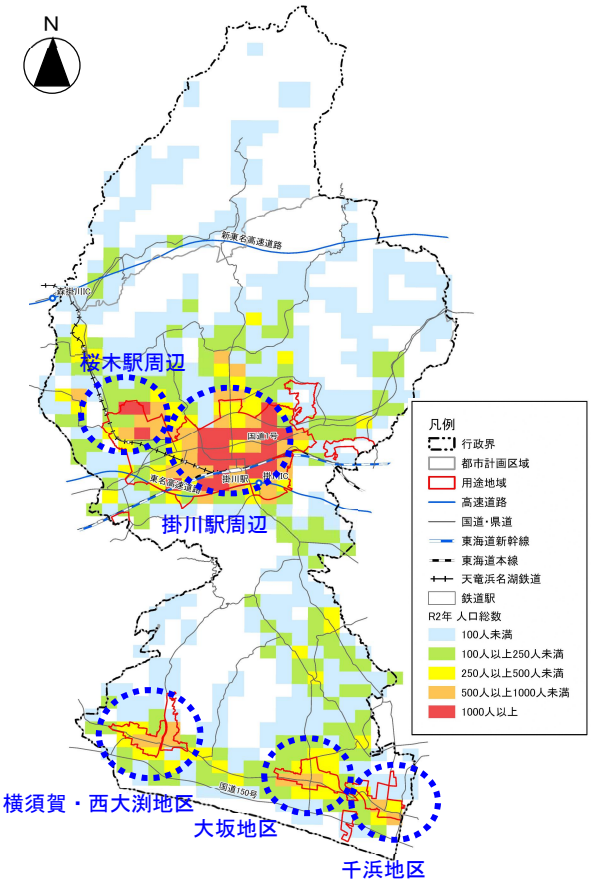
資料：国勢調査

（５）人口の分布

令和２年の人口の分布をみると、用途地域内の人口が多く、特に、掛川駅周辺の中心市街地や桜木駅周辺に集積しています。南部では、横須賀・西大渕地区、大坂地区、千浜地区など、旧大須賀町・旧大東町の中心部に人口が多くなっています。また、用途地域外では、鉄道駅の周辺や幹線道路の沿道に比較的人口の多い地区が分布していますが、全体的に低密度です。

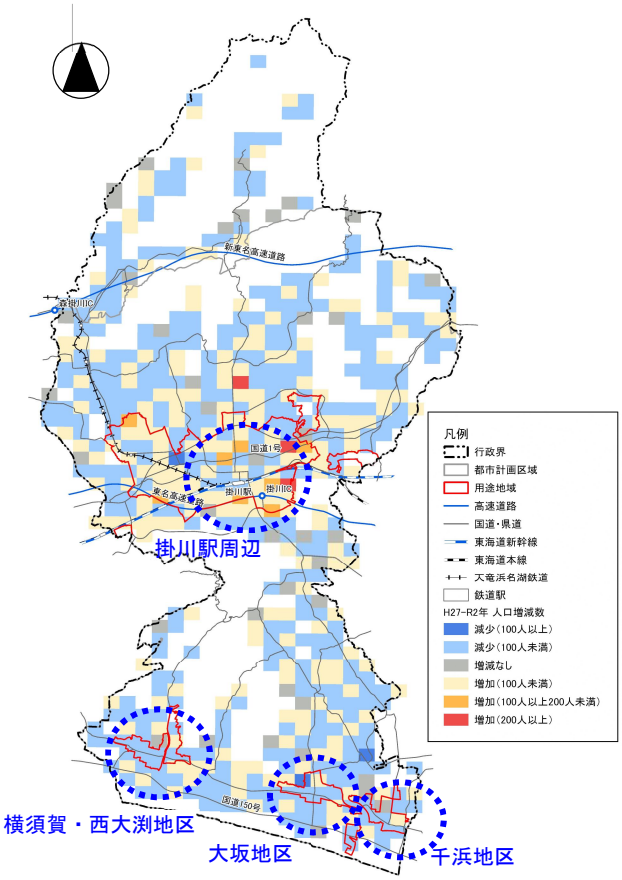
平成 22 年から令和２年にかけての人口の分布の変化をみると、人口が集積している掛川駅周辺の中心市街地や横須賀・西大渕地区などの旧町の中心部で、人口が減少しています。一方、近年に土地区画整理事業等の市街地整備が実施された地域で、人口が増加しています。

■人口の分布（R2、500mメッシュ）



資料：令和２年国勢調査

■人口分布の変化（H22～R2、500mメッシュ）

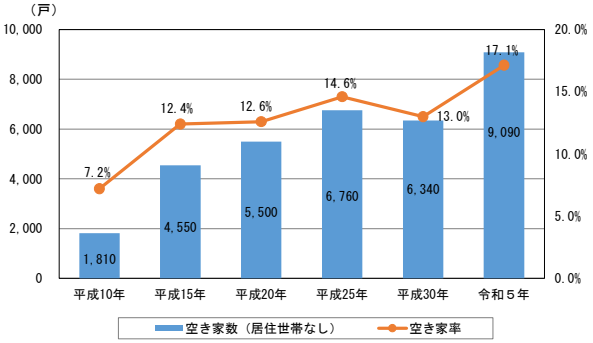


資料：平成 22 年、令和２年国勢調査

（６）空き家数・空き家率

空き家数・空き家率の推移をみると、空き家数は平成 25 年から平成 30 年の一時期、減少傾向となりましたが、その後は令和５年にかけて再び増加傾向となっています。空き家率についても同様で、平成 25 年から平成 30 年にかけて減少傾向となりましたが、令和５年には 17.1%まで増加しています。

■空き家数・空き家率の推移



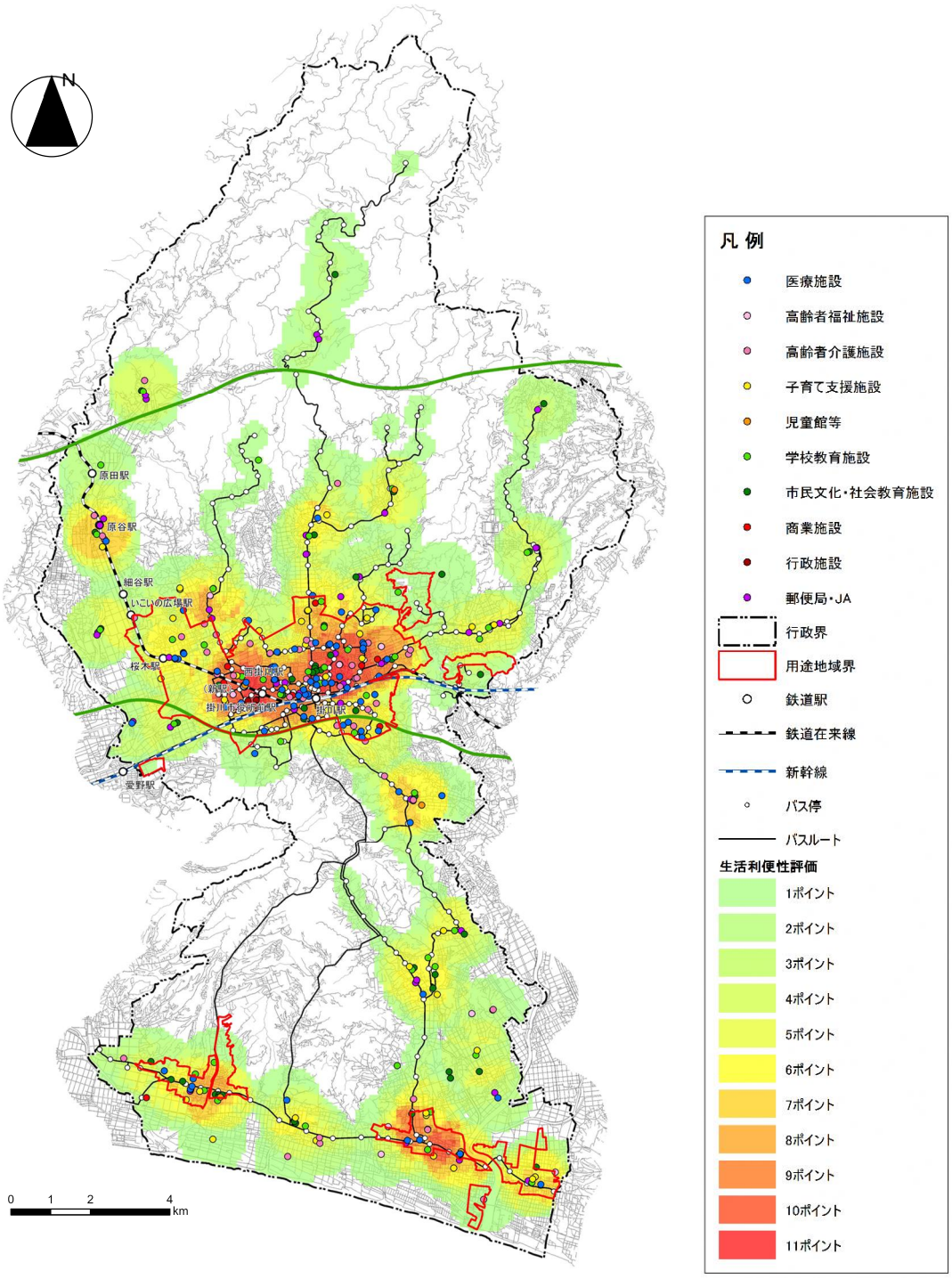
資料：住宅・土地統計調査結果

2-3　都市構造の評価等

（１）各都市機能による生活利便性の高い地域の分布特性

各都市機能の利用圏の重複状況から生活利便性の高い地域を抽出したところ、掛川駅周辺から天竜浜名湖鉄道沿いに国道１号までの市街地周辺において、多様な生活サービスを享受できる環境にあり、生活利便性が高い状況となっています。

■生活利便性の高い地域の分布特性



※生活利便性評価のポイント数は、10 分類の機能と公共交通のうち、徒歩圏内にある機能分類の数
（各都市機能増進施設及び駅の徒歩圏を 800m、バス停の徒歩圏を 300m と設定）
※各施設の分布は、平成 29 年 10 月末時点の施設分布

（２）現在の都市構造の評価

「都市構造の評価に関するハンドブック」による指標に基づき、掛川市の都市構造による生活利便性について、東海４県内で掛川市と同等の人口規模を有する都市との比較評価を行った結果を以下に示します。

【現在の都市構造の評価結果】

- 医療施設や福祉施設、商業施設とも、東海地方の類似都市と比較し、周辺の人口密度が低く、カバー率が低いため、人口密度が高い位置への適切な配置などの、適正配置が必要です。特に基幹的公共交通路線や商業施設の徒歩圏人口カバー率が低く、徒歩でのアクセス利便性が低い状況です。
- 高齢者福祉施設の高齢者人口カバー率は同等の水準が確保されています。

■生活利便性に関する都市構造の評価結果（現況）

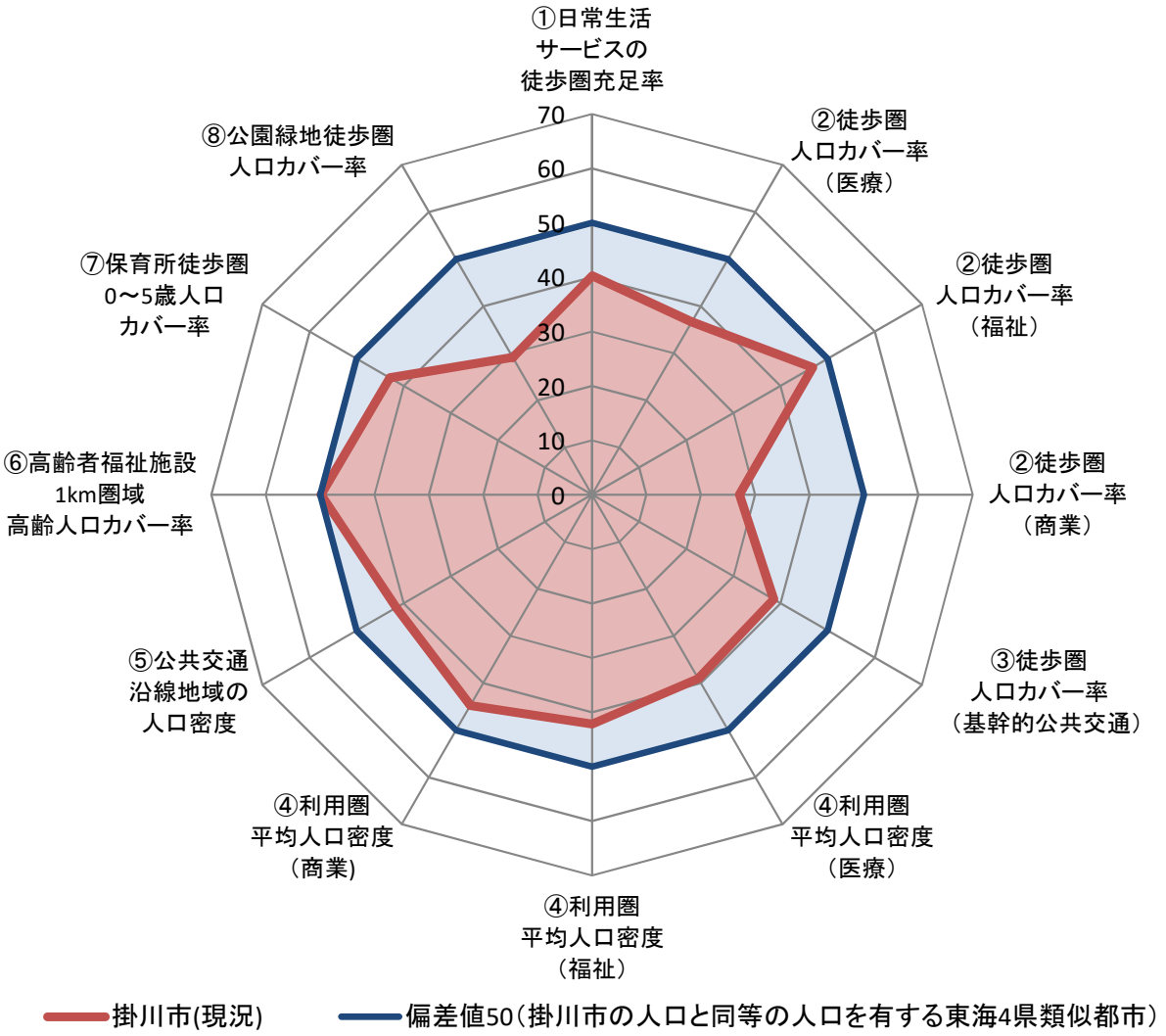
評価指標		算定方法	評価値	
			東海4県類似都市	掛川市
①日常生活サービスの徒歩圏充足率		生活サービス施設と基幹的交通路線の全てを徒歩圏（800m圏）で享受できる人口の割合	28%	12%
②生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率	医療	病院及び診療所から800m圏の人口カバー率	79%	68%
	福祉	通所系施設、訪問系施設、小規模多機能施設から800m圏域の人口カバー率	66%	57%
	商業	専門スーパー、総合スーパー、百貨店から800m圏域の人口カバー率	64%	29%
③基幹的公共交通路線の徒歩圏人口カバー率		日30本以上の運行頻度の鉄道路線及びバス路線（掛川市は28/日以上）	44%	29%
④生活サービス施設の利用圏平均人口密度	医療	病院及び診療所から800m圏の人口密度	25人/ha	17人/ha
	福祉	通所系施設、訪問系施設、小規模多機能施設から800m圏域の人口密度	22人/ha	16人/ha
	商業	専門スーパー、総合スーパー、百貨店から800m圏域の人口密度	27人/ha	23人/ha
⑤公共交通沿線地域の人口密度		全ての鉄道駅から800m圏域と、バス停から300m圏域の人口密度	21人/ha	14人/ha
⑥高齢者福祉施設の1km圏域高齢人口カバー率		通所系施設、訪問系施設、小規模多機能施設から800m圏域の高齢者人口カバー率	61%	60%
⑦保育所の徒歩圏0～5歳人口カバー率		保育所から800m圏の0～4歳人口カバー率	68%	57%
⑧公園緑地の徒歩圏人口カバー率		都市公園の代表点から500m圏の人口カバー率	77%	43%

■生活利便性の比較対象都市

都市名	行政区域面積	令和２年度国勢調査人口	都市名	行政区域面積	令和２年度国勢調査人口
静岡県焼津市	70.3	136,845	静岡県掛川市	265.69	114,954
愛知県稲沢市	79.35	134,751	愛知県東海市	43.43	113,787
静岡県富士宮市	389.08	128,105	岐阜県多治見市	91.25	106,732
愛知県瀬戸市	111.4	127,792	静岡県三島市	62.02	107,783
三重県伊勢市	208.37	122,765	静岡県島田市	315.7	95,719
愛知県半田市	47.42	117,884			

※掛川市の人口（114,954 人）と同等の人口を有する東海地方の都市から、国土交通省においてデータが整理されている 10 都市を対象とした。
※各市の行政区域面積は、各市のホームページより

■生活利便性に関する都市構造の評価結果（東海４県類似都市との比較による偏差値）



（３）公共交通の現状について

①公共交通網の整備状況

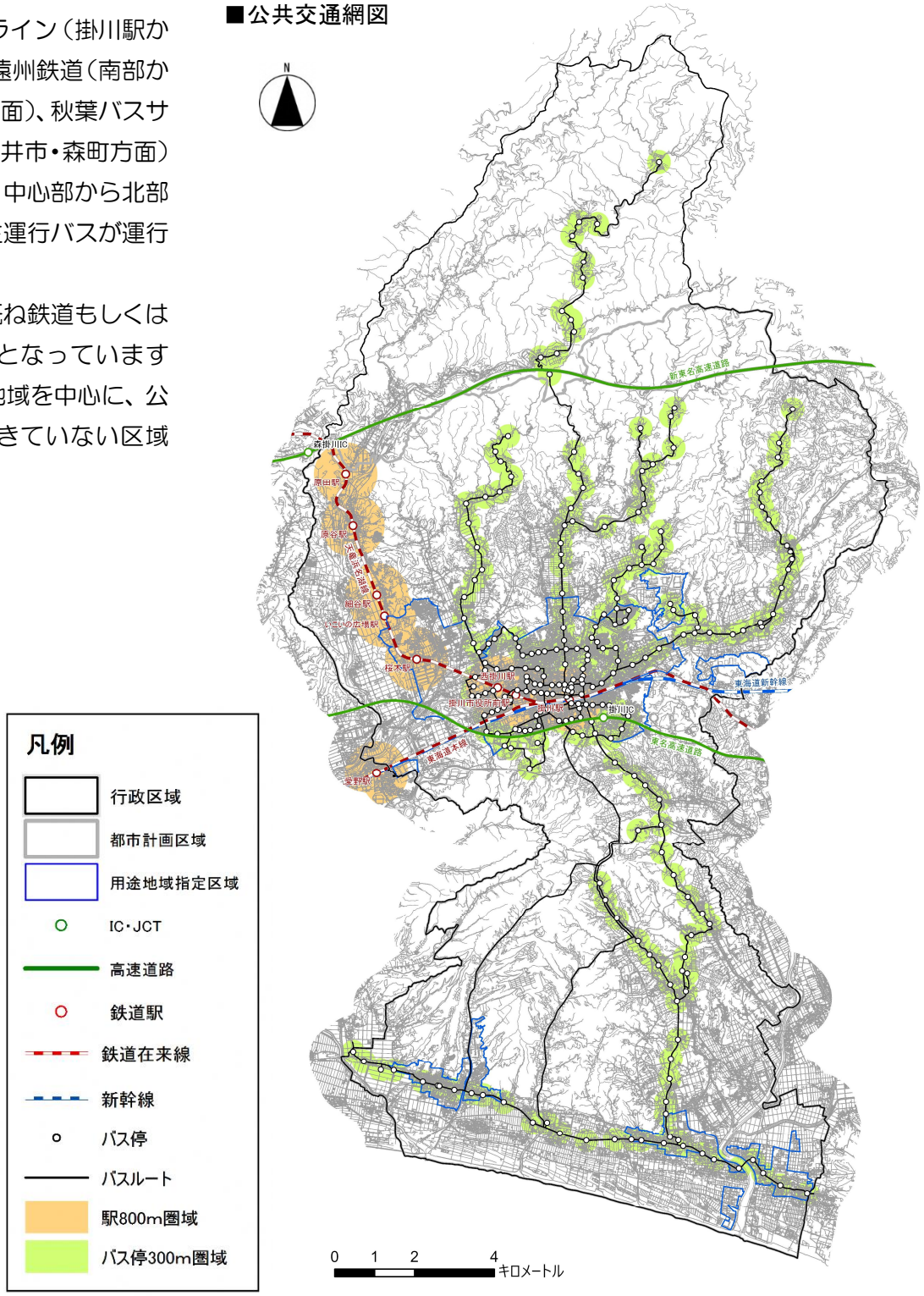
掛川市の公共交通網をみると、中心部をＪＲ東海道新幹線、ＪＲ東海道本線が横断しており、新幹線停車駅でもある掛川駅が立地しています。

また、掛川駅から森町・浜松市に方面に、天竜浜名湖鉄道が整備されて、駅が８箇所設置されています。

バスについては、民間路線バスのしずてつジャストライン（掛川駅から御前崎市方面）、遠州鉄道（南部から袋井市・浜松市方面）、秋葉バスサービス（南部から袋井市・森町方面）が運行されており、中心部から北部にかけて、市の自主運行バスが運行されています。

用途地域内は、概ね鉄道もしくは路線バスの誘致圏となっていますが、北部や南部の地域を中心に、公共交通でカバーできていない区域が広がっています。

■公共交通網図



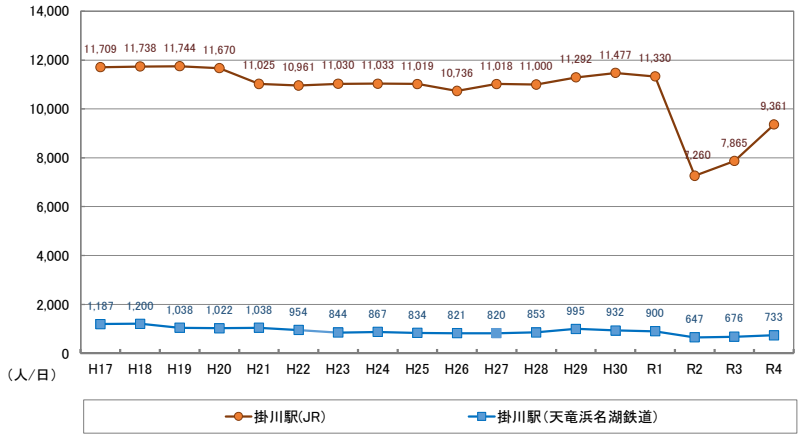
②公共交通網の利用状況

１）鉄道

鉄道駅の日平均乗車人員をみると、令和元年から令和２年にかけて新型コロナウイルス感染症の蔓延による行動制限の影響を受けて大きく減少しました。その後は増加傾向ですが、令和４年時点では 9,361 人/日以上となっており、令和元年以前の乗車人員には到達していません。

天竜浜名湖鉄道の乗車人員について、最も多い掛川駅で平成２９年の 995 人/日をピークに減少に転じていましたが、令和２年以降は再び増加傾向となっています。

■日平均乗車人員の推移（掛川駅）



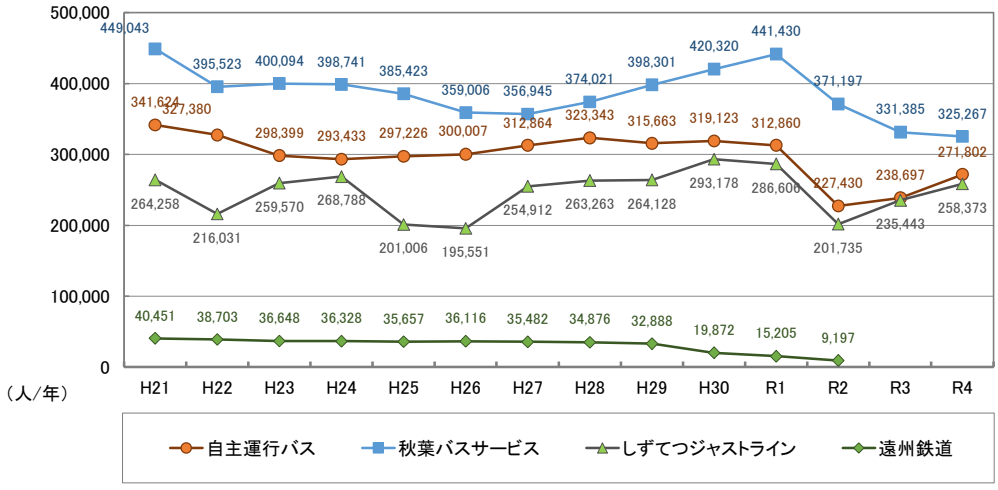
資料：静岡県統計年鑑

２）バス

利用者数が多い路線バスの利用者数をみると、秋葉バスサービスの秋葉中遠線は令和元年以降減少傾向となっている一方、しずてつジャストラインの掛川大東浜岡線は令和２年以降増加傾向となっています。

自主運行バスについては、令和２年以降の利用者数は増加傾向です。路線の中では市街地を循環する路線（北回り、南回り）や東山線などの利用者数が多い状況です。

■バスの年間利用者数の推移



※遠州鉄道は、令和 3 年に廃線。

資料：掛川市統計書

2-4　地域経済の状況

（１）農業の状況

農家数・経営耕地面積の推移をみると、農家数、経営耕地面積ともに減少しており、令和２年時点で2,676 戸、2,689ha となっています。

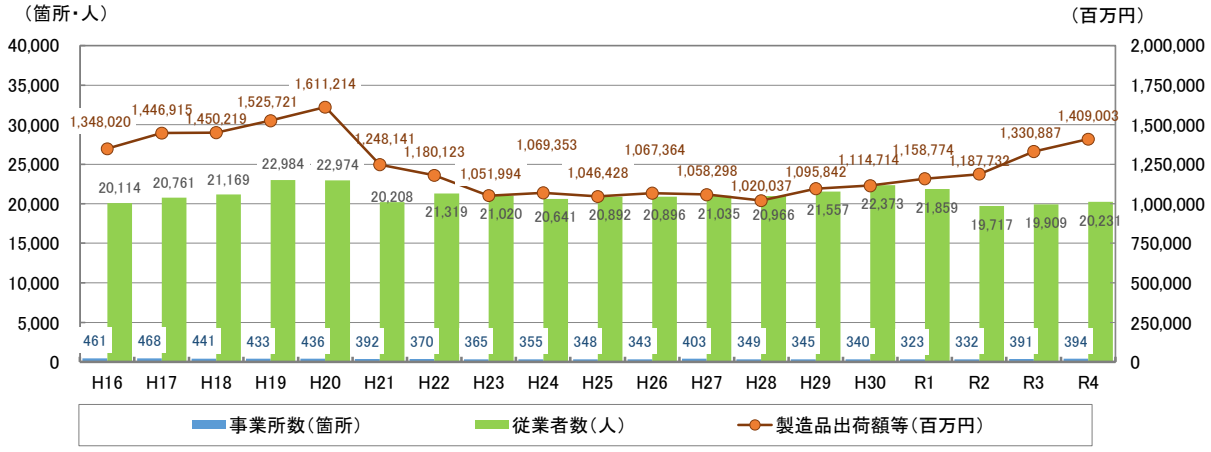
（２）工業の状況

工業の推移をみると、事業所数、従業者数、製造品出荷額等ともに、平成 23 年以降は概ね横ばいで推移していましたが、近年は、従業者数は減少傾向になり、製造品出荷額等は増加傾向になっています。

静岡県全体や周辺市町と製造品出荷額等の推移を比較すると、全体的には同じ傾向であるものの、平成 21 年以降は対平成 16 年の比率が低い状況が続いています。

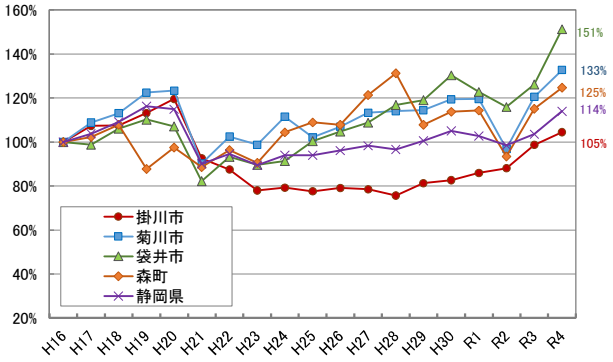
掛川市の製造品出荷額（R4）は 1,409,003 百万円となっており、周辺市町に比べてもっとも金額が高く、袋井市の約２倍となっています。

■掛川市の工業事業所数、従業者数、製造品出荷額等の推移

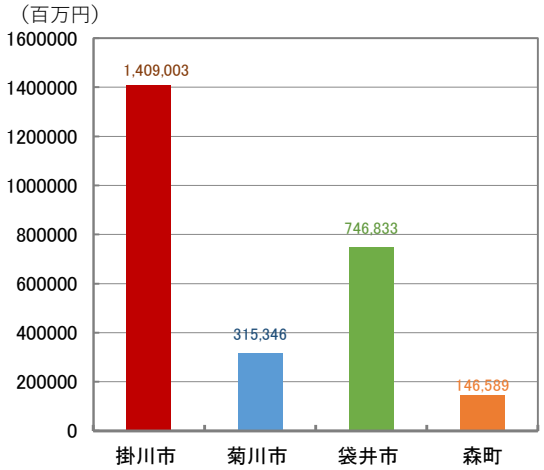


資料：<H23 以外>工業統計調査、<H23、R2>経済センサス活動調査、<R3、R4>経済構造実態調査
※ H16 は旧市町の合計値

■製造品出荷額等の周辺市町との比較（対 H16 年比）



■令和４年製造品出荷額の周辺市町との比較



資料：<H23 以外>工業統計調査、<H23、R2>経済センサス活動調査、<R3、R4>経済構造実態調査
※ 各市の合併以前は旧市町の合計値（森町以外）

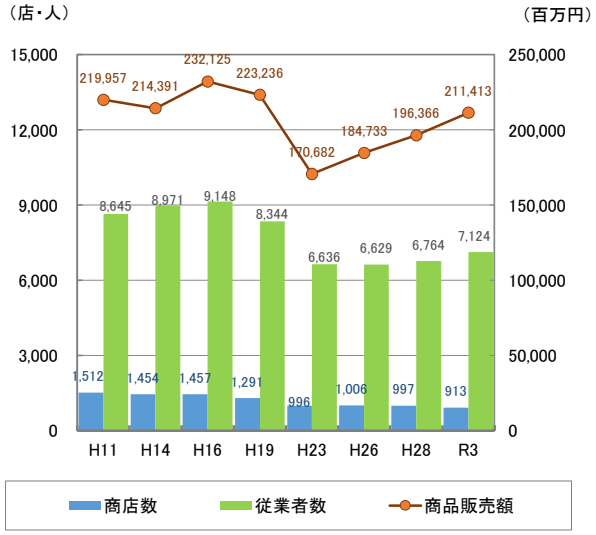
（３）商業の状況

商業の推移をみると、商店数は減少傾向ですが、従業者数、商品販売額はともに近年は増加傾向です。また、商店当たりの従業者数、商品販売額は増加傾向にあり、商店の大型化が進んでいます。

静岡県全体や周辺市町と商品販売額の推移を比較すると、ばらつきが大きいものの、概ね同じ傾向で推移しており、掛川市は平均的な状況です。

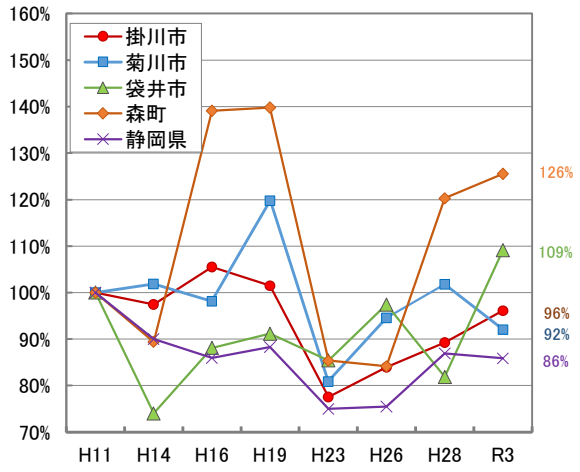
掛川市の商品販売額（R3）は 211,413 百万円と袋井市（273,665 百万円）に次いで金額が高くなっています。

■掛川市の商店数、従業者数、商品販売額の推移

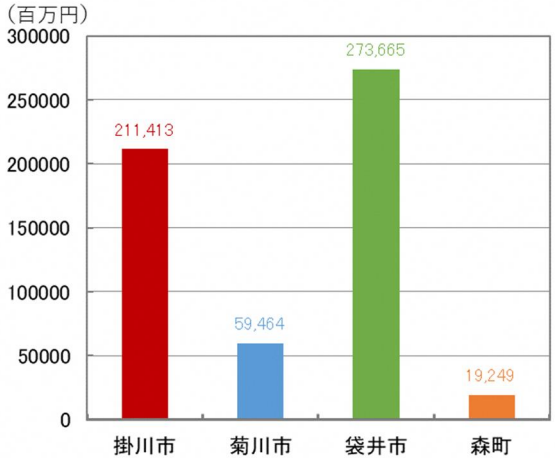


資料：<H11～H19、H26>商業統計調査、<H23、H28、R3>経済センサス活動調査
※ H16 以前は旧市町の合計値

■商品販売額の周辺市町との比較（対 H11 年比）



■令和３年商品販売額の周辺市町との比較



資料：<H11～H19>商業統計調査、<H23、H28、R3>経済センサス活動調査
※ 各市の合併以前は旧市町の合計値（森町以外）

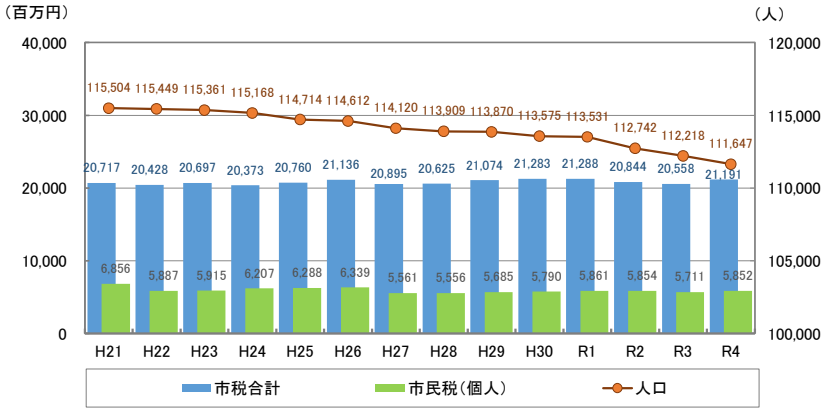
2-5　財政の状況

（１）歳入（市税）

市税、市民税（個人）の推移を見ると、どちらも概ね横ばいで推移していますが、人口は平成２１年以降から減少し続けています。

今後の人口減少、少子高齢化の進行により、将来的に市税が減少することが考えられます。

■市税等の推移

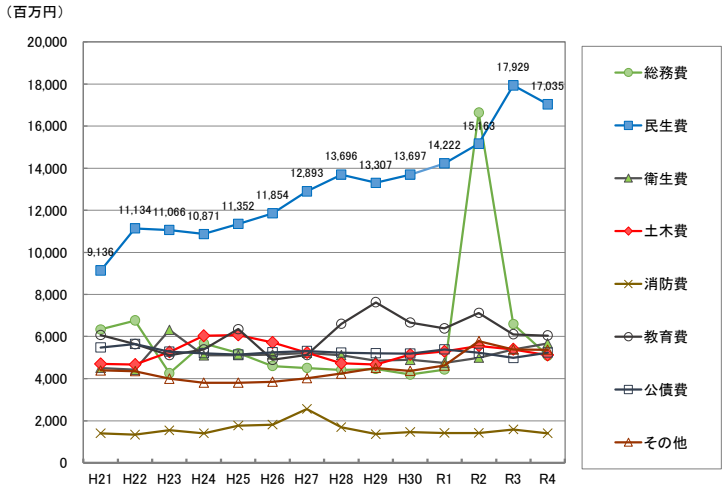


資料：掛川市統計書、住民基本台帳

（２）歳出

歳出を目的別にみると、福祉等の目的で使用される民生費が最も多く、また、増加傾向にあり、令和４年時点で全体の３分の１を占めています。少子高齢化の進行に伴い、今後も増加することが考えられます。土木費については、数年ごとに増減を繰り返しており、全体的には、概ね横ばいで推移しています。都市基盤の老朽化が進行する中、今後適切に歳出していくことが必要であると考えられます。

■歳出の推移（目的別）



資料：財政状況資料集、掛川市統計書

（３）建築物系公共施設及びインフラ整備における将来維持更新費

掛川市公共施設等総合管理計画において、建築物系公共施設及びインフラ整備における維持更新費は、将来 10 年間では 1 年当たり平均約 40.1 億円、将来 20 年間では約 37.1 億円、将来 30 年間では約 37.1 億円、将来 47 年間では約 38.8 億円の費用が必要になると推計されています。

年度による更新費のばらつきは少なく、安定した維持更新が予想されます。

■建築物系公共施設及びインフラ整備における将来維持更新費

期間	年当たり平均費用	合計費用
将来 10 年間	約 40.1 億円	約 401 億円
将来 20 年間	約 37.1 億円	約 743 億円
将来 30 年間	約 37.1 億円	約 1,113 億円
将来 47 年間	約 38.8 億円	約 1,827 億円

資料：掛川市公共施設等総合管理計画

2-6　災害ハザードの状況

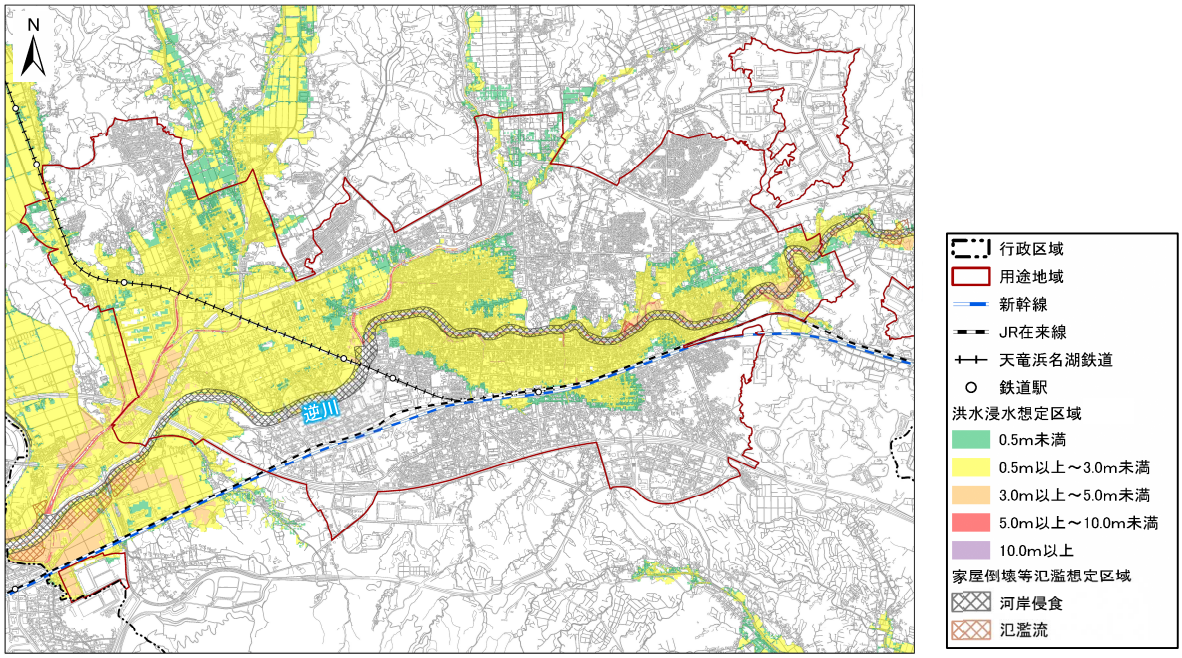
（１）掛川区域

逆川沿いを中心に、想定最大規模（L2）の降雨による浸水が懸念され、浸水深は一般的な家屋の２階部分が浸水する可能性が高いと言われている3.0m以上となるエリアに、住宅が面的に分布しています。また、逆川沿いにおいて、連続的に家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸侵食）が指定されており、逆川両岸の堤防道路に面する戸建て住宅等が区域に含まれています。

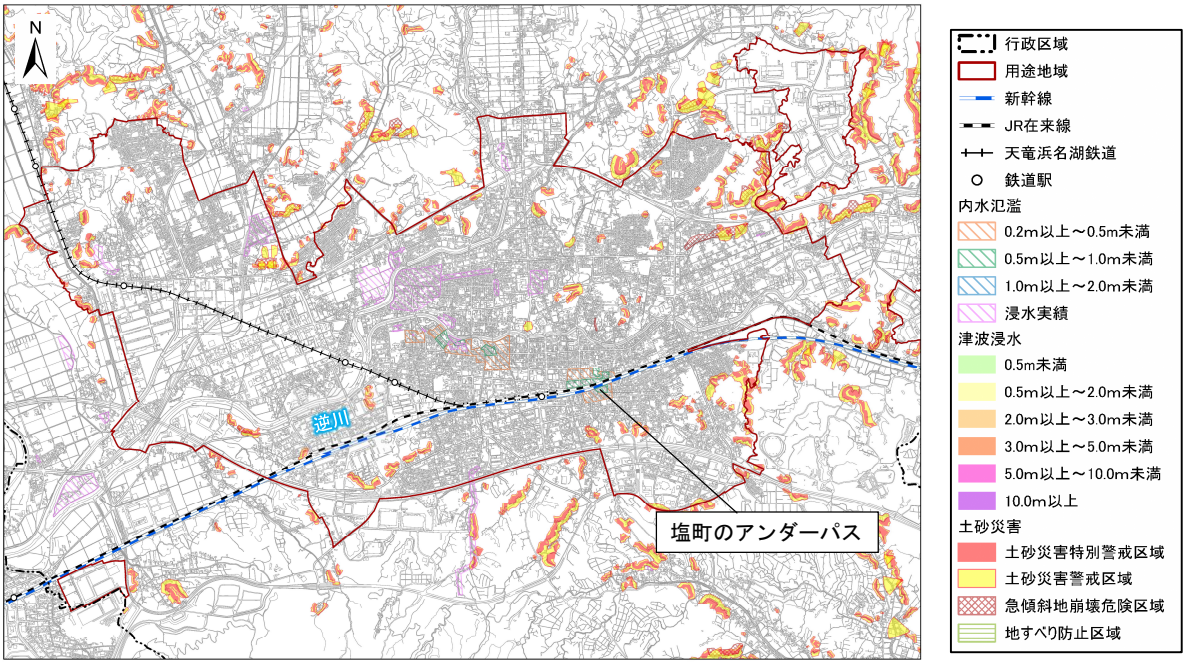
次に、逆川左岸の一部エリアや塩町のアンダーパス周辺で、内水氾濫が想定されているほか、これまでに、倉真川沿い等で浸水実績が確認されています。

土砂災害特別警戒区域や同警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域については、用途地域内に指定されています。

■掛川区域の災害ハザードの状況（L2 の洪水・家屋倒壊等氾濫想定区域）



■掛川区域の災害ハザードの状況（内水氾濫、津波、土砂災害）



（２）大東区域

想定最大規模（L2）の降雨による洪水において、用途地域内の一部で浸水が 0.5m 以上となるエリアはありますが、範囲は限定的です。

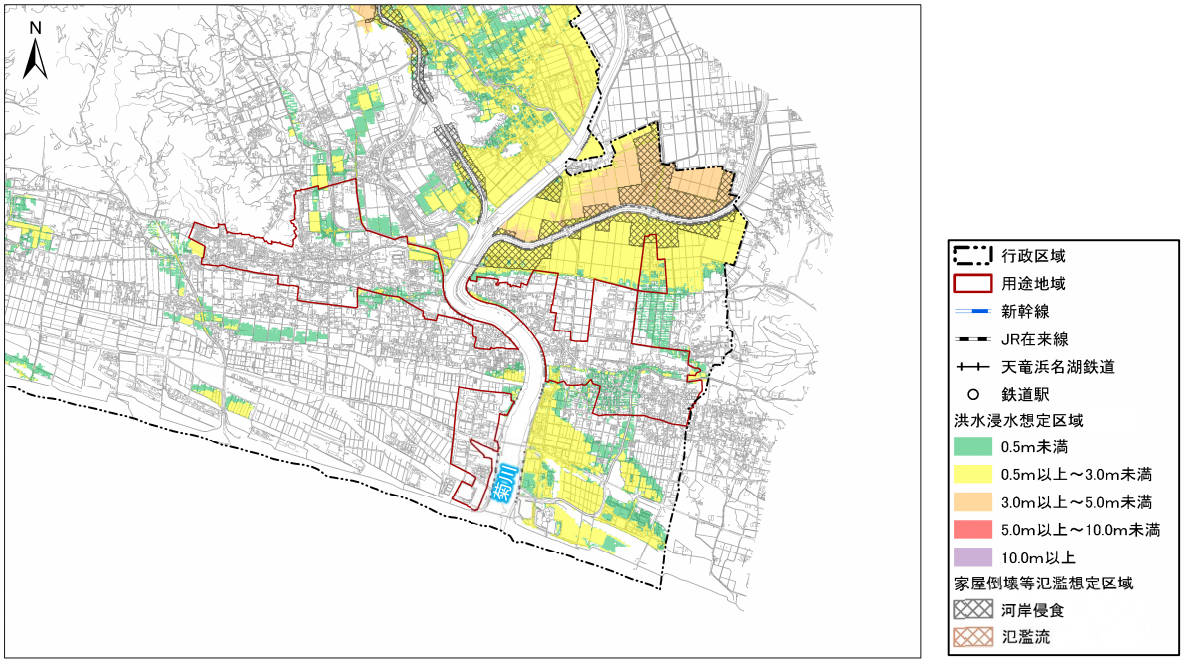
大東区域北側の下小笠川沿いや牛淵川沿いにおいて、連続的に家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸侵食）が指定されていますが、概ねが用途地域外のエリアとなっています。

竜今寺川沿いでは床上浸水が懸念される内水氾濫が想定されているほか、これまでに、菊川沿い等で浸水実績が確認されていますが、用途地域内でのハザードは見られません。

菊川沿いの用途地域において、津波による浸水深が 2.0mを超える浸水が想定されています。

土砂災害特別警戒区域や同警戒区域が、用途地域内の西部で指定されています。

■大東区域の災害ハザードの状況（L2 の洪水・家屋倒壊等氾濫想定区域）



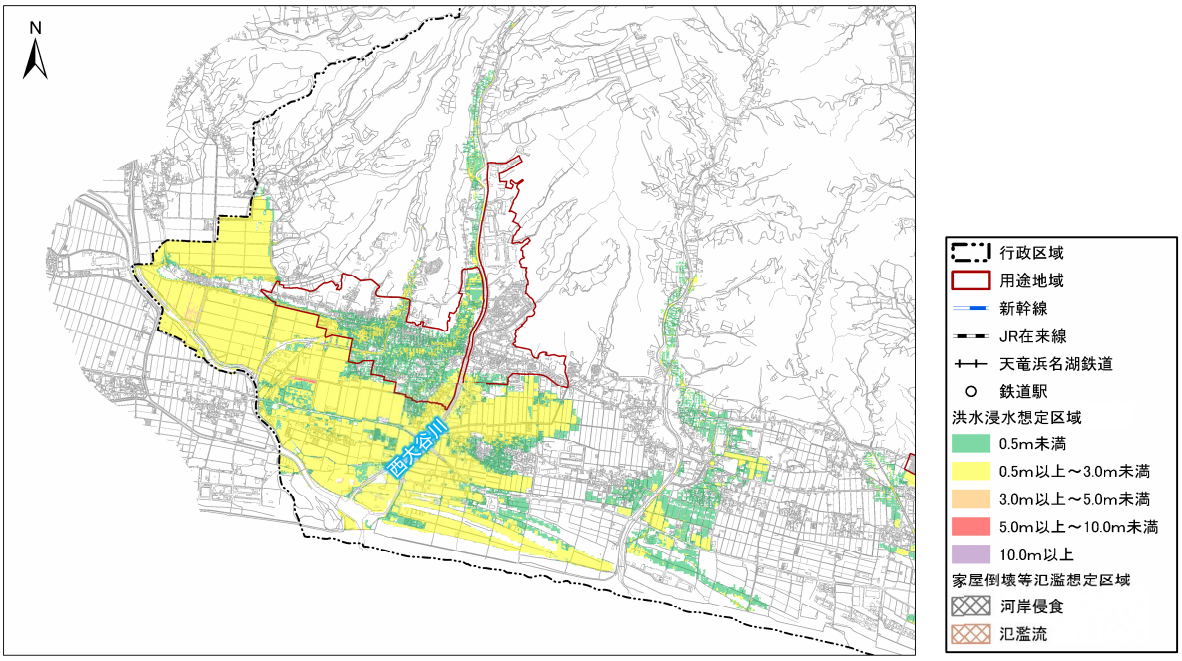
■大東区域の災害ハザードの状況（内水氾濫、津波、土砂災害）

（３）大須賀区域

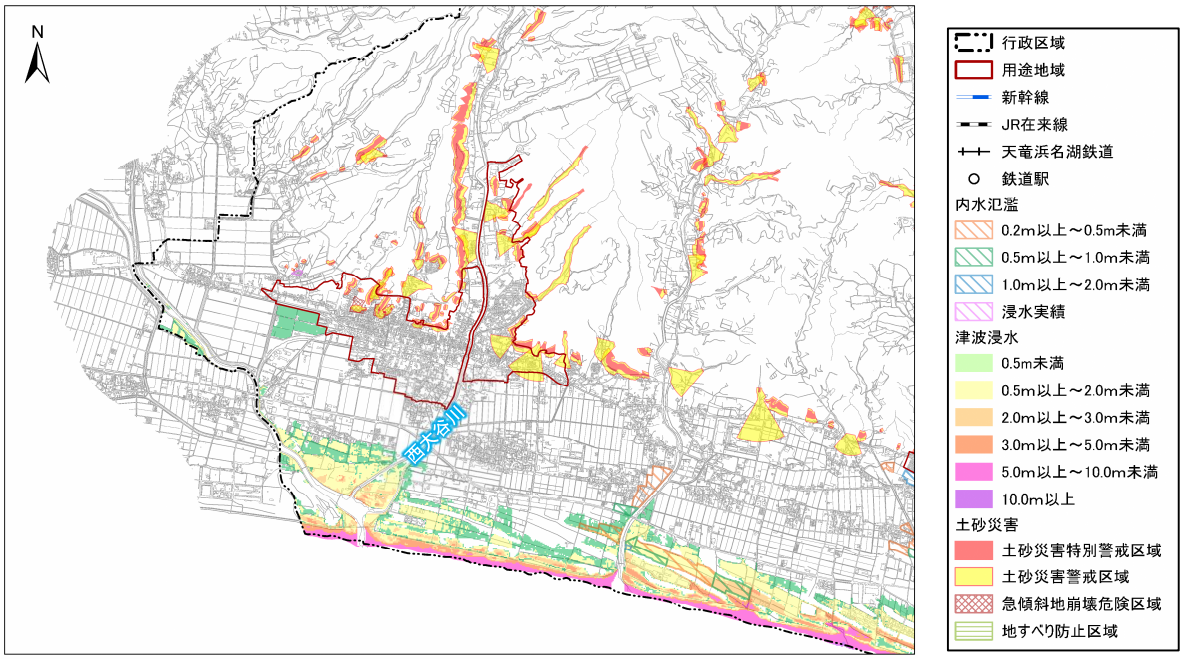
想定最大規模（L2）の降雨により、西大谷川沿いなどで一部浸水深が 0.5m 以上となるエリアはありますが、西大谷川より西側の用途地域内では、浸水深は概ね 0.5m未満となっています。

土砂災害特別警戒区域や同警戒区域、急傾斜地崩壊危険区域が、用途地域内に指定されています。

■大須賀区域の災害ハザードの状況（L2 の洪水・家屋倒壊等氾濫想定区域）



■大須賀区域の災害ハザードの状況（内水氾濫、津波、土砂災害）



2-7　将来の見通し

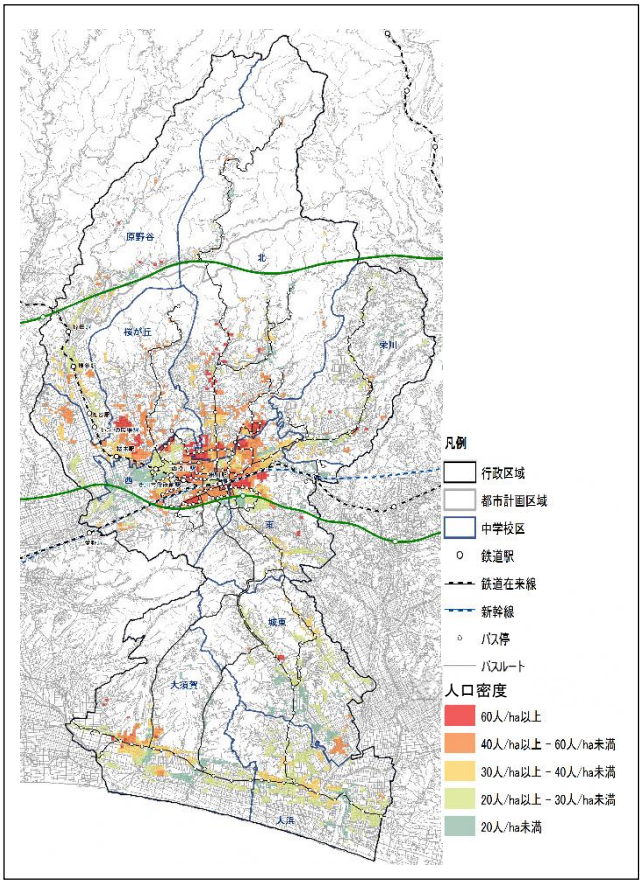
（１）人口密度分布の変化

平成 22 年では、特に掛川駅周辺の市街地周辺や大須賀区域の中心部に人口が集積しています。また、中山間地域では、バス路線沿線に人口密度が高い地域が分散しています。

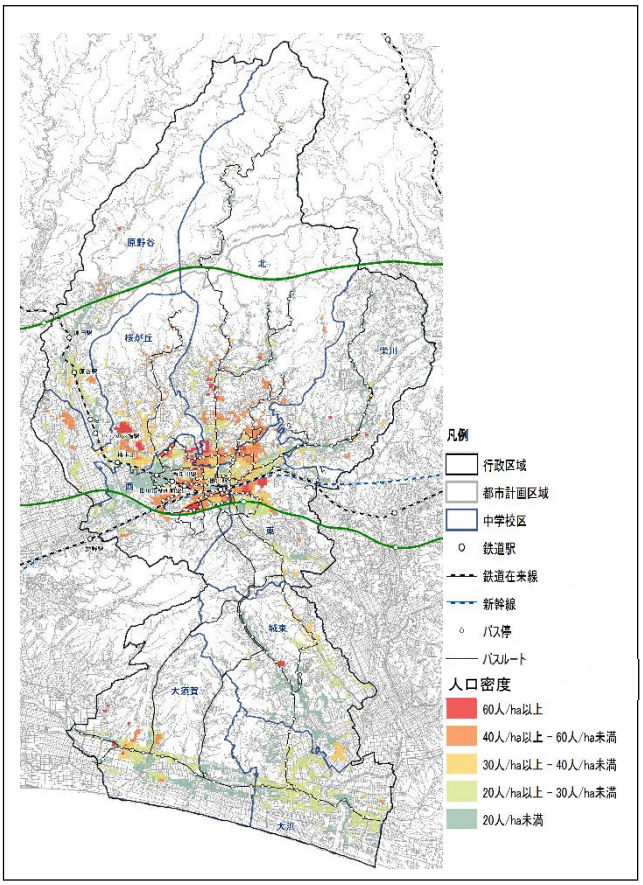
一方で、令和 22 年までに人口は全市的に減少しており、市街地周辺においても、人口密度が 40 人/ha 以上となる地域が減少することが予測されます。中山間地域においても、同様に人口密度が低下しています。

全市的に人口密度が減少すると、各都市機能の利用者が減少し、サービスを維持することが難しくなっていくことが懸念されます。

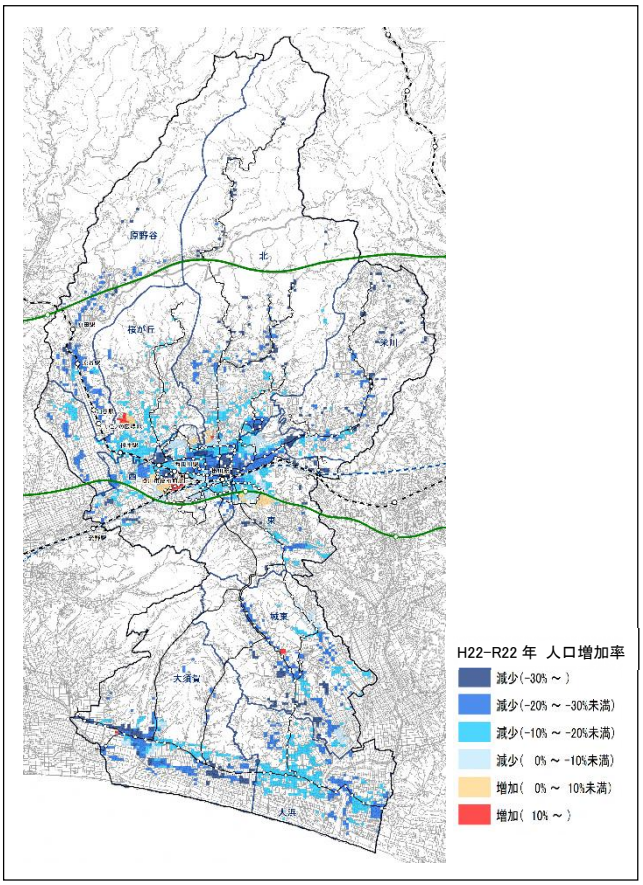
■人口密度分布（H22）



■人口密度分布（R22）



■人口密度の増加率（R22/H22）

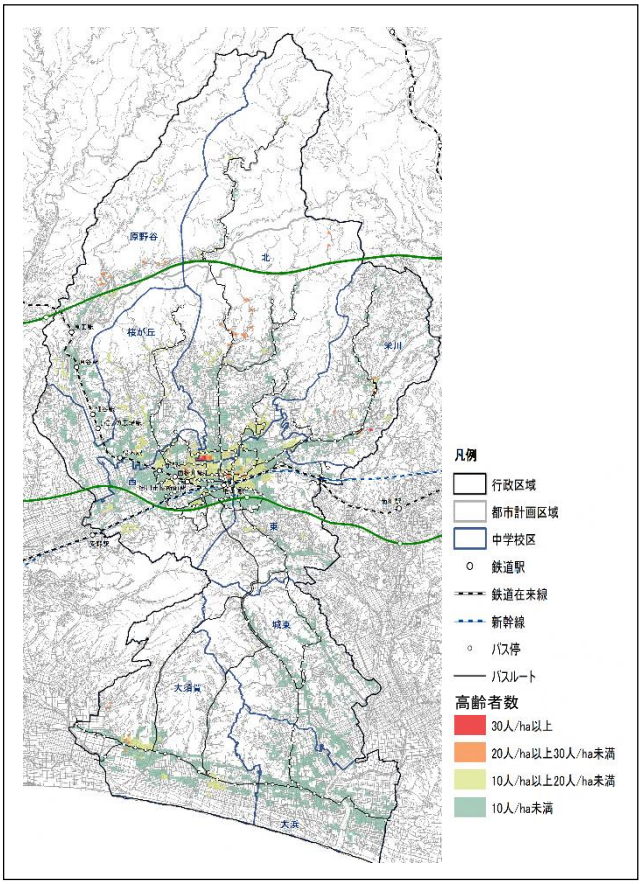


（２）高齢化の進行

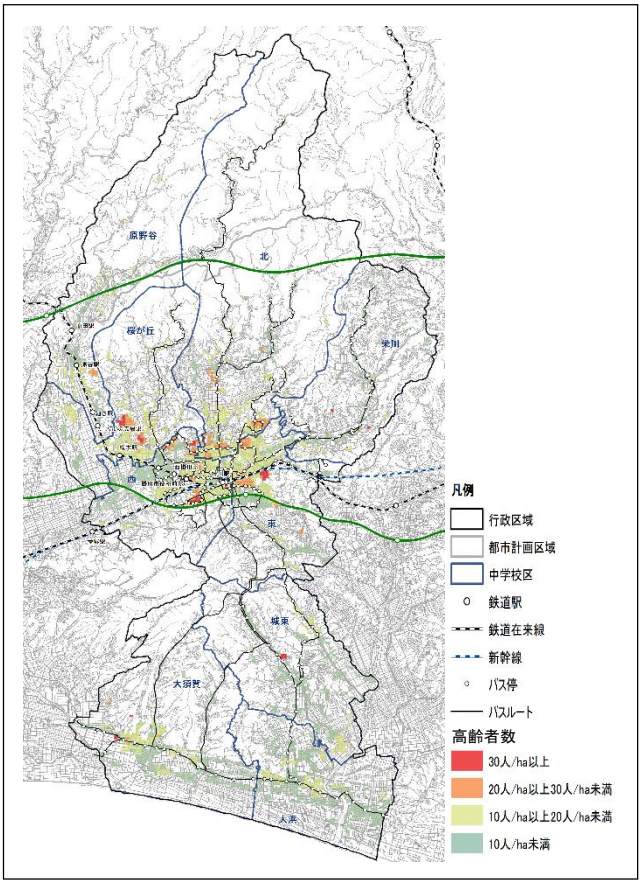
平成 22 年の高齢者の分布をみると、掛川駅周辺や大須賀区域の中心部をはじめ、市内の各居住地に分散しています。

令和 22 年までに高齢者は、概ねの地域で増加しています。一方で、中山間地域や市南部の一部地域では、高齢者が減少している地域があり、こうした地域では、年少者・生産年齢世代・高齢者の全ての年代で人口が減少していることが予測されます。

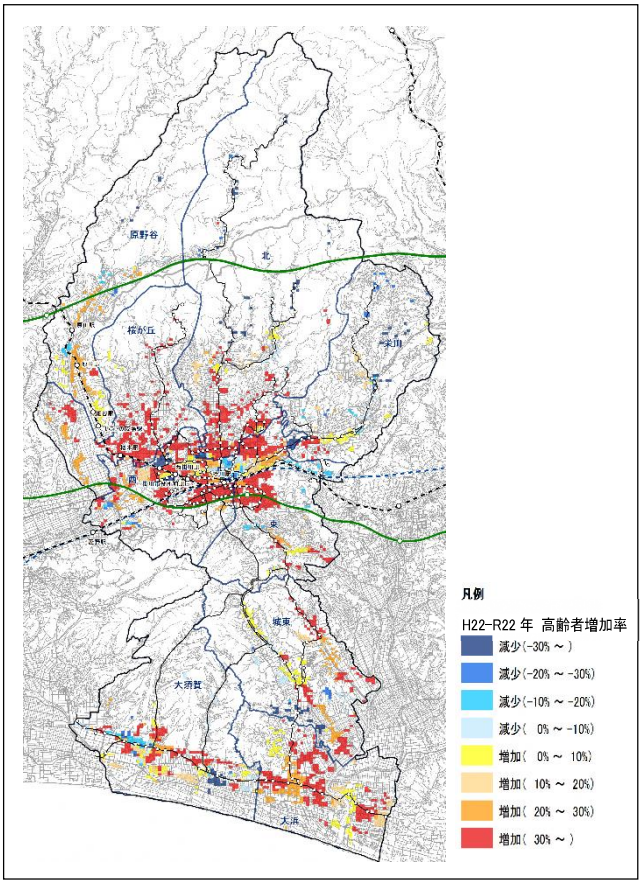
■高齢者分布（H22）



■高齢者分布（R22）



■高齢者の増加率（R22/H22）



（３）将来人口に基づく都市構造の評価

各指標の変化を検証した結果、各施設の人口カバー率は概ね同等ですが、全市的な人口減少から、各施設の利用圏域人口密度は減少することで、サービスを維持することが難しくなっていくことが定量的な検証からも懸念されます。

■生活利便性に関する都市構造の評価結果（R22）

評価指標		東海4県類似都市（H22）	掛川市 H22	掛川市 R22
①日常生活サービスの徒歩圏充足率		28%	12%	12%
②生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率	医療	79%	68%	69%
	福祉	66%	57%	58%
	商業	64%	29%	29%
③基幹的公共交通路線の徒歩圏人口カバー率		44%	29%	29%
④生活サービス施設の利用圏平均人口密度	医療	25人/ha	17人/ha	14人/ha
	福祉	22人/ha	16人/ha	13人/ha
	商業	27人/ha	23人/ha	20人/ha
⑤公共交通沿線地域の人口密度		21人/ha	14人/ha	12人/ha
⑥高齢者福祉施設の1km圏域高齢人口カバー率		61%	60%	65%
⑦保育所の徒歩圏0～5歳人口カバー率		68%	57%	55%
⑧公園緑地の徒歩圏人口カバー率		77%	43%	44%

：令和 22 年において評価値が改善する指標
：令和 22 年において評価値が悪化する指標
：平成 22 年から令和 22 年にかけて評価値が同水準である指標

2-8　都市づくりの課題

全国的に人口減少・少子高齢化が進行する中、掛川市では、平成 17 年から 22 年にかけて人口が増加から減少に転じており、今後も、全体的に人口減少・少子高齢化が進行することが予想されます。

拡大した市街地のままで人口減少・少子高齢化が進行すると、市民の生活利便性の低下や、地域経済や財政などの悪化が懸念されます。

持続可能な都市を形成するため、掛川市では以下の課題に対応していきます。

課題１　都市経営の効率化が必要

人口減少・少子高齢化の進行により、市の歳入が減少していく中で、社会福祉に係る歳出が増加することが考えられます。また、公共施設や都市基盤の老朽化等により、これらの整備、維持・更新や公共下水道の経営等の効率化、最適化を推進する必要性が今後さらに高まります。

一方で、こうした状況下において、用途地域外においても開発行為等が各所で実施され、都市的な活動の場の拡大が続いています。財政的に持続可能な都市を形成するためには、市民の約半数が用途地域外に居住する掛川市の特性を踏まえながら、既存ストックを維持・有効活用し、生活サービスや居住地を適切に配置する都市構造の形成により都市経営の効率化を図ることが必要です。さらに、実効性の高い誘導施策を推進し、多極ネットワーク型コンパクトシティの都市構造への転換を推進していくことが求められます。

課題２　生活サービスの維持・確保が必要

掛川市では、市内各所に都市機能増進施設が立地しています。都市構造の評価では、類似都市と比較し、医療・福祉・商業・公共交通の人口カバー率やこれらを支える人口密度が低い状況でした。また、平成 28 年３月に実施された市民意向調査では、現在の居住地や市内からの転居理由として、「交通の便が良くない」や「買い物の便がよくない」といった理由が挙げられています。

掛川・大東・大須賀の各区域の中心部をはじめとした市内各所において、さらなる人口減少・少子高齢化や人口の低密度化が進行することにより、これまでに確保されてきた都市機能のサービス水準が低下するだけでなく、機能が維持できなくなることが懸念されます。

今後も市民の生活利便性を維持し、人口減少傾向を食い止めまたは緩和し、定住人口を確保するためには、都市機能増進施設が有する生活サービスを維持・確保することが必要です。

課題３　広く分散する居住地での暮らしの維持が必要

掛川市では、市民の約半数が、豊かな自然に囲まれた用途地域外に居住しています。また、市民意向調査では、「住み慣れて愛着がある」「自然環境が良い」等の理由から現在の居住地での定住意向のある市民の割合が高い状況です。

一方で、用途地域外の集落地等の市内の各居住地で、一律に人口減少・少子高齢化が進行すると、身近な都市施設を維持することができなくなるほか、空き家・空き地の増加等により、現在の生活利便性や地域コミュニティを維持することが困難となることが考えられます。これにより居住地としての魅力が低下し、さらなる人口減少・少子高齢化を誘発することが考えられます。さらに、各地域が育んできた居住環境や、歴史・文化のほか、各地域ならではの豊かな自然や農業等の産業を後世に継承することが困難となることが懸念されます。

このため、豊かな自然に囲まれた用途地域外の居住地においても、地域生活拠点を中心に、住民の生活利便性を確保するための地域づくりが必要です。

課題４　災害に対する安全の確保が必要

市内各所に土砂災害や洪水、地震・津波災害に係る危険箇所が分布しており、居住も見られます。また、市民意向調査では、「災害に対して不安である」ことが主な転居理由として挙げられています。

今後、土砂災害対策や河川整備、治水対策を中長期的に推進し、安全な居住地を確保するとともに、災害リスクが高いエリアの施設や居住地については、災害の危険性が低いエリアへの居住誘導を図っていくことが必要です。また、災害リスクに関する周知・啓発活動などソフト施策も推進し、災害に強い地域づくりを進めていくことが求められます。

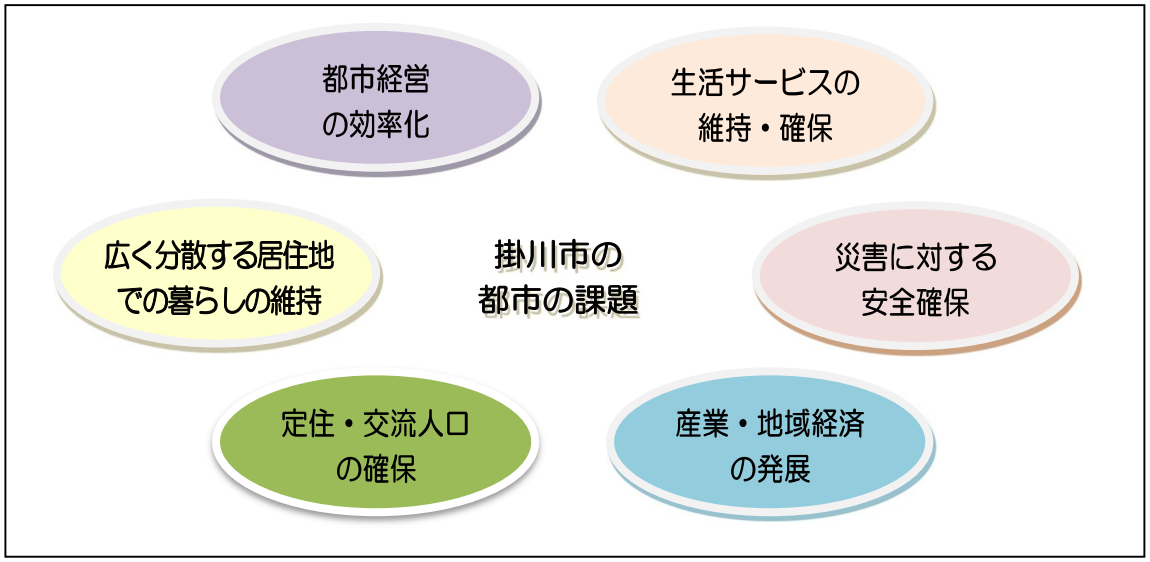
課題５　産業・地域経済の発展に向けた都市づくりが必要

掛川市の製造品出荷額等は、隣接市町が増加傾向にある中で、リーマンショック以降横ばい傾向が続いています。また、商業についても、経済規模の拡大は見られない状況です。一方で、掛川市ならではの歴史文化・農業等を活用した観光については、交流客数は増加傾向です。

静岡県の政令指定都市である静岡市と浜松市のいずれからも一定の距離があることから、自立した地域経済の発展に向け、既存の産業団地や新たに産業立地が想定される地域では、事業所の良好な操業環境を維持・確保し続ける必要があります。また、商業機能の維持・強化や、多彩な地域資源を有効活用した魅力ある地域生活圏を形成することが必要です。

課題６　定住・交流人口の確保

人口減少・少子高齢化が進行することが予測される中で、持続可能な都市を形成するためには、都市経営の効率化を図る取組みだけでなく、新たな定住人口を確保することが必要です。

また、多彩な地域資源を有効活用した魅力ある都市の形成や、高齢者や来訪者等の移動の足の確保など、都市を行き来する人を増加させ、都市の活力やにぎわいを拡大することが必要です。

■掛川市の持続可能な都市の形成に向けた課題