

2. 現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題の分析

2-1 各種基礎的データの収集と都市の現状把握

(1) 人口・世帯数

① DID人口・区域の推移

1960年のDID（人口集中地区）と最新の2010年のDIDを比較すると、人口は約6割に減ったが、面積は約1.3倍に拡大している。総人口も同時期に約6割に減っている。

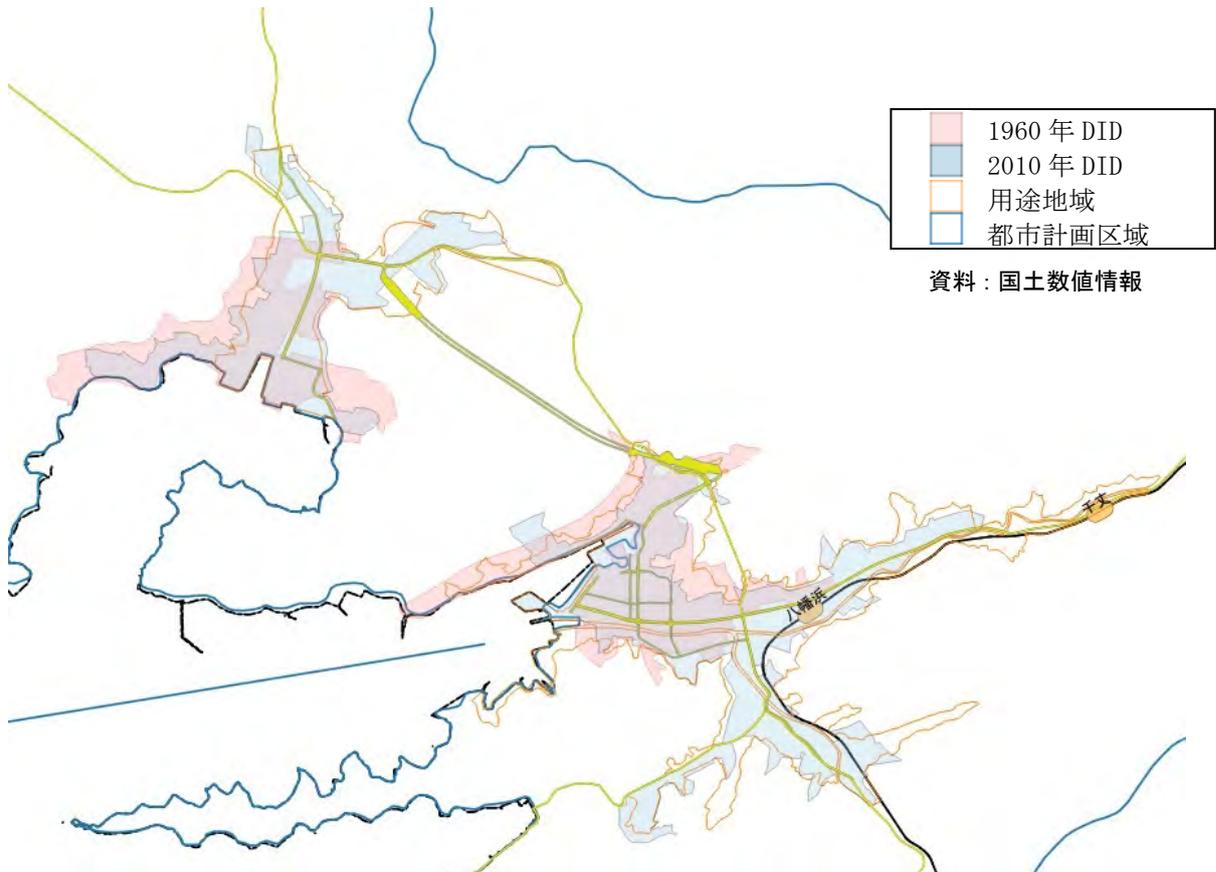
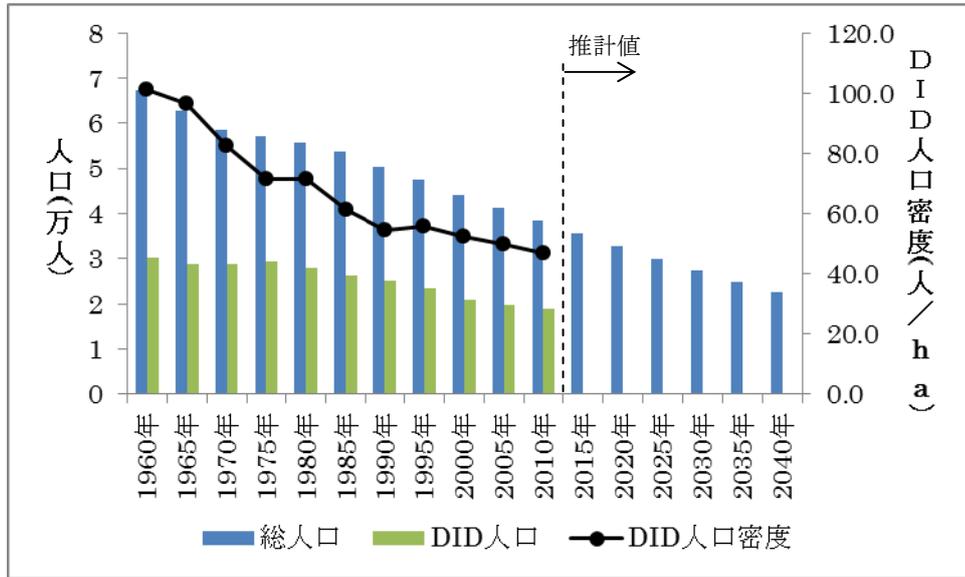


図 2-1 人口集中地区の区域図（1960年、2010年）

人口集中地区における人口密度は、地区指定の目安となる 40 人/ha に近づいている。



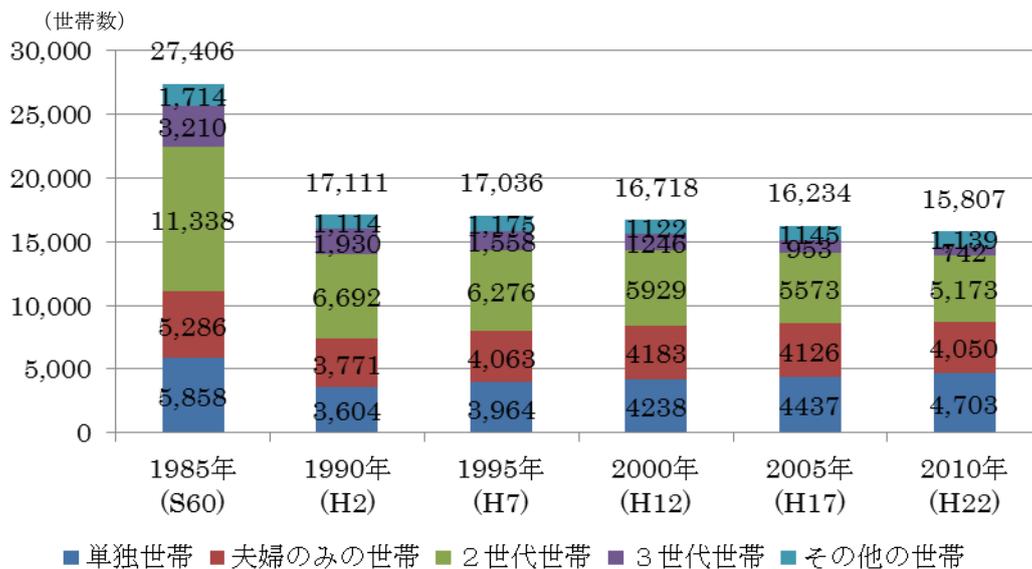
資料：国勢調査

図 2-2 総人口および人口集中地区の人口・人口密度の推移

人口が減少しているにもかかわらず、人口集中地区は拡大している。拡大した市街地で今後さらに人口が減少すると、一層低密度化を招く恐れがある。

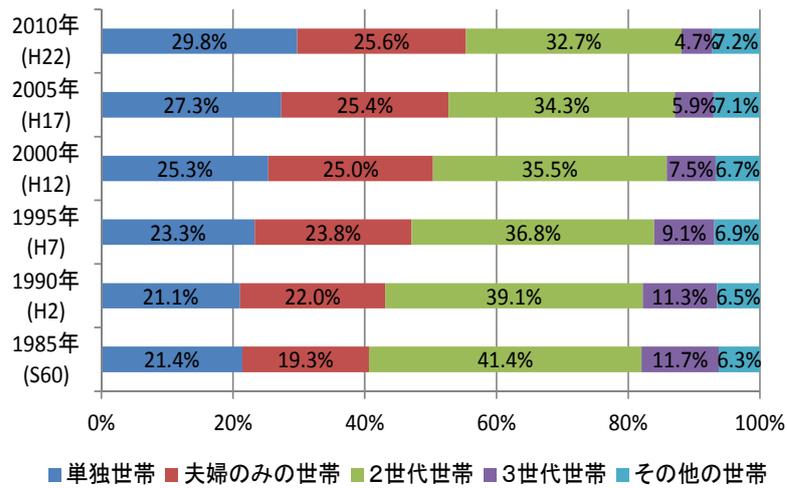
②世帯数の推移

世帯数は近年微減傾向のところ、単独世帯は微増である。年齢別にみると、高齢単身世帯や高齢夫婦世帯の割合が増加している。



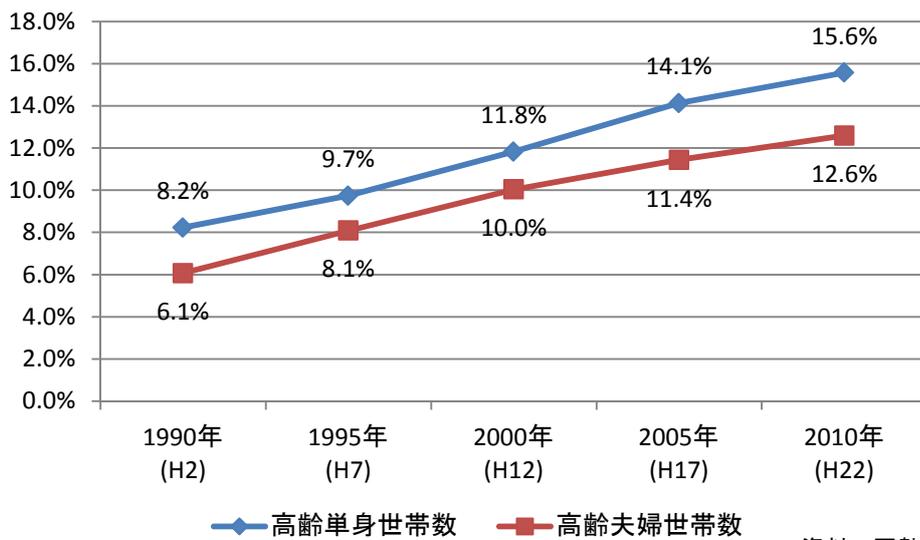
資料：国勢調査

図 2-3 世帯の家族類型別一般世帯数の推移



資料：国勢調査

図 2-4 世帯の家族類型別構成の推移



資料：国勢調査

図 2-5 高齢者（65歳以上）のみで構成される単独世帯及び夫婦のみ世帯の割合

高齢者のみの単独世帯および夫婦のみの世帯の割合が増加している。高齢者の孤立化や、老老介護のためケアが不十分な世帯が増加する事態が懸念される。

③地区別人口・高齢化の動向

2000年から2010年にかけて、中心市街地において人口減少と高齢化が顕著である一方、市街地外縁部で人口が微増しており、ますます低密度化する傾向にある。

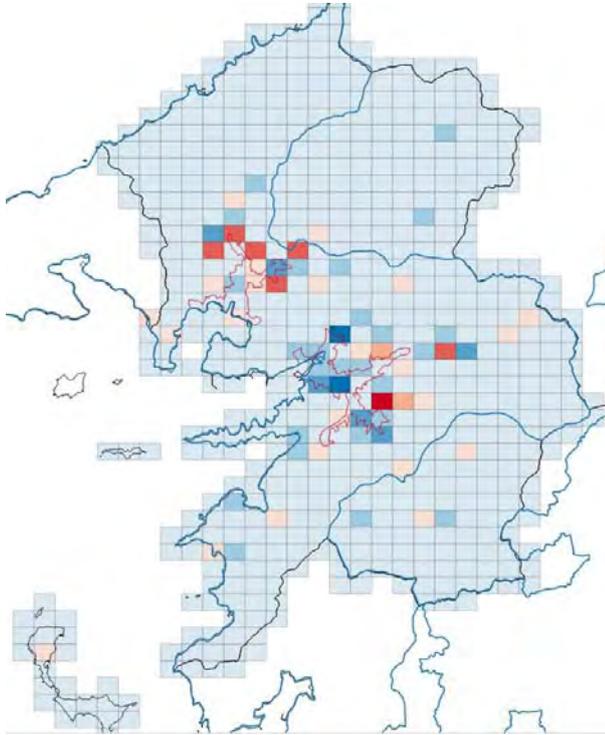
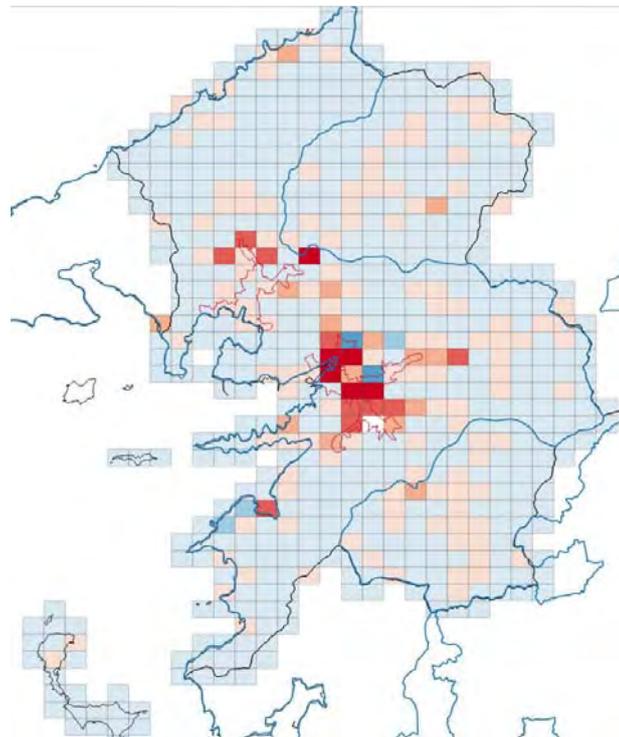
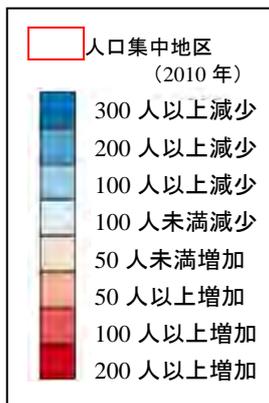


図 2-6 メッシュ人口増減の推計 (2000年～2010年)



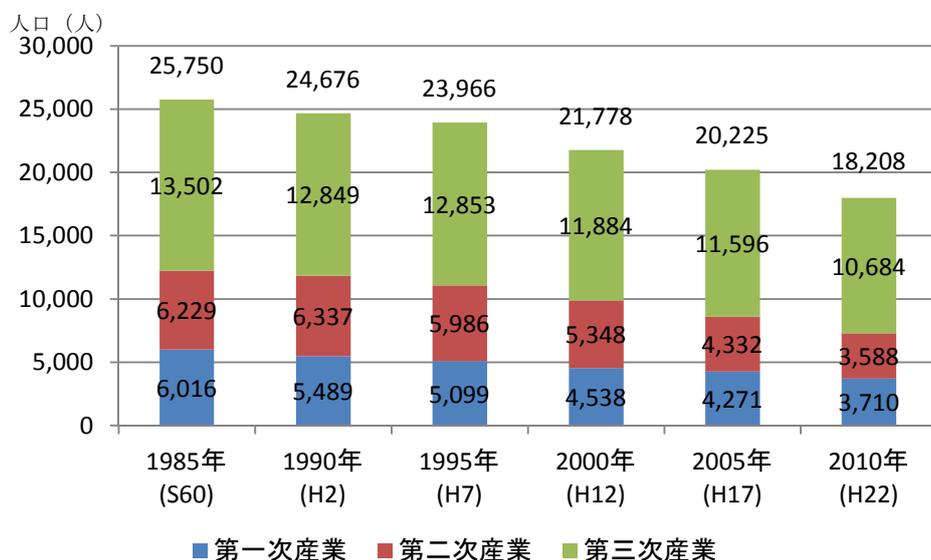
資料：国勢調査及び国土数値情報

図 2-7 メッシュ高齢者人口増減の推計 (2000年～2010年)

中心市街地の人口減少により、医療・商業等の生活サービスの市場性が低下したと思われる。高齢者の郊外居住により、将来自動車を運転できなくなったときの生活の困難が予想される。

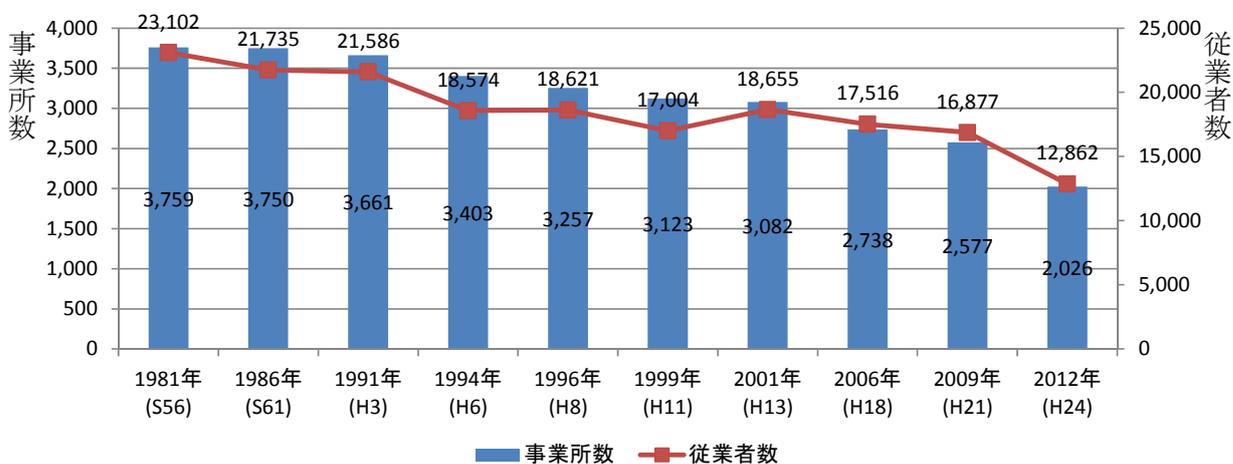
④産業別人口の推移

産業別就業人口は年々減少している。昭和 60 年から平成 22 年までの 25 年間に、全体では約 29%減少しており、特に第二次産業の減少割合は約 42%と最も大きい。事業所統計でも事業所数・従業者数ともに年々減少している。



資料：国勢調査

図 2-8 産業大分類別就業者数の推移

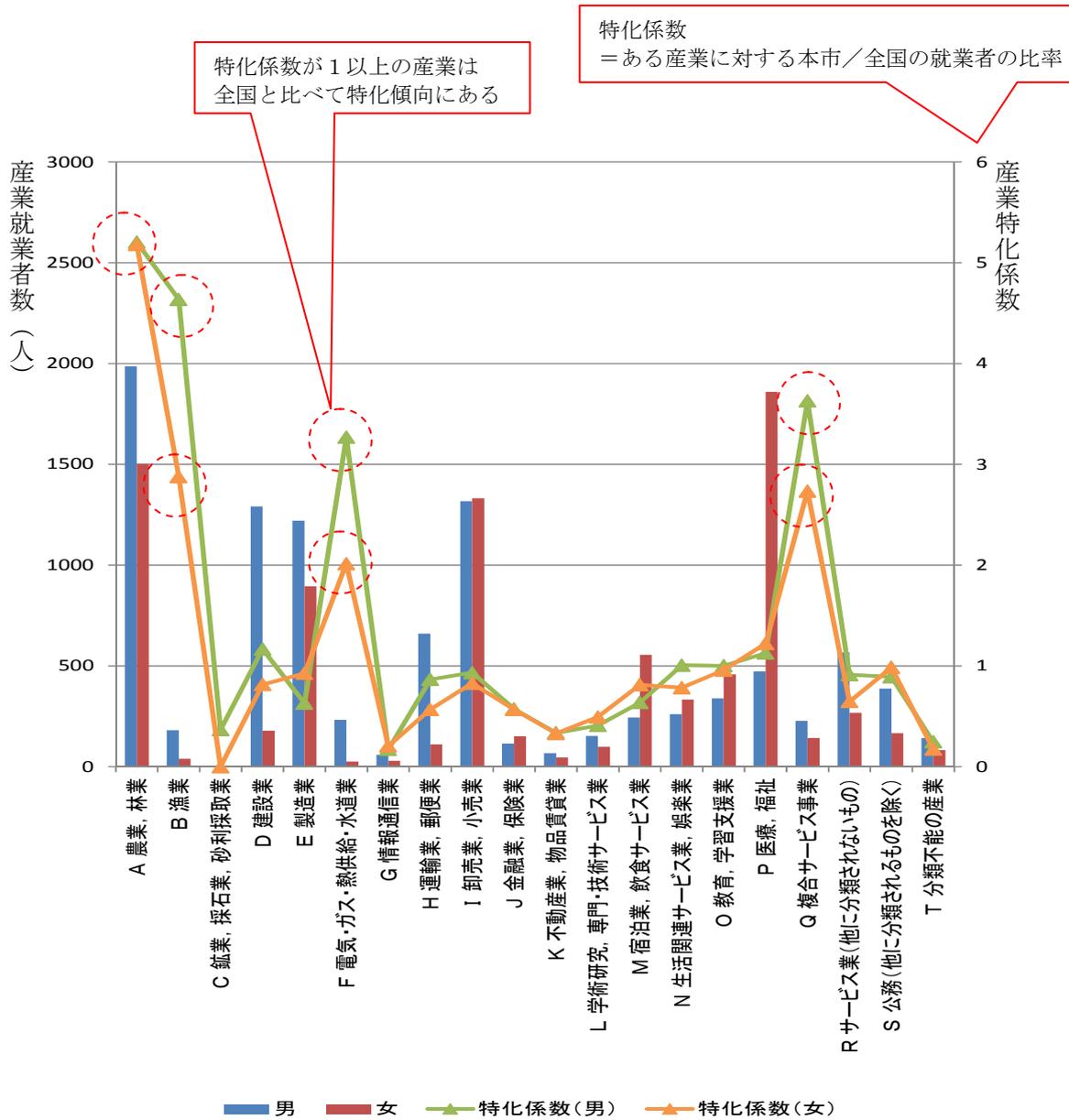


資料：事業所・企業統計調査、経済センサス

図 2-9 事業所数・従業者数の推移

製造業を中心とした事業所の減少に伴い、就業人口が減少したことにより、消費活動の低下を招き、地域経済や地域活力が衰退することが懸念される。

男女別に産業人口の特化傾向をみると、全国市町村と比べて、八幡浜市は農業・林業、漁業、電気ガス熱供給水道業、複合サービス事業（郵便局・農協等）に特化しているといえる。



資料：国勢調査

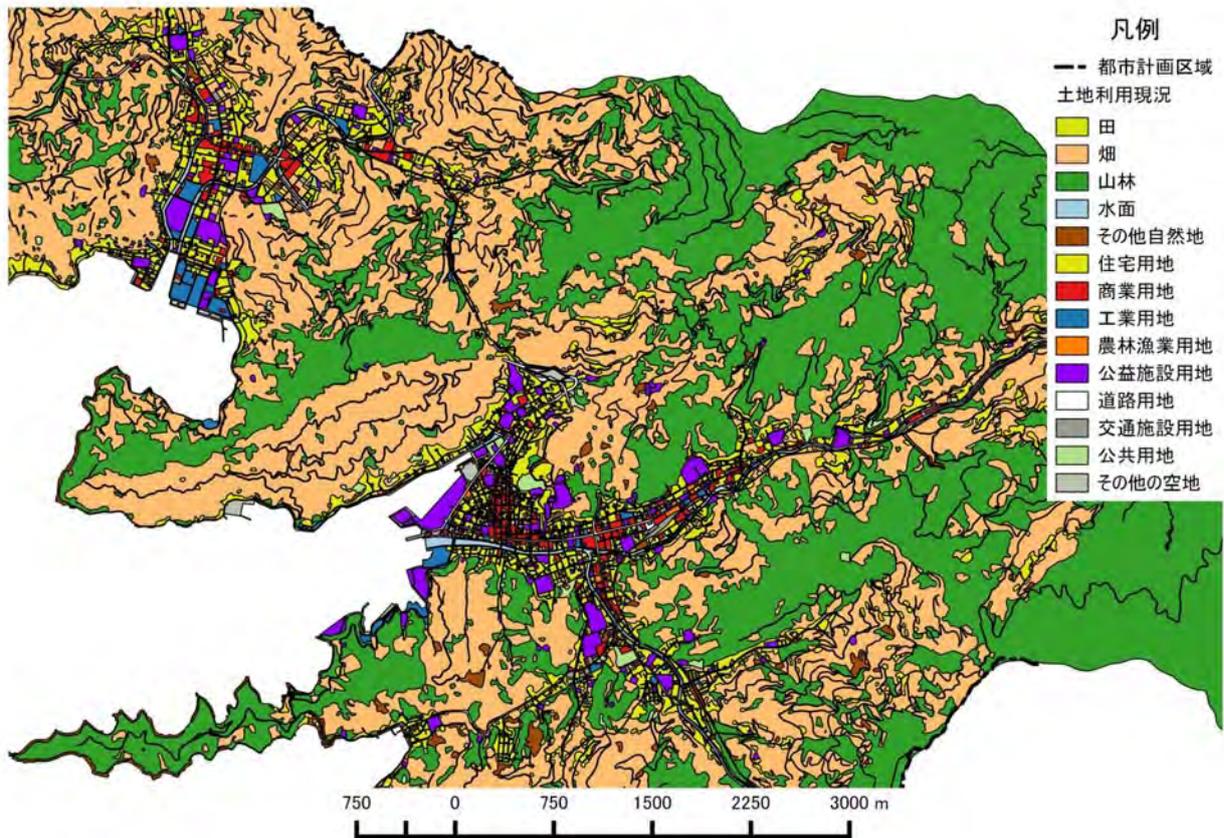
図 2-10 男女別産業人口の傾向（平成 22 年）

全国市町村と比べて電気ガス熱供給水道業、複合サービス事業といった人口集積に密接に関係すると思われる産業に特化している傾向が同われ、人口減少に伴う地域経済への影響が大きくなることが懸念される。

(2) 土地利用

①土地利用の現況

都市計画区域内の土地利用は大半が山林またはみかん畑であり、海と山に挟まれた平地に都市的土地利用が集中している。



資料：都市計画基礎調査

図 2-11 土地利用の現況

海と山に挟まれた平地で、港を基盤とした商業都市としてコンパクトシティを実現してきたが、自動車の普及とともに都市が発展するはずのところ、厳しい地形が大きな制約となってきた。

②土地利用の動向

昭和 51 年から平成 21 年にかけて、建物用地が拡大している。みかん畑その他の農用地はおおむね健在だが、この 30 年余りで水田で代表される土地利用のメッシュはほとんど失われた。

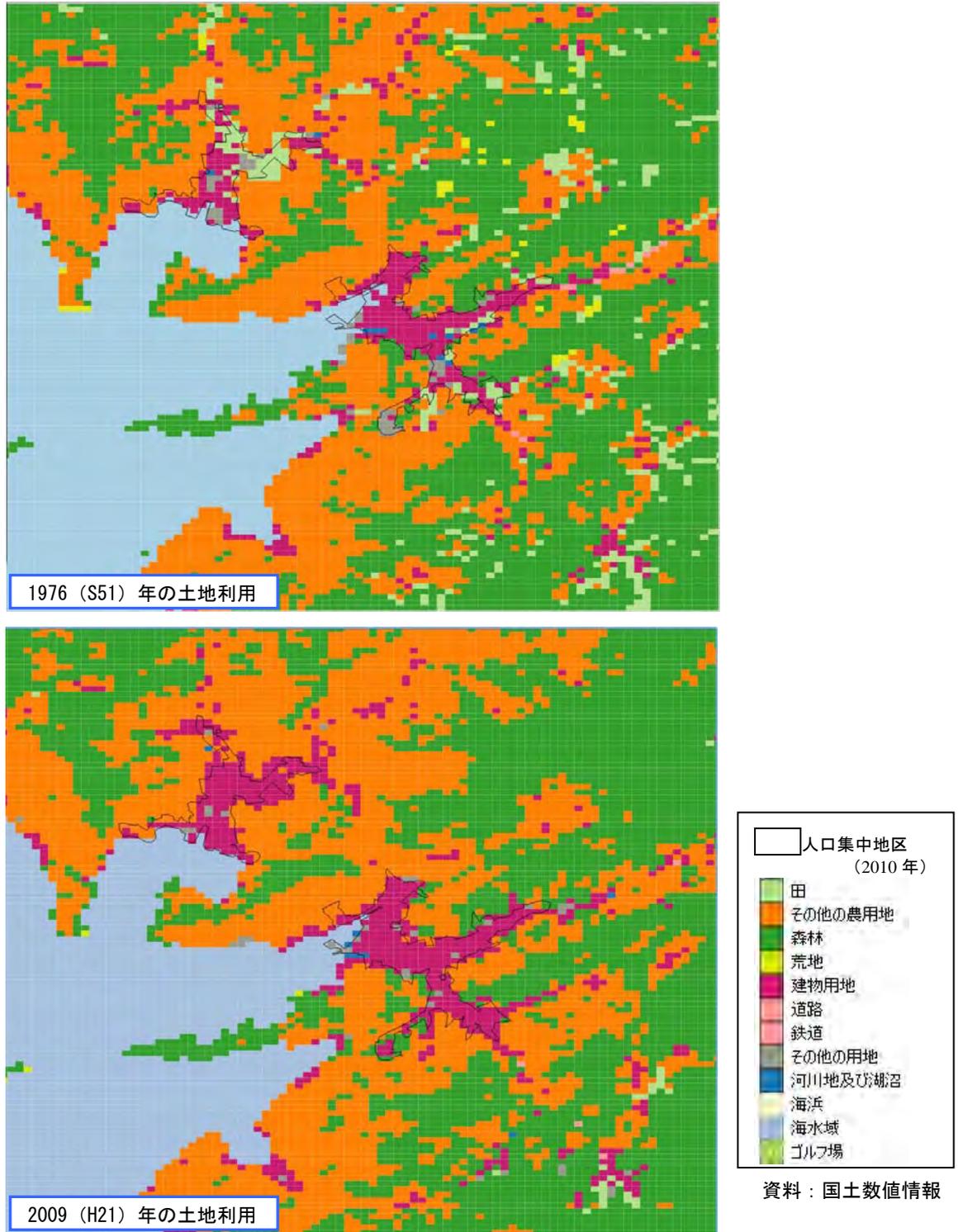
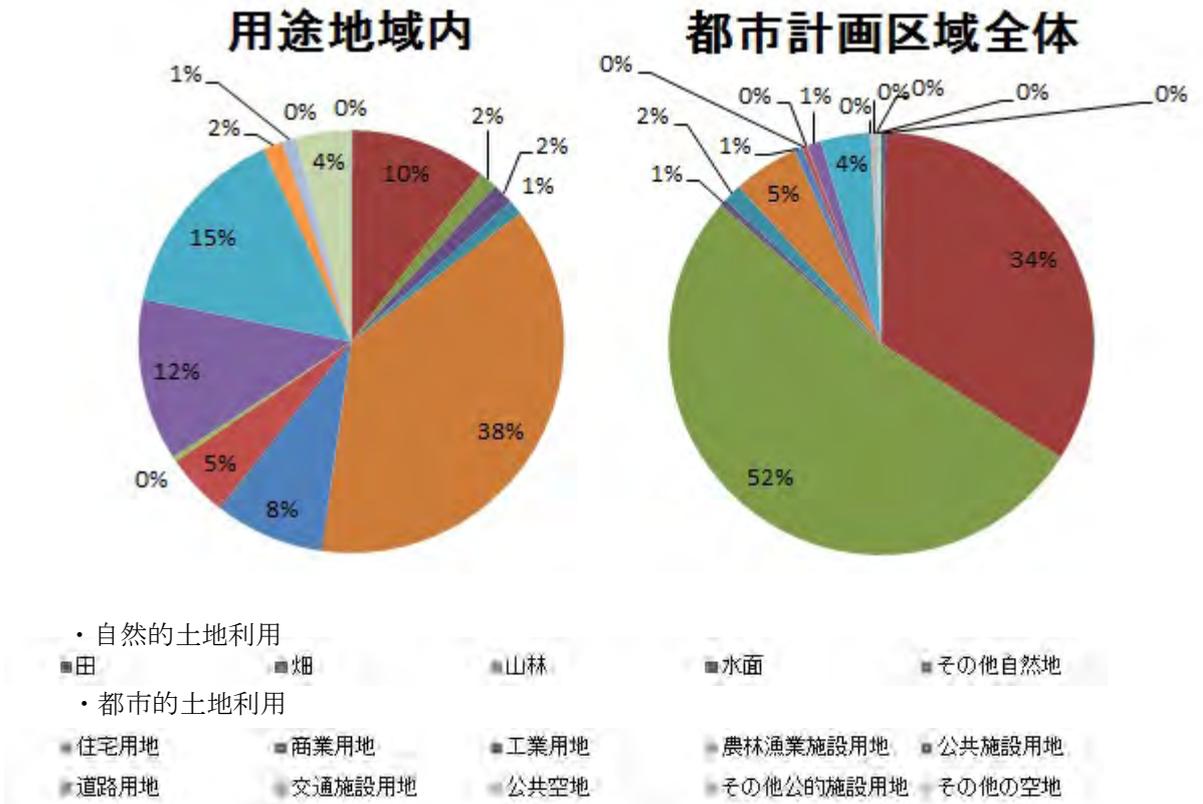


図 2-12 土地利用の動向

都市計画区域の約 86%が山林または畑であり、都市的土地利用は約 11%に過ぎない。用途地域内では都市的土地利用は約 85%で、約 38%が住宅用地である。



資料：都市計画基礎調査

図 2-13 平成 26 年度の土地利用の割合

海と山に挟まれた平地の都市化が限界まで進み、農業政策の影響も受けて水田がほとんど失われた。斜面地を中心に、名産のみかん畑が卓越しているが、高齢化に伴い斜面地農業の困難性が危惧されている。

③開発許可の状況

開発許可を受けた開発行為は、平成4年～24年の20年間に住宅用地6件、商業用地4件である。それぞれ、約半数が用途地域内、残る半数が用途地域外の開発である。

表 2-1 開発許可による開発

■開発許可による開発

位置	事業面積(m ²)	事業期間	主な用途	進捗状況 ^{※4}	備考 ^{※5} 用途地域内外、都市計画区域外
1	4,380.25	平成24年9月10日～平成24年11月27日	商業用地	a	用途地域内
参考	3,719.73	平成15年7月9日～平成16年7月9日	住宅用地	a	用途地域外
"	8,691.93	平成14年3月19日～平成16年4月21日	住宅用地	a	用途地域内
"	4,286.36	平成12年9月26日～平成12年11月7日	住宅用地	a	用途地域内
"	5,470.07	平成12年9月20日～平成12年10月11日	住宅用地	a	用途地域外
"	21,785.80	平成11年7月13日～平成15年10月21日	住宅用地	a	用途地域内
"	10,069.15	平成8年8月19日～平成10年2月23日	住宅用地	a	用途地域外
"	5,125.00	平成7年9月7日～平成8年4月16日	商業用地	a	用途地域内
"	5,724.22	平成4年12月4日～平成5年3月8日	商業用地	a	用途地域内
"	8,917.99	平成4年6月22日～平成6年12月19日	商業用地	a	用途地域外

a : 調査実施時点で完了しているもの

b : 現在施行中のもの、又は開発審査会による開発許可を受けたもの

資料：都市計画基礎調査

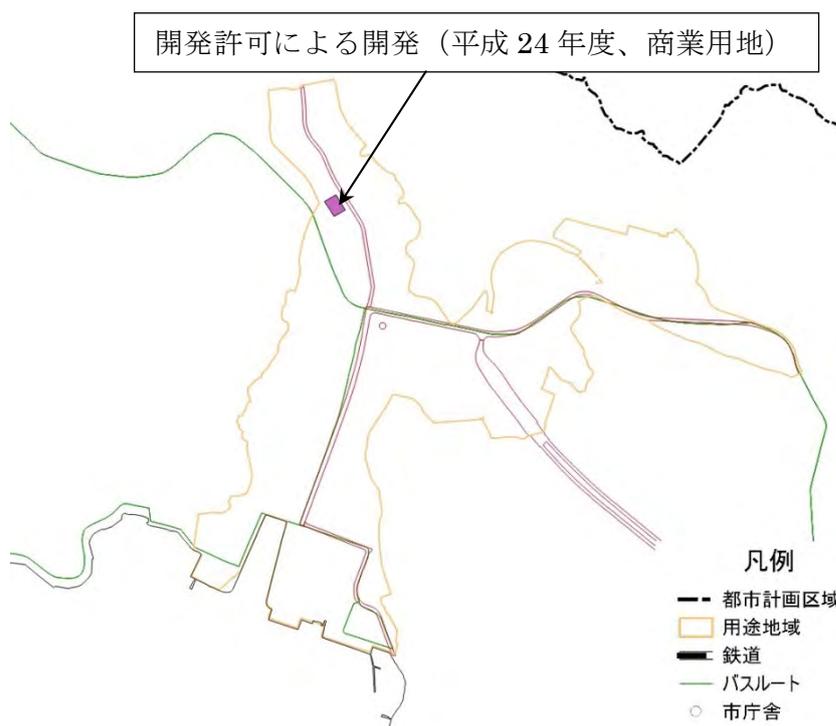


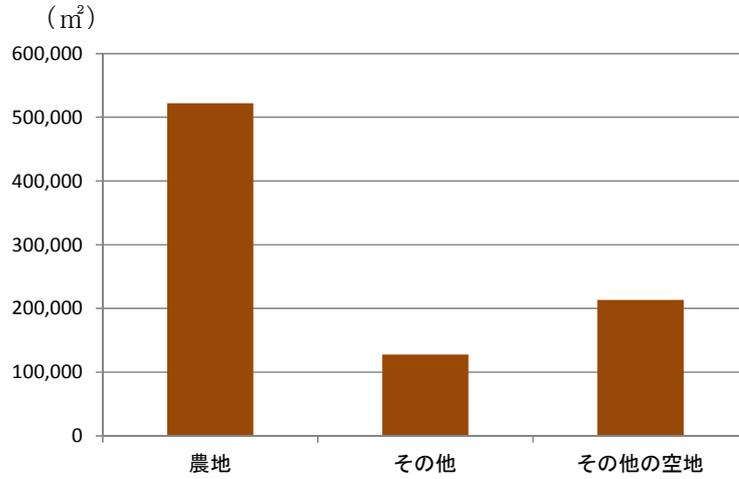
図 2-14 開発許可の状況

資料：都市計画基礎調査

近年の人口減少傾向にもかかわらず、なお一定の郊外開発圧力が見受けられる。
 都市的土地利用の拡大は、供給処理施設など新たな公共投資が必要となるうえ、維持管理コストの増大が懸念される。

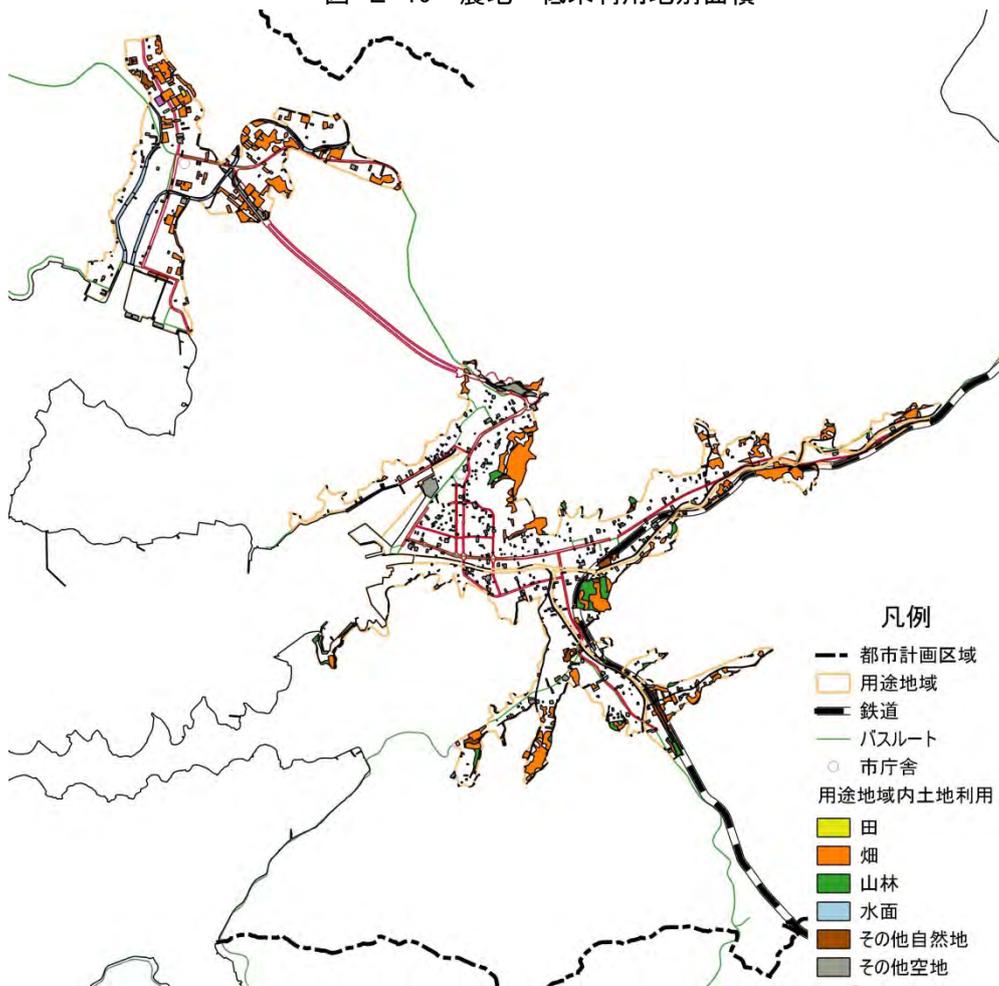
④未利用地の状況

都市内における未利用地の状況としては、用途地域内であっても、みかん畑や山林が一定程度分布していることが挙げられる。



資料：都市計画基礎調査

図 2-15 農地・低未利用地別面積



資料：都市計画基礎調査

図 2-16 用途地域内の未利用地の現況

用途地域内でもみかん畑が広く分布している。地域経済を支えてきたかんきつ農業の停滞が指摘されているが、TPP 合意を踏まえると今後の新たな展開も期待できる環境が生まれている。

⑤空き家の状況

八幡浜市における世帯数の増減を見ると、中心市街地において世帯の減少が目立っている。

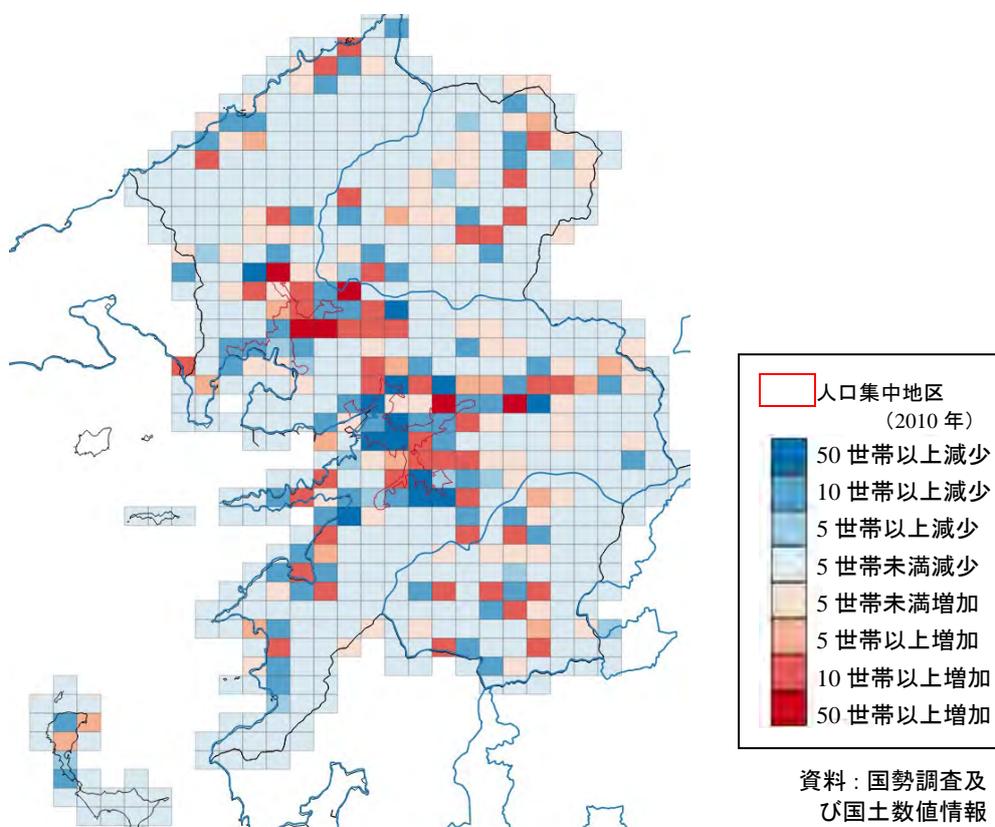


図 2-17 世帯数増減状況 (2000年～2010年)

空き家の増加は、人口減少に伴う地域コミュニティの衰退とも相まって、防災上、防犯上の危険性が高まることが懸念される。

(3) 都市交通

①公共交通の動向

八幡浜市の主な公共交通は、鉄道と路線バスがある。鉄道はJ R 四国の予讃本線が通っており、市内に八幡浜駅ほか2駅が設置されており、J R 八幡浜駅の1日あたり運行本数は次のとおりである。

特急（下り）17本 （上り）16本
普通（下り）松山方 到着16本 宇和島方 出発11本
（上り）松山方 出発16本 宇和島方 到着11本

路線バスは、3事業者7路線（伊予鉄道バス1路線、伊予鉄南予バス3路線、宇和島バス3路線）が運行している。

八幡浜港から四国九州間の航路が、船会社2社により、別府航路6往復、臼杵航路14往復、合計20往復、毎日運航されている（臼杵航路のみ土日各1便が休航）。

また、交通不便地域における高齢者等の移動手段を確保するため、市街地と対象地域を結ぶ予約制による乗合タクシーが八幡浜市により平成25年11月から運行している（ダイヤ・停留所固定式、地域により週2～3日各5便運行）。

そのほか、離島航路およびタクシーがある。

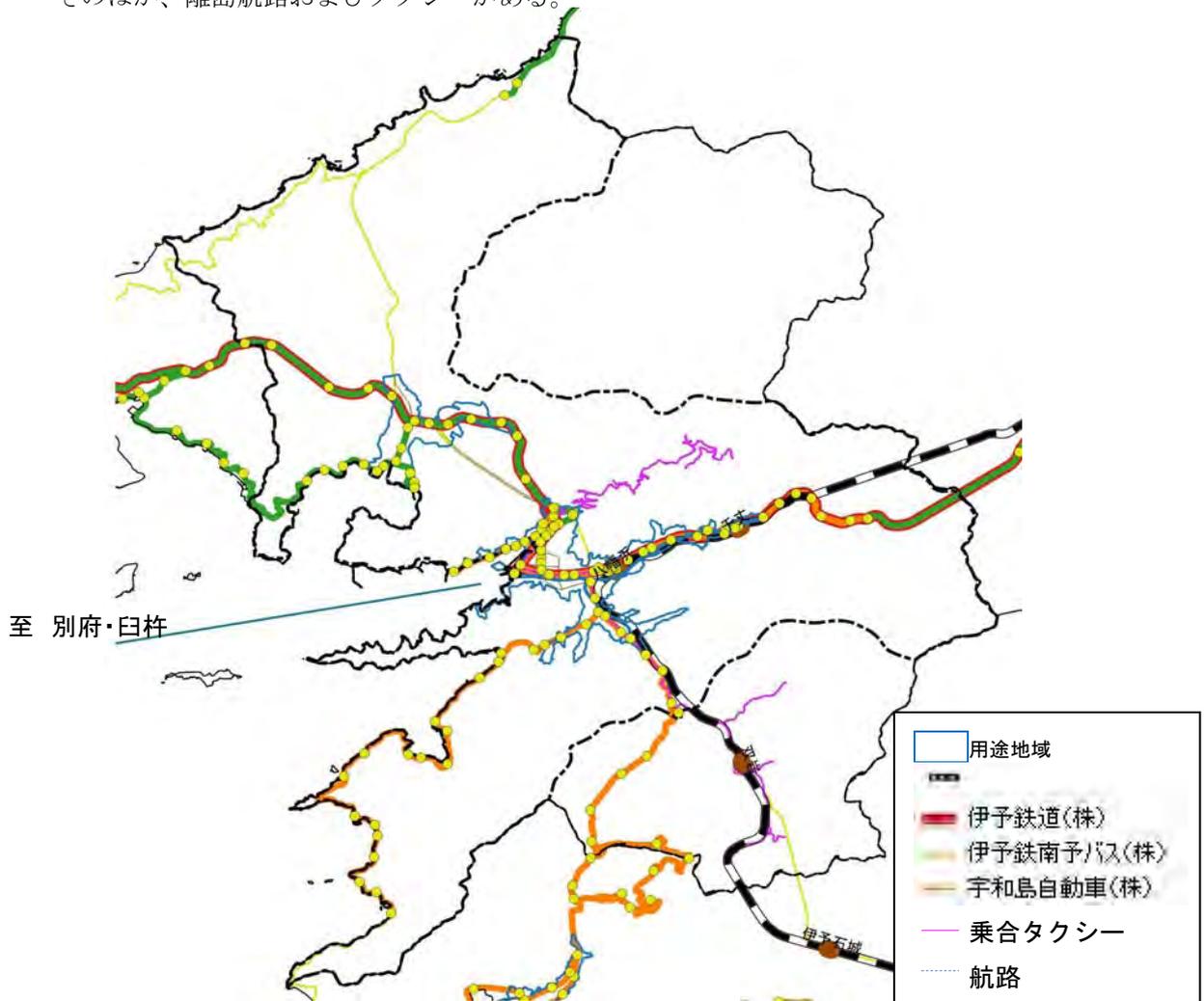
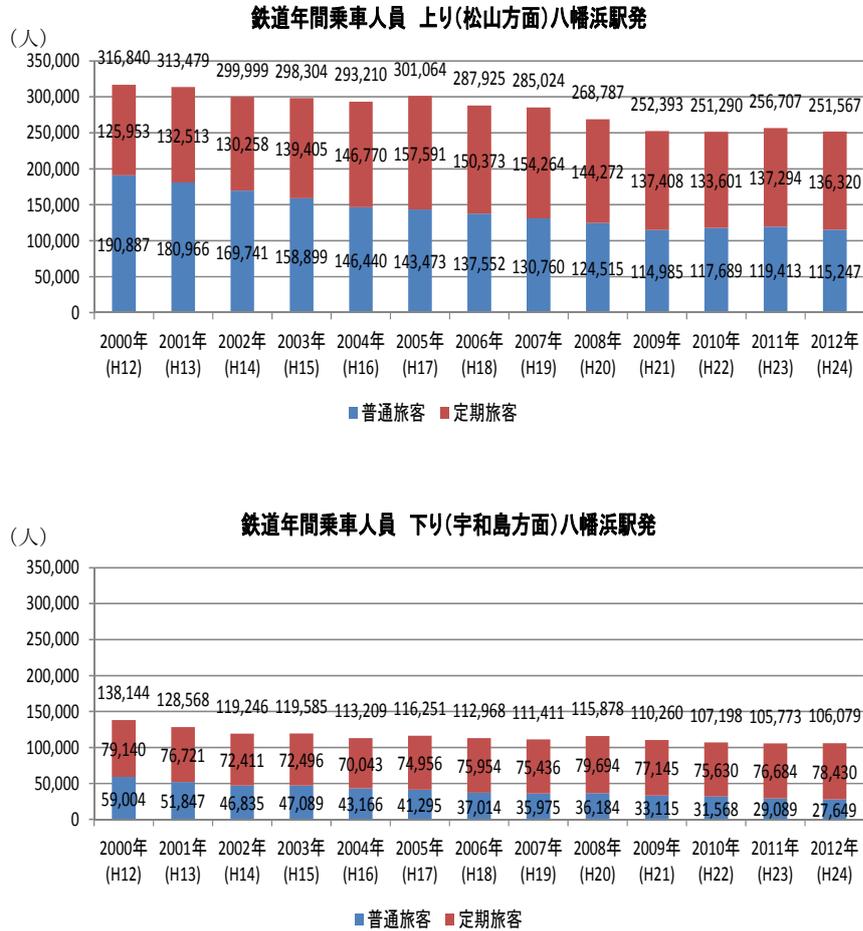


図 2-18 公共交通の運行ルート（鉄道・バス・フェリー）

民間の収益事業としての公共交通は、人口減少に伴い成立しにくくなっている。市民の足を確保する地域公共交通は自治体が担うことが期待されており、乗合タクシーはその実践といえる。

②市民の交通行動の動向

JR予讃線（八幡浜駅）の乗降客数は、平成17年以降、1日の利用客数は減少傾向にある。また、年間旅客数の推移をみると、普通旅客数は減少、定期旅客数は横ばい傾向となっている。



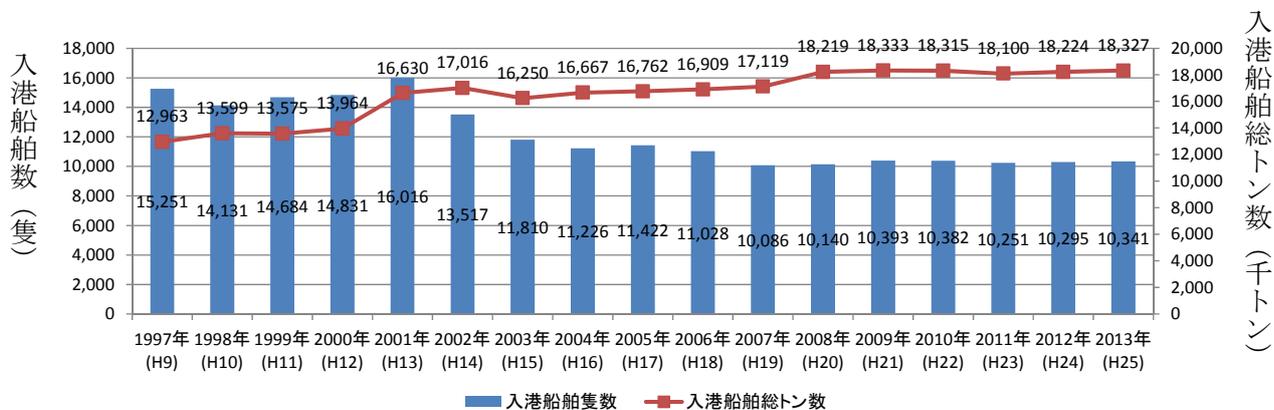
資料：愛媛県統計書

図 2-19 八幡浜駅 年間旅客乗車人数の推移

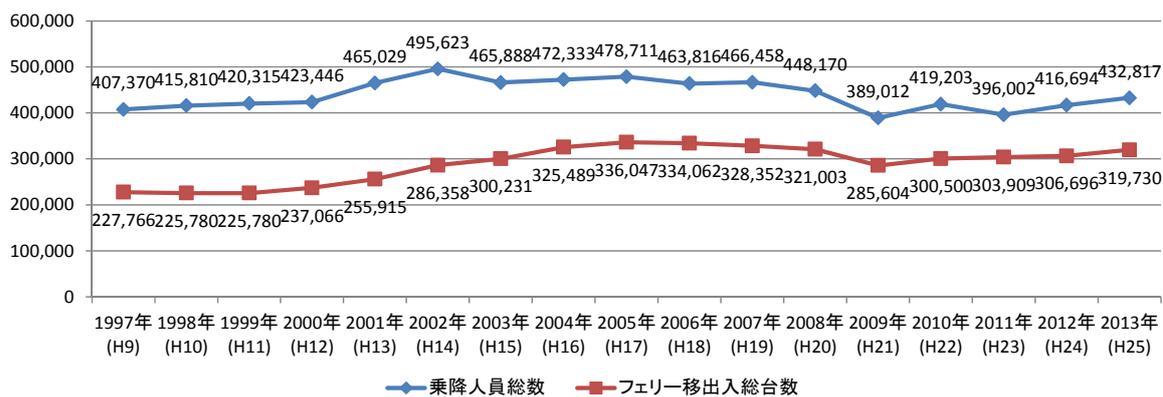
定期旅客が横ばいであることから、市域外にわたる通勤通学の交通手段として鉄道の需要は堅調とみられるが、普通旅客数は減少しており、自由目的や業務目的での移動は自動車に転換したり需要自体が減少したりしていることがわかる。

③航路の利用状況

八幡浜港の入港船舶数は近年はほぼ横ばいで、乗降人員総数とフェリー利用自動車台数はわずかに増加傾向を示している。



(人、台)



資料：愛媛県統計書

図 2-20 八幡浜港 航路の利用状況の推移

かつてより入港船舶数は減少したものの、大型化した船舶により定期航路が継続的に運航されていることにより、利用する自動車台数は堅調に推移している。

(4) 経済活動

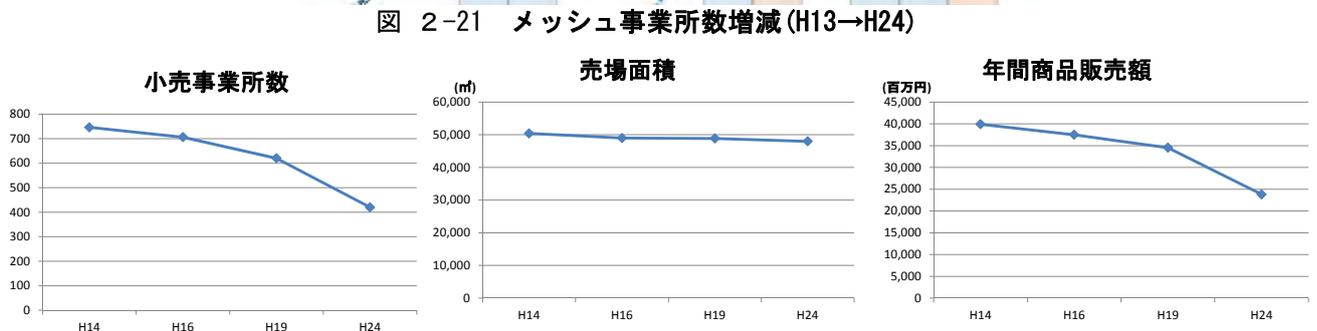
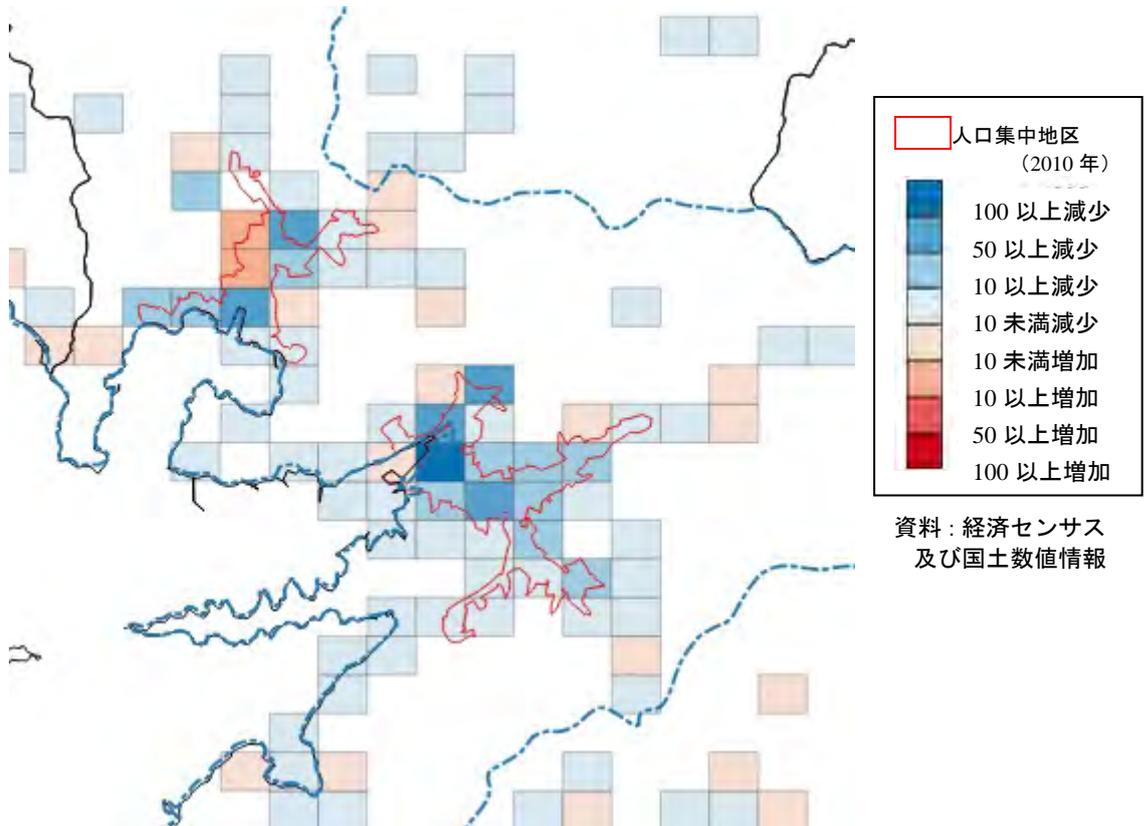
①事業所の分布状況

事業所・企業統計調査および経済センサスによる平成13年から24年にかけての全産業の事業所数増減を図に示している。

全体に減少傾向にあるとみられる中で、八幡浜中心部における減少が目立つほか、川之石地区や喜木地区でも減少がみられる一方、宮内地区での増加が目立っている。

グラフは商業統計による経年的な小売業の指標の推移を示している。

小売事業所数の近年の落ち込みがみられる一方、売り場面積は維持しており、大規模店舗の新規立地と小規模小売店舗の閉店の流れがうかがわれる。商品販売額は下落傾向であり、床効率は低下している。



中心市街地における小売店舗の閉店と、大規模小売店舗への購買力の集中がうかがわれる。売り場面積は横ばいの中で商品販売額は下落しており、床効率は低下している。

②商業の推移及び施設の分布

卸売業と小売業を合わせた年間商品販売額も年々減少している。特に平成23年に大きく落ち込みを見せており、東日本大震災の影響がうかがわれる。

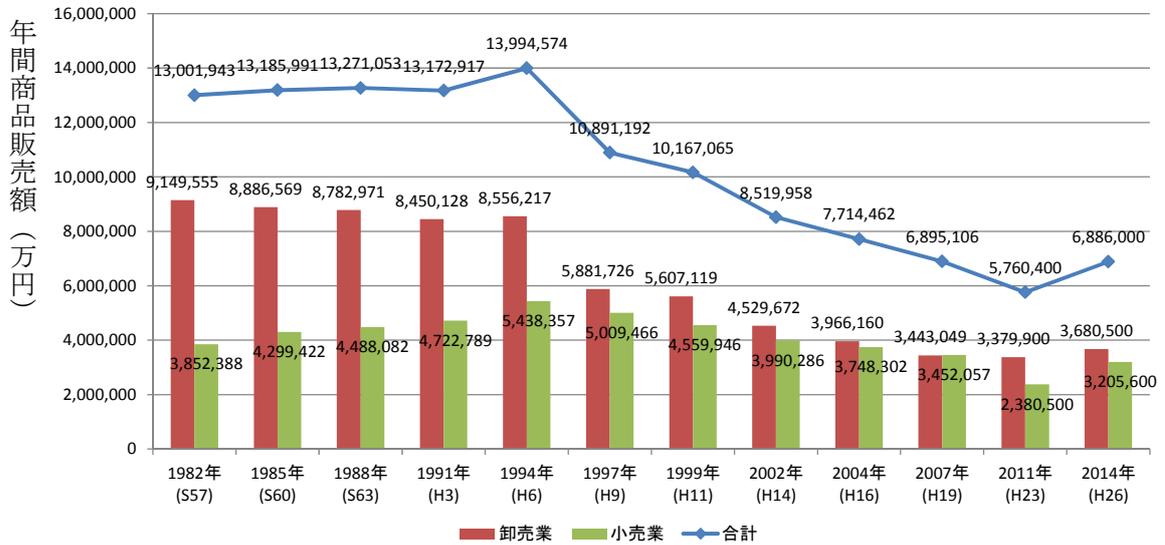


図 2-22 年間商品販売額の推移

資料：商業統計・経済センサス

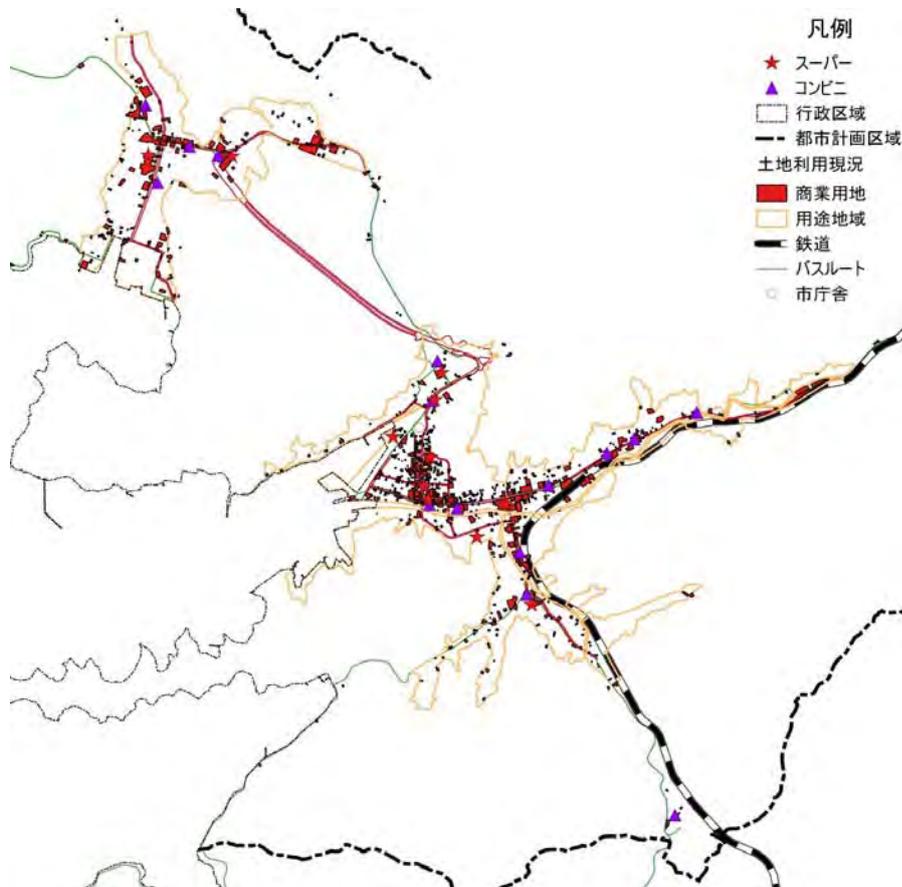


図 2-23 商業系施設の分布

資料：都市計画基礎調査、iタウンページ

卸売業・小売業ともに販売額が減少しており、人口減少に伴う購買力の低下に加えて、事業所の流出の影響もうかがわれる。

③工業の推移及び施設の分布

製造品出荷額等も年々減少している。平成 23 年に大きく落ち込みを見せており、東日本大震災の影響がうかがわれる。工業系土地利用は、大規模なものは八幡浜地区・保内地区とも海岸沿いを中心に立地していることが多い。

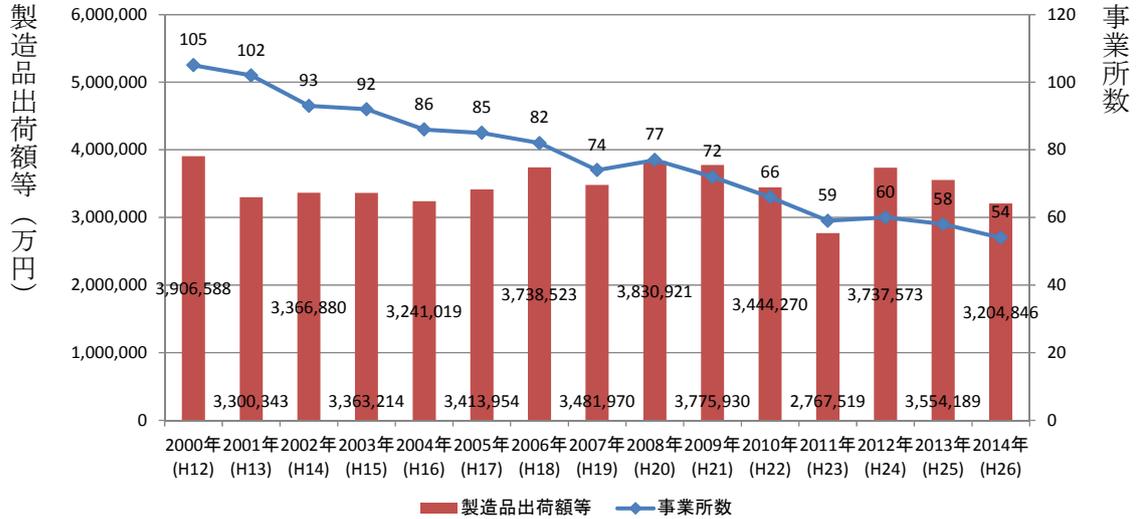


図 2-24 製造品出荷額等の推移

資料：工業統計

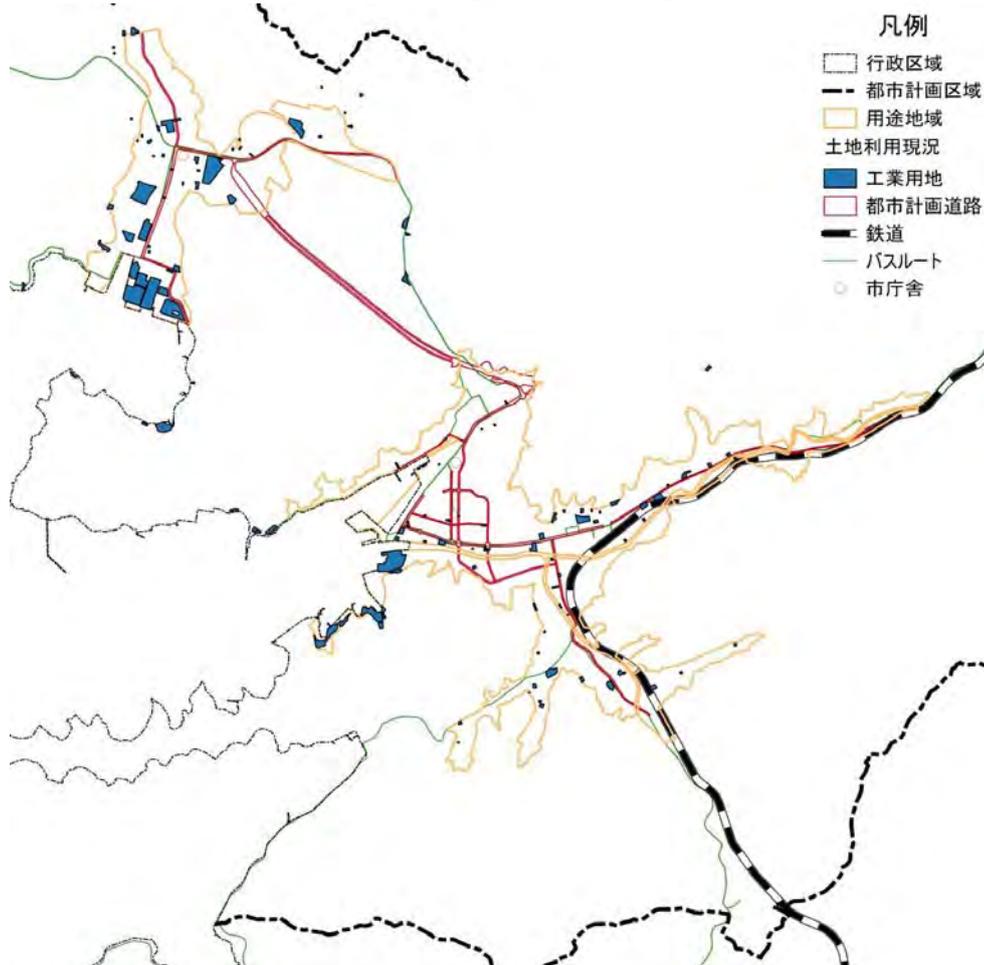


図 2-25 工業系施設の分布

資料：都市計画基礎調査

事業所は年々大きく減少したものの製造品出荷額は持ち直しを見せており、生産性向上努力の成果とみられるが、近年は再び事業所数・出荷額とも下落傾向にある。

④施設の配置

教育系施設は用途地域内に均等に立地している。小売り商業施設は幹線道路沿いに分布している。

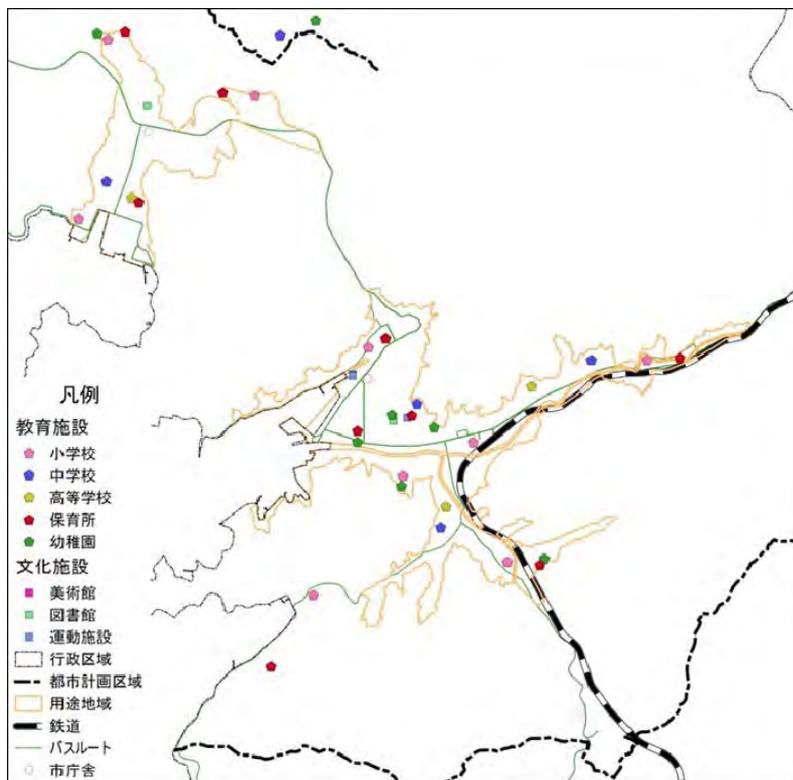


図 2-26 教育系施設の分布

資料：国土数値情報

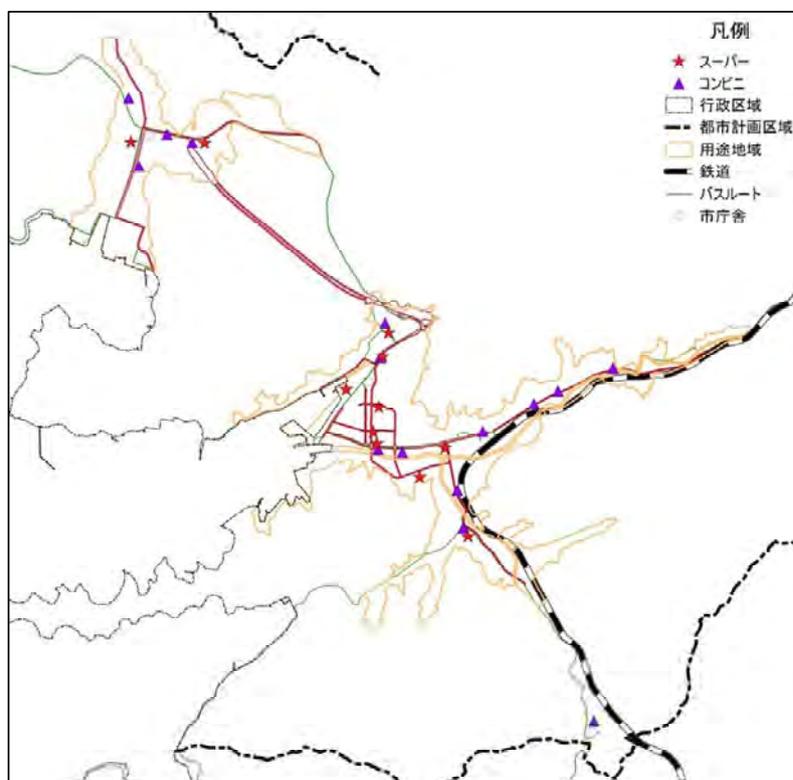


図 2-27 商業施設の分布

資料：iタウンページ

医療機関は幹線道路沿線を中心に用途地域内に多数分布し、高齢者福祉施設はじめ福祉系施設は用途地域内に点在しているが、幹線道路からはやや離れた位置にあることが多い。

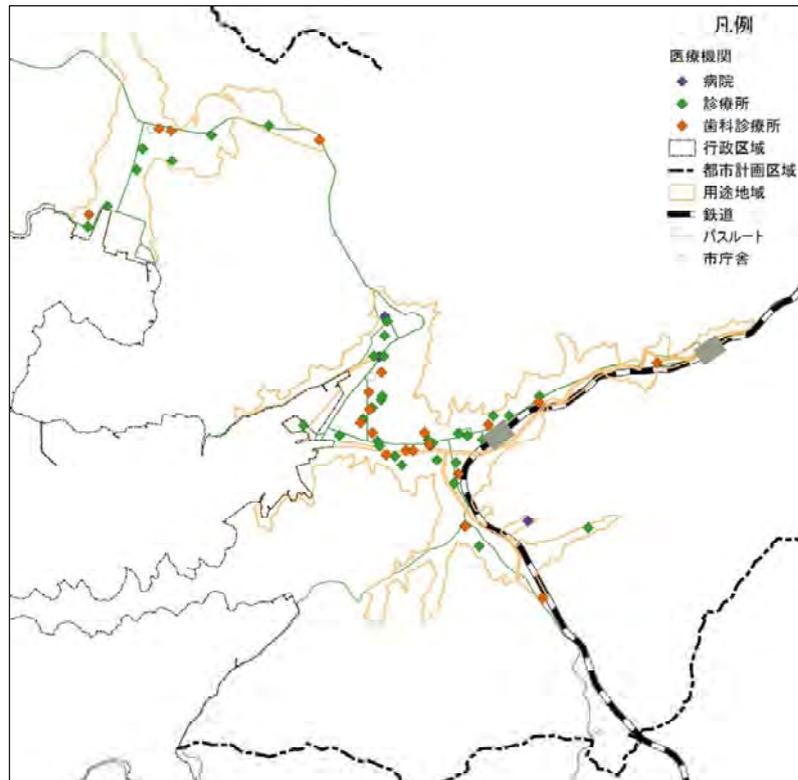


図 2-28 医療系施設の分布

資料：国土数値情報

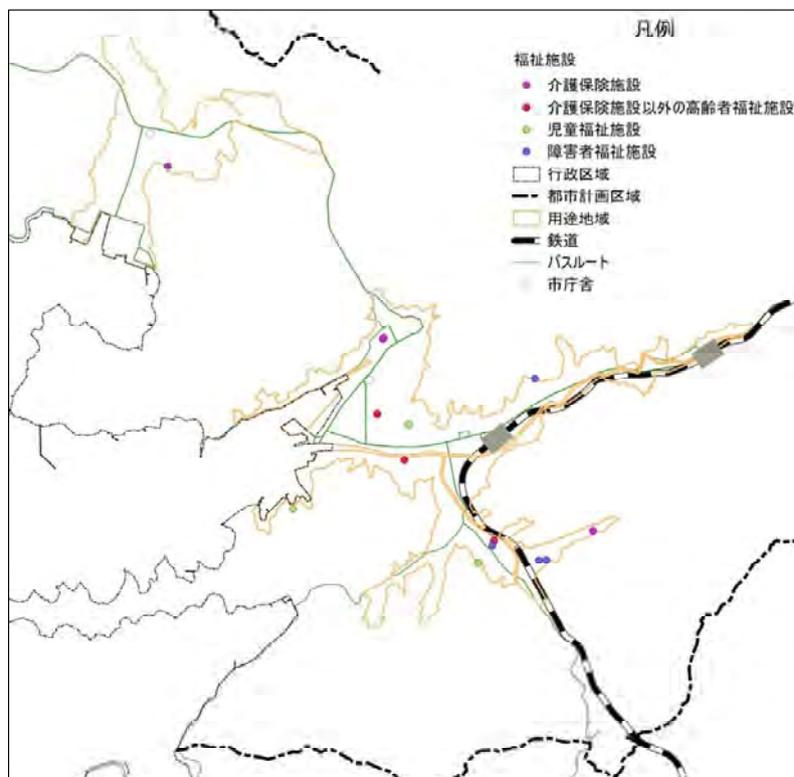


図 2-29 福祉施設（保育所、幼稚園を除く）の分布

資料：国土数値情報

教育施設は現状のように居住地域に均等に配置されていることが望ましく、商業・医療施設は自然に幹線道路沿いに立地することが多いが、通所型介護施設等は公共交通でアクセスできる都市中心および副中心に誘導することが望まれる。

⑤地域資源の分布

八幡浜市ホームページの観光・魅力欄に掲載されている観光資源から、用途地域およびその近傍に位置するものを次に示す。

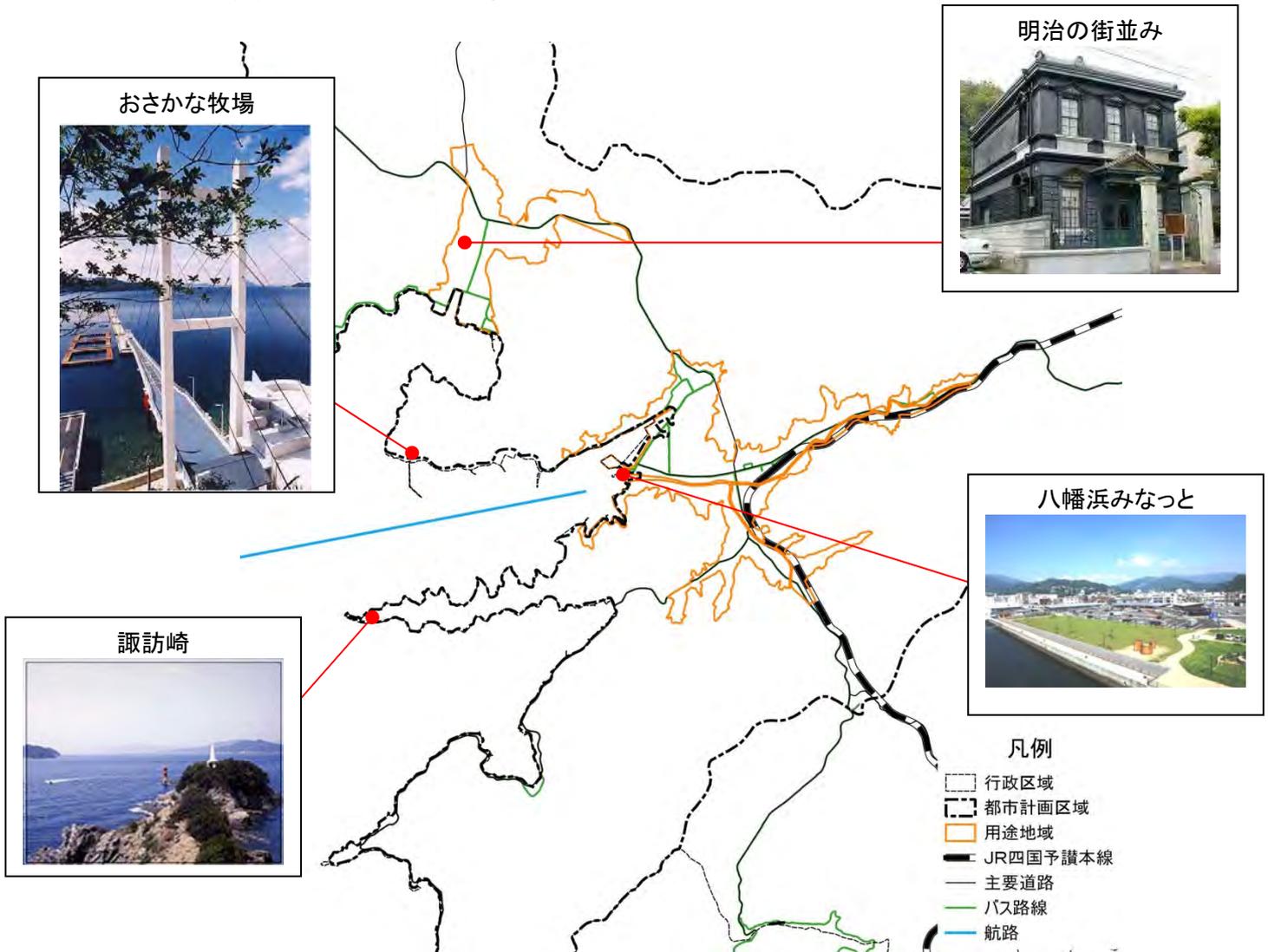


図 2-30 地域資源の分布

資料：八幡浜市役所ホームページ

八幡浜みなとを拠点に、市内の観光資源をネットワークにより結びつけるとともに、八幡浜ちゃんぽんを始めとする地域の様々な取組みへのアクセス性を高めることが望ましい。

(5) 地価

市内の公示地価および基準地価は、全体として下落傾向が継続中である。中心市街地では下落率は緩和したものものの下げ基調は続いている。

副中心周辺に比べ都市中心周辺の方が下落幅が大きく推移していること、絶対額の高い中心部に近い土地の方がより下落幅が大きいことを考えると、土地全体の全体価格は大きく下落していると言え、結果として地価の下落に伴う税収減の懸念が拡大している。

表 2-2 八幡浜市内の公示地価及び基準地価

	人口集中地区	用途地域	用途地域外	都市中心	副中心		2005年(H17)	2015年(H27)	価格差	変動率
中心市街地	○	○		○		(H21まで)《標準地 八幡浜5-1》八幡浜市字矢野町21番1 (H22以降)《標準地 八幡浜5-1》八幡浜市字川通1469番33外	107,000	67,800	-39,200	-37%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-1》八幡浜市古町2丁目651番4	113,000	70,500	-42,500	-38%
住宅地	○	○		○		《基準地 八幡浜-1》八幡浜市字吉井前1052番1	106,000	63,900	-42,100	-40%
路線商業地	○	○				《基準地 八幡浜-4》八幡浜市五反田1番耕地80番1	103,000	58,200	-44,800	-43%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-4》八幡浜市保内町川之石1番耕地236番146	68,100	52,900	-15,200	-22%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-2》八幡浜市保内町川之石5番耕地40番1	35,000	23,100	-11,900	-34%
路線商業地	○	○		○		《基準地 八幡浜5-3》八幡浜市保内町宮内1番耕地330番1外1筆	112,000	81,400	-30,600	-27%
住宅地			○			《基準地 八幡浜-3》八幡浜市合田1195番	66,500	39,000	-27,500	-41%
住宅地			○			《基準地 八幡浜-7》八幡浜市保内町磯崎1499番3	15,000	10,000	-5,000	-33%

H9を1.0とした指数

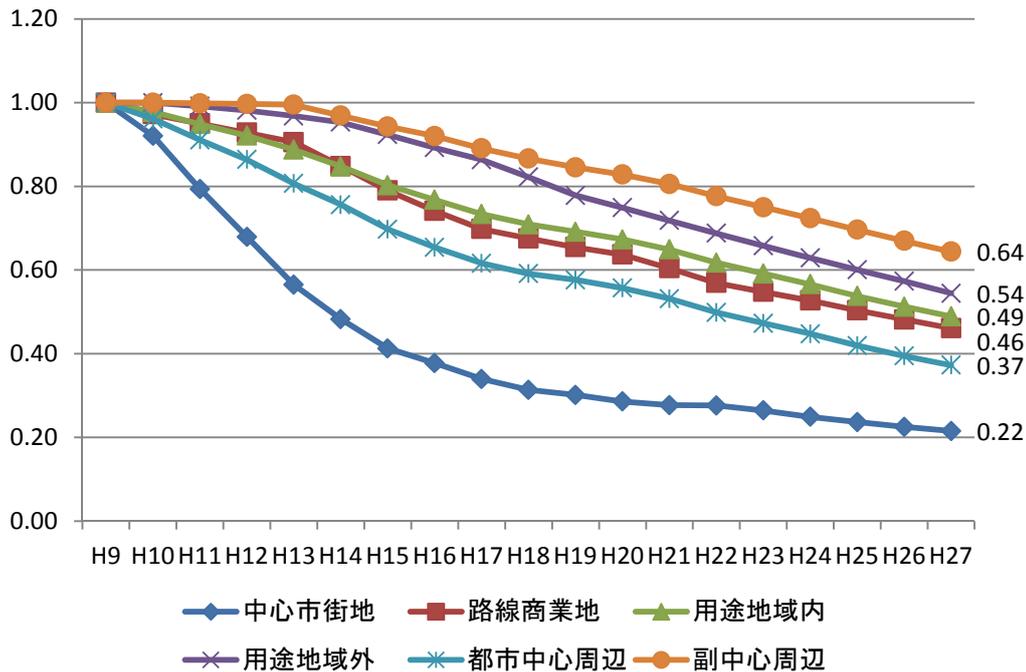


図 2-31 区域別の地価の推移

注) H9～H27 まで、データがそろっている地点データを対象に、H9を1.0とした指数の平均として算出した。(ただし、中心市街地の標準地「八幡浜5-1」はH21年以前とH22年以降で地点が異なる。)

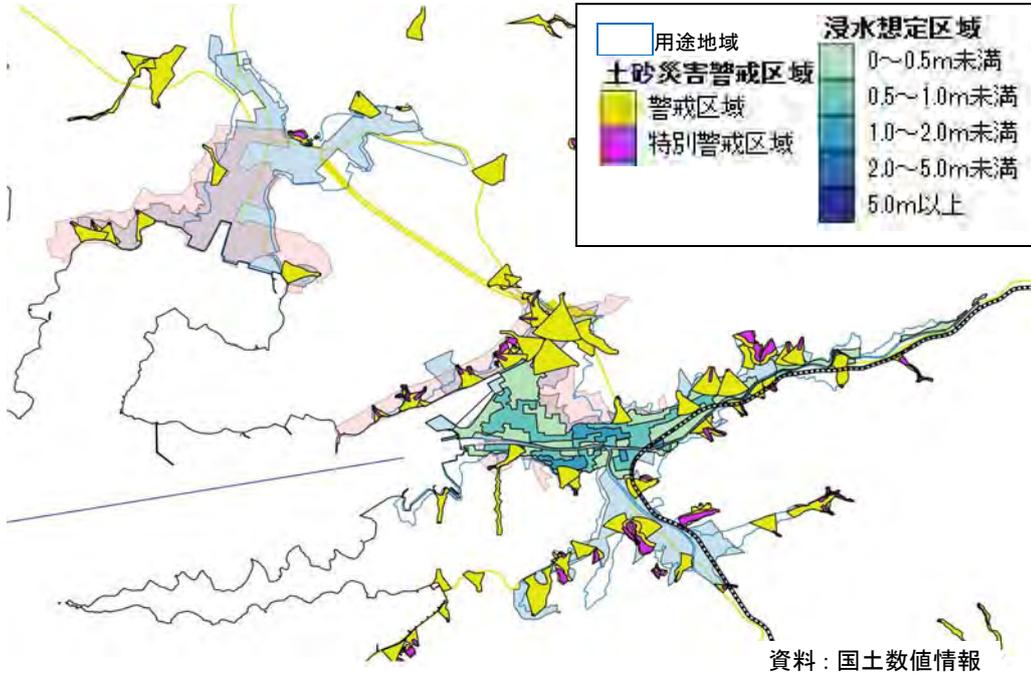
資料: 地価公示・都道府県地価調査(国土交通省土地総合情報ライブラリー)

中心市街地における地価の下落が主導して固定資産税収に影響していることが懸念され、人口密度の維持と都市機能の集中により地価を下支えることが望ましい。

(6) 災害

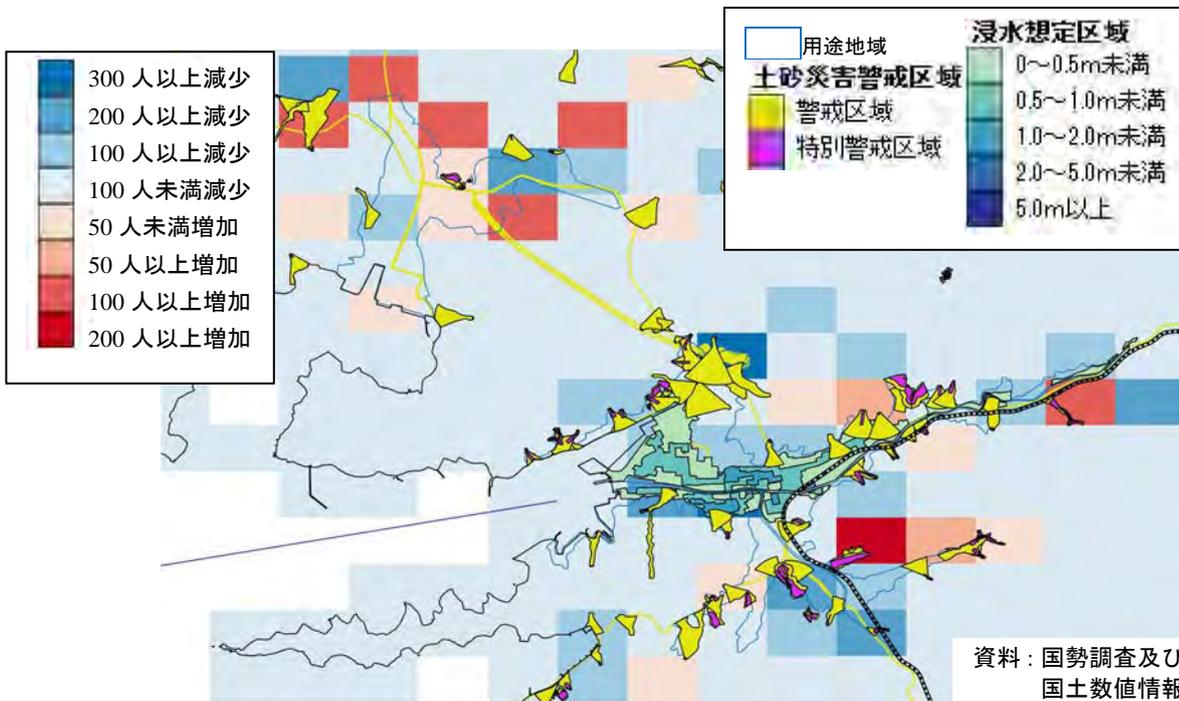
白浜地区では1960年時点の人口集中地区に土砂災害警戒区域・特別警戒区域がみられる。江戸岡地区や千丈地区では、1960年から2010年にかけて拡大した人口集中地区に土砂災害警戒区域がみられる。

松蔭地区など都市中心周辺は、程度の差はあるものの、ほぼすべての地域が千丈川の浸水想定区域に該当する。



資料：国土数値情報

図 2-32 各種ハザード区域とDIDの広がり（1960→2010）



資料：国勢調査及び国土数値情報

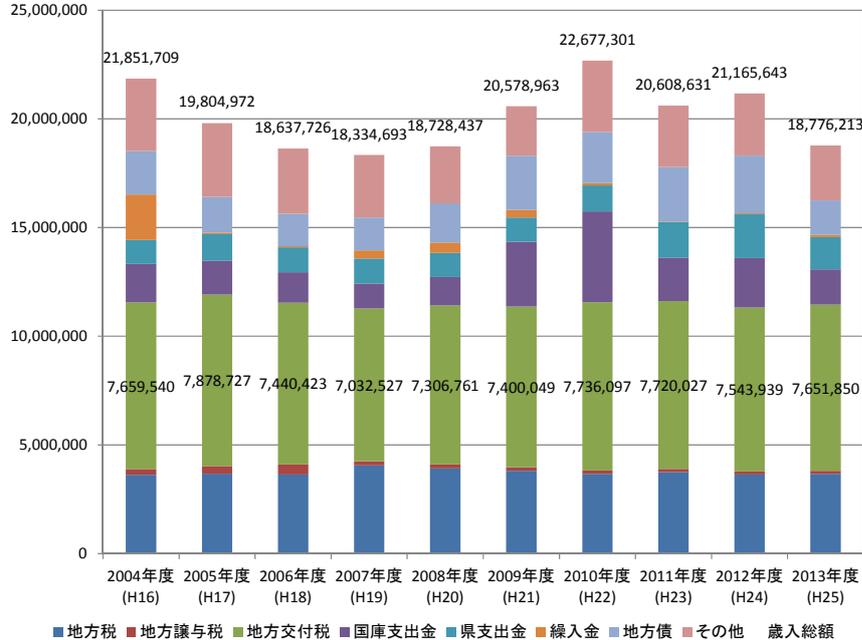
図 2-33 ハザード区域と人口増減分布との関係図（2000→2010）

今後策定される津波防災地域づくりに関する計画も含め、災害の種類に応じた防災・減災対策の実効性も踏まえ、居住や都市機能配置を誘導する地域を定めることが望ましい。

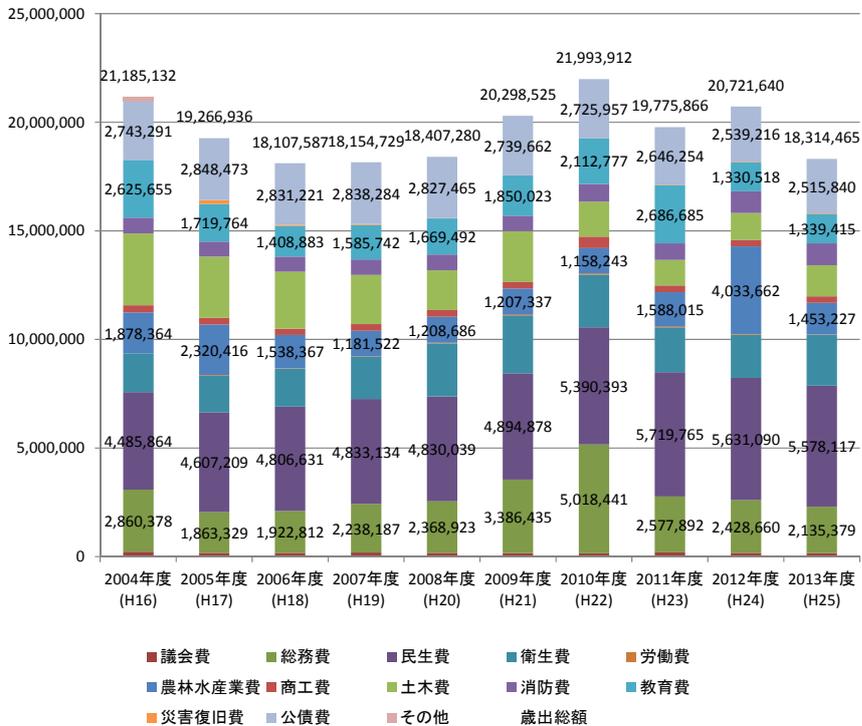
(7) 財政

八幡浜市の歳入歳出規模は、平成22年をピークをつけているが、政策による変動が大きいとみられ、人口の減少傾向に比較すれば減少の方向性は明らかではない。歳入では地方交付税が高い割合を占め、歳出では費目により変動が大きい、民生費は漸増傾向にある。

歳入額（千円）



歳出額（千円）



資料：愛媛県市町振興課

図 2-34 八幡浜市の歳入・歳出の推移とその内訳

コンパクトなまちづくりを通じて、固定資産税収等、限られた歳入を維持し、公共施設等の再配置や適切なサービス水準の維持によって歳出の効率化を図ることにより、持続可能な都市経営を実現することが必要である。

2-2 人口の将来見通しに関する分析

人口の将来予測を行うにあたっては、「立地適正化計画作成の手引き（案）」に従い、「地区別に自然増減のみ考慮したコーホート推計を行い将来人口を予測する方法」を採用した。その要領は次のとおりである。

- i. 社人研が2040年まで5年刻みで値を公表している生存率、子ども女性比、0-4歳性比を用いて、対象メッシュの男女別・5歳階級別人口を5年刻みで計算、封鎖系人口でコントロールトータルを実施し、推計年次に達するまで計算し、メッシュ毎に将来人口を推計。
- ii. 社人研が値を公表している将来推計人口値等を基に市町村が設定している将来人口をコントロールトータルとし、i. で推計したメッシュ単位の推計結果について補正。

ここで「封鎖系人口」としては、八幡市を対象とした社人研（国立社会保障・人口問題研究所）の5歳階級別将来推計人口を用いた。またメッシュ単位の集計と同様に小地域（町字）単位の集計を行った。

(1) 都市全体の人口動向の把握

八幡浜市全体としては、総人口は1960年以降は一貫して顕著な減少傾向にある。また年齢階層別には、高齢化率が増加の一途をたどり、2040年には50%近くに達すると推計されている。その一方、生産年齢人口したがって子育て世代も減少するとともに少子化も進行している。

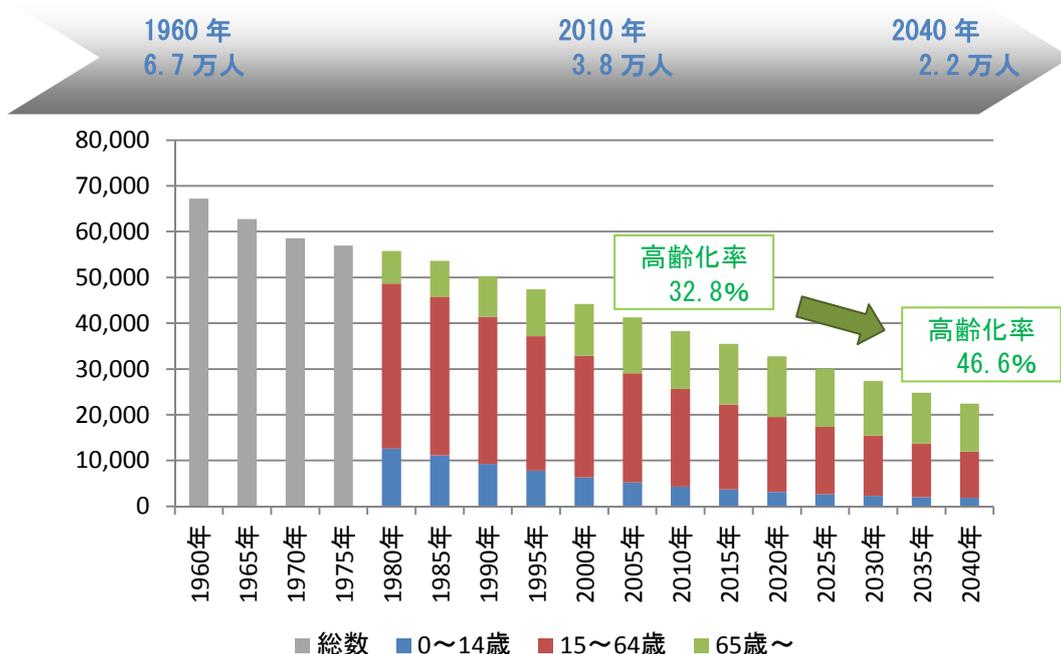
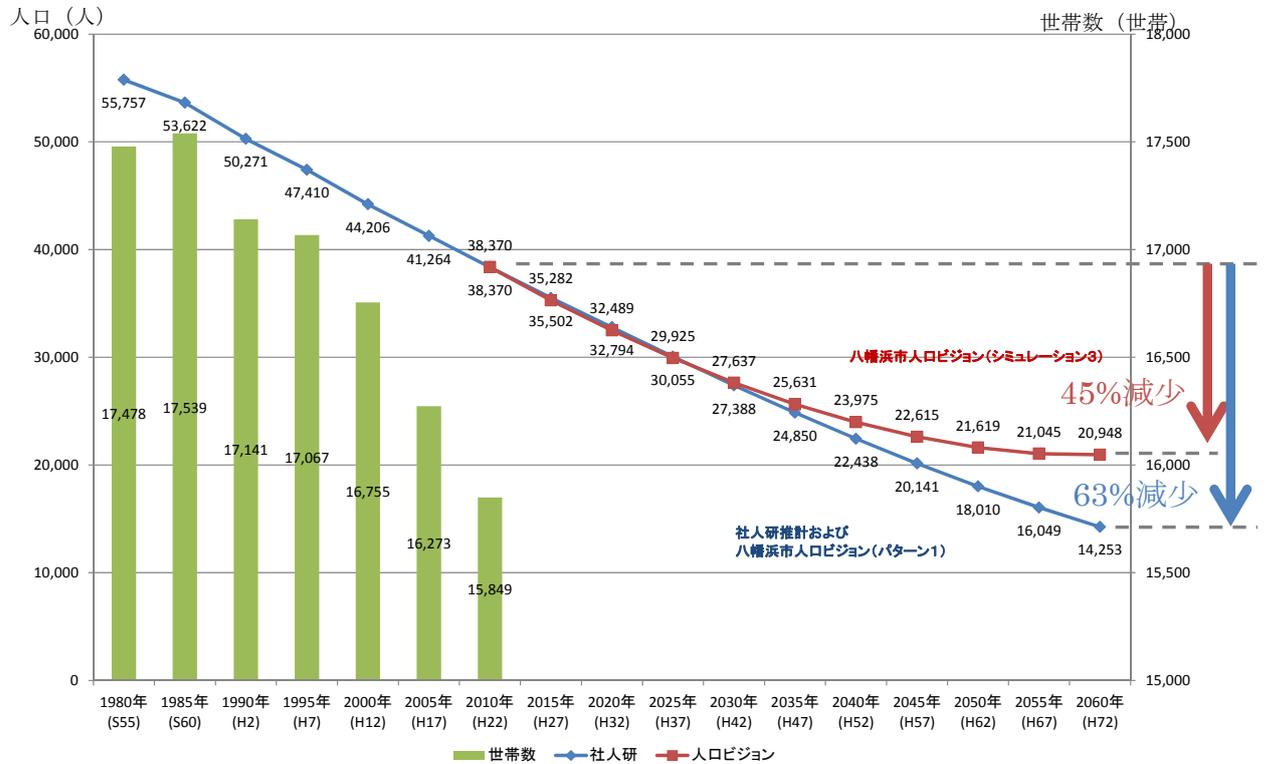


図 2-35 総人口、年齢層別人口の推移

資料：1980-2010年は国勢調査、2015年以降は日本の地域別将来人口推計（社人研）

高度成長期以降、一貫して総人口は減少し、少子化・高齢化が顕著である。2040年には高齢化率が50%近くに達すると見込まれている。

人口の将来見通しについては、2010年に比べ、現在の趨勢では2060年には63%減少の見込みとされている（社人研推計をもとに八幡浜市推計）。これに対し、「八幡浜市まち・ひと・しごと創生総合戦略」における人口ビジョンで採用されたシミュレーションでは、45%減少と想定している。

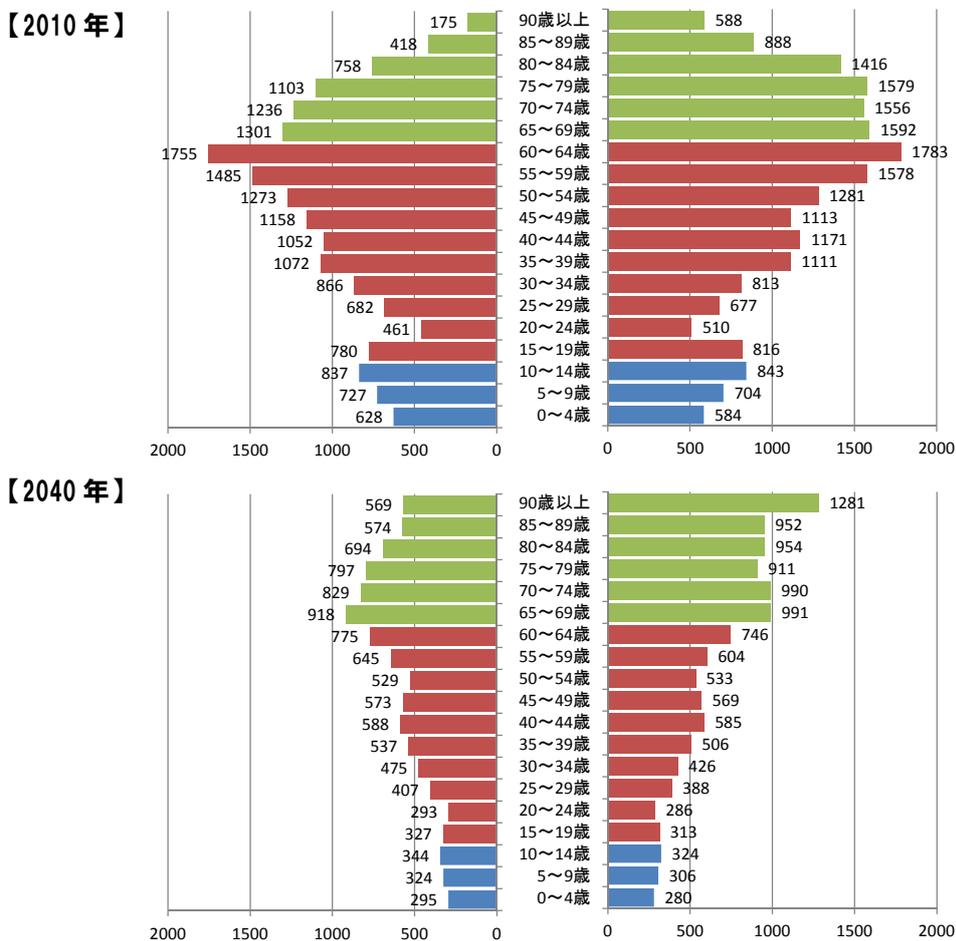


資料：1980-2010年は国勢調査、2015年以降は日本の地域別将来人口推計（社人研）

図 2-36 将来人口の見通し

現在の趨勢では2060年までに人口63%減少するところ、高齢者でも出歩きやすく健康・快適な生活を確保すること、子育て世代などの若年層にも魅力的なまちにすることなど、都市全体の構造を見直したコンパクトなまちづくりにより、人口減少を45%までに抑える努力を払うことが重要である。

人口ピラミッドを作成してみると、2010年に60歳代前半がピークであるのに対し、30年後の2040年には男性の人口ピークは大きく変わらないが、女性のピークは90歳代となることがわかる。



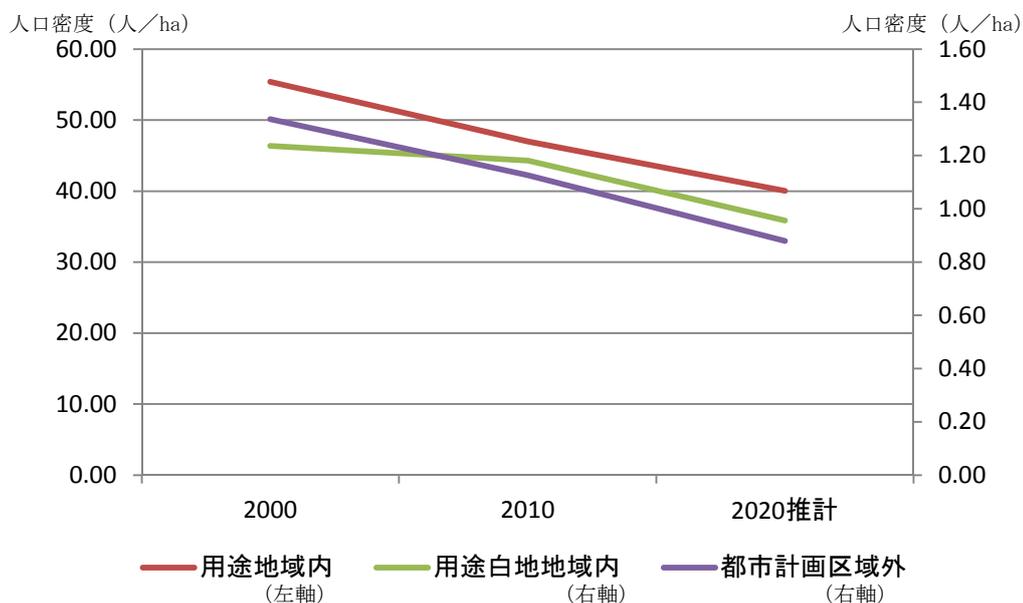
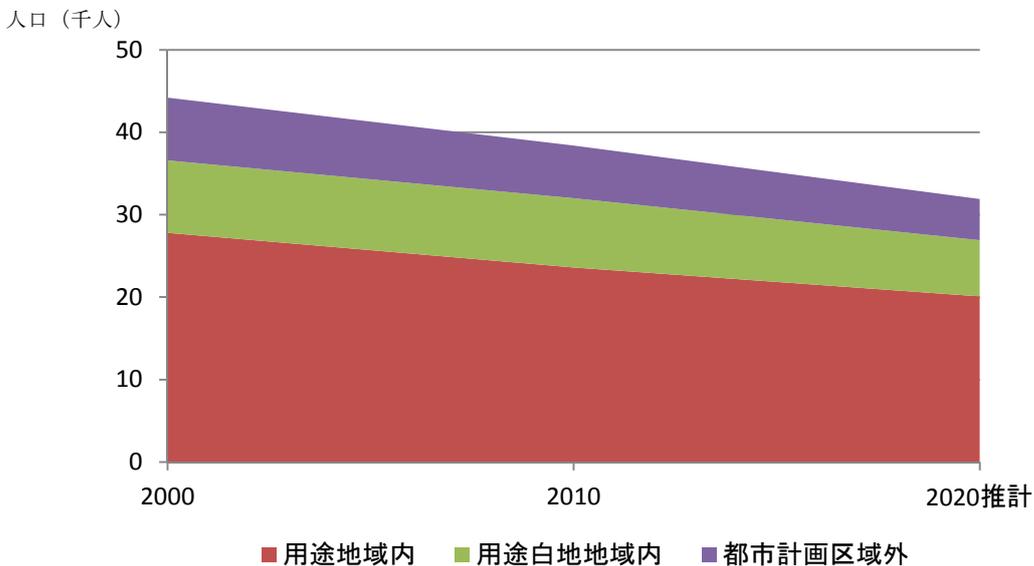
資料：1980-2010年は国勢調査、2015年以降は日本の地域別将来人口推計（社人研）

図 2-37 人口ピラミッドの推移

高齢化の進展、特に女性の長寿命化にみられるように、医療・福祉等の生活サービスが効率的に提供されるようにすることと、居住者がこれらの生活サービスを利用しやすくなることますます重要になる。

(2) 用途地域内の人口見通し

都市計画区域マスタープランにおける用途地域内外・都市計画区域外に区分した人口の推移を次に示す。用途地域内は際立って高い人口密度を示しており、都市がコンパクトに収まっていることが分かるが、人口推移は過去10年間に減少、2020年にも減少が見込まれている。



	人口(千人)			面積(ha)	人口密度(人/ha)		
	H12現況	H22現況	H32推計		H12現況	H22現況	H32推計
行政区域全体	44.2	38.4	31.9	13,303	3.32	2.89	2.40
用途地域内	27.8	23.6	20.1	502	55.38	47.01	40.04
用途白地地域内	8.8	8.4	6.8	7,115	1.24	1.18	0.96
都市計画区域外	7.6	6.4	5.0	5,686	1.34	1.13	0.88

資料：八幡浜都市計画区域マスタープラン（H19年版、H28年版）
面積は平成25年度都市計画基礎調査
行政区域面積は八幡浜市統計書

図 2-38 用途地域内外の人口の推移

(3) 町字別の人口見通し

社人研の将来推計に従った町字別推計（現在の趨勢）では、2040年までにほとんどの町字で人口が減少する。特に八幡浜中心部での人口減少が著しい。

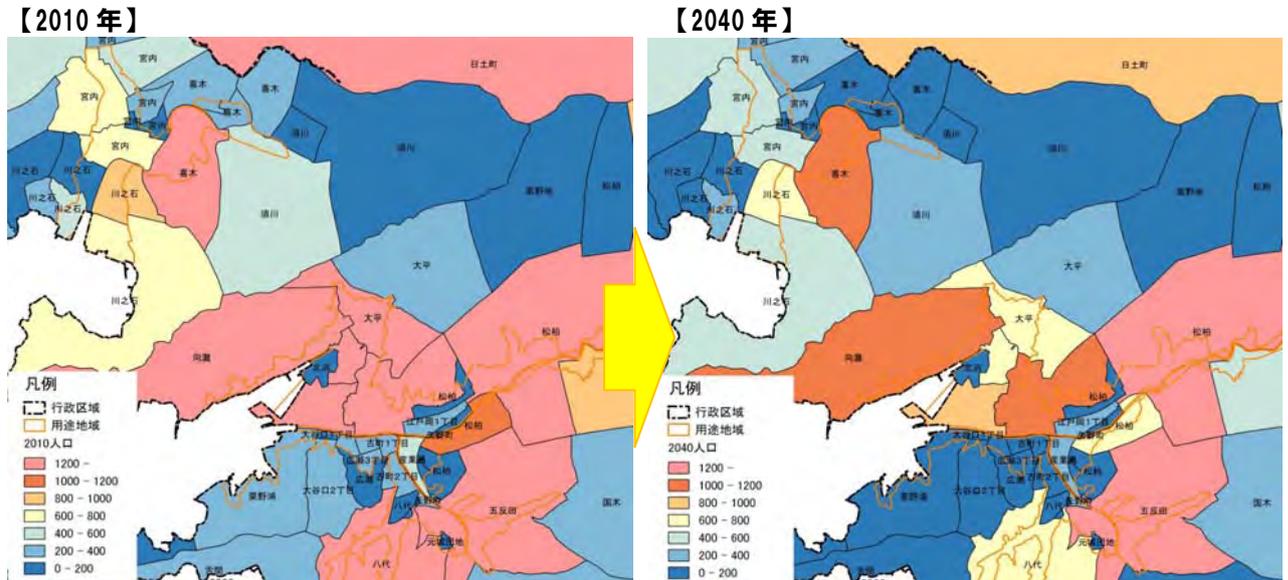


図 2-39 将来人口の見通し（小地域単位）

資料：2010年は国勢調査、2040年は日本の地域別将来人口推計（社人研）の手法に基づき町字別推計を行った。

現在の趨勢にのみよれば、市内各地で人口密度が減少し、道路の維持や供給処理施設の管理など必要な行政サービスの効率性が低下する恐れがある。特に中心市街地での人口減少により、生活サービスの市場性が低下し、サービスを提供する事業の持続性が損なわれることの懸念が大きい。

(4) 人口密度の分布動向（自然増減のみ考慮）

将来時点における人口密度低下の見通しを行うと、都市中心周辺地区で人口密度が顕著に低下し、人口集中地区の目安である 40 人/ha を満たす 500mメッシュは 2040 年にはなくなるとみられる。副中心周辺地区でも人口密度の低下がみられる。

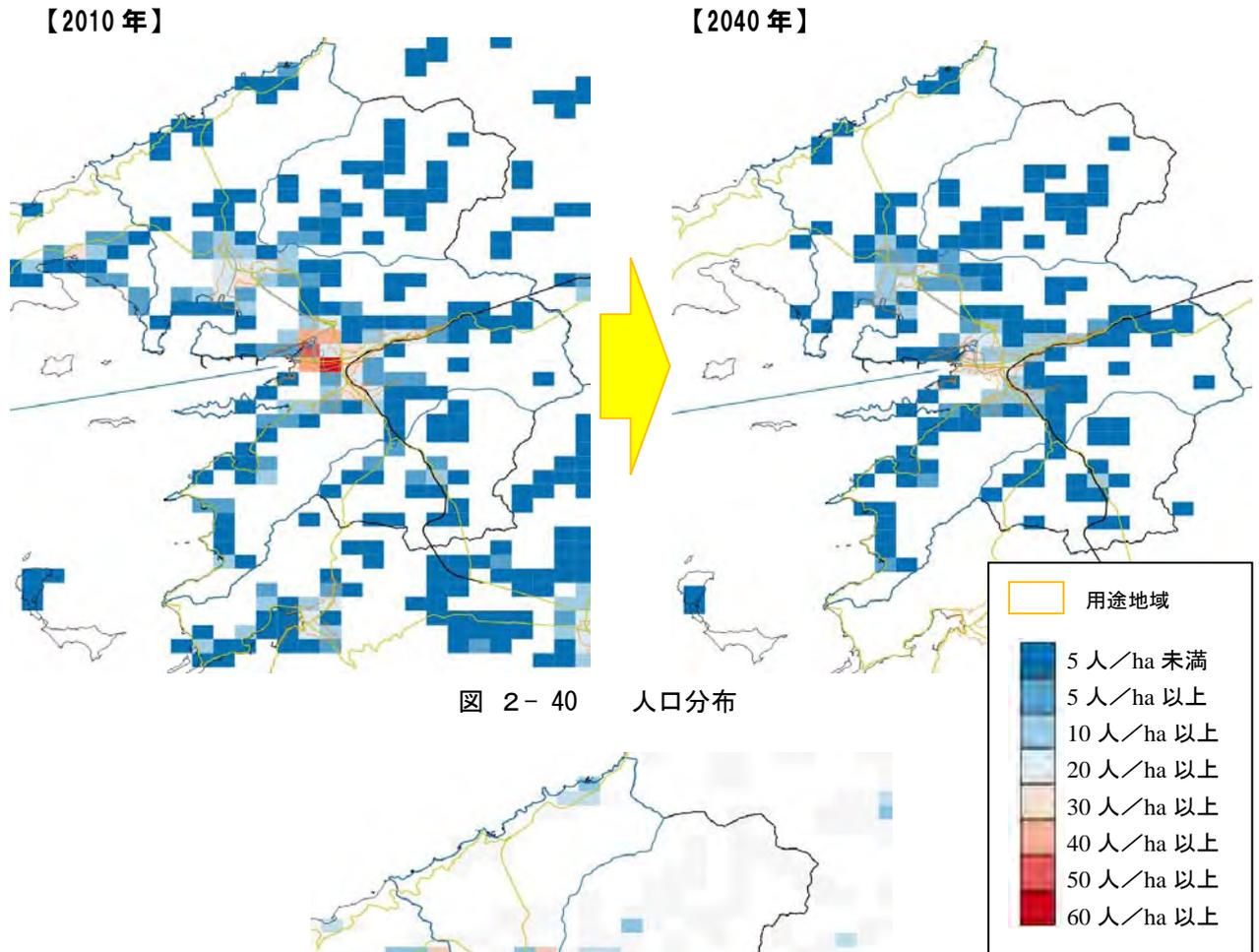


図 2-40 人口分布

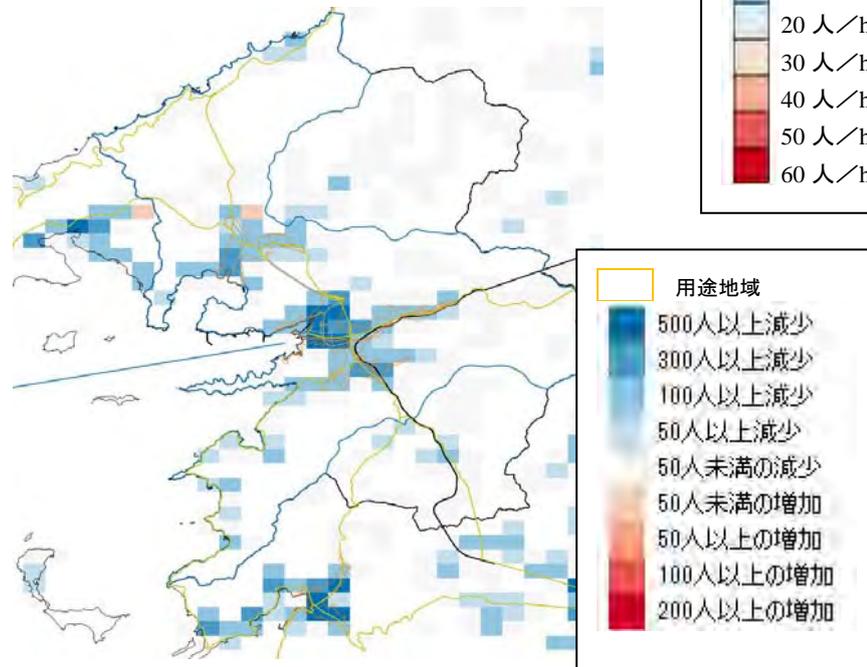


図 2-41 500mメッシュ推計人口の増減（2010年→2040年）

都市中心・副中心地区で、著しい人口密度の低下が見込まれている。

2010 (H22) 年時点では、都市中心地域全体に 50mメッシュあたり 10~50 人程度の人口が集積し、白浜小学校周辺をはじめ随所に 50 人以上のメッシュが認められる。

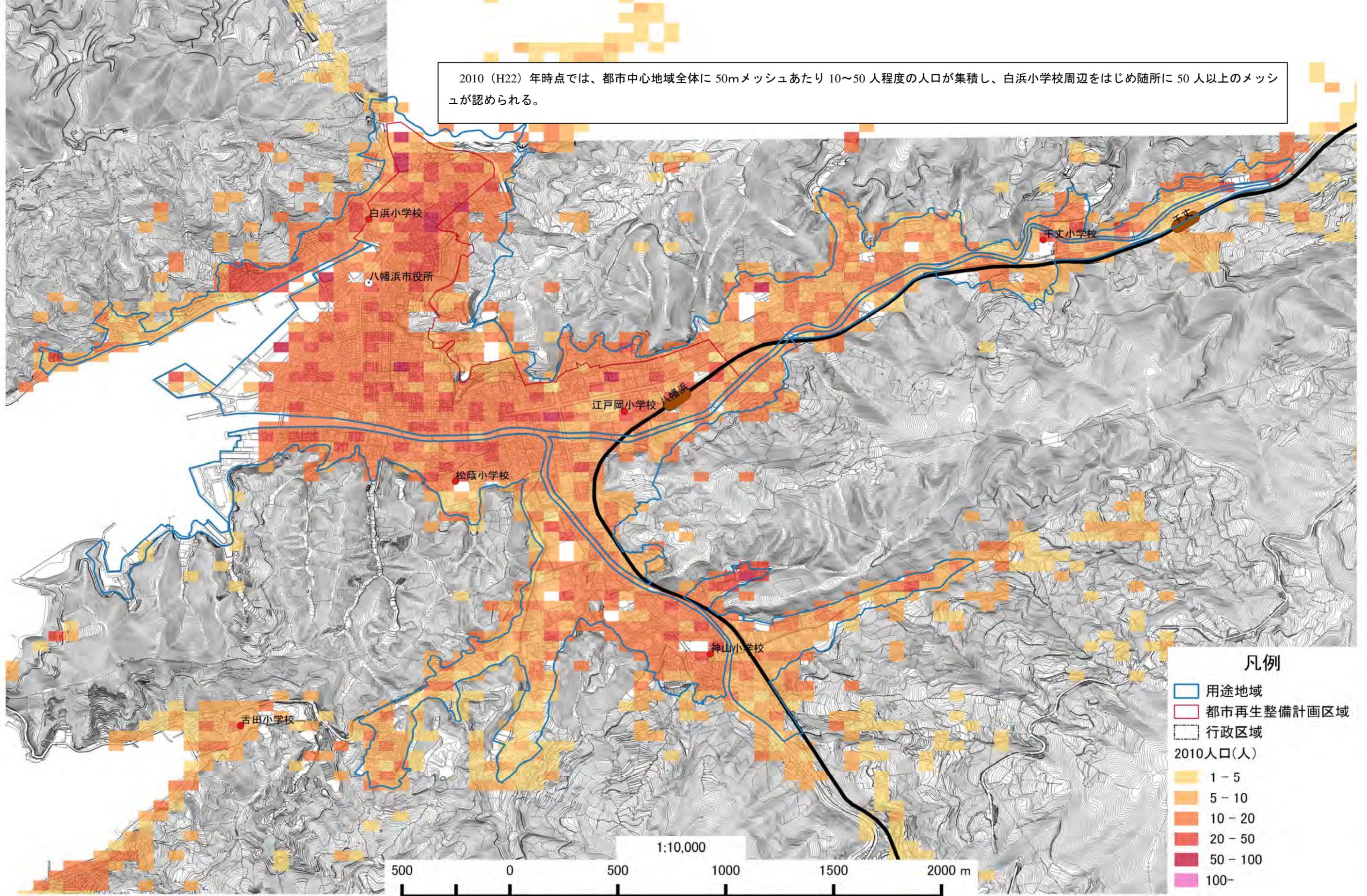


図 2-42 50mメッシュ人口分布 (2010年) 《都市中心》

自然増減のみを考慮した将来人口推計結果によれば、2040年時点では、都市中心地域全体に人口が減少し、商業地域でも50mメッシュ当たり10人以下の人口であるメッシュが多くなっている。神山小学校区や千丈小学校区ではほとんどが1~5人のメッシュで占められており、人口分布が散漫になっていると言える。

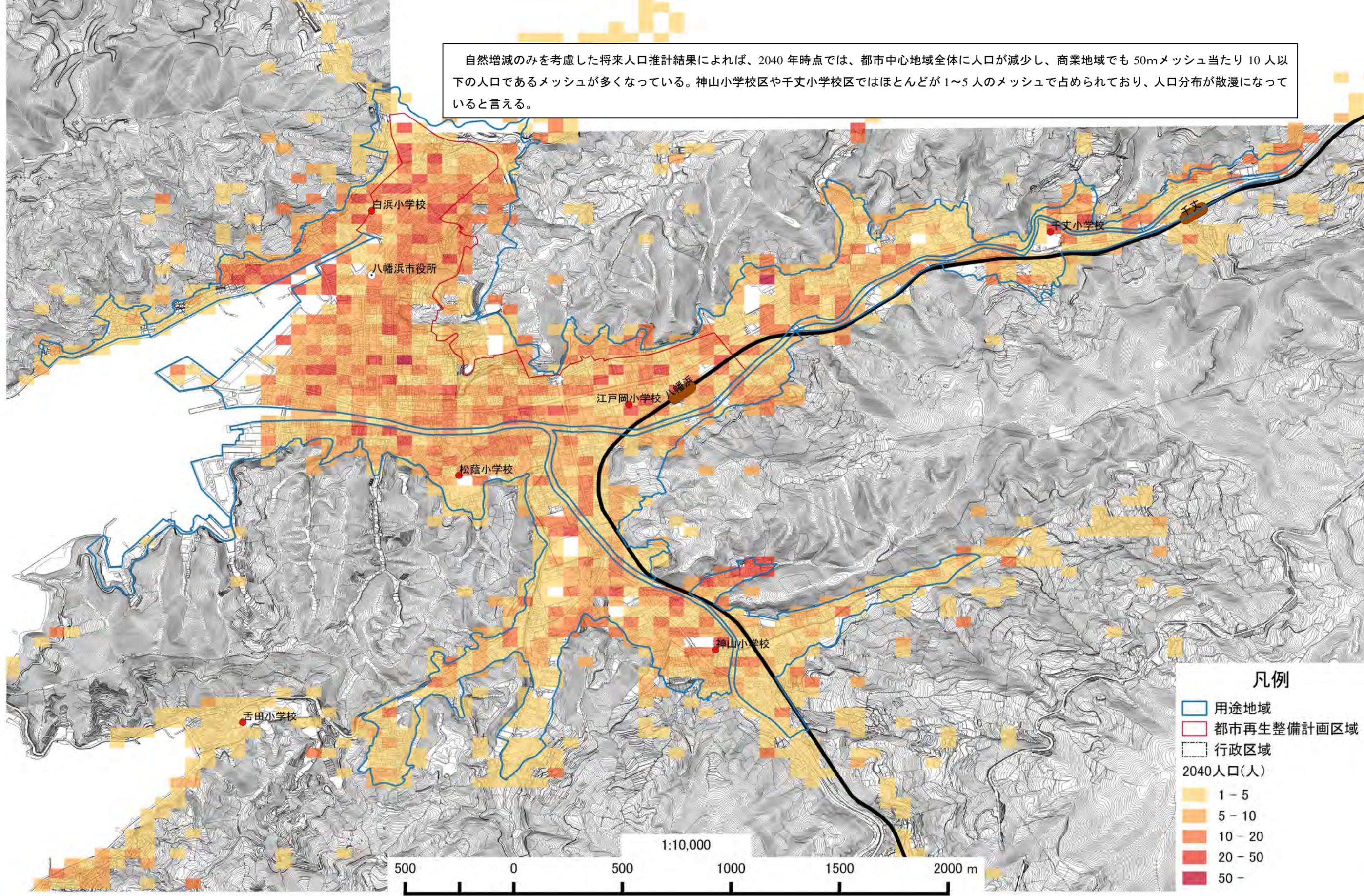


図 2-43 50mメッシュ人口分布 (2040年) 《都市中心》

2010年から2040年までの人口増減をみると、都市中心地域全体で減少が明らかで、特に商業地域に減少の大きいメッシュが分布している。人口増加を示すメッシュも散発的に認められ、全体として放置しては分散化が進むことが見て取れる。

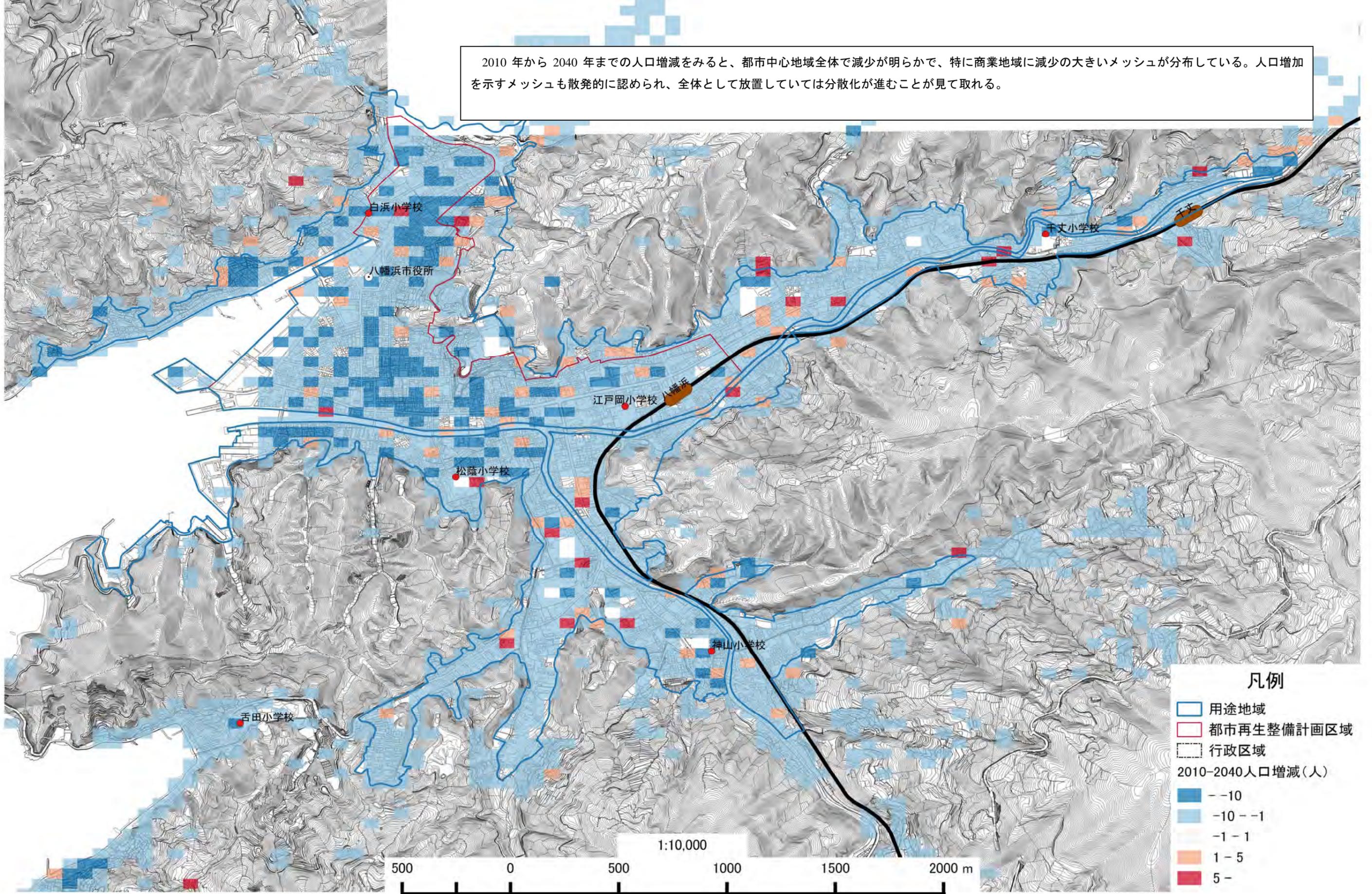


図 2-44 50mメッシュ推計人口の増減 (2010年→2040年)《都市中心》

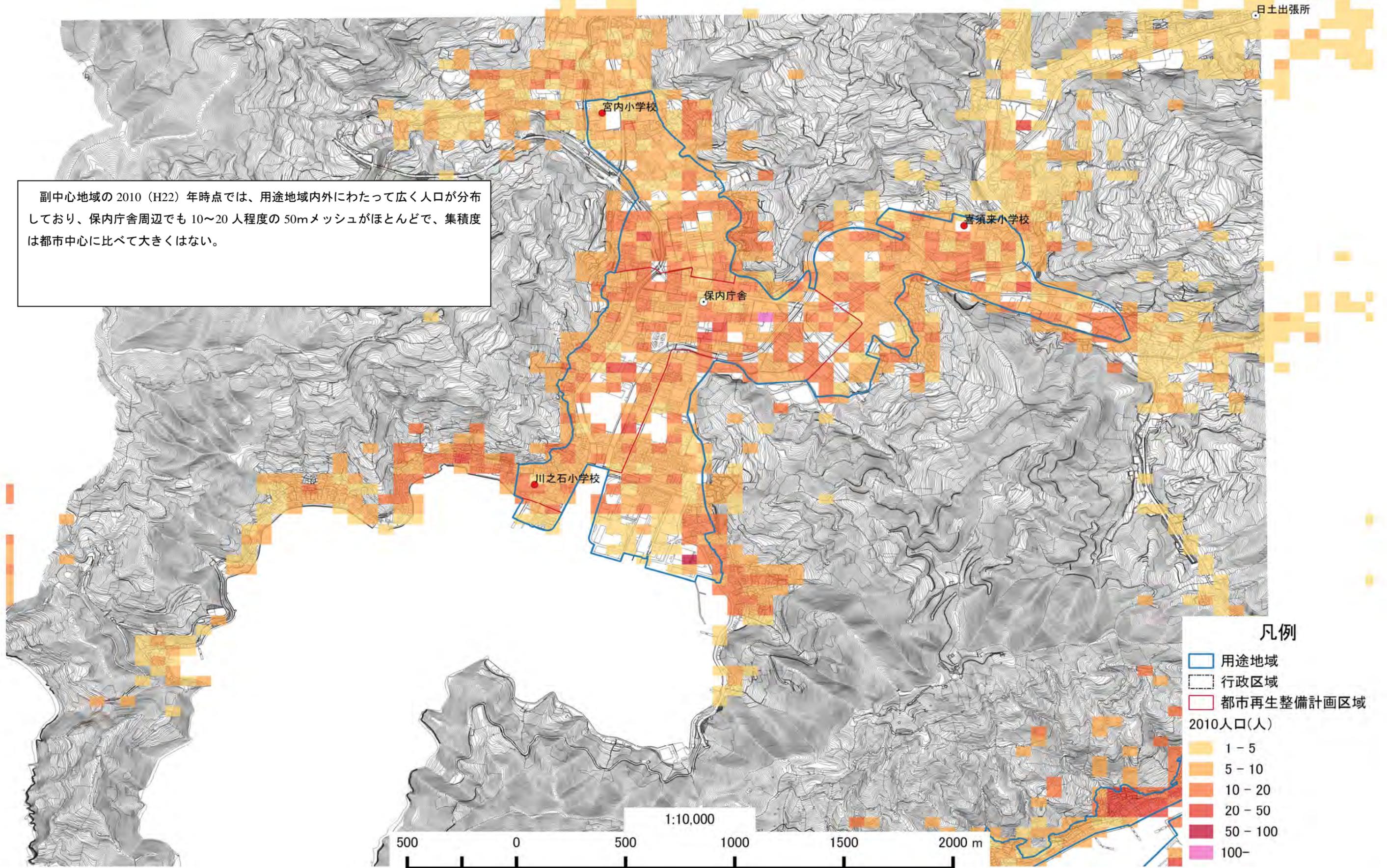


図 2-45 50mメッシュ人口分布（2010年）《副中心》

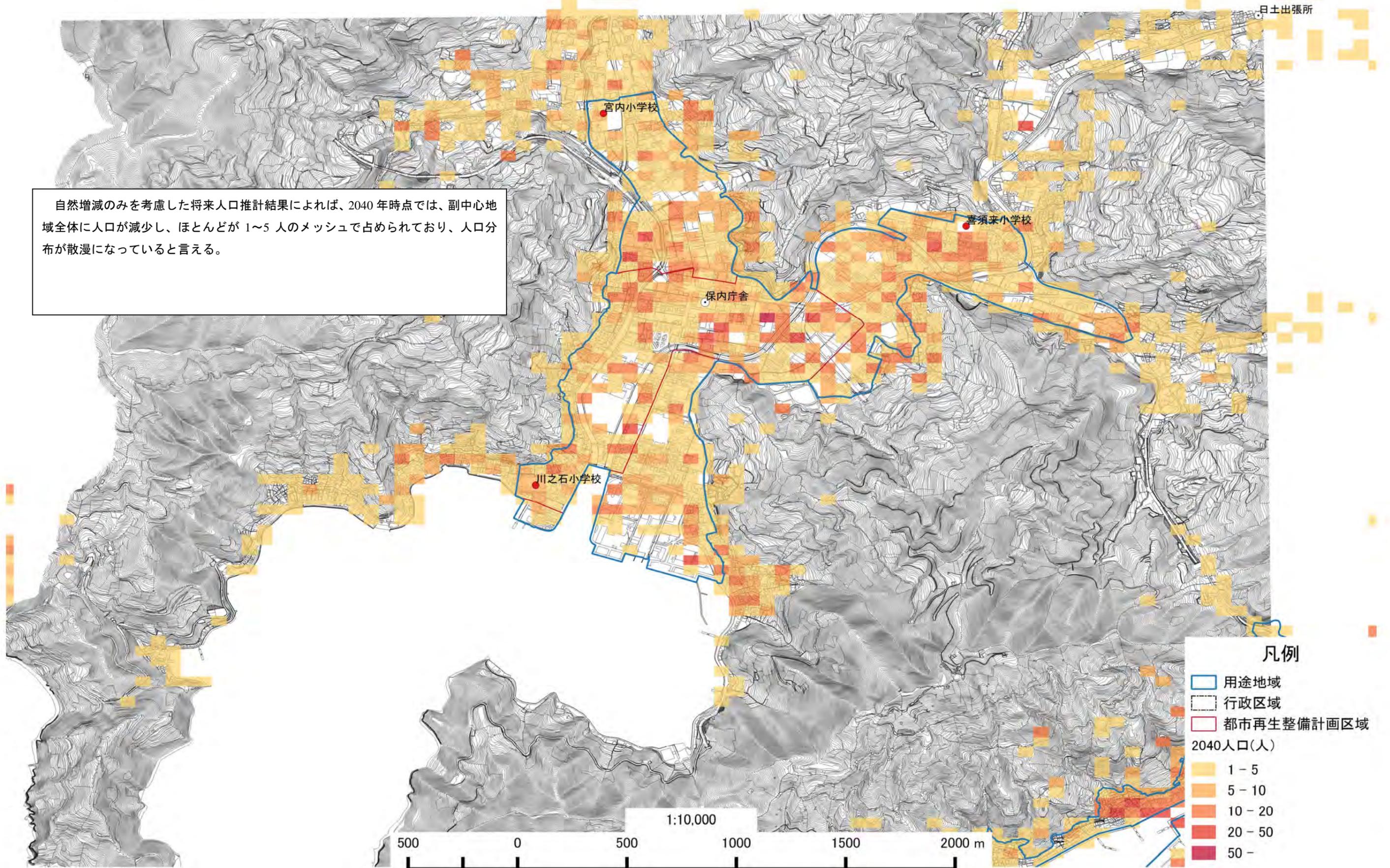
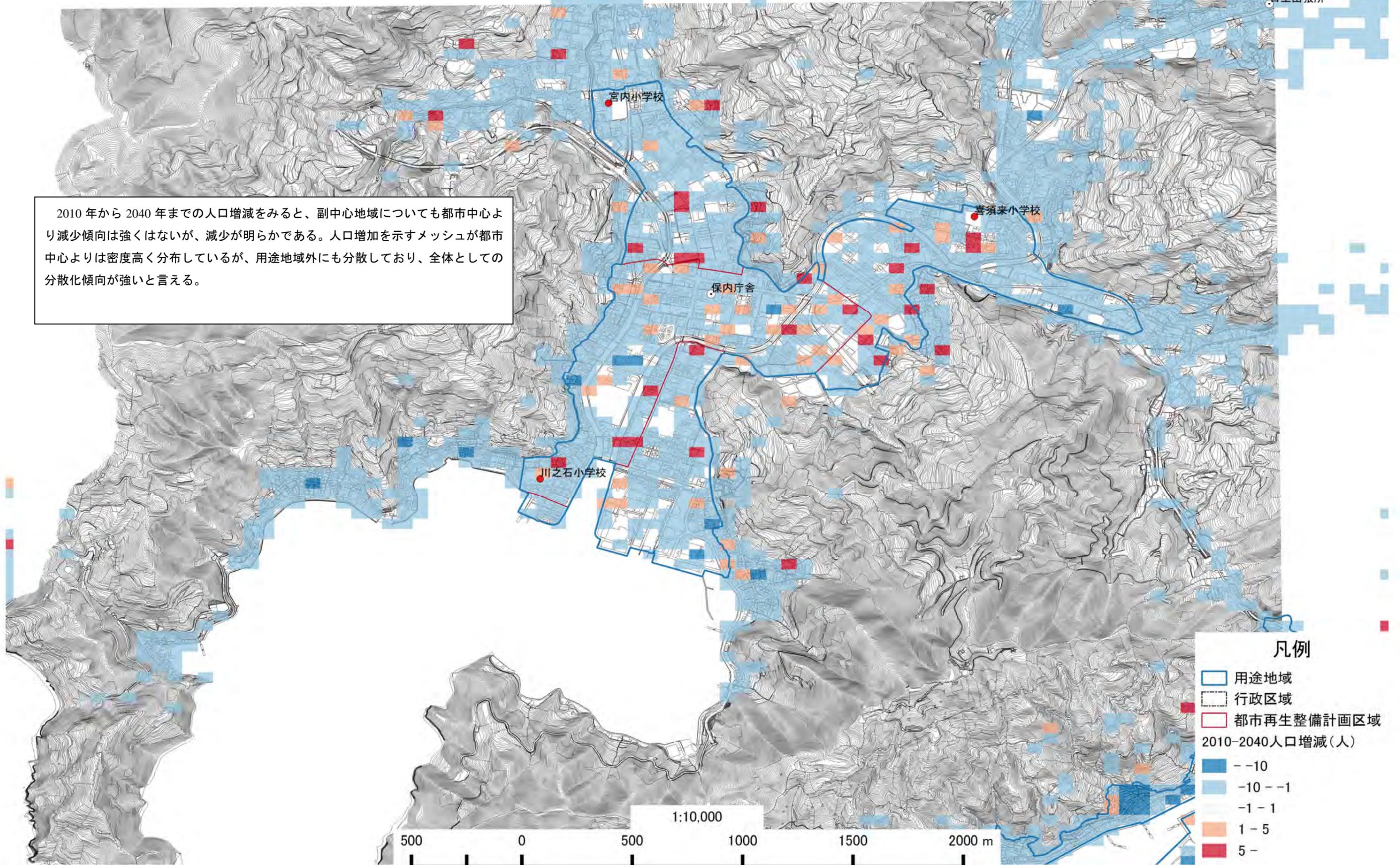


図 2-46 50mメッシュ人口分布 (2040年)《副中心》



2010年から2040年までの人口増減をみると、副中心地域についても都市中心より減少傾向は強くはないが、減少が明らかである。人口増加を示すメッシュが都市中心よりは密度高く分布しているが、用途地域外にも分散しており、全体としての分散化傾向が強いと言える。

- 凡例
- 用途地域
 - 行政区域
 - 都市再生整備計画区域
- 2010-2040人口増減(人)
- 10
 - 10 --1
 - 1 -1
 - 1 - 5
 - 5 -

図 2-47 50mメッシュ推計人口の増減 (2010年→2040年)《副中心》

(5) 高齢者数の分布動向（自然増減のみ考慮）

高齢者人口も都市中心地区で減少しているが、総人口の減少がより著しいため、高齢化率は多くの地点で現況より高くなることを見込まれている。

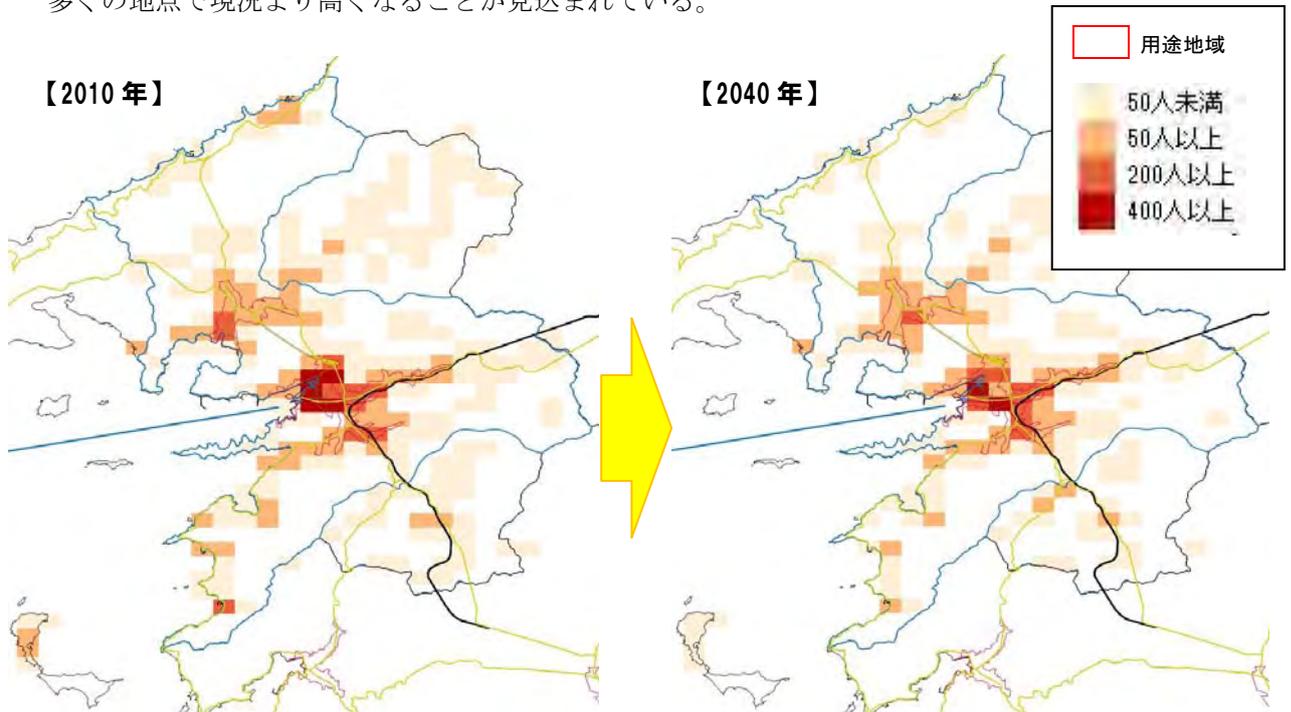


図 2-48 高齢者人口分布

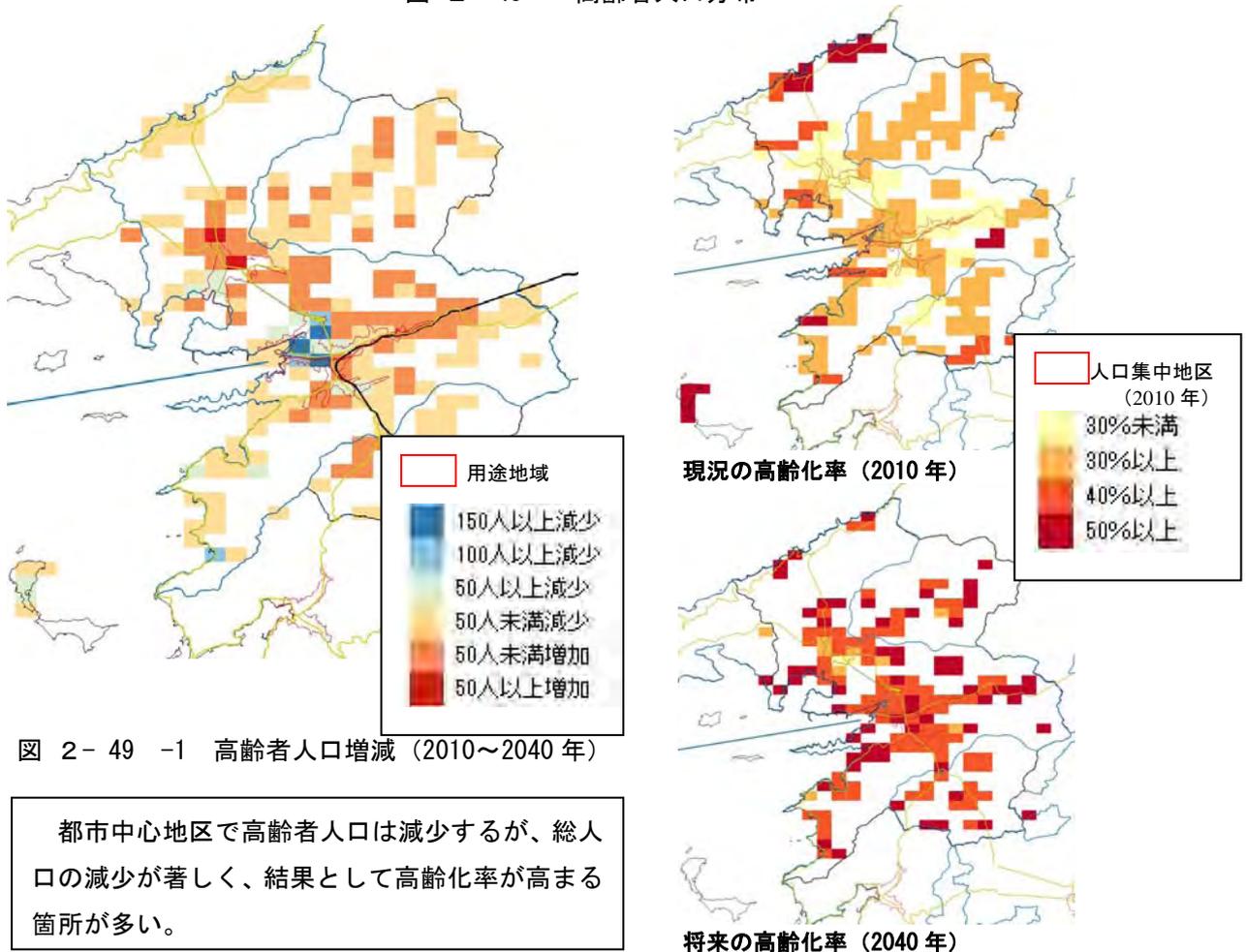


図 2-49 -1 高齢者人口増減（2010～2040年）

都市中心地区で高齢者人口は減少するが、総人口の減少が著しく、結果として高齢化率が高まる箇所が多い。

65歳以上の高齢者の人口分布をみると、2010（H22）年時点では、都市中心地域全体に人口が集積し、白浜小学校周辺をはじめ随所に20人以上のメッシュが認められる。

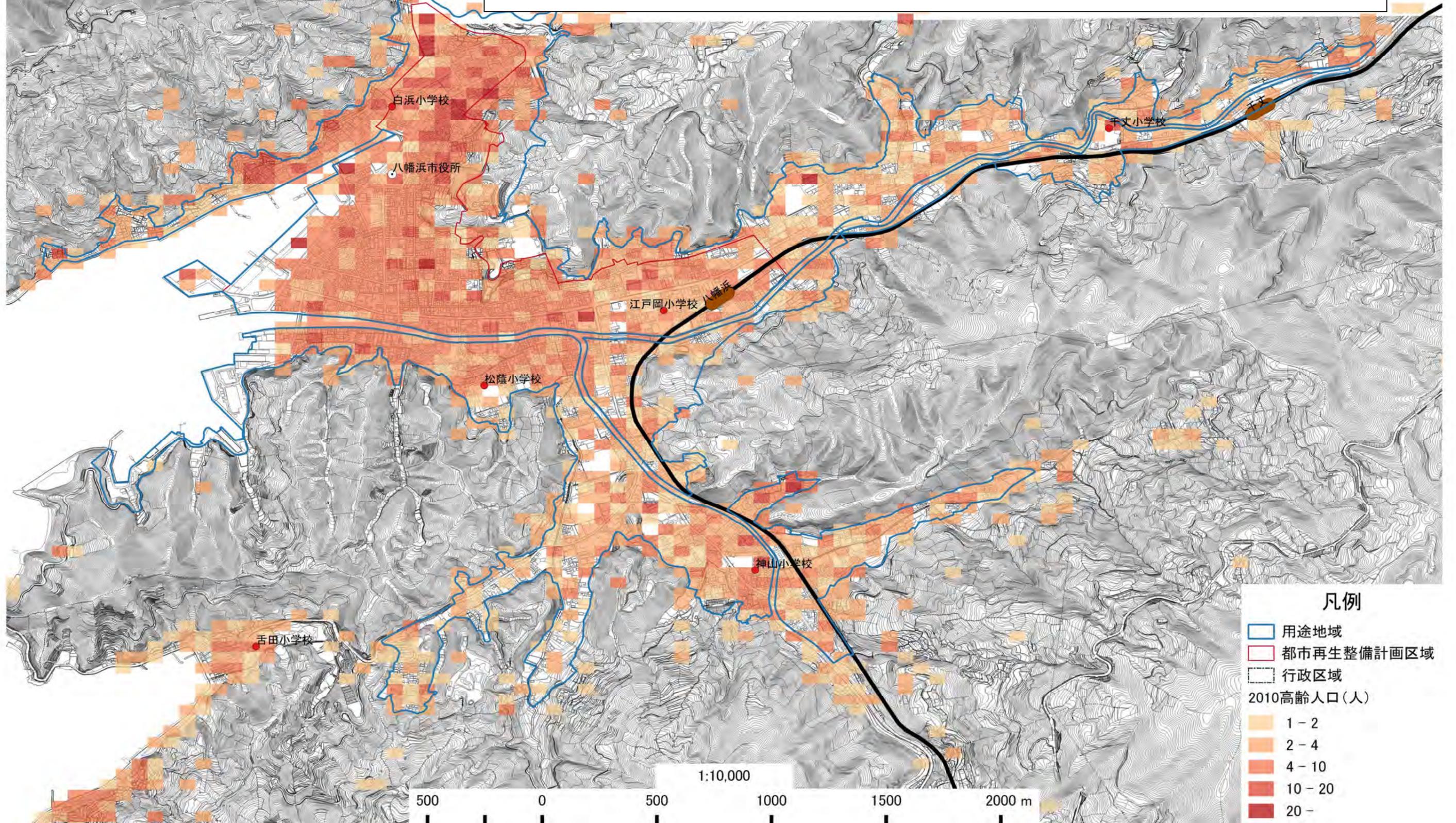


図 2-50 50mメッシュ高齢者人口分布（2010年）《都市中心》

自然増減のみを考慮した将来人口推計結果によれば、2040年時点の都市中心地域の高齢者人口分布は、全年齢の人口が減少していることに比べると、大きな減少とは言えない。

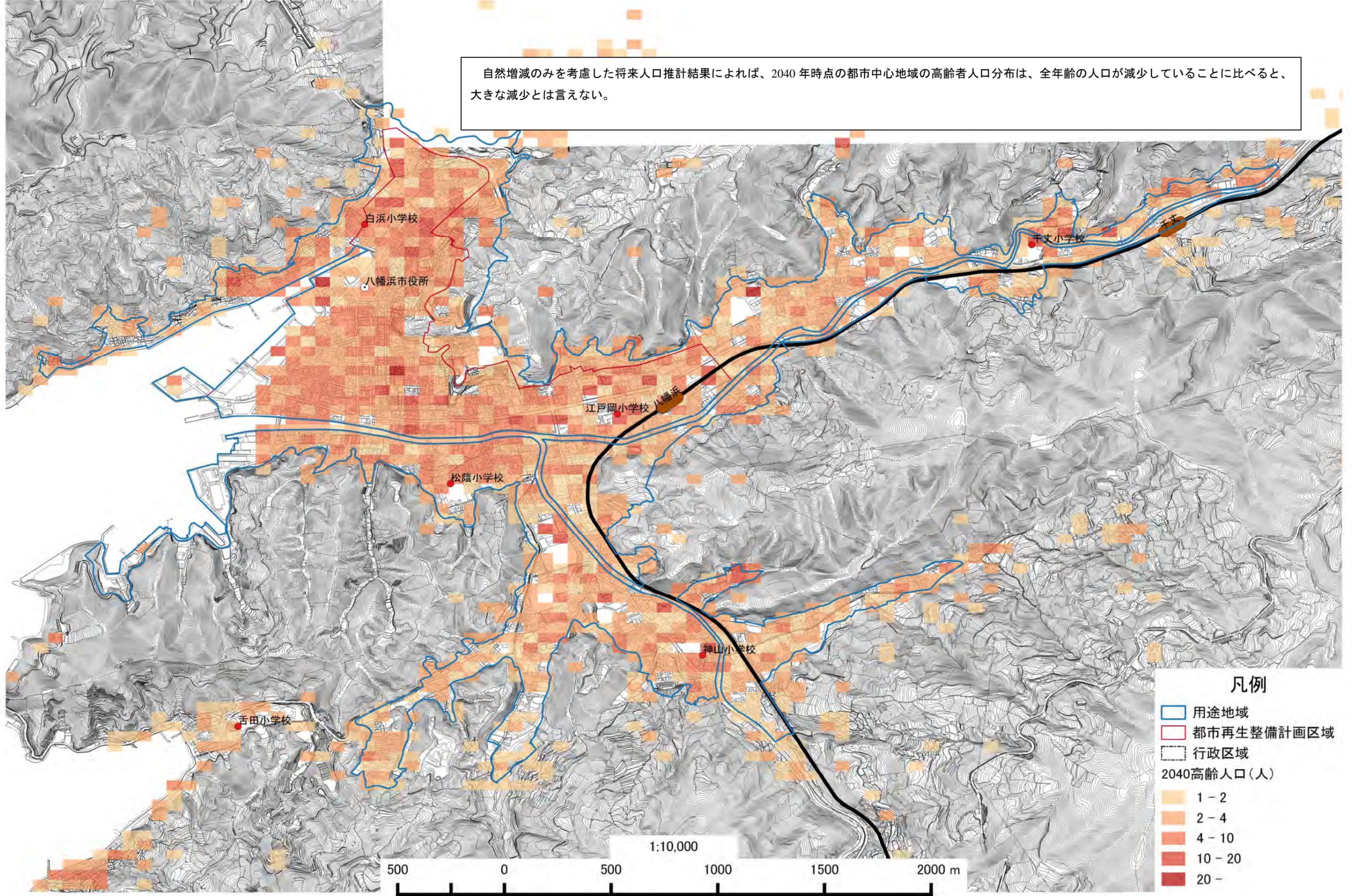


図 2-51 50mメッシュ高齢者人口分布 (2040年) 《都市中心》

2010年から2040年までの高齢者の人口増減をみると、都市中心地域全体で減少が明らかであるものの、全年齢の人口減少傾向に比べると減少の割合は低いといえるが、高齢者人口が小幅に増加しているメッシュの分布が広がっていると見え、高齢者の人口分布の分散化は一層顕著であるといえる。

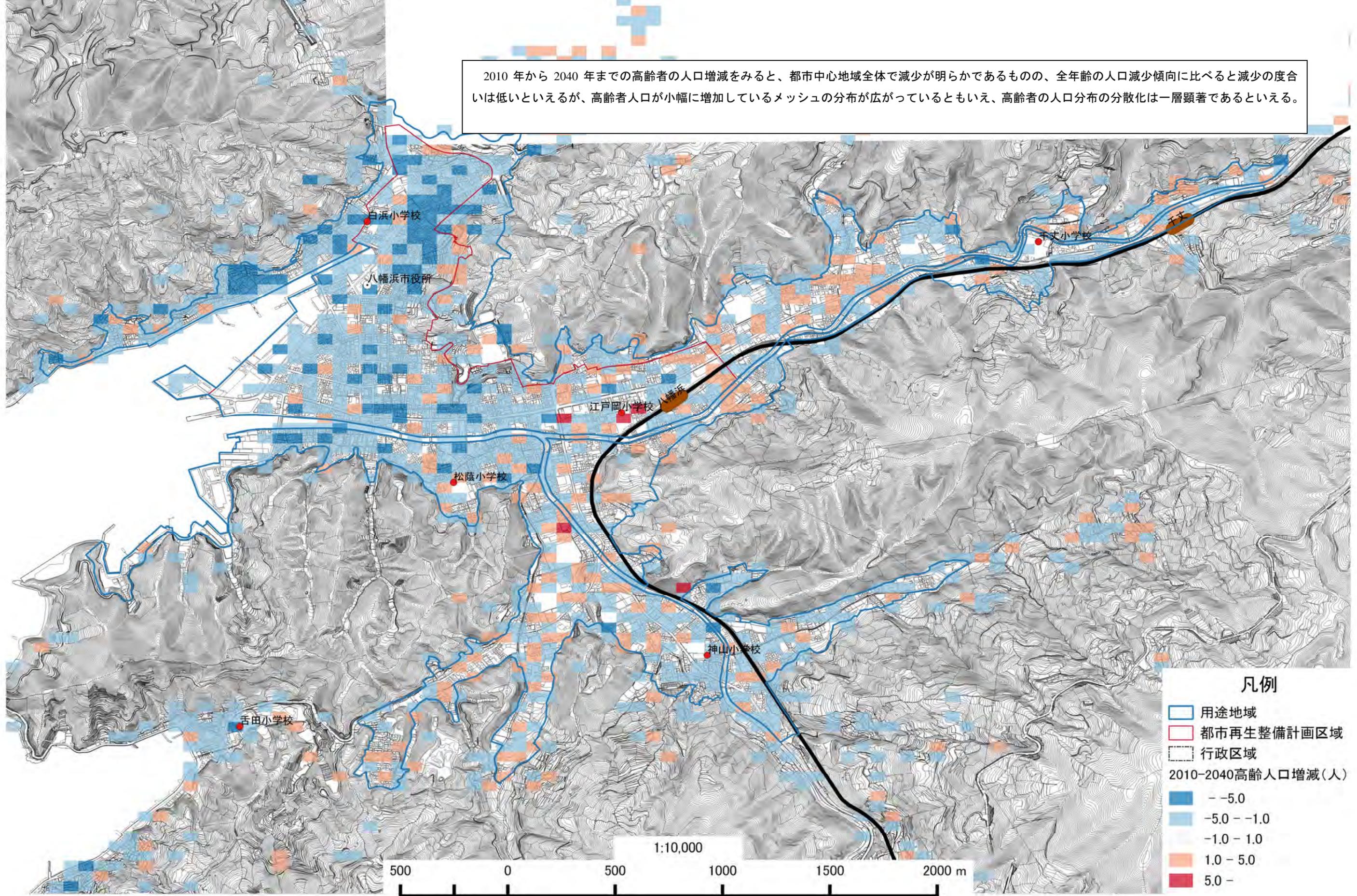


図 2-52 50mメッシュ高齢者推計人口の増減 (2010年→2040年)《都市中心》

2010 (H22) 年の高齢化率の分布では、都市中心地域全体で、20~40%程度のメッシュが分布しており、白浜小学校付近でより高齢化率の高いメッシュが比較的多いことが分かる。

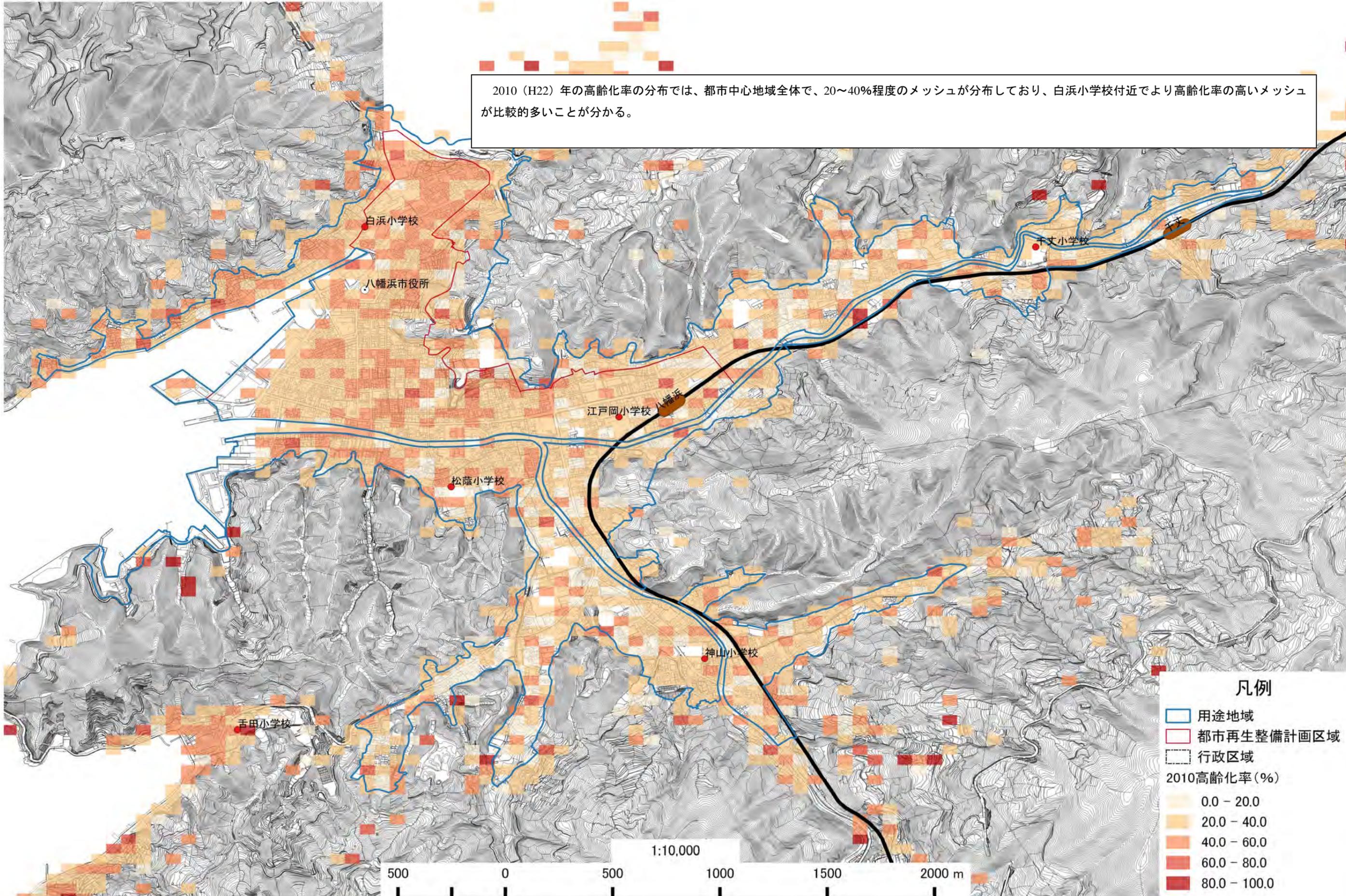


図 2-53 50mメッシュ高齢化率分布 (2010年) 《都市中心》

2040年の高齢化率の分布では、都市中心地域全体で60～100%のメッシュが分布しており、白浜小学校付近の高さは明らかでなくなっている。地域全体の高齢化が顕著であると言える。

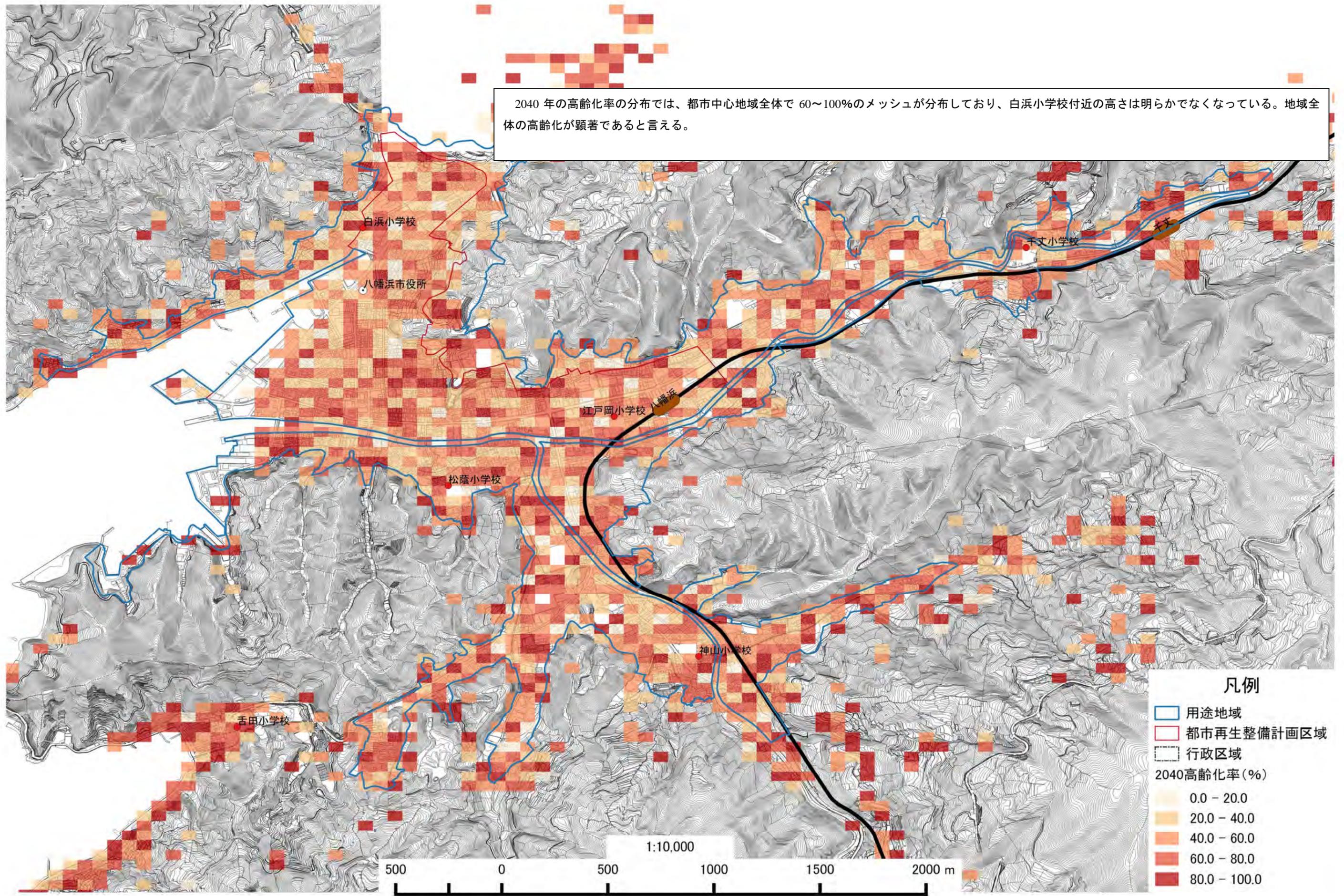


図 2-54 50mメッシュ高齢者率分布 (2040年) 《都市中心》

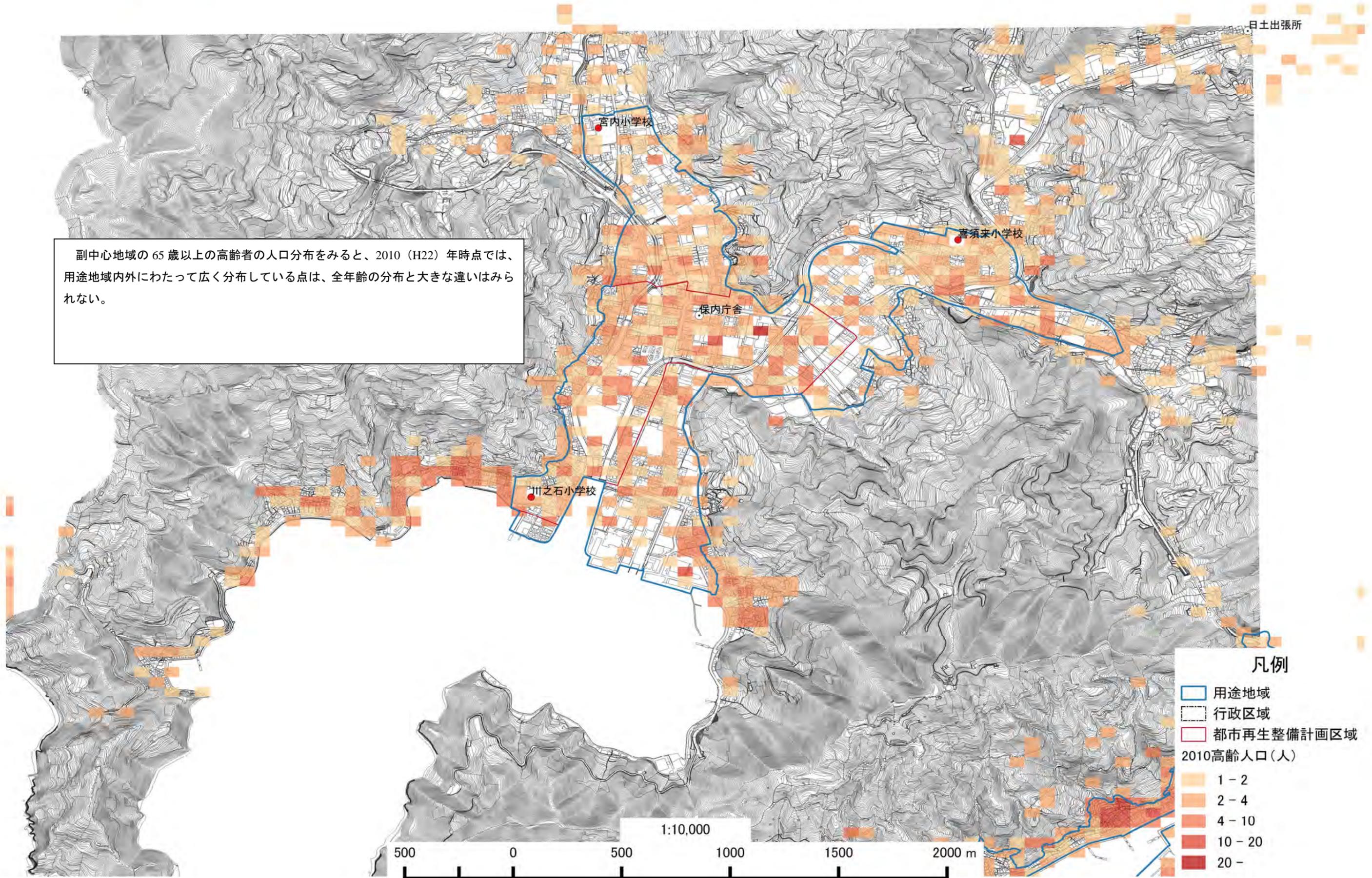


図 2-55 50mメッシュ高齢者人口分布(2010年)《副中心》

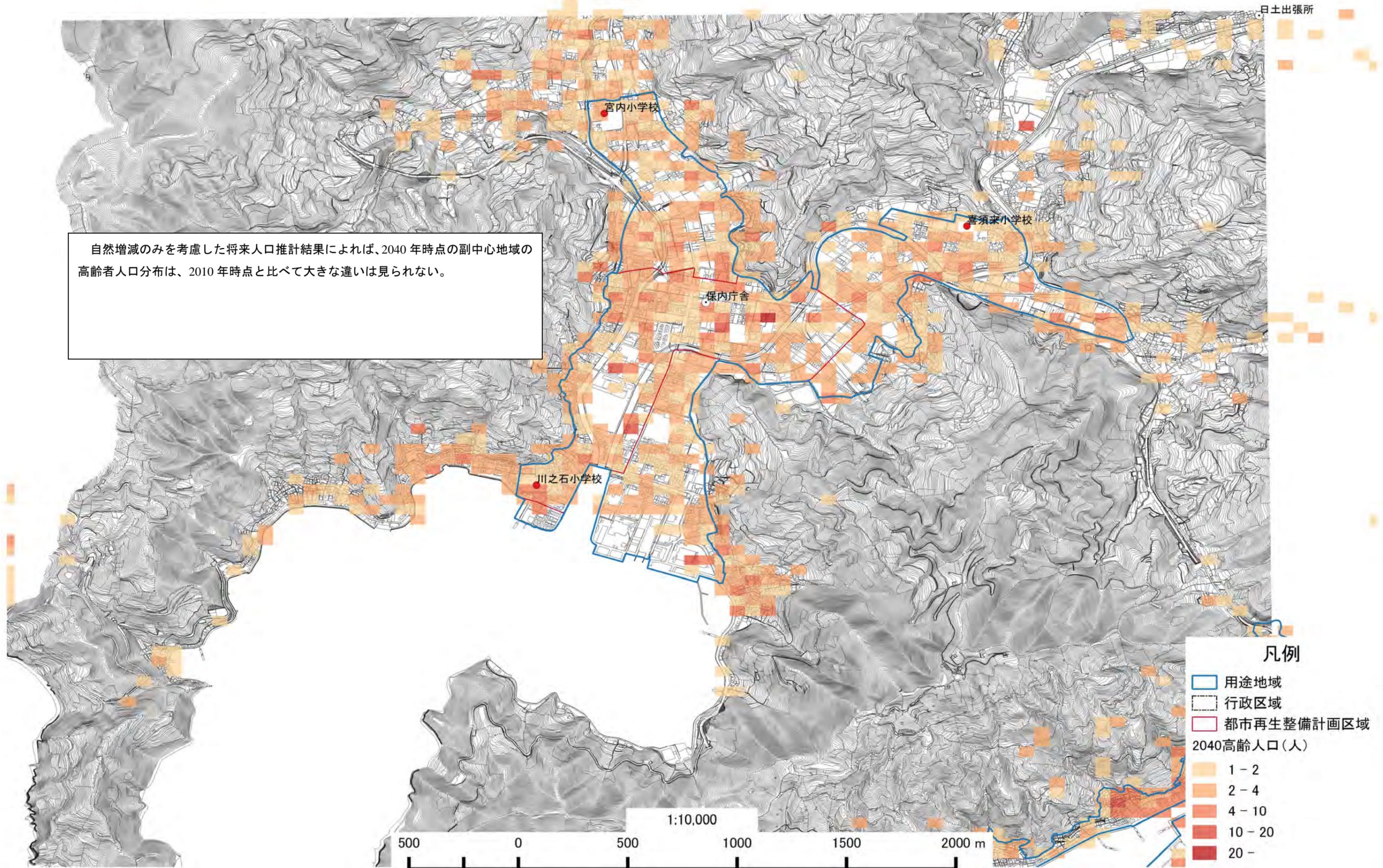
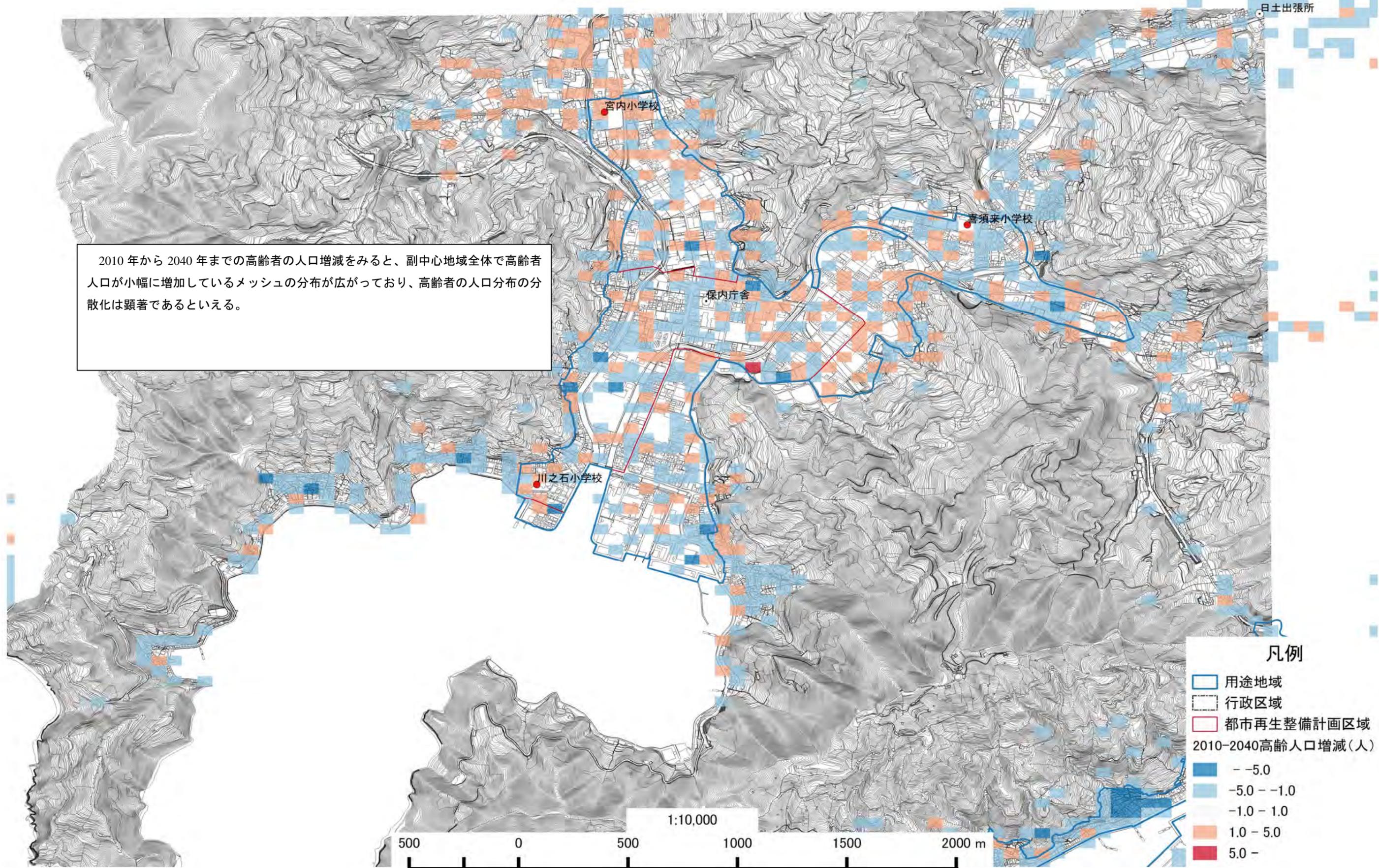


図 2-56 50mメッシュ高齢者人口分布(2040年)《副中心》



2010年から2040年までの高齢者の人口増減をみると、副中心地域全体で高齢者人口が小幅に増加しているメッシュの分布が広がっており、高齢者の人口分布の分散化は顕著であるといえる。

- 凡例
- 用途地域
 - 行政区域
 - 都市再生整備計画区域
 - 2010-2040高齢人口増減(人)
 - 5.0
 - 5.0 - -1.0
 - 1.0 - 1.0
 - 1.0 - 5.0
 - 5.0 -

図 2-57 50mメッシュ高齢者推計人口の増減 (2010年→2040年) 《副中心》

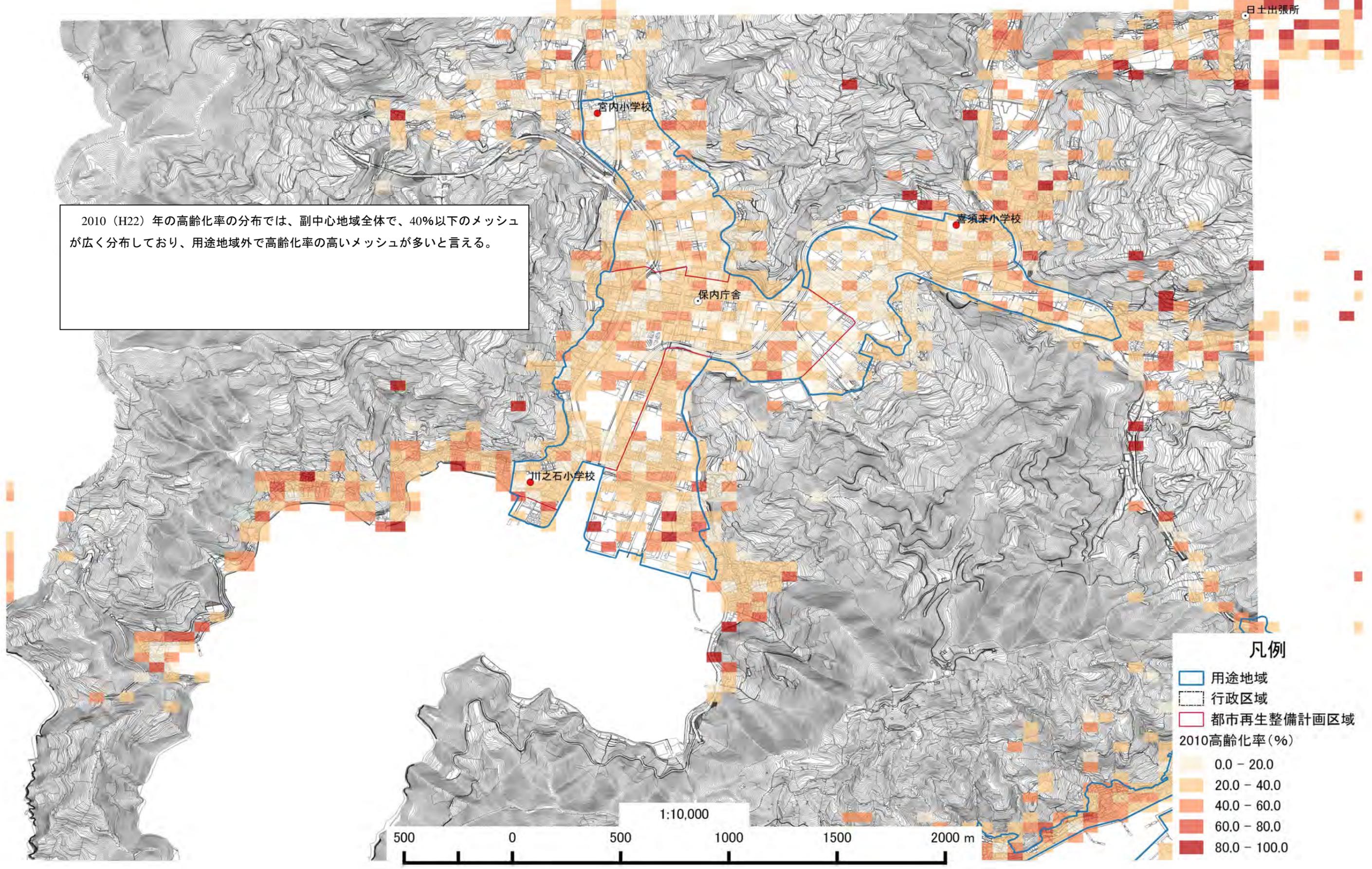


図 2-58 50mメッシュ高齢者率分布（2010年）《副中心》

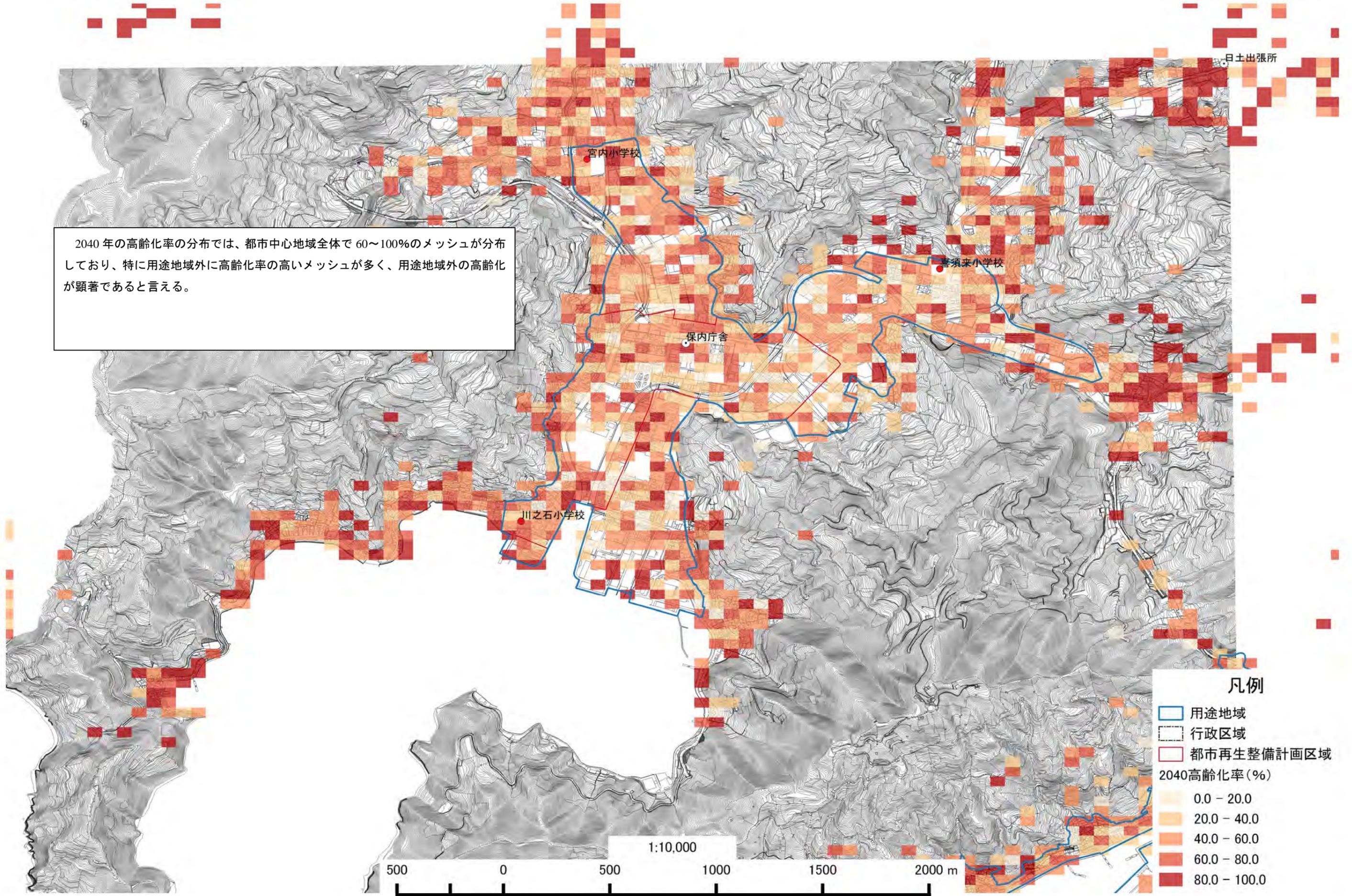


図 2-59 50mメッシュ高齢者率分布 (2040年) 《副中心》

2-3 現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題の分析

(1) 人口密度低下、高齢者の分散居住に伴う問題の整理

一般に、都市における人口減少・人口密度の低下と、高齢者居住の低密度化・分散化により、次のような問題が生じることが懸念されている。

- ・人口密度が低くなると、生活サービスなどにかかる住民一人あたりの行政コストが増大する。
- ・拡散した市街地のままで人口が減少し居住が低密度化すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が将来困難になりかねない。
- ・自動車利用を前提とした郊外への居住の分散化の結果、年齢を重ねて自動車を運転できなくなったときに、代替する移動手段としての公共交通が身近にない場合には、高齢者の外出が困難になり、社会と隔絶した言わば「ひきこもり」状態を招きやすく、高齢者の健康で快適な生活が維持できなくなる恐れが高まる。
- ・自動車による個別輸送によりカバーしようとする、移動距離が長くなり、環境・エネルギー負荷が高まる。
- ・空き家が目に見えない形で増大し、地域の防犯・防災性を損なう恐れがある。
- ・コミュニティが損なわれて近隣住民のきずなが失われ、特に災害時の互助・助け合いが期待できなくなる。

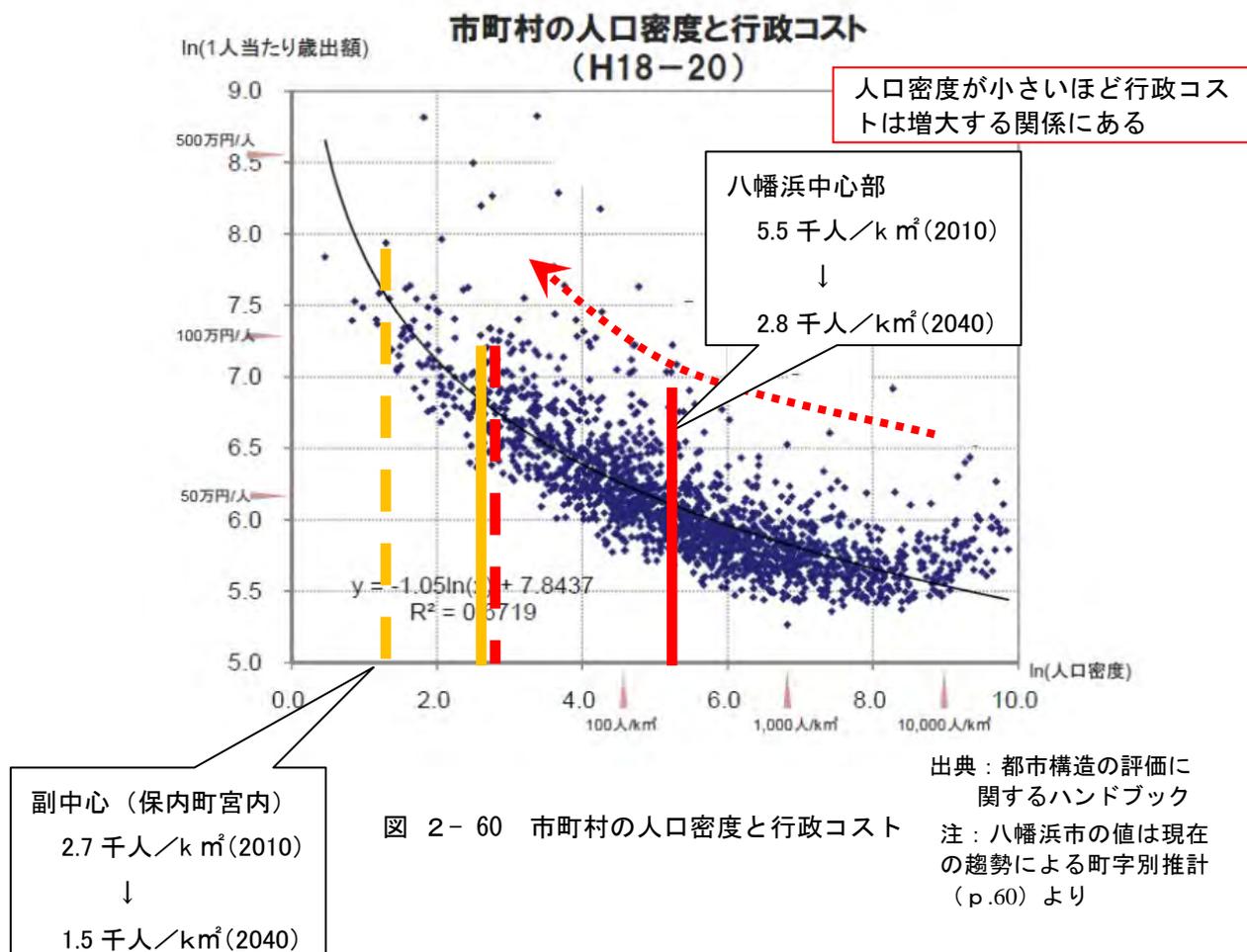


図 2-60 市町村の人口密度と行政コスト

(2) 災害等に対する安全性

都市中心周辺は、程度の差はあるものの、ほぼすべての地域が浸水想定区域に該当する。

土砂災害警戒区域に当たる地区では人口減少傾向が大きいですが、高齢者人口は増加している箇所もある。

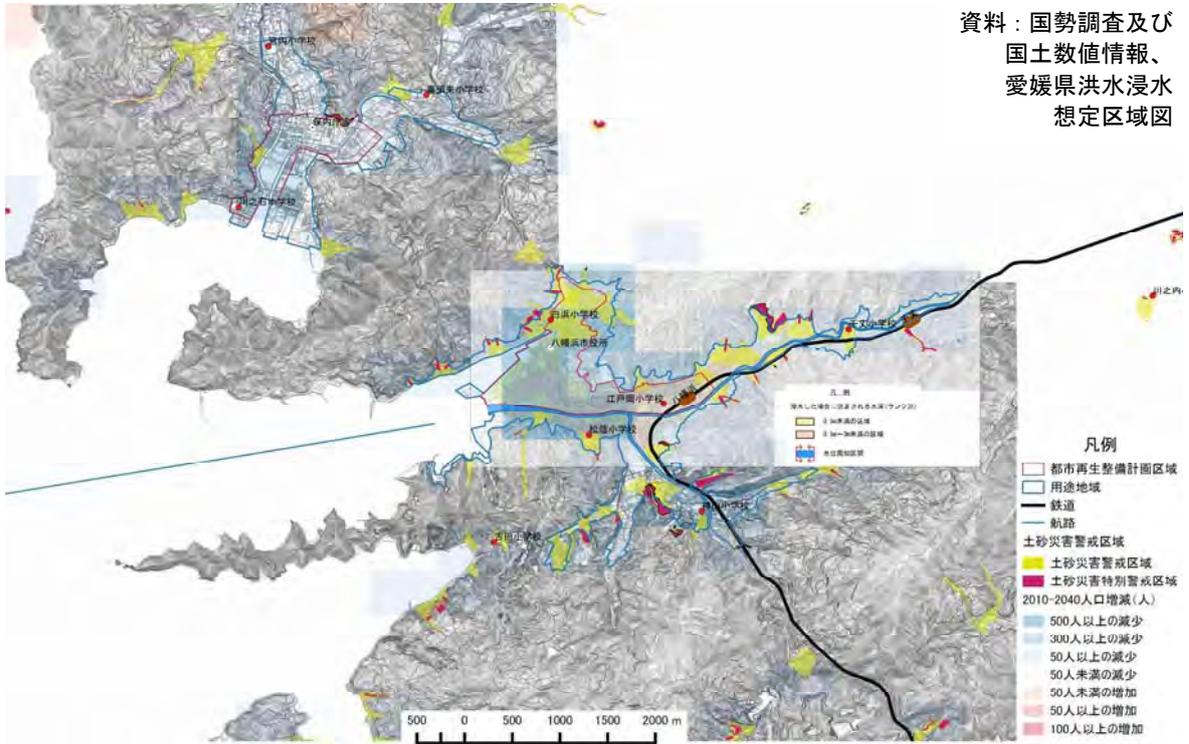


図 2- 61 ハザード区域と人口増減分布との関係図 (2010→2040)

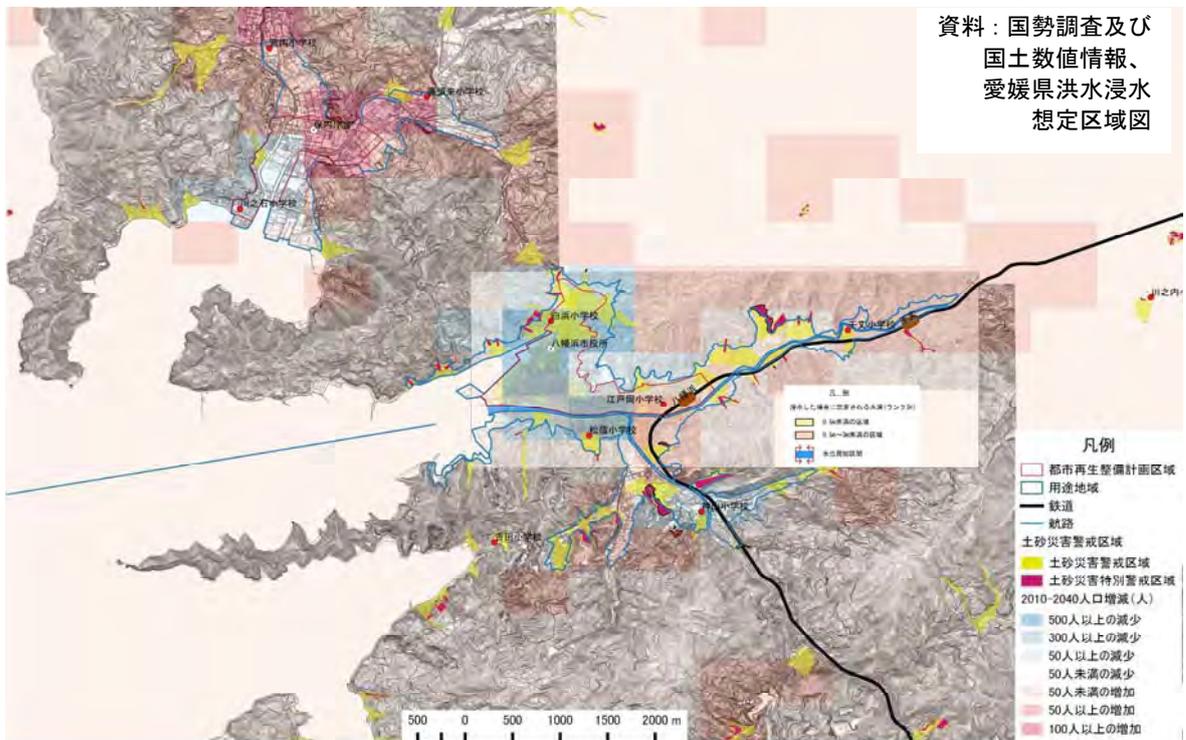


図 2- 62 ハザード区域と高齢者人口増減分布との関係図 (2010→2040)

2010年から2040年までの人口増減に土砂災害および千丈川の浸水区域のハザード情報を重ねてみると、土砂災害警戒区域と浸水想定区域に該当する地域では人口減少が多いものの、人口が増加しているメッシュも見受けられる。土砂災害特別警戒区域は居住誘導区域に含めるべきではないが、建築規制がかからない土砂災害警戒区域や浸水想定区域は、それだけでは居住を誘導することが適当でないとは判断できない。

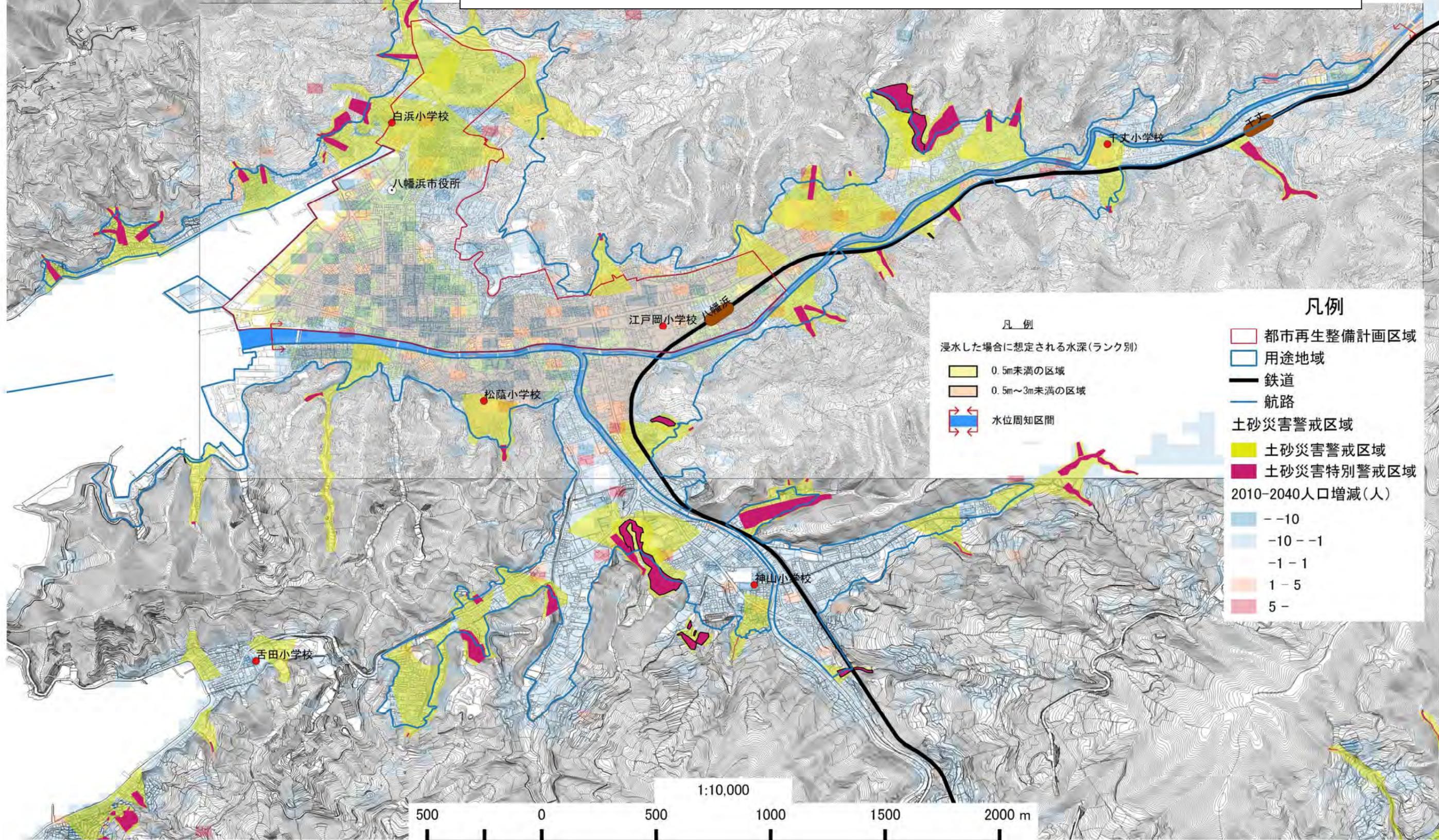
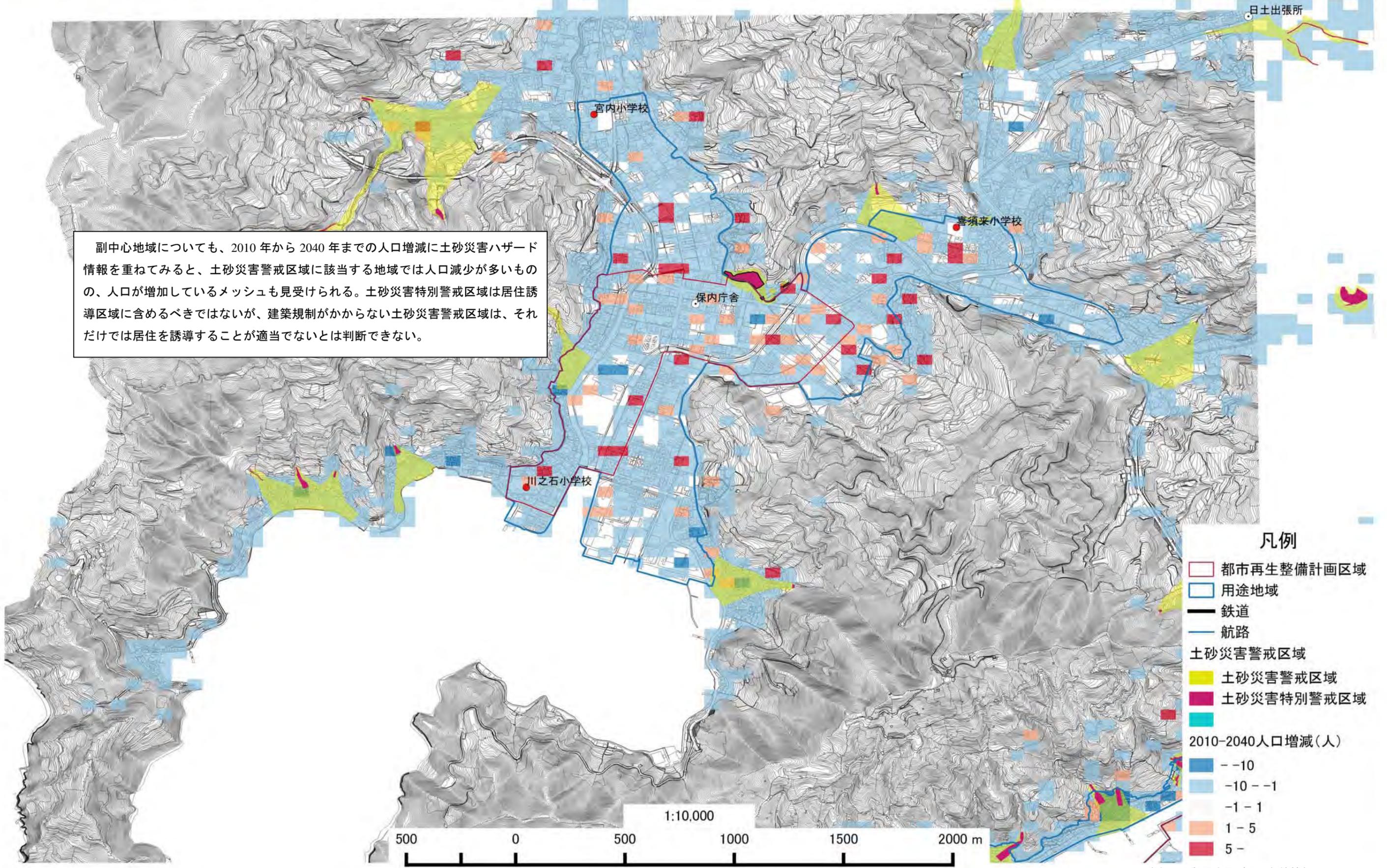


図 2-63 ハザード区域と50mメッシュ人口増減(2010→2040)《旧八幡浜》

資料：国勢調査及び国土数値情報
愛媛県洪水浸水想定区域図



副中心地域についても、2010年から2040年までの人口増減に土砂災害ハザード情報を重ねてみると、土砂災害警戒区域に該当する地域では人口減少が多いものの、人口が増加しているメッシュも見受けられる。土砂災害特別警戒区域は居住誘導区域に含めるべきではないが、建築規制がかからない土砂災害警戒区域は、それだけでは居住を誘導することが適当でないとは判断できない。

- 凡例
- 都市再生整備計画区域
 - 用途地域
 - 鉄道
 - 航路
 - 土砂災害警戒区域
 - 土砂災害警戒区域
 - 土砂災害特別警戒区域
 - 2010-2040人口増減(人)
 - 10
 - 10 - -1
 - 1 - 1
 - 1 - 5
 - 5 -

図 2-64 ハザード区域と50mメッシュ人口増減(2010→2040)《旧保内》

資料：国勢調査及び国土数値情報

(3) 公共交通の利便性、持続可能性

バス路線沿線地域の人口密度が減少することにより、路線バスにとっての市場が大きく縮減することになり、既に低水準であるサービス水準がさらに低下し、事業者の撤退の恐れも高まる。住民主体の新たな公共交通の運行の導入と支援など、政策的なテコ入れの必要性が高まるとみられる。

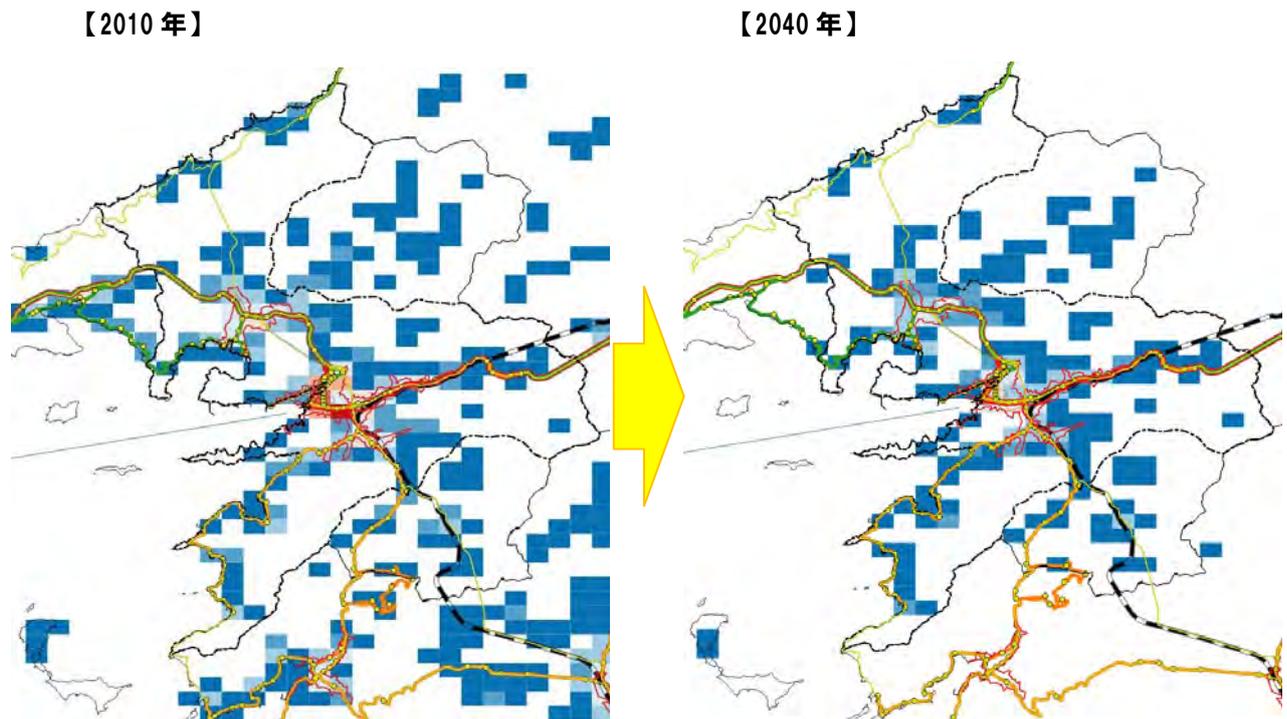


図 2-65 現況公共交通網及び人口密度

バス路線沿線地域の人口の減少が著しく、公共交通の維持確保のための対策が必要になる。

2010年から2040年までの人口増減と現況の公共交通網を対比してみると、都市中心地域全体で人口の減少が明らかで、市民の生活サービス施設へのアクセスを支える公共交通の利用者の減少に通じることになり、公共交通の維持確保が困難になり、さらに市民の移動が困難になる負のスパイラルに陥る恐れがある。コンパクトシティの実現に適切な公共交通の維持確保対策が求められる。

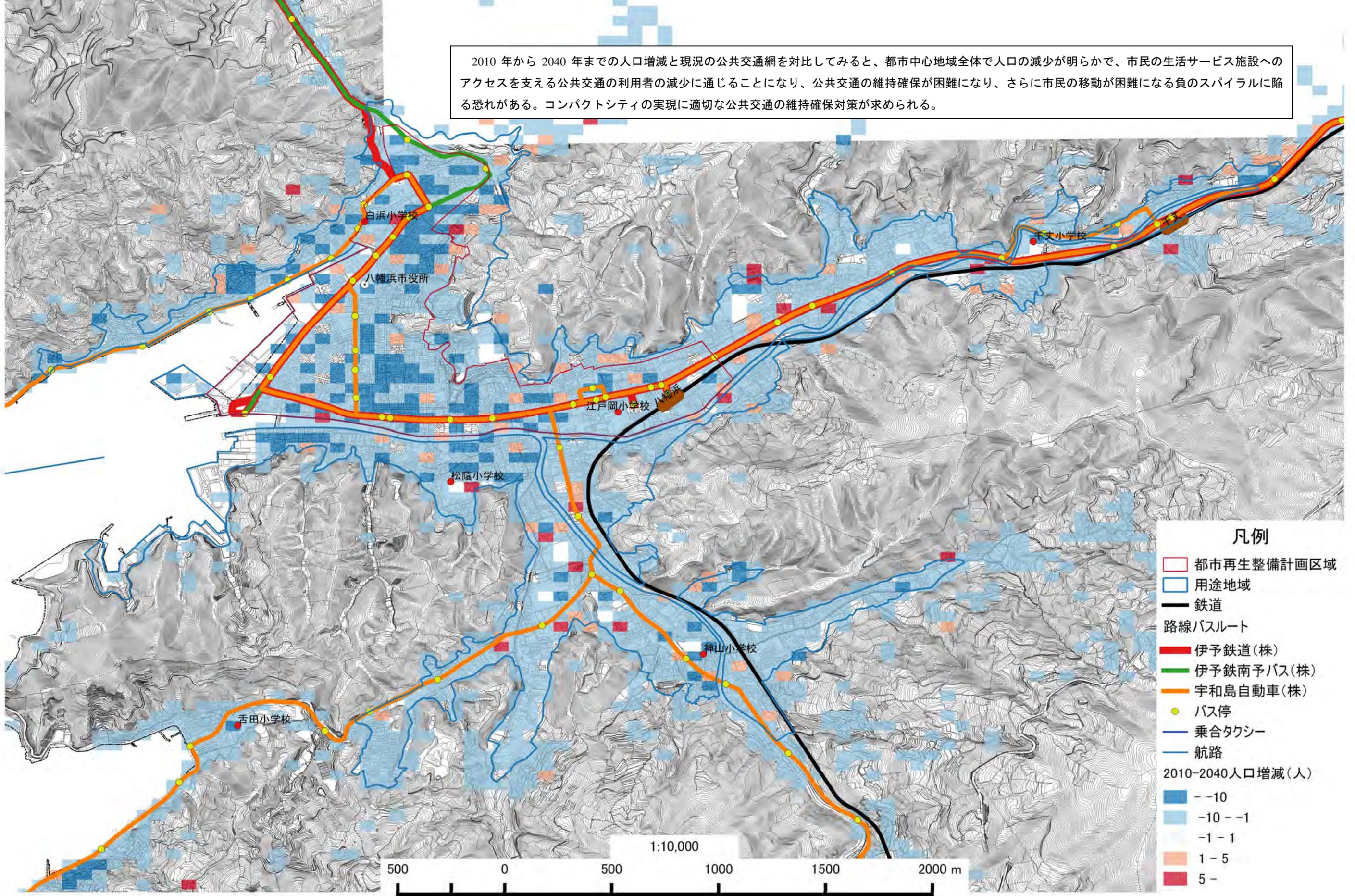


図 2-66 現況公共交通網及び50mメッシュ人口増減(2010年→2040年)《旧八幡浜》

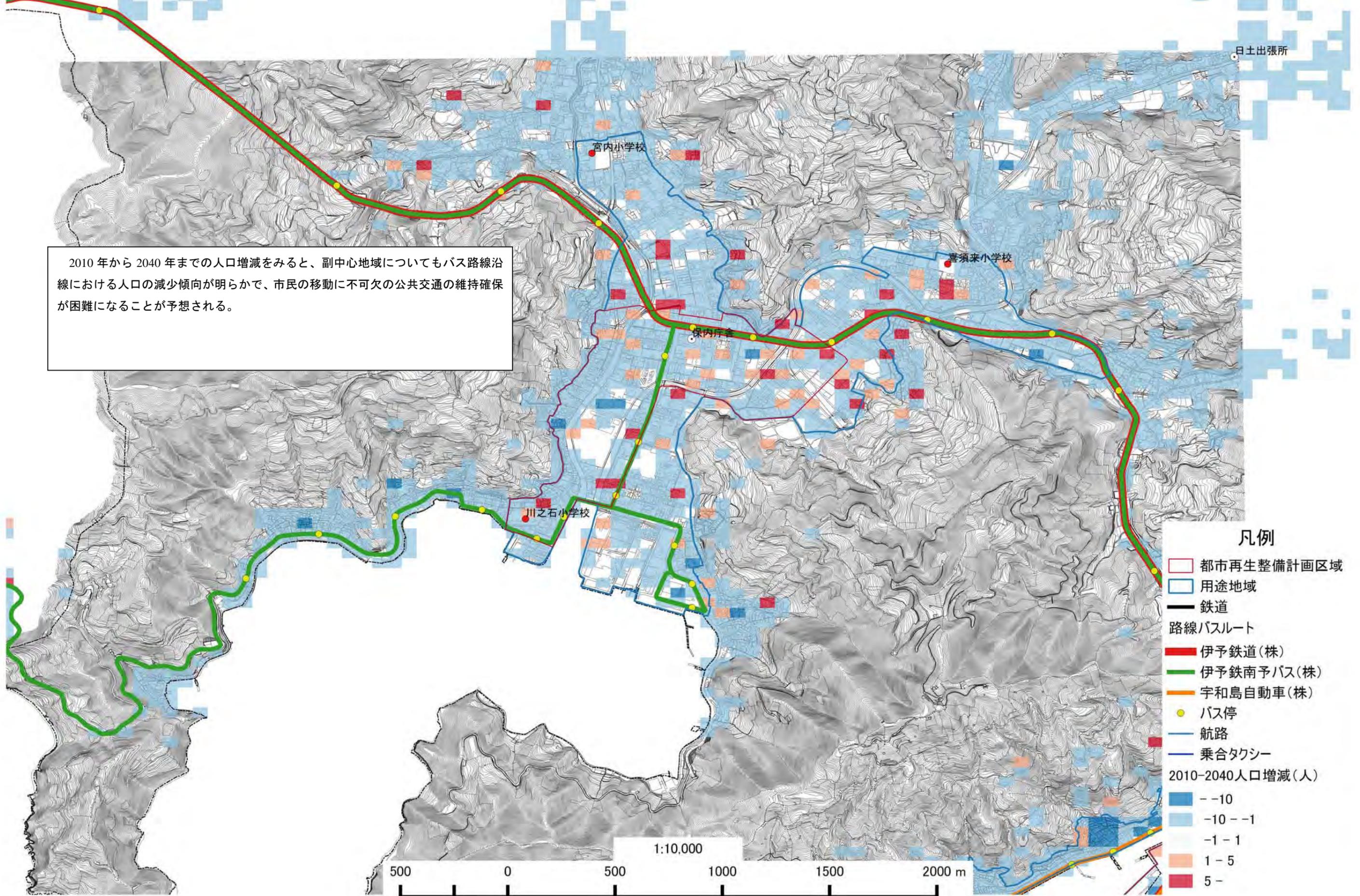


図 2-67 現況公共交通網及び50mメッシュ人口増減(2010年→2040年)《旧保内》

2-4 都市構造評価指標の整理と全国値との比較

コンパクトな都市構造を目指すうえで、現況及び将来の都市構造を数値的に評価する手法を整理した「都市構造の評価に関するハンドブック」（平成26年8月国土交通省都市局都市計画課）が示されている。

このハンドブックを参考に、八幡浜市における都市構造評価指標を整理し、全国平均値および地方都市圏のうち人口10万人以下の規模の都市の平均値との比率を求め、レーダーチャートで表した。（注：ハンドブックでは偏差値による整理手法が示されているが、全国値に関する標準偏差が不明のため、ここでは公表されている平均値との比率によりレーダーチャートを作成した。）

■八幡浜市の都市構造評価指標の現況値の整理

表 2-1 現況の都市構造評価指標

	NO	評価指標	評価の方向	単位	全国		八幡浜市の値		備考 (指標向上のために望ましい施策)			
					平均値	地方都市圏(10万人以下)平均値	全国	地方都市圏				
① 生活利便性	居住機能の適切な誘導	1	日常生活サービスの徒歩圏充足率	+	%	43	-	10	0.232	0.232	以下の全てのサービス・交通を徒歩圏で享受できる地域の居住促進	
		2	生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率(医療)	+	%	84	-	74	0.876	0.876	医療施設のサービス圏内への居住促進	
		3	生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率(福祉)	+	%	79	-	70	0.887	0.887	福祉施設のサービス圏内への居住促進	
		4	生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率(商業)	+	%	75	-	61	0.817	0.817	商業施設のサービス圏内への居住促進	
		5	基幹的公共交通路線の徒歩圏人口カバー率	+	%	55	-	53	0.968	0.968	駅・路線バスのバス停の徒歩圏への居住促進	
	都市機能の適正配置	7	生活サービス施設の利用圏平均人口密度(医療)	+	人/ha	39	-	15	0.389	0.389	人口密度の高い地域での医療施設の立地促進	
		8	生活サービス施設の利用圏平均人口密度(福祉)	+	人/ha	38	-	14	0.373	0.373	人口密度の高い地域での福祉施設の立地促進	
		9	生活サービス施設の利用圏平均人口密度(商業)	+	人/ha	42	-	19	0.449	0.449	人口密度の高い地域での商業施設の立地促進	
		12	公共交通沿線地域の人口密度	+	人/ha	35	-	16	0.459	0.459	人口密度の高い地域での公共交通サービス実施	
		② 健康・福祉	15	高齢者徒歩圏に医療機関がない住宅の割合	-	%	58	66	56	1.043	1.156	500m以内に医療機関がある地域の住宅立地・居住促進
			16	高齢者福祉施設の1km圏域高齢人口カバー率	+	%	72	-	73	1.009	1.009	「地域包括ケアシステム」の日常生活圏内への高齢者の居住促進
			17	保育所の徒歩圏0～5歳人口カバー率	+	%	74	-	73	0.982	0.982	子育て世帯の保育所800m圏への居住促進
20	歩道整備率		+	%	48	44	62	1.294	1.419	歩道や歩行者専用道路等の歩行環境の整備・充実		
21	高齢者徒歩圏に公園がない住宅の割合		-	%	53	58	85	0.383	0.528	居住誘導区域内の公園整備と、その500m圏内の住宅立地促進		
③ 安全・安心	24	市民一人あたりの交通事故死者数	-	人	0.50	0.63	0.78	0.432	0.767	交通死亡事故の削減		
	26	最寄り緊急避難場所までの平均距離	-	m	681	723	260	1.618	1.640	緊急避難場所の設置とその近傍への居住促進		
	30	空き家率	-	%	6	7	14	-0.372	0.053	空き家の再活用または除却		
④ 地域経済	31	従業者一人当たり第三次産業売上高	+	百万円	9	8.4	11.0	1.194	1.307	第三次産業の生産性の向上		
	33	都市全域の小売商業床面積あたりの売上高(小売商業床効率)	+	万円/㎡	80	-	49.6	0.617	0.617	小売売上高・床効率の向上		
⑤ 行政運営	37	市民一人当たりの歳出額	-	千円	628	728	540	1.140	1.258	公共施設配置・ごみ収集等サービス範囲の適正化等による行政経費の削減		
	38	財政力指数	+	-	0.49	0.38	0.34	0.694	0.887	税収の確保または財政支出の削減		
	40	安定的な税収の確保	+	千円	115	102.30	85	0.737	0.830	税収の確保		
⑥ 環境	41	市民一人当たりの自動車CO ₂ 排出量	-	t-CO ₂ /年	1.11	1.28	0.93	1.170	1.278	都市機能配置の適正化及び公共交通利用促進による自動車交通量の削減		

注：「評価の方法」欄は、大きい方が望ましい指標を「+」、小さい方が望ましい指標を「-」で表している。地方都市圏の平均値が得られていない指標は、地方都市圏も全国平均値との比率を表示している。「平均値との比率」欄は、評価の方法の「+」に従い、平均との優劣を緑(優)～赤(劣)の色分けで示している。

- ・医療・福祉・商業の各生活サービス施設の徒歩圏人口カバー率が平均より低く、各サービスを合わせた日常生活サービスの徒歩圏充足率が低い。各サービスの徒歩圏の人口分布が少なく、徒歩圏外に相対的に多数人口が分布していることによると思われる。公共交通の徒歩圏人口カバー率は平均並みであるが、各生活サービス施設の利用圏人口密度が低いことから、人口分布が散漫で、コンパクトシティを目指すうえでは課題が多いことがわかる。
- ・高齢者の徒歩圏における医療機関の存在や、高齢者福祉施設の人口カバー率は全国平均並みである。保育所の徒歩圏人口カバー率も同様である。しかし、公園の分布は平均を下回り、交通事故危険度も高いと言える。
- ・空き家（その他の住宅）率が高く、対応の必要性が高いと思われる。
- ・小売商業床効率も平均より下回っている。
- ・全国平均より良好な要素は、歩道整備率や最寄り緊急避難場所までの平均距離、従業者一人あたり第三次産業売上高、市民一人あたり自動車CO₂排出量である。
- ・財政的には歳入歳出とも平均を下回り、人口減少のために縮小均衡を余儀なくされていることが推察される。

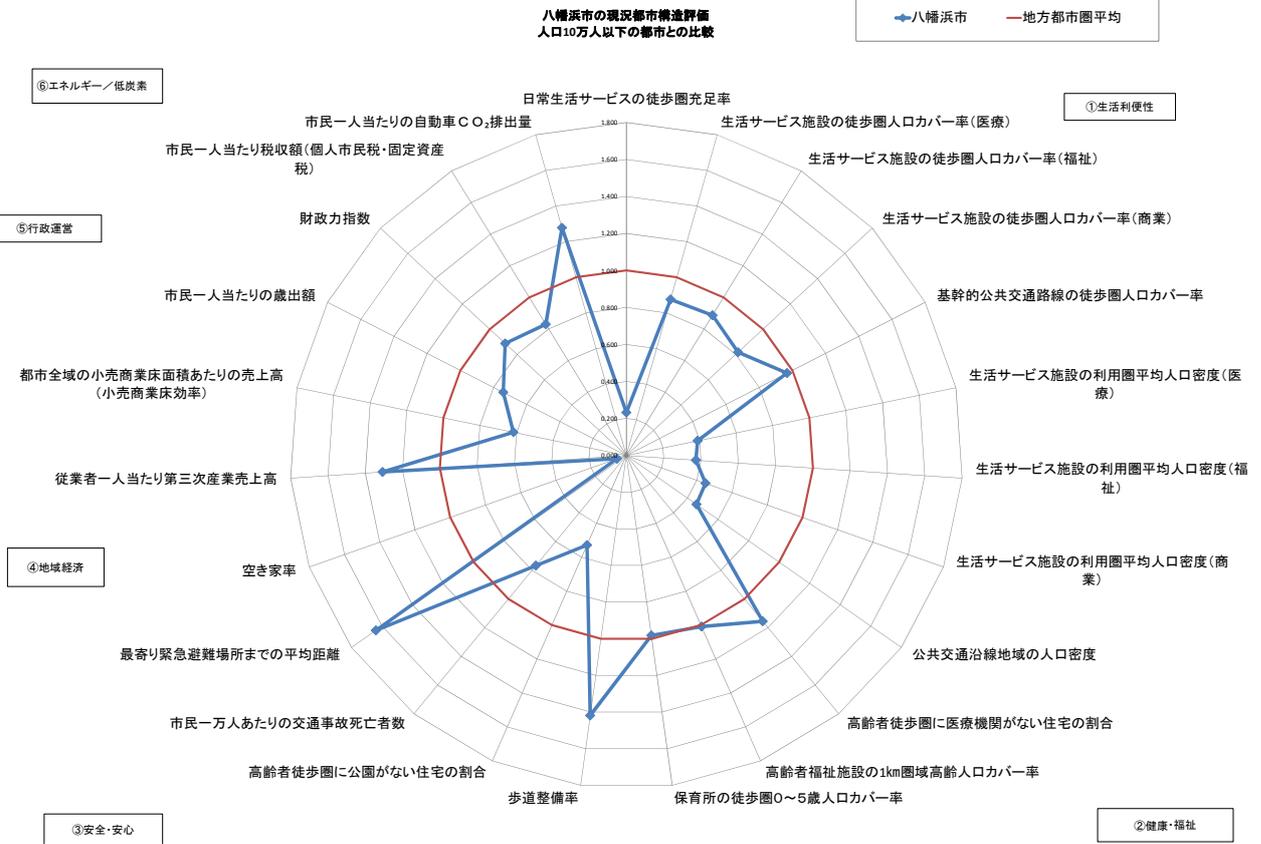
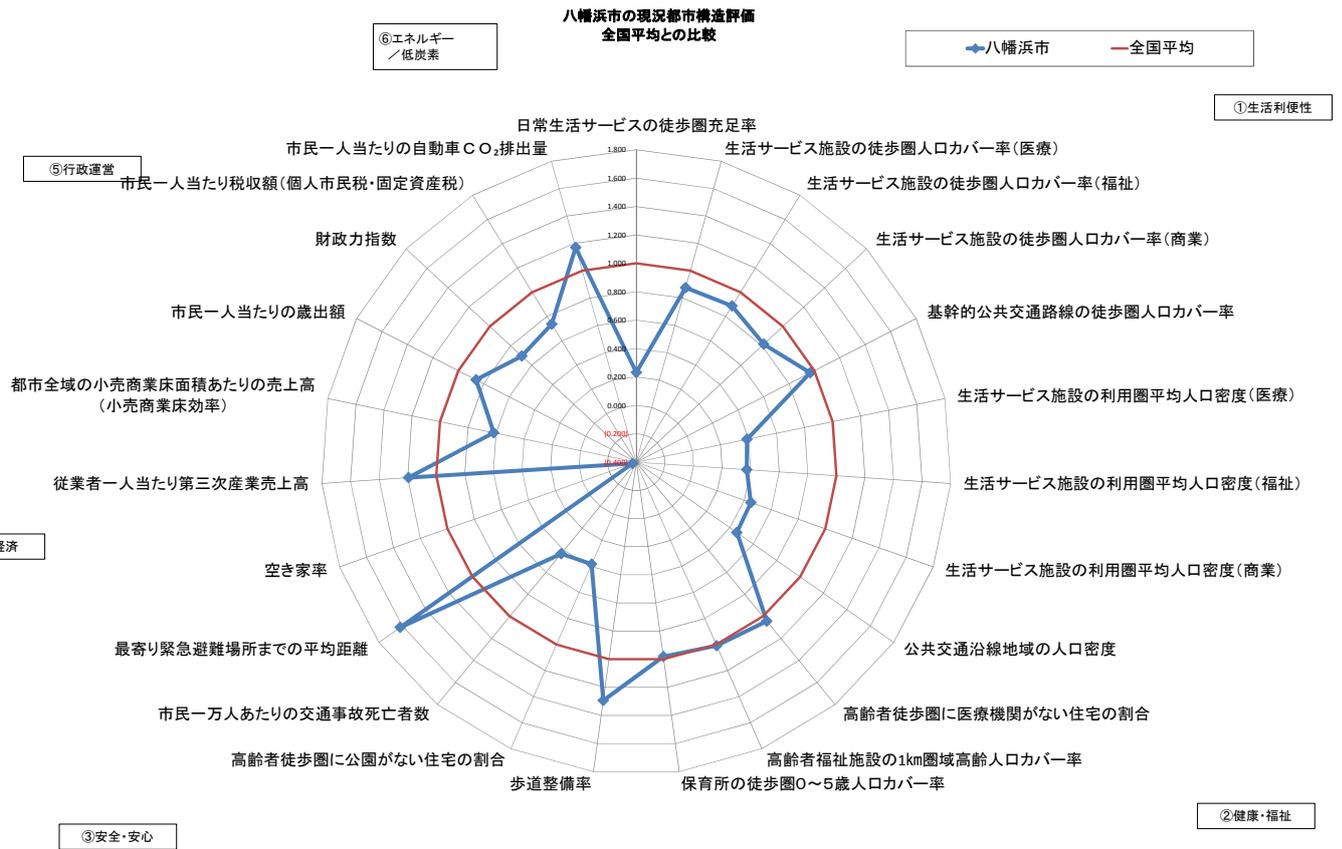


図 2 - 68 八幡浜市の現況都市構造評価

2-5 都市構造上の課題の整理

前項までで整理した現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題を整理すると次のとおりである。

【人口動向と見通し】

- 高度成長期以降、一貫して総人口は減少し、少子化・高齢化が顕著である。2040年には高齢化率が50%近くに達すると見込まれている。
 - 中心市街地において人口減少と高齢化が顕著である一方、市街地外縁部で人口が微増。人口集中地区は拡大し一層低密度化を招く恐れがある。ますます低密度化する傾向にある。
 - 就業構造では第二次産業従業者の減少が大きく、全国平均と比較して、農林漁業のほか、電気ガス水道業、複合サービス業に特化している。
 - 都市中心・副中心地区で、著しい人口密度の低下が見込まれている。
 - 都市中心地区で高齢者人口は減少するが、総人口の減少が著しく、高齢化率は高まる箇所が多い。副中心地区でも高齢化率は高まり、特に外縁部の用途地域外で高齢化が顕著である。
- 総人口及び高齢人口の減少に伴い、医療、福祉、商業、公共交通等の各種生活機能が市場性の低下により成立しなくなり、市民生活を支える機能が低下する懸念が高まる。

【土地利用】

- 昭和51年から平成21年にかけて、建物用地が拡大している。みかん畑その他の農用地は概ね健在だが、この30年余りで水田で代表される土地利用のメッシュはほとんど失われた。
 - 近年の人口減少傾向にもかかわらず、なお一定の郊外開発圧力が見受けられる。
- 人口分布や建物立地が広く薄く広がることにより、道路の維持管理、上下水道やごみ収集などの供給処理に要する行政経費が非効率に増大する。空き地空き家の増大に伴う防災上、防犯上の危険性の増大の懸念もある。

【地価の動向と税収の見通し】

- 全体として下落傾向が継続中。中心市街地は下落率は緩和したもの下げ基調は続く。
 - 地価の下落に伴う税収減の懸念は拡大している。
- 固定資産税収の減少により市の財政への悪影響が懸念される。

【財政の動向】

- 市の財政規模は年により変動はあるものの、人口の減少傾向に比べて減少の方向性は明らかではない。むしろ民生費は漸増傾向にある。
- 人口密度低下により社会保障費や公共施設等の維持・管理・更新費など、一人当たりの行政コストが増大することにより市の財政への悪影響が懸念される。

【都市構造評価指標の全国平均との比較】

- 人口分布が散漫で、医療・福祉・商業の各生活サービス施設の徒歩圏の人口密度が低くカバーされる人口が少ない。
 - 歩道と緊急避難場所は充足度が高いが、空家率が高く、対策が必要になる。小売商業床効率も平均より下回っている。
 - 財政的には歳入歳出とも平均を下回り、人口減少のために縮小均衡を余儀なくされていることが推察され、コンパクトなまちづくりを進めて財政面での持続可能性の向上の必要性が高い。
- 医療、福祉、商業等の生活サービス産業の衰退が、関連産業の衰退や雇用機会の減少をもたらし、そのことが更なる消費活動の低下を招くなどの悪循環が生じ、地域経済や地域活力が衰退することが懸念される。

以上の課題に対し、立地適正化計画制度の理念が示しているとおおり、今後のまちづくりにおいては、人口減少下にあっても市民生活、都市活動や財政運営の持続性が確保される都市構造を目指していくことが必要である。

それらを踏まえ、「公共交通の利便性、持続可能性」「生活サービス施設の利便性、持続可能性」「高齢者の福祉、健康」「災害等に対する安全性」「財政の健全性」に着目した課題としては、以下のとおおりとなる。

i) 公共交通の利便性、持続可能性
<ul style="list-style-type: none"> ・バス路線沿線地域の人口の減少が著しく、公共交通の維持確保のための対策が必要になる。
ii) 生活サービス施設の利便性、持続可能性
<ul style="list-style-type: none"> ・中心市街地における小売店舗の閉店と、大規模小売店舗への購買力の集中がうかがわれる。売り場面積は横ばいの中で商品販売額は下落しており、床効率は低下している。
iii) 高齢者の福祉、健康
<ul style="list-style-type: none"> ・新市建設計画における「介護の充実」や「高齢者福祉を中心とした地域福祉の充実」「高齢者等の社会参加促進」に位置づけられる事業を適正な立地において実現することが必要になる。
iv) 災害等に対する安全性
<ul style="list-style-type: none"> ・都市中心周辺は、程度の差はあるものの、ほぼすべての地域が浸水想定区域に該当する。 ・土砂災害警戒区域に当たる地区では人口減少傾向が大きいが、高齢者人口は増加している箇所もある。 ・津波災害警戒区域は未指定だが、津波浸水想定を踏まえ、対応が必要である。
v) 財政の健全性
<ul style="list-style-type: none"> ・新市建設計画では、公共施設等総合管理計画（平成27年度～28年度策定）を策定し、計画的に公共的施設の適正配置に努めるものとし、利用度の低い又は遊休化している施設については、除却を進めることとしており、立地適正化計画における「まちづくりへの公的不動産の活用」の項目で、公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進めるにあたっては、整合を図る。