

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 D I D人口・区域の推移

1960年のD I D（人口集中地区）と最新の2010年のD I D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。

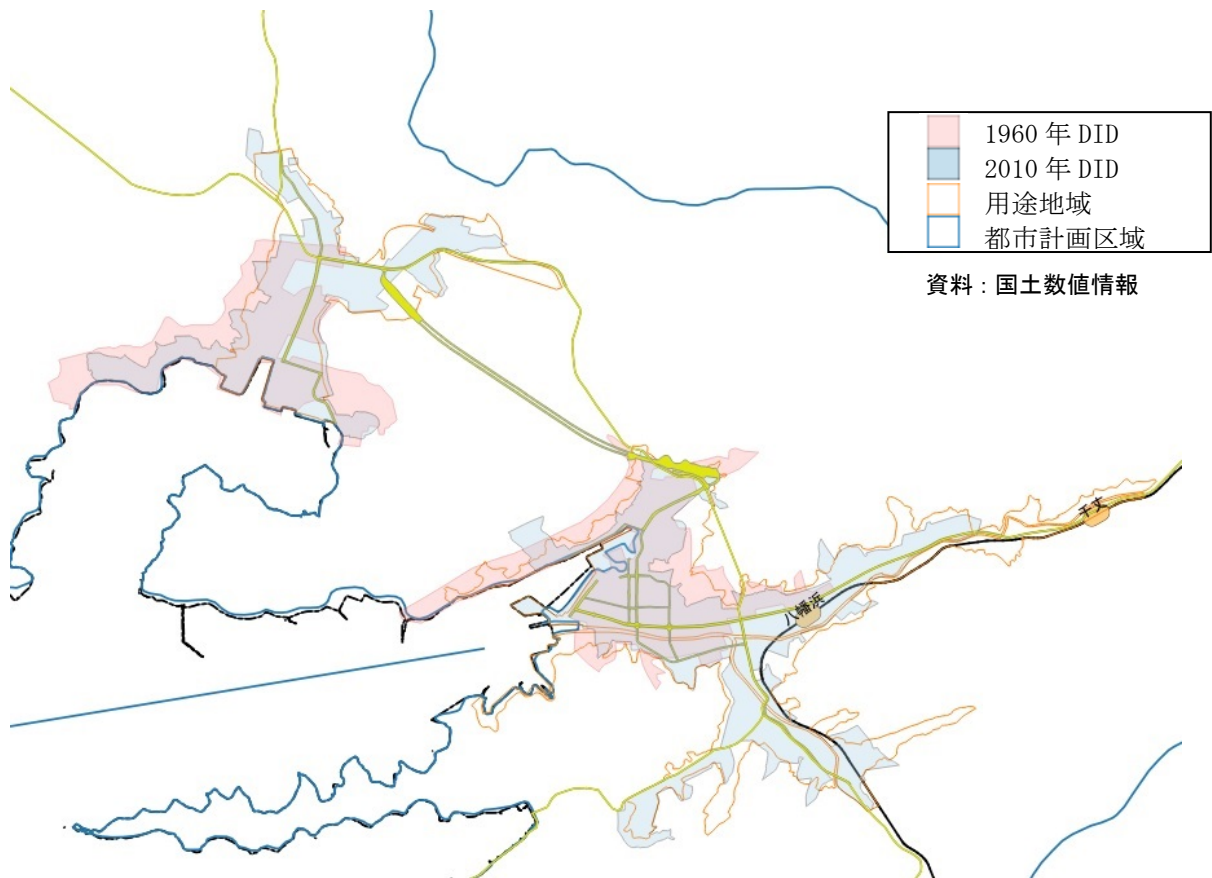
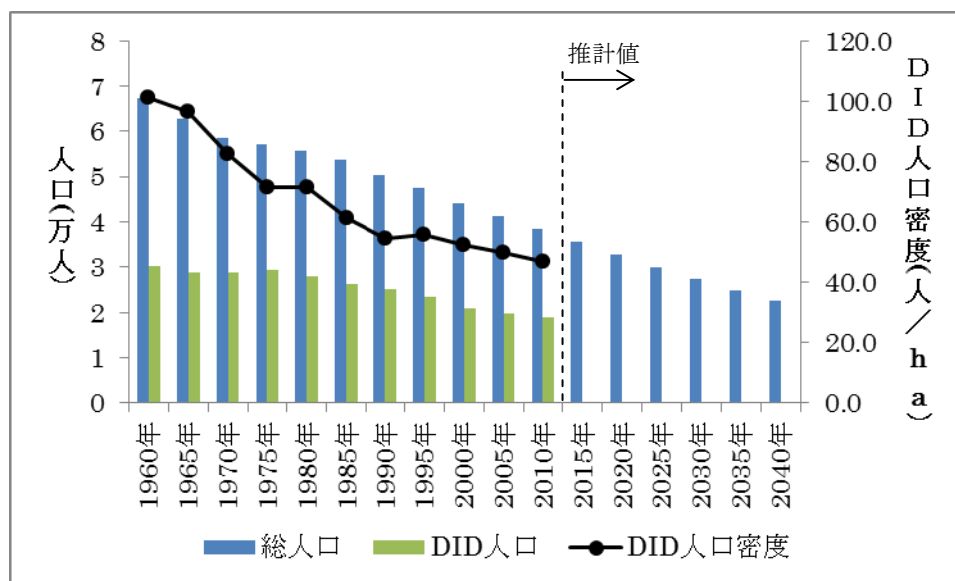


図 2-1 人口集中地区の区域図（1960年、2010年）

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。



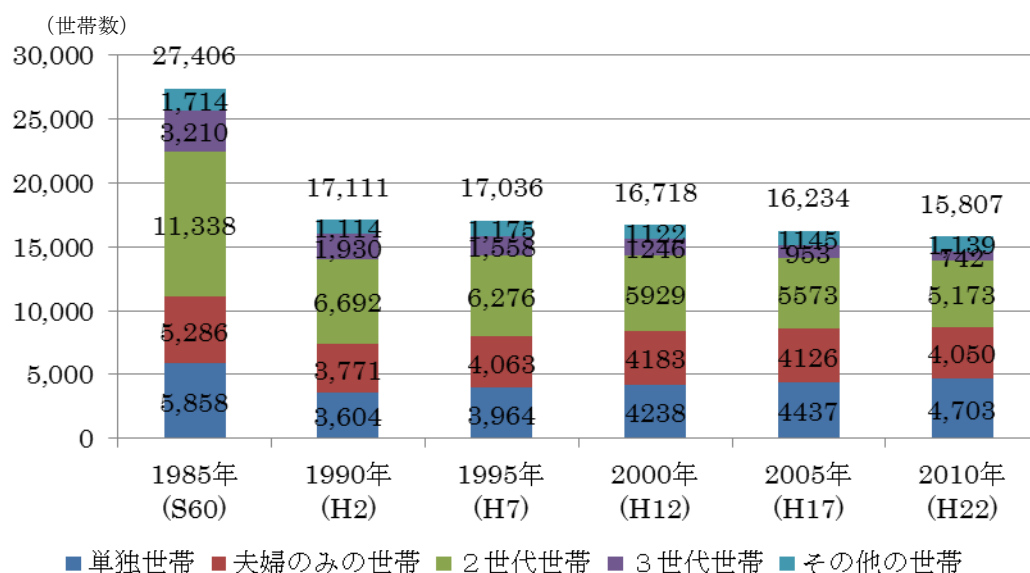
資料：国勢調査

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。

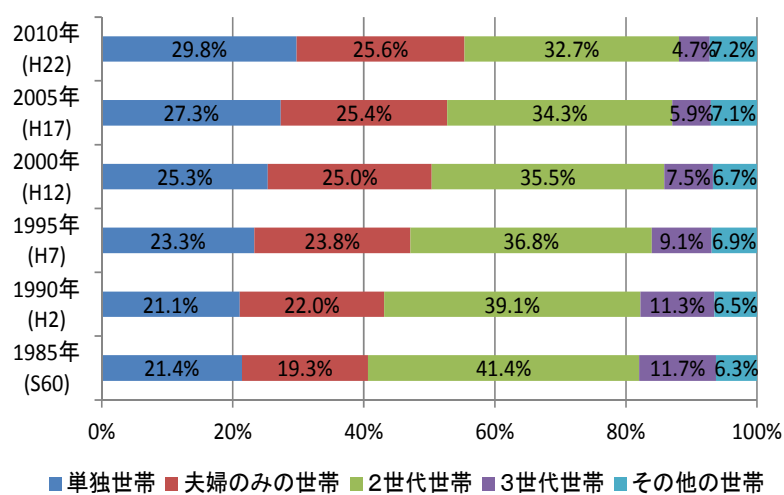
②世帯数の推移

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。



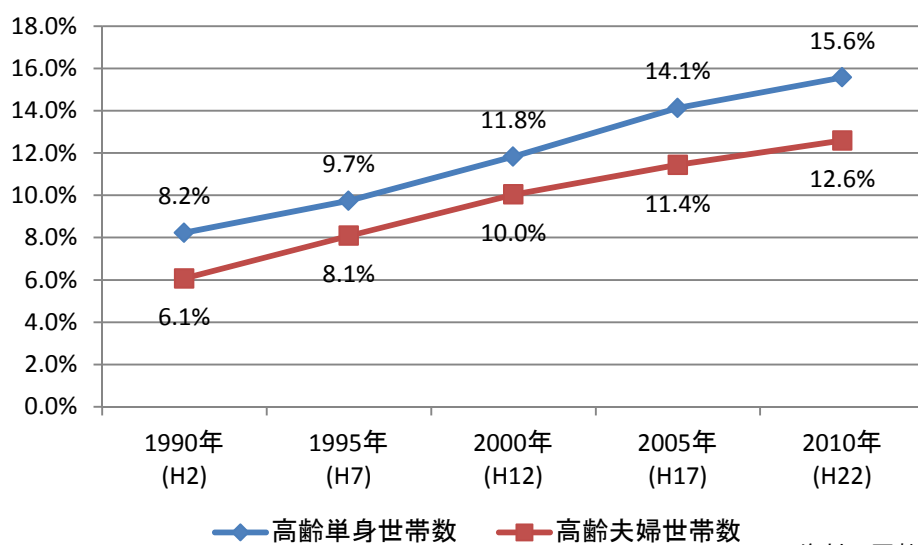
資料：国勢調査

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。

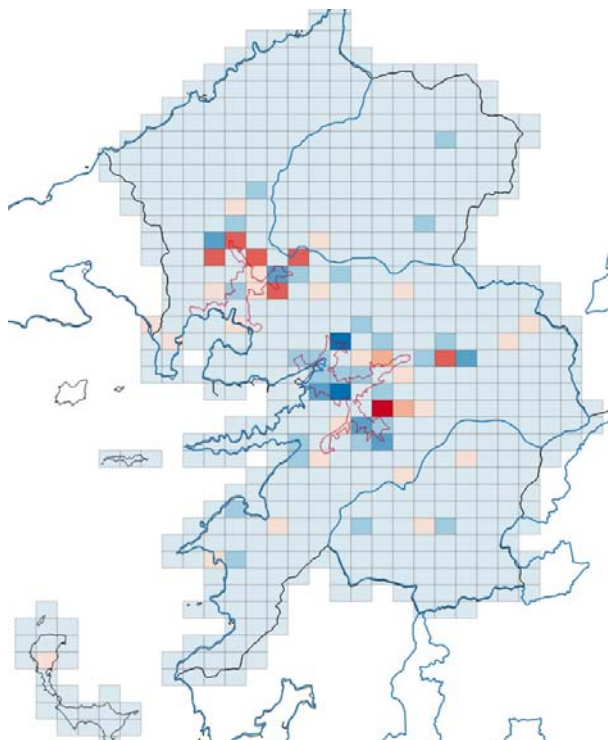
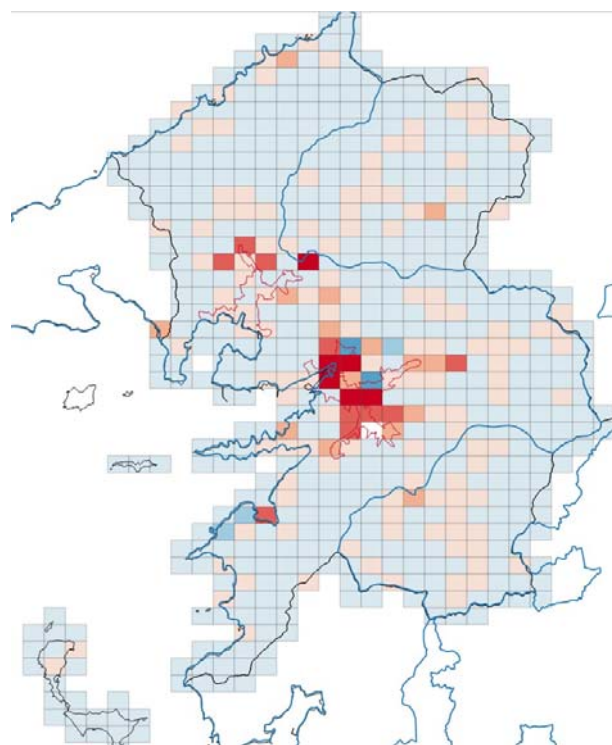


図 2-6 メッシュ人口増減の推計（2000 年～2010 年）



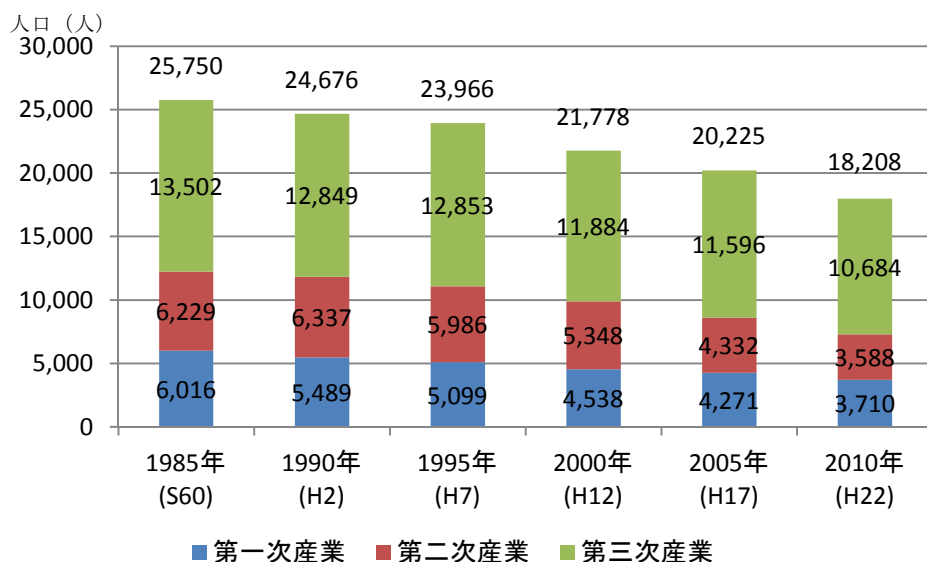
資料：国勢調査及び
国土数値情報

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。

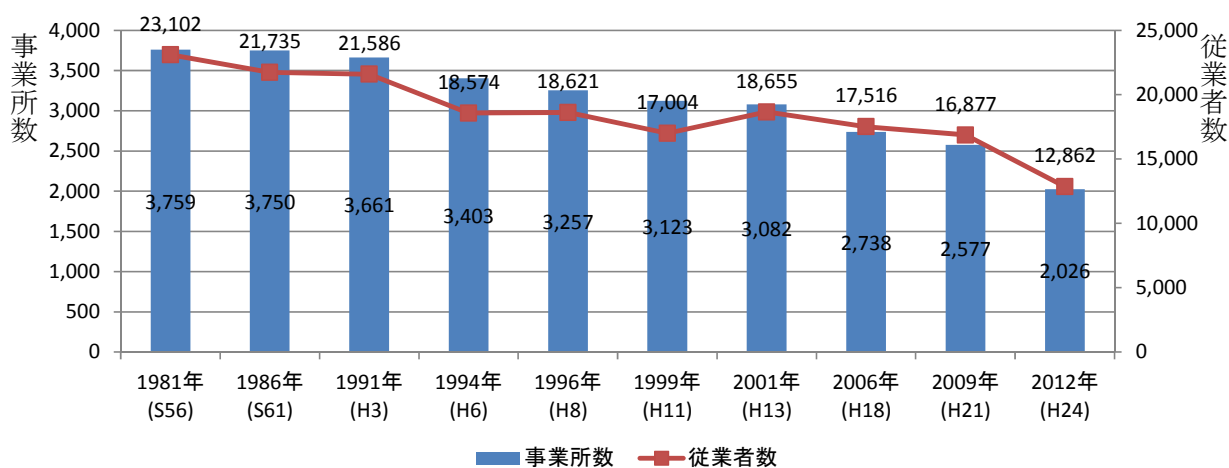
④産業別人口の推移

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。

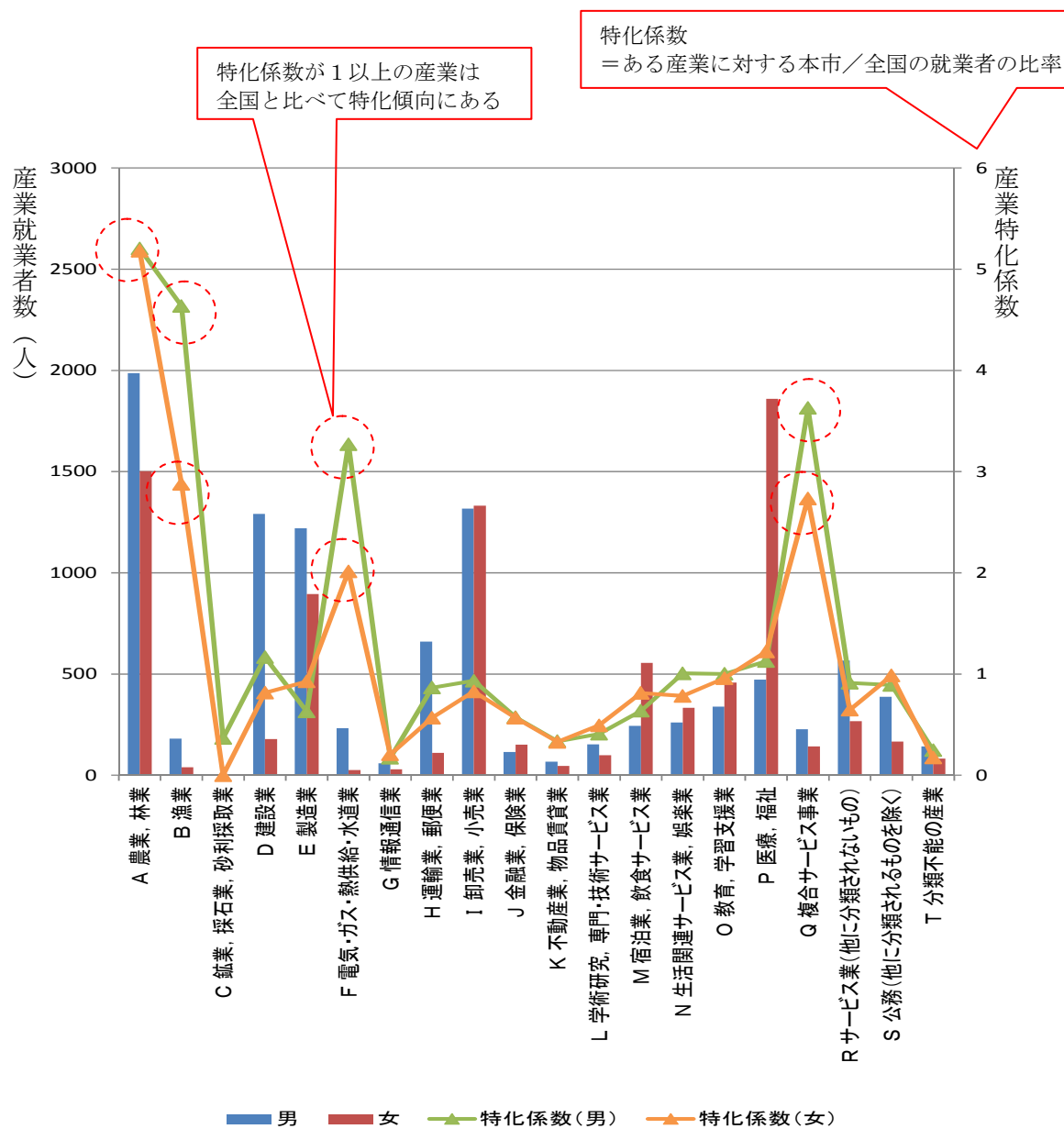


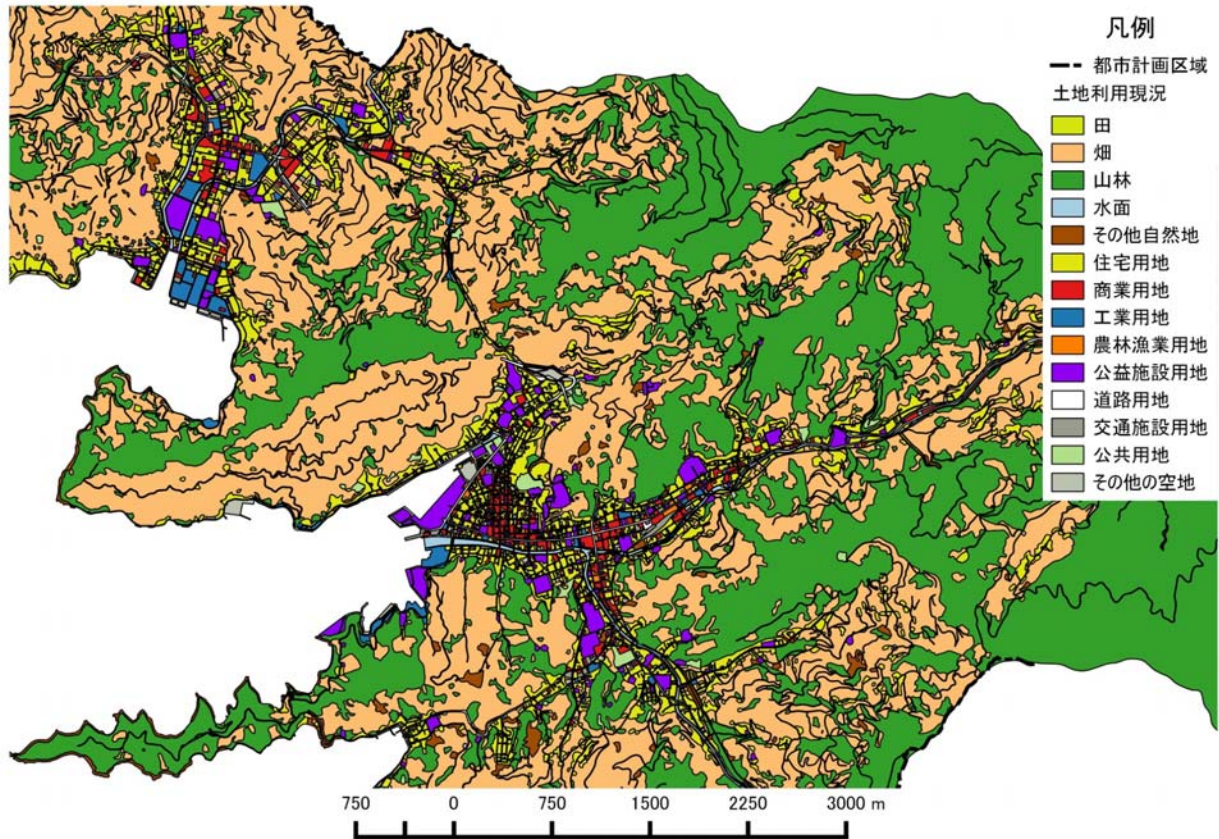
図 2-10 男女別産業人口の傾向（平成 22 年）

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伺われ、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。

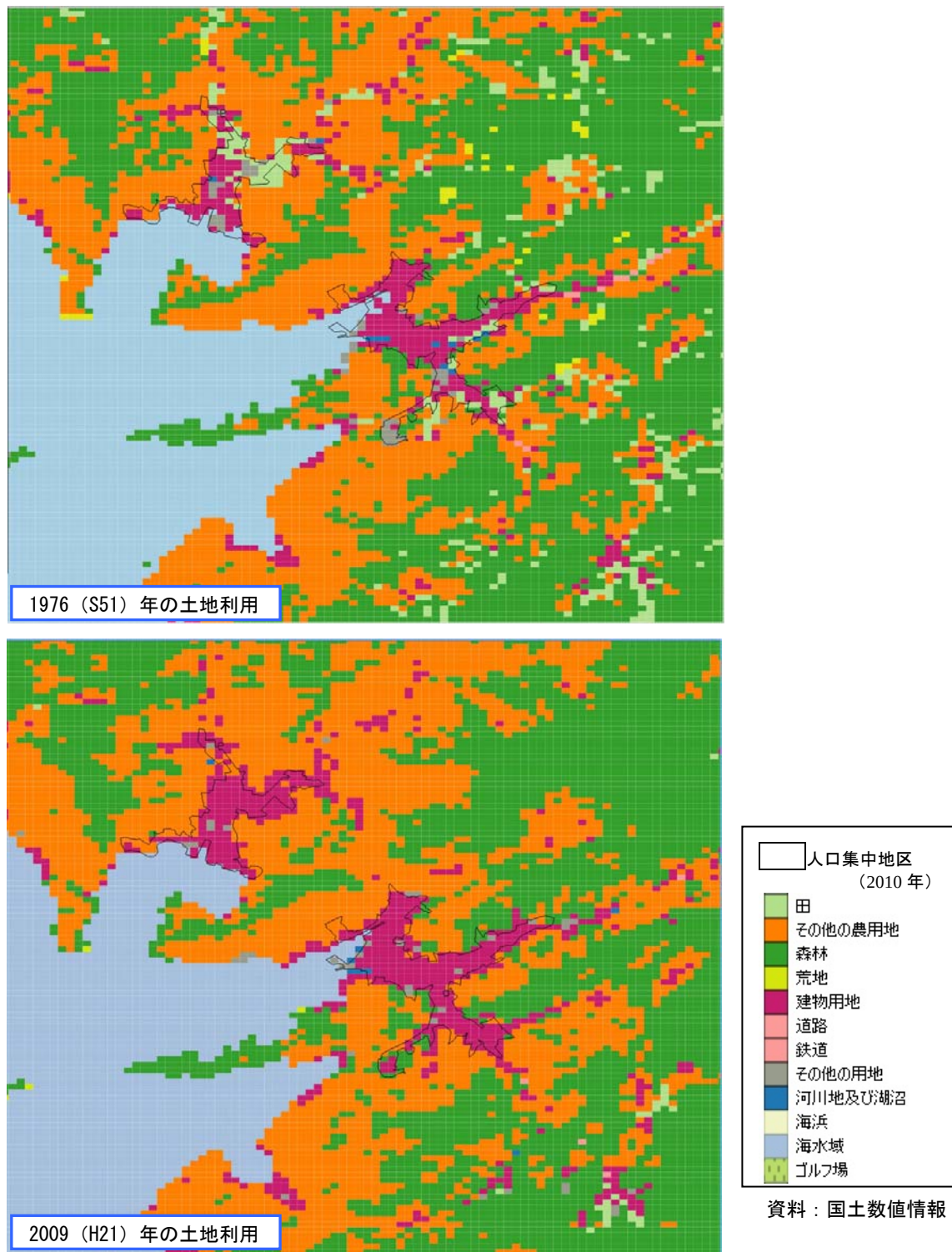
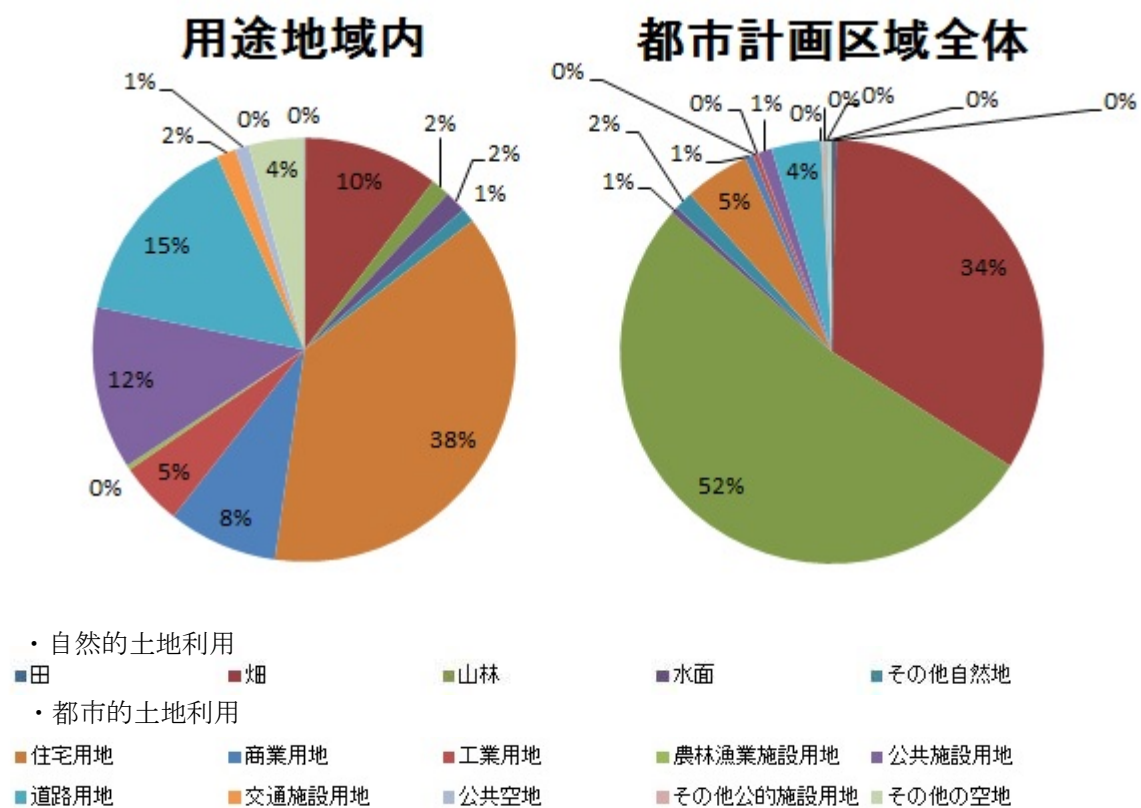


図 2-12 土地利用の動向

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(㎡)	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

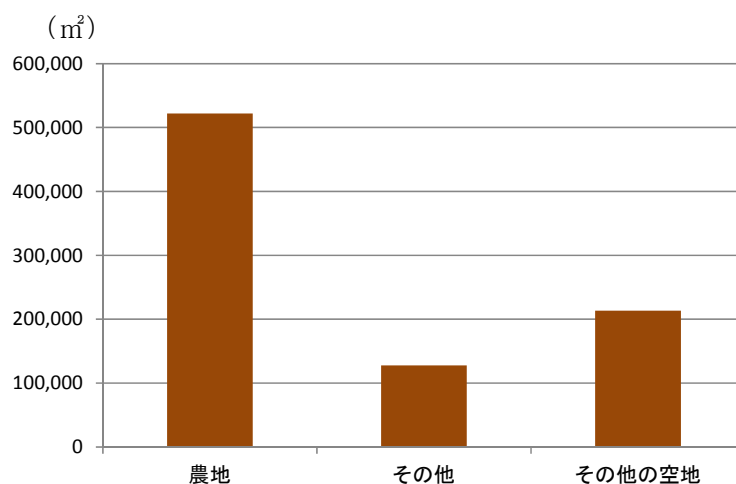
資料：都市計画基礎調査

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。

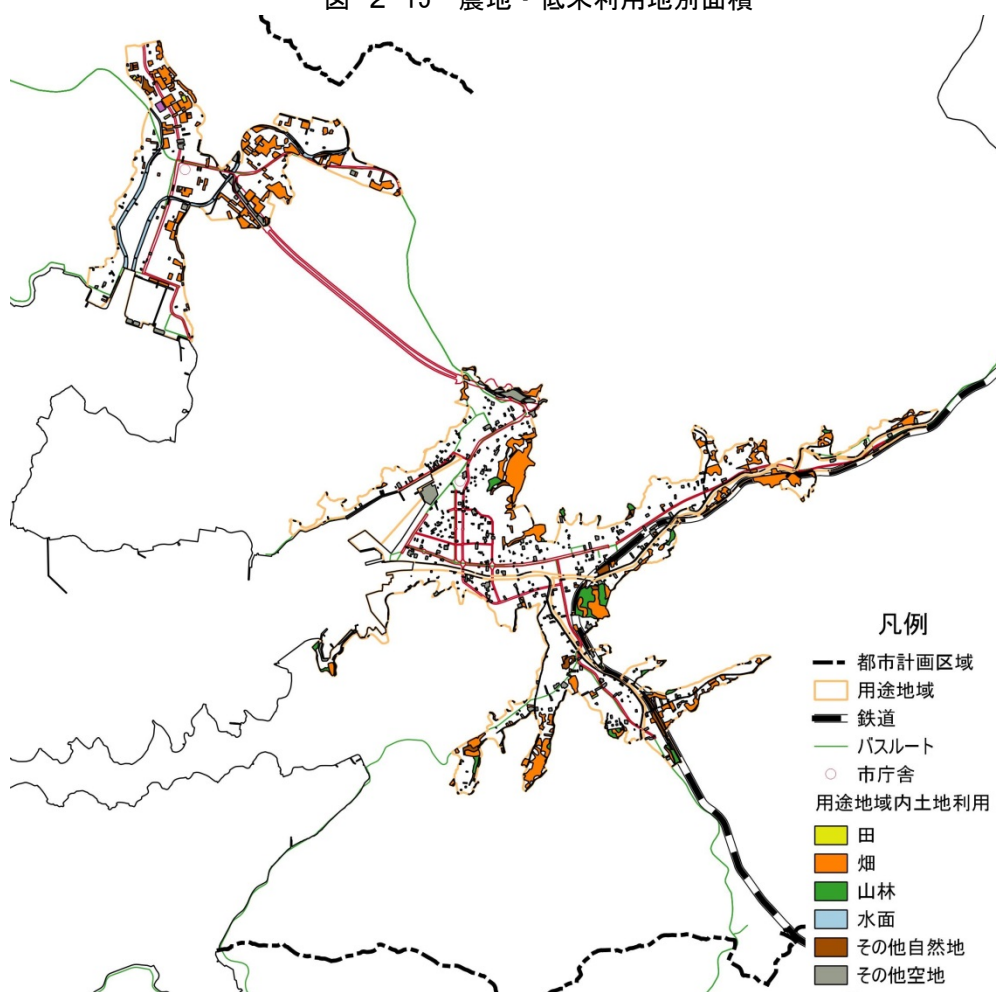
④未利用地の状況

都市内における未利用地の状況としては、用途地域内にあっても、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。

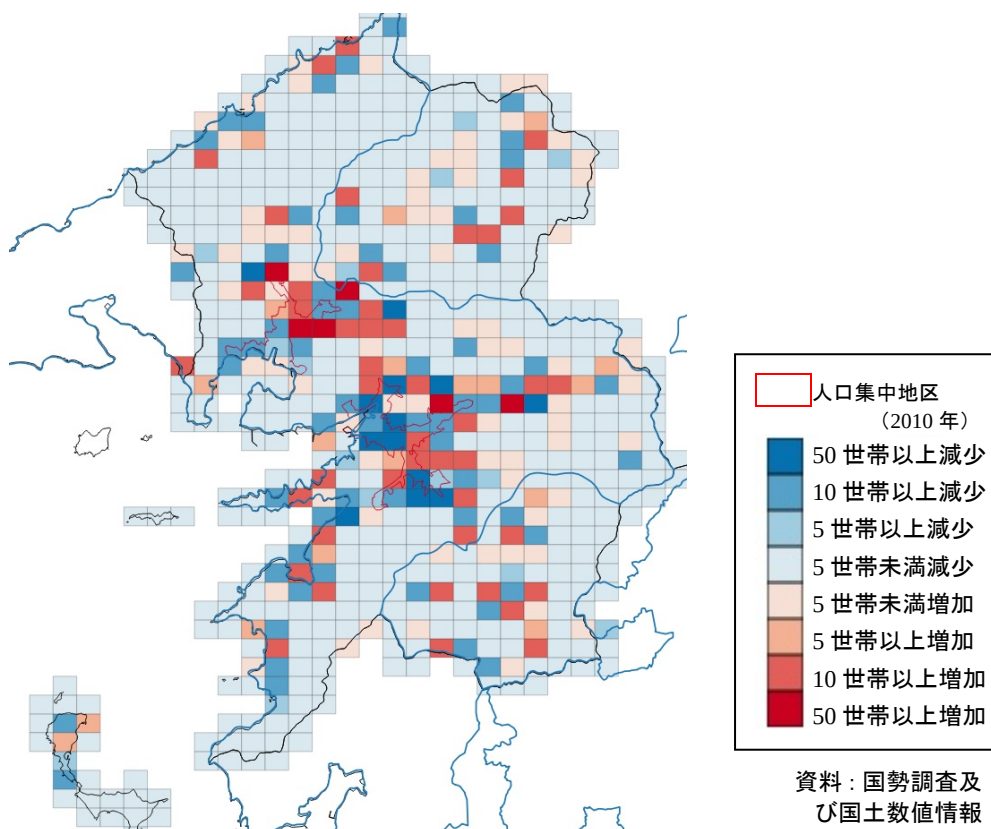


図 2-17 世帯数増減状況（2000 年～2010 年）

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ＪＲ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、ＪＲ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。

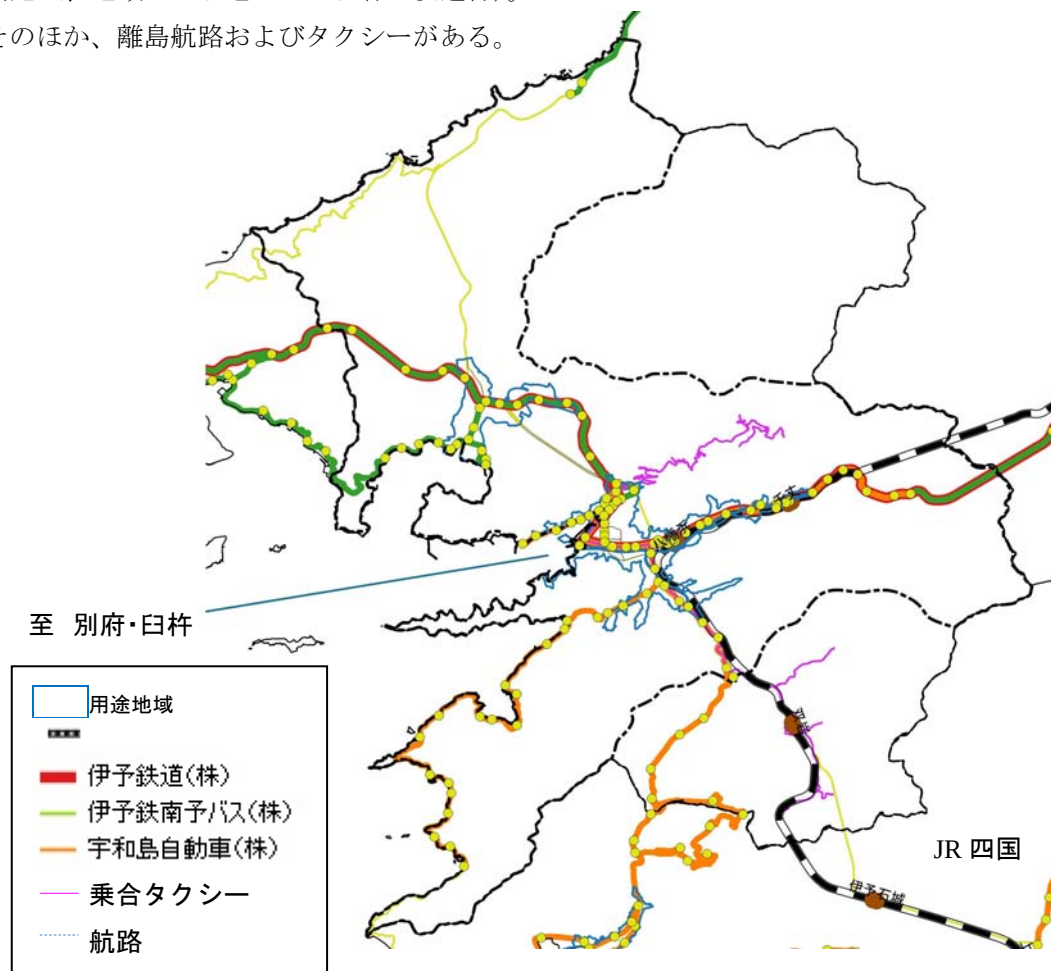


図 2-18 公共交通の運行ルート（鉄道・バス・フェリー）

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

J R 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。



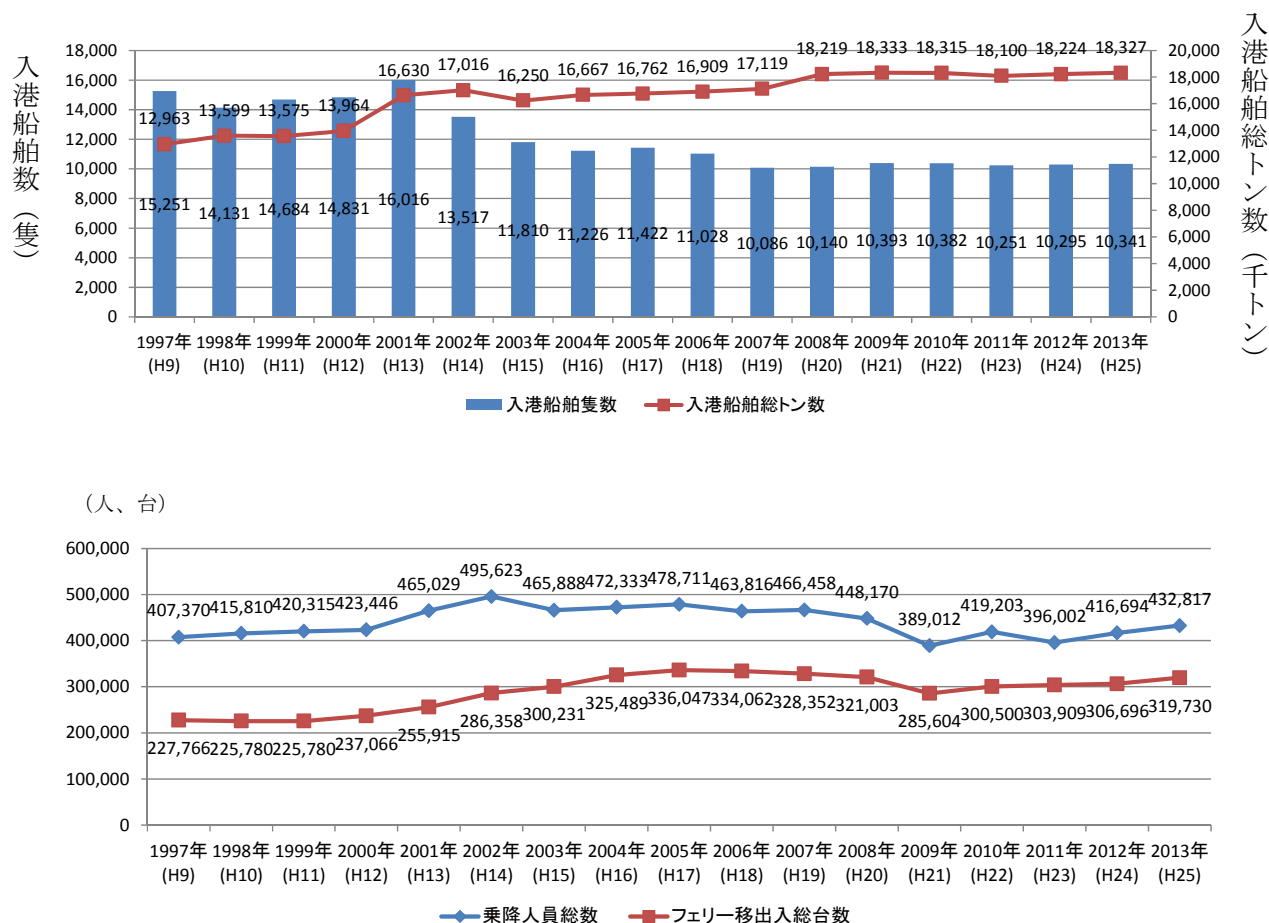
資料：愛媛県統計書

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うかがわれる。

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。



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。

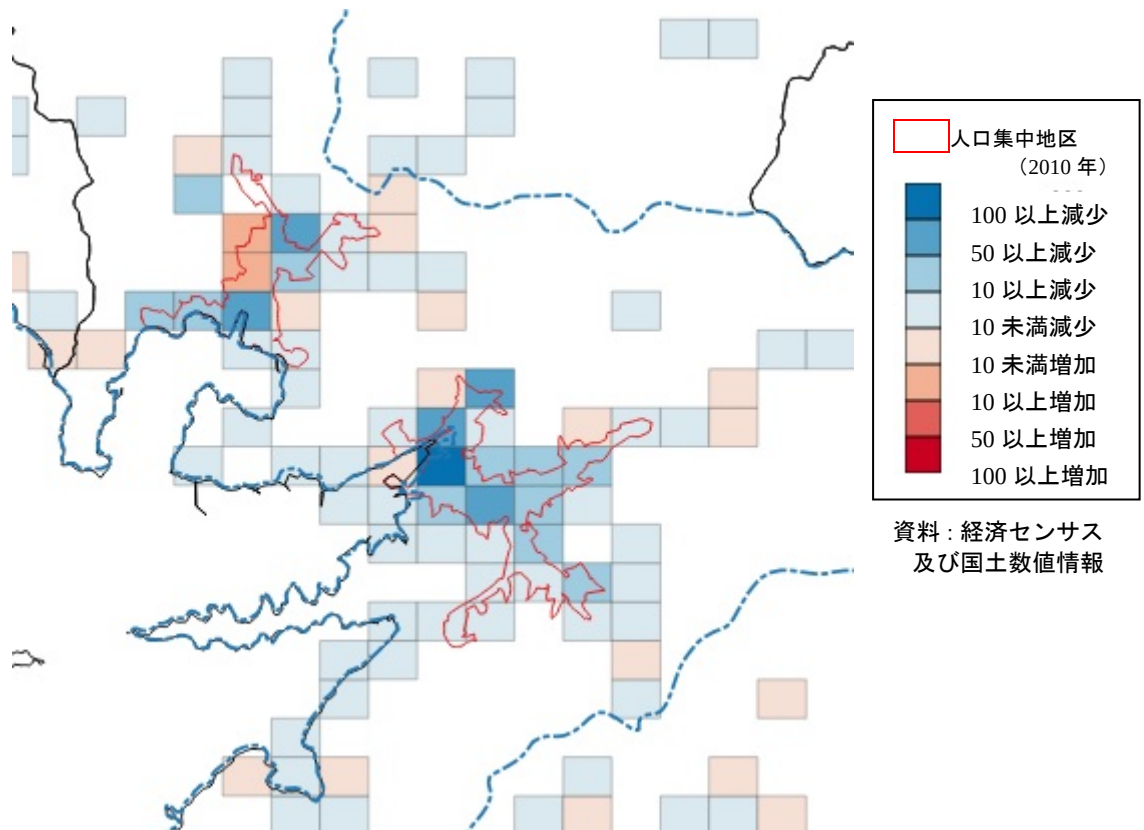
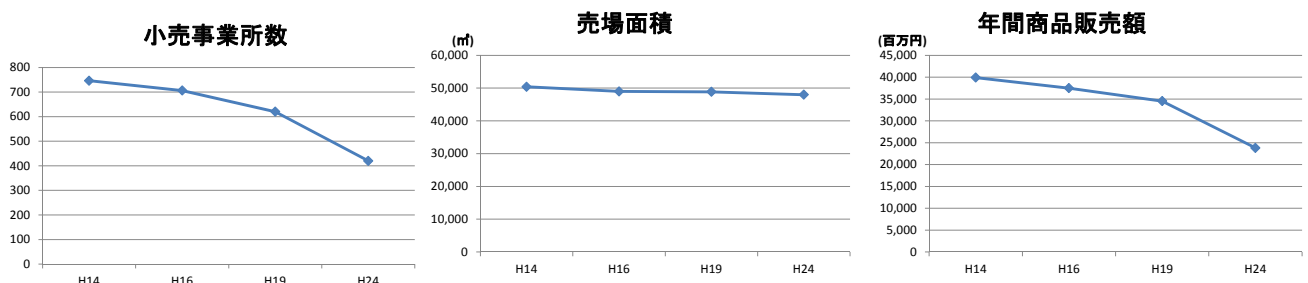


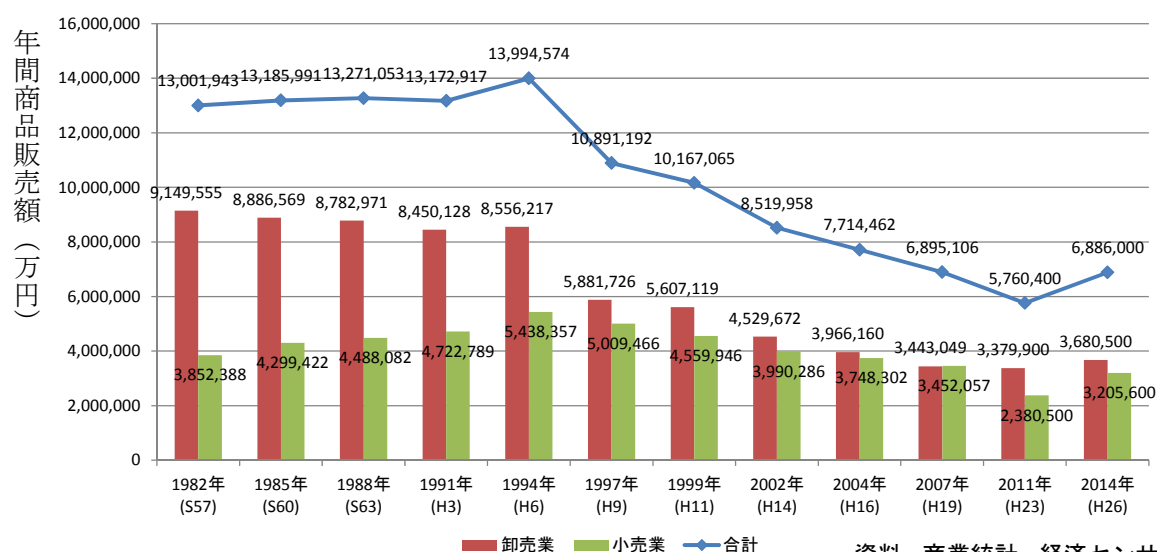
図 2-21 メッシュ事業所数増減 (H13→H24)



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。



資料：商業統計・経済センサス

図 2-22 年間商品販売額の推移

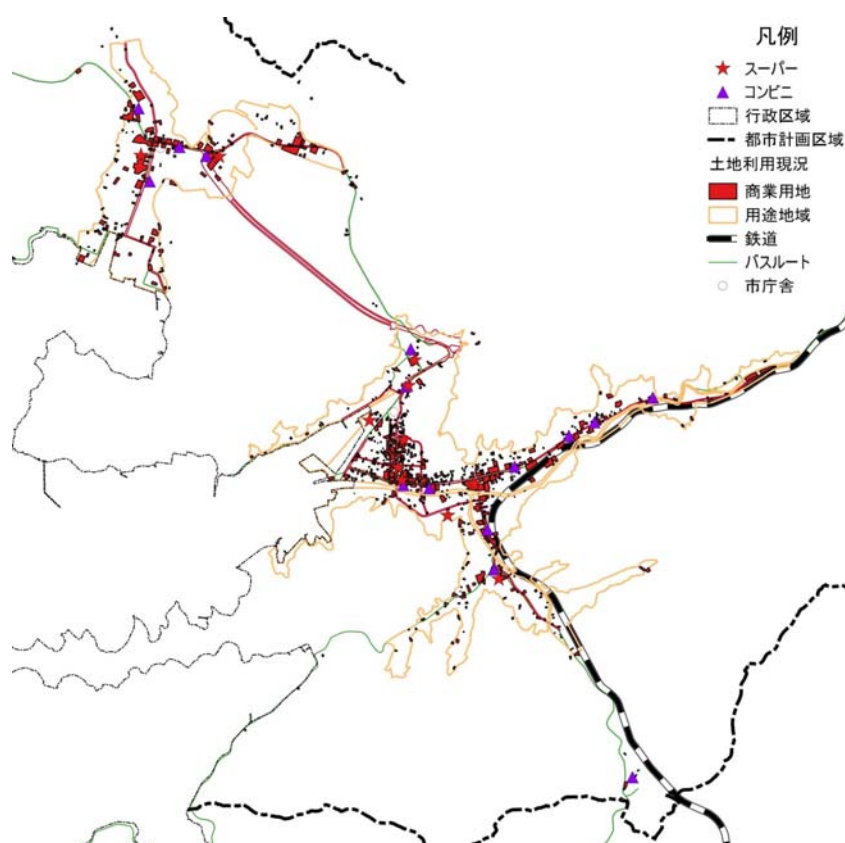


図 2-23 商業系施設の分布

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。

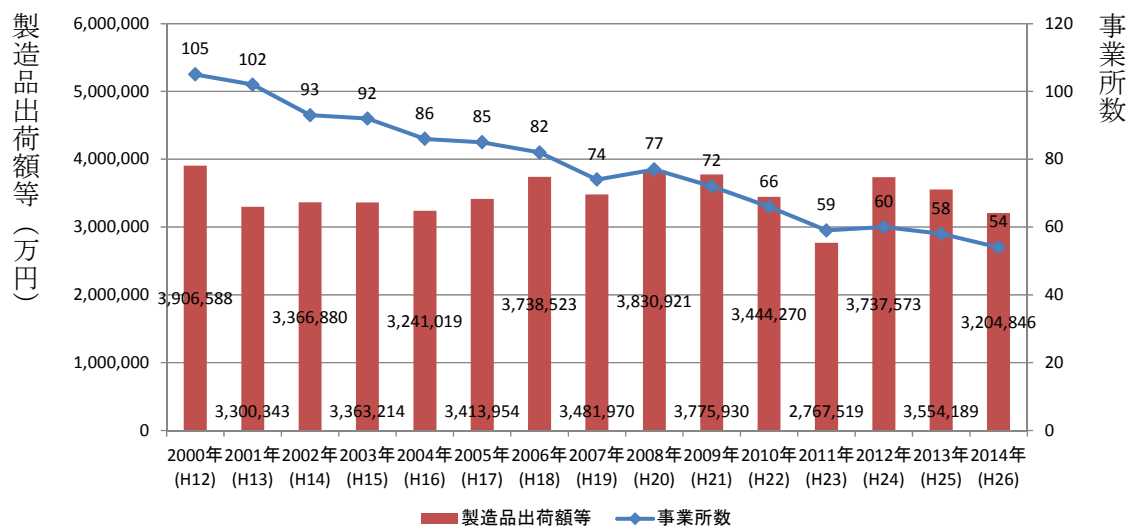


図 2-24 製造品出荷額等の推移

資料：工業統計

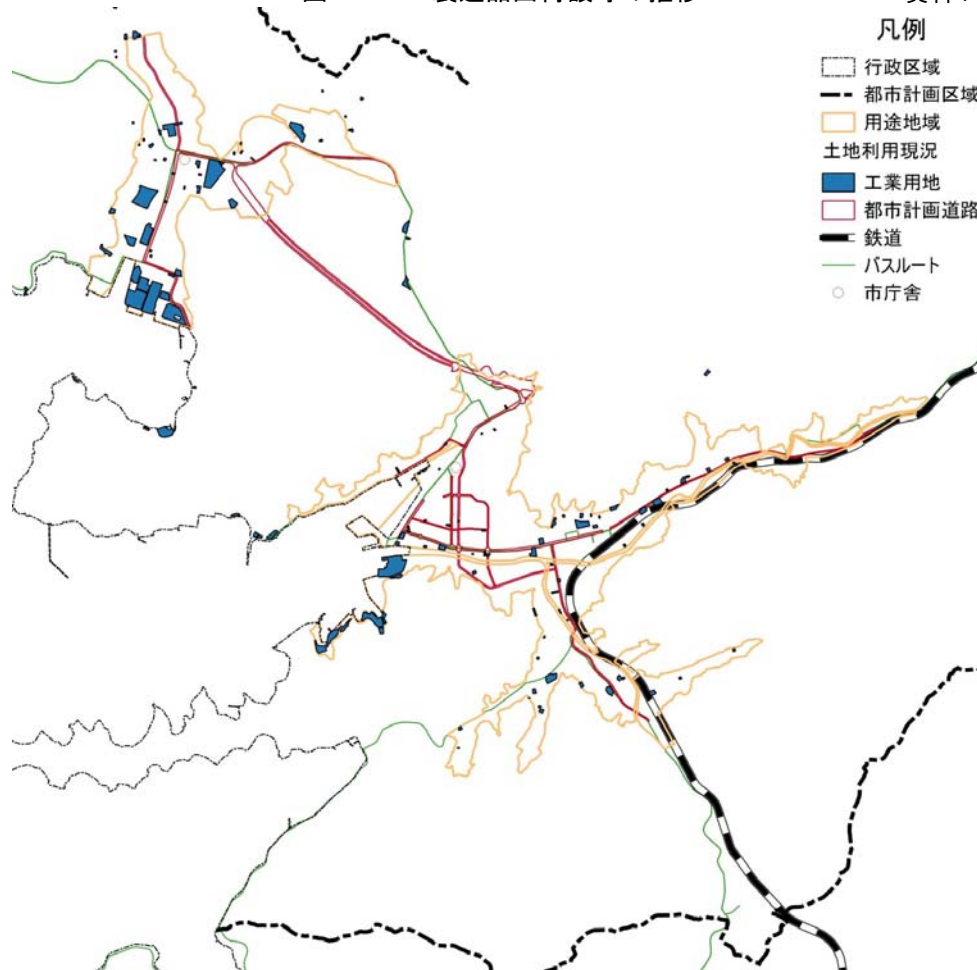


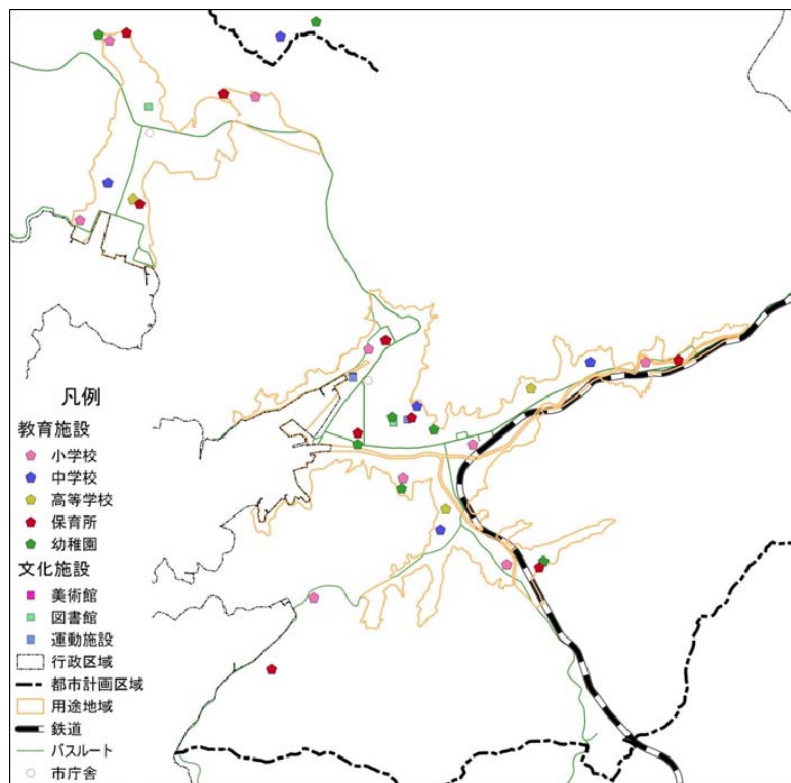
図 2-25 工業系施設の分布

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。

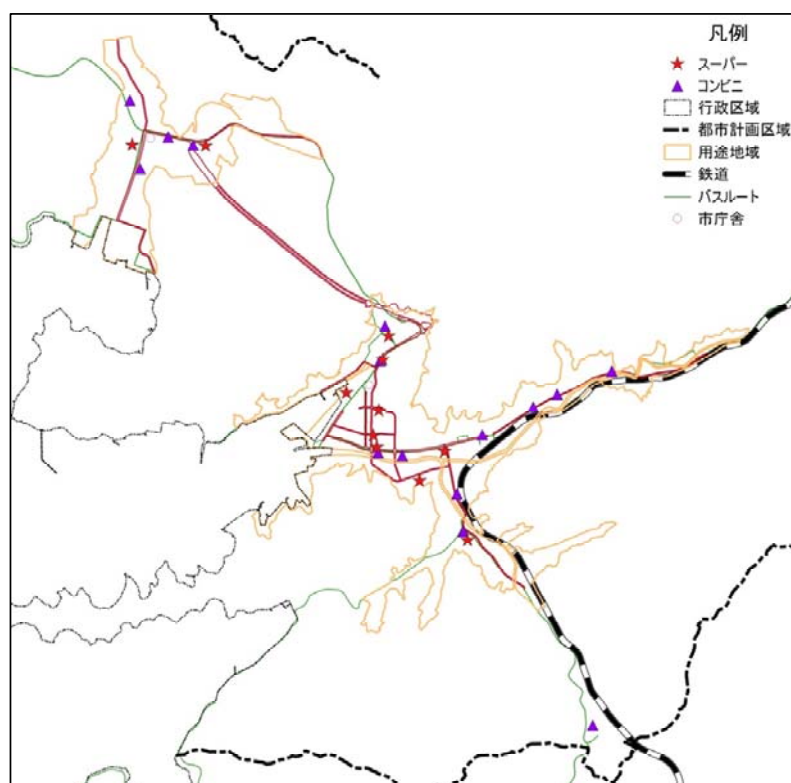
④施設の配置

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。



資料：国土数値情報

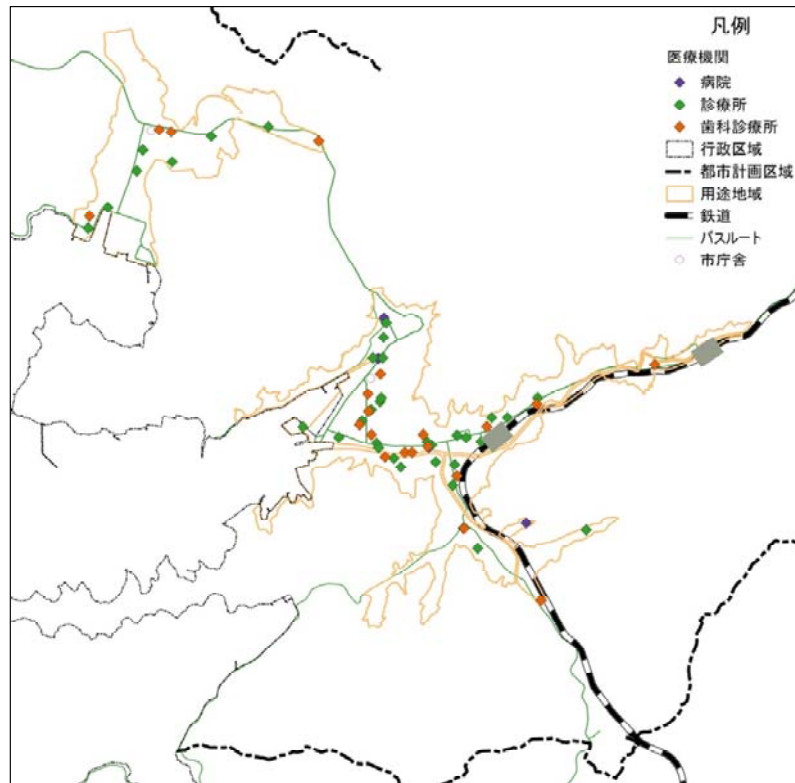
図 2-26 教育系施設の分布



資料：iタウンページ

図 2-27 商業施設の分布

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。



資料：国土数値情報

図 2-28 医療系施設の分布

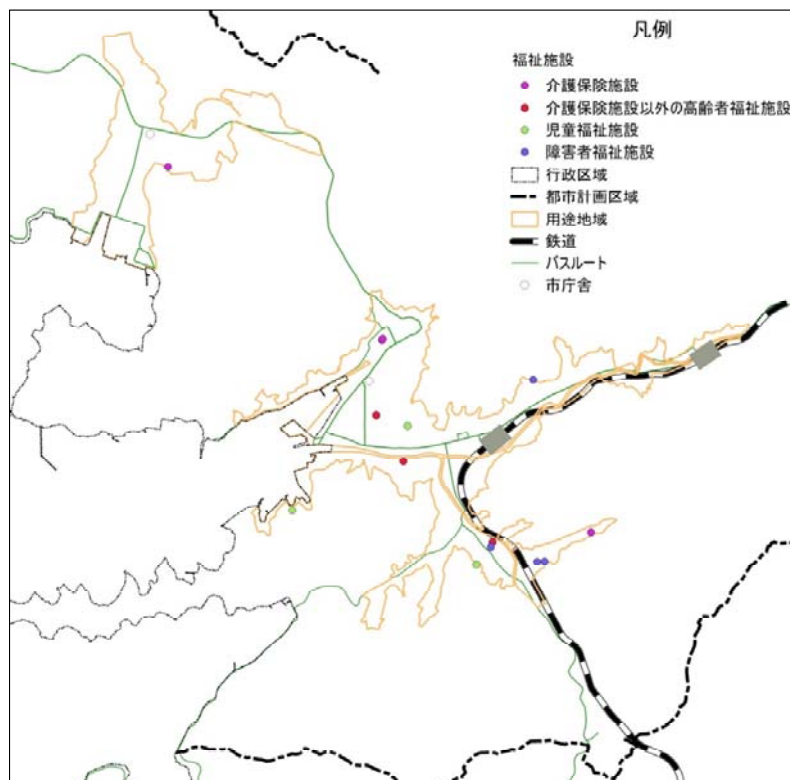


図 2-29 福祉施設（保育所、幼稚園を除く）の分布

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。

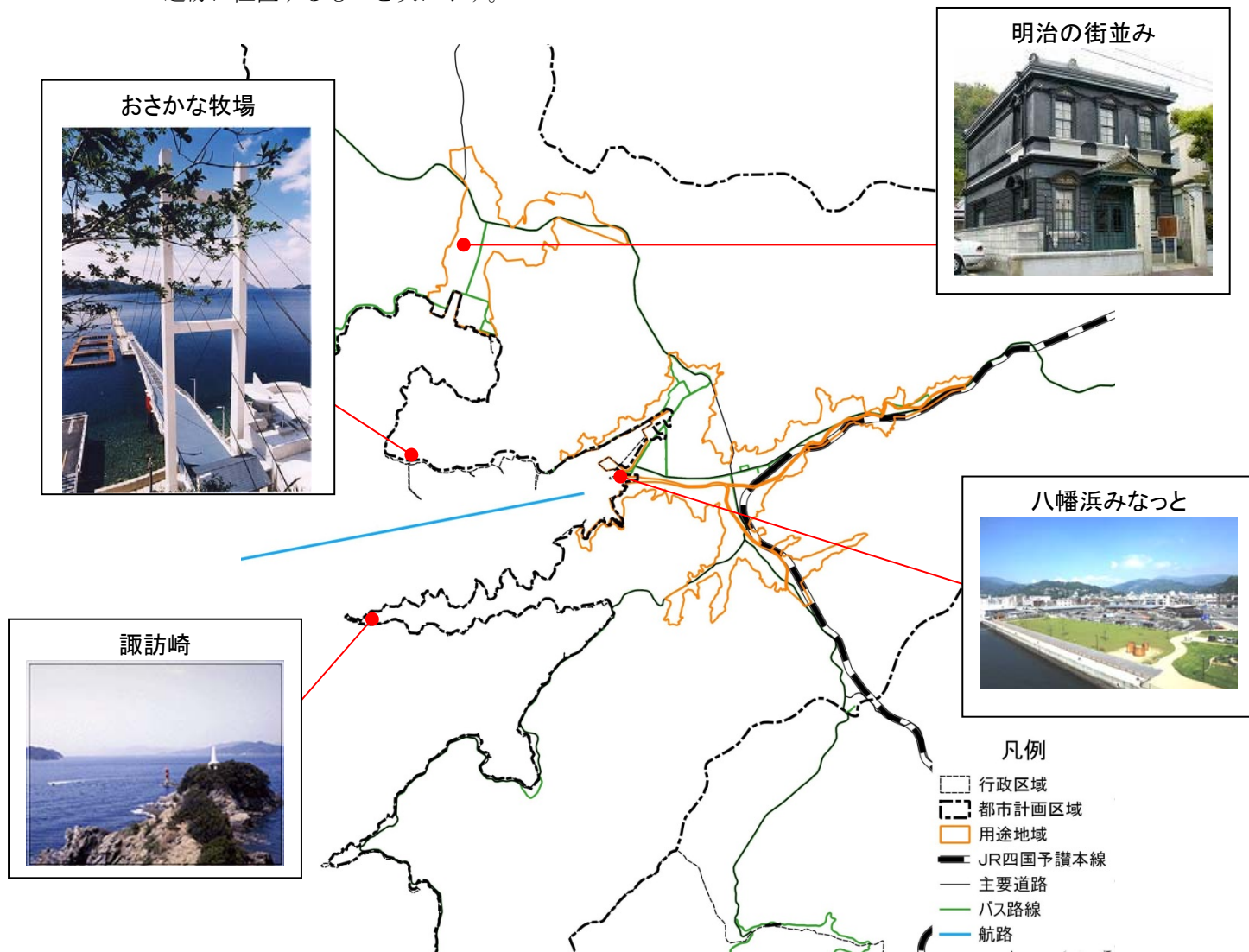


図 2-30 地域資源の分布

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5-4》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

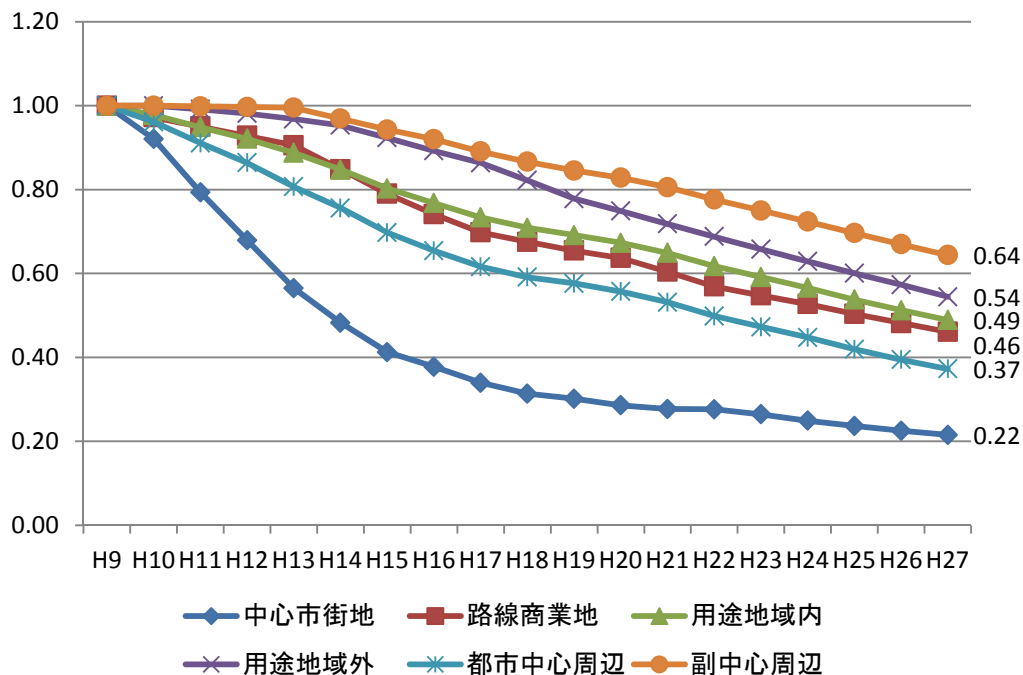


図 2-31 区域別の地価の推移

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。

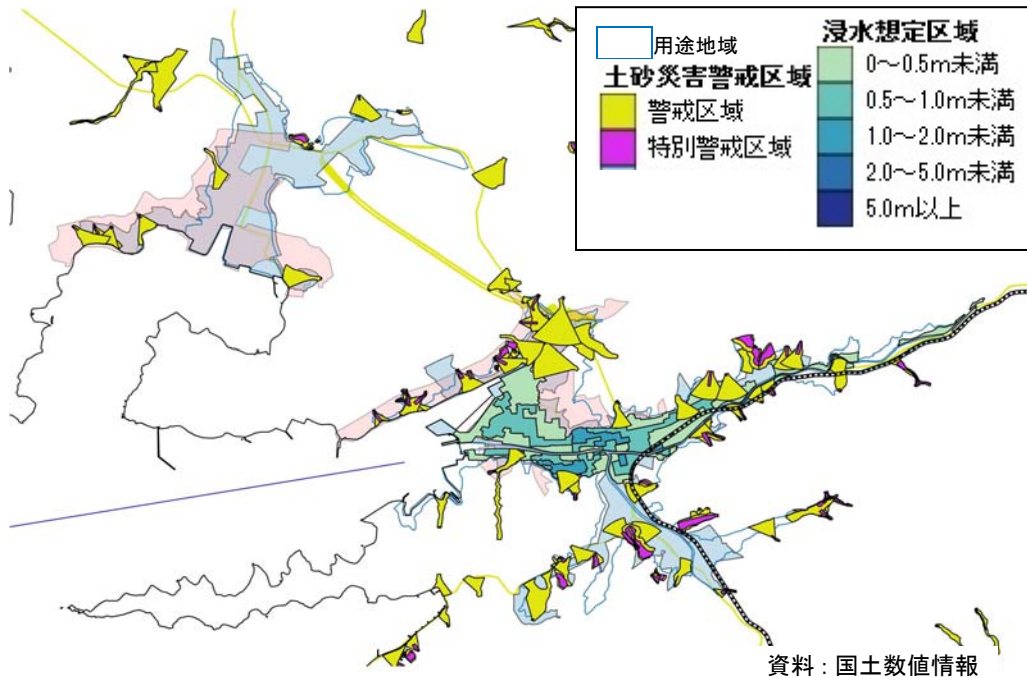


図 2-32 各種ハザード区域とDIDの広がり（1960→2010）

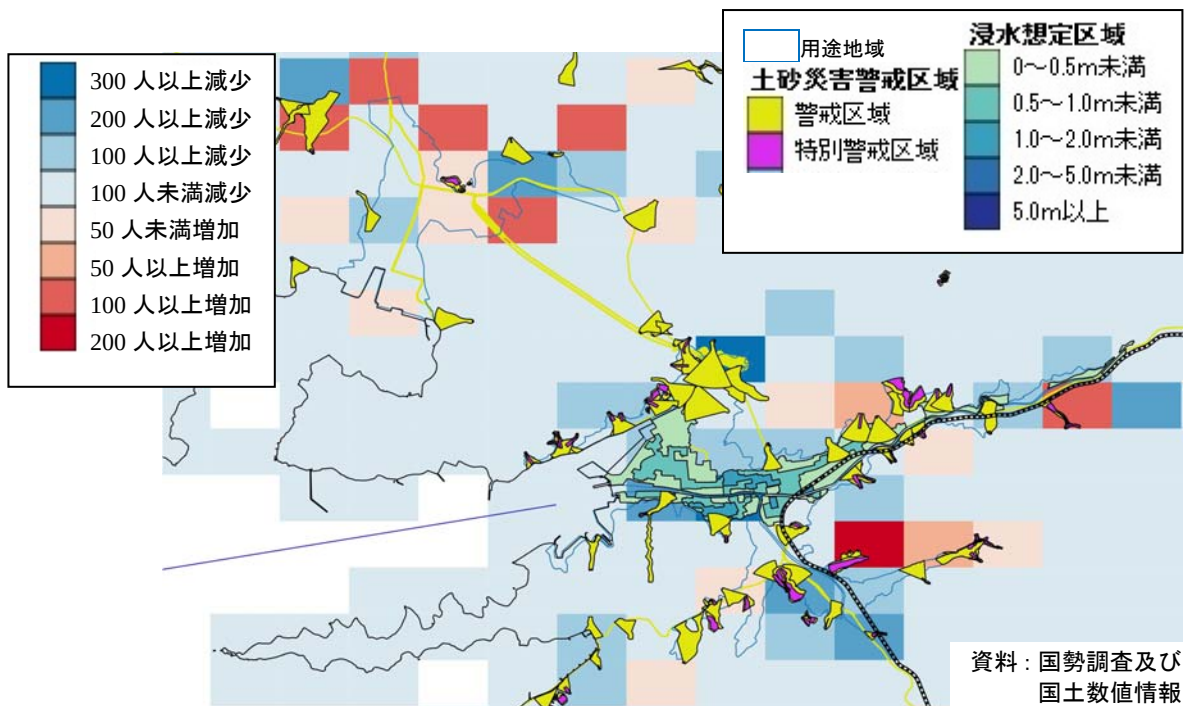


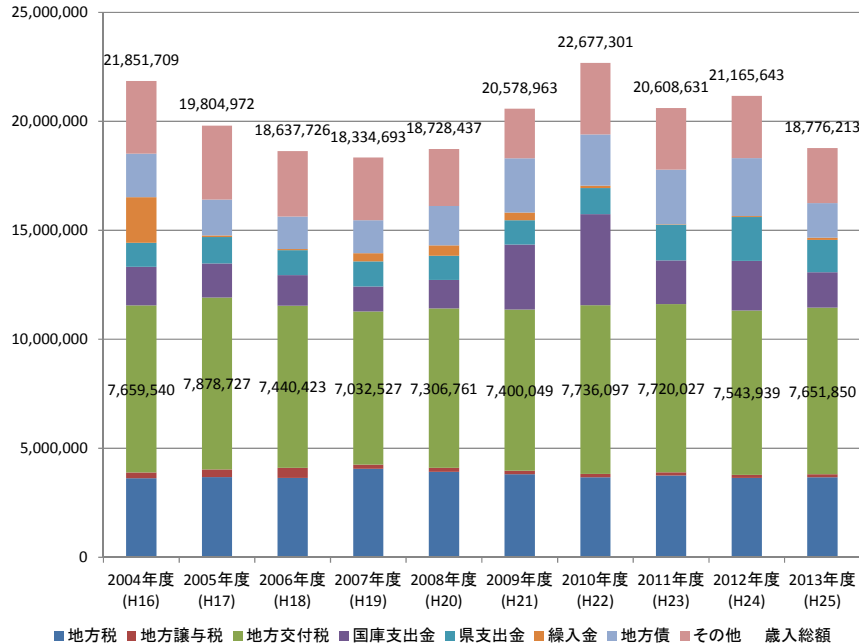
図 2-33 ハザード区域と人口増減分布との関係図（2000→2010）

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。

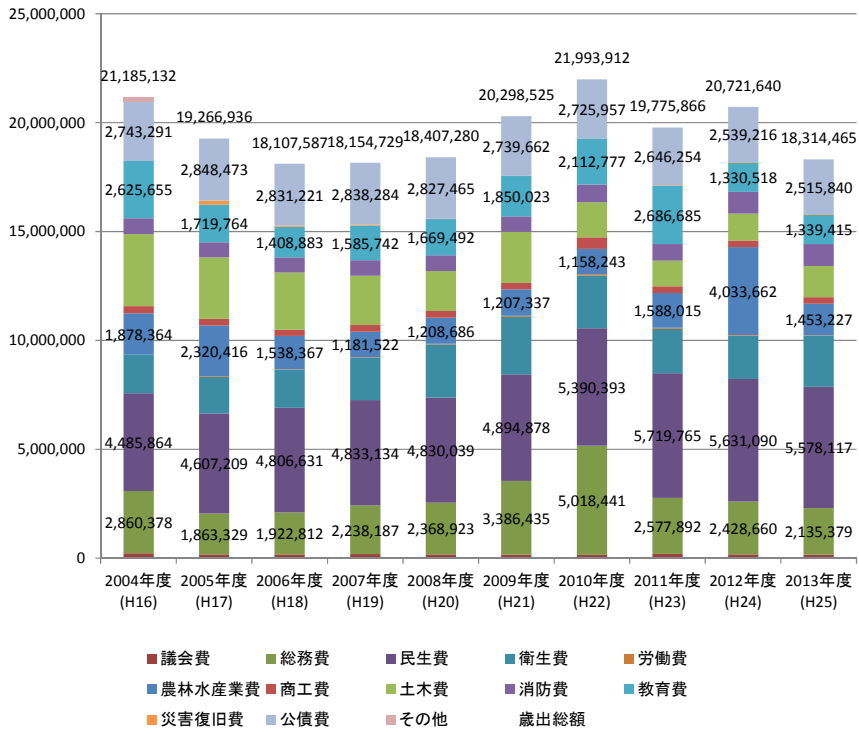
(7) 財政

八幡浜市の歳入歳出規模は、平成 22 年にピークとなっているが、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。