

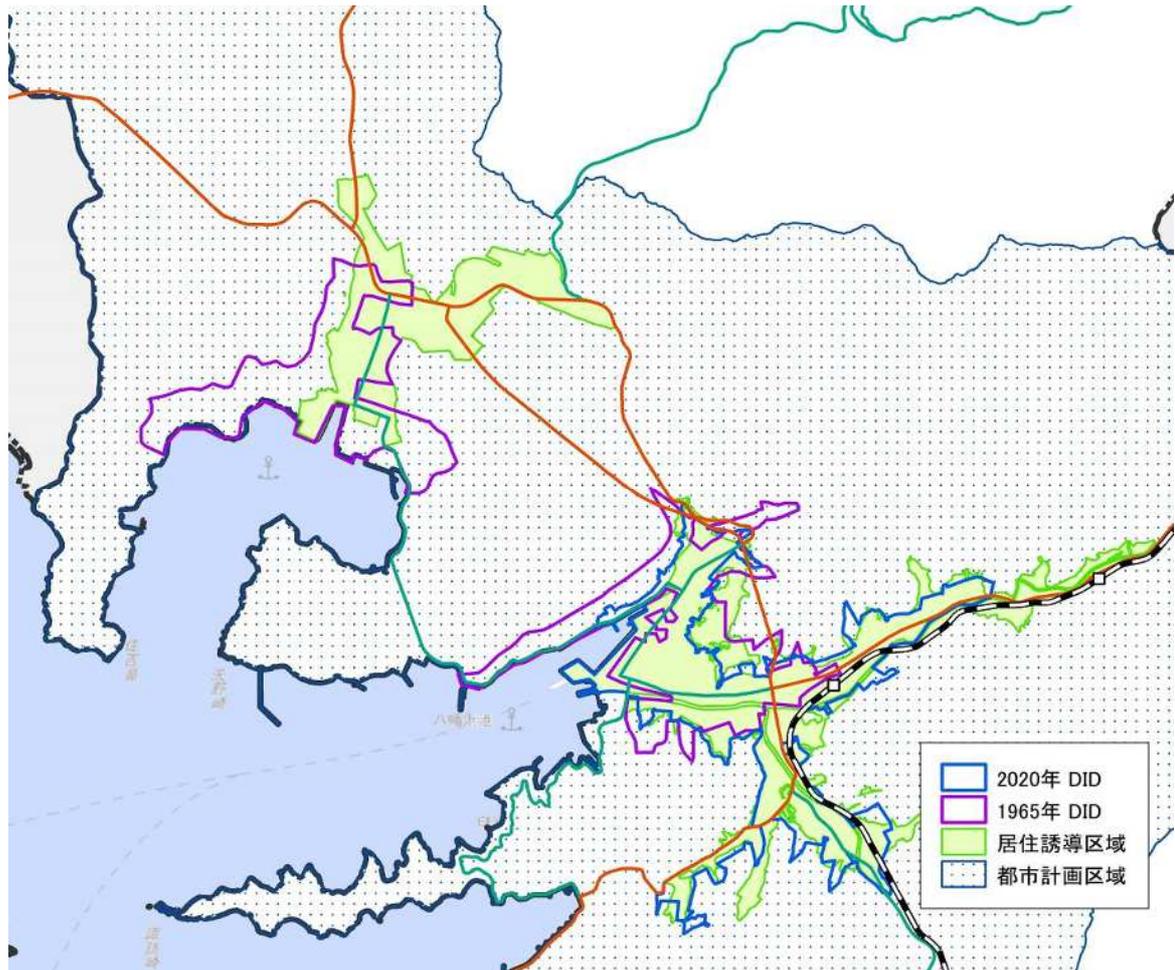
2. 現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題

2-1 都市の現状

(1) 人口・世帯数

① DID人口・区域の推移

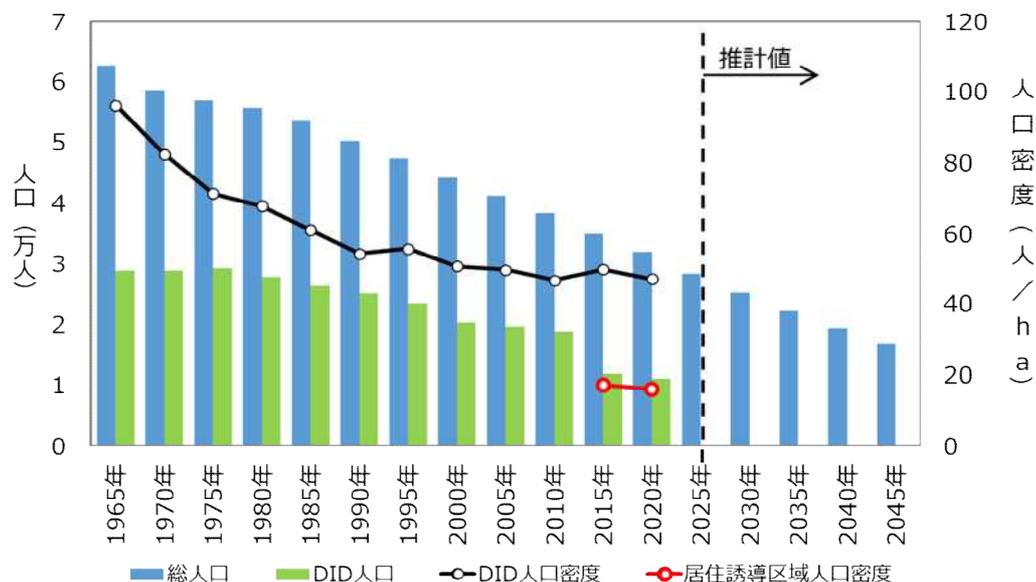
1965年のDID（人口集中地区）と最新の2020年のDIDを比較すると、人口は約4割に減ったが、面積は約7割に縮小している。総人口も同時期に約5割に減っている。



資料：国土数値情報

図 2-1 人口集中地区の区域図（1965年、2020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 に近付いている。それに伴い、居住誘導区域の人口密度もわずかに低下している。



資料：国勢調査(1965-1995)、八幡浜市統計書(2000-2020)、
国立社会保障・人口問題研究所(2015年国勢調査に基づく推計値)

図 2-2 総人口及び人口集中地区の人口・人口密度の推移

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。

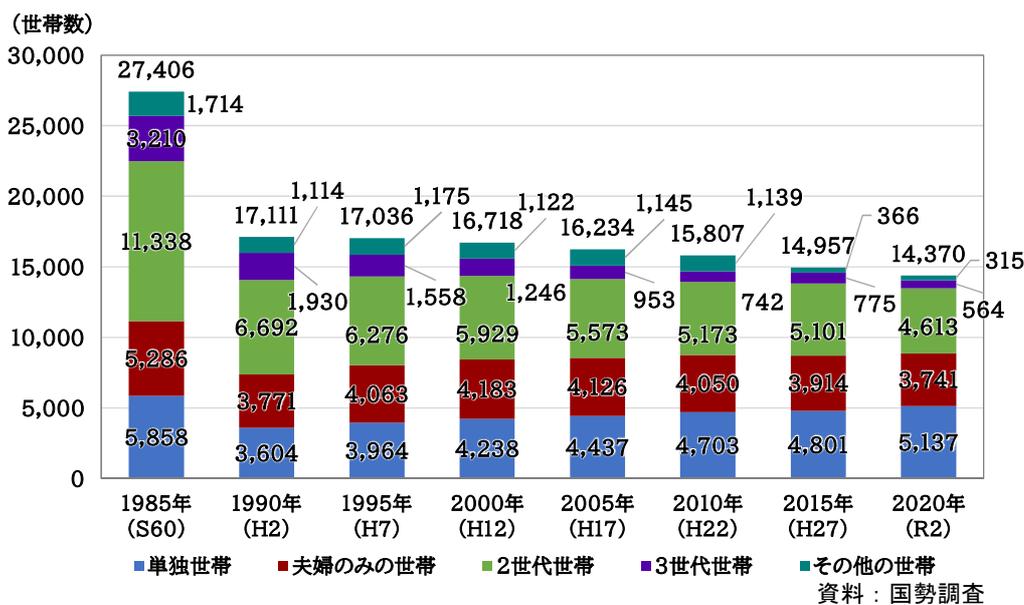
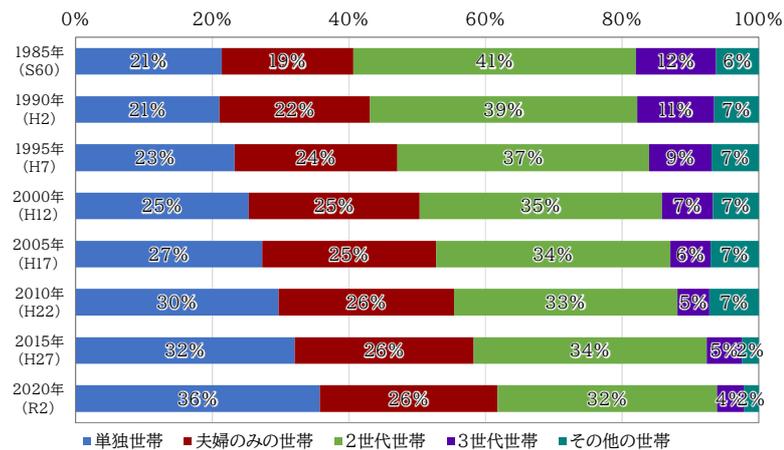
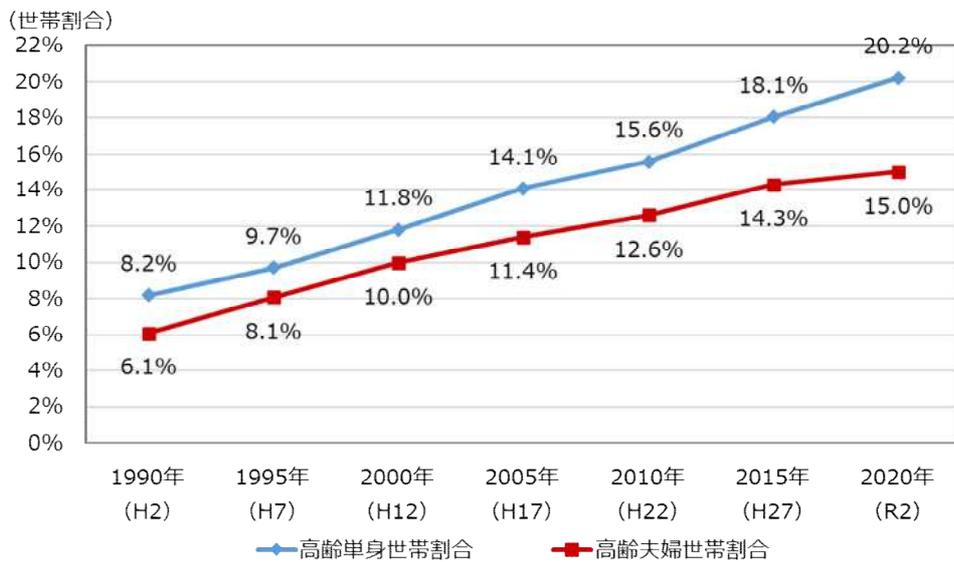


図 2-3 世帯の家族類型別一般世帯数の推移



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の世帯の割合

高齢者のみの単独世帯及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

2015年から2020年にかけて、八幡浜地区の居住誘導区域において人口減少と高齢化が顕著である一方、保内地区の居住誘導区域や市街地外縁部で人口が微増している。

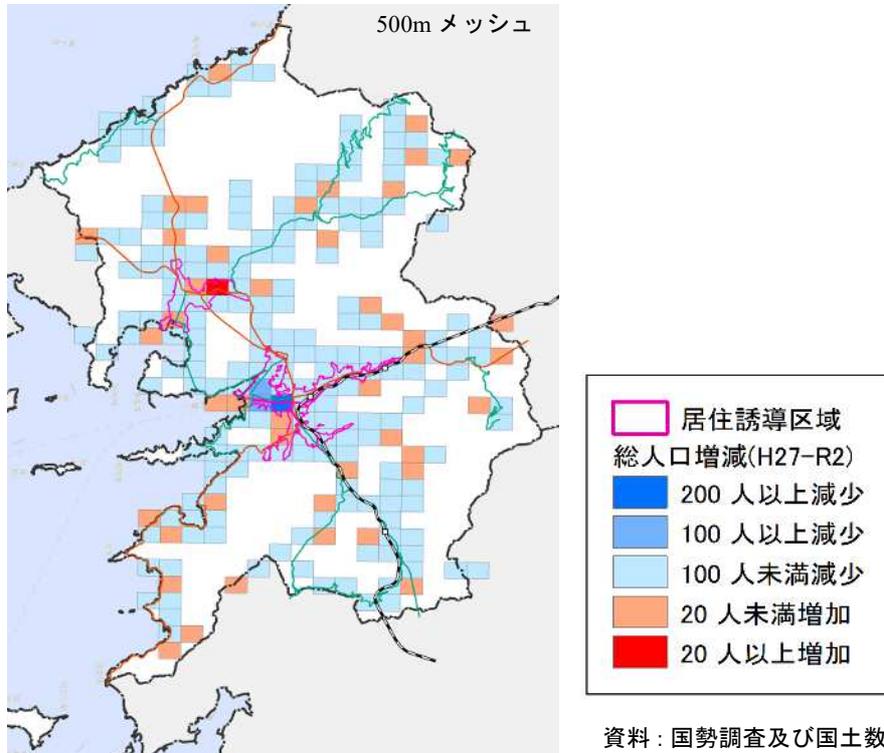


図 2-6 メッシュ人口増減の推計（2015年～2020年）

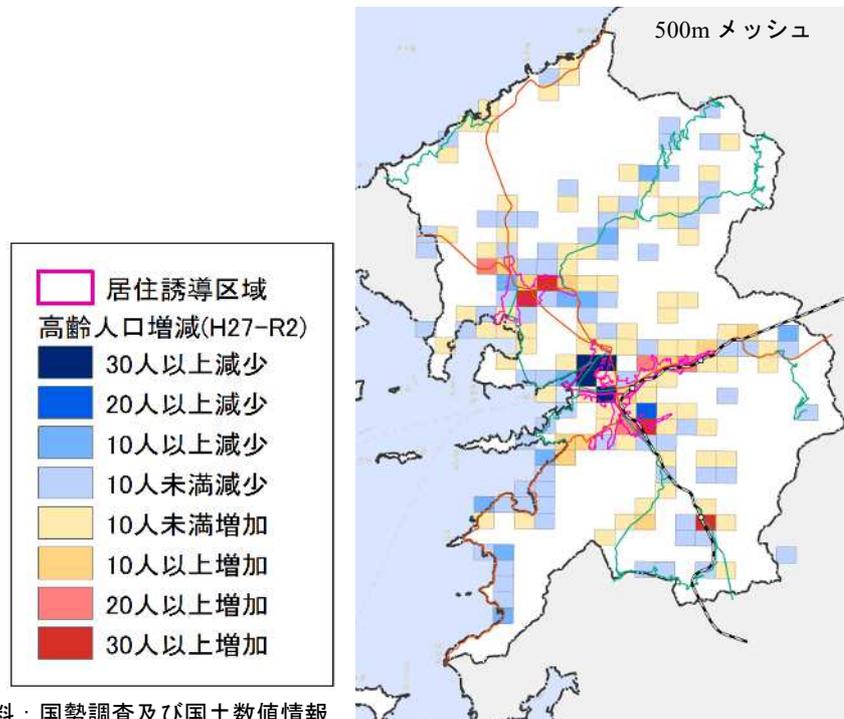
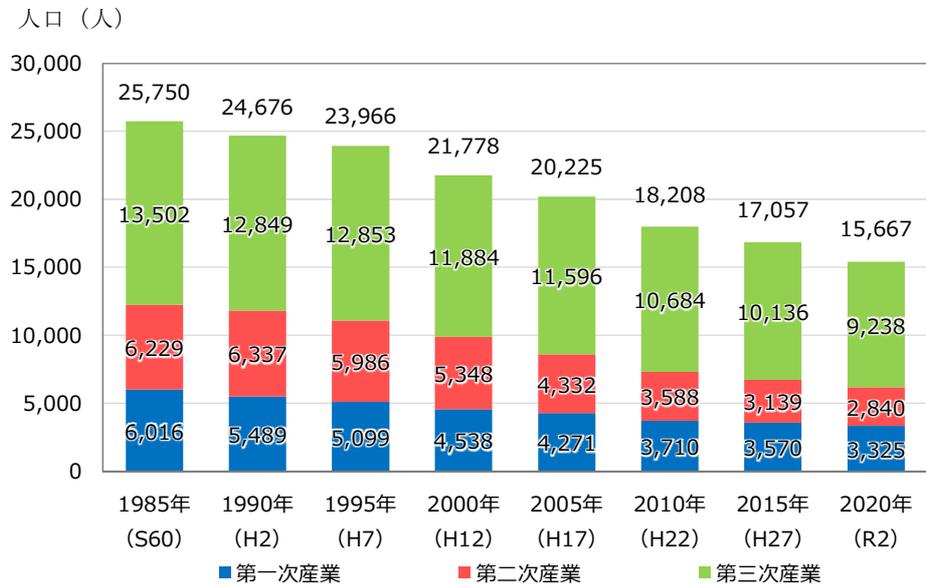


図 2-7 メッシュ高齢者人口増減の推計（2015年～2020年）

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。

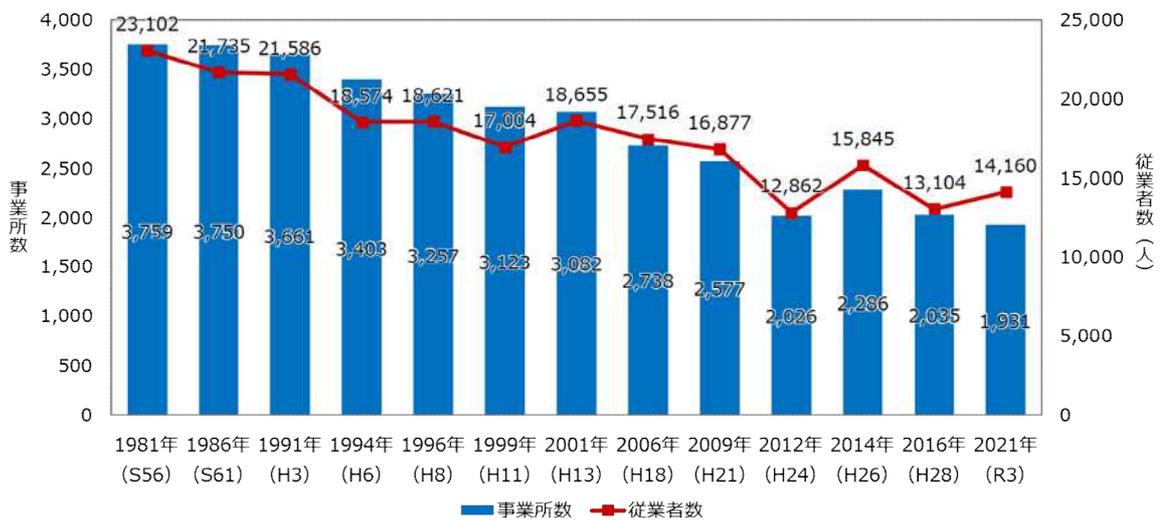
④産業別人口の推移

産業別就業人口は年々減少している。昭和60年から令和2年までの35年間に、全体では約40%減少しており、特に第二次産業の減少割合は約55%と最も大きい。事業所統計でも長期的にみると、事業所数・従業者数ともに年々減少傾向にある。



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。

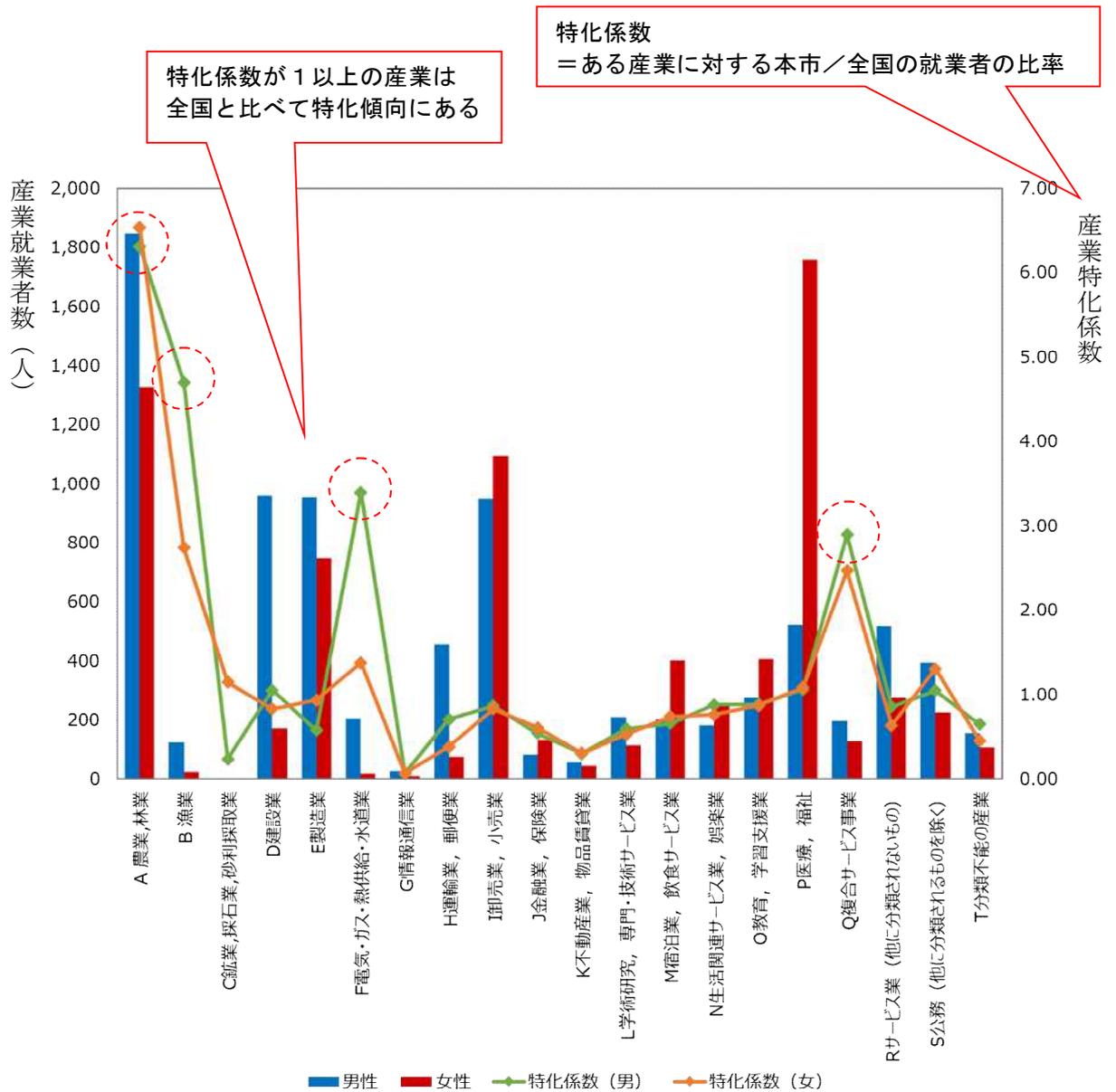


図 2-10 男女別産業人口の傾向 (2020年)

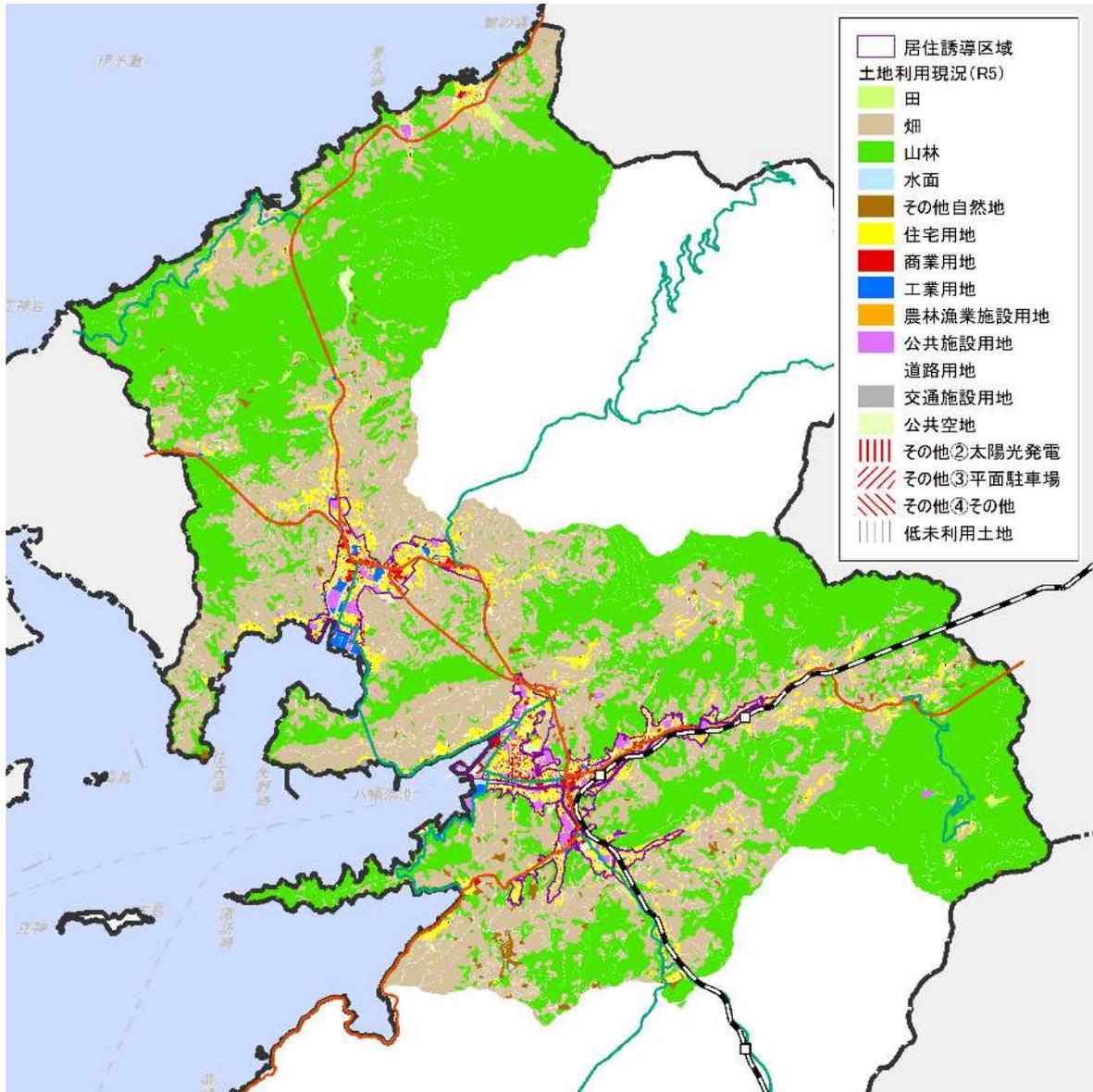
資料：国勢調査

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のが懸念される。

(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（2023年）

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 年から令和 3 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 45 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。

居住誘導区域の範囲においても、特に保内地区について、水田から建物用地への土地利用変遷がみられる。

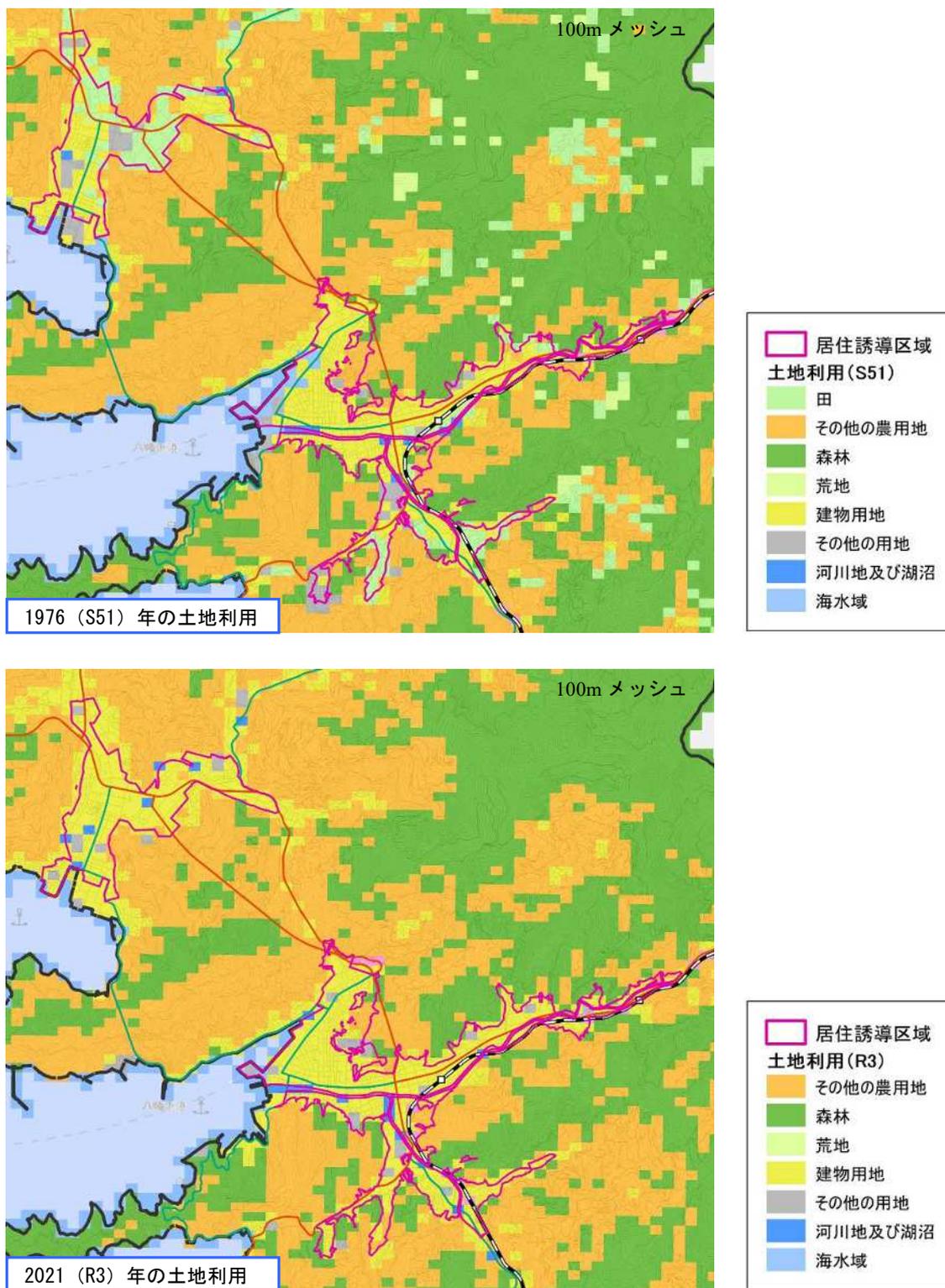
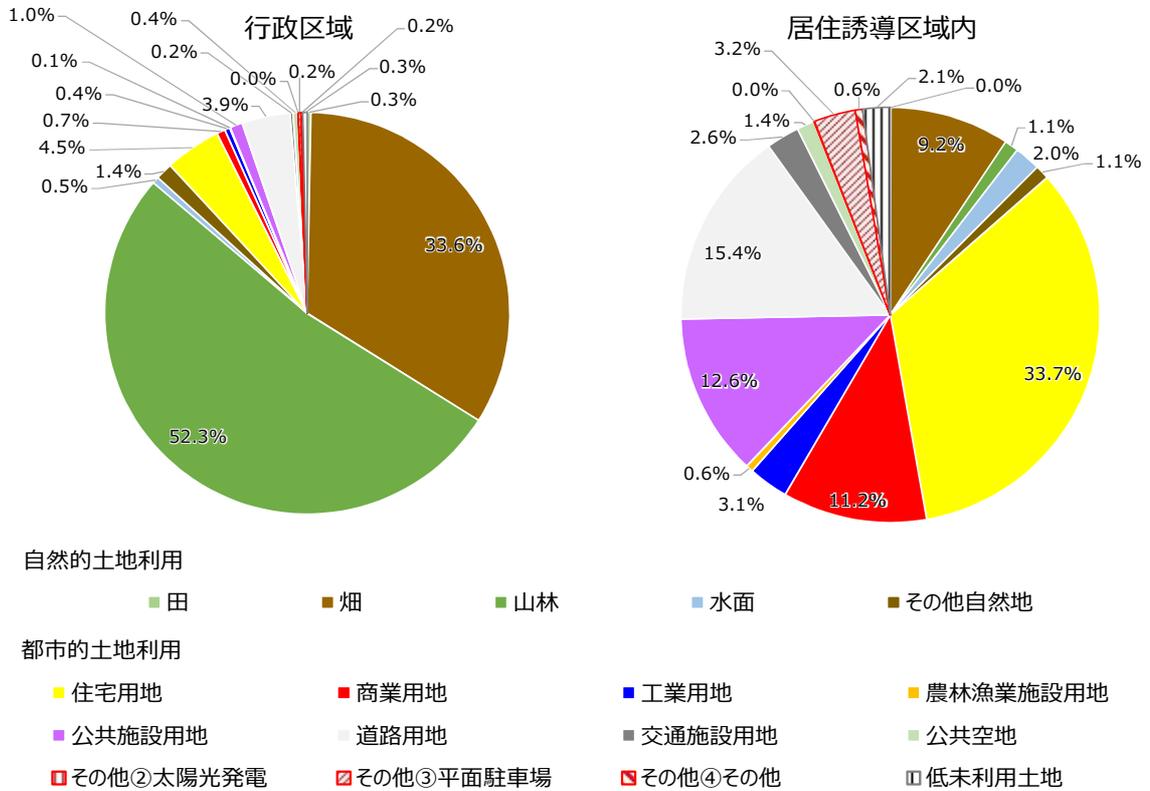


図 2-12 土地利用の動向

資料：国土数値情報

行政区域の約 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。居住誘導区域内では都市的土地利用は約 85%で、約 34%が住宅用地である。



資料：都市計画基礎調査(2023年)

図 2-13 令和5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開発行為等の発生状況

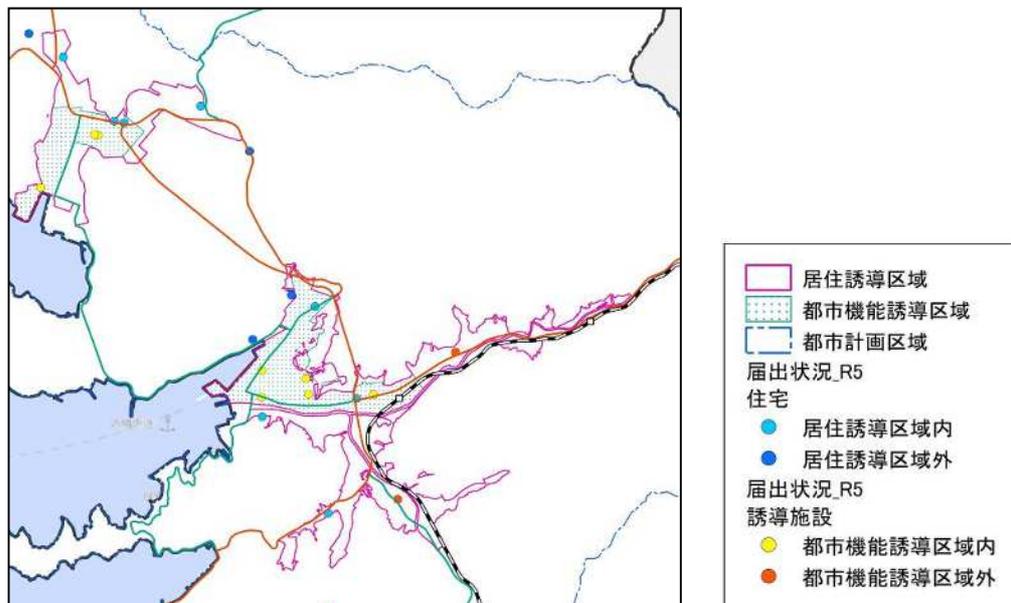
平成 29 年から令和 5 年にかけて、居住機能に関する開発行為等は居住誘導区域内で 15 件、居住誘導区域外で 4 件である。都市機能に関する開発行為等は都市機能誘導区域内で 8 件、都市機能誘導区域外で 2 件である。

表 2-1 開発行為等の状況一覧

種類	区域	用途	件数	受付年
住宅	居住誘導区域内	共同住宅 [※]	4件	H30
		共同住宅		H30
		共同住宅		R3
		共同住宅		R4
		寄宿舍 [※]	1件	R1
		長屋 [※]	10件	H29
		長屋		R1
		長屋		R1
		長屋		R2
		長屋		R2
	長屋	R2		
	居住誘導区域外	職員住宅	1件	R1
		長屋	3件	R2
		長屋		R2
長屋		R2		
誘導施設	都市機能誘導区域内	大規模小売店舗	2件	H29
		大規模小売店舗		H30
		地域交流センター	1件	R2
		美術館	1件	R1
		児童センター	1件	R2
		保育所	1件	R2
		幼稚園	2件	H30
		幼稚園		R1
	都市機能誘導区域外	大規模小売店舗	1件	R3
		保育所	1件	R1

※発生時点では居住誘導区域内に位置していたが、区域変更により現在、区域外に位置している住宅

資料：立地適正化計画届出一覧表(2023年)



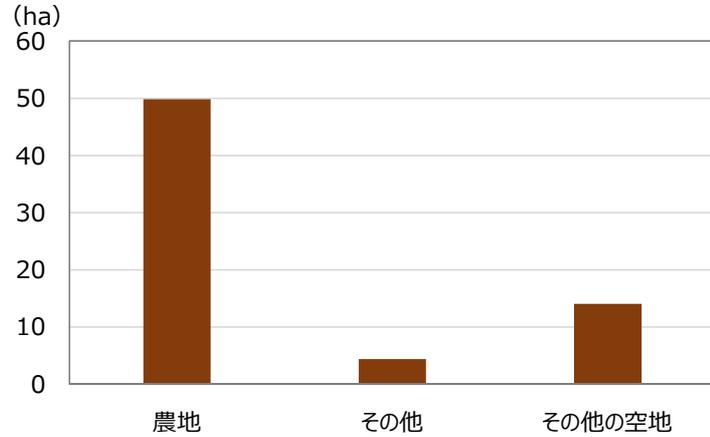
資料：立地適正化計画届出一覧表(2023年)

図 2-14 開発行為等の状況

居住誘導区域及び都市機能誘導区域ともに、区域内における開発行為等の件数が比較的多く、拡散の抑制がみられる。

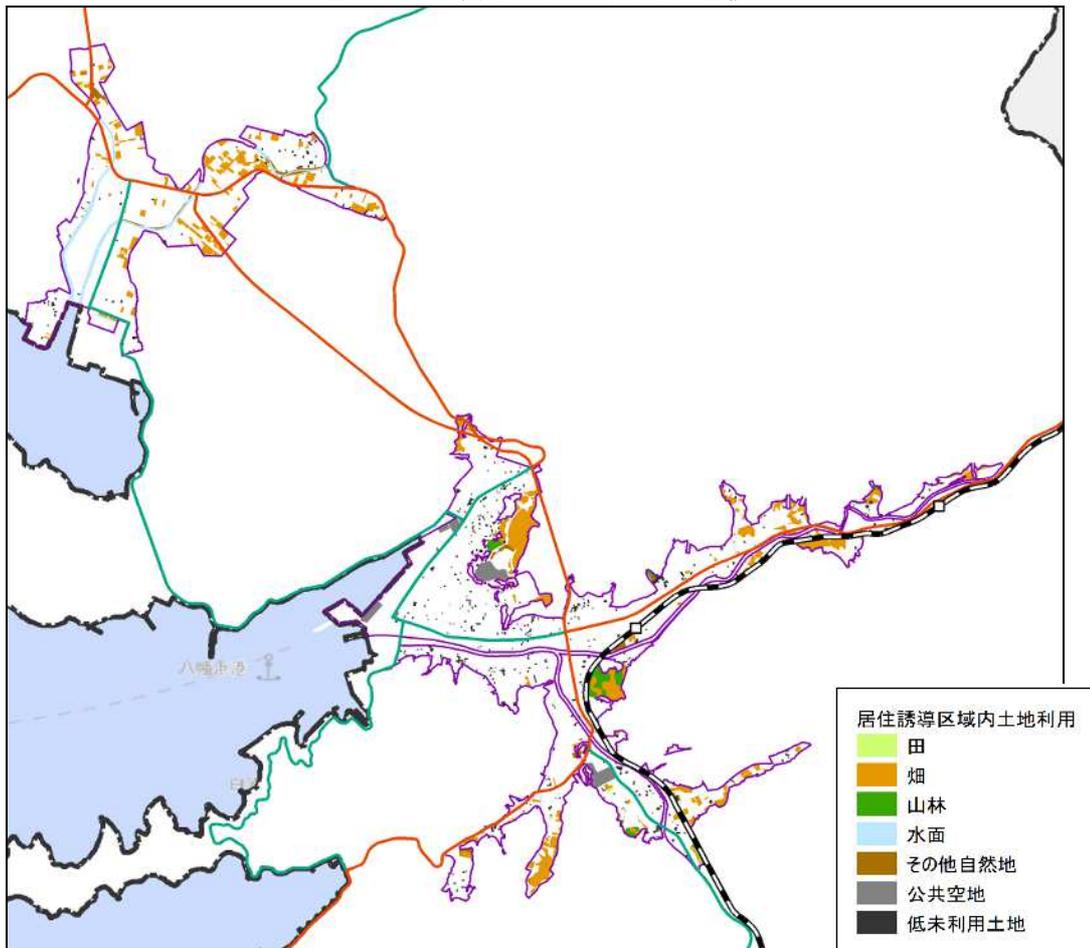
④未利用地の状況

都市内における未利用地の状況としては、居住誘導区域内にあっては、みかん畑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(2023年)

図 2-15 農地・低未利用地別面積



資料：都市計画基礎調査(2023年)

図 2-16 居住誘導区域内の未利用地の現況

居住誘導区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

八幡浜市における空き家の状況を見ると、八幡浜地区の居住誘導区域において、空き家の立地が目立っている。

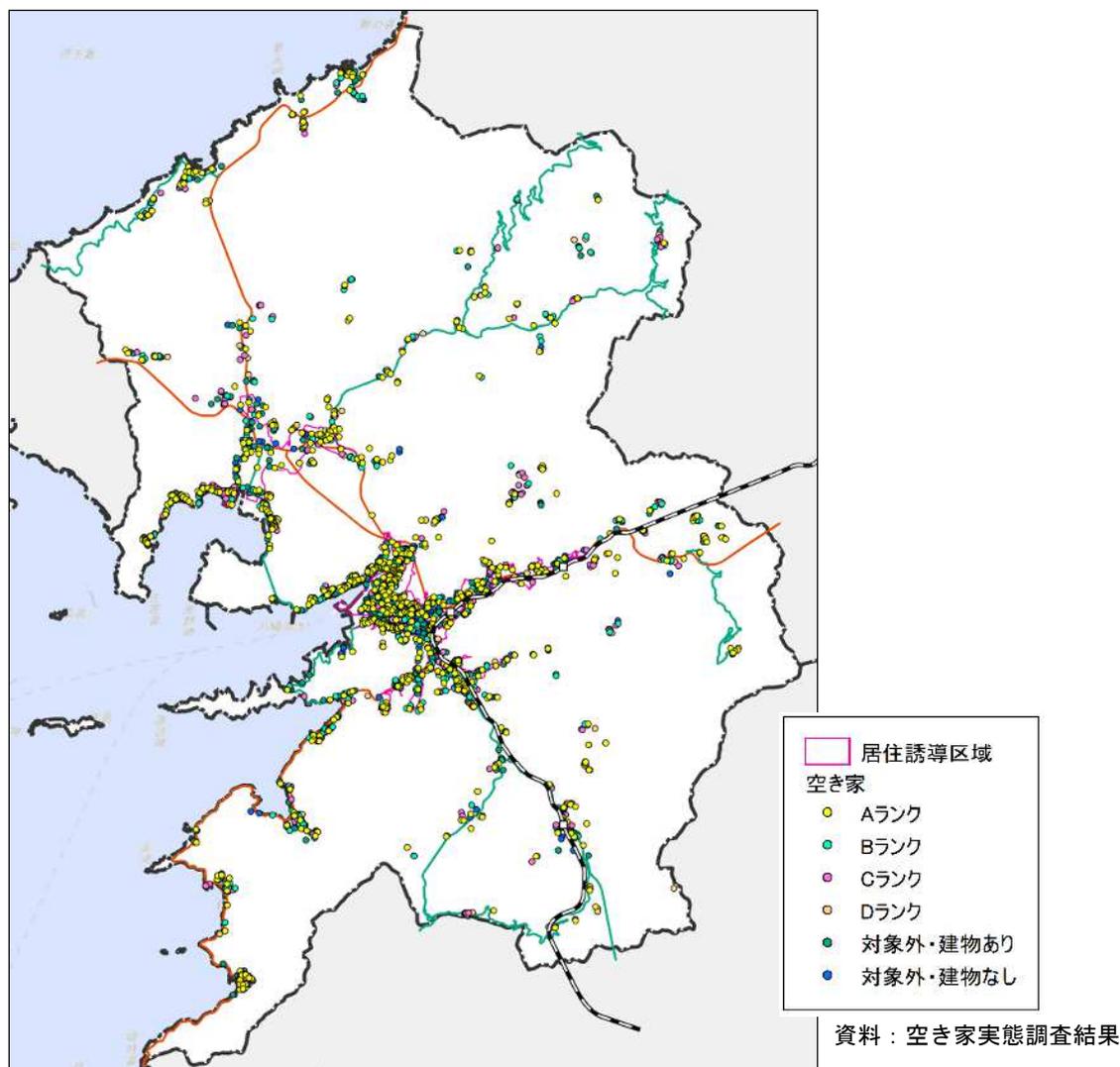


図 2-17 空き家の状況 (2021 年)

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。

特に、居住誘導区域において比較的危険性の低いAランクの空き家が多く存在しており、活用可能な空き家についてはその活用方法を検討し、空き家対策を推進していく必要がある。

(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。

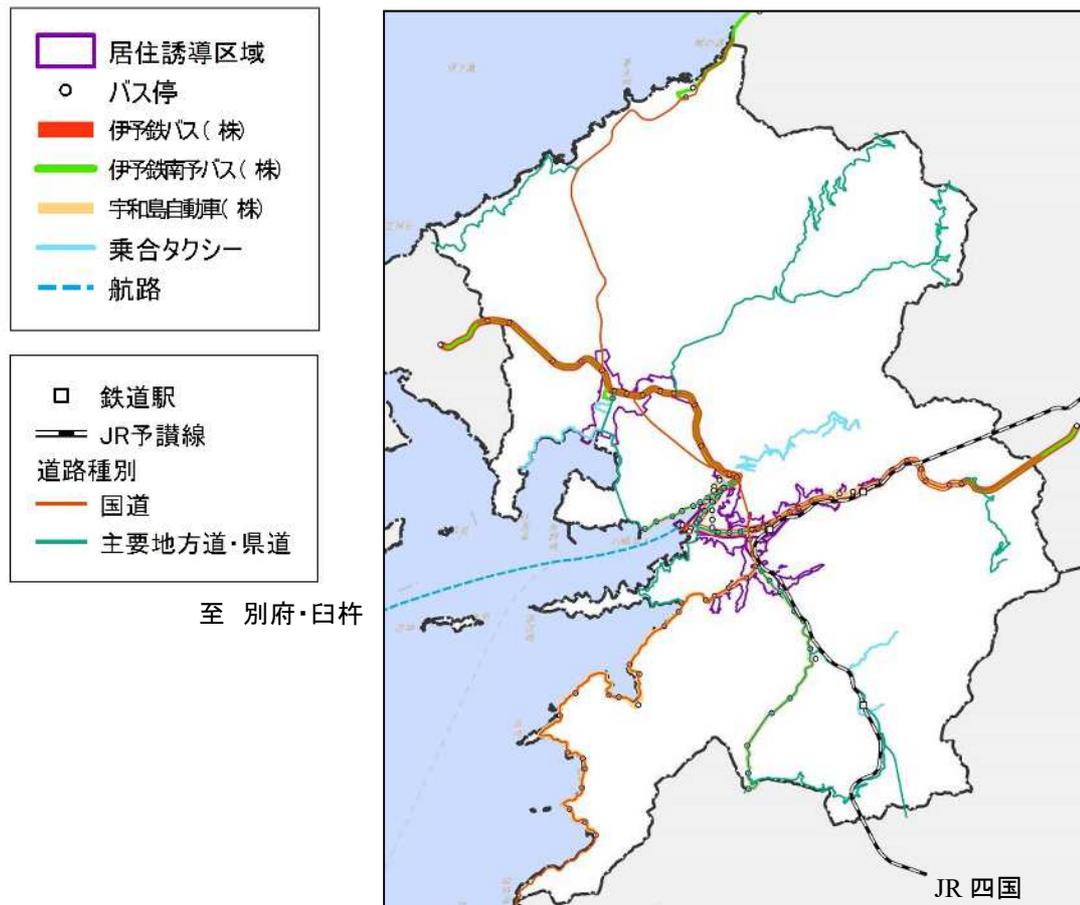
特急（下り）16本 （上り）16本
 普通（下り）松山方 到着13本 宇和島方 出発8本
 （上り）松山方 出発13本 宇和島方 到着8本

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7往復、合計13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2～5日各5便運行）。

そのほか、離島航路及びタクシーがある。



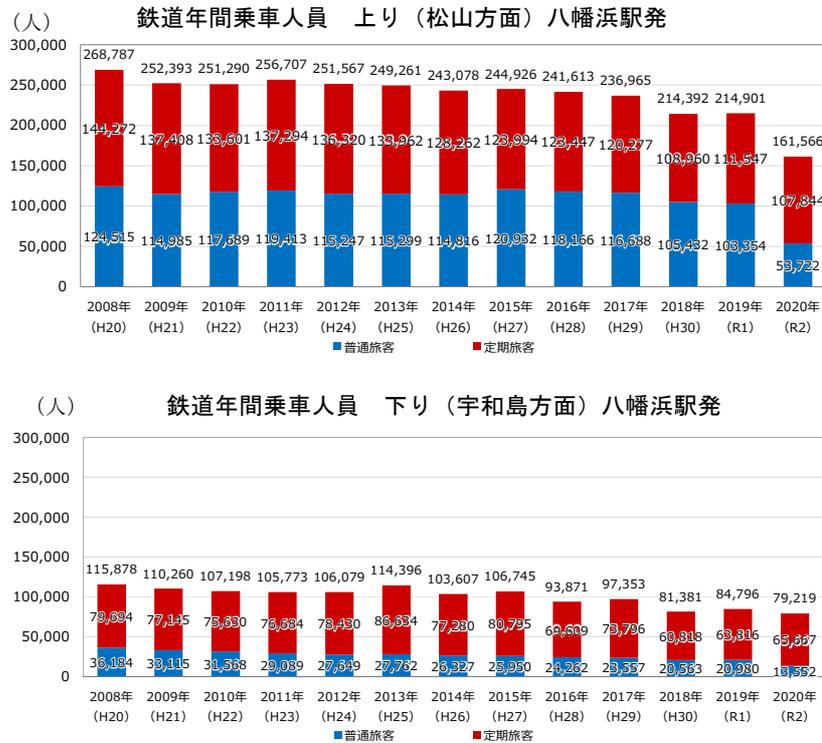
資料：国土数値情報

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 20 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。



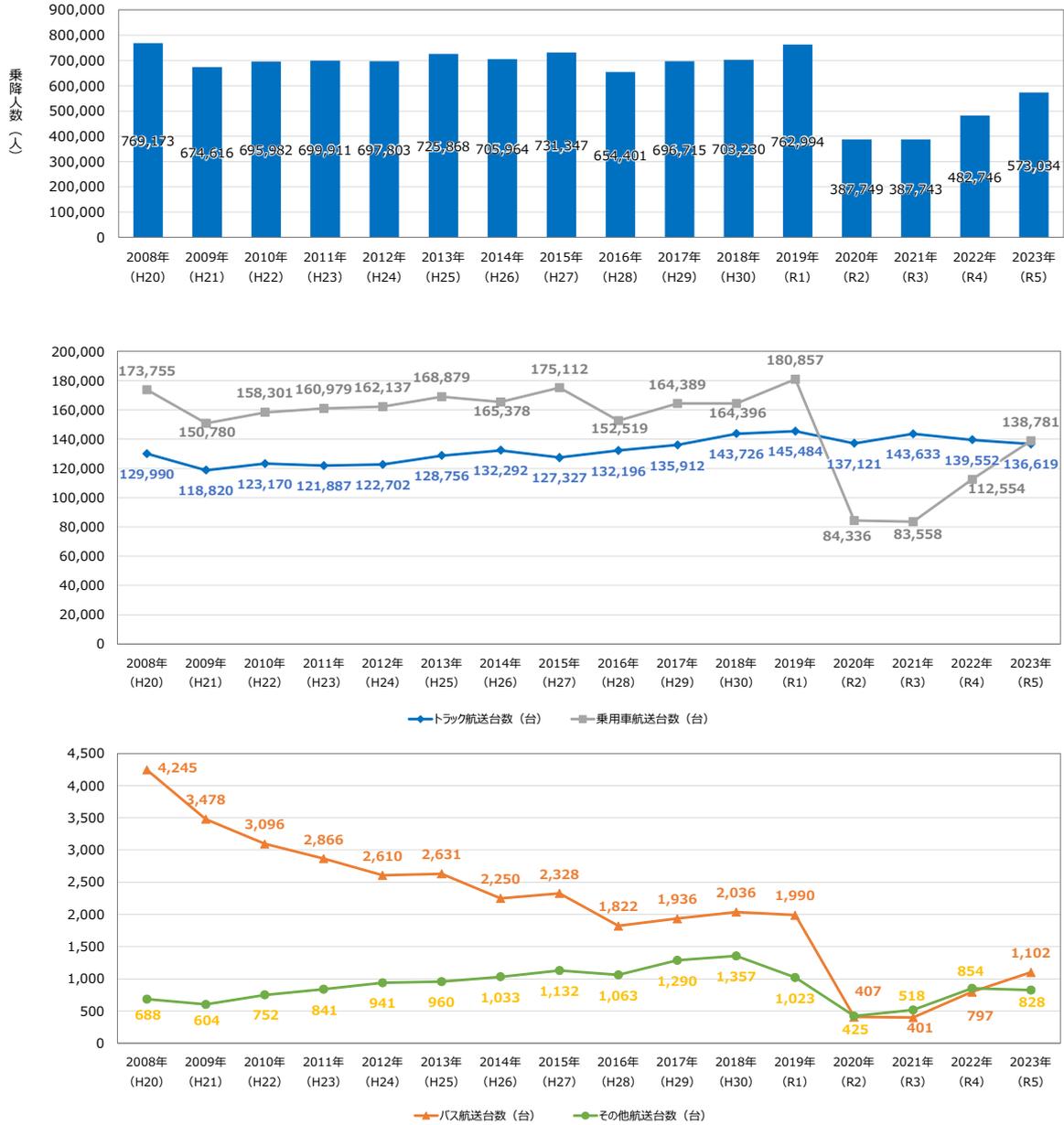
資料：愛媛県統計書

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

八幡浜港と別府港及び臼杵港を結ぶ航路の乗降人数及び乗用車やバス等の航送台数は、令和2年に新型コロナウイルスの影響で急激に減少しているが、令和5年に新型コロナウイルスが5類に移行されたことから、回復傾向にある。トラックの航送台数は、新型コロナウイルスの大きな影響は見られず、横ばいで推移している。



資料：八幡浜市水産港湾課

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、乗用車及びトラックの航送台数は平成30年まで堅調に推移し、新型コロナウイルスの影響で激減した乗降人数も令和5年には回復傾向にある。

(4) 経済活動

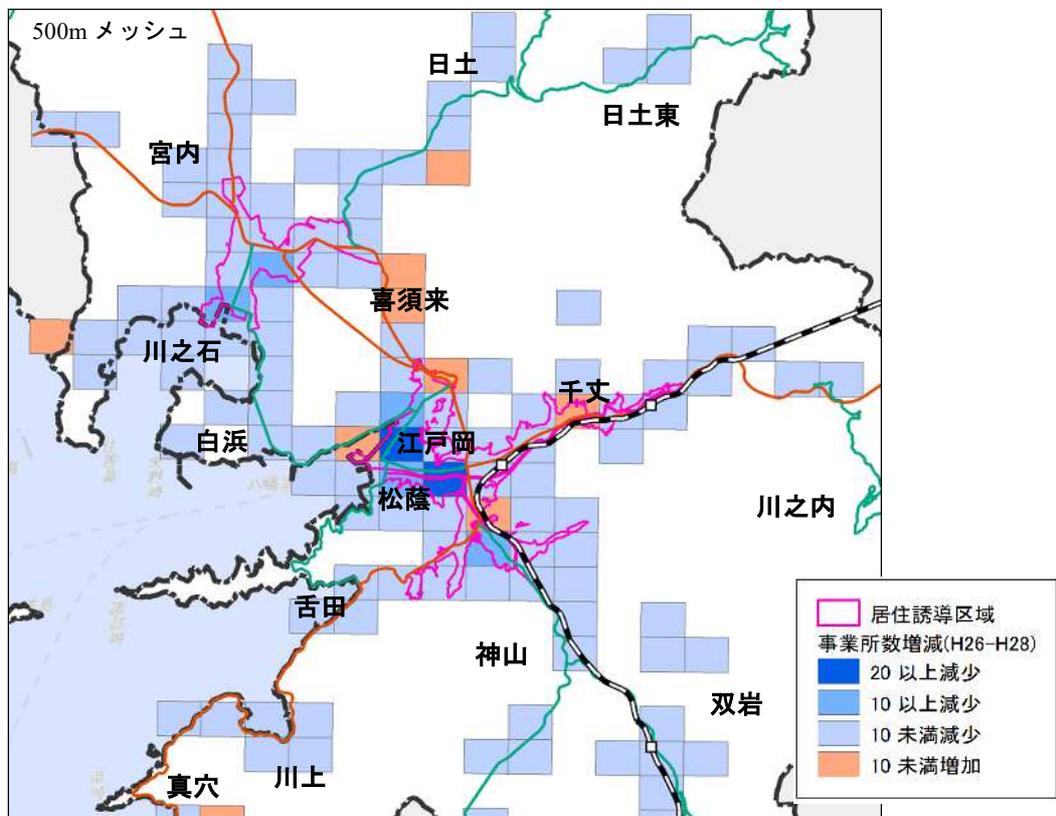
①事業所の分布状況

事業所・企業統計調査及び経済センサスによる平成14年から26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、八幡浜地区の居住誘導区域(江戸岡地区や松蔭地区)における減少が目立つほか、八幡浜地区の居住誘導区域(神山地区)や保内地区の居住誘導区域(川之石地区)でも減少がみられる。一方、八幡浜地区の居住誘導区域(千丈地区)及び居住誘導区域外(喜須来地区や日土地区)等での増加が目立っている。

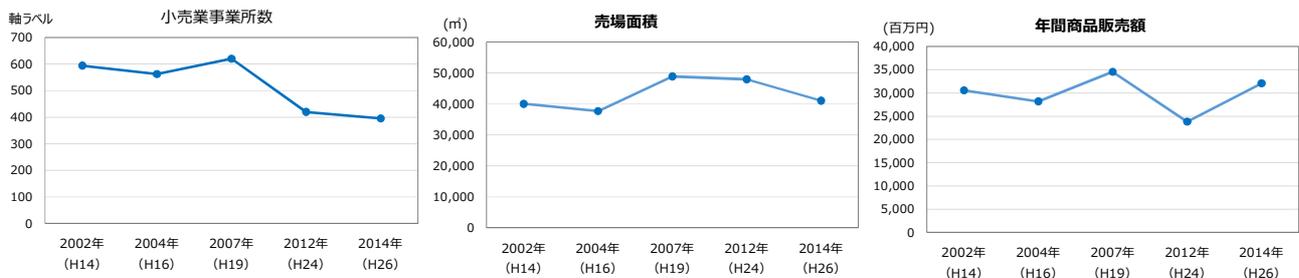
グラフは商業統計による経年的な小売業の指標の推移を示している。

小売事業所数の近年の落ち込みがみられ、売り場面積もやや減少傾向である。また、商品販売額は上昇傾向であり、床効率は回復傾向にある。



資料：経済センサス及び国土数値情報

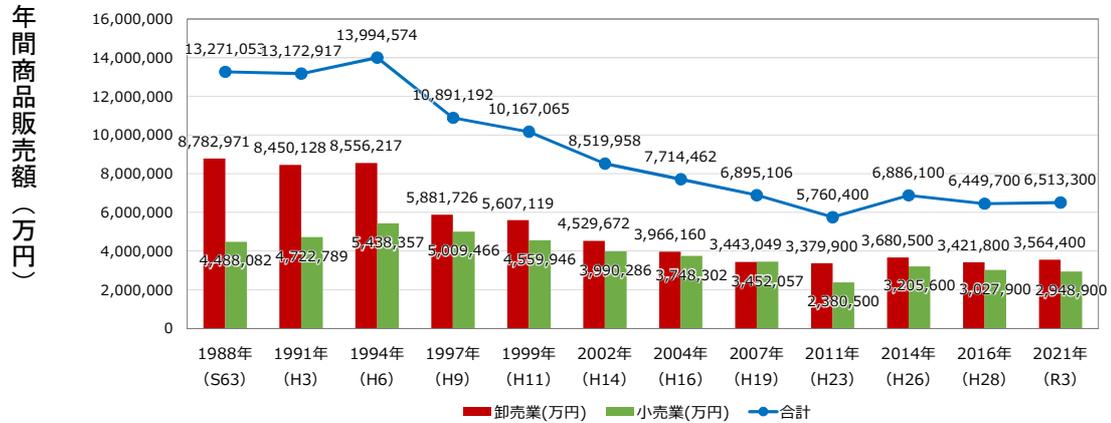
図 2-21 メッシュ事業所数増減 (H26→H28)



中心市街地における小売店舗の閉店がうかがわれる。売り場面積が減少する中で商品販売額は上昇しており、床効率は回復傾向にある。

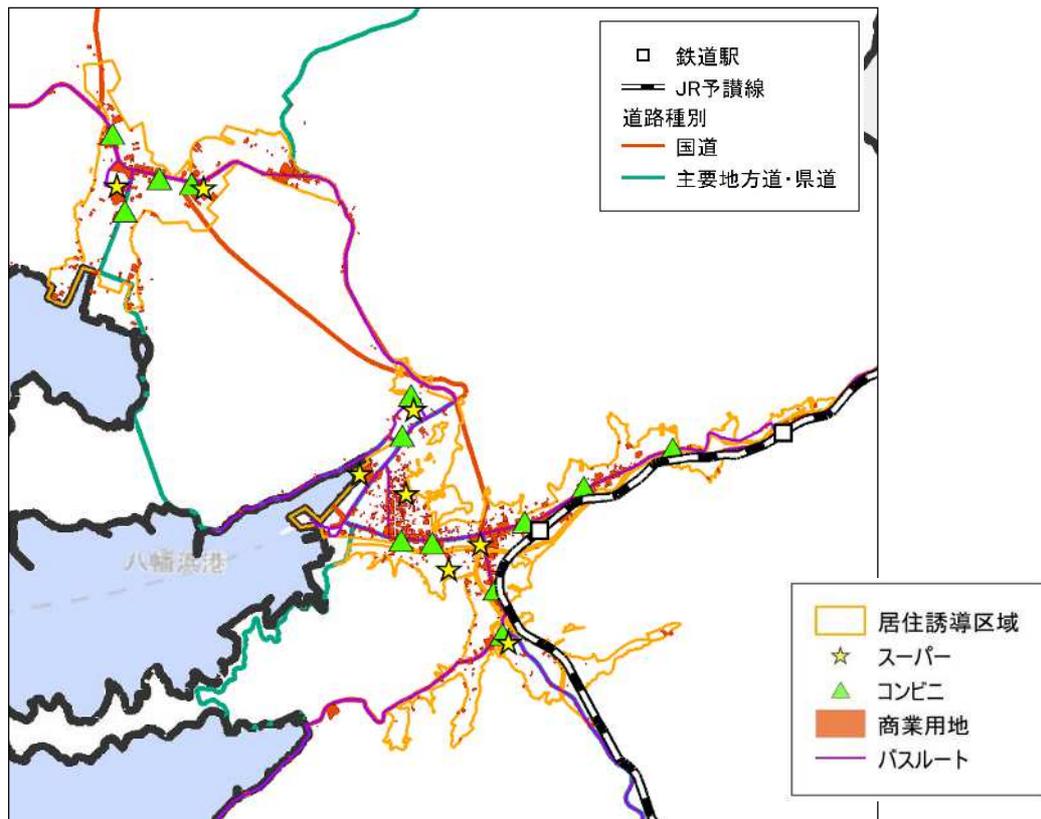
②商業の推移及び施設の分布

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



資料：都市計画基礎調査（2023年）、iタウンページ

図 2-23 商業系施設の分布

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。

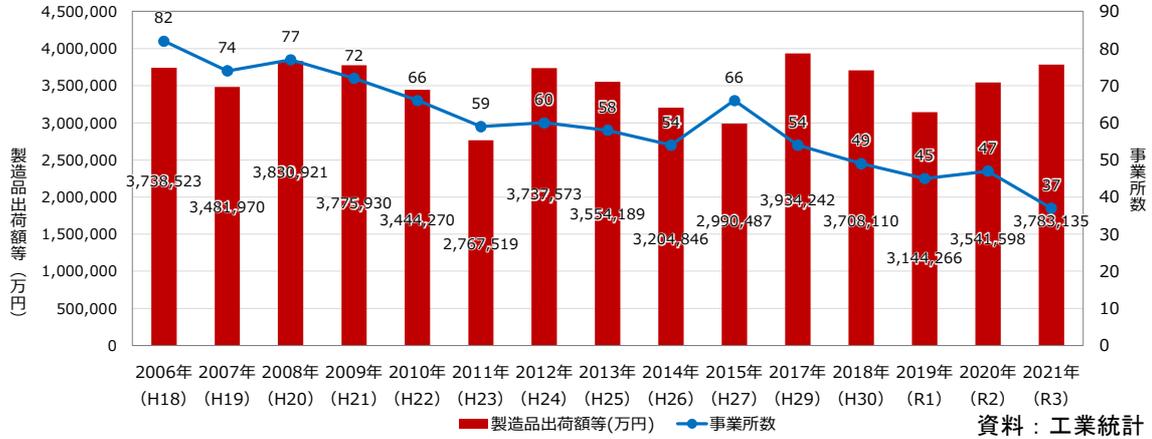


図 2-24 製造品出荷額等の推移

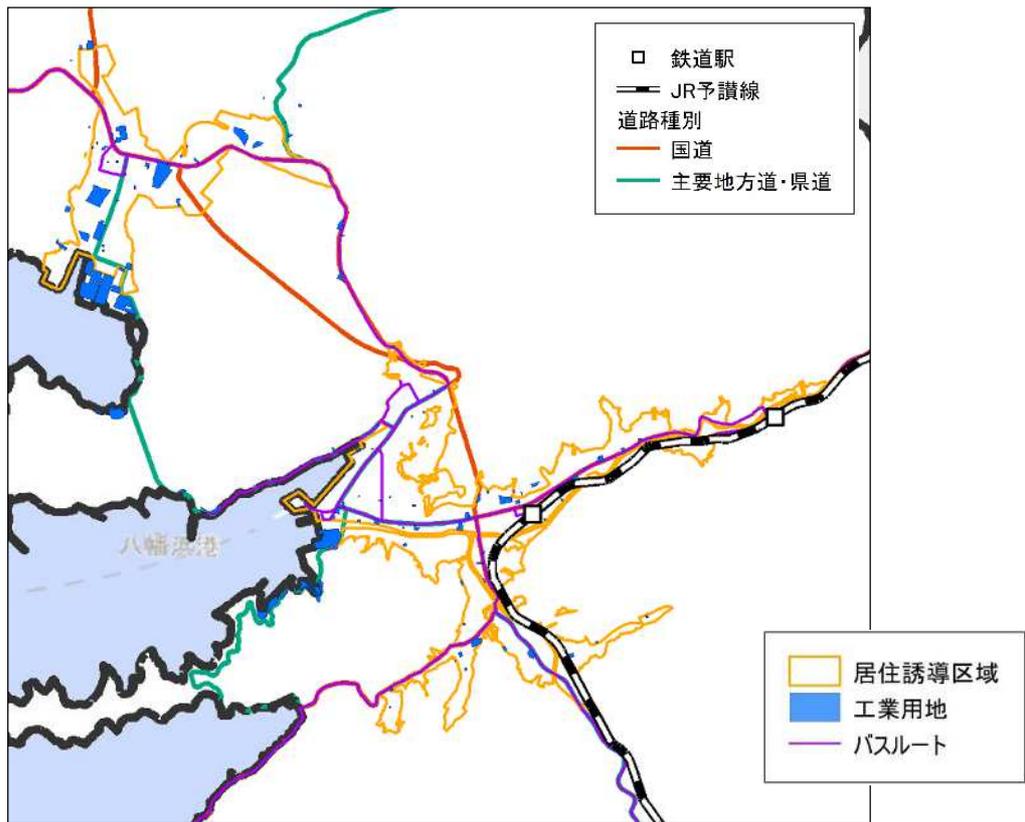
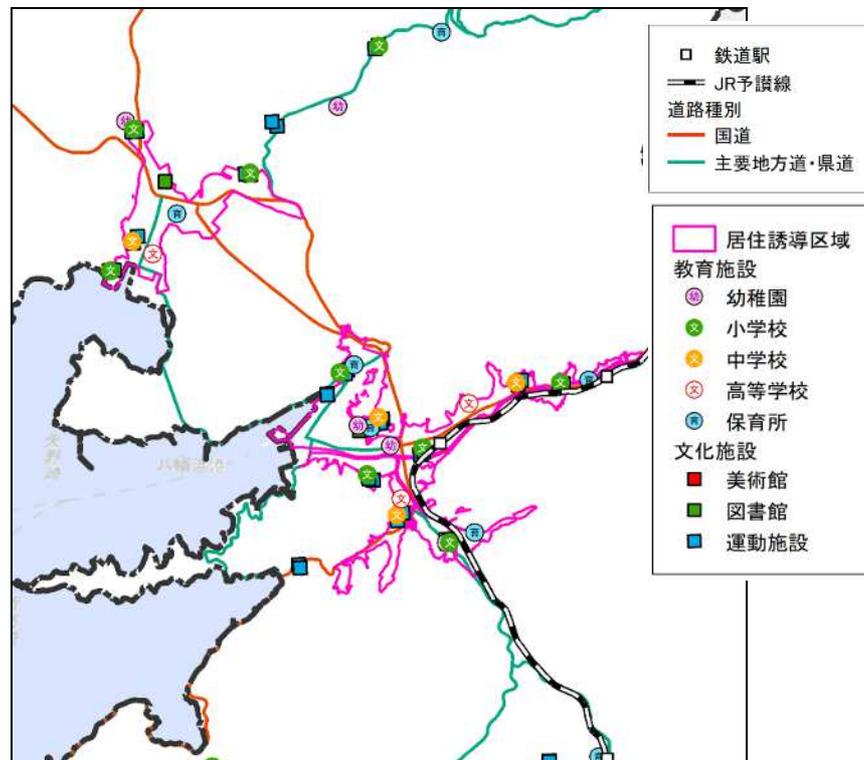


図 2-25 工業系施設の分布

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。

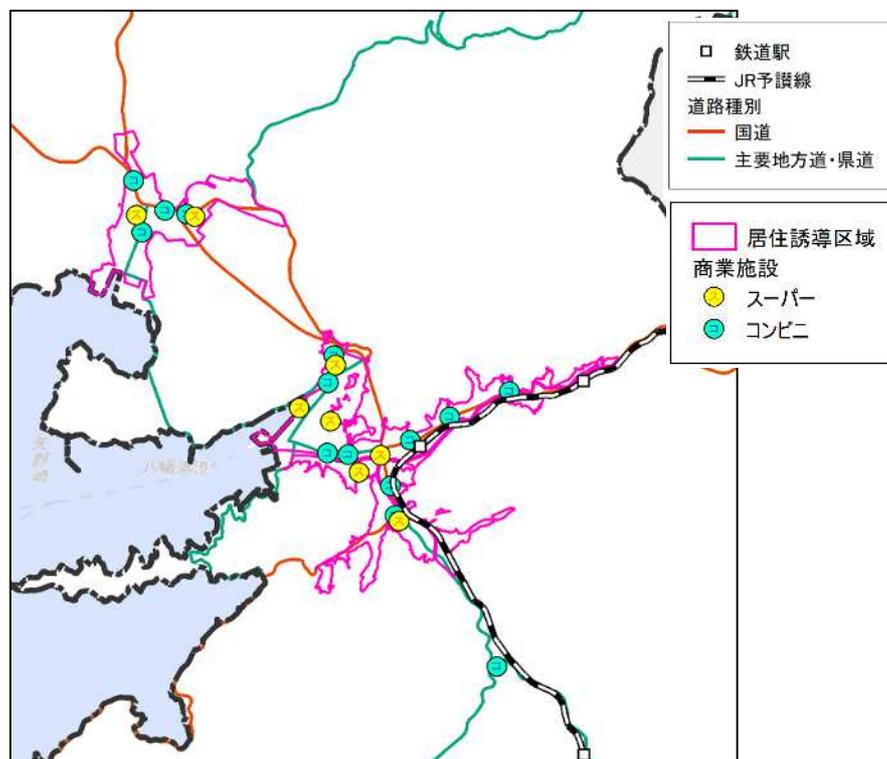
④施設の配置

教育系施設は居住誘導区域を中心に、山間部の日土地区にも立地している。小売商業施設は居住誘導区域内を中心として、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居住誘導区域内に多数分布し、高齢者福祉施設をはじめ福祉系施設は居住誘導区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。

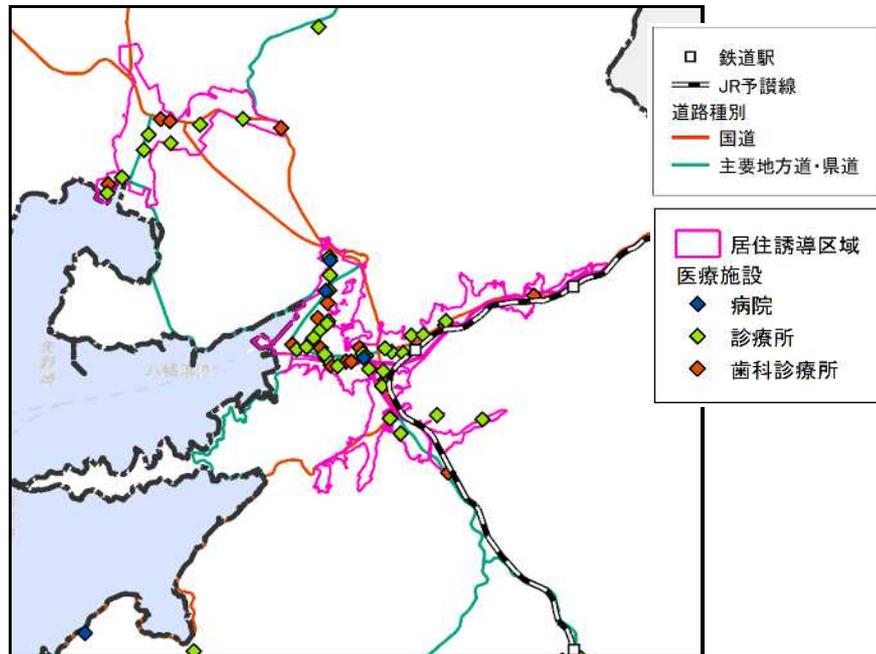
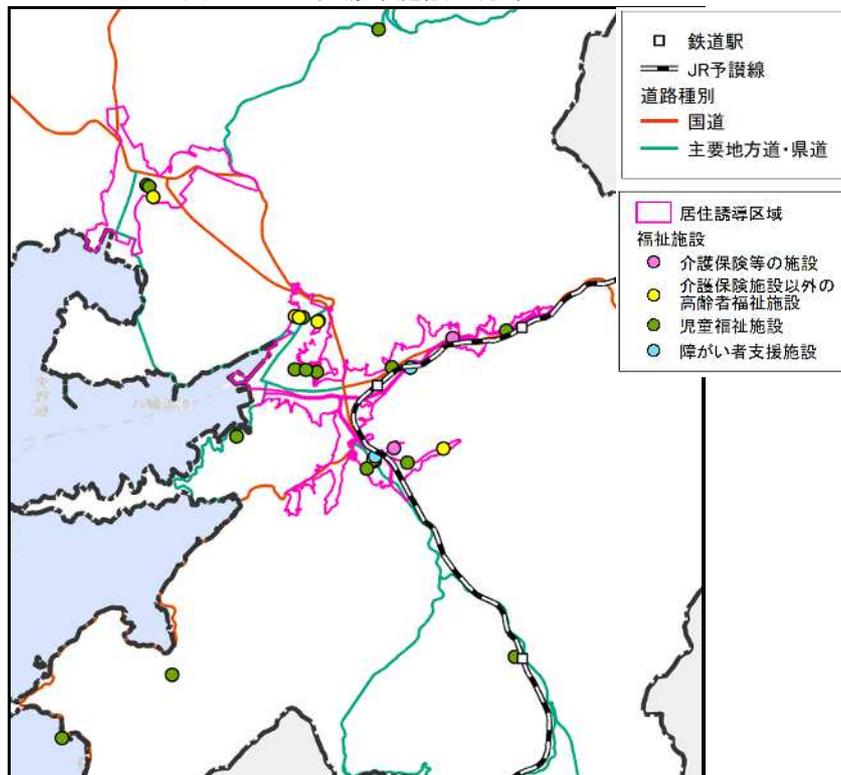


図 2-28 医療系施設の分布



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

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及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、居住誘導区域及びその近傍に位置するものを次に示す。



資料：八幡浜市役所ホームページ

図 2-30 地域資源の分布

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シ性を高めることが望ましい。

(5) 地価

市内の公示地価及び基準地価は、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		2015年 (H27)	2023年 (R5)	価格差	変動率
中心市街地	○	○		○		(H21まで)《標準地 八幡浜5-1》八幡浜市宇矢野町21番1 (H22以降)《標準地 八幡浜5-1》八幡浜市宇川通1469番33	67,800	52,500	-15,300	-23%
商業地	○	○		○		(H13まで)《基準地 八幡浜5-1》八幡浜市字中深1200番3 (H14-R3)《基準地 八幡浜5-1》八幡浜市字中深1215番1外3筆 (R4以降)《基準地 八幡浜5-1》八幡浜市中深1215番1	94,600	82,200	-12,400	-13%
商業地	○	○		○		(H16まで)《基準地 八幡浜5-2》八幡浜市字白浜1536番56 (H17-R3)《基準地 八幡浜5-2》八幡浜市字沖新田1525番3 (R4以降)《基準地 八幡浜5-2》八幡浜市大黒町1525番3	80,200	64,800	-15,400	-
商業地	○	○		○		(H30まで)《標準地 八幡浜5-3》八幡浜市保内町川之石3番耕地16番2 (H31-R2まで)《標準地 八幡浜5-3》八幡浜市字北浜1590番9 (R3以降)《標準地 八幡浜5-3》八幡浜市朝潮橋1590番9	-	81,700	-	-
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	81,400	63,700	-17,700	-22%
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	58,200	45,100	-13,100	-23%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-1》八幡浜市古町2丁目651番4	70,500	57,800	-12,700	-18%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-1》八幡浜市宇吉井前1052番1	63,900	53,200	-10,700	-17%
住宅地			○			(H17まで)《標準地 八幡浜-2》八幡浜市大字大平1番耕地774番4 (H18-R2)《標準地 八幡浜-2》八幡浜市保内町川之石5番耕地40番1 (R3以降)《標準地 八幡浜-2》八幡浜市保内町川之石5番耕地45番1	23,100	18,400	-4,700	-20%
住宅地	○	○		○		《基準地 八幡浜-2》八幡浜市五反田1番耕地620番9	50,000	40,300	-9,700	-19%
住宅地	○	○		○		《標準地 八幡浜-3》八幡浜市松柏丙560番1	64,500	53,500	-11,000	-17%
住宅地			○			《基準地 八幡浜-3》八幡浜市台田1195番	39,000	29,400	-9,600	-25%
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	52,900	41,800	-11,100	-21%
住宅地	○	○		○		(H22まで)《基準地 八幡浜-4》八幡浜市向ノタ2245番1 (H23-R1)《基準地 八幡浜-4》八幡浜市向灘2270番3 (R2以降)《基準地 八幡浜-4》八幡浜市大平1番耕地651番1	40,300	47,100	6,800	17%
住宅地		○				(H11まで)《標準地 八幡浜-5》八幡浜市大字五反田1番耕地620番9 (H12以降)《標準地 八幡浜-5》八幡浜市保内町宮内1番耕地558番4	52,100	45,700	-6,400	-12%
住宅地		○		○		《基準地 八幡浜-6》八幡浜市保内町喜木1番耕地167番7	56,900	46,900	-10,000	-18%
住宅地			○			《基準地 八幡浜-7》八幡浜市保内町磯崎1499番3	10,000	8,300	-1,700	-17%
住宅地	○	○		○		《基準地 八幡浜-8》八幡浜市広瀬1-4-8	-	59,500	-	-

資料：不動産情報ライブラリ（国土交通省）

H9を1.0とした指数

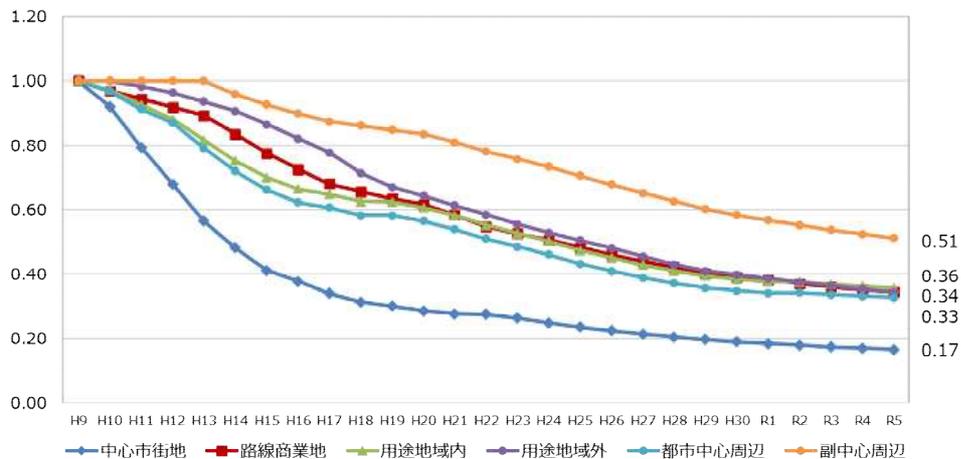


図 2-31 区域別の地価の推移

注) H9～R5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、住宅地の「標準地 八幡浜-2」はH18年の地点変更で地価に大きく変動が生じているため対象外)

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

①居住誘導区域設定方針

八幡浜市は、国の方針に基づき、レッドゾーンを居住誘導区域に定めないものとしている。イエローゾーン等における具体的な取組みについては「7-5 具体的な取組み」に整理している。

表 2-3 主なレッドゾーン・イエローゾーンと居住誘導区域との関係

区域			居住誘導区域の指定		
			国の方針	市の居住誘導区域における有無	市の方針
レッドゾーン 住宅等の建築や開発行為等の規制あり	災害危険区域	建築基準法	定めない	無	—
	地すべり防止区域	地すべり等防止法		有	定めない
	急傾斜地崩壊危険区域	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律		有	
	土砂災害特別警戒区域	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		有	
	浸水被害防止区域	特定都市河川浸水被害対策法		無	—
	津波災害特別警戒区域	津波防災地域づくりに関する法律	原則として含まないこととすべき	無	—
イエローゾーン 建築や開発行為等の規制はなく、区域内の警戒避難体制の整備等を求めている	浸水想定区域	水防法	総合的に勘案し、適切で無いと判断される場合は、原則として含まないこととすべき	有	災害リスクの回避・低減の具体的な取組みを実施した上で、含める
	土砂災害警戒区域	土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		有	
	津波災害警戒区域	津波防災地域づくりに関する法律		有	
	津波浸水想定(区域)	津波防災地域づくりに関する法律		有	
	都市浸水想定(区域)	特定都市河川浸水被害対策法		無	—

参考:立地適正化計画の手引き【基本編】(令和6年4月改訂)

②ハザード区域

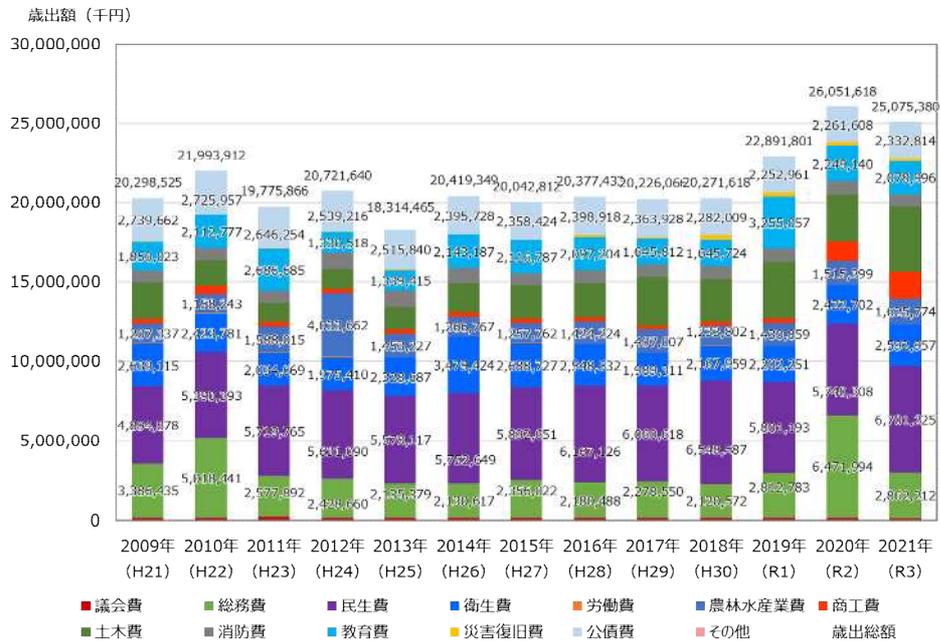
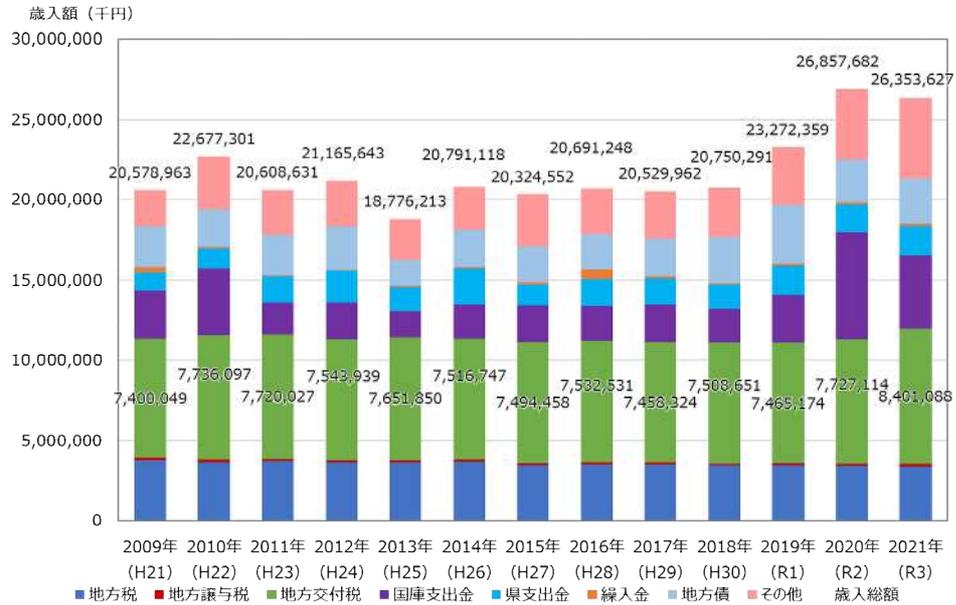
八幡浜市は、市全体が南海トラフ地震防災対策特別強化地域、中心市街地の大部分が津波災害警戒区域に指定されており、避難路・避難地の整備を推進している。各ハザード区域の図面は、「7. 防災指針」 「資料編」にて整理している。

表 2-4 八幡浜市のハザード区域

居住誘導区域内のハザード区域			
		八幡浜地区	保内地区
洪水	L1浸水想定区域	千丈川 116.2ha (42.9%) 5,624人 (57.7%)	喜木川 66.9ha (51.1%) 2,407人 (62.6%)
	L2浸水想定区域	千丈川 140.8ha (51.9%) 6,153人 (63.1%)	喜木川 131.0ha (100%) 3,868人 (100%)
土砂災害	警戒区域	108.2ha (39.9%) 3,859人 (39.6%)	30.1ha (23.0%) 852人 (22.0%)
	特別警戒区域	-	-
	地すべり防止区域	-	-
	急傾斜地崩壊危険区域	-	-
津波	L1浸水	沿岸部の広い範囲で1m以上2m未満の浸水 2m以上の浸水エリアなし	沿岸部の広い範囲で1m以上2m未満の浸水 2m以上の浸水エリアなし
	L2浸水	142.9ha (52.7%) 6,152人 (63.1%) 【2m以上の浸水エリア】 106.5ha (39.3%) 4,895人 (50.2%)	101.8ha (77.7%) 3,243人 (83.8%) 【2m以上の浸水エリア】 86.8ha (66.3%) 2,697人 (69.7%)
高潮	浸水想定区域	77.2ha (28.5%) 3,355人 (34.4%)	56.9ha (43.5%) 1,616人 (41.8%)

(7) 財政

八幡浜市の歳入歳出規模は、令和2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。



資料：愛媛県市町振興課

図 2-33 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。