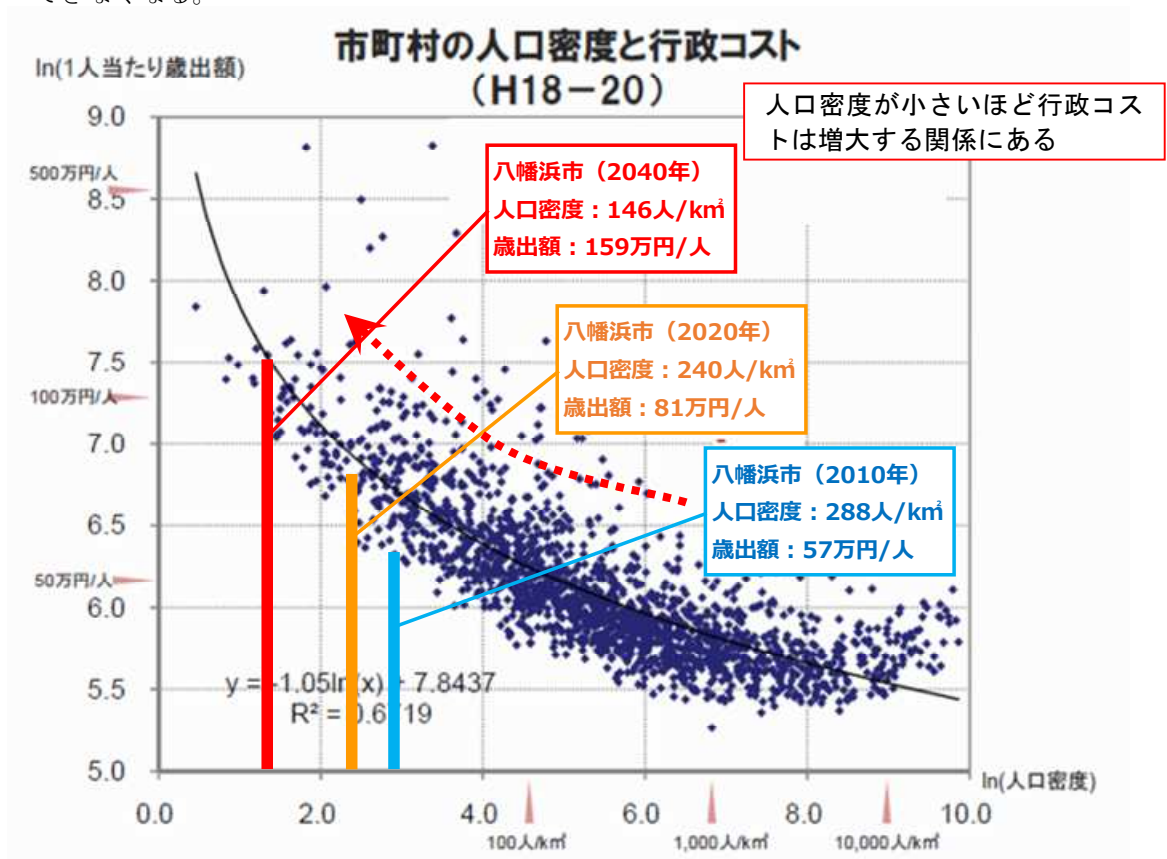


2-3 現状及び将来見通しにおける都市構造上の課題

(1) 人口密度低下、高齢者の分散居住に伴う問題

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。



出典：都市構造の評価に関するハンドブック

注：2040年の値は現在の趨勢による町字別推計

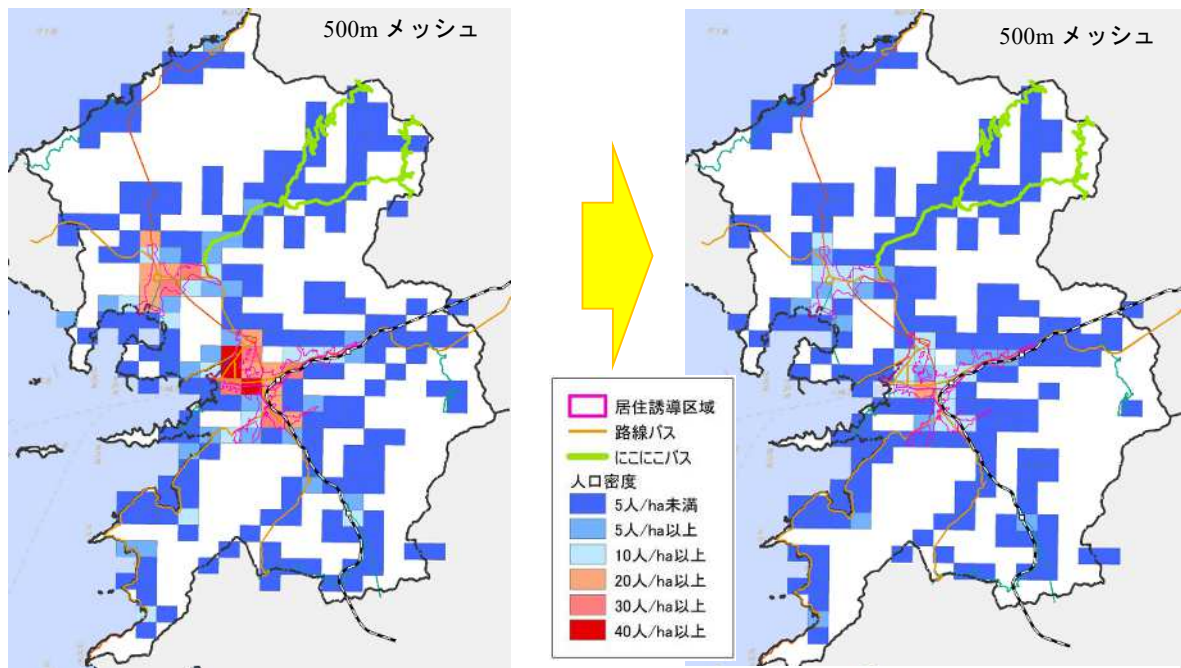
図 2-65 市町村の人口密度と行政コスト

(2) 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。

【2020 年】

【2050 年】



出典：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所

図 2-66 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。

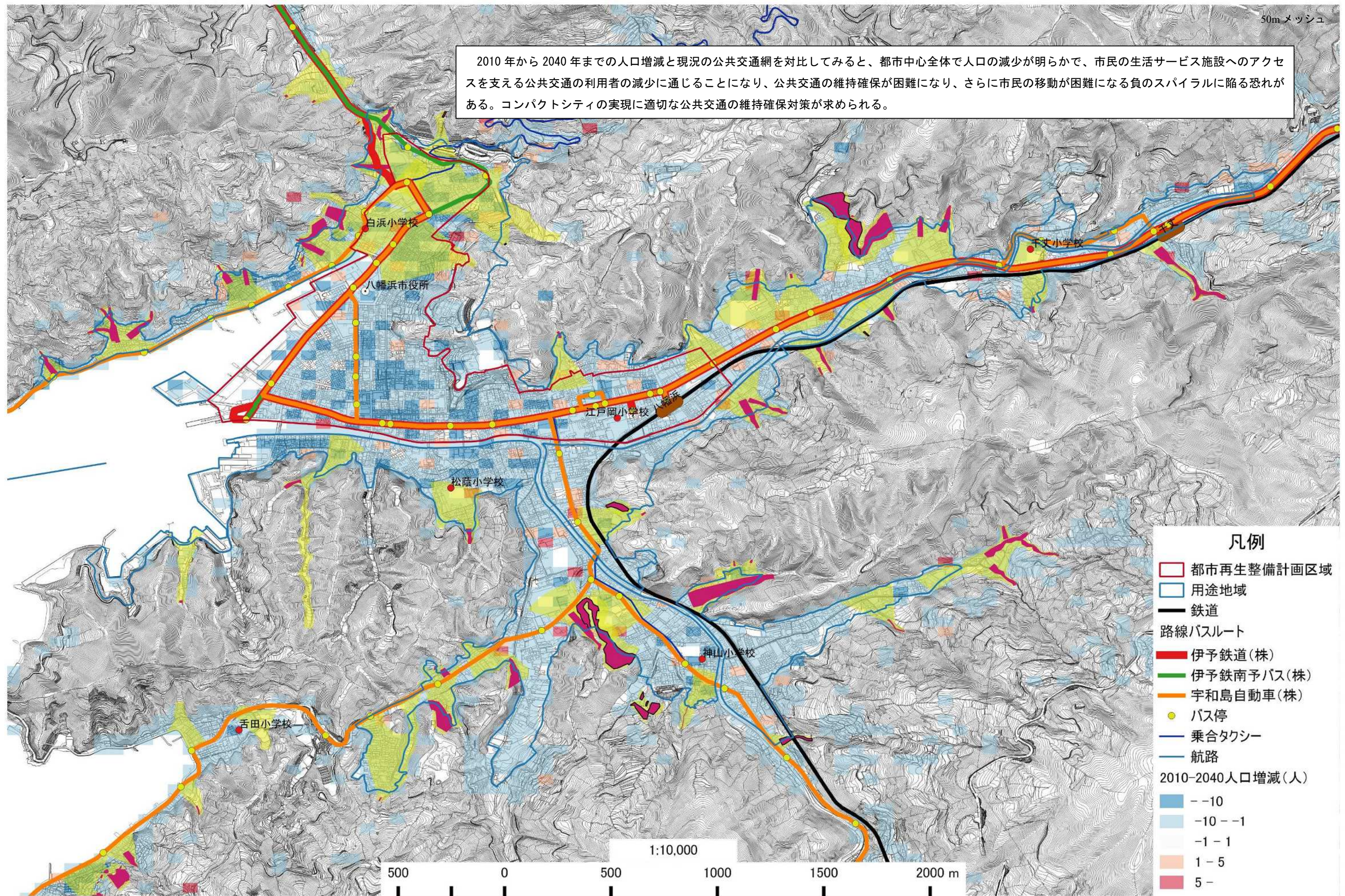


図 2- 67 現況公共交通網及び 50mメッシュ人口増減 (2010 年→2040 年) 《旧八幡浜》

※推計結果は 2010 年国勢調査に基づく
出典：都市計画基礎調査 (2013 年)
(現行のバス停及びバスルートとは異なる)

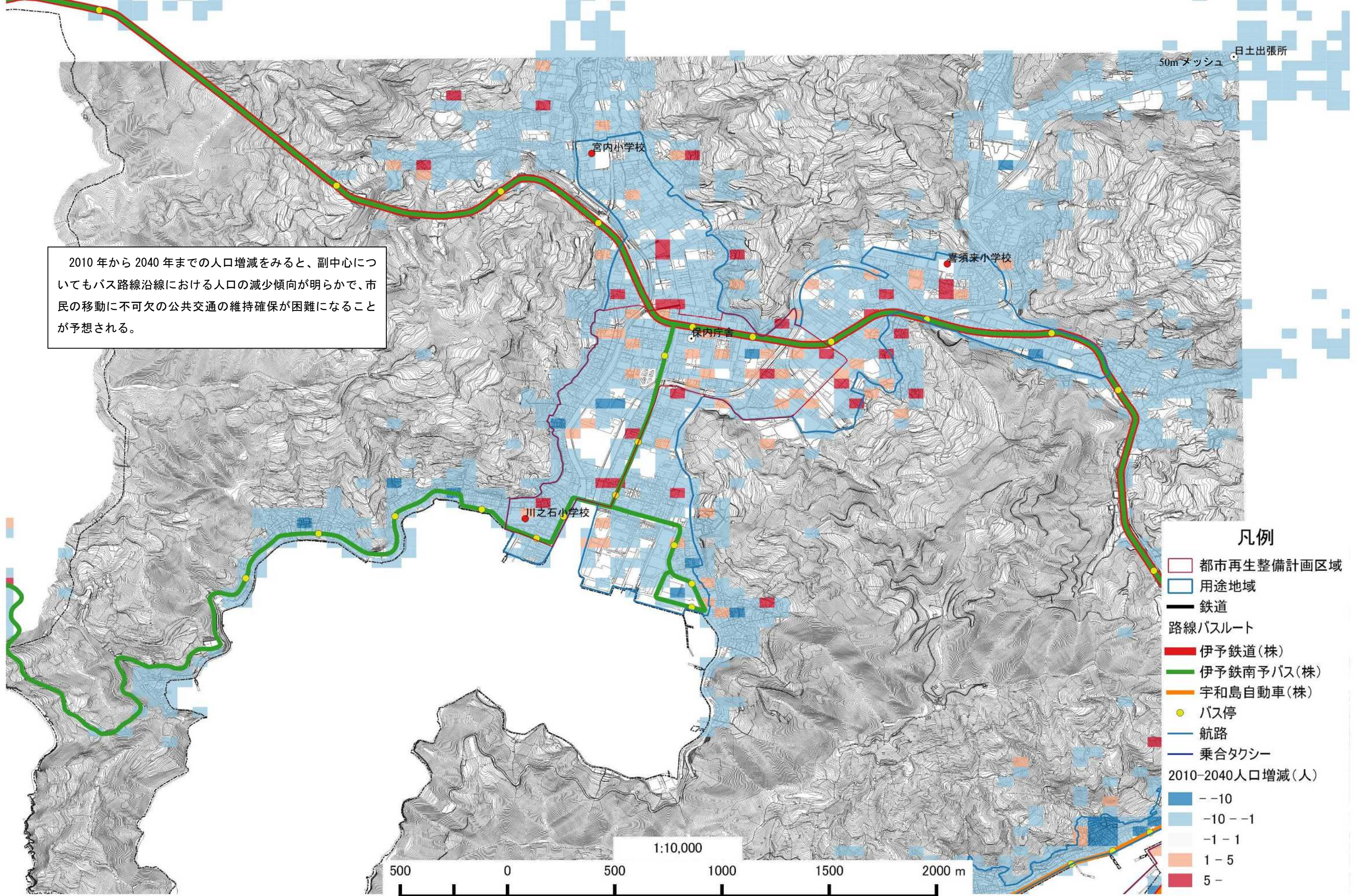


図 2-68 現況公共交通網及び 50mメッシュ人口増減（2010 年→2040 年）《旧保内》

※推計結果は 2010 年国勢調査に基づく
出典：都市計画基礎調査（2013 年）

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、全国平均値及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。）

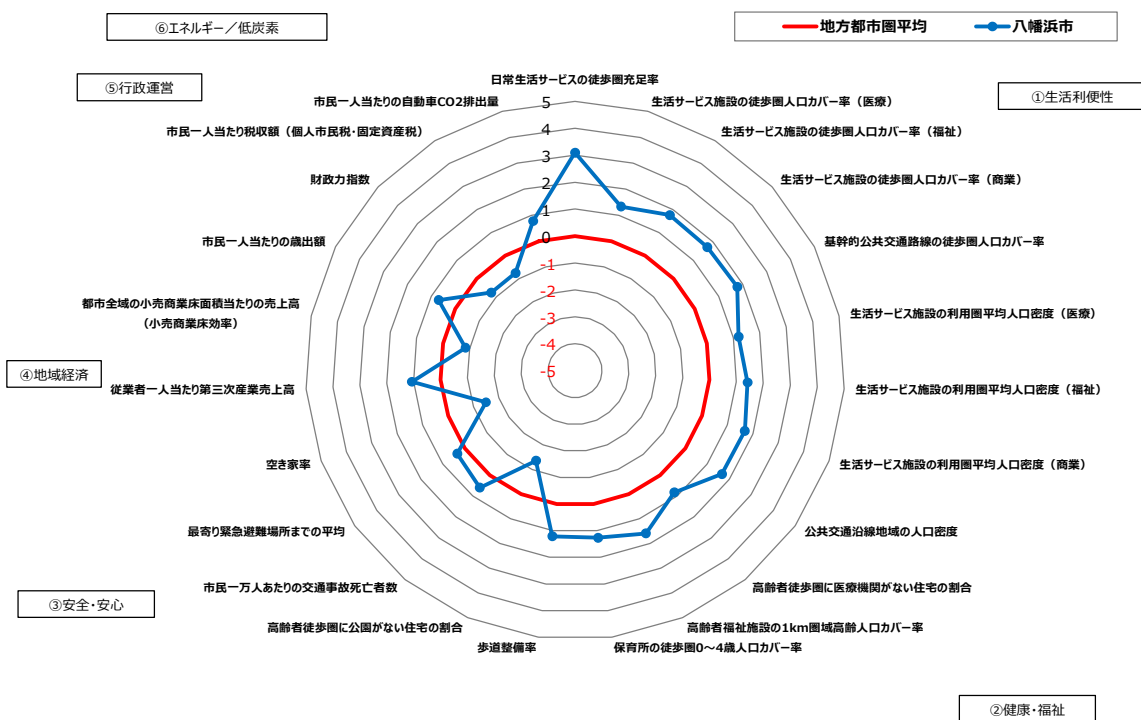
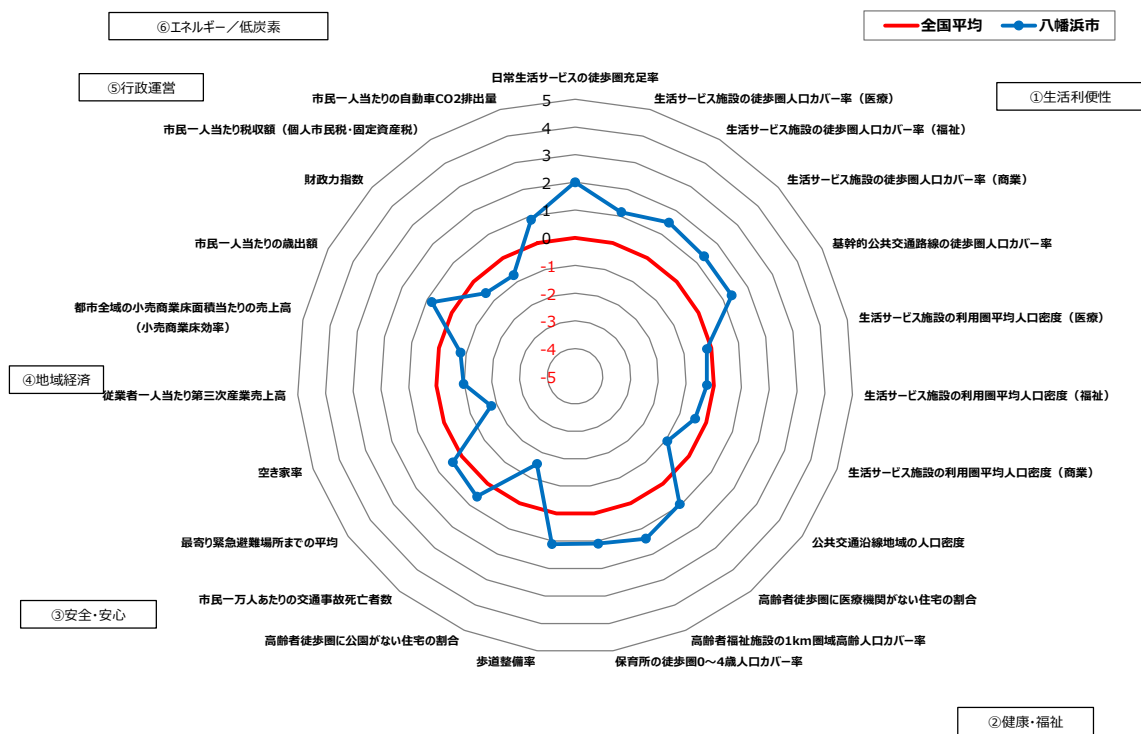
【八幡浜市の都市構造評価指標の現況値の整理】

表 2-6 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	地方都市圏 (10万人以下)	八幡浜市の値	平均値との比率		備考 (指標向上のために望ましい施策)
						平均値	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	+	%	16.4	10.6	32.8	2.00	3.09	以下のすべてのサービス・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)	+	%	62.3	54.1	71.7	1.15	1.33	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)	+	%	41.0	34.8	61.2	1.49	1.76	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)	+	%	40.5	31.6	54.2	1.34	1.72	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	+	%	35.4	26.7	47.3	1.34	1.77	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	62.3	8.2	9.8	0.16	1.20	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	41.0	7.3	10.3	0.25	1.41	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	40.5	10.2	17.2	0.42	1.69	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	18.9	10.7	17.8	0.94	1.66	人口密度の高い地域での公共交通サービス実施
		15	高齢者徒歩圏に医療機関がない住宅の割合	-	%	58.3	67.1	55.7	0.96	0.83	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	+	%	46.1	40.2	63.9	1.39	1.59	「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を促進
		17	保育所の徒歩圏0～4歳人口カバー率	+	%	52.1	45.0	57.0	1.09	1.27	子育て世帯の保育所800m圏への居住促進
② 健康・福祉	都市生活の利便向上	20	歩道整備率	+	%	56.7	52.3	63.1	1.11	1.21	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	-	%	54.9	62.7	85.0	1.55	1.36	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
	歩きやすい環境の形成	24	歩道整備率	+	%	56.7	52.3	63.1	1.11	1.21	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	-	%	54.9	62.7	85.0	1.55	1.36	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 安心・安全	市街地の安全性の確保	24	市民一人あたりの交通事故死亡者数	-	人	0.5	0.5	0.3	0.60	0.60	交通死亡事故の削減
		26	最寄り緊急避難場所までの平均	-	m	682.7	747.3	260.0	0.38	0.35	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	-	%	7.9	9.5	14.2	1.80	1.49	空き家の再活用または除却
④ 経済・地域	サービス産業の活性化	31	従業者一人当たり第三次産業売上高	+	百万円	13.8	12.7	13.5	0.98	1.06	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当たりの売上高(小売商業床効率)	+	万円/m ²	88.6	82.2	69.6	0.79	0.85	小売売上高・床効率の向上
		37	市民一人当たりの歳出額	-	千円	739.5	854.7	598.9	0.81	0.70	公共施設配置・ごみ収集等サービス適正化等による行政経費の削減
⑤ 行政運営	都市経営の効率化	38	財政力指数	+	-	0.5	0.4	0.3	0.60	0.75	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	124.5	120	90.8	0.73	0.76	税収の確保
		41	運輸部門の省エネ・低炭素化	-	t-CO ₂ /年	1.5	1.7	1.3	0.87	0.76	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

出典：国土交通省 都市モニタリングシート

- ・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全国平均より高く、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も全国平均を上回っている。一方、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を上回るが、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は全国平均並みであり、高齢者福祉施設の人口カバー率は平均より高い。保育所の徒歩圏人口カバー率は全国平均並みである。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。
- ・従業者一人あたり第三次産業売上高や小売商業床効率も平均より下回っている。
- ・他に全国平均より良好な要素は、歩道整備率や最寄緊急避難場所までの平均距離、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。



出典：国土交通省 都市モニタリングシート

図 2-69 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2020年の人口と比較し、4割近く減少することが見込まれている。
- 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、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。
- 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概ね健在だが、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。
- 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ものの下げ基調は続く。
- 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。
- 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必要がある。

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、以下のとおりとなる。

i) 公共交通の利便性、持続可能性
・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
・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
・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
・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、高齢者人口は増加している箇所もある。 ・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津波災害警戒区域に該当する。
v) 財政の健全性
・新市建設計画では、公共施設等総合管理計画（平成 27～28 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。