

2 都市づくりの理念・まちづくり方針等の検討

2-1 阿南市の都市づくりの基本理念

本市は、「阿南市都市計画マスタープラン」（平成 23 年 3 月）において、都市づくりの基本理念を『美しい自然と活力ある産業が調和し 心豊かに暮らせる定住交流都市 阿南』と定め、併せて、“本市の役割”を定めています。

都市計画マスタープランは“本市の都市づくりの基本的な方針”であることを踏まえ、本計画においても同一の基本理念を受け継ぐこととします。

このことから、阿南市立地適正化計画における“阿南市の都市づくりの基本理念”は、次のように定めます。

【阿南市の都市づくりの基本理念】

**美しい自然と活力ある産業が調和し
心豊かに暮らせる定住交流都市 阿南**

【本市の役割】

本市は、徳島県南部の中核都市としての役割を担っています。また、海・川・山の多様な自然に恵まれ、産業活動が活発な都市です。市民の多くは郷土への愛着と、今後も住み続ける意向を持っています。

このようなことを踏まえ、本市は恵まれた自然を保全しつつ、活力をよぶ多様な産業を育てるとともに、住みやすく、働きやすく、学びやすく、そして人々が憩い、楽しめ、安心して暮らせ、活力と魅力にあふれる、徳島県南部の中核都市として堅実な発展とさらなる飛躍が期待されています。

2-2 本計画のまちづくり方針

我が国の都市における今後のまちづくりは、人口減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現すること、財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが大きな課題となっています。

立地適正化計画は、このような課題に対応するため、都市計画法を中心とした従来の土地利用の計画に加えて、都市全体の構造を見直しながら、居住機能や都市機能の誘導によるコンパクトシティの形成と公共交通によるネットワークの連携に向けた取組みを推進しようとするものです。

このような計画の趣旨から、“阿南市の都市づくりの基本理念”を踏まえ、阿南市立地適正化計画で取り組むべきまちづくりの課題は次の6点と考えます。

【まちづくりの課題】

- ①市人口の減少抑制と地域コミュニティの適正な人口規模の確保
- ②JR阿南駅周辺の求心力低下の改善と各地域の拠点での生活サービス機能の保全、充実
- ③JR阿南駅を中心とする公共交通ネットワークの確保・充実と交通結節機能等の強化
- ④公共施設保有総量の縮減
- ⑤津波災害に備えた安全な居住地への緩やかな移住の誘導
- ⑥集落地等の地域コミュニティにおける必要不可欠な生活環境の保全

(1) まちづくりの課題

①市人口の減少抑制と地域コミュニティの適正な人口規模の確保

《人口減少に対する課題》

【医療・福祉機能等の充実により高齢者の健康維持に努めるとともに、結婚・出産・子育てを支援して出生数の増加に努め、自然減少数を低下させること】

本市の人口は減少が続き、自然動態において高齢者数の増加に伴う死亡等により自然減少数が増加するとともに出生数が微減しています。人口減少は、これらによる自然減少が大きな要因となっています。

このことから、医療・高齢者福祉機能等を充実して高齢者の健康維持に努めるとともに、医療・子育て支援機能等を充実して結婚・出産・子育ての環境づくりにより出生数の増加に努め、自然動態の減少数の低下、又は横ばいなどへの転換に努め、人口減少を歯止めすることが望まれます。

【良質な居住地の供給と良好な生活環境の充実により、勤労者家族の転出の抑制と羽ノ浦地域等にみられる子育て世代等の転入を持続させること】

本市は人口が減少する中、30歳台を親とする子育て世代等は転入超過により微増しています。特に、羽ノ浦地域等においては30代の転入・転居を中心として人口が増加しています。

また、本市に常住していた就業者・通学者が転出する一方、他市町村からの通勤・通学者が微増しています。

このことから、良質な居住地を供給するとともに、子育て支援機能や、教育、文化、商業機能等の良好な生活環境を充実し、勤労者家族等の転出を抑制するとともに、羽ノ

浦地域等に見られる子育て世代を中心とする人口増加を持続させることが望まれます。

《人口の分散と全市的な人口減少、市街地等の人口密度の低下に対する課題》

【市街地等を中心とする日常生活圏内に適正な人口規模を確保すること】

本市の将来推計人口は減少することが予測され、人口が微増する羽ノ浦地域を除き、市街地や集落地のほぼ全域で人口の減少が続く見通しです。また、市街地は小規模に分散し、人口規模は比較的小さく、人口密度は40人/ha未満に低下しています。

このような状況から、市街地等において医療・福祉・商業等の生活サービス施設の存立基盤が危うくなるとともに公共施設の適正な維持管理が難しくなるなど、生活サービスの提供に将来支障をきたすことになりかねない状況が懸念されます。

また、少子超高齢化が進む中、医療・福祉施設等の効果的な配置など、市民の誰もが自動車へ過度に依存することなく徒歩等により生活サービス施設を容易に利用できる環境づくりが求められています。

しかし、各種生活サービス施設の徒歩圏（徒歩でアクセスできる圏域）の人口のカバー率はおおむね60%～70%と不十分で、全国や30万人都市の平均徒歩圏人口等カバー率に比較して低い状況にあり、現在では徒歩等により生活サービス施設を容易に利用できる環境が整っていない状況となっています。

これらのことから、人口減少と少子超高齢社会が続く状況に対応して、居住地が広範囲に分散し人口が拡散することを抑制し、市街地等の徒歩圏を中心とする日常生活圏に適正な人口規模の集積を確保することが必要になっています。

【表 各種都市機能の徒歩圏人口カバー率（再整理）】

区分		阿南市		全国平均	おおむね30万人の地方都市圏の平均
		H22年	H52（推計）		
商業施設	人口カバー率	約62%	約65%	75%	65%
医療施設	人口カバー率	約58%	約62%	85%	76%
高齢者福祉施設	老年人口カバー率	約69%	約72%	72%	67%
保育施設	0～4歳人口カバー率	約66%	約69%	74%	66%
学校施設（小・中学校）	5～14歳人口カバー率	約53%	約59%	—	—
金融施設	人口カバー率	約64%	約67%	—	—

備考：「全国平均」「おおむね30万人の地方都市圏の平均」は『都市構造の評価に関するハンドブック』（国土交通省）による。

《課題のまとめ》

本市の人口は減少が続いていますが、羽ノ浦地域等において30代の転入超過がみられるとともに、本市に常住する就学者・通学者が減少する一方で市外からの通勤・通学者が増加しています。このことを踏まえ、良質な居住地の供給と良好な生活環境の充実等により、羽ノ浦地域等においてみられる子育て世代等の転入を持続させるとともに勤労者家族の転出を抑制し、人口減少を抑制することが求められています。

また、本市においても少子高齢化が進行します。このことから、医療・福祉機能等の充実により、高齢者の健康維持に努めるとともに、結婚・出産・子育てを支援して出生数の増加に努め、自然減少数を低下させ、人口減少を抑制することが求められています。

これらの課題を改善、解消することにより、市街地等の日常生活圏に適正な人口規模の集積を確保することが必要になっています。

一方で、人口減少が続く橘等や郊外部の集落地において地域コミュニティの活力を維持するために適正な人口規模を確保することが求められています。

② J R阿南駅周辺の求心力低下の改善と各地域の拠点での生活サービス機能の保全、充実

本市の商業施設は J R 阿南駅や羽ノ浦駅周辺のほか、一般国道 55 号沿道等の郊外部に分散して立地する傾向が見られ、また、医療・福祉等の各種生活サービス施設は J R 阿南駅や羽ノ浦駅周辺に多くが集積するほか、旧町村の中心地などに分散して立地しています。

市民の食料品・日用雑貨の買物場所は、市内が平成 27 年度時点で約 77%を占めるものの平成 20 年時点から約 2%低下する一方、近隣都市が微増しています。また、贈答品・高級品等の買物場所は、市内が平成 27 年度時点で約 38%を占めるものの平成 20 年時点から約 4%低下する一方、近隣都市やその他（通販等）が約 9%増加しています。このような買物動向等に伴って、本市小売業の事業所数、従業員数、年間商品販売額が共に減少していると推測できます。

また、食料品・日用雑貨の買物場所は平成 27 年度時点で“阿南市の中心地”が約 27%に対し、“市内の大型店舗”が約 38%で、郊外部等の大型店舗の立地等により買物場所が分散しています。

本市の将来推計人口（資料：国立社会保障・人口問題研究所、阿南市人口ビジョン）は減少することが予測され、市内のほぼ全域で人口減少が見込まれています。このような人口減少とともに買物場所の広域化や市内の買物場所の分散が続けば、次のような影響が考えられます。

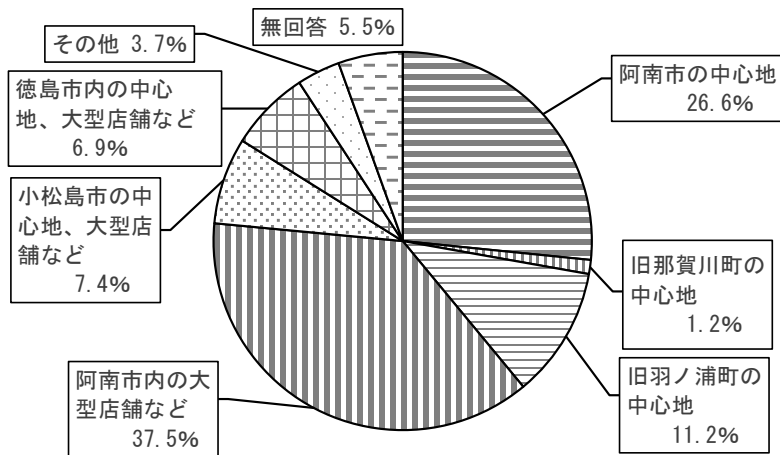
ア 中心市街地において都市機能の多種多様性の欠如や、市内で最も人口が集積する市街地で生活上の利便性の低下により、都市の中心拠点としての求心力が低下する状況が懸念されます。

イ 郊外部では分散する商業施設へのピンポイント的な自動車交通が増加するとともに、自動車交通への依存度が高まることにより居住地を広範囲に選択する傾向が強まり、居住地の拡散やこれに伴う行政コスト（道路、上下水道など）の効率が低下することが考えられます。

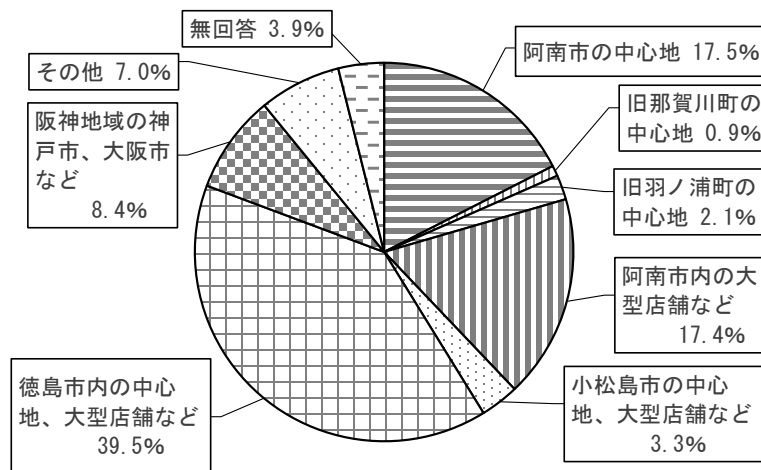
ウ 居住地の拡散により市街地等を中心とする徒歩圏内の人口が減少し、身近な各種の生活サービス施設の存立基盤が危うくなるなど、生活サービスの提供に将来支障をきたすことになりかねない状況が懸念されます。また、自動車を利用できない高齢者等は買物できない状況が懸念されます。

以上のように、市民の買物等、日常生活の行動先は、郊外部の大型店舗や市外の商業地が増加し、J R 阿南駅周辺の中心市街地の求心力が低下するとともに羽ノ浦・那賀川地区の中心地でも減少しています。

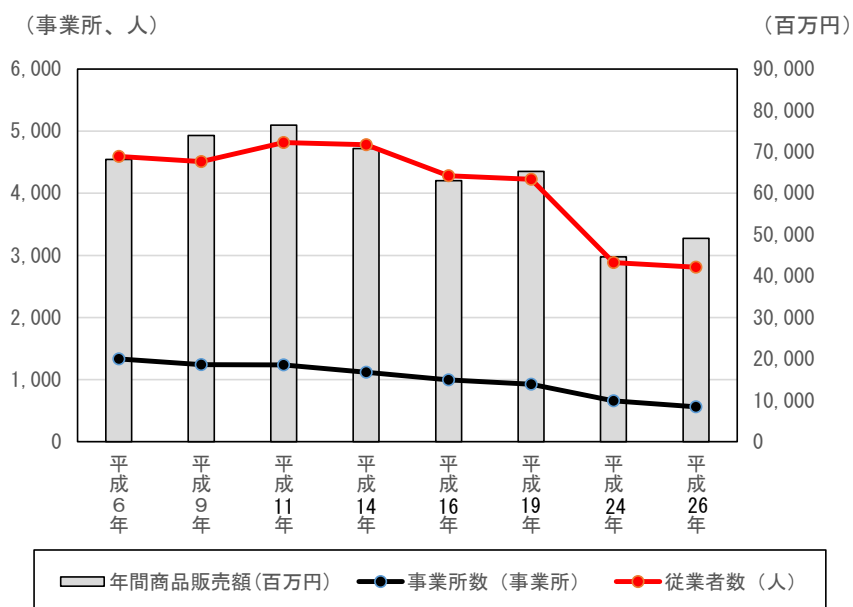
このことから、J R 阿南駅周辺に多様な高次生活サービス機能等を集約して求心力を改善するとともに各地域の中心地に生活サービス施設を保全・充実し、高齢者などの誰もが生活サービス施設を気軽に利用できる環境づくりが求められています。



【 図 平成 27 年度調査の「食料品・日用雑貨の買物によく利用する場所」(複数回答)(再掲) 】
 (回答件総数 1,820 件=100.0%)



【 図 平成 27 年度調査の「贈答品・高級品等の買物によく利用する場所」(複数回答)(再掲) 】
 (回答件総数 1,603 件=100.0%)



【 図 小売業の事業所数、従業者数、年間商品販売額の推移(再掲) 】

資料：商業統計表

③ JR阿南駅を中心とする公共交通ネットワークの確保・充実と交通結節機能等の強化

市内のJR牟岐線6駅の乗降客数は横ばい傾向で、バスの乗降客数は10年間で概ね半減しています。

この要因として、バス非利用者の「バスを利用しない理由」で、“自家用車等での移動の方が便利”が71.7%と圧倒的に多くなっていることが考えられます。この背景として、モータリゼーションの発展とともに、前記した商業施設の郊外部への分散立地や本市の人口分布が市街化区域と市街化調整区域に分散していること、また市街地外への居住地の拡散がみられることなどから、自動車交通への依存が高まっている一方、バス等の公共交通の利用者が減少していることが考えられます。

このような状況から、公共交通の徒歩圏人口カバー率は約57%と不十分な状況になっています。

【表 公共交通の徒歩圏カバー人口比率（再掲）】

区分	H22年	H52（推計）
公共交通	約57%	約58%

また、阿南市地域公共交通総合連携計画において、次の課題が整理されています。

【公共交通に関する課題（出典：阿南市地域公共交通総合連携計画）】

- 公共交通空白地の解消（備考：平成26年度よりバス路線を運行開始済）
- 山間部など辺地対策としての移動手手段の確保
- 移動制約者に対する連携による移動手手段の確保
- 需給バランスに応じた効率的な運行
- 利用者ニーズに対応した路線・運行
- 公共交通のモード間・事業者間における乗換利便性の確保と情報提供
- 公共交通利用の潜在需要の掘り起し

これらのことから、市民の足となるJR牟岐線を適正に維持するとともに、高齢者の欠かせない移動手手段となるバス路線の維持、公共交通空白地の解消や、JR阿南駅等の交通結節機能の強化やアクセス道路網の充実を基本とし、高齢者を含めた市民の誰もが自動車へ過度に依存することなく各種生活サービス施設を容易に利用できるよう、公共交通ネットワークの維持、充実を図ることが必要となっています。

④公共施設保有総量の縮減

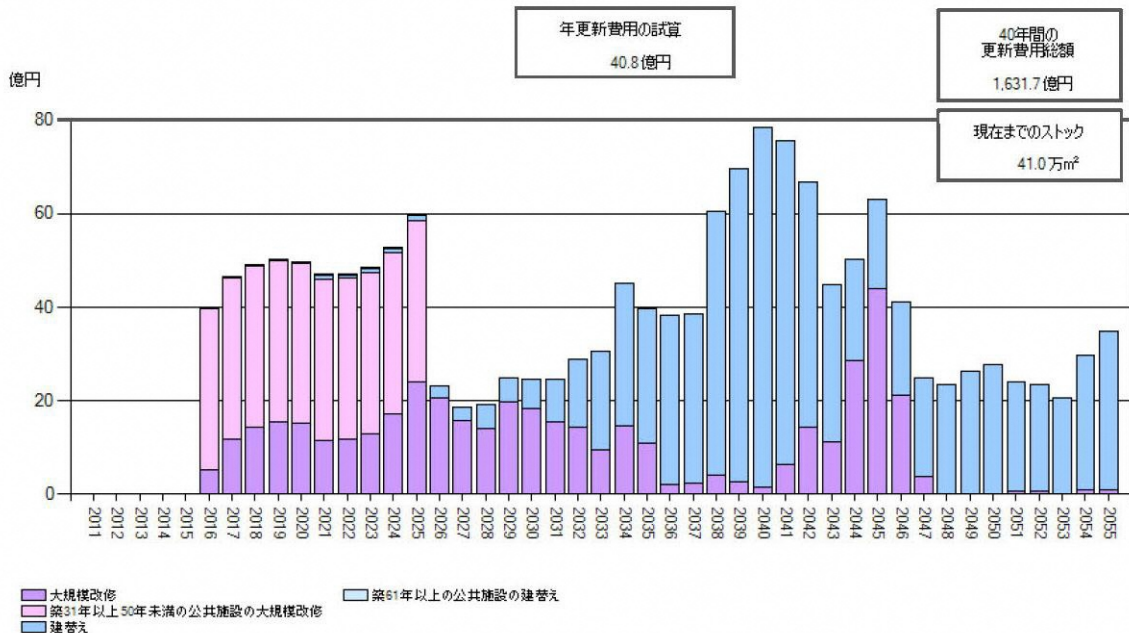
「阿南市公共施設等総合管理計画」（平成 29 年 3 月）において、本市の建物系公共施設について、次のように整理し、公共施設保有総量の縮減目標を定めています。

- 市民一人当たりの延床面積は、5.79 m²で全国平均の約 1.8 倍であり、人口 5～10 万未満団体の全国平均と比べても約 1.6 倍となっており、数値は高い状況です。
- 現状のまま建物系公共施設を維持・更新していく場合、大規模改修・更新に係る費用は、今後 40 年間で年平均 40.8 億円と見込まれ、たとえ今後、新規に施設整備を行わなくとも財源が不足していくことが示されているといえます。



- こうしたことから、公共施設保有量も人口に応じ効率的に住民サービスの水準と効果を維持しながら最適化を図ることが重要であり、このため、建物系公共施設については、本市の人口ビジョンでは今後 40 年間の人口減少率は約 15%と推計していることを踏まえ、人口減少等による施設規模の適正化等のため施設保有量（延床面積）を 40 年間で 15%以上縮減していくことを目標とします。

今後は、この「公共施設保有総量の縮減」の目標の実現に向け、「阿南市公共施設等総合管理計画」に定める“公共施設等総合管理計画の基本方針”、“施設類型ごとの管理に関する基本方針”に基づき、施設の複合化、集約化を図り、統合や整理を推進することが必要となっています。



【 図 建築系公共施設における将来の更新費用＜試算結果＞（再掲） 】

出典：阿南市公共施設等総合管理計画、平成 29 年 3 月

⑤津波災害に備えた安全な居住地への緩やかな移住の誘導

南海トラフ巨大地震による最大クラスの津波が発生した場合、本市の那賀川流域の沿岸部や橋湾沿岸部は津波災害警戒区域に位置し、本市の13箇所の市街化区域は羽ノ浦町、宝田町の2箇所を除き、富岡町周辺、見能林町、橋町等の11箇所では区域の全域又は大部分が津波災害警戒区域に位置しています。

このうち鉄道駅周辺の小規模な市街化区域以外の市東部の沿岸部は特定避難困難地域（最大クラスの津波が発生した場合に避難することが困難な地域）となっており、特定避難困難者数は14,570人（市人口の約19%）と推計されています。

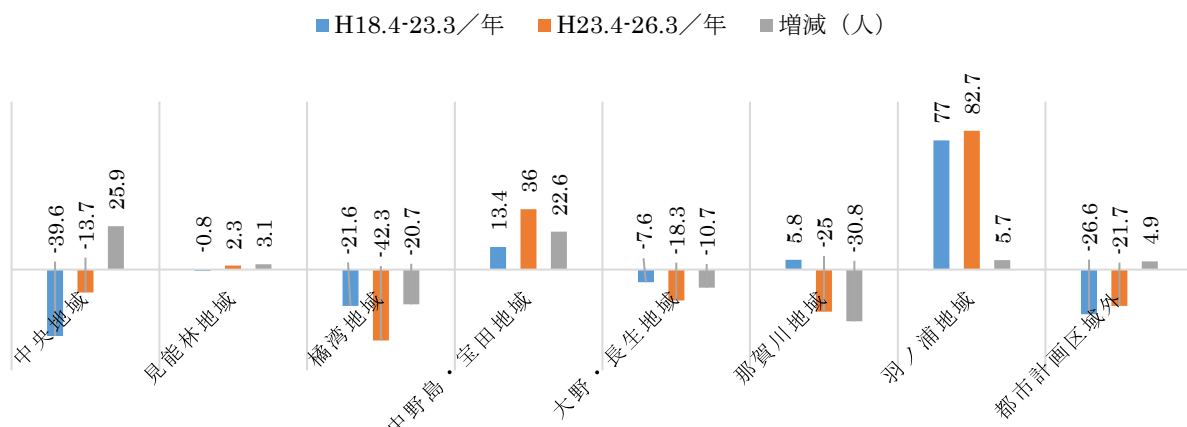
災害の危険性がある区域として、津波災害警戒区域以外に浸水想定区域、土砂災害警戒区域がありますが、浸水想定区域、土砂災害警戒区域は異常気象等の発生に即応して避難が可能と推定されます。また、特定避難困難地域以外の津波災害警戒区域も避難が可能と推定されます。しかし、特定避難困難地域は現状では避難が困難と推定される地域です。

一方、平成27年度住民アンケート調査結果において、市民の約12%が“市内又は市外の津波などの災害の心配がない安全で安心できる場所に移りたい”と回答しています。

また、市内移動において、津波災害警戒区域が地域内に占める範囲が小さい中野島・宝田地域、羽ノ浦地域では他地域からの転居による流入超過が続き、流入超過数が増加しています。一方、津波災害警戒区域が地域内に占める範囲が大きい橋湾地域、那賀川地域では他地域への転居による流出超過が続き、流出超過数が増加しています。

特定避難困難地域において津波避難ビルの確保等による避難対策においても解消が難しい場合、住居や災害時要援護者が多い施設等を津波の到達しない区域へ移転することも考えられます。

これらのことから、紀伊水道に面する見能林・橋・那賀川地区等の特定避難困難地域等において、津波への防災・減災対策を推進する一方、新築や建替え時等に居住地の選択意向を尊重しつつ、羽ノ浦・宝田地区等の津波による浸水災害に対して安全で安心できる居住地へ緩やかな移住を誘導することが求められています。



【 図 東日本大震災を基準とする地域間移動の増減動向：平均=人/年（再掲） 】

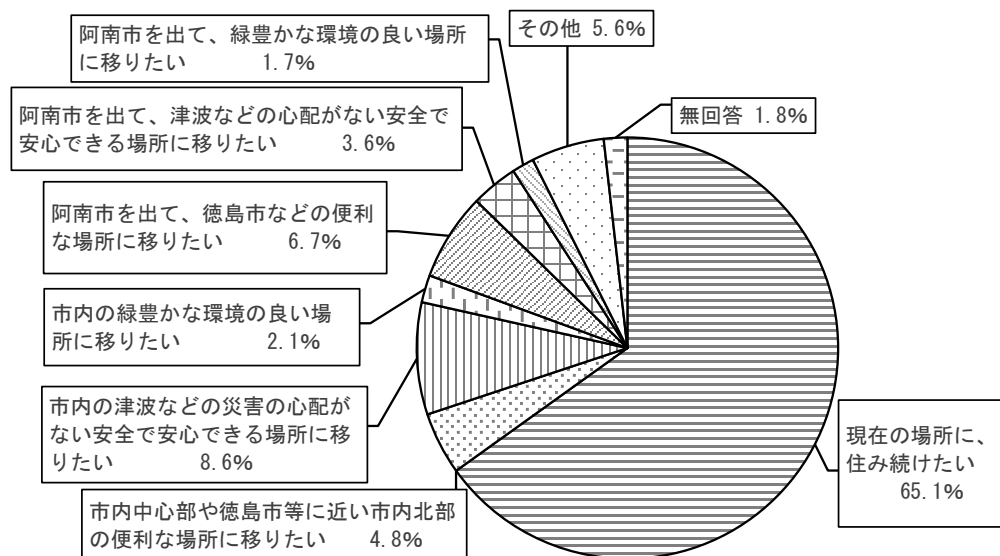
出典：『阿南市のネットワーク+コンパクトシティを活用したまちづくり』（案）平成27年7月

⑥集落地等の地域コミュニティにおける必要不可欠な生活環境の保全

本市の人口は市街化区域に約3万2千人（市人口の約42%）、市街化調整区域に約3万人（同約40%）、都市計画区域外に約1万4千人（同18%）が居住し、人口の推移は市街化調整区域が概ね横ばい、都市計画区域が減少となっています。また、今後は市のほぼ全域で人口が減少する見込みです。

一方、平成27年度住民アンケート調査結果によると、市民の約65%が「現在の場所に住み続けたい」と回答しています。

このことから、市街化区域を中心とした“JR阿南駅周辺の求心力低下の改善と各地域の拠点での生活サービス機能の保全、充実”及び“地域コミュニティの適正な人口規模の確保”を基本としつつ、郊外部の9箇所の集落地等に住み続けることを希望する住民の暮らしを維持するため、JR阿南駅周辺の中心市街地点等との公共交通アクセスを確保するとともに、各集落地において既存生活サービス施設を保全、活用していくことも必要となっています。



【 図 平成27年度調査の「今後、住みたい場所」(回答票総数1,194票=100.0%) (再掲) 】

出典：「阿南市都市計画区域見直し検討業務・住民アンケート調査報告書（平成28年3月）」

(2) まちづくりの方針

本市は、人口が市町村合併・編入の経過から14地区に分散し、ほぼ全市的に人口が減少し、また市街地は低い人口密度でかつ小規模で13箇所分散し、生活サービス施設も人口や市街地の分散に伴い、主要地等に分散して立地しています。

今後も人口は減少が続く見通しであり、このような人口と生活サービス施設の分散が続けば、本市全体の居住や生活サービス施設等の都市機能の活力を保持することが困難になるとともに、拡散した居住者の生活を支える各種サービスの提供が将来困難になりかねない状況にあります。また、郊外部（市街地以外、都市計画区域外）の集落地等において、居住人口の減少により将来生活サービスの提供に支障を生じることが考えられますが、一方で住み続けることを望む人々もいます。

このことから、前記しているように、「①市人口の減少抑制と地域コミュニティの適正な人口規模の確保」「②J R阿南駅周辺の求心力低下の改善と各地域の拠点での生活サービス機能の集約、充実」「③J R阿南駅を中心とする公共交通ネットワークの確保・充実と交通結節機能等の強化」「④公共施設保有総量の縮減」「⑤津波災害に備えた安全な居住地への緩やかな移住の誘導」「⑥集落地等の地域コミュニティにおける必要不可欠な生活環境の保全」の6点がまちづくりの課題となっています。

このことを踏まえ、市民が安全・安心と魅力を感じることができる日常生活圏に、愛着を持ち、集まって居住（本計画では『集住』と言います。）するよう緩やかに誘導し、これと連携して都市の中心拠点や日常生活圏の拠点に各種生活サービスの都市機能の保全や適正な立地（本計画では『集約』と言います。）を図ります。合わせて、拠点と周辺地域との交通アクセスを公共交通ネットワークにより確保するとともに交通結節機能の強化を図ります。

これらにより、愛着を持って暮らし続けることができるまち“阿南”づくり（コンパクトシティ・プラス・ネットワーク）に取り組みます。

〈本計画のまちづくりの方針〉

『集住と都市機能の集約との連携による、

愛着を持って暮らし続けることができるまち“阿南”づくり』

2-3 まちづくりの基本方向

前記のまちづくりの課題を解消、改善しつつ、『市民の集住と都市機能の集約との連携による、愛着を持って暮らし続けることができるまち“阿南”づくり』に取り組むため、まちづくりの基本方向として次の4点を定めます。

(1) 本市の都市核と各地域コミュニティ核の利用圏に応じた各種生活サービス機能を集約した、多極ネットワーク型拠点づくり

本市ではこれまでの市町村合併の変遷等から、人口が14地区に分散して居住し、市全体の都市核（JR阿南駅周辺）と、多数の地域コミュニティ核が形成されてきています。このことを踏まえ、都市機能を集約する拠点は都市拠点（都市核）と地域拠点（地域コミュニティ核）の多極ネットワーク型の拠点づくりをめざします。

都市拠点においては市全体の高次な都市機能の集約を、地域拠点においては市民の各種生活サービスが安定的に提供され、高齢者を含めた誰もが安心して暮らし続けられるよう、医療・福祉・商業等の各種の日常生活サービス機能の集約を図ります。あわせて、子育て世代の転入等や高齢者の健康維持を支援するため、子育て支援、高齢者福祉等の生活サービス機能の充実に努めます。

公共施設は、保有総量の縮減を目標に、“建物系公共施設の管理に関する基本的な方針”に基づき、多極ネットワーク型拠点を中心として適正な維持・管理・更新等をめざします。

(2) 市民の誰もが安心して暮らし続けられる集住型の地域コミュニティづくり

羽ノ浦等の地域拠点に医療・福祉・子育て機能等を充実し、その周辺の良質な居住地へ子育て世代やファミリー層を中心とした集住（住み替え等）を誘導し、自然減少や転出超過を抑制して人口減少の抑制に努めます。

高次な都市機能等が充実した都市拠点や、生活サービス機能を充実した地域拠点やその周辺に、市民の居住地選択を尊重しつつ集住を緩やかに誘導し、生活サービス水準や地域コミュニティが持続的に確保され、市民の誰もが愛着を持って暮らし続けることができる集住型の地域コミュニティづくりをめざします。

津波等の災害に備えて紀伊水道沿岸部の特定避難困難地域（最大クラスの津波が発生した場合に避難することが困難な地域）等から内陸部の安全な居住地への住み替え希望者の緩やかな誘導を、長期的な観点からめざします。

(3) 誰もが多様な生活サービスを楽しむことができる公共交通ネットワークづくり

都市拠点や地域拠点に各種生活サービスの都市機能の集約を図るとともに、公共交通を利用する機会が多い高齢者など、市民の誰もが都市拠点や地域拠点と容易に行き来して各種生活サービスを楽しむことができるよう、また地域間の連携や役割の補完をできるよう、JR牟岐線やバスの公共交通ネットワーク維持・充実と、JR阿南駅等の交通結節機能の強化、アクセス道路網の充実に努めます。

歩行者や自転車の利用環境を向上させることにより、過度に自動車交通に依存するこ

となく、高齢者など市民の誰もが安全・快適に自由に移動できる環境の創出をめざします。

(4) 集落地等の地域住民も共生できる持続的な定住環境づくり

都市拠点、地域拠点やその近傍地域以外で、既存の集落地等に住み続けることを選択する市民も考えられることから、これらの地域では都市拠点等との交通アクセスを自動車へ過度に依存する必要が無いよう公共交通ネットワークを確保するとともに、これまでの集落地の成り立ちなどを踏まえ、地域住民と協働して既存の医療・福祉・商業施設等を保全、活用した集落地づくりをめざします。