

第2章

善通寺市における都市の現状・問題



2-1 立地適正化計画における現況分析の役割・意義

(1) 現況分析の役割

■立地適正化計画で明らかにすべき都市の課題

本計画は、都市全域を見渡したマスタープランとして、医療・福祉・商業等の都市機能と居住の誘導により、将来の目指すべき都市像を実現する「戦略」としての意味合いを持ちます。そのために、都市がどのような問題を抱えているのか、20年後にも持続可能な都市としてどのような姿を目指すのかを分析し、解決すべき課題を抽出する必要があります。

一方、都市には、少子高齢化の進展、公共交通の衰退、公共施設・インフラの維持費の増大、農業従事者の減少と農地の虫食いの開発による市街地の拡散など、多種多様な問題が混在しています。そのため、各分野を横断的に分析した上で、都市の課題を見極める必要があります。

■現況分析・課題の抽出等の流れ

課題の抽出にあたっては、少なくとも都市全体で（マクロ的に）、人口増減や高齢化等の現状と推移、産業・経済状況などを把握する必要があります。そのうえで、都市の各地域を対象に（ミクロ的に）、人口分析の結果等と重ね合わせながら、公共交通・都市機能・災害等を把握する必要があります。こうした分析をしっかりと行うことで、特に懸念される課題が明確になり、都市機能や居住をどこに誘導すべきか自ずと見えてきます。これを踏まえて、本計画の方針や誘導施策を検討します。

本計画では、都市の問題を以下の図に示す6つの分野で整理し、都市の課題を抽出します。





(2) 分野ごとの分析の意義

◇人口

人口の動向は、都市の形成において重要な要素の1つです。自治体の最上位計画である総合計画や総合戦略では、人口目標を設定することが多くなっていることから、人口が都市の目標や将来像に強く関与することが分かります。本計画では、都市のコンパクト化を主な目的としていることから、市街地内外の人口増減や高齢化率の推移などの把握が特に重要と言えます。また、地域別の人口を検証することで、地域の盛衰が把握でき、拠点としてふさわしい場所はどこか等、誘導区域の設定にもつながると考えられます。

◇土地利用

土地利用は、都市計画として規制・誘導をしながら、方向性を定めることができます。しかし、計画的な土地利用がなされないことも多く、簡単に計画が実行できるものではなく、詳細な分析を重ねながら、適切な土地利用を検討することが必要です。本計画は、都市機能誘導区域・居住誘導区域を定めることで、土地利用を誘導しているものです。そのため、現状がどうなっているのか、これまでの計画がきちんと実現されつつあるかを把握する必要があります。

◇公共交通

本計画は、都市機能や居住を市街地周辺に誘導することを目的としていますが、一方でそうした誘導を強制するものではなく、誘導区域外における居住者の利便性も同時に保つ必要があります。また、そうした誘導区域外では、今後ますます高齢化が進展し、自動車を運転できない人も増えてくることが予想されています。そのため、都市のコンパクト化と併せて、公共交通が担う役割を再整理し、誰もが暮らしやすい都市を検討していく必要があります。

◇都市施設・都市基盤

日本全土で人口減少や少子高齢化が進展している中、都市施設・都市基盤における維持管理費は計画的に縮小していかなければなりません。そうした中で、都市のコンパクト化と都市施設・都市基盤が連動しながら、利便性の高い都市をつくっていく必要があります。現状の立地や今後の計画を把握し、財政が縮小していく中でも、持続可能な都市施設・都市基盤を目指すことが必要です。

◇産業・観光・経済

都市では、さまざまな経済活動が行われており、それらを包括した一体的な空間を都市と呼ぶこともできます。特に本市では、大学・専門学校等があり、若い人が一定程度流入しているものの、卒業等と同時に市外へ流出してしまっています。こうした若い人を外に逃がさないためにも、都市のあり方を産業・観光・経済の観点から検証していくことが重要と言えます。

◇災害

近年、大規模地震や集中豪雨等が多発し、安全な都市を形成することが必須となっています。平成30年7月豪雨では、本市を含めて、中四国地方に大きな被害が生じました。そうした災害が起きても、甚大な被害が出ないよう、都市機能や居住を安全な場所に誘導することが必要であり、本計画の重要な目的の1つとなっています。

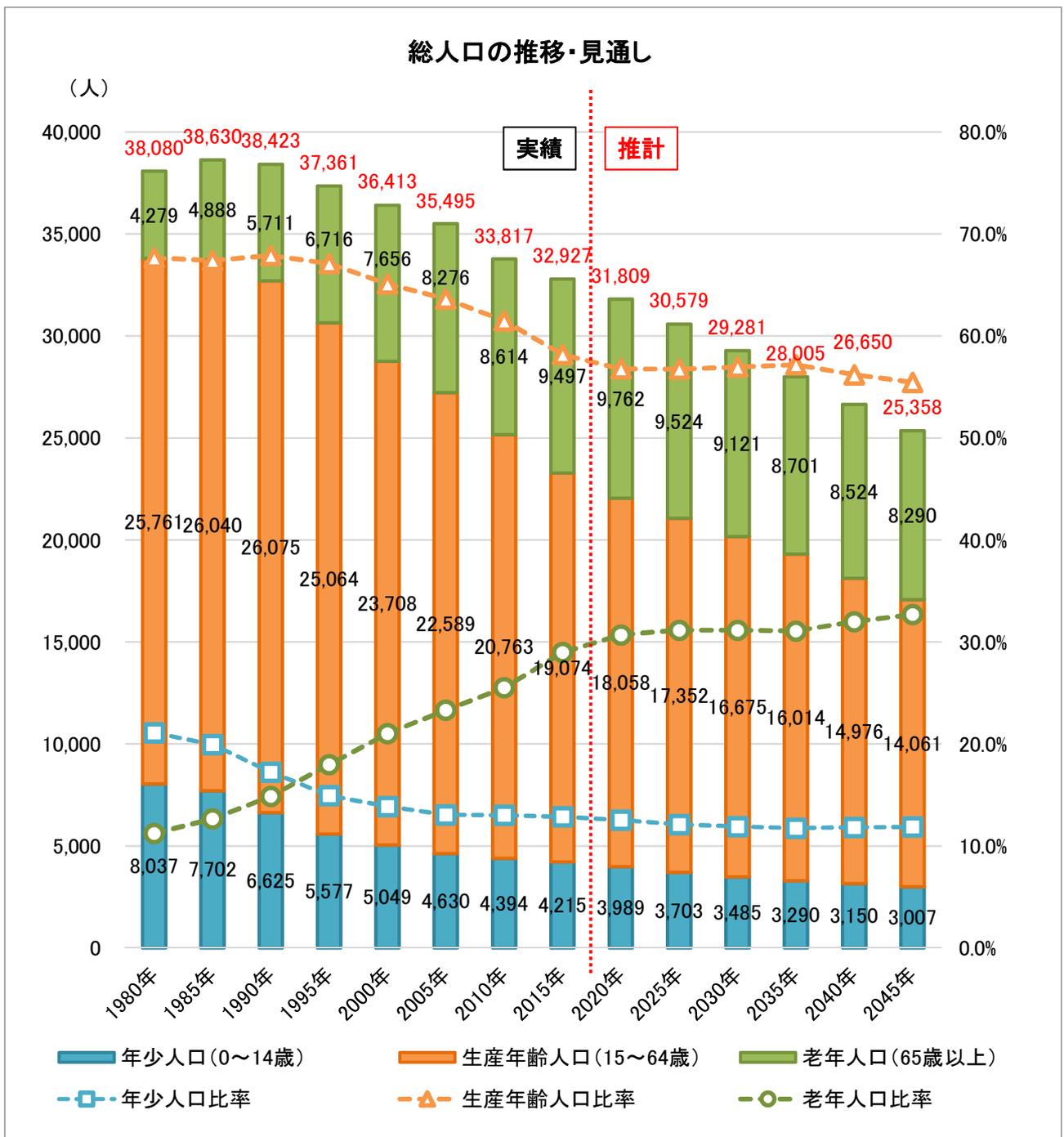


2-2 人口に関する現状・問題

(1) 総人口の推移

■ 総人口の推移・見通し

本市の平成 27 年（2015 年）時点における総人口は 32,927 人です。社人研の推計（平成 30 年推計）では、本計画の目標年次である令和 22 年（2040 年）には 26,650 人になると予測されており、今後 25 年間で人口が 6,000 人以上減少するものと考えられています。



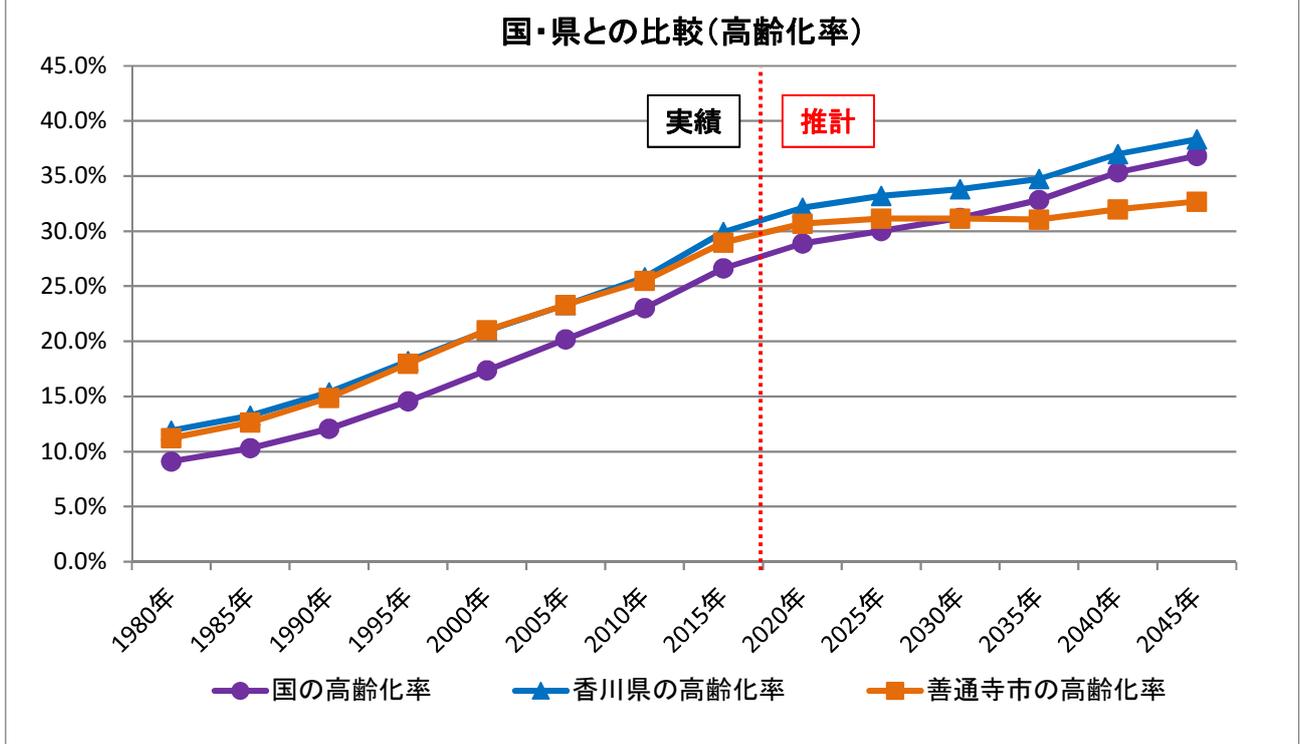
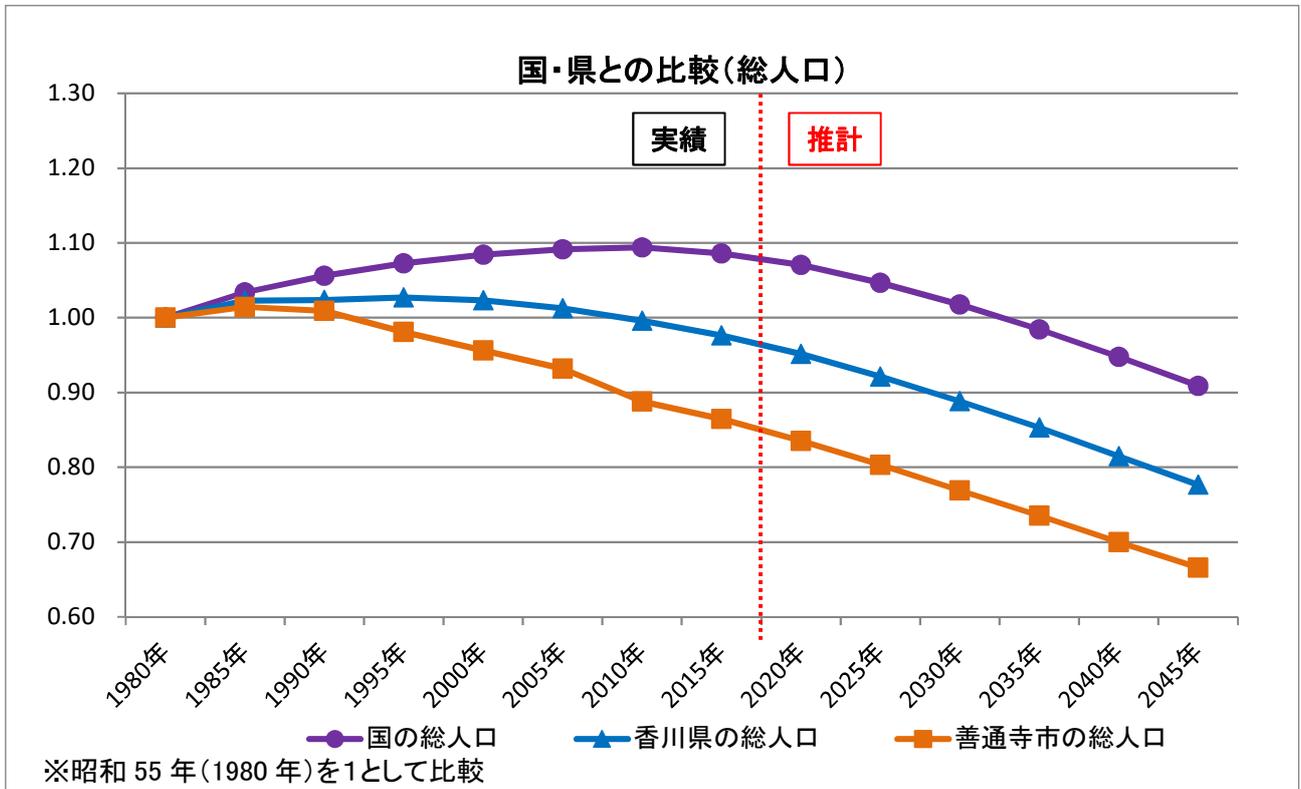
資料：総務省 国勢調査、社人研推計人口（平成 30 年推計）



■国・県との比較

総人口は、国が平成 22 年（2010 年）頃、県が平成 12 年（2000 年）頃から減少しているのに対し、本市は平成 2 年（1990 年）頃から減少傾向にあり、今後も国・県よりも減少傾向が強いと予測されます。

一方で、高齢化率（65 歳以上の割合）は、県よりも緩やかに推移しており、今後は国・県よりも低い値になると予測されています。



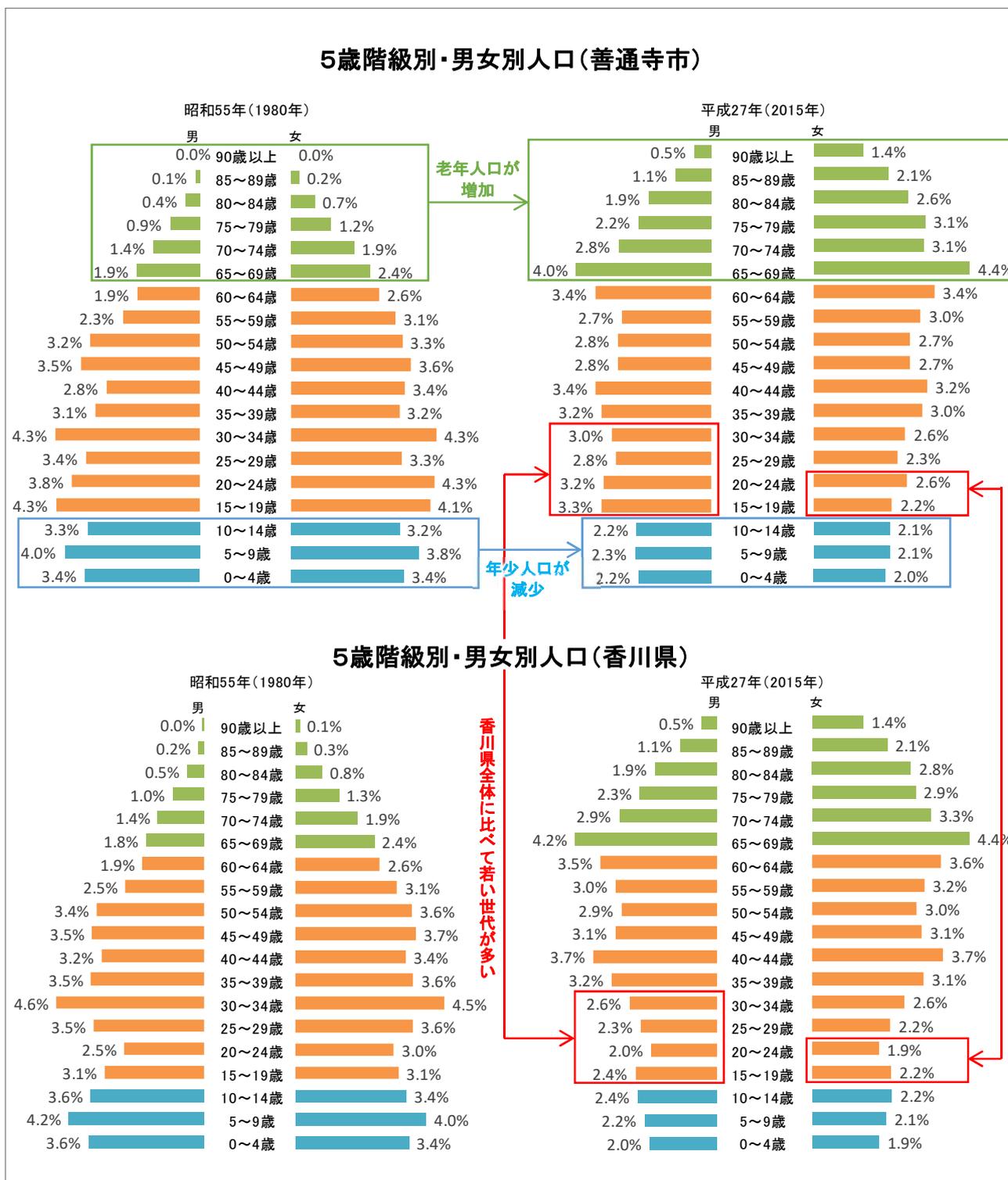
資料：総務省 国勢調査、社人研推計人口（平成 30 年推計）



■人口構成

本市の昭和55年（1980年）と平成27年（2015年）の5歳階級別・男女別人口を比較すると、年少人口の減少と老年人口の増加が特に顕著です。

一方で、陸上自衛隊善通寺駐屯地、大学・専門学校、四国こどもとおとなの医療センターなどがあり、香川県全体と比べて15～24歳を中心とした人口（特に男性）が比較的多くなっています。

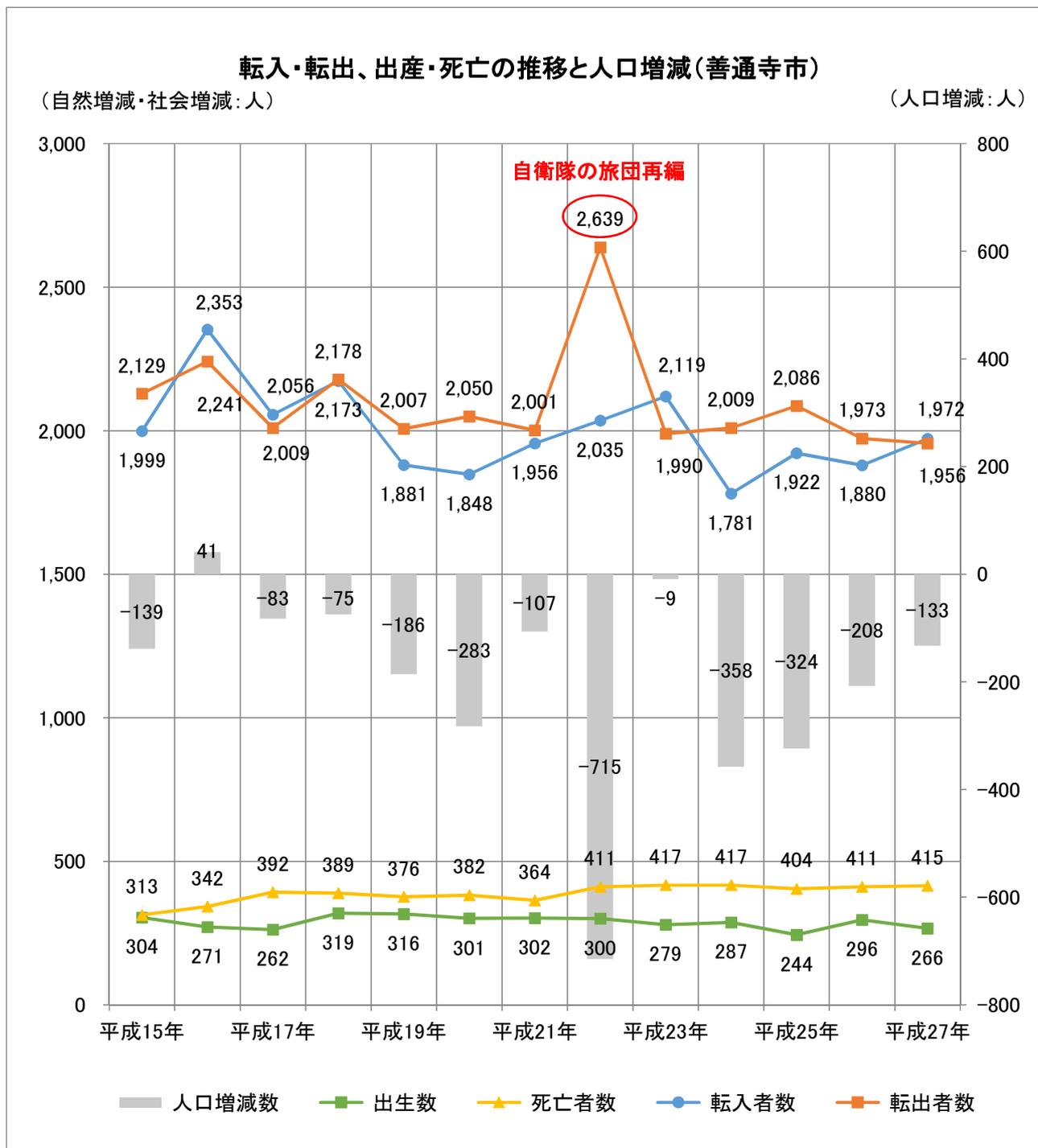




■自然増減・社会増減

自然増減・社会増減とも減少数の方が多く、人口減少の傾向にあります。

また、平成22年（2010年）の転出者の急増は、自衛隊の旅団再編による一時的なものです。このことから、本市の社会増減は自衛隊の影響が大きいことが分かります。

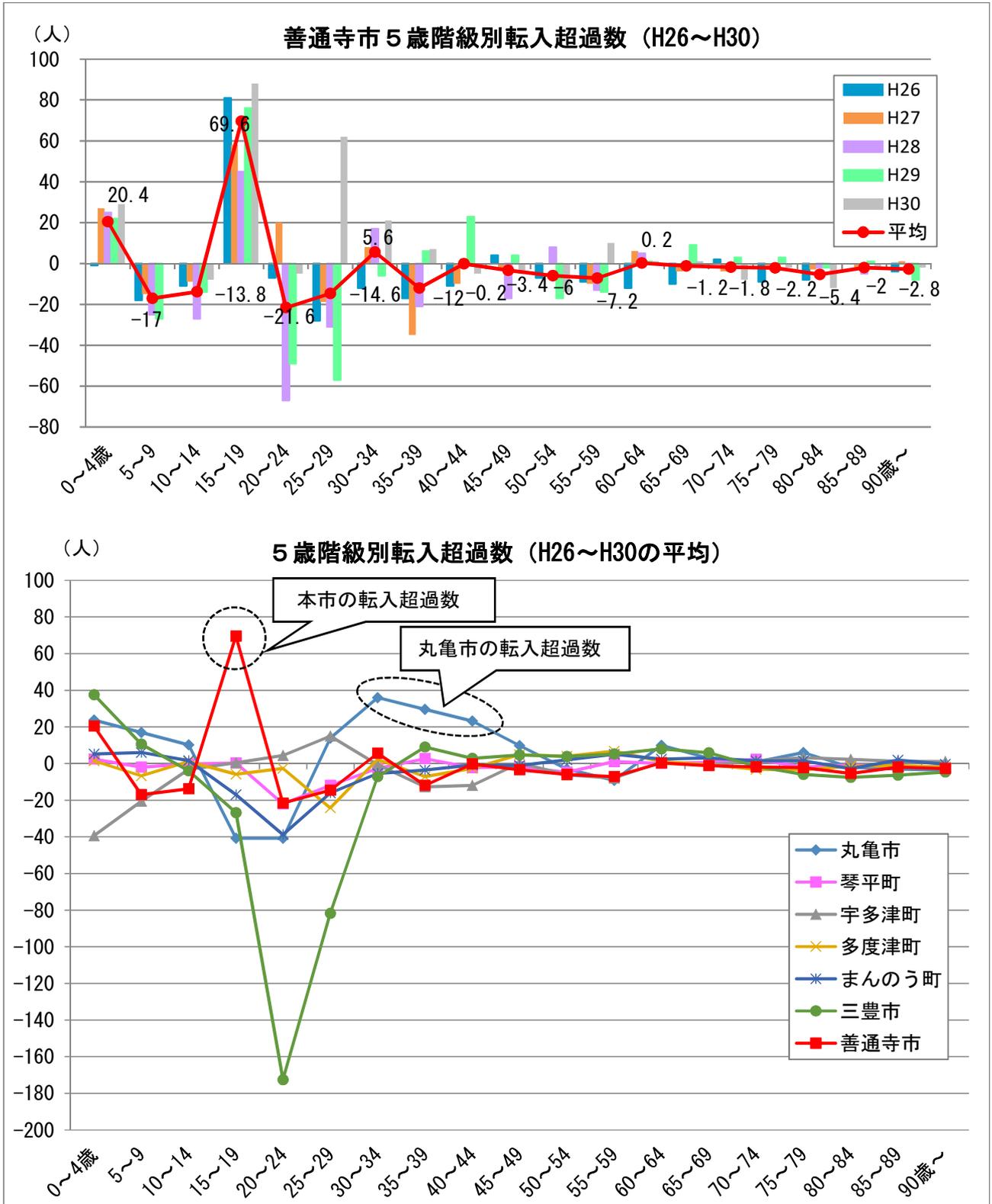


資料：香川県 平成29年都市計画基礎調査



■近隣市町との比較

大学・専門学校や自衛隊に入学・入隊する 15～19 歳の世代では転入超過ですが、その他の若い世代では転出超過となっており、大学生や新社会人として流入した後に流出している傾向があります。一方、隣接の丸亀市では、近隣市町と比較しても 20 代後半から 40 代前半の流入が多くなっています。



資料：総務省 住民基本台帳人口移動報告

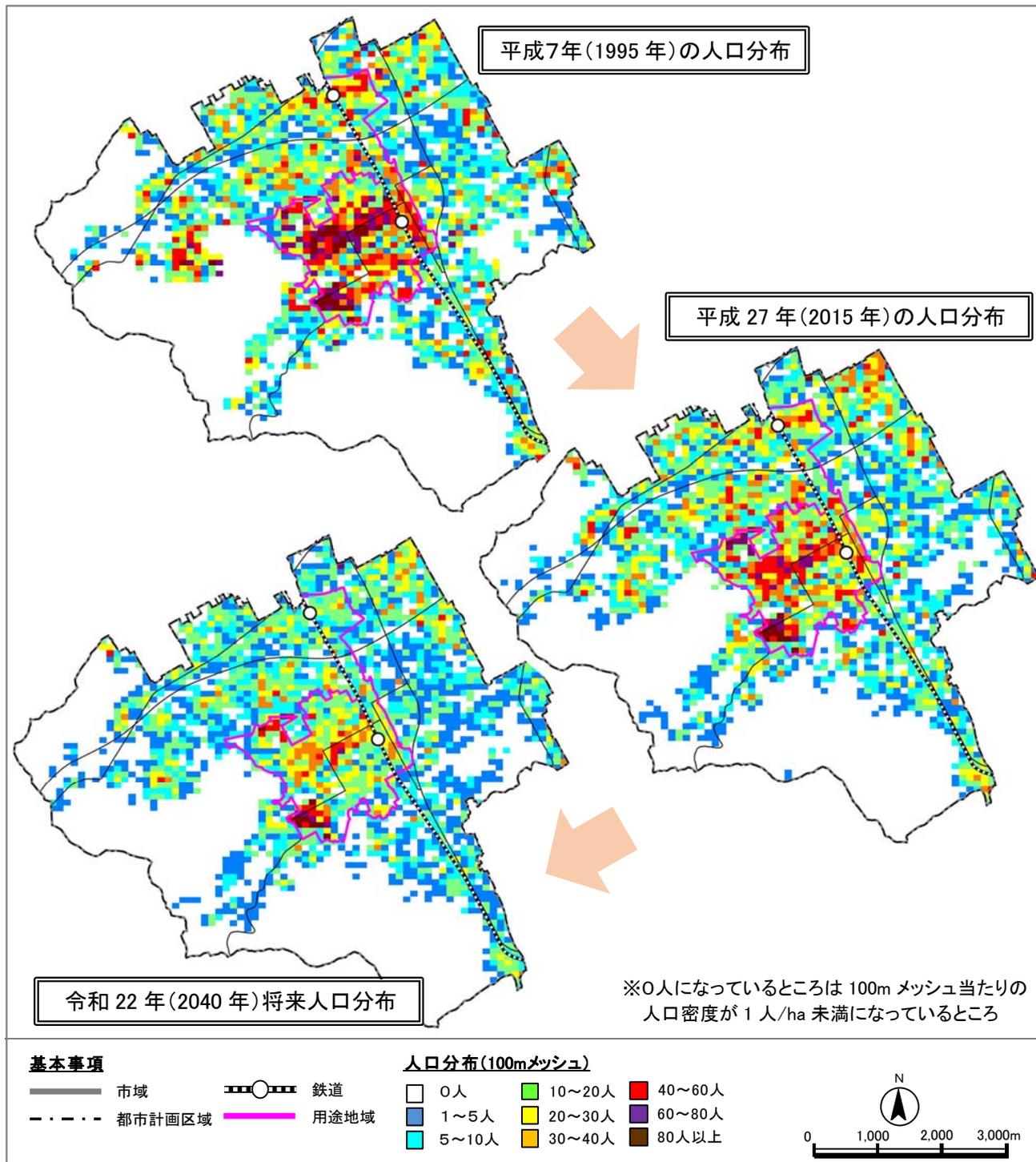


(2) 地域別の人口推移

■ 人口分布

用途地域内では、平成7年（1995年）には40人/ha以上の人口が集積し、60人/ha以上のところも多くありました。しかし平成27年（2015年）になると、用途地域内のほとんどのところは、60人/haを下回るようになっていきます。

このまま推移すると、用途地域内の人口密度は今後も低下し続け、本計画の目標年次である令和22年（2040年）にはほとんどのところで40人/haを下回ると想定されています。



※国勢調査・社人研推計人口（平成30年推計）を基に作成

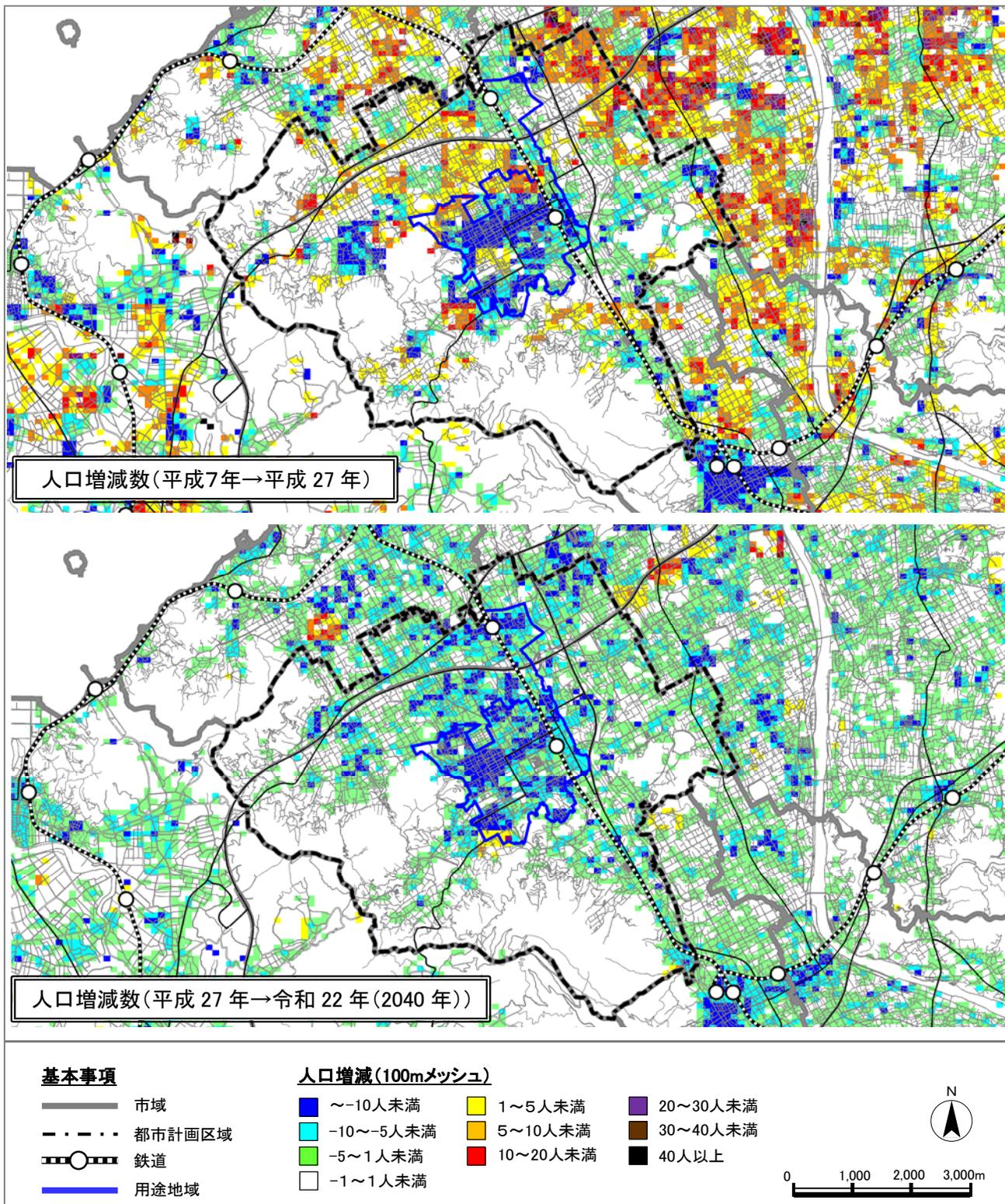
資料：善通寺市 市作成データ



■人口増減

平成7年（1995年）から平成27年（2015年）まで、用途地域内で人口が減少する一方、用途地域縁辺部や丸亀市境で人口が増加するなど、市街地の拡散・低密度化が進行しました。

平成27年（2015年）から令和22年（2040年）では、ほぼ市全域で人口が減少し、特に用途地域内で、激しい人口減少が発生することが予測されます。



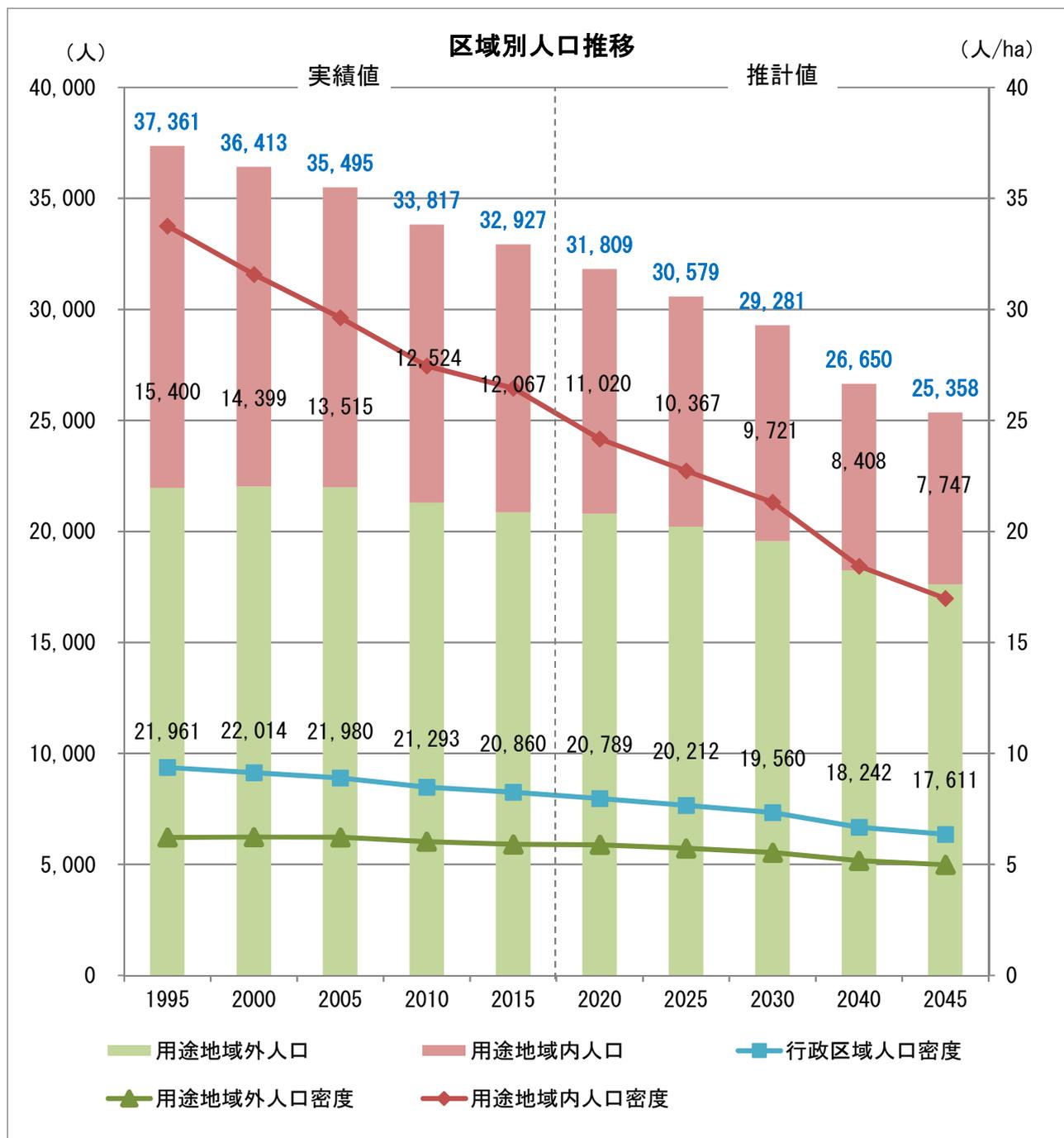
※国勢調査・社人研推計人口（平成30年推計）を基に作成

資料：善通寺市 市作成データ



■区域別人口

面的な観点では、今後、用途地域内・用途地域外ともに人口が減少していくものと推計されます。特に用途地域内については、急激に人口が減少し、人口密度が低下していきます。



※国勢調査・社人研推計人口（平成30年推計）を基に作成

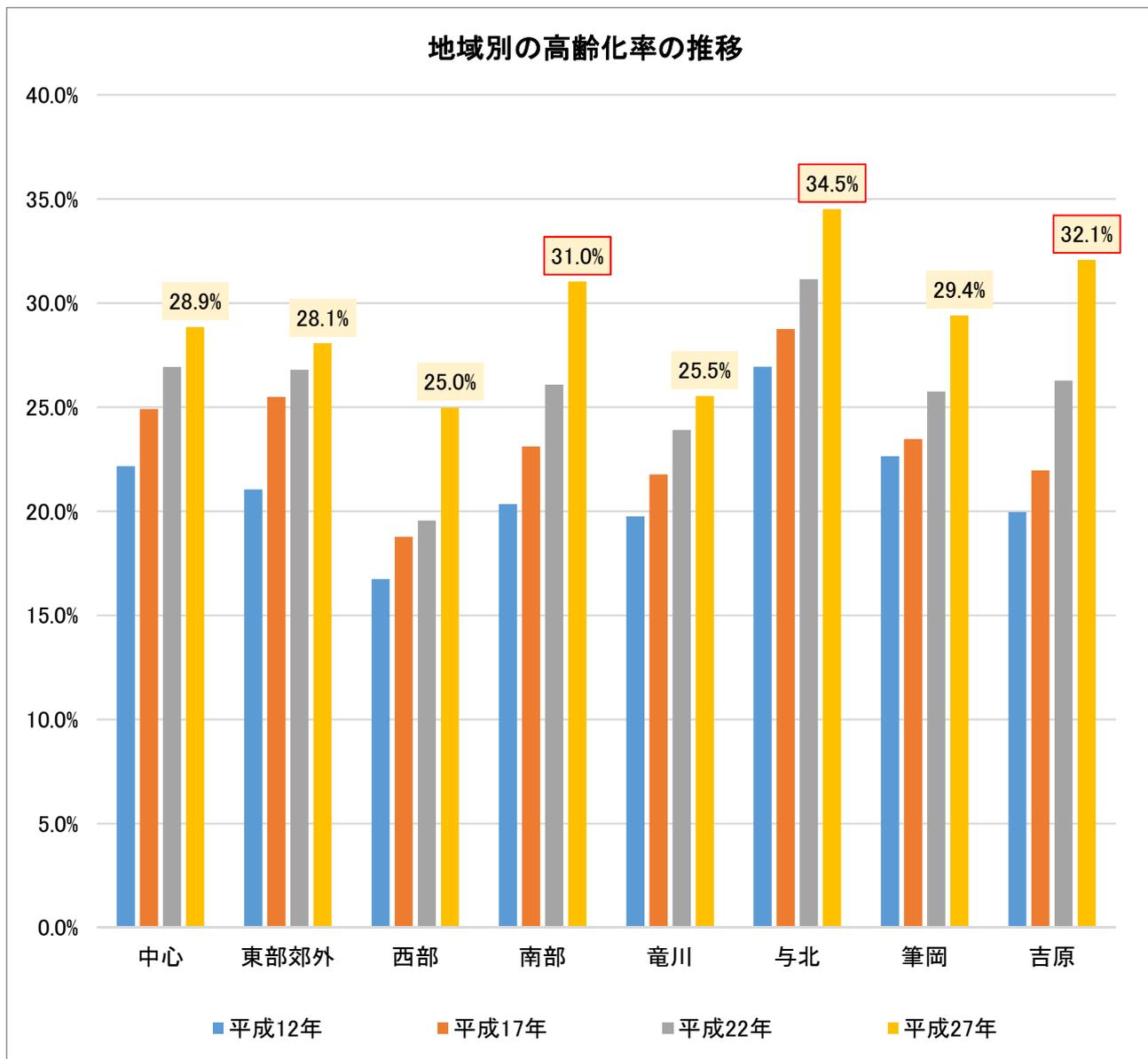
資料：善通寺市 市作成データ



(3) 高齢化率の推移

高齢化が市内の広い範囲で進行しており、平成 27 年（2015 年）時点で全ての地区が超高齢社会となっています。

特に南部・与北・吉原地区においては、高齢化率が 30%を超えるなど顕著となっています。



高齢化率について

高齢化率とは、65 歳以上の高齢者人口（老年人口）が総人口に占める割合を指します。一般的には、高齢化率の進行段階は以下のように分類されます。

● 高齢化率 7～14%未満
→ 高齢化社会

● 高齢化率 14～21%未満
→ 高齢社会

● 高齢化率 21%以上
→ 超高齢社会

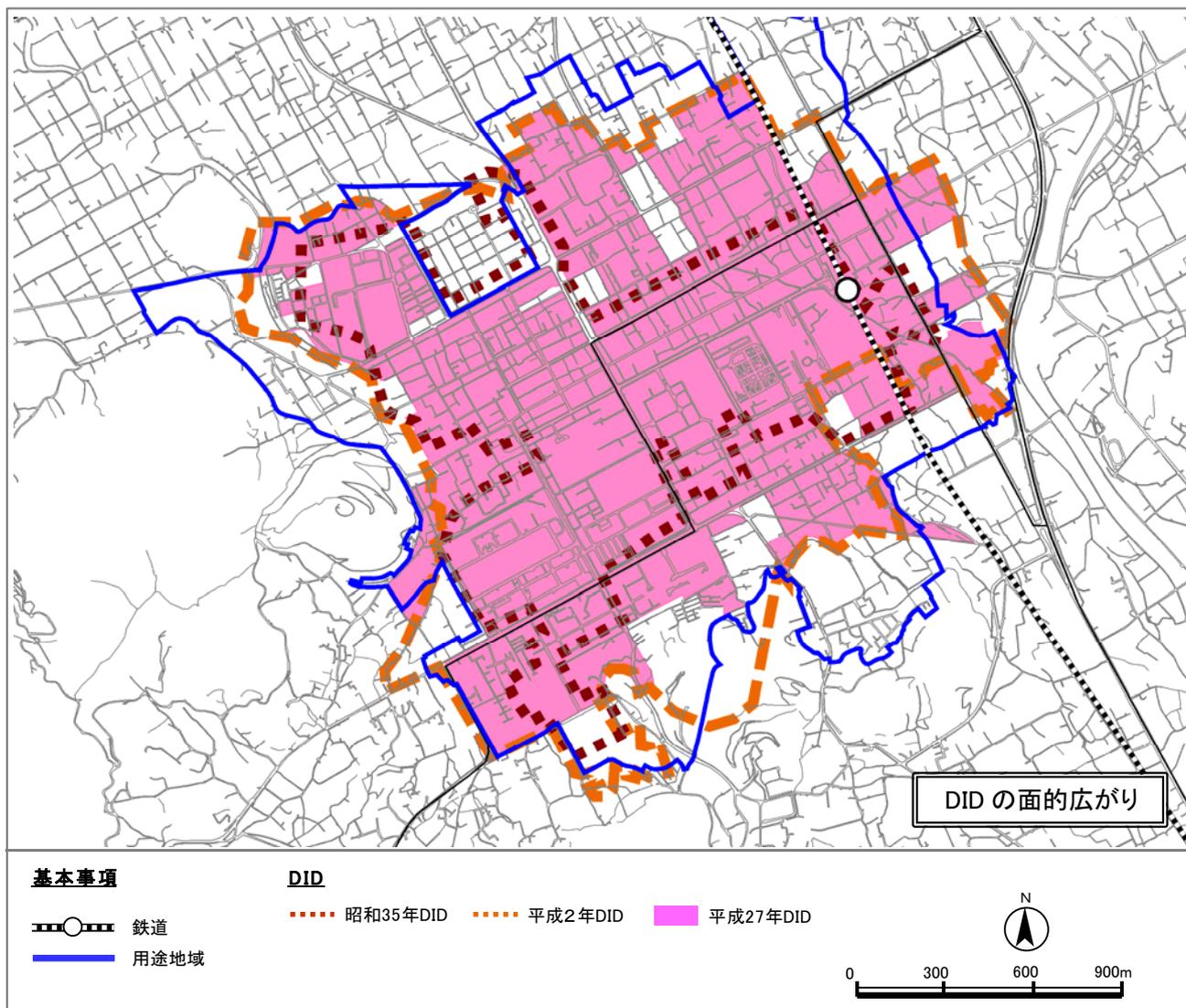


(4) DIDの推移

■ DID の面的広がり

DIDとは、国勢調査区のうち人口密度の高い調査区（原則として人口密度が1km²当たり約4,000人以上）が隣接して、人口5,000人以上を有している区域のことです。

本市のDIDは、昭和35年（1960年）から平成2年（1990年）にかけて用途地域のほぼ全域に拡大し、その後、少し縮小しています。



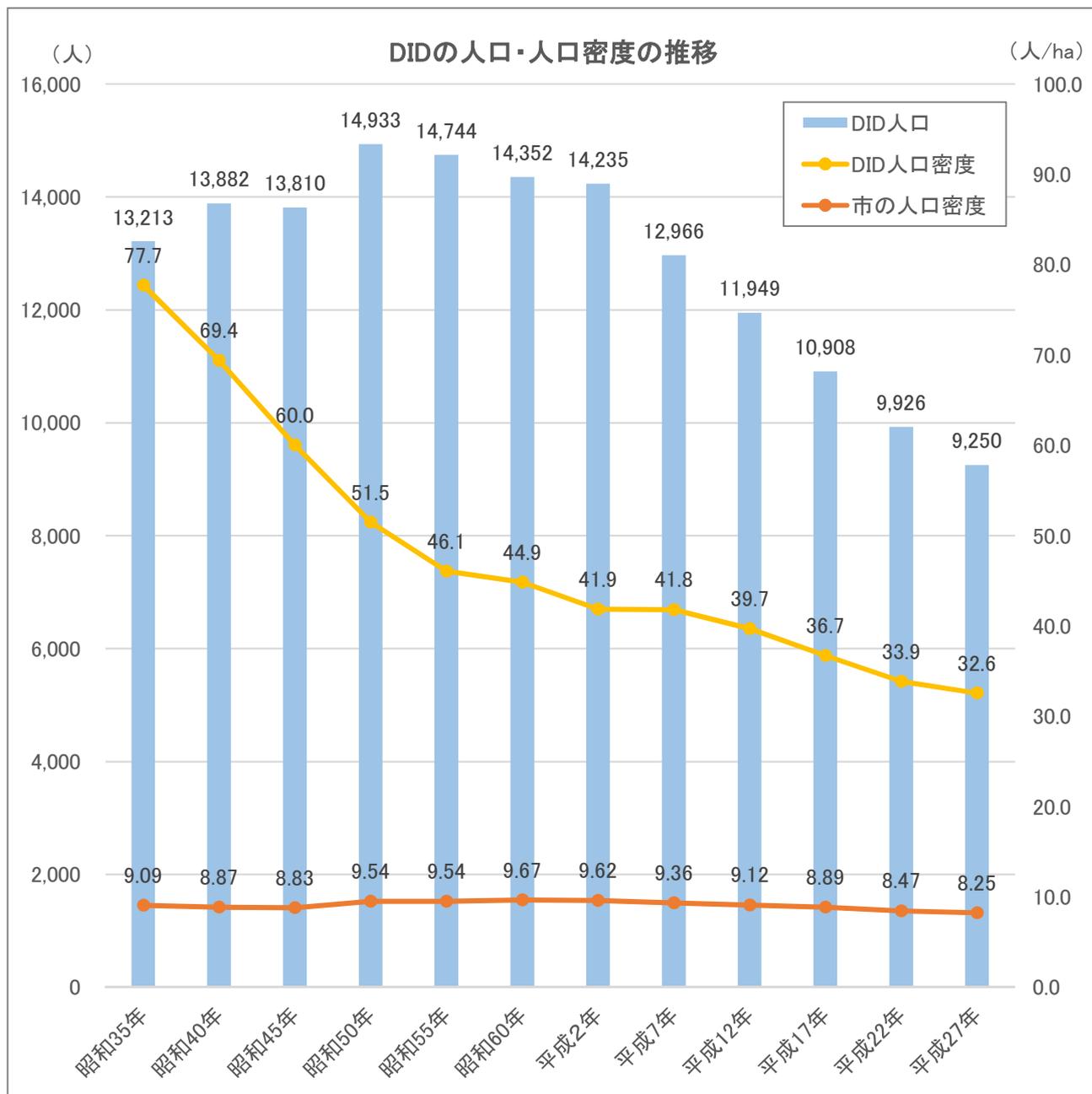
資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■DIDの人口密度の推移

DIDの人口は、昭和50年（1975年）の14,933人をピークに、減少を続けています。また、面積は平成2年（1990年）の3.40k㎡をピークに減少を続けています。

一方、人口密度は、昭和35年（1960年）より一貫して下がり続けており、市街地が薄く拡大しているのが分かります。



国勢調査年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年
DID人口	13,213	13,882	13,810	14,933	14,744	14,352	14,235	12,966	11,949	10,908	9,926	9,250
面積(k㎡)	1.70	2.00	2.30	2.90	3.20	3.20	3.40	3.10	3.01	2.97	2.93	2.84
人口密度(人/ha)	77.7	69.4	60.0	51.5	46.1	44.9	41.9	41.8	39.7	36.7	33.9	32.6

資料：総務省 国勢調査



(5) 人口に関するまとめ

本市の人口に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇総人口の推移

- ・平成 27 年（2015 年）から令和 22 年（2040 年）の 25 年間で、総人口が 6,000 人以上減少
- ・総人口は国・県よりも減少傾向が強いものの、高齢化率は国・県よりも緩やかに進む
- ・自衛隊の駐屯地、大学・専門学校などがあり、県よりも若い人口（特に男性）が多い
- ・自然増減・社会増減とも減少数の方が多く、人口減少の傾向にある
- ・15～19 歳の世代で転入超過の一方、その他の若い世代で転出超過

◇地域別の人口推移

- ・用途地域内ではかつて 60 人/ha のところも多くみられたが、今後、40 人/ha を下回る
- ・用途地域内で人口が減少する一方、用途地域縁辺部や丸亀市境で人口が増加してきた
- ・用途地域内について、人口密度が急速に低下し続けている

◇高齢化率の推移

- ・平成 27 年（2015 年）時点において、8 地区全てで超高齢社会（高齢化率 21%以上）
- ・特に南部・与北・吉原地区において、高齢化が顕著

◇DIDの推移

- ・DID の面積は、昭和 35 年（1960 年）から平成 2 年（1990 年）にかけて用途地域のほぼ全域に拡大し、その後少し縮小
- ・DID の人口は、昭和 35 年（1960 年）以降、一貫して下がり続けており、市街地が薄く拡散



○市街地の拡散

用途地域内で人口が減少する一方、用途地域外の一部で人口が増加しています。その結果、DID 及び用途地域内の既存の市街地で人口密度が急速に低下しています。

DID 及び用途地域内の人口密度が低下すると、既存の住宅ストックが活用されずに空き家化・空き地化するだけでなく、これまで整備してきた下水道や公園等のインフラ設備が無駄になります。また拡大した区域については新たな都市施設整備が必要となるなど、非効率な都市構造・都市経営になります。

○若い人材の市外への流出・周辺地区の高齢化

本市は、陸上自衛隊の駐屯地や大学・専門学校等があるため、比較的多くの若い人が流入します。一方で、こうした若い人たちは、卒業等で市外に流出しており、市内に住み続けていないのが現状です。こうしたことから、市内では高齢化が進展しており、特に用途地域外の周辺地区で顕著です。

少子高齢化が進展すると、労働人口が少なくなるほか、福祉費用等が増大します。また、地域活動の担い手の減少、防災における要支援者の増大と支援者の減少等から、地域の維持が困難になります。

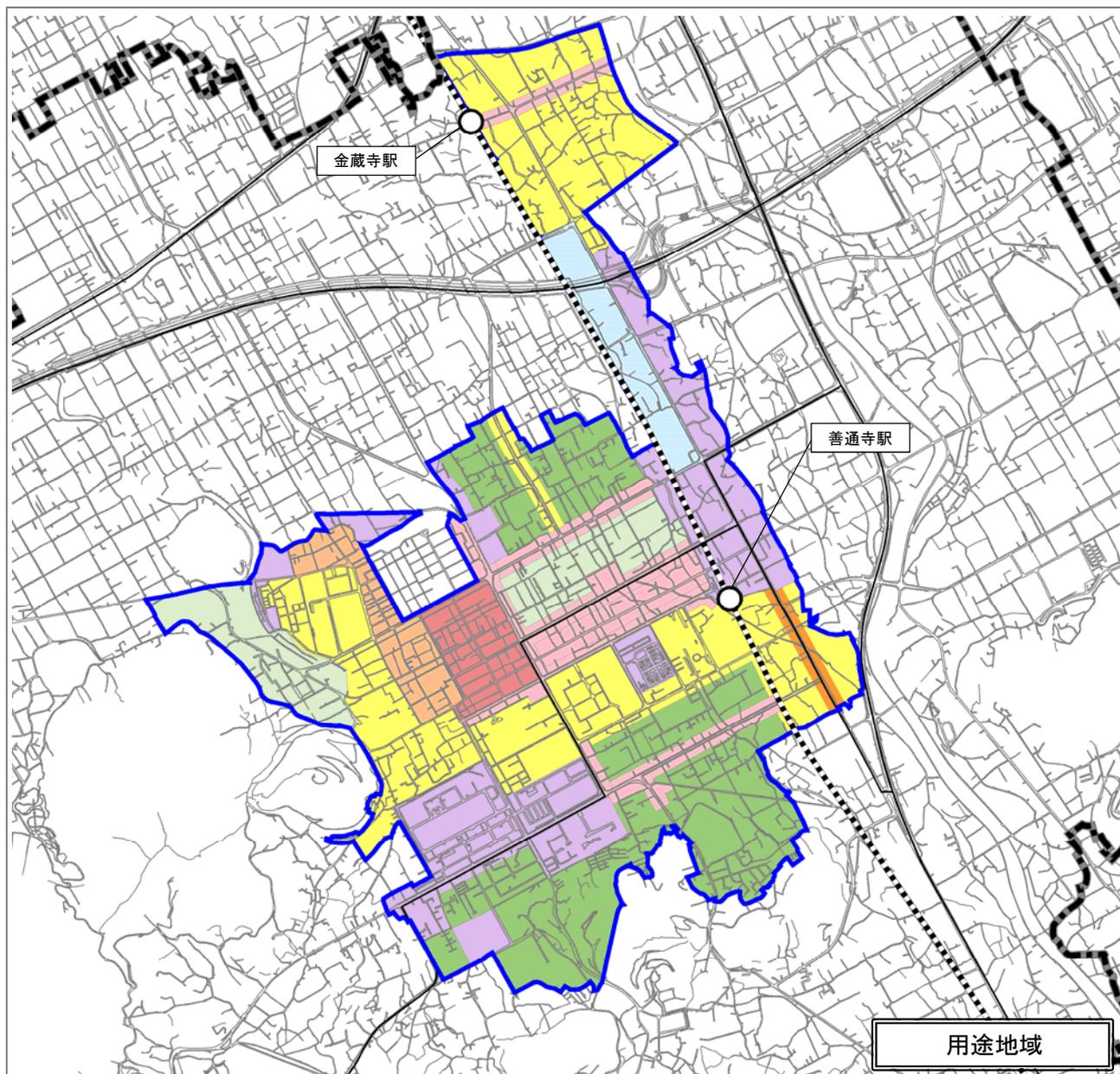


2-3 土地利用に関する現状・問題

(1) 土地利用の計画

■ 都市地域（都市計画区域・用途地域）の状況

本市は全域が都市計画区域に指定されています。本市のような非線引きの都市計画区域では、用途地域は積極的に市街化を目指すべき区域と考えられます。本市では、普通寺駅西側と、金蔵寺駅東側を中心に設定されています。しかし、駅前の用途地域が住居系である等、高度利用の妨げになっています。



基本事項		用途地域					
	市域		第一種中高層住居専用地域		準住居地域		工業地域
	都市計画区域		第二種中高層住居専用地域		近隣商業地域		商業地域
	鉄道		第一種住居地域		準工業地域		
	用途地域		第二種住居地域				

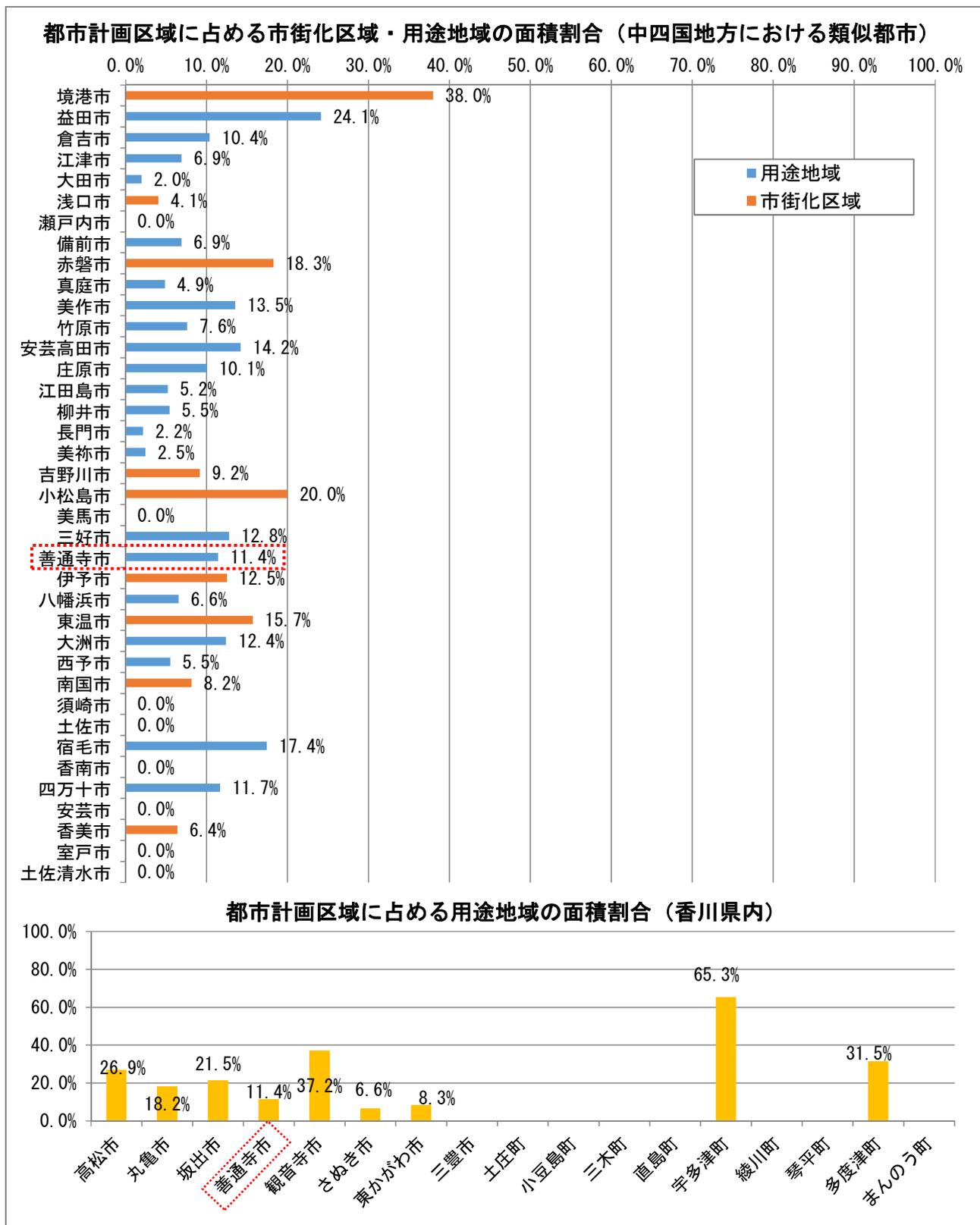
※平成 31 年（2019 年）4 月時点

資料：普通寺市 市作成データ



■用途地域の面積割合

本市の用途地域の面積は456.1haで都市計画区域に対する用途地域の面積割合は11.4%です。類似都市の平均面積割合は17.9%であり、類似都市と比較しても小さくなっています。また、香川県内の用途地域の指定がある市町においても、さぬき市・東かがわ市に次いで3番目に低い割合です。



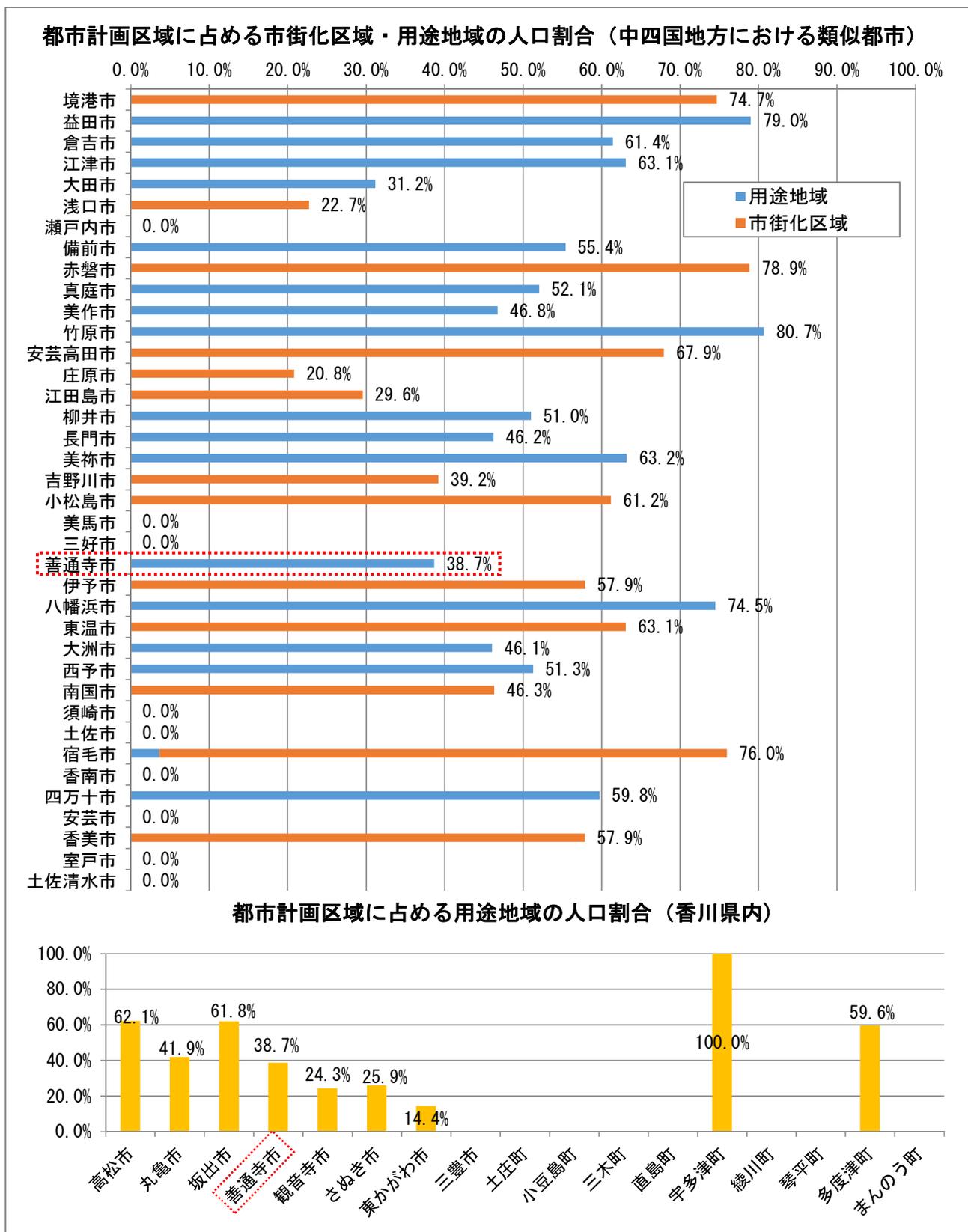
※類似都市については、総務省の区分（平成25年データに基づくもの）を使用

資料：総務省 平成27年国勢調査



■用途地域の人口割合

本市の用途地域における人口割合は、38.7%（国勢調査の調査区の積み上げによる概算の数字）です。類似都市の平均人口割合は60.5%であり、本市の人口割合は類似都市の平均を大きく下回っています。



※類似都市については、総務省の区分（平成25年データに基づくもの）を使用

資料：総務省 平成27年国勢調査

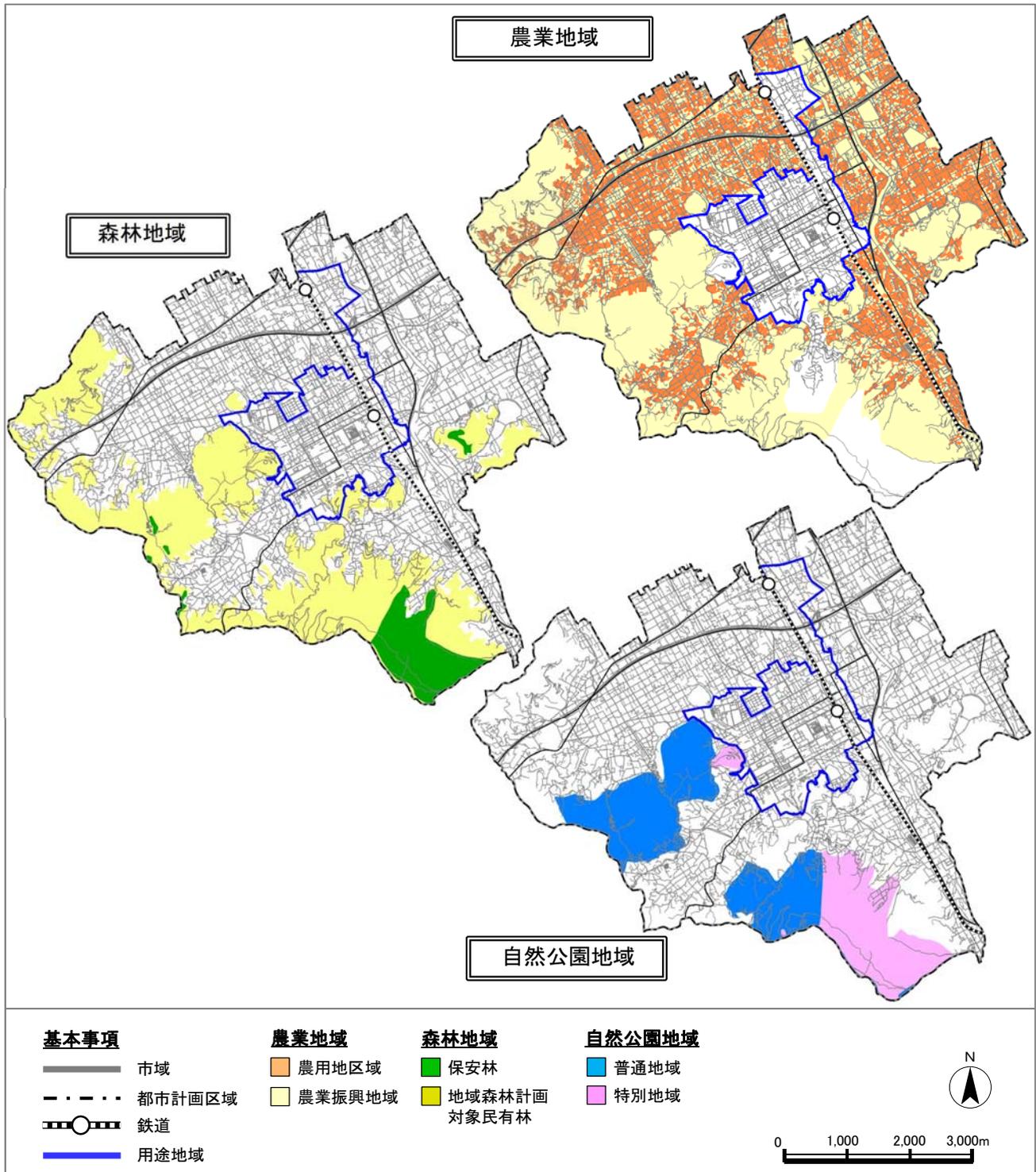


■農業地域・自然公園地域・森林地域の状況

農業振興地域は用途地域外のほぼ全域に指定されています。そのうち3割強が農用地区域に指定されています。

森林地域は、市の東部、南部、西部の一部が地域森林計画対象民有林となっているほか、保安林が市の南部で指定されています。

自然公園地域は、南部の市境周辺や香色山等に指定されています。



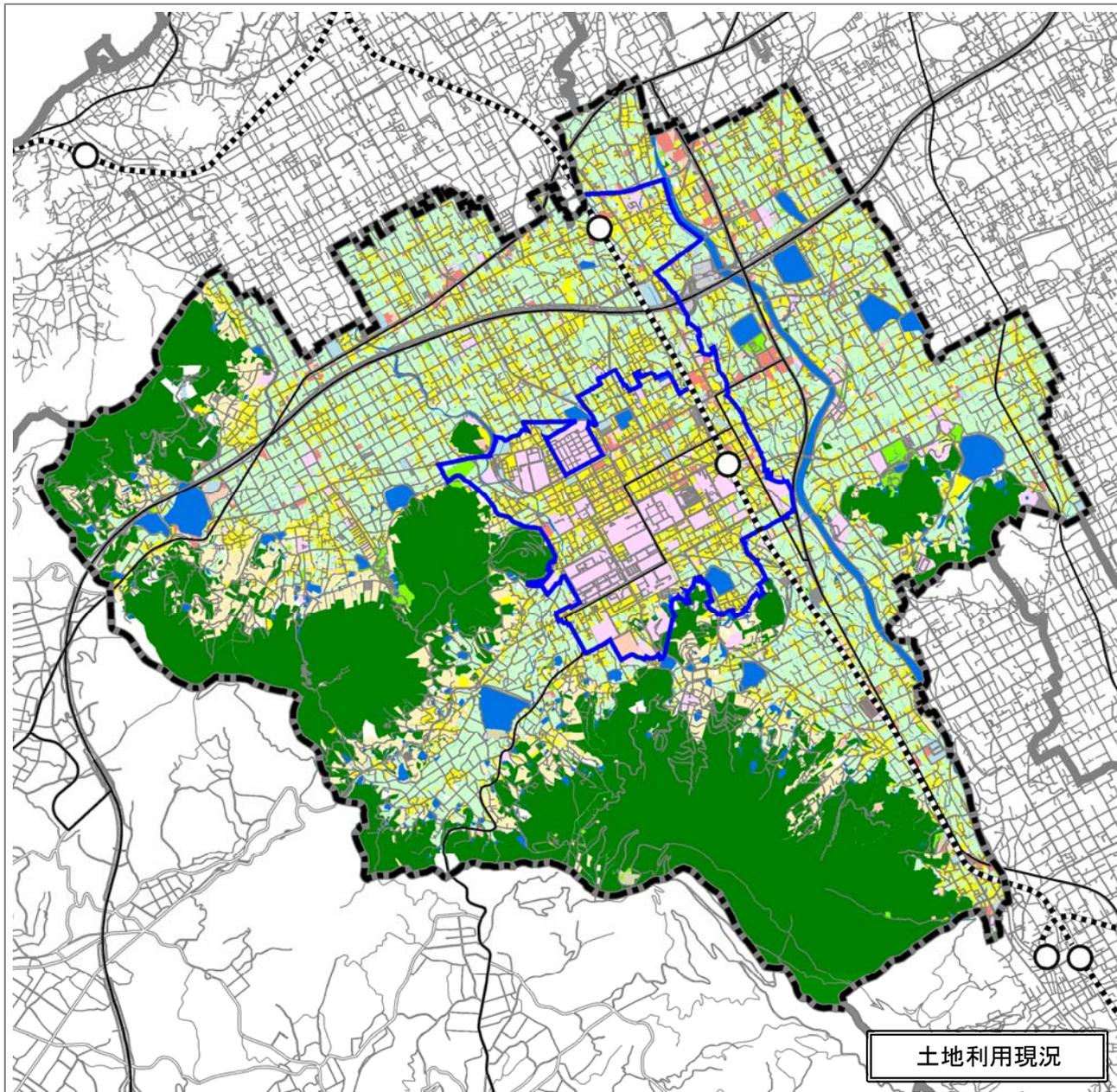
資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



(2) 土地利用の現状

用途地域内に住宅用地・公益施設用地が集積しているものの、用途地域外にも農地としての土地利用に混在して住宅用地が分散しています。

また商業用地は主要道路の沿線に分布がみられ、用途地域外にも多数存在しています。



土地利用現況

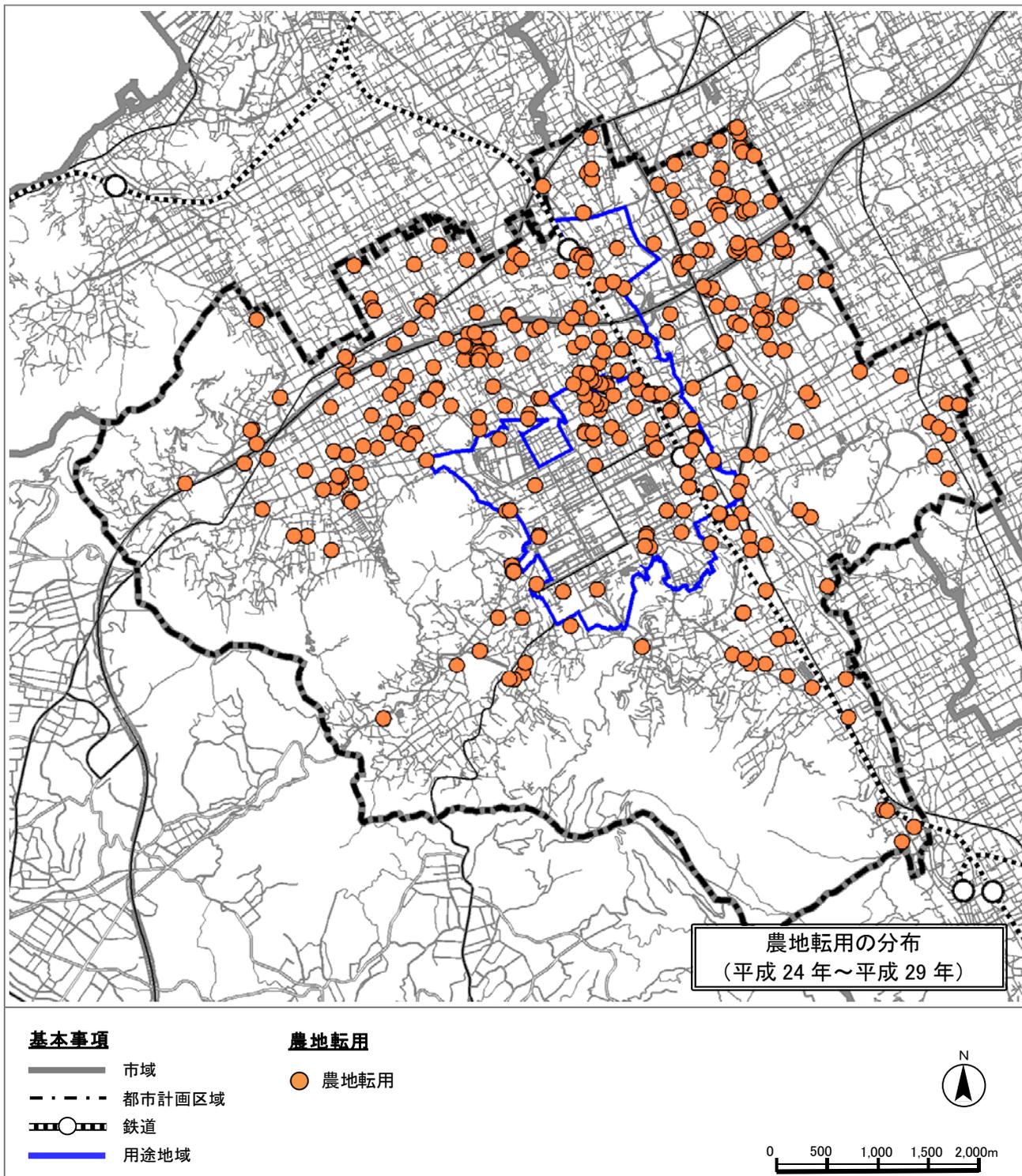
基本事項		土地利用種別			
——	市域	田	その他の自然地	農林漁業施設用地	公共空地
- - - -	都市計画区域	畑	住宅用地	公益施設用地	その他の空地
○	鉄道	山林	商業用地	道路用地	
——	用途地域	水面	工業用地	交通施設用地	

資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■農地転用

平成 24 年（2012 年）から平成 29 年（2017 年）にかけて、用途地域内で 70 か所、用途地域外で 255 か所と計 325 か所の農地転用が行われています。用途地域外で行われている農地転用は、農用地区域の指定を解除したものと考えられます。

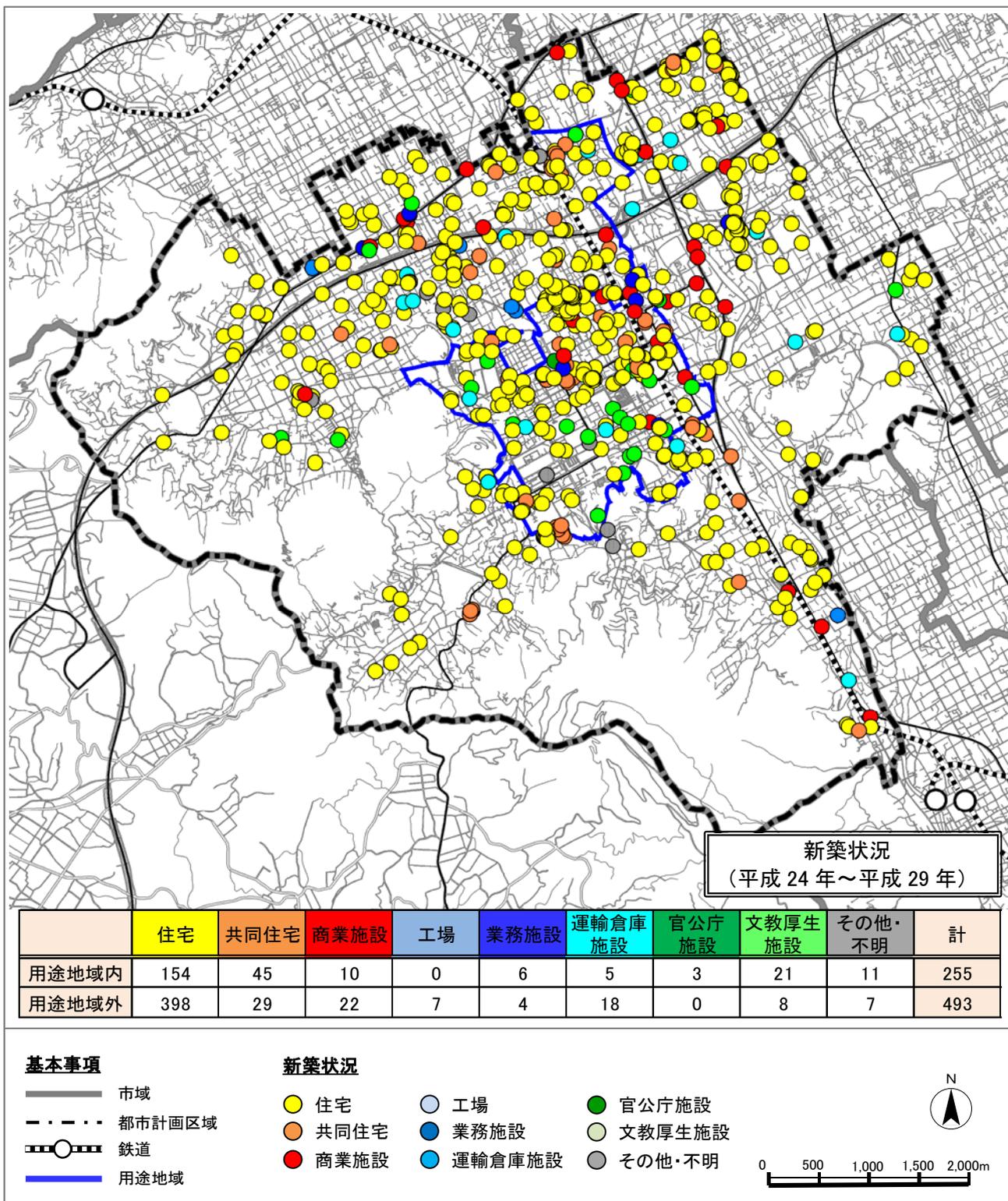


資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■新築状況

平成 24 年（2012 年）から平成 29 年（2017 年）にかけて、用途地域内で 255 件、用途地域外で 494 件と計 749 件の新築があり、用途地域内外に関係なく、広く市内に分布しています。

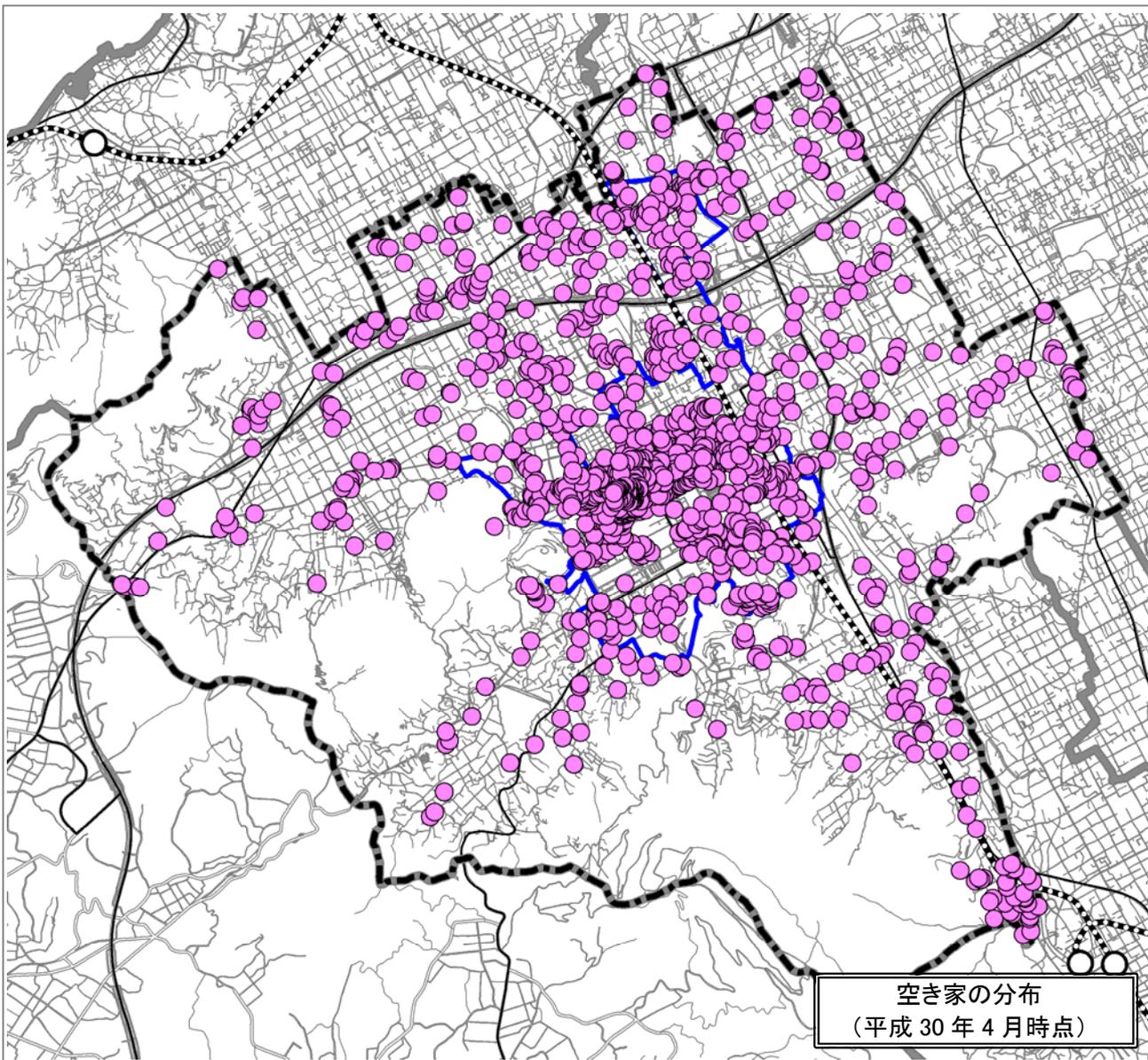


資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



(4) 空き家の現状

用途地域内の空き家数は 1,522 戸、用途地域外の空き家数は 616 戸と計 2,138 戸の空き家があります。特に用途地域の古くからの市街地で多くなっており、市街地の人口減少、賑わいの低下につながっていると考えられます。



基本事項	空き家
—— 市域	● 空き家
- - - 都市計画区域	
⊕ 鉄道	
—— 用途地域	

N

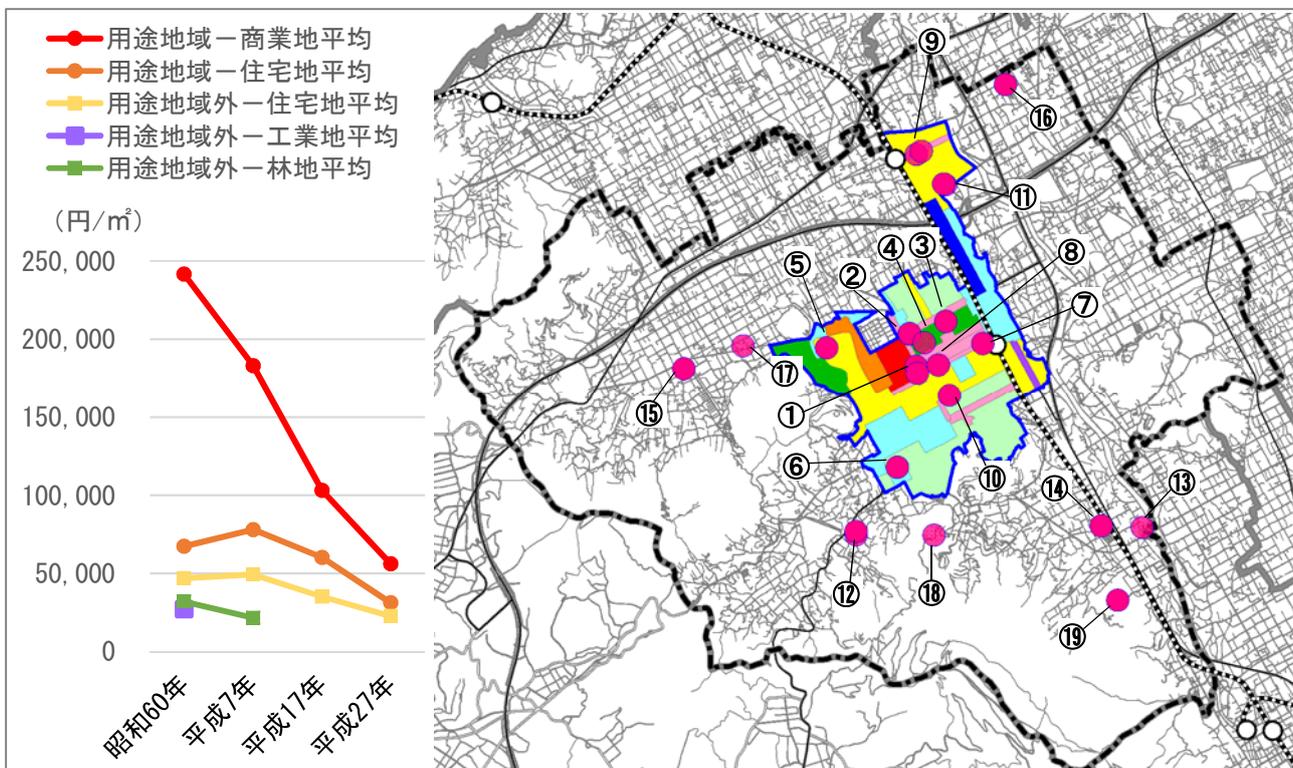
※水道栓より調査

資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



(5) 地価の動向

住宅地は平成7年（1995年）をピークに下落、商業地は一貫して下落し続けています。平成7年（1995年）から平成27年（2015年）の20年間で、用途地域内の商業地は平均約69.3%、用途地域内の住宅地は平均約60.0%、用途地域外の住宅地は平均約54.1%、地価が下落しています。



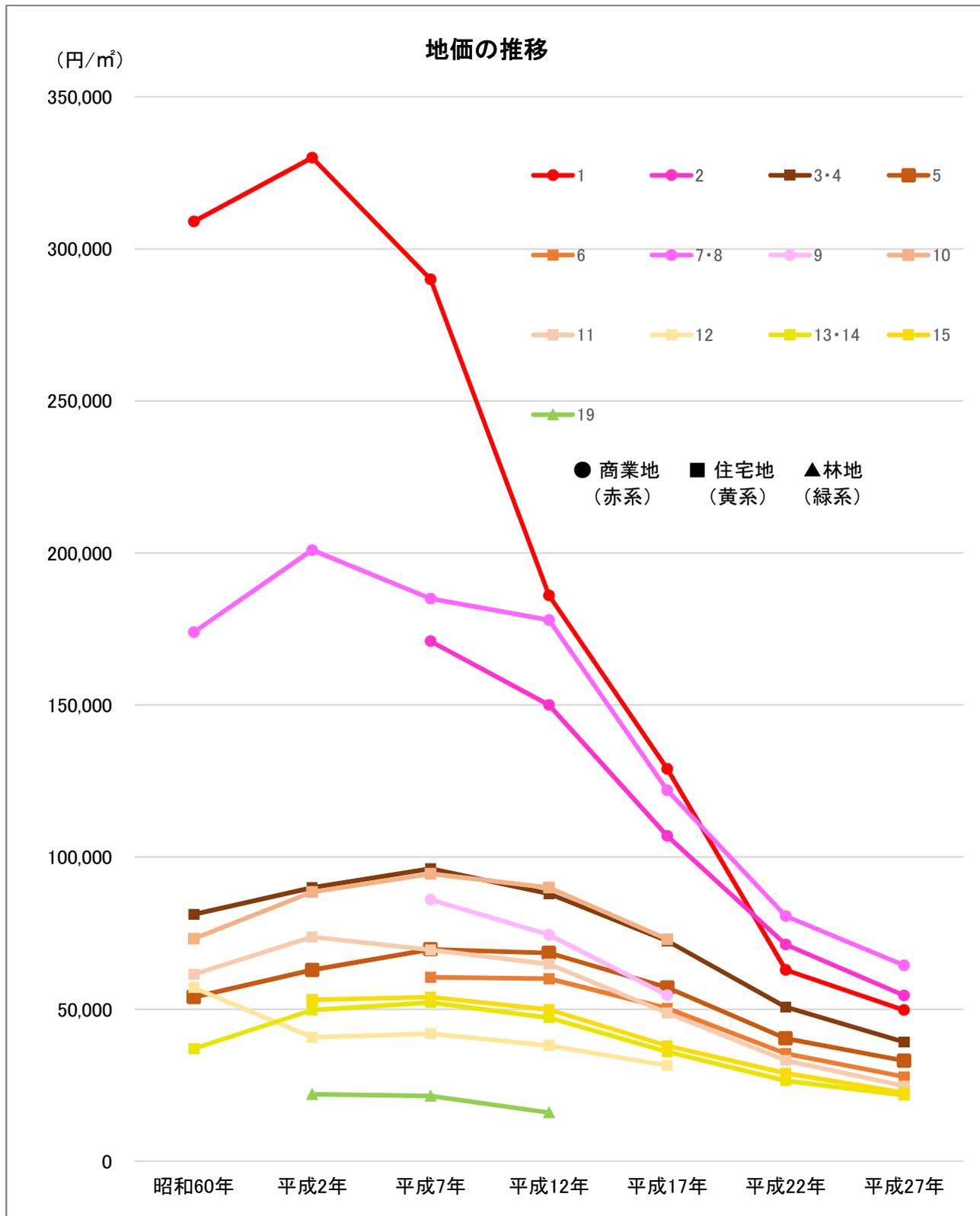
番号	土地種別	用途地域	S60年	H2年	H7年	H12年	H17年	H22年	H27年
地価公示									
1	商業地	商業地域	309,000	330,000	290,000	186,000	129,000	62,900	49,700
2	商業地	近隣商業地域	—	—	171,000	150,000	107,000	71,300	54,500
3	住宅地	第二種中高層住居専用地域	81,200	90,000	96,200	88,000	72,500	50,700	—
4	住宅地	第二種中高層住居専用地域	—	—	—	—	—	—	39,200
5	住宅地	第一種住居地域	54,000	62,900	69,700	68,500	57,100	40,400	33,100
6	住宅地	第一種中高層住居専用地域	—	—	60,500	60,000	50,300	35,400	27,800
都道府県地価調査									
7	商業地	近隣商業地域	174,000	201,000	185,000	—	—	—	—
8	商業地	近隣商業地域	—	—	—	178,000	122,000	80,600	64,400
9	商業地	近隣商業地域	—	—	86,000	74,500	54,600	—	—
10	住宅地	第一種住居地域	73,200	88,500	94,500	90,000	73,000	—	—
11	住宅地	第一種住居地域	61,500	73,800	69,500	64,800	48,800	33,200	24,700
12	住宅地	—	57,100	40,800	42,000	38,100	31,500	—	—
13	住宅地	—	37,000	—	—	—	—	—	—
14	住宅地	—	—	49,700	52,200	47,200	36,000	26,500	21,700
15	住宅地	—	—	53,100	54,000	49,900	38,000	29,000	22,500
16	住宅地	—	—	—	—	—	—	30,000	23,800
17	工業地	—	27,000	—	—	—	—	—	—
18	林地	—	32,000	—	—	—	—	—	—
19	林地	—	—	22,000	21,500	16,000	—	—	—

単位：円/㎡

資料：国土交通省 国土数値情報



かつては1㎡当たり30万円以上あった中心市街地の商業地についても、その他市内の地価と同程度の1㎡当たり5万円程度まで下落しており、活力の低下がみられます。



※長期のデータがある地点のみ表示。調査地点が変更したところについては継続して表示

資料：国土交通省 国土数値情報



(6) 土地利用に関するまとめ

本市の土地利用に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇土地利用の計画

- ・用途地域の面積が 456.1ha（都市計画区域の 11.4%）と類似都市や近隣市町と比較しても小さい
- ・駅前の用途地域が住居系である等、高度利用の妨げになっている
- ・用途地域外のごほとんどが農業振興地域で、森林地域や自然公園地域も指定されている

◇土地利用の現状

- ・用途地域内に住宅用地・公共施設用地が集積しているものの、用途地域外にも住宅用地が分散
- ・商業用地は主要道路の沿線に分布し、用途地域外にも多数分布

◇開発動向

- ・平成 24 年（2012 年）から平成 28 年（2016 年）に、用途地域内で 11 箇所、用途地域外で 41 箇所が開発
- ・農地転用は市全域で 325 件あり、そのうちの 255 件が用途地域外で、農振除外が多い
- ・新築は、用途地域内で 255 件、用途地域外で 494 件と、市内に広く分布

◇空き家の現状

- ・用途地域内に 1,522 戸、用途地域外に 616 戸あり、特に用途地域の古くからの市街地で多い

◇地価の動向

- ・住宅地は平成 7 年（1995 年）をピークに下落、商業地は一貫して下落し続けている
- ・かつては 1 m²当たり 30 万円以上あった用途地域内の商業地も、その他市内の地価と同程度まで下落

○ 用途地域内における都市のスポンジ化

用途地域外は農業振興地域等に指定されているものの、開発が用途地域外に多く、用途地域内の市街地の更新が進んでいません。その結果、古くからの市街地で特に空き家が発生しています。

市街地に空き家や空き地といった低未利用地が増えていくことで、用途地域内は「都市のスポンジ化」と呼ばれる市街地の空洞化が起こりつつあります。こうした市街地は、地震時の倒壊や火事、また犯罪の温床になるなど、防災・防犯面の問題をもたらす、これはますます新たな人口の流入の妨げになります。

○ 商業地を始めとした地価の下落

モータリゼーションの進展等によって、商業地が用途地域外の主要道路沿道に移りつつあります。また地価が全体的に下落しつつあるなか、特に用途地域内の商業地で急速な下落が発生しています。

商業地を始めとした地価の下落は、固定資産税の減少等、市の歳入の縮小につながります。市の歳入が縮小されれば、商業空間の再整備等に使えるお金も少なくなり、商業地や市街地の魅力はますます低下してしまいます。

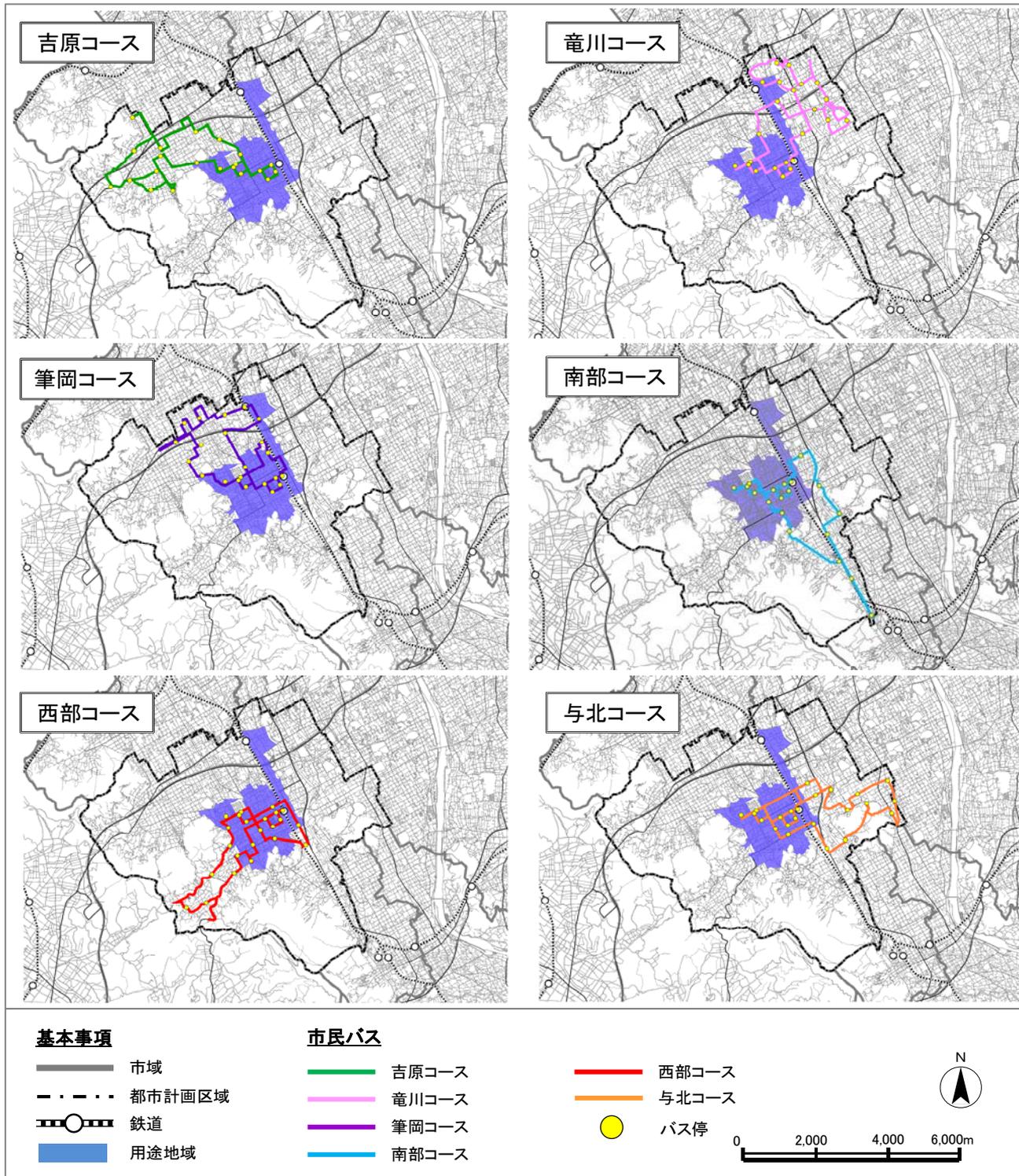


2-4 公共交通に関する現状・問題

(1) 公共交通の分布

■ 市内交通

市内を結ぶ交通として、市民バスが無料で運行されています。市役所を起点に、吉原・竜川コース、筆岡・南部コース、西部・与北コースの6路線があります。



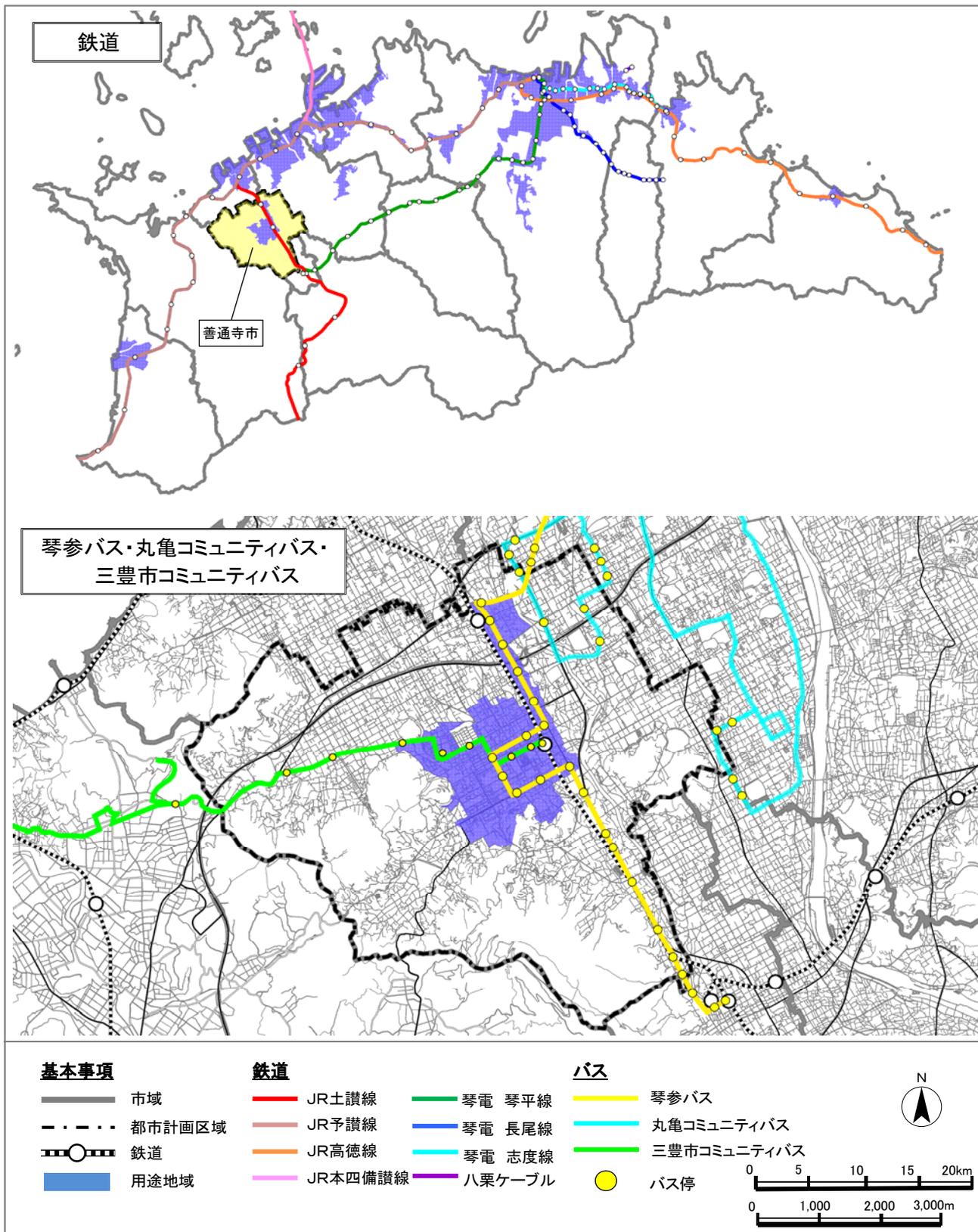
資料：善通寺市 市民バス路線図



■市内外交通

市内外を結ぶ交通として鉄道・琴参バスがありますが、いずれも本市を縦断する1路線のみです。

また、丸亀市が運行しているコミュニティバス及び三豊市が運行しているコミュニティバスが一部、本市内でも運行されています。



資料：国土交通省 国土数値情報、琴参バス 一般路線図、丸亀市 丸亀コミュニティバス路線図、三豊市 コミュニティバス路線図

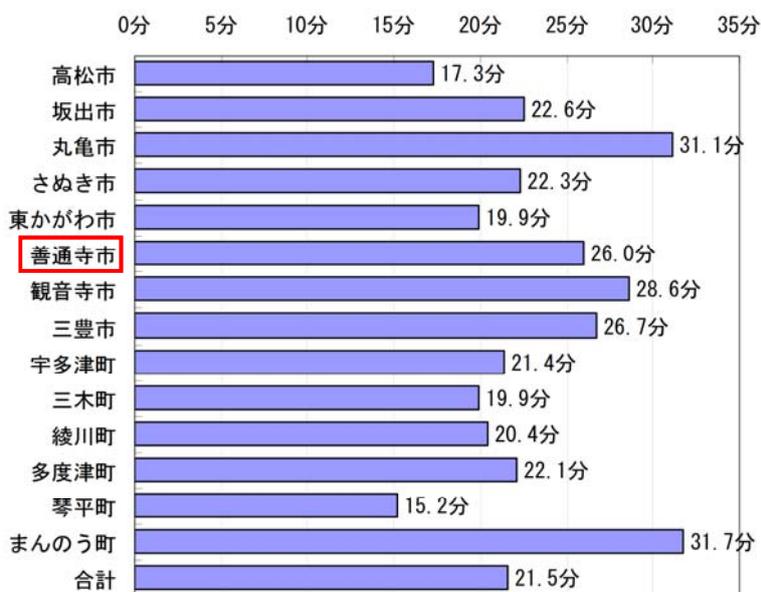


■最寄りの公共交通までの所要時間

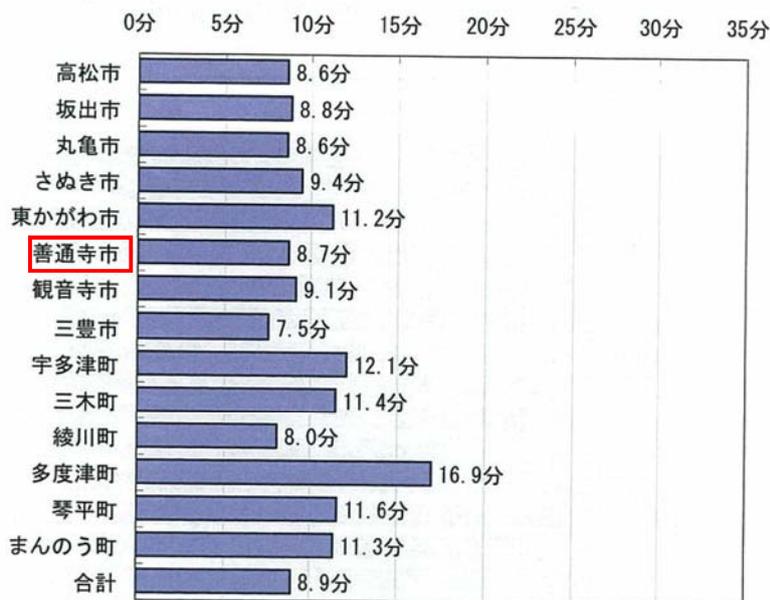
高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書によれば、最寄り駅までの徒歩での所要時間をみると、県内の平均値は「21.5分」です。一方、本市では「26.0分」となっており、平均よりも遠いことが分かります。

最寄りバス停までの徒歩での所要時間をみると、県内の平均値は「8.9分」です。一方、本市では「8.7分」となっており、ほぼ平均並みであることが分かります。

最寄り駅までの徒歩での平均所要時間



最寄りバス停までの平均所要時間

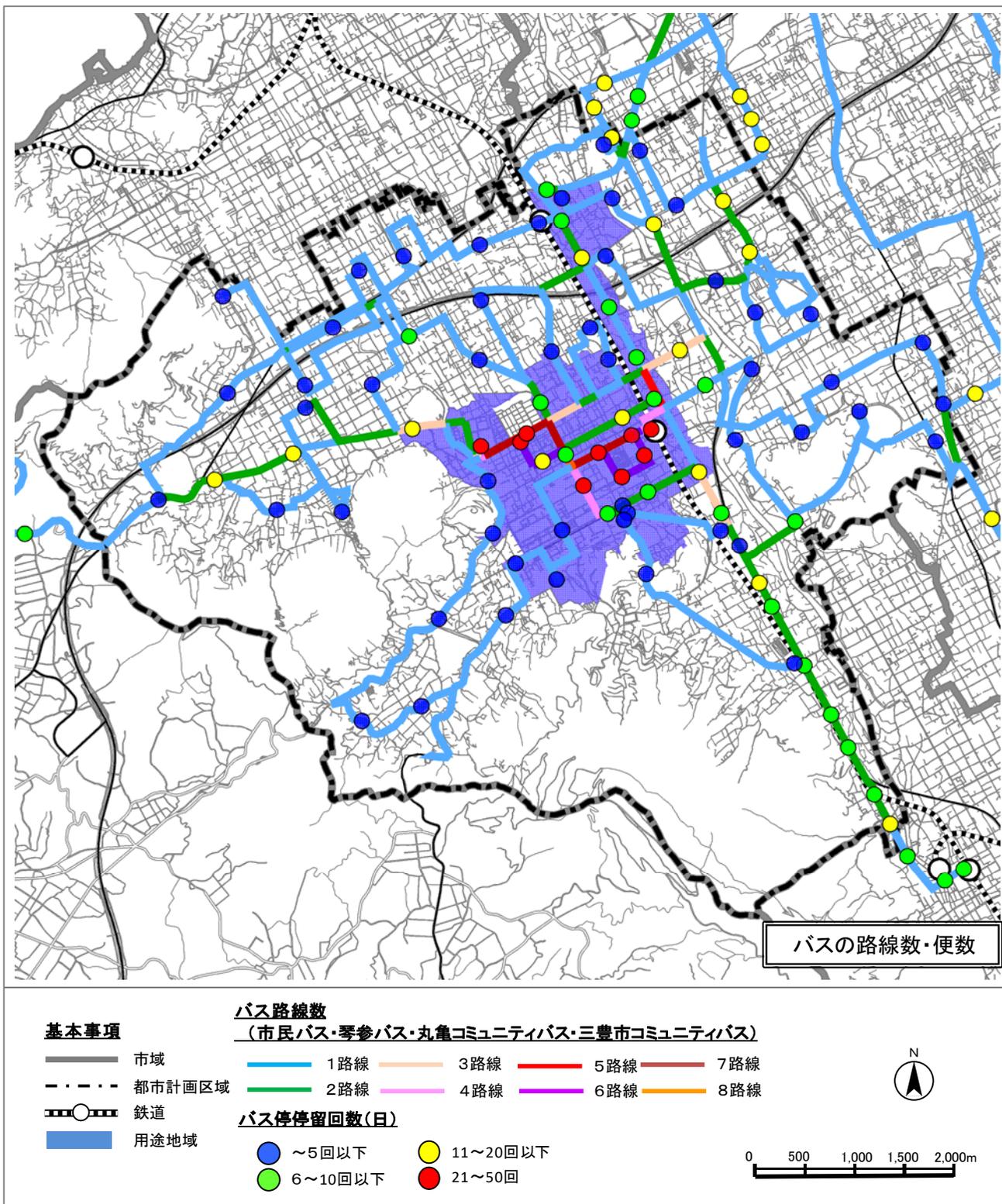


資料：香川県 高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書（平成 25 年）



(2) 公共交通の便数

市内のほとんどのところで市民バスが運行されているほか、琴参バス・丸亀コミュニティバス・三豊市コミュニティバス、また鉄道があるものの、路線数が少ない、バスの日便数が5便に満たないところが多い等、利便性は高くない状況です。



資料：善通寺市 市民バス路線図、琴参バス 一般路線図、丸亀市 丸亀コミュニティバス路線図、三豊市 コミュニティバス路線図

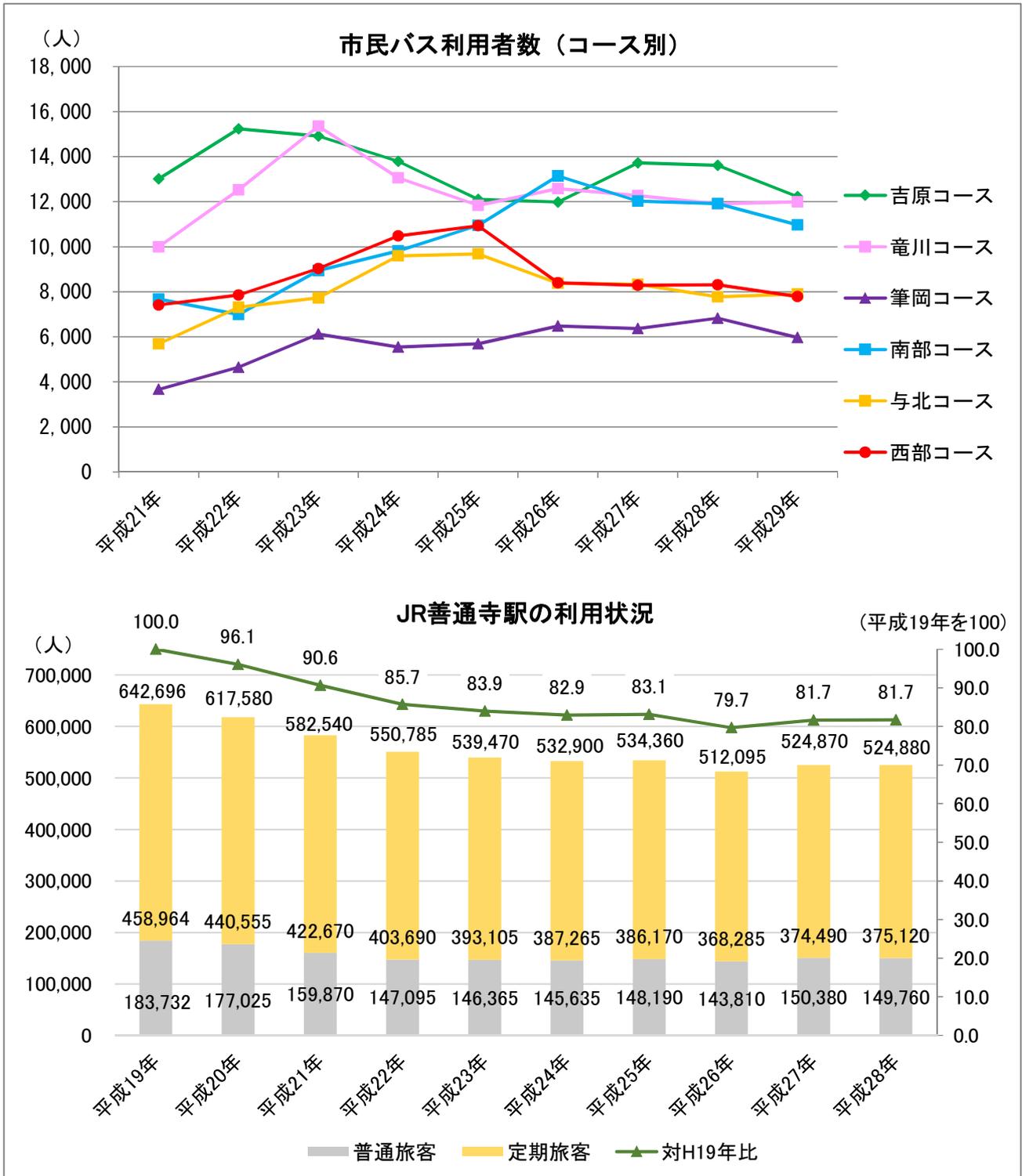


(3) 公共交通の利用状況

■ 利用者数の推移

市民バスの利用者数は、多い路線で年間 14,000 人程度、少ない路線においても 6,000 人程度の利用が継続しており、各路線とも一定の需要があるものと考えられます。

一方、鉄道の利用者は、直近 10 年間で約 80%に減少していますが、近年は、やや横ばい傾向で推移しています。



資料：善通寺市 市作成データ



■ 利用頻度

高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書によれば、JRの利用頻度をみると、県内の合計では「利用しない」の割合が約9割弱を占めており、利用する方は全体の約1割強となっています。一方、本市においても9割弱の方が「利用しない」と答えています。

路線バス・コミュニティバスの利用頻度をみると、県内の合計では「利用しない」の割合が約9割を占めており、利用する方は全体の約1割となっています。本市ではさらに「利用しない」と答えた方が多く、ほとんどの方が路線バス・コミュニティバスを利用していません。

JRの利用頻度



路線バス・コミュニティバスの利用頻度



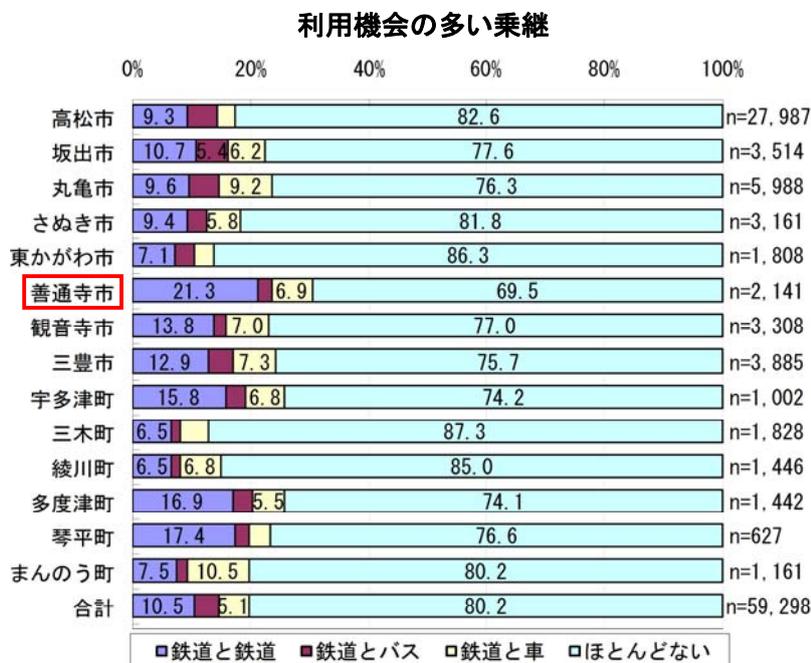
資料：香川県 高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書（平成 25 年）



■乗継

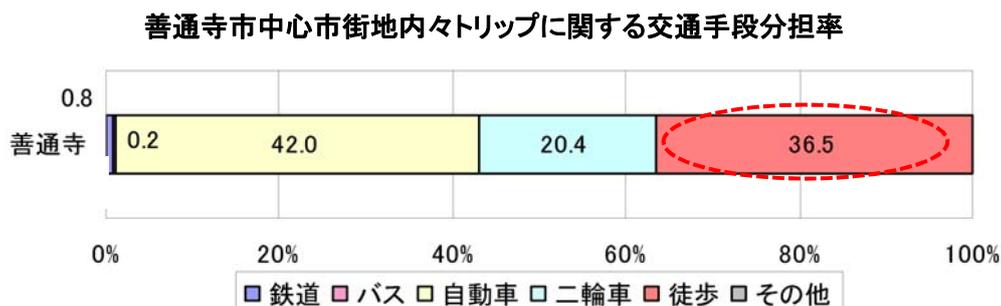
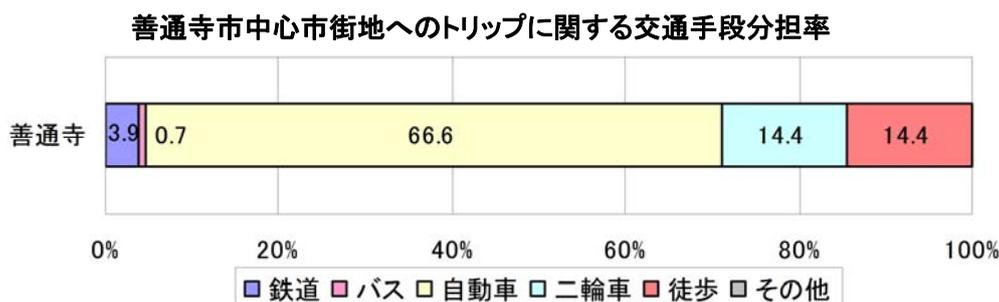
高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書によれば、公共交通を用いた乗継において、県内の合計で約8割の方が「ほとんどない」と答えています。

本市の乗継では、「鉄道と鉄道」が約2割を占める一方、「鉄道とバス」は約2.3%とほとんど行われていない状況です。



■市街地での利用

本市への来訪手段、市街地への移動手段としては、自動車が多くなっており、鉄道やバスはほとんど使われていません。市街地内での交通手段では、自動車の利用率は下がるものの、鉄道やバスの利用率も下がり、徒歩が3割以上を占めています。



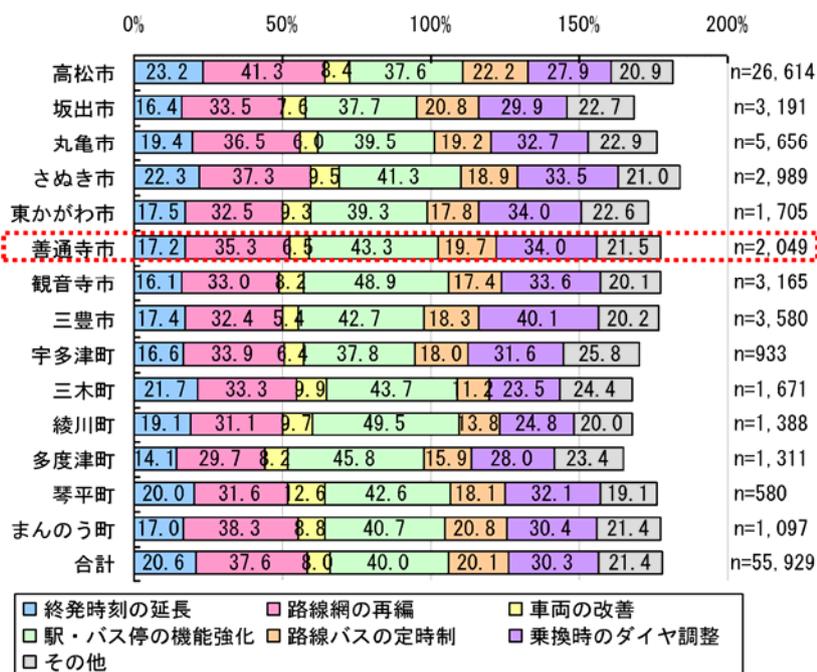
資料：香川県 高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書（平成25年）



(4) 公共交通への要望

高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書によれば、公共交通の利用に対して改善を要するとされている点は、「駅・バス停の機能強化」が43.3%と最も高い割合となっており、次いで「路線網の再編」が35.3%、「乗換時のダイヤ調整」が34.0%となっています。

どのようなサービスが改善された場合に
自動車よりも公共交通を利用するか



資料：香川県 高松広域都市圏総合都市交通体系調査報告書（平成 25 年）



(5) 公共交通に関するまとめ

本市の公共交通に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇公共交通の分布

- ・市民バスは、吉原・竜川コース、筆岡・南部コース、西部・与北コースの6路線が運行
- ・鉄道・琴参バスが市内外を結んでいるが、南北を縦貫する1ルートのみ
- ・丸亀市・三豊市のコミュニティバスが一部、本市内でも運行
- ・最寄り駅までの徒歩での所要時間は県内平均より長く、バス停までは県平均並み

◇公共交通の便数

- ・市民バスが市全域を網羅しているが、ほとんどのバス停で停留回数が1日5便以下と利便性は高くない

◇公共交通の利用状況

- ・市民バスの利用者数は安定している一方、鉄道の利用者は徐々に減少傾向
- ・本市の約8割の人が、鉄道もバスも、ほとんど使用していない
- ・鉄道とバスの乗り継ぎは2.3%とほとんど行われていない
- ・市街地へ鉄道とバスで来る人が少ない一方、市街地内を徒歩で移動する人は多い

◇公共交通への要望

- ・「駅・バス停の機能強化」、「路線網の再編」、「乗換時のダイヤ調整」に対する要望が多い



○ 公共交通のニーズへの対応不足

無料の市民バスを始め、公共交通が市内をくまなく網羅していますが、ほとんどのところで便数やルートが不足しています。この結果、公共交通の体系や結節について、多くの要望が寄せられています。

こうした公共交通へのニーズの対応不足は、市民の多くが公共交通を利用しないことにつながっていると考えられます。また鉄道を利用する人が徐々に減少しており、今後、鉄道の運行本数が削減されることも危惧され、広域的な公共交通の少ない本市にとって、さらなる不便につながります。

○ 回遊性の潜在能力の活用不足

本市は、善通寺駅周辺の市街地に、市役所や大学等の公共的な施設が多いほか、総本山善通寺や旧善通寺偕行社等の歴史・文化遺産も集積しており、市街地内を徒歩で回遊する人が一定程度みられます。

こうした回遊性の潜在能力は、都市のコンパクト化を検討する上での本市の強みとして挙げられます。一方で、市街地へ訪れる人の多くが自動車を使っており、その潜在能力を十分に活かしているとは言えない状況にあります。

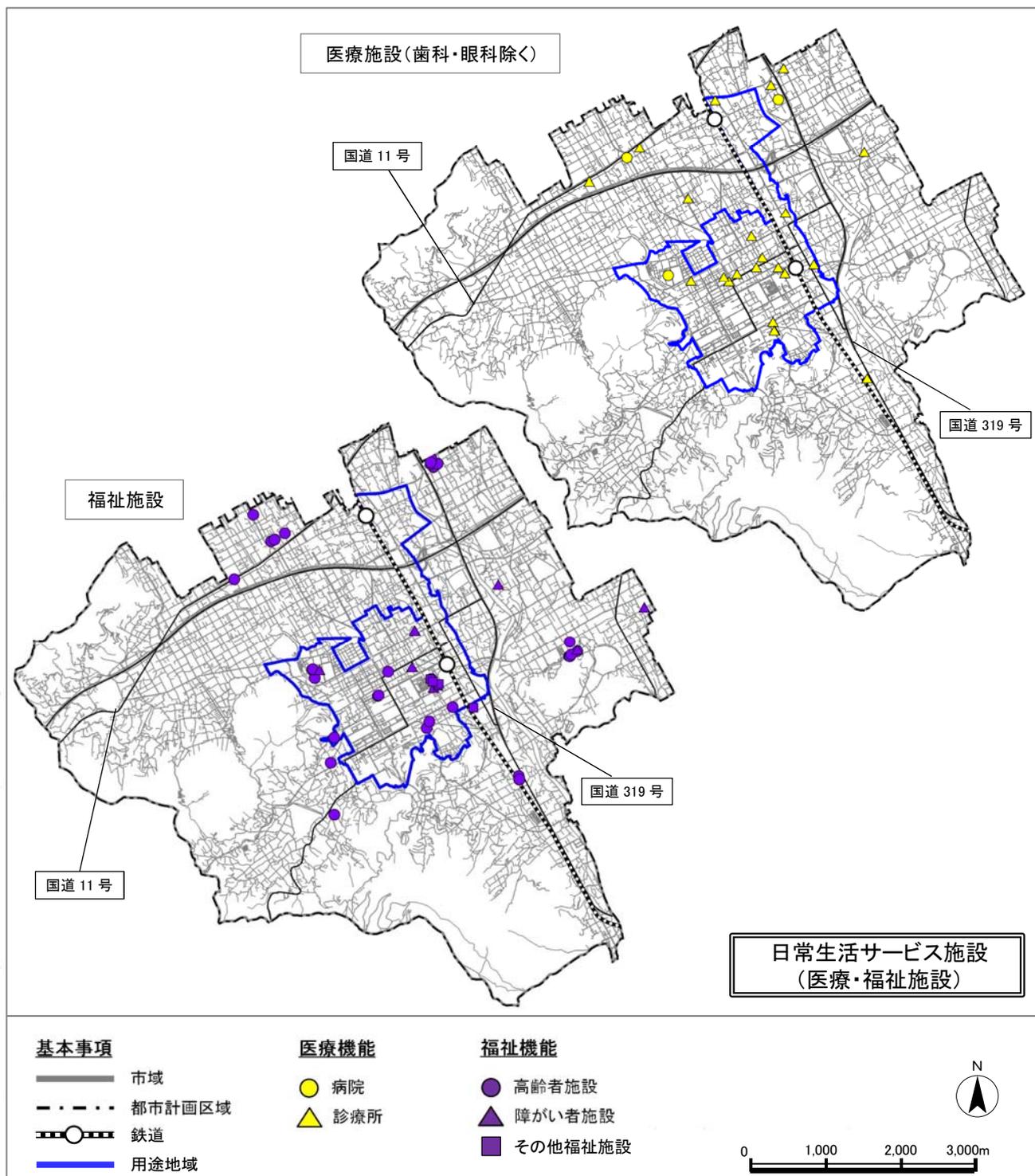


2-5 都市施設・都市基盤に関する現状・問題

(1) 日常生活サービス施設(医療・福祉・商業)の分布

■医療・福祉

医療施設・福祉施設は、用途地域内と国道11号,319号沿いに多くなっています。一方、吉原・与北地区で不足しています。



※平成30年4月時点

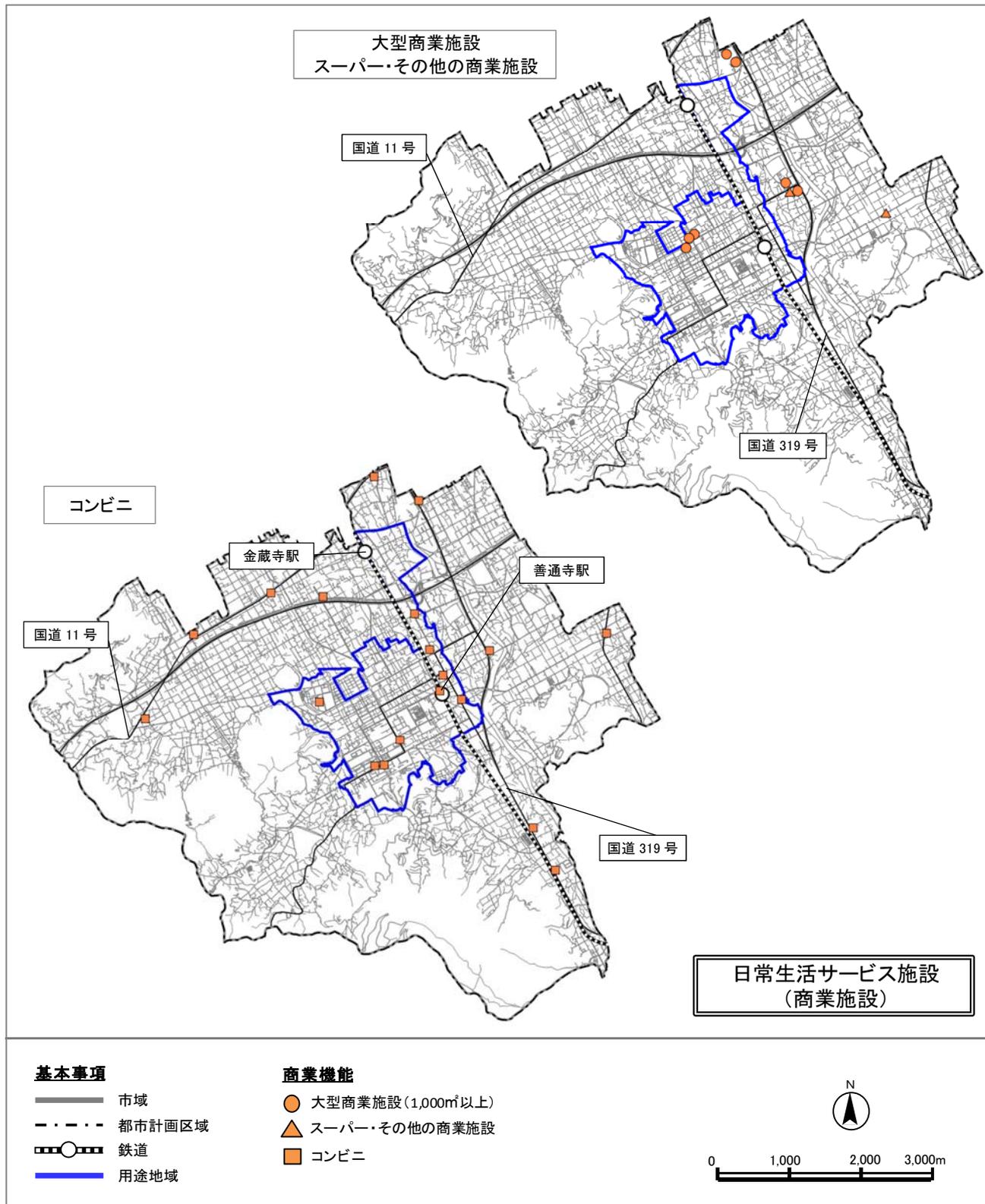
資料：善通寺市医師会 ホームページ、国土交通省 国土数値情報



■商業

大型商業施設とスーパー・その他の商業施設は用途地域縁辺部や用途地域外の国道 319 号沿いに立地しています。

コンビニは、善通寺駅周辺や国道 11 号,319 号沿いを始め、市全域に立地しています。



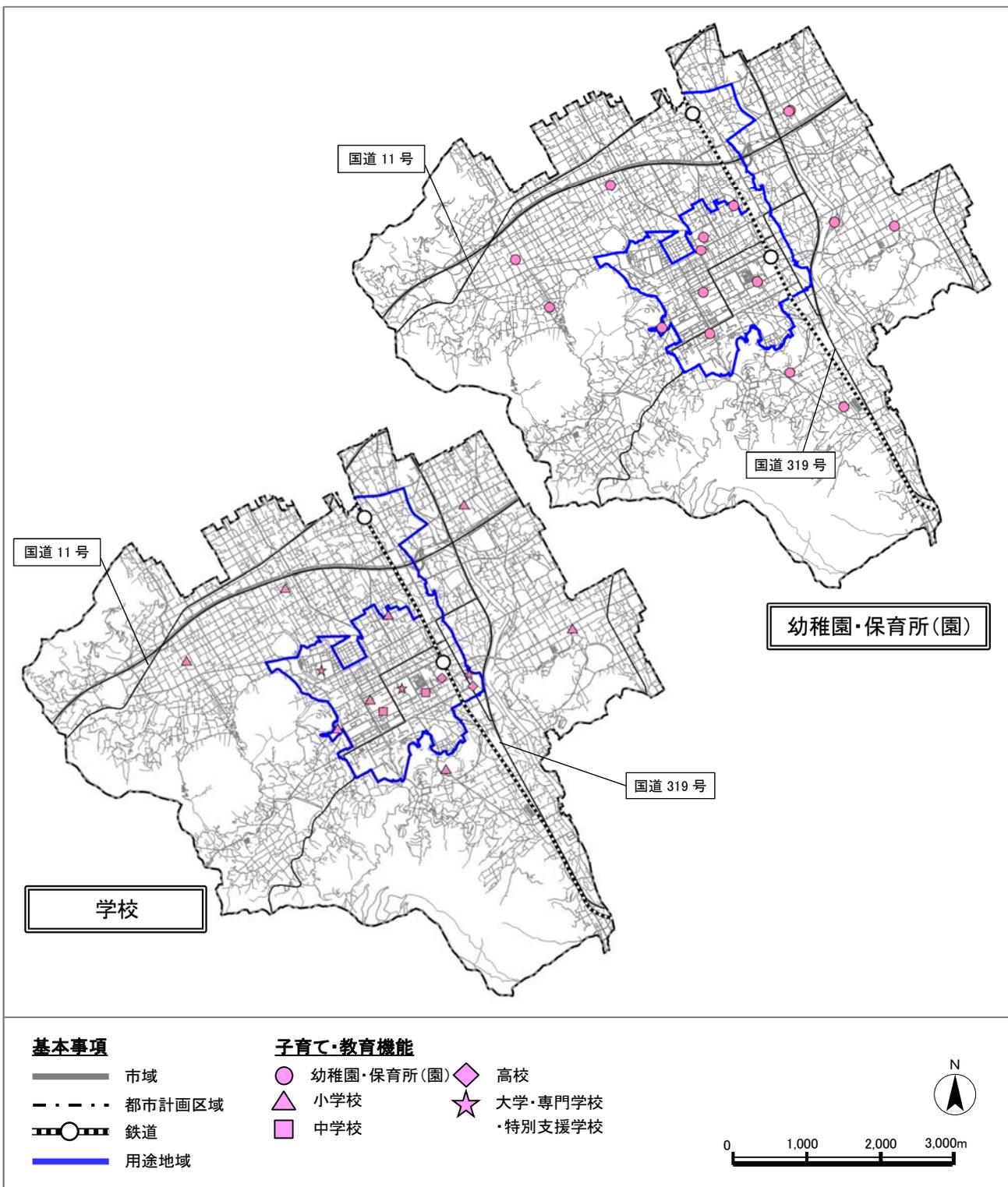
※平成 30 年 4 月時点

資料：善通寺市 市作成データ



(2)子育て・教育施設の分布

幼稚園・保育所（園）は市内の広い範囲に立地しています。
 小学校は用途地域内に3校と用途地域外に5校、中学校は用途地域内に2校が近接して立地しています。
 高校、大学・専門学校・特別支援学校は、用途地域内に立地しています。



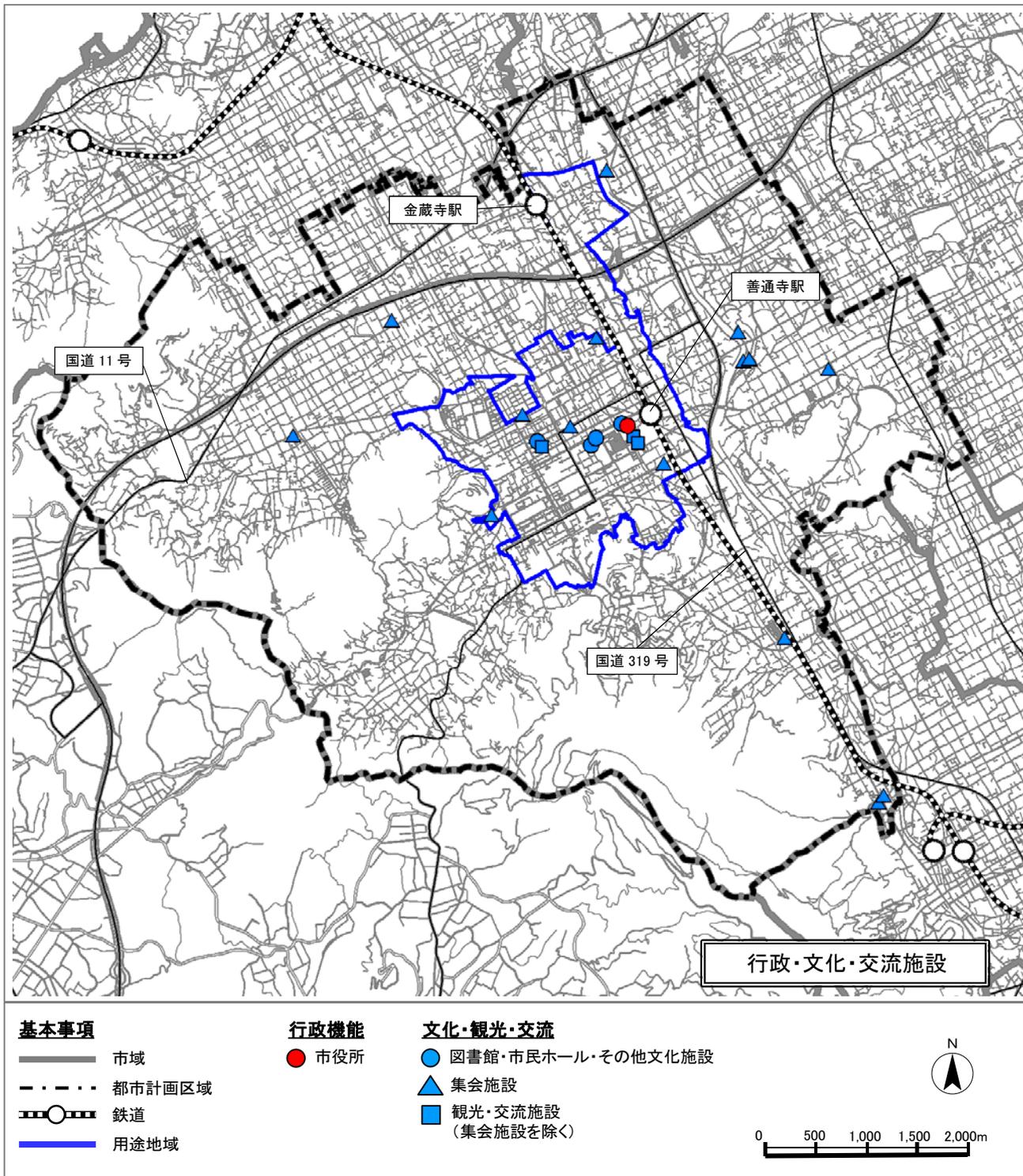
※平成 30 年 4 月時点

資料：善通寺市 市作成データ



(3) 行政・文化・観光・交流施設の分布

市役所や図書館・市民ホール・その他文化施設が善通寺駅周辺に集中して立地しています。一方、地区単位に集会施設（公民館）があります。



※平成 30 年 4 月時点

資料：善通寺市 市作成データ

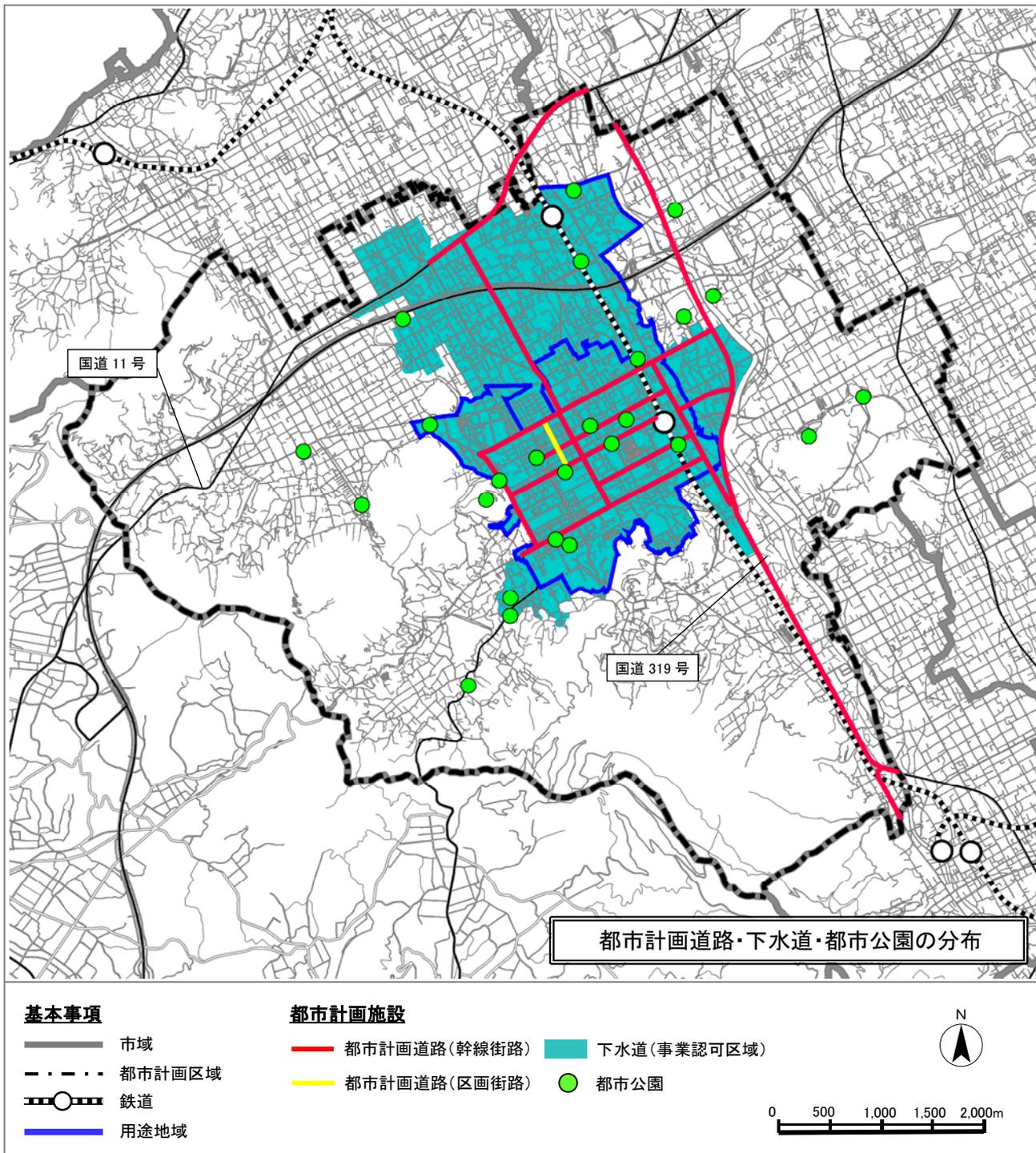


(4) 都市計画施設の状況

都市計画道路は、用途地域内の道路と用途地域外の国道 319 号、国道 11 号を中心に幹線街路 14 路線、区画街路 1 路線が計画決定されています。

下水道は、用途地域内から市北部にかけて下水道法の事業認可がされています。

都市公園は 25 か所あり、概ね市全域に分布しています。



※平成 31 年 4 月時点

資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査、善通寺市 市作成データ



(5) 都市施設・都市基盤に関するまとめ

本市の都市施設・都市基盤に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇日常生活サービス施設(医療・福祉・商業)の分布

- ・医療施設・福祉施設が吉原・与北地区で不足
- ・商業施設のうち大型商業施設やスーパーは、用途地域縁辺部や用途地域外の国道沿いに分布

◇子育て・教育施設の分布

- ・幼稚園・保育所(園)は、市内の広い範囲に立地
- ・小学校は用途地域内に3校と用途地域外に5校、中学校は用途地域内に2校が近接して立地
- ・高校、大学・専門学校・特別支援学校は、用途地域内に立地

◇行政・文化・観光・交流施設の分布

- ・市役所・図書館・市民ホール・その他文化施設が善通寺駅周辺に集中して立地
- ・一方、地区単位に公民館が立地

◇都市計画施設の状況

- ・都市計画道路は、用途地域内の道路と用途地域外の国道319号、国道11号を中心に指定
- ・下水道は、用途地域内から市北部にかけて事業認可されている
- ・都市公園は25か所あり、概ね市全域に分布



○ 用途地域の設定区域と都市施設の立地状況の不一致

用途地域内では、大型商業施設やスーパーが不足しているなど、都市施設による利便性が不足しています。一方で、都市計画施設が用途地域外の商業等の利便性が高い区域で検討されています。

商業機能は都市機能の中でも日常的なものであることから、用途地域内に必須と言えます。一方、用途地域外で下水道等の都市施設の計画があり、こうした用途地域外において特に利便性が高い区域は、今後も市街化が進むと考えられます。

○ 周辺地区での利便性の不足

周辺地区のうち、医療・福祉施設が不足している地区があるなど、利便性が不足しているところがあります。一方で、公民館といった公共施設は市内の各所に立地しています。

今後、財政が縮小していくこと、人口が減少していくことを考慮すると、公共施設の集約化は避けられない状況にあります。また、商業や医療・福祉等、民間の都市施設についても、周辺地区へ立地を誘導していくことは非常に難しいと言えます。

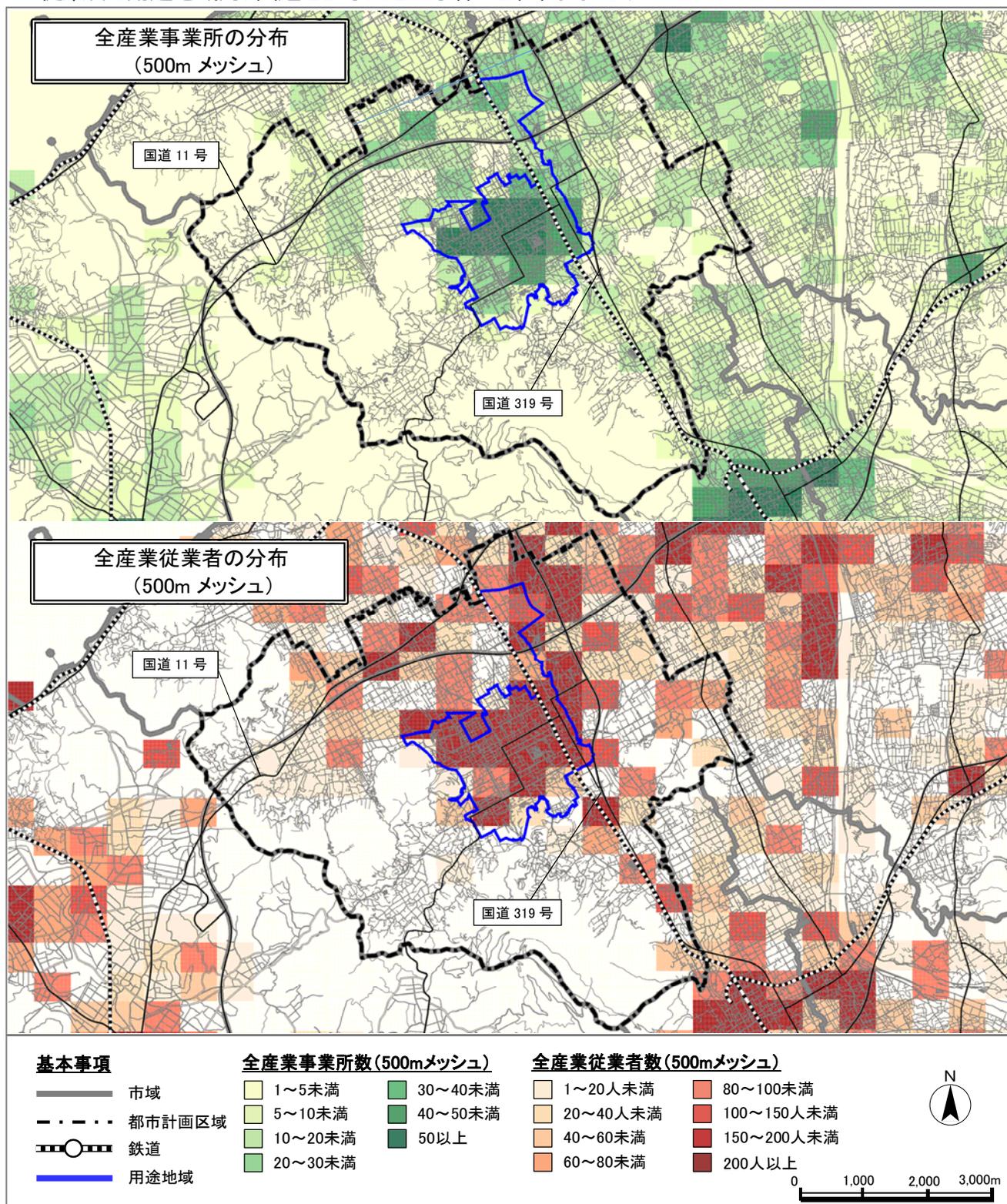


2-6 産業・観光・経済に関する現状・問題

(1) 全産業事業所及び従業員の分布

事業所は、用途地域内に特に多く立地しています。

従業員は用途地域内、国道 11 号、319 号沿いに集中しています。

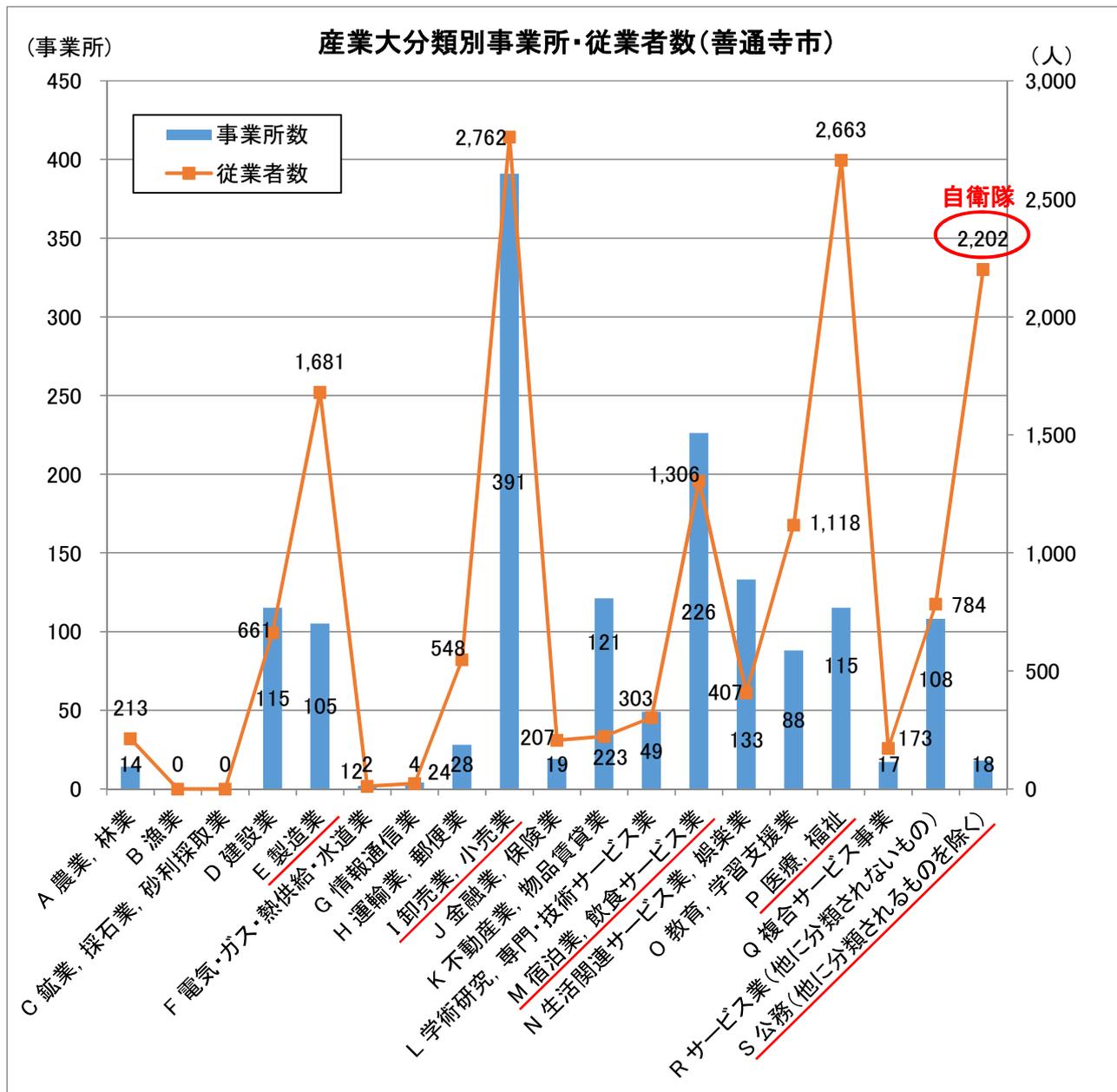


資料：総務省 平成 26 年経済センサス基礎調査



(2) 産業分類別事業所・従業者数

本市の事業所は、卸売業、小売業、宿泊業、飲食サービス業が特に多く、第三次産業が多くなっています。一方、従業者では、卸売業、小売業に加え、医療、福祉、公務、製造業が多くなっており、特に自衛隊を含む公務は、本市の特徴的な産業の一つと言えます。

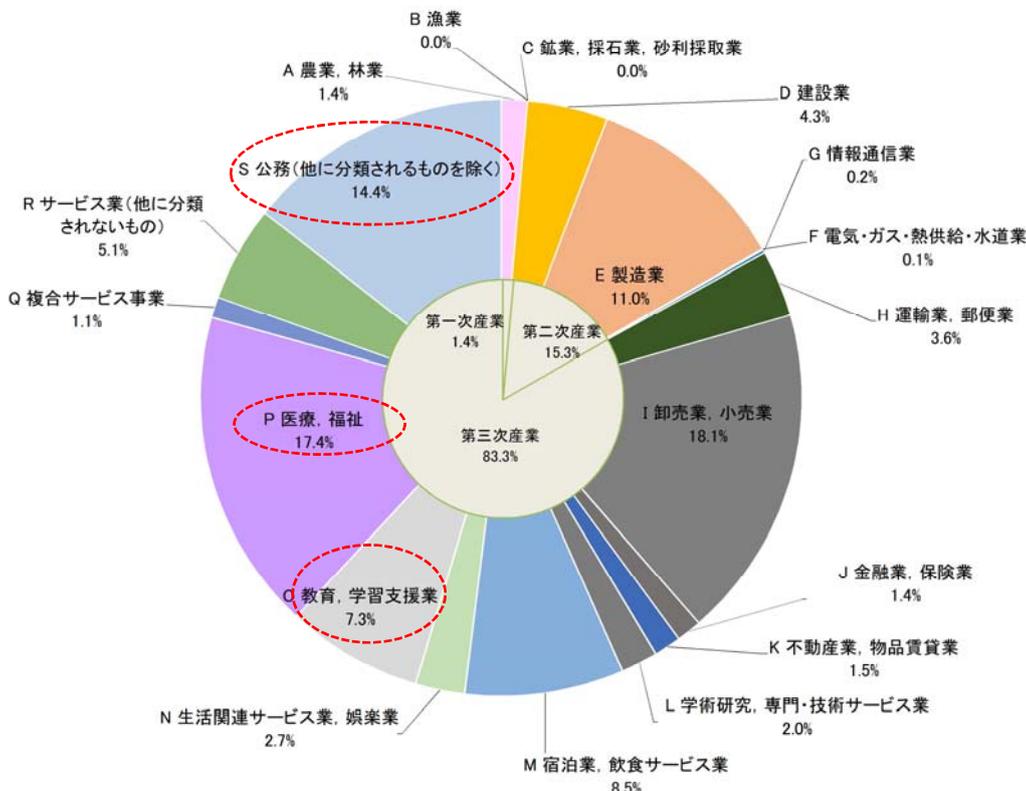


資料：総務省 平成 26 年経済センサス基礎調査



県合計と比較すると、従業者数の割合が高いものとして、公務（他に分類されるものを除く）、医療、福祉、教育、学習支援業が挙げられます。

平成 26 年 従業者数割合(善通寺市)



平成 26 年 従業者数割合(香川県)



資料：総務省 平成 26 年経済センサス基礎調査

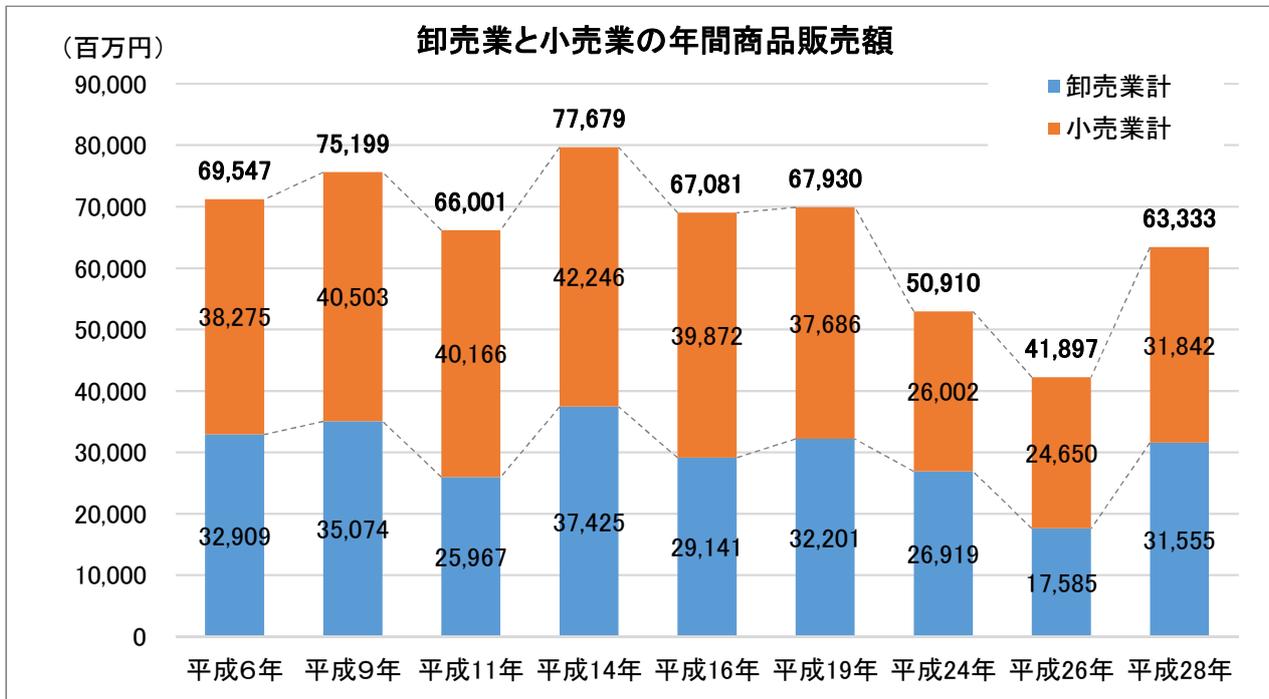
※少数点により、合計が 100%とならない場合がある



(3) 商業・工業の推移

■ 商業

商業の販売額は緩やかに減少傾向にあり、特に小売業で減少が顕著です。

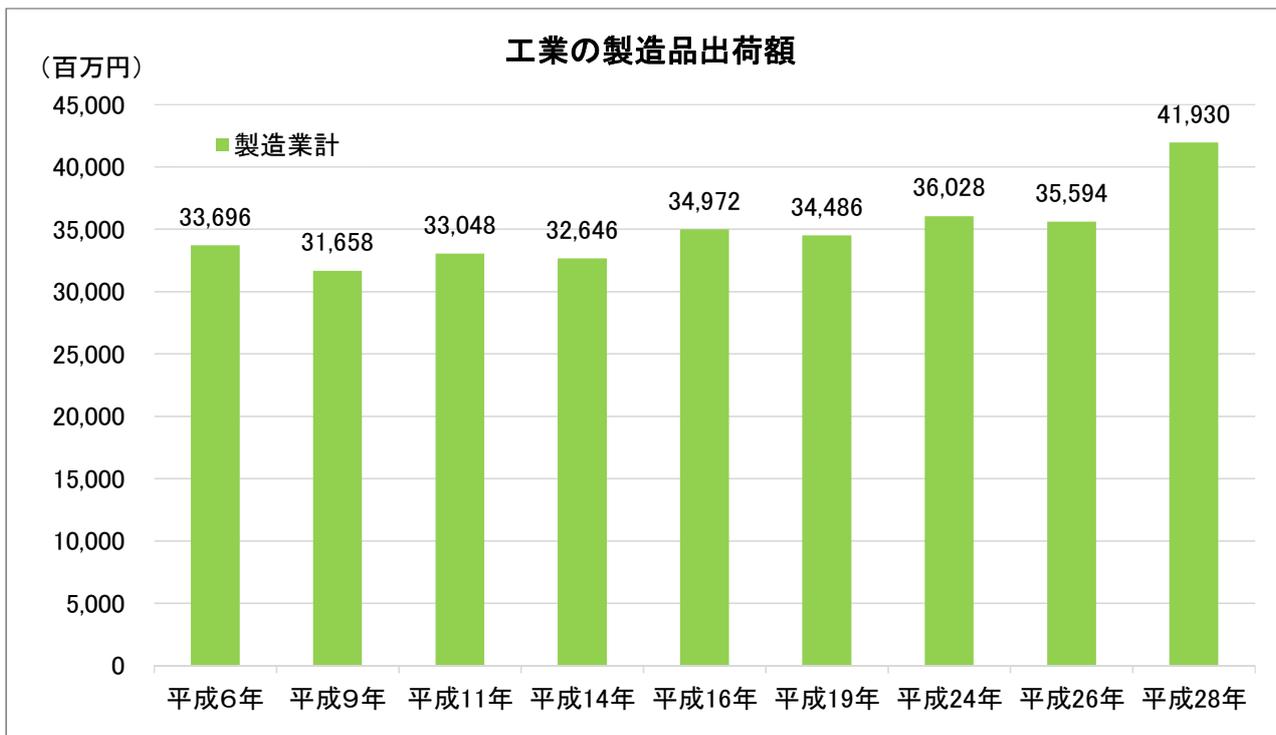


※景気の動向を考慮したデフレータ値を使用（消費者物価指数）

資料：経済産業省 商業統計

■ 工業

工業の出荷額は、緩やかに増加傾向にあります。



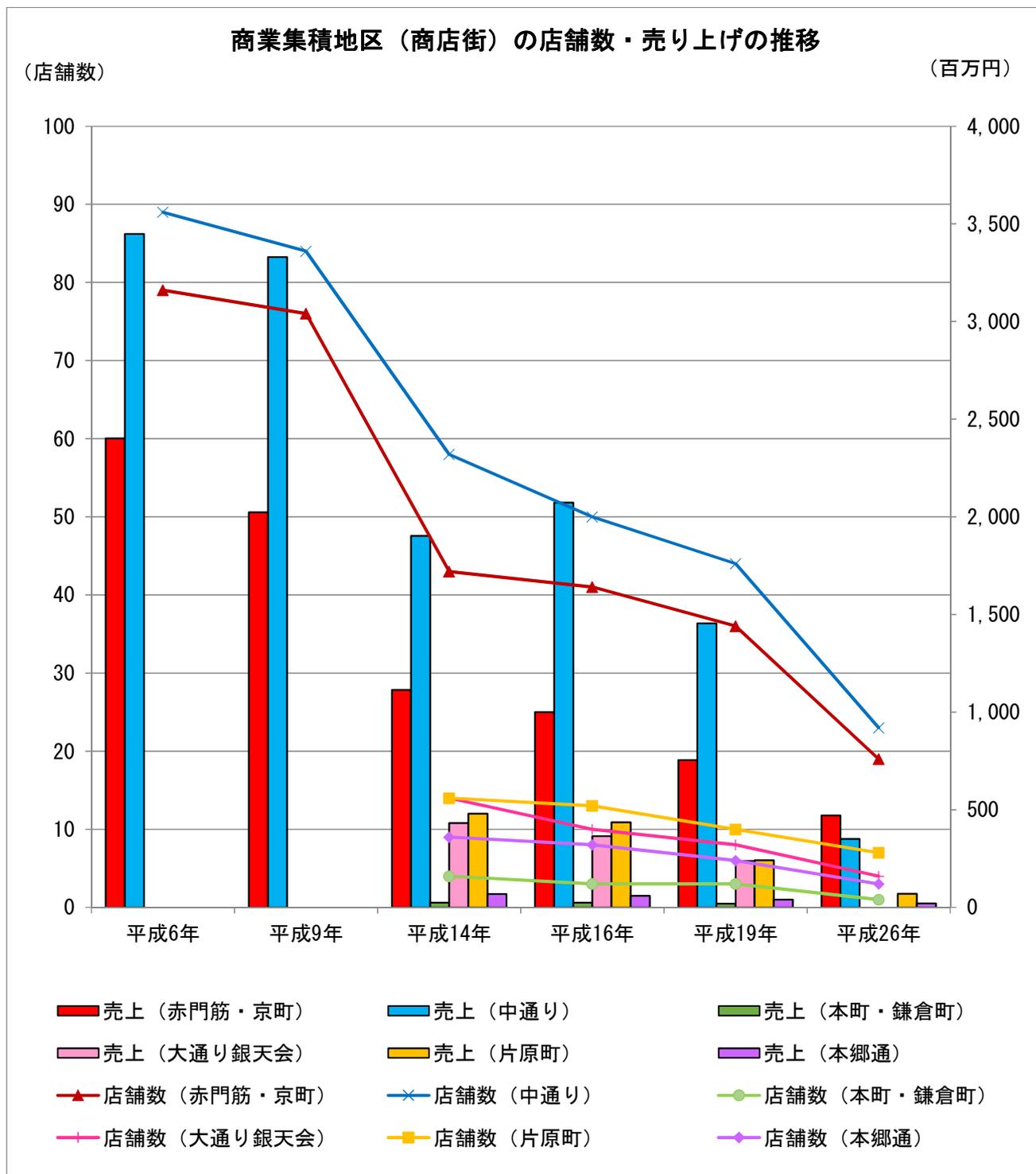
※景気の動向を考慮したデフレータ値を使用（企業物価指数）

資料：経済産業省 工業統計



■商業集積地区(商店街)

商業集積地区の店舗数・売り上げは、年々減少し続けています。特に、赤門筋・京町、中通りで衰退が顕著となっています。



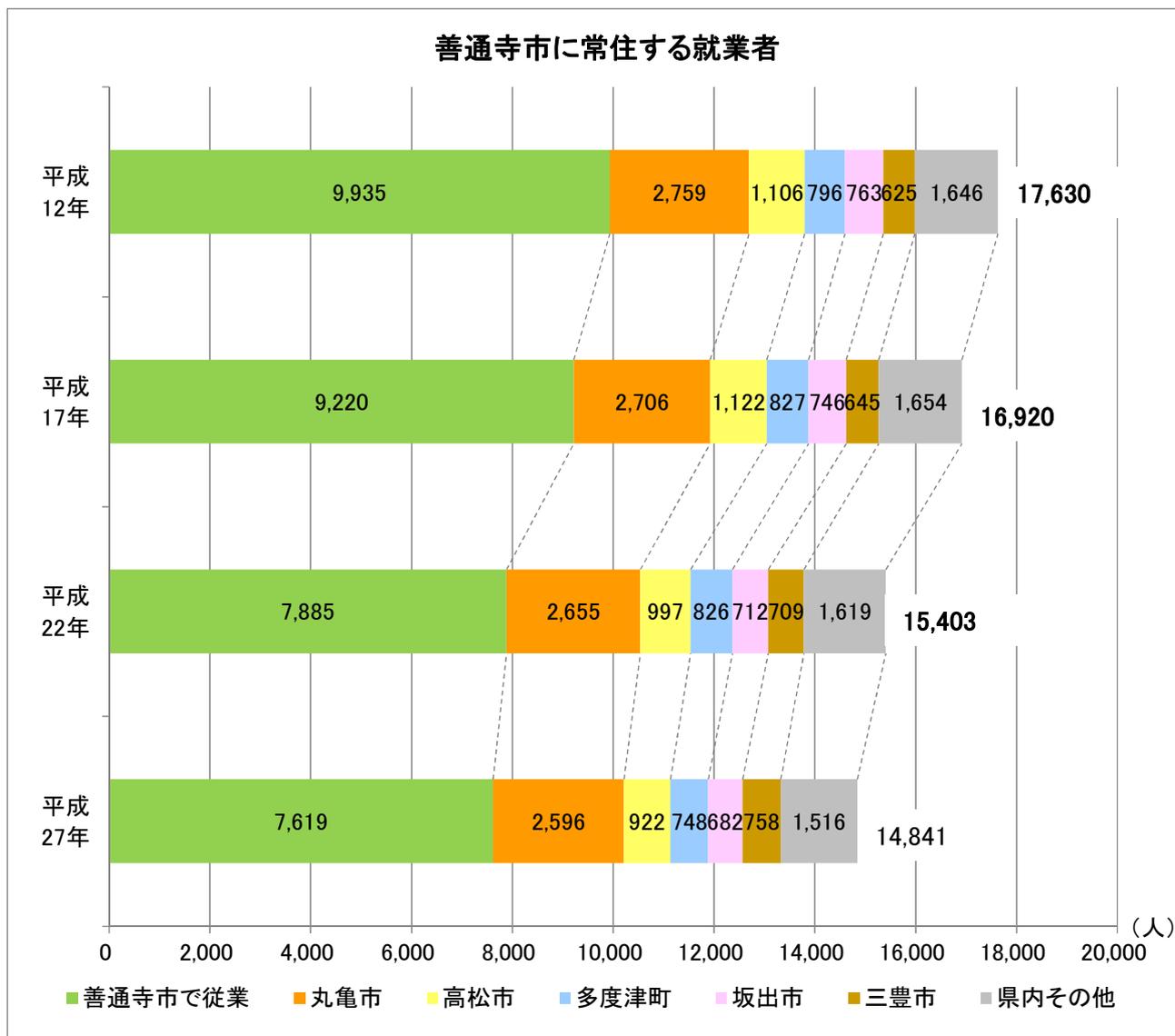
資料：経済産業省 商業統計



(4) 常住地・従業地の就業者数

■ 本市の常住地就業者数

本市に常住する就業者数は減少し続けています。特に、市内で働く人の減少が大きく、丸亀市や三豊市等、他市町で働く人はやや横ばい傾向です。

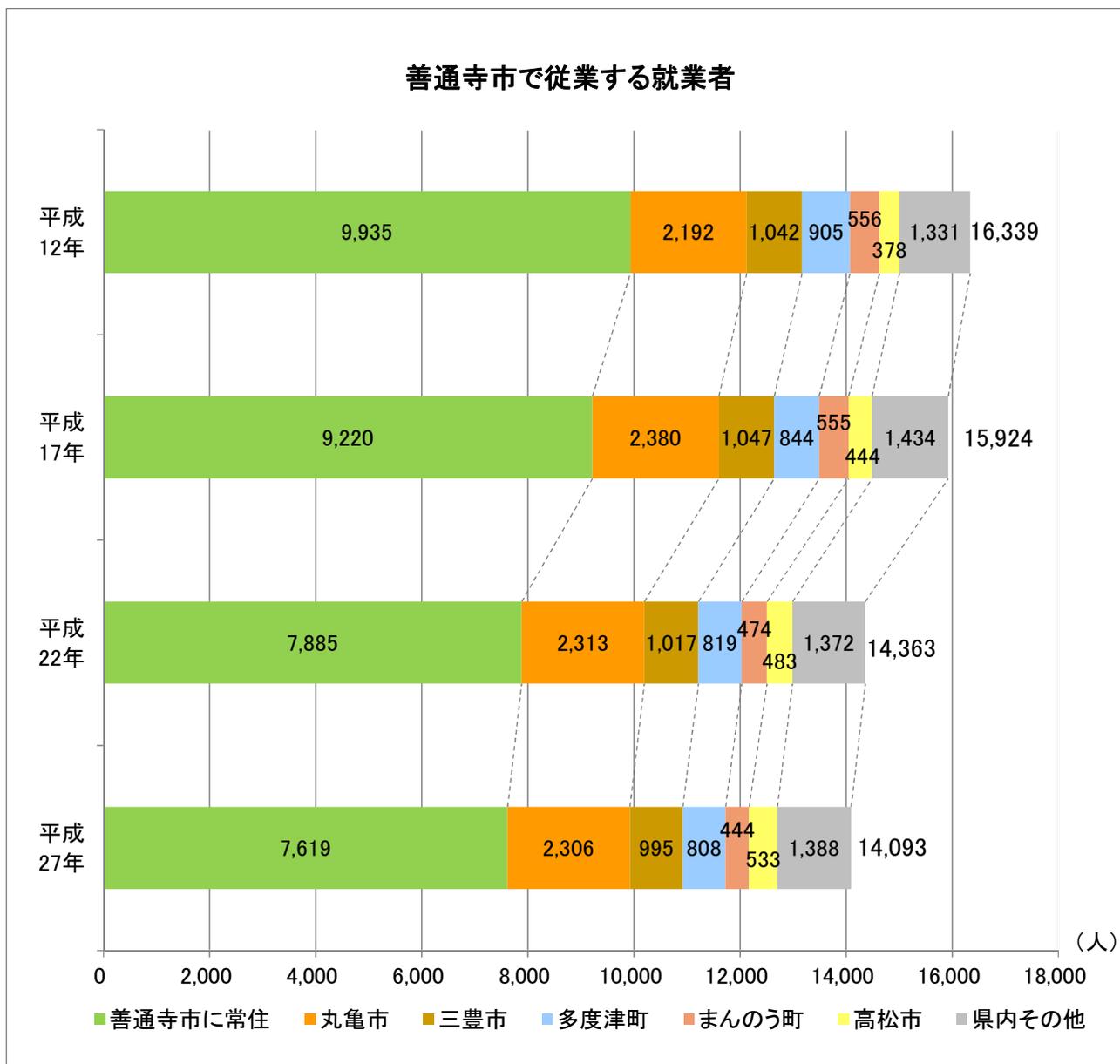


資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■本市の従業地就業者数

本市で従業する就業者数は減少し続けています。一方、他市町から本市に働きに来る人はやや横ばい傾向にあり、近隣市町との結びつきはより一層重要になっています。

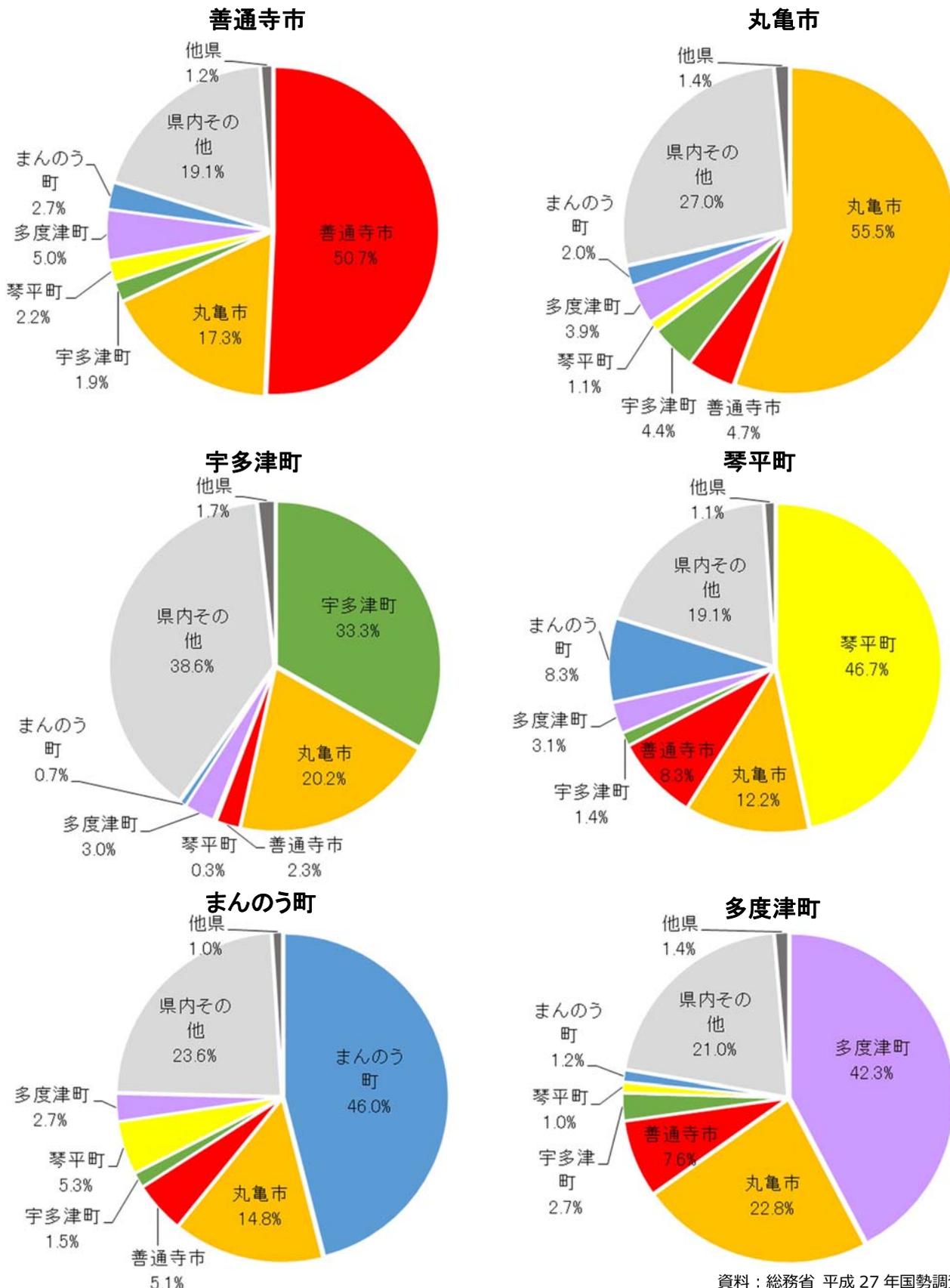


資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■ 常住地の就業者数(中讃都市圏)

本市は、丸亀市に次いで自市内で働く人が多くっており、比較的働く場所が確保されていると言えます。



資料：総務省 平成 27 年国勢調査



(5) 観光の状況

■ 観光資源の分布

市内には、四国八十八ヶ所霊場第72番から第76番まで5つの四国霊場札所が点在しています。また、古くから軍都として発展した遺産として、旧善通寺偕行社や乃木館などが用途地域内に集積しています。

① 72 番札所
曼荼羅寺

② 73 番札所
出釈迦寺

③ 74 番札所
甲山寺

④ 75 番札所
善通寺

⑤ 76 番札所
金倉寺

⑥ 遍路道

⑦ 宮が尾古墳

⑧ 王墓山古墳

⑨ 旧善通寺偕行社

⑩ 乃木館
(陸上自衛隊善通寺駐屯地資料館)

⑪ 赤レンガ倉庫

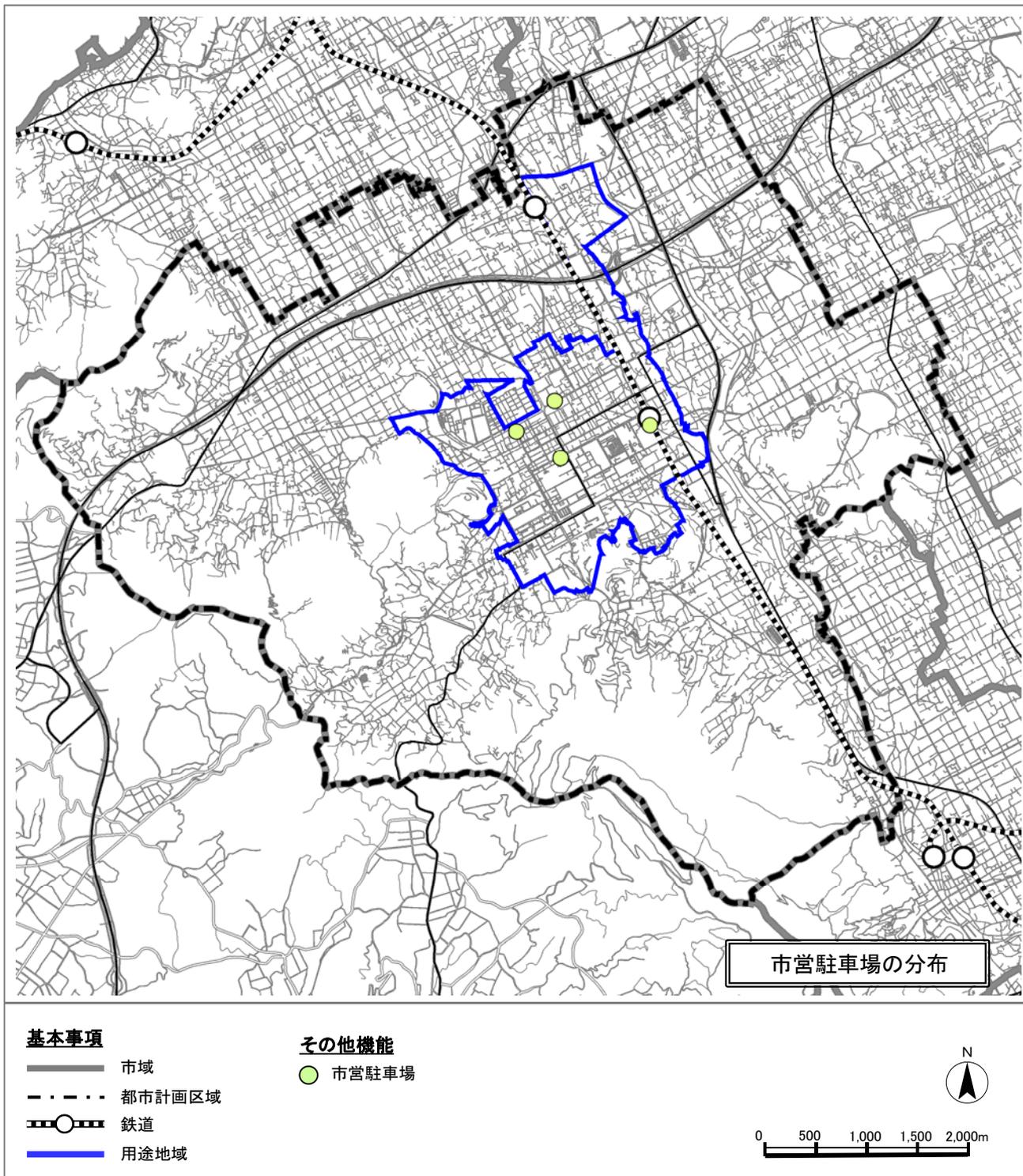
⑫ 善通寺市観光交流センター

資料：善通寺市 市作成データ



■市営駐車場の分布

市営駐車場が用途地域内に4か所設置されていますが、観光での利用ではなく、月極駐車場として利用されている状況です。



資料：善通寺市 市作成データ

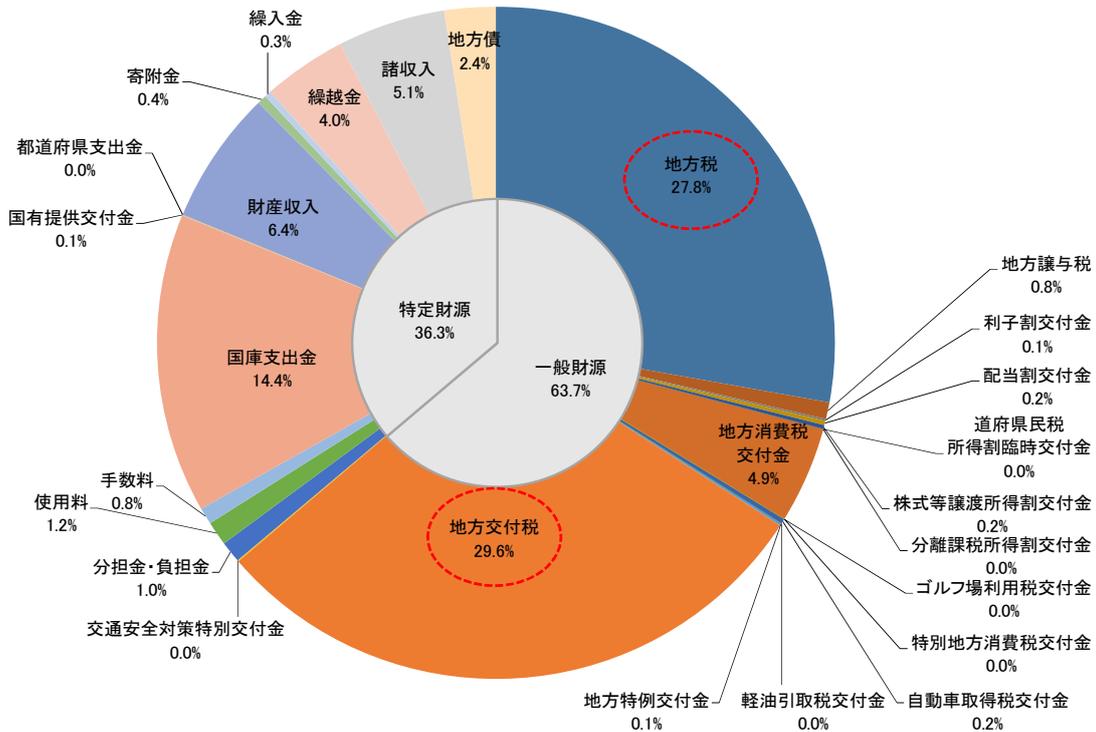


(6) 財政の状況

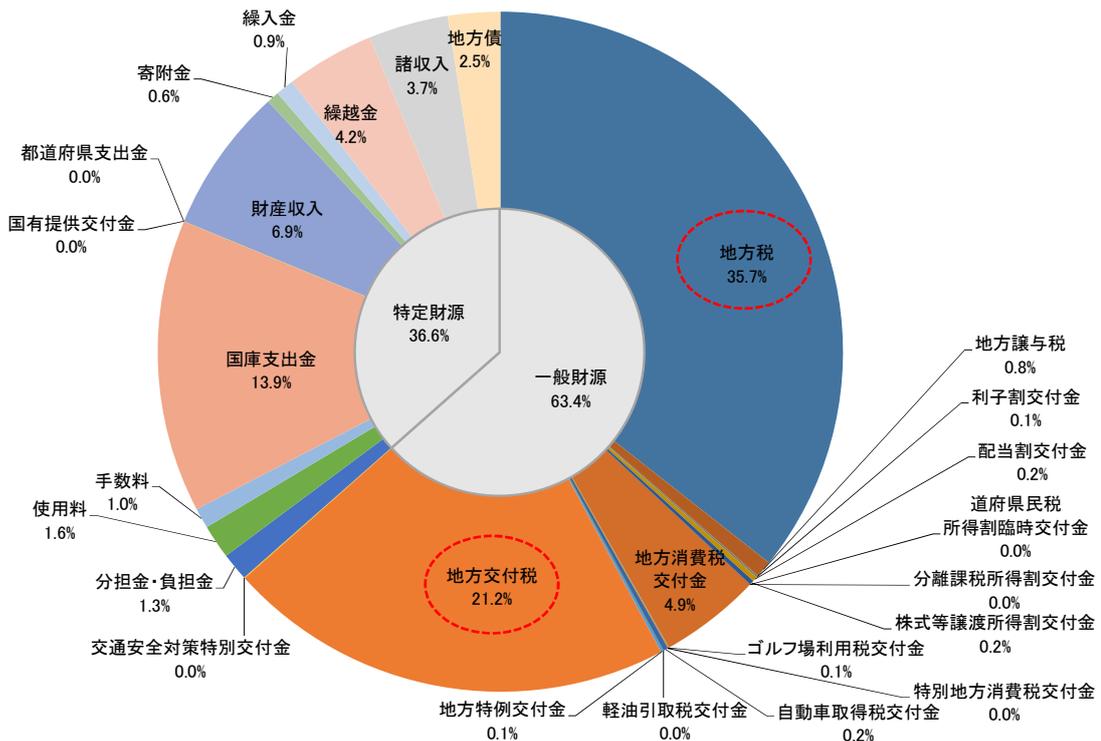
■ 歳入構造

本市では、歳入のうち地方税が占める割合は 27.8%で、これは県内市町村の平均よりも低くなっています。また地方交付税が県内市町村よりも 8%以上高くなっています。

平成29年歳入(善通寺市)



平成29年歳入(県内市町村計)

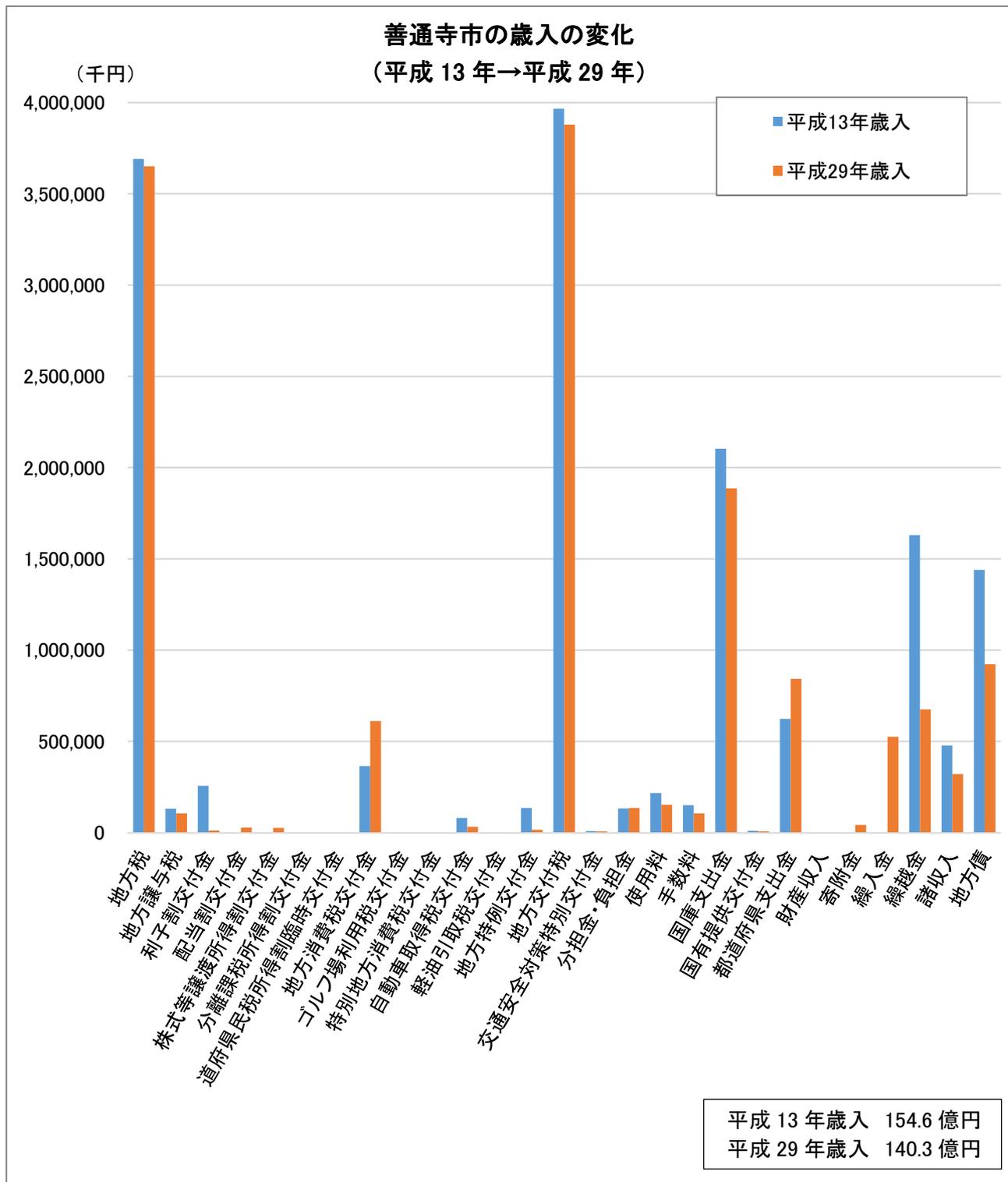


※少数点により、合計が 100%とならない場合がある

資料：総務省 決算カード



本市の歳入は平成13年（2001年）から平成29年（2017年）にかけて、約14.3億円減少しており、特に地方債や繰越金が大幅に減少しています。



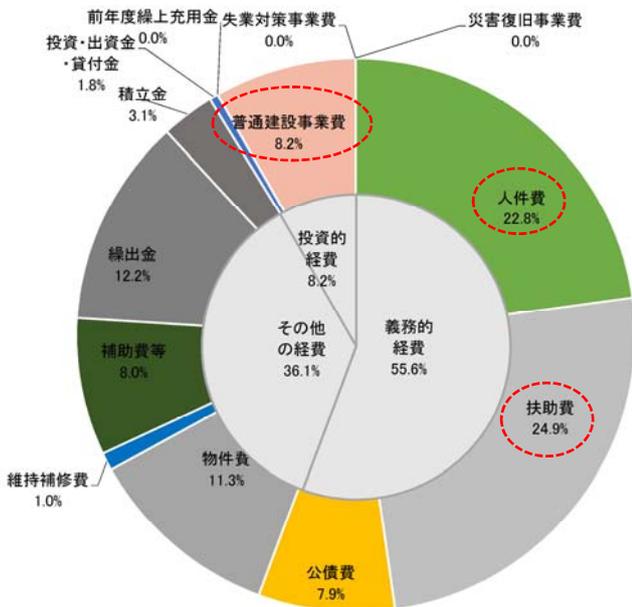
資料：総務省 決算カード



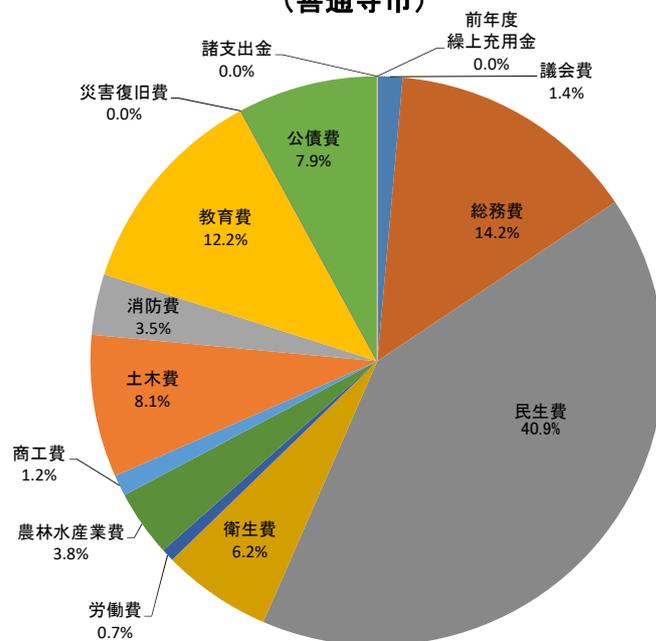
■歳出構造

本市は、人件費や扶助費が県内市町村の平均に比べて高くなっています。一方で、普通建設事業費は低くなっています。

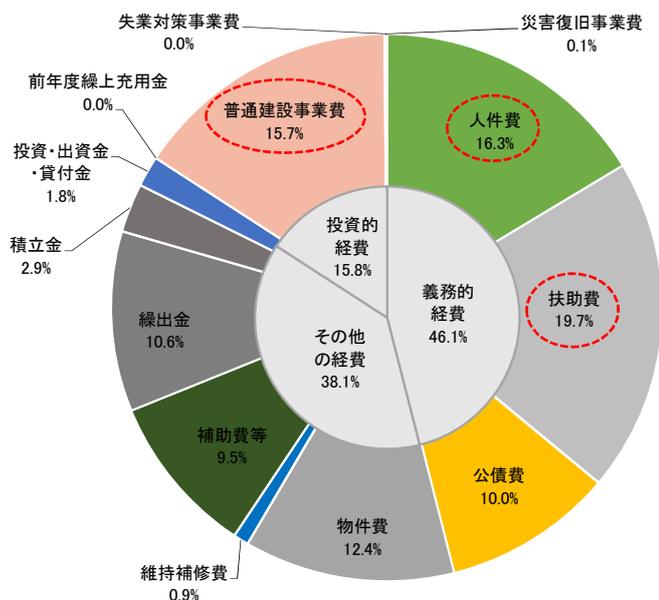
平成 29 年性質別歳出
(普通寺市)



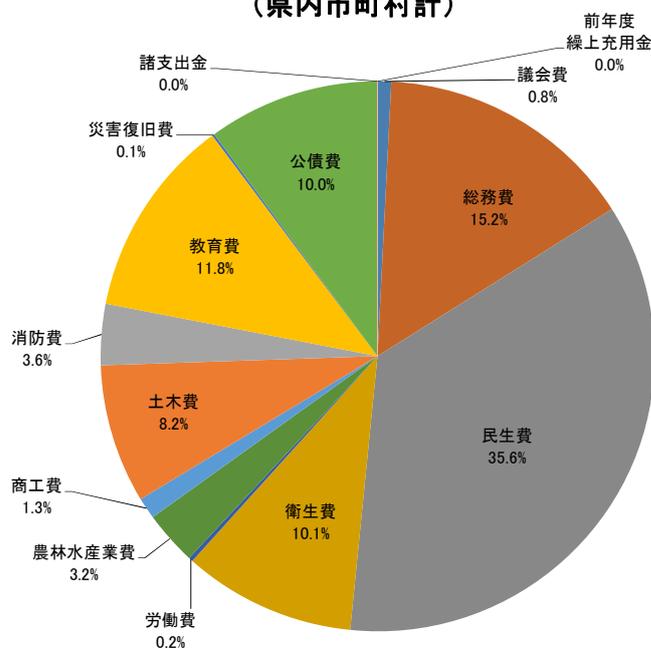
平成 29 年目的別歳出
(普通寺市)



平成 29 年性質別歳出
(県内市町村計)



平成 29 年目的別歳出
(県内市町村計)

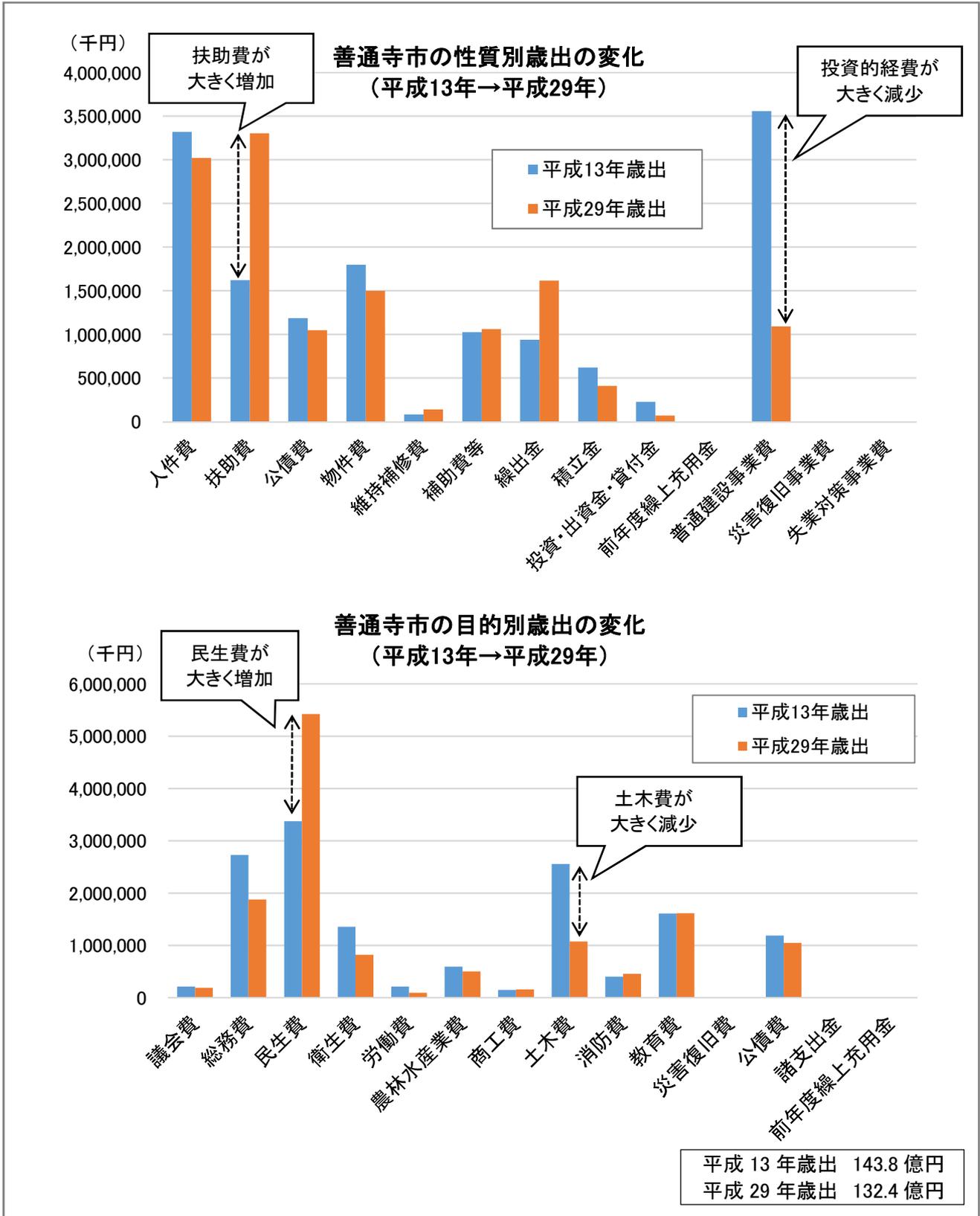


※少数点により、合計が 100%とならない場合がある

資料：総務省 決算カード



本市の歳出は、平成13年（2001年）から平成29年（2017年）にかけて約11.4億円減少しています。特に、投資的経費である普通建設事業費が大きく減少しています。一方、民生費・扶助費といった福祉等に関連した費用は増加しています。



資料：総務省 決算カード



(7) 産業・観光・経済に関するまとめ

本市の産業・観光・経済に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇全産業事業所及び従業者の分布

- ・事業所は用途地域内、従業者は用途地域内や国道 11 号,319 号沿いに集中

◇産業分類別事業所・従業者数

- ・卸売業,小売業,宿泊業,飲食サービス業といった第三次産業の事業所が多い
- ・従業者は,卸売業,小売業に加え,医療,福祉,自衛隊を含む公務が多い

◇商業・工業の推移

- ・商業の販売額は減少傾向で特に小売業の減少が顕著、工業の出荷額は増加傾向
- ・商業集積地区（商店街）は、店舗数・売り上げともに年々減少

◇常住地・従業地の就業者数

- ・本市に常住する就業者のうち、市内で働く人の減少が大きい一方、他市町で働く人はやや横ばい
- ・本市で従業する就業者数は減少し続けているが、他市町から来る人はやや横ばい

◇観光の状況

- ・市内には、四国八十八ヶ所霊場第 72 番から第 76 番まで 5 つの四国霊場札所が点在
- ・古くから軍都として発展した遺産が、用途地域内に集積

◇財政の状況

- ・歳入が減少しているなか、特に地方債や繰越金が大幅に減少
- ・歳出が減少しているなか、特に投資的経費である普通建設事業費が大きく減少し、福祉費用は増加

○ 商業の賑わい低下

本市は大きな工業団地等がないため、第三次産業の事業所・従業者の比率が高くなっています。しかし近年、商業販売額は減少傾向にあり、特に小売業での減少が顕著となっています。

商業販売額が減少することは、商業の事業所や従業者の収入の低下につながり、商業施設や商店を維持できなくなります。これは地域の住民の生活利便性を低下させるだけでなく、観光等で訪れる人にとっての魅力の低下となり、都市全体の産業の衰退にもつながっていく恐れがあります。

○ 財政の縮小と福祉費用の増加

近年、歳入の縮小と同時に歳出の縮小を余儀なくされています。そうしたなか、投資的経費である普通建設事業費が減少している一方、福祉費用は高齢化を背景に増加しています。

地価の低下や人口減少といったことを考慮すると、今後も財政が縮小していくことは容易に予測されます。また、これまで整備されてきた都市施設の多くが、近い将来に更新の必要性が生じてきます。そうした中、これまで通りに都市施設を抱えた場合、多くの維持管理費が財政を圧迫していく恐れがあります。

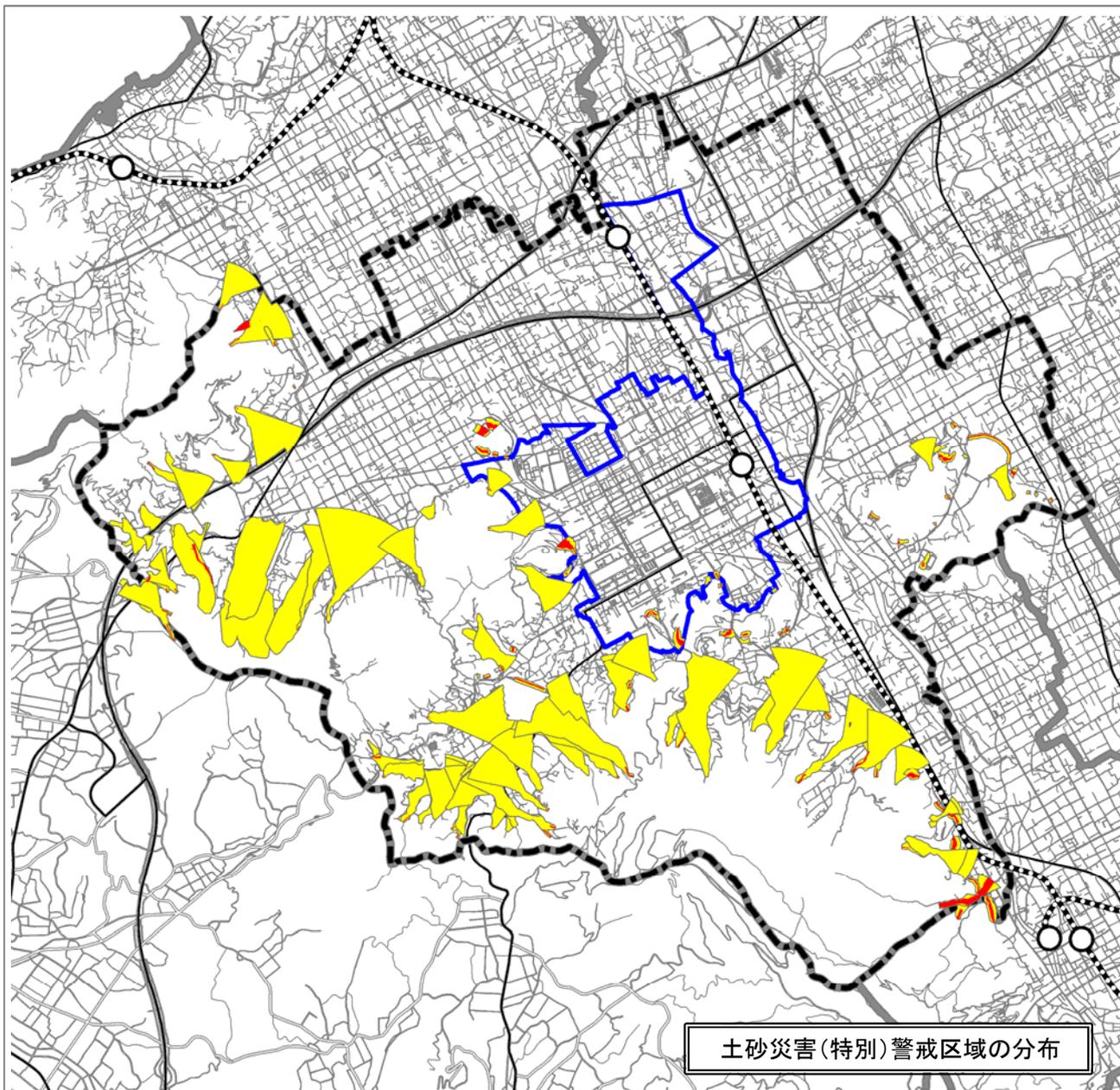


2-7 災害に関する現状・問題

(1) 土砂災害の現状

■ 土砂災害(特別)警戒区域

市域南西部の山裾にかけて土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域が指定されており、用途地域内にもわずかながら存在しています。



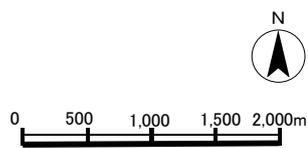
土砂災害(特別)警戒区域の分布

基本事項

- 市域
- - - 都市計画区域
- 鉄道
- 用途地域

土砂災害(特別)警戒区域

- 土砂災害警戒区域 (イエローゾーン)
- 土砂災害特別警戒区域 (レッドゾーン)

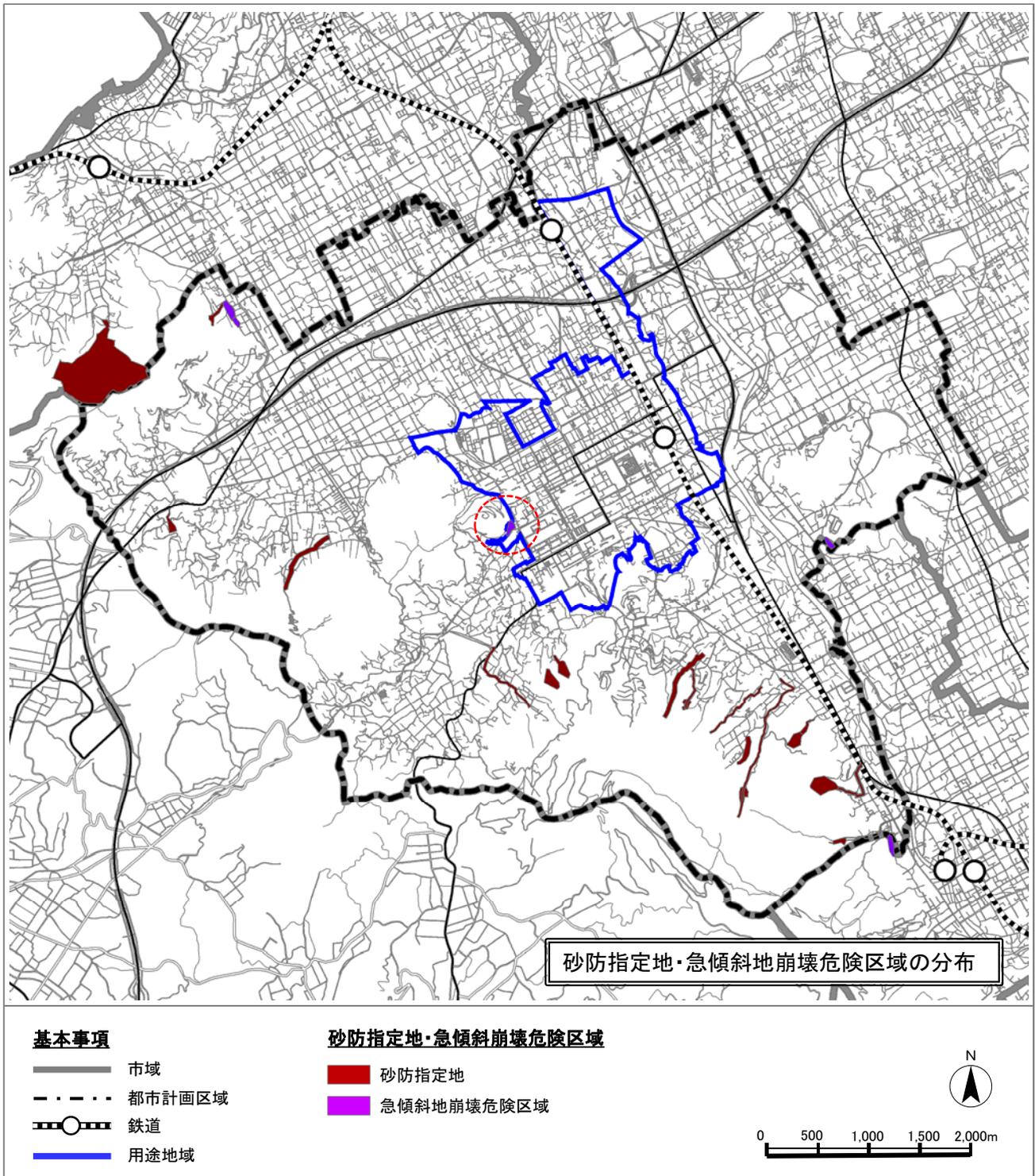


資料：香川県 平成 29 年都市計画基礎調査



■砂防指定地・急傾斜地崩壊危険区域

砂防法に基づく砂防指定地、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づく急傾斜地崩壊危険区域が、わずかに指定されています。



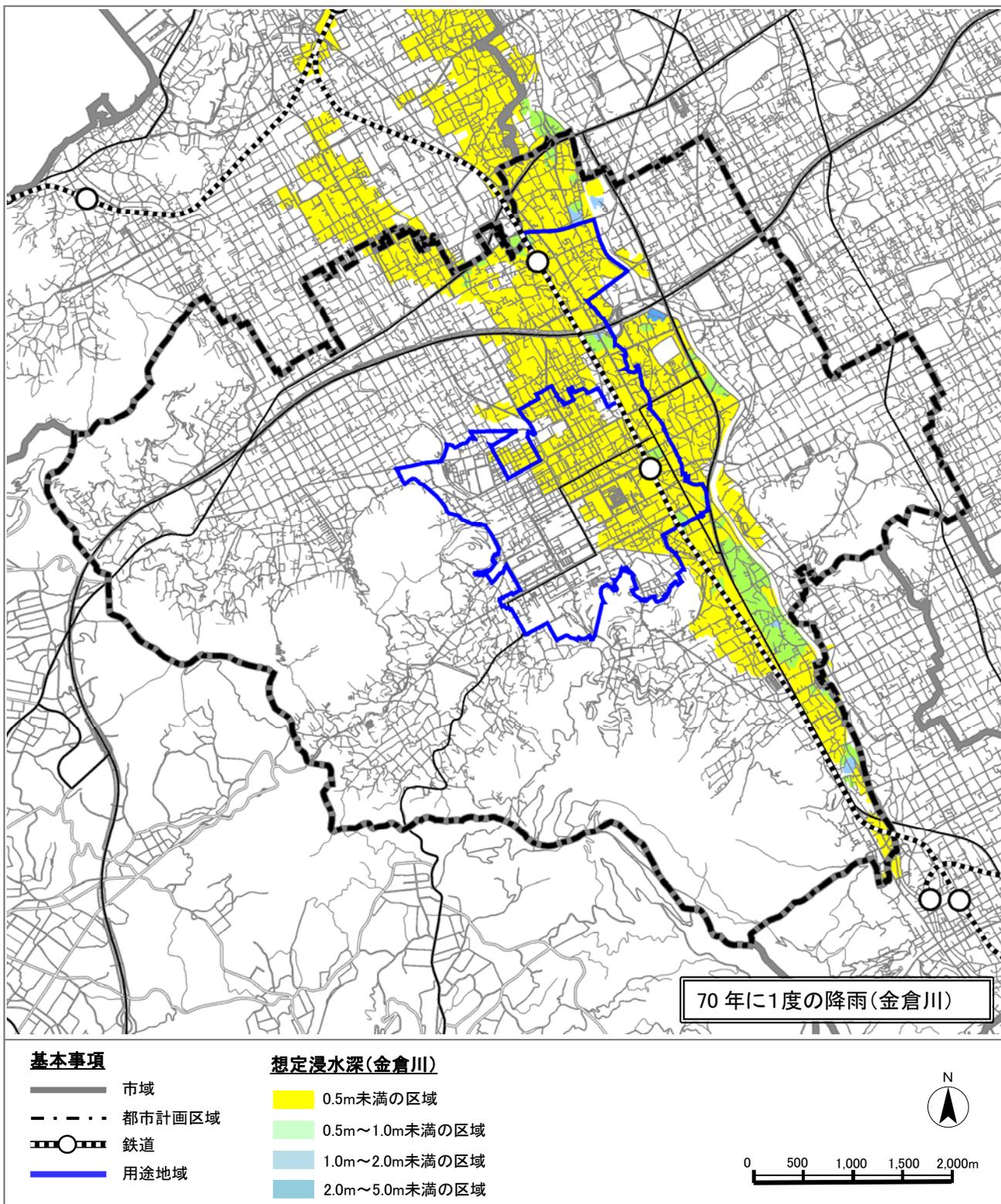
資料：香川県 提供資料



(2)水害の現状

■金倉川

JR 土讃線沿いに金倉川の浸水が想定されています。用途地域内の半分以上が 0.5m未満の浸水想定区域に含まれ、一部 0.5m 以上の浸水が想定されるところもあります。

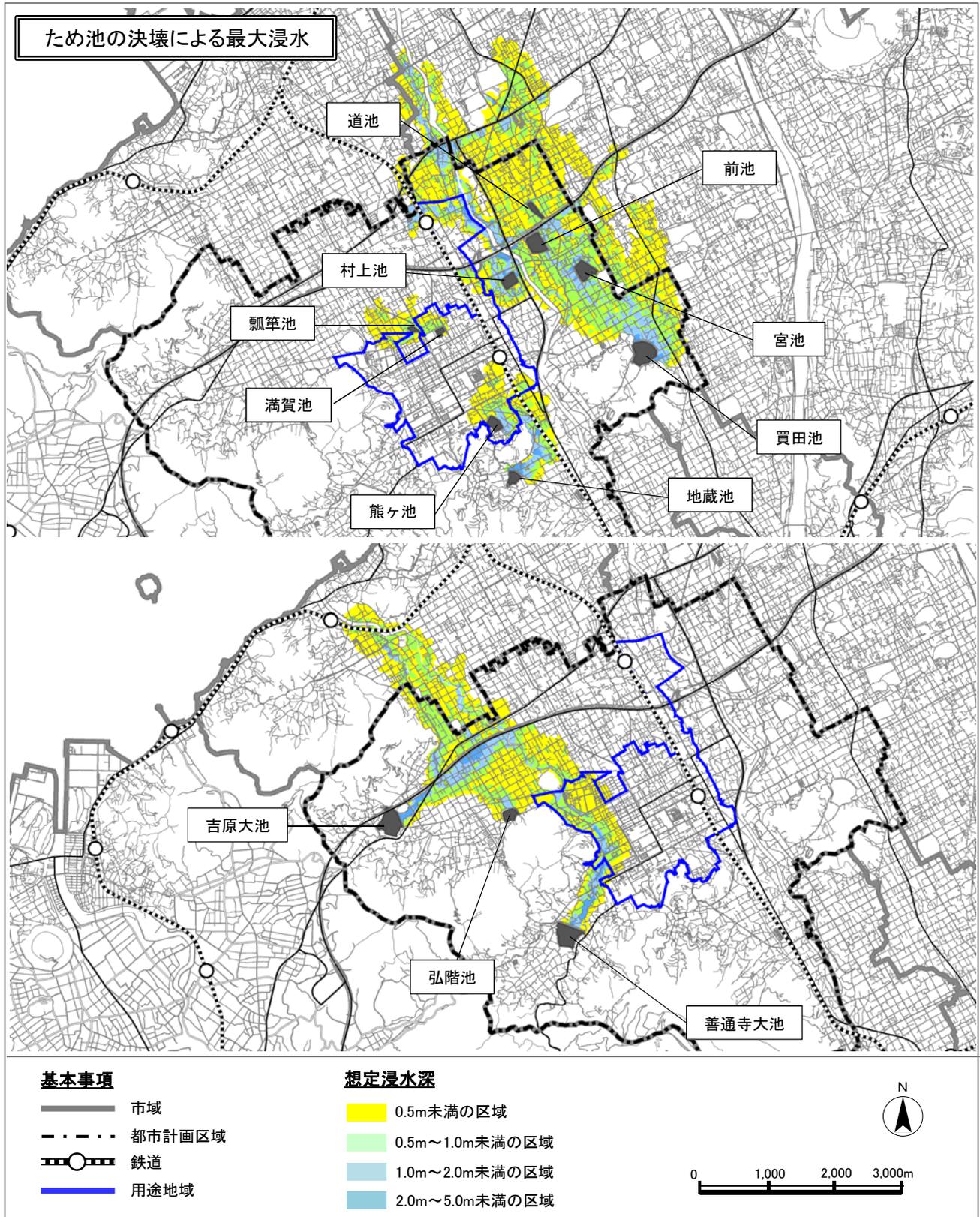


資料：善通寺市 総合ハザードマップ（平成 29 年版）



■ため池

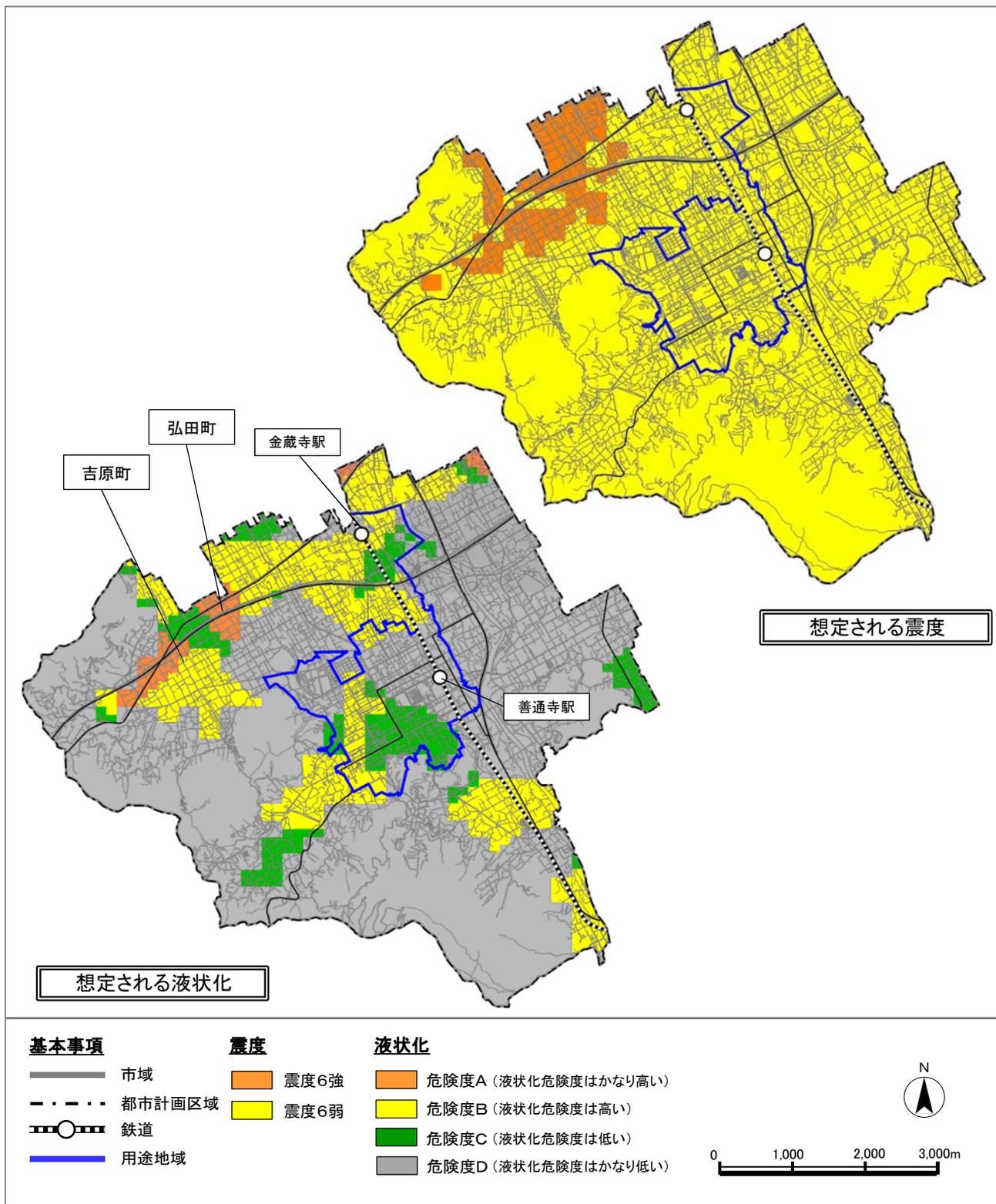
善通寺市のハザードマップによれば、ため池の同時決壊が発生した場合、用途地域内においても1.0m以上の浸水が想定されるところがあります。





(3)地震・津波の現状

最大クラスの地震（南海トラフ地震）が発生した場合、市全域が震度 6 弱以上に至ります。地震発生による液状化は、金蔵寺駅周辺や用途地域南部などで危険度が上がっているほか、吉原町や弘田町で危険度がかなり高くなります。

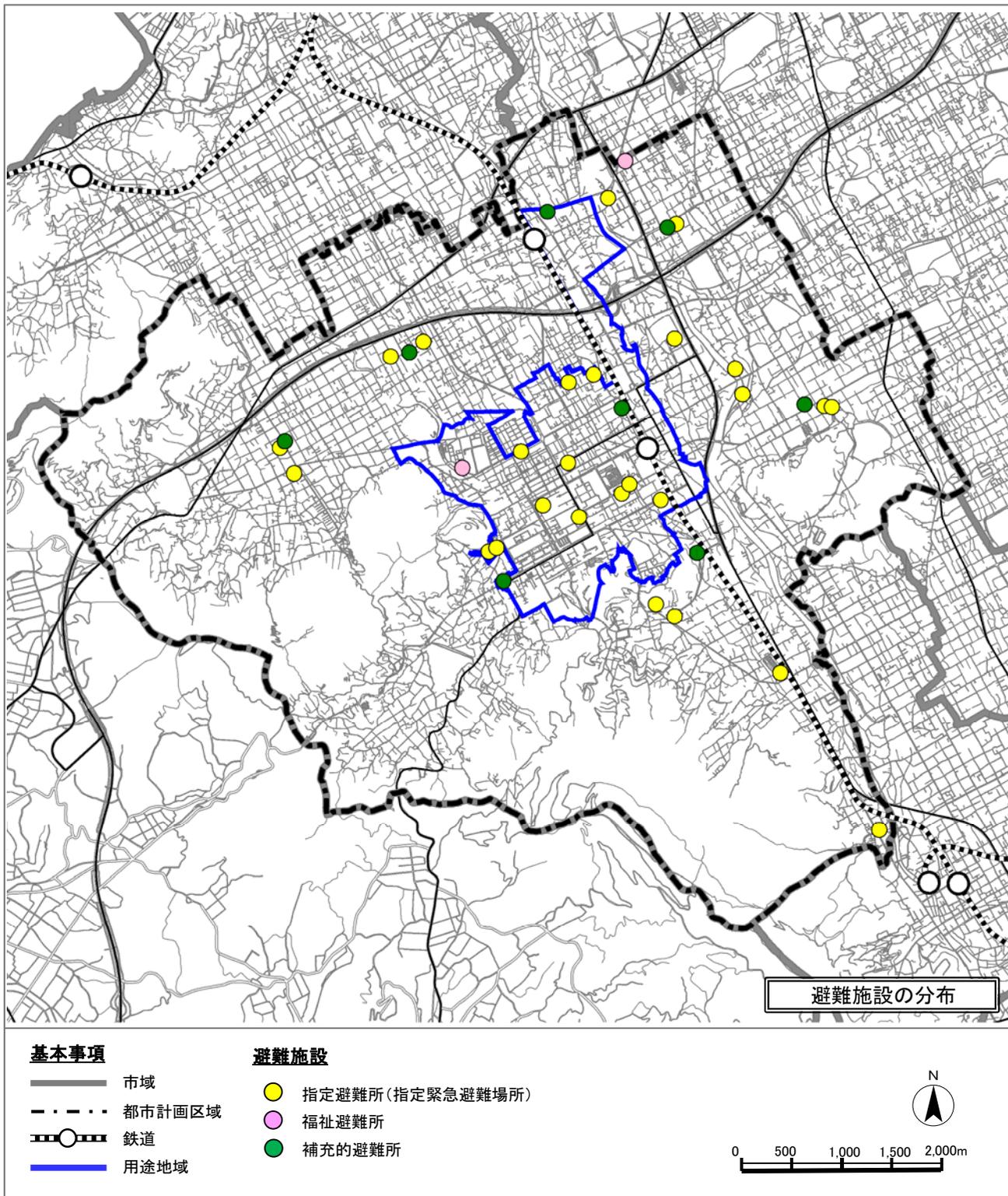


資料：善通寺市 総合ハザードマップ（平成 29 年版）



(4) 避難施設の分布

避難施設は、指定避難所が26か所、福祉避難所が2か所、補充的避難所が8か所あり、市内に満遍なく配置されています。しかし、福祉避難所は用途地域内と丸亀市境のみであり、その他の地区では、災害時要支援者への対応が遅れてしまうことが懸念されます。



資料：善通寺市 市作成データ



(5) 災害に関するまとめ

本市の災害に関する現状・問題について、以下に取りまとめます。

◇土砂災害の現状

- ・市域南西部の山裾にかけて土砂災害警戒区域及び土砂災害特別警戒区域が指定
- ・砂防指定地、急傾斜地崩壊危険区域が、わずかに指定

◇水害の現状

- ・JR 土讃線沿いに金倉川の浸水が想定されており、用途地域内の半分以上が 0.5m 未満の浸水
- ・ため池の同時決壊が発生した場合、用途地域内においても 1.0m 以上の浸水も想定される

◇地震・津波の現状

- ・南海トラフの最大クラスの地震が発生した場合、市全域で震度 6 弱以上に至る可能性
- ・液状化については、金蔵寺駅周辺や用途地域南部、吉原町や弘田町で危険度が高い

◇避難施設の分布

- ・指定避難所が 26 か所、福祉避難所が 2 か所、補充的避難所が 8 か所あり、市内に満遍なく配置
- ・福祉避難所は用途地域内と丸亀市境のみにあり、其他地区では要支援者への対応不足が懸念



○ 用途地域外において多くの災害が想定

用途地域内では金倉川の浸水やため池の決壊等が一部想定される一方、用途地域外ではそれらの浸水被害が特に大きいことが想定されるほか、土砂災害や液状化なども懸念されます。

用途地域内における空き家化が進む一方、開発が用途地域外に拡散している状況は、比較的安全性の高い用途地域の安全性を低下させ、また災害が多く想定される用途地域外への居住が進み、災害に対して脆弱な都市になりつつあると言えます。

○ 周辺地区における災害対応能力の低下

本市では、避難所が市内に満遍なく配置されています。一方で、福祉避難所が用途地域内と丸亀市境しかなく、その他の地区では災害時要支援者の対応が遅れることが懸念されます。

用途地域外の周辺地区では今後ますます高齢化が進んでいくことが予測されています。そうしたなか、災害時要支援者についても増加していくものと考えられ、若い世代が市外へと流出している現状から、周辺地区における災害対応能力はますます低下していく恐れがあります。



2-8 立地適正化計画で取り組むべき都市計画上の問題・課題まとめ

(1) 都市機能・観光

◇商業の賑わい低下

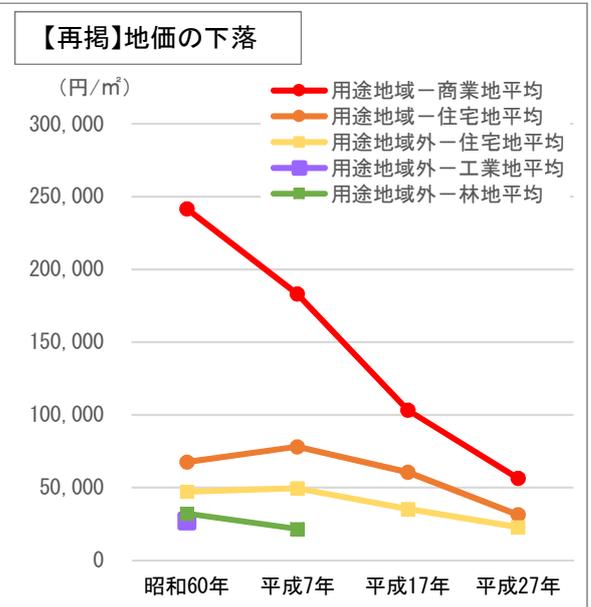
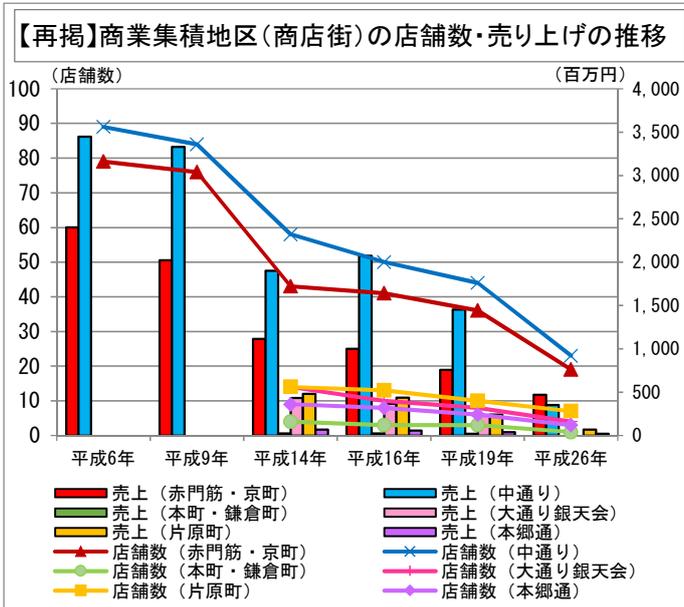
JR 善通寺駅を中心とした市街地には、大型商業施設やスーパーがない一方、これまで赤門筋商店街・京町商店街・中通り商店街に小規模な商店が集まっていた。しかし、モータリゼーションの進展等により、大型商業施設が用途地域縁辺部や用途地域外で立地するようになり、市街地の商店街は空き店舗化しています。これは、地域住民や総本山善通寺を訪れる観光客等にとっての利便性・魅力の低下につながっています。

◇回遊性における潜在能力の活用不足

軍都として古くから道路等のインフラが整備された経緯から、市街地内では、駅と総本山善通寺を結ぶ停車場線や本郷通り、善通寺大通り等、回遊しやすい道路が整備されていると言えます。また市街地内では徒歩又は自転車で移動している方が多いとのデータもあります。こうした市街地の回遊性の潜在能力に対して、商業を始めとした都市機能が衰退していることは、必ずしもその能力を活かしきれていないと考えられます。

◇地価の下落・魅力の低下

本市の市街地は門前町として発展し、商店街とその周辺の住宅地で構成されています。商店街周辺には商業系の用途地域が設定され、高度利用が可能となっていますが、空き店舗化している状況です。このため、市街地の地価は下がり続け、用途地域外とほとんど変わらないほどになっています。これは本市の固定資産税の減少にもつながっており、財政の悪化で施策を講じることもできず、市街地の魅力はますます低下する恐れがあります。



門前町を始めとした古くからの市街地の賑わい・魅力の低下

- 空き店舗の活用などによる商店街を始めとした賑わいの創出が必要
- 停車場線等における回遊性の潜在能力のさらなる活用が必要
- さまざまな都市機能が集う魅力的な市街地の形成・地価の向上が必要



(2) 居住・人口

◇ 用途地域内のスポンジ化

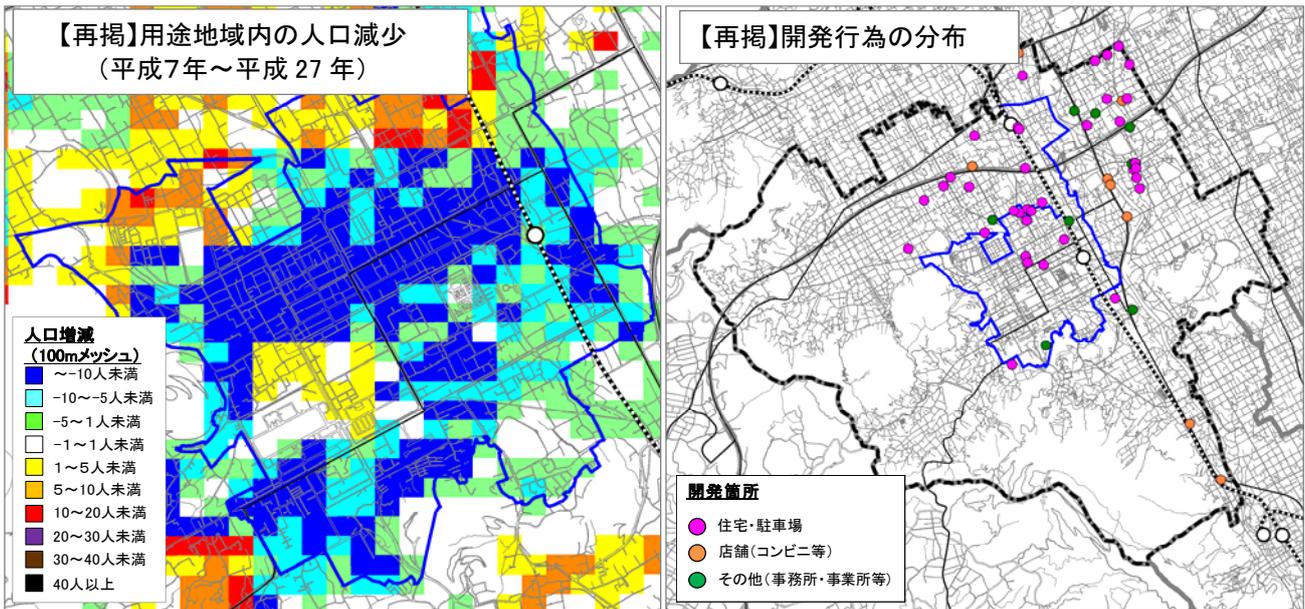
本市の用途地域は、下水道整備を背景に、古くからの市街地を囲むように設定されました。そのため用途地域内には古くからの建物や敷地割りが残っており、用途地域内の人口減少が、用途地域外よりも急速に進んでいます。この結果、用途地域内において、空き家が特に多く存在しています。これらの空き家は、建て詰まりや前面道路が狭小であることから建て替えが進まず、市街地が適切に更新されなくなっています。

◇ 開発の用途地域外への拡大

用途地域内はほぼすべての地区で人口が減少している一方、用途地域外においては丸亀市境などの一部で人口が増加しており、市街地が拡散している傾向にあります。こうした開発は、用途地域外の農用地を転用しながら、無秩序に進んでいます。市街地の拡散は、道路・公園・下水道といったインフラ供給の増加につながり、今後さらに財政の縮小が予測される中、管理できないインフラが発生する恐れがあります。

◇ 若い人材の流出

本市の用途地域内には、大学や専門学校、また自衛隊等があり、多くの若い世代の人が集まっています。しかし、これらの方は、卒業や異動と同時に本市から出ていってしまっている状況です。また用途地域内では、建物更新が適切になされないなど、若い世代の人が流入する機会が少なくなっています。このままでは、用途地域内は高齢化率や人口減少がますます進んでいくものと考えられます。



用途地域内の人口減少と郊外部の開発増加、若い人の市外への流出

- 用途地域内の空き家活用・市街地更新の促進による住環境の向上が必要
- 用途地域外での開発抑制と用途地域内への居住の誘導が必要
- 若い人が本市に住み続けたいと思うような環境・仕組みづくりが必要



(3) 連携・地域

◇公共交通のニーズへの対応不足

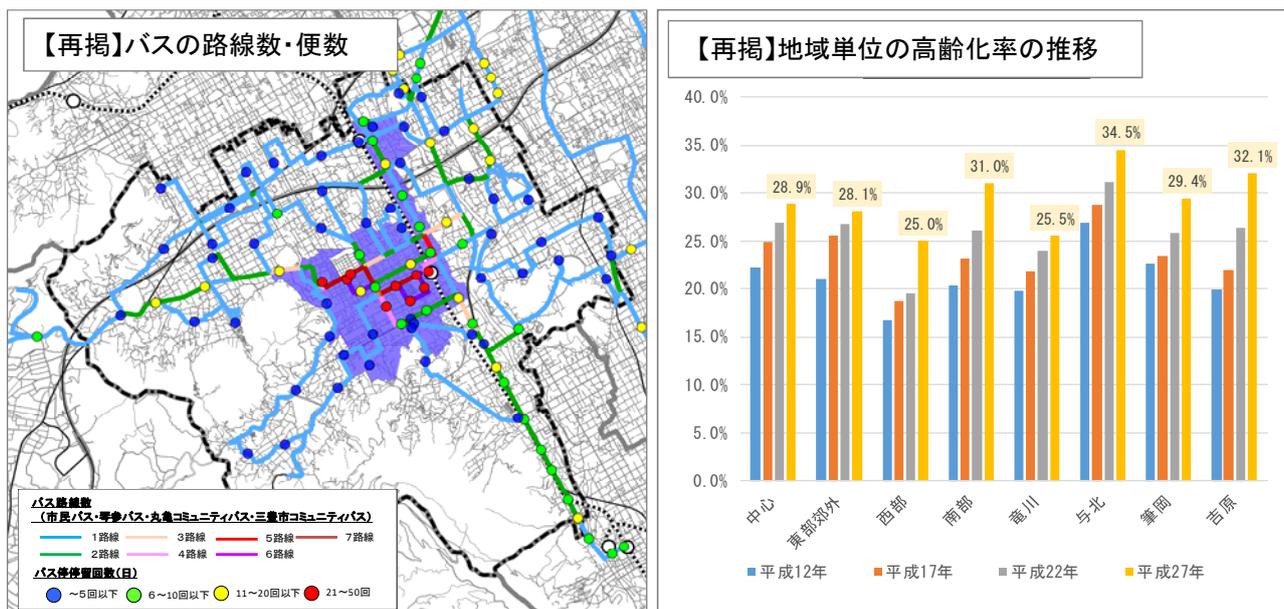
本市では、JR 善通寺駅がある他、市内を市民バスが広く網羅しており、公共交通空白地域は少なくなっています。しかし、用途地域外のほとんどで市民バスの便数が少ないなど、公共交通の利便性は高くありません。また鉄道とバスの乗り換えも少なく、鉄道の利用者は徐々に減少しています。これに対し、駅・バス停の機能が強化されれば公共交通を利用したいと考える市民が多いことも分かっています。

◇都市施設の維持が困難

本市では、用途地域内外を問わず、都市機能が広く分散しています。一方、公共施設は、維持管理費用の縮減を目標とし、今後 35%の総延床面積の縮減を計画しています。そうした中、公共施設を立地バランスに考慮しながら集約していくことが求められています。その上で、市の拠点施設となりうるものについては、公共交通の利便性等を考慮し、中心部へ集約していく必要があります。

◇地域生活圏のまとまりの希薄化

これまで自治会単位を基調に、8つの地域区分でまちづくりを進めてきました。しかし人口減少や高齢化から、これらの地域ごとのつながりを維持することが難しくなっています。また公共交通・都市施設の拠点を設定する上で、8つの地域にそれらを分散させることは、財政が縮小している本市において困難と言えます。これらから、地域での生活を維持するには、これまでの地域生活圏を見直す必要があります。



公共交通の市民ニーズへの対応不足、都市機能の分散と維持費用の増加

- 地域と市街地を結ぶ公共交通の再編、公共交通の強化等が必要
- 財政の縮小を見込み、公共施設を含む都市施設の集約が必要
- 公共交通・都市施設の集約と併せて、これまでの地域生活圏の見直しが必要



(4) 現況分析のまとめ

都市の現状・問題と本計画で取り組むべき都市計画上の問題・課題について、以下に取りまとめます。

