

# 序 論

- I 四万十市総合計画について
- II 四万十市の概況
- III 市民の声
- IV 時代の潮流と人口の見通し
- V 今後のまちづくりの課題

## 1 計画策定の目的

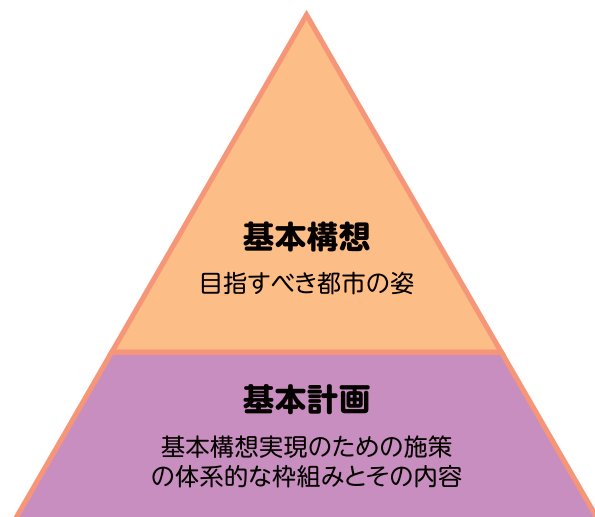
本市は、平成17年4月の合併を機に、「四万十市建設計画」を市政運営の指針とし、「いきいき遡上！ 四万十市 -かがやく笑顔、ゆたかな自然、やすらぎ溢れるまち四万十-」を新市の将来像として、各種の施策に取り組んできました。

この間、社会経済環境の変化は速度を増し、とりわけ人口減少・少子高齢化・多世帯社会の本格到来は、社会、経済、財政に広範な影響を及ぼし始めています。さらに、平成23年3月11日の東日本大震災は、暮らしの安全・安心に対する考え方を大きく変える出来事となりました。

このような状況の中、四万十市建設計画が平成26年度をもって計画期間の満了となることから、本市を取り巻く社会情勢の変化に的確に対応しつつ、10年先の姿を見極め、その実現に向けた取り組みを推進するために、新たな「総合計画」を策定するものです。

## 2 計画の構成と期間

本計画は、「基本構想」「基本計画」によって構成されます。



## 基本構想

行政運営を総合的かつ計画的に行う指針となるもので、長期的視点から本市の将来像及びそれを達成するための基本目標を明らかにするものです。

「基本構想」の計画期間は、平成27年度から平成36年度までの10年間とします。

## 基本計画

「基本構想」に掲げる将来像を実現するため、本市が今後10年間で取り組むべき主要な施策について、その展開の考え方を示すものです。

実効性のある計画とするため、可能な限り具体的な目標を設定し、効果的に事業を推進するものとします。

「基本計画」は、長期的視点に立った「基本構想」の実現を中期的視点から具体化するため、計画期間については、平成27年度から平成31年度までの5年間で「前期基本計画」、平成32年度から平成36年度までの5年間で「後期基本計画」とします。

		平成（年度）									
		27	28	29	30	31	32	33	34	35	36
基本構想		【10年間】									
基本計画		前期基本計画【5年間】					後期基本計画【5年間】				

# II

## 四万十市の概況

### 〈位置的特性〉

- 高知県西南部の「幡多地域（3市2町1村）」のほぼ中央にあります。
- 将来的な「四国8の字ルート」を形成する上においては、重要な位置を占めることとなります。



### 〈自然的特性〉

- 総面積632.29km<sup>2</sup>の面積を有し（総面積：県内2位、林野面積：県内2位、経営耕地面積：県内4位）、日本最後の清流と言われる“四万十川”をはじめ、『海・川・山』の優れた自然環境を有しています。
- 気候は太平洋型の温暖気候となっていますが、平成25年の夏は全国日本一を記録する猛暑ともなっています。



### 〈歴史的特性〉

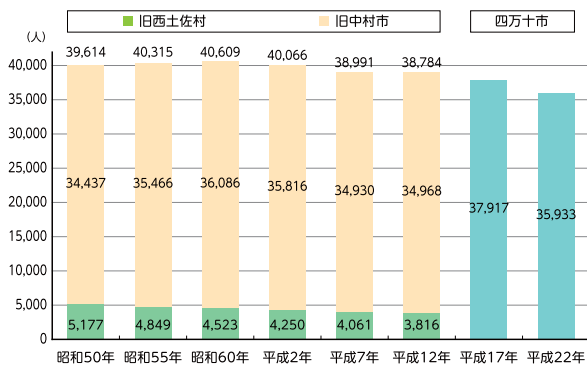
- 縄文時代からの歴史・文化を有し、“土佐の小京都”とも呼ばれる文化的ストックを有しています。
- 江戸期には養蚕や製紙業、大正から昭和30年代前半頃までは薪炭の製造と、それに伴い四万十川を利用した舟母<sup>せんぼ</sup>といった川の物流の歴史なども有していました。



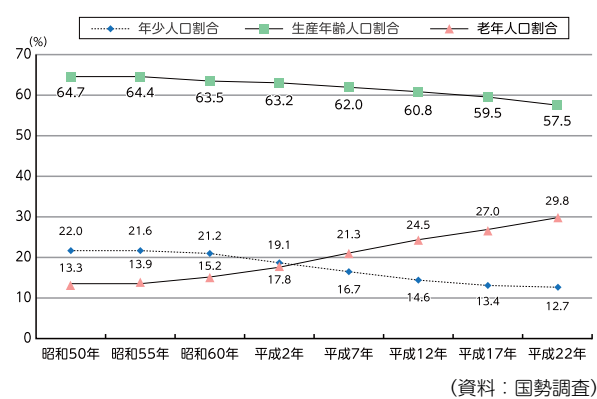
### 〈人口特性〉

- 昭和60年の40,609人（国勢調査）をピークに減少傾向が続いており、平成25年10月では35,701人（住民基本台帳）となっています。本計画の目標年である平成36年には32,000人程度になることも見込まれます。
- 少子高齢化は本市においても端的にみられ、人口がピークだった昭和60年の高齢化率15.2%に対し、平成22年では29.8%とほぼ2倍となっています。（国：23.0%、高知県：28.8%）

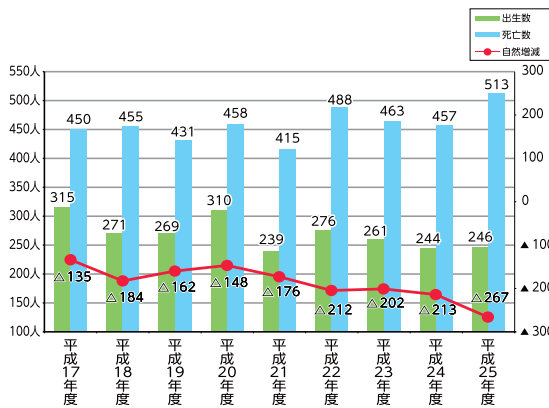
### ●総人口の推移



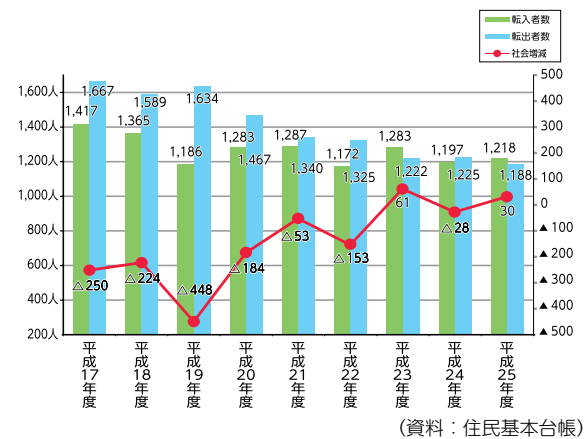
### ●年齢3区分別人口構成比の推移



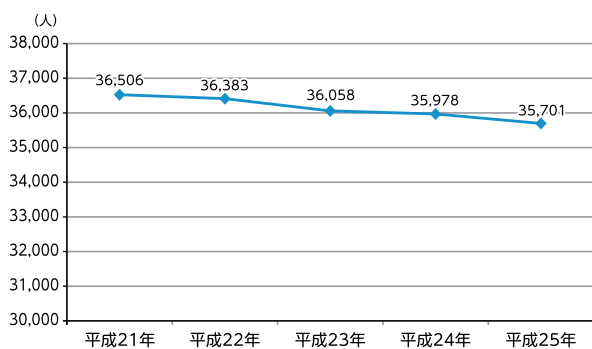
### ●自然動態の状況



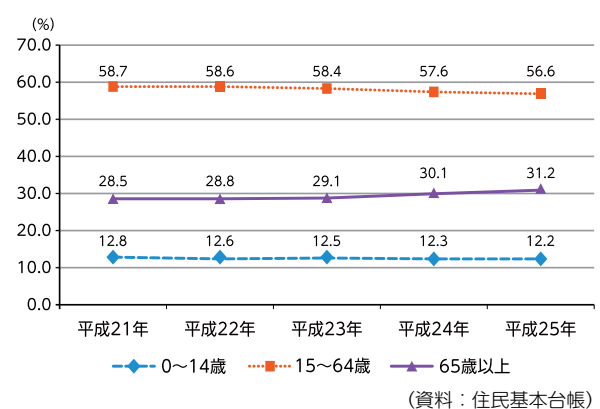
### ●社会動態の状況



### ●最近5か年の人口動向



### ●最近5か年の3区分別人口構成比の推移



## 〈産業特性〉

### 【産業別就業人口】

平成22年の総就業人口は16,209人で5年前より1,940人減少しています。

就業人口構成比は、第一次産業は横ばい傾向にありますが、第二次産業が減少しているのに対し、第三次産業は増加しています。

### 【農業】

稲作や多品目の園芸野菜、ゆずをはじめとした果樹、畜産と多様性がみられますが、農家の経営基盤は弱く、高齢化などと相まって販売農家は減少しています。

### 【林業】

全国有数のヒノキ資源を有し年々蓄積量を増す中、原木生産量が追いついておらず、資源としての活用も十分ではありません。また、シカの食害被害も深刻です。

### 【水産業】

四万十川を背景に水産物は高いブランド力を持ち、伝統の川漁も残っていますが、生育環境の変化が懸念される中、天然資源量の減少が危惧されます。

### 【工業】

建設業が大半を占め、製造業は100程度の事業所数がありますが、「食料品」、「窯業、土石製品」、「木材・木製品」が主で、ほとんどが小規模な事業所です。

### 【商業】

県西南地域の商業・サービス業の拠点機能を担っていますが、人口減少などで域内の市場が縮小する中、卸・小売業を取り巻く環境は厳しさを増しています。

一方、人口千人あたりの飲食店数が多いという特徴があります。

### 【観光】

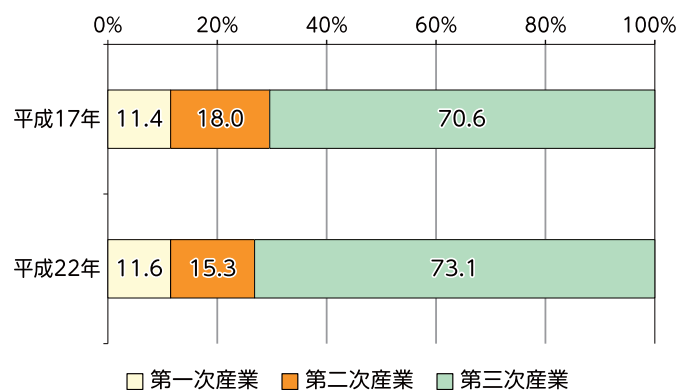
四万十川を中心にした体験観光メニューづくりや広域連携による誘致活動などで観光入込客数は増加していますが、閑散期対策など一層の滞在型・通年型観光地づくりが求められます。

## ●産業別就業人口の推移

		平成17年	平成22年
総 数		18,149	16,209
第一次産業	就業者数(人)	2,062	1,873
	構成比(%)	11.4	11.6
第二次産業	就業者数(人)	3,273	2,483
	構成比(%)	18.0	15.3
第三次産業	就業者数(人)	12,814	11,853
	構成比(%)	70.6	73.1

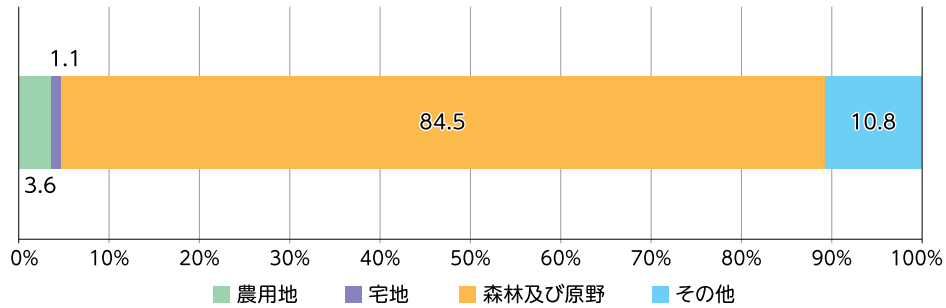
(資料：国勢調査、分類不能産業は除く)

## ●産業別就業人口の構成比



### 〈土地利用特性〉

- 森林及び原野が80%以上を占め、次いで農用地が4%程度となっています。大きな変化はありませんが、農用地は減少、宅地は増加の傾向にあります。



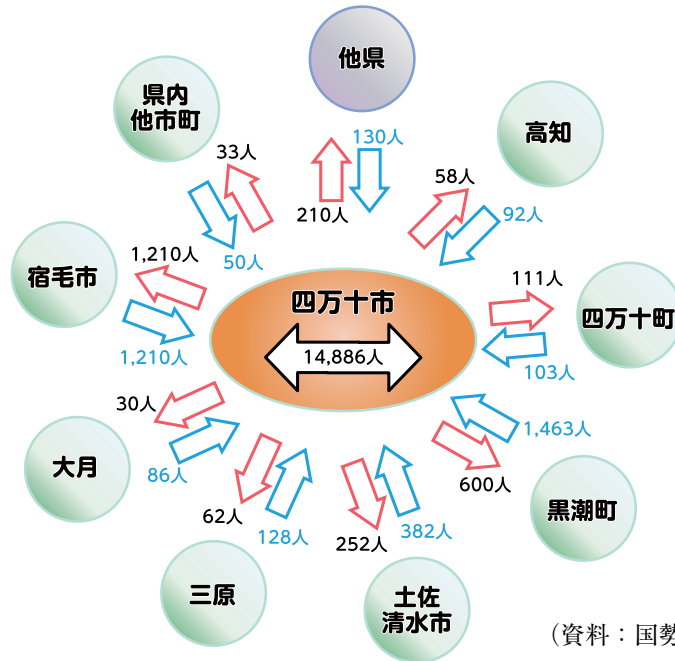
### 〈道路・交通特性〉

- 高知自動車道が四万十町中央ICまで開通しています。
- 国道は5路線が通っており、周辺地域のネットワーク幹線となっています。
- 鉄道は土佐くろしお鉄道中村・宿毛線とJR予土線が通っていますが、利用者数は年々減少の傾向にあります。



### 〈生活圏の広がり〉

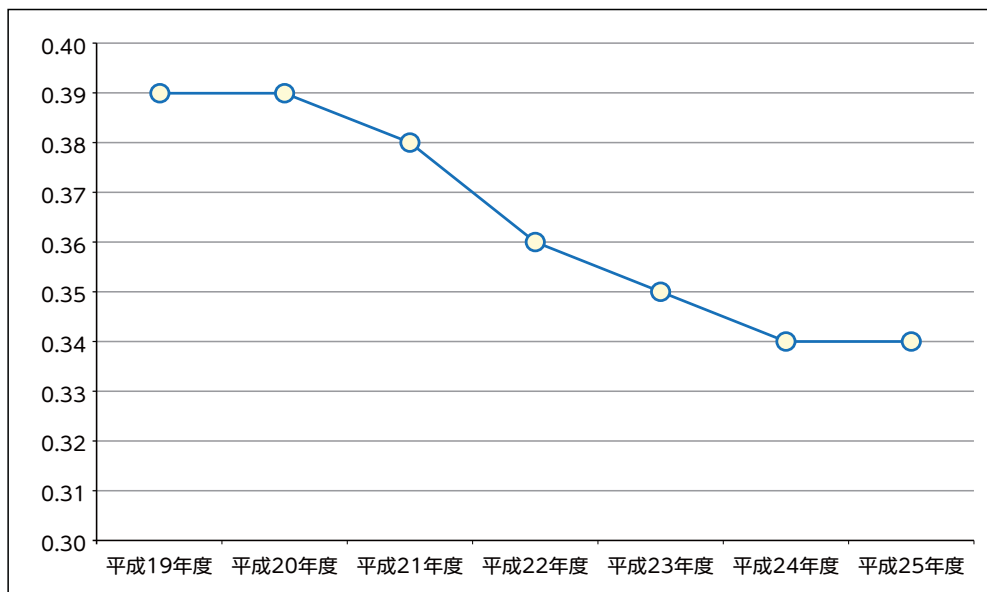
- 幡多地域の中心地として、周辺地域との強いつながりを有しています。
- 通勤・通学状況でみると、宿毛市・黒潮町との出入りが特に多くなっています。



### 〈財政特性〉

- 財政改革に取り組んでいますが、全国平均・県平均を上回る高齢化率や、脆弱な産業基盤と長引く景気低迷などにより、市税収入は伸び悩んでおり、財政力指数は類似団体の平均を下回っています。

#### ● 財政力指数の推移



(資料：高知県総務部)



## Ⅲ

## 市民の声 (まちづくりに関するアンケート調査)

## 1 調査の概要

## 〈目的〉

四万十市総合計画を策定するにあたり、市民の市政に対する考えやご意見をお聞きし、今後のまちづくりの方向性や課題を検討するために、アンケート調査を実施しました。

## 〈調査実施時期〉

平成24年12月3日～20日

## 〈調査対象〉

市内在住の18歳以上の市民2,000人

## 〈抽出方法〉

平成24年11月1日の住民基本台帳から、地区別、年齢別を考慮し無作為抽出

## 〈回収状況〉

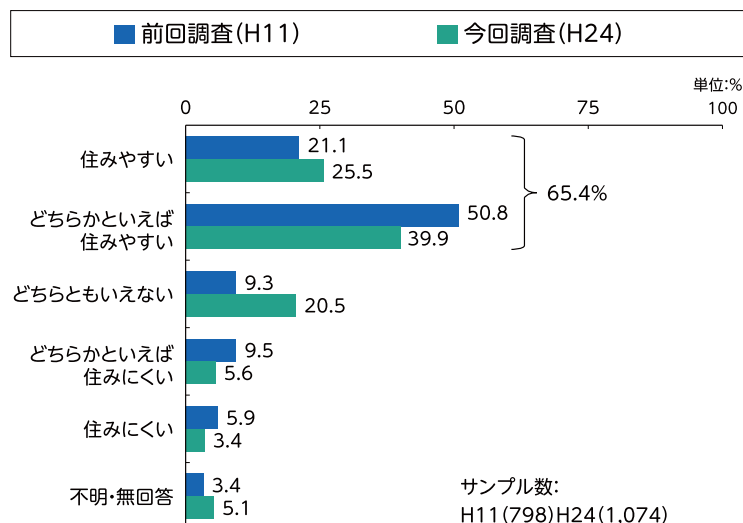
回収数：1,074票 回収率：53.7%

## 2 主な結果

調査結果の詳細は、別冊「四万十市まちづくりに関するアンケート調査報告書」(平成25年3月)に取りまとめています。ここではその中の主なものを掲載しています。

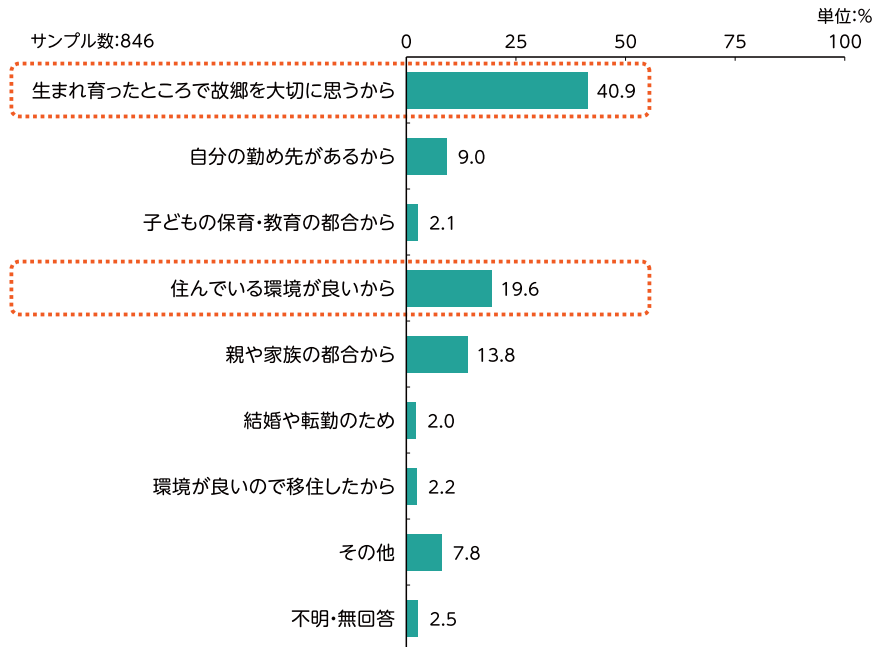
## ●四万十市の住みやすさについて

「住みやすい・どちらかといえば住みやすい」という回答が65.4%と、「住みにくい・どちらかといえば住みにくい」を大きく上回っていますが、前回調査と比べると住みやすい評価がやや少なくなっています。



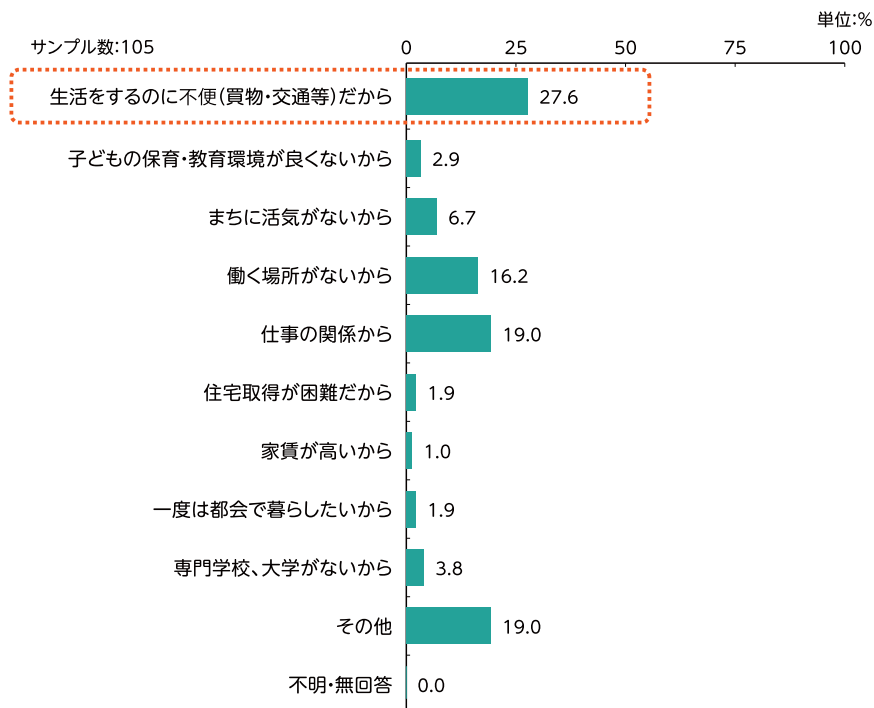
## ●住み続けたい理由

「故郷を大切に思うから」が40.9%で最も多く、次いで「環境が良いから」となっています。



## ●いずれは市外に住みたい理由

回答者そのものが少数ではありますが、「生活に不便」という理由が最も多くなっています。



## ● 毎日の生活の各面における評価

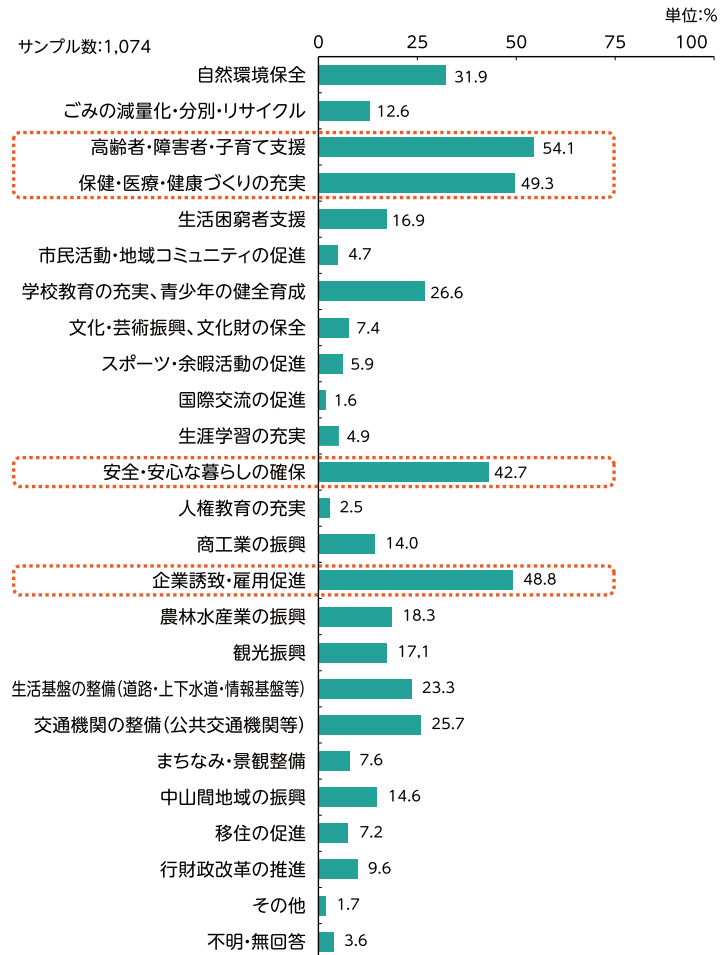
満足度が高いのは「緑、水や自然の豊かさ」が最も高く、その他では「暴力や犯罪の少なさ」「日用品、食料品などの買い物の便利さ」となっています。

一方、不満度では、「雇用の場の確保」と「夜間の生活道の明るさや歩道の安全性」に対する割合が高く、その他、「公共交通機関の使いやすさ」や“暮らしの安全に関すること（防災等）”についての不満も多くみられます。

	男		女	
	満足派	不満派	満足派	不満派
<b>暮らしの安全</b>				
地震や津波からの安全性	14.8	37.8	9.9	46.2
台風・豪雨災害からの安全性	12.4	37.1	6.7	43.6
災害時の避難路及び避難場所の整備	10.8	39.2	7.5	46.0
暴力や犯罪が少ないこと	42.6	8.0	37.0	10.6
夜間の生活道の明るさや歩道の安全性	13.2	46.0	10.8	50.7
消費者保護のための相談体制と情報提供	3.6	19.9	3.5	18.9
<b>暮らしの安心</b>				
	男		女	
	満足派	不満派	満足派	不満派
健康診断、健康相談や健康増進活動のサービスの機会が多い	17.8	11.9	18.4	9.7
病院・医院・診療所等が身近で充実している	25.2	24.9	25.1	26.9
介護を必要とする高齢者へのサービスが充実している	9.6	18.3	9.9	17.3
高齢者の憩いの場や集まる機会が多い	7.8	16.2	9.6	14.1
高齢者や障害のある人が暮らしやすい	5.3	26.5	4.1	27.7
保育内容や子育て相談サービスが充実している	5.5	17.2	3.7	18.8
雇用の場が確保されている	3.0	58.1	2.4	54.2
<b>暮らしの利便</b>				
	男		女	
	満足派	不満派	満足派	不満派
日用品・食料品などの買物の便利さ	33.9	12.4	36.3	15.2
通勤・通学・通院の便利さ	22.9	19.7	22.5	21.7
銀行・郵便局など金融機関利用の便利さ	28.6	13.1	29.5	12.1
公共交通機関（バス・鉄道など）の使いやすさ	10.7	36.1	8.5	38.7
身近な地域での道路の使いやすさ	17.1	27.9	14.8	24.4
国道などの幹線道路の使いやすさ	15.1	27.2	11.6	23.7
市役所や総合支所の身近さ	21.0	14.4	18.3	17.9
携帯電話やブロードバンド（インターネット）通信の便利さ	15.3	19.6	12.3	14.4
<b>暮らしの快適</b>				
	男		女	
	満足派	不満派	満足派	不満派
緑、水や自然の豊かさ	65.2	2.3	66.8	1.7
子どもの遊び場や公園、広場の身近さ	23.8	17.1	24.4	20.9
まちの美観や周囲の景観	20.2	13.7	17.0	15.0
上水道・簡易水道等の整備状況（水道の普及）	29.5	11.7	26.2	10.7
下水・排水の処理対策（生活排水処理）	17.6	23.6	16.5	18.6
ごみの減量・分別・リサイクルの取り組み	31.8	8.4	34.4	6.4
快適な住環境（宅地）の購入環境	9.3	12.4	9.7	10.2
<b>教育・文化</b>				
	男		女	
	満足派	不満派	満足派	不満派
学校教育の充実	9.8	14.4	6.5	14.5
誰もが気軽に参加できる生涯学習の機会	7.1	15.8	7.0	11.6
こどもたちが健全に成長できる環境	13.2	14.2	11.1	13.1
芸術・文化に親しむ機会が多い	6.4	27.7	5.6	28.3
スポーツを楽しむ機会が多い	7.1	20.4	7.5	16.4
伝統文化の保存・継承がされている	9.4	20.8	6.5	15.4

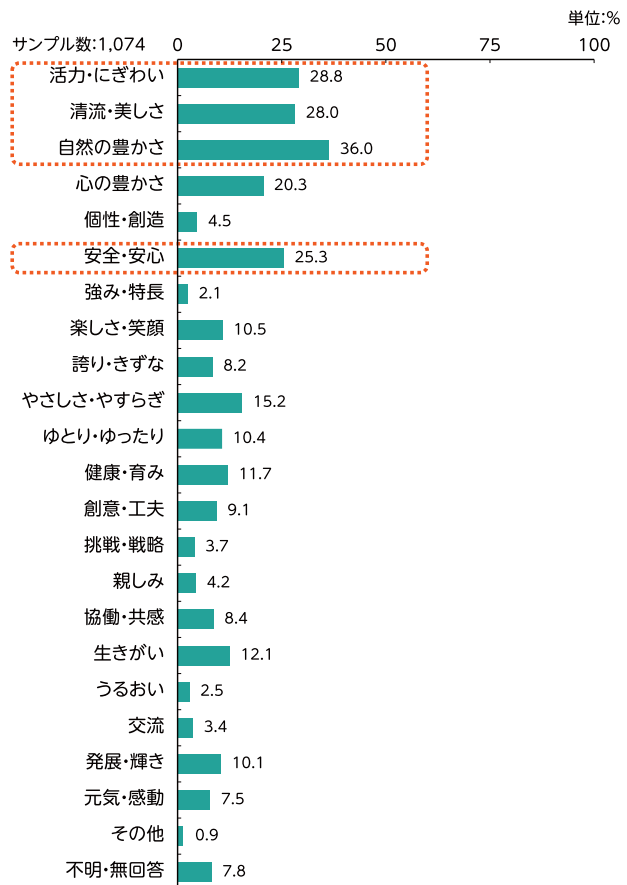
## ●重点的に取り組むべき施策

子どもから高齢者までの切れ目ない「医療・保健・福祉」の充実や「安全・安心な暮らし」「企業誘致・雇用促進」を求める声が強くなっています。



## ●今後のまちづくりのキーワード

「自然の豊かさ」「活力・にぎわい」「清流・美しさ」それに「安全・安心」が主なものとなっています。

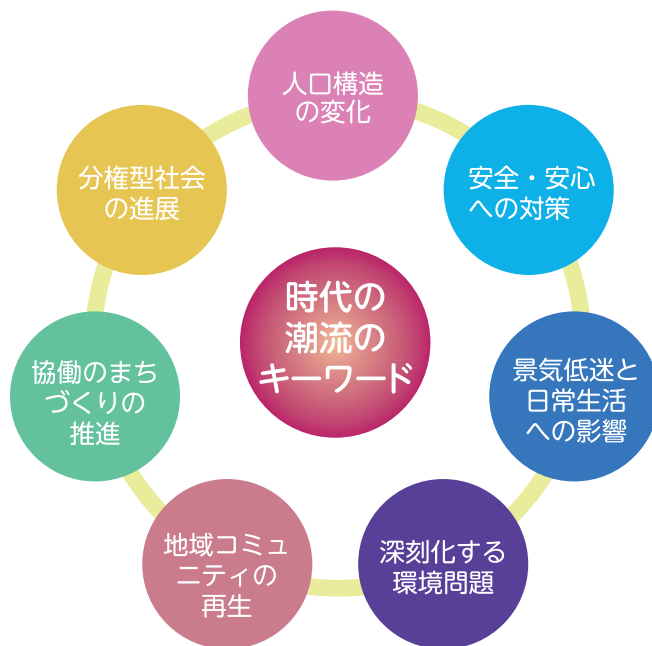


## IV

## 時代の潮流と人口の見通し

## 1 時代の潮流

本市を取り巻く時代の潮流は、次の7つのキーワードにまとめることができます。



## 人口構造の変化

日本全体が人口減少社会となった一方で、高齢者の人口は年々増加し、本格的な高齢社会になっています。

本市においても、年少人口及び生産年齢人口がともに減少傾向にある一方で、老年人口は増加の一途をたどっており、社会保障関係費の増大や地域の活力低下などへの影響が懸念されています。

今後も、活力のあるまちとして発展していくためには、安心して子どもを産み育てることができる環境づくり、高齢者が生きがいを持って暮らせる社会づくりなど、子どもから高齢者まで安心して住み続けられるまちづくりを進めていくことが必要です。

## 安全・安心への対策

平成23年3月11日の東日本大震災は、東北地方を中心に甚大な被害をもたらすとともに、原子力発電所の事故と相まって、環境やエネルギー問題など、国民に生活の見直しを迫る

ことになりました。

また、本市においては南海トラフ巨大地震の発生が懸念されており、防災への意識や備え、緊急時における迅速な対応等、市民一人ひとりの意識の向上が必要となっています。

災害による被害を最小限に抑えるため（減災）、これまで以上に市民が安全・安心に暮らせる災害に強いまちづくりを進める必要があります。

## 景気低迷と日常生活への影響

我が国の経済は、長引く低迷に加え、東日本大震災の影響も相まって、企業業績の悪化や雇用不安の増大など、先行き不透明な状態が続いており、アベノミクス効果が期待される所ですが、大胆な金融緩和策により、大手企業を中心に業績が上向き始めているものの、地方にとって、その効果は実感できない状況にあります。

本市の立地状況を考えたとき、企業誘致的な視点も必要ですが、むしろ地域の資源・人材を最大限活用した6次産業化への取り組みを推進し、地域で回る経済の仕組みを考えていくことも重要な視点です。

## 深刻化する環境問題

地球温暖化の進行は、将来の人類や環境に危機的な影響を与える可能性があると言われており、温暖化の原因とされる温室効果ガスの削減等の取り組みが進められています。

本市の豊かな自然を将来世代に引き継ぐために、水と緑の保全や緑化を推進するとともに、資源循環型社会の形成に向けた取り組みを、市民・事業者及び行政が連携・協力し推進することが必要であり、またそのことが自然環境豊かな四万十市の特性を活かすことにつながるものです。

## 地域コミュニティの再生

核家族化や高齢化の進行、価値観や生活様式の多様化などにより、地域のつながりが希薄化する中、地域の課題を解決していくためには、コミュニティ機能を高めていくことが重要となっています。

本市においても、地域コミュニティの希薄化は、人口の減少や少子高齢化の影響等を背景に徐々に表れており、今後、支えあう福祉、みんなで守りあう防災・減災といった観点からも、コミュニティの強化はさらに必要となっています。

## 協働のまちづくりの推進

複雑・多様化する課題や市民ニーズに柔軟に対応するためには、行政のみが課題解決にあたるのではなく、様々な主体と協力しながら施策を展開していくことが不可欠です。

本市でも、環境や福祉、防災などの様々な分野で市民団体などが活発に活動しており、今後も、行政と市民が互いに適切な役割を担いつつ、参加と協働（※）によるまちづくりを一層発展させていくことが必要となっています。

※協働

同じ目的のために、対等の立場で協力して共に働くこと

## 分権型社会の進展

国から地方へ権限や財源を移譲し、地域の自主性及び自立性を高めるための改革が進む中、住民にとって最も身近な基礎自治体の果たす役割と責任は、これまで以上に大きくなってきます。

本市では、人口の減少とともに、全国や県平均を上回る高齢化率や脆弱な産業基盤のほか、長引く景気低迷を受け、財政力も厳しい状況にあります。だからこそ地域の自主性を活かし、創意と工夫に満ちた、自主的・自立的なまちづくりをより積極的に実現していくことが求められており、市のマネジメント力を高めるとともに、住民や民間の力を活かした“地域ぐるみによる自主的なまちづくり”という取り組みが重要になってきます。

## 2 人口の見通し

### 1) 我が国の人口動向と将来の見通し

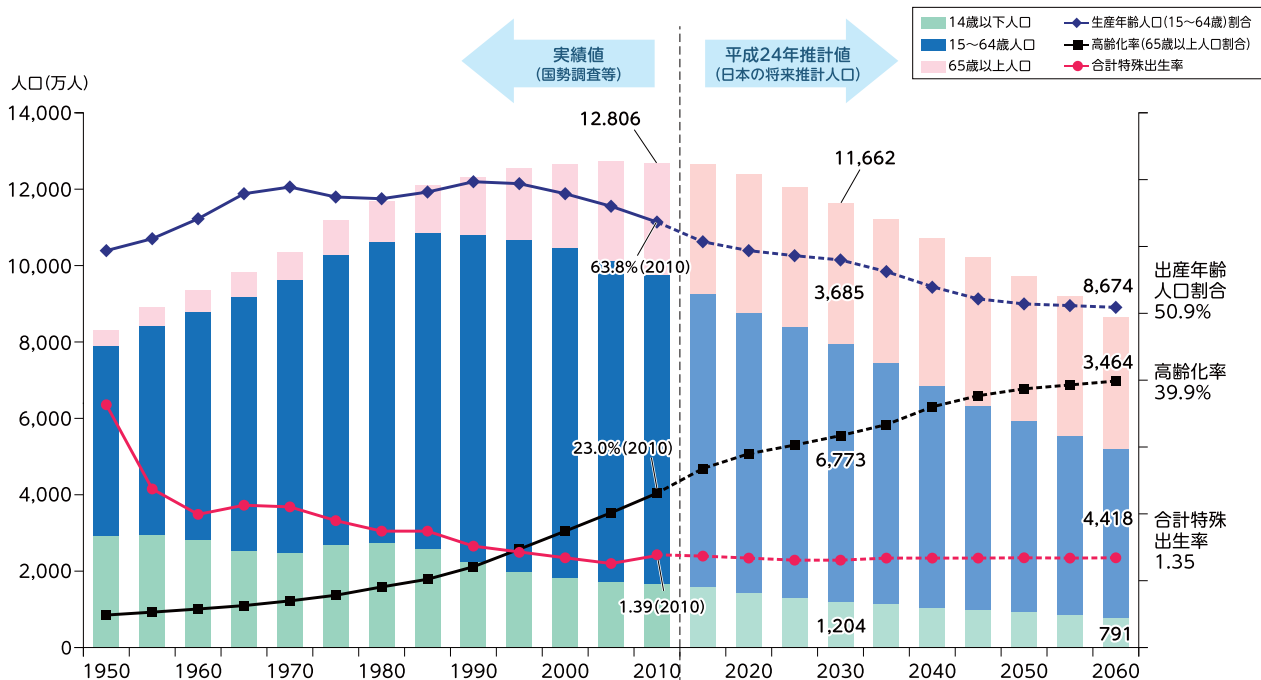
我が国の人口は平成20年（2008年）をピークに、その後は減少傾向が続いており、“人口減少社会”に転じたと言われてしています。

国の施策として少子化対策に力を入れ、合計特殊出生率を少しでも上げる取り組みがなされていますが、当面はこの減少傾向が続くことを前提にする必要があります。

各自治体間においてはそれぞれのまちづくりの工夫を行い、人口減少の抑制や、新たな人口流入対策に取り組んでいるところですが、高知県下でみても、この5年間（国勢調査）で香南市を除く全ての自治体で人口減少となっています。

今後は、人口の減少を極力抑制していくという考えを基本にししながら、人口の大小や増減だけではなく、住んでいる住民の幸福度をいかに高めていくか、また、人口の年齢構造の変化にいかに対応していくか、さらには、投資対効果という概念も踏まえいかにコンパクトなまちづくりを目指すか、といったことも長期的視点で取り組んでいくべき課題であると考えます。

#### ●我が国の人口動向と将来の見通し



(資料) 厚生労働省

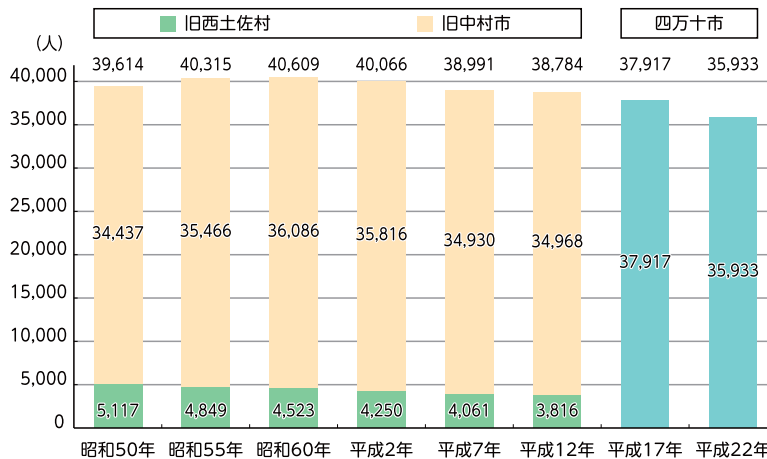


## 2) 本市の人口の見通し

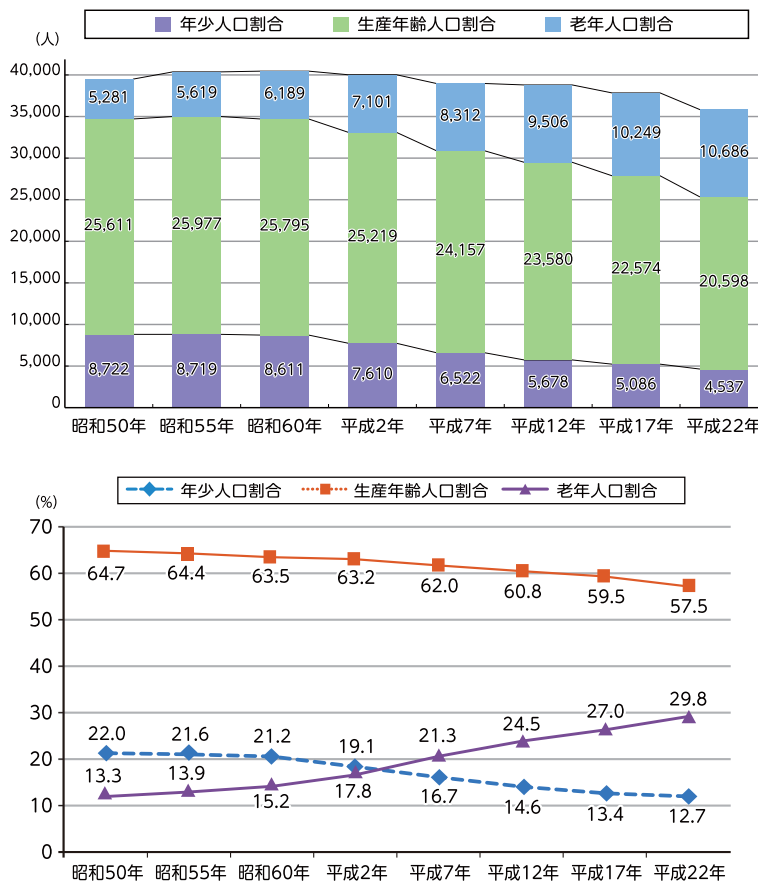
本市の人口の動きを国勢調査でみてみると、次のようになっています。

- ▽ 昭和60年以降は減少傾向が続き、平成22年には35,933人になっています。
- ▽ 年齢別でみてみると、少子高齢化の状況が顕著に表れており、「年少人口（0～14歳）」と「生産年齢人口（15～64歳）」は減少し、「老年人口（65歳以上）」は逆に増加した結果、平成22年の高齢化率は29.8%となっています。

### ●四万十市の総人口の推移



### ●年齢3区分別の人口と構成比率の推移



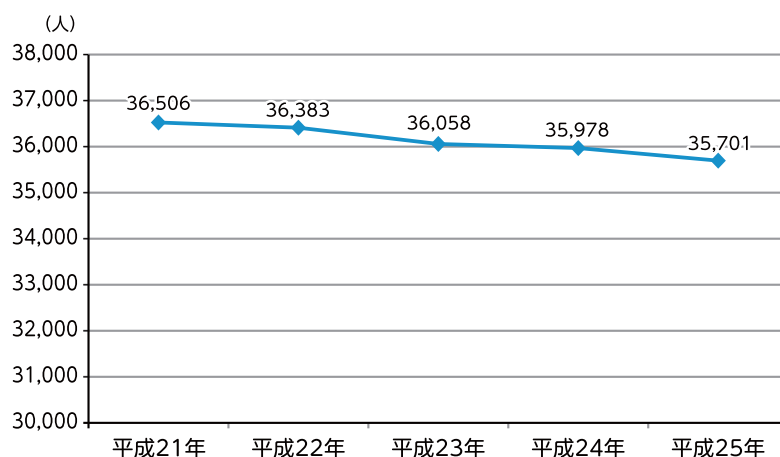
最近の5か年の人口の動きを住民基本台帳のデータで見ると次のようになっています。

- ▽ 人口は減少傾向が続いており、平成25年では35,701人となっています。
- ▽ 年齢別にみても、「0～14歳」及び「15～64歳」は減少傾向が続き、一方「65歳以上」は増加傾向にあり、平成25年の高齢化率は31.2%となっています。

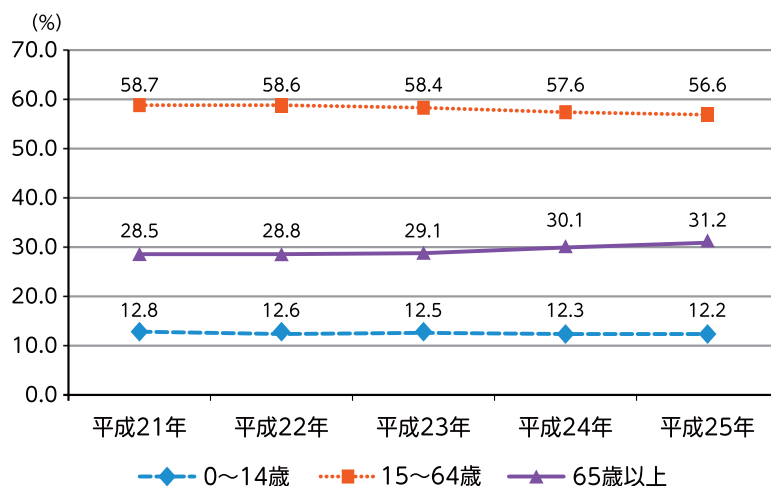
### ●最近5か年の人口の動き（住民基本台帳、各年10月1日現在）

		平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
人 口	総 数	36,506	36,383	36,058	35,978	35,701
	0～14歳	4,674	4,582	4,499	4,430	4,355
	15～64歳	21,428	21,337	21,049	20,726	20,205
	65歳以上	10,404	10,464	10,510	10,822	11,141
構成比	0～14歳	12.8	12.6	12.5	12.3	12.2
	15～64歳	58.7	58.6	58.4	57.6	56.6
	65歳以上	28.5	28.8	29.1	30.1	31.2

### ●最近5か年の総人口の推移



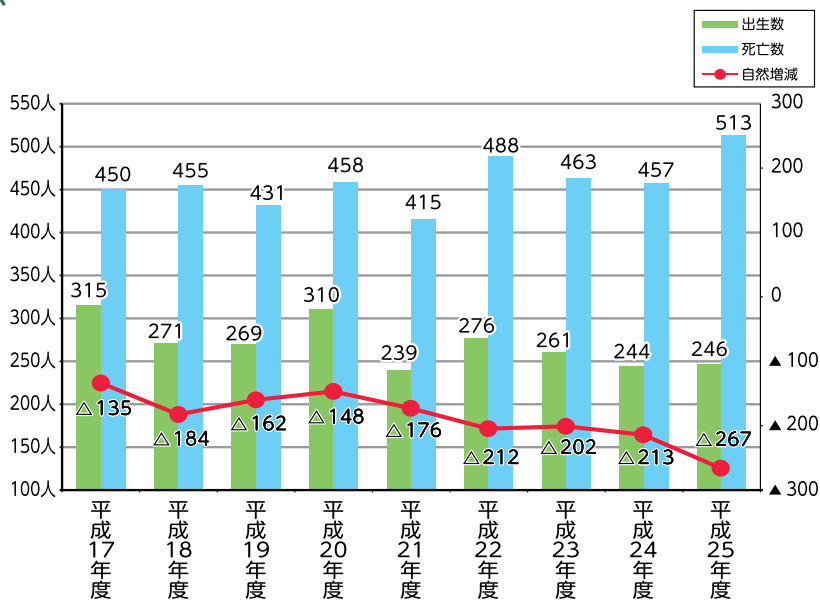
### ●年齢3区分別の人口構成比の推移



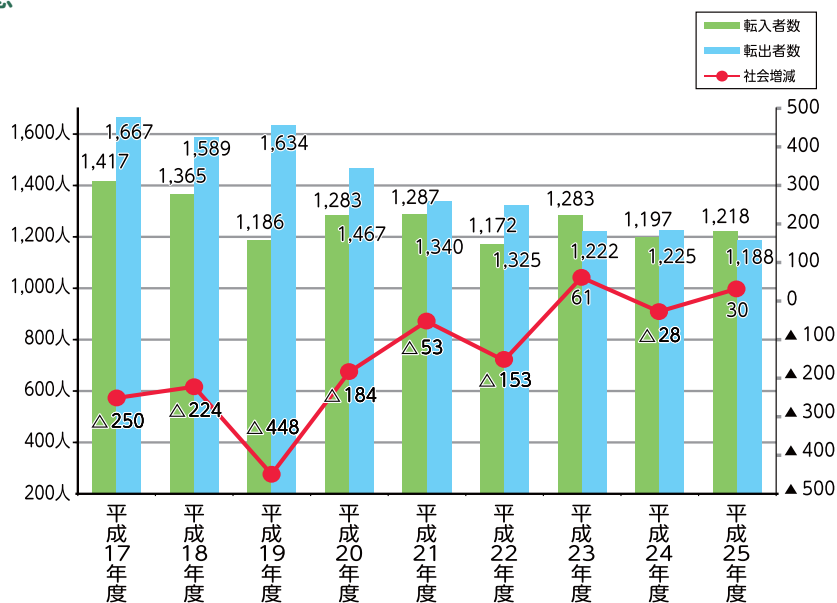
また、本市の人口の動きを、「自然動態（出生・死亡）」と「社会動態（転入・転出）」で見ると次のようになっています。

- ▽出生数は毎年250人前後で推移していますが、全体的に減少傾向になっています。
- ▽死亡数では、平成25年度は500人を超えています。それまでは毎年450人前後で推移しており、その結果、自然増減でみると出生数の減少に伴い“自然減”の傾向がやや増えています。
- ▽転入者数は、近年は毎年1,200人前後で推移しています。
- ▽転出者数は近年徐々に減少してきており、その結果、社会増減も減少数が徐々に少なくなっています。

### ●自然動態

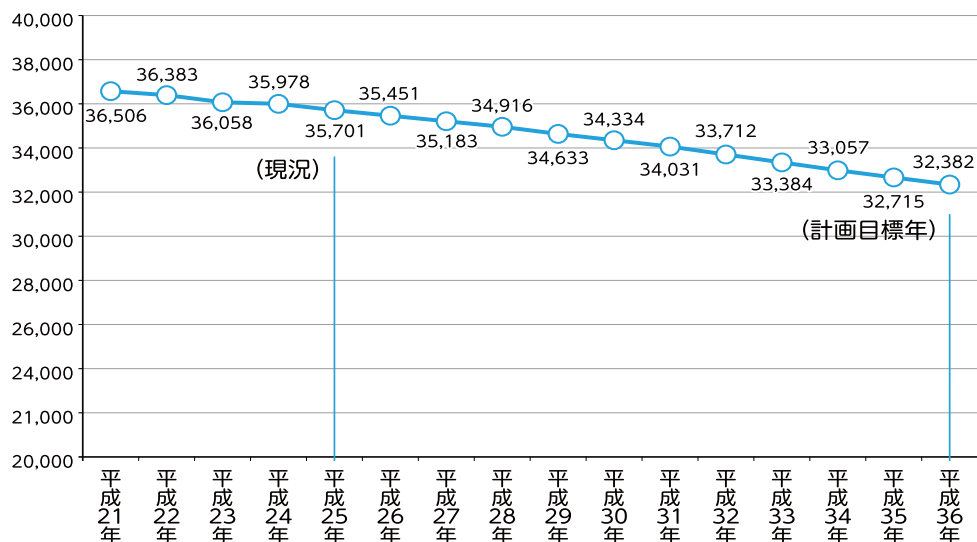


### ●社会動態



このような状況を背景に、本計画目標年である平成36年の人口の見通しとしては、平成25年の35,701人に対し、平成36年は32,400人程度になることが推計されます。平成25年から平成36年までの11年間で約3,400人、年間平均で約300人の減少となります。

### ●本市の将来人口の見通し



このような見通しを踏まえ、今後の人口についての考え方は次のとおりとします。

#### 〈自然動態からみて〉

- 死亡数は450人前後で推移していますが、高齢化に伴い、増加することが想定されます。
- 出生数は毎年250人前後となっていますが、近年減少傾向にあります。
- 出生数を増やしていくことは大きな課題ですが、引き続き子育て支援等に努めていく必要があります。
- ただし、自然動態全体からみると、自然減を自然増に転じさせることは難しい状況にあります。

#### 〈社会動態からみて〉

- 現在転入と転出はほぼ拮抗しています。
- ただし、少子化の進展により進学や就職などで転出する若者の絶対数が減ったことがその一因として考えられるもので、市内に留まる若者が増加しているのではなく、また、転入者が増加していないことから、決して楽観視できるものではありません。
- 今後、定住環境や雇用環境を高めることで、転入者を増やし、転出者を抑えていく必要があります。
- 社会増減をプラスに転換させることはハードルが高いものですが、人口減少を抑制していくための重要な視点です。

#### 〈今後の見通し〉

- 日本全体が人口減少社会に転じた中において、本市においても、多くの他市町村と同様に人口の減少が続くと考えられています。
- しかしながら、まちづくりを支える力を維持していくためにも、人口維持は重要な課題であり、本市の持つ特性を活かしながら、自然減を極力少なくし、社会増減をプラスにしていこうと目指し、取り組みを加速させる必要があります。
- このため、転出者を減らし、転入者を増加させる大きな要因である雇用の場の確保をはじめ、生活しやすい環境整備に加え移住対策を強化するなど、複合的な対策を講じていくことが重要です。
- 今後は、人口減少を抑制し、定住人口を確保していくため、「重点プロジェクト」の推進に向け積極的に取り組みます。

## V

## 今後のまちづくりの課題

本市の特性、市民のニーズ、および本市を取り巻く社会・経済環境の変化（時代の潮流）からみて、今後のまちづくりの課題は次の点に集約されます。

## 人口減少をいかに抑制するか

- 人口減少に対して、いかに減少率の歯止めをかけるか。
  - ・安心して子どもを産み育てることができる環境の充実を図る
  - ・若い人の就業の場を創る
  - ・新規住民（U・Iターンや2地域居住）の導入を図る

## 産業の活性化をいかに図るか

- 一次産業の立て直しや、市全体としての産業力をいかに高めるか。
  - ・優れた農林水産物の生産力の維持・強化
  - ・地域資源（豊かな自然環境、豊富な一次産品、食や歴史・文化など）を活かした産業間連携による高付加価値化（6次産業化など）と販売促進
  - ・観光による産業間の有機的な連携と発信
  - ・産学官金の連携による産業の新たな展開
  - ・ブロードバンドの整備充実による、産業立地環境の整備・充実

## 防災・減災への対応をいかに強化するか

- 南海地震や緊急時における防災・減災への取り組みをいかに強化するか。
  - ・防災拠点基地など防災・減災のための施設整備の充実
  - ・自主防災組織の充実と、地域ぐるみによる要援護体制の充実
  - ・防災・減災体制へ向けた地域との連携や意識向上、広域連携の強化

## 市民の福祉環境の充実をいかに高めるか（人口定住面でも重要な要因）

- 少子・高齢化を踏まえ、市民の暮らしの充実をいかに高めるか。
  - ・子育てするなら四万十市といった受け入れ環境の整備
  - ・高齢者の生きがいを含めたまちづくりへの積極的な参加
  - ・障害者や要支援者を支える仕組みづくり

## 四万十らしさの発揮をいかに推進するか

- 広域圏の中核都市としてふさわしい市街地の魅力をいかに高めるか。
  - ・ 中心市街地の景観整備
  - ・ 交通アクセスの利便性向上と集客機能の強化
- 豊かな自然環境を活かした環境型社会をいかに推進するか
  - ・ 再生可能エネルギー対策の推進
  - ・ 省エネ対策の推進
- 四万十川の環境をいかに保全・活用していくか

## 中山間地域対策をいかに進めるか

- 地域の特性や違いを含めた地域対策をいかに図るか。
  - ・ 地域における組織的な生産活動と加工、販売の仕組みや拠点づくり
  - ・ 森林資源の有効活用
  - ・ グリーンツーリズムなど交流人口の拡大に向けた取り組み
  - ・ Iターンや2地域居住の場としての活用

