



序編

四国横断自動車道の 延伸を見据えたまちづくりに向けて



はじめに

昭和 60 年（1985 年）3 月に、四国で初めての高速道路が開通してから約 30 年が経過しました。四国 4 県を 8 の字で結ぶ「四国 8 の字ネットワーク」の整備が進められ、平成 27 年（2015 年）時点、約 7 割が整備されています。そのうち、本市を通過する「四国横断自動車道」についても順次整備が進められています。

高速自動車国道をはじめとする高規格幹線道路網は、暮らしや地域経済の好循環を四国全域に行き渡らせ、魅力ある地域づくりに寄与するとともに、将来確実に発生するとされる「南海トラフ地震」の備えとしても重要な役割を担っています。このことから、今後のまちづくりについては高規格幹線道路との連携による、本市の特性を活かした新たなまちづくりが求められているところです。

したがって、まちづくりの基本的な方針を示す「都市計画マスタープラン」の策定にあたっては「四国横断自動車道」の延伸を見据えたまちの将来像を描くことが重要となります。そのなかで土地利用における適正な規制・誘導を図るとともに、骨格となる交通軸形成や都市施設の適正配置などを位置づけることで、持続可能なまちづくりに努めなければなりません。

そこで、このたび策定した「四万十市都市計画マスタープラン」では、序編において「四国 8 の字ネットワーク」及び「四国横断自動車道」のこれまでのあゆみや発現したストック効果※を紹介し、高規格幹線道路と連携したまちづくりへの取り組み方を考えます。また、「本編」では、都市計画の観点から、今後 20 年間の将来像やまちづくりの方向性、都市基盤の各種施策についてとりまとめています。

※ストック効果とは：整備された社会資本が十分に機能することで生み出される中長期的な経済効果のことで整備効果とも呼ばれる

「四国 8 の字ネットワーク」とは？

四国四県を結ぶ高速道路ネットワークの愛称です。
この高速道路ネットワークが「8 の字」を描くことから名付けられました。



出典：四国 8 の字ネットワーク 30 年のあゆみ（四国地方整備局、西日本高速道路株式会社）



1. 四国8の字ネットワーク

(1) これまでの整備経緯

「四国8の字ネットワーク」とは、四国縦貫自動車道（徳島市～大洲市）、四国横断自動車道（阿南市～大洲市）、高知東部自動車道（高知市～安芸市）、阿南安芸自動車道（安芸市～阿南市）で構成される全長約810kmの高速道路ネットワークで、四国4県を8の字で結ぶことから、「四国8の字ネットワーク」と呼ばれています。

「四国8の字ネットワーク」の整備状況は、四国縦貫自動車道三島川之江 IC から土居 IC 間が昭和60年（1985年）3月に開通したのを皮切りに、平成12年（2000年）3月には、四国4県都を結ぶエクスハイウェイが完成し約50%が開通しました。その後、香川県内の全線開通などの延伸整備が図られ、平成27年（2015年）時点で、開通延長573km、整備率71%となっています。



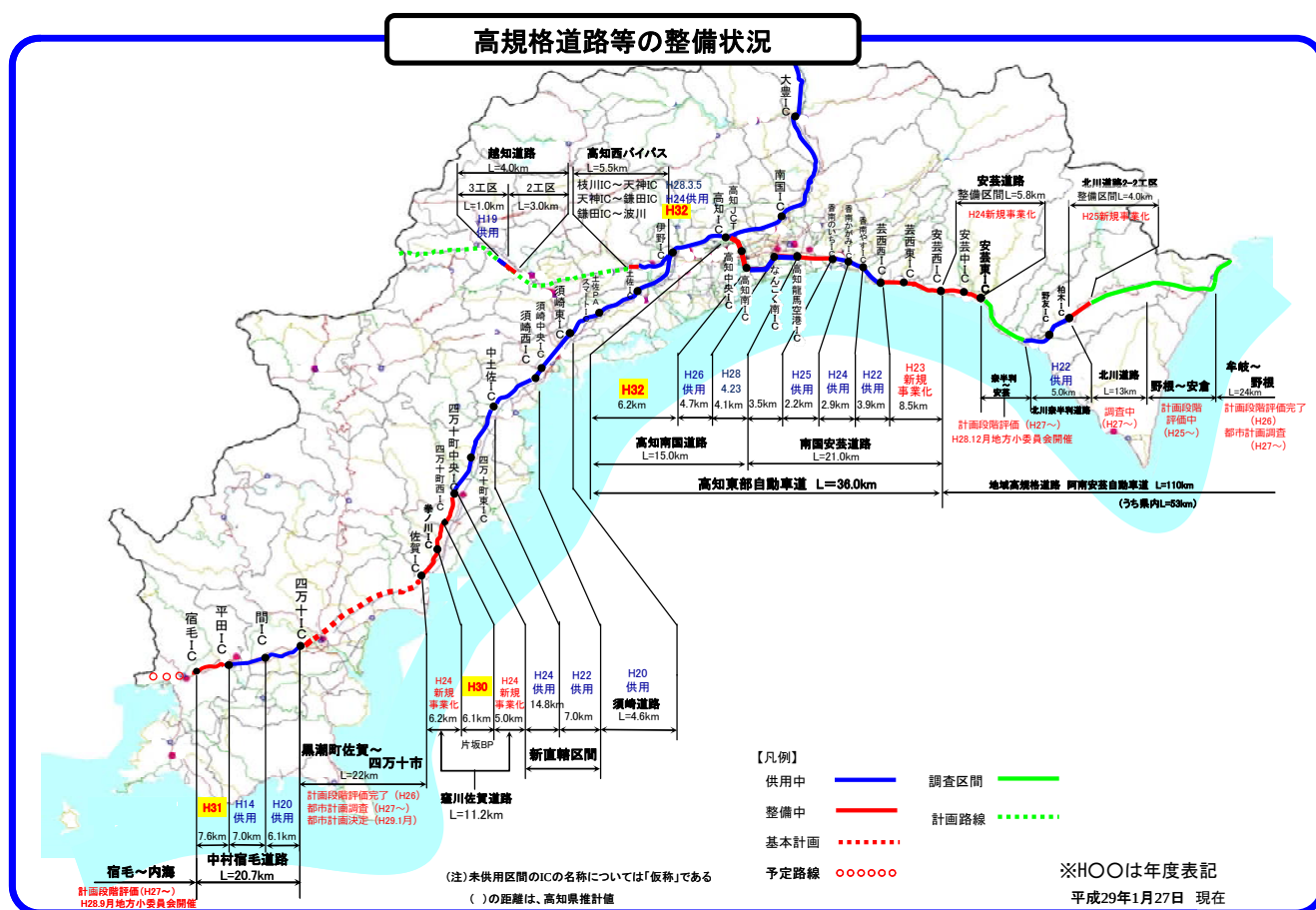
出典：四国8の字ネットワーク30年のあゆみ（四国地方整備局、西日本高速道路株式会社）

四万十市都市計画マスタープラン

～四万十川とともに生きる四国西南の中心都市～

高知県内の四国横断自動車道については、昭和 62 年（1987 年）10 月の「大豊 IC～南国 IC（21.0km）」の開通を皮切りに、平成 4 年（1992 年）1 月には「川之江 JCT～大豊 IC（29.1km）」が開通して県外へ接続され、その後平成 10 年（1998 年）3 月の「南国 IC～伊野 IC（17.9km）」、平成 14 年（2002 年）9 月の「伊野 IC～須崎東 IC（23.9km）」、平成 23 年（2011 年）3 月の「須崎東 IC～中土佐 IC（12.1km）」、そして平成 24 年（2012 年）12 月に「中土佐 IC～四万十町中央 IC（14.8km）」が、順次整備されています。

また、本市内においては、中村宿毛道路として「間 IC～平田 IC（7.0km）」が平成 14 年（2002 年）9 月に、「四万十 IC～間 IC（6.1km）」が平成 21 年（2009 年）3 月に開通しています。



出典：高規格道路等の整備状況（高知県土木部道路課：平成 29 年 1 月 27 日現在）

(2) 「四国8の字ネットワーク」整備により発現した効果

「四国8の字ネットワーク」の整備による移動時間の短縮と、地域経済の好循環を生み出すための地域資源を活かした取り組みにより、①自動車や人の移動量の拡大、②交流人口の拡大、③商機の拡大等、地域社会経済に対する波及効果が徐々に目に見え始めています。

また、④南海トラフ地震に対する減災や救助・復旧支援効果も期待されています。



① 自動車や人の移動量の拡大

「移動時間短縮」や「交通の安全性や快適性の向上」の効果により、四国と本州間を移動する人が約2倍、高速バス利用者が約7倍に増加しました。

また、四国内の移動をみると自動車で1.5～5倍、また、高速バスでは運行距離が増加するなど利用者も約12倍に増加しています。

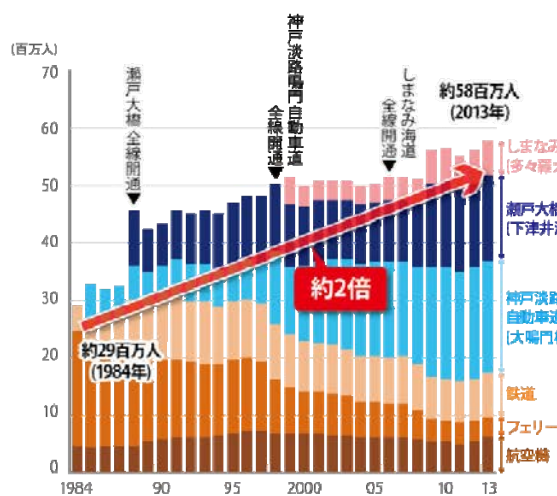
自動車や人のうごきの変化

■ 本州と四国間

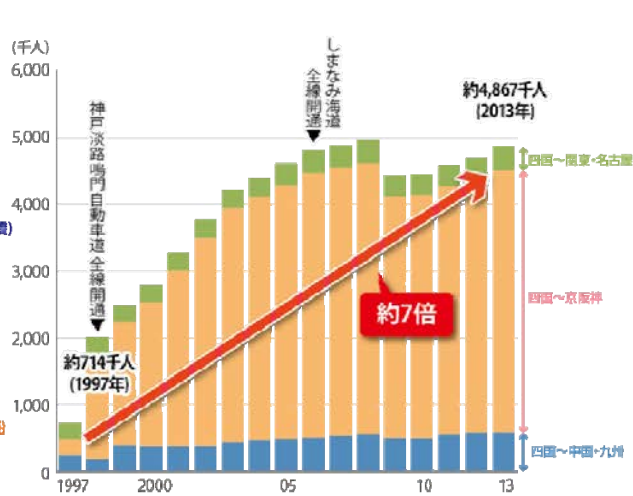
移動時間が短くなり、本州と四国間を移動する人が約2倍に増えています。

また、高速バスの利用者も約7倍に増えています。

【交通機関別の移動人数】



【高速バスの利用者数】

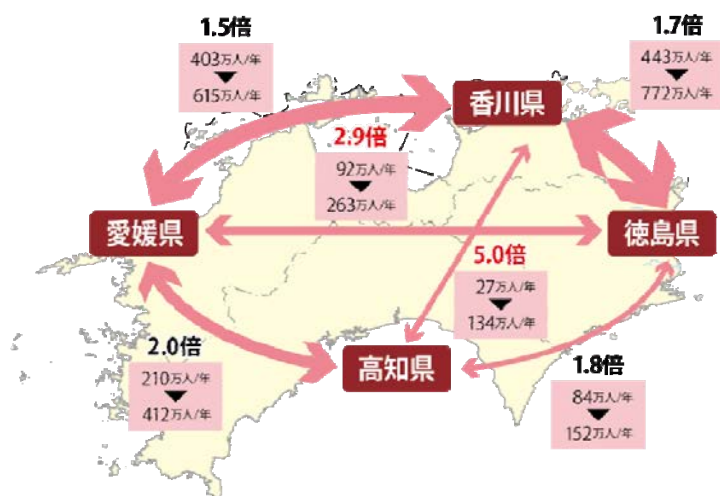


■ 四国内

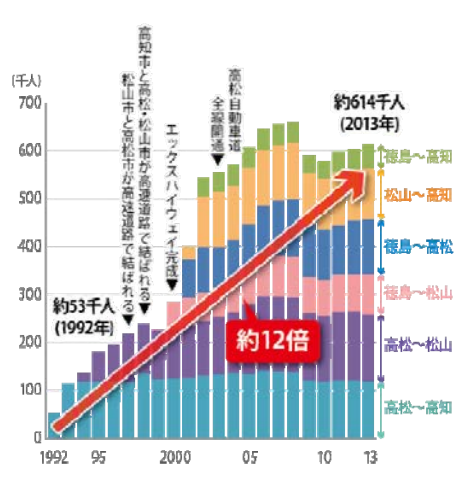
移動時間が短くなり、自動車で各県間を移動する人が約1.5～5倍に増えています。

また、高速バスの利用者も約12倍に増えています。

【自動車による各県間の移動人数】



【高速バスの利用者数】



出典：四国 8 の字ネットワーク 30 年のあゆみ（四国地方整備局、西日本高速道路株式会社）

② 交流人口の拡大

交通アクセスの利便性が向上し、行動範囲や地域間交流が拡大したことにより、四国を代表する観光地や地域イベントに注目が集まり、観光客の増加とともに交流人口の拡大につながっています。

観光客が増加

地域的一大イベントや主要観光地に多くの観光客が訪れています。

徳島県 阿波おどり



【阿波おどり 入出数(県外客)】



香川県 瀬戸大橋記念館



【瀬戸大橋記念館 入り込み客数】



愛媛県 道後温泉



【道後温泉 宿泊者数】



高知県 よさこい祭り



【よさこい祭り 県外からの踊り子参加チーム数】



出典:四国8の字ネットワーク 30年のあゆみ(四国地方整備局、西日本高速道路株式会社)

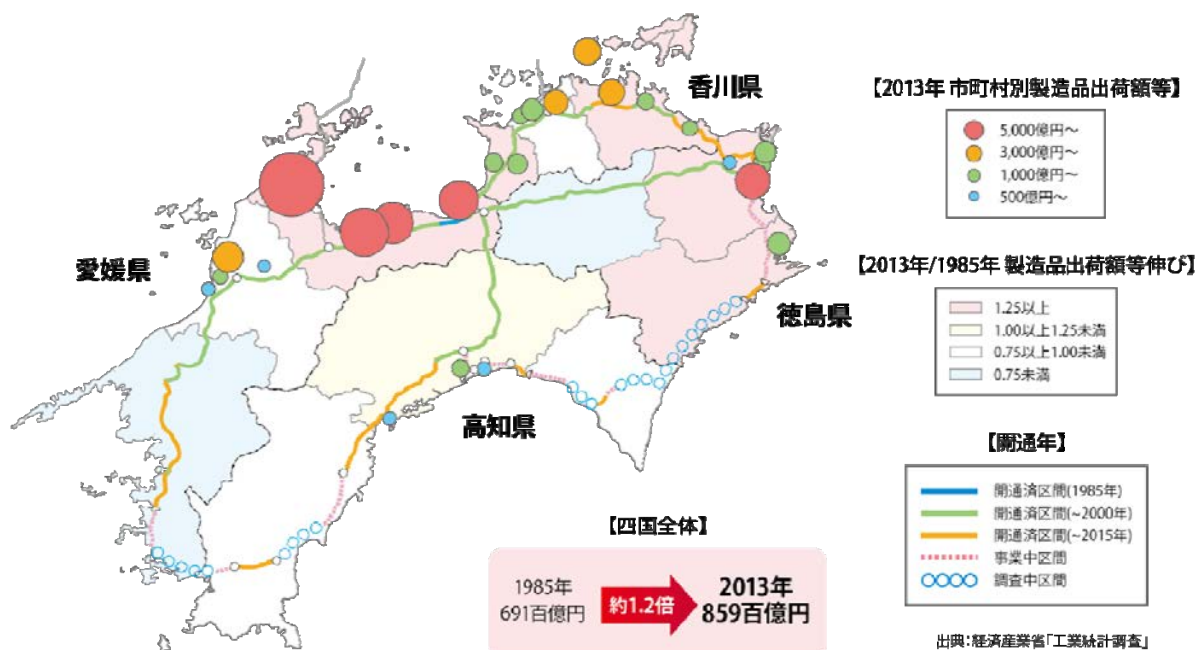


③ 商機の拡大

地域における出荷製品の搬送時間が短縮した効果により、物流圏域が拡大し、瀬戸内地域を中心に製造出荷額が増加しています。また、宿毛湾地域では養殖されている魚を新鮮な状態で、より早く、より遠くの地域に運べるようになり、市場シェアの拡大につながっています。

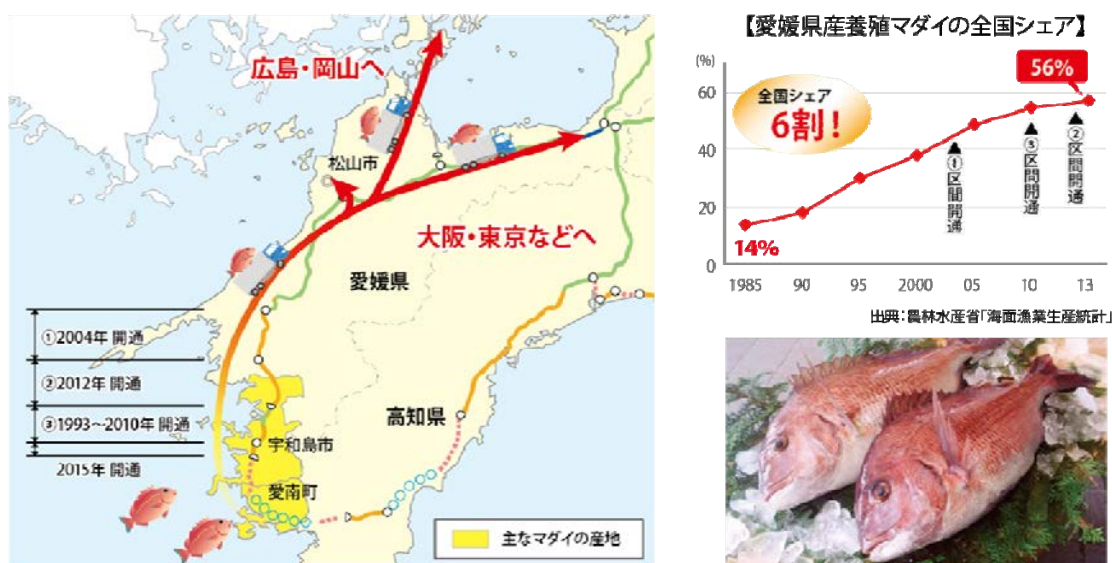
製造品出荷額等

四国全体では増加傾向にあり、特に瀬戸内海に面した地域で製造品出荷額等が大きくなっています。



マダイのシェアが拡大

新鮮なマダイを、より早く、より多く運べるようになり、全国でのシェアが約6割に拡大しています。



出典：四国8の字ネットワーク30年のあゆみ（四国地方整備局、西日本高速道路株式会社）

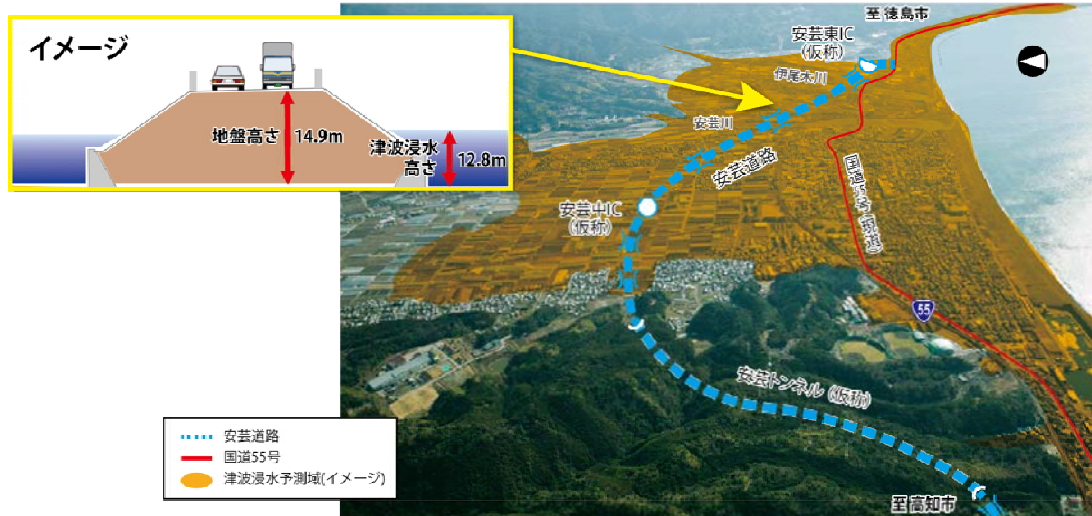
④ 南海トラフ地震に備えて

今後 30 年以内に 70%の確率で発生が予測されている南海トラフ地震の備えとして、東日本大震災などを教訓として、津波に強い道路の整備による広域緊急輸送道路ネットワークを構築するとともに、津波避難施設としても活用できる整備を進めているところです。

南海トラフ地震に備えて～津波に強い道路～

信頼性の高いネットワークを確保するため、津波の影響を受けない構造や津波の影響を受けない場所に道路をつくっています。

【津波の影響を受けない構造の道路】



南海トラフ地震に備えて～緊急避難路の整備～

津波が押し寄せる地域の道路に、避難階段や避難路の設置を進めています。
災害発生時に緊急車両や災害復旧車両などが出入りできるよう緊急連絡路の設置も進めています。



出典：四国8の字ネットワーク30年のあゆみ（四国地方整備局、西日本高速道路株式会社）



(3) 四国西南の幡多地域で発現したストック効果※

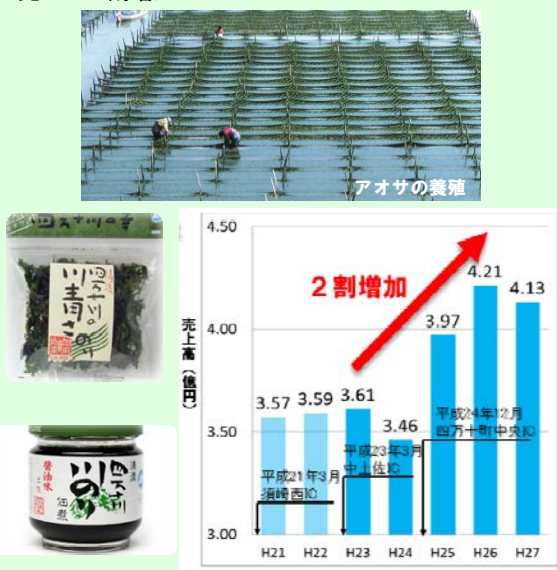
四国横断自動車道は平成 24 年（2012 年）12 月に四万十町中央 IC まで延伸され、現在に至ります。

幡多地域では地域経済の好循環を生み出すため、四国横断自動車道の延伸にあわせ、地域資源を活かした取り組みを進めることにより、徐々にストック効果が目に見えて現れ始めています。

黒潮町ではスポーツ合宿者の数が飛躍的に増加、本市では観光客の増加により、四万十川を代表する特産品の売り上げが伸びるなど、交流人口や商機の拡大につながっています。

四万十川特産品の売上高の変化

四万十川の特産品を製造・販売する地元の代表的な企業の売上が2割増加



四万十川特産品の売上高増加（四万十市）

黒潮町へのスポーツ合宿者数の変化

県内外から黒潮町へのスポーツ合宿者数は12倍、合宿に伴う延べ宿泊数は14倍に増加



スポーツ合宿者数増加（黒潮町）

農家民家の宿泊者数の変化

「土佐三原どぶろく」と地元料理が再発見され、農家民宿の宿泊者数が36倍に増加

土佐三原どぶろく



農家民宿宿泊客の増加（三原村）

外国人観光客の宿泊者数の変化

ダイナミックな自然を有する「足摺岬」と、お遍路誘致により外国人観光客が5倍増加



足摺岬（足摺宇和海国立公園）



金剛福寺（四国 88 箇所 霊場第 38 番札所）



外国人観光客の宿泊増加（土佐清水市）

※ストック効果とは：整備された社会資本が十分に機能することで生み出される中長期的な経済効果のことで整備効果とも呼ばれる

出典：四万十市資料

2. 四国横断自動車道「佐賀～四万十」

(1) 四国西南地域における四国横断自動車道

四国西南地域における四国横断自動車道は、「四万十町西 IC～拳ノ川 IC（仮称）」までの「片坂バイパス（6.1km）」が平成 30 年（2018 年）度に通開予定となっているほか、それを結ぶ「窪川佐賀道路（窪川工区 5.0km、佐賀工区 6.2km）」についても事業化され、着々と整備が進められています。

残る「佐賀 IC（仮称）～四万十 IC（21.4km）」についても平成 28 年（2016 年）度に都市計画決定されました。

一方、本市から西に延びる自動車専用道路として、現在、国道 56 号「中村宿毛道路」の一部「四万十 IC～平田 IC（13.1km）」が供用開始されています。また、平成 31 年（2019 年）度には「平田 IC～宿毛 IC（仮称）（7.6km）」が開通予定となっており、完成すると幡多地域を東西に結ぶ交通ネットワークが構築されます。

なお、宇和島方面のアクセスでは「津島道路（10.3km）」が事業中であり、未事業化区間としては「宿毛 IC（仮称）～内海 IC（仮称）（計画段階評価 30km）」のみとなっています。

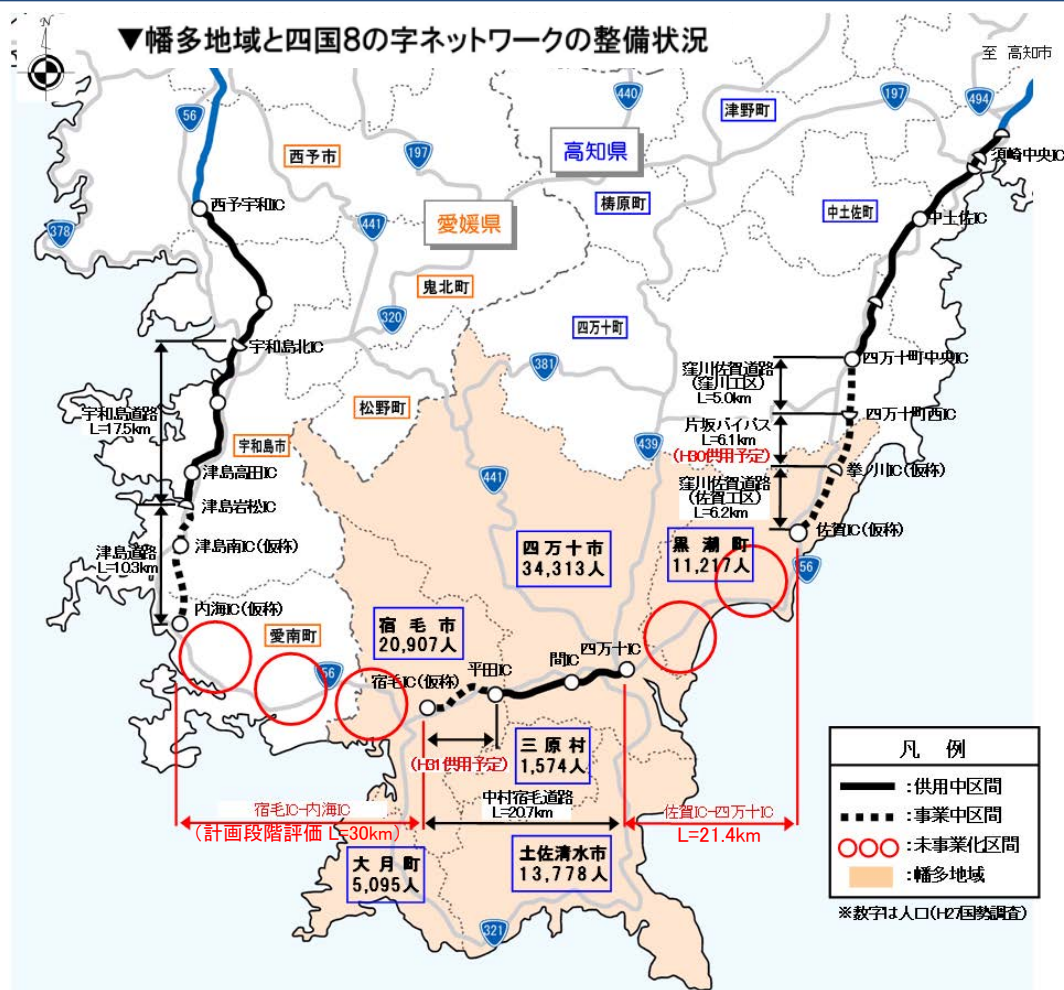
○開通見通し公表済み：片坂バイパス（平成30年（2018年）度開通予定）、

平田IC～宿毛IC（仮称）（平成31年（2019年）度開通予定）

○事業化済み：窪川佐賀道路（平成24年（2012年）度）、津島道路（平成24年（2012年）度）

○都市計画決定済み：佐賀IC（仮称）～四万十IC（平成28年（2016年）度）

○計画段階評価中：宿毛IC（仮称）～内海IC（仮称）





(2) 四国横断自動車道「佐賀～四万十」の必要性

現在、我が国は人口減少・超高齢化という、これまで経験したことのない局面を迎えています。本市においても例外ではなく、人口は減少し続けていることに加え、特に老年人口の増加が顕著となっています。

また、南海トラフ地震発生の際の切迫度が高まるなか、大規模災害時の迅速な救命・救助活動や復旧活動に欠かせない緊急輸送道路の確保が急務となっているところです。

これらの課題を克服していくためには、都市の魅力をさらに高め、産業の活性化による新たな雇用を創出するとともに、大災害に立ち向かえる安全・安心な暮らしを確保することで人口流出を抑制しつつ、新しい人の流れをつくるなど、安定的で持続可能な都市づくりに取り組んでいかなければなりません。

その礎石となるのが、高規格幹線道路ネットワークの構築であり、四国横断自動車道「佐賀～四万十」の延伸です。

(3) 四国横断自動車道「佐賀～四万十」のルート

四国横断自動車道「佐賀～四万十」は、佐賀ICから四万十ICまでの延長約22km（都市計画決定延長21.4km）、全幅12mの2車線道路で、設計速度80km、道路規格第1種第3級の自動車専用道路です。現計画では8本のトンネルと25本の橋梁を建設する予定となっています。

基本的には国道56号より山側を通り、比較的津波の影響を受けないルートで計画されています。途中には上川口ICと大方IC、高知方面へのハーフインターとなる古津賀ICを配置する計画となっています。

起点の佐賀ICは、「道の駅なぶら土佐佐賀」より東の国道56号に接続、上川口ICは「幡多青少年の家」の北に設置し、県道大方大正線に接続されます。大方ICは現在の黒潮町役場のある中心部の西に設置します。また、古津賀ICは、古津賀駅の東で国道56号に接続する形となり、終点は現在供用している四万十ICに接続されます。（※四万十ICを除くIC名はすべて仮称）



資料：四国地方整備局中村河川国道事務所

3. 四国横断自動車道「佐賀～四万十」の延伸を見据えた都市づくり

四国横断自動車道「佐賀～四万十」の延伸を見据え、本市が今後進めていくべき都市づくりの方針を以下に示します。

(1) 飛躍を目指すべき時代の到来

四国で高規格幹線道路の整備が開始されてから約 30 年の間、本市をはじめとする幡多地域は、他地域と比較しても高規格幹線道路網の整備が遅れ、観光客や企業誘致等の面で大きなハンディキャップを抱えています。

今後、持続可能な都市として生き抜くためには、高規格幹線道路は必要不可欠であることから、これまで国、県、関係市町村と強力に連携し早期の延伸を求めてきました。

そして今、念願である四国横断自動車道「佐賀～四万十」の延伸が目前となり、本市においてもさらなる飛躍、発展を目指すべき時代が到来したところです。

(2) 本市の主要課題

本市は、四国西南の社会経済活動の中心としての役割を担っており、今後の人口減少・少子高齢化社会や、いつ襲ってくるかわからない大規模災害に立ち向かっていくためにも、都市機能の維持・強化を図ることが求められています。

その一方で、産業活力の低下、災害対策、公共施設等の維持管理費・更新費、社会保障費等の増大に伴う厳しい財政状況など多くの課題を抱えているのも現状です。

これらの状況を踏まえ、まちづくりの観点から大きく 4 つに分類し「都市づくりの主要課題」をまとめています。

「都市づくりの主要課題」

- ✓ 四万十市の魅力向上（～まちの魅力を伸ばす視点～）
- ✓ 人口減少・少子高齢化に対応した都市構造の再編（～まちの効率化を追求する視点～）
- ✓ 地域経済の安定発展と交流の促進（～地域経済の持続的発展を目指す視点～）
- ✓ 市民生活の安全・安心の確保（～都市防災や生活環境を改善する視点～）

※詳細は本編「第 1 章現状と課題」参照



(3) 都市づくりの基本理念と目標

本市は近年の社会情勢や、東日本大震災による暮らしの安全・安心に対する考え方の変化などに対応するため、平成 27 年（2015 年）3 月に最上位計画にあたる「四万十市総合計画」を策定しました。

この総合計画では今後、四国西南の中心都市として持続的な発展を遂げるため「磨く・つなぐ・支えあう」の基本理念のもと、取り組んでいくべき政策を示しています。

まちづくりの基本的な方針を示す「四万十市都市計画マスタープラン」では、総合計画の基本理念に基づき、市民の意向などを踏まえて、都市づくりにおける 5 つの目標を定めています。

序
編

【本市総合計画：基本理念】 「磨く・つなぐ・支えあう」



※本市総合計画より

「都市づくりの目標」

- ① 四万十川の自然と土佐の小京都の歴史・文化を育む都市づくり
- ② 広い市域をコンパクト＋ネットワークする都市づくり
- ③ “四万十ブランド”を活かした活気あふれるにぎわいの都市づくり
- ④ 南海トラフ地震や四万十川の水害に備える安全・安心な都市づくり
- ⑤ 市民と行政による協働のまちづくり

※詳細は本編「第 2 章全体構想 2. 四万十市の将来都市像」参照

(4) 四国横断自動車道を活かした都市づくり

四国横断自動車道「佐賀～四万十」が延伸されることによってさまざまな波及効果が期待されます。ただし、道路をつなぐだけでは、本当の意味での効果は発揮されません。そのため、地域が総力を結集して活力ある地域づくりに取り組むことは勿論のこと、地域の創意工夫を最大限に発揮する努力が必要です。

今後、四国西南の中心として持続可能な都市の実現には、四国横断自動車道を活かした都市づくりを進めることが何よりも重要と考えています。

よって、「四万十市都市計画マスタープラン」では、「都市づくりの目標」として四国横断自動車道との関わり方や取り組みを明確にし、市民と意識を共有したうえで、都市づくりを推進していきます。

都市づくりの目標① 四万十川の自然と土佐の小京都の歴史・文化を育む都市づくり

本市はこれまで、四万十川をはじめとする観光資源、特産品、スポーツイベント、サーフビーチなど、本市の魅力を高めるための基盤整備を進めてきました。

四国横断自動車道は新しい人の流れを生み出し、一層の交流人口（観光客）の増加が見込まれます。また移動時間の短縮により、観光入込客増加の効果も期待できます。本市においても、高規格幹線道路網と連携した市内外のアクセス向上を図り、観光施設を単に見て回る「通過型観光」だけでなく、本市の自然や歴史・文化などを体感してもらう、“来訪者が四万十市を感じる”「滞在型観光」のまちの実現を目指します。

都市づくりの目標② 広い市域をコンパクト+ネットワークする都市づくり

人口減少、少子高齢化が進行している状況の中、都市機能をコンパクトに集約し、道路ネットワーク整備により交通利便性を向上するなど、効率的かつ効果的で持続可能な都市づくりが必要となっています。

高規格幹線道路の整備により周辺地域間の移動時間が短縮されることから、市内施設の利用圏域拡大の効果が期待できるため、文化施設や公園施設などで広域利用に対応した施設整備を進めるとともに、ＩＣから中心市街地や各施設への道路ネットワークを整備し地域間交流を促進します。

また、高規格幹線道路利用による通勤圏域の拡大を見据え、ＩＣ周辺への居住環境整備や高規格幹線道路網と連携したアクセス向上を図り、定住化に向けた取り組みを強化するなど、市域のみならず周辺地域を含めたコンパクト+ネットワークのまちの実現を目指します。



都市づくりの目標③ “四万十ブランド”を活かした活気あふれるにぎわいの都市づくり

本市には固有の多様な地域資源（環境、産業、文化、人材）があります。本市ではこれまでこれら“四万十ブランド”と呼べる地域資源を活かした都市づくりとその情報発信を推進してきました。

四国横断自動車道の整備により期待される、企業の立地や雇用の創出、地場産品の販路や商機の拡大、観光客増加といった効果が期待できるため、産業振興や情報発信の強化に向けた基盤・施設整備などの取り組みを進めます。

高規格幹線道路の延伸という新たな時代の到来を迎え、今一度、手を休めることなく“四万十ブランド”を磨き輝かせ、活気あふれるにぎわいのあるまちの実現を目指します。

都市づくりの目標④ 南海トラフ地震や四万十川の水害に備える安全・安心な都市づくり

本市は古くより幾多の災害を経験しています。その都度、復興を果たし、各種対策により災害に強い都市づくりを進めてきました。

そして現在も、発生の可能性が高い「南海トラフ地震」、台風や大雨などによる土砂災害や河川氾濫への備えは本市の喫緊の課題です。

「安全・安心な都市づくり」の実現は、人々が生活するうえで必要不可欠なものです。高規格幹線道路整備により、道路の代替機能の確保をはじめ、災害発生時の人命救助・医療活動、救援活動などの効果が期待できるため、広域連携を含め「安全・安心」のまちの実現を目指します。

（５）次世代、未来につなげる都市基盤をつくる

四国横断自動車道「佐賀～四万十」は、本市や周辺地域にとって「命の道」であり、その開通は長年の夢です。今後も国、県、関係市町村と連携し早期開通を目指すとともに、本市にとって、より効果的なものとするための都市づくりを推進します。

この「四万十市都市計画マスタープラン」は、今後 20 年間の都市整備の方向性を定めるものです。「土佐の小京都」と呼ばれる基盤目状に広がるまちなみが、今もまちのなかで息づいているのと同様に、今後の都市施設も、次の世代、そのまた次の世代に受け継いでいくため、しっかりと将来を見据えて、未来につなげるものでなくてはなりません。

近い将来、四国横断自動車道「佐賀～四万十」も開通し

- ・多くの来訪者でにぎわいが生まれる。
- ・代表する地産品が全国各地から世界へ流通する。
- ・安定した経済状況のもと、あらゆる世代が憩いとやすらぎをもって暮らせる。
- ・子どもたちや若者たちが夢と希望を持って、次のまちづくりを考え実践している。

そんな未来が実現できるように、市民と行政による協働のまちづくりを着実に推進していきます。

4. (参考) 四国横断自動車道の延伸を願う女性と子どもの思い

本市では四国横断自動車道をはじめ主要幹線道路の整備促進を女性の視点から考えるため、平成26年(2014年)10月23日に「四万十市の道路整備を進める女性の会」が結成されました。

これまで四万十市や周辺市町村、関係機関と連携して勉強会や現地視察、四国横断自動車道や国道441号の要望など、積極的な活動を行っています。

女性の思い

四国横断自動車道「佐賀～四万十」建設促進期成同盟会の設立総会にて、地域に暮らす女性の目線から考えた高速道路の整備がもたらす効果や必要性について意見発表しました。

不妊治療を行っている市内の女性の6割は高知市の病院に通っています。
市民の負担軽減にも自動車道は必要です。

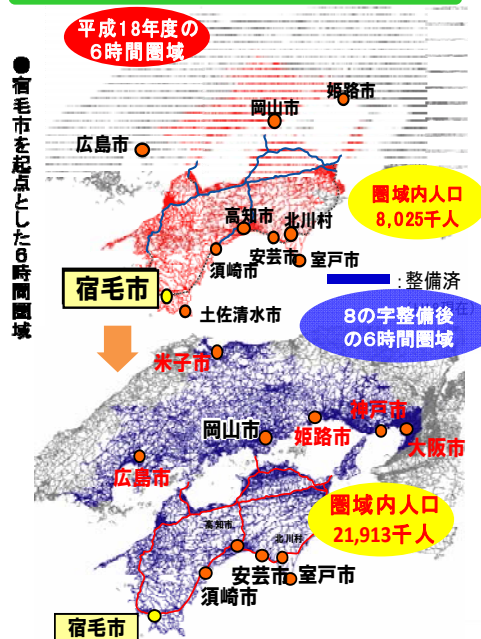


平成27年(2015年)7月27日 意見発表の様子

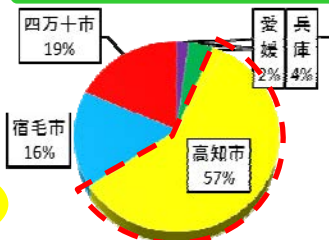
高速道路の整備効果:通院の負担軽減、移住者の増加、親子の絆も拡大

- 『6時間圏域』の拡大は、産業振興以外にも**多様な効果**
- 四万十市の女性の不妊治療の**約7割は、高知市や県外の病院→通院の負担が大幅に軽減**
- 過疎化の進む中山間地へも**移住を希望する人も続々**
- 四万十市進学校では、近畿や中国、四国圏に**約8割が進学→女性でも運転可能となり、親と子どもとの絆が拡大**

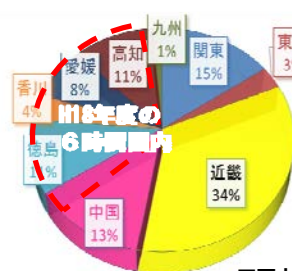
産業振興に向けて



不妊治療する女性の負担が大幅に軽減されます！

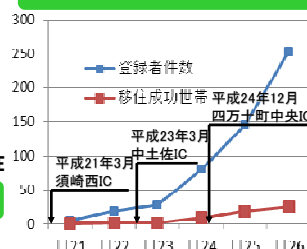


四万十市の不妊治療先病院の所在 親子の絆も広がります！



四万十市のN高校からの進学先の所在

移住希望者が続々と増えています！



四万十市への移住希望登録件数と移住成功世帯の推移
(四万十市企画広報課取扱分)

8の字延伸により、
約8割の子どもが『6時間圏域』に!!



子どもの思い

これからの将来を担う子ども達にも、「道路整備の必要性を感じてもらいたい」「子ども達が大きくなったら、道路をどのように使い、また高速道路ができた自分たちの生活がどう変わり、何ができるようになるのかを考えてもらいたい」との思いから、中村小学校の協力を得て、小学4年生を対象とした勉強会と現地視察を行いました。

平成 28 年（2016 年）7 月 4 日：高速道路の勉強会



平成 28 年（2016 年）7 月 7 日：「片坂バイパス」の現地視察



高速道路は
夢の道
八の字ネットワークができた
いろんなところに行ってみよう

高速道路は
いろんな人の思いが詰まった道
高速道路が必要だと言ってくれている人
計画、設計、工事してくれている人
安全に安心して使えるように管理してくれている人
ありがとうございます

高速道路は
命の道
災害から命を守ることができる
地震がきても崩れない道路とトンネル
津波がこない高さに作られている
もし地震が来ても
みんなが逃げられるように
みんなが助かるように
一日でも早くできてほしい

高速道路は
便利で平和な道
二十四時間三百六十五日 いろんなものが運ばれている
とれたての魚や新鮮な野菜
具合が悪くて病院へ急ぐ人や仕事で遠くにでかける人
カーブやでこぼこが少ないから
大事な荷物を運ぶことができる
大切な命を運ぶことができる

高速道路は夢の道！

作：中村小学校4年



子ども達が作った「詩」～勉強会や現地視察で学んだこと、感じたこと～