

前畑弾薬庫跡地利用構想検討有識者会議
跡地利用に関する報告書

～前畑弾薬庫跡地利用構想策定に向けての提言～

平成29年11月

前畑弾薬庫跡地利用構想検討有識者会議

◆はじめに

佐世保の近代化の歴史につきまして、明治 22 年（1889 年）の海軍鎮守府開庁をきっかけに、当時、軍港のまちとして発展してきた経緯があります。第 2 次世界大戦後、市内に所在した旧海軍施設や用地が旧軍港市転換法の制定によって、市や民間企業に無償または減額して譲渡されるなど特別な措置が図られ、これまで学校、公園などをはじめとする公共施設や市の産業・経済を支える民間施設などに姿を変えながら、同法の本旨である「平和産業港湾都市」として、本市のまちづくりの発展に大きく貢献してきました。

前畑弾薬庫は旧日本海軍が建設した弾薬庫であり、トンネル式と建物式の形式があり、現在、米軍への提供施設として使用されていますが、平成 23 年 1 月、日米合同委員会において、「前畑弾薬庫の移転・返還」について合意がなされ、その合意から 6 年経過する中で、具体の時期が示されていない状況にあります。

本有識者会議は、前畑弾薬庫の移転・返還をより強力に促進すべく、佐世保市が跡地利用構想の策定にあたり、その考え方に関して意見集約を図るため、平成 28 年 11 月に設置されたものであり、「前畑弾薬庫の跡地利用の基本的な考え方として、どのような位置づけが望ましいのか。」「どのような活用ができるのか。」といった“担うべき役割”と“活用策”に関して議論を積み重ねてきました。その議論に際して、当弾薬庫は、米軍の提供施設であり普段立ち入ることができない制約がある中、現地視察をはじめ、市民アンケート（Web アンケート）や関係者の方へのヒアリング等を通じて広く市民の声も参考としながら検討を進めてきました。

この報告書は、跡地利用の基本的な考え方として「観光振興」と「産業振興」の 2 つの考え方で意見集約を図り、今後、佐世保市が跡地利用構想を策定するにあたっての提言という趣旨のもと取りまとめたものです。

結びに、これまで長い間、当該エリアは米軍の管理下にあったことから、開発の手が入らず、市中心部に残された貴重な資源であると考えます。今回の有識者会議での議論が一つのメッセージとなり、前畑弾薬庫の移転返還が一年一日でも早く実現に結びつくよう、また、新たな市民の財産として蘇らせることができるよう切に願います。

〈目次〉

1章. 前畑弾薬庫跡地利用構想の策定に向けて	1
(1) 提言の目的	1
(2) 会議の経過	1
(3) 名簿	2
2章. 跡地利用の検討に際しての弾薬庫(現地)の現状、基本的な視点	3
(1) 前畑弾薬庫の概要について	3
1) 弾薬庫の変遷	
2) 弾薬庫の概況	
3) 弾薬庫の移転・返還に係る経緯について	
4) 弾薬庫の現状	
(2) 跡地利用の検討にあたっての主な現状	7
(3) 各種計画等における跡地利用の位置づけ	8
1) 佐世保港の長期総合計画	
2) 第6次佐世保市総合計画	
3) 佐世保市都市計画マスタープラン	
4) 佐世保市景観計画	
5) 前畑崎辺道路整備事業	
(4) 跡地利用に関する法規制等について	15
1) 国有財産の転活用について(旧軍港市転換法関係)	
2) 臨港地区	
3) 文化財保護法	
4) 都市計画法	
5) 都市公園法	
6) 建築基準法	
3章. 跡地の将来像、跡地が担うべき役割と活用方針	17
(1) 将来像と跡地が担うべき役割	17
(2) 跡地の活用方針	19
4章. 跡地の立地特性及び敷地条件からみた評価	23
5章. 跡地利用構想の実現に向けて	29

1 章. 前畑弾薬庫跡地利用構想の策定に向けて

「前畑弾薬庫跡地利用構想検討有識者会議」（以下「有識者会議」という）は、佐世保市が、前畑弾薬庫の移転・返還をより強力に促進すべく、前畑弾薬庫跡地利用構想（以下「構想」という）を策定するにあたり、広く市民及び専門家の意見等を取り入れるために設置した会議です。

本報告書の目的及び検討経過は、以下のとおりです。

（1）提言の目的

有識者会議では、前畑弾薬庫跡地（以下「跡地」という）の利用に関して議論を重ね、それらを意見集約し、市へ提言することを目的とします。

報告書には、跡地の将来像、跡地が担うべき役割、活用策をまとめ、概念図（イメージ図）を示します。

（2）会議の経過

有識者会議の議論等は以下のように8回行いました。

	開催日	内 容
第1回	平成28年11月8日(火)	○ 構想の策定方針の確認
第2回	平成28年11月29日(火)	○ 現地視察
第3回	平成29年1月26日(木)	○ 跡地利用の検討について ・跡地利用の検討に係る意見集約の状況（現地視察後の意見、関係者ヒアリング及びWebアンケートの結果） ・検討の方向性について①（跡地が担うべき役割、活用策に関すること）
第4回	平成29年3月29日(水)	○ 跡地利用の検討について ・検討の方向性について②（跡地が担うべき役割、活用策に関すること） ・今後の会議運営について
第5回	平成29年5月11日(木)	○ 現地視察（湾内及び対岸より）
第6回	平成29年7月28日(金)	○ 報告書素案の検討
第7回	平成29年10月12日(木)	○ 報告書案の検討
第8回	平成29年11月17日(金)	○ 報告書の確認（完成報告）

(3) 名簿

有識者会議の構成は、以下のとおりです。

敬称略

	職名等	氏名
産業分野	佐世保商工会議所 専務理事	古賀 義幸
	佐世保工業会 会長	湯川 栄一郎
	佐世保市水産振興協議会 副会長	片岡 一雄
	(公財)佐世保観光コンベンション協会 理事長	飯田 満治
	佐世保港運協会 会長	辻 宏成
学識経験者	長崎県立大学 教授	山本 裕
	長崎国際大学 准教授	原 哲弘
技術的専門家	長崎県建築士会 佐世保支部長	指山 康二
	長崎県技術士会	松永 光司
	長崎県建設業協会 佐世保支部長	崎田 誠伸
	佐世保市造園建設業協同組合 理事長	田雑 豪裕
地域住民代表	崎辺地区自治協議会 会長	西川 信一
	崎辺地区自治協議会 副会長	草場 昭義
	南地区自治協議会 会長	井手 英明
	南地区町内連絡協議会 会長	森岡 浩一
市民公募	市民公募委員	朝永 憲法
		中野 さとみ
関係行政機関等	福岡財務支局長崎財務事務所佐世保出張所長	山口 弘司
	九州防衛局佐世保防衛事務所長	飯田 康政
	海上自衛隊佐世保地方総監部管理部長	藤木 乾
	佐世保海上保安部長	田中 健彦

◎・・・座長

○・・・副座長

(前委員) 中筋賢二 前 佐世保防衛施設事務所長
 久田隆弘 前 佐世保海上保安部長
 中村一男 前 崎辺地区町内連絡協議会会長

2章. 跡地利用の検討に際しての弾薬庫(現地)の現状、基本的な視点

跡地利用の検討に際し、弾薬庫の現状、関連する既存計画等を踏まえ、基本的な視点を確認しました。

(1) 前畑弾薬庫の概要について

跡地利用の検討に際し、前畑弾薬庫の変遷、概況、移転・返還の経緯などについて整理しました。

1) 弾薬庫の変遷

前畑地区は、東、南、北の三方が山に囲まれ、前面が海で荷揚げ用の船舶の離接岸が容易であるという地形上の有利さが着目され、明治 21 年(1888 年)に 2 棟の火薬庫がこの地の谷間に建てられました。明治から大正にかけて大規模な拡張が行われ、昭和 17 年(1942 年)ごろには現在の敷地が整備されました。

第 2 次世界大戦前は、旧日本海軍が使用していましたが、第 2 次世界大戦後の昭和 20 年(1945 年) 9 月に連合軍が接收し、講和条約の発効とともに引き続き米軍提供施設となり、現在に至っています。

2) 弾薬庫の概況

項目	内容
□所在	佐世保市前畑町
□面積	約 58ha (約 58 万㎡) ※平地部分(緑地部分を除く)広さの割合：概ね 3 割(約 17ha)と試算
□都市計画法上の指定	工業専用地域、市街化調整区域 臨港地区(分区未指定)
□施設概要	弾薬庫の数：トンネル式 12 棟 建造物式(小屋組木造) 22 棟 合計 34 棟
□備考	<ul style="list-style-type: none"> 弾薬庫の一部(建造物)について、日本遺産※の構成資産の一つとして位置付けられている。《資料編：16 頁参照》 平成 29 年度から前畑崎辺道路の整備に着手

〔出典〕佐世保市基地読本等

【位置図】



3) 前畑弾薬庫の移転・返還に係る経緯について

返還要望の経緯

前畑弾薬庫の返還について、昭和46年(1971年)、佐世保港の効率的な活用(港のすみ分け、産業振興等)を目指して、米軍提供施設である前畑弾薬庫の返還などを柱とする「返還6項目」を定めて、国に対して要望活動を行っていました。

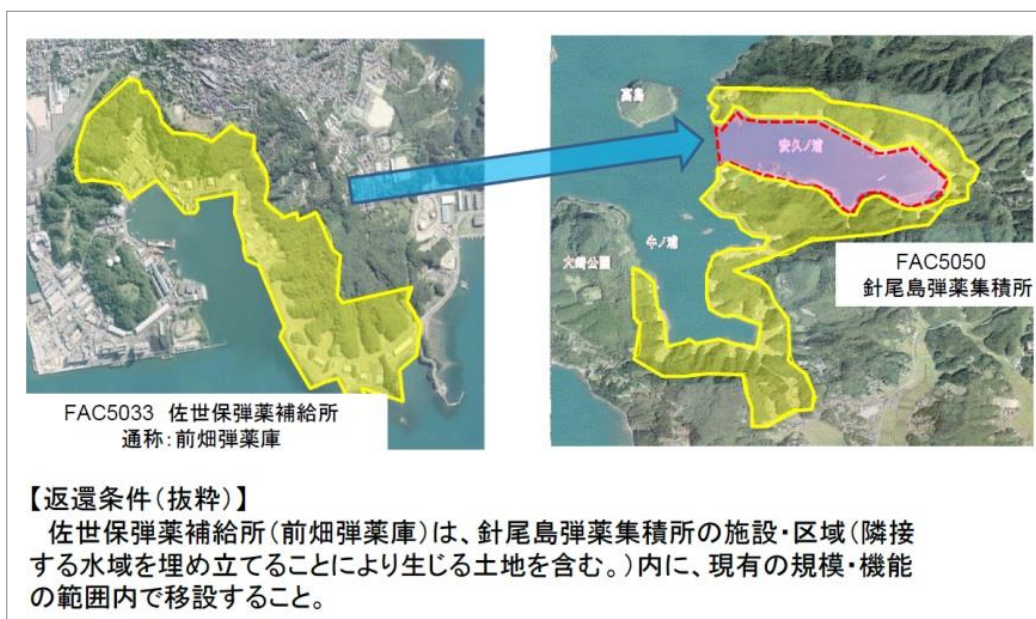
この間、平成10年9月、市議会において、「返還6項目」を基調として「新返還6項目」に見直しを行い決議し、前畑弾薬庫については、これまでの「返還」から「移転・返還」に形を変えて、本市の基地問題の最重要課題として、市民及び市議会並びに県・県議会が一体となって、国に返還の早期実現を求めてきた中で、平成23年1月、日米合同委員会で「前畑弾薬庫の移転・返還」の合意がなされました。

針尾島弾薬集積所への移転

前畑弾薬庫の移転先として、針尾島弾薬集積所とすることについて、平成10年6月、長崎県と県議会、市と市議会、また、佐世保商工会議所及び市公連〔現在は市町連(佐世保市連合町内連絡協議会)〕の6者で、前畑弾薬庫の返還に関する政府陳情を行った際、当時の久間防衛庁長官から「佐世保には針尾島弾薬集積所もある。これを含め、移転・集約について検討されてはどうか。」という私案が示されました。

これを受け、平成12年3月議会において、前畑弾薬庫の移転先については、現実的には針尾島弾薬集積所への移転・集約しか考えられないと当時の市長が表明し、国においても、平成19年6月、日米合同委員会の施設調整部会の中で、整備に係る基本的な考え方が公表されました。

以降、平成21年4月までに、自治会や漁協など関係する10団体(針尾地区連合会(現針尾地区自治協議会)、東浜町2組、十郎新町、西天神町、江上地区連合会(現江上地区自治協議会)、南部漁協、クレールの丘自治会、針尾漁協、佐世保市漁協、東浜町1組)に対して、説明会を開催し、理解(「移転に関し基本的に協力する」との回答)を得て、平成23年1月、日米合同委員会で「前畑弾薬庫の移転・返還」の合意に至りました。



※図はイメージです。

4) 弾薬庫の現状

2回の現地視察により、建物の構造や外観など現状を確認しました。

(1回目の視察：第2回有識者会議 (平成28年11月実施))



①管理棟前、案内板



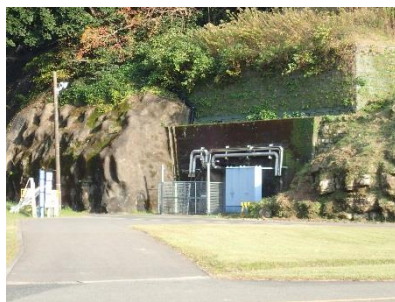
②弾薬庫前の丘陵(防護壁)



③弾薬庫(パゴダ式)



④弾薬庫(トンネル式)遠景



⑤弾薬庫(トンネル式)近景

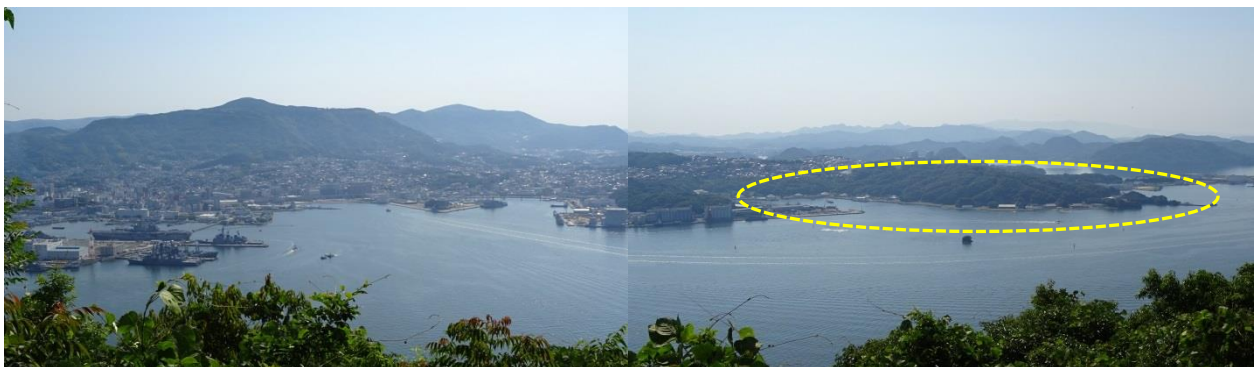


⑥倉庫(右の白いドーム)

(2回目の視察：第5回有識者会議 (平成29年5月実施))



弾薬庫の全景(港内視察による)



対岸の赤崎岳からの景観(黄色枠が対象地)

弾薬庫（現地）及び周辺環境の現況を確認しました。弾薬庫（現地）はJR佐世保駅から約2kmの距離であり、市中心部から比較的近い距離にあります。また、海の玄関口であるフェリーターミナルからも近い距離に位置します。隣接する千尽町は主に工業地域であり、民間の造船所や倉庫群があり、企業活動が営まれています。さらに弾薬庫（現地）の海沿いは人工護岸で整備されていますが、一部自然護岸も残されている状況です。



フェリーターミナル



佐世保港国際ターミナル



千尽町の倉庫群



千尽町の造船所



現地の人工護岸



海辺の自然地形

※周辺の土地利用の状況は概略を示します。詳細は、資料編5頁に掲載します。

(2) 跡地利用の検討にあたっての主な現状

主な現状として、弾薬庫（現地）及び周辺環境に関連するデータや各種調査により、その概略をまとめました。

【現地を取り巻く情勢に関すること】

1) 人口・社会動態 (資料編：1, 2 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 少子高齢化の進展が見込まれ、転出超過、自然減の状況が続くことから、人口減少が進み、2040(H52)年には 20 万人を割り込むと推計されます。
2) 産業・港湾 (資料編：7～9 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 近年の商店数・従業員数は減少傾向で推移しています。 ・ 港湾の取扱い貨物量が、近年、減少傾向となっています。
3) 観光 (資料編：10, 11 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 佐世保市の観光動向は、九十九島とハウステンボスといった二大観光地を中心に P R を行い、平成 20～27 年の観光客数は増加を続けてきましたが、平成 28 年 4 月の熊本地震の影響により、平成 28 年度の観光客は大幅に減少しました。 ・ 日本遺産「鎮守府」、「三川内焼」のダブル認定など、佐世保市の歴史と文化に関する観光の選択肢が増えました。 ・ 大型クルーズ船の就航は倍増し、来訪者は増加しましたが、他の路線との競合等の影響により、海外客の宿泊数のうち、特に主力の台湾、香港からの観光客が大幅に減少しました。

【現地に関すること】

1) 地形 (資料編：3, 4 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東、南、北の三方を山に囲まれ、西側が佐世保湾に面しています。 ・ 海と緑地に挟まれた狭小な平地部で、背後の斜面地には常緑広葉樹が広がっています。 ・ 水深（前面水域）は 10m 未満で、特に海岸線沿い（護岸等）は約 1～3 m の水深となっています。
2) 土地利用 (前頁及び資料編：5, 6 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 米軍の施設であるため「その他の公的施設用地」となっていますが、前畑弾薬庫の敷地は、本市の中心部の近郊に残された豊かな緑地を有しています。 ・ 現地東側の森林部を超えた反対側の斜面地には、住宅地が広がっています。 ・ 現地北側の千尽町は工業用地であり、造船業及び倉庫業、荷役業などが営まれています。
3) 景観（自然、歴史） (資料編：17～24 頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 港内から豊かな緑地を眺めることができます。 ・ 米軍の管理下で自然林に近い状態で残っていることが推測されます。 ・ 日本遺産にも認定されている弾薬庫の建造物や土塁などが往時のまま残っており、施設の保存状態がよく景観的に良好な状態です。
4) 交通 (前頁参照)	<ul style="list-style-type: none"> ・ J R 佐世保駅から約 2 k m の中心部に近接していますが、弾薬庫に近い既存アクセス道路は幅員が狭い状況です。 ・ 現地南側は海上自衛隊の敷地であり自由に通り抜けできません。
5) 歴史的背景（資料編：12～16 頁参照）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 弾薬庫の一部が日本遺産の構成資産の一つとして位置付けられています。

(3) 各種計画等における跡地利用の位置づけ

佐世保市における関連する各種計画の中において、中心部や前畑地区などのまちづくりの方向性は示されていますが、前畑弾薬庫の具体的な施策や計画は謳われていません。各種計画における跡地利用の位置づけをまとめました。

1) 佐世保港の長期総合計画 ※昭和46年策定

昭和46年に策定された前畑弾薬庫返還後の跡地利用計画です。

①計画の目的

佐世保港再開発の障害となっている米軍提供施設及び海上自衛隊施設の整理統合を積極的に図り、その跡地を整備して造船産業関連の港湾都市建設を計画したもの。

②計画策定の背景

- ・エネルギー資源利用は石油需要が増大し、世界的なタンカー船大型化が常識化し、市でも大型造船設備の建設が必要。
- ・ベトナム戦争が泥沼化し米国経済が逼迫する中、アジア防衛に関する新政策「ニクソン・ドクトリン」を発表。この中で「在日米軍基地の集約、移転並びに縮小計画」を提示。
- ・市では、佐世保を母港とする米第三補給戦隊並びに米第一機雷戦隊所属艦艇の相次ぐ引揚げ、米軍艦船の出入港隻数の激減など、基地の状況が質的にも量的にも変化。

③前畑弾薬庫返還後の跡地利用計画について

i) 計画内容

当地区を「内貿ふ頭、臨港及び道路」「下水処理場」「住宅、学校用地」として活用。

ア) 内貿ふ頭、臨港及び道路

- ・内貿ふ頭（水深－7m、岸壁390m3バース）の整備
- ・中小鉄工造船及び関連企業団地の整備
- ・臨港道路の整備

イ) 下水処理場

- ・当時、干尽処理場（敷地面積18,000㎡、処理能力21,000㎡、44,000人）が稼働するが、一人当たり給水量の増加や、放流水基準の厳格化が予測され、同施設の能力を超えるため、増設が必要。
- ・増設のためにはさらに50,000㎡の敷地が必要であり、同処理場は拡張の余地が無く、最も近く地形的にも環境が最適である前畑弾薬庫跡に新設することを要望。

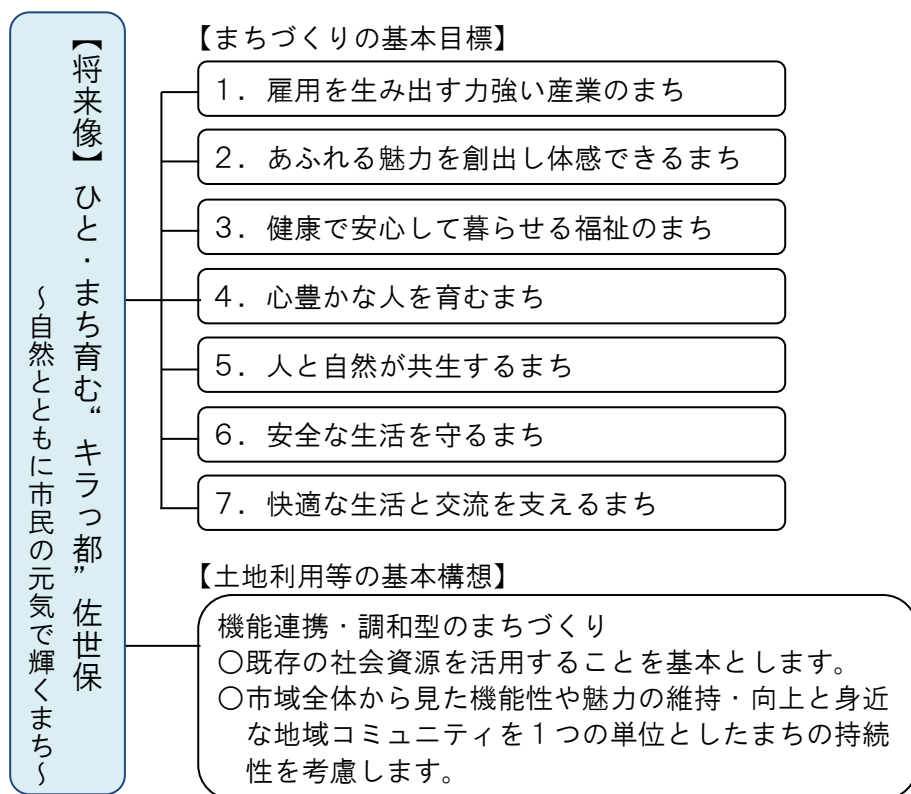
ウ) 住宅、学校用地

- ・昭和40年代以降、大規模な土地造成などにより人口流入が激しく、さらなる住宅開発及び学校を建設するよう住民運動があがる。

【備考】今後、「佐世保港の長期総合計画」の取扱いについて、今回の報告書を踏まえ、行政において別途精査することが望まれます。

2) 第6次佐世保市総合計画 ※平成20年3月策定

第6次佐世保市総合計画は、市のまちづくりの将来像、まちづくりの基本目標といった事項を謳われている中で、複数のまちづくりの基本目標（魅力、快適、自然等）、土地利用の基本的考え方の位置づけを確認しました。



跡地利用に係る政策における方針や施策等を確認しました。

① [基本目標1 雇用を生み出す力強い産業のまち]

政策1-2：企業立地と労働の安定

- ・人口流出を抑制するためには、企業誘致による新たな雇用の場の創出は重要であり、引続き取り組んでいく必要があります。そのうえで、受け皿となる工業団地の確保が不可欠となりますが、整備には、相当な財政負担を伴うため、全体事業費をはじめ、経済環境なども考慮しながら、慎重に判断すべきと考えます。
- ・また、当該跡地の利用にあたっては、歴史文化的な価値の保全、観光・景観をはじめ、周辺環境へも配慮すべきと思われることから、相当な調整が必要と判断されます。

② [基本目標2 あふれる魅力を創出し体感できるまち]

政策2-1：出逢いと感動の観光まちづくり

- ・本市独特の地域観光資源“海軍さんの港まち”として、日本遺産「鎮守府」を活用し、本市観光振興を図っています。
- ・SASEBO クルーズバス“海風”により日本遺産「鎮守府」構成資産を巡るプログラムを推進します。
- ・軍港クルーズにより日本遺産「鎮守府」構成資産を巡るプログラムを推進します。
- ・海上自衛隊佐世保地方総監部と連携協力し実施する海軍さんの散歩道（歩き・バス）の取組みを推進します。

③ [基本目標 2 あふれる魅力を創出し体感できるまち]

政策 2-2 : 文化芸術に親しめる環境づくり (歴史文化の保存・活用・継承)

(現段階における評価)

- ・前畑弾薬庫は火薬庫建設以前にあった集落の状況から、各時代に建設された火薬庫建築物の形式的技術的変遷、地上式火薬庫から地下式火薬庫への変遷、さらに火薬庫建築物だけではなく火薬庫を運営する上で必要な各種建物も保存されており、旧海軍における「火薬庫」という部署の編成までも具体的に把握することができます。
- ・我が国において、これだけ良好に保存されている建物群は皆無であることは疑いなく、火薬庫という一貫した目的により整備され続けた点も評価できます。

(保存にかかる考え方 (今後の方針))

- ・文化財として最高の評価を与えるためには、建物群だけではなく後背緑地を含めた敷地全体を保存することが重要であり、文化財の視点よりこれらを包括的に評価する制度としては文化財保護法第 142 条に規定されている伝統的建造物群保存地区 (以下伝建地区) が該当します。
- ・前畑火薬庫の場合は選定基準を十分に満たしていることから、伝建地区への選定は十分可能と考えられます。なお、建物それぞれを見た場合、明治期から大正期の建物については重要文化財として十分に評価は可能と考えられ、昭和期に建てられた建物群についてはいずれも建築から 50 年以上が経過しており、登録有形文化財として十分に評価可能と考えられます。

④ [基本目標 2 あふれる魅力を創出し体感できるまち]

政策 2-4 : 魅力ある景観づくり

- ・佐世保港周辺には、SSKや海上自衛隊、米海軍基地など、旧海軍時代からの歴史的なみなどまちの雰囲気を感じる事が出来るポイントが数多くあります。前畑弾薬庫の地区もそのポイントの一つであり、その歴史を感じさせる景観を保全していくことが大切であると考えます。
- ・この地区は、海と緑地に挟まれた狭小な平地部に、日本遺産にも認定されている弾薬庫の建造物や土塁などが往時のまま残っているのが特徴的であり、跡地利用においては、これらを含めた周辺の環境と調和し、歴史的な遺構を保全していくことで、周辺一帯の個性的な景観の維持が出来ていくものと考えます。

⑤ [基本目標 6 安全な生活を守るまち]

政策 6-1 : 災害に強いまちづくり

- ・大規模災害への対応を考えたとき、緊急消防援助隊の集結拠点、支援物資の集結拠点、特定目的の訓練施設・場所 (前提として大規模駐車場などが必要) としての活用などが考えられます。

⑥ [基本目標 7 快適な生活と交流を支えるまち]

政策 7-6 : 活力と賑わいのあるみなとづくり

- ・「現状での利用」と「新たに岸壁を整備し、ふ頭用地としての利用」の2つの方策があると考えられます。
- ・近年、佐世保港の港湾取扱貨物量は伸び悩んでおり、また、ベースカーゴとなり得る新たな貨物がないため、港湾施設整備の必要性は低いと思われます。
- ・物流機能の充実強化にあたっては、ベースカーゴとなる貨物の創出や海上輸送が想定できる企業・工場を誘致するなど、新たな港湾利用を創造するような取り組みが必要と思われます。
- ・三浦地区は商業施設の立地やクルーズ客船の寄港などにより賑わいが生まれ、また各種イベント等に活用されている貴重な空間となっています。

⑦ [基本目標 7 快適な生活と交流を支えるまち]

政策 7-1 : 快適で魅力ある街の再生

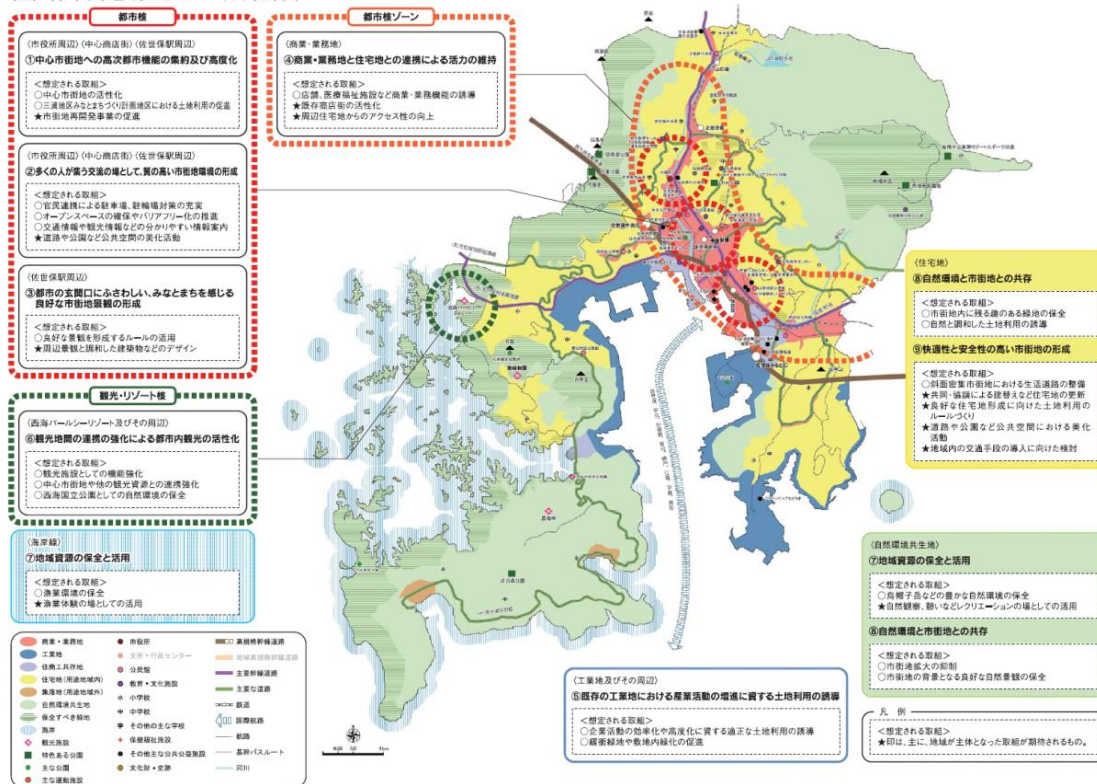
- ・人口減少・少子高齢化の進展を背景として、今後さらに空き家が増加、人口密度の低下により身近な医療や買い物、公共交通サービスなどのサービスを受けることが難しくなるなど、地域活力の低下が懸念されます。
- ・インフラ施設の老朽化により、多額の維持管理費や更新費用が見込まれるものの、財政難により行政サービスの維持についても困難な状況になることが予想されます。
- ・そのため、今後の都市・住宅政策においては、都市機能や居住地を既存市街地に適正に誘導・配置することで人口密度を維持し、効率的に進めていくことが重要であると考えています。
- ・前畑弾薬庫跡地は、現在工業専用地域及び市街化調整区域であり、住宅等の土地利用を想定した地域ではありません。新たな住宅地等の開発は市街地の拡大へと繋がるため、現時点においては、居住の誘導は想定していません。

3) 佐世保市都市計画マスタープラン ※平成 23 年 3 月策定

対象地は、「佐世保市都市計画マスタープラン」における地域別まちづくり構想の「佐世保中央地域」に含まれます。その中のまちづくり方針図においては、「工業地：既存の工業地における産業活動の増進に資する土地利用の誘導」と「自然環境共生地：地域資源の保全と活用、自然環境と市街地との共存」に位置付けられています。

佐世保市都市計画マスタープラン

佐世保中央地域のまちづくり方針図



90

91

【備考】佐世保市としての構想策定後、当該地域における方向性の見直しの検討を望みます。