

2-2 土地利用の動向

(1) 土地利用の動向

① 市街地の成り立ち

本市は、明治19（1886）年に海軍鎮守府設置が決定し、同年に長崎県令により市街地建設が始まりました。

（右図：佐世保市街地区割予定図（明治19年））

明治22（1889）年には佐世保海軍鎮守府が開庁し、人口が急速に増加したことを受け、道路・水道などの都市基盤が整備され、現在の佐世保市中心部の骨格が形成されました。明治35年に市制施行し、以後、軍港のまちとして発展してきましたが、太平洋戦争の際に戦災で市街地は甚大な被害を受けました。

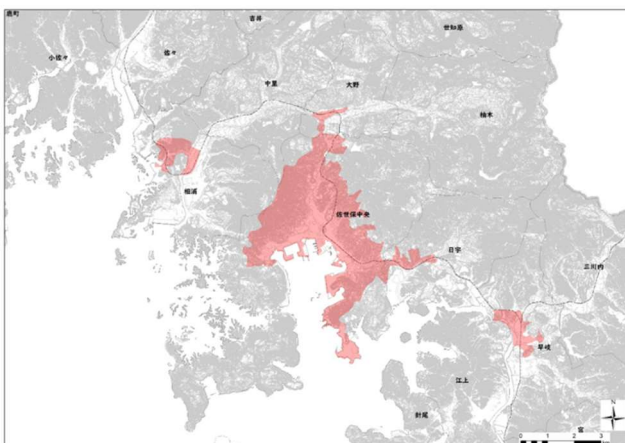


佐世保市街地区画割予定図
（出典：佐世保市史軍港史編下巻）

戦後には、戦災復興土地地区画整理事業により、佐世保駅から佐世保市役所にかけての主要幹線道路やアーケード商店街等の市街地が整備され、また、基地や造船を中心とする産業の発展を背景に急激な人口増加が進む中で、佐世保湾を取り囲む斜面地等において市街化が広がり、地形的な条件から狭い坂道や階段沿いに住宅開発が進んだため、公共施設（道路等）の整備が難しく、防災面や住環境上の課題が生じた。その後、モータリゼーションの進展に伴い、郊外部における宅地開発が進みましたが、現時点においては、基本的には都市核や地域核を中心とした人口集中地区（DID地区）が形成され、コンパクトな市街地形成が維持されています。その一方で佐世保中央地域（市役所本庁管内）の人口減少が進み、中心市街地の空洞化が進み始めています。

そうした市街地形成の過程を踏まえ、平成初期（1990年頃）より、佐世保駅周辺等の中心市街地において、土地地区画整理事業、市街地再開発事業、鉄道高架化事業、ポートルネッサンス21計画に基づく港湾エリアの整備等により、市中心部における多様な都市機能の集積と都市基盤の整備を進めてきました。また、斜面市街地においては、平成9（1997）年の「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」の施行を受けて、平成11（1999）年より住環境整備の基礎調査を実施し、特に住環境に課題がある4地区において住環境の整備を進めています。

（参考）人口集中地区（DID地区）の変遷



「昭和35年（1960年）」

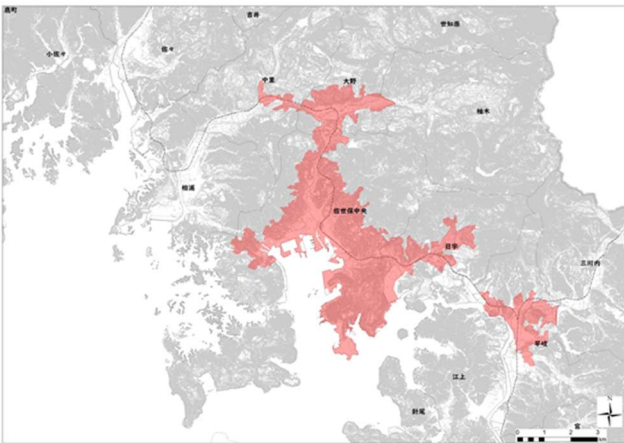
現在の都市核である佐世保中央の他、地域核の早岐地区及び相浦地区に人口集中地区が見られる。地域核の人口集中は旧来からの市街地を軸としていることが伺える。



《昭和 50 年（1975 年）》

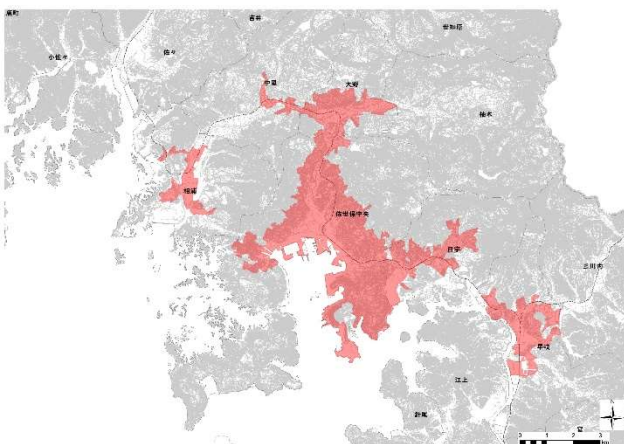
佐世保中央地域から大野地域、日宇地域に人口集中地区が拡大し、天神周辺にも広がっていることが伺える。

一方で、相浦地域には人口集中地区が見られなくなっている。



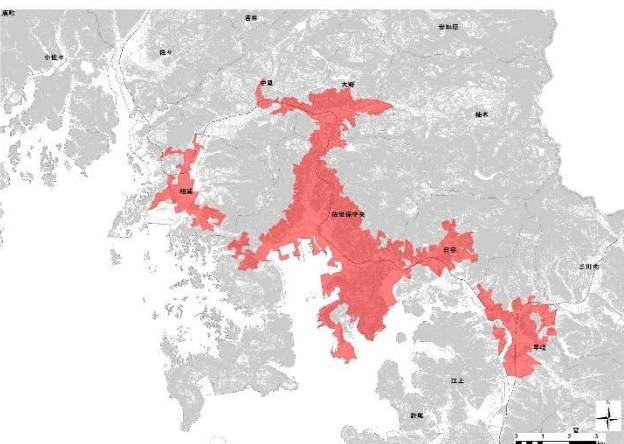
《平成 2 年（1990 年）》

天神周辺や早岐地域など、昭和 50 年当時の人口集中地区の縁辺に範囲が広がっている。



《平成 7 年（1995 年）》

相浦地域に人口集中地区が再び見られるようになっている。



《平成 27 年（2015 年）》

現在の都市核・地域核を中心として人口集中地区が見られる。

（出典：国土交通省 国土数値情報「人口集中地区データ」から作成）

② 土地利用の変化

昭和51年と平成26年の土地利用メッシュの面積割合を比較すると、農地や荒地が減少し建物用地が増加しています。市街化区域内では市街化の進行により大部分が建物用地となるとともに、市街化区域に隣接したエリアなど市街化調整区域においても農地等から建物用地への土地利用の転換が見られます。

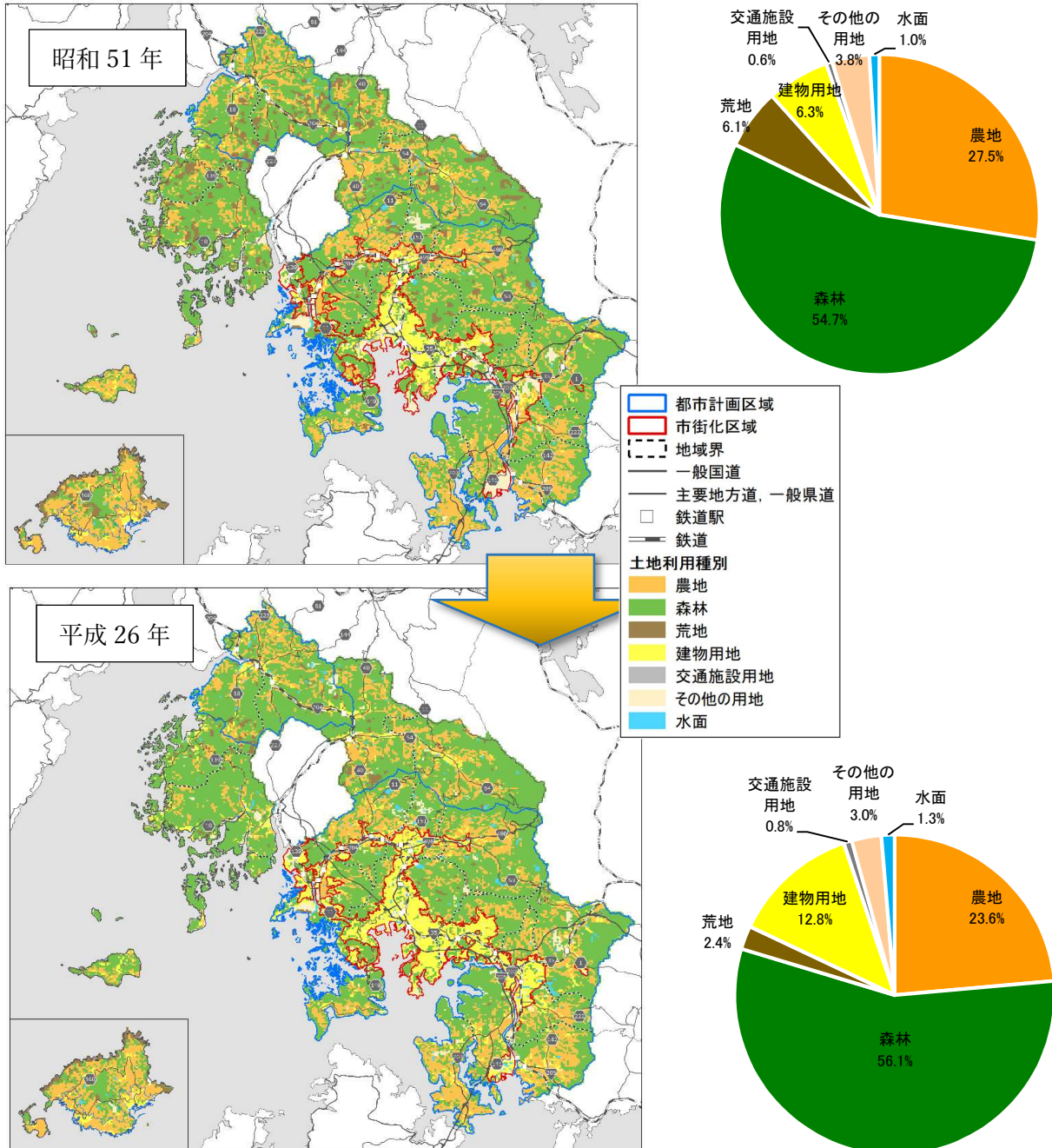


図 土地利用状況の変化

図 土地利用別メッシュ数

出典：国土数値情報(土地利用細分メッシュ)

※土地利用細分メッシュにおける「その他の用地」の定義は以下のとおり。

S51：家屋の周辺の、樹林・その他の植物等の存しない土地（学校や工場の敷地、港湾地区、人工造成地等の空地を含む）、及び、ゴルフ場、運動競技場、空港、競馬場、野球場等の特定地区で建物及び水部を除く部分。

H26：運動競技場、空港、競馬場、野球場、学校、港湾地区、人工造成地の空地等、及び、ゴルフ場（ゴルフコースの集まっている部分のフェアウェイ及びラフの外側と森林の境目を境界とする）。

③ 市街化調整区域における開発動向

平成15年から、市街化調整区域における地域コミュニティの維持等を目的とし、地区計画制度や緩和条例を用いた住宅建築の誘導を行ってきました。一方で、近年は無秩序な市街地の拡大を防ぐため、市街化区域に隣接した市街化調整区域の一部エリアを緩和条例の対象外とし、住宅開発を抑制しています。

市街化調整区域における開発許可・建築確認の戸数は、早岐が最も多く、次いで日宇の順となっています。日宇は平成29年度に日宇支所管内の大規模な分譲住宅開発により地区計画の件数が多く、早岐では条例による件数が多い、市街化調整区域における宅地化の進行が伺えます。

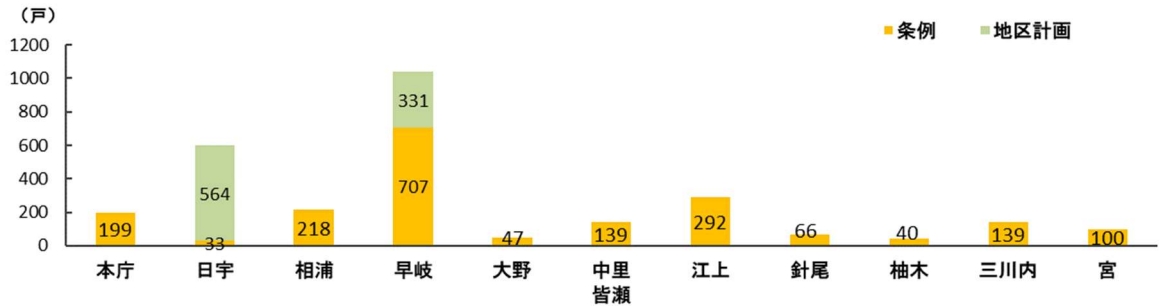


図 市街化調整区域の開発許可・建築確認の戸数 (平成13~29年度)

出典：開発許可・建築確認申請データベース (庁内資料)

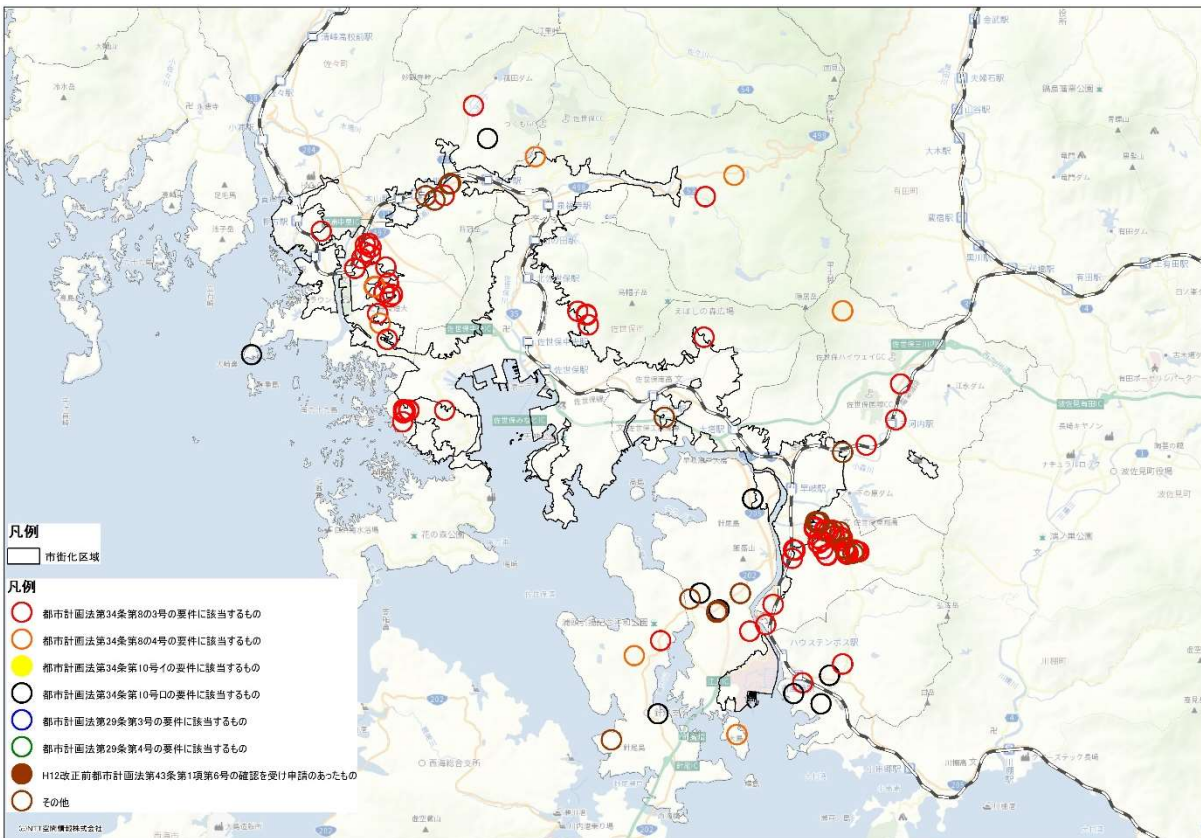


図 市街化調整区域における開発の状況

出典：平成29年度 都市計画基礎調査

④ 農地転用

農地転用面積では、住宅用地への転用が一番多く、早岐や佐世保中央などで多くなっています。

市街地区別に見ると、市街化区域における住宅用地への転換が 20.5ha、市街化調整区域では 13.0ha と、市街化調整区域における住宅用地への転用が市街化区域の半数以上あるなど、市街化調整区域における市街化が進行しています。

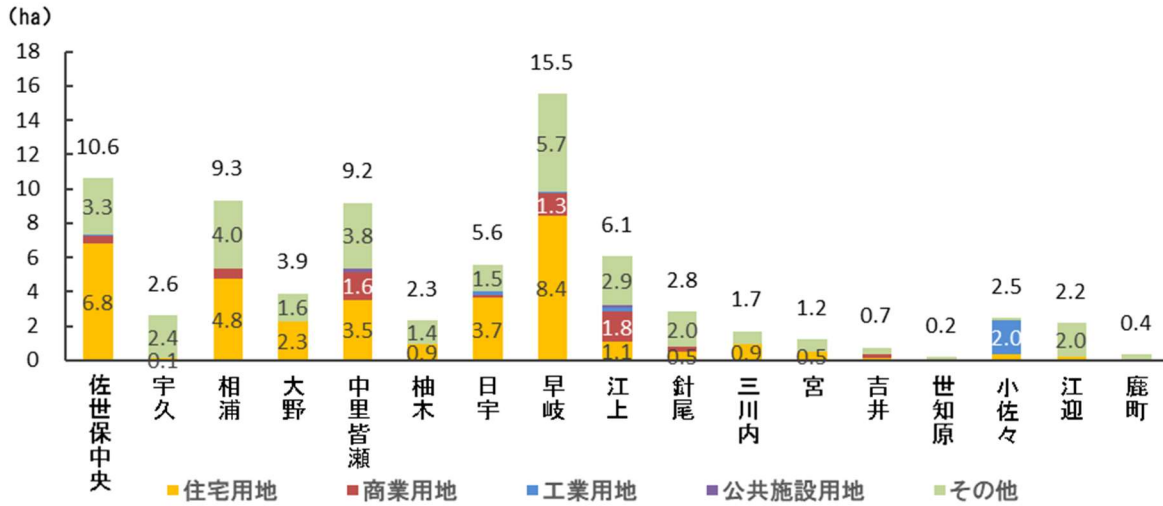


図 地域別農地転用面積(H24～H28 年)

出典：都市計画基礎調査（平成 29 年度）

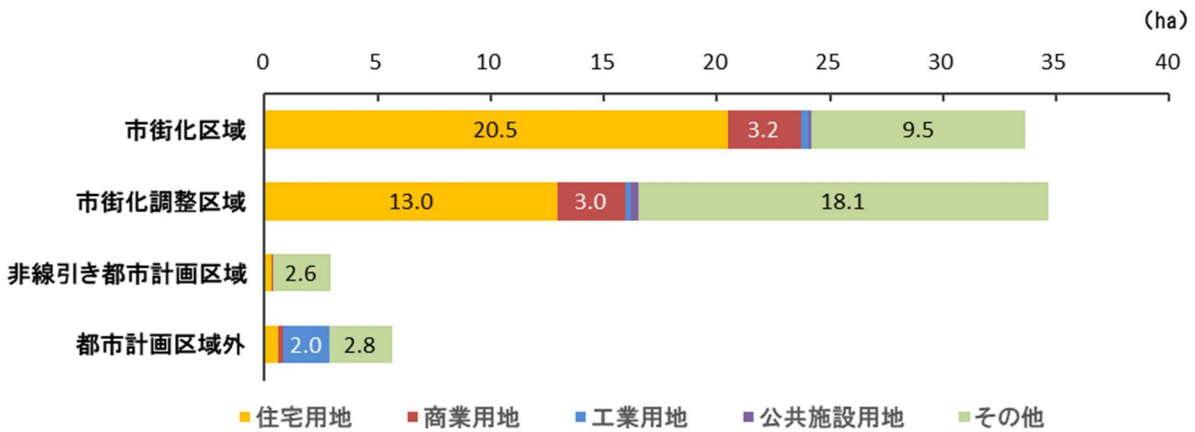


図 市街地別農地転用面積(H24～H28 年)

出典：都市計画基礎調査（平成 29 年度）

⑤ 空き家の動向

平成 10 年から平成 25 年にかけて空き家数は 2 倍に増加しており、空き家率も増加傾向にあり平成 25 年に 16.7% と最多となりましたが、その後微減し平成 30 年には 16.2% となっています。

特に、市街化調整区域における市街化が進む一方で、前述の市街化区域内における戦後に整備された市街地等において、空き家が多くなっており、このまま空き家が増加すれば、防災・防犯面の問題が発生し地域コミュニティの維持が困難になることが懸念されます。

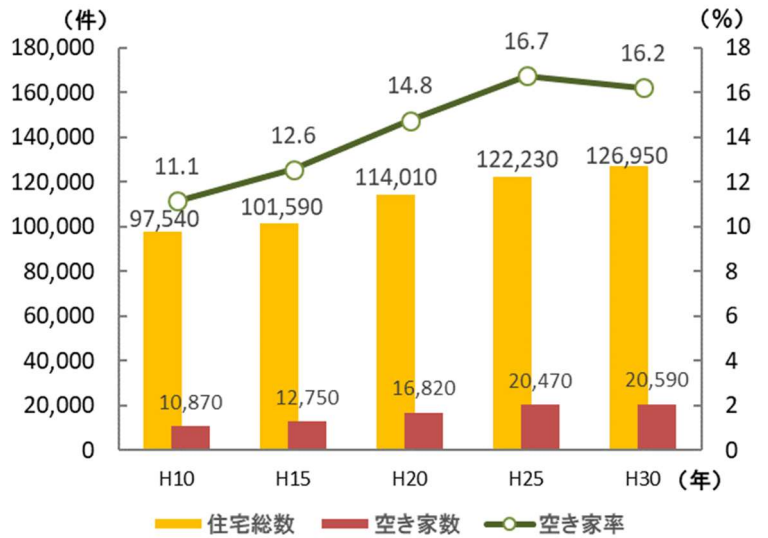


図 空き家数・空き家率

出典：住宅・土地統計調査（総務省）

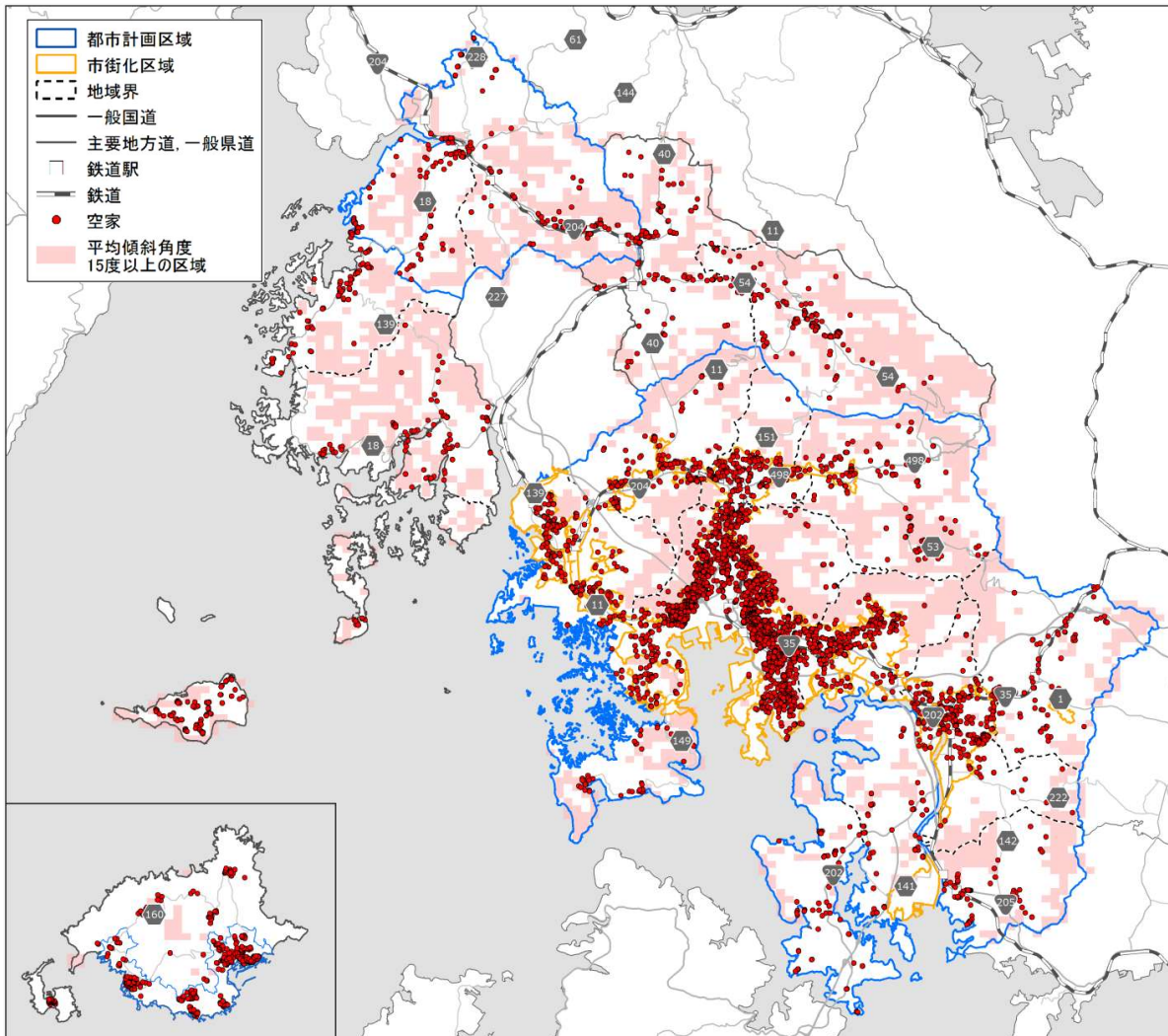


図 空き家の分布

出典：平成 27 年度佐世保市住宅実態調査、国土数値情報（標高・傾斜角度 5 次メッシュ）

⑥下水道整備区域

本市の下水道整備区域は、特に中北部エリアを中心に未整備なエリアが多くなっており、今後も計画的に整備を進めていきます。

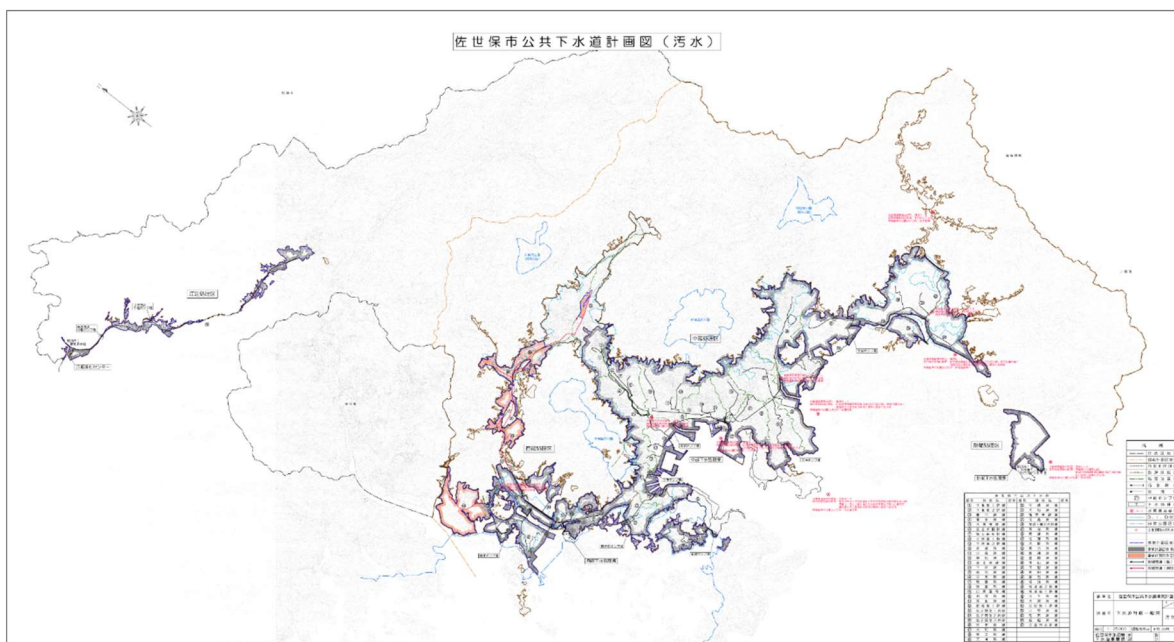


図 下水道整備区域

出典：佐世保市公共下水道計画図(汚水)

2-3 公共交通

(1) 公共交通の利用状況

松浦鉄道の利用者数は、近年横ばいが続いていましたが、コロナ禍を受け令和2年度からは大幅な減少が見られています。沿線の2県4市2町による松浦鉄道自治体連絡協議会により、施設整備費をはじめ増収策の取組等への必要な支援を行っています。

乗合バスの利用者数は、近年減少傾向が続いており、コロナ禍を受け令和2年度からは更に大幅に減少している状況です。加えて、深刻な運転士不足が顕在化しており、「佐世保市地域公共交通持続化実施計画」等に基づき、効率化と利便性の向上を図りながら持続可能なバス事業の実現に向け取組を進めています。

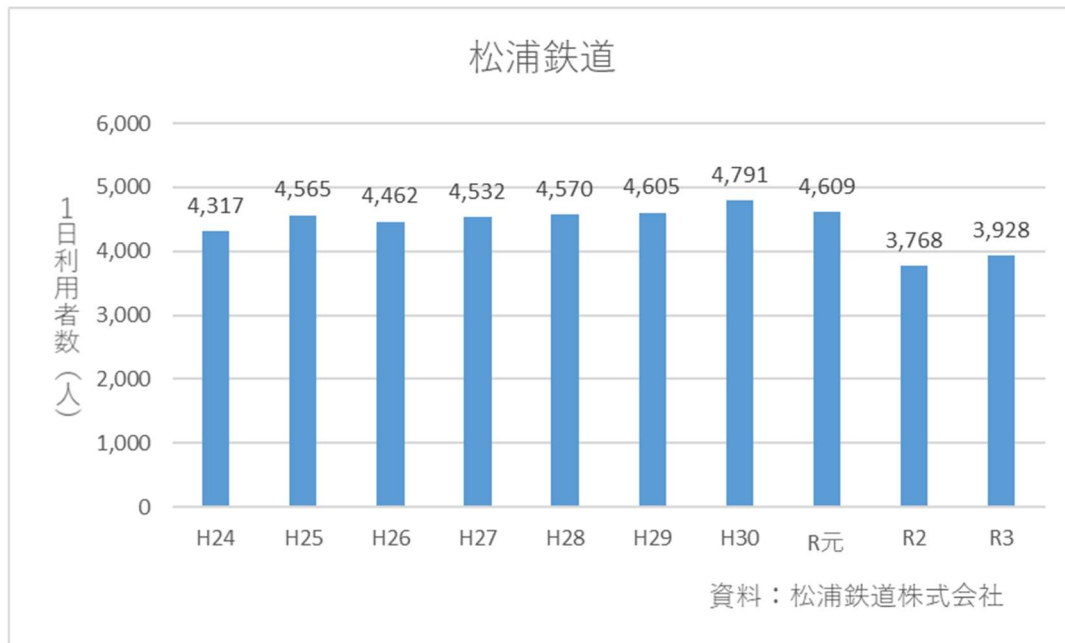


図 松浦鉄道1日利用者数

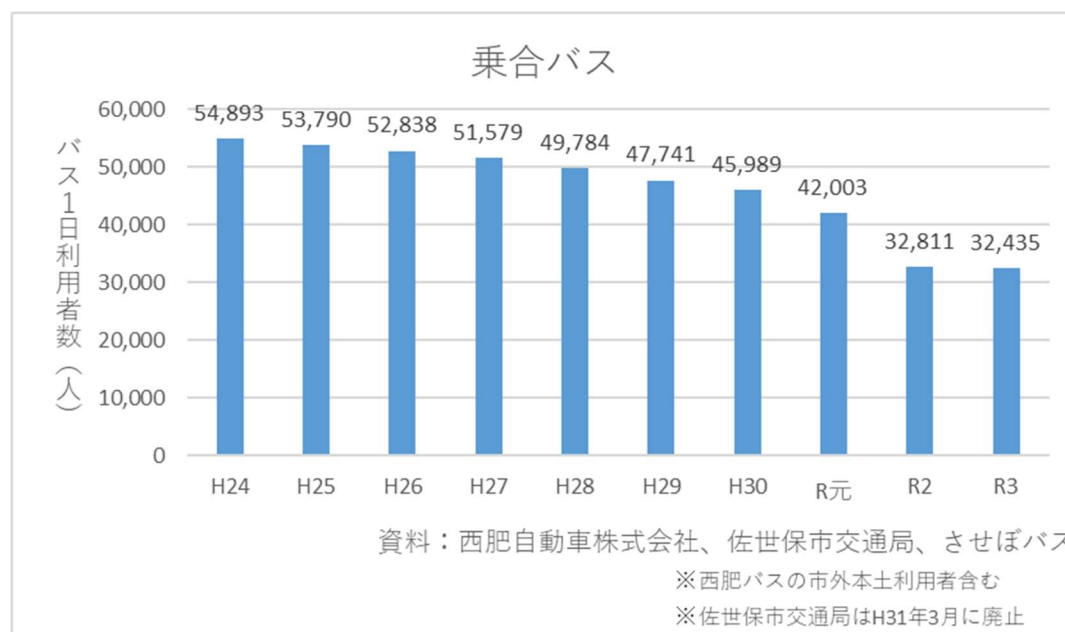


図 乗合バス1日利用者数

(2) 通勤通学における公共交通の分担率

本市の通勤通学時の鉄道・電車の分担率は、九州の各都市と比較した場合、人口が同規模の佐賀市と同程度であり、乗合バスの分担率は、長崎市、福岡市、北九州市に次いで、九州内の各都市と比較して高くなっています。

大量輸送手段としての鉄道の重要性は高いものの、本市では、JR・MRとも運行区域が限定的であることや、全区間が単線でありバスと比べて運行本数が少ないこと等が鉄道・電車の分担率が低い要因であると考えられ、通勤通学時の交通手段としてバスが非常に重要な役割を担っていることが伺えます。

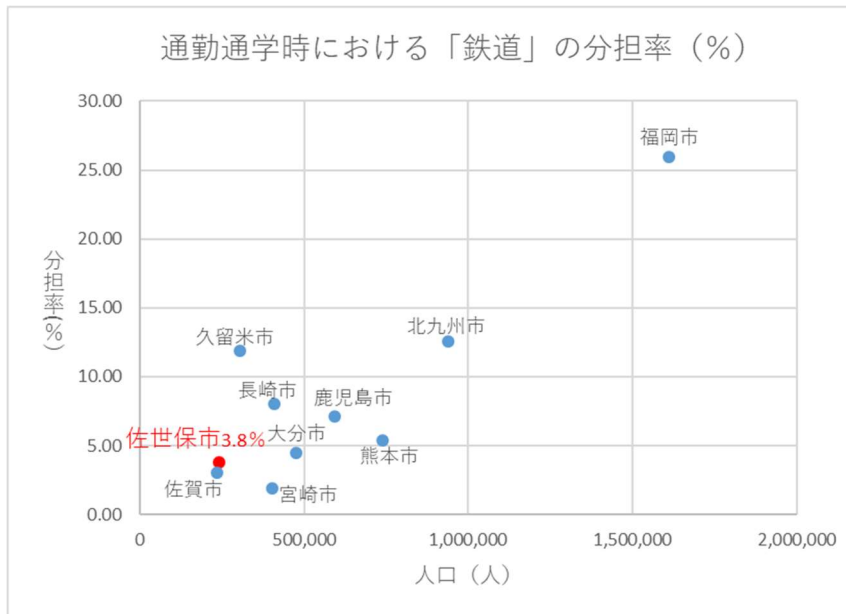


図 通勤通学時における鉄道の分担率

出典：R2 国勢調査

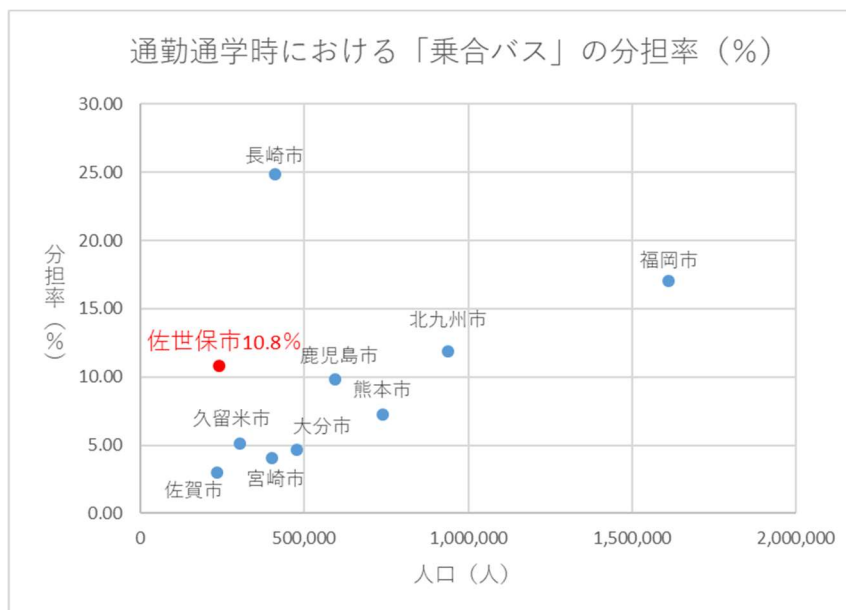


図 通勤通学時における乗合バスの分担率

出典：R2 国勢調査

2-4 都市機能配置の動向

(1) 現在の都市機能の分布状況

以下の分析により、地域ごとの都市機能の分布状況を把握したところ、地域ごとに都市機能の分布状況は異なりますが、総じて、一定の人口集積がみられるエリアに、都市機能施設が集積する傾向がみられます。

施設重複状況	公共交通施設（バス停、鉄道駅）の徒歩圏内における都市機能施設（商業、医療、高齢者福祉施設）の立地及び各施設の徒歩圏の重複状況を図示
規模別の施設分布と人口分布	規模別として、商業施設を百貨店、スーパー、ドラッグストア、コンビニエンスストア、医療施設を総合病院、病院、診療所に区分して、その分布を、周辺人口（500m 圏内置換処理人口）と重ね合わせて図示

※対象とする都市機能施設、公共交通施設は以下の通り設定しました。

項目		対象	徒歩圏
都市機能施設	商業施設	専門スーパー、総合スーパー、百貨店、コンビニエンスストア	500m
	医療施設	外科、内科、小児科	500m
	高齢者福祉施設	通所系福祉施設、訪問系福祉施設	500m
公共交通施設		全てのバス停、及び鉄道駅	バス停 300m、鉄道駅 500m

※徒歩圏の考え方について

国土交通省「都市構造の評価に関するハンドブック」では、一般的な徒歩圏は半径 800m、バス停は誘致距離を考慮し 300m とされています。

しかし、下記理由により今回の資料では半径 500m を採用しています。

- ・地方では車で買い物等に行く傾向が高い
- ・坂道の多い地形的要因から単純距離がなじまない
- ・同ハンドブックで高齢者徒歩圏は半径 500m とされている
- ・商圈の考え方としてコンビニ立地基準が徒歩圏 500m を基準にされており、100m メッシュの 500m 圏内人口置換処理をしている

出典：【公共施設】平成 29 年度 都市計画基礎調査(公共交通機関の現況)
 【商業施設】i タウンページ
 【医療施設】九州厚生局 コード内容別医療機関一覧表（指定一覧）長崎事務所 医科
 【福祉施設】厚生労働省 介護サービス情報公表システム
 【置換処理人口】国土交通省国土技術政策総合研究所「将来人口・世帯予測ツール V2(H27 国調対応版)」「人口情報メッシュ配分プログラム」により作成した 100m メッシュ人口データを、メッシュ毎に半径 500m 圏内人口へと置き換えたデータ（500m 圏内外の判定はメッシュの重心ポイントによる）

① 佐世保中央、相浦、日宇エリア

佐世保中央、相浦、日宇エリアにおいては、市街化区域内の大部分が公共交通の徒歩圏に含まれるとともに、複数の都市機能施設（商業、医療、高齢者福祉施設）にアクセスしやすい環境にあるなど、総じて利便性が高い傾向にあります。

なお、市街化区域内の商業施設や医療施設の規模別施設分布をみると、百貨店や総合病院等の高次な都市機能施設の立地は佐世保中央地域に集積しており、相浦地域や日宇地域においてはスーパーやコンビニ、診療所等の身近な施設の立地が中心となっています。

一方、市街化調整区域や宇久町平を除く離島部においては、都市機能施設の立地が少ない傾向にあります。

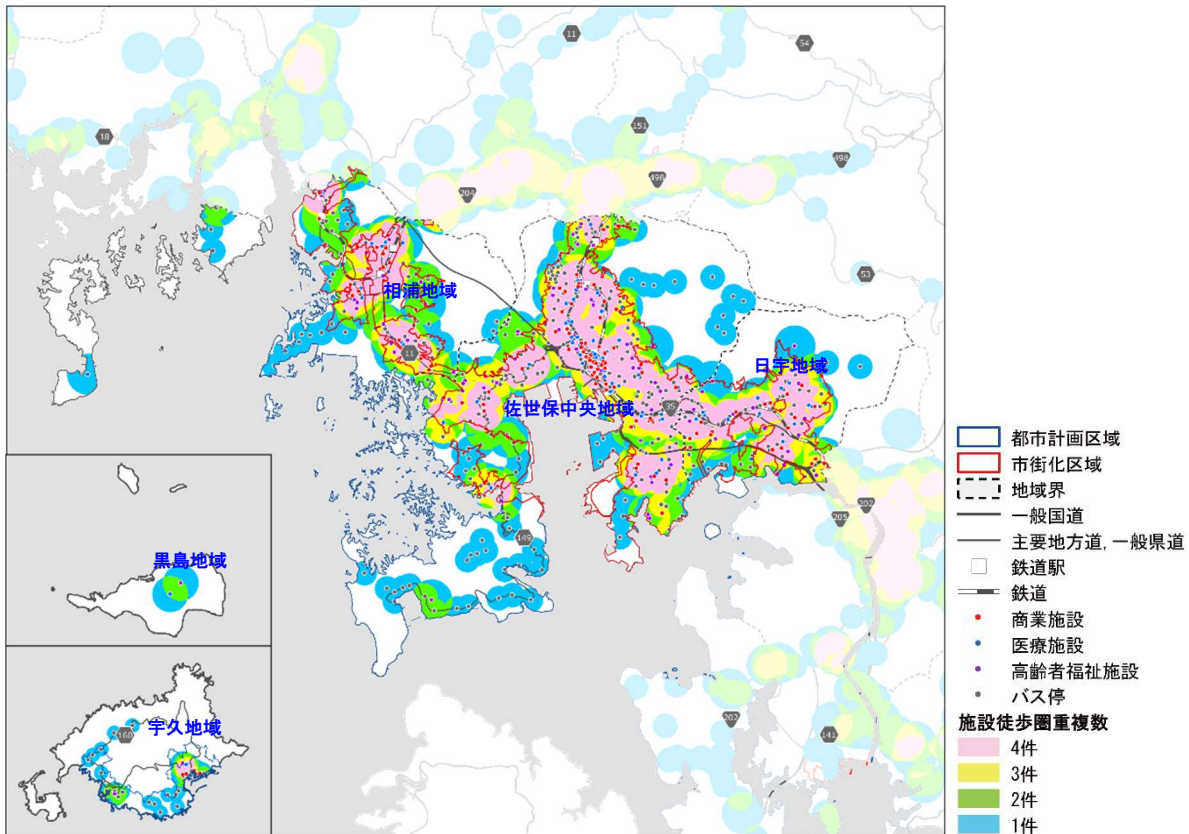


図 施設重複状況(佐世保中央、相浦、日宇エリア)

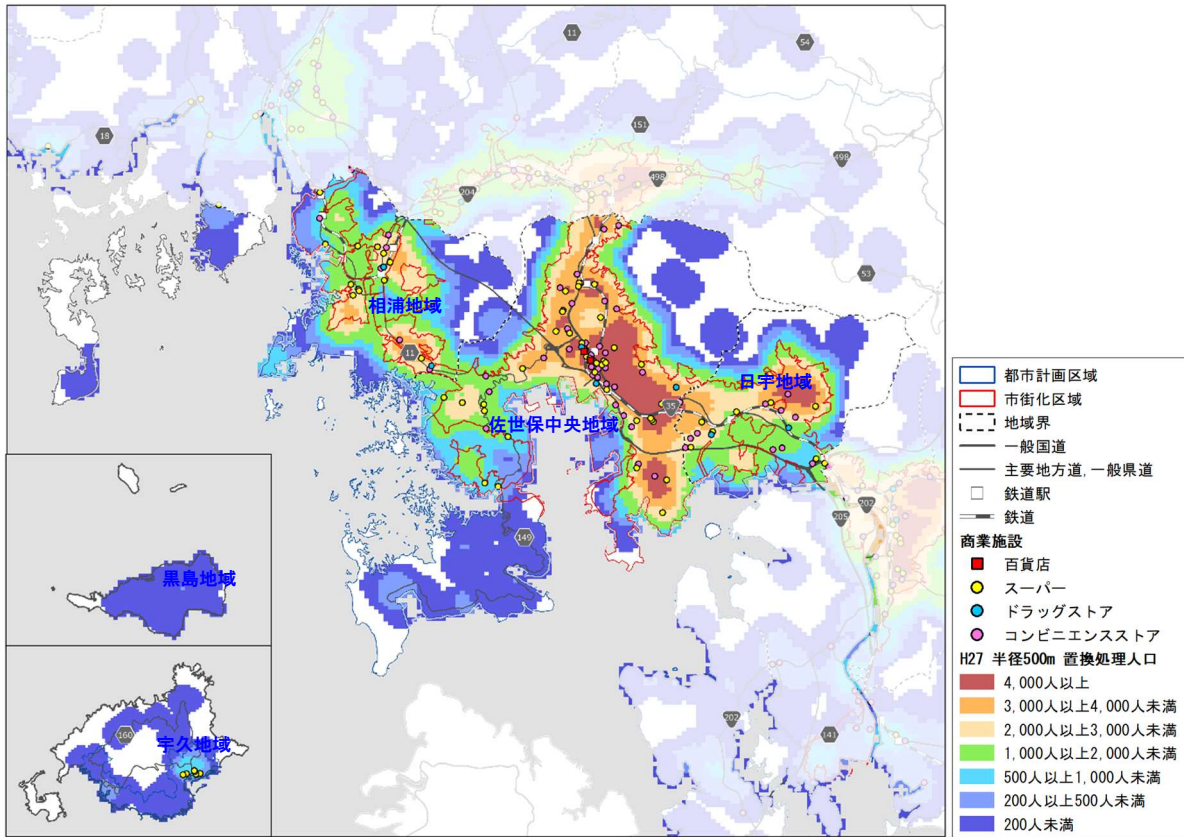


図 規模別商業施設の分布とH27人口分布(佐世保中央、相浦、日宇エリア)

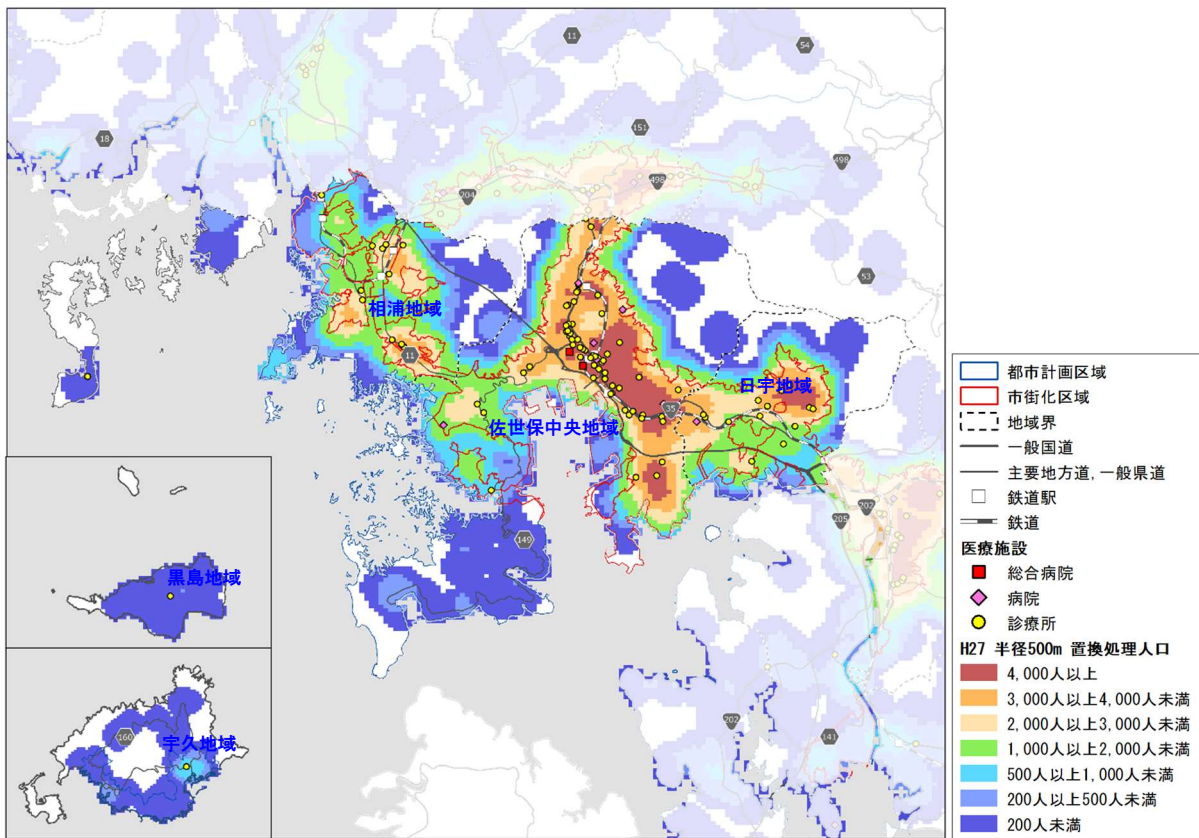


図 規模別医療施設の分布とH27人口分布(佐世保中央、相浦、日宇エリア)

② 東部エリア

東部エリアにおいては、人口集積の高い早岐地域の市街化区域内において、複数の都市機能施設にアクセスしやすい環境にあり、総じて利便性が高い傾向にあります。

なお、早岐地域の市街化区域内の商業施設や医療施設の規模別施設分布をみると、スーパーやコンビニ、診療所等の身近な施設の立地が中心となっています。

一方、市街化調整区域においては、JR 三河内駅や JR 南風崎駅の周辺のほか、長畑町、指方町等の国道沿線で複数の都市機能施設にアクセスしやすい環境にありますが、これらは主にコンビニエンスストアや診療所等の立地が中心となっています。

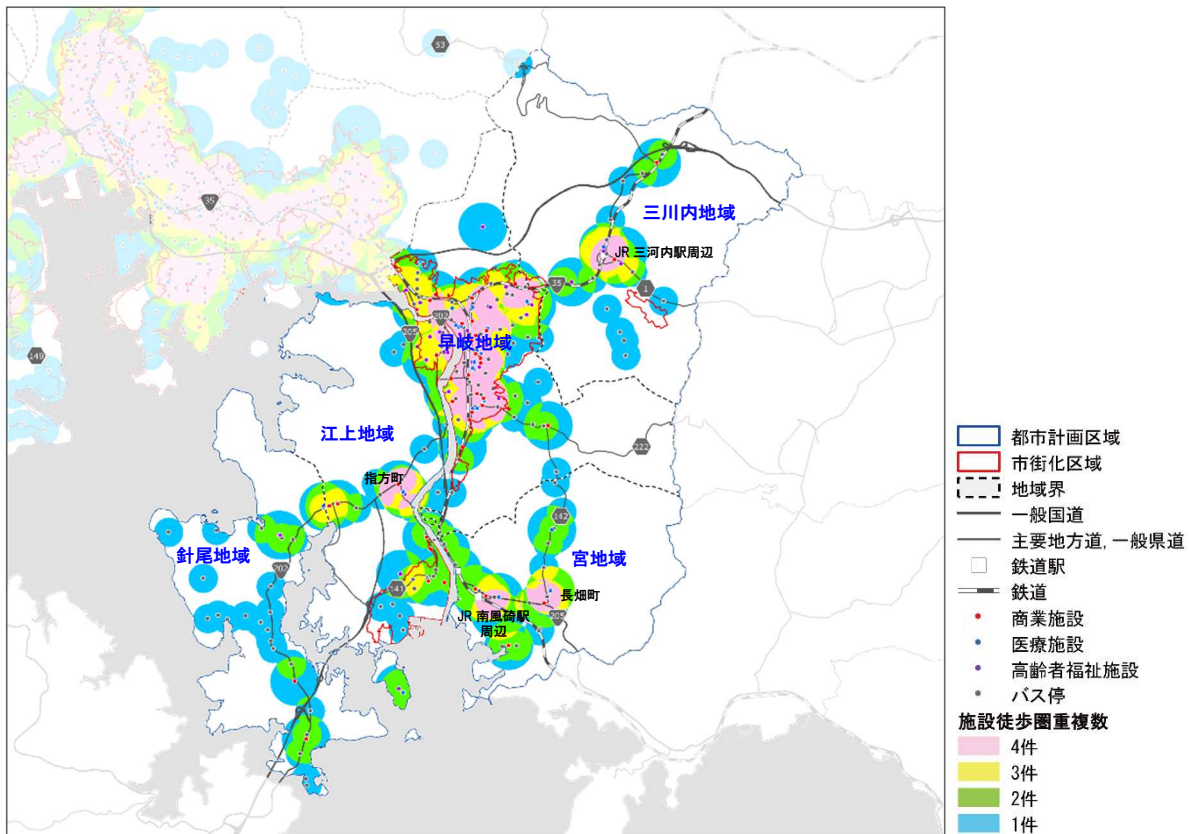


図 施設重複状況(東部エリア)

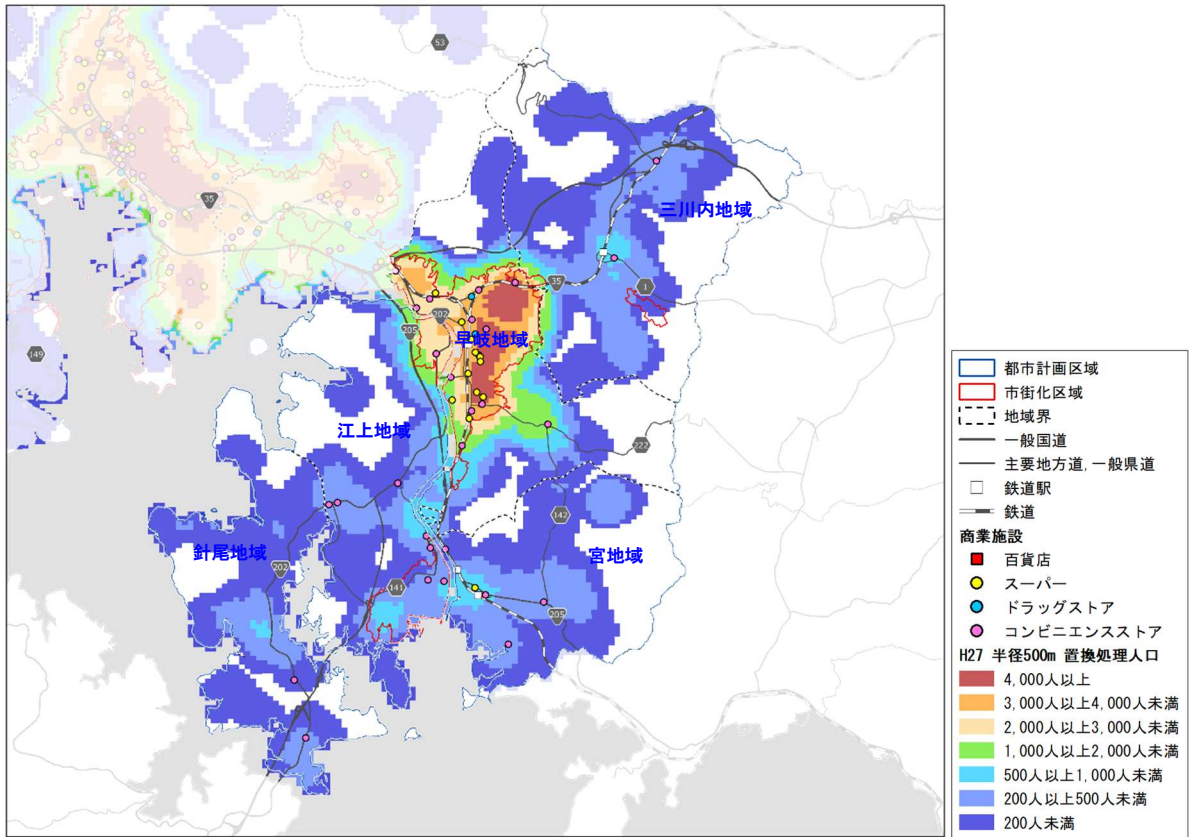


図 規模別商業施設の分布とH27 人口分布(東部エリア)

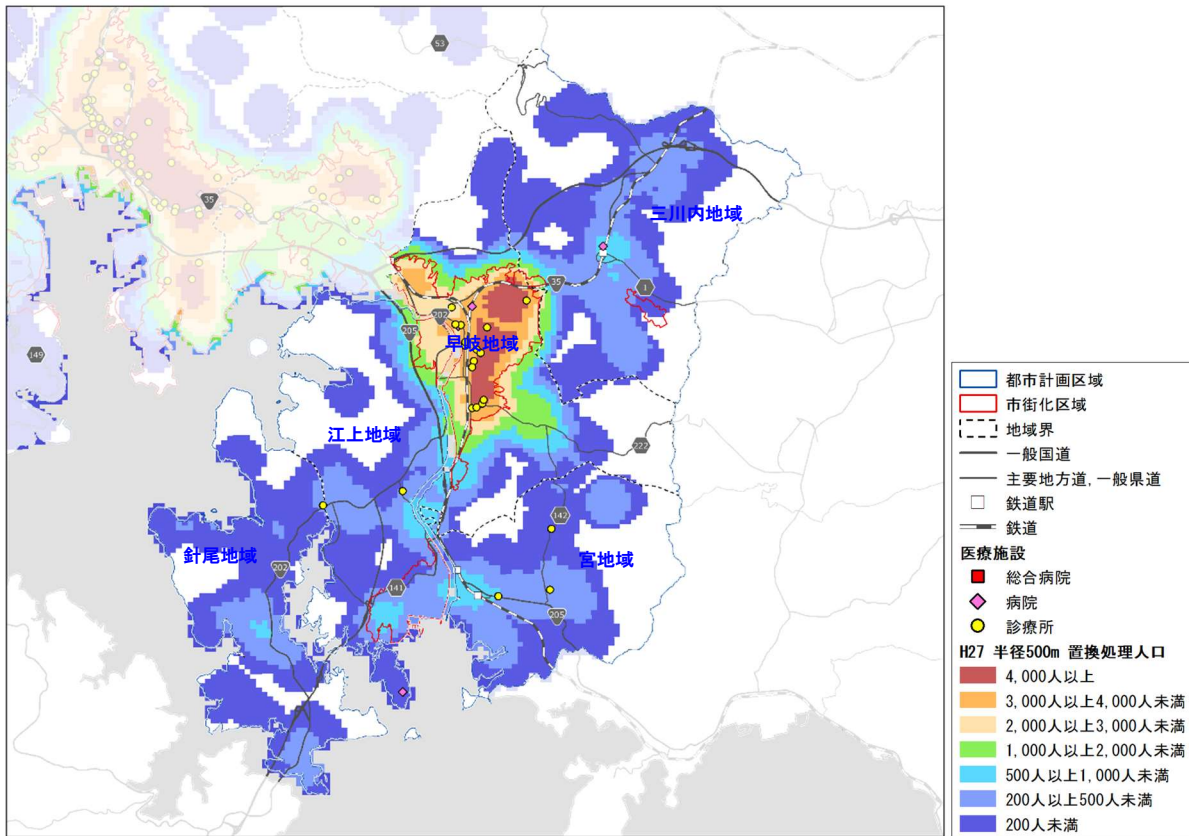


図 規模別医療施設の分布とH27 人口分布(東部エリア)

③ 中北部エリア

中北部エリアにおいては、東西を横断する国道 204 号と国道 498 号を中心に、市街化区域が細長く指定されています。この市街化区域内では、国道を中心に複数の都市機能施設にアクセスしやすい環境にあり、総じて利便性が高い傾向にあります。

ただし、この市街化区域内の商業施設や医療施設の規模別施設分布をみると、病院が 3 ヶ所存在するものの、スーパーやコンビニ、診療所等の身近な施設の立地が中心となっています。

一方、市街化調整区域においては、都市機能施設の立地が総じて少ない傾向にあります。

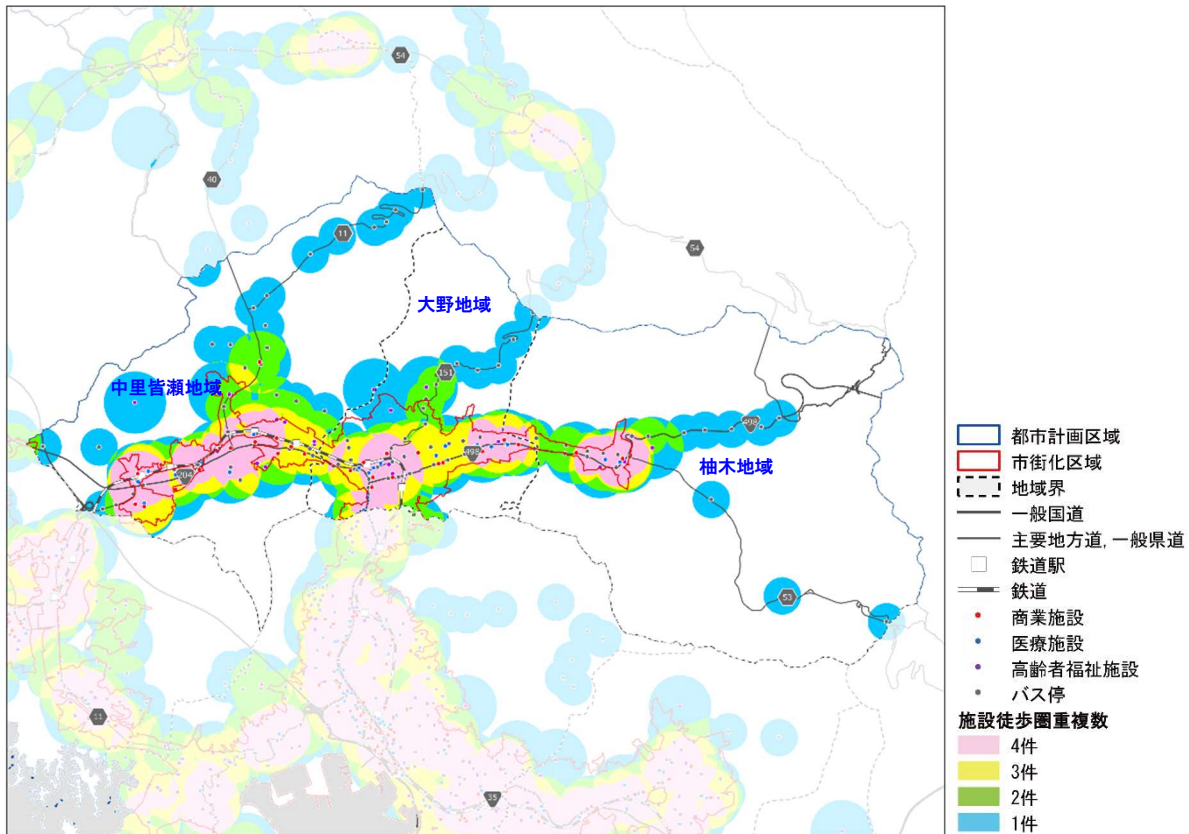


図 施設重複状況(中北部エリア)

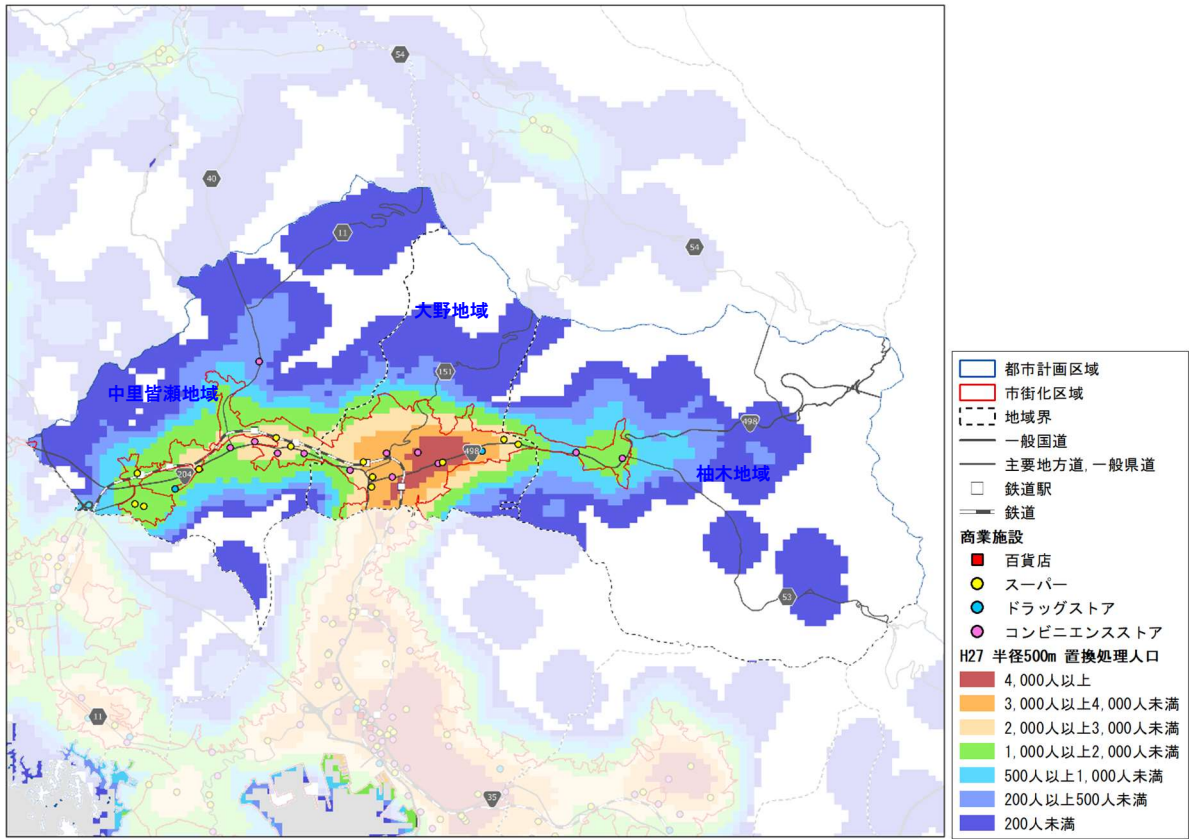


図 規模別商業施設の分布とH27 人口分布(中北部エリア)

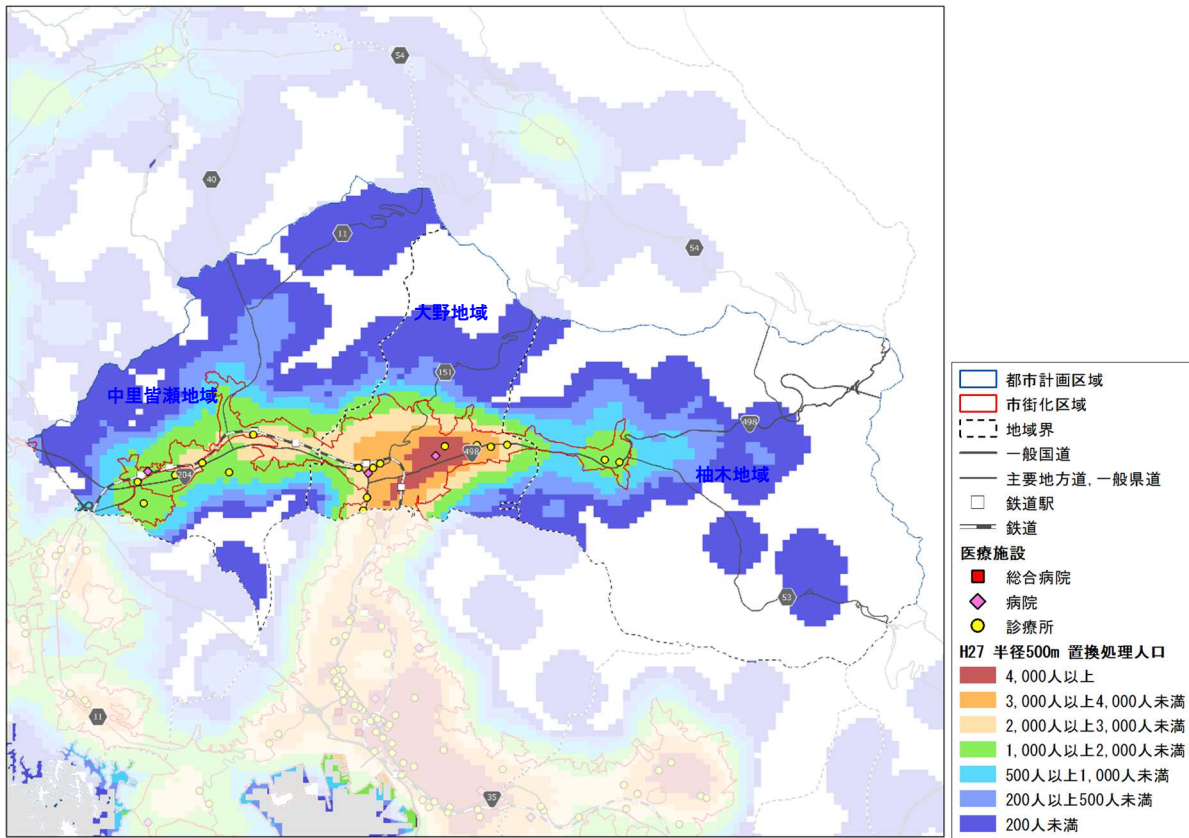


図 規模別医療施設の分布とH27 人口分布(中北部エリア)

④ 北部エリア

北部エリアにおいては、江迎都市計画区域（非線引き都市計画区域）を除いて、都市計画区域外となっています。

江迎都市計画区域内では MR 江迎鹿町駅や MR 高岩駅の周辺、非線引き都市計画区域では吉井町直谷、吉井町橋川内、世知原町栗迎（世知原支所周辺）等の県道沿線で複数の都市機能施設にアクセスしやすい環境にあります。

これらは、主にスーパーやコンビニ、診療所等の身近な施設の立地が中心となっています。

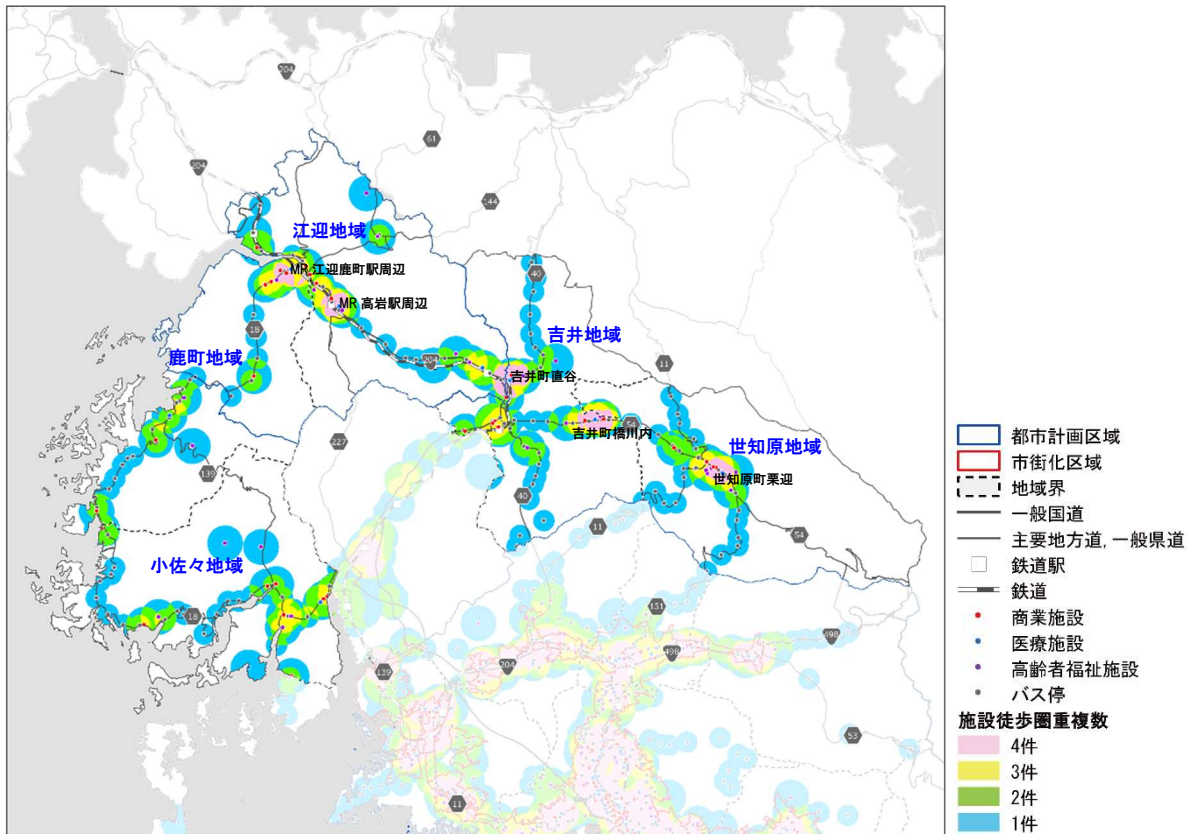


図 施設重複状況(北部エリア)

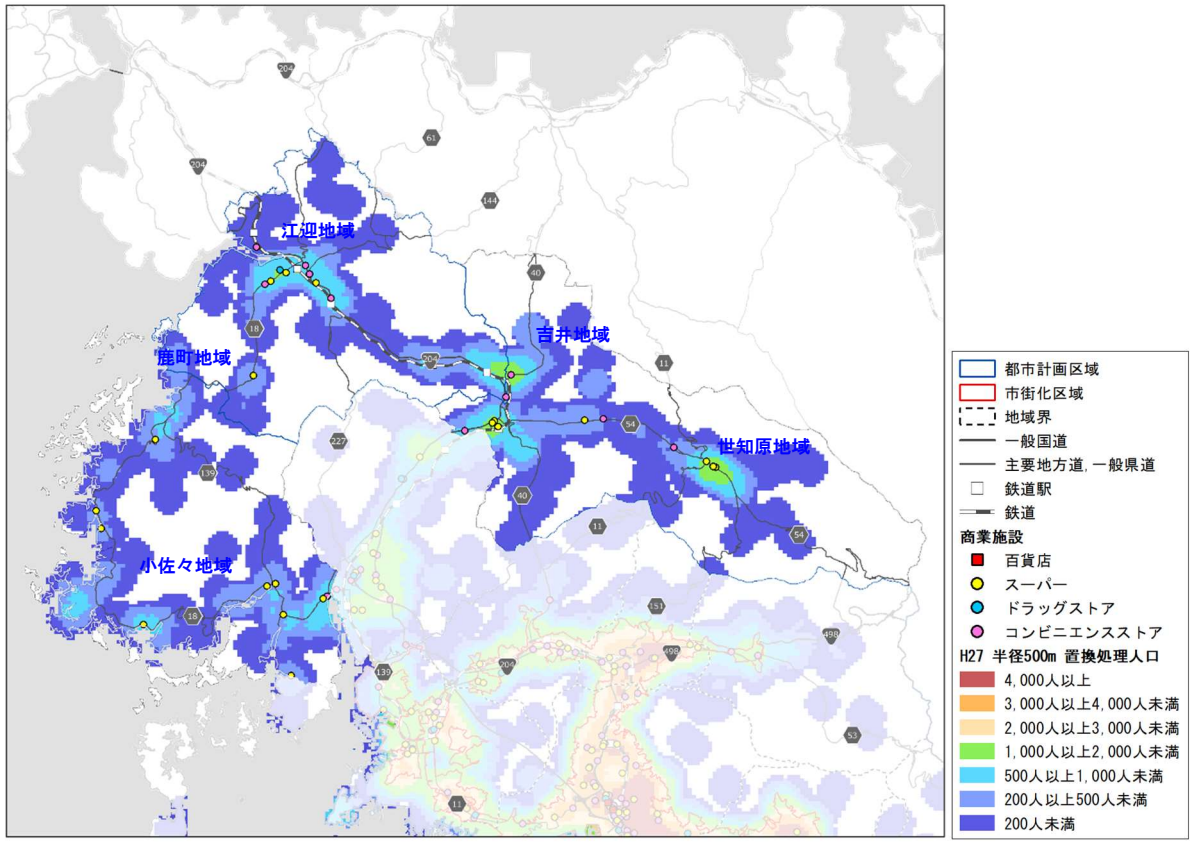


図 規模別商業施設の分布とH27 人口分布(北部エリア)

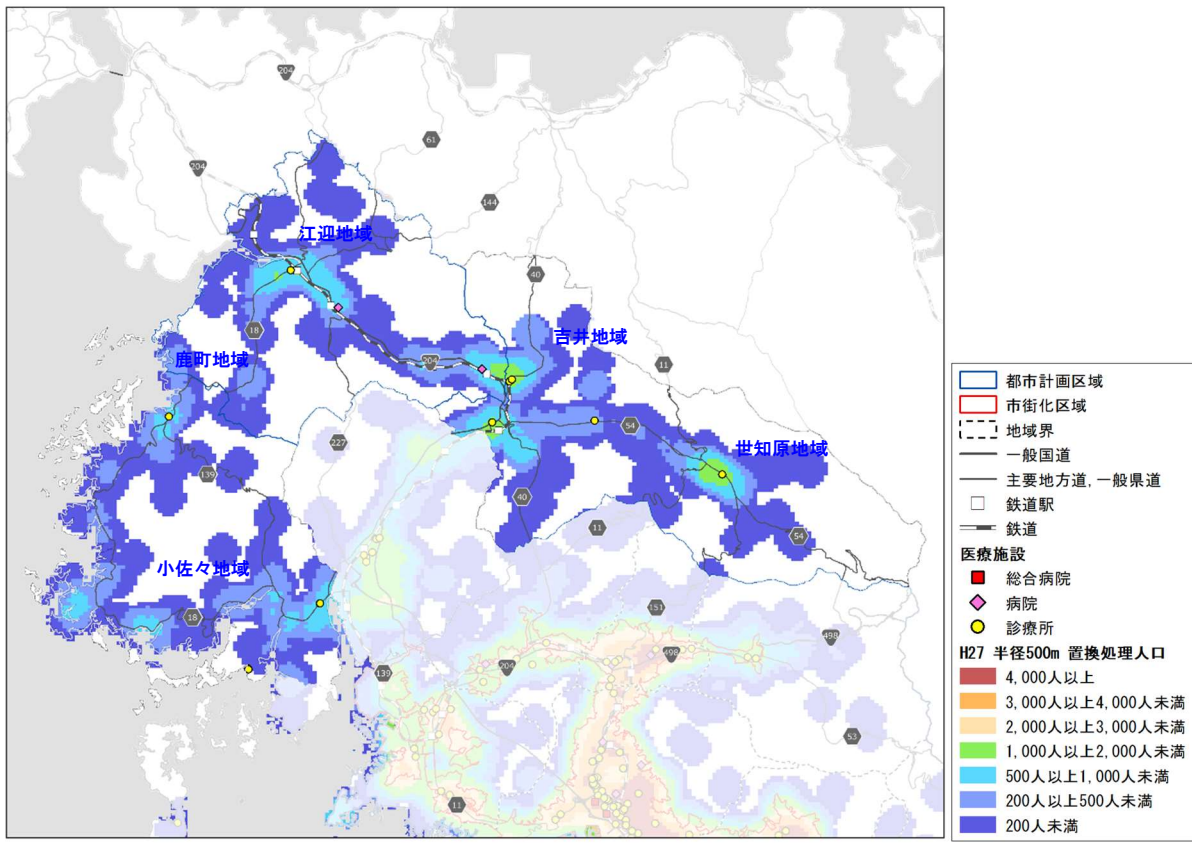


図 規模別医療施設の分布とH27 人口分布(北部エリア)

⑤ 佐々エリア

佐々エリア（非線引き都市計画区域）では、MR 佐々駅周辺の地域において、診療所が集中して立地しており、スーパーやコンビニ等、複数の都市機能施設にアクセスしやすい環境にあります。

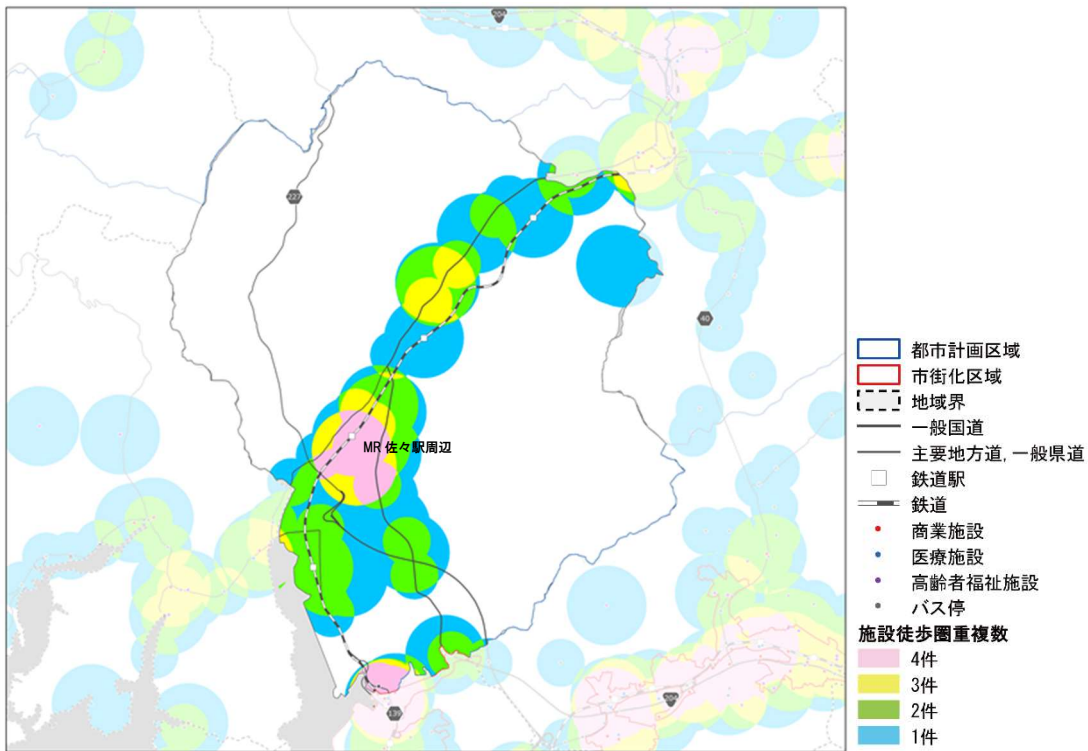


図 施設重複状況(佐々エリア)