

## 第2章 全体構想

# 1. 都市・地域づくりの基本的課題

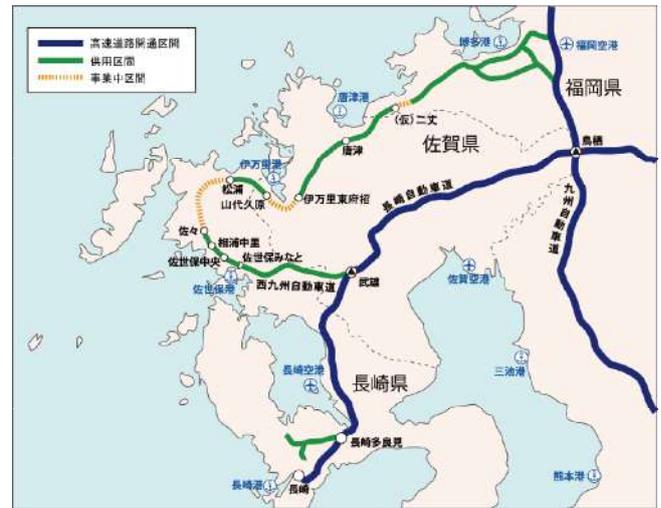
## 1-1. 本市の特性と動向

### (1) 広域的な本市の拠点性

#### ① 広域交通網

<広域交通の利便性が向上しています>

- 西九州自動車道は、本市内では平成 23 年 9 月 佐々 I C までが供用開始されました。県内外の広域交流や連携の強化、地域産業の活性化、地域の安全・安心の確保など様々な面において効果が期待され、さらに西九州自動車道の延伸（松浦 I C～佐々 I C）や 4 車線化の整備が進められています。

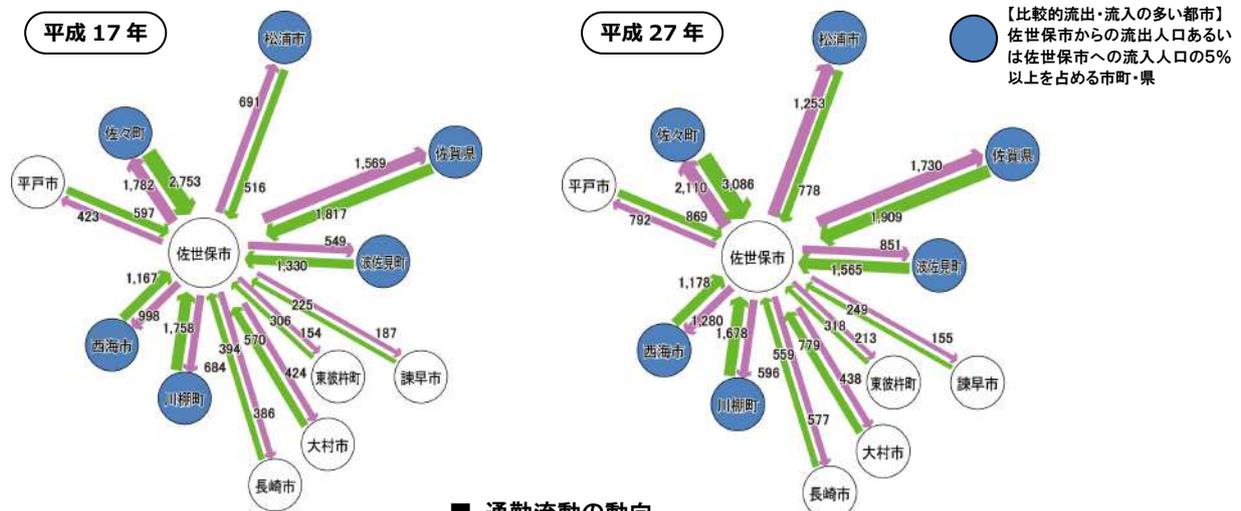


■ 西九州自動車道の概略図

#### ② 通勤流動

<周辺との通勤流動が増加しています>

- 周辺市町との通勤流動は、平成 27 年では、佐々町、川棚町、波佐見町、西海市、松浦市との間で多く、5%を超えています。10 年前と比べると、周辺市町や佐賀県からの流入・流出が増加しています。
- 通勤流動は流入が流出を上回っており、県北地域の就業の拠点となっています。



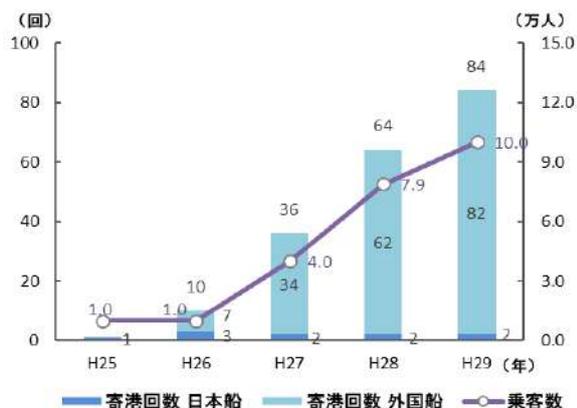
■ 通勤流動の動向

資料: 国勢調査

### ③国際旅客船の受入れ

<佐世保港整備により国外とも結びつきが強くなっています>

- 佐世保港では、国際旅客船の寄港の拠点形成を図る場所として、浦頭地区と三浦地区を位置づけています。
- 平成 26 年 4 月から国際旅客船の受入れを開始していましたが、年々外国船の寄港回数が増加しており、平成 29 年には 84 回、乗客数は 10 万人まで達しています。



資料:佐世保港国際旅客線拠点形成計画

#### ■ 佐世保港のクルーズ船寄港状況

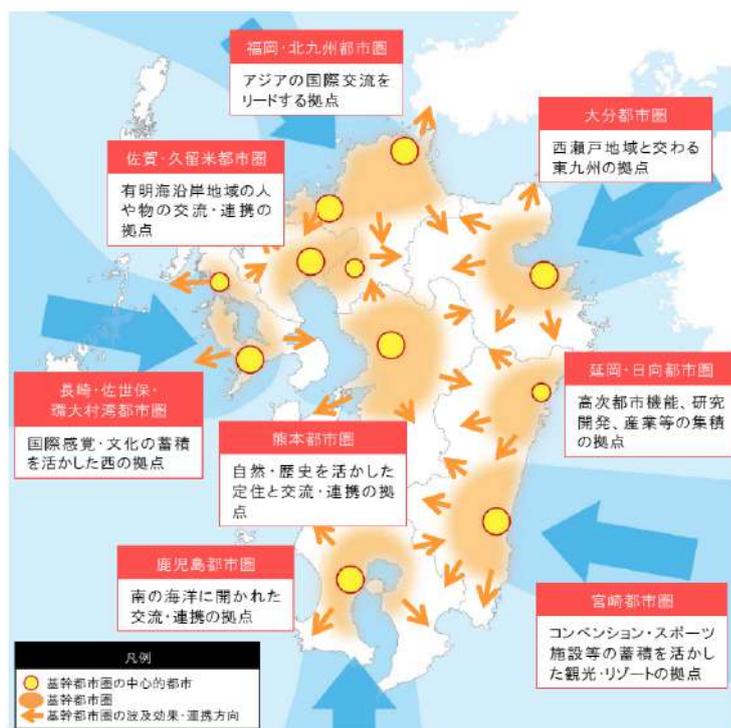
### ④九州圏広域地方計画による位置づけ

<長崎・佐世保・環大村湾都市圏の一角と位置づけられています>

- 九州圏広域地方計画においては、基幹都市圏を核として国際的・広域的な独自性の発揮と九州圏の自律的な発展を図るとされています。本市は長崎市などと一体的に長崎・佐世保・環大村湾都市圏を形成することが位置づけられています。

<基幹都市圏における中心的都市と位置づけられています>

- 本市は、長崎・佐世保・環大村湾都市圏における中心的都市として、海外との交流・連携による独自の国際感覚・文化の蓄積を活かした西の交流・連携とにぎわいの拠点の形成が求められています。

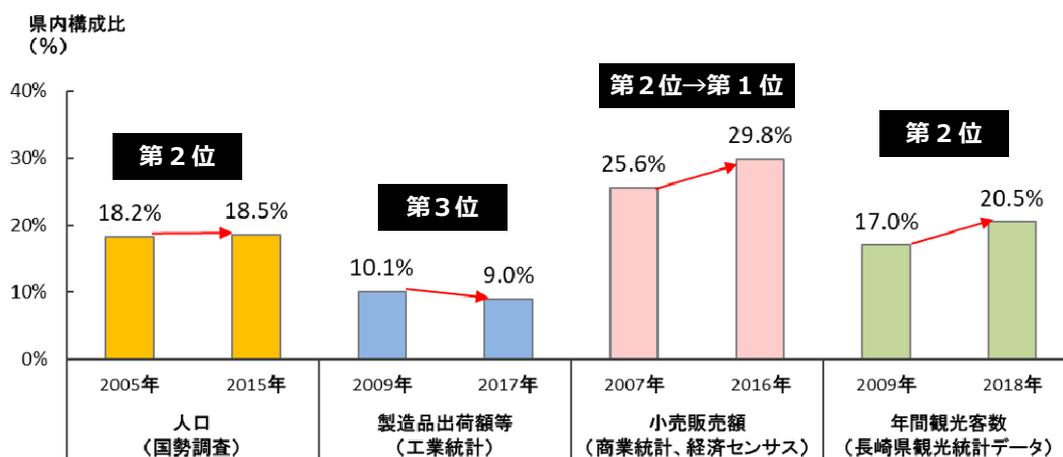


資料:九州圏広域地方計画参考資料 国土交通省(平成 28 年 3 月)

## ⑤連携中枢都市圏による位置づけ

<西九州させぼ広域都市圏の中核都市と位置づけられています>

- 平成 28 年 4 月 1 日、佐世保市は本圏域の中心市となるべく中核市へ移行し、広域的な都市圏形成に向けた中心的役割を担うことになりました。平成 31 年 4 月には、本市が連携中枢都市となり、平戸市、松浦市、西海市、東彼杵町、川棚町、波佐見町、小値賀町、新上五島町、佐賀県伊万里市及び有田町の計 11 市町で西九州させぼ広域都市圏を形成し、令和 2 年 4 月には佐々町も加わりました。
- 広域都市圏の連携事業として、新電力会社「西九州させぼパワーズ」の設立、「西九州させぼ移住サポートプラザ」開設による移住の促進、「西九州させぼオープンデータポータルサイト」による広域情報の発信などが始まっています。
- これまで以上に、行政区域の枠を超え、結びつきのある自治体と横のつながりを築き、医療や交通、産業などの分野において、圏域内の行政サービスや都市機能を効率良く活用しながら、地域の社会・経済のリーダーとして圏域を持続的に支えていくことが求められています。
- さらに、グローバル化が進展する中で、地理的に東アジアに開かれた優位性を活かし、圏域全体を将来的に成長・発展させていく役割も求められます。



■ 長崎県全体に対する本市の割合

## (2) 人口構造と動向

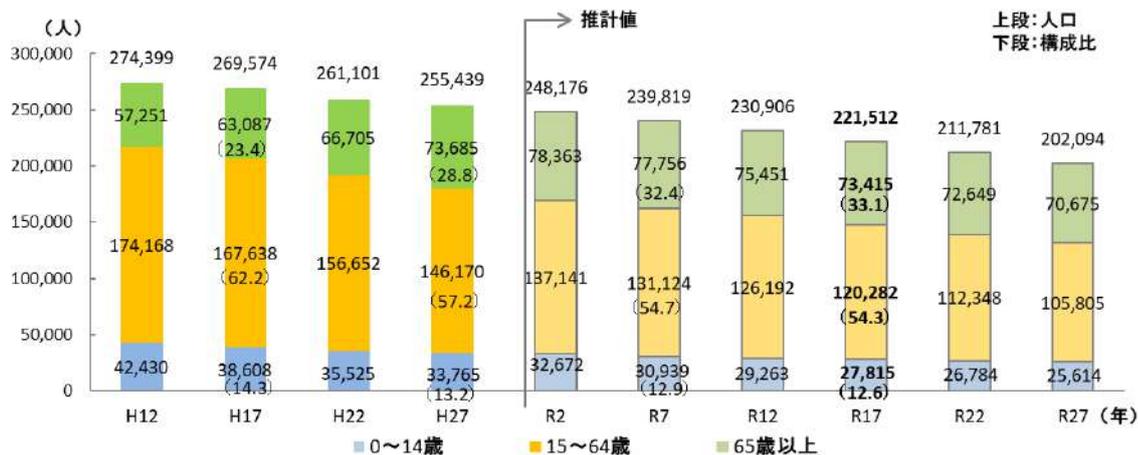
### ① 将来人口予測

<都市のにぎわいや活力の低下が懸念されます>

- 本市の人口は、平成 27 年では 255,439 人で 10 年前に比べ、5%の減少となっています。高齢化率は、平成 17 年から約 5 ポイント上昇し、平成 27 年では 28.8%まで上昇しています。
- 国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成 30 年）によると、20 年後（令和 17 年）には人口が 22 万人程度となることが予想され、平成 27 年に比べ約 3.4 万人減少することが見込まれています。

<高齢者の割合が高まることが予想されます>

- 15 歳未満の年少人口比率は令和 17 年に 12.6%まで減少すると予想されます。高齢者数は令和 2 年にピークに達し、その後減少に転じますが、高齢化率は、令和 17 年には 33.1%まで上昇し、3 人に 1 人が高齢者となると予想されます。



(注) H12~H27の人口総数は年齢不詳を含む。

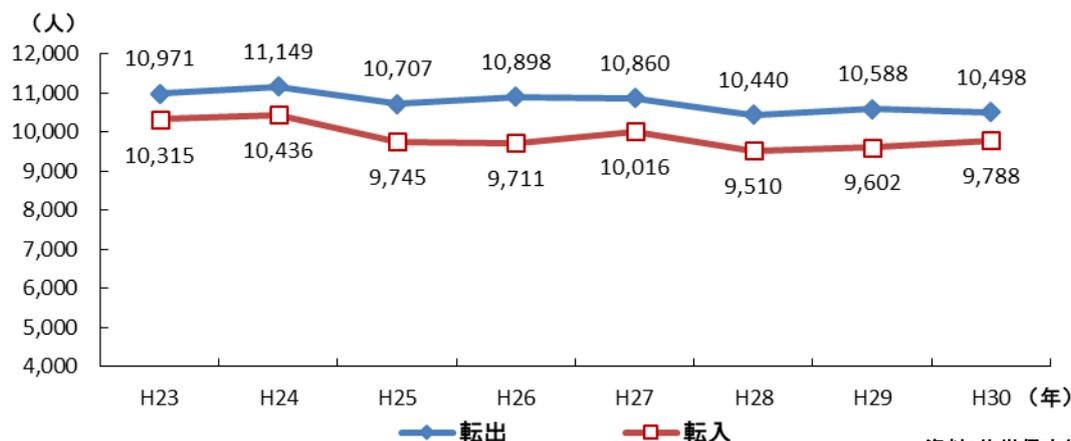
資料：H27までは国勢調査。R2以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」による。

■ 総人口及び年齢3区分別人口の見通し

### ② 転入・転出動向

<佐世保市からの転出が転入を上回っています>

- 転出が転入を上回っており、社会減が続いています。



資料：佐世保市統計書

■ 転入・転出の推移

### ③地域別人口動向

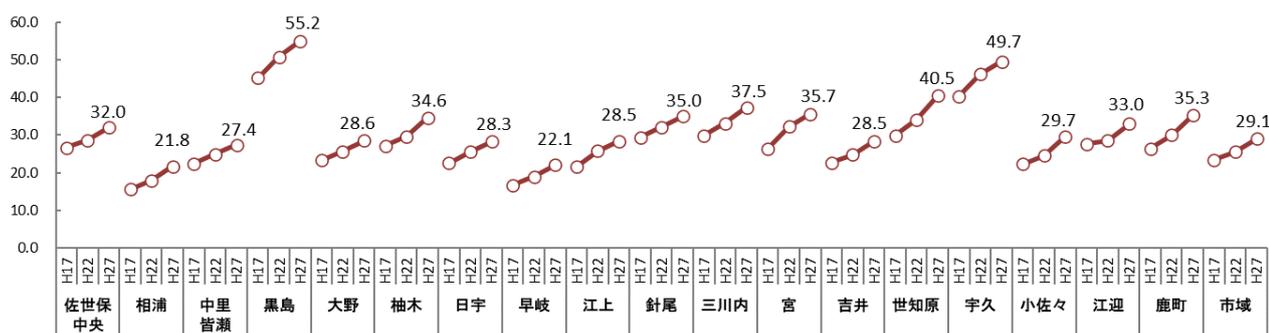
<島しょ部や中山間だけでなく、市街地の中心部でも人口減少が顕著です>

- 平成 7 年から平成 27 年にかけての地域別人口増減の推移を見ると、地域別の人口減少は、黒島、宇久、宮、世知原、鹿町など島しょ部や中山間部が特に顕著で、都心部を含む佐世保中央でも 20 年間で 0.83 倍と顕著なものとなっています。
- 相浦、早岐、江上の 3 地域は、平成 27 年人口は平成 7 年に比べて増加しています。



#### ■ H7～H27 の地域別人口増減の推移

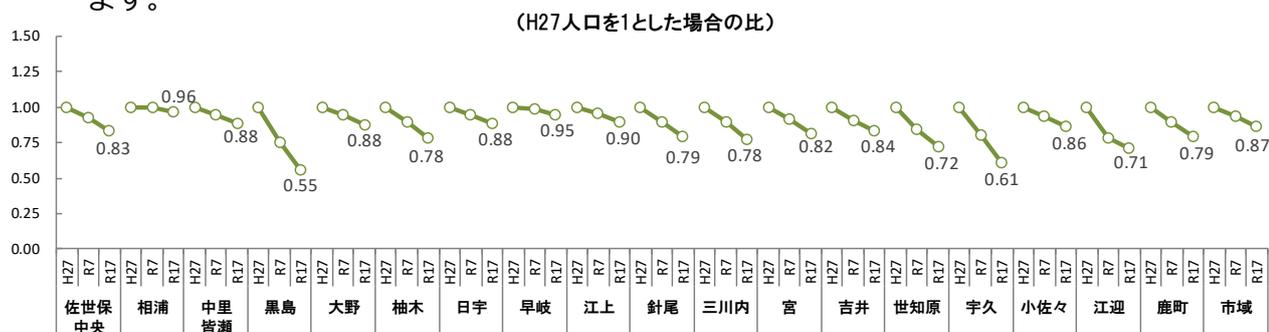
- 平成 17 年から平成 27 年にかけての高齢化率の推移を見ると、高齢化は全ての地域で進行しており、黒島、宇久、世知原の 3 地域では高齢化率が 40%を超え、特に顕著です。



#### ■ H7～H27 の地域別高齢化率の推移

<今後、人口減少は地域差が予想されます>

- 平成 27 年から令和 17 年の将来人口の変化をみると、全ての地域で減少しますが、地域間で差が見込まれ、特に黒島や宇久では 4 割以上の減少が見込まれます。
- 実数としては、平成 27 年から令和 17 年の 20 年間で佐世保中央では約 1.4 万人減少すると見込まれ、商圏人口が大幅に減少することにより都市機能の維持が困難になる恐れがあります。



資料:H27 は国勢調査。R7、R17 は国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成 30 年推計)」による。

#### ■ H27～R17 の地域別人口増減の見込み

拠点種別	0～2千人	2～4千人	4～6千人	6～8千人	8千～1万人	1～2万人	2～5万人	5～10万人	10～20万人	20～50万人	50万人～
都市核								←●佐世保中央(8.5万→7.1万)			
地域核							←●相浦(2.7万→2.4万) ←●大野(1.9万→1.7万) ←●早岐(3.4万→3.2万) ←●日宇(2.8万→2.4万)				
市街地生活核		←●柚木(4.3千→3.3千)				←●中里皆瀬(1.2万→1.1万)					
郊外生活核	←●宇久(2.2千→1.3千) ←●黒島(0.4千→0.2千)			←●江上(7.2千→6.5千)							
		←●針尾(2.6千→2.1千)		←●三川内(4.0千→3.1千)							
		←●宮(3.1千→2.5千)		←●吉井(5.4千→4.5千)							
		←●世知原(3.4千→2.5千)		←●小佐々(6.2千→5.3千)							
				←●江迎(5.4千→3.9千)							
				←●鹿町(4.6千→3.6千)							
							←●佐々(1.3万→1.1万) ※参考				

資料：H27は国勢調査。R17は国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」による。

■ H27～R17の地域別人口増減(実数)の見込み

④ 世帯数動向

<高齢者のみの世帯や高齢者の単身世帯が増加しています>

- 高齢化の進行により、世帯においても65歳以上の高齢者がいる世帯数やその割合が増加傾向にあります。
- 高齢者の夫婦のみの世帯や、高齢者の単身世帯も増加が続いています。



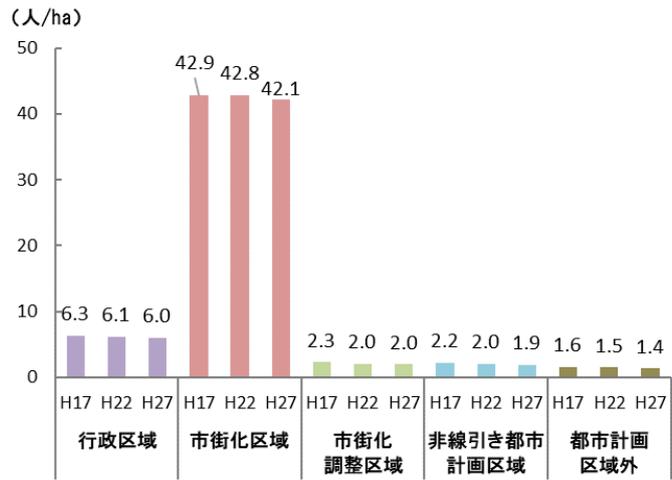
資料：国勢調査

■ 世帯構成の状況

### ⑤人口密度の動向

<市街化区域の人口密度の低下が懸念されます>

- 市街化区域においては、一定の人口密度を有した市街地を形成しています。
- いずれの区域においても人口密度が低下している中、特に市街化区域の密度低下が懸念されます。



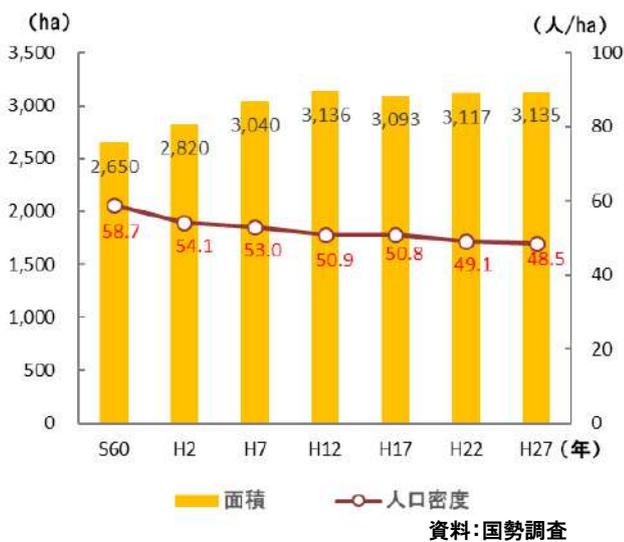
資料：都市計画基礎調査

■ 人口密度の推移

### ⑥人口集中地区

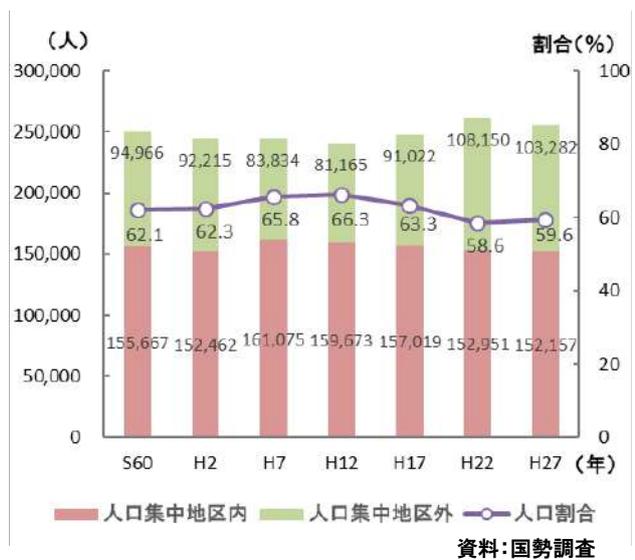
<人口集中地区の人口密度の低下が続いています>

- 人口集中地区の面積は横ばい傾向が続いていますが、人口減少に伴い人口密度は低下傾向が続いています。
- 市全体の人口に対する人口集中地区人口の割合は平成12年以降やや低下傾向にあり、人口が分散している状態です。



資料：国勢調査

■ 人口集中地区の面積と人口密度



資料：国勢調査

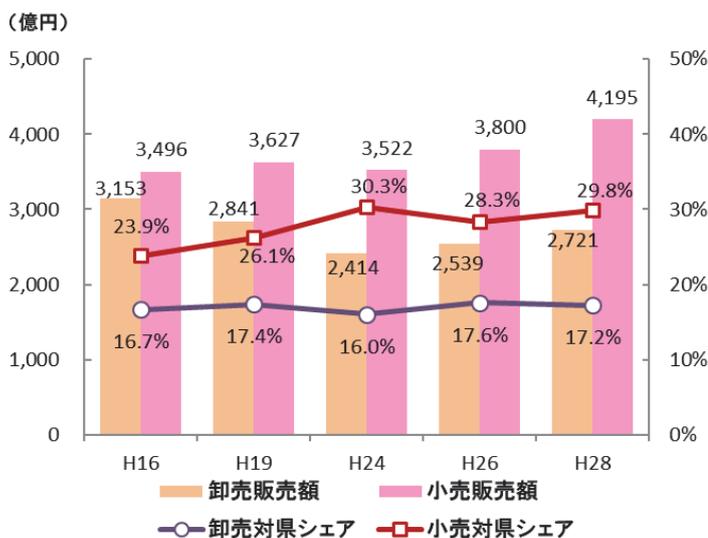
■ 人口集中地区の人口割合

## (4) 産業の動向

### ① 商業動向

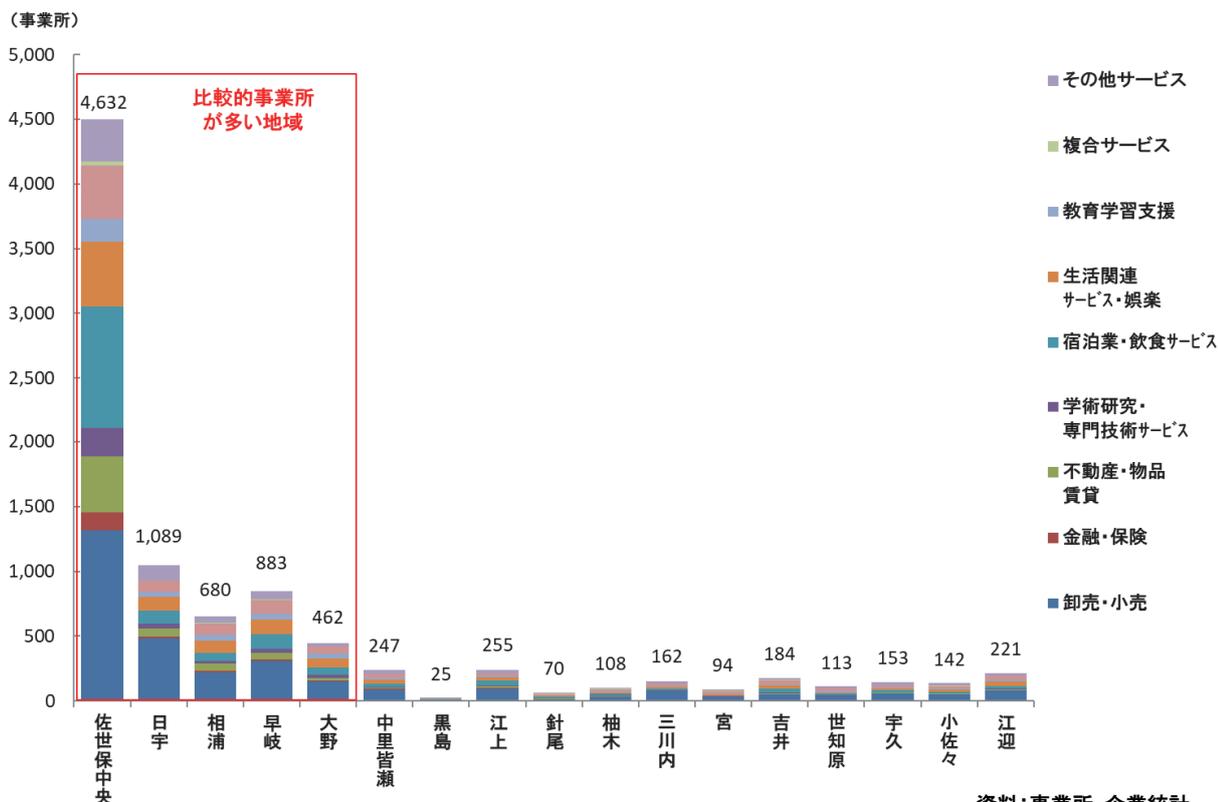
<卸売・小売販売額は増加傾向にあります>

- 平成 24 年以降、卸売、小売ともに販売額は増加傾向にあります。
- 県内シェアを見ると、卸売、小売ともに横ばい傾向が続いています。
- 佐世保中央には、卸売・小売、宿泊・飲食、不動産など多様な業種の事業所が立地しています。佐世保中央以外では、日宇、相浦、早岐、大野での集積が多くなっています。



資料：商業統計・経済センサス

#### ■ 卸売・小売販売額の動向



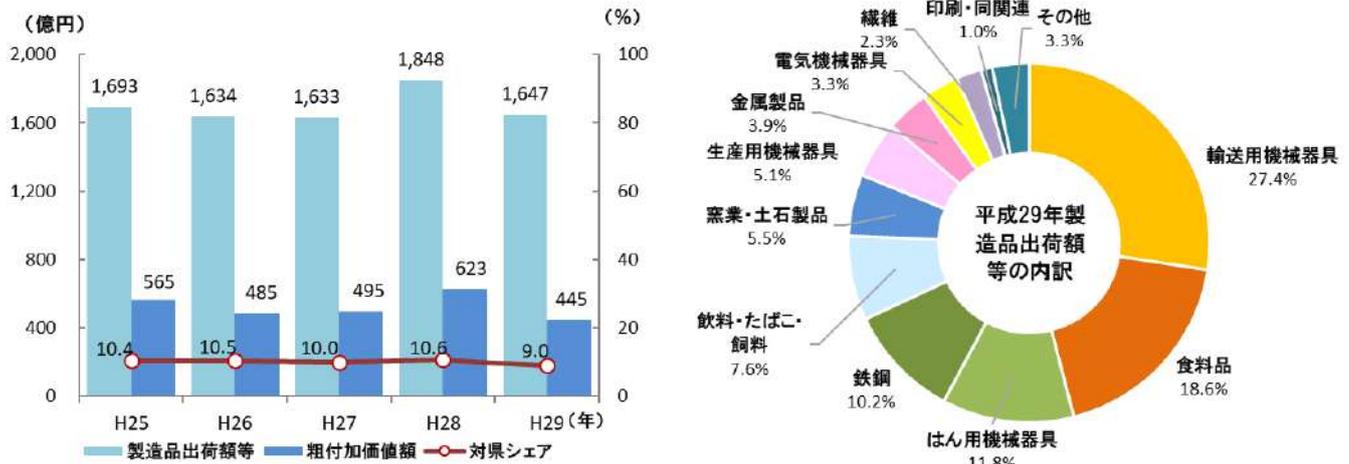
資料：事業所・企業統計

#### ■ 地域別事業所数の内訳(平成 26 年)

## ②工業動向

<出荷額は横ばい傾向にあります>

- 製造品出荷額は、平成 28 年に 1,848 億円まで増加しましたが、平成 25 年からおおむね横ばいとなっています。
- 製造品出荷額等の県内シェアは平成 29 年にはこれまでの 10%台から 9.0%に低下しています。
- 製造品出荷額等が多いのは輸送用機械器具であり、重工業がけん引役となっています。



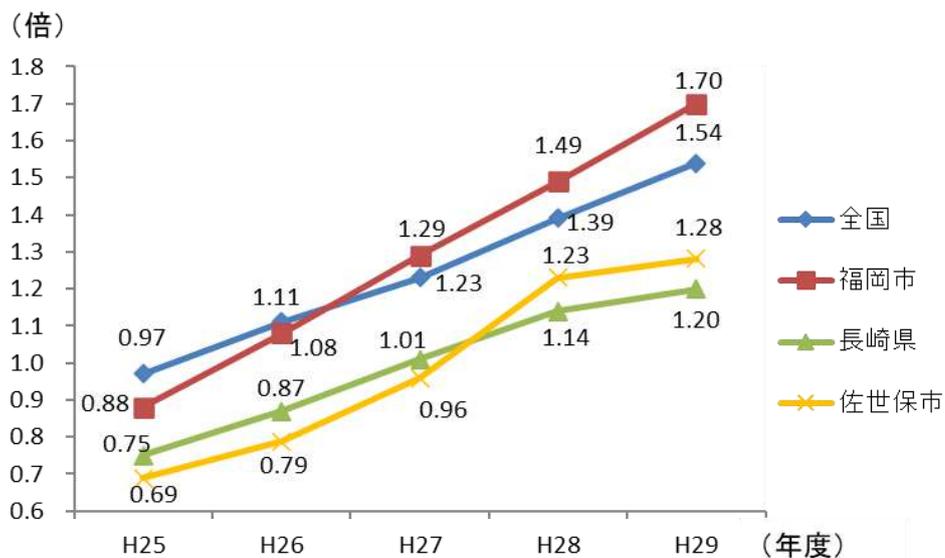
資料:工業統計

■ 製造品出荷額等の動向

## ③雇用動向

<厳しい雇用環境が続いています>

- 有効求人倍率は平成 29 年において 1.28 倍で、近年は長崎県全体を上回っていますが、全国平均と比較すると一貫して低い状態です。

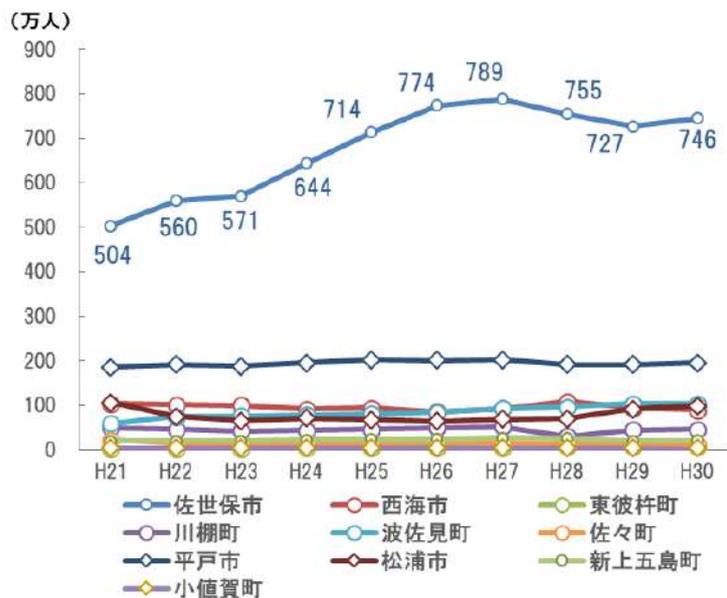


■ 有効求人倍率の推移

④観光動向

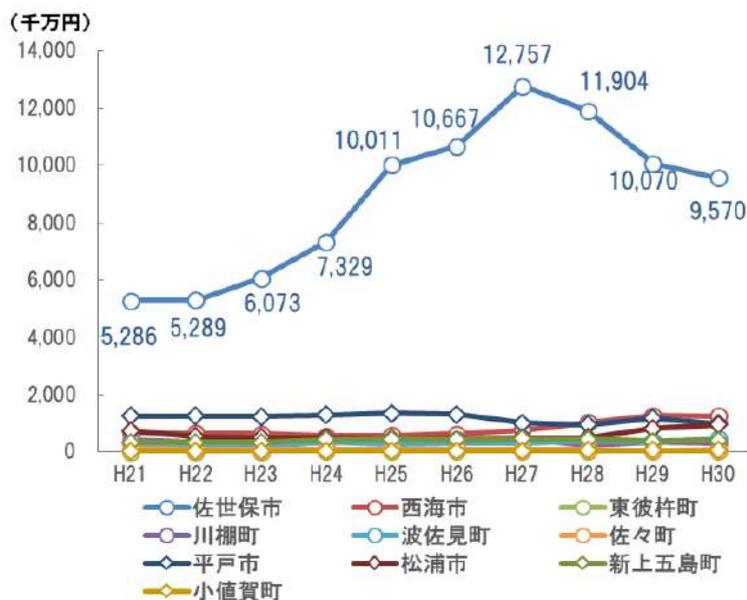
<観光客の数が大きく増加しています>

- 本市を訪れる観光客延べ数は、平成 21 年の約 504 万人から平成 30 年には約 746 万人と大きく増加しています。
- 観光消費額については、平成 27 年には最多の約 1,275 億円となりましたが、その後は減少傾向にあります。



資料:長崎県観光統計データ(平成 21 年~平成 30 年)

■ 観光客延べ数の推移



資料:長崎県観光統計データ(平成 21 年~平成 30 年)

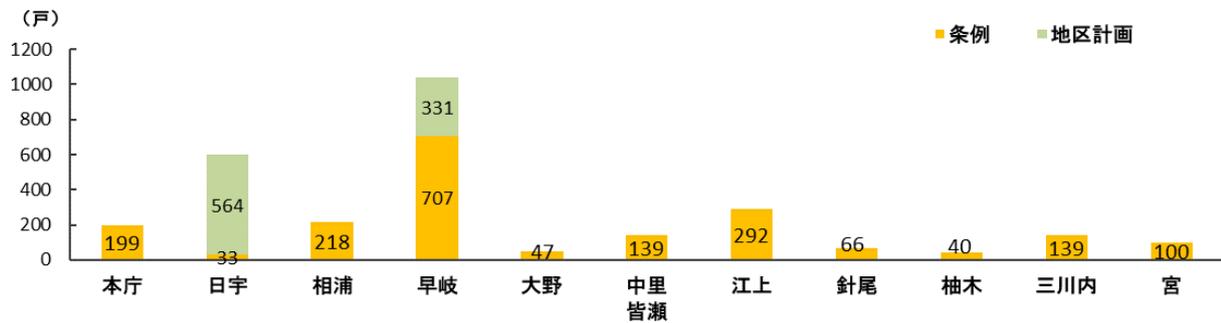
■ 観光消費額の推移

## (5) 住宅の動向

### ①市街化調整区域における開発動向

<市街化調整区域で宅地化が進行しています>

- 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て、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。日宇では平成 29 年度の日宇支所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く、市街化調整区域の宅地化の進行が伺えます。



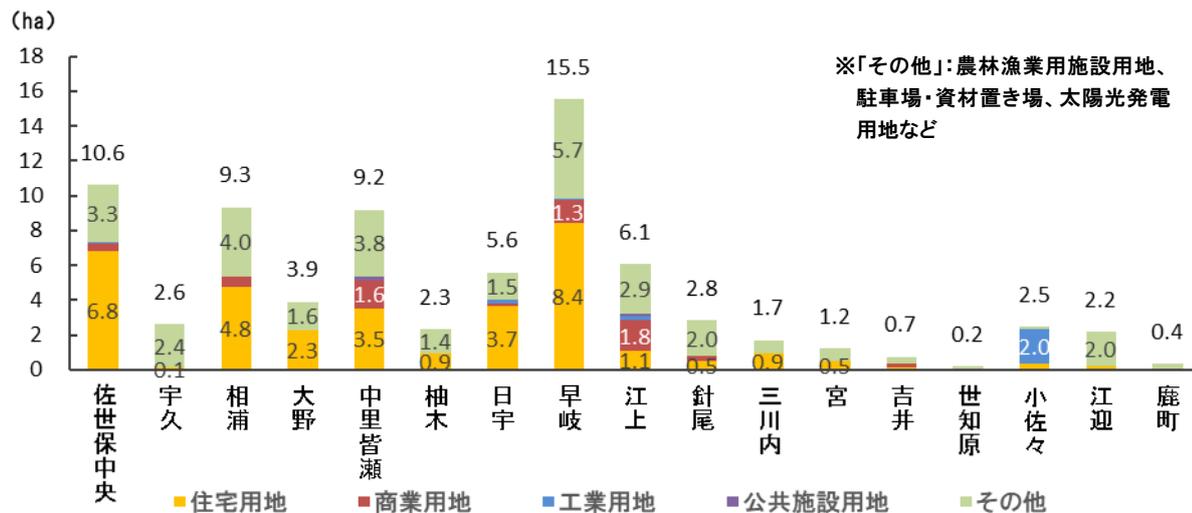
資料：開発許可・建築確認申請データベース(庁内資料)

#### ■ 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)

②農地転用

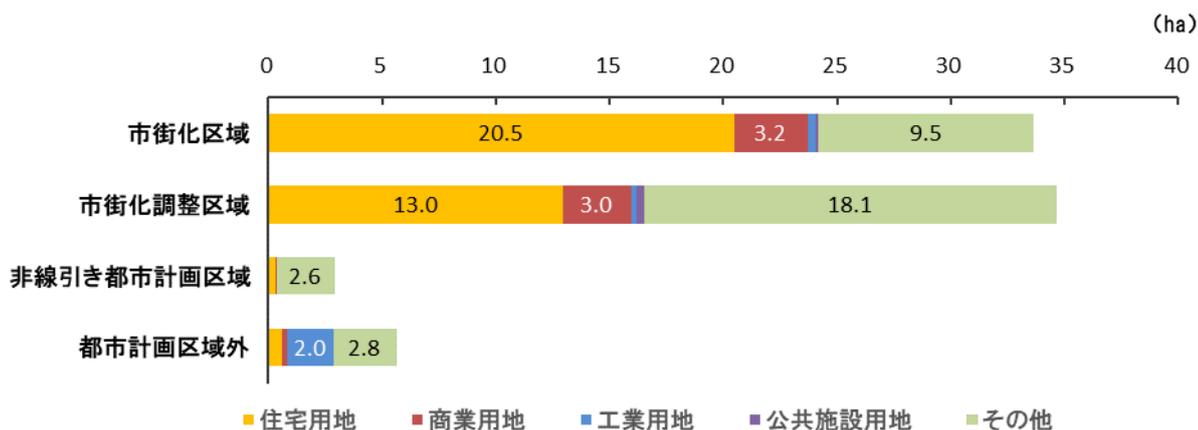
<近年、農地が住宅用地や商業用地などに転用されています>

- 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。



資料:都市計画基礎調査(平成29年度)

■ 地域別農地転用面積(H24~H28年)



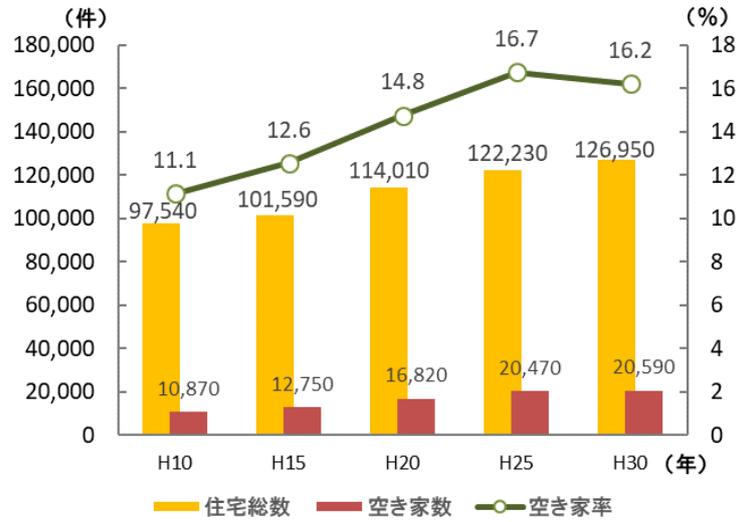
資料:都市計画基礎調査(平成29年度)

■ 市街地別農地転用面積(H24~H28年)

### ③空き家

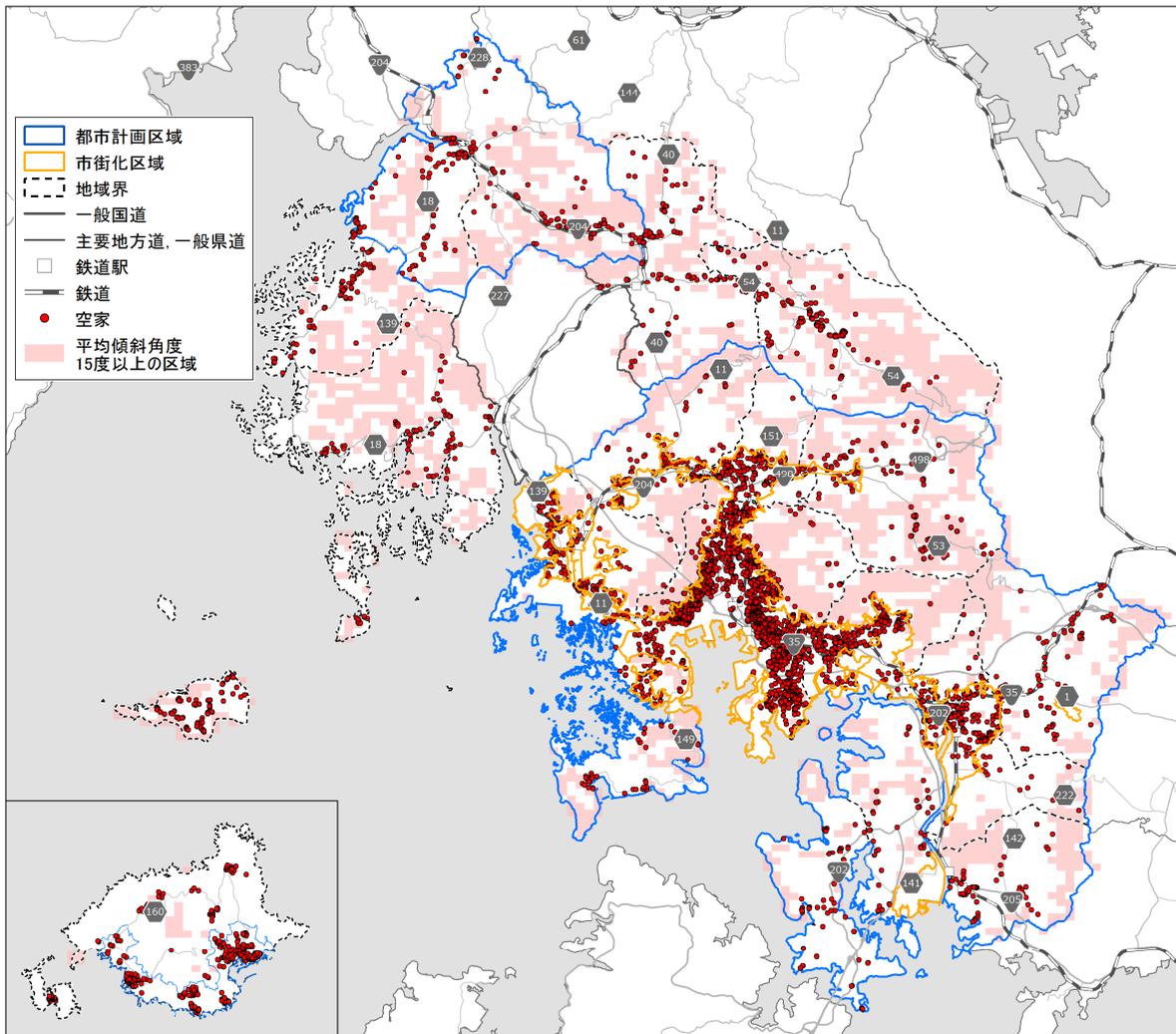
<空き家が年々増加しています>

- 平成10年から平成25年にかけて空き家数は2倍に増加しています。
- 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、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います。



資料：住宅・土地統計調査

■ 空き家数・空き家率



資料：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)

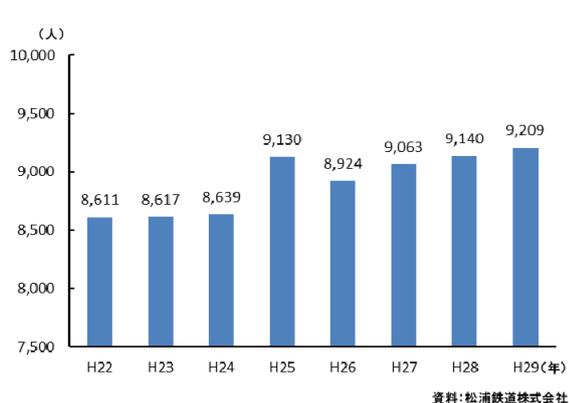
■ 空き家の分布

(6) 移動環境

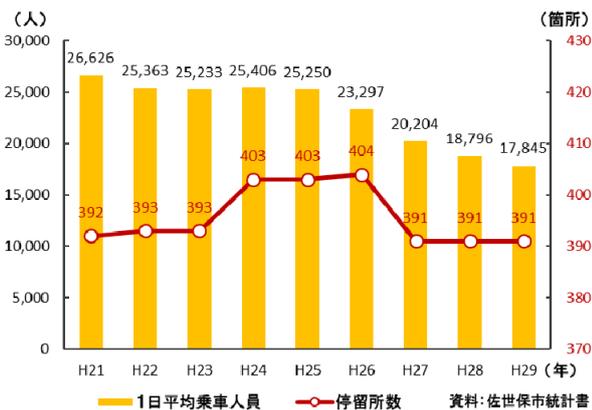
① 公共交通

<鉄道路線・バス路線・航路による市内の公共交通ネットワークが形成されています>

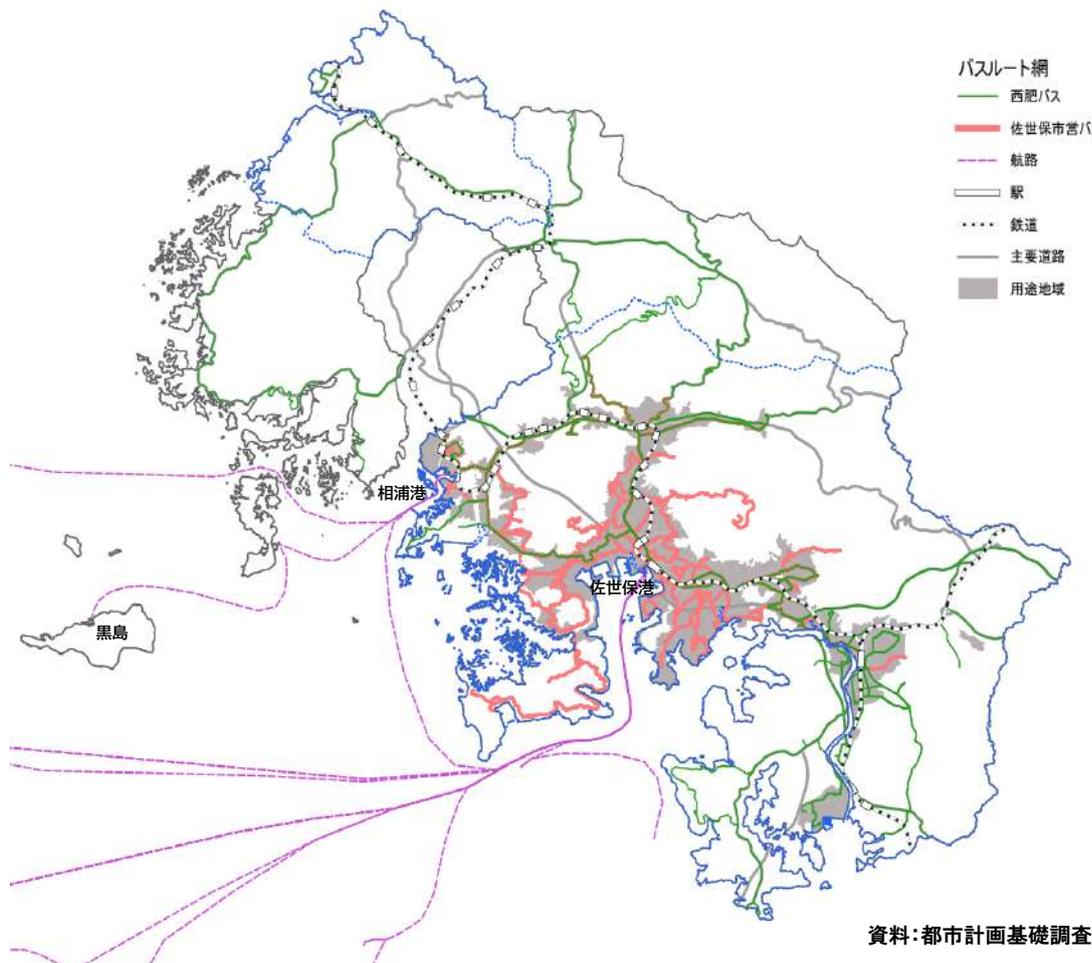
- 松浦鉄道の乗車人数は近年、増加傾向にあります。
- 離島を除く全ての地域拠点間が鉄道及びバスによって結ばれています。
- 市営バスについては、平成31年3月より、運行体制を民間事業者に一本化し「佐世保市地域公共交通再編実施計画」等に基づき、良好な公共交通のサービス提供に向けて取組を進めています。



■ 松浦鉄道1日乗車人数



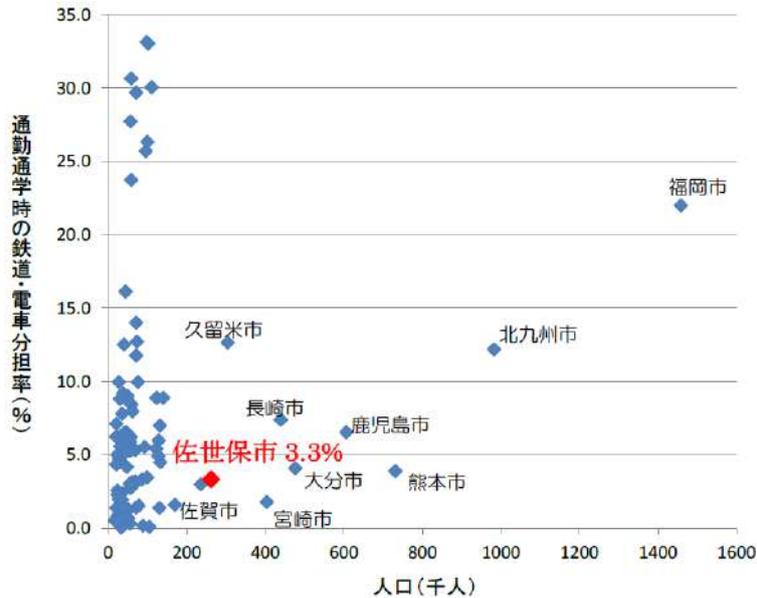
■ 市営バス利用者数



■ 公共交通網

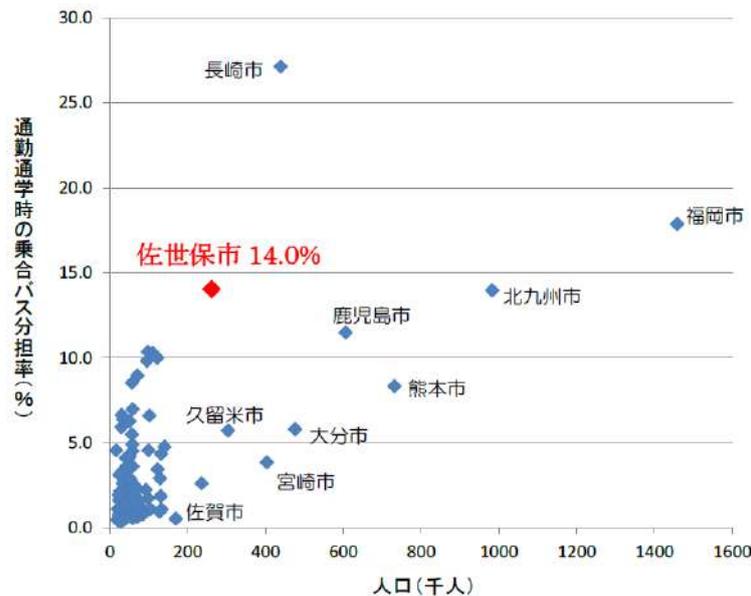
<通勤通学における公共交通の分担率は鉄道と乗合バスで差があります>

- 本市の通勤通学時の鉄道の分担率は、九州の各都市と比較した場合、人口規模が同規模の都市と比較して同程度であるものの、佐世保市より人口規模が小さい都市においても分担率が高い都市は多く見られます。本市では、JR・MRとも全区間が単線であり、バスと比べても運行本数が少ないことがその要因であると考えられます。
- 通勤通学時の乗合バスの分担率は、長崎市、福岡市に次いで、九州の各都市と比較して高くなっており、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。



資料:H22 国勢調査(離島は除く)

■ 通勤通学時における鉄道の分担率



資料:H22 国勢調査(離島は除く)

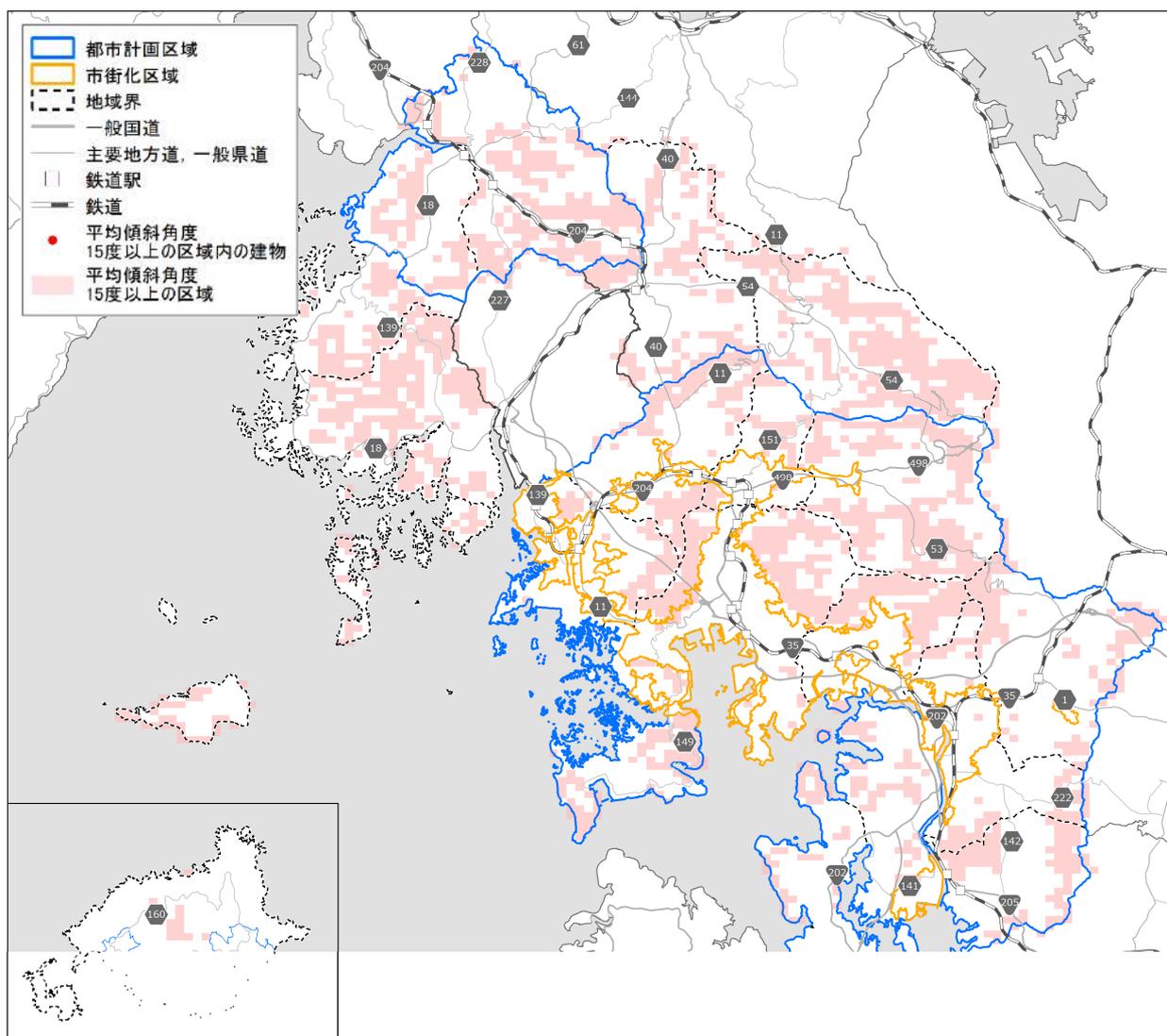
■ 通勤通学時における乗合バスの分担率

## (7) 災害リスク

### ① 斜面市街地

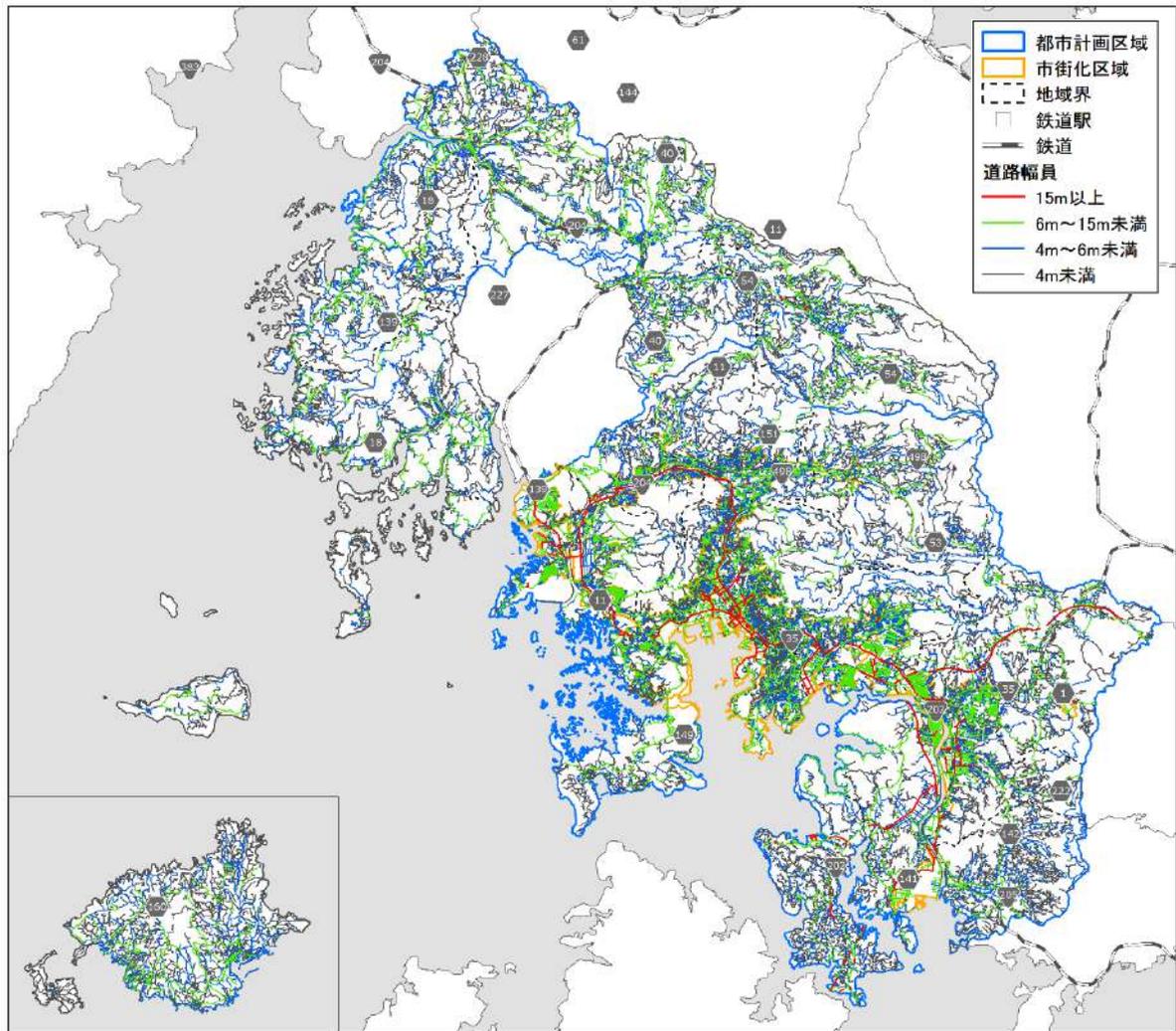
<斜面により安全性等に課題のある市街地が多く存在します>

- 中心市街地を取り巻く周辺部には、市街地形成の過程で居住地として開発されてきた斜面市街地が形成されています。比較的急といわれる平均傾斜角度 15 度以上の区域は、市街化区域の外側を中心に広がっており、市域全体で 7,740 棟の建物がこの 15 度以上の区域にあり、建物総数 (125,842 棟) の 6.2% にあたります。
- 市街化区域内は、緩やかな斜面地も見受けられ、緊急車両等の進入可能な幅員 6m 以上の道路が一定整備されているものの、細い道路も多く車両が入らない土地も多い状況にあります。



資料:国土数値情報(標高・傾斜度 5 次メッシュ(250m メッシュ)、平成 29 年度 都市計画基礎調査(建物用途現況))

#### ■ 斜面市街地の状況



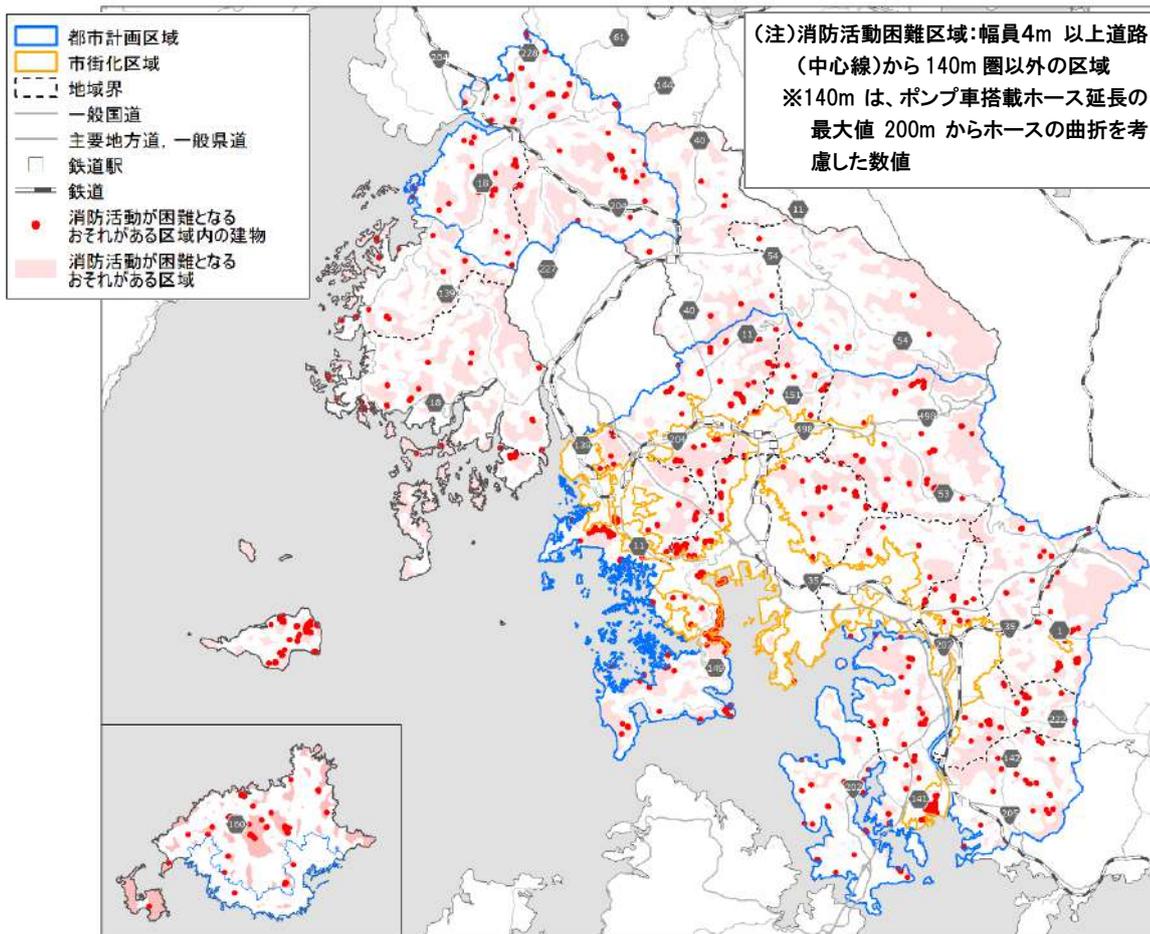
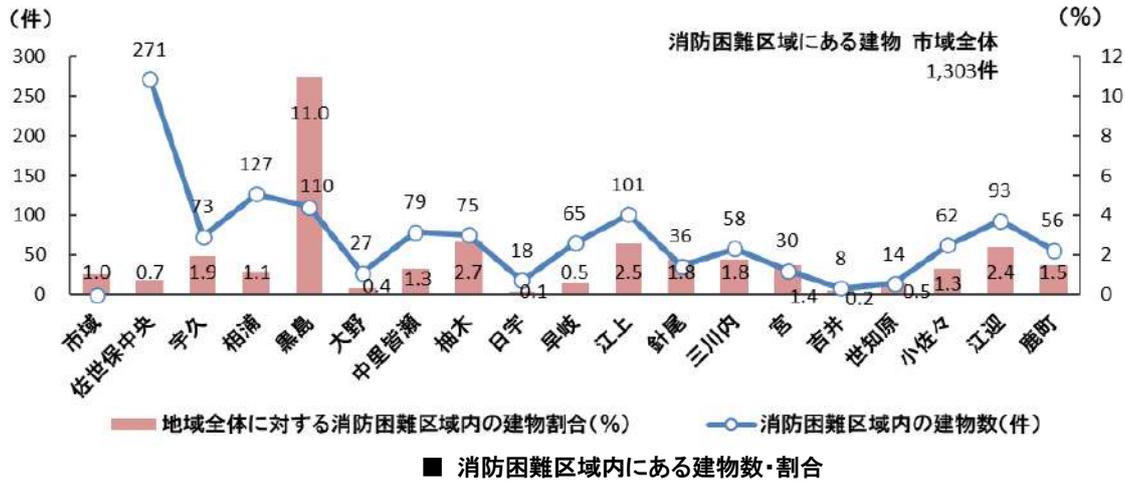
資料:平成 29 年度 都市計画基礎調査(道路現況)

■ 道路幅員現況

②消防活動困難区域

<消防活動困難区域にも建物が多く存在しています>

- 市域全体で消防活動困難区域内にある建物は、1,303 件で、建物総数の 1% にあたります。地域別に建物数を見ると、佐世保中央、相浦、黒島、江上、江迎の順で多く分布しています。建物の割合では黒島が 11% と最も高くなっています。



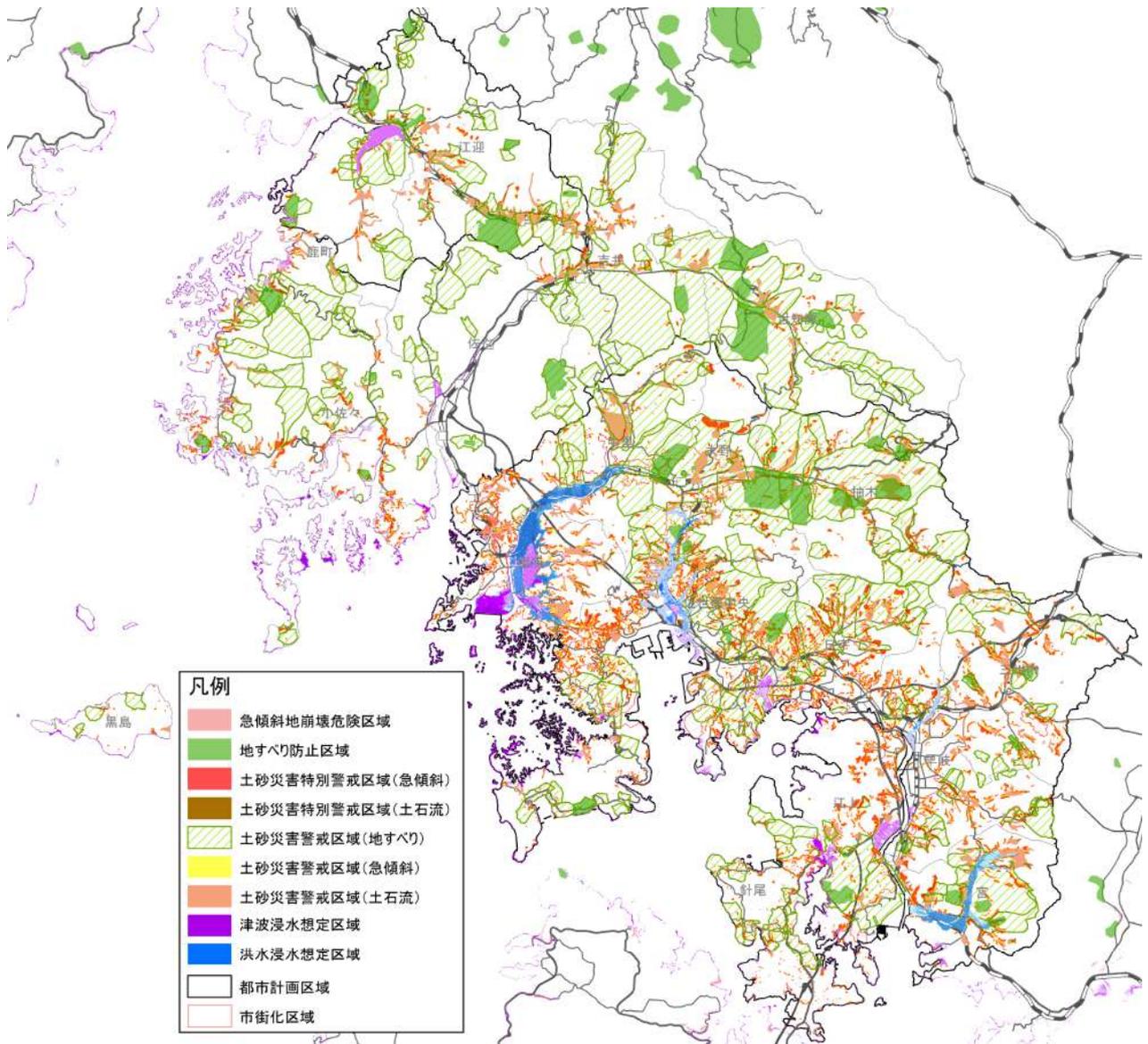
資料:都市計画基礎調査(道路現況、建物現況)

■ 消防活動困難区域

### ③土砂災害・浸水・津波

<既存市街地においても各種の災害リスクが存在する箇所が多く存在しています>

- 土砂災害警戒区域・特別警戒区域（土石流・急傾斜地）は、市街化区域縁辺部の斜面市街地に広く分布しています。
- 土砂災害警戒区域・特別警戒区域（地すべり）は、市域全体の山間部に広く分布しています。
- 洪水による浸水想定区域は相浦川、佐世保川、早岐川、宮村川、江迎川の下流域に、また津波浸水想定区域は特に、江迎川や相浦川、日宇川の下流、江上の低平地において面的に広がって存在しています。市街化区域内では住宅地と重複している箇所がみられ、特に市街化区域の縁辺部で比較的多く見られます。



資料：長崎県提供資料・国土数値情報  
 (土砂災害警戒区域、洪水浸水想定区域、  
 津波浸水想定区域)

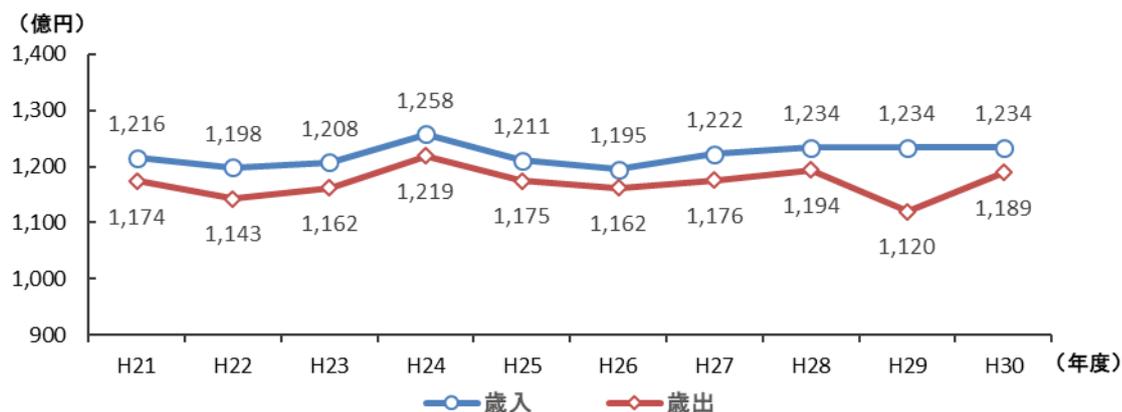
■ 災害危険度の高いエリア

(8) 財政

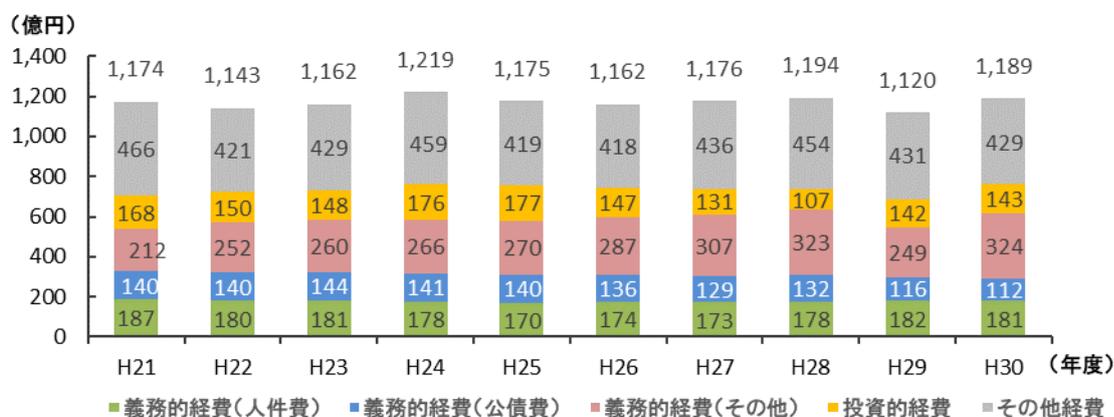
①歳入・歳出

<今後の財政悪化が懸念されます>

- 歳入は、平成30年度では1,234億円程度で、近年横ばいで推移しています。
- 歳出は、義務的経費が増加傾向にあります。公債費、人件費以外の義務的経費（その他）は、社会保障に係わる経費であり、今後、後期高齢者数の増加が見込まれるなか、投資的経費は今後一層厳しくなることが予想されます。



■ 歳入・歳出状況



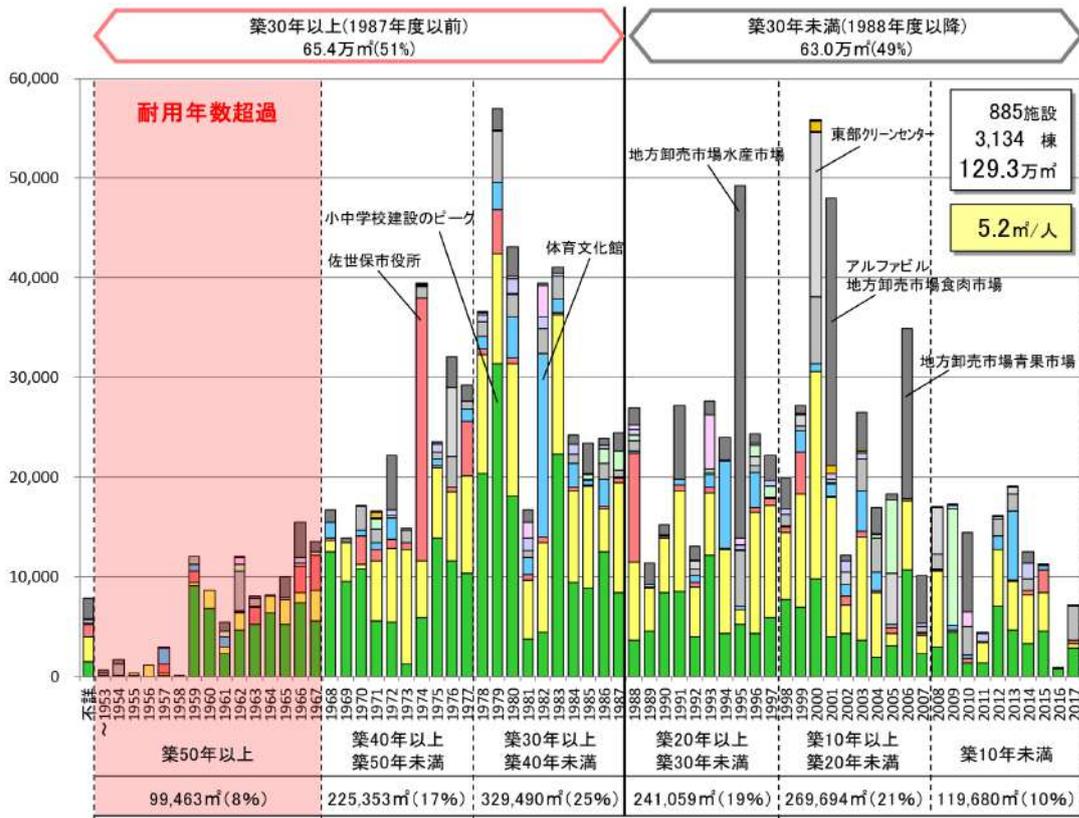
■ 歳出の内訳

資料：佐世保市財政白書

## ②公共施設

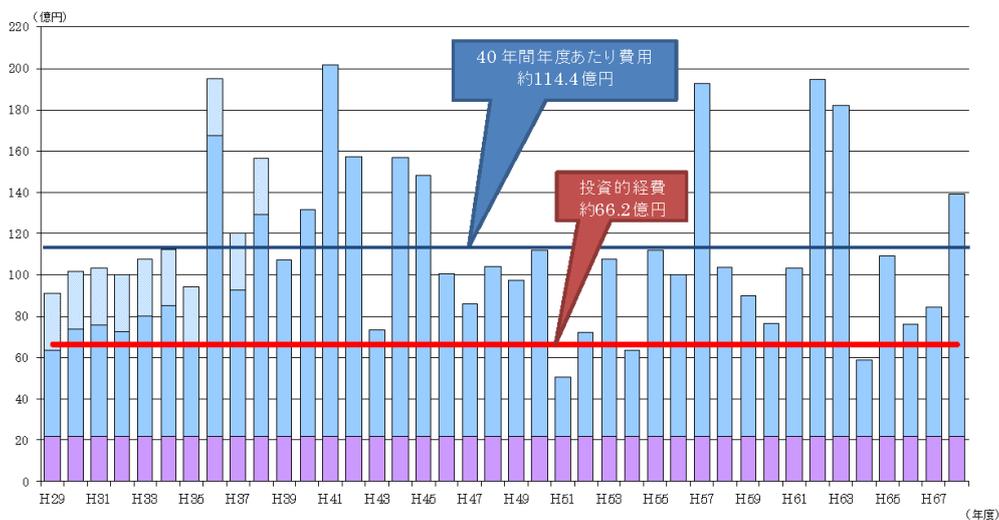
<老朽化した公共施設が急速に増加しています>

- 本市の公共施設の約半数は建築後 30 年以上が経過しており、老朽化が進んでいます。これらの施設は、今後一斉に更新時期を迎えることになり、将来更新費用試算結果によると、施設の老朽化に伴う建替え等に要する経費は、今後 40 年間に亘り年度平均約 114.4 億円と試算されており、多額の更新費用が必要となることが見込まれます。



資料：佐世保市公共施設適正配置・保全実施計画（第1期）令和元年7月

### ■ 公共施設の築年別整備状況(2018年3月末現在)



資料：佐世保市公共施設等総合管理計画

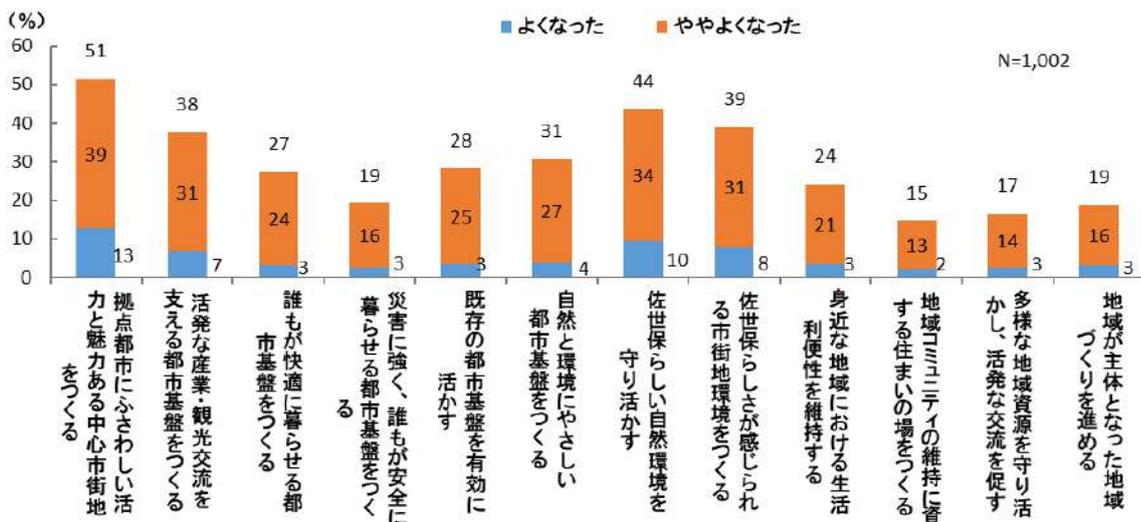
### ■ 将来更新費用試算(公共施設)

# 1-2.市民の意向

## (1) 市民意識調査

### ①これまでのまちづくりの評価

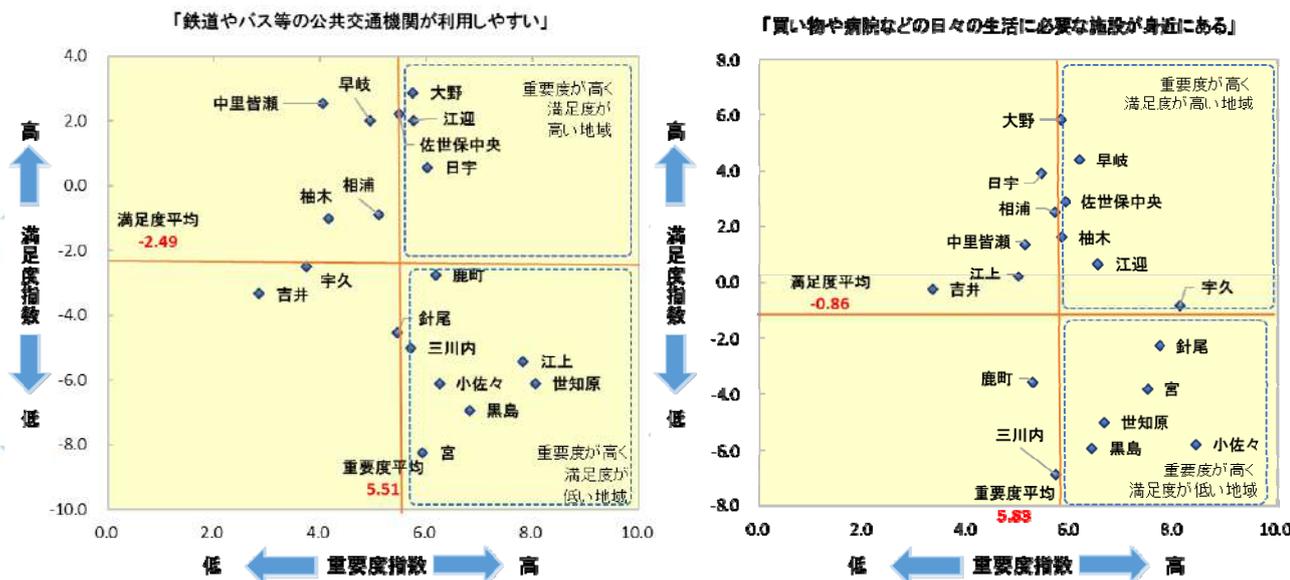
- よくなったこと（上位3項目）：活力と魅力ある中心市街地、佐世保らしい自然環境の保全と活用、佐世保らしさが感じられる市街地環境
- 変わらないこと（下位3項目）：地域コミュニティの維持に資する住まいの場、地域資源を活かした活発な交流、災害に強く安全に暮らせる都市基盤、地域が主体となった地域づくり



■ これまでのまちづくりの評価

### ②地域の満足度・重要度

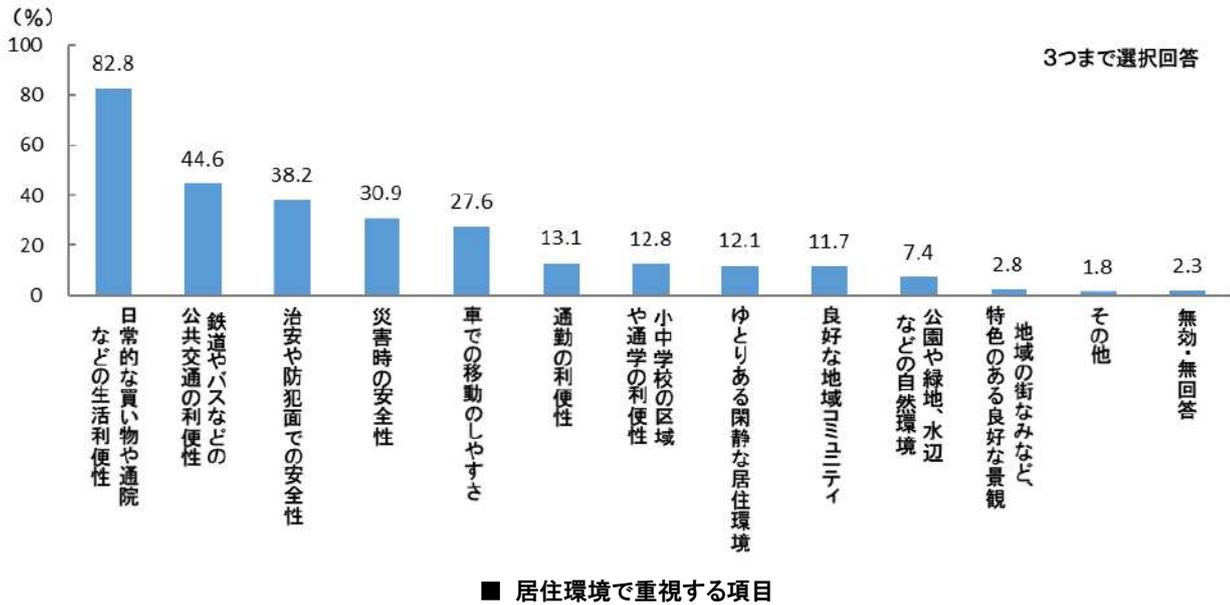
- 人口減少・高齢化が進む中で、特に懸念される「公共交通の利便性」、「日常的な買い物」に対する満足度・重要度を見ると各地域で差があります。特に、満足度が低く重要度が高い地域は中山間部に多くなっています。



■ 各地域の満足度・重要度

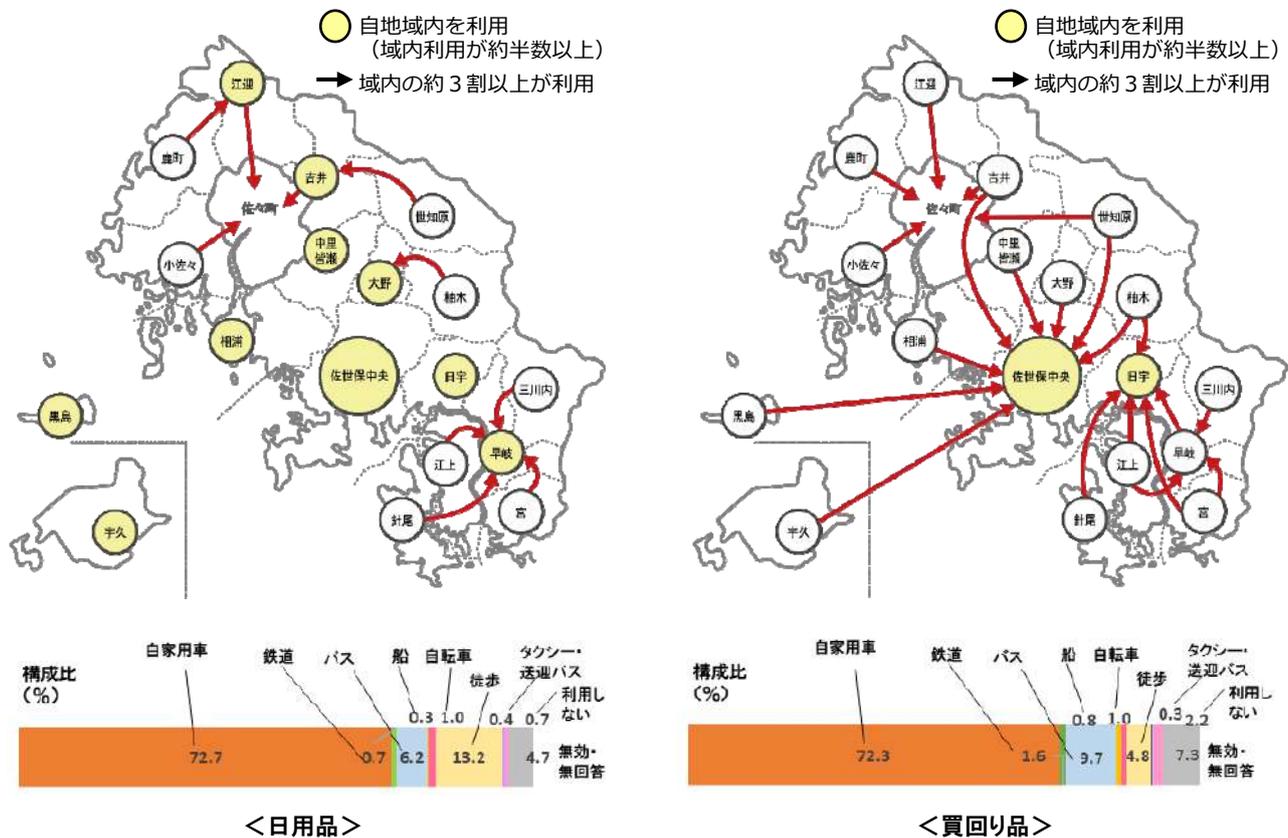
### ③現在の居住地や居住地選択で重視すること

- ご自身の居住環境の中で重視する点、新たに居住地を選ぶ際に重視する点について、約83%の方が「日常的な買い物や通院などの生活利便性」を重視すると回答しています。



### ④生活行動

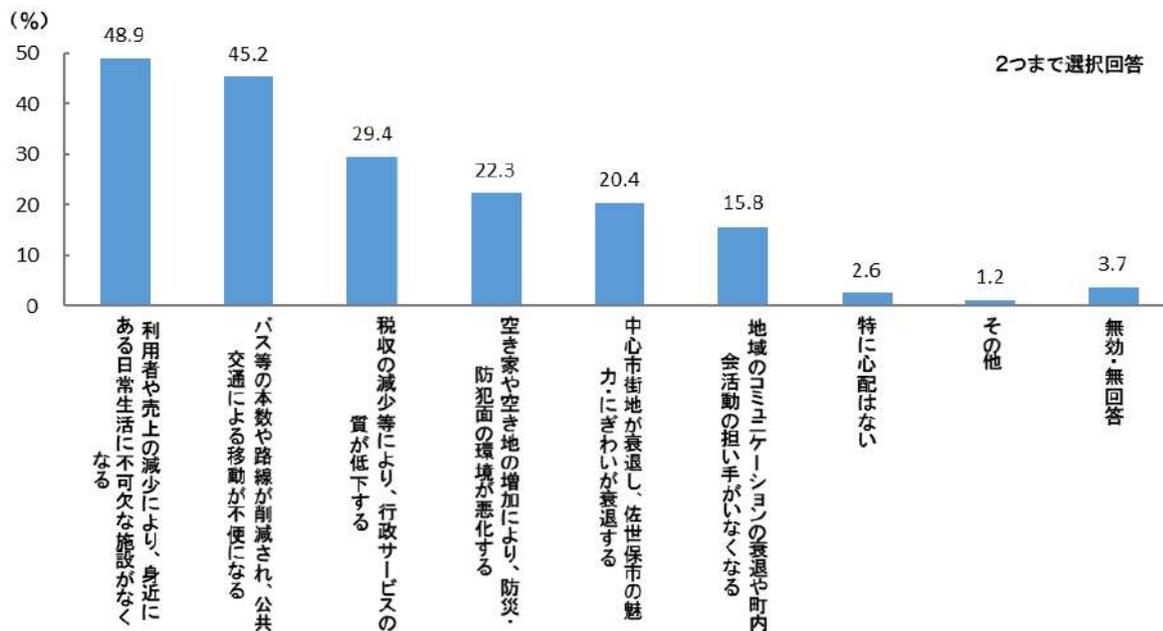
- 日用品では、郊外部で他地域に存在する地域があります。買回り品は、佐世保中央、日宇（大塔）、佐々町に集中しています。
- 日常生活における移動手段は7割以上が自家用車となっています。



■ 生活行動先と移動手段

### ⑤ 将来の生活において心配されること

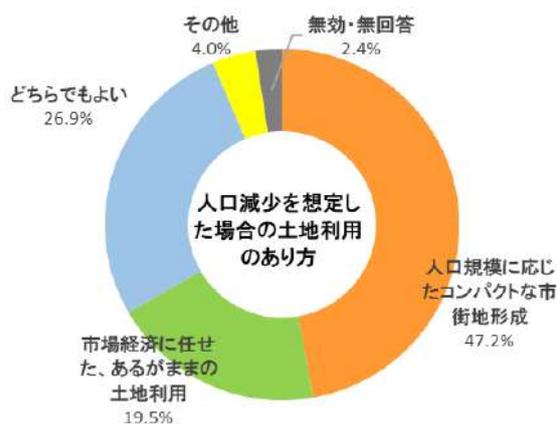
- 「身近にある日常生活に不可欠な施設がなくなる」ことや、「公共交通による移動が不便になる」ことに対して、回答者の半数が懸念しています。



■ 将来の生活において心配されること

### ⑥ 人口減少を想定した場合の土地利用のあり方

- 今後の人口減少社会に対してする土地利用では、「人口規模に応じたコンパクトな市街地形成」が重要視されています。



■ 今後の土地利用のあり方

## 1-3.都市・地域づくりの基本的課題

### (1) 都市づくりの基本的課題

#### ① 佐世保市が担うべき拠点としての役割の発揮

本市は、長崎市に次ぐ県内第二の都市であり、県北地域における中核的な都市として、産業や観光などにおける発展をけん引する役割を担っています。

また、九州圏に各地域の個性や魅力を創出する多極型圏土構造を提唱する「九州圏広域地方計画」においては、長崎市などと一体的に基幹都市圏（長崎・佐世保・環大村湾都市圏）を形成する中心的都市として位置づけられています。

また、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し、活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するため、西九州させば広域都市圏を形成し取組を進めています。

今後は、西九州自動車道の整備など広域的な交通網の整備が進み、近隣の佐賀県等との結びつきも一層強くなることから、県北地域の拠点はもちろんのこと、九州北西部の拠点としての役割を発揮することが求められます。

#### ② 都市のにぎわいと活力の低下への対応

日本全体が人口減少社会を迎え、本市においても例外なく、人口が減少していくことが予想されます。あわせて、転出者が転入者を上回る状況が続いており、都市のにぎわいと活力の低下が懸念されます。

今後は、本市のにぎわいと活力の拠点である中心市街地への多様な都市機能の集約・高度化を図るとともに、東アジアを見据えた広域的な観光交流の増進や、企業の誘致などによる産業活性化を進め、にぎわいと活力の維持・向上を図っていくことが求められます。

また、まちのにぎわいと活力の創出にあたっては、民間活力を積極的に導入した公民連携による取組など、行政以外も担い手となったまちづくりを推進することが重要です。

#### ③ 高齢社会の進行への対応

今後も少子高齢化の傾向が続き、3人に1人が高齢者となります。

各地域に目を向けると、居住しているすぐ近くで日常生活に必要な日用品の買い物が行えない地域があり、移動手段についても7割以上が自家用車やバイクに依存している状況です。

今後は、高齢化に伴う免許返納など自家用車を利用しない人も増加すると見込まれ、拠点となる場所の身近な既存商店街の活性化や公共交通空白地及び不便地の解消、公共交通沿線における日常生活に必要な施設の確保などが求められ、特に核となる拠点においては自家用車に依存しない「歩いて暮らせるまちづくり」への対応が求められます。また、引き続きバリアフリーの視点をもった施設整備が求められます。

#### ④持続可能な都市経営への対応

人口減少下において、これまでのように人口の増加を前提とした拡大型の都市づくりを続けていくと、人口密度が低い拡散した都市となってしまう、より少ない人数で多くの公共施設の維持・管理などの費用を負担することとなり、サービス効率低下や深刻な財政不足に陥ることが懸念されます。また、高度経済成長期以降に整備された施設の老朽化が一斉に進みその対応も必要となります。限られた財源で効率の良い整備を行うためには「すでにあるもの」の機能を統合・維持・向上するという視点と併せ、ハード整備だけでなく、ソフト面と連携してその整備効果を高めることが重要です。

今後は、拡大型の都市づくりから集約型の都市づくりへの転換をこれまで以上に進め、「すでにあるものを有効に活用すること」を前提とした「選択と集中」による持続可能な都市経営の視点が求められます。

#### ⑤大規模災害への対応

近年、降雨災害が頻発化・激甚化しており、これまで想定していなかった災害が発生する恐れが高まっています。本市では平坦地での浸水リスクの他、斜面住宅地などでの土砂災害リスクが広く分布しており、災害時の危険性が懸念されます。安全・安心なまちづくりの実現に向けて、これらの自然災害や地震に強い都市基盤の整備を進めるとともに、より安全な場所への居住誘導や、防災体制やハザードマップによる危険性の認識などソフト面からの対応が求められています。

#### ⑥環境問題をはじめとする都市の諸問題への対応

地球温暖化など環境問題への対応をはじめとして、人々が安心して暮らせるようなまちづくりを進めるため、持続可能な開発目標（SDGs）などを踏まえた包括的なまちづくりの動きが活発化しています。

今後は、低炭素社会や循環型社会の構築、あらゆる人々の活動の場の提供、地域活性化、強靱な国土形成に向けたインフラ整備、生物多様性や自然環境の保全などについて、持続可能な都市づくりに向けて総合的に取り組むことが求められます。

#### ⑦自然環境との共存を基本とした適正な土地利用と市街地景観の形成

本市は九十九島や烏帽子岳、弓張岳、国見山などの自然環境の中に、市街地が線状に発展しており、自然環境と市街地が共存した佐世保特有の街並みを有しています。

豊かな自然環境を後世に守り引き継ぐことと併せて、食糧自給率向上の観点から、地域の農業の活性化が重要視されています。

今後は、豊かな自然環境や地域農業の場となる農地などと、市街地の共存関係を保持し、コンパクトにまとまった市街地のなかで効率のよい都市活動を営むために、適正な土地利用の誘導を図ることが求められます。

みなとから市街地、斜面住宅地、背後の緑地へと続く広がりあるパノラマ景観は、佐世保を印象づける特色ある市街地景観となっている一方、無秩序な開発などが行われれば、地域固有の景観が失われることも懸念されます。それぞれの特徴的な景観を守るとともに、個性を十分に活かしながら、市街地全体の質を高めていくことが求められます。

## (2) 地域づくりの基本的課題

### ①それぞれの地域特性に応じた対応

地域には、それぞれの特色のある自然や景観、歴史、文化といった地域資源があります。

これらの地域資源を次の世代に守り引き継ぐと同時に、これらを活かした交流の活性化や地域産業の振興などにより地域の魅力と活力を高めることが、都市全体の魅力や活力の向上につながります。

また、それぞれの地域ごとに抱えている課題やニーズも異なっている状況です。

今後は、地域資源を守り活かした地域の活力の維持・向上と併せ、それぞれの地域特性に応じた対応が求められます。

### ②地域コミュニティの維持への対応

安全で快適に暮らすためには、地域コミュニティの支え合い機能の維持・再生が不可欠です。

しかしながら、郊外部の地域における若年者の不在や斜面市街地における高齢化や空洞化など地域によって地域コミュニティの維持への様々な課題を抱えています。

また、居住に関しては、中心市街地から自然が多く残る郊外の地域まで居住ニーズがありますが、どの様な場所においても日常生活の利便性が重視されています。

今後は、地域特性に応じた生活利便性の維持・向上や空き家の活用などの住み替え促進を図り、地域コミュニティの維持に適正につなげていくことが求められます。

### ③地域が主体となった協働によるまちづくりの推進

地域団体などが主体的に都市計画制度を活用する事例が全国的にも増加しており、今後は市民がより主体性をもったまちづくりの展開が期待されています。

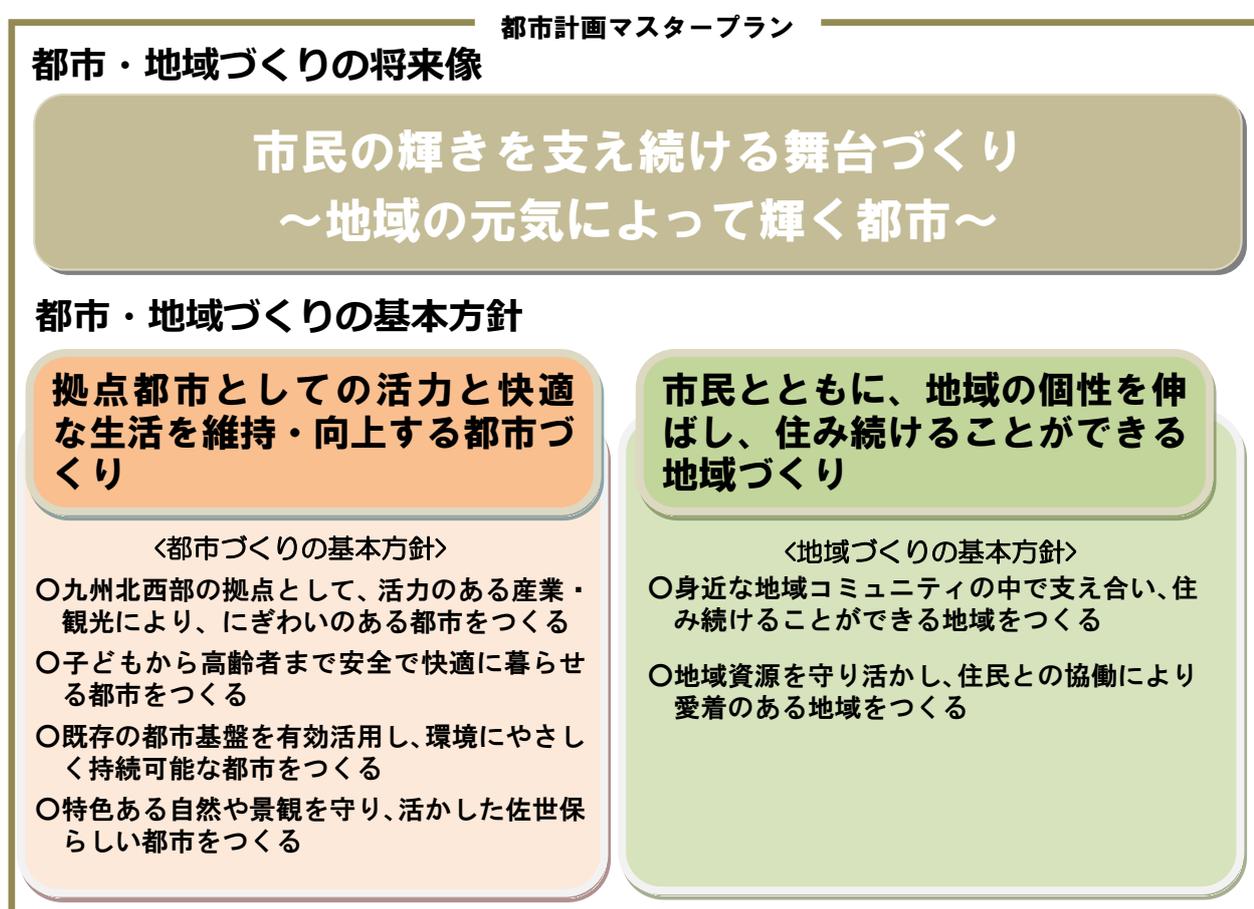
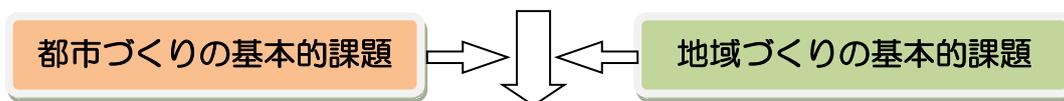
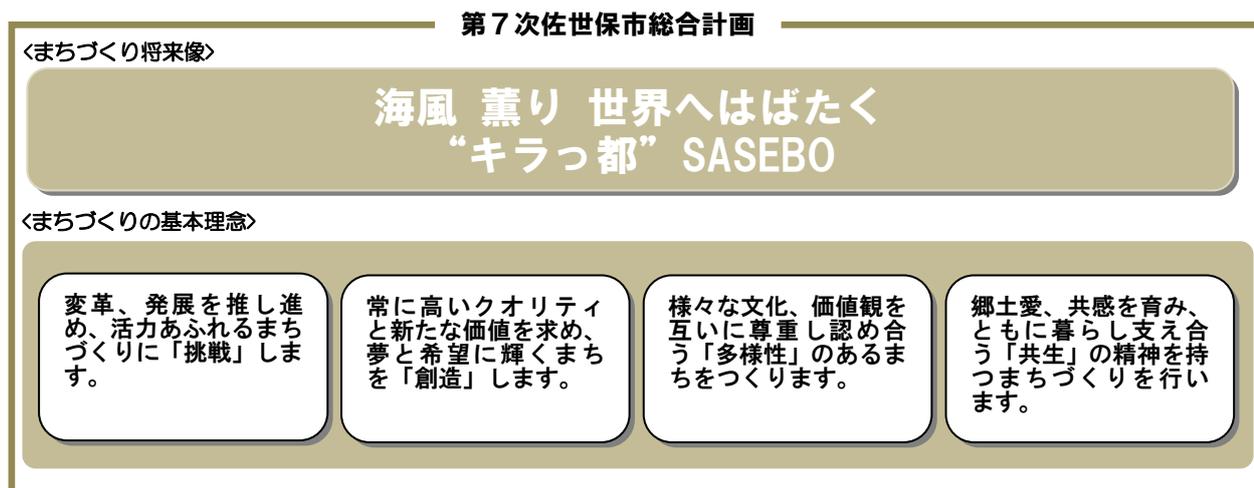
一方、これまで地域活動を支えてきた町内会等の住民自治組織においては、高齢化や加入者の減少などの課題を抱えている状況があります。

今後は、町内会や市内 27 地区の地区自治協議会、民間まちづくり団体などを中心に、地域の課題に対して地域自らで取り組むまちづくりを展開していくことが期待されます。

## 2. 都市・地域づくりの将来のすがた

### 2-1. 都市・地域づくりの将来像と基本方針

都市計画マスタープランは、総合計画に掲げられたまちづくりを実現する『都市計画の基本的な方針』であるため、令和2年3月に策定した第7次佐世保市総合計画におけるまちづくりの将来像や、基本理念、土地利用等の基本構想に都市・地域づくりの基本的課題を踏まえ、都市・地域づくりの将来像と基本方針を設定します。



## 2-2.将来像とライフスタイル

都市・地域づくりの将来像「市民の輝きを支え続ける舞台づくり～地域の元気によって輝く都市～」の実現に向けては、人口減少や高齢化が進む中でも、市民がまちなかから郊外部まで全ての地域が持続可能で安全・安心に暮らすことができ、地域特性を活かした多様な暮らしを維持することが必要です。

本市においては、暮らし方として、地域の立地特性や都市機能集積に対応して3つの生活像（させば居住スタイル）を設定します。

### 都心居住スタイル（都市核）

港を囲む佐世保都心で、職住近接する都市型住居（マンション等）や佐世保らしい景色を楽しめる斜面住宅地に住み、佐世保の魅力を楽しめる暮らし。徒歩圏内に商業集積や総合病院、全市的な公共公益施設（文化等）が集積し、車がなくても歩いて便利に日常生活を送ることができる。

### まちなか居住スタイル（市街地）

近くの拠点に集積する生活利便施設等を利用しながら、公共交通（鉄道やバス）を利用して都心の施設にもアクセスしやすい立地環境。地域内で歩いて暮らすことができ、適度ににぎやかで静かな居住空間が特徴。

### 郊外居住スタイル（郊外）

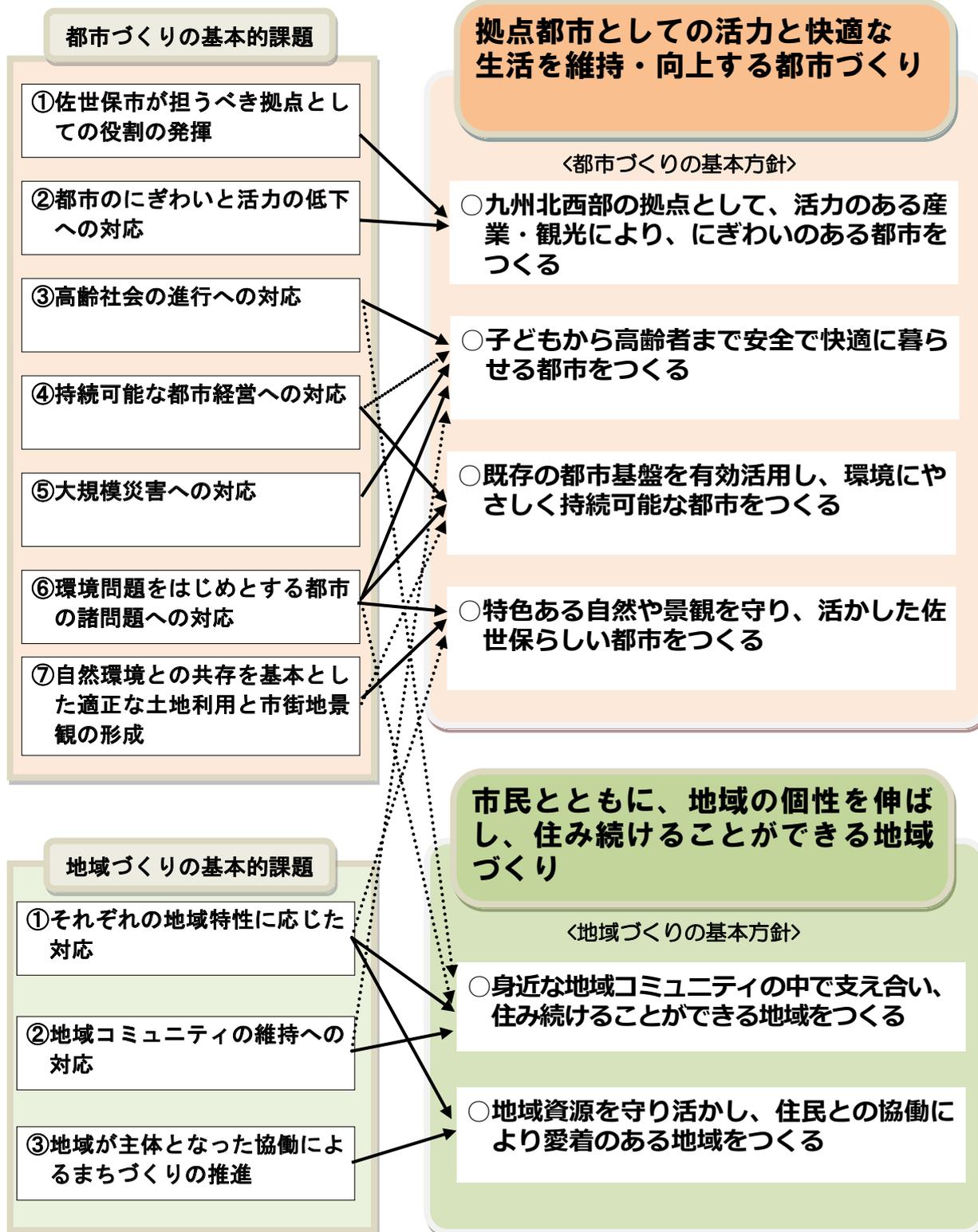
海や山など豊かな自然に囲まれた静かな環境の中で、ゆとりある住宅に住み、地域で支えあいながら、自動車や公共交通（鉄道やバス）を利用して都心部や市街地に買い物や通院等に行ける暮らし。

させば居住スタイルの実現に向けて、都市機能の誘導や都市基盤の整備等により「都心居住」や「まちなか居住」の魅力を維持・向上させ、市民のライフスタイルや居住地の選択可能性を尊重しつつも、持ち家の建替えやライフステージが変わるタイミング（結婚、出産、子どもの進学・就職、高齢者夫婦・単身世帯化等）で利便性が高い都心やまちなか等への住み替えを促し、時間をかけて緩やかに居住を誘導していきます。

## 2-3.都市・地域づくりの基本的課題と基本方針の関係

### 都市・地域づくりの基本的課題

### 都市・地域づくりの基本方針



—————▶ 深く関係する

.....▶ 一部が関係する

## 2-4.都市・地域づくりの将来のすがた

将来のすがたは、将来のライフスタイルを見据え、機能連携・調和型のまちづくりを計画的に行うため、土地利用（拠点、ゾーン）と交通体系（軸）等を要素に、都市のすがたを形にしたものです。

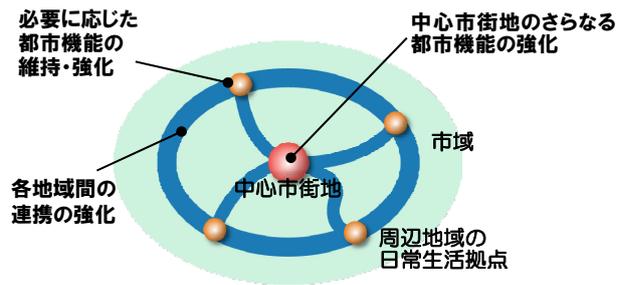
### （1）機能連携・調和型のまちづくりの推進

#### ①基本的な考え方

これまで本市は、広大な市域内にある各地域の連携を強化し、都市全体の一体性を高めるため、「機能連携・調和型のまちづくり」を基本に都市づくりを進めてきました。

人口減少・少子高齢化は、中山間部だけでなく、本市の中心市街地でも顕在化しており、日常生活における利便性の低下、地域コミュニティ活動の低迷をはじめ、広域都市圏のけん引役としての活力・にぎわいの低下などが重大な問題となることが懸念されます。

したがって、中心市街地をはじめ、各地域にある拠点に応じて必要な都市機能を維持・充実させ、これらが互いに連携・調和することで不足する機能を補完しあう機能連携・調和型のまちづくりを、引き続き維持するものとします。



■ 目指す将来の都市構造

#### ②空間構成の基本的考え方

##### ○効果的な拠点の配置と拠点の機能向上

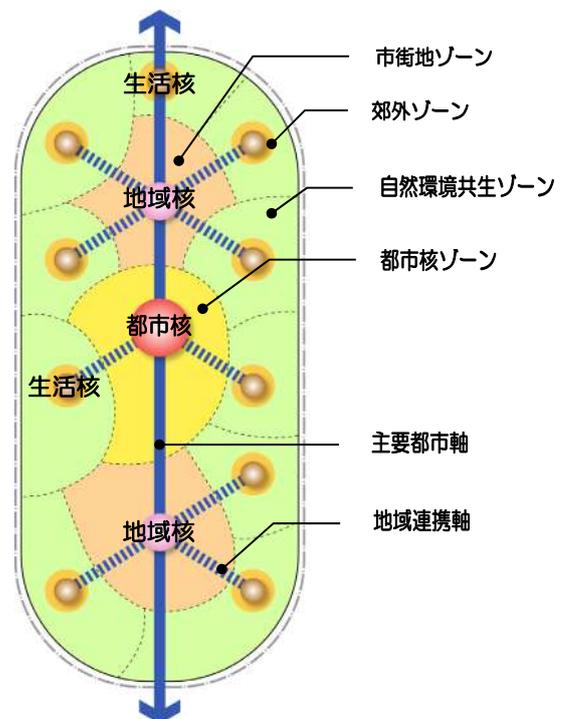
都市や地域の魅力と活力を高める拠点をバランスよく配置し、それぞれの役割に応じた機能の向上を図ります。

##### ○各地域が連携した一体性の高い市域の創出

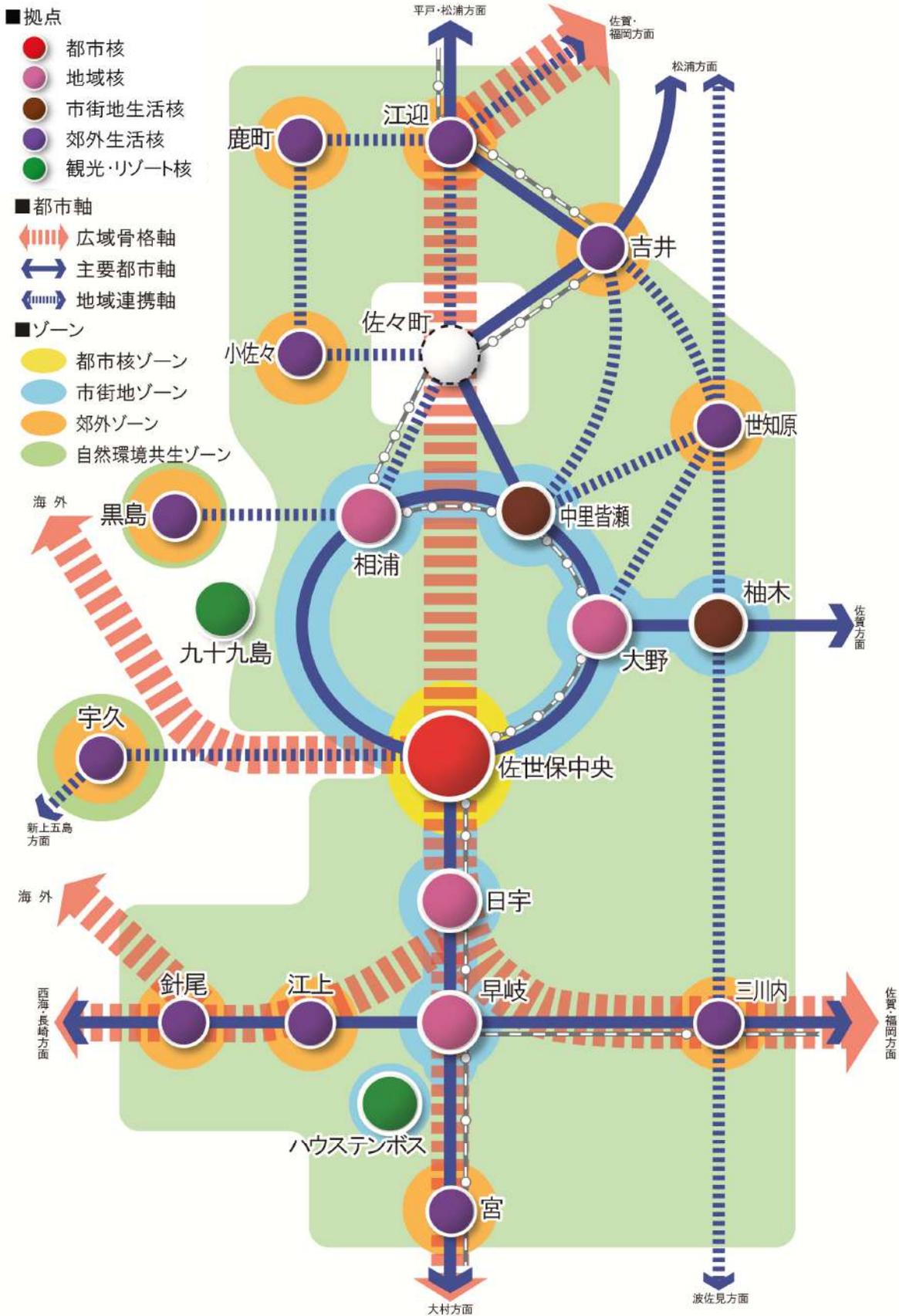
都市全体の一体性を醸成し、各地域の日常生活サービスを補完するため、各拠点間を効率的に結ぶ交通ネットワークを構築します。

##### ○自然環境と市街地との共存関係の維持

本市は、豊かな自然環境と市街地とが近接した特色ある都市空間を形成しています。このような自然と市街地の共存関係を今後も維持していきます。



(2) 将来の都市の空間構成のイメージ



## ①拠点：拠点への機能集積

## ＜都市機能の適正な配置＞ 役割に応じた拠点への都市機能の重点整備

日常生活の維持と多様な都市活動の創出のため、既存の都市機能、都市施設の集積を活かしながら、役割に応じた都市機能の重点的誘導を図る拠点を形成します。

拠点名	活動・空間イメージ	役割	必要な都市機能
<b>都市核</b>  都市全体及び 周辺市町を含む 広域的な圏域に おける中核を担 う拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○施設が最も集積した高密度で高質な市街地</li> <li>○市域内外の多様な交流が盛んで、訪れたい魅力がある</li> <li>○公共交通による都市内外への移動、乗り継ぎが便利</li> <li>○街の緑や水辺のアメニティが豊か</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市の顔でありハレの場</li> <li>○交通結節機能に優れ、都市の中核的な都市機能が集積する拠点</li> <li>○まちなか居住の受け皿</li> <li>○九州北西部の発展をけん引する多様で広域的な都市機能を集積</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市内外を対象とした広域にサービスを提供する総合行政、商業、業務、医療・福祉、教育・文化・コンベンションなどの用に供する施設</li> <li>・広域交通の結節点</li> </ul>
<b>地域核</b>  周辺地域を含 んだ圏域におけ る日常生活と都 市活動の拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○集積した施設による中密度な市街地</li> <li>○周辺地域から多くの人々が訪れている</li> <li>○公共交通による移動が円滑で、乗り継ぎができる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○市街地、周辺の田園・山間部の生活を支える日常生活サービスの拠点</li> <li>○生活核において不足する生活サービス機能の補完</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当該地域及び周辺地域を対象とした地域にサービスを提供する行政、商業、業務、医療・福祉、文化、集会、娯楽などの用に供する施設</li> <li>・地域間の交通の結節点</li> </ul>
<b>市街地生活核</b>  市街地内で身 近な地域におけ る日常生活と都 市活動の維持の ための拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○支所・行政センター周辺など</li> <li>○地域に根付いた交流や文化活動、コミュニティ活動の場</li> <li>○基幹的な公共交通が確保され、他地域へのアクセスの拠点</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○日常生活に不可欠な医療・福祉、商業などのサービスを提供する拠点</li> <li>○身近な地域のコミュニティを醸成する拠点</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・身近な地域における日常生活のための身近な行政、日用品の販売、身近な医療・福祉、地域の集会などの用に供する施設</li> </ul>
<b>郊外生活核</b>  郊外で身近な 地域における日 常生活と都市活 動の維持のため の拠点			
<b>観光・リゾート核</b>  国際的な観光の 拠点	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市内外さらには国内外から観光客が訪れにぎわっている</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○国際的な観光の拠点</li> <li>○他の観光地との連携による都市全体へのにぎわいの波及</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ホテルなどの滞在施設</li> <li>・ハウステンボスや九十九島が有する魅力を活かした娯楽施設など</li> </ul>

②軸：多様な交流や日常生活を支える交通ネットワーク

＜地域の一体性の確保・交流の増進＞ 拠点間の連携強化と拠点の機能補完

多様な都市活動が円滑に行われるよう、広域骨格軸、主要都市軸、地域連携軸で構成される都市軸により、都市内外を機能的につなぐ交通ネットワークを形成します。

軸名称	主な役割	留意すべき土地利用	対象
<b>広域骨格軸</b>  都市の骨格を形成し、海外や広域都市圏との広域的な移動を担う軸	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市全体の産業、観光の活性化</li> <li>○物資輸送の効率化</li> <li>○広域救急医療、災害時の緊急輸送</li> <li>○市街地内通過交通の抑制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○インターチェンジ周辺における適切な土地利用</li> <li>○物流機能を活かした企業誘致など適正な産業の誘導</li> <li>○にぎわいと潤いのある港空間の創出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・西九州自動車道</li> <li>・J R</li> <li>・国際航路</li> </ul> など
<b>主要都市軸</b>  都市核と各地域を結び周辺市町との円滑な移動を担う軸	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市全体の一体性の確保</li> <li>○都市核や地域核の求心性やにぎわいの向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活核を補完するための沿道土地利用</li> <li>○都市核や地域核のにぎわい・活力低下に影響を与えない適正な沿道サービス</li> <li>○交通結節点としての駅周辺の駐車・駐輪等の施設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国道、県道</li> <li>・J R、M R</li> <li>・上五島航路</li> </ul> など
<b>地域連携軸</b>  各地域間の連携を高め、円滑な移動を担う軸	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市サービスの補完のため、各地域の連携の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活核を補完するための沿道土地利用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県道</li> <li>・航路</li> </ul> など

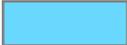
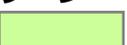
## ③ゾーン：市街地と自然環境との共存、適正な人口密度の持続

## &lt;自然環境との共存&gt;

都市的エリアと自然的エリアのすみ分けを保持し、双方の共存関係を次世代に引き継ぎます。

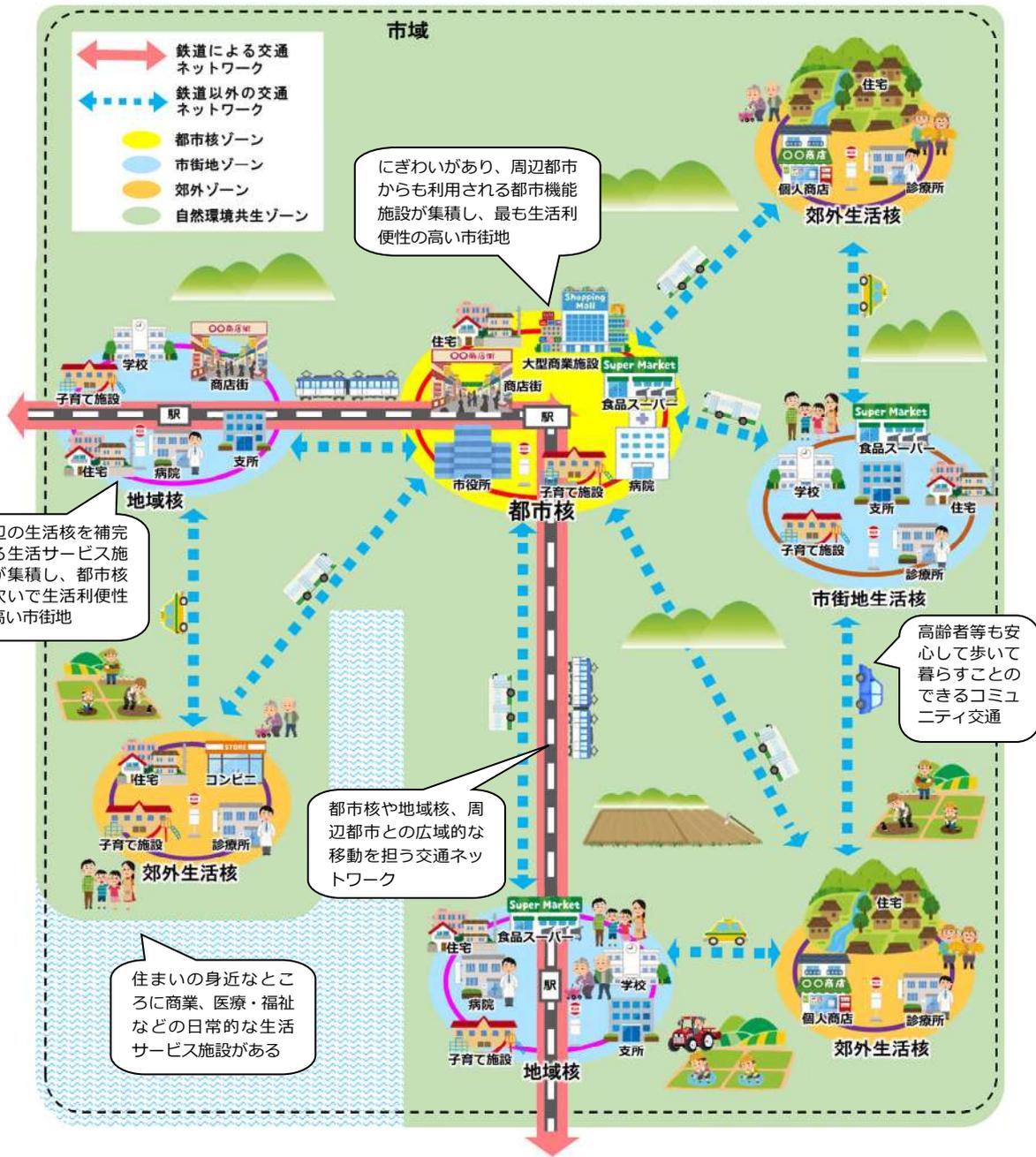
## &lt;適正な人口密度の持続&gt;

効率的なサービスの提供のため、都市核ゾーン、市街地ゾーン、郊外ゾーン、自然環境共生ゾーンそれぞれの位置づけに応じた人口密度の構成の保持を図ります。

エリア	ゾーン名称	位置づけ	ライフスタイル	密度
<b>都市的 エリア</b>  既存の都市基盤を活用しながら商工業などの経済活動、利便性の高い市街地居住を進めるゾーン	<b>都市核ゾーン</b> 	都市核及びその周辺の市街地を指し、最も利便性が高く多様な都市活動が営まれるゾーン	<b>都心居住</b> 様々な都市サービスが受けやすく、利便性を重視したライフスタイル	最も人口密度が高いゾーン
	<b>市街地ゾーン</b> 	都市核ゾーンに次いで利便性が高く、一定の都市活動が展開されているゾーン	<b>まちなか居住</b> 高い利便性とゆとりある居住空間の双方が両立したライフスタイル	中密度の人口が集積しているゾーン
<b>自然的 エリア</b>  良好な農地、森林・里山などの豊かな自然環境の保全を基本とした、ゆとりある居住環境の保持や産業活動を維持・向上していくゾーン	<b>郊外ゾーン</b> 	地域の中で利便性が高い郊外生活核や既存の郊外住宅地で一定の利便性が確保されているゾーン	<b>郊外居住</b> 自然環境に囲まれたうるおいある居住環境と一定の利便性を求めるライフスタイル	郊外生活核や既存の郊外住宅地において一定の人口密度の維持を図るゾーン
	<b>自然環境共生ゾーン</b> 	豊かな自然環境や広い敷地を活かしたゆとりある生活を提供するゾーン	<b>自然居住</b> 利便性よりも、自然との共生などを重視したライフスタイル	最も人口密度が低いゾーン

高密度

低密度



■ 機能連携・調和型のまちづくりのイメージ