

2-5 災害等のリスク

(1) 斜面市街地

中心市街地を取り巻く周辺部には、市街地形成の過程で住宅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。傾斜角 15 度以上の区域にある建物数を見てみると、市域全体で 7,740 棟あり、建物総数（125,842 棟）の 6.2%にあたります。

一方、市街化区域内においては、傾斜角 15 度以上の区域は限定的なものとなっています。また、ある程度の範囲では、緊急車両等の進入可能な幅員 6m 以上の道路が一定確保されていますが、古くからの住宅地では狭い道が入り組んだ状況となっています。

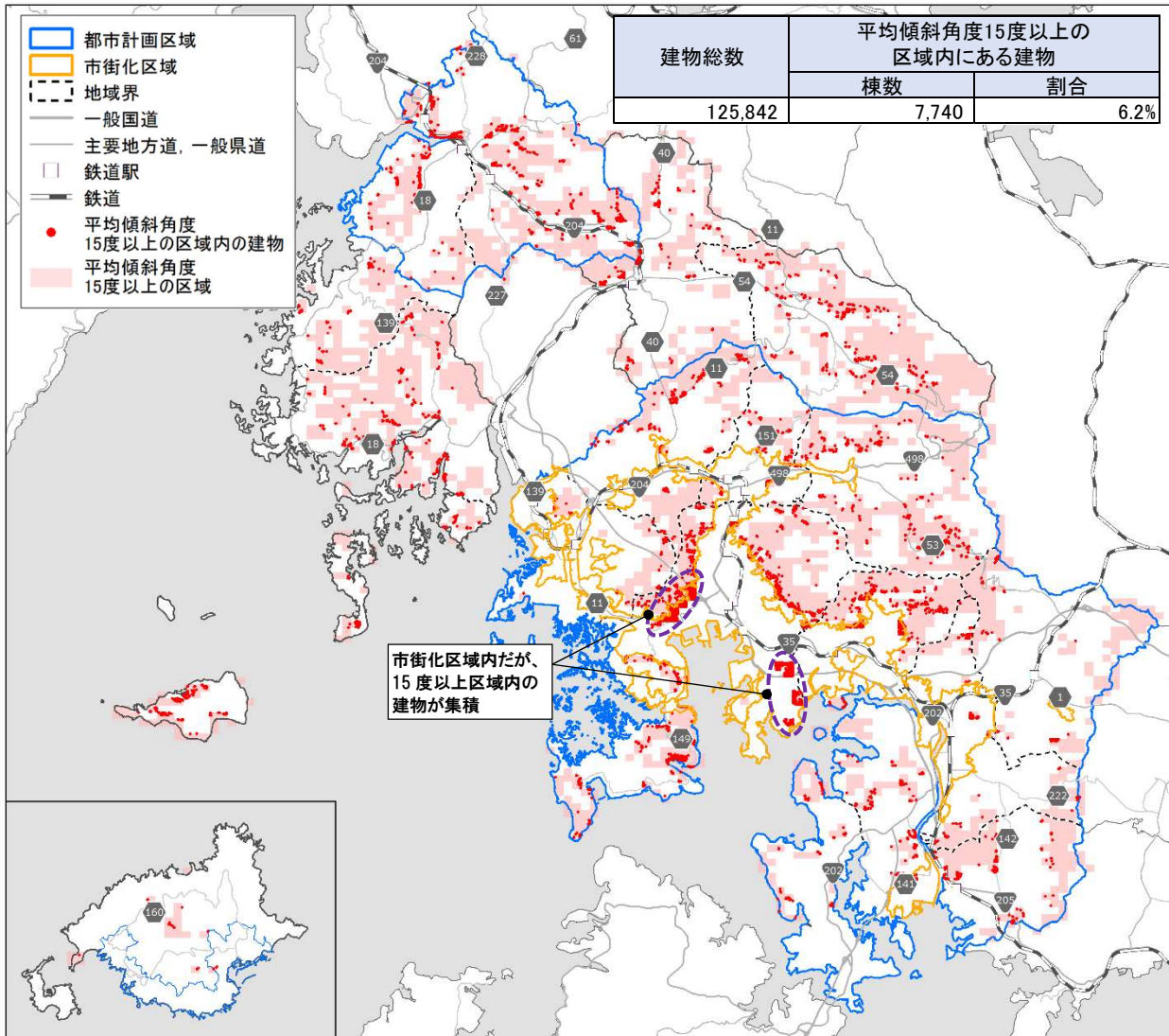


図 斜面市街地の状況

出典：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)

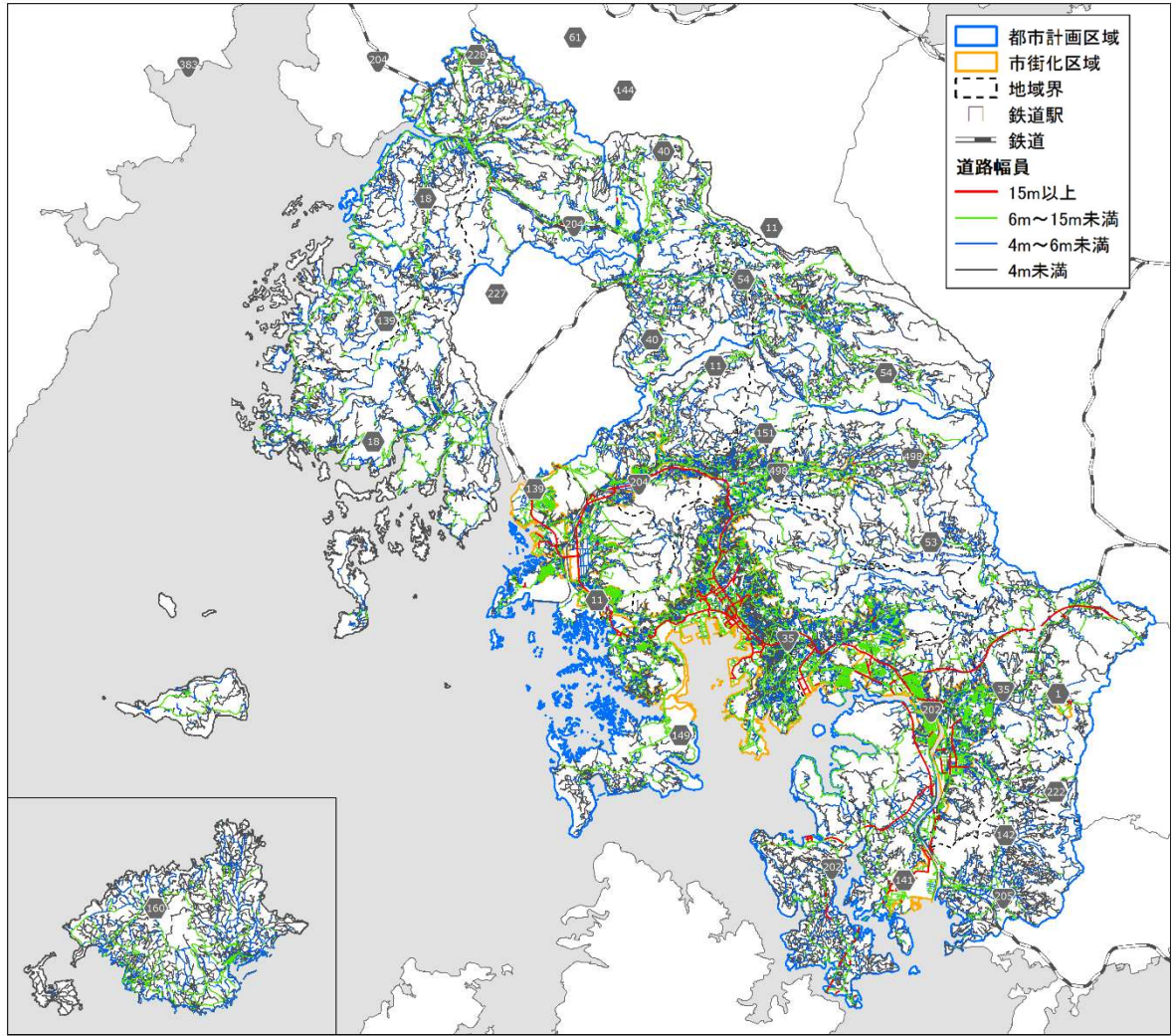


図 道路幅員現況

出典：平成 29 年度 都市計画基礎調査(道路現況)

(2) 火災(消防活動困難地域)

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%となっています。

なお、市街化区域内においては、緊急車両等の進入可能な幅員6m以上の道路が一定確保されていることなどから、消防活動困難区域は概ね解消されている状況にあります。

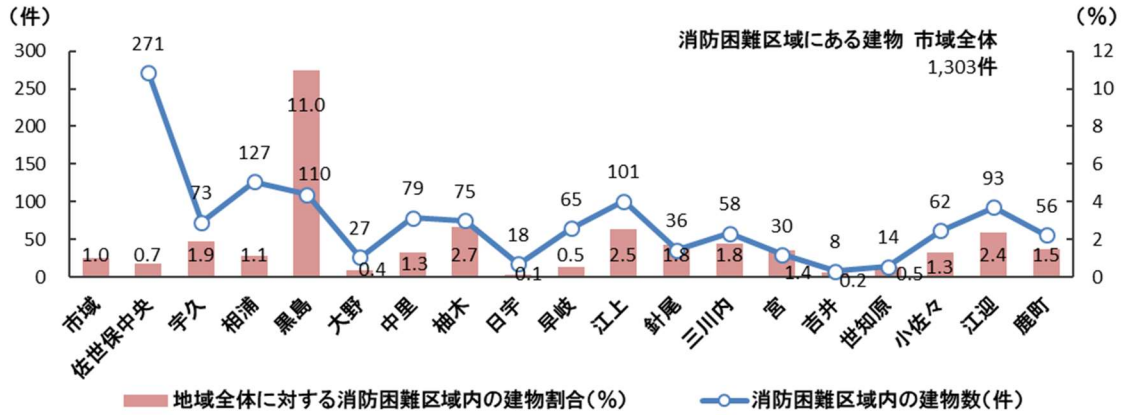


図 消防困難区域内にある建物数・割合

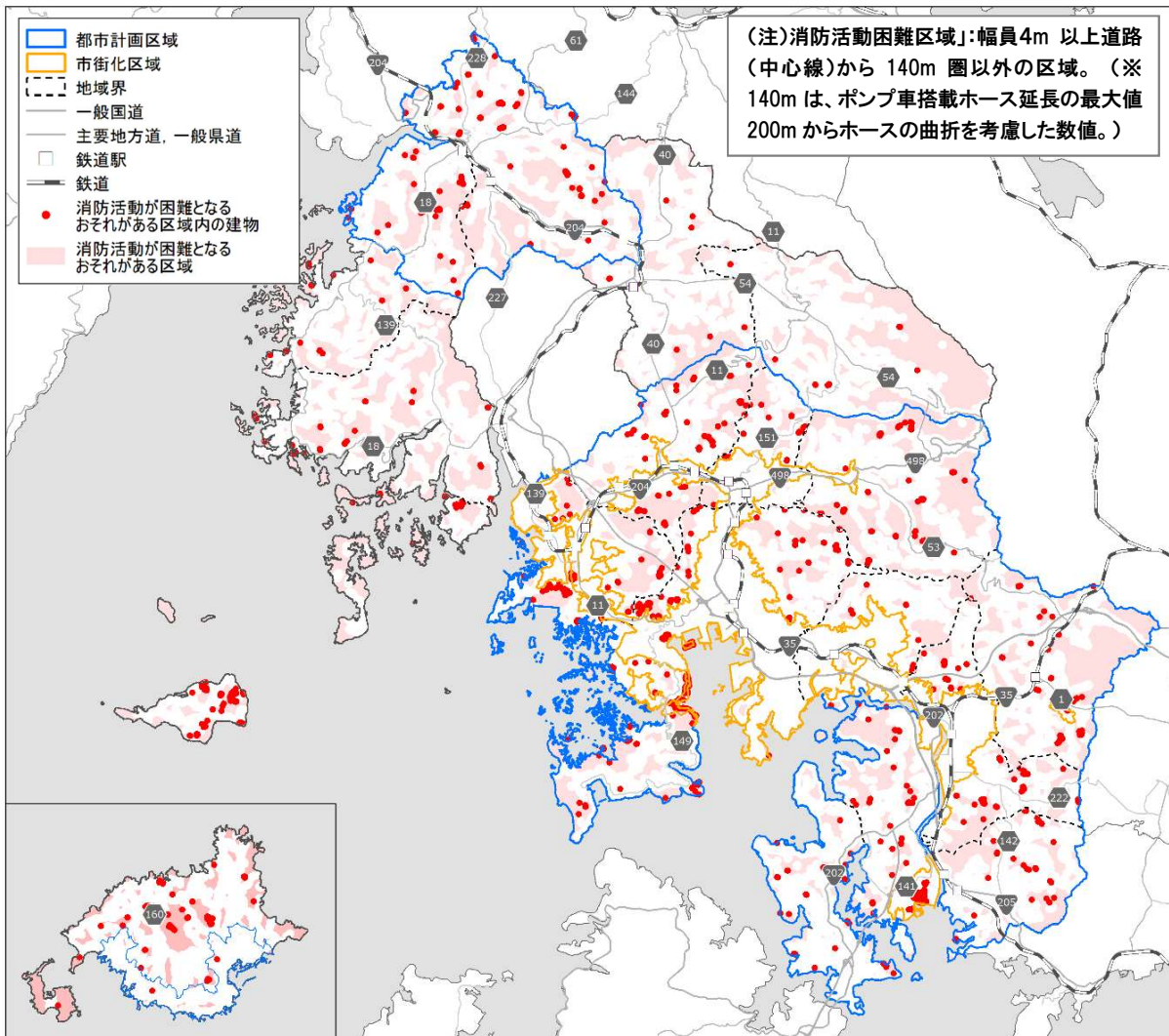


図 消防活動困難区域

出典:都市計画基礎調査(道路現況、建物現況)

(3) 土砂災害

① 土砂災害警戒区域等

土砂災害警戒区域（土砂災害のおそれがある区域）、土砂災害特別警戒区域（建築物に損壊が生じ、住民等の生命又は身体に著しい危害が生じるおそれがある区域）をみると、いずれも市域全体において広く分布している状況にあります。

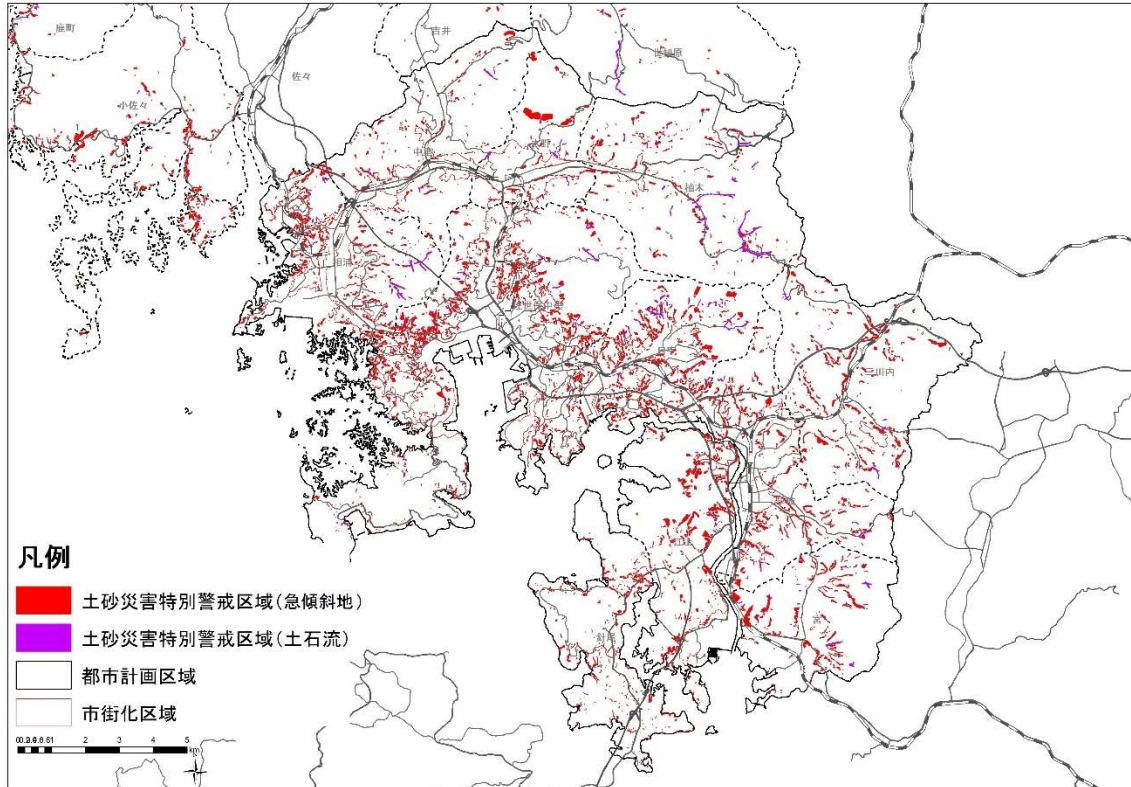


図 土砂災害特別警戒区域

出典：長崎県総合防災GIS

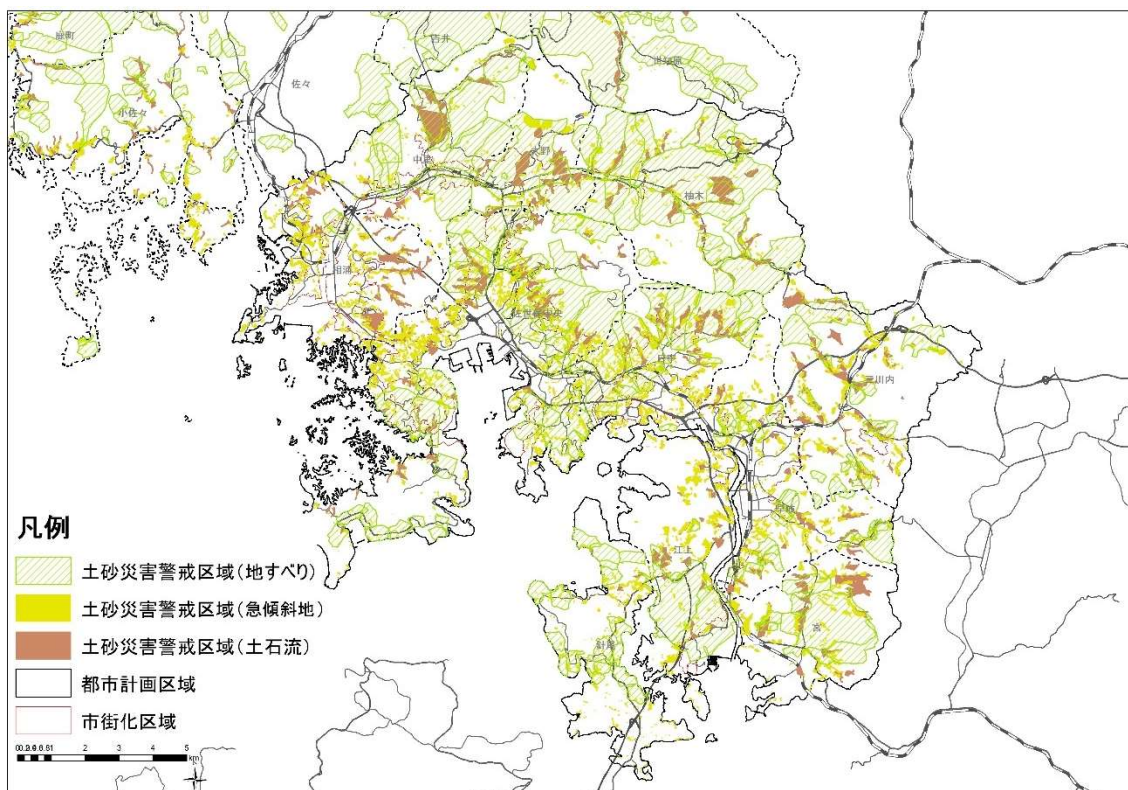


図 土砂災害警戒区域

出典：長崎県総合防災GIS

② 急傾斜地崩壊危険区域

急傾斜地崩壊危険区域（傾斜度 30 度以上、高さ 5メートル以上の急傾斜地で人家に被害を及ぼす恐れのある箇所）をみると、相浦地域や佐世保中央地域の斜面住宅地など市域全体において点在しています。そのうち一部の区域においては、急傾斜地の対策が概成しています。

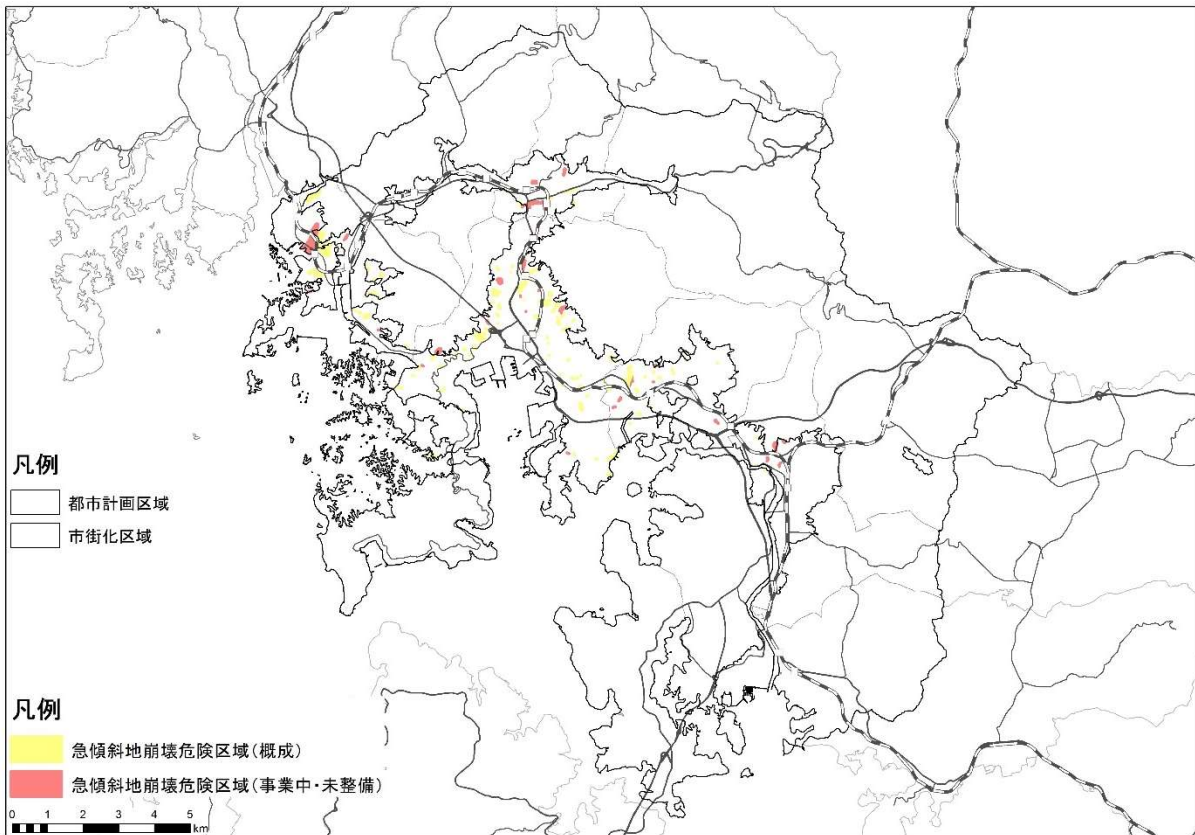


図 急傾斜地崩壊危険区域

出典：長崎県総合防災GIS

③ 地すべり防止区域

地すべり防止区域（地すべりしている区域又は地すべりするおそれのきわめて大きい区域、及び隣接する地域のうち地すべりを助長・誘発するおそれのきわめて大きいもので、公共の利害に密接な関連を有するもの）をみると、柚木等の山間部を中心に市域全体の広範囲に分布しています。

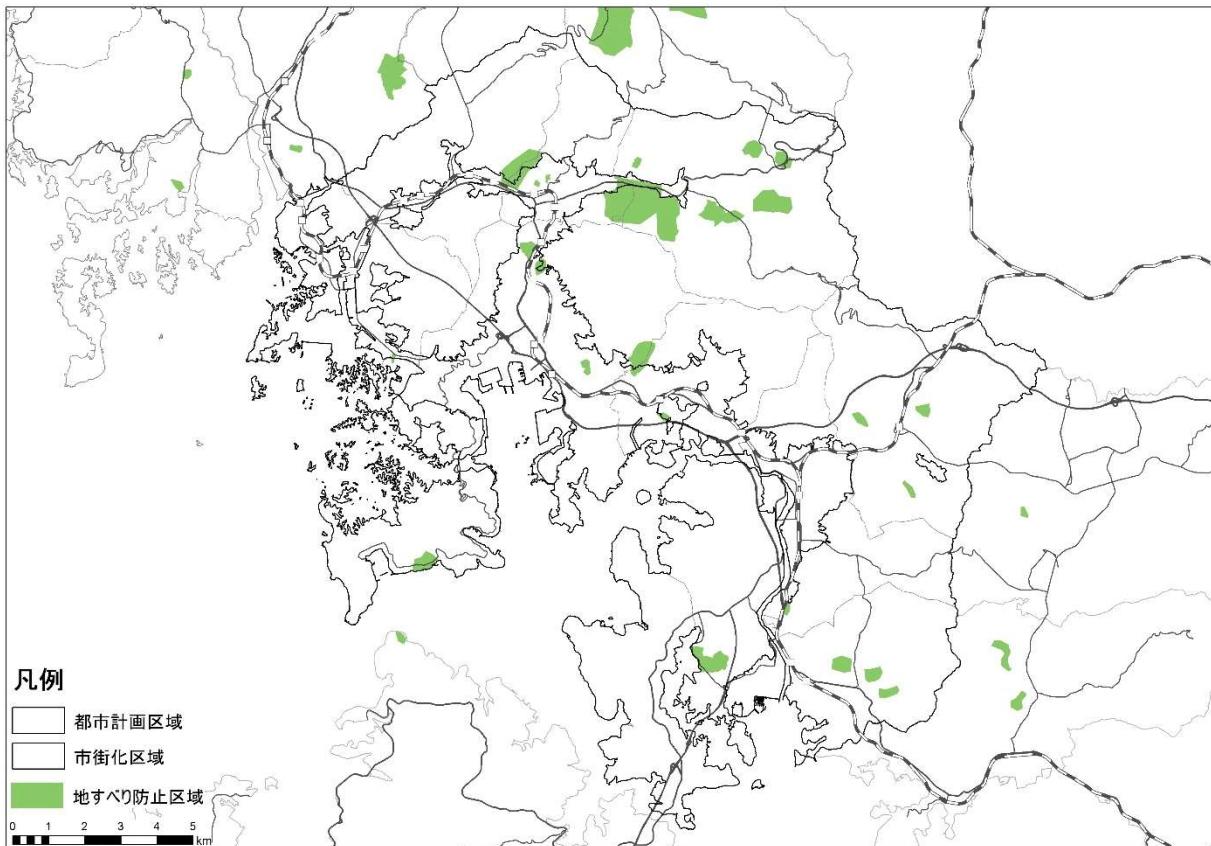


図 地すべり防止区域

出典：長崎県総合防災GIS

(4) 洪水浸水

① 最大想定規模

本市は河川に沿った限られた平地を中心に市街地が形成され、想定される最大規模の降雨が発生した場合には、洪水による浸水が想定される場所が広く存在しています。この情報に基づき、河川ごとにハザードマップを作成し、市民の皆様には大雨による災害が発生する場所や状況を日頃から把握し、雨の状況等に注意して、危険を感じたら早めに避難することを呼びかけています。

「想定最大規模」の降雨規模は1000年に1回程度を想定しています。1000年毎に1回発生する周期的な降雨ではなく、1年の間に発生する確率が1/1000(0.1%)以下の降雨です。毎年の発生確率は小さいですが、規模の大きな降雨であることを示しています。

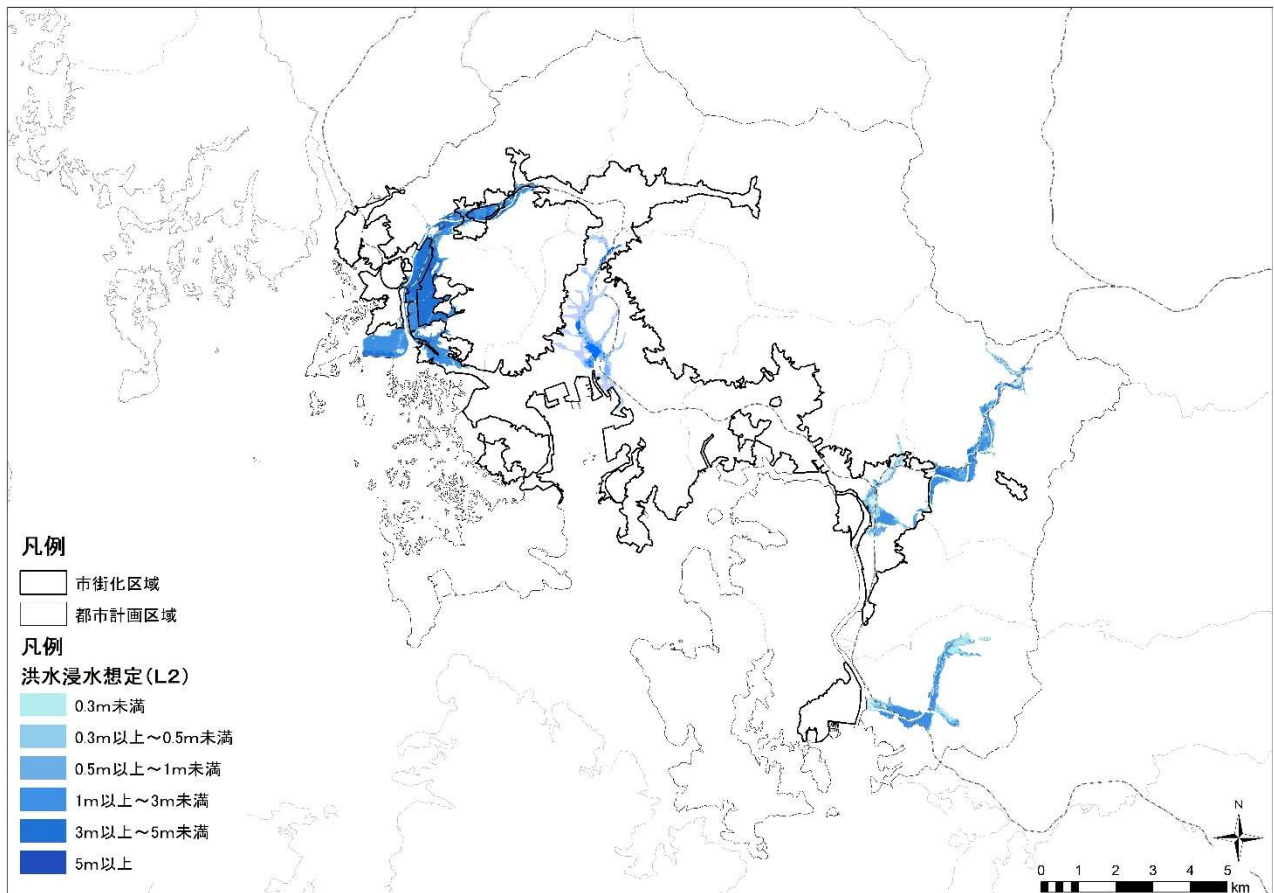
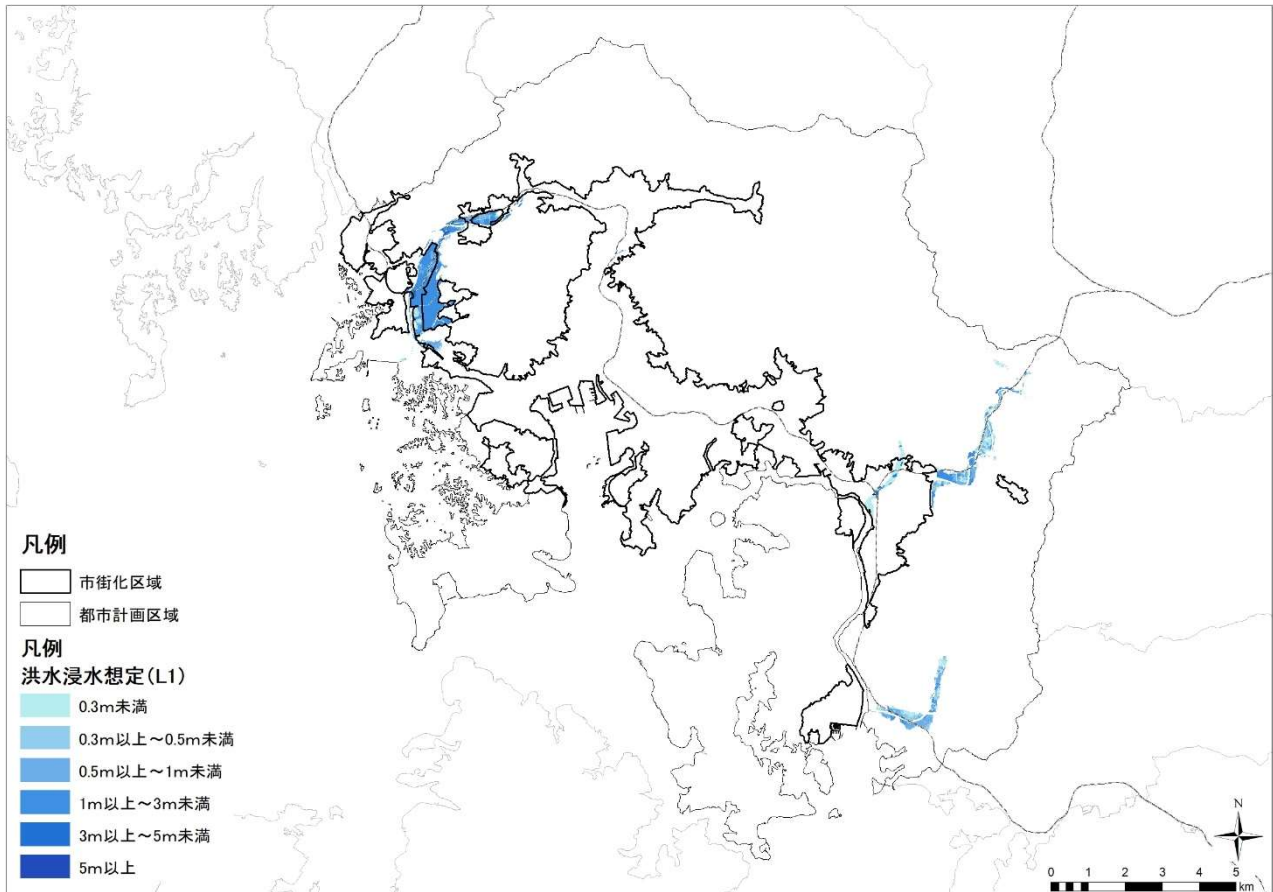


図: 洪水浸水想定区域図(最大想定規模)

② 計画規模

河川整備等を行う際に考慮する計画規模の降雨が発生した場合に洪水による浸水が想定される場所が複数存在しています。計画規模の降雨は、河川の状況や災害発生状況等を考慮して発生確率を定めるものとされており、30年～100年に1回程度の降雨規模を想定したものです。佐世保川では浸水が想定される区域は部分的にしかありませんが、相浦川や早岐川等の流域では浸水想定区域が一定存在します。



図：洪水浸水想定区域図(計画規模)

③ 近年の降雨状況

佐世保市内における平成28年から令和2年の降雨状況は、下表の通りとなっており、1時間あたり20mmを超える雨が年平均10.4回、1日あたり80mmを超える雨が年平均4.4回降っています。

集中的に降った最大雨量について、1時間雨量は平成30年の85.5mm、2時間雨量は平成30年の113.0mm、3時間雨量は令和2年の132.0mm、24時間雨量は令和2年の341.5mmが、期間のうちの最大となっています。

	20mm以上/h (回)	80mm以上/d (回)	60分最大雨量 (mm)	2時間最大雨量 (mm)	3時間最大雨量 (mm)	24時間最大雨量 (mm)
平成28年	16	8	52.5	79.0	101.0	301.0
平成29年	8	2	63.0	69.0	74.5	170.5
平成30年	7	3	85.5	113.0	131.0	333.5
令和元年	6	3	45.5	68.0	85.8	330.5
令和2年	15	6	81.5	97.5	132.0	341.5
平均	10.4	4.4	65.6	85.3	104.9	295.4

出典：雨量記録_時間降雨量表（土木部河川課）から作成

一方、前述の最大想定規模、計画規模の降雨量について、対象河川ごとに下表の通り定めており、河川によっては計画規模に近い降雨が発生しているものの、現時点においては、最大想定規模に迫る降雨は発生していない状況となっています。ただし、近年、線状降水帯など集中的に激しい雨が継続的に発生する事例が全国的に増加しており、雨の降り方を注視し、早めの避難等の対応が強く求められます。

	相浦川	佐世保川	早岐川・小森川
計画規模	1/100確率	1/100確率	1/100確率
	402mm/24h 157mm/2h	209mm/3h	早岐川：630mm/24h 小森川：416mm/24h
最大規模	1/1000確率	1/1000確率	1/1000確率
	987mm/24h 349mm/2h	375mm/3h	1,067mm/24h

表：洪水ハザードマップ作成時の大雨の規模

(5) 津波浸水

津波が発生した場合に、住民等の生命・身体に危害が生ずるおそれがあり、津波災害を防止するために警戒避難体制を特に整備すべき区域として指定されている津波災害警戒区域をみると、特に、江迎川や相浦川、佐世保川、日宇川の下流、江上地区の低平地において面的に広がって存在しています。

ただし、長崎県の津波浸水想定(第2版)によると、南海トラフ地震の影響開始時間は156分、最大津波到達時間は306分とされており、地震発生後、津波が到達するまでに浸水想定区域外等に避難することが可能と考えられます。

なお、現時点では、県内において、津波災害特別警戒区域(最大クラスの津波が発生した場合に、建築物が損壊又は浸水し、住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずる恐れがある区域)の指定はありません。

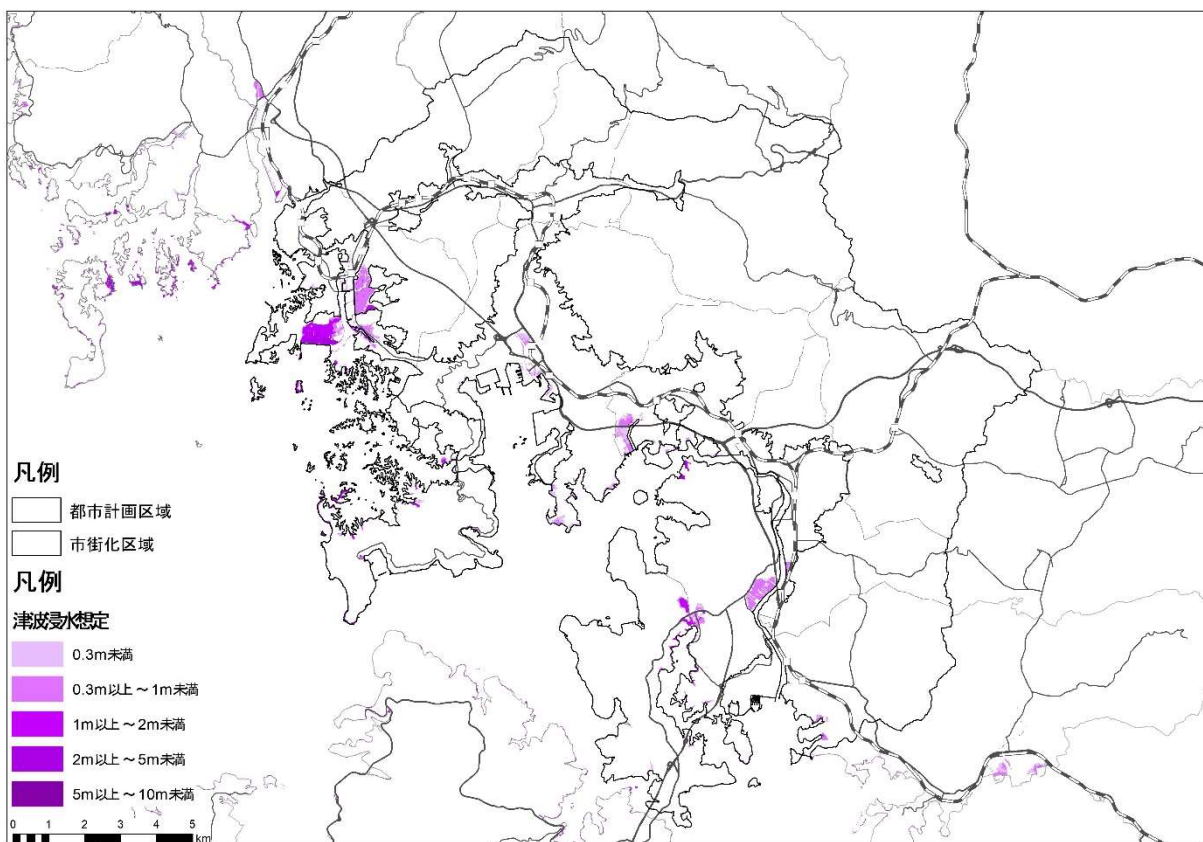


図 津波災害警戒区域

出典：国土数値情報

2-6 財政の状況

(1) 歳入・歳出

本市の歳入は近年横ばいで推移しており、平成30年度で1,234億円程度となっています。

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。

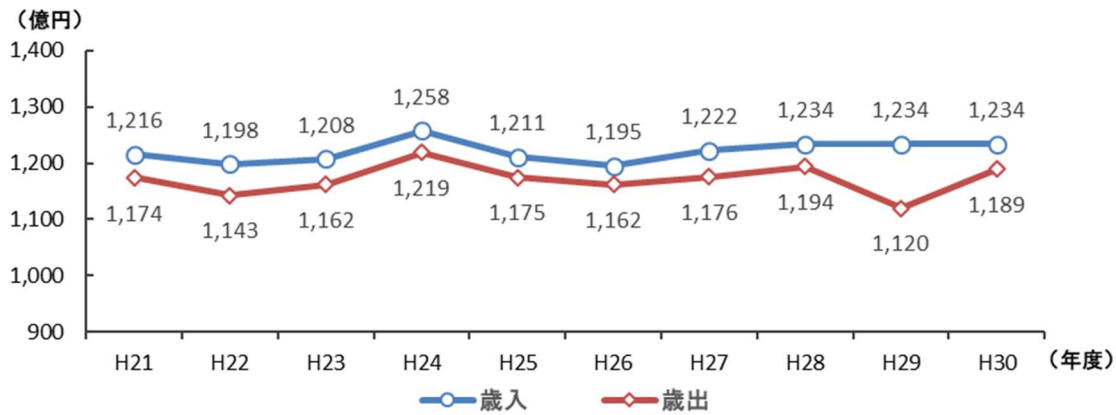


図 歳入・歳出状況

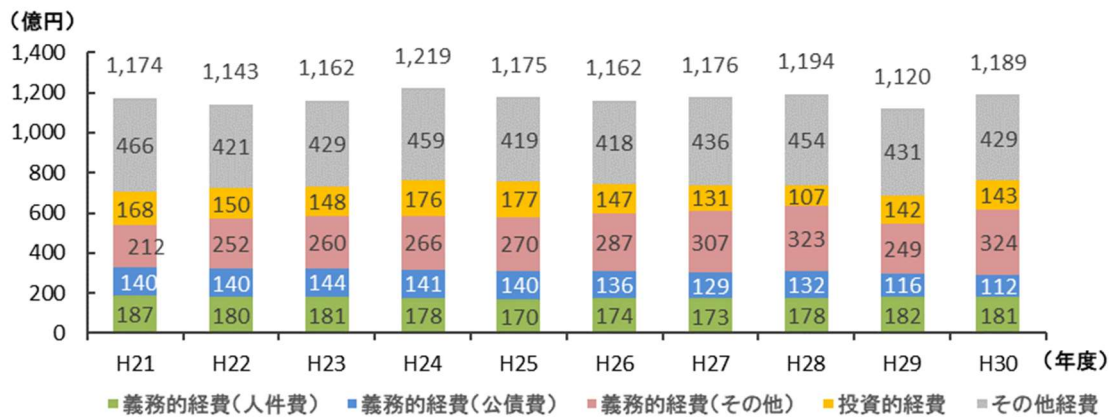


図 歳出の内訳

出典：佐世保市財政白書

(2) 公共施設

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 年間に於いて年度平均約 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。

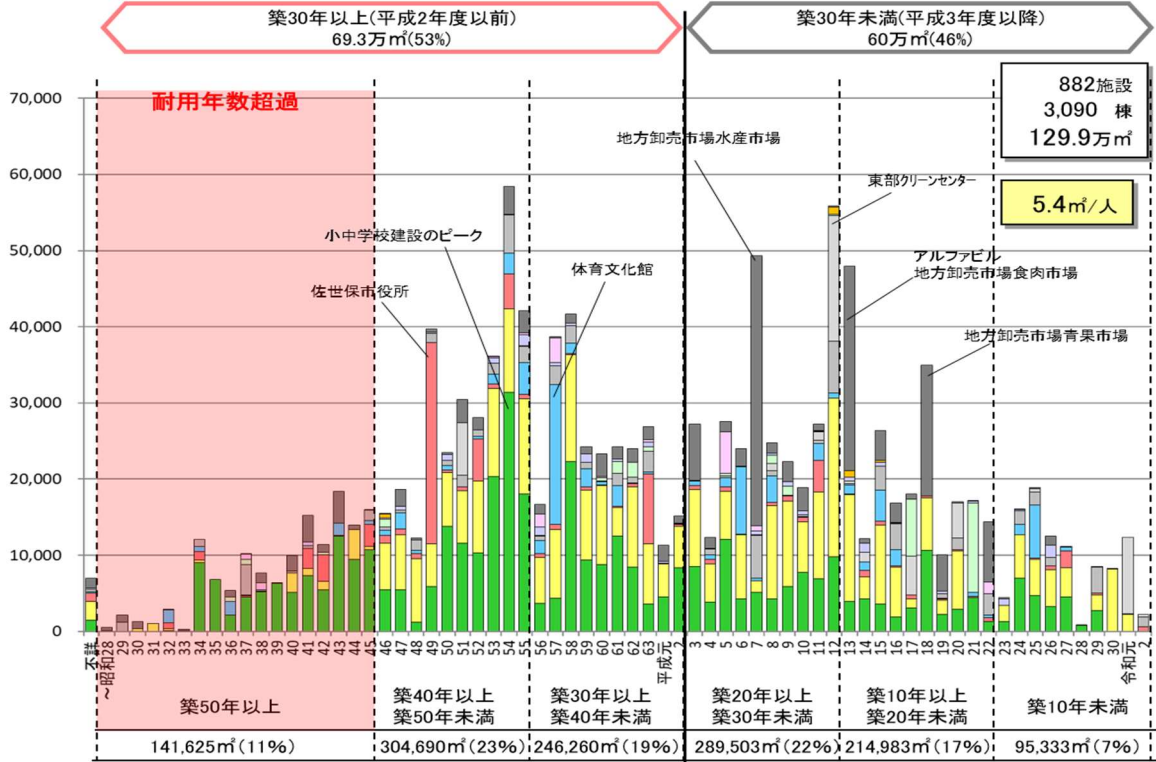


図 公共施設の築年別整備状況(2021年3月末現在)

出典：佐世保市公共施設適正配置・保全実施計画（第2期）令和4年3月

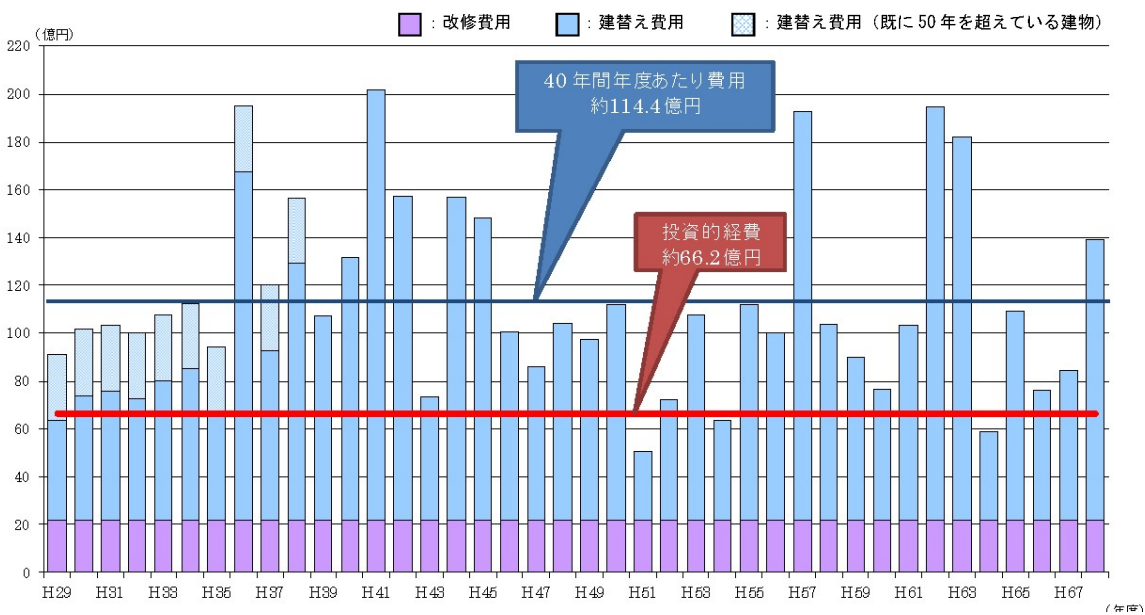


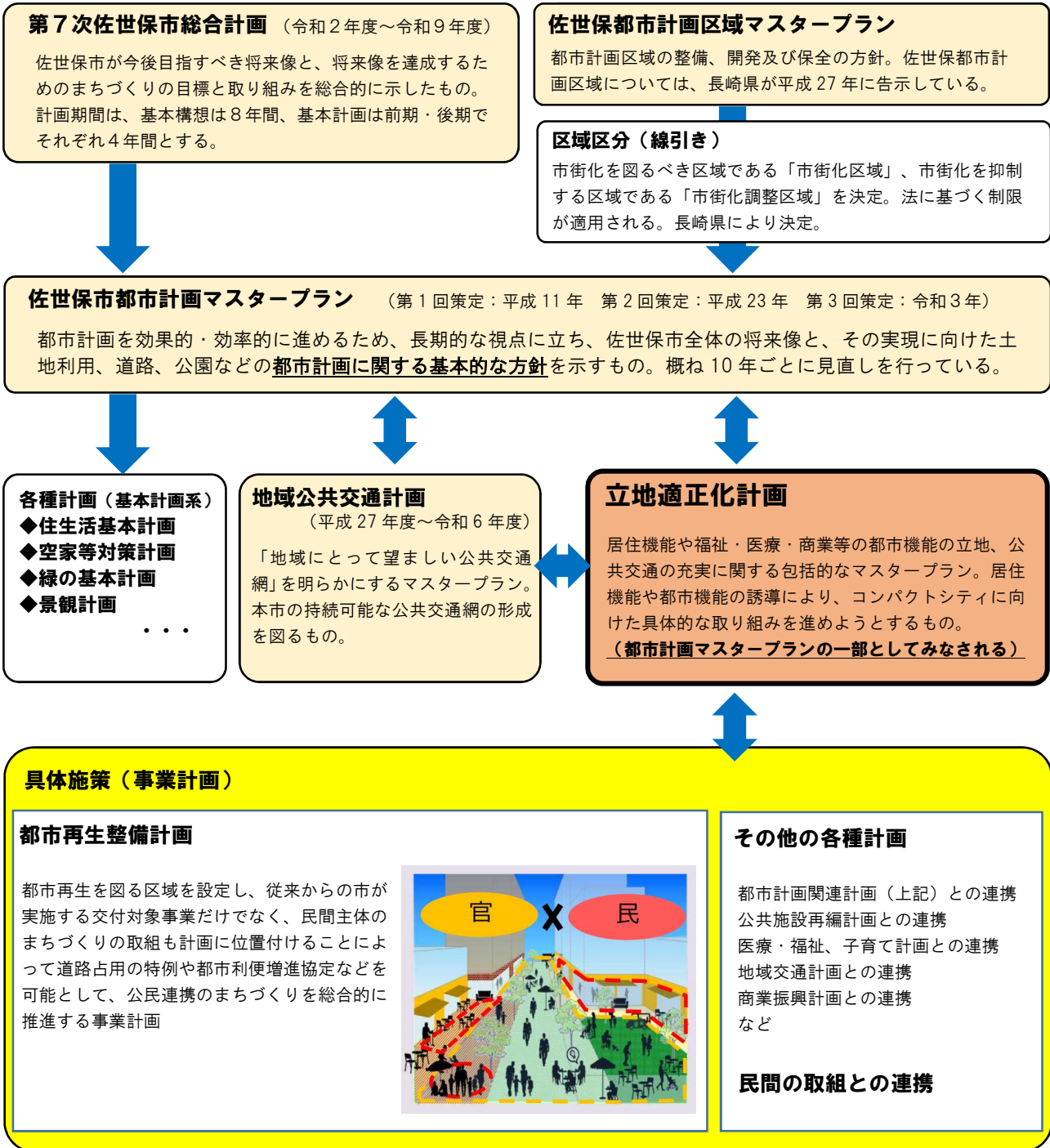
図 将来更新費用試算(公共施設)

出典：佐世保市公共施設等総合管理計画

2-7 上位・関連計画

本計画の上位・関連計画として、市の最上位計画である「第7次佐世保市総合計画」、県が定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画区域マスタープラン）及び本市が策定した「佐世保市都市計画マスタープラン」「佐世保市地域公共交通計画（公共交通網形成計画）」等について整理します。

《各種計画の関係》



(1) 第7次佐世保市総合計画

総合計画とは、行政運営を行うにあたっての指針で、本市が策定するすべての計画の上位に位置し、事業を実施する場合の基本的な根拠となり、また、市民が活力を維持し、かつ健やかに暮らしていくための行政と市民の役割に関して必要となる基本的な考え方を示したものです。

本市が今後目指すべき将来像と、将来像を達成するためのまちづくりの目標と取組を総合的に示すものであり、人口減少に歯止めをかけ、持続可能で幸せな社会を実現することを趣旨としています。

基本構想【抜粋】 (令和2年度(2020年度)～令和9年度(2027年度))	
将来像	<ul style="list-style-type: none"> ■ 佐世保市の将来イメージ 「海風 薫り 世界へはばたく “キラっ都” SASEBO ■ 各分野において目指す都市像 まち：西九州を牽引する創造都市（人口減少・高齢化社会に対応するため、都市圏の中心市として、将来を見据えた計画的なまちづくりを目指す都市像） ■ 目標とすべき社会の状態 [堅持すべき目標（令和9年）] 人口：23万人（人口ビジョンの目標） [社会の状態の好転を目指すターゲット] ・都市部（都市核、地域核、生活核等）における人口密度を維持します
基本目標	<ul style="list-style-type: none"> ■ 共通概念（政策・施策全体に影響を与える考え方） ・都市の無秩序な拡大による弊害の抑制→コンパクト+ネットワークによる都市形成 ■ まちづくりの方向性（都市形成） ・持続可能な都市の形成（快適で安心して暮らすために、都市部に都市機能や居住を誘導しながら、拠点間を交通網で効率的につなぎ、コンパクトでネットワーク化された都市を目指します。） ・災害に強いまちづくり（危険箇所や避難場所を事前に把握・周知するとともに、住民の生命を守るための危険度に応じた効果的な対策を進めます。）
基本計画（都市政策）【抜粋】 (令和2年度(2020年度)～令和5年度(2023年度))	
政策の指標 (社会指標)	都市部（都市核・地域核・生活核等）における人口密度 現状値（H30年度）：44人/ha → 目指す方向：維持（40人/ha）
問題点の整理	都市機能や居住区域の拡がりを許容するまちづくりを続けていくと、人口密度が低く拡散した都市となってしまう、少ない人口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になり、サービス効率の低下が懸念されます。
問題解決の方向性	コンパクトでまとまった市街地のなかで効率よく都市活動を営むために、都市部において適正に居住誘導を図ります。
西九州させぼ広域都市圏における方向性	佐世保市域において中心拠点の都市機能を維持し、将来のまちのあるべき姿の調査研究や広域的な調整に取り組みながら、コンパクト・プラス・ネットワークの実現を目指し、連携中枢都市として相応しい高次都市機能の集約・強化を図りつつ、圏域全体との連携を可能とする交通ネットワークの強化を図っていきます。

(2) 都市計画区域マスタープラン(長崎県決定)

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針であり、広域的な視点から、それぞれの都市の将来像を描いて、土地利用のあり方や、道路、公園、下水道などの整備方針、自然的環境の保全などを定めるものです。

佐世保都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針【抜粋】	
策定年度	平成 27 年度（第 1 回変更）
基本理念	<ul style="list-style-type: none"> ・高次都市機能の集積や広域的な交通ネットワークの形成により、県北地域、ひいては県全体の発展を牽引する都市づくり ・多様かつ広域的な交流などにより、産業や観光の振興を促す活力のある都市づくり ・都心居住や田園居住など、多彩で魅力ある生活空間を創出する都市づくり ・西海国立公園や大村湾県立公園などの自然・景観を守り、これと調和した都市づくり
区域区分	佐世保都市計画に区域区分を定める
土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針	<p>①主要用途の配置の方針</p> <p>a. 商業・業務地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・佐世保駅周辺から市役所周辺：県北地域の中心都市にふさわしい中心商業・業務地 ・大塔地区： 流通業務と調和した商業地 ・早岐、相浦および大野地区： 周辺住民の日常生活を支える商業・業務地 <p>d. 住宅地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・佐世保都心地区： 周辺環境に配慮した中高層住宅地 ・斜面に広がる住宅地： 防災性や一定の利便性が確保された、良好な住環境を持つ住宅地 ・計画的に開発整備された住宅地： 自然環境に配慮し、ゆとりある住環境を有する住宅地 <p>②市街地の住宅建設の方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生活道路の整備や老朽密集家屋を改善し、安全で快適な住環境を確保するため、基盤整備とともに、住宅の共同建て替えなどの確保を促進 ・耐震化やバリアフリー化などを促進し、安全・安心な住宅地を形成 ・省エネ住宅など低炭素社会に向けたまちづくりを促進 ・良質な都市型住宅整備を進め、都心居住を促進 <p>③特に配慮すべき問題などを有する市街地の土地利用の方針</p> <p>b. 居住環境の改善又は維持に関する方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存のコミュニティを維持しつつ、狭あい道路の解消、適切な公共空地の確保などの施設整備に併せ、住宅の共同建替えの方策を講ずるなど、住環境の改善策を検討 <p>④市街化調整区域の土地利用の方針</p> <p>d. 秩序ある都市的土地利用の実現に関する方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・無秩序な市街地の拡大・拡散の抑制と農林業との調和 ・地区計画などを活用した人口定着やコミュニティ再生する土地利用方策検討

江迎都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針【抜粋】	
策定年度	平成 27 年度（第 1 回変更）
基本理念	<ul style="list-style-type: none"> ・水と緑に囲まれた自然環境と調和し、良好な住環境を創出する都市づくり ・西海国立公園などの自然や宿場町としての歴史を守り、活かす都市づくり ・周辺都市との多様な連携・交流を促進し、にぎわいと活力のある都市づくり
区域区分	江迎都市計画に区域区分を定めない
土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針	<p>①主要用途の配置の方針</p> <p>a. 商業・業務地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・松浦鉄道江迎鹿町駅周辺：住民の日常生活を支える商業・業務地 <p>c. 住宅地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・江迎支所周辺や一般国道 204 号沿道、主要地方道（以下(主)という。）佐々鹿町江迎線沿道の住宅地：自然環境に十分配慮した、良好な住環境を有する住宅地

宇久都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針【抜粋】	
策定年度	平成 27 年度（第 1 回変更）
基本理念	<ul style="list-style-type: none"> ・平家ゆかりの歴史遺産と伝統文化を継承し活かした個性ある都市づくり ・快適に安心して定住できる、住みよい都市づくり ・美しい海と豊かな緑に囲まれ、自然を満喫できる都市づくり
区域区分	宇久都市計画に区域区分を定めない
土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針	<p>①主要用途の配置の方針</p> <p>a. 商業・業務地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平地区：本都市計画区域の中心的な役割を担う商業・業務地 <p>b. 住宅地</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中心部の住宅地：公共施設や商業施設との用途の混在を許容しつつ、日常生活における一定の利便性を確保した住宅地 ・郊外部の住宅地：周囲の豊かな山林などの自然環境や農地に配慮した、良好な住環境を有する住宅地 <p>②土地利用の方針</p> <p>a. 用途転換、用途純化又は用途の複合化に関する方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平地区：用途の混在を許容し、住民の日常生活の利便性を確保

(3) 佐世保市都市計画マスタープラン

佐世保市都市計画マスタープラン	
策定年度	令和2年度策定
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～
都市づくりの基本方針	<p>拠点都市としての活力と快適な生活を維持・向上する都市づくり</p> <p>①九州北西部の拠点として、活力のある産業・観光により、にぎわいのある都市をつくる</p> <p>①-1 拠点都市にふさわしい活力と魅力ある中心市街地をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賑わいと多様な産業を創出する高次都市機能の強化 ・多様な交流を育み、都市アメニティの高い中心市街地の形成 ・魅力あるまちなか居住の推進 <p>①-2 活発な産業・観光交流を支える都市基盤をつくる</p> <p>②子どもから高齢者まで誰もが安全で快適に暮らせる都市をつくる</p> <p>②-1 将来にわたって快適に暮らせる都市基盤をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・周辺地域を含んだ生活と都市活動を支える拠点市街地の形成 ・多様なライフスタイルに対応した住宅地の形成 ・基幹的な公共交通機関の利用促進 <p>②-2 災害に強く、安全に暮らせる都市基盤をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災性の高い市街地空間の形成 ・生命や財産を守る都市基盤の整備 ・総合治水対策の推進 <p>③既存の都市基盤を有効活用し、環境にやさしい持続可能な都市をつくる</p> <p>③-1 既存の都市基盤を有効に活かす</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街地拡大の抑制 <p>③-2 自然と環境にやさしい都市基盤をつくる</p> <p>④特色ある自然や景観を守り、活かした佐世保らしい都市をつくる</p> <p>④-1 佐世保らしい自然環境を守り活かす</p> <p>④-2 佐世保らしさが感じられる市街地環境をつくる</p>
地域づくりの基本方針	<p>市民とともに地域の個性を伸ばし、住み続けることができる地域づくり</p> <p>①身近な地域コミュニティの中で支え合い、住み続けることができる地域をつくる</p> <p>①-1 身近な地域における生活利便性を維持する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・既存ストックを活かした日常生活の拠点の形成 ・地域内の円滑な移動を支える交通機能の充実 <p>①-2 地域コミュニティの維持に資する住まいの場をつくる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティの維持に資する定住環境づくり ・市街地内の居住環境の改善 <p>②地域資源を守り活かし、住民との協働により愛着のある地域をつくる</p> <p>②-1 多様な地域資源を守り、活かし、活発な交流を促す</p> <p>②-2 地域が主体となった地域づくりを進める</p>

(4) 佐世保市地域公共交通計画(佐世保市策定)

佐世保市地域公共交通計画	
策定年度	平成 27 年度策定、平成 30 年度変更
佐世保市における公共交通ネットワークの方向性	市民に親しまれ来訪者にやさしい公共交通づくり ・来訪者も含めたすべての人にとって、やさしく、わかりやすい公共交通づくりを進める ・多様な参画を得ながら、利便性の高い、持続可能な地域公共交通ネットワークの形成を図る
公共交通ネットワーク形成の基本方針	【基本方針 1】 まちづくりの軸となる利便性の高い公共交通ネットワークを形成する 【基本方針 2】 複数モードの連携により公共交通ネットワーク全体の利便性を確保する 【基本方針 3】 利便性を維持した持続可能なバス事業を実現する 【基本方針 4】 公共交通の利用促進・需要創造を推進する

2-8 都市の実態と課題

(1) 都市の実態(まとめ)

前頁までに整理した佐世保市の現況・動向を踏まえ、都市の主な実態を以下に示します。

人口動態と予測

- ◆総人口減少：2015年から2035年の20年で、約3.4万人減少すると見込まれます。なお、令和2年国勢調査の結果では、社人研推計（平成30年）よりも急速に人口減少が進んでいます。
- ◆高齢化率の上昇：高齢者人口は令和2年をピークに減少が予想されるが、高齢化率は高い水準で推移することが見込まれます。
- ◆他都市への転出：福岡県をはじめ、関東地方や関西、中部地方などの大都市圏への転出超過が大きく、年代別では20代前半の若者の転出超過傾向が続いています。
- ◆全国平均を上回る出生率：1990年以降、市の合計特殊出生率は全国平均よりも高い状態です。

都市の活力

- ◆県内有数の商業集積：小売業の年間商品販売額は県内でトップとなっており、広域圏の中心都市に相応しい商業集積となっています。
- ◆伸びる観光客数と減少する観光消費：観光客数は過去10年で大幅に伸び、平成27年以降700万人以上を維持するが、観光消費が低下し続けています。

都市のスポンジ化

- ◆市街化区域の人口密度：総人口における市街化区域居住者の割合は増加傾向にあるものの、人口減少の影響が大きく、市街化区域の人口密度は低下が続いています。
- ◆空き家の増加：平成30年の空き家数は約2万件で、平成10年からの20年で約1万件の増加となっており、特に市街化区域の空き家が増加しています。

斜面市街地の現状

- ◆中心市街地を取り巻く斜面市街地：中心市街地を取り巻く周辺部には、市街地形成過程で開発された斜面市街地が形成されています。
- ◆傾斜地に立地する住宅：概ね傾斜角15度以上の区域にある建物は約8,000棟あり、全体の6.2%を占めます。

災害リスク

- ◆土砂災害のリスク：土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、急傾斜地崩壊危険箇所、地すべり危険箇所等が、市域全体において広く分布する状況にあります。
- ◆浸水リスク：河川流域や低平地等において、洪水や津波による浸水が想定されています。

財政

- ◆社会保障費の増加：平成30年までの10年間で社会保障関連の義務的経費は1.5倍に増加（約100億円増）しています。
- ◆公共施設維持管理更新費の増大：公共施設の老朽化に伴い、今後現状規模を維持する場合、修繕や更新の費用が増大すると見込まれます。

(2) 都市の課題

本市の現況・動向と特性を踏まえ、今後、人口減少・超高齢化の進行が予想される中で懸念される都市づくりの課題を整理します。

西九州させば広域都市圏の中心都市としての拠点性の高い都市機能の集積

◆県内の人口の約2割、製造業の約1割[※]、小売業の約3割[※]、観光客の約2割が集中する県北の中心都市であり、本市が連携中枢都市となり西九州させば広域都市圏を形成するなど、広域圏の中心的役割を担っています。佐世保中央地域に市内事業所の約49%が集中し、行政機能や商業、文化、医療機関など広域的な都市機能の多くが集積している中で、広域都市圏の中心都市としての都市機能集積と活力ある都市形成が課題です。

※製造業・小売業については、金額による比較

コンパクトな市街地に人口集中しているが、中央地域の人口減少が急進

◆都市核の佐世保中央地域に約8.5万人、地域核の相浦・大野・早岐・日宇にそれぞれ2～3万人が居住し、人口の約8割が集中している中、一方で、2035年までの人口減少幅が最も大きいのは佐世保中央地域であり、人口減少下における人口密度と都市機能の維持が課題です。

広範に分布する災害リスク

◆土石流や急傾斜地崩壊の危険性がある土砂災害警戒区域／特別警戒区域は斜面地に広い範囲で局所的に分布しており、地すべりの危険性がある箇所は市域全体の山間部等に広く分布しています。また、各河川沿いでは洪水による浸水が想定される区域が広く分布しており、沿岸部の低地等には津波による浸水が想定される区域が分布しています。このように様々な場所に分布する災害リスクの特性を踏まえた、リスクの回避や対応方針の明確化による防災・減災が課題です。