

## 2. 都市の実態と課題

### 2-1 佐世保市の概況

#### (1) 本市の位置付け

九州圏広域地方計画においては、基幹都市圏を核とし国際的・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付けられています。

その中で本市は、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。

また、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て中心的役割を担うことになりました。平成30年9月には、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の自治体により「西九州させば広域都市圏」を形成し、本市はその圏域の中心都市として連携中枢都市宣言を行いました。その後、令和2年3月には本市と佐々町との間で連携協約を締結し、佐々町も「西九州させば広域都市圏」に加わりました。

そのため、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繋がりを築き、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が連携しながら、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。

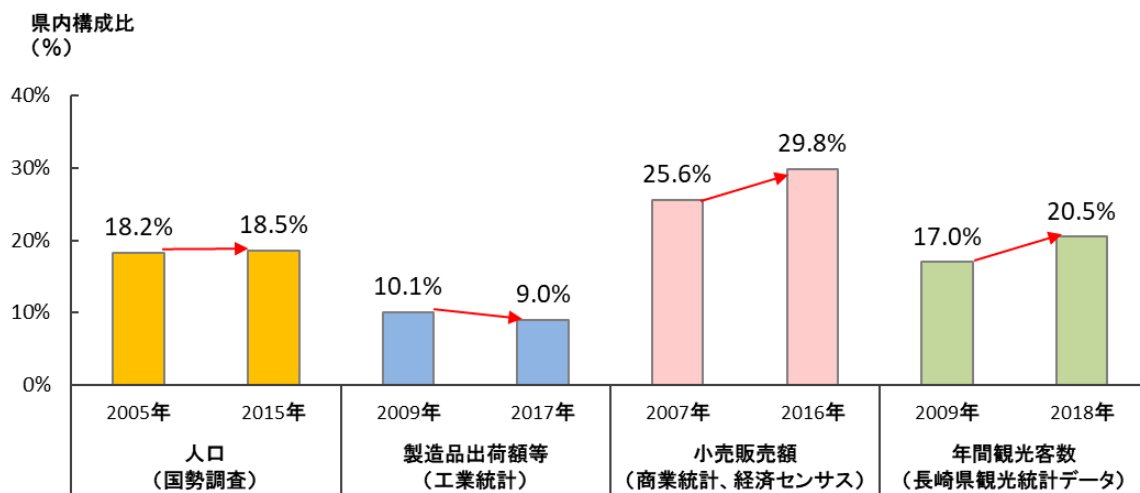


図 長崎県全体に対する本市の割合

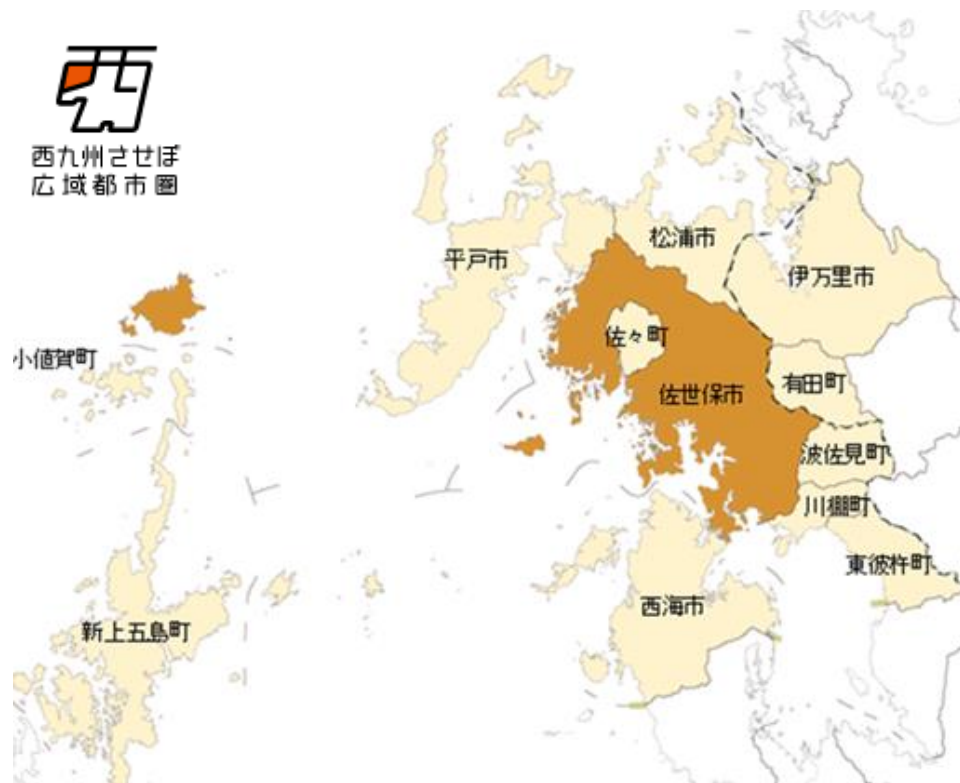


図 西九州させぼ広域都市圏

## (2) 都市計画区域の構成

現在、市内には「佐世保都市計画区域」、「江迎都市計画区域」、「宇久都市計画区域」があり、「佐世保都市計画区域」は市街化区域と市街化調整区域の区域区分がある線引き都市計画区域であり、市街化区域には用途地域の指定があります。「江迎都市計画区域」及び「宇久都市計画区域」は、区域区分がない非線引き都市計画区域であり、用途地域の指定はありません。

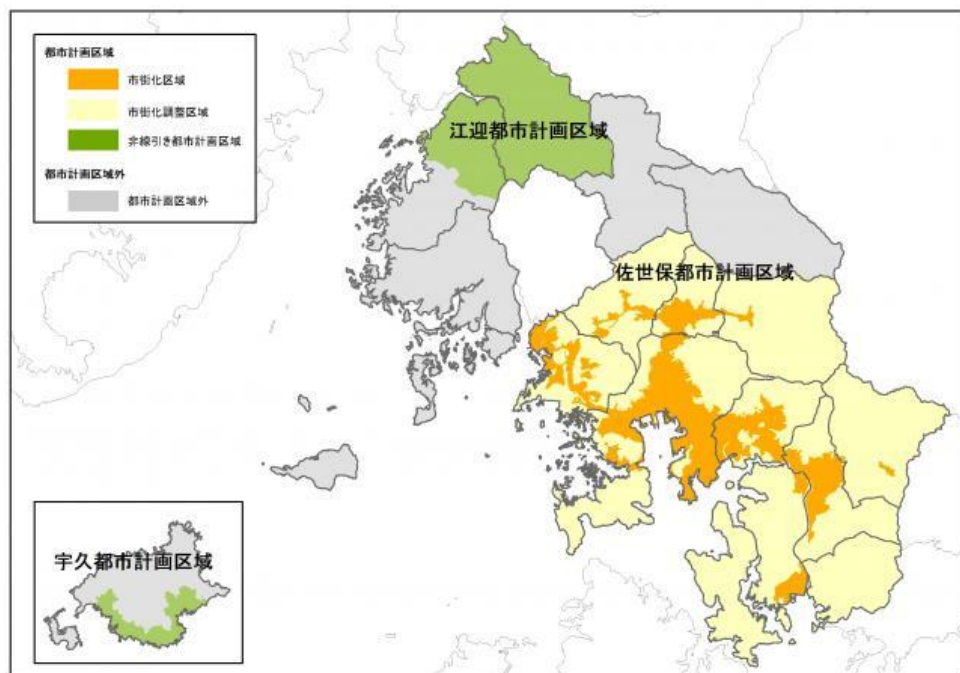


図 佐世保市の都市計画区域

### (3) 人口の推移と見通し

#### ① 総人口

本市の総人口は、微減ながら約 25 万人規模で推移していましたが、国全体の人口が減少に転じた中、本市も今後は急激な人口減少が見込まれています。

国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の推計によると、15 年後（令和 17 年）には 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 万人減と、急激な減少が見込まれています。

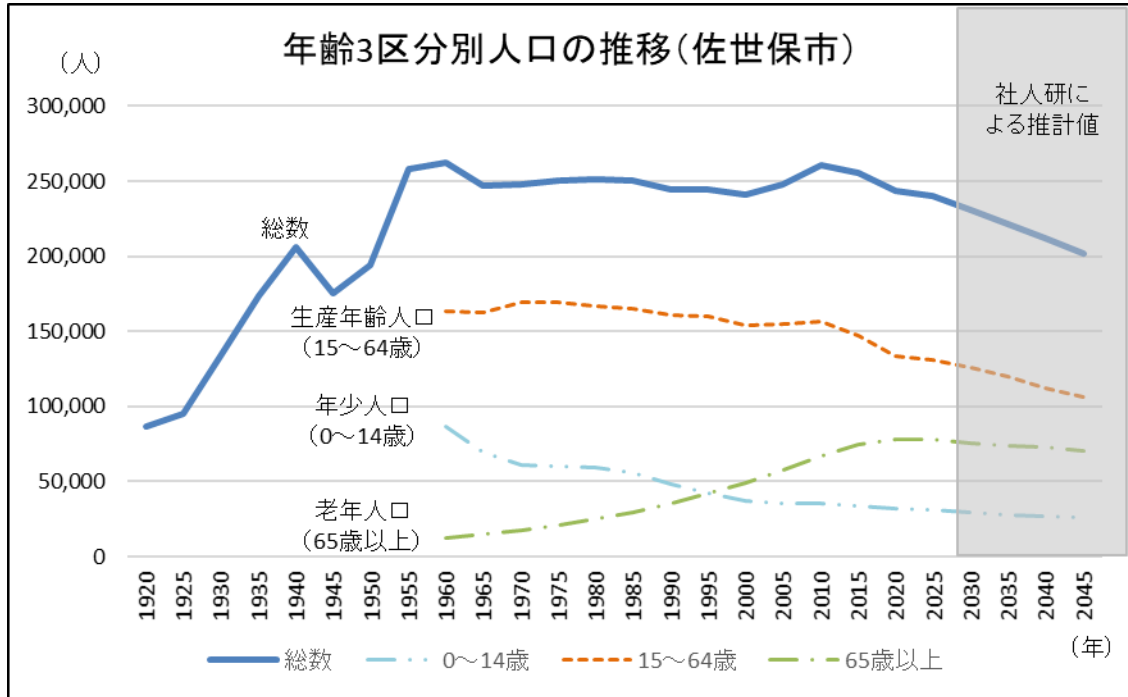


図 総人口及び年齢3区分別人口の推移と見通し

出典：国勢調査、社人研推計（H30）より作成

また、人口の年齢構成については、令和 2 年に高齢者数がピークに達し、その後減少に転じますが、年少人口及び生産年齢人口が減少する中で高齢化率は増加し、令和 17 年には高齢化率が 33.1%となり 3 人に 1 人が高齢者となると予想されます。

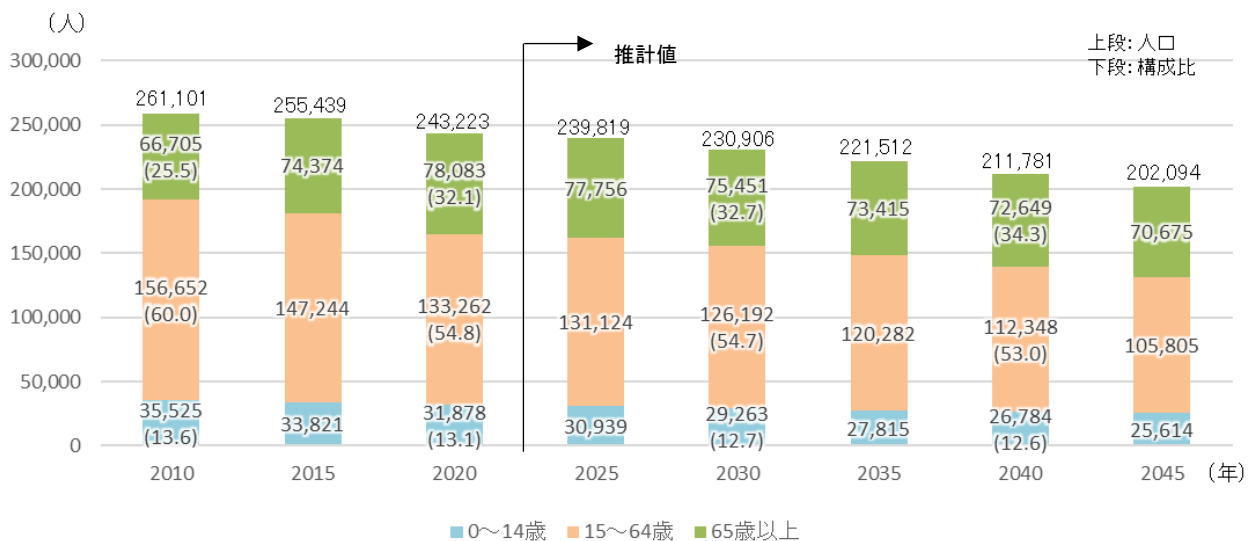


図 総人口及び年齢3区分別人口の推移と見通し

出典：2020（R2）までは国勢調査。2025（R7）以降は社人研（H30 推計）より作成

社会増減を見ると、平成 23 年以降、一貫して転出が転入を上回っており、社会減が続いています。年齢階級別に見ると、15～19 歳が 20～24 歳になる年齢層など若年層の転出超過が多くなっていますが、2010 年から 2015 年にかけてはそれ以外の 20～65 歳の年齢階級においては概ね転入超過となっており、若年層の転出超過傾向を抑えるとともに、その後の 20～30 歳代での転入超過傾向を促すことが重要と考えられます。

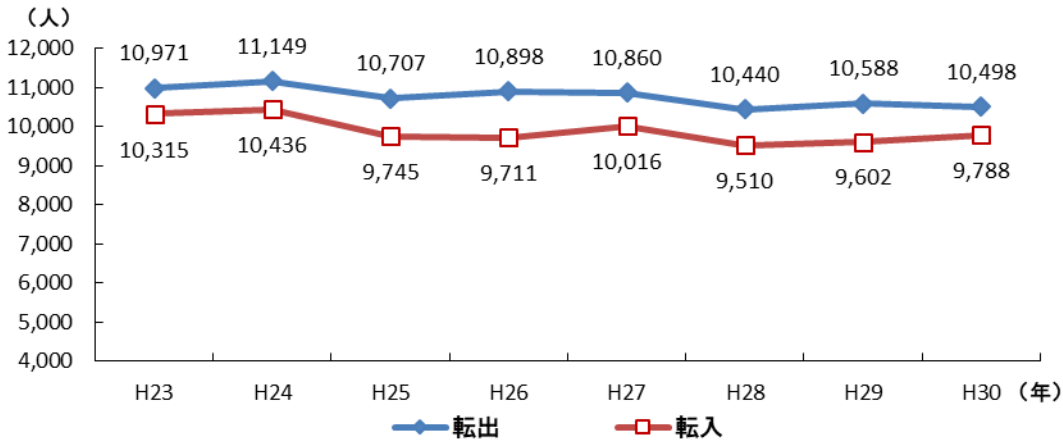


図 転入・転出の推移

出典：佐世保市統計書

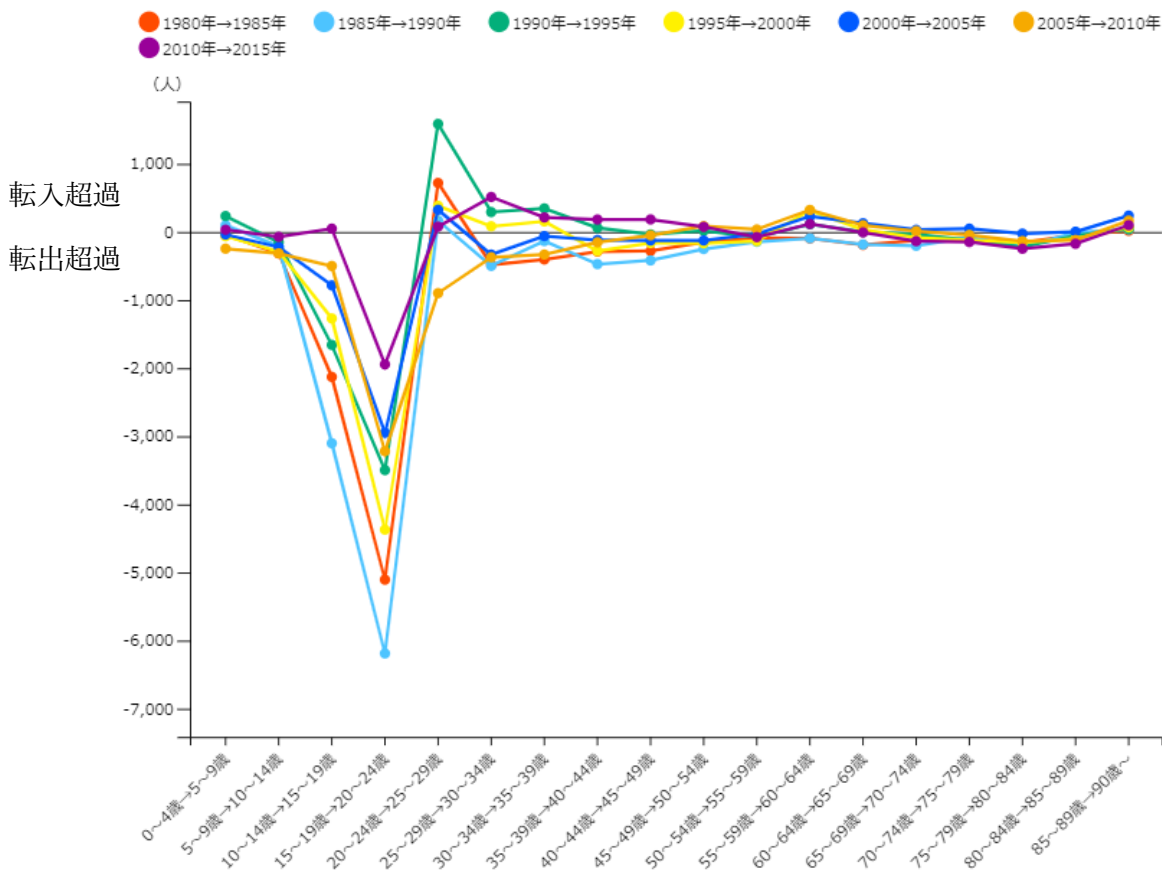


図 年齢階級別純移動数の時系列分析

出典：RESAS（国勢調査、都道府県別生命表に基づきまち・ひと・しごと創生本部作成）

自然増減を見ると、平成 15 (2003) 年以降、出生数を死亡数が上回っており、自然減が続いています。合計特殊出生率は、平成元(1989)年以降、1.4～1.8 で推移しており、平成 17(2005) 年以降は増加傾向にあり、佐世保市の合計特殊出生率は全国平均より概ね 0.24 ポイント高い状態を維持しています。



図 出生数・死亡数・転入数・転出数の推移

出典：RESAS（総務省「国勢調査」、社人研「日本の地域別将来推計人口」、  
総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」)

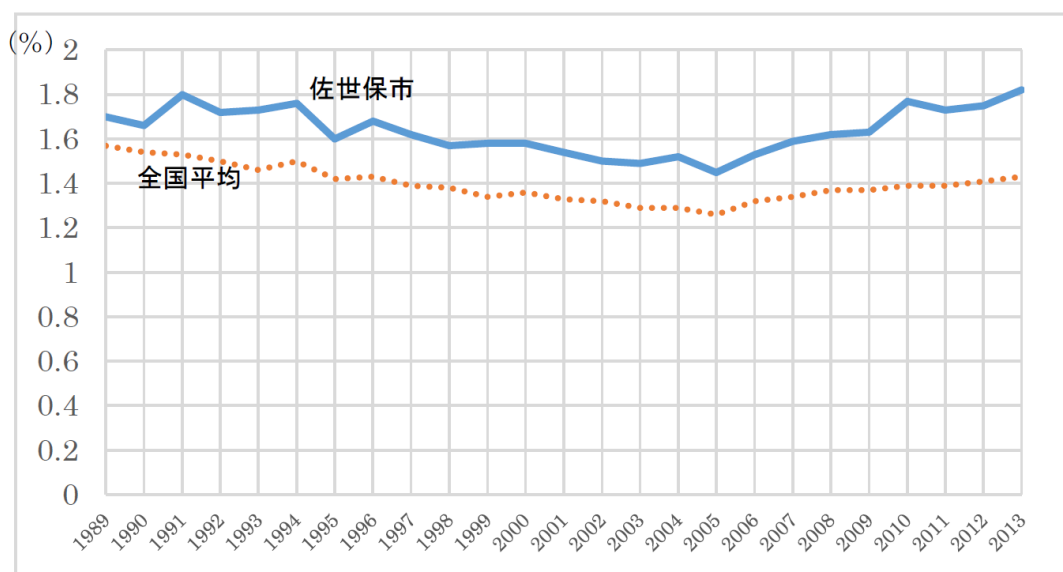


図 合計特殊出生率の推移

出典：佐世保市まち・ひと・しごと創生総合戦略（厚生労働省「厚生労働統計・人口動態調査」より）

## ② 地域別人口

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、宇久などの島しょ部、宮、世知原、鹿町などの中山間部が特に顕著で、都心部である佐世保中央も20年間で0.83倍と人口減少が顕在化しています。

一方で相浦、早岐、江上の3地域では、平成27年人口は平成7年に比べて増加しています。

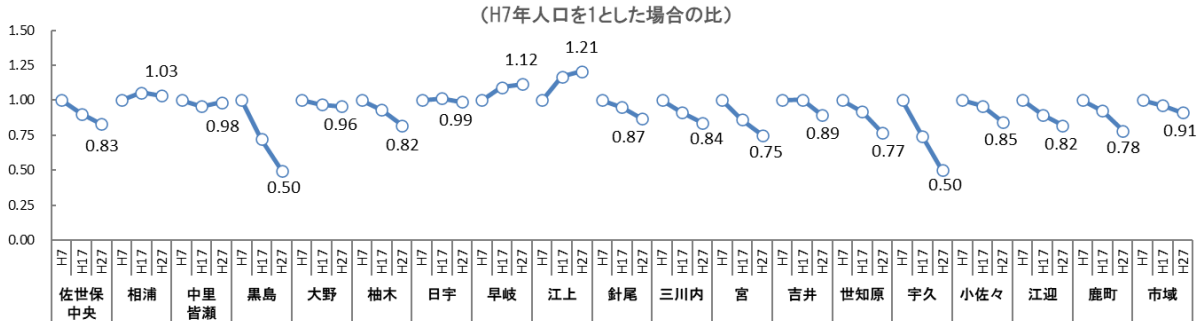


図 H7～H27 の地域別人口増減の推移

出典：国勢調査

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地域では平成27年時点で高齢化率が40%を超え、特に顕著です。

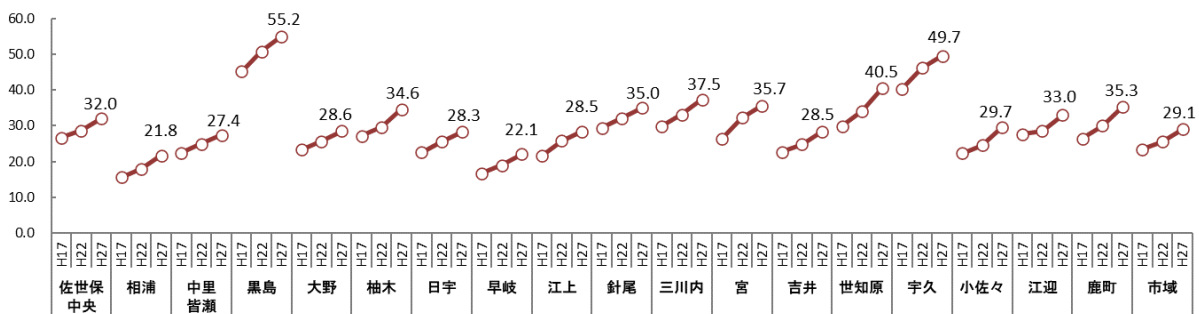


図 地域別高齢化率の推移

出典：国勢調査

平成 27 年から令和 17 年にかけての将来的な人口増減を見ると、全ての地域で減少するものの、地域によって差が見られ、特に黒島や宇久では約 4 割の減少が見込まれます。

また、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、商圈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。

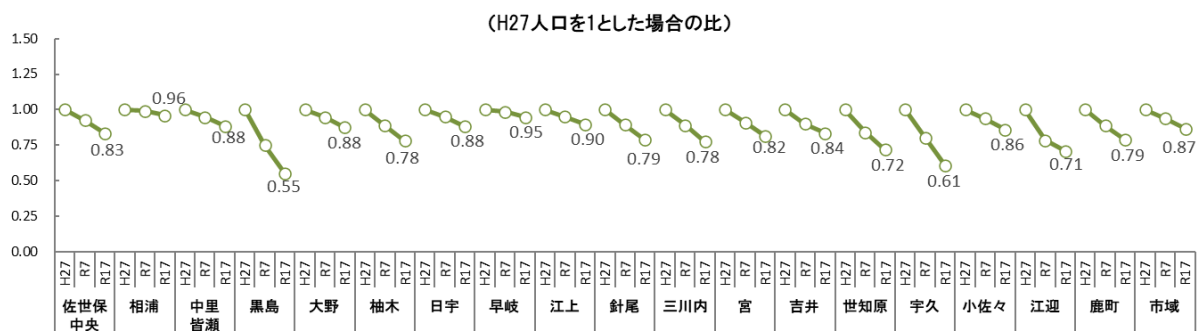


図 H27～R17 の地域別人口増減の見込み

出典：H27 は国勢調査。R7、R17 は社人研「日本の地域別将来推計人口（平成 30 年推計）」による。

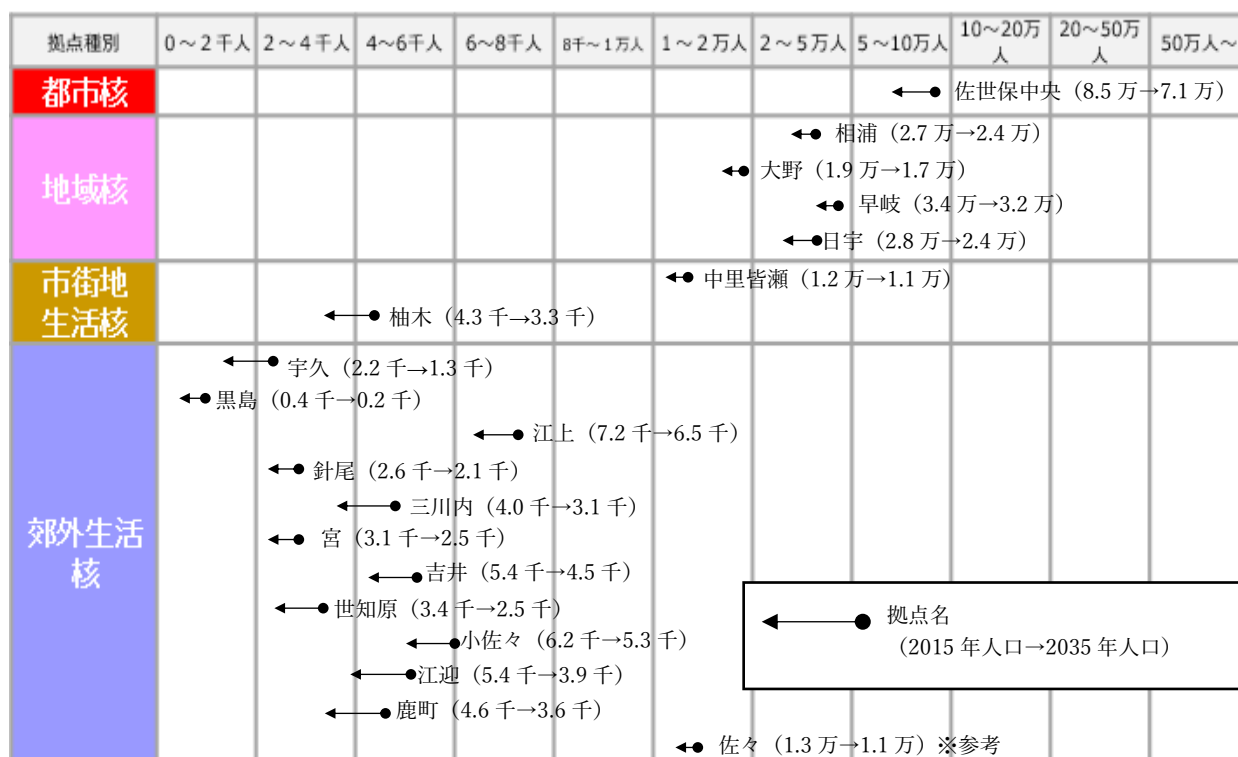


図 2015 年～2035 年の地域別人口増減(実数)の見込み

出典：2015 年は国勢調査。2035 年は社人研「日本の地域別将来推計人口（平成 30 年推計）」による。



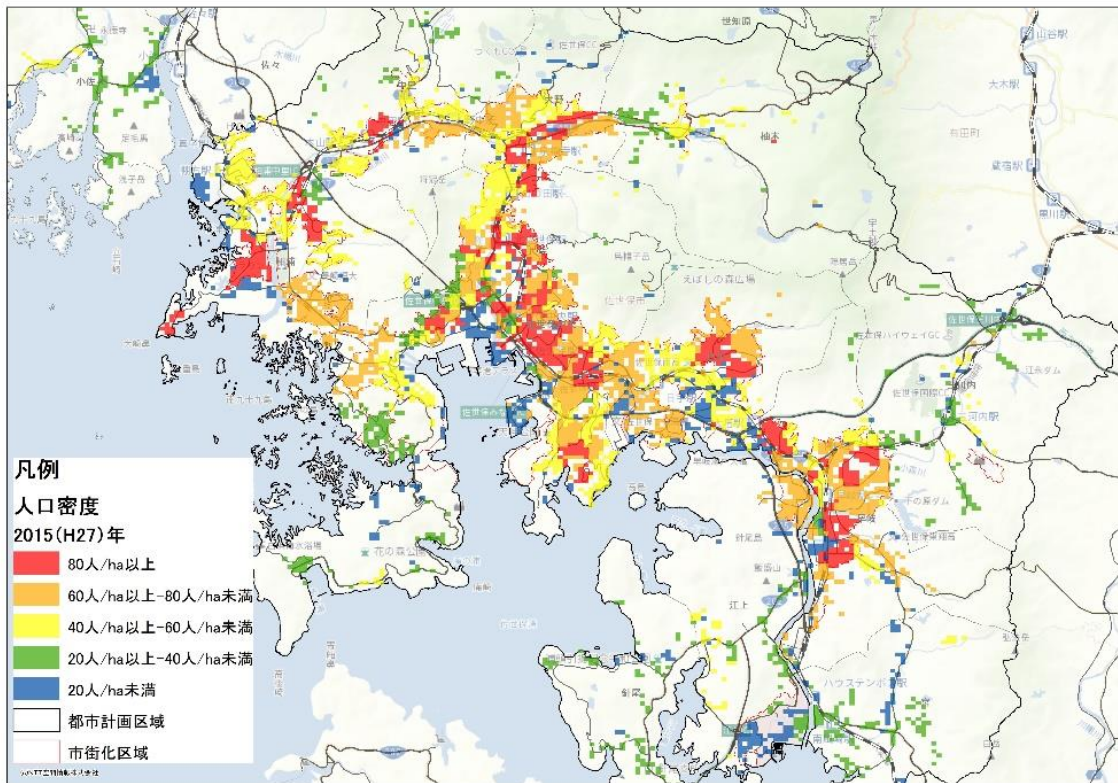


図 2015年の人口密度分布

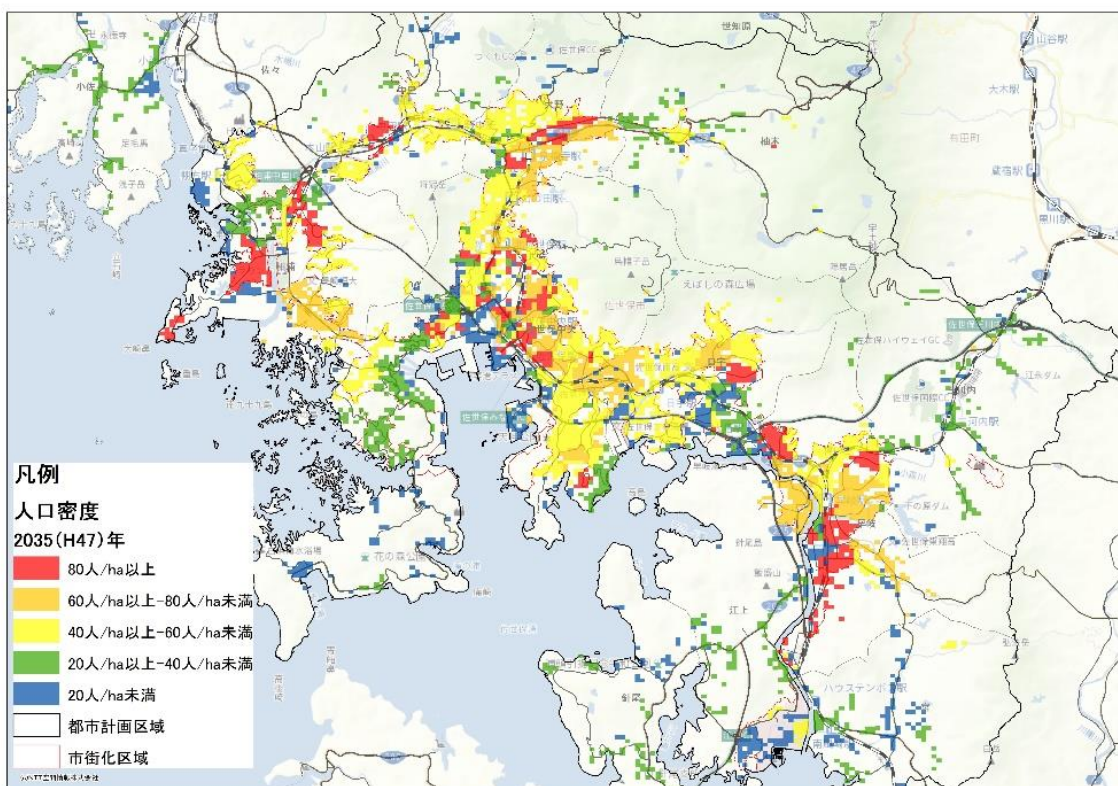


図 2035年の人口密度分布



#### (4) 産業活動

##### ① 商業

本市の商業は、平成 24 年以降、小売、卸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。

県内の市町別の状況を見ると、事業所数は卸売業が 535 件（県内の約 18.4%）、小売業が 1,838 件（県内の約 16.4%）、従業者数は卸売業が 4,619 人（県内の約 20.4%）、小売業が 12,941 人（県内の約 18.9%）、年間商品販売額は卸売業が約 2,539 億円（県内の約 17.6%）、小売業が約 3,800 億円（県内の約 28.3%）となっており、県内で有数の商業集積地となっています。

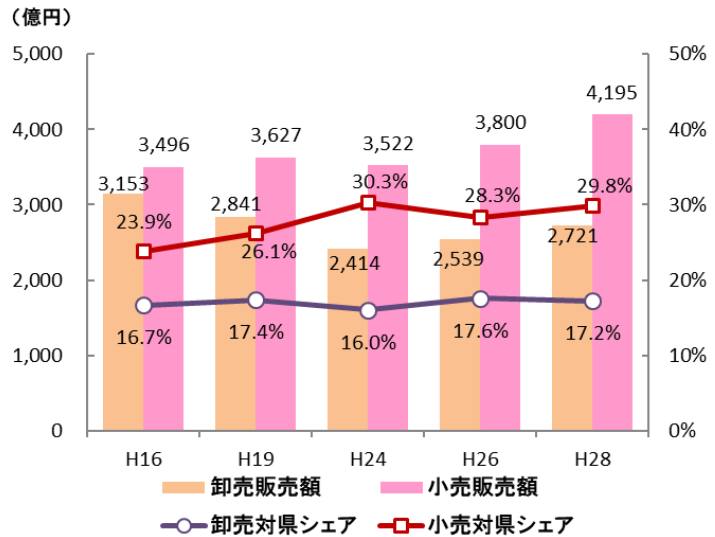


図 商品販売額等の推移

出典：商業統計・経済センサス

市町	事業所数		従業者数(人)		年間商品販売額(万円)	
	卸売業	小売業	卸売業	小売業	卸売業	小売業
県計	2,902	11,329	22,599	68,334	144,497,480	134,285,752
長崎市	916	3,132	8,469	20,966	72,149,326	37,966,107
佐世保市	535	1,858	4,619	12,941	25,387,135	38,002,073
島原市	123	514	824	2,591	4,117,910	4,960,198
諫早市	328	982	2,708	6,787	14,375,228	13,504,457
大村市	170	582	1,371	4,881	10,246,880	8,199,802
平戸市	45	371	235	1,367	747,605	1,981,177
松浦市	35	236	311	869	1,628,674	1,132,666
対馬市	80	364	343	1,352	2,116,493	2,025,955
壱岐市	70	370	364	1,593	797,479	2,529,999
五島市	86	523	362	1,977	2,282,520	2,865,860
西海市	35	232	148	1,095	402,178	1,394,990
雲仙市	98	430	520	1,922	1,092,499	2,980,943
南島原市	102	507	650	2,216	2,010,231	3,466,980
西彼杵郡	127	444	879	4,076	5,371,964	7,872,937
長与町	57	189	317	1,468	1,408,944	2,090,598
時津町	70	255	562	2,608	3,963,020	5,782,339
東彼杵郡	87	293	504	1,515	951,858	2,199,180
東彼杵町	9	57	31	289	98,843	392,751
川棚町	19	112	63	517	108,759	927,626
波佐見町	59	124	410	709	744,256	878,803
北松浦郡	35	184	203	977	539,405	1,635,207
小値賀町	4	40	8	107	9,194	125,918
佐々町	31	144	195	870	530,211	1,509,289
南松浦郡	30	307	89	1,209	280,095	1,567,221
新上五島町	30	307	89	1,209	280,095	1,567,221

図 市町別、事業所数・従業者数・年間商品販売額(平成 26 年)

出典：平成 26 年商業統計

第三次産業（公務を除く）の地域別事業所数の分布を見ると、佐世保中央には、全体の約 48% の事業所が集積しており、その内訳は、卸売・小売、宿泊・飲食、不動産・物品賃貸、生活関連サービス・娯楽、医療福祉など多様な業種となっています。

佐世保中央以外では、日宇、相浦、早岐、大野において、卸売・小売を中心とした事業所の集積が多くなっています。

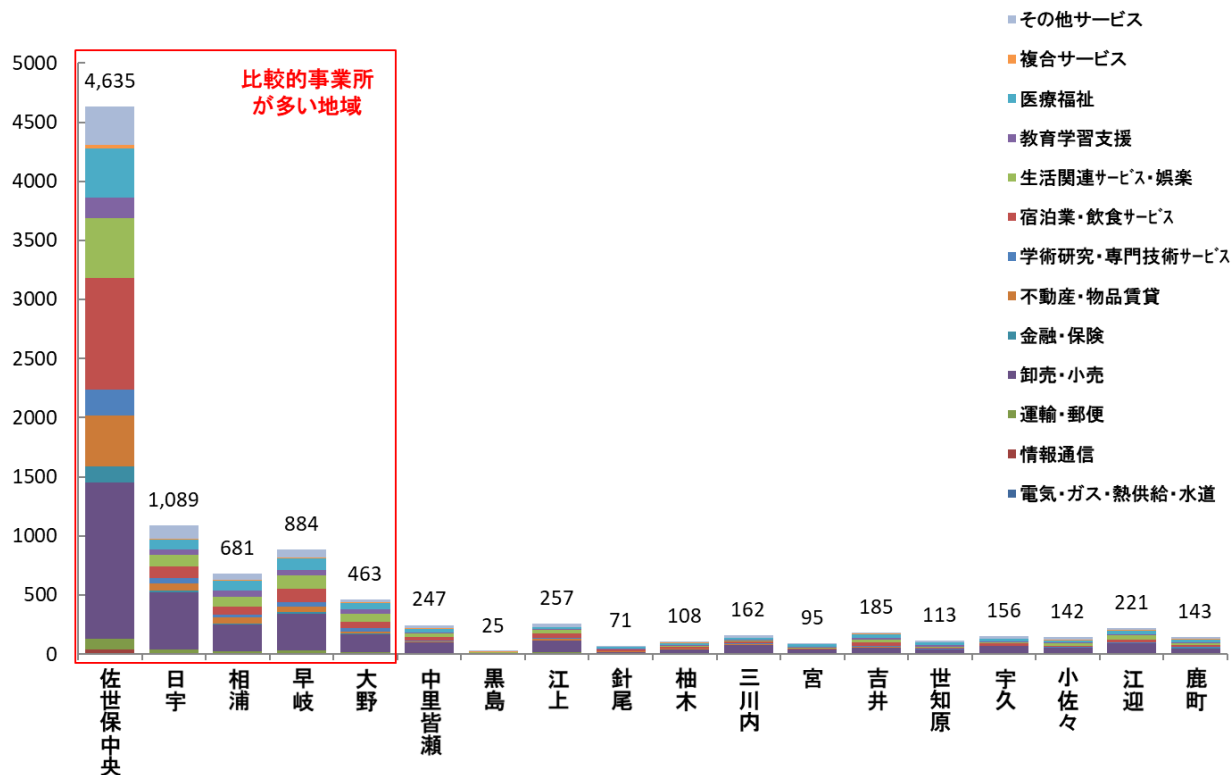


図 地域別事業所数の内訳(平成 26 年)

出典：経済センサス（基礎調査）

## ② 製造業

本市の製造業は、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これまで 10% 台で推移してきましたが、平成 29 年には 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、従業員数の特化係数も輸送用機械器具製造業が最も高くなっています。

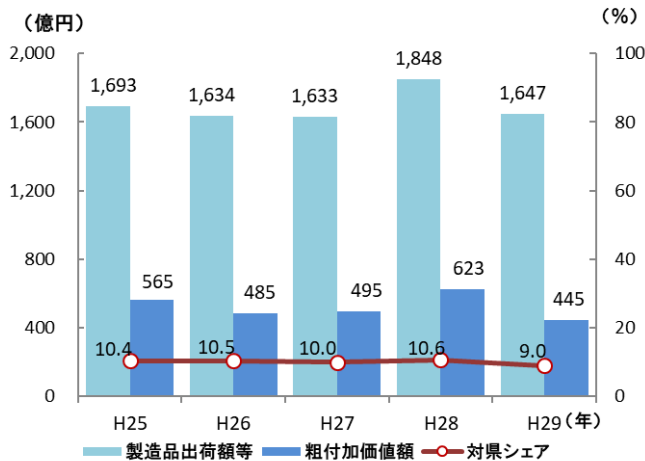


図 製造品出荷額等の推移

出典：工業統計

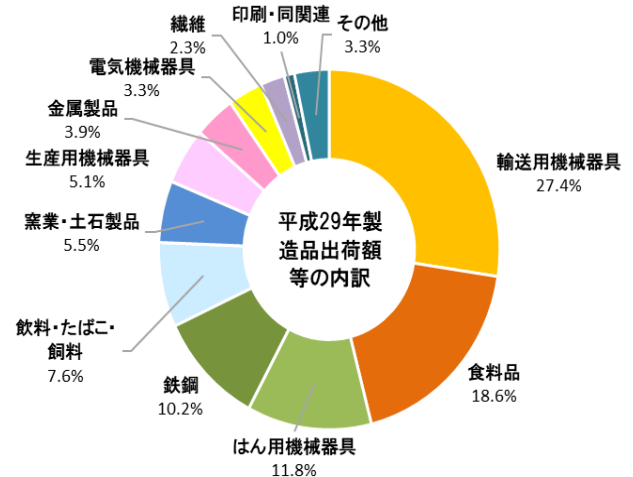


図 平成 29 年製造品出荷額等の内訳

出典：工業統計

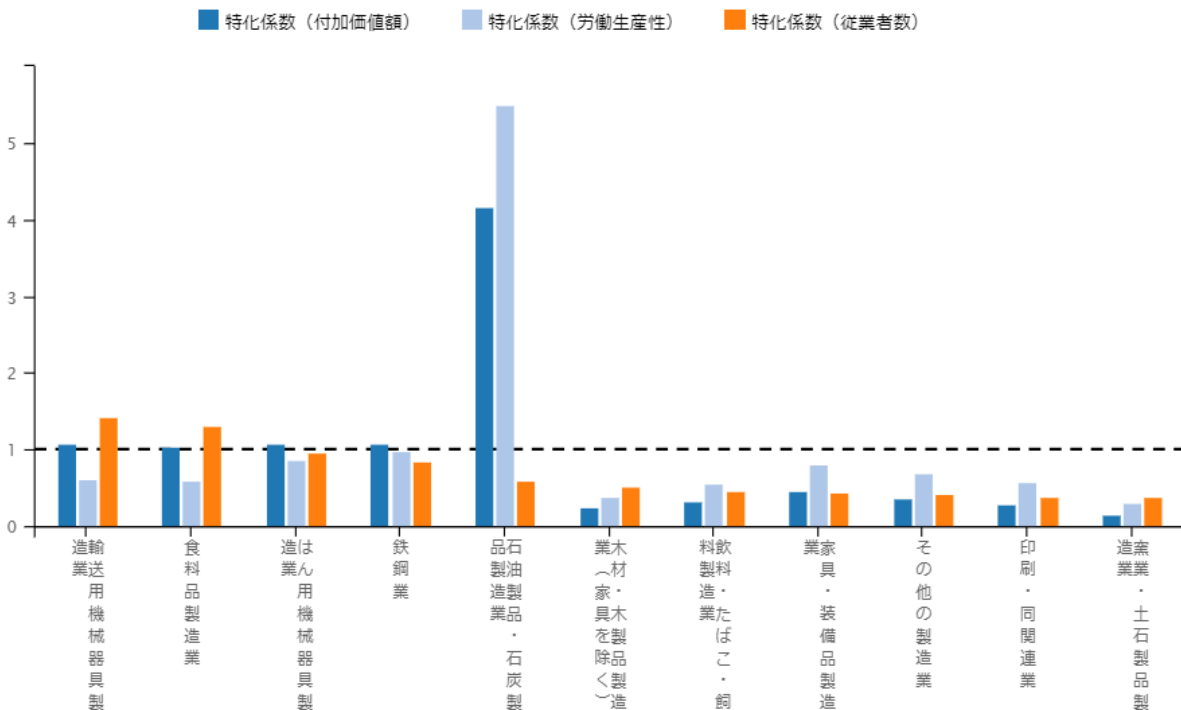


図 産業別特化係数(2016年)

出典：RESAS (経済センサス活動調査)

※特化係数：域内のある産業の比率を全国と同産業の比率と比較したもの。1.0 を超えていれば、当該産業が全国に比べて特化している産業とされる。労働生産性の場合、全国の当該産業の数値 1 とした場合のある地域の当該産業の数値

県内の市町別の事業所数・従業者数・製造品出荷額等を見ると、本市の事業所数は県全体の15.2%（249事業所）、従業者数は県全体の13.0%（7,474人）、製造品出荷額等は県全体の9.0%（約1,647億円）となっており、製造品出荷額等では長崎市、諫早市に次いで県内で3番目に多くなっています。

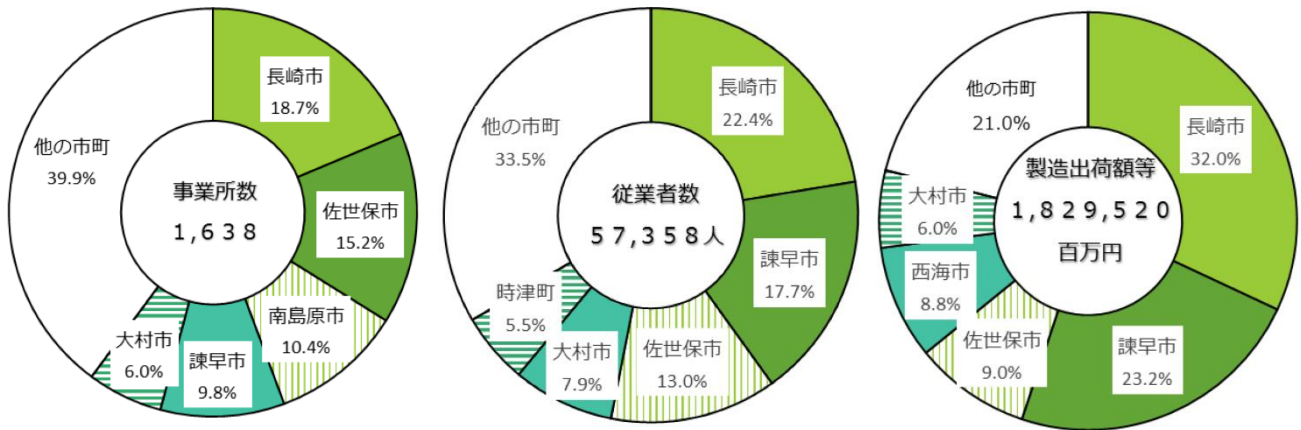


図 事業所数・従業者数・製造品出荷額等の市町別割合 (平成 29 年)

出典：長崎県 平成 30 年工業統計調査 (確報・概要版)

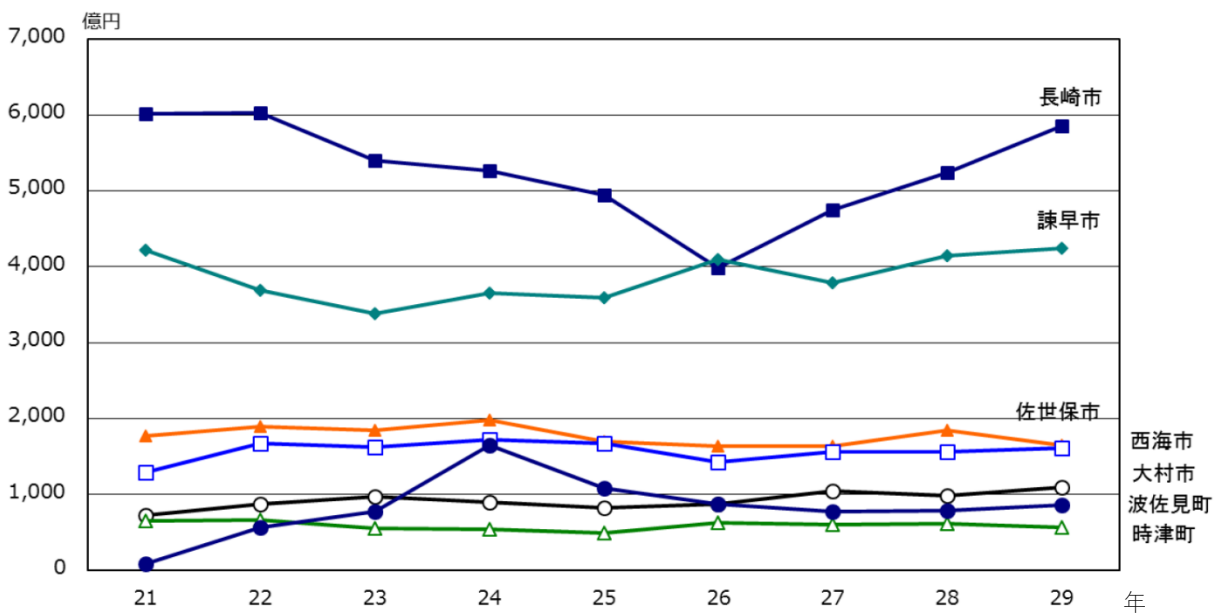


図 主要市町別製造品出荷額等の推移

出典：長崎県 平成 30 年工業統計調査 (確報・概要版)

### ③ 観光

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。

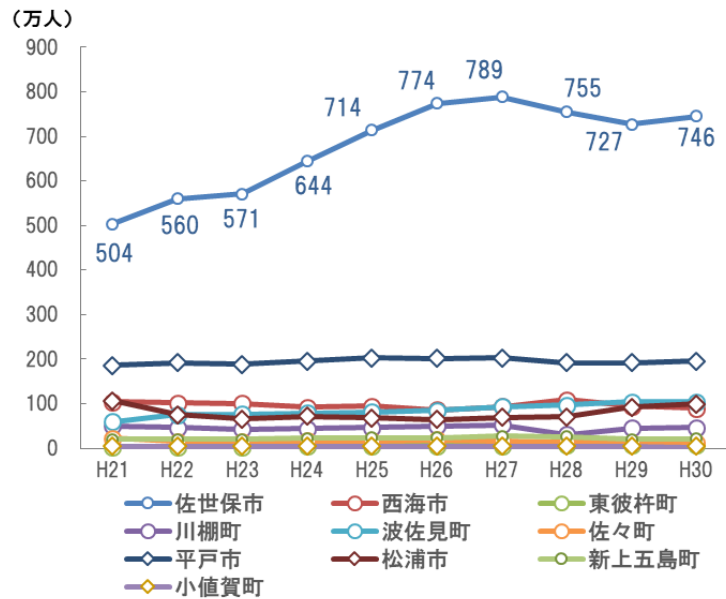


図 観光客延べ数の推移

出典：長崎県観光統計データ（平成21年～平成30年）

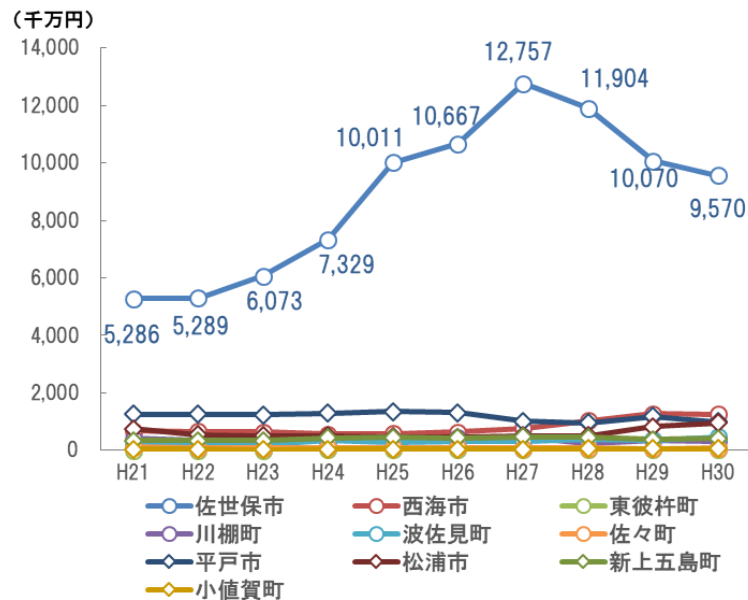


図 観光消費額の推移

出典：長崎県観光統計データ（平成21年～平成30年）



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付け施設整備を進めてきました。


平成26年4月から国際旅客船の受入れを開始し、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。

### 1. 国際旅客船拠点形成計画の目標

佐世保港は東アジアに近い地理的優位性を生かし、カーニバル社とともに日本に寄港するクルーズ船のゲートウェイ機能を有した拠点港として発展していくことを目指す

表\_目標年における寄港回数

	2020年 (平成32年)	2024年 (平成36年)
寄港回数(回)	295	395



### 2. 拠点形成に向けて取り組む事業 (国際旅客船取扱埠頭高度化事業等)

(1) 施設整備(ハード系施策)

- ・三浦地区(平成30年7月供用開始予定)
- ・浦頭地区(平成32年4月供用開始予定)

表\_各主体の整備スケジュールイメージ

整備主体	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
市	駐車場等の整備			拠点供用開始
国	係留・水域施設の整備			
カーニバル社	旅客施設の整備			


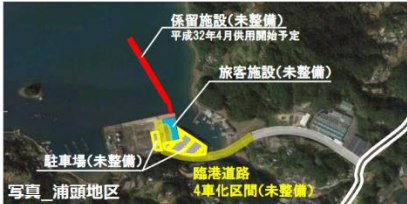



図 佐世保港国際旅客船拠点形成計画の概要

出典：佐世保港国際旅客線拠点形成計画

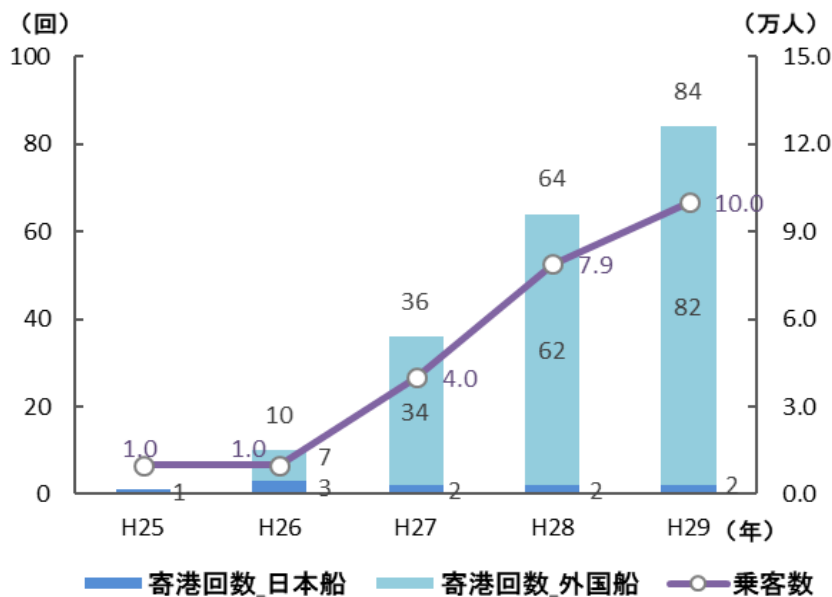


図 佐世保港のクルーズ船寄港状況

出典：佐世保港国際旅客線拠点形成計画

## 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。

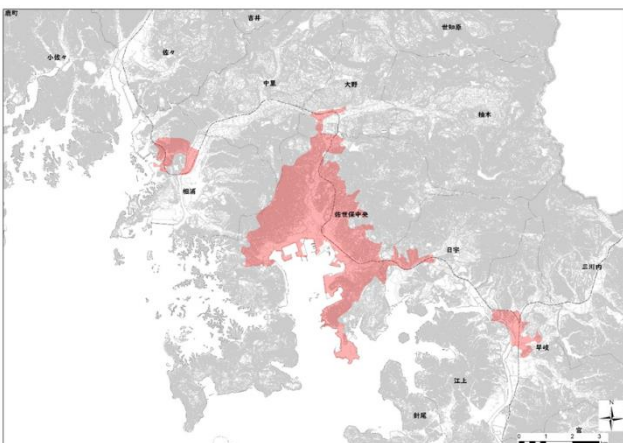


佐世保市街地区画割予定図  
（出典：佐世保市史軍港史編下巻）

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ました。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。

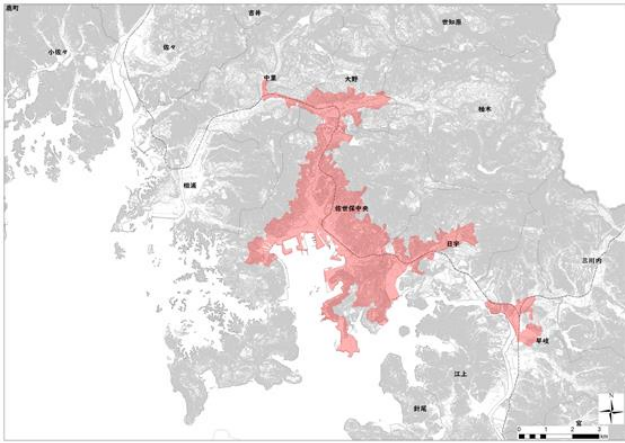
そうした市街地形成の過程を踏まえ、平成初期（1990年頃）より、佐世保駅周辺等の中心市街地において、土地地区画整理事業、市街地再開発事業、鉄道高架化事業、ポートルネッサンス21計画に基づく港湾エリアの整備等により、市中心部における多様な都市機能の集積と都市基盤の整備を進めてきました。また、斜面市街地においては、平成9（1997）年の「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」の施行を受けて、平成11（1999）年より住環境整備の基礎調査を実施し、特に住環境に課題がある4地区において住環境の整備を進めています。

（参考）人口集中地区（DID）の変遷



「昭和35年（1960年）」

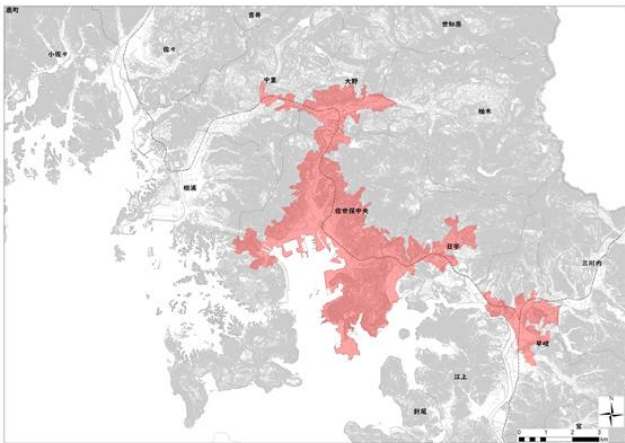
現在の都市核である佐世保中央の他、地域核の早岐地区及び相浦地区に人口集中地区が見られる。地域核の人口集中は旧来からの市街地を軸としていることが伺える。



《昭和50年（1975年）》

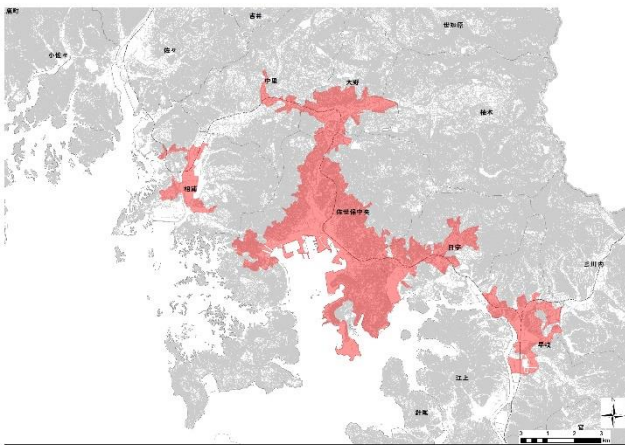
佐世保中央地域から大野地域、日宇地域に人口集中地区が拡大し、天神周辺にも広がっていることが伺える。

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。



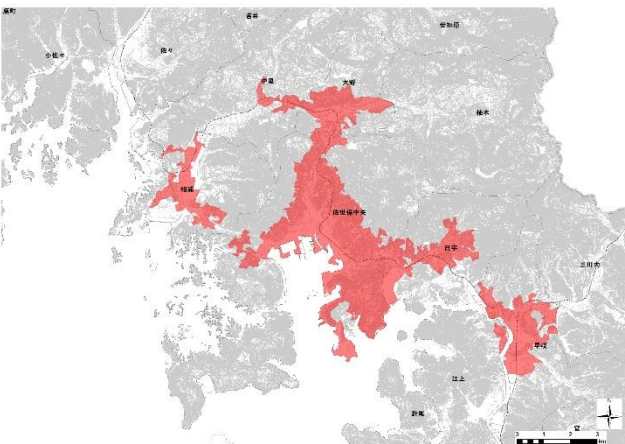
《平成2年（1990年）》

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。

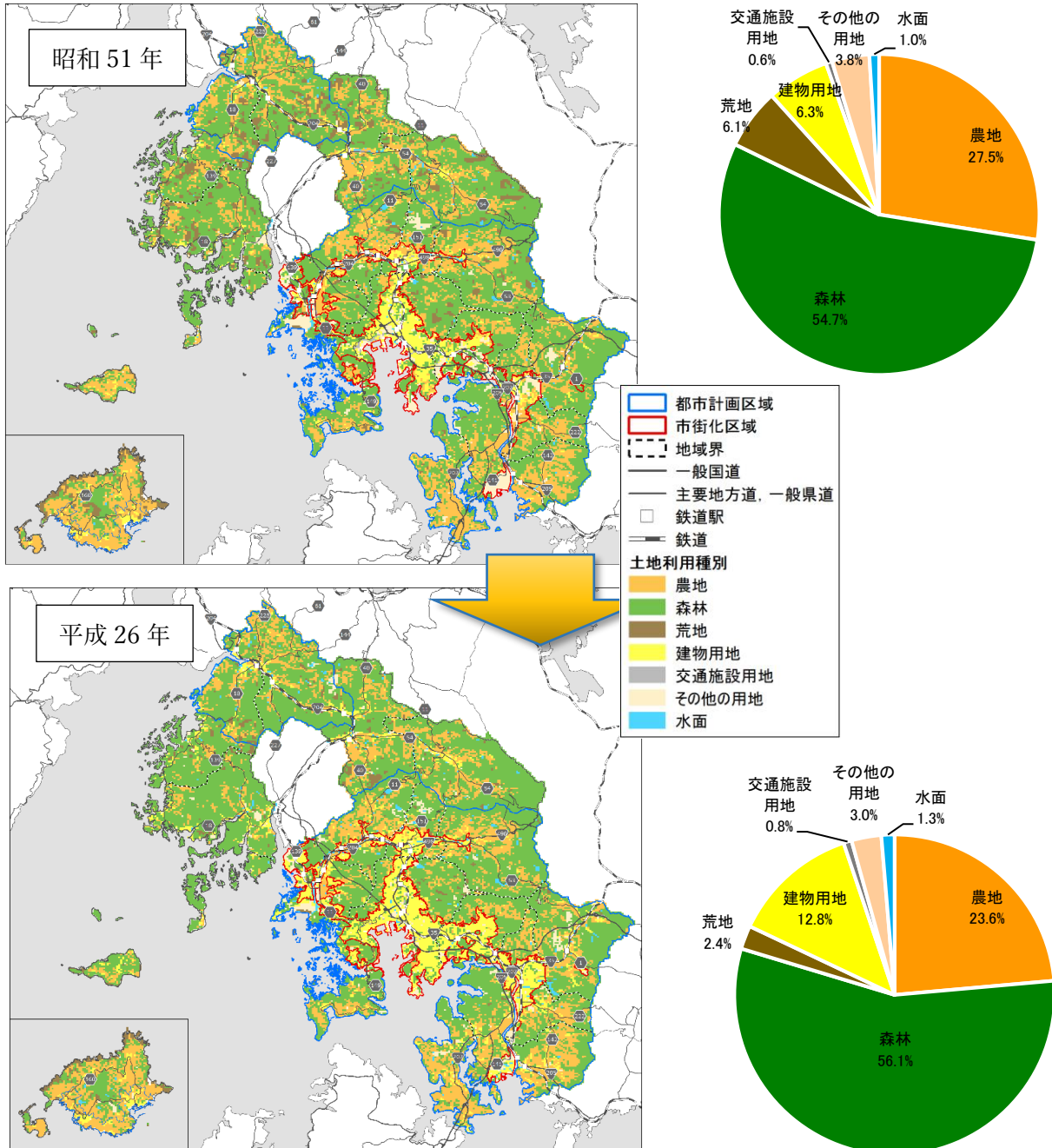


図 土地利用状況の変化

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く、市街化調整区域における宅地化の進行が伺えます。

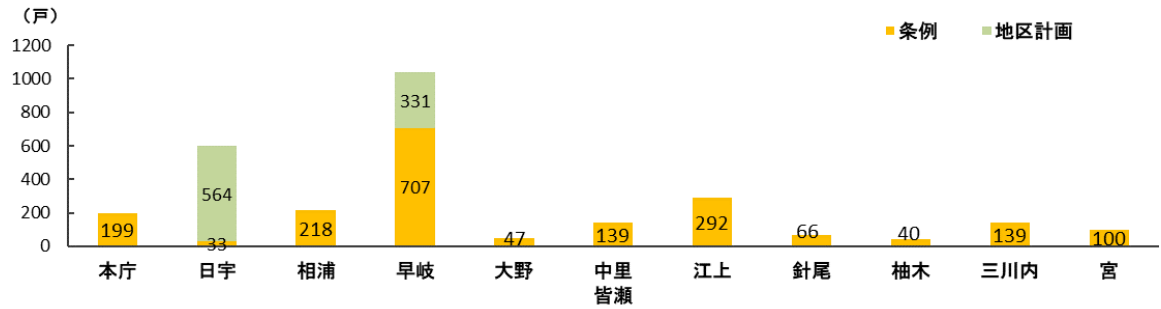


図 市街化調整区域の開発許可・建築確認の戸数（平成13～29年度）

出典：開発許可・建築確認申請データベース（庁内資料）

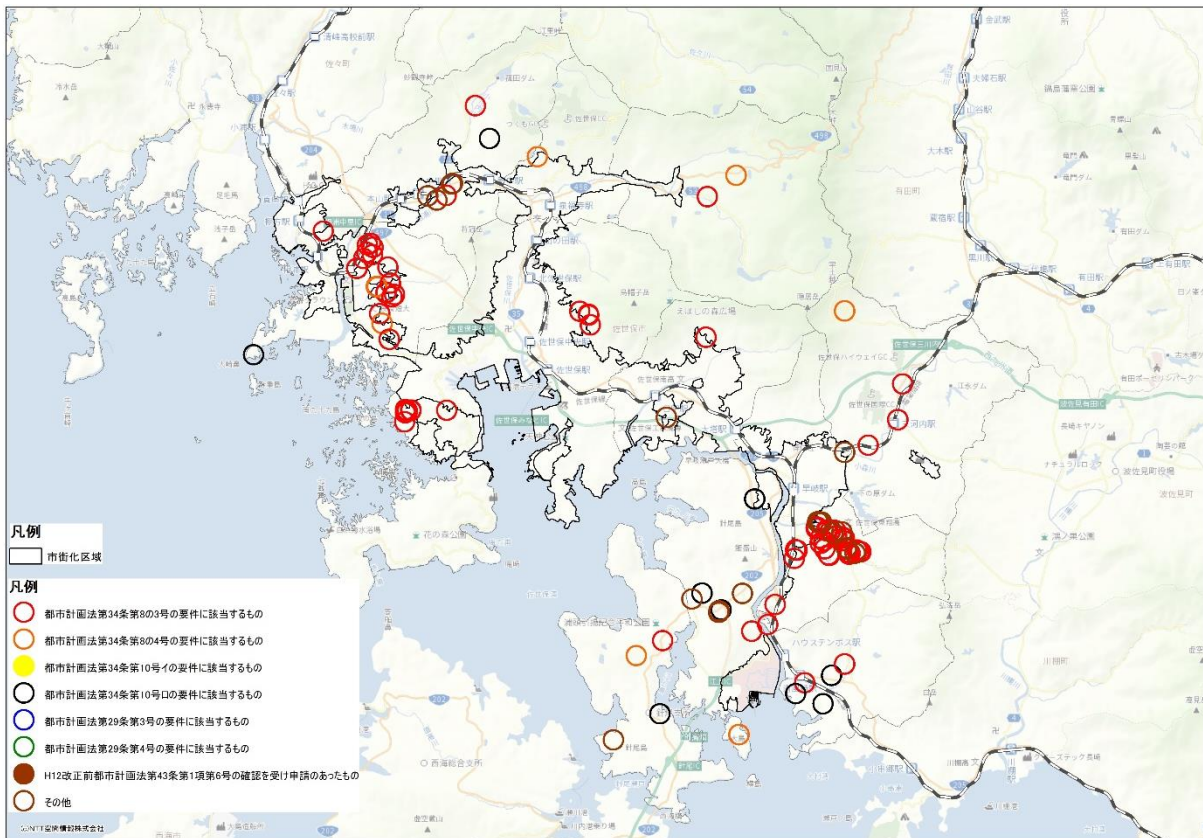


図 市街化調整区域における開発の状況

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。

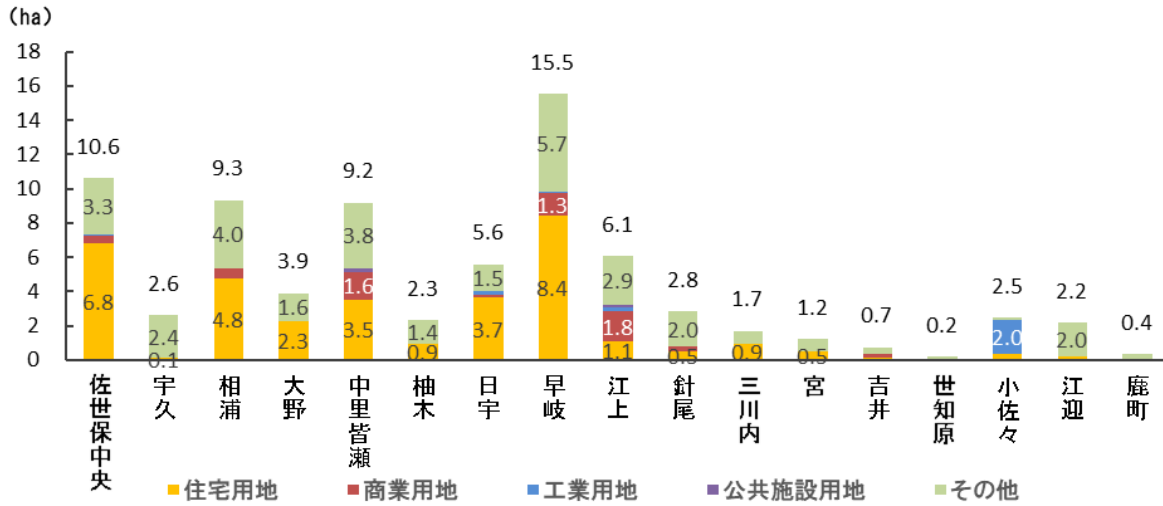


図 地域別農地転用面積(H24～H28 年)

出典：都市計画基礎調査（平成 29 年度）

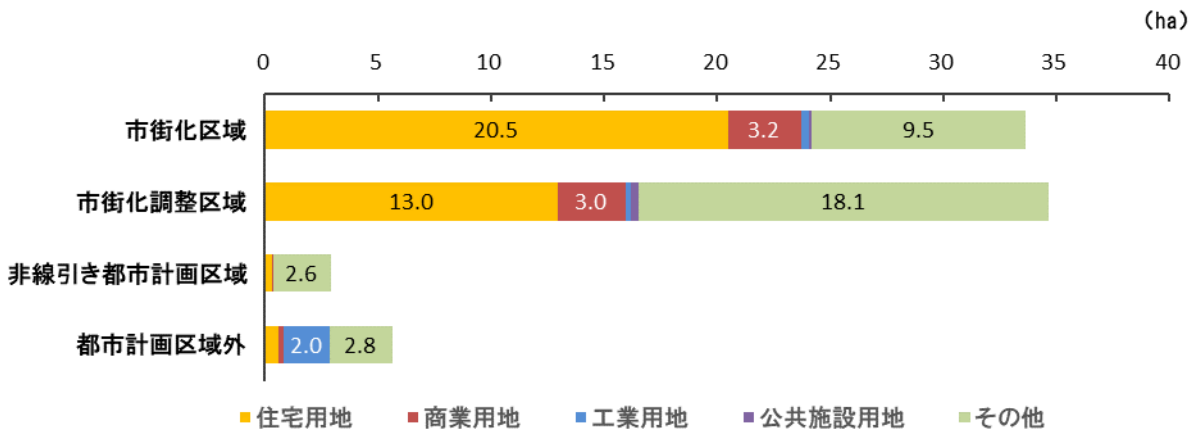


図 市街地別農地転用面積(H24～H28 年)

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。

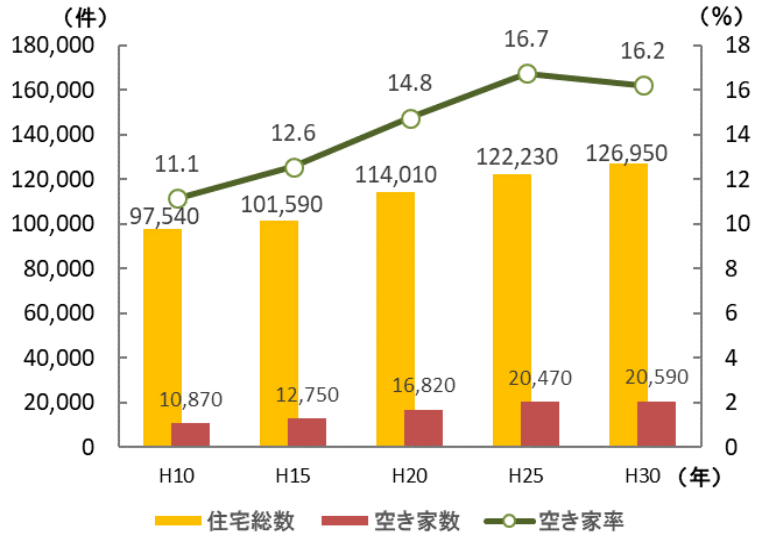


図 空き家数・空き家率

出典：住宅・土地統計調査（総務省）

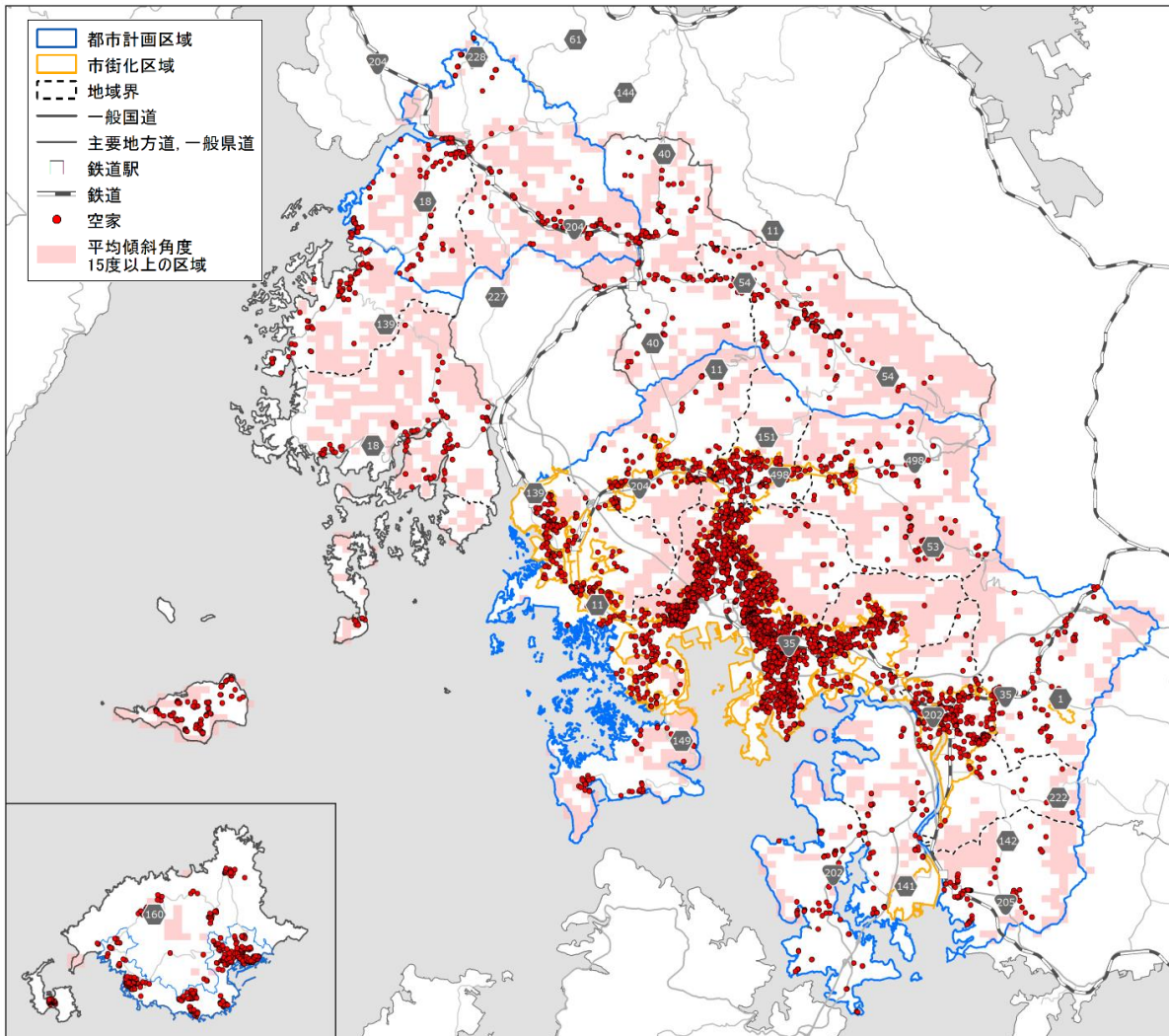


図 空き家の分布

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。

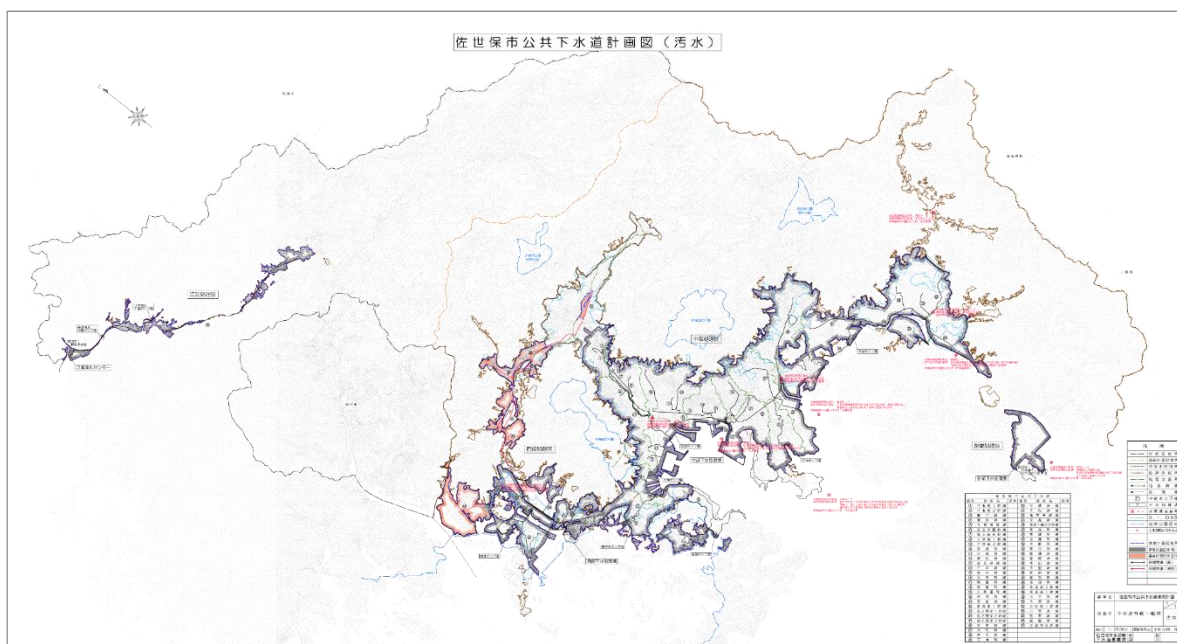


図 下水道整備区域

出典：佐世保市公共下水道計画図（污水）