



第1次
佐伯市総合計画

九州一の広大なやさしさ 佐伯市

市 章



佐伯市の頭文字「S」を図案化したもので、緑豊かな山々と清流、豊饒の豊後水道にあって、市民が連携し、歴史や文化を大切にしながら未来へ向かっていくことを表しています。

～ 佐伯市市民憲章 ～

『みんなの誓い』

わたしたちは、九州で一番広い佐伯の市民です。
この広大な地に、やさしさが満ちあふれる元気なまちをめざし、
ここに『みんなの誓い』を定めます。

- 一 山・川・海の豊かな自然に感謝し、こころ憩^{いこ}えるまちをつくります。
- 一 郷土^{きょうど}の歴史と伝統を大切にし、文化薫^{いこ}るまちをつくります。
- 一 子どもを慈^{いつく}しみ、高齢者^{そんけい}を尊敬し、こころ通^{いこ}うまちをつくります。
- 一 こよなくスポーツを愛し、明るく健康なまちをつくります。
- 一 いきいきと働き、産業をおこし、活力みなぎるまちをつくります。



発刊のごあいさつ

この度、多くの皆さんの意見を受け、市町村合併後の佐伯市を運営していく基となる「佐伯市総合計画」ができました。この総合計画の中で、本市の将来像を「九州一の広大なやさしさ 佐伯市」といたしました。これは、本市が持っている、山・川・海などの豊かな自然、人々の融和の姿、温かい人情などをあらかわす言葉として「やさしさ」を取り入れ、九州一の広大な佐伯市とかけ合わせたものです。これからも、この「やさしさ」が実感できる活力のあるまちづくりをめざして市政を運営してまいります。

最後になりましたが、各審議委員さんをはじめ、本計画の策定に御協力をいただきました多くの関係者の皆さまに、厚くお礼を申し上げます。

佐伯市長 西 嶋 泰 義

目 次

I 計画の策定にあたり

| | |
|--------------------------|----|
| 第1 序 | |
| 1 合併時における新市建設計画の策定 | 2 |
| 2 総合計画の策定 | 2 |
| 3 計画の構成 | 3 |
| 4 計画の期間 | 4 |
| 5 計画の性格 | 4 |
| 6 計画の編成方針等 | 4 |
| (1) みんなが使える総合計画 | 4 |
| (2) 協働体制の構築 | 4 |
| (3) 重点プロジェクトの設定 | 5 |
| (4) 数値目標の設定 | 5 |
| (5) 計画の見直し | 5 |
| 第2 佐伯市の現状と課題 | |
| 1 将来人口と年齢構成の現状 | 6 |
| 2 産業別の現状 | 9 |
| 3 財政の現状 | 10 |
| 4 主な課題 | 10 |

II 基本構想

| | |
|----------------------------------|----|
| 1 まちの将来像 | 15 |
| 2 人口目標 | 17 |
| 3 地域的整備方針 | 18 |
| 4 まちのかたち | 21 |
| 5 まちづくりの基本理念 | 23 |
| 6 「自助・共助・公助」の下での市民と行政の役割分担 | 24 |
| (1) 市民の果たす役割 | 24 |
| (2) 行政の果たす役割 | 25 |
| 7 財政運営の方向 | 25 |
| 8 重点プロジェクト | 26 |

III 基本計画

| | | |
|---|----------------------|-----|
| 1 | 基本計画のあらまし | 40 |
| 2 | 分野別基本計画 | 41 |
| | (1) 自然環境分野 | 43 |
| | (2) 生活基盤分野 | 47 |
| | (3) 生活環境分野 | 52 |
| | (4) 保健医療福祉分野 | 57 |
| | (5) 教育文化分野 | 64 |
| | (6) 産業振興分野 | 69 |
| | (7) まちづくり分野 | 77 |
| | (8) 行財政分野 | 84 |
| 3 | 地域別振興計画（旧町村部の地域振興計画） | |
| | (1) 総論 | 90 |
| | ア 計画の目的 | |
| | イ 地域区分 | |
| | ウ 地域ごとの現状と特色 | |
| | (2) 地域別振興計画 | |
| | ① 上浦地域 | 93 |
| | ② 弥生地域 | 95 |
| | ③ 本匠地域 | 97 |
| | ④ 宇目地域 | 99 |
| | ⑤ 直川地域 | 101 |
| | ⑥ 鶴見地域 | 103 |
| | ⑦ 米水津地域 | 105 |
| | ⑧ 蒲江地域 | 107 |

IV 資料

| | |
|----|-----|
| 資料 | 109 |
|----|-----|



I

計画の策定にあたり

第1 序

1 合併時における新市建設計画の策定

佐伯市は、平成17年3月3日に、佐伯市と南海部郡の上浦町、弥生町、本匠村、宇目町、直川村、鶴見町、米水津村及び蒲江町の5町3村が合併して誕生し、九州一広いまちとなりました。

合併にあたっては、「市町村の合併の特例に関する法律」第5条の規定に基づき、「新市建設計画」を策定しました。これは、新市の一体性を速やかに確立するとともに、地域の均衡ある発展と住民福祉の向上を図るという観点から、合併後の新市のまちづくりを総合的かつ効果的に進めていくための基本方針となるものです。

2 総合計画の策定

今回、地方自治法第2条第4項の規定に基づき「第一次佐伯市総合計画」を策定します。計画の内容としては、市民と行政が一体となって、総合的かつ計画的に新市のまちづくりを進めていくための基本方針となるものです。

なお、合併時点で作成された新市建設計画は、合併後10年間（平成17年度から26年度まで）存続することとなっています。

今回の総合計画は、この新市建設計画を踏まえて作成するものであり、新市建設計画の内容は、合併後の事情も加味し、総合計画の中で実質的に展開されることとなります。



佐伯春まつりの大名行列

3 計画の構成

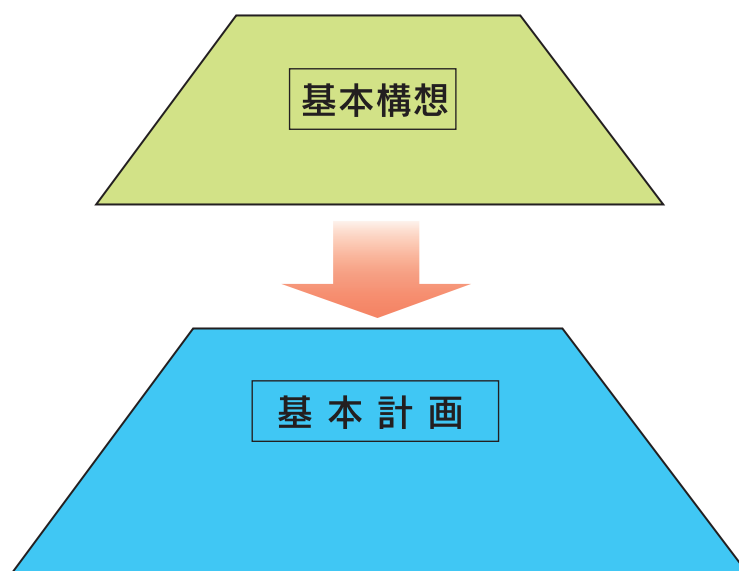
この計画書は、基本構想と基本計画からなっています。

基本構想では、まちの将来像やまちづくりの基本理念など、本市のまちづくりの全般にわたる基本的事項を示します。

基本計画においては、まちづくりの分野別に基本目標を掲げるとともに、これを達成するための個別目標を設定し、施策の方向や成果を図る指標を定めます。

また、今回は、合併後の新市の総合計画であり、合併することにより大きく影響を受けるであろうと考えられる旧町村部について、その実情に応じた地域別のまちづくりを行うため、旧町村部の振興計画を作成しています。

なお、旧佐伯市内についても同様に地域的な振興計画を定める必要がありますが、その計画については、後期の総合計画において作成することとしています（後期基本計画：平成25年度から29年度）。

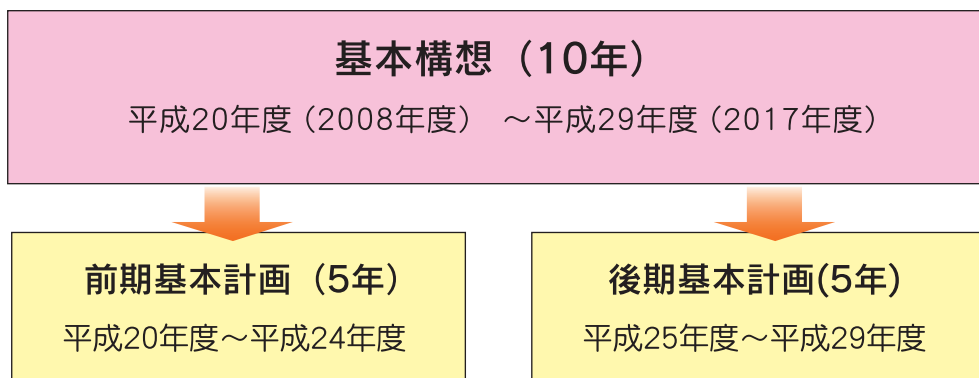


基本構想と基本計画の関係図

4 計画の期間

計画期間は、基本構想の期間を10年、基本計画の期間を5年とします。

なお、社会経済状況の変化などにより、この計画を変更する必要がある場合には、随時見直しを行います。



5 計画の性格

この総合計画は、国や県などの施策との整合性や本市の行政全般にわたる調整を図り、本市のめざすべき将来像を実現するための政策の方向性、施策等を示した中期の経営計画です。これは、施策の決定や予算編成の基本となるとともに、各行政分野における個別計画の上位計画となります。

6 計画の編成方針等

(1) みんなが使える総合計画

これまでの総合計画は、市民の意見を取り入れて策定されたものの、分量が膨大であったり、表現が硬かったり、難しかったりして、市民にとって必ずしも身近なものではなかったようです。しかし、市民が利用しにくい総合計画では意義が薄れてしまいます。そこで、市民がすぐに読めて、理解しやすい総合計画にするため、できるだけ文章を平口で、簡潔に短く、分かりやすい表現にしました。

(2) 協働体制の構築

今日の行政運営では、市民との協働は必要不可欠なテーマです。この計画書でもすべての分野において市民との協働を模索し、「自助・共助・公助」の区分を明確にしながら、市民と行政の協働体制を構築し、本市のまちづくりを進めていきます。

(3) 重点プロジェクトの設定

まちの将来像を実現する等のため、特に財源その他の資源を投入して重点的に実施する必要があると認められる施策については、重点プロジェクトとして基本構想中に掲げました。

(4) 数値目標の設定

基本計画においては、市政の全般にわたり、基本目標を掲げ、これを達成するための個別目標を設定し、施策の方向や成果を図る指標を定めています。

(5) 計画の見直し

この総合計画は、基本的に、計画期間の中間である5年目を目安に計画を見直すこととしています。しかし、これ以外でも必要がある場合には、計画の適宜見直しを行います。

なお、随時の見直しを行う場合としては、次のような場合が考えられます。

- ① この総合計画が市民ニーズや社会環境などに合わなくなった場合
- ② 新しい施策や事業が生じた場合
- ③ 法令や条例等の制定、改廃に伴い、計画を変更する必要がある場合



総合計画策定審議会の審議

第2 佐伯市の現状と課題

1 将来人口と年齢構成の現状

(1) 人口

日本全体の人口は、平成17年（2005年）の国勢調査では、1億2,776万人で、平成12年（2000年）に比べると、84万人（0.7%）ほど増加しています。その後、平成17年からは人口も減少に転じ、平成24年（2012年）には、1億2,660万人、平成29年（2017年）には、1億2,445万人になると推計されています（国立社会保障・人口問題研究所推計（平成18年12月）から）。

大分県の人口の推移は、昭和60年の125万人を境に減少に転じ、平成17年には120万7千人、平成27年では、115万人4千人になると推計されています（大分県長期総合計画から）。

本市の平成17年における国勢調査の人口は、80,297人です。過去の国勢調査の人口を見ると、昭和30年の時点で11万8千人ありましたが、その後、徐々に減少し、8万人台となっています。

この総合計画の目標年次である平成29年度（2017年度）における人口は、約71,000人と推計されます。この人口推計は、平成18年度までの人口実数に基づいて、出産と死亡による自然要因により推計したものです。

今後、企業誘致や新たな施策を展開することにより変動することが見込まれます。



高校生と市長の懇談会



高校生からの意見発表

佐伯市の人口推移（国勢調査）

（単位：人）

| | 平成2年 (1990年) | 平成7年 (1995年) | 平成12年 (2000年) | 平成17年 (2005年) | | 平成29年 (2017年) 予想人口 |
|------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|----------|--------------------------|
| 佐伯市 | 91,217 | 88,116 | 84,449 | 80,297 | ⇒ | 71,868 |
| 旧佐伯市 | 52,323 | 51,376 | 50,120 | 48,232 | | 45,201 |
| 旧上浦町 | 3,238 | 3,019 | 2,714 | 2,393 | | 2,002 |
| 旧弥生町 | 7,165 | 7,041 | 7,079 | 7,234 | | 7,099 |
| 旧本匠村 | 2,376 | 2,220 | 2,049 | 1,826 | | 1,366 |
| 旧宇目町 | 4,285 | 4,098 | 3,664 | 3,444 | | 2,611 |
| 旧直川村 | 3,424 | 3,081 | 2,847 | 2,691 | | 2,395 |
| 旧鶴見町 | 5,065 | 4,695 | 4,335 | 3,955 | | 3,006 |
| 旧米水津村 | 2,924 | 2,783 | 2,481 | 2,224 | | 1,956 |
| 旧蒲江町 | 10,417 | 9,803 | 9,160 | 8,298 | | 6,232 |

（２）年齢構成

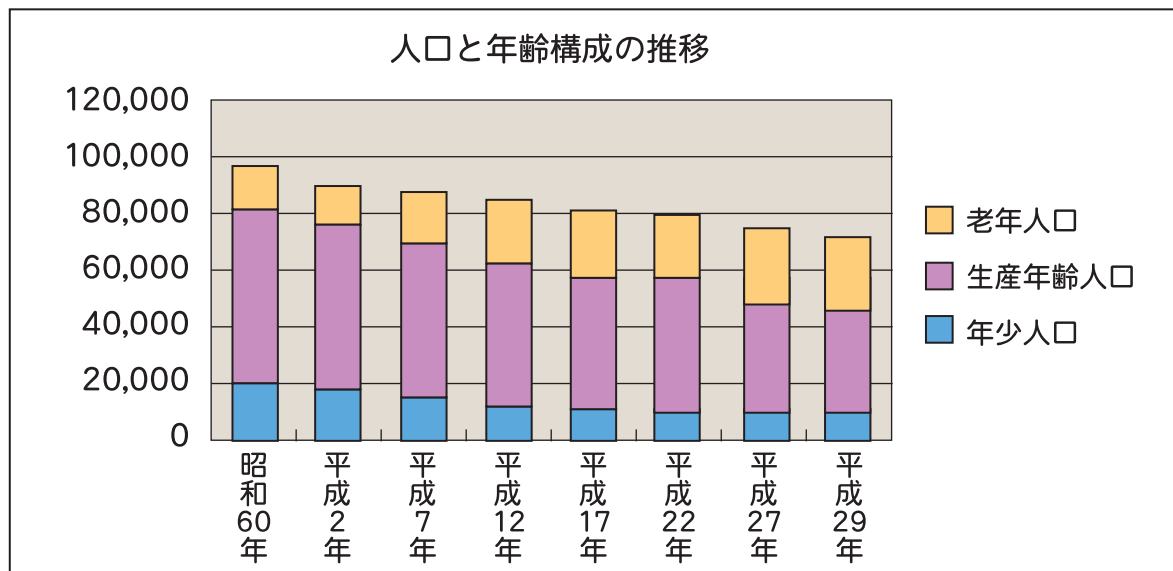
日本全体の年齢構成の推測をみると、年少人口（0歳～14歳）割合は、平成17年の13.8パーセントから平成29年には11.4パーセントと減少する一方、老年人口（65歳以上）割合は、平成17年の20.2パーセントから、平成29年には28.1パーセントと増加する見込みです。このように日本の人口構造は、ますます少子・高齢化が進行していく見込みです（国立社会保障・人口問題研究所推計（平成18年12月）から）。

本市の年齢構成については、平成7年（1995年）と平成17年（2005年）の10年間を考察すると、老年人口（65歳以上）割合は、7.8ポイント上昇し、28.8パーセントです。一方、年少人口（0歳～14歳）は3ポイント減少し、12.8パーセントと減少しています。生産年齢人口（15歳～64歳）については、58.4パーセントで、わずかに減少傾向にあります。

今後とも高齢化率（注1）の上昇と少子率（注2）の減少が続くものと予測され、他市と比較しても、少子化・高齢化の傾向は強くなっています。

※（注1）「高齢化率」とは、65歳以上の高齢者人口が総人口に占める割合をいいます。

※（注2）「少子率」とは、0歳から14歳までの児童等が総人口に占める割合をいいます。



※ 平成22年～29年は、推計による人口構成数です。

佐伯市の人口構成の推移 (国勢調査数値)

単位：人口＝人、割合＝%

| | 年少人口 (0歳～14歳) | | 生産年齢人口 (15歳～64歳) | | 老年人口 (65歳以上) | |
|------------------------|------------------|------|---------------------|------|-----------------|------|
| | 人口 | 割合 | 人口 | 割合 | 人口 | 割合 |
| 昭和60年 (1985年) | 20,003 | 20.9 | 62,270 | 64.9 | 13,634 | 14.2 |
| 平成2年 (1990年) | 16,619 | 18.2 | 58,999 | 64.7 | 15,594 | 17.1 |
| 平成7年 (1995年) | 13,944 | 15.8 | 55,627 | 63.1 | 18,545 | 21.0 |
| 平成12年 (2000年) | 11,796 | 14.0 | 51,171 | 60.6 | 21,440 | 25.4 |
| 平成17年 (2005年) | 10,255 | 12.8 | 46,871 | 58.4 | 23,171 | 28.8 |
| 平成29年 (2017年) 推計 | 8,000 | 11.1 | 37,000 | 51.4 | 27,000 | 37.5 |

他市との人口構成比較（平成17年国勢調査）

（単位 ٪）

| | 年少人口割合 (0~14歳) | 生産年齢 人口割合 (15~64歳) | 老年人口割合 (65歳~) | 老年人口割合 (75歳~) (再掲) |
|-----|-------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| 佐伯市 | 12.8 | 58.4 | 28.8 | 14.0 |
| 大分市 | 14.9 | 67.2 | 17.6 | 8.0 |
| 別府市 | 11.7 | 63.1 | 25.0 | 11.9 |
| 中津市 | 14.6 | 61.3 | 24.1 | 11.9 |
| 日田市 | 14.2 | 58.9 | 26.5 | 13.3 |

※ 県内他市と比較しても、年少人口割合は低く、老年人口割合は高い状況です。

2 産業別の現状

（単位：人口=人、割合=٪）

| 項 目 | 年 次 | 人 口 | 人口割合 |
|-------------|-------|--------|------|
| 人 口 | 平成12年 | 84,449 | |
| | 平成17年 | 80,297 | |
| 産業大分類別就業者総数 | 平成12年 | 37,788 | |
| | 平成17年 | 35,715 | |
| 第1次産業就業者 | 平成12年 | 4,302 | 11.4 |
| | 平成17年 | 3,938 | 11.0 |
| 第2次産業就業者 | 平成12年 | 11,798 | 31.2 |
| | 平成17年 | 10,190 | 28.5 |
| 第3次産業就業者 | 平成12年 | 21,670 | 57.4 |
| | 平成17年 | 21,465 | 60.1 |

（資料 平成12年、17年国勢調査から）

3 財政の現状

合併時の平成16年度普通会計の決算では、経常収支比率（注）が102.3パーセントと極めて深刻な状況でした。この経常収支率は、通常70～80パーセントを示し、80パーセントを超えると厳しい財政状況であると判断されます。

その後、行財政改革を行うことにより、平成18年度決算では91.2パーセントと改善し、基金を取り崩すことなく財政運営を行っています。

しかし、今後は、これまでに各地域が行ってきた道路・公園・下水道・学校などの社会基盤整備に伴う借入金（公債費）の返済額（償還額）の増額が見込まれるなど、厳しい財政状況が予想されます。

そのためにも、行財政改革と一体となった財政ビジョンを定め、今後とも財源の確保を図るとともに効果的な行政運営を進めていきます。

※（注）「経常収支比率」とは、地方公共団体の財政構造を表す指標で、毎年常に支出しなければならない経費に使われている一般財源の割合を示すもの

4 主な課題

本市は、面積903平方キロメートル、人口8万人余りですが、名実ともに県南の中核都市となるためには、それにふさわしい都市の総合力（注）を整備する必要があります。そのための主な課題は、次のとおりです。

※（注）「都市の総合力」とは、政治、経済、文化の中心として、にぎわいと風格のある都市の力をいいます。

（1）市としての一体性の確保と均衡ある発展

本市は、平成17年3月の合併以来、一つの自治体としての組織体制を順次整えてきました。

しかし、現時点では、その組織体制の整備は、いまだ過渡的段階にあります。また、住民意識などにおいても、ともすれば合併前の旧市町村の垣根が越えられないこともあるようです。今後、一日も早く、組織的にも、意識の上においても、一つの自治体としての融和を図ることが必要です。

また、本市が九つの地域からなる広大な面積を持っていることから、今後のまちづくりにおいては、基本的に各地域が均衡を保って発展していくよう努めなければなりません。この観点から、各地域の人々が適時に移動するた

めの交通手段の確保や安全・安心に生活するための情報通信網の整備なども適切に進めなければなりません。

(2) 定住の促進と産業の振興

本市の人口は、合併当初の平成17年4月では約8万4千人でしたが、このままでいけば、10年後の平成29年には1万人以上が減少し、約7万2千人になると予測されます。さらに、その後の減少も心配されます。

人口の減少は、まちの活力を低下させ、本市の発展を図るうえで、とても大きな障害となることはいうまでもありません。

そこで、今後、人口の減少を極力抑えるため、定住の促進対策を進めなければなりません。

また、人が定住するには、生活の基礎となる収入を本市で得る必要があり、そのための雇用の場を確保するため、産業の振興が絶対不可欠となります。この観点から、企業の誘致のほか、農林水産業を含み、既存の産業や新たな起業行為を積極的に支援する必要があります。

(3) 少子高齢化の対策

少子高齢化は、本市だけでなく全国的な傾向ですが、県内の他市と比較しても高齢化率は高く、年少人口の割合は、低い状況です。また、高齢化率は、周辺地域に行くほど高くなっています。

このような少子化社会においては、今後、保育サービスなどの子育てに関する環境を整備するなど、安心して産み、育てることができるよう取り組むことが大切です。

また、高齢化社会においては、特に高齢者が生きがいを持ち、健康で活躍できる機会の確保が必要となってきます。この観点から、今後、社会活動に参加する際の受け皿となる団体の育成、支援などを行うとともに、高齢者に対するさまざまな情報の提供に取り組んでいく必要があります。

(4) 財政力の安定

本市の市町村合併は、今後の財政運営に強い危機感を持つ1市8か町村が、合併によって経費の削減などを行い、財政危機を回避しようとする点に重要

な目的がありました。

したがって、本市の財政状況は、合併当初から非常に厳しく、平成17年度に策定した「行財政改革推進プラン」では、当時のままの財政運営を続けた場合には、ますます大幅な財源不足が生じ、平成21年度末には取崩し型基金(注)がなくなってしまうと予測されました。

その後、行財政改革の積極的な取組を行った結果、本市の財政収支は、平成21年度末には、取崩し型基金を約52億円ほど保有できるとの見通しが出されるまでに改善されています。

しかし、本市においては、借入金(起債)の残高が700億円を超えており、その返済金(償還金)の負担が非常に重荷になっています。また、急速な高齢化に伴う社会保障費や下水道整備やごみ等の環境対策費のほか、情報政策費、防災対策費など、今後の財政負担を増加させる課題が山積しており、非常に厳しい状況にあることは変わりありません。

したがって、今後も、行財政改革を継続し、より一層財政力の安定を図る必要があります。

※(注)「取り崩し型基金」とは、財政調整基金や減債基金など、支出する目的が特定の事業に限定されていない基金のことをいいます。



将来を担う子どもたち