

1. 現況及び将来見通しからのまちづくりの課題

(1) 人口の主な動向からみた課題

【人口の主な動向】

- 市全域の人口は一貫した減少傾向にあり、市街地部となる旧佐伯市では35年間で約12,000人(-21.9ポイント)減少
- 老年人口は昭和55(1980)年の12,239人から増加する一方、年少人口は7割弱減少、生産年齢人口は約5割減少
- 旧町村部では弥生地域を除き人口が4~5割減少、高齢化の進行も顕著
- 市全域の人口は令和27(2015)年には41,738人とピーク時の半数を下回る見込み、老年人口割合は47.4%まで上昇し、生産年齢人口割合は43.0%、年少人口割合は9.6%まで低下する見込み
- 人口集中地区の面積は市街地の拡大に伴い昭和40(1965)年の380haから令和2(2020)年までは782haと50年間で約2倍に増加、直近の平成27(2015)年から令和2(2020)年までにかけて人口集中地区の面積は減少に転じる
- 人口集中地区の人口密度は、53.7人/haから28.7人/haと緩やかに低下

本市は戦後、旧海軍跡地などの臨海部に港湾整備が図られ、県下でいち早く工業都市として発展し、それに伴い人口が増加してきました。しかし、昭和48(1973)年のオイルショックの影響で経済が低迷し、人口は一貫した減少傾向、高齢化率は一貫した上昇の一途をたどっています。本市の作業を支える生産年齢人口は年齢の上昇により老年人口の増加の要因となり、近年では他市町への流出など、生産年齢人口の減少による基幹産業の維持が困難となる恐れがあります。

今後も人口減少、少子高齢化が非常に深刻となる見通しであり、これに伴う都市としての持続性の低下が懸念されます。

また、長年市街地の人口集中地区の面積が拡大を続け、近年では人口集中地区の面積自体が縮小し、人口集中地区の人口密度は緩やかに低下していく傾向にあり、市街地の低密度化が進行していることが伺えます。

今後も人口減少下のなか市街地が緩やかに拡大していく場合、更なる市街地の低密度化による生活利便性の低下が懸念されます。

また、各種災害危険性の高い市街地における地域コミュニティの希薄化により、自助・共助による防災対策が困難となることが懸念されます。

(2) 産業の主な動向から見た課題

【産業の主な動向】

- 第一次産業及び第二次産業の就業者数、出荷額が減少傾向
- 第二次産業では輸送用機械器具製造業や食料品製造業が主な産業
- 都市計画区域外を中心に営まれている農家数は減少傾向にあり、人口減少・高齢化に伴い農地の減少・荒廃の恐れ
- 都市計画区域内外で営まれている漁業経営体数は平成5(1993)年の1228体から平成30(2018)年の459体まで6割以上減少、養殖業経営体数は平成5(1993)年の214体から平成30(2018)年の80体まで6割以上減少

本市は海や山林、里山がそろそろ自然豊かな地域であり、農林水産業が非常に盛んであるとともに、豊かな自然を背景に早期から市街地の臨海部において、セメントや造船、水産加工、パルプ、合板などの企業立地が振興し、工業地を形成してきました。

しかしながら、第一次産業や第二次産業の就業者数及び出荷額は大きく減少しています。今後も人口減少、少子高齢化が進行する場合、産業の担い手不足、高齢化に伴う産業衰退が懸念されます。

第三次産業の就業者数はほぼ横ばい傾向にあり、佐伯インターチェンジ周辺などの郊外部に大規模集客施設が相次いで出店する一方で、中心部における商店街の廃業や休業などが目立っており、今後も人口減少等の影響により、就業者数の減少が懸念されます。

(3) 土地利用、開発・新築の主な動向から見た課題

【土地利用、開発・新築の主な動向】

- 用途地域外においても自然的土地利用から都市的土地利用への転換が進行し、市街地の拡散が進行
- 用途地域内では、既成市街地のみならず鶴岡地域でも新築が進行
- 用途白地地域では、佐伯インターチェンジ周辺において新築、農地転用が進行
- 空き家・空き地が増加、特に用途地域内においても空き家・空き地が分布

用途地域外においても佐伯インターチェンジ周辺を中心に建物の新築が進行し、自然的土地利用から宅地や道路などの都市的土地利用の転換により、市街地が拡大傾向にあります。今後も拡大傾向が続く場合、都市施設整備等のインフラ整備コストは増大し、財政規模が縮小していく中、市街地規模の維持が困難になる恐れがあります。

本市の空き家率は年々増加傾向にあり、空き家・空き地は、都市計画区域内の用途地域内においても発生しています。今後も増加が予測される空き家・空き地により、用途地域内の生活環境への悪影響や市街地密度の低下が懸念されます。

(4) 都市機能の主な状況から見た課題

【都市機能の主な状況】

- 用途地域内には商業・医療・福祉・子育てなどの生活利便施設が集積し、広範が利便性の高いエリア
- 都市計画区域内では 7~9 割程度が各種都市機能の徒歩圏内に居住しているが、人口減少とともに各種都市機能徒歩圏における人口密度も低下し、各種都市機能の維持が困難となる恐れ
- 同種・同機能の公共施設が各地域に分布
- 公共施設の老朽化が進行し、今後の更新、維持管理費用は増大の見込み

用途地域内は商業・医療・福祉・子育てなどの生活利便施設が集積しており、番匠川北岸の既成市街地はおおむね徒歩圏内をカバーできていますが、番匠川南側や県道佐伯弥生線沿道の谷あいの市街地、JR 海崎駅周辺の用途地域の一部は一部の都市機能が徒歩圏内にありません。

市街地の低密度化や人口減少等が進行するなか、今後、多様な生活利便施設の維持・確保が困難になることが懸念されます。

また、公共施設については平成 17（2005）年の市町村合併により、同種・同機能の施設が数多く存在している状況にあります。整備後 50 年以上を経過するものもあり、今後更なる老朽化の進行が懸念され、財政規模の縮小が予測される将来に向けて、効率的・効果的に将来負担を軽減していることが求められます。

(5) 公共交通の主な状況から見た課題

【公共交通の主な状況】

- 本市全域では公共交通利便地域の居住者は 2 割に満たず、公共交通不便地域・空白地域が多く存在
- 都市計画区域内は鉄道、路線バス及びコミュニティバスが運行していますが、公共交通不便地域、公共交通空白地域が一定程度存在
- 市民の 8 割以上が公共交通を利用しておらず、自動車に過度に依存したライフスタイル

本市では既存の路線バスの維持や地域特性に応じたコミュニティバスの運行等により、市民の生活交通手段の維持・確保に取り組んできましたが、以前として自動車に依存したライフスタイルであり、公共交通利用者は低迷するなど、厳しい経営状況が続いています。用途地域内の生活交通手段は鉄道、路線バス、コミュニティバスがあり、国道 217 号沿道などは利便性が高い一方、人口が集積する地区でも公共交通不便地域や公共交通空白地域といった公共交通のアクセス性が低い地域が存在しています。

今後、更なる人口減少・高齢化の進行が予測されており、公共交通の利用低迷が続き維持が困難になると、自家用車を持たない方の移動手段がなくなることが懸念されます。

(6) 災害・防災の主な状況から見た課題

【災害・防災の主な状況】

- 市街地の広範囲において、洪水や津波、高潮浸水想定区域が指定
- 特に、JR 佐伯駅周辺は 3m を超える津波が予測され、番匠川南岸の市街地はほぼ全域が 3m を超える洪水浸水想定区域に指定され、一部では家屋倒壊等氾濫想定区域が指定
- 津波対策としては、津波避難タワーの整備、防災高台の整備により、特定津波避難困難地域が解消
- コスモタウンが位置する鶴岡地域においても、3m を超える洪水浸水想定区域が広範囲に指定
- 佐伯弥生線沿道や山際通り周辺、番匠川南岸の地域、JR 海崎駅周辺市街地の縁辺部では、土砂災害警戒区域が指定され、一部では土砂災害特別警戒区域も指定

本市の既成市街地は佐伯湾沿いに位置し、市街地内には緩やかに蛇行する番匠川の河口部の平坦地や埋立地に形成されており、市街地の広範囲において洪水や津波、高潮浸水想定区域が指定されています。番匠川南岸の市街地内には家屋倒壊等氾濫想定区域が指定されており、河川氾濫時の居住地への危険性が非常に高くなっています。また、番匠川の支川については本川ほど防護水準が高くないため、津波の遡上による浸水被害も想定されており、河川洪水や津波浸水、高潮浸水災害時における人命被害が懸念されます。

市街地縁辺部には城山がそびえ、その山すそには歴史的な街並みが形成され、また、城山と白坪山の谷あいには県道佐伯弥生線沿道に住宅地が形成されており、一定の人口が集積していますが、土砂災害警戒区域等が指定されており、災害時における人命被害が懸念されます。

2. 佐伯市におけるまちづくりの方向

(1) 今後のまちづくりに必要な視点

①市のまちづくりの方向

【第2次佐伯市総合計画後期基本計画（令和5年3月策定）】

本市では「第2次佐伯市総合計画」に基づき、「さいき7つの創生」を政策の柱とし、それらを推進していく「佐伯人（さいきびと）」を育成しながら、佐伯版SDGsによる「さいきオーガニックシティ」の実現に向けた取組を行うことで、まちの将来像である「地域が輝く「佐伯がいちばん」の人・まちづくり」を進めています。

第2次佐伯市総合計画後期基本計画	
基本政策 さいき7つの創生	1 豊かな自然環境と安全・安心な生活環境の創生【自然・生活環境】 2 暮らしと産業を支える生活基盤の創生【生活基盤】 3 健康で安心して暮らせる共生社会の創生【保健医療福祉】 4 人が学び、人が生き、人が育つ教育の創生【教育文化】 5 地域資源をいかした産業と観光の創生【産業振興】 6 人が交流し、活力あふれるまちの創生【まちづくり】 7 地域が輝くまちの創生【地域活性化】
まちの将来像	地域が輝く「佐伯がいちばん」の人・まちづくり

本市の総合計画における「オーガニック」の定義と概念図

オーガニック（佐伯版 SDGs）
 将来にわたり持続可能なまちを創るため、「経済・社会・環境」の3つの側面に配慮し、その全てが調和した取組をいう。

さいきオーガニックシティ
 「オーガニック」をまちづくりの視点として、市民や企業、行政など地域社会を構成する多様な主体がそれぞれの役割の下、相互連携を図りながら形成された、『人と自然が共生する持続可能なまち（循環型共生社会）』をいう。

市民や企業、行政など多様な主体が「経済・社会・環境」の3つの側面に配慮することで、人と自然が共生する持続可能な循環型共生社会が実現され、『地域が輝く「佐伯がいちばん」の人・まちづくり』につながります。

【第2次佐伯市都市計画マスタープラン（令和5年12月策定）】

県が定める佐伯都市計画区域の整備、開発及び保全の方針や市の最上位計画である第2次佐伯市総合計画といった上位計画に即する「第2次佐伯市都市計画マスタープラン」では、人口減少や少子高齢化等が進行した場合においても、本市の自然や歴史、文化が築きあげた暮らしの個性が互いに影響し合いながら、本市の暮らしの魅力であるゆったりとした暮らしを維持しながら、暮らし続けられるまちづくりを推進することとしています。

第二次佐伯市都市計画マスタープラン	
将来都市像	地域が輝く「佐伯がいちばん」の人・まちづくり
まちづくりの基本方針	県南地域におけるにぎわいのある中核的拠点都市の形成 地域活力が持続する地域生活拠点の形成 暮らしと交流を支える交通体系の構築 災害に強い安全・安心なまちの形成 子どもから高齢者までが安心して快適に暮らせるまちの形成 番匠川をはじめ、海と緑豊かな山々に包まれるまちの形成 歴史・文化を受け継ぎ、佐伯らしさをいかすまちの形成
佐伯市が目指す将来都市構造	
<p>本市の中心となる市街地地域の都市拠点と周辺部地域の生活利便を維持する地域生活拠点を設定し、これらを公共交通ネットワークで結ぶ「コンパクト・プラス・ネットワーク」の都市構造を定めます。これにより、市街地と周辺部の魅力や特徴を相互に享受しながら、市全体の魅力向上を目指すとともに、将来にわたって各拠点とその周囲の暮らしやすさが維持されるまちづくりを推進します。</p> <p>■将来都市構造図（周辺部、市街地）</p>	

②関連計画におけるまちづくりの方向性

【佐伯市地域公共交通計画（令和5年10月策定）】

コンパクト・プラス・ネットワークによる都市構造の形成に向けては本計画による拠点の形成と「佐伯市地域公共交通計画」による公共交通ネットワークの形成の両輪から取り組む必要があります。

佐伯市地域公共交通計画			
基本的な方針	持続可能な交通体系の構築で、公共交通と市民の暮らしが寄り添い、つながり、「地域が輝く「佐伯がいちばん」の人・まちづくり」へ		
佐伯市の公共交通の目指す目標	①幹線枝線が連携したネットワークの形成 ②都市部における交通利便性の向上 ③公共交通移動を後押しする利用促進 ④移動サービス相互の連携と持続性向上		
佐伯市で目指す地域公共交通の将来像			
サービス	役割	移動の質と量	確保・維持策
公共交通	広域幹線	大規模・多目的 小規模・限定的	・鉄道、幹線的な路線バスを高頻度かつ幅広い時間帯で確保 ・地域公共交通確保維持事業（幹線補助）を活用し持続可能な運行を目指す
	地域間交通		・路線バス、コミュニティバス、航路により、平日を中心として生活行動に必要な水準を確保
	都市内交通		・コミュニティバス、タクシー等により、高頻度かつ柔軟なサービスを確保
	地域内交通		・デマンド型交通等による十分な移動サービスを必要十分な水準を確保 ・地域公共交通確保維持事業（フィーダー補助）を活用し持続可能な運行を目指す
その他の補完的サービス	・通学や通院等の特定の移動目的に対応した公共交通を補完する移動手段の確保		・公共交通を補完するサービスとして、必要に応じて相互の連携を図る

【第2期佐伯市まち・ひと・しごと創生総合戦略（令和2年3月策定）】

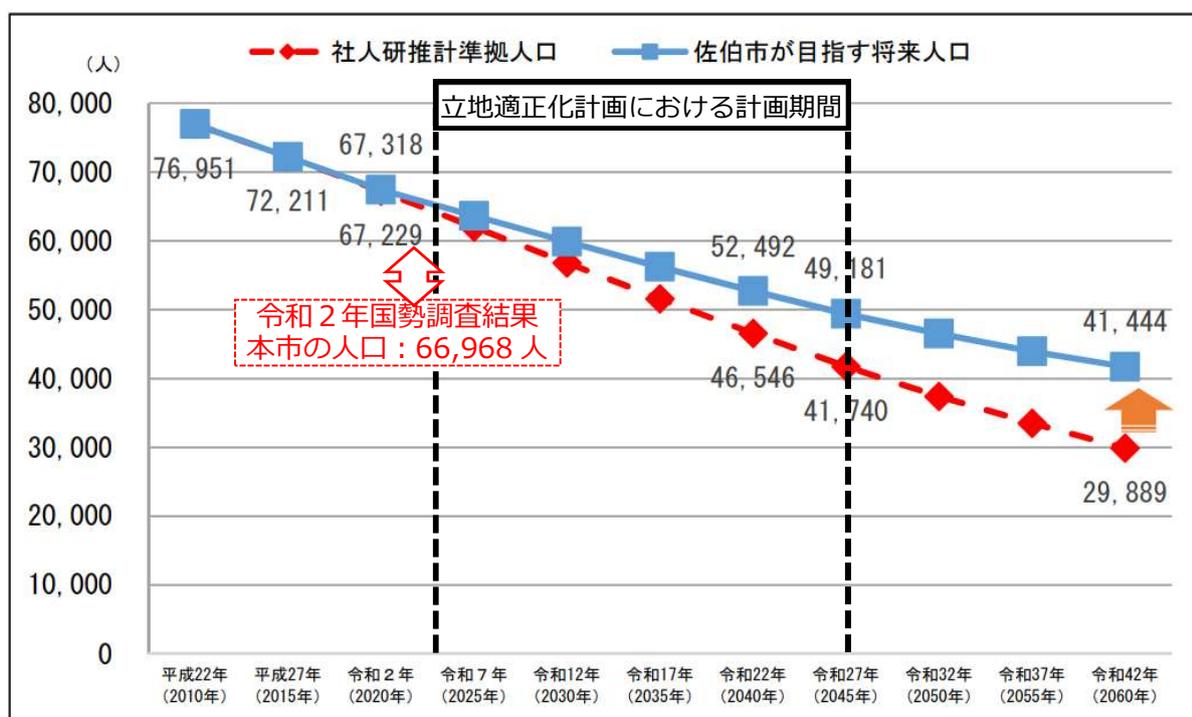
（人口ビジョン）

「第2期佐伯市まち・ひと・しごと創生総合戦略」では令和27（2045）年における人口の展望を49,181人とし、人口減少対策を講じることによって国立社会保障・人口問題研究所の推計値41,740人から約7,400人増やすことを目指すこととしています。

一方で、立地適正化計画における人口等の将来の見通しは計画内容に大きな影響を及ぼすことから、国立社会保障・人口問題研究所が公表をしている将来推計人口の値を採用すべきとされており、「第2期佐伯市まち・ひと・しごと創生総合戦略」における将来展望と本計画における予測通りの人口規模となった場合においても持続可能なまちを実現することが求められます。

ただし、本市においては令和2（2020）年国勢調査結果によると、国立社会保障・人口問題研究所が公表をしている将来推計人口を上回る人口減少となっていることに留意が必要です。

■ 社人研推計と人口展望



資料：第2次佐伯市まち・ひと・しごと創生総合戦略を一部改変

（総合戦略）

基本方針及び目標において「本市の仕事は、街・浦・里のそれぞれの地域特性が土台となって成立しています。人口が減少しても、持続可能な地域を形成していくため、街・浦・里が支え合い、高め合うまちづくりに取り組まなければなりません。（まちの創生）」としています。また、基幹産業となる農林水産業では「6次産業化の推進、担い手の育成及び経営体の強化を図り1次産業の成長産業化を実現し、地域資源をいかした農林水産業の振興に取り組めます。」としています。

基幹産業である農林水産業の活性化に向けては、都市計画区域内外の連携により取り組む必要があります。

【佐伯市公共施設等総合管理計画（令和3年12月改訂）】

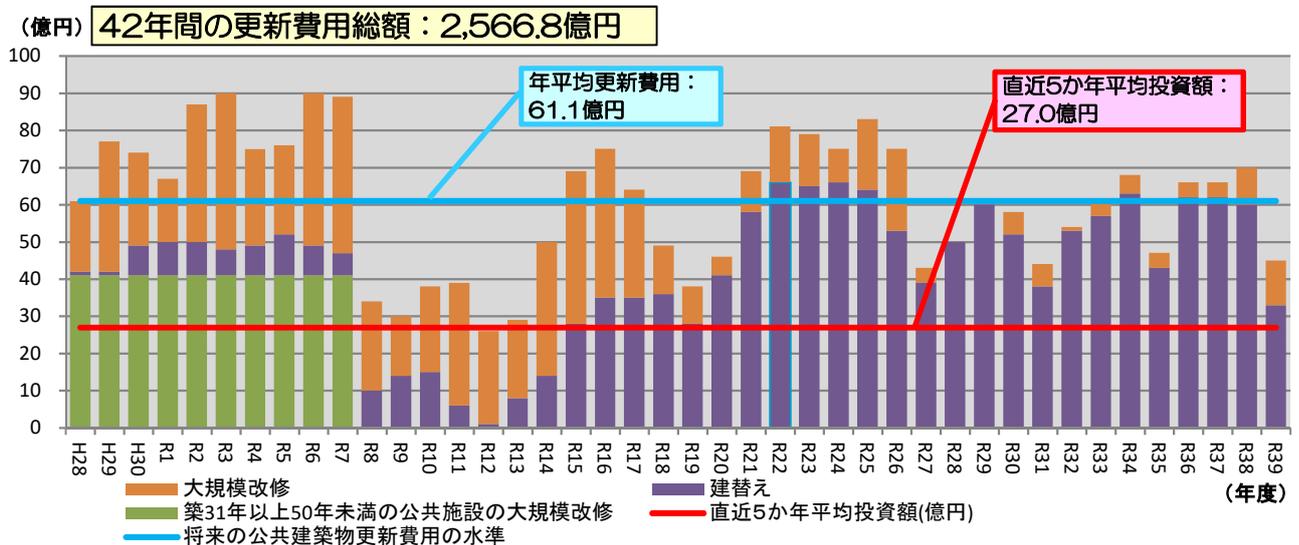
「佐伯市公共施設等総合管理計画」では公共建築物の予防保全による長寿命化に取り組んだとしても直近5ヶ年の平均投資額（約27億円）の約1.8倍もの費用が毎年必要となる試算結果となっており、約44%の公共建築物は更新できないことから、複合化、集約化、廃止等による縮減が必要とされ、予防保全による長寿命化と今後の人口減少に応じた適正規模の見直しを前提に施設総量の適正化目標は現状の約44%縮減と設定することが望ましいとされています。

それを踏まえ、基本方針としては「施設総量の適正化の推進」「長寿命化の推進と管理運営の効率化」「まちづくりと連動した計画の推進」を掲げており、本計画と「佐伯市公共施設等総合管理計画」の両輪で施設の適正配置等に取り組むことが求められます。

特に、本計画では公共施設等の最適な配置を担保するための利用者の居住の誘導や民間施設と公共施設のバランスを踏まえた適正配置としての拠点形成をいかに進めるかが求められます。

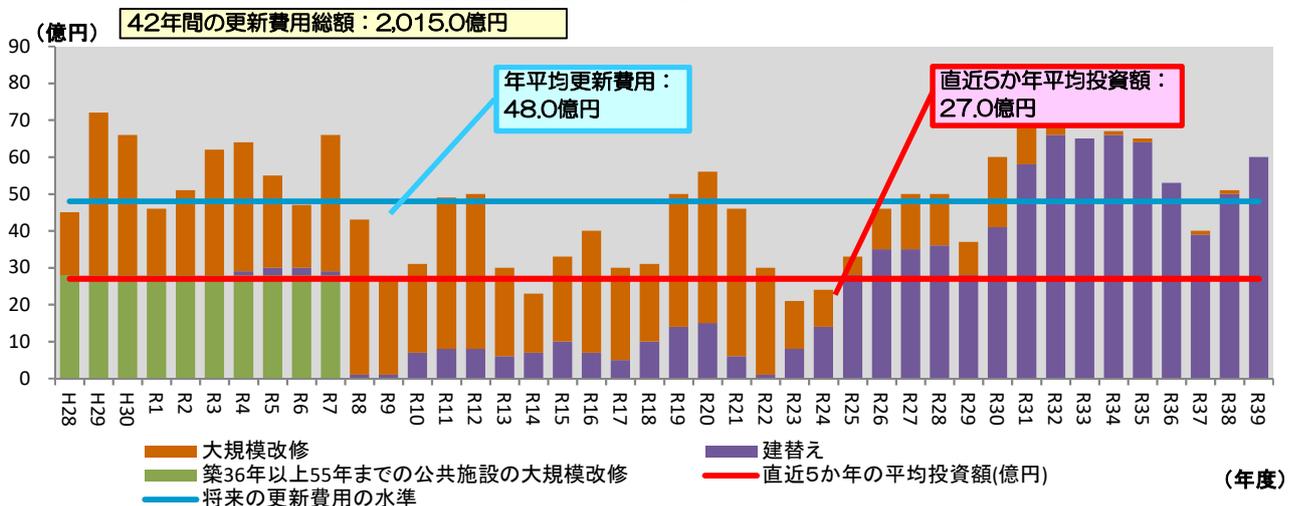
■ 公共建築物更新費用推計グラフ

公共建築物更新費用推計グラフ



■ 公共建築物更新費用推計グラフ（長寿命化）

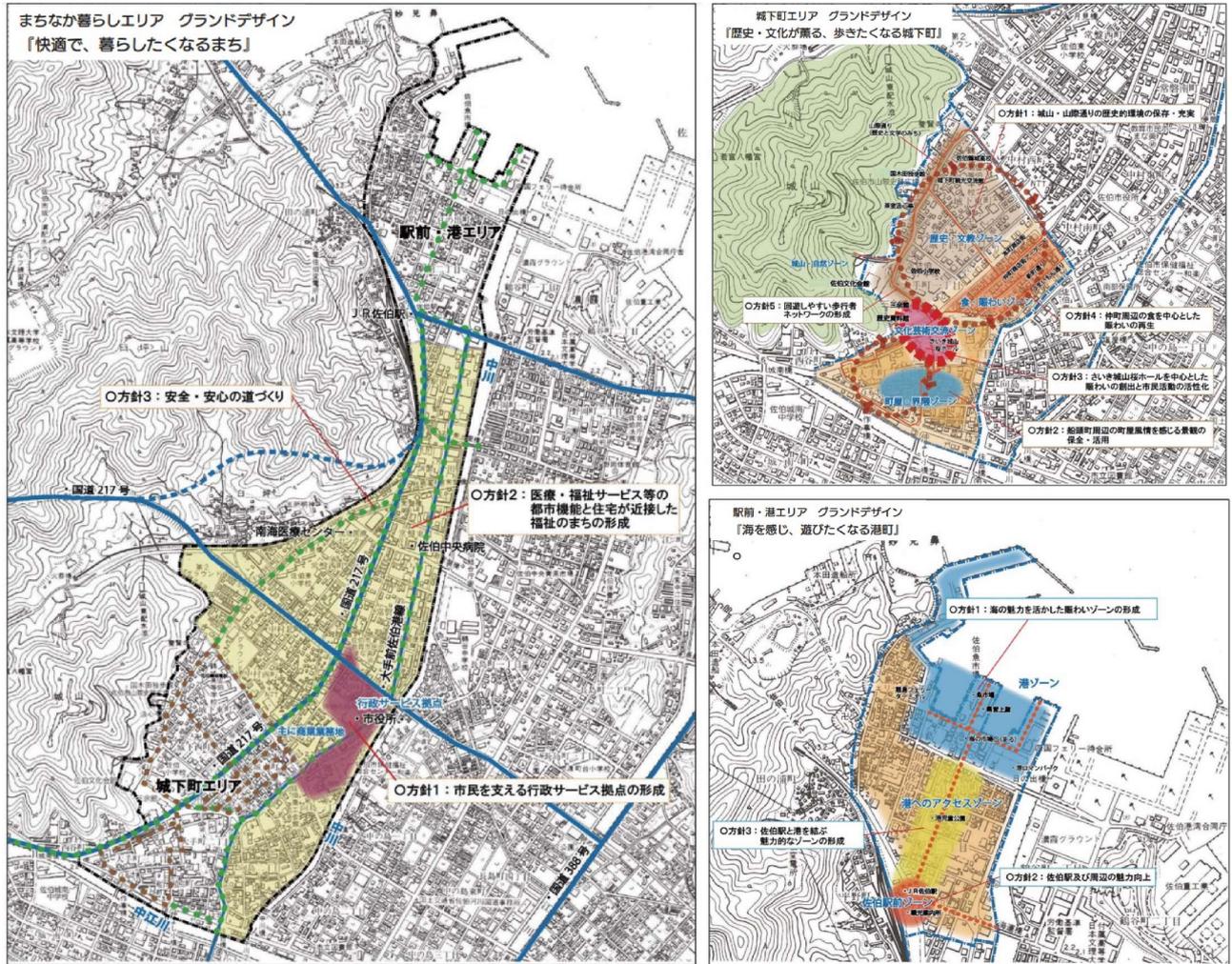
公共建築物更新費用推計（長寿命化シミュレート分）



【佐伯市市街地グランドデザイン（令和2年3月策定）】

「佐伯市市街地グランドデザイン」は本市の中心市街地を対象とし、令和20（2038）年を目標年次とする計画であり、中心市街地を城下町エリア・駅前・港エリア・まちなか暮らしエリアの3つのエリアにゾーニングし、各エリアの今後の整備方針をとりまとめているため、本計画においても誘導区域の設定や誘導施設、誘導施策の設定にあたっては佐伯市市街地グランドデザインと整合を図ることが求められます。

■整備方針図



第3章
立地適正化計画の課題

【佐伯市国土強靱化地域計画（令和2年3月策定）】

「佐伯市国土強靱化地域計画」ではいかなる災害等が発生しようとも、本市における「強さ」と「しなやかさ」を持った安全・安心な国土・地域・経済社会の構築に向け、「①人命の保護が最大限図られること」「②市政及び社会の重要な機能が致命的な障害を受けず維持されること」「③市民の財産及び公共施設に係る被害の最小化」「④迅速な復旧復興」が基本目標に掲げられています。

(3) 市民意向

令和3(2021)年に実施した市民アンケート調査における市民意向からみたまちづくりの方向性を整理します。

【佐伯市全体の今後と都市づくりについて】

- 「働きやすいまち」「災害に強いまち」「医療体制が整ったまち」がいずれも4割超
- 次いで「福祉の行きとどいたまち」「交通の便が良いまち」「子育てしやすいまち」「にぎわいのあるまち」の順に高い

市民の生活利便に関する方向性はいずれも求められています。特に、高齢化の進行や本市の第一次産業、第二次産業の従業人口の減少、各種災害リスクが高い状況がみられることから、今後のまちづくりの方向性として「働きやすいまち」「災害に強いまち」「医療体制が整ったまち」が望まれていることが伺え、住民の意向を踏まえたまちづくり方策が求められます。

【佐伯市の拠点となる場所とそのあり方について】

- 本市の中心拠点は約半数が「鶴岡西町（コスモタウン）周辺」を選択し、次いで「大手前周辺」「市役所周辺」が高い
- その理由は、「にぎわいや活気がある」「商業施設が充実している」が高い
- 地域の中心とすべき場所は、「スーパー周辺」「学校周辺」「振興局周辺」などが高い
- 車やバス等で行ける範囲で充実すべき都市機能は「総合病院」が最も高く、次いで「洋服・家具・家電等の専門店」「レジャー施設・娯楽施設」の順に高い
- 徒歩圏内に充実すべき都市機能は「食料品・日用品店舗」が最も高く、次いで「医療・診療所」「郵便局・銀行」「公園・広場」「飲食店」の順に高い

すでに市街地を形成し商業をはじめとする都市機能の集積する「大手前周辺」「市役所周辺」、新たな開発地の「鶴岡西町（コスモタウン）周辺」を中心となる拠点と捉えられており、「第2次佐伯市都市計画マスタープラン」において、市街地一体を都市拠点と位置づけているなか、各エリアの特性に合わせた中心となる拠点の形成が求められます。

また、充実とすべき都市機能は市全体としてあれば良い機能と日常生活圏となる徒歩圏内において充実すべき機能で回答結果が分かれていることから、各居住地においていずれも維持・確保すべき機能が集積する拠点、市全体として確保すべき機能を誘導すべき拠点の差別化と補完関係の構築も求められます。

【佐伯市の公共交通について】

- 公共交通を利用する方は2割に満たず、利用頻度は約半数が「年に数回・ごくまれに」「ここ一年利用していない」となっている
- 利用促進に向けた取組は「運行本数や運行時間の見直し」が最も高く、次いで「駅やバス停までの移手段の確保」「公共交通の運行状況等に関する情報提供の充実」などが高い

公共交通利用者は2割に満たず利用頻度も非常に低い回答結果となっています。今後の高齢化の進行に伴う高齢者の交通利便性の確保や子女送迎のための子育て世代の交通利便性の確保に向け、市民が望む公共交通利用促進に向けた取組を検討するなど、公共交通の利用促進に向けた取組が求められます。

【災害に強いまちづくりの現状のあり方について】

- 各種災害危険区域への認識はいずれも「わからない」が一定割合あり、特に、土砂災害特別警戒区域への認識では約半数が「わからない」と回答
- 災害時に不安を感じることは「災害後に電力、通信施設、上下水道、ガスなどが使用できるか不安」「避難所での生活が不安」が突出して高い

災害危険区域の認識はどの災害種別においても一定数が分からないと回答しており、円滑な自助防災を促すため、各種災害危険区域の周知が求められます。また、災害時に不安を感じることで、「災害後に電力、通信施設、上下水道、ガスなどが使用できるか不安」「避難所での生活が不安」といった被害後の生活に関する不安が突出して高く、被災後の復旧・復興に向けた取組検討等が求められます。

3. 都市構造における課題

現状及び将来見通しから見える課題、上位関連計画の方向性、市民意向から求められるまちづくりの方向性を踏まえ、本計画において取り組むべき課題を整理します。

