

第1章 将来目標と課題整理



将来目標と課題整理

1. 佐渡市のまちづくりの目標

今後、佐渡市のまちづくりを進めるにあたって、「佐渡市の基本理念」、
「まちづくりの目標」及び「まちづくりの基本スタンス」を設定します。

(1) 佐渡市の基本理念

平成 17 年度策定の「佐渡市総合計画」では基本理念を「豊かな自然 薫り高い文化 活気あふれる新しい島づくり」とし、基本目標を「充実した生活基盤」、「魅力ある就業環境」、「人が輝く交流促進」と設定しています。

佐渡市都市計画マスタープランにおいても、上位計画である当計画を尊重し、まちづくりにおける「基本理念」、「基本目標」を設定します。

佐渡市総合計画における目標 (H18.3) → 都市計画マスタープランの目標として設定

【基本理念】

**豊かな自然 薫り高い文化
活気にあふれる 新しい島づくり**

【基本目標】

- ・充実した生活基盤
- ・魅力ある就業環境
- ・人が輝く交流促進

(2) 佐渡版コンパクトなまちづくりの考え方・理念

近年、これまでとは異なるまちづくりの進め方である「コンパクトなまちづくり」の考えが重要視されています。

豊かな自然や歴史文化等地域の宝を大切に活かしながら、環境にもやさしく居心地のよい活力あるまちを目指していこうとする考え方です。

私たちの子や孫、さらにその次の世代のためにも、よりよい環境が引き継がれ、持続的に発展し続けられるような佐渡づくりを目指していきます。

佐渡版コンパクトなまちづくりの創成

～すべてを佐渡の未来と子どもたちのために～

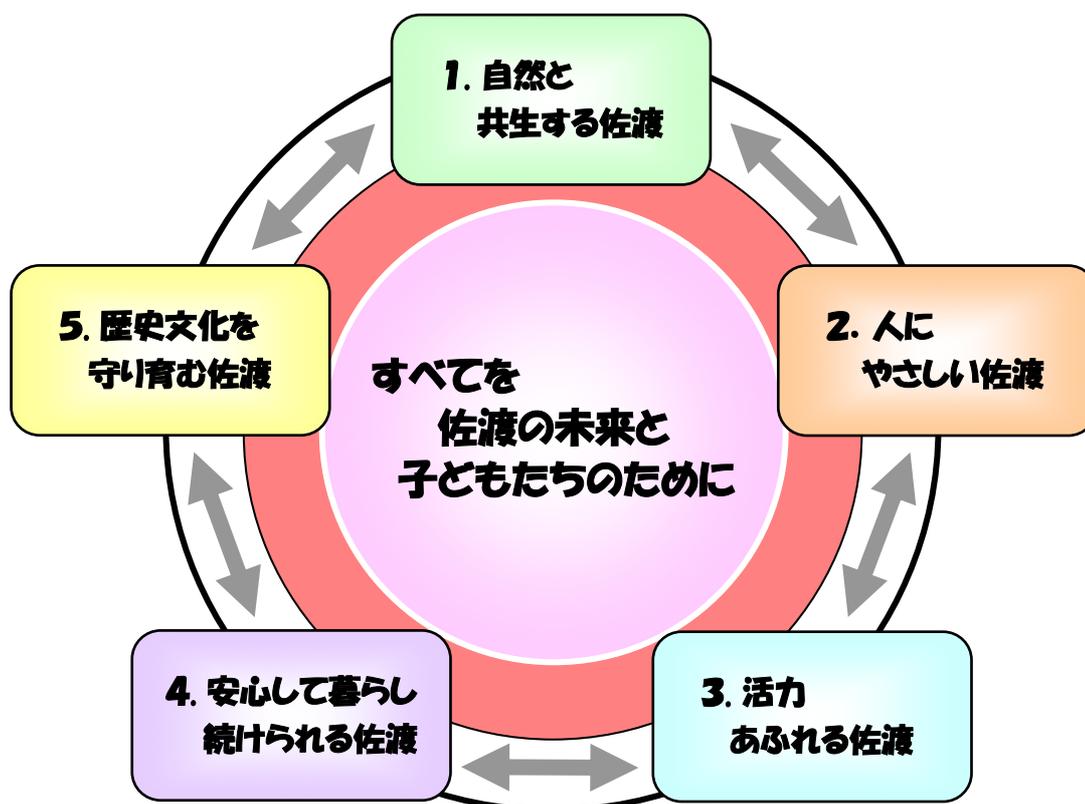
誰もが住みよいと感じる「暮らし」と佐渡特有の資源を活かした「交流」により、「持続的に発展する島、佐渡」を目指します。

(3) まちづくりの目標

上記設定した「基本理念」、「基本目標」等をもとに、都市計画分野における目標を以下の5項目に設定します。

自然	1. 日本海・金北山、国中の田園など豊かな <u>自然と共生する佐渡</u>
安全快適	2. 暮らしの基盤が充実した安全・快適で <u>人にやさしい佐渡</u>
活力	3. 交流とコミュニティでにぎわう <u>活力あふれる佐渡</u>
持続	4. 持続的に <u>安心して暮らし続けられる佐渡</u>
個性	5. 個性を活かした魅力ある <u>歴史文化を守り育む佐渡</u>

なお、この5つの目標が相互に有機的な関わりを持ちながらまちづくりを進めることにより、「佐渡版コンパクトなまちづくり」を着実に進めていきます。



(4) まちづくりの基本スタンス

今後まちづくりを進めていく上で基本となる考え方を以下に設定します。

① 今あるものを持続的に活かすこと

長い歴史の中でこの佐渡の地に育まれた金北山や国中に広がる緑と島を取り巻く青い海、トキの生息などの自然的資源、また地域に引き継がれてきた佐渡らしい暮らし方や能、金山などの文化、さらには空き家、空き施設など、今あるものを最大限に活かし、市民の考え方の多様性にも配慮しながら、新しいものを創造し発展する、持続性あるまちづくりを進めます。

② 島内の多様な連携により、お互いが向上すること

地域内における人と人とのつながり、広い島内での地域どうし・市街地どうしのつながりなど、多様なつながりを活かし、さらにその輪を広げながら、ネットワーク型の活力あるまちづくりを進めていきます。

③ 市民自らが地域を愛すること

旧 10 市町村が合併し、一体感があり、より魅力ある佐渡市の形成が求められる中、地域づくりにおける市民の力の積み上げは不可欠な要素となっています。今後、個々の市民が自らの住む地域のあり方を主体的に考え行動することが、身近なコミュニティの魅力を高め、ひいては佐渡市全体の魅力向上につながることを認識し、市民自らが我が地域を愛し、さらに「誇り」を持てるまちづくりを進めていきます。



2. 佐渡市の都市構造

ここでは佐渡市のまちづくりの基本的な骨格を示します。

■ 主要拠点（エリア）の整備方針

□ 都市拠点

各種都市機能が集積する両津、相川、佐和田、金井の市街地を都市拠点と位置付けます。各市街地の特色を活かしつつ、機能分担により魅力ある都市形成を誘導します。原則として既存都市拠点周辺での無秩序な開発・外縁的市街地拡大を抑制します。

■ 4つの拠点の位置付け

【両津】島の玄関口、商業 【相川】行政サービス、観光
【佐和田】商業 【金井】医療、行政サービス

□ 地域拠点

都市拠点以外の旧町村の中心部周辺を位置付けます。市役所支所機能をはじめ、日常生活サービスなどの維持充実を図ります。

□ 集落地

自然環境を活かした都市交流などを推進するとともに、集落の維持と生活環境の改善を図り、ゆとりある暮らしづくりを進めます。

■ 拠点（ポイント）の整備方針

□ 交通拠点

本土とのアクセスポイントである3つの港と佐渡空港を交通拠点として位置付けます。

□ 観光拠点

佐渡観光の核となる、主要観光施設を観光拠点に位置付けます。

■ 軸の整備方針

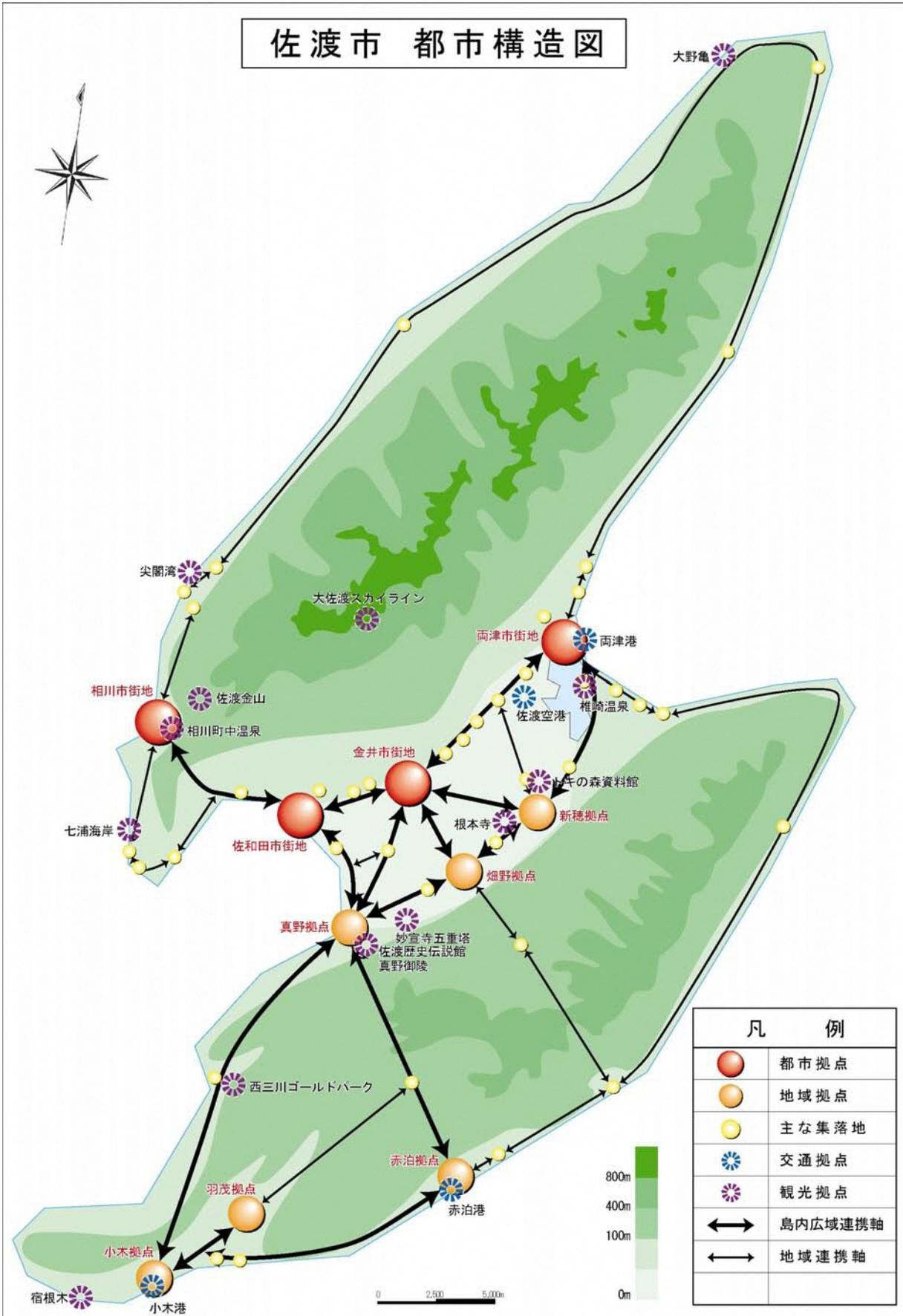
□ 島内広域連携軸

都市拠点または地域拠点を相互に連絡する道路網（国道及び主要地方道）を島内広域連携軸に位置付けます。

□ 地域連携軸

都市拠点・地域拠点と基幹集落等を結ぶ道路網（県道等）を地域連携軸に位置付けます。

佐渡市 都市構造図



3. 将来フレームの設定

(1) 将来人口の設定

1) 人口の推移

佐渡市の人口はこれまで減少傾向を示しています。平成17年の人口は67,386人です。

表 1-1 佐渡市これまでの人口推移

(人)

	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年
総人口	84,942	81,939	78,061	74,949	72,173	67,386	67,819	66,729	65,796
増減数	—	-3,003	-3,878	-3,112	-2,776	-4,787	—	-1,090	-933

資料：国勢調査（平成18～20年は住民基本台帳）

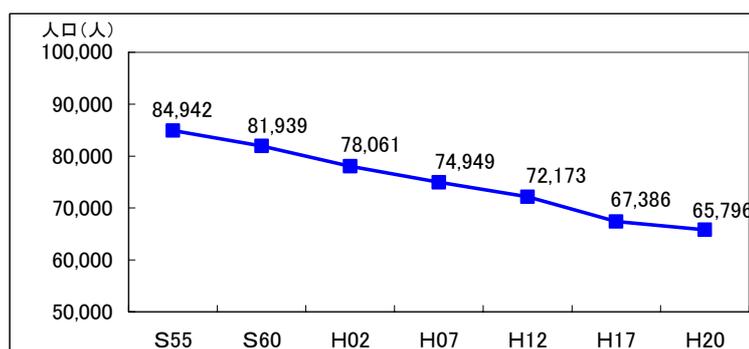


図 1-1 佐渡市これまでの人口推移

2) 総合計画における設定値

「佐渡市総合計画」（平成17年度策定）では、以下の施策を実施して、人口減少の速度を抑制することにより平成21年の推計人口を65,000人としています。

■ 人口減抑制のための施策

- ① 新たな産業の創出、優良企業の誘致推進による雇用の場創出と機会拡大
- ② 子どもを産み育てる環境整備（ファミリーサポートセンターの設立など）
- ③ 交流人口の定住化や空家対策などU I ターンに対応した受け入れ体制の整備

3) 国立社会保障・人口問題研究所による推計人口

平成 15 年に「国立社会保障・人口問題研究所」が公表した「市区町村別人口推計結果」(平成 12 年基準値)では、平成 37 年の佐渡市の人口を 55,013 人と推計しています。

一方、その後実施された平成 17 年国勢調査結果との間には既に 1,730 人の乖離が生じています。この乖離分を考慮した平成 17 年国勢調査ベースの補正值(各年の値から差分の 1,730 人を差し引く)として想定すると、平成 37 年では 53,283 人になることが予測されます。

表 1-2 国立社会保障・人口問題研究所による佐渡市の将来推計人口 (人)

	平成 17 年	平成 22 年	平成 27 年	平成 32 年	平成 37 年
① 人口問題研究所推計値	69,116	65,790	62,265	58,585	55,013
②人口問題研究所推計値の 平成 17 年ベース補正值	67,386 (実績値)	64,060	60,535	56,855	53,283
③ ① - ②	1,730	1,730	1,730	1,730	1,730
④ 総合計画設定値		65,000 (H21 年)			

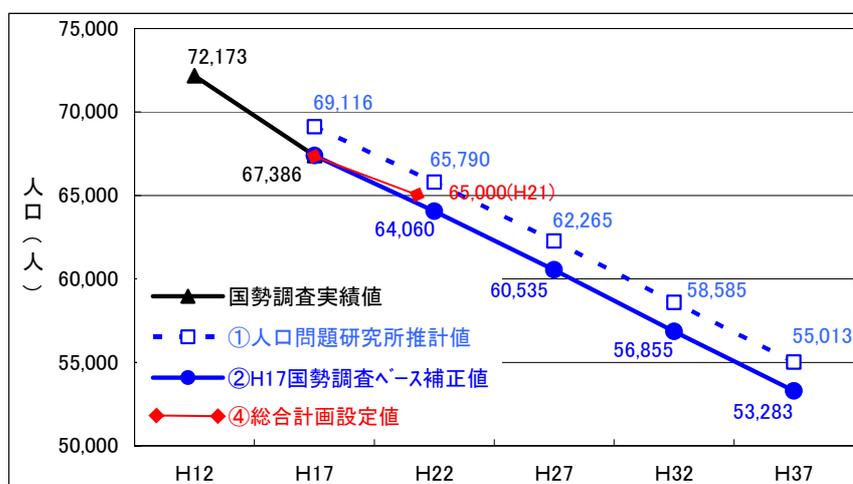
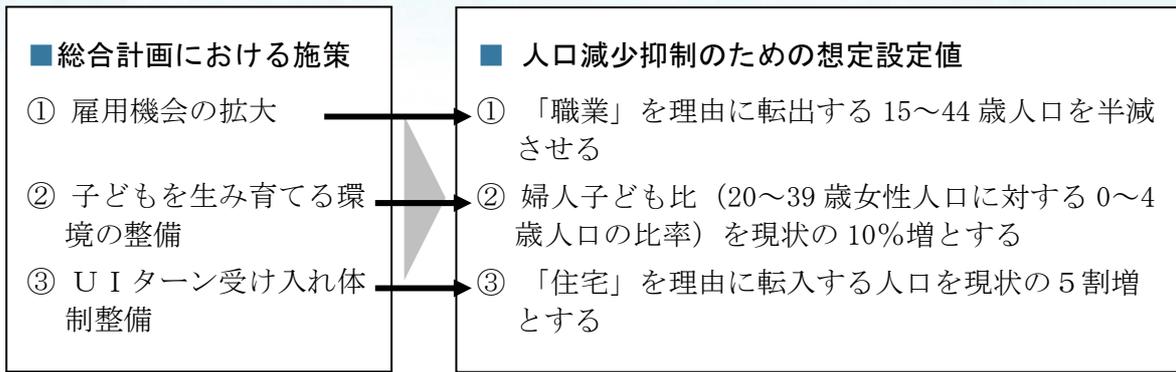


図 1-2 総合計画及び人口問題研究所による人口推計値

4) 将来人口の設定

ここでは、佐渡市総合計画の設定値(平成 21 年: 65,000 人)を踏まえた推計値を将来目標人口として設定します。

なお、平成 22 年以降の具体的推計値については、平成 12~17 年の佐渡市における年齢別人口変化率を用いたコーホート変化率法をもとに、以下に示す人口減抑制施策による人口増を上乗せした値を設定します。



※「住宅を理由にした転入」とは、家屋の新築、公営住宅・借家への移転など、「住宅の都合による移転」をいいます。

【参考：政策努力による成果を考慮した推計結果】

表 1-3 佐渡市の将来人口設定値 (人)

	平成 17 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 27 年	平成 32 年	平成 37 年
A コーホート変化率法による推計値 (趨勢値)	67,386	65,000 (総合計画)	62,095	57,042	51,819	46,654
B コーホート変化率法推計値に政策努力分を上乗せした値			64,125	61,245	58,137	54,761
設定値	67,386	65,000	64,000	61,000	58,000	55,000

(2) 将来世帯数の設定

1) 世帯数・世帯人員の推移

佐渡市の世帯数は近年 24,000～25,000 世帯を推移しています。また、世帯人員は小さくなる傾向にあります。平成 17 年現在の世帯数は 24,604 世帯、世帯人員は 2.74 人/世帯です。

表 2-1 佐渡市これまでの世帯数・世帯人員の推移 (人, 世帯, 人/世帯)

	昭和 55 年	昭和 60 年	平成 2 年	平成 7 年	平成 12 年	平成 17 年	平成 18 年	平成 19 年	平成 20 年
人口	84,942	81,939	78,061	74,949	72,173	67,386	67,819	66,729	65,796
世帯数	25,072	24,725	24,628	24,913	25,418	24,604	25,346	25,255	25,220
世帯人員	3.39	3.31	3.17	3.01	2.84	2.74	2.68	2.64	2.61

資料：国勢調査（平成 18～20 年は住民基本台帳）

2) 将来世帯数の設定

将来世帯数については、佐渡市のこれまでの「世帯規模別世帯数」の推移実績をもとに、各規模ごとの将来世帯数を推計し、その結果を合計することにより求めるものとします。

近年の佐渡市においては、「1人世帯」及び「2人世帯」が増加する一方で、「3人以上世帯」が減少する傾向がみられます。

推計の結果、目標年である平成37年には、「1人世帯」が約8,100世帯(32.9%)、「2人世帯」が約8,000世帯(32.5%)で全体の65%を占める一方、「5人以上世帯」は1,700世帯(6.9%)と平成17年の半分にまで減少することが予想されます。

これらを合計して、将来総世帯数を約24,600世帯(現状とほぼ同数で横ばいで推移)として設定します。

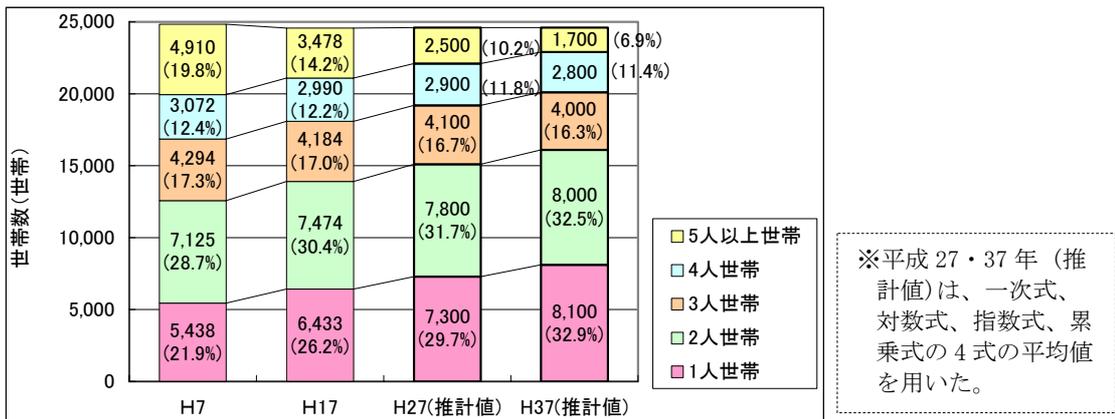


図 2-1 世帯規模別世帯数の推移

表 2-2 佐渡市の将来人口・世帯数設定値 (人, 世帯, 人/世帯)

	平成17年	平成22年	平成27年	平成32年	平成37年
人口	67,386	64,000	61,000	58,000	55,000
世帯数	24,604	24,600	24,600	24,600	24,600
世帯人員	2.74	2.60	2.48	2.36	2.24

※人口は1,000の位で、世帯数は100の位で四捨五入した数値

■ 佐渡市における人口・世帯数の推移と今後の設定値は以下のとおりです。

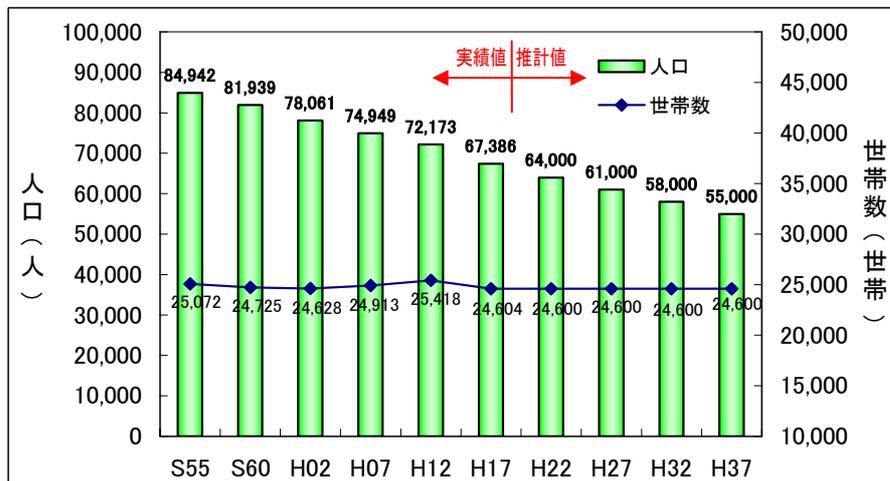


図 2-2 人口・世帯数の推移と設定値

4. 課題整理

(1) 土地利用

1) 現状・問題点

- ・急傾斜崩壊地や土砂流出等自然災害による危険性が懸念される土地がみられる。
- ・自然環境の破壊や景観の悪化が進行している。
- ・観光開発や住宅建設、商業地開発に伴う無秩序な土地利用や混在化がある。
- ・商店街に特徴・魅力が乏しい。
- ・空き地や空き家、空き店舗の実態把握と利活用方策が不十分である。
- ・空き家情報はU I ターンが対象で、一般市民は対象外となっている。
- ・築百年以上の民家が多数存在しているが、老朽化に伴い取り壊されたり、空き家となって放置されている場合もある。耕作放棄地もみられる。
- ・既存施設の多面的な利活用がなされていない。

2) 全市レベルの課題

- 都市計画区域の見直しを含めた土地利用計画の作成
- 農地内へのスプロールの抑制
- 自然環境や地域住民のライフスタイルに配慮した土地利用の推進
- 交通計画と連動した土地利用計画
(国道 350 号バイパス沿道の土地利用コントロールなど)
- まちなかの賑わい創出のための支援

3) 身近なレベルの課題

- 市街地内の利便性向上 (職住近接や賑わい再生においては、商業施設との調和等、ある程度の土地利用の混在[共存]も必要)
- 既存施設や空き家、空き地の柔軟な利活用
- 商店街と地域住民との協働、観光客や季節居住者等の来訪者も交えた中心市街地の活性化



(2) 交通体系

1) 現状・問題点

- ・大半が急峻な地形で、集落が点在するため生活道路の整備が遅れている。
- ・主要幹線道路からのアクセス及び市内全域における循環性が乏しい。
- ・道路幅員の狭い箇所があり、観光シーズンには大型バスの円滑な通行に支障が生じたり、冬期においては波浪により通行が困難となる箇所がある。
- ・歩道が未整備であったり、段差が目立つ所が多い。
- ・高齢者の運転が交通渋滞や交通事故の原因となる場合もある。
- ・若者流出の原因のひとつとして本土との交通アクセスの悪さがあげられる。

2) 全市レベルの課題

- 幹線道路の交通渋滞解消
- 観光や日常生活にも支障をきたす狭小道路の解消
- コンパクトなまちづくりや環境配慮に向けた、バスや自転車利用の推進と、それに伴う利便性の確保
- 自然災害や緊急時対応のための代替路の整備
- 本土への円滑な移動手段のあり方の検討

3) 身近なレベルの課題

- 歩行者の安全確保、高齢者や交通弱者にやさしい道路整備
- 自転車利用を促進するための環境整備
- 身近な生活道路（国道や県道ではなく、集落道路などのより地域生活に密着した道路）の整備



(3) みどり

1) 現状・問題点

- ・緑（街路樹や植栽）が少なく、水辺環境（加茂湖や河川）の親水性も乏しく、オープンスペースの有効利用がなされていない（景観形成、環境緩和、生態系保全、防災拠点、憩い空間）。

2) 全市レベルの課題

- 環境保全、防災等多様な機能を有する山林や農地の保全
- 景観・環境配慮面からの緑の整備
- 地域の植生や環境と調和した植栽の実施
- 水辺空間の有効な活用方策の検討

3) 身近なレベルの課題

- 地域による沿道緑化やアダプト制度の導入等、緑を地域で育てる仕組みづくり
- 自然素材の利活用による自然環境の保全、共生

(4) その他都市施設

1) 現状・問題点

- ・下水道整備が遅れている。
- ・年間降水量が少なく山地から海までの距離が短い→水量の季節変化が大きい。
- ・生活様式や観光需要の多様化に伴う水需要の増大→上下水道の整備に遅れ。
- ・産業廃棄物処理施設等が人口集積地周辺にみられる（国中、南佐渡等）。

2) 全市レベルの課題

- 下水道（污水处理施設）の整備促進
- 健全な水循環を確保するための整備（森林の保水力強化、透水性舗装など）
- 都市計画にもとづく適切な都市施設配置方針の検討と、施設の多面的・複合的利用の推進（ごみ焼却施設の廃熱利用など）

3) 身近なレベルの課題

- 水質汚濁の最大要因が家庭雑排水であるため、汚水を出来るだけ流さないようなライフスタイルの推奨

(5) 観光・交流

1) 現状・問題点

- ・観光客が減少傾向である。
- ・4港（港、空港）の玄関口としての特性、賑わい、ホスピタリティが乏しい。
- ・県内有数で全国的知名度のある観光地であり観光産業の占める割合が高いが、多様な需要に対するサービス、工夫が不十分である。
- ・国際観光への対応が遅れている（案内看板、観光パンフレットなど）。
- ・まつり・イベントを目的に来る観光客が少ない。

2) 全市レベルの課題

- 新潟県・新潟市、長岡市、上越市、能登地域等との広域連携体制の確立
- 交通機関・道路の充実、観光施設・宿泊施設の魅力向上

3) 身近なレベルの課題

- 既存商店街や関連機関、観光産業の連携
- 既存の観光資源の魅力増進、認知度の低い地域資源のPR、活用
- 古くからの佐渡の暮らしぶり（船小屋付き住宅など）やまちなみの観光資源化
- 佐渡観光の牽引役となる人材の育成・養成

(6) 景観・環境

1) 現状・問題点

- ・美しい自然・文化景観に恵まれている中で、一部で不法投棄等環境面での問題も見られたが、市民との協働により以前に比して改善されている。景観への影響等が発生しないよう今後も継続した対応が求められている。
- ・古い趣きあるまちなみが随所にあるが、整備が進んでいるのは一部の地域。
- ・能登瓦などの特色ある住宅風景が少なくなっている。
- ・佐渡独特の自然環境や景観、歴史的風土、街道を活かした整備が不十分。

2) 全市レベルの課題

- 環境に配慮した資源循環型社会の構築
- 能登瓦の家並みやまちなみ形成など、佐渡らしい調和のとれたまちなみの整備
- 風景街道や環境基本計画、景観計画との調整

3) 身近なレベルの課題

- 環境美化運動や自然保護活動、環境教育等の促進
- 住民の手による沿道、公園の緑化
- まちなみの色彩統一等、地域景観形成のための協働体制の構築

(7) 持続性ある地域社会

1) 現状・問題点

- ・若年層の市外（島外）流出による人口減少と年少人口の減少、高齢化の進行。
- ・基幹産業である農業や漁業における若年労働力不足、後継者不足により、高齢化・過疎化の進行が著しい。
- ・中山間地集落の人口減とそれに伴うコミュニティや生活環境（住民サービス）の低下。
- ・集落部における離農の進行による農地の荒廃、集落環境・景観の悪化。
- ・10市町村合併に伴う求心力、一体感の機運向上が希薄である。
- ・急傾斜地崩壊による土砂流出や急流河川の増水等による自然災害が懸念される。

2) 全市レベルの課題

- 若年層の定着促進のための、魅力ある教育・労働（雇用）・居住環境の充実
- 働く高齢者にやさしい労働（雇用）環境の充実
- 全島の人口減抑制よりも、拠点における人口維持（地域の特色・魅力の増進）
- 集落機能維持のための取り組み検討
- 地域特性を活かしながら、市内外との交流、補完、情報受発信を行う市民主体の仕組みづくり
- 総合的な治山・治水対策の推進
- 安全安心、防災防犯対策（地域防災計画、ハザードマップの周知）

3) 身近なレベルの課題

- 高齢者と若者の相互扶助によるコミュニティの結束強化
- 二地域居住等、外部との交流の受け入れ環境づくり
- 地域防災・防犯力、地域介護力の強化

