

第5章 佐世保市都市計画マスタープランの実現に向けて

1. 実現に向けた基本的考え方

1-1. 機能連携・調和型のまちづくりの推進

- 本都市計画マスタープランにおいては、中心市街地と各地域に点在する日常生活の拠点へ適正な都市機能や日常生活サービス機能を配置し、あわせてこれらの拠点が互いに連携を強化・充実することで不足する機能を補完しあう機能連携・調和型のまちづくりを目指しています。

ここでは、全体構想に示している機能連携・調和型のまちづくりの実現に向けて都市計画制度などを活用した適正な土地利用の誘導や都市施設の整備などの方策を示します。

1-2. 市民協働によるまちづくりの推進

- 都市計画マスタープランは「都市の将来像の明確化」を役割としています。これは、市民、事業者、行政が共通の目標を認識し、お互いの役割分担の下に将来像の実現を目指していくためのものです。
- また、今後は、市民が主体的に関わりを持っていく市民主体のまちづくりとともに、事業者の活力を活用した公民連携によるまちづくりが期待されています。
- ここでは、地域別まちづくり構想に示している地域づくりの実現に向けて市民や事業者が主体となったまちづくりの取組に対して、市民協働の視点で段階的に推進する方策を示します。

1-3. 計画的な進行管理

- 都市計画マスタープランは、長期的な視点に立ったこれからのまちづくりの基本的な方針を示すものであり、この基本的な方針をもとに具体的な施策を展開していくこととなります。
- ここでは、都市の実態が目指すべき将来のすがたに向かっているかを点検し、あわせて本都市計画マスタープランで目指している将来のすがたが、変化し続ける社会情勢や市民ニーズに対応できるか検証する計画的な進行管理の方策を示します。

1-4. 総合的なまちづくりの推進

- 本都市計画マスタープランにおいて示す都市・地域づくりを効率的かつ効果的に実現していくためには、それぞれの計画や施策の段階において緊密な連携を確保していくことが大切です。
- ここでは、関連する計画の連携の確保と併せて、国・県・近隣市町との連携の確保による総合的なまちづくりの推進の方策を示します。

2. 機能連携・調和型のまちづくりの推進

2-1. 土地利用の誘導

(1) 立地適正化計画に基づく都市機能と居住の誘導

- 本市では都市計画マスタープランを踏まえ、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画の策定を同時に進めています。立地適正化計画において、都市計画区域内では将来的に人口密度を維持するための居住誘導区域や都市機能を集約する都市機能誘導区域を設定することが可能となります。
- 機能連携・調和型のまちづくりに向けて、立地適正化計画に基づく都市機能施設や居住の誘導のための施策展開を進めます。

(2) 都市計画区域の検討

- 本市には、線引き都市計画区域である佐世保都市計画区域と非線引き都市計画区域である宇久都市計画区域及び江迎都市計画区域という3つの都市計画区域が存在しています。
- また、吉井、世知原、小佐々地域及び宇久、鹿町地域の一部などにおいては都市計画区域外となっています。
- このような状況の中で、健全かつ合理的な土地利用を進めるため、都市計画区域の指定を行う長崎県と連携し、都市計画区域の見直しや都市計画区域外における準都市計画区域の指定を含めた都市計画区域のあり方を検討します。



- 検討においては、建築協定のように都市計画区域外においても適用できる制度の活用や、他都市における自主条例などの事例を参考にしていきます。

都市計画区域外において適用できるまちづくりのルール

○建築協定の概要

建築協定とは、良好な住宅団地の維持、形成や商店街の利便性の維持・向上などを図るため、建築基準法による建築物のルールに上乘せしてきめ細かいルールを自主的に定めることができる制度であり、建築基準法によるルールが適用されない都市計画区域外においても活用することができます。

○景観協定の概要

景観協定とは、良好な景観を保全、形成するため、きめ細かい建築物の形態意匠に関するルールや緑の保全や緑化に関するルールなどを市民の皆様が自主的に定めることができる制度であり、都市計画区域外においても活用することができます。

(3) 地域地区や地区計画制度の運用

- 都市・地域づくりの方針を踏まえ、今後の開発動向や人口動向、西九州自動車道など主要プロジェクトの実施、立地適正化計画における居住誘導区域、都市機能誘導区域を勘案し、必要に応じて用途地域の拡大・見直し、特別用途地区、特定用途制限地区などの運用を図っていきます。
- 都市全体に大きな影響を及ぼす大規模集客施設の適正な誘導や、幹線道路沿道における適正な土地利用の誘導などにおいては、『多極が連携した都市構造』の構築に向けた特別用途地区や地区計画制度の適正な運用を図ります。
- 市街地の良好な自然的環境を保全するため、風致地区の見直しや市街地の緑地確保策について検討を進めます。

(4) 市街化調整区域における土地利用誘導策の検討

市街化調整区域においては、地域コミュニティや地域の日常生活サービスの維持のための適正な土地利用を誘導する都市計画制度の運用を検討します。

【市街化調整区域の郊外住宅地】

- 市街化調整区域の郊外住宅地における地域コミュニティや活力の維持を目的とした住宅誘導策については、これまでの開発動向を踏まえ、宅地化の必要性、効果を十分に検討し、開発許可運用基準を適用するエリア等の見直しを図ります。あわせて、市街化区域から離れた位置にある生活核においては日常的な生活サービス施設などの適正な立地誘導策を検討します。

【市街化区域縁辺部の幹線道路沿道】

- 本市の市街化区域は、山々を縫うように沿岸部や谷に沿って線上に形成されており、主要な幹線道路沿いの土地利用の需要が高い状況です。
- 沿道型の商業施設は、都市核や地域核における活力やにぎわいの低下を招く懸念が指摘されている一方で、日常生活の利便性を補完する役割を果たしています。
- 今後は、更なる市街地拡大の抑制を原則とし、幹線道路沿道などにおいては、立地適正化計画の都市機能誘導区域と整合させながら、自然環境や農地の保全に配慮した適正な土地利用の誘導策を検討します。

(5) 開発指導・建築指導などによる誘導

- 斜面市街地や密集した市街地を安全に住み続けられる市街地として再生することが課題となっています。斜面密集市街地対策として「車みち整備事業」の制度運用を進めるとともに、計画的な建替えなどが進むように地区計画や建築基準法に基づく制度の活用を図ります。
- 老朽化が進み、危険な状態となっている家屋については、佐世保市空家等対策計画を踏まえ、木造住宅等の老朽危険空き家の除去費補助制度を活用しながら、空家法や条例に基づく空き家等の適正管理の指導等を行います。
- 宅地開発における開発許可や宅地造成等規制法に基づく許可制度の運用による安全・安心な市街地環境の形成を図ります。

(6) 空き地・空き家の有効利用

- 空家等対策計画における空家活用重点地区を検討し、市と地域・民間団体等が協働して既成市街地の住宅活用を図ります。

2-2.都市施設等の整備

(1) 各拠点とそれらをつなぐ連携軸における重点整備

- 本都市計画マスタープランでは、『多極が連携した都市構造』の形成に向け、都市核、地域核、市街地生活核、郊外生活核、観光・リゾート核といったそれぞれの役割をもった拠点の形成と、それらをつなぐ交通ネットワークの構築を掲げており、今後は、土地利用の誘導と併せて各拠点や連携軸における重点的な都市施設の整備を図ります。
- 人口が増加傾向にあった時代に計画し、長期間事業に着手していない都市施設については、将来の需要や『多極が連携した都市構造』の構築に向けた必要性などを検証し、計画の見直しを行います。

(2) 身近な生活空間における優先性の検討に基づく整備

- 道路、公園など地域レベルの都市施設の整備については、整備の必要性、効果、実現性、市民の意向を踏まえ、整備の優先性を検討していくことが求められています。今後は、身近な生活空間において各都市施設の整備の優先性を検討し、効果的かつ効率的な整備や再編を進めていきます。

(3) 拠点性の維持・強化に向けた公共施設の適正配置

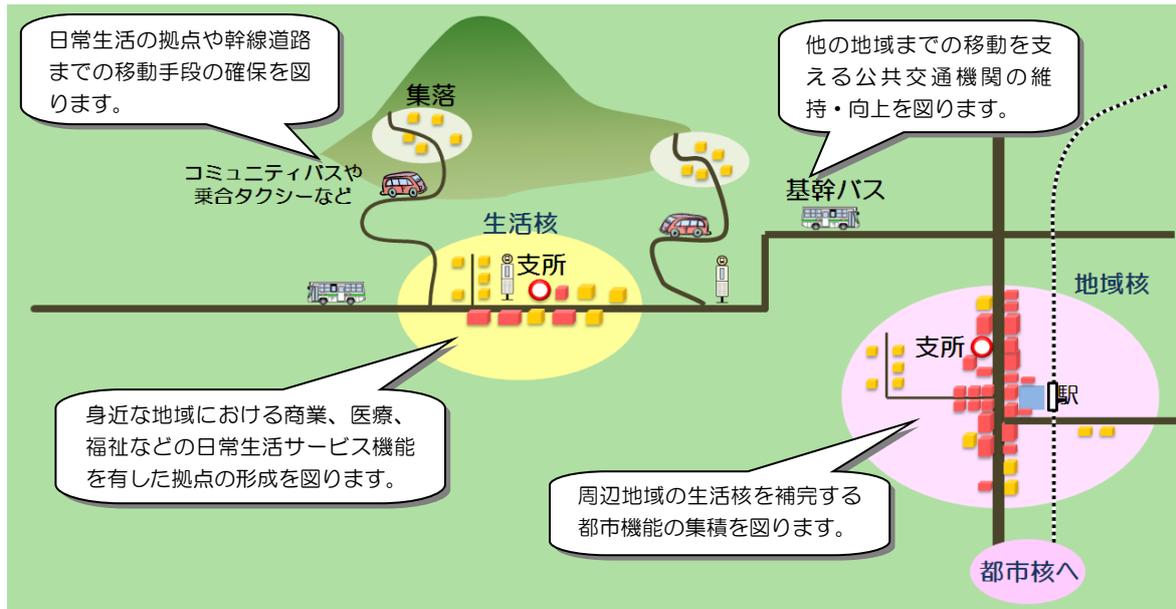
- 公共施設適正配置・保全基本計画と連携し、都市計画マスタープランで掲げた都市核、地域核、生活核の維持・強化に向けて、公共施設の再編に向けた調整を図ります。

2-3.他分野との連携による柔軟かつ的確な事業の推進

(1) 土地利用誘導策と公共交通推進施策との連携

- 高齢化が進行する中で、公共交通空白地や公共交通不便地の対応が課題となっています。各地域における日常生活の拠点までの移動を、基幹となる公共交通と連携し、地域特性を生かした二次交通確保策を検討し、公共交通空白地などから地域拠点や生活拠点への利便性を高め、都市機能・居住の誘導や重点的な整備との相乗効果の創出を図ります。

<公共交通の推進による日常生活での移動のイメージ>



(2) 土地利用誘導策とまちなか活性化策との連携

- まちなか活性化策の活用など土地利用誘導策と連携した商店街の振興策などによって、都市機能が集積する拠点市街地のにぎわいや活力の維持・向上を図ります。

(3) 土地利用誘導策と防災対策事業との連携

- 災害リスクの高い区域からの居住誘導と連携して、災害危険区域での自然災害防止対策、浸水被害低減のための対策、急傾斜地崩壊対策などの事業を進めるとともに、ハザード情報周知の対策を一体的に進めます。

2-4.個性ある地域づくりのための施策展開

(1) 景観計画に基づく重点景観計画区域の設定の推進

- 地域が持つ特色ある自然環境や歴史資源、街並みなどは、地域の個性を創出する貴重な地域資源です。

このような地域資源を守り活かした特色ある景観を形成し、地域の個性を一層創出するため、今後は重点景観計画区域の設定とともに周辺市町との連携を推進していきます。

景観計画と重点景観計画区域

○景観計画

本市では、佐世保らしい都市景観の形成を総合的かつ計画的に推進するための基本的な考え方や、基本方針及び景観形成基準等を示す景観計画を策定しました。

この景観計画では、まずは、全市的に緩やかな景観誘導を進めながら、地域と合意形成が図られた地区から重点景観計画区域を設定し、順次、重点的な景観誘導を進めていくこととされています。

○重点景観計画区域

地域の景観特性が象徴的に現れ、まちづくりを進めていく上でも重要な役割を担う場所として、良好な景観形成が特に必要とされる地区などを重点景観計画区域として選定し、特性に応じた景観形成基準を定めることとしています。

重点景観計画区域選定の視点

- シンボルとなる緑や水辺、貴重な自然がある。
- 貴重な歴史や風土が残っている。
- 市民等からの提案など良好な景観形成に対する能動的な取組がある。
- 眺望点・眺望景観が優れている。
- 市民の注目度や関心が高い。
- 上位・関連計画によるまちづくりが進められようとしている。
- 文化的景観

(2) 個性ある地域づくりの推進

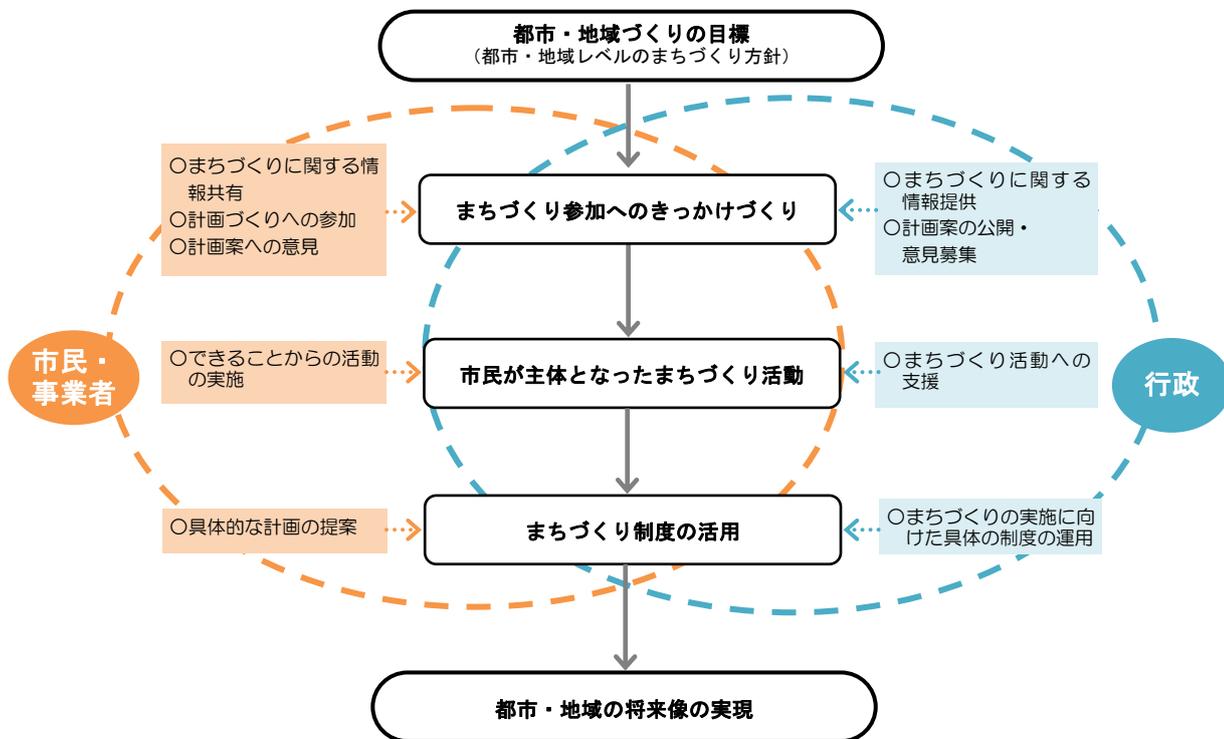
- 九十九島のエコツーリズム、俵ヶ浦半島の地域情報発信、江迎の宿場跡を活かした観光まちづくりなど、地域が主体となって個性ある地域づくりにつながる様々な取組が進められています。こうした魅力ある自然環境や歴史資源などを活かしたツーリズムなどを推進していきます。

3. 市民協働によるまちづくりの推進

3-1. 市民主体のまちづくりの推進

- 本都市計画マスタープランでは、地域のまちづくりの指針となる地域別まちづくり構想を示しています。
- 市民が主体となったまちづくりを進めていく過程には、『まちづくり参加へのきっかけづくり』、『市民が主体となったまちづくり活動』、『具体的な制度活用』といった段階が想定されます。
- 今後の市民協働によるまちづくりを推進するためには、各段階において市民、事業者、行政がお互いの役割を認識して、実践していくことが求められます。
- 平成14年の都市計画法の改正によって、市民が主体となり都市計画を提案できる制度が創設され、地区や街区レベルでの詳細なまちづくりのルールなどに活用されています。また、空き家や低未利用地の活用、景観の形成においても、市民、事業者、行政の役割分担のもとで協働した取組や自主的に取り組むことが求められています。
- このような土地利用や景観に関するルールづくりを各地区で展開することによって、誇りや愛着の持てる地域づくりにつなげていきます。

●実践に向けた役割分担のイメージ



3-2.協働に向けた行政の取組

(1) まちづくり参加へのきっかけをつくる

①まちづくりを考えるための情報の提供

- 本都市計画マスタープランでは、地域における課題やまちづくりに関するニーズなどを共有することによって、まちづくりを考えるきっかけになることを期待し、市民意識調査の結果や地域との対話を参考にした地域別まちづくり構想をとりまとめています。
- 既に活動しているまちづくり協議会の先進的な取組などのまちづくりの情報を、市民がまちづくりを考えるきっかけになるように継続的かつわかりやすい形で提供していきます。
- 自主的なまちづくり活動の芽を育てるため、地域や各種団体、学校などに対し、まちづくりに関する内容を説明する「出前講座」を実施していきます。
- 市民が主体となったまちづくりの初動期においては、「どこに相談すれば良いのか」、「どのような支援制度があるのか」などの情報が必要となるため、ホームページなどを活用し、必要な情報の提供を充実させていきます。

②各種計画の策定における市民参加の推進

- 市民が様々な分野の計画づくりや道路、公園など具体の公共施設の整備計画づくりに携わること、その後の市民が主体となったまちづくりへの大きなきっかけとなります。したがって、今後も各種計画の策定における積極的な市民の参加を推進していきます。

(2) 市民が主体となったまちづくり活動を支える

①地域のまちづくりを担う人づくり

- 実際にまちづくりを行う際には、必要な制度や支援策の活用などに対するノウハウが必要になります。したがって、今後は主体的なまちづくり活動に対し、教育・学習の場や合意形成の場など技術的な支援をしていきます。

②まちづくり活動への支援

- 市民同士の合意形成を円滑に行うためには、担い手の確保のほか、人のつながりや地域としてのまとまりが重要となってきます。また、市民のまちづくりに対するニーズや課題は、一つの分野に限らず複数の分野に横断的に関係することが想定されます。
- 本市では、27 地域に地区自治協議会が設立されており、地域の情報を共有し、地域課題解決について話し合う団体として、それぞれの地域の実情に応じた運営・活動が行われています。地区自治協議会との対話を通じて、地域課題の解決を進めます。

(3) 市民発意のまちづくりへの制度の活用

①地区計画や景観計画などを活用したルールづくり

- 住宅地における街並みや居住環境を維持するために建物の高さを定めることや、商工業の効率化のためその他の建築物を規制するなど、地区の状況に応じた細やかなまちづくりのルールを定める仕組みとして地区計画があります。
- 都市計画提案制度を活用し、市民が主体となって地区のまちづくりの目標や将来像を話し合い、具体的なルールづくりに取り組むことは、制度の活用にとどまらずあらゆる分野における課題解決に向けた取組につながるものです。
- このような地区の状況に応じた、ルールづくりなどの取組に対し、継続的な協議の場や勉強会などへの技術的な助言など市民間の合意形成を支援していきます。
- 前述の都市計画提案制度を活用したルールづくりにとらわれず、まちづくり協定やまちづくりガイドライン(まちづくり作法集)と呼ばれる自主的なルールを定める事例もあります。
- 今後は、そのような取組の先進事例を踏まえ、市民のニーズにあったまちづくりのルールの導入も考えられます。

都市計画提案制度

- 土地所有者やまちづくりNPO法人などが、3分の2以上の合意を得ることなど、一定の条件を満たした上で、都市計画の決定、変更を提案できる制度です。
- 提案を受けた場合、県又は市は、都市計画マスタープランとの整合性などについて判断し、適合しているものについては、都市計画に位置づけていくこととなります。

※都市計画提案制度の手続きの流れ



3-3. 公民連携によるまちづくりの推進

- コンパクト・プラス・ネットワーク型の都市構造の実現に向けては、事業者の活力を活用した公民連携によるまちづくりが重要です。
- 事業者が主体となった建築行為や開発行為における適切なまちづくりの誘導、市街地開発事業における事業者との連携、前述の都市計画提案制度を活用した新たなまちづくり事業の提案、魅力的なまちなかづくりに向けたエリアマネジメントの取組など、事業者の強みを活かしながら、事業者と行政がお互いの役割を認識し、連携してまちづくりを推進することが求められます。
- 特に、中心市街地におけるまちなか居住の受け皿としての都市型住宅や斜面住宅地の再整備、空き家などの活用促進や既成住宅地の再生、中心市街地における空き家などの低未利用地の利活用、生活支援機能と複合したまちなか住宅や高齢者の住み替えの受け皿となる住宅の整備など、多様なまちなか居住を促進するための民間の取組へのインセンティブ方策や報奨制度の活用などを検討し、事業者によるまちづくりの促進・誘導を図ります。
- また、公共施設適正配置・保全基本計画と連携した都市核・地域核・生活核の維持・強化に向けた公共施設の再編に際しても、事業者の資金やノウハウを活用した PPP/PFI 事業による効率的かつ効果的な公共施設の整備・管理・運営が期待されます。
- PPP/PFI 事業の創出と推進を目的とし、PPP/PFI 事業に係る情報提供や、民間企業と地方公共団体が対等な立場で意見交換を行う場として、佐世保 PPP プラットフォームを平成 28 年度に設立しました。
- このような背景のもと、本市では、佐世保港における「官民連携による国際クルーズ拠点」の形成、「名切地区まちづくり構想」に基づく名切地区の再整備の取組における公有地活用 PPP としての「旧花園中学校跡地活用事業」、PFI 及び Park-PFI を併用した「中央公園整備及び管理運営事業」などに取り組んでいます。
- その他にも「PPP ロングリスト」として、学校跡地等の公有財産の利活用、九十九島観光公園の官民連携事業、九十九島動植物園移転検討事業など、将来的に官民連携による事業化の可能性のある市有財産や事業等について取りまとめて周知し、事業者による事業参画に向けての検討・準備を促し、事業者による個別対話（サウンディング）の申し込みを受け付けています。

4. 計画的な進行管理

4-1. 都市・地域づくりの点検

(1) 点検のアプローチ

- 実際の都市や地域が、本都市計画マスタープランで示す都市・地域づくりの将来のすがたに向かっているかを以下の4つのテーマをごとに点検します。

(項目①) 都市機能の適正な配置

(項目②) 居住の適正な誘導

(項目③) 交通利便性の向上

(項目④) 生活環境や自然環境の向上

- 点検にあたっては、都市計画基礎調査などを活用した指標を用いて行います。

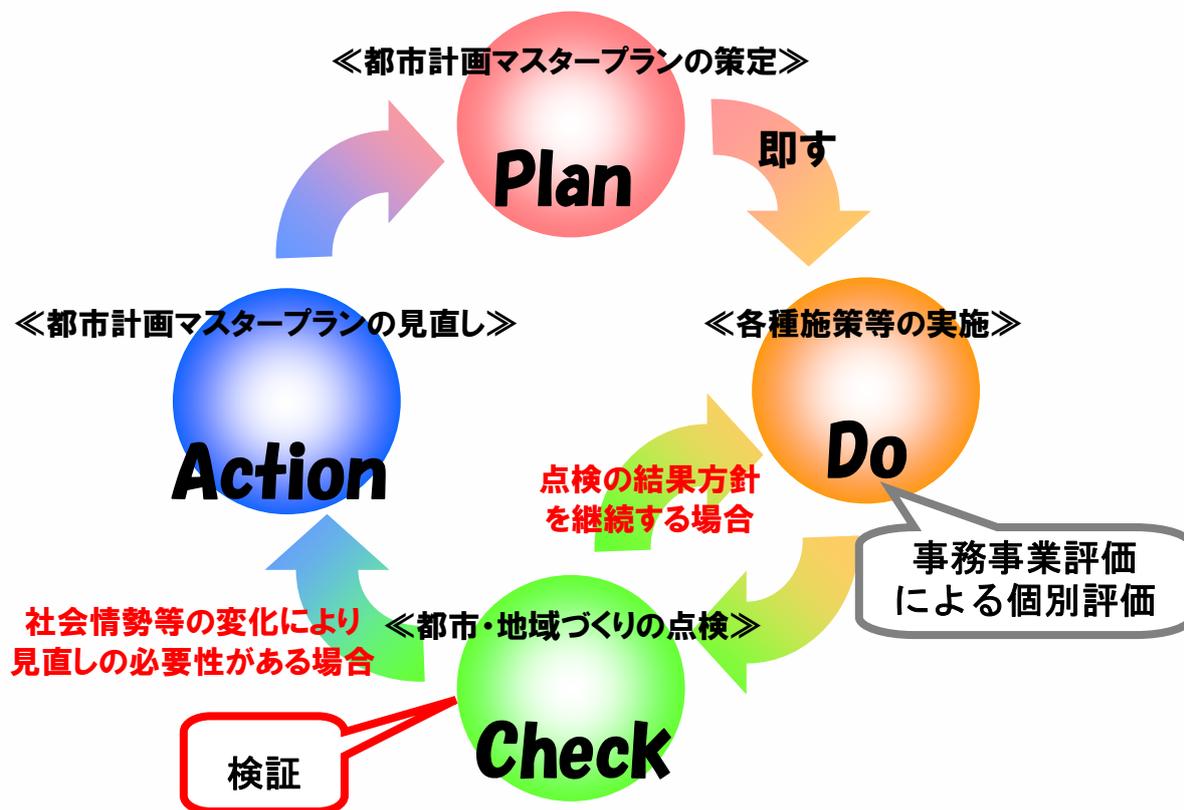
●都市・地域づくりにおける点検のイメージ

テーマ	点検の視点	点検の指標
都市機能の適正な配置	都市核・地域核へ都市機能が適正に誘導できているか	都市核・地域核における小売店舗数、医療福祉施設数などの推移
	生活核において地域の日常生活が維持できているか	生活核における小売店舗数、医療福祉施設数などの推移
居住の適正な誘導	適正な人口の誘導が図られているか	地域ごとの人口及び人口構成の推移
	適正な人口密度構成が保たれているか	居住誘導区域内人口密度の推移
	適正な住宅建設が誘導できているか	建築物の新築動向の推移
	空き家の利活用がなされているか	空き家率の推移
交通利便性の向上	公共交通で移動しやすくなっているか	公共交通路線の徒歩圏人口カバー率
	自家用車で移動しやすくなっているか	交通量の推移
生活環境や自然環境の向上	公園など憩いの環境が整備されているか	公園の再整備率
	自然環境や農地が保全されているか	開発動向 農地転用動向
	美しい自然景観が保全されているか	景観条例に基づく届出状況
	街並みなど良好な景観が形成されているか	
	斜面地の防災対策が進んでいるか	急傾斜地崩壊対策工事の完了率
災害時の消防活動が可能か	消防活動困難区域の面積割合	

(2) 点検の期間と都市計画マスタープランの検証

- 都市計画においては、土地利用の誘導策などを講じてから、実際に誘導が図られるまでには一定の期間を要します。また、都市施設の整備においても計画から事業実施、供用を迎えるまでには多くの期間を要します。
- したがって、統計的な調査や市民の満足度調査から都市・地域のすがたを5年毎に点検します。
- 点検と併せ、本都市計画マスタープランで示している都市・地域づくりの方針が社会情勢の変化や市民ニーズに対応できるものであるかを検証し、都市計画マスタープランの適正な見直しにつなげていきます。
- ただし、都市計画法などの抜本的な改正や本市をとりまく社会情勢に大きな変化があった場合は、点検の期間に関わらず適正な見直しを行うものとしします。

●都市計画マスタープランの検証に向けたマネジメントサイクルのイメージ



5. 総合的なまちづくりの推進

5-1. 都市計画マスタープランの総合的な推進

(1) 関係計画との連携の強化

- 都市計画マスタープランは、土地利用と道路や公園、下水道などの都市施設の整備との一体性及び総合性を確保するための基本的な方針です。
- この基本方針に即した土地利用の誘導策と都市施設の分野における具体の関連計画や事業との連携・調整を強化していくことによって、効果的かつ効率的な都市・地域づくりを目指します。
- また、景観の形成や自然環境の保全、公共交通の推進、商店街の活性化などの分野の各種計画との連携によって、効果的かつ効率的な都市・地域づくりの推進を図っていきます。

(2) 主な関連計画

① 佐世保市立地適正化計画（策定中）

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律に基づき、都市計画マスタープランの一部とみなされる計画として策定し、住宅（居住）や、医療・福祉・商業等の都市機能を適切に誘導することで、目指すべき都市構造の実現を図ります。

② 佐世保市公共施設適正配置・保全基本計画（平成 29 年 2 月）

佐世保市が保有する施設の再編や保全管理を円滑に進めるため、適正配置や長寿命化に向けた基本的ルールや進め方を示したものです。適正配置では、同じ用途の施設の集約化、異なる用途の複合化を進める一方、新規整備を抑制することなどを方針としています。

③ 佐世保市地域公共交通網形成計画（平成 30 年 2 月）

佐世保市の公共交通環境づくりなどの地域交通の総合的なあり方を示すマスタープランです。実施計画に基づき、事業を進めています。

④ 佐世保市緑の基本計画（平成 14 年 6 月）（改定版策定中）

都市緑地法に基づく「市町村の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」。緑豊かな都市づくりの長期ビジョンです。

⑤ 佐世保市水道ビジョン 2020・下水道ビジョン 2020（令和 2 年 3 月）

上下水道事業のマスタープランであり、今後の上水道事業と下水道事業の円滑な推進のため、事業運営の方向性を示しています。

⑥佐世保市景観計画（令和3年1月：変更）

景観法に基づき佐世保らしい都市景観の形成を総合的かつ計画的に推進するための基本的な考え方を示す計画です。

⑦佐世保市環境基本計画（平成30年3月）

佐世保市の環境の望ましい将来像を明らかにし、市民・市民団体・事業者・市行政の各主体が各々の立場で、また連携・協働して環境保全活動に取り組んでいくための計画です。

5-2.国・県・近隣市町との連携

- 本都市計画マスタープランで示している都市・地域づくりの実現に向けて、西九州自動車道の延伸や東彼杵道路の建設促進など国・県との連携が不可欠です。
- 九州圏広域地方計画において長崎・佐世保・環大村湾都市圏に指定されている都市や西九州させぼ広域都市圏をはじめとした周辺市町との連携を図りながら、九州北西部の交流とにぎわいの拠点を形成していきます。
- 近隣の佐々町がもつ都市機能や交通機能は、合併により広域化した本市の機能連携・調和型のまちづくりの実現に向けて欠かせない機能であり、それらを考慮した都市・地域づくりを進めていきます。