

# 佐世保市立地適正化計画



令和 5 年 9 月

佐世保市

## 目 次

1. 計画の目的と位置付け .....	1
1-1 立地適正化計画の背景 .....	1
1-2 佐世保市立地適正化計画の策定の目的 .....	3
1-3 位置付け .....	4
1-4 立地適正化計画区域 .....	5
1-5 計画の期間と目標年次 .....	5
2. 都市の実態と課題 .....	6
2-1 佐世保市の概況 .....	6
(1) 本市の位置付け .....	6
(2) 都市計画区域の構成 .....	7
(3) 人口の推移と見通し .....	8
(4) 産業活動 .....	14
2-2 土地利用の動向 .....	20
(1) 土地利用の動向 .....	20
2-3 公共交通 .....	27
(1) 公共交通の利用状況 .....	27
(2) 通勤通学における公共交通の分担率 .....	28
2-4 都市機能配置の動向 .....	29
(1) 現在の都市機能の分布状況 .....	29
2-5 災害等のリスク .....	39
(1) 斜面市街地 .....	39
(2) 火災（消防活動困難地域） .....	41
(3) 土砂災害 .....	42
(4) 洪水浸水 .....	45
(5) 津波浸水 .....	48
2-6 財政の状況 .....	49
(1) 歳入・歳出 .....	49
(2) 公共施設 .....	50
2-7 上位・関連計画 .....	51
(1) 第7次佐世保市総合計画 .....	52
(2) 都市計画区域マスタープラン（長崎県決定） .....	53
(3) 佐世保市都市計画マスタープラン .....	55
(4) 佐世保市地域公共交通計画（佐世保市策定） .....	56
2-8 都市の実態と課題 .....	57
(1) 都市の実態（まとめ） .....	57
(2) 都市の課題 .....	58
3. 都市づくりのビジョン .....	59
3-1 都市づくりの考え方 .....	59
(1) 将来都市像と基本方針 .....	59
(2) 佐世保市の特性に応じた住まい方「佐世保居住スタイル」 .....	61

3-2	将来都市構造.....	66
4.	居住誘導区域.....	69
4-1	居住誘導区域の考え方.....	69
4-2	居住誘導区域の設定.....	69
(1)	居住誘導区域の設定方針.....	69
(2)	居住誘導区域の候補地.....	70
(3)	居住誘導区域に含まないエリア.....	73
(4)	居住誘導区域の指定区域.....	76
5.	都市機能誘導区域.....	79
5-1	都市機能誘導区域の考え方.....	79
5-2	誘導施設の設定.....	80
(1)	誘導施設として定めることが想定される施設（国の指針）.....	80
(2)	本市のすでに備わっている各種都市機能.....	81
(3)	各地域の将来の人口規模と都市機能の立地する確率.....	88
(4)	誘導する施設の設定.....	89
5-3	都市機能誘導区域の設定.....	91
(1)	都市機能誘導区域設定の考え方.....	91
(2)	都市機能誘導区域.....	93
6.	防災指針.....	96
6-1	災害リスクの分析.....	96
(1)	土砂災害リスク.....	96
(2)	浸水リスク.....	97
6-2	居住誘導区域の設定における災害リスクの考慮.....	98
6-3	防災・減災まちづくりの取組.....	101
(1)	防災・減災まちづくりの取組方針.....	101
(2)	具体的な取組.....	102
(3)	各地域における災害リスクの特徴とまちづくりの方向性.....	105
7.	誘導施策.....	110
7-1	各地域における誘導施策の方向性.....	110
(1)	立地適正化計画による拠点性に応じた都市再生の方向性.....	110
(2)	居住誘導区域・都市機能誘導区域と各地域における誘導施策の方向性.....	111
7-2	居住誘導及び都市機能誘導に係る施策.....	113
(1)	届出制度による都市機能及び居住の誘導（都市再生特別措置法）.....	113
(2)	都市核（及び都市核ゾーン）の都市再生の推進.....	115
(3)	地域核（及び市街地ゾーン）の都市再生の推進.....	126
(4)	公民連携で都市再生を進める仕組み.....	129
(5)	その他の都市再生に活用できる制度.....	129
8.	計画の目標.....	130
8-1	目標値の設定.....	130
8-2	計画の展開による大きな社会目標の達成.....	132
8-3	計画の評価と見直し.....	135
	参考資料.....	136



# 1. 計画の目的と位置付け

## 1-1 立地適正化計画の背景

我が国では、多くの地方都市が人口の急激な減少と直面しており、居住が低密度化すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が困難になりかねないと危惧されています。また、高齢化を背景として、医療・福祉サービスの提供やコミュニティの活力維持が満足に出来なくなることも懸念されています。さらに、近年、気象災害が多発し、激甚化していることを受け、防災・減災を主流にした安全・安心な社会づくりも強く求められるようになってきています。このような社会情勢の変化がある中、社会資本の老朽化が急速に進展しており、厳しい財政制約の下で老朽化への対応も必要になってきています。

これからのまちづくりにおいては、上記の課題に対応した、安全・快適で持続可能な都市となるために、拠点を中心としたコンパクトなまちづくりと、拠点を繋ぐネットワークの維持・確保を進めていくことが求められます。

このような中、平成26年8月に「都市再生特別措置法」が改正され、市町村が中長期的な視点にたって都市全体の構造を見直し、行政と住民や民間事業者が一体となってコンパクトなまちづくりに取り組むためのマスタープランとして、「立地適正化計画」を作成することができるようになりました。

この計画は、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設立地を適正に誘導するための計画として、計画制度と財政・金融・税制等による支援措置とを結びつける役割を果たすものです。

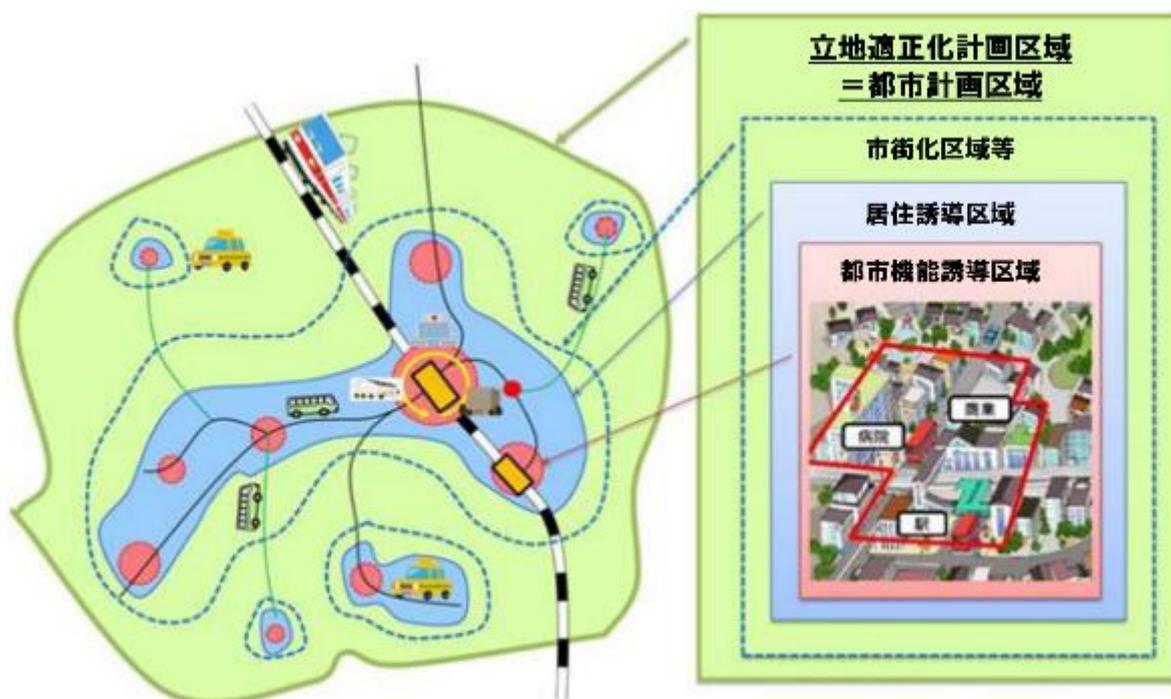


図 立地適正化計画における各区域のイメージ

出典：国土交通省「改正都市再生特別措置法等について」

## ■都市機能誘導区域と居住誘導区域の基本的な考え方

立地適正化計画では、居住誘導区域と都市機能誘導区域を設定することになります。

居住誘導区域は、人口減少となった将来においても、市民生活やコミュニティが持続的に確保されるよう、人口密度を維持することを目指す区域です。

都市機能誘導区域は、医療・福祉・子育て・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に集約することによって、効率的・持続的に都市的なサービスの提供を図るものです。

なお、都市機能誘導区域は、原則として、居住誘導区域の中に定めるものとします。

本計画により居住誘導区域、都市機能誘導区域に指定された区域は、国の支援や財政・金融・税制措置により、民間も含めた立地に対するインセンティブ\*が高まります。

立地適正化計画の誘導区域外においては、都市機能や住宅等の立地を規制するものではありませんが、都市機能誘導区域内に誘導すべき施設の整備や、3戸以上の住宅整備など一定の条件に該当する建築や開発行為に対して届出が必要となります。

なお、主要な中心部のみならず全ての住民を誘導するのではなく、例えば農業等の従事者が旧来の集落に居住し続けることも当然であり、地域の生活拠点のまちづくりも合わせた、地域全体に目配りした施策を行うことも重要です。

### 【参考】立地適正化計画作成の手引き（国土交通省都市局都市計画課：令和4年4月改訂）

#### （1）基本的な考え方

##### ○居住誘導区域の検討

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口をもとに、長期的な地区別人口見通しを見据えつつ、以下の観点等から具体的な区域を検討。

- ・ 徒歩や主要な公共交通路線等を介した拠点地区へのアクセス性
- ・ 区域内の人口密度水準を確保することによる生活サービス施設の持続性
- ・ 対象区域における災害等に対する安全性

##### ○都市機能誘導区域の検討

各拠点地区における生活サービス施設等の土地利用の実態や都市基盤（基幹的な公共交通路線、道路等）、公共施設、行政施設等の配置を踏まえ、徒歩等の移動手段による各種都市サービスの回遊性など地域としての一体性等の観点から具体的な区域を検討。

##### ○居住誘導区域外の検討

居住誘導区域の外側において、住宅地化を抑制する必要がある場合には居住調整地域を設定することが可能であるとともに、跡地が増加しつつありこれらの適正や管理を図ることが必要な場合には跡地管理区域を設定することができることから、都市計画手法（特定用途制限地域、田園住居地域等）の活用に合わせて、必要に応じて検討。

##### ○公共交通等の検討

都市機能・居住の誘導のために講ずべき公共交通の確保等の施策を検討するとともに、将来の公共交通利用者数の推計や、財政状況等を踏まえて、交通事業者等の関係者と連携のもと、公共交通、徒歩、自転車等に関する交通施策の整備等について総合的に検討。

\*ここでいう「インセンティブ」とは、支援策により立地場所を選択する際の指定区域内の優位性を指しています。

## 1-2 佐世保市立地適正化計画の策定の目的

本市においても今後の想定される人口減少社会の中で、今ある“まち”が暮らしやすいまちであるために、公共交通（鉄道やバス等）、インフラ、公共施設など、暮らしを支える社会基盤を維持し、限られた財源の中でも安定した都市経営が持続可能となるように拠点再生を進め、また、災害リスクを考慮した、安全で、安心して暮らしやすいまちへと都市づくりを進めて行く必要があります。

よって、様々な政策や本市の都市計画の取り組みを踏まえて、都市経営の健全化のための指針として、以下の目的から、本市の現況や特徴に即した「立地適正化計画」を策定することとします。

- 人口減少が進む中においても、拠点となる場所には必要な機能が維持され、全体として都市機能を維持していくことを目指す。
- 既存の都市基盤を有効活用し、地域の特性を活かした心地よく住みやすい、都市の再生を目指す。
- 住民の住み替えを促進し、拠点の周囲に一定の人口密度が保たれることを目指す。
- 拠点を軸にネットワークでつながった都市構造を目指す。

### 西九州させば広域都市圏の中心都市としての都市機能集積の維持・向上

佐世保中央地域においては、広域都市圏の中心都市としての都市機能集積と活力ある都市形成を図る。

### 人口分布・密度を維持した適正な市街地規模の維持

人口密度の維持による、身近な生活を支える都市機能の維持を図るとともに、佐世保都心における都心居住、地域核周辺における拠点市街地居住、郊外部における田園地域居住など、市街地の特性に応じた居住の誘導及び住環境の整備を図り、一定の範囲内の人口密度の維持を図る。

### 災害リスクを踏まえた安全性の高い市街地形成

災害リスクの特性や分布を踏まえた、リスク回避やリスク対応方針を明確化し、安全性の高い市街地形成と防災・減災対策の推進を図る。

### 1-3 位置付け

「立地適正化計画」は、都市再生特別措置法第81条に基づき、持続可能な集約型都市構造を実現するための都市計画マスタープランの一部を構成するものです。

本市のまちづくりの指針である「第7次佐世保市総合計画」に即し、長崎県が広域的な視点から定める「都市計画区域に関する整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」を踏まえ、関連する行政分野と整合を図りながら、「佐世保市都市計画マスタープラン」に基づく「コンパクト・プラス・ネットワーク」の具現化を推進する都市機能・土地利用誘導に関し高度化した計画（マスタープラン）です。

なお、本市においては、平成27年度に「佐世保市まち・ひと・しごと創生総合戦略～市民と行政の連携による佐世保市の新たな挑戦～」を策定しており、これを令和2年3月策定の「第7次佐世保市総合計画」に継承した中で、人口減少の抑制や産業振興を図る積極戦略として、また、本計画を人口減少下においても持続可能な都市経営を実現するための調整戦略として、上位・関連計画と連携して都市づくりを推進します。

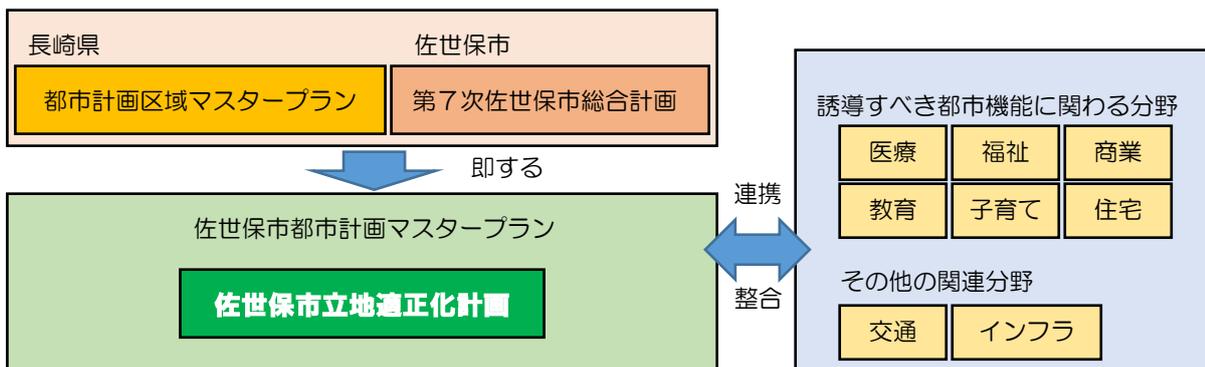


図 立地適正化計画の位置づけ

## 1-4 立地適正化計画区域

立地適正化計画の区域は、都市計画区域内である必要があり、市内には市街化区域と市街化調整区域の区分がある「佐世保都市計画区域」と、区分がない「江迎都市計画区域」、「宇久都市計画区域」があります。

立地適正化計画においては、用途地域の指定がある市街化区域が誘導区域設定の対象となり、誘導区域外における一定の開発等に対しては届出等の対象になることから、実際の運用を鑑みて、本計画の対象区域は、『佐世保都市計画区域』とします。

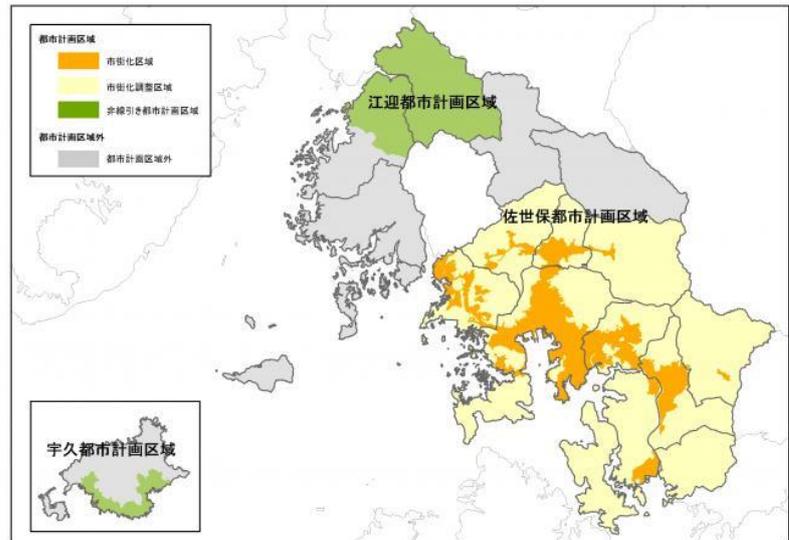


図 佐世保市の都市計画区域

## 1-5 計画の期間と目標年次

本計画は、居住や都市機能（医療・福祉・子育て・商業等）の誘導を図るべき区域とその区域内への誘導策等を定めることにより、コンパクト・プラス・ネットワークのまちづくりを推進するものであり、「佐世保市都市計画マスタープラン」を具現化していく上で重要な取組です。

そのため、目標年次は、「佐世保市都市計画マスタープラン」と同じく、おおむね 20 年後とします。また、おおむね 5 年ごとに評価を行い、必要に応じて本計画の見直しや関連する都市計画の見直し等を行うこととします。