

第 3 回委員会

能代市立地適正化計画

— 基本方針および都市機能・居住の各誘導区域（案） —

目次

内容	ページ番号
1. 立地適正化計画の概要	1
2. 立地適正化計画の基本方針（案）	2
3. 都市機能および居住の各誘導区域の設定（案）	6
3-1. 居住誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定	6
3-2. 都市機能誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定	8
3-3. 都市機能および居住の各誘導区域に含めるべきではない区域の確認	11
3-4. 都市機能および居住の各誘導区域の設定（案）	13

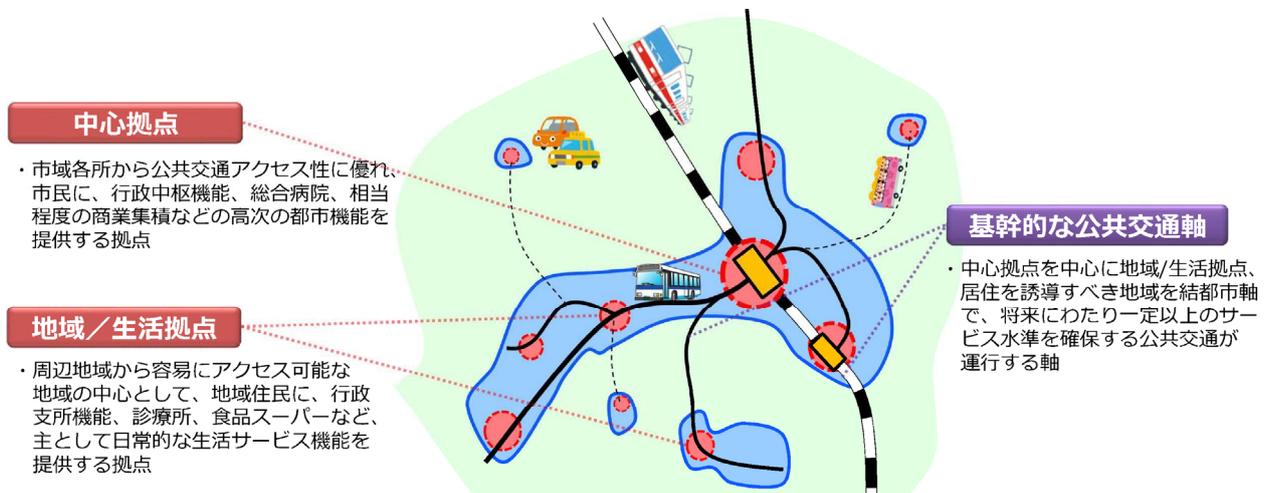
1. 立地適正化計画の概要

- 今後のまちづくりでは、持続可能（＝市民の生活や文化が持続できる）な都市を構築することを目的とし、現在の配置を基本としながら、都市機能が集積する各地域の拠点を中心に、都市機能や居住を維持し、または積極的な誘導・集積を進めるとともに、各地域の資源を活用した連携・交流を促進することで、集約連携型の都市構造を目指していきます。（※まちづくりの将来像や目標（案）より）
- 立地適正化計画は、持続可能な都市の構築に向け、施設や居住の誘導によって、暮らしの機能（居住や医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービス施設等）を守るために、必要な事項を定める計画です。（都市再生特別措置法第81条第1項）
- また、立地適正化計画では、施設や居住の誘導に向けた具体的な施策を位置づけることから、「財政・金融・税制等の経済的インセンティブにより、計画的な時間軸の中で、暮らしの機能の誘導を図っていく」ための手段としての役割も担います。

～「誘導」による集約型のまちづくりのイメージ～

- ・ 都市機能が集積する各地域の拠点を中心に、医療・福祉・子育て支援・商業等の必要な生活サービス施設や住居等を緩やかに誘導することで、徒歩や公共交通等により、日常生活に必要なサービスを市民が身近に享受できるまちづくりです。
- ・ そのため、「一極集中」「全ての人口・機能の集約」「強制的な集約」を行うものではありません。

《「誘導」による集約型のまちづくりのイメージ》



出典：立地適正化計画作成の手引き（令和2年12月改訂、国土交通省都市局都市計画課）

2. 立地適正化計画の基本方針（案）

- 立地適正化計画の基本方針では、まちづくりの目標に対し、医療・福祉・商業・子育て支援等の都市機能や居住の誘導によって実現を目指す、能代および二ツ井の両市街地の「具体的な姿」とそのために必要な「取組の方針」を設定します。
- 本市の最上位計画である第2次能代市総合計画では、重要課題（＝重点的かつ横断的に取り組む課題）を位置づけています。
- 立地適正化計画では、暮らしの機能の誘導（＝土地利用の誘導）により、本市が目指すまちづくりの将来像の実現や重要課題の解決に向け、個々の分野別計画を支援するという役割を担います。

図1 立地適正化計画の位置づけおよび重要課題解決に向けて期待される効果



重要課題	立地適正化計画の運用により期待される効果
若者の定住につながる産業振興と雇用確保	<ul style="list-style-type: none"> ● 拠点地域への都市機能や居住の誘導により、メリハリのある土地利用を行い、まち中（主に第3次産業）および郊外（主に第1次産業）の働く場の維持に寄与 ● 都市間や地域間交流の維持・増進により、消費行動の促進・拡大に寄与
子どもを生きやすい環境づくり	<ul style="list-style-type: none"> ● 子育て支援関連機能の維持・誘導により、子育て世代にとって便利な環境づくりに寄与 ● 都市機能や居住の誘導により、「コミュニティ・働く場・住まい（居・職・住）」が揃った場づくりを促進し、安心して子育てができる環境づくりに寄与
健康をキーワードとした各分野の施策の推進	<ul style="list-style-type: none"> ● 徒歩等で移動できる範囲への多様な機能の誘導により、徒歩や自転車での移動を促進し、健康増進に寄与 ● 都市間や地域間交流の維持・増進により、外出機会の維持・拡大に寄与

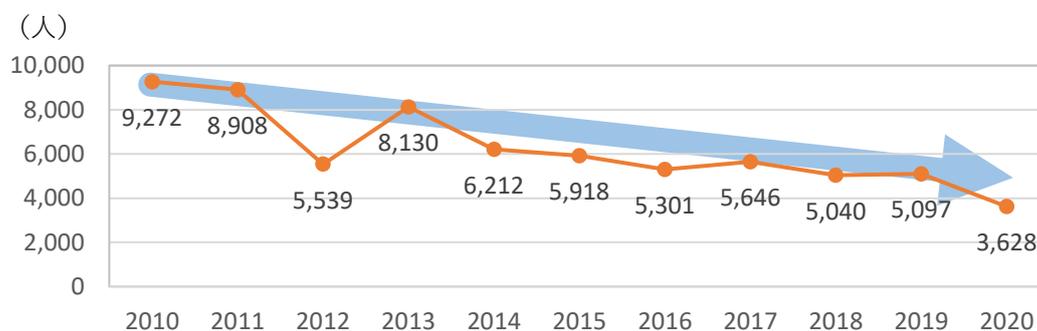
- 以上のことから、立地適正化計画においては、以下のように基本方針を設定します。

基本方針

① 多世代・多目的・多機能が集まる市街地の形成

- 能代および二ツ井の地域中心部は、生活・文化・情報の中心地であり、地域経済の核として、その役割を担ってきました。また、行政機能をはじめ、医療・福祉・商業・子育て支援等の多種・多様な機能が集積し、当該機能に容易にアクセスができる居住地も整備されています。
- 一方で、人口減少・高齢化は今後とも継続する見込みであり、能代および二ツ井の地域中心部では、他と比較して人口が大きく減少していくことが予想されます。さらに、地域経済の低迷、幹線道路沿道への大規模小売店舗の進出、インターネットによる通信販売の普及等に起因し、買い物目的の来街者が減少していくことも懸念されます。
- 今後は、「市民が訪れ・集う、魅力ある地域中心部の形成」をターゲットとし、中心市街地の活性化に向けた取組と連携しながら、集積した都市機能の維持や不足機能の誘導、空き家・空き店舗のリノベーション（修復・再生・刷新）等を促進することで、人・情報の交流や文化活動の活発化を図り、幹線道路沿道の商業地との差別化を図ります。また、全世代が安心して暮らすことができる生活基盤（都市基盤・公共交通・居住機能）を確保します。

図 2 中心市街地（能代地域）の歩行者・自転車通行量の推移



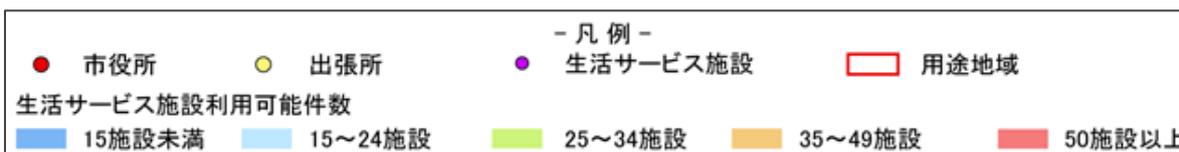
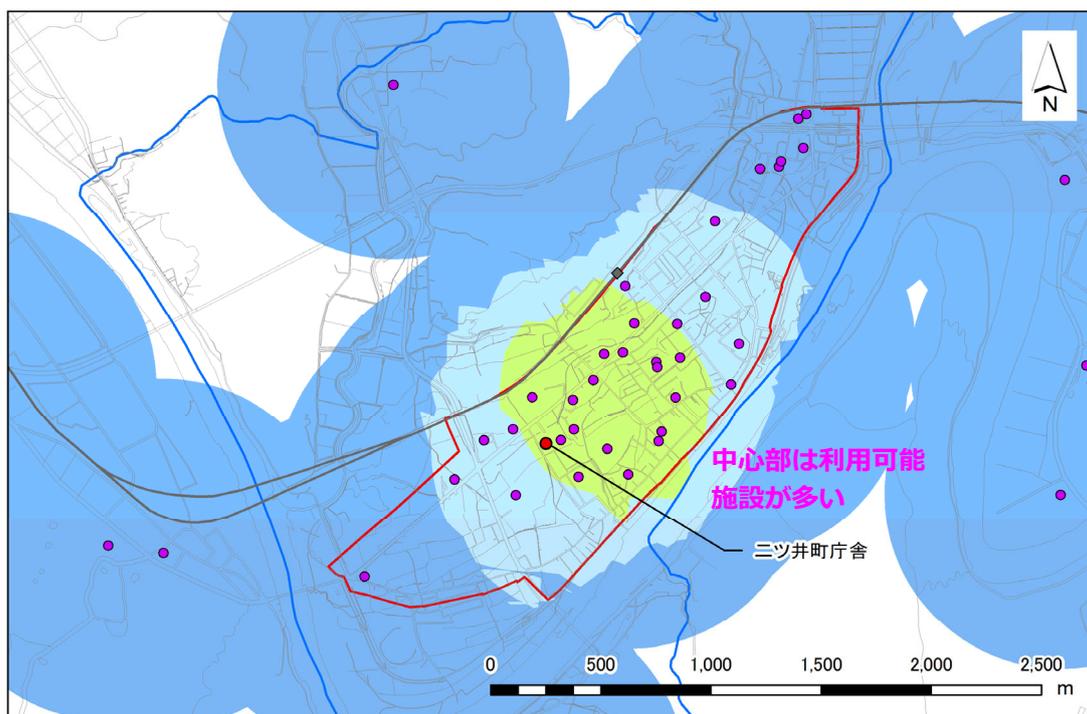
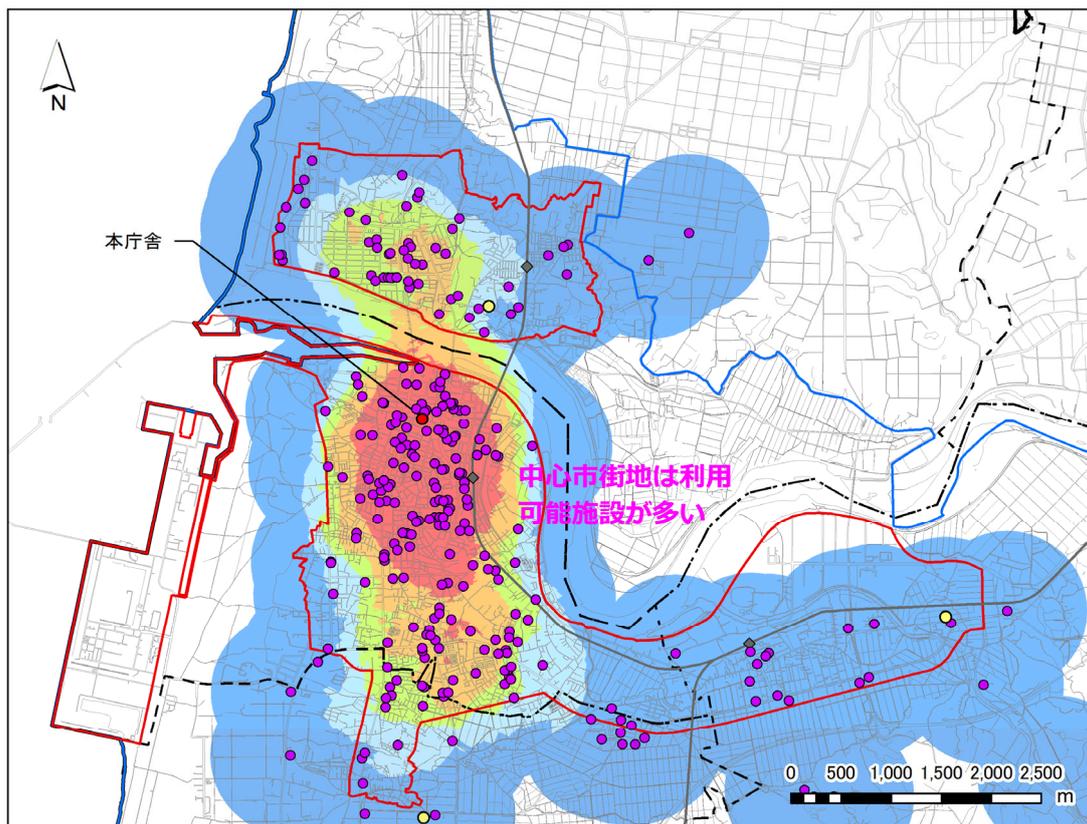
出典：各年歩行者・自転車通行量調査
 ※平日 12 時間・中心市街地内 10 地点の歩行者・自転車通行量の合計値

図 3 合同会社「のしろ家守舎」が取り組むマルヒコプロジェクト

(左：空き店舗と歩道を一体活用した実証実験、中・右：空き店舗のリノベーションイメージ)



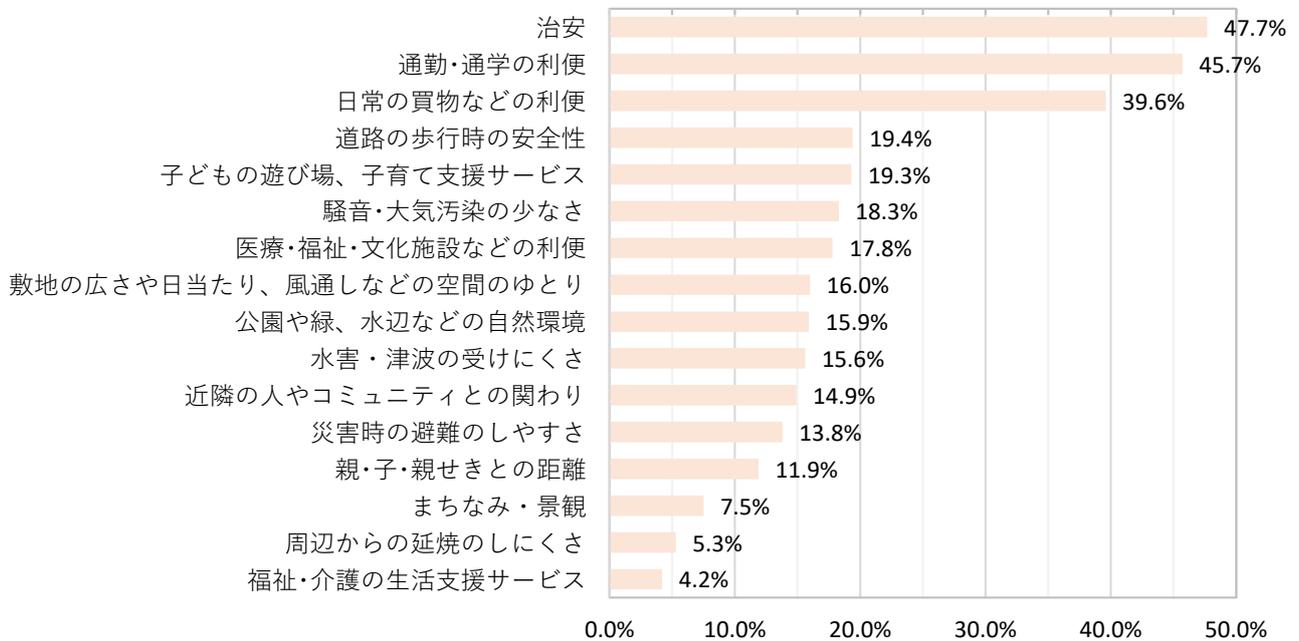
図 4 生活サービス施設の利用可能件数（上：能代市街地、下：ニツ井市街地）



※行政施設、介護・福祉施設、子育て支援施設、医療施設等、商業施設、金融施設、教育・文化施設を整理

- 子育て世代は、商業施設や保育所・幼稚園・学校、病院等が近くにある利便性の高い場所を、子育てがしやすい環境として重視する傾向があります。
- 本市の子育て支援施設は、そのほとんどが能代および二ツ井の両市街地中心部に立地しており、その中心部には、子育てがしやすい環境として重視される多様な機能が集積しています。
- 今後は、「子育てがしやすい環境整備」をターゲットとし、子育て支援サービス（保育、交流、相談等）の維持・向上に向けた施設の維持・誘導のほか、多世代による地域コミュニティの形成を促進することで、安心して子育てができる環境を確保します。

図 5 子育て世帯が考える住宅及び居住環境に関して重要と思う項目



※出典：平成 30 年住生活総合調査結果（国土交通省住宅局）

※全 32 項目のうち、8 項目までを選択して回答

※全 32 項目のうち、居住環境の評価の個別要素のみを抜粋（住宅の評価の個別要素を除外）

3. 都市機能および居住の各誘導区域の設定（案）

- 都市機能および居住の各誘導区域は、現在の機能配置を基本としながら、都市機能が集積する各地域の拠点を中心に指定を行います。
- なお、各誘導区域の指定により、誘導区域外にある施設や住宅等を直ちに集約・移転させるものではありません。今後、新たな施設整備や新規の建築・開発の計画を検討する際に、各誘導区域の中へ緩やかに誘導を促していくものです。

表 1 都市機能および居住の各誘導区域の概要

種別	趣旨
都市機能誘導区域	<ul style="list-style-type: none"> ● 医療・福祉・商業・子育て支援等の都市機能を、様々な都市機能が集積する地域に誘導し、集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供を図る区域です ● 居住者の共同の福祉や利便性の向上を図るために必要で、都市機能の増進に大きく寄与する施設（誘導施設）を選定し、誘導を促進していきます
居住誘導区域	<ul style="list-style-type: none"> ● 人口減少の中にあっても、一定エリアに置いて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう、居住を誘導すべき区域です ● 指定した区域を対象とし、居住（住宅）の誘導を促進していきます

3-1. 居住誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定

（1）設定に向けた基本的な考え方

- 居住誘導区域は、都市計画運用指針（令和2年9月、国土交通省）において示されている考え方を踏まえ、設定を行います。

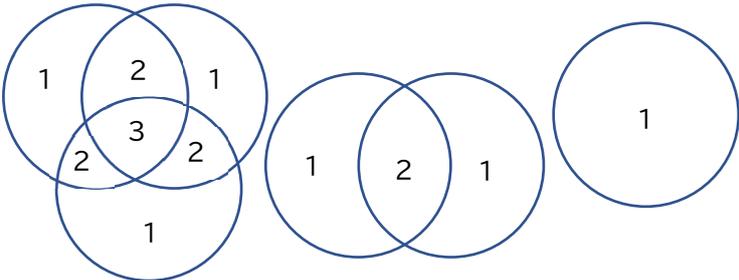
表 2 都市計画運用指針における設定の考え方

基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ● 居住誘導区域は、都市全体における人口や土地利用、交通や財政、災害リスクの現状および将来の見通しを勘案しつつ、居住誘導区域内外にわたる良好な居住環境を確保し、地域における公共投資や公共公益施設の維持運営などの都市経営が効率的に行われるよう定めるべきである
設定が想定される区域	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点および生活拠点並びにその周辺の区域 ● 都市の中心拠点および生活拠点に公共交通により比較的容易にアクセスすることができ、都市の中心拠点および生活拠点に立地する都市機能の利用圏として一体的である区域 ● 合併前の旧町村の中心部等、都市機能や居住が一定程度集積している区域

(2) 居住誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定手順

- 都市計画運用指針における設定の考え方を踏まえ、居住誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）を以下の手順により抽出します。
- 具体的な区域は、設定条件に合致する範囲を抽出したうえで、地形・地物や用途地域の境界等を基に、境界設定を行います。

表 3 居住誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定手順

<p>0. 前提条件</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 本市は旧能代市・旧二ツ井町の合併市であり、旧市町にそれぞれ都市計画区域および用途地域が指定されていることから、旧能代市（以下、「能代地域」という）、旧二ツ井町（以下、「二ツ井地域」という）それぞれで、居住誘導区域設定の検討を行う
<p>1. 都市機能が集積している区域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 生活サービス施設の利用可能件数に着目し、能代地域および二ツ井地域それぞれで、利用可能件数の平均値を算出し、各地域の平均値以上の範囲を抽出する <p>【生活サービス施設利用可能件数の平均値の算出方法】</p>  <p>利用可能件数の合計÷エリア数 ⇒ (1+2+1+2+3+2+1+1+2+1+1) /11=1.5</p>
<p>2. 居住が集積している区域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 能代地域および二ツ井地域の各用途地域内の人口分布（100mメッシュ単位）に着目し、能代地域および二ツ井地域それぞれで、人口の平均値を算出し、各地域の平均値以上の範囲を抽出する
<p>3. 公共交通により比較的容易にアクセスでき、都市機能の利用圏として一体的である区域</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 路線バス等の平日往復合計運行本数（停留所ごと）について、能代地域および二ツ井地域それぞれで、運行本数の平均値を算出し、各地域の平均値以上の範囲を抽出する <p>※路線バス等：路線バス、コミュニティバス、巡回バス、デマンド型乗合タクシー</p>

3-2. 都市機能誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定

(1) 設定に向けた基本的な考え方

- 都市機能誘導区域は、都市計画運用指針において示されている考え方を踏まえ、設定を行います。

表 4 都市計画運用指針における設定の考え方

基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市機能誘導区域は、居住誘導区域内において設定されるものであり、医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導し集約することにより、これらの各種サービスの効率的な提供が図られるよう定めるべきである
設定が想定される区域	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市全体を見渡し、鉄道駅に近い業務、商業などが集積する地域等、都市機能が一定程度充実している区域や、周辺からの公共交通によるアクセスの利便性が高い区域等、都市の拠点となるべき区域 ● 都市機能誘導区域の規模は、一定程度の都市機能が充実している範囲で、かつ、徒歩や自転車等によりそれらの間が容易に移動できる範囲 ● 都市機能誘導区域は、区域内の人口や経済活動のほか、公共交通へのアクセス等を勘案して、市町村の主要な中心部のみならず、例えば合併前旧町村の中心部や歴史的に集落の拠点としての役割を担ってきた生活拠点等、地域の実情や市街地形成の成り立ちに応じて必要な数を定め、それぞれの都市機能誘導区域に必要な誘導施設を定めることが望ましい

(2) 都市機能誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定手順

- 都市計画運用指針における設定の考え方を踏まえ、都市機能誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）を次の手順により抽出します。
- 具体的な区域は、設定条件に合致する範囲を抽出したうえで、地形・地物や用途地域の境界等を基に、境界設定を行います。

表 5 都市機能誘導区域の指定が考えられる区域（候補区域）の設定手順

0. 前提条件	<ul style="list-style-type: none"> ● 本市は旧能代市・旧二ツ井町の合併市であり、旧市町にそれぞれ都市計画区域および用途地域が指定されていることから、能代地域および二ツ井地域それぞれの居住誘導区域の中に、都市機能誘導区域設定の検討を行う
1. 鉄道駅に近く、都市機能が一定程度充実している区域	<ul style="list-style-type: none"> ● 鉄道駅から徒歩や自転車により、容易に移動ができる範囲（概ね 1 km）のうち、生活サービス施設が集約して立地している範囲を抽出する

図 6 都市機能および居住の各誘導区域（候補区域）

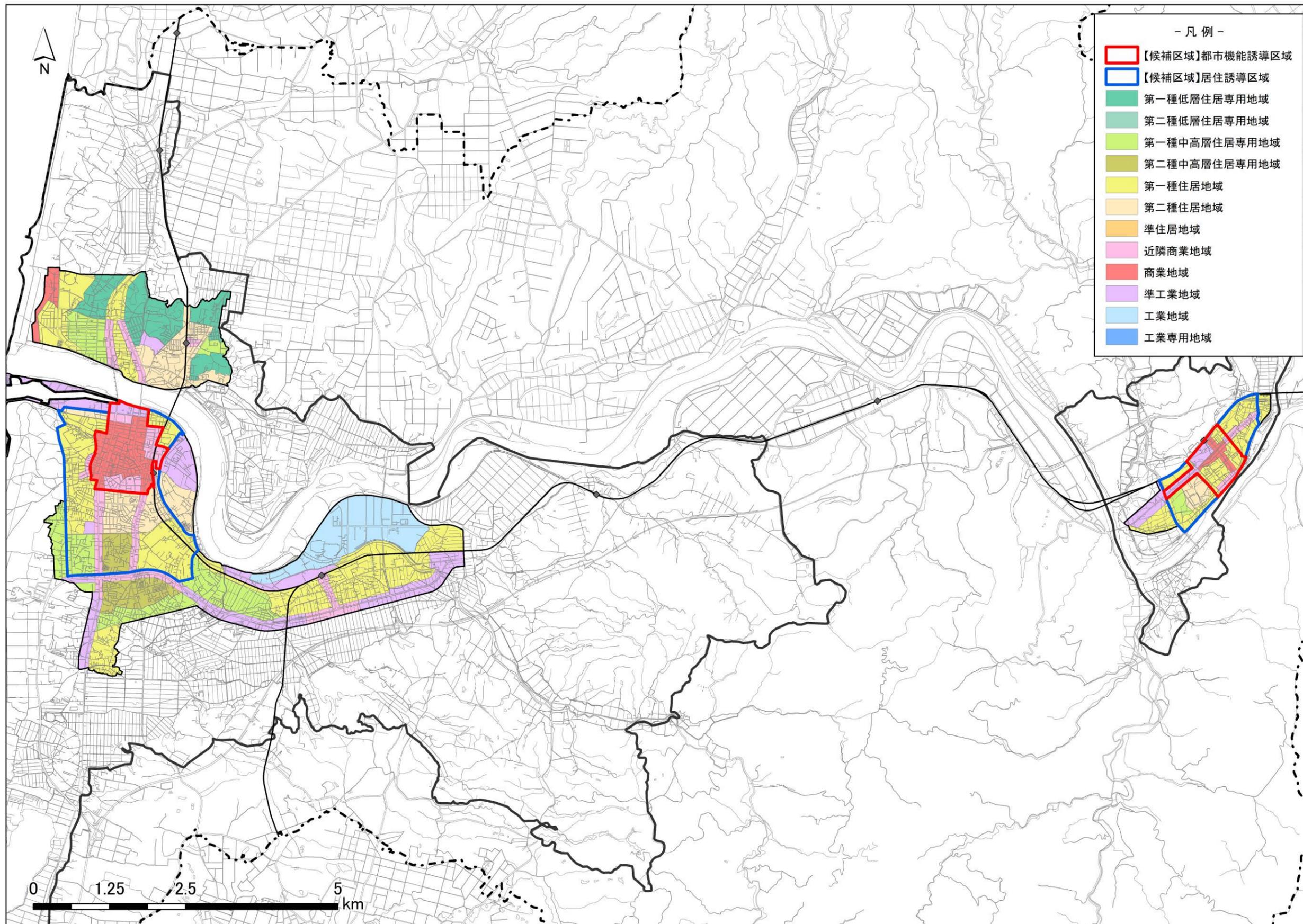
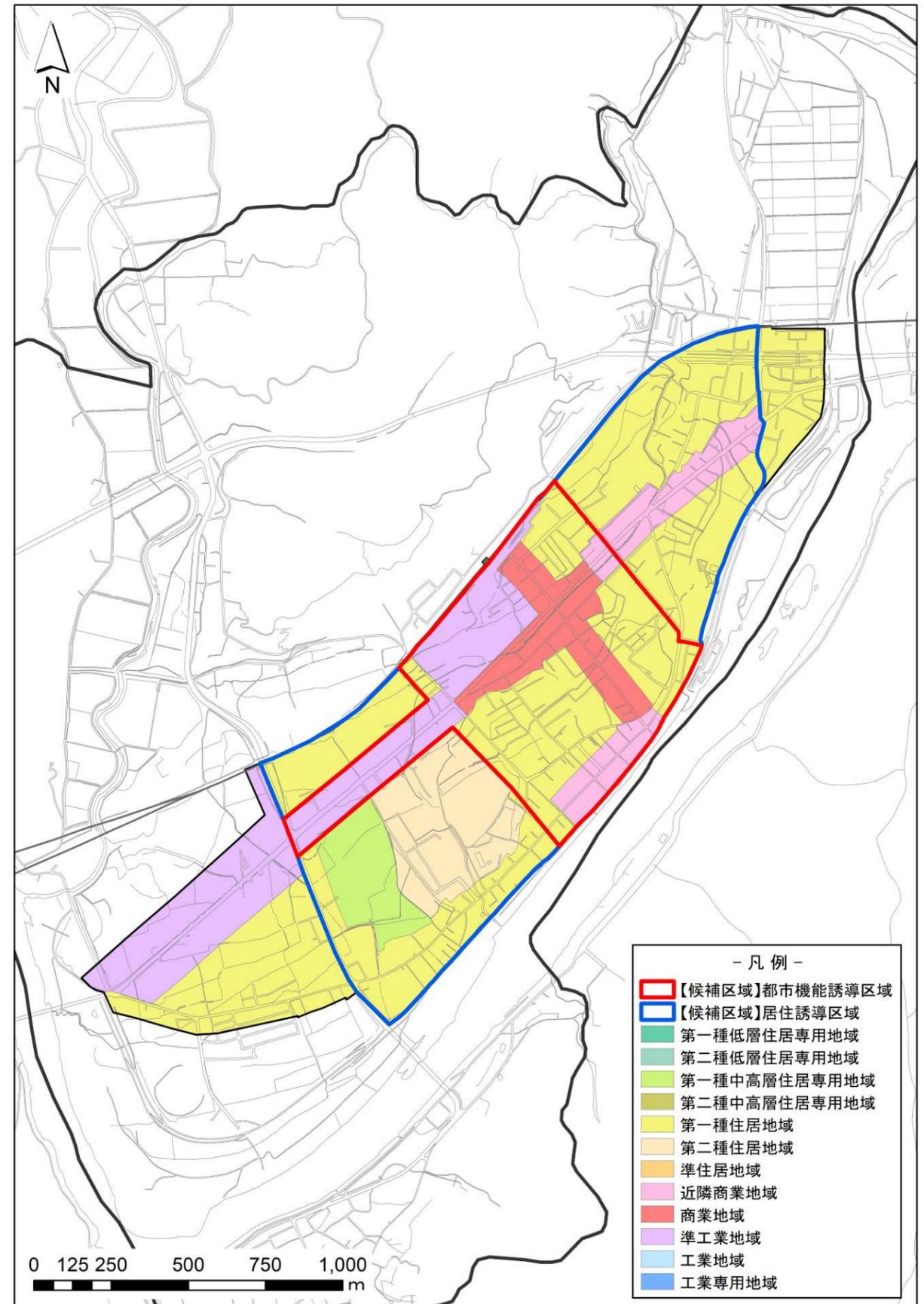
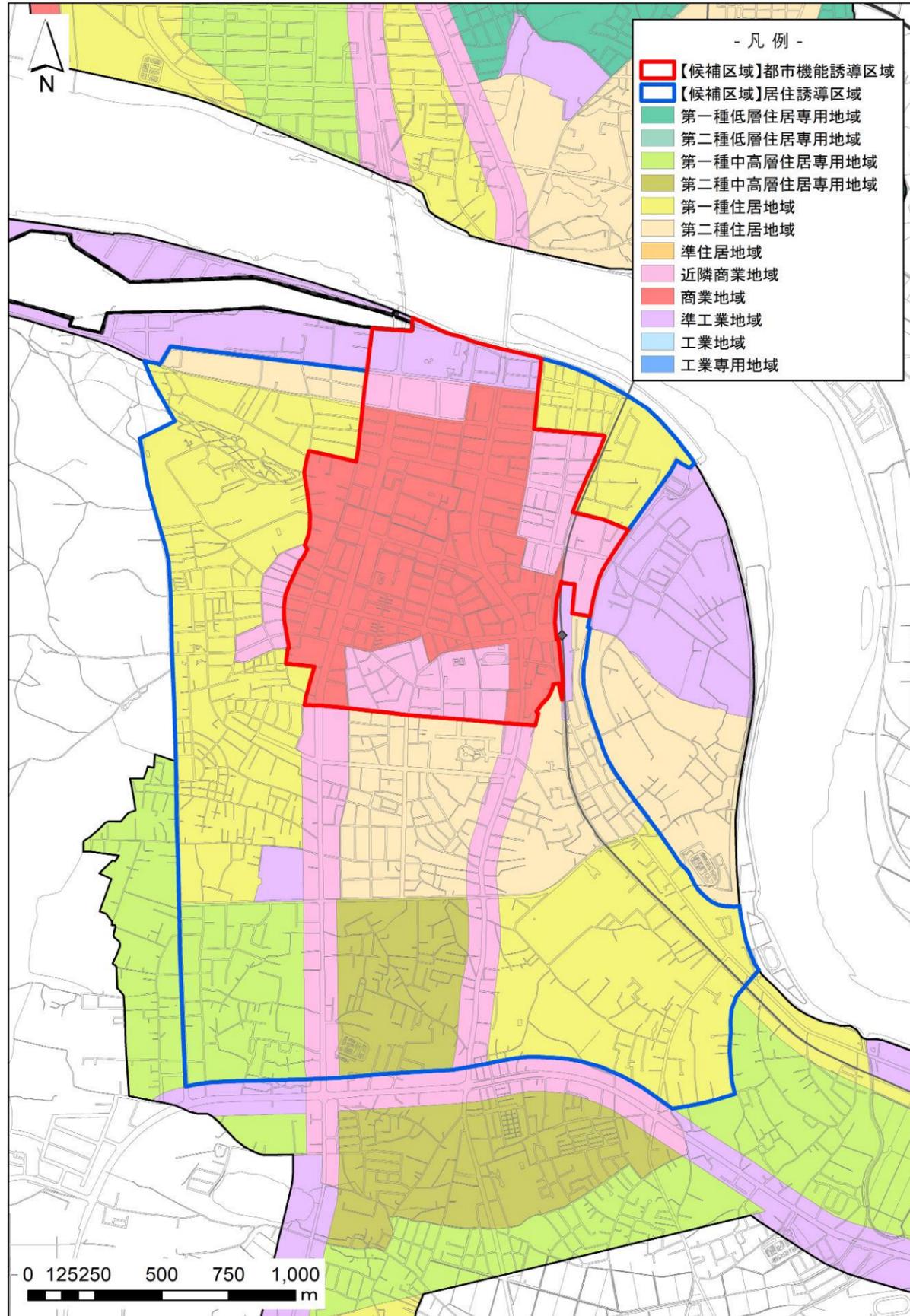


図 7 都市機能および居住の各誘導区域（候補区域）（左：能代地域、右：ニツ井地域）



3-3. 都市機能および居住の各誘導区域に含めるべきではない区域の確認

- 都市機能および居住の各誘導区域は、施設や居住の誘導によって集約連携型の都市構造を目指しているものであることから、①災害リスクが高い区域、②特定の土地利用に特化するため建築の制限が既に行われている区域など、施設や居住の誘導をすることが適当ではない区域を除外することとします。
- 具体的な区域は、都市計画運用指針において示されている考え方を踏まえ、設定します。

都市計画運用指針上の位置づけ	区域	能代市における状況	対応
原則として居住誘導区域に含まない地域（レッドゾーン）	土砂災害特別警戒区域 ＜土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第9条第1項＞	有 誘導候補区域内	誘導区域から除外
	地すべり防止区域 ＜地すべり等防止法第3条第1項＞	有 位置確認中	誘導区域から除外
	急傾斜地崩壊危険区域 ＜急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3条第1項＞	有 位置確認中	誘導区域から除外
	災害危険区域 ＜建築基準法第39条第1項＞	無 -	-
	津波災害特別警戒区域 ＜津波防災地域づくりに関する法律第72条第1項＞	無 -	-
災害リスクや警戒避難態勢の整備状況等を勘案し、適当でないと判断される場合、原則として居住誘導区域に含まない区域	土砂災害警戒区域 ＜土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第7条第1項＞	有 誘導候補区域内	誘導区域から除外
	洪水浸水想定区域 ＜水防法第15条第1項第4号＞	有 誘導候補区域内	家屋倒壊等氾濫想定区域を誘導区域から除外
	津波浸水想定区域 ＜津波防災地域づくりに関する法律第8条第1項に規定する津波浸水想定における浸水の区域＞	有 誘導候補区域内	津波避難困難地域（対策後）を誘導区域から除外
	都市洪水想定区域 都市浸水想定区域 ＜特定都市河川浸水被害対策法第32条第1項＞	無 -	-
	土砂災害危険箇所 ＜土砂災害警戒区域等における土砂災害防災対策の推進に関する法律第4条第1項に規定する基礎調査等により判明した災害の発生のおそれのある区域＞	無 -	-
	津波災害警戒区域 ＜津波防災地域づくりに関する法律第53条第1項＞	無 -	-
	工業専用地域、流通業務地区等、法令により建築が制限されている区域	砂防指定地域 有 位置確認中 臨港地区 有 誘導候補区域内	誘導区域から除外 誘導区域から除外
居住誘導区域に含めることについて慎重に判断することが望ましい区域	特別用途地区、地区計画等のうち、条例により住宅の建築が制限されている区域	無 -	-
	過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、人口等の将来見通しを勘案して今後は居住の誘導を図るべきではないと判断する区域	無 -	-
	工業系用途地域が定められているものの、工場の移転により空地化が進展している区域で、引き続き居住の誘導を図るべきでないと判断する区域	無 -	-
その他	工業地域	有 誘導候補区域外	-

～洪水および津波の浸水想定区域の取り扱いについて～

- ・ 都市の発展経緯からもわかるように、米代川や日本海は本市のまちづくりから切り離すことができない重要な要素となっています。
- ・ そのため、持続可能（＝市民の生活や文化が持続できる）な都市の構築を目指す観点から、全ての災害リスクを回避することは現実的ではありません。
- ・ そのため、必要なハード対策による被害の低減に努めるほか、円滑な避難行動を行える体制を確保することにより、「人命の保護」を最優先することとします。
- ・ 以上のことから、都市機能および居住の各誘導区域の設定にあたっては、「避難行動を行ったとしても人命の保護が困難となるおそれがある範囲」を除外することとします。

【避難行動を行ったとしても人命の保護が困難となるおそれがある範囲】

<p>洪水浸水 想定区域</p>	<p>◆家屋倒壊等氾濫想定区域を除外</p> <p>⇒家屋倒壊等氾濫想定区域とは、想定し得る最大規模の降雨により、近傍の堤防が決壊等した場合に、一般的な建築物が倒壊・流出する等の危険性が高い区域を指します。</p> <p>⇒洪水は、防災気象情報や市が発令する避難指示等により、避難行動を開始します。仮に、避難行動が遅れた場合は、自宅等での垂直避難（2階以上への避難）をすることとなります。</p> <p>⇒そのため、建築物の倒壊・流出する等の危険性が高い区域にあつては、垂直避難による人命の保護が困難である可能性が高く、誘導区域から除外することとします。</p>
<p>津波浸水 想定区域</p>	<p>◆津波避難困難地域（対策後）を除外</p> <p>⇒津波避難困難地域とは、津波到達予想時間までに、避難対象地域の外（避難の必要がない安全な地域）および避難対象施設に避難することが困難な地域を指します。</p> <p>⇒津波は、地震発生後速やかに避難行動を開始します。</p> <p>⇒そのため、津波到達予想時間までの避難が困難な区域にあつては、人命の保護が困難である可能性が高く、誘導区域から除外することとします。</p> <p>⇒なお、能代市津波避難計画（平成29年3月）では、防災訓練、防災教育等の効果および避難路や避難看板の整備等の津波避難対策の実施により、避難困難地域が現状よりも縮小すると予測しています。</p> <p>⇒対策後の津波避難困難地域は、米代川北側の落合地区に分布しており、誘導候補区域の中に該当する区域は存在しません。</p>

3-4. 都市機能および居住の各誘導区域の設定（案）

- これまでの検討結果を踏まえ、都市機能および居住の各誘導区域を、以下のとおり設定します。

図 8 都市機能および居住の各誘導区域（案）

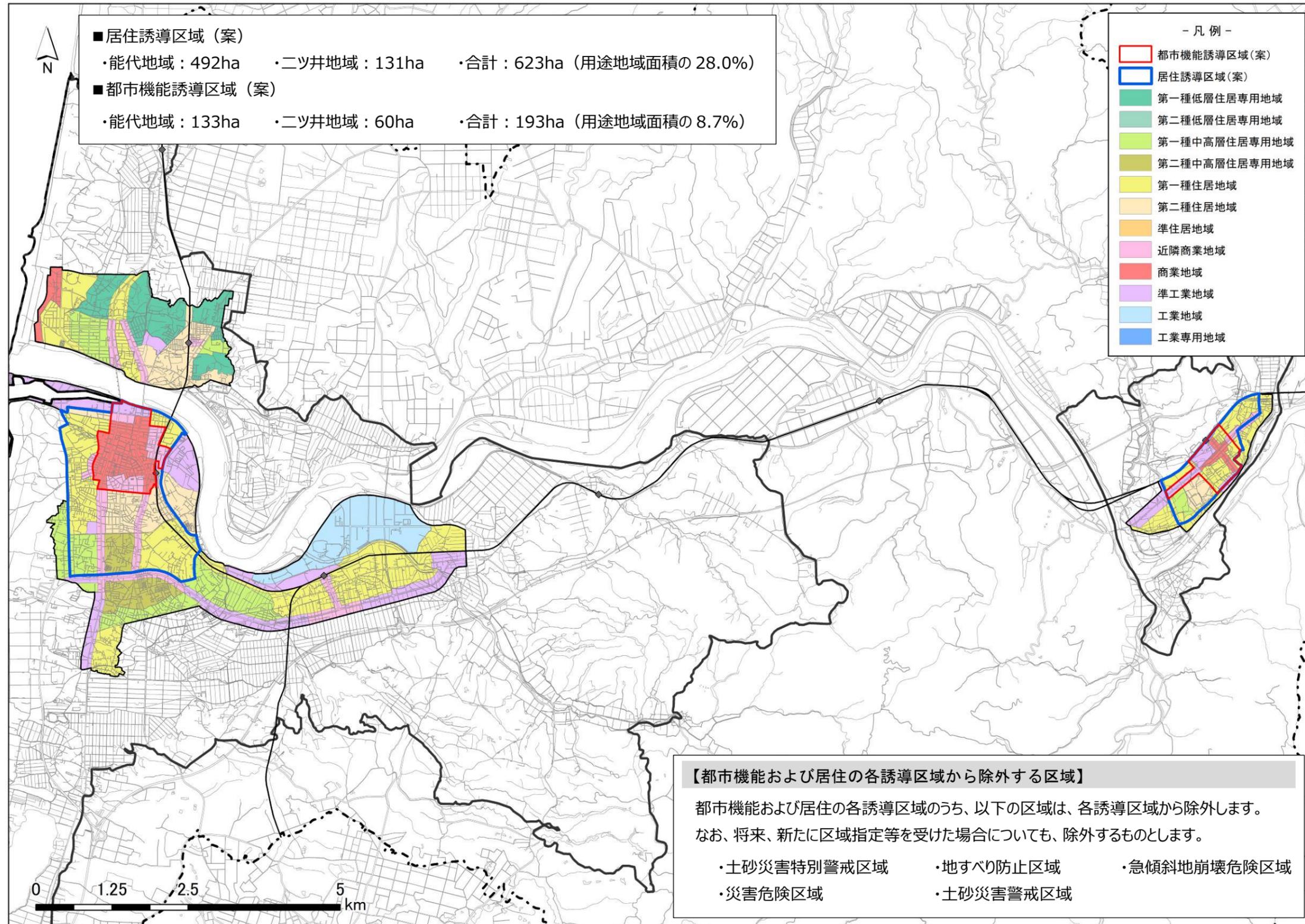
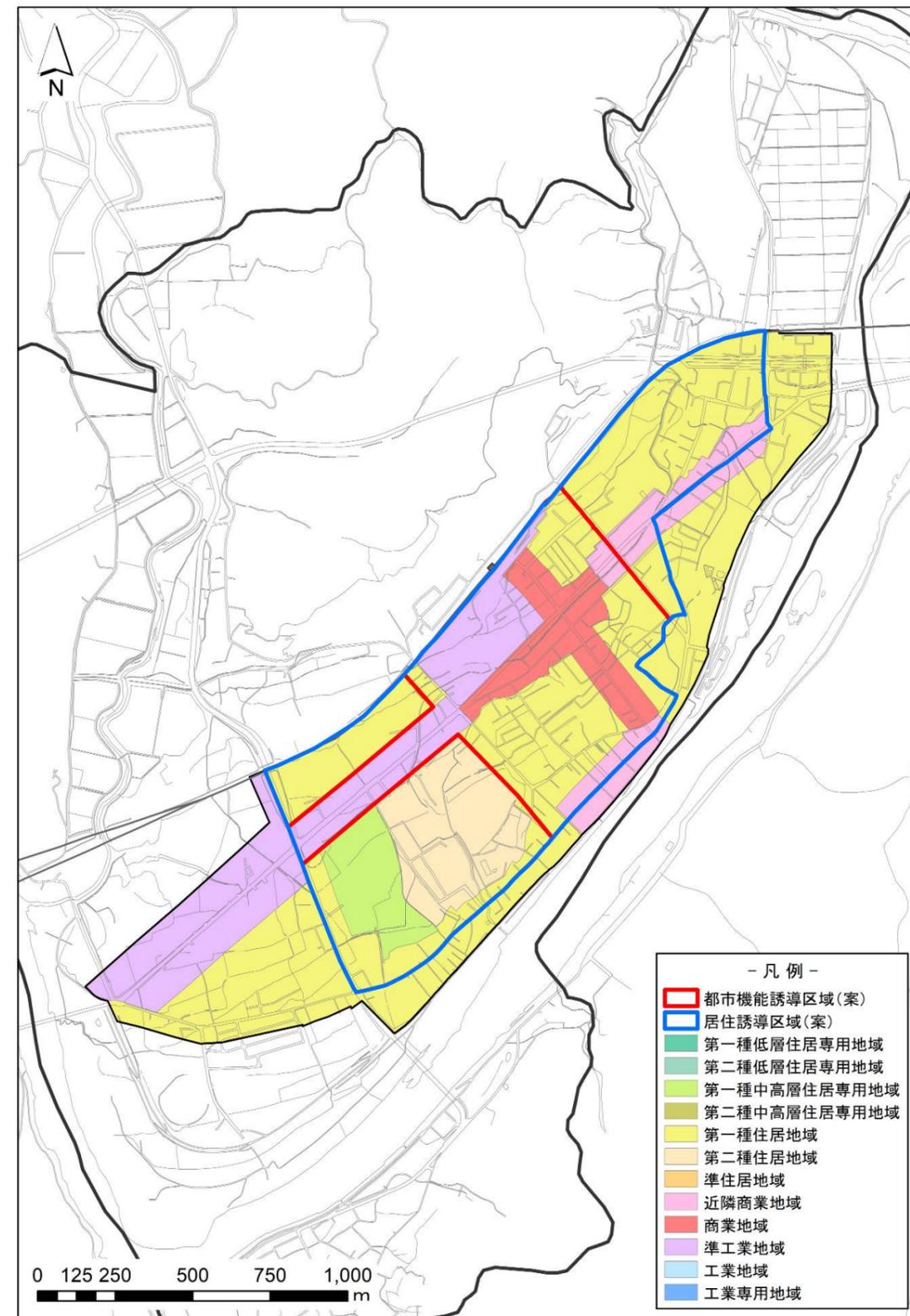
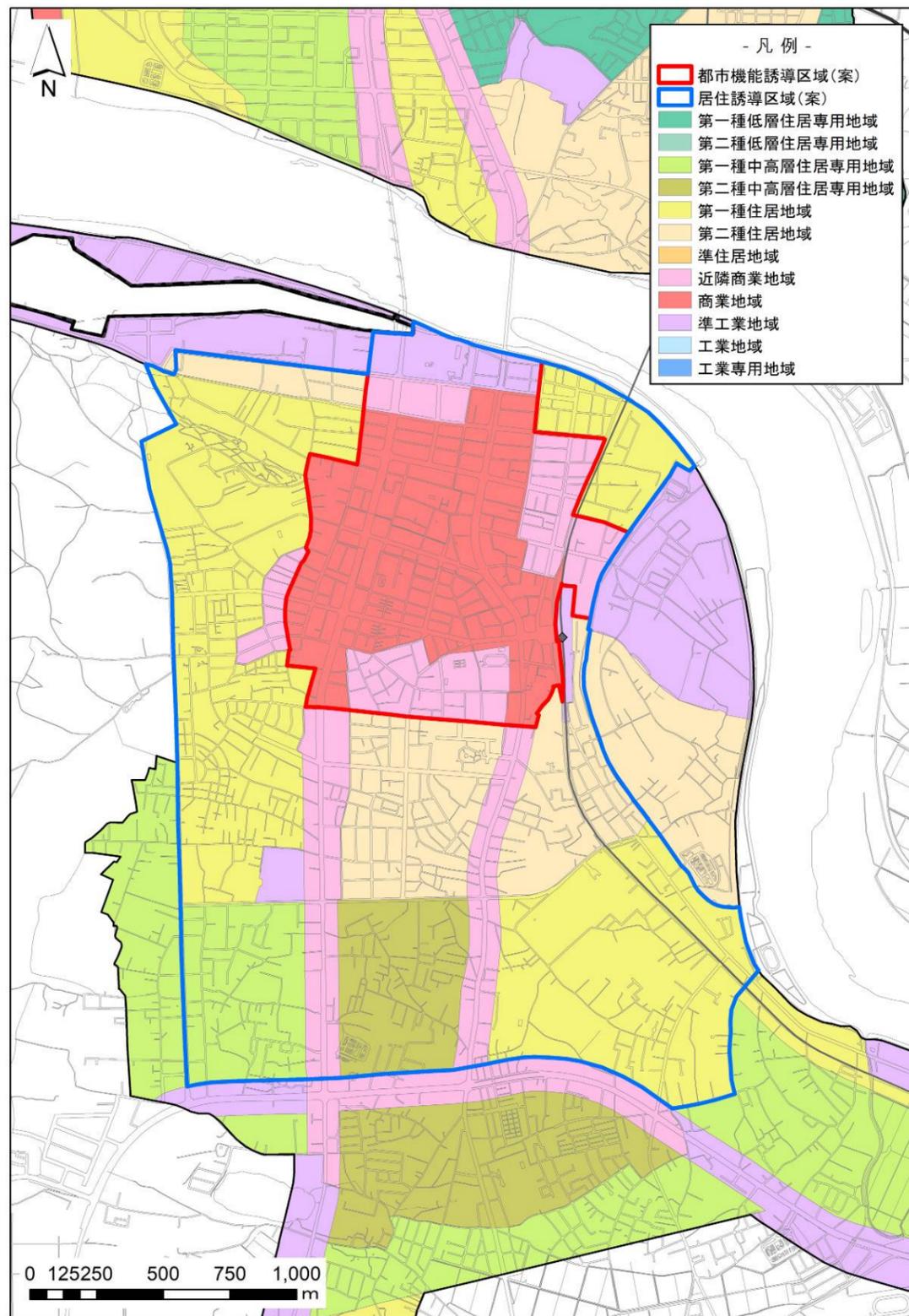


図 9 都市機能および居住の各誘導区域（案）（左：能代地域、右：ニツ井地域）



【都市機能および居住の各誘導区域から除外する区域】

都市機能および居住の各誘導区域のうち、以下の区域は、各誘導区域から除外します。

なお、将来、新たに区域指定等を受けた場合についても、除外するものとします。

- ・土砂災害特別警戒区域
- ・地すべり防止区域
- ・急傾斜地崩壊危険区域
- ・災害危険区域
- ・土砂災害警戒区域