

長崎市の都市計画の概要 2011



平成24年1月

長崎市都市計画部都市計画課

はじめに

近年の人口減少や超高齢社会に対応するため、都市計画法や中心市街地活性化法などの、いわゆる「まちづくり三法」が、これまでの拡散型から集約型へと都市構造を転換する目的で改正され、郊外部の開発抑制や大規模集客施設の立地規制とともに、中心市街地の再生などの取り組みが進められています。

長崎市においても、1980年代以降、徐々に人口減少傾向が続いており、今後さらにこの傾向が進むものと予測されており、これら人口減少と超高齢化の進行に併せ、都市づくりを進める上で考慮すべき社会経済状況は、大きな転換期にあります。

また、平成17年から18年にかけて行いました旧7町との合併により、市域がこれまでの約1.7倍となり、これらの合併地区も含めた新たな都市づくりを目指すことが必要になっています。

このようなことを背景に、平成11年10月に策定いたしました、長崎市の都市計画に関する基本的な方針である「長崎市都市計画マスタープラン」の改訂の必要性が高まり、「集約型多核都市構造への転換」と「合併地区の追加」を二本柱として、全ての人が安全で安心して暮らせるまちづくりの観点から、「ユニバーサルデザインのまちづくり」や、「歩いて暮らせるまちづくり」などの新たな取り組みを加え、平成19年2月に改訂を行ったところです。

今後も、「長崎市都市計画マスタープラン」を指針として、持続発展可能な「にぎわいと暮らしやすさの中核都市長崎」の実現に向けて、市民や企業の皆様方とともに、積極的に取り組んでまいりたいと考えています。

本書は、長崎市における都市計画の概要をまとめたものであり、都市計画のデータについては、「長崎市の都市計画 資料編 平成23年度」を参考としてください。

平成24年1月

長崎市都市計画課

目 次

1. 都市計画とは？	.....P1～2
2. 都市計画区域とは？	.....P3～4
3. 都市計画のマスタープラン	.....P5～6
4. 土地利用	.....P7～10
(1)区域区分	.....P7
(2)地域地区	.....P8～10
5. 都市施設	.....P10～11
6. 市街地開発事業	.....P12～13
7. 地区計画等	.....P14
8. 都市計画の決定手続き	.....P15
9. 都市計画制限	.....P16～17
10. 都市計画事業	.....P18

1. 都市計画とは？

都市計画とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため、土地利用や都市施設などに関する一定の計画を定め、それを実現するための各種の規制・誘導、あるいは事業の実施を行うものです。

都市計画を決めるにあたっては、まず「都市」の範囲を明らかにしなければなりません。そこで、都心の市街地から郊外の農地や山林のある地域に至るまで、人や物の動き、都市の発展を見通し、地形などからみて、一体の都市として捉える必要がある区域を、「都市計画区域」として指定します。

都市計画は、県や市が定めた「都市計画のマスタープラン」に基づき、(1)区域区分や用途地域などの土地利用、(2)道路・公園・下水道などの都市施設、(3)市街地整備事業、(4)地区計画等を定めます。

また、計画は決定しただけでは意味がなく、計画を実現するために、「都市計画制限」と「都市計画事業」の2つの手法が用意されています。

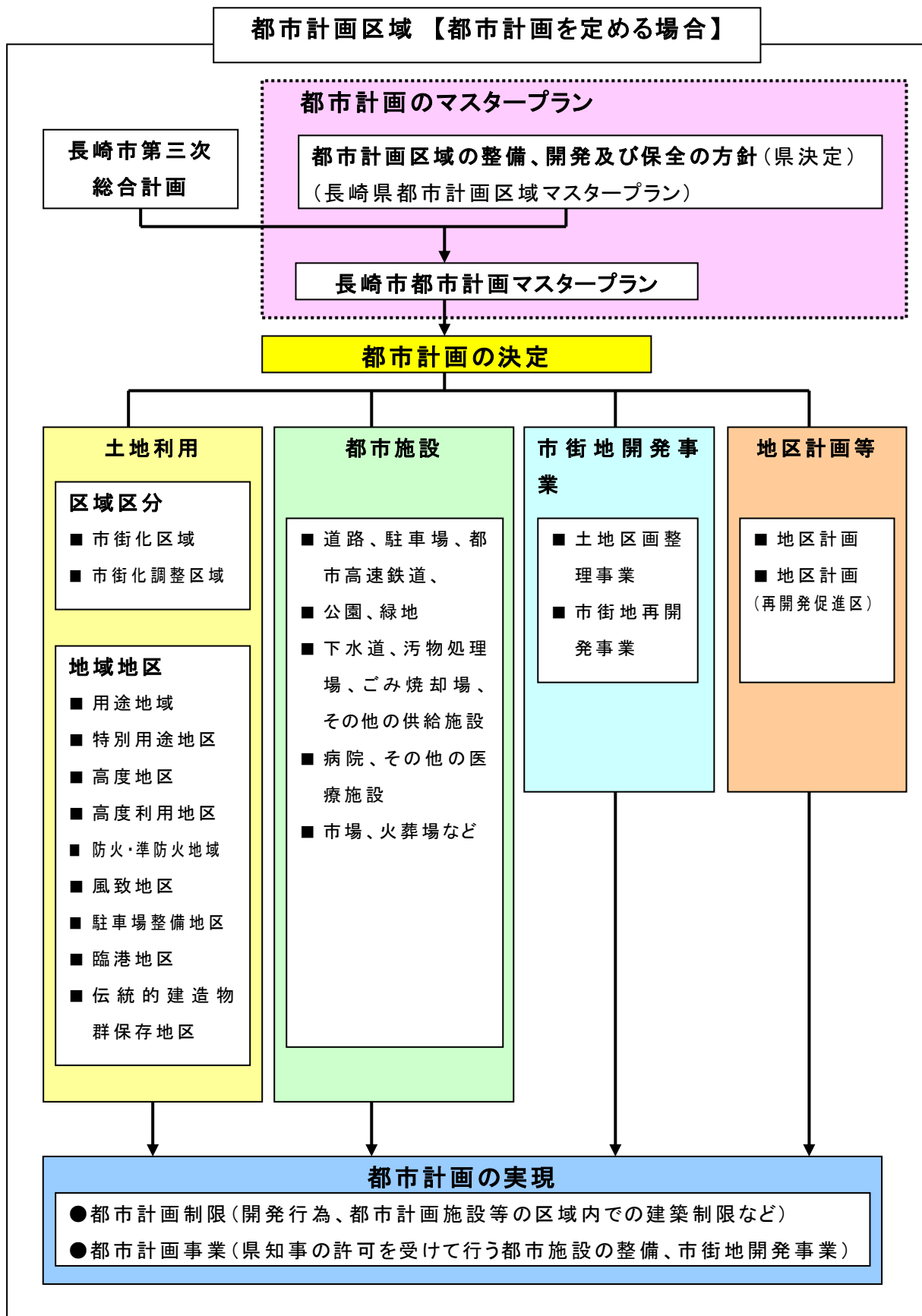
都市計画制限は、計画の内容に応じた規制を行い、建築行為、開発行為をコントロールするもので、都市計画事業は、主に行政等が積極的に都市施設の整備や市街地開発事業を行うものです。

●長崎市の都市計画の始まり

長崎市における近代的な都市計画制度としては、大正12年(1923)、旧都市計画法の適用を受けたことに始まり、大正15年(1926)に長崎都市計画区域が決定されました。具体的な計画としては、昭和3年(1928)都市施設として街路、昭和4年(1929)用途地域、昭和10年(1935)風致地区が決定されました。

その後、太平洋戦争後の特別都市計画法による復興土地区画整理事業、昭和24年に公布された長崎国際文化都市建設法による一連の都市計画決定、さらに、昭和43年の都市計画法の改正による市街化区域・市街化調整区域の指定などにより、国際文化都市としての建設計画を推進してきました。

長崎市における都市計画の体系をあらわすと次の図のようになります。



【都市計画の体系図】

2. 都市計画区域とは？

都市計画区域は一体の都市として総合的に整備、開発、及び保全する必要がある区域として、都市計画法に基づき指定するものです。

長崎市は、平成 17 年 1 月 4 日に、周辺 6 町(香焼町・伊王島町・高島町・野母崎町・外海町・三和町)と合併し、さらに、平成 18 年 1 月 4 日には、琴海町と合併したことにより、市域面積が、旧市域の約 1.7 倍に拡大しました。

合併前は、市域全域が長崎都市計画区域の一部となっていたが、合併により、長崎市内には、長崎都市計画区域、伊王島都市計画区域、高島都市計画区域、三和都市計画区域及び琴海都市計画区域の 5 つの都市計画区域が存在することとなり、長崎市域 (40,643ha) のうちの約 70% が都市計画区域 (28,234ha) で、残りの約 30% が都市計画区域外 (12,409ha) といった状況になっています。

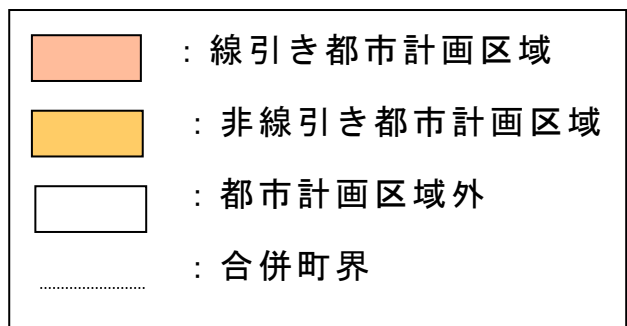
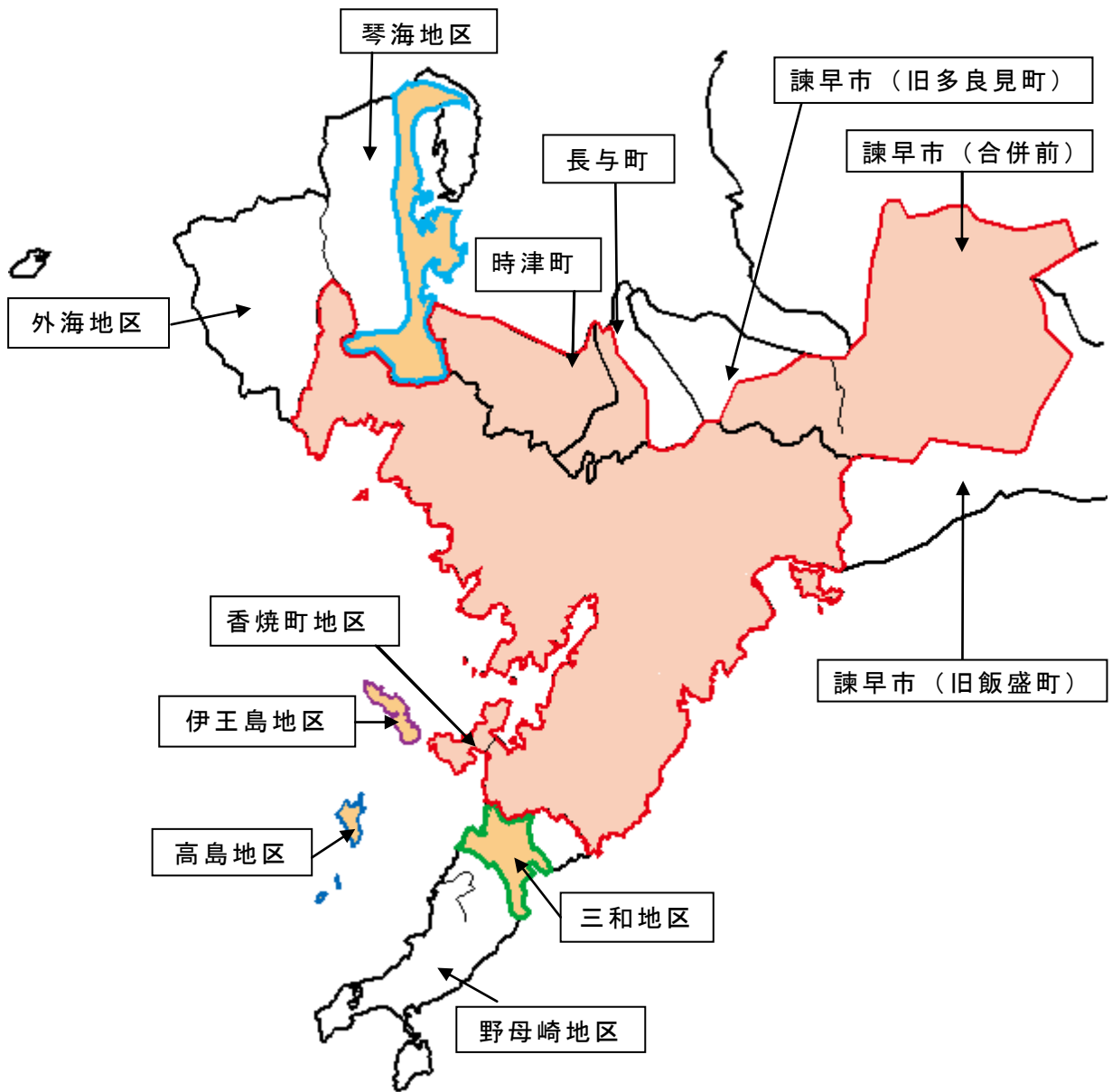
これら 5 つの都市計画区域のうち、長崎都市計画区域だけに区域区分 (市街化区域及び市街化調整区域の区分) が定められており、残りの 4 つの区域は、用途地域の指定がない、いわゆる白地の非線引き都市計画区域となっています。

都市計画区域 (※注₁) (平成 23 年 4 月 1 日現在)

名称	面積 (ha)	対象地区	区域区分	用途地域
長崎	24,599 (※注 ₂)	長崎市 (合併前)・香焼地区、時津町全域、諫早市・長与町の一部	○ 線引き	○
伊王島	226	伊王島地区全域	× 非線引き	×
高島	134	高島地区全域	× 非線引き	×
三和	821	三和地区の一部	× 非線引き	×
琴海	2,454	琴海地区の一部	× 非線引き	×
合計	28,234			

※注₁：野母崎地区、外海地区に関しては全域都市計画区域外

※注₂：長崎市域のみの面積 (時津町全域、諫早市・長与町の一部は除く)



長崎市の都市計画区域図

3. 都市計画のマスタープラン

都市計画には、都道府県が定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」と、市町村が定める「市町村の都市計画に関する基本的な方針（市町村マスタープラン）」の2つのマスタープランがあります。

(1) 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（県決定）

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針は、都市計画区域を対象として、都道府県が一市町村を超える広域的な見地から、区域区分をはじめとした都市計画の基本的な方針を定めるものです。（都市計画法第6条の2）

なお、平成16年5月に長崎県が「長崎県都市計画区域マスタープラン」を決定しています。

(2) 長崎市都市計画マスタープラン（市決定）

長崎市都市計画マスタープランは、県の都市計画区域マスタープランに即し、都市計画区域内の各市町村の区域を対象として、市町村が、より地域に密着した見地から都市計画の方針を定めるものです。（都市計画法第18条の2）

長崎市では、平成11年10月に「長崎市都市計画マスタープラン」を策定しました。その後の人口減少や少子高齢化の進展など社会情勢が大きく変化してきていることや、合併により市域が約1.7倍に拡大したことから、平成19年2月に改訂を行いました。

そのなかで、長崎市の将来における都市構造として、「**集約型多核都市構造**」の実現を目指すこととしています。

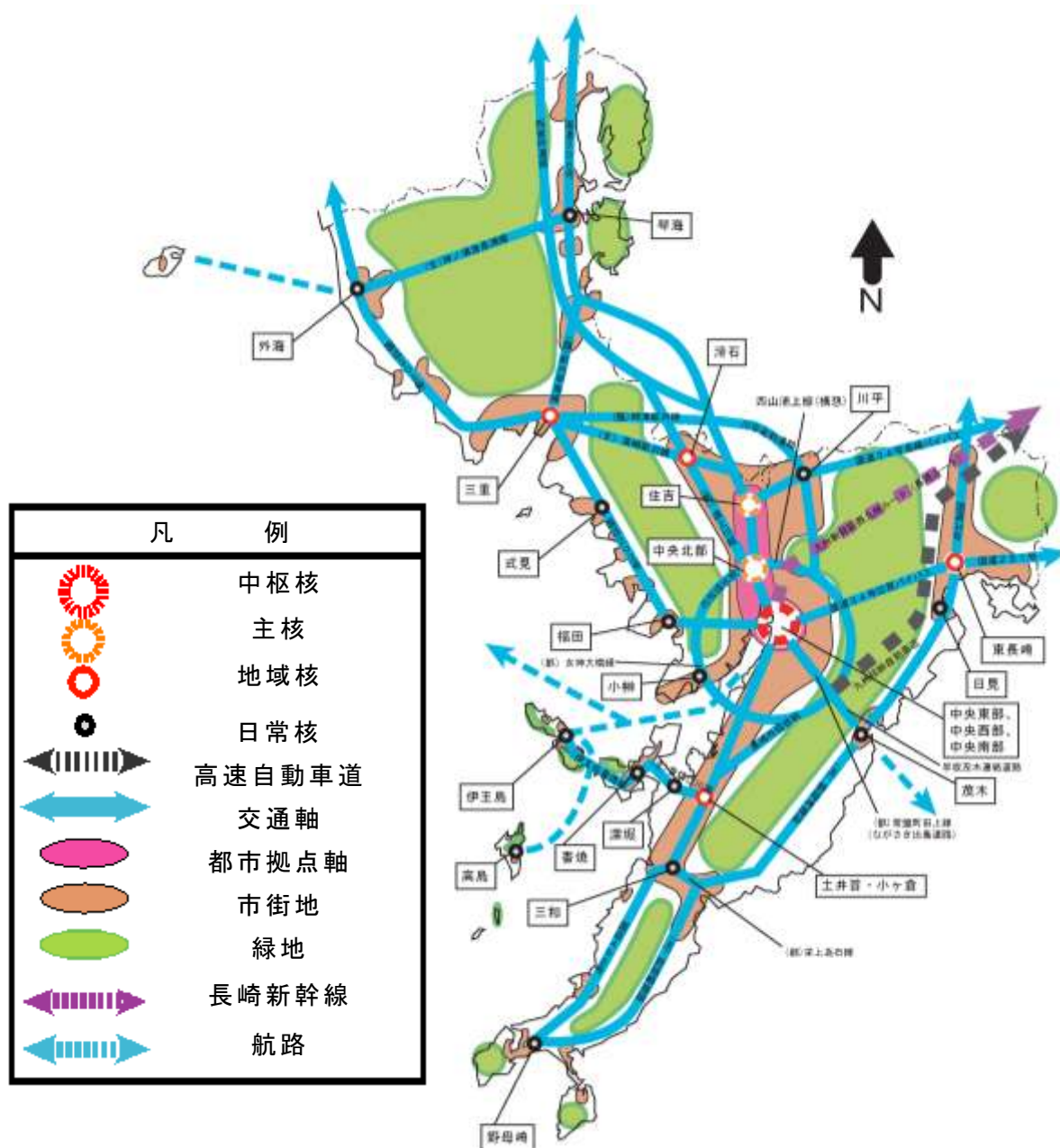
●集約型多核都市構造とは？

長崎市の中心部だけに市街地を集約するのではなく、市中心部と合併地区を含めた各地区の市街地（拠点）を、それぞれのまとまりのある市街地として、都市機能の充実を図るとともに、これらの市街地を道路や公共交通、情報などのネットワークで結び、都市全体としても、効率的でまとまりのある市街地の形成を目指す都市構造のことです。

●各核の種類と各地区の位置づけ

都市核	中枢核	中央東部、中央西部、中央南部
	主核	中央北部、西浦上(住吉)
地域核		東長崎、三重、土井首・小ヶ倉、西浦上(滑石)
日常核		日見、式見、福田、小榊、深堀、茂木、西浦上(川平)、香焼、伊王島、高島、三和、琴海、野母崎、外海

○集約型多核都市構造のイメージ図



将来都市構造図

4. 土地利用

市街化区域と市街化調整区域の区域区分による開発行為のコントロールや用途地域などの地域地区による規制や誘導あるいは保全を都市計画では土地利用と呼んでいます。

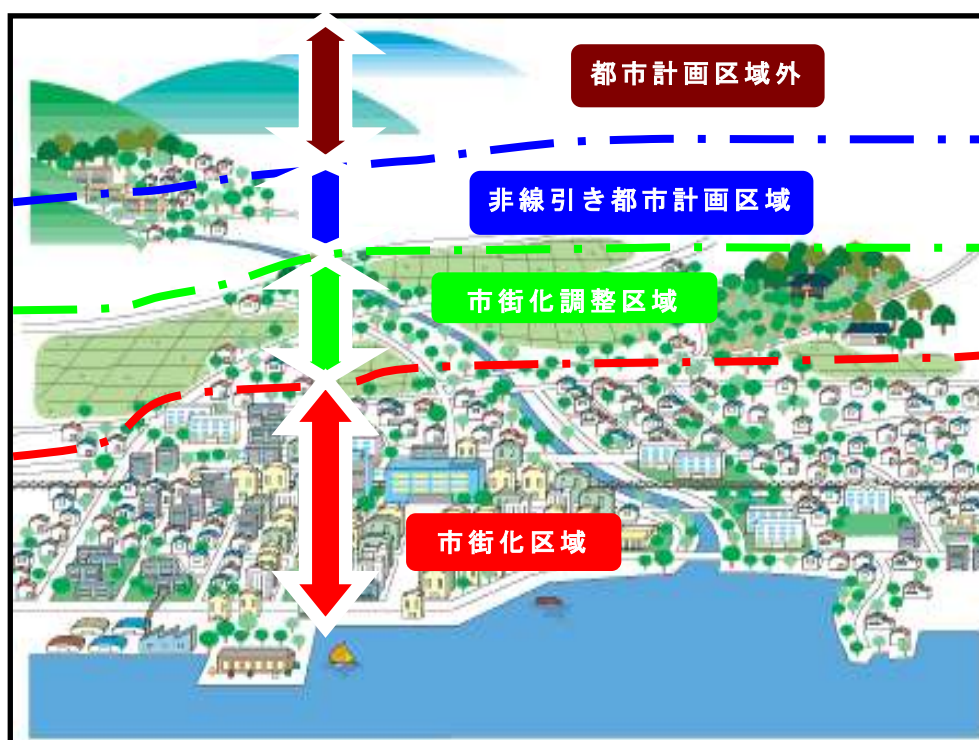
(1) 区域区分（市街化区域及び市街化調整区域の区分）（都市計画法第7条）

一般に「線引き」と呼ばれている制度で、都市の無秩序な市街化を防止し、健全で計画的な市街化を図るため、都市計画区域を区分して、市街化区域と市街化調整区域を定めています。

市街化区域は、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、用途地域等の土地利用計画が定められ、道路、公園、下水道等の都市施設の整備が行われます。

一方、市街化調整区域は農林業の振興及び自然環境の保全のため、市街化を抑制すべき区域であり、原則として宅地開発や建築が制限されます。

長崎市では、長崎都市計画区域だけに区域区分が定められており、昭和46年3月31日に最初の線引きが行われ、その後も長崎県において概ね5年ごとに見直しが行われています。最近では、平成20年2月28日に見直しが行われ、平成23年4月1日現在、市街化区域が6,518ha、市街化調整区域が18,081haとなっています。



【土地利用のイメージ図】

(2) 地域地区(都市計画法第8条)

地域地区は、都市計画区域内において、都市の将来像を実現するために都市全体の観点から、土地利用を規制・誘導することによって、都市における適正かつ合理的な土地利用を実現しようとするものです。

土地利用に計画性を与え、適正な制限のもとに土地の合理的な利用を図るため、都市計画区域内の土地をどのような用途として利用すべきか、どの程度に利用すべきかを都市計画として定め、建築基準法等各種の個別法の規定に基づいて、建築物の用途・構造・形態等の規制及び誘導を行います。

長崎市では、以下に示す用途地域、特別用途地区、高度地区、高度利用地区、防火地域・準防火地域、風致地区、駐車場整備地区、臨港地区、伝統的建造物群保存地区を定めています。

①用途地域

地域地区の基本となる用途地域は、都市レベルでの土地利用の基本的な枠組みであり、良好な市街地環境の形成や、住居、商業、工業などの適正な配置による機能的な都市活動の確保を目的として、建築基準法と相まって、建物の用途や容積率、建ぺい率、高さなどを規制・誘導するものです。

用途地域には、住居系7種類(第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域)、商業系2種類(近隣商業地域、商業地域)、工業系3種類(準工業地域、工業地域、工業専用地域)のあわせて12種類があり、長崎市では全種類を定めています。

②特別用途地区

用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため、建築規制を強化することによって、用途地域の指定を補完して定める地区です。

長崎市では、長崎卸団地に流通拠点地区を指定しています。

③高度地区

用途地域内において市街地の環境を維持し、または土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める地区です。

長崎市では、建物の高さの最低限度を定めた地区（銅座町～新地町間）を指定しています。

④高度利用地区

用途地域内の市街地における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、建築物の容積率の最高限度及び最低限度、建ぺい率の最高限度、建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限を定める地区です。

長崎市では、千歳地区、旭地区、新大工地区など5地区に指定されています。

⑤防火地域・準防火地域

市街地における火災の危険を防除するために定める地域地区であり、防火性能の高い建築物の建築を促し、火災の延焼拡大を抑制することを目的として定めています。

この地域では、建築物の規模などに応じて、耐火建築物又は準耐火建築物とするなどの制限がされています。

長崎市では、防火地域を市中心部の商業地域の一部に指定し、準防火地域を第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域などに指定しています。

⑥風致地区

都市における自然的景観を主体とする良好な都市の風致を維持するため、市街地内の自然的景勝地や歴史的意義を有する地区等について定められ、自然景観の保全や市民レクリエーションに大きな役割をはたすものです。

この地区では、条例により、土地の区画形質の変更や建物の建築など風致に影響を及ぼす行為について一定の規制が設けられ、例えば、建築物の高さ、建ぺい率の最高限度、壁面の位置などの制限が定められています。

長崎市では、南山手風致地区、東山手風致地区、風頭・寺町風致地区、金比羅山風致地区、岩屋山風致地区など14地区が指定されています。

⑦ 駐車場整備地区

自動車交通が著しく輻輳する地区で、道路の効用を保持し、円滑な道路交通を確保する必要がある地区として定めるもので、地区内の駐車需要に対応するため路外駐車場の整備に努めています。

この地区では、建物の用途や規模に応じて、条例で定められている台数分以上の駐車場を設置しなければなりません。

⑧ 臨港地区

港湾における諸活動を円滑にし、港湾機能を十分に確保するため、港湾区域を地先水面とした港湾施設用地及びこれに関連する工場等により占められる地区に指定されています。

地区内の合理的な土地利用を図るため、港湾管理者の定める分区の区域内においては、各分区の目的に沿って建築等の行為が県の条例で規制されています。

⑨ 伝統的建造物群保存地区

文化財保護法に基づき、伝統的建造物群が周囲の環境と一体をなして形成している歴史的な風致環境を保存するために定める地区です。

この地区内においては、建物などの建築・除却、土地の区画形質の変更などの行為が条例で規制されています。

長崎市では、東山手伝統的建造物群保存地区と南山手伝統的建造物群保存地区の2地区が指定されています。

5. 都市施設(都市計画法第11条)

道路、公園、下水道など都市生活や都市機能の維持に不可欠な社会基盤施設の将来的な担保を図るため、その区域、規模、構造などを定めます。

都市計画決定された区域内では、将来の事業が円滑に実施できるよう建築物の建築などに一定の制限があります。

長崎市では、道路・公園・下水道・都市高速鉄道、駐車場、ごみ処理場などの供給処理施設や病院、市場、火葬場などを定めています。

(1) 道路

道路は、自動車交通などを円滑に処理する交通機能や都市全体の骨格を決めるなど市街地を形成する機能、さらには、建物や敷地への出入りの確保、災害時等における緊急・避難としての空間など、都市空間を形成する機能を有しています。

(2) 公園・緑地

公園・緑地は、都市環境を保全する機能、災害時における避難空間として都市の防災性を向上する機能、さらには、都市で生活する皆さんのレクリエーションや自然とふれあう場としての機能など多様な機能を有しています。

(3) 下水道

下水道は、日常生活や商店、会社などの事業所から発生する汚水や雨などの降水による雨水を排除する排水施設、これに接続する処理施設などを総称しており、汚水の排除とそれによる生活環境の改善、浸水の防除、放流先である河川や海域の水質汚濁防止などの役割を担っています。

(4) その他の都市施設

道路、公園・緑地、下水道以外にも都市生活で必要不可欠な施設として、都市高速鉄道、駐車場、ごみ処理場などの供給処理施設や病院、市場、火葬場なども定めています。



【都市施設のイメージ図（国土交通省都市計画課HPより抜粋）】

6. 市街地開発事業(都市計画法第12条)

用途地域などの地域地区制度による建築規制や個別の都市施設の整備だけでは、必ずしも望ましい市街地は形成されません。そこで、都市計画として、積極的に宅地若しくは建築物と公共施設の整備を一体的、総合的に実施し、面的な市街地の整備、開発を行う手法として「市街地開発事業」があります。

長崎市では、様々な都市で幅広く活用され多くの実績を持つ土地区画整理事業と市街地再開発事業の2種類を決定しています。

(1) 土地区画整理事業

土地区画整理事業は、事業区域内の土地を再配置する「換地」や、権利者が公平に土地を提供し、道路、公園等の公共用地や「保留地」を生み出す「減歩」といった手法を用い、道路、公園等の公共施設を整備するとともに、宅地の利用増進を図る事業です。

長崎市では、東長崎地区に加えて、長崎駅周辺地区において JR 長崎本線連続立体交差事業(県事業)と一体となって、鉄道施設の受け皿を整備するとともに、長崎駅周辺地区の低未利用地を解消し、土地利用の転換と有効利用を図り、国際観光都市長崎の玄関口にふさわしい都市拠点の形成を図るため、平成21年度から土地区画整理事業に着手しています。

●換地

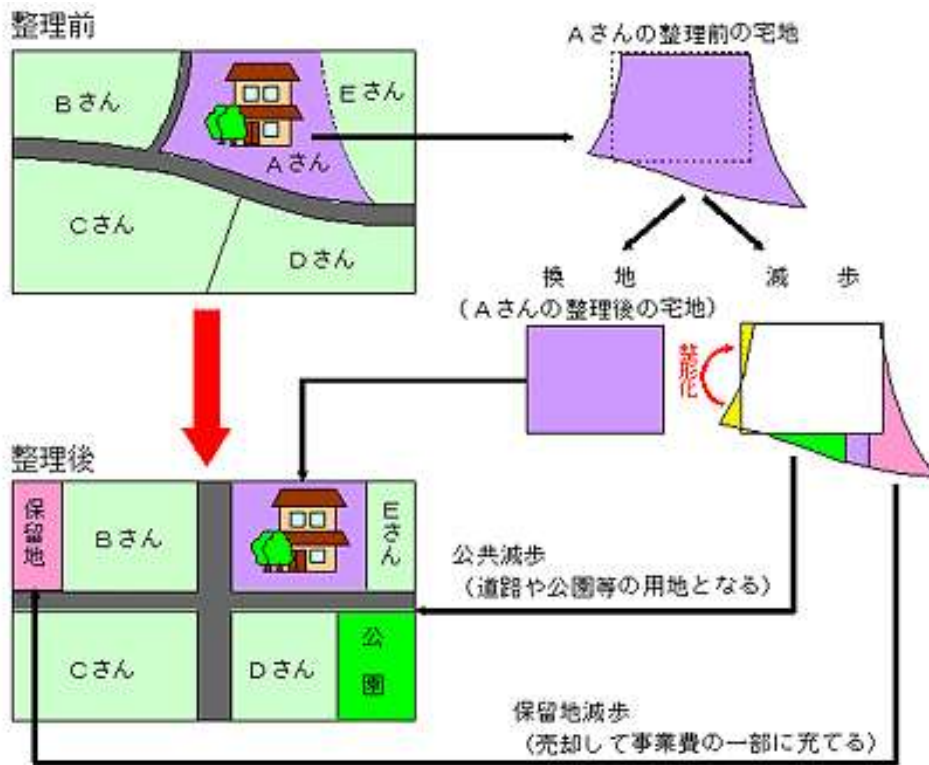
土地区画整理事業では、道路、公園等の公共施設を整備すると同時に、住民が所有している土地についても、再配置を行います。この再配置において、事業により代わりに置き換えられた土地を「換地」といいます。

●減歩

土地区画整理事業は、事業に必要な土地を地区内の土地の所有者から少しずつ提供してもらおう仕組みになっており、土地の面積が事業により減少することを「減歩」といいます。

●保留地

整備された土地のうち、一部を換地として定めなくて、事業費に充当するために施行者が確保し売却する土地をいいます。



【土地区画整理事業のしくみ（国土交通省市街地整備課HPより抜粋）】

(2) 市街地再開発事業

市街地再開発事業は、事業地区内の建築物及び建築敷地の共同化による整備と必要な道路、公園等の公共施設の整備を一体的、総合的に行うことにより、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る事業です。

土地区画整理事業が減歩・換地という平面的手法であるのに対し、市街地再開発事業は、関係権利者の従前の土地、建物等に関する権利を再開発ビルの床等に関する権利に変換する立体的な整備手法です。

長崎市では、旭町地区や新大工地区等で市街地再開発事業が行われました。

7. 地区計画等(都市計画法第12条の4)

地区計画は、それぞれの地区の特性に応じて、良好な都市環境の形成を図るために必要なことがらを市町村が定める、「地区レベルの都市計画」です。

地区計画は、地区の目標、将来像を示す「地区計画の方針」と、道路・公園・緑地などの地区施設お配置、建築物の建て方のルールなどを具体的に定める「地区整備計画」とからなり、住民などの意見を反映して、街並みなどその地区独自のまちづくりのルールを、きめ細かく定めるものです。

現在、長崎市では40地区の地区計画が定められています。

地区計画は、土地所有者や権利者などの関係者の合意や意見反映を基本として策定されることから、今後の住民参加型のまちづくりの手法として、ますます重要になると考えられています。

●地区計画で定められるまちづくりのルール

(1)地区施設(道路、公園、緑地など)の配置

(2)建物の建て方のルール

(用途、容積率、建ぺい率、高さ、敷地規模、セットバックなど)

(3)保全すべき樹林地

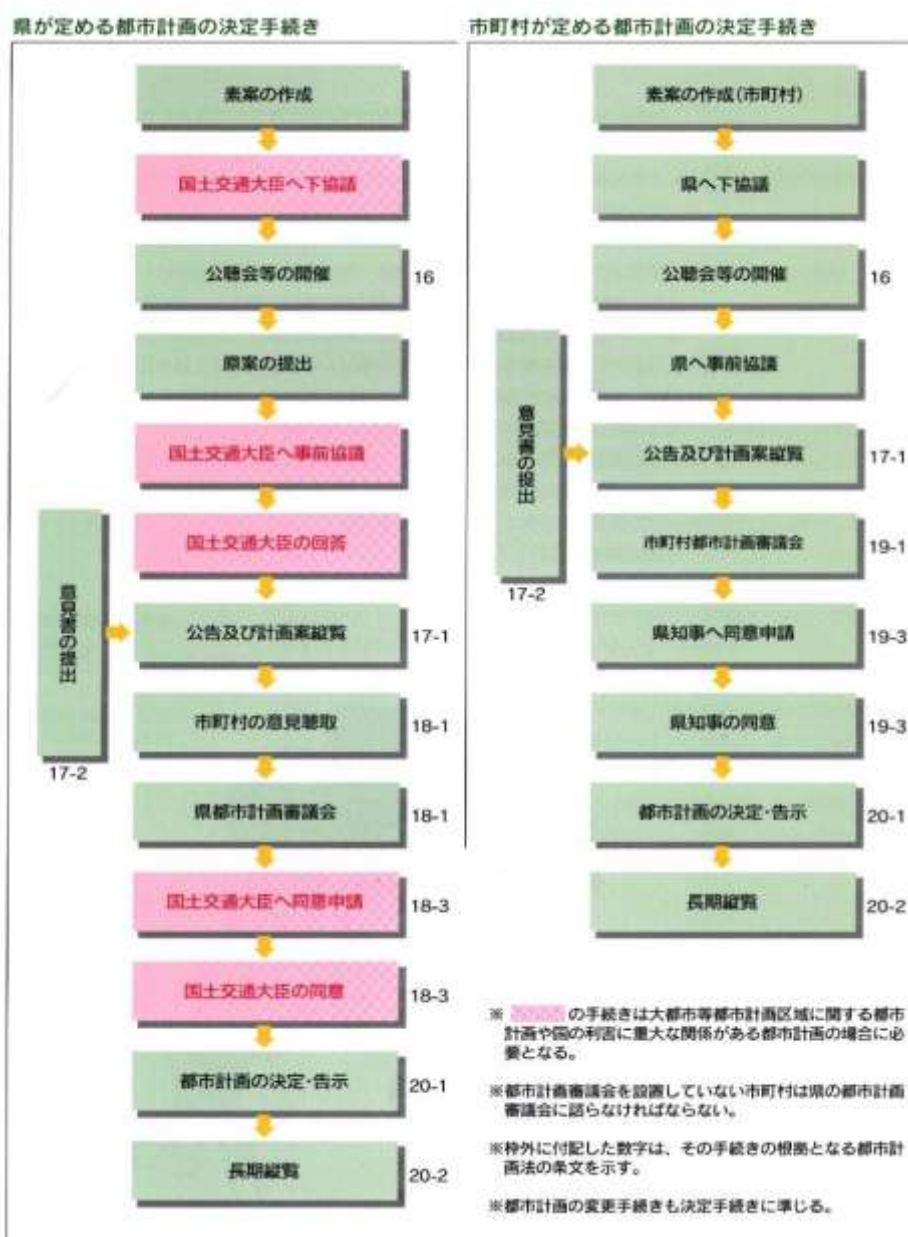


【まちづくりルールのイメージ図(国土交通省都市計画課HPより抜粋)】

8. 都市計画の決定手続き

都市計画法では都市計画決定の手続きとして、住民の意見を反映させるため必要に応じて公聴会や地元説明会を開催すること(都市計画法第16条)、住民に対して計画案の縦覧を行うこと(都市計画法第17条)、計画案を県や市の都市計画審議会に付議すること(都市計画法第18条、第19条)と定められています。特に地区計画を決定する場合は、関係権利者の意見を聞いたうえで案を作成することが義務づけられています。

都市計画の決定は、その種類や規模によって、県が行うものと市町村が行うものがありますが、それぞれの一般的な手続きの流れはおおむね次のとおりです。



【手続きの流れ（長崎県都市計画課のHPから抜粋）】

9. 都市計画制限

土地利用、都市施設、市街地開発事業あるいは地区計画を都市計画決定すると、そこには法に基づく制限、いわゆる都市計画制限がかかります。

(1) 開発許可制度

都市計画区域及び都市計画区域外の区域で、一定規模以上（下表参照）の土地において、開発行為（主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更）を行う場合には、あらかじめ市長の許可を受ける必要があります。

長崎市は、市町村合併前までは、全域、都市計画区域で、市街化区域と市街化調整区域に区分されていましたが、市町村合併に伴い、非線引き都市計画区域と都市計画区域外の区域が増え、区域ごとに土地利用制限が異なっています。

【規制対象規模の一覧表】

開発予定地が属する区域		許可が必要な規模	備考
都市計画区域	市街化区域	1,000m ² 以上	用途地域が定めてあり、建築物等の用途が制限されます。
	線引き都市計画区域 市街化調整区域	原則として全ての開発行為	原則は開発行為が禁止されている区域。やむを得ないと認められ、開発許可を受けて建築できるものがあります。
	非線引き都市計画区域 (市街化区域と市街化調整区域の区別がない都市計画区域)	3,000m ² 以上	長崎市では、この区域内で用途地域が指定されておらず、建築物の用途の制限がありません。
都市計画区域外		1ha以上	

(2) 地域地区による制限

前にも述べたように、建築確認などの手続きを通して、建物の用途・容積率・建ぺい率・高さ・構造などがその地域地区に適合しているかどうかチェックされます。

(3) 都市計画施設や市街地開発事業の施行区域内の制限

一般に「53条の制限」などと呼ばれていますが、都市施設や市街地開発事業を都市計画決定すると、将来の事業施行に支障を及ぼすおそれのある堅牢な建築物や大規模な建築物は建てられなくなります。

都市計画道路などは長期的な視野にたって計画されるものであり、整備完了までには相当期間要することがあります。そのため、道路等ができる予定になっている土地において建築を行う際には、都市計画法(第54条)で建築物の構造上の制限が設けられており、事前に長崎市長の許可(第53条)が必要になります。

(4) 地区計画による制限

地区計画で道路・公園・緑地などの地区施設の配置や建築物の用途・構造などに関する事項を一体的に定め、かつ、条例で建築物の用途・構造に関する事項が定められた区域においては、地区計画に適合しない開発行為や建築行為は認められません。

長崎市においては、地区計画が40地区定めており、そのうち34地区について、建築物の用途、構造等の制限を地区計画建築条例に定めています。

10. 都市計画事業

都市計画として定められた都市施設や市街地開発事業は、原則的に都市計画事業として施行されます。

都市計画決定は、それがすぐに事業化されることを意味しているのではなく、将来の計画を対外的に示し、都市計画制限によって事業の困難化を防ぐものであって、事業の開始は都市計画法の第59条に規定する認可や承認をもって正式なものとなります。

都市計画事業は、原則として県知事の承認を受けて市町村が施行することになっていますが、事業費や技術力などの面で市町村による施行が困難な場合、機能の広域性などから市町村で施行することが不適当な場合、あるいは国の利害に重大な関係がある場合などは、県や国の機関がそれぞれ国土交通大臣の認可や承認を受けて施行することができます。

また、都市計画事業は土地収用法の収用対象事業とみなされますし、事業地には都市計画法第53条の制限よりも更に厳しい制限が課せられるなど、用地確保のための便宜が与えられています。しかし、その一方で、施行者は事業の周知措置を講じるとともに、一定の場合に土地所有者からの買取請求権を認めるなど、地権者の保護、救済を図っています。