

第1編

地域共生のまちづくり

1-1. 宇部市の成り立ちと都市計画制度等の変遷

「市域の移り変わり」

本市は、本州西端山口県の南西部に位置し、明治時代以降に各地で開かれた石炭鉱業を中心とした経済的自立により、炭鉱のまちとして急速な発展を遂げました。人口は急激に増加し、1921年（大正10年）に宇部村から一躍宇部市へと市制を施行し、周辺の藤山村、厚南村、西岐波村、東岐波村、厚東村、二俣瀬村、小野村と合併し、1960年（昭和35年）には、人口が16万6千人にまで大幅に増加しました。その後、2004年（平成16年）に楠町と合併し、現在の市域が形成されました。

「都市計画法の制定」

1968年（昭和43年）には、高度成長期における急激な都市化と無秩序な市街地の拡大を防止するため、現行の都市計画法が制定され、郊外での無秩序な開発を抑制するために、区域区分制度（線引き制度）と開発許可制度が導入されました。

「宇部市の都市計画」

本市においては、当時、石炭から石油に転換するエネルギー革命による炭鉱閉山の影響もあり、1960年（昭和35年）以降人口は減少に転じていたことから、区域区分制度は運用せず、用途地域の指定により土地利用をコントロールしてきました。

1975年（昭和50年）以降、人口は再び増加に転じ、2005年（平成17年）には約18万人にまで増加し、用途地域の内外において人口の増加に伴う開発が進みました。

このような状況のなか、1992年（平成4年）に都市計画法が改正され、地域の特性に配慮した都市計画ができるよう、住民参加のもとに市町村自らが定める「都市計画に関する基本的な方針」（以下、「都市計画マスタープラン」という。）が創設され、2000年（平成12年）には、地域の実情に即したメリハリのある都市計画制度の運用が可能となる抜本的な法改正が行われました。

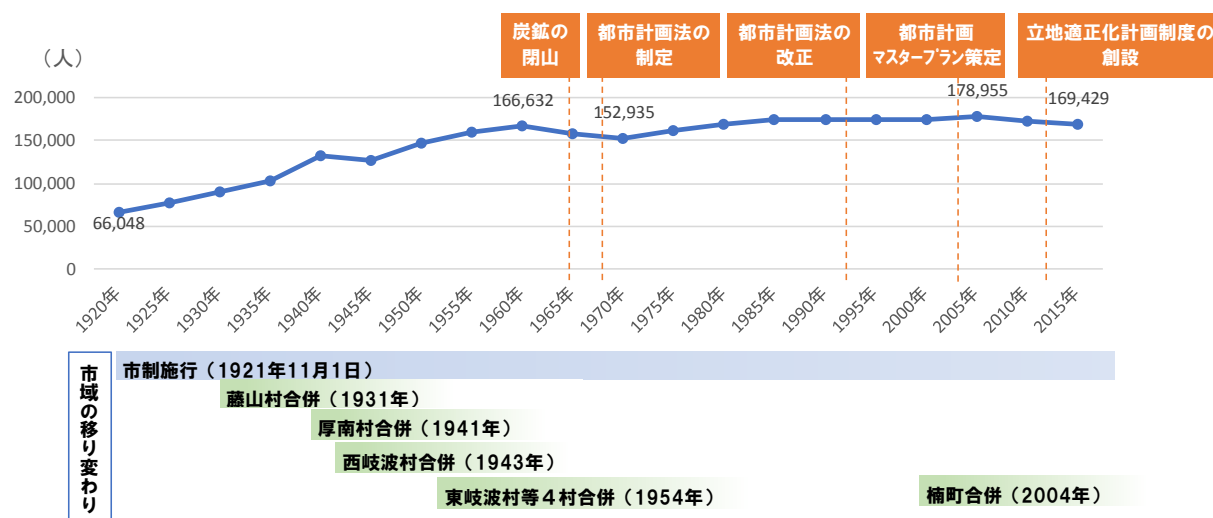
この法改正を受け、2004年（平成16年）には、宇部市都市計画マスタープランを策定し、用途地域外における特定用途制限地域の指定など、郊外部の土地利用規制に取り組んできました。しかしながら、2005年（平成17年）以降、人口の減少に伴い、市街地が低密度化し、中心市街地が空洞化するなどの現象が顕著となり、また、市全域で加速する高齢化への対応が課題となっています。

「立地適正化計画制度の創設」

2014年（平成26年）に都市再生特別措置法が一部改正され、コンパクトシティの具体的な施策の推進として「立地適正化計画制度」が創設されました。

本市においては、近年の人口減少、少子高齢化に対応するため、長期的な視点でコンパクトシティを推進し、誰もが住み慣れた地域で孤立せずに自分らしい生活を送ることができる体制の構築により、持続可能で暮らしやすい地域共生のまちづくりを進めることが求められます。

■宇部市の人口推移と都市計画の変遷



コラム：知っておこう!!

立地適正化計画とは…

立地適正化計画は、コンパクトシティの形成を推進するため、都市再生特別措置法の一部改正（2014年8月施行）により新たに制度化された計画です。「都市計画マスタープランの高度化版」として位置づけられ、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、長期的な視点で緩やかにコンパクトシティの形成に向けた取組を推進するものです。



1 - 2. 宇部市が目指す地域共生のまちづくり

«宇部市が抱える課題»

我が国では急激な人口減少と超高齢社会に直面しており、今後も更なる人口の減少や高齢化が見込まれ、地域活力の衰退や公共インフラの老朽化等、多くの社会的課題を抱えています。

本市においても、人口減少や少子高齢化が進行するとともに、モータリゼーションの進展、都市のスプロール化による中心市街地の空洞化、市街地の低密度化が進み、公共交通の利用者も減少しています。また、公共インフラの老朽化により維持管理費が増大するなど社会的課題を抱えています。

今後、このまま人口が減少すると、市街地の人口密度はさらに低下し、一定の人口集積により支えられてきた医療・商業施設、鉄道・バス等の公共交通のサービス提供が困難となり、市民の日常生活に支障が生じる可能性があります。

«地域支え合い包括ケアシステムと連携したコンパクトシティの推進»

このような状況に対応するため、市街地が拡散した都市構造から、利便性の高い集約型のまちづくりに転換する必要があると、2015年に「宇部市にぎわいエコまち計画（低炭素まちづくり計画）」の策定、2016年に「宇部市都市計画マスタープラン」を改定し、まちづくりの方向を『多極ネットワーク型コンパクトシティ』としています。

一方、本市の中山間地域では、人口減少や少子高齢化の進行が著しく、戸数や地域活動の担い手は減少し、地域コミュニティの維持が困難になると想定されます。そのため、高齢者や障害者であっても、誰もが住み慣れた地域で安心して生活できる地域社会の構築を図る必要があります。

このような状況を踏まえ、宇部市立地適正化計画においては、効率的でコンパクトなまちづくりの視点に、市全域における地域コミュニティの考え方を俯瞰的に捉え、多極ネットワーク型コンパクトシティと地域支え合い包括ケアシステムが連携を図りながら、持続可能で暮らしやすいまちづくりを『地域共生のまちづくり』として進めることとしています。

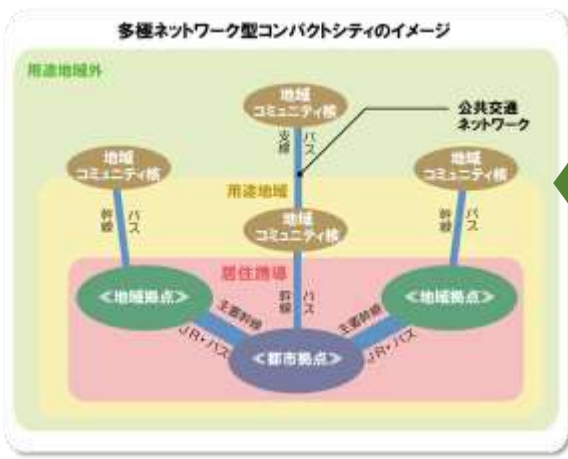
■宇部市が目指す地域共生のまちづくり

『多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム』

- 都市拠点や地域拠点、地域コミュニティ核の拠点性を高め、それぞれの拠点や核を公共交通で結ぶ、コンパクトなまちづくり（多極ネットワーク型コンパクトシティ）を進めます。
- 都市拠点や地域拠点、公共交通の主要幹線周辺などに居住を誘導します。
- 人口減少や少子高齢化が進む中においても、高齢者や障害者など、誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせるように、地域支え合い包括ケアシステムを強化します。

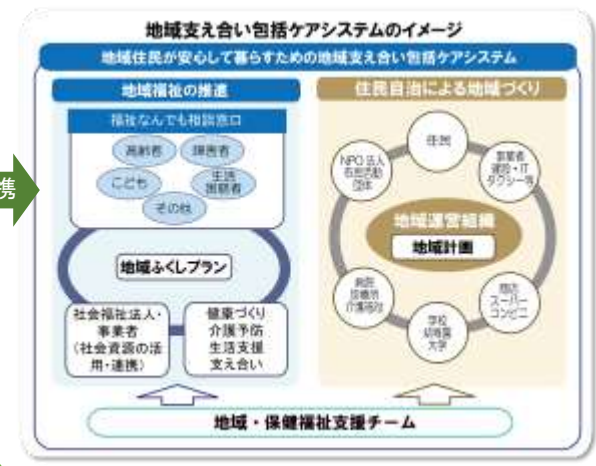
＜多極ネットワーク型コンパクトシティ＞

持続可能なコンパクトなまちづくりを実現するための具体的な取組



＜地域支え合い包括ケアシステム＞

地域福祉の推進・住民自治による地域づくりを実現するための仕組み



連携

地域共生のまちづくり

コラム：知っておこう!!



地域支え合い包括ケアシステムとは...

高齢者や子ども、障害者など全ての人を対象に、住民や関係機関など多様な主体が連携し、身近な地域の生活課題に対して、当事者意識を持ち、相互に話し合い、支え合って、助け合うシステムです。



2-1. 計画の位置付け

《立地適正化計画の位置づけ》

宇部市立地適正化計画は、本市の最上位計画である「第四次宇部市総合計画後期実行計画」と、宇部市人口ビジョンで示した人口の将来展望を目指し策定した「宇部市まち・ひと・しごと創生総合戦略」を上位計画とし、重点プロジェクトの中の1つ、『多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム』として位置づけられています。

『多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム』は、人口減少や少子高齢化に対応するため、長期的な視点で実現するコンパクトシティの都市経営と、日常生活の場で医療、介護、生活支援等を適切に提供する地域福祉の視点や、住民自治による地域づくりを実現させる取組を強化し、高齢者、子ども、障害者など全ての人が身近な地域で安心して暮らせる仕組みである『地域支え合い包括ケアシステム』を連携させる本市独自の取り組みです。

《『多極ネットワーク型コンパクトシティ』の位置付け》

『多極ネットワーク型コンパクトシティ』は、「宇部市都市計画マスタープラン」及び「宇部市にぎわいエコまち計画（低炭素まちづくり計画）」に適合し、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、誰もが安心して暮らせるよう、「宇部市地域公共交通網形成計画」で目指す、地域公共交通ネットワークと連携して、効率的で健全な都市経営に取り組みます。

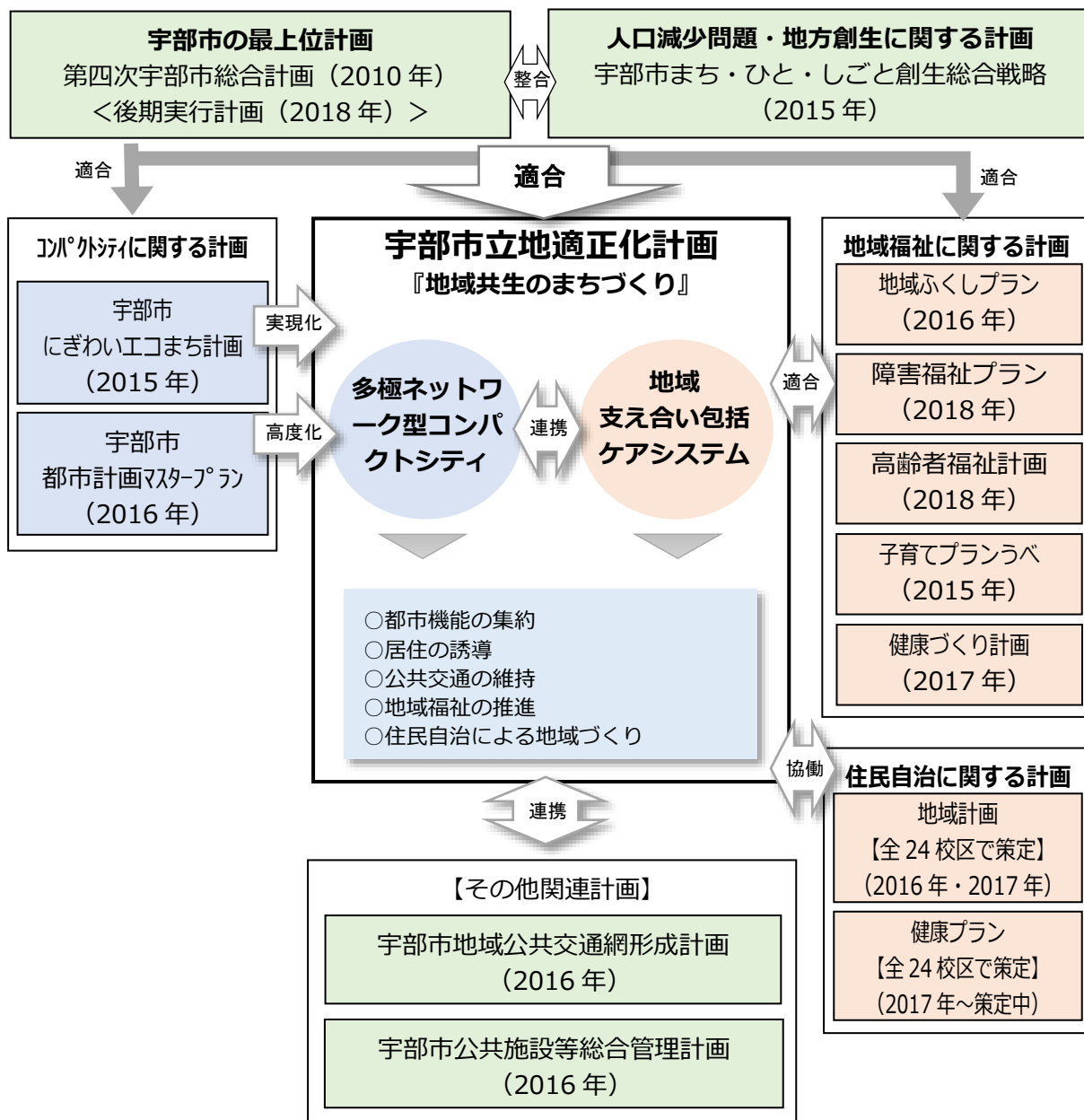
《『地域支え合い包括ケアシステム』の位置付け》

『地域支え合い包括ケアシステム』は、「みんなで支え合う元気な宇部地域ふくしプラン（地域福祉計画・地域福祉活動計画）」（以下、「地域ふくしプラン」という。）及び宇部市協働のまちづくり条例に掲げる基本理念に則り、子どもから高齢者まで住み慣れた地域で自分らしい暮らしができるよう、地域の特性や資源を活かした、生活に必要な支援が一体的に提供される仕組みづくりと、様々な世代や多様な主体等が支え合う住民自治による地域づくりに取り組みます。

《立地適正化計画の役割》

この『多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム』を実現するため、都市再生特別措置法に基づき、長期的に住宅及び医療施設、商業施設などの都市機能の維持・誘導を図るための施策と、地域福祉や住民自治による地域づくりの施策を連携させた計画として策定に取り組みます。

■計画の位置づけ



2-2. 計画の対象区域

本市は、吉部、万倉の一部地域を除くほぼ全域に、区域区分制度（線引き制度）を適用しない、非線引き都市計画区域を指定しています。

都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画において、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の考え方は、都市計画区域内を対象として都市機能誘導区域や居住誘導区域を定め、また、連携して取り組む「地域支え合い包括ケアシステム」は、用途地域外や都市計画区域外も含めた市全域を俯瞰的に捉えて検討します。

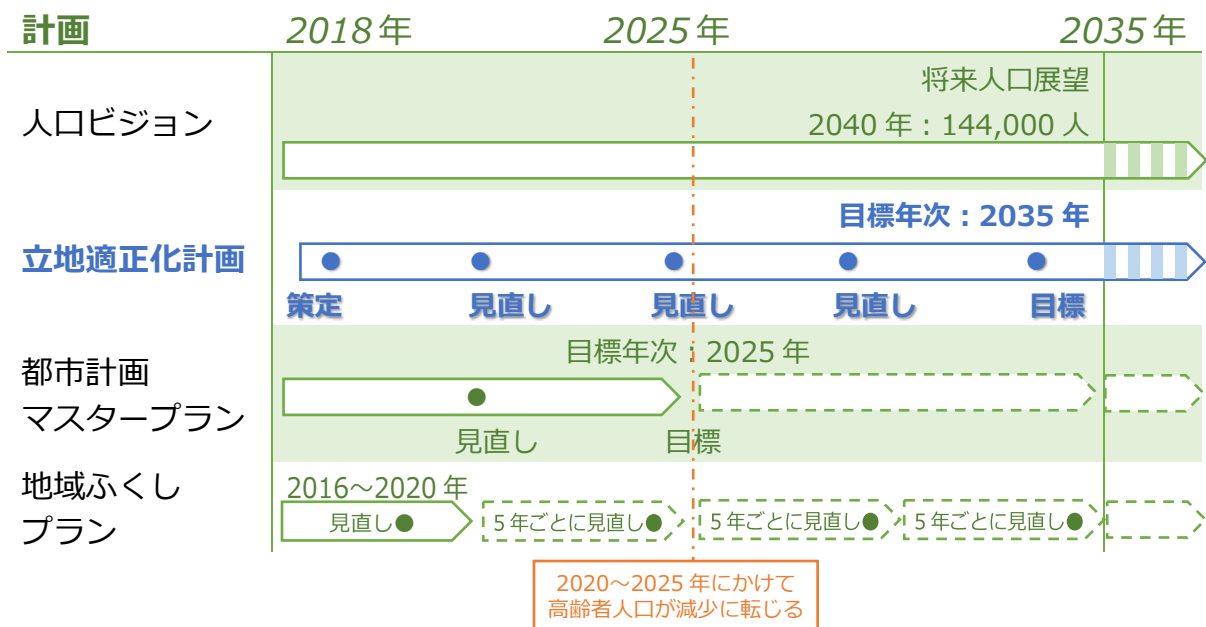
2-3. 計画の期間

立地適正化計画は、持続可能な都市として目指す姿を分析・検討し、長期を展望しつつ、2035年を目標に、土地利用や誘導すべき施設に関する施策を実施します。

地域支え合い包括ケアシステムは、高齢者人口がピークを迎える2020年に向けて施策を推進し、その後の高齢者人口の減少に対応して、他の行政計画と整合を図りながら見直しを実施します。

2025年は、上位・関連計画の改定を踏まえ、全体的な計画の評価・見直しを実施します。

■本計画の計画期間と上位・関連計画の計画期間との関係



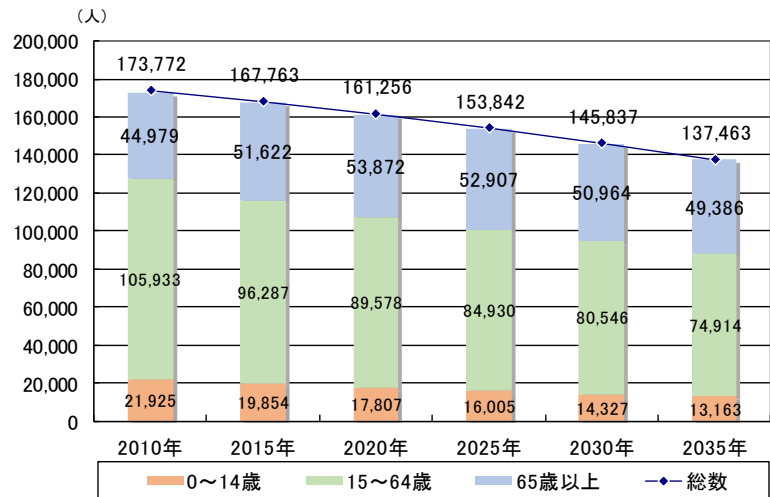
中心市街地の空洞化が、にぎわいの喪失、地域経済の低下につながっています。

◀将来人口の動向▶

将来人口は、今後も減少傾向で推移し、年少人口と生産年齢人口は減少し、老年人口は2020年をピークに減少に転じることが予想されます。また、高齢化率は、その後も増加することが見込まれます。

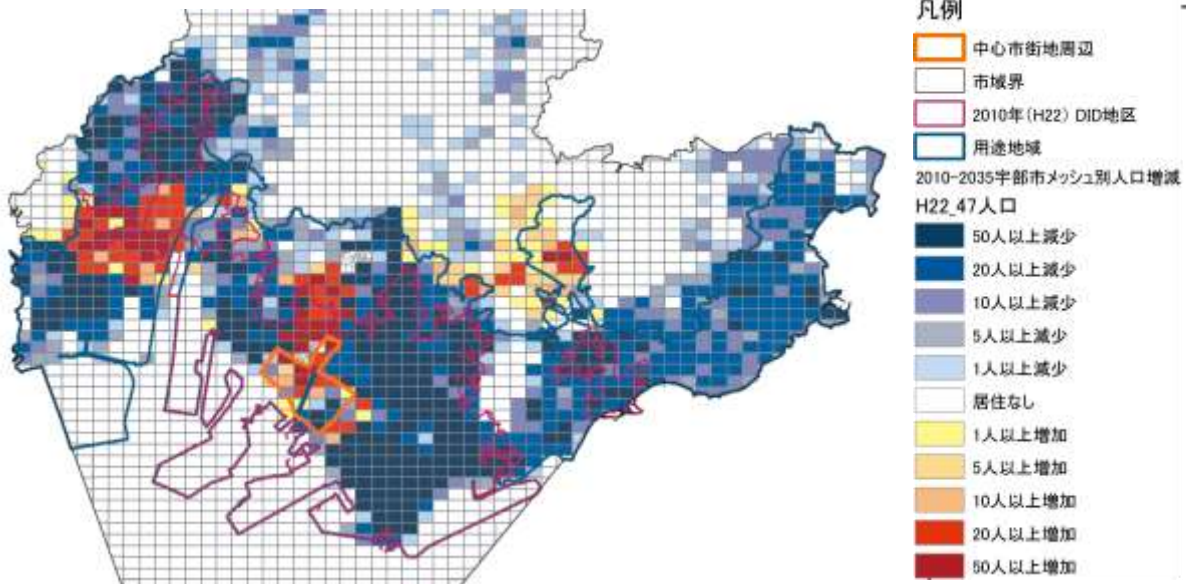
宇部新川駅周辺、宇部駅周辺、宇部新都市周辺で人口増加が予想されますが、その他の地域は減少します。

■将来人口推計



出典：国勢調査結果（総務省統計局）※2010年の総数には年齢不詳を含む
注記：2015年以降は、国立社会保障・人口問題研究所準拠推計

■メッシュ人口増減の推計（2010年～2035年）



「低未利用地の状況」

中心市街地周辺(約 145ha)には低未利用地が多く点在しており、割合は 10.6%となっています。

■ 中心市街地周辺の低未利用地の分布状況



- 中心市街地周辺
- その他空き地・平面駐車場

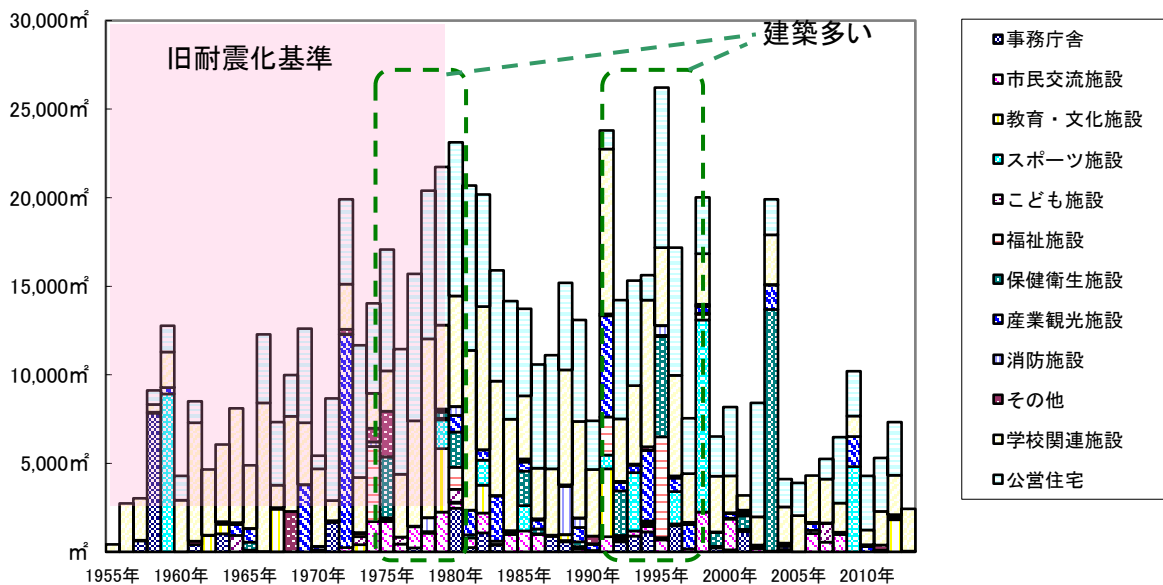
出典：都市計画基礎調査(2017年)

中心市街地周辺約 145haのうち、10.6%が低未利用地
(低未利用地 約 15.4ha)

「公共施設の維持管理の状況」

公共施設等(インフラ・ハコモノ)の老朽化に伴い、更新や維持管理に要する費用が大きな負担となることが予想されます。

■ 公共施設の築年別建築件数の推移

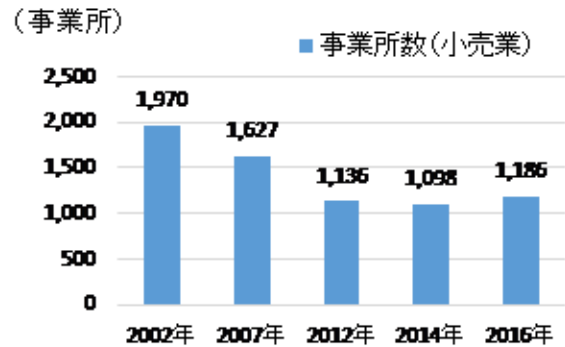


出典：宇部市公共施設マネジメント指針(2014年)

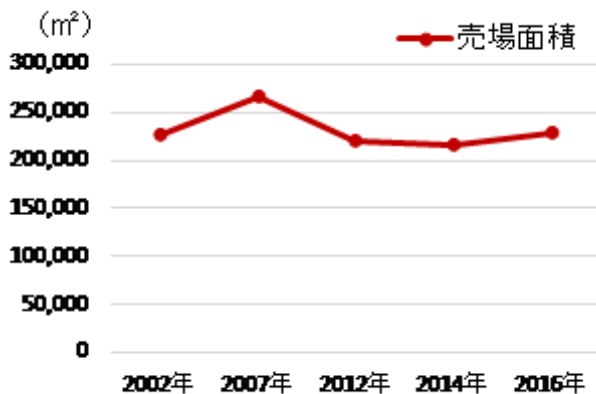
「産業の状況」

大型小売店舗が用途地域内に分散して立地し、小売業の事業所数、売場面積、年間商品販売額ともに、2012年までの減少傾向から増加に転じています。

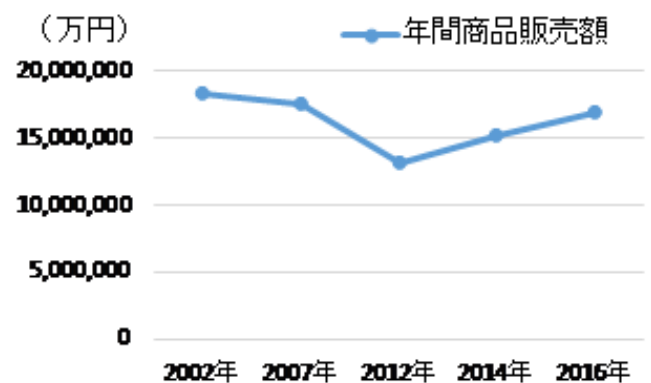
■事業所数（小売業）の推移



■小売業の売場面積の推移



■小売業の年間販売額の推移



出典：商業統計調査（2012年・2016年は経済センサス活動調査）

【課題】

- 中心市街地等に、多様な世代に対応する都市機能を集約する都市構造への転換が必要である。
- 今後の人口減少を踏まえ、拡大傾向にあるまちづくりから転換し、中心市街地の土地の更新を図る必要がある。
- 将来の人口増減や人口密度を踏まえ、市民の日常生活に特に必要な施設（商業施設、医療施設等）の維持・誘導が求められる。
- 公共施設の定期的な点検・診断と計画的な予防保全により施設の長寿命化を図り、長年にわたる安心・安全なサービスの提供に努めるとともに、財政負担の軽減と平準化を図る必要がある。

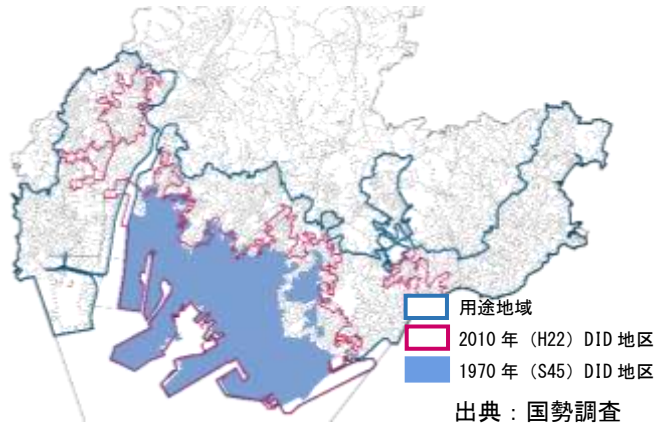
▶ **現状の商業・医療施設の維持とともに、多様な世代が交流・活動する都市機能を誘導することで、中心市街地ににぎわいを取り戻し、市全体の活性化につなげる必要があります。**

低密度なまちになり、公共交通の利用者が減少しています。

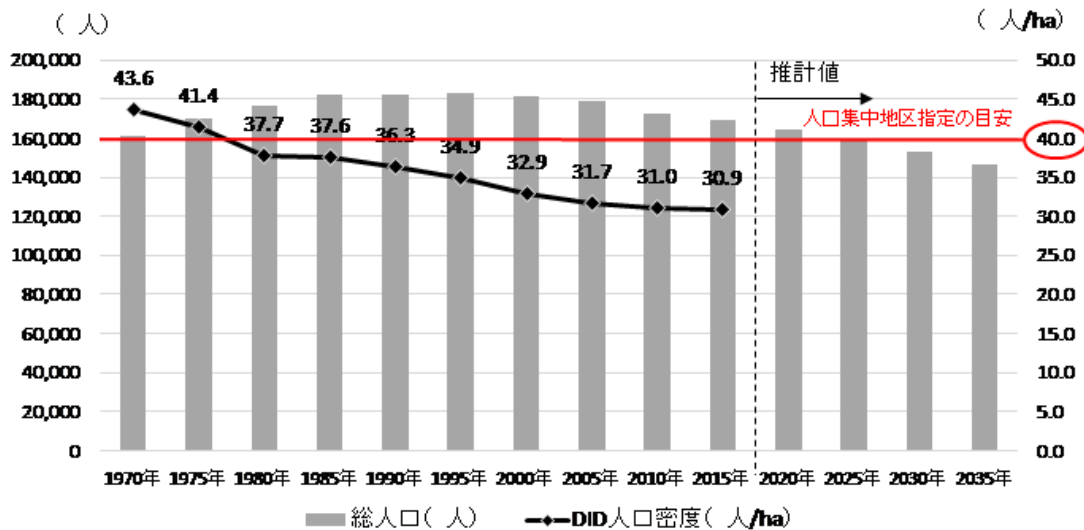
「人口集中地区 (DID) の状況」

1970年と2010年を比べると、DID面積は約1.6倍となっていますが、DID地区内の人口密度は、1970年から年々減少しています。

■人口集中地区の区域図 (1970年、2010年)



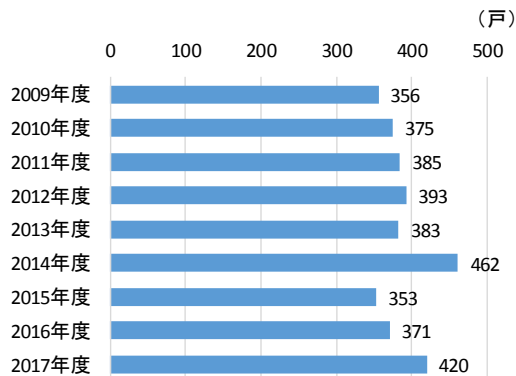
■人口及び人口集中地区の人口密度の推移



「住宅の状況」

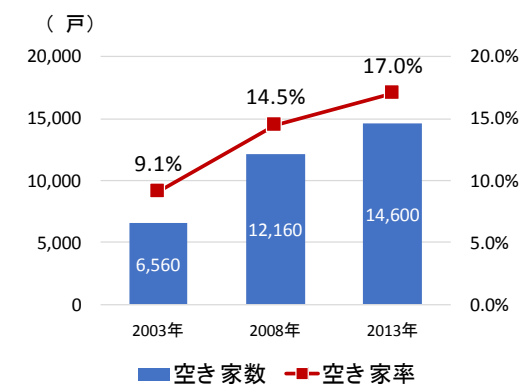
世帯数の増加にあわせ、住宅戸数は増加していますが、空き家率は年々増加し、新築戸数を上回る勢いで空き家が増加しています。

■持ち家住宅の新規着工戸数の推移



出典：建築統計年報 (各年)

■空き家数、空き家率の推移

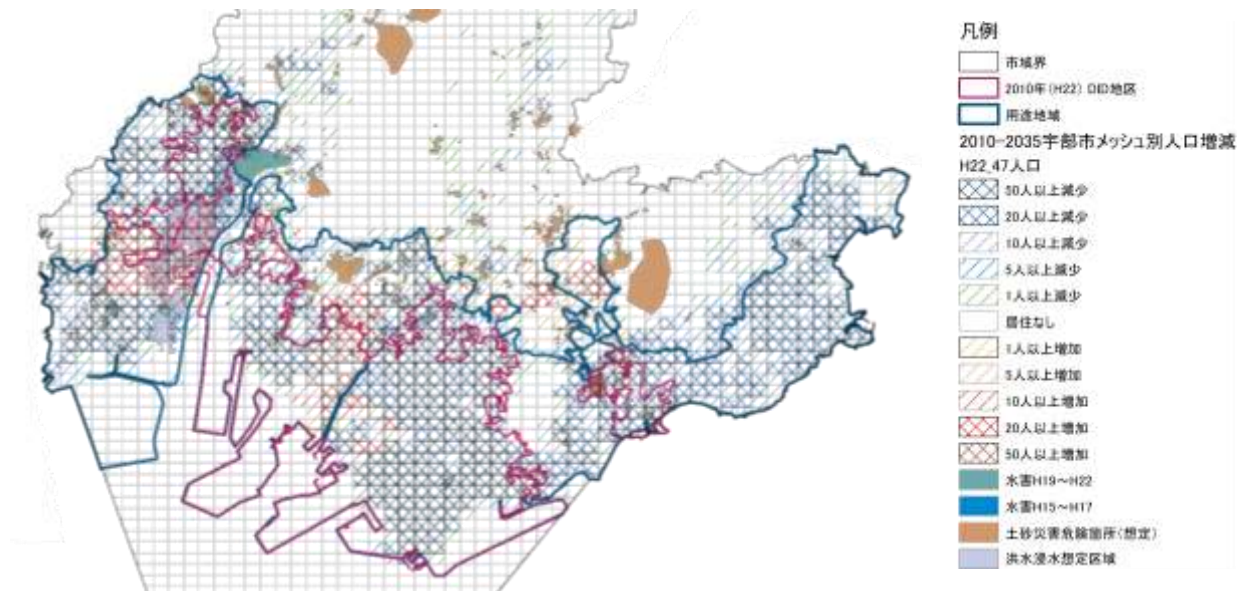


出典：住宅土地統計調査

「災害の状況」

災害リスクの低い地域で人口が減少し、市街地西部の洪水浸水想定区域に指定されている区域等、災害の可能性が高い地域で人口の増加が予想されます。

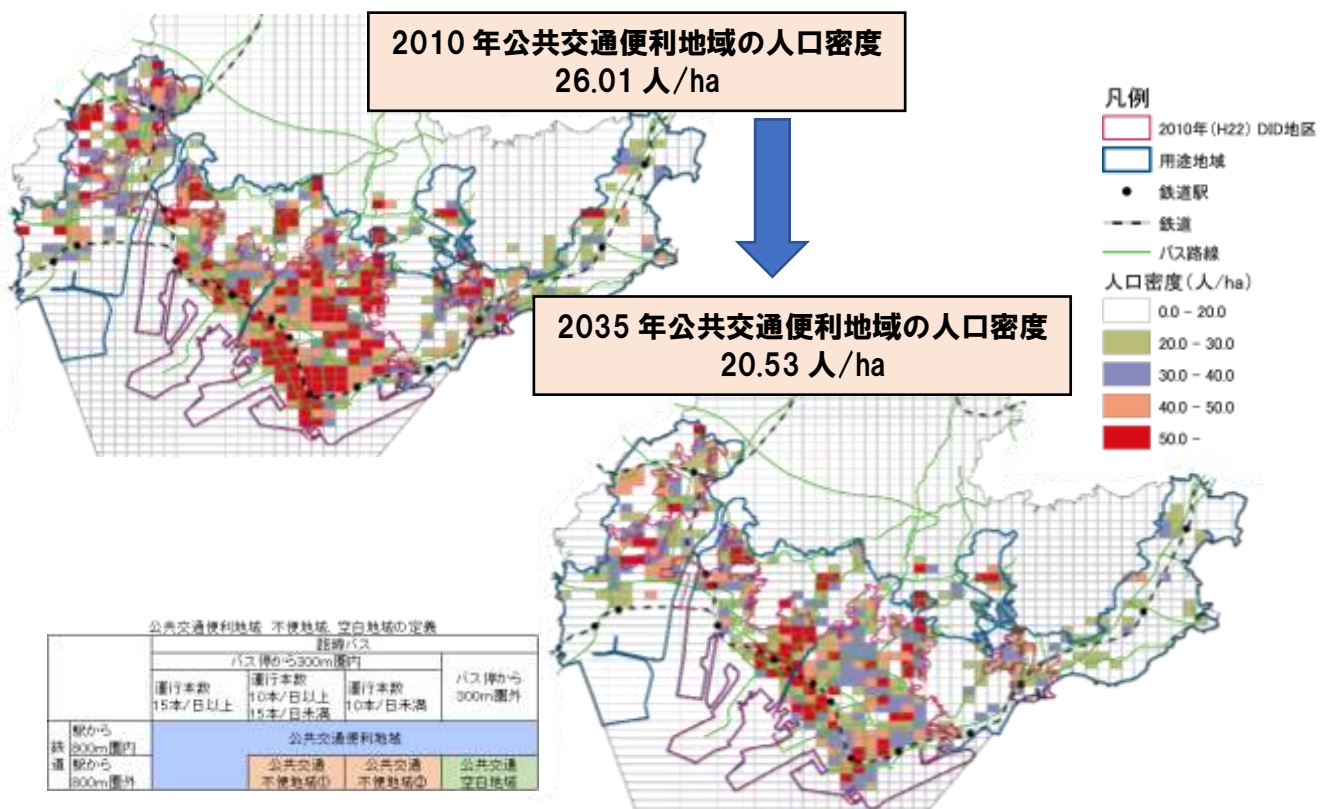
■人口増減メッシュ（2010⇒2035）と災害危険個所の重ね合わせ図



「公共交通の状況」

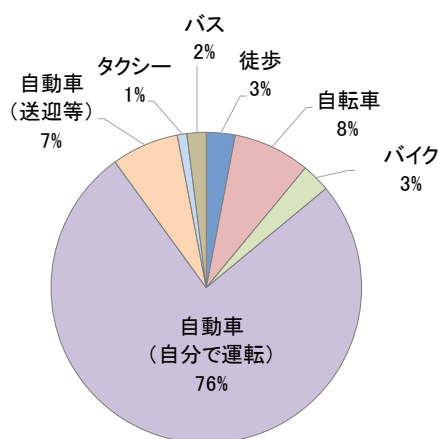
鉄道やバス路線は概ね用途地域内の市街地・住宅地をカバーしていますが、将来は公共交通便利地域の人口密度が低下することが予想されます。

■公共交通便利地域の人口密度



通勤・通院、買い物目的の移動はマイカー利用が多く、公共交通の利用が低い状況です。

■交通手段利用率（買物・飲食等）



出典：宇部市エコまち計画市民アンケート調査（2014年）

【課題】

- 将来の人口減少を踏まえ、スプロール化による市街地の低密度化が進んだため、コンパクトなまちづくりに転換する必要がある。
- 人口減少により発生する空き家や空き地に対し、地域の安全性を考慮した空き家対策等が必要である。
- 医療、買い物などの生活サービス施設などの都市機能の集約にあわせて、その周辺に居住を誘導し、施設の維持と利用者の利便性の向上が求められる。
- 災害リスクの低い区域に居住の誘導する必要がある。
- 公共交通ネットワークが発達している市内の住宅地では、今後も公共交通を維持していくためにも、市民の利用促進が必要である。
- 公共交通便利地域、特に鉄道駅や路線バスの主要幹線周辺に人口誘導を図り、公共交通ネットワークの効率化と維持を図る必要がある。

▶ **公共交通や生活利便性、地域の安全性に配慮した居住誘導と拠点間や居住地を結ぶ公共交通ネットワークの維持が必要です。**

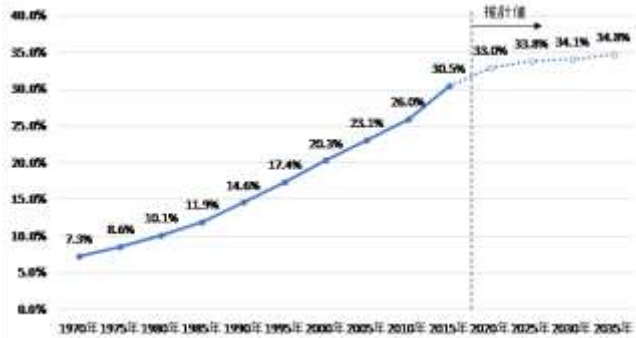
高齢化が進行し、特に郊外部の地域では、さらに高齢化が加速化することが予想されます。

◀高齢化の状況▶

高齢者人口は、2020年にピークを迎えますが、高齢化率はその後も増加する見込みであり、人口減少に伴い、高齢者を支える担い手が減少することが予想されます。

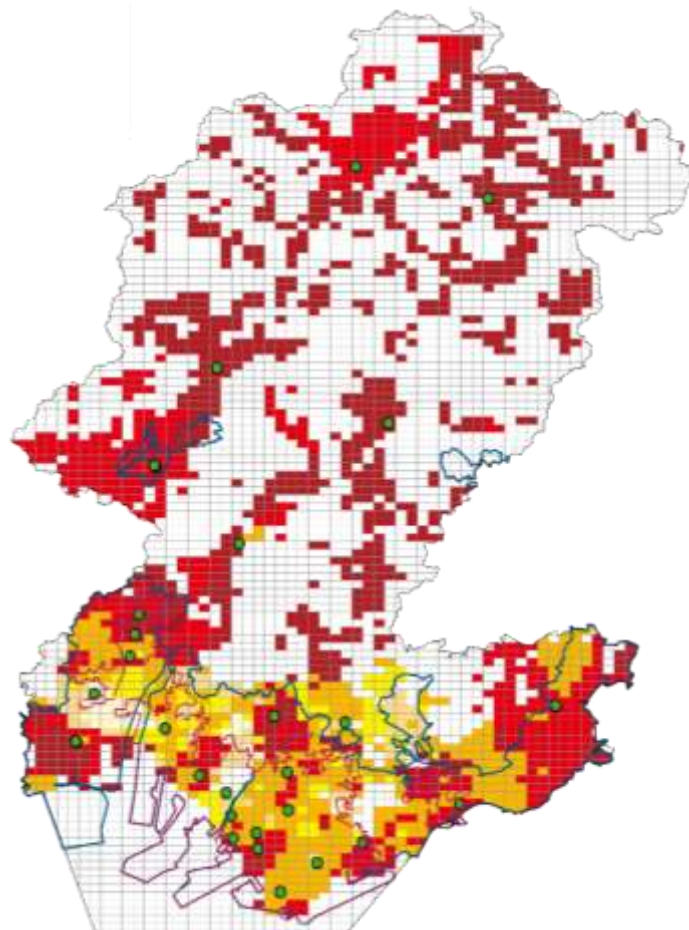
中心市街地周辺では高齢者が減少しますが、特に東部地域・北部地域では高齢化の進行が予想され、各地域のコミュニティの維持が困難となる恐れがあります。

■高齢化の推移



出典：国勢調査

■高齢化率メッシュ（2035年）と庁舎・ふれあいセンターの重ね合わせマップ



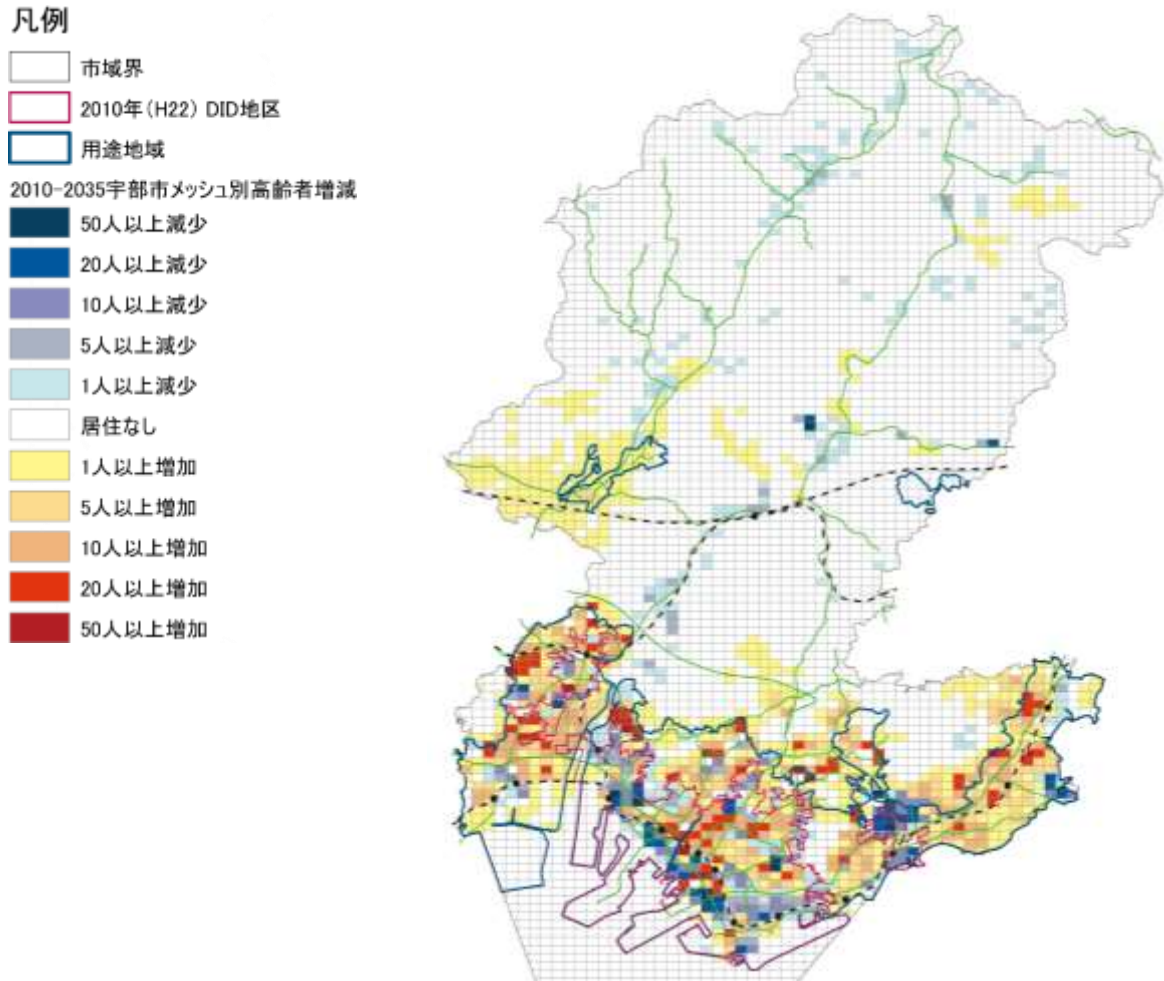
【ふれあいセンターの位置付け】

学習、文化、趣味、スポーツ等、地域住民のさまざまな学習要望に応えるため、広く学習の機会や場を提供し、心の豊かさと地域の人々の相互連携を強め、円滑な交流を図るための施設で、地域コミュニティの核になっています。また、出張所として、住民票等の発行業務を行っているセンターもあり、地域住民、特に高齢者にとって、生活サービス性の高い施設です。

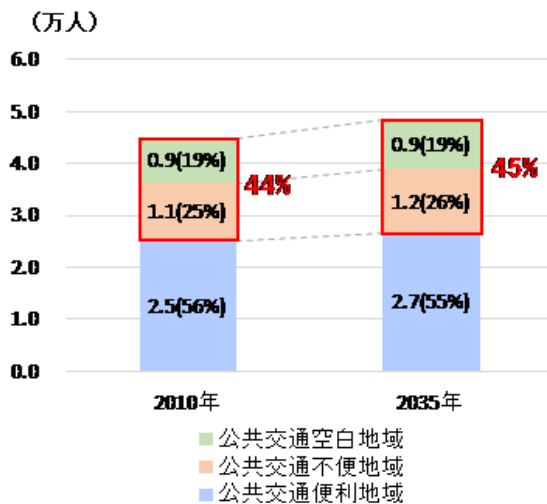
「公共交通沿線の高齢化の状況」

用途地域内を中心とした公共交通便利地域においては、将来も高齢者が増加することが予想されます。北部地域など公共交通不便地域、公共交通空白地域の高齢者数は、市全体の44%を占め、今後はさらに高齢者の移動手段の確保が課題となります。

■高齢者数増減メッシュ（2010⇒2035）と公共交通路線



■公共交通空白地域内外の高齢者人口（2010⇒2035）

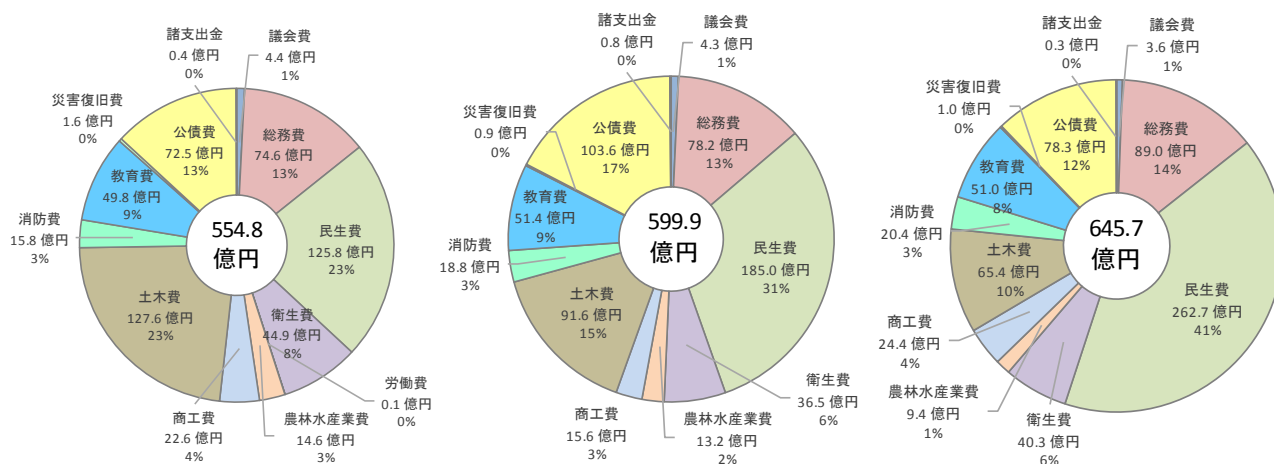


公共交通便利地域 不便地域 空白地域の定義

	路線バス			バス停から300m圏外
	バス停から300m圏内			
運行本数	15本/日以上	10本/日以上 15本/日未満	10本/日未満	
駅から800m圏内	公共交通便利地域			
駅から800m圏外				

少子高齢化の進行に伴い、民生費及びその歳出全体に占める割合が、1994年度から2016年度にかけて大幅に増加しています。

■ 目的別歳出の状況



出典：決算の概要（各年）

【課題】

- 将来も加速化する少子高齢化に対応して、地域で安心して住み続けることができるまちづくりが求められる。
- 将来も地域のコミュニティを維持し、他地域と連携しながら住み続けられる環境をつくる必要がある。
- 人口減少下においても、住み慣れた地域で安心して暮らせるように、地域の特性に応じた仕組みの支援する必要がある。
- 人口減少や高齢化を見据えた効率的な行政サービスが必要である。
- 地域・保健福祉支援チームや福祉なんでも相談窓口など、生活面や医療介護のサポート体制の更なる充実が求められる。
- 公共交通不便地域、公共交通空白地域は、日常生活の移動確保のため、地域内交通など、地域特性、移動ニーズにあった移動手段が求められる。



日常生活圏やコミュニティの拠点と連携し、子どもから高齢者まで住み慣れた地域で安心して住み続けられるまちづくりが必要です。

本計画では、地域共生のまちづくりの考え方を踏まえ、地域支え合い包括ケアシステムと連携しながら、長期的な視点で多極ネットワーク型コンパクトシティの実現を目指します。

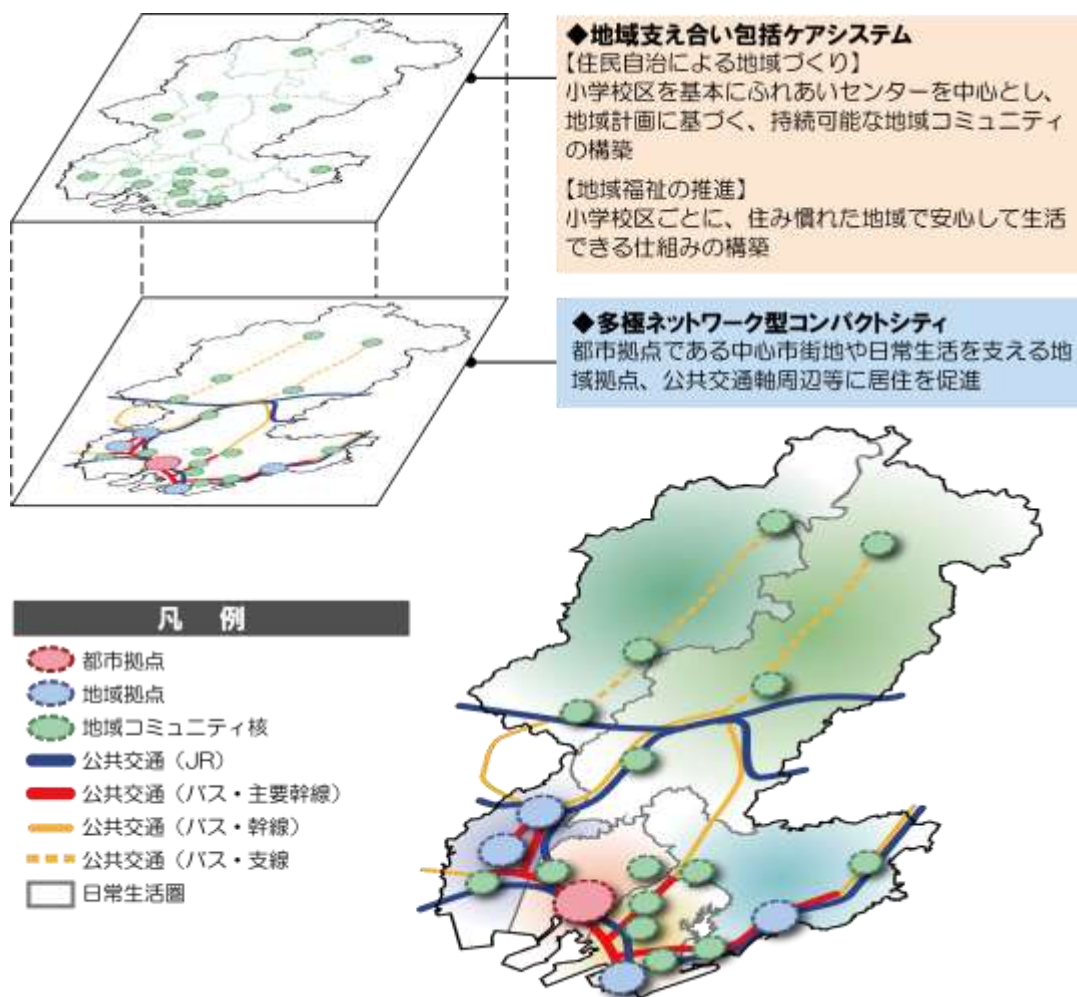
中心市街地については、これまで蓄積してきた、都市のポテンシャルを活かして、多様な都市機能を集約させ、本市の顔としてふさわしいにぎわいを再生します。また、利用しやすく、持続可能な地域公共交通ネットワークを形成し、中心市街地と地域の拠点を結びます。

地域支え合い包括ケアシステムにおいては、小学校区を基本に日常生活に必要な福祉サービス機能の包括的な体制整備、地域による自主的・主体的な地域づくりの推進、地域内交通等導入の支援など様々な取組と連携させ、住み慣れた地域での暮らしを守ることで、市全域で安心して住みやすいまちづくりを目指します。

土地利用については、宇部市都市計画マスタープランによる土地利用の方針を踏まえつつ、市街地の空洞化を防止するため、新たな区域を拡大せず、既存の土地利用や住宅等ストックの活用と、あわせて自然豊かな郊外部や農村部の魅力を活かします。

長期的には、中心市街地や日常生活を支える地域の拠点、公共交通軸周辺などに、居住スタイルに応じた区域を定め、居住を促進します。

■「多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム」の空間イメージ



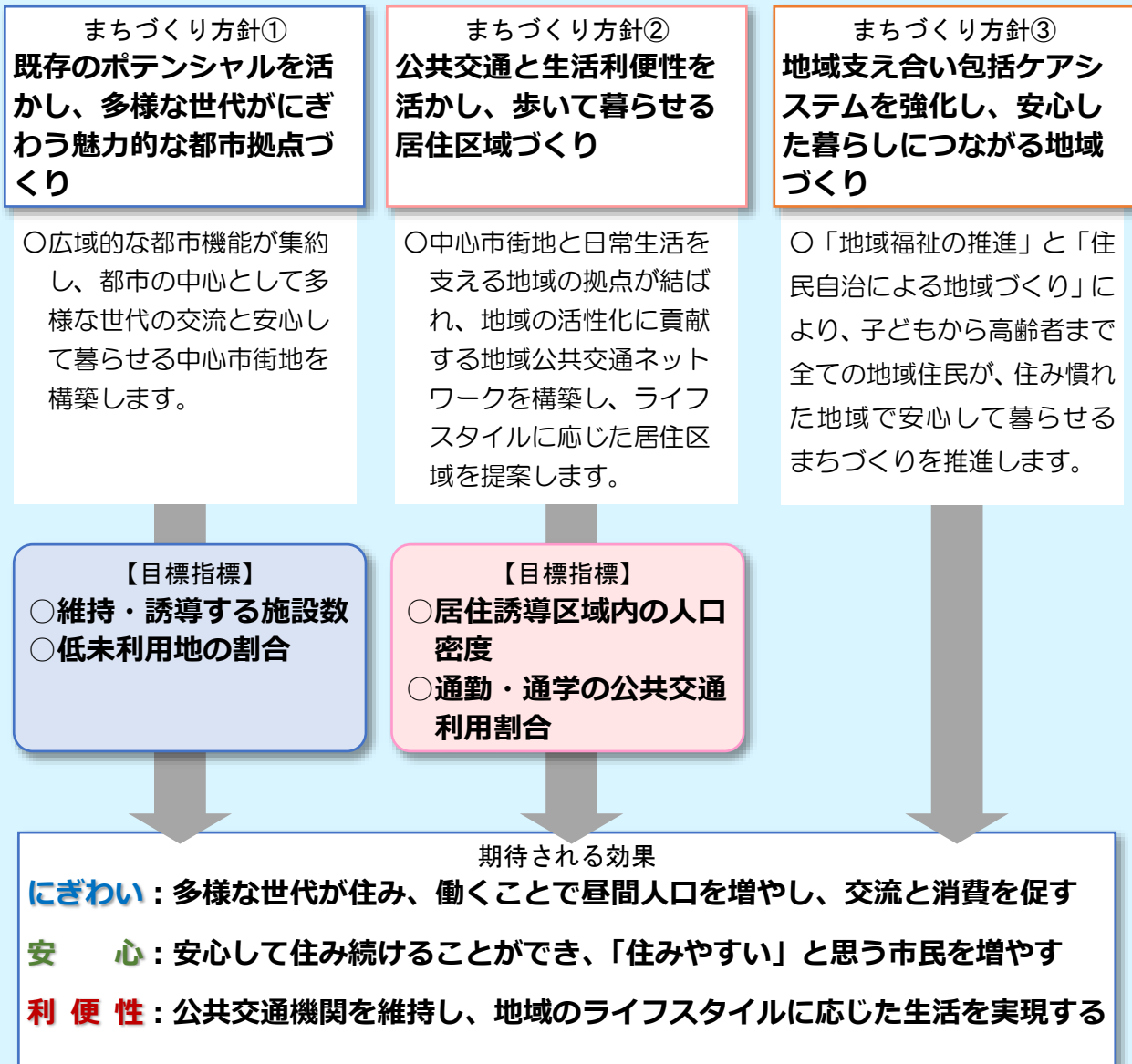
人口減少下においても、持続可能な都市を形成するためには、都市機能誘導による中心市街地のにぎわいの創出、また、市民の誰もが住み慣れた地域で、安心して生活できる居住環境の形成、交通ネットワークによる利便性の向上が求められます。

これらのことから、宇部市立地適正化計画の実施方針を、『にぎわい・安心・利便性の高い生活の実現』と設定します。

<宇部市立地適正化計画の実施方針>

にぎわい・安心・利便性の高い生活の実現

～多極ネットワーク型コンパクトシティ×地域支え合い包括ケアシステム～



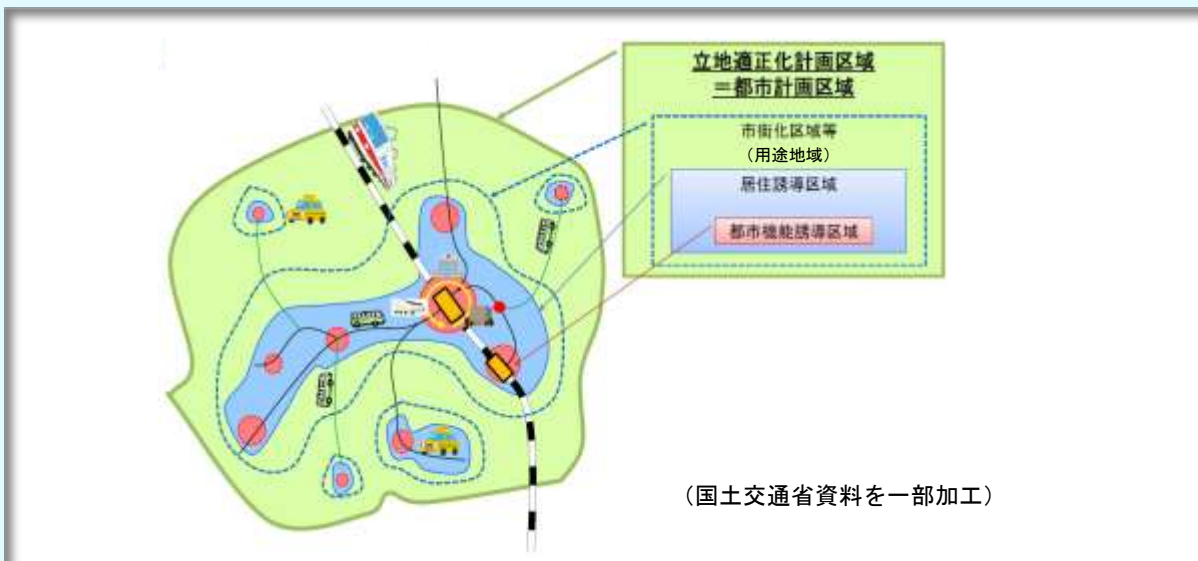


立地適正化計画の内容

■ 立地適正化計画に定める事項（必須事項）

- ・住宅及び都市機能増進施設の立地の適正化に関する基本的な方針
- ・居住誘導区域（居住を誘導すべき区域）
- ・居住誘導区域への居住を図るための施策
- ・都市機能誘導区域（都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域）と誘導施設
- ・都市機能誘導区域に誘導施設の立地を図るための施策

■ 立地適正化計画のイメージ



■ 誘導施設とは

誘導施設は、都市機能誘導区域に必要な都市機能に基づいて設定する施設です。都市機能誘導区域及び都市全体・各地域における施設の立地状況などを勘案し、区域に必要な施設や具体的な整備計画のある施設を設定します。

居住者の共同の福祉や利便の向上を図るという観点から、以下に示す施設が想定されます。

誘導施設を設定すると、都市機能誘導区域の外で誘導施設建築に伴う開発や、誘導施設建築等の行為を行おうとする場合に加え、誘導施設の休止又は廃止をする場合にも、原則として市長への届出が必要になります（届出制度）。

【想定される誘導施設】（都市計画運用指針より）

- 病院・診療所等の医療施設、老人デイサービスセンター等の社会福祉施設、小規模多機能型居宅介護事業所、地域包括支援センターその他の高齢化の中で必要性の高まる施設
- 子育て世代にとって居住場所を決める際の重要な要素となる幼稚園や保育所等の子育て支援施設、小学校等の教育施設
- 集客力があり、まちの賑わいを生み出す図書館、博物館等の文化施設や、スーパーマーケット等の商業施設
- 行政サービスの窓口機能を有する市役所支所等の行政施設 など