佐久市立地適正化計画（改訂版）　概要版
令和4年3月

発行　佐久市
編集　建設部　都市計画課
〒385-8501　長野県佐久市中込3056番地

佐久市立地適正化計画
（改訂版）
概　要　版

令和4年3月

佐　久　市

- 平成26年(2014年)8月の都市再生特別措置法の改正により「立地適正化計画」制度を創設し、居住機能や医療・福祉・子育て・商業等の都市機能の立地及び公共交通の充実に資するための包括的なマスタープランとして「立地適正化計画」の策定が可能となりました。
- 本計画は、地域それぞれの特徴を生かしたまちづくりを推進するため「機能集約・ネットワーク型まちづくり」により、将来的にも持続可能な都市を目指すものです。
- 長期的な視点に立って都市構造の再編を推進していくため、おおむね5年ごとに評価します。

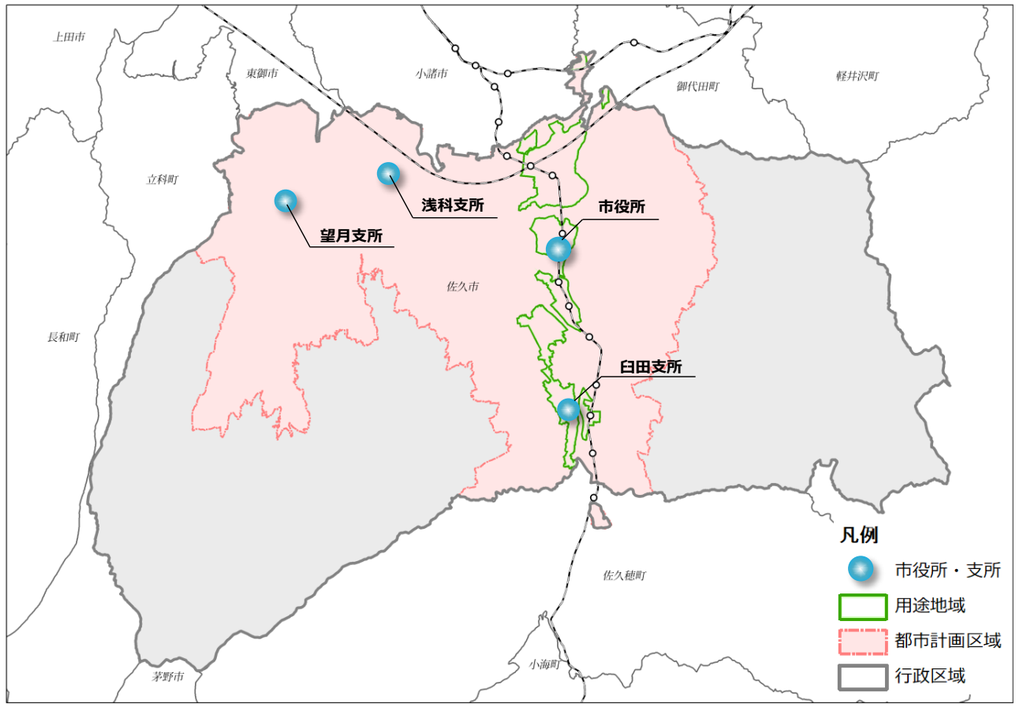
【本計画改訂の背景】

- 令和2年9月の都市再生特別措置法の改正により、立地適正化計画に防災指針を定め、計画的かつ着実に防災・減災対策に取り組むことが必要となりました。また、本計画は、概ね5年ごとに評価を行い、必要に応じて見直し等を行うことが望ましく、平成29年の策定から令和3年度時点で4年目を迎えることから、令和4年3月に本計画の改訂版を策定しました。

【立地適正化計画の記載事項】

- 立地適正化計画の区域
- 立地の適正化に関する基本的な方針
- 都市機能誘導区域（具体的な区域及び都市機能誘導のための市が講ずる施策）
- 居住誘導区域（具体的な区域及び居住誘導のために市が講ずる施策）
- 誘導施設（都市機能誘導区域ごとの誘導施設の設定、誘導施設の整備事業等）
- 防災指針（計画的かつ着実に取り組むべき防災・減災対策の位置づけ等）
- 公共交通に関する事項

佐久市立地適正化計画の目標年度：令和19（2037）年度



計画の対象区域

佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

【将来都市構造（本編P26）】

- 立地適正化計画は、都市計画マスタープランの高度化版とみなされるため、計画の整合性を図る観点から、都市計画マスタープランにおける将来都市構造を本計画における将来都市構造としても位置付けます。

【立地適正化計画の基本的な方向性（本編P27）】

- 本市の立地適正化計画の策定にあたっては、「多核構造」と言われるまちなみや歴史的な経緯、各種施策との整合等を踏まえるとともに、用途地域内への集約を目指すだけではなく、用途地域外においても、旧町村の中心部等の拠点性を高める取組を並行して進め、地域コミュニティや経済基盤等の維持を前提とします。

○用途地域内

都市生活の利便性や快適性の増進を目的に、居住機能や生活サービス機能の適切な配置を誘導するため、都市機能誘導区域および居住誘導区域を定めることとします。

○用途地域外

旧町村の中心部など既存の地域拠点の現状を考慮しながら、地域に根ざした地域コミュニティの維持、活性化が図られるような区域ならびに拠点のあり方を検討します。

○本計画におけるまちづくりの目標（本編P25）

佐久市の将来都市像
「快適健康都市 佐久 ～希望をかなえ　選ばれるまちを目指して～」

まちづくりの目標

1. ライフスタイルに合わせた幸福や豊かさ、安心・安全、快適さが実感できるまちづくり
- 施策の方向性
  - ・都市生活の利便性や快適性の増進
  - ・地域コミュニティの維持

2. 地域資源を生かした機能分担と連携によるまちづくり
- 施策の方向性
  - ・地域の特徴ある発展
  - ・公共交通ネットワークの確保、充実

3. 優位な特性を伸ばし、新しい可能性に挑戦するまちづくり
- 施策の方向性
  - ・多くの人を引きつけるまちの魅力、活力の向上
  - ・全国有数の健康長寿のまちであることを際立たせる取組の推進

新市将来都市像を実現

○コンパクトシティと「機能集約・ネットワーク型まちづくり」との相違点（本編P28）

- **機能集約型のまちづくりとは、居住地や都市機能を1か所に集めるものではありません。むしろ、地域の特徴や歴史的な成り立ちを考慮した複数の拠点を設定し、特徴ある発展を目指すものです。**

コンパクトシティをめぐる誤解

一極集中	全ての人口の集約	強制的な集約
市町村内の最も主要な拠点（大きなターミナル駅周辺等）1か所に全てを集約させる	全ての居住者（住宅）を一定のエリアに集約させることを目指す	居住者や住宅を強制的に短期間で移転させる
↓	↓	↓
多極型 中心的な拠点だけではなく、旧町村の役場周辺などの地域拠点も含めた、多極ネットワーク型の集約化を目指す	**全ての人口の集約を図るものではない** 例えば農業等の従事者が農村部に居住することは当然（集約で一定エリアの人口密度を維持）	**誘導による集約** メリットを最大限享受できるような施策を講じることで誘導を促し、時間をかけながら居住の集約化を推進

佐久市における「機能集約・ネットワーク型まちづくり」の方向性

拠点の方向性	人口集約の方向性	誘導の方向性
用途地域内 ●岩村田、中込中央区、中込・野沢、臼田などの中心拠点への機能集約 **用途地域外** ●望月、浅科の旧町村の中心部等への機能集約 ●既存集落においても、地域コミュニティの維持を前提に、「小さな拠点」の形成などを目指す	●中心拠点や旧町村の中心部の人口減少を抑え、コンパクト化により一定程度の人口密度を維持し、都市生活の利便性や快適性の増進を目指す ●個人のライフスタイルに基づく様々な居住のあり方を尊重し、既存集落であっても暮らし続けることを保障する	●拠点に居住するメリットを最大限享受できるような施策で、ゆるやかな誘導を図る ●急激な変化を求めるのではなく、長期的な視点で人口・都市機能を誘導していく

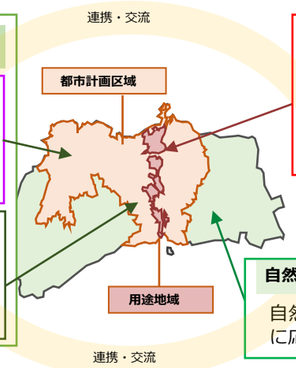
佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

○用途地域外の地域の基本的な考え方（本編P74）

用途地域外

地域拠点
旧町村の中心部等において、拠点性を高める取組を推進するとともに、**ゆるやかな集約化により、一定程度の人口密度を確保すること**を目指します。

コミュニティ拠点
小学校区など複数の集落が集まる地域において、地域コミュニティや生活基盤等の維持のため、商店・診療所などの**生活サービス機能の拠点集落への維持**を目指します。



用途地域内
誘導区域を設定し、利便性の高い環境での暮らし方を提供する場として、**ゆるやかな集約化により、一定程度の人口密度を確保すること**を目指します。

自然との共生エリア（都市計画区域外）※
自然的土地利用を基本に、多様なライフスタイルに応じた定住・移住の場を提供します。

※将来的な公共インフラの維持や自然災害リスクの観点から、都市計画区域内の居住を推奨します。

【都市機能誘導区域とは（本編P30）】

- **都市機能誘導区域は、医療・福祉・子育て・商業などの生活サービス機能を、都市拠点や地域の拠点に誘導・集積することにより、これらの機能の効率的で持続的な提供を図る区域です。**

○都市機能誘導区域の設定フロー（本編P34）

都市機能誘導区域に含む区域の設定
- 拠点施設等から徒歩圏内の用途地域内
- 都市構造再編集中支援事業の事業区域
- 今後整備が見込まれる市街地整備等事業区域
- 拠点周辺の市街地の歴史的経緯や周辺施設の立地状況等
- 地形地物や用途に応じて原則として街区単位で設定

都市機能誘導区域に含まない区域の設定
- 法令・条例により生活利便施設の建築が制限されている区域等
- 災害発生のおそれのある区域（※詳細は7ページを参照）

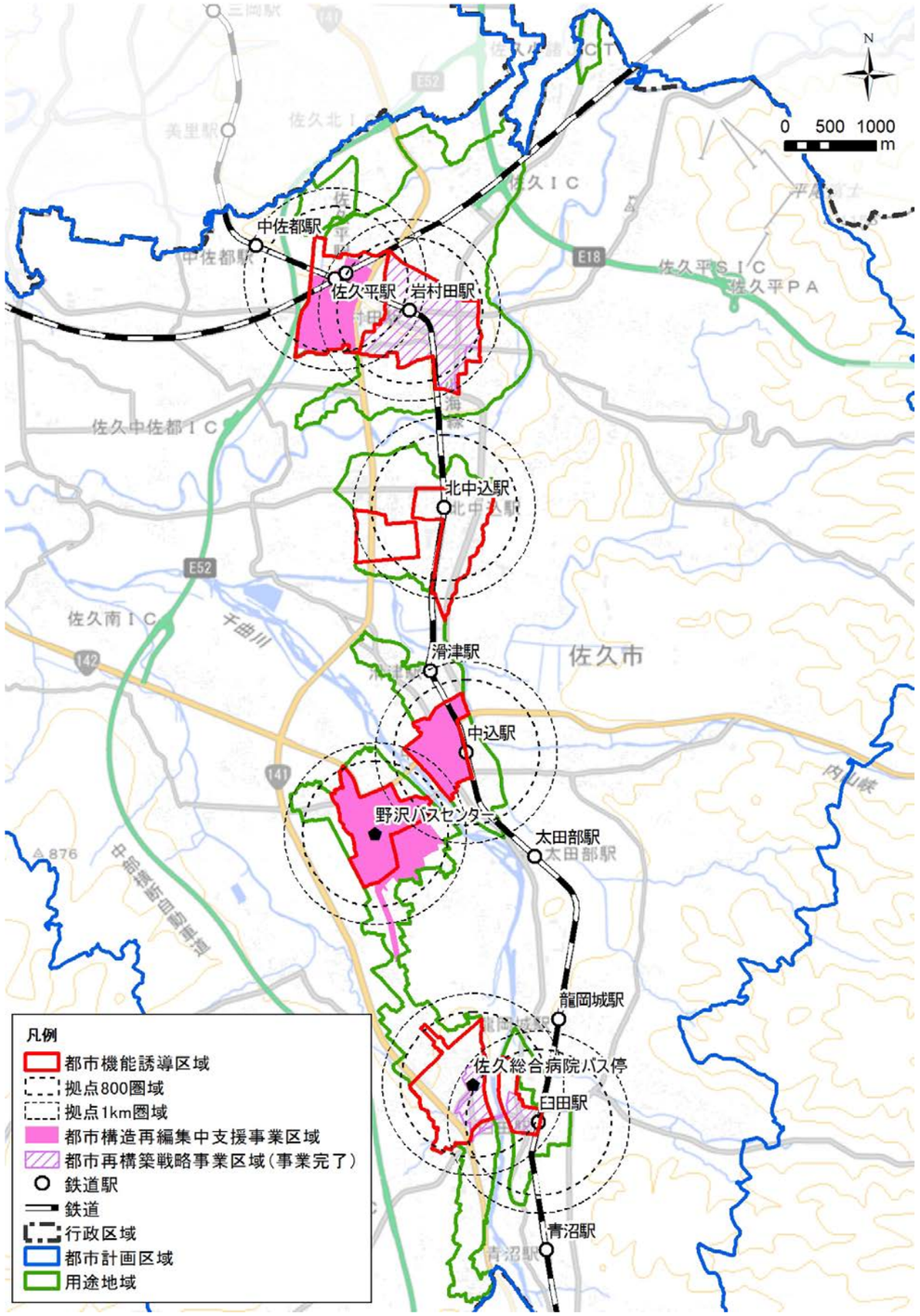
都市機能誘導区域

○誘導施設の設定方針（本編P49）

①高次の機能を誘導すべき「広域交流拠点」
- 都市の発展を牽引するとともに、まちの魅力を創出し、市民全体に便益を供するような高次都市機能については、広域交流拠点である佐久平駅周辺地区に誘導を図ります。
- 岩村田地区と一体となって、多様な機能を有する広域的な拠点として、広域的・中核的な拠点性を高める必要があります。

②一定の拠点性を有する都市機能を誘導すべき「中心拠点」
- 地域において一定の拠点性を有する都市機能については、中心拠点（岩村田地区、中込中央区地区、中込・野沢地区、臼田地区）への誘導を図るとともに、他の拠点との適正な機能分担のもと、集約と連携によるまちづくりを推進する必要があります。
- 生活利便施設についても、中心拠点に誘導し、あわせて既存集落からも容易にアクセスできるような交通体系の構築を目指す必要があります。

○都市機能誘導区域図（本編P40）



※ 計画内で定めた都市機能誘導区域の設定方針に沿い、再度、区域の検討を行ったうえで、前回策定時の都市機能誘導区域を維持することとしました。

佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

○誘導施設の設定（本編P50）

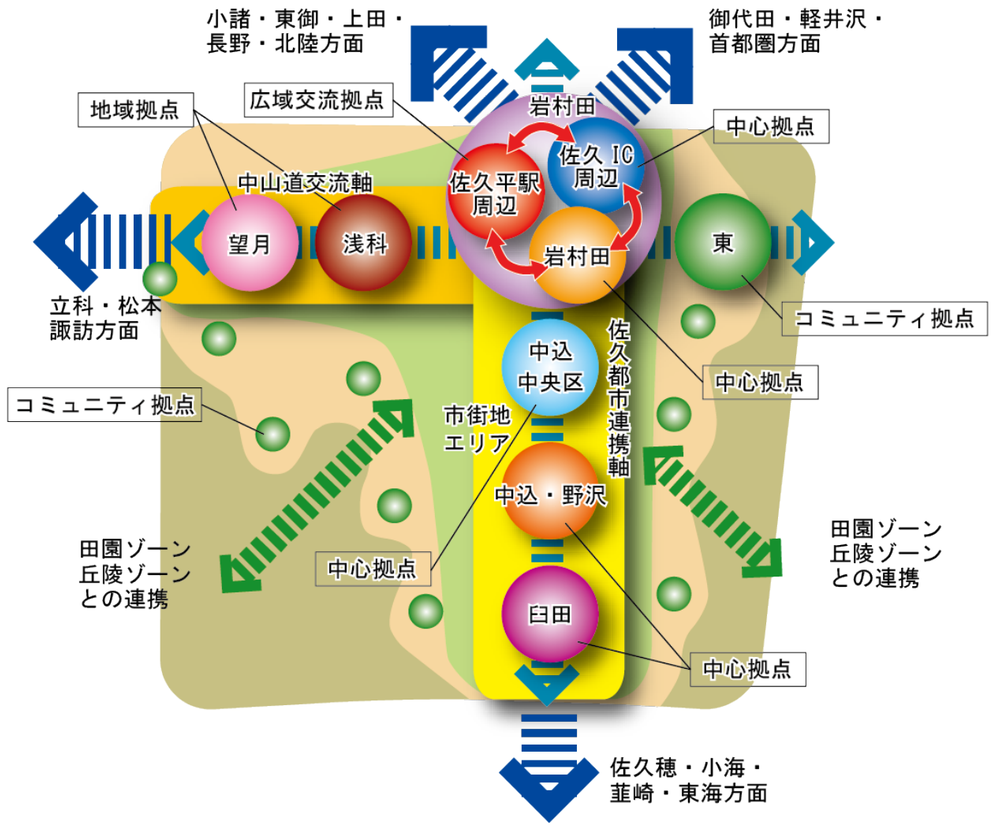
● 誘導施設は、商業施設、医療施設、福祉施設等、都市機能誘導区域に立地を誘導し、都市機能の増進を図る施設です。

施設の種類		広域交流拠点	中心拠点
商業	大規模複合商業施設（百貨店・ショッピングセンター等）	○	
	スーパーマーケット	○	○
医療	病院（二次医療、三次医療を担う）		○
福祉	地域包括支援センター		○
子育て	保育所・幼稚園・認定こども園	○	○
教育・文化	大学・専門学校	○	
	公民館		○
	市民ホール・コンベンションセンター	○	
金融	銀行・信用金庫等	○	○

※ 都市機能誘導区域外に保育園等の子育て施設は立地しているが、届出制度を適正に運用しつつ都市機能誘導区域内の更なる子育て施設の拡充を目指すため、誘導施設として新たに保育所・幼稚園・認定こども園を位置付けました。

○拠点の設定（本編P31）

● 佐久平駅周辺地区を「広域交流拠点」、用途地域内の各拠点を「中心拠点」、用途地域外の各支所の周辺地区を「地域拠点」、小学校の通学区など複数の集落が集まる地域の主要集落周辺を「コミュニティ拠点」と位置付けます。



【居住誘導区域とは(本編P52)】

- 居住誘導区域は、人口減少下にあっても一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービス機能や地域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。

○居住誘導区域の設定フロー(本編P54)

居住誘導区域に含む区域の設定

STEP1：【以下のⅰ）またはⅱ）に該当する区域】
ⅰ）佐久市における基幹的公共交通の徒歩利用圏域
ⅱ）土地区画整理事業区域

＋

STEP2：【生活サービス施設（医療・福祉・子育て・商業）の徒歩利用圏】

居住誘導区域に含まない区域の設定

STEP3：【以下のⅰ）またはⅱ）に該当する区域】
ⅰ）工業系用途地域（工業専用地域、工業地域）
ⅱ）災害発生のおそれのある区域（地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域、計画規模の想定浸水深3.0m以上）

＝

現況生活サービス水準の高い区域　＝　STEP1 + STEP2 − STEP3　の区域

評価の再検証

【評価の再検証】
ⅰ）生活利便施設の集積度評価（医療・福祉・子育て・商業の各施設の徒歩利用圏域の重なり）
ⅱ）未利用地占有率評価（区域の可住地面積に占める未利用地面積の割合）
ⅲ）道路占有率評価（区域の面積に占める道路面積の割合）

地形地物や用途に応じて原則として街区単位で設定

↓

居住誘導区域

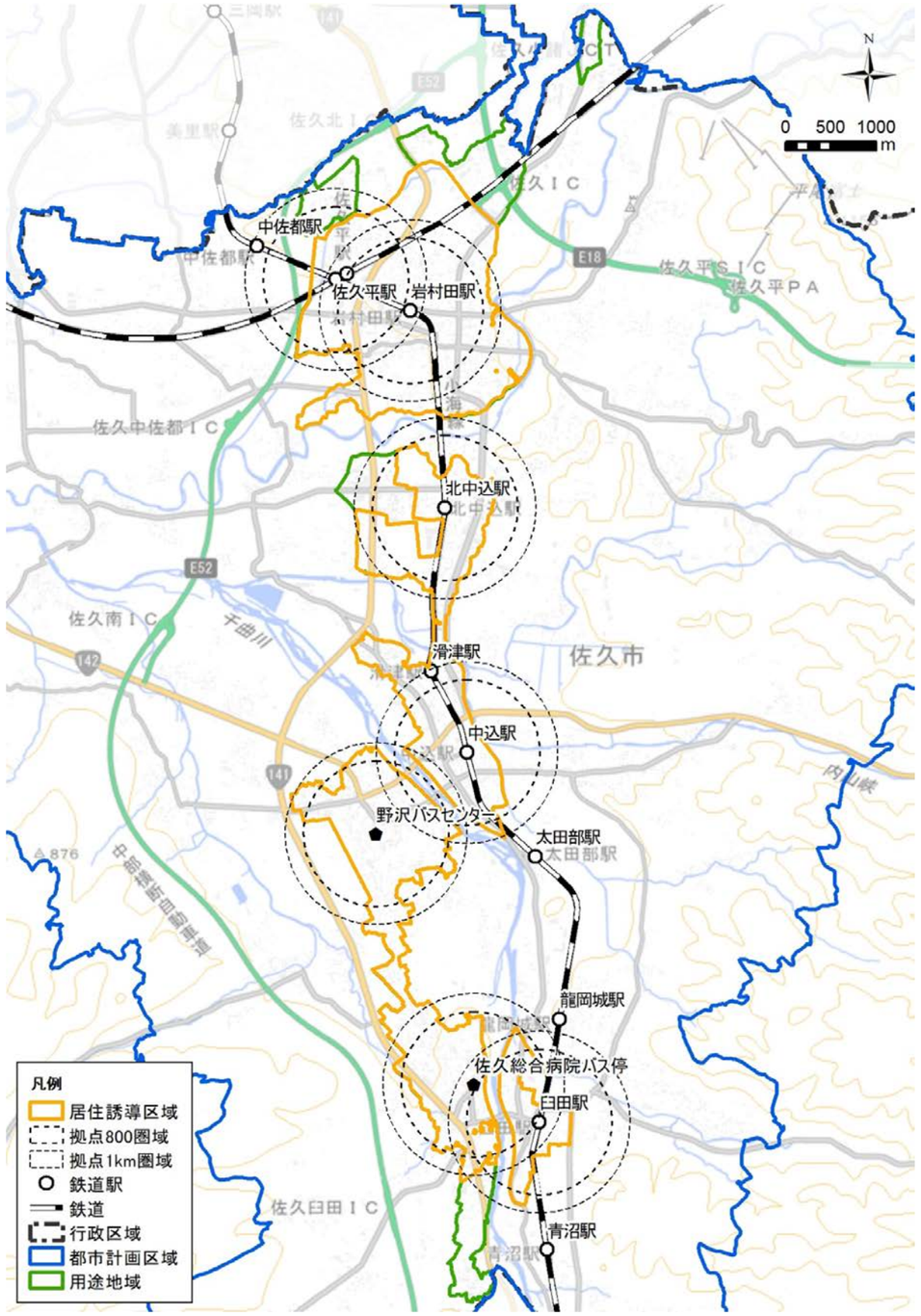
※改訂に伴い、災害発生のおそれのある区域について、以下のとおり考え方を整理しました。

- 新たに地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域を居住誘導区域に含まないこととしました。
  なお、地すべり防止区域は前回策定時の区域内に該当箇所はありません。
- 浸水想定区域に対する考え方を更新しました。
  - ➢ 洪水浸水想定区域（想定最大規模降雨）（L2）※1：
    同ハザードエリアにはすでに市街地が形成されているため、「県と連携した流域治水」、「その他ソフト対策」を充実させることで、浸水被害の軽減を図るとともに、警戒避難体制の充実を図ることで安全を確保していくものとし、区域からの除外を行わないこととします。
  - ➢ 浸水想定区域（計画規模降雨）（L1）※2：
    浸水深が低い場所では家屋倒壊等の被害が比較的少なく、2階以上の建物については垂直避難も可能であることから、浸水によるリスクを十分に踏まえたうえで、「市民の生命・財産および日々の暮らしを守る」の視点から、災害を防止・軽減するための対策や居住者の安全確保に向けた対策を積極的に講じることを前提として、区域からの除外を行うこととします。居住誘導区域に浸水深3.0m以上は存在していません。

※1：1000年に1度程度の確率で発生する降雨 ※2：100年に1度程度の確率で発生する降雨

佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

○居住誘導区域図(本編P68)



※ 防災指針における災害リスク分析を踏まえつつ、計画内で定めた居住誘導区域の設定方針に沿い、区域の検討を行ったうえで、前回策定時の居住誘導区域を原則維持することとしました。（急傾斜地崩壊危険区域について微小範囲だが新たに除外）

【防災指針とは】

- 令和2年9月に、「安全なまちづくり」及び「魅力的なまちづくり」の推進を柱として、都市再生特別措置法が改正され、居住エリアの安全確保については、立地適正化計画において、「防災指針」を記載し、計画的かつ着実に取り組むべき防災・減災対策を位置付けることが必要となりました。
- 防災指針は、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の、居住誘導区域にあっては住宅の立地及び立地の誘導を図るための都市防災に関する機能の確保に関する指針です。

【本市で想定される被害（本編P82～107）】

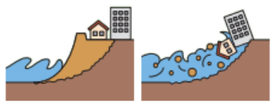
ⅰ）洪水：
想定最大規模降雨（L2）：居住誘導区域の大半が浸水、浸水深5.0m以上の地域が存在
計画規模降雨（L1）：居住誘導区域内に浸水が存在、浸水深3.0m以上の地域はなし
家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸浸食・氾濫流）：千曲川および湯川沿川区域に存在、右岸側の広範囲に氾濫流
ⅱ）土砂災害：土砂災害（特別）警戒区域：一部土砂災害警戒区域を含む
ⅲ）火山：大規模噴火による火砕サージ・融雪型火山泥流の被害が想定
ⅳ）大規模盛土造成地：谷埋め型大規模盛土造成地が存在、腹付け型はなし

本市では、想定最大規模降雨下における洪水被害が顕著になっています。
一方で、計画規模降雨下においては、誘導区域内では２階建て以上の建物への避難が可能であり、ソフト対策が有効です。

【洪水時の避難の考え方】

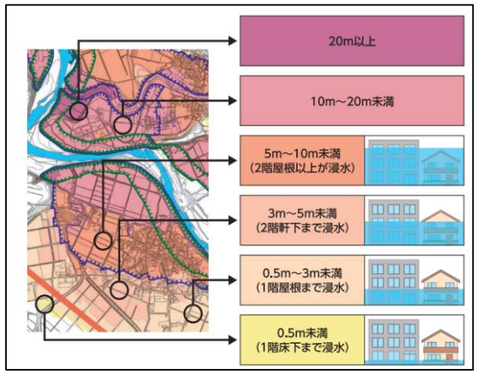
■家屋倒壊等氾濫想定区域（本編P88）

- 想定最大規模降雨が発生した場合に、家屋倒壊の発生が懸念される区域で、この区域の建物への避難は危険性が高くなるため、域外に避難する事が求められます。

家屋倒壊等氾濫想定区域（河岸浸食）	
●強い河川の流れにより河岸が浸食され、家屋が倒壊・流出する恐れがある区域	
家屋倒壊等氾濫想定区域（氾濫流）	
●河川が氾濫した際に、木造家屋が倒壊・流出する恐れがある区域	

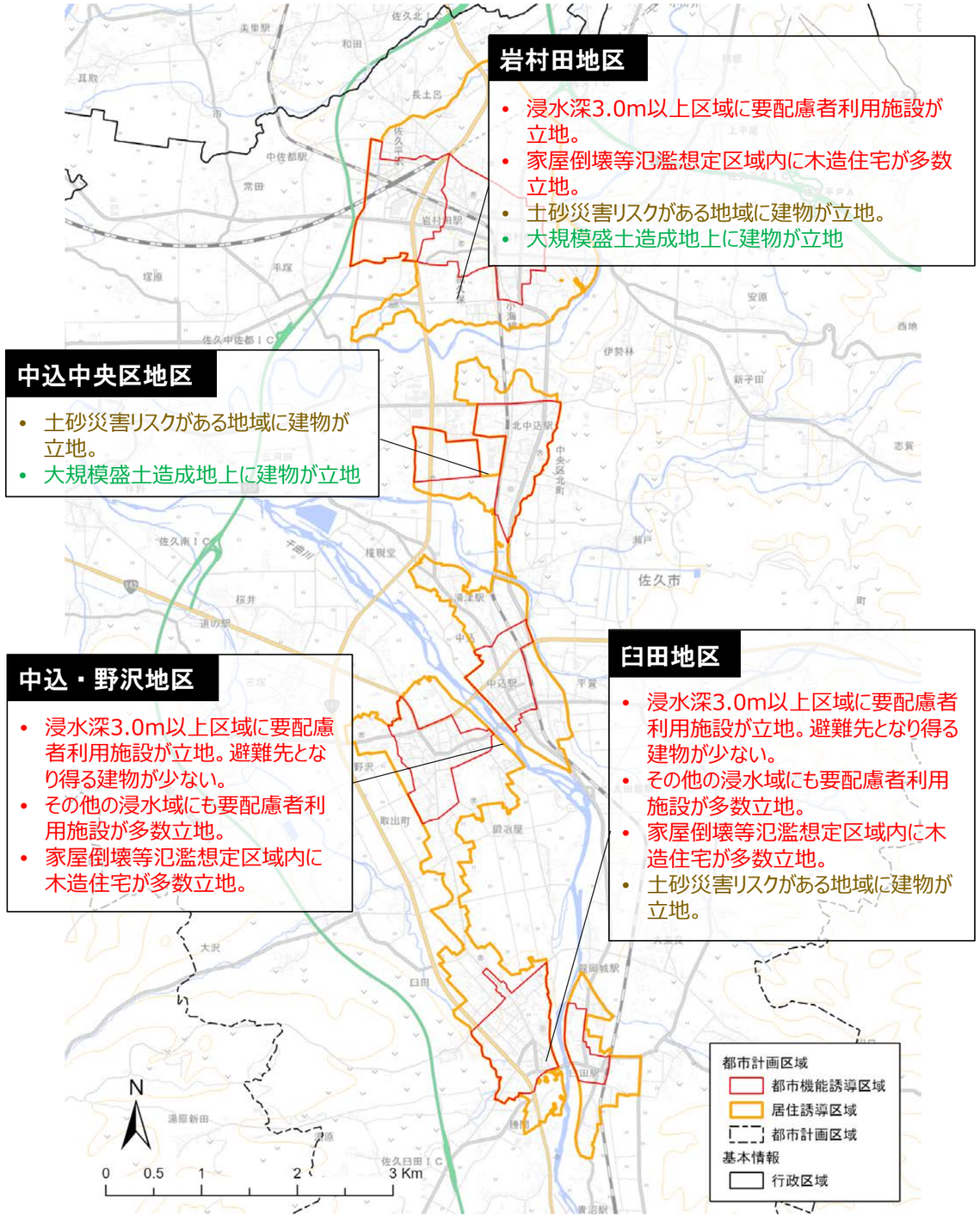
■浸水深と建物階数（本編P109）

- 浸水深が高くなると、避難すべき階数も高くなります。3.0m以上の浸水の発生が想定される区域については、2階建ての建物への避難は困難です。
- 上記の区域については、可能な限り、区域外への避難を呼びかけ、やむを得ない場合には、区域内の避難所への避難を誘導することとなります。



佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

【誘導区域内における防災まちづくり上の課題（本編P130～133）】



【防災上の課題に対する取組方針(本編P134～137)】

想定最大規模降雨下における洪水リスクへの考え方

・本市において、誘導区域内にも浸水深3m以上となるエリアが存在します。
・一方で、これらのハザードエリアにおいてはすでに一定の都市基盤が整備された市街地や、公共交通の利便性が高く一定程度の人口密度を有する居住地が広がっています。
・想定最大規模降雨は発生する確率が非常に低いことや、洪水による浸水は他の災害と比較し、一定程度の事前予測が可能です。

「県と連携した流域治水」、その他ソフト対策を充実させることで、浸水被害の軽減を図るとともに、警戒避難体制の充実を図ることで安全を確保します

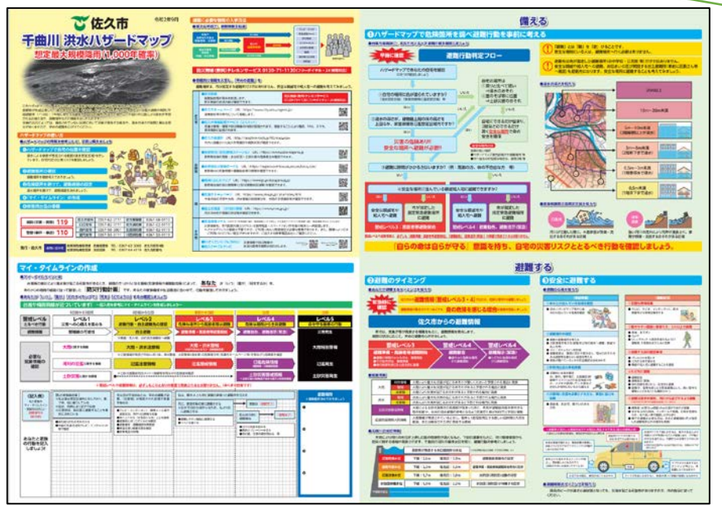
■地区別の課題と取組方針(P134)

災害	地区	課題	取組方針
洪水	中込・野沢地区 臼田地区	● 垂直避難が困難となる浸水深3.0m以上の区域内において避難上の課題があります。 ● 浸水深3.0m以上の区域において、要配慮者利用施設が多数立地しています。	● 治水対策 ● 水防災意識社会の再構築 ● 避難行動要支援者対策 ● 要配慮者利用施設対策 ● 自主防災組織の充実・強化 ● 消防力の強化
	岩村田地区 中込・野沢地区 臼田地区	● 家屋倒壊等氾濫想定区域内において、多数の木造住宅が立地しており、建物倒壊が想定されます。	
	岩村田地区 中込・野沢地区	● 浸水深3.0m未満の区域において、要配慮者利用施設の立地が見られます。	● 避難行動要支援者対策 ● 要配慮者利用施設対策
土砂災害	岩村田地区 中込中央区地区 臼田地区	● 土砂災害警戒区域内に建物立地が見られます。	● 土砂災害対策施設の整備 ● 土砂災害警戒情報の発表等の警戒避難体制整備に資するソフト対策
大規模盛土造成地	岩村田地区 中込中央区地区	● 大規模盛土造成地上に建物立地が見られます。	● 大規模盛土造成地のリスク把握および対策

【主な取組(本編P138)】

県と協力しながら、ハード・ソフト対策を充実させていき、的確かつ早期の避難を促していきます。

■ハザードマップの作成・周知

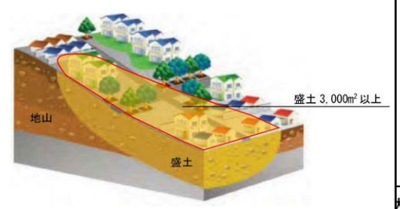
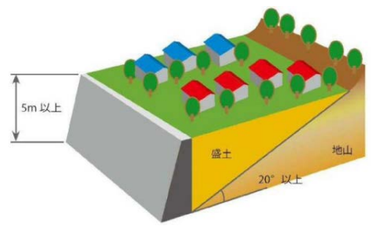


千曲川洪水ハザードマップ

佐久市防災マップ

■大規模盛土造成地の詳細調査・定期観察、大規模盛土造成地マップの順次見直し

大規模盛土造成地については、年1回の定期観察や、大雨・地震発生等に異常時観察を行い、危険性が無いか確認を続けます。

谷埋め型大規模盛土造成地	
●谷や沢を埋め立てた造成地で、盛土の面積が3,000㎡以上のもの	
腹付け型大規模盛土造成地	
●傾斜地に盛土した造成地で、盛土する前の地盤面の水平面に対する角度が20度以上かつ盛土の高さが5m以上のもの	

大規模盛土造成地マップ

【都市機能誘導施策（本編P140～142）】

○広域交流拠点（佐久平駅周辺地区）

- 本市の発展を牽引するとともに、まちの魅力を創出し、市民全体に便益を供するような高次都市機能については、広域交流拠点に誘導を図ります。
- 広域交通網の結節点である強みを生かし、市域を越えた広域的なサービスを提供する拠点として、岩村田地区と一体となって「都市機能拠点ゾーン」を形成し、佐久平駅南地区の開発動向を視野に入れながら、高次都市機能の集積や身近な生活利便施設の充実を図ります。

新規追加の主な施策
都市構造再編集中支援事業の活用
佐久平駅南土地区画整理事業の推進
佐久平駅周辺のウォーカブルなまちづくりの推進

○中心拠点（岩村田、中込中央区、中込・野沢、臼田地区）

- 地域において一定の拠点性を有する都市機能については、地域資源と捉え、地域の質を高め特徴ある発展を支える核として中心拠点への誘導を図るとともに、他の拠点との適正な機能分担のもと、集約と連携によるまちづくりを推進する必要があります。
- 日常生活を支える身近な生活利便施設についても、中心拠点に誘導し、あわせて既存集落から容易にアクセスできるような交通体系の構築を目指します。

【居住誘導施策（本編P146～147）】

- 都市機能誘導区域内における施策の充実により、都市生活の利便性や快適性の増進を図るとともに、良好な居住環境の維持・向上に向けた取組を推進することで、暮らしやすさを確保し、緩やかな居住の誘導を図ります。
- 空き家バンク事業や移住促進の各種補助事業、佐久市生涯活躍のまち構想等との整合を図り、市内外から多くの人を呼び込めるような魅力的な居住空間の創出を目指します。

新規追加の主な施策
都市構造再編集中支援事業の活用
「佐久市国土強靭化地域計画」に基づいた災害に強いまちづくりの推進

- **誘導施設の立地、居住や住宅の立地を促進するため、「都市機能誘導」、「居住誘導」、「公共交通」に係る施策を講じ、誘導区域全体の質を高め、暮らしやすさを確保することで緩やかな誘導を図ります。**

【届出制度の運用】

- **都市機能誘導区域外における誘導施設の整備や居住誘導区域外における建築等の行為を把握するため、届出制度を運用します。開発行為等に着手する30日前までの届出が必要となります。**

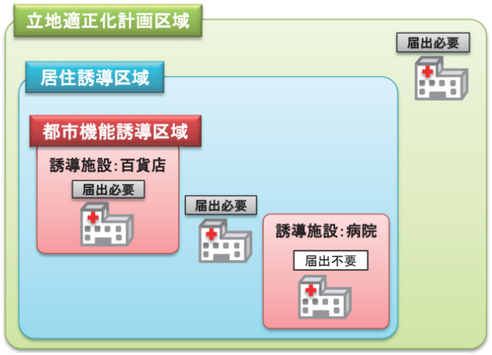
○誘導施設に係る届出制度の概要（本編P51）

○開発行為

誘導施設を有する建築物の建築目的の開発行為を行おうとする場合。

○開発行為以外

①誘導施設を有する建築物を**新築**しようとする場合
②建築物を**改築**し誘導施設を有する建築物とする場合
③建築物の**用途を変更**し誘導施設を有する建築物とする場合



佐久市立地適正化計画（改訂版）　－概要版－

○住宅に係る届出制度の概要（本編P73）

○開発行為

①**3戸以上の住宅**の建築目的の開発行為
②**1戸又は2戸の住宅**の建築目的の開発行為で、その**開発規模が1000㎡以上**のもの
③**住宅以外で、人の居住の用に供する建築物として条例で定めたもの**の建築目的で行う開発行為
（例えば、**寄宿舎や有料老人ホーム等**）

①の例示
3戸の開発行為　届

②の例示
1,300㎡
1戸の開発行為　届

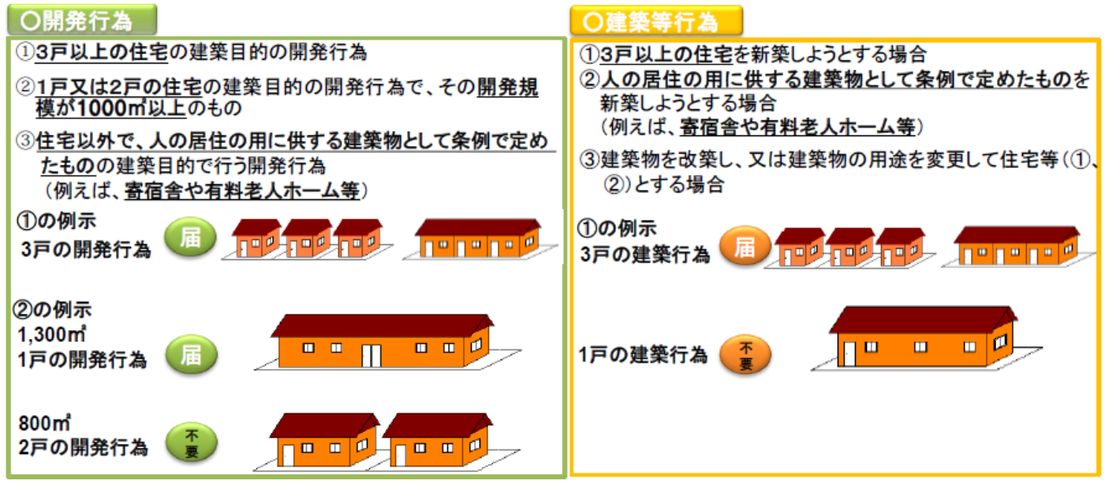
800㎡
2戸の開発行為　不要

○建築等行為

①**3戸以上の住宅**を新築しようとする場合
②**人の居住の用に供する建築物として条例で定めたもの**を新築しようとする場合
（例えば、**寄宿舎や有料老人ホーム等**）
③建築物を改築し、又は建築物の用途を変更して住宅等（①、②）とする場合

①の例示
3戸の建築行為　届

1戸の建築行為　不要



【計画の評価（本編P149～150）】

- **目標の達成度を定量的に把握し、計画の進捗について定期的な分析・評価を行うため、「居住が適切に誘導されたか」、「市民の生活を支える都市機能の立地が確保され、サービス水準が保たれているか」の2つの視点に基づき評価指標を設定します。**
- **居住誘導区域においては、人口減少・少子高齢化の中にあっても、良好な居住環境の維持、向上に向けた取組を推進することで居住を誘導することを目指し、居住誘導区域内の人口密度を指標とします。**
- **都市機能誘導区域においては、全国有数の健康長寿のまちであることを際立たせる取組を推進するための基盤を確保し続けるため、地域の二次・三次医療圏を担う医療機関の立地数を指標とします。**
- **用途地域外の拠点を含む地域コミュニティや文化活動の活性化を図るため、これらの活動の拠点となる公民館地区館の立地数も指標とします。**

※ 公共交通の指標として、第2期佐久市まち・ひと・しごと創生総合戦略において設定している公共交通に関する評価指標を、本計画においても設定します。

	計画策定時	現況値	中間目標値	将来目標値
評価指標１ 居住誘導区域内の人口密度（国勢調査ベース）	平成27（2015）年度 26.2人／ha	平成27（2015）年度 26.2人／ha ※R2国勢調査未公表のため算出せず	令和9（2027）年度 26.2人／ha	令和19（2037）年度 26.2人／ha
評価指標2 地域の二次・三次医療を担う医療機関の立地数	平成27（2015）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内6施設）	令和3（2021）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内6施設）	令和9（2027）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内6施設）	令和19（2037）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内6施設）
評価指標3 公民館地区館の立地数	平成27（2015）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内2施設）	令和3（2021）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内3施設）	令和9（2027）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内3施設）	令和19（2037）年度 7施設 （うち都市機能誘導区域内3施設）
評価指標4 公共交通の延べ利用者数	平成27（2015）年度 104,871人	令和3（2021）年度 113,022人	令和6（2024）年度 125,000人	令和19（2037）年度 125,000人以上

【進行管理方策（本編P151）】

- **概ね5年ごとに計画に記載された施策・事業の実施状況や評価指標の状況について、関連計画や関連施策と連携を図りながら調査及び評価を実施し、必要に応じて目標の見直しを行います。**