

第4章. 都市機能誘導区域の設定

4-1 都市機能誘導区域の設定

(1) 都市機能誘導区域とは

都市機能誘導区域は、都市再生特別措置法第81条第15項で「立地適正化計画の区域における人口、土地利用及び交通の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な都市機能増進施設の立地を必要な区域に誘導することにより、住宅の立地の適正化が効果的に図られるように定めるものとする」と規定されています。

また、都市計画運用指針では、「原則として、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。」とされています。

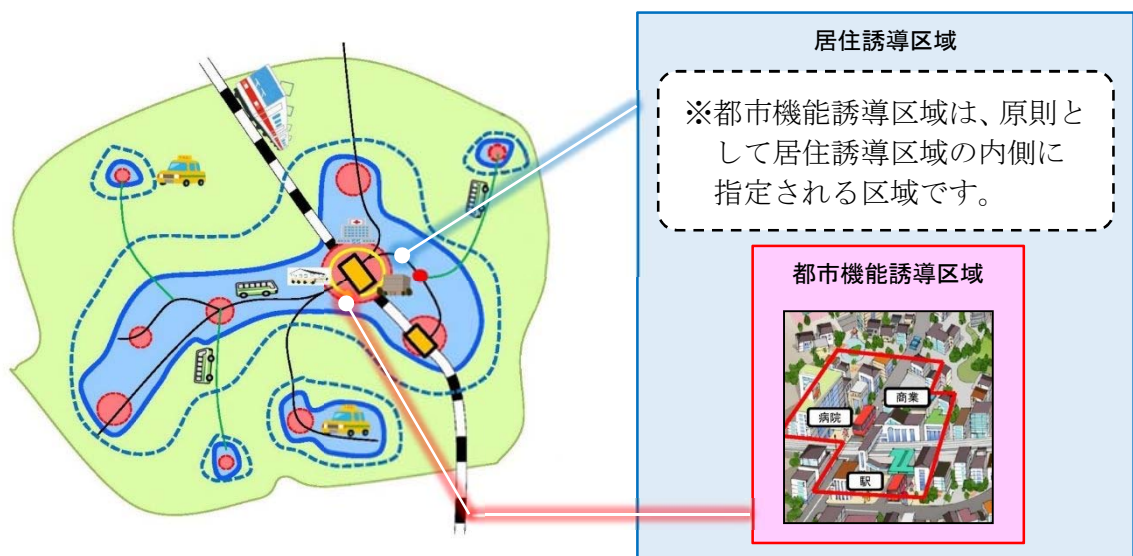


図. 都市機能誘導区域のイメージ

(2) 都市計画運用指針における区域設定の考え方

都市計画運用指針では、都市機能誘導区域の設定の考え方として、以下のように示されています。

■ 留意すべき事項

- ア 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とされています。
- イ 都市機能の充足による居住誘導区域への居住の誘導、人口密度の維持による都市機能の持続性の向上等、住宅及び都市機能の立地の適正化を効果的に図るという観点から、居住誘導区域と都市機能誘導区域の双方を定めることとされています。
- ウ 都市機能誘導区域は居住誘導区域内に重複して設定されるものであり、都市機能と併せて居住を誘導することが基本となります。ただし、都市の中心拠点等において、特に商業等の都市機能の集積を図る必要から住宅の立地を制限している場合等には、居住誘導区域を設定しないことも考えられるとされています。
- エ 居住誘導区域と都市機能誘導区域は、同時に設定することが基本となるが、都市機能誘導区域の法律上の効果を早期に発揮させる必要性が高く、かつ、住民への丁寧な説明等のために居住誘導区域の設定に時間を要する場合等には、都市機能誘導区域の設定が居住誘導区域の設定に先行することも例外的に認められます。

本計画では、まちづくりの方針として「都市機能が整備されている市街地の北側へ居住を誘導する」ことを掲げています。また、これを実現するため、中心市街地への定住を促し、生産年齢人口のまちなか回帰を目指すことや利便性の高い都市構造・持続可能な都市構造を目指すことを基本方針として示しています。

都市機能の誘導は、都市機能誘導区域外の日常生活の利便性を低下させるものではなく、既存ストックの有効活用や居住地としての中心市街地の魅力を高めるとともに、公共交通による周辺地域とのアクセス性を確保することで、日常生活に必要な都市サービス機能を維持・集約し、区域内外を含めた市民の生活利便性の水準を確保するものです。

都市機能の誘導を図るべきエリアの検討にあたっては、上位計画である敦賀市都市計画マスタープランの位置付けや公共交通の利便性、今後の施設の立地の可能性なども視野に入れながら、既存の都市機能増進施設が多く立地する市街地北側を基本とします。

(3) 都市機能誘導区域に設定すべきエリアの検討

前項に示す留意すべき事項に基づき都市機能誘導区域を検討します。都市機能誘導区域は、「公共交通の拠点性」「公共交通の利便性」「上位計画の位置付け」「都市機能増進施設の立地」の観点から、以下の視点に基づいて設定します。

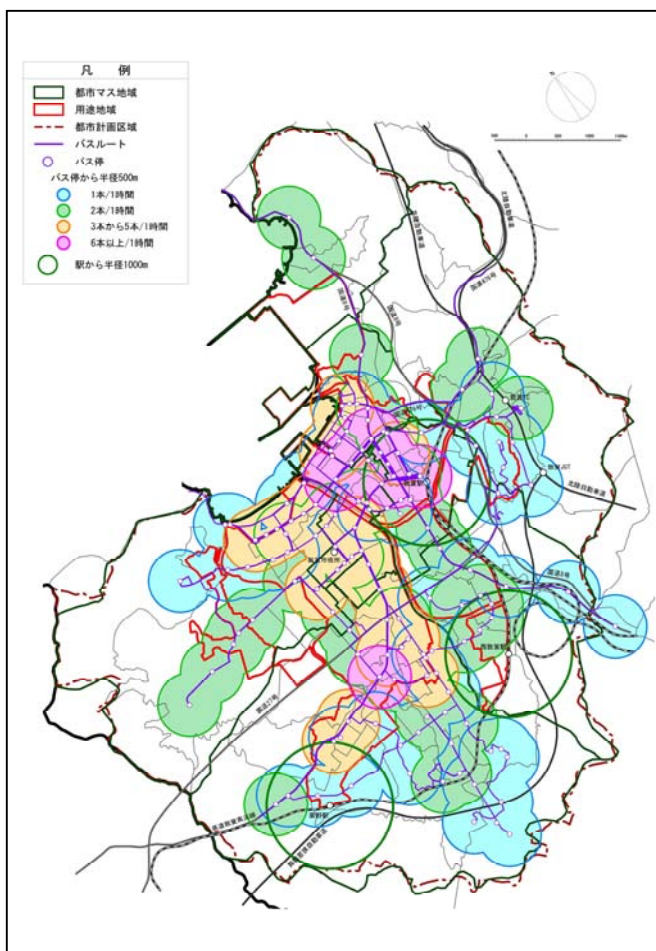
1) 公共交通の拠点性

本市の公共交通の核となる交通結節点は敦賀駅であり、ここを起点として多くの公共交通が集散しています。また、その拠点性からも周辺に商店街などが多く立地しています。

以上を踏まえ、敦賀駅から1kmの範囲を基本としながらエリアを設定します。

2) 公共交通の利便性

本市の主要な公共交通はコミュニティバスです。移動の利便性を有する観点から、ピーク時に1時間あたり3本以上の運行頻度があるバス停を幹線コミュニティバス路線のバス停として位置付け、その周辺地域を公共交通の利便性の高いエリアとして考え、そのバス停から500m圏内の範囲を基本にエリアを設定します。



資料) 敦賀市調べ

図. 公共交通機関の利便性

※本市では、『アクセシビリティ指標活用の手引き(案)』(平成26年、国土技術政策総合研究所)に示される徒歩の限界距離である鉄道駅から徒歩20分(直線距離で1km)、バス停から徒歩10分(直線距離で500m)の定義を基に、鉄道駅利用圏域を駅から1km圏内、バス利用圏域をバス停から500mとして設定します。

3) 上位計画の位置付け

本市の上位計画である「敦賀市都市計画マスタープラン」では、都心機能の集積地における骨格となる道路で JR 敦賀駅から敦賀本港に至る軸を「都心軸」として、今後の発展が見込まれる地域の中心を走る骨格道路で都心軸から笙の川を渡り、市役所前を通過して西側へと延びる軸を「発展軸」として位置付けています。これらは交流都市を目指す本市において、最も重要な機能であり、都市機能の集約を図る観点からも重要な要素です。

以上を踏まえ、「都心軸」と「発展軸」を基本としながらエリアを設定します。

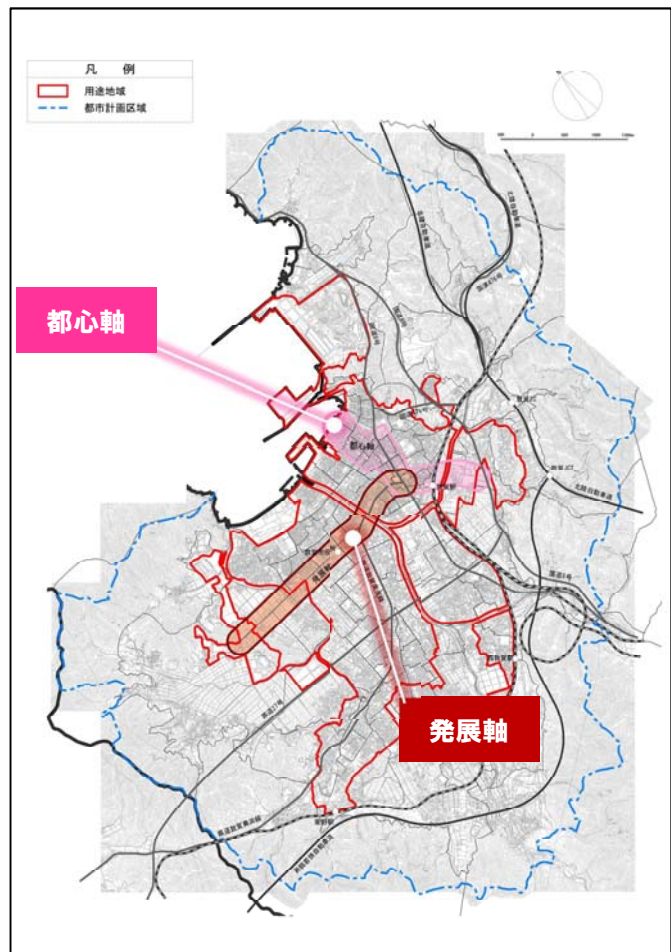


図. 上位計画の位置付け

4) 都市機能増進施設の立地

都市機能の誘導を図るエリアは、商業施設や医療施設、文化交流施設、学校教育施設等の都市機能増進施設の立地を誘導していくエリアです。基本方針を踏まえ、このエリアは既存の施設が多く立地する中心市街地や市役所周辺が考えられます。

中心市街地や市役所周辺はこれまで市街地が形成されてきたエリアであり、周辺には住宅地が形成されています。そこで、将来的な宅地化の余地の有無や誘導施設の立地の可能性を検討し、エリアを設定します。

前述の考え方に基づく、都市機能誘導区域として指定するエリアは市街地北側になりますが、このエリアは笙の川を挟んで中心市街地と新市街地に分かれており、立地する施設に違いがあり、都市機能の特徴が異なります。

中心市街地は、旧来より本市の中心として発展しており、敦賀駅を中心として商業機能等が集積され、広域的な利用に供する施設（図書館、文化センター、博物館等）が立地するエリアです。一方、笙の川より西側の新市街地では、市役所や福井県の行政施設や規模の大きな商業施設等が立地し、居住環境の利便性向上に関する施設が多く立地しているエリアとなっています。

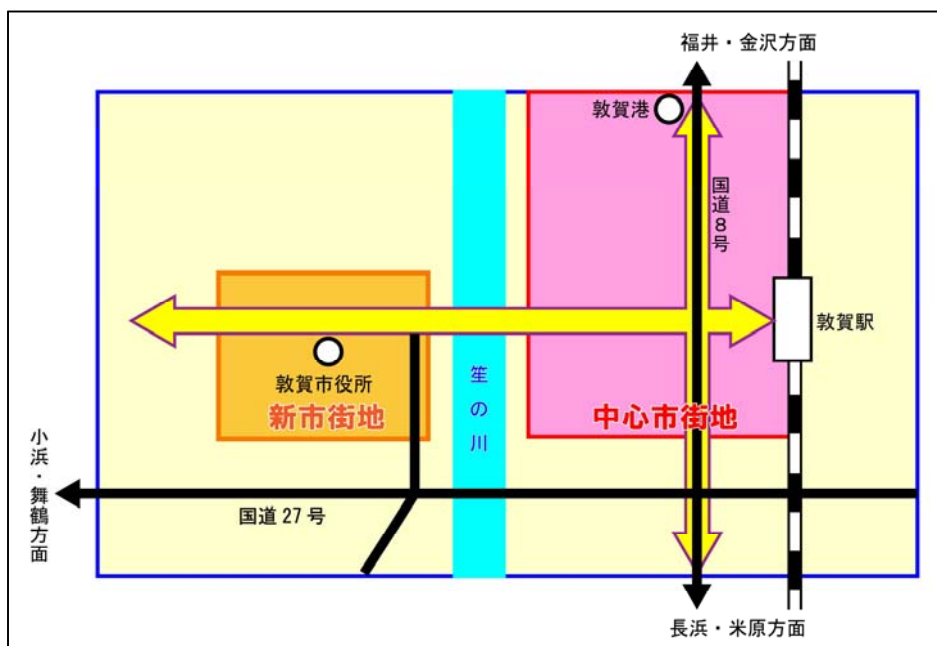


図. 市街地北側の都市構造

このため、本市では誘導すべき機能に応じて都市機能誘導区域を2つ設定するものとし、中心市街地は本市の中心となる都市機能誘導区域である「**中心市街地拠点区域**」、市役所周辺の新市街地は日常生活を支える都市機能誘導区域である「**新市街地拠点区域**」として設定を行うものとします。

■ **中心市街地拠点区域**

本市の中心市街地として、日常生活に必要な大規模商業施設や高次医療施設、子育て支援施設、学校教育施設等に加え、多くの市民が利用する文化施設や交流施設の立地誘導を図っていくエリアとします。

■ **新市街地拠点区域**

市役所を中心に日常生活に必要な大規模商業施設や子育て支援施設、学校教育施設等の立地誘導を図っていくエリアとします。また、市役所の建て替えに伴い、コミュニティバスの交通結節点としての機能強化を図ります。

(4) 都市機能誘導区域の設定

都市機能誘導区域の設定は、徒歩圏域を踏まえ、鉄道駅から1km、幹線コミュニティバス路線の利用圏域（バス停から500m圏内）の範囲を基本とし、以下の観点から具体的に設定します。

- ①区域境界が明確に判断できるよう、地形地物（道路、河川、構造物等の線）に基づいた区域とします。
- ②現時点で位置が大きく変わらず、多くの市民等が利用する永久建築物（市役所、敦賀駅、観光資源等）を含む区域とします。
- ③将来のまちづくりを勘案した際に、区域に含むべきと判断される場所を含みます。
- ④将来の土地利用を踏まえ、用途地域の区域や都市計画道路など都市施設の境界に準拠します。
- ⑤現地を目視で調査し、居住街区や土地利用の状況から区域設定を判断します。

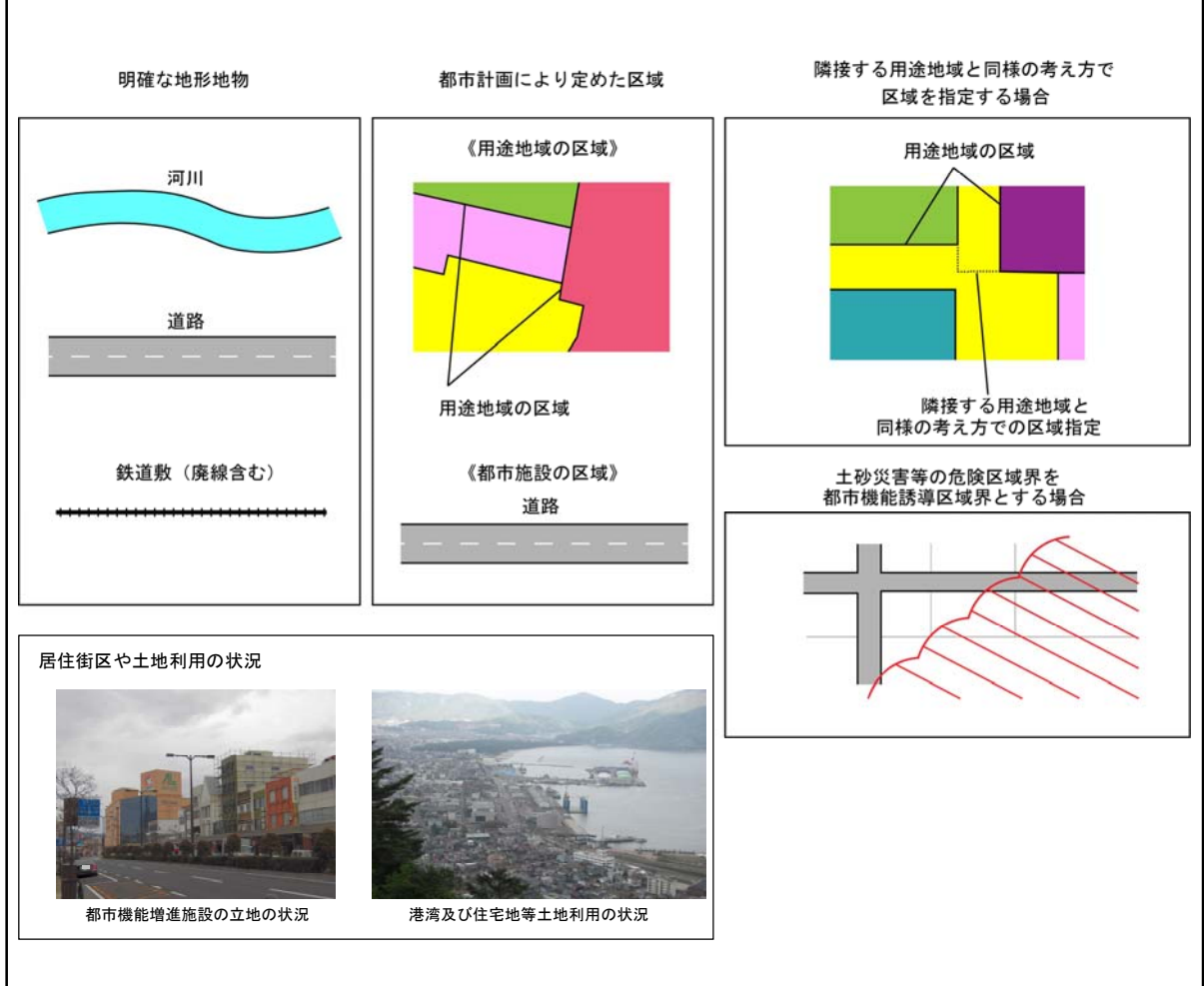


図. 区域線の考え方

本市の都市機能誘導区域に設定すべきエリアは以下のように考えられます。

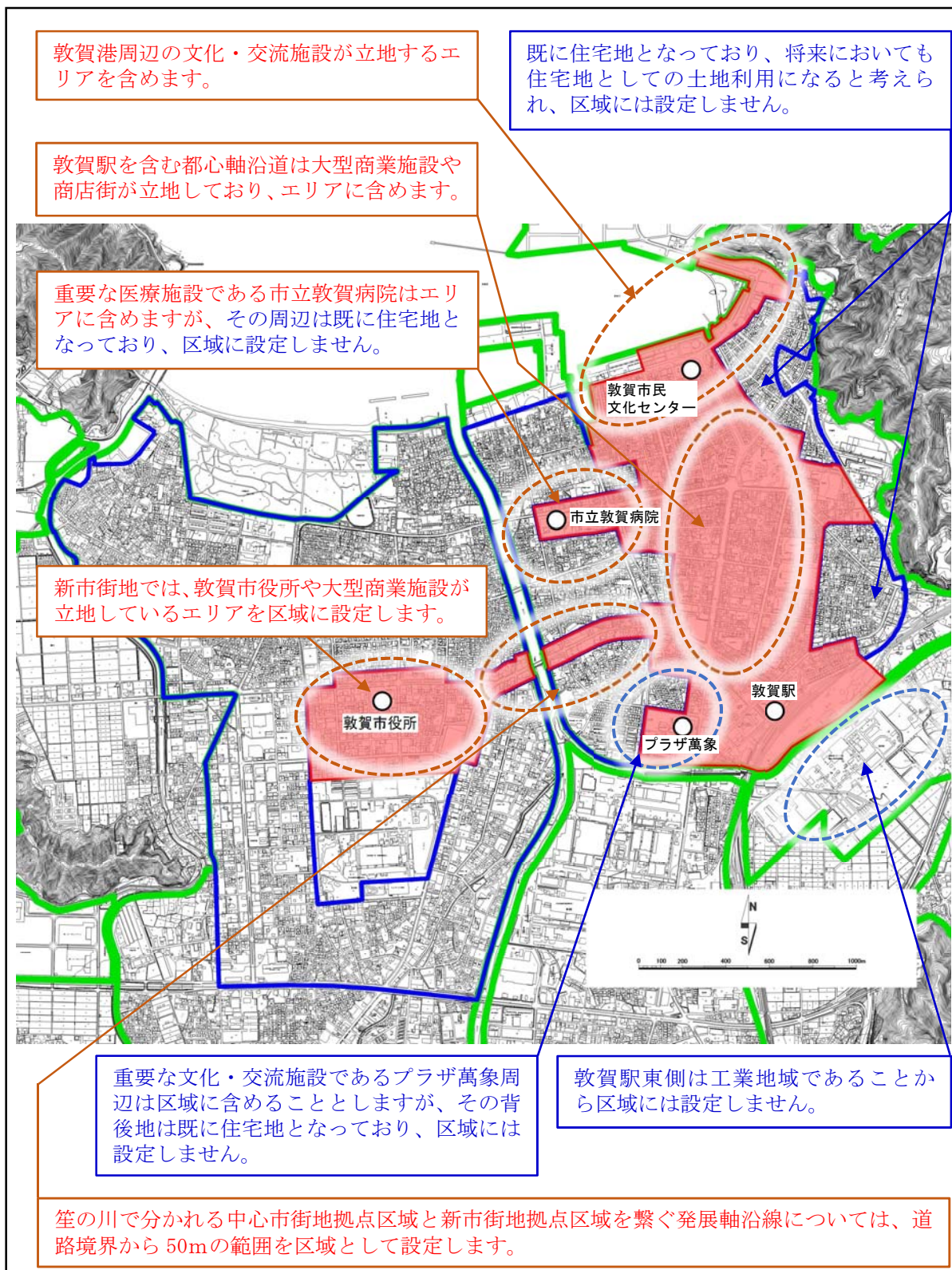


図. 都市機能誘導区域に設定すべきエリアの検討

本市の都市機能誘導区域は、以下のとおりです。

都市機能誘導区域（約 214.9ha）
 うち、中心市街地拠点区域（約 175.3ha）
 うち、新市街地拠点区域（約 39.6ha）

用途地域面積（1,664.1ha）に占める割合：12.9%

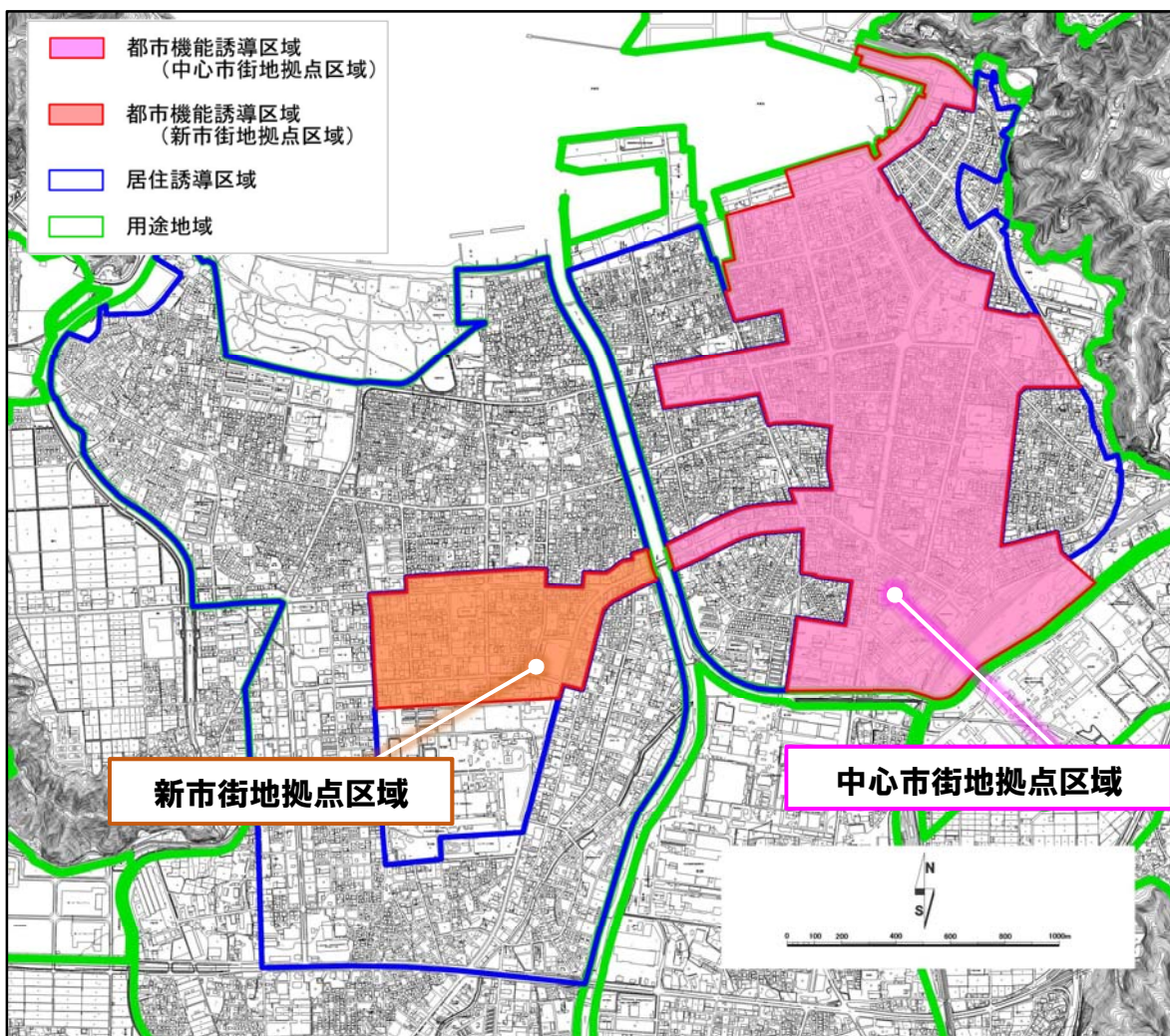


図. 都市機能誘導区域

4-2 誘導施設の設定

(1) 誘導施設とは

誘導施設とは、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、都市計画運用指針において、以下の施設などを定められるとされています。

■誘導施設として考えられる施設

- ・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

また、都市計画運用指針によると、誘導施設は都市機能誘導区域ごとに立地を誘導すべき都市機能増進施設を設定するものであり、当該区域に必要な施設を設定することとなりますが、具体の整備計画のある施設を設定することも考えられる、とされています。この際、当該区域及び都市全体における現在の年齢別人口構成や将来の人口推計、施設の充足度や配置を勘案し、必要な施設を定めることが望ましいとされています。

本計画では、誘導施設を設定するにあたり、まちづくりの方針を実現し、コンパクトなまちへと誘導していくため、以下に示す3つの基本方針を踏まえるものとします。

基本方針1

- ①居住を誘導する施策を講じることにより、生産年齢人口のまちなかへの回帰を目指します。
- ②子どもから高齢者までの多様な世代が交流でき、地域コミュニティが継続して形成される環境を創出します。

基本方針2

- ③公共交通利用圏域における居住環境の整備等により公共交通を利用しやすい環境を創出し、本市の主要な公共交通であるコミュニティバス交通網の維持・向上を図ります。
- ④若年層や高齢者が便利に暮らせる環境を創出するため、公共交通の基盤を整備します。

基本方針3

- ⑤適切な誘導施設の設定や誘導施策により、既存の都市機能増進施設の郊外への進出を抑制し生活サービス水準の維持を図ることで、都市の魅力を確保します。
- ⑥新たな都市機能増進施設の集約立地を図ることで、将来にわたり持続可能な都市の魅力を創出します。

(2) 誘導施設の設定の考え方

1) 都市機能誘導区域への誘導の考え方

前項に示した誘導方針を踏まえると、生産年齢人口の回帰を図るためには、子育て世代を中心としてまちなか居住に必要な機能を誘導することが必要であり、子育て支援機能や福祉機能、学校教育機能などが重要となります。また、多様な世代の交流を実現するためには、医療機能や商業機能などの日常生活に必要な機能に加え、文化機能や交流機能も重要となり、市民生活に様々な面において重要な市役所等の行政機能も重要です。

本市の中心部は公共交通の利便性が高く、大規模な商業施設をはじめ、駅前から敦賀港に至る幹線道路沿いに商店街が形成されており、多くの人々が集まり多世代が便利に暮らすことができるエリアであると考えられます。都市機能誘導区域にこれらの機能が集約立地することで、多くの人々の往来を促進し、賑わいを創出することに繋がり都市の魅力向上が期待されます。また、プラザ萬象や市立図書館、博物館など多くの市民が集まり、交流の場となる施設も多く立地しており、多様な交流を生む基盤を有しているエリアであると考えられます。

また、保育所や小学校・中学校などの子育て世代にとって重要な子育て支援機能や学校教育機能に加え、本市の基幹的医療機関である市立敦賀病院が立地し、まちなか居住を進めるうえで、魅力を有するエリアであると考えられます。

こうした既存の都市機能増進施設を誘導施設に位置付け、「敦賀市公共施設等総合管理計画」と整合を図りながら様々な誘導施策を講じることで、郊外への進出が抑制されるとともに、都市機能誘導区域への立地誘導が図られ、区域内における都市サービス水準の向上に繋がります。

こうした考え方にに基づき、本市において都市機能誘導区域に必要と考えられる都市機能は以下のとおりです。

■都市機能として誘導するために必要と考えられる機能

必要な機能	具体的な施設
子育て支援機能	子育て支援施設（子育て支援センター、保育所等）
医療機能	病院、診療所
福祉機能	高齢者福祉施設、児童福祉施設、障がい者（児）福祉施設
学校教育機能	小学校、中学校、高等学校、大学等
商業機能	大規模小売店、スーパーマーケット、コンビニエンスストア
行政機能	市役所、支所
文化機能	図書館、博物館、美術館、その他文化施設
交流機能	公民館、地域コミュニティセンター、その他交流施設

2) 都市機能誘導区域ごとの誘導施設の設定方針

前項に示したように、中心市街地拠点区域と新市街地拠点区域では、区域の特性から施設の立地状況も異なっており、誘導すべき機能もその性格が異なっていることを踏まえ、それぞれの区域における誘導施設の方針を以下のように定めます。

■中心市街地拠点区域における誘導方針

- 本区域には、市内外の交流の玄関口となる敦賀駅、敦賀港があり、まちづくりの理念に示す“多様な世代との交流から、様々なめぐりあい生まれる『港まち敦賀』”の実現に向けた都市の魅力向上が求められます。
- 子育て支援機能やこれに関連する福祉機能など、まちなか居住に必要な機能を誘導することに加え、多くの人々の往来を促進し、賑わいを創出することで都市の魅力を高めるため、特に高次医療機能や買回り品*を扱う商業施設、文化機能、交流機能の立地誘導を図ります。

※買回り品：価格・品質・色・デザインなどを比較検討した上で購入する商品。婦人服や呉服、靴、鞆など。

■新市街地拠点区域における誘導方針

- 本区域には、市役所や大規模な商業施設などが立地しており、市民の日常生活向上のため、特に行政機能や買回り品を扱う商業施設などの立地誘導を図ります。

上記の方針に基づき、必要と考えられる機能ごとに、誘導施設としての設定の判断を行います。

■子育て支援機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
子育て支援 施設	<p>子育て支援センターや保育所、幼稚園、認定こども園等は、人口減少が進む中でまちなかへ子育て世代の居住を誘導していくために機能を維持、誘導することが求められる施設です。</p> <p>本市においては、誘導施設に設定することで、子育て世代が安心してまちなかで暮らせる居住環境を整備していきます。</p>	○	○

■医療機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
病院	<p>医療機能は、今後高齢化が進む中、誰もがアクセスできるように公共交通の利便性が高い都市機能誘導区域内に立地することが求められます。</p> <p>本市では、特に救急医療を担う公的医療機関を、誘導施設に設定します。</p>	○ (高次医療)	—
診療所	<p>診療所は、各々の地域で日常生活に必要な施設であり、今後も必要とされる地域に立地していくと考えられることから、誘導施設には設定しません。</p>	—	—

■福祉機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
高齢者福祉施設	<p>高齢者福祉施設（通所型施設、入所・入居型施設）は、高齢化が進む中、機能の維持が求められる施設です。</p> <p>高齢者福祉施設は、市内各地域において必要な施設であり、誘導施設には設定しませんが、計画を見直す際、その時点での施設の立地状況等を考慮し、誘導施設への検討を行うこととします。</p>	—	—
児童福祉施設	<p>児童館や児童センター、放課後児童クラブなどの児童福祉施設は子育て世帯にとって重要な施設です。</p> <p>また、子育て支援施設や学校教育機能と連携を図る必要があることから、誘導施設に設定します。</p>	○	○
障がい者（児）福祉施設	<p>障がい者（児）福祉施設は、障がいのある方が住み慣れた地域で生活を送るために支援する施設であり、必要とされる地域に立地していくと考えられることから、誘導施設には設定しません。</p>	—	—

■学校教育機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
小学校、 中学校	<p>小学校、中学校は、地域コミュニティの拠点や災害時の避難場所としての機能を有しており、重要な施設です。</p> <p>少子化により、学校の規模や配置については、公共施設等総合管理計画においても統廃合を含め検討されているところです。</p> <p>小学校、中学校については、まちなかでの子育て環境の確保の観点から施設の再編や統廃合による立地集約が重要であり、誘導施設に設定します。</p>	○	○
高等学校	<p>本市では、高校は3校ありますが、1校が市街地北側にあり、それ以外は郊外部に立地しております。立地場所が、現在地から移動する可能性も低いと考えられることから、誘導施設には設定しません。</p>	—	—
大学等	<p>大学等は若者が集まり、都市の活気を生み出す施設ですが、本市にある看護大学、福井大学敦賀キャンパスは、将来的にも現在地から移転するとは考えられないことから、誘導施設には設定しません。</p>	—	—

■商業機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
大規模小売店	<p>本市にある大規模小売店は、都市機能誘導区域内に立地しており、今後とも市民の利便性を確保するとともに区域内の賑わい創出に繋がる誘導施設として重要な店舗となります。</p> <p>これらが都市機能誘導区域外へ立地することは、都市構造や公共交通の維持、市民の生活の利便性等に影響があることから、店舗面積10,000㎡以上の店舗については誘導施設に設定します。</p>	○	○

■商業機能（続き）

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
中規模小売店 （食料品、ス ーパー等）	中規模小売店（店舗面積 10,000 m ² 未満の店舗）は、 居住者の生活を支える日用品等を取り扱う店舗です。 特に食料品を多く扱うスーパーなどは市内各地で立地 が求められる日常生活に必要な機能であり、誘導施設 に設定すべきではないと考えられるため、 誘導施設に は設定しません。	—	—
コンビニエン ストア	コンビニエンスストアは、用途地域内に万遍なく立 地しており、将来もそれぞれ商圈を考慮して立地して いくことが考えられることから、 誘導施設には設定し ません。	—	—

■行政機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
行政施設 （市役所等）	中核的な行政機能である市役所等の行政施設は、多 くの市民が利用する施設であり、公共交通の利便性が 高いエリアでの立地が求められます。市民生活におい て、今後も重要な施設であることから 誘導施設に設定 します。	○	○

■文化機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
文化施設	図書館については、多くの市民が利用する施設であ り、集客機能を有することから地域の賑わい創出に寄 与する施設です。本市では、中心市街地拠点区域にお いて、立地誘導を目指し 誘導施設に設定します。	○	—

■文化機能（続き）

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
文化施設	博物館や美術館については、多くの市民が利用する施設であり、集客機能を有することから地域の賑わい創出に寄与する施設です。本市では、中心市街地拠点区域において、立地誘導を目指し <u>誘導施設に設定しません</u> 。	○	—
	博物館相当施設については、公共交通の利便性の高い中心市街地拠点区域において、立地誘導を目指し <u>誘導施設に設定します</u> 。	○	—

■交流機能

都市機能 増進施設	設定の考え方	区域別の整理	
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域
交流施設	公民館や地域コミュニティセンターは、各地域の社会教育の活動に必要な施設です。市内各地域において必要な施設であり、 <u>誘導施設には設定しません</u> 。	—	—
	その他市民の交流に供する施設等については、多様な市民の相互交流を目的とし、地域活性化の拠点として文化・交流等の都市活動・コミュニティ活動を支える中核的な施設であり、集会機能、会議機能、子育て支援機能、防災拠点機能等が集約された複合施設です。そのため、多くの市民が利用し、地域の賑わい創出に寄与する施設です。本市では、中心市街地拠点区域において、立地誘導を目指して <u>誘導施設に設定します</u> 。	○	—

(3) 誘導施設の設定

前項の設定方針に基づき、本市の誘導施設を以下のように設定します。

■誘導施設一覧

機能	都市機能増進施設	区域別の整理		根拠法等
		中心市街地 拠点区域	新市街地 拠点区域	
子育て支援機能	子育て支援センター	○	○	子育てについての相談、情報の提供その他援助を行うとともに、乳幼児又はその保護者が相互に交流を行う場所を提供する施設。
	保育所	○	○	児童福祉法第39条。
	認定こども園	○	○	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第2条第6項。
	幼稚園	○	○	学校教育法第1条及び第22条。
医療機能	病院	○ (高次医療)	—	医療法第1条の5及び第31条。 医師又は歯科医師が、公衆又は特定多数人のため医業又は歯科医業を行う場所であって、20人以上の患者を入院させるための施設を有するもので公的医療機関をいう。
福祉機能	児童館、児童センター	○	○	児童福祉法第40条。
	放課後児童クラブ	○	○	児童福祉法第6条の3に規定する放課後児童健全育成事業に供する施設。
学校教育機能	小学校	○	○	学校教育法第1条及び第29条。
	中学校	○	○	学校教育法第1条及び第45条。
商業機能	大規模小売店	○	○	大規模小売店舗立地法第2条第2項に規定する店舗のうち店舗面積10,000㎡以上の商業施設。 小売業（飲食店業を除くものとし、物品加工修理業を含む。）を行うための店舗であって、建物内の店舗面積の合計が10,000㎡を超えるもの。
行政機能	行政施設（市役所等）	○	○	地方自治法第4条第1項及び第155条。
文化機能	図書館	○	—	図書館法第2条第1項及び第29条第1項。
	博物館、美術館	○	—	博物館法第2条第1項。
	博物館相当施設	○	—	博物館法第29条。
交流機能	交流施設	○	—	市民の相互交流を目的とし、地域活性化の拠点として文化・交流等の都市活動・コミュニティ活動を支える中核的な施設であり、集会機能、会議機能、子育て支援機能、防災拠点機能などが集約された複合施設。