

第5章. 居住誘導区域の設定

5-1 居住誘導区域の設定

(1) 居住誘導区域とは

居住誘導区域は、都市再生特別措置法第81条第19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、良好な居住環境が確保され、公共投資その他の行政運営が効率的に行われるように定めるもの」と規定されています。

また、都市計画運用指針では、「人口減少の中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ある。このため、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、災害リスクの現状及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。」とされています。

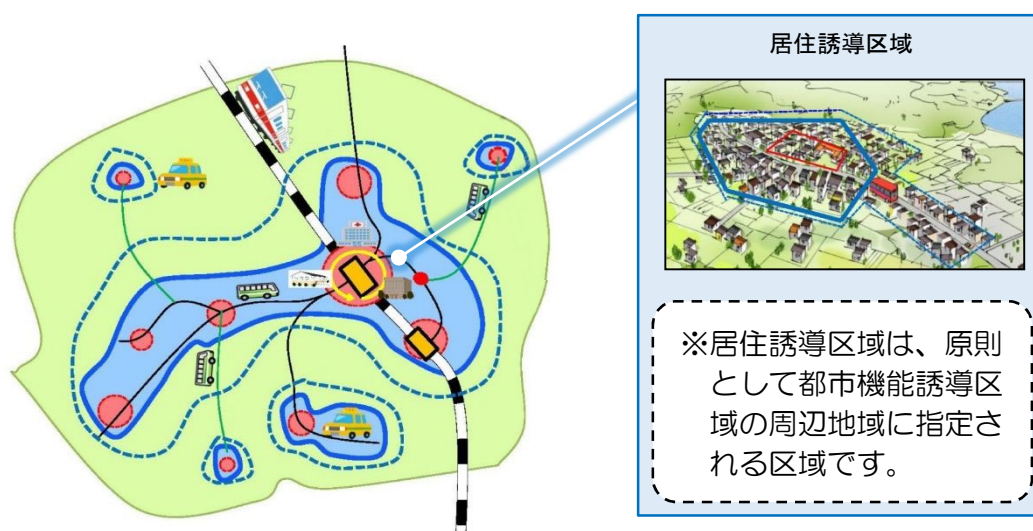


図. 居住誘導区域のイメージ

(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、居住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。

①－１ 居住誘導区域を定めることが考えられる区域

- ア 都市機能や居住が集積している都市の中心拠点及び生活拠点並びにその周辺の区域
- イ 都市の中心拠点及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、都市の中心拠点及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
- ウ 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

①－２ 都市再生法第 81 条第 19 項、同法施行令第 30 条により、居住誘導区域に含まないこととされていることに留意すべき区域

- ア 都市計画法第 7 条第 1 項に規定する市街化調整区域
- イ 建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）第 39 条第 1 項に規定する災害危険区域のうち、同条第 2 項の規定に基づく条例により住居の用に供する建築物の建築が禁止されている区域
- ウ 農業振興地域の整備に関する法律（昭和 44 年法律第 58 号）第 8 条第 2 項第 1 号に規定する農用地区域又は農地法（昭和 27 年法律第 229 号）第 5 条第 2 項第 1 号ロに掲げる農地（同法第 43 条第 1 項の規定により農作物の栽培を耕作に該当するものとみなして適用する同号ロに掲げる農地を含む。）若しくは採草放牧地の区域
- エ 自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）第 20 条第 1 項に規定する特別地域、森林法（昭和 26 年法律第 249 号）第 25 条若しくは第 25 条の 2 の規定により指定された保安林の区域、自然環境保全法（昭和 47 年法律第 85 号）第 14 条第 1 項に規定する原生自然環境保全地域若しくは同法第 25 条第 1 項に規定する特別地区又は森林法第 30 条若しくは第 30 条の 2 の規定により告示された保安林予定森林の区域、同法第 41 条の規定により指定された保安施設地区若しくは同法第 44 条において準用する同法第 30 条の規定により告示された保安施設地区に予定された地区
- オ 地すべり等防止法（昭和 33 年法律第 30 号）第 3 条第 1 項に規定する地すべり防止区域（同法第 2 条第 4 項に規定する地すべり防止工事の施行その他の同条第 1 項に規定する地すべりを防止するための措置が講じられている土地の区域を除く。）

- カ 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律（昭和 44 年法律第 57 号）第 3 条第 1 項に規定する急傾斜地崩壊危険区域（同法第 2 条第 3 項に規定する急傾斜地崩壊防止工事の施行その他の同条第 1 項に規定する急傾斜地の崩壊を防止するための措置が講じられている土地の区域を除く。）
- キ 土砂災害特別警戒区域
- ク 特定都市河川浸水被害対策法（平成 15 年法律第 77 号）第 56 条第 1 項に規定する浸水被害防止区域

①－3 原則として、居住誘導区域に含まないこととすべき区域

- ア 津波災害特別警戒区域
- イ 災害危険区域（①－2 イに掲げる区域を除く。）

①－4 それぞれの区域の災害リスク、警戒避難体制の整備状況、災害を防止し、又は軽減するための施設の整備状況や整備見込み等を総合的に勘案し、居住を誘導することが適当ではないと判断される場合は、原則として、居住誘導区域に含まないこととすべき区域

- ア 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律第 7 条第 1 項に規定する土砂災害警戒区域
- イ 津波防災地域づくりに関する法律第 53 条第 1 項に規定する津波災害警戒区域
- ウ 水防法（昭和 24 年法律第 193 号）第 15 条第 1 項第 4 号に規定する浸水想定区域
- エ 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止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、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、特定都市河川浸水被害対策法第 4 条第 2 項第 4 号に規定する都市浸水想定における都市浸水が想定される区域及びその他の調査結果等により判明した災害の発生のおそれのある区域

上記の判断に当たっては、人口・住宅の分布、避難路・避難場所や病院等の生活支援施設の配置などの現状及び将来の見通しと、想定される災害のハザード情報を重ね合わせるなどの災害リスク分析を適切に行うことが必要である。

浸水想定区域については、浸水深が大きく浸水継続時間が長期に及ぶ地区、氾濫により家屋倒壊等のおそれがある地区、居室の浸水被害が高頻度で発生し得る地区など特にリスクが大きな地区が存在しうることに留意すべきである。

①－５ 居住誘導区域に含めることについては慎重に判断を行うことが望ましい区域

- ア 都市計画法第8条第1項第1号に規定する用途地域のうち工業専用地域、同項第13号に規定する流通業務地区等、法令により住宅の建築が制限されている区域
- イ 都市計画法第8条第1項第2号に規定する特別用途地区、同法第12条の4第1項第1号に規定する地区計画等のうち、条例により住宅の建築が制限されている区域
- ウ 過去に住宅地化を進めたものの居住の集積が実現せず、空地等が散在している区域であって、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市町村が判断する区域
- エ 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あって、引き続き居住の誘導を図るべきではないと市町村が判断する区域

①－6 留意すべき事項

居住誘導区域が将来の人口等の見通しを踏まえた適切な範囲に設定されるべきことは言うまでもない。例えば、今後人口減少が見込まれる都市や既に人口減少が進みつつある都市においては、居住誘導区域をいたずらに広く設定するべきではなく、人口動態、土地利用、災害リスク、公共交通との関係等を総合的に勘案した適切な区域設定が行われるべきである。また、原則として新たな開発予定地を居住誘導区域として設定すべきではない。なお、人口等の将来の見通しは、立地適正化計画の内容に大きな影響を及ぼすことから、現状趨勢の将来推計人口については、国立社会保障・人口問題研究所が公表している将来推計人口の値を採用すべきであり、仮に市町村が独自の推計を行うとしても国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口の値を参酌すべきである。

また、居住誘導区域の範囲の設定においては、都市機能誘導区域へ誘導することが求められる医療、福祉、商業等の身近な生活に必要な都市機能について、各機能の特性に応じた一定の利用圏人口によってそれらが持続的に維持されることを踏まえ、当該人口を勘案しつつ定めることが望ましい。

一方で、居住誘導区域の設定に当たっては、市町村の主要な中心部のみをその区域とするのではなく、地域の歴史や合併の経緯等にも十分留意して定めることが望ましい。

また、居住誘導区域外についても、良好な自然環境に囲まれた豊かな生活などの新たなワークスタイル・ライフスタイルを実現する場ともなり得る地域であること、住宅等の跡地などで空き地が発生して居住環境の悪化などの外部不経済が発生する可能性があることなどの地域特性等を十分に考慮し、居住誘導区域の設定に際してあるべき将来像を構築し、住民との価値観・ビジョンの共有に努めるべきである。

なお、市街地の周辺の農地のうち、田園住居地域内のまとまりのある農地や地区計画の区域内の農業の利便の増進と調和した良好な居住環境を確保するために必要な農地、生産緑地地区など将来にわたり保全することが適当な農地については、居住誘導区域に含めず、市民農園その他の都市農業振興施策等との連携等により、その保全を図ることが望ましい。

(3) 居住誘導区域に設定すべきエリアの検討

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。そのために必要となる誘導施設を設定し、都市機能誘導区域を設定しています。

本市では、既存の施設の立地状況や公共交通の利便性等の観点から、都市機能誘導区域は市街地の北側で、中心市街地拠点区域と新市街地拠点区域の2つの区域を設定しています。居住の誘導を図るべきエリアは、これら都市機能の誘導を図るエリアに立地する都市機能増進施設が今後も立地し続けられるよう、これらを支える範囲に設定する必要があります。

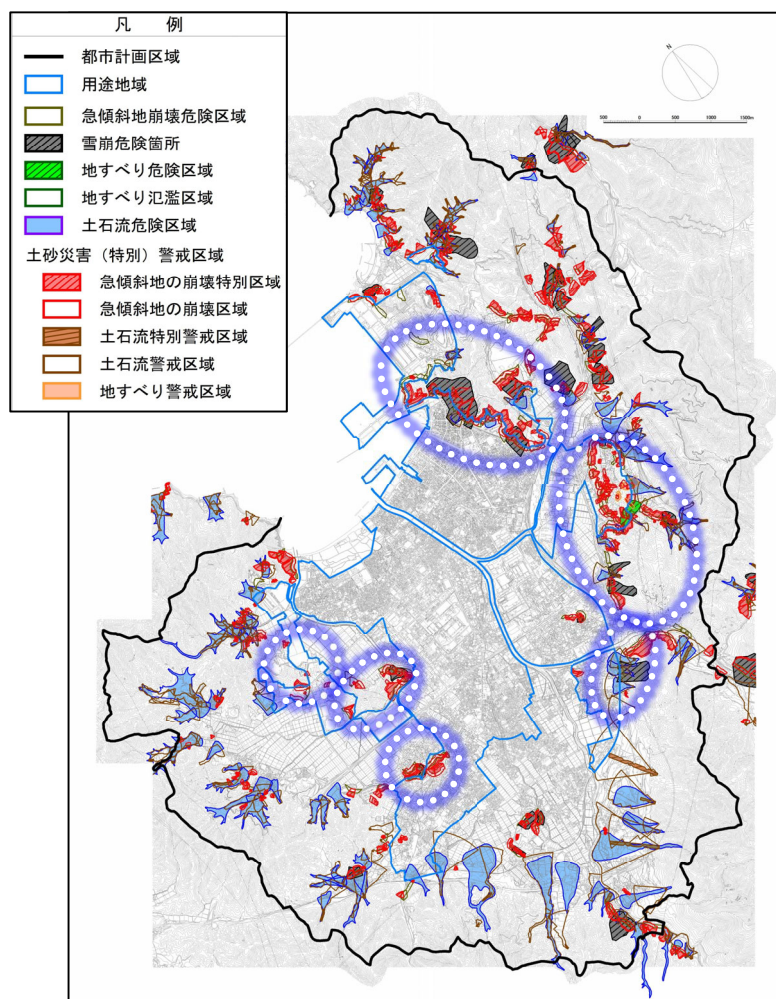
本市において、居住の誘導を図るべきエリアの検討にあたっては、都市機能誘導区域での施設立地を支えるとともに公共交通の利便性が高く、本市が目指す将来の都市構造の実現に繋げる観点で行うものとします。

なお、将来的に居住の誘導を図る観点から、前項に示すように都市計画運用指針において居住を誘導すべきではないと考えられる災害の危険性があるエリアや工業系の土地利用を優先すべきエリアについては除外することを基本とします。

1) 居住誘導区域に含めない要件

都市計画運用指針において、都市再生法第 81 条第 19 項、同法施行令第 30 条により、居住誘導区域に含まないこととされていることに留意すべき、また、原則として居住誘導区域に含まないこととされている区域のうち、以下の区域については、居住誘導区域から除外することとします。

要件		敦賀市における状況等
①	土砂災害特別警戒区域 (レッドゾーン)	市街地外縁部の丘陵地において指定されており、区域から除外します。
②	津波災害特別警戒区域	指定無し。
③	災害危険区域	指定無し。
④	地すべり防止区域	市街地外縁部の丘陵地において指定されており、区域から除外します。
⑤	急傾斜地崩壊危険区域	市街地外縁部の丘陵地において指定されており、区域から除外します。
⑥	浸水被害防止区域	指定無し。



資料：敦賀市

図. 要件①・④・⑤土砂災害特別警戒区域等の指定状況

2) 災害リスクや対策等を総合的に勘案し判断する要件

都市計画運用指針において、災害リスク等への対応方策を総合的に勘案し、暮らしの安全性が確保されているかどうかを判断するとされている以下の区域については、災害防止対策や避難誘導の方策などの検討を進めることを踏まえ、総合的な見地から居住誘導区域を設定することとします。

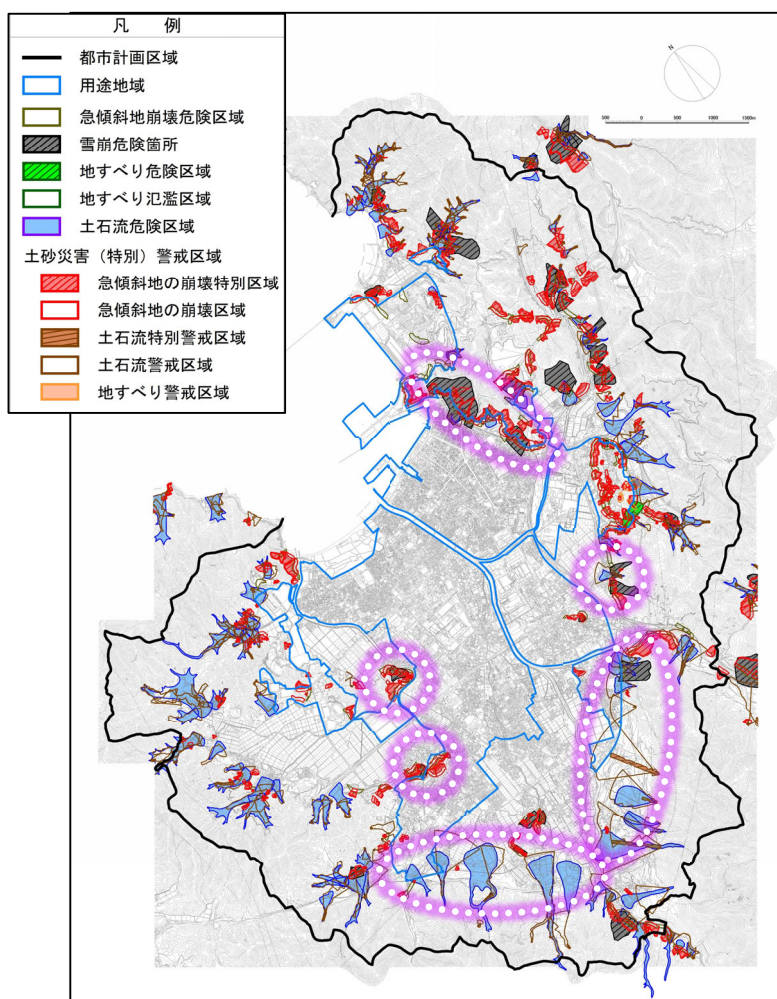
また、居住誘導区域に含めることを慎重に判断を行うことが望ましいとされている条件のうち、工業専用地域については、その土地利用規制上の観点から居住誘導区域に含めないものとします。

要件		敦賀市における状況等
①	土砂災害警戒区域 (イエローゾーン)	土砂災害の発生による被害発生を防ぐ観点から、居住誘導区域に含めないものとします。また、市街地東側の一部に指定されている土石流警戒区域についても居住誘導区域に含めないものとします。
②	津波災害警戒区域	基準水位 1.0m未満のエリアについては、避難誘導方策など総合的な見地を踏まえた判断から、居住誘導区域に含めるものとします。
③	浸水想定区域	洪水浸水想定エリアについては、河川改修や避難誘導の方策など、防災・減災対策を進めることで、安全性が確保されと考え、居住誘導区域に含めるものとします。 また、氾濫により家屋倒壊等のおそれがあるエリア（家屋倒壊等氾濫想定区域）については、居住誘導区域に含めないものとします。 なお、浸水継続時間が3日以上継続すると想定される区域の指定はありません。
④	土砂災害警戒区域等における基礎調査や津波浸水想定区域及びその他の調査結果等により判明した災害のおそれのある区域	指定無し。
⑤	工業専用地域及び工業地域	工業専用地域は土地利用法規制上、居住を誘導する区域ではないため、居住誘導区域に含めないものとします。工業地域については、土地利用の現状を勘案し、居住誘導区域に含めないものとします。

以下に、本市において指定のある要件①②③⑤について、居住誘導区域へ含めるべきかどうかの検討を行います。

要件① 土砂災害警戒区域の状況

- 急傾斜地の崩壊区域や土石流警戒区域、地すべり警戒区域などの土砂災害警戒区域は、土砂災害特別警戒区域と同様に、市街地の外縁部に多く指定されています。
- 区域の中には、既に宅地化されている範囲まで指定されているものもあります。
- 近年全国で発生している土砂災害の状況を勘案すると、土砂災害警戒区域については、今後居住を誘導することは適当でないと判断されることから、居住誘導区域に含めないものとします。
- なお、既に土砂災害警戒区域に指定されているエリアの住宅地については、災害防止対策を促進するとともに、避難誘導体制の徹底を進めます。

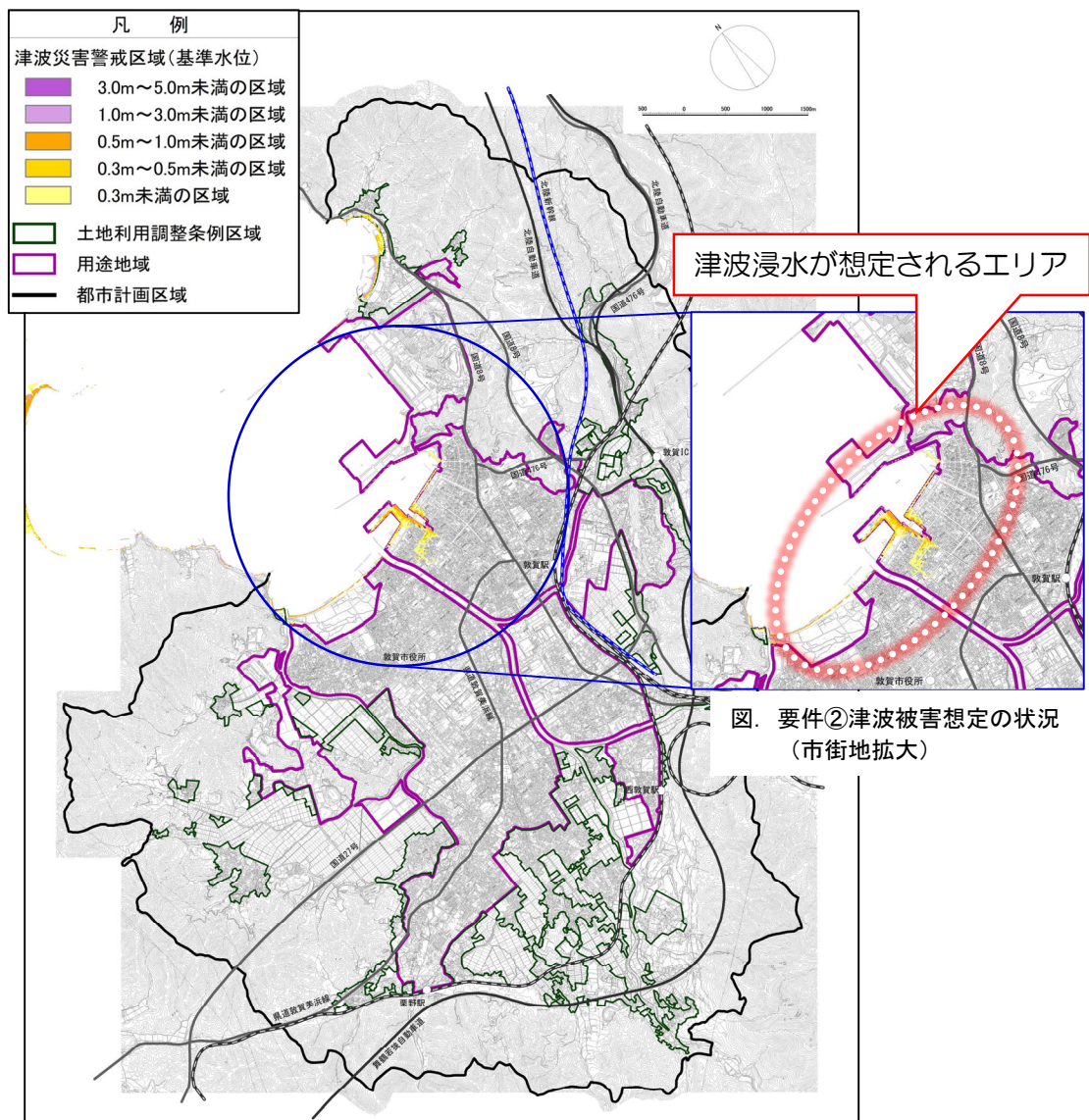


資料：敦賀市

図. 要件①土砂災害警戒区域の指定状況

要件② 津波災害警戒区域の状況

- 敦賀湾の最深部にあたる港周辺では、市街地や鞠山・田結・赤崎の沿岸部で基準水位 1.0m未満の指定がされていますが、市街地の内地の方までは区域指定がされていません。
- 津波警報よりも高い波高となる 1.0m以上の津波の浸水被害が想定されていないことから、今後、避難誘導方策などの津波対策を総合的に行うことで、居住誘導区域に含めるものとします。

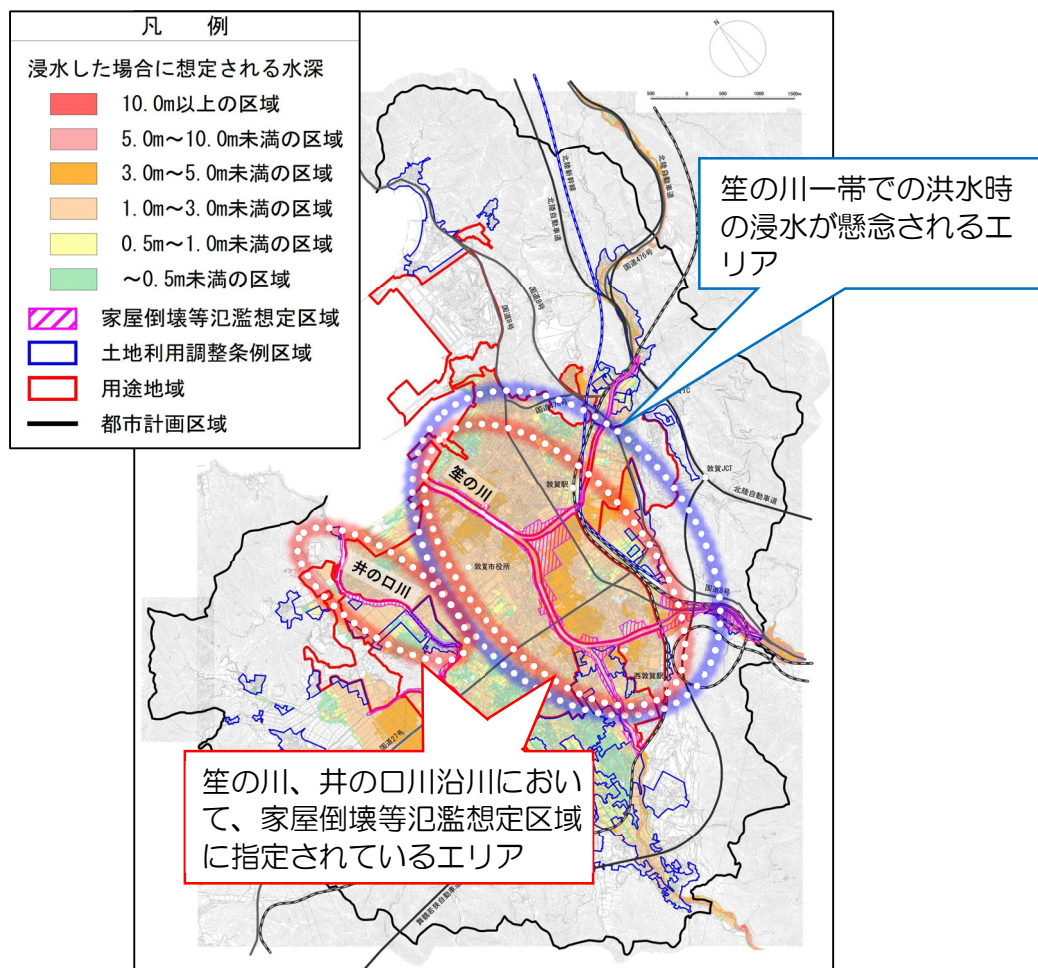


資料:「敦賀市津波ハザードマップ」より作成

図. 要件②津波被害想定状況

要件③ 浸水想定区域の状況

- 笙の川・井の口川一帯は洪水時の浸水が懸念されるエリアであり、右岸・左岸ともに既成市街地の多くにおいて1.0～3.0m（一部3.0～5.0m）の浸水が想定されています。
- 笙の川の河川改修については、現在も福井県が事業を進めているところです。
- このエリアには住宅地が多く立地し、多くの市民が生活しているエリアであることから、今後、笙の川の河川改修や要配慮者の避難支援体制の整備、防災体制の構築・防災力の向上など防災・減災対策を総合的に行うことで安全性を確保し、居住誘導区域に含めるものとします。
- 家屋倒壊等氾濫想定区域については、氾濫による家屋倒壊等、特にリスクが大きいことから、居住誘導区域に含めないものとします。



資料：敦賀市

図. 要件③浸水想定区域の状況

要件⑤ 用途地域（工業専用地域及び工業地域）の指定状況

- 住宅や店舗、病院、学校等の立地が認められない工業専用地域については、居住を誘導する区域ではないため、居住誘導区域には含めません。
- 市街地内及び周辺の工業地域については、土地利用の現状を勘案し、今後とも工業系土地利用を進めるものとし、居住誘導区域には含めないものとします。

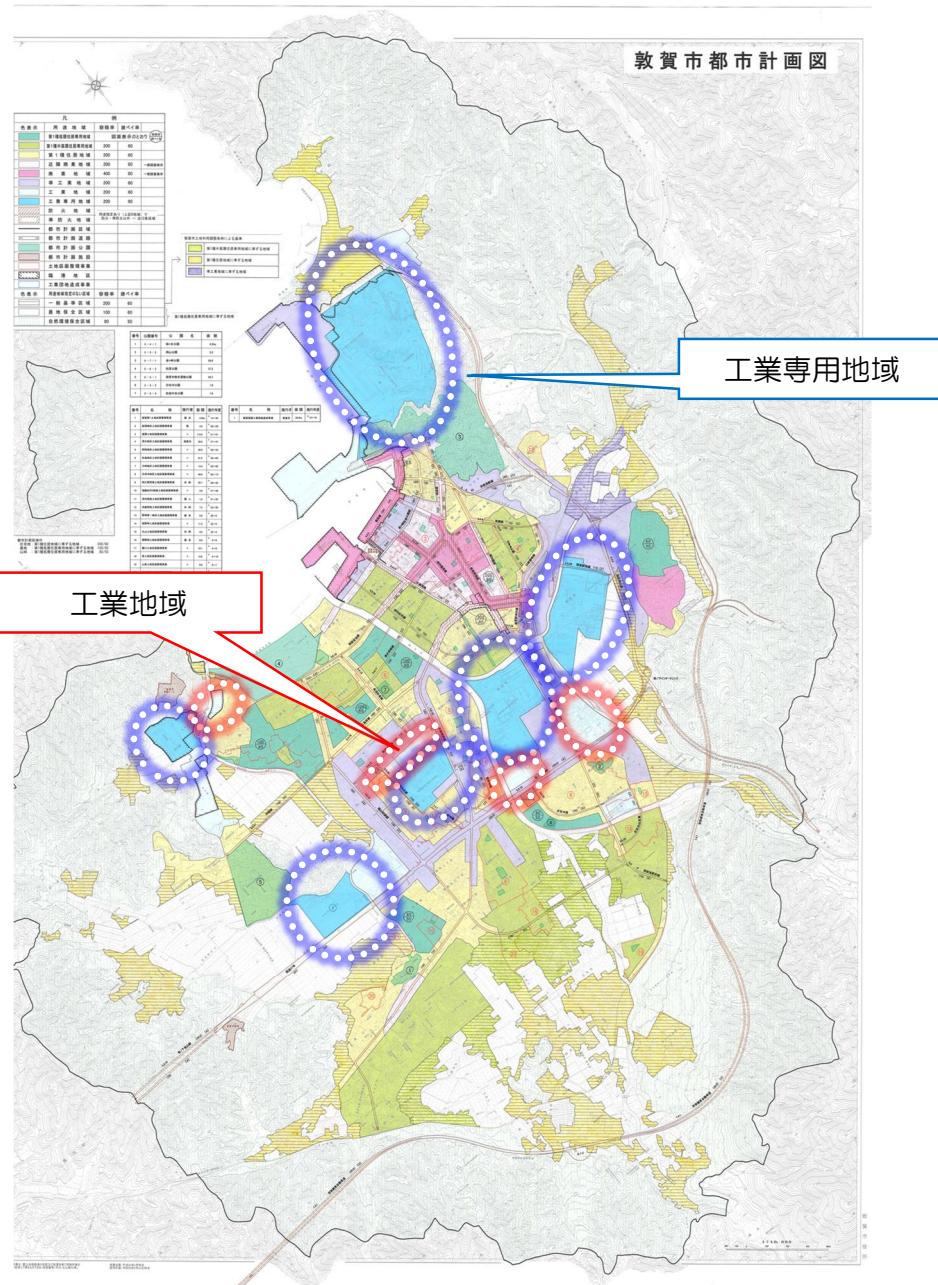


図. 要件⑤用途地域の指定状況

3) 居住を誘導するエリアの検討

居住誘導区域は、「用途地域内及び市街地の北側のエリア」において設定することを基本とします。また、このエリアのうち、下記の視点に基づいて範囲を検討します。

視点		敦賀市における状況等
①	国道 27 号バイパスより北側の市街地エリア	本市の 2 分化している市街地構造をゆるやかに解消し、基本方針及び将来都市構造の実現を図るため、国道 27 号バイパスより北側の市街地を居住誘導区域に含めます。
②	都市機能誘導区域から 500m 圏内のエリア	都市機能の立地を維持・促進し、都市サービス水準の確保を図る観点から、都市機能誘導区域から徒歩圏内（500m 圏内）のエリアを居住誘導区域に含めます。また、目安として 1 km 圏内も検討に含めます。
③	公共交通の利便性が高いエリア	都市機能誘導区域への公共交通アクセスが確保されるエリアへの定住を図ると同時に、公共交通の利用増進を図り、運営維持を図る観点から、公共交通の利便性の高いエリアを居住誘導区域に含めます。

前項までの、除外する要件と上記の視点を総合的に勘案し、将来にわたり持続可能な都市経営が可能な範囲を想定し設定するとともに、地形地物や用途地域等の一団のまとまりある土地利用の範囲を考慮して、居住誘導区域の設定を行います。

視点① 将来目指すべき都市構造

- 将来の人口動向や都市機能増進施設の立地状況を踏まえ、2分化している本市の市街地構造を解消していくためには、様々な都市基盤が整っている国道27号バイパスから北側の市街地へゆるやかに居住を誘導していくことが必要です。
- 居住を誘導していく範囲は、下図の「居住の誘導を将来目指すエリア」を基本とします。

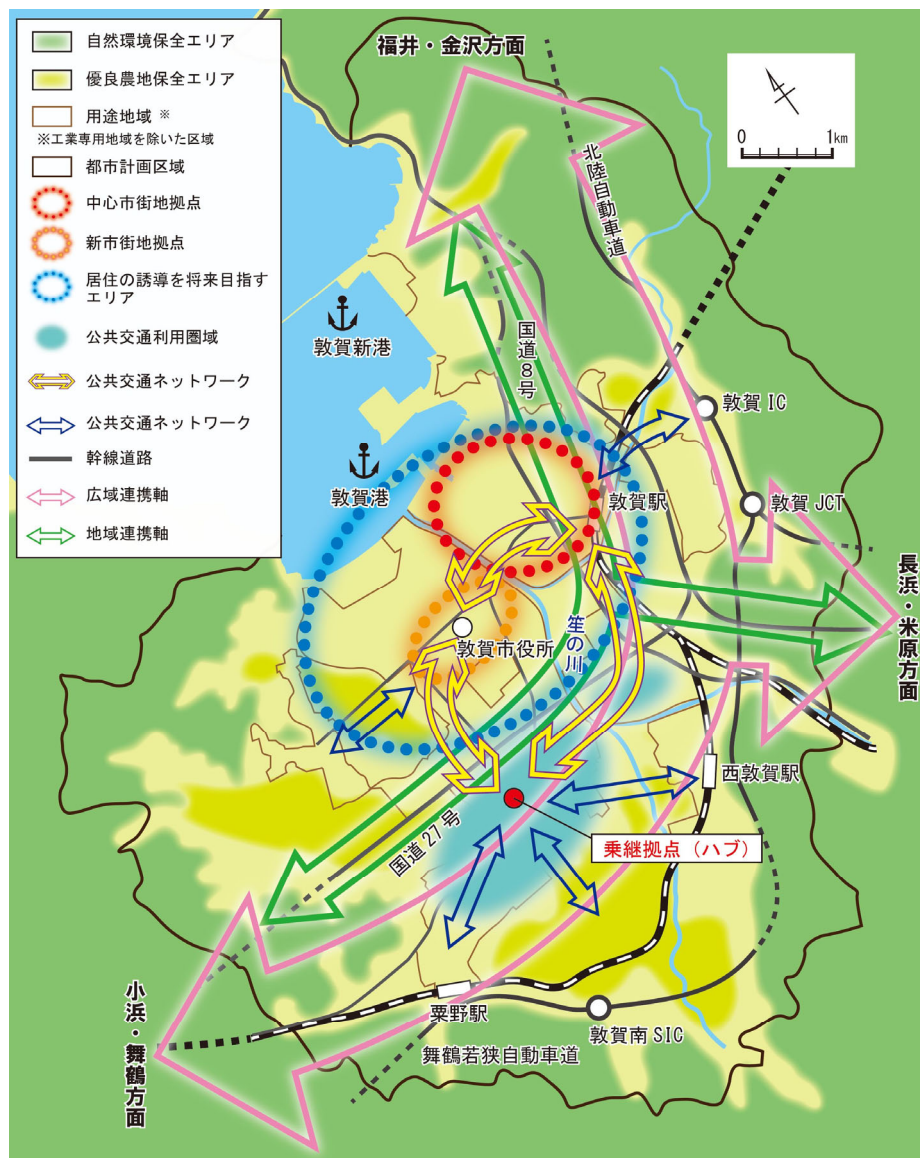


図. 視点①敦賀市の目指すべき将来都市構造

視点② 都市機能誘導区域から 500m及び 1 km 圏域

- 既存ストックの有効活用と居住地としての魅力向上を目指し、都市機能誘導区域での都市機能の立地を維持・促進するとともに、その都市サービス水準を確保するためには、区域内及びその周辺に一定の人口密度を確保していく必要があります。
- まちなか定住を促進するとともに、誰もが歩いて暮らせるまちづくりを推進していくためにも、都市機能誘導区域から徒歩圏内（500m圏内）のエリアを居住誘導区域の基本として考えるとともに、周辺の居住地の立地状況も勘案し、居住誘導区域に含める目安として都市機能誘導区域から 1 km 圏域についても考慮するものとします。

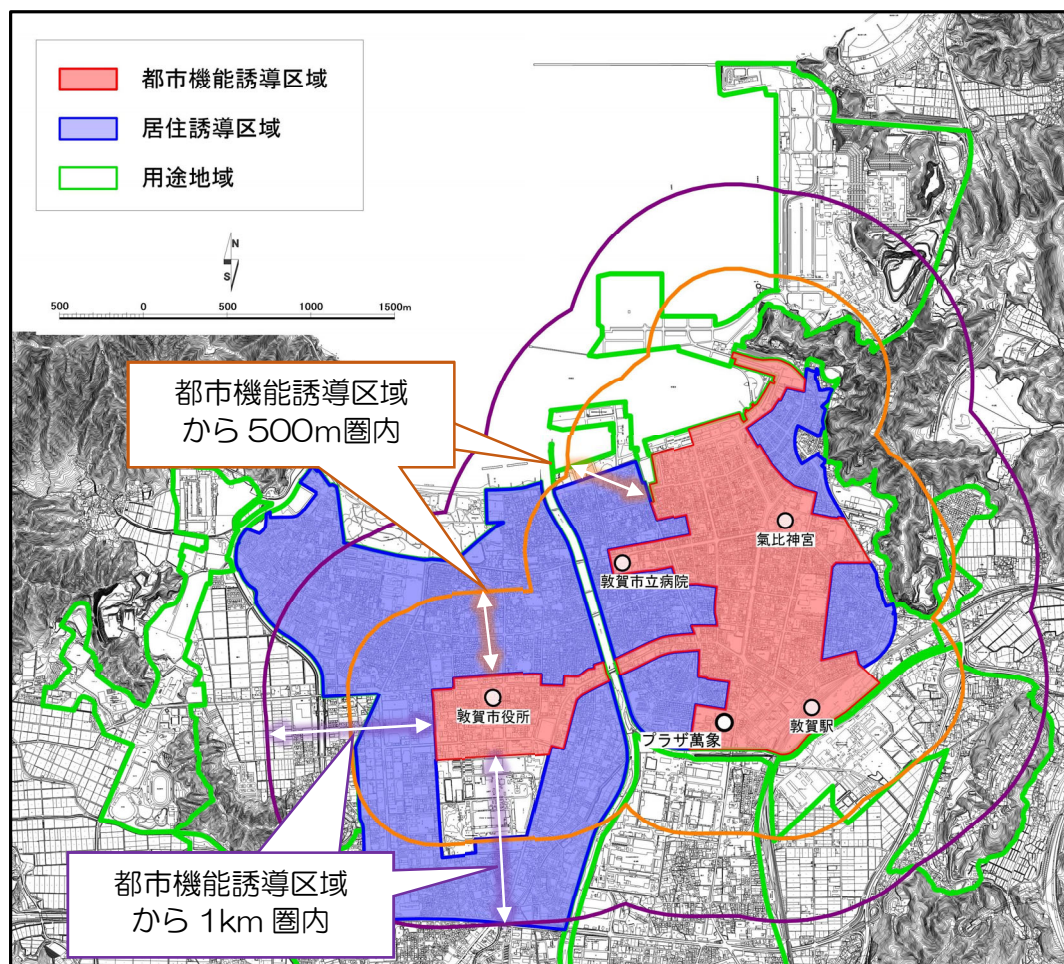


図. 視点②都市機能誘導区域から 500m及び 1 km 圏内エリア

視点③ 公共交通の利用圏域

- 多くの都市機能増進施設が立地する都市機能誘導区域へ公共交通を利用してアクセスできることで、誰もが便利な居住環境が確保されます。
- 適度な人口密度を保つことにより、コミュニティバス等の公共交通の効果的な配置、利用者増加等良好な運営に繋がることから、公共交通の利用圏域へ居住を誘導することが重要です。
- 居住を誘導していく範囲は、下図の「ピーク時3本以上の運行頻度があるバス停から500m圏内のエリア」を基本とします。

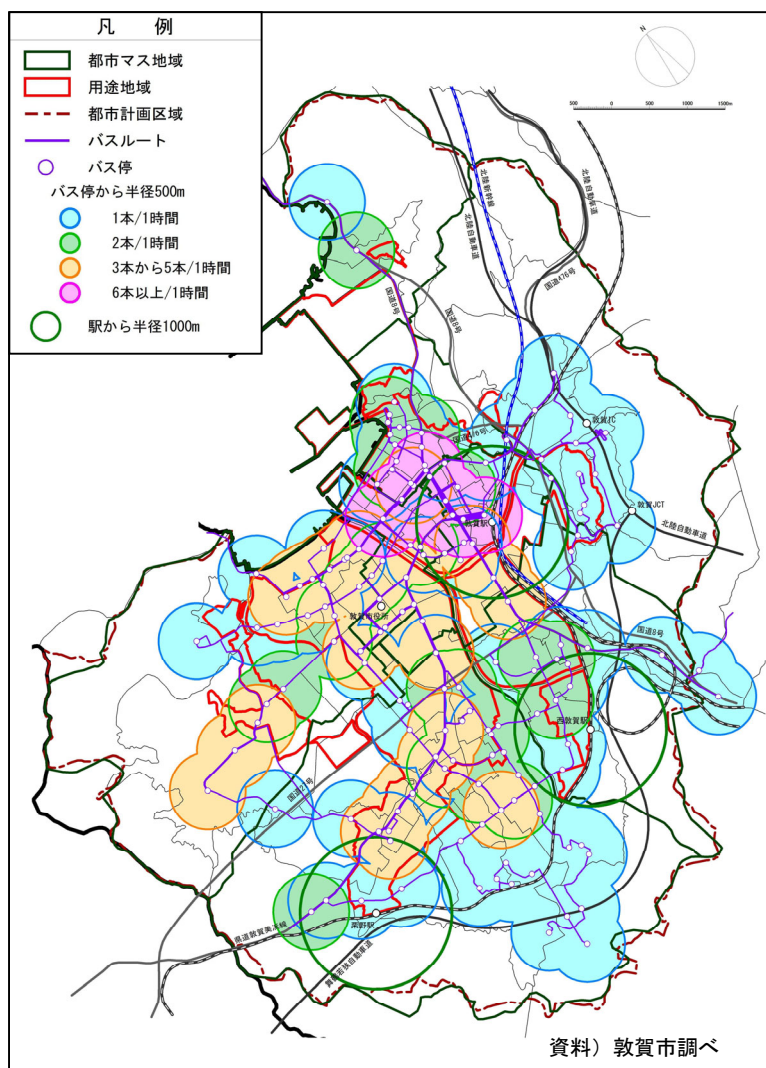


図. 視点③公共交通機関の利便性

(4) 居住誘導区域の設定

居住誘導区域の設定は、国道 27 号バイパスより北側の用途地域内を基本として、公共交通利用圏域など徒歩圏域を踏まえ、以下の観点から設定します。

- 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用途地域の境界など明確な境界が判断できる区域とします。
- ③災害の恐れがある等居住誘導区域から除外するエリア（レッドゾーン、イエローゾーン、家屋倒壊等氾濫想定区域）の境界とします。
- ④その他、土地境界線等に基づいて設定します。
- 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。

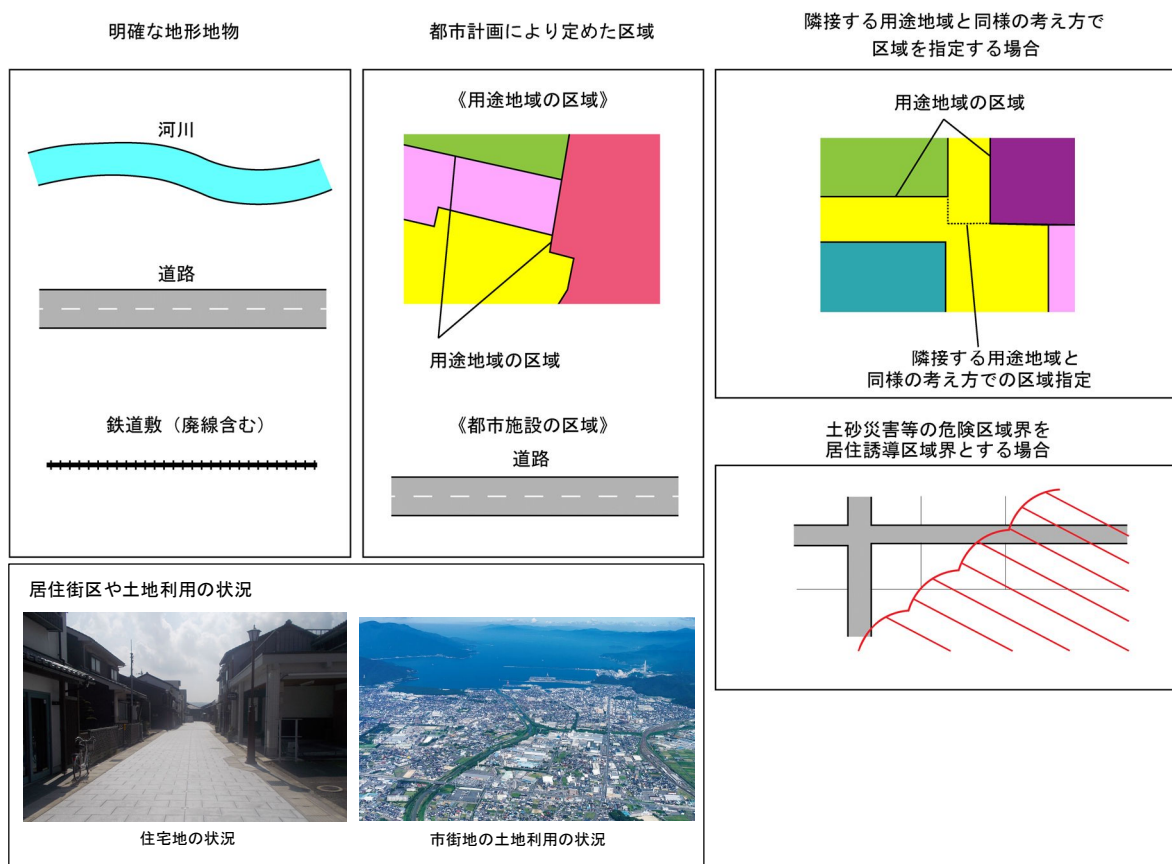


図. 区域線の考え方

本市の居住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。

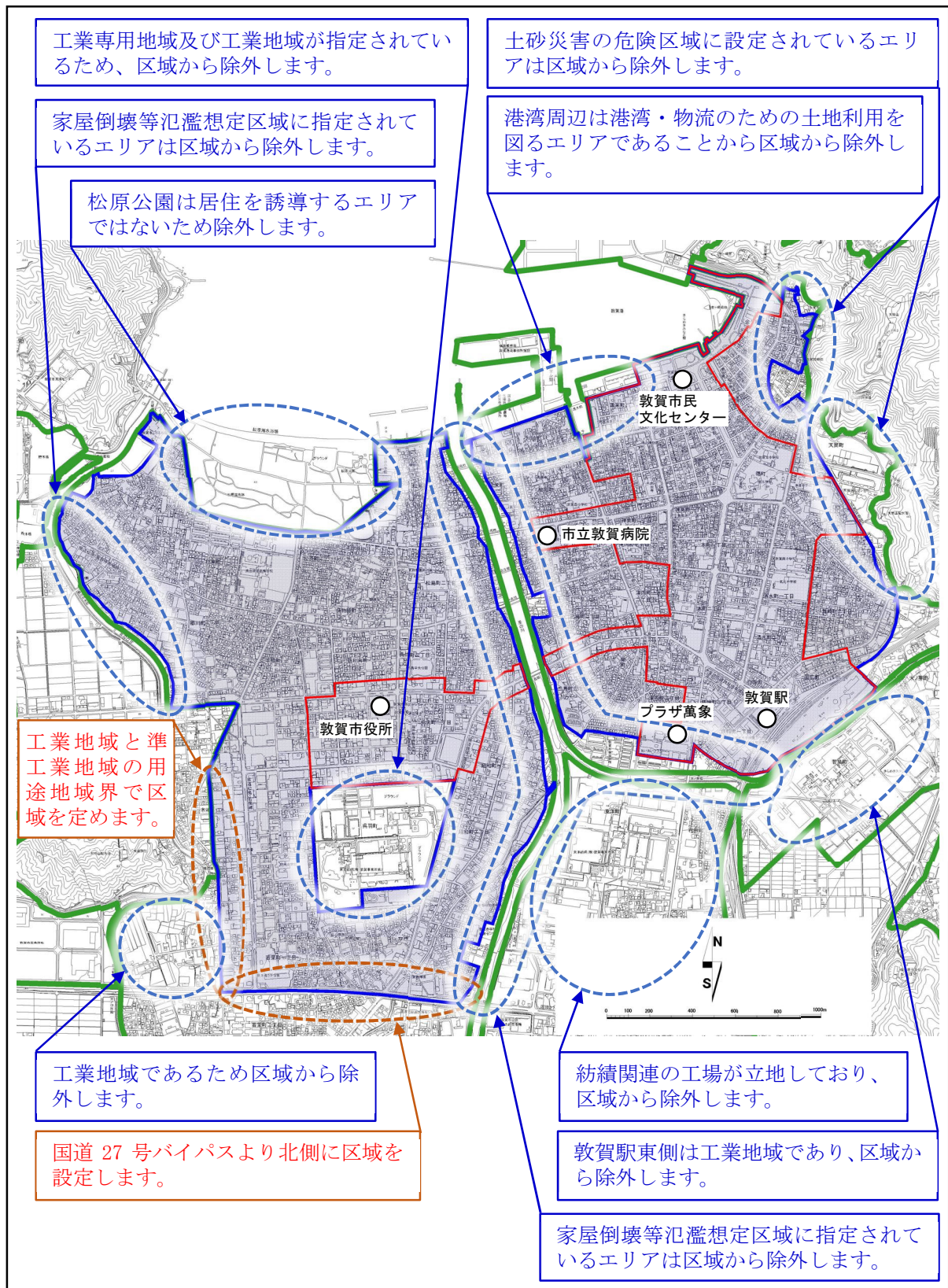


図. 居住誘導区域に設定すべきエリアの検討

本市の居住誘導区域は以下のとおりです。

居住誘導区域（約 618.8ha）

用途地域面積（1,672.1ha）に占める割合：37.0%

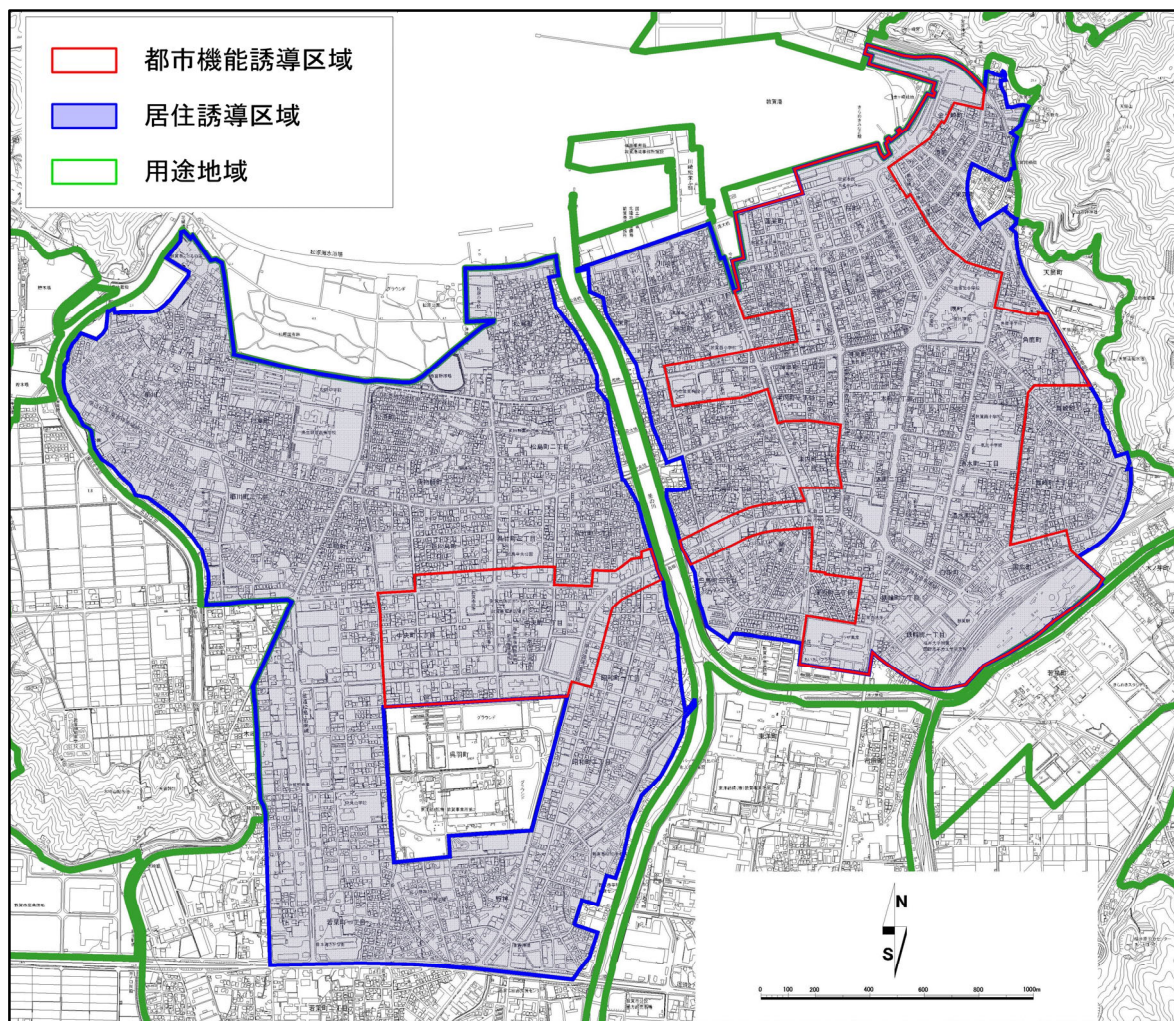


図. 居住誘導区域及び都市機能誘導区域

居住誘導区域

本市の人口減少にあつて、持続可能な都市構造を目指す上で、人口密度が将来40人/ha以上を確保していくためのエリアとします。

都市機能誘導区域へのアクセス性もよく、都市機能増進施設のサービス水準維持を支えるエリアとします。

本区域では、長期的（20～50年）に、緩やかに居住の誘導を図っていきます。

本計画では、持続可能な都市の構築のため、都市機能を市街地の北側に集約するとともに、その機能を支えまちなかの賑わい創出をめざし、緩やかに居住を市街地の北側に誘導していくものとします。一方で、南側の市街地には、多くの市民が居住しており、その居住環境を維持していくことが必要です。

居住環境を保全していくエリアについては、これまでとおりの生活環境の保全に努めるとともに、乗継拠点を核とした公共交通網を活かし、以下に示すような市全体でのコンパクトシティ・アンド・ネットワークの実現を目指すものとします。

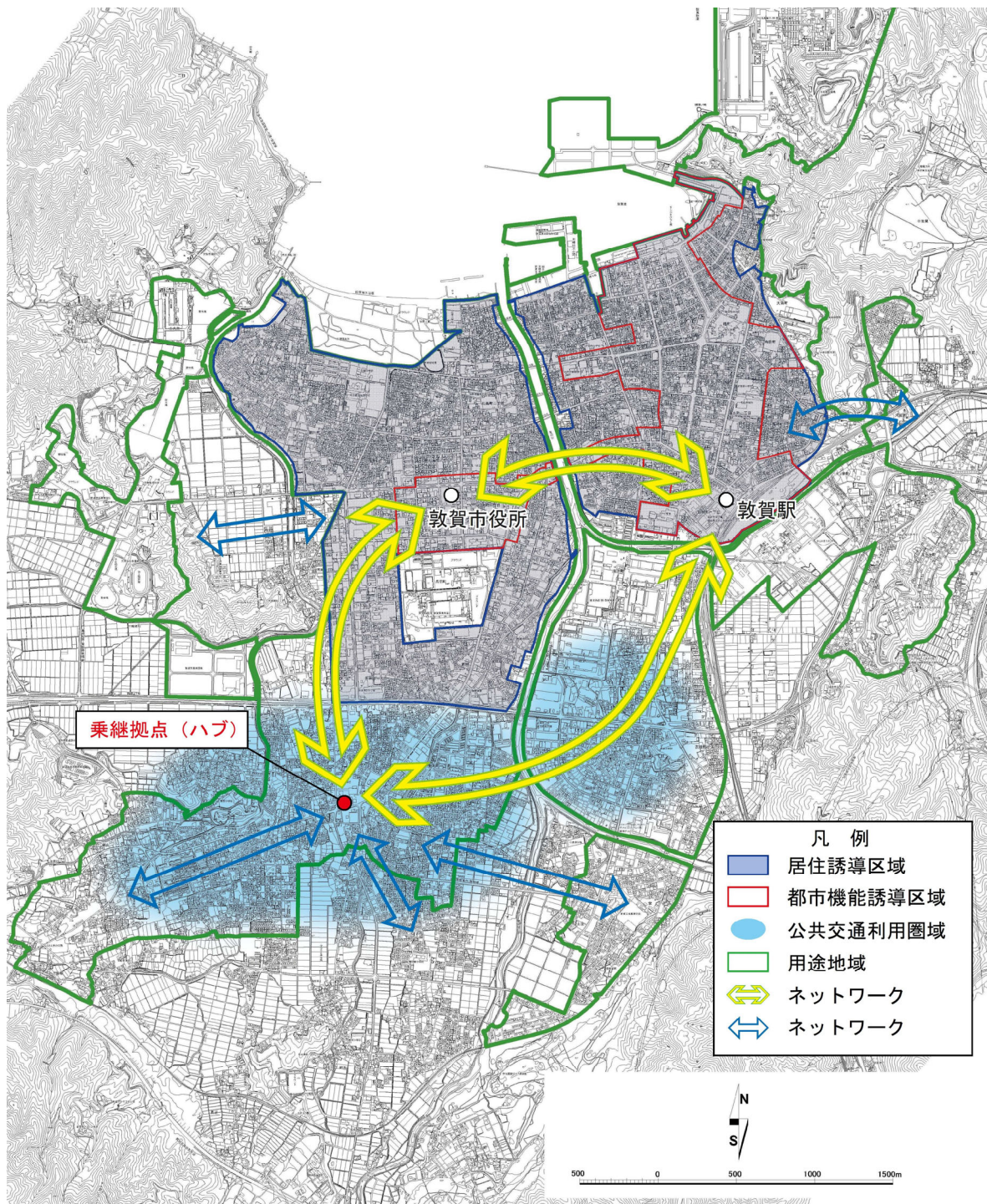


図. 敦賀市の目指すコンパクトシティ・アンド・ネットワーク

5-2 居住環境を保全していく区域の方針

(1) 居住環境を保全していく区域の方針

居住誘導区域外は、現在も多くの市民が居住しているエリアであり、今後もこれまでどおり暮らし続けることができるよう、居住環境を保全していく必要があります。

このエリアについては、都市計画マスタープランの整備方針などに基づき、市独自の取組として、今後も良好な住環境の維持・保全を図るとともに、交通網等の居住に関するセーフティネットの維持・確保に努めていきます。

居住誘導区域及び都市機能誘導区域と公共交通網で繋げ、社会情勢の変化や地域ニーズ等を考慮し、当該地域の利便性を確保していくものとします。

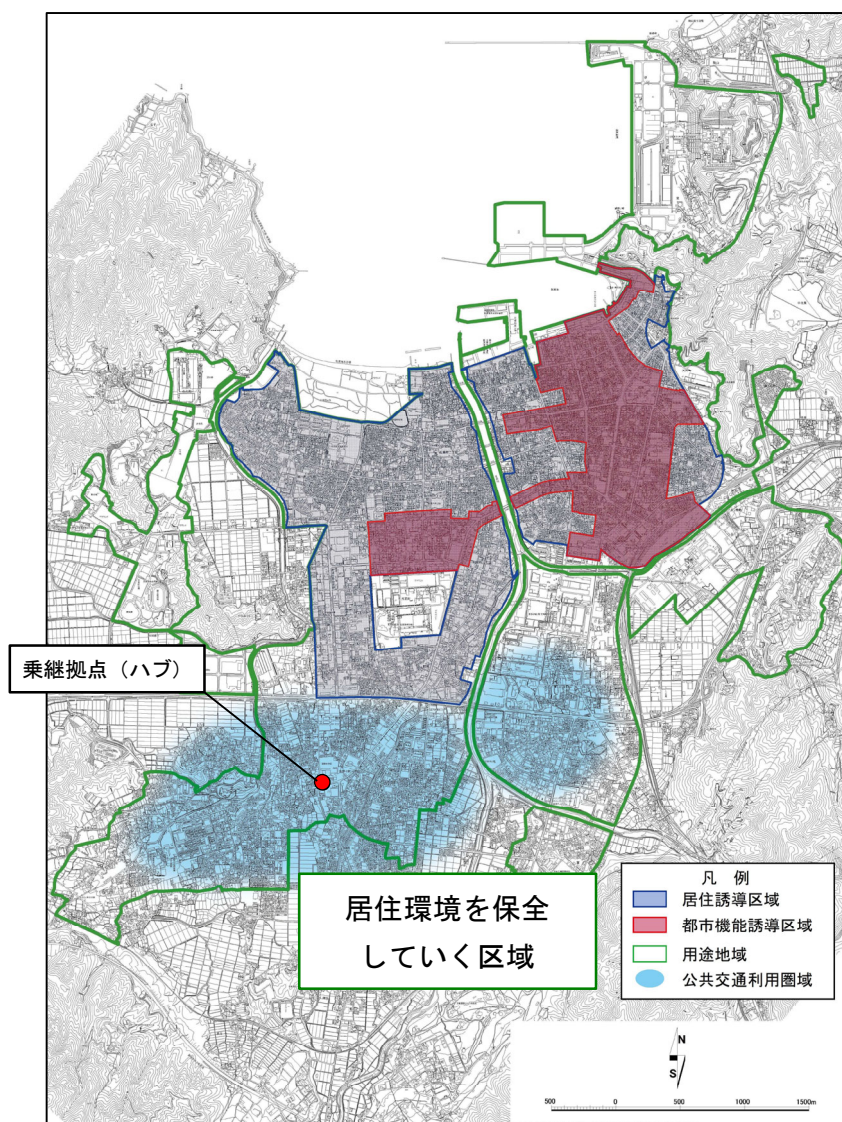


図. 居住環境を保全していく区域

居住環境を保全していく区域は、東浦、東郷、松原地区のエリアと中郷、栗野地区のエリアに分けて考えることができます。

1) 東浦、東郷、松原地区のエリア

東浦、東郷、松原地区のエリアは、農村・漁村集落が点在しており、生活サービスを支える施設の立地も少ない地域です。一方で、敦賀新港や敦賀インターチェンジなど広域的な物流拠点を持つなど産業拠点としての特性を有するほか、敦賀市立看護大学や敦賀気比高校、運動公園、松原公園などが立地し、文化・教育機能を有する地域です。

今後とも、優れた海浜環境や貴重な自然環境、農村・漁村集落における生活環境の保全や丘陵地と田園に囲まれた環境を保全し、当地域の文教ゾーンとしての落ち着いた環境を今後も維持していくとともに、温泉施設など保養施設が立地する近郊型住宅地として、自然と調和した快適で利便性の高い居住環境の維持を図ります。

また、新港を中心とした工業ゾーンや国道8号沿道では、臨海部における拠点形成や流通業務拠点の拡充、既成市街地において工業を誘致するための用地がないため、東浦地区に整備された第2産業団地などにおける新たな時代の産業拠点の形成に努めます。さらに、敦賀インターチェンジを有する特性を活かし、流通業務機能の拡充や魅力あふれるゲートエリアとしての機能拡充を図りながら、これらの需要が高まる地域等については、周辺環境に配慮しながら、用途地域の変更等について検討を行っていきます。併せて、土砂災害特別警戒区域等の周辺エリアについては、用途指定の必要性を検討し、廃止等を含め、見直しを行っていきます。

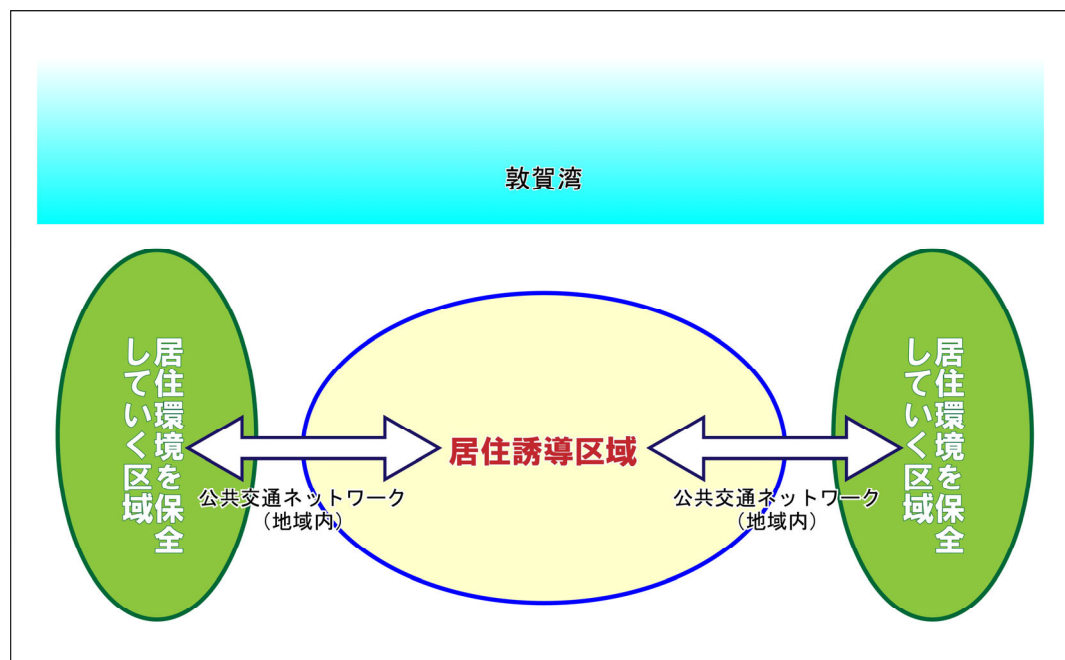


図. 居住環境を保全していく区域北側のイメージ

2) 中郷、栗野地区のエリア

中郷、栗野地区のエリアは、近年宅地化された住宅地と田園集落が多く、医療や商業施設など生活サービスを支える施設の立地もみられます。市街地北側よりも公共施設の立地が少なく、財政状況からも将来的に新たな施設整備は困難ですが、市民の約1/3が居住しており、今後も周辺の環境と調和した良好な居住環境を維持していくことが求められる地域です。

今後は、農地の保全と開発の狭間にある土地利活用環境を勘案し、市街地周辺部における無秩序な市街化を抑制するとともに、農地の保全を図りながら、これまでどおりの暮らしが続けられるよう、乗継拠点（ハブ）の整備など公共交通の利便性確保や良好な居住環境の維持に努めます。

また、将来的な市街地規模を想定し、長期未着手となっている都市計画道路については、その必要性の検証、見直しを行うとともに、用途地域についてもその必要性（特に土砂災害特別警戒区域等に指定されている用途地域等）を検証し、廃止等を含め、見直しを検討していきます。

市街地の外郭を構成する森林については、重要な環状緑地帯として良好な森林環境の保全を図るとともに、市土保全に資する防災対策と合わせて、安全・安心なまちづくりを進めます。

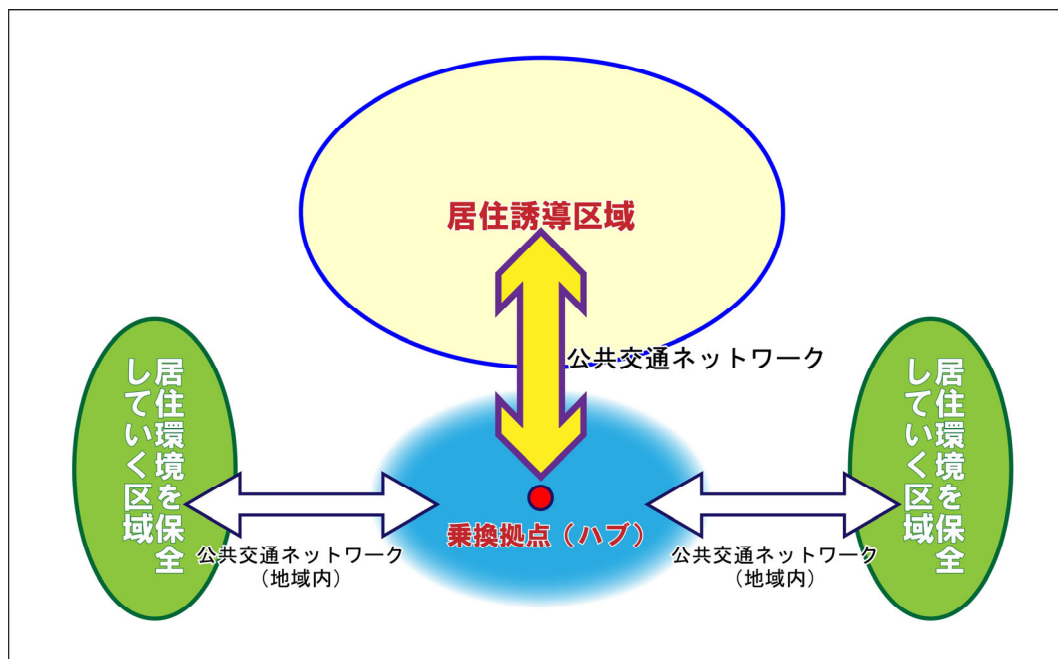


図. 居住環境を保全していく区域南側のイメージ