

第2章 まちづくりの基本方向

序章 都市計画マスタープランの策定にあたって



第1章 都市の概況



第2章 まちづくりの基本方向

- 1 まちづくりにおける課題の整理
- 2 まちづくりの目標
- 3 コンパクトなまちづくりの推進



第3章 まちづくりの方針



第4章 地区別方針

1 まちづくりにおける課題の整理

本節では、第1章「都市の概況」から見えてきた、本市が抱えるまちづくりの課題を整理します。

(1) 人口減少に伴う人口の低密度化への対応

本市の人口は、国勢調査によると、戦後から高度成長期を経て増加しましたが、昭和55年(1980)をピークに減少し続けている状況にあります。

昭和35年(1960)と平成22年(2010)における人口集中地区(DID)の状況を比較すると、人口はほぼ同じですが、面積は約2倍に拡大し、人口密度の平準化が進みました。しかしながら、今後、人口減少が続くことが予測されることから、人口の低密度化が進み、都市基盤の維持管理コストが負担になるほか、公共サービスの効率が低下するなど様々な問題が起きることが懸念されています。

(2) 少子高齢化の進行への対応

本市における高齢化率(総人口に占める65歳以上の人口の割合)は、昭和45年(1970)には、6.9%でしたが、その後、全国平均や全道平均を上回るペースで高齢化が進行し、平成22年(2010)には、27.5%にまで上昇しています。また、概ね20年後である平成42年(2030)には、38.3%にまで増加することが予測されています。

このように高齢者が一定割合を占めることによって、自家用車を容易に利用できない市民が増え、現在のような自家用車で移動してサービスを受けることに偏りすぎた「まち」の構造のままでは、暮らしにくい「まち」となってしまうことが懸念されています。

そのため、できる限り自家用車に頼らずに、歩いてまたは公共交通を利用して日常生活を送ることができるよう、まちづくりを進めていくことが求められています。

一方で、本市における年少人口(0歳から14歳の人口)の割合は、昭和45年(1970)には、23.8%を占めていましたが、その後、全国平均や全道平均を上回るペースで少子化が進行し、年少人口割合は、平成22年(2010)には、10.9%となっています。また、概ね20年後である平成42年(2030)には、7.6%にまで減少することが予測されています。

そのため、子育て世帯等への居住支援や子ども達の居場所づくりなど、次代の親となり将来のまちづくりを担う子ども達が、地域のなかで健やかに育まれるようなまちづくりが求められています。



(3) 公共交通の充実

本市においても、高度経済成長に伴い自家用車の普及や幹線道路の整備が進み、それとともに都市の郊外化が進むというモータリゼーションが進展しました。

自家用車の普及は、通勤、買い物、通院など日常の移動の大部分を自家用車に依存するようなライフスタイルを生み出しました。このようなライフスタイルは多くの市民に定着していき、自家用車の依存度が高まった結果、公共交通の利用者は減少し続けてきました。

このことにより、公共交通の収益を悪化させ、結果的に路面電車の路線廃止やバスの便数の減少等に繋がり、このことが、さらに自家用車への依存と利用者の減少を招き、それが公共交通の収益を悪化させるというような負のスパイラルに陥っています。

しかしながら、高齢化により、自家用車を容易に利用できない市民が今後ますます増えていくことから、公共交通は、まちにとって今まで以上に欠かすことができないものとなっていきます。

収益悪化と利用者減少の負のスパイラルから抜け出すため、公共交通を軸としたまちづくりを進めるとともに、公共交通の充実を図っていくことが求められています。

(4) 公共公益施設の街なかへの立地誘導

全市をサービス対象地域とし全市民が利用者となり得るような大規模な公共施設および公益施設については、昭和35年(1960)頃までは、函館駅前・大門地区、本町・五稜郭・梁川地区または路面電車沿線といった、公共交通によりアクセスしやすい場所に大多数が立地していました。そのため、市民の大多数は、どこに住んでいても、公共交通で容易にアクセスし利用できる環境にありました。また、複数の公共公益施設を連続して利用することも容易でした。

しかしながら、モータリゼーションの進展とともに、このような公共公益施設は、昭和50年(1975)頃以降、安価で広い用地を容易に確保できる郊外部に、分散して立地または移転していきました。これにより、自家用車を利用できない市民は、複数の公共交通を乗り継いでアクセスしなくてはなくなり、また、一度に、複数の公共公益施設を利用することも難しくなってきました。

このため、全市民が利用者となり得る公共公益施設に、市民が容易にアクセスし、複数の公共公益施設を連続して利用できるようにするため、大規模な公共施設および公益施設については、中心市街地や路面電車沿線といった場所への立地を進めていくことが求められています。

(5) 中心市街地の再生

かつて函館駅前・大門地区や本町・五稜郭・梁川地区という中心市街地には、百貨店をはじめ、専門店や商店、飲食店などの人が集まる施設が建ち並んでいたほか、周辺には多くの人が住んでおり、まちのにぎわいを作り出していました。

しかしながら、モータリゼーションの進展とともに、郊外部に立地した大型商業施設は、自家用車によるアクセスの良さと広大な駐車場を背景に、高い集客力を発揮してきました。このため、人の流れが都心部から郊外へと変化しました。このことにより、中心市街地の求心力が低下し、店舗数や売り上げが減少するなど空洞化を引き起こしています。

一方で、中心市街地は、高度に都市基盤が整備され、商業・業務・行政など多くの都市機能が集積立地している場所であって、鉄道、路面電車、路線バスなどの公共交通の結節点となっており、どこからでも容易にアクセスできる状況にあります。

このため、多くの都市生活者にとって暮らしやすいまちを目指して、今後の人の流れを郊外から中心市街地に引き戻すとともに中心市街地およびその周辺における「街なか居住」を進めることにより、中心市街地を再生していくことが求められています。

(6) 地球環境問題への配慮

我が国をはじめとする先進諸国を中心とした資源・エネルギーの大量消費や発展途上国での急激な人口増加・急速な工業化などによって、地球温暖化や酸性雨、オゾン層の破壊などの地球環境問題が引き起こされ、深刻化しつつあります。

なかでも、二酸化炭素などの温室効果ガスの増加が主因となっている地球温暖化は、本市におけるモータリゼーションの進展とも無関係なものではなく、市民の暮らしの基盤である「まち」のあり方とも密接に関係するものです。

このため、本市においても、公共交通を軸としたまちづくりを進めるなどし、環境負荷の小さな都市構造やライフスタイルに、改めていくことが求められています。

(7) 市街地周辺部の自然環境等の保全

本市の扇状に広がる市街地は、その外側を農地や緑地に取り囲まれています。これら農地や緑地は、良好な都市環境を支える緑として重要であるほか、多様な生物が生息・成育する場として必要不可欠なものです。

しかしながら、このような農地や緑地が、宅地開発されるばかりでなく、農業経営の先行き不安や農業経営者の高齢化などによる農業の担い手不足が進行しているなかで、虫食いの的に資材置き場などに転用されることも散見されています。

今後、人口減少に伴って、宅地開発を行い市街地を拡大することは不要となることから、その拡大を抑制するとともに、市街地周辺部の自然環境等を適正に保全するなど、守るべきものは守るという明確な姿勢を示していくことが求められています。



(8) 地域の特性・個性の維持・創出

近年、本市のブランド力は、民間シンクタンクの調査によると、常に全国ランキングの上位に位置しています。このことから、「函館」の名は、全国有数の魅力ある「まち」として広く国内において評価されていることが分かります。このような評価を支えている要素のなかで主なものとしては、西部地区の歴史的建造物がつくり出す歴史的景観や函館山からの夜景であり、中央部地区の復元整備された箱館奉行所を擁する特別史跡五稜郭跡であると思われます。こうした近代日本の歴史等に出会うことができる魅力のほかにも、東部地区の縄文遺跡群や歴史ある温泉郷など、本市は、全国の人々を引きつける数多くの魅力を有しています。

また、本市には、学術研究機関や特色ある産業の集積、交通拠点としての地理的優位性など、地域に存在している多くの資源、財産があります。

今後、新幹線時代を迎え、これまで以上に都市間競争が激しくなることが想定されるなか、まちを発展させていくためには、こうした本市がもつ特性・個性を維持し、さらに創出していくことが必要となっています。

(9) 過疎化の進行への対応

東部地区においては、水産業が基幹産業となっており、海や山などの美しく豊かな自然に抱かれながら、漁業集落が海岸沿いの国道・道道に沿って続く、独特な町並みを形成しています。

一方で、本地区は、市全体と比べ、人口減少と高齢化が急速に進み、過疎化が進行しつつあることから、今後も本地区の基幹産業となっている水産業の振興をはじめ、生活環境の整備や地域の特色ある資源・優位性を活用した魅力ある産業づくりなどに取り組んでいく必要があります。

(10) 災害に強いまちづくりの推進

本市の既成市街地のなかには、かつて人口の高密度化の要因であった木造密集家屋が老朽化したまま残ったり、また空き家になったり、道路が狭あいであるなど、防災上の問題を抱えている地区も一部に存在しています。さらに、住宅や多くの市民が利用する建築物のなかには、なお耐震化を促進する必要があるものも多く存在しています。

また、本市は、豊かな自然に恵まれ、その恵みを享受して水産業や農業の振興に繋げてきた反面、自然のもつ厳しさにも直面しており、がけ崩れや溢水などの自然災害が発生し、多くの被害を受けてきました。

このため、木造老朽密集家屋の解消や空き家対策、建築物の耐震化などにより市街地の安全性の向上に努めるとともに、河川改修、急傾斜地対策など自然災害対策の充実に努め、災害に強いまちづくりを進めていく必要があります。

2 まちづくりの目標

第1節で示したように、本市を取り巻く状況は、急速に厳しさを増しています。また、これらの課題は、複数分野にまたがり、互いに絡み合ったものとなっており、本市の都市構造や市民のライフスタイルに奥深く根ざしたもののばかりです。

今後とも、本市の特性・個性を生かしつつ、豊かで活力があり、安全で安心した生活が営まれる都市を目指すとともに、地球環境時代に対応した低炭素型都市構造への転換を見据えながら、持続可能でコンパクトなまちづくりを実現するため、本市の20年後の姿を想定しつつ次の5つの「まちづくりの目標」を設定します。

1 歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり

- 都市経営コストの抑制のため、現在の市街地の規模を維持するとともに、商業・業務拠点とその周辺および観光拠点とその周辺ならびに都市活動軸* 沿線、路面電車沿線および主要幹線道路* 沿道（外環状線の外側の主要幹線道路沿道を除く）における既存ストック*の活用を図ります。
- 市民総体の利便性の向上のため、商業・業務拠点（中心市街地内）、都市活動軸沿線および路面電車沿線（本町地区～湯川地区）に、大規模公共公益施設の集約を進めます。また、都市機能、都市基盤などのストックが集積している商業・業務拠点や観光拠点に、商業・業務機能の集約を図ります。
- 歩いてまたは公共交通を利用して生活を送ることができるよう、都市活動軸沿線、路面電車沿線および主要幹線道路沿道において、市民が日常的に利用する店舗や医療・金融機関など生活利便施設の維持・充実を促進するとともに、商業・業務拠点とその周辺および観光拠点とその周辺ならびに都市活動軸沿線、路面電車沿線（本町地区～湯川地区）および主要幹線道路沿道において、居住機能の集積を図ります。
- 既成市街地内における円滑な移動が可能となるよう、路面電車や路線バスといった公共交通の維持・充実に努めるほか、歩道の拡幅整備などにより歩行空間の確保を図ります。
- 低密度化する市街地においては、地域循環バスの拡充などにより移動利便性の確保を図るとともに、必要に応じ都市計画道路の見直しを進めます。

※ 都市活動軸とは、新函館市総合計画において位置づけられた、十字街地区から函館駅前・大門地区、本町・五稜郭・梁川地区を経由して美原地区までを結ぶ幹線道路のことで、本市の都市活動を支える中心軸としての魅力の形成を図ることとされています。具体的な位置については、後掲の「コンパクトなまちづくりの方針図」を参照してください。

※ 主要幹線道路とは、本市の骨格道路網を形成する幹線道路のことです。具体的な位置については、後掲の「コンパクトなまちづくりの方針図」を参照してください。

※ 既存ストックとは、道路や公園、各種の建築物など生活や経済活動に必要な施設であって、既に整備がされているものをいいます。



2 快適・安全なまちづくり

- 市民誰もが快適な暮らしを送ることができるよう、身近な都市基盤である生活道路や街区公園などの整備を進めるとともに、高齢者や子育て世帯などの居住支援に努め、住環境の向上を図ります。
- 市民誰もが安心して暮らすことができるよう、木造老朽密集家屋の解消や空き家対策、建築物の耐震化のほか、河川改修、急傾斜地対策などを進め防災性の向上を図ります。
- 市民誰もが自立して心豊かな暮らしを送ることができるよう、道路や公園をはじめ、公共交通機関、公共公益施設におけるバリアフリー化や、ユニバーサルデザインの導入を進めます。

3 市街地と農漁村地域が共生するまちづくり

- 農漁村地域において不足しているにぎわいや利便性が補われ、全市がより一体的なまちとなるよう、これらの地域と市街地を結ぶ幹線道路の整備を進めるとともに公共交通の維持に努めます。
- 市街地と農漁村地域それぞれ住む人々がお互いの地域の魅力を分かち合い、互いに発展していくよう、市街地におけるにぎわい・利便性や農漁村地域における豊かな自然環境を生かし、市街地と農漁村地域との交流を促進します。
- 農漁村地域において、今後とも自立した生活を送ることができるよう、地区内の道路の整備や生活利便性の確保に努めます。

4 美しくうるおいあふれるまちづくり

- うるおいのある都市空間が形成されるよう、公園や緑地、水辺空間の整備を推進するほか、民間施設・公共施設の敷地や公共用地などを活用し市街地における緑化を図ります。
- 市民誰もがまちに誇りを持てるよう、質の高い公共空間の創出や歴史的な建造物の保全に努め、地域特性に応じた魅力ある景観の保全・創出を図ります。
- 良好な都市環境が形成されるよう、市街地を取り囲む市街地外縁部の丘陵樹林地や東部地区の自然公園などの豊かな自然環境の保全に努めます。

5 経済活動を支えるまちづくり

- 農林水産業、商工業などの産業が活発かつ円滑に活動できるよう、これら産業の物流面を支える広域幹線道路・幹線道路や港湾施設の整備を進めます。
- 新産業の創出や地域経済の活性化に繋がるよう、地域に集積された学術研究機関や民間企業の連携によるマリンバイオクラスターの形成や弁天地区において函館国際水産・海洋都市構想の拠点施設となる国際水産・海洋総合研究センターの整備を進め、国際的な水産・海洋に関する学術研究拠点都市の形成を図ります。

函館市都市計画マスタープランの体系

まちづくりの目標

歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり

快適・安全なまちづくり

市街地と農漁村地域が共生するまちづくり

美しくうるおいあふれるまちづくり

経済活動を支えるまちづくり

まちづくりの方針

1 土地利用の方針

- (1) 土地利用の基本方針
- (2) 住居系市街地の土地利用方針
- (3) 商業系市街地の土地利用方針
- (4) 工業・流通業務系市街地の土地利用方針
- (5) 市街地におけるその他の土地利用方針
- (6) 市街地調整区域の土地利用方針
- (7) 都市計画区域外の土地利用方針

2 都市施設整備の方針

- (1) 道路
- (2) 公共交通
- (3) 港湾
- (4) 空港
- (5) 公園緑地
- (6) 下水道
- (7) 河川・海岸
- (8) 廃棄物処理施設
- (9) 合併処理浄化槽

3 都市環境の方針

- (1) 都市防災の方針
- (2) 景観形成の方針

地区別方針

- ① 地区の概要
② 地区の課題
③ まちづくりの方針

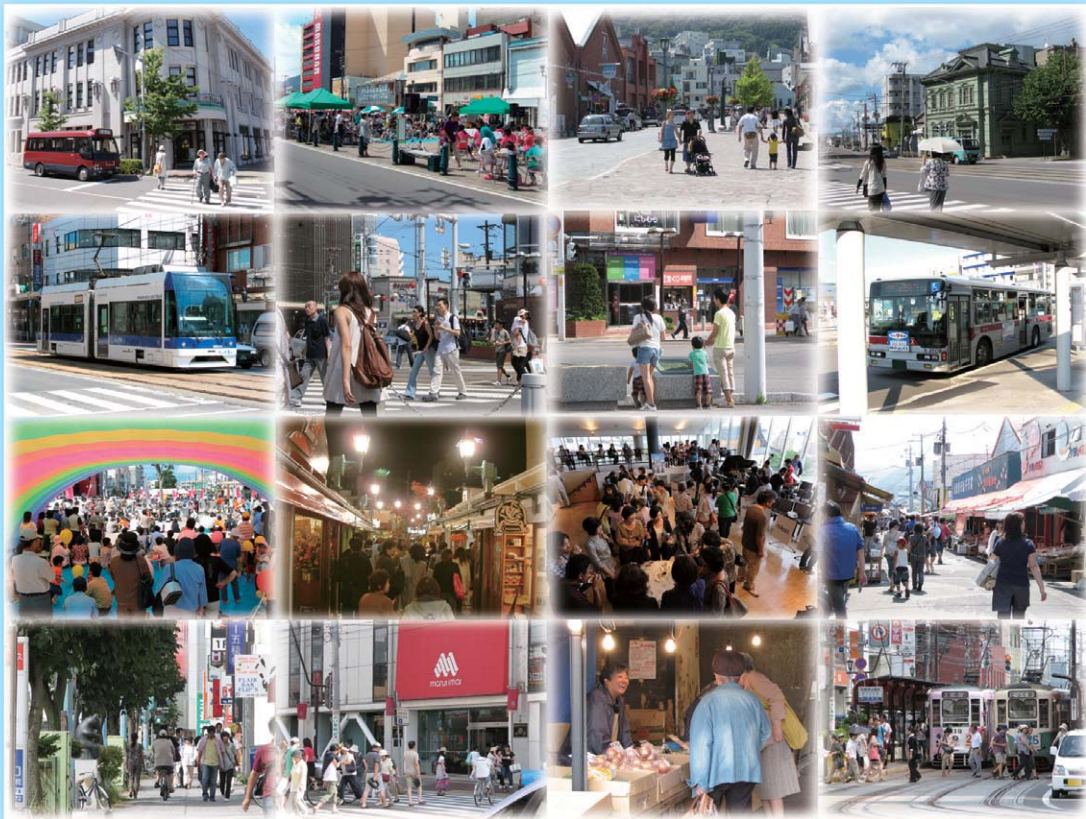


3 コンパクトなまちづくりの推進

前節で掲げた1から5のまちづくりの目標のうち、「1 歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり」については、今後のまちづくりにおいて最も重要な目標となることから、その推進に向けては、第一に市民や事業者と「コンパクトなまちづくり」の具体的なイメージを共有化することが重要となります。

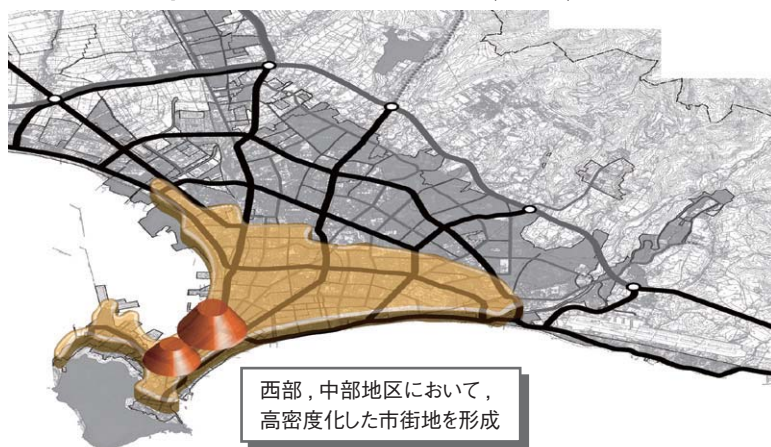
このため、ここでは函館型の「コンパクトなまちづくり」を推進するためのまちづくり方針を示します。

次で示す「コンパクトなまちづくりの方針図」では、市街地の拡大抑制や既存ストックの活用、都市機能の集約化、公共交通の維持・充実などに取り組み、「コンパクトなまちづくり」を推進することにより、人口減少や高齢化が進行するなかでも、市街地において徒歩または公共交通によって市民が円滑に日常生活を送ることが可能となる、「歩いて暮らせるまち」の実現を意図したものとなっています。



函館市における拡大型から集約型都市構造への再編イメージ

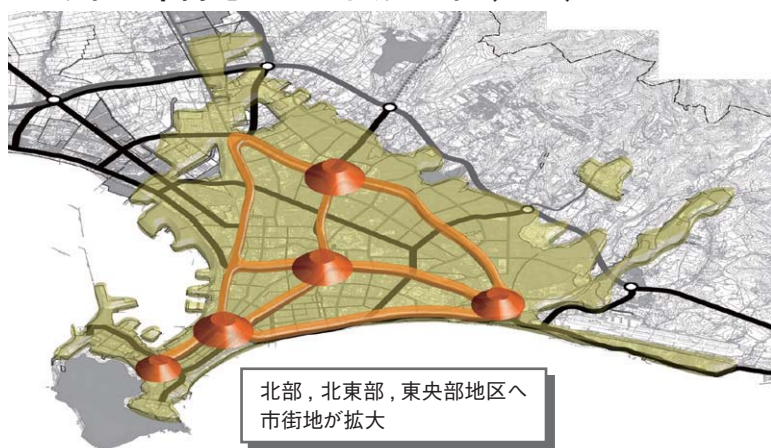
1 かつての市街地 昭和 25 年（1950）



- ・市街地面積
約 2,000ha
- ・市街地人口
約 23 万人
- ・人口密度
約 115 人 /ha
- ・高齢化率
約 3.1%

良好な住宅地を求めて市街地が拡大

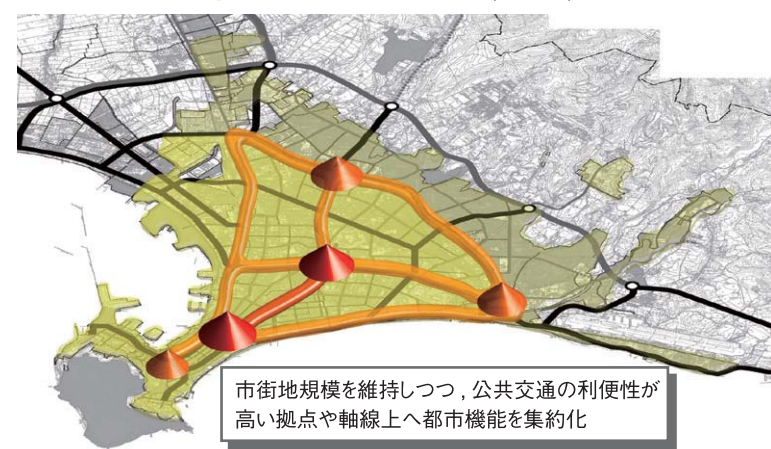
2 現在の市街地 平成 22 年（2010）



- ・市街化区域面積
約 4,800ha
- ・市街化区域人口
約 25 万人
- ・人口密度
約 52 人 /ha
- ・高齢化率
約 26.7%

コンパクトなまちづくりの推進

3 求めるべき市街地 平成 42 年（2030）



- ・市街化区域面積
約 4,800ha
- ・市街化区域人口
約 19 万人
- ・人口密度
約 40 人 /ha
- ・高齢化率
約 40%

- ※ 黄色で着色された範囲は，市街地または市街化区域を表しています。
- ※ 円錐・円錐台や着色された市街地等の厚さは，都市機能の集積量を示しています。
また，円錐・円錐台の尖り具合は，都市機能の際だった集積度を表現しています。

