

第2回 東北発コンパクトシティプロジェクトチーム会議 議事要旨

日時：平成23年2月3日（木）15:00～17:00

場所：仙台市青葉区二日町東急ビル2F

【会議の概要】

東北圏の多くの都市において、人口減少や少子高齢化、市街地の無秩序な拡大などに伴う財政状況の悪化により、今後は一つの都市で都市機能を充足させることは困難になりつつあることから、近隣市町村などによる都市機能の相互補完・分担を図り、それを前提としたコンパクトな都市を形成することが必要である。

また、東北圏には市街地の周囲を優良な農地に囲まれた都市が多く、その優良な農地の保全および、都市と農山漁村との有機的な連携の視点が必要不可欠である。

このようなことから、都市間における機能の補完・分担を前提とし、農山漁村との連携の視点を重視しながら、各都市がコンパクトで活力ある都市を形成する東北圏の都市像を「東北発コンパクトシティ」として、これまで活動してきた。

一方、平成21年8月に大臣決定された東北圏広域地方計画では、広域連携プロジェクトとして「都市と農山漁村の連携・共生による持続可能な地域構造形成プロジェクト」が掲げられている。

そこで、東北発コンパクトシティを具体的に推進していくため、モデル都市の取り組みをケーススタディとしながら「共通理解の醸成」、「各種取り組みの情報共有および周知」、「問題解決に向けた検討および支援」などを行う、「東北発コンパクトシティプロジェクトチーム」を平成22年2月に設立したものである。

プロジェクトチーム設立会議以降初めてとなる今回の会議では、整備局やモデル都市において今年度取り組んだ内容を中心に報告を行い、意見交換を行ったものである。



写真 第2回東北発コンパクトシティプロジェクトチーム会議の様子

【議 事】

1. 東北発コンパクトシティプロジェクトチームについて
2. 東北地方整備局における取り組み状況等の報告
 - ・冊子「東北発コンパクトシティの実現に向けて」について
 - ・東北発コンパクトシティの取り組みによる効果分析
3. モデル都市における取組状況等の報告
 - ・横手市コンパクトシティの取組状況
 - ・長岡市における取組み～長岡市都市計画マスタープラン～
4. 意見交換

議事 1. 東北発コンパクトシティプロジェクトチームについて

設立趣旨や構成メンバー、主な役割等の再確認のほか、今年度の取組状況と今後の進め方（案）について、事務局より報告した。

議事 2. 東北地方整備局における取り組み状況等の報告

今年度の新たな取り組みである、東北発コンパクトシティによる効果を定量的に表すための試算結果を中心に報告し、意見交換を行った。

（1）報告概要

- ・東北地方整備局ではこれまで、東北発コンパクトシティ推進研究会の開催、「東北発コンパクトシティのすすめ」などの冊子作成及び様々な検討等を通じて、東北圏内の自治体に対し、考え方を伝えてきた。
- ・今年度は、これまでの取組の過程で生じた、「東北発コンパクトシティに取り組むためのメリットが分かりづらい」、「基本理念がまだまだ理解されていない」といった課題に対し、東北発コンパクトシティが実現した場合の様々なメリットを整理し、それらを周知していくことが今後の推進に繋がると考え、様々な角度から効果の表し方を検討した。
- ・検討の中では、設立会議の際に「東北発コンパクトシティの効果についてより分かり易いものとするために、定量的に表現できないか」との指摘もあったことから、効果を定量的に表すための試算方法を検討し、モデル都市を対象とした試算も行った。

- ・試算は、取組効果を少しでも分かり易く、かつより実態に近いカタチで表現するため、人口動向・経済・社会等の各要素の因果関係と時間軸を踏まえて算出できるシステムダイナミクスの手法を用いた。
- ・試算では、各要素の実績データの関連性を計算式で表し、将来人口推計データも反映しながら、東北発コンパクトシティに関連する施策の実施の有無による、今後30年程度先までの人口密度の変化や、住民一人当たりの行政コスト等の変化をグラフで表し、比較した。
- ・結果としては、行政コストの面で施策の実施により住民一人当たりの負担が小さくなるなど一定の効果が示される内容となった。

(2) 報告内容に関する主な意見

- ・行政コストは、モデル都市における過去の年度毎の歳出総額を基に試算しており、その時々的情勢によって維持管理コストと投資的コストのバランスが大きく変化する年度もあることから、各要素と単純に結びつけて傾向として示すのは難しいと思うが、このような指標の数値化が進められれば、説得力のあるものになるだろう。維持管理コスト等、市街地の大きさに関連する数字を抜き出し、傾向を掴むことができれば、より現実に近い政策評価ができるのではないか。
- ・効果分析モデルについて、現時点ではどのようなデータを用いて分析しているのかが見えにくい部分もあるが、将来的には各自治体が自分たちで効果分析を出来るよう工夫出来ればよい。
- ・定量的な分析は非常に分かりやすい反面、これだけで東北発コンパクトシティの効果について説明しようとするれば、ただ縮小をするだけで様々なメリットがあると誤解され、郊外居住者などからの反発を招く可能性もある。「東北発コンパクトシティは、まちなかと郊外、都市と農村といった地域間での連携による、持続可能な社会を構築するための都市像であり、郊外の安易な切り捨てを行うものではない」という部分をきちんと伝えていく必要がある。
- ・今回の報告では、人口の増減を中心に、行政コストや市民所得について、東北発コンパクトシティの効果を分析しているが、住民の居住地選択について考える上では、住民同士の絆やコミュニティの存在が重要な意味を持っている。このような定量的な把握が困難なものについては、定性的な分析も行いながら、定量分析とあわせて東北発コンパクトシティの効果の「見える化」を進めることが必要である。

(3) 意見を踏まえ、今後通り組んでいくこと

- ・今回初めて定量的な試算を行ったことから、現在は、「どのような分析を行っていくか」という段階であるが、今後は、「東北発コンパクトシティのイメージを共有するために、蓄積したデータをどのようにアレンジしていくのか」についても検討していく。

- ・今回の試算結果の検証も含め、東北発コンパクトシティの取組によって何がどのように変化していくのか、どこまで定量的に表現できるのかといった点について、検討していく。
- ・都市周辺の農山漁村との連携や、近隣市町村との広域的な連携など、定量的な把握が困難な効果については、定性的な表現を工夫する。

議事 3. モデル都市における取組状況等の報告について

モデル都市である横手市、長岡市の今年度の取組状況、課題等について報告があり、意見交換を行った。

(1) 報告概要

① 横手市コンパクトシティの取組について

昨年度の設立会議では、平成20年度に策定された「横手市都市計画マスタープラン」で考えていた土地利用の方針案を中心に報告があった。

これに対し本会議では、今年度実際にどのような取組を行ったかについて報告があった。具体的には、土地利用に関する取組のほか、「街なか居住の推進・街なか都市機能の強化」「市街地の快適な移動の確保」等に関してである。

<報告概要>

○秩序ある市街地の形成

- ・平成20年度に策定した「横手市都市計画マスタープラン」による土地利用の方針案をベースに、特定用途制限地域について、内部の建築指導担当や、農政担当と制限内容について調整し、区域名称、制限内容の見直しを行った。
- ・市内8地域のエリアについて、それぞれの地域の現状を踏まえ、建築基準法での用途制限に加え、「都市近郊型」、「沿道拠点型」、「地域拠点型」、「田園居住型」のタイプ別に、市条例での建築物の用途規制を検討した。
- ・特定用途制限地域の規制については、合併前の市町村間で拠点形成のバランスをとらなければならなかったこと、農地になっている地域の中でも地域に根ざした産業活動が行われており集落毎に用途制限を設定することが困難であったこと等が問題となった。
- ・最終的には、将来の横手市の産業の発展を支えながらも、むやみな開発をコントロールするために、住居や工場、事業所等の建物制限について、住宅・建築政策、農業政策との整合を図りながら、面積制限等緩やかな規制による特定用途制限に変化していった。
- ・この内容については、住民や市民関係団体への説明会を開催しており、来年度以降議会に条例案を提出し、周知期間を経て施行する予定である。

○街なか居住の推進・街なか都市機能の強化

- ・現在行われている市街地再開発事業等の取組として、横手駅周辺地区における高齢者住宅、集合住宅棟の設置、バスターミナルの整備、商業施設の誘致を進めており、拠点の整備効果として交流人口の増加や、集客効果として周辺地区への賑わいの誘導、観光拠点化などが期待される。

○市街地の快適な移動の確保

- ・公共交通に関する取り組みとして、横手市地域公共交通活性化協議会を設立し、8地域を結ぶ利便性の高いまちづくりに向け、デマンド交通やコミュニティバスについての検討を行っている。

○その他の取組

- ・横手市産地収益力向上プログラムとして、「横手型農業」を確立し、農業の「6次産業化」を目指し、後継者問題の解消、加工・販売等による販路拡大に向けた様々な事業が行われている。
- ・定住自立権構想のなかで、横手市は平成22年10月2日に中心市宣言を行い、同年12月には、定住自立圏形成方針を議会に提出しており、今後は、定住自立圏共生ビジョンを策定する予定である。

② 長岡市における取り組み～長岡市都市計画マスタープラン～

長岡市都市計画マスタープラン（平成22年11月）策定の背景及び検討経緯、用途制限の特徴などについて、報告があった。

<報告概要>

- ・長岡市は、平成22年3月における川口町との合併（3回目）により、行政区域が拡大し、現在では旧長岡市に比べ3倍以上の面積となったが、都市計画マスタープランでは合併後の長岡市行政区全域を対象としている。
- ・「コンパクトに絆でつながまちとまち長岡」をキャッチフレーズに、既存市街地を有効活用し市街地を適正規模に保ち、都市と地域の中心部を結ぶネットワークを形成し、環境への負荷を軽減するとともに、質の高い生活空間の形成を目指している。
- ・土地利用における、商業系立地の規制・誘導の方針を、現況の土地利用をベースに建物の規模、集積の規模の上限を明確に定めた点が、今回のマスタープランの最大の特徴となっている。
- ・今後は、取組を具体的にどう進めていくか、検討していく。

(2) 報告内容に関する主な意見

- ・横手市における特定用途地域の制限（案）が、4つの地域タイプ毎に緩やかな建築規制をかけるものとなり、それぞれの地域の現状を子細に反映した用途規制を

かけられなかった背景には、合併市町村間の制度調整があったことも理由の一つにあげられる。

- ・小規模な自治体でも、横手市の計画のように、周辺部に規制をかけて開発をコントロールすることで、今以上に小さな集落を増やさずに、徐々に中心市街地に近づけ、コンパクトにしていける可能性がある。
- ・用途制限により周辺部の開発を抑制すると同時に、徐々にまちをコンパクトにしていくためには、最低限の生活環境を維持することを目指しながらも、「生活環境がこれ以上よくなることはない」ということを集落の住民の方に理解してもらうことも必要である。
- ・今の時代の都市計画は、拡大・成長時代のものとは方向性が違う。開発をするということだけではなく、今はむしろ、開発を抑制するためのものと言え、小さな都市、都市計画をもっていない都市にその必要性を伝えていく必要がある。横手市や長岡市のマスタープランのように、全域に特定用途をかけるといった発想もまちをコンパクトにしていくためには必要なことである。

議事 4. 意見交換等

事務局及びモデル都市による報告内容を踏まえ、東北発コンパクトシティに取り組む上での今後の課題、取り組みの方向性等について、意見交換を行った。

(1) 交通と連携に関わる取り組みについて

- ・今回、モデル都市からの報告にも交通に関する取り組みが紹介されていたが、都市内での移動については、公共交通機関の話が中心になる傾向がある。高齢化が進む中で、国民健康保険や老人保健の財政負担を軽減するためには、高齢者が歩けるまちをつくって高齢者を健康にしていくという考え方もある。
- ・今は病院も郊外に移転するケースが多いので、末端の集落の方もきちんと交通が確保されるためには、どのような交通が自分たちの住んでいる地域には必要なのか、住民の方にも考えてもらうことが重要である。
- ・デマンド交通やコミュニティバスを行政が提供する以外にも、患者輸送のバスやショッピングセンターの送迎バスなどの交通手段が、公共交通としての役割を担っていく可能性もある。
- ・医療機関への交通だけではなく、日常の買い物なども高齢者の生活にとっては重要な問題である。例えば、郊外部の集落の方が NPO を作って、高齢者等の日常の買い物が困難な人向けに、大型のショッピングセンターでものを仕入れて、マージンを取らずに販売するというプロジェクトの社会実験を行っている都市などもあり、今後参考としていけるのではないかと。

(2) 市街地の制限等について

- ・現在都市の中心市街地が空洞化しているにも関わらず、未だに郊外への住居の滲み出しが生じているのは、個人の土地を社会的資産として活用する、ストック改善するためのルールが全く出来ていないため、ここに踏み込まなければ、中心市街地のストック改善型のマネジメントは出来ないということもはっきりしてきている。このようなマネジメントを行っていくためにはまず、事例、ノウハウを増やしていくことが大切。
- ・中心地への住み替えに取り組む際、例えば10階建てのビルを建てる話もあると思うが、東北地方においては、中層型、路面型といった開発のほうが汎用性があるのではないか。
- ・郊外に住居が滲み出す原因の一つとして、所得の減少により、価格が手ごろな郊外にしか住宅を購入できない方が増えていることもある。このような方々が既存市街地に住めるための政策や、インセンティブを与えることが必要ではないか。
- ・いわゆる白地地域への住宅の滲み出しによる、インフラ整備等にかかるコストを踏まえた定量分析も今後検討して欲しい。

(3) 東北発コンパクトシティ全般について

- ・東北地方では、まず農家があり、農作物の物流により市場が出来ることで市街地が形成されたというケースが圧倒的に多いので、東北発コンパクトシティのポイントとして、都市計画だけでなく農村計画についてもきちんと考えて行くことが重要である。
- ・東北圏以外にも東北発コンパクトシティに関心を持っている団体があるので、そういったところにも情報を発信していくべきである。