

第3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21日（火）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。

今回の会議では、整備局による東北発コンパクトシティに関する地域連携の取り組み事例や効果、モデル都市である横手市、長岡市による今年度取り組み内容の報告を行い、意見交換を行ったものである。



写真 第3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今年度の取組状況報告（情報提供）
 - ・地域連携の効果検討
3. モデル都市における取組状況等の報告
 - ・横手市における取組状況報告
（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状況報告
（ゆとり、うるおい、活力ある集落づくりを目指して）
4. 意見交換 等
 - ・今後の進め方 等

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今年度の取組状況報告（情報提供）

昨年度に引き続き、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や先進事例を中心に、事務局より報告した。

議事 3. モデル都市における取組状況等の報告

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った。

（1）報告概要

① 横手市コンパクトシティの取組み

<報告概要>

○秩序ある市街地の形成

- ・横手市は平成 21 年 3 月に都市計画マスタープランを策定し、土地利用の方針に基づき、特定用途制限地域の指定について進めてきた。昨年 12 月に都市計画決定の手続きを終え、12 月議会に関連条例を提案し、議決された。実際の条例施行は平成 24 年度の 4 月 1 日からで、現在は周知を図っている。郊外部への都市機能の拡散の

抑制、既存の都市機能の有効活用、が大きな目標である。マスタープランでは公共施設等まで制限対象としていたが、結果的には学校の項目を除いた形での制限となった。

○街なか居住の推進・街なか都市機能の強化

- ・横手駅周辺地区は、市街地再開発事業、旧まちづくり交付金事業、横手駅西側の三枚橋地区土地区画整理事業、の3つの事業を柱とし、市街地整備を進めてきた。再開発事業は、横手駅前の平鹿総合病院という大規模な病院の移転に伴う跡地対策として進めてきたが、平成23年度で完了となった。
- ・横手駅周辺地区はバスターミナルがあり、駅前の交通拠点としての整備も行っている。実際のハード整備は平成22年度で完了している。
- ・横手駅周辺地区の、旧まちづくり交付金事業を活用して行った東西自由通路の整備と駅舎の橋上化は、今年の10月1日から供用開始となっている。駅前広場、駐車場・駐輪場の整備を引き続き行い、繰越で来年度の完成予定になっている。
- ・合併前の旧市町村の中心部が8箇所ある。横手地域の整備はほとんど完了するので、次は南の方の十文字駅周辺や増田地区の整備を行っていく。増田地区は、北原先生の協力を頂き、重要伝統的建造物群保存地区の選定を目指している。それに合わせて街並み環境整備事業でハード整備を行っていきたい。このように各地域拠点の整備を進めていく予定である。

○市街地の快適な移動の確保

- ・今年度の4月現在で、横手市の民間路線バスは14路線あり44系統が走っているが、12路線、39系統が赤字である。
- ・昨年度に、横手市地域公共交通活性化協議会で、地域公共交通総合連携計画を策定している。今年度は短期計画として、交通空白地帯におけるデマンド交通について検討した。協議会が実施体となり、市内のタクシー会社が運行する。
- ・水田地帯に集落が点在しており、バスが運行している幹線道路から外れると、一帯が交通空白地帯になってしまう。本市においては、運行区間を特定せず、基本的には全市、フルデマンドの形となった。バス利用者との調整がネックだったが、普通にバスが走っている中心部だけは除くこととした。
- ・運行開始は平成24年4月16日からの予定である。基本的にセダンタイプのタクシー車両の送迎を予定している。基本的には3ヶ月間施行する。本市は降雪が多いため、雪が降らない時期と降雪期で実施をする。運行時間は、高校生の通学、高齢者の通院、買い物を想定し、平日の午前7時から午後6時までである。利用者についての規定は無く、市外の方でも観光客でも使用できる。利用方法は、1時間前までに近くのタクシー会社に連絡をする。集中した受付センター等は設けない。乗る場所は、町内ごとに集まりやすい場所を設定してもらうことを考えている。横手地

域で253ポイント、全市で1,053ポイントある。最寄りに建物があれば耐水ペーパーにデマンド乗り場である事を表示する等、表示は簡単な方法をとる。10社のタクシー会社で、1社につき最低2台程度のデマンドタクシーを確保している。利用料金は、1人乗車の場合はメーター料金に順じ、高くなっていく。これはバスとの併用促進のためである。本市は4～5km走ると必ず最寄りのバス停にたどり着くため、それまでは安価に、それ以上の場合は高くなる設定になっている。これは協議会からの支出を抑えたいためでもある。複数乗車の場合はそれぞれのエリア内（合併前の旧市町村の行政区域）では300円、エリアを越えると400円、500円と加算される仕組みになっている。バス事業者との調整で、「中心部バスゾーン」エリアでは走らないことになっている。このゾーンには大きなスーパーがいくつかあり、そのスーパーの最寄りのバス停までは行けるが、そこから乗り換えが必要になる。また、この中心部にデマンドタクシーで行きたい場合は、メーターをそこで一旦停止し、通常のタクシーとして利用してもらうことを予定している。

- ・このデマンド交通は今年度中の実施を見込んでいたが、財源の関係で来年度からの実施となった。来年度予算は2000万円を要求している。実施計画では1日当たり50人程度の利用を見込み、協議会からの月あたりの支出は250万円程度と想定している。
- ・全ての利用者に、車内でのアンケートをお願いし、実態調査をする予定である。
- ・今後の課題は、デマンド交通の利用は事前の告知が大変重要とされているので、利用が想定される高齢者を中心に周知活動を行う。また、実施に当たっての現況分析を十分に行う。

② 長岡市における取組み～ゆとり、うるおい、活力のある集落づくりを目指して～

<報告概要>

- ・本市は他の地方都市と同様に、少子高齢化が急速に進んでおり、特に農山村集落では人口減少、高齢化が顕著となっている。本市の集落地域では65歳以上の高齢人口が既に3割を超えている。その一方で地域の将来を担う若年層の割合は非常に少なくなってきた。人口減少などにより、集落地域における地域固有のコミュニティ活動等に、支障をきたしつつある状況である。
- ・こうした状況を受け本市では、集落地域の人口回復、コミュニティの維持、まちなみの保全、生活環境の改善などを目指し、地元が主体となった地域づくりについて、限定的に、地区計画制度を活用した開発を支援している。「限定的」というのは、集落地域は基本的に市街化を抑制する市街化調整区域に位置付けられており、農林漁業との健全たる調和を図るといった大前提があるため、限定的に対応している。
- ・本市では線引き都市計画区域である長岡都市計画区域、非線引き都市計画区域である栃尾都市計画区域と川口都市計画区域、この3つの都市計画区域が指定されている。本制度の対象区域は、長岡都市計画区域の市街化調整区域、栃尾・川口都市計

画区域の白地地域である。この農山村集落を対象として、制度を運用している。

- ・本市では平成 13 年に市街化調整区域における土地利用方針を策定し、これに基づき地区計画を定めている。これまでに市内 3 地区において、地区計画を活用して限定的に新たな住宅団地の開発を認め、集落地域の活性化を支援してきた。平成 14 年には亀貝地区と滝谷地区の地区計画を決定した。その後も集落地域の活力低下は深刻化したが、この状況を救おうと各種法制度の改訂があった。新潟県が定める都市計画基本方針が見直され、平成 23 年度には本市独自の運用基準について一部改訂を行い、「集落地域における地区計画制度活用の手引き」を作り、制度を運用している。
- ・新潟県の基本方針に基づき、地域の特性を活かした集落づくりをする。その地区が目指す将来像から土地利用計画を 5 つの類型で限定して適応していく。1 つ目の「郊外住宅型」は、ゆとりある緑豊かな郊外型住宅地として整備をし、良好な住環境を確保することを目的としている。2 つ目の「集落活性化型」は、集落人口の回復を目指しながら集落の活性化を図ることを目的としている。3 つ目の「環境保全型」は、自然と調和した住宅地のまちなみ、良好な住環境の景観を維持・保全する。また、工場跡地の大きな空き地を活用し、適切な土地利用を誘導していくことを主なねらいとしている。4 つ目の「観光交流型」は、グリーンツーリズムをはじめとした地域の観光や、既存の観光拠点など関連する施設との連携を図り、周辺の環境や景観と調和した開発の誘導を目的としている。5 つ目の「地域貢献型」は、主に地域の産業振興や雇用確保で地域貢献に繋げることを目的としている。このように本市では地域の特性に応じて、この 5 つの類型の活用を限定的に支援している。
- ・集落地域における地区計画は、集落地域の特性を十分に踏まえ、秩序ある土地利用の形成を図ることが必要なので、開発区域については、周辺の農村環境との調和を図るということで、必要最小限の区域を設定する。周辺と一体となった面的整備を図るため、個別の開発や住宅等の建築は対象とはしない。また、集落地域の活力再生、地域づくりという視点から、地元が主体となった計画づくりを進めていくことが必要である。地元住民などが協力しながら地域の将来像、土地の使い方、新たな住民を受け入れる体制づくり等を記述した地域づくり計画書を作成する。市はその計画書の内容を踏まえて、周辺環境への影響や、開発の確実性・必要性等を十分に検討し、地区計画（案）を作成する。制度の運用に当たっては、集落地域の維持・再生を積極的に支援するスタンスもあるが、市街化を抑制すべきである市街化区域の性格を踏まえ、厳格かつ限定的に運用を考えていきたい。
- ・亀貝地区は JR 長岡駅から北東の方向に約 2 km のところに位置する。市中心部へつながる幹線道路に隣接した集落地域である。人口減少により地域コミュニティが維持できない、活性化していきたいという住民の強い意向を受け、集落内の耕作放棄地、既存集落を含めて、地区計画を定めた。民間開発によって約 35 戸の住宅地の供給をした。本地区の開発に当たっては、地元住民が主体となり、様々な活性化に向けての地域づくり計画書を策定して進められた。この結果、新たな住民との連帯

感が生まれ、地域コミュニティの新たな醸成や、既存の集落と一体となった新たな活力が農村集落の中に生まれ、良好な環境づくりが成されている。

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、質疑応答や東北発コンパクトシティに取り組む上での今後の課題、取組みの方向性等について、意見交換を行った。

(1) 報告内容に関する主な意見

○横手市のデマンド交通について

Q：住民との合意形成プロセス、タクシー会社との協議のプロセスを知りたい。

A：合併前の8つの地域ごとに地域づくり協議会があり、そこから代表者を1名ずつ集まり、定期的な会議で報告してきた。タクシー業者には昨年12月上旬に協議会に集まって頂き、市の企画を説明した。横手市はタクシーの適正化・活性化地域に指定されており、利用者の獲得については大変苦労していることから、この事業は我々にとってありがたいという意見を頂いた。

Q：横手の中心部はある程度バスが自立できるが、バスが自立できないところはデマンドに置き換えていくということか。

A：中心部は循環バスで、それより外側はデマンドを運行。

Q：旧横手市内の利用がメインなのか。

A：基本的に全市。バス会社からは、旧横手市の中心部でデマンドをやらないでくれと言われていた。旧横手市の中心部はバス路線がたくさんあり、デマンドタクシーが無くてもバスで移動できる。

Q：中心部のバスの赤字はどのくらいか。1億円程を補填していたものを年間2千万程度に抑えるということか。

A：実際2千万円ではとても足りない。

Q：予算の2千万円とは。

A：来年度予算の2千万円は料金の差額分を補填するためである。

○長岡市の集落地区計画について

Q：具体的に何箇所が対象となっているのか。

A：市街化調整区域で地区計画を決定しているところが3地区ある。非線引きの都市計画区域の白地地域での実績はない。

Q：非線引き白地地域での集落地区計画自体はとても重要だと思うが、非線引き白地地域では市街地調整区域と違って、他の別の開発を抑制できるというわけではない。白地地域における開発行為（滲み出し）は無いのか。

A：開発区域はその集落で限定としており、滲み出しはさせない。農振農用地についてはこの制度は適用させない。

Q：「やる気がある地区」の判断基準はどのあたりにあるのか

A：地元のなかで組織をつくり、ハードだけではなくソフトの地域づくりも含め、集落を活性化させるための取組みが、確実に計画書の中に盛り込まれている地区のみ。

Q：住宅開発のニーズが先行して地区計画を策定するのか、地区計画というものを示してから住宅開発のニーズが出てくるのか。

A：5つの種類の適用基準を細かく設けている。開発をしたいから地区計画制度を適用したいといった安易な使い方はできないようになっている。

Q：開発したいというデベロッパーはくるか。

A：地域づくり計画書が終盤になった段階で、町内の方からデベロッパーの紹介を受ける場合がある。

Q：集落としての機能を保全・維持した方が良いという候補地を数多く選定し、地域づくり計画書をつくることを目指しているのか。

A：候補地は無い。平成の大合併の前に昭和の大合併があり、昔ながらの村や町の中心部など限定的に適用する。

Q：「新潟県が平成20年3月に定めた都市計画基本方針に基づく本市独自の運用基準」と書いてあるが、亀貝地区と滝谷地区が「平成14年実施」なのはなぜか。

A：長岡市の市街地調整区域の土地利用方針は平成13年に定めていた。新潟県が平成20年3月に改めた都市計画基本方針を受けて見直したものである。

Q：コンパクトなまちづくりを進めていくスタンスがある中、市街地から離れた場所での小規模な開発は拡散するイメージがある。それをフォローするため、公共交通の整備などを考えているか。

A：長岡市は11の市町村が合併してできたが、旧長岡地域の中心市街地と、合併したその他の地域の中心部が連携した、コンパクトなまちづくりを目指している。公共交通の強化などで、それぞれを連携させ結びつけていくまちづくりを基本としている。集落地域の活力低下は非常に著しく、集落地域を何とかするのほひとつの施策である。総合的なまちづくりを進めている。

(2) 東北発コンパクトシティ全般について

- ・真ん中に全部が集約する都市がコンパクトシティということではない。集落の間で滲み出しが進み、拡大していくのではなく、集落を持続させ、デマンド交通等を使ってネットワークで繋げていく。あわせて公共施設を適正配置していくことが必要。
- ・北上市では中心市街地から離れた地域の児童生徒数が激減し、教育環境が悪くなっているという観点から各小学校を統廃合していくことになった。通学距離が非常に長くなるため、民間の路線バスに子供達を乗せることを考えていたが、バス路線が廃止になった。そのため、スクールバス・タクシーなどを利用しようとしているが、一般の人がスクールバスには乗れないなどの財政上の問題を抱えている。
- ・市街化を抑えるためには、周りの農家の人が元気になってもらう必要がある。直売所や既存商店を活用した出店が増えると、中山間地域の高齢者の方が喜ぶ。そのためには農産物を集め、運び、置く仕組みが必要である。集配の際に会話していけば孤立しない。このような事例はいくつかあると思う。
- ・中心市街地は、農業の人たちにとって大事な空間である。能代市では商業の人たちは行き詰っているが、農業の人たちは場所と機会さえ与えてくれればやりたいと意欲的だった。昔はリヤカーでまちなかに運んできて売ったわけだから、中心市街地まで出かけていくことについてあまり抵抗が無いようだ。
- ・喜多方市では喜多方JAのグリーンツーリズムは年間5千人ぐらい訪れており、その受け皿を商工会議所が担った。農協と商工会議所と市役所で協議会をつくり、連携してツアーや見学会等を行っている。農村地域で行事をやり、市街地の中で受け皿をつくるという仕組み。両方の地域で展開するのが重要で、どちらに重点を置くということではない。その地域に合ったやり方がいろいろあるはずである。
- ・1960年代ぐらいまでは、地方都市の市街地には、農機具屋や肥料屋、種屋が当たり前のようにあったが、都市と農村の環境の変化でそれがなくなった。JAが総合商社化したのが原因となっている。地方都市の市街地の中に、朝市などの農業的な風景が消えてしまったことは、東北の地方都市のテーマになると思う。

(3) 今後の進め方について

- ・都市計画マスタープランの策定機会を、東北発コンパクトシティ実現のきっかけづくりにしたい。現在の都市計画マスタープランは、都市計画区域だけというのはほとんどない。都市計画マスタープランの中で農村地域どう位置づけるかなど全市的な内容となっている。コンパクトシティを進めるためには、都市計画マスタープランを策定時期が重要となるので、市町村がアドバイスを受けたいとの意向があれば、研究会メンバーが集まる場をつくったらどうか。その経験を研究会の中で報告する。
- ・被災市町村が復興計画をつくり、実際にこれからかたちにしていくために、マスタープランのようなものも出てくると思うが、どの程度関わっていけるか。
- ・石巻市はコンパクトシティを意識して復興計画をつくることを考えている。まちなか居住型の災害公営住宅をつくらうとしている。市街地の拡大を避けたいという気持ちでやっている。
- ・都市計画マスタープランは重要だとは思いますが、実際にそれをどう実現していくかも重要。きっかけとして都市計画マスタープランの策定支援から入るのはよいが、一番重要なのは絵を描いたあとにどうするかということ。被災地の場合は事業が中心で、マスタープランと連動しているが、一般的なところでは自治体でかなり努力していかないと実現できない。
- ・東北発コンパクトシティ推進研究会は今後とも進めて行きたい。PT 構成員の方にも希望があれば参加してもらい、今後は研究会を主体に進めていきたい。