

第7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28年3月7日（月）13:00～15:00

場所：仙台合同庁舎B棟2F 共用第一会室

【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、更に市街地の無秩序な拡大などに伴う財政状況の悪化もあり、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持続可能な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、モデル都市である横手市、長岡市より、この5年間を含めた取り組み内容の報告を行い、意見交換を行った。また、整備局より新たな「東北圏広域地方計画」における東北発コンパクトシティの位置付けや今後のプロジェクトチームの予定について報告を行った。



写真 第7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	・・・	資料 1
2. モデル都市におけるこれまでの取組状況等の報告		
[横手市における取組状況報告]		
・横手市におけるコンパクトシティに向けた取組み	・・・	資料 2
[長岡市における取組状況報告]		
・市街化調整区域における地区計画 山本地区のまちづくり	・・・	資料 3
3. 意見交換		
・各報告に関する意見交換		
4. その他（構成機関からの情報提供など）		
・東北発コンパクトシティPTの今後の進め方について	・・・	資料 4
・東北地方における立地適正化計画の検討状況(仮)(東北地方整備局)	・・・	資料 5
・小さな拠点について(東北地方整備局)	・・・	資料 6
・中心市街地活性化・商店街振興に係る予算について（東北経済産業局）	・・・	資料 7
・公共交通ネットワークの再構築（東北運輸局）	・・・	資料 8

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、これまでの取組状況について、事務局より報告した。

議事 2. 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、長岡市より、これまでの取組内容や今後の課題等について報告があった。

(1) 報告概要

① 横手市における取組状況報告

- ・横手市におけるコンパクトシティに向けた取組み

<報告概要>

- ・横手市は、平成17年10月に8市町村の合併によって誕生した市であり、全市一体的なまちづくりを進めることが急務であった。同時に人口減少、少子高齢化が進行しさらに加速していくなかで、一体的なまちづくりを進めるということを目的として横手市都市計画マスタープランを平成21年3月に策定し、コンパクトシティに向けた取組を行っている。
- ・都市計画マスタープランが策定される以前は、人口増加を前提として市街地を拡大していくというような都市づくりを進めていたが、今後、人口増加が期待できない

という状況では、市街地の拡大に伴う道路、下水道などの都市基盤の維持管理が財政を圧迫していくことから、新しい都市計画マスタープランでは地球環境や地域環境に配慮しつつ、人口減少・少子高齢化への対応も含めた環境的にも経済的にも持続可能な都市づくりを行っていくということを目的として定めている。

- 合併前の8市町村で、都市計画区域があったのが4市町、無いのが4町村であった。その為、横手市では東西に位置する山地を除いた平坦地のすべてを都市計画区域とする都市計画区域の見直しを平成22年7月に行っている。また、都市計画道路について、長期未着手路線が多く存在していたことから、平成24年4月には都市計画道路の見直しを行った。都市計画道路を廃止したことによって、幅員は狭いが道路改良事業によって整備したという事例もこれまでに発生している。
- 土地の利用をコントロールし、無秩序な市街地の拡大などを防止するため、平成24年4月より都市計画区域のうち用途地域の指定のない地域に特定用途制限地域を設定し、建築物の用途の制限を定めている。
- 全国的に公共交通の課題となっている負のスパイラル（利用者減少⇒事業者の経営状況悪化⇒減便・廃止⇒利用者減少へ）は横手市でも課題となっており、交通空白地の拡大の問題に対応するデマンド交通に取り組んでいる。デマンド交通は使えば使うほど行政の負担が大きくなるが、公共交通全体の再編を考慮すると、バス路線の廃止に伴うデマンド交通の利用者増加とバスへの補助金負担が減ることでバランスがとれていくと考えている。今後の課題として、朝・夜の便数を増やすことや、病院への利用が多いことから病院への直通便などの調整をしていく必要があると考えている。
- 平成19～23年にかけて、横手駅周辺で「県南の中心都市にふさわしい駅周辺を中心とした魅力と賑わいの再生」の実現を目指して、都市再生整備計画によるまちづくりを進めた。横手駅は東口しかなかったが、合併後は西口が正面となることもあり、東西自由通路と一緒に橋上駅舎化を図り、西口にも駅前広場を整備した。また、地域交流センターは、「横手駅東口第一地区第一種市街地再開発事業」区域内に整備され、同じ区域内にある民間の交通会社が整備したバスターミナルやJR横手駅へのアクセスが非常に良いことから、高齢者から高校生、お子様連れなど幅広い市民の交流の場として活用されており、中心市街地でのにぎわい創出に役立っている。
- 平成25年12月に文化財保護法に基づく「重要伝統的建造物群保護地区」に選定された増田地区では、その外周部分を含め、横手市景観計画に基づく「景観重点地区」に平成27年4月に指定し、この地区全体で景観のまちづくりを進めている。住民主体のまちづくりということで北原先生にもご協力をいただきながらワークショップの開催などもしている。また、歴史的な街並みにふさわしい整備を行い、街並みの魅力を更にはかかっていくことから、平成31年度の完成を目指した「増田地区景観重点地区における街並み環境整備事業」を現在進めている。

② 長岡市における取組状況報告

・市街化調整区域における地区計画について 山本地区のまちづくり

<報告概要>

- ・長岡市の都市計画マスタープランは、平成11年4月に最初の都市計画マスタープランを策定した。合併後の平成22年11月に改訂し、「コンパクトに 絆でつながるまちとまち 長岡」という将来都市像を掲げて、「都心地区」と「地域の中心部」を形成し、相互を円滑で便利な幹線道路及び公共交通網で結ぶ都市づくりを進めている。また、コンパクトなまちづくりを推進するとともに、集落活力の維持再生も支援していくこととしている。
- ・支援の手法の一つとして、市街化調整区域の地区計画制度を運用している。集落地域の人口やコミュニティの維持、また街並みの保全や生活環境の改善などに関する地元主体での地域づくりで、一定の要件を満たしたものに限り、地区計画制度を活用した開発を支援するものである。
- ・市街化調整区域の地区計画には五つの適用類型を設けているが、現在活用している5地区すべてにおいて、「イ集落活性化型：集落人口の回復を目指しながら地域活力の再生をはかるためのもの」を適用している。
- ・最近実施した山本地区では、人口減少と高齢化により祭礼等の伝統行事や自主防災活動などの地域活動が困難になったこと、地区内の小学校の児童数が大きく減少しているなど、集落の維持再生が大きな課題となっていた。このことから、平成22年度より地元の地域コミュニティ団体による勉強会を開催し、平成24年12月、「定住人口の確保や地域の活性化」などを目標とした「山本地区の明日を創る地域づくり計画書」が取りまとめられた。これを受け長岡市では、平成25年5月31日に地区計画を都市計画決定した。
- ・その後、地区計画に基づく民間開発行為により、計画人口約100人程度、35区画の宅地分譲が行われ、既に完売している。
- ・新たな住民の受け入れに際しては、「町内会長自ら作成した地域マップの配布」、「既存集落と交わるような町内会の班編成を行って孤立を防ぐ」などの工夫を行ったほか、受け入れ後においても、子育て世代を中心とした28世帯87人の転入を受け、既存のコミュニティセンターを活用した児童クラブの設置など、状況に応じた取組みが進められている。さらに、コミュニティ活動の参加状況についても地域づくり計画書の目標より多いものが出てきており、地域全体の活性化が図られつつある。
- ・地域づくり計画書を策定した山本地区集落活性化プロジェクト委員からは、「消防団の活動などを通じた若者の交流が増えるため、集えるような環境が必要」、「子どものいる世帯同士の交流をきっかけとして、世帯や世代を超えた交流に広げ、さらなるコミュニティの活性化に繋げたい」などの今後の展望をお聞きしている。
- ・本市における5地区の事例を踏まえ、市街化調整区域における地区計画制度の活用により期待できる主な効果として ①定住人口の確保、一体的なコミュニティ醸成を

通じた集落地域の活性化 ②子育て世代の増加による児童クラブの発足や複式学級の解消、保育園の開園などの生活環境の向上 ③周辺環境と調和を図った計画的な土地利用などがあり、集落地域の活力の維持・回復、良好な生活環境の形成に有効な手段であると考えている。

- ・しかしながら、誤った制度活用はコンパクトなまちづくりに反し、市街地における人口の低密度化に繋がる危険性もあると認識している。
- ・今後、長岡市では更なるコンパクトなまちづくりの形成に向けて、立地適正化計画の居住誘導区域における都市的居住という住まい方を検討しながら、その一方で市街化調整区域の中で歴史的な中心であった集落地域の拠点における田舎的な暮らし・住まい方も否定せず、地区計画制度を慎重かつ限定的に運用し、しっかりと支援をしていく。人口減少が進展していく中で非常に難しい状況にあるが、平成22年2月にプロジェクトチームが設立されて東北圏のモデル都市となり、アドバイザーの先生方からの貴重なアドバイスを頂いた結果も踏まえて、市街地と集落地区の二つの住まい方が両立したまちづくりに取り組んでいきたいと考えている。

議事3. 意見交換等

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

○横手市の取組状況報告について

- ・外側に特定用途制限地域を設定して、内側では地区の特性に応じた手法で拠点の整備を行い、なおかつ公共交通をデマンド交通で手厚くするというのは、コンパクトシティ+ネットワークの考え方あるいは東北発コンパクトシティの考え方の先導的事例である。
- ・バスで移動する人達が行き場を無くして、行く意味が無くなった時に、市街地まで行く公共交通をいかに作ろうか、行く場所を作らなければ行かない。駅前の再開発事業で整備された公共施設には交通弱者である高齢者などが活動できる場所や買い物、福祉・医療施設もある。そこへ民間のバスターミナルと一緒に整備されている。コンパクトシティである条件として、公共交通と行く場所をセットで考えた横手市の取組は評価できる。

○長岡市の取組状況報告について

- ・市街地域と農村地域における地区計画は基本的に考え方が違うので、農村地域としての自然や農村集落の形成など、そういった特徴を維持し、強調していかなければいけない。
- ・営農活動がベースとなっている集落ならば、営農活動と新住民をどのようにつなげていくか検討が必要。例えば、畜産や酪農地区であれば、それを活かして新住民がレストランを作るなどという取組もある。

- ・小さな拠点や立地適正化計画、調整区域の地区計画制度などの各種制度は、各自治体が地域を指導していくと同時に、制度の活かし方、運用をしていく上での条例や要綱を決めていかないと、当初の考え方とは違う方向で制度が使われてしまう可能性がある。長岡市における調整区域の地区計画制度については、中心的な集落において、地元主体の取り組みがあるなど、限定的な運用がしっかりとされている。
- ・新たな住宅を建築するだけでなく、空き地・空き家の活用も必要だが、新住民と地元の所有者との信頼関係を築くのが難しい。

議事 4. 東北発コンパクトシティプロジェクトチームの今後の進め方について

東北圏広域地方計画の改訂状況、および今後のプロジェクトチームの進め方について、事務局より報告を行った。

- ・平成22年に策定された東北圏広域地方計画を現在、改訂作業中である。
- ・新たな計画においても広域連携プロジェクトとして、東北発コンパクトシティを形成し、推進していく「都市と農山漁村の連携・共生などによる持続可能な地域構造形成プロジェクト」が位置づけられており、本プロジェクトチームもその取組の一つとして継続していく予定である。
- ・新たな広域地方計画では、プロジェクト毎に計画目標を立て、毎年フォローアップなどをして進めていくことを予定している。