

常任委員会視察報告書

委員会名	建設常任委員会 (森委員長、大石副委員長、池田委員、武野委員、中村委員(松中委員は病気のため欠席))
視察先調査事項など	立地適正化計画について(長崎県長崎市) ・10月15日(火)13時30分～15時30分 ・説明者:長崎市 まちづくり部 都市計画課 立地適正化計画について(福岡県宗像市) ・10月16日(水)10時00分～12時00分 ・説明者:宗像市 都市建設部 都市再生課及び都市計画課
視察先概況	<p>1 長崎県長崎市の概況</p> <p>長崎県の県庁所在地である長崎市は、人口約41万3千人、面積405.86平方キロメートルの市です。その地名の由来は、長い岬状の地形をしていたことから起こったといわれており、平地が少なく、斜面地が多い地形の都市です。また、明治以降、多くの合併を繰り返し、市の面積の拡大とともに、人口集中地区(D I D地区)も大幅に増加した都市でもあります。</p> <p>同市においても、やはり人口減少、少子高齢化が課題となっており、都市のスポンジ化といわれる人口密度が減少してきており、より効率的な都市づくりが必要とのことから、平成28年に改訂した都市計画マスタープランにおいて「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」という将来都市構造を掲げ、20年先を見据えた都市づくりを行っていくとのことです。</p> <p>斜面都市である長崎市においては、土砂災害のほか、買い物やごみ出しといった日常生活にも多くの課題があり、安心して暮らしやすい場所に誘導していくことをイメージしながら、立地適正化計画を策定したとのことです。</p> <p>説明を受けたのち、斜面住宅地の現状等について、担当原局の案内により現地視察を行いました。</p> <p>2 福岡県宗像市の概況</p> <p>宗像市は、北九州市と福岡市の2つの政令指定都市からそれぞれ約30キロメートルに位置する、人口約9万7千人、面積119.94平方キロメートルの住宅都市です。平成29年には「神宿る島」宗像・沖ノ島と関連遺産群」として、海の正倉院ともいわれる沖ノ島を中心とした宗像三女神を祀る宗像大社等が世界文化遺産に登録されており、海、山、川の豊かな自然に加え、貴重な歴史遺産にも恵まれた都市です。</p> <p>同市は、交通アクセスに恵まれた都市であるものの、少子高齢化の進行に伴い、古くからの住宅団地においては建物の老朽化等の課題があり、住宅団地の再生が必要であるほか、市街地や主要都市機能が分散立地した状況にあり、一極集中のまちづくりが難しい状況にあることも踏まえ、地域の特性を踏まえた多極連携の集約型都市構造を目指すことにしたとのことです。</p> <p>説明を受けたのち、まちの現状及び大規模団地再生の取り組みを行っている日の里団地等について、担当原局の案内により現地視察を行いました。</p>

森 功一
委 員 長
所 感

1 立地適正化計画について（長崎市）

●長崎市の現状

この50年間で人口増加により人口集中地区が2.4倍に拡大した。しかし、近年の人口減少・少子高齢化の進展により都市部のスポンジ化が深刻。人口社会減では全国最多となっている。また、這い上がるように斜面市街地を形成してきたため、傾斜度15度以上の斜面市街地が多くこれまで多くの土砂災害に見舞われてきた。高齢者の日常生活においても支障をきたしている。

●傾斜都市長崎市における立地適正化計画

長崎市都市計画マスタープランを基に、長崎市立地適正化計画（コンパクト化）と長崎市公共交通総合計画（ネットワーク化）を連携させることで「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」の実現を目指す。コンパクトの視点では地域人口3万人を確保し、暮らしに必要な機能集約を図るとともに、急傾斜地居住区域から安全な居住区域への移住を促す。ネットワークの視点では公共交通の結節を拠点間30分、拠点から生活地域60分を維持させ、利便性の高い公共交通を整備するものとなっている。

●所感

居住誘導区域外に指定された地域の不動産価格下落により居住地域への移住が円滑に行われるのか、また地域指定の市民周知が徹底されているのか不安を感じた。今後具体的な誘導施策展開に期待したい。公共交通ネットワーク維持についても民間交通機関と行政との連携が不可欠であると感じた。

2 立地適正化計画について（宗像市）

●宗像市の現状

福岡市と北九州市の中間に位置する宗像市はベッドタウンとして昭和40年代の大型団地開発を契機に人口が急増。現時点で目立った人口減は見られないものの、高齢化率は県平均値を上回っており、今後、急速に少子高齢化が見込まれる。市内に3駅あるが、乗降客数は減少している。持ち家比率が67.6%と全国平均よりも高いものの、半数の建物が築年数25年以上であり老朽化が進んでいる。四か所ある大型団地も開発から50年経過し、老朽化、高齢化が目立つ。

●宗像市立地適正化計画

将来予想される人口減少、少子高齢化時代において持続可能な都市のあり方となるコンパクトなまちづくりを進めるため、都市全体の観点から住宅及び都市機能増進施設の立地適正化を図るための計画。市街地の範囲や都市機能の立地をコントロールしながら人口減少社会に耐えうるまちづくりの形成を目指す。また、まちのコンパクト化を図るため駅前活性化や団地再生に取り組む計画。

●所感

交通アクセスが良く、周辺他市よりも地価が安い。団地再生と併せて若い世代を誘導できればコミュニティの活性化が図れると感じた。小中学校向けに出前講座を実施し、未来を担う子供たちに人口減少や都市計画の観点から学習させているとのこと。鎌倉でも参考とすべきと感じた。

大石和久
副委員長
所 感

1 立地適正化計画について（長崎市）

改正都市再生特別措置法が施行され「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」をテーマに長崎市の将来像を見据えた立地適正化計画を作成しました。

進む少子高齢化と人口減少を背景として、高齢者や子育て世代に安心して健康で快適な生活環境を実現することと財政面や経済面で持続可能な都市経営を可能にする計画とし平成 26 年から都市計画マスタープランの改定の準備を進め、それに合わせて平成 28 年度から立地適正化計画の策定に取り組んだとの事でした。

策定当初には、「都市機能誘導区域の中における誘導施設の抽出条件や定義の整理」「居住誘導区域の設定条件の整理」「居住誘導区域外の定義や市民への説明のあり方」などが問題点や課題として挙げられ、今計画策定後の問題点や課題として「具体的な誘導施策の展開」「土砂災害特別警戒区域の追加指定などによる誘導区域の見直し修正」などが問題点や課題としている。

長崎市においては、段々畑が宅地開発された経過から斜面市街地が多く、土砂災害に脆弱で日々の暮らしに於ても買い物、介護、資材運搬、消防救急面で多くの問題を抱え勾配が 15 度を目安に居住誘導区域を設定し今後、人口減少を逆手に取り、空き家の活用も含め時間をかけて居住誘導していくとの事でした。

鎌倉市は令和 3 年度までには立地適正化計画を策定するとしているが、策定過程の段階で超えるべき課題が大変多いと感じました。

2 立地適正化計画について（宗像市）

宗像市は福岡市・北九州市の間に位置する玄界灘に面する人口 95,000 人の街で『神宿る島』宗像・沖ノ島と関連遺産群』として平成 29 年 7 月に世界文化遺産に登録された街です。

本格的な人口減少・高齢社会の到来を見据え集約型の都市構造のあり方を再編し、住民の生活利便性の維持向上・地域経済の活性化・行政サービスの効率化による行政コストの削減などの行政目的を実現するための有効な手段として「コンパクトで暮らしやすいまちづくり」をテーマに立地適正化計画を平成 30 年 4 月に作成しました。

まちづくりの課題として公共交通サービスの維持・生活サービス機能へのアクセシビリティの向上・空き家、空き地の既存ストックの有効活用・「歩いて暮らせるまちづくり」の実現・公共施設などの維持管理費用の軽減、平準化などがあり、宗像市におけるコンパクトな集約型都市構造の実現を目標とし目標年次を 2035 年として取り組んでいます。

立地適正化計画を進めるにあたり、1、拠点設定による周辺への都市機能集積に向けた方針。2、都市機能及び公共交通の利便性が高い地域への居住誘導に向けた方針。3、拠点を連絡する公共交通の充実に向けた方針。を策定し、特に大規模住宅団地（UR）や空き家、空き地への取り組みには「宗像市都市再生プロジェクト専門家会議」を立ち上げ都市再生事業に関する意見やアイデアを取りまとめ推進しているとの事です。

<p>池田 実 委員所感</p>	<p>1 立地適正化計画について（長崎市）</p> <p>長崎市では、今後 20 年の急激な人口減少や少子高齢化の進展を見据え、これに備えた都市づくりを進めるため、「コンパクト+ネットワーク」の視点に立ち平成 26 年から都市マスタープランの改定を進め、平成 28 年度から立地適正化計画の策定に取り組んでいる。長崎市の現状は、①都市のスポンジ化（特に斜面地）が進んでいる、②病院、デパートなど暮らしに必要な機能の低下、③交通利用者の減により交通ネットワーク機能の低下、④市街化区域に土砂災害警戒区域が 3 割あり宅地崩壊が年 10 件ある、また、転出超過率全国 N01 など人口減少や斜面地の多い特徴的な地形などにより様々な課題がある。計画策定における課題は、都市機能誘導区域における誘導施設の抽出条件、居住誘導区域の設定条件、市民説明の在り方などである。策定後の問題は、具体的な誘導策をどう展開するかである。特に長崎市は、斜面地の多い地形が特徴で、また市街地は海に面しており多くが津波警戒区域にあることを考慮すると誘導区域が無くなってしまうため、国との調整が必要となった。このため長崎市では、容積率の緩和などの対策を行った。計画の線引きにおける課題としては、線引きにより土地の価値が変わるなど利害が発生する課題があるため、住民説明では約 1,000 人に直接会い将来計画であり強制するものではないことをしつこいくらいに説明した。また、線引きの特徴としては居住誘導区域以外に、農村地帯に自然共生区域を設けている。</p>
	<p>2 立地適正化計画について（宗像市）</p> <p>宗像市では、平成 26 年に改正した都市再生特別措置法及び地域公共交通活性化再生法に基づき、都市全体の構造を見渡しながら居住機能や医療・福祉・商業等の都市機能の誘導と、それと連携した持続可能な地域公共交通のネットワーク化の形成などを推進するため、平成 30 年 4 月に「宗像市立地適正化計画」を策定した。都市の特徴としては、福岡市と北九州市の中間に位置し、自然と歴史に恵まれたベッドタウンであり、昭和 40 年代から大規模団地の開発が活性化して人口が急増したが、昨今の少子高齢化により建物の老朽化、住民の高齢化が進み空き家・空き地が増え住宅団地の再生が必要となっている。また、農地を保全し、後背の丘陵部を中心に住宅開発を行ったため、市街地や主要都市機能が分散立地している。このような市の特性から、一極集中ではなく、多極連携の集約型都市構造を目指している。また、大規模に市街地を削減するのではなく、既存の低層住宅ストックを有効に活用した集約、誘導を目指して計画を策定した。このことにより宗像市では、魅力ある拠点と地域を交通ネットワークで結ぶ公共交通の充実した都市を目指している。課題としては、やはり線引きにおける住民理解であるが、住民はまだそこまで心配している様子はみられないとのこと。また、線引きは 5 年に一度検証も行っていくとのことであった。</p>

1 立地適正化計画について（長崎市）

長崎市は、12回の合併で広い地域と少ない人口となり、より効率的な都市づくりが求められていた。同市の立地適正化計画は市街地のみとし、計画地にある斜面地住宅の居住誘導区域への誘導と、斜面地の空き家・空き地対策を進めることが具体的に進められた。

【誘導する方策】①用途地域の容積率の規制緩和とそのほかの規制緩和の検討。②誘導支援の国のメニュー活用。公共施設が立っていた土地への誘導は「都市機能立地支援事業」、税制面では、国の認定を得れば「民間誘導施設等事業計画」の各補助金。③立地適正化計画は、既存の補助率のかさ上げができる制度。

【都市部の誘導区域外の斜面地】土砂災害警戒区域と斜面地にある住宅が市街化区域内で3割残され傾斜地に空き家が増えている。また、宅地が年に10軒ほどなくなり雨が直接地面にしみこみ崩れやすくなり宅地崩壊が起きている。①平成27年から独自の取り組みとして市の一般財源で3分の1、上限200万円を補助。今後の増加で、市の財政を圧迫すると都市計画学会に訴えた。②平成18年からは斜面地にある空き家の除却後土地を長崎市に寄付してもらい、ポケットパークにして地元が管理するという、防災性の高い空地の事業をしている。国の補助も受けられるようになった。

最後に、将来のまちをつくっていく中学生に自分のまちを知ってもらうワークショップをしているのが印象的だった。

2 立地適正化計画について（宗像市）

高齢者の運転が増加し、70歳を過ぎたら公共交通を利用してもらうことが課題。既存の民間バスが通っていないところに、①市のふれあいバス②コミュニティーバスの運行で、ほぼ市民全員が徒歩圏内で乗れるようにしている。今後も維持できるのが課題。

一番苦勞をしたところは、「居住誘導区域」と「都市機能誘導区域」の線引きだという。高齢になったら都市機能区域まで歩いて行けるとところに住み替えてもらい、空いた郊外に子育て世代が住むという循環をつくるという。武野の疑問は、①住み慣れた地域に住み続けられない、②誘導によって高齢者の多く住む地域ができてしまう、③住まいが循環するのであれば、定住支援制度としてあるいくつかのメニューと矛盾する、④市民全員が徒歩圏内でバスに乗れるというのであれば、住まいの循環はいらぬのではないか、⑤線引きで地価も変わり、土地を売る人にとってはどこで線引きされるか問題。

宗像市はコミュニティーが形成されているのが大きな特徴で、自治会の加入率を80%維持が目標。良好な団地もあり、質の向上のために「宗像市都市再生プロジェクト専門家会議」を設置した。住宅地のエリアマネジメントの育成では、インセンティブとして「まちなか再生整備事業」で公共施設の整備費の3分の1、最高一地区5000万円の補助がある。生活サービス機能は国の補助金「都市機能立地支援事業」で支援をしていく。

空き家対策では、居住誘導区域に限り、空き家・空き地バンクで登録奨励金制度をつくっているが登録が増えない。建物状況調査で、県が半分補助し、市がその半分の補助している。居住誘導区域の設定では、都市計画運用指針で土砂災害特別警戒区域、津波災害特別警戒区域、災害危険区域、地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域の5項目を除かなければならない。今後ハザードマップに載っているところも除いていくことになる。

立地適正化計画をつくる時、グーグルマップに載る「都市構造可視化計画」を見ながらつくとよいとアドバイスを受けた。

武野裕子
委員所感

1 立地適正化計画について（長崎市）

長崎市が斜面都市であることから、立地適正化計画は将来のまちづくりを考えるうえで非常に有効であると考えている。

立地適正化計画を進めるうえでの課題は、市民にこの計画に対する理解を深めることや誘導区域外で予想される空き地や空き家の発生に対する取り組みなどが挙げられるが、未来の担い手である中学生を対象とした特別授業の実施は、有益であると感じた。

鎌倉市における立地適正化計画の策定においては、今般課題となっている公共施設再編も含めた市民理解も深めていく必要性を感じた。

中村聡一郎
委員所感

2 立地適正化計画について（宗像市）

宗像市における立地適正化計画は、人口減少や高齢化の進行における持続可能な都市のあり方を考える上でのまちづくりとして参考になった。

分散する公共施設を地域の個性・魅力づくりに活用する考え方や交通ネットワークの強化は鎌倉市も参考にすべきであると感じた。

大規模な団地を現地視察させていただいたが、今後の多様な住宅プランを検討したり、団地内に設置した「農場 日の里ファームクラブ」などは地域コミュニティを形成するうえで重要であると感じた。