

「市長と語る 21 世紀の都市計画」

都市のコンパクト化を問い直す

－都市再生特別措置法による立地適正化の運用と課題－

2015 年 2 月 20 日（金）

主催：日本都市計画学会／全国市長会

○パネル討論「都市のコンパクト化を問い直す」

司 会：浅見 泰司（日本都市計画学会 常務理事）

パネラー：亀山 紘（宮城県石巻市長）

佐藤 栄一（栃木県宇都宮市長）

大西 秀人（香川県高松市長）

森本 章倫（日本都市計画学会 常務理事）

野澤 千絵（東洋大学理工学部建築学科准教授）

（浅見） それでは後半のパネルディスカッションに入りたいと思います。

前半に 3 人の市長様からそれぞれの市でのコンパクト化に関して施策をご説明いただきました。

ちょっと振り返りますと、まず亀山石巻市長からは、総合支所を拠点としてネットワークで結ぶ復興まちづくりについてお話しいただきました。特に次世代型地域包括ケアシステムと連携させて高齢者の生活を支えるまちづくりを進めておられます。

また佐藤宇都宮市長からは、ネットワーク型コンパクトシティについてお話しいただきました。地域拠点ですとか産業拠点、観光拠点をネットワークで都市拠点と結んで公共交通ネットワークを形成するビジョンを示されました。また立地適正化計画の策定についても着手されているというお話をいただきました。

た。

また、大西高松市長からは公共交通を基軸とした多核連携型コンパクト・エコシティの形成についてお話しいただきました。特に高齢者に対する公共交通利用の支援制度をすでに開始しておりまして、公共交通利用の促進に力を入れておられます。これらのご発表を踏まえまして、後半ではコンパクト化を進める上でのいろいろな課題について議論してまいりたいと思います。

大きく2つの論点があるかと思いますが、1つは都市のコンパクト化を進める上で公共交通の整備は不可欠だろうと思います。地方の都市では現在かなり自家用車に依存した生活をしているわけです。そのために公共交通機関に十分な需要がないということは先ほどのお話にもございました。そのために採算上の問題もあって必ずしも交通サービス水準は高くないということも多々あるわけです。

このような状況ではあるのですが、他方では高齢社会の進展によって自ら自動車を運転できない人の存在が無視できない、あるいは今後増えていくと予想されるわけです。こういった方々への交通手段としては公共交通機関だとかあるいは徒歩といったものの重要性が高くなってきていると思います。

そこで各都市の公共交通の利用効率を上げるためにどのような工夫を行っているのか、すでにお話しいただいた部分もありますけれども、例えば費用負担を今後どうしていくのかということをお話しいただきたいと思います。

それではお話しいただいた順番で、亀山市長、お願いできますでしょうか。

(石巻市・亀山市長) 石巻市の場合、合併によって地域が広くなりました。各地域の高齢化が進んでおりますので、公共交通機関が非常に重要だと思っております。

各地域で運行協議会を立ち上げていただいて、その地域住民の方々が話し合いをする中で路線バスや住民バスを利用する、あるいはデマンド型にするといった、地域特性を生かしながらそこに住む方々の利便性を重視した方式を採用しています。費用負担については路線バスですとやはり赤字補填をしております。

す。住民バスの場合は、いま現在 100 円程度負担していただきますけれども、それに要する経費については全額市で負担することになりますので、年間だいたい 1 億 7,000 万円くらい補助しているという状況にあります。

(浅見) ありがとうございます。

1 億 7,000 万円ということはかなりの負担になると思いますが、今後のことを見据えてということもあるのだろうと思います。

続きまして佐藤市長お願いします。

(宇都宮市・佐藤市長) まず、公共交通の利用効率を上げるためには何といても意識を高めてもらうことが必要だと思います。意識を高め、公共交通に自分たちで乗ろうという意識に変化していただかないとなかなか行政あるいは事業者の力のみでは難しいと思います。特に、毎回様々なところで私がお話しているのは、地域のスーパーや飲食関係、あるいはバスなどの公共交通も乗らないとなくなりますよとお話しさせていただいています。なくなったときに「さあ、つくろう」と思ってもそれは難しいことですから、乗る習慣、乗るという意識に変えてください、という話をしております。その上で、現在赤字路線についても支援等をしています。地域内交通といった、地元の方々と行政でつくっているものはどんどん自分たちで考え、そして利用しやすいように変えてもらっていますが、やはり LRT (Light Rail Transit 軽量軌道交通) を主軸にして東西の基幹公共交通を据えていかないと、バス路線も生かしていくことが難しいと考えています。また、そのバス路線を生かさないと地域内交通も生かされないということになりますので、行政としては東西の基幹公共交通として LRT を早く設置するとともに、お金の支援だけではなく、利用しやすい環境づくりとして IC カードを同時に導入していきたいと考えています。そして、利用料金なども乗りやすい料金体系にしていきたいと考えています。事業者の負担もありますが、行政は汗をかき負担もしていく、そして福祉という観点で、あるいはネットワーク型コンパクトシティの主軸の装置の 1 つとしてこれからも公共交通を成長させていきたいと考えています。

(浅見) どうもありがとうございます。実際意識の変化という意味では先ほどのご講演にもありましたけれども、確かデマンドタクシーですか、車両を選ばせるというようなことで、自分たちが選んだ車両を自分たちで活用していくといったことを進めておられると思います。

それでは大西市長よろしく願いいたします。

(高松市・大西市長) 日本の場合は先ほども言いましたけれども公共交通と言いながらあまり公共性がきちっと担保されておらず、普通の車利用とのあいだで民間との競合関係にあって公共交通の経営が悪循環に陥っている。これがいちばん問題だと思います。したがって、公共交通というものをもう一度きちっと見直して、高松市では先ほども言いましたとおり利用促進条例というものをつくって、市民の皆さまや事業者の皆さまとの共通認識の下でこの利用を促進していきましようということでやろうとしております。ただ、まだできたばかりですのでそこまでの意識改革は進んでおりませんが、先ほども言いましたように共通の「ことでん」(高松琴平電気鉄道)のICカードである IruCa カードなどを中心としてかなり普及してきておりますので、そういうものを軸にして少しずつ意識改革をやりながら、公共交通の充実を図っていきたくて思っております。

1つエピソードとして言いたいのですが、ことでんという会社は2001年に経営破綻しています。そのとき民事再生法でどうにかいま再建されておりますが、IruCa カードがなぜできたのか、なぜ IruCa カードなのかということですが、もちろん海に近い高松市だから IruCa というのもありますが、あと IruCa のIとCでICというのがありますが、もともとこれができたのは、ことでんが破綻したとき、「ことでんなんかいるか」って皆さん言われたんですね。ちょっと方言ですけど、「いない」という意味で、ことでんなんかいるか。それをカードにしようということで、そのころ香港でオクトパスカードみたいなものがあつたようですが、それを模範として高松の公共交通の共通カード的なもの、あるいはショッピングでも使えるものとして、「いるか」を楯にとってやろうと

ということで始まったものでございます。先ほど言いましたように中央商店街でもプリペイドカードとして使えるようなかたちにもなっていますし、例えば私がおもっている高松市の職員証も IruCa カードと職員証が兼用になっております。香川大学の学生証についても IruCa カードを導入していただいております。

そのようなかたちで地域の共通カードとして普及し、公共交通をみんなで盛り上げていきましょう、それがいちばん大事だと思っているところでございます。

費用負担でございますが、最初に言いましたように日本の場合は公共交通と言いながら税金を入れることに非常にためらいがあるといいますか、公共交通は民間事業でやっているんだから黒字が出て当たり前、赤字になったらつぶれるので赤字補填をするのはあまりよろしくないという雰囲気があるのですが、例えばフランスあたりは公共交通のための公共交通負担金、公共交通税とも訳されますが、そういうものがちゃんとあるわけです。したがって公共交通というのはいわゆる交通弱者の福祉的な要素のある施策なのだということで位置付けられておりますので、そういう考え方を若干、通勤手当とか何かの考え方がフランスと日本では全然違いますので、即そのままとはいきませんが、やはりそういう公共的な側面をもう少し重視して費用負担はもう少しやってもいいのではないかと思います。

ちなみに高松市の場合は公共交通関連予算はもともと1億円くらいでした。それを先ほど言いました乗り継ぎ割引とか高齢者の割引などでだいたい倍の2億円くらいになっています。ただ2億円といってもいま一般会計の予算規模は1,500億円ですので0.1%強程度です。そのくらいでしかないということです。逆に、車のための予算、道路とか街路にどれだけ使っているかというところ毎年何十億円という予算を使っているわけですね。それから比べるともう少し公共交通の財政負担を考えてもいいのではないかと考えています。

(浅見) 本当は「イルヨカード」にしたかったんですかね。

いずれにしても、たぶん共通する1つとして公共交通の考え方を少し見直し

てもいいのではないかという、ある種の疑問だと思います。

そこでコンパクト都市と交通問題にお詳しい森本先生に公共交通の役割や効果についてお話しいただきたいと思います。よろしくお願いたします。

(森本) 公共交通のお話をする前に基本的な考え方について若干お話ししたいと思います。

まずやはり交通と土地利用が相互関係になっているということを我々はもう一度きちんと理解する必要があると思っています。よくニワトリと卵はどちらが先かということがいわれますが、一般的に土地利用があって交通がある、つまり都市が肥大化して人口が増えるから、それに合わせて道路の整備をやってきましたというのが我々の交通計画の歴史だったのです。しかし、実をいうと、交通を変えると土地利用も変わっているわけです。これは歴史的に徒歩の時代から鉄道時代、車の時代になるごとに都市の形が変わってきたということだと思います。例えばバイパス道路をつくってみたら実際にはバイパスの周辺にロードサイドショップが集まっていつのまにか中心市街地がロードサイドのほうに移ってしまったというのも、これも交通を変えたから土地利用が変わったということですね。

こういうふうに交通と土地利用の相互関係を理解するのなら、公共交通と土地利用は全く同じことだと私は思っております。つまり都市機能が集約する場所、人口が多い場所に便利な公共交通を入れるというのは当たり前のことです。海外の研究者はだいたい公共交通というのは人口密度が40人／ヘクタールくらいないと成立しないといわれています。ですからそれくらいの場所に公共交通を入れるというのが基本的な考え方ですが、ただ先ほどの話の全く裏を返せば、もし便利な公共交通が入ればその周辺の土地利用も将来的に変ってくるということです。

少し事例のお話をします。富山の事例ですが、日本の中でLRTが入っているところは富山市しかございません。富山の団子と串の構造の中のネットワークといわれているものの中には、LRTもあればバスもあります。LRTの沿線とバ

スの沿線の人口がどう変化したかを LRT が入った年の平成 18 年を基準に計算してみました。そうすると、人口は平成 18 年から 4 年後、LRT 沿線の人口は 3 % 下がっています。これは全体の人口が下がり基調にあるから下がるのですが、ところがバスの沿線は 6 ~ 9 % 下がっているんです。つまり魅力的な交通機関のほうが人口の保持力が高いということです。同じように土地の値段を比較してみると、平成 18 年に比べて 2 年後の平成 20 年では LRT 沿線は 4 % 減少に比べて LRT の非沿線では 9 % 下がっているということです。これも同じようなことです。つまりどれだけ土地利用の流動化が働くような交通機関を入れられるかが 1 つの鍵になっているということです。

もう 1 つ今日の争点である採算性の話ですが、いままでわが国は公共交通というのは独立採算制を基準にしてきました。公共交通だけで採算性が取れることを基本にしてきましたが、先進諸国と比べてみるとそんなことをいっているところはほとんどありません。むしろ独立採算ではなくまち全体で評価したときにどう考えるかが非常に重要になってくるということです。

よく公共交通の話をするときにデパートの中のエレベーターにたとえられることがあります。デパートの中で皆さんがエレベーターに乗るときにお金を払わない。じゃあなぜデパートはエレベーターを経営しているかという、エレベーターがあるところのほうが皆さんが便利で買い物をしやすいからエレベーターを入れているわけです。まさしく同じようなことで、都市の中に LRT などの公共交通を入れるということはまさしくまちの中に水平のエレベーターを入れるんだと。ならば、エレベーター単体のお金のプラスマイナスではなく、まちとしてそれがプラスに働くのかマイナスに働くのかということです。

私も宇都宮に長くいましたので宇都宮の研究をしておりまして、分析結果の数値を少しお見せしますと、先ほど佐藤市長がお話しになられたネットワーク型コンパクトシティ (NCC)。もしこれができたらどうなるのかという財政シミュレーションをしました。

まず税収の部分ですが市民税や固定資産税がどう変わるかというと、NCC が

できなかった場合に比べて約6億円くらい税収がアップします。一方でNCCができて都市が上手にシュリンクしていく、つまり縮退していくと都市の施設の維持管理費が安くなっていく。このお金が年間約12億円。この話を詳しく知りたい方は今年の国土交通白書にこの試算結果が載っていますから見ていただければいいのですが、いずれにせよコンパクトになることでどういう便益を発生させ、それによってまちの財政がどうなるのか、その中で経営できるのかできないのかを把握する。LRT、公共交通、ネットワーク全体をシミュレーションしながら評価していくことがいちばん重要ではなかろうかと思っています。以上でございます。

(浅見) どうもありがとうございます。いま非常に興味深い試算あるいは結果等のお話をいただいたのですが、せっかくなので森本先生におうかがいしたいのですが、この6億円と12億円ということは合わせて18億円収支でプラスになるということですね。そのうち、例えば公共交通に再投資するというか、投資してもかまわない金額として、めどとしてどのくらいあり得るのでしょうか。

(森本) 栃木県の事例ですが、どれくらいが平均なのかというのはまず各自治体がいくらくらい公共交通に補助金を回しているのかということなのですが、ざっくり言いますと平均して1年間で1人1,000円で計算していただくとだいたいいいかなと思います。つまり人口15万人のまちならば、1億5,000万円補助しているのがだいたい平均です。ですから先ほど石巻市長さんがだいたい15万人で1億7,000万円といわれたのでそのあたりが目安でしょうか。宇都宮の場合は51万人いますから5億1,000万円がだいたい1人1,000円くらいの計算になります。ちなみに宇都宮で入れようとしているLRTの1年間の維持費は試算で7億円から9億円くらいといわれていますので、もうちょっと出せば、つまり1人1,500円くらい出せば宇都宮のLRTはお金をとらなくても、運賃ゼロでも対応できるという、そういう試算結果になろうかなという気がします。

(浅見) それはすごく大きい効果ですね。どこの都市でも入れたくなるよう

な感じですけど。

公共交通についての見直しをすべきだというのは大西市長もおっしゃっていたと思いますけれども、実際にこういったかたちで公共交通に公金を入れるということで、例えばですが市民からの反応はどんな感じなのでしょうか。

(高松市・大西市長) 先ほど言いましたように利用促進策につきましては非常に好評です。市が税金で負担しているのですが、要は市民にとってはそれだけ安くなるわけですので、直接利益が返ってくるということで、当たり前のことですが非常に好評ですし、70歳以上の人につきましても先ほども言いましたように全く予想を超えて多くの人にゴールド IruCa を買い求めていただきましたので非常に好評です。

ただ問題は、乗り継ぎ割引で乗り継ぎ件数が3割増えたりしていますし、あと70歳以上の方からのゴールド IruCa が1万枚以上売れてはいるのですが、果たしてそれが本当の利用促進にうまくつながっているのかどうなのか、まだそこまでの成果を見ていないのでよく分かりませんが、簡単にそれでよくなったというわけにはいかないのだろうな、という気はいたしております。

あともう1つ、高松市も LRT 構想みたいなものは打上げさせていただいています。先ほど新駅をつくってそこから新交通システムというようなことをやっていますけれども、そういうところでももちろんできれば LRT でというのも考えていますし、中心部におきましてもやはり海岸沿いに LRT を走らせたらどうだというような意見等もございまして、そういう構想はございますが、ただ賛否両論ありまして、いまはもう車が便利なのだから何でわざわざお金をかけて、しかも車線を狭めて渋滞を起こしてまでやるのだ、というような意見は確かにまだまだあります。自転車の話になりますが、全国で先駆的に、4車線の道路を2車線にして、それぞれ1車線ずつ、約1キロ区間の自転車専用道路を5年前くらいにつくりました。それについては、できるまでの工事中は非常に厳しい批判がございました。ただ、できた後は歩行者と自転車の利便性が高くなって安全になったということと、若干渋滞はあるけれどもそれほど我慢できない

ような渋滞にはならなかったということで、それもおおむね評価されております。

ただ、どうしても渋滞は増えておりますので、それに対する根強い批判というのはあります。ですからなかなか公共交通で相当なお金をかけて、新たに特に LRT を引くというのはかなり宇都宮の市長さんが言うておられましたが、市民の説明やそういうことを尽くしてコンセンサスを得ていく作業が大変ですが、本当に大事であると感じております。

（浅見） 同じ質問を佐藤市長にもおうかがいしたいのですが、LRT 等に公金を入れることになるわけですが、いろいろな説明会等で市民の反応はいかがでしたでしょうか。

（宇都宮市・佐藤市長） 何回も説明会をやってきましたけれども、反対の理由は採算がとれなくて赤字が続くことにより市民に負担が生じる、税金が上がってしまうのではという点です。そしてもう 1 点は渋滞等がさらにひどくなるのではないかというところが主なものでありました。このような疑義に 1 つひとつついでに説明をさせていただいているところです。説明会では、先ほど森本先生がおっしゃったように、公共交通は当然福祉の一部だと説明し、そのように考え方を変えていただくことが必要であるとお話しさせていただいています。JR 宇都宮駅の東側であります、まず LRT を導入する区間 15 キロについては工業団地がございます。その工業団地が稼ぎだす法人市民税、あるいは従業員が住んでいる宇都宮での固定資産税や個人市民税などが市の収入においてどれだけ多く、貢献しているのか、もしそうした渋滞によって工業団地の企業が宇都宮から出ていくことになった場合の数字的なシミュレーションなどを説明させていただきました。

変えていかないと、このままでは埋没し、人口減少問題どころではないというような話もさせていただきまして、繰り返し説明いたしましたが、皆さん説明を聞かれると、そのとおりだ、やるべきだというご意見をいただきました。一部では、それでも、説明は分かるけれどもどうしても反対だという方もいま

したが、大方は理解していただきました。やはり、説明する機会や相互で理解する機会というものは、何をやるに当たっても必要なのだと感じました。

(浅見) ありがとうございます。石巻でも赤字補填をされているとうかがったのですが、それについて何か市民からの反応といったものはありますでしょうか。

(石巻市・亀山市長) 都会と違って過疎地域の交通ネットワークをどのように構築していくかということになりますので、私どもは、デマンドあるいは乗合タクシーとか、カーシェアリングを進めております。むしろ福祉政策としてカーシェアリングに大きく取り組んでいこうと考えております。

負担については福祉という考え方とすればやむを得ないと思います。

(浅見) 過疎地の対策だと考えれば、ということですかね。

(石巻市・亀山市長) そうですね。

(浅見) ありがとうございます。

1つ、もしかしたら会場の方も疑問に思っておられるかもしれないのは、LRTとよく並び称されるものにBRT(バス・ラピッド・トランジット)とあって、ライトレールではなくてバスで運行するというので、おそらくそのほうが設備的にはだいぶ安く済むのではないかと思うのですが、このあたり、まず森本先生におうかがいしたいのですが、BRTとLRTでどういった点がどういうふうに違うのかお話しいただけますでしょうか。

(森本) まず基本的に交通という観点からすると一緒です。A地点からB地点まで行くというならば基本的に全く同じです。むしろどちらが安いかというとおそらくバスのほうが安いので、バスを基準にするのが基本です。

では何が違うかというと、専用空間を走る。それから軌道になるということで地図上に残る。駅をいったんつくってしまうと簡単には移設できなくなる。つまり移動空間に投資すればするほど土地利用に対するインパクトがだんだん強くなってくるわけですね。つまり、あなたはバス停の前のマンションを買いますか、それともLRTの前のマンションを買いますかといったときに、サービ

ス水準が低く、若しくは将来5年後、10年後にネットワークが改変してバスがなくなっているかもしれないというようなところで本当に土地を選択するか、という点です。今回のテーマである立地適正化もそうですけれども、土地にどの程度のインパクトを与えるのかというところを考えれば、ある程度の投資をして、ぶれない、変えない串をつくることのほうが私は重要かなと思います。

(浅見) つまりコストが高い分だけ、ないしは装置的であるだけ動かないので、それだけクレディビリティが高いということですね。

(森本) そういうことです。

(浅見) ありがとうございます。

3市の市長さんにおうかがいしたいのですが、実際にLRTとBRTを比較されたとか検討の俎上に乗せたということはあるのでしょうか。

(宇都宮市・佐藤市長) 宇都宮の場合にはBRTだけではなくLRT、そして地下鉄、モノレールの4つを比較いたしました。建設費や特徴などから運行費、到達時間といったものも全て算出し、市民の方にはお示しさせていただきました。

宇都宮の場合は先ほど申し上げた渋滞の原因となっている工業団地が2つありまして、対象者数約3万人の工業団地ですが、その方々1人ひとりに需要がどれだけあるのかということについてアンケートを実施いたしました。それによりますと需要、つまり乗る方の利用者数が想像以上に多く、そもそもBRTでは運びきれないということが明確に分かりましたので、実際に運行したときにどの手段が適正かといったことを示すことができたことも大きかったと思います。

(浅見) ありがとうございます。ほかの市で何かありますか。

(高松市・大西市長) 高松の場合先ほど言いましたように構想的なものはございますけれども、まだ具体的に検討俎上には乗っていないということです。

先ほども言いましたようにことでんの複線化とか新駅設置とかそちらのほうがありますので、また新たにBRTやLRTということになりますとちょっと手

が回っていないというのがいまの現状です。

(浅見) 石巻市は。

(石巻市・亀山市長) 石巻も現在まだ、仙石線という交通機関が復旧しておりませんので、まずは仙石線の全線開通を希望して進めているところです。

(浅見) ありがとうございます。

確かに森本先生にご指摘いただいた、特に土地利用へのインパクトということと、それからかなりキャパシティが違うのですか。BRTのほうが小さいということなのでしょうか。

(森本) 実をいうとこれはいろいろ議論がありまして、横浜国立大学の中村先生の試算からすると、BRT だって輸送力をかなり上げることができるんですね。ですから輸送力の上限だけで見ると LRT、BRT はそんなに大きく変わらない可能性があります。つまり BRT もいろいろなパターンがありますから、専用空間をつくって完全に LRT と同じようなかたちにしてしまえば、土地利用の効果すら同じようになる可能性もあると思います。そこは輸送力の問題と土地利用に与えるインパクトの問題だとか、あとは風土に合っているか合っていないかとか、いろいろなことを総合的に勘案してどちらがいいかという議論をしたほうがいいと思います。一般的には BRT より LRT のほうが輸送力があると言われているのは確かですけれど。

(浅見) ありがとうございます。

もう1つ森本先生のお話で気になった点があるのですが、日本では独立採算制がよく強調されると思うのですが、民間だからと言われてしまうとそれまでという感じがしなくもないのですが、ヨーロッパでは根強く福祉的ということも含めて公共交通を考えておりますし、それから先ほどご紹介いただいたように企業から1%でしたか、とにかく税金をとってそれを交通に回すというような仕組みがあるとうかがっているのですが、なぜそもそもそんなに考え方が変わってしまったのでしょうか。

(森本) それは国によってだいぶ違うと思います。いまおっしゃったように

事業者から数%とっているケースもありますし、アメリカのように消費税に上乗せしている自治体もあつたり、つまりまちを運営しようとするときには、どこからお金をとらなければいけないわけです。いずれにせよ独立採算制でできるようなレベルにはなっていないので、そうするとどこから財源を確保して全体として便益が発生するかどうかということをも市民に長く問いかけながら進めてきているということだと思います。

日本の場合は島国でそもそも公共交通の採算性が非常に高かったということもありますので、いままでは儲かっていた。儲かっているのに独立採算制でと言っていたのですが、だんだんそうではなくなって人口減少になってきて儲からなくなったときにはそれをどう支えていくのかということだと思います。

(浅見) ヨーロッパでも実際に赤字路線になっている場合はもちろん補填しなくてはいけないのですが、どんどん人口が減少して行ってサービスレベルが一定だとますます厳しくなりますよね。そういったときの工夫は何かなされているのですか。

(森本) それは例えば道路を維持するときに皆さんお金出していますよね。この考え方とたぶん一緒だと思うんですね。道路や橋を渡るときに基本的に有料でないかぎりには皆さんはお金はそのたびごとに払っていないはずですが、同じように公共交通も高齢者や車をもっていない人の足でしょうと考えたときに、それに税金を投入する、つまり移動の権利がある程度認められているので、公共交通も同じように考えましょうということだと思います。

(浅見) 先ほどのデパートの中のエレベーターの話で非常に分かりやすくお話しいただいたと思います。

もう1つ気になる点は、デマンドタクシーなのですけれども、実際にデマンドタクシーというのは私どもの大学でも実験的に使ってみたことがあるのですが、利用者はあまり高額な金額を出したがない。ただ、集合的に運用するバスに比べると1人当たりの単価がだいぶ違うのだと思うのですが、料金に対する意識というのが市等で実際に運行されているところ、ないしは検討されてい

るところでどのようにとらえられているのか、もしありましたらご披露いただきたいと思うのですが。

(宇都宮市・佐藤市長) 冒頭で「宇都宮の地域内交通は、地域の方々に選んでいただく」という話をいたしました。まずはその地区にとって地域内交通など、どのような手段が必要かといったところから入ります。全戸アンケートをとりまして、地域内交通が必要となったときに地区の方々に委員会をつくっていただき検討に入ります。行政といたしましては、例えば、金額の面では、乗られる金額、自分たちがいくらだったら払って乗る気があるのかという観点などから検討していきます。デマンドタクシーは予約制で家から目的地までドア・ツー・ドアですが、ほとんどの地区が約 300 円で設定しています。定時定路型のジャンボタクシーは同じところを周回します。1 日 9 回回る地区もありますが、そこはどこで降りても 1 回 150 円という設定にしています。当然のことながら約 3 分の 2 は行政が補助をしていますが、私はそれでいいと考えています。補助が 3 分の 2 になろうが 4 分の 3 になろうが、地域の方々の足として定着することが重要です。特に乗る方については、多くが高齢者、2 番目に車の免許が取れない学生やお子さんなどが利用しておりますが、特に高齢者の方には外出してどんどん健康寿命を延ばしていただきたいと考えています。もちろん、病院やスーパーといった日常生活に必要な所に行くこともありますが、やはり家に閉じこもらないで外出をして、いつまでも自分のことは自分で支えることができる、そのような環境をつくることのできるのであれば、私は 3 分の 2、4 分の 3、それだけの金額を出してもいいと思います。いま 10 地区 11 路線で運行しており、1 地区で 2 つ路線をもっているところもありますが、だいたい年間 1 億円はかかっていません。27 年度には 14 地区完備いたしますが、それでも 1 億円ちょっとです。LRT が黒字の試算になっていますので、逆に地域内交通や、IC カードの利便性向上のための割引などに LRT の黒字化によるお金を使えると思うのです。ただ、私は赤字になっても総体的に公共交通を支援していきたいと思っています。

(浅見) ありがとうございます。

森本先生、専門家として何かご意見ありますでしょうか。

(森本) 全国のデマンド交通を調べたところ、採算性が全国平均で 25%です。つまり、いま佐藤市長が言われたように、かかる費用の平均 75%は補助として入れているということです。

宇都宮の話ですと、宇都宮で頑張っていることのもう 1 つは、沿線の自治体の方に少しお金を出していただいていたたり、あと自治会費を入れていただいているということで、完全に行政の補助を待っているだけではなく自分たちも自治会費としてお金を少しずつ集めてそれを運営資金の中に入れていているというのも特徴だと思います。

(浅見) そういうことがうまく合意形成できればそういった仕組みも含めていろいろ検討したほうが良いということでしょうか。

どうもありがとうございます。

それでは、2 つ目の話題に入りたいと思います。コンパクト化を進める行政上のツールとして、先ほどもご紹介がありましたけれども立地適正化計画という制度ができました。都市再生特別措置法の改正で措置されたわけですが、この立地適正化計画というのは生活拠点としての都市機能誘導区域を定めて、その周辺で住宅立地を進める居住誘導区域を設定し、そこに集約していくことを意図しているわけです。その外側のエリアの新規開発については、例えば届出勧告制度を設けるということで立地を緩やかに抑止することもできるという仕組みなわけです。

ただ問題は、実際の区域設定を具体的に線を引いて決めることになると、これはなかなかハードルが高いのではないかと思います。その区域の中と外ではだいぶ変わりますから、例えば不動産の価値なども変わってしまうでしょうから、そういった意味では区域設定の根拠の明確化ですとか、あるいは集約を促進する方策の位置付けといったことが問われるでしょうし、あるいは最終的に区域外の長期的ビジョンも求められるのではないかと思います。

各都市において実際に区域設定を行う場合の検討をされているのではないかとと思いますが、その課題や工夫がもしあれば少しお話しいただきたいと思えます。

それでは先ほどの順番で亀山市長からお願いできますでしょうか。

(石巻市・亀山市長) 石巻の場合には今回の災害を踏まえて、コンパクト化を進めるため震災後、都市機能を誘導する区域や居住区域を定めました。

震災からの復興ということで、被災者の方々の住まいの再建をとにかく最優先課題として進めてきたわけですので、区域設定をするときには特に大きな問題はなかったのですが、むしろいま復興が目に見えてきますと、市街化調整区域の市街化区域への見直しの要望がきております。しかし人口減少社会に入中でこれ以上の用地の確保の必要性の有無の議論をどうしてもせざるを得ませんので、今後は地域の皆さんにはていねいに説明していくことが必要だと思えます。

(浅見) どうもありがとうございます。

では佐藤市長お願いします。

(宇都宮市・佐藤市長) まず、立地適正化計画についての率直な感想であります、あまりにも時間が少なすぎるのが自治体にとっては厳しいのではないかとと思えます。テクニク的な面は、行政はクリアできると思えますが、やはり住民にどれだけ納得してもらえるか、説明の繰り返しが必要になってきますので、その点においてあまりにも時間が短いのではないかと考えています。平成30年度末までにとということではありますが、それが大きなネックだと思えます。

宇都宮の場合にはもう計画策定に入っておりますが、これは先ほど申し上げたNCC(ネットワーク型コンパクトシティ)を長年にわたって説明し、住民の皆さんと話し合ってきた結果であると考えています。話し合いにおいても市街化区域と調整区域では、また差が出てしまうのではないかと、拠点といわれる区域に入っていない人は自分たちが取り残されてしまう、捨てられてしまう

のではないかという意見も実際に出てきました。それをていねいに説明してきて、NCC ビジョンが今月末に策定され公表になりますが、このような経緯があったことから、立地適正化計画も策定にすんなりと入れていますが、1からつくるとなった場合、やはり難しいことではないかと思えます。

宇都宮の場合には、例えば調整区域の中においても、どこにコンビニがあり、どこに病院があり、生鮮食品はどこに行けば買えるのか、それはどのくらいの割合でその地域に張りついているのかという、それぞれの地域ごとのカルテをつくりました。そこまでていねいにやっていかないとなかなか難しくて計画をつくることができないと思います。計画についてはNCCの概念ができましたので、テクニックとしてはもう心配はありませんが、立地適正化計画の区域設定についてはていねいに説明するとともに、逆に区域からはずれた人にも合わせて、十分理解していただくような説明をしていかななくてはならないと思っています。

(浅見) ありがとうございます。

大西市長お願いします。

(高松市・大西市長) 立地適正化計画を進めるに当たって、何といたしまして課題は市民合意をいかにとりつけるかということかと思っております。

高松市も先ほどご説明させていただきましたように多核連携型コンパクト・エコシティを都市計画マスタープランの中で位置付けまして、その具体的な推進計画もつくっております。ただ、先ほど言いましたように大きな核である中心市街地につきましてはきちっと範囲を区切って2.5平方キロメートルで、そこについては中心市街地活性化基本計画というものをちゃんとつくって振興を図ることにしていますけれども、ほかの地域交流拠点8つと生活交流拠点8つのそれぞれの小さな核については、おおむね駅とか中心公共施設から1キロから2キロの範囲内というようなぼんやりとした決め方しかしておりません。それで、ここに集約しますよという具体的な線は引いておりません。といいますのは、先ほど言いましたようにもともと高松市、香川県全体がそうなのですが、

要は平成16年に線引きを廃止しておるわけです。線引きを廃止したのにまたいわゆる集約拠点みたいなのをつくって、ここは、集約して振興しますけれども、ここ以外は施設なんかの立地を抑制しますよ、といったら新たな線引きをつくることにほかならないわけなので、なかなかそこに住民合意をとるのは難しい。

それをこんどまた立地適正化計画というのも考えておりますけれども、ある程度公共交通の新駅設置とかに合わせて、16ある集約拠点中の一部の本当に中心的な集約拠点について具体的に、例えば居住誘導区域を定めるとかはできるかと思っていますが、その全ての小さな核のところにきちっと区域を当てはめて居住誘導区域と調整区域を分けるのはたぶん、そう簡単に住民合意がとれるとは思えないということで、そこまではいまは踏み込めないのではないかと考えているところでございます。

ただそのためにはやはり、先ほど佐藤市長が宇都宮の例で言われましたけれども、とにかくねばり強くそれぞれの地域ごとにより具体的に市民とのやりとりをやって、合意形成を図っていく、合意形成が図られたところから具体的な計画に移していく、というようなやり方が必要なのではないかと考えている。そうするとやはりかなり時間がかかるということでございますので、30年度までにとというのはかなり厳しいなと思いつつながら、それでもいまの方針では中心となるべき南北の軸の一部分において、立地適正化計画というものを一部導入できないだろうか検討しているところでございます。

(浅見) どうもありがとうございます。住民合意ないしは市民合意は非常に重要であるということをおうかがったと思います。

そこで都市計画制度や市民参加のまちづくりに詳しい野澤先生に区域設定に関わる課題についてお話しいただきたいと思います。どうぞよろしくお願いたします。

(野澤) まず今回のシンポジウムのタイトルが「都市のコンパクト化を問い直す」というお題であるように、都市のコンパクト化ということが本当に市民

にとって必要かどうかということをもう少し明確にしないと市民の合意が得にくいのではないかと考えております。

都市計画業界には、「コンパクトシティ信仰」があると思っています。ですので、何かとコンパクトにしなきゃという固定観念があると思うのですが、それは財政的なメリットからはとてもあるとは思いますが、市民の側、生活者の視点としてどのように暮らしやすいまちになるのか、具体的にどういうメリットがあるのか、そういったことをちゃんと明確にしないかぎり、なかなか合意形成を図っていくのは難しいのではないかと考えています。

ですので、都市のコンパクト化ということを前面に出すよりも、もう少し地域ごとの状況に合わせた都市のかたちを再編し、暮らしと財政のサステナビリティを確保していかなければ、これからの人口減少社会に立ち向かってはいけないのだということをもう一度理解してもらう必要があると思っています。現在、コンパクト化という言葉だけが1人歩きをしてしまっていて、市民の方々に誤解を与えかねないのではないかと危惧しております。

その中で今回、立地適正化計画における区域設定に関して、いま市長さんもおっしゃっていましたが、現在の都市の状況からして、区域として線を引くことがかなり難しいという話があるかと思います。

まず1点目に問題だと思っているのは、居住誘導区域や都市機能誘導区域というのは、線引きされている市街化区域、あるいは非線引き区域にしか設定できないようになっている点です。そもそも、高度経済成長期の1970年前後に引いた線引きに依拠したまま、都市機能や居住機能を誘導していく区域を設定していくことが、果たして妥当なのかということを考えていく必要があるかと考えております。

立地適正化計画では、税制や融資などによって、都市機能や居住機能の立地をゆるやかに誘導していく仕組みであり、また、区域の線が引かれても、立地の規制まではしておらず、届出と勧告制度によってゆるやかに立地の誘導を行うというのが今回の仕組みです。しかし、そもそも市街化区域の中ですと、

駅の周辺や中心市街地や公共施設の周辺は、すでに権利関係が複雑化・細分化しており、開発余地が少ない区域が多いと思うのです。そういうところに本当に都市機能の開発需要を誘導できるのか、とても危惧しているところです。

ですので、都市機能を誘導する区域というのは、今日は公共交通の話が多かったのですが、必ずしも駅とか公共交通とかいったことだけにこだわらず、広域幹線道路沿道など交通ネットワークが良好な区域に関しても、車でのアクセスもちゃんと重視しながら、ある程度開発余地のあるエリアも含むかたちで区域設定ができるようにしていくほうが現実的なのではないかと思っております。

もう1点問題なのが、地方都市の非線引き区域、高松市さんも非線引き区域だと思うのですが、そもそも都市機能誘導区域を設定できるエリアが平成26年度の予算措置上はDID（人口集中地区）であるということ、あるいは鉄道駅から半径1キロ以内などいろいろ要件が設定されているようなのですが、すでにもう地方都市では人口が減少していて、DID地区が減少しているような地方都市もあるため、区域設定はしたいけどDIDが少ないから設定できないというエリアがもうすでに存在しています。今後、こうした要件も撤廃していかないと、現実的に既に人口減少下にある地方都市で、都市機能や居住機能の立地を適正に誘導していくという計画をつくっていくのは難しいのではないかと思います。

その他、私はいろいろな自治体の方の立地適正化計画の策定に関して悩んでいるお話をよく聞くのですが、特に都市計画サイドは福祉や医療や教育とか交通もそうですが、そういう多様な分野が一緒の土俵で計画をつくっていかねばいけないと考えているのですか、なかなか他の部署の方々が空間計画というか、都市計画に全然興味がない中で、立地適正化計画をつくっていかねばいけない状況で、最初のステップで悩んでいるということです。

いま、各市町村さんは公共交通の再編計画、小中学校の統廃合なども含めた公共施設の再編計画、あるいは保健医療計画とか地域福祉計画、あるいは下水道の事業計画等、いろいろな都市の暮らしに関わるようなさまざまな分野の施

策や計画を重ね合わせ、拠点はこの区域とか、居住誘導はこの区域、というように考えていかなければいけないわけですが、庁内体制としてなかなかそういう状況にないということがあるので、市民の合意ということもあると思いますけれども、庁内の合意といいますか、庁内の意識づけが重要になってくると思っています。

3点目に、ある自治体がまじめに今回の立地適正化計画を策定したとしても、バイパスとかでどんどん交通網が広域化しているので、隣接・近接した自治体が、例えば非線引き区域なので、土地利用規制がゆるい区域だった場合などでは、現在の現象と同じように、都市機能や居住機能が、立地適正化計画をまじめに取り組んだところから、取り組んでいないところに流出してしまうという懸念もあります。やはり土地利用規制が連続性になっていないようなエリアでは、私は都道府県かなと思っているのですが、広域調整を行っていくことも必要です。全国市長会で言うことではないのかもしれませんが、ほとんど都市計画の権限は市町村に移っていますので、現在の広域調整機能というのはとても低下してしまっています。ですので、広域調整もちゃんとやっていかないと今後の人口減少社会には立ち向かえないのではないかと考えています。以上です。

(浅見) どうもありがとうございます。いくつかの論点をご提示いただいたと思うのですが、まず市民合意も必要だけど庁内合意も必要だというお話があったのですが、3市のほうで庁内合意について何かご苦労された点があればご披露いただきたいと思うのですが、何かありますでしょうか。

(高松市・大西市長) 確かにいま野澤先生が言われましたように、特に福祉分野ですね。これから集約拠点の中でいちばん中心的な役割を果たす公共施設があるとすれば、もちろん公共交通などもあるのですが、やはり福祉関係の施設、特にこれから高齢者の施設と地域包括ケアシステム構築というのを厚生労働省が旗を振って進めようとしていますので、それぞれの地域、地方都市の中で各地域ごとに住み慣れた地域で高齢者が切れ目なく医療・介護等のサービスを受けられるというような中核拠点的な地域包括支援センターが中心になるの

ですが、そういう施設がきちんと集約拠点の中に位置付けられてやるべきなのですが、福祉分野の人というのは「そういう都市計画マスタープランで多核連携型コンパクト・エコシティをやっていますよ」といっても、名前だけは知っていてもその中身はほとんど意識していませんね。したがって福祉施設の立地を考えるにしても、そういう集約拠点がどうのこうのなんて全く意識せずにやっていますから、結局全く都市計画が絵に描いた餅みたいなかたちになってしまいかねないということなので、庁内合意というか庁内の横の情報共有ですね。これは我々口を酸っぱくして言っているのですが、なかなか現実になると情報共有、それから共通認識が進まないのが現状かと思っています。

これは繰り返し、繰り返しやるしかないですし、ある程度具体的な事業になったらそのプロジェクトチームみたいなものをきちんと位置付けて、そういう中に関係の部課が全部寄って庁内横断的に事業と一緒に情報共有しながら進めていく、そういう体制づくりが必要なのかなと思っています。

そういうこともあって高松市では平成 24 年度に政策部局として市民政策局という政策の元締め部局があるのですが、その市民政策局の中にコンパクト・エコシティ推進部という部をつくって、そこで関係の職員も集めながら庁内横断的な組織の運営もする、そこでまちづくりの中心的な役割を果たすというような組織をつくって、それで対応しているところでございます。

(浅見) どうもありがとうございます。ほかの市で何かご発言ありますでしょうか。

(石巻市・亀山市長) 地域包括ケアのネットワークの構築に取り組んでおりますけれども、医療については多職種の方々が支える側には回るのですが、しかしそれだけでは支える仕組みがもうひとつ足りないのです。その地域に住む元気な高齢者も含め、地域全体で支えていく地域包括ケアを目指しています。いま全面的に医師会あるいはさまざまな協会が協力しあって連携を組んで協議会をつくって進めておりますが、それを進める上で各地域にきめこまかに入って説明会をする、あるいは福祉の施設をどこにつくるかについてもしっかり住

民の方々に説明責任を果たしていくことが私どもの取組にとって必要ではないかと思っております。

(浅見) 佐藤市長、何かありますか。

(宇都宮市・佐藤市長) 大西市長もお話しになりましたが、部局内においても、また他の課との連携においても繰り返し、繰り返し説明していく必要があると思います。特に市としましては、勉強会などを通してネットワーク化やコンパクトシティも含めて共通認識を持つことがいちばん肝要だと思いますので、これは単純に続けていくしかないかなと思います。

(浅見) ありがとうございます。

もう1つ野澤先生から広域調整の重要性とおっしゃっていただいたのですが、一方で、もし本当におっしゃったようなことが起きるとすると、近隣の市町が実は困るのではないかと。確かに人口流出という意味では実際にまじめに立地適正化計画を策定した市町村も困るのかもしれませんが、逆にスプロール的に開発されてしまった近隣の市町村も困る、ということになるのではないかとと思うのですが、そのあたりはいかがでしょうか。

(野澤) 私が関わっている某県ですと、例えば線引きしている中心の都市があって、近隣市町村との間にどんどんバイパスができて通勤圏や通学圏内になってくるというようなところが、だいたい非線引き区域だったりするんですね。そうすると土地利用規制が緩いので、高松市も郊外に流出していったように、どんどん流出していってしまうんです。線引き区域から、非線引き区域に流出して、人口が増えている郊外の市町村は、スプロールに関しては問題には感じているけれども、人口が増えているので特に問題に感じておらず、人口至上主義といいますか、人口が増加すればそれでいいだろう的な雰囲気もけっこうあって、片やまじめに線引きをして市街地の整備を一生懸命やってきたところはどんどん空き家だらけ、中心市街地もすかすかになるという悪循環が起きています。つまり、土地利用規制の連続性というか、広域的に見たかたちでの連続性を、市町村合併をしたからということもあるのですが、そろそろちゃんと意

識していかないといけないのですが、地方分権の流れの中で、もう広域調整ができる権限を持っている主体がほとんどない状況となっています。まじめに都市計画をやったところが、メリットがあったり得をしたり、みんながハッピーになるように都市計画制度を変えていかないといけないのではないかと考えています。

（浅見） 確かに昔から広域調整は大きな課題でして、なかなか進まないというのが現状ではありますね。

もう1つアンチテーゼ的におっしゃったのは、コンパクト化は必要かということなのですが、コンパクト化以外の、有力な「解」がもしあれば、大変議論が活発化するのですが、そのあたり何かお考えがあればお願いしたいと思います。

（野澤） 私はあまりコンパクトシティ信仰派ではないのです。都市といってもいろいろな都市のタイプがあって、今回、地方都市という言葉を使ったとしても、地方にもいろいろなタイプがあります。ですので、なかなか一概には言えないのですが、私のこれからのイメージといいますと、いま現在の行政サービス水準をそこそこ維持しようとするから、税金を使って駅前に集約すれば、財政的に効率的だからということになってしまうのですが、特に大都市の郊外とか地方都市ですと、コンパクト集約型ではなくて、「それなりの暮らし型」、つまり一定程度の行政サービスはちょっと下がる、利用者負担もちょっと上がるといったことは許容した上で、さまざまな都市機能が統廃合されて広域的になってしまって、いまよりも遠くなってしまってちょっと不便になるけど、それぞれのサービスが広く薄く、ネットワークされているほうが現実的で効率的なのではないかと思っています。

それはなぜかといいますと、限界集落というのがいまだにまだ消滅集落にほとんど至っていないように、結局のところ、郊外に低密に拡散して住んでいる人たちがいるわけで、その人たちに対して、言い方は悪いですけど、これからはずっと対応していかなければいけないわけですね。そうすると現実

人たちもいることを前提にした中で、広く薄く、サービス水準は減ってもやっ
ていくほうが現実的なのではないかと思っています。それを上手に、「コンパクト
シティ」みたいな言葉でなかなか伝えきれないのですが、いまのところ「そ
れなりの暮らし型」みたいなかたちで考えています。

(浅見) どうもありがとうございます。

ちょっと意表をつく質問で申し訳ないのですが、森本先生にうかがいたい
のですが、よくコンパクトシティにするとこれだけ財政的にプラスになるという
ようなシミュレーションがあるのですが、そのときによく出てくるのは、最後
の1人がそこに住んでおられるかぎりやはりある程度行政投資をせざるを得な
いので、なかなか費用は下がらないのではないかと、だから最後の最後の状況に
なれば確かに下がるかもしれないけれども、その過程が実はけっこう重くて、
実際には難しい部分があるのではないかとということがよく言われるのですが、
このあたりで何かありますでしょうか。

(森本) 悩ましい話で、おっしゃるとおりだと思います。先ほど維持管理の
話をしましたが、おそらくいまの皆さんの都市財政の中でいちばん効いてくる
のは道路橋梁の維持管理費だと思うのです。これは絶対足りなくなるのは目に
見えていて、そのときにじゃあ最後の1軒まで、道路をやめちゃうわけにはい
かないと。ただ、整備水準というか維持水準は変えられそうな気がするんです
ね。

1つ数値をお見せしますと、国道を1年間維持するのに1キロ当たりだいた
い数千万円。場所にもよりますけど1,000万円~2,000万円くらいかかるので
す。これが県道で計算すると県道の場合は200万円~300万円くらいのオーダ
ーに落ちるのです。市道だと、宇都宮市の場合ですけど70万円~80万円くら
いなんです。宇都宮市に合併した上河内の場合だと7万円~8万円くらいなの
です。つまりオーダーが違うくらい、もちろん道路の幅も違うし交通量も違うので完
全に比較できないのは分かっていますけれども、ただ、維持管理というのはあ
る程度そういう調整ができるのではないかと。つまり、うまく調整しながら縮退

に合わせて維持管理費をコントロールして財政上のバランスを合わせていくことが重要だと思います。けれど、本当はもっといいのは、計画的に縮退エリアを決めていただければそれがもっと効率的にできます。それが今回の土地利用の適正化というかたちだと思うのですね。だまっけていても縮退はするのです、人口が減少するから。けれどランダムに縮退すると、その分お金がたくさんかかり続ける。だからもっとスマートに減らすためにはどうすればいいかという知恵を皆さん働かせてくださいということだと思います。

(浅見) ありがとうございます。いま実際の具体的な金額をうかがうと、確かに野澤先生がおっしゃったように、レベルを落とすというのはいり得るかもしれませんが、ただ、実際にそれがランダムに起きてくるとなかなかうまくいかないで、それをうまくコントロールするというのも重要かもしれません。どうもありがとうございます。

もう1つ、こういった区域設定をすると、だいたい区域外になられた方は中に入れてくれよとか、そんなこと言わないでもうちょっと我々のサービスも何とかしてくださいと言ってくるわけですが、それはおそらくですが、その区域の中に入っている特に地権者等が、若干言い方は悪いのですが丸得してしまうような面があるのではないかと思うのですね。ただよく考えてみるとそういったところに指定された区域の中の方というのは、例えばより人口がそこに集中するのであればそれに対して協力する、ある種の社会的な期待、もうちょっと言ってしまうとある種の義務があつて、それを十分満たしていないのであればむしろそういったものに逆行するわけですね。そういった、区域の中にある種のベネフィットがあるのですが、それに対するある種のコストと申しますか、ないしは社会的な責任と申しますか、そのバランスが実は重要ではないかと思うのですが、これについてはあまり議論されていない気もするのですが、特に合意形成などを進める上ではそういったことを両方ちゃんと提示していかなければいけないのではないかと思うのですが、このあたり、野澤先生、何かコメントがあればお願いしたいと思います。

(野澤) 当然、居住誘導区域とか都市機能誘導区域だけじゃなくて、そのからはじかれた区域のところへの手当てということと両輪でないかぎり絶対に合意形成などとれないと思うのですが、ただ、今回の立地適正化計画というのは届出・勧告という緩やかな制度なので、線を引いても別に建てられないわけではなくて、届出して、勧告されるだけで、ということなので、そんなに強烈的な制度では正直ないと思うのですね。

今回の立地適正化計画の誕生というのは、自治体が都市計画というものをまじめに考えていかないとこれからいけないねという「ムーブメント」としていちばん役に立っているのではないかと私は見ております。

(浅見) どうもありがとうございます。各市のほうでその点についてご意見があればお願いします。

(高松市・大西市長) 立地適正化計画、届出・勧告ということで誘導ということなのですが、どうしても市民から見れば線を引いたら、中に入ったらこれからどんどん開発が進んでいきますよ、外に出たら開発が抑制されますよということになりますと、要は個人の資産である土地の価格、地価に影響するというふうにはたぶん市民は判断すると思うのですね。そうしますと、中に入ると地価が上昇するんじゃないか、はずれると下がるんじゃないかといったようなことを感じる市民は非常に多いと思うのですね。そのあたりが個人の資産との兼ね合いが出てきますので、先ほども言いましたけれども、住民合意をとる、市民合意をとるのはなかなか難しいところです。そのあたりは、あくまでも強制ではなくて誘導なのですよ、しかも都市計画というのはこういうみんなのための大事な制度なのですよということを結局説き伏せながら、説明しながら説得していくしかないかなと思っておりますけれども、やはりそのあたりが難しいところかなと思っております。

(浅見) ありがとうございます。

(森本) 地価の話ですけれども、おっしゃったとおりだと思うのですが、一方でやはり人口増加期に土地の値段が安いといって郊外に出ていった方で、安く

土地を買っておいて、土地の値段が安いので固定資産税も当然安い、ということとは逆にいうと先ほどの道路とか橋梁の維持管理費もあまり払っていない方々ですよね。その方々のために、こんどは全員のお金を使ってその維持管理費を払っていかねばいけないというのは、少しバランス感覚が悪いかなと。つまり中心部に住んでいる方、拠点に住んでいらっしゃる方はその地価に応じた費用を固定資産税として払っていて、ところがその人たちは実をいうとそんなにお金がかかってないわけです、道路というのはみんなで使っているわけですから。郊外の部分についてはまたその逆転現象が起きているというのはやはり税制上の問題もあるのかなという気がしています。

(浅見) ありがとうございます。若干刺激的にもうつるかもしれませんが、確かにおっしゃるとおり特に保有税というのはその財産価値が高ければ高いほどたくさん取られるという状況にありますから、それで実際に負担しているとなるとそういった面もあるかもしれませんね。ですからもしかするとそういったことも説明の中に入れていくということもあり得るのかもしれません。

それではここで少しフロアからご質問やご意見があればと思いますので、ご質問ないしはご意見のある方。お1人1分以内、できれば30秒くらいでお話したいのですが、何かありますでしょうか。あれば挙手をお願いしたいのですが、いかがでしょうか。

(質問者A) 大西市長さんにおたずねしたいのですが、公共交通利用促進条例の趣旨とその効果はどんなものか簡単にご説明願います。

(高松市・大西市長) 公共交通利用促進条例は4年前に私が2期目の選挙のときに掲げた公約マニフェストで、先ほども言いましたようにいままでの公共交通がなぜ衰退してきたかという、どうしても民間企業が中心となった独立採算制でやりながら、だんだん人は車の方が便利で道路の事情もよくなって車のほうに移行したものですから公共交通に乗る人が少なくなる、そうすると赤字が増えて結局路線も少なくせざるを得ないし便数も不便になる、不便になるとますます人が乗らなくなって結局は廃止ということになる。公共交通はそう

いう悪循環をずっと繰り返してきたのだと、このままではこれからの人口減少、超高齢化、しかも高齢者などの交通弱者はどんどん増えていくわけですね。結局そういう人たちが出歩く手段がない、移動する手段がなくなってしまうんじゃないかと。そのためにはやはり公共交通を維持しなければならない。維持するのに単に赤字を補填して維持するだけでは持続可能性がなくなるだろうということで、やはりいまは少し不便かもしれないけれども、ある程度車の利用を抑制して公共交通にみんなが乗り換えていただくことによって利用を促進し、そこで収益を上げて、それで持続可能にする。そこで収益が上がればより便数も増やすこともできるし新たな路線を考えることもできるし、そうなればますます便利になってまた乗る人も増えていくという、好循環をつくっていきましょうと。そのためにはやはりある程度、そのあたりは呼びかけとかそういうのだけでもいいのですが、やはり条例というかたちで、市の責務、市民の責務、また事業者の責務、あるいは交通事業者の責務、それぞれの主体が役割分担をしながらみんなが公共交通を支え発展させていきたいと思います、条例でそういうことを決めて好循環にもっていきたいという思いがあって公約にさせていただいて、議会でも最終的に全会一致で可決いただいて条例をつくりました。

その条例の中に利用促進を図るために市はそういう施策を実行しなければならないという規定もございますから、それに基づいて利用促進策として先ほども言いましたバスと電車の乗継割引の拡大とか、70歳以上の公共交通の利用の半額制度とかいったものを新たに昨年度から打ち出してきているということがございます。

それによりまして実際少しは効果が出てきているということで、これにもう少し新たな施策も加えていきながら、より利便性の高い公共交通システムを少しでも充実させていけたらと思っているところでございます。

(浅見) よろしいでしょうか。

ほかに何かありますでしょうか。

(質問者B)

立地適正化計画ですが、どちらの自治体もおそらく都市計画部局の方は頭を抱えているのではないかと思います。本市も中心部のハード事業のほうへ少しでも有利な補助金、交付金を導入しようということで命題になっておりまして、都市計画担当としましては少し全国的な動向を見るという意識でいたのですが、どうもそれではいけないということで、何としても 27 年度から取り組んでいけと言われております。

そんな中で、すでに話が上がっております中心部の集約というのはおおむね拠点として位置付けが可能なのかなと思いますけれども、どうしてもそのセットにあります居住誘導区域のほうはいまの市街化区域からどのように内側で線を引くのかというところで、おそらく説明に困ってくるのかなというところもあります。また、本市はベッドタウンとして昭和 40 年代から住宅団地をニュータウンのほうにつくってきまして、そちらのほうの入居も少々残っている状況がありますので、まだ人口減少はピークにはなっていませんが、将来を見据えるとやはりこういった維持適正を考えていくことは方向性としては理解しているのですが、なかなか居住誘導区域の引き方というのは今後困ってくるのかなと考えています。では、その市街化区域の内側の線を引くというところで、市街化区域で居住誘導区域にならない部分というのはどのような地域で考えていくのかというところが、少し何かヒントがあれば教えていただきたいのですが宜しくお願いします。

(浅見) 必ずしも明確な線は引いてないところもあると思うのですが、市街化区域の中で明らかにぼやつとした地域があったとしてもその外側だと思われるところがあると思うのですが、そういったところに対する考え方がもしあればお願いしたいのですが。市長の方でも先生でもよろしいですが。

(野澤) 現実的に言いますと、市街化区域の中でそこまで人口減少局面にならないという前提ですと、工業専用地域と工業地域を除いた区域を居住誘導区域とせざるを得ない市町村もけっこう出てくるのではないかと個人的には思っております。結果的にそうなったとしても、その区域を設定するまでのプロセスと

していろいろな都市の指標なり、国土交通省が出されている評価レーダーチャートみたいなものがあるのですが、そういった詳細な分析も含みながら都市の将来像を検討して、今後人口減少局面になったときにどういうふうに都市計画をしていくかというプロセス自体がまずは大事だと考えています。私としては、今回の立地適正化計画を運動論として見ているので、結果として工業専用地域とか工業地域を抜くぐらいしか、現実的には難しいんじゃないかと、こんなところでこんなことを言っているのか分からないんですけど思っております。

ただ、その中で依然として市街化区域の中でも市街化になっていない区域や保全すべき緑地や地域が大切にしている樹林地などが残っているようなところを抜いていくということは大事だと思っております。

(浅見) ありがとうございます。

(森本) 人口減少社会って大変なものだということで皆さんといま議論しているわけですが、では人口が3割少ないのはどんな社会かということ、実をいうと40～50年くらい前は3割くらい少なかったわけですね。社会資本とのバランスでいうならば40～50年前の図面をもう一度持ち出されたときに、その市街地に対して同じような市街地になるのならば3割少なくとも基本的にはバランスがとれる、非常に粗い言い方ですが。そう考えてみると昔の図面を少し参考にされながら、社会資本が100年かけていったいどういうふうに投資されてきたのか、そのされてきた社会資本は無駄になっていないか、ちゃんと効率的に使われているのかという観点で考えていただきたいと思います。

というのは、やはり縮退するときにはどうしても無駄な部分が見えにくいわけですね。例えば昭和43年のDIDの図面をもってきて、43年時点ではどうだったのかとか、そういうことを議論しながら重層的に考えて地域ごとにやはり設定していかざるを得ないし、していただきたいと思います。

(浅見) ありがとうございます。おそらく先ほど工専とか工業地域を抜くという話がありましたけれども、もうちょっと踏み込んだ答えがほしいのではないかと思います。

(野澤) 身も蓋もない言い方をしてしまって申し訳ないのですか、結果的にそうなっても仕方がないのかなという、きわめて最終形の話をしてしまったのですが、区域設定を検討するプロセスの中でいちばんこれから考えなければいけないのは、公共施設の再編計画で、先ほど小中学校の統廃合のお話もありましたけれども、むしろ市街化区域のほうが小学校の人数が減っているところも多かたりするわけです。あるいは公民館やいろいろなホールをどのように統廃合していこうかという話が、都市計画課以外の部署で絶対検討されているはずで、下水道の処理区域の話であったり、森本先生がおっしゃったような橋梁や道路の維持管理、超寿命化計画みたいなどころの中で優先順位のようなことが出てくるはずで、計画論としては、こうした様々な部署での計画を重ね合わせることで、市街化区域の中でも、これまで税金を使って公共投資をしてきたものを維持していくという観点と、今後だんだん必要なくなってきた公共施設を削減していく場所を明確にして、区域設定の線を引いていくことも必要だと思っています。

そういう具体的な検討プロセスの中で、結果的にそうなったということもあり得るといって、ちょっと極論を言ってしまったのですが、計画論的にはそういうことだと思います。

(浅見) ありがとうございます。

各市のほうでご意見ありますでしょうか。

(宇都宮市・佐藤市長) 必要なのは、説明と信頼関係の構築だと思います。その中で明確な効果のあるテクニックというのは説明できませんが、説明において線引きからはずれたと考える方については、連携と補完によって日常生活の中でこれからも生活しやすくなる、利便性が伴っていくということを説明することが大切かと思っています。

(浅見) もうお一方、もしあればお願いします。

(石巻市・亀山市長) 石巻の場合、過疎化がこれからかなりの割合で進んでまいります。厳しい状況の中で、行政サービスをいかに持続するかということ

が大変大きな問題だと思っております。小中の統廃合問題もすでに取り組んでおりますけれども、やはり住民の方々は学校がなくなることに對して大きな危機感をもっています。地域の方々の合意に基づいて私どもは方向性を出していくしかないのではないかと思っております。

(浅見) ありがとうございます。

もうお一方、何かありますか。

(質問者C) 今回は都市計画のベースのところなのですが、当然計画をされてそれがいろいろ実現していったあとにマネジメントの話が出てくると思います。多くの場合は例えば大阪市さんが BID (Business Improvement District) をつくったりさまざまなトライアルをされていると思いますが、計画ありきで後からマネジメントするというケースあるいはマネジメント計画が出てくるケースをよく見るのですが、そもそもマネジメントを前提とした都市計画、マネジメントありきのサステイナブルな都市計画というものを実際に行政を運営されている方々はどのようにご覧になっていて、方法論としては例えば後からタウンマネジメントやエリアマネジメントの会社をつくるという方法論もあるでしょうけれども、最初にそれをつくってゲートウェイをつくりながら都市計画をつくるという流れを先生方はどのように見られているのか、という点について少し教えていただきたいと思えます。

(浅見) 重要な視点だと思います。いかがでしょうか。

(高松市・大西市長) 私も都市計画の専門家ではないのでそのマネジメントがどういう意味かというのが正確にとらえきれていないかもしれませんが、ただやはり公共施設という意味でいえば、先ほどから出ていますが上下水道があり学校がありまた道路があり橋梁がある。それぞれの分野ごとにそれぞれ施設ができてきているわけですね。それぞれはもちろんマネジメントというか将来の維持管理等も考えながらやっていますけれども、それを総体的に地域横割りで計画するということはほとんどなかったと思います。しかもそういう公共施設ありきで都市計画の先ほどからのコンパクト・エコシティの推進計画を、は

つきり言って高松市も後追いで上からかぶせているのですね。かぶせていますが、では現状がそれに向かっているのかということと必ずしもそうではない。ただ、かぶせることによってどうにかスプロール化していたものが下げ止まりしたという部分はあるかと思っています。その後、これから特に公共施設についてファシリティ・マネジメントというものが非常に重要な役割を果たす制度になると思いますが、それをしっかり、それぞれの施設ごとのファシリティ・マネジメントもきちっとやっていくし、全体の地域エリアとしてのコンパクトな都市計画な考え方に沿ったファシリティ・マネジメントみたいなものをきちんとやっていかなければならないのではないかと考えております。

(浅見) ありがとうございます。終わりの時間が近づいてきました。

最後にご登壇の方々に都市のコンパクト化に関して一言ずつお願いしたいと思います。佐藤市長からお願いします。

(宇都宮市・佐藤市長) 現在、栃木県内では課題といたしまして医療費、特に子ども医療費の助成で現物給付にするのか、もしくは償還払いか、あるいはその年齢もどこまで対象とするのかということについて、他県と比較されるような状況にあり、首長の皆さんが大変困っているような現状があります。日本国内であればどこに住んでいても同じサービスが受けられる、これはやはり国の責任だと思いますが、宇都宮の考える NCC についても、国が主導で進めていくべきだと思いますが、そうは言われていられない現況であります。人口減少、そして経済についても、いつまで発展・成長するのか分からない状況の中で自治体として何をすべきかということを考え、結論として NCC の考えができあがりました。NCC は便利な中央市街地のほか、調整区域や山間部付近の場所などにおいても、どこに住んでいても日常生活に困らない、そういう地域・社会をつくるという意味で、コンパクト化をしていきたいと考えています。もちろん行政の効率化、財政面での効率化ということも当然考えますが、まずは住む人がいつまでも、いま住んでいるところ、嫁いだところ、あるいは生まれ育ったところで生活し続けることができる、特に日常生活に困らないまちをつくる

ことが宇都宮の考え方です。例えば、映画を見るといった非日常的な生活を味わう場合においても、どこに住んでいても LRT や他の公共交通を乗り継いで移動できる。いつまでも持続できて、人口が減っていても、また経済が成長できなくても、維持できる社会のシステム、都市構造、これが宇都宮の NCC であります。

参考になるなど思ってください方は宇都宮に来ていただければご説明させていただきますので、よろしく願いいたします。本日はありがとうございました。

(浅見) どうもありがとうございました。

それでは亀山市長お願いいたします。

(石巻市・亀山市長) 石巻の場合は復旧・復興ですので、今回の制度とは別にいろいろなご指導をいただきながら進めております。今後は広域調整が必要だと思っております。土地利用についてもあるいは都市機能のあり方についても広域で考えて、無駄のないように連携して取り組んでいくことが必要だと思います。

(浅見) どうもありがとうございました。

大西市長お願いします。

(高松市・大西市長) まさに日本創成会議が、896 の市区町村に消滅可能性があるということでもかなり多くの国民がこの人口減少局面、また超高齢化という現実を認識したと思います。そういう状況の中でいま地方創生ということが叫ばれているわけですが、この人口減少社会あるいは超高齢社会というものはあまり短兵急に何かやって、何かやればすぐどうにかなるといったものではないですね。しかもどこかにゴールがあるわけではなくて、常に過渡期にあると認識する、常に時間は進んでいくわけなので、ここまできたら高松市のコンパクト・エコシティが完成しましたというものがあるわけではないので、その局面的時間の流れの中で将来のまちづくりをきちっと見据えて今日よりもあしたを少しでもよりよいものにしていくか、そういう繰り返しをずっとやっていかな

ければならないと考えております。

そういう中で私はこの人口減少、超高齢化の中で人口が減っても高齢者が多くなっても活力を失わずに市民が豊かで幸せを感じられるようなまちづくり、そのために持続可能性の先に灯す希望というような言い方をさせていただいていますが、その1つが今日ご説明させていただいた多核連携型コンパクト・エコシティであり、それからコミュニティの再生というものを私は是非やりたいと考えています。それから3つ目として創造都市の推進と言っていて、クリエイティブ・シティということですが、文化芸術活動とかスポーツとか、そういう人間の付加価値のある活動を活発にしながら、ソフト面において非常に活力ある都市をつくっていきましょうという創造都市の推進。それと高齢社会に合った地域包括ケアシステム、子どもも含めて地域包括ケアシステムの構築という、この4つの持続可能性の先に灯す希望。これはやはり30年後、50年後くらいの長いスパンで見たビジョンであるべきであって、それに向かって歩みながらそれぞれの状況に応じて少しずつ工夫をこらしていくことが必要ではないかと思っております。

そういう意味で、とにかく大事なのはやはり市民合意。市民の皆さまの合意ということですので、いろいろな機会をとらえて繰り返し市民のコンセンサスを得ながらそういうかたちを進めてまいりたいと思っているところでございます。

もう1つ、広域化というのは人口減少局面で非常に大きな要素だと思っております。香川県の場合はいま水道事業について、香川用水がありますので県の水道があるのですが、それと市、町水道を全部1本化しようということでこの4月から準備組合をつくろうとしております。

また、先ほど言いましたけれどもファシリティ・マネジメントですね、公共施設をどういうふうにしていくか。これもやはりより広域で、高松の場合いま3市5町で定住自立圏をつくっておりますけれども、その3市5町の定住自立圏の中でファシリティ・マネジメントといった考え方をあてはめて考えていく

ことがこれから必要なのではないかと考えております。以上です。

(浅見) ありがとうございます。

森本先生お願いいたします。

(森本) 最後に一言ということですので、まちづくりの連続性がいちばん重要な気があります。みんなで合意をして都市の拠点、これを決めるのは大変ですけれども、いったん決めたものでできるまでに 20 年も 30 年も、下手すると 2050 年、ここにいらっしゃる方、私も含めていらっしゃるなくなるときにはじめてコンパクトになっているのだと思うんですね。そこまでバトンタッチをしていくというかタスキをわたしていくために、行政の連続性もそうですし政治の連続性もそうですし、言い方は悪いですが市長が代わったら拠点も代わったというような、そんな仕組みをつくってしまったらたぶん拠点はできないんだと思うんですね。そういう変わらない仕組みをどうやってつくっていくのかということが、時間はかかりますけれども非常に重要なのかなと思っています。

あと一言、たぶん入口のところに「ネット型コンパクトシティ (NCC)」、シンポジウムが 3 月 21 日にあります。1,600 人くらいの会場をとったということですので、今日入れなかった人も含めて入れると思いますので、是非餃子を食べに宇都宮にお越しください。

(浅見) それでは野澤先生お願いします。

(野澤) 私としてはコンパクト化集約型一辺倒ではなくて、暮らしや財政のサステナビリティというものを大事にした都市計画、まちづくりにシフトしていくことがいちばん大事ですので、コンパクトありき、集約ありきではなく、まずは暮らし、その上での財政ということのサステナビリティを大事にしてほしいと考えております。以上です。

(浅見) どうもありがとうございました。

コンパクト化に関して議論させていただきました。最初は公共交通の問題をお話しいただきまして、もう 1 つは区域設定の問題をお話しいただきました。

若干総括ということでお話しさせていただきたいと思いますが、まずは公共交通のところでは公共交通の社会的な位置付けのあり方を考えなおすことが、今回立地適正化計画が1つの契機になったのではないかとということで、これを市民と一緒に位置付けを考えて、その合意の下に公共交通の位置付けを場合によってはいままでとは違ったかたちで位置付けて、そしてそれをその社会で負担していく、ないしは運営していく、そういったことが必要ではないかというのが全体の議論であったと思います。

また、特に区域を設定する話ですが、確におっしゃるとおり非常に限られた時間の中でやれというのはなかなか難しいので、これはむしろ少し継続課題的に、最初の立地適正化計画は一部は区域が設定されているけれども一部は区域が設定されていないということは十分あり得ると思ひまして、その後の中で区域設定を、さらに変えていくといったことがあるのはやむを得ないのではないかと。長期的には、例えばいま設定した区域も広すぎるといふこともあり得るわけで、そういった意味で少し長期的に、特に時間的にマネージしていく仕組みを、少しずつ考えていくことが重要かなと思ひました。

あと特に野澤先生が強調されていたと思うのですが、私なりに解釈しますと、やはりその地域でその地域のあり方を少し選択できるようにいろいろな選択肢をつくっていく。コンパクトシティはもちろんその1つですが、場合によっては先ほどおっしゃったように少し公共サービスの水準を落としたかたちでも生活していくというようなことが、もしかしたら選択肢としてあり得るかもしれないので、そういったさまざまな選択肢をできればそれにかかる費用とともに見せて、そして選択していただくといった仕組みが必要だということになるのかなと感じました。

以上、3点では完全にはまとめきれないのですが、コンパクト化ということを開き直す中で、少し今日の議論で明確になった点かなと思ひました。

長い時間おつきあいいただきましてどうもありがとうございました。

〔了〕