

平成28年度 第3回阪南市都市計画審議会 会議録

【開催日時】平成28年12月16日（金） 午後2時30分から開催

【開催場所】阪南市役所3階 全員協議会室

【出席委員】委員15名中、12名の出席の下、開催した。

下村 泰彦、日野 泰雄、三星 昭宏、土井 清史、有岡 久一、大脇 健五、
楠部 徹、見本 栄次、田中 雅之、森下 旭、吉田 美智子、寺田 雄揮

【欠席者】瀬田 史彦、土井 浩、佐藤 妙子

【傍聴者】3名

【案 件】

- ①会議及び会議録の公開について
- ②南部大阪都市計画生産緑地地区の変更について（付議）
- ③阪南市立地適正化計画について（報告）

【結 果】

- ・会議及び会議録の公開について、承認を得た。
- ・付議に対して、委員全員が原案のとおり承認の上、答申がなされた。

【質疑応答】

- ・南部大阪都市計画生産緑地地区の変更について（付議）

（会 長）：生産緑地地区の制度及び今回変更する４地区について説明頂いた。
質問等あればお願いしたい。

資料からもわかるとおり、市街化区域内の農地そのものが相当減っている。それに伴い、その中の生産緑地の指定の割合は高くなっており、現状は約６割になっている。

生産緑地に指定されると、事務局の説明のように、税制面など優遇措置があるが、その反面、開発が制限されるということで、その分、市街化区域内に農地等が保全されるので、生産緑地を続けていたきたい。その生産緑地が、農地や防災の際のオープンスペースとして活用できることになるかと思う。

今回は、残念ながら４件とも主たる農業従事者が農業を続けられないので、買い取りの申し出をされた。

事務局からの説明にもあったが、市が生産緑地を買い取って維持するとなると、それなりの公共性も必要になるので、それはなかなか難しいことだとも思う。また、農業委員会での斡旋についてもご協力頂いているところかと思うが、斡旋成立も難しい状況かと思う。

（会 長）本件についてはご異議等ないので、本日、審議会に付議のあった変更（案）については原案のとおり答申してよろしいか。

<全員異議無し>

【質疑応答】

・ 阪南市立地適正化計画について（報告）

①現状分析、問題課題、基本的方向性について

（会 長）立地適正化計画（素案）の69、70ページに現状と将来見通しを、71、72ページに問題点・課題をまとめていただいた。これらについて、ご質問やご意見があればお願いしたい。

（委 員）公共交通アクセス性の現状認識、将来予測が厳しくできているか。一般論として、本市のような自治体では、ごく近い将来には全市的なバス交通が崩壊することが予測されている。短期的にも相当厳しい状況があるが、70ページの公共交通アクセス性の評価のところで、公共交通アクセスに「30分以上を要する人口」という評価基準は、どういう理由で設けられたのか。従来、公共交通計画では、徒歩10分が重要な目安になっている。近年はそれが高齢化に伴う理由で5分程度になってきている。したがって評価は5分圏もしくは10分圏で円を描いて、それでカバーされていないエリアが何%あるかというのが、最近の都市公共交通アクセス性の指標である。同時にバスの路線別に乗車人員が何人いるかという評価基準も一般的に用いられている。郊外の都市では、1便の当たりの平均乗車人員が5人を切ってくると、運転手の人件費が出ないことになる。このような観点から、評価基準となる平均乗車人員を下回るバス路線はどこなのかを市民に示すべきではないか。これを示さずにバス路線が廃止された時に、市民の目には唐突な出来事に映る。市民に対して、公共交通を利用していないために、今こういう危機的な状況にあるということをはっきりと提示していく必要があると思う。また、併せて、本市は公共交通網形成計画あるいは連携計画、若しくは交通基本計画は立てているのか。立てていないのであればその理由も説明いただきたい。

（会 長）資料の4ページに記載しているが、公共交通基本計画を平成30年に策定予定で進められている。公共交通アクセス性の指標については、10分以内とすると5%しかない。こうした状況下で指標に妥当性があるのか、他市ではどういう指標を使っているか、今後どの

ように考えていくのか、事務局に説明頂きたい。

(事務局) 資料59、60ページに徒歩による公共交通アクセシビリティ評価を記載している。本市では公共交通乗車までの所要時間が10分以内が5パーセント、30分以内が90%となっている。

(委員) それは了解している。聞きたいのは、アクセス性の評価のまとめとして、なぜ「所要時間30分」という数字を基準として出したのかということ。

(事務局) 高齢化が進んでいくので、徒歩で歩ける圏域も狭くなっていく。30分というのが妥当かどうかも含め、改めて検討したい。

(委員) 政府も10分という基準しか出していない。それからバスの経営係数となるバスの乗車人員。これはバス事業者が出さないから、どこの市も公表していない。しかし交通政策基本法のもと、地域交通に自治体も責任を持たなければいけない時代になっている。バス会社に情報を出してもらい、市民に公開していくことが重要である。

(会長) ご指摘のとおりだが、5分で公共交通網を整備しようとする、阪南市の場合、大変なことになる。今の話も踏まえて公共交通基本計画の検討委員会で検討されることになる。また立地適正化計画において、どの程度のサービス水準で提供するかということと密接に関係することなので、十分に連携を図っていく必要がある。一方で現状の自動車分担率が約50%であるが、高齢化等に伴い、将来的には自動車分担率のパーセンテージがかなり落ちてくる。これに対して公共交通サービスが対応できるのかが問題になってくる。この辺りがアクセス時間の基準をいかに設定するかということに関連してくる。ご意見を踏まえて事務局の方で検討いただきたい。

(委員) 今すぐ本市のバス計画を5分で立てて欲しいということではない。市民に大変な状況になるという現実を示さなければならない。市民に自動車利用率を示すなど、公共交通の厳しい現状を認識してもらう必要がある。

(会長) 今、公共交通基本計画を立案中なので、将来的に公共交通サービス

をどの程度提供できるのか考えてもらう。

現在の公共交通サービスが良いのではないのだが、このまとめを読むと、本市の公共交通サービスが良く見える。それは違うというご指摘だと思う。

(委員) そのとおり。そのことが立地適正化計画の基本になる。

日本ではこれまで公共交通に対して行政の介入が積極的ではなく、計画作成が疎かな所があった。しかし、昨今の状況からそうはいかなくなり、政府・自治体ともに支援をし始めている。

ヨーロッパでは、交通における限界集落を設定している自治体が多くある。住民の足を限界まで守ろうということ。日本ではそういう視点が薄いせいもあり、モータリゼーションが進展しており、その状況下で高齢者の自動車事故の増加などが起きている。

そういう悪循環を市民に提示する資料を作ってほしいという事で、意見として述べておく。

(委員) 公共交通を利用するまでの時間が30分以内である地域が約90%であるというのは、本市の場合、これがスタートではないかと思う。地方都市であれば、やむを得ないだろう。

74ページに「都市機能の集積と歩いて暮らせるまちづくりによる魅力的なコンパクトシティの実現」とあるが、タイトルとしてはよいと思う。市内に生活圏という拠点をいくつか設定し、それらを公共交通機関でつないでいく。先ほども話に出たが、自動車利用率が5割ほどあるので、これを直さなければいけない。

富山市の例を挙げると、「串と団子型のコンパクトシティ」ということで取り組んでいる。本市よりも複雑な拠点を公共交通機関でつないだ事によって、自動車利用率がかなり減ったという事例である。富山市について今の段階では、コンパクトシティ化の成否は判断できないと言われているが、富山市がいかにして自動車利用率を減らしたかということは参考にすべきだと思う。

(会長) 今、頂いた富山市の例は、JRの廃線跡を利用し、ライトレールを走らせている。これは観光になっている面もある。そういった例を参考にしたいという事かと思う。

(事務局) 現在、交通の基本計画を並行して作っているところなので、今の意

見も踏まえさらに検討していきたい。

(委員) 富山市では核となるエリアに人口を集めるために、具体的に財政も含めて何を行っているか把握しているか。

(事務局) 詳細は把握していない。

(委員) ホームページ上である程度は把握できるが、必要であれば詳細を調査してほしい。単純にそのままの手法は使えないが、施策としては大変参考になるだろう。

(会長) 人口誘導までは難しいだろう。

立地適正化計画の発端は、都市が空洞化し、限られた財源でどう行政サービスを提供していくかということにある。

最たる例が夕張市になるだろう。例えば夕張市では、市が運営する団地の集約化を進め、集中できた時点で他の棟のインフラを切り、集約した棟に重点的にサービスを供給しようとしている。

先ほどの限界集落の話も、島根や鳥取の方では、山間部等については、自治体が地元組織に一定の金額を渡し、水道メーター点検など、一定の公共サービスを地域に担ってもらおうようにしている。それが難しいのであれば、転居の斡旋も行い、集約化を行っている。そのようにして、過疎化した地域の人口密度を再度高める取り組みもされている。

このような話は、ヨーロッパでは80年代から持続可能な都市を作るために、旧市街地の密度の向上を一番に掲げて計画を進めている。日本もいよいよそうしたことに取り組む必要に迫られてきたということだと思う。

徒歩30分が適切かどうかは別として、本市の場合、公共交通まで30分だったら9割カバーできるが、10分だったら5%しかカバーできない。これをどう考えるか。10分でカバーしていかなければならないとしたら、居住区域などをどう設定するか、どのような施設を入れていくかということを経営的に議論いただく。そういう意味で、公共交通アクセス性の課題認識として、表現を変えた方がよいというご指摘だと思う。

(委員) 本市にはお寺があり、コンパクトシティで檀家が集約化された場合、

お寺は廃止になるのか。

(会 長) コミュニティの中心に何を据えるかという問題かと思うが、本市の特徴を考えた場合に、お寺に関わるコミュニティの形成も考えられるかもしれないということだと思うが、その点についてはどうか。

(事務局) 現在、山中溪の地区で、大阪府のミュージアム構想を活用した地域の活性化に取り組んでいる。

立地適正化計画では、元々高かった人口密度が拡散し、さらに人口減少によって密度が低下していくという状況をどうするかというテーマがある。

同時に、各地域が保有している財産・資産を活かすという観点もあり、既に立地適正化計画を策定している市のうち、驚くほどに居住誘導区域を絞り込んでいる所もある。誘導区域外に対しては、地域再生計画等により、地域の課題に適応した対策を実践している。

本市でも立地適正化計画だけで市のすべてをカバーしようとするのではなく、総合計画に基づいて、そこに都市計画、観光、介護・福祉などの様々な計画を重ね合わせて、市全域を網羅する必要がある。立地適正化計画はその中の一つとして、人口減少に対応するものと捉えている。

(会 長) コミュニティの核をどうするかという問題がある。ヨーロッパなら教会がコミュニティの中心であったりするが、日本の場合は寺社が点在しており、その全てを誘導区域に設定するのは難しいが、コミュニティの核になるものの一つとして考えることもできると指摘いただいたと理解できる。

もし計画に入れられなくても、コミュニティの財産として今後のあり方を検討できるかもしれない。

また誘導区域に入らなくても、寺社を地域財産として、本計画とは別の計画で、本計画と併せて検討する事も考えられる。

(委 員) 先ほどの寺社の質問の主旨としては、コンパクトシティにより、将来的には今住んでいるところから、居住誘導区域に移住すると解釈しており、そうなると、いつも参っているお寺から離れることになる。それにはどう対応するのかということ。近くのお寺にお墓を移すのか。

それと、本計画の中心拠点やサブ拠点以外の場所に住んでいる人が、居住誘導区域に移住するとなれば、これまで住んでいた家や土地はどうするのか。そういう最も基本的な部分がわからない。

(会 長) 計画策定したら、すぐに移住しなければならないわけではない。居住誘導区域外に住んでいる人がサービスを受けられなくなるわけでもない。ただ、将来のまちを考えて行くうえで、既に計画公表している花巻市の例のように、誘導区域外をどうするかも考えていく必要がある。

(委 員) 居住誘導区域を決めると、それから外れた地域は地価が下がる事が想定されるため、今住んでいる市民からは大反対が起こるだろう。ただ、そういう問題がある一方で、さらに大きな問題として、我が国の土地の荒廃が進んでいる面がある。寺社仏閣の荒廃も進んでいる。立地適正化計画を策定するうえでは、こうした弊害を、上手に解決へ導き、問題を最小化していく策が必要になる。

(委 員) コンパクトシティは1～2年でできるような問題ではなく、長年かかる問題だと思う。本計画を住民に示したところで、住民は納得しないと想定される。その中で人口が減り、税金が減っていき、その税金を有効に使って対策を考えなければならないが、難しい問題だと思う。

(事務局) 立地適正化計画が成立しても、すぐ何かが変わるわけではない。この計画において我々の意図するものと、市民の理解に相違が生じないように、来年度は市民の意見交換や説明会の場を設け、そこでの内容を踏まえたうえで、計画策定の作業を進めていこうと考えている。本計画上で制限を受けるものとしては、一定規模以上の開発行為。戸建ての場合は1,000㎡以上、住宅開発の場合は3戸以上等について、居住誘導区域外で行う場合は、市への届出が必要になるというものである。これは個人の住宅を対象としているものではなく、また建て替えを規制するものでもない。そうしたことを懇切丁寧に説明していく必要があると思っている。

(会 長) 本計画では、居住を集約しない地域については大規模な開発を一定制限し、今後住民が分散していくことは避けるようにする方向である。できるだけエリアの人口密度を上げることが基本となっているが、だからといって、移住を強制するものではない。そういう点を、事務局が市民説明会などで十分に説明してもらい、不利益や強制があると捉えられないようにしていただきたい。

いずれにせよ、このままでは人口が分散しすぎてしまい、税金で平等な市民サービスを実施できないことになる。そうならない都市の形を皆で一緒に考えようということである。

(委 員) 京丹後市の丹後町で実施している、住民の自家用車によるタクシーサービス「ささえ合い交通」を視察してきた。公共のバスサービスが成立しなくなっても、最後の手段として住民の助け合いが有効に機能している。こういう有効な方法が実行できるなら、住民を集約しなくても、現状の居住地を維持したままでも、何とかできる事もあるのかもしれない。単純に、将来人口が減少していくから、人口を集約するという考え方に至る前に、知恵を出すことで解決できることがあるかもしれないという事を補足させていただく。

【質疑応答】

- ・ 阪南市立地適正化計画について（報告）
 - ②都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定について

（委員）一極集中を避けるためにサブ拠点を設定するという考え方には賛成である。

サブ拠点の考え方だが、徒歩または自転車で移動できる生活圏であり、健康な方であれば、そこで日常生活が完結できる形を考える必要がある。そうすると、拠点にどういう機能を持っているかが大事になる。

現状で見ると、東鳥取の中心となる東鳥取公民館の周辺には、尾崎に近いこともあって商業施設がない。そこで、国道付近に大型商業施設があるから、そこまで買い物に行くのか、公民館の周辺に別途商業施設を設定のかなど、今後機能をどう持たせるかが検討課題になる。

それから箱作駅。拠点のエリア内にスーパーのような商業施設がなく、箱作駅周辺が居住しにくくなっている原因の一つになっていると思う。ただ、もしスーパーを誘致しても採算がとれるかどうかという問題もある。

そう考えると、スカイタウンと箱作駅の2つの拠点を一体化してもいいのではないか。

（事務局）東鳥取公民館周辺をサブ拠点に設定した理由は、小学校が統合され、跡地が利活用できる可能性があることが一つある。また、本市は公民館に特徴があり、昔は東鳥取公民館で結婚式が行われていた等、地域としての拠点性がある。また人口メッシュを見ても、この地域はあまり将来人口が薄くならないという特徴もあった。さらにバスも通っていることから、住民が主体で公共施設跡地を活用するなど、拠点としての活動ができる可能性があるのではと考えている。引き続き、検討を重ねていく。

箱作周辺については、ご意見頂いたとおり、食品スーパーマーケットがない。箱作駅周辺は、30年後の人口メッシュが非常に薄くなるので、人口を確保していかないと、商業施設が出店したとしても、撤退してしまう可能性が高いと考えており、ご指摘のあったスカイタウンとの連携も含め、事務局の分析も踏まえたうえで、再度検討委員会で議論を深めたいと思う。

(会 長) 今の話のとおり、拠点多すぎるかもしれない。拠点がないと生活してはいけない訳ではないので、拠点を細かく設定しなくても、連携することで成立することもあるかもしれない。事務局には改めて検討いただきたい。

(委 員) 例えばコミュニティバスだが、箱の浦から市役所まで直接アクセスしている。そうではなく、拠点と駅といったアクセスの仕方をして、拠点から駅、駅から鉄道を経由して尾崎に行くなど、鉄道も積極的に使っていただく。例えば富山市はそうしており、公共交通の利用を促進している。そうすると、コミュニティバスのルートも変わっていくだろう。例えばコミュニティバスが箱の浦から尾崎までダイレクトに繋がっている事に違和感を感じるころがある。拠点をつくるなら、阪南市の地形上、沿岸沿いは南海本線、そこから枝のようにバスでアクセスする。せっかく大事な公共交通機関があるのだから、おおいに使うべきではないか。

(会 長) 当然、公共交通はバスだけではないので、鉄道も含め、公共交通でネットワークする必要がある。また、鉄道は従来から広域的につながっており、鉄道に関しては改めてそのラインに公共交通を整備していく必要はない。

ただ、本計画では中心拠点とサブ拠点があるなか、サブ拠点が生活拠点として一律同じような拠点になっている。もちろん、生活に最低限必要なものはいるが、もう少しサブ拠点の特色づけができないか。その特色を踏まえれば、各拠点において特に必要な施設が違ってくるのではないか。また駅直結だけではなく拠点間を結ぶ必要もある。そういう観点でご意見があればお願いしたい。

(委 員) 中心拠点以外にサブ拠点を設けるということで、それをいかに公共交通体系で結び付けるか、これがキーになってくると考えている。

さきほどの公共交通への乗車について、徒歩圏5分や10分の話のような、公共交通に大きく投資をする考え方を持つのか、居住エリアをかなり減らすのか、どちらか、選択しないといけなくなるだろうが、なかなか難しい状況があり、バランスを取りながら検討していく必要がある。

また、各サブ拠点についても、現有の施設があるうえで、日常買回

り品も含め、購買可能な場所の話と、国道や鉄道に近い所、海や山に近い所など、地域的な特徴があるので、そのあたりも住まい方なども含め、現有施設プラス保有していく施設を含めて、日常生活に不便をきたさないものと、固有の施設の特色について考えていく事も大事かと考える。例えば現有施設の一覧表を作ってみるなど、今後の施設を転用や、跡地利用をする際には、地域色を出した活用も視野に入れて検討していけるようにしたい。

(会 長) 本市の長所は自然が豊かで、様々な資源があることである。これを住民が有効に楽しめるような都市であるはずだから、拠点同士を結んでおくことも大切といえる。そのために必要な施設もあるだろう。そういう整備を行い、その特徴を売りにすると、もしかしたら外部から人の流入もあるかもしれない。

(委 員) 阪南市の都市構造ということで、基本的にあるのは尾崎、東鳥取、下荘、西鳥取の4圏域である。地域包括支援センターが尾崎地域と箱作駅の近くにあるのだが、今回サブ拠点ということで、元々は尾崎の地域包括支援センターに行けばよかったのだが、箱作の方に行かなければならなくなるなど、電車の利用も重要であるのは理解するが、バスの連絡網の整備が今以上に必要になってくると思う。

(事務局) 立地適正化計画の中では、中心拠点、サブ拠点があり、それを既存の公共交通で有機的に結んでいくというのは、確かに一つの考えである。地域内の交通については、基幹的な公共交通を、今後どうしていくかという事と併せて、公共交通基本計画を検討していく中で考えていきたい。

(会 長) 資料83ページにあるように、元々ある4つの生活圏域、さらに本計画で6つのサブ拠点を設ける方向で検討しており、同じ圏域で隣接しているようにも感じるが、6つの拠点が本当に必要なのか。拠点を作りすぎると、すべての拠点到同じような施設を整備しないといけなくなりがちであり、それが立地適正化になるのかという問題がある。

それぞれの拠点到特色があり、拠点毎の特色を融通し合えるよう、拠点間を公共交通で行き来できるようにしようというのが本来の主旨。拠点多すぎると、立地適正化の意義がわからなくなってしまう

うところもある。今回出していただいた意見も踏まえて、また事務局の方で検討いただきたい。

(委員) 最後に一言。いろいろと意見を言ったが、この計画自体は阪南市にメリハリがついてよいと思う。細かい点はいろいろ検討の余地があると思うが、これで頑張っていたきたい。

(会長) この他にもご意見があると思うので、最終的に1月20日までに郵送かメールでご意見をいただきたい。

最後に、最初に審議いただいた付議案件の「生産緑地地区の変更」について、審議会の答申の案を確認したい。(答申(案)読み上げ)。問題がなければ、原文で市長に答申する。

それでは、本日の案件はすべて終了し、最後に事務局から次回案件について説明をお願いしたい。

(事務局) 次回案件については、報告案件として引き続き「阪南市立地適正化計画について」を予定している。

(会長) 次回も個人情報に関わる案件が出てこない限りは、原則公開ということにさせていただく。以上、すべての案件を終了する。

(事務局) これをもって平成28年度第3回阪南市都市計画審議会を終了する。

【午後5時15分閉会】