

第5回U I Iまちづくりフォーラム
コンパクトシティ形成の新しい挑戦
「鉄道沿線まちづくり」の取り組み

主催：公益財団法人都市活力研究所

人口減少・高齢化による都市のシュリンクや、都市サービス・都市経営の持続性低下が懸念され、これに対する処方としてのコンパクトシティ形成促進は、多くの自治体や事業者の間で課題となっています。

こうした中、大阪府泉北地域においては、鉄道・バスなどの公共交通機関が比較的発達していることから、鉄道を軸として必要な都市機能を沿線自治体で分担・連携する「鉄道沿線まちづくり」を目指し、隣接する自治体や鉄道事業者、二次交通事業者が協議会を立ち上げ、広域行政の推進が検討されています。

今回、鉄道沿線まちづくりを推進する国土交通省と、泉北地域の鉄道沿線まちづくり協議会の中心的役割を果たしている高石市から、広域連携型コンパクトシティの形成についての最新の検討状況についてご講演いただくとともに、意見交換を通じて考察を深めたいと思います。

講師：国土交通省 近畿地方整備局 建政部

市整備課長 太田 裕之 氏

「鉄道沿線まちづくりについて」

～連携による都市サービスの向上にむけて～

大阪府高石市 政策推進部 総合政策課

参事 大坂 友和 氏

「鉄道沿線まちづくり協議会の取組について」

～広域連携型コンパクトシティの形成を目指して～

日時：2018年3月28日（水） 18:30～20:15

会場：グランフロント大阪ナレッジキャピタル

ユングレコンベンションセンター ルーム9

「鉄道沿線まちづくりについて」

～連携による都市サービスの向上にむけて～

国土交通省 近畿地方整備局 建政部 市整備課長 太田 裕之 氏

本日は「鉄道沿線まちづくりについて」ということで国交省の取組みのご紹介、今後どういう展開になるのか、また立地適正化計画の概要などをお話しさせていただきます。

これまでの鉄道沿線まちづくりの取組では、勉強会は 23、24 年度頃から実施していて、私は 25、26 年度で本省の街路課にいた時にこの業務に関わっていて、東京で鉄道事業者と沿線自治体でモデル的に勉強会をさせていただき、27 年度に入ってから鉄道沿線まちづくりのガイドラインが策定されました。

その関係で、広域連携によるコンパクトシティ形成支援事業ということで、各自治体が立地適正化計画を作る補助事業の中に、市町村の協議会で「広域的立地適正化の方針」、それぞれの立地適正化計画の上にかぶせるような、全体の方針といったものを作ることに補助ができるようになっていきます。

また、27 年度、28 年度も全国各地で勉強会を開催していましたが、近畿地整管内ですと、高石市、泉大津市などの地域、姫路市、たつの市などの地域、福井市、鯖江市などの地域の 3 箇所で開催しておりました。泉北地域と中播磨圏域では、広域的立地適正化の方針も昨年度作成されております。

この鉄道沿線まちづくりの検討が始まったのは、大都市郊外の鉄道沿線の状況として、特にベッドタウンで今までは通勤需要で都市に通っていたところが、多くの方が退職されてその需要が少なくなり、さらに、少子化で通学需要もどんどん少なくなり、定期的に利用する旅客が随分減っていくことで、サービス水準が落ち、その結果、さらに旅客数が落ちるといったスパイラルに入っていく恐れがあり、特に、関西でその傾向が出始めていました。東京の方も、同様な傾向が出てきており、こうした事態に何がしか対策を打っていくことが必要との認識から検討が進められています。

沿線でブランディングをしたり、市町村ごとに協力したりという話があります。これまでの沿線構造は、都心への通勤がかなり多く、中心部との往復がメインでしたが、これからは駅ごとにカラーを出し合って、うまく連携していくことで、いろいろな地域に立ち寄れる仕組みが必要ではないかと考えているところです。

大都市近郊の自治体と鉄道事業者がしっかり連携していろいろ考えていく中で、沿線の戦略、どういう沿線にしていくか、特にブランディング、PR といったところが重要になってくると思います。地域によっては団地再生とコミュニティの話などとも絡めながら、中間駅、拠点駅を位置づけ、それぞれの特色、カラー付けをしていく議論を進めることも重要と考えております。

沿線戦略の共有とブランディング、特に関東では、沿線の PR、ブランディング、また、団地再生などに取り組まれている地域もあり、今後は、既存鉄道沿線地域でケーススタデ

イを実施して、国としてもどう支援できるのか、国と都道府県など広域自治体の役割も考えていく必要があると思っています。

せっかくの機会ですので、立地適正化計画の話もさせていただきます。「コンパクト・プラス・ネットワーク」との言葉を使っておりますが、人口減少、高齢化が進んでいく中で、どんどん市街地が拡散していくと都市サービスの水準が落ちてしまうので、どうにかして水準を低下させないようにするため、一定程度の機能を集約しつつ、ネットワークで効率的に結ぶという話であり、まさに鉄道沿線まちづくりともリンクしているかと思います。

コンパクトシティ化の効果としては、利便性・都市サービス、経済の部分、行政コストの効率化などがあります。立地適正化計画の作成には、全国で 384 都市が取り組んでおり、116 都市で作成・公表されています。昨年 5 月にモデル都市として 10 都市が選ばれております。モデル都市選定のポイントは、立地適正化計画で何を解こうとしているか、何を問題として、施設の配置を考えることで解こうとしているかが明確なところと聞いております。

例えば、弘前の雪対策。雪だけで毎年 20 億かかっているところを、あまり人が住んでいないところで道路を全て除雪すると相当のコストがかかるので、お勤めの地域の周辺などに住んでいただく、そのために、そこには都市機能をきちんと確保する、そういう計画を作成されています。

大東市と和歌山市が近畿管内では選定されています。和歌山市は、JR 和歌山駅と南海和歌山市駅の間で公共資産を活用するとか、リノベーションするとか、いろいろ取り組まれております。

また、効率化の観点から、福祉、医療サービスについて、訪問介護等もありますが、1 人 1 人が離れて住んでいると移動時間がかかるので、ある程度集約して住んでいただければより多くの患者さんを診られる、業務効率が上がりサービスも多く受けられる、今労働力が不足している状況ですので、集約して住んでいただくことが一定程度は必要ということです。

「富山市中心市街地を訪問する市民の状況」というアンケートでは、中心市街地での平均滞在時間が、車より公共交通で来られる方のほうが長く、複数店舗立ち寄り確率が高く、落とすお金も大きいというデータがあります。よく見ると車は 113 分で 120 分をちょっと切るぐらいです。駐車料金がかかると、2 時間ぐらいまではデパート等で割引券があると思いますが、そこを気にして 2 時間以内にというところが出ているのではないかと思います。逆に電車を使うと、富山市では大阪ほど電車は走っていませんので、時間がちょっと延びたり、帰りの時間を気にしないで一定程度遊べるので滞在時間も延びるのではないかと考えられます。また車で行くとドア・ツー・ドアで目的地以外は立ち寄らないことが多いと思いますが、公共交通で出かけて歩いてまちを回ると、ちょっと面白いお店があるなあと立ち寄ったりすることも出てくることも影響していると考えられます。

さらに、健康医療の促進、増進ということで、歩けば歩くほど健康にはいいと言われております。環境負荷の低減というのも、車依存を減らせば CO2 は減るということはあるかと

思います。こういったものをいろいろまとめて、我々としても効果の見える化というところに取り組んでいます。

こうした「コンパクト・プラス・ネットワーク」について、単独の市町村で取り組むのが立地適正化計画になっていますが、それを少し広い目で広域的に捉えて、鉄道沿線まちづくりという取組についても、今進めているところです。

立地適正化計画作成の手引きをご覧になった方もいらっしゃると思いますが、我々は自治体から立地適正化計画の作成についての相談を受けて、アドバイスをしています。本年度、私も 80 以上の計画の相談を受けていますが、一応この手順で作ってくださいというお話をしています。

今回手引きを改正しましたが、ポイントをまとめると、他部局との連携、現状分析を通じた課題や問題の抽出をしっかりとやってくださいとお伝えしています。また、ターゲットを明確にし、ストーリーを明確にして、さらには民間プレイヤーを巻き込んでくださいというお話もしています。最後に、定量的な目標・効果の設定ということがあり、近畿地整ではこの様式を作成していただくようお願いしています。

そもそも課題が何なのか、課題に対してターゲットがどういうところにあって、それはどういう施策を実施することでこの課題に対処出来ていて、この施策に対して課題がどうなったら良くなったと判断できるか指標を設定し、最終的な効果は住民に説明する上で分かりやすいようにしてくださいという話をしています。やること、施策は決まっています、都市機能誘導区域は決まっています、課題が中心市街地の活性化、公共交通の活性化と書いてあるものをよく見かけますが、中心部に施設をつくるだけなど、課題の設定から通して眺めて見ると、ストーリーが繋がらず、よく分からない話になっていることを、まずは担当者本人に気づいていただくために、こうした様式を作っています。この様式の作成を通じて、何が課題なのかということをきちんと整理していただくようお願いしています。

また、データもマニュアルに書いてあるものをすべて集めて、とりあえず様々な分析をすることがありますが、そもそも様々なデータを並べても、何がしたいかが決まっていなくて分析結果は出てこないもので、まずきちっと分析の方針、仮説を立てた上で、その検証を行う。仮説を立てるにあたって、定性的な調査、観察、経験などを基にして、きちんと考えてくださいということを自治体のみなさまにはお伝えしています。

続いてツールの紹介です。「都市構造可視化計画」ですが、人口密度や公共交通の利用者数等の各種データが 3次元に表現できるものです。例えば、商業統計の販売額を「高さ」として表現して、時系列でみると、ある時期に特定の場所で「高さ」が伸びる一方で、別の場所で「高さ」が小さくなったりしていて、この伸びたところをグーグルアースで重なっている部分を見ることで、伸びたところに郊外的大型商業施設が立地していて、その一方で、小さくなったところが中心市街地付近であるといった傾向が確認できます。また、厚生労働省では『地域包括ケア「見える化」システム』を HP で公開しています。ご関心

があれば見ていただければと思います。

立地適正化計画関係については、鉄道沿線まちづくりも含めてですが、HPに各種支援措置を掲載していますので、こちらをご覧くださいと思います。

具体的な連携支援策をご紹介させていただくと、市町村によって広域的な生活圏や経済圏が形成されている場合、先ほどの広域的な立地適正化の方針を作って、かつ、個々の自治体が立地適正化計画を作った場合は、離れたところでも同じ一体的な区域とみなして、都市機能誘導区域と連携生活拠点区域を設定できます。

例えば、連携生活拠点区域で、地域医療センターを入れたり、複数市町村が連携すると補助率のかさ上げがあったり、隣の市で共同施設整備をする場合に、施設整備のない都市の駅周りのバリアフリーを同じ事業の中で見ることができる、などの支援策を拡充したりしています。

また、関連支援策として民間、官民連携まちづくりを、都市整備の分野で進めているのでご紹介したいと思います。

民都機構がまちづくりファンド支援事業で、クラウドファンディング型はすでに実施しておりますが、マネジメント型が29年度から出来ました。地銀と民都機構が出資してファンドを作ることで、空き家対策やリノベーションなどの基金にあてることができるという仕組みで、今、全国で3事例、沼津信用金庫、大阪シティ信用金庫、但馬信用金庫との間でファンドが創生されています。

まち再生出資については、自治体が応援するような民間の開発については民都機構が出資、融資ではなく出資してくれるという制度になっております。オガールでは、この民都の出資のスキームをうまく使って、きちんと稼ぎを上げてその配当をあげて収益に回していくという仕組みになっています。

さらに30年度、新規で挙がっているものですが、民都機構、今後、公共施設を保有するところで共同開発した場合に、公共公益施設は民間事業者では保有できないので、民都機構が保有して、それを一定程度平準化した額で地方公共団体に貸し付けるというスキームが来年度から始まります。

30年度の新しい取り組みとしては、都市のスポンジ化対策もあり、法案をこれから審議するところだと思いますが、都市の低未利用土地や都市内の空地などを、地域の協定を組んでうまくまとめていくことや、利用権だけ交換してうまく再編をするなど、こうした対策も載っておりますので、関心があれば、いつでも都市整備課に尋ねていただければと思います。

「鉄道沿線まちづくり協議会の取組について」
～広域連携型コンパクトシティの形成を目指して～
大阪府高石市 政策推進部 総合政策課 参事 大坂 友和 氏

本日の話題は4つ考えておりました、まず、協議会を設立しましたのでその背景。それから、広域的な立地適正化の方針がどういうものか。3つ目として、まちづくり計画の策定に向けて。4つ目が協議会の取組を通じて私が日々感じていること。以上を説明をさせていただきます。

泉北地域は、こちらに大阪市がございまして、その下に政令市・堺市がございまして。この小さいところが高石市で、泉大津市があって忠岡町があって、こちらに和泉市がある。この赤で囲っているところが泉北地域で、この大和川より南に行くと、北摂の方とかはあまり馴染みがないのではと考えています。人口は、堺市は政令市ですので84万人ぐらい、全てで117万人程度、これが泉北地域と言われているところです。

地域特徴ということで、どんな鉄道、交通の状況かということ、4本の鉄道の路線が走っています。上から南海本線、ほぼ平行にJR阪和線。高野山に行く南海高野線と、泉中央まで行く泉北高速鉄道が走っている。緑で書いている毛細血管のような線ですが、これは民間のバスが走る路線を示しています。今、我々協議会が対象にしているのが全部で41駅あります。この駅を対象として、鉄道沿線まちづくりに取り組んでいる状況です。

これは「コンパクト・プラス・ネットワーク」ということで、26年8月に都市再生特別措置法、26年11月に地域公共交通活性化再生法の一部改正がそれぞれされて、取組がスタートしたという状況です。主な課題としているのが、都市サービス、経営の持続性が低下する中で、将来本当に各自治体がフルスペックで都市機能を持てるのかどうか。ここがやっぱり危機意識、今回の問題で一番大きなところと考えております。

そこで鉄道を軸に必要な都市機能を沿線自治体で分担連携していくということで、メリットとしてはサービスの持続、都市経営の健全化、行政コストの削減、沿線の人口の確保、地域経済活性化等々につながっていくということで、我々としてはさらなる広域行政の推進を目指していこうと取り組んでいます。同時に、外に出るといことはやはり高齢者の方にとっても健康につながっていくということですので、どんどんモビリティ・マネジメント、公共交通について推進していきたいと考えております。

こちらは鉄道沿線まちづくりということで、自治体A、B、Cとありますが、自治体Aに拠点の病院があって、自治体Bに文化ホールがあって、自治体Cに大規模商業施設がある、と。それぞれで持つのではなくて、強みを活かして分担連携する。そこを鉄道、バスで結んで分担連携していく、こういったようなものが鉄道沿線まちづくりです。

この絵でいくと、自治体Aは病院しかないと見えますが、実際に駅はそういうものではなく、我々よく協議会で、次に必ずこうした絵を出してまして、駅があって、駅の周りにはやはり病院だけじゃなくいっぱいあります。銀行とか市役所とか、いろんな都市機能が

備わって、そこが駅になっているので、病院だけを考えて鉄道沿線まちづくりをしているのではなくて、こうした市街地のイメージを元に今取り組んでいるというような状況です。

背景ですが、今から2年ぐらい前に、大阪の一番南の岬町までの区域のことを泉州地域といいます。そこで対象9市4町で27年度に勉強会をしていました。国交省さん主催で関係者が入って、主な内容は連携したときの効果とか課題とかをそれぞれのテーマ、図書館、スポーツ施設、文化ホール等々のテーマについてシミュレーションしていたというような状況です。

これを27年度、1年間やっていました。そんな中で、27年の12月、国交省から鉄道沿線まちづくりのガイドラインが出て、その鉄道沿線まちづくりを進めていく上で、3つの手順があると。まず1番目は、市町村と鉄道事業者を含む協議会を設置しなさいということ。2つ目がまちづくりの方針、広域的な立地適正化の方針を作成していこう。3つ目がその具体的方策に関する鉄道沿線まちづくりの計画を作成していくと。この3つの手順でやっていけばいいと書いていましたので、それに向けて進んでいったというような状況です。

それから、28年度に入りまして、27年度やっていた勉強会は岬町までの泉州地域でやっていたんですが、元々泉北地域は図書館の相互利用とかで、これまでも連携をするなど素地が元々あったので、まずは泉北地域で鉄道沿線まちづくりの協議会を作りませんかと我々高石市が中心となって参画を呼びかけました。

まず1点目は、2040年に向かって人口が減少していく、この危機感を皆さん共有しませんか、将来本当にフルスペックで都市機能を持続できますか、という話をして、各市町は公共施設総合管理計画というファシリティ・マネジメントの計画を作っていますので、その辺りを含めて、将来あなたのところの公共施設が老朽化していったらどうなるんですかという話もしたり、社人研の推計を見ながら、将来これぐらい人口は減る、このまま何もせずに大丈夫なんですかとお話をさせていただきました。

2つ目の協議会の設立は、我々市役所の職員は鉄道事業者、バス事業者とこんな話をする機会がないんです。それがこの協議会を作ればできる、これはチャンスではないかという話をしたり、あと、広域的な立地適正化の方針の作成ですが、何を作成するかを皆さんにきちんと説明しないといけない、都市機能誘導区域とか居住誘導区域の概ねの配置を決めていかないといけない。誘導する増進施設に関する方針等々も作っていかないとはいけません。何をするかをきちんと説明しました。

作ったらどうなるんだとよく言われたんです。当然行政としてはコスト削減とかサービスの持続性につながっていく、鉄道、交通事業者については機能分担によって、電車に乗る人も増えるでしょうから、輸送需要が喚起されて安定的な経営につながるのではないかと、住民にとってもサービス向上はいいことではないですかと、そんな話をさせていただきました。

あとは役割の話ですが、行政には高次都市機能という公共施設がありますから、うちは例えば文化ホール、そちらは例えば拠点の市民病院とか、そういったところを活かしながら分担連携していけばいいのではないかと。事業者はそれを活かすための協力として、例え

ば沿線パスの発行、ガイドの掲示、待合スペースの設置とか、たくさん考えられることがあるのではないかとこの状況です。

複数の市町間で調整していく横連携になりますから、高石市役所の職員だけではなかなかうまくいかないこともあって、「大阪府さん、ちょっと協力してくださいよ」という話をしたり、広い目線で連携を促進していく、泉北地域だけではなくて他の地域はどうなっているのか、北摂地域はどうなっているんですかというようなところを、大阪府に相談しながら呼びかけるような状況でした。

28年の8月8日によろやくその準備が実って、「泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会」が立ち上がったところです。聞くところによると、播磨圏域に次いで全国で当時2例目だったそうです。構成メンバーは、各市町は企画の担当課、都市計画のまちづくりの担当課が入っています。鉄道交通事業者は、南海、JR、泉北高速、南海バス。国交省街路課、あと近畿地方整備局、運輸局、大阪府からもそれぞれ都市計画と交通道路室から課長に来ていただいて、協議会を立ち上げたという状況です。

先ほどの手順ですとまず協議会の設置に続いて、大きな枠とした方針が2番目にありましたので、その年度中に策定してしまおうということで、わずか8カ月程度でした。財源は集約都市形成支援事業の補助金が2分の1あり、これを使いながら、残りは各市町で負担して策定業務に取り掛かったという状況です。

まず泉北地域の特性、人口の現状と将来見通し、公共交通網がどうか。都市機能がどうか。ハザードの現状。財政状況はどうなっていくのか、その辺りを定量的に分析したい。それができたら、まちづくりの方向性が見えてくるのではないかと、広域的な立地適正化の方針を作れるのではないかとこのことで、こうした手順で取り掛かりました。

泉北地域の人口は全国のトレンドどおりで、2040年には、118万の人口が104万人まで、88%に減っていく状況です。13万8,000人は泉北ニュータウンに匹敵する人口です。あれぐらいの人口が減ると、すごい危機感を覚えたところでした。

特筆すべきは、これも全国のトレンドだと思いますが、高齢者の人口は増えるのです。社人研でも2042年をピークに高齢者が増えていくとこのことなので、ここに注目をしないとこのことを見たとこの時に感じました。

これがそのメッシュ図ですが、まず赤いのが人口密度が高いところなんです。泉北地域は割とミナミとか都市部からも近いのでまだ密度を維持できるという状況なんです。

こちらが2010年と2040年を比較して、人口が減るのが青っぽいところ、人口が増えるのがこの黄色、赤。人口減少と言われていたので、まんべんなく減るのだろうと考えていたのですが、メッシュに書いて図でプロットしてみると増えるところもあるんです。和泉中央のように増えるところもあれば、やはり予想通りこの大阪湾沿いがどんどん減っていく。地域によって増えるところと減るところがあるのが分かった状況なんです。

年少人口がどうか、ここも真っ青になっていますが、生産年齢人口が減っていくことが顕著に出ていますので、やはりこれも2040年を考えるとこのどうやって生き残ればばいい

かを考えている状況です。

先ほど高齢者が増えるという話をしましたが、青ではなくて、赤と黄色の方が多いので、やはり高齢者が増えていくのでしょう。それを高齢化率に置き換えると、本当に 21%を超えているところがほとんどで、超高齢社会という状況です。こうした人口の分布をまず勉強しました。

2 番目としては、公共交通網の現状と将来見通しがどうなっているのか。全部で 41 駅ありますが、その一部にアプローチして、過去 5 年間で微増で急行駅とかが増えていますが、電車の利用者がどうなっているのか、パーソントリップを見てその駅にどういう交通モードで来ているのか、それぞれ 41 駅全て見ております。

1 つの例ですが、JR 阪和線の和泉府中駅は快速が停まる駅です。和泉市にある駅ですが、橋上化と再開発がセットになり、25 年 5 月に駅舎と自由通路も出来て、26 年 5 月に歩行者デッキが出来た。本当に生まれ変わったような駅になって、すごくきれいになったんですが、このようなものが駅整備として行われた。フチュール和泉という建物が駅のすぐ近くにあるのですが、そこまで駅からデッキで行け、スーパーマーケット、クリニック、図書館、スポーツクラブなど、ここに行けば何でもできる、何でもそろろうという都市機能を駅の周辺に集約して、これがいい成功例なのではないかと思っております。

コミュニティバスも走っていると話しましたが、南海バスの利用者の推移を見たり、それぞれコミュニティバスが各市町単独で走らせていますので、その利用者が今現在どうなっているのかを、定量的に把握しました。

これは見やすいし面白く、公共交通の利用圏に働く人が集中しているのが明らかになるので、分かりやすい表現も心がけて、広域的な立地適正化の方針をこうした工夫もしながら作りました。

この図の見方は、2010 年と 2040 年を比べて人口が減っているのが青いところです。緑が路線バスが走っている線です。それぞれ医療施設、文化ホール、図書館などをプロットしたところです。バスがすごく走っているのが分かると思いますが、将来人口減少が見込まれるので、本当にこの公共交通を維持できるのだろうか、この系統は置いておいて大丈夫なのか、2040 年に試算しないと分からないではないかと、これは全体図ですが拡大もしながら見てきました。

これが、人口がそれぞれ沿線でどうなるのかということです。青が 2010 年、赤が 2040 年ですが、軒並み人口は減っていく、それに従って公共交通を使う人口圏、利用圏もやはり軒並み減ることが分かってきて、当然人口が減るということですから、電車とバスを利用する方も、こうした割合で減っていくことが明らかになった状況です。

病院についてプロットしてみると、主に鉄道の駅前にあったり、大きな道路の沿道に立地されたりとか、そういったことが見られた。ただ、今後より重要になってくるそういう施設についても同じようなことが言えたりとか、文化施設、保育所、認定こども園、教育施設等々、それらも同様にプロットして、今どういったところにあるのかを関係者間で共

有しました。

こちらはハザードです。これは河川ですが、こういった津波が将来想定されているかということでここに書いていますけれども、こちらが海なんです、臨海線、湾岸ですが、ほぼこの辺りは津波が想定されるという区域です。これは大阪府が発表していますが、ここに電車も走っており、駅もありますが、何の対策もせずにどんどん都市機能を持ってきて大丈夫なのか。住民の安全って大丈夫なのかということも考えないといけないし、あと、高齢者の人口も増加することもデータとしてありましたので、こうしたところもちゃんと検討していかないといけないということで、こうした分析をしたところです。

あと、財政ですが、ここに書いている民生費、社会保障費がどんどん高くなってきている。これをなんとか食い止めないといけないのではないかという状況に、今どこの市町もなっています。泉北地域は、三大都市圏の中にありますので、DID40 は下回らないという事は出ていますが、やはり少子高齢化、人口減少は着実に進んでいるので、歳入が減ったり、社会保障費が増加することが将来懸念されるというようなお話をしました。

それで、まちづくりの方向性を作っていくましようという話で、課題はいくつかあるんじゃないか、まず公共交通利用にかかる利便性の低下をどうやって防いでいって持続可能性を高めたらいいいのか。都市機能、施設の利用にかかる利便性も同様です。どういうふうな持続性を高めていけばいいのかという課題があります。先ほど言いましたように、ハザード、財政、そういったところも課題としてはあると。解決の方向性としては、やはり鉄道沿線を中心としたまちづくりが必要で、それは決して自治体だけではできなくて、公共交通事業者と連携しないとできませんねということに関係者全員で確認をしたところです。

今まで全部 2040 年にどうなるかという視点で試算をしていたんですが、2040 年を待つのではなくて、人口減少とかそういった影響が深刻化する前に、連携したまちづくりをできるところからやってみよう、その協議会で皆さんにさせていただきました。

それを受けて、いわゆる広域的な立地適正化の方針で作ろうとしていた都市機能誘導区域、居住誘導区域の概ねの配置を決めたところです。まず都市機能誘導区域の概ねの配置ですが、当面は各市町の都市マスで設定している都市核とか都市拠点等を基本として想定します。それによって都市施設の流動を促進していきましょう。これによって高齢者をはじめ住民が公共交通によって増進施設にアクセスしやすい都市構造を目指していきましょうという表現にしております。

どこに住むのかという概ねの配置ですが、これもいろんな事情もあって、どこが境界だというのは書きにくいところではありますが、これが南海本線、こちらが JR 阪和線、泉北高速鉄道が走っていて、ここに高野線が走っていますが、居住誘導区域はこういう公共交通網を軸に設定しましょうと、利便性の高い効率的な都市構造を目指していきましょうということで書いています。

これを軸にとったら、この辺りに住むということになるんですが、先ほど見たようにバスの路線が全域で走っているところもありますので、その辺りに寄せていくといい

のではないかとということでこうした表現にしたところでは。

次は、増進施設に関する方針ですが、都市機能増進施設は現在ある高次都市機能を尊重しましょう。ただ、将来の人口減少、少子高齢化の進行を踏まえて、各区域の特徴を活かして機能連携、役割分担を図っていくことが望ましいのではないかと。この駅には大きな病院があるから、隣の市町が使えばいいのではないかとか、先ほどあった絵のような話を具体的にここでしました。

もう 1 つ、現在存在しない新たな都市機能増進施設を誘導してくる場合には、1 市だけで考えるのではなくて、周りの人も使えることも考えて一緒に検討しませんかという話をしています。あと、広域的な立地適正化の方針でもそれぞれの公共施設総合管理計画と整合を図れるようにやっていきたいと思いますという話をさせていただきました。

役割分担ですが、実際の役割はそれぞれの強みを活かしながら連携分担を図っていく、事業者の役割は当然自治体とも連携しますけれども、事業者同士の連携というのも大事ではないかと考えてこうした記述をしています。あと、事業者の有する資産もあり、地域活性化につながるならばそれも使ってという形で、こうした役割がそれぞれあるのではないかと考えております。

ガイドラインに、「広域連携の視点を持って鉄道沿線の各市町が立地適正化計画を作成することによって、このコンパクトシティ形成に向けた取組の推進につながる」と書かれていて、広域的にはやりますが、各市町が個々に立適を作ることが大事だと書かれています。

高石市も立地適正化計画を作り、ここに書いている 3 つの駅がありますが、その駅を中心とした、歩いて暮らせるまちづくりを推進していきましょうということで 3 つ書いていますが、ここに広域的な立地適正化の方針とも整合できるように、「周辺の市町と連携、役割分担を図りながら」「それぞれの地域特性に応じた都市機能の誘導と」何々というような形で、きちんと広く見るし、個々にも見るという形で書いています。

それぞれの地域特性というのはこの 3 駅の地域特性ですが、3 つの主要駅があって、これが南海本線の羽衣駅ですが、ここでは教育、子育て支援に力を入れる駅、まちにしていこうということで掲げています。高石駅は急行は停まらない普通の駅ですが、アプラホールという大きな文化ホールもあるので、生涯学習ができるような機能を集約していこう。JR 阪和線に富木という駅がありますが、ここでは福祉交流施設を立地して、そういったまちづくりをやっていこうと、それぞれ駅にカラーを付けてやっていく。でも、これだけ見ているのではなくて、泉北地域はこれぐらい広いところにあるので、それもちゃんと見ています。その広い中でこの小さい高石市がどういったものに取り組んでいくかという形で広く見えていますし、その中でどうするかを考えて作ったものです。

その方針が 29 年 3 月に出来、いよいよ鉄道沿線まちづくり計画を作成していく段階になってきています。これは先ほど見た図ですが、我々の目指しているのはこういう絵なんです。自治体 A に拠点病院があって、自治体 B に文化ホールがあって、みんなでそれぞれフルスペックで持つのではなくて、それぞれ役割分担をしながら「うちの市はこれがありま

すよ」というような話をしたいと思っていました。

ただ、28年度に作った広域の方針は、全部で1,200個ぐらい施設がありますが、それにいきなりこうした考え方はできないので、高次都市機能という形でいくつ大きな施設を抽出して、ある定義をそれぞれつけて100個ぐらいを選びました。この100個についてこうしたことができないかという検討を、鉄道沿線まちづくり計画作成の第一歩にしたいと思って取組を進めました。

やり方は大きく2つあり、まず高次都市機能分析調査として、それぞれ病院とか文化ホールとか子育て施設とかがどういった条件なのか、たとえば何年に建て、赤字がどれぐらいで、何人ぐらい利用者がいてといったそれぞれの状況、公共交通でもどこの駅から近いのか、そこまでバスが出ているのか、そういうことをきちんと調べようということなのです。100個全部は一遍にできないので、きちん優先順位を付けて検討すべきところを把握をしようということをやっています。

それとともに、モデルケース形成と書いていますが、実際にやった場合にどういうことが起こるかをシミュレーションしてみようと、ある病院とある病院をピックアップしました。我々は鉄道沿線まちづくりをするには3段階あると考えています。まず1段階目は相互利用をしていく、2段階目に共同管理になって、最後に再編統合となるんですが、この3ステップでピックアップした病院が組んだらどうなるのかを、文化ホールのパターンであったり、子育て施設のパターンであったりパターン別にやっ払いこうと話をしています。

これが具体的な、我々はカルテと呼んでいますけれど、病院のデータを集めるときに、名称、位置はいいのですが、診療科を調べたり、あと病床数です。主な診療時間、あと、地域連携の現状、隣の市がどうなっているのか、市内外で利用に差があるのかどうか。面積、この辺りはいいですけども、もし建て替えるならばいくらぐらいかかるのか、そういうところも大規模改修の建て替えて、それぞれの費用を試算しています。年間患者数についても、現状が例えば年間何万人来ていて、それが将来2040年になったら、その病院の患者数はどれぐらいになるかという試算をしていたり、あと、経営状況もです。今、どれぐらいの累積赤字になっていて、それが2040年になったらどうなっていくとか、ランニングコストが年間いくらぐらいかかっているか、そういったところを本当にこれは数字で出しています。最寄り駅がどこか、その最寄り駅の将来人口が分かるので、そうしたところもきちっと出して、ここの病院の周りほどのぐらいの人が将来いますよとか、そういった話をしています。

公共交通の利用環境ということでその駅とかバス停からの距離とか、運行本数とか、あとは乗り継ぎとか運行ルートとか、こうした書いているようなところをデータとして集めている状況です。これは本当の図ですが、こうしたところに数字が出てきている。

具体的に話をしているのは、病院の例であれば、施設密度が高いエリアにある施設を廃止できないか。相互利用とか再編を考える場合に、相手にも同じものがあるか、あと、キャパシティの問題もそうですし、病院は潰すとか、どこに持ってくるのかは、都道府県が医

療法の 30 条の 14 で権限を持っているんです。ですから、我々鉄道沿線まちづくり協議会で「ここはもうやめましょう」と市長が言っても、それはできないわけなんです。この泉州医療圏という二次医療圏が決まっています、そこで地域医療構想調整会議が開かれていて、ここに医師会も全部入っています。ここでこの近辺の病床数からここには大体どれぐらいないといけないかを決めているので、この手続を経ないとそういったことができないのが分かっています。あと、相互利用でもし市内・外の利用者がいたとして、よくあるのが、出産の費用が市内と市外の人とは大体 5 万円ぐらい違ってきます。それがもし赤ちゃんを産むときの阻害要因になっているなら、統一の料金にすればどうか、あと、更新の必要性ということで、老朽化が進む機能を廃止にできないか、そもそも患者数が少ないのならどうかできないか、後ろ向きに「廃止、廃止」ばかり言っていますが、何かこうした見方ができないのかをここでは話をしています。

ここもそうです、稼働率ですね。患者 1 人あたりの運用費用が高い機能はどうですかという話をしたり、あと、再編した場合のコストメリットとして、本当にここを 1 つ潰して隣の町の病院にしたときどんなメリットが本当に出るのかを具体的に出しています。あと、交通アクセスもきちんと確保しないと、おじいちゃん、おばあちゃんが病院に行けない、そうしたときにいきなりはなかなかできないので、じゃあ社会実験があるのではないかとか、通院のシルバーパスを発行するとか、そんな案も出ながら、こうしたインセンティブがないのかという話をしています。そもそも駅から遠い場合どうにかならないか、電車とバスの乗り継ぎに課題がある場合にはなんとかならないか。あと、公共交通の再編で、ハブアンドスポークと言われています。例えば施設間直行のバスもあるのではないかと、自治体のコミュニティバスでそれぞれ別々に走らせていますが、それを共同運行すればいいのではないかと話もしています。乗入れのスペースとか滞留とか旋回の場所とか進入用経路とかが、相手側を潰して、潰されていない病院側にちゃんとないと、アクセスを確保しようとしても場所がないとなるので、その辺りもきちんとデータを入れながら、幅員や駐車場など、少し細かく 1 つ 1 つの病院についてデータをそろえている状況です。

これが例ですが、実際にみんなで行く機会もないので、写真を見ながらあそこはどうだというのを皆さんで共有しています。これもコミュニティバスをそれぞれ市町で走らせていますが、どこを走っているか、60 歳以上で障害のある方、妊娠中の方とかが無料で乗れるとか、どういう条件でどういうルートで今走っているのかをきちんと皆さんで共有していることをやっています。

まとめとしてはこうしたいと思っていて、今年度取り組んでいるのが、病院と文化ホールと子育て施設に注目をして、それぞれ相互利用、共同管理、施設の再編という 3 ステップで、メリットがどう、デメリットがどう、どういう手法でやっていけば相互利用に近づくのかということをやりたいと思って、こんな表を用いながら議論しているところです。相互利用だけでもいろんな物語があって、それぞれこうしたらいいのではないかと。相互利用、共同管理、施設の再編ということでそれぞれやり方があるのではないかと。

取り組んでいます。

もう 1 つ今我々が注目しているのが、先ほど社会保障費の増大の話をしました。やはりコンパクトシティを考えると、これは平成 25 年の社会保障制度改革国民会議の中で言われたことですが、実はコンパクトシティ化を図るなど、住まいや移動等のハード面の整備やサービスの有機的な連携といった、ソフト面の整備を含めた人口減少社会における新しいまちづくりの問題として、きちんと医療とか介護のサービスの提供体制を考えていくのが不可欠だということと言われて、それを受けて国交省が、健康とか医療、福祉のまちづくりの推進ガイドラインを 26 年の 8 月に出しています。

ここに、都市政策の取組みにあたっては健康とか医療とか福祉の視点から必要な事業や施策へと大きく舵を切っていくことが必要と書いていて、やはり今後まちづくりとを考えていく上では、まちづくり、都市計画だけを見るのではなくて、健康とか医療とか福祉とか、そういう視点からも泉北地域はどうなんだろうと考えていく必要があるのではないかとこのガイドラインがここに出ています。主にはこの地域包括ケアということで、医療と介護があって予防があって、ケアマネさんがそれぞれ調整をしていって、住まいを中心として地域で見っていくということがガイドラインでは言われています。

まず大切なことは自らの都市における高齢者の暮らしとか、必要な都市機能の確保の状況とか、そういった実態を把握するのが大事だと。将来の都市とか地域の状況についても予測評価をして、その動向等を把握しておくことが必要なのではないかと。自らの地域をよく知ることが取組みの出発点になると書かれていて、我々も健康とか医療とか福祉の分野において評価指標等を設定して、泉北地域がどういった部分が優れていて、どういった部分が劣っているのかをきちんと分析したいなと今考えているところです。

具体にはこんなデータ、福祉の機能がどれくらいあるとか、徒歩圏のカバー率はどうなっているのかとかがオープンデータとしてありますので、こうしたところを分析をしていけば、今言ったようなことが見えてくるのではないかと考えています。

最後に、協議会の取組みを通じて感じていることですが、まず 1 つ目として、広域連携は、やはりそれぞれにメリットがないとできないというのを、携わって 2 年間ですが感じています。きちんと相手の立場に立って物事を考えないとなかなか前に進まないの、協議会のメンバー全員の共通の課題として解決策を考えていきたいなと。特に堺市は政令市なので、どんな都市機能も今ほとんどあります。ほとんど使われる側になってくるのですが、では堺市にとって何がメリットかをきちんと考えないといけない、そういうところを日々注意して仕事をしています。

コミュニケーションはすごく大事で、思っていることはそれぞれ違っていたりします。それは多分日々会って、直接お会いしてお話をさせていただいて、「どういったことが懸念材料なんですか」とか、「どういった事情がお宅様の団体にはあるんですか」というような話をきちんと、日々していかないとなかなか前に進まないのではないかと考えています。

これは本当に時間がかかるものだと覚悟しないとなかなか出来なくて、よく急ぐ方なん

かは、「じゃあ、何年に結果が出るんだ」とか、「何年にそういった分担連携ができるんだ」とか、「そこまでのロードマップを作れ」とかいう話をされますが、無理に、強引に進めてもなかなか進まないこともあるので、丁寧に一つ一つやっていくことが大事なのではないかなど。ただ、2040年まで待つのではなくて、できるところから着実にスタートしていきたいので、年数回、5回、6回ぐらい協議会を開いてやっているような状況がございます。

もう1点は、やはり全員が議論に参加しないといけないと思っています。いろんな市町、国交省も来ていただいていますし、大阪府、鉄道事業者、バス事業者、皆さんいらっしゃいますので、そういった方がみんな議論に参加するということで事例発表も毎回誰かにお願いしてやってもらっています。

我々自治体にとって、やはり鉄道事業者の発表はすごい刺激になります。あの方たちは日々お客さんと接しているので、今どんな状況かがよく見えていらっしゃいます。我々には全然それが分かっていなくて、聞いて、みんな「おお」と言ったりとか、日々発見があるような状況です。

あと、発言ですけれども、できるだけ各団体に関係のある話題を準備していかないといけないなと思っていて、自分の市町に関係のないところは全然手を挙げてくれなかったりするので、できるだけ関係のある話題にしようということで、行ったことがない人も分かりやすいように写真を使って、そういうところで議論を深めているような状況です。

意見交換

質問者 1 :

今高石市で取り組んでおられることを踏まえながら 1 点教えていただきたい。

広域連携、あるいは広域調整、お互いがお互いの機能分担を図る考え方は非常にいいと思いますが、事実各自治体それぞれが基礎自治体として独立しています。フルスペックでそれぞれ計画を作る中で、横の連携をどう取るかというときに、お互いがウィンウィンの関係で、あるものは渡すけれども、あるものは自分たちで機能的に充実させるという関係がうまくできればいいと思います。その点、泉北地域は医療関係で既にそういう土俵があって議論されていると聞いています。そうでないとこの計画を作ることを通して機能の連携を図るとなると、やはり首長の考え方が相当影響するだろう、そうするとまちづくり系のセクションだけではなくて、企画セクションを含めてオール行政の立場でこの沿線まちづくりに取り組んでいる体制が非常に大事であるし、首長のそれぞれのご判断がいます。その辺、非常に苦労されていると思うのですが、苦労話を一端だけでも教えてください。

大坂 :

おっしゃるとおりで、A 市に拠点病院を持ってきて、B 市に文化ホールというような話をしたときに、各首長の思いがそうでなかったらたちまち話が止まってしまうんです。我々も企画担当が入っていますから、常に市長とやり取りをしています。どういった形で可能性あるかとか、我々の施設を将来どうしていくのかは市長ときちんと話をしながら進めています。それは高石市だけではなくて他の市町もそれぞれ首長との話の中で進めているということです。そういった思いも含めて、でもデータで定量的に必要なことを示していくことも大事だと思いますので、両輪と言いますか、そういった形でやらせていただいています。

もう 1 つは他部署との連携と、オール行政でという話がありましたが、福祉部、病院は病院事務局、教育委員会も文化ホールを持っていますし、いろんな部署でやり取りをしないといけないんです。そこで我々企画部局ですから、横断的な部署の連携はきちんと協議会としてもアナウンスして、「持ち帰って、各担当課長とやってください」と、「次の協議会までに話を持ってきてください」というようなことをきちんとやりながらやっていっているような状況です。

質問者 2 :

まだ途上の話だと思いますが、今後どう進められてどうされるかお聞かせ願いたいと思います。

1 つは高次都市機能を、今後どこを取捨選択するか決めていかれると思いますが、堺市の

方が結構スペックや利用者数が多くて、どうしてもそこを選択していく可能性があると思うのですが、例えばそういう高次都市機能を選択するとどうしてもそこに住民が流れてしまう。なくなってしまうところは逆にそこから流出してしまう可能性があると思うんですが、住民税が片や減って行って、片や増えていく可能性があるというところを、都市間でどう配分していくか、方向性は考えられているのか。

もう 1 つは、今の協議会は住民は入られていないかもしれないのですが、今後住民の理解であったり合意形成をどの時点で取っていくのか、パブリックコメントだけで取っていくのか、それともどこかで協議会等に入れて考えていくのかといった、住民の合意形成をどうお考えかをお聞かせいただけますか。

大坂：

まず 1 点目の、税収がどうやって流れていくのかという話ですが、確かに堺市にはいろんな高次都市機能がございます。でも、100 個の高次都市機能を見たときに、泉北地域は広いので、全てが堺に行くかというところではないのです。あまりにも遠すぎるとそこまで行けないので、南海線であれば泉大津にこういう施設を持ってこようとか、高石市にこういう施設があるとか、全て潰して堺だけにというわけにはいかないのです。それらは各文化ホールなら文化ホールだけを見たり、病院なら病院だけを見るときに、堺に皆さん行くかというところではないことが分かってきました。ただ一方で、堺市はやはりすごい高次都市機能が備わっていて、堺市立の総合医療センターは JR 阪和線の津久野駅にあるんですが、三次救命になっている大きな病院です。それは泉北地域にそこにしかないのです。高度な医療が必要なときはみんなそこに行きます。でも、二次医療ぐらいであれば市民病院がそれぞれあって、こうしたところをきちんと分担連携できるように、全ての状況を見てやっています。

ただ、税金の考え方はやはり難しく、例えば文化ホールを A 市に持ってきたとして、そこを B 市も使うから B 市の税金を使って A 市の文化ホールを建てたという場合がもしあったとしたら、それは我々の税金をどう使っているのかという危惧はやはりあるかと思えます。「我々の市は市民病院、皆さん使ってください」と、一方で「お宅の市の文化ホールを使わせてください」というようなところが、今まだそこまでは行ってないですが、それをきちんと整理をしていくことが将来必要になってくると思っています。

単体で病院だけ見ると、1 つを潰してもう 1 つに皆さん流れてきたときの費用は、受益者負担で全部払うのかということなるのですが、そうではなくて病院と文化ホールという 2 つを考えたときに、これは首長間の話も絶対にありますが、それぞれやり取りできないかという話を今考えています。

住民については、今はまだ道半ばで 100 個の高次都市機能を調べている状況で、この 3 月末まで、病院と文化ホールと子育て施設しかできていないのです。まだ高次都市機能は、スポーツ施設とか体育館とか図書館とかたくさんあって、それらを調べてやっていこうと

いう段階ですので、今は住民は入っていません。ただ、鉄道沿線まちづくりガイドラインには住民、商工会議所、その地域の団体もきちんと入れて一緒にやろうということが書いているので、パブコメだけではなく、そういったことが議論できる段階になればそういう形になっていくのであろうと今は思っています。