

サステナブルなまちづくりに関する調査報告書

2021年3月31日

公益財団法人都市活力研究所

1. はじめに

(1) 目的

大阪を中心とする京阪神都市圏においては、今後少子高齢化や産業構造の変化、東京一極集中などによる遊休不動産の増加や公共交通維持に関する懸念、民間活力の低下や行政の財源不足など、地域・社会課題がより鮮明になることが予想される。さらに今般の新型コロナウイルスにより経済の不振はもとより働き方やライフスタイルも変化してきている。このように大阪を中心とする京阪神都市圏のまちを取り巻く環境の潮目が変わる時期にさしかかっていると思われる。そのような時代の変曲点において大阪を中心とする京阪神都市圏のまちが抱える課題を今一度洞察するとともに、変化の方向性を察知し、今後のまちづくりの在り方を探る取り組みを行う。

(2) 内容

2021年度に立ち上げを予定している「サステナブルなまちづくりに関する研究会」の企画立案のための情報収集、意見集約及び産学官のキーマンへの参加の依頼を行う。

○テーマ

「大阪を中心とする京阪神都市圏の持続可能な開発とは何か」、ということについて、都市計画的な視点で考察する。

○着眼するポイント

「コンパクト+ネットワーク」の大阪を中心とする京阪神都市圏ならではの新視点を探る

- (1) 都心 都心再生、後背圏人口の減少、多極化、床需要の変化、用途変更 等
- (2) 郊外 ニュータウン再生、空き家対策、働き方やライフスタイルの変化
- (3) 交通 インフラ整備、需要減への対応、MaaSなどの展開
- (4) 行政 自治体間連携、大都市制度の動向
- (5) 技術革新 デジタルトランスフォーメーション、テレワーク

(3) 期間

2020年12月20日～2021年3月31日

今回の調査は、2021年度に予定している研究会の立ち上げの準備期間としている。

(4) 調査対象

学識経験者、国・公共団体等の中堅層、経済界などへのヒアリングを行い、上記テーマ及びポイントに関する意見を集約する。

○主なヒアリング内容

- (1) 今後のまちづくりの方向性全般、取り分け関西のあり方について
- (2) 想定している参加者の方々に対して伝えたいこと、意見交換したいテーマ
- (3) テーマに関する具体的な動き、事例
- (4) 今後研究会を立ち上げることについてのご意見など

(5) 本年度の活動状況

開催日時	内容
2021年1月12日(火) 15時～15時50分	大阪大学大学院 交通・地域計画学 教授 土井健司 氏 大阪大学大学院 社会基盤工学コース 助教 葉健人 氏
1月13日(水) 12時30分～14時	立命館大学理工学部環境都市工学科 教授 岡井有佳 氏
2月12日(金) 16時30分～17時	独立行政法人都市再生機構 西日本支社 副支社長 塚本貴昭 氏
3月2日(火) 13時～13時30分	阪急電鉄株式会社 交通プロジェクト推進部長 奥野雅弘 氏
3月5日(金) 13時30分～14時	関西経済連合会 理事・産業部長 野島学 氏 ” 産業部 中村裕治 氏 ” ” 野呂岳史 氏
3月12日(金) 11時30分～12時	南海電気鉄道 執行役員 都市創造本部 副本部長 川田均 氏
3月12日(金) 13時30分～14時	西日本旅客鉄道株式会社 創造本部 不動産統 括部 えき・まち創造グループ 部長 谷貴文 氏 課長 平松一人 氏
3月19日(金) 15時～16時	寝屋川市 2軸化事業本部 技術専門役 茂福隆幸 氏

2. 活動を通じて得られた情報・知見

(1) 有識者からの意見

①大阪大学 土井教授、葉助教

(都市活) 今回新しいテーマとしてサステナブルなまちづくりに関する調査研究を始めて、来年度から研究会の立ち上げを予定しています。先生のご意見をいただきたいと思います。

(瀬渡) 都市再生機構の部長の時に鉄道関係者に集ってもらって勉強会をしましたが、そのときに香川大学におられた土井先生の資料を活用させていただきました。

(都市活) 都心と郊外、交通を一緒にして考える機会とし、学識経験者や行政、民間の方の参加を呼び掛け、率直な意見交換と、できれば研究プロジェクトが立ち上がる土壌づくりを目指しています。

(土井先生) 全体を俯瞰的に眺めつつ浅くない議論ができる研究会ができればいいと思う。

(瀬渡) 実務的な方に参加していただいてそこで若い人が育つような研究会になればよいと思っています。

(土井先生) 若手の研究者にも聞いてもらいたい。送った資料にある伏尾台のプロジェクトを葉先生が担当していた。若い人に入っていただくのがちょうどいい。

(瀬渡) 俯瞰だけだと具体性がないし、あることだけでは全体が見えなくなる。あの研究会は参加していて面白かったとか、つながりができたとか、それで何か事業につながればよい。

(葉先生) いろいろな人が知見を持ち寄ってというところからスタートですね。

(瀬渡) ソフトから入るまちづくりも大事だが、一方で都市計画をどう考えるかも押さえながら、両方のかみ合わせる必要があります。

(土井先生) 都市計画の立場でいうと箕面市で立地適正化計画を全国で最初につくったが、私が策定に関わった。ただ、立地適正化計画がいまや助成金を得るための制度になってきていてそれではもったいないので、いろいろなものを立地適正化計画に連動させるような戦略性を持たせたいと思っている。例えば交通政策ももう少ししっかり入れ込むことができると思っている。コロナで例えば駅前で働いて15分通勤のような社会になってきましたので、逆に交通の方から職と住の関係も変わってきます。今まで絶対にできないといわれていたことがコロナをきっかけにおそらくこれまでの抵抗がなくなってガラッと変わっていくと思う。それは関西が一番やりやすい。

(瀬渡) ゆっくり進むはずだったことが、コロナがきっかけで進みだすことがあるのではないか。それをどううまく先取りできるかということですね。

(土井先生) 海外のことをまた聞きのような感じで本来の趣旨と違う使い方をされているものが多かった。交通でいうとMaaSとか。逆にコロナでニューノーマルとかニューローカルを意識した時に日本ならではの本当の使い方ができるといういい境界条件になってくれるかなと思う。ともすると海外のコピーをゆがめて使うのが日本のこれまでの都市計画の悪いところだ。

(瀬渡) たぶん行政マンもそこが解けないみたいな感じがあります。言葉は知っているが実務に落とせない。ポイントは何かがわかることが大事だ。

(土井先生) そういうことを初回から 3 回ぐらいみっちり議論してそれからということができれば面白いですね。

(都市活) いきなり目標を決めるのではなくて共通認識をちゃんと持ちながらゆっくり進めていくイメージかと思っています。

(都市活) イメージとしては勤務時間中は難しいと思いますのでアフター5 を考えています。当面 zoom も使いながらやっていくイメージです。

(都市活) 例えばスマートシティや MaaS をどう理解したらいいのか。そこに AI が入ってくると何をどうするための AI がまちづくりに有益なのか、教えていただければありがたい。

(土井先生) AI と人間がどうコラボするかというシステムを作っていくことが重要なのです。なんでも AI でできるというのではない。

(瀬渡) 関西らしさはどこで発揮するのかというのは常に必要です。

(土井先生) 資料で書いているサステナブルシティは幸福を追求するようなものをしていくべきだと思うのですが、阪神間の特徴は大都市には巨大なセンターがあって、業務核都市みたいなものがあってそれらは集積とかコアで勝負しているのですけれども、阪神間は都市と都市の間にあるスペースが重要なのです。そこに文化が生まれて来たりする。それをここでは Milieu という言い方をしている。中間にあるものという意味です。

(瀬渡) 都市と都市の間をどう重ねて行ったら圏域の価値が上がるのかということですね。

(土井先生) それこそが関西圏の強味なので、Milieu をどう育てていくかがニューノーマルで一番重要なところなのです。拠点に人を集めるという時代ではなくなってきた。

(瀬渡) 圏域が壊れないようにするために関西の良さをどう生かすのか。自治体の人もそこをどうしたらいいか分からず困っているのではないかな。

(土井先生) Milieu を整備しようとするすると鉄道沿線型の街づくりとかそういうことが最大のノウハウになる。この前福岡に行って西鉄で議論したが、彼らは天神だけではなく西鉄の沿線都市をこれからどういうふうに改善していくのかということを考えている。これもまさに Milieu 化していこうということで、高架下の空間を人が集まる空間として活用していこうという発想を持っている。それは一つの例ですけれども、間をどう作っていくかということも議論したらいいと思います。

(瀬渡) そこだけの意味ではなくて圏域としての価値が上がるという意識で頑張れるかどうかで、やっている人の見方が変わってくると思います。

(土井先生) それはビッグプロジェクトではない。Milieu の議論は、今ある市街地にどういうふうに AI とかスマートシティを入れ込んでいくかという議論になると思う。その時に必要な要素となってくるのは、まちづくりでいうと情報要因、時間要因、空間要因、環境要因となっていますけれども、スマートシティや MaaS では圧倒的に情報要因が重要だという認識が高まってきた。これまでの都市計画はどちらかというと空間要因ばかりやってきた

のももう少し時間要因をしっかりとやりませんかということと、この文化的な意味での環境要因もしっかりやっていくのが必要だということですね。

(瀬渡) 具体的にこんなことなのですかということが言える人の話を聞こうとかですね。

(土井先生) そういう話題提供ができて、アドバイスもできるような人を集めてくるということですかね。

(瀬渡) 例えば先生が全体を俯瞰してお話をいただいて、それを補完して参加者のイメージが沸くとか、関わり方が分かるような話ができるゲストを呼べるとよい。

(土井先生) その方は関西圏でなくてもいいですよ。

(都市活) コアなメンバーは固定して、必要に応じてゲストに来ていただくという形を想定しています。

(瀬渡) 鉄道事業者の参加の仕方を考えた方がいいかもしれない。

(土井先生) JR 西日本もスマートシティ、MaaS の部署をつくったみたいです。阪急と JR 西日本ぐらいでやったらどうなのでしょう。

(土井先生) 年に数回というよりは2月に1回ぐらいやっていけばいいのではないかと。

(瀬渡) 参加する人がその気になり無理してでも出ようと思えるような中身になればよい。

(都市活) コンパクト+ネットワークにおいて、MaaS とかスマートシティはどう考えるのがいいのでしょうか。

(土井先生) 空間をコンパクトにするのはほとんど意味がなくて時間をコンパクトにすることが重要だ。駅の使い方とか交通空間全体をもう少し豊かに使っていく。私の方でいろんな方々を名前を上げさせていただきます。

(都市活) コンパクトにすることは京阪神都市圏ではあまり意味がないという気がしています。ただメリハリをどうつけるのかという話と、働く場所は見直す必要があります。

(土井先生) おっしゃる通り、働く場所ですね。

(都市活) 郊外で働くということがうまく回っていけば、京阪神は住みよくて働きやすいというブランドは作っていけるのではないのでしょうか。

(瀬渡) 視点を変えて物流をどうとらえるのかということもあります。

(土井先生) amazon 的なロジスティックセンターというよりは、顧客のニーズに応えるような拠点を小刻みに置くというのは関西には向いています。資料に書いてあるように水とエネルギーと食料という人間生活のネクサスをどういうふうに確保するかということと、地域に物流拠点をどう維持していくかということですね。単に物流ではなくて人間と切り離せないネクサスという言い方をしています。

(葉先生) 郊外のラストワンマイルが大きい問題なので、それを地域の活力とテクノロジーで長続きするための仕組みづくりをしている。池田市伏尾台では地域力が高いのでステイクホルダーが集まって、最終的にはビジネスのフィールドも作りながら地域内でお金が回るような仕組みまで作りたい。

②立命館大学 岡井教授

(都市活) 都心、郊外、交通の話がバラバラで検討されてきたのかなと思っておりまして、総合的に、中長期的な視点を入れながら共通語で意見交換できるような研究会を立ち上げていきたい。今回岡井先生に参加の願いをさせていただくとともに、先生の問題意識やどういう研究をされておられるのかをお伺いしながら、研究会の人選や進め方のアドバイスをいただきたいと思います。

(瀬渡) 自治体のこれから中核になりそうな人に声をかけて自治体相互のネットワークもできないかという思いもあります。また研究者の中でも若手の先生にも声をかけて、コミュニケーションが深まるきっかけにしていきたい。話題に魅力があって、自分の課題にこうしたら使えるという具体のイメージも持てるような場にすれば理解が深まってくる。ただ個別の議論だけをしていると全体が見えなくなるので、全体的な考え方の議論をしながら例えばこういうこともありますよという話題を提供しながらお互いに議論していくというようなことで、来年から2年間ぐらい研究会を運営したい。そのような企画をまとめるにあたり、今日先行して先生にご意見をお聞きしたい。

(岡井先生) 研究会の1番の目的は関西での持続可能な開発は何なのかということを経験する場であって、それを単に議論するだけではなく、できれば若手の人、自治体や研究者、民間の方も含めながら人的ネットワークもつくれたらということですね。

(瀬渡) コアなメンバーは多くても20人ぐらいまでで、中身によってはオープンにするしあるときには閉じて議論する。その辺りの進め方も整理していきたい。

(都市活) 何か研究プロジェクトが生まれるところまでいければ一番いいと思います。

(岡井先生) 関西の人材の話をするとう都市計画に関与する人材が非常に少ない。大学の研究者も都市計画研究室を標榜しているのは非常に少ない。大学で都市計画研究室がないので、育つ学生もいない。一方特に関西は住宅に関する研究者が非常に多い。住宅の流れでいくとどうしても社会的弱者の住宅をテーマにすることが多く、そうしたら住民の意見を聞かなければいけないという流れから参加型のまちづくりを研究する人は非常に多い。

(瀬渡) 私も西山研の先輩のところを出ていることもあってよくわかっています。私は建築を出たのですが、まちをどうするかということのほうが好きだったので公団に入りました。

(岡井先生) 都市計画というのは全国的に見ると土木と建築の間に立っている分野だと思います。昔は土木系は国土計画とか幹線道路とかネットワークとかいうような大きな計画があったので、国公立の大学には土木学科のなかにも都市地域計画という分野の先生がいらっしゃったが、そういう時代ではなくなってしまった。土木からそういう先生が少なくなって、土木で都市計画系の先生は5人もいないのではないかと思う。建築は敷地単位から入っているので小さい単位からの住民参加の街づくりが始まった。ちょうど広域計画とか都市レベルぐらいで土木と建築が交わっている。

(瀬渡) 研究会を立ち上げる場面もほとんどなくなってきています。そういう場面がないから公共団体の方に関わっていただく機会が希薄になってきているのではないかという危機

感を持っています。

(岡井先生) 自治体の方を見てみると、大阪市、神戸市は都市をつくってきた人たちが土木職です。特に大阪市はものすごく強い。おそらく大阪市でこういうことに関心がある人は土木職の方になるように思います。一方で京都市は戦災を受けなかったので都市構造をどうするかという話ではなく、今ある建物をどうするかというところから入っているので、まちづくりの担い手が建築職の方なのです。だから京都市の人にこれに入ってもらえば逆に建築職になるのではないか。神戸市はちょうど真ん中ぐらいのイメージです。もちろん区画整理をしているので土木が強いのですけれども、一方で真野地区に代表されるようにもともとまちづくりのスタートである公害問題というか、自分たちの住環境をどうしていくのかというようなことからまちづくりという言葉が生まれたと思いますけれども、そういうのを支えてきたのは建築職の方です。

都市がどういうふうにできてきたのかという話を他の先生方と執筆中で関西の3つの都市(全国で6都市)の比較をしています。もともと都市計画法、建築基準法のもととなった市街地建築物法の対象になった6大都市を中心に都市がどう歩んできたのかということと比較する研究を研究者9人でとりくんでおり、自治体によっても様々であることが分かってきた。

(都市活) グランドデザイン的な思考がいるのではないかという思いを持っておられる方にメンバーに入っただけだとよいと思います。

(岡井先生) マスタープラン系の話になると、個人的には非常に重要だと思います。目指すべきものがないとどっちの方向に向かっていいのかということがわからない。特に日本の都市計画は事業中心で、ここで事業をやるから後付けで都市マスタープランを変えておこうとか、いろいろなことができようあまり具体的に書きすぎないようにしようとなっている部分がある。都市マスタープランそのものがどの都市にもっていてもいいようなものになっている。それは少し問題だという話はこちらの研究会でもしています。マスタープランはあるべき姿から逆算してそのためにここはこういうエリアであって、その実現のために事業を企画するという、理想論かもしれませんが本来そうあるべきなので、それをあきらめるのではなくそれを目指すのは絶対必要なのではないかと考えています。

(都市活) コンパクトシティの計画が一巡して次どうしようかという時期になっているのではないのでしょうか。その辺のお悩みとか、民間はどう支えていくのかというのを仕掛けるための提言がいるのでしょうか。

(岡井先生) 立地適正化計画については私たち研究者は、第2の線引き的な区域になるのではないかと、また今後逆線をするときの目安になるのではないかと考えて期待していたわけですが、ふたを開けてみると工業地域と除くべき区域を除いた残りのエリアを居住誘導区域にしましたというのが意外に多い。学生が論文のためにアンケート調査をしたのですが、立地適正化計画の目的はという問いに堂々と補助金のためと回答する自治体もあった。今はほとんど立地適正化の意味をなしていない。そういう意味でも舞鶴はがんばったと思

う。もともと市役所で逆線をする話が先にあって、そのときから検討委員会をやっていて私はその委員長をやっていて。逆線は一気にはできず段階的に行うことになったが、自治体の覚悟を見た。

(都市活) 京阪神の都市はそこまでの危機感はないのでどういうロジックで攻めていくのかを考える必要があります。あと 20 年後、団塊の世代が寿命を迎えられるような時期にどうしていくのか。間に合わなくなる可能性もあります。

(岡井先生) ほんとにそうですよね。誘導するような施策もやっていません。誘導区域以外がこれ以上市街化しないようにするために規制を強化するような方針を取ったのかをアンケートで聞いたが、それもほとんどやっていないという実態になっている。中には立地適正化計画をつくったことで都市計画区域外で開発許可がたくさんある状況だとやはり矛盾しているのではないかということに気づいた自治体はあって、そういうところは立地適正化計画をつくったことをきっかけに区域外も見直していこうという動きが出ているが、それは関西ではない。

(都市活) 誘導区域外で開発しようとしたときに勧告できることになっています。

(岡井先生) 居住誘導区域外の開発の届け出に対して勧告した事例も 1 つだけで、それも都市計画的な指導ではなかった。そういう意味ではいまのところ立地適正化計画はほとんど機能していない。では立地適正化計画を見捨てるのかということではなくて、先ほど言われたようにひととおり作って見ましようという段階だと思います。そうすると次に見直そうという段階に入るので次にどうするかだと思う。

(都市活) 京阪神の都市におけるコンパクトの意味を考える必要があります。

(岡井先生) 舞鶴市で逆線ができたのは、危機的状況になったからだ。京阪神は今も危機的状況ではないので、将来を考えるとこれ以上市街化させないというのがまず 1 番ではないか。そういう意味では神戸市が逆線をし始めました。

(瀬渡) 先生の方でこういう人に声を掛けたいのではないかと教えていただいたら、我々が動きますから、後日でも結構ですのでご教示のほど、よろしく願います。

(岡井先生) 東京の方では都市マス話などに対してもご意見をお持ちの先生もいらっしゃいますので、ウェビナーを活用して参加していただいたらどうか。関西は小さな動きは得意で、例えばリノベーションではリノベーションスクールの誘致を和歌山市が関与しています。ただ大きい動きがないと関西全体の底上げにはつながらないと思っていますが、そのために都市計画をちゃんと上から見られる人間がいるのか。福岡だと西鉄がまちづくりに関与している。関西でも電鉄会社に広域的観点から関与してもらう可能性はあるかもしれない。

(2) 自治体、経済団体、民間企業

2021 年度に立ち上げを予定している「サステナブルなまちづくりに関する研究会」への参加依頼が主であったため、記載を省略する。