

建設常任委員会行政視察報告書

・視察期間 平成28年11月16日(水)～平成28年11月18日(金) 2泊3日

・視察先 練馬区 まちづくり条例と景観条例について
// コミュニティバスについて
柏市 総合交通戦略について
// オンデマンド交通について
金沢市 まちづくり条例について
// 公共交通の利用の促進に関する条例について

・視察委員 委員長 田中正剛
副委員長 花岡 ゆたか
委員 上田 さち子
// 草加 智清
// 庄本 けんじ
// 中川 経夫
// 山口 英治

※上記の順に行政視察報告書を掲載しています。

委員会所管事務調査感想・意見等

委員氏名 田中 正剛

調査の期間	平成 28 年 11 月 16 日（水）～18 日（金）	
調査先及び 調査事項	東京都練馬区	・まちづくり条例と景観条例について ・コミュニティバスについて
	千葉県柏市	・総合交通戦略について ・オンデマンド交通について
	石川県金沢市	・まちづくり条例について ・公共交通の利用の推進に関する条例について

◇意見・感想等

■東京都練馬区

◎まちづくり条例と景観条例について

<視察の目的>

本市では、大型の開発事業において、近隣住民との紛争が生じ、議会に対して陳情や請願が提出される状況が続いた。一方、西宮市開発まちづくり条例により、他市と比較して開発協議が厳しく、時間がかかると評価されているものの、住民にも、事業者にも理解が得られないケースが多々あると思われる。そこで、条例によって、まちづくりに対する住民参加を促し、同時に開発の手続きを明確化している練馬区のまちづくり条例について、効果を確認することを目的として視察に臨んだ。

<施策の概要>

東京都練馬区は、人口 72 万人、住宅が中心の 23 区の中で最も新しいまちである。そして、練馬区まちづくり条例は、平成 18 年当時、23 区初の住民参加型のまちづくり条例として注目を集めた。制定までに、住民参加によって条例の策定作業がなされ、3 年間の時間をかけて作成された。

▶練馬区まちづくり条例(平成 18 年 4 月 1 日施行)の主な特徴は以下のとおりである。

①総合的なまちづくり条例

住民参加によるまちづくりと都市計画や土地利用調整など開発の手続きを一体化した総合的なまちづくり条例である。また、当該条例による手続きを終えた後、一定規模の集合住宅や集客施設、葬祭場を建設する場合は、別に、「練馬区中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」に規定された手続きを踏まなければならない。

②都市計画における住民参加の促進

ア) 都市計画の決定等の手続き、イ) 法定都市計画提案制度（都市計画法の規定よりも要件を緩和）、ウ) 都市計画に関するまちづくり提案制度、エ) 地区計画等の住民原案の申出制度（地区計画全 34 地区中、2 地区が当制度活用）を規定。

③住民主体のまちづくり制度

ア) 総合型地区まちづくり⇒認定協議会 2 地区（うち 1 地区で地区計画策定）
イ) 施設管理型地区まちづくり計画（公園や緑地等の施設の管理・利用）⇒1 件
ウ) テーマ型まちづくり提案（みどりの保全、良好な景観の形成など）⇒1 件
エ) 重点地区まちづくり（重点地区まちづくり計画の策定への参画）⇒6 地区
オ) 建築協定⇒2 件

④近隣協議の手続きに関する特徴

ア) 開発事業を目的とする 2000 m²以上の土地の取引の届出を義務化
イ) 開発事業にかかる届出の対象となる事業規模を拡大（300 m²以上）
ウ) 大規模建築物の届出の義務化（延べ面積 3,000 m²以上かつ高さ 15m 以上の建築物、床面積 1000 m²以上の集客施設、床面積 500 m²以上の深夜営業集客施設、床面積 1000 m²以上の葬祭場）
エ) 特定用途建築物の届出の義務化（床面積 500～1000 m²の集客施設、床面積 1000 m²未満の葬祭場、20 戸以上のワンルーム集合住宅）
オ) 宅地開発の手続きの明確化（開発区域面積 500 m²以上の宅地開発事業）
カ) 墓地等の開発調整手続きの明確化（墓地、納骨堂、火葬場の設置、拡張）
キ) 自動車駐車場等の開発調整に係る手続きの明確化（300 m²以上の駐車場、資材置場、ペット火葬場等）

⑤その他の特徴

ア) 工事の着手・完了の届出をすべての開発行為で義務化している
イ) 公共施設等の整備促進に関する協力事項を定めている
ウ) 近隣協議の対象となる近隣住民の範囲が広い（例：大規模建築物の場合 100m もしくは高さの 2 倍の範囲の住民を近隣住民と規定）
エ) みどりのまちづくりセンター（公益社団法人練馬区環境まちづくり公社）による地域住民に対するアプローチとまちづくり支援の仕組み

▶練馬区景観条例（平成 23 年 5 月施行）の概要

- ①景観まちづくり地区⇒2 地区（景観計画）
- ②景観計画中に景観条例とまちづくり条例との連携を明記
- ③地域景観資源登録制度（とっておきの風景）⇒914 地区が登録
 - ↳たてもの部門・みどり部門・まちかど部門・風景部門
- ④景観まちなみ協定制度⇒5 件の認定
 - ↳ご近所協定（1 件）・小径協定（0 件）・まちなみ協定（4 件）

<意見・感想>

○条例制定後の中高層届出(標識設置)件数と紛争の状況は以下の通りであった。

		18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
標識設置件数		853	807	524	597	693	588	721	725	683	664
紛争・陳情 取扱件数		65	55	51	38	40	31	30	46	34	26
割合		7.6%	6.8%	9.7%	6.4%	5.8%	5.3%	4.2%	6.3%	5.0%	3.9%
結果	解決	33	32	34	20	29	23	18	36	25	16
	計画取止め	2	1	4	1	0	0	0	0	0	1
	あっせんに 移行	11	8	2	4	6	5	3	5	3	3
	継続・繰越	19	14	11	13	5	3	9	10	6	6

条例制定後、中高層届出に対する紛争・陳情の発生割合が近年減少しているとともに、あっせんに移行する件数が、明らかに減少していることが見て取れる。条例によって紛争を全くなくすことは困難であるが、開発事業に対してより早い段階から住民が協議に関わることで、あっせんまで長引く紛争を抑えられており、条例を制定した効果と考えられる。

なお、指導要綱から条例に変えた際に、規制の内容は変更しておらず、開発の届出対象事業を開発区域面積 500 m²以上から 300 m²以上に拡大したとのことであった。

区議会に対する陳情請願も、平成 16 年に 19 件、17 年に 5 件あったものが、平成 18 年、19 年が 0 件で、平成 20 年以降も年間 1、2 件で推移しており、近年の内容は、ワンルームマンションや葬祭場に関するものが主になっているとのことであった。

区にとっては、届出の対象事業が複数の部署にまたがり、景観条例他関係条例のチェックも必要となり、また、300 m²以上と対象を拡大していることから件数も多く、職員の負担は大変大きいとのことであった。

【意見1:既存外郭団体の活用により、地域住民によるまちづくり活動をサポートする仕組みを構築すべき】

公益社団法人練馬区環境まちづくり公社が、地域住民に対して、条例の制度を活用した地域住民による自主的なまちづくりの支援をする役目を担っていることが、大きな特徴であった。「子育て」、「高齢者福祉」、「エコ・科学」、「文化・芸術・歴史」、「居場所づくり」、「自治会・町会・商店会」、「障害者サポート」、「食育」、「緑・生物」、「景観・住まいづくり」、「祭り・地域イベント」など地域福祉にかかわる様々な分野で活動する団体の設立から活動支援まで担い、きめ細かな対応がなされている様子で、まちづくり条例の制度を生かす土台を作っていた。本市においても、是非とも参考とすべき取り組みと考える。

【意見2:業者向けのみではなく市民参加についても条例で規定する方が有効】

現在の本市の「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」は、市民向けというより事業者向けにという性質が色濃いことから、市民に対するまちづくりの意識の醸

成、啓発が進められていない可能性がある。住民の合意形成の問題で地区計画の策定までには至らないケースが多い状況は、練馬区も本市と同様である。そのようななか、多様な住民参加の制度を作って、機会を設けている点は参考とすべきと考える。条例によって、地域による地区計画等の策定や地区まちづくり計画の策定について、制度として規定する方が有効と考える。

◎コミュニティバスについて

<視察の目的>

本市では、コミュニティバスとして、地域住民の発案、運営によりぐるっと生瀬が運行を開始したが、他の地域で同様に運行が開始されるにはハードルが高いと言える。特に南部地域では、民間のバス路線によって、バス交通も比較的利便性がよい状況ではあるが、高齢化の進展に伴い、バスによる市内の回遊性の向上が求められている。そこで、同じく交通の利便性がよいと思われるなかで、コミュニティバスを導入している練馬区において、その政策理念や導入された背景、運行経費や利用者数等を研修し、本市でのコミュニティバスの運行の可否、実現性について検討する際の参考とすることを目的に視察に臨んだ。

<施策の概要>

▶事業の目的

既存のバス路線を補完し、公共交通空白地域の改善や高齢者や障害者などの交通弱者を含めた区民全体の生活行動力の向上を図り、あわせて公共公益施設への交通の利便性向上などに寄与する。

▶コミュニティバス（みどりバス）の概要

約 150 系統にも及ぶ既存バス路線（西武バス、国際興業バス、都営バス、関東バス、京王バス）がある中で、平成 3 年にシャトルバス（現保谷ルート）の運行が開始した。その後、福祉コミュニティバスからの転用も含めて路線が増え、平成 21 年に、3 種類を統合して「みどりバス」に改称された。現在は 6 路線あり、西武バスと国際興業バスに運行を委託している。

福祉コミュニティバスとは、福祉施設の送迎の帰りの空車を利用することから始まり、コミュニティバス化したものである。

都市計画道路の整備率が 23 区内で最も低く、バス路線の充実のためには、道路整備や駅前広場の整備が必要という課題もある。各ルートの概要は以下のとおりである。

○保谷ルート：平成 3 年 8 月シャトルバスとしての運行～

片道概ね 45 分に 1 本、53～58 人乗り中型バス 5 台使用、運行距離（往復）20.2km、片道の所要時間 45 分、平成 27 年度の区負担割合は 47%。

○北町ルート：平成 15 年 3 月バス交通実験で試行運行～

片道概ね1時間に1本、37人乗り小型バス1台使用、運行距離（循環）10.2km、所要時間22分、平成27年度の区負担割合は34%。

○関町ルート：平成19年4月「福祉コミュニティバス」としての試行実施～片道1時間に1本、31人乗り小型バス4台使用、運行距離（往復）19.1km、所要時間55分、平成27年度の区負担割合は69%。

○氷川台ルート：平成19年4月「福祉コミュニティバス」としての試行実施～片道1時間に1本、31人乗り小型バス4台使用、運行距離（循環）24.9km、所要時間80分、平成27年度の区負担割合は60%。

○大泉ルート：平成20年1月福祉コミュニティバスとしての試行実施以来の運行片道30分に1本、35人乗り小型バス3台使用、運行距離（循環）8.5km、所要時間18分、平成27年度の区負担割合32%で、収支が最も良い。

○南大泉ルート：平成23年12月運行開始
片道1時間に1本、31人乗り小型バス2台使用、運行距離（往復）：12km、所要時間30分、平成27年度の区負担割合91%。

▶運行実績と経費について

	利用人数(人)		運行経費 (円)	区負担額 (円)	区負担割合 (%)	備考
	年間	1日				
23年度	850,000	2,400	2億6300万	1億6000万	61	南大泉運行開始
24年度	890,000	2,500	2億4400万	1億4100万	58	南大泉再編
25年度	930,000	2,600	2億6600万	1億5800万	59	
26年度	1,020,000	2,800	2億8600万	1億6900万	59	氷川台再編
27年度	1,080,000	3,000	2億7700万	1億5800万	57	

※運行経費並びに区負担額には、導入経費の5年間の償却分として年間2000万円が含まれている。

○区負担割合を50%以下を目標に、各ルートの増便を検討しているとのことであった。

○東京都の制度により、70歳以上の方を対象にしたシルバーパス（乗り放題）が年間1000円で購入できる。このパスを利用できることも利用者数が増えている要因と推察される。その分の利用料は、東京都から支払われている。

○西武バスと国際興業バスの連携が今後の課題だそうだが、同じバス会社のルートであれば、既存のバス路線に加えて、みどりバスでも定期券や1日券が使えるとのことであった。

▶練馬区の交通政策体系

・練馬区長期総合計画（平成13年度～22年度、現在は総合戦略）

└事業計画 第4章「安心して快適に暮らせるまちのために」

4. 交通体系の確立

└都市交通マスタープラン（平成21年度～40年度）

└公共交通空白地域改善計画（平成 21 年 3 月策定）⇒今年改定を予定。

①既存路線バスの再編、②既存バス路線の増便、

③路線バスの新規導入 ⇒南大泉ルートが開設された。

④乗り合いタクシーの新規導入

⇒地域別検討会において議論し、利用者アンケートも実施。区の負担割合が 9 割になる試算が出たため導入を見送り、今後、デマンドバスの導入を検討するとのことであった。

⑤必要となる道路整備

▶その他

区議会でも交通対策等特別委員会を設置（平成 16 年～）しており、バス交通に関する政策については、議会からの要請も強いとのことであった。

民間がやらないから始めた。区の負担が大きいことについても、区議会に報告し、理解を得ているとのことであった。

<意見・感想>

【意見1:コミュニティバスは市が主体で導入すべき】

練馬区コミュニティバス事業の目的にある通り、住宅都市である本市においても、求められている施策であると考え。現在は、本市の「ぐるっと生瀬」の運行までの取り組みを見られるように、計画段階から住民主導を前提としているが、このままであれば、他の地域でのコミュニティバスの実現までの道のりは非常に遠いと言える。また、コミュニティバスの運行には、市の財源も要することから、計画的にコミュニティバスを導入する必要があると考える。そこで、バス運行の計画段階については住民参画を前提としつつも、市が主導してコーディネートし、市が責任をもって交通不便地域の解消に向けて、計画的にコミュニティバスの導入を実現するべきと考える。

■千葉県柏市

◎総合交通計画について

<視察の目的>

柏市では、高齢者福祉の取り組みが厚生労働省の地域包括ケアシステムの事例としても紹介されている。また、10 年前には、東京大学によってオンデマンドバスの実証実験が実施されている。このように、高齢化に迅速に対応しようと試み続けている柏市は、本市と同じく中核市であり、総合交通計画は国土交通大臣の認定を受けている。そのような市での交通政策を、本市での高齢化社会における交通政策を検討する際の参考とすることを目的に視察研修に臨んだ。

<施策の概要>

▶柏市総合交通計画（平成 22 年 3 月策定）の主な概要と特徴

- 平成 23 年 5 月「都市・地域総合交通戦略」として国土交通大臣の認定
⇒着実に施策が実施できる状況にはなく、国からの予算措置等の優遇は特段ないとのことであった。
- エリアを 4 地域に分け、地域特性に応じたエリア別計画を採用
- 既存のバス路線（東武バス、阪東自動車、ちばレインボーバス、松戸新京成バス）
- コミュニティバスの導入状況
 - ・平成 17 年 9 月：コミュニティバス「かしわ乗合ジャンボタクシー」が運行開始
 - ・平成 19 年：「かしわコミュニティバス」が運行開始⇒平成 25 年廃止
- IT 技術を活用した ITS（高度道路交通システム）を推進
テーマ：「超高齢社会に対応した柏市のモビリティデザイン」を確立すべく、市が抱える課題解決に取り組む。
オンデマンド交通や新交通システム（エコライド）の導入や簡易路面調査による損傷の得るかと維持補修計画への活用などの方向性が示されている。
- 重点化されている方針
 - ①公共交通等の充実
 - ↳バス交通網形成計画（平成 18 年 8 月）により現在の交通網形成
 - ↳さらに、議会からの求めもあり、地域公共交通網形成計画を策定中
 - ②歩行者自転車環境の向上⇒自転車総合計画を策定（平成 27 年 4 月から実施）
 - ③幹線公共交通軸の強化
 - ④回遊性のある歩行者環境
 - ⑤先進的な取り組みと協働体制

<意見・感想>

【意見1:ITS の活用について詳細に検討を始めるべき】

本市においては、ICT 技術を活用した交通システムとして、ようやくバスロケーションシステムの導入補助を開始したばかりであるが、柏市のみならず、他市では高齢化社会に対応し交通の利便性の向上を図るべく、ITS の導入に向けた様々な実証実験が実施されている。本市においても、道路部局とも連携し、交通システムのみならず、道路管理にも活用できる ITS について調査研究を深め、導入を検討するべきである。

【意見2:地域公共交通網形成計画並びに地域別交通戦略を策定するべき】

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律が平成 26 年 11 月に改正され、地域公共交通網形成計画が策定できるようになったことから、本市においても、計画を策定し、既存のバス路線を基調としつつも路線の見直し・充実、不便地域の解消等、公共交通ネットワークの再編に向けて、地域別に詳細計画を策定し、計画的に取り組むべきである。

◎オンデマンド交通について

<視察の目的>

昨今、高齢化に伴い、自宅近くから目的地まで低額での移動を可能とする公共交通が求められており、コミュニティバスの利用者の少ない路線の代替として、オンデマンド交通が注目されている。そこで、柏市の「カシワニクル」は、人口 41 万 5000 人の都市でオンデマンド交通が実用化されている事例であり、実際の利用状況等を研修することで、オンデマンド交通の有効性や地域特性を確認することを目的に研修に臨んだ。

<施策の概要>

▶カシワニクルの概要

平成 25 年に「かしわコミュニティバス」の廃止に伴い、実証実験の後に導入された。セダン型タクシー 2 台を使用し、月曜日から土曜日に 1 日 11 往復（8:30～19:00）している。会員登録制で、知擁する 1 時間前までの事前予約が必要となる。

運賃は、区域内の移動が 1 回 300 円、区域外への移動が 500 円となっている。乗降場所はタク停と呼ばれ、現在、約 440 カ所設定されている。1 名の利用につき 1010 円のインセンティブ制（予算の上限あり）による委託方式を採用し、将来はタクシー事業者による自主事業化を目指している。タクシー事業者としてもタクシー単体の利用者が減少している中で、事業者の期待も高まっている。

市の負担面では、コミュニティバスの運行では 1436 万円（平成 24 年度決算）の支出があったのに対して、770 万円（平成 27 年度決算）で抑えることに成功している。事業者にとっても、新たな需要の掘り起こしに成功しているとのことであった。

▶カシワニクルの利用状況

○利用者実績（上段 27 年度、下段 26 年度）は、以下の通りである。

	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月	1 月	2 月	3 月	合計
利用人数	385	368	375	375	365	314	380	336	399	392	410	414	4,513
合計	195	247	289	322	280	304	346	323	332	262	331	370	3,601
累計会員	456	464	477	487	496	513	516	532	548	558	565	572	572
登録者数	320	338	351	366	373	383	396	409	420	429	436	441	441
運行日数	25	23	26	26	26	23	26	23	23	23	24	26	294
（日）	25	24	25	26	26	24	26	23	23	23	23	25	293
1 日平均	15.4	16	14.42	14.42	14.04	13.65	14.62	14.61	17.35	17.04	17.08	15.92	15.35
利用者	7.8	10.29	11.56	12.38	10.77	12.67	13.31	13.46	14.43	11.39	14.39	14.8	12.25

徐々に、利用者数は増加しているが、平均の乗車人数は、1.2 人ということであり、乗り合いのメリットは発揮されていない。

また、会員の登録状況は、女性が 70% を占め、そのうち、60 歳以上が 75% を占めており、車の運転をしない女性の高齢者に期待されていることが伺える。なお、

男性も 60 歳代以上で 67%を占めている。実際の利用者も、女性が 88%を占め、そのうち 60 歳以上が 75%を占めている。利用の用途は、高齢者福祉施設やコミュニティ施設、交通結節点（駅）、商業施設の利用が多くなっている。

課題として、カシワニクルの認知度の向上、予約受付の見直し、運行区域の拡大が挙げられ、今後の方向性としては、民間のバス路線を基調としながら、様々な交通モードを活用して市民の移動手段の確保を図るとしている。

<意見・感想>

カシワニクルの運行地域は、市街化調整区域が 84%を占めており、昼間のバスの運行がない郊外地域であるとのことである。現場の様子を調査しようと調整を試みたが、視察の日程の都合上、現場を視察することはできなかった。

【意見：ジャンボタクシーによるオンデマンド交通システムの実証実験を実施すべき】

オンデマンド交通は、タクシーのように利便性が高く、少額で利用できることにメリットがあり、高齢者やベビーカーの人たちが、病院や買い物にいけば有効と考えられ期待される。しかし、セダン型のタクシーを利用すると、少人数での乗合となることから、特に女性にとっては、全く知らない人と隣り合わせで乗ることに対する不安が、利用を妨げる要因となることも考えられる。オンデマンド交通とはいえ、タクシーのような少人数の乗合ではなく、最低でもジャンボタクシー以上の乗車が可能な車両で利用が見込める地域において検討するべきと考える。よって、市内の交通不便地域をピックアップし、その中から、市と協働して実証実験に取り組んでくれる地域を公募で選定し、地域と共に実証実験を実施してデータを収集するべきである。

■石川県金沢市

◎まちづくり条例について

<視察の目的>

住民自らが自分たちの住む地域の目標とする将来像を描き、まちづくりのルールを決めて実現していく仕組みを定めたとされる金沢市まちづくり条例は、現在、本市が都市計画マスタープランの中で進めようとしてきた概念と同様であると考えられる。一方、計画で進めようとしてもなかなか理念通り進んでいない状況の中で、条例を制定して進めることの実効性を確かめることを目的に視察に臨んだ。

<施策の概要>

これまで 400 年間、戦禍もなく、大きな災害も受けていない、古くから残る城下町が中心街となっており、周辺に新しくできた市街地が広がっているまちである。1968 年に全国初の自治体独自の保存条例として、伝統環境保全条例を制定されるなど、金沢市民のまちづくりに対する意識の高さが伺える。

金沢市まちづくり条例とは、「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と「金沢市における土地利用に適正化に関する条例」の呼称である。そして、このほか、まちづくりに関連する条例が 28 条例も定められていることも大きな特徴である。

▶金沢市まちづくり条例の概要と主な特徴

○まちづくり計画を策定し、市長とまちづくり協定を締結することができる。

締結地区は 26 地区、面積 142ha（平成 28 年 7 月現在）であり、土地利用協定は 6 地区、約 241.1ha で締結されている。また、平成 28 年 1 月 1 日より、まちづくり協定区域内での開発行為に対して、従来の届出・手続きの前に区域内の地元等への事前周知義務等を課した。これは、自分たちのまちづくりのルールを作成するモチベーションにもつながっていると考えられる。

○地区計画は 71 地区で策定済（平成 28 年 7 月）

これは、新しく 1 ha 以上の区域の開発を実施する際に、地区計画の策定を指導している結果である。従来からあるまちで策定されているのは 2 地区のみにとどまっており、地区計画の策定については、ハードルが高いことを示している。

<意見・感想>

金沢市でも、条例によって自動的に紛争がなくなるわけではなく、紛争をできるだけ未然に解決するために、早期の情報共有と調整機会の確保が必要との説明があった。

本市においては、住民のまちづくりに対する意識の醸成と自分たちのまちづくりのルールを定めることを条例に位置づけることで、その実現性を向上させることが重要でないかと考える。

【意見1:地区まちづくり計画を条例で位置づけるのは有効である】

地区計画は、拘束力が強いものの合意形成が図りにくく、手続きにも時間を要するため、なかなか策定が進まない状況は、金沢市でも同様であった。そこで、金沢市では、「まちづくり協定」を条例で定め、住民の 3 分の 2 以上（運用上は 8 割以上と指導）と要件をかなり低くし、法的拘束力は低下するものの、条例の運用によって一定の役割を果たしている様子であった。本市においても、地区計画の策定のみこだわらず、まちづくり協定制度を創設するか、地区まちづくり計画を条例で位置づけて、住民と共にまちづくりを進めることは、都市計画マスタープランの理念にも合致し、有効であると考えられる。

【意見2:大規模開発時には地区計画の策定を指導するべきである】

地区計画については、先般のアサヒビール工場跡地の開発時に地区計画の策定を求めたが、基本的には、これまでも大型の民間開発に対する地区計画の策定を指導した形跡がなく、他の大規模開発地についてもその方針はない。今後、一定規模の面積が開発される際には、本市においても、地区計画の策定する仕組みを構築する

べきと考える。

◎公共交通の利用の促進に関する条例(第2次金沢交通戦略)

<視察の目的>

交通政策基本法が平成 25 年に制定され、交通に関する条例を制定する自治体が全国で数例みられるようになったが、法律制定前に、公共交通に関する政策について、条例化して進めている珍しい事例であることから、条例制定の効果と交通政策について学ぶことを目的に視察に臨んだ。

<施策の概要>

当時の市長が、条例によるまちづくりを進めることを重視していたことから、当該条例が制定されたとのことであった。

▶条例に基づく施策は以下の通りである。

- ・パークアンドライドの設置促進／公共交通重要路線の利便性向上
- ・自主運営団体による地域交通計画の策定⇒自主運営バスを2地区で運行（運行経費の赤字分（60～80％）を補助）。うち、山間部の内川地区では、会費制（大人1000円／月、子供500円／月）による、オンデマンド型交通を実現している。乗車率が高く、5人乗りから11人乗り車両のグレードアップを図っている。
- ・公共交通利用促進協定⇒実績1件
- ・公共交通利用促進市民会議の設置⇒平成27年に4年ぶりに開催
- ・金沢市シルバー定期券購入助成事業

70歳以上の高齢者対象で、月7200円の定期券購入に対して1000円補助、免許を返納した70歳以上の高齢者には2000円補助

- ・金沢エコポイント（バス利用により得たポイント100円で1ポイント）

▶第2次金沢交通戦略（平成28年3月～）の概要

①交通ネットワークの再構築

- ・バス路線の段階的再編／金沢ふらっとバスの充実 など
 - └ 今後、公共交通重要路線を強化し、重要路線と主要路線を補完する生活路線（フィーダーバス）の導入が検討され、来年度以降に計画を策定する予定。

②歩行者と公共交通優先のまちづくり

- ・歩けるまちづくりの推進／自転車利用環境の向上／公共交通の利用促進など
- ・金沢市における自転車の安全な利用の促進に関する条例（平成26年4月施行）
 - └ 「金沢市まちなか自転車利用環境向上計画（平成22年度～31年度）」や「金沢自転車通行空間整備ガイドライン（平成27年3月改定）」に基づいて、自転車が安全に走行するために自転車走行指導帯などの整備を進めている。
- ・金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例（平成15年4月施行）

▶金沢ふらっとバス（平成11年運行開始）

説明を受ける前日に金沢駅から市役所近隣にある宿泊先までの移動でふらっと

バスに乗車したが、駅から市役所周辺、観光地である香林坊周辺へのアクセスについては、乗り換えが必要であったにもかかわらず接続がよく、利便性はよいと感じた。なお、運行費は年間 9,529 万円（平成 27 年度決算）となっている。

▶交通政策に要する主な費用（平成 27 年度決算）

- ・都市内交通体系構築費（ふらっとバス運行経費等）：約 1 億 3970 万円
- ・公共交通市民意識啓発費（高齢者公共交通利用促進費等）：約 2250 万円
- ・公共交通活性化推進費（地域公共交通確保維持改善費等）：約 2 億 2170 万円
- ・自転車対策費（自転車利用環境向上計画具現化事業費等）：約 1 億 1450 万円

＜意見・感想＞

条例に基づく施策は、制定同時に始まった事業が継続して展開されているが、市民会議が 4 年ぶりに昨年開催され、第 2 次金沢交通戦略での記載も少なく、形骸化しつつあるように感じた。しかし、これまでの交通政策である、第 2 次金沢交通戦略の前身の計画の新金沢交通戦略（平成 20 年～平成 27 年度）において、自主運営団体によるコミュニティバスが実現するなど、条例の実現に向けて施策が展開されており、条例と戦略の連動によって、交通政策を展開する有効性を確認した。

【意見：交通戦略を条例で位置付けて、高齢化社会に向けた交通政策を展開すべき】

市民の移動権を行政が責任をもって保証することを目的とした、交通に関する基本条例を制定し、先般完成した西宮市総合交通戦略の具体化を図り、高齢化社会に対応するための公共交通等の充実や交通安全を計画的に進めるべきと考える。

以上、視察報告並びに意見とする。

委員会行政視察報告書

委員氏名 花岡 ゆたか

■ 調査の期間 平成 28 年（2016 年）11 月 16 日(水) ～ 18 日(金)

■ 調査先及び調査事項

- 練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について
・コミュニティバスについて
- 柏市 ・総合交通戦略について
・オンデマンド交通について
- 金沢市 ・まちづくり条例について
・公共交通の利用の促進に関する条例について

1. 東京都練馬区

人口 72.2 万人 面積 48.08 平方 km



Map data ©2016 Google

練馬区は東京 23 区の北西端に位置し、都心からのびる放射状の鉄道・道路が区域を東西に貫いている。これに対し、区域での南北の交通は脆弱である。東京都区部の中で「住宅街」として認識されており、区民も住環境の保全に対する意識が高い。

■ 概要

平成 18 年 4 月に、東京 23 区で初めての総合的なまちづくり条例を施行した。この条例のキーワードは「住民参加」である。

既に区域には民間バス路線が約 150 路線あったが、先述の通り脆弱な南北交通と、地域的偏在を補完するために、コミュニティバスが整備されはじめ、平成 26 年に現在の 6 ルートとなった。

まちづくり条例と景観条例について

■ ポイント

- ・区域の特性に応じたまちづくりを進めるため、平成 15 年から 3 年の期間をかけ、条例案をまとめた。条例案をとりまとめるにあたっては、当初より区民検討会や検討委員会に於いて住民参加を求め、多くの区民が参加した。
- ・本条例に於いても、まちづくりに於いて様々な住民参加の仕組みがなされている。また、住民からの「提案」からまちづくりがはじまる事を基本としている。
- ・提案には下記の 6 つのタイプがある
 - 法定都市計画提案
 - 都市計画に関するまちづくり提案
 - 地区計画等の住民原案の申出
 - 総合型地区まちづくり計画の案の提案
 - 施設管理型地区まちづくり計画案の提案
 - テーマ型まちづくり提案の案の提案
- ・平成 23 年にスタートした、景観まちなみ協定制度のパンフレットの冒頭には、「まちなみ協定は 3 軒からはじめられます」と、大きく記載されており、住民が気軽に近隣の景観維持に興味を持って参加できるように促している。
- ・現在、区内で 5 地区が景観まちなみ協定の認定を受けている。
- ・景観まちなみ協定には法的拘束力はない。
- ・上記のまちづくり条例と、景観まちなみ協定ともに、市の外郭団体である公益社団法人練馬区緑のまちづくり公社が窓口となっており、その窓口である「みどりのまちづくりセンター」は市役所のすぐ隣に位置し、まちづくりと景観のワンストップサービスが確立されている。

■ 意見・感想

- ・本市を始め多くの地方自治体では、まちづくりや景観については、ハード面のまちづくりをおこなう建設関連部署にあるが、練馬区の場合それに加え、外郭団体を設置し「みどりのまちづくりセンター」を設けている。この点については、大きく共感できる。
- ・先述の通り「住民参加」がキーワードとなっているが、本市同様に住民の流出入が多く、地域コミュニティが熟成されていない地域もあり、多くの努力と困難が考えられる。
- ・景観まちづくり協定を行っているのは、古くからの住宅街や農地の残っている地域などであり、これも本市を始め都心近郊の地方自治体でよくみられるケースである。

コミュニティバスについて

■ ポイント

- ・既存の民間のバス路線が約 150 路線あったが、区内には道路幅員が狭く大型バスが入れず、バス路線が整備されていないエリアが点在していた。
 - ・平成 3 年から区が独自に 1 ルートを、コミュニティバスとして営業を開始し、バス交通実験路線や福祉コミュニティ路線を統合して、平成 21 年 7 月から「みどりバス」として事業を展開している。
 - ・現在 6 ルート、19 車両で運行しており、平成 21 年以後もルートの再編を 4 回行っている。
- 運行経費の負担割合は、全体の半額以上が区であり、全 6 ルートのうち、最も健全なルートで 30% 台、最も収支の悪いルートで 90% 台となっている。
- ・区が区の一部の市民のために区のお金を使いコミュニティバスを運行している現状については、区民からの異論はない。
 - ・車両の多くは 30 人乗り程度の小型バスであり、道路幅員の狭い市街地での運行を可能にしている。
 - ・運賃は都バス、民間バス事業者に合わせ、大人 ¥220、子ども ¥110 としている。
 - ・現在、収支改善に向けて広告募集に注力している。

■ 意見・感想

- ・東京都区部に於いては、公共交通が発達している事から、車を持たない家庭も多く、その方々からするとバス路線が整備されていない地域は大変不便になってしまう。それを補完するためのコミュニティバスの意義が理解できた。
- ・運賃を都バス、民間バス事業者に合わせ、大人 ¥220、子ども ¥110 としている点は大きい理解できる。高くすれば利用者の減少が予想され、他都市で見られるようなワンコイン（¥100）にしてしまうと、都バス、民間バス事業者との協力関係が崩れてしまう。
- ・区が運行費用全体の半分以上を負担している事は、正解だと考える。コミュニティバスは、単なる交通手段と言うだけでなく福祉施策でもある。
- ・収益改善が大きな問題であるのはもちろんの事だが、みどりバスの認知度が非常に低いという事なので、広告募集よりも利用者の増加を目指して、区民への周知に努めるべきである。

みどりバス 保谷ルート

(保谷駅南口→光が丘駅)

運行状況は、西武バスホームページのバス路線検索システムで確認ができます。
■パソコン・携帯から
<http://lcca.seibubus.co.jp/>



大人 220円(現金)
216円(ICカード)

子ども 110円(現金)
108円(ICカード)

●次の方は110円(現金)、108円(ICカード)で利用できます。

(1)65歳以上の者
(2)身体障害者手帳、療育手帳、児童手帳の持主
障害者手帳の等級が2級以上の者
(3)身体障害者手帳、療育手帳、児童手帳の持主
かつ65歳以上の者
(4)障害者手帳の持主かつ65歳以上の者
(5)心身障害者、児童福祉法第116条の2
の規定に基づき認定された者
(6)1級障害者手帳の持主、(2)(3)(4)号の持主、(5)号
の持主かつ65歳以上の者

【お問い合わせ先】
▼お忘れ物、運行、定期券に関して
西武バス株式会社 土市神井営業所
TEL:03-3684-2222
▼その他のお問い合わせ
株式会社 都市圏線部 交通企画課
TEL:03-5684-1274

みどりバス 北町ルート

(光が丘駅→東武練馬駅入口→光が丘駅)

運行状況は、西武バスホームページのバス路線検索システムで確認ができます。
■パソコン・携帯から
<http://lcca.seibubus.co.jp/>



大人 220円(現金)
216円(ICカード)

子ども 110円(現金)
108円(ICカード)

●次の方は110円(現金)、108円(ICカード)で利用できます。

(1)65歳以上の者
(2)身体障害者手帳、療育手帳、児童手帳の持主
障害者手帳の等級が2級以上の者
(3)身体障害者手帳、療育手帳、児童手帳の持主
かつ65歳以上の者
(4)障害者手帳の持主かつ65歳以上の者
(5)心身障害者、児童福祉法第116条の2
の規定に基づき認定された者
(6)1級障害者手帳の持主、(2)(3)(4)号の持主、(5)号
の持主かつ65歳以上の者

【お問い合わせ先】
▼お忘れ物、運行、定期券に関して
西武バス株式会社 練馬営業所
TEL:03-3934-1123
▼その他のお問い合わせ
株式会社 都市圏線部 交通企画課
TEL:03-5684-1274

2. 千葉県柏市

人口 41.4 万人 面積 114.74 平方 km



Map data ©2016 Google

柏市は、田園も多く残る住宅都市であり、平成 17 年に沼南町を編入合併し、同年つくばエクスプレスが運行を開始し、市域は変貌を始めている。隣接都市と物理的障壁なしにつながっており、鉄道、道路共に隣接市との関係なしに考える事は出来ない。

■ 概要

鉄道と主要国道が市域を通っている中で、国道 16 号の慢性的渋滞が大きな問題になっている。また、平成 17 年に編入合併された旧沼南町域は鉄道路線から遠く、交通不便地域となっている。東武野田線の複線化も早期完成が待たれている。

旧沼南町域に於いては交通不便地域が多く、その解消のためにコミュニティバスやオンデマンド交通が運行されている。

総合交通戦略について

■ ポイント

- ・平成 17 年につくばエクスプレスが開通し柏の葉キャンパス駅を中心に新しい都市核を形成が進んでいる。
- ・理念：環境想造都市づくりを支え、豊かな暮らし、多様な交流を実現する交通
 - 目標 1 環境・人にやさしい交通
 - 目標 2 安全で豊かな暮らしを支える交通
 - 目標 3 まちの魅力を高め交流を促進する交通
 - 目標 4 市民等との協働により支え合う交通を高め交流を促進する交通

- ・バス路線の充実とバス運行状況の提供（バスロケーションシステム）を図り、自動車利用からバス利用への転向を促し、国道の慢性的渋滞の解消を目指す。

■ 意見・感想

- ・国道 16 号の慢性的渋滞の解消を目指しているが、自動車保有率が高くその解消は容易ではなく、車線数の増または並行するバイパスの新設など、大規模な整備が必要だと考えられる。
- ・東武野田線の複線化と、各駅前のバスターミナルの整備は本交通戦略の中で不可欠だと考えられる。

オンデマンド交通について

■ ポイント

- ・旧沼南町域に於いて、民間バス事業者が撤退したことにより、平成 19 年からコミュニティバスの運行を開始した。このバスは、国土交通省の運行許可を取らず、利用者が年会費を払い会員となり、会員が利用するバスとして運行されている。
- ・東京大学の協力と社会実験を経て、カシワニクル（タクシーによるオンデマンド交通）のスタート。
- ・利用者 1 人あたり 1,010 円を支払うインセンティブ制による委託方式。現在 2 台。
例：1 メーター区間を 1 人で乗ると、利用者が支払うのは 300 円で、タクシーは市から 1,010 円受取る。タクシーの 1 メーター区間の料金だと 730 円。
- ・乗降場所は現在 440 ヶ所設置されており、限りなくドアトゥドアに近いサービスを提供。

■ 意見・感想

- ・パソコンやスマートフォンを利用しない高齢者等は、事実上前日迄に予約しなければならず、利用が拡大するのか不透明である。
- ・会員数が伸びず、運行地域内の 6 割超の人が、運行されている事自体を知らず、これは大きな問題である。
- ・そもそもオンデマンド交通と言うものが、公共交通と言えるのかが疑問である。市の目指すように、将来的にはタクシー事業者による自主事業として行われるべきである。

■ 交通ネットワークイメージ



3. 石川県金沢市

人口 46.6 万人 面積 467.77 平方 km



Map data ©2016 Google

金沢市は、江戸時代から大きな自然災害に見舞われず、第二次世界大戦においても空襲を受けなかった事で、藩政期の古い街並みが残った観光都市である。北陸新幹線の開通により、観光客数が急増している。

■ 概要

先述の通り戦禍を免れたために、中心市街地では幅員の狭い道路がのこり、観光名所が点在している。藩政期の市街地の名残で、中心市街地から放射状に道路が伸びている。このため、中心市街地での交通渋滞が慢性化し、中心市街地への自動車の流入をこれ以上増加させない事が課題である。

まちづくり条例について

■ ポイント

- 1800年代の古地図と、1994年頃の中心市街地を比べてみると、大きな違いが見られず、旧市街地では面的整備がほとんど行われていない事がわかる。
- 先述の通り中心市街地から放射状に道路が伸びているため、環状道路の整備が進行中であり、新たな計画もある。
- 1968年に伝統環境保全条例を制定した事を始まりとして、金沢独自の戦略展開が進み、現在28の条例でまちづくりをコントロールしている。
- 自由度の高いまちづくり協定であり、法的抑止力がない。「努めよう」、「守ろう」という身近なルールである。

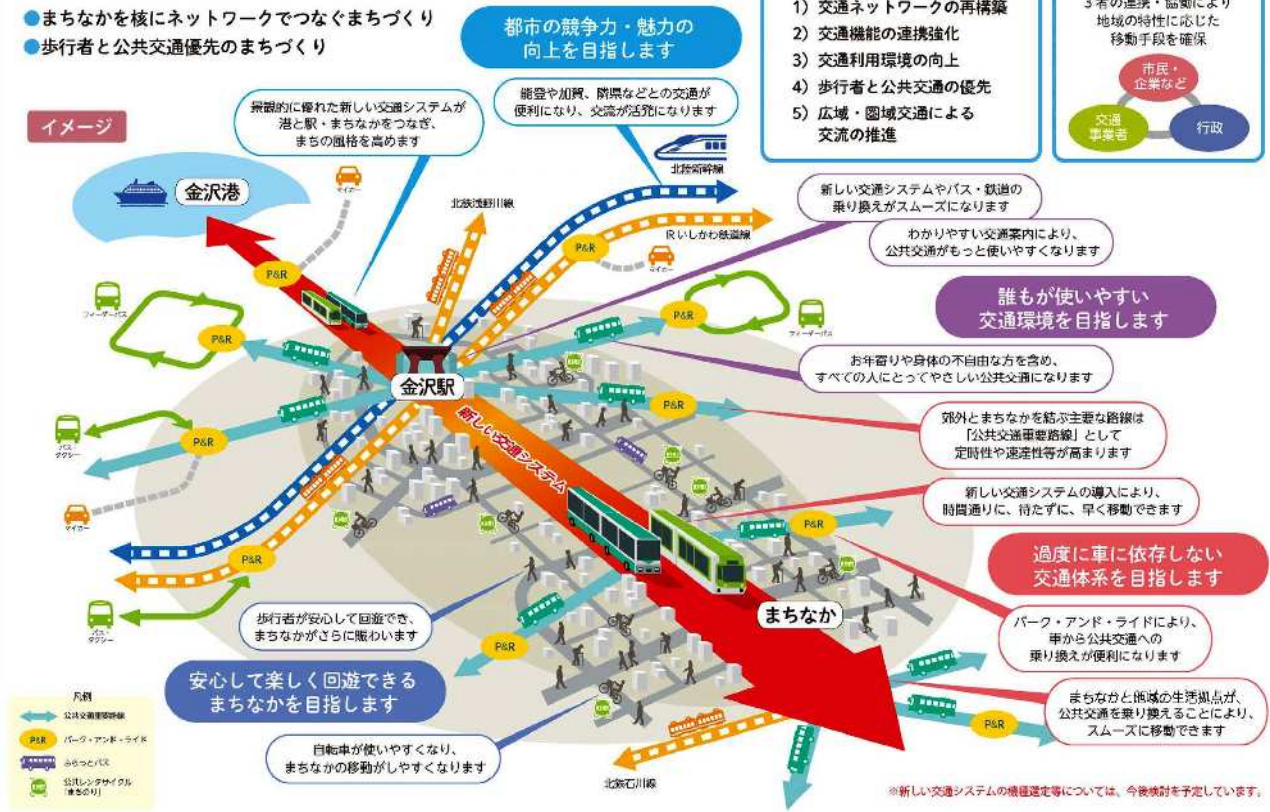
■ 意見・感想

- ・「努めよう」、「守ろう」という法的抑止力がないルールでありながら、強行して建設する事例がないという点に驚かされた。
- ・豊かな観光資源を持ち観光都市として成り立っている金沢市独自の例が多く、他自治体のまちづくりと単純に比較できるものではない。

公共交通の利用の促進に関する条例について

「第2次金沢交通戦略」が目指す未来のすがた

- まちなかを核にネットワークでつなぐまちづくり
- 歩行者と公共交通優先のまちづくり



■ ポイント

- ・平成 11 年に、旧運輸省・旧建設省・警察庁の三省庁が連携して創設した、「オムニバスタウン整備対策総合事業」の指定都市となり、「ふらっとバス」の運行を開始する。
- ・公共レンタサイクル「まちなか」を導入し市内に「サイクルサポート」を 20ヶ所設置、どのサイクルサポートでも乗り捨てができ、観光客の移動手段として利用されている。
- ・バス専用レーンを拡充し、過度に車に依存しない交通体系を目指している。バス専用レーンは、バス以外にも実車のタクシーと 4人以上乗車している乗用車も通行できる。
- ・パークアンドライドを、5ヶ所、900台分整備し、中心市街地への自動車の流入を防いでいる。
- ・二次交通案内の充実を図るため、JR金沢駅東広場に「交通コンシェルジュ」を整備し、外国人観光客の対応にあたっている。
- ・行政、市民・企業など、交通事業者の3者の連携・協働により地域の特性に応じた移動手段を確保することを本計画の推進体制としている。

■ 意見・感想

- ・観光と一般市民の生活との両立を図るための計画と思われるが、やはり観光に重点が置かれていると思われる。
- ・ふらっとバスを利用したが、これで主な観光地は全て網羅でき、観光客にとっては非常に便利である。
- ・中心市街地での渋滞はほとんど見られず、中心市街地への自動車の流入が抑制できている事が実感できた。



ふらっとバスのバス停



ふらっとバスの車両

4. 西宮市当局に対する提言

■ まちづくりについて

他自治体を見ても分かるように、必要な道路は整備しなければならない。幹線道路を整備しなければ、生活道路に通過交通が流入し、交通事故や騒音・振動が問題となる。

本市に於いては、山手幹線の完全4車線化の早期実現と、中津浜線以東の南北交通の脆弱さを補うために、甲子園段上線を早期に整備するべきである。

■ コミュニティバスについて

本市に於いては、既に阪急バスと阪神バスが市域全域で運行している為、コミュニティバスで交通不便地域の解消を図るよりも、阪神・阪急の両バス事業者にバス路線の再編と、他都市で見られるような30人程度の小型バスの導入を促す事により、交通不便地域の解消を図るべきである。

また、コミュニティバスを導入する場合であっても、国または県の施策にエントリーするべきで、市単独事業として行うべきではない。

建設常任委員会管外視察報告（上田さち子）

調査期間 2016年11月16日（水）～18日（金）

調査先と調査項目

東京都練馬区	まちづくり条例と景観条例について、及びコミュニティバスについて
千葉県柏市	総合交通計画について、及びオンデマンドバスについて
石川県金沢市	まちづくり条例について、及び公共交通の利用の促進に関する条例について

（練馬区）

・まちづくり条例と景観条例について

農地や屋敷林などの緑が広がる約70万人が住む練馬区では、近年、急速な市街化により自然環境が次第に減り、街の景観が大きく変わってきていることから、区民が積極的にまちづくりに参画する仕組みや、区民、事業者及び練馬区の役割分担と協力関係の仕組みをつくり、多様な主体の協働によるまちづくりをめざそうと「条例」を制定している。

条例策定経過では、平成15年度から3年間にわたり、69名の区民が参加する区民懇談会（14回）や検討委員会（11回）で条例の検討が行われ、中間報告や素案、条例案がまとめられた。条例は平成18年4月1日から施行されている。

練馬区の住民参加型のまちづくり条例制定は、東京23区では初めてと言われ、これまで要綱行政であったものから条例化したメリットとしては、条例化による厳しい規制部分もあるが、要綱と違い、実効性が担保されたと担当の方から話があった。また、まちづくり条例制定後、開発行為に伴う議会に対する請願や陳情はゼロ件とのことだった。

条例制定後の課題として、住民参加という点では時間がかかり過ぎスピード感がなく実態にあっていないのではないかと、条例を運用するには区のマンパワーが必要になってくることがあるとのことだった。また、地区計画については住民の合意形成は難しいということで、ほとんどが行政主導とのことである。

練馬区では地区計画の他に、地域景観資源登録制度というものがあり、たてもの部門・まちかど部門・みどり部門・風景部門の4部門からなっている。平成23年度から制度が始まったが今年の7月現在で914件が「とっておきの風景」として練馬区に登録されている。

比較的小規模で、ご近所につながって何らかの登録をしていこうという取り組み。熱心に取り組む方が存続できるかがカギのようだが、コミュニティの一環としても面白い。練馬区には、まちづくりのあれこれについて気軽に相談できる「練馬まちづく

りセンター」は、住民の窓口・アドバイザーなどとして重要な役割を果たしているようだ。

全体として、地区計画のハードルが高い点では、どことも同じだと改めて思ったが、そこまでの堅い決まりはできなくとも、ご近所づきあいからはじまる景観資源登録制度は、後日の金沢市での「小まちなみ」のまちづくりと似ていると思った。足元から、自分たちの街を良くしていこう、環境を守っていこうという機運は大切であり、西宮でも地域ごとの雰囲気大切にしながら、小規模でもまとまればみんなで「とりきめ」をして、地域環境をみんなで守るということも大事なまちづくりではないかなと思った。

・コミュニティバスについて

練馬区では、既存の路線バスを補完するとともに、公共交通空白地域の改善や、高齢者・障害者などの交通弱者を含めた区民全体の生活行動力の向上を図り、あわせて公共施設への交通の利便性向上に寄与することを目的に「みどりバス」というコミュニティバス事業を進めている。

平成3年8月より保谷駅・光が丘駅間にシャトルバスを運行し、バス交通実験路線や福祉コミュニティバス路線などを統合して、コミュニティバス事業を開始している。

それに先立って、平成21年度には「公共交通空白地域改善計画」を策定しており、まずこの積極的展開・構え方が西宮市と違うと実感したし、空白地域とは、鉄道駅から800m・バス路線があっても30分に1本でバス停から300m離れていれば「空白」と位置付けている点も積極的であると思った。

全6ルートを2事業者に委託し19台・3種類のバスで運行している。利用者は年々増加しているとのことだった。区の負担額は年間バス車両の減価償却を含め、1億7000万円である。先に記述した目的を達成するためにこの経費は必要不可欠の経費と考えられる。

今年の建設常任委員会では、高齢社会に突入する中で、バス交通の充実をどう図るかというテーマで勉強しているが、まさに住宅都市として西宮市と同じ街の特質をもつ自治体としての取り組みは「うらやましい」の一言に尽きる。運賃についても65歳以上の高齢者などは220円の半額で乗車できる。70歳以上の高齢者は、都営バスや地下鉄も都民には年間1000円払えばシルバーパスが交付されているが、それに加えてのことで「うらやましい」の2連発だった。

(柏市)

・総合交通計画について、及びオンデマンドバスについて

平成22年3月に、①環境・ひとにやさしい交通 ②安全で豊かな暮らしを支える交通 ③まちの魅力を高め交流を促進する交通 ④市民等との協働により支え合う交通

を高め交流を促進する交通という目標を定め「柏市総合交通計画」が策定されている。計画では拠点間を結ぶ交通軸にBRTなどの導入検討を加えるとしていたが、道路幅員や幹線道路渋滞等により、現時点では検討開始に至っていないとのことだった。

また、オンデマンド交通の取り組みについては、導入の背景に民間の路線バスが平成18年に撤退したことがある。18年から20年までの間に東京大学大和研究室による10回の実証実験を実施し、既存の公共交通に過度な負荷を与えずにオンデマンド交通の導入ができるかの調査も行っている。おもしろいのは、民間のタクシー事業本来の先細りがあることから、予約制相乗りタクシー「カシワニクル」がスタート。利用料金はおおむね500円（通常730円でのタクシー利用料金が、地域によっては300円または500円）。市は委託料として1日当たり1台につき2000円（上限）を支払う。お話の中で、乗り合いタクシーとなっているが、現実には1人、あるいは1家族での利用になっているということである。

導入効果については、利用者からは「区域内の移動手段が確保された」。運行事業者であるタクシー会社からは「新たな需要の掘り起こしに成功した」という声があるとのこと。また柏市としての効果は、コミュニティバスと比し、支出額が削減されたということだった。

課題は、オンデマンド交通そのものの認知度が低いことからPRを進めること。また、利用予約が1時間前となっているのをさらに改善目指す。そして利用できる区域の拡大も求められているということだった。

改めて地域ごとの需要によって公共交通の充実のあり方がいろいろあり、住民の声を反映させたよりベターな方法を集約していく行政の取り組みの必要性を痛感した。

（金沢市）

・まちづくり条例について

視察でも私的にも何度か訪れた金沢市。城下町のたたずまいを残し、まち全体が落ち着いた雰囲気にも包まれている。金沢市まちづくり条例は、「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」の一般的な呼称という位置づけで平成12年7月より施行されている。

みんなで考え、みんなで定める「わがまちのルール」を定めているが、住民が中心になってまちづくりの方向やルールを考え、まず「まちづくり計画」をつくり、それを実現するために市長と「まちづくり協定」を結ぶ。もって、個性豊かで住みよい金沢の都市景観を形成していこうというものである。まちづくり協定は31地区で結ばれており、例えば東山ひがし地区まちづくり計画（1.8 図）は、観光地として有名なひがし茶屋街の歴史的町並みを保存するまちづくりを進めている。さらにいま、そのまちづくり区域と隣接する区域でも今年7月「木町一番丁地区まちづくり協定」が結ばれ、面的な拡大も進められている。まちづくり協定は自由度が高いまちづくり協定といわれ、区域面積

も0.6～58.9歳までとしているように非常に自由度が高いといわれている。さらに将来は、地区計画にもつなげていくという方向性も持っている。

なお、金沢市ではいわゆる住民からの発議による「地区計画」決定の事例はなく、市が施工した区画整理事業の区域内を行政主導で地区計画を2地区決定しているとのことであった。

今回の視察では、西宮市での地区計画決定の進展があまりないなかで、どうすればまちづくりとしての地区計画が広げられるのかということを知りたかったが、金沢市でも先進的な事例はなかった。

・公共交通の利用の促進に関する条例について

平成19年に条例ができているが、その前身として平成15年3月に「歩けるまちづくり条例」が制定されている。

現在2地区でコミバスが住民主体で取り組まれている。経費に対し金沢市として世帯数により60～80%を補助するシステム。住民は会費制で運行収入としているとのことであった。市街化調整区域である「おおうら地区」は1世帯月額1000円の負担。山間地区の「内川地区」は11人乗りのデマンドバスで運行し、子どもたちの通学にも利用されている。月額大人一人1000円、子ども一人500円で、いずれも地元負担への抵抗は大きいということだった。

また、金沢市では「第2次金沢交通戦略」で金沢駅前から武蔵が辻方向にまっすぐ伸びる幹線道路を整備し、LRTなどを導入し、公共交通ネットワークの再構築をすることであったが、聞いてみると、多くの課題があるということで実現はまだ先のようであった。

新幹線で東京からも結ばれた金沢市では、観光都市としての公共交通の充実は不可欠だが、路線バスは充実しており、ひっきりなしにバスが行きかっている。それに加えて金沢市として街中小路を巡回する100円で乗れる「ふらっとバス」が運行されている。

高齢者に取ればバス路線の充実に加え、さらに高齢者へのバス運賃の軽減があれば喜ばれるのではないかと思ったがどうだろう。

今回の管外視察では、まちづくりとコミュニティバスについて学んできた。自治体ごとに財政状況や地理的状況、まちのあり方など異なるが、あらためて西宮市の開発行政・まちづくりについての先進状況をつかみなおすことになった。ただ、練馬区や金沢市に見られるように、手に取るような住民主体の「まちづくり協定」で垣根を低くし、以って地区計画に誘導していくということがあってもいいのではないかと思った。

バスについては、あまりに阪神・阪急頼みであり、市としての空白地域の改善の意欲が見えてこない。高齢化社会にあつて、公共交通としてのバスの重要性は今後ますます大きくなることは間違いない。福祉的観点からも高齢者や障害者の社会参加に不可欠な

バス事業の充実は、もっともっと他市からも学んでほしいと思った。もちろん高齢者の負担軽減策も含めて求めたいと思う。

建設常任委員会行政視察報告書

委員氏名 草加 智清

調査の期間 平成 28 年（2016 年）11 月 16 日（水）～11 月 18 日（金）

調査先 及び	練馬区	・まちづくり条例と景観条例について ・コミュニティバスについて
	柏市	・総合交通戦略について ・オンデマンド交通について
調査事項	金沢市	・まちづくり条例について ・公共交通の利用の促進に関する条例について

■ 練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について

東京都 23 区の中で、初めての総合的なまちづくり条例であり、住民参加のまちづくりの分野とともに、都市計画や土地利用調整など開発の分野を含む 153 条から構成されている総合的なまちづくり条例である。これまで、宅地等開発指導要綱などに基づく行政指導を通じてまちづくりを進めてきたが、開発事業などに関する手続きや基準を条例に定めることによって、区民、事業者、区の責務を明確にしている。都市計画における住民参加をより充実させるために、例として都市計画の原案の段階から公表し、意見募集等を行う仕組みや、決定都市計画提案ができる団体の追加、提案面積の要件緩和を定めている。また、都市計画に関する独自の提案制度や地区計画等の住民原案申し出の方法なども定めている。身近な地区におけるまちづくりなどがより住民主体で進められるよう、開発事業など土地利用の基準、ルールなどを定めたり、公園、緑地などの施設の利用、管理に関する事項を定めたり、良好な景観の形成などをテーマとしたまちづくりの提案ができる仕組みを設けている。大規模なマンション、墓地、深夜営業集客施設の建築等、近隣紛争が起こりやすい建築物等について、近隣との協議の手続きを定めて、近隣との協議の手続きを明確化している。以上が主な特徴である。平成 15 年度から 3 年の期間をかけ、区民懇談会、検討委員会において条例の検討を行ってきた経過がある。

また、平成 23 年度からは、練馬区景観まちなみ協定制度的というご近所からできる、まちなみづくりはじめませんか？という、ご近所どうして協力しあって、地域の個性を生かした魅力的なまちづくり取り組みをはじめている。このまちなみ協定は 3 軒からはじめられる。というのが特徴。みどりのまちづくりセンターというところが、このような取り組みに対して、専門家を派

遣するなどの支援をしている。支援内容についてももう少し触れておくと、まちなみづくりの相談、仲間づくり、広報のお手伝い、専門家派遣、運営アドバイス、活動資金に関する情報提供等を行っている。

要件として、3人以上の区民等が参加し、当該区民等が協定の区域に係る建築物もしくは工作物の所有者または占有者等であること。景観計画に整合しているものとなっている。とにかく平成15年度から3年の月日をかけて構成された153条例からなる総合的なまちづくり条例であり、平成18年度から10年経過している。当時に関わった職員も現時点では、退職されて残っておられないのが、現状らしい。とにかく色々な意味で大変であるが、このまちづくり条例制定後は、議会に対する陳情件数が激減したということの報告ありましたが、ある程度というか？一定の抑止力になっていると思われる。

西宮市においても、このようなまちづくり条例制定に向けて検討すべきではないか。

■練馬区 ・コミュニティバスについて

練馬区のコミュニティバスは、予備車両を含め19車両による6ルート(保谷・北町・氷川台・関町・南大泉・大泉)で運行している。目的としては既存路線バスを補完するとともに、公共交通空白地域の改善や高齢者・障害者などの交通弱者を含めた区民全体の生活行動力の向上を図り、あわせて公共公益施設への交通の利便性向上などに寄与することとなっている。

「みどりバス」という愛称で、大人220円(現金)、216円(ICカード) 子ども110円(現金)、108円(ICカード)ただし、65歳以上の方、身体障害者手帳、愛の手帳、写真付き精神障害者保健福祉手帳を持っている方、身体障害者手帳、愛の手帳に「一級・第一種」の記載がある方の介護人、写真付き精神障害者保健福祉手帳を持っている方の必要と認められる介護人などは、110円(現金)108円(ICカード)に割引となる。

練馬区ではコミュニティバスの経費に対する区の負担額が約50%ということで、平成27年度では経費の総額2億7千7百万円のうち1億5千8百万円が区の負担総額であり、総額の57%となっている。

区内には、東西に走る鉄道の各駅をつなぎ、区民の日常生活の「足」としての路線バスが約150系統も運行されているが、幅員が狭い道路が多い。

よって路線バスの運行が困難な地域もあり、合わせて踏切部における交通渋滞の発生や駅前広場が未整備であることなどにより、バス交通が満足な水準にあるとは言い難い状況にある中で運行されているコミュニティバスということもあり、今後も継続していくための新たな課題がまだまだ出

てくるでしょうが、今後も総額の約 50%の補助が続くのであれば
まだまだ採算性の問題なく継続していけるのでは。

■ 柏市 ・ 総合交通戦略について

まず柏市の道路状況ですが、国道 6 号と 16 号が交差する「呼塚交差点」は関東圏内でも有数の渋滞交差点となっている。今春、延床面積約 65,000 m²超の大型商業施設が国道 16 号沿いに開店され土日、祝祭日を中心に渋滞が発生するようになり、国道に流入する車両により、国道周辺の市道にまでも、渋滞の影響が見られる状況らしい。そんな状況下での総合交通戦略ということですが、柏市総合交通計画の中では地域特性、道路の状況、公共交通（鉄道・バス）いわゆる柏市の地域特性を踏まえて、バス路線の充実、バス運行情報の提供、PTPS の拡充、ITS を活用した交通施策の取組みを行っている。

バス路線の充実については、拠点間を結ぶバス路線についてはルート見直し等は行わず、駅前広場の整備、民間の土地利用（物流倉庫、商業施設等の建設）に併せた路線の充実を図っている。

道路状況などを踏まえると、現状のままでは路線見直しをすることは、不可能なのかも？これまでの柏市の公共交通戦略の中で、特徴的な取組みの中の一つで社会実験を実施されたのが、バス運行情報の提供について、平成 25 年 10 月の ITS 世界会議東京大会に併せて、柏駅を中心とした鉄道及びバスの運行情報をリアルタイムで配信する社会実験を実施。時刻表とロケーションシステムを柏駅東口のデジタルサイネージにて WEB 配信。併せて iPhone 向けアプリを同時発信。ただ社会実験後は具体の進展はなく、バス事業者のシステムのみとなっている。その他のこれまでの取組みの中の一つで、平成 19 年 11 月から、かしわコミュニティバスが運行開始されたが、採算性の問題等により平成 25 年 3 月で運行終了した経過がある。改めてコミュニティバスの運行の継続の難しさを認識したが、その経過を踏まえて、コミュニティバスからデマンド交通（カシワニクル）代替え運行へと新たな取組みに変わっていった。

■ 柏市 ・ オンデマンド交通について（カシワニクル）

柏市におけるオンデマンド交通の取組みについてですが、まずオンデマンド交通について、簡単に触れますが、東京大学大学院が開発した交通システムのことです。主な特長を何点か挙げますと、

- 運行管理側のメリットとして、
 - ア 低コストのサーバー運営
 - イ 運行管理システムの充実

●利用者のメリット

ア ドア・トゥードア

イ 時間を守る

●低コストのサーバー運営

この低コストのサーバー運営が一番のメリットである。

従来の方式では自治体毎にサーバーシステムを購入し、そのメンテナンスに多額の費用がかかっていた。一時的に国の補助金を獲得し、サーバーを購入することはできますが、数年後にシステムの更新費用が支払えない、サーバー保守のサービス料金を支払えないといった継続性の問題が生じることがある。現在、IT 技術が進化し、世の中はクラウド・コンピューティングの時代になっているので、サーバーをサーバーセンターで構築・管理し、自治体がサーバーを持たずに運行する仕組みになっている。東京大学が開発したオンデマンド交通システムは、クラウド・コンピューティングを取り入れている。導入の際、自治体はサーバー購入や機器購入の必要がなく、複数の自治体（約 100 程度まで OK）でサーバーを共有することが可能なため、初期コストが大幅に削減できる。併せてランニングコストも大幅に削減できる。

●運行管理システムの充実

運行管理システムも充実しており、タクシー会社にインタビューを行い、操作性に関しても優れたソフトウェアであると自負している。運行管理ソフトウェアは無償配布しているので、インターネットの繋がったパソコンがあれば何台でも増やすことが可能である。

もう少し、分かりやすく説明するとオンデマンド交通とは、ドア・トゥー・ドアサービスを実現する新しい乗り合いタクシーのサービスである。利用者は予約をしてから行き、同様の予約があれば一緒に運ぶ。つまり乗り合いのことです。利用者は自宅や職場から好きな場所まで好きな時間に移動できる。システムに集まる予約を処理し、効果的な運航計画を即座に作り出すシステムのことです。パソコンや携帯電話を使用できる人はいつでも気軽に予約をすることが可能であり、また、地域のオペレーターを通して電話で予約も可能である。

次に導入までの背景というか経過から触れますと、福祉バス及び民間路線バスの廃止の代替交通として平成 19 年 11 月からコミュニティバスの運行を開始したが、先ほども触れましたが採算性の問題等により平成 25 年 3 月で運行を終了した。それで現公共交通部会における取組の中で、次世代公共交通システムの研究・開発が進められ、既存公共交通に過度な負荷を与えずにオンデマンドの導入を進めることになった。東京大学大和（現卑方）研究室による柏市をフィールドとしたオンデマンド交通実証実験の実施を行った経過がある。

導入前に、運行計画等の検討、タクシー事業者と共同で勉強会を開催。その時の重点課題の大きな一つが、コミュニティバスの運行経験を踏まえてのこともあってと思いますが、持続可能な公共交通の経費縮減であった。

この柏市のオンデマンド交通のことを知るまでは、コミュニティバスは単純に必要であるという認識が基本でしたが、今後もコミュニティバスの必要性を100%否定はしませんが、この柏市でのコミュニティバスを導入から廃止へ、そしてオンデマンド交通へと移行された経過を見ても、コミュニティバスの一般的な特徴として、地方自治体が主体となって行う過程で声を聴く必要のあるコミュニティバスは路線バスよりもバス停が細かく設置される。それで、たとえば「どうしてA地区にはバスが止まって、B地区には止まらないの？」とか「私の家の近くにもバス停を」などといった細かな不公平感は消えない課題がどうしても残る。コミュニティバスによって、路線バスの悪循環が全て解消されている地域はほとんどないのではないかと併せてほとんどのコミュニティバスが赤字運行となっているのが現状ではないかと思う。そういう意味では、利用者の利便性を高めると同時に、運行にかかるコストを低くすることの可能なこのオンデマンド交通は素晴らしいシステムだと思う。

■ 金沢市 ・まちづくり条例について

金沢市では、住んでる人が、住んでいるまちのルールをつくる。「金沢市まちづくり条例」が制定されるまでは、景観条例やこまちなみ保存条例などで、地域にそぐわない開発行為を規制してきた。しかし住民自らがまちづくりのルールを作り、さまざまな開発計画に対し「イエス」「ノウ」の評価を打ち出していくようなまちづくりのプロセスはなかったということですが、自分たちの住む地区をどういう性格のまちにしていくのか、住民みんなで考え、乱開発を防止するとともに、個性豊かなまちを形成していく。こうした住民主導の新しいプロセスを全市域に広げていくために制定された条例である。

条例を活用したまちづくりということで、金沢市の都市計画的な課題として、まず、歴史的都市金沢（400年間戦禍・大災害なし）の都市計画的課題として、「保全」自然・伝統の維持創出「開発」都市機能の近代化というこの相反する2つの目的のバランスをいかにとるか！が大きな課題である。

- ・金沢市固有の都市事情に的確に対応するために
- ・条例は最もオフィシャルな手法

条例を主体としたまちづくり戦略の展開を行ってきた経過がある。

この条例を活用したまちづくりを用いる主な目的として、

- 1 金沢市固有のまちづくり方針の内外への明示
- 2 施策展開に必要な制度に法的根拠を付与

- 3 政策に対する議会を通した（市民）合意形成
 - 4 条例整備による市の行政運営能力の向上
 - 5 条例制定作業を通した行政職員能力の向上
- の 5 点が挙げられる。

この条例は前市長の時代に制定された条例らしいですが、前市長の条例主体のまちづくりへの強い思いと、リーダーシップが伝わってくるような感じがする条例である。役割的にも非常に大きい。

しかし、金沢でも住民参加において合意形成に至るまでは、当然のことですが、色々のご苦勞はあるということです。

わが市でも、殆どどの一般市民は身近に大型開発やマンション問題などが発生するまでは、まちづくりに関して、よりよいまちづくりをしようという意識がなかなか生まれにくいのが、現状だと思います。建築基準法、都市計画法は最低基準（全国一律の適用）なので、その規制の緩さをついた計画が紛争を招くことになるケースが多い中。金沢市のこのようなまちづくり条例は、きっかけづくりも含めて合意形成まで色々のご苦勞があったと推察されますし、それは今後も継続し色々大変ですが、常日頃から、市民参加によるまちづくり条例の PR も含めて活動を推進されている。

■ 金沢市 ・ 公共交通の利用の促進に関する条例について

金沢市では、新金沢交通戦略（平成 19 年 3 月策定～平成 27 年度目標）を定め、北陸新幹線の金沢開業を見据え、歩行者及び公共交通優先のまちづくりの実現をめざして、様々な事業に取り組んできている。北陸新幹線金沢開業の効果を最大限に活かし、まちを活性化させるため、新たな都市像「世界の『交流拠点都市金沢』（平成 25 年 3 月）及び「重点戦略計画」（平成 26 年 2 月）を策定した。それから平成 27 年 3 月の北陸新幹線開業等、金沢市を取り巻く近年の社会情勢や環境の変化、さらには新金沢交通戦略からの課題等を踏まえ、重点戦略計画と歩調を合わせ、交通によるまちづくりを実現するための具体的な行動計画として、第 2 次金沢交通戦略を策定した経過がある。

● 第 2 次金沢交通戦略が目指す公共交通ネットワーク

◇ 基本的な考え方

「第 2 次金沢交通戦略」における考え方

まちなかを核にネットワークでつなぐまちづくり

「新金沢交通戦略」から継続する考え方

歩行者と公共交通優先のまちづくり

○ 新幹線時代に対応した都市内交通や二次交通など金沢駅を拠点とする交通基盤の整備。

○金沢市の都市軸には、公共交通ネットワークの軸となる、利便性が高く、来街者にわかりやすく、景観的にも優れる「新しい交通システム」の導入を目指す。

○地域の生活拠点からまちなか方向へ向かう主要な路線を、「公共交通重要路線」と位置づけ、定時性、速達性、運行頻度を高める。

○公共交通重要路線沿線と郊外とのアクセスは、マイカーと公共交通を組み合わせて利用することとし、各種フィーダー交通やパーク・アンド・ライド駐車場、乗り継ぎ拠点等の整備により、公共交通との連携強化を図るとともに、地域の特性に応じた生活交通の導入を進める。となっている。この基本的な考え方を基に具体的な施策として、交通ネットワークの再構築～まちなかと郊外をつなぐ公共交通の強化として、新しい交通システムの導入に向けた条件整備・バス路線の段階的再編・鉄道線の充実・金沢ふらっとバスの充実という具体的な施策を掲げて、そして交通機能の連携強化を進めてきている。交通結節点の整備からパーク・アンド・ライドの推進、バリアフリーの推進、乗継抵抗の軽減というように円滑な交通結節へポジティブに取り組んできているのはなかなか充実している。実際に金沢ふらっとバスに乗車することが出来たのですが、乗車してみて初めて実感したのが、乗車定員人数が13人ほどで当然ですが路線バスよりもバス停間の距離は短く、路線バスでは通れない狭い幅員の道路でも、問題なく運行できる小回りの可能な車両であるのと路線バスのバス路線とのバランスが上手く取れている。今後も新幹線時代への対応として、北陸新幹線全線整備に関して大阪までの早期開業に向けた関係機関への働きかけ。金沢駅の交通結節機能の強化。金沢都市圏・能登・加賀、隣県等交通ネットワークの充実。金沢港の交通結節機能の強化等に更に取り組んでいる。この400年間、戦災にも大災害にも遭遇していない非常に恵まれた環境での歴史ある金沢市ですが、北陸新幹線開通に伴って、これまで以上に外国人の方が多く訪れるようにもなり、更なる観光都市としての発展を続けている。

そのような中での、未来を見据えた公共交通利用促進ということで、公共交通が金沢市民の日常生活における移動の手段としての利便性の向上を図ることにより、さらに積極的に利用されるようになり、併せて多くの外国人を含む観光客の利便性の向上も図れるような公共交通の利用促進を推進していかなくてはならない。

建設常任委員会行政視察報告書

委員氏名 庄本けんじ

調査の期間 2016年(平成28年)11月16日(水)～11月18日(金)

調査先及び調査事項 練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について
・コミュニティバスについて
柏市 ・総合交通戦略について
・オンデマンド交通について
金沢市 ・まちづくり条例について
・公共交通の利用の促進に関する条例について

11月16日から11月18日のあいだ、練馬区、柏市、金沢市を訪れ、今年度、建設常任委員会の施策研究テーマである公共交通の問題と開発規制の問題について視察した。以下その報告をする。

まず、公共交通の問題について。

最初に訪問した練馬区では、主にコミュニティバスについて視察した。練馬区のコミュニティバスは、「公共交通空白地域改善計画」が策定され、それにもとづいて平成21年7月より運行されることとなった。この事業は、「平成3年8月に、保谷駅・光が丘駅間の利便性の向上等を目的にシャトルバスの運行を開始し、バス交通実験路線や福祉コミュニティバス路線を統合して、平成21年7月よりコミュニティバス事業を展開している」との説明があったように、いま実施されている事業に先行するいくつかの事業を統合する形で計画、実施されたものである。

その事業の概要は、行政との「協定により民間路線バス事業者が実施しており、運行に要する経費の総額から、運賃等による収入を差し引いた額を区が負担」というものである。運行は「予備車両を含め19車両により全6ルートで運行」し、運行時間は朝7時ごろから夜7時ごろまでとなっている。料金は、どこでも一律、現金では大人220円、子ども110円、ICカード利用では若干(約1.8%)割引され、高齢者や障がい者への福祉割引(半額)を設定している。

区の負担額は、平成27年度実績では、1億5800万円、運行経費の約57%となっている。区としては、区の費用負担額割合を50%以下を目標に取り組みを進めている、とのことであった。

次に訪問した柏市では、オンデマンド交通について学ぶことを主として視察した。柏市の交通不便地域解消策についても、やはり、まずはバス交通網整備計画(H18年8月)を策定し、その計画に基づき、公共交通不便地域の問題解決策として、コミュニティバスの運行を始めている(H19年11月開始)。しかし、採算の問題などのこともあって、事業はH25年3月に終了し、デマンド交通をその代替として運行を始め、現在に至っている。そのほかに、住民のつよい要望に応え、H17年9月、かしわ乗り合いジャンボタクシーの運行を開始している。乗り合いジャンボタクシーとコミュニティバスの運行地域は、すみ分け運行されている。

柏市のオンデマンド交通は、予約型乗り合いタクシー方式として運行されている。まず、住民は会員登録をする。予約の方法は、乗車一週間前から4時間前、午前中に利用したい場合は前日までの予約が必要となる。予約受付は午前8時から午後6時まで。

乗降場所は、公共施設や医療施設、マンション、近くのごみ集積場所など、運行区域内約400か所に設定されている。料金は、距離の違いで300円と500円の二種類が設定され、利用区域をA区域とB区域に分け、それぞれ区域内の利用は300円、他区域や区域外に行く場合の利用は500円となっている。

柏市は、「バス交通網整備計画」の策定から10年経過したことをふまえ、H29年度を目途に「地域公共交通網形成計画」策定に着手し、オンデマンド交通を含む市民の移動手段全般について見直すこととしている。

最後に訪問した金沢市では、私たちが訪問したその時期は、第2次交通戦略（H28年3月）が策定された直後ということもあって、金沢市の交通政策を、歴史的、全般的に学ぶこととなった。金沢市の交通政策の特徴として見受けられたのは、バス通行のリバーシブルレーンの導入（H6年）、歩けるまちづくり条例の制定（H15年）、北陸新幹線開業に向けての計画として、新金沢交通戦略の策定と金沢市における公共交通の利用の促進に関する条例の制定（H19年）などがある。

具体的に実施されている施策としては、ふらっとバスの導入（現在4ルート）、H26年本格実施でコミュニティバスの本格実施、公共レンタルサイクルの導入（サイクルポート20か所）、そして、パーク・アンド・ライドなどがある。

第2次交通戦略では、従来の施策の充実とともに、バリアフリーの促進や乗り継ぎ抵抗の軽減などに取り組むとしている。

訪問した自治体のいずれもが、総じて、高齢化がすすむなかでの交通不便地域の解消を、交通政策の重要課題にしてとりくもうとしている。公共交通の空白地域を解消する方策としては、定時定路やデマンドの乗り合いタクシー、また、コミュニティバスを導入するなど、いくつかの方策がある。しかしながら、それらを導入する際、路線や運行時間、料金設定など、住民に有効活用され、また、住民要求に応えられるようにするためには、多角的に検討すべきことが少なくない。他市の成功例をそのまま真似るようにして導入しても決して成功しない、とされている。

いずれにしても、これからの公共交通政策を具体化するうえで、行政の交通政策に対する考え方、思想をどのように打ち立てるのか、そこの根本的な検討が迫られているように感じる。

次に、まちづくりについて。

練馬区のまちづくり条例の一番の特徴は、住民参加のまちづくりの分野とともに、都市計画や土地利用調整などの開発分野を包含した、まちづくりに関する総合的な条例としていることである。開発事業における手続きや基準、近隣協議の手続きなどを条例で明確にするだけでなく、都市計画における住民参加の機会を拡充し、提案や意見募集の方法などを条例で明確にしている。そして、住民が主体となって土地利用の基準やルールを定める仕組み（いわゆるまちづくり協定）を設けている。

私がなによりも注目させられた点は、金沢市のまちづくり条例の根本のところ、「保全」と「開発」という相反する二つの目的をいかに調整するか、という強い問題意識を持っているという点である。景観条例、屋外広告条例、用水保全条例、斜面緑地条例など、数々の条例を制定しているが、まちづくり条例によってそれらを一体化、総合させ、「開発」に対して挑むようにして「保全」を対置し、住みよいまちづくりをすすめる努力をしている、というふうに感じ取れた。そして、住民参加をその援軍に位置づけるようにして、住民参加のさまざまなルールを定め、まちの「保全」に努力している様子が見えてきた。

その例証として市の説明から紹介するとすれば、たとえば、早い段階で協議・調整がなされていれば、容易に解決したケースも少なくない、という市の説明である。まちづくり条例を制定する目的の重要な内容として説明されている。無秩序な開発は止めたいという明確な意思が感じられた。

開発問題は、さまざまな問題を生じさせるが、金沢市のとりくみを見て感心させられることは、開発によって起きる諸問題の根本には開発行為の適法性にあるという明確な意思をもって、ことにあたっていることである。西宮でも、開発にかかわるさまざまな問題を通じて、開発規制のあり方が大きく問われてきている。

以上

建設常任委員会行政視察報告書

委員氏名 中川 經夫

調査の期間	平成28年(2016年)11月16日(水)～11月18日(金)
調査先 及び 調査事項	<p>練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について ・コミュニティバスについて</p> <p>柏市 ・総合交通戦略について ・オンデマンド交通について</p> <p>金沢市 ・まちづくり条例について ・公共交通の利用の促進に関する条例について</p>
<p>練馬区 ① まちづくり条例と景観条例について 策定時に於ける苦勞、よく知れず住民の理解が乏しいが、 加え、その後の都市の運轉が大幅的に向上した。 地を所画にすれば、新しい建物は建てられ、地所画に立って、現在 平成28年3月地所画を策定済。 まちづくり条例に於ける苦勞、その状況を述べ、市が所画に 公園のありに金沢市と同等の水準を。 開発行為に伴う降情、審議の件数は16年、17年、18年に 策定された後、20年以降は2件の降情。 住民参加のまちづくりの手法については条例や建物に於いて適用。 ② コミュニティバス 平成28年運行開始。平成28年、各社「所画」に於いて、現在 6社に運行。利用料金大人200円、小児110円。バス、バス の運行は降情等、平成28年11月。西武バス、バス、所画 2社に、所画のバス路線を新設して運行する。</p>	

路線の決定の仕方等は各地域の方針を入手した上で検討
して決定する。

電車の必要経費と路線の建設費は2億9千万円程度の負担額を
約1億7千万円、道路電費負担率は55%以上の間、本市の財政
の適正化を図る。

現在、公共交通の自由化改革計画として新計画の27シートの策定
を実施し、検討中である。

概要：① 総合交通戦略について

環境想定都市化に不可欠な、豊か暮らし、多様な交通を実現
する交通政策として①環境・WVにやさしい交通、②安全に
豊か暮らしに不可欠な交通、③平場の魅力に高い交通を促進する
交通、④市民等が主体的に参画する交通を高い交通を促進
する交通、この4つを目標に概要を策定する。

WV交通計画に示された「中心機能の強化」は出歩
いたりの現状。(道路幅員、幹線道路の渋滞等に対する道路整備)
人口減少と高齢化、中心利用者の減少、路線の廃止に伴い
公共交通の自由化の拡大、その方針を示す、各地域
を中心とした幹線公共交通路線の充実、循環型中心路線
の確保、生活拠点への移動手段としてバス・交通及び集合バス
の27シートの必要に応じて検討。交通自由化の中で中心
バス交通の運行、隣接市の27シートの確保、地域バス
27シートの確保、移動手段の確保については計画検討。
又自転車通行環境整備について、順次、自転車レーン及び

車道混在型の整備が進んでいす。目標約100km。
相対的ITSを法用して交通課題への対応にも取り組んでいす
(道路管理の効率化と交通事故削減等)

金沢市. ① まちづくり条例について (事前質問)

① 住民参加の観点から、条例の課題点?

協定区域については合意形成に苦慮す。

② 金沢の歴史的建築物に係る条例?

歴史的建築物を守るといふ事以外の価値観も用途
に係る。

③ まちづくり計画と市景の協定の内容は同様のものか?
又、既存不適格物件への対応は?

3種類に分かれていす。地景に付する計画があり、土地利用
の特性書あり。

④ まちづくり協定と地景計画の相違は?

まちづくり協定については定款があり、あくまで住民主体
であり、地景の管理は市の、市の権限下。

地景計画は法律に基づいていす。

⑤ まちづくり協定に関する住民同意の要件は?

地景の同意は必ずしも運用は別

金沢市の市長はこれ。市長がまちづくりの思いつく。
法律に基づいていす。1968年全国初の自治体独自の

保存条例已策定。

「市民参画条例」、「土地利用活性化条例」、「商業環境形成
条例」これら3つの条例はあり。

② 公共交通の利用促進に関する条例について
改正条例は中心地区中心地区の自主運営して
中心集客率50%以上。

公共交通重要路線については全線市電化を維持
すること。

街中中心地区は経済的負担が少なく、又街中中心地区
は、市電の中心公共交通の要である。

○ 中心路線の再編について

公共交通重要路線 — 高水準の公共交通サービス
を確保し、その一層の利用促進を図る路線。

主要路線 — 今後の現状の公共交通サービスを確保
維持する路線。

生活路線 — 日常生活に必要と認められる支線
路線(71-74-112) として。

建設常任委員会行政視察報告書

委員氏名：山口 英治

○調査の期間

平成 28 年（2016 年）11 月 16 日（水）～11 月 18 日（金）

○調査先及び調査事項

練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について

・コミュニティバスについて

柏市 ・総合交通戦略について

・オンデマンド交通について

金沢市 ・まちづくり条例について

・公共交通の利用の促進に関する条例について

はじめに

今年度、建設常任委員会の研究テーマは、「高齢化社会における交通政策」と「開発行政について」です。まず「高齢化社会における交通政策」については、本市として交通不便地域の調査研究は、進められている。また、平成 27 年度に自治会及び住民の方々によって生瀬にコミュニティバスの運行が開始されました。しかし、今後ますます高齢化していく社会情勢において、どのよ

うな交通環境を行政として取り組んでいくのか、交通不便地域の解消するための政策については、未だ明確な方向性が見いだせていない。生瀬地域のような住民が主体となり、コミュニティバスを運行することは理想である。だが、住民の自主性を待っては、地域間格差が生じ、交通環境の改善に時間を要するだけである。行政として明確な方針を打ち出し、交通政策を確立していくことが大切であることから、練馬区、柏市、金沢市を視察させていただきました。

また、近年、開発事業において、住民と開発業者との協議において、住民にとって納得のゆく協議がなされていないというお声が議会に多く届けられている。この点から、「開発行政について」どのような手続き及び条例を施すことにより、開発と住民の調和が保てることができるのかを調査研究するため、練馬区、金沢市を視察させていただきました。

今回視察させていただいたことを市政に反映していき、「文教都市西宮」としての都市ブランド力を高め、市民の生活向上に努めていきたいと思いを。

練馬区 ・まちづくり条例と景観条例について

練馬区は、面積 48.08 km²、人口約 722 千人。交通の利便性の高さのみどり豊かな環境が両立する住宅都市として発展しています。練馬区まちづくり条例は、地域の特性に応じたまちづくりを進めるため、平成 15 年度から 3 年の期間をかけ、区民等が参加する区民懇談会、検討委員会において条例検討が行われ平成 18 年 4 月に施行された。条例の主な特徴として①住民参加によるまちづくりから、開発事業に関する調整まで、多様な課題に対応した 23 区で初めての総合的なまちづくり条例②開発事業などに関する手続きや基準を条例に定めることにより、区民、事業者、区の責務を明確にした条例③都市計画の原案段階から公表、意見募集や、法定都市計画提案ができる団体の追加、提案面積の要綱緩和を定め、また、都市計画に関する独自の提案制度や地区計画等の住民原案申出の方法などを定めた都市計画における住民参加の充実を図った条例④開発事業など土地利用の規準、ルールなど定め、公園、緑地などの施設の利用・管理に関する事項を定めたり、良好な景観の形成などをテーマとしたまちづくりの提案ができる仕組みを設けたり、住民主体のまちづくりの充実を図った条例⑤近隣紛争が起こりやすい建設物等について、近隣との協議の手続きを定め、大規模建築物の建築等における近隣との協議の手続きを明確化した条例である。特に⑤近隣協議の手続きの明確化について西宮市と練馬区を比較して

みると、西宮市における「開発事業等におけるまちづくりに関する条例」の開発届出は、敷地面積 500 m²以上の建築物、換算戸数 10 以上の建築物の建築、土地の区域の面積が 500 m²以上の宅地造成であります。大規模開発に伴う協力要請に関する指針は、2ha もしくは 200 戸以上です。練馬区では、土地の取引の届け出は 2000 m²以上で開発事業を目的とするもの、開発事業にかかる届け出は 300 m²以上のもの、適用対象は、大規模建築物の手続き（3,000 m²以上かつ高さ 15m以上の建築物、100 m²以上の集客施設、500 m²以上の深夜営業集客施設）、特定用途建築物の手続き（500～1,000 m²の集客施設、1,000 m²未満の葬祭場、20 戸以上のワンルーム）、宅地開発の手続き（500 m²以上の宅地開発事業）、墓地等の手続き（墓地、納骨堂、火葬場の設置、拡張）、自動車駐車場等の手続き（300 m²以上の駐車場、資材置場、ペット火葬場等）です。

練馬区において、ほとんど区議会に開発における住民からの陳情・請願書は出されていないとのことである。その要因は、様々なことが考えられるが、土地の取引の届け出は 2000 m²以上で開発事業を目的とするものというところにあるのかもしれない。土地の取引と開発事業の 2 項目において、近隣住民は、開発についての情報をいち早く知ることができ、土地取引の段階から協議をすることができることは、今後の西宮市の開発について多いに参考になります。

練馬区景観条例について

練馬区の地域特性や魅力をいかした「まちづくり」を行い、良好な景観の形成を図り、豊かさとやすらぎのある暮らしを実現するため、景観行政の基本的な考え方である景観計画を策定し、その仕組みについて必要な事項を定める条例を制定している。景観まちづくり地区は、2地区であり、地域景観資源登録制度は914地区が登録(たてもの部門、みどり部門、まちかど部門、風景部門)景観まちなみ協定制度が5件の認定(ご近所協定、小径協定、まちなみ協定)である。自治会力によって差が生じており、西宮市として地域力を高めていくため目的としての手段として取り組むべきかは、更に研究が必要であると考えます。

コミュニティバスについて

練馬区コミュニティバス「みどりバス」は、平成3年より公共交通空白地域の改善を目的に運行が開始され現在6ルートが運行されている。運行車両は、小型ノンステップバス(31人乗り)、小型ツーステップバス(35人乗り・37人乗り)、中型ノンステップバス(53～58人乗り)である。運営としては、2社の民間バス事業者に委託している。年末年始以外毎日運行しており、料金については、区内の公共交通利用の公平性のため、他の路線バスと同じ料金水準(大人220円子ども110円)であり、東京都シルバーパスも利用できる。平成26年

利用者 100 万人以上の利用があったが、利用者が増加するほど、運行経費が増加し、区の負担額及び負担比率が増加している。100 万人を超えた平成 26 年度は、運行経費約 2 億 6 千万円、運行収益等約 1 億 2 千万円であり、差額の約 1 億 4 千万円とバス車両の減価償却費等約 3 千万円をプラスした約 1 億 7 千万円が区の負担総額である。今後広告収入等で収支改善を取り組んでいくとのことである。西宮市において 1 億 7 千万円の負担することはできないが、福祉の観点から考えていく問題であり、更に研究していきたい。

柏市の総合交通計画について

柏市は、面積 114.74 km²、人口約 41 万 4 千人、東京都心から 30 km 圏内に位置する。柏市は、国道 16 号線が慢性的な渋滞等交通問題として、○中心市街地集中の幹線道路ネットワーク○公共交通空白地域の存在○福祉等に対応した公共交通網づくり○拠点間の公共交通軸の強化をあげ、総合交通計画に取り組みされた。環境想造都市づくりを支え、豊かな暮らし、多様な交流を実現する交通という理念のもと、4つの目標、1、環境・ひとにやさしい交通、2、安全で豊かな暮らしを支える交通、3、まちの魅力を高め交流を促進する交通、4、市民等との協働により支え合う交通を高め交流を促進する交通を掲げられた。具体的にエリア別計画、バス路線の充実、コミュニティバスの利用促進、バス運行情報の提供、バス機能の強化、モビリティマネジメントを行っている。

特に I T S を活用した柏市の交通施策の取り組みについて、推進協議会のテーマ「超高齢社会に対応した柏市のモビリティデザイン」を確立すべく、市が抱える課題解決に取り組んでいくため、協議会活動全体のコンセプト検討を行う企画部会、各種交通情報を収集した I T S 地域研究センターの地域施策への活用を行う交通情報利活用部会、I C T 利活用を通じた中心市街地の交通問題と活性化対策の検討を行う中心市街地活性化部会、公共交通網の再編と効果検証を行う公共交通部会、地域内の移動手段の選択肢拡大に向けた交通モードの導入検討を行う新車両部会で検討された。そして I T S を活用した交通課題への対応の方向性として、①交通混雑緩和・環境負荷低減のため②公共交通の利便性向上のため③パーソナルモビリティ向上のため④道路管理の効率化と交通事故削減のため、I T S 導入を行っていく。さらに I T S 地域研究センターの構築へと繋げていく。非常に未来に向けた交通計画である。今後西宮市においても I T S を研究し、導入に向けた基盤づくりが必要であると感じた。

オンデマンドバスについて

公共交通空白地域改善のため、予約型乗り合いタクシー「カシワニクル」をセダン型タクシー2台を使用し、1日11往復している。背景には、平成25年かしわコミュニティバスの廃止に伴い、実証実験として導入。会員登録を行い運行しているが、1日平均15.35人であり、乗り合いという本来の目的には現

実的になっていないのが現状である。西宮市においても、負担が大きいコミュニティバスより、導入しやすいのではないかと視察前に期待していたが、問題点が多く、導入は困難ではないかという感想を持った。

金沢市まちづくり条例について

金沢市は、面積 468.64 km²、人口約 46 万 5 千人であり、加賀藩前田家の城下町として栄え、海の幸にも恵まれた観光都市である。金沢市のまちづくり条例は、住民みずから自分たちの住む地域の目標とする将来像を描き、まちづくりのルールを決めて実現していく仕組みを定めたものである。地区の住民が中心となって、まちづくりの方向やルール（用途、容積率や建ぺい率、敷地面積、壁面の位置、建物の高さ、建物の形、垣根など）を考え、「まちづくり計画」をつくり、市長と「まちづくり協定」を結ぶことができる。実際に市長とまちづくり計画の締結地区は 26 地区あり、土地利用協定は、6 地区あり、まちづくり協定区域内での開発行為に対して届出前に区域内の地元への事前周知義務等を課したのは 10 地区である。西宮市としても、金沢市のようにまず市民が判りやすいルールを提示し、地元で協議していただき計画をつくり市と協定を結ぶことが、開発事業における事業者と地元との紛争を無くしていくことに繋がっていくと思われる。西宮市の現状では、地区計画をつくるにしても住民が作成段階でハードルが高いと思っていることをもっとリサーチしていただき、

より市民に歩み寄るよう要望したいと思います。

公共交通の利用の促進に関する条例

平成 19 年 4 月施行。29 の条例の一部であり市民の責務を明示した精神的条例
である。この条例は、自家用車から公共交通への転換等による公共交通の利用
の促進について基本理念を定め、及び市、市民、事業者等の責務を明らかにす
るとともに、公共交通の利用の促進するための基本となる事項を定めることに
より、市、市民、事業者等が一体となって公共交通の利用を総合的に促進し、
金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例及び金沢市における駐
車場の適正な配置に関する条例と相まって、良好な都市環境の形成に寄与する
ことを目的とする。このため、金沢市の交通戦略として基本的な考えとして、

○まちなかを核にネットワークでつなぐまちづくり

○歩行者と公共交通優先のまちづくり

を掲げている。たとえばパーク・アンド・ライドにより自家用車から公共交通
への乗り換えが便利なる仕組み、歩行者が安心して回遊できる仕組み、自転車
が使いやすく移動しやすい仕組み、また地域コミュニティと連携した取り組み
や、地域住民が支えるバスとしての金沢ふらっとバスの充実、また 2 地区で地
域運営のコミュニティバス(貸切会費制 1 世帯 1,000 円/年 H 2 8 年 4 月～)
の運行も行っている。さらに、エコポイントとして公共交通バスを利用すると

100円で1ポイント還元されるシステムも組まれている。金沢市は、明確に観光都市として公共交通、歩行者、自転車の充実を図っています。西宮市においても、甲子園球場を中心とした観光を意識した中での交通戦略、公共交通空白地域改善のコミュニティバスの運行を実現するため、北部エリア、南部エリア、東西エリア等地域別計画を立て試算していかなければ、高齢化社会にさらに深刻化する現時点で進めるべきと思う。