

## 平成 2 8 年度 第 1 回 東大阪市 都市計画審議会

午後 1 時 5 6 分～午後 3 時 4 1 分

### <議長>

- ・ 日程第 2、議案第 1 号、住工共生のまちづくりの推進に向けた都市計画手法の検討の件について、議案の説明をお願いします。

### <説明課>

- ・ プレゼン用ソフトを用いて議案第 1 号、住工共生のまちづくりのための都市計画制度の検討について説明。
- ・ 東大阪市は「モノづくりのまち」を標榜しており、モノづくり企業の高度集積を背景に、つくれない製品はないと言われるほど多種多様な業種・業態が立地している。平成 2 4 年度の経済センサス活動調査によると、事業所数は 6, 5 4 6 社で全国第 5 位であり、また工場集積密度は 1 平方キロメートルあたり 1 2 6. 5 社で、全国第 1 位となっている。東大阪において本格的に幅広い産業が集積し始めたのは、戦後から高度成長期にかけてであり、西日本経済の中心地である大阪市に隣接していたことが大きく影響している。輸入資源等の加工地や大阪市からの工場拡張、職人の独立開業地として産業立地が進展し、1 9 8 3 年のピーク時には 1 万社以上の事業所が存在していたが、その後の円高不況などの社会経済状況の変化に伴い、経営効率化による移転や後継者不足による廃業等が進み、平成 2 4 年には 6, 5 4 6 社まで減少。結果、移転・廃業した工場の跡地に、戸建て住宅や共同住宅などが建設され、住工の混在が進んだ。混在地においては、工業地域であることをよく理解していない新しい住民と工場との間で相隣環境の紛争が発生するなど、周辺の工場の操業環境が悪化し、工業地としての魅力が低下してきている。

その要因として、本市の工場集積は、他の工場集積都市に見られる地場産業によるものや大企業の城下町的なものでないことから、社会経済状況の影響を受けやすく、個々の企業経営戦略上の理由で移転や閉鎖が起りやすいことや、高度成長期に見られた本市で操業するメリットが薄まっていることなどが考えられる。

また、工場にとってメリットである、大都市に隣接し交通利便性が高いといった立地条件のよさは住宅にとってもメリットとなることから、住宅需要に押され住工混在が進んだことが考えられる。一方、本市の経営という面から製造業を見ると、市税収入の内訳は、府下の中核市及び特例市と比べて固定資産税と法人市民税が占

める割合が高い状況にあり、工場などの非住宅の事業所が市税収入に大きく貢献していることがうかがえる。また、市内で働く人のうち、市民が占める割合を示す「市内就業率」を業種別に見ると、製造業の市内就業率は60%を超えており、全業種の平均値54.7%を引き上げる役割を果たしている。製造業が活性化されると、そこに勤める市民の所得が増え、市内経済に好循環を生み出すと考えられる。さらには、都心のあかしとしての指標の1つである昼間人口に目を向けると、本市の昼間人口は全国の市町村において26番目に多く、県庁所在地と政令市を除くと、八王子市、姫路市に告ぐ第3位、昼夜間人口の比率は両市を上回っており、本市のにぎわいにとって製造業の集積が重要な要素の一つであることが読み取れる。このことから、製造業は本市の経営の根幹を支える役割を担う重要な存立基盤であり、積極的に支援していく必要があると言える。

- ・ このような状況を踏まえ、産業活動にとって魅力あるまちを目指すため、東大阪市第2次総合計画後期基本計画を初めとした上位計画や条例において、今後の工業地のあり方が示されている「東大阪市第2次総合計画後期基本計画」では、住工混在地域における居住環境と工場の操業環境を改善するため、産業振興と都市計画などとの組み合わせによる総合的な施策の展開により、住工共生に向けた取り組みを進めていくとしている。また、平成25年3月に制定された「東大阪市住工共生のまちづくり条例」の第11条で、モノづくり推進地域のうち、特にモノづくり企業の集積を維持することが必要であると認める地域について、都市計画法に基づく特別用途地区及び地区計画の制度を積極的に活用するものとし、この制度を活用するに当たり、その円滑な推進が図られるよう、補助その他必要な措置を講ずるよう努めるものとしている。

「東大阪市都市計画マスタープラン」においても、特別用途地区・地区計画等の活用により、工場が集積している地域では住宅の立地を抑制することで工場集積の保全を図ることや、住工の混在が著しい地域では小規模なゾーニングによって住工を再配置し、共存できる環境の形成に努めるものとしている。

- ・ 本市の製造業を取り巻く状況及び上位関連計画等の位置づけを受けて、都市計画として住宅地と工業地の調和を図るため、工業地域における特別用途地区及び地区計画の必要性を整理した。まず、工業地域において現に相当規模で工場等が集積している区域を対象に、住工混在問題の発生を未然に防止し、工業機能の維持・保全を図ることを目的として、住宅等の立地を制限する特別用途地区を定めることとする。そして、工場等が集積する街区と住工の混在が進む街区とがモザイク状に存

する区域を対象に、住工双方の十分な合意のもと、住工が調和できる環境の形成と街区単位での工場集積を図る地区計画を定めることとする。この考え方を踏まえ、今回、高井田地区と水走地区の2地区について都市計画を予定している。

- 高井田地区は、高井田中一丁目地内のJRおおさか東線と府道大阪枚岡奈良線が交差する位置付近の区域で、面積は約5.7ヘクタール。用途地域は工業地域であり、住工共生のまちづくり条例ではモノづくり推進地域に指定され、さらにモノづくり企業の集積を重点的に維持する重点地区に指定されている。

地区西側のAブロックは、住工が混在する街区、工場の移転跡地に開発住宅のみが立地している街区というように、住宅の混在が進んでいる。地区東側のBブロックは工場が1軒あるものの、産業技術支援センター、療育センター、市営住宅跡地といった市有地が約半分を占めている。しかし、今後療育センターが移転することにより、市営住宅跡地を含めてまとまった空き地が発生することになり、土地利用が大きく変わる可能性があることから住工双方の環境の悪化を防ぐため、地区計画を検討する。

高井田地区の土地利用の方針としては、工場の集積を図りつつも、住工双方の環境改善を図ることにより操業環境と住環境が調和し共生する地区を目指すものとし、住工混在問題が今以上に悪化しないようにすること、工場の操業環境や周辺住環境と調和しない施設の立地を制限すること、区域内に新たに建築される工場は周辺住宅に配慮したものとするということ3点を基本に、権利者合意が得られるよう素案を検討していく。

- 次に、水走地区は川田四丁目及び水走五丁目地内の水路及び市道盾津東56号線、市道加納玉串線、府道石切大阪線、恩智川で囲まれた区域で、面積は約23ヘクタール。用途地域は工業地域に指定され、地区内及びその周辺は、北側の工業専用地域の部分を除き、モノづくり推進地域に指定されている。当地区は区画整理事業が実施された地域であり、道路などの基盤が整っており、モノづくり企業の操業にとって恵まれた環境になる。地区内はモノづくり企業や倉庫等が多くを占めるが、農地や駐車場等の土地も約18%あり、高密度に土地利用がされていない状況。

住宅は専用住宅が1軒、兼用住宅が2軒であり、住工混在が進んでおらず、相隣環境問題は発生していない。しかし、農地や駐車場等、今後利用転換される可能性が高い土地が一定存在することから、その場所にまとまった住宅が建設された場合、住工混在問題が発生するおそれがある。それを未然に防ぐため、特別用途地区の指定を検討するもの。水走地区の土地利用の方針としては、住宅等の立地を制

限することによって恵まれた操業環境を保全しつつ、工場の立地誘導を進め、「大阪府を代表する工業地」として魅力ある工業地の形成を図るものとし、住宅のほか、工業集積地にふさわしくない用途の制限をすることを検討している。

この内容を含めた今後の当地区のまちのあり方について、地区内の地権者・建物所有者を対象に意見交換会を3回実施した。その中で土地利用に関する意見としては、規制により土地利用の自由度が下がることへの不安や、地価が下落するのではないかというものがあつた。この意見に対し、これまで当地区内で住宅開発等が行われていないことから、規制により土地の価格が急激に下落するとは考えにくいことや、規制だけでなく工業が当地区に立地するようあつせんや補助を行うといった産業部局の支援策を実施し、当地区の工業地としての魅力を高めていくこと、また5年ごとなど一定期間をめでに効果を検証し、効果が見られない場合は必要に応じて見直すことを報告し、一定の合意を得ている。

- ・ 今後のスケジュールとして、高井田地区については、本日説明した内容について合意形成を図るため、地元調整を進めていく。合意形成が図れたら、地区計画策定の都市計画手続に取り組む。水走地区については、特別用途地区策定に向けた都市計画手続を進め、夏ごろに素案について地元説明会や公聴会の開催を予定。

あわせて大阪府等関係機関と協議を行い、11月ごろ開催予定の都市計画審議会に付議し、決定に向けて進める。あわせて特別用途地区建築条例の制定に向けて取り組み、平成29年4月の施行を目指す。

- ・ 住工共生のまちづくりのための都市計画制度の検討は、本市都市計画マスタープランに掲げるテーマである「創造性あふれる活力のあるまち」の実現への第一歩となるだけでなく、モノづくりのまちの活性化がにぎわいを生み、また良好な住環境を創出できるものとして取り組んでいきたい。

<議長>

- ・ ただいま説明のあつた住工共生のまちづくりの推進に向けた都市計画制度の検討について、ご質問、ご意見をいただきたい。

<委員1>

- ・ 高井田地区に関して、住工混在の問題が今以上に悪化しないようにという記述になっているが、現在、問題が起こっているとすればどのような問題が起こっているのか？

<説明課>

- ・ 高井田の今回提案している地区は、今現在、A地区は住宅が78軒、工場が11軒ある。工業地域の中で住宅のほうが軒数が多く、工場が操業するに当たり騒音や振動に対し苦情が発生しているという状況である。

また、B地区は、もともと市営住宅があったところで、今現在、市営住宅がなくなり住宅が0軒、工場のみというような形になるので、今後、新たな土地利用が起こった際にA地区と同様、住工の緊切の課題が発生するおそれがあり、当地区において混在が今以上悪化しないよう、規制を行っていくという形で考えている。

<委員2>

- ・ 高井田地区は、かなり以前から住工共生問題でいろいろ研究も進められてきたと思うが、その研究の中で、地域でまちづくり協議会がいろんな役割を果たしてこられたというふうに思う。今回、こういう形でいよいよ一歩進むということについては大変期待もしているとは思うが、今回のこのA地区、B地区、この区画については、まちづくり協議会の中ではどういう議論が今なされているのか、その様子をちょっと知りたい。今回非常に限定した地域を対象にしたという点では、かつてからそういう取り組みが必要だということにずっと議論がされてきたと思うが、同じ高井田地区の中のほかの地区で次に進むような可能性のあるポイントというのは想定されているのかどうか、その辺の展望についても教えていただきたい。

<説明課>

- ・ 質問の1点目として、まちづくり協議会との協議の状況であるが、この高井田の地区、A地区、B地区に対しては、現在は市内部での検討のみにとどまっている。本日、この審議会で進めるべきという意見をいただければ、まちづくり協議会のほうに今、市が考えている案について説明にいきたいと考えている。これとは別に、高井田地域全域に関する協議会との協議については、経済部モノづくり支援室を窓口として今まで協議を進めてきたところであるが、今回、議題で上げさせていただいた案についてはまだ説明していない状況である。

次に2点目、今後の展望については、A地区は住工共存の地区計画のモデルとして、B地区は工業集積の街区のモデルとして、今後、我々としては高井田まちづくり協議会を窓口等にして、同様な状況の街区はたくさんあるので、賛同いただける街区についてはこのモデルを進めていきたいと考えている。

<委員 3 >

- ・ 平成 26 年度市税収入の割合という説明ですが、東大阪市は他の市と比べて個人市民税の割合は低いが、あとは皆高い。 そうすると、この工場地帯というのは、固定資産税が高いというのは困るのではないか。 税制面で工夫すれば、住宅地域と工業地域との争いがなくなると思う。

<説明課 >

- ・ 今委員の意見について、今後、検討する際、固定資産税課にこういう意見があったということを申し伝えたいと思う。

<委員 4 >

- ・ 税収のその他税収の 18% の内訳を知りたい。

<説明課 >

- ・ 軽自動車税等細かい市税収入である。

<委員 4 >

- ・ 事業所税はどこに分類されるのか。

<説明課 >

- ・ その他税収に入っている。

<委員 4 >

- ・ この制度を活用するにあたり、その円滑な推進が図られるよう補助その他必要な措置を講ずるとあるが、具体的に経済部はどういう支援補助をするのか。それでどういう経済効果が期待できるのか。

<説明課 2 >

- ・ 我々、経済部としては、例えば水走地区等の工業集積地で、地区計画等が策定された折には、今現在のいろんな政策をより拡充して適用しようと考えている。例えば、立地促進補助金といい、市内に一定規模以上の工場を立地したときには、今現在では、今年度から 5 年間、固定資産税、都市計画税の一定割合を補助しているという制度がある。これはあくまで製造所の面積を対象としているが、これを例えば特別用途地区、水走地区についてはもっと拡充して、例えば本社に来ていただいたら本社部分を対象にしようとか、そういうところも含めて考えている。

あるいは、東大阪市内には約六千数百の工場があるが、今現在、住居系地域、商業地域に約 2,000 程工場がある。この工場が水走地区に移転される場合は、今現在でも工業地域への移転支援補助金ということで引っ越し代の一部、主に機械の移設費用の一部を補助しているところであるが、例えばこの水走地区に関しては、事

務所の移転に関しても補助対象にするとか、他の地域に比べより手厚い補助制度を策定していきたいと考えている。

<委員 4 >

- ・ この水走地域には少し農地がみられますが、土地の制約をされて困る人もあると思う。農業委員会の会長もいらっしゃるが、農地に関して何か話し合いはされているか。

<委員 3 >

- ・ そのような場は今無い。

<委員 4 >

- ・ これから、されるのだと思う。生産緑地が減っていくことについて毎回この都市計画審議会で議論されている。そのことについても話し合いがされるべきである。本日出された案件について悪いものは無いが、具体的な案には、ここでの審議内容を盛込んでいただけるのか。

<説明課 >

- ・ 本日諮問させていただいた内容は、その辺も含めてご意見をいただきたいというところである。この水走地区の田畑は、1か所を除いて全て生産緑地の指定を受けている。本市の考え方としては、この農地は農地のまま保全してまいりたい。

水走地区については、田畑以外に駐車場等が非常に多く見られることから、この駐車場について、できる限り工場転用を図っていきたいと考えている。

<委員 4 >

- ・ 生産緑地や駐車場があるが、工場転用を図る際はルールを作ってやっていくのか？

<説明課 >

- ・ 都市計画では、特別用途地区の指定を予定しており、基本的にはここに工場を優先する地域をつくるということである。この後、経済部の支援施策と建築規制条例をセットで上程していくことになるが、その中でこの駐車場等を工場に転用を図っていきたいと考えている。しかし、固定資産税という考え方で捉まえると、この駐車場に関しても一定の固定資産税はいただいているので、この工場集積を駐車場に図るということが、ただちに固定資産税の増収につながるものと考えているわけではなく、モノづくりのまち東大阪の発展のために、特別用途地区を指定していきたいと考えている。

<委員 4 >

- ・ 具体例を示して諮問してもらわないと、質問しにくい。

<説明課>

- ・ 具体的な事例として、先ほどモノづくり支援室のほうから補助の説明があった。今現在、東大阪市の水走地区以外で工場を操業していて、その工場を取りやめ、新たに水走地区に工場を誘致した際に補助を出す制度になっている。工場の跡地は工場にというような制度になっている。この水走地区については、駐車場を工場に転用した際にも補助金を出すような形で、新たな制度をこれから検討していきたいと考えており、今現在、この水走の特別用途地区の区域内にある工場以外の駐車場や、他の雑種地等について、工場に転用が図れるような制度をつくっていきたいと考えている。

<委員4>

- ・ 具体例は聞かないと答えないとのはおかしい。そういう具体の施策について、別資料として用意していただかないと審議出来ない。ただ単にこういうことを考えているという抽象的なことを説明されて諮問と呼べるのか。大きな意味でここ東大阪市に資するものであり大いに結構。モノづくりのまち東大阪市ということで大いに結構。結果、収益も上がって税収も上がり、福祉に資する内容でやっていくことは理解できる。議案第2号はその具体の話をされるのか。

<説明課>

- ・ 立地適正化計画はまた別の議案になる。

<委員4>

- ・ この抽象的な話の何も悪いとは言っていないが、別資料とかで具体例上げてもらって、審議をしてもらったほうがいいのではないかとやっている。

<説明課>

- ・ 本日の審議会の目的は、今後、住工共生のまちづくり条例を実現するために、都市計画手法を用いてこういう検討作業に入るということを委員の皆様を紹介して、さまざまな意見を頂戴したいと考えている。その意見に基づいて、具体的な規制手法であるとか、経済部が中心になるが、支援策の実際の実現方法についてまとめてまいりたいと考えている。

<委員4>

- ・ 専門的な見識のある方が来られているのだから、意見を聞くのが全てでないのか。こういうことを検討していくという見出しでやれば、なお一層、諮問の形が充実したものになるのと違うのかなと僕は思う。大きなここ東大阪全体の話の中で、これはもう当然やらなければならないことだと僕もずっと提唱している。委員会等でも



言っている、別に結構な話である。だから具体的に、これからやっていこうと思うなら、こういうことを考えていると。事業所税のことも、僕が知っている中の一つ。都市計画法ではどうかという話を細かく聞いていかなだめ。資料としては、そういうことがちょっと欠けている。乏しいと言われても仕方がない。

<建設局長>

- ・ 工業地域における都市計画の必要性というところで示している内容について、それをやると具体的にどうなるかということをもう少し示せというお話だと思う。

その辺が今ご質問いただいて、ようやくご説明させていただいたというようなところだと思う。最初からやはりその辺も考えておくべきであった。

<委員4>

- ・ それで、まちづくり協議会等と協議して、農業委員会などに協議した上で、いつ都計審に実のある話を諮問するのか。

<説明課>

- ・ 今現在考えているのは、水走地区に関してはことしの11月の都計審に諮りたいと考えている。また、高井田地区については、来年2月ぐらいに都計審のほうを開催して、決定していきたいと考えている。

<委員4>

- ・ 中身の検証はどこでどうするつもりか。

<説明課>

- ・ 委員のご指摘はごもっともだと思う。ただ、都市計画以外にかかる制度については、当然予算等も伴うものなので、この都市計画審議会で決定できるものではない。案という形であわせて、次に付議させていただく前に、その制度についてあわせて委員の皆様にも説明をしていきたいと考えている。

諮問としては、特別用途地区についてこういう決定をしたいという、次が決定になるので付議をさせていただく。しかし、他の制度については、条例と予算を伴うものなので、こちらの条例と予算が実施された際に効力が発効するというような形の付議になるかと考えている。

<委員4>

- ・ 条例にかかわる問題なのかどうかを諮問して、どうするというところで1回はやるべきでないか。

<説明課>

- ・ 条例と予算については、議会の審議事項になるので、議会のほうに上程させてい

ただ形になる。しかし、この条例というのは特別用途地区がないと制定できないので、この特別用途地区を先に決定した後、制度や予算について議会のほうに諮ってまいりたい。前もって特別用途地区の決定をお願いしたいと考えている。

<議長>

- ・ 今、事務局で都市計画審議会を予定されている11月というのは、11月に決定できたらいい予定であるが、委員は諮問の具体的な何をどうするかという、それを議論する場が無いのではないかということで、決定までにもう一回やっておくべきと指摘されている。

<説明課>

- ・ この都市計画審議会の場合というのは、調査、審議する場であるので、我々は委員の求めに応じて、いつでも開催する義務がある。調査、審議に必要だということであれば、それまでに何回でも開催させていただきたいと考えている。

<委員5>

- ・ 前職で固定資産税の仕事をやっており、要望ということでお聞きいただきたいが、製造業の状況として市税の全般の話があった。先ほど、事業所税の話もあったが、この固定資産税の42%、一時期でとったところで、この中には土地家屋で事業者の持っている償却資産が入ってくる。表にある大阪府下の各都市で全然性格が違うわけで、税収の状況というのは一律ではない。そうすると、この数字だけ見て、たまたま市税収入に占める割合で固定資産税割合が42.1%、この中では高いということだったが、一時点のこの概要だけの話で、高井田なり水走の個別の事情を踏まえて、どのような土地利用を誘導していくかというような議論をするには、少し数字がラフ過ぎると思う。

税収ベースでは、住宅用地であれば住宅用地の軽減特例が適応されるので、その数字で比べても正直言って、税収の話はできても実際に土地利用が転換したときに、例えば住宅、非住宅、変わればどうなるかとか、そういう議論ができないので、もし即地的な話をするなら概要調書ベースで、税務であれば用途地域ごとにデータをお持ちであろうから、そういうもので個別の話については少し丁寧な情報をいただかないと、なかなか議論が出来ないというのが1点。

それと、都市計画マスタープランについての住工の混在が著しい地域の方針ということで、今回上げていただいたように、特別用途地区ないしは地区計画で小まめに、土地利用を誘導していくことが書かれていて、それ自体を否定しているわけではないが、この住工の再配置に都市計画手法で努めると言われても、都市計画のゾ

ーニングだけでできることというのは決して多くはない。産業政策のほうでモノづくり支援室の方から話があったが、これも補助メニューであって、そもそもこのような土地利用に混在が起こったり、あるいは工業地域であるにもかかわらず他からいわゆる住という用途が入ってきたのは、経済の仕組みの上で放置するとある意味こうならざるを得ないという非常に強い力の結果、こうなっている。それをゾーニングだけで全て押しとどめる、あるいは補助メニューだけで押しとどめるというようなことは、今まで全国でいろんなところで議論をされていたけれども、残念ながらそれでなかなかうまくいかないという現状があったときに、住工の土地利用の再配置をするというのは人が動く必要があるし、あるいは用途が変わる必要がある。それはどうやって支援していくのか。税の優遇とか、あるいは補助金だけで本当に。それだけのインセンティブでちゃんと動いていただけるのかなという、私は若干疑問なところがある。 いろんなところで物申し上げているが、その辺に関して、お考えのところがあったらお聞かせ願いたい。

#### <説明課>

- ・ 一点目、税に関する説明については、これは東大阪市が住工共生まちづくり条例をつくるに至った概要の説明として利用させていただいた。資料の説明の形態が悪く申し訳ない。

二点目の、都市計画のゾーニングだけで住工の混在の問題を解決していくのは難しいというご意見については、おっしゃるとおりである。

我々も、このゾーニングとセットで何等かの事業をやっていききたいというところが本音ではあるが、その事業が実質できる状況に今現在ないというようなこともあるので、その点については経済部とともに、何かできないか検討を重ねていきたいと考えている。

#### <委員5>

- ・ 今の話はわかったので是非期待をしたい。もう一点、水走地区の意見交換会の報告というスライドがある。ここはもう既に地元といろいろとやりとりをされて、意見に対して市の考えも表明をされているということだが、土地利用はこれからもずっと続いていく、変化の過程の中で土地利用は続いていくので、当面の話でなく、もう少し将来に向けてちゃんとした説明をしておかないと、この手の話というのはなかなか本当にご納得いただけないのではないかなと思う。

地価に関しての説明があるが、今まで住宅開発が行われてこなかったという話と規制によって今後の地価が下落するとは考えにくいという話は直接結びつかない。

今までたまたま住宅がここに進出しなかったので、工業利用で、それを前提に地価が形成されていたのだろうという、そういう推察の話かもしれないが、これからどうなるかわからない。地価の理論的なものというのは、将来にわたる期待効用の現在価値の総和なので、将来やっぱり転用ができるというようなものがあれば、その期待値みたいなものが地価に含まれているというのが理論上は幾らでもある。

そういうことで、地価公示とかでも、それで地価が変動しましたというふうに現に鑑定士の現役の方、おっしゃっておられるが、そんな単純なものかどうかは別にして、規制によって急激に下落するとは考えにくいというふうに書くためにはもう少し丁寧な説明が必要ではないかと思う。今までの市場でどういうふうな動きをしてきたか、あるいはそこでどういう評価がなされてきたかというようなことと、東大阪市の製造業の状況の中で工場が移転を考える理由というところにもこれはアンケートをとられていますから、こういったものも密接にかかわってくると思うので、そういうものを少し整理されて、ぜひまた次の機会にご提示いただけるとありがたい。

<説明課>

- ・ 本市として持っている資料について、提示したいと思う。また、地価が下落するとは考えにくいという表現についてはご指摘どおり、まずかったなと考えている。地権者への説明に至るまでに、複数の鑑定士さんから意見聴取をし、また他の同等の規制を行ったところの地価の、いわゆる路線価の動きというのを長期間にわたって追った結果、こういう説明をさせていただいているというところもあるので、今後検討をしていただくに当たり、資料のご提示のほうをさせていただきたい。

<議長>

- ・ 今日ここに諮問という形で出ているが、事務局が出している案は、東大阪の都市計画行政として今後こんなことを考えていきたいと。それで、こういうことを大体想定していきたいということをこの都市計画審議会にお諮りして、皆さんから賛同を得られたら、この方針のもとにいろいろなところ、外のまちづくり協議会等と、あるいは地元と話し合っ、具体的に詰めていきたいと。その結果として、諮問の具体的な何をどうするかというのを出したいということである。

それをつくって、日程的にはできたら11月に決定したいというのが都市計画の考えているところだと思う。そういうことで今日ご意見、ほかにこういうことをすべきだというようなことがあったらお出しいただきたい。

<委員 4 >

- ・ それで結構である。

<委員 5 >

- ・ それに異論は無い。

<議長 >

- ・ それでは、この議案第 1 号に関しては、きょういろいろいただいたご意見を異論がなければ私のほうで集約し、審議会の意見として答申させていただきたいがよろしいか。

(「異議なし」の声あり)

<議長 >

- ・ それでは、事務局においては、本審議会の答申を踏まえて都市計画案、それから具体的な諮問の内容を検討していただきたい。

<議長 >

- ・ それでは、続きまして議案第 2 号の立地適正化計画の件について、議案の説明をお願いします。

<説明課 >

- ・ 議案第 2 号、「立地適正化計画について」説明する。

立地適正化計画は、人口の急激な減少と高齢化を見据え、全ての世代で快適な生活環境を提供しつつ、持続可能な都市経営とするため、医療・福祉、商業と交通を含めて都市全体の構造を見直し、コンパクトシティーに向けたまちづくりの取り組みを進める計画である。

- ・ 立地適正化計画について、策定する上で誤解されやすい項目がある。まず、都市をコンパクト化することは一極化を目指すわけではなく、市街地の中のさまざまな箇所に生活拠点を設け、ネットワークを形成するものである。また、人口の集約においても、全ての居住者を特定の区域に集約させるわけではない。集約の手法についても、インセンティブを講じながら時間をかけ、居住の集約を推進することとなる。
- ・ 立地適正化計画に定める必要がある事項として、計画対象の区域は都市計画区域全域となり、計画の基本的な方針を定める。さらに、医療・福祉・商業施設等の誘導を進める都市機能誘導区域と、住宅を誘導する居住誘導区域を定める必要がある。このほか、都市の課題に合わせ、任意で跡地等管理区域などを定めることができる。

- 立地適正化計画の作成について、具体的な取り組みを行っている都市は、国土交通省の調査では、平成28年3月31日時点で、全国の276の市町村で具体的な取り組みを行っている公表されている。このうち、立地適正化計画を策定し公表しているのは、熊本市、箕面市の2市のみ。大阪府では、東大阪市を初めとする約14市で計画策定に向け、取り組んでいる状況である。
- 本市における立地適正化計画の必要性について、本市の人口の推移は1970年ごろ、50万人の人口に到達し、それ以降、50万人の人口を維持し、現在に至る。しかし、将来人口予測では、2040年に約24%減の38万人程度まで人口が減少すると予想されている。人口減少の要因として、死亡数が出生数を上回っていることが理由の1つと考えられる。本市では、平成20年に死亡数が出生数を上回り、翌年から自然減少の規模が大きくなっている。将来的にもこの幅が縮まることなく大きくなり、人口減少の要因となっている。15歳以上65歳未満の生産年齢人口に着目すると、2010年の32万人から2040年には38%減の20万人になると予測されている。また、65歳以上の高齢者数においては、2040年には28%増の15万人になると予測されている。高齢者数が上回っており、今後も人口の自然減が続き、2040年以降も人口が減少していくことが考えられる。
- 本市の都市構造のうち、「住宅地」、「商業地」、「工業地」について整理した。

まず、住宅地の変遷は、先ほどの人口の変遷よりさらに過去をさかのぼり、戦後から高度経済成長期の二十数年間に人口が約2.5倍に増加している。この人口増加に伴い、1990年ごろまでに、住宅地を初めとした市街地が急激に構成されてきた。また、昭和55年以前の住宅が約6万4000戸あり、空き家の数が年々増加していることから、住宅地の課題を次のようにまとめている。

戦後から高度経済成長期の二十数年の間に急激に人口増加したことにより、大量に住宅を供給する必要があり、計画的で良好な住宅地を形成できなかった。その結果、密集や住工混在の市街地が数多く形成されたことで住宅地としての魅力が低下、良好な住宅地を創出できなければ都市間競争に敗北し、さらなる人口減少が生じることが考えられる。

次に、商業地の変遷は。近鉄布施駅、瓢箪山駅など、昔から鉄道運行をしている近鉄奈良線の駅には商店街が数多く形成されていた。しかし、近鉄大阪線、地下鉄中央線、JRおおさか東線の開通により市域内の駅がふえた結果、1駅あたりの利用者が1970年と比較し、約半分近くまで減少に転じてしまったため、商店街の利用者が大幅に減った。また、小売業においては小規模な商店が減少し、そのかわ

り郊外に大型商業施設が数多く建つようになり、駅周辺の商業にとってはさらなる追い打ちとなった。これらのことから、商業地における課題を次のようにまとめている。人口増や事業所の操業に伴い各駅ごとに商店街を形成し、布施駅周辺は中心市街地として栄えたが、大規模店の進出、交通網・情報網の発達により顧客が減少している。その結果、幾つかの駅に商店街が建ち並んではいるが、小規模であること、商圈が小さいことから、商業地としての魅力が低く、商業地の更新がされないおそれがある。

次に、工業地の変遷は、1973年から78年にかけて、従業者数が4人以上の事業所数が増加し、工業地が数多く形成された。しかし、事業所数が1985年にピークを迎えて以降、減少傾向にあり、現在の事業所数はピーク時の約半分となる2780か所となっている。

このような工業地の変遷を踏まえ、課題をまとめると、高度成長期以降多数の事業所が本市で操業を開始したが、円高不況により海外に移転が進んだり、近年は後継者不足等により、産業等、工業地が減少傾向にある。また、工場の移転等が進んだことで工場跡地が発生したが、その跡地が住宅地としての利便性が高い場所であったり、工業地としての魅力が低いことから、住宅としての土地利用が進んだ。良好な工業地の創出、本市で操業する上でのメリットを工業施策で展開しなければ都市間競争に敗北し、工業地の流出がさらに進み、工業の衰退にもつながることが考えられる。

- ・ 本市における立地適正化計画の必要性については、本市は地理的優位性や公共交通機関の発達により、他市に先んじて急速な発展を遂げてきた。一方、市街地の構造に目を移すと、3市合併前からの自然発生的な都市構造にあり、後発市の計画的な都市構造と比べ複雑で、良好な状況にあるとは言えない。本市の土地利用は、人口減少時に大きく魅力を失う潜在的な都市構造上の課題を有していると言える。この課題は将来さらに大きくなることが予想され、人口減少の一因となるだけでなく、健全な都市経営を行う上でも大きな障害となるものである。これらのことから、都市構造の転換を図ることで持続可能な都市経営を可能とすることを目的とした「立地適正化計画」を策定し、土地の流動化を後押しするとともに、医療、福祉、教育、経済施策を都市計画と一体化して進めていく必要があるという結論に至った。

結論に至った理由は、さまざまな都市構造上の課題により、市街地が更新されなければ市街地の魅力が低下してしまい、魅力が低下してしまった場所には人口だけでなく店舗や企業が減少する。人口・店舗・企業が減少すれば、市民税、固定資産

税、事業所税などの税収も減少し、その結果、市民サービスの低下につながる。市民サービスが低い地域では、市街地の更新頻度は下がる。

このように、本市の都市構造上の課題は負の連鎖が発生し、さらなる人口減少につながり、また都市経営を困難な方向へ向かっていく状況にある。この負の連鎖を打開するために立地適正化計画を活用し、市街地の魅力低下を防ぐ。

- 先ほど説明した負の連鎖を打開し、本市が目指すべき都市構造については、立地適正化計画を活用し、住宅地、商業地、工業地、これらの市街地の魅力を向上させることを目指す。住宅地については、一定の人口密度を維持できるよう居住誘導区域を設定し、商業地については居住誘導区域の中に都市機能誘導区域を設定し、生活に必要な施設が維持できるように目指す。工業地については、住宅地等を誘導した後に生じる跡地でまとまって形成された土地を工業用地とし、企業の誘致を目指す。それぞれの市街地の魅力を向上させることにより、必要以上の人口減少を防ぎ、持続可能な都市経営を確保する東大阪市版コンパクトシティの実現に向け、検討を行いたいと考えている。
- 具体的な取り組みの方針は、まず商業地は、にぎわいがさらに減少していく今後に向け、本市都市計画マスタープランに掲げている取り組み目標「にぎわいのある便利で魅力的なまち」を本計画においても目標とする。取り組みとしては、生活に必要な施設を誘導施設に位置づけ、区域外から誘導していきたいと考えている。ほかにも、支援措置等を活用し、誘導施策を検討していく予定である。
- 同様に、住宅地においても本市都市計画マスタープランに掲げる取り組み目標「歩いて暮らせる快適なまち」を本計画の目標とする。利便性が高い鉄道駅周辺に住宅地を誘導し、良好な住宅地を形成していきたいと考えている。取り組みとしては、誘導区域外の住宅地を届出・勧告制度によりコントロールし、住宅地を誘導区域内に緩やかに誘導していきたいと考えている。
- 計画策定により得られる効果のうち、長期的な視点のものについては、立地適正化計画を活用することで、コンパクトシティ・プラス・ネットワークの都市構造の維持・確保につながる。駅周辺には良好な商業地を再構築し、さらにその周辺に良好な住環境を創出し、利便性の高い地域に居住の場を誘導することで人口密度を維持する。また、住宅地の跡地がまとまって出てくるようになれば、その場所を工業地として活用できるように位置づけるなどし、良好な工業地の再構築を図る。住宅地、商業地、工業地、それぞれの分野で良好な環境を整えることで、効率的な都市経営が可能になるものと考えている。



- ・ 計画策定で得られる効果のうち、短期的な視点のものについては、市や民間が行う本計画に基づいた事業について、さまざまな形で国からの支援を受けることができるようになる。策定手続については、立地適正化計画は都市計画法に基づく手続ではなく、都市再生特別措置法に基づく手続で策定するものとなっている。計画は市が策定し、住民の意見の反映の場となる公聴会の開催、都市計画審議会への意見聴取を経て、策定・公表するものとなっている。立地適正化計画策定に当たり、本市の都市計画マスタープラン内に立地適正化計画を位置づけるべく、計画策定にあわせて都市計画マスタープランの部分的な改訂も考えている。改訂のスケジュールについても、立地適正化計画の策定とあわせて実施する予定である。
- ・ スケジュールは、今年度より策定に向けた作業を開始し、都市構造の分析に必要なデータを収集した上でまちづくりの方針等を検討する。スライド上では平成30年度の公表となっているが、現在国に対して要望している計画策定支援の国費配当の状況によっては業務委託を発注し、平成29年度中策定に前倒しになることも考えられる。このほか、庁内検討会の実施、都市再生協議会の設置等を検討している。また、市民の皆様の意見を聞くために、パブリックコメント等の実施も検討している。

<議長>

- ・ ただいまの立地適正化計画についての説明についてご質問、ご意見をいただきたい。

<委員3>

- ・ この資料では、2040年には38万人に減ってしまうとなっている。他の地域から人を流入させなくてはいけない。人口が減るのはわかる。人口を減ったまま放っておくと東大阪はどんどん衰退してしまう。人口増やすことに力入れたらどうか。2019年にラグビーワールドカップがあつて力入れているが、1000万人ぐらい来るならいいが、そんなたくさん来ないでしょう。東大阪にホテルがほとんど無い。来ても宿泊するところもないというような状態である。それよりも今現在住んでいる人が、亡くなっていくので、新しい人が他府県から入ってくるとか、外国からでも入ってくるとか、そういうところに力入れたらどうか。モノレールももっと力入れてください。飛行機に乗ってきて、すぐに東大阪へ来れるように、伊丹からすつと来られるように。そういうことに力入れてほしい。人が集まるようにしようと思ったら、やはり交通が便利でないといけないので。

<説明課>

- ・ 今、委員のほうからお話がありました、モノレールに関しては、大阪府の事業となる。本審議会においてもモノレールの事業を実施するに当たっては都市計画決定や、その他関連施設の決定について諮問をさせていただかなければならない時期が来ると思う。

あと、人口の流入で他府県から増やすことを言われたが、この立地適正化計画というのはこれから策定に向けて努力をしていくが、これは人口を増やす計画ではない。しかし、人口を必要以上に減らさないとか、また本市の企画部局のほうで人口を増やしていく施策を今後実施していくので、その下支えになるような形の土地利用を用意する計画となる。今、委員からのご意見も、この計画に反映できるように作成を頑張っていきたいと考えている。

<議長>

- ・ 交通政策について説明をお願いします。

<説明課 3 >

- ・ 他府県からの流入、その辺のところも頑張ってくれという応援をいただいた。

その件について、ただいま、おおさか東線、旧の城東貨物線、あちらが今放出まで、新加美のほうまで行ってるが、それが平成30年度、平成31年の春にいよいよ新大阪までつながることが決定している。モノレールとともに我々の課で推進しているので、またご支援のほうよろしくお願ひしたい。

<委員 2 >

- ・ そもそも、この計画をつくりましょうということが発案されたのは、国の法律ができたからということですね。立地適正化計画の作成ということが都市再生特別措置法の改正によって計画をつくるということが具体化されているということで、そのことはそのことで国の法律に基づいた対応なのでわからないが、今全体の説明があったように、それこそ戦後の東大阪のまちづくりの流れから見ても、大きな流れの中で東大阪の今の現状があって、その現状を、今後、40年、60年の流れの中でどういう方向に進めていくのかという壮大なプランを考えることになろうかと思う。そのことをこれから議論しようとしているが、果たしてそれが今説明のあったような計画スケジュールでぼんぼんぼんと進められるものかなど。もっともっと検討していかなくてはならない課題が計画を作成する段階で広範囲に広がってくる。今議論されているだけでも商業施設のあり方の問題とか工場立地の問題とか言われているが、それだけでなくまさに子育て環境の問題とか、それこそ東大阪

の住んでいる人たちの生活実態そのものがどうあるべきなのかということが検討されていかないことには、この計画が実のある方向になることにはならないと思う。その点で、このスケジュールを見ると、平成30年度には公表するというようなことになっているが、これは平成30年度に公表するというのは国の計画策定のスケジュールにあわせた流れになっているのか、それとも東大阪の独自で今考えている計画としてこの3年がふさわしいというふうに判断しているのか、この辺はどういう判断なのか。

<説明課>

- ・ 本市がこの3年でつくることがふさわしいかということでの質問であるが、本市の総合計画が平成32年度に一応失効する状況である。新たな総合計画を策定するに当たり、本計画を土地利用のいわゆるベースとしていただくということも含めて、平成30年度中に策定し、新たな総合計画の検討開始に間に合うように、この本計画を策定したいと考えている。

もう一点、国が平成30年度までにつくれという話があるのかということについては、たしか平成29年度までに区域設定をすれば、事前に事業に対して補助金がもらえるというようなことはあったかと思うが、計画を何年までにつくれというようなことは特に指示はないので、それは特段関係ない。

<委員2>

- ・ いずれにしても、こういう国の法改正に基づく計画策定というのは、その計画策定自身を誘導するため、国はいろいろな財政的な措置を期間を決めて、必ずつける。しかし、国から押しつけられて計画をつくったのでは、本当に東大阪のまちづくりの腰を据えた議論には届かないということがあるというふうに私は思うので、本当に東大阪にふさわしい計画をつくるための十分な議論と必要な時間をかけてやるべきだということを今の段階では意見として申し上げたい。

<説明課>

- ・ 今の委員のご意見は十分肝に銘じて、また法に計画の策定に当たっては不断の見直しを行いなさいという規定もあるので、それらを含めて十分に検討した上で策定できるよう頑張っていきたいと考えている。

<委員5>

- ・ 立地適正化計画を検討していくということには異論はない。それをまず初めに申し上げた上で、委員が言われるように密な議論というのは必要だと思う。ただ、時間をかければいいというものではなく、議論は綿密に行う必要はあるだ

ろうと思う。東大阪市の目指す都市構造ということで、コンパクトシティの話はいろんな分野で議論があるが、基本はこれからの東大阪市民が、事業者も居住者も全部であるが、その人たちが魅力を感じてもらって、場合によっては東大阪を離れるかもしれないが、それと同等の、あるいは同等以上の人口流入があればいいわけで、そういう循環をしていくというような意味でいろいろと目指す都市構造というのは最終的に描いていただく必要がある。これは都市計画なのでどうしても土地利用の話を用いて説明をしなくてはならないのはよくわかるが、土地を利用するのは人なので、例えば居住者、あるいは商工業者の方、それぞれがどういうことを考えていて、これからどうしていく必要があるのかというようなものをまず整理をしないといけない。土地利用の話から来ると、駅前に例えば商業地が今まであって、現象面だけいくと、残念ながらシャッターで閉められた建物も多いというようなことで、悲観的な話ばかりされてるように読み取れてしまう。しかし、片方で人の消費行動そのものが変わってしまっている。東大阪市域には実は相当密にコンビニエンスストアがあって、ここにも当然オーナーの方というのは地元の方もそれなりに多数かかわっている。だから、人の行動が変わって、結果として土地利用も変わっているという捉え方をしていかないと、住宅地、商業地、工業地とあって、これから語ってしまうと何を検討する話なのかがよく見えてこないというふうに私は正直思う。1年半京都市の駅周辺の都市機能の検討委員会でやらせていただいて、そこは研究者だけでしたが、相当議論した。当然、利害関係も出てくる話なので、その辺は即地的な話にはこだわらないようにしてはいたけれども、どうしても議論の対象が議論の対象なので、どうしてもそういう話になってくる。

でも、それぐらいやらないと見えてこないと思う。国交省のほうのプランがあって、それをそのまま東大阪市版に変えただけでは、残念ながらこの立地適正化計画を定める意味というのは、財政事情のテクニカルな話になりかねないので、その辺は検討されるのは大いに結構だと思いますが、それなりの密な議論をすとしたときの検討、あるいは検討材料にこだわっているようではすけれども、そちらのほうは拡充をしていただいたほうがいいのではないかと。

#### <委員6>

- ・ 今回、適正化計画に向けての検討をしていただくわけですが、市全体で計画をされるのか、それとも市の中である程度のブロック別に区別をしていくのかというのも今後、検討の一つかと思うが、住宅地、工業地、商業地という地域もある。

東大阪はお米をつくっているところもあるので、農業も含めた地域別というところ

るもあっていいのかなと思う。 そういう部分も検討していく必要があるのかなと思うがどうか。

<説明課>

- ・ 今、委員ご指摘のとおり、都市構造を無理やり住宅地、商業地、工業地というふうに3種類に分けてしまっているところではあるが、実際には東大阪市、たくさんの農地もある。 緑地等もある。 そういった観点で、先ほど委員のご指摘のとおり、悲しいところで、この都市計画という形でアプローチした場合、どうしても土地利用という言葉が先に出てしまうので、そこにはそこで働く方々、またお住まいになられている人がおられるというのは重々承知している。 その点も含めて、本日いただいた意見についても大いに議論、研究を重ねていきたいと考えている。

<議長>

- ・ 私のほうから質問するが、この立地適正化計画に関連して、委員の言われたように、もう少し総合的に議論することは必要かと思うが、それは今のところどういうふうに、例えば案としてはどんなことを考えているのか。

<説明課>

- ・ 先ほどの説明の中にも一部あったが、まず、立地適正化計画は、ただの土地利用ということではなしに、子育てであったり、福祉、医療、商業、さまざまな部門が関係してくるので、庁内にさまざまな施策を検討する庁内委員会を設置していきたいと考えている。

また、それ以外にも、商業者であったり、国や大阪府等の方々に構成するような都市再生協議会というものの設置を検討してまいりたいと考えている。

<議長>

- ・ この立地適正化計画というのは、現在の少子高齢化と経済成長がもう見込めない中で、市街地をどういう形で持っていくのか、特に市街地の質の向上を図っていくにはどうするかということでは、こういうことを考えなければいけない。 かなり難しいハードルであることも確かなので、いろいろ考えなければいけない。

また、東大阪市にとってこれから取り組もうとしている大型の鉄道網の建設とか、新駅の建設とか、大きいな公共投資に対して補助率がかなり有利な面もあるので、立地適正化計画というものも使いながらそれをやっていこうということも考える必要があるということだと思う。 今日のところは、こういうことを考えますよということでもいいんですね。

<説明課>

- ・ いただいた意見については、反映できるように考えていきたい。

また、先ほど委員からも指摘があったとおり、これに関しては本都市計画審議会に1回、2回のご報告ということではなく、検討の経過についてその都度ご報告をしてみたいと考えており、また他市の事例であれば、都市計画審議会のメンバーの方がメンバーの方だけで話し合うような協議会を設置されているような事例もあるので、そういうことも踏まえて、都市計画法に基づく計画ではないが、この都市計画審議会の皆様のお力を借りながら都市計画部局のほうで本計画について策定してみたいと考えているので協力をお願いしたい。

<議長>

- ・ ほかにご意見、よろしいか。

この立地適正化について、いろんな意見をいただいたが、いただいた意見は私のほうで集約して、都市計画審議会の意見として答申させていただきたいが、よろしいか。

(「異議なし」の声あり)

<議長>

- ・ また、事務局においては本審議会の答申を踏まえた計画案の検討をお願いしたい。  
それでは、これをもって本日の日程を終了する。