

周辺地区まちづくり対策特別委員会 調査報告書

「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」の実施を前に、周辺地区（中央地域センター管轄以外の地区）のまちづくりを強化し、基盤醸成に寄与するため、中心部での大型事業（MICE施設や長崎駅周辺再整備事業）の完成を見据え、本市が目指す「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」に対応するため、周辺地区の現状を把握し、課題の検証を行うとともに、インフラ整備や道路の整備状況の確認など、周辺地区を活性化するための諸方策について、調査検討を行った。

以下、調査の過程で出された主な意見、要望を付して、本委員会のまとめとする。

1 周辺地区の現状と課題について

(1) 周辺地区の現状

本市の人口は年々減少を続けており、平成12年から平成30年の18年間で約5万人が減少するとともに、高齢化率は増加しており、平成30年には31.4%となっている。少子化・高齢化が進展し、地域における住民のつながりが薄れつつある中、これからも暮らしやすい地域をつくるために市役所の組織見直しとして、市民がまちづくりの相談を近くで行えるようにすること、職員が地域へ出向き、地域の課題に即した対応を迅速に行えるようにすることを目的に、平成29年10月1日、行政サテライト機能再編成を行った。この再編成では、これまでの支所と行政センターを全て地域センターへ移行し、市民の身近な窓口と位置づけたほか、本庁管轄地域である中央地域にも新たに地域センターを設置した。また、土木や保健、生活保護等の業務を行う拠点として、市内4カ所に総合事務所を設置し、総合事務所と地域センターが連携することにより、地域の課題を身近に解決できる仕組みづくりを行っている。

また、人口の減少と高齢化が進む中でも、安全・安心で暮らしやすく効率的なまちとなるよう、都市計画マスタープランにおいて、利便性の高い市街地に日常生活に必要な機能を計画的に誘導・配置し、周辺部との間を公共交通や道路、情報などのネットワークでつなぐ都市構造を「ネットワーク型コンパクトシティ長崎」と称して、本市が目指す将来の「まちのかたち」としている。具体的には、将来にわたりにぎわいと活力を支えるため、市全体を牽引する役割を担う「都心部」、都心部と利便性の高い公共交通で結ばれ、都心部のにぎわいと活力を支える「都心周辺部」、都心部・都心周辺部を補完する商業・行政・福祉等のサービスを担う「地域拠点」、生活の中心である「生活地区」を位置づけ、これらの連携強化を図るため、幹線道路を基盤とした整備を行っている。

(2) 道路整備の状況

市内には6,349路線の市道があり、その維持管理については、常に道路を安全で良好な状態に保つことを基本に、直営及び業者委託により必要な改良、修繕を行っている。この道路の改良に係る地域の要望については、各総合事務所において受付を行っており、道路の新設や、拡幅、側溝整備等の改良などの要望が113件あり、これらの要望につい

て整備の必要性を検討し、優先順位をつけながら、計画的に整備を実施している。

また、生活道路環境改善として、市民生活に密着した市道や公共性のある里道・私道の要望を各自治会から定期的に聴取し、修繕が必要と判断した箇所について、直営及び業者委託による整備や材料支給等を行い、道路環境の改善を図っている。なお、修繕箇所の要望に十分応えるために、平成30年度予算から修繕の予算額を8,000万円増額し修繕の対応に努めており、要望件数1,844件のうち、1,210件を実施している。

なお、これまでの道路整備では、既成市街地内の斜面市街地の住環境の改善と防災性向上を図るために、車みち整備事業の制度を創設し、道路の一部拡幅や離合場所、回転場の整備を進めてきた。また、合併地区では、辺地対策事業債や過疎対策事業債、合併特例債等の有利な財源を活用し、生活道路の環境改善を行ってきた。しかし、特に周辺地区においては、バスなどの公共交通機関がない地区や、バスの減便などもあり、自家用車への依存や高齢化に伴う福祉車両、緊急車両の乗り入れ等のニーズが高まっていること、家屋の近くまで乗り入れができず、家屋の建て替えや土地の利用ができないこと、車みち整備事業は、既成市街地内の斜面市街地に限っており、周辺部は対象外であること、有利な財源である辺地対策事業債や過疎対策事業債等は地域が限定されていることなどの理由により、周辺地区における新たな道路整備の手法を検討する必要がある。

(3) 周辺地区活性化のための取り組み

総合事務所や地域センターでは、まちづくりに対する地域住民からの相談に対し、できるだけ速やかに困りごとの解決を図るよう努力しているが、総合事務所だけでは解決できない課題については、関係部局の担当課に的確につなぎ、職員一体となって解決に当たっている。

また、各総合事務所では、道路などの都市基盤の整備や、産業の振興、防災や地域管内の一体感の醸成などの課題があり、地域活性化事業を活用した管内の世代間、地域間の交流の活性化、地域のつながりの再生や交流人口の拡大など、地域が元気になるような活動に取り組むとともに、それぞれの地域の特性に応じた課題解決に取り組む住民や団体の活動を支援し、総合事務所管内の活性化と地域の一体感の醸成に取り組んでいる。また、地域の固有の課題については、地域の声を関係機関に届けるとともに、地域と一緒に考え、課題の解決、施策の実現につなげていきたいと考えている。

今後、長崎市交流拠点施設「出島メッセ長崎」の開業に向けて、MICE誘致に取り組むことから、国内外からのMICE参加者をまち全体で受け入れ、滞在や周遊を促進し、消費拡大や満足度向上につなげる「まちMICE」の取り組みを進めることとしており、その波及効果を周辺地区に取り込むため、長崎らしさを感じられる特別な会場(ユニークベニュー)による分科会やレセプション等の開催や、満足度の高い体験型プログラムの充実等に取り組むこととしている。

また、周辺地区には、学校統廃合により廃止された小学校などの市有施設のうち、有効に活用されていない施設が点在していることから、これらの施設を有効に活用するため、公共施設の適正配置について地域の方々と対話を重ねている。今年度は、旧樺島小

学校など廃止された学校等の活用策を民間事業者から聴き取りを行う、サウンディング調査を実施するなど、民間からの提案も取り入れ、活用を検討している。

なお、市町村建設計画は、旧市町村の合併の特例に関する法律に基づき、合併市町の建設を総合的かつ効果的に推進することを目的とし、新市の基本方針や公共施設の整備などについて定め、将来のビジョンや施策の方針を示したものであるが、長崎市においても、長崎地域市町村建設計画や長崎市・琴海町市町村建設計画を策定し、合併地区の振興を図っている。この進捗状況については、135事業のうち133事業に着手しており、着手率は98.5%となっている。

以上、周辺地区の現状と課題について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 市域全体の生活環境が均等に向上するように、各総合事務所において、地域の特性を生かした施策の知恵を出してほしい。
- 総合事務所ごとに、住民に対する施策の充実を図ってほしい。
- 自治会からの要望に対しては、全て文書で回答するとともに、自治会長が納得でき、自治会員にきちんと説明できるような回答を返してほしい。
- 地域の整備をより充実させるため、生活道路の補修等に対し、さらに予算を振り分けるように努力してほしい。

2 周辺地区における道路整備の進捗について

(1) 広域幹線道路

広域幹線道路のうち、九州横断自動車道長崎大分線については、令和元年6月に長崎芒塚インターチェンジから長崎多良見インターチェンジまでの4車線化が完了し、令和3年度には長崎インターチェンジまでの全区間において4車線化が完成する見込みである。

地域高規格道路長崎南北幹線道路・西彼杵道路については、長崎市北部地域の慢性的な渋滞を解消・緩和するための抜本的な対策として早期整備が必要であり、このうち長崎南北幹線道路については、令和元年8月に茂里町から時津町までの未整備区間について、県知事からルート選定組織を立ち上げ、早期の新規事業化を目指していくとの回答があり、事業化に向けて大きく動き出した。

また、地域高規格道路西彼杵道路については、時津工区において、令和元年7月に(仮)久留里トンネルの貫通式を迎え、令和4年度の完成に向けて、着々と工事が進んでいる。これらの道路が整備されることにより、佐世保、長崎間の時間短縮効果はもとより、琴海地区の住民の日常生活における交通の利便性の向上に資することができるものと考えている。

都市計画道路長崎外環状線(新戸町～江川町工区)については、平成28年度から事業に着手しており、本格工事は今後実施予定である。

(2) 幹線道路

一般国道34号（日見バイパス）については、国において、令和元年6月に新日見トンネルの貫通式が執り行われ、令和2年度の開通に向けて、トンネル内及び両端の取り付け道路の工事が実施されている。

一般国道499号の栄上工区及び岳路工区については、県において、拡幅改良工事が実施されており、用地交渉も含めて粛々と進められている。

一般国道202号（福田工区）については、交通安全の対策を重要課題として取り組みを進められており、一般国道324号（滑川工区）についても、平成27年度から急カーブ区間の拡幅改良工事が行われている。

都市計画道路滑石町線については、大神宮工区の工事が実施されており、令和6年度の完成を目指して進捗が図られている。

主要地方道野母崎宿線については、距離が長いため、飯香浦工区、大崎町～宮摺町、千々工区、為石工区、脇岬工区の5工区に分けて測量調査や拡幅改良工事などが実施されている。

一般県道深堀三和線（深堀工区）については、拡幅改良工事が実施されている。

都市計画道路東長崎縦貫線、つつじが丘西線、古賀駅前線については、令和5年度及び令和7年度の完成目標に向けて、取り組みを進めている。

（仮称）福田バイパス及び（仮称）茂木バイパスについては、構想路線として位置づけられており、県においても長期的な課題となっている。

(3) 補助幹線道路

虹が丘町西町1号線については、油木町西町線と道ノ尾病院付近を結ぶ2車線の道路で、令和7年度を完成目標に取り組みを進めている。

江平浜平線については、浜平から江平中学校付近を結ぶ2車線の道路で、現在は江平トンネルの掘削工事を行っている。

清水町白鳥町1号線及び中川鳴滝3号線については、用地交渉整備を進めている。

(4) 市町村建設計画による道路整備

合併7地区、合わせて28路線の計画のうち、19路線の工事が完成しており、残りの工事についても、市町村建設計画の計画期間内の工事完了を目指し事業の進捗が図られている。

現在施工中の路線のうち、市道伊王島循環線については、平成30年度までに約31%の進捗率となっており、現在用地交渉が難航している状況である。

市道大野牧野線については、大野地区から出津地区、牧野地区にかけての集落間を結ぶ生活関連道路で、平成30年度の進捗率は約53%となっている。

以上、周辺地区における道路整備の進捗について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 工事が進捗しない原因の一つは、市の用地交渉の遅れであり、用地交渉のパイオニアのような職員をつくる等の対策が必要である。
- 市でできる工事、県や国に要望するもの等を整理して、年次計画を立て進捗管理を行うべきである。
- 交通量が多く、慢性的な渋滞の原因となる国道のバス停には、バスベイを設置するなど身近な整備を県などに働きかけてほしい。
- 道路整備の早期施工のために、地籍調査を進めてほしい。

3 周辺地区におけるインターネット回線の整備状況について

(1) インターネット環境整備への取り組み

市町村合併前の旧長崎市においては、通信事業者により全ての地区で高速インターネットサービス（ADSL）が提供されていたが、旧町5地区（琴海、外海、伊王島、三和、野母崎）においては、整備費用に見合う需要の見込みがなく、採算性の問題から通信事業者による環境整備が図られておらず、高速インターネットサービスが提供されていない地区が一部存在していた。この解消を図るため、本市が通信事業者に対し、整備費の一部を補助することとし、平成18年度に長崎縣市町村合併支援特別交付金を活用して、高速インターネット基盤整備事業を実施し、市内全域をADSL提供エリアとすることができた。

その後、高速インターネット基盤整備事業から10年以上が経過し、光回線を使用した超高速インターネットサービスが全国的に普及したことにより、ADSLの利用者が年々減少し、サービスの採算性が悪化してきたことから、光回線を使用した超高速インターネットサービスが提供されているエリアでは、ADSLサービスの提供が数年後に終了することが発表されており、超高速インターネットサービスの提供地区との情報格差が生じるおそれがあり、新たな課題となっている。

(2) 市内の未整備地区と今後の取り組み

現在、本市においては、外海地区、式見地区及び高島地区の全域、琴海地区、茂木地区、福田地区、三和地区、野母崎地区及び土井首地区の一部が超高速インターネットサービスを利用できない未整備地区となっている。

しかし、未整備地区内の市の施設においては、通信事業者が提供している光回線サービスを利用しているため、この光回線の幹線沿いで、採算が見込めると通信事業者が判断した場合は、一般家庭においても光回線に接続することが可能となる場合もある。

これまで、超高速インターネット環境の整備は、通信事業者が行うことが基本であるとの考えのもと、環境整備に加え、維持管理経費も含めた財政支援措置について、国や県に要望を行ってきたが、通信事業者による整備が進まなかったことから、今後は本市として一定の財政負担を行うことにより、市内全域を超高速インターネットサービスの提供エリアとし、地域間の情報格差を解消する環境整備の取り組みを、重点プロジェクト「まちをつなげるプロジェクト」において検討することとしている。

しかし、その整備費用は相当の額になると想定されており、本市の財政負担も多額になると想定される。そこで、国において高速での情報通信をさらに促進させるため、今年度から、新たな補助事業を開始し、自治体みずから行う環境整備事業に加え、民間事業者が行う環境整備事業にも補助を行っている。この補助事業は原則、単年度事業であり、補助申請を1年ごとに行う必要があるが、本市の環境整備には複数年を要することから、まずは補助事業に採択される事業計画を策定する必要があり、今後、整備主体や財政負担の軽減策とあわせて、具体的なスケジュールを検討していく。

以上、周辺地区におけるインターネット回線の整備状況について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 高齢化が進んでいく中で、本当に必要な整備かどうか、需要等の分析を行ってほしい。
- 今まで民間事業者の参画がない理由について、民間事業者から話を聞き、対応策を検討してほしい。
- 超高速インターネット回線設置の前に、計画をしっかりと立て、民間事業者だけでなく公設民営での運営も視野に入れて検討してほしい。

4 買い物弱者対策について

(1) 定義

買い物弱者の定義については、国の法律等で定められたものがなく、省庁によって考え方が異なっている。経済産業省では、「流通機能や交通網の弱体化とともに、食料品等の日常の買い物が困難な状況に置かれている人々」とし、具体的には、生鮮三品（青果・鮮魚及び精肉）を取り扱う店舗を中心とした半径500メートルから1キロメートル（高齢者の平均的な徒歩移動可能距離）の円外に居住する単身又は二人暮らしの65歳以上の者としている。一方、農林水産省では、「高齢者を中心に食料品の購入や飲食に不便や苦勞を感じる方（いわゆる「買い物難民」、「買い物弱者」、「買い物困難者」）」とし、具体的には、自宅から生鮮食品販売店までの直線距離が500メートル以上であり、かつ、自動車利用が困難な65歳以上の者としている。

(2) 現状と取り組み

本市では、平成30年度に生鮮三品を扱う店舗が自宅から500メートル以上離れている、公共交通手段が限られている、移動販売車が来ていないという3つの条件を満たす地域を買い物困難地域として調査を行ったところ、野母崎地区、琴海尾戸地区が買い物困難地域であるとの調査結果が得られた。これらの地区については、自治会長や民生委員等に聞き取り調査もあわせて行った。現在は、市内事業者が週に2回移動販売を始めており、一定の買い物環境を維持できることとなった。

しかし、今後も商店や市場の減少、バスの減便及び高齢化が進んでいくことが想定されることから、平成30年度に実施した調査をもとに店舗情報の更新や地元住民の意見の収集、関係課からの情報収集等により、状況の把握に努め、必要に応じた対応策を講

じていく。

以上、買い物弱者対策について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 買い物難民の定義には該当しない離島部の住民に対しても、買い物困難地域と同等の補助や配慮を行ってほしい。
- 商工部は、福祉部を初め他部局とも横断的な連携を行い、取り組みを進めてほしい。
- 地域の情報を収集して、民間事業者とも協議しながら対応策を考えてほしい。

5 周辺地区における公共交通の確保

(1) 公共交通の利用状況

本市の主たる公共交通機関である路線バスの輸送人員は、平成元年度の9,726万人から平成30年度では5,422万人となり、44.3%も減少している。その一方で、路線バスの運転キロ数は近年微減で推移しており、利用者は減少しているものの、バス事業者の努力等により、運行便数等はあまり減少していない状況である。

また、自動車の保有台数については、人口減少が進む中でも年々増加傾向にあり、市民意識調査の結果を見ても、市民の移動手段が徐々に自家用車へ移行しつつあることが確認されている。

(2) 公共交通空白地域

本市の公共交通空白地域は、バス停周辺の地形勾配が10度未満の場合はバス停から300メートル以上、10度以上の場合は150メートル以上離れている区域において、50メートル掛ける50メートルの範囲に建物が3件以上ある区域が連担し、全体として5ヘクタール以上ある地域と定義している。

この条件に基づいて抽出すると、本市では37地区が公共交通空白地域と位置づけられ、地域の状況により、コミュニティバス、乗合タクシー、デマンド交通の運行が行われている地区が12地区、バス路線が近接しており、バス停の新設や延伸などが検討可能な地区が7地区、道路整備が予定されており、将来的にはバスの乗り入れが検討可能な地区が8地区、その他の地区10地区に分類されている。

(3) 乗合タクシー・コミュニティバスの運行状況

ア 乗合タクシー

公共交通空白地域のうち、丸善団地、矢の平・伊良林、北大浦、金堀、西北の5地区で1月1日から3日を除き毎日運行している。

利用者は年々減少傾向にあり、その結果、収支率も減少している。平成30年度の各地区の収支率を見ると、丸善団地地区のみは独自採算で運行しているが、その他の4地区は市からの補助金により運行している状況である。

イ コミュニティバス・デマンド交通

コミュニティバスは、主に旧合併町を運行する10路線、デマンド交通は琴海地域1地区で運行されている。

利用者は年々減少傾向にあり、収支率も年々低くなっている。また、全路線について、市からの補助金により運行している状況である。

(4) 公共交通が利用できない地域における解消策

公共交通空白地域等で想定される輸送手段としては、全国の多くの自治体を初め、本市でも運行されている乗合タクシー、コミュニティバス、デマンド交通のほか、相乗りタクシーや、自家用有償旅客運送、許可・登録を要しない輸送等の手法がある。

ア 相乗りタクシー

配車アプリ等を活用し、目的地が近い利用者同士を組み合わせることでタクシーを配車させ、1台のタクシーに複数の利用者が相乗りすることで、割安でタクシーを利用できるサービスで、現在、新潟県長岡市において実証実験が行われている。

イ 自家用有償旅客運送

公共交通空白地域等において、バス、タクシーによる運行が困難な場合に、道路運送法に基づく登録を受けた上で、市町村またはNPO法人等が自家用車を使用し、有償で運送できる制度である。市町村では、佐賀市が運営主体となり、社会福祉協議会に運行を委託し実施しており、NPO法人等については、岩手県北上市口内町において、自治会の有志で設立したNPO法人「くちない」による運行が行われている。

ウ 許可・登録を要しない輸送

地域の移動手段の確保のため、利用者と運送者の共助関係において、道路交通法の許可又は登録を要しない制度で、長崎県西海市松島において、市の臨時嘱託職員として雇用された運転手が公用車を活用し、サービスが提供されていた。また、五島市の久賀島において、島民がドライバーとして観光客の移動を手助けする実証実験が実施されていた。

以上、周辺地区における公共交通の確保について、本委員会では次のような意見・要望が出された。

- 高島地区の公共交通の推進のため、レンタカーを使った社会実験等をやってみるなどの具体的な検討を進めてほしい。
- 今後もふえる公共交通の問題に対しては、先手で対策をとってほしい。
- 他都市の事例を参考にし、研究しながら、より効率的な運用を考えてほしい。
- 自家用車を使用する手法を検討する際は、白ナンバーによる営業行為がルールを逸脱しないように検討を行ってほしい。

6 委員会からの提言

以上、本委員会の調査項目についてまとめたが、周辺地区のまちづくりを強化するためには、各総合事務所が共通認識を持ち、連携して全市的なバランスを図りながら、地域の特性を生かすための施策に取り組まれない。加えて、市民からの要望については、達成率を設定して対応するなどの基本的な考え方を定めるとともに、データにより進捗管理し、総合事務所はもとより、地域センターでもきちんと把握できるような方法を構築されたい。また、地域センターが設置されている地区については、地域住民の一番近い窓口である地域センターが中心となり、各地区で実施されている会議の中で自治会要望等の報告会を実施するなど、地域に密着した地域センターのあり方について検討していくことを要望する。

なお、周辺地区の道路整備については、各総合事務所が地域の特性をよく理解し、予算も勘案した上で、優先順位をつけて実施されたい。特に、中央地域の斜面地で実施されている車みち整備事業に準じた周辺地域の特性を生かした事業の実施について、早急に対応することを強く要望する。

買い物弱者への対策については、調査のみで終わるのではなく、買い物困難地域を中心に、市として対策を検討し実行されたい。また、まちづくり部、商工部だけではなく、総合事務所ごとに、医療関係者等と連携し、病院への送迎に合わせてスーパーに立ち寄って買い物をするなどの施策を考え、乗せる側の立場ではなく、視点を変えて地域の住民の目線に立って協議をし、まず社会実験として取り組みを進めるよう要望する。

超高速インターネット環境整備については、現在検討中とのことであるが、通信事業者からの見積書が提出された後、早急に市の財政負担の概算やスケジュールを決定できるように準備を進められたい。なお、整備に当たっては、公設民営での設置についても検討されたい。

理事者におかれては、委員会における調査の過程で各委員から出された意見・要望を踏まえ、目指すべき姿を市民にわかりやすく示した上で、スピード感を持って、本市の周辺地区のまちづくり対策に関する各種施策の実現に引き続き取り組まれない。