

まちづくりと施設整備の方向

立地適正化計画による都市再構築の方針

—案—

平成26年11月

花 巻 市

<< 目 次 >>

1	「まちづくりと施設整備の方向」の策定の目的	1
2	立地適正化計画の概要等	2
2-1	立地適正化計画制度のあらまし	
2-2	花巻市のまちづくりの方向	4
2-3	地域の拠点と公共交通ネットワーク	6
3	立地適正化計画に関わる花巻市の状況	7
3-1	人口の推移と推計	
3-2	地域別の人口の推移	8
3-3	人口集中地区の推移	9
4	立地適正化計画、居住誘導区域、都市機能誘導区域の範囲	10
4-1	立地適正化計画の範囲設定の方向	
4-2	居住誘導区域の設定の方向	11
4-3	都市機能誘導区域の設定の方向	
5	複合施設計画の再検討	13
5-1	複合施設計画の検証	
5-2	今後の整備の方向	15
6	こども関係施設の整備方針	16
7	都市の機能を増進するための施設の整備等	17
7-1	図書館の整備	
7-2	集合住宅の整備	18
7-3	医療施設の検討等	19
7-4	リノベーションと公民連携のまちづくり	21

1 「まちづくりと施設整備の方向」の策定の目的

急速な人口減少による社会の活力の低下がわが国の大きな課題になっています。平成22年に1億2806万人のピークに達したとされる日本の人口は以後減少に転じ、直近の平成26年10月の推計では約100万人減の1億2709万人となっています（総務省統計局人口推計概算値）。国の推計によれば2048年に人口は1億人を割り込み（「日本の将来推計人口」平成24年1月推計 国立社会保障・人口問題研究所）、大都市への集中といった地域的な偏在も加速して、民間機関からは消滅する自治体もあるとの指摘がなされています。

急激な人口減少社会の到来を受け、国土全体のあり方にも見直しがなされています。画一的な都市化を目指すようなこれまでの地域開発像ではなく、それぞれの地域が歴史や自然、風土に根差した多様性を磨き上げ、深い固有性を獲得することによって人・モノ・情報の交流を促進し、地域間での機能の分担と補完、目的の共有と進化、相互の融合と高次の発展を目指しながら地域の持続を図ることが求められているところです。

このような将来像を目標として、都市の再構築が推進されようとしています。この「まちづくりと施設整備の方向」では、平成26年8月1日に施行された改正都市再生特別措置法で創設された「立地適正化計画」制度を導入するに際しての基本的な方向性を示すとともに、平成25年5月に基本計画を示した複合施設の見直しを含め、施設整備やまちづくりの方針を案として示そうとするものです。

2 立地適正化計画制度の概要等

2-1 立地適正化計画制度のあらまし

多くの地方都市ではこれまで郊外開発により市街地が拡大してきましたが、急速な人口減少が見込まれる今後、拡散した市街地のままで居住が低密度化すれば、一定の人口密度があったことによって成り立ってきた医療、福祉、子育て支援、商業などの生活サービス機能の提供が困難になりかねないといわれています。これは決して想像であつたり他所のことではなく、現実には花巻市の中心市街地でも進行している事態であり、市全体の人口が減少すれば同様の状況が郊外にも及ぶ懸念があります。また、東日本大震災や、各地で相次ぐ過去の経験を超えた豪雨災害などを教訓とした防災まちづくりの推進、厳しい財政制約の下で、道路や橋、公共建築物といった社会資本の老朽化への対応も迫られているなどまちづくりの課題は山積しています。

こうした中で、高齢者にも健康・快適な生活を確保できる環境であること、子育て世代など若年層にも魅力的なまちであること、財政と経済の面で持続可能な都市経営を可能とすること、災害に強いまちづくりを進めることなどが求められています。このためには都市全体の構造を見直し、市街地の密度の向上とそれぞれの地域を結ぶ公共交通のネットワークを形成することが重要であり、次の取り組みを一体的に実施する都市の再構築が必要とされているところです。

- ・ 医療、福祉、子育て支援、商業等の機能ができるだけ拡散しないよう努め、これらの生活サービスが効率的に提供されるようにすること
- ・ その周辺や公共交通沿線の居住の密度を高め、居住者が生活サービスを容易に利用できるようにするとともに、一定のエリアで人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるようにすること
- ・ 地域間のアクセスを確保するなどの公共交通等の充実を図ること

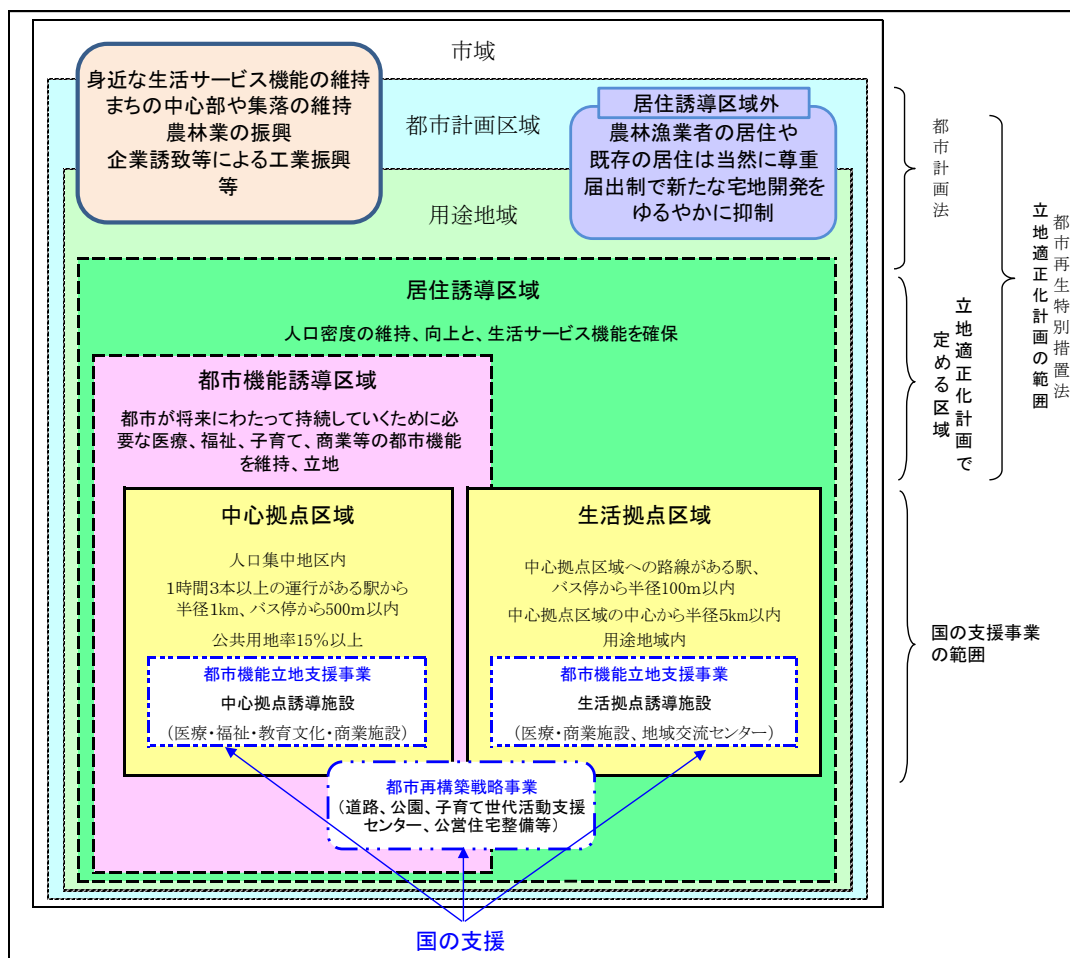
改正された都市再生特別措置法では、このような都市の再構築ため市町村ごとに「立地適正化計画」を定めることができることになりました。

立地適正化計画は、それぞれの市町村において都市計画法に基づいて指定された都市計画区域内において、さらに住宅及び医療、福祉、商業その他居住に関連する施設の立地に関する方向を定めるとともに、用途地域など既存の都市計画制度と組み合わせる居住の密度を高めていく「居住誘導区域」と、その居住誘導区域の中でも特にまち全体として必要な機能の維持と新規立地を促す「都市機能誘導区域」を定め、市街地の範囲や都市機能の立地をコントロールしながら、人口減少社会に耐え得る住みよいまちづくりの形成に努めていこうとするものです。

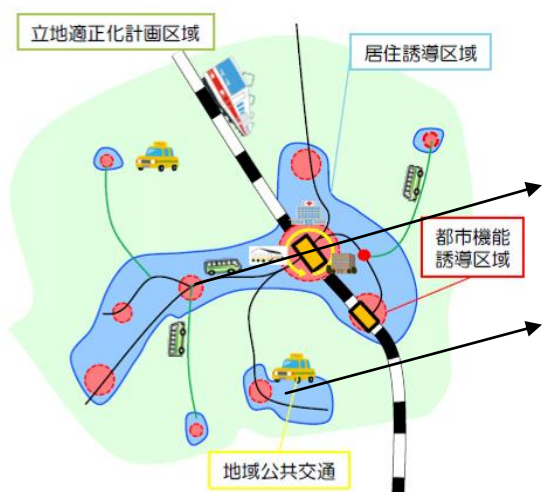
国でも、立地適正化計画の範囲内で、駅や既成市街地を中心とする地域における都市的な機能の整備に対する事業を用意し、都市再構築に向けた市町村の取り組みを支援することとしています。

郊外や農山村部については、農林漁業者の居住や現在の居住は当然に尊重しつつ、新たな宅地開発を届出制とすることにより緩やかに抑えて、無秩序な宅地化が拡大しないようにするとともに、農林水産業や工業等に関する施策も展開しながら、診療所や商店といった身近な生活サービスが成り立っていくよう、それぞれの地域の拠点を中心としたまちづくりに努めることとされています。

図表 1 立地適正化計画の概念図



立地適正化計画の区域のイメージ



地域の拠点のイメージ



(国土交通省資料)

2-2 花巻市のまちづくりの方向

市では、「活力と交流を創造する 快適なまち はなまき」を将来像とする「花巻市都市計画マスタープラン」を平成22年3月に定めています。このプランでは、既成市街地や交通結節点、工業・観光などの機能が分散している本市の特性を踏まえて、次の三つの目標の達成に向け利便性の高い都市を構築し、隣接する都市圏の連結部としての機能強化を図りながら、活力があり、持続的に成長する都市づくりの実現を目指すこととしています。

【花巻市都市計画マスタープランの目標】

暮らしやすいコンパクトな都市づくり

無秩序な市街地の拡大を抑制するとともに、すでに基盤が整った既成市街地への定住人口の誘導を図り、身近なところで生活に必要なサービスを楽しむ都市機能が充実した、効率的で利便性の高いコンパクトな都市づくりを目指します。

安心して住み続けられる都市づくり

教育、福祉、情報、就労など生活に必要な機能・施設にアクセスしやすく、また、市内外との交流が盛んな都市を形成するため、交通環境を充実しながら、各種機能の分担と連携による地域間のネットワーク化を図り、そして施設整備やライフスタイルなどにおいて環境への配慮を進め、自然環境と調和した安心して住み続けられる都市づくりを目指します。

花巻らしさの継承による活力ある都市づくり

花巻らしい景観を形成する早池峰山、北上川などの自然環境、温泉地、市街地郊外に広がる田園風景、街なかの緑、歴史文化・伝統芸能など、未来へと受け継ぐべき資産の保全を図り、住む人が誇りに思い、訪れる人を魅了する交流の盛んな活力ある都市づくりを目指します。

既成市街地の密度を高めながら安心して住み続けることができ、郊外や農山村部では地域資源を活かした都市づくりを目指す「花巻市都市計画マスタープラン」の方向は、「立地適正化計画」により推進することとされている都市再構築の方向と同一であると言えます。国の支援策の活用も視野に入れながら、マスタープランを実現するためのツールとして、花巻市は立地適正化計画を策定し、それに基づいた人口減少に立ち向かうまちづくりに取り組めます。

図表2 花巻市の将来都市構造



(平成22年3月 花巻市都市計画マスタープラン)

2-3 地域の拠点と公共交通ネットワーク

立地適正化計画の基本は、急速な人口減少の中で自治体経営の効率化を図り、人々の生活に必要な機能を維持するため、市街地が「広く薄く」拡大しないよう、各地域の既存市街地を中心に新しい居住を促していくことにあります。従って、現在の住まいに住民が住み続けることを否定したり、農林業を営む世帯まで市街地に誘導するなどというものではないことに改めて留意する必要があります。

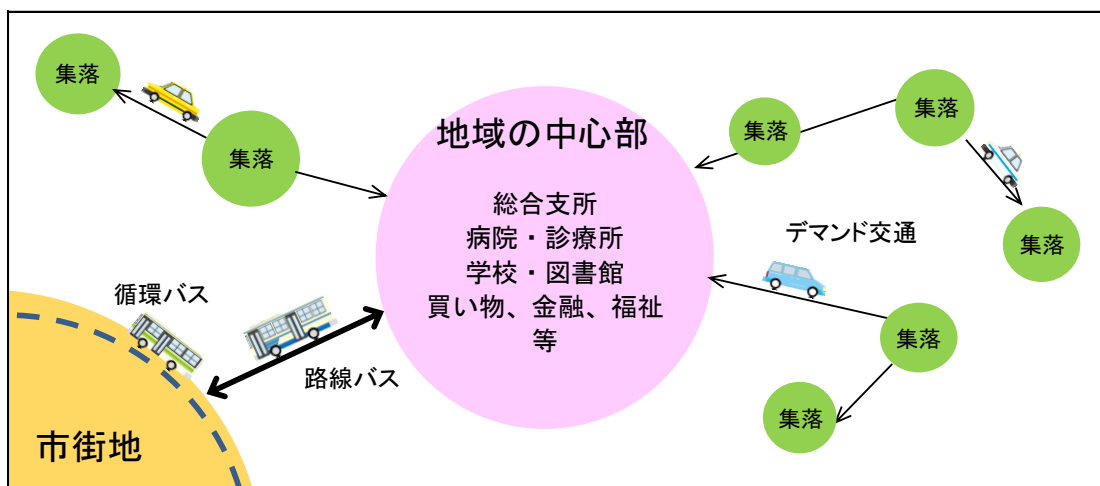
また、当市で新たな整備を検討する施設は、中心市街地の再生に資するものや新規の施設のほかに、花巻市民全体の暮らしを支えるために不可欠で、かつ、一定量のニーズがなければ成り立ち難いとされている機能に限られ、いまあるあらゆる施設の移転を目指すものではありません。

「花巻市都市計画マスタープラン」では、花巻地域の中心部と同様、大迫、石鳥谷、東和地域の既成市街地もそれぞれ地域の拠点と位置付け、行政、商業、業務、文化、福祉など、地域住民の生活に必要な機能の維持向上を図ることとしています。これまでも支所庁舎や学校、文化関係などの公共施設の新築、医療を守る取り組みなどを行ってきましたが、人口減少対策や産業振興策等を展開して市全体の振興を図るほか、各地域の中心市街地についても、地域の拠点として民間を含む生活関連機能の維持とエリアの振興に引き続き務めます。

また、立地適正化計画を導入する上で必要なもう一つの取り組みが、地域と地域、施設と施設とを繋ぐ公共交通ネットワークの充実です。今後は自動車の運転を控える高齢者も増加することから、公共交通の役割が改めて重要になります。また、市街地から離れた集落を維持していく上でも、公共交通の充実が必要です。

このため、立地適正化計画の策定と同時に公共交通計画の見直しも行い、地域間では路線バス、中心市街地では循環バス、集落と地域の拠点との間はデマンド交通などとそれぞれの機能、役割を明確にし、需要を把握しながら公共交通の充実を図っていきます。

図表3 地域の拠点と公共交通ネットワークのイメージ



3 立地適正化計画に関わる花巻市の状況

立地適正化計画は、これからの人口減少に対応するための地域社会づくりの施策の一つとして策定、実施されるものです。よってここでは、計画の基本となる花巻市の人口の推移や現状、将来の見通しを概観します。

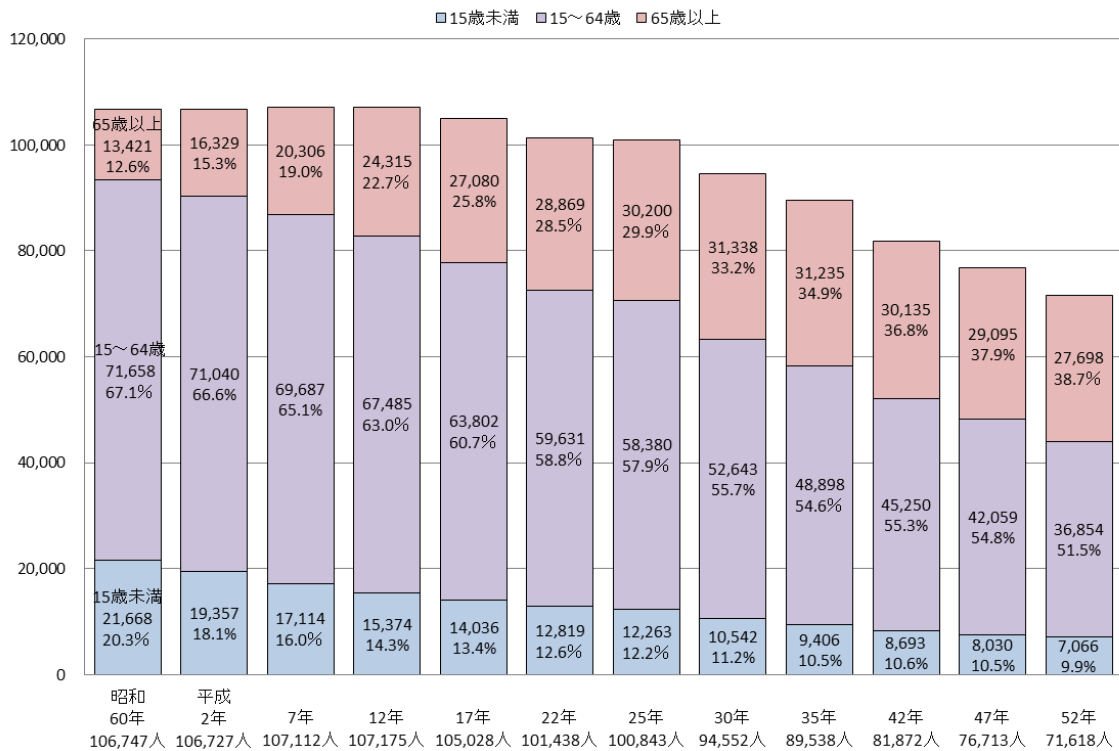
3-1 人口の推移と推計

花巻市の人口は、1990年代の後半に10万7千人台に達した後は減少し、現在は10万人を割っている状況です。

国勢調査の結果をもとに国立社会保障・人口問題研究所が推計したところによれば、およそ25年後の平成52(2040)年には7万1千人台と、現在と比較して約30%の人口が消失するおそれがあるとされています。

また年代別の人口の構成は、こどもの人口が将来は全体の10%を割る一方、65歳以上の高齢者は3万人を超え40%近くを占めるまでに増加し、かつては人口の7割、7万2千人近くを占めた15歳から64歳までの生産年齢人口は平成52(2040)年には半減して、その割合も人口のほぼ半分となる予測がなされています。

図表4 花巻市の人口の推移と将来推計



(国勢調査、花巻市資料、富士大学附属地域経済文化研究所、国立社会保障・人口問題研究所)

3-2 地域別の人口の推移

人口減少は市全体の傾向であるものの、合併当時から今日までの人口の推移を地域別にみると、その変化にはかなりの相違があります。

旧市町単位では、花巻が3.5%減、石鳥谷が7.9%減となっているのに対して、大迫が16.0%、東和は11.7%と減少幅が大きくなっています。

花巻地域では、花北で住民の数は増加、花西と花南では維持されていますが、その他の地域は減少しています。中でも花巻中央地区の減少が大きく、市街地の空洞化が浮き彫りになっています。石鳥谷地域では、中央部の減少幅は比較的小さいものの、西部と東部の地域は減少率が10%を超えています。大迫地域は亀ヶ森を除いて減少率が15%を超えており、東和地域では土沢のほかは10%以上の減少となっています。

図表5 合併時と現在の人口、世帯数

区 域	平成18年1月末		平成26年9月末		増減数		増減率(%)	
	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数
総 数	105,841	34,785	99,726	36,325	-6,115	1,540	-5.8	4.4
松 園	5,553	2,049	5,213	2,134	-340	85	-6.1	4.1
花 北	9,215	3,496	9,820	3,932	605	436	6.6	12.5
花巻中央	4,529	1,828	3,873	1,726	-656	-102	-14.5	-5.6
花 西	8,573	3,238	8,613	3,501	40	263	0.5	8.1
花 南	8,467	3,224	8,488	3,351	21	127	0.2	3.9
湯 口	7,650	2,494	7,306	2,662	-344	168	-4.5	6.7
湯 本	8,018	2,561	7,230	2,628	-788	67	-9.8	2.6
矢 沢	8,335	2,626	8,135	2,807	-200	181	-2.4	6.9
宮 野	5,588	1,689	5,450	1,831	-138	142	-2.5	8.4
太 田	2,878	728	2,580	732	-298	4	-10.4	0.5
笹 間	3,743	986	3,285	980	-458	-6	-12.2	-0.6
大 迫	2,742	930	2,309	906	-433	-24	-15.8	-2.6
内 川	1,704	441	1,373	433	-331	-8	-19.4	-1.8
外 川	1,010	254	820	240	-190	-14	-18.8	-5.5
亀ヶ森	1,283	344	1,161	352	-122	8	-9.5	2.3
好 地	5,488	1,943	5,360	2,073	-128	130	-2.3	6.7
大瀬川	838	218	717	207	-121	-11	-14.4	-5.0
八 日	1,319	356	1,184	406	-135	50	-10.2	14.0
八 幡	3,181	929	2,974	984	-207	55	-6.5	5.9
八 重	2,662	637	2,306	630	-356	-7	-13.4	-1.1
新 堀	2,670	744	2,348	750	-322	6	-12.1	0.8
小 山	1,862	493	1,609	484	-253	-9	-13.6	-1.8
土 沢	2,933	946	2,704	969	-229	23	-7.8	2.4
成 島	1,362	368	1,224	370	-138	2	-10.1	0.5
浮 田	1,134	309	947	292	-187	-17	-16.5	-5.5
谷 内	2,492	762	2,181	765	-311	3	-12.5	0.4
田 瀬	612	192	516	180	-96	-12	-15.7	-6.3
(再掲)								
花 巻	72,549	24,919	69,993	26,284	-2,556	1,365	-3.5	5.5
大 迫	6,739	1,969	5,663	1,931	-1,076	-38	-16.0	-1.9
石 鳥	16,158	4,827	14,889	5,050	-1,269	223	-7.9	4.6
東 和	10,395	3,070	9,181	3,060	-1,214	-10	-11.7	-0.3

(花巻市資料)

3-3 人口集中地区の推移

人口集中地区(DID)は国勢調査の結果によって定められ、1km²あたりに換算して4千人以上の人口密度のある地域が、全体で人口5千人以上のエリアを形成している場合に設定されます。隣接する公園や官公庁、学校、病院、工場など居住者が無い一画も、都市的地域として人口集中地区に含まれることがあります。市街地の規模を示す指標の一つとされ、昭和35(1960)年の国勢調査から5年ごとに設定されてきています。花巻市では旧花巻市の中心部のみがかねてより人口集中地区を形成しており、現在は花巻中央、花北、花西の一部が該当しています。

人口集中地区内の人口密度がもっとも高かった昭和40(1965)年と最新の平成22(2010)年とを比較すると、昭和40年に1.7haであった人口集中地区の面積は平成22年には3.89haと約2.3倍に拡大したのに対して、そのなかの人口は15,161人から13,109人と14%の減、人口密度は8,918.2人/km²から3,369.9人/km²と6割以上も低下しています。地域(旧市)全体に占める人口集中地区内の人口の割合も24.2%から18.5%に低下しています。

また、県内陸部の人口集中地区を比較してみると、花巻市の市街地における人口集積の程度は低い水準にあると言えます。

図表6-1 花巻市の人口集中地区

区 分	昭和35 1960	昭和40 '65	昭和45 '70	昭和50 '75	昭和55 '80	昭和60 '85	平成2 '90	平成7 '95	平成12 2000	平成17 '05	平成22 '10
花巻地域(旧花巻市)											
人 口 a	62,385	62,710	63,753	65,826	68,873	69,886	70,514	71,950	72,995	72,407	70,913
面 積 (km ²) b	384.74	384.73	384.73	384.73	384.73	384.73	385.40	385.40	385.40	385.40	385.40
人 口 密 度 (人/km ²)	162.1	163.0	165.7	171.1	179.0	181.6	183.0	186.7	189.4	187.9	184.0
人 口 集 中 地 区											
人 口 c	14,960	15,161	15,684	14,936	13,777	12,892	13,934	13,527	13,395	12,970	13,109
全体に占める割合 (%) c/a	24.0	24.2	24.6	22.7	20.0	18.4	19.8	18.8	18.4	17.9	18.5
面 積 (km ²) d	2.0	1.7	2.1	2.5	2.7	2.8	3.7	3.6	3.77	3.89	3.89
全体に占める割合 (%) d/b	0.52	0.44	0.55	0.65	0.70	0.73	0.96	0.93	0.98	1.01	1.01
人 口 密 度 (人/km ²)	7,480.0	8,918.2	7,468.6	5,974.4	5,102.6	4,604.3	3,765.9	3,757.5	3,553.1	3,334.2	3,369.9

(国勢調査)

図表6-2 岩手県内陸部の人口集中地区(平成22年)

区 分	花巻市	盛岡市	北上市	一関市	二戸市	奥州市	滝沢村 (当時)
全 域 (合 併 後)							
人 口 a	101,438	298,348	93,138	118,578	29,702	124,746	53,857
面 積 (km ²) b	908.32	886.47	437.55	1,133.10	420.31	993.35	182.32
人 口 密 度 (人/km ²)	111.7	336.6	212.9	104.6	70.7	125.6	295.4
人 口 集 中 地 区							
人 口 c	13,109	230,447	28,237	23,765	5,295	24,452	18,782
全体に占める割合 (%) c/a	12.9	77.2	30.3	20.0	17.8	19.6	34.9
面 積 (km ²) d	3.89	39.85	7.17	6.62	1.86	5.85	2.97
全体に占める割合 (%) d/b	0.4	4.5	1.6	0.6	0.4	0.6	1.6
人 口 密 度 (人/km ²)	3,369.9	5,782.9	3,938.2	3,589.9	2,846.8	4,179.8	6,323.9

(国勢調査)

4 立地適正化計画、居住誘導区域、都市機能誘導区域の範囲

立地適正化計画には、およそ20年先の都市の姿を展望して、おおむね次の事項を定めることとされています。

- ① 立地適正化計画、居住誘導区域、都市機能誘導区域の範囲
- ② 住宅や都市機能の増進に寄与する施設（都市機能増進施設）の立地に関する基本的な方針
- ③ 居住や都市機能増進施設の誘導と立地の適正化のために講じるべき施策と事業

ここでは、これまでに示した人口の動向や推移などを踏まえ、立地適正化計画とその区域区分の設定をこれから具体的に検討するに際しての方向を示します。

4-1 立地適正化計画の範囲設定の方向

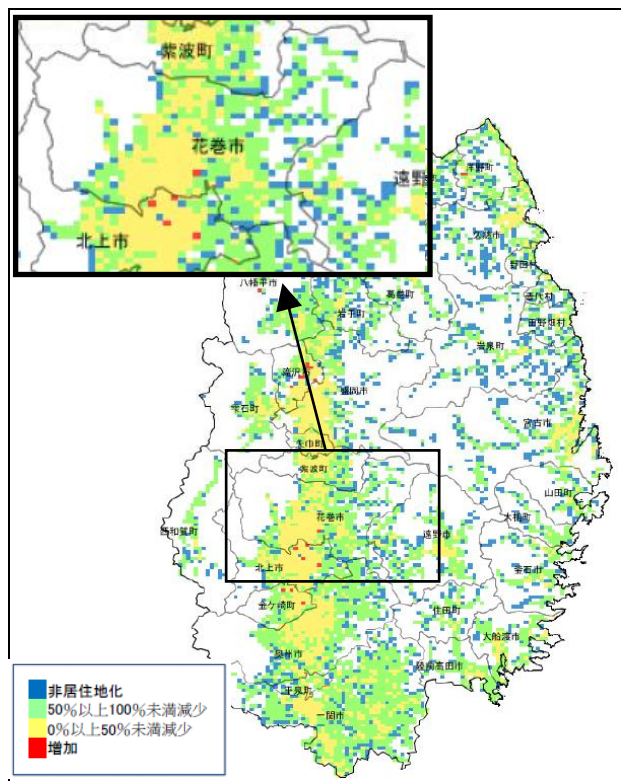
国土交通省は、全国を1km²単位に区切って2010年から2050年までの人口増減を推計しています。それによれば全国の6割の地域で人口が半減し、うち2割は非居住地化するおそれがあると警告しています。

花巻市でも全域で人口が減少し、鉄道や主要な国道等から離れた山間部などでは非居住地化する地点も出現すると予測されています（下図参照）。

立地適正化計画は、原則として都市計画区域の全域で計画することとされています。当市では、西部と東部の山林、中山間地等を除く他のすべての地域が都市計画区域に指定されており（5ページ参照）、国の指針によれば、その都市計画区域の全域が立地適正化計画の対象となります。

しかしながら、居住誘導区域に指定しない地域については、農林業者の住居の建築を目的とする場合等を除いて、3戸以上又は1km²以上の規模の新たな宅地開発が届出制となる制限を受けることになるため、現に人口が著しく減少しており、過去の宅地開発の動向や地形などから勘案して、まとまった宅地化が今後もなされるおそれがないと判断される都市計画区域内の地域については、例外的に立地適正化計画の対象から除外し、そのような制限を受けないようにすることも検討することとします。

図表7 2010-2050年の人口増減（1km²メッシュ）



（1km²毎の地点（メッシュ）別の将来人口の試算 国土交通省）

4-2 居住誘導区域の設定の方向

これまで花巻市では、市街地の範囲は拡大してきたもののその中の居住者は減少又は範囲の拡大ほどには増加せず、「広く薄く」都市化が進行してきました（9ページ参照）。これは花巻地域に限らず大迫、石鳥谷、東和地域の中心部でも見られる傾向です。居住誘導区域はこうした低密度な居住地の拡大を抑止し、人口の維持を図りながら徐々にその密度を高め、市街地、居住地としての機能を維持、向上させることを目的に定める地域です。

よって居住誘導区域の範囲は、道路や公園、下水道などの生活基盤がおおむね整備され、すでに生活に必要な機能や居住が一定程度集積している各地域の中心部を含むエリアについて、土地利用や人口の動向などを調査し、都市計画の見直し等を含めて検討した上で定めることとします。

なお、すでに居住地となっている地域であっても、土砂災害や河川の氾濫等により深刻な被害が発生するおそれがある個所については、危険の程度の予測などをもとに、慎重に居住誘導区域の設定の可否を検討することとします。

4-3 都市機能誘導区域の設定の方向

都市機能誘導区域は、医療、福祉、子育て、商業といった生活サービス施設の立地を図りながら、市全体が持続するために必要な中核的な拠点を形成するために定める地域です。その位置は、駅やバスターミナルなどに近く業務、商業などが集中して都市機能が一定程度充実しており、公共交通による周辺からのアクセスの利便が高い区域で、徒歩や自転車などで容易に移動できる範囲に定めることが想定されています。

よってその区域は、施設立地の状況や今後の見通し、市街化の状況、人口予測などを三町地域を含む既存の市街地について調査し、検討した上で設定することとします。

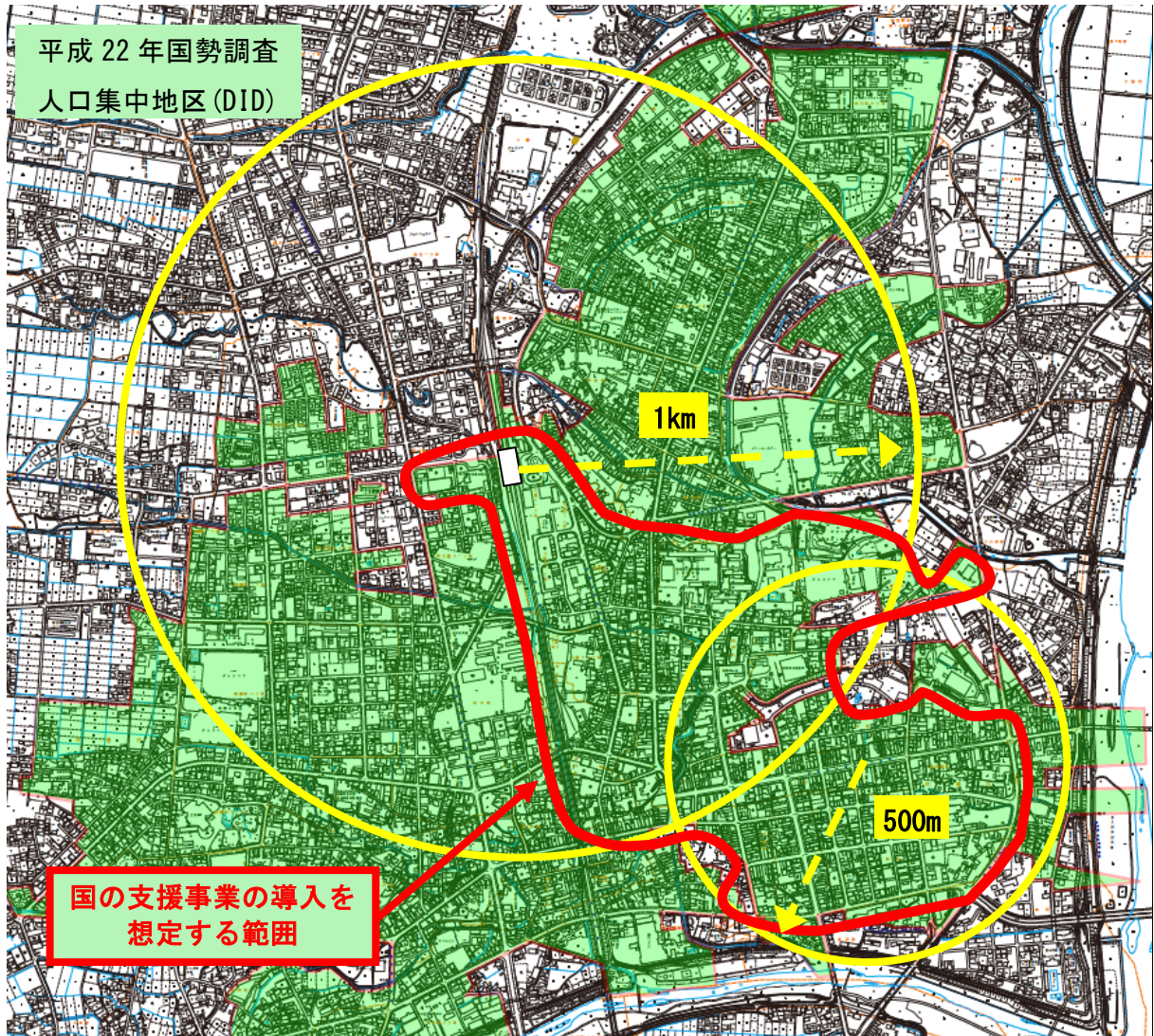
一方で国は、医療、社会福祉、教育文化、商業施設といった都市機能の整備に対する都市再生特別措置法に基づく支援策を用意しており、それを展開できる区域の条件を次のように規定しています。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 人口集中地区であること② ピーク時の運行本数が片道3本以上の鉄道駅から半径1km以内、バス停留所から半径500m以内であること③ 公共用地率が15%以上であること |
|---|

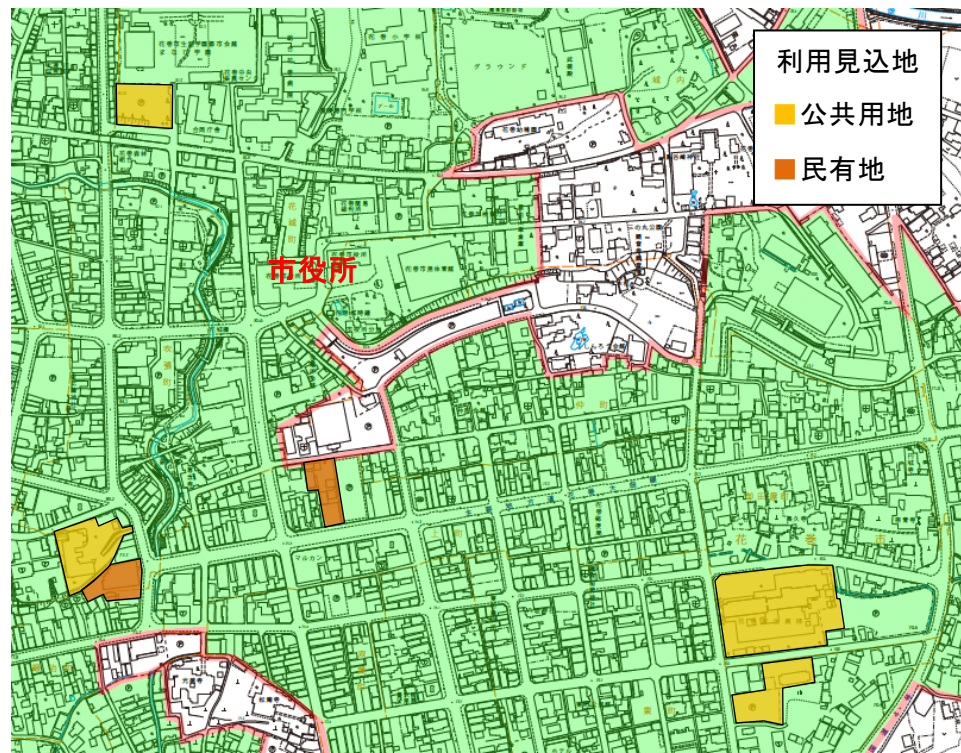
施設の立地を図る上では市街地の中である程度まとまった土地も必要です。花巻市においてこれらの条件を満たすエリアは、人口集中地区のうち花巻駅を中心に半径1km、大町バス停留所を中心に半径500mの範囲にある東北本線と国道4号の間の地域です。ここでは①から③の条件のほか市の中核機能が集積し、旧県立花巻厚生病院跡地などの公共用地や遊休地があります。幹線道路の一部ではロードヒーティングが整備され無電柱化もなされているなど、市内でもっとも公共インフラが整っている地域でもあるといえます。

従って、都市再生特別措置法に基づく事業は、まずは国の事業も活用しながら施設の整備を図ることが可能と見込まれる、次の図に示す範囲での実施を想定して検討します。

図表 8 事業実施の想定範囲



中心部拡大



5 複合施設計画の再検討

立地適正化計画では、「都市機能増進施設」の立地に関する基本的な方針を定めることができるかとされています。都市機能増進施設は、医療、福祉、商業その他の市全体の居住者の共同の福祉や利便のため必要な施設で、都市機能の増進に著しく寄与するもののうち、中心市街地への立地を促すこととする施設です。

花巻市ではすでに、中心市街地での複合施設整備計画を示していますが、立地適正化計画にも大きく関わる施設計画であることから、まず、この既存の計画について検証した結果とこれからの方向性を示します。

5-1 複合施設計画の検証

花巻市が平成25年5月に示した「こどもの城」と「中央図書館（中ホール、先人顕彰施設）」との複合施設を旧県立花巻厚生病院跡地に整備する基本計画は、花巻地域の中心部の一角に都市機能を集中的に整備することを示したものです。市街地の拠点化を促す上では妥当な計画であるものの、駐車場の不足が見込まれることや、都市再生特別措置法の改正など平成26年度になって市街地における施設整備をめぐる動きが変化したことも受け、市では改めて、複合施設計画のこれまでの経過を含めた検証と、それぞれの施設の規模、機能、立地場所などについて再検討を行ってきたところです。

平成25年5月に示した複合施設基本計画の概要は次のとおりです。

施設	計画事業・機能・規模等
こどもの城	総合相談事業(生涯学園都市会館内で運営しているこどもセンターの相談機能と、高松のこども発達相談センターの機能を移転)
	子育て支援事業(こどもひろば、図書室、講座室、会議研修室等)
	子どもの支援事業(生涯学園都市会館内で運営している適応指導教室「風の子ひろば」と花巻小学校内にある「幼児ことばの教室」を移転。学習室やAVルーム、親子教室、遊戯指導室を整備)
	交流・情報発信事業(和室、談話室、交流サロンなどを整備)
	障がい児通所支援事業(花巻市社会福祉協議会が運営しているイーハトーブ養育センターの充実)
中央図書館	図書館(一般開架12万冊、児童書5万冊、保管図書40万冊ほか50~65万冊程度、読書席・閲覧席260席、学習・講座等スペース計200席等)
	中ホール(500人規模)
	先人顕彰ギャラリー(花巻市の先人と市内先人顕彰施設の紹介)

複合施設に統合、新設することとした施設は、かねてより老朽化や狭隘化による建て替えが課題となっていたり、市民団体などからの要望等を受けて新たに整備することとしていたものです。しかしながらこの複合施設基本計画は、以下の理由で抜本的な見直しが必要と考えられます。

■ 施設整備の遅延

旧県立花巻厚生病院の建物の解体等が完了するまでにはあと数年を要することが見込まれます。厚生病院跡地での複合施設整備はその後にならざるを得ませんが、老朽化、狭隘化により急がれる「イーハトーブ養育センター」と「こども発達相談センター」の整備や改修がさらに遅延することになります。

■ 駐車場の不足

基本計画では「こどもの城」で70台、「中央図書館（中ホール、先人顕彰施設）」では180～200台程度を収容する駐車場が必要としています。一方、複合化により建物が大規模化するため、厚生病院跡地で確保が可能な駐車スペースは180台ほどが限度と見込まれています。500人収容の中ホールでの催し物が重なるなどすれば駐車場はさらに不足し、周辺道路の渋滞を招く懸念もあります。

■ 広場などの不足

「こどもの城」に集約することとしている現在の施設のうち、その運営に際してイーハトーブ養育センターは付近の「ぎんどう公園」を、こども発達相談センターは道を隔てた児童公園を、こどもセンターは生涯学園都市会館の広場をそれぞれ利用しています。子どもの療養育等には安全にのびのびと外遊びができる広場や公園は不可欠ですが、建物と駐車場に敷地が割かれるため、厚生病院跡地で確保できる屋外広場は二百数十㎡ほどに限られる見込みです。

また、「こどもセンター」と「風の子ひろば」は、生涯学園都市会館の体育館を使用していますが、複合施設基本計画では体育館の構想はなく、厚生病院跡地に体育館まで整備する余地もないことから、これらの運営も見直しをせまられることになります。

■ 複合化の諸課題

「こども発達相談センター」は発達に課題がある幼児とその保護者への支援、「風の子ひろば」では学校になじめない児童生徒が学校に復帰できるよう指導を行っていますが、多数が利用する複合施設のように、過度に他者との接触がある環境下での運営は課題があります。また「こどもセンター」はその立地の利便性から、現在の生涯学園都市会館内での運営の継続を望まれています。

「イーハトーブ養育センター」は、原則的には18歳未満の障がい児の養育施設であるものの、幼少時からの利用者が18歳以上になっても利用を望むケースがあるほか、重度の障がい者を受け入れる施設そのものが県南域で不足しています。このため、こどもの施設の中に取り込むよりも、障がい児・者の生涯をサポートする単独の福祉施設として、将来における需要の増加も踏まえた規模で整備することが適切と考えられます。

5-2 今後の整備の方向

複合施設計画の実現には以上のような課題があることを踏まえ、市では改めて、複合化することとしていたそれぞれの施設の今後の方向を検討しました。

■ イーハートブ養育センター

花巻市社会福祉協議会の建物のなかで運営されていますが、利用者が増加して狭隘化が進み、養育環境の早急な改善が求められています。また、県南域で受け入れ施設が不足しているため利用者の2割は市外から来ている状況でもあります。このため、将来における利用者数の増加や、障がい児養育・障がい者支援の充実も図りながら、利用者の利便と適切な環境が確保できる場所への早急な立地を計画するとともに、利用者がある他市町と共同して施設の整備や運営への支援を行うことを検討します。

■ こども発達相談センター

利用者や関係者からは、現在地の環境を適切とする意見を受けていることから、現在地での運営を継続します。

■ こどもセンター、風の子ひろば

利用者、関係者からは、いずれの施設も利便性、環境の点で現在の生涯学園都市会館内での運営を望まれています。ただしこどもセンターは1、2階に分かれていること、風の子ひろばは相談スペースを常時確保できないことが課題となっていることから、生涯学園都市会館の機能の再編等によりそれらのスペースを確保します。

■ 図書館

約18万冊の蔵書に対して狭隘化が著しく、本来の閉架スペースの一部を開架に充てるなどして対応している状況で、改築と規模の拡大が求められています。

一方、平成25年に示した基本計画では、中央図書館の蔵書数を50~65万冊程度としています。しかしながら、人口減少が見込まれるなかで利用者が蔵書数の増加ほどに増えるとは考えにくく、一層厳しさを増すと見込まれる財政状況を踏まえ、運営経費や従事者数が現状を大きく超えないよう計画の規模を見直す必要があります。

また図書館は、整備や運営の手法、まちづくりの核としてそのあり方の多様化が全国で見られることから、都市機能誘導区域内に移転するとともに、市街地の振興に資する機能を付加することを検討します。

■ 中ホール、先人顕彰施設

いずれも新規の施設の計画で、狭隘化、老朽化により改築が求められるなどしている上記の既存施設と比べて、整備の緊急性は必ずしも高くないものと考えられます。よって、中ホールはなはんプラザ又は文化会館の改修、先人顕彰施設も図書館での資料展示や既存施設の一角を活用しての整備などを将来に検討します。

6 こども関係施設の整備方針

■ イーハトープ養育センター

(規模)

現在の社会福祉協議会の建物のうちイーハトープ養育センターの部分は限られています。「こどもの城」基本計画での養育センターの部分は約1千㎡ですが、将来における利用者の増加などを見とおし、建物は基本計画より大きな規模で計画します。

また敷地は、市立保育園の園庭程度の規模の広場を確保するほか、従事者と送迎バスの駐車スペース、行事や検診がある場合の保護者の駐車が確保できる規模とします。

建 物			敷 地
現在	基本計画	見直し案	
433㎡	1,057㎡	1,368㎡	4,950㎡程度（広場、駐車場、緑地）

(立地場所)

現在の環境や運営実態も踏まえ、障がい児養育施設であるイーハトープ養育センターの立地場所については、喧騒の地でないこと、保護者による送迎や利用者の2割を占める北上市等からの利便にも適していること、放課後等デイサービス利用者が多い県立花巻清風支援学校から現状より離れすぎないこと、医療機関から遠くないことが条件です。また生活訓練のため徒歩圏内に商店があることや、運営主体である社会福祉協議会からは遠くないことが望ましいと考えられます。

施設の整備が急がれることもあり、市有地のうちから一定の規模があってこれらの条件を満たす次の2か所を立地場所として検討します。

- ・ 公設花巻卸売市場北側市有地（山の神）
- ・ 盛岡地方法務局花巻支局東側市有地（不動町一丁目）

■ こども発達相談センター

建物の状況などを調査の上、現在地での建て替え又は改修を行います。

■ こどもセンター、風の子ひろば

将来において、生涯学園都市会館の増築又は集会、研修の機能の一部を他の建物に移転させるなどした上で、こどもセンターと風の子ひろばのスペースを拡張することを検討するほか、こどもセンターについては「こどもの城」構想に盛り込まれていた機能を加え、総合相談機能とともに子育て支援施設としての充実を図ることとします。

7 都市の機能を増進するための施設の整備等

立地適正化計画に定める住宅や施設に関する施策と事業（10ページ参照）については、今後計画案を策定する段階で詳しく検討していきませんが、現時点で具体的な移転が見込まれるものや、市街地の拠点性を向上させるために整備等が考えられる施設についての方向、可能性などを示します。

7-1 図書館の整備

（規模）

これまで中央図書館の整備が計画されてきましたが、市内4館体制をこれからも継続していくなかでは、花巻図書館は図書館運営の中心としての役割を担いつつも、改築にあたっては4つある地域の図書館の一つとして規模を考えることが適切と考えられます。

花巻図書館は現在、約18万冊の蔵書数に対し、非常勤職員や臨時補助員を含めて11人の職員体制で運営していますが、職員数や図書購入費を含む運営経費を蔵書の増加と施設規模の拡大に応じて増やすことは難しい状況です。

従って、他市の現状も把握しながら、現状より大幅に経費が増加しない範囲で運営が可能な蔵書数を30万冊程度と見込み、新しい図書館の規模を改めて検討しました。基本構想に示した最大で65万冊程度とする蔵書数は県内他市の市立図書館と比較して突出して多いものでしたが、30万冊は花巻市の都市規模にもほぼ見合うものと考えられます。

蔵書数を30万冊程度とした場合の建物は3665㎡程度が想定されます。この規模は、基本計画の規模からは縮小となりますが、30万冊規模の蔵書に対応できる広さです。また、建物の面積が増えることによる維持管理費の増加は避けられないものの、図書館事業全体や運営の効率化等により、蔵書の増加ほどには職員数を増やすことなく運営することは可能と見込んでいます。

図表9-1 市内・県内の図書館の状況

（単位：冊、人）

花巻市立図書館				市外の主な図書館				市全体		
館名	築年	蔵書数	職員数	館名	築年	蔵書数	職員数	館数	蔵書数	職員数
計	4館	404,688	31	盛岡市立図書館	昭46	345,439	27	3	620,540	58
花巻図書館	昭48	179,122	11	北上中央図書館	平5	249,119	22	3	300,059	28
大迫図書館	平16	45,298	4	水沢図書館	昭63	262,594	14	4	508,267	36
石鳥谷図書館	平5	112,606	7	一関図書館*	平26	245,343	23	8	749,230	76
東和図書館	平17	67,662	9	岩手県立図書館	平17	724,964	63			

（「図書館等実態調査」平成26年 岩手県立図書館） *一関図書館は蔵書能力約49万冊で建設

図表9-2 図書館経費等の現状と試算

区分	花巻図書館の現状 a 平成25年度決算	基本計画に基づく 中央図書館の試算 b	今回の見直し案 による試算 c	比較	
				b-a	c-a
蔵書数（万冊）	17.9	最大 65程度	最大 30程度	約47	約12
職員数（人）	11	27	14	16	3
運営費（千円）	89,005	155,400	112,400	66,395	23,395
人件費	56,269	91,100	63,000	34,831	6,731
図書購入費	7,666	16,600	8,000	8,934	334
維持管理費	25,070	47,700	41,400	22,630	16,330

また敷地については、総2階建てと総3階建てにした場合を、立地場所による建ぺい率（敷地に対する建築面積の割合の規制。低層専用住宅地域を除く住居系の用途地域で60%、商業地域で80%）の違いにより試算した結果、建築に必要な面積は1600～3100㎡程度で、これに100台程度の駐車場を確保できる場所が図書館整備の候補地となります。

建 物			敷 地			
現在	基本計画	見直し案	階数	建ぺい率	必要規模	駐車場等
1304㎡	4900㎡	3665㎡	2階建	60%	3100㎡	2400㎡ 駐車100台程度。建築余白地を駐輪場、緑地とする
				80%	2300㎡	
17.9万冊	最大65万冊程度	30万冊程度	3階建	60%	2100㎡	
				80%	1600㎡	

（立地場所）

現在の図書館は、商業・業務ビルの一角に設けられているものがあるなど、その立地場所は多様化しています。市内でも大迫図書館は総合支所の1階に、石鳥谷、東和図書館は国道沿いという利用者には利便性の高い場所に立地しています。

図書館は常に一定の利用者も見込まれます。このため花巻図書館についても、まちづくりの核の一つとして都市機能誘導区域に想定される範囲に移転することが適切と考えられます。また、自動車による利用だけではなく、バス、鉄道も利用しやすく、児童生徒の利用増進を図るために徒歩や自転車による利便がよい位置であることも望まれます。

よって、駐車場が確保できることや利便性、その存在をまちづくりに活かすことができることを考慮し、次の場所への移転を検討することとします。

- ・ 生涯学園都市会館敷地（花城町 営林署跡地）
- ・ なはんプラザ東側市営駐車場（大通一丁目）

7-2 集合住宅の整備

平成18年1月の合併当時から最近までの間に、花巻地域のうちで人口、世帯数とも減少しているのは花巻中央地区のみと言ってもよい状況ですが（8ページ参照）、その区内でも行政区によって変化に大きな違いがみられます。

全体の人口減少率が14.5%であるのに対し、大町、上町、双葉町、鍛冶町、吹張町といった商業地のエリアはそれを大きく上回る20%以上の減少となっています。地域の人口の減少がスーパーマーケットなど生活に不可欠な機能の喪失を招き、さらに人口減少に拍車をかける悪循環に陥ってしまっていることがこのエリアの現状から窺えます（花城町二区は、総合花巻病院宿舍の居住者の減少が影響）。

一方、花城町一区のみは人口、世帯数とも増加していますが、これはマンションの建設によるものです。優良な住宅の整備が地域の人口の維持、増加に一定の貢献をしていることはこれからも明らかで、市の中心市街地の再生のため、大きく落ち込んだ人口の回復を

図表10 花巻中央地区の合併時と現在の人口、世帯数

地区・行政区	平成18年1月末		平成26年9月末		増減数		増減率(%)	
	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数
花巻中央地区	4,529	1,828	3,873	1,726	-656	-102	-14.5	-5.6
大通り一丁目	298	131	248	122	-50	-9	-16.8	-6.9
大通り二丁目	156	65	131	57	-25	-8	-16.0	-12.3
末広町	167	70	158	73	-9	3	-5.4	4.3
城内	171	66	144	62	-27	-4	-15.8	-6.1
花城町一区	86	39	162	97	76	58	88.4	148.7
花城町二区	126	72	72	38	-54	-34	-42.9	-47.2
仲町	231	95	188	85	-43	-10	-18.6	-10.5
御田屋町	280	113	248	105	-32	-8	-11.4	-7.1
里川口町	480	174	424	172	-56	-2	-11.7	-1.1
東町	537	216	440	182	-97	-34	-18.1	-15.7
大町	144	56	115	50	-29	-6	-20.1	-10.7
上町	131	41	100	35	-31	-6	-23.7	-14.6
豊沢町	448	152	406	164	-42	12	-9.4	7.9
双葉町	172	73	121	58	-51	-15	-29.7	-20.5
鍛冶町	231	94	164	77	-67	-17	-29.0	-18.1
南川原町	242	112	238	112	-4	0	-1.7	0.0
桜木町	391	165	331	155	-60	-10	-15.3	-6.1
吹張町	238	94	183	82	-55	-12	-23.1	-12.8

(花巻市資料)

図る上で住宅整備の役割は大きいといえます。

中心部に、生活に必要な商業機能を兼ね備えた数十世帯規模の集合住宅を建築することにより、人口はもとより、住民の生活に必要な商業機能の回復も図ることが可能と考えられます。とくに、一定の所得がある子育て世帯などの居住を促すことを目的として、特定公共賃貸住宅や民間による特定優良賃貸住宅を整備することが、周辺の振興と活力を生み出す観点からも有効です。

その立地場所としては、まとまった規模の民間の遊休地が候補として考えられます。民間の手法や資金の導入の可能性も探りながら、その実現に向けた調査と検討に取り組みます。

7-3 医療施設の検討等

花巻市における10万人当たりの一般病床数は814.9床と、県平均の942.6床を大きく下回っています。また、岩手中部保健医療圏域における入院の完結率も75.3%で、20%以上は盛岡圏域等の病院に入院している状況です(市健康福祉部調べ)。

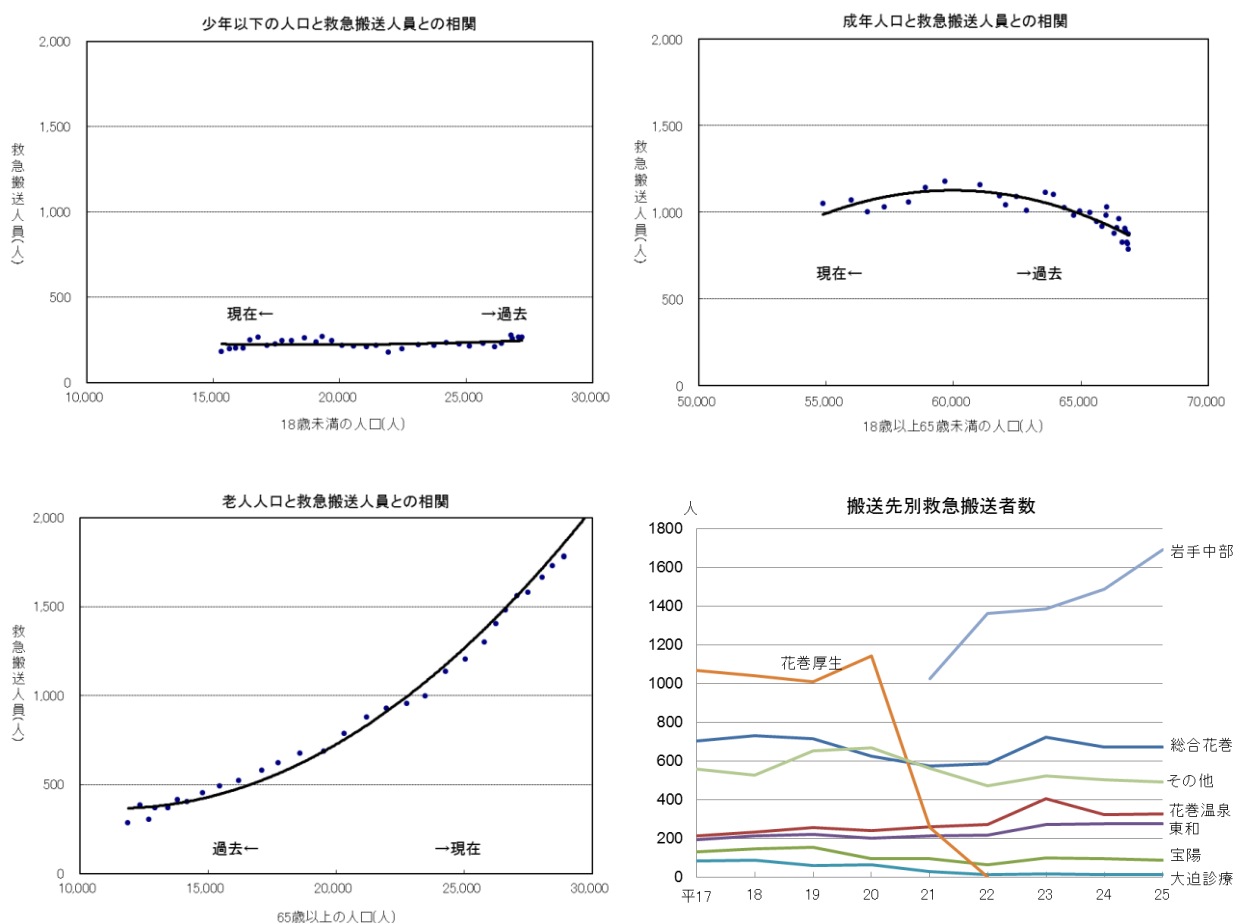
また、花巻市の65歳以上の人口は平成30(2018)年に31,338人、全人口の33.1%に及ぶと推計されていますが(6ページ参照)、入院などの医療需要がとくに多いと考えられる75歳以上の人口はそれよりかなり後の平成42(2030)年にピークに達し、18,799人と全体の22.4%を占めると予測されています。

さらに、市内の救急搬送者数と年代別人口との関係を見ると、年少、成人の年代ではその人口の減少とともに救急搬送者数も漸減傾向にあります。高年齢者の年代では人口と救急搬送者数とがほぼ比例して増加しています。よって高齢者人口の増加が続く当面は、人口減少局面においても救急患者は増加していくものと予測されます。

近年は、市外の病院への救急搬送も増加しています。市内での救急受け入れ先の確保と高齢化社会に対応するため、複数の診療科目と必要な病床数を有する医療機関の確保を市としても支援していく必要があります。

市内のうち最大の病床数を有し、救急患者の受け入れも多い医療機関が総合花巻病院ですが、市の中心部における総合的な医療機関の確保は、市全体の持続のためにも不可欠です。また、総合花巻病院は高等看護専門学校を併設しており、医療従事者の育成はもとより、中心市街地では唯一若者が学ぶ教育機関として、まちづくりの上でも重要な施設と位置付けられます。よってその意向を踏まえながら、旧県立花巻厚生病院跡地への移転整備について調査と検討を行うほか、これを考慮して図書館等の立地場所も検討することとします。

図表11 年代別の人口と救急搬送者数の相関、搬送先別救急搬送者数



(岩手県人口移動報告年報、花巻市消防年報、花巻市消防本部資料)

7-4 リノベーションと公民連携のまちづくり

商店街の衰退が言われて久しく、花巻市でもアーケード、駐車場、街灯、街路整備などのハード事業や家賃補助など様々な振興策を講じてきましたが、改善が見られる状況には至っていません。中心市街地は人口も減少して空き家、空き店舗が増え、全国の各地で大きな課題となっています。

これら全国の地方が抱える課題に対し、「リノベーションのまちづくり」という新たな実践が提起されています。一つには、空き店舗などの遊休物件に新たな価値を付与して再生（リノベーション）し、まちに仕事と雇用、賑わいを創出しようとする民間の取り組みがあります。民間による建物のリノベーションは、「まん福」の利活用の可能性を探る上でも検討に値する手法と考えられます。もう一つは、図書館などの公共施設と商業施設とを合築し、地域の産業振興とともに、施設の整備費や維持管理費までも家賃などの収入で賄おうとする、公民連携による「稼ぐ公共施設」を志向する取り組みです。これらはその活動を展開している民間団体の普及啓発活動に対して国が支援をしているなど、地方再生の一つの潮流となっていく気配があります。

一方、本年10月22日に政府が示した「まち・ひと・しごと創生に関する政策を検討するにあたっての原則」では、地方や地域、企業、個人の自立に資する、外部人材の活用やひとづくりにつながる施策を今後は優先していくことや、地方が主体となっていく、夢をもつ前向きな取り組みに対する支援に重点を置いて国の施策を検討し、かつ、その結果を重視するとしています。

都市再構築は、公共施設の整備など市の取り組みだけでは決して成し得ないものです。また、これまでのような公共主導の施策だけの計画では、国の支援も望めないものと見込まれます。

よって、立地適正化計画の策定にあたっては、民間の意欲と発想、能力の導入を図り、その素早い実践により確実な成果を生み出すことを目標に、公民が一体となって実施する施策も盛り込んでいくこととします。中心市街地における機能集積を促進する観点から、駐車場の確保、既存商業施設の維持やリノベーションについても検討を行います。