

わが国におけるコンパクトシティの課題と展望 - 青森市、富山市の事例より -

三井物産戦略研究所
戦略開発室
栗原誉志夫

東日本大震災の被災地における復興に向けた新たな街づくりでは、従前からの構造的な問題である人口減少・高齢化社会への対応が求められており、政府の復興基本方針、岩手県や石巻市の復興基本計画、宮城県山元町の復興計画基本構想などに「コンパクトシティ」の考え方が取り入れられ、あらためて注目されている。わが国においては、コンパクトシティを基本理念に掲げた街づくりには、青森市、富山市などの地方都市が先進的に取り組み、現在は、100を超える自治体へと広がりを見せている。本稿では、コンパクトシティをめぐる今日までの経緯を概観するとともに、先行する都市での事例を見ることを通じ、わが国におけるコンパクトシティの課題と展望について考察する。

欧米におけるコンパクトシティ

世の中に「コンパクトシティ」の言葉が最初に登場するのは、米国のオペレーションズ・リサーチの専門家であるG.B.ダンツィク、T.L.サアティの著書『コンパクト・シティ』(1974年)においてである。その後、モータリゼーションの進行により深刻となった環境問題や中心市街地の空洞化問題への対応として、1990年代初頭から欧米諸国の都市政策においてコンパクトシティという概念が注目されるようになった。

コンパクトシティ施策の目的は、先行する欧米においては、モータリゼーションの進行によりスプロール化し、中心部が空洞化した都市を政策的に再集積させることによって中心市街地の居住者を増やし、商業活動を活性化し、また、公共サービスを効率化することによって財政支出を縮減しようというものである。目指される街の姿としては、高齢化社会を見据えた、マイカーに頼る必要のない「歩いて暮らせる街」であり、鉄道やバスなどの公共交通を移動軸として、拠点となる駅やバス停から400m程度の徒歩圏に住宅、商店、公共施設等の都市機能を集約するものである。すなわち、コンパクトシティとは中心部が一つ(単心型)の小都市である必要はなく、実際、公共交通を軸として徒歩圏規模の集約拠点を複数連結した「多心型都市構造」のコンパクトシティを目指す都市が多い。このため、コンパクトシティとは面積や人口などの都市規模が限定されるものではない。欧米におけるコンパクトシティの例

として、自転車利用を優先した都市開発を行っているアムステルダムなどのオランダ諸都市、LRT(Light Rail Transit)の整備など公共交通指向型開発(TOD: Transit Oriented Development)を行っているフランスのストラスプール、ドイツのフライブルク、アメリカのポートランドなどが挙げられるが、都市規模はストラスプール:27万人/78km²、フライブルク:22万人/153km²、アムステルダム:82万人/219km²、ポートランド都市圏:140万人/1,000km²とさまざまである。

わが国における取り組み

わが国の地方都市において、コンパクトな街づくりが関心と呼ばれ、具体的な取り組みが現れてきたのは、中心市街地の空洞化問題が顕著になってからである。その背景には、欧米と同様にモータリゼーションの進行と住宅地の郊外開発、そして大型店舗ばかりでなく公共施設を含むさまざまな施設の郊外移転などがあつた。また、欧米と比較すると、地方自治体の財政難、人口減少、少子・高齢化への問題意識が強い。このため、居住者の中心市街地への集積を主眼としたコンパクトシティが指向された。

青森市(人口30万人)は、1995年に策定した長期総合計画にコンパクトな都市づくりを明確に位置付け、1999年策定の都市計画マスタープランでは、全国で初めて「コンパクトシティの形成」を打ち上げた。その後、コンパクトシティを基本理念とする自治体が次第に増え始めた。

青森市は、冬期の除排雪に係る経費が財政に大きな負担となっており、コンパクトシティに取り組む強い動機となっている。また、1960年代の人口増加に対応した郊外部の開発によって市街地が拡大し、中心部の人口が減少して商業機能も衰退した。市街地の拡大に伴い、下水道整備をはじめとする公共サービスのコストが増加した。これらの課題を解決するため、青森駅前再開発事業により図書館等公益施設と物販等商業施設が同居する複合施設の整備、クリニックとケアハウスを併設したシニア対応型分譲マンションの建設など、中心市街地への人口、商業の再集積を目指した施策を展開してきている。

富山市(人口42万人)でも青森市同様に過去の人口

増加とモータリゼーションによって市街地が外延化し、中心市街地の人口減少と商業機能の低下、公共サービスコストの増大という問題が生じた。これに対し、富山市では鉄道やバスなどの公共交通を軸として、生活拠点をつなぐことによって歩いて暮らせるコンパクトな街づくりを目指しており、2006年4月には全国初の本格的LRTである「富山ライトレール」が開業し、2009年12月には市内電車環状線が開業している。富山市では、中心市街地を2万人余りが住む436haの範囲としているが、中心市街地と鉄道で連結された各駅周辺に集約する生活拠点までを含めてコンパクトシティと捉えており、「お団子と串の都市構造」と表現している。

このような流れのなか、わが国では2006年に「改正中心市街地活性化法」および「改正都市計画法」が成立し、「まちづくり三法」の全面的な見直しが行われた。その法改正の目指す方向にコンパクトシティが位置付けられ、地方自治体での展開が加速されることとなった。中心市街地活性化法に基づき市町村が策定する「中心市街地活性化基本計画」には、コンパクトシティの実現を目標とすることが求められており、最初に認定が行われた2007年2月以降、2012年6月末までに107の市による118の基本計画が認定を受けている(このうち、青森市、富山市ほかの8市は、2012年に第二期計画の認定を受けている)。

コンパクトシティの課題と展望

前述のようにコンパクトシティに先進的に取り組んでいる青森市、富山市ではあるが、中心市街地活性化基本計画の第一期計画期間を終了した現在、どちらも「街なか居住」をはじめとする中心市街地への集積が思うように進んでおらず、商業活動の活性化や財政支出の縮減といった効果の発現を判断できる段階には至っていないといえよう。

居住人口について見ると、青森市では、市が進めてきた再開発事業などによる誘引効果もあり、民間事業者により7棟のマンションが建設されるなどして中心市街地(117ha)の夜間人口が増加したが、2007年の3,648人をピークに概ね横ばいで推移している。富山市では、2007年から「公共交通沿線居住推進事業」を施行することによって沿線の新規着工件数が市内の可住地の1.5倍に

なる(2008年度)などの効果が出ているが、中心市街地では、居住者の高齢化率が高く自然減少が大きかったため、見込みどおりには居住人口が増加しなかった。

街なか居住については、郊外居住との住み分け方や住み替え方などについて一定の方向を探り出していくことになるであろう。中心市街地は、青森市、富山市ともに市全域と比較して1世帯当たり人数が少なく、居住者の高齢化率が高い。都市の生活利便性を求めて、街なかへの移住を希望する高齢者は増えるであろう。それらの要望に応えるとともに、高齢者の郊外の住宅を子育て世代に供給する仕組みが求められる。

郊外部から都市部の中心市街地や生活拠点へ居住者を集約するには、受け皿となる住宅の供給が不可欠である。そのため、既成市街地においては居住密度を高める集合住宅建設等の再開が必要となり、地権者とデベロッパーによる組合施行方式での再開などが行われている。

中心市街地のにぎわいについて見ると、青森市では歩行者通行量が減少し、空き地・空き店舗率が悪化している。歩行者通行量の減少要因として、郊外部に複合型商業施設がオープン(2007年、2008年)し、中心市街地の商業施設が集客を奪われたことを挙げている。そして、歩行者通行量の減少幅が大きい商店街で空き地・空き店舗率の悪化が著しい。富山市では、路面電車の環状線化事業が完了し、乗降客数が減少傾向から増加傾向に転じているが、中心商業地区の歩行者通行量は全体として減少から横ばいで推移している。両市とも、中心市街地の商店街が魅力を発揮できず、郊外の大型商業施設に顧客を奪われるという従来からの構図が相変わらず続いている。

青森市、富山市をはじめとする多くの地方都市がコンパクトシティ化による諸課題の解決を目指して試行錯誤を重ねているが、最大の要件といえる居住の集約が進んでいない。それに対して、東日本大震災で既存の市街地を失った被災地では、高台への集団移転等で新たな市街地建設が必要であり、今のところ基本構想や基本計画の段階であるが、コンパクトシティのモデル的な街づくりが先行して実現する可能性がある。それが実現したとき、コンパクトシティという施策の有効性が問われることになるだろう。