

地方中核都市のサステナビリティ

柳内 久俊

財団法人日本経済研究所 調査局 研究主幹

1、「コンパクトシティ」の創造と地方中核都市の再構築

都市環境の変化の兆し

国内経済が停滞する中で、地域の人口減少、高齢化の進捗は地方の都市生活に様々な影響を及ぼしている。地域の環境変化の中で都市機能を持続するために都市計画の見直しを余儀なくされているが、都市の「サステナビリティ」、即ち“都市環境の持続性を如何に確保するか”が問われている。

大店法において規制の対象となっていた大規模ショッピングセンターも平成21年にはイトーヨーカ堂、ジャスコが創業以来の営業赤字に陥るなど既存店舗の市場環境の悪化に苦しんでいる。郊外立地の大規模店舗の運営においても医療施設、郵便局、行政支所等を誘致して集客を図っている状況で、特に耐久消費財、衣料品等の販売が振るわないのは地域経済の衰退だけでなく人口の減少、高齢化が要因とみられている。

また、小売業界において比較的成長分野であったコンビニ業界も郊外から都心部へ出店戦略を転換、生鮮品の取扱を増やすなど業態の変化もみられ、衣料品、日用品等の安価な専門店もロードサイドから市街地に販売拠点を移行しつつある。

市街地の復興

都市計画は土地利用の有効性が前提となるが、「コンパクトシティ」創造の条件は、居住および施設立地地面での市街地の優位性を回復させることである。行政が関与している公共施設（学校、病院、庁舎、文化施設等）は更新投資の機会があれば郊外か

ら都心への回帰を促進すべきで、市街地への投資誘導を図ることが不可欠である。市街地への投資誘導は都市機能施設の集積により市街地の地価も引き上げ、税収増加にも反映されることになる。

また、都市機能を維持するためには機能を利用するべく最小限度の人口規模が必要となる。商業・業務施設の集積には人材確保だけでなく、消費市場の確保のためにも地域での定住人口の厚みが必要である。単独での都市で考えれば、欧州の地域中核都市と同様に30万人程度の人口規模が必要とみられるが、人口規模が小さい都市の場合には都市機能の維持のため複数都市の連携による広域都市圏での人口規模の確保が求められる。

産業都市、大学都市、文化・芸術都市など固有の役割に特化した都市の存在も考えられるが、いずれにしる近隣に都市機能の母体となる地方中核都市の存在が不可欠である。神戸市のポートアイランドでは医療関連の大学・研究開発施設、医療・介護サービス施設を集積した「医療産業都市」の建設が進んでいるが、こうした特定のテーマによる都市創造もインフラ施設など都市機能の充足のために近隣での中核都市の存在が前提になっている。

2、都市開発の多様性と地域資源の評価

都市開発と居住の持続性

わが国の明治以降の宅地開発の歴史をみると、阪急電鉄グループの創始者小林一三による鉄道沿線の開発、明治・大正期の実業家渋沢栄一による田園調布の開発等が典型的な事例として挙げられる。どちらも大正から昭和にかけての大都市近郊のニュータウン開発でイギリスの産業革命後の田園都市開発を

モデルにしている。

イギリスの都市開発は住宅と工場の立地を含めた職住近接の計画であったが、日本では住宅中心の言わばベットタウン計画であった。鉄道を公共交通として地域の都市軸に位置づけ、通勤、通学、買物、レジャー等の需要を充足するような沿線開発は、都市機能を備えた都市圏を拡大して新たな流入人口を吸収し、ヒューマンスケールのライフスタイルを実現した。現在は住民の相続、異動等により土地所有が細分化されているが、概ね当初の生活環境を維持した地区となっている。

関東大震災以降、東京では鉄道沿線を中心に都心からの郊外移住が増加したが、戦後、昭和30年代に人口が再び増加する中で比較的土地利用に余裕があった中央線沿線では荻窪、阿佐ヶ谷等に公団による大規模団地の造成が行われた。駅から徒歩圏内の団地は、利便性の高さから老朽化にもかかわらず最近まで利用されていたが、徐々に建替えが進捗している。団地造成について公団阿佐ヶ谷住宅（昭和33年竣工、350戸）の例をみると、賃貸用の4階建集合住宅、分譲用の2階建テラスハウス（庭付き長屋）、中央広場、共有施設などで構成され、緑地（コモン：公園など共有地）および道路のデザイン等からもアメニティの豊かさが際立っている。当時は、土地供給、地価等の要因から都心に近い場所でも生活環境に配慮したサステナブル（持続性に富む）開発が可能であったものとみられる。

東京・多摩、大阪・千里のニュータウン開発は昭和30年代から計画が進められ、昭和40年代以降に本格的な居住が始まったが、わが国の高度成長期を象徴する大規模都市開発であった。しかしながら、その後、郊外での宅地供給の増加、都心部でのマンション供給等により居住人口が伸び悩み、千葉ニュータウンなど開発時期が遅れた事業では計画人口が集まらず商業施設だけでなく大学、企業の研究



公団阿佐ヶ谷住宅：敷地内の共有地
資料：日本経済研究所作成

施設など住宅以外の都市施設の誘致も行われた。最近では人口減少、高齢化および都心部への回帰により商業施設の撤退もみられるなどニュータウンも空洞化を余儀なくされている。千里ニュータウンは交通アクセスが良好で比較的都心に近い（大阪・梅田から30分程度）ため建替え、住民の異動が比較的円滑に進んでいるのに対して、多摩ニュータウンは広大な規模ながら交通アクセスが十分でないため更新投資は遅れ気味である。

都市政策と多様性の保持

「都市計画マスタープラン」は都市計画の基本方針として自治体に義務づけられているが、都市政策の実現に際しては対象地区の実情に対応した実施計画の立案が求められる。道路、公共施設の建設等に併せて大規模なクリアランスが行われる場合もあるが、地権者が多く権利関係が複雑な場合には再開発に関わる地権者等の調整で数十年を要することも想定される。

こうした条件下では必ずしも全面的なクリアランスではなく、現状の建物等を再利用することで多様性を持たせた都市再生の実現も可能である。密集市街地など再開発が困難な地区で試みられている手法が、S & B（スクラップ・アンド・ビルド）に代わ



喫茶店として再生された町家（京都市・西陣）
資料：日本経済研究所作成

るR&C（リノベーション：再生による機能更新、コンバージョン：再生による機能転換）である。

東京・東神田、大阪・空掘、京都・西陣など歴史性に富む高密度な市街地が事例として挙げられるが、老朽化した町家、店舗、倉庫、事務所等の再利用のため建物のデザインおよび構造等を活かすことで新たな付加価値を見出し、小規模の事務所、工房、物販・飲食店等のテナントを集積させている。再生費用が軽微、便利な都心でも賃借料が安い、伝統的なデザインの魅力等により人気は上々で、居住機能を加えることにより職住一体型のコミュニティ形成も可能となる。

都市政策と地域資源

経済成長期の都市政策は、都市人口の増加、都市圏の拡大を前提としたもので、公害などの都市問題も成長の成果において吸収することが可能であった。大都市および地方中核都市の都市計画も全国総合開発等の影響により画一的で地域性に乏しく、効率性あるいは規模の経済性重視の傾向が強く反映されていた。地方財政に比較的余裕があったこともあり、各地で大規模な都市開発が行われた。

経済成長の低下、さらにデフレ経済の長期化と共に人口減少・高齢化、グローバル化による産業流



門司港駅：明治24年4月開業。門司港レトロ地区再開発のランドマーク。

資料：日本経済研究所作成

出、行政サービスの負担増等から都市再生の視点での対応が問われることになったが、都市再生の議論において新たに評価され始めたものが地域資源の活用である。具体的な地域資源とは、特産品などよりも地域の共有財産としての歴史性、景観、気候、地勢、人材、歴史的建造物など地域の特性、土地柄を象徴するようなものが対象となる。

都市計画マスタープランの作成においても、地域資源は長期ビジョンの構築あるいは将来の都市像の具体化において地域の特色を演出する要素として取り入れられている。特に、歴史的建造物等は登録文化財としての客観的な評価も加味しながら新たな都市創造でランドマークとしての役割を果たすことが期待されている。

さらに、都市景観、町並みの保全により都市空間のデザインフレームを構築するためには、「まちづくり条例」に基づく地区計画制度およびまちづくり協定等の運用により地域資源を活かして、個々の地区別の付加価値を向上させるような政策の強化が必要である。都市生活の豊かさは、個々の地区別の魅力を持続的に創造することにより発揮されるものである。

3、公共交通と都市開発の融合

都市圏の中心軸としての公共交通

公共交通は、商業、業務、教育、医療、行政など都市機能と市民を結びつけるもので、各機能の相乗効果により都市のライフスタイルが実現される。都市機能の分散によるターミナル（拠点駅）周辺の衰退、利用者の減少は都市の魅力を失うことになる。大都市あるいは地方中核都市での都市計画マスタープランにおいて、ターミナルは都市圏の起点として都市の魅力を象徴する役割を担っている。

都市圏が拡大すればするほど公共交通は都市軸のデザインフレームを収束させ、一方広域での移動の流動性を高めるものとして不可欠である。車社会の進む中で、富山市、福井市で地方鉄軌道の利便性が評価されてきた要因は、豪雪に対する耐久性など日常生活（通勤・通学等）での安定性によるもので、富山市がLRTの本格的な導入を決めたのも高齢化等により市民の30%は車利用が困難という事情を考慮したためである。

地域交通体系のコンセンサス形成

これまで沿道区画整理事業等により市街地から郊外に至るまで道路整備が進められてきたが、既に人口の過疎地域を除いて市街地での道路整備は限界に近く、都心部の交通の円滑化のためには新規の道路整備よりも公共交通への利用転換が現実的となりつつある。市街地での車利用の見直しおよび公共交通への利用転換の促進と共に、ターミナルでのバスなどフィーダー交通の路線整備、待ち時間・運行ルートのご案内情報、料金支払い方法のシームレス化等が求められることになる。乗降地点からの徒歩圏での距離は鉄軌道駅から500m、バス停から300mが標準的な目安である。

また、今後の高齢化の進捗に対応可能な交通手段

としてバリアフリーなど移動の円滑化、さらにコミュニティセンターなど公共施設との連携を考慮した交通体系およびターミナル機能の充実が望まれている。

中心市街地の利便性および集客力を高めるターミナル施設の複合化

都市圏の交流拠点であるターミナルは潜在的に可能なサービス機能が期待されている。例えば、行政窓口、保健所、図書館等の公共サービス、保育所、医療・福祉施設など商業・業務機能以外でも多数挙げられる。女性の雇用促進において保育所、コンビニの設置等が貢献しているが、新たなサービスの提供は公共交通の利用者の増加のためにも必要である。物販でも従来のキオスク型売店よりも弁当、惣菜など品揃えが豊かな駅構内コンビニが地域の売上高の上位にランクされ、ターミナルでの集客力を示している。

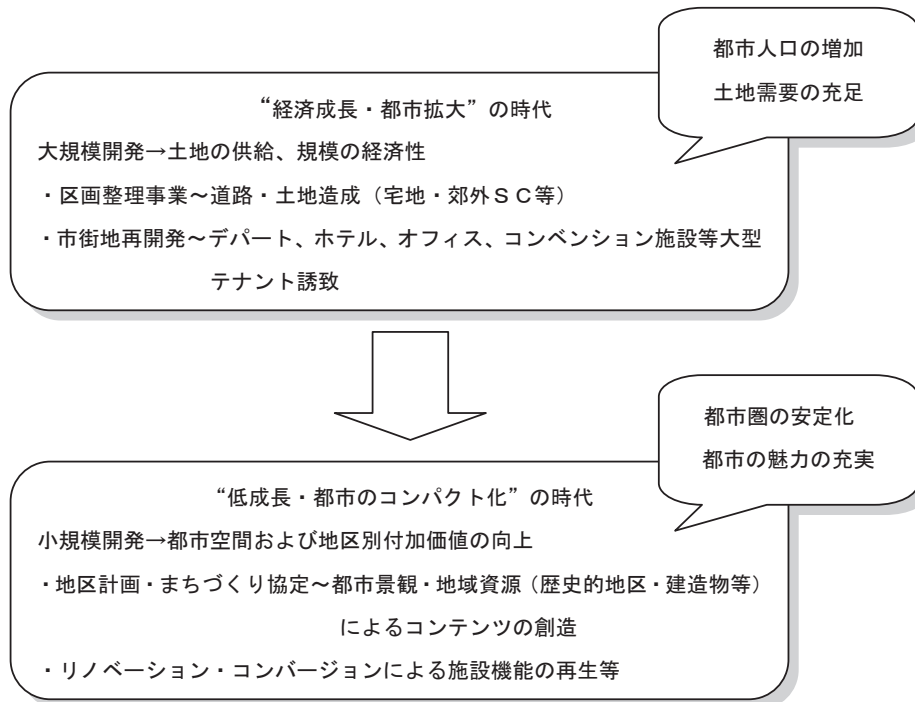
また、ターミナルが利便性だけでなく地域の歴史を象徴するような場所であれば、芸術・文化施設、さらに地域の大学のサテライト・研究施設、情報交流施設の立地も可能である。社会人あるいは生涯教育などの講座の設置にも交通結節点のターミナル周辺での立地が最適となる。ターミナル施設での機能集積は新たな集積を誘引する好循環を実現するものである。

4、新たな都市創造と将来展望

都市創造と新たな事業手法の革新

地域での中長期にわたる社会・経済の環境変化、即ち人口構成、産業立地、ライフスタイル等の変化に対して、都市計画により築かれた街並み、インフラ施設などは徐々に機能疲労が進むことになるが、新たな制度設計により都市環境の魅力を維持しなければ、人口減少等により都市は衰退を余儀なくされ

〈都市開発手法の革新〉



る。都市の歴史は都市機能の更新と再開発の歴史でもあり、「コンパクトシティ」導入も都市形成の歴史の通過点に過ぎないとも言える。

これまでの都市開発事業において、行政あるいは民間施行による再開発および区画整理事業等が大きな役割を果たしてきたが、右肩上がりの経済から低成長、さらに人口減少・高齢化の時代に対応するには少なからず制度疲労が顕在化している。特に、「コンパクトシティ」導入のためには、地区のクリアランスを前提とした大規模な再開発、道路整備を兼ねた沿道区画整理事業等から、小規模ながらも地区計画およびまちづくり協定、さらに景観・環境など新たな都市計画の要素を加味した制度設計へのパラダイムシフトが求められている。

大規模開発は施設の誘致等からも限界に達しており、地区の公聴会の開催等により地域住民の意向に沿った、言わば「都市像」が見えるような開発の積み上げが必要である。行政当局も限られた担当部署だけではなく、都市環境、グリーンベルト（農地・森林等）の保全など地域の行政横断的な検討が望ま

れることになる。

人口構造の変化と大都市圏および地方圏の将来展望

平成バブルの崩壊以降、再び三大都市圏への人口流入が生じているが、今後、大都市圏での急激な高齢化を考慮すると、大都市と地方中核都市の社会・経済バランスに大きな変化が生じることも予想される。

三大都市圏での急激な高齢化は高齢化率よりも高齢化人口数の急激な増加により大きな影響を与えることになる。高齢化による労働力人口数の減少は設備投資および技術進歩による生産性の改善を含めても都市の生産活動を低下させる。また、大都市圏での高齢者の医療・介護等のインフラ施設等は大幅な不足が予想され、新たな充足には時間的にも予算的にも行政の負担増を招き増税など住民負担も不可避で、大都市の生活環境はきわめてきびしくなるものとみられる。

一方、地方圏では既に人口減少および高齢化の波が及んでおり、必要な制度設計および対策も講じら

れつつある。今回の先進事例として分析した金沢市、富山市のような地方中核都市（人口：30～50万人）が産業立地の確保等により中長期的に都市圏での生活を維持できれば、今後、人口構成の安定化により労働力人口の供給、高齢者のインフラ施設充足等の課題を吸収して都市の生活環境も安定的に確保できる可能性も想定される。生活環境での地方中核都市の優位性が高まれば、大都市圏から地方圏への社会的な人口移動が生じ、さらに産業の活性化、行政の負荷減少等により大都市圏に比べて地方圏の比較劣位性が徐々に解消されることも考えられる。

「コンパクトシティ」の導入は、市街地再生、行政サービスなど都市環境の負荷軽減への対応のため、地方中核都市の社会・経済環境の維持においてきわめて重要な施策として位置づけられるものとみられるが、一方、都市の将来展開においても潜在的な可能性を見出す上できわめて有効な施策である。また、市街地居住の定着のためには都市生活の魅力などライフスタイルへのインセンティブも必要である。欧州での発想が都市のサステナビリティに根ざした、伝統的な都市生活の豊かさを再評価したものであることに留意すべきで、歴史・伝統・文化など固有の地域資源の活用により新たな都市創造の可能性を目指すことが求められるのである。

おわりに

わが国は明治維新以降、殖産興業、富国強兵の旗の下に社会・経済の発展がみられ、国内人口も江戸時代末の300万人から昭和初期には600万人へ増加、さらに終戦後の昭和20年の720万人から平成12年には1270万人と戦後55年間で550万人も増加しました。高度成長期にみられた社会変動において最も顕著なことは、地方、特に農村地域から都市部への人口移動で、首都圏を中心に市街地の拡大が一挙

に進むことになりました。

昭和30～40年代に都市近郊での団地、ニュータウンが造成されたのは都市人口の増加に対応したものです。また、核家族化、持家制度の普及も都市人口の増加および郊外開発を進めた大きな要因として挙げられます。

さらに、自家用車の普及、道路整備の進捗等は郊外でのライフスタイルを確立し、ロードサイドビジネス、大規模ショッピングセンター等の立地により欧米の車社会を定着させましたが、商業など都市機能の分散は市街地の空洞化を招き、さらに学校、病院等の公共施設の郊外移転は都市の存在自体を失わせるような影響を及ぼすことになりました。郊外の大学に通う学生は終日郊外で暮らす生活が普通になり、市街地での生活利便性が失われたため人口の郊外流出も進むことになりました。

しかしながら、経済の低成長化、人口の高齢化と共に都市圏の拡大は限界を示すようになり、市街地での利便性を求めて再び人口の都心回帰が生まれました。「コンパクトシティ」への転換は、市街地の魅力と価値の向上、市街地でのライフスタイルの復興、行政サービスの効率化等が目標になりますが、都市機能の回復がなければ郊外に分散した市民を都心部に集積することはきわめて困難とみられます。付加価値の高い都市型産業の振興により新たな魅力を創出するなどの施策も必要です。

今後、社会・経済的な優位性を巡って地方中核都市間での競争は激しくなることが予想されますが、都市の魅力を創造することにより人口の定着を図ることが求められます。また、高齢化の影響が徐々に高まる大都市圏から魅力ある地方中核都市への移動も予想され、“都市のあり方”、“都市の住み方”としての「コンパクトシティ」創造の検討が望まれるところです。