



# 都市のコンパクト化を問い直す

—都市再生特別措置法による立地適正化の運用と課題—



## ■基調講演

### コンパクトシティをめぐる課題と展望

日本学術会議会長、豊橋技術科学大学学長 おおにし たかし 大西 隆

## ■市長講演

### 東日本大震災からの復興～コンパクトシティの実現に向けて～

いしのまぎ 石巻市長 かめやま ひろし 亀山 紘

### 宇都宮市が目指す将来の姿『ネットワーク型コンパクトシティ』の形成について

うつのみや 宇都宮市長 さとうえいち 佐藤栄一

### 高松市 多核連携型コンパクト・エコシティ

たかまつ 高松市長 おおにしひでと 大西秀人

## ■パネル討論会

### 都市のコンパクト化を問い直す

2月20日、全国市長会は「第10回都市計画シンポジウム」を、日本都市計画学会との共催で開催しました。

市長、都市関係者、日本都市計画学会会員など約290名が出席する中、シンポジウムでは、大西・日本学術会議会長、豊橋技術科学大学学長から基調講演が、亀山・石巻市長、佐藤・宇都宮市長、大西・高松市長からそれぞれ市長講演がありました。

引き続き行われた「都市のコンパクト化を問い直す」と題したパネル討論会では、コンパクトシティにおける公共交通の役割、立地適正化の運用の注意点など、さまざまな角度から活発な議論が展開されました。

ここでは、同シンポジウムの模様をご紹介します。

## 基調講演

# コンパクトシティをめぐる 課題と展望

日本学術会議会長、豊橋技術科学大学学長

おにし  
大西 たかし  
隆



### コンパクトシティの 重要性が高まる背景

なぜ今日、コンパクトシティの重要性が高まっているのか、その背景からお話しします。私は3つの側面があると思います。

1つ目は総人口の減少です。日本の総人口は既にピークを過ぎ、減少局面に入っていますが、5年ごとに行われる国勢調査においても、いよいよ今年の調査(平成27年国勢調査)で初めて減少に転じることが確実です。さらに、2060年には8670万人、2100年には5000万人になると推計(社会保障・人口問題研究所の中位推計)されていますように、今後、急速に人口減少が進んでいきます。

2つ目は高齢化の進展です。明治期から戦後にかけて、日本の「老年従属人口指数」

(65歳以上人口/15~64歳人口×100)は1けた台で安定していましたが、1970年ぐらいから上がり始め、2010年には36・0にまで向上。2100年には82・4まで上がると推計されています。

3つ目が一極集中です。東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、東京都、埼玉県の人口が総人口に占めるシェアは2010年には27・8%、2040年には30・1%と一貫して上がっていきます。ただし、総人口の減少に伴い、東京圏の人口も2010年の3560万人から、2040年には3230万人へと減少に向かいます。

一極集中は、交通や施設等の混雑、地価の高騰、住宅難など、さまざまな問題を招きます。東京圏から地方圏への人口諸機能の分散により、東京圏の過密問題と、地方圏の過疎問題を同時に解決する「過密過疎の

同時解消論」が支持された背景には、こうした一極集中の弊害がありました。人口の絶対量が減り、東京圏においても過密問題が解決されていくことで、同時解消の方策は成り立ちにくくなります。結果、地方はこれまで以上に、自立的な発展を考えていかなければならなくなるでしょう。

では、こうした状況について、国民はどのような考えを持っているか、2014年8月に行われた内閣府世論調査から見たいと思います。

まず、日本の人口が急速に減少していくことについては「人口減少は望ましくなく、増加するよう努力すべき」「人口減少は望ましくなく、現在程度の人口を維持すべき」「人口減少は望ましくなく、減少幅が小さくなるよう努力すべき」が合わせて75%を超えました。国民は人口減少に対して、強い危機

感を持っていることを示しています。

さらに少子化が与えるマイナスの影響で特に重要だと思ふ点については、「年金や医療費の負担など、社会保障に与える影響」「労働力人口の減少など、経済活力に与える影響」が特に高い回答率を示しています。

私も経済成長と人口変化には相関関係があると考えます。労働力が減少するわけですから、とうていこれまでの生産力を維持できるはずはありません。1人当たりのGDPが高ければ、豊かな生活は維持できるでしょうが、人口減少に伴い、全体のGDPは大幅に落ち込みます。少ない人数で過去の債務をどのように返済していくか、国際関係が緊張した場合、いかに安全保障を確立していくかという点も考えていかなければなりません。

### 「適応策」と「緩和策」の両方が必要

人口減少に的確に対応するためには、社会の在り方を人口減少に適応させる「適応策」と、合計特殊出生率を回復させ、人口安定社会を実現する「緩和策」を、同時に進めべきだと考えます。

適応策の一つとして重要なのが、コンパクトシティの推進です。特に、中心市街地にのみ人口を集約するのではなく、多くの拠点を設け、コンパクト化を図る富山市の取り組みは非常に参考になると思います。

実際、富山市では、公共交通の便利な地域の沿線人口の割合を現在の約3割から20年後には約4割にする目標を立てるなど、現実的な形でコンパクト化を目指しています。

ただし、内閣府世論調査によると、コンパクトシティは必ずしも国民の支持を受けているわけではありません。居住地を中心に部を集約する考え方については、「どちらかといえば反対」「反対」を合わせると約64%に達しています。また、居住地の中心部への集約が進められた結果、自宅周辺に病院などの必要な施設や機能が不足した場合、中心部への移住を考えるとという問いにも、「どちらかといえば考えない」「考えない」が合わせて5割弱に及びます。

この壁を乗り越えるためにも、私が提案したいのが災害に脆弱な地域から住宅や人の集まる施設を撤退させ、コンパクトシティに合わせて、安全な場所に集約を図っていく「安全なまちづくり」の推進です。既に各種法律で指定されている災害危険地帯を、適切にまちづくりの中に位置付けた上で、長期の視点で持続的に誘導化を図っていくことが必要だと考えています。

### 若者世代の希望をいかに叶えるか

出生率を向上させるための「緩和策」については、特に1966年の1・58を下回る「1・57ショック」が起きた1990年以来、

各種対策が講じられてきましたが、今後は従来以上に踏み込んだ緩和策が必要です。実際、若者世代は結婚や出産に強い希望を持っているという調査結果もありますから、そうした希望を叶える社会をつくるためにも、私は次の点を提唱したいと思います。

まずは「子づくり・子育て期の制度化」です。20代から30代前半を「子づくり・子育て期」と設定し、この時期は、労働時間の短縮、休日の増加、残業禁止、テレワークの促進を図ります。これに併せ、就業年齢を70歳まで引き上げる「定年70歳制度」、管理職以外の選択肢を確保するため、職種の専門分化、成果主義による評価を普及させるといった「職場のフラット化」など、多様な施策で子づくり・子育てしやすい社会環境を整備し直すべきでしょう。

人口減少時代の中で、地方圏の振興をいかに図っていくかという点も大きな課題ですが、私は技術立国の原点に立ち返り、地域の技術を発掘すること、そして、大学を含め研究機関と企業、そして自治体が連携を深めることが遠回りのようで一番重要だと考えます。

併せて、コンパクトシティの形成も不可欠ですが、成果を出すためには住民理解を促進し、合意形成を図りながら、持続的な政策として推進していくことが不可欠でしょう。

# 東日本大震災からの復興 コンパクトシティの実現に向けて

石巻市長  
亀山 紘



## 次世代型地域包括ケアを推進

東日本大震災から4年が経過し、復旧・復興事業は着実に進んでいるものの、被災地の復興はまだ道半ばという状況です。震災前に約16万3000人だった石巻市の人口は、平成26年11月に15万人を割り込んだほか、特に、人口がほぼ半減した雄勝地区をはじめ、北上、牡鹿地区などの半島地域は、急激な人口減少に悩まされています。

加えて、平成26年10月現在においても、応急仮設住宅や民間住宅（みなし仮設）に居住している市民はおよそ2万4000人にも上ります。仮設住宅での生活の長期化に伴い、入居する高齢者、障がい者などの心身の健康悪化、若年入居者を含めた引きこもり、生活不活発病の増加といった問題も発生しています。

市では、こうした被災者が、住まいや産業基盤などハード整備が進んだ後も、心身とも健やかに自立できるよう、地域コミュニティの再生と医療・看護・介護等のネットワークづくりが必要との観点から、次世代型地域包括ケアを推

進しています。具体的には保健、福祉、医療、介護、生活支援、地域コミュニティ、学校教育や子育て、ショッピング、レジャーなど、市民生活に必要な要素をコンパクトに用意し、高齢者だけでなく、年齢や立場を超えて共に生活できるようにする仕組みです。現在、医師、保健師、看護師、社会福祉士、社会福祉協議会、ケアマネージャー、民生委員・児童委員、ボランティア、仮設自治会など、多職種が連携しながら被災者を支えるケアシステムの構築に努めています。

## 石巻駅周辺に都市機能を集積

被災者の暮らしを取り戻し、公共施設や産業基盤を震災前の状態に戻すことが最優先課題ですが、復興事業完了後のまちが、急激な人口減少社会にあっても一定のにぎわいを維持でき、かつ震災前のようなヒト、モノ、カネが還流するまちに戻していくことも必要です。

特に、大きな課題となっているのはまちの中心部（中核拠点）の活性化です。市では、震災前に市役所庁舎の駅前への移転を進めるな

ど、もともと中核拠点を中心としたまちづくりを進める構想を持っていましたが、震災以降、内陸部への人口流出が進み、居住者の高齢化率が急速に上がるなど、まちの活力が著しく失われています。そこで、津波復興拠点整備事業として、石巻市立病院、多機能型防災センター、（仮称）ささえあいセンターなどを一体的に整備するなど、公共交通機関の結節点である石巻駅周辺への都市機能の集積・高度化を進めていきます。

併せて、中心市街地への街なか居住による定住人口の回復、にぎわいの創出によるコンパクトシティ化、そして市の歴史・文化・伝統の原点である旧北上川の水辺を軸とした「かわまちづくり」なども進めていく予定です。

同時に、合併前の旧町中心部である統合支所立地地域に、都市機能や観光交流機能を集約させるなど、「小さな拠点」として整備し、住み慣れた地域で住み続けることができるよう、中核拠点とこれらの拠点を交通や地域包括ケアのネットワークで結ぶまちづくりも進めていく予定です。

## 市長講演②

宇都宮市が目指す将来の姿『ネットワーク型  
コンパクトシティ』の形成について

うつのみや  
宇都宮市長  
さとうえいいち  
佐藤栄一



## 超長期を見通したまちづくりを推進

宇都宮市は年間商品販売額、製造品出荷額、農業産出額がいずれも中核市の平均を上回る、農工商が高いレベルでバランスがとれた都市です。また、民間の調査会社の各種ランキング調査においても、「住みよさ度」などの項目は全国トップクラス。住んでみたい、住み続けたいまちとして高く評価されています。

これまで人口増加や都市活動の拡大に合わせて宇都宮市の市街地は拡大してきましたが、今後、確実に進行する人口減少、高齢化を見据え、将来の人口や人々の活動に見合った「都市のつくり」へと転換していくこと、すなわち30年、50年の超長期を見通し、その第一歩を踏み出すことが必要との観点から、平成19年度に策定した総合計画において、「ネットワーク型コンパクトシティ」を目指すべき都市の将来の姿に初めて位置付けました。

市内各地に拠点を定め、機能をコンパクトに充実（拠点化）の促進させるとともに、拠点間の機能連携・補完や他圏域との広域的連携のため

の軸の形成・強化（ネットワーク化）の促進を進めることで、市全体の価値・活力を高める取り組みです。

具体的には「拠点化の促進」として、高度な都市機能が高密度に集積する「都市拠点」と、地域の特性と調和した都市機能を備え、市民の日常生活を支える「地域拠点」の2層の拠点を配置し、両拠点の連携・補完により、市民生活に必要な機能を充足できる都市を形成するほか、これに加えて「産業拠点」や「観光拠点」も配置・形成し、経済の活性化につなげていきます。

## 立地適正化計画に着手

「ネットワーク化の促進」としては、拠点間を結ぶ放射状の基幹・幹線交通を基本に、支線交通等を組み合わせた「公共交通ネットワーク」を形成します。特に、従来の鉄道（JR宇都宮線、東武宇都宮線）に加え、新たに18kmにわたって東西を横断するLRTを、基幹公共交通として整備し、平成31年度の開業を目指し、来年度から優先整備区間（約15km）の着工を進めます。

同時に、面的に地域をカバーする公共交通と

して、地域の方々が自らルート、料金、交通手段を決定する「地域内交通」の導入も支援しています。既に10地区、11路線で運行が開始されているほか、平成27年度中には、郊外部の全地区で地域内交通が導入される予定です。

こうしたまちづくりを進めるに当たって、重要になるのが市民理解の促進です。宇都宮市ではLRT導入に向けた説明会はもとより、出前講座や連合自治会を対象にした地域説明会、事業者・関係団体等への説明などを繰り返し実施してきました。

これと並行して、平成25年度から、市民や民間事業者と将来のイメージを共有するための長期ビジョン「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン」の策定に着手しました。その作業もほぼ終了し、間もなく公表できる見込みです。さらに平成26年度からこれを具現化するための実行計画として、「立地適正化計画」の策定にも取り組んでいます。これまで同様、市民や民間事業者へ丁寧な説明を行い、十分な理解を得ながら、平成30年度末の公表に向けて、段階的に作業を行っていきたく考えています。

# 高松市 多核連携型 コンパクト・エコシテイ

高松市長

おおいしひでと  
大西秀人



## 中心市街地の活性化に尽力

高松市では、香川県内において市街化区域と市街化調整区域の線引き制度が廃止された平成16年以降、中心部で人口が減少し、郊外部で人口が増加する、人口のスプロール化が顕著になっていきます。さらに今後本格化する人口減少や少子・高齢化を考え合わせると、従来の拡散型のまちづくりからの脱却を図らなければ、地域全体の魅力や活力の低下を招きかねない状況にあります。

そうした問題意識を背景に、市長に就任直後の平成20年に策定した「高松市都市計画マスタープラン」において打ち出したのが、集約拠点への都市機能の集積と市街地の拡大抑制による「多核連携型コンパクト・エコシテイ」でした。都市機能が集積する中心市街地を「広域交流拠点」に、日常生活機能が集積する地区を「地域・生活交流拠点」に位置付け、それぞれ棲み分けを行いながら、特性に応じたまちづくりを展開していく計画です。

広域交流拠点である中心市街地の活性化に関

しては、国の認定を受けた「中心市街地活性化基本計画」に基づいて、各種取り組みを行っています。特に全国から高い評価をいただいているのが、丸亀町商店街の再開発です。商店街を7つの街区に分けて、地権者の同意が得られた街区から再開発が進められています。商業機能の充実のほかに、公共スペースも設置されるなど、まちのにぎわいにつながっています。

## 公共交通の利用促進策

このようなまちづくりと並行して、高松市では、公共交通を基軸とした都市交通の形成を進めています。高松市の公共交通サービスには、JRや高松琴平電気鉄道による鉄道、そしてバス路線などがありますが、現状は都心地域に一極集中し、交通結節機能が十分ではないという課題を抱えています。そこで、各拠点に公共交通サービスを集約・強化するなど、回遊性がある公共交通への再構築を目指しています。

また、高松市に限らず、地方都市で公共交通の黒字化を保つことは容易ではありません。収支が悪化すると、事業者も路線の撤退、便数の

減少を余儀なくされ、さらに利便性が低下することによって、一層の利用者の減少を招き、赤字額が積み重なっていきます。そうした悪循環を好循環に転じさせるためにも必要なことは公共交通の利用の促進を図ること。その観点から、高松市では平成25年に「公共交通利用促進条例」を施行しました。

現在、この条例に基づいて「電車（高松琴平電気鉄道）バス乗継割引拡大制度」を平成26年3月から実施していますが、従来に比べて乗継件数は約3割増加。さらに、10月から「高齢者に対する公共交通利用支援」として、「ゴールドIrucA」というICカードをお持ちの70歳以上の利用者に対して、電車、路線バス、コミュニティバスの運賃を半額にする取り組みを行っています。当初、カードは5000枚もあれば足りるだろうと考えていましたが、予想以上に反響を呼び、販売枚数は1万枚を超えました。さらに、将来的には高松琴平電気鉄道の新駅の整備をはじめ、より利便性の高い交通ネットワークの再編を進めていきたいと考えています。

パネル  
討論会

# 都市のコンパクト化を問い直す

### 司会者

あさみやすし  
**浅見泰司**：日本都市計画学会常務理事、  
東京大学大学院工学系研究科  
都市工学専攻教授

### パネラー

かめやま ひろし いしのまき  
**亀山 紘**：石巻市長

さとうえいいち うつのみや  
**佐藤栄一**：宇都宮市長

おおにしひでと たかまつ  
**大西秀人**：高松市長

もりもとあきのり  
**森本章倫**：日本都市計画学会常務理事、  
早稲田大学理工学術院  
社会環境工学科教授

のざわちえ  
**野澤千絵**：東洋大学理工学部建築学科  
准教授



### 公共交通の利用をいかに促進するか

**浅見** 都市のコンパクト化を進める上で、公共交通の役割は極めて大きなものがあります。ただし、自家用車への依存度が高い地方都市においては、そもそも公共交通に対する需要が少ないだけでなく、採算上の問題もあり、サービス水準が低下しているケースも少なくありません。そうした中で、各都市では公共交通の利用を促進するために、どのような工夫を行っているのかお聞きしたいと思います。

**亀山** 合併によって市域が広がった石巻市は、各地域で高齢化も進んでいるため、市民の足として公共交通は不可欠なものになっていきます。そこで、より市民の利便性を高め、利用促進を図るため、エリア内の交通に関しては、地区ごとに運行協議会を設立し、その中で、路線バス、住民バス、デマンドタクシーなど、地域特性に応じた運行形態について住民の皆さんに検討いただいています。

**佐藤** 公共交通を利用しないと、なくなってしまうかもしれない。一旦なくなってしまうと、もう一度作り直すのは難しい。だから、意識を変えて、公共交通を利用する習慣をつけてください。私は啓発の意味で、よく市民にそのように申し上げています。

地域内交通の利用促進に関しても、大事なことは市民の意識です。まず、その地区に





浅見 泰司  
日本都市計画学会常務理事、東京大学  
大学院工学系研究科都市工学専攻教授

とって地域内交通は必要かどうか、必要ならどういふ交通手段が適当か、住民の皆さんに主体的に検討していただいています。

同時に、市としても、資金的な支援はもちろんのこと、今後は利用料金の設定、ICカードの導入も含めて、乗りやすい、利用しやすい環境づくりに努めていかなければいけないと考えています。

**大西** 先程の講演で、日本の公共交通の悪循環について申し上げましたが、そうした悪循環を断ち切り、好循環に転換させるため、高松市では「公共交通利用促進条例」を制定し、それに基づいた利用促進策を講じています。

その際に、導入したのが「IruCa（イ ルカ）」というICカードですが、市民の利便性の向上につなげようと、ショッピングや公共施設でも有効に利用されています。われわれ市の職員証や地元の香川大学の学生証にも、IruCaのシステムが活用されています。

**浅見** 公共交通に詳しい森本先生に、改め

て公共交通の役割や効果についてお聞きしたいと思っています。

**森本** 都市が肥大化して、人口が増加し、それに合わせて交通が整備される。これが交通計画の歴史ですが、逆に便利な公共交通を整備することで、土地利用に変化が起る場合もあります。実際、バイパス道路ができれば、その周辺にロードサイドショップが集約し、市街地がその方面に移っていくということはよくある話です。

LRTを先進的に導入している富山市においても、LRTの沿線地域は、ほかの地域よりも人口の減少率や地価の下落率も低いという結果が出ています。

### 福祉としての公共交通の役割

**浅見** 公共交通の活性化に当たっては、費用負担をどうするかという問題も発生します。各都市の支援の取り組み、さらには、公共交通に公費を入れることへの市民の反応についても教えてください。

**亀山** 費用負担については年間、約1億



亀山 紘  
石巻市長

7000万円を補助している状況ですが、過疎地域の公共交通ネットワークをいかにつくっていくかという、いわゆる福祉政策の一環としての支援です。もちろん、市民からも納得いただいています。

**佐藤** 交通弱者、特に高齢者の皆さんには家の中に閉じこもることなく、病院やスーパーなど必要な場所に積極的に外出して、健康寿命を延ばしていただきたいというのが私たちの考えです。地域内交通に関しては、市が相応の支援を行っていますが、私自身も公費の投入はやむを得ないと考えていますし、市民の皆さんにもご理解いただいています。

市の中心部から東部の工業団地をつなぐLRTの整備に関しても、実際にそこで生産活動を行う各企業が納める法人税、従業員の固定資産税、法人市民税などが市の収入の中で大きな割合を占めることを提示した上で、もし、交通の渋滞などが原因で、そうした企業が宇都宮市からの「撤退」という結果を招いたら、どうなるのか。数字的なシミュレーションも行いながら、市民に繰り返し、説明を行い、大多数の賛同を得ることができました。

**大西** 高松市に限らず、日本では公共交通に税金を入れることにはためらいがありますが、例えばフランスでは「交通負担金制度」を設け、広く財源を確保するなど、国際的に公共交通は交通弱者の福祉的な施策とし

佐藤 栄一  
宇都宮市長

て確立されています。まずは公共交通に対する考え方を改めていくべきでしょう。ちなみに、高松市の公共交通の関連予算は、従来は約1億円でしたが、新たな利用促進策のために約1億円を投じて計2億円。それでも約1500億円という一般会計の予算規模の0.1%程度に過ぎません。

実際、昨年から始めた利用促進策は、市民から大変好評ですが、いかにコンセンサスを得るかは非常に重要な問題です。かつて全国に先駆けて自転車専用道を設置した際には、厳しい批判もありましたが、歩行者や自転車の安全性が確保されたことが明らかに becoming につれて、市民の理解も広がりました。

**森本** デパートでエレベーターを利用して、われわれは料金を払う必要はありません。なぜデパートは利用料金を徴収せずにエレベーターを設置しているかという点、その方がお客さんにとって便利で、買い物しやすいからにはかなりません。デパート全体として、それがプラスに働くからこ

そ設置しているわけです。

公共交通も同じです。実際、宇都宮市でネットワーク型コンパクトシティが完成すれば、従来に比べて約6億円の税収アップが見込めるほか、スムーズにまちの縮退が進むと、さまざまな施設の維持管理費も低下します。この額は年間12億円と私は試算していますが、このように公共交通を整備する際には、これまでの独立採算制から脱却して、地域全体でシミュレーションしながら、評価する考え方が大切になってくると思います。

**浅見** その観点からお聞きしたいのですが、よくLRTと並び称される交通手段としてBRTもありますね。両者をいかに比較・評価を行うのか、ご意見を伺いたいと思います。

**森本** A地点からB地点まで移動するという交通の観点からいえば基本的に同じですが、費用的にはBRTの方が抑えられるでしょう。しかし、LRTは専用空間を走るため、地図上に残ります。さらに、一旦駅を設置すれば、容易に移設できません。土地に与えるインパクトが強いため、土地利用が進む効果も期待できます。いずれにせよ、費用、輸送力、土地利用のインパクト、その風土に合っているかどうかなど、総合的に勘案して議論すべきだと考えます。

**佐藤** 宇都宮市では、LRTのほかにBRT、地下鉄、モノレールについて、建設費、

運行費、到達時間などを基に比較検討を行っている、その内容を市民にお示ししました。さらに工業団地の従業員の皆さんを対象に、アンケート調査も行ったところ、大きな需要があることが明らかになりましたので、これではBRTでは不十分だということで、結果的にLRTの導入を決定した経緯があります。

### 区域設定を行う際の注意点

**浅見** コンパクト化を進める行政上のツールとして、立地適正化計画が制度化されました。都市機能、そして居住機能を誘導する区域を設定し、そのエリア内での新規開発については、事前に届出・勧告を行うことで、ある程度抑止もできる仕組みです。ただ、不動産の価値などにも影響する可能性もありますから、区域設定を具体的に進める際には、さまざまな問題も出てくるのではないかと思います。その意味では区域設定の根拠の明確化なども求められると思いますが、いかがでしょうか。

大西 秀人  
高松市長



森本章倫  
日本都市計画学会常務理事、早稲田  
大学理工学術院社会環境工学科教授

**亀山** 石巻市では震災後の平成24年から、ま  
ちの復興を進める中で、今回の立地適正化に  
かかる区域の設定を進めてきました。当初  
は、被災者の住まいの再建が最優先課題でし  
たから、区域設定に関しては、ほとんど問題  
は出ませんでした。復興が進むにつれて、  
一部の市民から、自分たちの区域を、市街化  
区域に組み入れてほしいという要望も聞かれ  
るようになりました。これから人口減少が確  
実に進む中で、どう地域をつくりあげていく  
か、住民の皆さんと丁寧な議論していきたい  
と考えています。

**佐藤** 立地適正化計画の策定期限は平成30年  
度末。あまりにも時間が短すぎる印象です。  
幸い、宇都宮市の場合は、ネットワーク型コ  
ンパクトシティを形成するに当たり、長年に  
わたって市民に対し、説明や意見交換を実施  
してきたために、計画策定もスムーズに進め  
ていくことができると思いますが、多くの自  
治体はこれからです。恐らく、各自自治体とも  
テクニク的な面はクリアできるでしょう  
が、住民感情を考えると性急に事を進めるわ

けにもいきません。繰り返し説明する必要が  
ありますが、そこが大きなネックになると思  
います。

宇都宮市においても、区域から外れた方々  
に対しても、理解いただけるよう、これまで  
と同様に、丁寧な説明を行っていかなければ  
いけないと考えています。

**大西** 市民合意をいかに取り付けられるかが  
大きな課題です。高松市では、「多核連携型  
コンパクト・エコシティ」を都市計画マスター  
プランに位置付け、具体的な推進計画も策定  
しています。さらに、大きな核である中心市  
街地については、「中心市街地活性化基本計  
画」を基に、範囲を設定して、活性化の取り  
組みを進めています。その一方で「地域交流  
拠点」「生活交流拠点」に関しては、あえて具  
体的な区域を決めていません。

もし、明確な区域を設定してしまうと、  
廃止した線引きの復活と受け取られかねま  
せん。それぞれの地域ごとに、住民の皆さ  
んと粘り強く話し合い、合意形成ができた  
地域から計画策定に移っていくしかないで  
しょう。そう考えると、平成30年末までと  
いうスケジュールはかなり難しいものがあ  
りますが、まずは軸となる南北中心線上の  
地域において、計画策定を進めていきたく  
いと考えています。

**浅見** それでは都市計画制度や市民参加のま  
ちづくりについて野澤先生に、立地適正化計  
画の課題についてお聞きしたいと思います。

**野澤** 今回の立地適正化に関する誘導区域  
は、市街化区域か非線引き区域にしか設定で  
きないことが問題の1つです。1970年前  
後に引いた線引きに依拠したままで、都市機  
能や居住機能を誘導することが妥当なのかど  
うかをまず考える必要があります。

また市街化区域の中でも、集約化が見込ま  
れる、駅周辺などの中心地域は既に権利関係  
が複雑で、細分化しています。こうした開発  
余地が少ない地域に、新たに都市機能などを  
誘導できるのか。むしろ車でのアクセスも加  
味しながら、ある程度開発余地が残っている  
エリアを含めて区域設定ができるようにすべ  
きではないかという考えもあるでしょう。

併せて、非線引き区域であっても、平成26  
年度の予算措置上、都市機能を誘導できるエ  
リアは、D I D地区に限定されていることも  
問題です。既に人口減少の進展でD I D地区  
が縮小している地方都市もあります。

さらに、計画策定にあたっては、庁内にお  
いて、都市計画部門だけではなく、福祉や医  
療、教育など多様な分野と連携する必要があ  
りますが、都市計画の担当者から他部署の協  
力を得るのが難しいとの声をよく聞きます。  
庁内合意を含めて、職員全体の意識づけも重  
要ではないかと考えます。

### 庁内合意、庁内連携の重要性

**浅見** 野澤先生から、さまざまなお指摘が  
ございました。特に、庁内合意の重要性に

ついで、各都市の状況はいかがでしょうか。

**大西** 今後、特に集約拠点の中心的な役割を果たすのは福祉分野ですが、肝心の福祉担当の職員が、多核連携型コンパクト・エコシティ構想に通じているかというところでもありません。その意味でも庁内の横の情報共有が重要です。高松市では、繰り返し共通認識を深めることの重要性を訴えるとともに、ある程度具体的な形が見えてきた時点で、プロジェクトチームを設置し、庁内横断的に事業を進める仕組みづくりを進めています。都市のコンパクト化に関しても、平成24年にコンパクト・エコシティ推進部という組織横断的な専門部署を立ち上げ、施策を進めています。

**佐藤** 部局内においても、ほかの課との連携に関しても、繰り返し説明していく必要があると思います。勉強会など、ネットワーク型コンパクトシティに関する共通認識を深める機会を設けることも重要です。

**亀山** 石巻市の地域包括ケアシステムは医療、介護の専門職だけでなく、元気な高齢者も含めて、地域住民が支える側に回り、地域一丸となってケアを進める仕組みです。庁内の担当部署はもとより、医師会など各関係組織とも連携を深めるとともに、施設の設定場所などについても、市民に丁寧に説明責任を果たしていくことが重要だと考えています。

**野澤** 立地適正化計画にはさらに懸念すべ

き問題があります。それは交通が広域化している中で、ある自治体が立地適正化計画に取り組むことで、逆にさらにその郊外にある非線引き区域、すなわち土地利用規制が緩い市町村に人口が流出してしまう懸念もあるということです。まじめに都市計画に取り組んできた自治体で空き家が増加し、中心市街地の空洞化を招く事態になれば問題です。現在は都市計画の権限は市町村に移っていますが、都道府県の広域調整機能の強化も重要ではないかと考えています。

**大西** コンパクトシティに限らず、これからは広域連携が非常に重要です。高松市においても、水道事業については、県と市町で一本化しようと準備組合を設ける予定で、同時にファシリテイマネジメントに関しては定住自立圏を構成する3市5町で連携しながら展開していきます。

**浅見** 合意形成を図るためには、区域から外れた地域に対して、いかに説明を行い、長期的ビジョンを提示するかということも重要だと思います。

**野澤** むしろ、今回の立地適正化計画は、区域内だけではなく、区域外の住民に対しても、両輪で考えていかなければいけないということを提起している点に、最も大事な役割があるように思います。

**佐藤** 自治体としては、説明を繰り返すことが重要です。区域に入らない地域においても、連携と補完によって、むしろ従来よ

りも生活の利便性が高くなるということも伝えていくかもしれません。

**大西** 線の内側に入ると、開発が進み、地価が上昇し、外れると下がると考える市民もいるでしょう。個人資産との兼ね合いが出てきますので、市民合意は欠かせません。都市計画は、みんなのために大事な制度ですよということを説明しながら進めていくしかないと考えています。

### まちづくりの連続性をいかに確保するか

**浅見** それでは最後に都市のコンパクト化への取り組みや評価、今後の展望について、皆さんのご意見をうかがいたいと思います。

**佐藤** 行政や財政の効率化は大切ですが、市域のどこに住んでも日常生活に困らずに、いつまでもその地域で生活し続けられるまちをつくるということが何よりも重要です。たとえ人口が減少しても、経済が成長できなくても、それを実現できるシステム、都市構造が、このネットワーク型コ



野澤千絵  
東洋大学理工学部建築学科准教授

コンパクトシティだと考えています。

**亀山** コンパクトシティを含め、復旧・復興に向けて、さまざまな事業を展開していますが、野澤先生がおっしゃられたように、今後は広域調整の視点が重要になると思っています。土地利用についても、都市機能についても、その在り方については広域で考え、周辺の地域と連携しながら取り組んでいかなければいけないと考えています。

**大西** 日本創成会議が2040年には全国896の市区町村に消滅の可能性があることを発表したように、人口減少が急速に進む状況の中で、地方創生の重要性がことさら強調されています。ただ、短兵急に何かをやれば、すぐに効果が上がるわけでもありません。いかに将来を見据えてよりよいまちづくりを展開していくか。人口が減少しても、高齢者が増加しても、市民が豊かで幸せを感じられるまちづくりを進められるか。それを考えることが重要です。

その観点から、高松市では「持続可能性の先に灯す希望」として、長期的ビジョンを持ちながら、多核連携コンパクト・エコシティを含め、4つの柱を掲げてまちづくりを展開しています。これからも、状況に応じて工夫を凝らし、かつ市民のコンセンサスを得ながら、まちづくりを進めていきたいと思っています。

**森本** 実際にコンパクトシティが完成するまでには20年、30年という長い期間を要し

ます。その意味ではまちづくりの「連続性」が極めて重要になるでしょう。完成までしっかりとタスキを渡していくことができるか。行政、政治の連続性を担保できるか。市長が代わっても、コンパクトシティが推進され続ける仕組みをつくっていくことが求められると思います。

**野澤** そもそも都市のコンパクト化が、本点としてどのように暮らしやすいまちなりなのか。具体的にどういうメリットがあるのか。それを明確にした上で市民と合意形成を図っていくことも必要です。

実際、限界集落の多くは、いまだ消滅にはほとんど至っていないように、低密度で拡散した郊外に生活している人たちに對して、結局のところずっと対応していかなければなりません。そうした現実を考えると、現在の行政サービスの水準を少し下げられる一方、利用者負担を上げる、「それなりの暮らし方」を選択する地域があってもいいのではないのでしょうか。コンパクト化や集約型一辺倒ではなく、暮らしや財政のサステイナビリティを大事にした都市計画、まちづくりこそが重要だと考えています。

**浅見** 都市のコンパクト化を考えるに当たって、「公共交通」、そして「区域設定」という2つの重要な柱について活発にご議論いただきました。公共交通に関しては、市民とともにその位置付けを考え、それを地

域社会に反映し、マネジメントしていく。各都市の事例を基に、そうした仕組みづくりについて、具体的なご指摘をいただきました。

区域設定についても、限られた時間の中で計画を策定することは容易ではないものの、むしろ長期を見据えてまちづくりをマネージしていくことの大切さなど、まちづくりの参考となる考え方を数多くご提示いただきました。本日の議論を今後の地域づくりに生かしていただければ幸いです。本日はどうもありがとうございました。

(平成27年2月20日全国都市会館にて開催)



