

コンパクトシティ概念の再定義

現代行政 1（増田寛也教授）

2014年2月1日提出

公共政策大学院公共管理コース 藤崎考

1. はじめに

都市計画における目指すべき都市構造として、コンパクトシティ（集約型都市構造）の概念が注目されて久しい。日本でコンパクトシティ論がもてはやされたのは、全国の地方都市で人口減少問題、中心市街地の衰退、更に高齢者人口の増加に伴う社会保障費の増大等が徐々に深刻になる様が、ようやく社会一般の認識として現実的に受けとめられ始めたときではないだろうか。現在ではそれらの問題は解決の糸口を見せるどころか、ますます深刻な時代の到来を我々に突きつけている。

現在ではコンパクトシティを目指す実践的な取組みは、多くの都道府県や市町村で見られるようになった。しかしながら各市町村が目標として掲げるコンパクトシティ像は、多分に中心市街地活性化と同時に論じられているとの印象を受ける。コンパクトシティ戦略の一環として位置づけられる「都市計画マスタープラン」の計画の中で、基本的には駅前市街地の活性化（中心市街地活性化）が重要項目として位置づけられ、様々な取組みが進められている。またこの都市計画の一環として「認定された中心市街地活性化基本計画」を策定する市の数は、2014年1月段階で117市142計画に上っているものの、具体的事例は後述するが、中心市街地活性化は成功しているとは言い難い。

未だに現状において、駅前通りを核とする中心市街地がシャッター街化してしまった問題を解決する手段として「コンパクトシティ」概念が利用され、それは駅前商店街を核として集住と再活性化を同時に図るべきである、という文脈の中で理解されている。しかし私は、これら二つの概念は切離して議論すべきだという問題意識を持っている。つまり日本が直面してきた都市の歴史を尊重しつつ、中心市街地活性化と切離したコンパクトシティ像を整理するべきである。今こそ、日本型に咀嚼したコンパクトシティ概念を整理し再定義する時ではないだろうか。

本稿はこうした議論を踏まえつつ、コンパクトシティを中軸として自治体が取組む都市政策を整理しつつ、日本社会が目指すべき都市像について、新たな視座及び新たな選択肢を加えたいと思う。また本レポートでの「地方都市」及び「地方自治体」は、基本的には県庁所在地レベルの産業集積や公共サービスが存在する都市規模を想定している。最終的な結論では、その他の地方都市も含めて一般化を図りたい。

2. コンパクトシティ概念

そもそもコンパクトシティとはどのような都市構造を具体的に表すのだろうか。それはそれぞれの国家や地域に根ざす課題や問題を解決する処方箋という位置づけから概念整理が成されたため、議論する主体が異なれば、その目標となる概念にも大きな違いが生じている。以下は、主な主体ごとにコンパクトシティ概念を整理した内容である。

2.1. 欧米での議論

コンパクトシティ概念は、1972年『成長の限界』と命名されたローマクラブのレポートの中で提唱された、今後の開発の在り方を持続可能な都市開発という概念に端を発している。1970年代には世界規模で地球温暖化等の環境問題が課題となりつつあり、また欧米社会が徐々に直面することとなった様々な課題(スラムの拡大、犯罪の多発化、コミュニティの崩壊等の都市問題)に対して、当該自治体の都市計画及び市街地での生活設計を再評価する文脈の中で議論されてきた¹。

特に欧州の主要都市は中世に成立した城郭都市がそのまま残り、歴史ある都市では市街地の公共広場を中心に市庁舎及び境界、城門近辺に市場等が配置されている²。従って、スプロール化して様々な課題に直面する都市空間を再度コンパクトなものに転換し、魅力的で活気のある市街地の形成が目標とされた。

図1 Salamanca, Spain の中心に位置する教会 (左) , 図2 Salamanca の真俯瞰図 (右) ³



¹ 柳内久俊 「『コンパクトシティ』の導入と都市政策」 日経研月報 2010.7.

https://www.jeri.or.jp/membership/pdf/research/research_1007_02.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

² 柳内久俊 前掲注 (1)

³ 出典 : Eco Compact City Network

http://www.ecocompactcity.org/City/Eco_Compact_City.html (2014.1.31 最終アクセス)

図2は特に、Salamancaの中心市街地には住宅地が密集し、写真左下の河の向こう側は農地の割合が大きく増加している様子が俯瞰できる。また写真右下にも農地が密集しており、日本に特有の住宅地と農地が渾然一体と拡散している様子とは対照的である。

附言しておきたいのは、この欧米発のコンパクトシティ概念は、中心市街地なる場所の活性化とは連関を持っておらず、あくまでも環境問題・近代都市特有の問題という都市の在り方を再定義する文脈の中で生まれたものである。後述するが日本に当該概念が持ち込まれたとき、特に日本の地方都市は中心市街地の衰退に最も悩まされていたことから、それを解決する処方箋として政策立案者や識者の注目を集めたのである。

2.2. 関係中央省庁での議論

国土交通省の定義によれば、「都市的空間利用の郊外への拡大抑制と中心市街地の活性化を目的として図られた、生活に必要な諸機能が近接した効率的で持続可能な都市、およびそれを目指した都市政策⁴」のことである。また経済産業省は、中心市街地活性化に関する中間的論点整理⁵の中で、中心市街地活性化の一つの方策としてコンパクトシティ概念を持ち出している。同省は、拡散から収斂へという構想を唱えており、国土交通省の市街地の郊外への拡大抑制という都市構想よりも更に前衛的である。また元々コンパクトシティの概念は、欧州で持続可能な開発という概念とともに発展してきたという経緯があるため、地球環境的要因も含まれることになる。環境省はこの「持続可能な開発」概念を中核にしてコンパクトシティ戦略を位置づけ、「低炭素社会の構築」という点からも将来の目指すべき都市像であると唱っている。

2.3. 識者による議論

次に、具体的にどのような街づくりを目標としているのかを、都市計画分野の議論をリードする研修者が提言するコンパクトシティの在り方を元にして整理する。名城大学の海道清信教授⁶は、コンパクトシティの空間的要素として、1. 密度が高い、2. 都市全体の中心から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階的にシティセンターを配置する、3. 市街地を無秩序に拡散させない、4. 自動車を使わなくても日常生活が充足でき、身近な緑地を利用できる、5. 都市圏はコンパクトな都市群を効用交通ネットワークで結ぶ、ことを挙げる。また福島大学の鈴木浩教授は、更に6. 周辺の農業的土地利用との共存・共生の関係を確立、7. 資源問題、環境問題に適切に対応した持続可能な都市形態とマネジメント等の要素を付け加えている⁷。

⁴ 国土交通省『東北発コンパクトシティの実現に向けて』2011.2 (2014.1.31.最終アクセス)

<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/jitugennimukete/data/jitugennimukete.pdf>

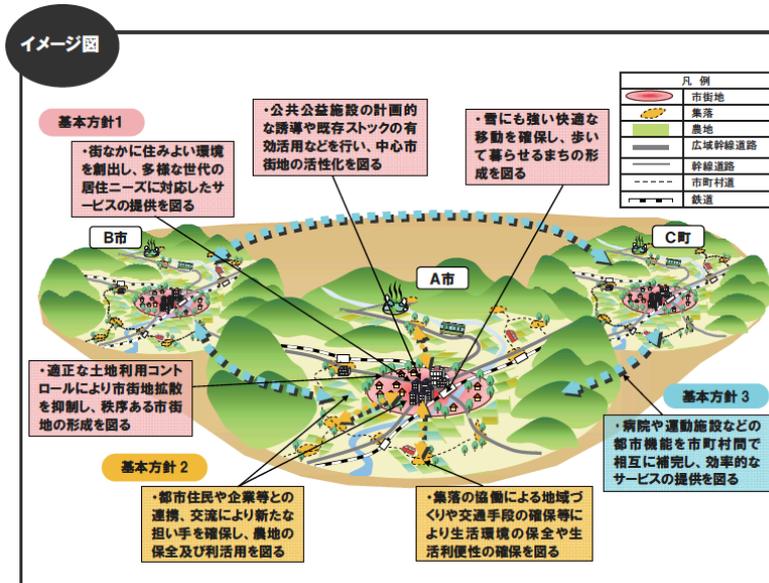
⁵ 経済産業省『今後の中心市街地活性化の方向性について-中間的論点整理』(平成25年2月)

http://www.meti.go.jp/committee/sankoushin/shigaichi/pdf/004_s03_02.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

⁶ 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社2007.12.30.

⁷ 大木健一『コンパクトシティをどう考えるか』民間都市開発推進機構2005.

図 3 識者によるコンパクトシティ像⁸



上記コンパクトシティのイメージ図は国土交通省の公表した資料を出典元としているが、上述の研究者が掲げるコンパクトシティの特徴に極めて近いものである。研究者が述べる特徴が上記イメージ図に過不足なく収まっていることがわかる。

つまり都市研究者の議論では、現代の地方都市が抱える諸問題を解決する手段としてコンパクトシティを位置づけられており、その内容は、自動車交通への依存を減らす、土地・空間資源を有効に活用できる、環境汚染と自然やのうちの破壊を減らす、活気ある中心市街地を維持・形成できる、そして都市インフラとサービスの効率性を高めて、安価で効率的な行財政運営ができる等、日本社会の将来にとって非常に有益な効果が総花的に列挙されることが多い。

2.4. 小活

以上見たように、コンパクトシティという概念は、非常に多様な概念を含んだまま日本社会で議論されてきたことから、省庁間の街づくりに関する枠組みや学者間の議論でさえも一致を見ていない。特に欧州で議論された「環境とコミュニティを重要視する社会構造」という中核概念は失われ、70年代から課題として認識された中心市街地の衰退に対する処方箋として導入が図られたという経緯がある。こうした所謂「何でもあり」の状態では推進されてきたことが、日本全国の将来的な地方都市空間を議論する上で障壁として機能してきたのではなかろうか。

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u50_10.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

⁸ 出典：国土交通省 前掲注 (3)

特にコンパクトシティを推進する識者の意見は、ゼロベースで都市を設計できるという前提に依拠するところから始まっている。確かに、今後急速な人口減少に悩まされる日本社会に新しい都市をゼロから設計することができるのであれば、識者の唱えるコンパクトシティ像は体現できるかもしれない。しかしそこには既にあるインフラをどう活用していくか、日本社会が歩んできた歴史の延長線上に位置づけられているか、といった根本的な視点が欠けているように思われる。つまり実現可能性に乏しいコンパクトシティ像であれば、それはまさに絵に描いた餅に過ぎない。

また第3章で見ると、日本には欧州のように中世時代の城郭都市という概念がないため、教会や広場がある街の中心に集住して共同体の再活性化を目指すという発想を概念から理解することができなかった。そのため、街の中心は鉄道駅前に広がる商業地区が想定されたのではなかろうか。従って、魅力ある都市づくりを目指すことは鉄道駅前に広がる旧商店街の復興を図ることと同義と考えられてしまった。

3. 日本の都市の戦後歴史

次に日本の市街地が戦後どのように形成されてきたかを俯瞰する。日本の戦後史を「戦後復興期（1945年～1955年頃）」「高度経済成長期（1955年～1973年頃）」「安定成長期（1973年～1986年頃）」「バブル景気（1986年～1991年頃）」「バブル崩壊から今日（1991年頃～）」の5区分に分類⁹して、各時代の特徴を議論する。日本社会がどのような社会的課題に直面し、その中で都市開発を推進してきたかを学ぶことで、コンパクトシティ概念がいかに受容されてきたのかを知る手掛りを掴むことができる。後に議論する「交通史観」との関わりに特に着目して戦後史を紹介したい。

3.1. 戦災復興期（概ね1945年～1955年頃）

この時代は、全国で多くの市街地と都市住宅が戦災を受けており、また戦後の混乱による無秩序な土地占有、所有が横行した。当時の政府は復興区画整理事業等により市街地整備を促進したり、住宅不足の解決のために住宅政策を強化したりする政策を実行した。しかしこうした復興事業が及ばない都市・地区では、基盤設備の整備水準が低かったために、その後の自動車化の流れに対応できず、また現代都市において課題として頻繁に取上げられる「木密地域」が形成されてしまった。

⁹ 国土交通省『都市問題の変遷と市街地整備施策のこれまでの取組』（参考資料1）
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/information/council/arikata/01/data/1-sankou1.pdf>
(2014.1.31 最終アクセス)

3.2. 高度経済成長期（概ね 1955 年～1973 年頃）

地方部から、東京・大阪・名古屋の三大都市圏や地方都市部への急激な人口流入が始まる。これにより市街地終焉部において急激にスプロール市街地の拡大が始まる。またこの頃は、都市政策としては郊外の土地区画整理事業や新規住宅供給が中心であったので、既成市街地の整備が相対的に立ち後れたことが、現在まで続く中心市街地の衰退・空洞化等の遠因を作ったと評価できる。

特に 70 年代でメルクマールとして機能した出来事は、以下第 4 章でも詳しく論じるが、1973 年成立の大規模小売店舗法である。百貨店法を前進に持つ同法は、一般に既存の中小小売業の保護を目的とした法と位置づけられ、大規模店舗の出店に際し、開店日、店舗面積、閉店時刻、休業日数について事前調整を行うことを定めた¹⁰。法成立の背景には、60 年代の高度成長期が落ち着き始めるにあたって、大型店の出店に対して既存中小小売業者が危機感を抱き、出店紛争が各地で頻繁に見られるようになっていたことである。これは中小小売業者を保護する目的で導入されたが、この大店法の制定により無秩序な郊外化が促進されたという指摘もある。この大店法の反省を活かして、各市町村が計画的に開発目的区域を設定することで大型商業施設の統制を行う必要があるという発想に転換されることになる。

3.3. 安定成長期（概ね 1973 年～1986 年頃）

この時期には、本格的な自動車化社会が到来する。大都市への急激な人口流入は一旦沈静化したものの、高度経済成長期に都市部に流入した団塊世代を中心とした住宅需要を背景に、郊外部での住宅供給が進んだ。中には都市計画区域外での無秩序な住宅供給も行われ、劣悪な居住環境が放置された地区が取り残された。しかし計画的に進められた郊外住宅市街地も、住宅需要が一気に増加した 30 代・40 代という同一世代をターゲットにしていたため、その後高齢化等の問題に顕著に現れる地区となってしまった。

またこの時期の郊外化に伴って、1970 年代には幹線道路沿いの商業立地、所謂「ロードサイドショップ」の展開が進められる。大型商業施設が郊外へと展開するなかで、中小都市圏では鉄道駅を核とする中心市街地の衰退が始まった。例えば、新規ショッピングセンターの立地は、1970（昭和 45）年以前には 60.1%が中心商業地、28.4%が周辺商業地、そしてわずか 11.5%が遠郊であったが、1991 年から 1994 年ではこれらが各々 21.1%、25.8%、53.1%と中心商業地と遠郊の比重がほぼ逆転している¹¹。

¹⁰ 国立国会図書館『まちづくり三法の見直し-中心市街地の活性化に向けて-』ISSUE BRIEF No.513. 2006.2.22. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0513.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

¹¹ 北村隆一『ポストモータリゼーション-21 世紀の都市と交通戦略』学芸出版社 2001.12.30.pp.24

3.4. バブル景気（1986年～1991年頃）

都心部での土地価格の急騰や投資目的の住宅供給が増加したため、市街地内に大量の空き地が発生したり、主として郊外部に大規模な住宅市街地整備が進められたりした。また東京を中心とする建設ラッシュは、少し遅れて地方部へ波及し、需要を超過したレベルでオフィスビル等の建設が進められたので、空室率の増加を招いたとも言われる¹²。

また特にバブル期のみならず、公共公益施設の郊外移転も中心市街地の空洞化を招いた要因として論じられる。特にバブル期に着目すると、中心市街地において地価が高騰したことで、公共公益施設を建替える際に、郊外への立地を促進してしまったという因果関係が浮び上がる。市町村が管理する公共施設だけではなく、高速自動車国道が整備されることで、中心市街地内にあった大病院等がインターチェンジ付近に移設する事例も散見された。これは狭隘な中心市街地では不可能な施設の物理的かつ質的な拡充を図るとともに、救急患者の受入れ等をやり易くするという病院側の合理的な選択の結果と言えるだろうが、移転後の住民の生活に大きな影響を与えてしまった。

3.5. バブル崩壊から今日（概ね1991年頃～）

バブル崩壊後は、都心部の地価下落等が要因となってマンション供給が著しく増加していることから、東京23区内や地方中枢都市への転入が超過している傾向（都心回帰現象）が見られる。しかし大型商業施設や公共施設は郊外への立地・移転を抑えることが出来ず、中心市街地の衰退・空洞化には歯止めがかかっていない。

この20年間は、特に人口減少社会の到来が深刻に受止められ始めた時期であり、行政側の論理からコンパクトシティ概念の利点も整理された。つまり公共インフラの老朽化が深刻な課題として広く認識され始め、特に地方の財政状況は既に芳しくないことから、行政主導のインフラ更新にも選択と集中の発想が要請され始めたのである。もちろん、規模の経済によりインフラの利用者が多く人口が集中しているほど、基本的には一人当たりの維持費や更新費の負担は小さい。総務省の調査によれば、人口1人当たりの将来の1年あたりの更新費用の見込額は、25万人以上の市町村では40.44（千円）であるが、1万人未満の市町村では238.11（千円）と試算¹³されており、6倍近い差が生じることになる。つまり中心市街地活性化とは別の論理で、一定の設定区域内に集合住宅等を建設あるいは借受けをして一定数の人口を集め、当該居住区と新しい商業地区を結節する公共交通機関等を整備した方が、行財政から見た効率性は高いだろう。

¹² 北村隆一 前掲注（9）

¹³ 総務省『公共施設及びインフラ資産の将来の更新費用の比較分析に関する調査結果』2012.3.
http://www.soumu.go.jp/main_content/000153119.pdf（2014.1.31 最終アクセス）

3.6. 小活

以上で論じたように、社会の自動車依存が高まるにつれて、およそ 70 年代から駅前商業地区の空洞化と売上げ減少に対して政府や関係者が対策すべき課題として認識された。日本の都市が直面してきた歴史を俯瞰すると、どのような都市空間を設計するかという将来を見据えた明確な目標がないままに都市開発が行われてきた様子が伺える。ただ都市圏エリアの人口増加や経済発展による宅地需要という急速な社会変化に対処するために、無秩序な都市の拡大もやむなしとされてきた。人口減少社会の到来や公共公益インフラの老朽化が真面目に政策課題として認識されたのも、基本的には 2000 年代に突入してからであり、欧州で 70 年代に議論になった「持続可能な開発」概念が政策理念として重要視されていたとは言い難い。

そして注目すべき事象は、大きな歴史の流れとしては中心市街地の空洞化・衰退化や郊外への大型商業施設の移転を、政策的な誘導策を用いて阻止したり抑制したりすることには失敗し続けていることだ。大きな時代の流れや人々の選好を読み違えたために、駅前商店街を活性化し中心市街地を元に戻すべきだという固定観念から長らく抜け出すことが出来なかったという見方は穿っているだろうか。人々の合理的な選択の結果として現在の拡散した現状がある、だからこそその大きな流れと共生した新しい都市計画概念や都市政策が求められている。より柔軟な発想と多様な選択肢が必要である。

4. 都市計画に関する法律

第 3 章で見たように、それぞれの時代において日本の都市が直面する状況は異なっている。しかし法律の制定目的やその当時の社会状況を窺い知ること、当時の関係者含め行政側がどのような問題意識を持ちながら都市政策・街づくりを目指していたのかを知ることができる。なかには、時代の変化に伴って法律の制定や改正が行われてきたものの、それらが当初の目的とは真逆の結果を生み出してしまった事例も見受けられる。

従って以下では、特に都市計画や街づくりに関係の深い法律である「大規模小売店舗法」「まちづくり三法」「改正まちづくり三法」に焦点を当てた上で、特に国土交通省と経済産業省が都市計画・街づくりに対してどのようにアプローチしてきたのかについて考察を深めていく。

4.1. 大規模小売店舗法

大規模小売店舗法（以下、大店法）は、1956 年に成立した百貨店法を前身に発展した法律である。大店法の特徴としては、1. 企業主から建物主義への転換、2. 許可制か

ら届出制への転換が挙げられる¹⁴。百貨店法では企業活動を規制対象としていたが、大店法では一定以上の面積を有する建物の規制を包括的に行ったことにより、百貨店法では規制対象として挙げられなかった新しい事業形態を有するスーパーマーケット等も規制対象となった(1)。また店舗の新增設、開店・休業日数、閉店時刻について届出制に変わった¹⁵。(当時の)通商産業大臣は、周辺の小売業に影響が大きいと判断するときは、開店日や店舗面積に関して勧告を行うことができる(2)。

第1条に消費者尊重を唱っていた大店法であるが、当初の規制の目的は既存の中小小売業者を保護するためであり、その後の改正も主として大型店舗の規制強化を目的としていたと言われる。このことから、大型商業店舗 v. 中小小売店舗という図式の下に立法が進められたことが分かる。具体的な手法としては、当該法律により、店舗の規模や閉店時間等の調整が厳しく規制されることで、大型商業店舗の出店には多大な日数が掛かるようになった。従って大店法の制定が、出店規制がそれほど厳しくない郊外部における大規模商業施設の無秩序なスプロール化を促進したとする指摘もある。

この大店法は、平成元年の日米構造協議以来、政策目的と手段が対応していないことや所謂外資系企業の参入障壁として機能していることから国内外の批判に晒された。また中心市街地の空洞化が政策課題として真剣に取上げられるようになり、大規模店舗政策についても新しい政策への転換が必要とされた¹⁶。

4.2. まちづくり三法

まちづくり三法は、中心市街地活性化法、大店立地法、都市計画法から成る都市計画に係る法律を総称して呼ばれる。大型店の出店調整は、上述した大店法により実施されていたが、大型店の出店調整に留まらない総合的な観点から、関連法を一体的に推進し、地域の実情に合った街づくりを行うことを目的として制定(都市計画法は改正)された。三法は各々、1. 中心市街地のにぎわい回復、2. 大型店の周辺環境への適応、3. 都市計画による大型店等の適正配置という面で街づくりに資することを目的とする。¹⁷

三法の中で最も注目されていたのは、中心市街地活性化法である。これは中心市街地の道路整備等、ハード面での環境整備と空店舗対策等の商業振興とを、関係省庁、自治体、民間が連携して実施する仕組みを定めたものである¹⁸。しかしこの取組みも成功を

¹⁴ 林雅樹『わが国大規模店舗政策の変遷と現状』国立国会図書館。レファレンス平成22年9月号。<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071604.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

¹⁵ 林雅樹 前掲注(11)

¹⁶ 林雅樹 前掲注(11)

¹⁷ 国立国会図書館 前掲注(8)

¹⁸ 林雅樹 前掲注(11)

収めたとは言えず、平成 15 年度商店街実態調査によれば、景気状況を「停滞している」「衰退している」と回答した商店街は、合わせて 96.6%にも上っていた¹⁹。

大型店舗立地法は、大店法よりも規制緩和が行われた格好になるが、大店法の目的であった周辺の中小小売業の事業活動の機会の保護とは思想上一線を画している。つまり経済規制から社会規制への転換と表現され、具体的には駐車場の設置、周辺交通への影響、騒音等の環境規制等が考慮されるようになる。しかし社会的規制を実施したとしても、その規制が郊外ではかかりにくいという図式には変更がない。つまり中心市街地ではなく郊外であれば、広大な土地が利用できる上に、周辺交通や騒音にも気をつける必要があまりない。従って適切な規制が目的通りに実施されたとは言い難かった。

そして都市計画法では、超行施設の立地調整を含む土地利用規制が推し進められた。これにより地方自治体が既存中小小売業者と大規模店舗経営者の立場を調整し、一体的な街づくりを行うことを想定していた。しかし街づくり三法の成立以後も、地域の同意を得るのが困難等の理由から、特定用途制限区域や特別用途区域等の指定は進まず、特に大型店の規制を行う特別用途地区は全国で 10 地区に留まっていた²⁰。これらの理由から、同法制定後も大型店の郊外進出は歯止めがかからず、反省点を多々残すことになる。

4.3. まちづくり三法の改正

2006 年のまちづくり三法改正は、それまでの商業機能の空洞化対策を中心とする中心市街地活性化策から大幅に転換し、中心市街地問題を都市構造の問題として捉え、都市機能集約や街なか居住の推進、大型集客施設の立地規制強化等、これまでの街づくりに関連した法律とは発想を異にしている。例えば、中心市街地への居住の促進を図るため、中心市街地における公共公益施設の建設や空きビルの転用に伴う改修等に対して支援を行ったり、また中心市街地に大型店が出店を行う際の大型店側の負担も大幅に緩和したりすることで、都市機能を街なかに集約することを目指している。ちなみに、この都市機能集約は、単一の街なかに全ての機能を集約するという「強力な一元的集約」よりは、複数の都市に機能を集約した上で当該都市群をネットワークで繋ぐ発想だと考えられる。

¹⁹ 中小企業庁『平成 15 年商店街実態調査報告書』2004.6.

<http://www.syoutengai.or.jp/dataroom/jittai/jittai03.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

²⁰ 国土交通省社会資本整備審議会答申。『新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)』(補足説明資料)。 http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html (2014.1.31 最終アクセス)

それぞれの法改正を詳しく見ることはできないが、特に注目すべきなのが、中心市街地活性化法の改正である。準工業地域に分類された地区での大規模小売店舗の立地を規制するという条件付きではあるが、内閣総理大臣が認定した各市町村独自の「中心市街地活性化基本計画」の実施のために様々な支援を受けることができる。未だ総務省の行政評価は公開されていないので、中心市街地活性化基本計画の策定による都市活性化が図られたかは個別に評価していくしかない。

また、大規模商業施設の出店に関する調査を行った菅正史氏は、第一に店舗面積10,000 m²を超える新規大型店の新設届出が2008年以降減少している点、第二に、2000～2009年を通じて、大規模小売店舗立地の市街地・郊外の割合に大きな変化が見られなかった点、そして第三に、法改正前には、郊外の非線引き白地地域が大型店の郊外進出を加速させているという指摘もあったが、地方都市における大規模小売店舗の郊外立地抑制の線引き効果については優位な差がなかった点を指摘している²¹。菅氏は第一の特徴を捉えて、まちづくり三法改正が、郊外における超大型店の抑制という法目的を達成していると結論づけているが、これは第二の市街地・郊外の割合に変化を与えていないことに鑑みれば、懐疑的な見方もできる。むしろ2008年リーマンショックの影響を受けて出店を断念した企業が多かったとの見方も有力ではないだろうか。その経済不況による出店自主規制が行われていたのであれば、第一、第二、第三の結果から考察するに、法目的はほとんど達成できなかったと結論づけることも可能だ。

また興味深いのが、まちづくり三法と改正まちづくり三法は約10年の年月を間に挟んでいるが、この短期間のうちに、都市に対する考え方が大幅に変質したということである。改正と同時期の、社会資本整備審議会の答申や報告²²（2006）、同第二次答申（2007）は、都市機能の拡散と中心市街地の空洞をもたらしたとされる「無秩序拡散型都市構造」を問題として捉え、望ましい都市構造への改革の方向として、これ以上の都市の拡散を防ぎ、機能分化を進めていく「集約型都市構造」の概念を提示するに至っている。

4.4. 小活

90年代までは、コンパクトシティに関する行政レベルの議論は、中心市街地の衰退にどう対応するかという視点から語られる傾向があった。これは既存中心市街地の衰退を目の当たりにした商店経営者からの突き上げと、経済産業省が主導する中心市街地活

²¹ 菅正史『まちづくり三法改正が大規模小売店舗立地に与えた影響に関する基礎的分析』土地総合研究2010年夏号 http://www.lij.jp/html/jli/jli_2010/2010summer_p106.pdf（2014.1.31 最終アクセス）

²² 国土交通省 前掲注（13）

活性化策に注目が集まっていたからだと思われる。その弥縫策としての政策が注目されたことから、都市構造全体の問題として政策議論が世論として盛り上がらなかった。

しかしながら「まちづくり三法」や「改正まちづくり三法」を経るごとに、特に国土交通省の想定する街づくりの在り方に変化が生じていることが明らかになった。具体的にはコンパクトシティ（集約型都市構造）を望ましい都市の将来像と設定し、街なか居住等の施策の推進に移っている。また大型商業施設の新規開店を規制の対象から、地区の誘導へと舵を切り始めている。これらの法律の制定から考察するに、歴史の必然から目をそらさずに、それを包摂する政策を志向しているのではないか。なぜならば、大型商業施設を中心市街地に誘導した場合は、当該施設は既存商店街と代替的な関係にあることから商店街の衰退を引き起こすだろう。また郊外の特定地区に誘導して新規開店を促したとしても、その場所への移動は自動車による交通を前提としている。

実際に経済産業省や国土交通省が実施してきた中心市街地活性化策は幾多の例を見る。しかしながら 2004 年 9 月、旧総務庁の行政評価・監視結果に基づく勧告は、中心市街地活性化法に基づいて市街地整備等を実施した市町村の多くで、人口減少や商店の減少が見られ、膨大な予算が投じられたにも関わらず、中心市街地の活性化が図られていないことを指摘している²³。また菅氏の調査を考察すると、大店立地法や都市計画法に基づいて、各地方自治体が自らの計画で以て大型商業施設の新規開店を調整・誘導するという政策目的も満足に実現できているとは言い難い現状にあることが分かった。

こうした状況の中で、中央省庁の法規制に頼らない市町村独自の取組みを推進する自治体も現れ始めている。例えば、平成 17 年には、福島県が複数の市町村に影響を与える大型商業店舗の出店に際し、県レベルでの広域的な調整を行う条例を制定し、注目された²⁴。他にも主に市や特別区において、大型店の立地場所の適切な誘導・規制や地域貢献の促進を定めたまちづくり条例を独自に制定する事例が珍しくない。

逆に言えば、中央省庁の法規制に頼ることなく自治体自らが制定した計画や条例でも、新しい都市計画に向けての施策を進めることができる可能性がある。画一的な都市像に拘泥するのではなく、地域独特の歴史を上手に活かす都市政策の模索が求められている。

5. コンパクトシティ概念の再構築

5.1. コンパクトシティのエネルギー効率

²³ 総務省『中心市街地の活性化に対する行政評価・監視結果に基づく勧告』2004.6.
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/040915_1_2.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

²⁴ 国会図書館 前掲注 (8)

これまでコンパクトシティは経済効率的に優れていることを自明とし議論を進めてきたが、ここで数値計算を伴う定量的な議論を紹介したい。コンパクトシティ戦略を考えるにあたっては、コンパクトシティ実現後のエネルギー効率のみを考慮するのではなく、コンパクトシティへの移行に必要なエネルギーを合計し、ネットでのエネルギー効率を計算しなければ、公平な比較とはならない。

北村隆一氏は、京阪神都市圏と岐阜都市圏のそれぞれにおいて、移住人口レベルを20%、50%、100%に設定したときの交通エネルギー削減割合と新たな居住建設に必要なエネルギーを比較した。するとどの移住人口レベルのシナリオでも必要となる建設エネルギーは削減される交通エネルギーの約70年分である。つまり集住を達成するために単に都心に建造物を建設し移住を促進したとしても、その移住自体に膨大なエネルギーコストが掛かるので、エネルギー的に割に合わない。北村氏は、総合的なエネルギーの効率性を考えると、新たな都市の構築より、既存の施設を長年にわたって使用する工夫や、建物の耐用年数を伸ばす技術革新が効率的である²⁵と結論づけている。

もちろん北村隆一氏らの研究では扱われていない都市施設維持管理費等の削減にも触れるべきであろう。宇都宮大学院の森本章倫氏の研究によれば、宇都宮市限定という留保付きであるが、市街化区域への集約化による都市施設維持管理費の削減割合は全体で約16%（シナリオ2：住替え率100%）である²⁶。

住居更新又は施設更新が必要な場合に、郊外から都心へ移住又は移設することはエネルギー効率的にも望ましいが、建造物を新たに建設するには膨大なコストが掛かるため、建造物が寿命を迎えた際に順次移動するというプロセスが要請される。また森本氏の研究でも明らかなように、コンパクトシティ政策が実現しても現在必要な都市施設維持管理費が劇的に削減される訳ではなく、住替え率100%というおよそ現実には達成困難なレベルでさえ削減率16%に留まることを認識する必要があるだろう。こうした定量的なデータも踏まえた上で都市計画を構築する姿勢が要請される。

5.2. 自動車化社会との融合

上記5.1.で論じたように、住替え自体に必要なエネルギーが膨大であることから、現在広がっている市街地をある程度そのまま有効活用する新しい都市空間像の模索も重要である。たとえ単一拠点への集住が成功したとしても、都市施設維持管理費は劇的に

²⁵ 坂本京太郎, 北村隆一『交通エネルギー・建設エネルギーからみたコンパクトシティの是非』
http://www.jsce.or.jp/library/open/proc/maglist2/00039/200406_no29/pdf/3.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

²⁶ 森本章倫『コンパクトシティ』宇都宮大学院. (2014.1.31 最終アクセス)
http://www.cc.utsunomiya-u.ac.jp/~morimoto/homepage/lecture.files/compact_city.pdf

は減少しない試算結果が得られている。そうであるならば、無理な単一拠点への集住よりも複数の中核拠点を軸により大きな概念でコンパクトシティを捉えたり、あるいは既に進展してしまった自動車化社会との共存という新しい観点からコンパクトシティを再定義したりすることも可能かもしれない²⁷。以下では、大和総研の鈴木文彦氏による「コンパクトシティ時代における中心市街地の新たな役割～中心志向から脱却し住まう街へ」という研究成果の中で取上げられている事例を紹介しながら、議論を進めたい。

岩手県盛岡市では、城下町の時代、市街地は中津川沿いの肴町地区に存在していたが、現在では盛岡城址を盛岡駅川に超えた場所である菜園地区に移動している。盛岡駅前にも商業集積がある他、駅西口の再開発地区、盛岡南地区と盛岡 IC 地区に市街地の集積が出来上がっている。

特に盛岡南地区の成長は著しく、大型 SC を核に商業中心地が堅調に育っている。つまり旧市街地である肴町の外側に、旧市街地と同程度の規模を誇る、車社会に適応した新しい街が作られていることが分かる。現実には市街地や住宅地の拡散も進行していることから、図 4 の丸で囲まれた盛岡 IC やゆいとぴあ盛岡の集積以外にも、小さな集積は存在する。しかしこれら拡散した集積を図 4 の数カ所に再度集積させることが出来れば、旧中心市街地での居住空間、盛岡 IC やゆいとぴあ盛岡での商業集積という機能分化した集積がネットワーク化された未来の都市の姿が見えてこないだろうか。

図 4 盛岡市市街地の簡略図²⁸



²⁷ 国土交通省『国土空間利用における人口・諸機能の集約化（コンパクト化）について』（資料 4）<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/kaikaku/kikaku/2/shiryu4.pdf>（2014.1.31 最終アクセス）

²⁸ 出典：鈴木文彦『コンパクトシティ時代における中心市街地の新たな役割～中心志向から脱却し住まう街へ』大和総研 2012.9.26.

<http://www.dir.co.jp/consulting/insight/public/120926.html>（2014.1.31 最終アクセス）

確かに徒歩の時代では、城や寺社仏閣を中心に街が広がり、中心から少し離れた場所に市街地の拠点が生じていた。人々の移動が徒歩から鉄道に代わり、人々は移動に便利な駅前に集積するようになる。そして人々は時間を気に掛けることなく移動できる手段である自動車を手に入れた。自動車化社会が進むに連れて自動車交通インフラが整えば、それに合わせて市街地も移動する。つまり交通手段が都市構造を規定しているという日本の都市構造特有の特徴を無視して、次世代の都市計画は見えてこない。

これは市街地の拡散を野方図に認めるということではない。便利な交通手段を手に入れた個人に対してこれを手放すことを選択させる社会構造を作ることが現実的に不可能だとすれば、街なか居住を推進し新たな商業集積地に店舗を誘導していく政策を同時並行的に進めることで、機能分化した多極分散型都市を生み出すことができる。それは同時に、車社会に適応した新しい街づくりを促進する方向に舵を切るといふ、政策の大転換を要請している。具体的には岩手県盛岡市近郊のように、盛岡南地区の「ゆいとぴあ盛南」の商業集積を旧中心市街地の商業施設と見なし、肴町や駅前の現在空洞化が進行している地区は、新たな居住区として復活させる。東北自動車道盛岡 IC 付近には、大病院立地²⁹のメリットを生かした街づくりを進める。こうした機能分化した新たな市街地の在り方を認める必要があるのではないかとということだ。

6. 地方自治体の取組み

第5章までの議論で、コンパクトシティ概念の新規的な可能性を提示した。中心市街地活性化という視点ではなく、拡大した都市圏をある程度合理的に活用しながら都市空間の設計を試みるということである。地方自治体は、その新しいコンパクトシティ概念に適應できる可能性があるのかを探っていく。

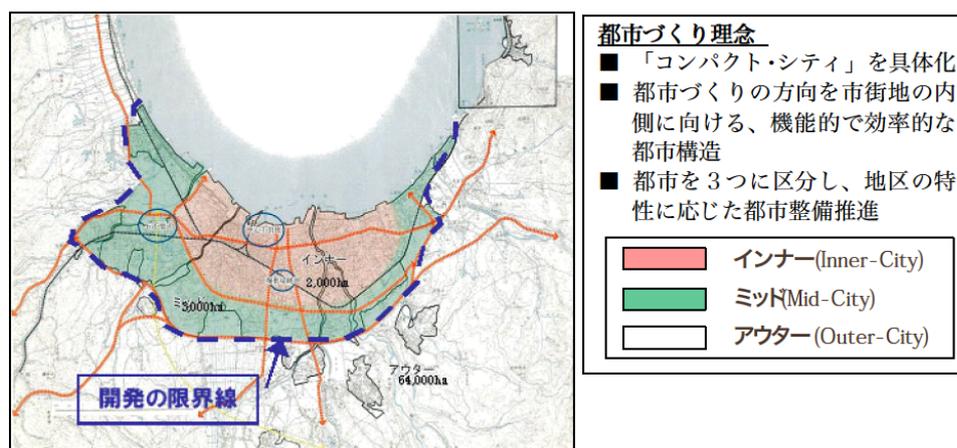
6.1. 青森市の事例

青森県青森市は、人口約 31 万人（高齢者人口割合 26.64%）の東北地方を代表する地方都市であり、北海道からの人や物の移動における本州の玄関口として栄えてきた。青函連絡船とともに発達した街であり、1988 年の青函連絡船の廃止の影響は特に大きく、その出来事を境に、中心市街地の衰退が顕著に見られるようになった。急速な人口減少に直面する街であるにも関わらず、2001 年から 2011 年の 10 年間で、除雪しなけ

²⁹ IC 付近に大病院があれば、他地区からの救急患者や重病患者に対して迅速で適切な治療サービスを提供できるかもしれない。大病院は街なかにあるべきだという発想ではなく、居住空間である街なかと大病院をどうネットワーク化するかという視点が大切なのではないか。

ればならない道路の距離は約 230km 増加する等、街のスプロール化にも歯止めが効いていない。このように、中心市街地の衰退と人口減少にともなう行政コストの増大に対する危機感を持ったことが、全国に先駆けて「コンパクトシティ」を街の将来像として掲げた理由であるとされる。

図 5 青森市の都市づくりにおける計画図³⁰



全国に先駆けて認可を受けた「青森市計画マスタープラン（平成 11 年）」において、都市をインナー、ミッド、アウターの 3 つのエリアに区分けすることで、それぞれの地域の特性に合わせた土地利用の方針を定め、更なる市街地拡大を防ぐことを目標としている。具体的にはインナーには商業・行政・居住機能を集中させ、ミッドには居住・近隣商業機能を配し、アウターには農業・自然を配して開発は抑えるという計画である。

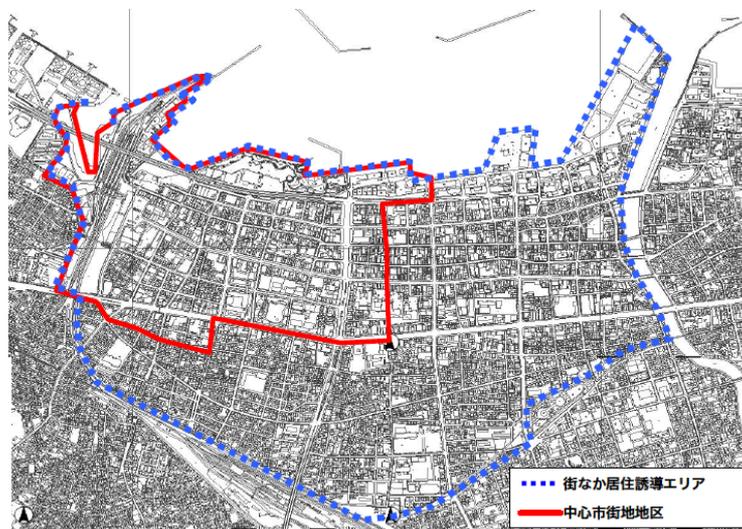
青森市中心市街地活性化基本計画の重点は、中心市街地の活性化³¹であり、青森駅から東にのびる「しんまち商店街」は活性化の事例として注目を集めた。しかし中心市街地活性化の実例としてメディアを賑わせた駅前の再開発ビル「アウガ」は、当初の想定より売上げが大幅に下回り、平成 20 年に事実上の債権放棄に陥った。更に目標の達成状況を見ても、空き地・空き店舗率の増加や小売業年間商品販売額も改善は全く見られず、平成 17 年の基準値から相当に悪化している。具体的な数値を見ると、商業の活性化を達成するため、青森市は「空き地・空き店舗率 (%)」及び小売業年間商品販売額（百万円/年間）を設定しているが、それぞれ 10.7 (H17) → 15.7 (H23)、68,553 (H17) → 56,541 (H22) ³²となっている。

³⁰ 青森市『青森市中心市街地活性化基本計画』（平成 19 年 2 月）
<http://www.city.aomori.aomori.jp/contents/koho/krh/pc/anken13/jigyo020.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)
³¹ 青森市『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』2012.6.
<http://www.city.aomori.aomori.jp/view.rbz?cd=1878> (2014.1.31 最終アクセス)
³² 青森市 前掲注 (25)

青森市は今後の取組みとして、青森駅周辺において、「青森駅周辺整備推進事業³³」や「(仮称) 古川 1 丁目 12 番地区優良建築物等整備事業」を実施する計画を表明しているが、これらは大規模なインフラ整備を伴う中心市街地活性化策に重点を置いていると評価できる。あれだけ全国的に騒がれた「アウガ」も債権放棄に陥ってしまったのにも関わらず、青森市は中心市街地活性化策に拘泥し、今以上のハコモノを駅前に建設しようとしている。結果的に国と地方の二重のローンのみが残ってしまう蓋然性が高く、先行きが懸念される。

その一方で、平成 17 年、閉店した松木屋百貨店の跡地に 15 階建てのマンションが建設され、更に平成 19 年には高齢者対応型マンションを核とした複合ビル「ミッドライフタワー」が完成する等、居住地としての青森市を目指す取組みも同時並行的に進められている³⁴。実際に青森市基本計画にも策定されているように、行政もまた街なか居住を推進する政策を計画づけてきた。行政が関与した政策として実際に、郊外の老朽化した公営住宅を廃止して、中心市街地に 20 年間の借り上げ方式で公営住宅を確保するという手法が進められている³⁵。これは見方によれば強制移住と同義であるが、それを打消すだけのサービスや生活の質を保証する移動であれば、利用者からの苦情も極力減らすことができる。

図 6 青森市の街なか居住誘導エリア³⁶



³³ 自由通路、駅、都市サービス機能の一体的な整備に加え、青森駅東口・西口を機能分担し、一体となって多様な交通手段に対応できる交通ターミナルを整備する計画。

³⁴ 鈴木文彦 前掲注 (26)

³⁵ 青森市都市整備局 脇坂隆一『第 6 回コンパクトシティ研究会 事例紹介 1』
<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/study/200704/02.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

³⁶ 青森市『青森市中心市街地活性化基本計画』(平成 19 年 2 月)
<http://www.city.aomori.aomori.jp/contents/koho/krh/pc/anken13/jigyo020.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

このように、駅前商店街の商業的活性化のための政策ではなく、住みやすい居住区を目指す街なか整備の推進に行政資源を優先的に配分すべきではないか。また都市をインナー、ミッド、アウターに区分けし、行政が都市空間の利用目的を明確にしたことに対しては、注目されるべき特徴である。しかし例えばアウター部分に関しても「開発を抑制する」という消極的な表現になっているので、インフラの整備等の行政サービスの供給を今後どのくらいのスパンで順次廃止していくのかというより踏込んだ議論が今後必要になると思われる。

6.2. 富山県の事例

富山県富山市は、人口約 42 万人（高齢者人口割合 24.34%）の県庁所在地の中で最も人口密度の平たい市であり、自動車保有台数が全国第 2 位である。実際の調査では住民の全移動手段の約 7 割が自動車での移動であり、1 世帯あたり 1.7 台所有している。富山市は当該状況に鑑みて、コンパクトな街づくりとして、「公共交通の活性化」「公共交通沿線地区への居住促進」「中心市街地の活性化」を三本柱とした、都市整備計画に乗り出した。現在自動車を多用する人口層が将来的に自動車を手放した場合の交通手段確保や中心市街地活性化、或はそのことから効率のよい都市環境の形成を掲げている³⁷。

図 7 富山市が目指す多極分散型都市構造³⁸



富山市は「富山市の市内電車環状線化事業について」の中で、富山市が目指す都市構造を「お団子と串」と概念化した。鉄軌道 6 路線及び頻度の高いバス路線を公共交通軸（串）と位置づけ、その沿線に鉄道駅から 500m、バス停から 300m のエリアに公共交通沿線居住推進地区（お団子）を設定し、様々な住宅補助制度等を用いて、集住を促している。お団子エリアの居住人口を現在の約 3 割から 20 年後約 4 割に増やすことを目標にしている³⁹。

³⁷ 富山市『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』2012.6.
http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/2332/1/001-Toyama_Followup.pdf

³⁸ 出典：森雅志富山市長『公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり』
<http://www.mlit.go.jp/common/001000821.pdf> (2014.1.31 最終アクセス)

³⁹ 大木健一 前掲注 (7)

富山市が具体的に実施した事業の中で最も注目を集めたのは、JR 富山港線を LRT 化する事業である。平成 15 年に北陸新幹線建設が決定し、富山駅周辺の JR 北陸本線連続立体交差事業が策定された際に、幾つかの代替案と検討した結果、利用人数が激減していた富山港線を LRT として存続させることが決定した。その経営を JR 西日本から第三セクターに移管して、公設民営方式に則って整備と運営を行いながら、コンパクトシティ計画の起爆剤とすることが目指された。実際に LRT 開通後の乗客数を見ると、ポートラム利用者は平日 2,266 人が 4,988 人、休日 1,045 人が 5,576 人（平成 18 年）で、前年度の JR 富山港線時に比べ、それぞれ 2.2 倍、5.3 倍に増加している⁴⁰。その後も乗客数は堅調に推移している。もちろん当該 LRT 事業は公設民営方式であり、富山市の財源から補助金等が投入されている。どこまでの行政的援助を許容するかは、それこそ地方自治原則の住民自治により決定していく必要があるだろう。

また路面電車市内線の利用者数の調査結果によると、基本計画認定前は平成 18 年度実績で 9,779 人であったのが、最新の平成 24 年度には 11,564 人まで増加している。目標は平成 28 年度までに 13,000 人であることから、目標達成にはまだ遠いが、着実に効果が上がっているものと考察される。

認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告の中では、公共交通に関しては、市内電車環状線化や総曲輪フェリオ開業等の取組みにより順調に乗客数を伸ばしている現状から、第二期も引続き事業を行う予定である。中心市街地活性化に関するにぎわいの創出については、遅延している「西町南区第一種市街地再開発事業」を引続き実施するとともに、新たに市立図書館やガラス美術館などの文化施設の整備を行うことを計画している⁴¹。もちろん、郊外にある図書館の建替えにあたって中心市街地に移設する等の理由がないのであれば、新規公共施設の増設は市にとってリスクとなる蓋然性もある。

6.3. 小活

富山市と青森市は、認定中心市街地活性化基本計画の仕組みが整備され、それぞれ第 1 号と第 2 号の認定自治体であったことから、全国からの視線は熱かった。しかし、各自治体が掲げた、商業施設を誘致し歩行者数を増加させるという中心市街地活性化方策は想定通りの効果を上げられていない。そうであるにも関わらず、第 2 期計画（平成

⁴⁰ 富山市役所 HP 『富山港線 LRT 化の整備効果調査結果』（2014.1.31 最終アクセス）
<http://www.city.toyama.toyama.jp/toshiseibibu/kotsuseisakuka/seibikokachosakekka.html>
（2014.1.31 最終アクセス）

⁴¹ 富山市 前掲注（29）

24年～平成29年3月)に向けての取組み内容に、中心市街地への新たな公共公益施設の建設を進める旨が掲げられている。詳しい分析は出来なかったが、未だハコモノ建設による集客力向上が寛容であるという発想から抜けきれていない可能性もある。

その一方で、青森市は第1期計画から、拡大した都市圏を機能別に区分していくという計画を公開している。また中心市街地活性化計画の本流とは外れているかもしれないが、松木屋百貨店の跡地に15階建てのマンションの建設、そして高齢者対応型マンションを核とした複合ビル「ミッドライフタワー」等の整備が進められていることから、青森市では住まう街への転換が図られている萌芽が見られる。全国にも先駆けてインナー、ミッド、アウターという機能別に区域目的を設定する計画を打ち出している。

上述の考え方を突き詰めていけば、将来的に行政サービスが届かない区域を行政側が明示しているとも受取ることができる。そうであるならば「コンパクトシティはナショナルミニマムの提供区域である」と主張する鈴木文彦氏の議論⁴²とも適合する。行政がコンパクトシティ区域を設定し、その内側に居住空間を作り上げ優先的にインフラ整備等の行政資源を投入する。当該居住空間以外に居住地を選ぶ場合は、相応の負担を住民に負ってもらうという考え方である。街づくりの計画とはその意味で、どこに優先的にパイを分配するかを決定することを意味する。行政と住民が膝を突き合わせて、納得いく計画を作り上げていく必要がある。

富山市は平成26年度末に予定される北陸新幹線開業等の好条件にも恵まれていたため、旧富山港線を利用したLRT導入を比較的スムーズに進めることができた⁴³。交通アクセスにおけるサービスを大幅に向上させ、都市圏を「串とお団子」の発想でネットワーク化するという計画は、今後の日本の街づくりを考える上で非常に重要な視点である。なぜならば今後より高齢化等が進むことで、中心市街地が居住区としての需要を満たすようになった場合にも対応が可能だと考えるからである。

交通史観から見れば、一旦移動の自由を得た個人に対して自動車を使わない生活スタイルを事実上強要することは、鉄道移動が当然化した人々に徒歩での移動を押し付けることと構造的には同義である。そうであれば中心市街地と幾つかの商業集積に分化した「都市構造」を、無理矢理に単一の街なかに集約させることは合理的とは言えないだろう。時代の変化に抗う形で都市圏の中心制に拘泥することは生産的ではない。その観点から考察すれば、富山市の公共交通機関の活性化の事例は示唆に富んでいる。

⁴² 鈴木文彦 前掲注 (27)

⁴³ 富山市LRT導入の政策プロセスは、深山剛、加藤浩徳、城山英明による『なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか?』に詳しい。http://www.trip.t.u-tokyo.ac.jp/kato/papers/2007_1.pdf (2014.1.31 最終アクセス)

7. まとめ

7.1. 総括

地方都市の多くの中心市街地において、居住人口、事業所数、商品販売額が減少し、空き店舗数や空き地が増加する等の衰退が問題となっている。その衰退の理由は、車社会化、公共公益施設や大型商業施設の郊外移転、我々の消費生活の変化等が、相互に関連しつつ進んだためである⁴⁴。これまで様々な法的な規制や補助政策を用いて、この流れに抗おうとしてきたのが、日本の都市政策であった。

中心市街地の衰退に頭を悩ませていた時に導入されたのが、コンパクトシティ概念である。コンパクトな街づくりを推進することで、中心市街地に再び活気を取り戻すという文脈で議論されたが、そもそもコンパクトシティ概念は市街地の商業的振興とは無関係である。それから長期間、中心市街地の衰退を商業地の尺度のみで図り、その結果として当該街づくりの正否が判断されてきたが、それは時代の流れを完全に無視した思考停止でしかない。

中心市街地活性化はコンパクトシティ概念から切り離すべきであり、また費用対便益を無視した、単一の中心に多様な機能が凝縮された街こそが望ましいという発想も捨てるべきであると考ええる。中心市街地は住まう街としての新しい可能性の萌芽があり、自動車化社会に対応した新たな商業集積が郊外にあり、そうした機能分化した集積が広域的ネットワークを持っているという姿にも都市の将来像は見えてくる。この中心市街地を商業的に必ず再興させなければならないという観念に縛られた都市計画では、今後見込みのない旧市街地や商店街にお金を散撒き続けるだけという結果を招きかねない。旧市街地は住まう街として生まれ変わりつつあるという地方都市の現状を見逃すことなく、柔軟に都市計画を見直す姿勢が要請されている。

居住地区と商業地区がそれぞれ機能分離して集積すれば、それら拠点間を公共交通機関で繋ぎ合わせる。すべてを行政主導で進めたとしても、行政資源に限りがある以上は完全な対応は難しい。しかし例えば郊外商業集積地区と駅前間のシャトルバスを開設し、交通手段を持ち合わせていない利用者にも商業的サービスを届ける取組みを実施する民間企業も数多く存在することから、行政と民間が協同して街づくりを追求することも可能である。全てを行政主導で進めようとするると限界があるが、規制側としての行、被規制側の民という従来の枠組みではなく、官民が主体的に連携した多様な街づくりを目指すべきではないか。

⁴⁴ 国土交通省 前掲注 (13)

そしてもしもこれから新しい都市計画を構築するとしても、ハコモノを新設しない構想が要請されるだろう。そして失敗を重ねてきた中心市街地活性化策に拘泥するべきではない。我々が直面する課題の解決に向けて、新たな都市像が問われている。

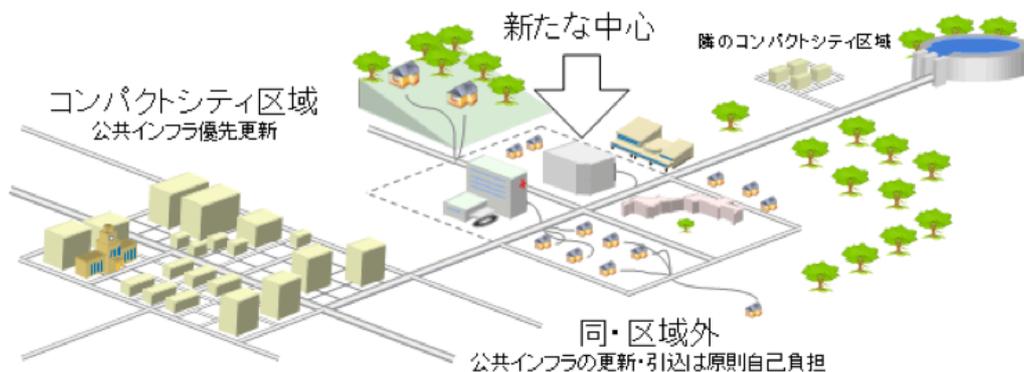
7.2. 新たなコンパクトシティ概念

これまでコンパクトシティ概念の再定義に必要な概念的整理を書き連ねてきたが、最後に、私が望ましいと考えるコンパクトシティ像について補足的説明を加えたい。もちろん留意したいのは、こうした街づくりを必ず推進しなければならないというわけではない。その地域の実情に合った街づくりは民主的正当性を得た上で当然推進されるべきであり、従って、新たな選択肢の提示という位置づけで新たな将来都市像を提示する。

6.3の小活でも述べたように、私は新たなコンパクトシティ像は鈴木文彦氏の主張する「ナショナルミニマムの提供区域」と位置づけるべきだと考えている。その概念は、中心市街地活性化による街づくりの在り方とは一線を画し、基本的に公共インフラを優先的に配分する居住区としての区域と原則的に公共インフラの整備にかかる負担は自己負担である新たな商業集積区域及び産業集積区域を政策的に生み出していくという発想から誕生している。そしてそれら集積が官民の連携による公共交通機関でネットワーク化された全体が、新たな「街」として定義される。これこそが、野放図な市街地拡散を認めるでもなく、自動車化社会を真っ向から迎え撃つ政策を立案するでもない、これからの人口減少社会にも十分対応可能な「街づくり」の概念ではないだろうか。

街づくりに唯一の解はない。それだけに地方都市の数だけ答えは見つかるのだろう。しかし誰もが十分に納得し、誰も不利益を被らない街づくりというのは、特にこれから負の配分が求められる社会の中では、実現不可能である。その社会の中で、行政に求められる仕事は、粘り強い説得と決断であるように思う。

図8 新たなコンパクトシティ像⁴⁵



⁴⁵ 出典：鈴木文彦 前掲注 (27)