

# 人口減少時代におけるコンパクトシティの手法、及びその考察について —持続可能な都市運営の観点から—

提出日：2017年1月28日（土）

東京大学公共政策大学院 法政策コース1年 田口 卓也

公共管理コース1年 高野 弘毅

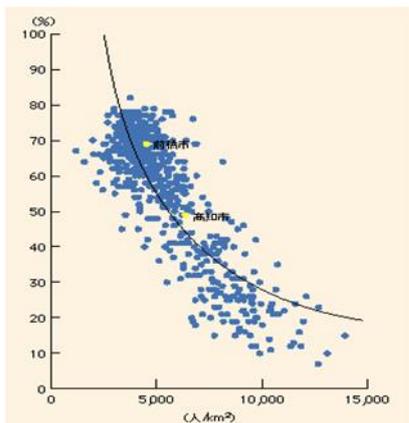
## 1. 問題意識

現在、多くの地方都市で展開されている郊外型の生活環境は、急速に高齢化が進行する日本において、将来的に多くの交通弱者を発生させる懸念がある。自動車の普及に伴い住宅地が外延化した結果(図1)、大型のショッピングセンター等が郊外に立地し、一方で中心市街地は衰退する。郊外に移り住んだ人々が高齢化すれば、いずれ自動車の運転は困難になる。結果、多くの買い物難民や交通弱者が生み出されることが想定される(図2)。高齢者となり、自動車の運転が困難になってから公共交通機関を利用しようとしても、郊外型の生活環境では、路線をどこに通しても沿道の人口密度が低いいため利用者は少なくなり、経営の維持も難しいことが指摘されている<sup>1</sup>。

また、市街地の広範化は、行政コストの増大を引き起こすとの指摘もある。高齢化が進展し社会保障関係費の増大が不可避の状況で、こうした行政コストの増は、国・地方自治体における更なる財政状況の悪化・財政の硬直化を引き起こす(図3、図4参照)。

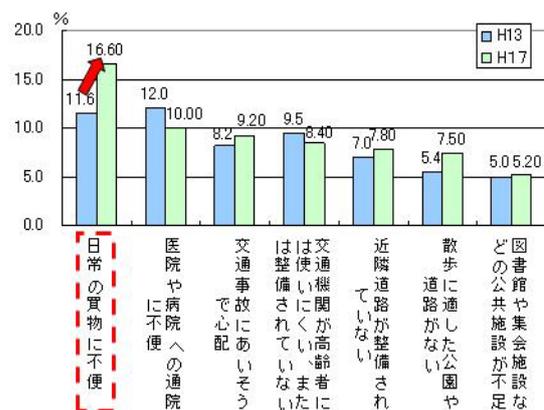
こうした状況を踏まえ、本レポートでは、高齢化社会においても持続可能な社会基盤・生活圏を形成するための手法として、コンパクトシティ形成の政策について、富山市・青森市の事例を扱い、分析・考察する。

図1：自動車依存度とD I D<sup>2</sup>の人口密度の関係



出典：総務省「国勢調査」を基に環境省作成

図2：全国の高齢者が不便に感じる点



出典：内閣府<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 高島、pp.176~177

<sup>2</sup> Densely inhabited district 人口密度が1平方キロメートル当たり4,000人以上の基本単位区が市区町村の境界内で互いに隣接しており、かつ、それらの隣接した地域の人口が5,000人以上を有する地域。

<sup>3</sup> 高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果、2005年

図3：一人当たりの財政支出と人口密度の関係

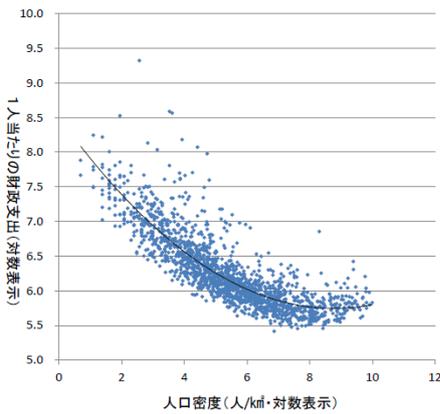
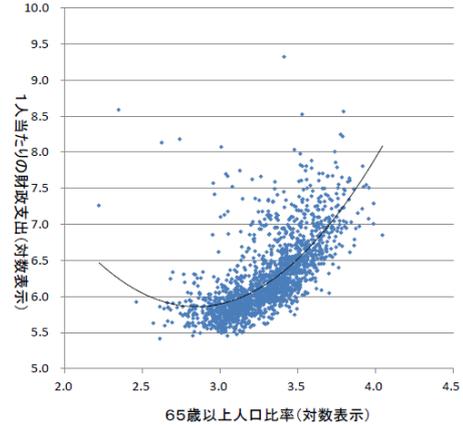


図4：一人当たりの財政支出と高齢化率の関係



出典：総務省「市町村別決算状況調」（2010年）、総務省「国勢調査」（2010年）より経済産業省作成

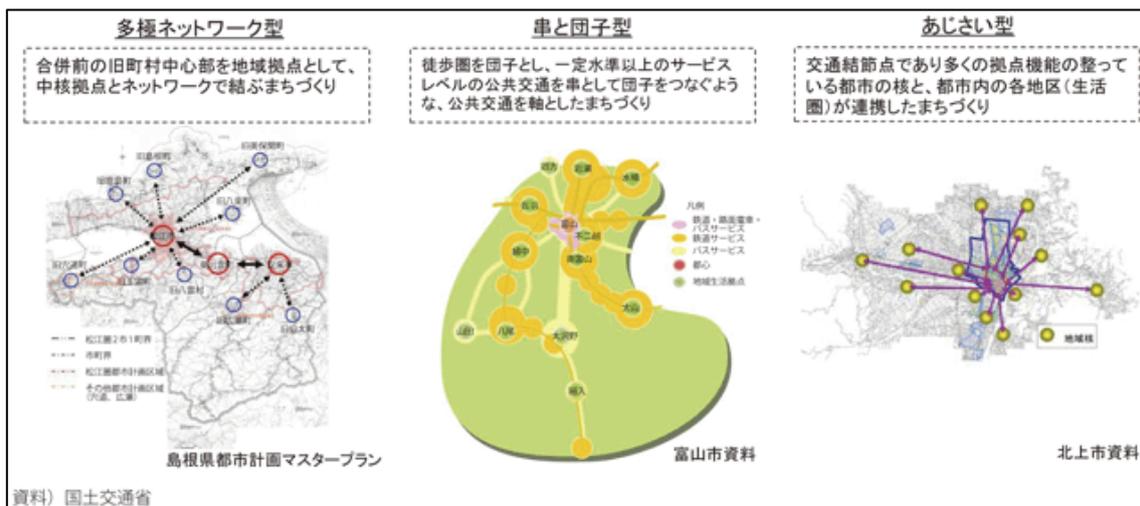
## 2. コンパクトシティ概観と制度

### (1) コンパクトシティの概念

コンパクトシティとはどのような都市像を意味するのか。一般的には分散してしまった居住地や生活利便性施設等を集約化すること、という印象が強い。しかしコンパクトシティという都市像に一義的な定義は存在せず、論者や文脈によって異なってくるものである。

一義的な定義は困難であるものの、2014年の国土交通白書には、一般的なコンパクトシティの特徴について言及がある。それによるとコンパクトシティとは一般的に 1)高密度で近接した開発形態、2)公共交通機関でつながった市街地、3)地域のサービスや職場までの移動の容易さ、という特徴を有した都市構造のことを示すとされており、そのような特徴を備えるコンパクトシティの類型にもいくつかあり、「多極ネットワーク型」（松江市）、「串と団子型」（富山市）、「あじさい型」（北上市）といった形が存在しているとの事である<sup>4</sup>。

図5.コンパクトシティの類型



出典：国土交通白書 2014年

<sup>4</sup> 国土交通省『国土交通白書 2014』2014年、第2章第1節3

## (2) コンパクトシティの沿革

次にコンパクトシティという考え方がいかにして生まれ、日本の地方都市運営に反映されるようになったのか、その背景について見てみる。

コンパクトシティの概念は、1972年の「ローマクラブ」にさかのぼる<sup>5</sup>。そこでは持続可能な開発、という考え方が提唱され、都市計画・開発の観点においても同様の考え方が欧州においてされるようになった。1980年代には新自由主義の台頭によって、環境への配慮と言う観点は後退したものの、ドイツやイタリア、オランダと言った国々では、中心市街地の再活性化を志向してコンパクトシティ政策が推進された<sup>6</sup>。1990年代に新自由主義が交代すると、アメリカやイギリスにおいても、郊外開発の転換や都市の成長管理と言った観点からコンパクトシティ政策が行われるようになった<sup>7</sup>。欧州のコンパクトシティ政策においては、環境への配慮と言う観点が含まれている。

他方日本においては、高度経済成長期を経て、郊外地の開発等によって、都市の空洞化が起り、中心市街地の再活性化が課題として生まれていた。また市域が広がると、財政難を抱える地方公共団体からすると、行政サービスの維持においても負担がかかる。高齢化して自動車を扱う事の出来ない住民が増加していく中で、従来のような自動車を保持していることを条件に生活サービスが受けられるような都市構造では問題も出てきた<sup>8</sup>。以上のような3点の理由から日本においても早い自治体で1990年代から、一般的には2000年代からコンパクトシティという観点から都市計画と運営が行われるようになった。多分に日本的な事情を反映した沿革であったと言える。

## (3) コンパクトシティ関連の法律

上記の様なコンパクトシティ政策は、どのような法律に基づいて行われているのであろうか。主に都市計画法や大規模小売店舗立地法（大店立地法）、中心市街地活性化法の3つが関係している。都市計画法は都市の開発計画の基本となる計画を作成するための法律であり、その中で土地を様々な区分に分けて、ある区分においては用途制限や建築確認の義務等の開発規制を掛けるものである。また大規模小売店舗立地法は、大規模店が出店する際の調整を行うための法律であり、中心市街地活性化法はその名の通り中心市街地の再活性化のための計画策定等について定めた法律である。これらに関してはまちづくり3法と称され、1998年と2006年にコンパクトシティに関連して重要な改正がされている。

1998年改正においては、まず都市計画法については特別用途地区を市町村が設定できることとなり、郊外への大規模店の出店を規制できることとなった。また中心市街地活性化法の改正においては、「市街地の整備改善」「商業等の活性化」を柱とする総合的・一体的な対策を8府省が連携して推進することとされ、市長村が「基本計画」を作成することになった。また「基本計画」に基づきTMO（タウンマネジメント機関）等が作成する事業計画を国が認定し、支援を実施するとされた。大店立地法の改正（2000年）では、大型店の立地に際しては、「周辺的生活環境の保持」の観点からの配慮を進出する大型店に求

---

<sup>5</sup> 柳井久俊『「コンパクトシティ」の導入と都市政策』財団法人日本経済研究所、2010年、p.1

<sup>6</sup> 同上、p.2

<sup>7</sup> 同上、p.1

<sup>8</sup> 同上、p.1

める事になった<sup>9</sup>。しかし、中心市街地の活性化は低調に終わり、また大店立地法の改正により中心市街地商店街の保護の観点から大規模店の出店規制を行う事が出来なくなったことにより、都市計画法の改正による大規模店に対する出店規制を骨抜きにしてしまった<sup>10</sup>。

そこで2006年に新まちづくり3法と称する改正が行われることになった。まず中心市街地活性化法の改正においては、中心市街地活性化基本計画を策定し内閣府が認定を行う事によって、集中的に補助を行う事となった。中心市街地への居住・大型店の出店居住促進が図られた。また都市計画法が改正され、立地規制がさらに厳格化され、広域調整の仕組みが導入され、公共公益施設の中心市街地への誘導が図られることとなった<sup>11</sup>。

以上のような法律に基づいてコンパクトシティ政策を進める一方で、2014年都市再生特別措置法に立地適正化計画が導入された。従来のような立地規制と言う観点からの消極的な都市計画ではなく、インセンティブを与えた積極的な都市計画を行うことが出来るようになった。福祉や医療施設等の建て替えに際しては、特定用途誘導地区というものを設け、容積率や用途制限を緩和し、あるいは事業用資産を都市機能誘導区域の外から内に買い替えた場合の補助金等によって、意図する都市の在り方に近づけていくという試みがなされるようになった<sup>12</sup>。

### 3. 富山市のコンパクトシティ政策と事例分析・政策提言

以降では、実際にコンパクトシティ政策を実施している自治体について、現状、問題意識、実施している政策、及びその結果等について説明した上で、分析、課題の抽出、提言を行っていく。本稿では、富山市及び青森市を扱う。まず、富山市について論じる。富山市を扱う理由は、コンパクトシティ政策を推進している自治体は全国各地に存在するが、富山市は全国的に見ても早い段階でコンパクトシティ政策に着手したこと、そしてOECDからその成功事例として挙げられており<sup>13</sup>、コンパクトシティ政策を今後全国的に更に推進していくうえで、示唆するものが多いのではないかと考えたからである。

#### (1) 富山市の状況

富山市は富山平野の中央に位置している。市街地の外延化が進み続けた結果、富山市は全国の県庁所在地の中で最も低密度(40.3人/ha)な市街地を形成するとともに(図6)、中心市街地は衰退の一途を辿った。助川・富山市中心商店街調査グループによれば、中心地における地価は195万円/m<sup>2</sup>(1995年)から40.8万円/m<sup>2</sup>(2006年)に下落、小規模店舗数は1,995店(1994年)から1,480店(2004年)に減少、小売販売額は1,973億円(1994年)から1,480億円(2004年)に減少、そして日曜日の歩行者交通量も78,212人(1995年)から24,392人(2006年)にまで減少したと指摘されている。

更に、富山市においてこのまま郊外への拡散化が続くと、行政コストは増加し続け、将来的には追加的な行政費用が約177億円必要になるとの試算もされている(図7)。

---

<sup>9</sup> 衣川恵『まちづくり3法と青森市中活事業の事例』地域総合研究第36巻、2009年、p.2

<sup>10</sup> 同上、p.3

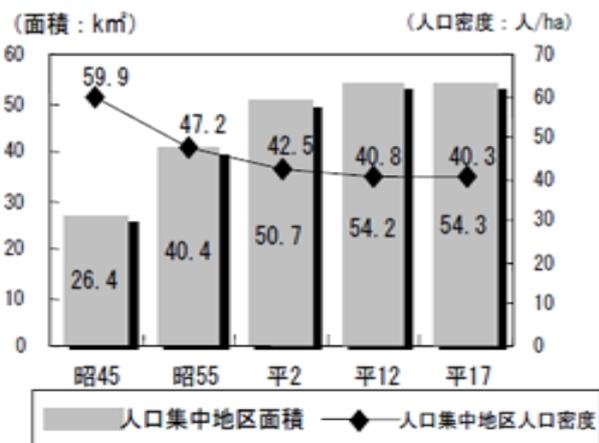
<sup>11</sup> 同上、pp.4~5

<sup>12</sup> 国土交通省『立地適正化計画の概要のパンフレット』、pp.1~6

<sup>13</sup> OECD、pp.143~147

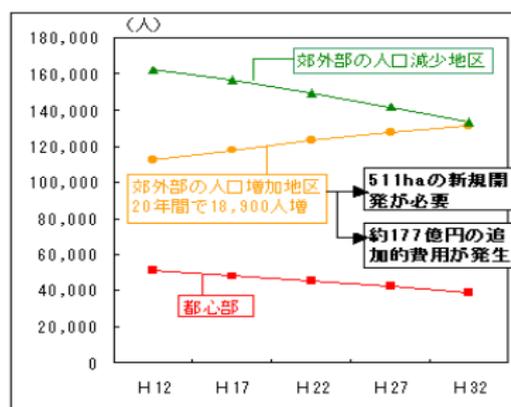
また、富山県のデータではあるが、自動車交通に対し依存の程度が非常に高く、世帯あたりの乗用車保有台数（2008年）は1.73台と全国第2位、交通手段分担率（2009年）は自動車が72.2%と全国44.3%の1.6倍である。一方で、公共交通機関は4.2%と全国16.8%の約4分の1の水準にとどまっております<sup>14</sup>、公共交通機関の利用者は減り続ける、という状況にあった（図8）。このような富山市（県）の状況について、「採算の悪化から、本数の削減やルートの新設を招き、それがまた公共交通機関を不便なものにしている。富山市は自動車に依存しなければ生活がしづらい都市になっている」と指摘されている<sup>15</sup>（図9）。

図6：市街地の面積の拡大と人口密度の推移



出典：富山市<sup>16</sup>

図7：2000~2020 までの人口推計と新規開発規模



出典：社会資本整備審議会 2006<sup>17</sup>

図8：富山市における公共交通機関の利用者数推移

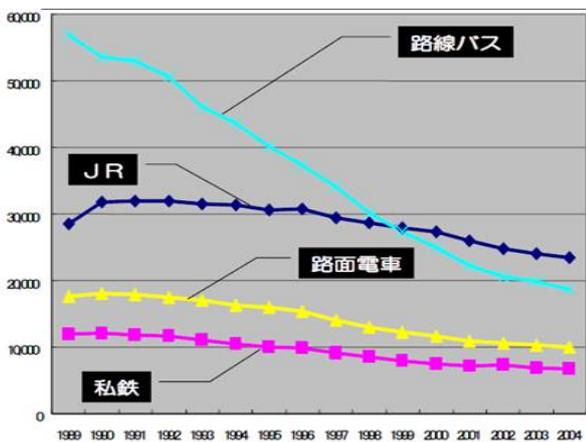
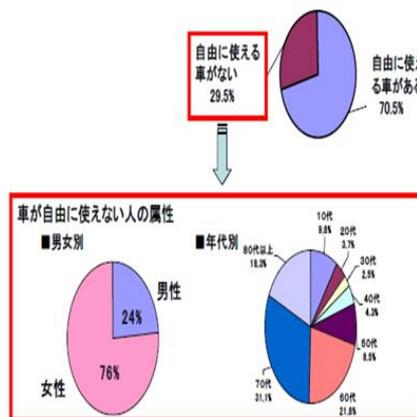


図9：車が自由に使えない人の割合等



<sup>14</sup> 富山県『富山高岡広域都市圏の人の動きについて』

<sup>15</sup> 角本、p.29

<sup>16</sup> 富山市『富山市はなぜコンパクトシティを目指したのか?』、p.5

<sup>17</sup> 補足資料、p.44

出典：富山市<sup>18</sup>

出典：富山市<sup>19</sup>

## (2) 富山市のコンパクトシティ推進政策（2007～2011）

以上の状況を踏まえ、富山市は、富山市中心市街地活性化基本計画（2007～2011）において、コンパクトなまちづくりへ方針転換をする。その理念は、鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトな街づくりの実現を目指すことにある<sup>20</sup>。富山市は、このコンパクトシティ政策について、「串と団子」という表現をしている（図 10）。

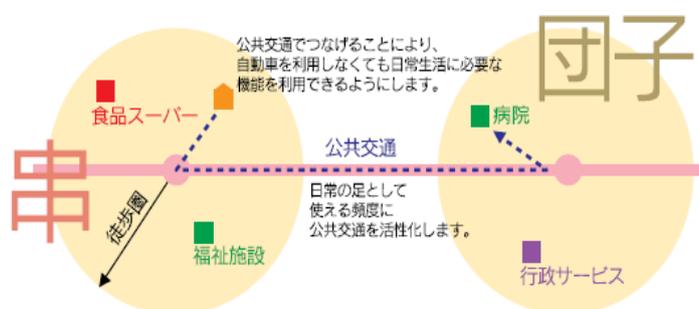
富山市は、この理念を実現させるため指標を表 1 のとおり 3 項目について設定し、各指標を達成させるための施策を展開した。

表 1：富山市中心市街地活性化基本計画における各目標数値

政策目標	指標	基準値	目標値
①公共交通の利便性の向上	路面電車市内線の 1 日平均乗車人数	10,016 人 (2005)	13,000 人 (2011)
②賑わい拠点の創出	中心商業地区の平均歩行者交通量	24,932 人 (2006)	32,000 人 (2011)
③まちなか居住の推進	中心市街地の居住人口	24,099 人 (2006)	26,500 人 (2011)

出典：富山市中心市街地活性化基本計画より筆者作成

図 10：「串と団子」で進めるコンパクトシティ



出典：富山市<sup>21</sup>



### ①公共交通の利便性の向上について

#### (i) 公共交通推進地区の設定

公共交通軸の沿線に「公共交通居住推進地区」を設定し、その沿線に居住を促すための誘導施策（後述）を導入する。当該地区は、具体的には鉄軌道の駅から半径 500m 以内、或いは路線バスのバス停から 300

<sup>18</sup> 富山市『富山市はなぜコンパクトシティを目指したのか?』、p.7

<sup>19</sup> 富山市『コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築』、p.2

<sup>20</sup> 富山市『富山市中心市街地活性化基本計画』、pp.13~16

<sup>21</sup> 富山市『富山市が目指すコンパクトなまちづくり』、p.2

m以内に設定される。自家用車不要で生活圏が形成できるよう、バス停と駅をつなぐフィーダーバス等を整備するとともに、乗り継ぎの場合のバス料金を半額にした。

(ii) 富山ライトレールの整備(2006)

利用者の減少が続く J R 富山港線を、市の第三セクターに移管し、公設民営・上下分離方式 (図 11) で運営を開始した。列車運行本数を 3 倍に増やし、利便性を向上させるとともに、車両の低車両化、バリアフリー化を実現した。なお、富山ライトレールはコンパクトシティ推進の文脈で設置されたのではない。北陸新幹線開業に伴い富山駅を高架化する必要がある、利用者減少が続いており廃線も選択肢にあった中、J R 富山港線を第三セクターに移管しライトレール化させた、という経緯がある。その後、コンパクトシティ推進に沿う形で増便等の利用促進が図られていった。

(iii) 市内電車環状線化事業(2009)

中心市街地活性化と都心地区の回遊性の強化を目的に、市内電車を一部延伸 (0.9km) した (図 12)。なお、当該事業においても上下分離方式が採用されている。富山市にとっては民間企業に対する補助ではないため市民の理解が得られやすく、また富山地方鉄道にとっては、施設新設による固定資産税・減価償却費の増大を避けることができるなどのメリットがあると説明されている。

(iv) おでかけ定期券事業

65 歳以上の高齢者を対象に、市内各地から中心市街地へ出かける際に公共交通利用料金を 1 回 100 円とする割引制度を実施している。

図 11：ライトレールにおける上下分離方式

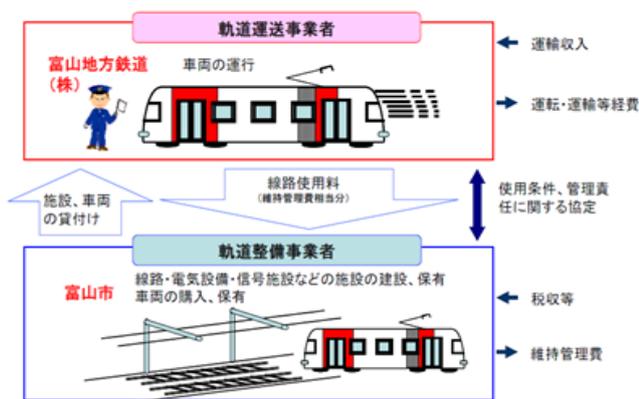


図 12：市内電車環状線図



出典：富山市<sup>22</sup>

②賑わいの創出について

(i) 総曲輪通り南地区第一種市街地再開発事業(2007.9) (写真1)

都市型商業施設 (総曲輪フェリオ) を核とした再開発により、土地を高度利用し地区の魅力を高め、中心市街地の活性化を図った。キーテナントとして、地元の百貨店である(株)大和富山店が出店している。

(ii) グランドプラザの整備(2007.9) (写真2)

一年を通して使用可能な全天候型ガラス屋根広場を整備した。

(iii) 賑わい交流館 (フォルツァ総曲輪) 整備運営事業(2007.4)

空き店舗を活用し、映画館等の市民の文化・教養・娯楽の拠点を整備した。

<sup>22</sup> 富山市『富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望』、p.17

(iv)賑わい横丁整備運営事業(2007.3)

空き地等を利用し、中心商店街に不足している飲食店（6店舗による屋台横丁）を整備、運営した。

写真1：総曲輪フェリオ



写真2：グランドプラザ



③まちなか居住の推進

以下の補助制度を創設し、都心地区、及び公共交通沿線居住推進地区（図13）における、質の高い住宅建設の促進への補助や、良質な住宅取得を支援している。

(i)まちなか居住推進事業

○事業者向け

- ・共同住宅建設促進：100万円／戸
- ・優良賃貸住宅建設補助：50万円／戸
- ・業務・商業ビルから共同住宅への転用支援：100万円／戸
- ・共同住宅に設置する店舗、医療、福祉施設等の整備費用への助成：2万円／㎡

○市民向け

- ・戸建て又は共同住宅の購入支援：50万円／戸
- ・都心地区への転居による家賃助成：1万円／戸（3年間）

(ii)公共交通沿線居住推進事業（2007年）

目標:今後20年間で便利な公共交通の沿線に市民の約40%が居住

○事業者向け

- ・共同住宅建設促進：70万円／戸
- ・優良賃貸住宅建設補助：住宅共用部分等整備費の2／3

○市民向け

- ・戸建て又は共同住宅の購入支援：30万円／戸
- ・2世帯住宅の場合は上乗せ補助：10万円／戸
- ・区域外からの転入の場合は上乗せ補助：10万円／戸

(ii) 介護予防施設整備事業

○角川介護予防センターの整備(2011)

星井町小学校跡地を活用し、日本発の温泉水を活用した介護予防施設を整備した。水中運動療法を中

図13：都心地区および公共交通沿線居住推進地区の位置図



出典：富山市「富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望」

心に、陸上運動療法、温熱療法、パーソナルケアなどを組み合わせた介護プログラムを提供する。整備には市民からの寄付金等を活用し、民間企業の指定管理者が管理運営を行う。センターのホームページによれば、開所5年で延べ40万人が利用しており、これはおおよそ富山市の人口に匹敵する。

表2：利用状況等データ<sup>23</sup>

	H23	H24	H25	H26	H27
利用者数	28,474 人	62,742 人	71,108 人	79,192 人	80,000 人
開館日数	254 日	356 日	356 日	356 日	356 日
利用料金収入	23,156 千円	50,154 千円	63,861 千円	57,495 千円	69,768 千円
市負担額	87,074 千円	110,570 千円	110,570 千円	113,997 千円	113,997 千円

① その他の施策

(i) 準工業地域における大規模集客施設の立地制限

今後新たに郊外部に大規模集客施設が立地し、中心市街地活性化の取組の効果が薄れることを防ぐため、条例を制定し、準工業地域における特別用途地区を活用した大規模集客施設の立地制限を行っている。

(ii) 大規模小売店舗立地法の特例措置による商業集積

中心市街地には空き地・空き店舗が見られ、これらに多くの集客が見込める新たな大型商業施設の出店を促進することで、多様化する市民の消費ニーズに対応した魅力的な商業集積を形成する。

(3) 富山市中心市街地活性化基本計画の結果

計画策定時に設定した3つの目標は、表3のとおり、いずれも達成できなかった<sup>24</sup>。

表3：富山市中心市街地活性化基本計画の結果<sup>25</sup>

政策目標	指標	基準値	目標値	実績
①公共交通の利便性の向上	電車市内線の 1日平均乗車人数	10,016 人 (2005)	13,000 人 (2011)	11,476 人 (2011)
②賑わい拠点の創出	中心商業地区の平均 歩行者交通量	24,932 人 (2006)	32,000 人 (2011)	27,407 人 (2011)
③まちなか居住の推進	中心市街地の居住人口	24,099 人 (2006)	26,500 人 (2011)	23,507 人 (2011)

<sup>23</sup> 富山市『平成27年 指定管理者による公の施設の管理状況評価表』より筆者作成

<sup>24</sup> 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』より筆者作成

<sup>25</sup> 同上

また、3つの目標達成に寄与する取り組みの結果は以下のとおり示されている<sup>26</sup>。

表4：目標達成に向けた各施策の結果<sup>27</sup>

事業名	目標値	実績	備考
グランドプラザ整備事業	2,100 人増	4,556 人増	
総曲輪通り輪通り南地区 第一市街地再開発事業	8,400 人増	1,000 人増	
賑わい交流館（フォルツァ総曲輪） 整備運営事業	300 人増	94 人増	2016.9 上映休止
賑わい横丁整備運営事業	700 人増	189 人増	2013.8 営業終了
総曲輪四丁目・旅籠町地区 優良建築物等整備事業	48 戸	52 戸（完売）	
堤町通り一丁目地区 優良建築物等整備事業	96 戸	96 戸	
中央通り f 地区第一種市街地 再開発事業	125 戸	125 戸（完売）	完成 1 年前に完売

その他結果については、以下の通り示されている（参考までに第1期計画後の数値も掲載）<sup>28</sup>。

図14：中心市街地の社会増減(人)

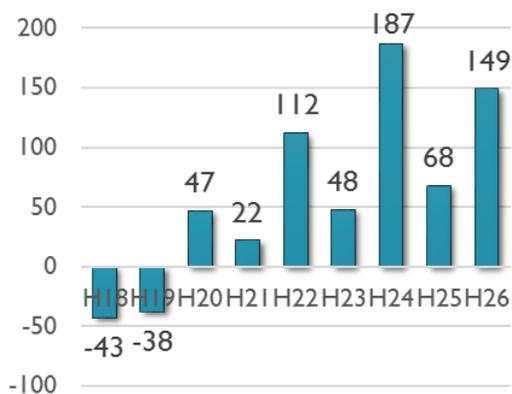
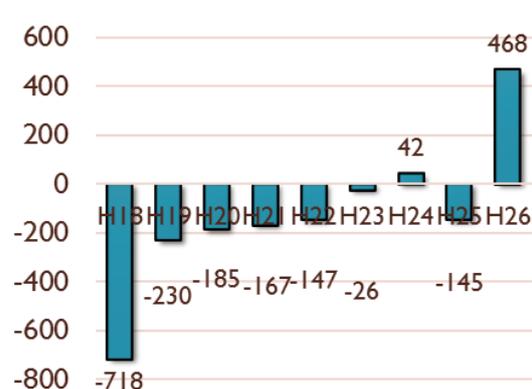


図15：公共交通沿線居住推進地区(人)



<sup>26</sup> 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』より筆者作成

<sup>27</sup> 同上

<sup>28</sup> 図14~16については、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』、『富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望』より筆者作成

図 16：富山ライトレール利用者の以前の交通手段(人)

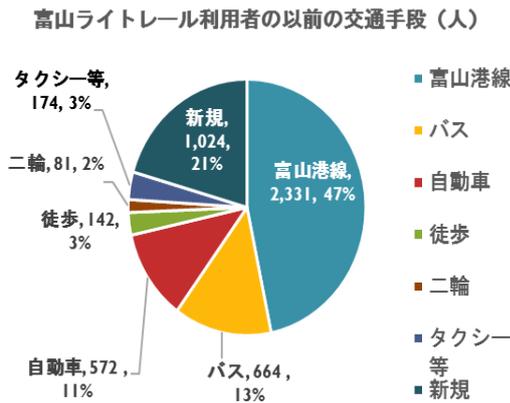
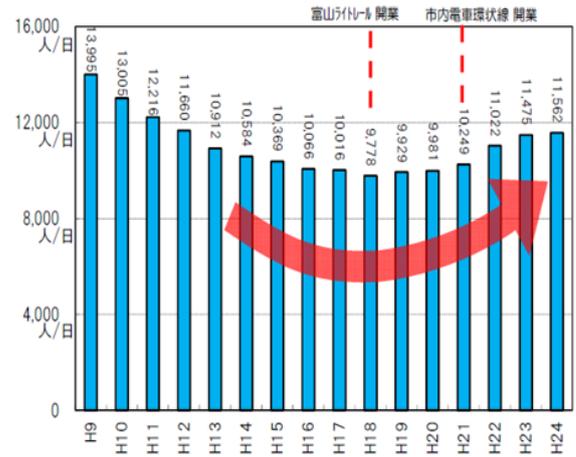


図 17：市内路面電車利用者数推移



出典：富山市<sup>29</sup>

#### (4) 富山市のコンパクトシティ推進政策（2012～2016）

富山市は、2012年から第2期富山市中心市街地活性化基本計画に基づくコンパクトシティ推進政策を実施している。③まちなか居住の推進については、第1期計画時から指標を変更し、中心市街地の居住人口ではなく、居住人口の社会増に限定している。これは、第1期計画期間において、自然減によりもたらされる影響が大きかったことがその理由として挙げられる。第2期計画における目標値は表5のとおり<sup>30</sup>。

表5：第2期富山市中心市街地活性化基本計画における各目標数値<sup>31</sup>

政策目標	指標	基準値	目標値
① 公共交通の利便性の向上	路面電車市内線の1日平均乗車人数	11,002人 (2010)	13,000人 (2011)
② 賑わい拠点の創出	中心商業地区の平均歩行者交通量	27,407人 (2011)	32,000人 (2011)
③ まちなか居住の推進	中心市街地の居住人口の社会増	322人 (2005~2010)	390人 (2011~2016)

<sup>29</sup> 富山市『富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望』p.61

<sup>30</sup> 富山市『第2期富山市中心市街地活性化基本計画』より筆者作成

<sup>31</sup> 同上

表 6：目的達成に向けた各施策一覧<sup>32</sup>

富山駅路面電車南北接続事業	西町南地区第一種市街地 再開発事業	桜町一丁目4番地区 第一種市街地再開発事業
市内電車停留場バリアフリー化事業	西町南地区複合施設整備事業	中央通りD北街区 第一種市街地再開発事業
西町東南地区第1種市街地再開発事業	総曲輪西地区 第一種市街地再開発事業	総曲輪三丁目地区 第一種市街地再開発事業
まちなか居住推進事業（継続）	地域交流センター整備事業	ビジネスセンター設置事業
住宅ストック活用推進事業	まちなか子育て支援施設整備 事業	大型商業施設誘致事業

第2期計画はその理念や基本方針は第1期計画と同じとしているものの、中心市街地の再開発事業が多く盛り込まれている。その理由は、第2期計画の内容からは明らかではないが、第1期において中心市街地の分譲マンション等に高いニーズがあったこと、公共交通網の整備に目途が付き、利用者数において一定の成果を見せていることから、土地の高度利用のための再開発事業に注力するようになったと考えられる。

表 7：2015年度末時点の実績<sup>33</sup>

政策目標	指標	基準値	目標値	最新値
① 公共交通の利便性の向上	路面電車市内線の1日平均乗車人数	11,002人 (2010)	13,000人 (2016)	13,577人 (2015)
② 賑わい拠点の創出	中心商業地区の平均歩行者交通量	27,407人 (2011)	32,000人 (2016)	23,595人 (2015)
③ まちなか居住の推進	中心市街地の居住人口の社会増	322人増 (2005~2010)	390人増 (2011~2016)	609人増 (2011~2015)

第2期計画における3つの目標達成に向けた各取り組みの2015年度末までの状況を表8に示す。また、参考までに、環状線の年齢別利用状況の推移を図18、19に示す。

<sup>32</sup> 富山市『第2期富山市中心市街地活性化基本計画』より筆者作成

<sup>33</sup> 富山市『平成27年度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』より筆者作成

表 8：目標達成に向けた各施策の結果<sup>34</sup>

事業名	事業概要	実績
総曲輪西地区第一種市街地再開発事業	市街地再開発により、商業施設、映画館、ホテル及び駐車場からなる複合施設を整備	2016.5 完成
西町南地区第一種市街地再開発事業（複合施設 TOYAMA キラリ）（2015 完成）	旧大和百貨店跡地に公益施設（ガラス美術館、図書館本館、業務施設等）を複合的に整備	2016 末までに 485,000 人の利用者
西町東南地区第一種市街地再開発事業（2012.10 完成）	116 戸の共同住宅を整備	完成前に完売
まちなか居住推進事業	まちなかにおける住宅取得に対する支援や家賃に対する助成	住宅取得補助 225 件、家賃助成 161 件（2012~2015）

図18：年齢別環状線利用状況（平日）の推移

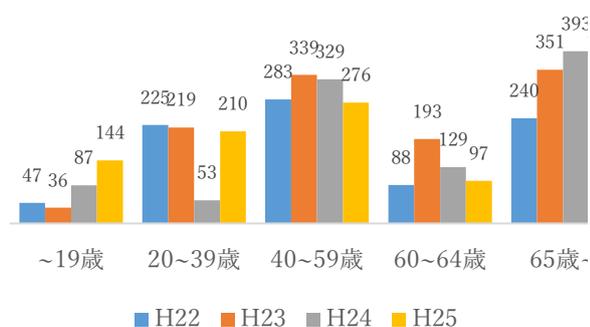
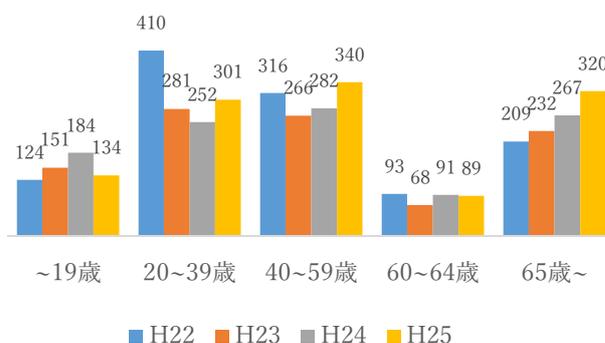


図19：年齢別環状線利用状況（休日）の推移



出典：富山市『富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望』より筆者作成

#### (5) 目標未達の政策に関する現状分析、仮説の設定、及び検証について

表 7 に 2015 年度末時点での各目標における実績を掲載しているが、このうち、目標を達成できていない指標②：中心商業地区の平均歩行者交通量について、目標が達成できなかった原因について現状を分析したうえで仮説を設定し、検証する。

表 9：2015 年度末時点の実績（再掲）

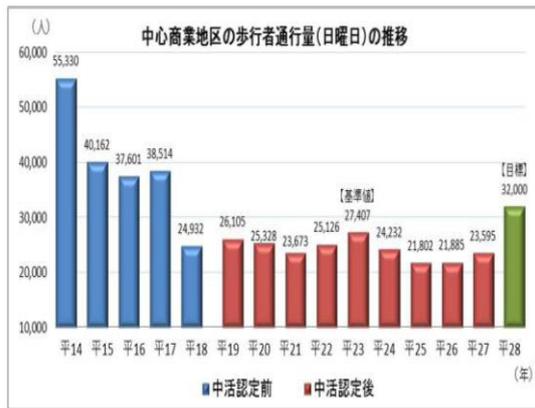
政策目標	指標	基準値	目標値	最新値
② 賑わい拠点の創出	中心商業地区の平均歩行者交通量	27,407 人 (2011)	32,000 人 (2016)	23,595 人 (2015)

<sup>34</sup> 富山市『平成 27 年度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』より筆者作成

(i)現状分析

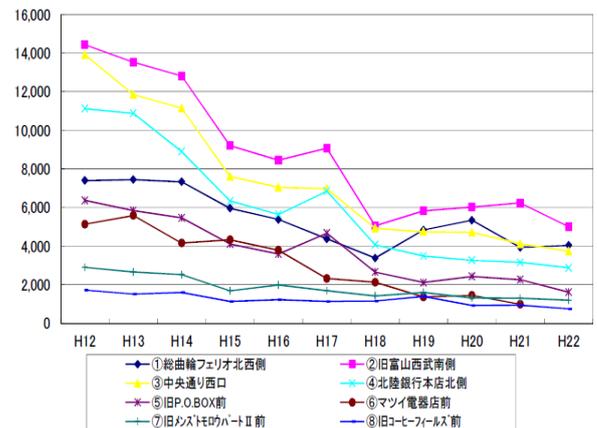
図 20 より、中心市街地活性化基本計画認定後(H19)、歩行者通行量の急激な減少が見られなくなったが、緩やかな減少傾向が続いていることがわかる。また、図 21 から、平均歩行者通行量を観測する 8 地点全てにおいて歩行者通行量の減少が見られている。

図 20：中心商業地区（合計）の歩行者  
交通量（日曜日）の推移（人／日）



出典：富山市<sup>35</sup>

図 21：中心商業地区（エリア別）の  
歩行者交通量の推移(人／日)



出典：富山市<sup>36</sup>

(ii)仮説の設定

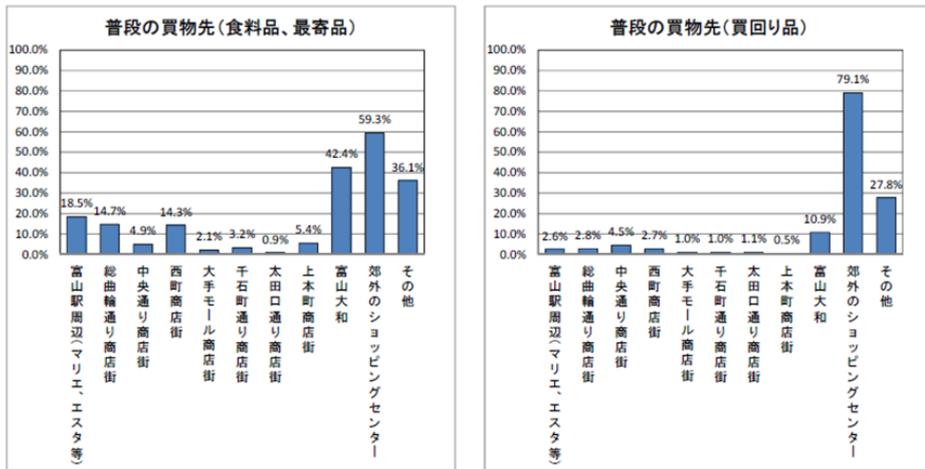
仮説 1：市民が中心市街地の商業施設ではなく郊外のショッピングセンター等を利用したため、中心商業地区の訪問者数が少なかった

仮説 1 の検証にあたり、中心市街地居住者に対する買い物先の意識調査を利用する。当アンケートは、平成 23 年 10 月 4 日から 16 日にかけて、中心市街地に居住する 20 歳以上の住民を対象としたものである。調査票を 2000 票郵送し、回収数 1018 票となっている。当調査の結果を図 22 から図 24 に示す。

<sup>35</sup> 富山市『平成 27 年度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』、p.8

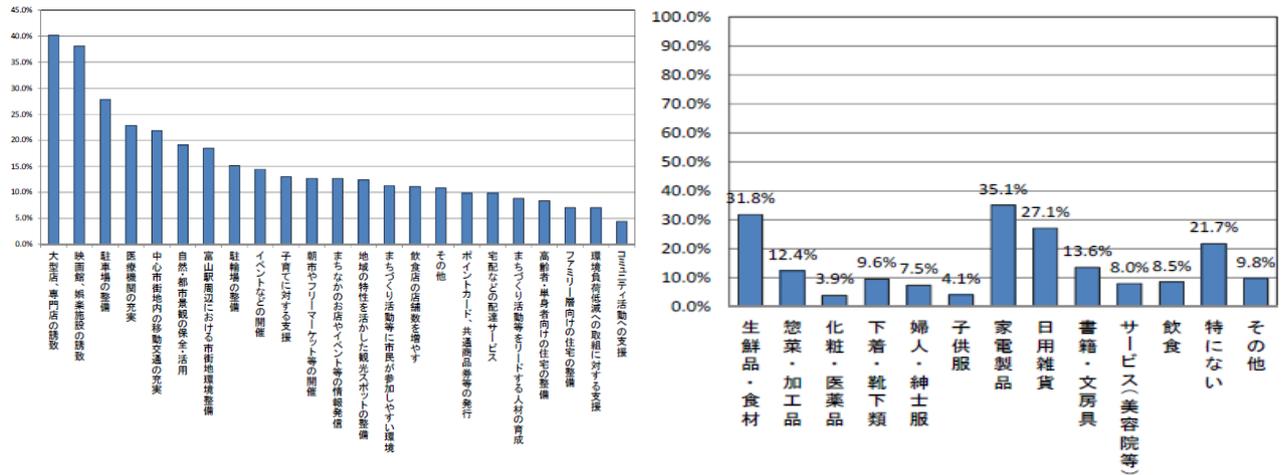
<sup>36</sup> 富山市『第 2 期富山市中心市街地活性化基本計画』、p.27

図 22：普段の買い物先



出典：富山市<sup>37</sup>

図 23：中心市街地において重要と考える取り組み 図 24：中心市街地において不足していると思う業種



出典：富山市<sup>38</sup>

また併せて、富山市郊外に位置する大型のショッピングセンターの一覧を表 10 に掲載する。

<sup>37</sup> 富山市『第 2 期富山市中心市街地活性化基本計画』、p.18

<sup>38</sup> 同上、p.19

表 10：富山市郊外の大型ショッピングセンター一覧

名称	住所	富山駅からの距離	立地年	商業施設面積	専門店数
ファボーレ	富山市婦中町	8km	2000年	45,287 km <sup>2</sup>	100
イオンモール高岡	高岡市下伏間江	22km	2002年	64,534 km <sup>2</sup>	120+イオン
イオンモールとなみ	砺波市中神	35km	2013年	33,000 km <sup>2</sup>	99+イオン
三井アウトレットパーク北陸小矢部	小矢部市西中野	40km	2015年	26,000 km <sup>2</sup>	173
コストコ射水	射水市小杉	14km	2015年	15,000 km <sup>2</sup>	—
(参考)総曲輪フェリオ	富山市	1.5km	2007年	32,048 km <sup>2</sup>	27+富山大和

出典：各社HP等により筆者作成

図 22 の意識調査結果から、普段の買い物から郊外のショッピングセンターを利用する中心市街地居住者が相当数おり、中心商業地区の通行量減少に大きく寄与していると想定できる。また、図 22 から、大型店、専門店の中心市街地への誘致が、住民の要望であることが分かる。この点、表 10 を参照すると、富山市中心商業地区に位置する総曲輪フェリオは、商業施設面積では必ずしも他の大型ショッピングセンターに劣るわけではない。しかし、専門店の数で比較するとその数に大きな差があり、住民の利用先に大きな影響を与えており、図 23 の意識調査の結果に表れているのだと推察できる。よって、中心市街地と郊外の商業施設間で競争が生じ、その結果、住民のニーズを汲み切れていない中心市街地の歩行者通行量が減少しているのだと推定する。よって、仮説 1 は有力な仮説だと考える。

#### 仮説 2：中心商業地区に訪れようとする魅力的なイベントがなかった

当仮説に検証にあたっても、富山市民意識調査が有力な手がかりとなる。第 2 期計画策定にあたり、2010 年に行われた中心市街地の不満に関する意識調査の結果を表 11 に示す。当該調査の対象は、富山市に居住する 18 歳以上の男女 6,000 人であり、うち 2,563 人から回答があった。調査方法は郵送配布による。この調査結果によれば、魅力的なイベントの少なさに不満を感じている、という内容に該当する項目は、この表に列挙された 12 項目の中には無い。イベントを開催するスペースの少なさに該当する項目が 12 位に位置しているが、このランキングの位置から、決定的な不満ではないと想定できる。また図 23 に示した、中心市街地において重要と考える取り組みについて、上から 9 番目に、イベントの開催が必要であると考えられている。この結果から、魅力的なイベントの創出は、市民にとって優先度は高くないと言える。したがって、参加したいイベントが無いから中心地に人が集まらない、という仮説 2 は否定できると考える。

表 11：富山市民意識調査(2010)

■満足度の低い項目 (62 項目中)

順位	項目	点数
1位	計画的で効率的な行財政運営の推進	2.35点
2位	拠点を結ぶ交通体系の再構築 (公共交通の利便性の向上など)	2.37点
2位	職員の意識改革と組織の活性化	2.37点
4位	とやまの魅力と活力を築くものづくり・しくみづくり	2.43点
5位	勤労者福祉の向上	2.44点
6位	個性や能力を生かした多様な雇用機会の創出	2.46点
7位	とやまの未来を拓く新産業・新事業	2.47点
8位	公共交通の利用促進 (公共交通利用意識の啓発、ノーマイカーデーの実践など)	2.51点
9位	とやまの活力を生み出す人づくり	2.52点
9位	歩いて暮らせるまちづくりの推進 (コンパクトなまちの実現、公共交通の活用など)	2.52点
11位	観光資源のネットワーク化の推進	2.59点
12位	賑わいと交流の都市空間の整備・充実 (富山駅周辺、中心市街地の整備など)	2.60点

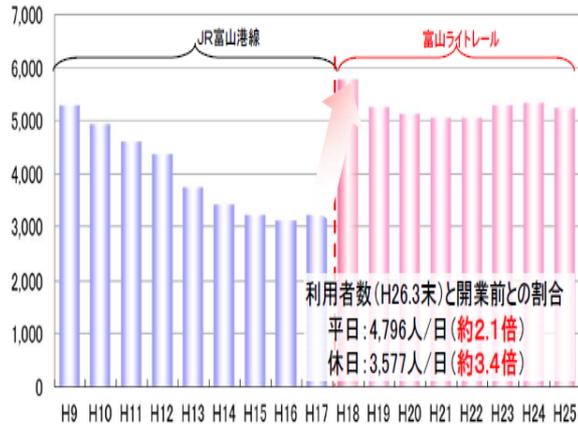
※満足度を5点、ほぼ満足度を4点、普通を3点、やや不満を2点、不満を1点とし、項目ごとの平均点を算定した。

出典：富山市<sup>39</sup>

仮説 3：中心商業地区へのアクセスに問題がある

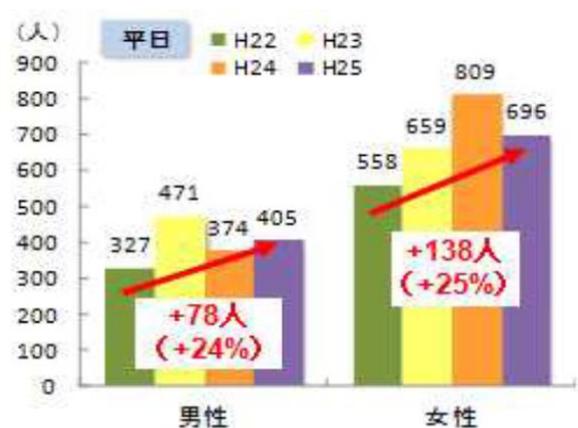
仮説を検証するため、富山ライトレール及び市内環状線の日あたり乗車人数データを図 25、図 26 に示す。

図 25：富山ライトレール乗車人数の推移



出典：富山市<sup>40</sup>

図 26：市内環状線乗車人数の推移



出典：富山市<sup>41</sup>

両鉄道の乗車人数は、中心市街地活性化基本計画策定以後、増加した。一方、この状況で、表 9 で示したとおり、中心市街地歩行者の通行量が減少しているため、アクセスの悪さが通行量減少に起因するという仮説 3 は否定できると考える。

仮説 4：富山市の人口減少分が、歩行者通行量の減少の要因となった

以下に、富山市の人口等の推移に関するデータを示す。このデータによれば、第 2 期計画期間である 2011 年の人口に外国人住民 (2011 年と 2012 年の人口の差から 5000 人と想定) を加えた 422,249 人か

<sup>39</sup> 富山市『第 2 期富山市中心市街地活性化基本計画』、p.15

<sup>40</sup> 富山市『富山市におけるコンパクトな街づくりの進捗と展望』、p.16

<sup>41</sup> 同上、p.20

ら 2015 年の人口 418,957 人を引けば、3,292 人となる。しかし、この人口減少分がどれだけ、中心商業地区における平均歩行者通行量の減少分 3,812 人（H27-H23、図 20 参照）に影響を与えたか、現状把握できるデータから、これ以上正確に検証することは困難である。しかし、2011 年の富山市民調査(図 22)によれば、複数回答ではあるが約 60%もの市民が普段の買い物先として郊外のショッピングセンターを選択しているという事実を考慮すると、人口減少が歩行者通行量の減少に与えた影響は、限定的ではないかと推定できる。

図 27：富山市の人口等の推移

年次	人口	前年度からの増減	世帯数	世帯人員
2006	418,528	-35	154,830	2.70
2007	418,091	-437	156,358	2.67
2008	417,949	-142	158,279	2.64
2009	417,724	-225	159,839	2.61
2010	417,714	-10	161,589	2.59
2011	417,249	-465	163,025	2.56
2012	422,069	4,820	167,807	2.52
2013	420,546	-1,523	169,060	2.49
2014	419,907	-639	170,513	2.46
2015	418,957	-950	172,052	2.44
2016	418,495	-462	173,956	2.41

※住民基本台帳法の改正に伴い、平成24年9月末の世帯数及び人口は、外国人住民を含んだ数値となっています。

出典：富山市HPより一部筆者修正

仮説 5：中心商業地区を訪れた住民の目的地が限定的で循環していない

図 20、21 より（計測地点 8 箇所を図 27 に示す）、①中心市街地に訪れた人々は比較的循環しているものの、訪問者の絶対数が少ない、または②中心市街地に訪れた人の目的地が、少数に限定されている、という 2 つが推測できる。この点、①については、仮説 1～4 で検証しているため、ここでは②についての分析を行う。

中心市街地来街者の滞在に関するデータを図 28 に示す。

図 27：中心商業地区の歩行者通行量の調査地点



出典：富山市<sup>43</sup>

図 28：来街時に 2 店舗以上立ち寄る人の割合

平日		休日	
自動車	環状線	自動車	環状線
31%	52%	30%	47%

出典：富山市<sup>42</sup>

<sup>42</sup> 富山市『富山市におけるコンパクトな街づくりの進捗と展望』, p.21

<sup>43</sup> 富山市『第 2 期富山市中心市街地活性化基本計画』, p.27

図 28 のアンケート調査より、市内電車を利用した人の方が、自動車を利用した人より、中心商業地区を循環する人の割合が多いことがわかる。また、およそ半数以上の割合の人々が、来街時に 1 店舗しか訪れていないこともわかる。よって、来街者の目的地の限定されている状況が、歩行者通行量の減少に寄与しているという仮説 5 を有力なものと考えることができる。

### (iii) 分析の結果

以上の分析を踏まえ、仮説 1：市民が郊外の大規模商業施設を利用したため中心商業地区を訪れなかった、及び仮説 5：中心市街地を訪れた住民の目的地が限定的で循環していない、の 2 つが、歩行者通行量の減少の大きな原因となっていると考える。なお、仮説 5 の帰結として、例えば中心商業地区の賑わいを創出するための策を打ち出しても、効果が周囲に波及せず、衰退が続く地域を発生させる恐れがあることが想定できる。

## (6) 課題解決のための提言

提言 1：仮説 1 の検証により、中心市街地の商業施設が、郊外の大規模商業施設に比べ専門店の数が圧倒的に少ないことがわかる。意識調査の結果にも表れているとおり、専門店が入居した大規模商業施設や、家電製品などの業種の補完、充実を図ることで、住民のニーズに応えることが必要である。

提言 2：表 10 から、富山市内においては、コンパクトシティへの政策転換以後(2007)、郊外における大規模集客施設の立地制限を実施しているものの、市外においては、近年、続々と大規模商業施設が整備されていることがわかる。富山市は、市外に無秩序に整備される商業施設に買い物客が奪われることを防止する策を検討しなくてはならない。

提言 3：仮説 5 の検証で判明したとおり、中心商業地区へ訪れた住人が、より多くの商業施設に循環するための施策を展開する必要がある。しかし、何故、来街者の半数以上が 1 店舗の訪問に留まるのか原因が不明なため、解決策を実施する前段として意識調査を実施し分析する必要がある。提言 1 で示した商業施設の充実を図っても、来街者の目的地が固定されている状況は解消されていなければ、活性化に向けた施策の効果を限定的にしてしまう。

## (7) 提言を実現するための手段について

提言 1 の実現に向け、商業施設の誘致に必要な土地の確保が必要になる。土地の不足、あるいは誘致先の商業ビルの建設コストが障害になる、という想定もできるが、富山市が第 2 期計画において、第 1 期計画にも増して再開発事業に着手している状況を考慮すると（表 6）、土地不足及びコストの問題は障害となっていないと想定できる。富山市は、中心市街地における交通アクセスの問題は解消できていると想定できる（仮説 3）。このため、郊外店と比べても優位、あるいは同等の評価を得られる中心商業地区を整備できるのであれば、都心地区及び公共交通沿線居住推進地区の居住者は、郊外ではなく中心地の商業施設を買い物先として選択するであろう。

提言 3 は意識調査を実施し来街者の訪問先が限定されている原因を把握することで、課題解決に向けたアプローチが可能となる。

提言 2 については実行が困難な面もあると想定されるので、以下で対応策を検討する。市外の大規模商業施設に買い物客を奪われる状況を防止するための 1 つのアプローチとして、周辺市町村とまちづくり

の理念を共有し、広域的な連携のもと、郊外化を防ぐための対策を取ることが有効であると考え。広域連携にも様々な手法があるが、本ケースの場合は、地方自治法第 252 条の 2 に規定される連携協約、又は地方自治法第 252 条の 2 の 2 に規定される協議会を設置することにより、広域連携の手法を採ることが適当であろう。総合的な共同計画を策定した後、それぞれ郊外に商業施設が乱立されることを防止する条例を制定する。

しかし、この方法を実現するために必要な、コンパクトシティの理念の共有化は容易ではない。何故なら、大型商業施設が郊外に立地すれば、当該立地自治体からすれば、短期的には税収の拡大、雇用の創出、周辺地域の活性化を見込むことができるから、当該市町村としては、郊外であろうが商業施設を誘致するインセンティブがある。他方、コンパクトシティ推進のための施策の実施、及び効果の測定にあたっては、インフラ整備、市街地再開発、住居の移転など、相当の時間とコストを要する。公共交通機関の整備に関しても、住民自ら運転が困難な状況になって初めて、その価値を正しく理解できる。このため、自動車の運転が可能な年代からすれば、鉄道やバス路線・本数を充実させたとしても、それが積極的な評価には直結しないのではないか。以上を踏まえれば、自治体の首長の任期が 1 期 4 年であることを考慮すると、コンパクトシティ政策を受け入れ、実現していくためのインセンティブを長が有しにくいと考えられる。結果、このような広域連携の仕組みを締結することは容易ではない、という懸念がある。

#### 4. 青森市のコンパクトシティ政策と事例分析・政策提言

##### (1) 青森市の選定理由

次に青森市のコンパクトシティ政策について見ていくこととする。まずは青森市を今回の事例分析の対象とした理由について述べる事とする。青森市は全国の自治体でもいち早くコンパクトシティ政策に着手しており、1999 年作成の「青森市都市計画マスタープラン」で全国の自治体で初めて「コンパクトシティ」という語を用いている<sup>44</sup>。この時期は全国の自治体でも多くが郊外型大型店舗の出店を容認している時期であり、独自の視点からコンパクトシティ政策に着手したと言える。また中心市街地活性化基本計画の認定を富山市と同日に第 2 号として 2007 年に受けている。青森市はコンパクトシティ政策の推進においては、全国の自治体と比較して極めて先駆的であると言える<sup>45</sup>。

##### (2) 青森市の問題意識

では青森市は、なぜ全国の自治体に先駆けコンパクトシティに取り組むことになったのか、その問題意識を述べていくこととする。理由は 3 点ある。一つ目は市街地の拡大によって、公共投資が拡大したことによる。青森市も高度経済成長期を経て、モータリゼーションの影響により、郊外化が深刻である。青森市の試算によると、1970 年から 2000 年にかけて、中心市街地から郊外部に人口が 1 万 3000 人移転しており、道路整備費・小中学校整備費・上下水道整備費の合計が約 349 億かかっていたとあり、維持コストを考えるとより多くかかったとの事である。2 点目として青森市は全国でも有数の豪雪地帯であり、降雪する時期になると除雪の問題が深刻である。年によって降雪量が違うので単年での比較はできないが、

<sup>44</sup> 青森市『青森市都市計画マスタープラン』1999 年、p.7

<sup>45</sup> 内閣府地方創生推進事務局『平成 18 年度に認定された中心市街地活性化基本計画』  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/h18.html> (2017 年 1 月 23 日閲覧)

過去10年の除雪費用でみると年々増加しており、除排雪延長が同様に伸びていることとも関連している。3点目として街の顔である中心市街地が衰退した、ということが問題として存在する。1988年の青函連絡船の廃止や同時期から随時行われた市場や病院、図書館等の郊外移転、郊外店の出店により、中心市街地の年間商品販売額は1985年から2002年にかけて4割減少している。中心市街地の再活性化は、急務である。これらの問題意識を受けて、青森市では1999年の都市計画マスタープランを皮切りにコンパクトシティ政策が進められるようになった<sup>46</sup>。

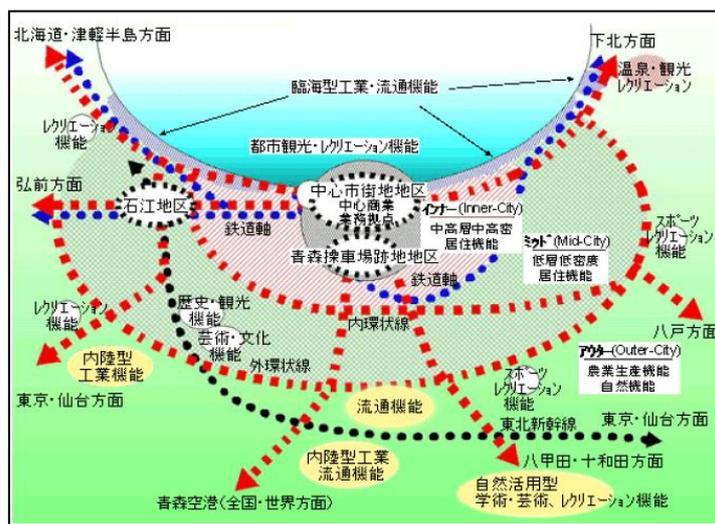
### (3) 青森市のコンパクトシティ推進施策

次に実際に青森市がいかに関コンパクトシティ施策を進めてきたのかを計画毎にみていくこととする。

#### ①青森市都市計画マスタープラン（1999年）

コンパクトシティ施策の基礎となる計画であり、雪に強く、高齢化社会に対応しており、効率的で快適な都市等であるために、コンパクトシティを理念として掲げている。そのために、無秩序な市街地の拡大の抑制や既存ストックの有効活用、中心市街地の再活性化、公共交通の有効活用、都市機能の集約化等を目指すとされている。当プランで想定されている都市構造はインナー・ミッド・アウトアの3層構造である。インナーでは、中心市街地が再活性化をし、高齢者を中心に徒歩で生活できるようにし、コミュニティを熟成させるという将来の生活イメージが掲げられている。ミッドでは、市街地の受け皿として低密度な居住施設を整備し、マイカーだけに依存しない交通体系を整備し、緑も整備するという理想像が掲げられている。アウトアにおいては、産業の拠点と自然の維持、市民の憩い・学びの場として様々な機能を整備することが掲げられた<sup>47</sup>。

図 29：青森市コンパクトシティの3層イメージ



出典：青森市都市計画マスタープラン

#### ②旧法に基づく青森市中心市街地再活性化基本計画（1998年）

<sup>46</sup> 山本恭逸『コンパクトシティー青森市の挑戦』2006年、pp.88~101

<sup>47</sup> 青森市『青森市都市計画マスタープラン』1999年、pp.7~13

上記と前後して、中心市街地活性化に関する取り組みも計画ベース行われた。本計画においては、中心市街地の位置・区域の設定と必要性の明記が行われた。また活性化の方針や基本目標を設定し、中心市街地の整備や商業等の活性化のための事業と構想を定めた。中心市街地の整備改善に関しては、街なか居住を増加させるため高齢者向けのマンションであるミッドライフタワーを整備し、実業家育成のためにパサージュ広場を設け、冬季バリアフリー計画も定めて豪雪に対する対応も行った。また駅前にアウガという公共施設と一体となった複合商業ビルを整備し、市場や若者向けの店舗を整備した。また商業活性化については、商業ベンチャー支援事業と言ったものから、広場の整備・商店街店舗のサービスの向上、イベントの開催等を定めた<sup>48</sup>。

### ③第一期青森市中心市街地活性化基本計画（2007年）

上記のように、中心市街地活性化に取り組んだものの、中心市街地の歩行者通行量や観光施設入込客数、中心市街地小売商品販売額及び市全体に対するシェアの減少、部分的な空き地・空き店舗率の増加が起こっており、対応の改善が求められるようになった<sup>49</sup>。そこでこれらの課題にアプローチするための計画を作り、2007年に内閣府の認定を受ける事となった。この計画では青森駅周辺の整備を行う事によって、公共交通ネットワークの効率化を図り、パサージュ広場近辺で新設ホテルの低層階にカフェやサテライトスタジオを整備して広場と一体的に活性化させたり、ねぶたの実物展示等を行うねぶたの家ワ・ラッセを整備したり、街なか住み替え支援事業を行ったりした<sup>50</sup>。その結果どうなったかという、低調に終わったと言える。計画内で青森市は「街の楽しみ作り」と「交流街作り」、「街ぐらし」、「商業の活性化」という目標を立てており、それぞれに対して順に「平日の歩行者通行量」、「年間観光施設入込客数」、「中心市街地夜間人口」、「空き地・空き店舗率」と「小売業年間商品販売額」を指標として設定していた。しかしいずれも目標値を達成することが出来ず、施策としては不徹底に終わっている<sup>51</sup>。

---

<sup>48</sup> 青森市『青森市中心市街地活性化基本計画』2007年、pp.6~11

<sup>49</sup> 同上、pp.12~16

<sup>50</sup> 青森市『青森市中心市街地活性化基本計画 概要』2007年

<sup>51</sup> 青森市『認定中心地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』2012年、pp.4~16

表 12：第一期中心市街地活性化基本計画の達成状況

(参考) 各目標の達成状況						
目標	目標指標	基準値 (H17)	目標値 (H23)	最新値		達成状況
				(数値)	(年月)	
街の楽しみづくり	歩行者通行量 (人/日)	59,090	76,000	43,774	H23.6	C
交流街づくり	年間観光施設 入込客数 (人/年)	696,312	1,305,000	1,108,351	H24.6	B
街ぐらし	中心市街地 夜間人口 (人)	3,346	3,868	3,511	H23.9	B
商業の活性化	空き地・空き店舗率 (%)	10.7	8.8	15.7	H23.10	C
	小売業年間商品 販売額 (百万円/年)	68,553	68,553	56,541	H22.9	C

A (計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。さらに、最新の実績でも目標値を超えることができた。)  
a (計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。一方、最新の実績では目標値を超えることができた。)  
B (計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。一方、最新の実績では基準値を超えることができたが、目標値には及ばず。)  
b (計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。また、最新の実績では基準値を超えることができたが、目標値には及ばず。)  
C (計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。一方、最新の実績では目標値および基準値にも及ばなかった。)  
c (計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。また、最新の実績では目標値および基準値にも及ばなかった。)

出典：認定中心地活性化基本計画のフォローアップに関する報告

#### ④第二期中心市街地活性化基本計画（2012年）

第一期計画においては上記の様に改善が出来なかったが、ねぶたの家ワ・ラッセのオープンや2010年の新幹線開通により、ウォーターフロント地区（港地区）の活性化は見られるが、それが中心市街地全域へ波及しなかった、ということが課題とされた。新幹線が函館まで開通することを見込んで、その効果を最大限に活用するため、既存ストックの活用を含めた、中心市街地活性化の効果的な施策を打つことを計画した。方針は4点あり、上記の4つの目標「街の楽しみづくり」に対しては、青森駅周辺整備推進事業や中新町ウェスト地区優良建築物等整備事業、あおもり「食」街道めぐり事業等を、「交流街」づくりについては、港湾文化交流施設改修事業と港まちづくり推進事業を、「街ぐらし」については中新町センター地区優良建築物等整備事業を、「商業の活性化」については古川1丁目12番地区優良建築物等整備事業や中心市街地空き店舗対策事業等を行った<sup>52</sup>。

#### ⑤青森市総合都市交通戦略（2009年～）

コンパクトシティ推進においては、上記の様な中心市街地活性化のみならず、公共交通の整備や利用促進も必要である。青森市もモータリゼーションの進行による、公共交通機関の利用者数の減少による市営バス事業の採算の悪化や自動車交通量の増加による通勤・通学時における渋滞の多発、東北本線の民営化等の課題が存在しており、対応の必要性が生じていた<sup>53</sup>。施策としては、バス交通に関する戦略と中心市街地の駐車場案内システムに関する戦略、街路整備に関する戦略、鉄道整備に関する戦略の4つがある。まずバス交通に関しては、既存の路線を3つに機能分化させ効率化を図るとともに、他機関との接続を改善することとした。交通量の多く中心地に近い路線を

<sup>52</sup> 青森市『第2期中心市街地活性化基本計画 概要』2012年

<sup>53</sup> 青森市『青森市総合都市交通戦略』2009年、pp.31~44

骨格、それほど多くはないがインナーやミッドに位置する路線を幹線、アウターシティの郊外集落を結ぶ路線をフィーダーとして機能分化させることとした<sup>54</sup>。

表 13：バスの機能分化

	路線の主な役割	路線の設定方針	利用者のメリット (期待される効果)
骨格	・走行性、定時性、運行頻度に関して高水準な路線	・交通需要量の多い路線 ・青森市の主要な交通流動パターンと整合した路線(中心部に向かう放射路線) ・バス優先施策が可能となる多本線路線	・運行距離が短くなり、バスの定時性が向上する ・路線が整理され、わかりやすいバス路線網となる
幹線	・骨格路線を補完する路線 ・市街地内を広範囲に渡ってサービスする路線	・交通需要量の比較的多い路線 ・主としてインナーシティ、ミッドシティにおける現況のバス起終点や主要施設が路線端末部となるよう設定	・わかりやすい路線網となる
フィーダー	・生活交通の確保	・主としてアウターシティに位置する郊外集落地区をサービスする ・接続箇所は、骨格路線および幹線路線の起終点部、現況の主要施設、交通施設、あるいは現況バスの起終点を前提に路線設定	・需要の少ない地域でも一定水準の運行本数の確保が可能となる

出典：青森市総合都市交通戦略

また中心市街地の駐車場案内システムについては、従来のシステムが非常に使いづらいという意見があり、キャパシティを十分に使えていなかったという背景があつてのことであり、案内板の改良・撤去を行い、情報提供方法の改善を図る事とした<sup>55</sup>。街路整備に関しては、新幹線開通に伴い新青森駅周辺を整備するとともに、道路の整備優先順位を3段階に分けて、開発における選択と集中を行う方向となった<sup>56</sup>。鉄道整備に関しては、中距離間の利用を促進するため、野内地区新駅を移転整備するとともに、筒井地区では新駅を整備して、利用客を取り込んだ<sup>57</sup>。

#### (4) 青森市コンパクトシティ政策の現状

上記の様にコンパクトシティ政策に取り組んできた青森市であるが、現状効果は表れているのだろうか。第二期中心市街地活性化基本計画のフォローアップを元に見てみる。それによると、年間観光客数と夜間人口、空き地・空き店舗率については既に目標を達成しているか、あるいは達成する見込みとなっている。しかし歩行者数は達成の見込みが見えない状態となっており、夜間人口についても達成の見込みはあるといっても増加傾向にあるわけではなく、目標値との乖離も大きい<sup>58</sup>。上記の様にコンパクトシティ政策に取り組んでいる中でも、イオンタウン青森浜田が2008年に郊外に出店するなど郊外店の出店も起こり、中心市街地の衰退は進行しており、目玉とされていた「アウガ」も来客数の減少や売上げの不調等により、2016年に商業区画を閉鎖してしまった。様々な施策に取り組んで来てはいるものの、未だに中心市街地の活性化及び青森市が都市計画マスタープランで示した都市の形には程遠い状況であるこ

<sup>54</sup> 前掲、『青森市総合都市交通戦略』、pp.70~86

<sup>55</sup> 同上、pp.95~97

<sup>56</sup> 同上、pp.87~94

<sup>57</sup> 同上、pp.98~100

<sup>58</sup> 青森市『平成27年度 認定中心地活性化基本計画の定期フォローアップに関する報告』2015年

とは否めない。

表 14：第 2 期中心市街地活性化基本計画の達成状況（2015 年時点）

目標	目標指標	基準値 (H22)	目標値 (H28)	最新値 (H27)	前回の 見通し	今回の 見通し
街の楽しみづくり	歩行者通行量 (20 地点) (人/日)	74,048	77,554	60,982	③	③
交流街づくり	年間観光施設入込客数 (暦年) (人/年)	1,117,370	1,719,100	1,555,258	①	①
街ぐらし	夜間人口 (人)	3,547	3,737	3,450	①	①
商業の活性化	空き地・空き店舗率 (%)	16.4	13.1	13.1	①	①
	【参考指標】 小売業年間商品販売額 (百万円/年)	-	-	41,622	-	-

注) ①取組（事業等）の進捗状況が順調であり、目標達成可能であると見込まれる。  
 ②取組の進捗状況は概ね予定通りだが、このままでは目標達成可能とは見込まれず、今後対策を講じる必要がある。  
 ③取組の進捗状況は予定通りではないものの、目標達成可能と見込まれ、引き続き最大限努力していく。  
 ④取組の進捗に支障が生じているなど、このままでは目標達成可能とは見込まれず、今後対策を講じる必要がある。  
 ⑤取組が実施されていないため、今回は評価対象外。

引用：平成 27 年度認定中心市街地活性化基本計画の定期フォローアップに関する報告

## （5）仮説と課題

次に第二期中心市街地活性化基本計画の結果の原因を踏まえて検証をする。本レポートにおいては、中心市街地の歩行者量の減少について検討することとする。夜間人口の停滞については本レポートでは分析の幅が広がりすぎるため、対象からはずす。年間観光施設入込客数や空き地・空き店舗率については、達成あるいは目標値と照らしあわせて順調であるため、検討は省略する。以下では、中心市街地の歩行者量の減少について、検証を行っていくこととする。

まず中心市街地の歩行者通行量が減少してしまっている理由についてである。中心市街地を訪れる人々は、[1]中心市街地に居住している、[2]の他青森市内や近隣都市に居住している、[3]青森県外から観光客として訪れる、の 3 類型に分けることができる。[1]の類型の人々に起因する要因によって歩行者数を減少させるためには、中心市街地ではなく、郊外店に行く人が増えるか、そもそも中心市街地の人口が減少することの二つの方法がある。また[2]の類型の人々については、中心市街地ではなく郊外店に行っていることに加え、中心市街地へのアクセスが困難であることが減少要因として考えられる。[3]の類型の人々については、観光施設・イベントの魅力不足等により観光客そのものが減ることが要因として考えられるが、前述のとおり観光施設入込客数は堅調に増加しており、観光客が減少したから歩行者数が減少したとは言えない。また全類型に共通する要因として、市街地に来た人が長時間滞在して、循環していないという要因もある。歩行者数の調査方法上、人数は当然延べ人数で出しているため、人々が何か所も訪れるならば、増加するはずであり、逆も当てはまる。これらを纏めると、1) 市民が中心市街地に行く理由を見いだせなかった、2) 中心市街地へのアクセスが困難であった、3) 中心市街地を訪れた人々が循環をしていない、4) 中心市街地の人口減少が検証すべき原因として挙げられ、後に検証を行っていく。特に 2) 中心市街地へのアクセスの公共交通についての分析を本レポートでは重点的に行う事にする。

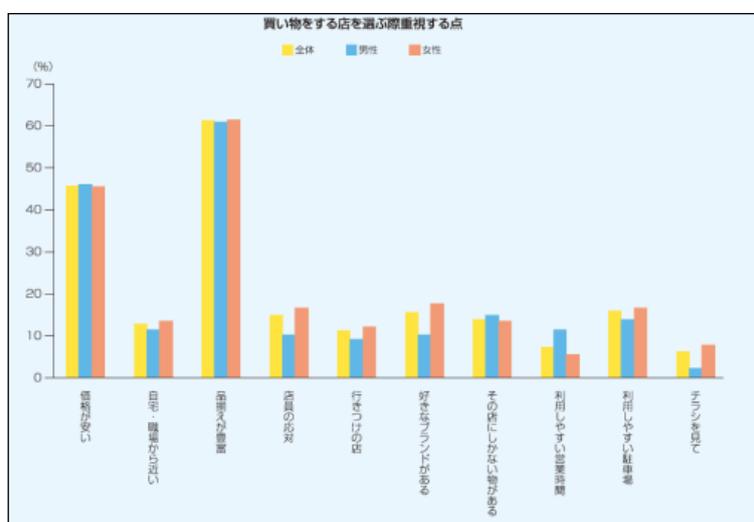
①中心市街地の歩行者量の減少について

i) 市民が中心市街地に行く理由が見出せなかった。

< 1 > 中心商店街・店舗ではなく、郊外の大規模商業施設を利用した。

住民が中心市街地ではなく、郊外の店舗により魅力を感じており、郊外店に人が集まってしまったという事である。これを検証するために、まずは郊外店利用者に対して行ったアンケートで、「買い物をする際に店を選ぶ際重視する点」という項目をしてみる(図3参照)。すると重視する点として、「品揃えが豊富」と言う点と「価格が安い」と言う点が多く挙げられていた<sup>59</sup>。このことから、郊外店利用者は店選びに際して、「品ぞろえ」と「価格の安さ」を重視していると考えられる。ただしアンケートは調査地点を問わず、青森市民に無作為に行ったものの方が適当である。

図 30：郊外店利用客に対するアンケート（買い物をする店選びのポイント）



出典：財団法人 21 あおもり産業総合支援センター『郊外型店舗の出店等による影響等調査、報告書』

次に中心市街地が郊外店に対して「品揃え」と「価格の安さ」で劣っていたのか、という点の検証を行う。「品揃え」については、中心市街地及び郊外店の大型店のテナント数を比較することによって、検証する。下記の表 15 の黄色が中心市街地であり、赤字が郊外店である。それを見ると、店舗面積では郊外の方が広い店が多い者の、テナント数においては総じて中心市街地のものが多い。例えばさくら野百貨店は 146 テナントであるのに対し、イトーヨーカドー青森 SC は 39 にとどまっている。テナントの質にも差がある可能性もあるが、テナント数については郊外店よりも中心市街地が劣っていたとは言えない。また「価格の安さ」についてもデータの制約上データに基づいた検証は困難であったが、中心市街地の百貨店にも一般的なスーパーや若者向けの店も多く入っており、それほど差があるとは思われなかった。

<sup>59</sup> 財団法人 21 あおもり産業総合支援センター『郊外型店舗の出店等による影響等調査、報告書』2008 年、p.7

表 15：青森市大型店舗とテナント数

名称	店舗面積	テナント数
①さくら野百貨店	17,082 m <sup>2</sup>	146
②中三百貨店	15,571 m <sup>2</sup>	144
③アウガ	14,301 m <sup>2</sup>	45
④サンロード青森	21,733 m <sup>2</sup>	98
⑤イトーヨーカドー青森 SC	20,260 m <sup>2</sup>	39
⑦ラ・セラ東バイパス SC	12,645 m <sup>2</sup>	40
⑧青森駅ビル・ラピナ	6,444 m <sup>2</sup>	44
⑨ガーラタウン青森ウェストモール	21,733 m <sup>2</sup>	6
⑩ドリームタウン Ali	7,956 m <sup>2</sup>	35
⑪イオンタウン青森浜田	17,021 m <sup>2</sup>	14

青森商工会議所『青森地域活性化懇談会報告書』より筆者作成

上記より、必ずしも中心市街地の店舗は郊外店に対して魅力が劣っているとは言えないのではないかと、言うことができ歩行者量の減少の原因とは言えないのではないかと考えられる。ただし、大規模店以外の商店街等の中小店舗についても調査を行うべきであり、商品価格についてもデータを元にして検証を行うべきである。またテナントの質についても、住民がいかなるテナントを志向しているのかの調査が必要となる。これらについては、本来青森市が中心市街地活性化を計画するにあたって、現状の把握や施策の形成のために行うべきであろう。

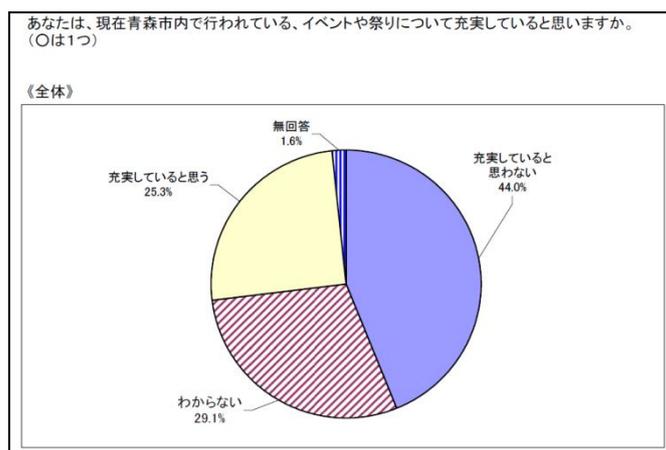
#### < 2 > 中心市街地へ行こうと思うイベントが無かった

上記に加え、中心市街地に行こうと思うイベントが無かったことも、中心市街地に住民が行こうとしなかった原因であると考えられる。このことを検証するために青森市が実施している市民意識調査の 2012 年第 3 回分を見してみる。青森市のイベントや祭りが充実していると感じていない人々は 44% を占めており、イベントの充実の余地はある（図 31）。また中心市街地のウォーターフロント地区の印象調査においても、複数回答制ながらイベントが充実していると考えている住民は 3.3% にとどまっている<sup>60</sup>。イベントが充実していないことによって、歩行者数が減少したかは検証できないが、少なくとも住民のニーズに合ったイベントを行う事によって、歩行者数の改善が行われる可能性がある。

ただし、中心市街地のイベントについての住民の不満や要望、どういうイベントを行ったら訪問するか、といった調査を全市的に行う事が必要である。住民のニーズを正確に把握することが、この点についても青森市に求められる。

<sup>60</sup> 青森市『平成 24 年度 第 3 回青森市市民意識調査結果報告書』p.162

図 31：イベント・祭りについての意識調査



出典：青森市『平成 24 年度 第 3 回市民意識調査結果報告書』2012 年

ii) 中心市街地へのアクセスに問題がある

中心市街地への交通機関あるいは乗用車によるアクセスにおいて所要時間やコスト面から困難があるのであれば、郊外の住民は中心市街地ではなく郊外店・地域へと向かうと考えられる。公共交通機関と乗用車について検証する。

< 1 > 公共交通機関に問題があるのではないか

公共交通機関の利用の現状について見る。青森市営バスが市民バスへと民営化するにあたって数地区で開催された住民懇談会への提出資料によると、殆どの市民バス沿線地区では自動車利用率が 8 割ほどとなっており、中心市街地に近い青柳地区でもバス利用率は 1 割を超えるほどにとどまっている<sup>61</sup>。同懇談会の資料によると、バスを利用しない理由では、「自動車を利用する」の他に、「利用したい時間に運行が無い」、「行きたい方面に路線が無い」、「料金が高い」との理由が大きなものとして挙げられていた<sup>62</sup>。このほかにも浪岡地区での資料上の推計によると青森駅までの交通手段別の利用料金は、乗用車がバスや鉄道よりも安くなっており、コスト面でも乗用車が公共交通機関に対して優位を持っているという現状がある（図 32 参照）。

ここでさらに所要時間やコスト（運賃）を中心に富山市と公共交通機関について比較して考察を行うことにする。まずはバスについてである。富山地方鉄道株式会社の運営しているバスについては、初乗りは 170 円や 200 円の路線が多い。一方で、青森市営バスや市民バスの初乗り運賃は、130 円や 150 円、160 円の路線が多い。また富山市では、65 歳以上の高齢者は市内全域どこからでも中心地へ向かう際にバスの利用料金が 100 円になっているのに対して、青森市では 70 歳以上の市内在住の高齢者に対して「いき・粋乗車証」制度があり、こちらも運賃が 100 円となる。乗客にとっての運賃の負担感は、初乗りだけでは厳密に図る事が出来ないが、それほどバスに乗る事のコストに差があるとは考えられない。ただ高齢者への割引については富山市がより踏み込んだ対応をしており、65 歳から 70 歳の高齢者については富山市と青森市でのバス運賃に差が出てい

<sup>61</sup> 青森市『青柳線沿線地区住民懇談会 第 2 回資料』2012 年、p.4

<sup>62</sup> 青森市『岡町地区住民懇話会 第 1 回資料 2-3』2011 年、p.12

る。また富山市については J R 北陸本線や高山本線沿線においては地域バスが運行しており、100 円に運賃設定をしている所が多い。路線数については、富山地方鉄道株式会社が 80 に対して、青森市営バスは 18（経由が違う路線は 1 つとしている）、市民バスは 10、弘南バスが 2 となっており、富山市のバスの方が路線数において充実していると考えられる（両都市とも、他のバス運営会社の路線はあると思われるが、主な所を挙げてみた）。またダイヤについては、双方ともに平日の日中は多い路線で一時間 2 本程度となっており、それほど違いがあるとは考えられない。ただ路線数について富山市は豊富であるので、「行きたい方面にバスがあること」の点では富山市が青森市よりも勝っていると言えるのではないかと。

次に鉄道について同様に運賃・ダイヤについて比較してみる。富山市の鉄道は、あいの風富山鉄道、高山本線、富山ライトレール、富山地方鉄道が運営する 3 路線がある。一方で、青森市は奥羽本線、津軽本線、青い森鉄道線の 3 路線のみとなっている。ダイヤについては、J R 路線については富山駅と青森駅発のものについては、一日に 30～40 本程度の物が多い。富山地方鉄道の路線の一部や富山ライトレールについては、60 本を超える。路線の数そのものとダイヤ数において、富山市は青森市よりも多くなっている。初乗り運賃については、両地域 200 円から 250 円程となっており、それほど差があるとは考えられない。しかし、富山地方鉄道やライトレールには I C カード割引があり、また富山ライトレールは一律運賃が 200 円となっている。以上より、鉄道に関しても「利用したい時間に路線がある」ことをより実現しており、買い物の所要時間を少なくできているのが、富山市のほうであると考えられうる。また富山ライトレールについては、駅間隔が平均 600 メートルなのに対して、青い森鉄道の青森・筒井駅間は 4.4 キロ離れていることも、鉄道の利便性の差につながっていると考えられる。

運賃面では、両都市にそれほど大きな差は見られないが、路線・ダイヤ数に大きな差異が見られる。運賃面はもちろん、ダイヤ・路線の適正化が課題となると思われる。

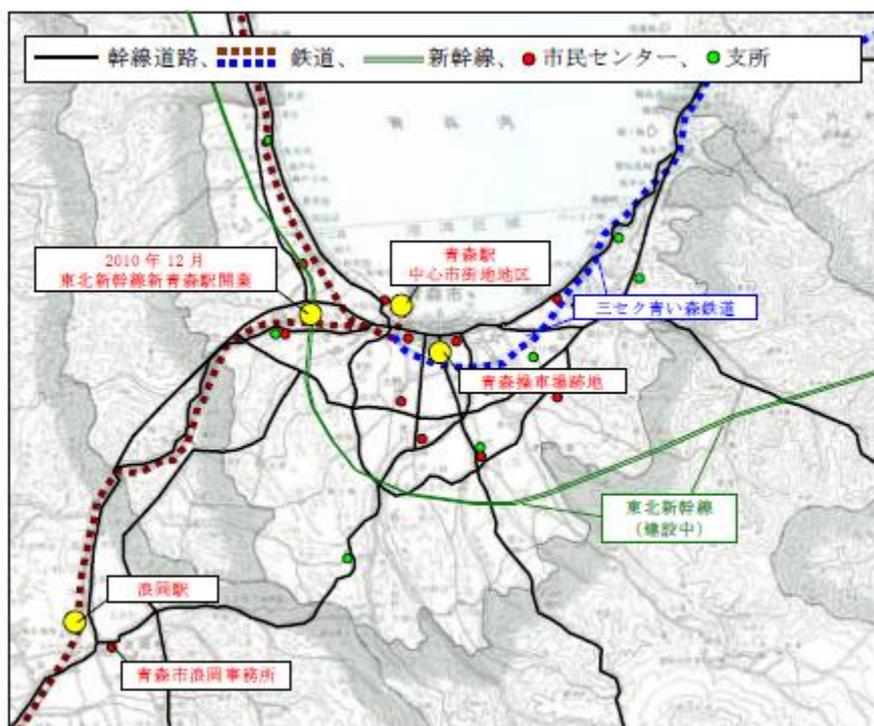
図 32：各交通機関と料金（浪岡駅～青森駅）

	料 金	所要時間
J R	400 円	35 分
市営バス(大沢廻り経由)	600 円	50 分
市営バス(空港経由)	950 円	75 分
タクシー	7,210 円	40 分
自家用車	340 円	40 分

※自家用車、タクシーの所要時間は平均時速約 40 km で計算。(距離は約 25km)  
 ※自家用車の燃費は 1ℓあたり 10 km、1ℓあたり 135 円で計算  
 ※タクシー料金はインターネット検索で算定

出典：青森市『浪岡線沿線地区住民懇話会第 2 回資料』

図 33：青森駅と浪岡地区（浪岡駅）



出典：青森市『青森市総合都市交通戦略』

## < 2 > 乗用車について

上記の調査でもあったように、買い物的手段としては乗用車が最も多い。自動車による中心市街地へのアクセスに問題があるのであれば、歩行者数が減少してしまうのではないかと懸念される。2006年商圏調査によると、青森市民に対して行った中心市街地の商店街に望む点で最も多かったのは、駐車場を最も多く、であり21.3%を占めていた<sup>63</sup>。これによると、中心市街地の駐車場に対して不満があることが見受けられる。実際に中心市街地に位置するアウガの駐車場は、青森駅前公園地下駐車場を合わせても618台の収容台数であるのに対し、郊外のサンロード青森は1800台を収容する駐車場を要している（アウガ及びサンロードのHPより）。またアウガの駐車場は有料であるのに対して、サンロードは無料である。こういった点から、乗用車のアクセスに関しても不都合があることが、中心市街地の歩行者が不調である原因の一つであると考えられる。中心市街地の店舗は、郊外店に比較して駐車場の整備が容量面でも価格面でも不十分である。

以上の様に分析を行ったが、コンパクトシティ政策は、都市の集積化や拠点形成を行う都市運営を志向するものであり、公共交通機関を中心としたまちづくりが目指される以上、自動車利用の促進につながる施策は長期的な都市運営の方向性と異なる。従って今回の提言においては、< 1 > 公共交通機関について、で述べた課題に関して提言を行う事とする。

<sup>63</sup> 青森県、青森県商工会議所連合会、青森県商工会連合会『消費購買動向による商圏調査報告書』2006年、p.126

iii) 青森市民・観光客を問わず、中心市街地を訪れた人々が循環をしていない

住民や観光客が中心市街地を訪れた後に複数の店舗を訪れていなければ、歩行者数は増加しないはずである。この点は第一期中心市街地活性化計画のフォローアップにおいても述べられていた。

しかし、この点に関しては得られるデータからの検証は不可能である。検証を行うには、中心市街地を訪れた店舗数や時間について調査をするとともに、複数店舗を訪れない理由や改善点を調査することが必要となってくる。これも青森市が活性化計画の進行とともに、行うべきである。

なお青森市来訪者実態調査によると、青森市への観光客は青森市内の二次交通（目的地までの交通手段）への満足度が低く、交通機関の使い勝手を良くすることによって、少なくとも観光客の循環は改善されると見られる<sup>64</sup>。

iv) 中心市街地の人口減少による影響

中心市街地の居住者自体が減少すれば、歩行者数の減少に寄与することは自明であると言える。青森市は夜間人口を居住者人口の指標としているが、それによると2010年から2015年までに97名の減少が見られている。97名の人口減少によって、実際にどれほど歩行者数の減少にインパクトがあるかを考える。青森市の活性化計画のフォローアップ(2012年)によると、中新町センター優良建築物等整備事業で118人の夜間人口が増加し、それによって約700名の歩行者数の増加に寄与したと試算がなされ、また古川1丁目12番地区優良建築物等整備事業によると、128人の夜間人口の増加が768名の歩行者数の増加に寄与した、と試算されている<sup>65</sup>。すると青森市試算によると、一人の居住者の増加によりたかだか7倍の歩行者数変動が見られており、97人の夜間人口の減少に対しては700人程の歩行者数の減少があったと見ることができる。一方、実際の同期間の歩行者は14000人減少しており、夜間人口の減少が歩行者減少の主な原因でないと考える事ができる。

(6) 課題解決のための提言・手段について

上記を踏まえて、コンパクトシティ推進に資するような提言を行っていく。①住民のニーズの調査、及び②住民のニーズに合った公共交通網の整備、について述べる。

①住民のニーズの調査

仮説i)の<1>と<2>、iii)で検証した課題について提言を述べる。コンパクトシティ政策を推進する際には、住民の居住・生活行動が大きくかかわってくるために、住民の生活全般にわたってニーズを把握することが大切となってくる。今回の分析においては、主に2点についての調査が必要になると考えられた。まずは仮説i)の<1>に関して、なぜ住民が中心市街地店舗ではなく、郊外店に魅力を感じるかの把握についてである。住民がいかなるテナントを志向しているのか、中心市街地店舗と郊外店の価格感の比較、これらについて住民に調査を行うべきである。図24

<sup>64</sup> 青森市『平成27年度青森市来訪者実態調査』2015年、p.6,11,16,21

<sup>65</sup> 青森市『平成27年度 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』2016年、p.5

で示されているような、富山市が行っている調査をするべきである。実は住民のニーズを調査したところ、中心市街地の店舗と郊外店の品揃えや価格に大差がないのであれば、別のアプローチが必要となるであろうし、品揃えや価格に差があるのであれば、なるべくニーズを満たすテナントを中心市街地に呼び込む施策を考えなければならない。仮説 i) の< 2 > に関して、中心市街地のイベントについては、中心市街地のイベントについての住民の不満や要望、どういうイベントを行ったら訪問するか、といった調査を全市的に行う必要がある。また仮説 iii) の中心市街地内での循環を促進させるための調査については、中心市街地を訪れた店舗数や時間について調査し、複数店舗を訪れない理由や改善点を調査することが必要となってくる。これらの調査は、中心市街地活性化基本計画の中で、できれば毎年、不可能であるならば5年に一回行うべきであり、施策の修正や将来の施策の立案に役立てるべきである。

コンパクトシティは行政の目から必要性が説かれることが多いが、都市の形を決めるのは住民であり、住民のニーズに合った都市の形を模索していくことが必要となる。そういった意味でも、住民のニーズの把握は重要である。

## ②住民のニーズに合った公共交通網の整備

次に仮説 ii) の< 1 > で示した課題、つまり公共交通網の課題について解決のための提言を行いたい。バスや鉄道のダイヤや路線数を増加させることによって、「行きたい方向に路線が無い」、あるいは「利用したい時間に運行が無い」といった不満を解決する手段を考える事となる。ただし鉄道については、ダイヤや路線を増やすことはなかなか難しく、かつ区間間隔が長いいため、住民のニーズを満たすことはなかなか困難であると考えられる。ただ青い森鉄道は、県や市町が8割後半の出資を行っており、企画乗車券や団体車両の運営、観光振興によって平成27年度の業績は上向いており、好業績で得られた原資でダイヤの増加や高齢者の利用しやすい駅整備・利用価格の設定を行う事は考えられる<sup>66</sup>。地方自治体が出資している事によって、財政基盤が強固な鉄道運営会社が、観光や新規事業で利益を上げて、それを本業の利便性向上につなげる事が一つのコンパクトシティ都市運営におけるモデルとなるのではないだろうか。またバスのダイヤや路線数を増加させることが求められることとなる。青い森鉄道と同様、第三セクターによる運営が一つ考えられる。ただ住民のニーズに合ったダイヤ・路線の改廃を行う必要がある、複雑とされている路線も簡素化しなければならない。しかし青森市財政やバス運営会社の経営も厳しいので、中心市街地や郊外の住宅街、大病院等の各種拠点を結ぶバス路線のみに厳しく再編を行い、廃止された路線についてはデマンドタクシーやフィーダーバスで補う事となるだろう。少子高齢化が進行する中では、ダイヤを作ってバスが運行している所に利用客が来る、というビジネスモデルでは非効率となっていると考える。例えば、商業施設や病院等生活利便施設と連携するのはどうであろうか。中心市街地や郊外に住む住民が集団で、バス運営会社に中心市街地や生活利便性施設の密集地に行きたい時間をあらかじめ伝えておく。バス運営会社はその時間にバスを手配して集団を運ぶ。住民たちは何か所かの商業施設や生活利便性施設を利用して、所定の時間になったらバスに乗って帰宅する。住民たちを迎えに行くバスは、必ずしも行きと同じバスではなく、運営会社が融通して手配する。

<sup>66</sup> 青い森鉄道株式会社『第15期 事業報告』2016年、pp.1~4

中心市街地の商店は郊外店に勝って人を呼び込みたいというインセンティブを持っているので、住民たちのバス運賃は商業施設（あるいは生活利便性施設）に肩代わりしてもらい、住民は安価（可能ならば無料が望ましい）でバスを利用できる。様々に考えるべき論点もあり、現実を受け入れられるモデルであるかは不明だが、若年世帯からも高齢者世帯からも、高齢者施設からも場合によっては利用が見込める形態といえるのではないだろうか。

## 5. 富山市・青森市両都市の事例から見られるコンパクトシティ推進に向けた提言について

### （1）富山市の事例から見られるコンパクトシティ推進に向けた提言について

冒頭で述べた、交通弱者の発生や行政コストの増といった社会的課題の解決のために、コンパクトシティが1つのアプローチとなりうる、という考えのもと、富山市が推進するコンパクトシティ政策及びその課題、そしてさらにコンパクトシティを成功させるためのアプローチ等について述べた。事例研究にあたっては、富山市が有する特殊事情を考慮し、その影響を取り除かなければ、全国的にコンパクトシティを推進していくための一般化した提言をすることはできないと考えていた。このため、分析を行うにあたり、富山市の持つ地域特性などを把握することを念頭に置いていた。しかしながら、これまでの分析において、富山市だからこのような政策を取るに至った、あるいはこのような効果が発生した、といった特殊事情は、現状把握できるデータの限りでは、見受けられなかった。このため、富山市がコンパクトシティ政策をさらに推進するために必要な課題解決に向けて提言した3(7)の内容は、コンパクトシティを推進するための一般的な考慮事項であると考えた次第である。以上の考えのもと、3(6)、(7)の内容と重なる部分があるが、本レポートの分析において検証できたコンパクトシティ推進策を述べる。

#### ①周辺市町村との街づくりの理念の共有化、広域連携の実施、広域計画の作成

周辺市町村が街づくりの理念を共有化しないと、ある市では大規模商業施設の郊外立地を防止しても、他の市においては乱立されてしまう恐れがある。このような状況では、富山市において中心商業地区の歩行者通行量が減少し続けている現状に表れているとおり、中心市街地の活性化を図ることができない。街づくりの理念を共有化し、中心市街地にのみ商業施設の立地を推進する、という策を周辺市町村と連携した上で講じていく必要がある。しかしながら、長の任期等、地方自治体が有する構造から、大型商業施設の立地によりもたらされるメリットに目が向きがちであり、この策の実現には困難が伴うことも理解する必要がある。

#### ②郊外の商業施設に劣位でない中心商業施設の整備

意識調査等により住民ニーズを適切に把握した上で、郊外店に負けない商業施設の充実を中心市街地において図る必要がある。富山市はコンパクトシティ政策の先駆的事例であったこともあり、中心市街地における商業施設を整備する段階で、この観点は必ずしも備わっていなかったが、今後、コンパクトシティを推進する自治体においては、十分考慮しなくてはならないと考える。

### （2）青森市の事例から見られるコンパクトシティ推進に向けた提言について

（1）で述べたのと同様の問題意識を持って、青森市が進めるコンパクトシティ政策についての事例分析、課題抽出、課題解決の提言について述べてきた。（1）と同様に、青森市の特殊事情を考慮して4の（6）の青森市の項で述べた提言をより一般化して再度述べたいと考える。

#### ①住民のニーズの調査

コンパクトシティ政策を進めるためには、中心市街地商業施設と郊外店の差異やイベントの魅力・改善点、中心市街地が回遊性を持つための改善点についての住民のニーズの調査が求められるが、これは中心市街地が郊外店の進出に伴って衰退してしまった都市にはすべからず当てはまる事である。おそらく人口減少・高齢化に悩む都市には、中心市街地の衰退という課題が伴っているうえに、都市を集約化するには集約化したポイントに活気を持った市街地が存在しなければならない。従って、中心市街地の活性化についてはコンパクトシティを志向する都市は取り組まなければならない。その過程で住民のニーズのなるべく正確な把握が必要となる。ただし、住民のニーズの把握の必要性は中心市街地の活性化にとどまるものではなく、交通ニーズや移住ニーズ等、他の分野についても行われなければならない。コンパクトシティ政策には、多様な分野の目標達成が必要とされ、かつ個々の目標には達成困難なものも多い。従って、住民のニーズを絶えず適確に把握することによって、現在地や課題を正確に把握し、政策を実施することが必要となる。

#### ②住民のニーズに合った公共交通網の整備

住民のニーズとは異なり、青森市の項で提言したような公共交通網の整備については、富山のようにライトレール等が整っており、住民の交通ニーズに比較的応えられている都市については、当てはまらない。青森市の様に、バスや鉄道が主な公共交通手段であり、いずれもダイヤ・路線数が不足しているような都市について提言することができるものである。そのような都市においては、第三セクターによるバス・鉄道会社の運営による財務基盤の強化と観光等による経営の多角化によって、本業に回せる経営資源を増加させ、利便性を向上させることがまず考えられる。またバスについてはダイヤ型から住民主導のデマンド型にし、商業施設・生活利便性施設と連携することによって、新しい形のバス運行の在り方を模索していくべきである。

## 6. 終わりに

本稿では、コンパクトシティのリーディングケースである富山市、青森市の事例を取り上げ、その政策及び実績について説明してきた。その後、両市が直面している課題に関し、原因について仮説の設定、検証を行い、両市における課題解決に向けた、また他自治体においても更にコンパクトシティ政策を推進していくための提言を行った。このプロセスにおいて感じたことは、コンパクトシティの概念は日本ではまだ歴史が浅く、両市が直面する課題は、実現に向けた手法が確立されていないからこそ生じる問題であるということである。これは、本稿の分析により判明した課題は、両市の持つ地域性に起因するものではなく、コンパクトシティ政策を推進するうえで、生じる一般的な課題と判断したことによる。

今回扱った富山市、青森市においては、行政が主体となって政策を進めてきたが、香川県丸亀市のように、民間（商店街）が主体となって、コンパクトシティ政策を実行しているケースもある。様々な事例を蓄積し、分析を進め、コンパクトシティを成功させるための方法論をより確実なものとしていくために、長期的な視座に立ち、政府や自治体、企業、大学等が関与していく必要がある。

## 参考文献

- ・富山市『富山市中心市街地活性化基本計画』2007年
- ・富山市『富山市が目指すコンパクトなまちづくり』2007年
- ・富山市『富山市はなぜコンパクトシティを目指したのか?』2009年
- ・富山市『第2期富山市中心市街地活性化基本計画』2012年
- ・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年
- ・富山市『富山市におけるコンパクトなまちづくりの進捗と展望』2014年
- ・富山市『平成27年度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』2015年
- ・富山市『コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築』2016年
- ・富山県『富山高岡広域都市圏の人の動きについて』  
[http://www.pref.toyama.jp/cms\\_sec/1506/kj00000465.html](http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1506/kj00000465.html)
- ・富山市の人口の推移  
<http://www.city.toyama.toyama.jp/kikakukanribu/johotokeika/tokei/zinkosui/toyamashijinkodotai24html>
- ・富山市『平成27年 指定管理者による公の施設の管理状況評価表』  
<http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/9665/1/38.pdf>
- ・総務省『地方財政の状況』2014年
- ・国土交通省『下水道事業の事業管理に関する現状分析と課題』
- ・国土交通省『国土交通白書2014』
- ・国土交通省『コンパクトシティ実現に向けた都市政策の取り組み』運輸と経済第75巻2015年
- ・OECD Green Growth Studies 『Compact City Policies A Comparative Assessment』、2012
- ・内閣府『平成26年度高齢社会白書』
- ・高島拓哉『現代の行政改革とコンパクトシティ』大分大学経済論集2014年
- ・角本伸晃『富山県のコンパクトシティへの取り組み』愛知大学経営総合科学研究叢書302007年
- ・杏澤隆司『コンパクトシティが都市財政に与える影響』住宅土地経済2015年秋季号
- ・角本伸晃『富山市のコンパクトシティへの取り組み』2007年
- ・柳井久俊『「コンパクトシティ」の導入と都市政策』財団法人日本経済研究所、2010年
- ・衣川恵『まちづくり3法と青森市中活事業の事例』地域総合研究第36巻、2009年
- ・国土交通省『立地適正化計画の概要のパンフレット』
- ・青森市『青森市都市計画マスタープラン』1999年、p.7
- ・内閣府地方創生推進事務局『平成18年度に認定された中心市街地活性化基本計画』  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/h18.html> (2017年1月23日閲覧)
- ・山本恭逸『コンパクトシティー青森市の挑戦』2006年
- ・青森市『青森市中心市街地活性化基本計画』2007年
- ・青森市『青森市中心市街地活性化基本計画 概要』2007年
- ・青森市『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』2012年
- ・青森市『第2期中心市街地活性化基本計画 概要』2012年
- ・青森市『青森市総合都市交通戦略』2009年

- ・青森市『平成 27 年度 認定中心地活性化基本計画の定期フォローアップに関する報告』2015 年
- ・財団法人 21 あおもり産業総合支援センター『郊外型店舗の出店等による影響等調査、報告書』2008 年
- ・青森商工会議所『青森地域活性化懇談会報告書』2016 年
- ・青森市『平成 24 年度 第 3 回青森市市民意識調査結果報告書』
- ・青森市『青柳線沿線地区住民懇談会 第 2 回資料』2012 年
- ・青森市『岡町地区住民懇話会 第 1 回資料 2-3』2011 年
- ・青森県、青森県商工会議所連合会、青森県商工会連合会『消費購買動向による商圈調査報告書』2006 年
- ・青森市『平成 27 年度青森市来訪者実態調査』2015 年
- ・青森市『平成 27 年度 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』2016 年
- ・青い森鉄道株式会社『第 15 期 事業報告』2016 年