

## 第3章

### (1) サステイナブルな都市を目指して

#### 1. はじめに

##### (1) サステイナブルな都市とは

都市政策において、「サステイナブル」というフレーズを多く聞くようになった。サステイナブルとは、「持続可能な」という意味であって、環境負荷の点でも、エネルギー消費の点でも、都市経済の点でも、社会的な点でも、将来の世代に過大な負担を持ち越さずに持続することが可能な都市へと転換することが至上命題となっていることに起因する概念である。

持続可能な都市づくりのために、度々提唱されるものとして、ここでは交通機関側のアプローチとして「公共交通機関中心のまちづくり」、都市側からのアプローチとして「コンパクトシティ」について扱い、これらの提唱がどのように持続可能を実現するものであるのかを見ていくことにする。両者は必ずしも異なるものではなく、公共交通機関中心のまちづくりの結果、コンパクトシティが実現することも考えられ、他方コンパクトシティを実現するためには公共交通機関の整備が必要となるように、密接に関係すると言える。これらの理論について本節で考察した後に、具体的な事例として、コンパクトシティを指向し、今年4月に日本初と言われるLRTを開業した富山市を次節で取り上げる。

なお、日本において現在これらの動きが見られるのは、主として地方都市であり、今回の研究で扱っている大都市圏においては、妥当性に疑問を持つ読者もおられるかもしれない。しかしながら、東京のような大都市であっても、将来の都市の形に、いくつかの核を持ちその核となる都市が高度にネットワークを築いたものが提唱されるなど、現に大都市において都市のコンパクト化を指向する答申なども出てきている。その場合、核となる各都市においては、地方都市同様にコンパクトシティの理論が妥当するとも言える。公共交通機関中心のまちづくりについても同様である。このように、人口減少時代の大都市圏を考察するにあたって、重大な示唆を与えてくれる理論に他ならないと考えられる。

## (2) 交通機関と土地利用の関係

都市を考えると、交通機関と土地利用のされ方に密接な関連性があることを念頭に置く必要がある。住宅が多く建設されれば、トリップ<sup>1</sup>の起点となり、大きな集客力のある施設が完成した場合、その施設は人々のトリップの終点として設定され、交通需要を生み出す。他方、交通機関が整備されて、周辺地域の利便性が向上した場合には、その土地を生活や仕事の拠点とするインセンティブが付与され、土地利用の方法も変わってくるのが往々にしてある。両者は相互依存関係とも言える関係である。

人口減少社会においては、土地利用と交通整備が密接にかかわる点にさらに着目するべきである。これからは「需要に追随する交通整備」から「需要を誘導する交通整備へ」と発想を転換する必要があることがよく言われる。成長する社会で、需要に追随して整備を行った場合、結果として便益を生み出すのに対し、需要を誘導する形では交通整備に確固たる理念が必要であって、その理念を最も効率よく実現し、費用を抑えるためには交通の整備と土地利用方法 結局のところ、都市のあり方に帰着する を一体として考えることに利があるということになる。

## 2. 公共交通機関中心のまちづくり 交通機関側のアプローチ

### (1) 公共交通指向型開発

交通機関と土地利用を一体に考えたものとして、公共交通指向型開発 (Transit Oriented Development、以下TODとする) がある。先述のとおり、これは公共交通機関を中心に据えて、都市のあり方を計画するものである。

公共交通機関を中心に据える理由には、自動車に依存することによる環境破壊、渋滞、交通事故、駐車スペースの確保の困難性といった問題を解決することにあると考えられる。しかし、一言で自動車への依存度を減らす都市構造といっても色々なものが考えられる。後述する「コンパクトシティ」は日常のトリップの移動距離そのものを減らすことであって、その実現のためには公共交通機関の整備が必要であるとされることから、TODの結果とも言えるが、コンパクトシティの究極の形である「徒歩や自転車といった手段

---

<sup>1</sup> 人がある目的を持ってある地点からある地点へ移動した単位を指す。交通手段を複数使った場合でもトリップは1回と数えるが、目的が変わった場合にはそれを別のトリップとみなす。

で日常の用事が済む都市構造」が実現した場合、TODとはやや異質のものと言えるかもしれない。TODの典型的なものとしては、公共交通機関を利用しての移動ですべての用事が済む構造であり、突き詰めれば駅などの周辺の徒歩圏に住宅のみならずトリップの目的地も位置づける構造となるであろうが、駅や停留所とトリップの起終点との間に自動車を活用し、公共交通機関と自動車が共存する方法も、広く捉えれば「公共交通指向」と言えるかもしれない。TODをどのように捉えるかはぶれのあるところで、必ずしも一義的な定義は存在しない。

日本の都市、とりわけ東京圏や京阪神圏は、既に強い公共交通指向型であるという指摘がある。というのも、モータリゼーションが進行した近年であっても、例えば東京都心部への通勤には鉄道への依存度が高く、都心内部での移動にも地下鉄やバス路線が縦横無尽に通っており、公共交通機関での移動に差し支えることは少ない。参考までに3大都市圏の交通機関別輸送分担率を図3-3-1に示す。

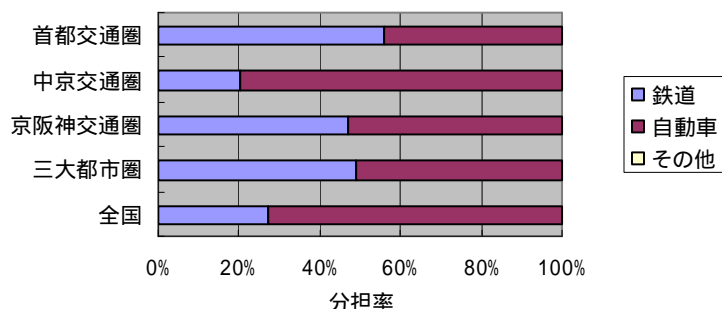


図 3-3-1 輸送機関別旅客輸送人員（2003 年度）

（『数字でみる鉄道 2006 年版』（財団法人運輸政策研究機構）より作成）

自動車にはバス・タクシーを含むものとする

これには確かに、公共交通機関を重視した政策の実施のほか、昭和 40 年代に、東京急行電鉄田園都市線の開業とともに東急が沿線に住宅開発を進めたように、鉄道事業者には郊外開発を行う際に、現代で言うところの TOD の発想があったことも理由としてあるだろう。しかしながら、道路の絶対的な不足による渋滞や都心部での駐車スペースの不足が十分考えられることから、やむをえず公共交通機関を利用している現実もあると考えられる。また、鉄

道を中心に据えたはずの東急田園都市線沿線でも、計画以上の居住者が集まり、駅から離れた地域の開発も進み、域内での移動には自動車が多く活用されている現状がある。

このように考えると、鉄道への依存度が高い構造とは言っても、TODのような理念がはっきり打ち出された意図的なものであったかと問われれば、少し異質であると言えるかもしれない。「意図せざる」鉄道依存構造という面も否定はできない。

## (2) どのような交通機関を中心に据えるか

ひとことで公共交通機関と言っても、様々なものがある。鉄道をはじめとして、新交通システムや路面電車、バスなどは言うまでもなく公共交通機関である。公共交通指向型の開発と言ったときに、これらのうちどれを中心に据えるかは、それぞれの特性に着目する必要があるだろう。

これらの公共交通機関のほか、自動車も含めた交通機関について、特性を整理したものが表3-3-2である。この表には、「快適性」「機動性」など数値で測って比較することが困難なものも存在するためか、一義的に正しいとは必ずしも言えないが、概ねの特性を示唆するものとしては十分有効であろう。

	利用者側					計画側	
	迅速性	快適性	機動性	低廉性	安全性	建設費	大量性
鉄道							
新交通							
バス							
乗用車							

表 3-3-2 輸送機関ごとの特性

(『都市交通計画 第2版』(技報堂出版)より抜粋)

新交通の中に、狭義の新交通システム<sup>2</sup>、LRT、モノレールなどを含むものと考えられる

すなわち、新たに交通機関を整備しようと考えた場合、最大の問題となる

<sup>2</sup> エレクトロニクスなどの新技術を積極的に取り入れ、専用のガイドウェイを利用し、車両を自動制御で走行させるゴムタイヤ式中量軌道輸送方式を言う。

建設費が、鉄道の場合非常に大きくなってしまふ。例えば 1982 年から 2000 年にかけて建設を進めた、東京メトロ南北線（目黒 - 赤羽岩淵間）では 1km あたりの建設費が 238 億円にもなった。これに対し、先ごろ開業した富山ライトレールでは、7.6km の L R T を開業させるためにかかった費用はわずか 58 億円であった。後述するように、そのうち 6.5km は既にインフラが整備されていた J R 富山港線を改良したものだとは言っても、整備費用の安さは十分指摘できる。新交通システムでも、少し古い例になってしまうが 1997 年に開業した東京臨海新交通（現・ゆりかもめ）の新橋 - 有明（現在は豊洲まで延伸開業済み）の 1km あたりの建設費は 137 億円と、鉄道に比べれば低く納まっている。バスであれば、極端に言えば車両と停留所などを準備すれば運行できるため、さらに整備費用は抑制できると考えられる。整備費用が抑制できるということは、その後の需要の変化にもある程度の範囲内であれば、あわせることが容易とも言える。鉄道や新交通もその容量の範囲内で供給量を変えることは変動費が安いことから可能と言えるが、それを大きく上回ったり下回ったりする輸送量になった場合の対応は困難である。

しかし他方で、それぞれの交通機関には輸送力に大きな差がある。鉄道では一方向に人の流れが集中した場合であっても、受け入れることが可能である。例えば複線である J R 中央線快速のように、10 両編成の電車が最大で 1 時間あたり 30 本運転されている場合を考えると、定員を 140 人として計算し定員乗車で 1 時間に 42,000 人、現状（2005 年度）では 211% の乗車率なので 88,650 人を輸送している。他方、新交通にあたる狭義の新交通システム、モノレール、L R T は 1 両当たりの定員が少なく、連結両数も少ないため、輸送力は鉄道に比べて劣る（例えば 6 両連結の東京モノレールでは、1 列車あたり輸送力は平均 584 人）。バスの定員も大きさにより様々であるが、輸送力は決して大きくない。まして、乗用車の定員は 1 桁なので、大量輸送には不向きである。

この表にはないが、移動距離を勘案する必要もあるだろう。鉄道の場合は比較的長い距離であっても適応できるのに対し、バスはそれより劣り、新交通はさらに短い路線であるものがほとんどである。自動車はどのような距離でも、対応することが可能だといえる。

そして、交通機関が整備されたときの人々の利用動向を考えるとときには、それ以外の利用者側に立った場合の迅速性、快適性、機動性、低廉性、安全性の各特性を念頭に置く必要があるだろう。

このように考えてみると、鉄道で整備すべき路線というのは非常に高密度で、高額な整備費用に見合った効果が得られるところに限られることがわかる。他方でバスは、距離あたりの整備費用が少なく済むため、同じ費用で面的な整備な整備が可能となる反面、大量輸送には向かないことから、密度が比較的低いこと、それから欠点として定時性を欠くことが出てきてしまう（ただし、この点は専用レーンを設けることなどで対処もできる）。両者の間に位置づけられるものが新交通・モノレール・LRTということになる。

新たに交通を整備する場合は、以上のような特性を十分に鑑みた上で、もっとも適したものを選択するべきであり、「身の丈」にあったものを整備しないと、効率のよい投資とはならない。他方で、既に何らかの公共交通機関が存在する場合は、一概にそうとは言えず、必ずしも特性とぴったり合わなくとも、既存の公共交通機関を中心に据えて開発するインセンティブが生じることもあり得ることに注意を払わなければならない。両者を重ね合わせると、既存のインフラを最大限に活用して、それでも解決できない問題が生じる場合、必要最小限の範囲で、都市に合った特性を持つ公共交通機関を整備する手順になるであろう。

### （3）自動車需要を調整する視点

自動車への依存構造を改善する方法には、公共交通機関のインフラを整備する方法のほかに、自動車需要そのものの方をコントロールする方法がある。これが、交通需要マネジメント（Transportation or Travel Demand Management、略してTDMと表記される）である。

つまり、これまでのように需要に追従して交通インフラを整備する姿勢から、需要そのものを一定の範囲内に調整して既存インフラとのバランスをとる考え方である。その目指すところとしては、交通手段の変更、交通経路の変更、時間帯の変更、自動車の効率的利用、発生源の調整の5つが存在する。そして具体的には、駅やバス停留所まで自動車で移動して、そこから目的地までは公共交通機関を使うパーク・アンド・ライド、パーク・アンド・バスライドを普及させること、大規模公共交通機関利用や自転車・徒歩などを促進すること、時差出勤を奨励すること、通信手段を活用するなどしてトリップそのものを減らすこと、さらに広く考えれば都市の構造を変えて、土地利用と一体となった整備をすることで、職住近接をはかるようなものもTDMの一種と位置づけられる。

また、「課金」することでの交通管理のあり方が注目を集めている。ロードプライシングはその一つで、特定の地域への進入・通行に対して課金する方法である。必ずしも一律に作用するものでなく、個人が必要に応じて利用を判断できるところが利点として挙げられる。同時に、徴収した収益を再び政策目標達成のために、再分配する点も利点となりうる。これはあくまで、一定の地域への自動車が集めた場合の社会的費用を負担させる目的であるから、自動車が地球環境を悪化させる点について着目したものと、はっきりとは言えない。自動車を持ち、運転すること自体を環境負荷の点から問題視するならば、自動車保有そのものに高額の税金をかけるような手段も考えられるだろう（後述する「コンパクトシティ」を実現する手段としても、このような提唱が見られる）。ロードプライシングとは逆に、一律に適用されてしまうとその弊害も大きく、簡単に導入できるものではない。

#### （４）バスを活用した事例

（２）で述べた公共交通機関のうち、バスを活用したものに、石川県金沢市（人口約 45 万人）の事例がある。同市は北陸地方を代表する都市であるが、脆弱な道路網のために、慢性的な渋滞が発生していた。バス専用レーンやバス優先信号の設置、快速バスの設定など先進的な施策を行っているにもかかわらず、市内のバスのほとんどを担う北陸鉄道のバス利用者は減少の一途をたどり、公共交通の衰退も問題となっていた。

そこで、1996 年には「K.Park」と呼ばれるシステムを本格導入した。これは、郊外のショッピングセンター等の駐車場を利用させて、最寄りのバス停留所（一部鉄道駅）からバス（鉄道）で中心部に向かわせる施策で、利用者は駐車場を利用できる代わりにそのショッピングセンターの商品券を購入することが求められる。ただし、当然この商品券で商品を購入することができるのだから、利用者にとって特別な出費となるわけではなく、かつこのシステムを利用した場合に限って、通勤定期を割引発売していることから、中心部で駐車場を借りるよりも経済的で、かつ迅速に都心部まで移動できることを売りにしている。

1999 年には「金沢ふらっとバス」という愛称のコミュニティバス<sup>3</sup>の運行

---

<sup>3</sup> 需要が小さく、従来の路線バスでは十分なサービスが提供できないことから、地域において運行されているバスのことを指す。生活において不可欠な目的を達するためのトリップの手段を確保するべく、運転されることが多い。東京都内でも、杉並区や武蔵野市、国立市などで運行が行われている。

を始めた。金沢市のコミュニティバスは、旧市街地のバス空白地帯を中心に2003年までに3路線が設定された。1乗車あたり100円、15分間隔のダイヤ設定と、利用しやすくし、ICカードを導入することで乗り継ぎ割引のようなソフト面のサービスも実現した。結果、1日あたり約2,000人が利用するに至っている。運行費用を運賃収入ですべて賄うことはできていないが、議会等で支持を得た上で補填しており、地元の「同意」のもとに運営されているとすることができる。

金沢市では「新金沢市総合交通計画」において、2010年には1995年比で鉄道とバスの利用客数を10%増加させることを目標に掲げている。そのために今後もバスを中心に公共交通の整備を行う方針で、全国的に注目を集めている。同時に、「あるけるまちづくり条例」を制定し歩行者優先のまちを目指す、中心市街地の駐車場の適正配置を行うといった施策も講じており、次項で述べるコンパクトシティの先進事例としても知られている。

### 3. コンパクトシティの実現に向けて 都市側のアプローチ

#### (1) コンパクトシティの概念

コンパクトシティとは

次に、都市からのアプローチとして、「コンパクトシティ」の概念を取り上げる。コンパクトシティとは、一定の地域内に住宅・職場などを集めて高密度の都市をつくり、一人ひとりの交通移動距離を減じさせ、徒歩や自転車といった交通手段への転換を可能とする都市づくりのことを指す。

この概念を提唱した初期のものとしては、1974年に建築都市計画の専門家であるG.B.ダンツィークとT.L.サティが著し、最も効率のよい都市構造としてのコンパクトシティを紹介した『コンパクトシティ』がよく知られている。1990年代には、「持続可能な都市」を実現するためのモデルとして、主にヨーロッパで広く提唱され、日本でも研究が進められた。後述するように、現在では都市計画の趨勢をなすほどの力を持つに至っている。

コンパクトシティを目指す理由

日本の都市が郊外化とともに発展してきたことは、序論で既に述べた。郊外での住宅整備が進み、幹線道路にはいわゆる「ロードサイドショップ」が林立するようになった。これらは主として公共交通機関が十分でない地方都市において見られる現象であるが、大都市圏においても都心から数十キロ離



れた周辺都市では同様の景観が数多く存在する。

コンパクトシティは、この20世紀に生まれた都市問題を抜本的に解決するものとして登場した。郊外指向の都市には、大きくわけて次の3つの問題点があるとされる。第一には、自動車での移動を前提にしていることがある。このことから、まず公共交通機関しか利用できない人々にとって、生活しにくいことが導き出される。また、自動車中心であることは、何度か述べた環境負荷が高いことを意味し、近年コンパクトシティを論じたものの中には、環境負荷の小さい鉄道への輸送手段の転換を主たる効果として挙げるものが多く見られる。第二には、財政負担の問題がある。郊外化が進んだ場合でも、生活に必要なインフラ（水道・道路など）を行政が整備するならば、低密度の地域が広く広がる構造は、自治体負担の点でも望ましくない。第三にあるのは、郊外の開発・発展が進むことと対照的に起きた、集客力・求心力の低下による中心市街地の空洞化である。地方都市における「シャッター通り」に象徴される現象だと考えられがちであるが、東京・中京・京阪神の三大都市圏においても、中心部小売業の売上高の低下、あるいは都心部の夜間人口低迷といった現象となって現れている（ただし近年において、都心回帰の動きがあり、多少様相を異にしていることは、既に指摘した通りである）。都心部の空洞化には、元々あったコミュニティを喪失させるということ、そして既に比較的整備されている中心部のインフラを有効活用されず、不経済性が強いことなどの指摘がある。

人口構造変化・人口減少の時代は、前段落で述べた郊外化の問題点がさらに顕在化すると考えられる。図3-3-3は、一般に高齢者といわれる「65歳以上」の年齢層とそうでない年齢層の交通手段の構成を比較したグラフである。これを見ると、高齢者の移動手段は短い移動距離に適合した徒歩や二輪が半分以上となっていることが分かる。このことは2つのことを示唆していると考えられる。第一に、「徒歩や自転車などの交通機関への転換をはかる」ことがひとつの目標に掲げられているコンパクトシティは、現状の高齢者の移動手段を見ても、妥当性があるということである。第二に、自動車への依存度が下がり、バスへの依存度が高まるということから、現状のまま郊外化が進行し、低密度で広い地域に居住した場合、シビルミニマム<sup>4</sup>の考え方に基づいて

---

<sup>4</sup> 都市化が進んだ社会における市民生活の最低基準を指す。これをもとに都市計画や都市政策を策定することになる。

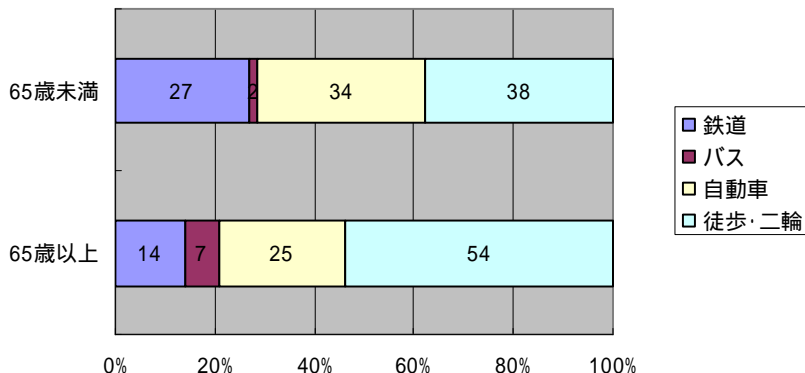


図 3-3-3 交通手段の構成(平成 10 年パーソントリップ調査より)

広い範囲において「最低限の交通機関は維持しなければならない」という要求が上がってくる可能性である。第 3 部で紹介する横浜市交通局のように、現状でも採算のとれないバス路線が切り捨てられる例があるのだから、広範囲のシビルミニマムを保障することは、これからの社会において困難になってくると考えられる。

それと関連して、コンパクトシティの大きな利点を経済的な面から説明する論者もいる。すなわち、「社会資本を空間的に分散させて配置するよりも、都心や駅周辺に高密・複合的に配置したほうが、都市施設の整備費・維持管理費が安く済む」という主張であり、都市経営の効率化につながるという主張である。前章で述べた将来の財政動向を考えると、支出を極力小さく抑えることが都市を持続していく上で重要となる。

そして何より、「環境負荷の小ささ」がコンパクトシティの長所として挙げられることは、地球規模での環境問題への取り組みが急務とされている現在において、確かに重要だと言える。公共交通機関の環境優位性は前章で述べたとおりであり、コンパクトシティに転換することにより、一定の場所に社会資本が集中するため、公共交通機関を中心とするまちづくりを行うことは、現状よりは容易になると想定される。このように考察すると、前項で述べた「公共交通機関中心のまちづくり」とこの「コンパクトシティ」の概念には、密接な関係があることがわかる。

## (2) コンパクトシティへの動き

前項で述べた概念は、地方都市においてイメージしやすいと考えられるが、コンパクトシティの考え方は、大都市でも地方都市でも成り立つ概念だとされる。本項では、日本におけるその具体的な取り組みについて紹介したい。

### まちづくり三法の制定から見直しへ

コンパクトシティと、それに深くかかわる中心市街地の活性化について、まずは国の取り組みについていわゆる「まちづくり三法」をめぐる動向に着目しながら述べていきたい。

いわゆる「まちづくり三法」とは、1998年に公布された中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法の3法律を総称したものである。まちづくり三法が制定された背景には、中小小売商と大規模小売商の調整を果たしてきた大規模店舗法の廃止があった。それまで日本の流通政策は中小小売商を振興させ、大規模小売商とも競争が行える機会を十分に確保する方向で進められてきた。中小小売店への影響が大きいと判断されれば、大規模店舗の出店を調整することも行われてきた。しかし、競争機会確保の名目で大規模店舗の出店調整を行うことは、市場原理を否定することにもつながりかねないとして、諸外国からの批判は強く、規制緩和の強い流れもあって大規模店舗法を廃止して、代わりにまちづくり三法で対応していくこととなった。

改正都市計画法では、特別用途地域の設定を市町村が設定することを可能とし、地域の実情にあったまちづくりを可能にした。そして、その土地用途に合致して、大型店舗が出店を行う場合には大規模小売店舗立地法で地域社会との調和のための調整が行われる。他方、中心市街地活性化法は、中心市街地活性化のために市町村が策定した基本計画を国が認めたとき、その基本計画の実現のための支援を受けられる仕組みとなっていた。

ところが、これらの法は期待された役割を果たせなかった。大規模店舗法が廃止された代わりに、改正都市計画法で自治体ごとに出店規制をかけることが期待されたが、ほとんど実現しなかった。また中心市街地活性化法に基づいて、「基本計画」を策定した602地区であっても、小売業販売額は減少を続けてきている。中小小売商の活性化・中心市街地活性化をうたった「まちづくり三法」であったが、施行されてからも結局は郊外への都市の広がりが進んでしまい、総務省がまとめた『中心市街地の活性化に関する行政評価・

監視結果報告書』でも、中心市街地からの活性化が認められる市町は少ないと報告している。

そこで、このほどまちづくり三法のうち、都市計画法と中心市街地活性化法の改正が行われた。都市計画法は、同時に建築基準法も改正することで、主として郊外部における、占有面積が1万平方メートル以上の大規模店舗の出店に立地規制をかけた。このことは、郊外における大規模開発を抑制するとともに、それらの開発を中心部に誘導することを意図していると考えられる。中心市街地活性化法では、「都市機能を中心市街地に誘導すること」を掲げた「基本理念」を設定し、商業を活性化の中心に据えていた立場から転換した。そして、首相が本部長となる中心市街地活性化本部を設置し、市町村が策定する基本計画を内閣が認定した場合、様々な支援を受けられる仕組みを構築した。

今年行われたこの改正は、これまでの中小小売商活性化をはかる動きから、都市中心部の居住促進への方針転換であると捉えられる。目指す先には「コンパクトシティ」があって、人口減少社会をにらんでのことであると言える。長く進めてきた、もっぱら成長型社会を前提とした施策との決別であって、新しい時代への転換であるという見方もされている。その一方、大規模店舗への規制強化は経済界からの反発や、消費者の利便性を損なうとの指摘もある。また、1万平方メートルを少し下回る程度の店舗が次々と出てくるのではないか、という懸念も存在する。中心市街地活性化法についても、あくまで政府の姿勢は「選択と集中」であるという分析がなされており、すなわちそれは中心地域活性化に熱心な自治体とそうでないところの格差を広げることになるという指摘もある。

いずれにせよ、現在は法律が施行されて間もなく、判断をしかねる段階だと考えられる。今後の動向を注意深く見守っていきたい。

#### 東京都市圏で想定されるコンパクトシティ

国土交通省と、東京都市圏の1都4県3政令市、3公団からなる「東京都市圏交通計画協議会」が2001年に発表した「東京都市圏の望ましい総合都市交通体系」においても、都市のあり方としては「コンパクトシティ」を指向しているものと考えられる。東京圏の都市圏構造が「すう勢的に推移した場合」に出てくる主な課題として、「居住の郊外化、東京都心への業務機能の一極集中が是正されないことによる長距離通勤者・帰宅支障者の増加」「駅から距離

の遠い地域に居住する人口の増加による鉄道利便性の低下「鉄道利便性の低い地域に居住する高齢者の増加による自動車・鉄道利用不便者の増加」が挙げられており、それに対応した施策としてそれぞれ「職住近接化の推進」「公共交通利便性の高い地域への人口の誘導」「鉄道利便性、バス利便性の向上」を提示している。

そして、最終的に目指すところは「第5次首都圏基本計画」<sup>5</sup>で提唱された分散型ネットワーク構造（図 3-3-4）であるとする。すなわち、東京都心部を東京圏の中心として位置づけ活性化すると同時に、川崎、横浜、立川、柏などの周辺都市を広域連携拠点として、それらと東京湾臨海部地域に業務地域を選択的に分散する。このことによって、職住近接をはかるとしている。

分散型ネットワーク構造を実現するために、鉄道に留まらず一般道・高規格幹線道路・バスなども含めた交通ネットワークの整備や、TDMといった基本施策を行うとしている。しかし、これらの施策が行われたとしても、分散型ネットワーク構造の実現のためには、「広域連携拠点周辺・東京湾臨海部地域での通勤交通の利便性に問題が残る」と説明する。それに加え、この資料で基本施策として位置づけられている「交通ネットワーク整備」は、鉄軌道についてのみ述べてみても、第1部第2章で紹介した「運輸政策審議会第18号答申」でのA1・A2路線の整備をはじめ、LRTや新交通システムの整備も行われた場合を仮定している。他方「18号答申」でA1路線の整備はそれなりに進んでいるものの、A2・B路線の整備進捗状況が芳しくないことは同章でも述べたとおりである。

交通機関の整備がなされることも、望ましい分散型ネットワーク構造の都市構造にするためには不可欠であると分析されるが、すでに別章でも論じたように新たなインフラの整備には慎重であるべき現在において、限られた費用と既存のインフラを用いていかに都市構造を誘導するかが実現の鍵になると考えられる。その取り組みは、都市交通等利便促進法施行などで、既に始まっていると言える。

東京をはじめとする大都市圏の都市をコンパクトにするために、その後も「大都市圏におけるコンパクトな都市構造のあり方に関する調査」（2002年、2003年）、「大都市圏におけるコンパクトな都市構造に関する調査報告書」（2004年）などが国土交通省から発表されている。

---

<sup>5</sup> 2015年度までを計画期間として、今後の首都圏整備に関する基本方針・目指すべき首都圏の将来像などを示したものである。



図 3-3-4 東京圏で想定される分散型ネットワーク構造  
 (国土交通省HPより)

## 地方都市におけるコンパクトシティへの動き

「コンパクトシティ」を目標に掲げ、具体的な取り組みを行っている地方都市に、神戸市・青森市などがあるが、次節でコンパクトシティを目指す指針の目玉としてLRTを据えた富山の事例の紹介することから、この2市について、簡単に扱う。

神戸市では、1970年ごろから人口増加のスピードが低下し、市の中心4区では人口が減少を続けていた。結果として起きてくる「インナーシティ問題」に取り組んでいたところ、1995年に阪神大震災が発生してしまい、その復興計画に基づき1997年に発表された「市政方針」の中で公式に「コンパクトシティ」の概念が目指すべき方向に掲げられた。

1999年3月に神戸市復興・活性化推進懇話会により発表された『コンパクトシティ』構想調査報告書』の中で、コンパクトシティを「持続的な都市の発展の基礎作りを進めるとともに、個性豊かでふれあいに満ちた自律的な生活圏が相互に連携し、多重にネットワークする都市づくりを市民・事業者と市との協働のまちづくりによって進めるものである」と説明している。すなわち、1箇所の中心市街地を想定して、その地域に都市機能を集中させるには都市の規模が大きく、また中心市街地の空洞化も他都市と比較すると深刻でないといえることから、「コンパクトタウン」の概念を導入し、その「コンパクトタウン」の集合体として「コンパクトシティ」を捉えている点が注目される。

コンパクトタウンとは、「住民が『わがまち』と認識できる範囲で、住民が主体となり、地域の様々な課題を地域の個性を活かしながら総合的に解決に取り組んでいくまち」のことを指すと神戸市では説明されている。一般的に「コンパクトシティ」といって着目される「身近な生活の場において、日常の生活の大半の用が足せる」という点のみならず、住民が「わがまち」の意識を持って愛着が持てるようなまち、そしてまちづくりには住民が主体的に参加することができるようなまちであることを、「コンパクトタウン」という言葉に込めていることが注目される。

具体的には「個性豊かなまちづくり」「環境と共生するまちづくり」「コミュニティを大切にすまちづくり」「地域経済が豊かなまちづくり」の4点を基本視点に据えてコンパクトタウンづくりに取り組んでいる。コンパクトタウン実現に向けて、9区10地区をケーススタディ地区として位置づけ、「若者の地域活動への参加、交通問題等」(渦ヶ森地区)、「住民や組織などのコミ

ユニティ、連携強化等」(六甲アイランド地区)「水辺と歴史と産業に親しむ健康のまち」(兵庫南部地区)といった地区ごとの特色を設けている。そのようにしてつくられたコンパクトタウンが多重にネットワーク化したものを、コンパクトシティと捉えており、東京圏で想定されている分散型ネットワーク構造と共通するところがあるようにも思える。

青森市でも、無秩序なスプロール化が進み、行政負担の増大が問題になっていた。特に、冬場の最深降雪量が100cmを超えることもある青森市では、コンパクトシティの実現による除雪費の節減が急務であった。近年においても、除排雪を必要とする路線延長は伸び続け、多い年では約30億円の除雪費を投じなければならない状況であった。

そこで、1999年に都市計画マスタープランを策定して、市街地の拡大に伴う新たな行財政需要の抑制、過去のストックを有効活用した効率的で効果的な都市整備、市街地の周辺に広がる自然・農業環境との調和の3点を掲げ、整備を進めてきている。青森市の場合、市内を「インナー」、「ミッド」、「アウター」の3地域に分け、地区の特性に合った都市整備を進めるとしていることが特筆される。

整備例として、まず挙げられるのは、中心市街地の求心力を高めるために整備された青森駅前再開発ビルのアウガがある。ここには、商業施設のほか、図書館なども入居している。このビルのもたらした効果は、図書館の入館者数に端的に表れている。郊外地区にあったそれまでの市民図書館の1ヶ月あたり来館者数は、約18,000人(1999年)であったが、アウガ内にオープンした新市民図書館の来館者数は、4倍弱(2004年)にもなり、中心市街地活性化に一役買っていると言える。

このほか、中心市街地として設定した170haに約800戸分のマンションを建設して、「まちなか居住」を進める動きも盛んである。中にはケア・クリニック付の高齢者向けマンションも存在する。こうした様々な施策によって、減少していた中心市街地の人口は近年増加に転じた。

このほか、多くの都市でコンパクトシティの可能性が議論されるようになってきており、都市の特性にあった様々な形でのコンパクトシティが提唱されるに至っている。

### (3) コンパクトシティ実現への問題点

ここまで述べてきたように、20世紀の都市問題を解決するものとして、そ



して迫りくる少子高齢化・人口減少社会においても持続可能な都市構造として、注目が集まっている。事実、国土交通省や経済産業省、各審議会、民間団体などからは次々とコンパクトシティ指向の答申や報告書が出されており、もはや都市計画においてひとつの「趨勢」となっていると行って過言ではない。

しかし、コンパクトシティは本当に実現しうる都市構造であるのか、都市問題を解決する救世主となりうるのかという点には、疑問なしとはできない。諸外国では、コンパクトシティを目指した取り組みに批判も出てきている。本項では、それらについて若干の考察を加えてみたい。

#### 人口誘導の困難性

第一に、「人口を中心市街地に誘導する」という政策が、どの程度現実味のあるものなのか、不明確であることがある。公共施設を中心地に集結させたり、交通整備をしたり、商業施設を誘致することは想像できても、それらが「人口の誘致」にどれほど貢献するかは判断が難しいと思われる。人々が居住地を移すためには、現在の居住条件より安価で快適な生活ができるといった強い誘引が必要だと考えられるが、これまで述べた諸施策は人口を誘導するほどの「力を持った」施策と言えるのであろうか。中心部に誘引を持たせる政策とは逆に、現在の郊外居住や自動車保有に対して大きな課税をするような提案もなされている。確かにこのようにすれば、合理的な行動をしたときに中心部に人口が移動すると言えるが、実現性が高い提案だとは考えにくい。

仮に中心部に誘引を持たせる施策を行うためには、どうしてもまとまった整備費用がかかると考えられる。公部門の財政の厳しさは前章で既に述べたが、そうした状況下で、新たな都市の形をつくるために、また支出をしなければならないことは、ひとつの矛盾だと言え、実現を困難にするとさえそうである。

さらに、どこに住んでどういう生活することを望むかということが、一人ひとりの嗜好によるところがまた問題を難しくするかもしれない。中には郊外での居住を強く望む人もいるかもしれない。もっとも、これは後述するようにコンパクトシティをひとつの「哲学」として捉えるならば、さほど重要な問題ではないとも言える。

#### 過密になりうること

コンパクトシティにより高密度の地域がつくられることになるが、過度に

進行した場合には、これらの地域では過密の問題が生じうる。それは例えば、防災上の危険性や局所的な交通渋滞、騒音、空気汚染といったところに現れてくる。その前提としては、自動車から公共交通機関への利用転換が必ずしもうまくいかないという危惧があるものと思われる。また、傍論だが、高密度の居住を高層化によって実現した場合、子育ての場所としてそれを是とするかなどの問題も出てくるかもしれない。

#### 画一的な整備であるか

すべての都市がコンパクトシティを指向した場合には、その「画一性」がデメリットとして指摘されることがある。しかしながら、「コンパクトシティ」と言っても、中心に高密度の市街地を配置するのみならず、各都市の特性に応じた様々な整備理念を読み込むに至っている。なお「コンパクトシティ」はこれまで述べたような理念を取り込んだ都市の形とも言えるが、あくまで整備のための「哲学」であってその実現の仕方には様々なものがあるという考え方もあり、その考え方も少なからず反映されていると言える。

#### コンパクトシティは万能であるか

コンパクトシティの目指すところは比較的明確であり、その長所が十分に引き出されたら、確かに 20 世紀の都市問題を解決するとともに、持続可能な都市構造を実現するとも言えるのであろう。だからこそ、多くの答申・報告書などで採り入れられている。

しかしながら、研究の中にはコンパクトシティを必ずしも是としないものもある。本項でいくつか挙げた問題点の指摘もあって、コンパクトシティについては先進的であったヨーロッパでは、オランダのようにコンパクトシティ政策を見直す国も出てきている。

日本でのコンパクトシティへの取り組みは、まだ評価をできるほどに成熟したものではない。今後については、本節で述べてきた長所が発揮できるほどの変化が起きるか否かにかかっていると言えよう。

#### 4.まとめ

本節では、都市計画の潮流である「公共交通機関中心のまちづくり」と「コンパクトシティ」について述べてきた。いずれも、これからの社会を考えれば、妥当性のある理論だと言える。しかしながら、計画や理論の上で趨勢を

なすことと、現実にそれらが進展することには、多少の乖離があるように思える。それぞれの課題については、本文中で述べたとおりである。今後、両者において理論上説明されている利点・長所を引き出せる状態が、現実のものとなるのか、注目していきたい。