

# 地域に見合った シャープな街づくり<sup>1</sup>

ー京都をモデルとしてー

同志社大学 橋木俊詔研究会 都市政策分科会  
執筆者名

高見直幸 青山昂史 大野絵梨香 小津舞里子  
城野利彰 日野麻沙美 今田卓志 前川俊貴

2011年12月

<sup>1</sup>本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、橋木俊詔教授（同志社大学経済学部）、迫田さやか氏（同志社大学経済学研究科博士後期課程）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 地域に見合った シャープな街づくり

---

～京都をモデルとして～

2011年12月

# 要約

人口減少及び市街地化で人口密度が低くなった都市は、非効率的な運営を余儀なくされている。特にインフラコストに関しては郊外に居住した人々にも公共施設や下水道なども整備の必要性が同様にまた高齢化によって社会保障関係費も増大傾向にある。介護補助費等も該当するが、福祉施設の建設維持の効率性の問題なのではないかと考えられる。そんな中、導入が検討されるのが、コンパクトシティという考え方である。コンパクトシティの概念を提唱したのは名城大学の海道清信先生で、先行研究には「地域共生型社会における持続可能な都市形態及び地域構造の研究—日本型コンパクトシティ・モデルの構築—」を挙げられる。しかし、それらの研究ではコンパクトシティの費用効果については言及されていない。そこで、本稿では～を参考に、コンパクトシティ費用効果などに着目し、政策提言としてはコスト削減を見込められるコンパクトシティを施行するために移行のための費用を軽減し、いかに実行していくかについて言及していく。

第1章では、第1節で日本全体の現状を踏まえつつ、第2節で京都府内でも日本全体と同様の結果が得られていることを立証する。具体的には、人口減少と超高齢化社会へと推移しているデータを示し、その結果、人口密度が増大し、市街地が広がり過ぎているということを示す。その弊害として公共施設も同様に郊外へと広がり、施設利用効率及び利便性の低下が生じているという事実についてデータや国の機関が行った調査などをもとに立証している。その利便性に対応するために歳出を行えないことを立証する。また、地方の借入や社会保障関係費の増加、政府の財政が逼迫している事などから行政費用に期待できない事を示している。

第2章では、その解決策として導入を薦めるコンパクトシティの詳細について述べている。第1節で、コンパクトシティの概念や定義について触れ、そのメリットやデメリットについても述べている。第2節では実際に、コンパクトシティを導入している例について紹介する。本稿では富山県富山市と青森県青森市での導入例を紹介し、その導入した経緯や方法とその効果などについて述べる。その後、京都府宇治市と同府亀岡市との比較を行い、同じような効果が得られるか検証を行う。

第3章では、コスト削減効果について言及する。第1節では、コンパクトシティの形成が財政にあたる影響について分析した論文を紹介し、第2節では、仮想都市を用いることで費用削減効果の分析を行った研究について紹介している。

第1章～第3章で、コンパクトシティを導入することへの効果や導入推進の理由について述べてきた。そこで、第4章では、コンパクトシティへの移行のための街なか居住などの政策提言について述べている。先行研究や現在進められている研究の結果を参考としながら、具体的な方策について述べる。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状分析

- 第1節 日本の現状分析
- 第2節 京都の現状分析

## 第2章 コンパクトシティとその国内の事例

- 第1節 コンパクトシティとは
- 第2節 青森市の事例
- 第3節 富山市の事例
- 第4節 コンパクトシティの導入～京都への導入～

## 第3章 コンパクトシティの導入と財政・費用削減効果

- 第1節 コンパクトシティの財政効果
- 第2節 コンパクトシティ形成と費用、便益

## 第4章 政策提言

- 第1節 住民の意識と行政の適切な対応
- 第2節 集落居住者への理解と対策

## 先行論文・参考文献・データ出典

# はじめに

---

研究テーマを決めていく過程で具体的に何について研究を深めていくかが、最初の大きな課題となっていた。最終的に我々が今住んでいる町についての住みやすい街づくりとして、京都にコンパクトシティを導入できるのかということの研究テーマとして論文作成の方向性を定めた。

私たちにとって身近な京都では、財政の問題、人口減少かつ生産性人口の減少など数多くの是正すべき問題を抱えている。また、我々は現状分析に、より力をいれて京都のことを深く調べていく中で、京都の中でさえ、大きな格差が存在することを知った。その中でも居住地による、行政サービスの利便性の格差に最も関心を持ち、人口減少かつ高齢化が進む現状において、福祉施設等の公共施設の運営が非効率的であることが重要な問題であると考えた。特に福祉に点を置き、一人でも多くの京都府民が、不便を感じないような街づくりを目標とした。特に不便を感じるのは、身体的に不自由が増えてくる高齢者であり、高齢者が徒歩圏内で生活できる、負担の少ない街にしたいという構想が固まっていった。そして、高齢者率は、市街地に比べて過疎地域のほうが高いため、過疎地において特に福祉的效果が大きいとも考えた。そして、その考え方が有効であることを検証したのち、コンパクトシティを手段とすることにしたのである。また、コンパクトシティを推進する上で費用の財政に与える影響についての問題に直面し、その解決策についても分析している。

コンパクトシティの研究はすでに多くの学者が行ってきたが、京都についてや財政費用効果については言及されておらず、その点に言及したことがこの論文のオリジナリティーである。

本稿の提言が京都府内、ひいては日本全体のコンパクトシティの推進に繋がることを願ってやまない。

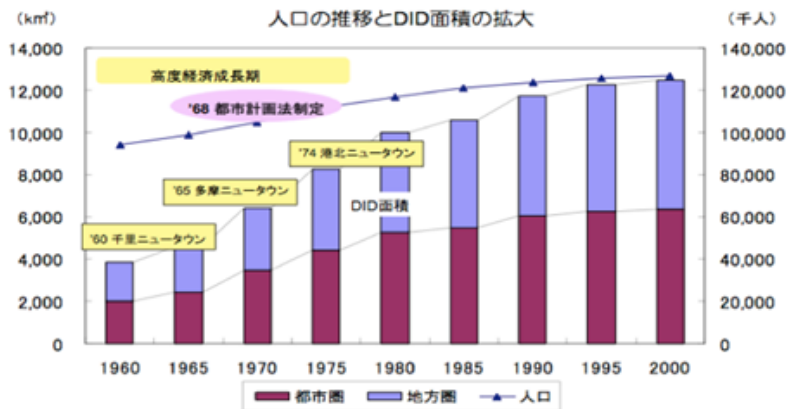
# 第1章 現状分析

## 第1節 日本の現状

### 第1項 人口減少及び高齢化による問題

国立社会保障・人口問題研究所(2006)「日本の将来推計人口」によると、2010年の人口総数は約1億2700万人であるが、2050年には9,500万人に減少すると推計されている。問題は、人口減少とともに人口分布の散らばりが大きくなっていることである。(図表1)また、人口減少に加えて問題となるのが高齢化の深刻化であり、2010年の高齢化率は23.1%だが、2050年には31.8%となる。後期高齢者率に関しても2010年の11.8%から2030年の19.7%に増加すると推計され、行政による介護需要の増加などの問題がある。<sup>1</sup>人口減少、高齢化は、地方都市、特に中山間地域等の周辺地域ではより深刻な事態となっており、集落に至っては維持・存続さえも危ぶまれるほどである。さらに、多くの地方都市で人口分布の散らばりによる中心市街地の衰退が進行している。具体的には、都市基盤が整備されている中心市街地やその周辺で空地化が進み、未利用地が散在している。すべての地域で人口密度が減少するため、市街地が広がり過ぎてバス運行が人口の限りなく少ない場所にまで延びているなどの交通面の非効率化が起こり、採算が合わなくなり事業を撤退せざるをえないなどの問題が起こってしまう。これはバス等のインフラサービスだけでなく、行政サービスにおいても、利便性の低下の恐れが今後ますますありうる。

図表 1



「出典:(2005)中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について アドバイザリー会議報告書」

<sup>1</sup>小島・尾形 (2008年)「カナタ・・日本・韓国の高齢化等の状況と医療政策の在り方」

ここからは、地方公共団体の行政サービスの利便性について紹介していく。

## 第2項 介護・福祉サービス

まちづくりの中心となる地方公共団体は、人口減少、高齢化の進展により、福祉、医療等に対する需要はますます増大し、今後もその傾向は変化しないといえる。内閣府の「歩いて暮らせるまちづくりに関する世論調査」によると、徒歩・自転車で行ける範囲に必要なものとして、およそ80%の人が、病院、福祉施設を挙げている。様々な生活関連施設の中で、「病院、福祉施設」を求める声が最も大きい。まちの中心部に対する利便性を高めるとともに、中心部の重要な構成要素の1つとして病院や福祉施設を位置づけることは、住民の支持を得られやすいと考えられる。しかし、その福祉施設の一つである日本の介護施設の利用率は低く、すでに支出規模が高い。重度層にターゲットを絞った集中的ケア資源投下をしている可能性もあるが、ターゲットが絞りきれない中で、非効率なケア分配をしている可能性もある。ここでは非効率のケア分配と仮定し、日本の施設介護の効率性が悪いと考えられる資料を使用する。そこでは、介護施設の個室・多床室の割合に関する2005年のOECDによる国際比較データより、日本は4人部屋中心で、ひと部屋あたりの入居者数(平均)も3人に近い。しかし、ヨーロッパ諸国では、入居者数は2人以下が主流(オランダ除く)となっている。こういった多床室の割合の多さからは、日本は、施設におけるプライバシーの確保という質的な側面からみれば、施設介護の質は必ずしも高いとはいえない。つまり、介護・福祉体制の抜本的な改善が求められる。

## 第3項 地方の交通における問題

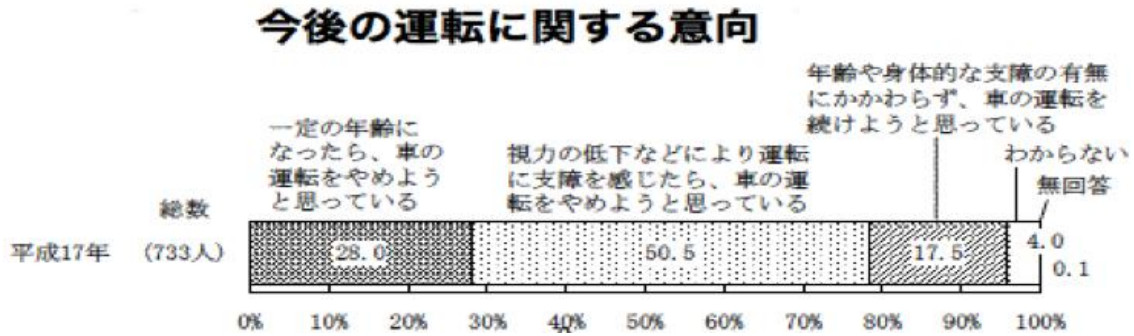
地方においては、規制緩和による鉄道、バス事業の不採算路線からの撤退により、自家用車、もしくはタクシーに頼らざるを得ないような地域が増えてきている。特に高齢化が進むとタクシーの重要性が増して高齢者が外出することは肉体的にも精神的にもその人にとって負担となるためである。バスは地方において生活保障に欠かすことのできないものである。地方の特に過疎化が進んでいる地域では車が唯一の移動手段であるにもかかわらず、自分で運転することができないためバスに頼らざるを得ない人が高齢化とともに増えている。しかし、地方におけるバス事業は基本的に採算に乗らない構造になっている。もともと需要が少ない上に、従業員の高齢化が進み、最大の費用項目である人件費がかさむ構造になっているからだ。今後規制緩和が進んでいくと、バスに対する補助も見直され、地方の生活路線が廃止されていく可能性がある。

## 第4項 買い物難民の増加

ここは行政サービスの低下とは少し異なるが、人口密度の低下と上記の地方交通の撤退による弊害であるため、紹介する。内閣府の「平成17年度 高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」によると、60歳以上の高齢者が現在住んでいる地域で不便な点として「日常の買い物」と回答する割合が高く、4年前の調査と比べて5ポイントも増加している。経済産業省はこれに全国の高齢者数を掛け合わせて、約600万人の「買い物難民」がいると推計している。自らの過疎化が進んだ農村部においては従来から同様の問題が発生していたが、大都市郊外の団地やかつてのニュータウンにおいて、車などの移動手段を持たない高齢者を中心に生じているということも問題を広げていることの要因の一つと考えられる。そんな中、図表2を参照すると、高齢者はある一定の年齢を超えて自らの体力の衰えを感じると、車の運転をやめるとわかる。このまま、高齢化が進行していくと、今後もますます増加してい

くと考えられる。また、その高齢者たちは図表 3 から、運転を周りの環境の不便さの影響を受け、運転を余儀なくされていることが読み取れる。

図表 2



「出典：(2005) 高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果 (概要版)」

図表 3

### 高齢者が運転を続ける理由

	総数	大都市	中都市	小都市	町村
買い物や通院など、自分や家族の日常生活上、不可欠だから	54.7	20.0	42.4	56.4	75.6
車の運転操作には慣れているから	45.3	80.0	57.6	35.9	31.7
いつも運転しなれた場所・区間であるから	25.8	33.3	27.3	15.4	31.7
職業上必要だから	25.8	26.7	18.2	28.2	29.3
バスや鉄道など他の交通機関が不十分だから	16.4	6.7	9.1	15.4	26.8
運転しやすい環境にあるから(道路の見通しが良い、交通量が少ないなど)	13.3	6.7	15.2	5.1	22.0
車の運転が好きだから	13.3	26.7	18.2	28.2	29.3
その他	3.9	6.7	3.0	2.6	4.9
無回答	2.3		3.0	5.1	

大都市: 東京都区部と指定都市 中都市: 人口10万人以上の市 小都市: 人口10万人未満の市

「出典：(2009) 「都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題」」

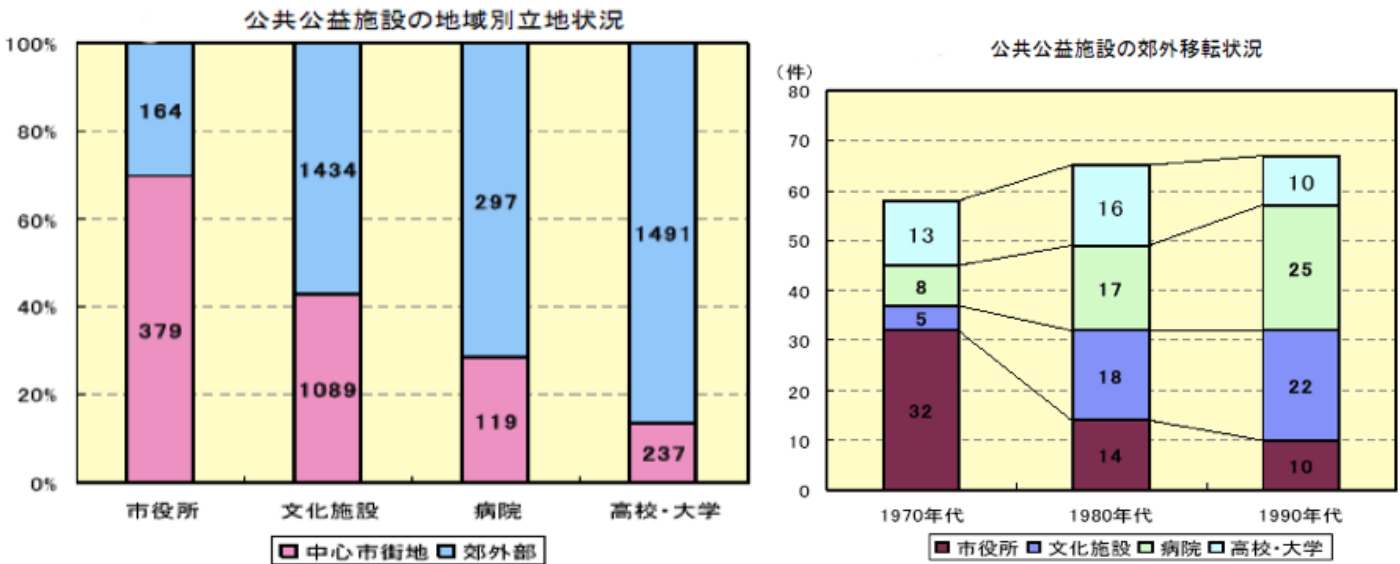
#### 第 5 項 国家財政の問題： 都市経営コスト・社会保障給付費

福祉、医療等に要する経費はますます増大し それに伴って投資的経費は大幅に減少してきている。一方で、例えば、下水道管路の総延長は約 40 万 km にも達し、そのうち 30 年を経過している管路が約 7 万 km もあるなど、高度経済成長期を中心に大量に整備されて



きた都市基盤等の既存ストックが市街地の拡大に伴って面的に拡がりつつ、老朽化等が進んでいる。また、従来は一つの地方公共団体があらゆる種類の公共・公益施設を一揃えで整備し、多くの施設を維持管理してきた。図表4を見ると、高校や病院などの公共公益施設の郊外化が進行している事が見て分かる。このままでは、維持管理・改築更新費も増大し、新設ができなくなるだけでなく、更新も困難となり、それが原因となって都市が破綻することも現実味を帯びてきており、都市経営コストの効率化が求められている。

図表4



「出典：(2007)まちなか空間再生事例に関する調査報告書」

社会保障給付費(社会保障制度を通じて国民に給付される金銭・サービスの合計額。年金の受給額や医療の給付額など)は高齢化社会の進展などによりほぼ一貫して増加している。2010年度は105兆円と見込まれており、今後も毎年1兆円程度のペースでの増加が予想されている。一方、社会保険料収入は当初は給付費と並行して増加していたが、1997年頃からほぼ横ばいとなっており、その結果、収入と支出の差額分を国・地方が税負担する形となっている。こうした税によるサポートは国の予算にも大きな影響を及ぼしている。2010年度予算において、一般会計92兆円のうち社会保障費は27兆円であり、構成比は29.5%と最大の支出項目である。また前年比でも2.4兆円増(9.8%増)と厳しい予算の中で国民のニーズに応える形で重点的に配分された。しかし際限のない税金投入は財政健全化の観点からは逆行する。わが国の公債残高は1992年度の166兆円から2010年度637兆円まで471兆円増加したが、その要因を分析すると、歳出の増加192兆円、税収等の減少169兆円、その他110兆円と分析されている<sup>1</sup>。さらに192兆円の歳出増加のうち、公共事業関係費は62兆円に過ぎず、社会保障関係費が148兆円と最大要因となっている。しかもこの148兆円のうち114兆円は2001年度以降の直近10年間の寄与である。また、今後は少子高齢化の中、人口が減少していくので税収に関する見通しは非常に低いと考えられる。

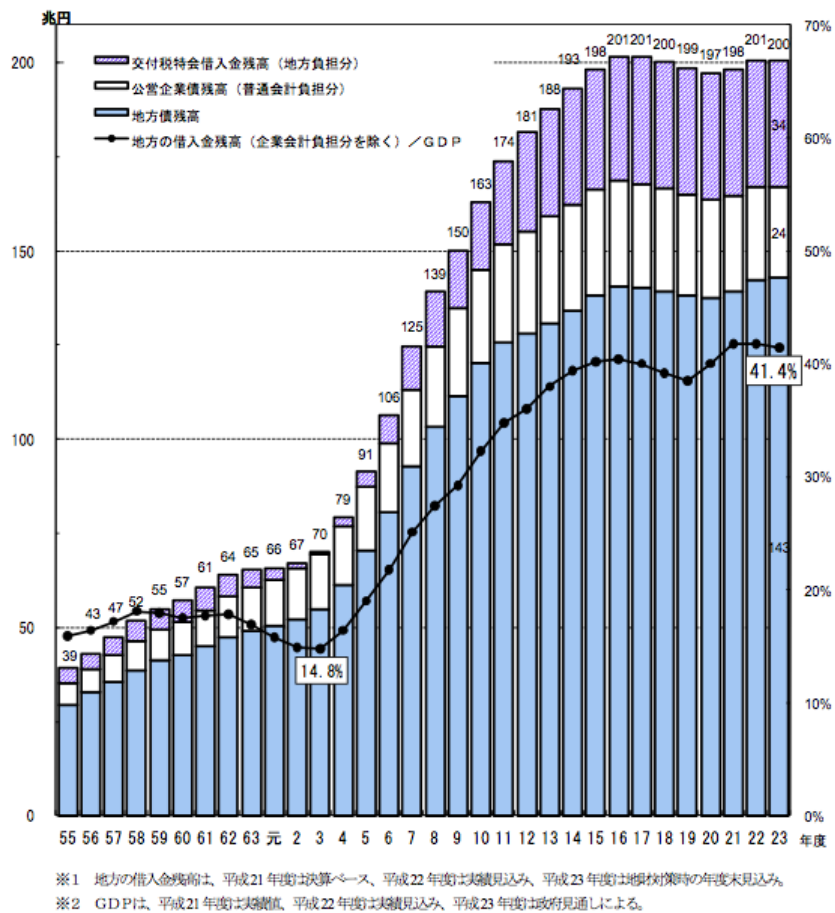
第6項 地方の財政

<sup>1</sup> (2010) 財務省「日本の財政関係資料」

地方財政の借入金残高は、平成 23 年度末で 200 兆円と見込まれている。この内訳は、交付税特別 会計借入金残高(地方負担分)34 兆円、公営企業債残高(普通会計負担分)24 兆円、地方債残高 143 兆円である。借入金残高は、減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により、平成 3 年度 から 2.9 倍、130 兆円の増となっている地方自治体に関してはその公債費がかさみ、中には財政早期健全化団体となっている自治体も存在する。

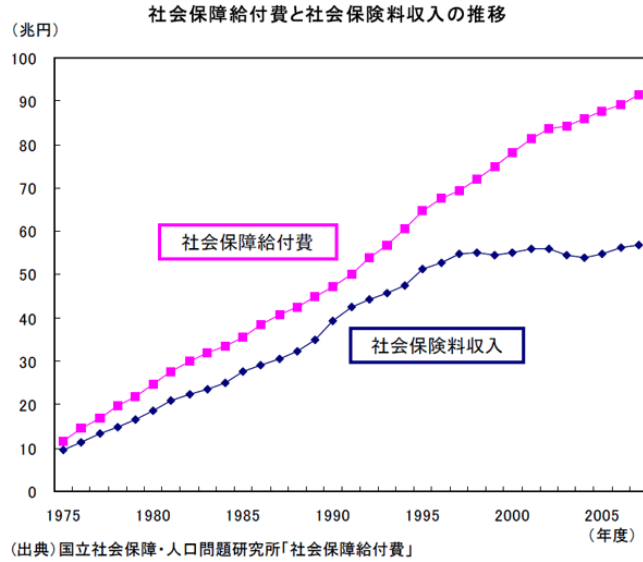
以上を踏まえると、国及び地方自治体での行政費用の増大していることとこれ以上借入金に頼れないと理解できる。

図表 5



出典：(2009)総務省「地方財政の借入金残高の状況」

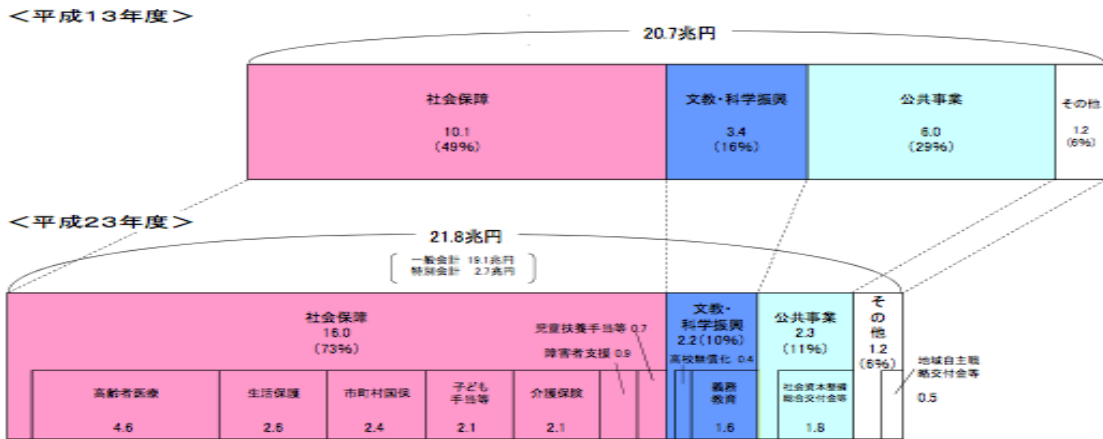
図表 6



「出典：(2011) 財務省「日本の財政関係資料」」

図表 7

地方向け補助金等の全体像(平成23年度予算)



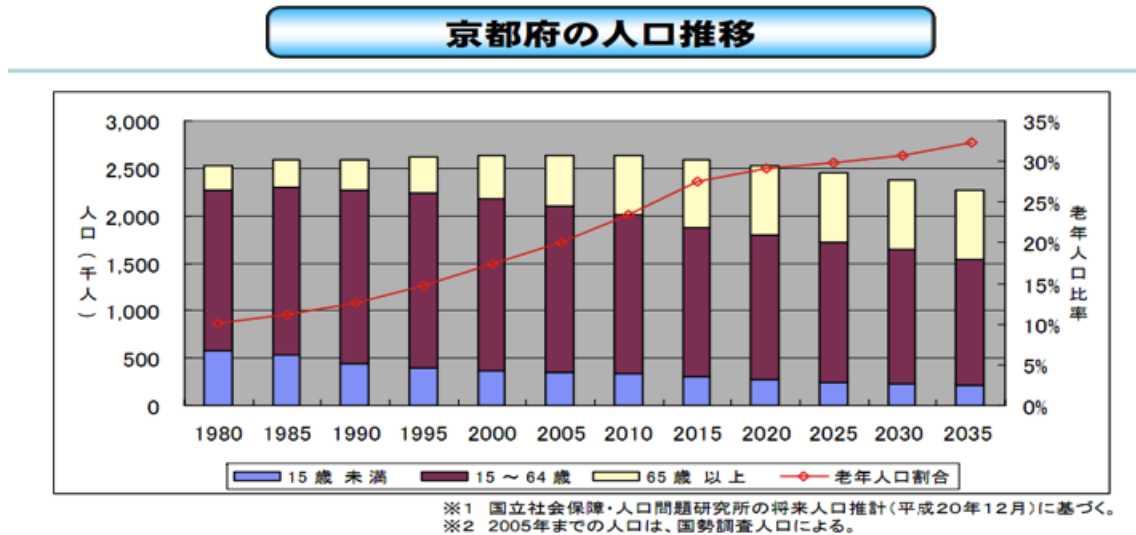
「出典：(2011)財務省「日本の財政関係資料」」

## 第2節 京都の現状

### 第1項 京都府の高齢化と人口減少

京都の現状分析について言及していく。日本全体の現状分析と同様に、図表 8 から人口減少と高齢化率の増加ということが読み取れる。

図表 8



「出典：京都府総務部自治振興課「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会 第1回資料 高齢化等に関する府内市町村の状況について」」

### 第2項 行政サービスの利便性の低下

京都の農山村地域では、地域内の医療施設等が他の地域に比べ不十分な状況にあり、かつ病院や福祉・介護施設等から遠距離に位置することが多く、自家用車が利用できない高齢者や子供などの交通弱者にとって、日常的な通院・通所のための交通手段の確保が困難となっているほか、緊急時の病院への搬送時間の長さや圏域における医療体制についても不安が高まっている。<sup>1</sup>

なお、その対策としてドクターヘリを活用すべきではないかという話もあるが、ドクターヘリは一度飛行すれば、メンテナンスが必要ですぐに再飛行できない場合もある。また、悪天候や夜間は飛行出来ないので実際としてはあまり活用出来ない。<sup>2</sup> 台あれば交互に使うことが出来るが、維持費も高いので台数を増やすのは厳しいと言う現実がある。

高齢化や核家族化の進行で独居の高齢者が増加し、緊急時の対応が遅れたり、冬期に除雪が困難で地域から孤立化するなど、高齢者の安心・安全な暮らしが脅かされている。このような時期だけ高齢者が一緒に住んでもらうなどの取組をしている地域があるのでその取組みを他の地域にも広げられることなども検討している。またバス等の公共交通の便数減少や撤退により、自家用車が利用できない高齢者や子どもなどの交通弱者や、送迎を行う家族などの生活に大変な負担が生じており、生活上の最も重要な課題の一つとなっている。北部に

<sup>1</sup> 「過疎地域をはじめとした農村集落实態調査の実施結果について「里力再生アクションプラン第8回政策検討会議結果概要」」

関していうと、「冬」がひとつのキーワードになる。屋根に雪が積もった際の雪かきの担い手の問題がある。

また中堅市町村についてですが、宇治市を例に分析すると平成 18 年度の「街なか 3 法」の改正を受けて街づくりの構想がなされています。宇治市内で弱体化している整備などの必要性があるとの考えによるもので、特に高齢化していくという社会構造にあった社会整備を行っていくもので歩いて暮らせる、また公共交通機関が整ったまちづくりを進めていく方針を固めている。

また、京都府内で施設や在宅での介護が必要となる独居・高齢夫婦世帯は 2035 年には 2010 年の 23 万世帯から 28 万世帯に増加するといわれている。それに加えて、要支援・要介護認定者数が増加し、その割合も増えていく（図表 9）。

図表 9

## 要支援・要介護認定者数

(単位 人)

区 分	17年 (2005)	22年 (2010)	27年 (2015)	32年 (2020)	37年 (2025)	42年 (2030)	47年 (2035)
要支援・要介護認定者	93,016	111,135	121,352	137,706	151,439	162,450	166,698
認定率（出現率）	17.6	18.4	17.5	19.3	21.6	23.5	24.2

「出典：（2008） 中・長期的な高齢者の介護サービス等の需要見通し」

現在、京都府内の農村部では人口減少・高齢化による問題が顕在化しているといえ、中堅市町村あるいは京都市内であってもこの急激な人口減少・高齢化の動きによって近い将来、主に高齢者に対する手厚い行政サービスを維持していく事は非常に困難である事が分かる。

## 第 3 項 京都府内の市町村の財政状況

## 1. 歳出の効率性

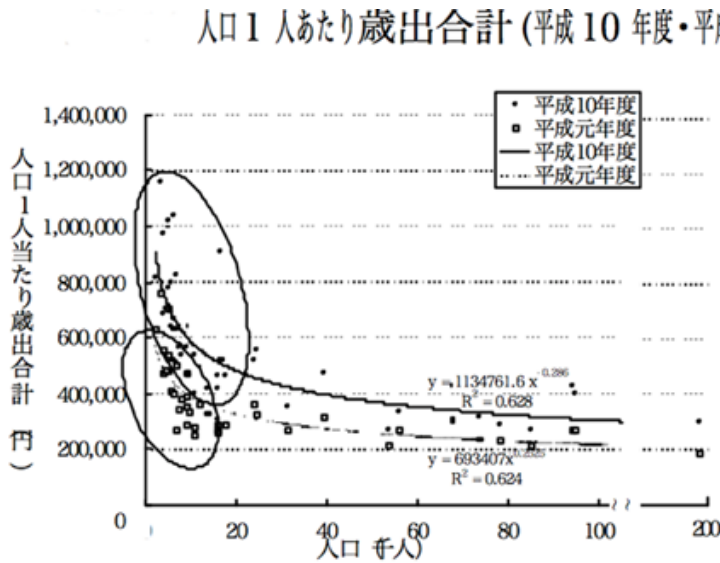
データとしては少し前のものであるが、人口一人当たりの歳出は、人口規模が小さくなるほど高い値となる傾向が見られます。平成元年度と比べると各団体とも伸びていますが、南部の市部では増加額が小さく、市町村の規模による格差は広がっています。（図表 10）

## 2. 歳入面の特徴と課題

税収の 80%以上を個人住民税と固定資産税が占め、比較的安定した構造となっています。府内の市町村においても税源が偏在しており、京都市周辺部とそれ以外の地域で違いが見られます。地方交付税は、この税源の偏在をカバーし、どの地域でも最低限必要な行政サービスの水準を確保する役割を担っている。地方交付税は平成 20 年度、21 年度と 2 年連続で増加していますが、これは、交付税総額が増額されたことや、税収が落ち込んだこと等が要因となっている。しかし、交付税の増加は、国においては赤字国債、地方においては臨時財政対策債の大量発行と裏腹であり、後年度への負担の先送りとなっています。義務的経費は社会保障関連経費が 10 年前と比べると倍増しており、公債費及や人件費を削減しても減少に歯止めがかからない状態となっている。（図表 11）前述より、福祉の充実は必要不可欠であ

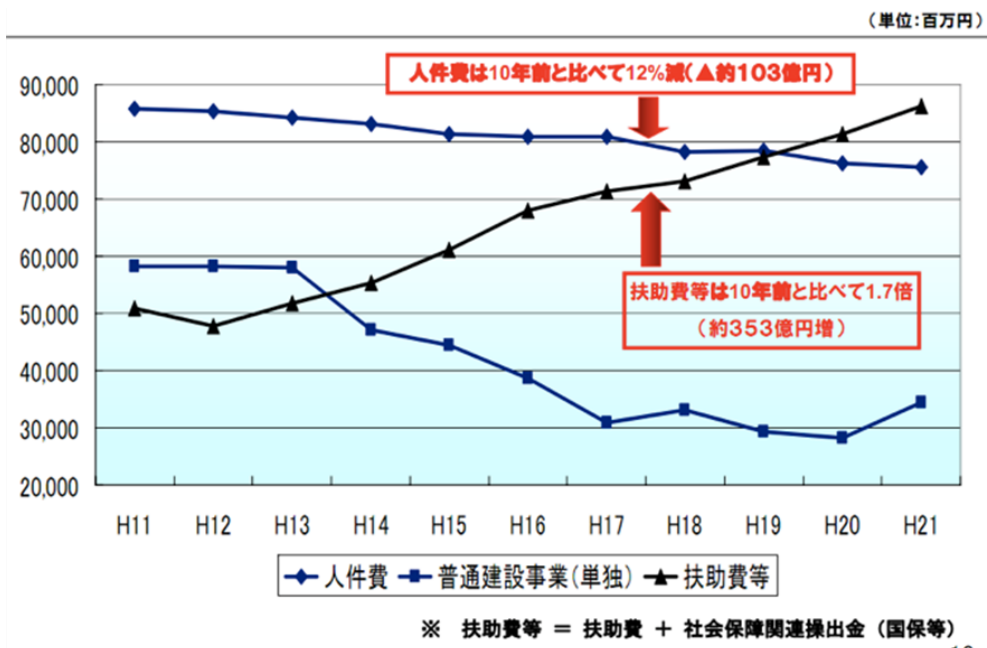
り、その機能強化分も含めて財源を確保することが課題となっている。財政構造の弾力性をあらかず「経常収支比率」は、南部の団体で比較的高くなっており、構成要素のうち人件費及び補助費の占める割合が大きい傾向を示している。税収は、平成 21 年度については景気低迷の影響等により、法人住民税を中心に前年度より減少している。なお、22 年度は、法人住民税は下げ止まりつつあるものの、個人住民税のさらなる減少が見込まれる。平成 20 年 4 月に施行された「地方公共団体財政健全化法」に基づき算出された健全化判断比率のうち、実質公債費比率では、一部事務組合や公営企業の償還等も含めた単年度の地方債及びこれに準じる額の規模を指標化した「実質公債費比率」は、早期健全化基準(25.0%)を超過する団体はありませんが、地方債の発行に許可が必要となる 18.0%以上の団体が 7 団体も存在する。(図表 12)

図表 10



「出典：京都府内市町村行財政の現状認識と将来展望」

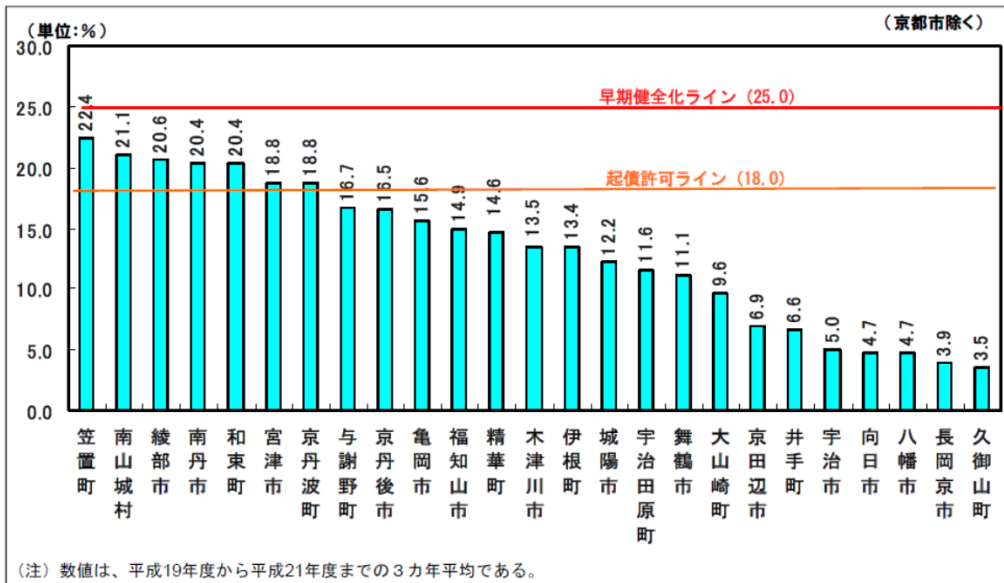
図表 11



「出典：(2010)京都府総務部自治振興課「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会 第1回資料 高齢化等に関する府内市町村の状況について」

図表 12

**実質公債費比率の状況（平成21年度決算）**



「出典：(2010)京都府総務部自治振興課「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会 第1回資料 高齢化等に関する府内市町村の状況について」

## 第2章 コンパクトシティと その事例

### 第1節 コンパクトシティとは

本章では、コンパクトシティの概要やコンパクトシティの事例などについて述べている。

#### 第1項 コンパクトシティの定義

筑波大学の谷口守教授によれば、コンパクトシティとは、都市活動（居住・業務他）の密度が高く、効率的な空間利用がなされた、自動車に依存しない交通環境負荷の小さい都市のことである。名城大学の海道清信は欧米のコンパクトシティを表す特性として以下の9点を挙げている。

- ① 人口密度や住宅密度が高い。
- ② 一定の生活圏の中で、複合的な土地、建物利用が行われている。
- ③ 自動車交通への依存性が低い。
- ④ 年齢、社会階層、性別、家族形態、就業など、居住者とその暮らし方の多様さ、建物や空間の多様さがある。
- ⑤ 地域の中に、歴史や文化を伝えるもの、他にもないものが継承され、ほかとは違う独特な雰囲気をもっている。
- ⑥ 物理的に明快な境界があり、田園地域や緑地に拡散的に、あいまいに市街地が広がっていない。
- ⑦ 年齢、所得、性別、社会階層、人種、自動車利用、身体機能などいろいろな特徴を持った人々が、公平的に生活できる条件が確保される。
- ⑧ 徒歩や自転車で移動可能な範囲に、日常生活に必要な生活機能が配置され、地域的自足性がある。
- ⑨ そこに住む市民や住民の交流が盛んでコミュニティが形成され、主体的に参加できる地域自治がある。

しかし、コンパクトシティという概念には明確な定義は存在しておらず、その都市規模や人口密度などの定量的なイメージではなく、概念的なもののみ捉えられている。

#### 第2項 コンパクトシティの成立過程

コンパクトシティという概念を、最初に提起したのはEC（欧州委員会）が1990年に発表した「都市環境緑書」である。その後、持続可能性やコンパクトシティの考え方が欧州での都市開発政策に適応されていった。

一方、日本でも1990年代から欧州のコンパクトシティの取り組みは紹介されていた。



1990年代半ばから中心市街地の空洞化や郊外への市街地の拡大が大きく取り上げられるようになったが、欧州とは異なり、住民の高齢化対策、「小さい政府」を指向した行政の効率化等の政策課題などの問題もあった。そのような問題を解決するために1998年に中心市街地活性化法を中心とするまちづくり三法が制定された。

しかし、問題を解決するには至らず、2004年9月に発表された総務省の「行政評価・監視結果に基づく勧告」では、中心市街地活性化法に基づいて市街地整備などを実施した市町村の多くで膨大な予算が投じられたにもかかわらず人口減少や商店の減少がみられたことが述べられている。

その後の2006年2月の社会資本整備審議会答申（国土交通省）を経て、同年まちづくり三法は改正された。以前と異なる点は商業活性化のみならず、都市機能集積促進、街なか居住推進などに関する支援措置が加えられた点や、ゾーニング<sup>1</sup>強化により大規模集客施設の立地を規制するものであった。

## 第2節 富山県の事例

### 第1項 富山県富山市の現状

現在、富山市では、「富山市中心市街地活性化基本計画」という政策を実施している最中である。（期間は平成19年2月～平成24年3月の5年2カ月を計画している。）

#### 1. 富山市の概要

富山市は、富山県の県庁所在地であるとともに、県内の人口約38%を占める都市だ。面積は約1,200km<sup>2</sup>、人口密度約340人/km<sup>2</sup>である。

また、平野部も多く郊外における地価が比較的安価であることや、道路整備率、持ち家率、住居延床面積全て全国1位（富山県）と居住水準も高く、一世帯当たりの自家用車保有台数も全国2位である。

上記の項目での高順位の裏には、平坦な地形、高い道路整備率、強い戸建て志向、郊外での安い地価があるが、これらが原因となり市街地が薄く広がったため、県庁所在都市のなかで最も低密度な市街地となっている。

また、一世帯当たりの自家用車保有率が高いことは、自動車依存率の上昇へ繋がる。通勤者の約8割がマイカー通勤であり、公共交通の利用者数は全て減少傾向にあり、特に路線バスにおいてはその傾向が著しかった。<sup>2</sup>

#### 2. 富山市の現状分析

##### (1) 人口動態に関して

①中心市街地は人口が減少②中心市街地は世帯分離が進展③中心市街地は高齢化が進展という3つの特徴がある。

中心市街地の人口は富山市全域の人口動向と比較して大きく減少している一方で、世帯数は増加しており、このことから世帯分離が進展し、核家族や単身世帯の増加が予想される。居住者の高齢化も進んでおり、今後は福祉サービスの提供が必要な単身高齢世帯の増加が予想される。

<sup>1</sup> 都市計画や建築プランなどで、空間を用途別に分けて配置すること。

<sup>2</sup> 富山県富山市 『富山市中心市街地活性化計画』（平成23年3月31日変更）本文P.1～参照

(2) 土地に関して

市街地では、低利用または未利用の土地が増加している。また、中心市街地の地価も下落を続けており、中心商業地区で最も価値のあった総曲輪 3 丁目の公示地価は、平成 17 年では、平成 7 年時の地価の約 20% の価額となっている。

中心市街地では近年既存の大型小売店舗の撤退が相次いだことなどから空き地が増えており、平成 16 年には中心市街地の面積の約 11% が駐車場となっている。また、土地の投資対象としての魅力も減退、地価も下落を続けている。この結果、中心市街地では固定資産税課税額も減少しており、市制推進のために必要な財源も伸び悩んでいる。

(3) 商業・賑わいに関して

商業のにぎわいに関しては、①中心市街地の小売店舗数減少②中心市街地の小売販売額は減少③中心商業地区の歩行者通行量は減少④中心商業地区は衣服、身の回りの品に特化、という 4 つの特徴がみられる。

中心市街地の小売業は、大型小売業の撤退や郊外型店舗の増加の影響を受け、店舗数、販売額、歩行者通行量全て減少している。なぜ、上記④のような特化が起きたかという点、映画館などの時間消費型施設や、なるべく広い面積の駐車所が欲しい飲食店などが郊外型店舗を主流とし、中心商業地区への出店意欲が薄れたためである。地元商業者がイベントを行うも、各指標の減少を食い止められていない状況であったが、近年はイベント開催に伴い駐車場を無料化する取り組みをし始め、歩行者通行量増加などに一定の効果を得ている。

(4) 交通機関に関して

富山市中心市街地には、全国でも数少ない路面電車が走っており、コミュニティバスも循環、富山駅などを起点に路線バスが運行している。公共交通の利便性は、一見非常に高く感じられる。しかし、近年は女性や高齢者における運転免許証保有率の上昇、少子化による電車通学をする生徒・学生の減少、事務所や施設の郊外移転による市街地への通勤者の減少に伴い、路面電車、路線バスの利用者が減少している。

公共交通機関の利用者が減少の一途をたどるならば、各機関の運行本数が減るなどの利便性の低下も避けられない。そうすると、市民はますます自動車に頼るようになり、また交通弱者には生活する上での様々な不便が生じてくるであろう。この悪循環を断ち切るべく、行政は公共交通機関の利用者が増加するよう、その魅力を向上させなければならない。

3. 地域住民のニーズ

中心市街地の賑わい、交通利便性への満足度が低い。このことは、例えば平成 17 年度の富山市民意識調査からもわかる。

<p>■富山市民意識調査（平成 17 年度）の実施概要</p>		
<p>(1) 調査実施期間 平成 17 年 6 月 15 日～29 日</p>		
<p>(2) 調査対象者・サンプル数</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 20 歳以上の市民 6,000 人のうち、2,555 人から回答（回収率 42.6%）</li> <li>・ 郵送配布回収のアンケート調査</li> </ul>		
<p>■満足度の低い項目</p>		
順位	項目	点数
1 位	中心市街地（西町・総曲輪・中央通り）の賑わい	2.03 点
2 位	高齢者にとっての働きやすさ	2.16 点

3 位	バスや路面電車、鉄道などの公共交通機関の便利さ	2.24 点
4 位	若者が楽しめるイベントの開催や施設の整備	2.31 点
5 位	嗜好品や高級品などの買い物など中心商店街の魅力	2.32 点
※満足を 5 点、ほぼ満足を 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：『平成 17 年度 富山市民意識調査』

上記のような調査結果から、市民の求める都市像は「買い物が満足にでき、歩いて楽しいまち」だと富山市は考えた。そして、市に足りないもの・充実させるべきものを、「買い物施設」「飲食施設」「駐車スペース」「駐車場の無料サービス」「魅力的なイベントや催事」だとした。

## 第 2 項 なぜ富山市はコンパクトシティを導入したのか

富山市は、現状を調査・研究したコンパクトな街づくり研究会(平成 14～15 年)の報告によって、これ以上の中心地の空洞化に歯止めをかけ、コンパクトな街づくりの必要性を認識した。

1 項で触れた富山市の現状から見える課題は次の 3 点である。

- (1) 車を自由に使えない市民にとっては極めて住みにくい町
- (2) 割高な都市管理の行政コスト
- (3) 中心市街地の空洞化による都市全体の活力低下と魅力の喪失

それぞれの課題には、少子化に起因する人口減少と高齢化の問題が絡んでいる。

具体的には、(1)は、第 1 項で述べた交通機関の衰退とそれによる自動車依存率の増加は、高齢化に伴い今後さらに増加するだろう交通弱者の生活に多大な影響を与える。(2)は、都市機能が中心部以外に広がるとそれに伴い行政サービスやインフラが拡大し、住民数に見合わない割高なコストを賄う必要が生じる。(3)については、活力・魅力が低下すると、企業誘致や観光事業促進の際、他都市との都市間競争に勝てないという問題も引き起こす。

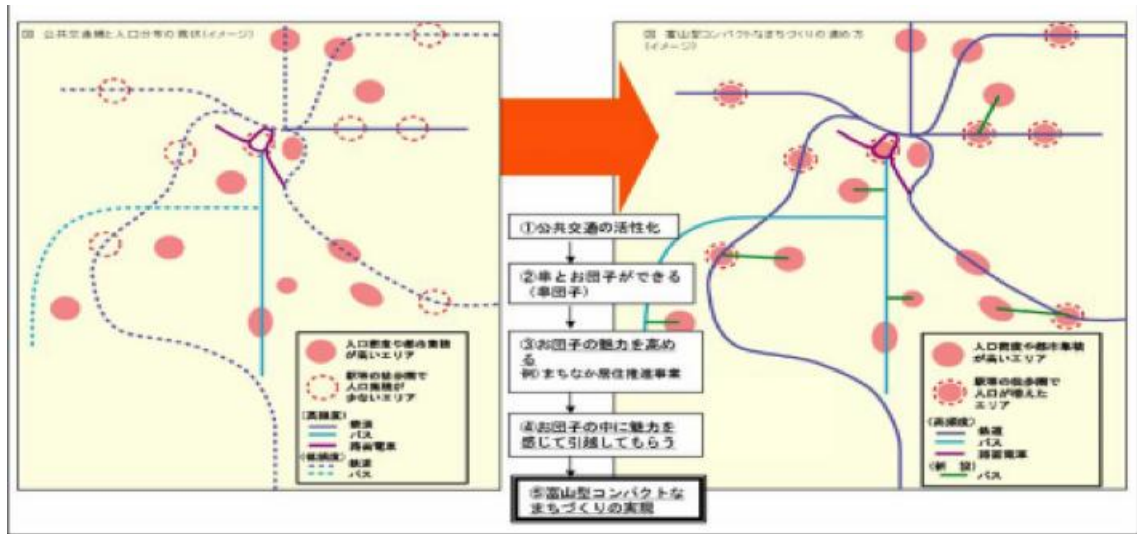
これらの課題は、今後ますます顕著になるだろう少子高齢化によってさらに深刻化する恐れがあり、課題克服のための政策として都市のコンパクト化が必須であると富山市は考えた。

## 第 3 項 どのような形で導入したのか

平成 11～13 年は、都市の集約を模索し、「中心市街地活性化法」、「歩いて暮らせる街モデル指定」、「中心市街地活性化推進室」の設置などを行った。平成 14 年からは「コンパクトな街づくり」政策を打ち出した。

富山市は街づくりの基本方針に、鉄道を中心とした公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化などの都市機能を集積させることで、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトシティの実現を掲げた。(図表 13)

図表 13



(出典：2007年『富山市中心市街地活性化計画』P.14の図)

## 1. 具体的な取り組み

### (1) 公共交通の利用

富山市は JR 富山港線路面電車化事業、JR 高山本線活性化社会事業に取り組んでいる。前者は、既存の線を路面電車化し、運行頻度の改善や終電時間の延長といった運行サービスの向上、駅の増設、低床車両の導入、車両、電停等のトータルデザインにより、市民の身近な公共交通機関とすべく我が国初の本格的な LRT として平成 18 年 4 月に開業させた。後者は、旧 5 市町村を結ぶ南北公共交通軸である高山本線の活性化を目指し、平成 18 年 10 月より高山本線の運行本数の増加や終電時間の延長、フィーダーバス（駅と住宅地を高頻度で結ぶバス）、乗り合いタクシーの運行等の社会実験を行っている。

これらに伴い、沿線における駅アクセスや住宅整備や、古い街並みの整備、観光などを行っている。

### (2) 大規模集客施設などの立地に関して

準工業地域における大規模集客施設の立地制限、大規模小売店舗立地法の特例措置による商業集積に取り組んでいる。

前者は、今後郊外部に新たな大型集客施設が出現し、中心地活性化の効果が薄れることを防ぐために準工業地区の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。後者は、立地制限だけでは中心地への商業集積効果が不十分なので、大規模小売店舗立地法の手続きの簡素化をはかる特例措置適用を検討している。現在、中心市街地には空き地や空き店舗が多くみられるが、そこに大型小売店舗に出店してもらい、地域住民の多様なニーズに応えられるような商業環境を整備しようとしている。

### (3) 住宅の立地に関して

高齢者の住み替え促進、公共住宅の郊外不立地、公共交通の沿道への住宅立地への支援値度に取り組んでいる。

ここで重要なのが、これらの政策が強制ではなく、誘導的手法を基本としていることである。富山市は、現代のように、人口減少が見込まれ、それに伴い都市が縮退する局面においては誘導的手法が有効とみた。交通や商業における取組によって中心市街地の魅力を高めるという手法によりまちなか居住へと誘導していく、というものだ。郊外居住についても全面否定はせず、優良なものは認めている。郊外が問題なのではなく、郊外に点在していることが問題だからだ。

まちなか居住へ誘導するための手段として大々的に取り上げられているものは、交通（特に鉄道網）活性化であり、この点が富山市のコンパクトな街づくりの特徴である。

## 第 4 項 どのような効果を期待したのか

富山市は、目標達成のための計画期間を平成 19 年 2 月から、既に進捗している事業が完了し、事業実施の効果が現れると考えられる平成 24 年 3 月までの 5 年 2 ヶ月としている。

富山市中心市街地活性化計画における目標は、大きく分けて次の 3 つである。

### 1. 公共交通機関の発達により車に頼らず暮らせる中心市街地の形成

この基本計画では公共交通に関する中心事業として路面電車の環状線化事業を予定しており、公共交通の利便性の向上の状況を端的にあらわす指標として、路面電車市内線の一日平均乗車人数を設定する。公共交通機関の利便性が高まれば、おのずと利用者も増えることが見込まれるのだから。

平成 17 年度におけるこの数値は 10,016 人であったが、目標数値を平成 23 年度(平成 24 年 3 月)までに約 1.3 倍の 13,000 人としている。

## 2. 魅力と活力を創出する富山市の「顔」にふさわしい中心市街地の形成

中心商業地区で歩行を誘発する新たな目的地となる賑わい拠点の創出の観点から、中心商業地区の歩行者通行量(日曜日)の増加を約 7,000 人と見込み、平成 23 年度では平成 18 年度(24,932 人)の約 1.3 倍にあたる 32,000 人を目標数値とする。

## 3. 魅力ある都心ライフが楽しめる中心市街地の形成と街なか居住の推進

中心市街地における居住人数の指標について、平成 17 年 3 月に策定した「富山市まちなか居住推進計画」の中で平成 26 年度における中心市街地の居住人口の目標を 28,000 人と設定している。これを踏まえ、平成 23 年度においては 26,500 人を目標数値とする。

### 第 5 項 政策は実際どれほどの効果を出したのか

この計画では、効果が表れる期日を平成 24 年 3 月としているので、次に述べる数値<sup>1</sup>はまだ経過段階であることに留意していただきたい。

- ・ 2006 年(平成 18 年)段階で、居住人口が増加に転じた。
- ・ 街中居住への実績：296 戸
- ・ 富山線港 LRT 化による利用者数増加
- ・ 公共交通の利便性の増加(中心市街地活性化)
- ・ 中心市街地地区再開発による休日歩行者通行量(総曲輪通り中央)が 62.7%増加(中心市街地活性化)

## 第3節 青森市の事例

### 第 1 項 青森市の概要

青森市は、本州と北海道との物流の要として、そして青森県の政治・経済の中心として発展し、人口約 32 万人の中核都市である。面積は、約 824 km<sup>2</sup>と広大であるが、全国で唯一、行政面積の全域が「特別豪雪地帯」の指定をうけている。

### 第 2 項 導入の経緯

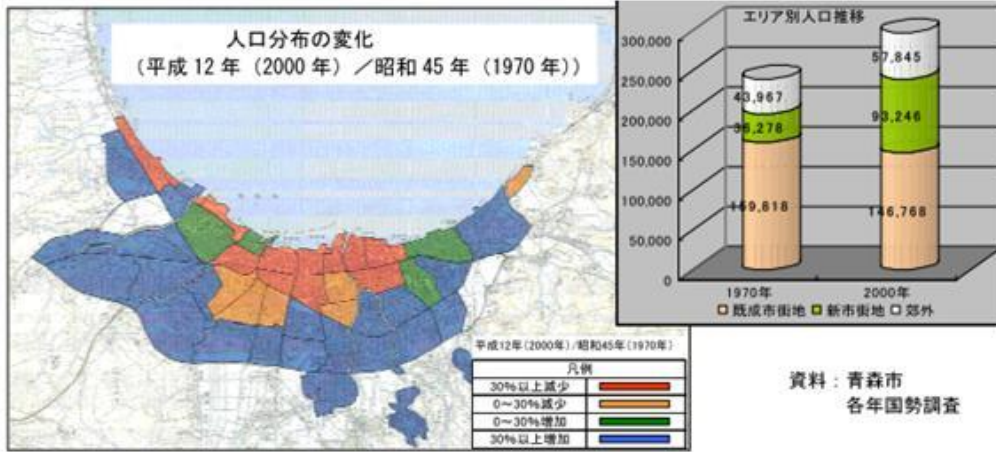
#### 1. 市街地の拡大によるドーナツ化とモータリゼーション

昭和 30 年代以降、いわゆる高度経済成長時に、他の地方都市同様、青森市も人口が急激に増加した。市の人口は、終戦後は 5.7 万人程度だったが、戦後の復員、引き揚げ、ベビーブームによる自然増、市町村合併により、昭和 30 年には 18 万人、昭和 40 年には 23 万人と、当時では東北第二の都市に成長した。その受け皿としては当時の市街地だけでは狭すぎ、郊外の虫食的な開発およびニュータウンの開発が進んだ。また、モータリゼーションの発

1 『コンパクトシティ関連の国内・海外の事例』より

達などライフスタイルの変化、さらに根強い一戸建て志向もあり、その後、中心市街地から郊外へ人口がシフトする「ドーナツ化現象」が発生した。(図 14)

図 14



(出典：青森市「中心市街地活性化基本計画」)

## 2. 青森市の課題

低密度な市街地の拡大に伴う公共投資の増加、まちの顔である中心市街地の衰退、さらには除排雪費用の増大など新たな都市問題が発生した。

まず、中心市街地の空洞化についてであるが、郊外への居住人口の移動、モータリゼーション化により、公共施設やスーパー等の大型商業施設が車対応型の施設に変わり、敷地の狭い既成市街地から、安価に土地を購入できる郊外へ移転新設を開始した。

青森市の中心部にあった公共施設の郊外移動は、卸売市場（1970年）を皮切りに、県立中央病院（1982年）、県立図書館（1993年）などがそれぞれ移転した。一方、1997年に青森初の郊外ショッピングモールであるサンロード青森（旧ジャスコ）が開業、その後、市東部に旧みなみ百貨店（1990年）が中心部から移転し、南部にイトーヨーカドー（2000年）、市西部に西バイパスパワーセンター（2000年）がそれぞれ大規模ショッピングセンターとして相次いで開業した。他方、中心市街地の老舗デパート「松木屋」が2003年に閉店するなど、公共施設や大型商業施設の郊外移転などが中心市街地の空洞化に拍車をかけた。

続いて、費用面について述べる。1970～2000年までの30年間で、中心市街地の人口は約1.3万人減少した。この減少分が、既成市街地から郊外へ転出したものだと仮定する。この1.3万人分の住宅地を整備した場合の開発所要面積は、60人/haを原単位とすると、約217haと試算される。この217haの開発を整備するにあたっての道路、上下水道、そして小中学校の整備費、つまり公共投資を試算すると以下ようになる。

道路整備コスト 約 85.5 億円  
 上水道コスト 約 41.1 億円  
 下水道コスト 約 154.7 億円  
 小中学校施設整備費 約 67.6 億円 計 348.9 億円

つまり、30年間の人口移動に伴う、社会資本整備に対する支出は約350億円である。しかし、これはあくまで初期費用の一例であり、実際には市民センター等の社会福祉資本整備費等も多く費やしており、そのランニングコストも大きい。

また、青森市は全国有数の豪雪地帯であり、除排雪費用は年ごとの降雪量により変化するものの、道路除排雪延長の増大に伴い、増加傾向にある。つまり、雪国においては、道路延長が長くなるほど、除排雪費用が膨らむことになり、財政に大きな負担となる。(図15)

図表 15

年度	3	4	5	6	7	8	9
累計降雪量 (cm)	532	443	710	708	766	500	569
最深積雪値 (cm)	62	43	96	93	120	82	93
除排雪延長 (km)	997	1007	1023	1056	1072	1073	1083
除排雪経費 (百万円)	516	573	1194	1229	1510	1013	1480
	10	11	12	13	14	15	16
	1033	763	1027	722	794	518	1043
	147	87	154	128	82	79	178
	1090	1097	1111	1129	1155	1162	1169
	2399	1224	2898	1840	1822	1657	3120

(出典：「コンパクトシティ—青森市の挑戦—」)

### 第3項 コンパクトシティの導入

そこで青森市では、今後も持続可能なまちづくりを進めていく手法として、「コンパクトシティの形成」をいち早く取り入れた。これまでの都市の拡大化などを背景とした「都市づくりにおける力の分散」による都市活動の停滞や自然環境の悪化などに対し、都市生活活動の実質的な充実、居住機能などの集約化、自然環境との調和など都市づくりにおける力を外側から内側に集約し、既存の社会ストックを有効に活用しながら中心市街地の活性化、都市内のモビリティの向上を図り、環境との共生を図りながらまちづくりを進めていこうという理念である。

#### 1. 都市計画マスタープラン

コンパクトシティを実現するには、土地利用をどのように規制していくかが重要な鍵になる。1995年策定の「青森市長期総合計画」で、「無秩序な市街地の拡大を抑制したコンパクトな都市づくりを行う」と都市づくりの方向を明確化した。その後、1999年策定の「都市計画マスタープラン」において、都市づくりの基本理念を「コンパクトシティの形成」と謳った。青森市都市計画マスタープランでは、市街地の拡大に伴う新たな行政財需要を抑制するとともに、都市の既存ストックを有効に活用した効率的で効果的な都市整備、さらには市街地の周辺に広がる自然・農業関係との調和を図ることなどを大きなテーマとしている。コンパクトシティ形成に向けた都市整備の主な柱としては、「雪に強い都市」「高齢・福祉社会に対応した都市」「環境調和型の都市」「災害に強い都市」「効率的で快適な都市」の五つの柱を掲げている。



## 2. 都市構造の基本的考え方

青森市では、まちづくりの方向を積極的に市街地の内側に向ける都市構造として、都市をインナー・ミッド・アウターの三つに区分し、それぞれのエリアに応じたまちづくりを目指した。インナーは、概ね 1956 年頃の既成市街地となっていた街並みの老朽化が進む密集市街地や中心市街地を含むエリアで、都市整備を重点的に行い、市街地の再構築などを進め、特に内環状線の整備を重点的に進めていく方針の区域である。ミッドは、インナーとアウターの間で、今後の宅地需要動向などに応じて良質な住宅の供給を行うストックエリアとして土地区画整理事業による面整備を計画的に進めていく方針の区域である。アウターは、外環状線から外側のエリアで、開発を抑制し、自然環境、営農環境の保全に努め、原則として開発は認めない方針の区域である。これら三つの区域の土地利用を誘導しながら、「無秩序な市街地の拡大抑制」と「街なかの再生」という二つの大きな課題を解決するのが、コンパクトシティ形成の目的である。

## 3. 整備・開発および保全の方針と連携した規制

青森市の都市計画マスタープランは、青森市の都市づくりに関する基本的な方針を示したものである。これだけでは、開発行為などに対する法的規制は弱いので、青森県と連携して「都市計画区域の整備・開発および保全の方針」という、より規制力の強い方策をとった。ここでは、概ね 10 年間の土地利用整備の方針と都市計画道路や公園、下水道等の都市施設整備の方向性を示している。このように、市と県が連携することにより、市街化圧力に対抗する法的な規制が働き、コンパクトシティ形成の実現に向けて実効性を高めることができたのである。

## 4. 都市計画区域外でのコントロール

都市計画区域外にあたる地域では土地利用規制が弱いので、各種開発や廃棄物不法投棄などの行為が見られ、環境や景観の維持・保全に対して脅威となっている。このため、青森市ではこのような地域に準都市計画区域の指定を行い、都市計画上の規制をかけて保全を図ろうとしている。規制内容としては、開発許可の面積要件を 1 万 m<sup>2</sup> から 3000 m<sup>2</sup> 以上へ引き下げるとともに、建築できる施設の種別を制限する、などが挙げられる。

## 5. 中心市街地の活性化

コンパクトシティ形成を目指すための都市構造として、上述のように、都市をインナー、ミッド、アウターに区分し、それぞれの特性に応じた整備または保全を行うわけであるが、インナー部分には、より内側へベクトルを向けさせる源となる「都市の核」が必要となってくる。それは高次の都市機能が集積し、交流、業務、商業、生活等の拠点であり、市の顔としてのにぎわい機能を有している場所こそふさわしい。

この「核」の役割として、青森市の場合は中心市街地地区を最もふさわしい場所としたわけであるが、中心市街地の活性化が単に商業の活性化という観点にとどまらず、土地利用、交通、居住環境整備といったまちづくり全般における重要政策として位置づけられている。

中心市街地の空洞化の実情は、前述のとおりであるが、その対策として「市街地再活性化基本計画」が 1998 年に策定された。その分析によると、空洞化要因は内的要因と外的要因に分類される。内的要因としては、「地価賃料の高騰、区画の細分化による出店条件の悪化」「店舗の均質化、老朽化による集客力の悪化」「後継者難による閉店および新たな投資意欲の減退」、外的要因としては、「郊外大型ショッピングセンターの出現」「住宅、公共施設の郊外化」「車中心生活の浸透」が挙げられている。

この課題克服のために市が設定した再活性化方針こそが、「街なか居住の推進」「まちの楽しみづくりの推進」であり、ウォークブルタウン（歩いて暮らすことのできる質の高い生活空間、遊歩街）の創造を活性化の目標として「各フロント機能の充実」「歩行者空間の高質

化など回遊動線の整備」「公共交通の充実」「都心居住街区の誘導による夜間人口の増大」を進めることとしている。

## 6. 中心市街地活性化の戦術

街なか居住施策を公営住宅側からバックアップしようと、青森市では郊外のニュータウンに建設されていた団地の建替え事業として、市営住宅を中心市街地に建設することにした。そこで、中心市街地の土地所有者に対して公営住宅建設の募集を行い、応募があった土地・計画について審査し、適当と考えられた場所の土地所有者と契約を行い、できあがった住宅部分を20年借り上げるという、借り上げ市営住宅を建設した。これは、市としては、用地取得をする必要がないこと、民間のノウハウを活用できるなどのメリットがある。結果としては、港に近い土地に5階建ての建物が平成16年度に完成した。1階にはコンビニ、レストラン、事務所が配置され、2階以上が住宅となっている。移り住んだ住民からは、雪かきの負担がない、など好評で、新規募集分も高競争率となった。

## 7. 主要な事業

市の中心市街地は、市の発祥に深く関わり中心市街地を特徴づけている「ウォーターフロントゾーン」、百貨店や市場、美術館などが集積する「ショッピング・カルチャー・サービスゾーン」、国、県の庁舎などが集中する「官公庁ゾーン」、かつて多くの市民が住んでいた地区であり新たなまちなか居住を提案する「ニューライフゾーン」に部分分けされ、それぞれに地区の特性を凝縮した、核となる7つの地区機能が存在する。前述のウォーカーブルタウンとは、この7つの核を連携、回遊の動線上にすえ、交流、購買、居住、楽しみなどといった都市機能を歩いて享受できるまちのことである。

ここでは代表的な事業を3つ取り上げる。

一つ目にパサージュ構想であるが、広い表通りに面する商店街の裏にある、人通りの閑散とした通りである裏道、小径（パサージュ）に着目し、商業利用可能なひろばをつくり、車なしでも人々が安心して街歩きを楽しめる空間づくりがなされた。空き地や空家、駐車場低層部を活用、リニューアルし、起業意欲のある人たちに少ない開業資金で一定期間商売をできる場を提供するとともに、経営指導も行いながら将来的に中心市街地で開業する商業者を育成するための商業ベンチャー支援事業を同時に実施し、新たな賑わい創出、多くの起業家の輩出に成功した。この広場は、広く市民に親しまれ、再開発ビル「アウガ」との相乗効果を発揮している。

二つ目に駅前再開発事業をとりあげる。青森駅前に再開発ビル「アウガ」がオープンし、地価1階を魚菜市場に、1階から4階をテナントミックスによる商業施設に、また5階から9階までの公的施設部分には図書館や男女共同参画プラザ等を整備した。加えて、駅寄りに隣接するミッドライフタワーは、福祉施設・商業施設とあわせたマンションとして建設された。アウガから駅前へまっすぐ抜けられるよう、1階には通路を確保し、その両脇に商業施設を置いている。そして2階に医療施設、3、4階がケアハウス（福祉施設）、そして5～17階を集合住宅とした。

商業活動の活性化を図ることを目的として立ち上げたこの二つの再開発事業は、景観面・防災面などに配慮しつつ、土地の高度利用と駅前公園整備等の都市環境とを一体化した整備を行った。それによって青森市の玄関口から人の動線を周辺へ伸ばし、街なかに住む人と訪れる人を増やして、賑わいの効果をまちなか全体に波及させることが最大の目的である。

最後に中心商店街の取り組みについて述べる。青森市第一の商店街である新町商店街では、「人と緑にやさしい街づくり」をコンセプトに福祉対応型商店街形成に取り組んでいる。具体的には、①しんまちふれあい広場事業（高齢者、障害者をはじめ多くの市民を対象にNPOと連携したイベントを実施し、交流、社会参加の場を設けることでこれら人々の生活圏拡大を図る）、②タウンモビリティ事業（電動スクーターおよび買い物カートの無料貸し

出し)、③一店逸品運動(商店街の個店の魅力の発掘、向上)、④共通スタンプ事業、⑤共通無料駐車券事業、⑥宅配サービス事業などがある。(図表 16・17)

図 16

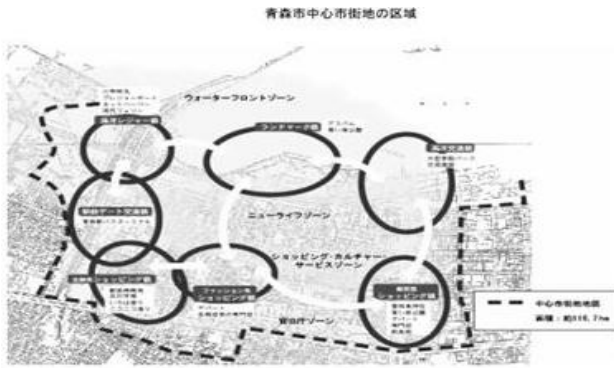


図 17



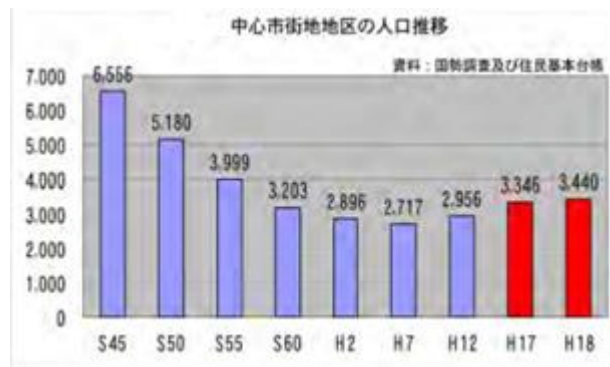
(出典：青森市「中心市街地活性化基本計画」)

第4項 コンパクトシティ導入の効果

コンパクトシティ導入によって以下のような効果が表れている。

- ① 中心市街地の居住人口の増加(図表 18)

図表 18



(出典：滝川市建設部土木課都市計画室「コンパクトシティ関連の国内・海外の事例」)

コンパクトシティ導入前までは、減少傾向にあった中心市街地地区の人口が、徐々に回復に向かっており、街なか居住の推進の成果がみられる。

- ②青森駅前の歩行者通行量が4割増加
- ③民間企業による中心市街地のマンション建設が増加

## 第4節 コンパクトシティー京都への導入ー

### 第1項 富山市(富山県)と宇治市(京都府)における政策

#### 1. 宇治市の概要

宇治市は京都市南部に位置し、宇治茶や平等院などの歴史遺産を有することから、観光都市としても有名である。面積は 67.55km<sup>2</sup>、総人口は 2011 年現在で約 19 万人、人口密度は約 2,800 人/km<sup>2</sup>である。

#### 2. 宇治市におけるコンパクトシティ

京都府においても、平成 18 年度の「まちづくり三法」の改正をうけて、平成 19 年度に「地域商業ガイドライン」を作成した。これは、大型店などの郊外立地を抑制し、「まちなか再生」を誘導するためのものである。市町村からしてみれば、これは弱体化した「まちなかインフラ」を今後の社会構造の変化に向けて対応するように再構成する好機である。宇治商工会議所では、京都府及び宇治市からの事業補助を受けて、住民の意識・意見を反映させた町の構築を構想し始めた。

#### 3. 歩いて暮らせる「まちなかにぎわいづくり」基本モデル構想

少子高齢化が進み、単身世帯の高齢者も増加している昨今だが、その現象は宇治氏も例外ではない。高齢者は、諸事情から車離れする傾向に強く、かといって、徒歩圏内、あるいは鉄道駅周辺に、買い物受け皿がないので、買い物難民となる危険性が今後ますます増大するだろう。そこで、「まちなかのインフラを再生させ、まちなか居住をふやす」必要があるのだ。

宇治市は、「改築型のまちづくり」が現実的だと考えている。

いまあるものを一旦壊し、構想に合うものを新しく構築する「解体新築型」ではなく、「まちの面影を残し、年齢をかさねる改築型」だと、細分化した駅前の権利関係も移転がほとんど生じない。その分、投資規模の縮小、持続可能性の原子となる活性化リターンの可能性が高まる、と考えている。

宇治市の市街地区域内には、鉄道 4 路線 14 駅が存在している。鉄道駅から徒歩圏内の 750m 以内には人口の 58%にあたる 11 万人が居住している。14 駅のうち、距離的・機能的に近い駅同志をまとめて束ね、8~9 の駅周辺地域にまとめている。そして、それらの地域を 6 種類に分け、都市機能を分担し、またそれらの特性に応じて支援する機能も分担している。

#### 4. 宇治市と富山市

宇治市と富山市では、市街化とそれに伴う中心地の空洞化によって日常生活が不便になる住民(とくに、高齢者や買い物難民)が増加することへの解決策として、まちのコンパクト化を構想している。そして、そのコンパクト化は交通公共機関の利便性の向上によって行うという点も共通している。宇治市は駅ごとに都市機能を分担・集中させているが、バス停や駅の徒歩圏内への居住や都市機設置を推進している富山市の構想に倣うことが可能である。

相違点は、まず、第一に規模が異なる。<sup>1</sup>富山市は「車に頼らない社会」を目指して LRT 化するなど電車に対する政策が目立つが、宇治市では人口も市自体の面積も広いため、車依

<sup>1</sup> 例えば人口密度を比較すると、富山市約 340 人/km<sup>2</sup>に対し、宇治市約 2,800 人/km<sup>2</sup>である。

存の解消は容易ではない。そこで、自動車の代替品を考えるのではなく、その利用法を工夫する策を採った。その一環で観光用電動自転車、乗合自動車などの導入も検討実施している。

## 第2項 青森市の例からみる、亀岡市へのコンパクトシティ適用

### 1. 亀岡市の概要

亀岡市は2011年現在で人口約92000人と、京都市、宇治市に次いで京都府第3の都市であり、面積は約225 km<sup>2</sup>となっている。

### 2. 亀岡市の問題

亀岡市郊外には建築基準無指定地域が広がっていたことから、1980年代以降、民間業者によってニュータウン開発が行われた。これらは、京都市内や大阪方面へ通勤・通学する人のニーズに応えるようなベッドタウン機能として、できるだけ近くて安価、かつ造成可能な場所に開発されたものである。しかし、こうして開発されたニュータウンは、市中心部から遠く離れた山間部に位置しており、周辺の道路整備が十分になされていない。そのため、バス路線からも大きく外れており、利用するためには自動車のすれ違いも難しい狭隘な山道を通り抜けなければならない。冬季には積雪のため移動自体が困難になる上、学校、病院などの生活施設が住宅地近くに存在しないことから、市による早急なインフラ整備が待たれる状況にある。

亀岡市は青森市と同様、郊外にニュータウンが造成され、移動手段は車を中心の生活である。このため、国道では時間によって渋滞問題が起きることもある。これは、インフラが十分に整備されているとは言い難い状況である。しかし、新たに整備するとなれば、莫大な予算が必要であるし、人口の少なさからも採算性に疑問が生じる。

したがって、青森市の構想にならい、街なか居住によってウォークブルタウンを実現することで利便性は大きく向上すると考えられる。現段階で亀岡市駅付近には、大型スーパーや図書館のような公共施設、病院があり、中心市街地自体に衰退の色は見受けられない。その徒歩圏内、もしくは既存のバス路線上に居住拠点が移れば、住民にとっても、行政にとっても負担は少なくなると考えられる。

## 第3章 コンパクトシティの導入と 財政・費用削減効果

この章ではコンパクトシティの財政効果・費用削減効果について研究を行った 2 名の研究を紹介し、コンパクトシティの導入推進の論拠とする。

### 第1節 コンパクトシティの財政効果

甲南大学マネジメント創造学部専任講師倉本宜史の「コンパクトシティの形成がもたらす財政への効果」をもとに、コンパクトシティの形成が地方公共団体の財政にどのような影響を与えるのかを考察する。そのために、地方公共団体の歳出に着目し、費用関数を推定する中でコンパクトシティの形成に関係する様々な変数を考慮する。まず実証分析に用いるモデルを紹介する。

ここでは、都市における費用関数の推定を行っている。モデルは以下のようになっている。

$$C = C(z, w, n, m, a),$$

- C : 費用
- w : 生産要素価格
- z : 行政サービス水準
- n : 人口
- m : 面積
- a : 地域環境要因

説明変数については以下の通りとする。

1つ目は、人口(n)である。地方公共サービスには、部分的に競合性が存在する。その性質より、人口による混雑効果が行政サービス消費に発生すると考えられる。また、過剰な人口による混雑費用を考慮するため、人口に関して U 字型の一人当たり費用構造を考える。したがって、人口の1乗項だけでなく2乗項も説明変数に加える。2つ目は、面積である。面積が広いほど、行政サービスを需要するのに距離コストがかかり、行政サービスの消費水準が低下する。したがって、面積も説明変数に加える。3つ目は、人口、面積の質的な部分をコントロールする変数である。15歳未満人口や65歳以上人口が多ければ、行政サービスで中心的な教育関係や社会保障関係においての混雑度が高くなる。したがって、15歳未満の若年者と65歳以上の高齢者の人口割合も説明変数に加えている。

また、地域の環境要因としてコンパクトシティ形成の度合いを示す変数を加えている。この変数の度合いが高まるほど、財政へどのような影響があるのかを考察できる。様々な変数を用いているがここでは『中心市街地活性化計画』策定後年数を用いたことを紹介する。この変数は各都市の『中心市街地活性化基本計画』を読んでいて多くの都市でコンパクトシティの形成がキーワードとして挙がっていることから、この計画策定がコンパクトシティへの取り組みの具体的な1つの政策と考えられたことから採用する。さらに、都市計画が複数存在することで、都市計画の優先順位をつけにくくなっている地域が存在することを先の聞き取り調査で知ったことから、都市内にある都市計画数を用いる。この背景には近年の市町村合併の際に合併を優先したために決着できないままになっている場合や、そもそも都市内に複数の都市計画がある場合など様々な状況が考えられる。複数存在することかかどのような効果を与えるのかを考察する。

生産要素価格には、公務員の賃金率を入れる。これは、一人当たり平均給与月額で代理する。その他、上記以外にも多くの変数を用いているが、ここでは割愛する。

次に、被説明変数について述べる。被説明変数には歳出総額を採用する。歳出総額と人口との間が対数線形関係であれば、一人当たり額と総額に本質的な違いは起こらない。また、費用総額と人口の関係がU字型であると想定しても、一人当たり費用と人口の関係もまたU字型になる。

最後に推定式の特定化を行う。推定式は以下のように考える。

$$\ln C_i = \beta_0 + \beta_1 \ln z_i + \beta_2 w_i + \beta_3 \ln n_i + \beta_4 (\ln n_i)^2 + \beta_5 m_i + \beta_j a_{ij} + \varepsilon_i$$

$C_i$  : 歳出総額

$z_i$  : 行政サービス水準

$w_i$  : 職員一人当たり人件費

$n_i$  : 人口

$m_i$  : 面積

$a_{ij}$  : 地域環境要因 (j : 若年者人口割合、高齢者人口割合、

コンパクトシティ形成の度合いを示す変数)

$\varepsilon_i$  : 誤差項 ( $\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$ )

費用関数を推定した結果、各説明変数については、人口(2乗項のみ)は正、面積は正の係数で1%有意水準において有意な値として推定された。係数も想定されたように、人口に関してはU字型であることが示された。これは、当初予想されたとおりの結果であり、面積が広がるほど一人あたりの行政費用がかさむことが示された。

都市計画数が多く存在することで効率的な都市計画運営が行えていないことも、推測される結果となった。一つの都市は都市内を一体的に運営する為に都市計画数を減らすことで財政費用を減らす効果が期待される。あくまでも行政コストとの関係を確認するためのものであり、コンパクトシティの形成が行政費用を引き下げる以外の効果も期待できる。また、ここではコンパクトシティの形成は財政への効果や地域経済への効果、環境への効果があった

としても、様々な指標でコンパクト性を定義し、その指標に基づいた政策を実施し、それぞれの指標を高める(もしくは低める)中で相互にその効果を打ち消しあう可能性もある。したがって、コンパクトシティの形成を図るにしても、コンパクトシティという概念に明確な定義が存在していないことをいいことに場当たりの政策を行うのではなく、実施する政策同士の効果を定量的に把握したのち、効果を相殺しないような計画を立てる必要がある。

## 第2節 コンパクトシティ形成と費用、便益

次に仮想都市を用いた費用削減効果の分析を行った研究、高橋・出口の「コンパクトシティ形成費用効果の費用便益評価システムに関する研究」について紹介する。

### 1. 目的

この論文では環境会計の考え方を援用してコンパクトシティの効果を貨幣単位で定量化し比較評価できる手法を構築し、コンパクトシティ政策を費用と便益の両面から定量的に分析できる手法を開発することが目的である。

### 2. 研究の方向性

コンパクトシティの効果を、交通面等、様々な角度から定量的に検証した研究は存在するが、コンパクトシティの効果を貨幣単位で算出し、コンパクトシティ形成にかかる費用とあわせて分析する研究はほとんど見られない。

#### 第1項 都市形成会計システム

##### 1. システムの概要

先にも述べたように、本研究ではコンパクトシティの効果を貨幣単位で定量化し、比較評価できる手法を構築し、コンパクトシティ政策を費用と便益の両面から定量的に分析できるよう、環境会計の考え方を援用する。環境会計は環境保全コスト(貨幣単位)、環境保全効果(物量単位)、及び環境保全対策に伴う経済効果(貨幣単位)の3つを構成要素とし、それぞれ数値及びそれを説明する記述情報で表現される。また、環境会計の機能は環境保全コストの管理や環境保全対効果の分析等の内部機能と外部利害関係者に対する説明責任を果たす等の外部機能に分けられる。この論文において、便益は環境負荷低減効果と都市形成コスト削減効果の合計とする。都市形成コストとは、都市を形成する上で行政がハード整備及び維持管理に必要な費用を言い、鉄道、道路等の交通インフラ、上下水道等の供給インフラ、公園、学校・公民館等の施設などの整備、維持管理費等が含まれる。費用および便益は、特に対策を行わない場合(トレンドモデル)とコンパクトシティの対策を行った場合(コンパクトシティモデル)の各指標の差をとることによって算出する。

##### 2. コンパクトシティの効果

コンパクトシティの具体像やそれに伴う効果に統一された見解はないが、ここでは、コンパクトシティの効果を「環境的側面で移動エネルギーの削減」、「エネルギー効率の改善」、「緑地の保全」の3つ、「社会的側面で交通・施設のアクセス性向上」、「都市機能の享受」、「多様な交通手段」、「都市環境の改善」、「ストックの活用」、「コミュニティの活性化」の6つ、経済的側面で中心市街地の活性化、交通費の削減の2つがあるものとする。

本稿では、前述のコンパクトシティの効果のうち、環境的側面に着目し、「移動エネルギーの削減効果」、「緑地の保全」の2つを分析の対象とする。また、緑地保全の効果については、農業、森林の多面的機能について日本学術会議の答申及び関連付属資料で示されたものを地球環境に関するものと住環境に関するものに分類し、本研究ではそれらのうち地球環境に関連するものを具体的な緑地の効果として分析の対象とする。

##### 3. 指標および指標の定量化方法



便益のうち、環境負荷削減効果は、移動エネルギーの削減効果と緑地の環境負荷削減効果の2つからなる。移動エネルギー削減効果については、人の移動から排出されるCO<sub>2</sub>量を指標とし、一人当たり移動距離と交通機関別分担率、交通機関別CO<sub>2</sub>排出原単価からCO<sub>2</sub>量を算出したうえで貨幣換算を行う。CO<sub>2</sub>の金銭換算には環境税の税率を用いた。分析を簡単にするため、一人当たりCO<sub>2</sub>排出量は将来も変化しないこととする。緑地の環境負荷削減効果については、開発または修復された農地・森林の面積に農地・森林の環境保全原単位を乗じることで求める。

また、便益のうち、都市形成コスト削減効果は都市の最も基本的なインフラである道路、上下水道、公園にかかるコストを対象とし、道路、公園については新規整備面積に原単位を乗じ、上下水道については新規整備面積に実績から求めた単位面積あたりの整備延長及び原単位を乗じることで求める。

費用はコンパクトシティ形成のために行政が負担すべき費用であり、本研究では開発に要する土地のコストと環境修復にかかるコストとする。開発に要する土地のコストを指標としたのは、開発を政策的に誘導するためには、開発に必要な費用の差額に見合うだけの補助または公共交通や公共施設の整備等の投資が必要であるとの考え方に基づくものである。これにより、政策的にコンパクトシティ形成を行う場合、土地の廉価な郊外開発から地価の高い地域への開発誘導に必要な地価の差額、郊外からの移転に伴い必要となる土地の取得費用を行政が負担する費用とする。

## 第2項 仮想都市モデルによる試算

構築した都市会計システムの有効性を検証するため、仮想都市モデルを用いて費用便益を算出する。仮想都市モデルを用いるのは、実在の都市へのシステム適用だけでは、その結果が構築したシステム及び指標の特徴であるか、適用した都市の特徴であるかの判断が困難で、指標の有効性を検証するのに十分でない判断したためである。

### 1. 仮想都市モデルの概要

仮想都市モデルは政令市規模の都市を想定しており、人口は市街地内に均等に分布し、市街地内の人口増減は均一に進むものとする。人口増加パターン、人口減少パターンそれぞれについて、拡大・維持モデル、コンパクト・縮小モデルを設定した。

人口増加パターンにおける開発面積は、増加人口に住宅及び商業・業務施設の一人あたり床面積を乗じて求めた開発床面積を総開発床面積とし、総開発床面積を容積率で除することで開発土地面積(ネット)を求める。内部には十分な空き地があるものとする。また、市街地縮小モデルにおける土地のコストは、縮小する郊外から市街地への移転に必要な土地の取得費用とする。

### 2. 仮想都市モデルの費用便益

人口増加パターン、人口減少パターンの30年間の費用便益の算出結果を図表19に示す。人口増加パターンでは便益の方が費用より大きく、人口減少パターンでは便益より費用が大きい。また、人口増加、人口減少パターン共に便益に占める都市形成コストの割合が大きく、移動エネルギー削減効果はわずかであるが、人口減少パターンでは人口増加モデルと比較すると移動エネルギー割合が大きくなっている。これは、市街地縮小に伴って交通機関の分担率が変化すると設定したためである。

### 3. 時間の違いによる費用便益の比較

人口増加パターンの費用便益について、増加人口数は一定のまま評価対象期間を変化させると図表のようになる。費用は評価対象期間が変化しても一定であるのに対し、便益は評価対象期間に比例して増加していることが分かる。これは費用や都市形成コストのうち建設コストにかかるコストは開発面積が一定であれば変化しないのに対し、緑地の環境負荷や都市形成コストのうち維持にかかるコストは時間と共に増大するためである。(図表20)

### 4. モデルの組み合わせによる費用便益

わが国では、既に人口減少が始まっており、近々には人口増加が予想される都市でも、その後は人口減少に転じると予想される。そこで、図表 19 にあるように A1~B2 モデルを組み合わせて新たに 4 つのモデルを作成し、人口増加期間 30 年、人口減少期間 30 年の計 60 年として費用便益指標の値を算出した(図表 21)。

政策的なコンパクトシティ形成を行わない場合と人口増加時のみコンパクトシティ政策を行う場合を比較した C1 と C3 の費用便益では、便益が費用を上回っているが、人口増加時にのみコンパクトシティ政策を行う場合と人口減少時にのみ縮小政策を行う場合の比較(C2 と C3)、政策的なコンパクトシティ形成を行わない場合と人口増加時、減少時共にコンパクトシティ政策を行う場合の比較(C1 と C4)の費用便益では、いずれも費用が便益を上回る。また、C2 と C3 の比較からは、人口増加時コンパクトシティ政策を行う方が人口減少時にコンパクトシティ政策を行うより、便益だけでなく費用面からも優位であることがわかる。(図表 22)

#### 5.まとめ

構築した都市会計システムによって、仮想都市モデルの違いを定量的に示すことができた。また、人口減少時の市街地の縮小は縮小面積が拡大面積より大きいことを考慮しても、人口増加時のコンパクト化より費用が大幅に高いことがわかった。つまり、人口減少を見越した、人口増加のコントロールが重要であると言える。

便益では都市形成コストの削減効果が占める割合が大きく、移動エネルギー削減効果はわずかなものであったが、市街地縮小モデルで交通機関分担率が変化すると設定したところ、人口減少パターンでは人口増加パターンより移動エネルギー削減が便益に占める割合が増加したことから、交通機関分担率に変化を及ぼすことができれば、その割合は増加すると考えられる。また、便益のうち緑地による環境負荷低減効果とインフラの維持コスト低減効果は、評価対象時間が長くなればなるほど増加するため、適切な期間で評価する必要がある。

#### 第 3 項 福岡におけるケーススタディ

構築した都市形成会計システムを実在の都市(自治体)で検証するため、福岡市におけるケーススタディを行う。福岡市は、鉄道・バスの交通ネットワークが比較的発達しており、コンパクトシティのモデルが考えやすい。また、福岡市の市街地は周辺市町村と連なっていることから本来福岡都市圏で検証すべきところであるが、複数の自治体にまたがるため同形式での土地利用等のデータが入手不可能であること、行政の財務パフォーマンスは、予算の執行団体である市町村単位で測る方が分かりやすいことから福岡市を対象とすることとする。

まとめとして、実在の都市でも費用便益を定量的に分析することができたが、既に開発の進んでいる福岡市では、仮想都市モデルと比較してモデル間の差が小さくなった。福岡市鉄道駅周辺へのコンパクト化を図るためには、鉄道駅付近に開発誘導するだけでなく、規制と合わせて開発誘導にかかる費用を低減する、もしくは他の交通施策と合わせて便益を高める施策を行っていく必要があると考えられる。

#### 第 4 項 おわりに

本研究ではコンパクトシティ形成にかかる費用と効果を定量化する都市形成会計システムを構築し、構築したシステムを用いて費用便益分析を行った。その成果と今後の課題は以下のようにまとめることができる。

(1)環境会計の考え方を援用したコンパクトシティ形成にかかる費用と効果を定量化する方法を考案し、既往の原単位と統計データを用いることで、各効果に関わる事項の指標化を簡便に算出する方法を提示した。

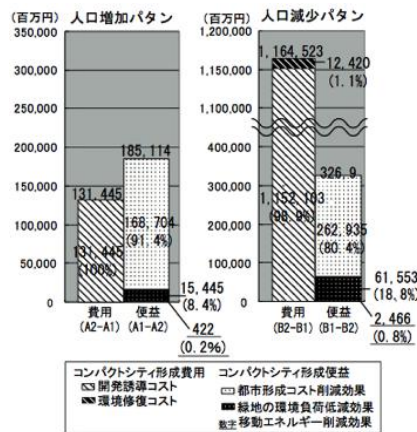
(2)構築したシステムを仮想都市モデルに適用した結果、便益に占める道路・上下水道等の都市インフラコスト削減効果の割合が大きかった。分析の対象とした便益の項目が限定的で

あること、緑地の環境保全効果定量化の原単位十分でないこと等も原因と考えられるが、コンパクトシティの推進にあたっては、都市のインフラコスト削減効果が重要な効果の一つであると言える。また、緑地の環境保全効果や都市インフラの維持コストの評価対象期間に応じた増加量が費用と比較して大きいため、モデルの条件等を変更した場合、評価対象期間によって費用便益が逆転することも考えられ、費用便益分析にあたっては、評価期間の設定がコンパクトシティ形成効果の評価結果に影響することを示している。

(3)福岡市のケーススタディでは、コンパクトシティ形成の費用が便益を上回る結果となったが、コンパクトシティの効果として今回分析の対象としなかった緑地の洪水防止効果や中心市街地の活性化効果を含めた場合、便益の総計に影響を及ぼす可能性があり、都市の特性に応じて影響が大きいことが想定されるコンパクトシティ効果の指標化の研究を進める必要がある。

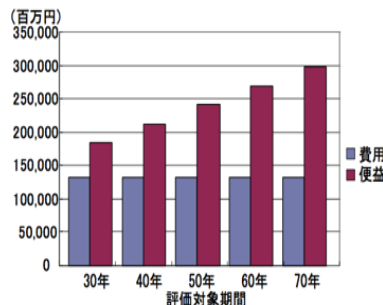
(4)本研究で構築したシステムは、複数の土地利用モデルの定量的な比較分析を可能にするため、総合計画を立案する際の代替案の比較検討やパブリックインボルブメントなどステイクホルダーの意思決定を支援する定量的な情報提供のツールとして活用していくことが考えられる。そのためには、社会活動や産業などの経済活動についても指標化、定量化し、比較評価できるように本システムを発展させていくことが今後の課題となる。

図表 19



仮想都市モデルの費用便益分析結果

図表 20



評価対象期間の違いによる費用便益の比較 (人口増加パターン)

図表 21

設定した仮想都市モデル

モデル名	人口増加パターン		人口減少パターン		
	市街地拡大モデル (A1)	コンパクトモデル (A2)	市街地維持モデル (B1)	市街地縮小モデル (B2)	
概要	人口増加に伴い農地・森林を開発するモデル	人口増加に伴う開発を市街地内部で吸収するモデル	人口が減少しても市街地面積は変わらず、人口密度が減少するモデル	人口減少に伴い、市街地を縮小し、人口密度を維持するモデル	
面積	市域面積500km <sup>2</sup> 、市街地面積300km <sup>2</sup> 、農地100km <sup>2</sup> 、森林100km <sup>2</sup>				
人口	現状 1000000人 100000人増加		現状 1000000人 100000人減少		
容積	容積率(ネット)	100%	300%	300%	100%
人口増減に伴う開発または縮小	開発床原単位(6)	住宅 40.61m <sup>2</sup> /人、商業・業務 15.10m <sup>2</sup> /人			
	ルール	市街地周辺の農地と森林を開発(農地:森林=1:1の割合で開発)	市街地内部の空地を開発	市街地面積は維持したまま人口密度が減少	人口密度を維持するよう市街地面積を減少
	面積(ネット)	5.571km <sup>2</sup>	1.856km <sup>2</sup>		
	面積(グロス)(7)	7.528km <sup>2</sup>	2.509km <sup>2</sup>	0km <sup>2</sup>	30km <sup>2</sup>
交通ルール	新規開発地は自動車の移動を原則	市街地の交通機関別分担率を適用 <sup>(5)</sup>	市街地の交通機関別分担率を適用 <sup>(5)</sup>	郊外から縮小することで自動車の分担率が減少、徒歩等が増加 <sup>(8)</sup>	

図表 22

組み合わせモデルの費用便益分析結果

比較対象		C1vsC3	C2vsC3	C1vsC4
		費用(C1-C3) 便益(C3-C1)	費用(C3-C2) 便益(C2-C3)	費用(C1-C4) 便益(C1-C4)
費用	開発誘導コスト	131,445	-242,694	14,096,334
	環境修復コスト	0	-3,116	112,909
	計	131,445	-245,811	14,209,243
便益	都市形成コスト削減効果	422	0	1,141,901
	移動エネルギー低減効果	46,336	0	605,911
	緑地の環境負荷低減効果	296,704	263,523	2,687,022
	計	343,462	263,523	4,434,834

(百万円)

## 第4章 政策提言

---

### 第1節 住民の意識と行政の適切な対応

本章では、街なか居住を推進について言及し、後に政策提言について述べる。また政策を導入することによって生じる弊害についても言及する。

#### 第1項 住民の意向

街なか居住意向については、「条件が合えば住みたい」が最も多く過半の51%を占め、「積極的に住みたい」の11%を合わせると、積極派が62%に達している。中心市街地までの所要時間が短いほど、また、年齢層が低いほど、街なか居住意向が大きい傾向が見られたが、いずれの場合でも「条件が合えば住みたい」が5割前後を占めており、条件に対応した政策によっては、街なか居住が一気に進む可能性も考えられる。また、中心市街地で充実すべき施設として、商業施設以外にも、飲食施設(35%)や娯楽施設(24%)、文化施設(21%)、医療施設(17%)などが上位に挙げられており、多様な都市機能の集積が期待されている。なお、その都市像はその拠点ないしその属する都市の規模、地理的特性等の個性・実情や住民等のニーズに応じて様々である。(図表)

#### 第2項 住民の住み替えの要因

古澤、杉木、青島(2002)「地方都市におけるコンパクトシティ実現のための居住誘導施策とその効果に関する分析」の中で、住み替えの抵抗要因の1つとしては、若い世代では費用面が、高齢化世代では持ち家の売買機会の少なさが挙げられ、全年齢において費用面を要因に挙げる者が多かった。また、居住誘導施策によって、中央部への住み替えの希望が大きく増加する事が分かった。このことより、コンパクトシティの実現のために潜在的な住み替え希望を顕在化させる居住誘導施策が効果的である事が示された。居住費用補助によって、若い世代の居住誘導を促進でき、そして高齢単身・夫婦世帯などの場合には引っ越し費用補助を導入する事によって居住誘導を促進できるとしている。若い世代には、居住補助を行うことで、高齢単身・夫婦世帯には、引っ越し費用補助を行うことで居住誘導を導入することができる。

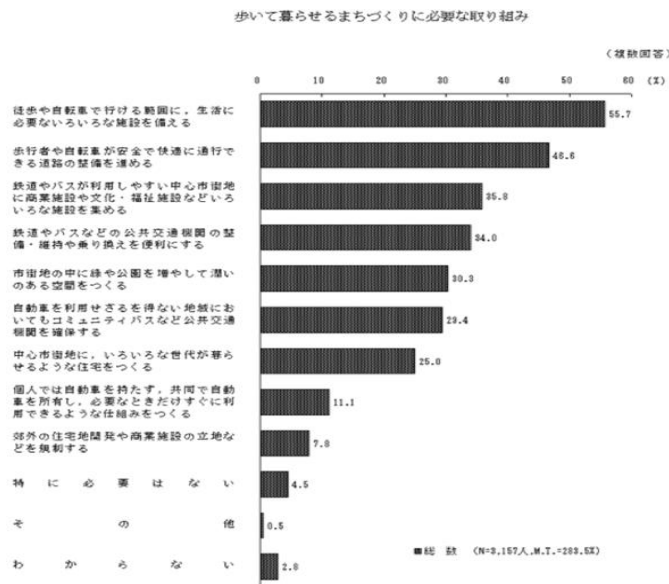
その具体的な例としては2011年度に掲げた目標値をすでに達成しており、街なか居住が順調だとされている山口市が挙げられる。山口市では民間のマンション建設が盛んな他、新たに整備した市営住宅によって中心街に住み替えを行おうとしている人たちに居住の余地を与えている。

しかし、街なか居住誘導政策を行う上で、ターゲットを高齢者だけにすると、政策を行っても自然死などの影響により、人口減がおこる可能性があるため、注意が必要である。では、

若者に対する政策を行えばいいかといえはそうではなく、医療や福祉施設の公民公益施設の集中化によって高齢者へのケアについて行政コストを抑えつつ、取り組む必要である。

その具体的な策としては、千葉市稲毛区の団地「グリーンプラザ園生」や横浜市港北区の団地「ココファン南日吉」など。老朽化した団地の建て替えを機に診療所や訪問看護ステーションなど高齢者医療拠点の併設する。団地を中心に在宅医療を整備することが必要だと考えられる。

図表 23



「出典：世論調査報告書平成 21 年 7 月 歩いて暮らせるまちづくりに関する世論調査」

## 第2節 集落居住者への理解と対策

### 第1項 過疎地域・集落に居住されている人々の現状

過疎地域について「2007年版少子化白書」では、「2055年には過疎地では防犯、消防などの自主的な住民活動や、集落という共同体の維持さえ困難な状況になり、地域の存立基盤にもかかわる問題が生じる可能性がある」と指摘していること<sup>1</sup>、しかし、集落が崩壊していくことによって耕作放棄地が増加し、人工林の管理も放棄され、農地荒廃、森林荒廃が進んで、いわゆる国土保全機能が低下するという問題が存在する

### 第2項 過疎地域・集落に居住する人への配慮

我々は、水源税や森林交付税を消滅する事により国土保全機能の低下につながるような集落にその地方の税として導入することを推奨する。しかし、そのような取り組みはなかなか税を課せられる人々に理解を得ることは困難である。そこで、負の外部性を具体的な数値などを提示するなどの情報提供などを行うなどの取り組みを行う必要がある。しかし、

過疎地域や集落の人々に対して考慮し、その地域の文化や特性を保護する必要性は十分にある。しかし、行政運営を持続させる必要があるため、居住地域を必要最低限に抑えて持続的なまちづくりを推進すべきである。

---

<sup>1</sup> (2007年10月20日 東京新聞)

## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- 倉本宣史 2010 「コンパクトシティ形成がもたらす財政への効果」  
NIRA 研究報告書 2010.3 「まちなか集積医療」の提言 —医療は地域が解決する—  
高橋美保子・出口敦 2007 「コンパクトシティ形成効果の費用便益評価システムに関する研究」  
海道清信 2001 「地域共生型社会における持続可能な都市形態及び地域構造の研究—日本型コンパクトシティ・モデルの構築—」

### 《参考文献》

- 大木健一 2005 「コンパクトシティをどう考えるか」  
柳内久俊 2010 「『コンパクトシティ』の導入と都市政策」  
温井万梨 2004 「コンパクトシティは中心市街地の活性化に有効か〜富山市を事例に〜」  
山本恭逸 2006 「コンパクトシティ:青森市の挑戦」  
平成 19 年 2 月 青森市「青森市中心市街地活性化基本計画」  
平成 21 年 8 月 滝川市建設部土木課都市計画室「コンパクトシティ関連の国内・海外の事例」  
中山徹 2010 「人口減少社会におけるまちづくり 21 世紀=縮小型都市計画のすすめ」  
平成 23 年 3 月変更版「富山市中心市街地活性化計画」  
2009 年 9 月「富山市はなぜコンパクトシティを目指したのか?—公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり—」 富山市都市整備理事 粟島 康夫  
八代尚宏 2011 新自由主義の復権 日本経済はなぜ停滞しているのか  
戸崎肇 2003 「社会変動と交通政策の連動性」 明治大学研究所紀要 p181-p183  
2009 「里力再生アクションプラン」 第 8 回政策検討会議結果概要 (医療・福祉等課題検討グループ)  
2009 年 12 月 農林水産部(農村振興課) 「里力再生アクションプラン」  
2009 年 6 月 国土交通省 「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」  
2006 年 7 月 「低・未利用地対策検討小委員会中間取りまとめ」  
大木健一 2005 「コンパクトシティをどう考えるか」  
まちづくりステーション [http://udit.sakura.ne.jp/town96/440\\_1.html](http://udit.sakura.ne.jp/town96/440_1.html)  
2005 年 8 月 「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について アドバイザリー会議報告書」  
2010 年 3 月 宇治商工会議所「歩いて暮らせるまちなかにぎわいづくり基本モデル構想」  
2006 年 2 月 中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部を改正する等の法律案の概要<[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040206\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040206_.html)>  
京都府内市町村行財政の現状認識と将来展望  
日経 BPnet 地方の活性化のビジョンを示せ 限界集落とコンパクトシティがキーワード  
[http://www.nikkeibp.co.jp/style/biz/inose/070904\\_6th/](http://www.nikkeibp.co.jp/style/biz/inose/070904_6th/)  
中野充弘 2010/9/21  
<http://www.dir.co.jp/publicity/column/100921.html>

### 《データ出典》

- ・京都府庁 HP < <http://www.pref.kyoto.jp/> >
- ・内閣府 共生社会政策統括官 高齢社会対策



- ・森川美絵, 筒井孝子 2011 「日本の介護給付パフォーマンスに関する国際的・相対的評価に関する研究— OECD 国際比較データの分析から—」
- ・株式会社 NTT データ経営研究所 「コンパクトシティ実現の 鍵は 7 割の住民の動向にあり」  
<<http://www.keieiken.co.jp/aboutus/newsrelease/080919/index.html>>
- ・平成 22 年 11 月 京都府総務部自治振興課 「今後の高齢化・人口減少社会における府・市町村のあり方研究会 第 1 回資料 高齢化等に関する府内市町村の状況について」
- ・神代英昭 2008 「高齢化集落における集落機能の実態等に関する調査報告書」
- ・平成 17 年度 高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果 (概要版)  
<[http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h17\\_sougou/index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/ishiki/h17_sougou/index.html)>
- ・総務省 「地方財政の借入金残高の状況」
- ・「まちなか空間再生事例に関する調査報告書」