

都市のマスタープランにおける都市将来像としてのコンパクトシティ*

Compact City as Future Vision of City in Urban Master Plan*

神谷 和彦**・中村 隆司***

By Kazuhiko KAMIYA**・Takashi NAKAMURA***

1. はじめに

近年、市町村都市計画マスタープランをはじめとするまちづくりの計画を定めるにあたり、目指すべき都市の将来像やまちづくりの基本理念にコンパクトシティを掲げる自治体が増えている。しかし、その実態は、コンパクトという言葉が先行し、実現方策が併せて論じられず、コンパクトシティの捉え方が明確でないのではないかという点で疑問視される。

そこで本研究は、先ず国土利用計画と都市計画マスタープランで、実際に持続可能性やコンパクトといった観点にどの程度言及しているかを確認した上で、都市計画マスタープランにおいて「コンパクト」に言及している市町村のコンパクトシティ像を期待される効果及び実現方策の面から類型化し、市町村が目標とするコンパクトシティの捉え方の現状等について分析するものである。

2. コンパクトシティを目標に掲げる自治体

実際にどの程度の市町村が「持続可能な開発」、「自然との共生」、「環境負荷の低減」、「自然環境の保全」といった観点や「コンパクトシティ」について取り上げているのかを、国土利用計画と都市計画マスタープランを収集し分析した。

国土利用計画は、市町村の土地利用の基本理念を示した計画であるが、1998年以降に策定された計画は275あり、このうち入手できた159市町村の計画についてみると、「持続可能な開発」に言及している

ものは35市町村(22%)であり、「自然との共生」は62(39%)、「環境負荷の低減」は34(21%)となっている。「コンパクト」に関しては2市町村のみの言及となっている。近年、持続可能性等の観点を取り込んだ計画書は増加しているが、計画中にこうした点に触れる例は必ずしも多くはなく、「コンパクト」といった空間構造のあり方にまで踏み込むものはさらに少ない。なお、「自然環境の保全」の観点については、152市町村(96%)とほとんどの市町村で言及している。また、計画の策定にあたって「自然条件の分析」を行っている市町村が19(12%)ある(表-1)。

また、都市計画マスタープランは市町村の今後の都市構造の方向性を具体的に示す計画であるが、入手できた583市町村の計画のうち「コンパクト」に言及している市町村は52市町村(9%)であった。

3. コンパクトシティに期待する効果と実現方策

コンパクトシティ論の背景としては、(1)都心部の衰退化、(2)人口が減少する時代への転換と高齢化、(3)郊外型居住の進展と公共交通の衰退、(4)都市的開発の拡散に伴う農地や緑地の消失などが指摘されている¹⁾。その具体化の方向については、都市域を無制限に連続させず、郊外の自然や農地を保全する、居住密度が適度に高い、センターが維持され、商業機能等が拡散的でない、各種の機能が適度に混合している、公共交通機関と市街地が連携し、高齢者の交通も確保されているといった視点があげられ、これらを通じて集中的なインフラ整備も期待され、環境負荷の低い都市構造の展開が図れるものである。

それでは、実際の都市計画マスタープランにおけるコンパクトシティ実現の具体的な方策が、どのようなものなのかについて、「期待される効果」及び

*キーワード：都市マスタープラン、コンパクトシティ、空間構造、実現手段

**学生員、武蔵工業大学大学院工学研究科都市基盤工学専攻(東京都世田谷区玉堤 1-28-1, TEL:03-3703-3111(内線:6525), FAX:03-5707-1156, E-mail: g0265003@eng.musashi-tech.ac.jp)

***正員、工博、武蔵工業大学(東京都世田谷区玉堤 1-28-1, TEL:03-3703-3111(内線:6525), FAX:03-5707-1156, E-mail: tnakamur@eng.musashi-tech.ac.jp)

表 - 1 市町村国土利用計画における持続可能性やコンパクト性への言及

計画書中の言及	持続可能な開発	自然との共生	環境負荷の低減	コンパクト	自然環境の保全	自然条件分析の実施	調査市町村数
該当市町村数	35	62	34	2	152	19	159
割合 (%)	22	39	21	1	98	12	100

表 - 2 コンパクトシティの目標像の類型化

タイプ		特徴
実現効果別	自動車依存抑制型	徒歩と公共交通機関を重視し、自動車に依存しないことによって、環境負荷の低減を図る。
	市街地活性化型	街中に都市的機能を配置し、賑わいの創造に加え、都市施設整備の効率化、中心市街地の活性化、コミュニティの維持等を期待する。
	緑地維持型	良好な農地・緑の保全保護、自然・農業との共生を目的とする。
空間構造別	A. グリーンベルト型	自然環境の保全を目的とし、市街地を環状型の緑地帯・河川で包み込む。緑地帯の他に幹線道路の整備により市街地を囲い、道路の内と外で開発と保全を分ける例もある。 また、市街地外郭に既存の自然緑地・海・河川といった自然環境資源を持つ都市で多い傾向にある。
	B. 段階的都市機能配置型	都市内を幾つかのゾーンに区分し、各区分に適正な都市整備を進め、都市機能の役割分担を設定している。
	C. 法規制型	無秩序な開発の進む都市郊外部に準都市計画区域等の設定を行い、法的な立地規制から市街化を抑制する。

「空間的な構造の形成手段」の両側面から都市計画マスタープランの将来都市像や基本理念、分野別基本方針（土地利用、交通計画、環境・景観計画等）に記載されている内容を類型化し（表 - 2）、さらにコンパクトシティを目標として掲げる市町村が、この両側面から見た場合に、どの類型に位置付けられるのかを分析した（表 - 3）。なお、分析対象は、2001年までに策定され、「コンパクト」に言及している52市町村の都市計画マスタープランである。

（1）期待される効果

都市計画マスタープランに示されたコンパクトシティの実現によって期待される効果を類型化すると、自動車交通量の抑制や徒歩と公共交通手段を結び都市活動における環境負荷の低減に配慮した自動車依存抑制型、生活・交流の拠点となる公共公益施設の街中配置と交通弱者に対応した機能配置に加え、都市の賑わいの創造という観点から市街地活性化型、市街地拡大を抑制し、郊外周辺の自然環境・景観の保全をする緑地維持型がある（表 - 2）。ここで、青森市は、自動車依存からの脱却、公共交通や徒歩の重視、複合機能の配置、中心市街地の再活性化などを都市将来像にあげ、自動車依存抑制、市街地活性化、緑地維持を併せて目標としている。他にも、コンパクトシティに期待する効果について、複合的な都市像を描いている市町村は、鶴岡市、長野市、輪島市など10市町村ある（表 - 3）。

期待される効果として、自動車依存抑制型に分類される市町村は8と少なく、計画書の言及は「環境負荷の低減」に留まる場合が多い。中標津町、青森市、十日町市のように自動車交通量の抑制、CO₂

表 - 3 コンパクトシティの目標像からみた市町村の分類

	自動車依存抑制型	市街地活性化型	緑地維持型
A. グリーンベルト型		豊田市 新庄市	河内町 新庄市 豊田市 江南市
B. 段階的都市機能配置型	青森市 福井市	いわき市 青森市 輪島市 直方市 原町市 福井市	いわき市 青森市 輪島市 川越市 塩山市 豊橋市 由良町
C. 法規制型	長野市	鶴岡市	いわき市 長野市 鶴岡市 武生市 長与町
空間構造の想定無し	中標津町 国分寺市 敦賀市 十日町市 鈴鹿市	秋田市 尾花沢市 玉山村 水海道市 小浜市 武蔵野市 嬉野町 十日町市 落合町 筑紫野市 小野市 八幡浜市 山北町 千代田区 日立市 矢板市	中標津町 大館市 愛川町 裾野市 大野市 十日町市
具体的な方策に触れていない市町村	丸森町 古川市 五泉市 葦崎市 茅野市 両津市 久世町 内子町 福岡市 伊勢市		

排出量の低減、公共交通の効率的運用等の考え方を示す例は僅かである。

市街地活性化型に分類される鶴岡市のプランの特徴は、将来都市像を「人口規模に応じたコンパクトな市街地の形成」と設定している点にあり、中心部への都市機能の集積、賑わいの創出、農林漁業との調和などを将来イメージとしてあげている。この背景には、市街地中心部における人口密度の低下と市街地の拡大にある。市街地中心部の空洞化、都市郊外部に無秩序な開発が進み、都市と農村の調和が崩れつつあること、また、市街地拡大に伴い道路、公園、下水道等の整備や維持のための都市コストが人口規模に見合わなくなっていることなどがあげられている。そのため、土地利用のルール化として市街地の規制・誘導を進め、道路網の整備と併せて、都市機能は中心市街地に再集積・再配置する方針を打ち立てている（表 - 4）。また、輪島市では、「豊かな海、山、川に囲まれた、美しくコンパクトなまち」を将来像にあげ、市街地の無秩序な拡大の抑制と自動車交通に依存しない環境共生都市を目指している。市街地を4つの土地利用ゾーンに分け、1)新市街地の開発、2)中心市街地の再生、3)周辺市街地の無秩序なスプロールの抑制と適切な立地の誘導、4)市街地を包む自然環境の保全を方針にあげている。特徴的な方針として、重点プロジェクトに徒歩生活圏を基本とした街づくりをあげている点にあり、職住一体型の市街地や交通弱者に対応した交通計画について言及している。

緑地維持型には、空間構造の形成手段に拘らず、52市町村のうち20市町村が該当している（表 - 3）。多くの計画書文中では、「優良農地の保全」、「都市

表 - 4 都市計画マスタープランにおけるコンパクトシティの捉え方（長野市・鶴岡市・いわき市）

都市名	長野市 ⁽¹⁾	鶴岡市	いわき市
策定年/目標年次	2000年/2020年(平成32年)	2001年/2020年(平成32年)	1999年/2018年(平成30年)
計画対象区域	行政区	都市計画区域	行政区
行政区人口(人)	357628	100534	364914
行政区面積(km ²)	404.35	233.91	1231.13
コンパクトシティの捉え方(基本理念、将来都市像、都市目標及び分野別基本方針(土地利用・交通・環境・景観・防災等)におけるコンパクトシティの言及内容)	1. 都市づくりの目標 「誰もが自由に行動できるコンパクトでバランスのとれた都市づくり」 2. 実現方策内容 ・都市郊外の環境保全のため、無秩序な開発が進む都市計画区域外に用途地域等の指定を行い、準都市計画区域として市街地外延化に対応する。 ・市街地を公共交通専用道路網で包み、パークアンドライドと連携し、環境負荷の面から交通量を抑制する。 ・幹線道路沿いの土地利用の方針に「沿道複合市街地」を設定し、郊外の沿道開発志向も依然強い。	1. 将来イメージ・まちづくりの目標 「人口規模に応じたコンパクトな市街地の形成」 2. 実現方策内容 ・土地利用の方針では、市街化区域・市街化調整区域の設定による規制や誘導といった土地利用のルール化を目指している。 ・道路網整備には、利便性の向上と景観形成や環境保護の視点から、高速交通、都市、地区レベルの3層構造の道路網を位置付けている。 ・市街地整備方針では、都市機能を中心部に再集積し、外側の市街地と機能の役割分担していくことをあげている。	1. 将来都市像 (1)「環境共生の都市づくり」 海・山・川・の豊かな自然とコンパクトな都市が共生する環境共生の都市づくり (2)「都市ゾーンの形成」 (3)「交流・連携ネットワーク都市の形成」 2. 実現方策内容 ・広域都市における拠点の希薄性に対し、都市の拠点と機能を配置した幾つかの都市を連携させることで都市ゾーンを形成し、効率的に社会経済活動ができるコンパクトな市街地の形成を目指している。 ・都市成長管理(無秩序な市街地のスプロール化の抑制、市街化区域内における未利用地の都市的土地利用、市街化調整区域と都市計画区域外における開発の適正な規制・誘導をすること。) ・コンパクトな土地利用による都市基盤、都市施設の計画的、効率的な整備を進めている。
期待される効果	自動車依存抑制・緑地維持	市街地活性化・緑地維持	市街地活性化・緑地維持
空間構造の形成手段	法規制	法規制	段階的都市機能配置・法規制

と農業の調和」,「環境共生」などに言及している。

また、これらの類型の他に、秋田市、十日町市等は、効率的な投資等を観点に行政コストの削減を目標に掲げ、尾花沢市、敦賀市では、高齢化社会への対応・福祉面からコンパクトシティを目指している。

(2) 空間構造の形成手段

空間構造の形成手段別では、A.市街地を環状緑地で覆い、市街地の拡大を抑制するグリーンベルト型、B.都市全体を幾つかに区分し、それぞれの区分毎に都市機能の配置、役割分担をする段階的都市機能配置型、C.無秩序な市街化を抑制するため、都市郊外部の開発に対して立地規制を敷く法規制型に類型される(表-2)。A.グリーンベルト型は、市街地外郭に既に自然緑地・海・河川といった自然環境資源を持つ都市で多い傾向にあり、市街地が山間部に囲まれている豊田市、江南市が該当する。豊田市は、将来都市構造に「環境にやさしいコンパクトな市街地の形成」をあげ、公園、樹木地、農地で構成される「緑の外環」を位置付けている。「緑の外環」には、余暇レクリエーション、農業、自然環境の保全、都市機能の維持、防災などの機能を持たせ、市街地のスプロールの拡大を抑制するグリーンベルトとしている。

B.段階的都市機能配置型に分類されるいわき市は、広域都市である拠点機能の弱さと拠点毎における賑わい不足を指摘し、都市の拠点と機能を配置した幾つかの都市を連携させることで都市ゾーンを形成し、効率的に社会経済活動ができるコンパクトな市街地の形成を目指している。また、コンパクトな土地利

用の実現のためにスプロールの抑制等の都市成長管理の観点を導入し、条例も視野に入れて、土地利用基本計画の策定を進めようとしている⁽¹⁾。

C.法規制型に分類される長野市では、無秩序な開発が進む都市計画区域外にも用途地域等の指定を行い、準都市計画区域としてコンパクト性の維持を図るとしている。さらに、市街地を公共交通専用道路網で包み、パークアンドライドと連携し、交通量を抑制する環境負荷の低減からコンパクトシティを目指している(表-4)。しかし、問題点としては、「交通機能と連携したコンパクトで良好な住宅地の形成」が土地利用の方針とされているが、「地域活力を生む多様な沿道複合市街地の形成」も併行して目標とされ、郊外部も含めた市内の幹線道路沿いのほとんどが、「幹線沿道産業複合地」として設定されている。この背景には、道路整備とこれに関連した沿道開発の経済効果は大きく、地元の期待も大きい中で、コンパクト性を強調し、沿道開発を抑制することは、非線引きの隣接市町村へと商業機能の流出を招くため、行政側としては必ずしも沿道開発を抑制できないことがある⁽¹⁾。なお、非線引きの鶴岡市は、線引きを目指すとしている。

52市町村のうち10市町村では、計画書の中で「コンパクト」に言及するのみで、空間構造の想定が無く、かつ具体的な方策等にも触れていない。

4. コンパクトシティ実現のための広域的取り組み

実質的都市圏が市町村の範囲を超えている中では、コンパクトシティの実現にあって、都道府県が広域

的な立場から方向性を積極的に提示し、市町村と連携していくことも必要である。

そこで、山形県では、「山形県新総合発展計画後期主要プロジェクト」(2000年10月策定)に「コンパクト交流文化都市構想」を位置付け、この構想を推進することを目的として、目指すべき都市の姿、構想推進の視点、推進方策等を示した「コンパクト交流文化都市構想推進方針」(2001年策定)を定めている。この方針が目指すコンパクトな都市とは、「市街地並びに都市的機能が無秩序に拡散せず、高度な土地利用がなされ、既存社会資本の活用や新たな社会資本の集中的整備など、効率的な投資が可能な都市づくりとともに人と人との関係が緊密な都市づくりを進める。」としており、構想推進の基本方向は、都市機能の集積・賑わいの創出などの観点から計画的な土地利用の推進、街中居住の促進、公共施設等の街中への配置、都市を支える交通の機能向上と公共空間の整備をあげている。そして、コンパクトな都市づくりの推進主要施策として土地利用マスタープランの策定支援、都市計画区域マスタープランの策定を進めている。

また、「コンパクト交流文化都市構想」を推進するため、推進体制の整備、普及等を行うとともに、市町村と共同で実施計画(市町村アクションプラン)の策定を進めている。2001年度には、山形市、河北町、新庄市、南陽市、酒田市で市町村アクションプランが策定済みである。

ここでは、計画を入手できた南陽市のアクションプランと土地利用マスタープラン、国土利用計画についてみる。

南陽市アクションプランでは、主要な施策に、山形県が掲げる「コンパクト交流文化都市構想」を推進するための4つの基本方向に加え、「地域内交流の活性化」、「福祉のまちづくりの推進」、「都市景観の向上」をあげている。都市機能の集積、賑わいの創出、中心市街地の活性化といった観点をあげ、市街地活性化型の目標設定となっている。しかし、土地利用マスタープランや国土利用計画においては、土地利用の基本方向に「コンパクトな都市づくりの推進」とあげているが、コンパクトシティ実現のための具体的方針は見られず、将来都市像が明らかではない。さらに、都市機能集約による中心市街地活

性化が重要施策とされ、都市郊外部の土地利用制御の視点が十分ではない。

なお、北海道⁴⁾、静岡県⁵⁾のように都市計画区域マスタープランの策定指針においてもコンパクトな都市づくりをあげている例もみられる。

5. まとめ

コンパクトシティ実現に向けて、青森市のインナー・ミッド・アウターの3層都市構造や福井市の2次生活圏のような特徴的な取り組みもみられ、目標として、自動車依存抑制、市街地活性化、緑地維持の他、行政コストの削減、高齢化社会への対応をコンパクトな都市づくりに掲げる市町村もある。しかし、空間構造のあり方にまで言及する市町村は18と少ない。都市のコンパクト性を行政として意識することは、実際の線引きや土地利用の規制・誘導に結びついていくことも考えられ、先ず計画書にコンパクトシティをあげていることは重要であるが、現行の都市計画マスタープランは「コンパクト」という言葉が先行している傾向がある。

また、将来目標に市街地活性化、緑地維持の観点をあげる市町村は多いが、英国のPPG13、オランダのABC政策のような自動車依存性を小さくするための方針に触れている市町村は少ない。

さらに、鶴岡市のように新たに線引きを目指す例もあるが、長野市のように周辺市町村とのバランスから沿道開発を抑制できなかったり、南陽市の例のように、街の賑わい創出に重点を置き、スプロール対策については希薄な市町村も多い。この点に関しては、個別市町村による対応だけでなく、広域的な観点から、新たに創設された都市計画区域マスタープランや土地利用基本計画等による都市将来像を明確にする必要がある。

<補注>

(1) いわき市及び長野市へのヒアリングによる。

<参考文献>

1) COMPACT CITY, <http://www.compact-city.net/>

2) 海道清信：コンパクトシティ 持続可能な社会の都市像を求めて、学芸出版社、2001

3) 小出和郎：都市のコンパクト化への自治体の取り組み、日本不動産学会誌、第15巻第3号、2001

4) 北海道ホームページ、<http://www.pref.hokkaido.jp/>

5) 静岡県ホームページ、<http://www.pref.shizuoka.jp/>