

我が国におけるコンパクトシティの新たな方向性に関する研究*

A Study on New Directionality of Compact City *

橋本亮**

By Ryo HASHIMOTO**

1. はじめに

我が国は現在、少子・高齢化の急速な進展、地球環境問題の深刻化、国民意識やライフスタイルの多様化等、社会・経済動向が大きくかつ急激に変化してきている。

その一つとして、モータリゼーションの進展を背景に、市街地の継続的な拡大を前提とした「拡散型都市構造」の中で地方都市の中心市街地が衰退してきており、コンパクトシティへの関心が高まっている。海道¹⁾は、欧米の諸都市におけるコンパクトシティの理念や政策について事例を交えて紹介するとともに、日本型コンパクトシティの提案を行っている。

他方、社会資本ストックの積み上がりによって、更新費、維持管理費は増加してきており、その結果、例えば、平成 17 (2005) 年度以降の投資可能総額の伸びを、国につき対前年比マイナス 3%、地方につき対前年比マイナス 5%とすると、平成 42 (2030) 年には社会資本を更新できなくなるとの試算もある。

そこで、本研究では、コンパクトシティの実現を図る一方で、既に郊外に整備され、今後その利用頻度や重要性が低下するような社会資本を縮小するための手法を明らかにすることを目的とする。

2. 我が国の社会資本整備の状況

我が国の社会資本整備について、都市を構成する基盤である道路と住宅に着目して現況を整理する。

(1) 道路

道路整備について、平成 19 年度の国土交通白書では、「我が国の人口 60 万人以上の都市間の平均距離がドイツの約 2 倍であるのに対して、高規格幹線道路の供用延長はドイツの約 2/3 にとどまっている。また、中国は、我が国より 26 年遅れの昭和 63 年に初めて高速道路が開通したが、既に 45,339km が開通し、我が国の 30 倍のペースで整備が進められている」という理由から、更なる交通ネットワークの整備、特に、幹線道路の整備が必要とされている。

*キーワード：コンパクトシティ、社会資本、縮小

**正員、修(工)、八千代エンジニアリング株式会社
(大阪府大阪市中央区城見1丁目4番70号、
TEL06-6945-9215、FAX06-695-9303)

しかし、道路密度(道路延長に対する国土面積)で比較すると、日本はドイツの5倍、中国の15倍の道路密度となっている²⁾(表-1)。

表-1 道路密度の比較

	全道路延長					面積 (Km ²)	道路密度 (Km/Km ²)
	高速道路 (Km)	主要道路 (Km)	二級道路 (Km)	その他道路 (Km)	合計 (Km)		
フランス	10,490	25,730	365,000	550,000	951,220	550,100	1.73
ドイツ	12,044	41,139	86,809	91,428	231,420	348,950	0.66
イギリス	3,523	46,669	114,400	223,082	387,674	241,930	1.60
オランダ	2,500	6,700	57,500	59,400	126,100	33,880	3.72
中国	34,288	33,522	231,715	1,571,136	1,870,661	9,327,430	0.20
日本	7,383	54,346	129,293	1,005,975	1,196,997	377,887	3.17

日本については、高速道路は国土交通省道路局「道路交通年報2006」、それ以外の道路は「道路交通年報2007」より
道路種別分類(日本の場合)
高速道路...高速自動車国道
主要道路...一般国道
二級道路...都道府県道路

また、我が国の国土面積に対する可住地面積の割合は、約3割にしか過ぎないことを考慮すると、市街地を中心とした道路整備は比較的進んでいるといえる。

さらに、山間部や郊外部を中心としたバイパス整備も進んでいるが、旧道は、国道であれば県道に、県道であれば市町村道に所管が移管されることはあっても、取り壊した事例はない。

例えば、新潟県の国道49号の阿賀町大牧～黒岩に至る区間では、急峻な岩盤斜面が隣接していることで、岩石崩落の危険性があるとして、バイパス事業が進められているが、旧道沿いにも集落が存在することから、新潟県もしくは阿賀町に移管されて維持管理が続けられると考えられる。

(2) 住宅

住宅整備について、平成15年の住宅・土地統計調査結果では、平成10年と比較して、住宅数及び世帯数は増加しているのに対して、空き家率が2.1%も上昇している(表-2)。今後、人口減少が急速に進展すると予想されている中で、空き家率は更に上昇する可能性があると考えられる。

表-2 空き家率の推移

	昭和63年	平成5年	平成10年	平成15年
住宅総数(戸)	557,000	592,000	621,300	650,100
居住世帯(世帯)	490,300	518,600	542,300	557,100
空き家(戸)	60,000	67,500	71,500	88,900
空き家率(%)	10.8%	11.4%	11.5%	13.7%

また、近年の住宅着工状況を見ると、住宅総数は、平成19年以降は対前年同月比で5%以上も減少傾向にある月が多くみられる(表-3)。

表-3 住宅着工状況 (H19.1~H20.5)

	起数		持家		買家		給与		分譲	
	戸数	対前年 同月比	戸数	対前年 同月比	戸数	対前年 同月比	戸数	対前年 同月比	戸数	対前年 同月比
平成19年1月	92,219	-0.7	23,475	1.8	39,868	-1.2	549	32.9	28,327	-2.7
平成19年2月	87,360	-9.9	22,983	-7.8	34,123	-14.6	631	21.1	29,623	-6.3
平成19年3月	99,488	5.5	26,078	-4.8	39,663	2.0	236	-61.3	33,511	22.1
平成19年4月	107,255	-3.6	29,577	-6.5	41,395	-5.3	1,631	75.8	34,652	-0.9
平成19年5月	97,076	-10.7	28,849	-12.7	41,264	-7.8	1,008	47.4	25,956	-14.0
平成19年6月	121,149	6.0	31,695	-7.1	53,406	13.1	1,421	48.6	34,627	8.2
平成19年7月	81,714	-23.4	24,093	-26.0	34,763	-25.3	1,615	104.7	21,243	-20.6
平成19年8月	63,076	-43.3	23,187	-31.0	24,001	-46.6	682	-27.8	15,206	-52.0
平成19年9月	63,018	-44.0	25,431	-21.6	22,749	-51.3	307	-46.0	14,531	-55.6
平成19年10月	76,920	-35.0	27,724	-8.0	31,706	-40.2	453	-56.3	17,037	-50.2
平成19年11月	84,252	-27.0	26,604	-7.6	38,859	-23.4	311	-58.6	18,478	-47.4
平成19年12月	87,214	-19.2	25,170	-6.0	39,936	-14.4	522	-49.1	21,586	-35.5
平成20年1月	86,971	-5.7	22,480	-4.2	38,776	-2.7	663	20.8	25,052	-11.6
平成20年2月	82,962	-5.0	22,494	-2.1	33,063	-3.1	648	2.7	26,757	-9.7
平成20年3月	83,991	-15.6	24,500	-6.1	30,949	-22.0	1,050	344.9	27,492	-18.0
平成20年4月	97,930	-8.7	27,274	-7.8	39,220	-5.3	388	-76.2	31,048	-10.4
平成20年5月	90,804	-6.5	27,194	-5.7	37,733	-8.6	720	-28.6	25,157	-3.1



写真-1：青森駅前



写真-2：青森市郊外の自然

3. 我が国におけるコンパクトシティの取組事例

我が国におけるコンパクトシティの取組事例から、郊外部における社会資本の取扱い状況を検証する。

(1) 青森市

青森市では、都市計画マスタープランにおいて、都市(まち)づくりの基本理念として「青い森、青い海に抱かれたコンパクトシティの形成」を掲げており、それによる身近な都市生活の将来像を「コンパクトシティ・ライフ」としている³⁾。

また、コンパクトシティを実現するために、次の大きな2点の取組を行っている。

中心市街地の活性化

平成13年に青森駅前に、市民図書館、男女共同参画プラザ、生鮮市場やファッション系店舗等が入居する複合型商業施設「アウガ」がオープンし、年間で約600万人以上の利用者がある。

郊外の保全

青森市の市街地を取り囲む郊外には、多くの優れた自然が残されており、この貴重な自然環境を保護するため、ブナ植林等の事業に積極的に取り組むとともに、無秩序な郊外開発の抑制に努めている。

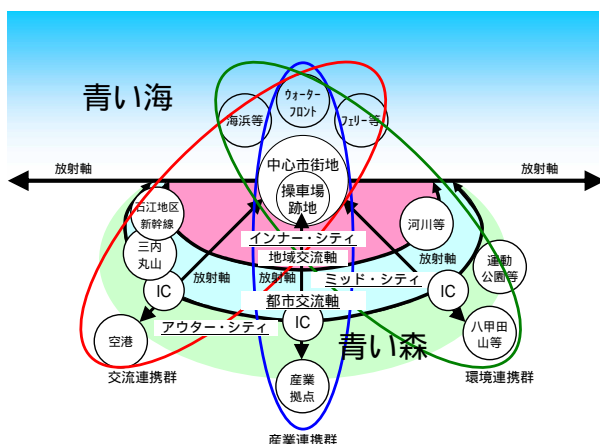


図-1 青森市 将来都市構造の概念図

(2) 富山市

富山市では、「富山市総合計画新世紀プラン」(2001年、富山市企画管理部企画調整室)において、既成市街地によるコンパクトな都市構造への再編が必要と記されている。

また、施策の方向として、次の4点を挙げている。

市街地再開発事業の推進

既成市街地における都市施設と連携した快適な空間の確保、魅力ある界隈の形成、賑わいのある都市空間の創出を目指して市街地再開発事業の支援・誘導を図る。

土地区画整理事業の推進

土地区画整理事業を円滑に推進するため、総合的な観点から調査・計画・設計・PRを行う。

民間開発の適切な誘導

民間による適正な開発を誘導するため、良質な民間開発事業に対して公共施設整備費補助制度により支援を行う。

良好な居住環境の整備

良好な居住環境の整備を推進するために、地区計画や建築協定など、まちづくりについての制度の啓発と実現化に向けた市民意識の高揚を図る。

また、まちづくりの実現のための話し合いの場として、地元のまちづくり協議会活動に対して支援する。

(3) 神戸市

神戸市では、「コンパクトシティ」は、自律した生活圏の交流・連携によって構成されており、その生活圏の単位を「コンパクトタウン」と呼んでいる⁴⁾。

そして、「コンパクトタウン」が多重にネットワーク化して「コンパクトシティ」となるとしている。

これまで、神戸市では、コンパクトシティづくりに向け、都市計画法による線引き、「緑地保全、育成及び市民利用に関する条例」の制定、「神戸市民の環境をまもる条例」の全面改正、「人と自然の強制ゾーンの指定に関する条例」の制定、コンパクトタウン相互連携を推進するための交通・情報ネットワーク等の整備に取り組んできている。

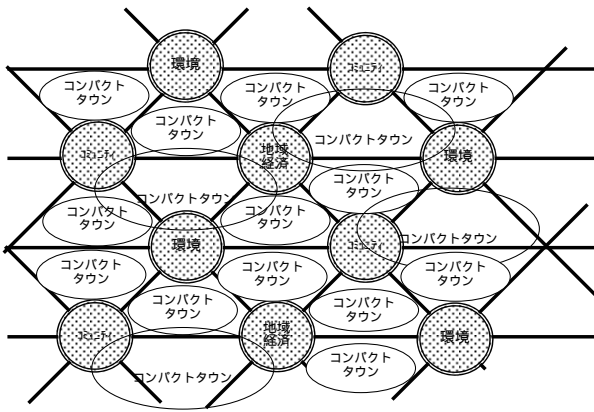


図-2 神戸市 コパ°外タウンとコパ°外シティの関係

(4) 国内事例における郊外部の社会資本

我が国におけるコンパクトシティの先進事例である青森市、富山市及び神戸市の事例においても、中心市街地の開発や整備についての方向性は示されているが、郊外部の社会資本に対する方向性は示されていない。

林⁵⁾は、今後の市街地再生の戦略として「既成市街地のストック化」と「スプロール郊外からの計画的撤退」とを組み合わせることが不可欠であるとしている。

4. 社会資本の利用転換及び廃止の方法

コンパクトシティの実現を目指す一方で、既に拡大した郊外部の社会資本の縮小や利用転換及び廃止の方法について、法体系から整理を行う。

(1) 道路法

道路の利用転換もしくは廃止については、道路法により次のように記されている。

道路法
(路線の廃止又は変更)
第10条 都道府県知事又は市町村長は、都道府県道又は市町村道について、一般交通の用に供する必要がなくなつたと認める場合においては、当該路線の全部又は一部を廃止することができる。路線が重複する場合においても、同様とする。
2 都道府県知事又は市町村長は、路線の全部又は一部を廃止し、これに代るべき路線を認定しようとする場合においては、これらの手続に代え、路線を変更することができる。
3 前2項の規定により路線を廃止し、又は変更しようとする場合の手続は、路線の認定の手続に準じて行わなければならない。

ここで、第10条第3項にある「路線の認定の手続」とは、都道府県道路については当該都道府県、市町村道については当該市町村の議会の議決を経なければならない(道路法 第7条第2項及び第8条第2項)ということである。

(2) 公営住宅法

公営住宅又は共同施設の処分については、公営住宅法により次のように記されている。

公営住宅法
(公営住宅又は共同施設の処分)
第44条 3 事業主体は、公営住宅若しくは共同施設が災害その他の特別の事由によりこれを引き続いて管理することが不相当であると認める場合において国土交通大臣の承認を得たとき、公営住宅若しくは共同施設がその耐用年限を勘案して国土交通大臣の定める期間を経過した場合又は第三十七条第一項(同条第六項において準用する場合を含む。)の規定による国土交通大臣の承認を得た場合においては、公営住宅又は共同施設の用途を廃止することができる。
6 第一項又は第三項の規定により、市町村が国土交通大臣の承認を求めるときは、都道府県知事を経由してしなければならない。

(3) 国内における供用廃止の事例

前項のように、法律では廃止や処分の方法について明文化されている。

しかしながら、社会資本の供用の廃止に関しては、日常生活・業務に著しい支障が生ずる者に、判例上、供用廃止の取消を求める原告適格が認められている(例えば、最高裁昭和62年11月24日判決、判例時報1284号56頁)一方で、どのような状況にある社会資本について、どのような手順を踏めば適法に供用を廃止できるのかについては、実定法上も判例上も明確な基準がないのが現状である。

5. 海外における社会資本の縮小及び廃止の方法

海外における社会資本の縮小及び廃止の方法として、旧東独地域で近年急速な人口減少を経験している、ドイツの「シュリンクング・ポリシー」⁶⁾⁻¹⁰⁾がある。

「シュリンクング・ポリシー」は、人口減少社会・縮小都市時代に対応した都市・地域政策メニューとして、連邦政府の主導による旧東ドイツ地域を対象とした「東の都市改造プログラム」と「西の都市改造プログラム」を総称したものである。

この政策は、我が国における郊外部の社会資本を縮小するための手法を検討するにあたってヒントになると考える。

そこで、「シュリンクング・ポリシー」の概要と具体的な事例を示す。

(1) 東の都市改造プログラム

1990年に東西ドイツが統一した後、旧東ドイツでは、

無秩序な住宅地開発の誘導や魅力を失った住宅団地から大量の人々が転出、西ドイツへ雇用を求めて転出が進行した結果、大量の空き家が発生した。

そのような状況を踏まえ、3つの目標が設定された。

- 1) 住宅の撤去・減築による住宅供給過剰の改善
- 2) 住宅撤去、居住機能縮小地区の改善、魅力の向上
- 3) インナーシティの良質な建物ストックの改善による持ち家化を進め、地区全体の居住環境を改善し、インナーシティを再生させる

そして、東の都市改造プログラムでは、295市町村で639の施策が展開され、49,000戸以上の住戸が撤去（ダウンサイジング）された。

（2）西の都市改造プログラム

西ドイツで深刻化が予想される人口減少や雇用減少、中心部の衰退、団地空き家問題等に対する予防的な対策として、実験住宅・都市計画研究プロジェクトの枠組みの中で「西の都市改造」が調査研究された。

モデル的な検証を行うために、16都市で2002年から2007年の期間で、パイロットプロジェクトという形で研究プログラムが実施された。

（3）フランクフルト市における適用事例

住戸が撤去（ダウンサイジング）された具体的な事例として、ドイツのフランクフルト市がある。

フランクフルト市では、労働力の移動、出生率の低下などにより急激に人口減少が進んだ結果、中心市街地に空き家が増加し、まちの景観を損なう等の問題が発生した。

しかし、従来とは逆転の発想により、空き家の解体・撤去、さらには住宅の撤去後の土地を緑地や森林などの自然に戻すといった取組みを積極的に行い、ゆとりあるまちづくりが進められている。

このように、自然と共存することで安全と美しさゆとりを取り戻し、まちを質の高い魅力的な空間へと変えていく効果が期待されている。

（4）ライプツィヒ市における縮小政策の事例

住宅を処分し、自然に回帰させた事例として、ドイツ・ライプツィヒ市がある。

ライプツィヒ市では「人口減少に対する都市の人工的な縮小化」をコンセプトに、都市が縮小しているという現実的な状況を把握した上で計画を策定した¹¹⁾。

具体的には、共通目的の緑地の確保の一環として、開発余地のない土地にある建築物を所有者に助成金を出して取り壊してもらうようにした。そうして、居住環境を改善することで、都市としての魅力を向上させるとともに、土地の資産価値を上げるという仕組みであり、市の条例として明記されている。

ただし、所有者は、その土地に対して自己資金で住宅を建設する権利を持っているという点において、我が国においても適用が十分可能ではないかと考えられる。

5. まとめ

本研究で得られた成果について以下に示す。

我が国においては、国土政策としても各都市の都市政策としても「コンパクトシティ」の実現に向けた取組が行われてきているが、それに伴い利用度や重要性が低下する社会資本に対する有効な施策が、法律上も実態上も追いついていない。

公共投資財源が年々縮小される中で、ドイツ・ライプツィヒ市のように、現実的な状況を考慮し、今後は社会資本を縮小することも検討する必要である。

私は、その一つの有効な手段として、「シュリンキング・ポリシー」という政策があると考えている。

制度上の問題、法体系や国民意識の違い等があることから、一概にドイツでの政策内容をそのまま我が国に適用することは困難であるが、「人口減少」や「中心市街地の再生」という共通項を手がかりとして、適用可能性を検討することは、我が国のコンパクトシティの新たな方向性を示すものになると考える。

6. 今後の課題

まずは、国内でのコンパクトシティの取組内容や今後の方向性等について、事例分析からより詳細に検討する必要がある。

また、道路や住宅等の利用転換や廃止等の適用事例及び海外における社会資本の縮小政策についても、文献、既往論文、各種資料やヒアリング調査等から実態を把握する必要がある。

参考文献及び資料

- 1) 海道清信：コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めてー，学芸出版社，2001.08
- 2) 社団法人日本道路境界：世界の道路統計2005
- 3) 青森市：都市計画マスタープラン，p.11，1999.06
- 4) 神戸市復興・活性化推進懇話会：「コンパクトシティ」構想調査報告書，p.17，1999.03
- 5) 林良嗣：郊外撤退と市街地再生，日本経済新 経済教室，2005.8.4
- 6) 大村謙二郎：ドイツにおける人口減少社会に対応した都市計画，第30回都市計画セミナー，2007.01.23.
- 7) マルティン・パツェルト：新時代の都市政策「ユリキグ・ポリシー」美しく自立する自治体への国際フォーラム資料。
- 8) 国土審議会土地政策分科会企画部会低・未利用地対策検討小委員会：低・未利用地対策検討小委員会中間取りまとめ，2006.07
- 9) 国土交通政策研究所：EUにおける都市政策の方向と
- 10) イタリア・ドイツにおける都市政策の展開，国土交通政策研究 第16号，2002.12
- 11) 中西規之：ドイツにおける人口動態への対応についてー現地ヒアリング調査からー，財団法人日本都市センター『都市とガバナンス』第8号，2007