

広島市のコンパクトシティー計画と交通政策

園部 貴之¹

¹正会員 中国新聞社編集局（〒730-0854広島市中区土橋町7-1）

E-mail: sonobe@chugoku-np.co.jp

広島市は、コンパクトシティー（集約型都市構造）を具体化する計画づくりに着手した。2020（平成 32）年ごろには市の人口減少が始まるとの推計をもとに、都市機能誘導区域や居住誘導区域を定めて商業施設や病院、福祉施設などを集約し、郊外にある住居や施設の市街地への移転を図る。また、市の「公共交通で連携された集約型都市構造」への転換方針に基づき、路面電車新ルートや新交通システム延伸、バス路線網再編、交通結節点整備など交通機能の強化・見直し計画が一斉に動き始めた。広島市がコンパクトシティーへの転換を目指す背景や同計画に基づく交通網の変化ならびに広島市の交通政策について概観するとともに、誘導型のまちづくりを成功させるための手法を提示する。

Key Words :Hiroshima City, compact city planning, population decrease society, integrated transportation policy, urban renewal

1. はじめに

広島市の人口が 2015（平成 27）年に 119 万人を初めて超えた（住民基本台帳より）。少子高齢化の環境下でありながらも現在は微増状態を保っているが、2013（平成 25）年 3 月に公表された国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、市の人口は 2020（平成 32）年ごろに減少に転じ、2040（平成 52）年には 110 万人を割り込む見通しである。また市内では、都心からの距離が遠かったり、高齢者の割合が高い住宅団地を抱えたりしている区で人口が減り、商業施設や病院が集中している中心部で人口が増える「都心回帰」が既に生じている。

広島市は、商業施設や病院、福祉施設などを集約する「都市機能誘導区域」や住民の居住促進を図る「居住誘導区域」を指定して、市周辺部に点在する施設や住居を中心市街地に誘導する「集約型都市構造」（コンパクトシティー）への転換を目指すことを決めた。具体化計画の策定のため有識者による専門部会を設けて、2016（平成 28）年 2 月に初会合を開いている¹⁾。

広島市によると、目指すべき「公共交通で連携された集約型都市構造への転換」とは、①都心部を含めて既に居住機能や医療・福祉、商業施設などの生活サービス機能が集積し、公共交通にアクセスしやすい地区を拠点と

する。②拠点同士は公共交通などで接続する—としている。つまり、日常生活に必要なサービスの多くは徒歩による移動で受けられるようにして、自家用車に頼らなくても自立した生活を送ることができるようにする、という都市の姿である。

広島市が、「公共交通で連携された集約型都市」とあえてうたっているからには、市内で一斉に動き始めた交通機能強化計画、すなわち路面電車新ルートや新交通システム延伸、JR 駅周辺再開発、バス路線網再編などの各計画が、目指す都市構造の成否を握っているといっても過言ではない。本稿では、広島市がコンパクトシティーへの転換を目指す背景やコンパクトシティー計画に基づく交通網の変化ならび市の交通政策について概観するとともに、誘導型のまちづくりを成功させるための手法を提示する。

2. 広島市の現状と取り組みの背景

(1) 広島市の現状

広島市は、広島県西部を流れる太田川の中流域から河口付近に位置し、南は瀬戸内海に接する。人口は中国四国地方で第 1 位。1980（昭和 55）年に全国 10 番目の政

令指定都市に指定され、1985（昭和 60）年に人口が 100 万人を突破した。

1970 年代以降、周辺自治体を合併して現在の市域は 906km² を超えているが、古くからの市街地は太田川河口のデルタと呼ばれる三角州上に形成され、市役所付近を中心に半径 2.5km の円を描けば、その円内に古くからの市街地の大半が収まるほどの「コンパクトシティー」を形成していた。「日本一の路面電車の街」と言われるが、広島電鉄（広島市中区）の路面電車が表定速度が比較的遅いながらも市民の足として今も活躍できるのは、旧市街地の狭さによるところが大きい。

人口は 1942（昭和 17）年に戦前最高の 42 万人に達した後、戦争激化と原爆被害で 14 万人を切るまでに激減した。しかし戦後は、京阪神都市圏と福岡・北九州都市圏の中間に位置する地理的優位から、中国地方や中国四国地方を統括する官庁や企業の支店の立地が進んで人口が急増。高度成長期から旧市街地を囲む丘陵地帯で住宅団地の開発・造成が相次ぎ、市域・市街地ともに急激に拡大した。住宅団地での物件は、旧市街地の物件と比較して広くて安価であり、若い世代が好んで入居した。

(2) 広島市におけるコンパクトシティー計画の背景

a) 拠点地区の形成

21 世紀に入って高齢化・少子化問題が深刻化してくると、広島市郊外の住宅団地では当然の帰結として、住民の減少が始まり、急速な高齢化や商店の撤退が進んだ。丘陵地を切り開いて開発した団地は必然的に坂が多く、自家用車が運転できないと移動に支障が出て、高齢者を中心にいわゆる「買い物難民」問題を引き起こした²⁾。また人口密度の低い、まばらな市街地に対する行政サービスはコスト増に直結する。

広島市は、公共交通にアクセスしやすい場所に居住機能や医療・福祉、商業施設などの生活サービス機能を集積させる方針に舵を切った。2020 年には市内の 65 歳以上人口が 3 割を超えると推計から、歩いて移動できる範囲で日常生活に必要なサービスを受けられるようにすることを基本に据える。広域的な都市機能を担う 4 つの拠点地区と行政区レベルの地域的な都市機能を担う 8 つの拠点地区に生活サービス機能を集積することにより、人と物の移動距離の削減と公共交通への転換を進める方針である。各拠点間は公共交通で接続させる（表-1）。

b) 広島都市圏の中心として

広島市は、市の中心部からおおむね 60km（車で 1 時間）圏内にある 24 市町を「広島広域都市圏」と位置づけ、圏域の一体的発展を目指して 1993（平成 5）年から

表-1 広島市が位置づける拠点地区

都心地区	J R 広島駅周辺地区（南区・東区） 八丁堀・紙屋町地区（中区）
広域的な都市機能を担う拠点地区	宇品・出島地区（南区） 井口・商工センター地区（西区） 西風新都地区（安佐南区・佐伯区） 緑井地区（安佐南区）
行政区レベルの地域的な都市機能を担う拠点地区	西広島駅周辺地区（西区） 横川地区（西区） 古市地区（安佐南区） 大町地区（安佐南区） 高陽地区（安佐北区） 可部地区（安佐北区） 船越地区（安芸区） 五日市地区（佐伯区）

表-2 広島広域都市圏の 24 市町

広島県	広島市、廿日市市、大竹市、呉市、江田島市、竹原市、東広島市、安芸高田市、三原市、府中町、海田町、坂町、熊野町、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町
山口県	岩国市、柳井市、和木町、周防大島町、田布施町、平生町、上関町

連携を図っている（表-2）。現在の圏域人口は約 230 万人である。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、圏域人口は 2000（平成 12）年の 236 万人をピークに既に減少を始めており、2040 年には 200 万人を下回って以降も減り続けると見込んでいる。

圏域人口 200 万人の維持を掲げて圏域 24 市町は 2016 年 3 月に「広島広域都市圏連携協約」を締結した。その中心となる広島市は、広域都市圏や中国四国地方の発展を牽引するエンジンとして、古くからの中心部である「八丁堀・紙屋町地区」と再開発が進む「J R 広島駅周辺地区」を都心核と位置づけて都市機能の集積、充実を進めている。1.5~2km 離れた 2 つの地区を両都心として相互に補完したり、競争させたりして都市の活力を生み出そうというのが、広島市の「楕円形の都心づくり」である。

3. コンパクトシティー化に向けた交通政策

広島市が取り組むコンパクトシティー計画が実効性を持つためには、都市・生活機能を集積する各拠点間をスムーズかつスピーディーに接続したり、各拠点内を移動したりするための公共交通の在り方が重要になる。広島市内の主要交通である路面電車、バス、J R、新交通アストラムラインについて最近の動向を概況する。

(1) 路面電車新ルート計画

a) 駅前大橋ルート

広島市が進める楕円形の都心づくりにおいて、東西の都心核となる JR 広島駅周辺地区と八丁堀・紙屋町地区を速達化するため、現行ルートをショートカットする

(図-1)。信号数や交差点での右左折の回数が減るため、現在 11～16 分かかっている両地区間を 4 分程度短縮できるとしている。

計画自体は 1990 年代に発表されていたものの、スペースに余裕がない JR 広島駅南口への乗り入れ方法が事業化への懸案になっていた。広島市は 2014 (平成 26) 年、高架乗り入れとすることで広島電鉄と JR 西日本 (大阪市) を含めた三者で合意した。合意によると、広島駅 2 階部分から駅前大橋にかけて高架を建設し、駅前大橋からは駅前通りに軌道を敷設して稲荷町電停付近で現在の本線に接続する。新設する軌道は本線と直交してさらに直進し、広島港方面に向かう皆実線 (通称・比治山線) と比治山下電停付近で接続する。建設延長は約 1km で、完成時期は 2024 (平成 36) 年前後を目標としている。駅前大橋ルート開業による路面電車利用者は、1 日あたり 8000 人増加と予測し、総事業費は 155 億円を見込む。高架橋建設や JR 広島駅南口広場造成などは市が、軌道敷設や架線設置などは広島電鉄がそれぞれ担当する。JR は、総事業費とは別枠で駅ビルを建て替え、1 日あたり 14 万人以上が乗降する「広島陸の玄関」を一新する。

b) 循環線

駅前大橋ルートの整備に伴い不要になる区間を活用して、市中心部を巡回する「循環線」を新系統として設ける。的場町電停から反時計回りにたどると、八丁堀、紙屋町東、市役所前、皆実町六丁目、段原一丁目の各電停を経るの的場町電停に戻る。逆回りも設ける。1 周 7km を 40 分程度で運行する見込み。広島市は、循環線導入によって市民や観光客の利便性向上、さらなる都心のにぎわい創出などを期待する。

一方で循環線の計画は、駅前大橋ルート整備と引き換えに廃止予定とされた区間にある電停周辺の住民が、電停存続活動を行う中で回遊性向上を理由に提案し、2014 年春に整備計画が唐突に表面化した経緯がある。運行する広島電鉄は「広島市全体の枠組みで考えれば採算は取れる」(棕田昌夫社長) と、循環線単独で採算を取ることに厳しい見方を示している³⁾。

(2) バス路線再編計画

広島市内を運行するバスは、高速バスを除いて 12 事



図-1 路面電車駅前大橋ルート (出典：広島市資料)

業者もあり、ほとんどのバスが JR 広島駅から八丁堀・紙屋町地区にかけての都心部に乗り入れている。広島市都市交通部の調べでは、八丁堀を通るバスは 1 日当たり約 3800 便にのぼる。利便性が極めて高い半面、過密状態が渋滞を引き起こし、バス自体の定時性を損なう一因となっている。利用客の多くは、JR 広島駅地区か八丁堀・紙屋町地区のどちらかで降りるため、両都心間に限れば乗車率は大半が 40% に届かない。

広島市は、都心部における重複系統を統合してサービスレベルを確保したうえで走行環境の改善を図る計画を検討している⁴⁾。重複の解消で余裕ができる車両や乗務員は、郊外での系統新設や路線充実に振り向けてもらうとしている。市内のバス路線は全て民間事業者が運行しているため、市の立場からは「お願い」するほかないが、それでも 2016 年 1～3 月に社会実験として、広島電鉄と広島バス (広島市中区) の 2 社が協力して 2 系統を統合。重複する広島駅～紙屋町間で平日は 92 往復を 43 往復に、休日は 215 往復を 106 往復に減らす一方で、郊外の大規模ショッピングセンター 2 カ所 (アルパーク＝広島市西区、イオンモール広島府中＝広島県府中町) と広島港 (広島市南区) を都市高速道路経由で結ぶ湾岸線を新設して、両社が共同運行した。

市内全域を見渡しての再編案は以下の通りで、2012 年度の 1 日平均利用者 16 万 7000 人に対して、2030 年度は 1 万人多い 17 万 7000 人を目標とする。

- ① 基幹バス＝コンパクトシティ計画に掲げた 12 の拠点地区～都心部
- ② 補完バス＝各拠点地区～郊外の住宅団地
- ③ 地域バス＝中山間地域を運行

(3) JR 新駅と新交通アストラムラインの結節

2015 年 3 月 14 日、JR 山陽線広島駅～横川駅間で JR と新交通アストラムラインが交差する位置に新駅「新白島」(広島市中区) が開業し、両路線の乗り換えが可



図-2 新白島駅 (出典：中国新聞)

能になった。アストラムラインの新駅は、1994（平成6）年の開業以来初めて。JRにとっては、紙屋町地区に最も近い駅になり、アストラムラインに乗り換えて紙屋町（駅名は県庁前）に向かうと、広島、横川、西広島のJR各駅で路面電車やバスに乗り換えて紙屋町に行くこれまでのルートと比べて5分前後早くなる。都心機能の強化を図る広島市にとって、紙屋町地区への新たな玄関となる新駅への期待は大きい（図-2）。

JRとアストラムラインの交差位置への乗換駅の設置は、アストラムライン計画時点から構想はあった。しかし人口がまだ増えていた当時は、事業者がそれぞれ乗客を確保しようとの空気が強く、「新白島駅」は具体化しないまま、郊外にJR可部線とアストラムラインの結節駅「大町駅」（広島市安佐南区）が設けられたにすぎなかった。その後、環境負荷の低減が叫ばれながらも自家用車の利用が増え続け、人口も減少する時代に突入したことで、ライバル同士が公共交通ネットワークの充実による利用者確保が得策だと、頭を切り替えた意義は大きい。

JR西日本広島支社は、新白島駅の利用者が開業1年の時点で1日当たり1万5600人を数え、予想を1600人上回ったと発表した。アストラムラインとの乗り換え客は約4割に上る。アストラムラインを運行する広島高速交通（広島市安佐南区）の発表でも、2015年度上半期のアストラムライン利用者が1日当たり6万2444人（前年同期比13%増）となって、開業以来初めて6万人を突破した。このうち新白島駅の利用者は4302人で、全22駅の中で上から4番目。旅行者が広島市中心部から乗り、新白島駅でJR山陽線に乗り換えて宮島（廿日市市）方面に移動する利用が多いという。

JR、アストラムラインとも交通結節点（乗り換え駅）整備による利便性向上が、利用者数を押し上げた好事例になっている。



図-3 アストラムライン延伸区間 (出典：中国新聞)

(4) 新交通アストラムラインの延伸計画

広島市郊外の広域公園前（安佐南区）で行き止まりになっている新交通アストラムラインをJR西広島駅（西区）まで延伸する（図-3）。延伸区間は7.1kmの単線で、途中6駅を設ける予定。1994年に開業した本通～広域公園前18.4km（複線）と合わせて、総延長35.5kmになる。広島市は2016年度一般会計当初予算に調査費7000万円を計上した。延伸区間の所要時間は14分で、1日当たり1万5200人の利用を見込む。総事業費は570億円。

延伸区間が開業すれば、アストラムラインは新白島駅と西広島駅の2カ所でJR山陽線と結節するようになる。JR山陽線（新白島駅～西広島駅間）とアストラムラインを組み合わせれば、広島市北西部に1周約40kmの「環状線」が形成される。アストラムライン延伸区間の開業時期は、広域公園前～五月が丘団地（佐伯区）～石内東地区開発地（佐伯区）が平成30年代後半に、西広島までの全線が平成40年代初頭としている。

アストラムラインが接続することになるJR西広島駅および周辺地区では、JR山陽線で南北が分断されている状態の解消や、JR、路面電車、バスをそれぞれ乗り継ぐ際の利便性向上、駅のバリアフリー化、駅前広場の拡幅などの整備を併せて行う予定である。

4. おわりに

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まちづくり」で知られる国内の代表都市が、富山市である。人口約 42 万人の富山市は、市街地が拡散して自家用車による移動が欠かせなくなった結果、車を自ら運転できない「交通難民」の増加や行政経費の高負担に直面した。そこで「『お団子と串』の都市構造」という概念を用いて、規制ではなく誘導による都心居住と中心市街地の活性化を進め、同時に LRT（次世代型路面電車）ネットワークを整備して過度に車に依存したライフスタイルの見直しを図っている。なお富山市では、「串」を「一定水準以上のサービスレベルの公共交通」、「お団子」を「串で結ばれた徒歩圏」と定義する。

広島市がこれから進めるコンパクトシティー計画は、都市規模の違いはあれ、考え方として富山モデルを参考にしているのは明らかだ。本来、まちづくりに規制はつきものだが、富山市では規制強化ではなく、誘導によってコンパクトシティーの実現を目指している点にも特徴がある。広島市の計画でも「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」など同様の表現が見られる。誘導手法をとる理由について、富山市は「規制により都市計画は、都市が拡大成長している時代には有効だが、人口が減少し、都市が縮小している局面ではなじまず、駅や停留所からの徒歩圏、つまりお団子の魅力を高めることで、そこに住みたいと思う市民を増やしていく手法こそささわしい」と語っている⁹⁾。

市民の自主性に働きかける誘導によるコンパクトなまちづくりを進めるには、分かりやすい指標や事例を提示しながら賛同者を増やしていくことが、成功への近道になる。富山市では、コンパクトなまちづくりを進めた効果の指標として「転入人口の増加」「中心市街地の小学校児童数の増加」「地価の維持」「中心市街地への民間

投資の状況」といった市民が関心を持ちそうなテーマに置き換えたうえで絶えず発信することで、市民を「その気」に導いている。富山市の「平成 25 年中心市街地新規居住者アンケート調査結果」によると、中心市街地に近年、転居した人のうち、まちなかに住み続けることを希望する人や市のコンパクトシティー政策に賛同する人が 83%（回答者数 511 人）▽まちづくりへの関心が高まった 54%（回答者数 505 人）▽富山市を誇りに思う気持ちや愛着が強くなった 43%（回答者数 505 人）—などである⁹⁾。広島市も見習ってよい手法であろう。

今後は、広島市のコンパクトシティー計画に基づく各施策の進捗状況とともに、想定している効果が出ているのかチェックし、分析を進めていきたい。

注：本稿は、筆者の論考や意見を記したものであり、筆者が所属する機関の公式見解を述べたものではない。あり得る瑕疵は全て筆者の責任である。

参考文献

- 1) 中国新聞 2016 年 2 月 4 日付朝刊。
- 2) 公益社団法人中国地方総合研究センター：豊かな人口減少社会—中国地域経済白書 2012—, pp.127-131, 中国電力株式会社エネルギー総合研究所, 2012.
- 3) 中国新聞 2014 年 5 月 13 日付朝刊。
- 4) 広島市：バス活性化基本計画, 2015 年 8 月。
- 5) 森口将行：富山から拡がる交通革命 ライトレールから北陸新幹線に向けて, pp61, 交通新聞社, 2011.
- 6) 森雅志：コンパクトシティー戦略による富山型都市経営の構築, pp14, 2014 年 7 月 29 日中国経済連合会での講演資料。

(2016.4.22 受付)

COMPACT CITY PLANNING AND INTEGRATED TRANSPORTATION POLICY IN HIROSHIMA CITY

Takayuki SONOBE