

わが国の地方都市における都市政策と 交通政策の関係に関する一考察 —富山市におけるコンパクトシティ政策を対象として—

中川 大¹・森 雅志²・本田 信次³・高森 長仁⁴

¹正会員 富山大学 副学長・都市デザイン学部教授 (〒930-8555 富山市五福 3190)

E-mail:nakagawa@sus.u-toyama.ac.jp

²非会員 富山市長 (〒930-8510 富山市新桜町 7-38)

E-mail:hisho-01@city.toyama.lg.jp

³非会員 富山市政策監 (〒930-8510 富山市新桜町 7-38)

E-mail:honda.shinji@city.toyama.lg.jp

⁴非会員 富山市 活力都市創造部 (〒930-8510 富山市新桜町 7-38)

E-mail:takamori.nagahito@city.toyama.lg.jp

人口減少と少子高齢化社会におけるまちづくりへの対応が喫緊の課題となっているわが国の地方都市においては、近年コンパクトシティ政策を掲げる都市が増えているが、その効果については必ずしも明確になっていないと指摘されている都市も少なくない。富山市では全国に先駆けて、公共交通を活性化させてその沿線に都市機能を集積させる「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」を 2006 年頃から都市政策の基本的方向と位置付け、その実現のために「公共交通の活性化」、「公共交通沿線地区への居住推進」、「中心市街地の活性化」に関する取組を積極的に推進してきた。本研究は、富山市におけるこれらの施策がその後の都市構造に与えた効果を把握・評価するものである。

Key Words: compact city, LRT networks, change of lifestyle

1. はじめに

日本の地方都市の多くは 1980 年代以降の自動車の普及に伴って、中心市街地や周辺の旧集落から郊外の田園地帯へと人口が拡散し、市街地全体の低密度化が進んできた。

それに対して近年、多くの都市は将来に向けての都市政策としてコンパクトシティの考え方を掲げ始めているが、必ずしもその成果が発揮されているとは言えない都市が多いという指摘も少なくない。

一方、富山市は、2007 年に策定した公共交通活性化計画¹⁾や、2008 年策定の都市マスタープラン²⁾においてコンパクトシティ政策を基本とする方針を明確に打ち出しており、その後、一貫してその目標達成に向けての政策が行われてきた。

富山市は、これらの計画に掲げた内容を様々な広報・周知手段を用いて、どのような都市構造にしたいかという考え方を市民に対しても明確に示したうえで、具体的にそれに向けた政策の実施を続けてきており、全国的にも貴重な事例と言える。

また、都市づくりの成果は短い期間では測りにくいものであり、富山市が一貫して続けてきたコンパクトシ

ティ政策の成果を検証することは重要なことであると考え

る。そこで、本研究では、まず 2007 年当時に掲げられていた「目標とする都市像」をあらためて振り返って整理するとともに、その都市像の実現に向けてどのような施策が行われてきたかを整理する。また、その結果が実際に成果となって表れているかどうかを、都市構造を表すいくつかの指標を用いて検証する。

2. コンパクトシティ政策の評価に関する既存研究

近年、多くの都市は都市政策としてコンパクトシティの考え方を掲げ始めているが、その成果については必ずしも明確になっていないという指摘も少なくない。例えば、越川・森本・谷口³⁾は、都市計画マスタープランにおいてコンパクトシティに関して記述している都市においても、評価指標値に明確な改善が見られない場合も少なくないとしている。また、目標の明確化と効果の検証の必要性を指摘した論文⁴⁾⁵⁾や十分な成果が得られていない都市が少なくないことを指摘した論文⁶⁾もある。都市構造の評価手法について解説した国土交通省都市局の「都市構造の評価に関するハンドブック⁷⁾」においても、

「コンパクトなまちづくりの推進は，“総論賛成・各論反対”に陥りがちである」としたうえで、「いかなる都市構造を目指すべきか客観的かつ定量的な分析、評価のもと、市民をはじめとする地域の関係者でコンセンサスを形成することが重要である」と指摘している。

すなわち、コンパクトシティ政策の評価においては、①その目標とそれを達成するために実施する施策が明確に市民に示されているかどうか、②その評価のための指標が定量的に示されているかどうか、③その結果として実際にその目標が達成されてきているか否かが定量的に検証されているかどうか、が重要であり多くの場合にはそれが明確ではないという指摘が多いと言える。

本研究は、富山市を対象として①②の事項がどのようにして市民等に提示されてきたかを整理するとともに、③に関しては、当時提示されていた指標のうち最も重要であると考えられる指標について実際にはどのように推移しているかについて検証する。

3. 富山市が掲げたコンパクトシティ政策の目標

(1) 市民向けに示された都市構造の将来目標

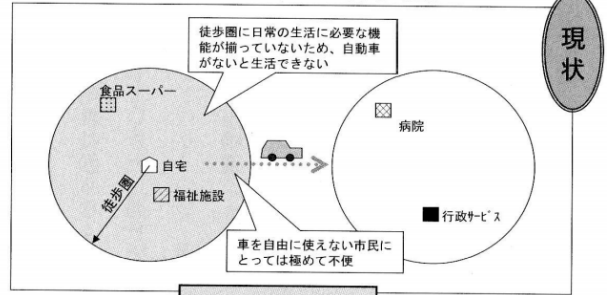
富山市は、「コンパクトシティに向けてのリーディングプロジェクト」として実施した富山ライトレールを2006年に開業させたのち、コンパクトシティ政策の内容を具体的に示すために、2007年には公共交通活性化計画、2008年には都市マスタープランを公表し、そのなかにコンパクトシティを目指すことを明記した。

さらに、その内容を市民に周知するため市長をはじめとする市の職員が、一般市民に対する講演、説明会の開催、論文発表など様々な手段で広報・浸透に努めてきた。

図-1は、都市マスタープランにコンパクトシティ政策を明記するよりも前に市民向けに作成された小冊子⁸⁾に掲載されている図で、富山市はどのような都市構造を目指しているかということについて、「こう変えたい」と明記することによって、その方向性をはっきりと示している。この図は、その後、都市マスタープランにも掲載されている。富山市は、世帯あたりの自動車保有率が全国の都道府県庁所在都市のなかで2番目に高く、人口集中地区における人口密度は都道府県庁所在都市のなかでも最も低いという典型的な自動車依存都市であることを示したうえで、それをどのように変えたいかを市民に対して明確に示したものである。図-2も同様に市民向けの小冊子⁸⁾や、公共交通基本計画および都市マスタープランに掲載された図であるが、コンパクトシティに向けて取り組む内容を具体的に示したものである。

富山型コンパクトなまちづくりのコンセプト

車とお子によるコンパクトなまちづくりの基本概念 (現状)



車とお子によるコンパクトなまちづくりの基本概念 (将来)

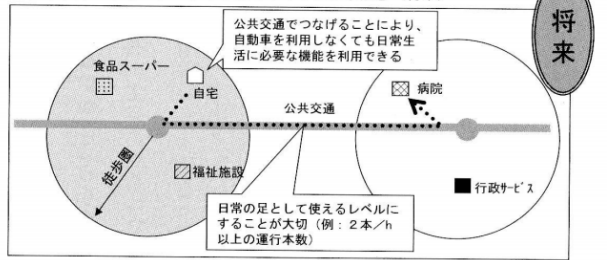


図-1 富山が掲げたコンパクトなまちづくりの概念図⁸⁾
(日常生活の変化を念頭においた都市構造の変革目標)

公共交通の活性化による人口分布の改善

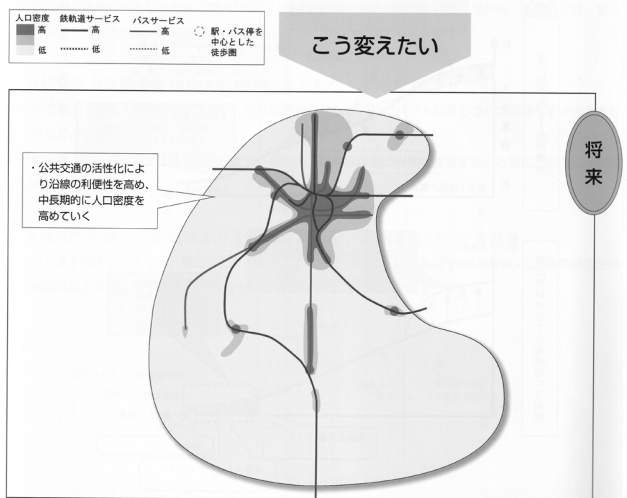
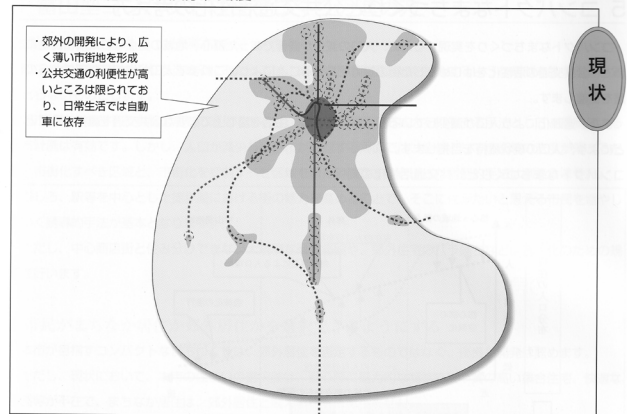


図-2 富山が掲げたコンパクトなまちづくりの概念図²⁾
(公共交通の利便性向上による都市構造の変革目標)

(2) 公的計画以外の広報・論文発表等

コンパクトシティ政策の必要性や、富山市が目指している都市構造とその構造を目指すことの意義などについては、公共交通活性化計画や都市マスタープランなどの公的な計画で示すだけではなく、広く市民にその趣旨を伝えるための活動も行われてきた。上述したような小冊子⁸⁾⁹⁾の発行のほか、市長自ら参加するタウンミーティングは 2011 年頃までにおいても 120 回以上開催された¹⁰⁾。また、富山ライトレールに始まった一連の施策について、市職員自ら論文発表を行ったり、大学研究者と共同研究を行うなどして施策の意義を発信することも行われてきた。

コンパクトシティに向けてのリーディングプロジェクトとして実施した富山ライトレール整備が、単なる公共交通施策ではないということについて論じたもの^{11)~13)}や、一連の施策の意義を論じたもの¹⁴⁾¹⁵⁾、現場の技術者による実務的内容を含めて施策の意義をとりまとめたものなど^{16)~19)}、市長を含む市の職員らが次々と発表してきている。さらに、これらの活動によって富山市の施策の意義は国内外にも伝わり、国際機関を含む外部の機関や研究者にも評価されてきた^{20)~22)}。こういった外部の評価は次第に市民にも伝わることとなり、そのことによってさらに市民にも施策の意義が浸透してきている。

4. 富山市が実行してきた政策

コンパクトシティを実現するために、下記の政策を三本柱として位置付けて継続的に実施されてきた。

- ・公共交通の活性化
- ・公共交通沿線地区への居住推進
- ・中心市街地の活性化

表-1 はその主なものの一覧を示したものである。

「公共交通の活性化」については、富山ライトレールや環状線などの路面電車の整備や、JR高山線の増便社会実験の実施など、公共交通の利便性向上施策が実施されてきている。自転車共同利用システムなどの施策も行われている。

「公共交通沿線地区への居住推進」については、まちなか居住エリアへの移住を促す居住推進事業や、公共交通沿線地区への居住を促す公共交通沿線居住推進事業などが実施されてきた。

また、「中心市街地の活性化」については、中心市街地活性化基本計画が国の第一号認定をうけるなど、積極的に推進されてきており、中心市街地である総曲輪地区周辺や、富山駅周辺地区などで再開発事業が順次オープンしている。

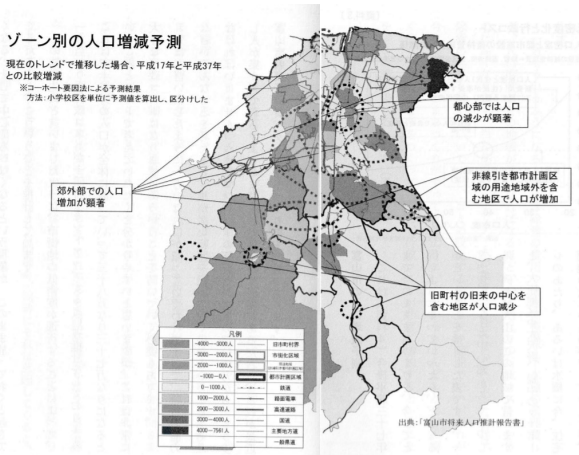


図-3 将来予想される都市構造の問題点を考察した図⁸⁾
(小学校区別の将来人口推計に基づく都市構造の課題の提示)

さらに、図-3 も、同様に小冊子⁸⁾および公共交通活性化計画、都市マスタープランに掲載されているものであるが、ゾーン(小学校区)別の人口増減の将来予測を示し、トレンドで推移した場合にはどのような問題が生じるかを指摘したものである。

また、図-4 は、コンパクトシティ政策による目標を具体的に数値で表した図である。「公共交通が便利な地域に住んでいる市民の割合」を現在(2005年)の28%から、20年後には42%にすることを目標とするとして具体的な数値をあげている。

以上に示したように、富山市は2006~2008年当時にコンパクトシティ政策の目標と内容を具体的に固めて公的計画として発表したうえで、市民に対しても考え方や目標を明確に示してきた。

公共交通のサービス水準や利便性を高め、「公共交通が便利な地域に住んでいる市民の割合」を増やす

■エリア(都心を含む)		現在	公共交通サービスの向上	■エリア(都心を含む)		将来
・鉄道沿線	1,546ha			・鉄道沿線	2,148ha(利便化)	
・バス路線沿線	1,800ha		・バス路線沿線	1,800ha		
■人口密度			■目標人口密度			
・鉄道沿線	47.7人/ha		・鉄道沿線	50人/ha		
・バス路線沿線	36.7人/ha		・バス路線沿線	40人/ha		

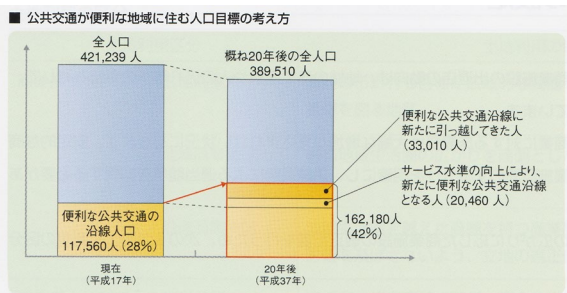


図-4 将来の都市構造の目標を数値として示した図²⁾
(公共交通が便利な地域に住む市民の割合の目標値を示した図)

表-1 富山市が実施してきた主なコンパクトシティ政策

年	分類	内容
2005年	沿線居住の推進	まちなか居住推進事業（市民向け）開始
2006年	公共交通の活性化	富山ライトレール開業
2006年	沿線居住の推進	まちなか居住推進事業（事業者向け）開始
2006年	公共交通の活性化	J R高山線増便社会実験開始
2007年	中心市街地の活性化	中心市街地活性化基本計画・国の第一号認定
2007年	中心市街地の活性化	グランドプラザ・総曲輪フェリオオープン
2007年	沿線居住の推進	公共交通沿線居住推進事業（市民向け）開始
2008年	都市政策全般	国の環境モデル都市に選定
2008年	公共交通の活性化	軌道運送高度化実施計画・国の第一号認定
2008年	沿線居住の推進	公共交通沿線居住推進事業（事業者向け）開始
2008年	沿線居住の推進	地域優良賃貸住宅整備費補助金創設
2009年	公共交通の活性化	市内電車環状線「セントラム」開業
2010年	公共交通の活性化	自転車市民共同利用システム運用開始
2011年	都市政策全般	環境未来都市に選定
2012年	中心市街地の活性化	第二期中心市街地活性化基本計画認定
2012年	都市政策全般	OECD 報告書でコンパクトシティ先進都市として紹介される
2015年	公共交通の活性化	路面電車新幹線高架下に入り入れ開始
2016年	中心市街地の活性化	ユウタウン総曲輪オープン
2016年	都市政策全般	レジリエントシティサミット開催
2017年	中心市街地の活性化	第三期中心市街地活性化基本計画認定
2017年	中心市街地の活性化	総曲輪レガートスクエアオープン
2018年	中心市街地の活性化	パティオさくらオープン
2018年	都市政策全般	「SDGs 未来都市」「SDGs モデル事業」選定
2019年	中心市街地の活性化	富山まちなか病院開設
2020年	公共交通の活性化	路面電車南北接続事業完成

5. 効果の検証 ー当初掲げた目標と現状の比較ー

(1) ゾーン別人口の推計値と実際値

3章で述べたように、コンパクトシティ政策の最も大きな目標として掲げられていたのは、将来都市構造の大きな変革である。図-3 に示したように、2005 年における将来推計では、都心部の人口が大きく減少し、郊外部の人口が大きく増加するとされていたが、コンパクトシティ政策を実施してきた結果、それが実際にはどのように変化したかを検証する。

図-6 は、2005 年当時のトレンド予測における 2005 年から 2020 年までの人口増減の推計値を小学校区別に示したものである。図-3 と同じ国立社会保障・人口問題研究所の推計値を用いている。（図-3 は 2025 年の推計値であるため、実績と比較するため図-6 には 2020 年の推計値を示している。）また、図-7 は、その 2020 年時点の実績値で、2005 年との増減を示したものである。

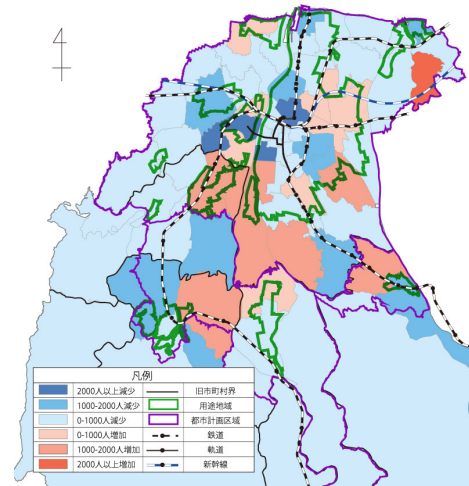


図-6 2005 年当時のトレンド予測による 2020 年までの人口増減の推計(小学校区別)

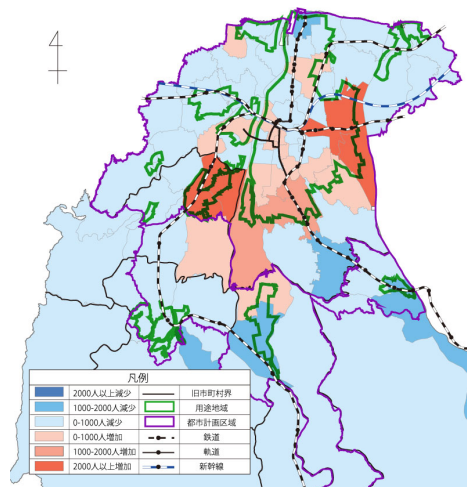


図-7 2005 年と 2020 年の人口増減の実績(小学校区別)

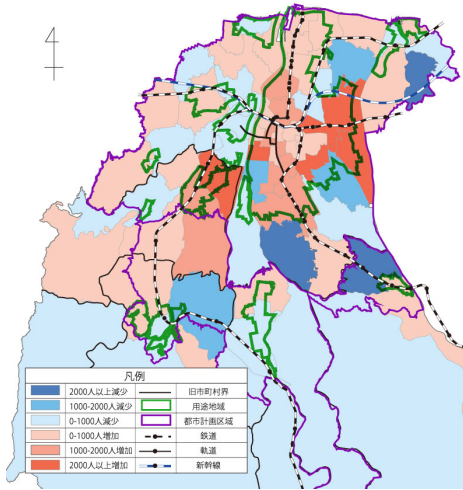


図-8 2005 年当時の将来推計人口と 2020 年の実績人口の比較

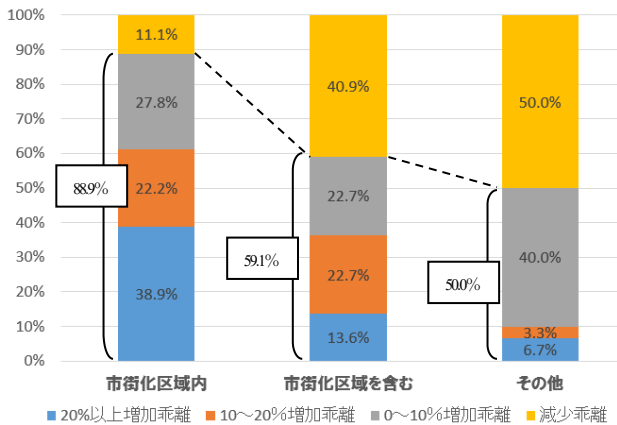


図-9 2005 年当時の将来推計人口と 2020 年の実績人口の比較 (トレンド予測と比較して増加乖離となっている小学校区の割合)

さらに、図-8 は、図-6 と図-7 の差、すなわち推計値と実績値の差を示したものである。図-8 によると、富山市中心部の市街化区域内の小学校区ではほとんどがトレンド予測の値を大きく上回っていることがわかる。

図-9 は、図-8 で示した将来推計人口と実際の人口との比較において、予測との乖離度別の小学校区数の割合を都市計画の指定分類別に示したものである。市街化区域内にある小学校区は 88.9%が推計人口と比較して増加乖離となっており、38.9%は 20%以上の増加乖離となっているなど 2005 年当時のトレンド推計とは明らかに違う傾向にあることがわかる。また、市街化区域を含む小学校区では 59.1%の増加乖離、その他の小学校区では 50.0%の増加乖離となっている。なお、市街化区域を含まない小学校区においても増加乖離となっている校区が半数あるが、これは市全体の人口も将来人口推計値を上回っているため（推計値よりも減少が小さいため）であり、必ずしもこれらの校区で人口が増加したということではない。

表-2 公共交通が便利な地域の居住人口割合の目標達成状況

	2005 年	2019 年の実績	2025 年の目標として示されていた値
全人口	421, 239	416, 147	389, 510
公共交通が便利な地域の人口 (全人口に占める割合)	117, 560 (28.0%)	161, 636 (38.8%)	162, 180 (41.6%)
便利な公共交通沿線に引越してきた人	-	15, 090	33, 010
サービス水準の向上等により新たに公共交通の便利な沿線となる人	-	30, 407	20, 460

2025 年の全人口の値は、2005 年当時の将来推計人口

(2) 公共交通が便利な地域の人口割合の推移

図-4 において、公共交通が便利な地域に居住している人の割合を 28%から 42%に増加させるという目標値が設定されているため、この目標値の達成状況について検証する。

公共交通が便利な地域は、1 日概ね 50 本以上の鉄道駅の周辺（概ね半径 500m 以内）と 1 日概ね 60 本以上のバス路線のバス停周辺（概ね半径 300m 以内）と定義しており、国勢調査における 250m メッシュ人口のデータでは正確にそのエリアの人口を求めることはできない。そこで富山市は住民基本台帳の全人口を地図上にプロットしたGISシステムを独自に構築してこの指標の評価を継続的に実施している。

表-2 は、そのシステムを用いて算出した結果で、2005 年当時に目標とした値（図-4 で示されていた値）と、2019 年の状況を比較したものである。

公共交通が便利な地域の人口は、2019 年で、161, 636 人であり、2025 年の目標値としていた 162, 180 人をほぼ達成している。また、全人口に占める割合については、全人口が推計値を上回って推移しているため、絶対値ほどは目標値に近くないが、5 年後の 41.6%の目標値に対して 38.8%となっており、ほぼ順調に増加しているとみることができる。

一方、これらの人口変化がどのような地域で生じているかを分析するため、同じGISシステムを用いて人口動態を地図上に示したものが図-9、図-10 である。上述した全人口のプロットを 250mメッシュに集計して求めたものである。

図-9 は、本格的なコンパクトシティ政策の開始当初である 2006 年から 2008 年までの人口の社会増減を示したものであり、図中にもその特徴について記述しているように、中心市街地から離れた地域、とりわけ用途地域指定のない地域での社会増が大きかったことがわかる。

富山市は 2005 年に周辺の町村と合併しており、合併前の富山市は線引き都市計画区域であるものの、周辺の

町は非線引きの都市計画区域であるため旧市域を超えての拡散化も進んでいたことがわかる。

一方、図-10 は、2017 年から 2019 年までの人口の社会増減を示したものであり、同様に図中にその特徴を記述している。コンパクトシティ政策の実施当初とは全く異なる傾向を示しており、都心や公共交通沿線地域で人口が増加していることがわかる。

さらに、図-11、図-12、図-13 は、その人口を都心地区、公共交通沿線地区およびその他の地区ごとに集計して社会増減の推移を求めたものである。都心地区においては、平成 19 年（2007 年）まで転出超過であったものが、2008 年からは転入超過に転じており、その後、その傾向が拡大している。

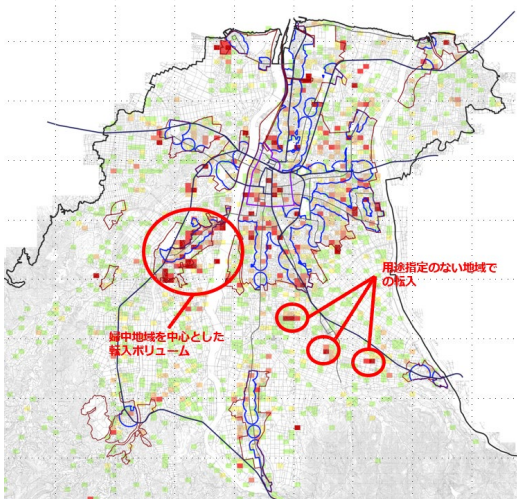


図-9 2006 年から 2008 年までの人口の社会増減の特徴

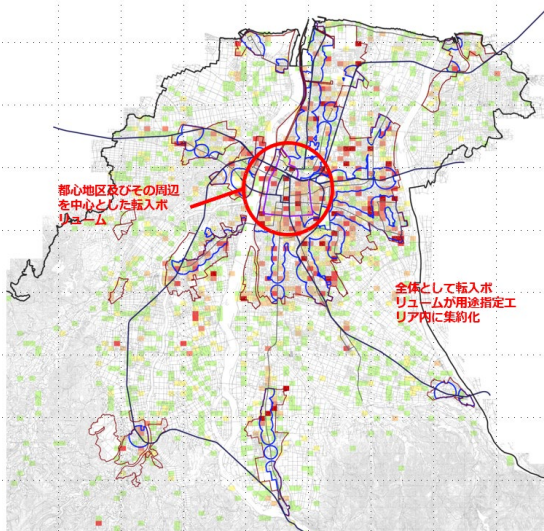


図-10 2017 年から 2019 年までの人口の社会増減の特徴

また、公共交通沿線に設定している沿線居住推進地区においても平成 22 年（2010 年）までは、転出超過であったものが、2011 年以降は転入超過となっている。

一方、両地区以外の地区においては大きな転入超過であったものが、次第に減少してきていることがわかる。

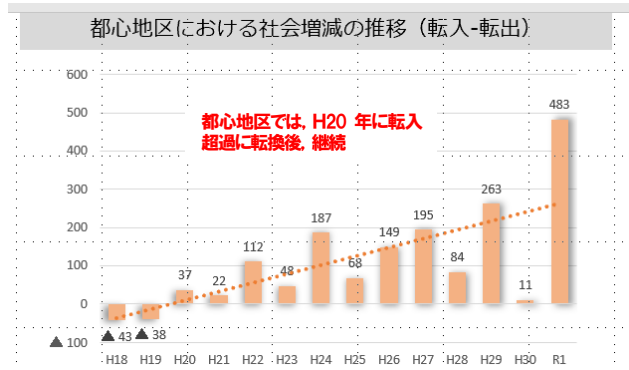


図-11 都心地区における社会増減の推移

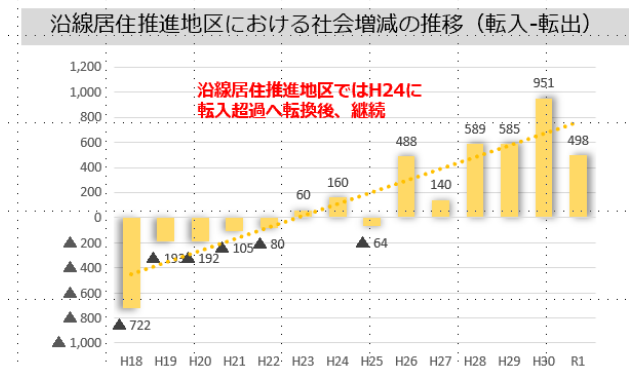


図-12 沿線居住推進地区における社会増減の推移

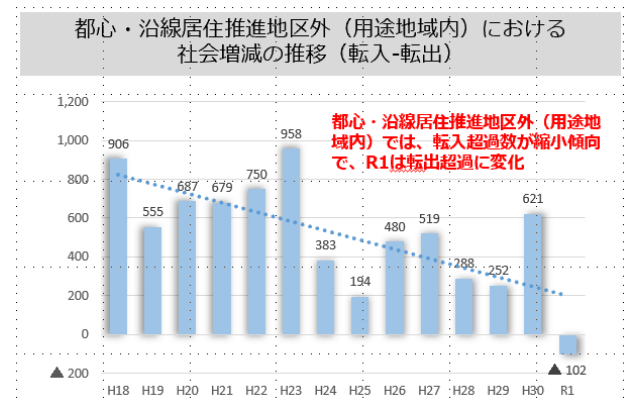


図-13 都心・沿線居住推進地区以外における社会増減の推移

6. おわりに

コンパクトシティ政策を掲げている都市においてはその目標や効果を検証するための指標が明確ではないという指摘が多いことを踏まえて、本研究では富山市の事例について検証した。

富山市では都市構造の目標像を「こう変えたい」と明記して示し、公的計画だけではなく様々な方法で市民への浸透を図ってきていること、およびそれに向けての一連の政策が継続的に行われてきていることを整理して示した。

効果の評価については最も大きな目標である都市構造の変革を示す指標について検証し、小学校区別の人口では、2005 年当時の将来推計人口と実績値が大きく変化しており、都心部においては増加乖離が大きいことを示した。

また、公共交通沿線地区の人口については 2025 年までの目標がほぼ達成された状況であることを示すとともに、全人口に占める割合についても順調な増加傾向をたどって目標に近づいていることを示した。

参考文献

- 1) 富山市：富山市公共交通活性化計画，2007
- 2) 富山市：富山市都市マスタープラン，2008
- 3) 越川知紘，森本瑛士，谷口守：コンパクトシティ政策に対する記述と評価の乖離実態-都市計画マスタープランに着目して-，都市計画論文集 52，pp1130-1136，2017.
- 4) 村本美貴：コンパクトシティに都市計画として行うべきこと，日本不動産学会誌第 29 号第 2 号，pp 56-60，2015
- 5) 海道清信：「コンパクトシティ」の理念と政策を考える，月刊「住民と自治」，2017 年 4 月号，2017
- 6) 清水 遼，磯田 弦，関根良平，中谷友樹：人口減少社会における都市圏の空間構造変化-人口動態と市街化のミスマッチ-，日本地理学会春季学術大会，2020
- 7) 国土交通省都市局都市計画課：「都市構造の評価に関するハンドブック，2011
- 8) 森 雅志：富山市が取り組む公共交通の活性化とコンパクトなまちづくり，雅友会，2007
- 9) 森 雅志：富山市における中心市街地の今後の方向性，雅友会，2006
- 10) 土木学会：串とお団子のまちづくりが生活を豊かに～公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり～ 富山市長 森 雅志氏，行動する技術者たち web 版第 16 回，

<http://committees.jsce.or.jp/engineers/w16> (2020 年 10 月 2 日最終閲覧)，2011

- 11) 望月明彦，中川 大，笠原 勤：わが国の公共交通政策における富山ライトレールプロジェクトの意義に関する研究，都市計画論文集 42-1，pp63-68，2007
- 12) 望月明彦，中川 大，笠原 勤：富山ライトレールが地域交通にもたらした効果に関する実証分析，都市計画論文集 42(3)，pp.949-954，2007.
- 13) 望月明彦，中川 大，笠原 勤：富山市における都市軸形成を目的とした公共交通サービス水準向上策に対する効果分析，都市計画論文集 43(3)，pp.805-810，2008.
- 14) 森 雅志：富山市におけるコンパクトなまちづくりの推進と効果 -スマートシュリンクとこれからの都市政策-，計画行政 36(4)，pp.3-8，2013
- 15) 森 雅志：コンパクトシティ戦略による富山型都市経営の構築 -公共交通を軸としたコンパクトまちづくり-，日本都市センターブックレット N037，人口減少時代のまちづくりと地域公共交通の再構築，pp.28-41，2016
- 16) 高森長仁：公共交通を軸としたコンパクトで持続可能なまちづくり，環境情報科学 45-4，pp.19-23，一般社団法人環境情報科学センター，2017.
- 17) 吉川賢一，高森長仁，土井 勉：公共交通活性化がまちづくりにもたらす効果に関する一考察，土木計画学研究・講演集 Vol. 55，58-05(CD-ROM)，2017.
- 18) 谷口博司：富山港線の路面電車化 (LRT 化) 事業のあゆみ，交通と統計 No. 55，pp.13-35，一般社団法人交通統計研究所，2019.
- 19) 吉川賢一・高森長仁・中川 大・谷口博司：富山市における LRT ネットワーク形成施策がまちづくりに与える効果に関する考察—LRT とともに進化する富山市型コンパクトシティ—，第 62 回土木計画学研究発表会，2019
- 20) OECD: Compact City Policies: A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies, 2012
- 21) World Bank Tokyo Development Learning Center : Development Knowledge of Toyama City, 2016
- 22) Ryoko NAKANO, Junichi FUJINO and Yatsuka KATAOKA: Toyama City the Sustainable Development Goals Report - Compact City Planning based on Polycentric Transport Networks, IGES Policy Report, 2018

(2020.10.2 受付)