



## 縮小均衡型のまちづくり

メタデータ	言語: jpn 出版者: 日本都市計画学会 公開日: 2012-08-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大坂谷, 吉行 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10258/1569">http://hdl.handle.net/10258/1569</a>

## 縮小均衡型のまちづくり

その他（別言語等） のタイトル	A Proposal for Well-balanced Compact City under Population Decrease
著者	大坂谷 吉行
雑誌名	都市計画
巻	199
ページ	30-35
発行年	1996
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10258/1569">http://hdl.handle.net/10258/1569</a>

In most of medium and small local cities, those population are decreasing and are estimated to gradually decrease in future. There are no need to develop new residential land in suburb. Main efforts should be focused to redevelop its built-up area considering increasing aged persons and revitalization of its inner city. In a well-balanced compact city, everyone easily goes to shopping center, city hall, hospital and others on foot.

## 1. はじめに

1995年12月14日、平成7年国勢調査の北海道の市区町村別の人口と世帯数（いずれも速報）<sup>1)</sup>が発表となった。北海道212市町村のうち、人口増加が32市町村、人口減少が180市町村であった。また、世帯数増加が124市町村、世帯数減少が88市町村であった。北海道の平均世帯人員は1990年の2.78人/世帯から1995年の2.60人/世帯となった。1995年3月31日現在の住民基本台帳<sup>2)</sup>によれば、北海道の高齢人口比率（65歳以上人口の総人口に対する比率）は14.4%で、全国値と同じであった。北海道212市町村のうち、181市町村で高齢人口比率が15%以上である。その内、81市町村が20~25%、19市町村が25%以上であった。人口3万人以上の25市町では高齢人口比率が20%以上は美唄市だけで、人口3万人未満の187市町村では高齢人口比率が20%以上が100市町村もある。人口が少ない市町村ほど高齢化が進んでいる。

高齢化の進行と人口減少下の世帯数増加を合わせ考えると、老夫婦のみの世帯や高齢者1人世帯の増加をうかがわせる。

本論文では、人口減少下における市街地整備を『縮小均衡型のまちづくり』<sup>3)</sup>と名づけて、市街地整備に関連する問題点を整理するとともに市街地整備の考え方を提案することを目的としている。

## 2. 人口からみた広域生活圏の概要

北海道を構成する20広域生活圏の人口増減を考察する。札幌圏は8市町村で増加し、増加率が最も高く、高齢人口比率が最も低い。渡島圏は函館市が微減だが、隣接3街で増加し、他の13町村で減少。桧山圏は全10町で減少。後志圏はリゾート関連で3町村で微増しているが、小樽市や他の16町村で減少。南空知圏は札幌市へ通勤可能な岩見沢市と南幌町及び長沼町で増加し、他の8市町村は減少。中空知圏は全10市町村で減少。北空知圏は全6市町村で減少。上川中部圏は旭川市及び隣接する東神楽町で増加し、他の7町村で減少。上川北部圏は全市町村で減少。富良野は全5市町村で減少。留萌圏は全9市町村で減少。宗谷圏は全10市町村で減少。北網圏は中心都市北見市のみ増加し、他の13市町村で減少。遠紋圏は全12市町村で減少。西胆振圏は室蘭市で減少しているが隣接する登別市で増加、観光関連で豊浦町と大滝村も微増、他の4市町村で減少。東胆振圏は苫小牧市及び隣接する早来町で増加し、他の5町で減少。日高圏は全9町で減少。十勝圏は中心都市帯広市及び隣接4町村で増加し、他の15町村で減少。釧路圏は釧路市は微減であるが、隣接する釧路町で増加し、他の8町村で減少。根室圏は空港がある中標津町で増加し、根室市と他の3町で減少。

### 3. まちづくり 『縮小均衡型』 VS 『成長型』

北海道で人口増加市町村は、札幌圏にある市町村、札幌へ通勤可能な市町村、函館市、旭川市、室蘭市、苫小牧市、帯広市及び釧路市などの中心都市に隣接し、ベッドタウン化している市町村に限られている。中心都市の人口が増加か、減少かは、当該都市の可住地面積の大小や隣接市町村との地価の差の大小によって左右されている。

人口が減少した180市町村では、今後も減少傾向が続き、かつ、高齢化がいつそう進むと予想される。高齢化は中小都市や郡部ほど、進行しており、自然増どころか、自然減も予想される。将来人口が減少ないし停滞することを前提として、バランスのとれたまちづくりを進めることが、北海道の多くの市町村で求められている。人口減少下で世帯分離による世帯増加があっても、既成市街地に散在する遊休地や空き地で収容できる。市街地を外延的に拡大しないで、既成市街地の再整備に重点を置いた『縮小均衡型のまちづくり』が、理論的に可能である。

これに対して、札幌市のように将来も人口増加が見込まれ、新市街地の開発を必要とするまちづくりを『成長型のまちづくり』と名づける。

室蘭市が平成元年度に策定した『室蘭市総合計画』<sup>9)</sup>は、将来人口(1997年)を13万人と設定している。1995年国勢調査速報では11万を切り、住民基本台帳人口では11万人を維持しているが、将来人口13万人は現実離れしている。行政も市民も「現実離れした人口増加願望」から「現実を見据えた人口減少下における地域の活性化」へ、将来目標や発想を転換する必要がある。

### 4. 市街地整備に関連する問題点

北海道の地方中小都市における市街地整備に関連する問題点を整理した。<sup>9)</sup>

#### (1) 住宅地

人口減少下の世帯分離や中心市街地の商店の専用店舗化などによって、低密度の住宅地が郊外に広がり、中心市街地が空洞化している。戸建住宅志向が根強い。人口も少なく、高齢化が著しく進んだ地区では、いろいろな活動の担い手を欠き、コミュニティの維持すら困難になっている。高齢者にとって雪かきや屋根の雪降ろしはキツイ作業

である。1996年1月8日から10日にかけての大雪で、小樽市内の一部の地区が陸の孤島となった。毎年、多大な除雪費用を費やす方がよいのか、あるいはコンパクトな市街地に改造する方がよいのか、考え直してみる必要がある。

#### (2) 商業

中心市街地では専用店舗化で常住人口が減少、併用店舗は『2種兼業化(年金、預貯金の利子、株式の配当、不動産経営などによる収入が商業による収入を上回っている状況)』<sup>9)</sup>が進んだり、後継者がいない、あるいは『さんちゃん商業化現象(世帯主はサラリーマンで、おじいちゃん・おばあちゃん・かあちゃんが商売)』も見られる。後継者不在や営業不振による廃業によって、空き地や空き店舗が発生して、商店街の連続性を壊している。中心市街地の商店街は、本格的なモータリゼーションが始まる前からあったので、駐車場が不足している場合が多い。また、2～3階建程度の建築物が多く、土地の高度利用がされていない。加えて、自家用車によるアクセスが容易な郊外の国道や主要地方道などの幹線道路の沿道に広い駐車場を備えた大型店舗が立地し、中心市街地の商店街において客離れや衰退が見られる。

#### (3) 工業

素材型基幹産業の合理化による人員整理(室蘭市の鉄鋼など)や木材その他の地場産業の停滞あるいは衰退による人員整理により、雇用機会が減り、人口が減少している。また、中心市街地やその縁辺部で遊休地や低利用地が発生している。

#### (4) 公共施設・公共サービス

マチ全体としての公共施設の配置計画がなく、各種公共施設をそれぞれの所管課が適当な用地を取得できた場所に建設した結果、バラバラに立地しているので、運営効率も悪い。また、各種公共施設の老朽化や陳腐化も見られる。車を運転できない人にとって、歩いて行ける範囲にない施設も多く、巡回バスのサービスがないと利用できないし、路線バスで行けば、不便な立地が多い。

行政改革によって、自衛隊の駐屯地、国や北海道の出先機関が縮小ないし廃止されることは、雇用機会の減少に拍車をかけている。

#### (5) オープンスペース

自然に恵まれており、公園や緑地は相対的に整

備されているが、冬季には、歩くスキーや雪祭りなどのイベントを除くと、雪捨て場や一時堆雪場として利用されているのが現状である。

#### (6) 交通

公共交通が不便であるために自家用車への依存度が極めて高く、公共交通の利用者は、高校生以下の子供と車を運転できない高齢者に限られている。JRの廃止に加えて、地方バスに慢性的な赤字体質が見られる。公共交通が不便なので自家用車に依存し、それが公共交通の利用者をさらに減らし、ますます不便となるという悪循環に陥っている。JRの廃止による旧駅を含む鉄道跡地の有効利用が課題となっている。(紋別市など)

北海道は積雪寒冷地である。中心市街地においても歩道がロードヒーティングされている箇所は非常に少なく、凍結している時に歩行中に滑って転倒し、怪我をする人(高齢者など)が少なくない。最近、高齢者ドライバーの事故が増加傾向にあり、特に凍結した道路での自動車の運転は危険である。低密度の市街地が拡大し、除雪を要する道路延長を拡大させ、除雪費用が増大した。雪が降っている朝夕の通勤時間帯には、鉄道との単独立体交差や橋を中心に交通渋滞がひどい。

### 5. 市街地整備の基本方針

人口減少下で地方中小都市における市街地整備を進める場合、次のことを基本方針としたい。

#### (1) 縮小均衡型のまちづくり＝コンパクトなまちづくり

人口減少下で郊外開発をすれば、低密度の新市街地を拡大すると同時に既成市街地の空洞化を進めるだけで、既存インフラや公共公益施設のストックを有効に生かせない。市街地整備にあたっては、新規の郊外開発を原則的に抑制し、既成市街地の再編・再整備を主とする。人口減少下では、既成市街地の遊休地、未利用地、低利用地を活用し、一定の人口密度を確保することが活性化につながる。高齢化や身障者が住み、歩いたり、車イスで公共施設(市役所や社会福祉施設)や日常生活施設(商店街や病院)へ行けるコンパクトな市街地を形成して、自家用車を使わなくても済むようにする。公共交通が不便で、自動車に大きく依存する郊外の戸建住宅に住むのをやめて、既

成市街地の集合住宅に住む。その代わり、既成市街地の道路の歩道や交差点の横断部分をロードヒーティングにして、安全で快適に歩けるようにする。

コンパクトな市街地に集まって住めば、災害時の相互の助け合いやボランティア活動も容易になる。意識面で、『集住の思想』を広げることが、コンパクトな市街地形成に不可欠である。

#### (2) 安全なまちづくり＝防災都市の建設

1995年1月17日の兵庫県南部地震による大きな被害(阪神・淡路大震災)は、日本の大都市が第2次世界大戦後、初めて受けた大きな地震災害あるいは直下型地震災害であった。北海道では1993年1月の釧路沖地震、同年7月の北海道南西沖地震、1994年10月の北海道東方沖地震で被害が発生した。大火も函館市や森町などであった。北海道は積雪寒冷地なので、大雪、雪崩などの災害もあり、台風や集中豪雨による土砂崩れや浸水などの災害もある。

防災都市づくりには、安全で快適な動線の確保が不可欠である。コンパクトな市街地に再編する際に高齢者や身障者が冬季間も、安全かつ快適に歩ける動線を確保する。図-1は既成市街地の再整備イメージを示しているが、『歩行者系』は、歩行者専用道路でなく、安全で快適に歩ける道路(車の通行も可)を意味する。さらに沿道の建築物の不燃化、公園緑地との組合せにより、延焼の防止、避難路、避難場所などの機能を持たせる。良好な都市景観の形成という観点から、電線、電話線などの地中化を促進するとともに、沿道建築物のセットバックによる公開空地などを歩道空間と一体的な利用して、快適性を向上させる。

#### (3) 高齢者や身障者にやさしいまちづくり＝ノーマライゼーション

ノーマライゼーションとは、「高齢者や身障者が健常者と同じように暮らしていける社会が普通のことである」という考え方であり、そうした社会づくりを意味するとも言える。これは、安全なまちづくりと密接に関連している。

1994年6月29日に『高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の推進に関する法律』が公布され、病院、集会場、展示場、百貨店、ホテル、福祉厚生施設、体育館、銀行、図書

館、駅、各種公共施設などの不特定多数が利用する建築物の建築主は、高齢者や身体者等が円滑に利用できるようにするための措置を講じるように努めなければならない。スーパーや一般店舗も、車イスで買物ができるように商品陳列ケースの間を広げるなど工夫が必要とされる。

道路審議会の答申『21世紀に向けた道路構造のあり方』は、「特に住宅地や商業地において、歩行者が主役と認識し、自動車の走行速度の抑制や通過交通の排除に併せて、休憩、交流、会話ができるベンチや植栽を配置した歩行者優先の道路をつくり、高齢者や身障者を含めたあらゆる人にとって安全で快適な歩行者空間のネットワークを構築する」としている。

今後は、道路や公園などについても、高齢者や身障者等が円滑に利用できることが、時代の要請として、ますます重要になってくる。

#### (4) 各都市の個性を發揮したまちづくり

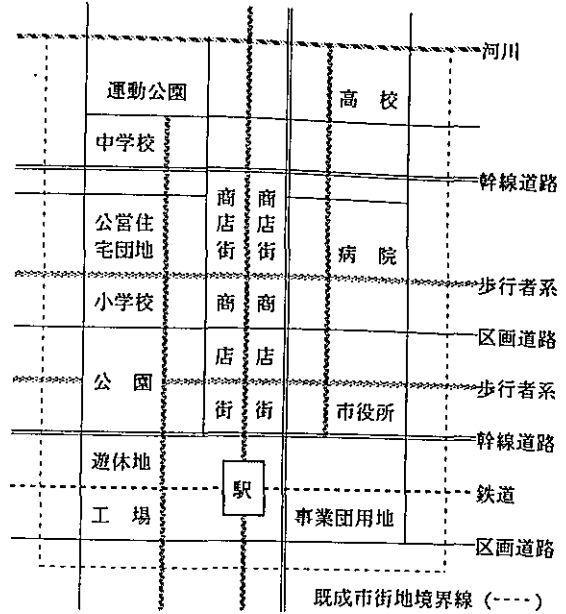
最初に都市の個性＝まちのアイデンティティを明らかにし、次に「各々の都市の地域性や独自性あるいは特徴をどう活かすか」を考える。まちの個性という場合、祭や伝統芸能、各種イベントといったソフトの展開も有効な手段であるが、道路空間、緑地空間、水辺空間などの景観を含むハード面の整備も重要な手段である。

個性を發揮するためには、先進事例をマネすることなく、事業化の前の調査・計画段階で、そのまちの特性や特徴、整備される具体的な箇所の場所性を十分に把握することが重要である。特に中心市街地は多くの市民に関係する地区なので、調査・計画段階から市民参加を積極的に進めて、幅広い意見を集約し、市民の理解を深め、合意形成を図ることが、計画に基づいて整備事業を円滑に実施するためにも重要である。

### 6. 市街地整備の実現方策

#### (1) 既存ストックを生かす

日本は社会資本の整備が欧米先進国に比べて遅れているという認識から、戦後から現在に至るまで、新しい施設を次から次につくる『フロー中心の公共施設整備』であった。戦後50年を経て、まだ不十分な面も残されているが、総体的には社会資本もかなり整備されてきたので、今後は、既存



図一 既成市街地の再整備イメージ

Fig. 1 Image of Built-up Area Redevelopment

ストックをうまく維持管理しながら、より有効に活用していく『ストック中心の公共施設整備』にシフトしていくべき転換点に来ている。

成長型のまちづくりでは、人口増加に伴う各種施設需要に対応して、施設をつくらなければならない。縮小均衡型のまちづくりでは、新たな施設需要が生じないので、既存ストックのグレードアップ（老朽化した施設の建替を含む）によって、生活環境の質的な向上を図ることができる。

#### (2) インフィル型のまちづくり手法

インフィル型のまちづくり手法は、既成市街地の空閑地にタウンハウス形式の集合住宅、公園、社会福祉施設その他の公共施設を埋め込むような形の開発方式である。中心市街地及びその周辺には、廃業した店舗、工場跡地、国鉄清算事業団用地、JRの廃止による跡地などの空閑地があり、これらを市街地の再編・再整備のタネ地として、公営住宅の建替事業、都心型住宅建設、複合用途開発などに活用する。

#### (3) 地区計画制度の活用

北海道の市街化区域面積に占める地区計画の区域の面積の割合は3.56%（全国は2.07%）<sup>7)</sup>で、地区整備計画の区域の面積の割合は2.13%（全国は1.43%）である。北海道は全国に比べて地区計画制度の適用件数も多いと言えるが、例えば、ス

トックホルム市のように可住地全体（市街化区域に相当）が多くの地区に分割され、すべての地区に地区計画があるのと比べようもない。西欧の都市計画の『計画無きところ、開発無し』という理念からは、ほど遠い現状にある。防災面に配慮しながら、コンパクトな市街地に再編・再整備するために地区整備計画の区域を広げて、計画に基づいた事業を進めることが必要である。

#### (4) 複合用途開発

日本に近代都市計画が導入されて以来、1980年代の半ばくらいまで、土地利用をできるだけ純化することが都市計画の基本であった。工業化や都市化の過程で自然発生的に市街地が形成され、土地利用の三大用途である住居、商業、工業のフリクション（軋轢）が、大都市ほど大きかったことが背景にあった。用途混在によって公害その他の問題が発生し、それらを解消するために用途の純化が近代都市計画の基本の一つになっていた。

地方中小都市であまりに土地利用の純化を進めると、中心市街地が空洞化したり、まちのポテンシャル（活力）が低下し、まちの個性も失われてしまう。そこで、1980年代の後半ころから、自然発生的な『混在』に対して、異なる用途のものを計画的に組み合わせる『複合』が、都市計画のテーマになってきた。好ましくない異なる用途の組み合わせは排除しなければならないが、組み合わせることで相乗効果を期待できる場合、積極的かつ計画的に組み合わせるのが複合である。

住宅と商業業務施設の複合用途開発<sup>9)</sup>において、住宅は地価負担割合を上回る床面積を配分されることで家賃を安くでき、商業施設は地価負担割合に比べて少ない床面積の配分を受けるが、顧客をすぐそばに確保できる。大都市では家賃低減に意味があり、地方中小都市では顧客をすぐそばに確保できることに意味がある。複合用途開発による活性化を積極的に採り入れるべきである。

図-2は公営住宅、民間住宅（マンション）、商業施設、公共施設（行政機関や社会福祉施設など）を全天候型緑地で結びつけた複合用途開発の概念図である。全天候型緑地を中心として他の施設をクラスター状につなげた例を示したが、立体的に複合してもかまわない。中心市街地に1年中利用できる全天候型緑地を少なくとも1箇所設け

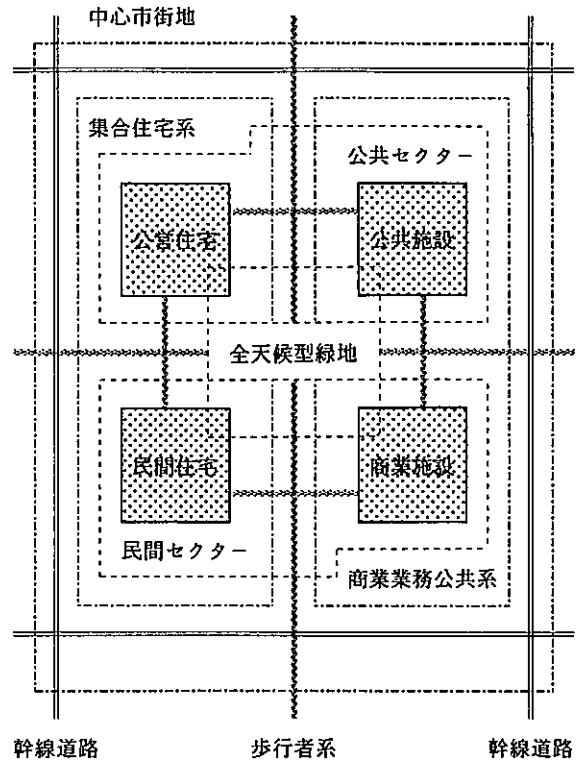


図-2 複合用途開発のイメージ

Fig. 2 Image of Mixed Use Development

ることを提案したい。具体例としては、釧路市の幣舞橋の近くに全天候型緑地がある。

室蘭市では特急が停車する東室蘭駅と道南バスターミナルが500m離れていて不便であるが、商業近代化計画<sup>9)</sup>を策定する過程で、東室蘭駅に隣接する国鉄清算事業団用地へのバスターミナルの移転が発表され、駅、バスターミナル、ショッピングセンター、駐車場ビル、ホテルなどを組み合わせた複合商業施設の建設に向けて動き出した。

#### (5) 交通結節点機能の充実

地方中小都市は公共交通が不便で、自家用車に大きく依存している。公共交通の利用者の減少によってますます不便になっている面もあるが、鉄道とバスの接続やバスの乗り換えに不便なことが利用者を減少させている面もある。東室蘭駅の例のように駅とバスターミナルを近接させ、商業機能その他を持ち込むことで、交通結節点機能が充実する。同じく室蘭市では、国鉄清算事業団用地を主とした土地区画整理事業（レインボープロジェクト）の中で、室蘭駅が現在地から市役所や市立総合病院に近い場所へ500mほど移転・新築

される。地方中小都市では自家用車依存率が高いけれど、駅やバスターミナルは交通の結節点であり、人々が集まる立地条件に恵まれた場所なので、複合用途開発などによって、新しい機能を付加し、機能の充実や地区の活性化を図るべきである。

#### (6) 連鎖的な事業の展開

小売商店街近代化事業のように一挙にまちを改造すると、合意形成に多くの時間がかかり、事業費も大きく、完成時がピークで時間の経過とともにポテンシャルが徐々に低下していく。後継者難のために「自分の代で店じまい」という経営者もあって合意形成に至らないケースもある。クリアランス的な全面改造よりも、やる気がある者が集まって『商店街パティオ事業（5人以上）』などの手法によって小さな核をつくり、そうした核をタイムラグを持たせて、連鎖的に既成市街地の中に埋め込む『インフィル型のまちづくり手法』の方が、活力の持続性、合意形成の容易さ、新しい話題の提供（情報発信性）の面からも好ましい。

#### (7) 総合的な計画に基づく施策の展開

市町村の公営住宅（再生）マスタープラン、商業近代化計画など、中心市街地や既成市街地の再整備に関わる各種計画があり、いろいろな事業や施策がある。そうした計画や施策がバラバラに進められることなく、行政内部は無論のこと、外部とも十分に調整されることが、限られた財源を効果的に使うために不可欠と言える。

#### (8) 地方中小都市の実情に合った法制度

郊外部の国道の新しいバイパスの沿道に各種施設が無秩序に立地することを規制すべきである。沿道土地利用の容認は交通の流れを妨げ、市街化を招くので、バイパスの建設目的に矛盾する。総合設計制度で公開空地を設けても、積雪寒冷地では冬季に利用されないの、むしろアトリウムの方が有利となるような運用をする。地方中小都市では市街化区域と市街化調整区域の区分がされていないが、既存集落や農家を除いて、用途地域指定区域外は開発できないようにする。従来の法制度は成長型の都市を対象としているが、地方中小都市の実情を踏まえた改正や運用が求められる。

#### (9) 住み替え情報システムの構築

日本人は土地を財産と考える傾向が強いが、北

海道は歴史が浅く、人口減少市町村では地価も安いので、土地を財産と考えずに、ライフサイクルに合わせた住み替えを推進しやすい土壌がある。住み替えを推進するためには、市民の意識改革とともに住み替え情報の提供が不可欠である。

人口や世帯数が増えていないのであれば、不要な住宅や空き家が存在している。雪かきや屋根の雪降ろしがキツイ年齢になったら、郊外の戸建住宅から中心市街地のアパートやマンションに住み替える。新しく商売を始めたい人に空き店舗を紹介する。住み替えや空き店舗対策をスムーズに進めるためには、空き家、空き地、空き店舗の情報を広く、住民や企業に伝えることが重要なので、『住み替え情報システム』を行政と商工会議所が共同で構築する。

北海道にJターン後の経験を踏まえて『縮小均衡型のまちづくり』を提案したが、今後、実現に向けて具体的な市街地に適用するモデル事業の内容や事業費などを詰めていきたいと考える。

#### 《参考文献・資料》

- 1) 平成7年国勢調査北海道市区町村別人口（速報）読賣新聞1995年12月15日朝刊
- 2) 住民基本台帳人口要覧一市区町村別の男女・年齢別人口、世帯数、人口動態一平成7年版 自治省行政局
- 3) 初出「北海道の市町村におけるまちづくりの課題」大坂谷吉行 1995年度日本建築学会大会（北海道）都市計画部門研究協議会資料「地域像と計画のバースペクティブ」一都市計画の再構築をめざして一 PP.38~43 1995年8月 日本建築学会都市計画委員会
- 4) 室蘭市総合計画 1989年
- 5) 日本建築学会北海道支部都市計画委員会を開催した際に北海道の中小都市の問題点、課題、ユニークな試みなどについて、フリーディスカッションをし、それを主査（大坂谷）がメモ。委員各位に感謝。
- 6) 室蘭地域商業近代化計画 大坂谷吉行 日本都市学会年報1994年 PP.85~95 1995年9月
- 7) 都市計画年報 平成4年版による
- 8) 都心居住のための複合型住宅開発 大坂谷ほか共著 日本住宅総合センター 1994年7月
- 9) 室蘭地域商業近代化計画 1995年3月 室蘭商工会議所 この計画は室蘭工業大学と室蘭商工会議所の共同研究、大学とコンサルタントの共同執筆で作成