

高齢者の交通行動を踏まえた都市政策の展開 ーコンパクトシティ・まちなか居住への誘導についてー

阪井清志*

わが国が今後迎える超高齢社会においては、高齢者に対する交通サービスの確保、高齢者の社会参加や生活の質の向上を図ることが大きな課題となるものと推測される。本稿においては、パーソントリップ調査結果等の統計資料から、高齢化の実態、都市の拡大・拡散化や高齢者の交通行動の現状、将来見通しやそれらに関する課題について明らかにする。その上で、高齢者のモビリティ確保・生活の質の向上への対応に加え、地球環境、財政制約等の行政課題を踏まえた今後のあるべき都市構造として提案されているコンパクトシティ政策やその実現のために進められているまちなか居住施策の内容について、国の政策および地方自治体における先進的取り組みについて紹介する。

Urban Policies Coping with the Travel Behaviors of Elderly People : Promotion of Living in Downtown and Compact City

Kiyoshi SAKAI*

This report analyzes the trend of aging society, urban sprawl, motorization and travel behaviors of elderly people through the national census, the household travel surveys in Japanese cities and reveals the issues about the aging society from the viewpoint of provision of transport services and urban functions. In order to cope with these issues as well as global warming and the financial crisis of the national and local governments, compact city policy and living in downtown policy are proposed as the right urban structure and measures in the future. This report introduces the concept of these urban policies and examples which had been carried out by the leading local governments in this field.

はじめに

わが国はかつて他の国が経験したことのないスピードで超高齢社会に突入すると言われている。今後、都市地域においては、特に郊外部で急速な高齢化が進むことにより、モビリティや生活・都市サービスの確保の点で問題が深刻化すると考えられている。

そこで本稿においては、人口動態に関する統計・将来予測やパーソントリップ調査結果等から、高齢化の現状および将来見通し、都市の拡大・拡散、高齢者の交通行動や利用されている交通手段の状況や

将来の見通しについて分析し、今後の高齢者のモビリティや生活・都市サービスを確保する上での課題を明らかにする。

その課題の解決に向けては、高齢者の居住地、生活・都市サービスの提供場所およびその間の交通サービスという3要素を総合的に考慮する必要があることを踏まえ、本稿においては、都市という一定の区域における3要素の政策的なあるべき姿として提案されているコンパクトシティやその実現施策であるまちなか居住施策等の内容について、国の政策および地方公共団体における先進的取り組みについて紹介する。

1. 超高齢化および都市の拡大・拡散の動向

はじめに日本における高齢化の動向を海外主要国

* 中野区副区長（前国土交通省都市・地域整備局都市計画課都市計画調査室長）
Deputy Mayor of Nakano City, Tokyo
原稿受理 2010年9月13日

と比較する。Table 1は主要国の人口および65歳以上の高齢者人口の今後の動態について国連経済社会局人口部が推計した結果¹⁾から作成したものである。

各国とも今後高齢者人口の割合が増加する傾向については共通であるが、2050年において日本は37.7%と最大であり、他に3割を超える国はスペイン、ドイツなどわずかである。さらに日本の場合は人口減少を伴っており、社会構造の持続可能性の点でも危機的である。

なお、EUの中にはドイツやハンガリーのように日本と同様、すでに人口減少が始まっている国があるほか、将来において人口減少が見込まれる国もある。

Table 2は日本の都市の拡大・拡散の傾向を1965（昭和40）年と2000（平成12）年の国勢調査²⁾の人口集中地区(DID)の面積および人口密度の比較によって示したものである。東京23区を除く大都市、地方都市ともに、35年間の間に市街地は2～4倍に拡大する一方、その人口密度は1～6割減少しており、モータリゼーションの進展、郊外における住宅地開発や公共・公益施設の郊外移転等により市街地が拡大・拡散していることがわかる。

Fig.1は各都市圏で行われたパーソントリップ調査結果³⁾から代表交通手段分担率の推移を示したものである。各都市圏ともモータリゼーションの進展により徒歩と公共交通の分担率が減少し、自動車の分担率が増加している。特に地方都市において自動車分担率の増加が著しく、都市の拡大・拡散と呼応している。

Table 1 主要国の人口および65歳以上人口の動態

	人口(百万人)				人口増加率(%)			65歳以上の人口割合(%)		
	2000年	2009年	2020年	2050年	1995-2000年	2015-2020年	2045-2050年	2000年	2020年	2050年
アメリカ合衆国	287.8	314.7	346.2	403.9	1.23	0.82	0.40	12.4	16.1	21.6
イギリス	58.9	61.6	65.1	72.4	0.30	0.49	0.29	15.9	18.5	22.9
イタリア	57.1	59.9	61.5	63.7	-0.03	0.15	0.14	18.4	22.6	29.8
オランダ	15.9	16.6	17.1	17.4	0.60	0.27	-0.11	13.6	19.7	25.6
カナダ	30.7	33.6	37.1	44.4	10.30	0.89	0.43	13.1	18.1	25.5
スイス	7.2	7.6	7.9	8.5	0.41	0.37	0.21	15.4	20.2	26.0
スウェーデン	8.9	9.2	9.7	10.6	0.08	0.45	0.25	17.2	21.0	24.1
スペイン	40.3	44.9	48.6	51.3	0.44	0.57	0.05	16.8	18.7	31.8
ドイツ	82.1	82.2	80.4	70.5	0.11	-0.23	-0.56	16.4	23.0	32.5
日本	126.7	127.6	123.7	101.7	0.20	-0.34	-0.79	17.2	28.5	37.8
フランス	59.1	62.3	64.9	67.7	0.39	0.32	0.00	16.1	20.9	26.9
ベルギー	10.2	10.7	11.0	11.5	0.22	0.31	0.03	16.9	20.3	26.6
中国	1,267.0	1,345.8	1,431.2	1,417.0	0.90	0.50	-0.33	6.8	11.7	23.3
インド	1,042.6	1,198.0	1,367.2	1,613.8	1.79	1.10	0.25	4.3	6.3	13.7
ブラジル	174.2	193.7	209.1	218.5	1.49	0.60	-0.13	5.5	9.6	22.5
インドネシア	205.3	230.0	254.2	288.1	1.39	0.81	0.10	4.9	7.5	18.6

注1) 2020年、2050年の数値は中位推計値。

2) 中国には香港とマカオは含まない。

出典) "World Population Prospects, the 2008 Revision", Population Division, Dept. of Economic and Social Affairs, UN.

Table 2 日本の都市の拡散の状況

	1965年			2000年			DID面積 拡大率 (%)	DID人口 密度減少率 (%)
	DID人口 (人)	DID面積 (km ²)	DID人口密度 (人/km ²)	DID人口 (人)	DID面積 (km ²)	DID人口密度 (人/km ²)		
東京都区部	8,762,034	507.7	17,258.29	8,134,688	621.30	13,093.01	122.4	24.1
名古屋市	1,723,191	153.4	11,233.32	2,119,714	274.06	7,734.49	178.7	31.1
札幌市	668,777	69.7	9,595.08	1,759,684	226.26	7,777.27	324.6	18.9
京都市	1,239,647	86.3	14,364.39	1,388,842	139.83	9,932.36	162.0	30.9
広島市	473,587	46.6	10,162.81	987,542	134.05	7,366.97	287.7	27.5
福岡市	572,332	50.9	11,244.24	1,400,621	143.40	9,767.23	281.7	13.1
静岡市	250,390	20.4	12,274.02	409,458	61.77	6,628.75	302.8	46.0
浜松市	191,002	20.5	9,317.17	407,251	72.59	5,610.29	354.1	39.8
金沢市	231,645	23.4	9,899.36	369,986	58.53	6,321.31	250.1	36.1
富山市	136,456	18.2	7,497.58	214,542	52.11	4,117.10	286.3	45.1
松山市	160,182	15.2	10,538.29	401,494	63.66	6,306.85	418.8	40.2
高知市	157,349	15.6	10,086.47	277,948	43.70	6,360.37	280.1	36.9
宇都宮市	154,901	17.8	8,702.30	349,054	65.84	5,301.55	369.9	39.1
前橋市	112,843	12.0	9,403.58	204,541	45.31	4,514.26	377.6	52.0
小樽市	157,223	13.8	11,392.97	131,246	24.29	5,403.29	176.0	52.6
弘前市	76,042	9.0	8,449.11	125,803	24.59	5,116.02	273.2	39.4
会津若松市	67,185	6.4	10,497.66	93,305	16.30	5,724.23	254.7	45.5
伊勢崎市	29,352	2.5	11,740.80	68,656	16.94	4,052.89	677.6	65.5
高岡市	80,815	8.9	9,080.34	92,330	22.80	4,049.56	256.2	55.4
大野市	17,498	2.1	8,332.38	16,735	3.74	4,474.60	178.1	46.3
米子市	44,242	4.7	9,413.19	69,684	16.36	4,259.41	348.1	54.8
津山市	28,969	3.2	9,052.81	36,048	9.93	3,630.21	310.3	59.9

注) 1965年と2000年では合併などにより行政区域が変わっている市もあることに留意。

しかしながら、2008(平成20)年に実施した第5回東京都市圏パーソントリップ調査においては、実査がガソリン価格の高騰やリーマンショックの影響の可能性のある時期であったものの、自動車の分担率が初めて減少し、公共交通の分担率の減少から増加に転じたことは特筆すべき傾向であると考えられる。

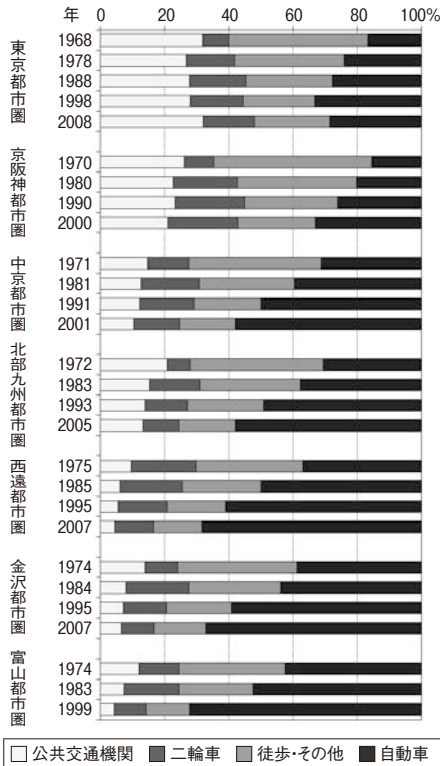


Fig. 1 都市圏における代表交通手段分担率の推移

今後は、このような変化も考慮に入れて高齢者に対する交通サービスのあり方を検討する必要がある。

Fig.2は国立社会保障・人口問題研究所が2008年12月1日現在の1,782市町村と東京23区を対象として、2005(平成17)年～2035(平成47)年における市区町村別の将来人口を推計した結果(出生中位・死亡中位推計)⁴⁾を用いて、関東地方の高齢化率の推移を図化したものである。

2005年時点では、主要な交通施設の沿線等利便性の高い市区町村の高齢化率は20%未満であるのに対し、山間部や交通アクセスが不便な地域においては、すでに高齢化率が高い町村が存在している。2020年までの変化を見ると、関東地方全域で高齢化率が上昇しており、中山間地帯における高齢化率の上昇が顕著である。2035年における1都3県の高齢化の状況については、特に都心3区を取り囲む市区での高齢化が著しく、都心への通勤の利便性が高いニュータウン等の住宅地に居住する就業者が高齢化するためと考えられる。2035年においては高齢化率が30%以上の市区町村が大勢を占め、2005年と比較して高齢化が著しく進展することがわかる⁵⁾。現在、高齢

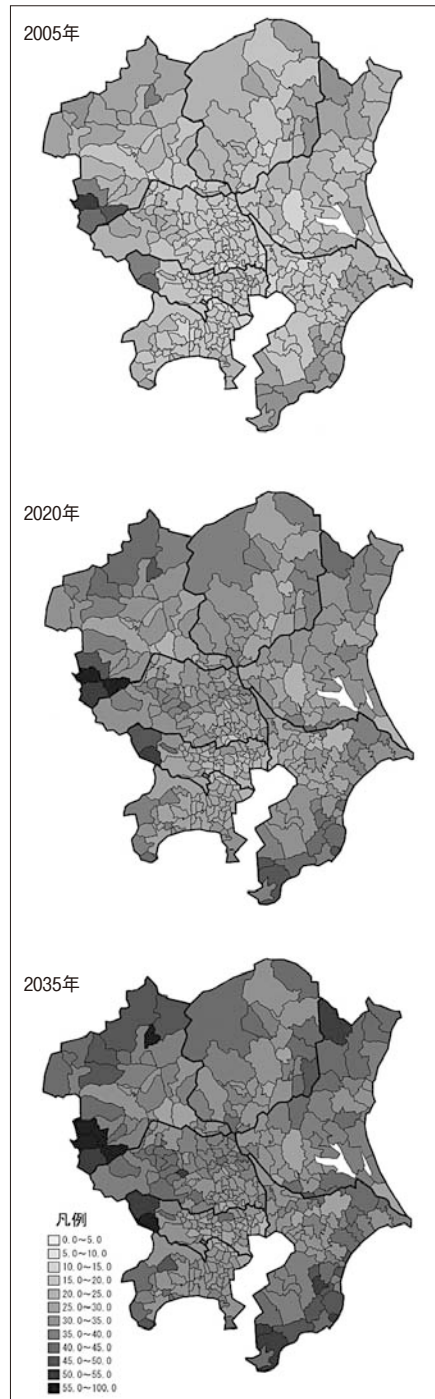


Fig. 2 関東地方における65歳以上の人口割合の推移(2005～2035年)

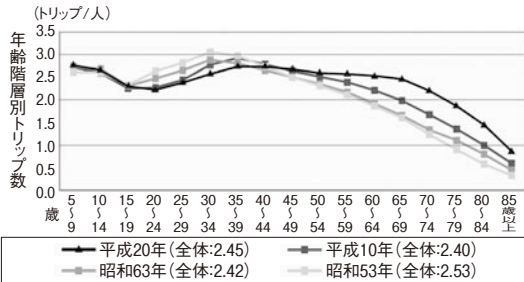


Fig. 3 東京都市圏の年齢階層別平均トリップ数の推移⁶⁾

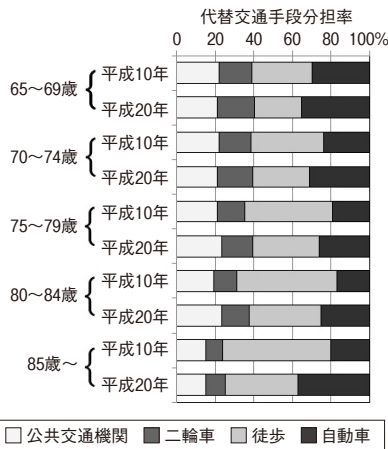


Fig. 4 東京都市圏の高齢者の代表交通手段の推移⁶⁾

者の問題は特に中山間地域において顕在化しているが、今後は都市地域の郊外部からさらに内側に向かって同様の問題が顕在化するものと推測される。

大都市地域については高齢者の絶対数も多いため、モビリティや生活・都市サービスの確保については深刻な課題となるものと考えられる。

2. 近年における高齢者の交通行動の実態と課題

ここでは、大都市圏の事例として東京、地方都市圏の事例として西遠の各都市圏パーソントリップ調査、ならびに富山市の富山ライトレールの開業前後のデータを用いて、最近の高齢者の交通行動の現況と、今後の課題を整理する。

2-1 東京都市圏パーソントリップ調査

Fig.3は、東京都市圏パーソントリップ調査結果を用いて年齢階層別の一人当たり1日のトリップ数(移動していない人を含めた1人1日当たりの平均トリップ数)の推移を示したものである⁶⁾。過去から継続して15~39歳の若年層のトリップ数が減少傾向にあり、対照的に高齢者のトリップ数が増加している。

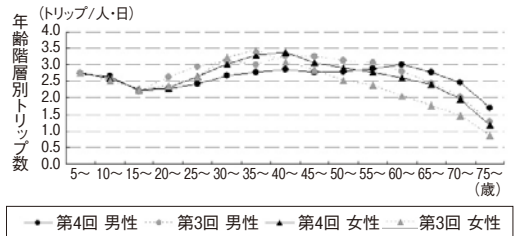


Fig. 5 西遠都市圏の年齢階層別平均トリップ数の推移⁷⁾

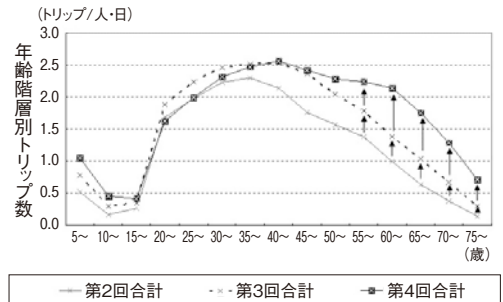


Fig. 6 西遠都市圏の年齢階層別自動車トリップ数の推移⁷⁾

第5回パーソントリップ調査(2008年)では特に60歳代以上の高齢者の伸びが著しい。65歳以上の高齢者については、人口も伸びているため発生集中交通量は10年前(平成10年)と比較して各地域とも約2倍に大幅に伸びている。

Fig.4は高齢者の5歳階層別の利用交通手段の割合について1998(平成10)年と2008(平成20)年とを比較したものである⁶⁾。東京都市圏全体では自動車利用が減少しているが、高齢者は各年齢階層とも自動車利用(運転および同乗)の増加が顕著であり、増加の割合は高齢になるほど高くなっている。

2-2 西遠都市圏パーソントリップ調査

Fig.5は、西遠都市圏(第4回調査の対象地域は浜松市を中心とする4市2町)で行われたパーソントリップ調査で把握された男女別・年齢階層別の1人当たり1日のトリップ数の推移である⁷⁾。第3回調査(1995年)と第4回調査(2007年)を比較すると、東京都市圏と同様、65歳以上での1人当たりトリップ数の増加が顕著である。男女を比較すると、女性は比較的若い年齢層(40歳以上)でトリップ数が増加しているが、男性のトリップ数増加は60歳以上に限定される。また、Fig.6は年齢階層別1人当たり自動車トリップ数について、第2回調査(1985年)、第3回調査(1995年)および第4回調査(2007年)の推移を見たものである⁷⁾。全体的傾向として高齢者の自動車トリップ数は増加しているが、1995年から2007年に

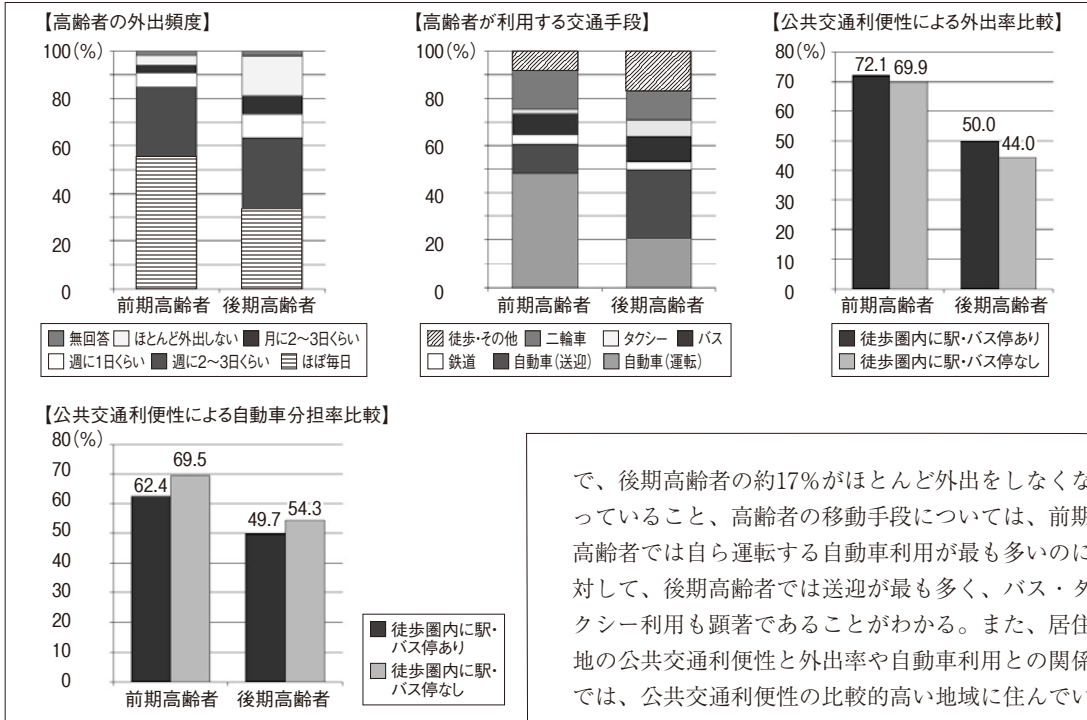


Fig. 7 西遠都市圏における高齢者の交通行動の分析⁷⁾

かけては、団塊世代のリタイアの影響があったため60～65歳の自動車トリップ数の増加が著しい。

第4回西遠都市圏パーソントリップ調査においては本体調査に加え、都市圏独自の高齢者日常交通実態調査を行った。これは、今後、急増する高齢者に対応して、高齢者のモビリティの確保、居住ニーズおよび活動ニーズに対応した都市計画や交通計画の検討を行うため、高齢者の日常的な移動実態や交通に関する問題意識等の把握を行ったもので、本体調査対象者から65歳以上の高齢者について地域バランスを考慮して再抽出して実施した（回答サンプル数は7,067票）。

Fig.7は①高齢者の外出頻度、②高齢者が利用する交通手段、③居住地の公共交通利便性による外出率の比較、④居住地の公共交通利便性による自動車の交通手段割合の比較について、前期高齢者（65歳以上から75歳未満）と後期高齢者（75歳以上）のデータを対比して示したものである⁷⁾。ここで「徒歩圏に駅・バス停あり」とは、西遠都市圏の徒歩圏域である駅まで650mもしくはバス停まで400m以内の地域に住む人を集計対象とした。

高齢者の外出頻度については、前期高齢者で約55%、後期高齢者で約33%が毎日外出している一方

で、後期高齢者の約17%がほとんど外出をしなくなっていること、高齢者の移動手段については、前期高齢者では自ら運転する自動車利用が最も多いのに対して、後期高齢者では送迎が最も多く、バス・タクシー利用も顕著であることがわかる。また、居住地の公共交通利便性と外出率や自動車利用との関係では、公共交通利便性の比較的高い地域に住んでいる前期高齢者で約2%、後期高齢者で約6%外出率が高いこと、公共交通利便性の比較的低い地域に住んでいる前期高齢者では約7%、後期高齢者では約5%自動車利用の割合が高いことがわかる。

以上から、前期高齢者は自ら自動車を運転して外出する傾向があるのに対して、後期高齢者は移動を他人が運転する自動車やバス、タクシー等に依存する傾向があること、公共交通利便性が比較的高い地域に住んでいる高齢者のほうが外出頻度が高く、自動車利用は少ないことがわかる。

2-3 富山ライトレールに関する利用状況等調査

富山市の富山ライトレール富山港線(延長約76km)は、JR西日本が地方路線として2006年2月まで運行していたものを、富山市、富山県および地元企業等の出資により設立された「富山ライトレール株式会社」が引き継ぎ、わが国初の本格的LRTとして再整備し、2006年4月に開業したものである（全線で5駅の新設を含む）。

特徴として、JR西日本運営時には平日朝夕のピーク時は時間2本、オフピーク時は時間1本、1日合計20本の運行であったのに対し、富山ライトレール移管後は、平日朝のラッシュ時は10分間隔、オフピーク時は15分間隔、1日合計66本の運行にサービス水準が大幅に改善されたほか、終電も21時台から23時台へと大きく繰り下げられている。

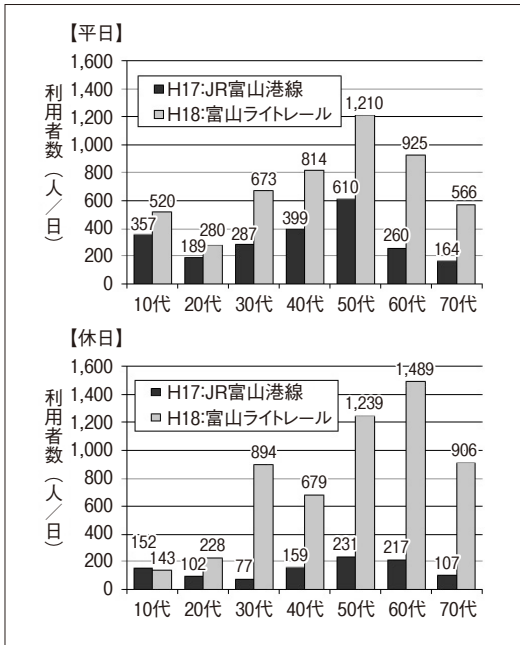


Fig. 8 富山ライトレール富山港線の年齢階層別利用者数の変化⁸⁾

富山市と国土交通省が共同して行った利用状況等調査の結果⁸⁾のうち年齢階層別の利用者数の変化をFig.8に示す。全体としては、平日で2倍以上、休日では5倍以上に利用者が増加しており、中でも60歳代以上の高齢者の利用は大幅に増加するとともに、日中は特に中高年層を中心に買い物や通院に利用されていることが明らかとなった。こうした成果について、森富山市長は2007年1月市長定例記者会見において、「即断はできないものの、とにかく家に閉じこもりがちな高齢者の方々の外出機会を増やしていくことは、長い目で見れば医療費軽減や介護予防という観点からもとても大きな意義がある」とコメントしている⁸⁾。

2-4 まとめ

以上から、高齢者の交通行動の特性を整理すると次のとおりとなる。

- (1)高齢者人口の増加および1人当たりのトリップ数の増加により、今後とも高齢者の交通は大幅に増加する傾向にある。
- (2)前期高齢者では自ら運転する自動車利用が増える一方で、後期高齢者は、全体としては前期高齢者と比較して外出頻度は低下するが、外出の場合は自らの運転に加え、自分で運転しない同乗や、タクシー利用が増えている。
- (3)公共交通の利便性に劣る地域に居住する高齢者は

外出の機会が制約されている可能性がある。富山ライトレールのように公共交通の利便性を高めることによって高齢者の外出を促すことにより、潜在的な交通サービスに対する需要に応えられる可能性がある。

3. コンパクトシティ・まちなか居住への誘導

高度経済成長期においては、都市への人口集中に伴い、郊外に住宅市街地が拡大した。また、渋滞緩和を目的とするバイパス整備が沿道開発を誘発する一方、都心の地価高騰を受けて行政機関、総合病院等の公共施設や高等学校や大学等の教育機関も郊外移転し、都市はますます拡散した。このような都市の拡散的拡大は、自動車という利便性の高い交通手段の普及に支えられており、特に公共交通機関の脆弱な地方都市において著しい現象であった。

今後の都市政策は、第1章で述べた人口減少、超高齢社会、都市拡散という課題の他に、地球環境問題や国および地方公共団体の厳しい財政制約等の諸課題に対応するとともに、第2章で明らかにした高齢者の交通行動の現状と課題を踏まえ、高齢者のモビリティ確保や社会参加への誘導、生活・都市サービスの提供を促進する方向で展開される必要がある。

本章においては、これらの課題に対し都市構造や都市機能の配置のあり方という観点において解決策を探る国や地方公共団体の都市政策の最近の動きについて概観する。

3-1 「都市再生ビジョン」(2003年12月)⁹⁾

2003(平成15)年12月24日の社会資本整備審議会が答申した「都市再生ビジョン」においては、わが国は、3~4年後には、①人口減少社会、②先進国の中で初めて65歳以上の高齢者の人口に対する割合が20%を超える超高齢社会が同時に到来し、これにともない、その後、③人口集中地区(DID)面積で見ると市街地面積が縮小に転ずるという歴史的転換期を迎えるという認識に立ち、今後目指すべき都市政策の基本的な方向性として、従来の継続的な都市化を反映した拡散型都市構造から、経済社会の成熟化と人口減少・超高齢化に対応したコンパクトで緑とオープンスペースが豊かな集約・修復保存型都市構造への転換、すなわち環境と共生した持続可能な都市の構築が必要であると提言している。

その際、都市の生活・活動・交流の拠点となるべき主要な駅周辺や中心市街地、シビックコアなどの

拠点の市街地について、多様かつ多層的な都市機能の集積による賑わいの再生に重点的に取り組む必要があること、超高齢化に対応するため、今後、急増する単身高齢者や後期高齢者が自立した老後を送ることができるような生活空間や、介護・子育て支援を可能にするシステムを、身近な圏域で早急に整備する必要があることを指摘している。

そのためには、最寄りの駅周辺等のエリアについて、安心、快適で、クルマに過度に依存せず、自宅から徒歩・自転車、公共交通機関で行ける範囲に、商店や事業所、医療(病院・診療所)や福祉サービス(施設・在宅)、教育施設、行政サービス、公園等レクリエーション(娯楽)空間などが配置され、医・職・住・遊など日常生活の諸機能が集約された徒歩生活圏を形成する必要があると提言している(Fig.9)。

なお、海外においても今後の都市構造のあり方について同様の提言がなされている。

例えば2007年5月にライプチヒで開催されたEUの都市計画担当大臣会議において合意された「持続可能な欧州都市についてのライプチヒ宣言」¹⁰⁾においては、欧州の都市の競争力を高めるため、統合化された都市開発政策の重要性を指摘しており、その中では、

- (1)知識産業、能力と創造性に富む労働力や観光を惹きつける質の高い公共空間、景観、建造物等の創造
- (2)生活の質、地域の環境の質の向上に資するアクセスが容易で安価な持続可能な都市交通システムの整備

(3)効率的で持続可能な資源利用のためのコンパクトな居住形態および日常生活圏における住宅、業務・教育・商業およびレクリエーションの混在化等の戦略がきわめて重要であると提言している。なお、この宣言はEU構造基金の運用等EUの地域政策の指針となっている。

3-2 「国土交通省成長戦略会議報告」¹¹⁾ (2010年5月)

前原国土交通大臣が設置した成長戦略会議は2010年5月に国土交通省所管5分野の抜本的な成長戦略に関する報告書を取りまとめた。そのうち都市・住宅分野においては、財政制約に加え、人口減少・高齢化、地球環境問題、社会資本の老朽化などの課題を克服するためには、情報通信技術も活用しながら、サステナブルな都市・まち経営と人・環境に優しい都市・まち空間を実現することが急務であるとして、国としてコンパクトシティ・まちなか居住への政策転換を都市政策の基本理念として明示するとともに、都市機能・サービスの集約化によるまちなか居住を推進するため次のような具体的施策を提示した。

- (1)地方公共団体による、医療・福祉施設のまちなかへの誘導とまちなかや交通沿線への住み替えを進めるための取組や助成を国が支援する。
- (2)市街地の拡大をより一層抑えるため、郊外の新市街地開発型事業を抑制する。
- (3)まちなかの利便性を高めるため、公共施設の有効活用や規制緩和を推進する。

3-3 先進的取り組み事例

ここでは、地方公共団体におけるコンパクトシテ

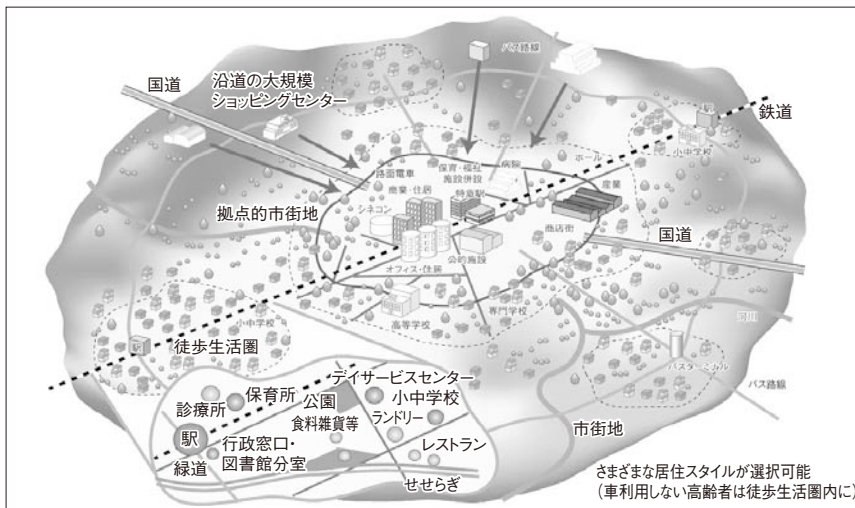


Fig. 9 駅周辺等の拠点の市街地および徒歩生活圏イメージ⁹⁾

イ・まちなか居住への誘導に向けた先進的な取り組みについて紹介する。

1) 仙台市

仙台市は1998年2月に策定した「仙台21プラン(仙台市基本計画)」において、人口・経済・財政の右肩上がりの成長が終焉するという大きな潮流の変化を直視し、循環型の都市生活への転換、交通、環境などの質を重視した効率的な都市の器づくりを計画課題として、長期的な人口動態も視野に入れた都市資産の有効活用、交通基盤整備との整合と都市機能の集積による都市的な魅力や活力をつくることを重視し、自動車交通依存による外延的拡大型の市街地形成から、軌道系交通機関を基軸としたまとまりのある集約型の市街地形成への転換を図ることを都市空間形成の基本的方向として打ち出した。仙台市は、その後の人口減少や環境制約の強まり、都市間競争の激化などの時代環境変化や地下鉄東西線着工などのプロジェクトの進捗を踏まえ、この政策をさらに強力に推進するため2007年1月に「仙台市都市ビジョン」¹²⁾を策定した。

ビジョンにおいては、四つの都市政策の基本的方向性の一つとして「機能集約型都市の形成」が位置づけられ、公共交通軸を中心に、多様な都市機能を集約し分担し合う、多機能な都市構造へと転換し、都市機能へのアクセス性の向上と都市機能の高度化、都市経営コスト・環境負荷の低減をあわせて図ることとしている。ここで言う機能集約型都市とは、集約化した都市機能相互の相乗効果により、東北の中核都市としての都市機能の一層の高度化が図られるとともに、高齢者をはじめ市民誰もがさまざまな都市機能にアクセスしやすく、効率的で暮らしやすい都市をイメージしている。

施策の方向性としては、①機能集約型都市構造への転換のため、公共交通軸を中心とした機能集約型都市の形成および都市機能の適正な立地誘導、②公共交通を中心とした交通体系の構築のため、利便性の高い公共交通網の形成および都心交通政策の推進、③世界と交流し、東北の発展を牽引する都市機能の高度化のため、都心の再生と機能強化、東西都市軸・広域拠点の強化および広域交通ネットワークの強化を提示している。

ビジョンで示された施策を効果的に実施するため、仙台市は「アクセス30分構想」に取り組み、「市街化区域内の居住地から都心まで、および、主要拠点を公共交通を利用しておおむね30分で移動できる

こと」を目標とし、移動時間短縮のための施策とともに、公共交通の利用しやすさに着目したサービス向上施策や市民や企業との協働により進めるTDM施策を総合的に推進している。

また、宮城県が仙台市を含む仙塩広域都市計画区域を対象として2010年5月に策定した都市計画の基本方針¹³⁾においては、拡大基調の市街地形成から集約市街地の形成へ転換を都市計画の見直しの目標として掲げ、今後の市街化区域設定の基本的考え方として、生活・交通利便性の指標および公共交通軸からの距離などを踏まえて考えられる「生活・交通条件」が有利な範囲内で設定していくことを原則として示した。また、生活・交通利便性が高く、居住者が徒歩や自転車移動できる範囲で日常の買い物や医療などの日常サービスを受けることができ、今後も市街地の活力を維持し、都市機能の集約化を図っていくべき市街地を「集約適地」と位置づけ、集約市街地の形成を促進することとした。

2) 青森市

世界でも有数の豪雪都市である青森市においては、都市の拡大による道路整備に伴って、過去10年間で除雪延長が約230kmも増加し、除雪経費などの都市運営経費も増加していた。また、大型ショッピングセンターや公共施設が郊外部に建設されることにより市の中心部の空洞化が深刻化していたほか、郊外開発により青森の優れた資産である自然環境が失われることも問題となった。このような問題を解消するため、青森市では早くからコンパクトシティの考えかたを取り入れ、無秩序な市街地の拡大を抑制し、生活に必要な機能を中心部に集めたまちづくりを目指すこととなった。

青森市は、1999年6月に策定した青森地区の都市計画マスタープラン¹⁴⁾において、都市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、①雪に強い都市、②高齢・福祉社会に対応した都市、③環境調和型の都市、④災害に強い都市、⑤効率的で快適な都市を目標の柱として、無秩序な市街地拡大の抑制、効率的・効果的なインフラ整備、既存ストックの有効活用、中心市街地の拠点性の向上(再活性化)、都市機能の集約化・複合化とアクセシビリティの向上、公共交通の有効活用等を進めることとした。

マスタープランにおいては、都市構造として、①インナー(Inner-City) 1970(昭和45)年頃に既成市街地となっていた、まち

なみの老朽化が進む密集市街地や中心市街地を含むエリアで、都市整備を重点的にを行い市街地の再構築などを進めようというエリア

②ミッド(Mid-City)

インナーとアウトアーの間のエリアで、多くが低層の住宅地となっており、一部を今後の宅地需要などに応じて良質な宅地の供給を行うストックエリアとし、計画的な土地利用の誘導を行い、無秩序な郊外の開発を抑制していこうとするエリア

③アウトアー(Outer-City)

外環状線(一般国道7号青森環状道路)から外側の地域で、都市化を抑制し、自然環境、営農環境の保全に努め、青い点線から外の開発は原則として認めないエリア

の三つのエリアを同心円状に定めている。

具体的施策としては、歩いて暮らすことができる質の高い生活空間の創造をめざした中心市街地活性化の取り組みとして、2001年に青森駅前に複合型商業施設「アウガ」を市街地再開発事業により整備し

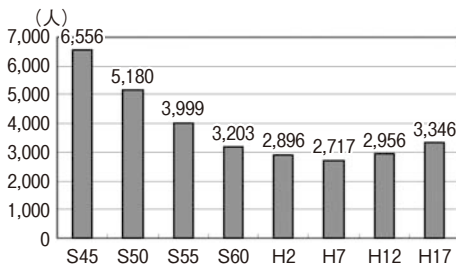


Fig. 10 青森市中心市街地の人口推移¹⁵⁾

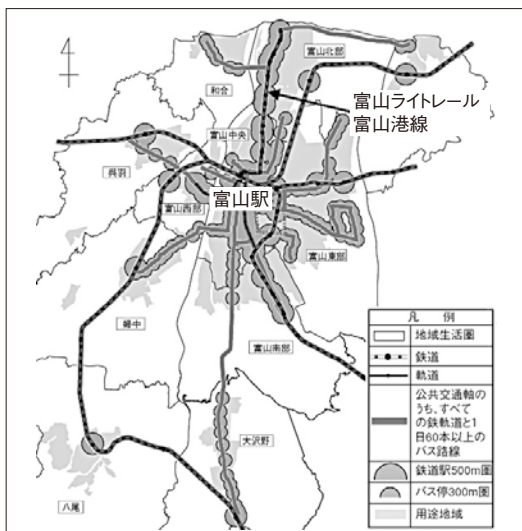


Fig. 11 コンパクトなまちづくりの都市構造概念図¹⁶⁾

た。市民図書館、男女共同参画プラザ、生鮮市場、ファッション系店舗などが入居する「アウガ」は、年間約600万人以上に利用されている。

また、まちなか居住の推進と既存郊外住宅団地の空洞化(空き家)に対応した住み替えシステムとして「街なか住み替え支援事業」を推進し、高齢者世帯は街なかに呼び込むとともに、子育て世帯は郊外一戸建てでの優れた子育て環境の提供を図るための世代間の住み替えを支援している。

このように、中心市街地において魅力ある施設整備を図るとともに、冬期バリアフリーなどによる暮らしやすい環境整備を進めながら、「まちなか居住」を推進してきた結果、最近では中心市街地における民間マンションの建設が増加(2002~2007年で512戸が供給された)している¹⁵⁾。

これらの取り組みの結果、中心市街地の夜間人口が20年ほど前までの水準まで回復するとともに(Fig. 10)、駅前地区を中心に歩行者通行量の増加がみられるなど一定の効果が現れている¹⁵⁾。

3) 富山市

富山市は、2008年3月に策定した都市マスタープラン¹⁶⁾において、市街地の外延化が進展したために自動車への依存が高く、車を自由に使えない市民にとってきわめて生活しづらい街であること、都市管理の行政コストが割高である一方、都心の空洞化による都市全体の活力低下と魅力の喪失をまちづくりの課題として認識し、今後の人口減少と超高齢化に備え、『鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等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』の実現を目指すことを理念として定めた。富山型コンパクトなまちづくりの特徴としては、鉄軌道やバスなどの公共交通の活性化を図るとともに、駅・バス停を中心とした徒歩圏を公共交通でつなぐことにより、自

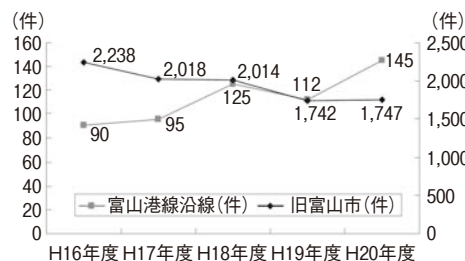


Fig. 12 富山港線沿線の住宅新規着工件数の推移¹⁷⁾

動車を自由に使えない市民も、日常生活に必要な機能を享受できる生活環境の形成を目指すことにある(Fig.11)。

実現方策として、コンパクトなまちづくりの実現に重要な公共交通の路線を「公共交通軸」として位置づけ、「公共交通軸」のうちすべての鉄軌道と運行頻度が高いバス路線(1日60本以上)の沿線の徒歩圏を、居住を推進する地区(公共交通沿線居住推進地区)として設定し、主に誘導的手法により居住を促進し、おおむね20年後に公共交通が便利な地域に住む市民の割合を約4割とすることを目標として掲げている(2005年度現在は約28%)¹⁶⁾。

具体的施策としては、公共交通軸の強化策として、富山ライトレール富山港線の整備や市内電車環状線(セントラム)の整備が行われたほか、都心部におけるまちなか居住および公共交通沿線居住推進地区への居住の推進策として住宅助成制度が設けられており、富山港線沿線においては住宅立地促進の効果が見られているところである¹⁷⁾(Fig.12)。

4) 鶴岡市(山形県)

鶴岡市においては、①農業情勢の悪化および郊外開発圧力の高まりに伴うスプロールの進展、②2002年にはほ場整備事業完了から8年経過となり、これ以降、農振農用地の開発進行の懸念があることなどの課題を踏まえ、2001年6月に策定された都市計画マスタープランにおいて、市民参加のもと「人口規模に応じたコンパクトな市街地の形成」をまちづくりの目標として定め、その実現手法として新たに線引き制度の導入を位置づけ、市街地整備の目標を「人が集まり、回遊し、住み続けられるまち」と定めた。

線引きについては、その後の都市計画手続きを経て2004年5月に計画決定した。その際、市街化区域については、用途地域を基本に、連担する既成市街地に限定するなど必要最小限の指定にとどめている¹⁸⁾。また、改正まちづくり三法による大規模集客施設の規制については、上乗せで工業地域および準工業地域にも特別用途地区を定めて床面積が5000㎡超の大規模集客施設の立地を制限することにより、大規模集客施設が立地可能な場所を実質的に1970(昭和45)年DID地区内に限定し、中心市街地への大規模集客施設の立地誘導を図っている¹⁸⁾。

鶴岡市では、中心市街地における既存機能の維持・強化や新たな都市機能の集積の取り組みを並行して行っており、南庄内地域の中核病院である鶴岡市立荘内病院の移転先については、コンパクトシティ形

成の理念に沿って、2003年に移転前の場所から200m離れただけの中心市街地内に移転させたほか、鶴岡公園南部の既成市街地に教育施設等を集中立地させることとし、2001年に慶応大学先端生命科学研究所を核とする「鶴岡タウンキャンパス」、2005年に鶴岡アートフォーラム(芸術文化施設)を整備している。「鶴岡タウンキャンパス」や市の産業政策によりバイオ関連産業等が市内に立地しつつあり、居住人口や交流人口の増加という効果をもたらしている¹⁹⁾。

おわりに

今後高齢者が増加するなか、モビリティ確保や社会参加、生活・都市サービスの提供に対するニーズが大きく拡大することが見込まれる。そのニーズを受け止めるための都市政策として、コンパクトシティ・まちなか居住への誘導が重要となるものと思われる。すでに先進的な地方公共団体においては、都市機能の集積を図るエリアを定め、公共交通の強化や居住・都市機能の立地誘導を進めており、今後とも国や地方公共団体における政策の強化や取り組みの充実が必要とされる。本稿が参考となれば幸いである。

参考文献

- 1) Population Division, Department of Economic and Social Affairs, UN: "World Population Prospects The 2008 Revision Vol. I: Comprehensive Tables", 2009
- 2) 昭和40年および平成12年国勢調査結果、政府統計の総合窓口(e-Stat)<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100104.do?tocd=00200521>
- 3) 財都市計画協会『都市計画ハンドブック2010年度版』2010年
- 4) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の市区町村別将来推計人口(平成20年12月推計)』2008年
- 5) 国土交通省『平成20年度首都圏整備に関する年次報告(平成21年版首都圏白書)』2009年
- 6) 東京都市圏交通計画協議会「特集《特別号》人の動きから見える東京都市圏」『東京としけん交通だより』Vol.22、2010年
- 7) 西遠都市圏交通計画協議会『平成20年度西遠都市圏総合都市交通体系調査報告書2.現況分析編』等、2009年
- 8) 富山市役所『平成19年1月4日富山市長定例記者会見資料』2007年

- 9) 国土交通省社会資本整備審議会「国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか」答申『都市再生ビジョン』2003年
- 10) Directorate General for Regional Policy, European Commission: “Leipzig Charter on Sustainable European Cities” 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/publications_en.htm
- 11) 国土交通省成長戦略会議『国土交通省成長戦略』2010年
- 12) 仙台市『仙台市都市ビジョン』2007年
- 13) 宮城県『仙塩広域都市計画基本方針』2010年
- 14) 青森市『青森市都市計画マスタープラン』1999年
- 15) 青森市『青森市中心市街地活性化基本計画』2007年
- 16) 富山市『富山市都市マスタープランー公共交通を軸としたコンパクトなまちづくりー』2008年
- 17) 廣瀬隆正(富山市)「富山市が取り組むコンパクトなまちづくりー公共交通を軸とした歩いて暮らせるまちづくりの推進ー」福井駅周辺整備鉄道高架化事業促進期成同盟会講演会資料、2010年
- 18) 有地裕之(鶴岡市)「区域区分、特別用途地区による市街地のコンパクト化」『都市計画学会第33回都市計画セミナー資料集』2010年
- 19) 鶴岡市『鶴岡市中心市街地活性化基本計画』2008年