

縮小時代の地方創生策と人間中心のまちづくり

今泉 賢

はじめに

2017年現在、東京一極集中という言葉に表されるように、東京都には人口や企業、文化などあらゆる要素が密集している。その一方で、多くの地方都市では人口流出に歯止めがかかっていない。東京一極集中と地方の衰退は、都心と地方双方に不利益をもたらす。これに加えて、我が国は人口減社会の渦中にあり、持続可能な社会を維持するための柔軟な施策が求められている。

地方都市に活力を取り戻していく必要があるが、地域住民の権益が侵されるような政策が採用されることがあってはならない。そのためには、過去の政策及び現在の構想を正確に分析し、現実的な政策を選択する必要がある。本稿では、国内外問わず有効なまちづくりの事例を取り上げ、今後の課題について言及していく。

地方創生には、縮小する人口や需要に合わせた縮小時代の施策の選択が求められる。これに加えて、きめ細かなソフト面からのまちづくりにも注力されなければならない。

第1節 地方創生に苦戦する国

1.1 集権型政権の限界

我が国では、明治時代に廃藩置県が行われたことで中央集権体制が確立した。江戸時代までは全国各地に藩が置かれ、それぞれの藩がその地を独自に統治するという、分権型の体制であった。明治時代になると日本政府は先進国に追い付くために、版籍奉還や廃藩置県を行って、中央集権体制を敷いた。中央が頭脳、地方が手足という中央集権体制は、富国強兵などの政策を行うには極めて効率が良かったからである¹。

そして、戦後は国内の均等な発展を目指して、地方へ人口を分散させるための試みが繰り返されてきた。東京・大阪などの大都市への人口・企業の密集や、工業地帯の偏在による地域格差を解消するために、地域間の均衡ある発展を目指して、全国総合開発計画が実施された。1962年に第一次全国総合開発計画が閣議決定されて以来、第五次にまでわたって計画が実施されてきた。

ほかにも、先端技術産業を基盤として研究機関と住環境が一体となった高度技術集積都市を開発するテクノポリス構想、田中角栄元首相による日本列島改造論に基づく大規模工業立地政策などが行われた。しかし、いずれの政策についても、中央が頭脳、地方が手足という集権的な構造は依然として変わらなかったように思われる。その中で、地方では公共施設やインフラの整備が進み、ナショナルミニマムは十分に達成されたといえるが、その一方で不要な公共事業が行われ

¹ 竹内（1994）p. 13.

るなどして、地方には深刻な弊害ももたらされてきた。

例えば、地域振興政策の一環として1987年に制定された総合保養地域整備法（リゾート法）による各地のリゾート開発が挙げられる。当法は、「国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間事業者の能力の活用に重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりある国民生活を実現し、地域の振興を図る」ことを目的としている²。当初は地域振興につながると大きな期待が寄せられていたが、実態は計画を練る側のノウハウ不足もあって、需要に見合わない巨大なリゾート施設が整備され、失敗に終わった事例も多かった。

こうした事例をみると、従来の集権寄りの体制では地方の実状に寄り添った政策を実施するのが難しいことが推測できる。もちろん、政策の失敗にはオイルショックやバブル崩壊といった外的要因も少なからず影響していた。しかし、ナショナルミニマムが十分に達成された段階では、画一化の押し付け、過剰な国の介入になりがちで、自由にまちづくりを行おうとする自治体の自主性を損なっている³。国が地方に全国一律を強要するのではなく、それぞれの地域に適した、きめ細やかな事業を行わせることが必要なのは明らかである。

1.2 歯止めのかからない東京一極集中

先述したように、地方へ人口を分散させるための施策は数多く行われてきたが、地方からの人口流出には歯止めがかかっていない。特に、東京一極集中という言葉に表されるように、東京圏には人口や企業、行政機能などが密集しており、毎年人口の転入が進んでいる。

図1は、都道府県別にみた人口の転入超過数を表している。転入超過数とは、他都道府県からの転入者数から他都道府県への転出者数を引いた数値を指す。2016年に人口転入超過となった都道府県の中では、東京都が7万4324人と全都道府県の中で突出して多い。東京都と同じ関東地区の埼玉県は2万1702人、千葉県は1万3163人、神奈川県は1万6093人の転入超過となった。東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）以外で人口転入超過となったのは、大阪府と愛知県、福岡県のみで、他の都府県はいずれも転出超過となった。ちなみに、2016年における各道府県から東京圏への人口転出超過数は、大阪府（1万1086人）、兵庫県（7203人）、愛知県（7149人）、北海道（6906人）、静岡県（6061人）の順で多い⁴。大阪府や兵庫県、愛知県など大都市圏を形成する府県からさえ東京圏への人口流出が進んでいて、東京一極集中の影響の大きさがうかがえる。

図2は、都道府県別にみた1km²あたりの事業所数（国、地方公共団体を除く）を表している。2014年の時点で、東京都は1km²あたり332.9社と突出して事業所数が多い。大企業の数を比較してみても、東京都（4942社）、大阪府（1168社）、愛知県（683社）の順になっている⁵。

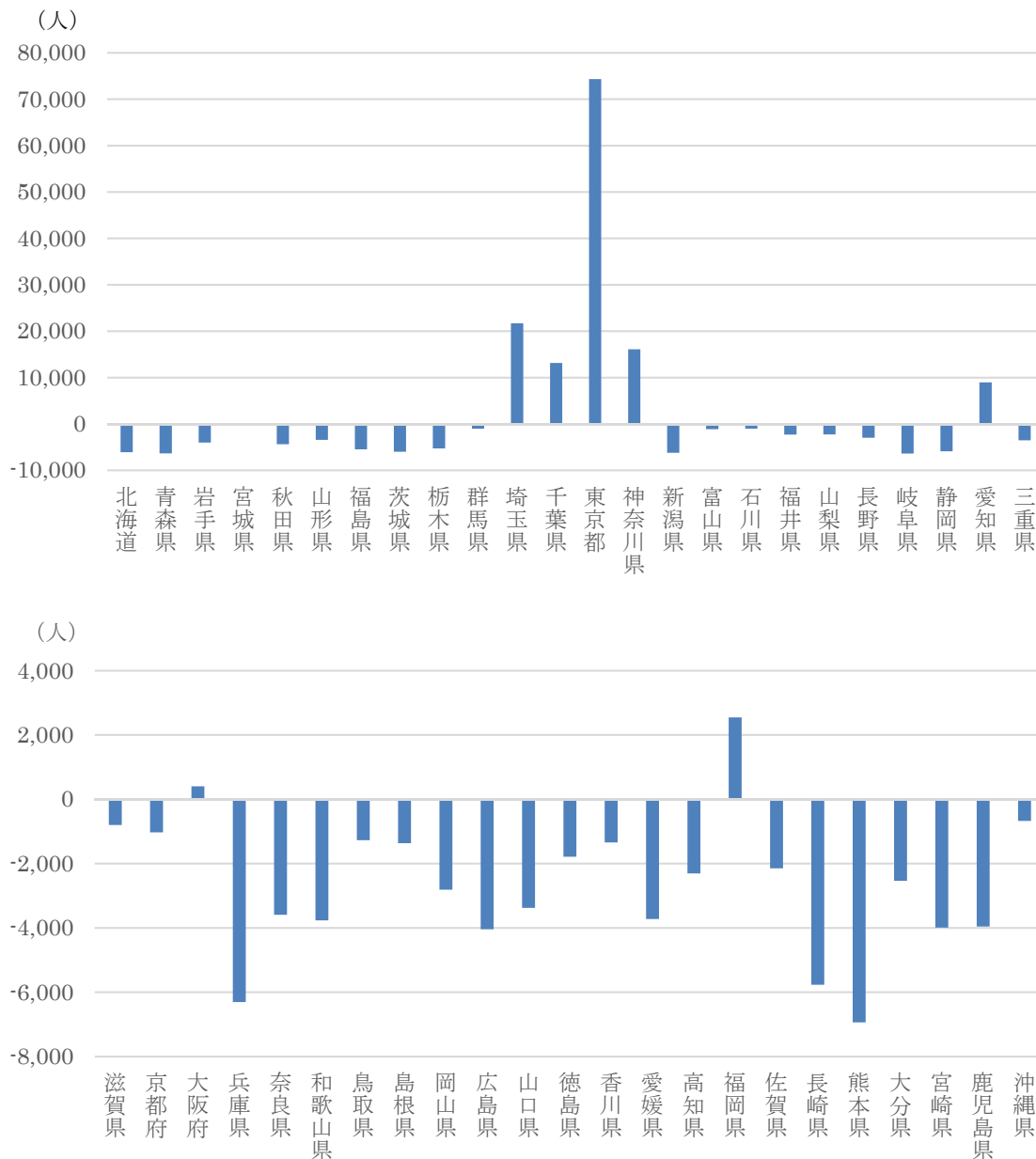
² 国土交通省『総合保養地域整備法（昭和62年法律第71号）』。

³ 竹内（1994）p.16.

⁴ 総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』。

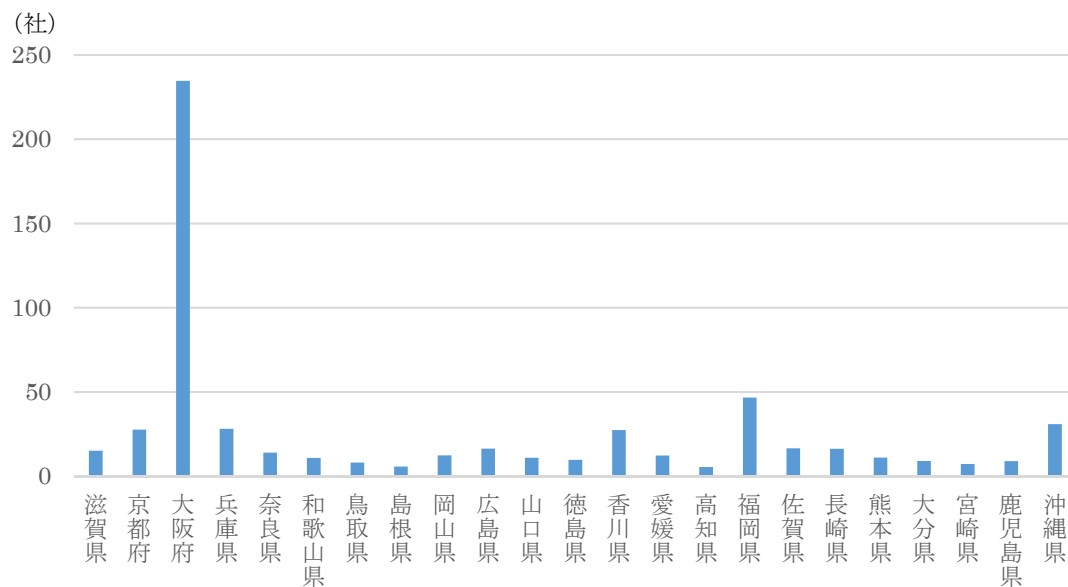
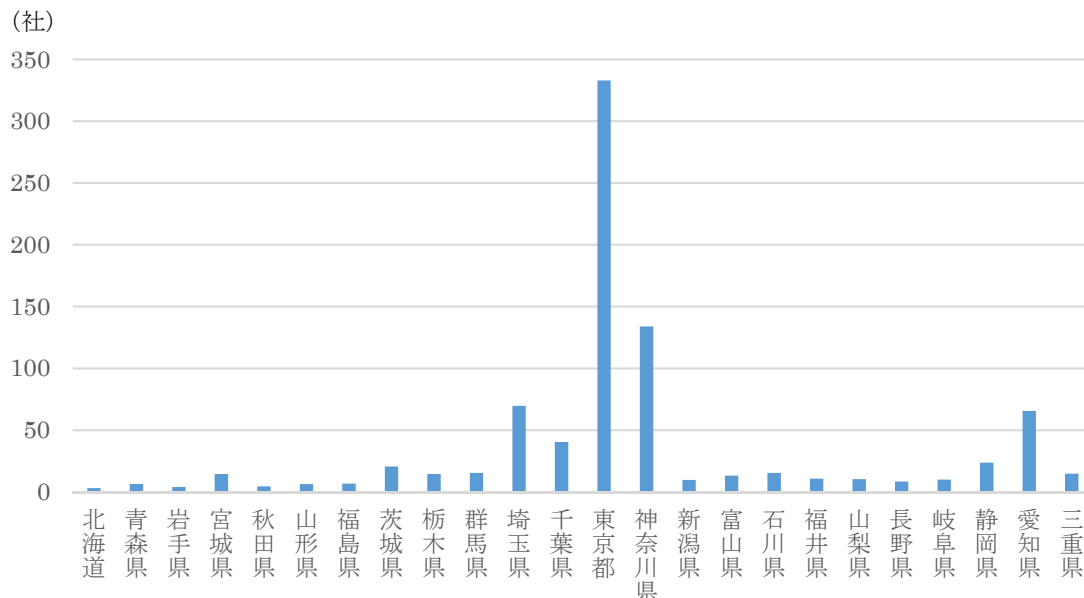
⁵ 総務省統計局『平成26年経済センサス 基礎調査結果』。

図1 都道府県別にみた人口転入超過数（2016年）



(出所) 総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」をもとに筆者作成。

図2 1km²あたりの事業所数 (2014年)



(出典) 総務省統計局「平成26年経済センサス 基礎調査結果」をもとに筆者作成。

1.3 道州制と地方創生総合戦略の妥当性

道州制の是非と平成の大合併の意義

国が行おうとしている政策の一つに、道州制の導入がある。道州制とは、北海道以外の全国の各地域にいくつかの州を置き、都道府県より高い権限を与え、地域活性化を目指す構想である。道州制には、北海道以外の府県を統合して各地に州を設置する案、外交と軍事以外の全ての権限を各州に委譲する案などがある。

例えば、岡山県の場合は、中国地方の5県を含めた中国州、もしくは中四国地方の9県を含めた中四国州に属することになる。各州には「州都」と呼ばれる州の中心となる都市も設置される予定であるが、州ごとに複数の候補地がある。中国州では、人口規模の大きい広島市や交通の要衝である岡山市が候補地に挙がっている。

道州制を導入することで、以下のような3つのメリットが見込めるとされている⁶。

- ① 国と地方の役割分担を見直し、都道府県から市町村、国から道州へ大幅な権限移譲を行うことによって、政策形成への住民参画が拡大し、自己決定と自己責任を基本とした地域社会の実現が期待できる。
- ② 道州が圏域の主要な政治行政主体となり、他の道州や海外諸地域との競争・連携が強まることによって、自立的で活力ある圏域の実現し、東京一極集中の是正が期待できる。
- ③ 道州が、計画立案から実行までをできる限り一貫して実施できるようになり、行政の効率化と責任の明確化が期待できる。

ただし、地方の権限を強化しようとするのであれば、現行の都府県の権限を強化すれば十分であり、わざわざ道州という新しい自治体に再編をする必要はないと考えられる。それどころか、各地域を州に再編して自治体の規模を大きくすると各州の中心都市への密集が進み、過疎地域の役所が統廃合されて住民の声が拾われにくくなる恐れがある。

かつて平成の大合併が行われた際にも、これと似たような現象が起こったように思われる。平成の大合併とは、地方分権を推し進めるために実行されたもので、主に1999年から2010年頃にかけての合併を指す。国内においては、1953年から1961年にかけて大規模な合併（昭和の大合併）が実施されてからは、長らく市町村数がほとんど変化しなかった。この間に、国民のライフスタイルが大きく変化し、公共サービスの担い手としての市町村の負担が増大してきた。加えて、急速な少子高齢化により、多様なサービスを提供することが求められるようになった。

こうした事情を背景に、強力な行財政基盤を形成するために、全国での市町村合併が推進されるようになった。具体的には、市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）に基づき、1999

⁶ 斎藤（2009）p. 101.

年から2005年までは合併特例債などの財政支援、2005年以降は市町村の合併の特例等に関する法律（現合併特例法）に基づく国や都道府県の積極的な関与により、推進されてきた⁷。この結果、総務省のデータによると、1999年の時点で3232だった市町村数が、2010年には1727にまで減少した。

この平成の大合併に対する市町村や住民、あるいは世論の賛否は大きく分かれた。主な評価の内容は、以下の通りである⁸。

合併による効果

- ① 合併が実施されたことで、政令指定都市や中核市に格上げされた自治体が存在し、行政権限の強化につながった。
- ② 専門職員の配置など住民サービス提供体制が充実した。
- ③ 広域的なまちづくりが行いやすくなった。
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化が実現した。

合併による問題点・課題

- ① 周辺部の市町村の活力喪失。小中学校や銀行支店などの統廃合で、旧市町村地域が活力を失った。
- ② 住民サービスの低下。選挙区が新市一区に変更され、人口の少ない旧市町村の声が拾われにくくなった。
- ③ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名が喪失した。1つの自治体の住民としての意識が薄くなった。

都府県を統合して広域な州を置けば、スケールこそ違うものの、この平成の大合併と似たようなデメリットが生じるのではなかろうか。平成の大合併も、本来は自治体の財政難を解消し、権限を委譲することで地方分権を進めることを目指して行われたものだった。確かに、一部の自治体は政令指定都市や中核市に格上げされ、少子高齢化や人口減少への対策を充実させたり、公共施設の統廃合で行財政の効率化を図ったりすることができた。

しかしながら、大合併により人口の少ない周辺部の住民の声が拾われにくくなり、1つの自治体としての意識が薄くなってしまった。地方からの人口転出超過を防ぐためには、その地域の特色ある資源を生かしたコンテンツづくりを行わなければならない。権限の限定された支所の下では、その地域の魅力を十二分に引き出すことは難しいだろう。その意味では、平成の大合併は政令指定都市や中核市については地方創生を推し進めるための布石になったと考えることができるが、小規模な市町村については不利益を被った例も多かったように思われる。

さらに、道州制を導入しても市町村を廃止しないなら、今度は道州と市町村の間で二重行政や

⁷ 総務省『「平成の合併」について』。

⁸ 総務省『「平成の合併」について』。

権限移譲に関して問題が発生する可能性がある。これは従来の国と都道府県、あるいは都道府県と市町村の関係と同じような構図ではなかろうか。道州を設置しても従来と同じような構造上の問題が引き起こされるのなら、根本的な解決にはなっていない。

以上のことから、道州制を導入したからといって必ずしも地方分権がうまくいくとは限らないことが考察できる。

安倍内閣による地方創生総合戦略

2014年9月に、安倍内閣は「まち・ひと・しごと創生本部」を発足させた。当組織は、人口急減と少子高齢化に直面する中で、各地域が自律的で持続的な社会が創生できるよう、政府が支援していくことを基本方針としている。具体的には、意欲的に取り組みを行っている自治体に対しての地方創生関係の各種交付金の交付、地方版総合戦略の策定推進などである。各自治体が策定した地方版総合戦略の中で、一定の条件を満たした事業については KPI（重要業績評価指標、Key Performance Indicators）を設定し、内容を PDCA サイクルへと落とし込んだ上で各種交付金が交付される。

地方創生総合戦略について、国は 2020 年の時点で達成されることが望ましい目標（KPI）を設定している。具体的には、以下の 4 つである⁹。

- ① 「地方に『しごと』をつくる」。地方における若者の雇用創出数 30 万人（2015 年から 5 年間の累計値）及び女性（25～44 歳）の就業率 77% を達成する。
- ② 「地方への新しい『ひと』の流れをつくる」。地方と東京圏の間の人口転入出を均衡させる。
- ③ 「結婚・子育ての希望実現」。第 1 子出産前後の女性の継続就業率 55% への引き上げ及び週労働時間 60 時間以上の雇用者割合 5% までの低減を達成する。
- ④ 「『まち』をつくる」。立地適正化計画¹⁰を作成した市町村数 150 都市及び「小さな拠点」等の地域運営組織形成数 3000 団体を達成する。

2017 年の時点で、それぞれ以下のような進捗状況である¹¹。

- ① 若者雇用創出数は、2015 年中に 9.8 万人を達成。女性の就業率は、69.5%（2013 年）から 72.7%（2016 年）に上昇。
- ② 東京圏への年間転入超過数は、10 万人（2013 年）から 12 万人（2016 年）に増加。

⁹ まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生会議（第 13 回）議事次第』。

¹⁰ 高齢者や子育て世代にとって暮らしやすいまちづくりを、福祉や交通も含めた総合的な観点から目指す「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方に基づいて創設された制度。都市全体を見渡したマスタープランや地域交通の再編の計画などを行う。
国土交通省「立地適正化計画制度」

¹¹ まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生会議（第 13 回）議事次第』。

- ③ 第1子出産前後の女性継続就業率は、38.0%（2010年）から53.1%（2015年）に上昇。週労働時間60時間以上の雇用者数割合は、8.8%（2013年）から7.7%（2016年）に下降。
- ④ 立地適正化計画作成市町村数は、4都市（2016年）から112都市（2017年）に増加。地域運営組織形成数は、1656団体（2014年）から3071団体（2016年）に増加。

①、③、④については、概ね目標達成に向けて施策が進行しているものの、②については2017年の時点では十分な効果が出ていない¹²。

1.4 高まる地方創生の機運

地方創生総合戦略が登場するまでの間、国は地方に人口を分散させるための施策を多く実行してきたが、長らく国が頭脳、地方が手足という体制は依然として変わっていなかった。しかし、地方が総合戦略を策定し、それに国が交付金などを通じてバックアップする形態の地方創生総合戦略が登場したことで、大きな転換期を迎えたと思われる。

国から交付金の支援を受けた事業の一つに、岡山県津山市における「津山版地域イノベーション・プラットフォームによる強い産業の創出事業」がある。当事業は、大企業の下請けに専業していて、持ち前の高い技術力が収益性に十分結びついていない企業が多いという現状への対策を講じるものである。具体的には、地域の企業経営者や技術者、農業従事者、高専の学生等が交流し、知識やノウハウを融合するイノベーション・プラットフォームを構築し、企業を「付加価値発信型」へと転換させ、若者の地域内就職、域外からの人財呼び込みと定着を促す。当事業以外にも、創業支援、新たなビジネスモデルの構築、販路開拓などの事業がある。

地方創生総合戦略が実施されたことで、多数の地方版総合戦略が実施され、地方での雇用創出や女性の就業率改善の面で一定の効果を生み出したものの、東京一極集中を是正するまでには至っていない。東京一極集中は、首都圏と地方の双方に不利益をもたらす。地方からの人口流出を食い止めるための、早急な対策が求められる。国は地方創生を進めるための体制を整え、自治体が主体的にまちづくりを進めるための機運は確実に高まってきている。

第2節 明暗の分かれたコンパクトシティ政策

2.1 まちづくり三法の制定とその弊害

国内では、主に1990年代以降、郊外への大型ショッピングセンターの出店と地方都市の中心市街地の衰退が顕著になった。元々は、1974年に施行された大規模小売店舗法（大店法）が存在していたことで、大型店の出店の際には営業時間や店舗面積などが厳しく審査され、商工会議

¹² まち・ひと・しごと創生本部『まち・ひと・しごと創生会議（第13回）議事次第』。

所との意見調整も必要だった。しかし、日本へのチェーン店の進出を目論むアメリカから外圧を受けたこともあり、1991年に当法改正により規制緩和が図られた。これ以降、全国各地に大型ショッピングセンターが進出し、中心市街地の衰退が顕著になり、大型店の出店調整のみならず総合的な観点が求められるようになった。こうした背景から、2000年に大店法は廃止され、大店法より幅広い視点から大型店の立地を吟味する大規模小売店舗立地法（大店立地法）が施行された。当法に加えて、中心市街地の整備改善や商業などの活性化を推進する中心市街地活性化法と、地域ごとに適切な大型店の適正な立地を実現する改正都市計画法を合わせて、「まちづくり三法」と称される。

大店法が改正された1991年以降、大型店の出店が容易になったことで、全国各地でスプロール（郊外への市街地の無秩序な拡大）が助長され、地方都市では中心市街地の活性化が課題となった。こうした中、コンパクトシティ政策が有力な手段として注目を集めている。

2.2 負担を生み出した青森市のコンパクトシティ政策

コンパクトシティ政策とは、商業施設や公共施設を中心市街地の一定区画内に集中させ、スプロールを抑制するものである。地方都市では人口流出や地場産業の衰退で税収が減少する一方で、老朽化した道路や上下水道の更新に莫大な費用が必要とされている。コンパクトシティ化が進めば、行政サービスの効率化が図れるとされ、財政健全化の切り札として期待が集まっている。中心市街地の充実に合わせて、中心地と郊外を結ぶ公共交通機関を充実させ、その交通機関の沿線に住民を住まわせることで、高齢者など交通弱者に優しいまちづくりを目指している事例もある。

青森市は、市内をインナー、ミッド、アウターに区分し、それぞれ用途に合わせて適切な土地利用が行えるように計画されている。中心市街地を含むインナーについては、都市整備を重点的に行い、中心市街地から大きく外れたアウターについては、スプロールを防ぐために原則として開発を規制するといった具合である。

インナー区域内の青森駅前には、2001年に複合施設「フェスティバルシティ・アウガ（アウガ）」が開業した。地下1階に鮮魚店などが入居する「新鮮市場」、1階から4階にかけて商業施設、5階から9階にかけて男女共同参画プラザや青森市民図書館などの公共施設が入居した。郊外の大型ショッピングモールに押され、空洞化が進んでいた隣接する新町商店街の活性化を牽引する中核的施設と位置付けられた。当初は先駆的な政策として全国から注目を集め、2007年にはコンパクトシティを推進する富山市と共に中心市街地活性化法の認定を受けた。

しかし、開業初年度の売上は予想売上の半分ほどの約23億円で、2015年には15億6500万円にまで落ち込んだ¹³。青森市が運営会社「青森駅前再開発ビル株式会社」の債務を買取るなど経営改善のための工夫は行われたが、隣接する自治体の大型ショッピングモールとの競合や2011年の東北新幹線新青森駅の開業による青森駅前の地位低下という外的要因も影響して、利用客は減少し続けた。

¹³ 日経ビジネスオンライン『西武も逃げ出した青森駅前再開発ビルの今』。

2017年に、商業施設の入居する1階から4階のフロアは閉鎖されることとなった。このフロアには青森市内唯一のブランド店や小売店舗も多数入居していて、閉鎖されれば市内の商業の停滞につながってしまう。実は、青森市はコンパクトシティ化を推進するために、アウターに区分される郊外地区への商業施設の出店をある程度規制している。郊外に店舗が少ないにもかかわらず、中心市街地の商業施設が閉店してしまっただけでは余計不便になるばかりである。

商業ビジネスを活性化させているのは経営者一人ひとりの努力にほかならず、行政は安易に介入すべきではない。行政が不要な介入をすれば、地元住民が不利益を被ることもなりかねない。常に店舗が進出と退出を繰り返していて、移り変わりの激しい商業環境においては高度な経営ノウハウが求められることが多いが、このノウハウの不足を道路や建物といった物理的環境の規格を高めることによって補おうとするのは好ましくない¹⁴。つまり、自治体の人口規模に相応しくない大規模な商業施設を建設し、集客のための話題にしようとするのは必ずしも有効ではないことが考察できる。

2.3 先駆的な取り組みで健闘する富山市

富山市は、コンパクトシティ政策を市の政策として公式に取り入れている自治体の一つで、都心部や公共交通の沿線を居住区として開発し、公共交通機関を軸としたコンパクトなまちづくりを目指している。2012年にはその取り組みが評価され、経済協力開発機構（OECD）により、メルボルン、バンクーバー、パリと並び、コンパクトシティの世界の先端モデルに選ばれた¹⁵。

元々、富山県は自動車保有率が高く、自動車検査登録情報協会の統計によると、富山県における2016年度の自家用車保有台数は一世帯当たり1.706台となっており、これは福井県に次いで全国で二番目に多い数値である。開けた扇状地という地理的条件もあって平地が広く、道路整備も進んでいる。このため、富山市の市街地は1970年頃から郊外へ無秩序に広がるようになり、中心市街地の商店街の活性化などが課題となっていた。

富山市のコンパクトシティ政策の皮切りとなったのは、富山駅から北側へ延びるJR富山港線のLRT（ライトレールトランジット、次世代型路面電車）への転換であった。もともとJR富山港線は電車の本数が少なく、利便性が悪かった。2006年に、JR西日本は採算が見込めないことから、当路線を富山市が出資する第三セクターの富山ライトレール株式会社に引き渡した。移管後は、電車の本数がJR時代の約3倍に増やされた。さらに、駅に隣接して駐車場や駐輪場を設けパークアンドライドを推奨したこともあって、利便性が劇的に向上した。富山市都市政策課のデータによると、LRT化により一定数の自動車利用客をライトレール利用に転換させることに成功している。

古くから富山市の中心市街地である総曲輪（そうがわ）エリアは再開発され、百貨店を核とする複合商業施設「総曲輪フェリオ」やイベント広場「グランドプラザ」、映画館やビジネスホテ

¹⁴ 青木（2007）pp. 215-216.

¹⁵ 富山市『富山市の特色ある施策（1）』.

ルなどが入居する複合施設「ユウタウン総曲輪」などが配置された。総曲輪フェリオに隣接するグランドプラザには、雨や雪の多い富山市の気候に対応するために、総ガラス張りの屋根が設置された。その中は吹き抜けの形になっていて、広場には昇降式のステージや大型スクリーンなどが設けられ、様々なイベントの会場として使用されている。

元々、グランドプラザの再開発区域内には3本の市道が存在していて、本来であればその土地の用途は制限されるが、富山市は区域内の市道を1本に集約した上で道路区域の認定を解除し、特別な条例を制定して自由に再開発が行えるように便宜を図った¹⁶。さらに、当事業に関しては早い段階から官民協同の体制がとられていて、市役所を中心に周辺店舗の経営者や商店街振興組合、利用者など関係者が一同に会する活用委員会が発足し、意見交換が行われていた¹⁷。事前の綿密な意見交換が、利用者から好評を得ることに成功した要因であるといえるだろう。

商業施設以外にも、地域包括支援センターや学校法人などが近辺に誘致され、中心市街地の利便性が高まった。これに合わせて富山駅や総曲輪エリアを結ぶ路面電車の停留所が増設されており、市街地の回遊性の向上が図られている。

この他、富山市は住宅政策として富山市まちなか住宅家賃助成事業や公共交通沿線居住推進事業を実施している。これは、市内の中心市街地や公共交通の沿線地区へ移住する際に、富山市が補助金を交付することで、コンパクトシティ化を促すものである。

以上の富山市のコンパクトシティ政策を踏まえた上で、コンパクトシティ政策のメリット・デメリットを挙げ、課題を考察する。

メリット

- ① 公共交通機関が発達すれば自動車への依存を軽くでき、渋滞の解消や環境保全につながる。富山港線はLRT化により、一部の自動車の利用者を確保することに成功している。
- ② 中心市街地活性化につながる。中心市街地に公共施設や商業施設を集積させ、公共交通機関を整備すれば、回遊性を高めることにもつながる。富山市では富山ライトレールの整備や路面電車の停留場の増設が行われ、総曲輪地区においては公共機関や商業施設が集積が進みつつある。
- ③ スプロールを防ぐことができれば、限られた区域内の道路や上下水道の整備だけを行えば済むので、地域行政の効率化が図れる。同時に、空き家問題や限界集落の発生を予防できる。
- ④ 一定区画内に多くの人々が居住し、人の集う施設が整備されれば、コミュニティの形成にもつながりやすい。富山市は中心地の総曲輪地区にイベント広場「グランドプラザ」を整備したことで、人と人がふれあい、コミュニティの形成を促進する空間の創出に成功した。

¹⁶ 山下（2013）p. 21.

¹⁷ 山下（2013）p. 33.

デメリット

- ① まちづくりのために歳出が嵩むと、自治体は財政難に陥る恐れがある。富山市は富山ライトレール株式会社への出資やグランドプラザの建設費の負担、移住促進のための補助金交付など多方面に出費を行っている。必要以上の出費を行えば、他の行政サービスの低下にもつながりかねない。補助金だけに依存するのではなく、民間投資や金融機関による融資を積極的に活用していくことも重要である。
- ② 移住促進事業を行おうとしても、現在の住居をわざわざ手放してまで移住しようとするインセンティブが働きにくい可能性がある。特に、富山市は持ち家住宅率が79.4%(2013年)で、これは全国で最も高い数値である¹⁸。これには、「資産を子孫に残してあげたい」という堅実的な志向が強い県民性や、共働き世帯が多く世帯収入が全国的にも比較的豊かなことなどが関係していると考えられる。都心や沿線地区に移住するメリットを示していけるかが課題となる。加えて、住民の居住の自由という権限を制限しないように配慮する必要もある。
- ③ 一定区域内に人口が集中すれば、生活環境の悪化につながったり、都心部の医療施設や介護施設に高齢者の利用が集中し、医療・介護施設が不足したりする恐れがある。地価の高い都心部に医療施設や介護施設を誘致する工夫が必要である。

2.4 求められる地方議会改革

コンパクトシティ政策については、富山市のように自動車社会というハンデを内包していながら、公共交通の整備や中心市街地の再生に一定の効果を出せた例が存在する。しかし、青森市においてはアウガの運営会社が財政破綻したうえ、コンパクトシティ政策で郊外への大型商業施設の出店を規制していたために、商圈のバランスが崩れてしまった。コンパクトシティ政策は地方の拠点都市を形成するための有力なアイデアであるが、地域の実状に寄り添った政策を選択し、いたずらに地域に不利益をもたらさないよう、十分配慮されなければならない。

それではなぜ、青森市におけるアウガのように、その地域の実情に寄り添わない事業が実行されてしまうのだろうか。これは、第3節で後述するように、自治体は予算を全額使い切ることを前提に事業を行っていることもその原因として影響しているが、政策を決定する地方議会にも多かれ少なかれその原因があると考えられる。

不信感を生み出した地方議会

日本の地方自治制度は、直接公選で選ばれた首長と議会という2つの主体で構成される二元代表制を採用している。この二元代表制は、本来は首長の専横を防ぎ、よりより行政運営を達成することが期待されている。しかし、長らく議会は首長の「追認機関」と揶揄され、行政の意思決

¹⁸ 総務省統計局『平成25年住宅・土地統計調査結果』。

定においては脇役に甘んじてきた。その最大の理由は、日本特有の「強首長型」の政治体制が残っていたことによる¹⁹。

戦前の制度の多くが引き継がれたことで、首長を中心とした制度が残った。例えば、議会の招集は首長が行い、緊急を要する場合には首長単独で政策の決定を行える。議会側に政策に関する専門性が不足していたこともあって、予算審議も形骸化しており、議案のほとんどは実質首長から提案されることとなった。さらに、議員は審議によってではなく、根回しや事前協議といったインフォーマルな形で政治的影響力を発揮してきた。議会の審議は形骸化し、責任の所在も不明確なものとなってしまった。このため、自治体議会は機関として十分に機能しておらず、住民側から見ても、議会が自治体の意思決定の過程においてどのような役割を果たしているのか分からないという状況を生み出したのである²⁰。これが、住民の議会への不信感を引き起こした要因であると考えられる。

地方議会に求められるスタンス

2000年に施行された地方分権一括法により、都道府県の事務の7割、市町村の事務の4割を占めるといわれた機関委任事務が廃止され、地方議会の権限は自治体の行う事務全般に及ぶようになった。国が関与する機関委任事務が存在した時期は、議会の関与が大きく制限されていたが、この法制定により自治体の自己決定・自己責任が一層強く求められるようになった。各自治体は積極的に議会改革に取り組んでおり、議会が機関としての本来の役割を果たすことが求められている。

機関としての役割を議会が十分に発揮するには、自治体議会は大きく2つの方向性について改革を進める必要がある²¹。

第一に、議会と住民の関係強化である。住民の納得できる議会が行われるためには、議会の審議過程を広く住民に公開し、住民の審判を仰ぐ必要がある。2005年に東京青年会議所千代田区委員会によって本格的な模擬討論会が開かれたのを皮切りに、無作為抽出による市民討議会の開催が広がりを見せており、執行機関への住民参加が進んでいる。

第二に、政策過程における議会の権限を高めることである。政策の決定における権限を首長と議会のいずれかが独占するのではなく、あくまで分掌することが重要である。

議員や住民が自治体の政策に問題意識を持って積極的に関わり、首長の専横を防ぐことが、間接的にはあるが地域の実情に見合った政策の選択につながっていくものと考えられる。

¹⁹ 三浦 (2012) p. 96.

²⁰ 三浦 (2012) p. 96.

²¹ 三浦 (2012) p. 112.

第3節 各地の取り組みを例にみた今後の展望

3.1 地方都市を取り巻く状況

前節で述べたように、大店法の改正及びまちづくり三法の制定により地方都市の商店街の衰退が顕著になってからは、各自治体は解決に向けた取り組みを実施するようになった。富山市におけるコンパクトシティ政策は、公共交通機関の利用促進や中心市街地の価値向上の面で一定の成果があった。しかし、ただでさえ再開発ビルには巨額の建設費や維持管理費を要する。加えて、青森市のように再開発ビルを運営する第三セクター会社が経営難に陥り、市内の商業の均衡が乱れてしまったケースもある。コンパクトシティ政策は、人口減社会の中で持続可能な地方都市を形成するためには十分に有力な施策であるが、課題も多い。

人口と需要が縮小する中で、地域の実状に寄り添うような、身の丈に合った政策にはどのような事業が相応しいか。国内外問わず、一定の効果を創出できた中小都市は存在する。ここでは、ドイツのアイゼンヒュッテンシュタット市、岩手県紫波郡紫波町のオーガルプロジェクト、神戸市新開地地区のまちづくりについて取り上げる。

3.2 縮小に対応した諸政策

アイゼンヒュッテンシュタット市における縮小政策

アイゼンヒュッテンシュタット市は、ブランデンブルク州の都市で、ポーランドの国境であるオーダー川沿いに位置する。第二次世界大戦の終わりまでこの地に都市は存在していなかったが、第二次世界大戦後、この近辺が社会主義国・ドイツ民主共和国（東ドイツ）領となると、製鉄所を中心とした工業都市が計画された。旧東ドイツは、1950年代以降、社会主義の理念に基づいた都市づくりを展開していた。具体的には、「都市の中心部に大きな広場をつくり、その周辺に共産党の建物などの重要な政治的機能を有する建物を配置」「この広場から周辺に向かって延びる広幅員の目抜き通り（マギストラール）を整備」「目抜き通りに沿って、行政機能を有している大きな建物を配置」することなどが規範とされた。アイゼンヒュッテンシュタット市は、これらを含めた「都市の16の原則」に基づいて忠実に建設され、「戦後復興のための製鉄所」「ドイツ最初の社会主義の都市」と形容される²²。1953年に、当市はスターリンシュタットと命名されたが、1961年に隣接するヒューステンベルクと合併し、アイゼンヒュッテンシュタットに改名した。

当市はドイツ国内では東端に位置することもあり、社会主義時代には、ロシアの鉄鉱石とポーランドの石炭を仕入れ製鉄するのに優れていた。しかし、東西ドイツの合併後は、当市に製鉄所

²² 服部（2016）p. 72.

を立地させる地理的優位性はほとんど消失してしまった²³。ドイツ再統一後、当市は製鉄所の効率化による雇用喪失なども影響して急激な人口減少を迎え、2012年には2万7千人強になり、再統一前の1988年に比べ半数近く減少した²⁴。

この急激な人口減少により、当市には以下のような問題が生じた²⁵。

- ① 社会主義時代に建設されたプラッテンバウ住宅の空き家率上昇
- ② 上記にともなう住宅公社の経営状況の悪化
- ③ 上記に起因する社会インフラの維持管理費の高騰
- ④ 税収減による市役所をはじめとした公務員や学校等の教職員を削減する必要性
- ⑤ 人口密度の低下にともなう行政サービスを提供するシステムの再構築の必要性
- ⑥ 市場縮小による小売業の衰退

ここで、当市は歴史的建造物などが存在する中心地を維持するために、周辺部から撤退するという対策を講じた。プラッテンバウ団地においては、中心部から離れた地域にあり、空き家率の高かった第7地区の建物が全面撤去された。建物の階層を低くするなどといった減築ではなく全面撤去を実施したのは、全面撤去を行う方が社会インフラの維持管理費を低く抑えることができるからである²⁶。一方、歴史的建造物が存在する中心地の第1地区から第3地区の建物については、都市のアイデンティティを失わないために、主に改修工事と減築を行って建物の保全に努めた。

プラッテンバウ団地は減築が実施されたことで、縮小政策が実施される前の2002年には20%前後だった空き家率が、2012年には10%前後にまで下降している²⁷。団地の建物も改修工事によりバルコニーが付き、塗装も変更されたことでずいぶん明るくなった。アイゼンヒュッテンシュタット市の人口が減少する傾向は変わっていないが、この政策により住宅事情は大きく改善された。当市における事業は、徹底的な「選択と集中」を意識した計画の実施により、人口減少に対応できた例といえる。

「稼げる」公共施設の成功事例

公共施設は自治体が予算を出して建設されることが多いが、このようなやり方を根底から変えて、民間事業者が公共施設を建設した例がある。

岩手県盛岡市の南部に位置する紫波郡紫波町の紫波中央駅前には、オーガルプラザという官設民営型の複合施設がある。オーガルプラザのテナントは、紫波町図書館を核として、飲食店や体育館、地域交流センターなどで構成されている。オーガルプラザを含めた約10ヘクタールの土

²³ 服部（2016）p. 73.

²⁴ 服部（2016）p. 76.

²⁵ 服部（2016）p. 76.

²⁶ 服部（2016）p. 79.

²⁷ 服部（2016）p. 85.

地は、オーガルプロジェクトと称して再開発が行われており、オーガルプラザのほかに、町役場庁舎や分譲住宅地、多目的体育館などが立地している。図書館には当初の予想をはるかに上回る年間30万人以上の利用者が来館しており、図書の貸出数も隣の盛岡市の県立図書館に引けを取らないほどになった。

このオーガルプロジェクトが成功した要因の一つには、自治体からの補助金をあてにせず、金融機関から資金調達を行ったことがある。官設民営型の商業施設を建設する際には、自治体が拠出する補助金を全額使い切ることを前提としている。このため、たとえ空きテナントがあり必ずしも収益が出せるとは限らない状態であっても、開業に押し切ってしまうことが少なくない。建物も町の人口規模に不相応な、大規模で華美なものになりがちである。

それに対して、当プロジェクトでは民間手法を用いており、金融機関から厳しい審査を受ける。収益を出し、返済ができると認められなければ、融資は受けられない。そのため、商業施設の規模は町の需要に見合ったものになり、コスト重視のプランが組まれる。実際、オーガルプラザはテナント募集に実に18ヶ月もの時間をかけているが、開業時には貸し出す床面積すべてのテナントを確定できていた²⁸。

人口も需要も増加していた時代は、行政が補助金を出して大規模な商業施設を建設しても、採算が取れたのかもしれない。しかし、人口減社会で需要自体が縮小していく傾向にある中では、このような手法は通用しないだろう。補助金を使って必要以上に大きな商業施設を建設してしまうと、その後も莫大な維持管理費がかかってしまい、自治体の財政逼迫につながりかねない。

オーガルプラザと同様に、行政と民間が連携して施設を運営している一例にツタヤ図書館がある。ツタヤ図書館とは、株式会社CCC（カルチュア・コンビニエンス・クラブ）が指定管理者として、施設に入居する図書館や同社系列のスターバックスコーヒーの管理・運営を行うという、新しい形態の図書館である。この制度のもとでは、自治体は指定管理者である株式会社CCCに報酬を支払うこととなる。これが、自治体の大きな財政負担になることがある。

例えば、岡山県高梁市に建設されたツタヤ図書館は、総事業費として実に約19億8700万円もの税金がつき込まれている。出費がかさめば、教育サービスや福祉サービスなどの行政サービスの質が低下する恐れがあり、そうなれば住民は不便を強いられることになる。

実は、オーガルプラザの運営会社と入居テナントは紫波町に対して家賃や固定資産税を納めており、この点において今までの公設民営型の複合施設とは一線を画している。オーガルプロジェクトは、財政難で多くの地方自治体が苦戦を強いられる中、補助金に頼らない新しい公民連携の姿勢を実現した事例といえる。

3.3 ソフト面を充実させた新開地まちづくり NPO

まちづくりを行っていく上では、それに関わるまちづくり協議会やNPO組織の役割が重要となる。権力者による新しいまちづくり政策への反発、組織間の総合調整の難しさなど課題が多い

²⁸ 木下（2016）pp. 141-142.

中で、強力なリーダーシップやコミュニケーション能力を発揮し、意欲的に取り組んでいく姿勢が求められる。

NPO を中心としたまちづくりに成功した地域の一つに、神戸市の新開地がある。新開地は、神戸市の都心である三宮から西へ 3km ほどの地点に位置し、パルシネマしんこうえん（映画館）や新開地劇場（大衆劇場）、神戸アートビレッジセンター（芸術文化施設）など多くの文化施設が集積している。文化活動も盛んで、一年を通じて映画祭や音楽祭、新開地寄席など個性的なイベントが開催されている。

元々は新開地が神戸の中心地で、芝居小屋が多く立地し大衆娯楽が盛んであったほか、神戸市役所や新聞社など行政・業務の中核機能も集積していた。しかし、戦後に市役所が三宮に移転してからは都心の機能がそちらに移っていき、中心地としての機能を失った。新開地商店街には空き店舗が目立つようになり、治安の悪化も懸念された。

これを受けて、1985 年には 4 つの商店街組合と自治会に地元企業や神戸市も応援団として加わって「新開地周辺地区まちづくり協議会（以下まち協）」が発足し、本格的なまちづくりの活動が始まった。翌年の 1986 年にまとめられたマスタープラン「まちづくり構想」においては、新開地のイメージの一新が目標とされた。具体的には、商店街の老朽化したアーケードを撤去しモール化することと、古びた商店のリニューアルと定住人口の増加を狙った空き家や空きビルの再開発だった。アーケード撤去により昼間でも薄暗かった商店街は明るい印象になり、町の表情づくりに成功した。衰退地区に定住人口を増加させるために、当プランにおいてはコーポラティブハウスという斬新な手法が導入され、都心回帰のブームも手伝って集合住宅の建設に成功した。

1992 年には、特色ある商業地区としての再起を目指して、新たなマスタープラン「まちづくり構想 2」が策定された。その内容は、かつて「文化と芸能の町」として栄えた新開地のアイデンティティを生かして、文化の町として復活させる「アートビレッジ構想」だった。この構想に基づいて、後には若手アーティストの文化活動の拠点となる「神戸アートビレッジセンター」の設置、大衆劇場「新開地劇場」の建て替えなどが行われた。

1995 年の阪神淡路大震災により新開地は深刻な被害を受けたが、まち協を中心とした取り組みにより、商店街アーケードの再建などの復興は比較的スムーズに進んだ。一方、当面の復興の目処が立つと、ソフト面でのコンテンツの充実が課題となった。ソフトな視線から地区内の公共事業や取り組みを見直し、ハードと合わせて一体的に行っていくために、「まちづくり構想 3」が立案された。

ソフトとハードの一体化を実施して効果を上げていくためには、かなりきめ細かい作業と調整が必要となる²⁹。そこで、地区では市民主導でまちづくりを推進・調整する組織として、1999 年に NPO 法人「新開地まちづくり NPO（以下 NPO）」が設立された。

NPO は、実質的にまち協が母体となり設立された法人で、その活動は多岐にわたる。例えば、行政に対してまちのイメージにマッチしたまち並みのデザインを提案し、行政の一方的なまちづくりにならないように配慮する。その他にも、商店街の店舗プロデュースや音楽祭の企画、ホー

²⁹ 古田（2006）p. 231.

ムページを利用した宣伝活動なども手がける。

新開地のまちづくりにおいては、NPO が総合的なプロデュースを手がけ、行政と相談を行うポジションにあったので、十分な効果を発揮できたといえる。その上で、官民パートナーシップの仕組みを築けたことも大きい³⁰。新開地の「まちづくり構想」は、策定時から官民が共に議論して立案しているもので、年2回開催される官民の調整会議では、関係者が必ず集って総合調整が行われている。神戸市側もまちづくり推進課を窓口とし、まちづくり協議会からの提案を受け付ける態勢を整えている。

これに加えて、「まちのファンづくり」に焦点を絞って一貫した活動を行っていたことも、当プランの成功要因といえる。NPO は、他のまちと同じような商業ビルを建設したり、ありふれたイベントで集客をしたりするような、陳腐なまちづくりではなく、新開地ならではの個性を生かしたまちづくりを行ってきた。新開地劇場や新開地寄席には地元の固定客が定着しているほか、外部から訪れる観光客からも、神戸の主要な観光地とは一線を画する、「B面の神戸」のムードを色濃く残すエリアとして注目を集めている。

NPO は、行政や民間企業などあらゆる主体と協議を行い、総合調整の役割を担ったことで、成功を収めた。地方振興に関わる組織のメンバーには、物事に関わっていかうとする積極性とマネジメント能力が必要であろう。

3.4 諸政策から考察できるヒント

先述したアイゼンヒュッテンシュタット市、岩手県紫波郡紫波町、神戸市新開地における取り組みには、それぞれ今後のまちづくりにおいて模範とすべき要素が内包されていたと思われる。

アイゼンヒュッテンシュタット市では、一定の区画内の住居を取り壊し、周辺部から撤退することで、社会インフラの維持管理費の削減や空き家率の改善に成功した。建物のある場所を完全に更地にすると景観が損なわれてしまうようにも思われるが、環境整備や営農用の土地に転換するなどの有効な活用方法が存在する。実際、青森市のコンパクトシティ政策においても、アウトターの区域内に分類される郊外では自然環境や営農環境の保全に努め、スプロールを防ごうとする動きが見られる³¹。加えて、空き家率の改善は治安の悪化の予防や行財政の効率化にもつながる。

オーガルプラザは、金融機関から厳しい審査を受けることで、自治体の人口規模に見合った施設を建設することに成功した。金融機関からの融資を利用することは、持続可能な事業の実施につながられるだけでなく、行政の負担軽減も図れる。人口減社会では、人口も需要も右肩上がりが増加していた時代の前提が大きく覆される。縮小する需要に見合った、現実的な事業を選択していく必要がある。

神戸市の新開地のまちづくりにおいては、NPO が行政やディベロッパーなど多様な関係者の橋渡し役として機能し、イベントの企画からチラシのデザインまで幅広く手がけた。他力本願な

³⁰ 古田（2006）p. 235.

³¹ 青森市『青森市のまちづくり』.

考え方をするのではなく、主体的に事業に関わっていくことが、成果を上げる第一歩になると考えられる。

第4節 脱自動車社会と人間中心のまちづくり

4.1 モータリゼーションと困窮する地方都市

我が国では、高度経済成長期の1960年代に輸送需要が拡大する中で、貨物輸送における鉄道輸送から自動車・海上輸送へのシフト、旅客機における航空輸送のジェット化にみられるように、「大量輸送」から「大量高速輸送」への指向が高まった。大量高速輸送の実現と地域格差の是正を意図して、運輸省は大規模な交通インフラ整備を積極的に推進し、新東京国際空港（成田国際空港）の開港、高速道路の拡充、東北新幹線・上越新幹線の整備などに着手した。同時期に、一般大衆向けのリーズナブルな価格の自動車が出現したこともあって、自動車が大衆に普及するモータリゼーションが進展した。

道路網の充実が進んだことで、国内の旅客輸送の主たる担い手が鉄道から自動車へとシフトした。国土交通省が1987年に策定した計画によると、全国各地から概ね1時間程度で高速道路ネットワークへの到達が可能となることを目指して、高速道路網が拡充されてきた。1987年の時点で「概ね1時間以内で高速道路ネットワークに到達できる地域」の面積カバー率は49%であったが、2011年の時点では77%となった³²。

第2節で先述した大店法の規制緩和により、1990年代からはロードサイド型専門店の出店が進んだこともあり、地方都市の商店街は困窮した。ロードサイド型専門店は容量の大きい駐車場を備えている上、ワンストップショッピングが可能なのに対し、駐車場を備えていない商店街は不利な立場に立たされた。さらに消費者ニーズの多様化、家電量販店の台頭、オンラインショッピングの普及などにより、地方都市を取り巻く状況は以前にも増して厳しくなっている。

4.2 道路整備がもたらす痛み

日本では、「まちづくり＝道路整備」という風潮が根強い。これは、高度経済成長期にモータリゼーションが急速に進展し、これに対応するための道路整備事業が公共事業の中心に据えられたことに起因している³³。道路の狭い中心市街地は性能の悪いものとされ、道路整備を行い、利便性や安全性を向上させるべきだとされた。

しかし、道路整備は騒音や排気ガスの発生といった環境問題を引き起こす原因となり得るほか、地方都市のスプロールを助長する、立ち退き工事のために伝統的なまち並みを損なう、といった副作用・逆効果を併発することがある。果たして、道路整備を積極的に進めていくことは正しい

³² 国土交通省『高規格幹線道路網計画の変遷』。

³³ 青木（2007）pp. 199-200.

のだろうか。

東京外環自動車道が整備されたことで、弊害もたらされた地域が存在する。東京外環自動車道は、東京都練馬区から埼玉県三郷市に至る高速道路で、都心部から放射状に延びる道路を相互に連絡し、都心の渋滞緩和や環境の改善を図る。沿線地域もアクセス向上による物流拠点としての発展を見込んでいた。

しかし、東京外環自動車道が通過する埼玉県南部の川口市などでは、経済状態の悪化や治安の悪化がみられた。東京外環自動車道が開通した1992年以降、埼玉県では事業所数、従業員数ともに減少し、経済が縮小した³⁴。道路整備により時間短縮効果はあっても、沿線地域への経済波及効果は発生しなかった。加えて、犯罪率の上昇や交通事故件数の増加もみられた³⁵。高速道路の整備と犯罪率の上昇に必ずしも明確な因果関係があるとはいえないが、誘拐など犯罪に自動車を使用されるケースも多い。さらに、広幅員の道路や大規模なジャンクションなどを整備すれば、その地域が大きく分断され、歩行者にとっては移動がしにくくなる。道路整備に合わせて歩行者の横断用に地下道や歩道橋を設ける必要もあり、行政の負担も大きくなる。

2017年現在では、既に都市内の基幹的な道路ネットワークはほとんど完成しているといえる。加えて、人口減少社会の日本では今後は交通量自体が減少するとみられ、これ以上道路ネットワークを充実させていく必要はないとされている³⁶。先述した東京外環自動車道の例をみても、自動車を中心としたまちづくりは、地域の経済状態や生活環境を悪化させかねない。地域の実状に寄り添ったまちづくりを行うためには、自動車優先の考え方から脱却する必要があると考えられる。

4.3 人間中心のまちづくりの有用性

日本古来の市街地は、狭い道路と細かく分けられた土地で構成されている。このような日本型のまちづくりは、以下の3つの特性とメリットを備えるとされる³⁷。

- ① 「小規模性」。小規模な市街地は、狭い幅員の道路と多くの土地所有者がそれぞれ建築した小規模な店舗や住宅で構成される。こういった小規模な市街地では、地元の事業者は自身の経済力に見合った投資を行い、店舗運営をすることが可能になる。
- ② 「多様性」。各々の敷地における土地利用が、それぞれの所有者の決断と責任で実行されることで、町に多様性と厚みが生み出される。個性的な構成要素はその町の個性にもつながり、それが魅力となる。
- ③ 「非共時性」。一定区画内に小規模な店が大量に集まっているので、そのエリアの店が同時に閉店し、エリア全体が一気に衰退するリスクを防いでくれる。

³⁴ 江崎（2007）p. 143.

³⁵ 江崎（2007）pp. 145-147.

³⁶ 青木（2007）p. 225.

³⁷ 青木（2007）pp. 199-200.

逆に、大きな道路や再開発ビルを伴うまちづくりは、先述した日本古来のそれとは対照的に、以下のような特性とデメリットを備えると考えられる。

- ① 「大規模性」。中心市街地活性化のために巨大な再開発ビルを建築しても、入居する事業主には高い共益費やテナント料が課せられ、利益が出しにくいことがある。例えば、1995年の阪神淡路大震災により大きな被害を受けた神戸市長田区では、建物が倒壊した跡地に多くの再開発ビルが建設されたが、入居する地元の個人事業主には決して安くはない共益費が課せられている。大手チェーンの場合は利益を出すことにそこまで苦労しないと考えられるが、大手チェーンほど経済力の大きくない個人事業主にとっては大きな負担となりうる。
- ② 「少数主体」。少数の大型店で形作られるまち並みは単調になりがちで、日本古来の景観を損なってしまう。大規模な建造物であれば、維持管理費・更新費用も大きくなる。
- ③ 「共時性」。大型店が閉店すると、そのエリアが一気に衰退してしまうリスクが高い。

これらに加えて、再開発に合わせて広い道路を整備すれば、道路で町が大きく分断されて歩行者の回遊性を損なってしまう。その点、日本型まちづくりの場合は狭い道路で町が構成されるので、歩行者の回遊性が確保されやすいし、これは多種多様な小規模店舗が密集する中心市街地に適している。日本型まちづくりは、自動車の利便性よりも歩行者の回遊性や地域の商業者の保護を重視した、いわば「人間中心のまちづくり」といえる。

もちろん、再開発を行ったことで活性化に成功した都市も存在する。兵庫県西宮市では、再開発で球場跡地に大型商業施設「阪急西宮ガーデンズ」が開業したことで、最寄りの西宮北口駅の利用者数が増加した³⁸。ただし、西宮市は人口約50万人を擁する中核市であるにもかかわらず、当施設が開業するまでは中心市街地の核となるような大型商業施設が存在していなかったという条件があった。つまり、これは地域の需要に見合った、相応の開発であると考えられる。先述した青森市のアウガのように、その地域の需要に見合わない大規模な施設を整備することが、最終的には地域住民や自治体の負担となって問題化する傾向が強いように思われる。

4.4 求められるローカル・アイデンティティ

これまでの施策では、大型複合施設や幅員の広い道路の整備だけを行った結果、望ましいまちづくりにつながらなかった例も多かった。人口減少社会の中で人口や需要が先細りする傾向にあるにもかかわらず、大型複合施設や大規模な道路の整備によって地域の振興につなげようとするのは、縮小時代の政策としては相応しくないと考えられる。

³⁸ 西宮市『統計調査結果』。

自動車を中心としたまちづくりでは、それぞれのまちのローカル・アイデンティティを失わせることにつながりかねない。加えて、治安の悪化など道路整備によって痛みがもたらされる恐れもある。人間を中心としたまちづくりを推進していくべきであるが、モータリゼーションが成熟した段階では、完全な脱自動車社会を目指すのは難しい。あくまで、中心市街地と大型ショッピングモールが共存できる道を模索していくのが現実的であろう。

「大規模性」をともなうまちづくりではなく、「小規模性」「多様性」を重視したまちづくりを実施し、各地域が独自のローカル・アイデンティティを発掘できるように尽力していくべきである。

おわりに

国内において東京一極集中と地方の人口流出が進み、都心と地方双方に数多くの弊害がもたらされてきた。持続可能な社会を形成するためにも、早急な対策が求められる。

この深刻な状況を打破するために、いくつかの取り組み事例を取り上げ、ヒントとなる要素を考察した。国内外問わず、人口や需要が縮小する厳しい条件下でも、有効なまちづくりを実施している都市は存在する。きめ細かなまちづくりは労力を必要とする上、即効性があるとは限らないものの、地域への定着に成功した例が多いように思われる。

人口や需要が縮小していく中で、過剰に大型複合施設や道路といったハード面の規格を高めることは、かえって多くの弊害を生み出してしまうことが考察できた。縮小する人口や需要に見合った現実的なまちづくりを行い、ローカル・アイデンティティを損なわないようにすることが肝要である。これに加えて、ハード面のまちづくりに終始することなく、ソフト面を充実させることが欠かせない。地域に寄り添うような、人間を中心としたまちづくりが本当の意味での地方創生につながっていくものと考えられる。

参考文献

- ・青木仁（2007）『日本型まちづくりへの転換—ミニ戸建て・細街路の復権』学芸出版社。
- ・江崎美枝子（2007）『公共事業と市民参加 東京外郭環状道路のPIを検証する』学芸出版社。
- ・木下斉（2016）『地方創生大全』東洋経済新報社。
- ・古田篤司（2006）「新開地まちづくり NPO 本当実践されるタウンマネジメント」矢作弘・瀬田史彦『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社。
- ・斎藤友之（2009）「第1部 地方自治の理念・歴史・制度」木村哲也『現在日本の地方自治』北見出版。
- ・竹内正紀（1994）『地方分権の虚実』日本経済新聞社。

- ・服部圭郎（2016）『ドイツ・縮小時代の都市デザイン』学芸出版社.
- ・三浦正士（2012）「第5章 自治体議会改革と議会基本条例」牛山久仁彦・広瀬和彦『自治体議会の課題と争点—議会改革・分権・参加—』芦書房.
- ・山下裕子（2013）『にぎわいの場 富山グランドプラザ 稼働率100%の公共空間のつくり方』学芸出版社.
- ・横森豊雄（2008）「第2章 英国に学ぶ失敗と成功」横森豊雄・久場清弘・長坂泰之『失敗に学ぶ中心市街地活性化 英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例』学芸出版社.
- ・青森市「青森市のまちづくり」
<https://www.city.aomori.aomori.jp/toshi-seisaku/shiseijouhou/matidukuri/toshidukuri/documents/compactcity.pdf>
- ・一般財団法人 自動車検査登録情報協会「我が国の自動車保有動向」
<http://www.airia.or.jp/publish/statistics/trend.html>
- ・国土交通省「高規格幹線道路網計画の変遷」
http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/hw_arikata/chu_matome2/01.pdf
- ・国土交通省「総合保養地域整備法（昭和62年法律第71号）」
http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd_chisei_tk_000025.html
- ・国土交通省「立地適正化計画制度」
http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html
- ・総務省「市町村合併資料集」
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>
- ・総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告」
<http://www.stat.go.jp/data/idou/index.htm>
- ・総務省統計局「平成25年住宅・土地統計調査結果」
http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/10_3.htm
- ・総務省統計局「平成26年経済センサス 基礎調査結果」
<http://www.stat.go.jp/data/e-census/2014/index.htm>
- ・富山市「住宅政策」
<http://www.city.toyama.toyama.jp/toshiseibibu/kyojutaisakuka/kyujyuu-yuudou/jutakuseisaku.html>
- ・富山市「富山市の特色ある施策」
http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/3993/1/tokusyokuarushisaku_2017.pdf
- ・日経ビジネスオンライン「西武も逃げ出した青森駅前再開発ビルの今」
<http://business.nikkeibp.co.jp/atcl/opinion/15/221102/012600153/>
- ・西宮市「統計調査結果」
http://www.nishi.or.jp/navi/ln_0004600595.html
- ・まち・ひと・しごと創生本部「第13回まち・ひと・しごと創生本部会合 議事次第」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h26-09-12.html>