

## 第1章 コンパクトシティの理念・まちづくりの目標・方針

東日本大震災により甚大な被災を被った市町村においてまとめられた震災復興計画では、いずれもコンパクトシティの形成が目標に掲げられている。もとより大半が中小あるいは零細規模の都市で、かつ近年とくに人口減や少子・高齢化が進行しつつあり、コンパクトな市街地の維持と周辺都市とのネットワーク強化が課題となっていたことが背景にある。

しかし、都市の規模をコンパクトに保つことだけがコンパクトシティの目標ではない。また、三陸沿岸の市町村に見られるように、津波による被害を防御するためには高台等への市街地の移動、拡大が避けられない地域も少なくない。

よって、まずコンパクトシティの基本的なあり様について整理しておくために、その淵源である欧米の思想や取り組みの変遷を概括する。次いで、わが国の有識者に見られるコンパクトシティに関する代表的な理解・定義例、わが国の政策面での対応経過、さらに東北地方における政策的な取り組み状況について概要を把握し、異本的な認識を共有化しておくことにする。

### 1. 欧米におけるコンパクトシティの理念と取り組み

#### ① 欧州における理念の提起から確立、実践

コンパクトシティの根源にはサステイナブル（持続可能性）の理念がある。この理念は、「ブルントラント報告『われら共通の未来』」（国連の環境と開発に関する世界委員会、1987年）が、サステイナブル・ディベロップメントを重要な政策理念として提起したことによって、広く認知されるようになった。

欧州では、これを端緒として、下記のような流れのなかで1990年代にサステイナブルシティおよびコンパクトシティに関する実践的な理念の構築がすすみ、併せて取り組み課題が確立され、EUによる先導・支援もあいまって各地で政策が推進された。

このサステイナブルの理念は、環境対策のみにとどまらず、環境と経済の両輪の発展をベースに、さらに社会文化的価値の向上を加えて都市空間形成の課題としている。人間的な都市を取り戻すこと、都市空間の質を良くして持続可能性を高めていくことが本質的な目標となっている。この点で、90年代にわが国が取り組んでいた中心市街地活性化等の取り組みよりも、はるかに幅広い理念に基づく都市政策への展望であったと言える。

#### a 欧州委員会(EC)の「都市環境緑書」(1990)

人間的な都市を取り戻すことを主眼に、コンパクトシティを望ましい都市像としてはじめて提起した。多様な機能が高密度に複合した伝統的な欧州都市のあり方を再評価し、近代的な機能主義的都市計画を批判した。そして環境政策の視点を地域政策の柱に据えることを打ち出した。

#### b 「環境と開発に関する国際連合会議」(1992 リオデジャネイロ)

いわゆる「地球サミット(地球環境サミット)」。環境と経済の両立を前提に、持続可能な開発(サステイナブル・ディベロップメント)の原則を「アジェンダ21」として採択した。

#### c 「マーストリヒト条約」の締結(1993)

持続可能で環境に打撃を与えない成長の原則を掲げ、国や都市を超えて、EUとして「第

5次環境行動計画」の策定につなげた。持続可能性やコンパクトシティの考え方を都市開発政策に適用する大きな原動力となった。

**d 「持続可能な開発—英国戦略」(1993)**

英国は国家の方針としてこれを決定し、都市開発政策等に持続可能性やコンパクトシティの考え方を展開し始めた。

**e 欧州委員会が設置した都市環境専門家グループによる「欧州サステイナブルシティ報告書」(1996)**

サステイナビリティの概念を都市地域に適用するための諸政策を示した。民活の推進を打ち出しつつ、併せて「市場の限界」を認め、公的管理の重要性を提起した。

**f マイク・ジェンクス他による「ザ・コンパクトシティ」(1996)、「持続可能な都市の共通原則」(2000)**

前者はコンパクトシティの理念は単に都市の物理的な形態に言及するだけにとどまらず、持続可能な都市（サステイナブルシティ）と同義で、生活の質（クオリティ・オブ・ライフ）の向上につながる都市環境のあり方を示すものであることを明確にした。

後者は「土地資源の利用など都市形態のコンパクトさ」「土地の混合利用と適切な街路の配置」「強力な交通ネットワーク」「水準の高い都市経営」を原則として打ち出した。

**g OECD報告(2000)**

サステイナブルシティ実現に向けて都市の中心部の再活性化と成長管理を行い、コンパクトで機能的なまちづくりの推進の必要性を指摘した。

**h EUによる「都市環境に関するテーマ戦略に向けて」(2004)「持続可能性のための都市デザイン」(2004)**

現在及び将来にわたり、すべての人々が健康で質の高い生活を達成することを目指して、都市マネジメント、都市交通、都市建設、都市デザインを都市環境政策の主要テーマとして打ち出し、コンパクトシティ政策の継続を主張した。併せて、コンパクトシティの発展形として、グリーン・コンパクトシティ、持続可能なシティ・リージョン、土地利用と交通との結合の重要性を訴えた。

こうした動きのなかで、コンパクトシティの考え方が広まり、浸透し、欧州の各国、各都市は郊外開発から既成市街地の高密度な再開発に、都市政策の重心をはっきりと移していくことになった。

## ②アメリカにおけるコンパクトシティ、ニューアーバニズムの展開

アメリカでは、1980年代から自動車交通に過度に依存した郊外開発への批判が高まっていた。そもそも郊外開発は1950年代後半から大都市を中心に各地で本格化した。60年代後半には大規模ショッピングセンター等の郊外立地が進行し、その結果として都心商業の衰退と雇用の喪失、人口流出による都心部の空洞化、コミュニティ崩壊等のインナーシティ問題の広がりという深刻な都市問題が生じた。さらに80年代にはオフィス等の就業の場の郊外化も進展し、一部が新拠点を形成して「エッジシティ（周縁都市）」という呼称が生まれた。

これに対抗して、都心部再生の試みも古くからあり、現在も各地で進行中である。連邦政府主導のライトダウン方式による都市再開発、アフォーダブル・ハウジングの供給、歩行者モールの整備等が行われてきた。そして一部の先進都市では、コンパクトシティを目指して、郊外開発制限と公共交通の駅を中心とした複合的な土地利用の推進を柱とする成長管理政策の導入が実践されている。

シアトル市やポートランド市の取り組みはその代表的なものである。以下にシアトル市の政策概要を示す。

#### a 「シアトル市総合計画：サステイナブルな都市—シアトルの実現に向けて」(1990～)

アメリカにおいて、大規模な郊外化の進行に対処して、適切に、かつ効果的に都心部の再生を進めている都市は多くない。

シアトル市は、そのなかでは極めて先進的な取り組みを進めている都市のひとつと言える。まず、シアトル市民の生活の質（クオリティ・オブ・ライフ）の向上を目指して、必要な成長と保全のバランスを「アーバン・ヴィレッジ」の形成を手がかりに実現しようとしている。

「アーバン・ヴィレッジ」のコンセプトは、シアトル市を構成する地区を、より密度の高い複合的な土地利用のコンパクトなまち（アーバン・ヴィレッジ）に再編し、さらにそれらの「アーバン・ヴィレッジ」をTOD(Transit Oriented Development)のコンセプトのもとに、公共交通機関でしっかりとネットワークさせるものである。

個々の「アーバン・ヴィレッジ」は立地により異なる機能、環境、魅力を有し、基本的に歩行圏内に職住の場と、生活を支える基本的なサービスを備えた自立的なコミュニティ単位を目指すものである。

さらにシアトル市は、「サステナビリティ評価指標 40」を定め（1995、1998）、着実にサステイナブルシティの実現に向けて歩んでいる。

郊外化によって失われた、ヒューマンで快適なコミュニティを計画的に実現しようとする「ニューアーバニズム」と呼ばれる運動が1990年代に起こり、都市・住宅地デザインに大きな影響をもたらした。この「ニューアーバニズム」のコンセプトは、「アワニー原則」と呼ばれ、サステイナブルシティを実現するうえで遵守すべき原則として、コンパクトシティ形成の原則ともなっている。

#### b ピーター・カルソープ他による「アワニー原則」(1991)

都市の郊外化によってもたらされた新たな課題、コミュニティの崩壊、大量消費、生態系の破壊等を解決し、よりヒューマンで快適な都市コミュニティを実現しようとする運動がニューアーバニズムである。その理念はピーター・カルソープをはじめとする6人の建築家により起草・提唱された下記の8項目を基本とする「アワニー原則」に示されている。これはコンパクトシティの具体的なコンセプトを表した代表例と言える。

1. 歩行者を優先した自動車への依存を少なくする都市構造
2. 環境に優しい公共交通システムの導入
3. 歩行圏内での適度な多様な用途の複合
4. 地区内におけるバランスのとれた職住の融合

5. 多様なニーズに応えた住宅タイプの供給
6. まちのアクティビティ空間としての街路
7. 自然環境の保護と生態系の保全
8. 計画プロセスへの住民の参加

アメリカの大都市における郊外化は、欧州のように広く、強く、各地でコントロールが進んでいるわけではない。しかし、一部の先進都市では、公共交通ネットワークの強化と並行して、民間主導によるオープンスペースの運営・管理や多様な機能が混在した土地利用の推進を柱に、例えば「アーバン・ヴィレッジ」のような形態で地区環境の形成が進み、魅力ある都心部の再生につながりつつある。

## 2. コンパクトシティの定義例

コンパクトシティの定義について、代表的な識者によるものを挙げると次のようになる。記述内容に具体性・詳細性の差異はあるものの、このレベルにおいては、前述の欧米の理念やコンセプトと相通じるところが多い共通概念となっている。

### a 筑波大学大学院システム情報系 谷口守教授

コンパクトシティが備える基本的な要件として、次の3つを挙げている。

1. 都市活動(居住・業務活動ほか)の密度が高い。
2. 効率的な空間利用が行われている。
3. 自動車に依存しない交通環境負荷の小さい都市である。

### b 名城大学都市情報学部 海道清信教授

コンパクトシティが持つべき空間的な基本要素として以下の5つを示し、段階的なセンターの配置や公共交通ネットワークの整備を強調している。

1. 密度が高い、より密度を高める。
2. 都市全体の中心(シティセンター・中心市街地)から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階的にセンターを配置する。
3. 市街地を無秩序に拡散させない。市街地面積をできるだけ外に拡張しない。
4. 自動車をあまり使わなくても日常生活(通勤、通学、買い物、通院など)が充足でき、身近な緑地・オープンスペースなどを利用できる。循環型の生態系が維持され、都市周辺の農地、緑地、水辺が保全活用される。
5. 都市圏はコンパクトな都市群を公共交通ネットワークでむすぶ。

### c 福島大学名誉教授 鈴木浩氏

コンパクトシティのあり方を示す7項目。とくに地方都市を囲む農村や中山間地域との調和について取り上げている。

1. 車社会を前提とした都市のあり方からの軌道修正
2. 都市的な土地利用として空洞化を抑える。
3. 中心市街地における商業業務機能や公共公益機能の適切な配置と既成市街地における居住空間の集積誘導により、賑わいと歩いて生活できる市街地のエリアを広げる。
4. 周辺の農業的土地利用との共存・共生の関係を確立
5. コミュニティにおける安全・安心の居住、生活環境の形成

6. 資源問題、環境問題に適切に対応した持続可能な都市形態とマネジメント
7. 自然や環境に対して敵対的であった都市の姿や施策を根本的に修正

### 3. わが国におけるコンパクトシティ政策の動向

わが国にも 1990 年代から欧米のコンパクトシティや持続可能なシティの考え方は紹介されていた。しかし、国土レベルにおいては、まだ「多極分散型国土の形成」を柱として、バブル崩壊後の景気対策とあいまって地方都市における新市街地整備、新産業拠点整備が幅広く進められていた。

一方、90 年代半ば頃から地方都市の中心市街地の空洞化が問題視されるようになり、まちづくり三法—中心市街地活性化法、大店立地法、改正都市計画法—(1998)を活用した中心市街地の活性化に力が注がれるようになった。しかし、対象は中心市街地、とりわけ商店街の再生にあり、都市構造全体の見直しにまで展開するところではなかったと言える。

#### a 第四次全国総合開発(1987)

東京一極集中の是正を課題として「多極分散型国土の形成」を基本目標に掲げた。

#### b 都市計画中央審議会基本政策部会「今後の都市政策のあり方について」(1997)

「都市化社会」から「都市型社会」への移行に伴い、わが国は都市の拡張への対応に追われるのではなく、都市の中へと目を向け直して「都市の再構築」を推進すべき時期に立ち至っていると都市政策の転換を示した。

#### c 第五次全国総合開発「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998)

空洞化が進んでいる中心市街地の活性化を主要課題として示した。しかし、地方都市の都市構造の見直しには言及していない。

2004 年の総務庁の行政評価・監視結果において、全国で中心市街地活性化の取り組みは多数展開されているものの、極めて乏しい成果に留まっていることがわかった。

これを受けてまちづくり三法の見直しが行われ、拡散型の都市構造を集約型都市構造に改革し、「さまざまな都市機能がコンパクトに集約した、歩いて暮らせるまちづくり」を目指すこととなった。

その後、全国各地で認定された中心市街地活性化基本計画や都市計画マスタープランでは、その多くがコンパクトシティの考え方を採用している。

青森市や富山市はその先進都市として有名である。

#### d 社会資本整備審議会第一次答申(2006)、まちづくり三法の改正(2006)

集約型都市構造の実現によって、暮らしやすさと都市圏の持続的な発展の確保が可能になることを訴えた。また、商業機能の活性化を中心に据えた対策から都市機能集積や街なか居住の推進、大型集客施設等の立地規制強化など、コンパクトシティの考え方を取り入れた政策を打ち出した。

#### e 社会資本整備審議会 都市計画部会 都市計画制度小委員会中間取りまとめ—都市計画に関する諸制度の今後の展開について—(2012)

無制限に開発を繰り返すのではなく、現にある都市の価値が高められ、持続的価値を有

する都市を目指すこととした。そのために「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を、目指すべき都市像とした。

#### f 国土交通省による「集約都市形成支援事業(コンパクトシティ形成支援事業)」の創設(2013)

都市機能の近接化による歩いて暮らせる集約型まちづくりの実現に向け、拡散した都市機能を集約させ、生活圏の再構築を進めていくため、医療・福祉施設、教育文化施設等の都市のコアとなる施設の集約地域への移転の促進、移転跡地の都市的土地利用からの転換を促進する支援制度が創設された。

#### g 都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案の閣議決定(2014)

さらに2014年2月には都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案が閣議決定されるに至った。拡散した市街地で急激な人口減少が見込まれる地方都市、一方団塊世代の高齢化に伴い今後高齢者が急増していくことが予測される大都市、双方においてこれまでの都市構造を見直し、居住者の生活を支えるようなコンパクトなまちづくり(多極ネットワーク型コンパクトシティ化)を強く推進していくための法律案である。

同法律案では住宅および医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設の立地の適正化を図るため、これらの施設の立地を一定の区域に誘導するための市町村による立地適正化計画の作成について定めている。併せて建築基準法、都市計画法および地域公共交通活性化再生法の一部改正を実施して誘導・規制緩和措置が講じられる予定である。

## 4. 東北地方におけるコンパクトシティ形成に向けたまちづくりの方針

わが国全体のコンパクトシティ政策の充実と並行して、東北地方では独自にコンパクトシティ推進のための研究・実践活動が進められてきている。

そもそも東北地方は全体的に人口密度が低く、都市圏が形成されておらず、都市が散在し、かつ比較的小さな都市が多い状況にある。人口減少や少子高齢化も各地で早くから進行している。このため、都市をコンパクトにして効率を高め、併せて個々の都市が持つ魅力を向上させながら都市間の連携を強化する必要に強く迫られていた。

こうした共通認識のもと、90年代後半から「東北発コンパクトシティ」という名称で、東北地方整備局が中心になって、県や市町村が共同して研究・実践活動をすすめてきた。

理念としては、前記、鈴木浩福島大学名誉教授らが定義したコンパクトシティの方向が基本になっている。

東北地方は地域特性、産業構造、人口規模等が多様な市町村の集まりである。加えて、1999年から2010年にかけて行われた市町村合併は、一面では市町村の体力を増し財政的な健全性を高めたものの、一方では、異種の文化・コミュニティが連帯する構造に市町村の姿を変えた。

したがって、まちづくりを通じて住民の生活の質の向上を図るためには、より柔軟性を持って地域ごとに配慮の行き届いた取り組みを実施することがますます重要になった。

都市環境政策としてのコンパクトシティの推進も、先進モデル事例を参考にしつつ、個々の地域事情に合わせてきめ細かく工夫を重ねて推進する必要がある。

さらに、この度の東日本大震災は、コンパクトシティ推進活動が明確な成果を実現する前に発生した。被災市町村にとって、これまで以上にこの活動が求めていた都市の効率性や魅力の向上が緊急的かつ重要な課題となった。しかし、あまりにも広いエリアに生じた痛烈で深刻な被災の状況は、もとより社会的、地形的制約条件が多かったこの地域における理想的、合理的なまちづくりをますます困難なものにしている。

以下にあらためて東北地方におけるコンパクトシティ形成に向けたまちづくりの視点、基本方針を整理して確認し、現在取り組まれている震災復興計画の課題ならびにあるべき方向を検討するためのガイドとする。

### 「東北発コンパクトシティ」の概要

#### ○現 状

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 全国一の人口減少率</li> <li>② 少子高齢化の急速な進行</li> <li>③ 豪雪地帯での暮らし</li> <li>④ 低密度に広がる市街地</li> <li>⑤ 郊外化が進む公共公益施設</li> <li>⑥ 公共交通の利用離れ</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 市街地周辺に農業集落が点在</li> <li>② 急増する耕作放棄地</li> <li>③ 求心性を有する中小規模の市町村が分散</li> <li>④ 厳しい自治体財政</li> </ul>                                     |

#### ○視 点

- |   |
|---|
| <p><b>視点1</b> 拡大型のまちづくりから「コンパクト」で質の高いまちづくりへ</p> |
| <p><b>視点2</b> 都市の周辺に広がる農山漁村地域への配慮</p>           |
| <p><b>視点3</b> 中小規模の市町村が分散する地域構造への配慮</p>         |

#### ●まちづくりの基本方針

##### 基本方針1 個々の市町村におけるコンパクトなまちづくり

- ・ 秩序ある市街地の形成
- ・ 街なか居住の推進
- ・ 街なかの都市機能の強化
- ・ 市街地の快適な移動の確保

##### 基本方針2 都市と農山漁村地域の連携

- ・ 農地を守る集落機能の強化  
(利便性が高く、効率的な交通手段の確保)  
(地域資源の活用による集落機能の強化)
- ・ 多様な主体による農地の有効利用  
(都市住民等との交流を促す農地の活用)  
(農業への参入機会の創出)

##### 基本方針3 近隣市町村間の連携

- ・ 都市機能の相互補完  
(公共公益施設等の相互利用)  
(広域交通ネットワークの強化)

東北地方におけるコンパクトシティ推進活動の沿革：

1996年8月 第1回未来都市検討委員会  
ーコンパクトシティの提起ー

以降、次のように組織が発展し、成果が生み出されてきている。

2004年2月 「コンパクトシティ研究会」  
2006年9月 「東北地方コンパクトシティ検討委員会」  
2007年3月 「東北地方の中小都市のコンパクトシティ提言書」発行  
2007年10月 「東北発コンパクトシティ推進研究会」  
2009年3月 「東北発コンパクトシティのすすめ」発行  
2011年2月 「東北発コンパクトシティの実現に向けて」発行

参考資料：

「コンパクトシティ」海道清信 2001年学芸出版社  
「コンパクトシティの計画とデザイン」海道清信 2007年学芸出版社  
「日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築」鈴木浩 2007年学陽書房  
「サステイナブルシティーEUの地域・環境戦略」岡部明子 2003年学芸出版社  
「コンパクト・シティ原論」倉田直道 1999年横浜市調査季報139号  
「コンパクトシティをどう考えるか」大木健一 2005年民間都市開発推進機構  
「持続可能な都市形成と社会的環境管理能力」福原由美 2007年広島大学COE研究会  
「東北発コンパクトシティのすすめ」2009年国土交通省 東北地方整備局  
「東北発コンパクトシティの実現に向けて」2011年東北発コンパクトシティ推進研究会