

地域が共生する コンパクトシティの 考え方



鈴木 浩 (すずき ひろし)

明治大学大学院理工学研究科客員教授

1944年、千葉県館山市生まれ。東北大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程修了。2010年福島大学定年退職、名誉教授。専門は地域計画。11年東日本大震災後、福島県復興ビジョン検討委員会座長、浪江町復興委員会委員長など。主な著書に『日本版コンパクトシティ』、『地域計画の射程』（編著）、『東日本大震災 復興まちづくり最前線』（共著）、『地域再生—人口減少時代の地域まちづくり』（共編著）、『震災復興と自治体—「人間の復興」へのみち』（共著）。

はじめに

東日本大震災は、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した津波、さらには福島第1原発事故によって引き起こされたわが国では最大規模の複合災害である。その後の復興過程で、市街地の復興だけでなく農村集落や漁村集落の復興においても、“コンパクトシティ”のスローガンが各地で導入され注目を浴びてきた。一方で、里山、里海を守ろうという被災地からの声も高まっている。それらの声の中からは、「農村や漁村の集落でも“コンパクトシティ”ですか?」という疑問の声も多い。

筆者は、東日本大震災の特質の一つとして、第1次産業が卓越する農漁村と地方都市、したがって人口減少や高齢社会化が全国的にも先行して進んでいる地域を襲った災害であることを指摘してきた。そしてその復興は、そのような農漁村の地域社会、そして農林漁業を基礎とする地域経済をいかに再生させるかが大きな課題であることも提起してきた。しかし、一方で1960年代の高度経済成長政策以降、わが国の第1次産業は厳しい趨勢をたどってきた。高度経済成長政策は、「技術立国」を目指し、第2次産業に重点を置いてきたし、地方の農山漁村の子弟は大都市地域に集団就職などによって流出していったのだった。そのように、いわば“冷遇”されてきた農林漁業や農山漁村をどう再生させるのか。これまでの地域復興策を担ってきた政府にとっては、抜本的な見直しを迫る課題であるし、その動向を注目してきた。

その復興過程では、基本理念として「創造的復興」や「減災」などが謳われてきたが、今日までの動向は、「公共事業型復興」に膨大な資金を投じているが、地域経済や地域社会の復興のシナリオは見えてきていない。先行して高台移転や防災集団移転、そして巨大防潮堤などが進められてきた。分散していた農漁村集落をまとめて、都市近郊のニュータウンのような宅地造成をしていくことが、「コンパクトシティ」に適うものというような位置づけになっている。上記の疑問に

対して、以後の考察を通して答えていきたい。

コンパクトシティは都市のあり方についての思想であるが、東北地方におけるコンパクトシティの考え方に「東北発」を冠したり、筆者自身もコンパクトシティの頭に「日本版」と付しているのは、特別の背景や期待があるからである。東北地方を中心に地方都市の動向を追跡し、中心市街地の空洞化、市街地の野放図な拡大などに立ち向かうために、「東北発コンパクトシティ」の取り組みに参加してきたり、『日本版コンパクトシティ』¹⁾を著してきた者として、その基本的な考え方を再確認したい。そのことが、冒頭の疑問に答えることにもなると考えているからである。

1 「東北発コンパクトシティ」の考え方

一般的に「コンパクトシティ」は、車社会を前提にして拡散してきた市街地に対して、今後の人口減少社会、高齢社会を視野に入れながら、市街地の拡大を抑制し都市機能の集積を図りながら、持続可能な都市のあり方を示すコンセプトとして表現されてきた。しかし、東北地方（「東北発コンパクトシティ」が対象としている東北地方は新潟県を含む7県である）の地方都市には、さらに配慮すべき前提的な条件が横たわっている。つまり、ほとんどの地方都市は市街地の周辺に広大な農村部が広がっていて、これらの地域との関連を抜きにすることができない。さらに、100万人規模の仙台市、80万人規模の新潟市を除くと県庁所在都市の大半が人口30万人前後であり、それ以外の都市も20万人、10万人、5万人規模の中小都市が分散しており、ネットワーク型の交通体系の充実を前提にしながらも、それぞれが安心して暮らせる市街地に再生させていく必要がある。高次医療や高等教育などは、そのネットワーク型の交通体系によって、他の都市との連携が前提になる場合もあるが、少なくとも毎日の生活を支える行政サービスや医療・福祉、教育、購買などは歩いて暮らせるまちづくりとして充実させていくことが必要である。

このような地方都市の特性を考慮し、東北発コンパクトシティでは次の三つの基本方針を掲げている²⁾。

- ・ 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
 - ・ 基本方針2 都市の周辺に広がる農山漁村地域との連携・共生
 - ・ 基本方針3 近隣市町村との都市機能の補完・分担
- 特に、基本方針1と基本方針2が、「東北発コンパクトシティ」を特徴づける考え方である。

「東北発コンパクトシティ推進研究会^{*1)}」の蓄積の中で、都市と近郊農村の有機的関係を後押しする土地利用に関わる取り組みが、いくつか生まれてきた。一つは、山形県鶴岡市の「非線引き都市計画」から「線引き都市計画」への転換による、近郊農村の都市型開発を抑制する取り組みである。二つには、秋田県横手市における、いわゆる「白地地域」全域に「特定用途制限区域」の網をかけて、第2の用途区域とでもいえるような土地利用のルールを当てはめている。三春町では、「国土利用計画」によって、行政区単位に住民のワークショップによって土地利用計画を策定した。

2 地方都市は周辺農山漁村をどう位置づけてきたか

すでに触れたように、ここで考察の対象とするほとんどの地方都市は、周辺に広大な農村部が広がっていて、さらにその母都市との「有机的な関係」のもとに成り立っていた漁村や山村がつながっていた。このことは、北海道の地方都市も同様である。ここでいう「有机的な関係」は、一義的には経済的關係である。周辺の農漁村の生産物、特に生鮮食品の第一次市場は直近の母都市であったし、そこにはたいいてい朝市があり、市民の生活を支えていた。また、市街地には農山漁村の生産物の加工業も成立していたし、飲食業の多くも近場でとれる生鮮野菜や魚介類を仕入れて成り立っていた。市街地には農機具、肥料、苗や種などの商店も並んでいて、近郊農山漁村からの生産者が絶えず訪れていた。高等学校もたいいてい場合は市街地にあった

^{*1} 東北発コンパクトシティ推進研究会

国土交通省東北地方整備局が、平成16年度から東北の地方都市を集めて「コンパクトシティ」の考え方や、実現に向けた取り組み方について検討するために開催してきた研究会。22年度から現名称に改め、新潟県を含めた東北圏（7県）を対象に開催。

ので、中学から高校へ進学すると近郊から中心市街地に通学するのがごく普通の光景であった。都市の生活者は、近郊からの出身者も多く、正月、彼岸、盆暮、秋祭りなど、季節の節目で田舎に戻って親類づきあいや旧交を温める風景があった。しかし、1960年代以降の趨勢は、冒頭に述べたとおりである。そして農林漁業は、今日まで衰退し続けることを余儀なくされてきた。

1968年に都市計画法がおよそ半世紀ぶりに抜本改正され、都市計画区域は用途地域を設定する市街地とそれ以外の地域に区分されたが、それ以外の地域の開発規制のあり方によって「線引き都市計画」と「未線引き都市計画」（現在は非線引き都市計画）の二通りに設定された。これによって、近郊農村地域は市街地との関係のもとに、市街化の影響をどう受け止めるかという位置づけが明確になった。前者は市街化を抑制するとされたが、後者は市街化の圧力を大きく受けることがないという前提で、いわゆる「白地」地域となった。

高度経済成長期は、地方都市でも人口増加傾向が進み、郊外型ニュータウンなどが開発されたり、公共公益施設などの郊外立地が進められた。いわば、市街地における都市的需要圧が郊外化を進めた。しかし、今日の郊外化の流れは、都市の需要圧（都市からのプッシュ要因）では説明できない。市街地が空洞化し、空家、空きビル、更地、駐車場化が目立つにもかかわらず郊外化が進んでいるからである。つまり、近郊農村からの開発誘因（プル要因）が働いているのである。大型ショッピングセンターの立地、市街地における公共施設や病院などの建替え先などは近郊農村からの誘因が大きく働いている。それらによって、低密度の市街地化がさらに進行することになる。

これらの動向から読み解かなければならないのは、市街地と農村との「有機的な関係」の衰退である。地方都市市街地の再生は、近郊の農村をはじめ周辺の農林漁村との地域経済、生活文化、環境自然などにおいて築いてきた有機的な関係を再構築することが、市街地と近郊農村が共に持続的な地域再生を図っていく道

筋であろう。

3 「日本版コンパクトシティ」の課題

さて、今まで述べてきたコンパクトシティの考え方は、全国的な視野で地方都市のあり方としての「日本版コンパクトシティ」においても共通である。ここでは、わが国におけるコンパクトシティに向けた課題について列記し再確認しておきたい。

(1) 地方都市における既成市街地の空洞化

大規模商業施設の郊外立地、公共公益施設の郊外移転、周辺幹線道路沿線への商業施設の立地、中心商店街の衰退と空家・空きビル、更地、駐車場の増加、など。

(2) 市街地縁辺部の野放図な拡大

優良農地の潰廃、住宅地などのしみ出しと道路、下水道などの非効率なインフラ整備、など。

(3) 周辺農漁村との有機的な関係の衰退（既述）

(4) 車社会と公共交通体系の衰退

車社会前提の郊外宅地開発、ニュータウンにおける高齢化と交通弱者の発生、鉄道・バス利用者の減少と便数削減の悪循環、公共交通体系の再構築、など。

(5) 人口減少社会、高齢社会の進行

空家・空き地の発生、個別土地所有権の桎梏、地域社会（地域コミュニティ）の維持継続困難、新たなライフスタイルの模索、など。

(6) 地球温暖化と環境・資源問題の進行

原発事故と再生可能エネルギーの模索、環境共生社会と省エネルギー型ライフスタイルの模索、など。

これらの諸課題を通して、地方都市と周辺を取り巻く農（山漁）村との生活、経済、文化そして環境などの諸側面において、生活圏として形成してきた有機的な関係を前提とした地方都市のあり方をコンパクトシティとして提起してきた。それらを地域循環型都市の構築、つまり都市と農村の有機的な関係の再構築を目指して、コンパクトシティというコンセプトを位置づけてきた。

4 東日本大震災後に見えてきたわが国の課題

いま一度、東日本大震災後の復興過程から見えてきたわが国の時代潮流や課題について触れておきたい。

あの東日本大震災とその後の復興過程は、経済的低迷、政治的混迷、社会的不安定というネガティブ・スパイラルの時代的特質に大きく影響を受けている。そして、これらの桎梏^{※2}を打破するために、それらの負のスパイラルを克服する社会的・基本的価値観の創造に立ち向かうことが求められているのではないかと思う。つまり、「民主主義」「地方自治」「地域コミュニティ」「生活の質」「持続可能社会」「正義・倫理」などである。復興過程で、基礎自治体のマンパワー不足が深刻な影を投げかけている。そして、それを補完するのはゼネコンなのか、地域コミュニティなどの地域自治の構築なのかが問われていくであろう³⁾。

5 地域の共生—地方都市コンパクトシティの前提

冒頭の疑問「農村や漁村の集落でも“コンパクトシティ”ですか？」に答えよう。

地方都市の周辺には広大な農村が広がり、さらに漁村や里山、山村に連なっている。それらの農山漁村は、豊かな自然環境のもとで農林漁業を守ってきた。そこで生産される生鮮野菜や魚介類などは直近の市街地の朝市などで販売されてきた。欧米においても、中心市街地にはデイリープロダクト（牛乳、バター、チーズやパンなどの生鮮食品）や花卉などを所狭しと並べたオープンマーケットが賑わいの原点になっているし、それは都市の原点として、今日まで守られている（わが国では、朝市などがあつという間に“コンビニ”に替わってしまった）。そして市街地には農機具、肥料、タネや苗などの商店が多く、近郊の農家の人たちが訪れていた。都市生活者と農村生活者は、すでに述べたように旧交を温めるチャンネルがたくさん存在していた。農山漁村の集落は、生業との密接な関連のもとに成り立っていたし、自然や環境との関連も配慮されていた。そのような集落独自の景観や歴史文化などが地

方都市の周辺に息づいていた。それは決して市街地の郊外住宅地ではない。

われわれの目指すコンパクトシティは、農山漁村との共生を前提とした都市のコンセプトである。そして、地方都市の今後の持続的な発展は、まさに周辺の農山漁村との生活文化や産業経済そして自然環境などさまざまな局面を介した有機的連携が基本的な前提である。農山漁村の疲弊は、広大な大地が広がっているだけに、窮余の策として都市的な土地利用への転換を進めていけば、さらに地方都市の衰退に繋がることに注意を払うべきである。

周辺の農山漁村の生産物をその地域特有の食文化に結び付け、あるいは森林資源などによる環境共生住宅や木質バイオマスなどの新たな産業との連携などを図っていくことが、地方都市と農山漁村による地域循環型経済として構築され、経済や文化などが循環する生活圏を築くことになろう。

注記

1) 鈴木浩、『日本版コンパクトシティ—地域循環型都市の構築』、学陽書房、2007.2

2) 「東北発コンパクトシティ」の提起は、1996年以降、次のような経過をたどってきた。

1996-1997 東北地方建設局「未来都市検討委員会」

この検討委員会の中で初めてコンパクトシティの提起。

1997-2002 東北地方建設局「街なか居住研究会」

街なか居住方策と市街地拡大抑制方策を基軸にしたコンパクトシティ推進方策を検討。

2004- 東北地方整備局「コンパクトシティ研究会」

2007- 東北地方整備局「コンパクトシティ推進研究会」

2010- 東北地方整備局・東北農政局・東北財務局・県および市町村「東北発コンパクトシティ推進研究会」

これらの活動の節目にいくつかのレポートや手引き書を発行した。主なものは以下のとおりである。

・ 東北発コンパクトシティ検討委員会、『東北発コンパクトシティのすすめ—持続可能な社会の実現に向けて—推進の手引き』2009.3

・ 東北発コンパクトシティプロジェクトチーム、『東北発コンパクトシティの実現に向けて—実現に向けた取組みの進め方と取組み事例—』2011.2

「基本方針」は、これらの文書に示されている。

また、2007年以降東北6県及び新潟県を含む7県において、コンパクトシティをめざす先行事例を取り上げながら毎年研究会を積み重ねてきている（鶴岡市、横手市、会津若松市、北上市、長岡市、八戸市）。

3) 下記の文献で若干考察を試みた。

鈴木・山口・川崎・中川編『地域再生—人口減少時代の地域まづくり』、日本評論社、2013.8

※2 桎梏

手かせ足かせ。行動・生活などの自由を厳しく制限するもの。