

原著論文

## 新たな局面を迎えたまちづくり政策 —コンパクトシティへの取り組み—

林 優子\*

### Policy for Town Development in new phase – Initiatives for compact cities

Yuko HAYASHI\*

#### 要 旨

近年、わが国における小売業問題の様相が変化している。それは単なる小売業における大型店と中小小売店という規模格差による競争問題から、都市の中でどこに立地するかによって周辺に与える影響を問うもの、都市や地域との関連で小売業の問題を捉えていこうとするものである。

また、小売業を取り巻く外部環境の変化、とりわけ、人口減少と高齢社会の進行、それともなつて小商圏化する消費需要、まちや地域の疲弊がみられる。これらに対して、コンパクトなまちづくり、多核連携都市への取り組みが各都市において進められようとしている。このようなコンパクトなまちづくり政策の意義について考察していく。

**キーワード：**小売業、まちづくり、コンパクトシティ、人口減少

#### Abstract

Recently in Japan, the aspect of retail business issues is changing. The influence of location in cities from completion is due to size differences between large and small retail stores in the retail industry.

Moreover, changes in the external environment surrounding the retail industry, especially with the decline in the population and the progress of an aging society, the accompanying consumption demand that is becoming smaller and brings the exhaustion of towns and regions. On the other hand, efforts are being made in each city to develop compact towns and multi-nuclear partnership cities. We will consider the significance of such a compact town development policy. Here, we examine the compact town development policy that is needed in order to that will be needed by the demographic aging and declining society in the future.

**Keywords:** retailing, town management, compact city, population decline

#### はじめに

わが国の小売業問題は、かつては1960年代から90年代にかけて大型店と中小小売店という規模格差による対立競争から、90年代以降になると小売業が都市や地域の中

でどこに立地するかによって、すなわち中心部・中心市街地か郊外部かのいずれかに進出あるいは撤退したことによってそこに与える影響がどうなるかというものを問うものへと変化している。これら小売業問題に対する流

\* 公立大学法人 名桜大学 国際学群 経営情報教育研究学系 〒905-8585 沖縄県名護市字為又1220-1 Faculty of International Studies, Meio University, 1220-1, Biimata, Nago, Okinawa, Japan 905-8585

通政策としても、従来の大型店と中小小売店対策としての大規模小売店舗法（以下、大店法）から、大型店の立地に関する大規模小売店舗立地法（以下、大店立地法）、さらにはまちづくり三法へと政策転換が行われた。

しかし、地域や都市におけるこのような小売業を取り巻く問題は改善されるどころか、更なる大型店の事業展開の拡大をもたらすことになっている。その結果、中心市街地からは伝統的な商店街をはじめとする小売業の撤退と共にまちの活気が失われ、一方の郊外部での小売業、とりわけ大型店の進出・出店により、新たなまち賑わいをつくりだしているという。大店立地法やまちづくり三法が制定・施行されたにも関わらず、中心市街地と郊外部という小売業における立地上の対立関係へ解決にはつながっていない、地域や都市と小売業の問題は改善へと向かっていないのである。

またわが国は先進諸国の中でも特有の局面を迎えている。それが人口減少と高齢社会の到来である。1990年代以降、これまで経済的基盤を支えていた人口が減少傾向に入り、少子高齢社会というこれまで経験してこなかった社会的側面において新たな問題を抱えることになっている。そのことが、小売業の成長・発展ならびに、都市や地域に新たな問題を引き起こすことになっている。

本稿の目的は、これまでの人口拡大に伴う都市の成長・発展とそこでの小売業の革新、大規模化や革新的技術導入による経済的効率性を追求する経営戦略やそのあり方から、今後さらに進行するとされている人口減少社会のなかで、小商圏化する消費需要に対して果たすべき小売業の役割について、都市論の視点からそこでの小売業の空間的構造変化を所与として、小売業のあり方の変遷を社会的共通

資本としての観点から明らかにしていくことである。人口減少のなかでのまちづくりについて、立地適正化にもとづくコンパクトシティへの動き、多核連携都市への取組み、中心市街地活性化による取組みについて整理する。

## 1 人口減少時代の都市問題－都市が直面する新たな問題

### (1) 都市が直面する問題－人口減少

都市が直面する大きな問題は、先進諸国のなかでわが国特有の局面として、国全体としての人口減少とそれに伴う都市の人口減少傾向が顕著になってきたことである。わが国特有という意味を饗庭が以下のように説明している。人口統計でいう人口減少というのは、出生する子どもの数に対して死亡する高齢者の数が上回ることをいい、毎年同じ数の子どもが生まれ、人口が各年代で均等であるならば、毎年同じ数だけの人口が死亡するため急激な人口減少は起きないが、人口が偏在している状態、つまりある世代が極端に多かったり、少なかったりする状態があれば、極端に多い人口にあわせて人口減少が急激に起こることになり、この偏在はわが国ではベビーブーマー世代の存在で、戦後直後の出生率が上昇した時期に生まれた世代の存在があるという（饗庭、2015年、59-60頁）。この存在が今日の人口問題を大きく規定する要因であり、ベビーブーマーの数が多ければ多いほど、急速な人口減少が生じることになる。日本では1947年から51年が該当する。他国に比べ、人口の中で占める割合が多く、世界の中でも突出して進行する原因のひとつであるといわれている（饗庭、2015年、59-60頁）。図1は、総務省ならびに国立社会保障・人口問題研究所調査に基づく人口推移と将来人口推計を示したものである。

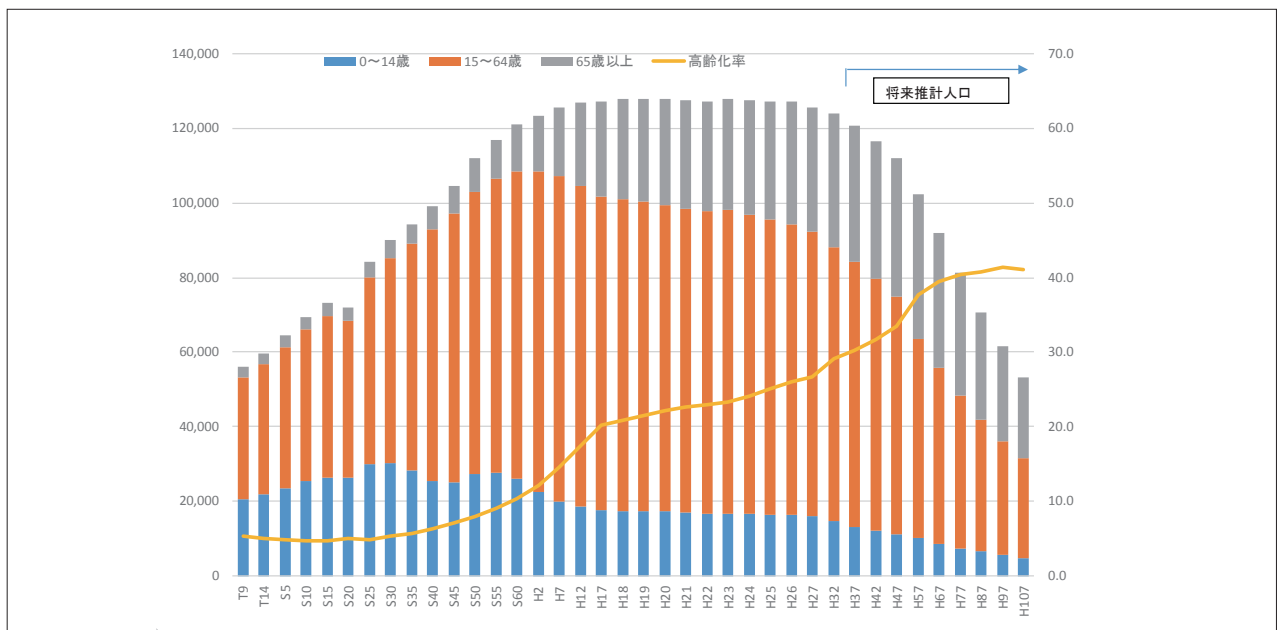


図1 我が国の人口推移と将来推計人口

(出所) 総務省統計局「国勢調査」「我が国の人口推計」「人口推計」/国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成24年1月推計)

わが国の全人口に占める少子化と高齢化の割合は、まずは少子化が昭和30年代よりはじまり、その後高齢化が昭和50年代後半からはじまっている。

さらに、総務省による住民基本台帳に基づく人口推移（昭和43年～平成29年1月1日現在）をみると、総人口の中で日本人のみの推移をみると、調査開始の昭和43年から平成21年までは増加傾向を示していたが、この年の127,076,183人をピークに減少傾向に入り、直近の平成31年1月1日現在の日本人の総人口は124,776,364人と前年度よりも433,3294人のマイナスとなっており減少の一途である。

総務省の平成31年1月1日現在の住民基本台帳による47都道府県別の人口動向についてみると、人口増加を示しているのが、増加率の高いほうから東京都（0.56%）、沖縄県（0.17%）、神奈川県（0.05%）、千葉県（0.03%）、埼玉県（0.02%）となっている。前年度まで愛知県も増加していたが、既に減少を示し、上位5つの都県のみが増加となっている。大都市の中でも、この東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県のいわゆる東京圏4都県でのみ人口増加がみられ、それ以外の関西圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）や名古屋圏は人口減少し、さらに地方圏では著しい人口減少が続いているのであった（表1参照）<sup>(1)</sup>。沖縄県を例外として、基本的に東京圏、特に東京都への人口集中し、地方圏の人口は総じて減少が続いている。

表1 都道府県別にみた2019年1月1日時点における増減率の状況

総人口	12,478 (△0.35)
増加	
東京都	1,318 (0.56)
沖縄県	146 (0.18)
神奈川県	898 (0.05)
千葉県	616 (0.03)
埼玉県	720 (0.02)
減少	
秋田県	99 (△1.49)
青森県	129 (△1.28)
岩手県	124 (△1.18)
高知県	71 (△1.11)
山形県	109 (△1.10)

（出所）総務省「住民基本台帳」（2019年1月1日時点）  
 ※単位は、万人、（ ）内は前年比増減率%、△はマイナス。

人口増加と都市化の進んだ1960年の国勢調査において、人口集中密度（DID：Densely Inhabited District）指標が導入され、市区町村の統計区内の人口密度4,000人/km<sup>2</sup>以上の基本単位区等が基準として設けられていた。しかし、その後人口の郊外部への移動や都市そのものの拡大により、DID人口密度に変化がみられるようになってきた。さらに「1990年代以降、全国的にはDID人口密度の低減に歯止めがかかり、増加に転じる傾向がみられ、長期的に人口が減少してきた東京都区部の人口も95年ごろを境に増加し始め、いわゆる人口の都心回帰のあらわれ、あるいは市街地空間の『成熟化』を示していた」と分析されている（海道、2001年、193-194頁）。しかし

都市の人口密度の減少時期は、わが国の1960年代からの経済成長に伴い、市街地が郊外へと拡大し、それと並行するように自動車急速に普及した時期でもあったことから、居住地と自動車利用による消費者の行動が都市の人口密度の低下をもたらした状況であった。かつて人口密度が高かった都市ほど低減率が大きくなっており、都市における人口密度の低密さが、都市機能への大きなダメージとなっているのである（海道、2001年、193-194頁）。

## （2）人口減少の中の小売業

商業統計調査においても、小売商店数は順調に増加を示し、1982年調査においては172万店にも達していた。しかし、その後の円高や経済のグローバル化が大きく進展することで一つの転機を迎え、82年をピークに減少に転じ、巻き返すことなく減少の一途をたどることになっている。その減少の多くは、個人商店をはじめとする中小規模の店舗であり、大型店対中小小売店という対立関係が大きな問題となった。

さらに、1990年代になると、いわゆるバブル経済の崩壊を迎え、長期的な経済不況が続き、結果として個人消費の低迷とともに、それが多くの企業の業績悪化をもたらした。経済全体としての低迷がいわゆる状況になった。減少の一途をたどる小売商店数とともに、大型店の出店規制としての歯止めの役割を果たしてきたはずの大型店の政策意義が意味をなさなくなってきた。中心市街地の空洞化が大きな問題となり、この大型店の出店規制の枠組みが完全撤廃され、大型店が郊外への出店を加速化させていった。その結果、郊外部と中心市街地という、都市の中における小売業をめぐる問題が都市での空間配置をめぐる構図へと大きく変化していったのである。

このような状況をふまえ、まちづくり三法（1998年・2006年改正）が制定されたが、中心部の再生・活性化が実現されたかというところではないところが多い。特に地方都市においては、いまだ人口や諸産業、大規模小売店の郊外化には歯止めがかかっていない現状がある。ただ、その一方で、郊外部に進出した大規模店舗も人口減少と過疎化の影響による周辺需要の獲得に失敗し、撤退を余儀なくされている状況もあるという。都心部・中心市街地においても、場合によっては郊外部においても、そこでの消費者・生活者にとっての生活インフラとしての小売業の不在が、大きな問題を発生させているのである。

2010年5月、経済産業省が「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書—地域社会とともに生きる流通」報告書を発表し、また農林水産省も2010年5月「高齢化等の進展下での消費者の食料品へのアクセス状況及びアクセス改善のあり方に関する研究会」を組織し、2011年3月に研究成果をまとめている。

経済産業省のこの報告書は、「買物弱者」の実態を紹介



介しながら、流通とくに小売業を「地域社会を支えるインフラ」と位置づけたことが特徴となっている。「地域生活インフラとは、ある地域での快適な生活を営むに際しての最低限の基盤を形成する要素」として衣食住や医療・金融などの機能を幅広く含むものとして定義している。つまり流通の役割として商品供給という基本機能に加え、地域コミュニティや防災組織、災害時の物資提供などの多面的機能を明確に位置づけたものとなっている（木立、2011年、5頁）。また、買物弱者といった社会的弱者のニーズに対応しつつ、潜在的な市場・需要の掘り起こしをすること、事業者と多様な関係者との協力関係の構築が必要であると提言している（木立、2011年、5頁）。

この地域生活インフラをめぐる課題について、人口減少や少子高齢化の進展によって都市そのものの経営基盤が揺らいでいる現状を踏まえ、行政だけによる様々なサービスの提供が十分に担えなくなる恐れが出てきたことを反映している。必要な地域生活インフラを誰がどのように担っていくのか。調査結果から明らかになった現状を踏まえ、どのような買物支援サービスが必要であり、都市化とともに変容していった地域社会や地域コミュニティのあり方を再考する大きな契機となっている報告書である。

これまで流通、とりわけ小売業は、社会や時代の変化に即応し、変幻自在に形を変化し適応してきたイノベーターであり、新しい業態やサービスの提供を担ってきた。その流通、小売業には、新たな変化が求められている。人口減少という変化、市場の縮小という、既存商圏人口の縮小といったことから、これまでの大規模小売店舗を作って、多くの消費者（顧客）を集める「集客型」から、消費者（顧客）に自ら近づき彼らの潜在的な需要を積極的に掘り起こしていく「接近型」に移行し、多様なサービスの提供などを行っていくことが求められている<sup>(2)</sup>。

## 2 まちづくり政策の転換

### (1) 都市の捉え方とまちづくり

わが国は、これまで順調に増加基調を示していた人口が減少に転じ、それとともに少子高齢化を迎えている。消費需要の減少とターゲット層の縮小を意味する。消費需要の減少は、その都市や地域の経済基盤の弱体化を意味することになり、都市や地域の縮小さらには消滅へと大きな打撃をあたえることになった。また、グローバルな視野に立てば環境問題等の問題が多くいわれるようになった今日、人口の基盤となっている都市とは何かを改めて考えてみたい。人口が増加から減少傾向へと、成長の方向性が緩やかになり、減少時代に突入した現在、都市も成熟化の時代を迎えてきている。そこで都市とは何かについて、まちづくりの視点から今一度振り返ってみ

たい。

まずは、都市を「社会的共通資本（social overhead capital）」であるという考え方がある。この考え方を主導されている宇沢（2002）によると、社会的共通資本は自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の3つの範疇に分けられている。そして都市は、農業と農村、学校育、医療、金融制度、地球環境などと並んで、その主要な構成要素となっているという<sup>(3)</sup>。都市は、地域の経済活動や市民の生活の基盤であり、過去から現在にいたる社会的な投資の蓄積一道路や住宅などの物的な側面と同時に文化・芸術などの精神的な側面も含めて一であると考えられ、その意味で都市は地域や市民の共通財産としての社会的共通資本として位置づけられるべきものであり、一方的に市場にゆだねてしまってはならない存在であるというのが、この考え方の根底にある（石原・西村、2010年、149-150頁）。

また、地域コミュニティの希薄化など、地域社会のかかえる問題も少子高齢社会、人口減少時代の進行にともなって、大きく注目されている問題となり、注目されているのが、「ソーシャル・キャピタル（social capital）」（社会関係資本と訳されることもある）という考え方である。都市はソーシャル・キャピタルの基盤として捉えられるが、それは非常に多義的な概念である。その代表的論者の1人であるRパットナム（Putnam, Robert D, 2000）は、ソーシャル・キャピタルを人々の水平的なつながりとして、社会的ネットワークとそれに結びついた規範の集合である。つまり対人間のきずなや集団間のつながりである社会的ネットワークやそこから発生する信頼と互酬性の規範意識を意味している（柴内、2006年、14頁）。世界銀行が1996年に組織したソーシャル・キャピタル・イニシアティブの定義では、「ソーシャル・キャピタルとは、社会の内部的および文化的結束性、人々の間の相互作用を左右する規範および価値、そして人々が組み込まれている諸制度を意味する。ソーシャル・キャピタルは社会を結束させる接着剤であり、それなしには経済的成長も人間の福祉もありえないものである」（宮川・大守、2004年、34頁）。

このような都市や地域社会の考え方と似たものに、県民性や地域性といわれるものがある。これには人間の共同体意識や帰属意識などの属性やきわめて生物学的な要素が含まれたり、人間集団であるために組織性や階層構造的な特質も備わっているものだと考えられている（仲川、2012年、1-2頁）。つまり、「都市は単に個人の集まりでも道路や建物や伝統や軌道や電話などの社会的な施設の集まりでもなく、それ以上の何ものかであるという。それは心の状態であり、慣習や伝統や、またこれらの慣習のなかに本来含まれ、この伝統とともに伝達される、組織された態度や感情の集合体」であり、「それを構成

している人々の活気ある生活過程に含まれており、いわば自然の産物、とくに人間性の所産」(笹森訳・鈴木編, 1978年, 57-58頁) であるとして、快適な日常生活を過ごす場所と人々の集まりであるとしている。

まちづくりという視点にたてば、都市の中で快適な日常生活と多くの人々が集まり、交流し日々を過ごすためには、そこで生活をする消費者と小売業者の間の関係は、「買い手としての消費者は、ただ単に小売業者から商品やサービスを購入する主体というだけではなく、消費者の生活している生活環境のすべて、例えば買い物に関連した交通条件や居住地域の地価の動向、地域に残された自然環境や街並みの景観など、生活の安全性や環境条件、アメニティの維持と改善を要求する主体として現れてくる。これに対して売り手としての小売業者も、当然のことながらただ提供する商品やサービスの改善があればよいというのではなく、地域の生活環境の維持と改善、つまり上述の交通条件や環境問題などの多くの問題に責任をもつ競争主体として社会に評価される」必要がある(阿部, 1995年, 12頁)。つまり、売り手と買い手の関係を経済システムとして経済的効率性の視点からだけではなく、より拡大された社会的有効性の視点を含めた政策の必要性がまちづくり求められている。

## (2) まちづくり政策の転換

まちづくりの基本となる法律が、1968年に制定された新都市計画法である。この法律が策定されるまで、土地利用に関する明確なルールはなかったという。そのため1960年代後半の高度経済成長とともに都市への人口流入が始まると同時に法律ができたこともあり、土地利用の調整よりも、都市部の基盤整備と市街地の拡大に主眼が置かれていた。土地利用を規制する仕組みとして、都市計画区域を設定したうえで積極的に整備を進める「市街化区域」と、開発行為を抑える「市街化調整区域」を定める、いわゆる「線引き」制度がはじめて導入されたのであった。都市の成長に対応して、緩やかな開発コントロールと効率的な基盤整備によりこの時代の経済成長を支えるという面でこの都市計画は大きな成功を収めたと評価されている(海道, 2001年, 13頁)。

増大する人口とそれを収容する都市においては、国土計画の立場からは、都市のヒエラルキー、そしてそれらの配置や連携が課題であったし、それらをつなぐ高速交通体系が主要な課題であった(鈴木浩, 2007年, 31頁)。成長する都市のなかで対策を講じていたにも関わらず、国土の不均衡発展が進み、都市と農村や中山間地域間での人口や産業の偏在が問題視されるようになった。何度かの市町村合併が繰り返され、現在に至っている。一方で、都市の内部においては、中心市街地と郊外部との問題が出てきたのであった。とりわけ地方都市において、

1990年代に入って大規模店舗が郊外出店を積極的に進めることで中心市街地の空洞化といった中心部の衰退問題を引き起こしたのであった。

わが国における流通政策は、1973年制定され1974年施行の本店法が1980年代後半に外圧等から緩和の方向へと変化したことで大きな転換に直面した。1991年には本店法関連5法<sup>(4)</sup>の制定、そして1998年には中心市街地活性化法(以下、中活法)、改正都市計画法、2000年には大店立地法からなるいわゆるまちづくり三法が制定され、2000年に本店法が廃止された。さらに2006年には中活法と都市計画法の見直しによって強化が図られまちづくり三法の改正への動きとなっている。

本店法を廃止したことによって、これまでの大規模小売店舗の郊外への進出は緩和され、中心市街地の衰退に拍車をかけることになったため、中活法において中心市街地の整備や商業の活性化と一体的な推進を図ることを目的としつつ、改正都市計画法と大店立地法において大規模小売店舗の立地規制や周辺的生活環境規制を目的としたまちづくり三法において中心市街地の再生、活性化を図るものであった。しかし、なかなか結果が出なかったのである。

そこで2014年に中活法の再見直しと都市再生特別措置法(国土交通省管轄)の改正に取り組み始めたのであった。特に、都市再生特別措置法の改正においては、自治体が医療施設、福祉施設、商業施設、そしてその他の「都市機能増進施設」を誘導すべき区域として「都市機能誘導区域」を設定することができ、当該施設の誘導において、民間事業者に対して、民間都市開発推進機構が出資などの支援を行うこと、容積率および用途の制限を緩和する「特定用途誘導地区」を定めることができるとするものである(渡辺, 2014年, 9頁)。つまり、様々な生活機能を維持するには一定の人口密度が要するため、今後の高齢化も踏まえれば自動車への依存度を下げるまちづくりも欠かすことができないという主旨のもと、コンパクトなまちづくりへと政策の転換が始まった。さらに、この措置法においては、市町村に「立地適正化計画」の策定も求められており、住宅を集める「居住誘導区域」を設定しなければならない。一定規模以上の住宅を「居住地域」外で立てる場合は届出が必要となるのである。

## 3 コンパクトシティの今日的な意義

### (1) コンパクトシティとは

コンパクトシティ論は欧米では70年代から登場したとされる。「成長の限界」を指摘した1972年のローマクラブの提言などを受けて、地球環境を重視して都市の成長を管理し、持続可能性を高める構想といえる。

わが国では、都市におけるまちづくりが進展しないまま、人口減少という時代を迎え、今後の新しい都市のあ

り方に対して、政府による新しい取り組みが模索され始めた。2014年に都市再生特別措置法等の一部が改正され、市町村は、都市再生基本方針にもとづき住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するもの）の立地の適正化を図るため「立地適正化計画」を作成することができるようになった。都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランを作成し、民間の都市機能への投資や居住を効果的に誘導するための土俵づくりとして多極ネットワーク型コンパクトシティを目指すというものである。まちづくり三法が制定された際にも、都市計画と流通政策の新たな結合といわれていたが、今回のこれはさらに踏み込んだものであろう。

都市計画が進むべき方向はどのようなものだろうか。それは、自治体主権、市民主体、伝統的な市街地空間の価値の継承、アーバン・デザインの活用、自動車偏重の交通システムからの脱却、環境との共生、持続可能な地域社会の実現であり、「都市像」として都市の形態、密度、土地利用、自然的環境、といったハード面の要素と人々のライフスタイルや地域の歴史・文化といったソフト面の要素が総合されたものを描く必要があると考えられている（海道、2001年、14-16頁）。

もともと、わが国の都市においては、大戦後で戦災の影響を受け、多くの都市で区画整理事業などの復興事業が実施されたことで、伝統的な都市構造が大きく変えられたこと、そして多くの都市が戦後急成長したため機能主義にもとづく市街地で構成されてしまっていることが都市像が確立できていなかった理由として指摘されている（海道、2001年、16頁）。

このように考えると、コンパクトシティはこの都市形態に着目した都市論であるといえる（海道、2001年、19頁）。この都市形態は、どのような意味や役割を持っているのだろうか。M. ジェンクス (Jenks.M) ら<sup>(5)</sup>は、都市のコンパクトさ、形態、規模、密度、土地利用、街区のレイアウトやサイズ、住宅のタイプ、緑地の配置、いろいろな成長の仕方（例えば市街地内部の開発、郊外拡張、ニュータウンなど）、用途の複合、地域の持続可能性（エコロジー、自然環境、自然資源、社会状況、人々の行動、経済活動など）、交通の関連、社会的公平さ、移動のしやすさ（モビリティ）と、利用のしやすさあるいは到達のしやすさ（アクセシビリティ<sup>(6)</sup>）、アーバン・デザイン、実際の都市形態の分析や開発事例、さらに実現の可能性やコンパクトな都市の効果などを紹介しながら検討を論じられている（海道、2001年、20-23頁）。彼らの主張は、持続可能な都市形態は、それぞれの地域の特性があるため一概に決めることはできないが、共通の

原則があるという（海道、2001年、22頁）。それは次の5つで、①都市形態のコンパクトさ、②混合用途と適切な街路の配置、③強力な交通ネットワーク、④環境のコントロール、そして⑤水準の高い都市経営であるという。

都市形態に関心を寄せる理由は、土地資源の使い方にかかわるためであり、それは環境の質やエネルギー消費とも関連するからだと考えられている。「低密度で無秩序な市街地が拡大すれば、農地や自然環境を無益に壊して、都市は地域と環境の中で持続的に存在することが困難となる。公共交通は規模、密度、形、土地利用、道路などの市街地形態が適切でなければ成立が困難であり、自動車に依存しなければ生活できなくなる。そうになると、年齢や経済力、住宅条件などで対応できない人々にとっては、地域に住み続けることが難しくなる。」（海道、2001年、22頁）のである。

コンパクトシティとはいっても決して都市の縮小ではなく、あくまでも「持続可能（サステナブル）な都市」を示している。そのためその基本的な要素として、ジェンクスらの指摘を基本にしながら、海道（2007）は都市の空間的要素として①密度が高い、より密度を高めること、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、水辺が保全される、そして⑤都市圏はコンパクトな都市郡を公共交通ネットワークで結ぶことができることを挙げている（海道、2007年、14頁）。

国土交通省においても「集約都市形成支援事業（コンパクトシティ形成支援事業）」が平成25（2013）年に創設され、そのなかの重点的施策として「人口減少・高齢化が進む中、特に地方都市においては、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業などの生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりをすすめること（コンパクトシティ+ネットワーク）」を掲げ、都市のコンパクト化、公共交通の利便性向上を示し、コンパクトシティ化に取り組む市町村を支援するとしている。

## (2) コンパクトシティの実現性

コンパクトシティの実現性については、直接的に期待される効果と総合的な効果を次のように挙げるができる（海道、2007年、15頁）。直接的な効果は、①自動車交通への依存を減らすことができる、②土地・空間資源を有効に活用できる、③環境汚染と自然や農地の破壊を減らすことができる、④活気ある中心市街地を維持し形



成できる、そして⑤都市インフラとサービスの効率性を高め安価で効率的な行財政運営ができるというものである。また総合的な効果として、コンパクトシティやコンパクトな都市圏には①公共交通の成立性が高まる、②都市の魅力を高めて、観光・投資の誘引や都市型産業の形成などにより経済が活発となる、③都市づくり・まちづくりへの参加を通して、地域自治・住民自治が促進される、④誰にでも暮らしやすく、多様な人々の社会的公平性が高まる、そして⑤地域の個性、歴史・文化資源がいかされ、定住性と外部からの誘引性が高まると述べている。

さらに、都市計画法制研究会（2014）によれば、「①高齢者や子育て世代にとって安心できる健康で快適な生活環境を実現できること、②財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすること、③環境・エネルギー負荷を低減すること、④自然災害に対して事前予防を推進することが必要」であるため現在の都市構造のあり方を見直すことがとても重要になるとし、今後も進行するであろう人口減少や高齢化という課題に対応できなくなると指摘している（7-13頁）<sup>(7)</sup>。

このようにコンパクトシティが実現すれば、また人口減少と同時に少子高齢社会を迎えている現在、それらの影響を受け社会構造が変化するなかで、きわめて重要な都市づくり、まちづくりの考え方であろう。わが国の都市・地域の拡大成長から縮小成熟していくなかで、自動車交通に依存した都市構造からの転換、郊外スプロールの抑制と中心市街地の再生を試みるものでもある（海道、2007年、11-12頁）。また、現代の都市をコンパクトシティにするということは、郊外への無秩序に低密・拡散してきた都市の発展方向を転換して、都市空間の全体構造（土地利用）を、まとまりのある（コンパクトな）中心市街地を維持・形成することでもあり、伝統的に都市が持っていたコンパクトさをできるだけ維持して、地域の空間資源・ストックを保全・継承・活用する都市づくりを進めることにもつながると評価されている（海道、2007年、14頁）。

中心市街地の活性化を図るためには、多くの都市機能がコンパクトに集積した、歩いて暮らせる生活空間と活力ある地域経済社会の実現であって、単に商店街活性化といった目的ではなく、高齢社会への対応、都市経済成長の促進や自治体財政の負担軽減、自動車交通の抑制効果などによる環境対策、市民の誇りや固有文化の維持継承、都市的な生活の享受などさまざまな意義・役割が十分に発揮されることあり、拡散型の都市構造を改革して、集約型都市構造にしなければいけない（海道、2007年、22-23頁）。成熟期を迎えている都市においては、これまでの都市計画のなかで進められてきた基盤整備主導型の都市づくりから、コンパクトな、誰もが様々な都市機能にアクセスしやすく、賑わいのあるまちを計画し、開発

をコントロールすることでその地域にあった望ましい都市を生み出す手法が求められている。

このように都市の中心部に多様な都市機能を集積しコンパクトなまちにしていこうとする考え方は、郊外部における開発を抑制し、都市の中心部への人や都市機能を誘導し、財政体質も改善していこうとするものである。人口が都市全体に拡散したまま、人口減少が進むと税収の確保と同時に行政サービスの提供が不十分になるという状況のなかで、そこに居住する人々への提供を維持していかなければならないということに直面しなければならないのである。

今後の国土政策の軸となる計画に、「国土のグランドデザイン2050」（計画期間は2015年から2025年）がある。そこでの新たな制度<sup>(8)</sup>として「立地適正化計画」などが用意されている。先述したように立地適正化計画は改正都市再生特別措置法に基づくもので、現状の市街地を「都市機能誘導区域」「居住誘導区域」などに区分けし、その機能向上と集約をめざすものである。

総務省は2016年7月に、地域活性化政策の効果に関する調査を発表した<sup>(9)</sup>。改正中心市街地活性化法が2006年に施行され、富山市と青森市が全国第1号の認定を受けていた。この改正中活法に基づき44の基本計画を調べたところ、市が定めた活性化に関する目標を達成できた計画はゼロという結果であった。青森市は2007年、青森駅周辺の中心市街地の再生に関する計画が認定され、ここでは歩行者通行量を3割増の7万6,000人とするなど4目標を立てたが、計画が終了した2011年の通行量は4万人程度という結果であった。また、富山市は市内の路面電車の1日の平均乗車人数を1万3,000人にする目標をたてたが、結果は約1万1,000人で未達となっていたという。

一方、国土交通省によると、2019年3月31日現在で立地適正化計画を立てているのが468市町村あり、このうち250都市が2019年5月1日までに計画を作成し公表している<sup>(10)</sup>。地方の小都市に加え、さいたま、浜松、名古屋、岡山、広島などの政令市や首都圏の自治体も国の支援のもとで独自の計画づくりを進めており、全国的な動きになりつつあるという。具体的に、北九州市は、「厳しい財政状況のもとでは市民生活を支えるサービスの提供が困難になる」と居住区を市街化区域の6割程度に絞り込んで、物流拠点、次世代産業拠点（学術研究都市）、都心・副都心、広域観光拠点、国際交流拠点、地域拠点を計画している。集約拠点を地図に落とすと恐竜のようにみえるため「コンパクトザウルス」と名づけ市民にPRしていく方針である。いずれも計画も移住を強制したりエリア外での建設を禁止したりするわけではなく、大規模な開発には事前の届出を求め計画見直しを勧告するケースもある。

## おわりに

これまで述べてきたように、都市のコンパクトシティ化は人口減少と高齢社会が進む都市においてはかなり有効なまちづくりあるいは都市づくり政策の手段であると考えることができるであろう。都市全体に点でバラバラに散在する人々に対して、行政サービスを均一に提供したり、バラバラな地点から必要とする生活物資を買い集めるために移動したりしなければならないよりは、都市を縮小し中心部に行政機関、商品・サービス機関、教育機関、病院等を配置することで、各種サービスを提供したり享受できたりするほうが快適な生活環境を提供できることになるであろう。

しかし、コンパクトシティ化に対して、人口減少社会の処方箋として理論的には正しいかもしれないが、実際には実行不可能だとして疑念を表明するという意見がある(饗庭, 2015年, 131-135頁)。都市の中心部に向けて人々を移動させることは、戦後、都市圏に移ってきた人々が新しい居住地で何十年もかけてその地域でコミュニティを形成してきたが、その人々にコンパクトシティ化にともなって再び移動させることは、このコミュニティをもう一度解体し、再び構築していくことを意味しており、結果的に高いコストを強いるのではないかと指摘されている(諸富, 2018年, 110頁)<sup>(1)</sup>。

いずれにしても、これまでわが国が経験してこなかった、人口減少と高齢化という社会経済環境の変化にともなって、都市の発展・拡大の中での都市計画や諸産業のあり方から、都市の縮小・縮約という現象の中でこれまでと同様な都市計画や諸産業のあり方では対応できない部分が多く発生している。その一つの解決策として「コンパクトなまちづくり」、都市づくりが求められている。上記のようにコンパクトなまちづくりにおいても、理想と現実において、まだまだ解決しなければいけない問題があるが、それぞれの都市がもつ歴史・文化等と照らし合わせながら、検討し積極的に取り組んでいかなければならないのではないだろうか。

## 【注】

- (1) 日本経済新聞(2017年7月6日付け)をもとに、2019年1月時点の情報に更新を行っている。
- (2) 経済産業省「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会～地域社会とともに生きる流通～」報告書概要2010年5月。従来型の流通システムから消費者(生活者)に自ら近づき消費者(生活者)の潜在需要を積極的に掘り起こししていこうと新たなシステムの萌芽と成り得る4つの形態が示されている。まず1つ目は「宅配サービス」、2つ目「移動販売」、

3つ目「店への移動手段の提供」、そして4つ目「便利な店舗立地」である。1つ目から3つ目までは主体者が小売業であったり、行政であったり、あるいは小売業と行政による連携事業として進められているもので、採算ベースを考慮すると継続が難しい場合があり、試行錯誤で取り組まれている。一方、4つ目の「便利な店舗立地」においては、近隣型小規模店舗を消費者(生活者)の近くに作っていこうとするもので、都市部ではその役割をコンビニエンスストアが担ってきており、また最近では大手流通業者による小型スーパーの展開、過疎地や農村部でも農協の購買部門などがスーパーマーケット機能を担っている。さらには撤退店舗の跡地を利用し、地域住民の有志が出資し、地域コミュニティが共同で運営する代替店舗を作る例が広がっているという。

- (3) 宇沢弘文(2000)『社会的共通資本』岩波新書:宇沢・前田・薄井編(2003)『都市のルネッサンスを求めて』(社会的共通資本としての都市2)東京大学出版会で詳しく述べられている。
- (4) 外圧による大店法の緩和のために、大店法の改正と輸入品売場設置に関する大店法の特例法、特定商業集積整備法、中小小売商業振興法そして民活法がセットとなっているもの。
- (5) Jenks, M.Burton, E.and Williams, K.ed. (1996): *The Compact City A Sustainable Urban Form?*, E&FN SponおよびWilliams, K.Burton, E.and Jenks, M.ed (2000): *Achieving Sustainable Urban Form*, E&FN Sponがある。
- (6) 自動車に依存しない、依存できない高齢者らにとって、快適な生活環境を得るためには、様々な都市機能への自由なアクセスが必須の要件とされている。そのためには、とカリングワースは、都市地域の交通計画において、いつでもどこでも自由に移動できる「モビリティ」それ自体が大切ではなく、目的の場所に容易に到達できる「アクセシビリティ」が重要であると述べている(海道清信(2007)『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社, 43頁)。
- (7) コンパクトなまちづくりを実現するためには、多様な視点からの取り組みが必要とされるが、その中で生活環境の確保という視点、小売業を起点としたまちづくりに関してまとめられた石原武政・渡辺達朗編著(2018)『小売業起点のまちづくり』(碩学舎)がある。コンパクトなまちづくりを目指す中での都市構造のあり方とともにどのような取り組みが必要か実践例を紹介されている。
- (8) もう1つの措置法として、「空き家など対策の推進に関する特別措置法(以降、空き家特措法)」がある。「空き家特措法」は2015年に施行されたもの



で、自治体の敷地内への立入や、税情報の共有など空き家の把握を促進することができる。「特定空き家」に指定したものについては、固定資産税の住宅控除が適用されなくなることから、空き家物件の市場流通を促すものとして期待されている。

- (9) 日本経済新聞, 2016年7月29日付け。総務省による「地域再生計画」「都市再生整備計画」「中心市街地活性化基本計画」の3計画を「地域活性化政策」としている。2006年の改正中心市街地活性化法に基づき44の基本計画が調査・評価されたが、市が定めた市街化に関する目標を達成できた計画はなく(ゼロ)、「複数指標のうち1指標以上が目標達成度7割以上」が26計画(59%)、「全指標が目標達成度7割未満」が18計画(41%)であった。結果として効果の発現は困難となっている。
- (10) 日本経済新聞, 2017年3月4日付け。
- (11) このような考えの背景にあるのは、現在のわが国が直面している人口減少に伴う都市の成熟化の段階(縮小期)においては、「都市の大きさが小さくなるわけではない。都市の大きさ自体はほとんど変化せず、その内部のランダムな場所において、それは中心部の商店街かもしれないし、郊外の戸建て住宅地であるかもしれないが、小さな敷地単位で都市の密度が上がったり下がったりすることになる。大きさが変わらず、内部に小さな孔がランダムにあいていく動き、このような動きを『スポンジ化』(饗庭, 2015年, 99頁)と呼び、これが進行しているのが現状ではないか。現実に進行するのは秩序だった「コンパクトシティ化」ではなくむしろ「スポンジ化」ではないか(諸富, 2018年, 110頁)。と指摘している。何も無い状態から、1からの都市づくりであれば「コンパクトシティ化」は最も理想的であるかもしれないが、ここで指摘された現状そのものが「スポンジ化」されているために、その各々をつなぐ、結びつけるネットワークが必要になってくるだろう。そのような意味においては、スポンジ化されたコンパクトシティ+交通ネットワーク、都市のいたるところに存在する多極化された地域と地域を結びつけ、全体としてアクセスしやすいまちづくりを計画していくのがコンパクトシティ計画であろう。

## 【参考文献】

- ・阿部真也(1995)『中小小売業と街づくり』有斐閣。
- ・石原武政・西村幸夫(2010)『まちづくりを学ぶー地域再生の見取り図ー』有斐閣ブックス。
- ・石原武政・渡辺達朗(2018)『小売業起点のまちづくり』碩学舎
- ・宇沢弘文(2000)『社会的共通資本』岩波新書
- ・宇沢・前田・薄井編(2003)『都市のルネッサンスを求めて』(社会的共通資本としての都市2)東京大学出版会。
- ・饗庭伸(2015)『都市をたたくー人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社。
- ・海道清信(2001)『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めてー』学芸出版社。
- ・海道清信(2007)『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版。
- ・木立真直(2011)「フードデザートとは何かー社会インフラとしての食の供給ー」『生活協同組合研究』Vol.431。
- ・国土交通省「集約都市(コンパクトシティ)形成支援」[https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi\\_machi\\_tk.000054.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk.000054.html)。
- ・柴内康文訳(2006)『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房, (Putnam, Robert D.; *Bowling Alone: The collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster; New (2000))
- ・笹森秀雄訳「都市ー都市環境における人間行動研究のための若干の示唆」鈴木広編(1978)『都市化の社会学(増補)』誠信書房(Park, R., ; *The City : Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment.*, *Amer. J. of Sos.*, XX (March, 1916), pp.577-612.)
- ・鈴木浩(2007)『日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築』学陽書房。
- ・都市計画法研究会編集(2014)『コンパクトシティ実現のための都市計画制度ー平成26年改正都市計画再生法・都市計画法の解説ー』ぎょうせい
- ・仲川秀樹(2012)『コンパクトシティと百貨店の社会学』学文社。
- ・宮川・大守編(2004)『ソーシャル・キャピタルー現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社。
- ・諸富徹(2018)『人口減少時代の都市ー成熟型のまちづくりー』中公新書。
- ・渡辺達朗(2014)『商業まちづくり政策ー日本における展開と政策評価』有斐閣。
- ・経済産業省「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会ー地域社会とともに生きる流通ー」報告書概要2010年5月。
- ・日本経済新聞, 2016年7月29日付け
- ・日本経済新聞, 2017年3月4日付け
- ・日本経済新聞, 2017年7月6日付け。
- ・Jenks, M. Burton, E. and Williams, K. ed. (1996) : *The Compact City A Sustainable Urban Form?*, E

& FN Spon

- Williams, K. Burton, E. and Jenks, M. ed (2000) :  
*Achieving Sustainable Urban Form*, E & FN Spon