

序 . 提言書の骨子

1 . 提言書の主旨(なぜ、「東北地方の中小都市」でコンパクトシティに取り組むのか)

2 . 「持続可能な都市」の基本理念

安全で安心、
快適な都市

魅力的で活力
ある都市

歴史や文化、自
然環境を活かし
た美しい都市

参加と協働に
よる健全な都市

参考 1. 都市を取り巻く状況

低密度な市街地の拡大
中心市街地の空洞化
モータリゼーションの進展
環境負荷の増大
行政コストの増大
人口減少・高齢化社会の到来

参考 2. 「東北地方の中小都市」の特性

地域特性

- ・雪が暮らしに大きく影響
- ・農地、自然が多い
- ・広大な地域に都市が点在

人口特性

- ・大都市より人口減少が著しい
- ・大都市より高齢化が進む

社会特性

- ・周辺市町村の就業地
- ・商業等の都市的サービスの提供
- ・市街地の拡大志向が強い

3 . 「東北地方の中小都市」のコンパクトシティ

(1) 「東北地方の中小都市」のコンパクトシティ像

～ まちと里が共生するコンパクトシティ ～

(2) 「東北地方の中小都市」のコンパクトシティの目指すべき方向

安全で安心、豊かな暮らしの確保
誰もが移動しやすい交通サービスの確保
中心市街地の再生と公共公益施設の再配置
地域を支えるコミュニティの維持・再生
市街地拡大の見直し
美しく環境にやさしいまちづくりの推進
効率的・効果的な行政サービスの提供

4 . コンパクトシティの実現に向けて

- (1) コンパクトシティの推進方策
- (2) コンパクトシティの実現方策(参考事例)

5 . おわりに

1. 提言の主旨(なぜ、「東北地方の中小都市」¹でコンパクトシティに取り組むのか)

(1) 提言の背景

これまでの地方都市では、人口増加と経済成長、モータリゼーションの進展に応じた低密度な都市構造が形成され、さらに大規模小売店や公共公益施設の郊外立地による都市機能の拡散が進んだ結果、中心市街地の空洞化や交通渋滞など様々な問題が生じた。

既に拡散した都市構造となっている地方中小都市では、これまで以上に人口減少(図-2参照)、少子高齢化が進行することで自治体財政が厳しくなる。一方、低密度で採算が取れないバス路線の増加や市街地の除排雪経費の増加など都市構造に起因する財政負担が一層増大することが懸念される。今後は、これらの財政上の課題等に対して、それぞれの市町村が抱えている都市施設の配置や構造について問題点を分析・評価しながら、社会的、環境的、そして経済的に持続する都市を構築していくことが必要となってくる。

これからは地域固有の歴史や自然環境を活かし、魅力的で持続性があり、誰もが豊かに暮らすことができる「安全・安心、快適で美しいコンパクトシティ」を実現するため、「東北地方コンパクトシティ検討委員会」において、地方都市におけるコンパクトシティの基本的な考え方をとりまとめたものであり、今後のまちづくりの参考とするものである。

(2) 提言の対象市町村(なぜ、「東北地方の中小都市」を対象とするのか)

東北地方は広大な地域を脊梁山脈により分断され、そのほとんどが豪雪地帯に指定されるなどの気象を有する中に都市が散在しており、都市間距離も長いなどの特性を有している(図-3参照)。そのため、従来から「東北地方の中小都市」は周辺町村に就業地や買い物を楽しむ場所を提供するなど、広域的な生活圏のなかで重要な役割を担っている(図-4、5参照)。

しかし、近年は、自家用車の普及や広域的な道路網整備の進展を背景として人々の生活範囲が広域化すると同時に、低密度に市街地が拡散するまちづくりが行われてきたことにより、生活拠点・経済拠点としての「東北地方の中小都市」の求心性が低下しきている。

都市の市街地は、農地や森林を含む周辺緑農地と一体となって“シティ”が成立するものとして捉え、人口減少が著しいと予測される人口規模3～10万人の中小都市を対象とし、中山間地域の活性化や中小都市間の連携も視野に入れた東北地方独自の持続可能な都市形成に向けたコンパクトシティを提言するものである。

1 「東北地方の中小都市」

東北地方において、都市的地域を表す人口集中地区(DID)を有する市町村は人口3万人～10万人未満の規模が最も多い。したがって、本提言書では、より多くの自治体にとって参考となるよう、人口3万人～10万人未満の市町村を「東北地方の中小都市」と位置づけ、提言の対象としている。

なお、都市の中心性・拠点性を評価するにあたっては、市町村合併前の行政単位の方がより明確に評価できることから、本提言書では、便宜上、平成12年国勢調査時点の行政単位でデータを示している。

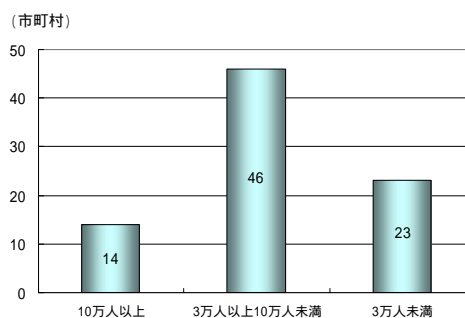


図-1 人口集中地区(DID)を有する市町村数(人口規模別) (資料:平成12年国勢調査)

参考 「東北地方の中小都市」の特性

人口減少が進む東北地方

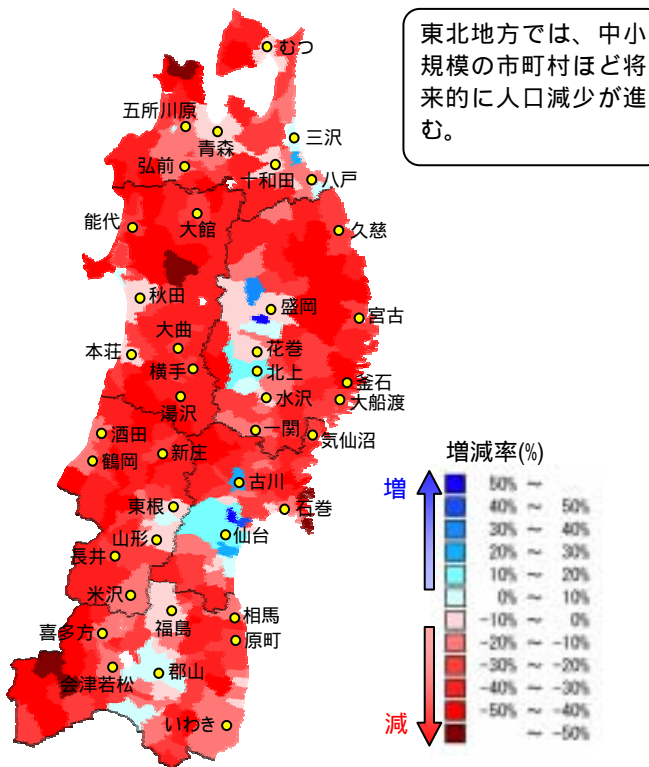


図 - 2 東北地方の人口増減率予測(2030年人口/2000年人口)

(資料: 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15年12月))

広大な地域に都市が点在

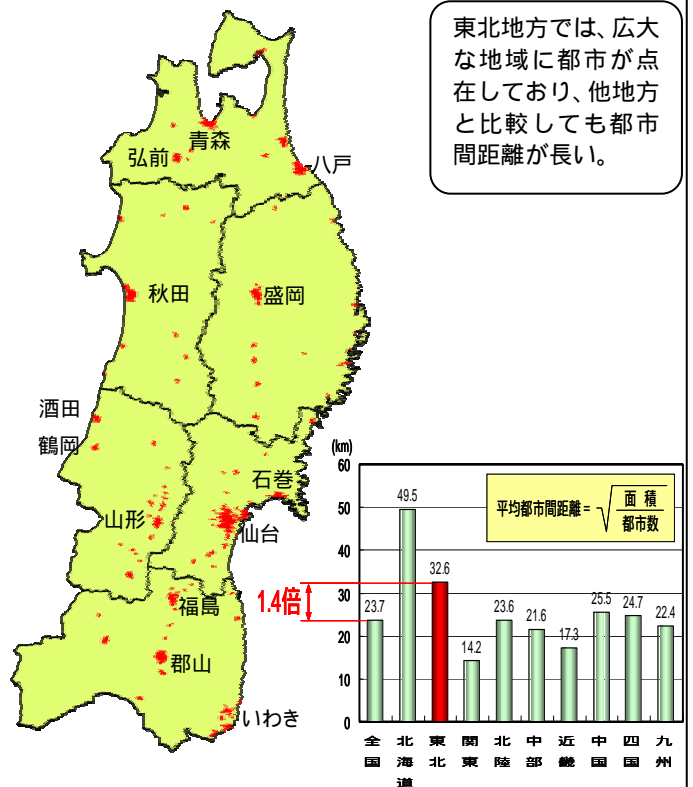


図-3 東北地方の人口集中地区(DID)の分布状況

(資料: 平成12年国勢調査)

周辺市町村の就業拠点としての役割

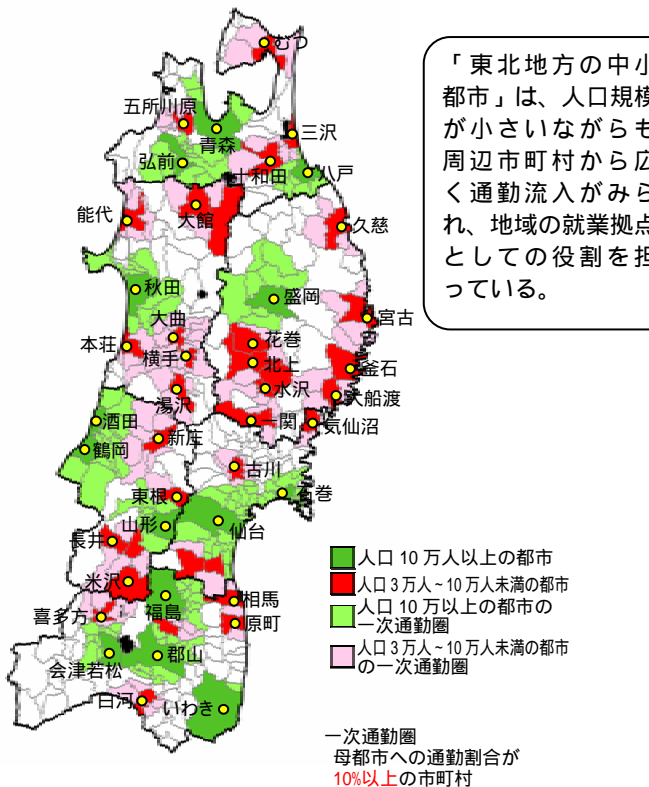


図 - 4 人口規模別都市の一次通勤圏の広がり

(資料: 平成12年国勢調査)

商業等の都市的サービスを提供

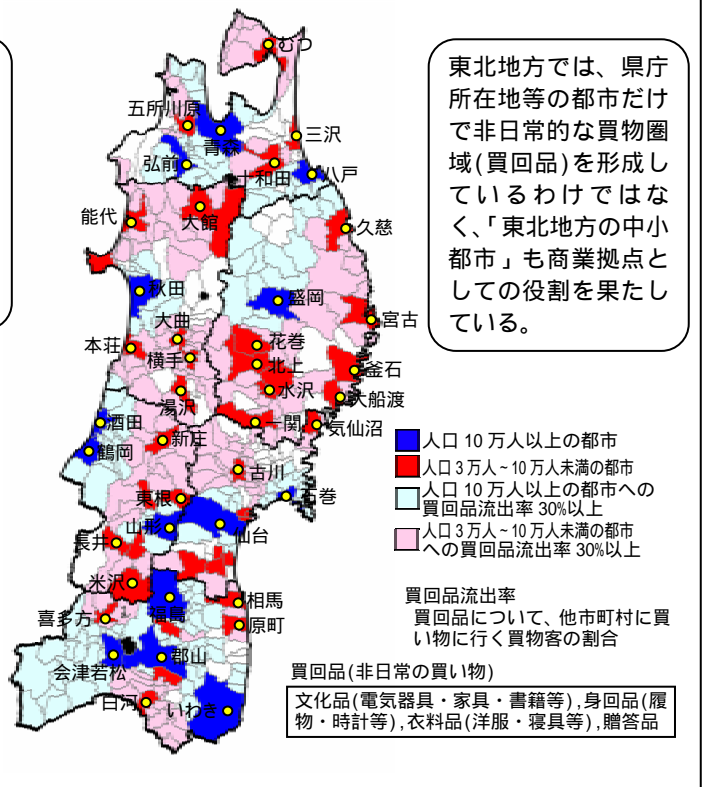


図 - 5 東北地方における買回品流出図

(資料: 平成14年東北7県消費購買動向調査(東北折込広告協議会))

就従比が1.0以上で自市町村内通勤比が0.7を超える都市を表示

2. 「持続可能な都市」の基本理念

豊かな自然や文化に育まれた東北地方の中小都市が、社会的、環境的そして経済的に持続可能な“コンパクトシティ”を実現するため、次の基本理念を掲げる。

安全で安心、快適な都市

人口減少、少子高齢化社会が進行するなかにおいても、子供からお年寄りまでの各世代が交流できる機会があり、街なかや郊外住宅地、農村集落等それぞれの地域にあった多様な暮らしがおくれ、雪対策や防災の取り組みなどを進め、安全で安心、歩いて暮らせる快適な都市を形成していく。



・昔の遊びを通じた世代間交流により、子供からお年寄りまで生き生きとした暮らしが営まれる。
(写真：生涯学習の取り組み(宮城県栗原市))



・行政の協力を得て、地域が主体となって自分たちの地域の歩道除雪を行い、冬場の歩行空間を確保している。
(写真：住民による歩道除雪の状況(岩手県宮古市))

魅力的で活力ある都市

都市機能の再構築等により、魅力的な街なか空間を形成するとともに、地域を支える多様なコミュニティ活動、地域に根ざした産業育成などを通して魅力的で発展する都市を形成していく。



・住まいや店舗等の多様な機能が集まり、美しい街並みが整備された街なかは、地域の賑わいを創出する。
(写真：街なかの通り(秋田県湯沢市))



・藩政時代の物々交換が始まりとされる互市は、現在も地場産品が並ぶ都市と農村の交流の場となっている。
(写真：互市(岩手県一関市(旧花泉町))

歴史や文化、自然環境を活かした美しい都市

地域固有の歴史や文化、自然環境を継承しながら、住民が誇りを持つことができる美しい都市を形成していく。また、環境負荷の低減を図る循環型社会の形成や自然エネルギーの活用などにより環境にやさしい都市を形成していく。



・地域固有の文化や歴史を活かした町のたたずまいは、地域住民の誇りとなり、次世代に継承されていく。
(写真：「こみせ」を核としたまちづくり（青森県黒石市）)



・農村と田畑、山並みが調和した自然景観は東北地方の貴重な財産である。
(写真：美しい農村風景（山形県飯豊町）)

参加と協働による健全な都市

人口減少の進展等に伴う自治体の厳しい財政下においても市民生活を支援し、行政サービスを持続していくには、市民やNPO等との協働をさらに進めていく必要がある。また、既存の公共公益施設の利用率を高めるとともに建替え計画などをおして市民の声を反映させる仕組みをつくり、健全な都市を形成していく。



・事業の計画段階から積極的に情報公開・提供を行い、市民の幅広い意見を集約し、道路事業に反映している。
(写真：福島西道路地域懇談会の状況（福島県福島市）)



・地域住民と行政等が協力して、毎年、花が咲きほころきれいなみちづくりを進めている。
(写真：住民との協働による道路緑化（福島県田村市）)

3. 「東北地方の中小都市」のコンパクトシティ

(1) 「東北地方の中小都市」のコンパクトシティ像

～ まちと里が共生するコンパクトシティ ～

「東北地方の中小都市」のコンパクトシティは、地域が保有している歴史、文化、自然環境を活かし、誰もが安全で安心な生活をおくることができるまちづくりを目指すものである。このため、まち(街なかエリア、郊外エリア)と里(緑農エリア)がそれぞれ発展し、相互に交流を深めて広域的な連携をも推進することで、「まちと里が共生するコンパクトシティ」を構築していく。中小都市はそれぞれ個性を伸ばし、多様な主体の公民協働の取り組みを進めて、将来に継承するコンパクトシティ像のランドデザインをつくる必要がある。

【コンパクトシティのエリア構成】

- ・「東北地方の中小都市」は豊かな緑農地域を擁し、まちと里が農作物や都市的サービス等を互いに依存し合う関係にあった。人口減少等が進展する社会においては、このような関係を再構築し、地域が一体となってまちづくりを進めていくことが必要である。そのため、行政区域全体をコンパクトシティの範囲として位置づける。
- ・コンパクトシティは行政区域を“まち”(「街なかエリア」と「郊外エリア」)と“里”(「緑農エリア」)の3つのエリアに区分し、それぞれの地域特性を生かしながら、各エリアが一体となったまちづくりを行うものである。

街なかエリア(中心市街地を中心に人が集まり居住しているエリア)

街なかエリアは、概ね半径1kmの範囲で都市的サービスを楽しむことができる地域であり、既存のストックを活かしつつ、街に住み・訪れる楽しみが得られる地域である。

郊外エリア(街なかエリアの周辺に広がる市街地エリア(概ね用途地域のエリア))

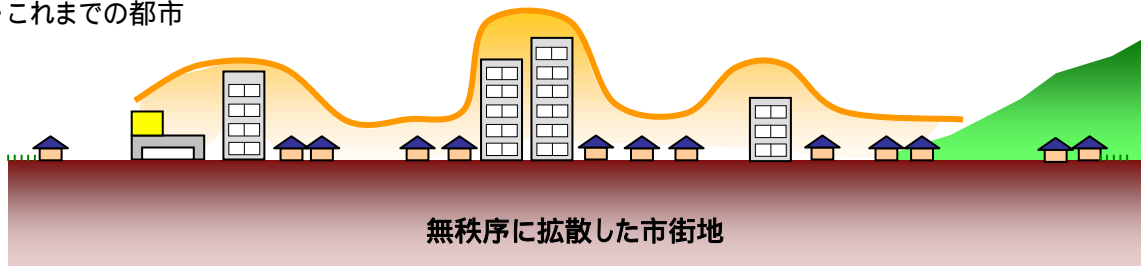
郊外エリアは、ゆとりのある生活が楽しめる地域で、これまでの大型ショッピングセンターや住宅団地の立地による拡大を抑制し、増加していく空き地などをより良い生活環境に改善していく地域である。

緑農エリア(田畑や森林等の自然環境、農村集落等を含むエリア)

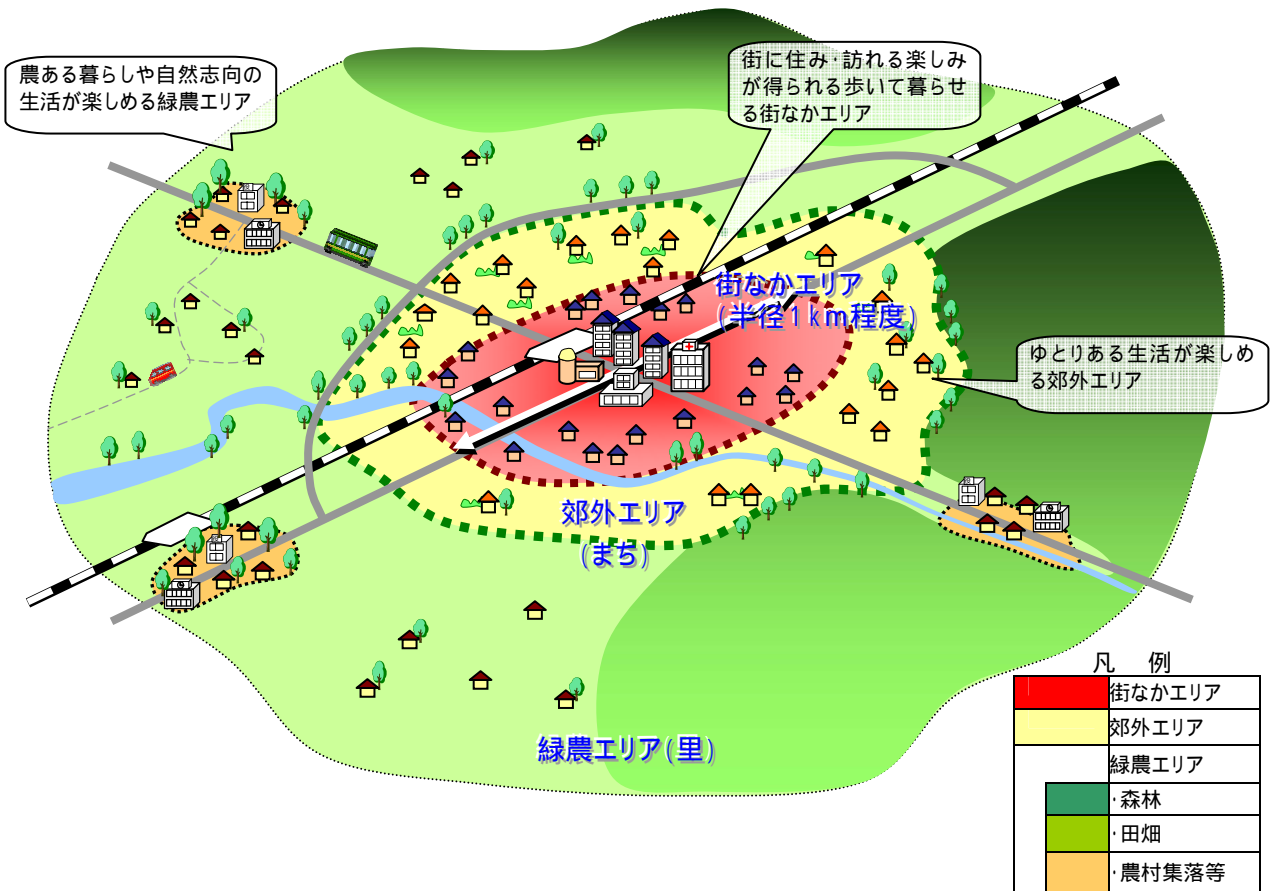
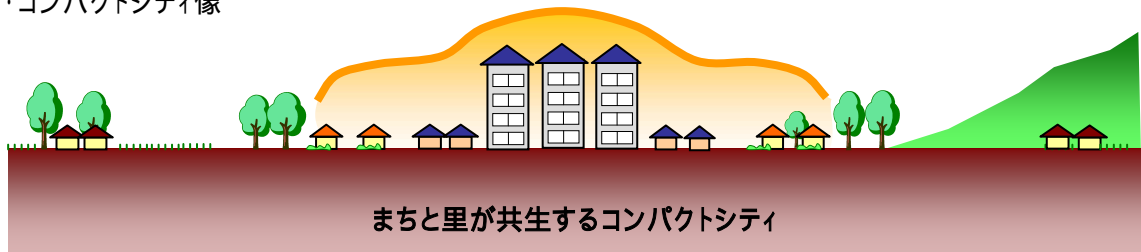
緑農エリアは、豊かな自然環境が維持・保全され、農ある暮らしや自然志向の生活が楽しめる地域で、公民協働の取り組みなどにより地域の住みやすさが維持され、市民バス等により街なかとの連携が取れている地域である。

「東北地方の中小都市」のコンパクトシティの概念図

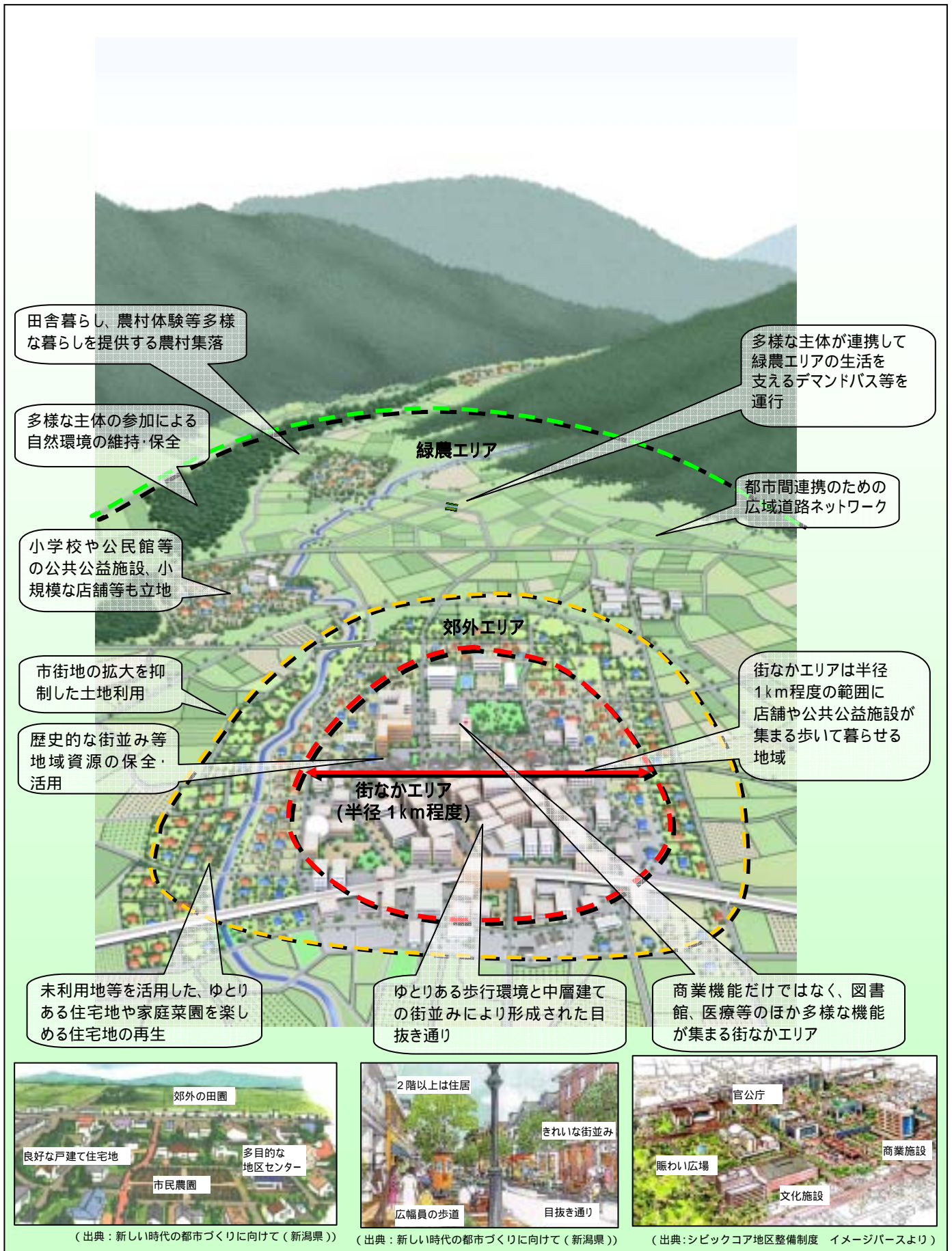
・これまでの都市



・コンパクトシティ像



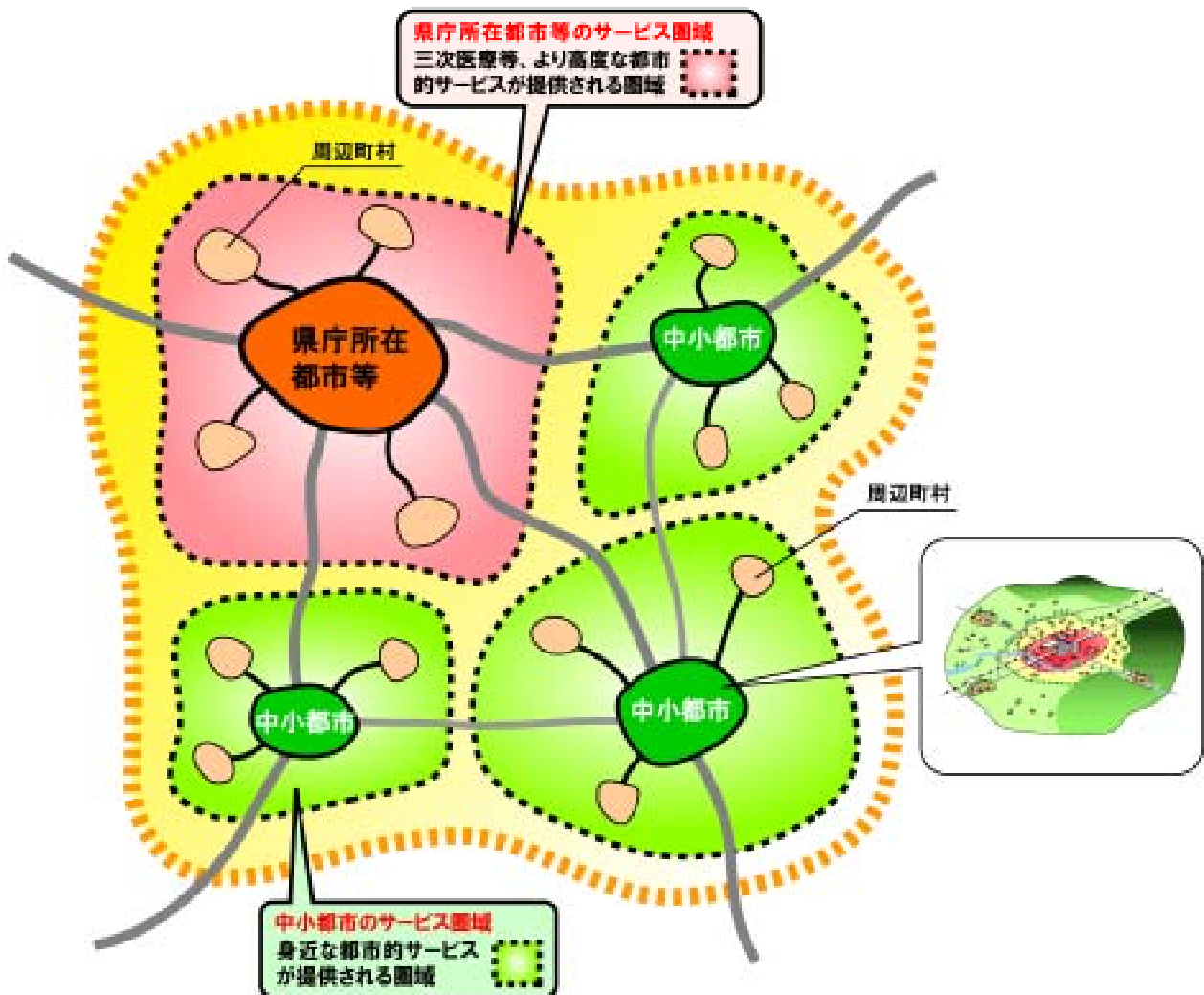
「東北地方の中小都市」のコンパクトシティのイメージ



広域的な市町村連携による「東北地方の中小都市」の概念図

「東北地方の中小都市」のコンパクトシティは県庁所在都市や近隣の中小都市との広域連携のなかで、それぞれの機能を補い合って成立するものである。

今後、人口減少、少子高齢化がこれまで以上に進行することが予測される東北地方の市町村においては、フルセット型の公共公益施設整備を行うことは非効率であることなどから、市町村が連携して地域サービスを向上させていくネットワーク型の地域構造を拡充していくことがより重要となる。特に、都市間距離が長く市町村が分散して存在する東北地方では、都市間の連携を向上させるために必要な、雪に強く定時性が確保できる規格の高い道路を基盤にして、交流人口の増加や、個性ある地域・魅力的な都市を目指すものである。

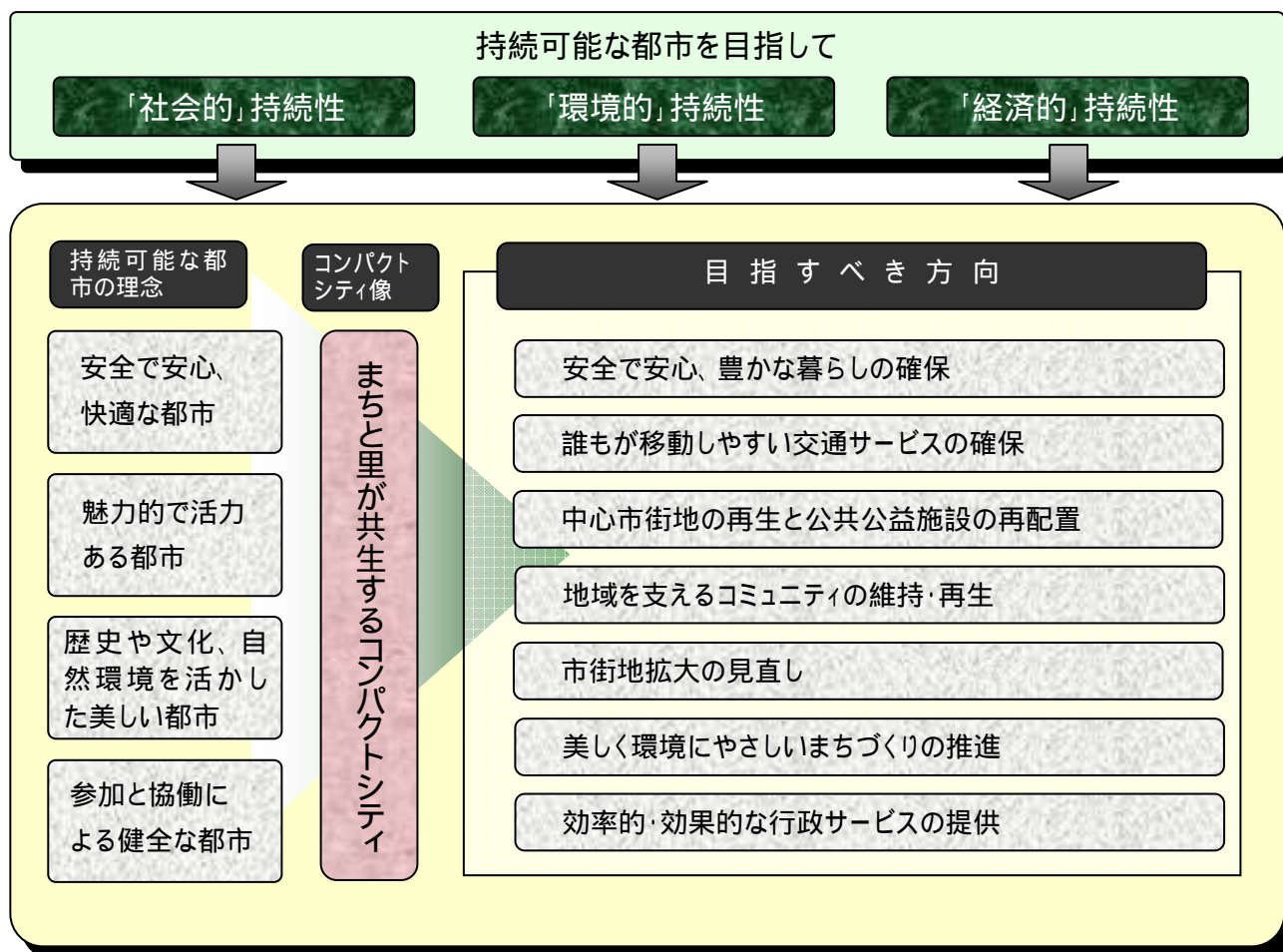


広域的な市町村連携の概念図

(2)「東北地方の中小都市」のコンパクトシティの目指すべき方向性

「まちと里が共生するコンパクトシティ」では、「社会的」、「環境的」、「経済的」に持続性を有し、市民生活を支える“暮らし”、“移動”、“公共公益施設”の観点から、中小都市に共通するテーマとして以下の7つの項目を目指すべき方向とする。

コンパクトシティ像の検討にあたり、これらの項目に沿って検証しながら多様な主体によるランドデザインの描画に活用する方法や、都市整備事業等の事業着手段階における議論の出発点として一部の項目を重点的に検証することが想定されるが、都市の特性によっては、これ以外の項目を重視する場合もあり得る。



安全で安心、豊かな暮らしの確保

基本的な考え方

街なかや農村集落等のそれぞれの地域で居住地に応じた多様なライフスタイルを選択することができ、豪雪などの災害時にも安全で安心できる暮らしがおくれるように、コンパクトシティでは居住のあり方や快適な暮らしを支えるサービス機能のあり方などを検討し、世代を超えた長期的なまちづくりの実現を目指す。

取組み内容

- ・多くの人が集まる「街なかエリア」では、流雪溝や消雪歩道等により快適な生活環境が提供されていることが必要である。
- ・また、「郊外エリア」や「緑農エリア」においては、除雪ボランティア等の取り組みなどを活用しながら一人暮らしや高齢者世帯の除排雪を行い、安全・安心な生活を確保することが望まれる。
- ・「街なかエリア」においては、少子高齢化社会のなかで安心した生活がおくれるように、子育て世帯や高齢者世帯、多世代居住への住宅支援が確保されるなど豊かな生活環境が提供されていることが必要である。
- ・「郊外エリア」や「緑農エリア」では、個々の多様なライフスタイルの変化に合わせた快適な生活環境が選べるように住み替え支援や空き家の活用などの仕組みが形成されていることが望まれる。

誰もが移動しやすい交通サービスの確保

基本的な考え方

地方都市においても、自動車交通の増大による渋滞等の弊害に対して自動車利用のあり方を見直し、徒歩や自転車、公共交通等との機能分担を推進すべきであり、環境に優しいまちづくりを推進するコンパクトシティでは、高齢者や障害者を始め、誰でも自由に移動できる交通サービスの充実を図り、あらゆる交通の円滑化を実現していくまちづくりを目指す。

取組み内容

- ・交通の要衝となっている「東北地方の中小都市」においては、公共交通ネットワークにより周辺町村と十分に連携が図られていることが望まれる。
- ・多くの人が集い・行き交う「街なかエリア」では、広幅員歩道やポケットパークの整備、バリアフリー化の徹底やタウンモビリティの導入など、高齢者や障害者など誰もが快適に過ごすことのできる環境整備が必要である。
- ・「郊外エリア」や「緑農エリア」においては、地域住民やNPOなど多様な主体が連携し、デマンドバスや福祉バス等によって地域住民の移動を確保するなど、日常生活を支援するサービスを担保する仕組みづくりが必要である。
- ・公共交通の維持には施設整備などのハード施策だけでなく、既存の鉄道やバスの利便性を向上させるソフト施策の実施も必要不可欠であり、運行計画の見直しや運行情報の提供など利用サービスの向上に努めることが必要である。

「タウンモビリティ」とは、高齢者や障害者に不安もつ人に電動スクーターや車椅子貸出して、商店街や商店街や街なかを自由に楽しんでもらうという外出支援のプログラム

「デマンドバス」とは、バス利用者の要求に応じて随時バスを運行させる運行システム

中心市街地の再生と公共公益施設の再配置

基本的な考え方

中心市街地の衰退要因として市街地の拡大と公共公益施設の郊外移転などがあげられるが、コンパクトシティでは地域住民や商工団体、NPO、行政等が一体となって地域全体と中心市街地の活性化を検討し、利用者の視点に立った公共公益施設の利用のあり方や、長期的な視点に立った統廃合や再配置を見据えたまちづくりを目指す。

取り組み内容

- ・「街なかエリア」は、その都市の顔となるような目抜き通りが形成されていることが望ましく、建物を3～4階建て程度に統一するなど、それぞれの都市規模に応じた街並みの形成が望ましい。
- ・「街なかエリア」は商業機能だけでなく、居住や福祉、医療などの多様な機能が内在する魅力的なまちづくりを進める必要がある。
- ・公共公益施設については、周辺市町村との交通ネットワークの整備状況などによっては、全ての施設を「街なかエリア」のみに集約させることは必ずしも現実的ではないが、街なかにある既存のストックを有効に活用しながら、できる限り「街なかエリア」へ再配置していくことが望まれる。

地域を支えるコミュニティの維持・再生

基本的な考え方

人口減少、少子高齢化が進むなかで、街なかでは中心市街地の空洞化、農山村では限界集落の問題等が懸念され、これからのコミュニティの自立のあり方や再生の手法が問われている。こうしたなかで、コンパクトシティの実現に向けては、自然、歴史、文化、技術、人材などの地域資源を再発見し、地域自らが主体的な活動に取り組むことによって、地域への帰属意識、生きがいや誇りなどを実感し、新たな地域価値の向上や経済の活性化につながるようなまちづくりを目指す。

取り組み内容

- ・自治会など既存のコミュニティの再生を図るとともに、各エリア相互の連携や広域的な交流を進め、コミュニティを更に強化していく。
- ・これまで行われてきた朝市・互市や農産物直売などのコミュニティ活動を拡充させ、地域経済の循環を図る。
- ・人口減少下にあっても活気があり、明るい地域を形成するため、地場産業や農産品等の地域ブランド化や一村一品運動のような取り組みを進めるなど内発型産業の創出を図る。
- ・地産地消による域内消費の拡大を図るとともに、広域的な交流を促進し地域経済の活性化を図る。
- ・自治会やPTA等、従来からのコミュニティに加え、成長しているNPOや個人、企業、行政も含めた様々な主体が、目的を相互に共有し連携しながらまちづくりを進める。

本提言書における「コミュニティ」とは、住民等が様々な分野で互いに関わり合いながら交流が行われている地域社会(自治会、町内会、さらにはNPOなどの団体までも含む)のこと

市街地拡大の見直し

基本的な考え方

これまでは、中心市街地の人口が減少する一方で市街地が外縁に拡大することにより、除排雪経費などの行政コストの増加や、自然環境の破壊を招いてきた。コンパクトシティでは、市街地の拡散的拡大を抑制するとともに周辺の農地や緑地の維持・保全を図っていくまちづくりを目指す。

取組み内容

- ・人口減少下においては、「郊外エリア」や「緑農エリア」での新市街地整備をはじめとする都市開発を抑制し、市街地の拡大を防止する。
- ・特に、東北地方の中小都市では、規制の緩い都市計画白地地域が存在していることから、「改正まちづくり三法」等を活用しながら、計画的な土地利用コントロールを実施する。
- ・また、市街地周辺の農地では、農地を転用して開発を進める意欲が衰えていないことから、農政等と連携し、大規模店舗の立地を抑制するなど、市街地が拡大する土地利用を見直す。
- ・今後の人口減少に伴い、「郊外エリア」では空き地や空き家が増加することが予想されることから、これを契機に空き地を農地・緑地などに再生し、ゆとりある「郊外エリア」の生活環境を創出していくことが考えられる。
- ・「郊外エリア」「緑農エリア」は、自然と調和した暮らしや生活に潤いをもたらす場であり、自然環境の創出と田園・里山の自然や農地が維持・保全される地域の仕組みを構築する必要がある。

美しく環境にやさしいまちづくりの推進

基本的な考え方

東北地方の農村や田園風景などに見られるような美しい自然景観や歴史的な建造物、街並みなどは、その地域や都市の個性を表す貴重な地域資源である。コンパクトシティでは、地域住民や商工団体、行政等が一体となって、次世代に継承すべき地域資源の維持・保全や都市のエネルギー対策等に取り組み、環境にやさしいまちづくりを目指す。

取組み内容

- ・「街なかエリア」においては、市街地再開発事業や街路事業等を契機としながら、住民との協働により沿道の建物の高さや色彩の統一、歩道の緑化、道路付属施設のデザイン化など景観に配慮することにより、居住している人だけでなく周辺から訪れる多くの人々が“歩いてみたくなる”美しい空間を創出していくことが望まれる。
- ・文化財保護法により保護の対象となっている歴史的建造物だけではなく、蔵や古民家など地域に根ざした身近な歴史的財産を維持・保全していく取り組みが必要である。
- ・「郊外エリア」「緑農エリア」においては、道路や鉄道沿線等における無秩序な屋外広告物を規制するなど、良好な農村風景が損なわれることのないよう取り組む必要がある。
- ・「緑農エリア」では、河川や農地、森林の維持・保全による環境改善効果や防災上の役割を認識し、流域範囲に着目し、これらの地域の住民や、NPO、企業等多様な主体の参加により、耕作放棄地の管理、植林作業、営農地の維持などに取り組んでいくことが望ましい。
- ・省エネルギー施策やリサイクルの推進により環境負荷の低減に努めるとともに、歩道の消融雪に太陽熱や地下水熱等の自然エネルギー、さらにはバイオマスエネルギーやビル排熱等を利活用するなど環境にやさしい都市を形成する。

効率的・効果的な行政サービスの提供

基本的な考え方

地方都市では、人口減少や少子高齢化などにより自治体の財政が厳しくなる一方で、既存の公共公益施設の維持管理費などが増加することから、コンパクトシティでは市民やNPO等との協働により、地域の活性化と行政サービスのあり方などを含めた効率的・効果的な行政運営とまちづくりを目指す。

取組み内容

- ・道路の除排雪、公共公益施設、公園の管理等の行政サービスレベルを維持していくため、地域住民やNPO等と行政が連携し、都市施設の管理の取り組みを進めていく。
- ・公民館や小学校など既存の公共公益施設を有効な既存ストックとして、用途変更による別施設への転用や複合的な活用を図り、新たな投資を抑制しつつ行政サービスの向上に資する活用を展開する。
- ・従来のフルセット型の公共公益施設整備を見直し、広域的な市町村連携のもと、これらの広域的な利用を推進するなど効率的・効果的な行政サービスを図る。
- ・公共公益施設への指定管理者制度の導入、NPOによるデマンドバスの運行など、公共公益施設等の管理・運営に市民やNPO、企業等のノウハウを活用しながら、多様な住民ニーズに対し満足度を高める効果的なサービスを提供していく。

4. コンパクトシティの実現に向けて

(1) コンパクトシティの推進方策

「東北地方の中小都市」においてコンパクトシティを実現していくためには、それぞれの地域の特性に応じ、市民や商工団体、NPO、行政等が協力して、将来の都市のあるべき姿を検討していく必要がある。また、まちづくりは長い時間を要することから、全ての市民が将来ビジョンを共有し、時間軸を考慮しながら、できるところから取り組んでいくものとする。

地域住民等の主体的な参加によるコンパクトシティの推進

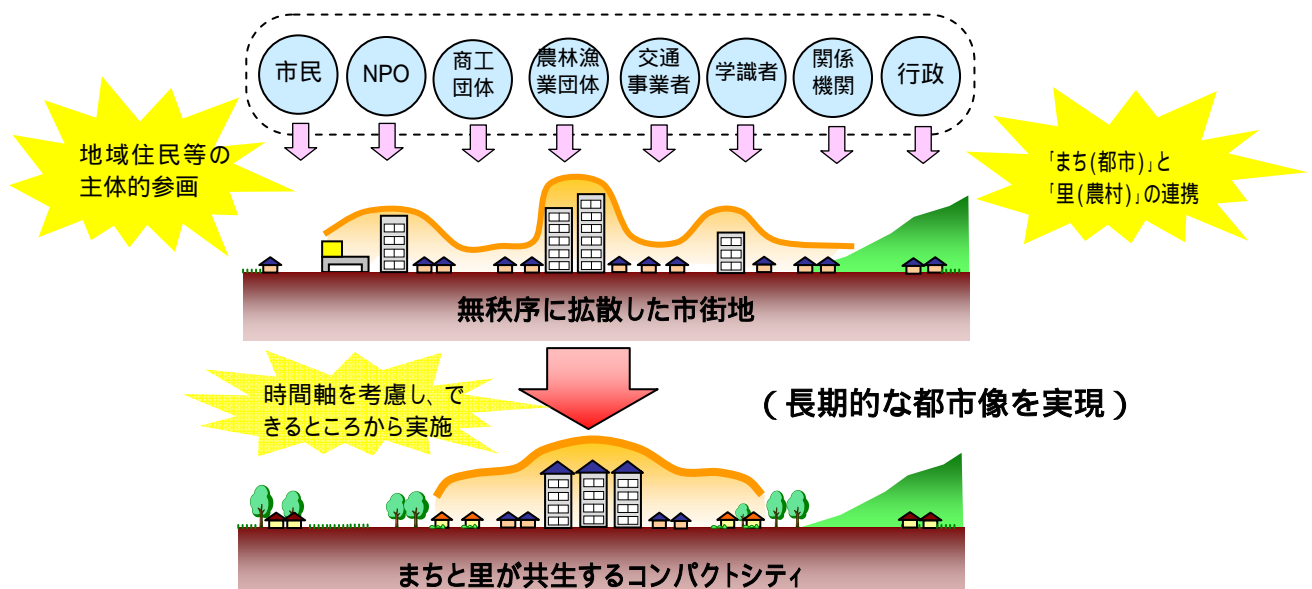
人口減少、少子高齢化社会において暮らしやすいまちづくりを実現するコンパクトシティは、行政の取り組みだけで実現することは困難であり、自然環境を保全したり市街地の土地利用を誘導したりするためには地域住民などの主体的な取り組みが不可欠である。今後は、地域住民が主体的に参加できる仕組みづくりや、新たなまちづくりの人材、団体の育成などの支援を拡充し、地域住民などが主体的にまちづくりに取り組めるよう関係者が協力していくものとする。

「まち(都市)」と「里(農村)」の連携によるコンパクトシティの推進

これまでは都市と農村を分けてとらえられてきたが、それぞれが相互に関連性をもって位置付けられることを改めて認識し、これからはまち(都市)と里(農村)が連携して共生できるコンパクトシティを進める。さらに、市町村域を超えた広域的な地域連携を強化し、交流人口の増加に取り組み、特産品の地域ブランド化を図るなど、それぞれの都市が明るく豊かなコンパクトシティとなるような取り組みを積極的に推進する。

時間軸を考慮したコンパクトシティの推進

既に広く拡大した都市をコンパクトシティとして再構築するには世代を超えるような長い時間を要する。コンパクトシティの実現に向けては、できるところから取り組み、さらにその取り組みを拡大していく連鎖型のまちづくりを進め、少しずつ具体化していく。なお、時間をかけて将来像を実現していくためには、一貫した取り組みとなるように、地域の将来像“グランドデザイン”を市民やNPO、商工団体、行政等が共有し、時代のニーズを反映しながら、取り組んでいくことが重要である。



(2) コンパクトシティの実現方策(参考事例)

ここでは「東北地方の中小都市」におけるコンパクトシティの実現にむけて、目指すべき方向ごとに実現方策の参考事例をとりまとめる。

