

## 第2章

実現に向けての課題

## 第2章. 実現に向けての課題

東北地方においてコンパクトシティ形成の可能性を検討するにあたっては、現状の課題を整理した上で展開の可能性を探る必要がある。課題を整理する視点としては、前章での問題意識を踏まえ、都心居住、公共公益施設、土地利用、都市交通、都市文化などとする。

### 2-1. 街なか居住の現状と課題

中心市街地の空洞化の要因の一つとして、都心部の居住人口の減少と高齢化がいわれている。中心市街地の活性化には、都心部の居住人口を増加させる都心居住の施策が必要不可欠と考えられている。都心部での居住施設建設を検討する場合には、土地の高度利用や事業採算性などを考慮し複合賃貸集合住宅が考えられるが、現状は都心部の高地価、戸建て志向などの問題から都心居住は進んでいるとは言い難い。

データ集によれば、住居系建築物の増加延床面積は昭和61年から平成2年にかけて旺盛な建築活動がみられるものの、大きな流れは中心部では年々減少しているのに対して周辺部、郊外部ではほぼ横這いとなっている。また、商業系建築物も同様の傾向を示している（図2-1,2）。

このことは中心部より周辺部、郊外部の方が商業系だけでなく住居系の建築活動が相対的に活発になってきていることを示しており、都心居住が叫ばれながら現実には都心部の居住者が郊外等へ移転している状況を示していると考えられる。

この傾向は平成10年度に東北地方建設局が東北62市（仙台市を除く全市）に行った調査（以下アンケート調査と呼ぶ）でも示されており、約80%の市で都心居住が進んでいないと回答している。進んでいない要因として、高地価、高家賃、高税金などのほか、居住環境の問題を上げる市が多い（図2-3）。

さらに、平成10年度に東北地方建設局が東北管内3市に行ったヒアリング調査（以下ヒアリング調査と呼ぶ）で

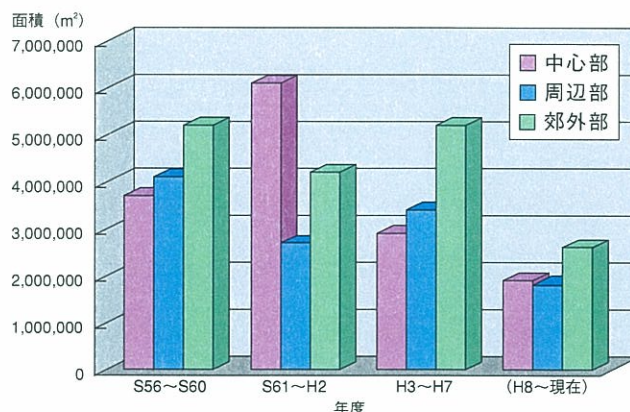


図2-1 住居系用途建築物の増加延床面積の増加

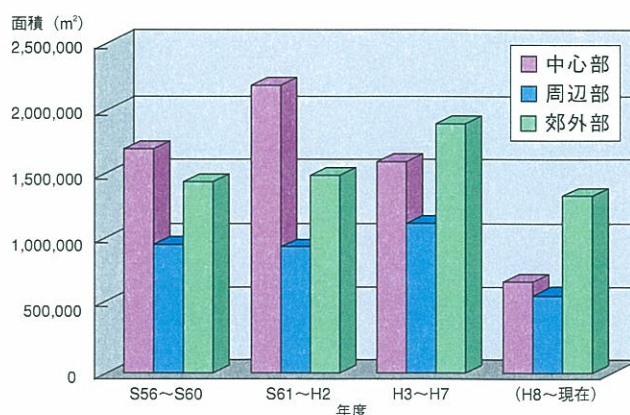


図2-2 商業系用途建築物の増加延床面積の推移

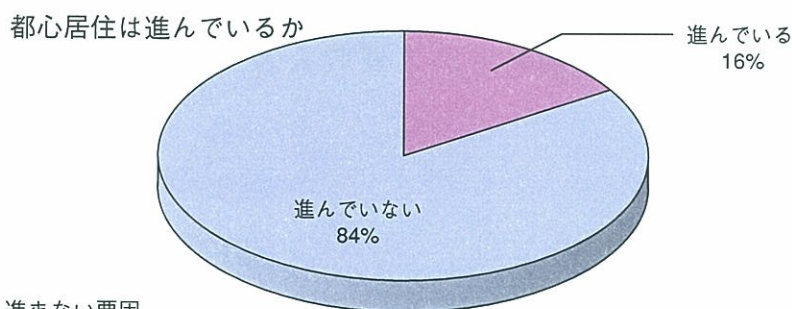
は、強い持ち家志向や郊外の戸建て住宅のメリットが指摘される一方、雪対策が整っていることや生活の利便性が高いなど、特に高齢者にとって都心居住のメリットが指摘されており、公営住宅を含めた集合賃貸住宅の供給が検討されている。そして特優賃制度等の支援策への期待も指摘されているが全般的には高家賃、狭隘な敷地等の問題点が課題とされている。その背景には、我が国の借家一戸当たりの床面積が諸外国に比べ著しく少ないことが原因と思われる（図2-4）。

### ○62市に対するアンケート設問

貴市において現実に都心居住は進んでいますか。また進んでいない場合、その最も大きな要因は何と考えられますか。（複数回答）

＝解説＝

進んでいないが84%と多数を占める。その原因については複数回答している市が多い。また、進んでいると回答した市は、小規模な市が多い。



進まない要因

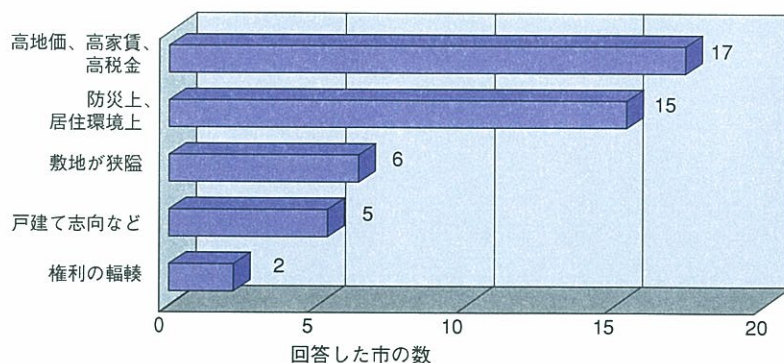


図2-3 都心居住の状況とその理由

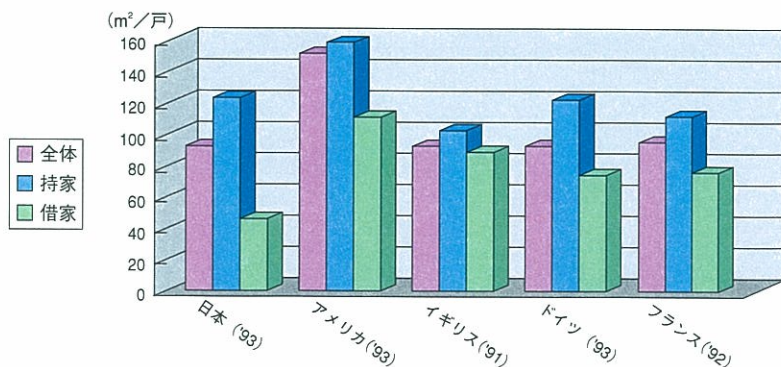


図2-4 戸当たり床面積の国際比較

出典：平成10年8月住宅事情と住宅・建築行政への展開（建設省住宅局）

□なぜ、都心に公営住宅が建設されなかったのか？

都心居住（街なか居住）実現に向けては市場ベースの供給に課題があるなかで自治体などが事業主体である公営住宅の供給が期待され検討されてきた。しかし、これについても以下の課題を抱えている。

旧公営住宅法では、家賃決定の要素のなかに用地費等を算入していたことから、地価が家賃決定の大きな要因となっていた。同法により算出された家賃基準額は、同法12条の低収入者への措置として各自治体でそれを低減し家賃の低廉化を図り、実際の家賃を決定していた。このため、自治体などの事業主体は限られた住宅整備予算において、量的供給を最重要課題（住宅整備5ヶ年計画）として整備を進めるため、土地の取得を伴う新規団地の開発よりも既存団地内での住宅建て替えによる供給を中心に行ってきた。

都心居住を推進する公営住宅の建設は、地価の高い場所への立地となることから、住宅供給戸数の減少を招くことになり、公営住宅法の本来の目的（法第1条）である、住宅に困窮している低収入者への住宅供給という趣旨からすると、困難であった。

## 2-2. 公共公益施設の現状と課題

市街地の拡大に伴い、行政、文化、福祉、医療、教育、情報などの機能を有する公共公益施設が都心周辺部や郊外部に移転、または新たに建設されている。

データ集では、昭和55年以前は中心部に多く立地していた公共公益施設が昭和56年以降には、周辺部や郊外部に多く立地するようになってきている。特に文化施設や病院などについては、その傾向が顕著である（図2-5, 6）。また、ヒアリング調査では、3市とも近年、総合病院などの公共公益施設が郊外部に移転しており、これを中心市街地空洞化の一要因にあげている。公共公益施設は人を集め、賑わいを生み出す機能ももっているほかに、長い歴史のなかで文化、伝統と各種都市機能を培ってきた「街の顔」の重要な構成要素であった。これらが中心市街地に立地されない、または以前あったものが郊外などに移転するということが、中心市街地空洞化の一要因となっていると考えられる。

街の顔を取り戻すためには、商店街を中心とした中心市街地の空洞化に対して、商業のみならず生活、交流という観点からの総合的な取り組みが求められている。

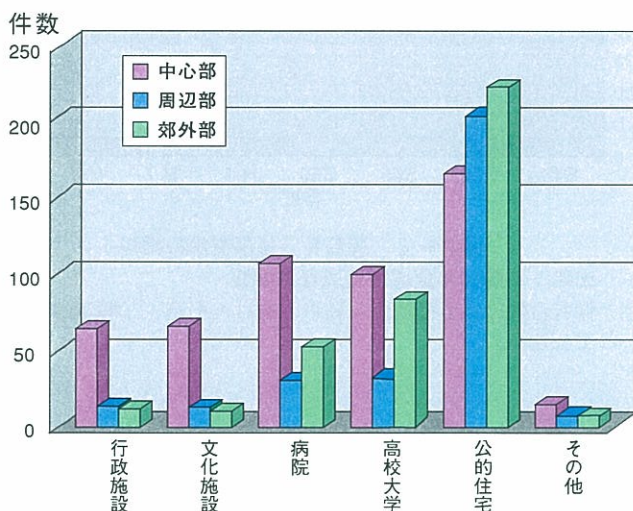


図2-5 昭和55年以前の公共公益施設整備状況

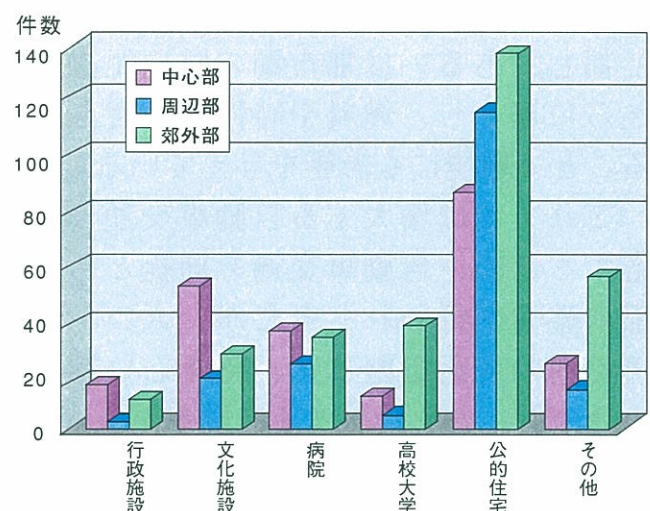


図2-6 昭和56年以降の公共公益施設整備状況

### 凡 例

- ・ 行政施設：市役所，県庁，合同庁舎等
- ・ 文化施設：市民文化会館，図書館，美術館等
- ・ 病 院：20床以上の病院
- ・ 高校大学：すべての高校と大学
- ・ 公的住宅：公営住宅，公社住宅等
- ・ そ の 他：体育館，観光施設等

### 2-3. 都市交通の現状と課題

近年の国民のライフスタイルの個別化、消費者ニーズの高度化に合わせて、交通に対するニーズが多様化している。サービスの多様性といった他の交通機関にない優れた特性から、自動車による交通分担の割合が年々高まってきている一方、近年の環境やエネルギー効率に対する国民の意識の高まりから、自動車交通におけるエネルギーの効率的利用や環境負荷の軽減が求められている。

また、増大する自動車交通に対して基盤整備が追いつかず、幹線道路の走行速度の低下と朝夕の交通渋滞を発生させている。渋滞により郊外の住宅地と都心、あるいは都市間の時間距離をさらに遠くし、燃料や時間が浪費されることで環境にも影響を与えている。

これまでは増大する自動車交通に対応するため、自動車交通を前提とした都市整備が行われてきたが、人口、経済動向の変化を踏まえ、望ましい都市交通のあり方を検討する必要がある（図2-7、8）。

一方、公共交通機関については、特に地方中小都市においてバスを中心に利用者が年々減少し、便数の減少、路線の廃止等が各地で起こっている。このことは、自動車を運転できない交通弱者の交通利便性を著しく低下させているといえる。

地方都市における公共交通を考えた場合、バス路線の整備が重要と考えられるが、近年の自動車利用への指向から、年々バス利用者が減少している傾向にある。運輸要覧より東北運輸局管内の一般乗合旅客自動車の輸送人員の推移を見てみると、平成3年から平成10年までの間に、輸送人員が約8千万人減少している（図2-9）。

アンケート調査では、公共交通の経

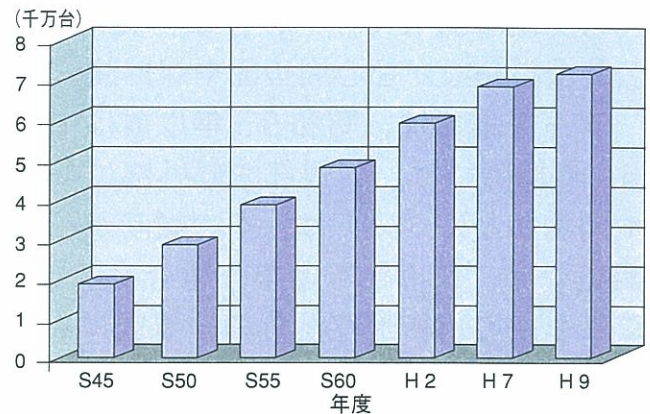


図2-7 自動車保有台数の推移

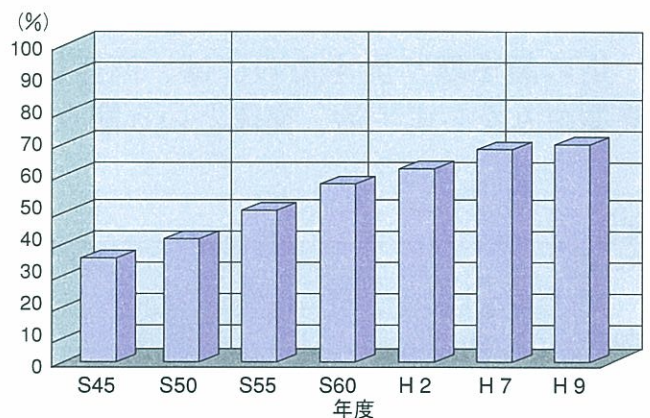


図2-8 運転免許証保有率の推移

出典：平成10年度道路交通経済要覧

注：保有台数には小型特殊自動車、被けん引車、二輪車は含まれない。

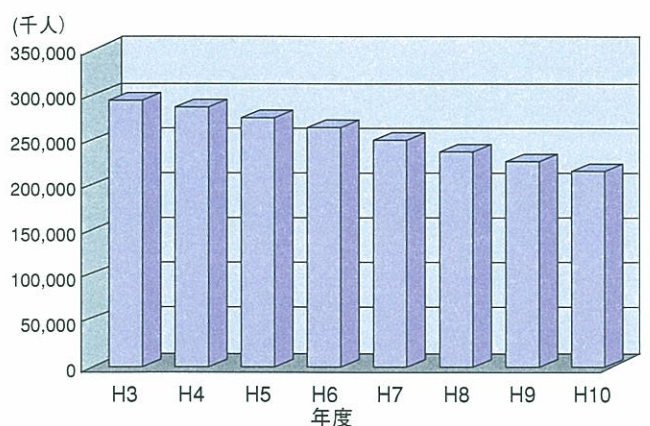


図2-9 一般乗合旅客自動車輸送人員の推移

出典：運輸要覧 (H8～H10)

営・運行状況について、厳しいと回答している市が多く、特にバス事業の状況が思わしくないとの回答が多い（図2-10）。

### ○62市に対するアンケート設問

公共交通の運行状況や経営状況はどのようになっていますか。また、公共交通の利便性や利用率を向上させる施策を施していますか。（施策は複数回答）

= 解説 =

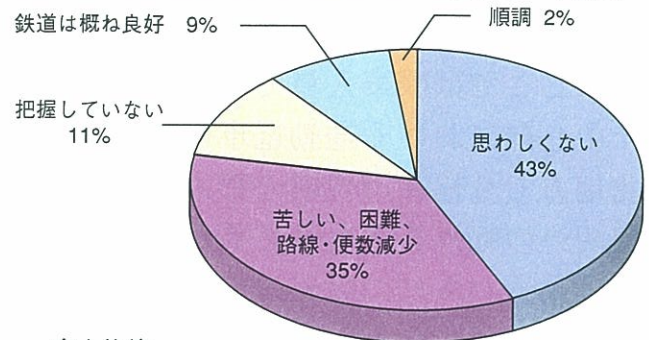
特にバスの経営・運行が厳しいと回答している市が多い。このための施策として市が補助金を出しバス運行を委託しているところが多くみられる。

福祉バスの運行のなかには、商業活性化のための循環バスも含んでいる。利用促進策のなかには、イベントの実施や運賃補助が含まれている。また、利便性向上策にはカードシステムやバスロケーションシステムが含まれている。

### □環境問題からみた現状と課題

地球環境保全に関する関係閣僚会議資料によると、我が国の二酸化炭素排出量のうち、運輸部門の割合は、20%となっている（図2-11）。今後の交通需要の増大に伴い、ガソリン、軽油などの消費による二酸化炭素排出量は増加すると予測されている。運輸省資料によると、部門別の二酸化炭素排出割合の20%を占める運輸部門のうち、自動車の占める割合は87%、その中でも自家用乗用車の割合は53%となっている（図2-12）。

こうした観点から、自動車交通から鉄道等の公共交通機関への転換が、これらの問題の解決に資すると思われるが、その際、地方都市の中心部と郊外部それぞれについて、エネルギー効率と環境負荷に関する比較のなかから適切な役割分担を考える必要がある。



#### 向上施策

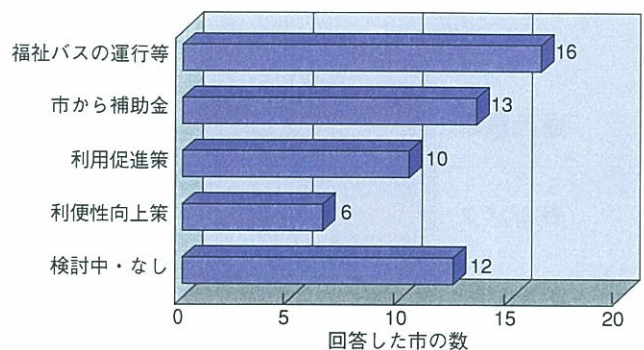


図2-10 公共交通の運行・経営状況・向上施策

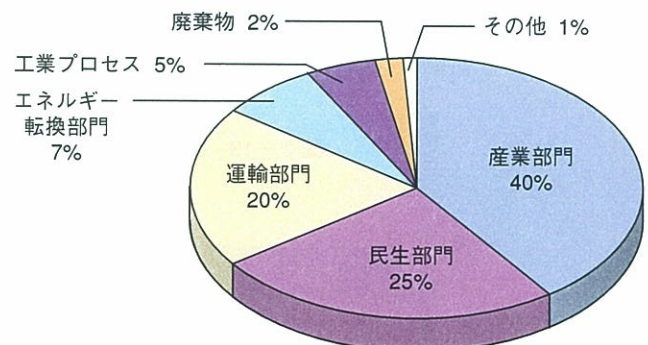


図2-11 我が国の部門別の二酸化炭素排出割合

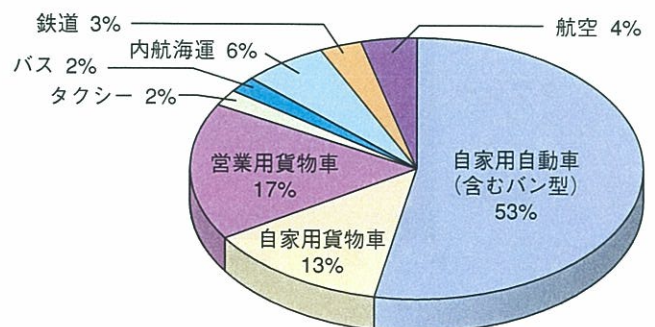


図2-12 輸送機関別の二酸化炭素排出割合  
出典：環境と運輸（交通エコロジー・モビリティ財団1998）

(財)国土開発技術研究センターの「自動車交通と公共交通機関のエネルギー効率・環境負荷」では、地方都市（モデル都市：福井市）の各交通機関の運行に要するエネルギー、建設や維持管理等に要するエネルギー及び駅までのアクセス、イグレス交通の影響、乗車人員などを加味した総合的なエネルギー効率に関するデータを比較している。その結果によると、中心部においては乗用車に比べ通勤電車の方が1人を1km運ぶエネルギー効率は良いが、郊外部では、ほぼ同じ効率となっている。ここでは乗車人員で終日平均を用いているものであり、通勤時を考えればさらに中心部における通勤電車のエネルギー効率の優位性が高まるのものと予想され、東北地方でも福井市規模の都市においては都市中心部での乗用車から鉄軌道系の交通機関への転換を進める必要がエネルギー効率の面からはあると言えそうである。なお、乗合バスについては乗車人員の全国平均を用いていることから単純な比較はできない(図2-13,14)。

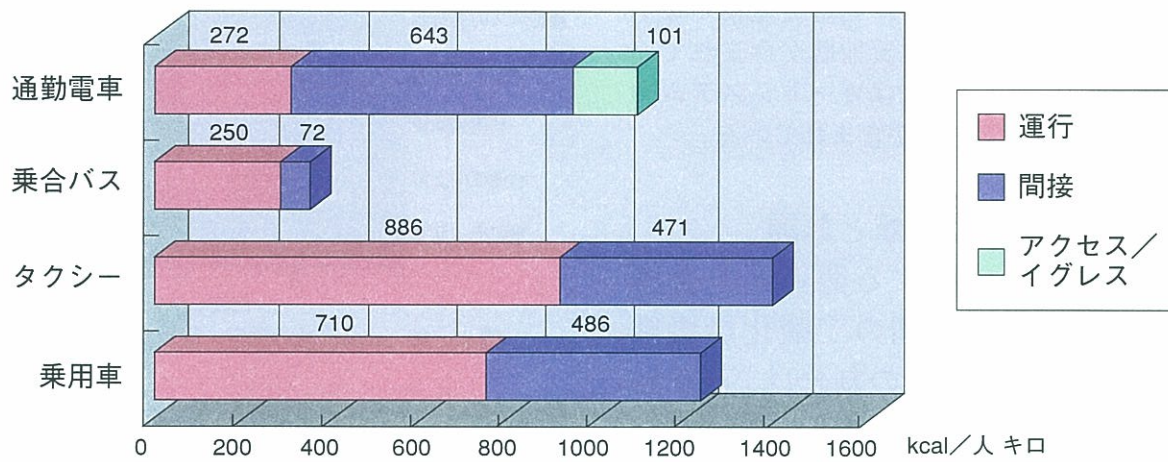


図2-13 交通機関別エネルギー効率（地方都市中心部終日平均）

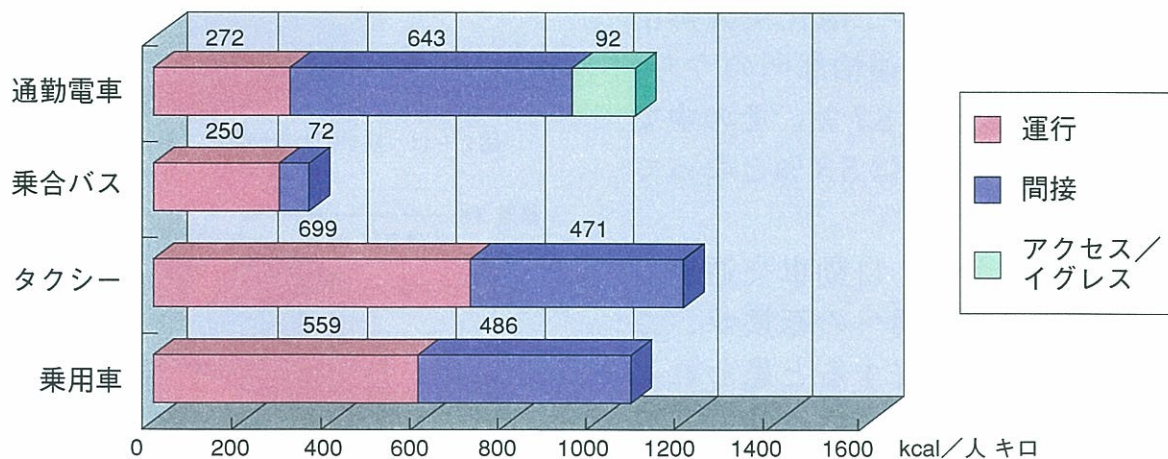


図2-14 交通機関別エネルギー効率（地方都市郊外部終日平均）

出典：(財)国土開発技術研究センターの「自動車交通と公共交通機関のエネルギー効率・環境負荷」(道路交通経済'96-7)



## ☆一般的に示されているエネルギー効率の指標との比較

公共交通機関は自家用乗用車よりもエネルギー効率及び環境負荷に優れていると言うときにしばしば図2-15が使われるが上記検討から地方都市の郊外部においては必ずしもそうではないことがわかった。これは大都市圏や新幹線などを含めた平均値を用いなかったこと、建設や維持管理等に要するエネルギー及び駅までのアクセス、イグレス交通の影響等を加味したことなどにより詳細な検討をしたことによるものである。次ページにその検討例を参考に掲載しておくが、適切な交通分担を考えていく上ではさらなる詳細な検討が必要と思われる。ただ、一般的に公共交通機関がエネルギー効率及び環境負荷に優れた特質を持つことを否定するものではないことは念のため断わっておきたい。

### 《要点》

- ・一般の指標（直接的な運行時のエネルギー消費のみ）で、自家用乗用車と鉄道で1人を1km運ぶのに必要なエネルギー消費量の比較を行った場合、自家用乗用車は鉄道の約6倍（図2-15）。
- ・地方都市(福井市)をモデルとして、基盤整備等の間接的なエネルギー消費量も含めて比較を行った場合、自家用乗用車と鉄道はほぼ同じ（図2-16）。

### (1) 一般指標の算出条件

- ・鉄道、営業用バス（貸切含む）、自家用乗用車の運行時におけるエネルギー消費量のみにより算出
- ・データは終日平均の値
- ・エネルギー消費量算出時の乗車人員条件（非公表）

※大都市を含む全国の乗車人員を平均化したもの。

- ① 鉄道 52.3人/車両（平成7年鉄道統計年報より）
- ② 営業用バス（高速バス含む） 16.3人/台（平成7年陸運統計要覧より）
- ③ 自家用乗用車 1.7人/台（平成7年陸運統計要覧より）

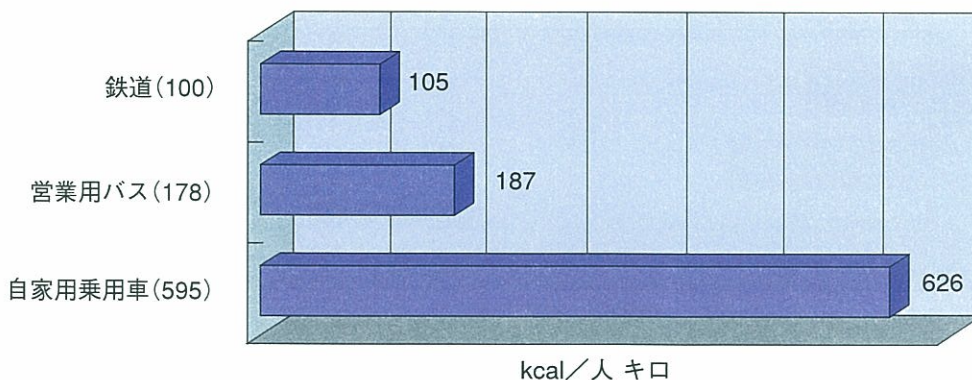


図2-15 1人1km運ぶエネルギーの比較

出典：平成9年版運輸関係エネルギー要覧（使用データは平成7年）より

注：（ ）は鉄道を100とした場合

(2) 地方都市（福井市：平成8年人口約25万人）モデルの算出条件

- ・上記の一般指標（図2-15：平成7年データ）と下記の地方都市モデル（図2-16：平成2年データ）とを比較するとデータの年次が一致しないため、下記に（参考）として平成2年データの一般指標を掲載した。
- ・鉄道、営業用バス（貸切・高速を除く）、自家用乗用車の運行時におけるエネルギー消費量、間接的なものとして、基盤整備の際に消費するエネルギー消費量、車輛製造及び維持管理作業で消費するエネルギー量を含めたエネルギー消費量、鉄道については鉄道利用までに必要なアクセス・イグレス時に消費するエネルギー量により算出。
- ・（図2-16）で乗合バスの間接エネルギー消費量が乗用車に比べて少ないのは、大きなウェイトを占める基盤（道路）整備の原単位を乗用車と同じ値としていること及び、乗合バスの乗車人員に地方都市より多い全国平均を使っていることによる。
- ・データは終日平均の値
- ・エネルギー消費量算出時の乗車人員条件（非公表）

※営業用バス、自家用乗用車は大都市を含む全国の乗車人員を平均化したもの。

- ① 鉄道 18.0人/車両（平成2年鉄道統計年報より）
- ② 営業用バス（貸切・高速除く） 12.1人/台（平成2年陸運統計要覧より）
- ③ 自家用乗用車 1.6人/台（平成2年陸運統計要覧より）

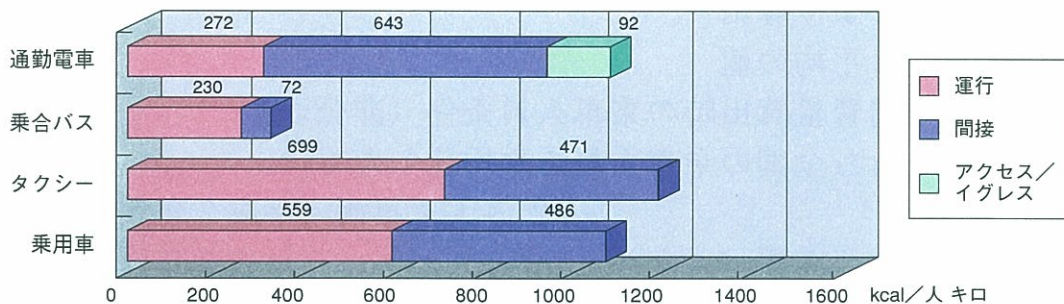
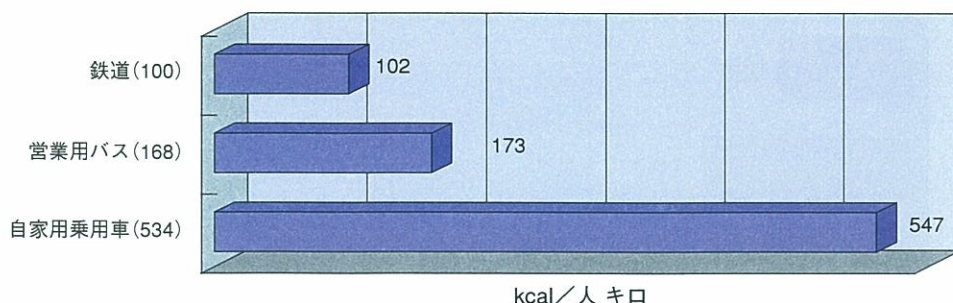


図2-16 交通機関別エネルギー効率（地方都市郊外部終日平均）

出典：平成7年度自動車交通と公共交通機関のエネルギー効率・環境負荷に関する調査：道路局・(財)国土開発技術研究センター資料



(参考) 1人1km運ぶエネルギーの比較

- 注：1. (図2-16)は福井市郊外部（D I D区域外）の終日平均（使用データは平成2年）  
 2. 中心部（D I D区域内）では旅行速度の差分のみ郊外部より運行エネルギー消費量が多い（図は省略）  
 3. (参考)は(図2-15)の一般指標と同じ条件（使用データは平成2年）  
 4. ( )内は鉄道を100とした場合

## ○62市に対するアンケート設問

貴市の都市構造において、自動車交通と公共交通の適切な役割分担についてどのように考えますか。

### ＝解説＝

公共交通の整備が必要と答えたなかでは、特に高齢者や交通弱者への対応の必要性をあげる市が多い。

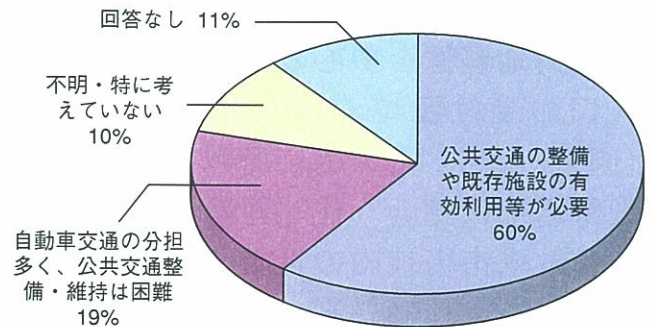


図2-17 自動車交通と公共交通の役割分担

## □地方都市における交通手段別トリップ

東北のパーソントリップ調査を行った都市の調査結果から、地方都市における代表交通手段別トリップをみると、東北地方では、圧倒的に自動車の分担が大きいことがわかる。また、これらはすべて県庁所在地クラスを母都市として形成した都市圏であり、中小都市が点在する東北地方の地域構造においては、これ以外の都市圏ではさらに顕著な自動車依存の傾向を示すことが予想される(図2-18)。

アンケート調査では、自動車交通と公共交通機関の適切な役割分担として、公共交通機関整備が必要と回答した都市は60%にとどまり、自動車交通の分担が多く、公共交通機関は困難と回答した都市は19%である。このことから、東北地方においては公共交通機関の採算上などの課題を解決する行政としての方針を検討するとともに、自動車交通と公共交通機関の適切な役割分担を検討する必要があると考えられる(図2-17)。

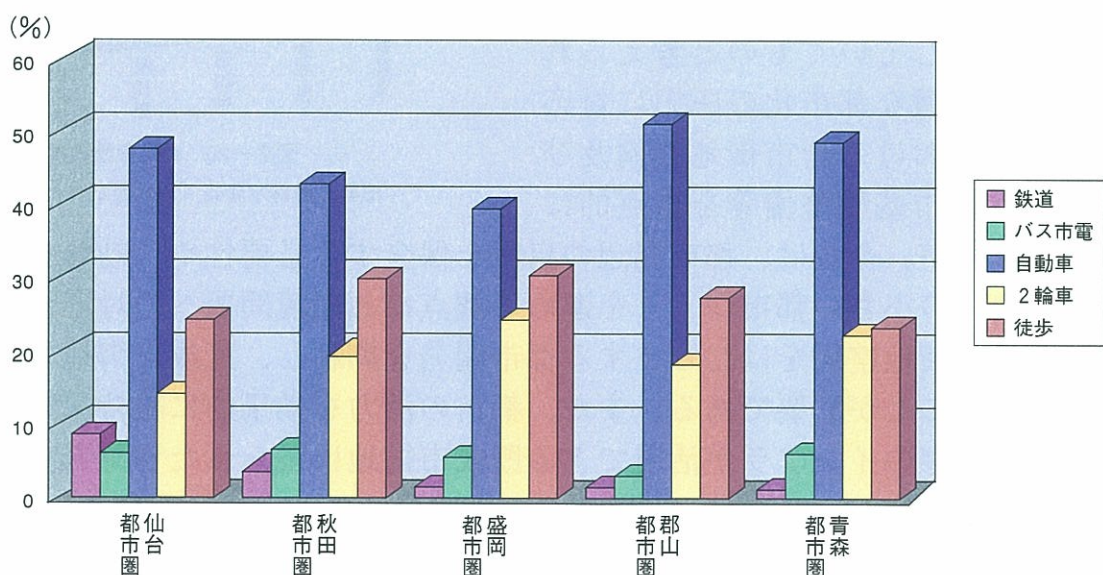


図2-18 代表交通手段別トリップ

出典：都市計画ハンドブック1998

## 2-4. 土地利用の現状と課題

我が国は、戦後の高度成長期に都市化が急激に進展し、都市行政は郊外の新市街地整備を中心として、増大する人口の受け皿づくりに追われてきた(図2-19)。しかし、それらは新しい世帯増加に見合う住宅建設ばかりでなく、既成市街地内の世帯までが劣悪な環境や高い地価、高い固定資産税、商業・業務などの法人による需要圧によって駆逐されていった結果でもある。

また、郊外には既成市街地からの企業移転や大都市圏からの企業誘致を目的にした工場団地も積極的に開発されてきた他、広大で安価な土地を求めて大規模小売店も沿道沿いに立地されてきた。

一方で、これらの要因と相まって周辺では農地(耕地面積)が減少してきている。減少の要因としては宅地等の開発によるものが多いが、農家の労働力不足による耕作放棄によるものも多くなっている(図2-20)。

また、アンケート調査では、市街地の積極的な拡大を描いている都市が3割を越え、住宅開発による人口の増加や工業団地の開発による企業誘致を目指していると回答している。

しかし、我が国の経済は低成長の時代に入り、人口のピークが間もなく到来し、少子・高齢化が今後進むと、投資余力も低下していくものと考えられる。従来、急激な都市化の圧力に対応して、郊外における新市街地整備及びそれに伴う都市基盤整備等を重点的に

実施してきたが、今後は、都市周辺の自然を保全する必要性や、効率的に都市を整備し環境負荷の小さい都市づくりを進める観点など環境問題への対応から、郊外部における新市街地整備をはじめとする都市開発を抑制し、既成市街地の再構築に政策を集中することが必要である。また、都市の活力を効果的に維持・向上させる観点からも、既存のインフラが活用できる既成市街地に限られた資源を投入することが重要である。また、アンケート調査でも周辺農地については食糧基地としての他、景観、環境の面から積極的、計画的に保全すると答えた都市が7割強を占めており、農業生産の維持・拡大を図るため、効率的・安定的な農業経営の育成や都市と周辺農村地域との相互理解に向けた交流等の取組が課題である(図2-21)。

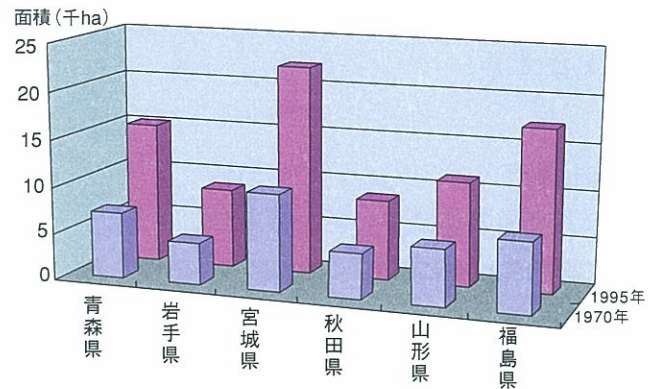


図2-19 DID地区面積の推移  
出典：都市計画年報

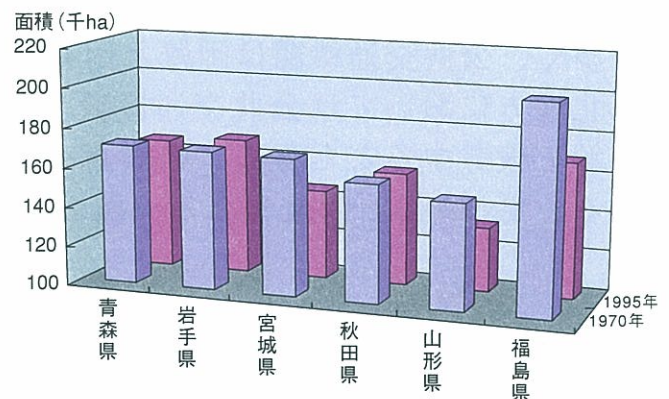


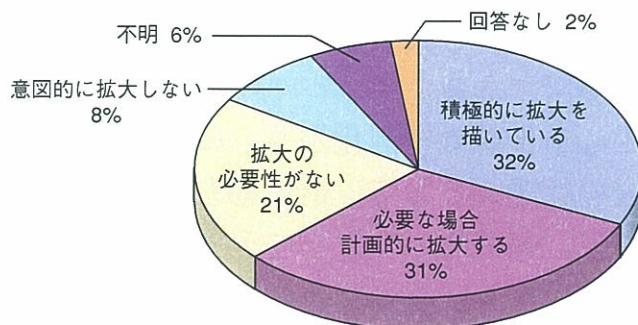
図2-20 耕地面積の推移  
出典：農林水産省「耕地及び作付面積統計」

○62市に対するアンケート設問

・貴市における将来都市構造（土地利用）で、市街地拡大についてどのように描かれていますか。また拡大しなければならないとするとその理由は何ですか。

＝解説＝

積極的に拡大を描いている市が32%と比較的多い。この理由としては、住宅団地開発による人口の増加や工業団地の立地を積極的に目指しているとの回答が多くみられる。



・このとき、周辺農地はどのように位置づけられていますか。

＝解説＝

積極的、計画的保全をあげる市が75%と多数である。転用を位置付けている市が13%であるが、前設問の積極的拡大の32%と整合しない回答となっている。転用の理由としては、住宅団地開発や工業団地の誘致を回答している例が多い。

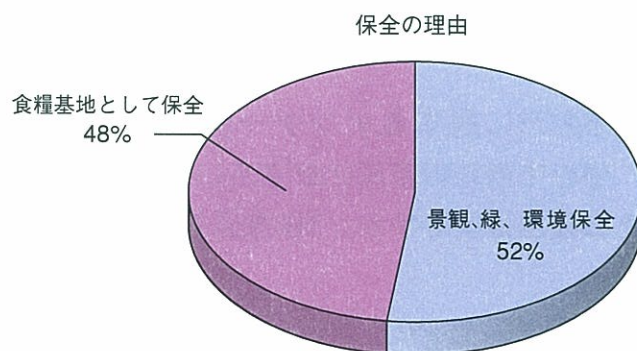
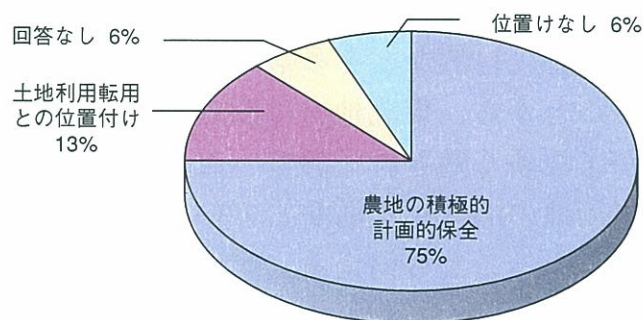


図2-21 市街地拡大に関する回答

## 2-5. 都市文化の現状と課題

中心市街地は、古くから商業、業務など様々な機能が集まり、人々の生活や娯楽、交流の場となり、長い歴史のなかで独自の文化や伝統を育むなど、その街の活力や個性を代表する「顔」とも言うべき場所である。アンケート調査によると、中心市街地の空洞化がさらに進行した場合の問題点として、街の魅力や街の顔の消失、高齢化、コミュニティ崩壊をあげる都市が多いことから都市文化に対して問題意識をもっていることがわかる(図2-22)。

また、同調査において各市が特徴としてPRできる点として歴史文化、歴史的建造物、自然などを多数の市であげていることから、東北地方は歴史文化や自然がまだ多く残されており、これらを中心市街地の活性化に活かしていくことが可能であることも伺える。



歴史的建造物(盛岡市:岩手銀行)



「祭り」(会津若松市)

### ○62市に対するアンケート設問

中心市街地の空洞化がさらに進行した場合、どのようなことが問題と考えますか。また、その理由は何ですか。(複数回答)

＝解説＝

回答にばらつきがあるが、複数の回答している市が多いことから、複合的な問題が発生することを懸念している市が多い。防災上問題と回答した中にはゴースタウン化することによる犯罪などの増加を懸念している意見が含まれている。

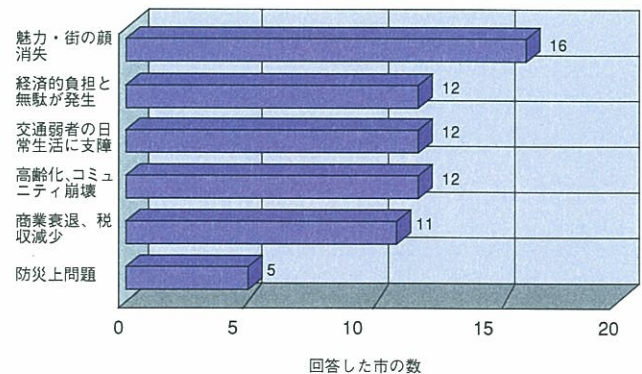


図2-22 空洞化の進行による問題