

地方都市整備における課題と今後の方向

～ 地域の持続的発展の視点から ～

広島大学経済学部教授
経済学部附属地域経済研究センター長

戸田 常一

1 はじめに

この度の新しい全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」には、「地域の自立の促進と美しい国土の創造」というサブタイトルがつけられている。⁽¹⁾ この意味するところは、中央政府への依存体質から脱却した足腰の強い地域システムの構築が重要であり、社会の成熟化に併せてこれからの施設整備を量的な充足から質的向上に重点を移すということにあると考えられる。言い換えれば、今後の地域政策においては、自立的な地域発展への努力と既往施設のブラッシュアップや有効活用が大きく期待されることになる。

ところで、東京、名古屋、大阪の3大都市圏以外の地域を地方圏ととらえ、それらの中に散在する都市を地方都市と捉えるならば、この中には札幌や福岡など人口が100万人を超える都市から人口が1万に満たない都市まで様々な都市がこの範疇に含まれる。一般に人口が大きい都市ほど経済力や政治力も強く自立的と言えるが、地方都市の中でどれほどの都市がこのような地域政策の方向づけに耐えられるであろうか。

明治時代の殖産興業と富国強兵の国家政策をバネとして日本経済は大きく成長し、その過程において都市化が進行した。その中で地方圏は3大都市圏に対する良質な労働力の供給地であり、食料や原材料の供給基地であった。この傾向は第2次大戦後も続き、大都市圏の過密と地方圏の過疎はしだいに顕著となった。これに伴い、大都市に集中する人口や都市環境悪化を避

けて郊外に転居する人々のための受け皿として、3大都市圏においては住宅公団や地方自治体などの公的主体や、電鉄会社をはじめとする民間デベロッパーによるまとまった郊外宅地開発が大きく進められた。これに対して地方圏においてはこのような計画的な宅地開発は大きく遅れ、人口増大に対応するための宅地開発は広島や仙台などの一部の都市に限られ、多くの地方都市における宅地開発は地域振興整備公団などが中心となった工場誘致などの地域振興策の一環として行われたものであった。⁽²⁾

このような背景を踏まえると、地方都市の活性化と今後の宅地需要についてどのような見通しを立てることができるであろうか。まず、地方都市の今後の動向を検討するためには、都市のポテンシャルや特性に見合ったきめ細かな政策展開が必要であり、同じ施策をすべての都市に適用することはできないし、いわんや大都市で用いられている手法を何も考えずに地方都市にそのまま適用することは避けるべきである。⁽³⁾

本稿では以下、上述の状況認識のもとで、地方都市を取りまく経済社会情勢と課題、地方都市の今後の発展のための要件、そのための宅地開発における課題について説明することとする。

2 地方都市圏を取り巻く経済社会情勢と課題

地方において自立的かつ持続的な発展を維持できるかどうかは都市の規模によって大きく規定される。常識的観点に立てば、人口規模や都市機能が大きいほど地域の活力が高まると考えられるが、現在の行財政の枠組みのもとでは、

地方圏において中央政府からの交付金や補助金に頼らないでやってゆける都市は皆無と言える。

新しい全国総合開発計画においては、地方都市を、いくつかの類型に分けて、それぞれに見合った施策展開の必要性を指摘している。その中でも、人口規模が100万人を超えて人口の社会移動による人口増加がみられ、自立的な地域発展にある程度の期待がもてる地方都市として、札幌、仙台、広島、福岡などがあげられる。これらの都市を含む圏域は、各地方ブロックで中心的な役割を果たすべき「地方中枢都市圏」として位置付けられ、さらにこれらに準ずる都市として、新潟、金沢・富山、静岡・浜松、岡山・高松、松山、熊本、鹿児島、那覇が「地方中核都市圏」と位置づけられている。これらの都市においては、ある程度の自立的な展開は期待できるが、これらより規模や機能が小さな県庁所在都市や人口30万人そこそこの地方中核都市や、人口30万人以下の地方中心・中小都市においては今後の発展においては非常に厳しい見通しが述べられており、地方中枢都市や地方中核都市との連携強化や広域行政の促進、さらには地方行財政の抜本的な構造改革が不可欠と言える。⁽⁴⁾ いずれにせよ、東京、大阪、名古屋の三大都市圏を除く地方圏においては、グローバル化の荒波と高齢化・少子化からくる財政逼迫の時代を迎えて、程度の差はあれ、いづれの都市においても今後の発展のために直面している課題は少なくない。ここでは、宅地開発との関連を念頭において、地方圏の各都市が共通して直面している情勢について項目別に整理する。

① モータリゼーションの進行

建設省による「第2回全国都市パーソントリップ調査」によると、地方都市においての自動車利用が大きく増加している。1987年から1992年の5年間で、一人当たり一日の平均トリップ数は、三大都市圏においては0.74から0.81であったのと比較して、1.16から1.32に増加している。この中でも高齢人口の増加に伴って、高齢者による自動車利用が顕著であり、交通事故の増加が懸念されている。このように、地方都市においては、鉄道やバスなどの公共的な交通手段の

整備が十分でなく、安定した需要確保が困難であることから新たなサービス提供についても、需給調整規制がいくら緩和されても期待できそうもない。むしろ規制緩和により、交通事業者の合理化の一環からサービスの集約が予想され、さらに通勤や買物などの日常生活において自動車への依存が強化されてゆくことが予想される。

② 高速道路網の拡充

自動車の利用は、片道2-3時間の範囲の広域的な行動圏の形成を実現する。高速道路の整備は日本列島の縦貫道から始まって、大都市圏の整備に移り、ここ5年ほど前から地方圏においての骨格的な横断道の整備に移ってきた。広島都市圏においては全国に先駆けて広島市と日本海に面する浜田市を結ぶ横断道が1991年12月に開通し、その後、山陽自動車道の開通により東西方向に伸びて、高速道路による都市圏交通網の姿が出来つつある。これによって、都市圏としての自動車の利便性が向上し、遠来の自動車利用客のために都心地区に大規模な駐車場を整備して集客が図られるなど、都市全体において自動車の利便性向上が強化されつつある。他方ではこれにより、鉄道や路面電車、バスなどの公共的な交通手段の利用者が減少し、サービス水準の低下がみられるようになっている。

③ 郊外における大規模店舗の建設

このような自動車利用の状況を反映して、郊外の高速道路IC周辺などに大規模な商業施設が建設されるようになっている。これは、大規模店舗の立地規制緩和による流れでもあるが、都心地区での既存商業施設との調整を避けて、郊外や広域から自動車でくる消費者をターゲットにしたものであり、通常は何千台規模の無料駐車場が併設されている。これに抗するために、都心の商業店舗においても買物客に無料駐車券を発行するなど、ますます自動車利用者にとって条件が良くなってゆく。大都市圏においては、鉄道駅の周辺に商業施設が集積し、そこで買物や飲食がなされることが多いが、地方都市においては、中心の商店街で買物する消費者は、都心近くの居住者か、もしくは、自動車が利用できない「交通弱者」が大半である。これらの人々

は、バスや鉄道などの公共的な交通手段を利用することになるが、自動車客への無料駐車券と同じように買物交通券（バスの回数券など）を発行することも少ないようである。これは、これらの人々が自動車を利用して郊外店舗に流れる恐れも少ないと都心商店で考えられているためであろうか。いずれにせよ、顧客の観点からみれば、店舗のサービスが自動車利用者により有利なように動いていると考えられる。

④ 郊外における宅地開発の進行

以上のような地方都市における自動車への依存傾向に拍車をかけているのが、郊外での宅地開発の推進である。郊外での宅地開発は、広島や仙台などで都市圏全体での宅地需要の増大に対応することが目的にされることもあったが、地方都市においてはこれは例外的と言える。地方都市の郊外宅地開発の多くは、自動車の交通渋滞や老朽化した市街地を避けて良好な居住環境を求める都心からの住み替えや、公的主体による地域振興のための企業用地や公共施設用地の確保などを主なねらいとして行われる。また、これらの宅地開発にあたっては、一定の計画フレームにもとづく宅地需要の予測のもとで開発規模が設定されるが、昨今の経済景気の悪化により、現在では多くの新規の宅地が未利用の状況である。

⑤ 地方都市における宅地開発の特徴

地方都市においては、宅地開発に関わる建設業や不動産業は大きな地場産業である。立地条件が良好で受益者負担が成立する宅地開発も中には見られようが、大半の事業は住宅や道路・公園などの施設整備に公的な資金が投入される公共事業の性格をもっており、これによって多くの事業所や雇用者が生活基盤を維持している。規模が小さい地方都市ほど国や都道府県からの交付金・補助金で財政を維持している場合が多く、このような自治体において宅地開発は、地域整備の手段である以上に、生活維持のための手段であるという過言ではないだろう。一方、良好な宅地開発のために全国で1,405の地方自治体において「宅地開発指導要綱」が定められており、東京圏と大阪圏では83.9%もの自治体

が定めているが、それ以外の市区町村を平均すると34.2%の自治体でしか定められていない。指導要綱の主なねらいは、良好な生活環境の整備（77.5%）、乱開発の防止（68.9%）などであるが、地方都市では往々にして明確な目的もなく、過大な開発が見られることが多い。⁶⁾ 広島市をはじめとして多くの都市でも見られるように、いくら都心に近くて至便であるからと言っても、都市に近接した山を削り、青々とした緑を根こそぎ伐採して宅地を造成するなど、地域の良好な環境維持のためには許されるものではない。しかし、このような乱開発に対して、自治体が傍観して放置するしかなく、市民の憤りのやり場がないのが実状ではないだろうか。地方都市においては、宅地開発がもたらす明と暗が交錯して、様々な問題が生じていると考えられる。

3 地方都市の今後の発展のための要件

多くの地方都市においては、三大都市圏と比べて、地域のグローバル化への対応が遅れ、人口減少や高齢化状況をいち早く迎えている。今後は、地方分権型社会の到来のもとで、大都市や近くの地方中枢・中核都市がもつ高次機能をうまく活用しつつも、地域で自立的な経済発展の構図をいかにつくることが問われると考えられる。その場合に考慮すべき要件として、「経済性」、「持続性」、「自立性」の3つを提案したい。

① 経済性の確保

地方都市においては、中央政府からの財政上のトランスファーのみを当てにして、今後の地域発展を考えることはできない。今後の人口減少や高齢化社会の到来は、特に、医療・福祉や地域環境の保全の担い手である地方自治体に対して極めて厳しい行財政の運営を強いることになると考えられる。このような状況のもとで、各地域は、自らの生活の糧をどのように確保するかを考えることが必要である。その場合にまず考えるべき事柄は、無駄をなくすということであろう。周辺都市との間で既存の施設やサービスを如何に活用し合うか、さらには協力して大型の高次機能をつくるかといった広域的な取

り組みが必要になる。これは、地震や水不足などの危機管理にとっても重要である。広域行政のための市町村合併等が進めば、それだけで職員への給与面の支出減が期待できるし、広域的な観点から交通整備と地域整備との整合性の確保が可能となる。現在は、宅地開発ひとつにしても、都心居住と郊外住宅開発が十分な調整もなく、同時進行しているのが現実である。さらに、交通整備と宅地開発の整合性にも問題がある。郊外の宅地開発にあたっては、都心との間のアクセス確保の検討は十分でなく、既存の道路交通渋滞に上乗せして交通量を付加することがまかり通っている。まずは、広域的な計画立案と施策の実施が不可欠である。その上で、地域のストックやシーズが他の地域と比べてどのような比較優位性をもっているかの検討をもとに、国内・国外の諸地域とのつながりのもとで、今後の地域経済の振興策の展開を検討すべきである。

② 持続性の確保

地域の整備方向を考える場合、今後の経済社会の状況変化を先取りすることが肝要である。地方都市ではモータリゼーションのもと、大半の都市は郊外に面的に伸びきった都市になりつつある。徒歩で行き来できない山の上に住宅団地がつけられている都市も多い。これからの時代は成熟化社会であり、情報化社会である。それゆえ、郊外型の居住や都心型の居住など、住宅の選択肢は多くあっても良いし、郊外と都心に2軒の住居を構えても良い。情報通信技術を前提にするならば、郊外での在宅勤務も許され、職場の多くもいづれ郊外に移転してくるだろう。これは、日本もアメリカ合衆国と同様に、住居と事業所の郊外への同時移転、いわゆる「逆都市化」に相当するものであり、自動車を前提にした地域の再構成を支持した見解である。しかし、東京圏のような大都市圏でなければいざ知らず、通常の地方都市でこのような状況が出現するであろうか。地方都市圏でこのような全体的な郊外化が生じることは、都心が空洞化することであり、都市そのものが消失してしまうことを意味しないだろうか。規模の差異はあれ、地

方としては都心と郊外が同時に栄える余力はあるとは考えられない。しかし、自然に放置すれば、郊外化が進行することは否定できない。ただし、このような状況はすべて自動車の利用を前提としている。比較的安価な燃料と自動車の価格、自動車がもたらす生活環境悪化、環境負荷や交通事故などに対する社会的意識がこれまで通りということを経験している。現在、地球環境の温暖化問題にもとづく二酸化炭素排出規制、炭素税の検討、それによる省エネルギーの要請、山や川、海などにおける自然生態系の重視などの状況を踏まえると、上述のような環境負荷やエネルギー多消費の都市形態に対して、持続的発展という観点から再検討が必要であると考えられる。

③ 自立性の確保

鉄道やバスよりも自動車利用を選択したり、郊外に住宅を求めて転居するのも市民の自発的な行動の結果であり、自動車型の地域社会になってきたのは地域住民による自らの選択の結果であるということもできる。しかし、これはあくまで交通関連企業や宅地開発事業者により個々に供給された選択肢の範囲内での行動結果であり、選択メニューの作成の段階で地域住民がどのような地域づくりを考え、そのためにどのような交通サービスや住宅を希望するかを吸収する仕組みが求められる。本来、このようなことは議会を通じて行政施策に反映されるべきものであるが、行政においては前述のように公共交通と自動車交通、郊外宅地開発と都心整備などを総合して、どのような都市圏整備を進めるかについて十分に検討されていないのではないだろうか。高齢化や少子化、金融・財政面の逼迫を考えると、これまでの「あれもこれも」のばらまきの財源配分は許されるものではなく、明確な政策展開が求められる。明確な方向性のもとでどれほど厳しい選択を行えるかによって、今後の「地域の力量」が決まってくる。このような決断は、当然のこととして、地域住民が抱く問題意識と政策展開に対するコンセンサスを行政や議会がどれほど吸収してまとめ、施策に反映できるかによって決まってくるもので

ある。地域の自立性は、今後の激動する経済社会情勢に対してどれほど迅速に対応できるかによって大きく規定される。

4 地方都市における宅地開発に関連した課題

地方都市における宅地開発にあたっては、広域的かつ分野横断的な視点に立脚しつつ、持続性の確保のために自然環境など地域がもつ資源を大事にし、かつ住民の総意を反映させた総合的な計画のもとでその必要性や意義を明らかにし、必要と判断される場合にのみ、具体的な事業内容を検討すべきと考える。以下では、地方都市においての宅地開発に共通すると考えられる主要な課題を整理する。

① コンパクトな都市圏整備への誘導

大都市圏における都心部での定住人口の減少や通勤の長距離化などにより、都心居住の推進方策が検討されているが、問題構造に差異は見られるが、地方都市においても中心市街地の空洞化が大きな問題となっている。先般の「中心市街地活性化法」の成立により、大型店舗の郊外進出により疲弊が進む地方都市の中心街を活性化させるための検討が多くの方都市において始まっている。⁽⁷⁾ これは、自動車依存型で低密度な市街地形成から、中心核を据えたコンパクトな市街地整備を誘導するものであり、今後の環境重視、省エネルギーの要請を見通した方向でもある。大都市圏と異なって地方都市では、官庁施設や総合病院、学校などの立地が都市の形成にも大きな影響を及ぼすため、これらの施設を場当たりに郊外に移転することは都市全体のスプロールの拡大に拍車をかけることになる。今後の地方都市の整備にあたっては、自動車依存型で郊外に伸びきった都市の拡大を放置するのではなく、都心機能を強化してそれと周辺地域を鉄道や基幹バス路線などの明確な交通軸によって結ぶコンパクトな都市圏整備が望まれる。郊外における宅地開発においてもこれらの骨格的な交通軸との連結に十分に配慮すべきである。地方都市において鉄道駅周辺地区や既存市街地の再整備を進め、都心地区における定住環境を改善してゆくことは、今後の高齢社

会における安全性を含めた生活環境の確保のためにも重要と考える。

② 財政逼迫のもとでの既存ストック有効利用

都心を含む既存市街地の再整備は、長年にわたって集積されてきた電気・上下水道・学校・病院などの都市施設や、鉄道・路面電車などの交通施設を有効に活用することを意味する。これらの施設をあらためて整備するとすれば、莫大な財政負担を要することになる。都市が無秩序に拡大すれば郊外にこれらに替わる施設整備が行われるとしても、面的に拡大して低密度な居住地域に対しては、効率的な施設整備は困難である。まがりなりにも行き来が可能な道路が通っていれば住宅はつくられる。それらすべての住宅に対して都心と同等の都市サービスを提供する余力が多くの方自治体に残っているとは考えられない。今後は、都市圏全体として余り費用やエネルギーのかからないコンパクトな都市づくりへの方向転換が重要である。

③ 地域整備と交通整備の整合性確保

多くの地方都市において朝夕の道路交通渋滞はますますひどくなっている。最近では自動車増大に道路建設が追いつかず、各都市においてパーク&ライドや時差出勤などの交通需要マネジメント（TDM）の試みが精力的に行われている。しかし、他方において住宅建設の郊外化がますます進み、道路混雑がますますひどくなっている。混雑がひどくなることによる時間損失や事故増大などの被害は新規に参入したドライバーは当然覚悟のうえであろうが、既往のドライバーも同様な被害を被り、全体としての社会的損失は甚大である。新たな宅地開発の費用の中には、このような交通混雑の悪化による社会的損失は含まれていないと思われるが、このような宅地開発が横行するとその都市の活力はしだいに低下するだろう。宅地開発に道路混雑費用を内部化すれば、分譲価格も高騰して、郊外の宅地開発を進めるインセンティブは低下すると考えられる。いずれにせよ、宅地開発を進めるにあたっては、それが都市圏全体にどのような影響をもたらすかを予測し、特に、交通整備との間での整合性の確保が重要である。

④ 住宅開発用地のマネジメント

わが国の宅地開発においては、宅地開発事業者の仕事は土地を分譲するまでであり、その後の利用や管理に対して関係をもつことが少ない。公的主体や民間主体を問わず、土地や住宅の売却が目的であり、その地区におけるまちづくりに参加したり、居住環境の維持のためのフォローアップに務めることがみられない。その住民の間の建築協定やまちづくり協定などの措置によって、かろうじて居住環境が維持されているのが実状である。しかし、住宅団地ができて20年や30年もたつと、住民の高齢化が進み、子供たちの外部への転出が多くなる。これまで町内会や子供会などで維持してきたまとまりも、指導者の高齢化に伴って弱くなり、住宅地の売却や細分化が進んでまちなみは大きく変貌するようになる。このような問題に対して行政も一通りの対応はするが、私権に関わることも多く、それほど積極的でない。宅地開発にあたっては、当初のまちづくりのコンセプトやプランがあるはずであり、それをフォローする責任を開発事業者にも分担させることが望まれる。そのようにすれば、過大に緑を伐採したり、立地条件が悪くなるようなところの宅地開発にも一定の抑制効果は期待できると考えられる。

5 おわりに

地方都市におけるまちづくりは、自動車の普及に翻弄されてきたと言えるのではないだろうか。郊外にいくら良好な宅地開発が行われても、鉄道やバスなどの公共交通手段が需要不足により成立せず、そこでは自動車を前提とした生活

パターンがつくられる。そして、必ずしも住宅団地内でまとまった施設整備がなされるのではなく、開発地区を取り囲むように面的に広がった市街地が形成されるようになる。ミニ開発の現象化である。このような現実を見るにつけ、地方都市の持続的発展のためには、まだ余力のある間に既往の都市機能集積を活用した省エネルギータイプ、地方都市で恵まれている自然環境資源をうまく活用した自然共生型の循環タイプのコンパクトな都市づくりが望まれる。そのため、今後の都市づくりにあたっては、広域的観点に立って都心地区の再整備を進めるとともに、郊外における宅地開発においては都心との間で十分な交通条件を確保することが大前提となる。(とだ つねかず)

参考文献

- (1) 国土庁編：新しい全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン—地域の自立の促進と美しい国土の創造—」、1998年3月
- (2) 拙稿：郊外住宅地開発事業の展開と促進制度、(岸本哲也編「都市開発における公共と民間」、学陽書房、1992年1月)
- (3) 拙稿：広域都市圏の形成と政策課題、広島大学経済論叢 第18巻第1.2号、1994年7月
- (4) 上掲(1)
- (5) 日産自動車(株)編：自動車交通1998、第7巻、1998年2月
- (6) 建設省・自治省：宅地開発等指導要綱に関する調査について、1994年8月
- (7) 通商産業省：中心市街地の活性化のための総合的対策について、『産業立地』第36巻第10号、1997年10月