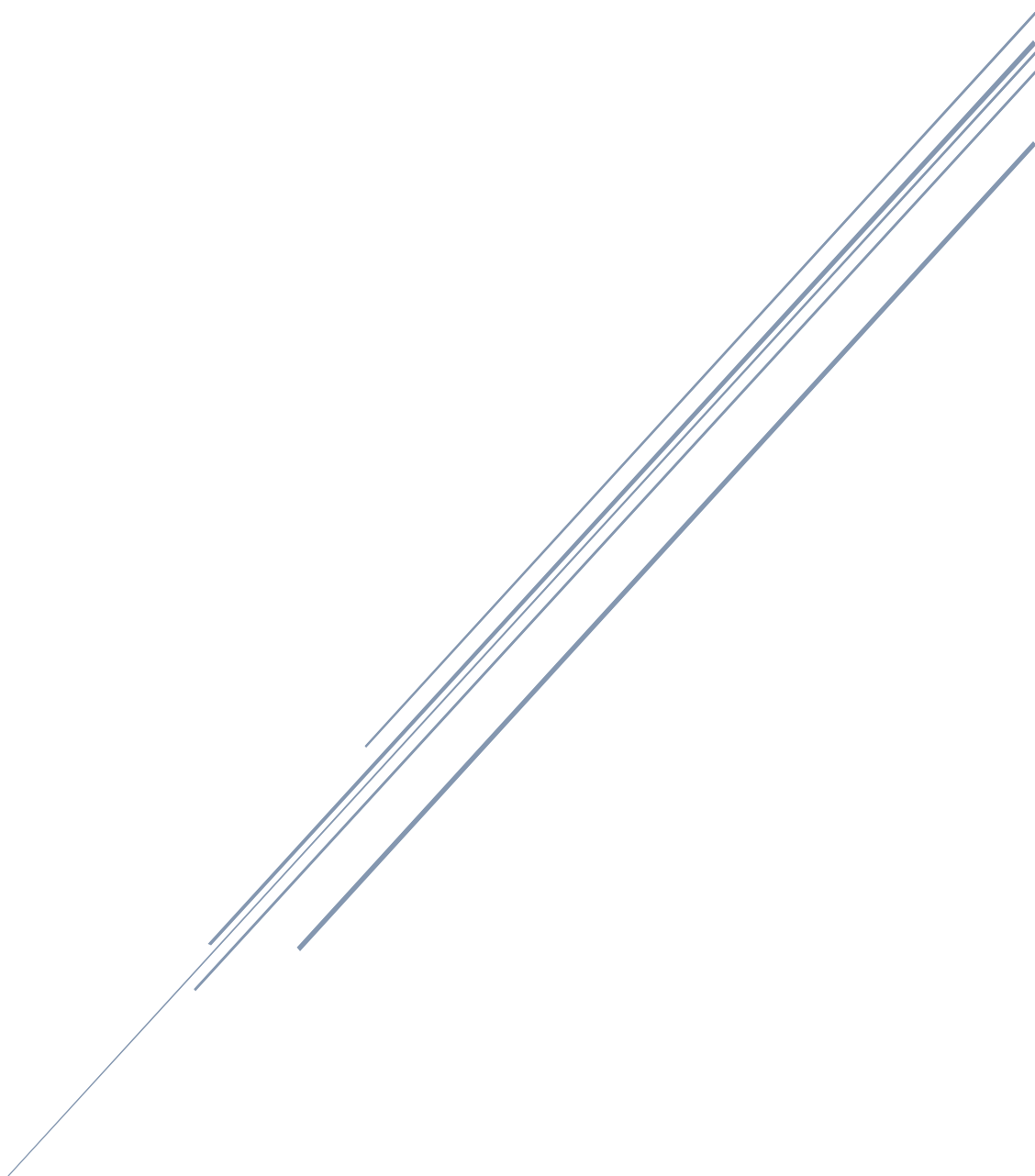


# 宇都宮市の挑戦(下)

ネットワーク型コンパクトシティの研究



一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

## 目 次

### 02 発刊にあたり

一般社団法人栃木県地方自治研究センター理事長 太田 うるおう

### 04 第1章 はじめに 宇都宮市のユニークな挑戦 IIーその光と影ー

現代行政研究所代表

元・作新学院大学教授 沼 田 良

### 06 第2章 ネットワーク型コンパクトシティ対談

宇都宮市長 佐 藤 栄 一

現代行政研究所代表 沼 田 良

一般社団法人栃木県地方自治研究センター常務理事 松 本 敏 之

### 13 第3章 先行するコンパクトシティ

現代行政研究所主任研究員 安 藤 愛

### 21 第4章 宇都宮市が目指す将来の姿

ーネットワーク型コンパクトシティ（NCC）実現に向けたまちづくりー

宇都宮市 都市整備部 都市計画課

### 第5章 NCC、宇都宮市議会議員の私はどう考える

#### 28 第1節 持続可能な公共交通こそがポイントに

宇都宮市議会議員 中 塚 英 範

#### 32 第2節 宇都宮市版 NCC は今だ夢の目標にして 現実の目的にあらず!? 宇都宮市議会議員

郷 間 康 久

#### 36 第3節 684 億円を投じた LRT は便益どころか 交通渋滞激化を招く 宇都宮市議会議員

保 坂 栄 次

### 39 第6章 補論 栃木市とコンパクトシティ

前栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

### 42 第7章 総括 NCC の行方 ー決め手は地域自治だー

現代行政研究所代表

元・作新学院大学教授 沼 田 良



## 発刊にあたり

一般社団法人栃木県地方自治研究センター

理事長 太田 うるおう

本報告書は、平成の合併をテーマにした2018年刊行の「宇都宮市の挑戦（上）」の続編として「宇都宮市の挑戦（下）ーネットワーク型コンパクトシティの研究」と題し、主に、宇都宮市が構想するネットワーク型コンパクトシティを取り上げ、様々な方から論文をいただき、冊子にまとめたものです。栃木県地方自治研究センターでは、地方自治に関する調査研究を行う機関として活動していますが、特別助言者として長年活動していただいた沼田良先生に、本報告書のとりまとめをお願いしました。

さて、今回テーマとして取り上げるコンパクトシティは、言うまでもなく、街づくりの一つの構想（考え方）です。

皆さん方、そして宇都宮市民は、どのような街を、どのような宇都宮市を期待しているのでしょうか。それが、今回のテーマの始まりです。

私は、鹿児島県指宿市の農村地帯の130戸余りの集落で生まれました。夏休みの課題で「3ちゃん農業」を取り上げ、集落全部を回り聴き取り調査をしたことがあります。その後、大学の進学で東京に出るまでは、鹿児島市内で、中・高校生活を過ごしました。県都とは言いつつも、自転車で数

分の所に田園風景が広がり、毎日自転車で散歩に出かけていました。この宇都宮で生活するようになったのは昭和55年です。縁のなかった宇都宮市で生活しようと決めた理由の一つは、大学時代、母を日光東照宮の見物をさせ、弟が住む仙台に連れて行くために乗った国鉄日光線の車窓に写る風景でした。おそらく、鶴田駅の手前の付近だろうと思います。田畑が広がり、目を移すと東武デパート（おそらく）のビルをはじめとする街並みだったと思います。それに惹かれて宇都宮で生活するようになったのです。

このような、都会としての便利さを備えつつ自然にあふれる街、それが私の街づくりのイメージです。

しかし、このような「のどかな街」のイメージは既に通用しないのかもしれませんが。

少子高齢化の問題は待ったなしの状態で、サステイナブルな街として構想しなければなりません。コンパクトシティという考え方は、これからの住民の快適な生活のためにも、有効に社会資源を活用するという意味でも、普遍的なものと言わざるを得ないでしょう。ネットワーク型、串刺し型と言おうが、コンパクトシティの考え方なしに

は、街づくりは考えられないということだと思います。

しかし、その具体的なあてはめを間違えれば、その意図とは全く違うものになりかねません。あてはめは、住民が担うことです。おまかせ民主主義は通用しません。いかに行政が街づくりを語っても、住民自身のものにならない限り、絵に描いた餅にす

ぎません。非常に困難な課題です。

この冊子が、そのような課題に取り組む一助になれば望外の喜びです。

最後に、本報告書をまとめるにあたり、沼田先生、貴重な栃木市の例を紹介していただいた鈴木俊美前栃木市長をはじめとして、ご協力いただいたすべての皆様に深く感謝申し上げます。

## 《 第 1 章 》



### はじめに 宇都宮のユニークな挑戦 II － その光と影 －

現代行政研究所代表  
元・作新学院大学教授  
沼 田 良

わたしたち調査研究チームは、栃木県地方自治研究センターのもとに設置され、2018 年に前著『宇都宮市の挑戦（上）』を刊行した。その報告書において、平成の大合併とそこにおける宇都宮の 3 市町合併を検証し、新たな自治制度の「頓挫」にまでふれた。この新たな自治制度の核心は、市条例にもとづいて住民組織「地域自治会議」を創設したことである。合併協議会において市職員などのスタッフたちと粘り強く工夫考案したこの新組織は、幸いにも広く全国的な注目も集めていた。

地域自治会議には、実は 2 つの役割を期待していた。ひとつは当然ながら、地域を自治することである。そしてもうひとつは、あまり知られていなかったようだが、この会議そのものを自治することだ。ともに難しい役割ではあったが、とくに会議の自治は想定外のヨコヤリなどによって運営に困難をきわめた。そしてわたしは再任の要請をかたくなに固辞して、一期だけで会長職を退いた。ここで会議を自治することは時期尚早だと思い知ったからである。今になって言えることだが、当時は内心で刀折れ矢尽きた敗北感さえ味わっていた。

そこで前著（上）において、自らの苦い会長経験を踏まえながら、わたしは次の 3 点を同市の課題として集約して示した。それらは、第一に住民組織を役所の下部機構に貼付けるなど地域自治会議の位置づけをミスリードしたこと、第二に農村部から都市部へ拡充するという都市内分権の手順に錯誤があったこと、第三にお任せ民主主義など自治意識における住民間の温度差を看過したことである。これら 3 つの問題点は引き続き、地域自治のあり方において今後も重要なタスクであり続けるだろう。

さて、宇都宮は明治・昭和・平成という三度の大大合併を経験しており、そのために市域は拡張して一種のスプロールを避けられない。前著で市の拡張策と指摘した論点である。直近の市町合併からすでに 10 年余が経った。一方、宇都宮においても人口減が想定され、スプロールした市域を制御するための再編が不可欠になった。そこで浮上したのが、ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）という空間設計である。市内の複数地域を拠点化して、それらを交通網で結ぶという。

これは市の縮減策と言える。NCC の形成は、2008 年の第 5 次宇都宮市総合計画と、2010 年の第 2 次宇都宮市都市計画マスタープランにおいて提唱された。予測される人口減少や超高齢社会に対応しながら、持続的な都市発展をめざすためのものだという。コンパクトシティに欠かせないのは、要の位置にあるべき地域自治の更なる拡充であろう。そして交通ネットワークの中軸は次世代型の路面電車システムであり、この LRT (Light Rail Transit) では工事の追加情報が取り沙汰されてもいる。こちらも計画からすでに 10 年余を過ぎたわけだ。

つまり、宇都宮においては地域自治をめぐって、都市の拡張策と縮減策が同時に進行してきた。約 10 年間に及ぶその相乗をどのように捉えるか、さらには今後の行方をどう見定めるのか。わたしたちチームが

自ら設定した本報告（下）の目的とテーマはこの論点である。以下では、市長対談・検証・策定・反問・参照・総括などを交えながら、光と影の織りなす問題を多角的に解明して行きたい。

アメリカの政治学者ロバート・ダールは 20 世紀の中葉に、勤務先のエール大学が在るニューヘブンという小さな街で実証的な調査研究を積み重ねた。そして『ポリアーキー』（*Polyarchy: Participation and Opposition*, 1971）という名著を生み出したのである。それは参加と競争にもとづく「多数者による支配」であり、本来の民主主義に関する汎用理論であった。いま、21 世紀のわたしたちも彼にならって、宇都宮のユニークな挑戦を手探りするなかから、地域自治について新たな知見を導き出したと思う。



## 《 第2章 》

### ネットワーク型コンパクトシティ対談

宇都宮市長 佐 藤 栄 一

現代行政研究所代表 元・作新学院大学教授 沼 田 良

一般社団法人栃木県地方自治研究センター常務理事 松 本 敏 之

宇都宮市佐藤栄一市長と現代行政研究所沼田良代表（大和大学教授）には、2021年2月5日午後、インターネットを使ったりリモートで対談していただきました。進行は一般社団法人栃木県地方自治研究センター常務理事の松本敏之がつとめました。

#### 1. 地区単位で考える NCC

**松本** 佐藤市長にはお忙しいのにありがとうございます。私松本から質問しながら市長と沼田先生にご対談いただく形で進めたいと思います。テーマは、ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）構想です。よろしくお願いいたします。

**沼田** よろしくお願いいたします。

**佐藤** こちらこそお願いいたします。

**松本** 私どもは宇都宮市の1市2町合併について勉強して、2017年に『宇都宮市の挑戦』（上）としてまとめました。宇都宮市が2007年の市町合併で新たな地域自治にチャレンジしたことは、市民サイドでは、地区単位でものを考え地区単位でそれを解決するという流れをつくりあげたと結論づけました。このことが、宇都宮市のNCC構想の中で活かされること

が重要なのではないだろうかと思います。市長のNCCにかける思いを含めて、お考えをお聞かせください。

**佐藤** 宇都宮市は面積が大きく、可住面積も広いことから、人や建物がいたるところにはりついています。富山市は可住面積30%と伺っていますから、効率良くまちができていますが、宇都宮市は、のんびんだらりと大きくなってしまいました。合併が繰り返されましたが、地区によって歴史や文化も違いますから、地区単位で考えることが行政にも求められます。住んでいる方々が、「おらが地区」「おらが町」をつくっていくことで、行政と一緒にまちづくりができるのではないかと思います。NCCは、地区単位で考えることが基礎にあります。



**沼田** 宇都宮は、明治、昭和、平成と合併を3回経験しているのですね。



佐藤 そうですね。

沼田 そうすると地域は拡大の方向で今までずっと来たわけですよ。そのことが宇都宮市の課題でもある。平成の大合併のとき、私は合併協議会の委員をいたしましたが、あのときは地区・地域単位でものを考える自治をやろうということを考えました。一定成果もありましたが同時に宿題も一部残ったと思います。

佐藤 私の世代より若い方々は、昔の合併をよく知りません。年配の方々は今でもはっきり頭に残っていて、ある地区の方々は、合併してひとつもいいことなかったとおっしゃっています。

沼田 そういうことはありますよね。

佐藤 昭和の合併自体、今の若い人たちはご存知なくて、もともと今の宇都宮の形だと思っておられます。雀宮町や横川村などと合併して、宇都宮町が大きくなったという経過もわかりません。一方で年配の方々の気持ちも無視できませんから、ある程度地区単位で考えていく必要があると思いますね。

## 2. NCCの根幹は自分たちのまちづくり

松本 市長は以前、「自分たちのまちは行政任せではなくて、自分たちでつくっていくんだ。できれば行政を活用して、自分たちの思う、考えるまちをつくっていこう」、こうお話になっているとのことでした。こういう住民自治という考え方と、NCCとの関係について、お考えをお聞かせください。

佐藤 合併してすぐに、上河内地区と河内地区で懇談会を開きました。「住民主体で

市民協働、そして行政をどんどんフルに使って、自分たちの思い描くまちをつくるのがいいですよ」とお話したら、女性の方が、「今まで何でも行政がやってくれた。行政が決めてくれなくちゃ、私たちは決められない」とおっしゃいました。大変びっくりしました。人口が右肩上がりで増加する時代が終わり、少子高齢化社会の中においては、行政がトップダウンでまちをつくるのではなく、今までの歴史や文化を踏まえて、地元のみなさんの思いを大切にしたまちづくりが重要です。そうすることで、いつまでもその地域を愛していただけだと思います。そして、自分たちで積極的にまちをつくることにもつながると思うのです。行政はまちづくりの思いを尊重して、住民だけではできないところをお手伝いして、まちをつくる必要があります。宇都宮市には39の連合自治会がありますが、それぞれで自分たちのまちを思い描いています。それをどう実現するかは行政がお手伝いをしますが、地域ビジョン、地域まちづくり計画は、それぞれの地域、地区でつくりあげています。NCCを進めるにあたっても、根幹は自分たちの意思が反映されたまちづくりです。限界集落にしない、地域内交通も自分たちがつくり愛着をもって維持しましょう。行政がやったのでは乗らなくなる、維持しなくなるということになりかねません。住民自治とNCCは相互関係があって、住民自治がNCCの基礎だと思います。

沼田 私は1市2町合併の後、上河内地区の自治会議の委員をしましたが、先ほど市長がおっしゃったのと同じことを経験



しました。苦い思い出として残っています。新しいまちをつくろうというときに、そこに長く住んでいる人たちの生活の流儀とすり合わせが難しいと感じました。今も多分解消してなくて、今後もそのぎくしゃくが続いていくのでしょうか。

**佐藤** 時間をかけてつくってきたまちですからね。時間をかけて、決してあきらめずに地道にやっていきたいと思います。

**松本** 先日、議員にお話をうかがったら、おうちを建てるのだったら居住誘導区域に建ててください、と言うのですから、やはり住民の方がそうだねと思ってくださることが重要ということでした。

**佐藤** そうですね。ですから居住誘導なども時間をかけてやろうと言っています。何かのきっかけ、たとえばもう家が古くなったから居住誘導区域に建てようとか、あるいは代が変わったとか、そういうことでいいと思います。立地適正化計画をつくったから今すぐ、と言われたのではやはり面白くないと思います。

**沼田** 面白くないですよ。うまくできないと思います。

**佐藤** ちょっと時間をかけてもいいと思います。

### 3. 新しいスタイルのコンパクトシティ

**松本** 合併ではじかれてしまったとか、中心部だけが栄えやがってとか、そんな被害者意識が残るようになってはいけなく、市長がおっしゃっています。そういうまちをつくるために、NCCがどういう役割を果たすのでしょうか。

**佐藤** NCCの理念は、特に周辺部や市街化

調整区域の地区を取り残さないということです。富山市や青森市のコンパクトシティは、全体ではありません。宇都宮市は全地区に拠点をつくって維持しようという理念です。ここは市街化調整区域だからもう人も住居もいない、ということではありません。NCCは、これから人口減少になっても現役が支えやすい社会をつくるという、ビジョンとまちづくりの方向性です。いつまでも住み続けることができるまちをつくっていくということです。

**沼田** 私は今、コンパクトシティの原稿を書いていて、コンパクトシティには2種類あるということに気がつきました。ひとつは20世紀後半から国際的に行われたコンパクトシティですが、これは膨張したまちをスプロールさせないという成長管理です。コンパクトに中心市街地をまとめていきます。ブラジルのクリチバが有名ですが、あそこはコンパクトシティを実行する前も後も、人口が増えています。人口が増える中でスプロールを防止する成長管理の政策としてコンパクトシティがあります。これに対して、宇都宮市が今取り組んでいるのは、21世紀の前半に行われるようになったふたつ目のコンパクトシティです。スプロールは前提なのです。宇都宮市も3回の合併があり、地域はものすごく広がっています。上河内の話をしましたが、あそこにショッピングセンターつくるという話を聞きました。少し驚きましたが、そういうスプロールを前提にしながら、しかし拠点を公共交通ネットワークで結んで、そのまちの機能をコンパクトに集約していく

という、たぶん新しいスタイルのコンパクトシティだと思います。大きいスプロールの中に、コンパクトなものを分散して集約するという考えです。これは難しい、しかも人口減少の中ですから、ある種綱渡りみたいなもので、まだあまり成功例がありません。富山は環境が恵まれていて串団子型ができました。宇都宮市はネットワークです。全体を取り残さないということですから、なかなか難しい課題で、本当に時間を要するでしょう。そういう意味で、市民の人にも長い目で見ていただきたいと思います。人類がやったことがないようなことに今チャレンジしているのです。だから、時間使ったっていいではないですか。すぐできることはすぐやる、でも、問題が大き過ぎるので、時間がかかると思います。



**佐藤** 市民の皆さんの気持ちはゆっくりついてきてもらえばいいと思います。われわれ行政はとにかくしゃかりきに。

**沼田** そうですね。

#### 4. 公共交通のネットワークが必要

**松本** 理念的な話はこのぐらいにして、宇都宮市の NCC のなかみをうかがいたいと思います。青森市や富山市のコンパクトシティと比較して、宇都宮市の NCC の

特徴は、どんなことでしょうか。

**佐藤** 富山市はお団子に公共交通という串を刺すというものでした。青森市は中心市街地に特化したものでした。宇都宮市は、全域を取りこぼさないで維持しているというものです。中心市街地だけでなく農地も大切です。放っておくとどんどん農地が廃れて、耕作放棄地ができてしまいます。そうすると、元に戻すには3年、5年かかりますし、だれも嫌がってやらないのではないのでしょうか。これをきちんと維持していかなければなりません。中心市街地は中心市街地で、非日常的な様々なものがあることが都市にとっては必要です。宇都宮市には連合自治会が39ありますが、その39それぞれに違う顔を持っています。行政がトップダウンでやったのではみんな同じ顔になってしまいます。そうではなくて、それぞれの地域の歴史や文化を大切にしながら、それを活かして顔の違う地区をつくっていきます。解散してしまった SMAP というグループは、全体でも人気がありましたが、一人ひとりでも人気がありました。宇都宮市もそういうものにしたいと思います。そこには、絶対条件として公共交通のネットワークが必要です。なおかつ、都市機能の拠点と居住の拠点があって、磁石のように吸い上げる役割を果たさなければ、やはり沈んでしまいます。シンボリックな機能をそれぞれが果たすことです。つまり、市街化区域だけを残すのではなく市街化調整区域も含めたコンパクトシティ、これが宇都宮の特徴だと思います。

**沼田** まちづくりにあたって、ウィズコロ

ナが新しい課題だと思います。宇都宮市の平成 27 年の『ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン』を拝見しましたが、高校生の不安として「遊びに行ける場所がなくなってしまうのでは？」と書かれています。ところがウィズコロナですでに現実になっています。今日も都内で電車にりましたが、ほとんど人が並んで座っていません。私は新幹線で大阪に通っていますが、車内は貸切状態です。宇都宮市に走らせる公共交通の採算も、より厳しいものになるでしょう。ウィズコロナが新しい課題で、これは心配なことです。

**佐藤** 新幹線は約 8 分で全部換気できると言われていますが、宇都宮市の地域内交通やバスでそれができるのかということで、乗車を躊躇される方もいらっしゃると思います。ただ、三密回避もいつまでも続くわけではありません。そして工夫

も必要です。LRT のかわりで、今日も工業団地の方々に来ていただきましたが、実際にテレワークができる企業はごく一部なのです。ものづくりでは、現場に来てもらわないと工場が動きませんから、しっかりと継続できるような安全対策をとらなくてはなりません。LRT だけでは意味がありません。鉄道と LRT が魚の背骨になって、脇の骨としてバス路線がつなぎ、その隙間を地域内交通が埋めていくというのが、NCC の交通ネットワークの考えです。今までバス路線のなかった不便地域にバス路線を回していくことも必要です。より便利に利用していただくために、上限運賃制度を取り入れます。まずバス路線は IC カードで乗れるようにして、今年の 6 月ごろから、宇都宮市内は片道どんなに乗っても 500 円以内にします。公共交通が乗りやすい宇都宮市です。さらに 2022 年には地域内交通も



IC カードで乗れるよう目指していきます。路線バスも LRT も鉄道も全部同じ IC カードで乗れて、なおかつ上限運賃制度を入れ込みます。高齢者の方が車の運転ができなくなっても、住み慣れた地域で住み続けることができる。若い人にも負担がかからない。孫がいればいいでしょうが、いない方は税金を使って福祉タクシーに乗っていただくなど、少ない人数で支える若い人たちの負担はできるだけ増やさない、それが宇都宮市が考える公共交通で守られた NCC です。

**沼田** クリチバはコンパクトシティの成功例だと言いましたが、バスはいくら乗り換えても料金は変わりません。これが成功した理由のひとつです。最初に乗るときにチケットを買えばいいのです。

**佐藤** なるほど。

**沼田** それと相当近いことを考えてらっしゃる、LRT からバスに乗り換えても同じ料金というのは、とても大事なことです。ここはポイントです。

**佐藤** 乗り継ぎのことも言われますが、筑波大学のデータでは、歩けば歩くほど医療費が下がります。高齢者で車の運転ができない方は、放っておくと買い物にも病院にも行かなくなります。これでは健康寿命は維持できません。使いやすい、乗りやすい公共交通で、医療費も抑えながら健康寿命も延ばして楽しい生活を送っていただきたいですね。

**沼田** ホンダの社員が車でなく LRT で通勤するとなれば、すごいですよね。

**佐藤** ホンダの方がみなさん LRT に乗るわけではありませんが、乗りたいとおっしゃる方の話を聞くと、駐車場がその方

の職場まで遠いのだそうです。LRT は門の真ん前に停まるので、トランジットセンターに車を置けば歩かなくて済むということでした。トランジットセンターは駐車場無料というのが条件です。

**沼田** 作新学院大学の前も停まるといいですね。黄色いデザインはきぶなを意識したのでしょうか。

**佐藤** あれは雷の色ということです。でも、きぶなというののもいただきですね。

**沼田** 使ってください。

## 5. LRT 事業費の増大と開業延期

**松本** 公共交通で盛り上がっているところに水をさすようですが、1月19日の『下野新聞』に「LRT 開業1年延期。事業費1.4倍、650億円に」という大きな記事が載りました。宇都宮市の NCC に、どのように影響するのでしょうか。

**佐藤** 運行開始が1年遅れることで、その分まちづくりの効果が遅れてしまいます。本当に申し訳ないことです。事業費は約191億円増えますが、特に地盤が弱いところの問題があります。地盤が弱いことは想定していましたが、市の土地ではないので、事前に現地で調査することはできず、掘ってみて初めて、さらに多くの杭を入れないと地盤が安定しないことがわかりました。地盤については、ゆいの杜の新しい小学校建設予定地をもとに計算したのですが、それ以上に深くて、1.4倍の金額になってしまいました。国の51%の支援をいただきながら、宇都宮の財政の中で飲み込むことができます。地域内交通を含めた IC カード化、先ほど



お話しした上限運賃の費用もありますが、NCC に影響なくやっていきたいと思えます。ご心配をおかけしますが、きちんと仕上げていきます。

**沼田** 私は宇都宮市でも入札監視委員長をしましたが、東京の 23 区でもやっています。公共工事も地面は掘ってみないとわかりません。他人さまの土地は掘れませんから。

**佐藤** 他人さまのところばかりなのです。清原の地盤は東日本大震災のときに、弱いぞとわかっていて、予算は多く計上したのですが、それでも足りなかったということです。

**沼田** 液状化したのですか。

**佐藤** そうではありませんが、軟弱地盤層の深さが 3m、10m 間隔で違っていて、高架の場所が意外と深いのです。

**沼田** それはきちんと工事しないと危ないですね。

**佐藤** そうです。安全が売りですから。

## 6. 今の世代の責任でまちづくりを

**松本** いただいた時間が参りました。最後に、ネットワーク型コンパクトシティにかけるご決意なり思いを改めて市長にお話いただきたいと思います。

**佐藤** 社会が安定して景気が良かったころは、行政任せでも良かったかもしれませんが、これからはそうはいきません。市

民のみなさんが、おらがまちはおらが手で、自分たちの意思でつくることができるように、早くそのような環境にしていきたいと思えます。市民のみなさんに参画してもらい、意見をもらって、できれば主体となっていきたいと思えます。そのような場をこれからもつくって、市民のみなさんに、宇都宮に住んでよかった、住み続けたいと言ってもらえるようにしたいと思えます。また、われわれの世代の大きな責任として、次の世代に負担をかけないことが大切です。これから人口が減って生産が減りますが、社会保障関係費は増えていきます。それをこれから子どもたちに背負わせるのではなく、われわれの世代で対応しておく必要があります。われわれの世代でスルーしてしまうと、次の世代で回復することは困難です。次の世代が私たちを支えるときに支えやすい社会にすること、今が正念場です。そのためにも NCC が必要だと、ご理解いただければと思えます。

**沼田** LRT が 1 年延期になったことは、もしかするとコロナをやり過ごすチャンスになるかも知れませんね。

**佐藤** なるほど。ありがとうございます。

**松本** 市長のご健闘をお祈りして、時間ですから対談を終わりにいたします。

**佐藤** お世話になりました。お身体に気をつけてください。

**沼田** はい、お互いに。

## 《 第3章 》



### 先行するコンパクトシティ

現代行政研究所 主任研究員

安 藤 愛

#### 1. はじめに

コンパクトシティとは、人口の少ない小都市という意味ではなく、商業地や行政サービスといった、生活上必要な機能を一定範囲に集め、効率的な生活・行政を目指すことをいう。具体的には、都市区域や居住区域を定め、生活圏をコントロールしていく構想である。

つまり、郊外に住宅を求めることで無秩序に広がった生活圏を、中心部（または中心部と公共交通で結ばれた沿線）に集約させることで、無駄の少ない生活・行政を目指そうとするものである。

コンパクトシティを目指す背景としては、地方都市の人口が郊外へと移動する動きがあったことだ。中心に空洞ができてしまい、周辺の土地に住民が増える、「ドーナツ化現象」が起こる。その結果、都市機能の分散や市街地の空洞化といった都市問題が生まれた。

また、地方都市では高齢化が年々進んでおり、都市機能が分散化してしまった地域では、車が運転できない高齢者などの生活の利便性が確保できないといった懸念事項も挙げられるようになった。それにより、交通手段を整え、高齢者などが徒歩で生活

できるようなコンパクトシティが必要不可欠だと考えられるようになったわけである。

そして一般に、自治体がコンパクトシティを進めるのは、地方税増収という意図もある。経済停滞や人口減少が予測される自治体にとって、コンパクトシティは必須の財源確保策ともされる。

以下ではコンパクトシティの先行事例を時系列順に挙げ、これらの例から宇都宮市のコンパクトシティ構想に至るまでの過程をおさらいしたい。

#### 2. クリチバ市のケース

まず、コンパクトシティの代表例であるクリチバを挙げる。1966年に策定したマスタープランに基づいて、「人間中心のまちづくり（歩行者を優先する都市づくり）」と地下鉄に匹敵する輸送の密度を誇るバスの公共交通で TOD（公共交通指向型都市開発）を先行した事例として、地球サミットでは、市長以下の問題解決能力と政策実施能力とが各国の専門家を驚かせた。

クリチバは、ブラジル南部にあるパラナ州の州都である。起源は 17 世紀に移民の築いた植民都市だという。ブラジル地理統

計院（IBGE）の2010年の統計では、市内の人種構成は約8割がヨーロッパ移民である。もともと高原であるこのまちは、年間を通して過ごしやすい気候に恵まれている。さらに清潔で緑が豊かなうえ犯罪が少ない。しかもコンパクトシティ計画を実施した後も人口が増えている点で、都市計画の優れた成功例といえる。

同市は建築家でもあるジャイメ・レルネル（Jaime Lerner）市長のもと、確たる意志と独創的なアイデアで難問を解決してきた。やがて市は、空間アメニティを向上させて徐々に魅力を高めていった。住民はしだいにまちに誇りと愛着を持ち、まちづくりに自主的に参加しはじめた。

クリチバは1960年代の急激な人口増によって、道路の混雑など市民生活に大きな支障が生じたために、再開発用のマスタープランを競争入札で公募した。勝ち上がったのは、都市工学の見地で街の発展軸を定め、諸機能を分散させるプランであった。帯状のコンパクトシティ計画は、アーバン・スプロールを避けて人口急増を制御するためのものだ。計画策定時の1966年、市の人口は60万足らずだった。しかし40年後には3倍にふくらんだ（2016年7月1日現在で約189万人）。急に膨張した都市の多くは無秩序と混乱に陥りやすい。だがクリチバはこれを回避できた。土地利用計画と交通政策とを整合させて、豊かな緑地によるアメニティ空間をつくり出したのだ。

明快な都市計画を策定し、それに基づいた諸政策を着実に実施する。このことを愚直に続けていけば、やがて都市環境は劇的に変わる。クリチバはこの真理を実証してみせた。



図1 ジャイメ・レルネル氏

レルネルは、市のマスタープランである「人間中心のまちづくり」を阻むのは自動車であることに目を付ける。なぜなら、ブラジルの首都ブラジリアは、自動車がないと動けない広大な都市のため、週末には皆、まちから出て行ってしまう。その二の舞は避けたいと考えた。クリチバではヒューマンスケール（人間の尺度）を重視して、自動車を極力排するまちづくりをめざした。歩行者天国の「花通り」に変わった商店街は終日市民で賑わった。売り上げも格段に伸びて、他地域が歩行者道路への改修を陳情してくるほどだ。

ただし、市街地から自動車を完全に排除することは非現実的だ。しかしクリチバには、お金も技術もなく、地下鉄は作れない。そこで市長は、代わりに高速バスを活用することに決めた。これがユニークなバス・システムとして注目を浴びる。計画実現のため、レルネルは従来と真逆の手法を採った。バスの主要な運行レーンにそって、職場や主要な商業施設などを配置したのだ。その武器となったのはゾーニングによる土



地利用政策である。

市の地図を見ると、商用地と住宅地とが整然と区画されている。まず市の中心部から郊外に延びる5本の幹線道路を交通の骨格とする。この明確な都市軸にそって、事業所や商店など高層ビルの集積地を計画する。一方で幹線バスが高密度に走る市街地をつくり、他方で周辺に豊かな住環境を実現していく。都市軸にそって高層ビルを立ち並ばせるために、開発権移転（TDR: Transfer of Development Rights）制度を使って、容積率アップを認め土地の交換も進めた。

しかしバスには欠点がある。輸送力が少ない、スピードが遅い、ダイヤが遅れる、などだ。それらを解決するために、次のような様々な工夫がなされている。

まず、バスを速くたくさん走れるようにするために、バス専用レーンをつくった。幹線道路には渋滞の影響を受けない幹線バスの専用レーンと、間隔をおいて並行に両サイドの高速車線上下2レーンが走る。これはトライナリー・システム（Trinary

System）と呼ばれる。各ターミナルからは、郊外への支線として小型フィーダーバスが走る。ターミナル附近にはショッピングセンターや公共施設がある。

また、同市のバスは16の民営事業者が運営する。バスの機能（急行、普通、周辺地区など）によって車体を色分けした。急行バスは、3両連結で一度に270人を乗せられる。市民の足として定着させるため、ラッシュ時の運行ダイヤを、ほぼ30秒おきの発着にした。1時間あたりでは実に3万6000人を運ぶことになる。これはワシントンの地下鉄よりも多い輸送力である。

そして、停車（乗降）時間の短縮のために作られたバス・チューブは街のシンボルである。バス停をチューブ型にし、鉄道のようにバス停に入る時に係員が運賃を徴収、複数のドアから一気に乗降できるようにする。乗降の段差もなくした。

さらに、バスの料金は均一（1ドル弱）だ。1日当たり延べ19万人と市民の利用率も高い。だから均一料金でも、十分に採算は取れるという。ちなみに事業者側の収

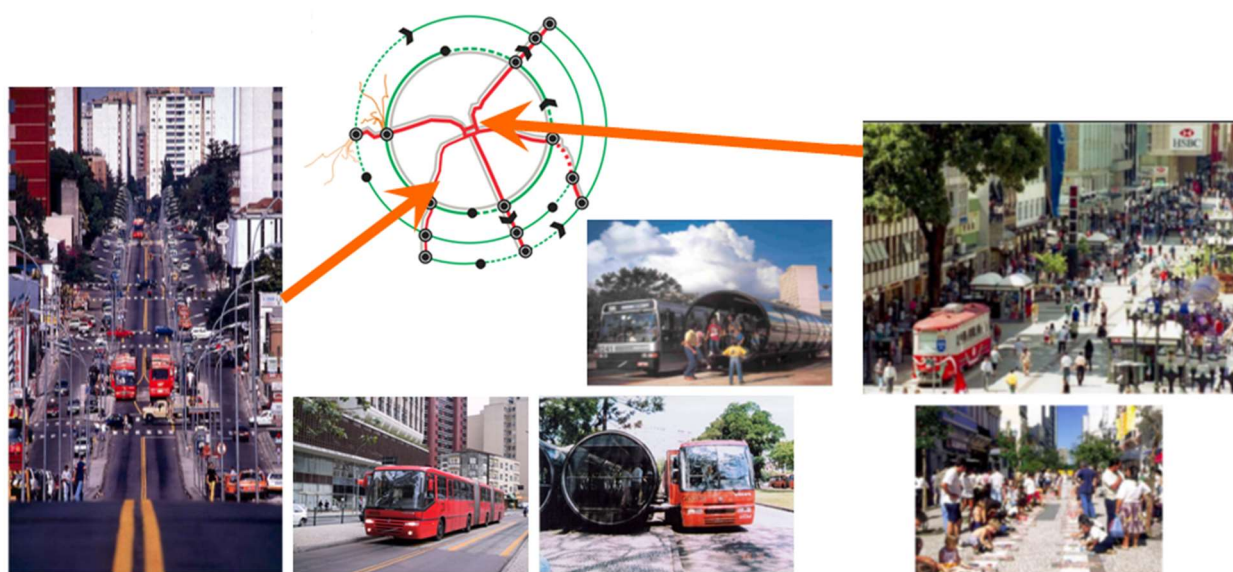


図2 クリチバの概念図とまちなみ

入の額は、乗客数ではなく走行距離による。そのため、できるだけ運行本数を増やしたい。市民としても専用道のため交通ラッシュがなく、本数も多いのでおのずとバスを活用することになる。施設整備費については事業者の負担がないのも魅力だろう。

バスを基軸とする高速輸送システムはクリチバの考案だ。そのモビリティ政策は、お金ではなく頭を使うことで生み出され、いまや BRT (bus rapid transit) として各国に普及している。

### 3. 青森市のケース

青森市は人口約 31 万人、東北を代表する都市である。北海道と結ぶ本州の玄関口として栄えてきた。青函連絡船とともに発達したまちであるが、1988 年の連絡船廃止の影響により中心市街地の衰退が顕著になった。急激な人口減少に直面するなかで、2001～11 年の 10 年間で、除雪を要する道路距離は約 230km も伸びて除排雪経費は増大した。絵にかいたような中心部の空洞化が進み、郊外でのインフラ整備費が膨らむ。それらによる行政コストの増大に危機感を持ったことが、全国に先駆けてコンパクトシティを街の将来像として掲げた理由だ。青森市中心市街地活性化基本計画の重点は、中心市街地の活性化である。

全国初の認可を受けた「青森都市計画マスタープラン」(1999 年)において「コンパクトシティの形成」を掲げた。青森駅を中心に「インナー」、「ミッド」、「アウター」の 3 つの区域を定めた。既存の市街地である「インナー」には商業・行政・居住機能を集中させ、「ミッド」は住宅ストックとし、

「アウター」では開発は抑え、自然を保護するという施策を行った。そして各地域の特性に合わせた土地利用方針を定め、さらなる市街地の拡張を防止することを目標とした。「都市のコンパクト化」による効率的で効果的な都市づくりに取り組んだ。

多額の資金を投じて、複合商業施設も官民合同で建築した。図書館などの公共施設と、テナントが同居することにより、多くの人が足を運ぶようになった。しかしそれは失敗に終わる。当初想定された売り上げを大幅に下回り、2008 年に事実上の債権放棄に陥った。

さらに青森市が設定した「空き地・空き店舗率」は 10.7% (2005 年) → 15.7% (2011 年) と増加し、小売業年間商品販売額 (百万円/年) は 68,553 (2005 年) → 56,541 (2010 年) と相当に悪化している。

市の人口は、2000 年の約 31 万 9 千人をピークに減少傾向にあり、2015 年には、約 28 万 8 千人となった。国立社会保障・人口問題研究所の推計では、20 年後には約 20 万 5 千人まで減少し、その後もさらに減少が続くと見込まれている。

その一方で 2005 年、閉店した百貨店の跡地に 15 階建てのマンションが建設された。2007 年には高齢者対応型マンションを核とした複合ビル「ミッドライフタワー」が完成した。居住地としての青森市を目指す取組みも並行して進められている。市の基本計画にあるように、行政も街なか居住を推進する政策を策定してきた。郊外の老朽化した公営住宅を廃止して、中心市街地に 20 年間の借り上げ方式で公営住宅を確保している。見方によれば強制移住に近いが、さらなるサービスや生活の質を保障す

れば、利用者の苦情も減らせるだろう。

さらに今後の取り組みでは、新たなまちづくりの方向性を示すものとして、2018年に都市再生特別措置法にもとづく立地適正化計画を策定した。この計画で『コンパクト・プラス・ネットワーク』の都市づくり」を基本理念とした。都市の効率性を高めるコンパクトな複数の拠点として6つの「地区拠点区域」を設定して、それらを公共交通ネットワークで有機的に連携させることにより接続する。そして市内各地域の特色を活かしつつ、持続可能な都市づくりを推進するとしている。

青森市では、駅前商店街などの商業的活性化のための政策よりは、住み易い居住区を目指す街なか整備の推進に、行政の諸資源を優先配分すべきだろう。それに、全国に先駆けて都市をインナー、ミッド、アウターに3区分して、行政が都市空間の利用目的を明確にしたことは注目すべき特徴だ。しかしアウターに関しては「開発を抑制する」という消極的な表現なので、インフラ整備など行政サービスの供給を今後どのような手順で順次廃止していくのか。より踏み込んだ議論が必要である。また、この考え方を突き詰めれば、将来的に行政サ

ービスが届かない区域を市が明示しているとさえいえる。コンパクトシティは、最少のコストで最大のサービスを提供する市街地スタイルなのだろう。行政と住民が納得のいく計画を粘り強く練り上げ、どこに優先的に注力するかを決める必要がある。

#### 4. 富山市のケース

富山市は人口約 42 万人で、県庁所在地としては最も人口密度の低い都市である。富山市の特徴は、郊外への人口拡散によって、自動車依存度が非常に高い点である。8割以上の人が通勤にマイカーを使い、世帯あたりの乗用車保有台数が全国トップクラスで、道路の整備率も高いことから、公共交通の衰退と市街地の低密度化が問題だ。しかも、自動車を使えない世代には不便な街となってしまう、高齢化が進む予測からも、コンパクトシティが必須と考えられた。

そこで同市は、「公共交通の活性化」「沿線地区への居住促進」「中心市街地の活性化」を三本の柱とする都市計画に着手した。市民が将来的にクルマを手放したときに、交通手段を確保して効率のよい都市環境を形成することを目指す。

富山市が考え出したのは、極端に自動車依存している生活から、徒歩で利用できる生活圈（団子）を公共交通（串）で繋ぐという構想だ。公共交通は、日常的な移動手段として使えるレベルまで上げなくてはならない。

問題を解決するために導入されたのが、廃線になる JR 富山港線を使った LRT（路面電車）である。自動車を使うことができない世代でも、利便性の高い公共交通が使

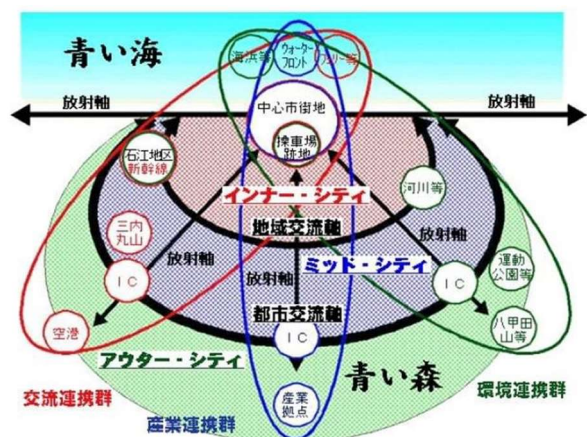


図3 青森市の概念図



えるようになった。結果、JR 時代よりも利用者は増え、予想を上回る実績に結び付く。経営を第三セクターに移管し、公設民営方式によって整備と運営を行った。

LRT 開通後の乗客数を見ると、2006 年の利用者は、前年度の JR 富山港線時に比べて、平日 2.2 倍、休日 5.3 倍にそれぞれ増えていた。その後も乗客数は堅調に推移している。

市はこれにとどまらず、環状線化や接続するバス路線を充実させるなど、改善を怠らなかった。公共交通の利用者が増えると、必然的に自動車の利用が減る。日本有数の自動車依存地域だった富山市は、CO<sub>2</sub> 排出量が減ったことで、環境モデル都市として指定されるまでになった。また、都心地区や公共交通沿線地区に対して、住宅助成制度を設けることで、郊外から人が戻り始め、コンパクトシティとしての施策は一定の成果を上げているといえよう。

しかし、認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告には一定の懸念がある。中心市街地活性化によるにぎわいの創出については、「西町南区第一種市街地再開発事業」を引続き実施し、新たに市立図書館やガラス美術館などの文化施設を整備する計画だという。郊外図書館の建替えにあたって中心市街地に移設する理由が希薄であれば、新規公共施設の増設は市のリスクともなりうるだろう。

富山市は 2014 年度末の北陸新幹線開業に伴う旧富山港線活用という好条件にも恵まれていたため、LRT 導入を比較的にスムーズに進められた。交通アクセスにおけるサービスを大幅に向上させ、都市圏を「串とお団子」の発想でネットワーク化すると

いう計画は、今後の日本のまちづくりにとって重要な視点である。より高齢化が進むなかで、中心市街地が居住区としての需要を満たすようになった場合にも充分に対応できるからである。

ただし、いったん移動の自由を得た個人に、クルマを使わない生活スタイルを強要するのは、鉄道利用が普通になった人々に徒歩での移動を押付けるのと同じくらい難しい。中心市街地と幾つかの商業集積に分極化した都市構造を、無理に単一の街なかに集約させるのは理に合わない。時代の趨勢に抗うように都市圏の中心地にこだわることも不自然だ。この点で、富山市の公共交通機関の活性化というケースは示唆に富む。

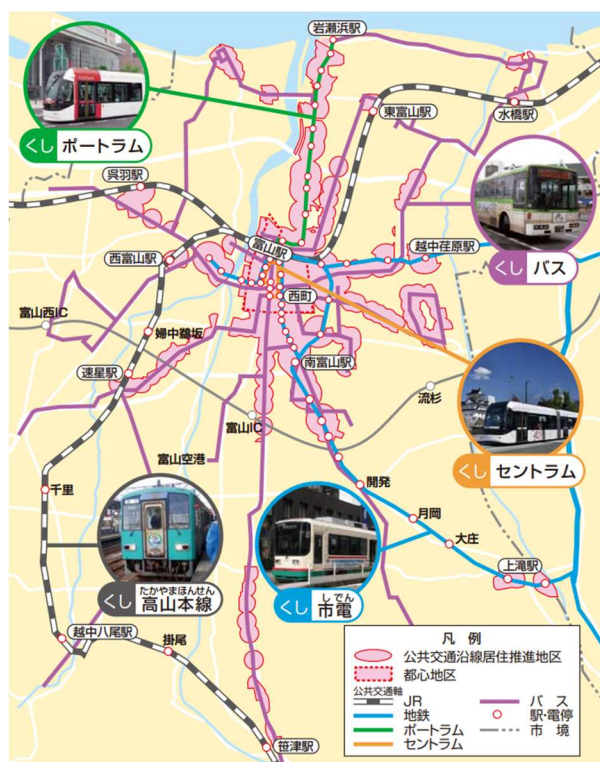


図 4 富山市の串とお団子

## 5. 大分市のケース

青森・富山の両市は、認定中心市街地活性化基本計画の仕組みが整備され、それぞれ第1号と第2号の認定自治体で、全国から熱い視線を浴びて来た。しかし、両市が掲げた商業施設を誘致し歩行者を増加させるという、中心市街地活性化方策は想定通りの効果を上げられていない。第2期計画（2012年～2017年3月）の内容にも、中心市街地への新たな公共公益施設の建設が掲げられている。未だハコモノ建設による集客力向上が肝要であるという発想から抜けきれていない。

一方、人口47万人の大分市は、上記の両市の反省をふまえた成功例といえる。大規模な工場やコンビナートが立地し、昭和39年には新産業都市の指定を受けるなど工業都市として発展してきたまちである。新産業都市の指定後、工業の発展と人口の増加に合わせて成長したため、人口密度を保ちつつ市街地が広く拡大した。拡散型の土地利用が進行するなかで、少子高齢化などの進展により2040年には人口が43.8万人になる見通しである。人口減少が予想される区域でも老年人口は増加傾向が見られるという。結果、税収の減少による財政規模の縮小や公共交通の縮小などが予測されており、危機を回避する対策としてコンパクトシティの計画が浮上した。

取り組みは2006年までの7年間行われたが、居住人口がわずかに増加したものの空き店舗率の上昇は抑えられず、土日の歩行者量も3割程度減るなど、大きな成果を上げることができずじまいだった。

しかし、後に都市の中心となっており都市を南北に分断してしまっている大分駅を

高架化し、北側に比べ空き地が点在していた南側に「ホルトホール大分」といった文化施設や幅100m長さ444mにもおよぶ「芝生広場」を建設した。

その結果、周辺にマンションが建設され、事務所や店舗などの延床面積が広がるという好循環を生み出すことができた。商店や働く場所の充実により30代や40代の人口流出も防ぐことできた。この点が成功例といわれるゆえんである。



図5 大分市の概念図とまちなみ

## 6. 国のコンパクトシティ政策

国レベルでは国土交通省を中心にして、コンパクトシティの形成にむけた政策転換を進めてきた。

まず 1998 年のまちづくり 3 法（改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法）が充分には機能せず、中心市街地の衰退に歯止めがかかっていない。この問題認識から制度の見直しが行われ、都市計画法と中心市街地活性化法が改正された（2006 年 6 月改正、同年 8 月施行）。内容としては、国と自治体、事業者の中心市街地活性化のための責務規定の新設、大規模集客施設の立地調整の仕組みの適正化、郊外への都市機能の拡散抑制などであった。この改正は、福島県などで問題になった郊外への大型量販店やショッピングセンターの立地の抑制に狙いがあるのではないかと指摘された。

2014 年 8 月に都市再生特別措置法の一部改正法、同年 11 月に地域公共交通活性化再生法の一部改正法がそれぞれ施行された。生活拠点などに福祉・医療施設や住宅を誘導して集約する制度や、自治体を中心となってまちづくりと連携して公共交通ネットワークを再構築するための仕組みが設けられた。住宅・医療・福祉・商業など居住に関連する施設の誘導と、それと連携した地域公共交通ネットワークの再編とを行うことにより、都市構造を見渡しながらかコンパクト+ネットワークの実現を図る。

2018 年には国土交通省と内閣府が連携して、全国の自治体から地方再生の取り組

みを募集した。応募のあった 77 都市のうち、宇都宮を含む 32 市を選定した。都市のコンパクト化と地域の稼ぐ力の向上に取り組む、地方再生のモデル都市（地方再生コンパクトシティ）である。このなかで約 52 万人の宇都宮市は、約 74 万人の熊本市に次ぐ最大都市であった。ハードとソフトの両面にわたる支援メニューによって、当該年度から 3 年間の集中的な支援が行われた。ハード面では社会資本整備総合交付金、ソフト面では地方創生推進交付金や民間まちづくり活動促進・普及啓発事業などである。

2020 年 6 月には、都市再生特別措置法が改正された。ここではコンパクトシティの形成を促進するため、立地適正化計画制度が創設された。この制度は、自治体が立地適正化計画を策定し、住宅を集約する「居住誘導区域」と、店舗や福祉施設を集約する「都市機能誘導区域」とを設定することによって、効率的なまちづくりを行うものだ。各自治体が作成した「立地適正化計画」はすでに公表されている。

## 7. 宇都宮市の NCC 計画

そのような流れを受けて、宇都宮市の『ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）』計画が持ち上がった。詳細は次の 4 章に譲るが、注目は、まちの東西の拠点を結ぶ LRT だろう。前述の事例をふまえて、宇都宮市が成功例の仲間入りを果たすよう、期待したい。



## 《 第4章 》 宇都宮市が目指す将来の姿

### ー ネットワーク型コンパクトシティ（NCC） 実現に向けたまちづくり ー

宇都宮市 都市整備部 都市計画課

#### 1. はじめに

宇都宮市では、今後の本格的な人口減少や超高齢社会の到来を見据え、将来にわたり持続的に発展し続けることのできる「ネットワーク型コンパクトシティ（NCC）」を目指す将来の姿として掲げ、その実現に向けたまちづくりに取り組んでいる。本稿では、NCCの概要とその核となる拠点形成に向けた「立地適正化計画」の推進などの取組について紹介する。

#### 2. 宇都宮市の概要

本市は、栃木県のほぼ中央、関東平野のほぼ北端に位置し、東京から北に約100kmの距離にあり、面積は416.85km<sup>2</sup>、人口は約52万人の北関東の中核都市である。

南北には東北新幹線、東北自動車道、国道4号が通り、東西には北関東自動車道が通るなど交通の要衝となっており、これまで、こうした広域交通の整備が進む中、内陸型としては国内最大規模の清原工業団地等の造成や「宇都宮テクノポリス」の地域指定など内陸工業都市として発展するとともに、50万都市としての高度で多様な都市機能の集積と、豊かな自然環境を併せ持ち、

商・工・農の各産業が高い水準で“バランスの取れた”都市となっている。

また、都市計画に関して、平成19(2007)年の旧上河内町・旧河内町との合併により、宇都宮(線引き)と上河内(非線引き)の都市計画区域が併存していたが、平成28(2016)年、都市計画区域の統合及び区域区分等を行い、市域一体で持続可能なNCC形成に向けた総合的なまちづくりを進めている。

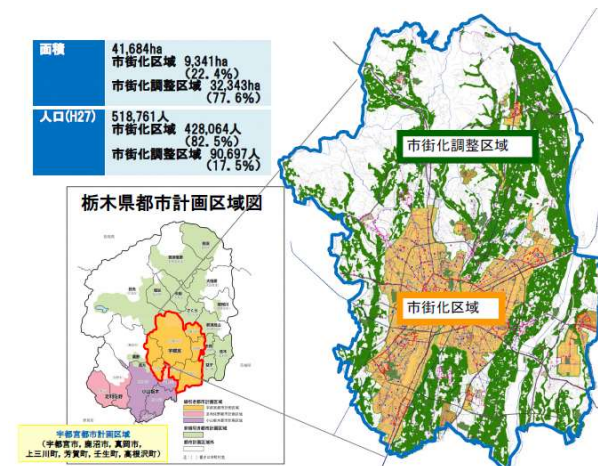


図1 都市計画区域と区域区分

#### 3. 目指す都市空間の姿「NCC」

##### (1) 経緯・背景

本市では、市域の約8割が平坦な地形であるなどの地域特性から、これまで経済発展や人口増加、マイカーの普及など、時代

の移り変わりに合わせて郊外に市街地が拡大し、昭和 51(1976)年から平成 26(2014)年の約 40 年間で、人口が約 37 万人から約 52 万人と約 1.4 倍に増加する中で、市街地面積は人口増加の規模を上回る約 2.6 倍に拡大している。その結果、かつて中心市街地を核に人口や都市機能がコンパクトに集中していたまちが郊外に拡散し、密度にメリハリのない市街地に変化している。

そのような中、本市の人口は平成 30(2018)年の約 52 万人をピークに、既に人口減少局面を迎えており、「宇都宮市人口ビジョン」で見通す 2050 年には約 45 万人に減少し、高齢化率は約 4 割に高まる見込みであり、今後、人口減少や都市の外縁化の進行に伴う都市機能や居住の密度低下によって、様々なサービス提供の非効率化や空き地・空き家の増加、コミュニティの疎遠化等による地域の活力低下が懸念されている。

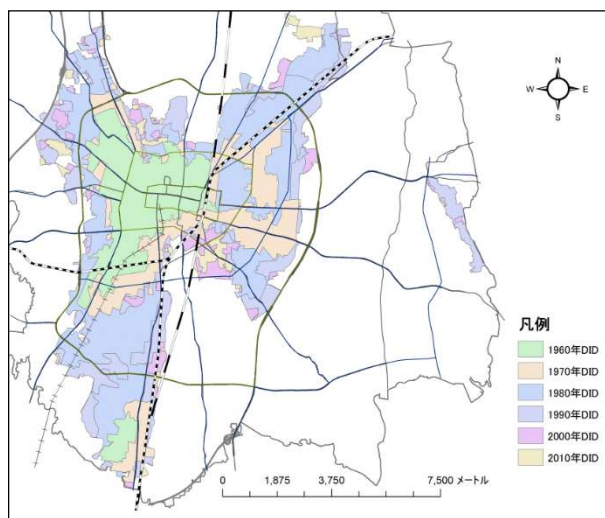


図2 DIDの変遷

また、本市の交通の状況は、市民の7割が日常的に自動車を利用するなどマイカー依存が強く、鉄道・バスなどの公共交通利用者は20年前の3/4に減少しており、今後、人口減少が見込まれる中で、公共交通

サービスの低下や、それに伴い自ら運転ができなくなった高齢者の外出の困難化などが懸念されている。

## (2) NCCの概要

本市が目指すNCCは、これまでの都市の成り立ちや、地域の歴史・文化、コミュニティなど、市内それぞれの地域が持つ個性や特性を生かしながら、今後の人口規模・構造の変化に適合した本市独自の多核連携型による都市空間の姿であり、「土地利用の適正化」や「拠点化」、「ネットワーク化」の促進により中心部や地域の拠点等における都市機能や居住の密度を高めることによって、市民の日常生活を支える様々なサービスの効率的で持続的な提供など将来にわたり便利で暮らしやすい都市の実現を目指している。

本市の都市構造は、高度な都市機能が集積した中心部と、それを囲み中心部から放射状に伸びた道路や市内を巡る環状の道路網（3環状12放射道路）などで結ばれた古くから発展してきた地域（合併前の旧町村）から成り立っている。こうした成り立ち等を踏まえ、中心市街地や各地域の既存コミュニティ、産業団地など、地域特性に応じた各種の拠点を形成し、既存の都市基盤ストックなどを活用しながら、機能をコンパクトに充実（拠点化）するとともに、拠点間などを結ぶ鉄道やLRT、幹線バスなど都市の骨格となる交通から日常生活の身近な移動を支える地域内交通まで、階層性を持った総合的な交通ネットワークによって連携・補完（ネットワーク化）を図っていくこととしている。

こうした「拠点化」と「ネットワーク化」

を一体的に進めることで、郊外に広がる農地や森林などの豊かな自然環境を維持・保全しながら、市民生活に必要な機能を充足できるとともに、市民生活の質や都市としての価値・活力を高めることのできる都市空間の形成を図っていく考えである。

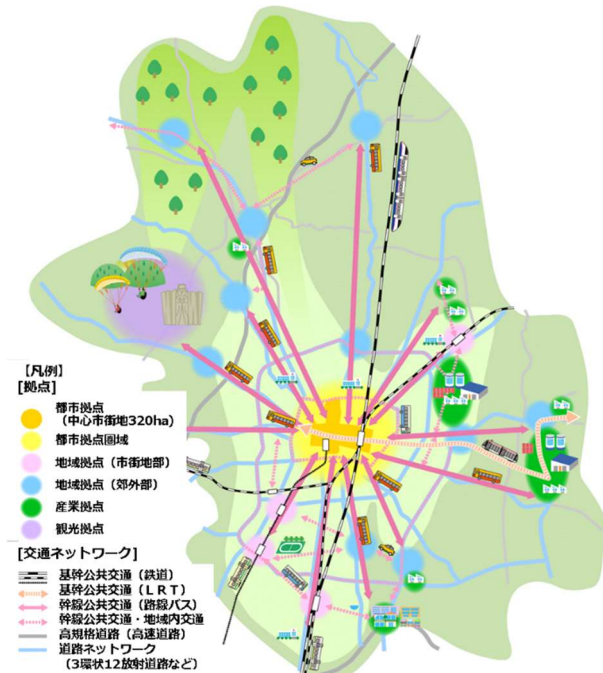


図3 将来都市構造のイメージ

### (3) これまでの検討経過

本市では、将来の人口規模・構造や、都市活動を踏まえた長期的な視点から新しいまちづくりについて検討を行うため、自治体シンクタンクである「うつのみや市政研究センター」を中心に設置した「新しい宇都宮の都市構造に関する研究会」の提言などを踏まえ、平成 20（2008）年、本市の最上位計画である「第 5 次宇都宮市総合計画」において、目指す都市空間の姿として、全国に先駆けて NCC を位置付けた。その後、平成 22（2010）年、「第 2 次宇都宮市都市計画マスタープラン」において、将来の都市構造に関する拠点配置や市街地の密度など基本的な考え方を示すとともに、平成 27

（2015）年、市民と将来の都市のイメージを共有し、理解と協力を得ながら、まちづくりを進めるため、2050 年を見通した長期構想である「NCC 形成ビジョン」を策定した。

その具現化策として、平成 29（2017）年、主に市街化区域を対象に、居住や医療・福祉、商業等の都市の生活を支える機能誘導によりコンパクトなまちづくりを推進する「立地適正化計画」を策定するとともに、平成 30（2018）年には、市街化調整区域の地域拠点等への機能誘導に向け、本市独自の「市街化調整区域の整備及び保全の方針」を改定し、都市全体を見渡した観点から段階的に NCC 構想の具体化を図っている。

## 4. 「宇都宮市立地適正化計画」の概要

本市では、「NCC 形成ビジョン」の検討と連携しながら、「立地適正化計画」の策定に着手し、市民や事業者、都市計画審議会等の意見聴取を行いながら、平成 29（2017）年、医療や福祉、商業などの市民の日常生活を支える機能誘導を図る都市機能誘導区域を先行して定めるとともに、平成 31（2019）年には、居住誘導区域を含めた計画全体の策定を行い、各誘導区域への居住や都市機能の誘導を図るため、本市独自の誘導支援策などにより便利で暮らしやすい拠点の形成に取り組んでいる。

### (1) 都市機能誘導区域（平成 29 年 3 月設定）

都市全体の成長をけん引する中心市街地の都市拠点においては、高度で多様な都市機能を集積する本市独自の「高次都市機能誘導区域」を定めるとともに、その周辺（内



環状線の内側)に日常の生活サービス施設を集積する「都市機能誘導区域」を重層的に設定した。また、市街化区域の地域拠点や交通結節点である駅周辺などの9箇所に、中心の目安(鉄道駅など)から高齢者が歩いて移動できる概ね半径500mの範囲を基本とし「都市機能誘導区域」を定め、市民ニーズや地域特性などを踏まえた身近な都市機能(医療・福祉、子育て支援、商業等)の誘導・集積を図るとともに、各拠点等に日常の生活サービスや地域コミュニティなどを持続的に確保していくため、街なかや郊外部などの地域特性に応じ、居住密度の維持・向上を目指していくこととした。

## (2) 居住誘導区域(平成31年3月設定)

NCC形成により、街なかや郊外部、田園集落などの多様な暮らし方が選択できる、密度にメリハリのある居住環境を維持・形成していくため、本計画において市街化区

| 区分                 | 概要                                                            |
|--------------------|---------------------------------------------------------------|
| 拠点                 | 都市機能誘導区域(鉄道駅周辺など)                                             |
| 拠点間を結ぶ放射状の幹線交通軸の沿線 | 基幹交通: LRT沿線は道路中心線から両側500m<br>幹線交通: 幹線道路沿線等は道路中心線から両側250m      |
| 計画的な都市基盤整備         | 都心部周辺等で、計画的な都市基盤整備を行い、拠点等と一体となって複合的な土地利用(住宅や商業・サービスなど)を促進する場所 |

図4 居住誘導区域設定の考え方



図5 地域特性に応じた居住地形成イメージ

域を3つのエリア(街なか居住エリア・幹線交通沿線等居住エリア・郊外住宅地等居住エリア)に整理し、地域特性に応じた居住地形成イメージを示した。そのうち、「居住誘導区域(街なか居住エリア・幹線交通沿線等居住エリア)」は、居住密度の維持・向上などを通して、市民の生活利便性を持続的に確保し、公共交通を使いながら、安心して便利に暮らし続けることができるエリアとして設定した。

## (3) 立地適正化計画の推進

NCCの核となる各拠点等への都市機能や居住誘導の柱となる「立地適正化計画」を推進するため、都市機能誘導区域での医療・福祉、商業等の生活利便施設等の立地に対して最大で3億円(高次都市機能誘導区域の場合)の整備費を補助する本市独自の「都市機能誘導施設立地促進補助制度」や、居住誘導区域等を対象区域とした「マイホーム取得支援事業補助制度」などの活用促進を図るとともに、誘導区域外での立地に対する届出運用等を通じた拠点等への誘導支援策の周知を図りながら、都市機能や居住の誘導・集積に取り組んでいる。

また、NCCのまちづくりは、医療・福祉機能の誘導など幅広い行政分野に関わるため、NCCの都市構造の強みを生かした「地域包括ケアシステム」の深化・推進等の連携施策に取り組むとともに、緑豊かな都市環境の形成や無秩序な市街地拡散の抑制につながる都市農地の保全・活用などについて検討しながら、誘導区域内外のメリハリある土地利用の誘導を図っている。

## 5. 「市街化調整区域の整備及び保全の方針」等の概要

都市全体を見渡したまちづくりの観点から、郊外部の市街化調整区域の拠点形成に向けては、市街化調整区域における土地利用の方向性や開発許可制度の運用方針等を示した「市街化調整区域の整備及び保全の方針」により、「将来にわたって住み慣れた場所で安心して暮らし続けられる地域」を目指した土地利用の促進に取り組んでいる。

### (1) 市街化調整区域におけるまちづくりの方向性

合併前の旧町村の中心部などの7か所に配置した市街化調整区域の地域拠点において、日常生活に必要な店舗や医療施設などの生活利便施設を誘導し、利便性を高めるとともに、地域拠点や小学校周辺において、地域や事業者が主体となって自然環境と調和した計画的な居住地形成を図ることのできる地区計画制度の活用を促進し、地域コミュニティの維持・向上を図っていく。また、地域内を面的にカバーする地域内交通（乗合タクシー等）により、地域内のどこからでも地域拠点にアクセスできる環境を整えることで、地域拠点を中心に地域全体が便利で暮らしやすいまちづくりに取り組んでいる。

### (2) 市街化調整区域における土地利用の適正化の推進

市街化調整区域においては、地域拠点を中心とした郊外部の各地域の持続性を高める土地利用実現に向けて、平成30（2018）年4月から市民ニーズの高いスーパーやドラッグストアの立地誘導を図るための店舗

床面積の200m<sup>2</sup>以下から、1,500m<sup>2</sup>以下への緩和や、地域拠点や小学校周辺において良好な居住地形成を図るための地区計画制度の類型化（面積要件の緩和）などの開発許可基準等の見直しを行った。さらに、地区計画制度の活用促進に併せて、農業生産基盤等の自然環境の保全を図りながら、集落等からの無秩序な住宅拡散を抑制するため、平成30（2018）年3月に都市計画法第34条第11号に基づく自己用住宅の立地基準に係る条例を廃止するなど、NCC形成に向けて、メリハリのある都市計画制度の運用を図ることで、地域特性に応じた適正な土地利用を促進している。

## 6. 公共交通ネットワークの構築

住み慣れた地域で安心して便利に暮らし続けられるNCCの形成には、立地適正化計画等による拠点形成の取組と一体となって、各拠点間などを結ぶ利便性の高い公共交通ネットワークを構築する必要がある。

現在、本市の公共交通は、南北方向に東北新幹線やJR宇都宮線、東武宇都宮線等が走るとともに、中心部から放射状に伸びる幹線道路を中心に1日約2,000本の路線バスが運行している。しかし、市民の移動の約7割が自動車利用である一方、公共交通利用は5%にも満たないなど車中心の社会となっている。このような中、自動車事故に占める高齢者の割合や運転免許自主返納者数は増加しており、超高齢社会においても誰もが安全・安心に移動できるよう、自動車と公共交通が共存した社会へ転換を図っていく必要がある。

このため、本市では南北方向の鉄道に加



え、東西方向の基幹公共交通として、輸送力や定時性に優れ、まちづくりへの効果も期待できる LRT を整備するとともに、鉄道や LRT と連携して都市拠点と地域・産業・観光拠点間を結ぶ幹線バスや、郊外部の各地域を面的にカバーし住民の身近な移動手段となる地域内交通など、多様な交通手段が効果的・効率的に連携した階層性のある公共交通ネットワークの構築に取り組んでいる。

さらには、こうした取組に加え、令和 3（2021）年 3 月に、全国で利用できる Suica の機能と地域独自のポイントサービスなどを 1 枚のカードで提供できる地域連携 IC カード「totra（トトラ）」を全国に先駆けて導入するとともに、市内の LRT・バス・地域内交通間の運賃が 1 乗車 500 円以下となる上限運賃制度を、まずは路線バスに導入するなど、市民がより一層公共交通を使いやすい環境の整備に取り組んでいる。

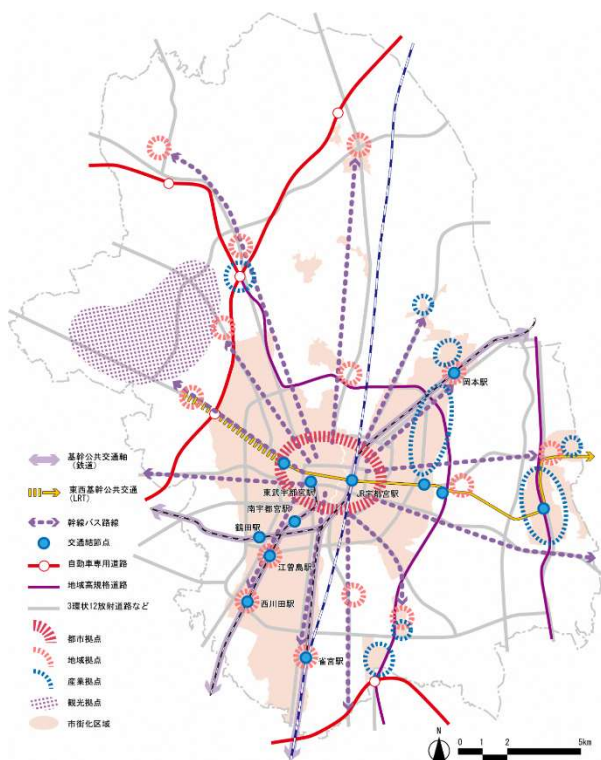


図6 公共交通ネットワーク構想図

## 7. NCC 形成に向けた市民等の理解促進の取組

NCC 形成に向けて、その核となる拠点形成や公共交通ネットワークの構築などを進めていくためには、市民や事業者の理解や取組が重要であるため、平成 28（2016）年度から平成 30（2018）年度にかけて、市内の全 39 連合自治会単位で、延べ約 120 回にわたり「NCC のまちづくりに関する地区別市民説明会」を実施するなど、市民理解の促進に取り組んできた。説明会では、NCC のまちづくりによって目指す、将来像や市民生活の利便性の向上などがイメージできるよう、地域ごとにイラストなどを作成し、長期的なまちづくり構想の必要性や、その具体化を図るための拠点形成、公共交通ネットワーク形成等のまちづくりの考え方や具体的な取組などについて説明し、意見交換を行いながら、市民生活に密接に関連する居住誘導区域の設定など NCC 具体化に向けた取組を進めてきた。

NCC の都市構造は、本市の将来のまちづくりの骨格となるものであるため、引き続き、市民や事業者等への出前講座など様々な機会を通して、将来を見据えたまちづくりの考え方等について周知啓発を図るとともに、将来のまちづくりを担う若い世代を含めて、より多くの人に興味・関心を持っていただき、より身近なものとして感じられるよう、暮らしのシーンごとに漫画やイラスト、動画など、時代に応じた様々な手法について検討し、市民や事業者の理解促進を図りながら、持続的に発展できる NCC のまちづくりを進めていく。

## 8. おわりに

本市においては、出生数の減少など少子化、高齢化が本格化しており、今後、人口減少が加速的に進むことが予測されている。

こうした人口規模や構造の変化を見据えた NCC のまちづくりは、将来にわたり便利で暮らしやすさが持続できるまちの形成だけではなく、同時に都市や市内各地域の魅力を高め、市内外の多くの人や企業から選ばれる都市の実現も目指している。

また、こうした NCC の都市構造の強み

を生かし、高齢者や障がい者、子どもなど全ての人が暮らしやすく生きがいを持った地域共生社会を創出するなど、誰もが幸せに暮らせ、みんなに選ばれる、持続的に発展できるまちづくりを市民・事業者・行政が一丸となって進めていくことで、50 年後、100 年後においても独自の存在感と風格を備えた北関東の中核都市として、本市だけでなく広域的な都市圏の発展をけん引していくことのできる都市の実現に着実に取り組んでいく。

## 《 第5章第1節 》



### 持続可能な公共交通こそがポイントに

宇都宮市議会議員

中 塚 英 範

#### 1. 宇都宮に適した NCC

1980 年以降、モータリゼーションの進展や郊外部への宅地開発、大規模商業施設の進出等により、全国各地の自治体でスプロール化と中心市街地の空洞化が進み、中心市街地の活力が失われるとともに、スプロール化で行政コストが増大したことから、この現状を解消し、人口減少・少子超高齢化時代に対応するまちづくりとして、コンパクトシティに向けた取り組みが多くの自治体で進められています。

コンパクトシティは中心部に人口を集約しようとする「単心型」から始まりましたが、現在は複数の地域拠点を公共交通で結ぶ「多極ネットワーク型」が主流となっています。

国内で先駆的にコンパクトシティに取り組んだ青森市は「単心型」でしたが、様々な要因により進捗しなかったことから、現在は「ネットワーク型」に移行しており、この事例からも、既に生活圏が確立している周辺地域から中心部への単純集約は容易でないことが分かります。

私が居住する宇都宮市の最南端に位置する雀宮地区の人口は 35,909 人であり（『地域別データ分析ブック』宇都宮市令和 2 年

9 月）、市内 2 番目の人口を擁する地区になります。また、人口 3 万人を超える地区は 6 地区あり、その全てが周辺地域になります。

県内 25 市町を見ても、雀宮地区より人口の少ない自治体は 12 市町もあることを鑑みても、周辺部に 6 地区ある 3 万人超の人口を擁する地区から中心部に人口を集約することは現実的ではないと考えますし、都市の活力の観点からもマイナス要素が大きいと考えます。

だからこそ、単純な市内中心部への集約ではなく、各地域の中でこれ以上居住エリアが拡大しないよう、また、生活の利便性を高めるために、立地適正化計画に基づき各地域内でのコンパクト化を図っていくことが重要であると考えます。

宇都宮市は現在、地域内交通の拡充を進めていますが、地域内の移動のみならず、今後は、各地域同士及び中心部を公共交通でどの様に繋いでいくのかということが課題になってきますが、この様な考えであるネットワーク型コンパクトシティ（※以下、NCC という）は宇都宮市に適した政策であると認識しています。

## 2. LRT 事業の市民理解は後退

宇都宮市は LRT を NCC 形成のための基幹公共交通に位置付け整備を進めてきており、その事自体は否定はしませんが、だからこそ、本年 1 月に突如示された LRT 事業費が 191 億円増額し、約 5 割増の 603 億円に大きく膨らむこと、それに伴う費用便益の問題、テレワークの増加や新しい生活様式による需要予測の変化等はしっかり議論しなければなりません。

LRT の開業が 1 年遅れるとともに、191 億円増額となることについては、全国初の全線新設の工事であるとは言え、見通しが甘過ぎたと言わざるを得ません。

そして、何より、平成 30 年 12 月に LRT 整備課は「概算事業費の約 172 億円増加」「費用便益の確保は困難になる」という見込みを文書として残しているにもかかわらず、それを佐藤市長が令和 3 年 1 月まで知らされていなかった、副市長も令和 2 年 12 月まで知らなかったという事は信じられない話であり、本当であったのならガバナンスの観点から重大な問題です。

更に問題なのは、「選挙時期（H31.4 市議選、H32.11 市長選）、反対派の動向等を見極めながら公表のタイミングを検討する」としていることであり、佐藤市長が市長選前に知っていたのであればもちろんのこと、本当に市長に知らされていなかったのであれば、単なる一「部・課」が市長の判断を仰ぐことなく、LRT 事業を推進することのみを目的に情報を隠蔽したのであれば、市民が市政運営について付託する機会・権利である選挙を歪めたことにもなり、二元代表制による地方自治を歪めたことにもなります。

いずれにしても、191 億円の増額は、一つだけの問題で発生したのではなく、軟弱地盤の問題、地下埋設物の移設、地権者との交渉等、様々に積み重なった結果であり、ある程度月日をかけて積み重なった金額であることから、最終的にどれだけの増額になるか分かっていなかったにしても、分かっている限りの増額は市長選の時には絶対に公表しておかなければなりません。まさに市民をだまして愚弄したと言っても過言ではありません。

LRT の整備は NCC の根幹をなすものとし、市の最重要施策と位置付けてきたとともに、多大な財政負担が生じるからこそ、これまで様々な形で市民理解の促進に努めてきました。

しかし、この情報隠蔽問題は、多くの市民に多大な不信感を与えることになり、これまで積み上げてきた LRT 事業の市民理解は大きく後退したと感じています。

## 3. 社会インフラとしての LRT

先に述べたとおり、LRT の情報隠蔽問題はガバナンスや市民理解等の観点から大いに問題ですが、だからといって軽々に即座に LRT は中止すべきという事や、赤字になるから LRT はダメだと言うつもりはありません。自身の過去の一般質問において、「フランスの LRT は、交通権（移動権）の考えのもと、誰でも気軽に移動ができるよう低い料金設定を行っていることから、利用者収入は約 3 割にとどまり、約 7 割を行政が負担している。また、宇都宮市は民間バス事業者の赤字路線に 1 億円以上の補助金を入れているが、公共交通の空白地帯を



埋めるため必要なことである。フランスとは法制度も違うことから、単純に比較・参考にはできませんが、宇都宮市でも LRT を社会インフラとして捉え、単純な事業収支は赤字であっても市税の投入により、誰もが低料金で利用し移動できる持続可能な公共交通とする考えはあっても良い」と述べましたが、その考えは今も変わっていません。

LRT の成功モデルと言われている富山ライトレールも市と県で毎年約 2 億円の補助金を出して経営支援しています。

佐藤市長は LRT が将来の宇都宮市にとって必要不可欠と考えるのであればこそ、徹底した情報開示を行うとともに、市民理解を得るべく徹底した説明と話し合いを行うべきであり、その中で、LRT の収支だけに囚われず、経済波及効果や公共交通の再編による市内全体の交通網等、これらを活かした全体のまちづくりをより具体的に示し、市民の理解を得ていくべきです。

#### 4. LRT と中心市街地活性化

全国各地の自治体同様、スプロール化と中心市街地の空洞化が進んでいた岐阜市や和歌山市では、路面電車の廃止を機に、買い物客数が減少するなどの要因により中心市街地の空洞化に拍車がかかりました。

他方、富山市では廃線になった JR 富山港線を LRT として再整備したことにより乗客数が平日で約 2.2 倍、休日では約 4.7 倍に増加し、中心市街地の空洞化に歯止めが掛かり、今ではコンパクトシティのモデル都市となっています。

これらの事例をはじめ、全国の様々な事例から、公共交通が人を誘導するのに非常

に大きな影響を持っていることは間違いなく、LRT は空洞化する中心市街地の活性化のための起爆剤になりうると考えています。

ただし、LRT を通せば万事解決ではなく、人を呼び寄せる魅力ある集客施設や仕掛けが必要なのは言うまでもありません。例えば、路面電車が走っていて中心市街地へのアクセスが良くても、鉄道駅に大型の商業ビルが併設されている場合は中心商店街まで人が流れないということ事例や、郊外部のショッピングモールから集客を呼び戻すに至らない事例も多くあります。

私の住む雀宮地区の若い人たちは、中心市街地に買い物に行くのではなく、隣接地区にある大型商業施設等が立地するインターパークに出かけることが大半です。わざわざ遠くの中心市街地に行かなくても、買い物も遊びも事足りてしまうからです。

これらの事例から分かることは、例えば LRT 等により中心市街地へのアクセスが良くなっても、そこに魅力ある店舗や施設がなければ人の流れはあまり変えられないということです。

このようなことから、宇都宮市の中心市街地・商店街のある西側に LRT を延伸する際は様々な仕掛けが必要になります。

例えば、大通りを LRT が走る以外は歩行者天国にすることで、毎週末には出店やオープンカフェをはじめ、様々なイベントが開催できる等、中心市街地でしか体験できないことがある、そんな魅力ある場所となれば、宇都宮市外、県外からも人を呼び寄せることができるのではないのでしょうか。

## 5. 持続可能な公共交通のために

先の項で LRT はまちづくりの装置として有効であり、社会インフラとして市税を投入して維持していく考えもある旨を述べましたが、当然ながら、漫然と赤字を垂れ流していい訳ではなく、できうる限り採算性を向上させるための努力を行う事が大前提となります。

しかしながら、コロナ禍を機に公共交通を取り巻く環境は大きく変わりました。企業のテレワークの推進や密を避ける観点から鉄道・バス事業者の収益は大幅に減少し、最終運行時間の前倒しや減便も行われています。このままの状況が続くのであれば、宇都宮市の LRT も同じ様な状況になるでしょう。

だからこそ、まずは、コロナ禍が続いた場合と収束した場合において、テレワークの増加や新しい生活様式の定着等が LRT の収支にどのような影響を与えるか、現実には則した情報に基づいて需要予測をやり直すべきです。その新たな需要予測に基づき、費用対効果、費用分益等を検討した上で、やはり NCC の形成に LRT が必要であるとの結論に到るのであれば、現在の需要予測からマイナスになる分をいかに穴埋めしていくのか等の方策を検討していかなければなりません。

例えば、国土交通省は、国内の路面電車の利用実態から、沿線 500m 範囲内の夜間人口密度が高いほど LRT の輸送密度が高い傾向にあると示していますが、本市の下平出周辺から下竹下周辺までの LRT 沿線予定地は、市街化調整区域でほとんど住宅がなく、沿線地域であるにもかかわらず、この地域からの大きな需要は見込めないこ

とから、採算性とコンパクトシティ化の観点から宅地開発の検討も必要と考えます。

相模鉄道では、かつて通勤の足として鉄道を利用していた団塊世代の沿線住民が退職・高齢化し、鉄道利用が落ち込んだことから、地域、行政、民間企業が協業し、駅前に新たに高齢者向け住宅を整備し、沿線周辺に住む高齢者に一戸建ての住宅から移ってもらい、その空いた住宅に広い住宅を求めるファミリー層を呼び込むことで、街全体の高齢化を食い止め、さらに、働く場を確保するために、近隣に商業施設やオフィスビルを建設し、職場と住居を近づけ、沿線の活性化を図る事で鉄道利用を促進するという取り組みを進めており、大いに参考とすべきです。

また、今後、鉄道事業者・バス事業者等が生き残りをかけて様々な取り組みを行う事が予測されることから、これらの動向も注視し、有効な手段を取り入れて行くべきです。さらには、自動運転技術の実用化等を見据えながら、長期的な視点での NCC に資する公共交通のあり方も検討していく必要があると考えます。

いずれにしても、多くの第三セクターが赤字となっていることや、国鉄が JR に民営化され黒字化を果たした事例等を鑑み、行政は営利事業のプロではないことを自覚し、「儲ける手法」については様々な民間事業者等の情報やアドバイスと協力を受け、それらの「儲ける手法」を上手く活用しながら、LRT 等の公共交通事業の採算性を高めるとともに、NCC やまちづくりとの連携による地域活性化や経済波及効果を高めていく必要があります。

## 《 第5章第2節 》



### 宇都宮版 NCC は未だ夢の目標にして 現実の目的にあらず!?

宇都宮市議会議員

郷 間 康 久

#### 1. 迷走するコンパクトシティ構想

コンパクトシティ構想は、地方都市のスプロール化（無秩序な拡散）やスポンジ化（都市密度の低下）を食い止めるための再開発手法として 1998 年のまちづくり 3 法の制定を機に位置づけられ、2006 年の中心市街地活性化法の改正以降は、国交省が手厚い補助制度が設けたことにより、瞬く間に全国に広がりました。

コンパクトシティへの転換にいち早く取り組んだ青森市は、約 185 億円もの巨費を投じて空洞化した中心市街地に第三セクターの複合商業施設「アウガ」を建設し誘客や集客を図りました。

ところが、人が集まったのは最初だけで、徐々にアウガは求心力を失い、あっという間に経営難に陥って、市が多額の債務を背負う結果となりました。



同じく 135 億円を投じた秋田市の「エリアなかいち」は 2 年足らずで商業施設が撤退し、佐賀市の「エスプラッツ」も開業 3 年で破産するなど箱モノに頼る CC 構想は次々と暗礁に乗り上げました。

また、大分市の場合は、2008 年に基本計画の認定を受け、大きな期待を背に第一期の都市機能集約戦略を開始しましたが、4 年数カ月におよぶ各種事業はすべて失敗に終わり、これといった効果をもたらすことはありませんでした。（※第二期以降の計画は見直しが図られて成功を遂げています）

これらの結果から、単純集約型のまちづくりに補助金を交付するだけでは成果を生み出せないことを国交省は痛感したのです。

そこで同省は、それぞれの自治体が地域特性に応じてアレンジ版のコンパクトシティ構想を推進することに理解を示し、2018 年 3 月には「地方再生コンパクトシティ」として宇都宮市の「ネットワーク型コンパクトシティ（以下、NCC）」など 32 都市を指定しました。さらには、その翌年の 2019 年 5 月に「コンパクト・プラス・ネットワーク」という定義を打ち出し、地域連携による多極ネットワーク型のまちづくりをめざす 26 都市をモデル都市として指定した



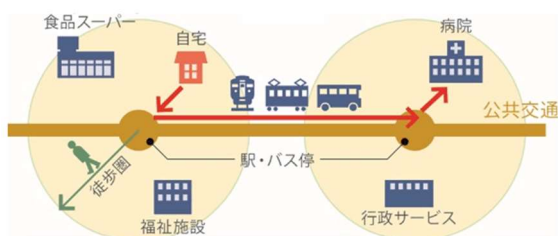
のです。

このように、我が国におけるコンパクトシティ構想の潮流は、単純集約型から多極ネットワーク型に形を変えていきました。

しかしながら、集約化と多極化という言葉は相反関係であるため、並列で用いると非常にわかりにくく、市民理解が進まない原因の一つになっています。その証拠に、宇都宮市がめざす未来都市形成ビジョンのNCCは、2010年の公表から10年以上が経過しているにもかかわらず、未だに市民間で話題になることすらなく、市民の認知度や認識度は底辺をさまい続けています。

## 2. 「魚の骨」は「串と団子」に追いつけるか

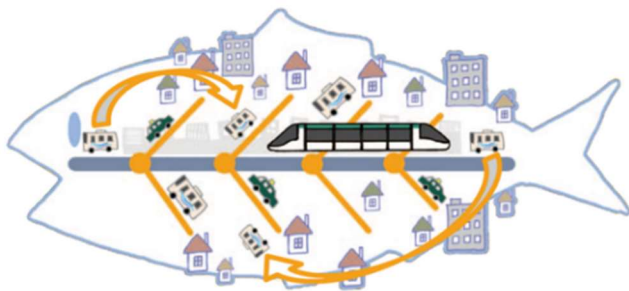
ネットワーク型コンパクトシティの成功例として頻繁に名前が挙がる富山市の場合は、主軸となるLRTや高水準の公共交通を有機的につなぎ合わせながら郊外まで延長させ、沿線には徒歩圏の生活エリアを連続的に配置する（良い意味で）クラスター型の都市構造をめざしてきました。その形は「串と団子」に例えられ、ウォークブルなまちづくりを実現するための基盤設計図となって市民に受け入れられています。



これに習って（どちらかと言えば「倣って」かも）同様のネットワーク型を早くから選択している宇都宮市は、2年後に開通予定のNRTを新たな東西基幹交通と位置

づけ、フィッシュボーン（魚の骨）という表現で未来の公共交通体系や拠点連携のあるべき姿を説明してきました。

この魚の主な骨格構成は、既存のJR線や東武線が南北の頭尾骨、新設LRTが東西を結ぶ背骨の役割を果たし、アバラ骨や鰭（ひれ）の部分はバス網や地域内交通（デマンドタクシー）ということです。



いずれの例示も説明方法としては工夫がなされていますが、宇都宮市のNCC構想に限っては現実味が感じられません。

その理由としては、拠点間の往来や回遊には向かない公共交通体系であり、モータリゼーションから脱皮しきれていない構想だからです。加えて、地域内交通の利用率は依然として低調気味であり、バス路線の再編に伴って現行の生活交通体系が失われたり、モロくなったりすることを心配する市民も多く、また、新体系に関しては、乗り継ぎに伴う時間のロスや費用増を危惧する声も数多く寄せられています。

つまり、「宇都宮版NCCは夢の目標であって現実の目的にあらず」といったところです。このままだと宇都宮の未来を泳ぐ魚は、正しい骨格を形成しないまま先の見えない濁った水の中に放たれてしまう恐れがあります。

富山市のように、同一線上に小規模生活拠点（徒歩圏）を配置するネットワーク化は市民にとってイメージがしやすく、拠点



間の往来や回遊も容易に実現できますが、宇都宮市のように点在する拠点を線で結合させるネットワーク化の場合は、乗り換え負担を完全に取り除き、拠点間を循環バス等で結ぶなどして移動と回遊が可能とならない限り、市民には受け入れられないような気がしてなりません。

### 3. 欧米混在型の欲張りな計画と方針

世界におけるコンパクトシティの歴史は、大きな意味でアメリカ型とヨーロッパ型に分けられます。アメリカ型の場合は寂れてしまったダウンタウンの再生をめざすスマート・グロース（賢い成長）が典型的なパターンであり、ヨーロッパ型は高齢化によって力を失った都市をいかにしてサステイナブル（持続可能）な町に転換できるかが一番の目的でした。

宇都宮市の NCC 構想は、その両面を同時に実現しようとするかなり欲張りな構想と言えます。

空洞化した中心市街地の再生や近郊都市の拠点形成にあってはアメリカ的なスマート・グロース系の考え方を基本とし、農村地帯に代表される市街化調整区域の拠点形成や居住誘導策については、まさにヨーロッパ的なサステイナブル系の手法が用いられようとしているからです。

前者に該当するのは「立地適正化計画」に基づく都市機能誘導区域（10 か所）の指定であり、市はこの区域に特定して住宅や生活利便施設、教育や福祉に関わる機能を立地誘導するため、バラエティに富んだ独自の補助制度を設けています。

また、後者に該当するのは「市街化調整

区域の整備及び保全の方針」に基づく農村地帯の新たな土地利用計画であり、具体的には地域拠点（7 か所）や小学校の周辺に小規模な都市集落を形成し、地区計画に従って居住促進、中規模店舗や生活向上施設の誘致、地域内交通の充実、コミュニティの活性化を図ろうとするものです。



### 4. 条例の見直しと新制度の活用

一方で、宇都宮市はこれらの計画を実現するため、関係条例の改正や PPP（官民パートナーシップ）制度の積極的な導入に取り組んでいます。

宇都宮市ではかねてから市街化調整区域内でも一定の条件を満たせば民家等を建てることができました。中でも都市計画法第 34 条第 11 号に基づく自己用住宅の立地基準は、低価格の住宅販売戦略につながることから住宅メーカーや開発業者に歓迎されてきました。しかし、これが農村地帯の「虫食い開発」の原因となりました。そこで市は、この条例規定を 2020 年 3 月で廃止し、代わって新たに設定された地域拠点や小学校周辺（原則として 300m 以内）に限り同様規定の開発行為を認めることにしたので

す。また、新設される LRT の沿線（市街化調整区域）に設置予定の農産物直売所や飲食

店、アーバン型スポーツゾーン等を兼ね備えた大規模施設については、農振法や農地法の規制をクリアするため、Park-PFI（都市公園における民間資金を活用した新たな整備・管理手法）という新手法を活用することとし、昨年8月には（仮称）平出町トランジットセンターゾーン整備基本方針を定めました。

このように、構想を計画に進展させる段階においては様々なハードルが登場しますが、それらを大胆かつ柔軟な発想でクリアできる手腕が行政側にないと夢は幻のまま終わってしまうことになります。

## 5. NCC 成功のカギは市民の参加

最後に、宇都宮市の NCC について注文をつけて終わりたいと思います。

宇都宮市の行政手法や現市長の政治姿勢は、市民と向かい合う場面において、常に「上から目線」となっています。過去の経緯をみても、総合計画の改訂や NCC 構想を含む各種計画や政策の策定、多額の費用を要する LRT 手法の選択等において、宇都宮市民はいつも「蚊帳の外」に置かれてきました。（※パブリックコメント制度は行政側の形式主義であり、市民参加の有効手段とは思っていません）

私は長年にわたって市民主導型のまちづくりを研究していますが、これほどまでに

市民を無視して強引な手法を繰り返す自治体を見たことがありません。

本来であれば、公共性の高い計画等の策定に際しては、市民に対して「提案→説明→理解→合意」というプロセスを経て実行に移すべきところですが、宇都宮市の場合は、「提示→説得→強要→（やむなく）容認」となっています。

NCC の実現は市民の暮らしに直接影響を及ぼす生活基盤の一大変革です。だからこそステークホルダー（利害関係）の調整が何よりも重要です。

そのためには行政と市民の間に確固たる信頼関係が築かれていなければなりません。今までのようなやり方では、いつになっても市民協働のまちづくりは実現できません。

NCC の具現化に不可欠な都市機能の再整備プロセスや居住誘導策、郊外部における地区計画の策定や（農村）地域振興策の検討にあたっては、積極的に市民参加を取り入れることを私は強く求めます。



## 《 第5章第3節 》



### 684 億円を投じた LRT は 便益どころか交通渋滞激化を招く

宇都宮市議会議員

保 坂 栄 次

#### 1. 都市政策全体とマッチしているか

宇都宮市のネットワーク型コンパクトシティ構想は、中心市街地である都市拠点と周辺部の 14 か所の地域拠点に集約化していくというものです。その地域拠点を鉄道と LRT、路線バス、地域内交通で結び、都市拠点、地域拠点はそれぞれコンパクト化、集約化していきます。このようにただのコンパクトシティではなくて、ネットワーク型と言っています。

背景としては、少子高齢化、人口減少、税収減という問題があります。住宅地や集落が点在しているとサービスの提供が難しく非効率的で、市の経費も膨らんでしまいます。住宅地の密度が低くなり空き家や空き地が増え、防犯、防災や環境の観点からも問題が出てきます。一方で中心街の衰退。自動車依存の中で公共交通の衰退が懸念されます。二酸化炭素や環境問題にもつながっています。

これらの課題を克服するために、宇都宮市はネットワーク型コンパクトシティをめざとしています。

この構想で本当に居住や生活、諸施設がコンパクトになるのでしょうか。宇都宮市はこの間、環状線やインターパークなど、拡

散の都市政策を進めてきました。この全体像とマッチングしていないところに問題があると思います。

#### 2. LRT の問題点

構想では、JR、東武鉄道と LRT を基幹公共交通として、公共交通ネットワークをつくるということですが、それで本当に宇都宮全体のネットワークができていくでしょうか。ここではとくに LRT の問題点を取り上げます。

LRT は、従来 2022 年 3 月開業と言われたスケジュールが 1 年延びることになりましたが、それも JR 宇都宮駅の東から芳賀工業団地の区間です。西側は基本計画では JR 駅から桜通りまでとなっていますが、実は 2018 年 5 月には 5 案が示されました。桜通り十文字付近まで、護国神社付近まで、宇都宮環状線付近まで、東北自動車道付近まで、大谷観光地付近までという 5 案です。この LRT を背骨として、これに路線バスをつないで地域拠点を結ぶという計画です。ところがその LRT と路線バスの結節点が、駅西については、東武宇都宮駅周辺の交差点とか桜通り交差点とか言われますが、見

通しが立っていません。

公共交通ネットワークの目的のひとつは、高齢者や障害者の生活の足を確保する、と言われます。しかし、LRT 周辺の人はある程度恩恵を受けるかも知れませんが、そこからはずれた大部分の人は恩恵を受けません。バスとの連絡と言われますが、高齢者や障害者にとっては乗り換えも大変です。

### 3. 市民負担が莫大に増えるのでは

LRT は 2018 年 3 月に東側の優先区間が国交省の認可を受け、5 月に着工しました。そのときは 2022 年 3 月事業開始とされ、駅東から芳賀工業団地までの全体約 15 キロが 458 億円（税抜き）。宇都宮市区域が 412 億円で、芳賀町区域が 46 億円です。当時の選挙や議会では、458 億円を増えることはないと言われ、繰り返されました。ところが今年 1 月 19 日の『下野新聞』で開業は 1 年延期、事業費は 1.4 倍の 650 億円と報道されました。

1 月 25 日に宇都宮市議会議員協議会で佐藤市長は、増額の理由を、①野高谷地区の高架構造物の地盤が弱く改良する必要があるとともに用地測量の結果用地補償が増える（102 億円）、②資材物価と人件費の高騰と災害対策強化（35 億円）、③バリアフリー化、車内外カメラの増設、IC カード化など安全性、利便性向上（46 億円）、④地下埋設物の移設（35 億円）、4 つあわせて 218 億円の超過と説明しました。逆に軌道の構造の見直しで 27 億減となり、差引 191 億円の増です。

各議員からは、①議会に諮る前にマスコミに情報提供したのは議会軽視ではないか、

②見積もりが甘い、埋設物移設は道路管理者に聞けばわかること、野高谷交差点の地盤が悪いことはわかっていたこと、と指摘がありました。

私は、2 年後の開業までに本当に 684 億円で済むのかと指摘しました。地権者など権利者への補償は、404 人の権利者のうち 42 人は、1 月 25 日現在まだ契約を結んでいないことからさらに増える可能性があります。利用者見込みについても、平日 1 日 16,318 人として黒字と言っていますが、そもそも根拠が不明確なのに加えて、コロナ禍によって自宅勤務者が増え、工業団地への通勤者減っていることから、利用見込みの見直しが必要です。従来は整備費の半分を国が補助し、さらに残りの半分の半分を県が負担するという説明でしたが、今回の増加分を国も県も補助してくれるかどうかわかりません。このように、市民負担が莫大に増えることが懸念されます。

### 4. 渋滞緩和どころか

LRT 整備の理由の一つに、朝夕の渋滞の解消と言われています。実際は、バイパスの整備などで駅東の渋滞はずいぶん緩和されています。加えてコロナ禍による通勤者の減少です。

LRT が逆に渋滞を引き起こすことも懸念されます。駅東側は新 4 号線まで約 4 キロの鬼怒通りの真ん中を LRT が通り、レールだけで上下 2 車線が使われます。加えて、この 4 キロ弱の間に片側 5 か所ずつ、両側 10 か所の停留所が設けられ、この区間は、道路を拡幅しても、従来より車線が減少します。



駅西側はすべて道路の真ん中に LRT を通します。駅西口から桜通りまで3キロの間に停留所が片側9か所ずつ、両側で18か所です。一般車両が走行できる車線は1車線しかありませんから、中心部の渋滞が激化します。仮にバスが乗り入れるとすると、バスが停まるたびに交通が麻痺しますし、沿線の商店や事業所は車の搬入ができなくなります。市街地の活性化どころか衰退の可能性もあります。

愛知県小牧市のピーチライナーは1991年の開業から16年目で廃止されました。宇都宮のLRTとピーチライナーでは、利用者見込みが甘いことが類似しています。ピーチライナーは計画段階の1日9,300人の

見込みに対して、開業初年度が3,281人、10年目には2,182人まで落ち込みました。

ピーチライナーの累積赤字は65億円以上、さらに国からの補助金約89億円のうち約38億円の返還を求められています。全線撤去の総工費は約100億円と見込まれています。

宇都宮市も整備費用が当初より大幅に増える一方、利用者が計画よりも大幅に減ると考えられます。そしてかえって市民生活にマイナスになるということになると、廃線の憂き目に遭う可能性が高いと思います。そのときには、市民に莫大な負担が残ることになります。

## 《 第6章 》



### 補論 栃木市とコンパクトシティ

前栃木市長（弁護士）

鈴木 俊 美

#### 1. はじめに

筆者はこれまで2回にわたり、『とちぎ地方自治と住民』誌にコンパクトシティ（以下「CC」といいます）に関する論考を掲載して頂きましたが、今回はその補論として、主に栃木市のCCの考え方について、最近のまちづくりの状況なども踏まえて述べさせていただきます。

#### 2. 栃木市CCの考え方について

(1) 栃木市においては、宇都宮市の「ネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョン」のようなまとまった計画やビジョン等は作成されていませんが（但し、筆者が市長であった当時です）、2018年（平成30年）3月には宇都宮市とともに、国から「地方再生コンパクトシティ」のモデル都市に選定されるなど、各種事業計画等の中に栃木市CCの考え方が反映されています。

(2) 栃木市のCC構想は「いも串型コンパクトシティ」であり、地域拠点型CC又は多極ネットワーク型CCであるということ、そしてこの点については宇都宮市と同様の考え方であるということについ

ても述べさせて頂いたとおりです。

この「いも串型」の「いも」とは丸い里芋のことであり、これを合併前の旧1市5町に見立てると、丸い里芋が北の旧西方町から南の旧藤岡町まで6個並びます。真ん中は旧栃木市です。

そして「串」は、公共及び民間交通機関を意味し、丸い里芋を刺していくと6個の里芋が一直線となります。このように、栃木市の地域拠点は合併前の旧5町であり、中心拠点は旧栃木市ということです。

栃木市には旧1市5町のすべてに東武日光線、東武宇都宮線の駅がありますし、旧栃木市、旧大平町、旧岩舟町にはJR両毛線も通っていますので、これらの駅を中心にしつつ、公共交通としての路線バスとディマンド型タクシーなどを充実させて交通ネットワークを形成していくという構想です。

(3) 筆者は、CCと中心市街地活性化論とは似て非なるものだと思います。後者は、いかにして中心市街地に賑わいを取り戻し、商業施設や文化施設などを充実させて、まちなか居住も促進させていくことを目指すかという考え方です。これに対

し、前者の考え方は、中心市街地をその都市の中心拠点とし、そこに都市機能できるだけ集中させようとする点では後者とほぼ同じですが、それだけではなく、郊外や地域の整備も同時に進め、そのエリアのもつ地域特性を大いに活かしながら、中心部との機能的且つ相互補完的な役割分担を行い、全体としての都市がそのような役割の異なるエリアを持つことによって、一つのまとまったコンパクトな「まち」になって行くことを目指すものです。

このような意味において、栃木市の CC 構想は「一極集中型 CC」ではなく、「地域拠点構築型 CC」です。そして、この「地域拠点」は旧 5 町の駅を中心としたミニ CC であり、ここもコンパクト化と発展を目指すものでなければなりません。

### 3. CC 形成の課題

- (1) 栃木市では、2019 年（令和元年）10 月の台風 19 号による豪雨等で市内中心部

を流れる巴波川と、その西側を流れる永野川が氾濫し、県内最大の被害をもたらしました。2020 年（令和 2 年）2 月 4 日付の『下野新聞』には、「コンパクトシティ・集約と治水どう両立」という大きな見出しの記事が掲載されました。これによると、栃木市は人口減少や高齢化を見越し、インフラや医療、商業などの都市機能や居住を集約する CC を目指しているが、市内中心部のほぼ全域は洪水浸水想定区域でもあり、このエリアが文化や観光の面でも市の顔となっているだけに、

栃木市の担当職員が言うように、「どこまで水害のリスクを許容し、ハード、ソフト両面から被害を軽減させられるかはコンパクトシティの大きな課題」ではないかとまとめられています。筆者もその通りかと思います。

国土交通省の「コンパクトシティの形成に向けて」という資料には、「災害リスクが比較的高いものの、既に都市機能や住宅等が集積している地域については、災害リスクを軽減するために河川、下水道等の整備を重点的に推進することが重要」、「居住等を誘導すべき区域等において、河川や下水道等の整備、雨水貯留施設、浸透施設等の整備を重点的に推進」とあります。

- (2) これからは拡散型のまちづくりを目指すのではなく、「まとまり型」つまりコンパクトなまちづくりが必要であることは間違いなくと思います。しかし、「言うは易し、行うは難し」で、既に拡散してしまっている街並みをいかに集約し、コンパクト化を図っていくかということになると、かなり難しいハードルを次々に越えていかなければならないだろうと思います。例えば、郊外型大規模店舗が地方の消費を支えていることは事実であり、とりわけ郊外や周辺農村部にとって、これらショッピングセンターが自分たちの近くにできること、あることは、歓迎されることはあっても拒否はされないことは事実です。従って、大規模集客施設に対する郊外立地規制を安易に行えば、郊外や周辺農村部の居住者からすれば「自分たちやこの地域を見捨てるのか」という思いが強くなることは明白です。

2006 年（平成 18 年）のまちづくり 3 法改正によって、大規模集客施設の新設や市街化調整区域の開発に関しては規制強化が図られましたが、今後ともこうした施設の新設を一律に禁止してしまうことは絶対に避けるべきだと思います。要は、必要なところには創れるようにしておくことが大切かと思います。

- (3) CC を実現するための施策の一つとして、新たな宅地開発等を抑制していくことは必要であると考えます。栃木市では従来、市街化調整区域内での開発行為や建築行為の規制を緩めて、市街化区域と市街化調整区域との境界近くや、いわゆる 50 戸連たん地区内における建物建設について、業者による宅地開発と住宅街建設を容認してきましたが、現在では規制強化へと方針変更し、50 戸連たん地区内において開発行為が認められるのは自己居住又は自己業務用の小規模店舗や店舗兼用住宅に限ることとし、業者による大規模住宅街建設は認めないこととしています。

但し、このような方針に対しては、それでは益々市街化調整区域内が廃れてしまい、いずれ住む人がいなくなってしまうという反対も根強く、これにどう反論するとともに対応していくかが問題です。

- (4) 公共交通ネットワークの構築、すなわち栃木市 CC 構想の「串」の部分ですが、これについても課題は多いと思います。鉄道はともかく、コミュニティバスやデマンドタクシーの利用状況は決して芳しくありません。特にコミュニティバスの利用については悩みが多いです。今でも路線はかなり細かく、運行時間や料金

もかなり工夫を凝らしていると思いますが、利用客は頭打ちです。やはり「路線」ですから、路線に面していない地区の居住者には利用しにくいし、運行時間や目的地の選択の点において中途半端のようです。

このようなところからも、公共交通のネットワーク化によって地方都市の都市構造を改変しようとするのはかなり難しいと思わざるを得ません。そして、このことは宇都宮市が間もなく導入を開始しようとしている LRT にも言えることではないかと思います。「路線」である以上、そこから食み出すことはできず、機動力、柔軟性という点ではバスより更に劣りますし、ましてや路線を張り巡らせて行くのはほぼ不可能でしょう。宇都宮市のように、既に市域の大部分が都市化されているところは、まだ公共交通の一つとして存在するのもいいのかもしれませんが、それが主流になるのは難しいのではないかと思います。

#### 4. 結びに

CC とは、中心市街地に居住する市民だけが歩いて暮らせるまちであればいいのではなく、また中心市街地だけが便利で栄えればいいのではなく、郊外や周辺農山村地域も含めて、それぞれの地域の役割に応じた均衡ある発展を目指すものでなければならず、これを成し遂げていくには長い年月と工夫、努力が必要だと思います。



## 《 第7章 》



### 総括 NCC の行方 —決め手は地域自治だ—

現代行政研究所代表

元・作新学院大学教授 沼田 良

#### 1. LRT 整備事業の内部文書

宇都宮の NCC に関して、その中核となる LRT 工事の追加情報が取り沙汰されている。今年 1 月に宇都宮市と芳賀町は、事業費が約 226 億円増額になる見込みと発表した。内訳は、宇都宮市域で+191 億円、芳賀町域で+35 億円である。工期も予定より 1 年伸びるという。

翌 2 月に内幕のスクープがあった(『朝日新聞』2021 年 2 月 24 日付)。続く 3 月には、もとになった文書がマスコミ各社の情報公開請求によって開示された。実に内部文書が情報公開で出て来たわけだ。中央政府のデタラメで悪質な「公文書管理」が白昼堂々とまかり通る国で、市当局のこうした率直さは特筆ものなのかもしれない。

問題の文書は、市の建設部 LRT 整備課が作成した「LRT 整備に係る概算事業費について」(2018 年 12 月 20 日)である。手元の資料では、内容は 5 項目にわたっている。具体的には、1 事業費の精査結果、2 課題、3 他事業での費用の公表タイミング、4 本事業の公表タイミング、5 今後の対応である。ポイントは、多額の超過費用は説明が困難であり、どのように公表するか検討したいということだ。

結果として公表は、市議選や市長選が終わってからになった。住民自治や財政民主主義を持ち出すまでもなく、正常な意思決定にたいしては極めて不適切な処置だった。さらに文書は、事業費の増加によって「費用便益が 1 以下になることが想定される」ともいう。市民の十分な理解と協力が得られなければ、事業の達成は覚束ない。事業情報を的確に提供することは死活問題のはずだろう。ともあれ市役所が未体験の軌道敷設に挑んでいる。たらいの水を捨てるときに勢い余って赤ちゃんまで流してしまう愚は避けたいものだ。

#### 2. コンパクトシティは 2 種類ある

これまで一括りにされてきたコンパクトシティ(集約型都市構造)には、目的を異にする 2 つの種類がある。異なる目的とはこうだ。ひとつは人口が増大する都市の成長を管理するためであり、他のひとつは人口が減少する都市の存続可能性を追求するものである。スプロールの抑制策と、スプロールを既定の環境とする 2 つの計画ともいえる。つまりコンパクトシティは本来型と新型の 2 系列なのだろう。以下、順に説

明しよう。

まず、ひとつめは人口増大の抑制策だ。これは本格型としてのコンパクトシティの構図である。ローマクラブ『成長の限界』などをきっかけに、20 世紀後半から欧米などで進められて来た。旧来の城郭都市を維持するため、人口の急増による郊外へのスプロールを防止する政策であった。したがって計画の実施後も当該市の人口は増加した。クリチバが代表例であり、いわば都市における成長管理の一環である。

もうひとつは人口減少への対策だ。21 世紀の日本における新型のコンパクトシティ計画である。人口予測を反映して、判で押したように「人口減少に対応」している。都市のスプロールはすでに与件であり、衰退しつつある中心市街地の再活性化策などによって、市内を拠点化して交通ネットワークで結ぶという。この場合には当然ながら人口増加ではなく、むしろ都市の存続可能性が課題になる。青森・富山・大分・宇都宮などだ。

この 2 種類では、都市政策のシーンが変わる。前者の本来型 20 世紀モデルは、膨らむ市域をコンパクトにまとめるための政策である。そこでは外縁の膨張を防ぐことが主な目的だった。これに対して後者の新型 21 世紀モデルは、すでに拡散してしまった都市の空洞化を、人間が制御できるコンパクトなものに再編しようとする政策だ。いわば内包における充実が目的になるだろう。現状のむつかしさはここにある。

### 3. ナショナルミニマムの限定提供

ところで安藤論文がふれているように、青森では拡大した都市空間を 3 区分する計画を策定した。市域を「インナー」、「ミッド」、「アウター」と 3 つに分けて、機能別に目的を設定するという。コンパクトシティは一面で、最少コストで最大サービスを提供する市街地スタイルだろう。したがってそれは「ナショナルミニマムの地理的表現」だとの指摘もある。[鈴木文彦(2012)

「コンパクトシティ時代における中心市街地の新たな役割～中心志向から脱却し“住まう街”へ」大和総研、2012 年 9 月 26 日付]。

自治体がコンパクトシティの内側に居住空間を作り、インフラ整備などの行政資源を優先的に投入する。居住空間の外部に居住地を選ぶ場合には、相応の負担を住民に要請する。突き詰めれば自治体は、将来的に行政サービスの届かなくなる地域を提示するわけだ。この場合のまちづくり計画とは、「ナショナルミニマムの現物給付」として資源を優先配分する地域を決めることだ。コンパクトシティの本質はナショナルミニマムの提供区域を限定するものである。

それは、衰退する中心市街地の活性化という従来型の方式とは一線を画す。公共インフラを優先配分する居住区域と、インフラ整備を原則として自前でまかなう商業・産業の集積区域とを作る政策だ。さらに、各々の集積が官民の連携による公共交通でネットワーク化され、その総体を新たな「街」ととらえる。これが人口減少社会に適応しうるまちづくりなのだろう。

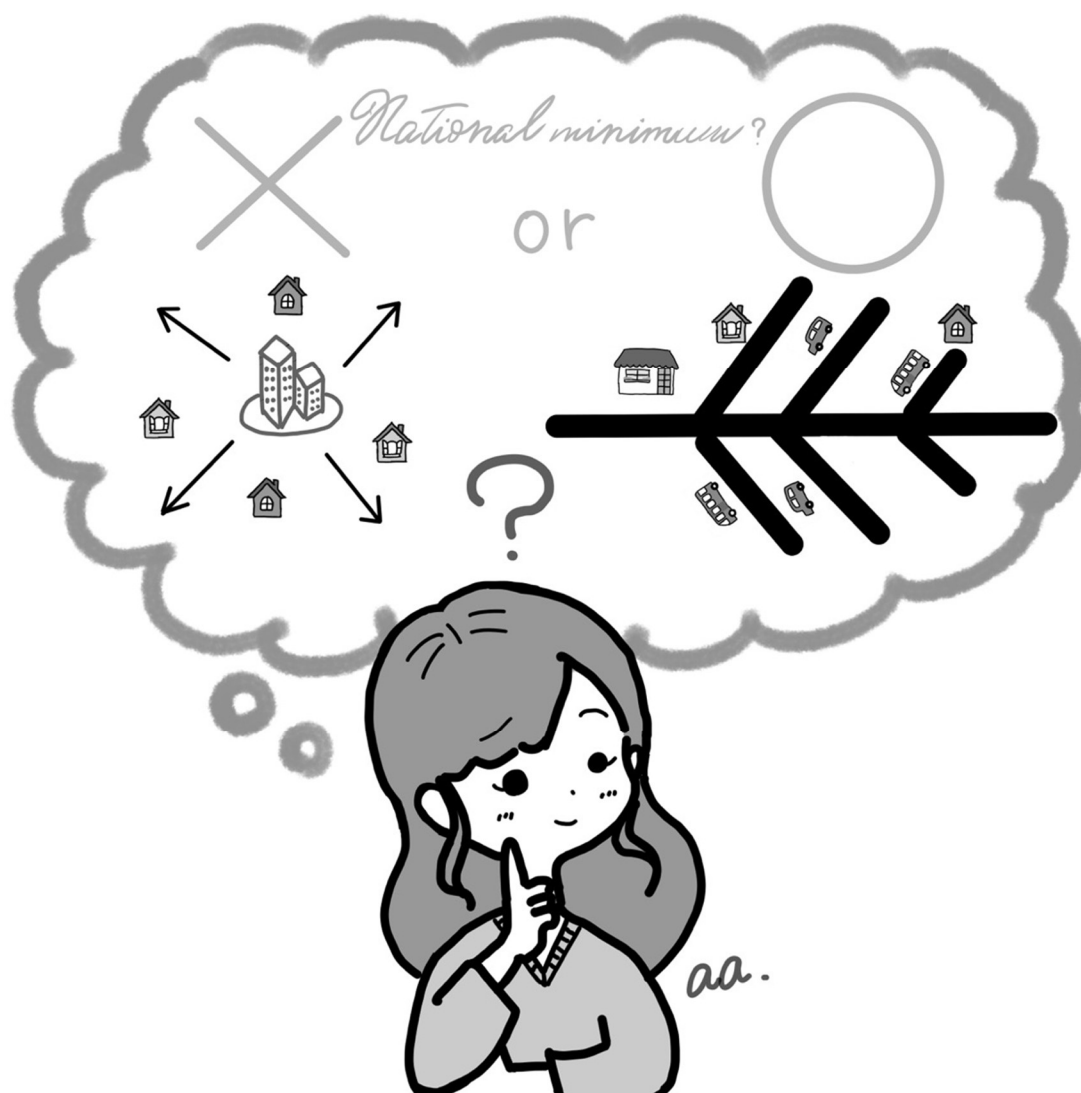
#### 4. 地域自治の新たな意義

そのためには住民と行政が、双方の納得する計画を粘り強く練り上げていく必要がある。要するに、コンパクトシティには地域自治が不可欠なのだ。すでに述べたように、地域自治はまず都市の拡大策（市町村合併）によって着目された。しかしその縮小策（コンパクトシティ）においても必須のアイテムである。

地域自治の重要性については、今回あらためて佐藤市長と合意することができた。わたしとの対談で市長は、「住民自治がNCCの基礎」と強調した。「NCCは地区単

位で考えることが基礎にある」として、「NCCを進めるにあたっては、根幹は自分たちの意思が反映されたまちづくり」が大切だとも指摘していた。

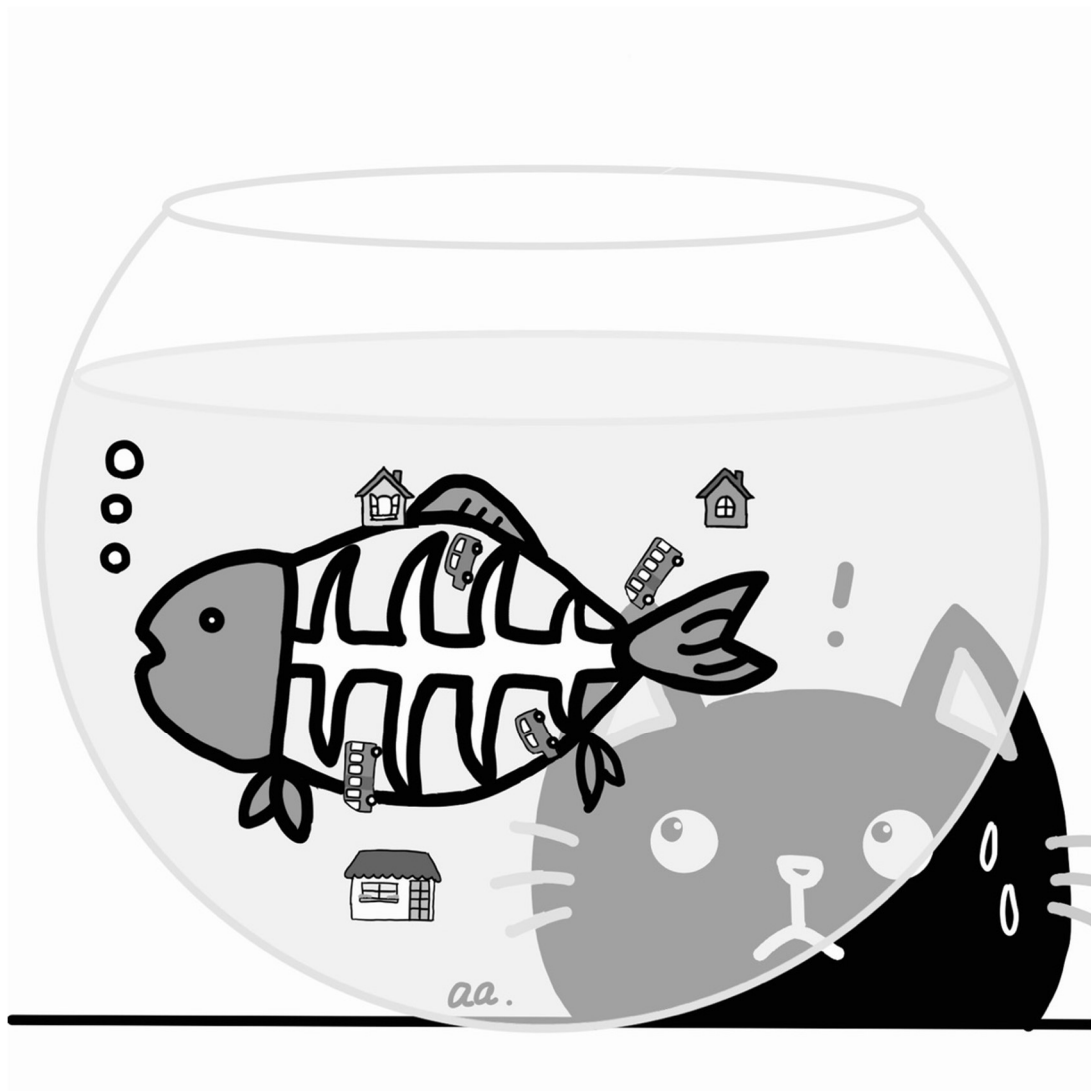
いまのところ宇都宮のNCCは全域拠点方式を採用している。市長も「宇都宮市は全地域に拠点をつくって維持しようという理念」だと述べた。ただし、人はかわり制度はうつろう。ナショナルミニマムの適用範囲などについて、コンパクトシティ計画における地域自治の成り行きを今後も注意深く見守りたい。











## 宇都宮市の挑戦(下)

### ネットワーク型コンパクトシティの研究

発行所 / 一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

理事長 太 田 うるおう

〒320-0052 栃木県宇都宮市中戸祭町 821

栃木県労働者福祉センター5 F

TEL:028-622-6225 FAX:028-650-1025

E-mail:jichiken@jichirotochigi.jp

印刷所 / 有限会社 イリサワ商事

代表取締役 入 沢 寛

〒320-0806 栃木県宇都宮市中央 3-5-15

TEL:028-633-4547 FAX:028-638-1790