

# 小規模自治体におけるコンパクトシティ政策の課題と今後の展望

## Issues and Future Prospects of Compact City Policy in Small Cities

西浦 功

NISHIURA Isao

As a new city model in the population reduction age, the self-governing bodies which hang up the compact city as an idea are increasing in number in recent years. A compact city means the concentration of urban functions for activation of the city central part, or an improvement of city environment.

A compact city is carried out originally bearing in mind the big self-governing body of a scale. However, in recent years, more small-scale self-governing bodies which take in the compact city in eye saving of administrative costs are increasing in number.

In this paper, it is arranged what kind of subject introduction of the compact city conception by small-scale self-governing bodies have based on precedence research. A local resident's life style and life support network are especially observed from a sociological viewpoint and the future subject about the city planning of small-scale cities is considered.

### 1. はじめに

人口縮小時代を迎える現代日本において、大都市圏から離れた地方都市の多くが、持続的な都市づくりをどのように進めていくのかという難問に直面している。このような状況下で近年多くの都市で導入されてい

る都市モデルが「コンパクトシティ」である。コンパクトシティとは、都市機能を中央に集約する一方で公共交通網を駆使して生活の利便性を向上させることで、都市環境の改善を図る都市モデルを指す。

日本では、富山市や青森市等、中心部の衰退に悩む地方中規模都市で導入され始めたコンパクトシティ構想も、近年では行財政コスト節約を主目的として、より小規模な都市においてもその導入が進んでいる。その代表例が、2007(平成 19)年に財政再建団体となった北海道夕張市である。

夕張市では、都市拠点となる清水沢地区のほか、4つの地域内再編地区に都市機能を集約させ、そこへ徐々に住民を移住させる取組を進めている(瀬戸口 2013)。この夕張市の取組は、(一般住宅でなく)市営住宅を中核とした街の再編であるために他地域のコンパクトシティ構想より計画を進めやすいという指摘がある一方(桃田 2017)、住み慣れた地域を離れることへの住民の反対が根強く、一部地域で実績があがり始めたものの住民の説得に時間を要しているとの報告もある(吉村 2018a, 2018b)。

北海道空知管内には、夕張市の他に9つの市があるが、そのほとんどにおいて都市計画基本方針(マスタープラン)中でコンパクトシティへの言及が見られ、ここからも同構想が日本の都市計画における標準的な理念となりつつあることがわかる<sup>(1)</sup>。

しかし後述するように、コンパクトシティの実現のための具体的な道筋はあまりに漠然としており、その効果をあげている都市はごく一部であるのが現実である。そこで本稿では、まずコンパクトシティ概念の成り立ちを振り返り、日本における導入の実態を概観しつつ、コンパクトシティ構想を導入する上での課題と、社会学的見地からみた都市まちづくりの今後の手立てについて考察する。

## **2. コンパクトシティ政策の歴史的経緯**

### **2-1 コンパクトシティとは何か**

コンパクトシティ概念の紹介者の一人である海道道信は、コンパクトシティの基本要素を次の5点に要約している。すなわち、高密度であること、段階的なセンター配置、市街地を無秩序に拡散させないこと、脱自動車・循環型の生態系、そして都市群を公共交通ネットワークでつなぐことの5点である(海道 2007:14)。自動車依存が過度に進行したことによって、自家用車を活用できない社会的弱者の生活環境を悪化させてきたことへの反省に立ち、都市中心部への集住を促しつつ、中心市街地の活性化や公共交通の整備等を通じて、環境にやさしく且つ行政運営の上で効率的な都市を実現することがコンパクトシティの基本理念であり、今日のように都市が拡大から縮小に向かう社会趨勢における、有力な都市モデルのひとつといえる。

ただし、欧米と日本ではコンパクトシティにかんする社会的文脈や事情が異なるため、同構想の日本への導入にあたっては予め注意が必要である。そのあたりについて次節で詳述する。

### **2-2 コンパクトシティ政策導入に至る社会的背景**

もともとヨーロッパでは、人々の生活が自動車交通に過度に依存することによって、地球温暖化等の様々な環境破壊が進行したことへの反省から、公共交通機関を整備して自動車への依存を抑えなければならないという問題関心から、一連のコンパクトシティ政策が導入され始めたという経緯を持つ。

また 1960 年代以降の米国では、都市中心部の衰退がもたらす諸問題を指す「インナーシティ問題」解決のための施策の一つとして、主として巨大都市群において都市規模のコントロールが図られてきた歴史がある。例えば西浦(2013)によれば、アメリカでは「アンチ・スプロール」

すなわち無秩序に広がりがちな市街地をどのようにコントロールするかという都市の成長管理の視点からコンパクトシティが理解されることが多いという。またその具体的対策としては、所有者不明物件を行政のもとに集約管理するランドバンク、市街化地域における土地利用を厳しく規制するダウンゾーニング、さらに人口密度の高い地区への移住を促す自発的移転プログラムなどが試みられている<sup>②</sup>。

## **2-3 日本におけるコンパクトシティ施策導入の経緯**

### **2-3-1 都市計画を巡る法律の推移**

これに対し、日本の場合は中心市街地活性化をスタートとしたところに大きな違いがある(海道 2014)。なぜなら戦後日本の都市計画にまつわる法律の変遷が、結果として中心市街地の衰退を招いた側面を有していたからである。

1968(昭和 43)年に制定された都市計画法は、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分ける(区域区分制度)ことによって、住宅地の無秩序な拡大(スプロール)を防ぎ、計画的に土地管理するために設けられた法律である。しかし、同法の立法理念は主として住宅地の管理を想定しており、他方でモータリゼーションの結果による商業地のスプロールが想定されていなかったことから、後年都市郊外において大型商業施設の建設がすすめられる遠因となった(角松 2012)。

1998(平成 10)年、当時の地方分権や規制緩和の趨勢から、都市計画・大規模店舗規制・中心市街地開発に関する新たな法律が制定された。俗にいう「まちづくり 3 法」である。特に大規模小売店舗立地法(大店立地法)は、大型店の出店規制を店舗面積等の量的な調整で行うのではなく、生活環境面のみから調整する性質のものであった。実質的に出店条件を大幅に緩和するものであったため、その後の郊外型大型店の大量出店を促すきっかけとなり、同時にかつて物販の中心であった商店街の衰

退を後押しすることになった。

その後 2006(平成 18)年には中心市街地活性化法と都市計画法の改正によって、大規模集客施設の郊外立地が原則禁じられることとなり、それまでザル法と言われるほど規制が緩かった日本のゾーニングのあり方が大きく見直されることになった(市川 2007)。また、中心市街地活性化に取り組む自治体に対する政府からの補助金制度が設けられ、同種事業に取り組む自治体が増え始めた。

さらに同年 12 月に社会資本整備審議会が出した答申、「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(第一次答申)」によって、日本ではじめてコンパクトシティへの方向性が公的に示され、さらに翌年の第二次答申では、「賢い縮退(スマートシュリンク)」を図る重要性が指摘された(中村 2014)(表 1)。これらの答申で初めて顔を出したコンパクトシティ概念は、いかにして日本に導入され普及が図られてきたのだろうか。

### 2-3-2 日本におけるコンパクトシティ政策の歴史

谷口・肥後(2013)は、日本にコンパクトシティ施策が根付くまでの経緯を次のように説明している。2000(平成 12)年にこの言葉が日本に紹介されて以降しばらくの間は、諸学会でコンパクトシティをテーマとしたセッションや特集が組まれる程度であった<sup>(3)</sup>。

その後 2007(平成 19)年 7 月に、国土交通省が「集約型都市構造の実現に向けて」というパンフレットを関係者に頒布し、同概念が全国に普及するきっかけとなった。また 2012(平成 24)年には都市計画制度委員会の中間まとめが出され、同 12 月には都市の低酸素化の促進に関する法律が施行。翌 2013(平成 25)年にはコンパクトシティ形成支援事業が始まり、コンパクトシティ実現のための法令の基礎が固められた。さらに 2014(平成 26)年 5 月には都市再生特別措置法が改正され、再開発事業への支援制度が整えられたほか、交通計画と都市計画の分離を解消するた

めの措置や、空き地をコントロールするための指針が示された。このようにして、都市マネジメントのために区域を差別化する仕組みが整えられる段階に到達し今日に至っている(谷口・肥後 2013、浅見 2016)。

【表1 コンパクトシティ政策に関連する主な出来事】

西暦	主な出来事
1968	都市計画法制定
1997	都市政策ビジョン（都市化社会から都市型社会への移行。都市の中へ目を向け都市の再構築を促進）
1998	まちづくり三法制定
2000	都市計画法・建築基準法改正（線引き制度選択制等）
2006	新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。・第一次答申（集約型都市構造）
	まちづくり三法改正（都市機能の無秩序な拡散防止）
2007	新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。・第二次答申（集約型都市構造の実現に向けた戦略的取り組み）
2009	都市再生ビジョン（エコ・コンパクトシティ）
2010	低炭素都市づくりガイドラインの制定（国土交通省）
2012	都市の低酸素化の促進に関する法律制定（「エコまち法」）
2013	交通政策基本法の成立
2014	都市再生特別措置法の改正・施行

（出典：中村(2014)、谷口(2014)を参考に著者作成）

しかし実際の都市行政において、コンパクトシティ概念が必ずしもスムーズに受容されたわけではない。国土交通省が 2007(平成 19)年にコンパクトシティのパンフレットを頒布した当時は、折しも「平成の大合併」

の時期と重なっていた。1995(平成 7)年の合併特例法改正により市町村合併が促され、結果として多くの地方都市が周辺町村を吸収したことは、当該自治体の行政区域の大幅な拡大を意味した。そうした状況下において中心市街地への移住と都市機能集約を目指すことは、他方で農村・中山間地域の切り捨てを意図するものと受けとめられかねなかった<sup>4)</sup>。

実際に識者の中には、都市中心部の再活性化と中山間部の生活保障の問題は切り離して論じるべきだとの指摘も見られるが(谷口・肥後 2013)、自治体経営の効率化を図るために市町村合併が促されてきた経緯を考慮すると、自治体運営に携わる者の立場として両者を切り離して議論することは容易ではないと思われる。

上記を振り返ると、大規模都市における環境改善のツールとしてコンパクトシティのモデルが活用される傾向がある欧米と異なり、日本の場合は規模の小さい地方都市が生き残るためのツールとしてコンパクトシティ構想が援用されている点に大きな特徴がある。それゆえに解決への道筋が不透明になりやすい特質を抱えていると思われる<sup>5)</sup>。

またさらに日本の特徴として、世界で最先端の超高齢化社会として、生活弱者への配慮からコンパクトシティが注目されるべき点を改めて強調しておきたい。郊外型大型店の進出に伴う従来の商店街の衰退や、自動車依存の強まりに伴う公共交通の衰退は、結果として自動車運転が難しい高齢者に対して非常にマイナスに作用し、多くの「交通難民」の排出につながった。このような生活弱者を支援するという側面からも現在の日本は新しい都市生活にかんする総合的なモデルが必要とされており、コンパクトシティモデルはまさにこうしたニーズに沿って、各自治体への導入が図られている<sup>6)</sup>。

しかし各自治体におけるコンパクトシティ政策への取組は、総合的に見て成功しているとは言い難い。次章では各自治体の取り組みの具体例を示しつつ、日本における取組事例の問題点と今後乗り越えるべき課題

について整理してみたい。

### 3. コンパクトシティ論の問題点

#### 3-1 コンパクトシティ論に対する批判

海道道信によれば、コンパクトシティに対する批判は海外ではずっと前からあり、具体的には、①コンパクトシティ施策を通じて政策目標が達成されるという主張には科学的根拠が乏しいこと、②市民の支持が得にくく、具体的実現方法の面で課題が多いこと、③市街地環境の悪化に代表される副作用が想定されること等が挙げられるという(海道2007:51)。

日本においてもコンパクトシティの実現に伴う諸問題への言及は数多い。整理すると、コンパクトシティ化のもたらす効果への疑問、実現可能性にかかわる課題、及びコンパクトシティ化に伴う副作用の三点にまとめることができる。

第一にコンパクトシティ化のもたらす効果について、谷口守は中核地への人口集中が図られている都市においても年を追うごとに車の活用による二酸化炭素排出量の増加が進んでいる事実を指摘する(谷口2010)<sup>(7)</sup>。それゆえに、自動車社会に高い価値を置く都市住民の価値観そのものに対処しなければならないという声も少なくない(海道2014)。

また亀澤(2010)は、近年の自治体による中心市街地活性化の取組の効果に言及する中で、居住人口や施設入込客数の面で効果を挙げる自治体は散見されるものの、小売販売額や空き店舗数減少の面でほとんど成果が見られない点を指摘する。そのうえで改善に向けての提案として、市町村が明確なビジョンとイニシアティブを持って中心市街地の活性化に取り組むことや、基本計画を作成するための人材確保の必要を主張している<sup>(8)</sup>。

また中心商店街支援におけるこのような現状を踏まえ、近年では中心市街地問題と中心商業地問題を明確に分けて議論する必要性を指摘する声もある(大西 2013)。すなわち、中心商業地をことさら重視した政策にこだわるのではなく、市民の利便性向上のための公共政策を実施したり、地元商店街が共同で活性化に取り組む場合の支援を公共政策として行う等、当事者の自立性を尊重する背策へと転換すべきという意見である。

第二の実現可能性にかかわる課題として、姥浦(2015)や谷口・肥後(2013)の指摘が挙げられる。経済的視点・社会的視点・環境的視点・空間計画的視点の四つからコンパクトシティ施策の課題を整理する姥浦道生は、都市中心部への移住を促すために必要な移転費用が膨大な額になると見込まれるため、コンパクト化によって見込まれるインフラ・行政サービス面の効率向上のメリットを考慮しても、その効果に疑問が残るといふ(姥浦 2015)。それゆえに、たとえコンパクトシティ構想を実現に移すとしても、中長期的なスパンで実現すべきであるという声は少なくない(饗庭 2015)。

また谷口・肥後(2013)は、コンパクトシティ施策のこれまでの事例を振り返りつつ、特定都市で郊外型店舗の出店を取り締まっても近隣都市に出店されると規制が意味をなさないことから、市町村を超えた通勤圏等の都市圏レベルで施設配置や土地利用を考える必要があると主張している。これは基礎自治体レベルで地方分権を進める日本に特有の短所であると言え、この課題を乗り越えるには行政の仕組みを根幹から見直すことが必要である<sup>(9)</sup>。

第三のコンパクトシティ化に伴う副作用として、姥浦道生は従来各地域で培われてきた近隣間の共助システムが移住に伴って破壊される恐れがあること、また都心に高層マンションを建設して人を呼び込むことで自動的に自治が進むわけではないことを例示しつつ、地方自治を促進させる仕組みが少ない現状を問題視する(姥浦 2015)。ここから伺えるのは、

従来の自治体によるまちづくりがハード面に偏って実施されてきたことの負の側面であり、今後の都市運営においては各地域内の自治や生活支援に配慮し、それらを促進するような仕掛けも同時に求められよう。

上記のように、コンパクトシティの理想像とほうらはらに、実現に至る過程においては実に多くの課題がある。その背景として海道道信は、我が国の都市計画マスタープランが実行計画や財政計画とリンクされていないため、コンパクトシティの空間モデルを具体化せずとも「集約的都市構造」を目標に記載でき、それゆえに地方政府によって都合のよい実施可能なプロジェクトだけを導入するという結果に陥りがちである点を指摘している(海道 2014)。

これらを打開するためには、より具体的な形でのまちづくりモデルや数値目標が必要となろう。例えば谷口(2010)は、単に中心部に都市機能を集約するのみならず、災害に弱い木造密集住宅群からの脱却を図る等のリフォームを例に挙げつつ、町丁目(住区)単位で情報を集めつつ、何処で何をすればどれだけの効果が期待できるかを詳しく検討する必要性を指摘する。またさらに一步進んで、拡散市街地が将来どのような問題を発生しうるかという都市構造リスクを評価したり、ハード面のみならず地域住民の暮らし方にも配慮したコンパクトシティの実践の重要性を指摘している(谷口・肥後 2013)。

### 3-2 コンパクトシティ施策の実施例とその問題点

コンパクトシティ政策に取り組む自治体が数多くみられるようになった一方で、当該政策に「成功した」とみなされる自治体は必ずしも多くない。

まず、コンパクトシティの実現に向けて各自治体がどの程度本腰を据えて取り組むかという点が、施策の成否を分ける大きな焦点となる。全国に先駆けて富山・青森両市が体系的にコンパクトシティ構想に取り組

む一方、中心市街地への投資を支えるための補助金獲得<sup>(10)</sup>がもっぱらその動機になっている自治体は少なくないという(市川 2007)。

また体系的にコンパクトシティ構想に取り組む自治体においても、成果を挙げることは容易ではない。例えば日本におけるコンパクトシティ導入の初期、その成功例と目されていた都市の一つが青森市である。しかしその後、官民複合施設アウガの運営破綻によって箱物主導のコンパクトシティ政策の限界を露わにしたのみならず、当初の構想とは逆に居住地域の拡散が進んでいる点が現在問題視されている(宇ノ木 2017)。

このように当初のコンパクトシティ施策の取組が挫折しやすいのはなぜか。そこには地方都市を取り巻く制度環境が大きく関係している。

中山徹は、中心部の活性化のためには商業施設の集積が必要であるにもかかわらず、圏域全体の人口の減少、郊外に対する規制が進まないこと、郊外と都心部とを結ぶ公共交通網が十分整備されない等の理由で、集積が進まない点を主な原因に挙げる(中山 2017)。

中心部への集積が進まない理由の一つとして中山が挙げる郊外規制の不十分さは、各地方都市に散見される。例えば岐阜市周辺圏域の居住パターンを分析した富樫幸一によると、2000年以降、同市の同心円的居住構造に変化が生まれており、古い郊外団地で人口が減少に転じる一方、移転した県庁所在地近辺に人口が集中したり、さらに最近市街化地域に編入された郊外部で住宅建設が進むなどの複雑な人口移動が生じている<sup>(11)</sup>。このように多くの都市が多くの地域核を有しつつ人口増加／人口減少する現状をふまえたとき、無理にごく少数の地域核に集約するのは現実的でないと富樫はいう(富樫 2017)。

そもそも都市機能を集約すると一口に言っても、実際に住民を移住させる際のコストを誰が支払えるのかという問題がある。例えば砂原庸介は、住宅購入の面から考えた際に、コンパクト化を進めることで都心の資産価値が高くなれば、郊外から都心への移動コストが増えることのみ

ならず、新規住宅購入者は低コストで住宅が得られる郊外での居住を選ぶことが予想されるという(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016)。それを防ぐためには、誰かが何らかの移住補助の仕組みを整える必要があるが、そのためには多くの費用が必要となり、短期的な解決は容易ではない。

それゆえに近年では、自治体内においていくつかの集約ポイントを設け、ポイント間を公共交通で連携させることで集約化を図るという「多極集約型都市構造」がコンパクトシティの具体的モデルとして示されることもある<sup>(12)</sup>。しかしこの場合も、各地区住民の意向を慮らねばならない事情から、どうしても焦点となる集約地点が多くなる傾向があり、行政コストをなるべく節約するという当初の目的から大きく逸脱してしまうという問題点がある(海道 2012)<sup>(13)</sup>。

このように、コンパクトシティの実現を目指す都市運営の実態から見えてくるのは、コンパクトシティという概念が理想の都市像を示す上でマジックワードとして活用される一方で、それを具体化する際に避けることのできない様々な利害対立である。特に、首長と議会という二元代表制を基本とする日本の地域政治の場合、特定地域の利害を基礎におく議員の声が強く反映されやすく、コンパクトシティ構想のような総合的視点からの提案について合意を得ることは容易ではない(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016)。利害衝突の問題を回避するには、コンパクトシティを正当化する別の理念や資源も必要と思われる<sup>(14)</sup>。

このような識者の指摘を踏まえると、一度出発点に立ち返って、自治体がどのような目的からコンパクトシティを追求するのかを明らかにする視点も重要であろう。自治体によるコンパクトシティ政策の実際の導入過程をみると、必ずしも当初のコンパクトシティの理念と合致しない実態が見えてくるからである。

今西(2006)は、全国 240 都市を対象として、各都市のマスタープランにおけるコンパクトシティへの言及の有無や具体的記述内容を分析した。

その結果、コンパクトシティ政策の記述の有無は、都市計画区域の面積及び人口と全く相関しないことや、解決すべき課題として多く挙げられたのは、「中心市街地衰退」「高齢化」および「都市基盤整備」であること、そしてコンパクトシティを具体的に実現するための方策として挙げられたほとんどが居住政策であり、従来の都市計画事業の枠を出ていないことを問題視している。

また、地域経済活性化や低炭素社会とは異なる文脈から、各自治体がコンパクトシティ構想を用いていることを伺わせる別の根拠を示すのが、越川・森本・谷口(2017)である。彼らは各自治体の都市マスタープランの記述内容を追跡すると同時に、コンパクトシティ化の進展度を評価するための指標群に基づいて各自治体の進展度を検証し、両者の関連の有無について分析を行った。その結果として、①地域経済や低炭素化に関する記述が少ない一方で、生活の利便性と関連してコンパクトシティを記述する都市が多く、そればかりか最近ではマスタープランの改定を機会にコンパクトシティの記述を取りやめる自治体も出始めていることや、②マスタープランにおけるコンパクトシティへの言及の有無と各評価指標との間には明確な関係が見られないことを指摘している<sup>(15)</sup>。

これらの指摘からもわかるように、コンパクトシティへの取組の成果が目に見えて分かりにくいという事情もあり、自治体内では本当に市街地を集約すべきかどうかについての議論が絶えず、結果として同じ地域で矛盾した取り組みが同時に行われやすい特質があるとの指摘もなされている(瀬田 2013)。

本節では、コンパクトシティを巡る様々な制度的課題を概観してきたが、住民の生活環境を改善するという側面から今一度コンパクトシティの概念を振り返るために、近年コンパクトシティ論に代わる都市モデルとして注目されているシュリンキングシティ論について紹介したい。

### 3-3 コンパクトシティからシュリンキングシティ（「賢い縮退」都市）へ

前節までに紹介したように、コンパクトシティ論は人口減少期における新しい都市モデルを示すものである一方、政策目標に至る道筋や方法論が明確でないという課題を抱える。それゆえ近年では、先進国における持続可能な都市形態のあり方論議の軸が、都市機能を集約すべきというこれまでのコンパクトシティ論から、賢く都市規模の縮小を図ろうとするシュリンキングシティ論への移行が進んでいるという（海道 2012）。

この視点から、コンパクトシティ施策をはじめ数々の具体的施策を政策領域（住・商・工）の軸と政策方針（流入の促進・退出の管理・定義の強化）の軸によって分類する曾我(2016)のような整理も表れている（表 2）。

【表 2 縮小都市に対する政策的対応】

	「流入」の促進	「退出」の管理	「定着」の強化
住	規制緩和や補助による住居コストの低減 中心部の交通整備	コンパクトシティ 空き家対策 郊外での道路整備抑制	住み替えなどの支援 ソーシャル・キャピタルの維持、拡大
商 (消費)	中心部の再開発 アートなどを通じた 観光誘致	郊外大規模小売店への規制	既存商店街の振興策 (後継者育成など)
工 (生産)	工場の誘致(インフラ整備や補助金、規制緩和) ベンチャー・キャピタル	撤退しようとする企業に対する規制、補助	人材養成や人材教育への補助 企業間ネットワークの促進

(出典：曾我(2016:165))

コンパクトシティの視点からは都市の無秩序な拡大をコントロールす

ることが専ら注目されがちであるが、都市の衰退現象はそうした側面にとどまらない。例えば、都市に居住する高齢者が亡くなった後に残された住居が、空き家として虫食い状に都市中心部に広がることも、都市の衰退をもたらす深刻な問題である。この点に注目する饗庭伸は、都市の縮小を、密度の希薄化（スポンジ化）としてとらえており、従来のコンパクトシティ政策とは異なる観点からの取組が必要であると述べている（饗庭 2015）。

#### **4. 縮小する都市社会と社会学**

社会学は伝統的に都市計画の分野をあまり扱ってはこなかったものの、本稿の問題意識と関連の深い研究領域としてジェントリフィケーション研究とフードデザート研究を挙げることができる。これらの先行研究群を整理しながら、コンパクトシティにまつわる諸問題に対し、社会学の視角からアプローチする上での論点を整理してみたい。

##### **4-1 ジェントリフィケーション研究**

ジェントリフィケーションとは、都市領域の拡大によって都市中心部の荒廃が進む、いわゆるインナーシティ問題への対応として、都市環境を改善する一連の政策群のことを指す。ジェントリフィケーションはまず 1960 年代にロンドンで確認され、1970 年代にはその効果がアメリカで注目を集めるようになり、以後アメリカの諸都市で試行錯誤が進められたという歴史的経緯をもつ。

内田奈芳美によれば、ジェントリフィケーションという用語を「都市中心部における資本の再投資」という意味で 1964(昭和 39)年に初めて利用したのは、イギリスの社会学者であるルース・グラスである。さらにその後、ニール・スミスによって社会状況に適応した都市変化を記述す

る分析概念としても利用し始められるようになったという(Lees, Slater and Wylie 2008 ; 内田 2015)。この間の経緯を言いかえれば、資本を都市に回帰させる運動としてのマクロレベルからの把握にとどまらず、そうした運動を担う人々の社会階層に注目しつつどのような形で建物の再利用が図られているかを把握する、ミクロレベルへの研究視角の拡がりとしてとらえることが可能である。

ジェントリフィケーションをもたらす原動力の一つとして、内田(2015)はジェントリフィケーションの担い手としての新しい中産階級が、多様性・歴史感覚・景観のアメニティが得られる場所を求めて移動する特質を持つことに注目する。そして、そのような人々が訪れ消費する場所としての「目的地文化」の面から地域をデザインすることが、交流人口による地方の活性化の必要条件になると主張している。このように交流人口に着目しながら都市の発展可能性を考察する点に、近年のジェントリフィケーション研究の特徴があると言ってよい<sup>(16)</sup>。

#### 4-2 フードデザート研究

主に身寄りのない高齢者を中心に、生活必需品の購入手段を確保できず困窮する層が地域社会に急増するという買物難民問題は、2008(平成20)年に『買物難民—もうひとつの高齢者問題—』(杉田 2008) が世に出て世間の注目を浴びるようになった。杉田は、郊外型大型店の環境が高齢者にとって不親切であることを踏まえ、地元商店街の活性化や公共交通機関の整備等の様々な手段を通じて、高齢者の買物環境を整えるべきであると主張する(杉田 2008)。その後農林水産省は、この問題を「食料品アクセス問題」としてとらえ、この問題に関する動向を 2012(平成 24)年に報告書としてまとめている。

さらに近年では、単に買物行動の不便という点にとどまらず、高齢者の健康問題の背景を探るという問題関心からこの現象を考察しようとする

る試みも進められている。岩間信之は、単に買物の機会が制限されるという点にとどまらず、日々の健康維持に必要な栄養を得ることが困難になる「フードデザート(食の砂漠)問題」として買物難民問題を捉えなおし、その背景要因として単なる売店とのアクセスの悪さのみならず、周囲との人間関係に恵まれないために、栄養のある食事を自ら作ったり確保したりすることが難しくなるという、いわばソーシャルキャピタル要因にも注目している(岩間編 2011)。

#### 4-3 縮小する都市に対する社会学的視点

ジェントリフィケーション研究は、空洞化する都市中心部への資本投資を通じてその資産価値を高めることを視野においた研究であり、その活性化の担い手として「新しい中産階級」に注目する点に近年の特色がある。一方のフードデザート問題は、空洞化する都市中心部における住民ニーズにその焦点を当てており、主な問題の当事者は身寄りの乏しい高齢者層である。両者の議論には、生産サイドと消費サイド、中産階級と生活困窮層、交流人口と定住人口等の点で着眼が対照的であり、都市再生における様々な利害関係者の存在と調整の困難を、これらの議論は暗示しているように思われる。しかし見方を変えれば、これらは都市の持続的な発展をもたらす上で必ず注目すべき、都市の二側面であるということもできる。ともすると分裂しがちな住民層の意向をどのような文脈をもって仲介するか。公的立場としての自治体の力量が問われている。

### 5. おわりに

本稿を閉じるにあたって、ヒトのつながりを通じていかに当事者の生活支援の仕組みの構築が可能であるかという点から、コンパクトシティをめぐるこれまでの議論を振り返ってみたい。

コンパクトシティをめぐる議論は、これまでの都市計画領域を主とした議論にとどまらず、近年では経済学分野からの研究蓄積も見られる。

例えば倉橋(2009)は、環境にやさしいエコ・コンパクトシティの必要が生じる社会的背景として、環境面における外部不経済、公共財を得るための行政コストの節約と共に、「集積の経済」を挙げる。集積の経済の元々の意味としては、同じ財を生産する企業の集積によって生産が効率的になされる「地域特化の経済」と、異なる財を生産する企業も含め多くの企業が集積することで生産効率性の向上が見込める「都市化の経済」の二要因から説明されることが多い(高橋 2012)。倉橋は後者の「都市化の経済」に特に目を向けつつ、異業種企業が特定地域に集中立地することによる取引コストの節約や、異業種技術者間の連携を通じた創造的発想の発生等のメリットを例示している。また浅見(2016)は、人口縮小によって規模の経済性がどんどん薄れる中で、従来のような分業制の経済ではなく、一人が複数の仕事を一緒にこなすことで効率化が進むとし、「人の多機能性を進める」方向での産業・働き方改革の必要を訴える(浅見 2016 : 14)。

これらの議論の動向を見ると、都市縮小時代における都市の生き残り方は単にハード面の改善にとどまるものではなく、そこで暮らす個々のライフスタイルとも密接にかかわる問題と言える。またその際に、単に消費スタイルの面のみならず生産スタイルの面からの改善の方策も検討されるべきであろう。

その一方、あらためて社会学的視角として重視すべきは、高齢者本人の生活を支える上で、既存の人的資源やネットワークをどのように配置・活用するかという観点にあると思われる。これまで概観してきたように、移住を始めとするハード面の対策にはある程度限界があるのに対し、具体的に誰がどのように生活面の支援を受けるかというソフト面の対策については、各住民の置かれた状況に応じて多様な対応が可能であ

るからである。

例えば、「都市中心部にすむ独居高齢者」と一口に言っても、子ども夫妻と近居・遠居の関係にある高齢者もいれば、全く身寄りのない高齢者もあり、当事者をめぐる人間関係に応じて区別しつつ、それぞれの支援策を考える必要がある。身寄りのない高齢者の場合は近隣の見守りが頻繁に必要なか、それでなければ老人ホームへの入居の道を捜さなければならないが、いざという時に家族の支援を得られる可能性がある場合には、家族の手を活用する可能性が生まれる一方で、家族の意向を踏まえた支援の検討が必要になる<sup>(17)</sup>。

さらに注意すべきは、高齢者と一口に言っても、現在の居住条件によってライフスタイルに多様性が生じることにも着目しなければならない点である。例えば郊外で自家菜園に生きがいを見出している高齢者が都心部への移住を促されたとして、急に本人がライフスタイルを変えることができるのだろうか、という問題である。仮にこうした事情を踏まえつつも高齢者の都市移住を促すのであれば、上記のようなライフスタイルをどこかで満たせるような受け皿づくりがコンパクトシティ構想には求められよう。

このように、高齢者のライフスタイルに配慮したコンパクトシティのあり方を考える指摘も、最近目につくようになった。例えば村山秀幸は、新潟県上越市の状況を述べる中で、親世代と子世代の生活志向の違いや別居の問題が同市でも生じており、そんな中で老親の残した家をどうするかという問題が生じていることを紹介している(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016)。

このような状況が生じた際、もし親世代と子世代のライフスタイル双方を尊重するのであれば、1年を通して同じ住所に住むことを前提とするのではなく、夏期間は集落内に居住して時々家族が通う一方、冬期間は近くの基幹集落で家族と共に暮らすというふうに、季節によって異なる

る住居を使い分けて居住するというライフスタイルも検討の余地がある(18)。

また、都市のライフスタイルを確立する上での別の重要な論点として、都市各地における人的ネットワークの構築の問題について言及しておきたい。よく行政コスト削減のために行われる施策の一つとして、学校の統廃合が挙げられる。地域住民の視点としては、地域から子どもが消えることによって、住民から活気が失われる(例：子どもの面倒を見たがる高齢者)ことや、子ども・学校を介した母親のネットワーク構築の機会が失われることは大きな問題である。もし廃校がやむを得ないのであれば、子ども・若年層の呼び込みという点を含め、上記に代わるネットワークキング機会の確保が必要となろう。

近年の地方都市の動向として、若い人が(住宅コストの面から)郊外に引っ越したが一方、高齢者は住み慣れた土地を離れたがらないため、当事者がすべて中心部より郊外を好むという状況が生じやすく、もしコンパクト化を進めるのであればコンパクトシティをよりよいものとする新しい価値観が重要であると貞包英之は指摘する(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016)。コンパクトシティ政策がより住民の生活環境を整える効果を生み出せるように、新しい価値観のもとで人と人とのつながりを活性化する仕組みが求められている。

**【付記】** 本稿は、(一財)北海道開発協会の平成 30 年度研究助成金の交付を受けた研究成果の一部である(「小規模都市のコンパクトシティ化と高齢者の生活支援に関する研究」)。

## 【註】

- (1)ただし、コンパクトシティ構想への実際の実施の取組具合は市によって様々である。空知管内 10 市のうち、都市計画でコンパクトシティに言及する程度にとどまっているのが赤平・芦別・歌志内・三笠の 4 市であり、また美唄市は 2018(平成 30)年 3 月にコンパクトシティ構想を策定した。その一方、砂川・滝川・岩見沢の 3 市は 2007(平成 19)年から翌年にかけて「中心市街地活性化基本計画」が国に認可され、ひと足早く都市の再開発に踏み出している。ただし砂川市は他 2 市と異なり、コンパクトシティ構想から一定の距離を置いて都市計画を進めている点に注意が必要である。
- (2)もっとも、自発的移転プログラムによって実際に移住に至ったケースは、多くの場合数件にすぎないという(西浦 2013)。
- (3)谷口守によれば、2000 年代初めに海外のコンパクトシティ施策を関係閣僚に紹介した際、彼らの反応は散々なものであったという(谷口・肥後 2013)。
- (4)事実そのような批判が自治体側から生じたために、国土交通省ではその後、施策の方針を「コンパクト+ネットワーク」と変更したという経緯がある(姥浦 2015)。
- (5)実際に自治体首長からは、都市の持続可能性という側面よりむしろ財政支出の抑制という観点からコンパクトシティ政策に魅力を感じるという声が非常に多く聞かれたという(谷口 2010)。
- (6)経済産業省は、「日常の買い物に不便」と感じている高齢者の割合 17.1%(内閣府調査)に 60 歳以上高齢者人口 4,198 万人(総務省調査)を乗じた値から、全国の買物難民の数を約 700 万人と推計している(経済産業省 2015)。
- (7)関連して、自動車社会で形成される都市構造のエネルギー効率が良い一方で、鉄道投資による土地利用のインパクトが弱いことから、人間

の活動領域を鉄道沿線にコンパクトに制限するというモデルに疑問を示す声もある(村上 2014)。

(8)2009(平成 21)年に商店街活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律が制定されたが、同法では各自治体に基本計画の作成を義務付けており、マンパワーの乏しい小規模自治体では取組に困難を抱えているという(亀澤 2010)。

(9)この点について欧米では、都市圏レベルでの取組の事例が多くみられる。また角松(2012)も同様の理由から、空間的スケールを無視して事務能力があるという理由だけで市町村に権限移譲をしてはならないと主張している。

(10)2006(平成 18)年に改正された「中心市街地活性化法」に基づき、国の認可を得て補助金を獲得するためには、中心市街地活性化協議会を設けて基本計画の合意を形成することが条件となっている。

(11)こうした複雑な人口移動は、国の縦割り行政の結果としても現れることがある。例えば、都市の計画的発展のため農地転用の法的規制が進んだ一方、近年では農林水産省が農村での雇用創出を目的として農地転用の規制を緩和する動きが生まれており、間隙をぬって周辺地域の開発がもたらされ、都市規模抑制の理念が骨抜きにされる危険性が指摘されている(藤波 2017)。

(12)関連して室町(2010)は、都市のマネジメント費用を抑制するという点からみて、一部の低密度地域から完全に撤退し、常住人口の存在する範囲を狭める必要があるという。

(13)この点を危惧する海道(2012)は、コンパクトシティが新たな市街地拡散を正当化する口実として利用されないよう、どの拠点にどのくらいの投資を行い、住宅数、人口、新規開発量をどのように配分するかといった空間計画や実現手法を定める必要を指摘している。

(14)近年では2014(平成 26)年5月には都市再生特別措置法が改正された

が、都市マネジメントのために区域の差別化を進める方向に道筋をつけた同改正に関しては、コンパクト化することによる恩恵と公共性のバランスをはじめ、どのように公と私のバランスを取るかに関する論点も指摘されている(浅見 2016)。

(15)札幌市の都市計画を担当している星は、住民への都市計画の説明上、コンパクトシティという言葉を地元向けにはまず使わないと述べている(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016)。

(16)貞包英之は、人口減少化する社会において定住者の満足に答えるだけではじり貧であり、外部の人々にとっても魅力のあるコンパクトな町並み保存が必要ではないだろうかと問題提起している(貞包・砂原・星・村山・饗庭 2016 : 19)。

(17)例えば、本人の移住に関して本人と家族との間で意向が異なる可能性をもつ等である。

(18)この点については、各住民が住民票を特定地域に定めずに「住民の二重登録化」というしくみを検討してはどうかと山下祐介は提案している(山下 2014)。特に降雪の厳しい北海道・東北・北陸におけるコンパクトシティ施策を考えるうえで、このような発想は重要な論点になると思われる。

### 【参考文献】

饗庭伸、2015、『都市をたたむ 人口減少時代をデザインする都市計画』  
花伝社。

安立光陽・鈴木勉・谷口守、2012、「コンパクトシティ形成過程における都市構造リスクに関する予見」『土木学会論文集 D3(土木計画学)』  
68 巻 2 号 : 70-83.

浅見泰司、2016、「基調講演 「皆のためのコンパクトシティ」へ」『都市問題』107 巻 11 号 : 4-14.

- 、2018、「人口縮小時代の都市政策：コンパクトシティ化（特集 コンパクトシティを考える）」『Evaluation』66号：1-7.
- 藤塚吉浩、1994、「ジェントリフィケーション —海外諸国の研究動向と日本における研究の可能性—」『人文地理』46巻5号：42-60.
- 藤波匠、2017、「WEDGE OPINION：POLITICS 消滅集落の3倍多い新規集落 大幅緩和された農地転用規制 “膨張”するコンパクトシティに歯止めを」『Wedge』29巻11号：52-54.
- 林良嗣、2015、「都心と郊外で100倍のコスト差 スマートシュリンクで解消（Wedge Special Report 地方創生は「撤退戦」から 被災地から考える「選択と集中」）」『Wedge』27巻5号：18-21.
- 、2016、「スマートシュリンク実現に向けた制度の見直し」『学術の動向』21巻9号：62-65.
- 市川嘉一、2007、「特集 コンパクトシティー かけ声倒れの不安」『日経グローバル』73号：6-15.
- 、2008、「コンパクトシティ実現の処方箋を求めて（特集 都市計画法の抜本改正を考える）」『地域開発』526号：42-46.
- 今西一男、2006、「自治体の都市計画におけるコンパクトシティ政策の位置づけに関する研究 —国内240自治体への調査結果から」『行政社会論集』18巻4号：17-44.
- 岩間信之編、2011、『フードデザート問題：無縁社会が生む「食の砂漠」』農林統計協会.
- 角松生史、2012、「縮小都市と法（特集 持続的発展と都市法）」『新世代法政策学研究』16巻：243-263.
- 海道道信、2007、『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社.
- 、2012、「「コンパクトシティ」施策・その後（特集 その後のコンパクトシティ）」『季刊まちづくり』36号：70-76.
- 、2014、「コンパクトシティ（第3回）コンパクトシティ その

- 論点と課題』『交通工学』49巻3号：56-61.
- 、2017、「「コンパクトシティー」の理念と政策を考える（特集  
コンパクトシティーの高リスク）」『住民と自治』648号：6-10.
- 、2018、「コンパクトシティ政策がめざす都市や地域とは（特  
集 コンパクトシティを考える）」『Evaluation』66号：8-16.
- 亀澤宏徳、2010、「中心市街地活性化基本計画の実施状況と今後の課題  
～中心市街地活性化法に基づくまちづくり～」『立法と調査』302  
号：80-94.
- 笠原祥平・岩本俊彦、2015、「都市構造の改革と集約型都市の実現」『東  
京情報大学研究論集』19巻1号：49-58.
- 経済産業省、2015、『買物弱者・フードデザート問題等の現状及び今後  
の対策のあり方に関する調査報告書』
- 経済産業省商務流通保安グループ流通政策課、2015、『買物弱者問題に  
関する調査結果をとりまとめました ～地域の住民・事業者・行政  
等が一体となった対策のあり方を提言～』2015年4月15日経済産  
業省 News Release.
- 古賀哲矢、2007、「コンパクトシティをめざす地方自治体の取り組み（特  
集 まちづくり三法と都市の活性化）」『生活協同組合研究』376号：  
12-18.
- 倉橋透、2009、「経済学からみたエコ・コンパクトシティ」『新都市』63  
巻8号：66-70.
- Lees L., Slater T., and Wyly E., 2008, *Gentrification*, Routledge/  
Taylor & Francis Group.
- 南泰裕・太田浩史、2012、「コンパクトシティ——都市批判としての都  
市をめぐる」『10+1』31号：58-72.
- 桃田健史、2017、「財政破綻から10年、夕張で感じた「コンパクトシ  
ティ」の現実」株式会社ダイヤモンド社『DIAMOND online』

- 2017/04/24 記事 (<https://diamond.jp/articles/-/125698> 2019/2/4  
閲覧)
- 村上迅、2014、「コンパクトシティ（第2回）コンパクトシティに関する海外での考え方と取り組み」『交通工学』49巻2号：81-88.
- 室町泰徳、2010、「コンパクトシティと都市のマネジメント」『日本不動産学会誌』24巻1号：45-50.
- 中村英夫、2014、「コンパクトシティ（第1回）コンパクトシティ形成に向けた国の取り組み」『交通工学』49巻1号：91-96.
- 中山徹、2017、「コンパクトで進み出した大規模開発、なぜ失敗するのか（特集 コンパクトシティーの高リスク）」『住民と自治』648号：11-15.
- 西浦定継、2013、「米国におけるコンパクトをめざした都市政策 一都市成長管理から縮小都市政策まで一」『土地総合研究』21巻2号：55-64.
- 農林水産政策研究所食料品アクセス研究チーム、2012、『第1号 食料品アクセス問題の現状と対応方向 ーいわゆるフードデザート問題をめぐってー（サプライチェーンプロジェクト研究資料）』農林水産政策研究所.
- 越川知紘・森本瑛士・谷口守、2017、「コンパクトシティ政策に対する記述と評価の乖離実態 一都市計画マスタープランに着目して一」『日本都市計画学会 都市計画論文集』52巻3号：1130-1136.
- 大西隆、2013、「脱商店街の活性化——逆都市化時代の中心市街地論（特集 中心市街地活性化のこれから——コンパクトシティの新たな目標）」『地域開発』580号：2-5.
- 貞包英之・砂原庸介・星卓志・村山秀幸・饗庭伸、2016、「パネルディスカッション（第43回「都市問題」公開講座 誰がためのコンパクトシティ）」『都市問題』107巻11号：16-41.

- 瀬田史彦、2013、「中心市街地活性化施策の評価のまとめ（特集 中心市街地活性化のこれから：コンパクトシティの新たな目標）」『地域開発』580号：40-49.
- 瀬戸口剛、2013、「人口激減都市夕張市における集約型コンパクトシティへの計画支援」『土地総合研究』21巻2号：19-28.
- 曾我謙悟、2016、「縮小都市をめぐる政治と行政 一政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子編、『縮小都市の政治学』7章：159-181.
- 杉田聡、2008、『買物難民：もうひとつの高齢者問題』大月書店.
- 高橋孝明、2012、『都市経済学』有斐閣.
- 田村彰紀、2017、「漂えども沈まぬまち：高松中央商店街の30年（特集 コンパクトシティの高リスク）」『住民と自治』648号：21-23.
- 田中貴宏・岩本慎平・西名大作、2014、「人口減少を背景とした地方小都市の将来の集約型都市構造のあり方に関する研究 一住民アンケート調査によるシナリオ評価一」『日本建築学会環境系論文集』79巻697号：289-296.
- 谷口守、2010、「コンパクトシティの「その後」と「これから」」『日本不動産学会誌』24巻1号：59-65.
- 、2014、「コンパクトシティ（第4回・最終回）その限界と未来」『交通工学』49巻4号：62-67.
- 谷口守・肥後洋平、2013、「コンパクトシティを再考する 一最近の動向を踏まえて一」『土地総合研究』21巻2号：1-8.
- 富樫幸一、2017、「岐阜市におけるコンパクトシティ政策と現実の課題（特集 コンパクトシティの高リスク）」『住民と自治』648号：16-20.
- 姥浦道生、2015、「地方創生を支える都市・農村空間のあり方 一「コンパクト」シティから「サステナブル」シティへ一」『土地総合研

究』23巻3号：10-17.

内田奈芳美、2015、「日本における地方都市型ジェントリフィケーションに関する試論：石川県・金沢市での再投資と「目的地化」の地区分析から」『日本都市計画学会 都市計画論文集』50巻3号：451-457.

宇ノ木健太、2017、「「コンパクトシティ」の変遷 —青森市における議論状況を通じて」『政策科学』24巻2号：45-58.

山下祐介、2014、『地方消滅の罨—「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書.

吉村慎司、2018a、「行政サービス最低の夕張 町を畳み賑わいを取り戻す（特集 限界自治：縮小ニッポンを生き抜くヒント）」『Wedge』30巻8号：16-25.

——、2018b、「行政サービス最低の夕張がなぜコンパクトシティに成功したのか？」株式会社ウェッジ『WEDGE Infinity』WEDGE REPORT 2018/08/15 記事 (<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/13684> 2019/2/4 閲覧)

(にしうら いさお 札幌大谷大学社会学部教授)