



コンパクト シティへの挑戦

～青森県青森市～

1999年、都市計画マスタープランに「コンパクトシティの形成」を掲げて、いち早くコンパクトなまちづくりを始めた青森県青森市。郊外の開発を抑制しながら、中心市街地の活性化にも取り組んできた青森市についてご紹介します。

発想の原点は“雪”

'05年4月に隣接する旧浪岡町と新設合併^{※1}し、人口約32万人（旧青森市約29万人）、面積824km²（同690km²）となった青森市。面積の7割程度が山間部で多くの自然が残り、陸奥湾と八甲田連峰に囲まれ、昨年10月には中核市^{※2}にも指定されています。

青森市は県庁所在地として全国で唯一、行政区域全体が特別豪雪地帯^{※3}に指定されているほど、非常に雪が多いまちです。たとえば、雪が多かった'04年の累計降雪量は約10m、最深積雪値が178cm（表1）、除排雪の延長は1,169kmにも及び、そのための経費は約31億円にも上っています。これは一般会計予算の約2%に当たり、毎年恒常的にそれほどの予算が除排雪費に消えてしまうのです。また、'05年は、降雪量は平年並みだ



※1 新設合併

対等合併ともいわれ、合併するすべての市町村の法人格がいったん消滅し、新たに一つの自治体となるもの。これに対して、編入合併は吸収合併ともいわれ、編入市町村の法人格は消滅する。

※2 中核市

地方公共団体のうち地方自治法で定める政令による指定を受けた市のこと。政令指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県が一体的に処理すべきとされた事務以外のもの（福祉・衛生・まちづくりなど）を処理することができる。北海道では、旭川市、函館市が指定されている。

※3 特別豪雪地帯

豪雪地帯対策特別措置法で「積雪が特にはなほだしいため、産業の発展が停滞的で、かつ、住民の生活水準の向上が阻害されている地域」と定義されている豪雪地帯のうち、「積雪の度が特に高く、かつ、積雪により長期間自動車の交通が途絶する等により住民の生活に著しい支障を生ずる地域」について、特別に指定された地帯のこと。



市長就任は'89年。コンパクトシティの実現が公約の一つだったという佐々木市長

ったものの、旧浪岡町との合併で除排雪延長は1,305kmに延び、これは青森～岡山間に相当するほどの距離だといえます。

青森市のコンパクトシティへの取り組みは、この雪とどう向き合っていくのかということが発想の原点でした。毎年の降雪に対応して、持続可能なまちづくりを進めていくためには、小さな集約型の都市であることが望ましいのです。

この考え方は、現在5期目となる佐々木誠造青森市長が当初から貫いてきたものです。市長就任前に商工会議所で副会頭を務めていた佐々木市長は、青森雪対策研究会の委員長も担っていました。雪の多いまちで、何とか雪を克服できないかと、全国各地の豪雪都市を訪れ、その解決策を探しました。しかし、「人口規模や降雪量などを比較しても、他市の真似では難しい。青森市独自の手法で解決していかなければならないと実感した」といいます。そこで出会ったのがコンパクトシティの考え方でした。

また、雪の問題だけでなく、青森市は人口増加時代に郊外に市街地が拡大し、それに伴って上下水道や学校、道路など、新たな公共施設の整備が進められましたが、さらに郊外に人口が増加するようになれば、当然新たな公共投資が増加していきます。加えて、総合

病院や県立図書館などの公共施設が郊外に移転し、中心市街地の空洞化も進んでいました。

こうした背景もあり、世界有数の豪雪地帯における、安全で安心できる快適なまちづくりを推進していくには、コンパクトシティによる持続発展可能な都市の実現が目標であると認識され、'99年に策定された「青森都市計画マスタープラン」の基本理念に位置付けられたのです。

都市の構造を三つに区分

青森都市計画マスタープランでは、コンパクトシティを形成する三つの目的を掲げています。

一つは、市街地の拡大に伴う新たな行財政需要を抑制すること。二つ目は既存のストックを有効活用した効率的で効果的な都市整備。三つ目は市街地の周辺に広がる自然・農業環境との調和です。

そして、都市構造の基本的な考え方を非常にわかりやすく、「インナー(Inner-City)」「ミッド(Mid-City)」「アウトター(Outer-City)」の三つに区分しています(図1)。これは、それぞれの特性に応じてエリアを区分し、都市整備を進めていこうというものです。

中心市街地を含むインナーは面積2,000haほどで、おおむね'70年代ごろまでに市街地が形成されていたエリアです。現在は街並みが老朽化して、住宅などさまざまな施設が密集していますが、今後は都市整備を優先的、重点的に進めて市街地の再構築を目指す地区です。

インナーとアウトターの中間に位置するのがミッドで、面積は約3,000ha。このエリアは多くが低層住宅地で

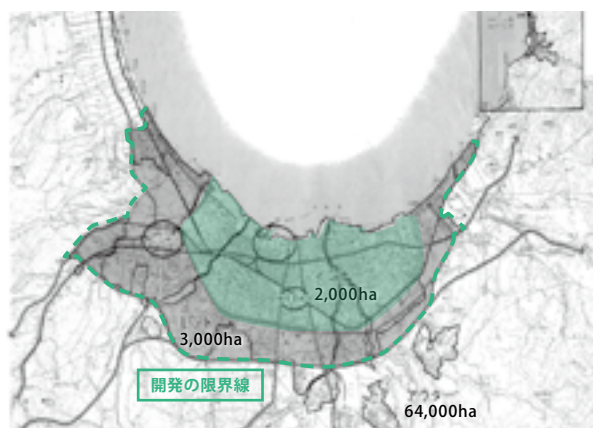
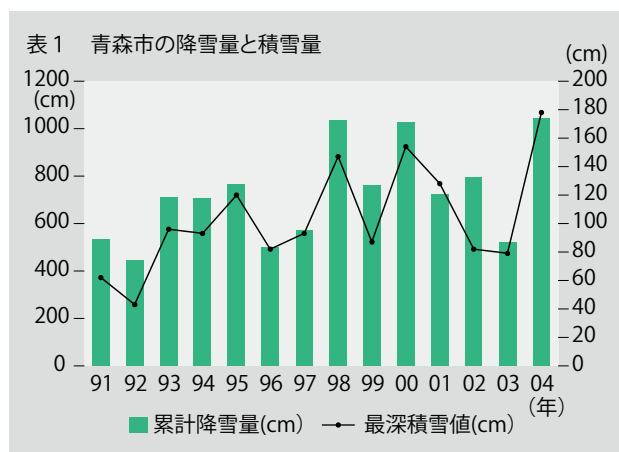


図1 都市構造の考え方

※4 アウガ (AUGA)

Attraction (引きつける力、誘引)、Upbeat (上昇、陽気)、Gusto (心からの喜び)、Amusement (娯楽、楽しみ) の頭文字から名付けられた。また、Au (会う)、Uresii (うれしい)、Genki (げんき)、Atatakai (あたたかい) という意味も込められている。「アウガ」は津軽弁で「会おうよ」の意味でもある。

※5 市街地再開発事業

都市再開発法に基づき、都市の中心商店街や駅前をはじめとする中心市街地内の木造家屋が密集して防災上危険な地区や、駅前広場等の公共施設の整備の遅れている地区の再整備を行うことによって、活力あふれる豊かなまちづくりを推進する事業のこと。



オープン以来、年間600万人以上が来館しているアウガ

すが、未開発の部分もあるため、今後の需要が生じた際に、優良な宅地として供給していくストックエリアと位置付けられています。

都市計画上はほとんどが市街化調整区域となるアウターは、面積約64,000ha。原則として都市化を抑制し、自然環境や営農環境の保全に努め、開発を認めないエリアです。

開発を認めないというアウターエリア内の規制は、当初は市街化区域への編入や用地転用の要望をはじめ、住民の反発もあったといいますが、市長自ら足を運び、これからの都市運営のあり方を粘り強く説明して理解してもらおう努めたといえます。その結果、今では、アウターエリアには大型ショッピングセンターの計画や建設の申請そのものがないというほど、広く認知されています。

郊外部の開発を規制していくことは非常に難しいことですが、トップ自らが率先して取り組み、その考え方が常に一貫していることで、それをしっかり実践してきたといえるでしょう。

また、従来の都市計画では、市街化を促進する「市街化区域」と市街化を抑制する「市街化調整区域」の二つに線引きされていますが、青森市ではさらに踏み込んでインナーとミッドの区分を行い、重点的にインナーエリアの都市整備を行っていくという、市民にもわかりやすい独自の発想で取り組んでいることが特徴的といえるでしょう。

ウォーカブルタウンの創出を目指して

こうした動きと合わせて、青森市で進められている



アウガの中にある市民図書館



図書館内に完備されている冷蔵ストックは利用者にも好評



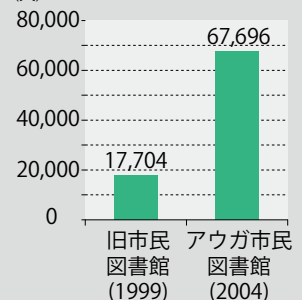
アウガ地下にある新鮮市場

のが、中心市街地の再活性化です。青森市の中心市街地は面積約100ha、県庁や市役所、青森駅などの公共施設と中心商店街で形成されています。この地域を「街の楽しみづくり」「交流街づくり」「街ぐらし」の方針のもとに、歩いて街歩きが楽しめる「ウォーカブルタウンの創出」を目指して、さまざまな取り組みが進められています。

その一つが、公共施設との複合型商業施設「アウガ (AUGA)」です。アウガは、青森駅前第二地区市街地再開発事業の一環で建設されたもので、'70年代後半に計画され、実現までに25年という長い年月がかかったものです。

アウガが建設されているエリアには、戦後まもなく木造で建設された市場や個人店舗などがありました。'85年に市街地再開発準備組合が設立されましたが、地権者の合意が得られなかったり、バブル崩壊によってキテナントが撤退するなど、事業そのものの進捗が危ぶまれた時期もありました。しかし、'95年に市街地再開発事業推進実行委員会が組織され、その後、市民や各種団体の要望などを受け、公共施設と商業施設を複合させたビル建設を進めることになったのです。地下1階には「新鮮市場」と称して、以前そこで営業していた生鮮食料品店や飲食店が、1階から4階までは主に若年層をターゲットにした専門店が入店しています。そして、商業施設と相乗効果があるような公共施設を入居させようということで、5階と6階には青森市男女共同参画プラザや300人規模のAV多機能ホール、さらに6階の一部と9階までが青森市民図書館となっています。利用者が商業施設、特に地下の新鮮市場を利用しやすいようにと、図書館内に冷蔵ストックが完備されるなど、利用者の立場に立った工夫もされ、商業施設

表2 青森市民図書館の1カ月当たりの来館者数



※6 TMO

タウン・マネージメント・オーガナイゼーション (Town Management Organization) の略。総合的にまちづくりを推進する機関として、'98年に公布された中心市街地活性化法で提案された市町村が認定する組織。その母体は商工会、商工会議所、第三セクターなどがある。

の集客効果もあって、旧市民図書館時代に比べて来館者数は約4倍に増加しているといえます(表2)。

また、'01年1月にオープンした当初は、商業施設の売り上げはあまりよくなかったようですが、入館者数の状況から出店要請が増え、魅力あるテナントが入店するようになり、'04年ごろには営業利益が出せる状況になるなど、互いに相乗効果が見られています。

アウガとともに駅前地区再開発事業の一環ですすめられたのが、昨年1月に竣工した「ミッドライフタワー」です。これは、中心市街地の居住人口を増加させようという「まちなか居住の促進」を目指すものです。ミッドライフタワーの1階にはお土産品などを中心とした商業施設「活彩市場ぴあ」があり、2階にはクリニック(医療施設)、3、4階に福祉施設のケアハウス、そして5階から17階までがバリアフリーに配慮したシニア対応型の分譲マンションとなっています。マンション居住者は2～4階の各施設と契約すればさまざまな医療サポートが受けられるほか、共有施設が充実しているなど、高齢者に対応したサービスが好評で、購入者の平均年齢は62歳、既に9割以上が販売済です。

このほか、まちなか居住を推進する上では、郊外の老朽化した公営住宅の建て替え事業として、中心市街地に民間事業者による借り上げ型の市営住宅40戸を供用。これらの状況を受け、民間のマンション建設ブームが始まり、今年中には850戸のマンションが中心市街地に建設される予定となるなど、まちなか居住を促進する環境が整ってきています。

また、冬でも快適に歩くことができる歩道環境を整備する「冬期バリアフリー計画」も主要な整備はほぼ

完了しています。これは、海水熱源や地熱を利用した歩道の融雪やアーケードの設置によって、中心市街地の無雪空間を増やし、冬でも快適に歩け、雪かきからも解放される環境を作り出そうというものです。



青森駅前にあるミッドライフタワー(左)。すぐそばにアウガがある

こうした取り組みのほか、'00年には^{※6}TMO組織である(有)ピー・エム・オーが管理する多目的広場「パサージュ広場」が駅前の新町通り沿いにオープンするなど、民間の力も相まって、歩行者通行量は、青森駅前の新町通りで平日4,528人('00年)から6,004人('04年)に、休日も5,544人から7,896人と、増加が見られています(表3)。中心市街地の人口も'00年と比べて'04年には約900人増加するなど(表4)、中心市街地の再活性化は、徐々にその成果が表れてきています。

郊外部を保全し、新しい市街地の核を作らない

中心市街地の再活性化とともに、青森市が重視していることは郊外部の保全です。これは、中心市街地の衰退を防止するとともに、優れた自然環境を保全する意味合いがあります。

現在、青森市が掲げているアウターエリアには大型ショッピングセンターはありません。また、'10年に開業

表3 青森市新町通り(駅前地区)の歩行者通行量の推移

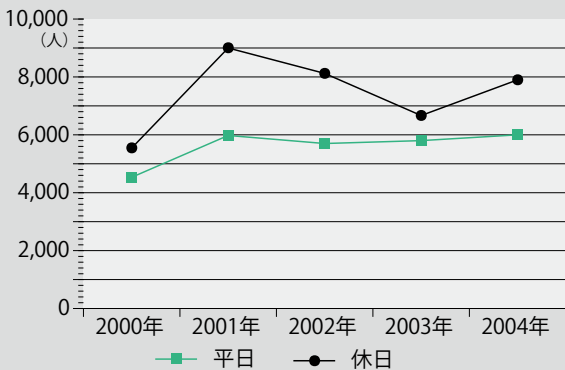
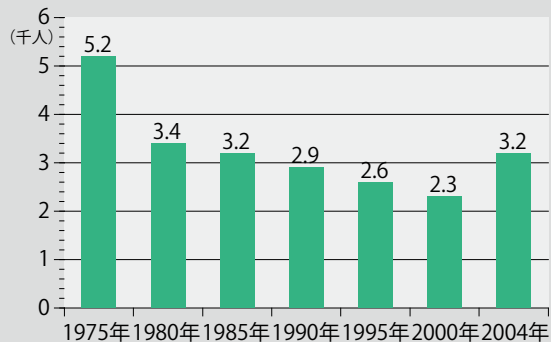


表4 青森市の中心市街地地区の人口推移



予定の新幹線駅となる新青森駅はミッドエリア、中心市街地から4kmほどの所に位置することが決まっています。このエリアは、都市計画では近隣商業地域や商業地域に位置付けられるため、本来であれば1万m²を超える大型ショッピングセンターの建設も可能ですが、地区計画を導入することで、店舗面積3,000m²、高さ20mを超える建築物は建設することができなくなっています。新幹線駅を空港のような駅にとらえ、二次交通を充実させることで中心市街地や観光地に足を運んでもらおうという考え方です。新幹線新青森駅周辺には中規模の商業施設やホテルのみの建設とし、あくまでも青森市の中心市街地は1ヵ所であることを貫き、第二、第三の核となるような市街地を形成しないこととしています。

一方、市街地を取り囲む農地の保全や豊かな自然の生態系を守るにも取り組んでいます。特に、青森市には日本一おいしい上水道の水源があることから、水道水源保護条例の制定やぶなの植林を行うとともに、準都市計画制度などを活用して、無秩序な郊外の開発を規制しています。

地方の取り組みが国を変える

空洞化が進む中心市街地の活性化については、'98年に「大規模小売店舗立地法（大店立地法）」「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（中心市街地活性化法）」「改正都市計画法」の、いわゆる「まちづくり三法」が制定され、さまざまな対策が講じられてきました。しかし、居住人口の減少や公共施設の移転、郊外への大型店の立地など、中心市街地の活性化は思うようには



冬期バリアフリー計画で、歩道空間は快適に

進まず、その結果、昨年、都市計画法と中心市街地活性化法が改正されるに至っています。

まちづくり三法見直し議論の過程では、それまでの政策検証が進められましたが、そこでは青森市におけるコンパクトシティへの取り組みが先駆事例として評価され、改正法の考え方に影響を与えたと考えられます。都市計画法改正の国会審議に参考人として出席した佐々木市長は、「実行段階で効果を発揮する仕組みになった」とまちづくり三法の見直しを評価します。地方の取り組みが、国の枠組みを変えていった大きな経験ともいえるでしょう。

コンパクトシティの実現に向けて、さまざまな取り組みが進む青森市ですが、一方で今後の課題も残っています。たとえば、まちなか居住を推進していくと、郊外部に空き家が発生することが考えられ、その活用とともに住み替えにかかわる仕組みづくりが必要です。また、市内の公共交通はバスが中心ですが、不採算路線の再編も大きな課題となっており、今後は各種の調査のもと、具体的な戦略を検討していかなければならないと考えています。

青森市では昨年10月に全国の自治体に先駆け、建物の用途制限がほとんどない準工業地域において、床面積1万m²以上の大規模集客施設を建てることができなくなるという「青森市特別用途地区内における建築物の制限に関する条例」を施行しています。また、今年2月には、改正中心市街地活性化法に基づいて、富山市とともに中心市街地活性化の第1号の地域認定を受け、今後さらに中心市街地の再活性化を図っていくとしています。

雪の多い北海道においても、青森市の取り組みには学ぶべき点が多いように思います。北海道においても、なぜ都市機能を集約したまちづくりが必要なのか、わがまちの特徴は何かをしっかりと分析し、これからのまちづくりに活かしていくことが望まれます。