

人口減少率の激しい市町村における都市のコンパクト化

まち・ひと・しごと創成総合戦略を基軸として

Research of the compact formation of cities, towns and villages
with the high population decrease rate.

●藤澤 忠盛 / 昭和女子大学、葛原 俊秀 / 東京工科大学

Tadamori Fujisawa / Showa Women's University, Toshihide Kuzuhara / Tokyo University of Technology

●Decline population, Compact formation of city, Comprehensive strategy, Revitalizing local

要約

国立社会保障人口問題研究所（以下、社人研）の予測によると2040年の日本の人口は107,276,000人となり、人口減少の波は止められない。そのような中で、如何にして私たちが人口減少に向き合っていくべきかが現在、問われている。人口減少が続く中で、都市のコンパクト化の有効性や方法論を検討する前段階として、人口減少が激しい市町村に着目し、都市のコンパクト化の検討状況を把握し、人口減少が激しい市町村の中での比較検討を研究の目的とする。

全国1684市町村（東京23区は区単位で計算）を対象として、2010年の人口と2040年の予測人口からそれぞれの市町村の人口減少率を算出し、最も人口減少率が高い30市町村を抽出した。それら30市町村の2016年3月末までに公表された人口ビジョンと創生総合戦略を調査し、地域の実情に応じたまちづくりとして、都市のコンパクト化や小さな拠点づくりの記載および計画の有無を調査した。その結果、「コンパクト化」の記載があった市町村は、歌志内市（北海道）、松前町（北海道）、赤平市（北海道）、天川村（奈良県）及び夕張市（北海道）であった。

2007年に財政破綻し、2010年に日本で初めて財政再生団体となった夕張市は、様々な緊縮策が議論され、危機的な市財政および市の未来と向き合う中で、2012年より都市のコンパクト化に取り組んでいる。夕張市の計画は、多角的に考慮された現実的なコンパクト化の姿であると言え、人口減少が激しい都市のコンパクト化の1つのガイドラインとなり得るものである。夕張市のコンパクト化の計画は、実現性が非常に高いだけでなく、その方法論も明確であることから、夕張市のコンパクト化を検証するとともに、人口減少激しい30市町村の中で他の創生総合戦略の中に「コンパクト化」の記載があった上記4市町村のコンパクト化計画との比較、検討を行なった。

1. はじめに

1-1. 研究の背景

社人研の予測では多くの都市が近い将来、大幅な人口減少に陥る。急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、急速な人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保する必要がある。それらの問題を解決しながら、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために政府は「まち・ひと・しごと創生法案」（注1）を2014年11月に制定した。また、地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服するために、市町村の施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項を定めた「市町村まち・ひと・しごと創成総合戦略」（注2）（以下、創生総合戦略）の2015年度内の作成の急務を各市町村に課した。この創生総合戦略は国と地方が一体となり、中長期的観点に立って取り組む必要がある。加えて、政府は創生総合戦略の策定に当たった基本的方向の中に、「小さな拠点づくり」や「コンパクトシティの推進」という文言を用いて地域の実情に応じたまちづくりを推進している。

こうした流れの中、各市町村は、人口の現状と将来の展望を提示する「地方人口ビジョン」（注3）（以下、人口ビジョン）を策定し、それを踏まえ、今後5か年の目標や施策の基本方向、具体的な施策をまとめた創生総合戦略の策定に取り組むこととなった。

1-2. 研究の目的

都市のコンパクト化の研究については、近年様々な研究がなされている。青森県青森市を対象とし、国勢調査小地域集計データを時系列に分析することで、人口の変容からコンパクトシティ政策の有効性と限界を実証的に把握することを論じた大橋ら（*1）の研究、将来人口推計結果および将来的に都市のコンパクト化を行った場合の人口推計結果から、都市のコンパクト化による道路の維持管理費用および雪寒費用の削減効果について検討した土屋ら（*2）の研究、北海道を対象とし、市街地集積度と都市施設維持管理費の関連について都市経営的視点から評価した大柳ら（*3）の研究、都市のコンパクト化の効果を、都市経営の費用を軸として評価する方法を提案した和田ら（*4）の研究等がある。

一般論として急激な人口減少がおこると、生産年齢人口の

割合低下による税収減、都市施設や上下水道、電気、道路などの公共インフラの老朽化、交通や医療などの公共サービス水準の低下、移住環境の悪化などが想定され、極論的には、都市は荒廃、消滅する可能性をも持つ。ゆえに、都市機能を維持・更新し、安心して生活できる環境を維持していくために、人口規模に合った都市形成が必要であり、そのための方法として、都市のコンパクト化が重要とされている。

社人研の予測によると 2040 年の日本の人口は 107,276,000 人となり、人口減少の波は止められない。そのような中で、如何にして私たちが人口減少に向き合っていくべきかが現在、問われている。人口減少が続く中で、本研究では、都市のコンパクト化の有効性や方法論を検討する前段階として、人口減少が激しい市町村に着目し、都市のコンパクト化の検討状況を把握し、人口減少が激しい市町村の中での比較検討を目的とする。

1-3. 研究の方法

社人研が 2010 年に発表した 2040 年までの 5 年ごとの各市町村の人口推移の予測をもとに、福島県を除く全国 1,684 市町村（東京 23 区は区単位で計算）を対象として、2010 年の人口と 2040 年の予測人口からそれぞれの市町村の人口減少率を算出し、最も人口減少率が高い 30 市町村を抽出した。そして、それら 30 市町村の 2016 年 3 月末までに公表された人口ビジョンと創生総合戦略を調査し、2040 年までの人口推移と、2040 年の人口目標を明らかにすると共に、それら 30 市町村の地域の実情に応じたまちづくりとして、都市のコンパクト化や小さな拠点づくりの記載および計画の有無を調査し、都市のコンパクト化の記載があった市町村について、人口減少の激しい 30 市町村の 1 つでもあり、また「コンパクト化」の記載のあった北海道夕張市との比較検証を行った。更に、コンパクト化の記載がなかった市町村にはコンパクト化に関するアンケートも実施した。

なお、本研究において、コンパクトシティとは都市のコンパクト化の 1 つの完成形であり、都市のコンパクト化とはコンパクトシティに向けたプロセスであると定義する。

2. 都市のコンパクト化の現状

2-1. 都市のコンパクト化の意義

都市のコンパクト化は、多様で多角的なメリットをもたらす。都市のコンパクト化とは、大枠として人口減少下において人口や都市機能を中心部に集約させることで、生活の質を低下させずに都市機能を維持・更新していくためのコストを低下させることであると言えるが、谷口 (*5) は以下のような 7 つの都市のコンパクト化の意義を述べている。

① 財政負担の軽減：人口規模に合った無駄のない拡がらない土地利用により、道路・上下水道・学校・電力供給などの都市サービス提供とインフラの維持管理及び降雪地帯にお

ける除雪コストに関して、財政負担を軽減することができる。

② 都心の活力確保：郊外における商業施設や居住エリアの展開により、自動車依存の交通行動が助長され、都心エリアの荒廃、空洞化、低密度化が進む中で、都心周辺や公共交通沿線へ居住者を誘導することで自動車依存を緩和し、都心の活力が復元することにより地域内での経済循環が生まれる。

③ 公共交通サービスの維持：公共交通を都市の軸とすることで、利用頻度も高まり公共交通の収支の安定をもたらすと共に、今後ますます増えることが予想される高齢で車を運転できない交通弱者の生活利便性を確保することができる。

④ エネルギー資源の有効活用：公共交通へのシフトや集住化に伴い、石油や電気などのエネルギー資源の消費が抑えられ、より効率的に利用されるようになる。

⑤ 低酸化素化：④の変化に伴い、地球温暖化の原因となる二酸化炭素の排出もそれ以前より抑制される。

⑥ 健康まちづくり：自動車依存から脱することで歩行量が増加する。又、アクセスの良い場所に医療・福祉・介護施設が集約させることにより、これら諸施設の利便性も向上する。

⑦ 自然環境の保護：緑地や農地などの都市用地への転換が抑制されることにより、自然環境の保護・保全が以前よりも容易になる。

人口減少が激しい市町村においては、上記の①②③が都市のコンパクト化の特に重要な意義となってくる。そして、コンパクト化がもたらす更なる意義として、健全なコミュニティの形成が挙げられる。互いに関わり合い、支え合うコミュニティの実現により、人口減少とともに進行する高齢化の中で、現在、大きな社会問題となっている孤独死などの問題も緩和される。コンパクト化の目的は、形の上でコンパクトに見せることではなく、移住者の生活の質を担保し、自然災害を含むあらゆる脅威に対する対応力を高め、持続可能な暮らしやすい街を確立することにある。

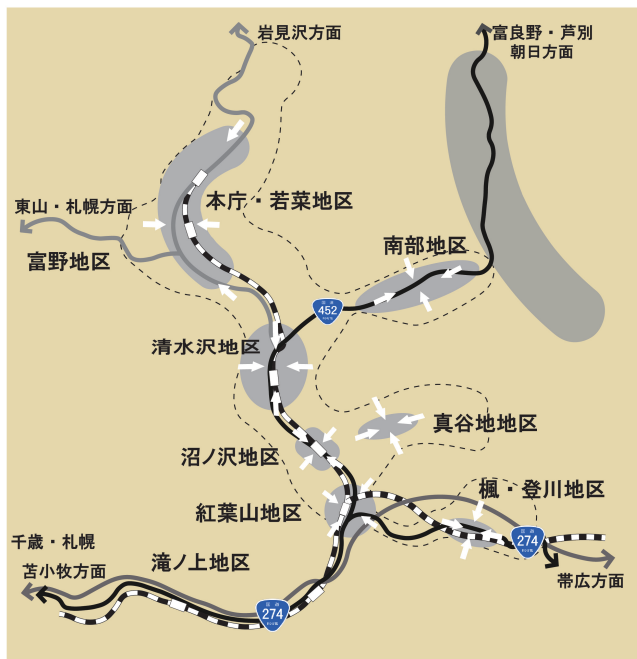
2-2. 北海道夕張市の都市のコンパクト化

面積 763.2 km² の北海道夕張市は、2007 年に 353 億円の赤字を抱えて財政破綻し、2010 年に日本で初めて財政再生団体となった。炭鉱の街として名を馳せ、最盛期の人口は 12 万人であったものの、2010 年には 10,922 人にまで人口が減少した。そのような中、夕張市は、2010 年に都市のコンパクト化の方針を打ち出し、市民、企業、NPO など活動団体と共同で計画を練り、2012 年に 2041 年を目標年次とした都市のコンパクト化計画を盛り込んだ、まちづくりマスタープラン (*6) を発表した。

『安心して幸せに暮らすコンパクトシティゆうばり～夕張の歴史文化・自然環境を大切に持続可能な地域社会の構築～』というスローガンのもと作成された夕張市のコンパクト化計画は、単なる都市の縮小化ではなく、地域特性や歴史など夕張市らしさを凝縮し、より良い新しい夕張へ、という

後ろ向きでない改革であることが全体として示されている。

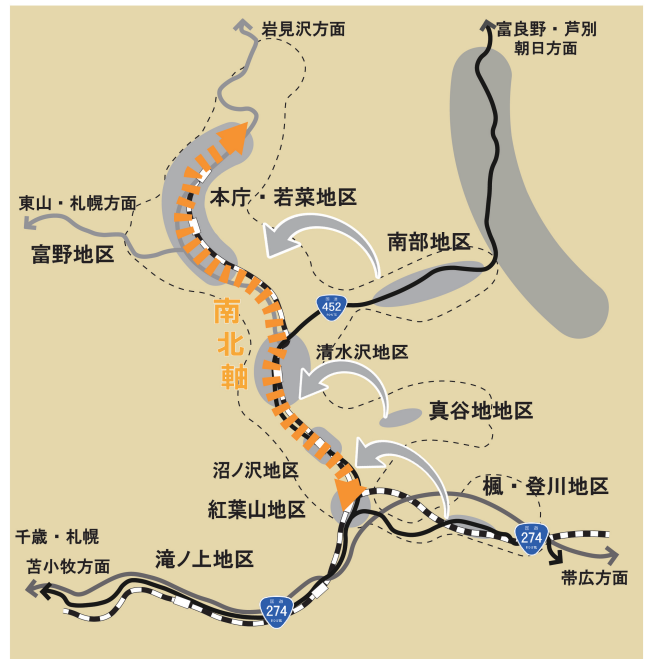
夕張市のコンパクト化計画は、JR、下水道、市営住宅、官公庁、その他公共公益施設等の既存ストックが集積している道道38号線沿線を都市骨格軸（南北軸）、また、近隣市町村と接続する国道452号線、同274号線、道道3号線を産業・観光を支える広域連携軸と定めるところから始まる。そして、本庁・若菜地区、南部地区、清水沢地区、沼ノ沢地区、紅葉山地区の5つの地区に分け、その中でも都市骨格軸の中心に位置する清水沢地区を都市拠点とした。この都市拠点に、居住・商業・工業機能、交流拠点機能、産業集積機能、生活利便機能、居住機能などの都市機能を集積する。一方で、本庁・若菜地区は、行政機能に加え、観光交流やスポーツ交流の中心的な役割を担う地区へ、南部地区は、新たな自然環境共生型ライフスタイル展開の場へ、沼ノ沢地区は、ゆーぱりブランドを支える農業や工業など生産機能の中心的役割を担う地区へ、紅葉山地区は夕張の玄関口として多様な交流の創出を担う地区へ、というそれぞれの地区のビジョンを打ち出した。都市拠点への住替えを誘導しながらも、地域福祉や地域交流のコミュニティ拠点の形成を進め、それぞれの地区課題や地区特性に基づいた地区形成を目指す。



図：夕張市コンパクト化の短期的計画

そして、短期的には、分割した5地区にて、それぞれの地区拠点や都市骨格軸に向けた縮小化、集約化を進めていき(上図)、将来的な都市像としては、南部地区、沼ノ沢地区内の真谷地地区、紅葉山地区内の楓・登川地区を消滅させ、都市骨格軸に市街地を集約化させる方向性を打ち出している(右図)。実際に現在までに真谷地地区では252戸から108戸となるなど地区内集約が進んでいる。また、将来の都市像を念頭に、DMV(デュアル・モード・ビークル)の導入を含め、JRやバスなどの公共交通と医療機関や商業事業者などによる各種移送サービスの連携など、利便性と柔軟性が高い効率

的な交通網も整備、充実させていく計画となっている。



図：夕張市コンパクト化の長期的計画

夕張市コンパクト化計画は上述の大枠に加え、地域コミュニティ、同世代・多世代の交流の場、そして市民が交流する文化の形成という「交流」、都市経営コスト軽減による効率的な都市運営と都市基盤の管理、効率的かつ機能的な土地利用という「都市インフラ」、効果的な交通ネットワークの再編、交通弱者を想定した歩いて生活できる住環境の整備、人に優しいバリアフリー・ユニバーサルデザインの導入、公的住宅の整備、買い物サポートなどの移動販売事業の促進、そして子育て支援と医療、地域福祉の再考という「交通・生活」、CO2削減など環境負荷の低減、潤いのある景観形成、そして、水害、土砂災害、火災、震災、避難対策などの防災・減災体制の整備という「環境・災害」の4つの要素が軸となっている。

夕張市まちづくりマスタープラン策定委員会のメンバーでもあり、真谷地地区の地区内集約を始め、夕張市と共にコンパクト化を進める瀬戸口(*7)が、都市のコンパクト化は、行政によるトップダウン的な計画だけでは実現できず、市民および集約化の対象となる地区の住民の理解が重要であり、単なる物理的な都市構造としてのコンパクト化ではなく、住民の生活実態や生活意向に即した将来像を描かなければ実現には至らないと述べているように、この夕張市のコンパクト化計画は、様々な緊縮策が議論され、危機的な市財政および市の未来と向き合う中で、単なる合理性だけによる街の縮小化ではなく、人が住まい、営み、生きている現実と向き合い、かつ、実行、実現を前提とした多角的に考慮された現実的なコンパクト化の姿であると言える。

また、人口減少の激しさの度合い、人口規模、そしてコンパクト化計画の現実性および進行度から、次章以降に論じる人口減少の激しい市町村におけるコンパクト化計画の比較対象として夕張市が相応しいと判断した。

3. 人口減少の激しい30市町村

3-1. 人口減少の激しい30市町村の概要

社人研が発表した2010年から2040年までの5年ごとの各市町村の人口推移の予測データを元に、福島県を除く日本全国の1,684市町村を対象に、2010年と2040年の人口を比較し、その中で人口減少率の最も高い30市町村を抽出し、表1とした。最も人口減少率の高かった市町村は、群馬県南牧村で71%、30位の高知県仁淀川町でさえ56.6%であり、日本全国の市町村の平均人口減少率が26.5%であることを考慮すると、この30市町村の人口減少率は極めて高いと言える。更に、生産活動に従事できる15歳以上65歳未満の生産年齢人口の減少率も、例外なく人口減少率と同水準であり、これも全国の市町村平均よりも極めて高い数値である。

この人口減少の激しい30市町村の2010年の人口は、高知県室戸市の15,210人を最大に、多くが数千人規模の人口である。この30市町村の平均人口は5,142人となり、いずれも小規模都市であると言える。また、この30市町村のうち、2016年3月末までに地方人口ビジョンと創生総合戦略を公表していたのは25市町村であった。

3-2. 都市のコンパクト化と小さい拠点づくり

本研究の調査の結果、人口減少の激しい30市町村のうち、北海道夕張市(6位)、北海道歌志内市(8位)、北海道松前町(18位)、北海道赤平市(23位)、奈良県天川村(29位)

の5つの市町村の人口ビジョン及び創生総合計画にて、「コンパクト」という表記を見つけることができた。中でも、夕張市のコンパクト化計画の完成度は際立っており、短中長期的な具現性を持ったものとなっている。

「コンパクト」という表記はなかったが「小さな拠点づくり」を言及している市町村は、高知県室戸市(12位)、熊本県五木村(25位)、長野県大鹿村(26位)の3市町村であった。高知県室戸市は、「あったかふれあいセンター」の活性化事業による地域交流や支え合いの小さな拠点づくりを掲げ、熊本県五木村は、安心して住み続けられるための環境整備の一環として、拠点集落への機能の集約やネットワークの構築を行う方向性を掲げている。また、長野県大鹿村は、2019年までに1カ所、日常生活サービス、賑わいづくり、観光交流機能を集約した拠点施設を設ける計画を記載している。

夕張市はもちろんのこと、一般論としても「コンパクト化」のプロセスにおいて「拠点づくり」は欠かせないものであり、「小さな拠点づくり」という表現は「コンパクト化」の前段階とも捉えられるが、「小さな拠点づくり」という表現に留めるか、「コンパクト化」という表現にまで踏み込むかの違いは小さくはないだろう。当該市町村の住民にとっての印象も大きく異なり、1つの大きな相違点としては、移転促進など住民の住環境にまで切り込むか否かという点が挙げられる。住環境にまで切り込む必然性が高い「コンパクト化」は、夕張市の真谷地地区における地区内集約の実施を行った瀬戸

表1：2010年を基準とした2040年の人口減少率のワースト30市区町村

順位	都道府県	市区町村	人口減少率	生産年齢人口減少率	社人研予測人口							市町村想定人口		人口ビジョン	創生総合戦略	コンパクト表記	メールアンケート
					2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2040年	人口減少率				
1	群馬県	南牧村	71.0%	79.2%	2,423	2,031	1,679	1,358	1,091	879	702	-	-	×	×	-	-
2	奈良県	川上村	67.9%	76.1%	1,643	1,388	1,170	974	802	655	527	-	-	×	×	-	-
3	群馬県	神流町	66.8%	77.5%	2,352	2,003	1,693	1,414	1,169	956	780	-	-	×	×	-	-
4	奈良県	東吉野村	65.8%	74.4%	2,143	1,830	1,548	1,295	1,082	897	733	-	-	×	×	-	-
5	高知県	大豊町	65.3%	69.8%	4,719	4,088	3,434	2,848	2,365	1,964	1,636	2,146	54.5%	○	○	なし	返信なし
6	北海道	夕張市	64.4%	71.7%	10,922	9,257	7,929	6,707	5,613	4,675	3,883	3,885	64.4%	○	○	あり	-
7	長野県	天龍村	64.0%	67.7%	1,657	1,423	1,209	1,022	851	714	597	-	-	×	×	-	-
8	北海道	歌志内市	63.3%	70.9%	4,387	3,742	3,223	2,747	2,320	1,940	1,608	2,561	41.6%	○	○	あり	-
9	山梨県	早川町	63.2%	64.5%	1,246	1,035	886	744	635	542	459	460	63.1%	○	○	なし	返信なし
10	北海道	三笠市	61.3%	68.0%	10,221	8,818	7,666	6,565	5,571	4,702	3,960	5,171	49.4%	○	○	なし	返信あり
11	北海道	福島町	61.0%	72.9%	5,114	4,449	3,888	3,353	2,854	2,407	1,997	2,225	56.5%	○	○	なし	返信なし
12	高知県	室戸市	60.9%	71.0%	15,210	13,219	11,541	9,958	8,482	7,136	5,940	9,395	38.2%	○	○	なし	返信あり
13	北海道	上砂川町	60.5%	66.3%	4,086	3,555	3,086	2,651	2,251	1,904	1,616	1,616	60.5%	○	○	なし	返信あり
14	徳島県	神山町	60.3%	69.2%	6,038	5,345	4,598	3,921	3,340	2,842	2,395	3,720	38.4%	○	○	なし	返信なし
15	青森県	今別町	59.7%	70.9%	3,217	2,826	2,462	2,122	1,809	1,537	1,296	-	-	×	×	-	-
16	山梨県	丹波山村	59.1%	65.5%	685	592	509	440	380	327	280	-	-	×	×	-	-
17	青森県	外ヶ浜町	59.0%	72.2%	7,089	6,200	5,423	4,679	4,016	3,428	2,906	4,270	39.8%	○	○	なし	返信あり
18	北海道	松前町	58.9%	72.0%	8,748	7,674	6,759	5,881	5,054	4,288	3,593	4,000	54.3%	○	○	あり	-
19	奈良県	野迫川村	58.8%	62.6%	524	401	354	312	277	243	216	388	26.0%	○	○	なし	返信なし
20	東京都	奥多摩町	58.6%	66.5%	6,045	5,248	4,562	3,954	3,408	2,924	2,501	3,128	48.3%	○	○	なし	返信あり
21	徳島県	那賀町	58.6%	71.2%	9,318	8,174	7,148	6,183	5,312	4,552	3,859	5,634	39.5%	○	○	なし	返信なし
22	山口県	上関町	58.3%	60.5%	3,332	2,889	2,508	2,160	1,860	1,606	1,388	1,637	50.9%	○	○	なし	返信なし
23	北海道	赤平市	58.1%	66.5%	12,637	11,014	9,705	8,441	7,275	6,227	5,296	7,830	38.0%	○	○	あり	-
24	奈良県	吉野町	58.1%	70.4%	8,642	7,671	6,734	5,850	5,041	4,302	3,821	4,564	47.2%	○	○	なし	返信なし
25	熊本県	五木村	58.1%	66.0%	1,205	1,046	918	799	684	586	505	558	53.7%	○	○	なし	返信なし
26	長野県	大鹿村	57.7%	58.5%	1,160	1,022	893	767	657	565	491	750	35.3%	○	○	なし	返信なし
27	北海道	積丹町	56.8%	65.5%	2,516	2,211	1,947	1,698	1,474	1,269	1,086	1,188	52.8%	○	○	なし	返信あり
28	群馬県	下仁田町	56.8%	70.7%	8,911	7,852	6,909	6,036	5,239	4,518	3,847	5,492	38.4%	○	○	なし	返信あり
29	奈良県	天川村	56.6%	63.0%	1,572	1,366	1,184	1,028	899	790	683	836	46.8%	○	○	あり	-
30	高知県	仁淀川町	56.6%	63.0%	6,500	5,718	5,000	4,347	3,763	3,258	2,819	3,425	47.3%	○	○	なし	返信あり

(注) 市町村想定人口とは、人口ビジョンに記載された、各市町村が人口減少を緩和すべく様々な施策を行うことによって目指す2040年の人口目標値。

口ら(*8)の研究からも、住民の生活そのものと住民の繊細な心情までを取り扱うこととなり、検討から調整、実施に至るまで困難であることは明らかである。

3-3. 「コンパクト化」表記なし市町村へのアンケート

人口減少の激しい30市町村のうち、人口ビジョン並びに創生総合戦略を公示し、かつその中に「コンパクト化」の記載がなかった18市町村に対し、創生総合戦略作成にあたり「コンパクト化」が議題に挙がったか否か、挙がったのであるならばその内容はどのようなものであったか、また、なぜ創生総合戦略の記載に至らなかったのか、というメールアンケートを実施した。

回答を得た8市町村のうち高知県仁淀川町のみが、議題にあがったと回答した。中山間地域に分散する地区の集約という課題の中でコンパクト化を検討したが、既にそれぞれの地区において交流の場やコミュニティが形成されており、それらを壊してまで新たに構築する必要はないのではないか、ということで創生総合戦略への記載には至らなかったという回答を得た。また、議論が上がらなかったものの、北海道三笠市は、コンパクト化や地区内集約を図る必要があると明言し、今回の創生総合戦略においては、商業施設整備事業という点にフォーカスし作成したが、次の総合戦略ではコンパクト化の検討と調整が必要だと考えているという回答を得た。上記2市町村以外の6市町村では、議論が上がらなかったと回答した。その中で、青森県外ヶ浜町からは、既に過疎地域であり以前から公共施設の集約等がある程度進んでいるためその必要性がないという回答があった。

4. 人口減少が激しい市町村におけるコンパクト化の現状

4-1. 「コンパクト化」表記のあった5つの市町村

既述のとおり人口減少が激しい30市町村の中で北海道夕張市、北海道歌志内市、北海道松前町、北海道赤平市、奈良県天川村の5市町村の人口ビジョン及び創生総合計画にて、「コンパクト化」という表記を見つけることができた。それらの5市町村のコンパクト化の進捗は様々であるが、2010年に都市のコンパクト化を掲げ、2012年に2041年を目標とした都市のコンパクト化のまちづくりマスタープラン(*6)を発表した夕張市の計画の具現性は際立っており、人口減少が激しい都市のコンパクト化の1つのガイドラインとなり得るものである。夕張市のコンパクト化を検証するとともに、夕張市のコンパクト化計画は、実現性が非常に高いだけでなくその方法論も明確であることから、夕張市と他の4市町村のコンパクト化を比較検証した。

夕張市のコンパクト化計画の主要要素である、都市骨格軸、広域連携軸、地区分割、都市拠点およびその詳細、地区拠点およびその詳細、交通、そして、実際の都市縮小化という項目で、上述の5市町村のコンパクト化の状況を表2にまとめた。「◎」は計画が具現的かつ明確であり実現性が極めて高い、「○」は計画が具現的であり実現性が高い、「△」は実現には更なるステップが必要と考えられるものの計画の方向性が示されている、「×」は記載なし、という4段階でそれぞれの市町村ごとに評価を行った。

以下、表2を元に、夕張市以外の4市町村のコンパクト化の現状と夕張市との比較を述べる。

表2：5市町村のコンパクト化計画の比較

	都市骨格軸	広域連携軸	地区分割	都市拠点	都市拠点詳細				地区拠点	地区拠点詳細				交通	美観的な都市縮小化	
					交流	産業	生活・育児・福祉	居住		交流	産業	生活・育児・福祉	居住			
北海道	夕張市	◎	◎	◎	◎	○	○	◎	◎	○	○	×	△	×	○	◎
		JR、下水道、市営住宅、官公庁が集積する道道38号線沿線を骨格軸に示す。	国道452号線など周辺市町村と接続する一帯、産業・観光を支える。	本庁・若菜地区、南地区、清水沢地区、沼ノ沢地区、紅葉山地区。	清水沢地区を、都市機能を集積した都市の新たな都市拠点に。	子どもと高齢者の多世代交流や同世代交流、多目的な交流。	拠点地区(南清水沢3丁目)に商業施設誘致の計画。	子どもの居場所づくり、子育て支援機能の導入。	都市拠点外から生活利便性の高い都市拠点内への住居を誘導。拠点地区内市営住宅の再編計画(建設完了67戸、建設中30戸、建設予定33戸)。	本庁・若菜地区の4つの拠点を拡大し、他地区は1~2つの拠点を計画。	地域交流のコミュニティ拠点。	特記事項なし。	各地区共にふるさと地区拠点。	特記事項なし。	都市拠点に交通結節点を設ける。公共交通と医療機関・商業事業者などによる各種サービス連携。DMV/デマンド交通/公共交通ガイドの検討。	短期的計画としては各地区内のコンパクト化を図る(真谷地区では2戸から10戸となり地区内集約が既に進んでいる。長期的計画としては、南地区、沼ノ沢地区内の真谷地区、紅葉山地区内の根・豊川地区を削減させ、南北に走る都市骨格軸に市街地を集約化する。
北海道	歌志内市	△	×	×	○	△	×	○	△	×	-	-	-	-	○	△
		市街地集約化計画の一部が骨格軸と推測可。	特記事項なし。	住宅地を集約した移住地区とあるが具体的な地区分割計画は無し。	2019年までに2つの拠点を定める目標。具体的なエリアなどの記載なし。	誘客効果が期待できる特色のある魅力的な計画となるような交流拠点。	商業の機能を持たせるとあるが具体的な計画は無し。	子育て広場タウンの特色ある機能/施設。定期市開場など市内で展開可能な商品の販売。コミュニティセンター(旧公民館)をコミュニティ活動の拠点に。	子育て在宅支援、高齢者在宅支援などを含めた多様な市民の居住ニーズに対応できる住居を確保。高齢者向け住宅や介護施設誘致の計画。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	居住地区及び小拠点間の移動を支援するための、現状の路線バスと併せ、デマンドの交通サービスに配慮した福祉/バスなどの交通サービスを検討。	道庁から離れた住宅をできるだけ沿道に誘導すると共に、小拠点への都市機能の集積を促進し、市街地全体のスリム化を図る。除雪・ごみ収集・公共交通サービスなどを効果的、効率的に提供しやすい土地利用への再編を行う。
北海道	松前町	△	△	×	×	-	-	△	△	×	-	-	-	-	×	×
		沿岸の国道沿いに集落が点在しており、国道の一部が骨格軸と推測可。	国道228号線のみが周辺市町村と接続しており、広域連携軸と推測可。	点在する集落の地区区分が必要となるとは推測は出来ない。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	医療・福祉施設数(医療施設3/福祉施設7)およびそれらの施設での利用者数(117名)の維持確保を当面の目標とするが市町村との連携は無し。	日本版COORCについての調査研究を行うなどCOORCの検討を機に、医療・介護体制を活かし、都市部で仕事や子育てを担う人々の移住を促す。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	将来の1つとして「コンパクトまちづくり」を掲げることが、現状では、公共施設の整備とCOORCの調査という段階で、都市のコンパクト化の具体的なビジョンはまだ無い。
北海道	赤平市	×	×	×	△	○	×	△	○	×	-	-	-	-	×	△
		市街地は空知川流域に広がるが、骨格軸の概念はなく、推測も困難。	特記事項なし。	空知川とJR、国道38号線など地区内集約の地区ごとに分割。	高齢者に必要な機能を一定地域に集約し、コンパクト化。	高齢者同士の交流および三世代交流のコミュニティの拠点。	医療施設COORCの理想の実現に代わり、世代交流の拠点となる機会を創出するが具現性は無し。	医療施設の周辺地域にサービス付き高齢者向け住宅や介護施設の整備を重点施策に。	高齢者向け住宅や介護施設誘致に加え、都市自治体と高齢者向け移住連携協定(2019年までの目標は10人)を締結など、市内に留まらず都市部からの移住を促す。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	COORC構想に基づき、高齢者にとって必要な医療・福祉・住宅・交流の機能の集約化を目指す。但し、その計画が都市全体として有効なコンパクト化となるとは必ずしも言えない。
奈良県	天川村	×	×	◎	×	-	-	-	-	△	△	△	○	○	△	○
		骨格軸の概念は無し。	国道309/53号線が周辺市町村と接続するが連携軸の概念は無し。	両川地区、中央地区、西部地区、山岳地区。	将来的には両川地区から中央地区の小拠点と都市拠点とを予定可。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	特記事項なし。	人口減少の激しい西部地区に時代にあった持続可能な地区拠点を計画。	地区の交流、支え合い、助け合い拠点。	むらづくり事業の活用など。旧天川小学校への企業誘致など。	移動販売事業の支援など。交通/防災/福祉の拠点。	小拠点の集約及び生活利便性向上のための空き家活用。将来的に人口減少により現状のような生活道路の維持が困難になり、そのためにも地区拠点やコンパクトな集落づくりが必要。	将来的に人口減少により現状の維持が困難な地区拠点と都市部との連携が必要。	地区拠点づくりと、空き家利用による住宅の集約化などにより、まずは人口減少が最も激しい西部地区のコンパクト化を進める。地区を超えた村内住み替えの支援という点では、将来的な西部地区の超縮小化については消滅の可能性も感じられる。

4-2. 北海道歌志内市のコンパクト化

北海道歌志内市（図1）は、北海道のほぼ中央、石狩平野の東北端の山麓地帯に位置する。山に囲まれ、狭い山間をペンケウタシュナイ川が東西に横断し、川に沿って道道114号線が伸びる。面積55.95km²、2010年時人口4,387人の歌志内市は、森林がその約75%を占め、道道114号線沿いに市街地が広がる。また、日本で人口が最も少ない市でもあり、夕張市同様に炭鉱の閉山と共に急激な人口減少に直面している。

2016年に策定、発表された歌志内市まち・ひと・しごと創生総合戦略（*9）では、歌志内市における将来像と目標人口を実現するための1つの戦略として『乳幼児から高齢者まで安全で安心して暮らせるコンパクトなまち（コンパクトシティ）をつくる』を掲げ、実際にコンパクト化に向けて動き出している。

歌志内市まち・ひと・しごと創生総合戦略（*9）には、都市骨格軸という表記はないが、市街地の形状や、道道から離れた住宅等を出来るだけ道道の沿道に誘導する住宅地集約化事業などから、道道114号線が実質的に都市骨格軸となることが推測できる。また、都市拠点に関しては、2019年までに2つの拠点を形成することが明記されており、その拠点計画から、そのどちらかが都市拠点となることも推測できる。拠点の具体的な場所は記されていないものの、拠点の詳細としては、誘客効果が期待でき、特色のある魅力的、かつ街の顔となるような交流拠点とすること、子育て応援タウンという特色を打ち出し、そのための機能や施設を配置すること、定期市の開催など市内では購入困難な商品の販売の仕組みを取り入れること、現在の図書館をコミュニティセンター（旧公民館）に移転させ、コミュニティセンターをコミュニティ活動の拠点とすること、子育て在宅支援や高齢者在宅支援などを含めた多様な市民の居住ニーズに対応できる住機能を集積、配置すること、歌志内版CCRCの可能性を検討することなどが記されており、本格的な拠点形成に向けた計画と言える。更に、地区分割という表記はないものの、『支援住宅地を集約した居住地区』という表記があり、地区を設定し、地区毎の特性、役割を想定していることが伺える。また、

交通に関しては、居住地区及び小拠点間の移動支援のため、現状の路線バス交通と併せ、交通弱者に配慮したオンデマンドの福祉バスなどの交通サービスを検討することが記されている。

実際的なコンパクト化という点においては、2019年までに空き家件数の10%減や30%の公営住宅の集約化などの具体的な数値目標を掲げ、道道から離れた住宅の沿道への誘導と共に、小拠点への都市機能の集積の促進、市街地全体のスリム化により、除雪・ごみ収集・公共交通サービスなどを効果的、効率的に提供しやすい土地利用への再編を目指すことが目標として掲げられている。

歌志内市は、夕張市とは異なり、道道沿いに東西に広がるシンプルな市街地の形状であり、コンパクト化のプロセスは比較的容易に進められると思われる。また、歌志内市の取り組みは、交流や生活面の充実を中心に、夕張市のコンパクト化の主要要素の多くを網羅しており、それぞれに確かな具現性も見られる。中でも、子育て支援タウンや高齢者支援という明確かつ特化したビジョンを掲げ、子育てや高齢者などにフォーカスした住環境を集積、整備することで、住民の円滑な市内移住促進と共に、そのような特化した体制を整えることで、市外からの転居者増の期待も広がる。

4-3. 北海道松前町のコンパクト化

北海道松前町（図2）は、北海道最南端、渡島半島南西部先端に位置する。西は日本海、南は津軽海峡に面する。面積293.1km²、2010年時人口8,748人の松前町は、沿岸部を走る国道228号線沿いに市街地が点在する。

2015年に策定、発表された松前町創生総合戦略（*10）では、将来の松前町のすがたの1つとして『コンパクトなまちづくり』を掲げる。但し、松前町のコンパクト化計画は今回取り上げる夕張市を含めた5市町村の中で最も未完であり、具体的な計画と言える部分は殆ど見られず、現状ではコンパクト化というビジョンを掲げるだけに留まっている。

松前町創生総合戦略（*10）には、都市骨格軸をはじめ、殆どの項目において具体的な記載がなかったものの、都市骨格軸は国道228号線に、更に、広域連携軸も、周辺市町村



図1：歌志内市



図2：松前町



図3：赤平市



図4：天川村

との唯一の接続経路である国道 228 号線になると容易に推測できる。また、現状では都市拠点との紐付けはされていないものの、松前町の強みとして充実した医療・介護体制を挙げ、医療・福祉の現状の施設数（医療施設 3 / 福祉施設 7）およびそれらの施設での雇用者数（117 名）の維持確保を当面の目標に掲げている点から、それらの施設周辺が都市拠点あるいは地区拠点となってくることも推測できる。そのような充実した医療・介護体制を活かし、そこに「生きがい」をプラスすることで、都市部で仕事をリタイアした人々の松前町への移住を促進し、CCRC の構想を検討することもビジョンの 1 つとして掲げている。

歌志内市同様に、形状的にコンパクト化のプロセスは比較的容易であると予想できるが、点在している集落の地区分割、都市拠点の選定、地区および拠点間の交通ネットワークの整備が、今後重要になってくるだろう。また、公共施設に関して『本当に必要な施設の整備のみを行い、「建て替え」から「長寿命化・リフォーム」という視点も取り入れなければなりません。』と記されているとおり、夕張市のように将来的に消滅させる地区を念頭におくことも含めて長期的なコンパクト化計画が求められる。

4-4. 北海道赤平市のコンパクト化

北海道赤平市（図 3）は、北海道のほぼ中央、前述の歌志内市と同じ空知地方に位置する。面積 129.9 km²、2010 年時人口 12,637 人の赤平市は、空知川と JR 根室本線、国道 38 号線が東西に横断し、その周辺に市街地が広がる。夕張市や歌志内市と同様に炭鉱町として栄え、炭鉱閉山と共に急速な人口減少に陥っている。

2016 年に策定、発表された赤平市まち・ひと・しごと創生総合戦略（*11）では、『高齢者が生きがいを持って安心して生活できるプラチナ社会の形成』を基本目標の 1 つとし、具体的施策として、高齢者の健康・継続的ケア・多世代交流などを可能とする機能集約によるコンパクト地域を指定し、官民連携により赤平版 CCRC 構想の事業展開を掲げる。

赤平市まち・ひと・しごと創生総合戦略（*11）には、高齢者にとって必要な医療・福祉・住宅・交流の機能を市内の一定地域に集約しコンパクト化することに加えて、医療施設の周辺エリアにサービス付き高齢者向け住宅および介護施設等を整備することが明記されていることから、具体的な拠点の場所や数などは記されていないものの、現状の医療施設を拠点としたコンパクト化が進められていくと解釈できる。拠点においては、高齢者同士はもちろん三世交代のコミュニティ拠点とすることが強調されている他、都市部の自治体と高齢者移住連携協定を結び 2019 年までに都市部から 10 人の移住者を募る目標も掲げられている。また、CCRC 構想を念頭に、サービス付き高齢者向け住宅の建設費あるいは家賃の一部を市が助成するなどの計画を打ち出している。

赤平市は、今回取り上げた 5 市町村の中では、最も人口

が多く、市街地面積も最も広い。それゆえに人口流出が続く中で空き家や未使用地が増え、市街地密度が著しく低下しており、夕張市と同様にコンパクト化の意義が非常に高いと思われる。一方で、夕張市と同様に地区分割をした上での地区内の集約化あるいは地区の将来的な消滅までの検討の必要性が明らかであり、歌志内市や松前町などに比べそのプロセスは容易ではないと推測される。

4-4. 奈良県天川村のコンパクト化

奈良県天川村（図 4）は、紀伊半島中部、奈良県中央部南に位置する。面積 175.7 km²、2010 年時人口 1,572 人の天川村は、近畿最高峰の八経ヶ岳などの高い山と深い谷からなる。そして、谷を流れる川沿いに市街地が広がる。

2016 年に策定、発表された天川村創生総合戦略（*12）では、基本目標の 1 つとして、長期的には半減する人口を見据え、地区の生活基盤の機能を維持するための小さな拠点づくりを行うことなど『地区の小さな拠点づくりや地区連携の推進』を掲げる。具体的には、3 つある地区の 1 つであり、最も今後人口減少が進むと思われる西部地区において、住民との協働による小さな拠点作りなど地区の今後のあり方について記されている。

天川村市街地は天ノ川、山上川沿いの広域に広がるが、天川村創生総合戦略（*12）には、都市骨格軸や広域連携軸という概念は見受けられない。地区分割に関しては、洞川地区、中央地区、西部地区の 3 地区に分割した明確な計画となっているが、この天川村の計画で特徴的なのは、分割した 3 地区の中で、最も高齢化と人口減少が進み、また現状では集落が散在し、生活圏の中心となる公的施設の集積もない西部地区において、住民と協働でのコンパクトなまちづくりをまずは進めていく、としている点にある。都市拠点という記載はないものの、他の 2 地区もいずれコンパクト化が進むと思われる、その意味で洞川地区あるいは中央地区が都市拠点となることが推測できる。西部地区のコンパクト化計画は、拠点づくりを中心に進められており、むらづくり活動や地域活性化プロジェクトの拠点、地区の交流、支え合い、助け合いの拠点、買物・交通・防災福祉の拠点とすべく、時代にあった持続可能な地区拠点づくりを目指している。具体的な施策としては、拠点的集落や生活幹線道路沿線への空き家を利用した移住・住み替えの支援や、買物難民のための移動販売事業の支援、また、在宅介護の促進を図るべく空き家を利用した小規模かつ多機能で、家庭的な地域密着型のサービス施設開設の支援などを拠点づくりの一環として行うことが記されている。

西部地区の計画では、住民との協働、対話という点が随所で強調され、実際に地区存続の危機意識を行政側と住民側との間で共有されていることは、夕張市と同じスタンスであり、実施に向けた具現的な段階であることが分かる。また、高齢化と人口減少が進む先には、道路や上下水道など都市インフ

ラの維持が困難になるだけでなく、支え合いや助け合いという生活共同の維持が困難になるという現実的な行政と住民、双方の危機意識が感じられる。更に、村内の住み替えの積極的な支援ということも記されており、長期的には西部地区の超縮小化、あるいは消滅の可能性をも感じさせる。

5. 総論

人口減少が激しい30市町村の中でコンパクト化が最も進展している夕張市のコンパクト計画は、「交流」、「都市インフラ」、「交通・生活」、「環境・災害」の4要素（以下、夕張コンパクト4要素）を軸としている。夕張市と距離的にも近く旧炭鉱都市という共通点がある歌志内市は、夕張コンパクト4要素の全てを網羅し計画を進めており、天川村もまた、3つの地区の1地区内ではありながらも、夕張コンパクト4要素を網羅し計画を進めている。また、赤平市は、「生活・交通」に重点を置き、更に「交流」をも考慮し計画を進めており、一方で、松前町は現状では具体的には夕張コンパクト4要素には触れずにコンパクト化という旗を掲げるに留まっている。

人口減少が激しい30市町村は、2040年には人口減少緩和策が最大限に効果があったとしても、2010年比でその大部分の市町村で約50%の人口が減少する。つまり、人口減少自体の流れを止めることはできない。しかし、人口減少率が激しい30市町村の多くは、人口減少率を如何に緩和するかという段階に留まっているのが現状である。その中で、夕張市の計画の現実性は極めて高い。もちろんながら、それは人口減少のみならず夕張市が突きつけられている厳しい現実ゆえであることは明白であるものの、歌志内市、赤平市、松前町、天川村のみならず、人口減少の激しい市町村は、その現実と向き合わなくてはならず、夕張コンパクト4要素のような複合的な視野で市町村の将来像を描く必然性があり、その手段としてコンパクト化もその大きな可能性の1つであると考えられる。

注釈

注1) まち・ひと・しごと創生総合戦略の推進を図るため、内閣に、まち・ひと・しごと創生本部を設置し、まち・ひと・しごと創生総合戦略の案の作成及び実施の推進に関すること。その実施状況の総合的な検証を定期的に行うこと。施策で重要なものの企画及び立案並びに総合調整に関すること。

注2) 地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服するために、市町村の区域におけるまち・ひと・しごと創成に関し、市町村がすべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項を定めている。

注3) 地方公共団体は人口の現状分析、将来展望を構築し、当該地方公共団体における今後5か年の目標、施策の基本的方向性や施策を提示する「創成総合戦略」を策定する為の

礎。基本的には2040年人口展望を求められている。

参考文献

*1 大橋佳子, 石坂公一『コンパクトシティ政策の実証分析 - 青森市を例として -』(日本建築学会計画系論文集, 第74巻, 第635号, p177-183, 2009年1月)

*2 土屋貴佳, 室町泰徳『都市のコンパクト化による道路維持管理費用削減に関する研究』(日本都市計画学会都市計画論文集, No.41-3, p845-850, 2006年10月)

*3 大柳佳紀, 菅原誠『北海道における市街地開発による市街地集積と都市施設維持管理費の関連による都市の拡大抑制に関する研究』(日本建築学会技術報告集, 第16巻, 第32号, p363-366, 2010年2月)

*4 和田夏子, 大野秀敏『都市のコンパクト化の費用評価 - 長岡市を事例とした都市のコンパクト化の評価に関する研究 その2 -』(日本建築学会環境系論文集, 第78巻, 第687号, p419-425, 2-13/5)

*5 谷口守『都市のコンパクト化の意義と可能性』(掲載誌「市政」/ 全国市長会 [編], 64(5)=754:2015.5, p16-18)

*6 『夕張市まちづくりマスタープラン～夕張市都市計画マスタープラン(都市計画の基本的な方針)～』(都市計画マスタープラン, 2012年3月) https://www.city.yubari.lg.jp/gyoseijoho/machidukuri/machidukurimast/masterplan.files/plan_honpen.pdf

*7 瀬戸口剛『夕張コンパクトシティに向けた市街地集約化』(掲載誌「調査月報」/ みやぎん経済研究所 [編], 64(5)=754:2018.8, p2-8)

*8 瀬戸口剛『コンパクトシティ形成に向けた住宅団地集約化の相互計画プロセスと評価 - 夕張市都市計画マスタープランにもとづく真谷地団地集約化の実践』(日本建築学会計画系論文集, 第81巻, 第722号, p899-908, 2016年4月)

*9 『歌志内市まち・ひと・しごと創生総合戦略』(2016年1月) <http://www.city.utashinai.hokkaido.jp/hotnews/files/00001100/00001121/senryaku3.pdf>

*10 『松前町創生総合戦略』(2015年12月) <http://www.town.matsumae.hokkaido.jp/hotnews/files/0000200/00000299/senryaku.pdf>

*11 『赤平市まち・ひと・しごと創生総合戦略』(2016年1月) <http://www.city.akabira.hokkaido.jp/docs/2016020300066/files/sougousenryaku.pdf>

*12 『天川村創生総合戦略』(2015年12月) http://www.vill.tenkawa.nara.jp/office/wp-content/uploads/2016/03/tenkawa_strategy_201512.pdf