

第1－1講座

(要約版)

開塾記念講演会

開催日:令和3年4月27日 19:00~20:15

場所:草津市民交流プラザ(フェリエ5階大会議室)

「人が集う、安心して暮らすことができる 魅力的な都市形成」

コンパクトシティ+ネットワークの考え方と
多極ネットワーク型の都市形成を理解する

《講演概要》

1. 都市計画法の制定と主な改正

20世紀型都市計画から21世紀型都市計画へ

2. コンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方

3. 草津市における

「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくり



演題 「人が集う、安心して暮らすことができる 魅力的な都市形成」

立命館大学名誉教授 塚口博司 先生

§ 1. 都市計画法の制定と主な改正 —都市化社会から都市型社会へ—

都市計画法・旧法について

釈迦に説法的なところがございませうけれども、都市計画制度というのはどのように出来上がってきたかということを表したものでございます。

日本の都市計画制度の根幹は都市計画法です。都市計画法・旧法は1919年(大正8年)に公布されました。ここから全国的な都市計画が始まっています。

1888年	東京市区改正条例公布	都市化社会
1919年	旧都市計画法公布 都市計画区域の設定、地域地規制の採用など	
1968年	都市計画法公布(旧法は廃止) 地方自治の尊重とそれに伴う事務分担、市街地のスプロール現象の抑制、土地利用の合理化	都市型社会
1992年	都市計画法の改正 都市計画法・建築基準法の改正(用途地域の細分化など)	
2000年	都市計画法の改正 都市計画法・建築基準法の改正(線引きの選択制など)	
	都市計画も大きな転換期に入った。社会的には人口増加の終焉、産業および経済の変革、市民の価値観とライフスタイルの変化などにより、都市の再構築と計画制度の改善が必要となった。 これを受けて都市計画法と建築基準法が改正された。	

その前に、1888年(明治21年)に東京市区改正条例というものができて、これを全国的に発展させたのがこの1919年の都市計画法、旧法でございます。

旧法において、ということが決められたかということ、都市計画区域の設定、地域地区制の採用という、要するに我が国の都市計画の基本的な枠組みが出来上がったということでございます。ただこれはかなり以前のことでございますので、1968年(昭和43年)に、この都市計画法を全面的に改正するといひましょうか、旧法を廃止して新しい法律が出来上がってきたということでございます。都市計画というのは都市計画法と建築基準法が両輪になっておりまして、この建築基準法につきましてもこの時期に同時に改められたわけでございます。

都市計画法・新法について

これが今の都市計画法、新法でございますが、それが脈々と続いている。旧法ができて、新法ができ、それがいろいろと改正されてきているということでございます。

それで、大きな改正というのは幾つかございました。小さなものはたくさんあるのですが、大きなものという、例えば1992年の改正におきましては用途地域の細分化が行われました。それまではかなり大ざっぱだったのですが、細分化が行われました。それからこのところちょっと幾つかございまして、2000年の改正におきましては線引きの選択制、線引きというのは市街化区域と市街化調整区域を分けることです。それまでは必ず分けなければならないということだったけれども、自治体の選択制になった、徐々に変わってきたということです。

2000年、21世紀になりましてかなり変わってきて、制度も変えざるを得なくなり、都市計画も大きな転換期に入りました。ということかということ、社会的には人口増加が終わり、産業及び経済の変革が求められ、市民の価値観とライフスタイルが変化してきたということで、都市の再構築と都市計画制度の改善が必要となりました。これを受けていろいろと法律が改正されてきたというわけでございます。

大きく分けると、20世紀の都市計画というのは都市化社会に対していかにまちづくりしておくかということで、ということかということ、都市がどんどん膨張するという圧力があって、そのプレッシャーにいかに耐えていく

か。もちろん大きくなるということ自体は悪くはないと思うのですが、大きくなることによっていろいろと問題が出てくるので、その問題をいかにして解決していくのか。つまり20世紀というのは都市化社会でありましたからそれに対応するような都市計画を行ってきた、一言でいうとそういうことだと思います。

都市型社会の都市計画

21世紀になりまして、人口が増加を終えて徐々に減少していくところになりますと、都市が大きくなるというプレッシャーはそれほど強くないわけであって、いかに広がった都市を、インフラも結構整備はされているわけですから、それを使いながらいかに安全便利な快適な生活を送るといようなところを目指した都市型社会の都市計画が求められるということになってきているわけでございます。

このあたりをもう少し細かく見ていきますと、20世紀も終わろうとしているところで、右に示す審議会において都市の再構築を進めるに当たって、都市圏の集合体として国土構造を捉えて、そして都市圏のレベルにおいてはネットワークの整備を行っていくというようなことで国土計画あるいは都市計画をしていこうということになりました。そしてOECDから

都市構造の変革が求められる

都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ(1997年):

「都市の再構築」を進める にあたり都市圏の集合体として国土構造を捉え、都市圏レベルでのネットワークの整備を 国として進める

OECDによる日本の都市政策に関する勧告(2000年):

持続可能な都市に向けてコンパクトなまちづくりを提示

国土交通省政策対応型都市計画運用指針(2003年):

これまでの都市の成長拡大を前提としたあり方を転換し、さまざまな都市機能がコンパクトに集積した都市構造を実現していくことが望ましく、集約型都市構造の実現を都市計画の目標として記述する

まちづくり3法の改定(2006年)

コンパクトシティ・プラス・ネットワークを目標とすべきとした

日本再興戦略の閣議決定(2014年)

参考資料:海道清信、都市政策における都市像としての「コンパクト+ネットワーク」の意味
都市計画 Vol.69, No.4, pp26-29, 2020年7月

から持続的な都市に向けてコンパクトなまちづくりにしたほうがいいですよというような勧告も受けました。

そして2003年には、これまでの都市成長を前提としたあり方を転換しまして、様々な都市機能がコンパクトに集積した都市構造を実現していくことが望ましく、集約型都市構造の実現を都市計画の目標としていくということが記載されました。

皆様方はよく御存じだと思いますが、いわゆるまちづくり3法というのが1998年に施行され(大店立地法(大規模小売店舗立地法)は2000年施行)、それが徐々に改正されていきまして、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法、こういうまちづくり3法の改定が行われて、徐々にコンパクトシティ・プラス・ネットワークというものを目的とした方向が閣議決定されたということでございます。

§ 2. コンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方

コンパクトシティ・プラス・ネットワークの考え方につきましてお話を進めてまいりたいと思います。ここに集まっておられる方はおおよそコンパクトシティの考え方というのは御理解をいただいていると私は思うのですが、若干くどいかもしれませんが説明させていただきたいと思います。

コンパクトシティの概念

コンパクトシティの概念は、中心部とその周辺にクラスター(cluster)状に立地する既存集落等を公共交通等でつなぐものであり、当然のことながら、公共交通ネットワークが充実していなければならない。さらに、上記の既存集落も持続的なものでなければならず、そのための施策も重要である。

このため、コンパクトシティは、必然的に「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を目標とすることとなる。

コンパクトシティの概念というものは、駅を中心としたような中心部とその周辺の既存の集落、そういったものをクラスター、クラスターといいますと何か悪いイメージがございしますが、クラスターというのは別にそういう意味ではなくて、ブドウの房のようなものでございますからコロナ禍とは全く関係ないですけども、クラスター状に立地いたします既存集落などを公共交通で結んでいくという考え方でございます。当然のことながらこの中心部と集落、周辺のクラスターをつなぐために交通ネットワークが充実していなければならないわけでございます。

もう一つ、既存集落は持続的なものでなければなりませんので、この既存集落をいかに元気にしていくかという施策も重要でございます。そう考えると、中心部がございまして、その周辺の既存集落を持続可能なものにしていく、そのためにはどうしてもそういった地域を結んでいかなければいけませんので、必然的にコンパクトシティ・プラス・ネットワークということを目指すとということになるかと思えます。

コンパクトシティ・プラス・ネットワークというのは、2014年に改訂された日本再興戦略に、ホームページで詳しくところは見ていただければと思いますが、今申し上げたようなことが書かれているのでございます。

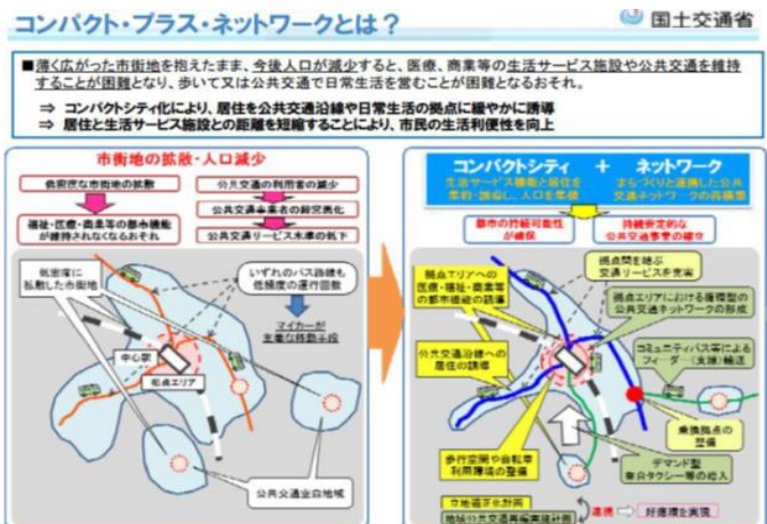
改めましてコンパクトシティというものをくどいですが説明いたしますと、市町村の最も主要な拠点に、鉄道駅とかそういうところですが、1カ所に全てを集約させるのではなく、郊外には当然既存の生活拠点もございまして、場合によっては新しいものをつくってもいいと思いますが、そういう生活拠点も含めた多極ネットワーク型のコンパクト化を目指すものです。

だからコンパクトシティというものは悪いイメージは全くないわけです。中心部をさらに元気にして、そして周辺の生活拠点を持続可能なものにし、そのために多くの人が使える、排他的に使えないような人を孤立させるということではなくて、みんなが使える交通手段、公共交通でございましょうが、それをつくり上げるということがコンパクトシティ・プラス・ネットワークということになるわけです。

コンパクトシティ・プラス・ネットワークとは

「コンパクトシティ・プラス・ネットワークとはどういうものなのか？」というのを、国土交通省の資料からもう一度見ていきますと、薄く広がった市街地を抱えたまま今後人口が減少すると、医療・商業等の生活サービス施設や公共交通を維持することが難しくなりますので、歩いてまたは公共交通で日常生活を営むことができる形にし

ていこうということであります。この2つの図を比べてみますと、従来から駅を中心にそれなりに広がっているわけだけ



れども、この地域を全面的にいろいろな整備をしていくというのは難しいということになれば、できるだけよりたくさんの方が住んでい

るところに、これは居住誘導区域あるいは都市機能誘導区域というところがございますが、こういう地域を重点的に整備し、そして郊外に幾つか区域集落などがございましょうから、それをきちんと結んでいくという図柄でございます。これを国としては提唱したということでございます。

コンパクトシティの再確認

コンパクトシティとは、市町村内の最も主要な拠点（大きなターミナル駅周辺等）1カ所にすべてを集約させるのではなく、郊外の生活拠点も含めた多極ネットワーク型のコンパクト化を目指すものである。

このため、立地適正化計画における都市機能誘導区域及び居住誘導区域、郊外の生活拠点、それらを結ぶ交通ネットワークが連携した多極ネットワーク型の都市構造（コンパクトシティ・プラス・ネットワーク）でなければならない。

立地適正化計画において都市機能誘導区域、つまり都市機能のあるところへ集約しましょう、あまり広く散らばるということではなくて、どこに集めるかという考え方はいろいろな見方があるかと思いますが、多少は集約していくという考えも必要だということで、都市機能誘導区域、そして居住誘導区域、これは、できるだけこういう場所に住んだらいかがですかという誘導でございます。あくまでも我が道を行くという方がおられたらそれはもうそれでよろしいわけですし、そこは誤解のないようにしないといけません。一応、ある程度人口が集まっているところにおいてはそこをきちんと持続的なものにしていこうということでございます。それから生活拠点、これらを結ぶ交通ネットワークを連携させたようなものでなければならないというようなことでございます。

コンパクトシティの種類(形態)

(国土交通省資料)



<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/hakusho/h26/html/n1213000.html>

これは国土交通省の資料から取ったのですが、私もあまりよく知らなかったのですが、いろいろな形があるのですね。これは島根県の、県ですから区域マスですね。こちらが富山市、北上市。こういったものも全てコンパクトシティの形態だということです。最も分かりやすいのは多極ネットワーク形でございますが、串と団子型とか、あじさい型とかも採用されております。ただし、要するに中心部があって、郊外に幾つかの拠点があって、それを結んでいこうという考え方ですから、若干の違いがあっても、多核・ネットワーク型ということでもってコンパクトシティを理解していてもよろしいのではないかというふうに私は思います。中心となる地域があって、そして郊外に幾つかの拠点、核となるような場所があって、それをうまくつないでいこうという考え方でございます。

実現するための主要な計画

こういったコンパクトシティ・プラス・ネットワークというものを実現するための主要な計画として3つございます。一つは立地適正化計画です。要するに、今まで「べたっと広がっていた」ものを「少しこぢんまりしたもの」にしていきましょうというような立地適正化計画。それから地域再生計画、これはまた後で説明します。それから広域公共交通網形成計画、網形成計画と略して言うことが多いですけれども、こういった3つの計画、それぞれが根拠とする法律を当然持っているわけですが、この3つの計画を組み合わせるって使っていくということが重要になってくよいかと思います。

§ 3. 草津市における「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のまちづくり

3つの計画の連携

ここからは草津市を念頭に置きながらお話をさせていただきたいと思います。先ほども申し上げましたけれども、草津市というのはもともとコンパクトな都市構造を有しているようにも思えるのです。ある程度そういう構造を持っていたわけですが、この3つの計画をうまく組み合わせるってまちづくりのコンセプトを作っておられると思うわけでございます。

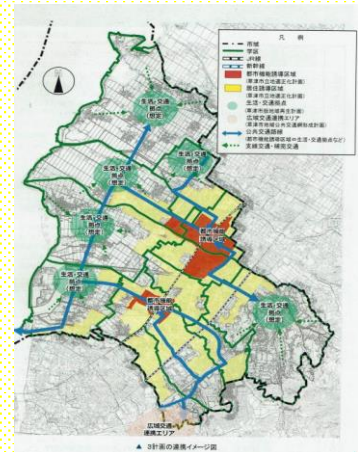
3つの計画というのは当然のことながら全てホームページに載っている計画でございますので以下のようになります。

- 草津市立地適正化計画
- 草津市版地域再生計画
- 草津市公共交通網形成計画

右図に示されているように、草津市では、3計画によって望ましい都市構造が明示できているように思われる。2つの中心地区である草津駅および南草津駅周辺地区が賑わいを有する地区であるから、郊外に位置する生活・交流拠点および広域交通連携エリアの充実、ならびに各拠点と中心部を結ぶ交通網の充実が課題となる。

出典：草津市公共交通網形成計画

なお、草津市総合計画では、上図の「広域連駅エリア」は「学術・広域連携拠点」とされている。また、同計画では6カ所の生活・交通拠点は明示されていない。一方、「観光レクリエーション拠点」が示されている。



草津市立地適正化計画

生活サービスや行政サービスが一定程度集積している市街化区域を中心に、都市機能をコンパクトかつ効率的に集約し充実させる計画

まず、草津市立地適正化計画というものは、生活サービスや行政サービスが一定程度集積している市街化区域を中心に、都市機能をコンパクトかつ効率的に集約し充実させるというものです。これは、市街化区域の全体を居住誘導区域にするというのではなくて、さらにもう少し集約していきましょうというのがこの草津市の立地適正化計画です。

草津市版地域再生計画

市街化調整区域を対象として生活・交通拠点の形成等を検討し、既存地域における生活利便性の持続や地域資源の活用による振興を促す計画

ただし、これは市街化区域内の話です。従いまして市街化区域に対する立地適正化計画というものだけを推し進めていきますと、当然、「市街化調整区域はどうするのか？」ということになりますので、草津市版地域再生

計画というのがつくられました。市街化調整区域を対象として、生活・交通拠点の形成等を検討しまして、既存地域における生活利便性の持続や地域資源の活用による振興を促す計画です。

ここで、私はここを赤で書いていますが、これは草津市の都市計画課が知恵を出されたのだと思いますが、地域再生計画といいますともう少しローカルな、人口の少ないような地方において通常は使われるのですが、草津市版、それほど中山間地域とかそういうものではないけれども、地域再生計画を立案するというのであえて草津市版地域再生計画としている。これは非常に上手なやり方ではないかと思えます。これがありませんと、草津市地域再生計画といってしまうと、何か非常に人口の少ないようなイメージになりますけれども、草津市における地域再生計画ということでこのような名前がつけられたのだらうと思えます。

草津市公共交通網形成計画

各拠点(市街化調整区域を含む)を結ぶ公共交通ネットワークの構築を目指す計画

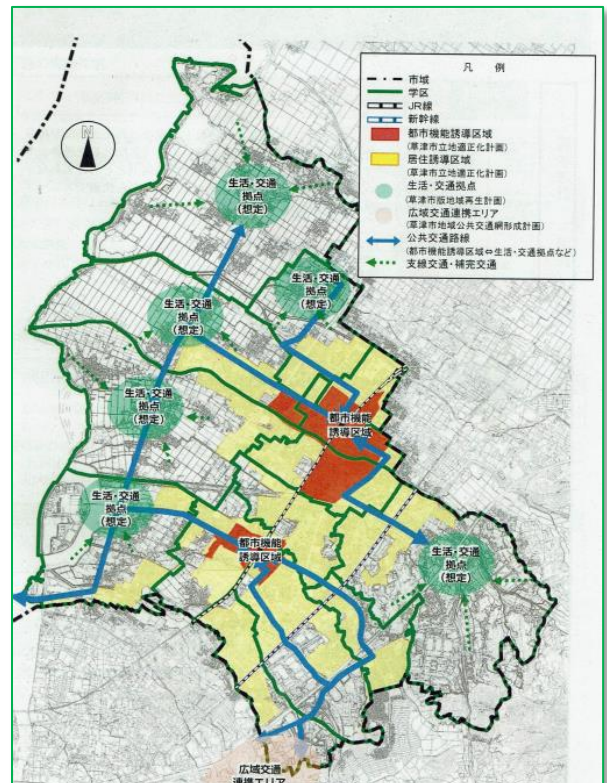
そして3つ目は網形成計画です。こういう形になっているということでございます。それを図面に落としてみますと、右図のようになります。

居住誘導区域は黄色の部分です。赤く書いてあるのは草津駅・南草津駅であって、都市機能誘導区域。それが立地適正化計画でもって出てくるところであって、こういった緑で書いてあるところが周辺部の核となると草津市版地域再生計画に記載されています。

緑色の部分は草津市版地域再生計画でもって出来上っているものです。立地適正化計画だけであつたら黄色の部分だけになってしまうので、それでは非常にまずいということになりますから、周辺部の核として、学区単位ですかね、6つ、それからここにもう一つ同じような核として、広域交通連携エリアというものもつくられているということです。

皆さんがこのような関係を確認しようと思ったら、どこを見られたらこれと同じ図面が出てくるかといいますと、網形成計画です。網形成計画においてこの図面が使われております。

草津市総合計画との整合



草津市公共交通網形成計画
(コンパクトシティ・プラス・ネットワークの概念がよくわかるまち)

立地適正計画、草津市版地域再生計画、草津市公共交通網形成計画とともに、草津市総合計画が同時に、草津市の計画の最も上位に位置づけられるものです。この総合計画にも同じような図面がございまして、これを見ていただきますと、こちらが網形成計画で、私は、本日はこれを使いながらいろいろと御説明をしているわけですが、その一つ上位にあります総合計画におきましては、こちらに書いてある生活・交通拠点というのは明示されておられませんけれども、湖岸・農業・再生ゾーン位置づけられるわけです。

そのほかに、このあたりに、笠山とかこの辺に拠点、核がございまして、それからこの烏丸半島のあたりに一つの核がある。これは総合計画です。

コンパクトシティ・シティ・プラスネットワークを実現するために

いずれにしても、こういった草津市版地域再生計画から浮かび上がってくる核と、それからもう少しポテンシャルがありそうなこのあたり、それからこちらにはちょっと書いてありませんけれども、総合計画に出てきておこういうものが非常に有効に機能していると申しましょうか、コンパクトシティ・プラス・ネットワークという考え方が、草津市の場合、どうなっているのかという疑問をあまり感じなくても、大体そういう草津市の構造がある程度分かってきてい

て、そしてそれをさらに持続可能なものにするということ、現在の都市構造をベースに、そして恐らくそれぞれを強化していくという方向に進んでもよろしいのではないかと。全ての都市がこのようにうまくいっているというわけではないと思いますけれども、草津市というのは、コンパクトシティ・プラス・ネットワークという観点からすれば非常にうまく出来上がってきている素地があって、それを実際にうまく計画に結びつけているように行政も努力をされているのではないかと思います。

うまく出来上がっているというものの、放っておいてもいいのかということとそうでもなくて、どこに対してさらに努力をする必要があるのかということ、やはりこの都市中心部というものが活力を失ってしまいますと、これは非常にゆゆしきことになりますので、草津駅及び南草津駅を中心とした区域は一層活力のあるエリアとするということが望めます。こういうことも怠ることができないわけであって、まずこれは必要です。

それから生活・交通拠点ということで、つまり緑色の部分でございますね。そして、広域交通連携エリア、名称は網形成計画と総合計画とではちょっと違いますが、私は今回は網形成計画を使わせていただきましたので広域交通連携エリアとしております。草津市においても、生活・交通拠点があり、このうちの幾つかで、制度として市街化調整区域地区計画というのがございます。市街化調整区域になっても都市計画は全域的なものでございますので、地区計画というのはある限定されたエリアでの計画でありますけれども、こういったところで生活交流拠点の整備についてもいろいろと具体的な施策が進んでいるやに聞いております。

そして3つ目が公共交通ネットワークということでございまして、従来の路線バスだけではなくて、まめバスというものがあ程度定着してきたわけでございますが、今後まめバスをさらに充実させるということとともに、もしまめバスが維持困難な場合には少し導入されておりますまめタクへの転換とか、あるいは「ラストワンマイル」という表現を最近よく使いますけれども、公共交通でもって皆さんにサービスするところはここまでで、あとほんの少し自宅の前までという、ラストワンマイルというものをどのようにするのか、これはひょっとしたら自動運転といった新しい技術を活用するという可能性も将来的にはあるのかも分かりません。自動運転にいくまでもなく、地域の皆さん方によって助け合うというようなことも、単に公共交通という堅い定義に縛られなく、実際に使えるようなものを検討することも必要になってこようかと思えます。

草津市をマクロ、メゾ(中間的)、ミクロな視点でみて見よう。

草津市総合計画

都市中心部:

草津駅および南草津駅を中心とした区域をさらに活力のあるエリアとすることが望まれる。

生活・交通拠点:

生活・交通拠点、広域交通連携エリアの整備活性化は重要である。草津市ではこのような拠点のいくつかにおいて、市街化調整区域における地区計画制度を用いて、事業が進められようとしている。

公共交通ネットワーク:

ネットワークはバスが中心となるが、路線バス網だけでは市域をカバーできないから「まめバス」も重要である。今後、「まめバス」の維持が困難な場合には「まめタク」への転換や、さらにその他の多様な交通手段の検討も必要となろう。

注) 以上では草津市公共交通網形成計画に示されている名称を用いた。

川瀬市議からこの話が出たときに、どうい
う皆さんが参加されるのか、私もよく理解を
していなかったところがありますが、笠山と
いう地域に焦点を当てて最後にお話をして
みようかと思うわけでございます。

皆さんは、マクロ、ミクロという言葉をよく聞
かれると思いますけれども、大と小ですね。
大・中・小の中に当たるところをメゾといいま
す。大・中・小をちょっと格好つけてましてマクロ・メゾ・ミクロというふう
に置き換えて、草津市をマクロ・メゾ・ミクロ
の視点から見ようと思えます。

マクロはいうまでもなく、この笠山あたりを中心に考えますと、ここに名神(高速道路)と新名神(高速道路)のジ
ョイント部分ができる。ずっと目を引いてみますと、もう一つの接点というのは大阪の高槻あたり。歴史的に見て、
草津市というところは、東海道・中山道の分岐といった、非常に重要な分岐点ということ、あるいは合流というこ
とが一つの特徴になっておりますけれども、この新名神と現名神の連絡があるということを使わない手はないだ
ろうということでございます。マクロな目で見ますと、ここでは道路を中心に示しておりますけれども、これはひと
つ見逃せないだろうと思えます。この地域をマクロの目で見れば今後はこれを何とか使っていく必要があるでし
ょう。

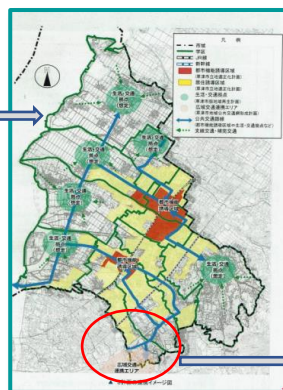
草津をメゾというふうに考えますと、草津市の都市構造、コンパクトシティ・プラス・ネットワーク、つまり中心部
とそれから周辺に位置します従来の核、それに新しく考えられている核でございますが、こういうものをうまく連
絡していくという都市構造があります。

それからもう一つ、ミクロの目で見ると、この部分だけに焦点を当ててみましてもそれはそれなりの考え方が
あります。何を申し上げたいかという、草津市、中でもこの笠山地区あたりを中心に考えますと、マクロな目
で見れば、ここをどういふふうに整備していく可能性があるのか。この2つの高速道路の接点であるというよう
な特徴を生かした地域整備が考えられるでしょう。それからここに示しましたような、草津市の都市構造、コンパ
クトシティ・プラス・ネットワークを考えて、笠山地区というのは周辺に立地する有力な核でございますから、こう
いった核を中心部とどのように結ぶ必要があるのか、そのためには何が必要なのかという視点、それからもうち
よっとミクロに見まして、この笠山だけではなくて、いろいろな地区それぞれに言えることではありますけれど
も、ミクロに見て、この部分においては、これは住民の、皆さんが中心になって考えられる、あるいは意見を出される
ことが多いかと思えますけれども、これをどのようにしていくか。非常におもしろいのではないかと思います。
マクロな目で見ても全国的なネットワークにつながるし、メゾ、中間的なものでも、中心部からやや離れたところ
にある有力な核として位置づけられる。この部分だけを見ましても、それなりの今後の整備のイメージというも
のが出てくるのではないかというふうに思えます。

- マクロな視点から見ると、整備が進められている。
新名神高速道路と名神高速道路が接続する大きなポテンシャルを有している。
- メゾ視点から見ると、草津市の都市構造はコンパクトシティ・プラス・ネットワーク構造を有している。そして、笠山地区は地域拠点の一つである。
このため、笠山地区周辺の整備について検討する場合には、マクロ、メゾ、ミクロの各視点からそれぞれのイメージを作り得るであろう



マクロ (macro)



メゾ (mezzo)



ミクロ (micro)

