

市長講演

**「宇都宮市が目指す将来の姿
『ネットワーク型コンパクトシティ』の形成について」**

栃木県 宇都宮市長

佐藤 栄一 氏

皆さまこんにちは。宇都宮市長の佐藤栄一でございます。宇都宮といいますと餃子のまちとお聞きになっているのではないかと思います。宇都宮は餃子だけではありません。カクテル、ジャズもまちづくりの柱となっております。ジャズにつきましては、世界的に有名なジャズプレーヤーであります渡辺貞夫さんの出身地が宇都宮市であるとともに、古くからジャズフェスティバルを開催しております。また、カクテルにつきましては世界大会、国内大会で最もバーテンダーの優勝者を出しているのも本市でございます。さらに最近では自転車もまちづくりの柱に据えております。このような特徴を持つ本市に、ネットワーク型コンパクトシティがなぜ必要なのか、そしてネットワーク型コンパクトシティとはどのようなものかということをお話させていただきたいと思っております。

結論から申し上げますと、宇都宮市のまちの中を含めて全域、市街化区域、調整区域、全てであります。全域において拠点化、つまりコンパクトシティをいくつかつくっていき、その中に、高齢者が車の運転ができない社会が訪れたとしても移動ができる利便性の高いデマンドタクシー等の地域内交通を整備する、そしてそれぞれのコンパクトシティを公共交通、バスや鉄道あるいはLRT（Light Rail Transit）といった路面電車等で結びつけ、公共交通の網をかぶ

せていきます。どこにでも移動できるまち、つまり公共交通でネットワーク化を図るネットワーク型コンパクトシティという構想を考えております。

宇都宮市は面積が 416 平方キロメートル、人口は約 51 万 8,000 人であります。また、栃木県の県庁所在地であり、中核市となっています。かつては門前町、城下町として繁栄した都市でございました。東京駅から新幹線で北に約 50 分のところに位置しています。東北道と北関東道が交差する交通の要衝でありますし、日光など観光地への表玄関となっております。この、東京にほど近いということにより、いままであまり真剣にやらなくても東京が発展するとともに同じように発展してきた、おこぼれにあずかってきたというのが特徴の 1 つでもあるかと考えております。

宇都宮市の経済、財政データでございますが、年間商品販売額、製造品の出荷額、また農業産出額など、いずれも中核市の中では平均を上回っております。つまり農、商、工がバランスよく配置されている、これが特徴でもあります。

民間の調査機関によるランキング調査の結果では、住みよさ度や、あるいは住んでみたい、住み続けたいまちという点で評価をいただいております。今後も人口減少の時代に宇都宮が生き残っていくため、「住み続けたい」あるいは宇都宮を見て「移り住んでみたい」、「企業として進出したい」といっていただけるような「選ばれるまち」を目指していきたいと考えています。

次に宇都宮市の現状と懸念される課題であります。まず人口につきましては現在増加傾向にありますが、平成 29 年にピークを迎えた後、人口減少に転じます。また 65 歳以上の老年人口であります。約 4 割へ高まる一方、生産人口約 5 割、年少人口約 1 割へと低下することが見込まれております。

次に市街地の推移であります。宇都宮市は関東平野の北部に位置しておりますが、市域の約 8 割が平坦な地形となっております。つまりは住みやすい地形であると思っておりますが、中心市街地を核にコンパクトに集中していたまちが、中心市街地を頂上とする「山」型の分布から、めりはりのない「台地」型の分布に変化しています。今後人口減少が進行する中でさらに都市の外延化が進行

することによってさまざまなサービスの提供の非効率や、コミュニティの疎遠化、また空き家、空き地の増加などが大変懸念されております。

次に交通利用手段の状況であります。市民の約7割の方が自動車を利用するなど、全国的な地方都市と同様に自動車依存が強くなっています。一方で鉄道やバスなどの公共交通利用者の減少が顕著となっております。これは、利用するのに不便なため、または停留所が遠くて行けないといったことが影響していると考えられますが、さらに自動車依存が進んだ場合には利用者がさらに減少し、公共交通サービスの低下や高齢者など自ら運転ができなくなったときには外出等が困難になることが予想されます。

次に「ネットワーク型コンパクトシティ」の概要について説明いたします。はじめにネットワーク型コンパクトシティの必要性であります。これまで本市におきましては人口の増加などに合わせて市街地が拡大してきましたが、人口減少、高齢化が進行する中では将来の人口や人々の活動に見合った都市づくりへと転換していくことが不可欠であります。このため30年、そして50年の超長期を見通して第1歩を踏み出すことが必要であり、ネットワーク型コンパクトシティを将来の都市の姿として掲げ、その実現のためさまざまな取組を現在進めています。

次に、これまでの検討経過についてですが、国が示す将来の地方都市の姿である多極ネットワーク型コンパクトシティのまちづくりに先駆けて、平成19年度に宇都宮市総合計画におきまして、このネットワーク型コンパクトシティを、目指す将来の都市の姿として位置付けました。また平成25年度から長期的なまちづくりの方向性を示したネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョンの策定に着手したところであり、時間をかけてつくってまいりましたが、今月中にはその策定が終了し、公表できる見込みであります。

次に、ネットワーク型コンパクトシティの考え方ですが、本市が進めるネットワーク型コンパクトシティにつきましても、これまでの都市の成り立ちや特性を踏まえたまちづくりを進めることにポイントを置いております。具

体的には、本市は都心部とそれを囲む古くからの地域で成り立っており、都心部から放射状に伸びた道路や環状の道路網などで結ばれていますが、こうした構造を生かして全ての地域が将来にわたって維持・発展を続け、住民が身近な場所、生まれたところ、嫁いだところで快適な日常生活を送れるようにしてまいりたいと考えています。

まず、市内の各地域に拠点を決めて機能をコンパクトに充実させるとともに、拠点間の機能連携、補完のための軸の形成・強化を進めるなど、市全体の価値・活力を高めるまちづくりを進めることよって、ネットワーク型コンパクトシティの形成を図ります。

次にネットワーク型コンパクトシティのイメージではありますが、現在の薄く広がった市街地について土地利用の適正化や、拠点化の促進、ネットワーク化を進めることにより、拠点に各種機能を備えた、メリハリのある都市にしていくことを目指しています。

次に、現在策定を進めているネットワーク型コンパクトシティのビジョンがありますが、これは市民等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の長期的ビジョンであります。

策定の目的は、ネットワーク型コンパクトシティの形成を着実に推進していくため、21世紀半ばを見通した長期的な視点でのまちづくりの方向性を示すことであり、まちづくりの理念として今後も持続的に発展し続けることのできるまちを掲げているものです。

次に都市空間形成に求められる機能ではありますが、ビジョンにおきましては市民の日常生活の要素である、「住まう」、「働く・学ぶ」、「憩う」の実現に必要な各種の都市機能を拠点に集約し、「交通」による連携・補完がなされるような都市空間を形成することとしております。

次にネットワークコンパクトシティの概念ではありますが、本市が目指すネットワーク型コンパクトシティにつきましては、各地域の既存コミュニティなどにも地域特性を踏まえた各種の都市機能が集積した拠点化の促進と、拠点間の

連携・補完を図る階層性をもった交通ネットワーク化の促進を柱にしています。その上で都市の基本的な機能である、「住まう」、「働く・学ぶ」、「憩う」など、全ての都市機能を備えた都市拠点と、地域特性に応じた機能を備えた地域拠点がバランスよく配置され、交通で結ばれた都市を目指しています。

次にネットワーク型コンパクトシティの特徴であります。特徴の1つである拠点化の促進については全ての都市機能を備えた都市拠点と、地域特性を生かした市民の日常生活を支える機能を備えた14か所の地域拠点の2層の拠点を配置し、連携・補完によって市民生活に必要な機能を充足できる都市を形成していくこととしています。このほか、産業拠点や観光拠点を配置形成しております。地域拠点につきましては合併前の旧町村の中心など、都市の成り立ちを考慮して位置付けています。また、産業拠点につきましては、既存の工業団地やインターチェンジ周辺など8か所を位置付けています。

次に2つ目の特徴でありますネットワーク化の促進であります。まず1点目は拠点間を結ぶ放射状の基幹・幹線交通を基本に身近な生活を支える地域内交通など、階層性を有する「公共交通ネットワーク」を形成すること、また2点目は公共交通や経済活動の活性化を促す「道路ネットワーク」を構築することです。この2つによってバランスのとれた交通ネットワークを形成することとしています。

次に将来都市構造のイメージであります。市内の各地域に拠点を定めてそれぞれをネットワークで結ぶことにより、都市拠点と交通ネットワークで結ばれた市街地部の地域拠点や郊外部の地域拠点など、それぞれの拠点がもつ特性がバランスよく調和したまちを目指しております。

次にネットワーク型コンパクトシティ形成ビジョンの取組であります。将来の都市形成の方針として拠点形成や交通ネットワーク、自然環境と市街地の連携など5つの柱を定めており、それぞれの柱に沿った取組を進めていくことにより、持続可能な都市の実現を図ることとしています。

以降、各取組につきまして順次ご説明いたします。まず将来の都市形成の方

針の1つ目、「都市拠点と地域拠点の連携・補完により持続的に発展する都市」であります。そのうち都市拠点の形成の方向性については、本市に古くからある中心市街地 320 ヘクタールにおきまして、高度な都市機能が高密度に集積し、広域的な交流の賑わいを創出する拠点を形成することとしています。具体的には、居住の点から、都心部にふさわしい人口規模を確保するとともに、都市機能につきまして高次で多様な都市機能の集積を図り、また交通については LRT など多様な交通の結節点の整備、利用環境の充実を図っていくこととしています。

次に地域拠点の形成の方向性であります。市内 14 か所に位置付けた地域拠点につきまして、地域の特性と調和した都市機能を備えた自立性の高い拠点を形成することとしています。具体的には居住につきましては、鉄道駅等を核に歩いて移動できる範囲に一定の人口を集積するとともに、都市機能につきまして市民の日常生活を支援するサービス機能の配置・集積を図ることとしています。また交通につきましては徒歩や自転車、公共交通との結節点の整備を図っていくこととしています。

次に「本市の特性を生かした産業・観光を維持・発展させる都市」であります。まず産業拠点の形成の方向性については、既存の工業団地やインターチェンジ周辺の産業拠点におきまして、高度な産業、研究開発機能や流通業務機能などが集積した、機能性が高い産業空間を形成することとしています。また観光拠点の形成の方向性であります。本市特産の大谷石の産地である大谷周辺地域を観光拠点として位置付けて、地域資源や歴史、伝統・文化を生かした特色ある地域空間を創出することとしています。

次に「交通ネットワークが整備された利便性の高い都市」であります。公共交通ネットワークによる連携の方向性については、拠点同士を結ぶ軸として基幹公共交通や、面的に地域をカバーする地域内交通などによる階層性のある公共交通ネットワークを構築することとしています。なお、本市においては基幹公共交通のうち、東西を結ぶ基幹交通として LRT の導入を検討しています。

次に、本市が進めている LRT 計画と市内の各地域で導入が進んでいるデマンドタクシーなどによる地域内交通につきまして個別に説明いたします。

まず LRT 事業の概要であります。JR 宇都宮駅西側の中心市街地と駅東側の大規模工業団地を結ぶ計画としております。全体計画 18 キロのうち駅東側の 15 キロを優先整備区間とし、平成 31 年度の開業を目指して平成 28 年度中に工事着工に入りたいと考えております。

なお、軌道の新設整備としては日本初の LRT 導入となります。

次に LRT 導入のイメージパースであります。将来的に JR 宇都宮駅西側の中心市街地に導入された際のイメージであります。なお、現在 LRT 導入を進めていく上で行っている市民説明の状況につきましては、公共交通ネットワークの構築と LRT に関するパネル展示とを合わせ、来場者と意見交換を行うオープンハウスや、地域説明会、出前講座などを繰り返し行うことによって、市民理解の促進を図っています。また平成 24 年度に開催した市民フォーラムにおきましては、私が直接市民の方に本市が目指す公共交通ネットワークの構築についてご説明いたしました。このような取組の結果、これまでに直接説明を受けた市民の数は延べ約 1 万 5,800 名となっております。そのほかに私が講演等で LRT の説明をした回数は約 1,000 回を超えております。

次にそれを支える地域内交通の導入状況であります。地域内交通は地域が主体の取組であり、市において導入に向けた地域の取組に対し、後押しとなる支援をしています。地域の方々が自ら考え、ルートや料金、そしてどういった交通手段を選ぶか、例えば箱型のタクシー、あるいはジャンボタクシー、またあるいは小型のバスの選択など、全て地域の方々に考えていただき、地域が自ら結論を出していただいています。それは地域の方々に「自ら乗る」という覚悟をもっていただきたいからです。公共交通は行政が上から押しつけると利用者がどんどん減っていき最後は運営できなくなるという顛末が待っています。市が取組を支援し、地域の取組として地元の皆様方に決めていただいております。市の郊外部など 14 地区で導入を推進しています。現時点におきましては 10 地

区 11 路線ですでに運行が開始されました。平成 27 年度中には郊外部の全地区で地域内交通が運営されることになっています。

次に、道路ネットワークによる連携の方向性ですが、本市におきましては都心環状線、内環状線、そして山手線 1 周とほぼ同じ延長である、1 周約 34 キロの宇都宮環状道路の 3 つの環状道路と、都心部から郊外に延びる 12 の放射道路の道路ネットワークにより、都市拠点と地域拠点が結ばれるなど、充実した道路環境を有しています。これらの道路ネットワークを活用して交通の円滑化、そして観光・物流などの経済の活性化、自転車走行空間の整備などに取り組むこととしています。

次に安全性が高く快適な自転車走行空間の整備ですが、本市においては自転車のまちづくりを推進していますが、その背景としては、平坦な市街地が広がっていることや雨の少なさ、道路環境の充実など、自転車利用に適したまちであることがいえると思います。また、こうした背景から自転車専用通行帯の整備状況は全国トップクラスの約 11.5 キロとなっており、さらに延長を図ってまいります。本市郊外の森林公園周辺コースを会場に、昨年 23 回目を迎えたジャパンカップサイクルロードレースが毎年開催されています。この大会はオークラスのレースであり、フランスのツール・ド・フランスと同じクラスに位置付けられ、アジアでは最高位の自転車ワンデイロードレースとなっています。また、世界最大のツール・ド・フランスに出場しているスター選手が来日する大会として、日本中の自転車ファンが注目するレースとなっています。また平成 22 年度からはジャパンカップクリテリウムをジャパンカップサイクルロードレースの前日、土曜日に中心市街地で交通規制をかけて行っております。

次に、市民理解の促進であります。ネットワーク型コンパクトシティの実現のためには行政だけではなく市民、事業者による取組も重要であります。今後の社会環境の変化、まちづくりの方向性を共有して市民、事業者、行政が連携しながら実現に取り組んでいく必要があります。そこでさまざまな機会を活用してネットワーク型コンパクトシティ形成の必要性について理解促進を図る

ため、市民や関係団体の意見聴取を実施しております。このほか、市内の大学生を対象として出前講座とワークショップを開催し、人口減少、少子・超高齢化が進むことによる将来の不安について意見交換を行い、その結果をビジョンに反映したところであります。

それらの中で多くのご意見をいただきましたが、今後は有効な方策の1つとして立地適正化計画におきまして具体的な方針や取組を示していくこととなります。

立地適正化計画の策定であります。策定の目的については本市が進めるまちづくりの長期ビジョンであります、「ネットワーク型コンパクトシティ」の具現化に向けて、都市全体の観点から居住や都市機能の立地誘導にかかる取組を一体的、総合的に推進するため、策定を進めています。位置付けについては総合計画やビジョンを受けて、これらの構想を具現化するため、医療や福祉、商業などさまざまな行政分野の取組と整合を図りながら策定することとしています。

次に現在の取組状況ですが、平成26年度より策定に着手し、現在基礎調査を実施しており、今後は市民や民間事業者の意見聴取を行いながら計画内容の検討を進めていくこととしています。具体的な計画の内容であります。ビジョンを踏まえて拠点の配置イメージを示したところであります。本市におきましては市街化区域の地域拠点への機能集積を検討しながら、併せて市街化調整区域の地域拠点への生活利便機能の確保なども見据えた計画にしていきたいと考えています。

次に本市の特色であります。ビジョンにおきましては市内各地域に配置した地域拠点が持つ特性がバランスよく調和したまちとするため、市街化区域と市街化調整区域の両方に地域拠点を位置付けております。その上で都市全体のまちづくりの観点から、規制と誘導に一体的に取り組むことにより、計画の実効性を確保することとしています。具体的には市街化区域の地域拠点に居住や各種都市機能の集積を図る立地適正化計画の策定に合わせて、市街化調整区域

の土地利用方針も検討し、調整区域の地域拠点への生活利便機能の集約についても検討していくこととしています。

次に立地適正化の運用と課題であります。大きく3つをとらえています。1点目が本市の都市の成り立ちを踏まえて、郊外部の拠点の維持・発展も目指したまちづくりの推進。2点目が市民や民間事業者等のまちづくりへの理解促進。3点目が医療・福祉、商業など幅広い行政分野に関わることを踏まえ、居住や都市機能の適切な立地誘導に向けた分野横断的な支援体制の構築であります。以上を踏まえながら計画内容の検討を進めてまいりたいと考えております。

次に、検討スケジュールについてですが、都市機能と居住につきましては相互に密接に関連するものであるため、一体的に検討を進めていく予定であります。その上で誘導区域の中でも核となる都市機能誘導区域を先行して設定し、周辺の居住誘導区域につきましては、市民生活により密接に関連することから、丁寧な説明を行い、十分な理解を得ながら、段階的に策定していくことを検討しています。

最初のスライドにも表示しました、こちらのオレンジ色のロゴマークであります。「宇都宮は餃子だけではない」という、宇都宮ブランド戦略の一環といたしまして、多くの市民の方々に参加していただいたワークショップにおいて、回数を重ねて検討し、宇都宮を一言で表現するイメージとして誕生したのが、この「住めば愉快だ宇都宮」のロゴマークであります。これを各事業者の方が、例えばホテル業は「泊まれば愉快だ宇都宮」あるいはクリーニング屋さんですと、「洗えば愉快だ宇都宮」など、それぞれ使っていただいております。現在アンケート調査によると市民の認知度は9割に達しています。外に向けての発信については、これからの課題の1つであります。宇都宮のネットワーク化とコンパクトシティについては、よく高齢者の方に、「分からない」と言われますが、宇都宮のどこに住んでいてもいくつかのコンパクトシティに分かれる、それはその土地の成り立ち、生い立ち、合併等、あるいは地域の思いや歴史、文化、そういったものをそれぞれ持ち合わせており、金太郎飴のように同じ顔のまち

ではありません。それぞれのコンパクトシティがいろいろな顔を持ち、しかも日常生活には困らないという地域をつくっていくということです。簡単にいうとネットワーク型コンパクトシティは「スマップなまち」です。芸能界のスマップのことです。スマップは5人組のグループですが、どこにでもテレビに出てひっぱりだこでありますし、お金も稼いでいる、人気もあります。しかし、1人ひとりに分けても、1人ひとりがまた人気があってお金を稼いでいる。ネットワーク型コンパクトシティもそれぞれのコンパクトシティがそれぞれの特色を生かして、これからも人気を高め、そして持続できる。しっかりと自立してそれらを公共交通で結び、さらにネットワーク化を図ったコンパクトシティをつくる。これが宇都宮の考え方です。

(以 上)