SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

静岡市における空洞化の現状と縮退都市計画の課題

メタデータ	言語: ja 出版者: 日本都市計画学会中部支部 公開日: 2017-05-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 石川, 宏之 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10297/10104

静岡市における空洞化の現状と縮退都市計画の課題

The Actual Condition of Hollow-out and Issues of the Shrink City Planning in Shizuoka City

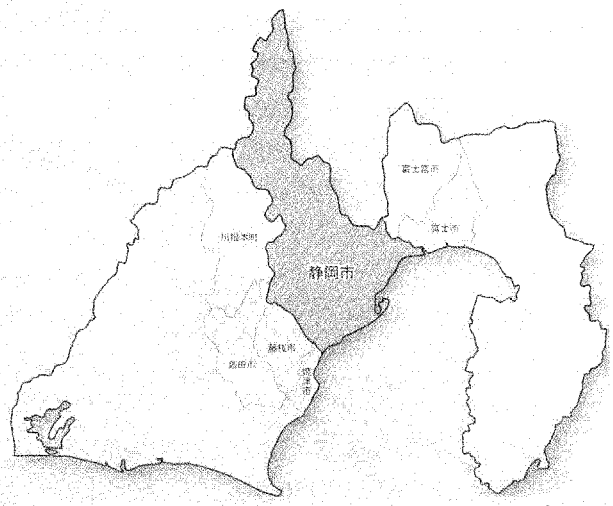
石川　宏之　　静岡大学イノベーション社会連携推進機構
Hiroyuki ISHIKAWA　　Organization for Innovation and Social Collaboration, Shizuoka University

1. 静岡市の概況

静岡市は、静岡県の中央部に位置し、駿河湾と南アルプスに連なる山々に挟まれており、豊かな自然環境を有している（図1）。静岡市の面積は1,411.90km^{2}で、この内、山間地が市域の8割強を占めているので、平地部においてコンパクトな都市が形成されている。

静岡市は、2003年4月に清水市と合併して、2005年4月に政令指定都市となり、2006年に蒲原町、2008年に由比町と合併した。静岡市の人口は716,197人で、世帯数は279,019世帯である（2010年国勢調査）。また、静岡市の都市計画区域の面積は234.8km^2、その内、市街化区域面積は104.0km^{2}で、都市的土地利用と自然的土地利用とでほぼ半々となっている。

産業では、商業・観光業・サービス業などの第3次産業や、物流業などの港湾関連産業も盛んで、商都と港町を併せ持っている。旧静岡市の中心市街地は、JR静岡駅から北側の県庁・市役所にかけて商業・業務機能を集積し、その周辺に高層マンションなどが立地している。一方、旧清水市では、臨海部の工業系用途地域に大規模工場が集積し、造船業・食品産業・機械器具製造業など、ものづくり産業が盛んである。港の後背地のJR清水駅周辺に商業機能が集積したが、近年



面積

全域	1,411.90㎢
人口集中地区面積	103.99㎢
都市計画区域面積	234.8㎢（H26.3.31）
市街化区域面積	104.0㎢（H26.3.31）

人口（H22国勢調査）

全域	716,197人
葵区	255,375人
駿河区	213,059人
清水区	247,763人

図1　静岡市の概況[1)]

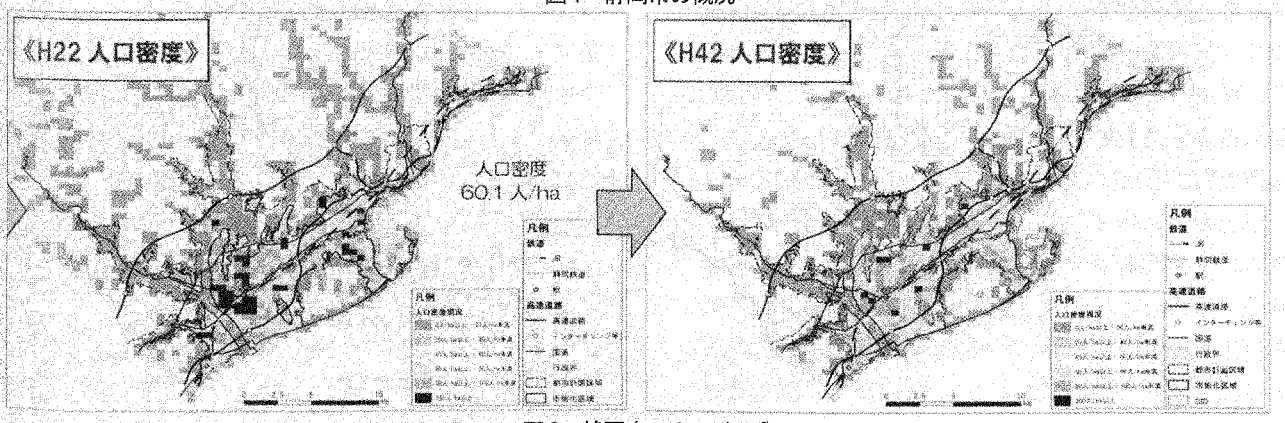


図2　静岡市の人口減少[2)]

ではアーケード街に空き店舗が多く見られ、駅前の大型スーパーも撤退するなど、商業機能が弱まっている。第1期静岡市中心市街地活性化基本計画（2009年3月～2014年3月）を基に市街地再開発事業や優良建築物等整備事業など複数の再開発事業が実施され、まちなかの居住人口が増加した。しかし、清水地区では、まちなかへ移住してきた新住民も自家用車で国道1号線沿いのショッピングセンターなどへ買い物に出かけてしまい、新住民と地元商店街との間で需要と供給のミスマッチが起きている。

2．静岡市の空洞化や都市経営の状況

2016年3月に策定される「静岡市都市計画マスタープラン」[1]から静岡市内の少子高齢化・空洞化などの状況と都市経営の現状について記す。

図2から平成22（2010）年の人口密度と平成42（2030）年の人口密度（推計値）を比べると、60.1人/haから52.3人/ha（総人口では716,196人から622,925人）となり、現在よりも約15%減少し、特に中心市街地でその傾向が著しい。

図3上から平成22（2010）年の老年人口と平成42（2030）年の老年人口（推計値）を比べると、65歳以上が176,033人から205,888人（想定）となり、現在よりも約17%増加する。一方、図3下から年少人口を見ると、14歳以下が91,673人から61,512人（想定）となり、約33%減少する。特に年少人口は市街化区域内で減少し、老年人口は中心市街地で増加が見込まれる。

図4から昭和35（1960）年と平成22（2010）年のDID（人口集中地区）を比べると、DID人口が37.3万人から62.5万人へ約68%増加、DID面積は3,720haから10,399haへ約180%増加した。一方、人口密度は100.2人/haから60.1人/haへ約40%減少し、市街地の拡散・低密度化が進んでいる。

図5から歳出総額に占める土木費と民生費の割合を見ると、民生費については平成21（2009）年から高くなり、土木費も平成25（2013）年から高くなりつつある。将来、市の財政が縮小する状況のなかで、歳出総額に占める民生費や、道路・上下水道など社会資本を維持更新するための土木費が増加すると思われる。

以上のことから、静岡市の財政が縮小するなかで行政コストを抑制し、社会資本の計画的・効率的な維持管理・更新を行うため、適切な人口密度の配置の誘導を行う集約型都市構造への転換が必要である。また、人口減少と少子高齢化に伴い、コミュニティの衰退や空家の増加等により防犯・防災面で住環境の悪化が懸

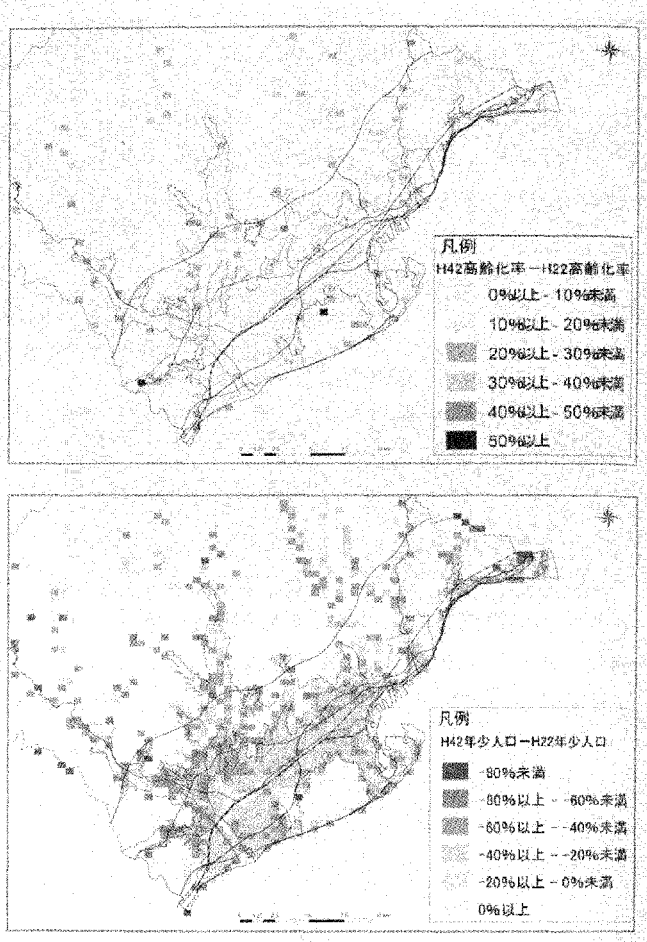


図3 静岡市の高齢化（上）と少子化（下）[2]

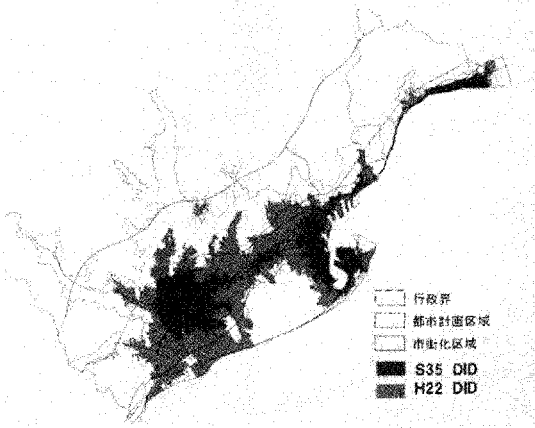


図4 市街地の拡散・低密度化[2]

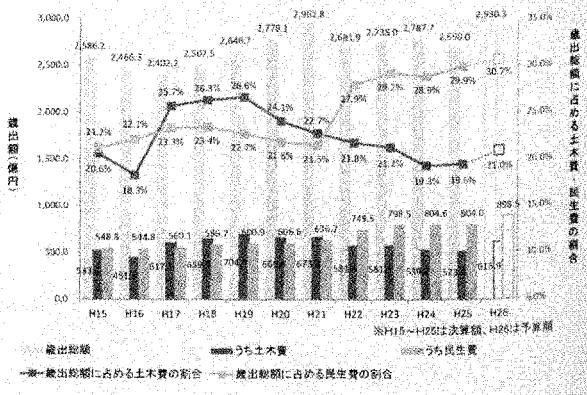


図5 厳しさを増す都市経営[2]

念され、空家などの有効活用が必要である。これ以上、低密度な市街地が広がると、公共交通のサービスを維持することが困難となり、郊外に住み自家用車を持たない高齢者などが生活に困ることとなり問題である。郊外に住む高齢者には、通院や買い物など利便性が高い近隣の地域拠点へ住み替えできる仕組みを築くことが必要である。また、各地域の拠点を結ぶ公共交通のネットワーク(連携)を構築することも必要である。

3. 集約連携型都市構造の実現に向けての意義と課題

(1) 静岡市が目指す集約連携型都市構造の概要

静岡市の人口は、2010年に約71万6千人で、このままの状態でいると2030年には推計で62万3千人となり人口減少が予想される。2015年4月にスタートした第3次静岡市総合計画[3]では、目標として2025年に総人口70万人維持を掲げた。厳しい財政状況のなかで静岡市は、誰もが安全・安心・快適に暮らし続けられるまちづくりに取り組み、市の強みを活かした産業育成と経済活動を活発にし、環境への負荷を最小限に抑えるまちづくりを行うために「集約連携型都市構造」の形成を目指している。

図6は静岡市における将来都市構造の考え方として、集約連携型都市構造のイメージで、2つの視点から構成される。一つ目に、交通の利便性が高い鉄道駅周辺などに都市機能を集約する都市(または地域)拠点を形成し、それらを公共交通で連携することで、過度に自動車に依存しない都市構造とすること（図6上左）。二つ目に、東名高速道路のインターチェンジの近くなど広域交通網のポテンシャルの高い地域に産業拠点を形成し、新たな産業を集積することと併せて、日本平や三保半島などの自然景観を保全しながら観光・レクリエーション拠点を整備し、広域交通網からのアクセス性を改善しながら観光・交流機能の強化を図るものである（図6上右）。

図7は、公共交通網の状況や土地利用状況、観光資源等の各種情報を通じて、「拠点」・「軸」・「ゾーン」を位置付けた「集約連携型都市構造」の詳細を示したものである。静岡市都市計画マスタープランでは、「集約連携型都市構造」を目指すために、市街化区域内を「利便性の高いゾーン」と「ゆとりある市街地ゾーン」に区分して、利便性の高いゾーンの中でも人口密度を高めていくエリアとして、商業・業務・行政等の高次都市機能が集積する「都市拠点」[2]と、地域サービスに重きを置いた商業・業務機能が集積する「地域拠点」[3]に設定した。そして、それらを結ぶ公共交通軸（鉄道、幹線バス、地

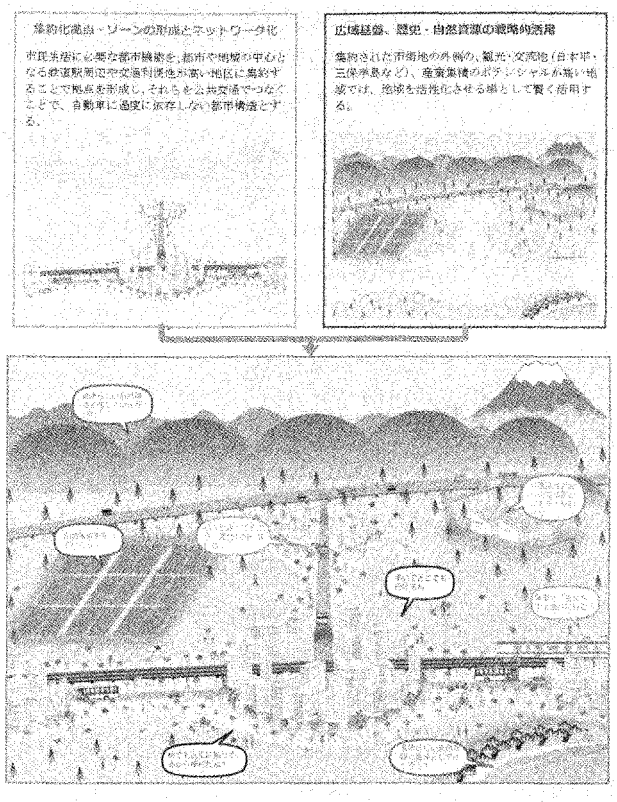


図6 静岡市における将来都市構造の考え方[2]

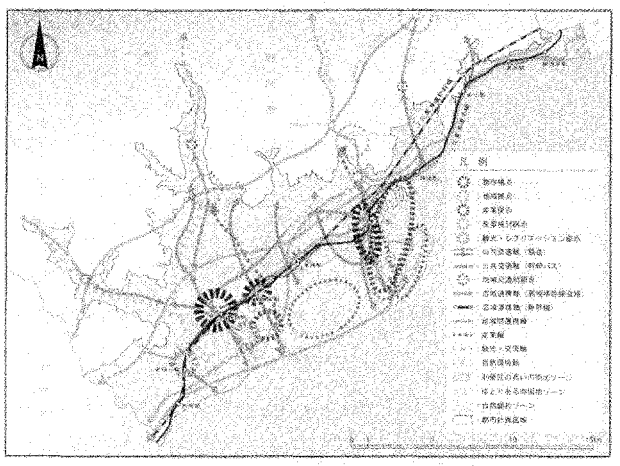


図7 集約連携型都市構造の詳細図[2]

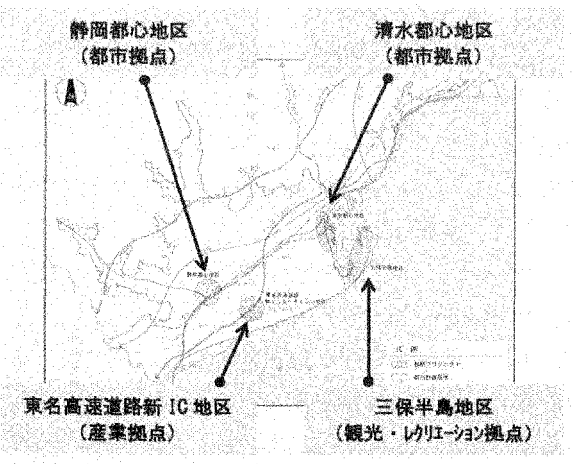


図8 将来都市構造実現に向けた重点地区[2]

域交通結節点）を位置付けた。また、自然環境保全・活用の観点から、市街化調整区域を「自然調和ゾーン」とするとともに、市の経済や観光を牽引する拠点を「産業拠点」[4]と「観光・リクリエーション拠点」とした。

図8は、今後の静岡市における発展の重要性を踏まえ、ハード・ソフト両面の観点から重点的に取り組む4地区を示したものである。都市拠点の静岡都心地区では、県都・市の中心として、人口集積や都市機能の集積に向けた取り組みを推進するエリアである。また、清水都心地区では、隣接する清水港と連携して人口集積や観光交流機能の強化を図る。一方、産業拠点に位置付けられた東名高速道路新IC地区では、新しいインターチェンジの整備により清水港や静岡富士山空港など市内外からのアクセス性の向上が見込まれる地区に静岡市の経済を牽引する拠点として新たな産業を誘致する。また、観光・レクリエーション拠点である三保半島地区では、世界文化遺産の指定を受けた三保松原周辺において自然景観の保全・整備や観光・交流機能の強化を図るとしている。

(2) 集約連携型都市構造を実現するための課題

持続可能なまちづくりを考えると、静岡市で集約連携型都市構造を実現するには、いくつかの課題があげられる。以下は、石川の私見を述べ、今後の展開を期待する。

一つ目には、都市拠点や地域拠点へまちなか居住を誘導する際に民間活力だけに頼ると、20階以上の超高層分譲マンションを建設しかねない。建設後60年以上経ち建て替えする時、建設費用を賄うためさらに高層化することなどを考えると、現実的でない。一方、中心部に移り住んだ人の郊外部の持ち家を売却や賃貸するにしても、必ずできる保証はない。仮に不動産会社が買収しても、その宅地を分割して販売してしまい、住環境の悪い密集した住宅街が形成されてしまう。いずれにしても、中心部と郊外部に地区計画などで建物の高さの上限や宅地面積の下限に規制をかけて、まちづくりをコントロールする必要がある。そのために行政・街づくり公社・土地所有者などが集う街づくり協議会を結成し、各地区でまちづくりルールの合意形成を図り、地域別構想を策定することが求められる。

二つ目に、東名高速道路新IC地区などの産業拠点では、市外の製造業や物流施設の誘致を考える前に、優先的に市内の鉄道駅に近い工場や物流施設などから、その建て替えや大型の設備投資を行う時期と併せて移転を検討するべきである。もしできれば、その工場や物流施設などの移転跡地を、順次、準工業地域から住居地域へ用途地域を変更し、長年にわたって公共交通軸近くへ住み替えを誘導することが必要である。

三つ目に、三保半島地区などの観光・レクリエーション拠点については、東名高速道路新ICからアクセスの改善、自然の保全と景観に配慮した駐車場やビジターセンターの整備などハードと併せて、市民主体によるイベントを通じた観光・交流活動を繰り広げていくエリアマネジメント組織が必要である。そのことで地域住民は、帰属意識が高まり、その土地に誇りを持つようになる。また、地域の文化が育まれ、その結果、自然遺産の保全や文化遺産の保護につながる。

以上のことから、街づくり協議会やエリアマネジメント組織で地域別構想を策定し、各エリアの住宅や工場の建て替えの際に都市計画マスタープランで指定された各拠点に誘導し、60年以上の長期にわたって集約連携型都市構造を実現するべきと考える。

【謝辞】

本稿の執筆にあたり、静岡市役所都市局都市計画部都市計画課から引用・参考文献などの資料をご提供いただいた。ここに記して感謝の意を表する。

【補註】

(1)現在、静岡市では、都市計画マスタープランを見直している最中で、引用文献2)は8/21～9/18まで骨子レベルで実施したパブリックコメント資料から抜粋したものである。学識経験者・専門家・市民・大学生の代表からなる「静岡市都市計画マスタープラン策定懇話会」（事務局：静岡市役所都市計画課、運営：昭和株式会社）で検討しており、石川は学識経験者の立場から懇話会に参加している。

(2)都市拠点の1つの東静岡地区では、静岡県と連携により、新たな賑わいと交流の核となる「文化・スポーツの殿堂」の整備を目指している。

(3)地域拠点の1つの草薙地区では、駅周辺の整備などを進め、県立大学などの立地を活かした文教エリアづくりを進めている。

(4)清水港地区では、産学官の連携による海洋文化の拠点づくりや、新たな公共交通の導入の検討を進め、ウォーターフロントの賑わい創出のため、マリンパークへの遊歩道整備・活用など回遊性の向上を図ろうとしている。

【引用・参考文献（2015年10月検索）】

1)静岡市(2015), 第2期静岡市中心市街地活性化基本計画パブリックコメント用, http://www.city.shizuoka.jp/381_000029.html

2)静岡市(2015), 静岡市都市計画マスタープランパブリックコメント「骨子」, http://www.shizuoka-toshimas.jp/post-2.html

3)静岡市(2015), 第3次静岡市総合計画「みんなの力で創る、静岡」, http://www.city.shizuoka.jp/750_000004.html

4)静岡市(2010),静岡市都心地区まちづくり戦略, http://www.city.shizuoka.jp/000_004569.html

5)静岡市都市みらい創造会議(2010), 「静岡・都市みらい創造への提言」解説書, http://www.city.shizuoka.jp/000101698.pdf