

## 事例番号 025 コンパクトシティの計画と実践(山形県鶴岡市)

### 1. 背景

鶴岡市は、山形県庄内地方の南部に位置している。鎌倉時代から地域の中心地として発展してきた。最初の町割り是最上氏によりなされ、その後酒井家によりほぼ現在の骨格に整備されたと言われている。そして江戸時代を通じて庄内藩 14 万石の城下町として栄えた。大正時代に旧市街地の北側に鶴岡駅ができたことから、市街地は北側に伸びて現在の形態になったが、旧市街では江戸時代の町割りが今でもよく残されており、その優れた歴史的景観等が年間 220 万人もの観光客を惹き付けている。藤沢周平の小説に登場する「海坂藩」は庄内藩がモデルであると言われ、映画『たそがれ清兵衛』等のロケも鶴岡市内の各地で行われた。

鶴岡市は 2005 年 10 月に近隣 5 町村と合併して人口は現在約 14 万 2 千人になっているが、合併前の人口は 1980 年代以降おおむね 10 万人前後で安定的に推移していた。しかし中心部の商業は衰退しつつあった。その原因は、自動車依存型社会化、経済的理由から農地の宅地化を希望する農家の増加、核家族化の進展、それらによる市街地のスプロール化、そしてそれによる中心部の人口の減少及び高齢化の加速にあると考えられた。鶴岡市中心市街地活性化基本計画の記述によれば、鶴岡市の DID(人口集中地区)面積は 1975 年から 1995 年にかけて 1.91 倍になったが、DID 人口密度は 1975 年の 7,227 人/k m<sup>2</sup>から 1995 年の 4,717 人/k m<sup>2</sup>へと急激に低下した。人口は 1985 から 1995 年にかけて中心部で 18.8%減少したが、周辺部では 18.6%増加した。1995 年の高齢化率(総人口に対する 65 歳以上の割合)は鶴岡市全体では 19.2%であったが、中心部では 26.2%と著しく高くなっていた。

このような人口の分布・構成の変化に伴って、中心部の商業は衰退傾向をたどった。小売業販売額は市全体では微増傾向を続けていたが、中心部では 1991 年以降減少となり、中心部のシェアは 1985 年から 1997 年にかけて 10%以上低下した。店舗面積は市全体では 1991 年以降増加していたが、中心部では 1985 年以降減少傾向をたどった。

このような状況に対処するため、鶴岡市では住民参画のもと、都市計画マスタープランの策定プロセスを通じてコンパクトシティのコンセプトを確立した(2001 年)。そして、そのコンセプトに基づき、都市計画の見直し(線引きの導入)、病院の中心市街地内での移転、鶴岡タウンキャンパス等の教育・研究施設の中心市街地内での整備等、様々な施策を展開してきた。さらに、鶴岡城社を中心とする景観を守るために建築物の高さ制限を導入した。以下ではそれらの施策の概要を紹介する。



(注) 都市計画の線引き実施(鶴岡市都市計画課「よく使う用語集」より):「線引き」とは、都市計画法に基づき、都市計画区域を既に市街化している区域と概ね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき「市街化区域」と、当面は市街化を抑制すべき「市街化調整区域」に区分する『区域区分』制度のことをいいます。旧鶴岡市域の鶴岡都市計画区域では平成 16 年 5 月に区域区分の都市計画決定を行っています。

鶴岡市の位置 (資料:山形県鶴岡市観光連盟 HP)



鶴岡市の市域（山形県鶴岡市観光連盟ホームページ）

## 2. 目標

1999年に策定された鶴岡市中心市街地活性化基本計画は、まちづくりの長期的な目標を以下のように設定している。

- ① 人が集まるまち（まちの特性を生かす、交流人口の拡大、情報通信基盤の整備）
- ② 住み続けられるまち（居住人口の確保、安心して豊かに暮らせるまちづくり）
- ③ ダイナミックな商店街（まちの特性を生かす、交流人口の拡大、安心して豊かに暮らせるまちづくり）

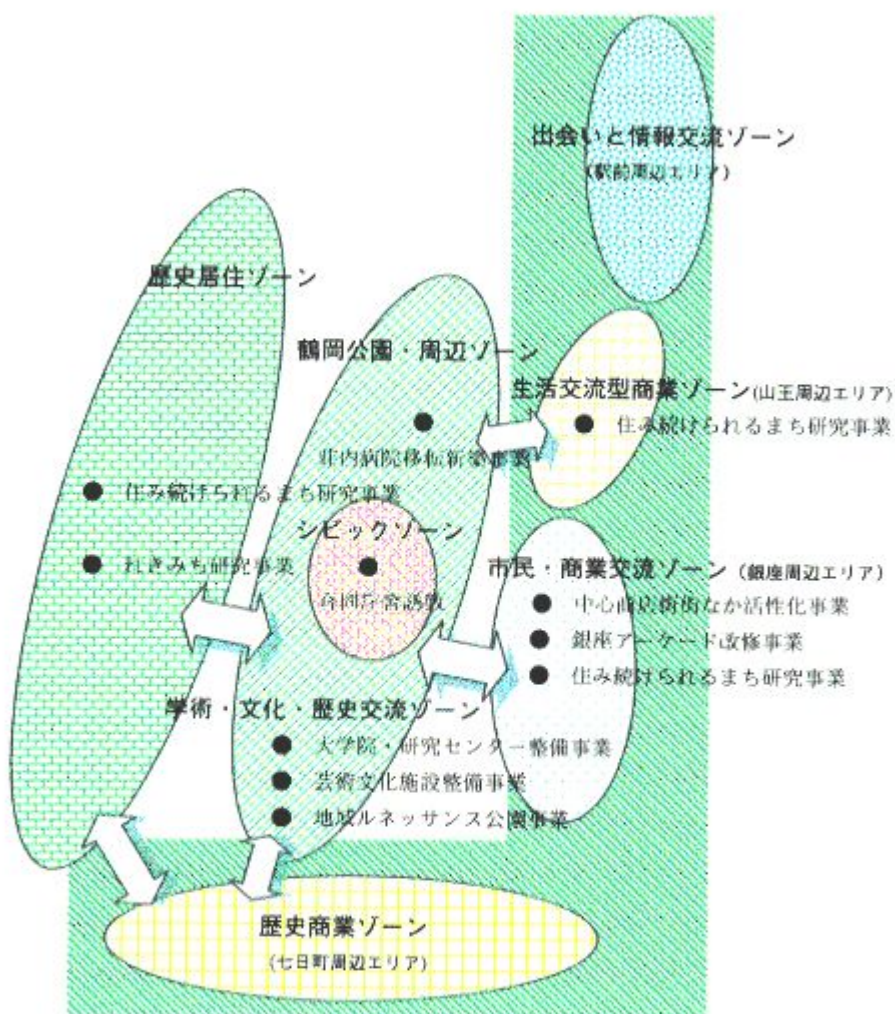
そして、長期目標を実現するための整備改善の方向として、以下の中期目標を掲げている。

- ① 都市機能の中心市街地集中とコンパクトな市街地の形成
- ② 魅力ある中心市街地
  - ・ 既存ストックの見直し・再生による魅力拠点の整備
  - ・ 新たな機能の導入・強化による魅力拠点の整備

(市立荘内病院の移転整備の推進、合同庁舎の誘致、荘内地域大学大学院・研究センターの整備の推進、芸術文化施設の整備の検討、総合保健福祉センターの整備の検討)

- ・ 住み続けられるまちづくりの調査・研究
- ③ 魅力ある商店街
- ④ これらと一体的に推進するリーディングプラン

### 中心市街地ゾーニングイメージとエリア内の計画事業



- ※ ゾーン内の事業のみ記載し、市街地の整備改善のための事業（道路基盤、橋梁整備等）は、記載していない。
- ※ TMO ソフト事業は、殆どのエリアに関連するため、原則として記載していないが、住み続けられるまち研究事業は、住民主体で、TMO も支援を検討する。

(資料) 鶴岡市中心市街地活性化基本計画



### 3. 取り組みの体制

都市計画マスタープランの策定にあたっては、市が市民参加の場を設け、市民主体で議論、意思決定を行った。その際、専門家や学生のサポートを得ることができたことが大きな力になった。

コンパクトシティを実現するための個々の事業は、市が国、県、慶應義塾大学、市民、事業者の協力を得ながら進めている。

### 4. 具体策

#### (1) コンセプト形成の背景

用途地域指定を中心とする現在の都市計画では、人口が増加しない今後の状況下においてすら市街地の拡散を抑制することはできず、望ましい都市形態を実現することはできないと鶴岡市は判断し、線引きの導入を念頭に置いて都市計画マスタープランの策定に着手した。コンパクトシティのコンセプトはその策定プロセスにおいて生まれたが、鶴岡市では1993年に地方拠点都市法の指定を受け、「鶴岡中心市街地区」として文化学術交流都市の原型を唱えており、更に1995年に策定した総合計画でも「中心市街地には多様な都市機能の集積を図る」、「外環状道路の外側への市街地の拡大を抑制する」と記述しており、それらがコンパクトシティのコンセプトに発展したと言える。

また、鶴岡市では以前から様々な専門家をアドバイザーとする体制を整えていたことが、コンセプトの形成を図る上で大きな力になった。その体制は、早稲田大学教授の佐藤滋氏をアドバイザーとし、デザイナー、建築家等をメンバーとする委員会である。この委員会は、鶴岡市が1986年から景観形成モデル都市として歴史的遺産を活用した景観形成を進める際に設置したものである。佐藤氏は鶴岡市の城郭を中心とした街並みの形成を高く評価していた。同委員会の議論により市は1990年に景観形成基本計画と景観形成ガイドラインとを策定している。

#### (2) 都市計画マスタープランの策定

都市計画マスタープラン策定の経緯はおおむね以下のものであった。

- |         |   |
|---------|---|
| 1997年   | 住民参加の下で都市計画マスタープラン策定作業を開始<br>市民参加のワークショップ→市民懇話会(市民の代表者から成る)→市の策定委員会へ諮問、という段取で議論<br>30数回の住民参画型ワークショップを開催<br>(佐藤滋氏がコーディネーター、大学院生などがファシリテーター)<br>以下の合意事項を決め、コンパクトシティのコンセプトを形成<br>〔合意事項〕<br>① 人口規模に応じた市街地の形成のための線引きを実施する<br>② これからの時代を担う都市施設を中心市街地に集積する<br>③ 郊外移転した都市施設を中心市街地に呼び戻す<br>④ その他ー工業団地は所定地域に作る、優良農地は守る(段階的管理)、<br>城下町時代の街路基盤を壊さない範囲で道路を整備 |
| 2001年6月 | 都市計画マスタープラン策定   |

まちづくり目標を「人口規模に応じたコンパクトな市街地の形成」とし、線引き制度の導入を位置づける。

市街地整備の目標を「人が集まり、回遊し、住み続けられるまち」とし、その実現のための事業を展開することとした。

なお、コンパクトシティ形成に関連するものとして、同時期に以下の動きがあった。

1999年3月 中心市街地活性化計画策定(懇談会形式で住民参加が図られた)

2000年3月 「歩いて暮らせる街づくり」モデルプロジェクト地区に指定され、40名近い市民によるワークショップを開催して同年に「構想」を策定

指定時の「関係省庁連絡会議」資料では、鶴岡市は次のように紹介された。

「城下町の基盤をもとにした街において、中心部への都市機能の集積、回遊性の向上、居住環境整備等を図る取り組みのモデルとなることが期待される。各種のワークショップ、TMO、NPO活動において、住民参加による街づくり活動が行われている。大学の誘致が予定されており、交流人口の増大による新たな街づくりの展開が期待される」

2002年 地方拠点法に基づく「鶴岡文化学術交流シビックコア地区整備計画」承認  
シビックコアは約40ha、その中に新荘内病院、鶴岡タウンキャンパスも立地

### (3) 線引きの導入

上記都市計画マスタープランの合意事項を元に、2004年に都市計画に線引きが導入された。その際、市街化調整区域における土地利用規制に関しては、「鶴岡市市街化調整区域の整備及び保全の方針」により、市民との議論により実情に合わせた利用ができることとした(農村集落での第三者による住宅建築、調整区域内工業団地での工場建設等)。

### (4) コンパクトシティ実現のための事業展開

コンパクトシティの実現は、病院の中心市街地内での移転、病院跡地への合同庁舎の誘致(計画)、中心市街地における教育施設等の整備等、様々な事業を通じて図られている。これらは、市が策定した「シビックコア地区整備計画」の一環として行われている。

(注) 「シビックコア地区整備計画」(鶴岡市都市計画課ホームページより)

#### 1. シビックコア地区整備計画の方針

鶴岡市では、平成5年の地方拠点都市法の指定を受け、「鶴岡市中心市街地区(文化学術交流都市整備事業)」の区域約40.3haを「シビックコア地区」(シビック=市民、コア=核)として、教養文化施設整備を中心とした各種事業を行っています。TTCK(鶴岡タウンキャンパス)、新荘内病院、芸術文化総合展示場(仮称)等の整備もこれの一環です。今後は、旧荘内病院跡地周辺のアクションエリアについて、国の第2合同庁舎や文化交流施設の建設、都心居住の推進等を中心に整備を行っていく予定です。

#### 2. シビックコアテーマ

「城下町鶴岡の中心」を維持し、人をつくり、人がたくさんいるシビックコア

### ① 鶴岡市立荘内病院の移転

鶴岡市立荘内病院は 520 床を有する南庄内の中核病院であるが、施設の老朽化、狭小化等から移転が計画されていた。移転先として郊外が考えられたこともあったが、2003 年、コンパクトシティ形成の理念に沿って移転前の場所から 200m離れただけの中心市街地内に移転した。



鶴岡市中心部と荘内病院の位置 (資料:鶴岡市立荘内病院ホームページ)



中心市街地内の移動に成功した市立荘内病院 (写真提供:鶴岡市)



## ② 合同庁舎の誘致(計画)等

移転した庄内病院の跡地に第2合同庁舎を誘致する計画である。高度経済成長期に分散した鶴岡税務署(現在も中心市街地内には立地している)、鶴岡公共職業安定所、農業統計事務所、区検察庁等の再集積を図るとともに、中心部に回遊できる空間を整備する。病院跡地の隣接地域には、約700坪の土地に民間施行の集合住宅(20戸前後)を誘導する。

## ③ 教育・研究施設等の整備

鶴岡市は、鶴岡公園南部地区に教育施設等を集中立地させることとし、2001年以降「鶴岡タウンキャンパス」(慶應義塾大学先端生命科学研究所、東北公益文科大学大学院、致道ライブラリー等)を、2005年に鶴岡アートフォーラム(芸術文化施設)を整備した。



鶴岡タウンキャンパス、庄内病院等の位置図

(資料: ㈱INAX『歩いて暮らせる街づくり』ESPLANADE No.63、2002年)

従来、鶴岡市には山形大学農学部と鶴岡工業高等専門学校の2つの高等教育機関があったが、地元市町村は庄内地域における新しい四年制大学の設置を山形県に要望していた。今後の少子高齢化や地域間競争の激化などを考えると、若年層の定着や知的交流の拡大、新たな時代にふさわしい人材の育成等がこれからの地域発展のためには必要であるというのがその趣旨であった。

そのような要望を踏まえて、1995年2月に策定された「山形県新総合発展計画」(計画期間:1995～2005年度)に、庄内地域の発展構想の一部として「高等教育機関の整備」(産業の高度化や海外との交流を支える高度な知識をもつ人材の育成と若年人口の定着による地域の活性化)が盛り込まれた。

1996年度から慶應義塾大学の助言を得つつ山形県と庄内地域市町村とが協同で新しい大学の具体的な検討を進め、2001年に慶應義塾大学先端生命科学研究所以が鶴岡市に、新しい大学「東北公益文科大学」の学部が酒田市にそれぞれ開設された。さらに2005年に東北公益文科大学の大学院が鶴岡市に開設された。慶應義塾大学先端生命科学研究所以と東北公益文科大学大学院は鶴岡公園南部地区に設置され、それに致道ライブラリー、致道館(庄内藩校)、致道博物館が加わって文教ゾーン「鶴岡タウンキャンパス」を構成している。致道ライブラリーは鶴岡市、慶應義塾大学、東北公益文科大学が共同管理・運用する図書館である(生命科学を中心とした自然科学関係の文献、公益学関係の文献等を所蔵、一般利用可)。

慶應義塾大学先端生命科学研究所以は、「バイオ(実験生物学)」に「IT(情報科学)」を活用する革新的な技術を世界で初めて確立することを目指し、生物細胞内の全代謝物質(メタボローム)を解析する研究等世界最先端の研究を行っている。研究所には各地から研究者や企業関係者が訪れるため、交流人口が増加している。特に2006年6月には国際メタボローム学会の第一回国際会議が開催され、世界各国にその情報が発信された。

東北公益文科大学大学院は、社会への責任と貢献、即ち「公益」を実践する力を養成する教育研究を行っている。同大学の設立宣言は次のように述べる。

20世紀は<モノ・オカネ>本位の資本と市場原理の時代であった。その時代は、子供にとっては必ずしも子供らしく楽しく過ごせる時代ではなかった。過度な競争、いじめ、暴力がしばしば跋扈し、登校拒否、中退、学級崩壊も日常化した。

21世紀は<ヒト・ココロ>本位の時代である。<世のため人のため>の非営利の考えや活動、制度やシステムが大きな位置と役割を占めることになる。そのときこそ、子供が子供らしく、人間が人間らしく生きることのできる公益の時代である。

そこに至って初めて資本と市場の原理、そして中央や大都市本位の論理が、新しい公益原理によって検証され、公益と調和のとれる在り方を模索するようになる。

その公益原理に基づく公益学は、人間・自然・地域を尊重する視点から、自由と平等、平和と安全、保護と保全を人類と地球が永続的に保障されるのを支援すべく、理論や体系の確立に向けて研鑽を積む。それとともに、公益大学は、公益のかがり火を掲げて庄内を拠点に東北から全国、さらに世界を俯瞰し、着実に発信し、貢献する。

もちろん、これからの道程は長く厳しい。その長く厳しい道程を学生諸君、そして地域の人たちとともに切り開き、一步一步踏み固めていきたい。

同大学の特色は、①日本唯一の「公益学部」、②県と市町村がつくる私立大学、③大学まちづくりへの挑戦、の3点にあり(同大学ホームページ)、これからのまちづくりにおける大きな役割が期待されている。





鶴岡タウンキャンパス（写真提供:鶴岡市）

鶴岡アートフォーラムは、市の芸術文化協会や美術団体からの強い開設要望を受けた市が、芸術文化活動を行っている 11 人の市民が参画した懇談会の提言を受けて策定した「鶴岡市芸術文化総合展示場(仮称)整備計画」(2001 年)等を基に整備、開設した芸術文化施設である(2005 年 8 月開館)。鶴岡タウンキャンパスに隣接する地に設けられた。施設の基本的な性格は収蔵品を持たない美術館であるが、市民の作品展示会や学芸員企画の特別展覧会の場所として活用されており、今後市民等の創作活動の拠点になることが期待されている。鶴岡アートフォーラムは次の 5 つを事業の柱にしている(アートフォーラム・ホームページ)。

- 1) 市民ギャラリー事業(グループ展、個展等)
- 2) 地域に関連する展覧会事業(郷土ゆかりの作家の紹介等)
- 3) 芸術文化教育事業(施設を活用した児童生徒たちの創作、展示、教育活動の振興)
- 4) 特別展覧会事業(自主企画展、巡回展等)
- 5) 学習・普及事業(アトリエを活用した各種講座やワークショップ、フォーラムを活用したコンサートや上映会等)

慶應義塾大学先端生命科学研究所の実験実習施設バイオラボ棟は、市街地の北部「鶴岡バイオサイエンスパーク」内に立地している。バイオラボ棟隣接地には、鶴岡市が先端研究産業支援センター「鶴岡メタボロームキャンパス」を整備し、研究成果の産業化のために必要となるバイオ実験ができる貸室(レンタルラボ)を提供している。同センターは国土交通省のまちづくり交付金や経済産業省の補助金を得て鶴岡市が 2005 年 5 月から段階的に供用しているもので、メタボロームの解

析技術を基盤とする大学発ベンチャー企業「ヒューマン・メタボローム・テクノロジーズ(株)」や独立行政法人理化学研究所などが入居している。鶴岡市は構造改革特区「鶴岡バイオキャンパス特区」や地域再生計画「鶴岡研究産業都市再生計画」の認定を受けてバイオ関連産業等が集積する環境整備を進めている。



バイオラボ棟（写真提供：鶴岡市）

## (5) 景観形成

鶴岡市は、城下町の良好な居住環境と景観とを維持するため、鶴岡市街地に建築物の高さを制限する高度地区を設定した(業務系の用途は 20m、住居系の用途は 15m)。また、同時に鶴岡市域を対象とした大規模建築物などの景観に関する条例を 2004 年に制定し、鶴岡城址を中心に指定した「歴史文化ゾーン」では業務系用途も高さ制限を 15mとした。景観形成に関してはその後景観形成指針をまとめ、鶴岡市は 2006 年 5 月 1 日に景観行政団体になった。

## 5. 特徴的手法

コンパクトシティのコンセプトの形成にあたって徹底した住民参加を行った点が特徴的である。住民参画型ワークショップが前後 30 数回に及んでいる。また、同時に、住民参加時に大学研究室の支援を得られた点も特徴的である。コンパクトシティを実現するための様々な事業を市民参加の基で積極的、多面的に展開してきていることも特徴的である。

鶴岡タウンキャンパスや鶴岡バイオサイエンスパーク関連事業は、居住人口や交流人口の増加という効果をもたらしている(TTCK やバイオラボ関連で 200 人程の人が住むようになり、また FFC (藤沢湘南キャンパス)からの修学者もある)。また、ベンチャー企業の設立により、当該企業が食品や製薬等の大手企業等と共同研究を実施したり、レンタルラボに理化学研究所や企業の研究

所等が入居したりしている。

## 6. 課題

コンパクトシティ形成の理念と具体的な事業の展開との結び付きを引き続き確認していくことが重要であろう。また、線引きを引き続き適切に運用していくことが重要である。

また、酒田市と鶴岡市との中間に位置する三川町に次々と大規模店が進出して現在では国内有数の大規模ショッピングセンターが形成されており、鶴岡市中心市街地への影響が大きくなっているものと考えられる。コンパクトシティを実現するために自治体間の連携のあり方を考えることが極めて重要な問題になっている。

(参考・引用文献)

鶴岡市『鶴岡市中心市街地活性化基本計画』1999年

鶴岡市『鶴岡文化学術交流シビックコア地区整備計画書』2002年

慶應義塾大学先端生命科学研究so『慶應義塾大学先端生命科学研究so案内書』2002年

鶴岡市『鶴岡メタボロームクラスター』2005年

佐藤滋＋城下町都市研究体＝編著『図説 城下町都市』鹿島出版会、2002年