

事例番号 020 条例による郊外開発の抑制(秋田県秋田市)

1. 背景

秋田市は佐竹藩の城下町としての歴史を持つ県都であり、現在の人口は約 33 万人である。1990(平成 2)年の国勢調査では人口は約 30 万人であったが、その翌年に策定された第 4 次秋田市総合都市計画の人口フレームでは、2010(平成 22)年の将来人口を 10 万人増の 40 万人と想定していた。そのため、市の都市計画においても、増加する人口の受け皿として、既成市街地の郊外に新市街地候補地(旧地域振興整備公団が整備していた南部地域の御所野ニュータウン等)を位置づけ、計画的な市街地形成の誘導を図ることとしていた。



秋田市の位置 (資料:秋田市ホームページ)

一方、市の中心市街地の衰退傾向は1985年ごろから顕著になり始め、1985(昭和60)年～2000(平成12)年にかけての15年間で中心市街地(中通周辺)に立地していた大型店(長崎屋、セントラル、マルサン等)が相次いで閉鎖・移転した。その要因としては、新市街地である御所野ニュータウンに1993(平成5)年にイオンショッピングセンターが開店したのに続き、1997(平成9)年に百貨店が、2001(平成13)年にシネマコンプレックスがオープンするなど大規模な郊外型商業施設が充実したこと、また、規模が大きく集客効果も高かった日赤病院が1998(平成10)年に郊外に移転したことなどがあげられている。

歩行者通行量(日・月曜2日間延べデータ、自転車含む)の変化

年	仲小路ビル前			加賀正面			
	通行量	指数		通行量	指数		
1991年	10,525	100	100	10,373	100	100	100
1993年	7,059	67		3,315	32		
1996年	7,363		100	3,803		100	
1999年	4,587		62	2,860		75	
2002年	3,790		36	2,043			20

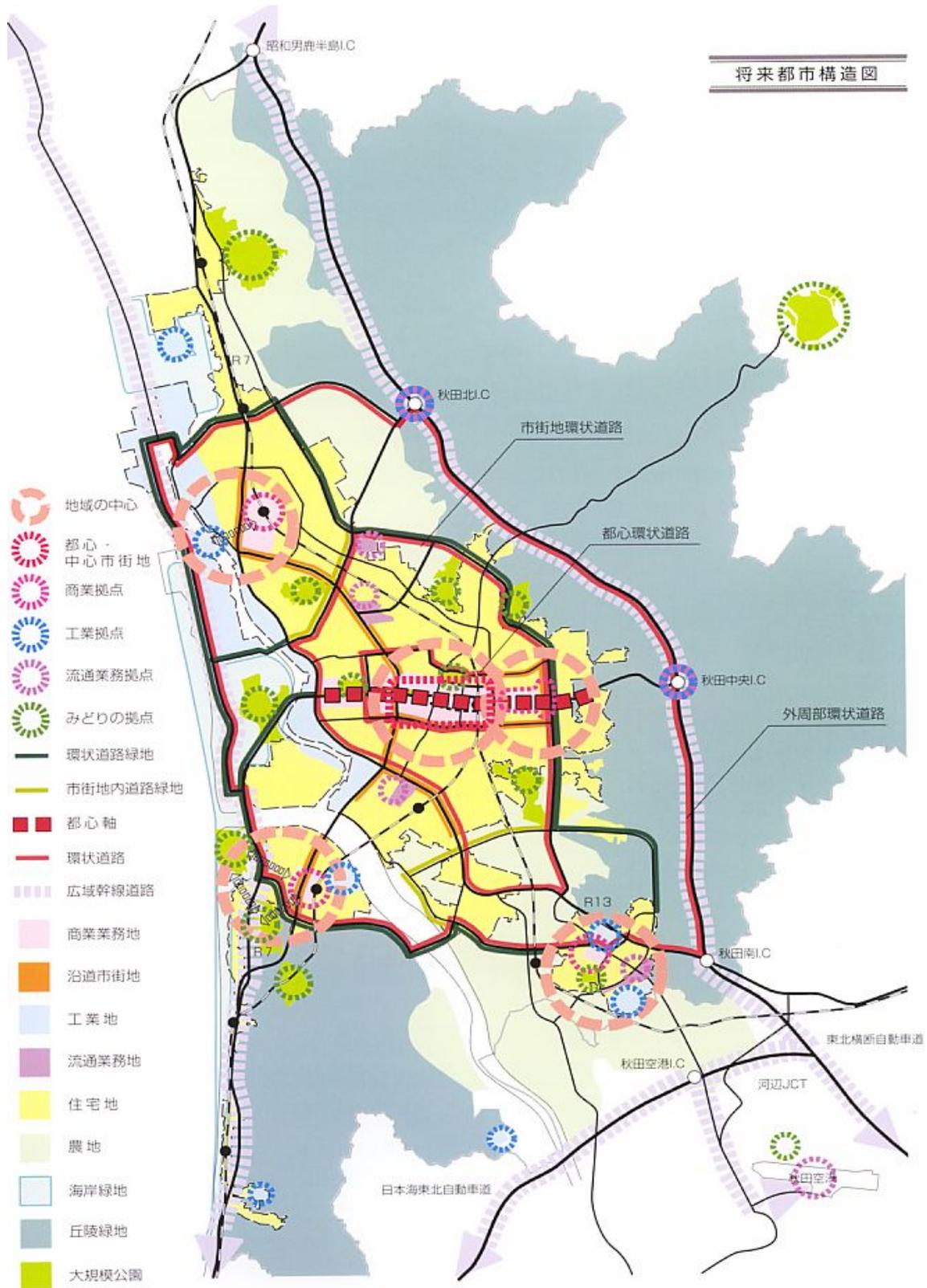
(資料:秋田市資料をもとに作成)

主要施設の移転・閉店状況 (資料:秋田市)

年	店舗・施設名
1991年	木内デパート3階閉鎖
1992年	協働社、セントラルデパート閉店
1994年	マルサン閉店
1995年	木内デパート2階閉鎖
1998年	日赤病院移転

2. 目標

上記のような地域経済社会動向の大きな変化を踏まえ、また、顕著な少子高齢化傾向により大幅な人口増加が見込めなくなった実情を踏まえ、2001(平成13)年に策定された新都市計画マスタープラン・第5次秋田市総合都市計画は2020(平成32)年の将来人口を33万人へと下方修正した。これを契機に、市は「コンパクトで成熟した市街地形成」を土地利用の基本方針とし、郊外への無条件な市街地開発拡大を見直す方向に政策転換した。そして、将来都市像として掲げた「にぎわいとるおいのある快適環境都市あきた」の実現を制度面から支える条例体系を整備した。この中で「秋田市の宅地開発に関する条例」を制定して、従来の要綱による開発指導から公平性、透明性を確保した条例による開発指導へと移行し、コンパクトシティの実現を目指している。



新・都市計画マスタープランによる将来都市構造図（資料:秋田市『第5次総合都市計画』）



大規模空地が目立つ秋田市中央地区

3. 取り組みの体制

都市計画の方向を大きく転換することとなった「第5次秋田市総合都市計画」の策定にあたっては、秋田大学の学識経験者、商工会議所、市職員等からなる「計画策定委員会」を設置し、さらに、大学生によるまちづくりワークショップ、地域別まちづくり懇談会(5地域・158人が参加)、まちづくりシンポジウムなどを開催し、住民・産・官・学協働による計画策定を行った。新・都市計画マスタープラン策定後は、計画を実施に移すため、秋田市の都市総務課都市環境担当が中心となり、将来都市像「にぎわいとるおいのある快適環境都市あきた」実現のための制度体系(条例)を2002～2003(平成14～15)年に整備した。

4. 具体策

(1) 住民参加による計画策定のプロセス

新都市計画マスタープランの策定過程において、1998(平成10)年の第1回策定委員会開催に始まり、約2年半にわたり「計画策定委員会」と「地域別まちづくり懇談会」等が開催された。それぞれの会では、市民、事業者、行政それぞれの立場から活発な議論が交わされた。会を通じて寄せられた市民の意見や提案については、「反映すべきもの」、「その主旨について反映すべきもの」等に整理し、結果をまちづくりの考え方に応じて構想に盛り込んだ。また、このマスタープランをより実効性のあるものとするために、全体構想、地域別構想と並ぶ3本柱の一つ、「地域の市民まちづくり組織づくり、パートナーシップ型まちづくり推進への行政体制づくり」が整理され、市民・NPOと行政との役割分担と推進体制が新都市計画マスタープランに明確に示された。



市民懇談会、まちづくりシンポジウムの様子(資料:秋田市『第5次総合都市計画』)

(2) 開発指導要綱から条例へのシフト

開発に関する許認可は、以前の「開発指導要綱」に準拠する手法から、「秋田市宅地開発に関する条例」に準拠する手法へとシフトしている。これまでの手法では、開発指導要綱に定められた一定の条件を満たすことにより、原則許可をおろすという方針であったが、それを大きく転換し、都市計画マスタープランの基本方針に適合する形で、「秋田市宅地開発に関する条例」等に基づいて郊外開発を抑制する姿勢で都市計画行政にあたっている(ただし、条例は精神条項であり強制力はない)。

条例体系の基本的な構成は、「秋田市都市景観条例」(都市景観の創造)、「秋田市都市緑化に関する条例」(街なか緑化、生活環境の確保)、「秋田市宅地開発に関する条例」から成る。これまでの開発行為全体を「秋田市宅地開発に関する条例」(平成15年4月より施行)に移行し、都市計画マスタープランに沿った指導方針に見直した(基本的に開発を抑制する方針)。条例策定当初は開発業者から規制強化であるとの反発がかなり寄せられたが、その後、この種の規制方針を導入する自治体が相次ぎ、現在は比較的落ち着いている。

5. 特徴的手法

中心市街地に成熟した都市機能を再生させるために、郊外開発抑制を都市条例に明文化したことが特徴である。

6. 課題

条例により郊外開発を抑制するための制度体系は整ったが、現在のところ、空洞化した中心市街地に都市機能を誘導・再整備することにより賑わいを取り戻す取り組みにはつながっていない。今後、コンパクトで成熟したまちづくりという目標を達成するためにも、中心部の賑わい創出に寄与する施策等を同時に実施していく必要がある。

(参考・引用文献)

第5次秋田市総合都市計画

秋田市ホームページ



秋田市都市環境の 創造および保全に関する基本条例

- ◎ 「にぎわいとうるおいのある快適環境都市あきたの実現」
 - ・ 基本理念、責務等
 - ・ 基本施策等
 - ・ 審議会



秋田市都市景観条例

- ◎ 市民の共有財産である優れた都市景観の創造
 - ・ 都市景観地区
 - ・ 大規模行為
 - ・ 景観阻害要因に対する措置
 - ・ 都市景観市民協定
 - ・ 都市景観市民団体
 - ・ 表彰、支援



秋田市屋外広告物条例

- ・ 美観風致の維持
- ・ 公衆に対する危害の防止



秋田市都市緑化の推進に関する条例

- ◎ 街なかの緑化など、うるおいのある生活環境の確保
 - ・ 街区等の緑化、空閑地の美化
 - ・ 保存樹の指定等
 - ・ 一部地区内の開発行為の届出



秋田市宅地開発に関する条例

- ◎ 計画的で秩序あるまちづくりの推進、良好な居住環境の整備
 - ・ 許可申請手続等
 - ・ 周知および説明会の開催
 - ・ 公共施設と公益的施設
 - ・ 住環境の整備

条例体系の基本的な構成（資料：秋田市）