

若葉タウン つちうら

～若い力を活かし成熟した集約都市を目指す～

TA：森川 裕貴

班員：長晃、大村清美、今津創、村中大輝、小宮賢祐

1. 土浦市の概要

土浦市は、茨城県南部に位置する、人口 142,059 人、面積 122.99 km²の都市であり、東には霞ヶ浦、北には筑波山を望む。東京から 60km、成田国際空港から 40km という首都近郊の中核都市であり、江戸時代から茨城県南地域の行政・経済・交通の要所として発展した。しかし現在の土浦市は、人口減少や高齢化など多くの課題を抱えている。

土浦市は、今後 30 年間で人口の 20%減少、高齢化率の 15%上昇が見込まれ、将来世代への負担を軽減する、人口減少に対応した都市構造に変わっていく必要がある。

1. コンパクトシティとは

コンパクトシティとは、筑波大学の谷口守教授によれば、「都市活動の密度が高く、効率的な空間利用がなされた、自動車に依存しない、交通環境負荷の小さい都市」と定義される。都市機能をいくつかの拠点に集約し、集中的に整備することで、質の高い都市機能の提供が実現でき、市民にとっての利便性が高まる。公共サービスや医療福祉関連費に対する一人当たりの負担が増大していく人口減少・高齢化社会では、住民生活の質を維持するために非常に重要な考え方である。

日本での事例として、富山県富山市の取り組みがある。富山市では、市民の生活拠点を「お団子」、公共交通を「串」と見立てて、「お団子と串」の都市構造を目指している。具体的には、鉄道をはじめとする公共交通を活性化させ、さらにその沿線に居住・商業・業務・文化などの都市の諸機能を集積させることで、拠点同士が交通によって串団子のようにつながった、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりになっている。

2. 目標都市像

我々は、若い力を取り入れた集約型成熟都市を目標都市像として掲げた。

目標都市像の実現のため、以下の 4 つの方針に従って整備を進める。

- (1) 学校の近くに集約の拠点を設定
- (2) 歩いて暮らせる生活圏の形成

(3) 公共交通を軸とする

(4) 産業の振興

土浦を取り巻く課題をまとめると、①人口減少・超高齢化、②自動車依存による公共交通の衰退、③中心市街地の魅力喪失、④割高な都市の管理コスト、⑤医療・福祉関連費の増大 が主な課題として挙げられる。4 つの方針の実現を通してこれらの課題に対応し、学校を巻き込んだ新しいコミュニティによる地域の活性化と、持続可能な都市づくりを目指す。

3. 全体構想

3.1. 市全体の現状と課題

土浦市は自動車に大きく依存した社会となっており、自動車の保有率は 1 人あたり 1.3 台と、子どもや後期高齢者をのぞけば 1 人 1 台に近い。全体のトリップ数に対する自動車の分担率も年々増加し、平成 18 年には 94%まで上昇、極端な車社会となっている。公共交通は、自動車利用の増加に伴い、衰退の傾向にある。鉄道や路線バスの利用者は近年減少している。国道 6 号線を土浦駅から荒川沖駅までつなぐ路線や、新治と土浦駅をつなぐ新治バスなど、利用者減少によって採算性が低下し廃線に追い込まれるバス路線もあり、公共交通サービスの維持が困難な状況になっている。

自動車依存の強まりに伴い、中心市街の衰退と郊外化が進み、土浦市は拡散型の都市構造となっている。次の図は土浦市の人口密度分布を示したメッシュデータである。鉄道駅周辺にある程度の人口集中が見られるが、それ以外の地域は一律に人口が分布していて、人口の拡散が見て取れる。

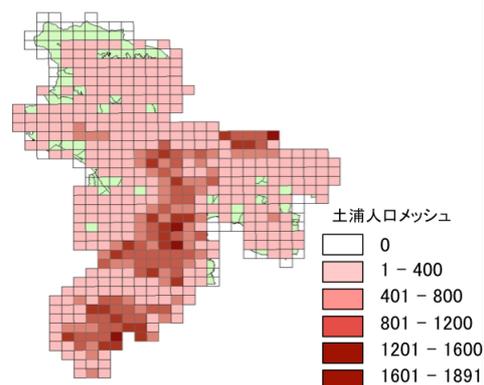


図 1：土浦市の人口密度分布(500m メッシュ)

このような拡散型都市において、利用度の低い土地でも市街地と同じようなインフラ整備を行えば、莫大な維持更新費や新規開発費がかかる。限られた資金を有効に使ったまちづくりのためには、すべての地域を均質化するのではなく、それぞれの地域が特性を持ってバランスし、人々がどこに住むか選択できる都市を目指す必要がある。

3.2. 『若葉プラン』の提案

我々はマスタープランの核となる提案として、コンパクトシティの考え方をういた『若葉プラン』という土浦におけるコンパクトなまちづくりを計画した。

3.2.1. プランの概要

若葉プランでは、経済成長・人口増加といった都市としての成長期を過ぎ活気を失いつつある、土浦という「木」に、学校や若者を中心とした新たなコミュニティである「若葉」を芽吹かせ、これらを核とした集約型のまちづくりによって、衰退ではなく成熟の将来を目指す。①歩いて暮らせる持続可能なまちをつくる、②若者が将来帰りたい、帰って来られるまちをつくるの2つのコンセプトのもと、下図のような都市構造の変革を図る。

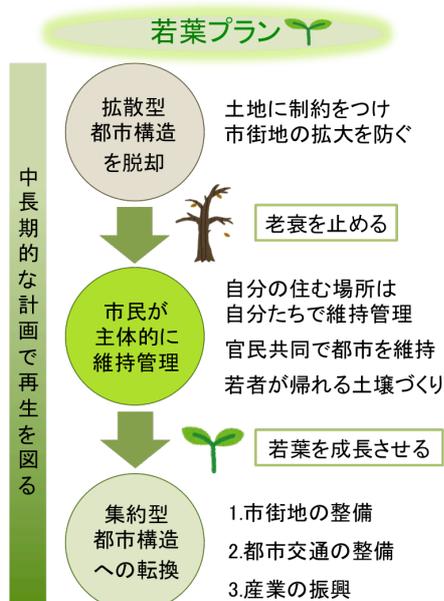


図 2：若葉プランの流れ

3.2.2. 集約拠点となる核の設定

土浦市を集約型都市構造へと転換させるために、集約の拠点となる核の設定を行った。拠点は、学校の配置や人口の集中を考慮して、下表のように、3つの大規模集約拠点と12の衛星集約拠点を定めた。

大規模集約拠点 (3 拠点)	土浦駅地区、荒川沖地区、 神立地区
衛星集約拠点 (12 拠点)	一中地区、二中地区、三中地区、 四中地区、五中地区、六中地区、 都和中地区、新治中地区、 小岩田小地区、上大津東小地区、 三高地区、工業高校地区

学校を拠点の柱にした理由には次の4つの側面がある。1つ目に、人財の面で、学校が生徒の入れ替わりによって歳をとらない組織であり、コミュニティの形成に十分な人数がいること。2つ目に、場所としての面で、地域の防災拠点であること、コミュニティの活動場所として校舎の活用が考えられること。3つ目に、子どもへの影響の面で、地域への愛着を高めUターンマインドを醸成することや、地域コミュニティの一員として地域の課題に触れる機会になること。4つ目に、地域への影響の面で、子どもをコミュニティの中心とすることで、地域の結束の強化やコミュニティの活性化が期待できること、コミュニティ醸成によって子どもに対する地域の見守りの目が確保できることである。

この取り組みの効果として、コミュニティの形成しやすい環境の実現・若者の地域貢献意欲の高まりや、まちづくり政策に対する地域からの理解が深まること、地域内進学が増加、地域活動で得た利益を学習に充当できるなど、学校・地域・生徒への好影響が期待される。このような成果が得られれば、土浦全域の活性化へとつながる。

3.2.3. 具体的施策

① 準都市計画区域の指定

現在の拡散型都市構造を脱却するために、準都市計画区域の設定による郊外での土地利用規制を提案する。準都市計画区域とは、地区計画などを定めない非線引きの都市計画区域のことで、該当地域での土地利用の整序を行うことができる。準都市計画区域では、開発や大規模な土地の取引の際には許可を必要とするため、都市計画区域外の農地を含め開発を制限したい場所に設定することで、無秩序な都市開発を止めることができる。

② 施設の再配置

各拠点での快適な生活を確保するために、生活に必要な施設の再配置を行う。スーパー、福祉施設、病院の3つの施設について現状の分布を調査したところ、設定した15の拠点のうち3拠点にはスーパー、5拠点には福祉施設、4拠点には病院が立地していないことがわかった。ただし、近隣の拠点にそれらの施設が存在し、拠点同士が公共交通によってもつながっている場合には、政策的な施設の移転が必要なほどには市民の生活に対する負担が大きくないとも考えられる。市民のニーズをよく判断し、施設の移転にかかるコストも勘案した上で、効率的な再配置を行うことで、歩いて暮らせるまちづくりを実現する。

この施策には、各拠点の生活利便性向上・自動車依存社会からの脱却に加えて、市民の健康向上のねらいもある。厚生労働省の試算によれば、大人が1日3,000歩多く歩くことで、糖尿病や脳卒中といった病気にかかるリスクが減少し、約5.5%の医療費削減効果があるという。土浦市の20歳以上の人口約12万人が自動車

依存の生活から徒歩中心の生活に切り替え、歩行が毎日 3,000 歩増えるとすれば、およそ 1 億 8000 万の医療費が削減されることになる。

③ 居住誘導

すでに郊外化してしまっている住宅については、住み替え補助や中心市街での高齢者向け住居の確保などの施策によって集約地域への居住誘導を行い、住宅街のコンパクト化を図る。

群馬県前橋市にて実施された、施策投入による住み替え希望地への影響のアンケート調査では、居住費用の低減・高齢者向け住宅の整備・中古住宅市場の活性化・引っ越し費用の補助の施策を投入することで、住み替えを希望する割合は 8.8%から 56.6%へと飛躍的に上昇した。この調査結果から、何らかの施策の投入により居住誘導を行っていくことは可能だと考えられる。

3.3. 交通分野の構想

集約型都市を実現するために非常に重要になるのが、交通分野の施策であり、若葉プランの実現にとっても交通ネットワークの整備は必要不可欠だ。

3.3.1. 交通分野の現状と課題

交通に関する施策を考えるにあたって、公共交通の整備における現状と課題を調査するために、2014 年 12 月 3 日(水)、土浦市商工会議所にて、NPO まちづくり活性化土浦の小林さんに対するヒアリング調査を行った。この調査から、現状では各事業者が個別に事業を行っていて、このままでは連携した事業運営は非常に難しいとの回答が得られた。しかし、公共交通ネットワークの充実には事業者同士の協力が不可欠である。

3.3.2. 提案

① 若葉シール

市全体で一体的な公共交通ネットワークを形成し、自動車依存からの脱却を目指す仕組みとして、「若葉シール」を提案する。

若葉シールはバスの定期のようなもので、購入すると提示するだけで有効期間中バスが乗り放題になる。一般の定期と異なるのは、商業や工業との連携によって市内一体の活性化を目指している点である。

商業分野との連携については、中心市街や拠点地域の商店と連携して商品券を発行することで、商業の活性化にも貢献する。

工業分野との連携については、企業と協力したエコ通勤の促進を行う。具体的には、自動車通勤手当を半額などに減額し、その費用をシール代金の補助に充ててもらうことで、従業員の自動車通勤からバス通勤へのシフトを図る。さらに、企業ごとにエコ通勤 Day を設定し、自動車通勤手当をなくすかわりにノー残業 Day にする。協力企業へのインセンティブとしては、エコ企業の認定などで企業イメージアップに活用してもらうことなどを考えている。

事業の採算性に関しては、有効期間 1 年の若葉シールを小学生 6000 円、中高生・高齢者 12000 円、大学生・大人 18000 円に設定した場合、土浦市の人口の 1 割である 14,000 人の購入を達成すると、年間事業売り上げは 20 億円となり、この施策を市民に十分浸透させることができれば、十分な採算性が見込める。

② 土浦高架道の撤去

土浦高架道は港町一丁目(土浦駅東口)と田中三丁目(学園大橋)を結ぶ、全長約 3km の高架道路である。片側一車線で路肩も狭いため、二輪車・自転車・歩行者が通行禁止となっている。また、交差点・信号はないが、最高速度が 40km になっている。冬季には路面凍結で通行止めになるなど不便ことが多い。普段も車通りは少なく、バスも一日一本しか走っていない。また、高架道が上空にあることで土浦駅前のモール 505 付近の景観が悪くなっているという影響もある。

そこで土浦高架道の撤去とモール 505 付近での河川の造成を提案する。撤去費用に関しては、「清溪川復元事業」を参考に算出した。事例では、長さ 5.8km、片側二車線の高架道が約 142.43 億円で撤去されていたため、撤去費用をその 1/4 の費用の約 35.61 億円とし、河川の整備費は事例の約 75.46 億円の 1/6 の長さであるため、約 12.58 億円とする。よって、工事費の合計は 48.19 億円となった。また、同様に清溪川の事例を参考にすると、撤去しなかった場合の高架道の維持管理費は約 4.06 億円/年、河川を整備した場合の維持管理費は約 1.08 億円/年となる。よって合計すると、約 2.98 億円/年の費用が削減される。このことから、高架道撤去事業は 17 年で採算が取れる計算になる。

4. 産業分野の構想

4.1. 工業分野

4.1.1. 工業分野の現状

土浦市には、東筑波新治工業団地、土浦・千代田工業団地、テクノパーク土浦北、おおつ野ヒルズの 4 つの工業団地があり、およそ 1 万 2 千人の人々が工業に従事している。

4.1.2. 提案 ～やや職住近接でエコ通勤

それぞれの工業団地に近い核に工場勤務者が居住することを支援し、多くの人に勤務地から近い場所に住んでもらうことで、通過交通の排除、通勤時の環境負荷の低減、通勤・帰宅ラッシュの緩和、人口増加を図る。例として、東筑波新治工業団地は新治地区に、土浦北工業団地は都和中地区、土浦千代田工業団地は神立地区、おおつ野ヒルズはおおつ野地区に居住を奨励する。また、先述の若葉シールを活用で職住近接と公共交通の利用促進を組み合わせることで、さらに環境負荷の少ないエコ通勤スタイルの実現を目指す。

4.2. 商業分野

4.2.1. 商業分野の現状と課題

商業の集積地であった土浦駅周辺の集客力は年々低下し、空き店舗が増加している。また、郊外ショッピングセンターの開業やモータリゼーションの影響もあり、中心市街地の空洞化が進んでいる。土浦駅前では、新庁舎の移転や土浦駅前北地区市街地再開発事業の予定があり、駅前の活性化につながると考えられる。

4.2.2. 提案

先述の若葉シール活用により、公共交通と連携して中心市街地に人を呼び込むことで、集約拠点での商業の活性化を図る。また、中心市街の商業密度を高め活性化させるために、駅前商店街などの集中的な整備を行い、空き店舗の多い場所に関しては緑道とするなど環境の良化を行い、増えすぎたストックの削減も考慮する。

4.3. 農業分野

4.3.1. 農業分野の現状と課題

土浦市での農作物の総産出額は約 98 億 8 千万円で、新治・おおつ野を中心として野菜の生産が盛んである。しかし、近年では後継者の不足が顕著になっており、平成 22 年までの 15 年間で総農家数は 44% も減少した。現在でも農業の担い手は高齢者が多く、農業従事者の減少は今後さらに進んでいくと予想される。

また、農家数の減少に伴った耕作放棄地の問題も年々深刻になっている。平成 20 年時点での耕作放棄地の面積は市全体で 421ha にのぼる。市が行った調査によると、耕作放棄の主な理由には、高齢化(39%)、人手不足(16%)、耕作不便(23%)が挙げられ、高齢化を挙げた人のほとんどが自分では耕作地を復元できないと答えた。一方、土浦市における農家の耕作規模を見ても、300a(=3ha)以上の耕作面積を持つ大規模農家は増加傾向にあり、今後もこの傾向が強まると仮定すれば、耕作地利用のポテンシャルはあると考えられる。

4.3.2. 提案

① 農業体験プログラム

後継者減少に対応する策として、若い世代が農業とふれあい興味をもつ機会づくりが必要である。一つの事例として、つくば市田井地区で行われた「かやぶきの里プロジェクト」があり、茅葺きの民家を拠点として、都会暮らしで故郷を持たない子どもと過疎・高齢化が進む農村とをつなぎ、双方に好影響を与えている。

土浦市においては、空き家や廃校を活動の拠点施設として活用することができる。

② 農地バンク

耕作地解消のための施策として、農地バンクを提案する。不要になった農地の情報を収集し、広く情報提供することによって、耕作規模の拡大を考える農家や新規就農者が既存の農地を借り受けやすくなる。施策

の内容としては、農地バンクに登録した農地は固定資産税を免除とすることで積極的な利用を促し、設備導入費、活動費などの資金については、耕作放棄地再生利用交付金、荒れ地の整備費などを活用する。

5. 今後の展望

- バスでの IC カード導入の検討
- エネルギー開発などによる空き地活用法の検討
- 施設再配置の検討
- 必要に応じた提案の見直し
- 資金面など各施策の実現可能性の評価

6. 参考文献

土浦市地域公共交通総合連携計画
統計つちうら
まちづくりと都市交通
農林水産省平成 22 年度農業センサス
国土交通省道路交通センサス
都市交通および市街地整備の現状と課題
改正都市計画法の運用について
土浦市中心市街地活性化計画
土浦市 HP
土浦市観光協会 HP
土浦市観光基本計画
土浦市観光課
JR 東日本 各駅の乗車人数
国立社会保障・人口問題研究所
総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた 2014」
厚生労働省「医療施設調査」
茨城県「保育所入所待機児童数について」