

持続可能なまちづくりを目指す八王子市都市づくりビジョンの策定

八王子市 都市計画部 土地利用計画課 主査 中里 和徳
(株)日建設計総合研究所 理事 上席研究員 竹村 登

1. はじめに

八王子市は、都心から西へ約 40km、新宿駅から鉄道で約 40 分の距離に位置する東京の郊外都市である。(図 1) 多摩地域では初めて市制施行(大正 6 年)された本市は、人口 58 万人を超える首都圏西部の中核市として発展を続けてきた。近年においても圏央道をはじめとする幹線道路の整備や八王子駅周辺での都市開発が進むなど、八王子市を取り巻く都市整備の状況は大きく変化しつつある。



図1 八王子市の位置

このような背景のもと、八王子市の都市計画の基本的方針である「八王子市都市計画マスタープラン」(平成 15 年)が策定されてから 10 年余りが経過したことから、「都市づくりビジョン八王子」(以下、「都市づくりビジョン」という。)として全面的に改訂を行った。

改定にあたっては、八王子市より(株)日建設計総合研究所に調査業務を委託(平成 24~26 年度)し、同研究所は調査委託業務のなかで改定内容の検討や各種会議支援などを行い、平成 27 年 3 月に、都市づくりビジョンとして策定された。

2. 改定の背景

八王子市は、多摩地域における最大の拠点都市として成長してきたが、とくに戦後の高度経済成長期以降、多摩ニュータウンや八王子ニュータウンをはじめとした宅地開発が進み、人口は一貫して増加してきた。しかしながら、本市においても少子・高齢化の進展は避けられず、全国と比べて減少率は大きくないものの、平成 32 年の約 59.2 万人をピークに人口減少局面に入ると予測されている。(図 2)



図 2 将来人口推計(平成 12 年を基準に指数化、平成 22 年までは国勢調査実績値)
出典: 国立社会保障・人口問題研究所(平成 24 年)、八王子ビジョン 2022(平成 25 年)より作成

高齢化も進展し、高齢化率は、平成 42 年には 28.3%に上昇する(平成 22 年は 20.8%)と予測されており、これは東京都の平均(26.2%)よりも高齢化率が高くなる。

このような予測を踏まえると、将来の人口減少・高齢化に備えた都市づくりを目指す必要がある。また、地球温暖化への都市における対応、東日本大震災などを教訓とする市民の防災意識の高まりなども考慮することが必要である。

3. 改定のポイント

都市づくりビジョンは、施策の継続性にも配慮しつつ、つぎのようなポイントを柱として、計画内容の見直しを行った。

① 都市構造、土地利用の検討に際し、将来の人口減少・高齢化に備える

- ・人口減少に伴う超長期的な都市の変容を見据え、誰もが移動しやすく、安心して暮らし続けられる新しい将来都市構造と、これを実現する政策誘導型のメリハリある土地利用の考え方を示す。
- ・人口減少・超高齢社会における暮らしやすさ(住環境)と移動のしやすさ(交通環境)を実現する考え方を示す。

② 新たな社会的要請に応える

- ・低炭素都市づくりや減災都市づくりに対応する考え方を示す。

③ 市民の都市づくりの理解と参画を促す

- ・市民をはじめとする多様な主体の参画による都市づくりを推進するため、「協創」の都市づくりを理念として掲げる。
- ・市民が概ね 20 年後の都市の姿を具体的にイメージできるよう「7 つの都市ビジョン」を示す。
- ・都市づくりに対して、市民が興味をもち、理解を促進するための計画書のデザインや発信方法を工夫する。

これらの改定のポイントに関連する計画内容を中心に以下に記述する。

4. 人口減少・高齢化に対応する 20 年後の都市ビジョンと都市構造の提示

(1) 20 年後の姿を示す都市ビジョン

都市づくりビジョンにおける都市づくりの目標、将来都市構造等の設定にあたり、市民に将来の八王子市の都市の姿がイメージしやすいように、「20 年後の都市ビジョン」を示した。(図 3)

人口減少・超高齢社会に対応した市街地の再編が必要との課題認識から、「都市ビジョン 2」では「都市機能の集積や公共交通等の充実により、暮らしやすいまちが実現している」イメージを示した。

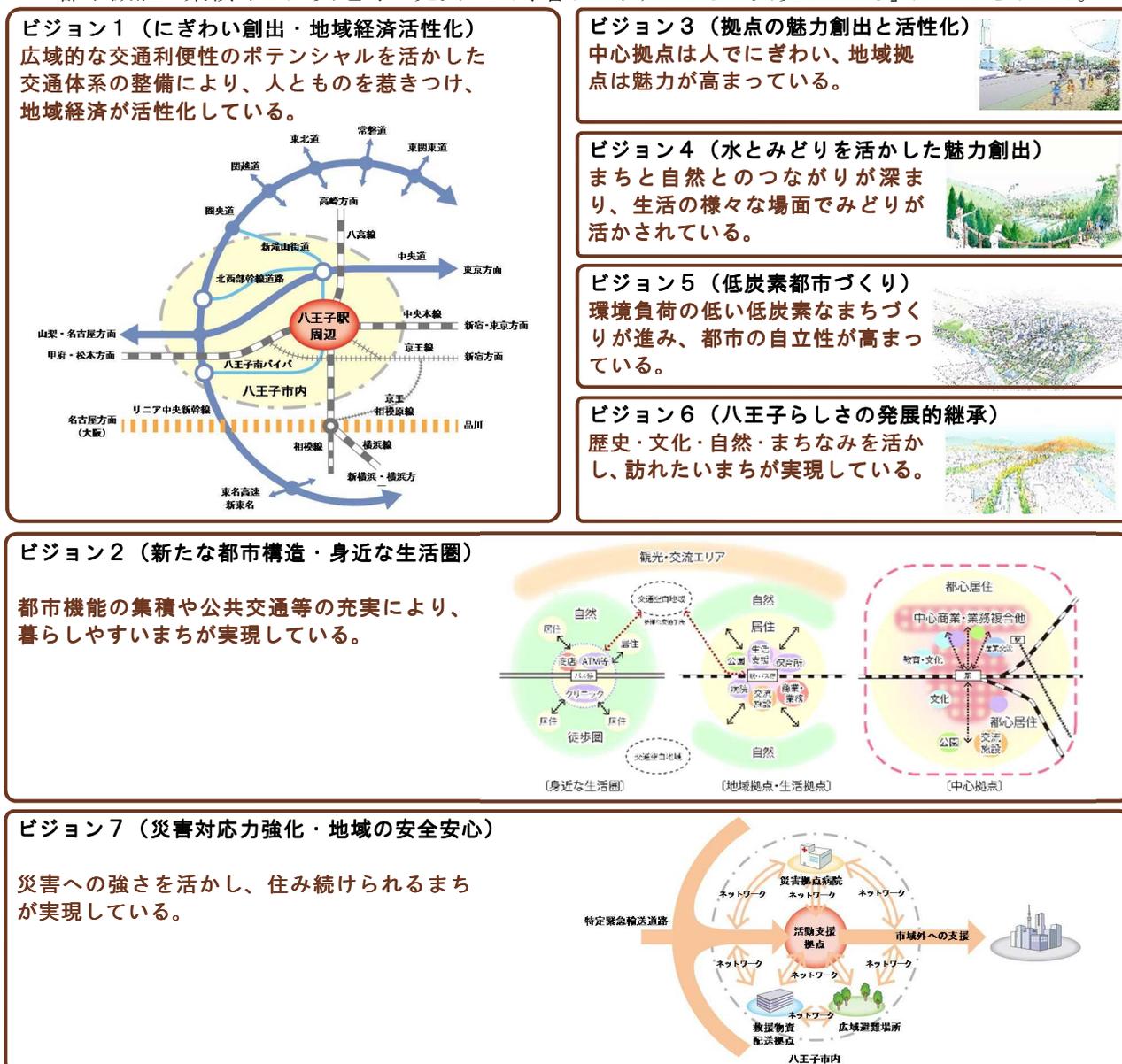


図 3 20 年後の都市ビジョン

(2) 都市づくりの基本理念と目標

「20 年後の都市ビジョン」を実現するための、「都市づくりの基本理念」と「都市づくりの目標」を、つぎのように設定した。

●都市づくりの基本理念

「八王子らしい魅力豊かな地域資源」を活かし、人々を惹きつける
民・産・学・公 協創の都市づくり

●都市づくりの目標

- 目標 1: 活力と魅力が溢れ、快適性と利便性を高める「攻め」の都市づくり
 目標 2: 地域資源を活かし、つなげ、さらに進化させる「潤い」の都市づくり
 目標 3: 災害に強く、しなやかな、「安全・安心」の都市づくり
 目標 4: みんなで担う、「協創」の都市づくり



(3) 「拠点・沿道ネットワーク型」都市構造

八王子市では今後 10 年程度は人口増加が続くと予測されているが、その先(人口減少局面)を見据えた超長期的な将来の都市構造を目指すことが必要である。歩いて暮らせる身近な生活圏、地域特性に応じた機能集積と連携、低炭素都市づくりなどの考え方を踏まえ、既存の都市基盤ストックを活かしながら災害時においても自立性の高い「拠点・沿道ネットワーク型」都市構造を示した。

(図 4)

この都市構造は、超長期的にみた人口減少を踏まえ、持続的な都市経営に対応し人口規模・構造に見合った都市構造と土地利用を目指すものである。

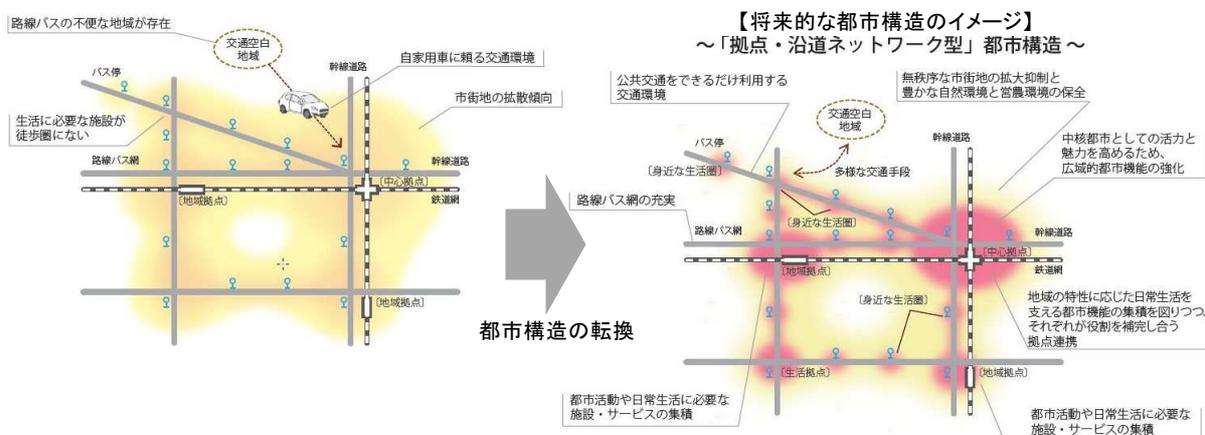


図 4 現状と将来の都市構造

このような都市構造の実現に向け、都市拠点等において、必要に応じて個別のまちづくり方針等を策定し、ハード・ソフト両面から都市づくりの実効性を高めるなど、政策誘導型土地利用を強化することとした。

5. 新たな社会的要請への対応

都市づくりは、現状の都市課題の解決だけではなく、新たな社会的要請にも積極的に対応してことが求められており、都市づくりビジョンにおいても、つぎに示すような社会的要請に応える方針を掲げている。

(1) 都市の低炭素化に向けた総合的な施策の展開

平成 15 年策定の八王子市都市計画マスタープラン(旧版)では、「都市環境形成方針」として環境に関する都市づくりの方針を示していたが、地球温暖化の観点では記述がなかった。今回の改定では、都市の低炭素化に向けた都市づくりからの総合的な施策を方針して示した。

上述の将来都市構造の実現も低炭素化に寄与することから、都市拠点や鉄道沿線への日常生活に必要な施設・サービスの誘導とともに、多様な交通手段の充実を図るなど、利便性の高い生活圏の形成と公共交通をできるだけ利用する交通環境を整え、効率的なエネルギー利用が図られる低炭素都市づくりを目指すとした。

また、都市拠点等では、再生可能エネルギーの導入や省エネルギー化を面的に進めるとともに、建築物の省エネルギー化、コージェネレーションシステム等の導入などによる建築物の環境性能の向上による低炭素化への寄与を位置付けた。

(2) 政策連携による減災都市づくり

地震などの被害を最小化する減災都市づくりを進めるため、交通、市街地整備、みどり、環境、エネルギーなど、多分野にわたる政策連携を図り、災害履歴やリスクを踏まえた土地利用や施設整備を進めるとともに、ノーマライゼーションへの配慮や必要な情報提供に努めることを方針として定めている。

圏央道のインターチェンジ周辺エリアなどを、大規模災害時の活動を支援する拠点として位置づけ、広域的なネットワークを活用した市域を超えた広域的な機能強化を図ることを示した。

6. 市民等に都市づくりの理解と参画を促す工夫

(1) 「協創」の都市づくり

都市づくりにおいては、来るべき人口減少・超高齢社会に対応し、地域の魅力づくりや身近な住環境の維持・向上、災害時における都市機能の維持など、都市の問題が多様化・複雑化し、その解決方法もハード・ソフト両面から様々に求められる。

このため、都市づくりビジョンでは、行政に加えて市民、事業者、大学などの地域の担い手など多様な主体が、「協働」によって都市を「創造」する、「協創(Collaborative Creation)の都市づくり」を推進し、「20年後の都市ビジョン」の実現を目指す。

(図 5)

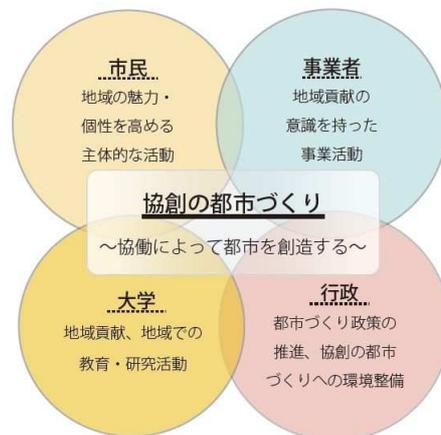


図 5 都市づくりの主体と役割

(2) 「目標型・戦略型」の都市づくり方針

従来の都市計画マスタープランの全体構想における方針は、市街地整備、交通、みどり、防災といった施策分野ごとに整理されており、市民にとって都市づくりの方向性や施策間の関連がわかりにくいものであった。

都市づくりビジョンでは、都市づくりの方向性やテーマが共有できるよう、「目標型・戦略型」の「都市づくり方針」を示した。(図 6)

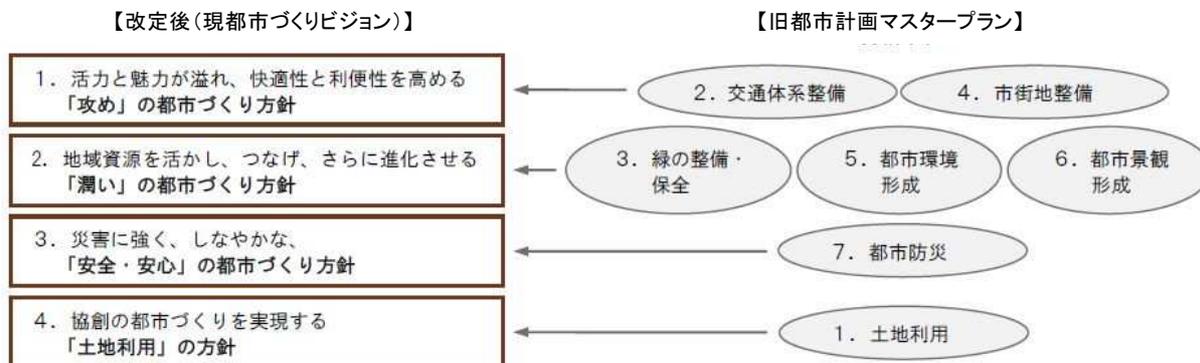


図 6 都市づくり方針の構成

(3) 計画策定への市民参画

都市づくりビジョン策定にあたっては、市民や事業者、専門家、関係行政など多様な主体の意見を反映し、議論を重ねてとりまとめた。検討組織としては、表1に示すように、都市計画マスタープラン検討委員会や専門ワーキングなどの検討組織を設置するとともに、市民の意見を計画内容に反映し、市民が主体的に関わっていただけるように、市民アンケートやパブリックコメントに加えて、地域別ワーキング、地域懇談会を開催し、市民参加によるアクティブな意見交換、議論の場を設けた。また、平成 25 年度には、「八王子市都市計画シンポジウム～『協創』の都市づくりを目指して～」を開催し、市民への周知と理解促進を図った。

表1 都市ビジョン策定のための検討組織

検討組織名	開催回数	検討組織の概要
都市計画マスタープラン検討委員会(外部委員会)	10回	・都市づくりに関連する専門分野及び市民生活に関連する分野などから、高い知見に基づき市の検討に対して助言を行う第三者機関として設置した。
専門ワーキング(事業者・団体・関係行政等)	延べ9回	・事業者・団体・関係行政等の参画により、交通、環境、防災の3つのテーマでワーキング・グループを設置した。
庁内検討会・幹事会等(市)	12回	・市の部長級で構成される検討会、課長級で構成される幹事会、主査級等で構成される庁内プロジェクトチームを設置し、政策調整を図った。
市民アンケート	1回	・無作為に抽出した市民3,000人を対象に「まちづくりアンケート調査」を実施した。
地域別ワーキング(市民)	各地域3回	・地域づくりの方針を検討するため、市民で構成するワークショップを地域ごとに開催した。
地域懇談会(市民)	6回	・地域づくりの方針を検討するため、地域別ワーキングの検討結果を報告し、意見・提案等を広く伺った。
意見募集・シンポジウム	各1回	・検討委員会がとりまとめた「中間とりまとめ」に対する意見を募集した。 ・都市計画マスタープランの周知及び理解促進とともに、市民と将来の都市づくりを考えるきっかけをつくり、まちづくりの機運を高めることを目的にシンポジウムを開催した。
パブリックコメント	1回	・素案に対するパブリックコメントを実施した。
素案説明会	6回	・パブリックコメント期間中に素案説明会を実施した。

(4) 冊子のデザインの工夫と多様なメディアによる情報発信

都市づくりビジョンを市民に気軽に手に取ってもらい、都市づくりへの理解を促進するために、冊子のデザインを、多摩美術大学との“協創”によるプロジェクトとして、八王子の魅力を発信する新しい都市づくりにふさわしいデザインに仕上げた。(図7)

・都市計画の堅いイメージから、親しみやすさを感じられるよう、見出しのテキストや色使いで、市民の心の「温かさ」を表現。

・「協創の都市づくり」を“繋げる”“紡ぐ”というイメージで「パッチワーク」をデザインコンセプトとし、八王子の多様な地域資源や魅力を6色で表現。

- 「活気」** 中心市街地のにぎわい
これから目指すまちの活力
- 「若葉」** 自然の生命力・フレッシュ感
都市を包み込む自然の恵み
- 「空と大地」** 突き抜ける青い空
農地からの土の恵み
- 「伝統」** 語り継がれる歴史や文化
「多摩織」などの伝統工芸
- 「産業」** ものづくりの歴史
我が国をリードする先端技術産業
- 「人」** 人の温かさと優しさ
日常の暮らしやすさ

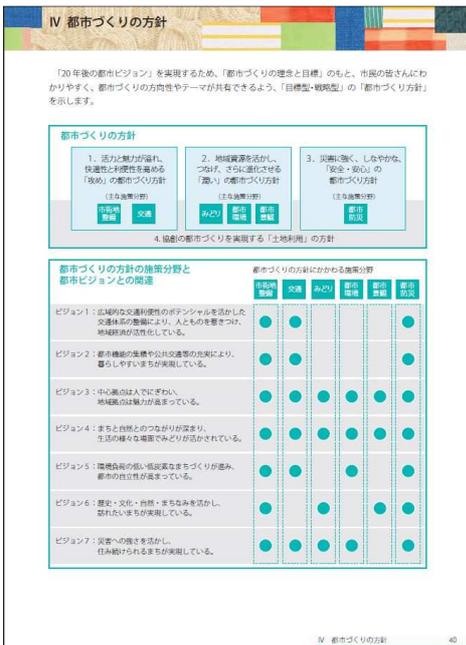


図7 冊子のデザイン

また、概要版に加えて、「シティプロモーション・ブックレット」(URBAN DESIGN VISION HACHIOJI)を作成した(デザインは都市づくりビジョン本冊と同様に多摩美術大学)。この小冊子では、「7つの都市ビジョン」(本稿4.(1)参照)を中心に、それぞれのビジョンの説明と、その実現に係る様々な活動に携わる“人”を取材し、各人に八王子の魅力や将来ビジョンを語っていただくことで、市民が20年後の都市の姿を具体的にイメージできるような工夫を行った。



図8 都市づくりビジョン八王子「シティプロモーション・ブックレット」

さらに、インターネットのフェイス・ブック (facebook) を活用して、市による公式サイトを立ち上げ、都市づくりビジョンの策定について、シンポジウム等の周知や策定状況について随時情報発信を行った。

7. むすび

全国的に人口減少、超高齢社会が進展するなかで、人口や土地利用需要の拡大基調をベースに組み立てられていた都市計画は、その計画内容や手法は大きな転換期を迎えている。このような背景のもと、平成26年度、都市再生特別措置法等の一部改正により創設された「立地適正化計画」制度により、「コンパクトなまちづくり」と「公共交通によるネットワーク」の連携を実現するための誘導手段と支援策の充実が図られた。

八王子市の人口は、平成32年頃までは増加傾向にあるものの、その後の人口減少は避けられず、高齢化も本格的に進捗する。今回の改定により策定された都市づくりビジョンでは、立地適正化計画が目指す「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」化にもつながる将来都市構造などを示した。立地適正化計画は、居住誘導によるコンパクト化に加え、医療・福祉・商業・行政サービス等の都市機能を拠点等に集約する計画が求められており、八王子市においても、都市づくりビジョンで示した「拠点・沿道ネットワーク型」都市構造をベースに、都市機能誘導などの具体策を検討していくことが求められる。

今後は、都市づくりビジョンに示した内容に基づき、低炭素都市づくり計画や立地適正化計画などの計画などを策定し、より具体的な施策を講じることにより、来たるべき人口減少・超高齢社会に対応した都市づくりを進めていく必要がある。