

東北新幹線新青森駅開業に伴う青森市のまちづくりに関する考察

江川 誠一*

はじめに

平成22年12月に、東北新幹線新青森駅が開業した。JR 青森駅から西に約4km離れた奥羽本線の駅である。青森市では土地区画整理事業により新青森駅周辺の石江地区の面的な開発を進めている。青森市はコンパクトシティを掲げており、中心市街地である青森駅周辺との競合を避けるため、この新青森駅周辺には地区計画によって各種の開発制限をかけている。その結果、官民双方の投資も相まって青森駅周辺の主要な観光地の入込み客数は好調であるのに対し、新青森駅周辺では土地の売れ行きは低調に止まり、広大な空き地が広がる状況となっている。

筆者は、北陸新幹線の金沢開業とその後の敦賀延伸を見据え、その参考とするため、平成24年以降、青森県において東北新幹線全線開業によるまちづくりや交通、あるいは観光への影響調査を継続して行っている。沿線の現状を視察するとともに、青森県、青森市、八戸市等の市町を中心にヒアリング調査を実施した。本稿はそのうち、青森市のまちづくりに焦点を当てて考察したものであり、これらの事例から身の丈開発のあり方等に関する貴重な教訓が得られた。

I. コンパクトシティ

1. 青森都市計画マスタープラン

青森市は「青森都市計画マスタープラン」(平成11年6月策定)に全国ではじめて「コンパクトシティ」ということばを記載した。同プランでは、都市づくりの基本理念を「コンパクトシティの形成～「雪に強い」「環境にやさしく」「機能的で快適な」「持続可能な都市づくり～」と定めている。

青森市政における一番の課題は、雪対策である。市の全域が特別豪雪地帯の上、市街地が無秩序に拡大したために、除排雪費用が年々高騰するという状況にあった。これに歯止めをかけたいというのが、コンパクトシティという概念の根底にある。

具体的には、都市をインナー・シティ、ミッド・シティ、アウター・シティの三層構造とし、都市整備の先導的な役割を担う重点整備拠点として、中心市街地地区、石江地区、青森操車場跡地の3拠点を定め、これらに様々な都市機能を集約させようとしている。

表1. 3つの重点整備拠点の土地利用方針

中心市街地地区	中心市街地再活性化による「青森の顔」の形成
石江地区	新幹線周辺(石江)地区整備による「新たな玄関口」の整備。本地区整備の基本理念を「快適都市ゲートウェイ」と定め、大規模な商業施設、業務施設の導入は行わず、中心市街地等との役割分担等を基本視点とした交流施設整備や土地利用誘導、青森らしさを象徴する景観誘導等による地区整備を進めるとしている。
青森操車場跡地	緑豊かな交流拠点「あおもりセントラルパーク」の整備

* 福井県立大学地域経済研究所 地域経済部門

2. 青森市新総合計画

現在の「青森市新総合計画」（平成22年12月策定）においても、都市づくりの基本的な考え方として、「人と環境にやさしいコンパクトシティ」を掲げ、「4つの都市拠点等が機能分担するバランスのとれたまちづくり」をめざしている。平成17年に青森市と浪岡町と合併したため、浪岡駅前地区も都市拠点に含まれたが、基本的に他の3つの都市拠点は都市マスタープランの考え方を引き継いでいる。

表2. 4つの都市拠点と機能

中心市街地地区	青森市の顔
新青森駅周辺地区	広域交流の玄関口
操車場跡地地区	緑豊かな交流拠点
浪岡駅周辺地区	津軽地方の玄関口

II. 新青森駅周辺整備の概要

1. 新青森駅のあゆみ

東北新幹線新青森駅は、昭和55年にJR奥羽本線青森～津軽新城の間に設置することが決定し、昭和61年に普通列車のみの発着駅としてスタートした。

平成22年12月4日、東北新幹線「八戸～新青森」が開業し、新青森駅は新幹線駅となるとともに、奥羽本線全列車の停車、津軽海峡線（函館行きの特急列車）と青い森鉄道線に乗り入れる直通列車の起終点、そして青森市営バス、弘南バス（青森市から五所川原市、黒石市方面）、十和田観光電鉄バス（青森市から七戸町、十和田市方面）など路線バスの乗り入れなどにより、交通ターミナルとしての強化が図られた。

2. 石江土地区画整理事業の概要

新青森駅周辺地域は平成15年3月14日に石江土地区画整理事業の認可を受けた。区画整理事業は既に昭和50年頃から検討されており、この区画整理により新市街地を形成し、市の中心を移すという案まで出ていた。昭和55年に新青森駅着工決定の際には、新幹線の開通までのロードマップが見えていない状況で、今の倍以上のエリアで区画整理が計画されていた。

石江地区は、東北新幹線新青森駅が設置され、広域交流の結節点になることから中心市街地地区、青森操車場跡地地区と並ぶ青森市の都市拠点の一つとして位置づけられている。また、津軽地方へのゲートウェイとして青森市西部地区の中核的役割を担う地区でもある。

表3. 石江土地区画整理事業の概要

地区面積	約46.2ha
施行期間	平成14年度～平成32年度
総事業費	約175億円
道路	3・1・1新青森駅前大通り線ほか3線（都市計画決定）
公園	新青森駅前公園ほか3箇所（都市計画決定）
地区計画	平成16年5月19日決定（変更）
計画人口	約2,300人

3. 地区計画

青森都市計画マスタープランにおいて、石江地区は「快適都市のゲートウェイ」と位置づけられており、大規模な商業施設、業務施設の導入は行わず、中心市街地等との役割分担等を基本視点とした交流施設整備や土地利用誘導、青森らしさを象徴する景観誘導等による地区整備を進めることとされている。

表 4. 地区計画による建築物の制限

商業地区	店舗面積の合計が3,000㎡を超える建築物
近隣商業地区	店舗面積の合計が3,000㎡を超える建築物。建築物の 高さの最高限度を20m

このような開発制限を掛け無秩序な市街化や、大規模な商業施設が立地しないようにした。これはコンパクトシティ構想に基づき、現状以上に郊外地域における商業空間の過剰な拡大を防止しようというものである。

4. 新青森駅周辺の交通結節機能

新青森駅周辺は、すべての交通機関がここに集まるといって、あくまでも「総合交通ターミナル」という位置づけであり、中心市街地に導入されるような都市機能はあえて配置されていない。その結果、空港のような新幹線駅となった。バス路線は駅南口発着の青森市営バス、弘南バスは駅付近の国道7号を走る既存路線の乗り入れである。駅東口発着のバスは、新幹線駅となったことを契機に新設された路線である。

駐車場は西口駐車場と南口駐車場で1,025台の駐車スペースがある。冬場に満車になる

ことはあるが、交通ターミナルとして問題なく機能している。新幹線開業にあわせて、青森市内の観光施設、宿泊施設、中心市街地を周遊する路線（シャトル de ルートバスねぶたん号、運行：青森観光バス）を設置した。ねぶたん号は、新幹線到着後20分後に新青森駅を発車し、価格は1日乗り放題券が500円、1回券が200円である。三内丸山遺跡、青森県立美術館での乗降客が多くなっている。

浅虫旅館組合からの要望で新青森駅と浅虫温泉に直通便（浅虫シャトル、運行：青森市営バス）を1本運行しているが、ほとんど利用客がいないとのことである。



写真 1. 新青森駅

表 5. 交通結節機能の整備概要

駅前広場	東口駅前広場 (1.4ha)	路線バス：ねぶたん号右まわり（青森市内観光施設）、十和田観光電鉄バス（十和田市方面）、JRバス（十和田湖方面）、青森市営バス（浅虫温泉行き急行バス）、タクシープール、駐輪場（約80台）
	南口駅前広場 (0.8ha)	路線バス：ねぶたん号左まわり（青森市内観光施設）青森市営バス（青森市内）、弘南バス（五所川原市、黒石市方面）、タクシープール、駐輪場（約80台）
駐車場	西口立体駐車場	普通乗用車951台、マイクロバス10台
	南口駅前広場内駐車場	74台
あおもり観光情報センター	新幹線新青森駅舎内に平成22年12月1日オープン	



写真 2. 新青森駅西口立体駐車場

Ⅲ. 新幹線と航空機の競合について

青森と東京を結ぶ航空路線は、東北新幹線八戸開業時には青森～東京、三沢～東京とも1便が減便となっている。新青森開業に伴い新幹線利用による青森駅～東京駅間が最速3時間強となり、就航状況への影響が懸念されていたものの、新青森開業に際しては青森～東京は減便されていない。

東北新幹線が全線開業した平成22年12月以降の青森空港（青森～東京線）の利用状況は、東日本大震災後、新幹線の運行が休止した3～4月は前年比106.7～111.9%であったが、機材の小型化もあり、それ以外の月は前年を下回り、平成22年12月から平成23年11月までの1年間では、前年比87.7%となった。首都圏からの移動手段が、東北新幹線全線開業により航空機から新幹線へ一部シフトしたことが伺われる。

航空機は以前より機材が縮小され、便数はそのままでも輸送容量が低下している。一方で、JRは新幹線が新青森まで直通したことにより、東京への引きつぎが廃止されたため、航空機から新幹線への大幅な転換は起きていないとも推測することができる。

機材縮小による便数の維持という手法は、地域にとって2wayによるアクセスという利便性の高い状況を生みだしており、大いに参考となる事例である。

Ⅳ. 北海道新幹線新函館北斗駅開業に向けた動向

2015年度末には北海道新幹線新青森駅～新函館北斗駅の開業が予定されており、所要時間がいまの2時間から約半分の1時間に短

縮される。

東北新幹線と北海道新幹線が直通になると、青森発着の津軽海峡線の特急列車はすべて廃止となる。このことは、青森市が明治以来果たしてきた函館市、北海道の玄関口という役割が終わるということの意味する。反面、函館市とは1時間の時間距離となり、まさに青函圏が一体となる大きな契機ととらえることもできる。

青森市と函館市は昭和63年から「青函ツインシティ」で連携を深めてきている。青森商工会議所では、商工会議所青年部による青函（あおはこ）ブランドの推進、日本海峡フォーラム食の海峡都市ブランド創造事業など様々な事業に取り組んでおり、海峡をはさんだ広域交流圏の出現に対する地元の期待は大きい。

Ⅴ. 青森市のまちづくりに関する考察

1. 新青森駅周辺の地区計画における規制緩和

石江地区の区画整理事業の変遷をみると、当初は大規模開発による青森駅周辺に並ぶ拠点としての位置づけも検討されていたものの、その後の経済状況を勘案しつつコンパクトシティという基本理念に沿ったかたちで計画が見直されている。土地利用の規制を比較すると、青森駅周辺地域が緩く、新青森駅周辺地域は厳しくなっており、容積率や高さ制限等により、中心市街地と競合しないようにコントロールされていることがわかる。

その結果、青森駅周辺へのワ・ラッセ¹やA-FACTORY²等の交流施設の整備も相まって、同駅周辺における主要な観光施設の入込

み客数は、新青森駅開業後も好調を続けており、青森ベイエリアの一带において回遊性が高まってきている。

一方で、新青森駅周辺の土地区画整理事業で生まれた一带は、更地が広がり低未利用地のままの状態が開発当初から今日に至るまで



写真3. ワ・ラッセ



写真4. A-FACTORY



写真5. 青森ベイエリア

続いている。18区画の商業用地（保留地）のうち、レンタカーとオフィスビルの2区画のみが売却され、残りの16区画が空き地状態になっている。これには議会や市民等からも度々批判の声が出ており、青森市は2011年に商業施設等の開設に対する補助金制度、2012年には斡旋事業者に対する支援制度などを設け土地の販売に努めてきたが、目に見えた成果があがっていない。そこで青森市はさらなる活性化策として、2013年10月に保留地の建築規制を緩和する方針を打ち出した。これまで16区画中10区画にかけられていた20mまでの高さ制限は、道路からの後退距離に応じて20m以上の建築物を建設できるように修正するとともに、店舗面積の上限を3,000㎡から1万㎡に拡大した。このため店舗面積だけでみると、衣料や住関連の専門スーパー等の出店ハードルが低下したと言える。



写真6. 新青森駅周辺の空き地

2. 青森市のまちづくりから得られた課題

中心市街地と新幹線駅が離れた位置にある場合、当該都市においてまちづくりを行う上でこの双方をどのように位置づけるかは、低成長時代、人口減少時代において困難な問題である。青森市の手法は大変参考になるもの

のその評価は非常に難しく、また、他地域に当てはめる際には青森市のケースと違う諸条件を十分に勘案する必要がある。さらには、中心市街地と重ならない立地となった新幹線駅周辺において、土地利用が順調に進展しない事例としては、東海道新幹線の新横浜駅、岐阜羽島駅などがあり、これらの駅周辺にはかなりの時間がかかってから諸機能が張り付いており、青森市のケースが特殊とは一概に言えない。

以上のような前提に立った上で、他地域において中心市街地と新幹線駅が離れた立地になる場合の課題として、次の三点を指摘したい。

第一に、身の丈にあった開発のあり方について、事業前に十分な検討が必要なこと。青森市の例では当初計画から事業規模を半分にしてもなお、広大な空き地が生じる状況となっており、需要の見極めが甘かったと言わざるを得ない。また、規制の導入に際しても、その後緩和したことを考慮するとその影響を見誤った可能性が高い。現下の社会経済情勢を的確にとらえた上で、対象地域にどの程度の開発ポテンシャルがあるのかを、シビアにみていく必要がある。

第二に、事業後の環境変化に対応可能な柔軟さを担保するための検討が必要なこと。一旦動き出した計画がなかなか修正しにくいことは往々にしてあることである。事業後に大きくコンセプトや土地利用等を転換するには様々な困難が付随する。そこで、ある程度柔軟な運用や利用が可能な仕組みをあらかじめ導入することが考えられる。期間限定、あるいは暫定的な土地利用が可能な場所を一定割合で確保しておくことや、市民や周辺住民と協働しながら長期的なまちづくりを進める手

法等がその一例である。

第三に、中心市街地と新幹線駅とをどのようにつなぐかについて、深く掘り下げた検討が必要なこと。この双方を公共交通等で密接に結ぶことは当然として、市民やビジターがこの双方を一体的なものとしてとらえられるような仕組みが求められる。すなわち、市民やビジターの利便性、経済性の向上や感覚的な楽しさに資するような仕組みであり、有機的かつシームレスにリンクさせるとともに、地域資源を掘り起こし再生することや景観面での工夫も重要となる。

注)

- 1 ねぶた祭りの常設展示間。青森市が平成23年1月に設置。
- 2 工房と市場を兼ね備えた飲食物販施設。りんごを中心とした青森県産のものが並ぶ。株式会社 JR 東日本商業開発が平成22年12月に設置

【参考文献】

- ・青森県観光国際戦略局（2012）「東北新幹線全線開業後における本県観光の動向について（平成24年7月）」
- ・青森市都市政策課（2012）「青森市のまちづくりについて（平成24年度）」
- ・青森市都市政策課（2012）「新青森駅周辺整備について（平成24年11月）」
- ・上村康之（2012）「東北新幹線青森開業後の地域状況」『アスリックニュース』株式会社アスリック（平成24年12月）