

縮小時代の都市・地域政策の課題：日独比較の視点から

Issues of Urban and Regional Policies in a Depopulating Society: Comparison between Japan and Germany

大村 謙二郎*

By Kenjiro OHMURA

1. 日独都市の共通性・異質性

非常にマクロに見れば、日本もドイツも同様に人口減少時代に入り、経済的にも似たような状況が生じている。こうした縮小時代における日本とドイツの都市・地域政策課題について、日独比較の観点から整理する。

日本とドイツの都市には、もともと都市形成上の特質と縮小時代に対応する市街地の類型があり、出発点として都市形成に幾つか違いがある。日本の場合、第一次都市化の時代は、大正8~9年頃の最初の旧都市計画法が制定された時代である。ドイツでも、19世紀末から20世紀初頭にかけて急速な都市成長があり、これをドイツではグリュンダーツァイト(直訳すると「創設時代」と言っている。このグリュンダーツァイトの市街地が非常に大きな問題を抱えており、これをどのように改善していくかというのが1970~80年代にかけての大きな課題で、これは未だに残っている問題である。日本では、20世紀の負の遺産の一つといわれている大都市圏を中心としてでき上がってきた木造市街地問題があるが、グリュンダーツァイト市街地というのは、建物の質は問題が多く高密度化している一方で、道路の基盤は結構整っているという点で日本の場合と違いがある。日本において同様な欧米型スタイルの基盤整備の水準が良いのかどうかは、非常に慎重な判断が求められることになる。

2点目は、高度成長期市街地で、日本の場合、郊外戸建て住宅地が、大都市圏あるいは地方都市を中心に非常に勢いで形成され、旧西ドイツにおいても、奇跡の成長と言われた1950年代末から1960年代にかけて郊外戸建て住宅地が建設された。

日本では、郊外戸建て住宅地は区画整理が行われて基盤が整ったところでは、比較的まだ人口は安定

的に推移し、西ドイツの場合もあまり問題はないが、統一直後の旧東ドイツでは、今まで抑えられた郊外戸建て住宅事業が一挙に顕在化し、質の悪いドイツ風ミニ開発住宅が建てられた。これは、10~20年後に旧東ドイツで相当大きな問題になることが想定される。

最後に計画住宅団地・ニュータウンに関しては、日独の相違はあまりなさそうである。ただ、ドイツでは同じように単調に建設されてきたところは人気がなくなってきており、ダウンサイジング型の施策や密度を引き下げてタウンハウスや戸建て住宅に転換するという事例も幾つか出てきている。こうした地域も、立地条件、規模ならびに管理主体などの違いで状況は異なっている。

2. 縮小時代の目指すべき都市像・地域像

ドイツの場合、縮小時代の目指すべき都市像・地域像は比較的明瞭で、もともと中世都市や19世紀につくられたヨーロッパ都市には共通の枠組みがあって、EUが拡大してもそこに回帰していくという考え方がある。

日本の場合は、東京をモデルとした都市再生の中で出てきている高度複合型の都市で、そこだけ是非常に魅力的な都市空間が形成されているが、これが普遍的な解にはならない。逆に郊外では、三浦展氏の造語である「ファスト風土型の都市像」が各地で展開され、統一した都市像に収斂していない。こうした見えない日本型コンパクト都市をこれからどのように作り上げていくかが大きな課題である。

3. 計画行政制度

計画行政制度の比較では、ドイツは基本的には連

* 筑波大学大学院教授

邦制の中で、比較的市町村が強い計画権限を持った仕組みで安定的に推移してきているが、幾つかほころびが出てきているという状況である。

日本の場合、この10年程度の間地方分権が相当進み、中央集権型の計画システムから脱却途上にあるが、まだトップダウン型の部分もあり市町村と県との関係もまだ解けていない問題が相当ある。

とりわけ、地方分権の進度の違いでは、ドイツの場合には非常に強かった自治体の都市計画権限に対する行き過ぎが問題だったのではないかとされている。これが特に顕在化したのは、1990年の東西ドイツの統一後、旧東ドイツでは大都市周辺の基礎自治体や小都市の自治体が競って西側の資本を呼び寄せて大型店を誘致した事例があり、そこから広域的な連携の必要性が改めて強調されてきた経緯がある。今ドイツの計画行政制度では、市町村よりも、広域的な連携、リージョナル・ガバナンスの仕組みをもっと強化していくべきという方向に向かっている。最近改正されたドイツの「建設法典」の中でも、大型店の立地問題については、周辺市町村の関与の度合いをより強めていくことになっている。

日本の場合、まだ地方分権の途上で、基礎自治体としての計画権限を強化すると同時に、広域連携システムをどのように作り上げていくかという二重の課題を有している。

4 . 計画制度

計画制度の比較では、ドイツの場合は、非常にがっちりしたFプラン、Bプランの体系があり、最近では広域的土地利用の調整システムをより重視しているという点が提起されている。

一方、日本の場合、郊外に向かうほど規制密度が緩やかで計画白地地域があり、まだ手を入れなければいけない点が多くある。

計画システムのドイツと日本の大きな違いは、ドイツの場合、中心地理論を現実に応用して中心地、しかも上級、中級、下級、あるいは基礎生活センターという位置づけをしている点である。日本で「国土の均衡ある発展」をどう定義づけるかは難しい問題

であるが、ドイツの場合は、バランスのとれた各地域毎において同等の価値を持てるような生活条件を確保していこうとしている。こういう仕組みを我が国でどのように理解していけば良いのかが課題である。

日本では、特区型政策、都市・地域再生政策など、まだ成長オリエンテッドで、縮小に対してはまだ対応ができていない。今度の国土形成計画における広域計画と都市計画の役割分担がどのようになるかが重要なポイントである。

5 . 直面する課題と政策対応

最初の課題は、ドイツ、日本共に、膨大な産業跡地の発生にどう対応するかというものである。ドイツでは産業跡地を全部埋めるのは難しく、実際にルール工業地域では、数百ヘクタール単位の膨大な工場跡地が多く存在している。これは、先進工業諸国が抱えるこれからの大きな都市地域政策上の課題になる。

「縮小・撤退と緩やかな成長・集中の組み合わせ」がドイツ側からのメッセージである。ただし、どこを選択してどこに集中していくかというプライオリティを定めること、その地域選別の過程における合意形成の問題が今後重要になってくる。特に広域的には、皆がそれを追求すれば全部共倒れになるので、どこかで分担の仕組みをつくらなければならない。それをどうやって合意形成していくかという問題が二つ目の課題である。

三つ目として、人口減少や世帯構成の変化に対応した社会的な活力維持方策として、ドイツで今悩んで進めている社会的統合をどのように進めていくかという課題がある。ドイツは日本に比べて相当多国籍化、エスニシティの問題があるが、日本もこれから人口減少時代を抱えて、ある程度の労働力が流入してきた時に、多様な文化的背景を持った人たちをどうやって統合していくかという新たな社会的統合方策がフィジカルプランニングの中に出てくるものと考えられる。