

Ⅱ 特 集

人口減少下の都市計画の課題

- 人口減少下の都市計画の課題

～IBS国際シンポジウム～

- 人口減少下の都市計画制度の課題
- 三大都市圏の将来人口動向の特徴と課題
- ドイツにおける衰退都市・地域への取り組み：戦略、手法、プロジェクト
- 縮小時代の都市・地域政策の課題：
日独比較の視点から

人口減少下の都市計画の課題 ~ IBS 国際シンポジウム ~

Issues of Urban Planning in a Depopulating Society

わが国の人口は、現在をピークに減少へ向かうことが予測されており、今まさにその転換点を迎えています。人口動向と都市との関係については、これまでの都市は人口増加に伴う拡大・成長を基調としていましたが、これからの都市は緩やかながらも着実に人口減少が基調となります。

こうした時代の変化にあって、人口増加を前提とした都市の拡大・成長時代に構築された都市計画はその機能に限界が生じており、これからの時代に必要な機能を果たせる都市計画へと再構築を図っていくことが求められます。

現在、当財団の黒川洸理事長が分科会会長を務める社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会においても、人口減少等に対応した新しい都市計画制度の枠組みが審議されています。

当財団では自主研究活動の一環として、国内外の専門家を招いた講演会を行っています。このような動向を踏まえ、平成 18 年 1 月 13 日(金)にルポー

ル麹町(麹町会館)において「人口減少下の都市計画の課題」をテーマとした IBS 国際シンポジウムを開催し、200 名を超える方にご参加をいただきました。

シンポジウムでは、まず黒川洸理事長より「人口減少下の都市計画制度の課題」について、わが国の



写真 - 1 IBS 国際シンポジウムの会場風景

IBS 国際シンポジウム「人口減少下の都市計画の課題」プログラム

2006 年 1 月 13 日(金) ルポール麹町(麹町会館)「マープル」

- 14:30 開会
- 14:30 挨拶 財団法人計量計画研究所 常務理事 矢島 隆
- 14:35 講演 1 「人口減少下の都市計画制度の課題」
財団法人計量計画研究所 理事長
社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会会長 黒川 洸
- 15:10 講演 2 「人口減少下の大都市圏近郊地域の将来」
国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課課長 福本 俊明^(注)
- 15:40 休憩
- 15:50 講演とコメント
「ドイツにおける衰退都市・地域への取り組み：戦略、手法、プロジェクト」
ポッフム・ルール大学教授 ウタ・ホーン
- 16:45 「縮小時代の都市・地域政策の課題：日独比較の視点から」
筑波大学大学院教授 大村 謙二郎
- 17:00 閉会

(注) 現・静岡市助役

人口の推移を踏まえながら、これまでの都市計画制度の動向と課題を概観するとともに、今回の「まちづくり三法」の改正のポイントを解説し、今後の中心市街地のあり方について講演させていただきました。



写真 - 2 黒川洸理事長の講演

の取り組み」について、東西統一後の大都市化と衰退化の二局化する都市の現状を概観し、衰退する都市・地域に対する国家レベル、広域レベル、自治体レベルの政策を具体的な事例を紹介しながら講演していただきました。



写真 - 4 ウタ・ホーン教授の講演

次に国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課の福本俊明課長（現静岡市助役）より「人口減少下の大都市圏近郊地域の将来」について、三大都市圏郊外部を対象に交通条件を加味して算出した将来人口に基づく特徴と課題の整理と大都市圏郊外部の整備方策について検討した調査結果を解説し、大都市圏整備制度の見直しの必要性について講演していただきました。



写真 - 3 福本俊明課長（現静岡市助役）の講演

最後に筑波大学大学院の大村謙二郎教授より「縮小時代の都市・地域政策の課題：日独比較の視点から」について、先のウタ・ホーン教授の講演を受け、縮小時代における都市・地域政策について日独の比較を行い、両国の課題について整理していただきました。



写真 - 5 大村謙二郎教授の講演

続いてドイツ・ポッフム・ルール大学のウタ・ホーン教授より「ドイツにおける衰退都市・地域へ

今後の都市計画のあり方を考える上で、本シンポジウムの各講演は大変に示唆に富む内容であり、各氏のご協力により、講演内容をとりまとめ頂き、本誌特集として掲載させていただきました。

人口減少下の都市計画制度の課題

Issues of Urban Planning Policies in a Depopulating Society

黒川 洸*

By Takeshi KUROKAWA

1. はじめに

私が都市計画・歴史的風土分科会の会長を務めさせて頂いている社会資本整備審議会で、昨年、諮問された『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか』の第一次答申が出され、国会の論議を経て「まちづくり三法」の法改正が行われた。

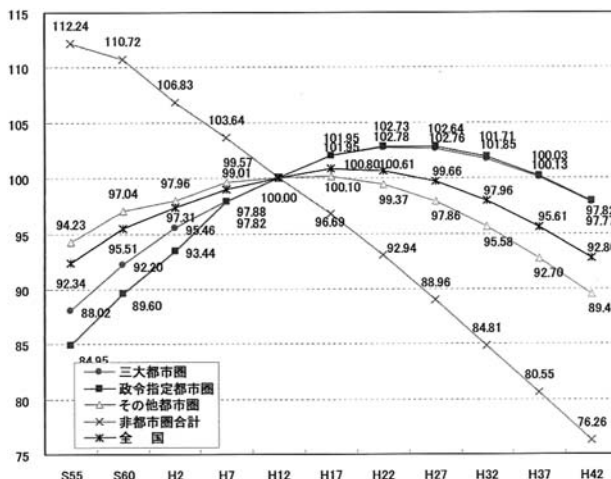
本稿では、人口減少に至るまでの都市計画制度に関する背景と課題を概観すると共に、今回の法改正だけではなく、その先を見越した対応について、個人的な認識と見解を交えて、述べたい。

2. 我が国の人口の推移

我が国における戦後からの人口推移をみると、昭和20年(1945年)に7,200万であった人口が1億2,700万程になり、都市圏を中心に5,000万人位増加している。そして、それと共に1人当たりのGDPも増えている。この急速な変化に追いつくために、日本の都市は困難な対応を強いられてきていた(図-1)。

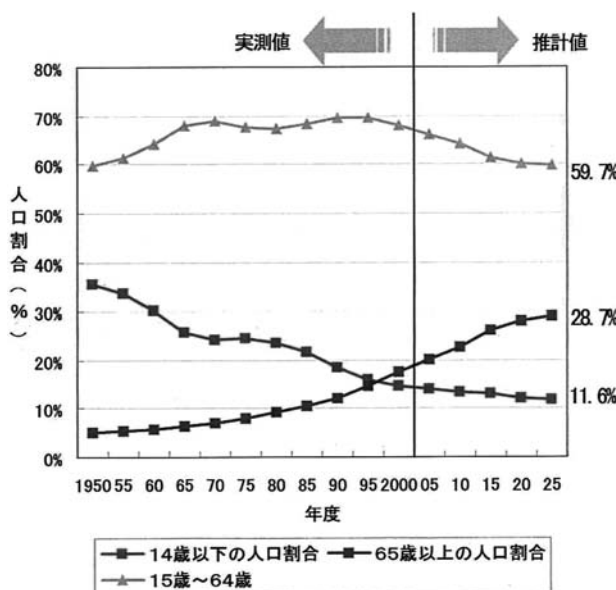
このような中で、日本の都市計画は都市における経営や運営の視点が欠け、都市の建設計画となってしまった面がある。又、短期間に人口が都市に集中したことによって、多くの人々は現在の生活が都市的な生活と思いつつ生活している様に見受けられる。しかし、これが本当に都市的な生活なのかという疑問がある。例えば、先進国の中で見ると、日本人の都市的な生活とは実は大いなる田舎であって、本当は違うのではないかと、とも思える。

この増加を辿ってきた人口が一昨年ピークを迎え、14歳以下の子供が減り、65歳以上の人口が増えていくという少子高齢化の社会へと向かいつつあるのが現状である(図-2)。



出典：社会資本整備審議会
都市計画・歴史的風土分科会
第4回中心市街地再生小委員会補足説明資料

図-1 都市圏別の人口推移 (平成12年を100とする指数)



資料：国立社会保障・人口問題研究所のデータ

図-2 日本における人口割合

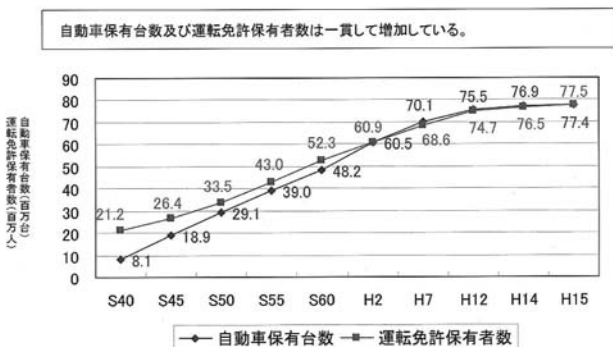
*財団法人 計量計画研究所理事長

又、世帯構成から見ると、これまで標準世帯は夫婦2人に子供2人であったが、東京23区では、1人の世帯が3分の1、2人の世帯が3分の1、その他の世帯が3分の1になってきている。今後は1人世帯あるいは2人世帯が主力となり、夫婦2人に子供2人というのは必ずしも代表的な世帯ではあり得なくなる。

これから都市のあり方を考える場合には、これまでの標準世帯という概念を考え直す必要がある。今では、1人世帯では入居出来なかった公営住宅において、1人でも入居が可能になったり、身障者の方やドメスティックバイオレンスを被った人たちも公的住宅に入れて、救済できる様になってきているのである。

3. モータリゼーションの進展

次に、自動車の保有台数の推移をみると、昭和48年に社会全体の生産性がカテゴリー的に下がったオイルショックがあったにもかかわらず、自動車保有の台数と運転免許保有者数は一貫して伸びている(図-3)。



資料：国土交通省陸運統計要覧平成16年版

図-3 モータリゼーションの進展

このことは、日本社会において、車が必要不可欠なものとなり、特に大都市の都心部以外は自動車がないと生活できない、又は、自動車があるからこそ様々なところに住むことが可能になっていると考えられる。現在は、概ね7,000万台の保有があって、7,000万人が車の運転免許を持ち、数の上では運転免許を持っている人は車を1台持っている状況である。

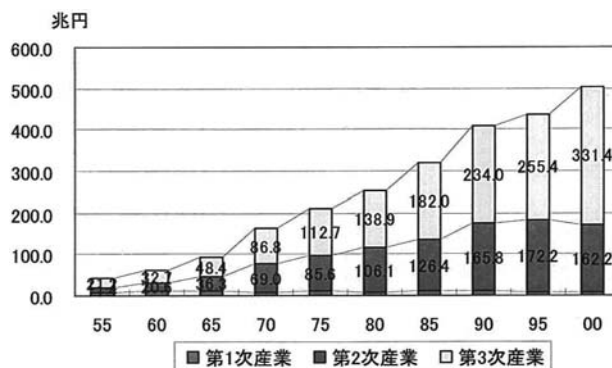
4. 土地利用の推移

更に、農業の分野で1960年代に肥料や農耕機具が急速に発達して、農業が石油漬けになるに従い、それまでの薪炭林の炭や枯れ葉などが不要となっていった。このため、里山や平地林も必要がなくなり、新たに住宅地として利用できる土地が供給されることとなった。

この農業における変化が、都市公団などによる郊外でのニュータウン事業において、都市が発展する一つの大きな原因ともなった。

そして、昭和43年の都市計画法の大改定により、線引きという概念が導入された。この時、市街化区域内においては、スプロール地域の再整備よりも人口増加による新市街地の整備が優先されることとなった。一方、市街化調整区域となった地域は都市的整備が出来なくなり、適時、様々な修正を施しつつ、平成14年の改訂で若干見直された。

この期間の産業別生産額の推移を見ると、第3次産業が非常に大きくなり、第2次産業の伸びが鈍化して下降傾向となり、農業は微小な額で留まっている(図-4)。

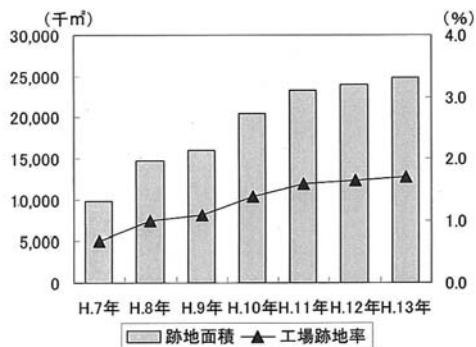


資料：内閣府「国民経済計算年報」

図-4 産業別国内生産額の推移

第2次産業における生産額の鈍化は、工場跡地を発生させ、その跡地に、昨今、問題となっている大型ショッピングセンターが進出してきた。この工業区域に指定されている地域(跡地)に大型商業施設が建つことが都市計画として問題視され、今回の改正の一つのキーポイントになっている(図-5)。

一方、第1次産業である農業は総面積が減り、耕作放棄地が増えてきている。このことは、都市の人口の減少にともなって、これまでの住宅用地を再び



※工場の跡地面積とは工場用地の利用転換などにより1年間に事業所の敷地面積にカウントされなくなった面積。
跡地面積とは、立地面積－事業所敷地面積増減
工場跡地率とは、跡地面積÷前年末敷地面積

資料：平成16年度「土地白書」
土地白書による「工場廃棄面積」を「工場跡地面積」としている

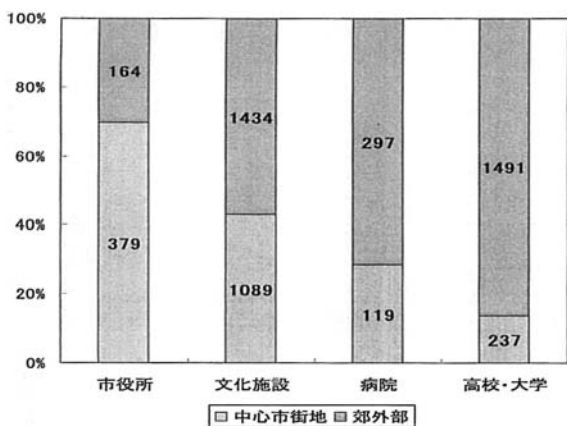
図-5 工場の跡地面積の推移

農地に転用するという意見もあるが、その意見は現実的ではないことを意味していると思われる。

更に、中心市街地を空洞化した原因の一つとして、公共施設の郊外立地の問題がある。

市役所などは未だ中心市街地に多いが、文化施設や美術館、図書館は郊外へ移転し、病院も大規模な駐車場を確保するために中心地から外へ行く。高校に至っては市街化調整区域に建設が可能であり、予算の関係から高い土地よりは安価な市街化調整区域へ出て、中心市街地から人が集まるような施設が郊外に出ていく状況にある。最近になればなる程、その傾向が顕著となっている(図-6)。

今回改正した新しい都市計画法では、このような状況がベースとなり、公共施設も開発許可の対象として制約をかけることになった。



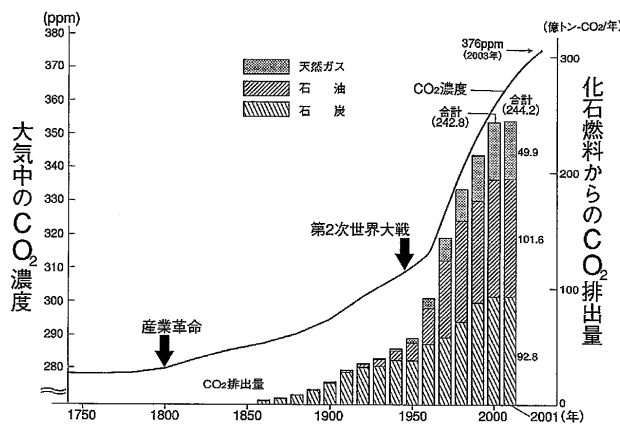
出典：人口移動等社会経済動向と土地利用に関する調査(平成15年度国土交通省土地・水資源局)

図-6 農地転用面積の推移

5. 地球温暖化対策

一方、地球的規模の視点に立つと温暖化対策があり、京都議定書で日本は国際公約をしている。地球温暖化の原因となる温室効果ガスの削減目標は平成2年時排出量の6%であるが、排出量の現状から、(これまでの超過分を含めて)累積で13%程の削減が必要となる。この数値は産業界の努力だけでは達成困難であり、住宅や運輸の部分でもかなり削減しなければならないと思われる。例えば、国土交通省担当分の中で、住宅のCO₂削減が一番大きな要素であり、省エネ住宅とするために密閉度の高い住宅などを推進する政策などが予想される。

現在、COP3(Third Session of the Conference of the Parties: 気候変動枠組条約第三回締約国会



出典：環境省資料、気象庁資料、経済統計要覧2004年版 温室効果ガス世界資料センター(WDCGG)HP

図-7 二酸化炭素排出量と大気中濃度の変化

議、以下同様)では1990年基準で6%減であるが、今後の20~30年の間にCO₂排出量を40%から50%減らすような施策を考えなければならないと思われる。既に、実はヨーロッパを中心として、その検討が始まっている。

今後、地球温暖化対策として、都市にも何らかの規制が更に必要になると考えられる。

これまでの我が国における住宅立地や交通手段の選択は基本的に個人の自由選択であり、大規模商業は事業者のビジネスを中心とした自由選択に任せた結果が今の都市であると、私は認識している。今回の見直しでは住宅や交通には直接触れずに、第1歩として大規模商業について制約をかけることになった。

6. まちづくり三法の見直し

「まち」について、社会資本整備審議会を始め、様々なところで議論され、景観法ができたり、最後の国土総合計画などを考え合わせると、今後の進むべき方向は、

過度に自動車に依存しない
安全・安心で美しいコンパクトなまち
再編整備に向けた都市運営

を目指すことが適切と考えられる。

殊に「再編整備に向けた都市運営」とは、前述したが(2 我が国の人口の推移) 今までの都市計画は、都市計画法というよりは都市建設計画法に近く、これからは都市の運営や経営という視点で対応していく必要があるということである。

今回の「まちづくり三法」の見直しにおいて、改正されたのは都市計画法と中心市街地活性化法であり、都市計画法を中心に見直しが図られている。

時代の趨勢である規制緩和や地方分権の観点からみると、今回の改正は規制強化であり、時代に逆行していると思われるが、規制が必要な場合もある。

新たな都市計画制度ではゾーニングを強化している。大規模集客施設で1 ha以上の商業施設は、商業地域か近隣商業地域、又は、準工業地域においてのみ立地可能となっている。即ち、工業地域にはそのままでは立地できない。準工業地域についても、特別用途で見直す必要がある。

その基本計画は国が認定するが、準工業地域でも基本的には立地の抑制を条件とする。要するに都市計画としては、商業地域や近隣商業地域が商業の立地すべき地域ということである。

また、非線引きの白地地域でも、原則として立地できない。但し、地区計画を立て、事前に承認をえれば立地できる、即ち、都市計画が先行する仕組みである。

大規模集客施設というのは1万 m²を超える施設であり、これらは限定的に都市計画で決めたところ以外は立地できないようにするのが今回の大きな特徴である。このために民間利用者には都市計画の提案制度を認め、その提案に対しては1年以内に都市計画審議会は、回答しなければならないとなっている。

次に、医療施設、社会福祉施設、学校の建築を目的とする開発行為に対しても、開発許可が必要となっている。

都市計画区域制度の見直しでは、新たに準都市計画区域を決めることができる。要するに、都市計画区域外では制限がないので、準都市計画区域という地域をつくり、立地の制限をかける。市町村だけでは隣の市町村と調整が困難な場合があり、広域的観点から指定権者を都道府県とする。地方分権から見ると、規制のレベルとしては上位の決定機関が出てきたことが大きな見直しの方向である。

7. 安全安心で美しい中心市街地とするには

「まちづくり三法」の改正だけで、中心市街地を見直すには不十分であり、その次の対策が必要である。このことは、審議に関わった都市計画・歴史的風土分科会の全ての方が認識している。

しかし、具体的な対策としては、種々様々な意見がある。

私としては、都心(まちなか)居住、冗長な商店街の再編と公共公益施設の導入、質の高い公共交通サービスの提供が重要なポイントと考えている。

都心(まちなか)居住という点で、以前とは逆の流れがあり、高齢の女性の人たちが郊外からまちなかでの生活を希望している。例えば、御主人が亡くなった後、どこが一番安全、安心できるかという時に、郊外の戸建て住宅より都心のマンションに來たほうが良い。その人たちが都心に住めば、商業でも色々なマーケットができ、まちなかが活性化する要因となる。現在、東京の都心に居住しているのは、その様なご夫婦か若い高額所得者である。今後、商店街とか公共施設を含めて、再編整備の議論を生活の観点から深めていく必要があると考えている。

次に、質の高い公共交通サービスの提供であるが、具体的ところで解決すべき問題があり、土地利用と交通の連携が上手くいっていない。例えば、身障者や高齢者、自転車、歩行者が安心して動ける道路や出会った人々が会話できる歩道などのサービスを提供する道路が、今後、都心の道路として要求されてくると考えられる。それは、必要な車線数で道路幅員を決めるような現状の道路ではない。

私たちが掲げている都市計画道路の見直しというのも、都市計画決定している道路建設を止めるとい

うことではなく、4車線を2車線の道路にして歩道を拡げる等のことも含めて見直すべきであると考えている。

更に、地方の都市や大都市の郊外では、公共交通機関の乗客は高校生と高齢者で、多くの人々の交通手段の対象になっていない現実がある。このことから、魅力的な公共交通について考えていく必要がある。例えば、ピーク時に5分～10分間隔。オフピーク時で10分～20分間隔。早朝深夜は20分間隔。運賃は3キロ以内ではワンコイン。これ位のことが必要と思われる。今後、公共交通を建設、運営するためには、PFIなどの民間を活用した様々な工夫が必要であるが、これまでの建設と運営と一緒にした採算性を中心とした基準ではなく、サービスを基本とした新しい概念による基準にした方が良いのでは

ないかと考えている。

一方、将来の公共交通として、LRT (Light Rail Transit : 軽量軌道交通、以下同様) が非常に有力視されており、社会資本整備審議会でも都市整備関連部会からではなく、環境部会や技術部会で整備の必要性が議論されている。

しかし、日本では昭和40年代の後半に路面電車が廃止され、LRTの基礎的な技術が既に失われているために、再度、路盤をストックして、新しい形のLRTをつくらなければならない。そのためには、整備のルールなどが必要であり、都市計画の上からも、質の高い公共交通サービスとしてのLRTに期待すると共に、LRT事業制度の確立を望む次第である。

三大都市圏の将来人口動向の特徴と課題

Trends and Issues of Future Population of Three Major Metropolitan Areas

福本 俊明*

By Toshiaki FUKUMOTO

1. はじめに

従来の大都市圏整備の計画制度は、人口の増大や大都市圏への人口集中を前提にして枠組みが定められている。しかし、人口減少時代が目前に見えてきた中で、大都市圏地域では実際もう既に多くのエリアで人口の減少が起こっている。このような人口減少の影響をしっかりと把握し、今後の大都市圏整備の方針に寄与することが必要なため、大都市圏整備課では平成15年度から「経済社会の変化に対応した大都市圏郊外部の整備方策等検討調査」を行っている。

この調査では、三大都市圏郊外部を対象に交通条件を加味した将来人口を算出し、人口減少と高齢化の視点からそれらの特徴と課題を整理し、大都市圏郊外部の整備方策について検討している。本稿では、特に人口減少に焦点を当て、その成果の一部を紹介する。

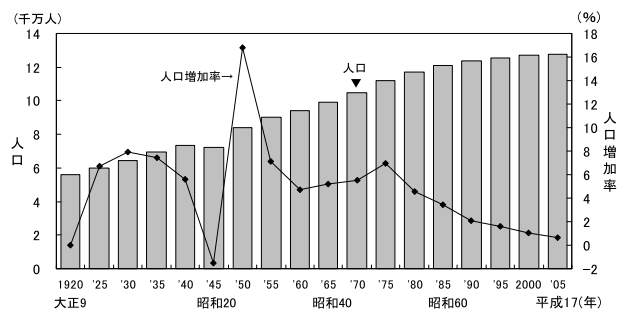
2. 三大都市圏の人口動向の比較

(1) これまでの人口動向

図-1は、わが国の人口の推移を示している。わが国の人口は昭和40年に1億人となり、平成17年現在は1億2,776万人である。しかし、最近5箇年(2000~2005年)の人口増加率は0.7%と戦後最低の伸び率となり、平成17年の人口は減少に転じたと言われている。このように、現在わが国は本格的な人口減少時代の幕開けを迎えている。

表-1は、大都市圏別の人口増減を示している。1995~2005年の10年間で前期5箇年・後期5箇年の人口増減率により、この前後期ともプラス・プラスを人口増加が継続するタイプ、マイナス・マイナスを人口減少が継続するタイプとするなど、4つの

人口増減タイプに区分し、タイプ別市町村数を集計したものである。首都圏で増加継続タイプの市町村数が多いのは東京都と神奈川県であり、千葉県と茨城県は減少継続タイプの方が多い。中京圏では、愛知県だけが増加継続タイプの市町村数が多く、三重県と岐阜県は減少継続タイプの方が多い。京阪神圏では、大阪府と滋賀県を除く、京都府、兵庫県、奈良県の3府県については減少継続タイプの市町村数



資料：国勢調査（S20年に沖縄県含まず）

図-1 わが国の人口推移（1920 - 2005年）

表-1 三大都市圏の人口増減（1995 - 2005年）

		人口増減率(%) *1		10年間の人口増減タイプ別市町村数 *2				計
		1995 -2000年	2000 -2005年	増加継続 (++)	減少・増加 (+-)	増加・減少 (+)	減少継続 (--)	
首都圏	東京都	2.5	4.2	42	10	3	6	61
	神奈川県	1.0	3.5	38	6	4	14	62
	埼玉県	2.6	1.7	24	6	26	22	78
	千葉県	2.2	2.2	29	6	11	34	80
	茨城県	1.0	-0.4	20	3	7	24	54
	計	2.5	2.9	153	31	51	100	335
中京圏	愛知県	2.5	3.0	55	11	5	13	84
	三重県	0.9	0.5	15	3	8	20	46
	岐阜県	0.4	-0.1	16	1	7	22	46
	計	1.8	2.0	86	15	20	55	176
京阪神圏	大阪府	0.1	0.1	27	7	7	26	67
	京都府	0.6	0.1	10	4	8	27	49
	兵庫県	2.8	0.7	19	2	9	31	61
	奈良県	0.8	-1.5	6	0	7	29	42
	滋賀県	4.3	2.8	15	2	3	11	31
	計	1.2	0.4	77	15	34	124	250

*1：人口増減率
 ↗ 増加率上昇
 → 増加率横ばい
 ↘ 増加率下降
 ↓ 減少

*2：人口増減タイプ別市町村数
 塗りつぶしは、各都府県の中で最も市町村数が多い人口増減タイプ

資料：国勢調査結果により作成

* 現静岡市助役、前国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課課長

が多い。このように、三大都市圏に属する市町村にあっては、現在既に多くの市町村で人口減少が進行している。

(2) 将来の人口動向

図 - 2 は、三大都市圏の 2020 年までの将来人口動向を示している。この将来人口は国立社会保障・人口問題研究所の推計結果であり、1995～2000 年の人口増加率をベースにしているため、最近 5 箇年 (2000～2005 年) の影響は加味されていない。このような条件下での人口増加のピークをみると、首都圏の将来人口は 2015 年をピークに、それ以降は減少に向かう。中京圏では 2010 年がピークとなり、京阪神圏ではもう既に現在がピークであり、それ以降は減少に転じる。特に京阪神圏については、三大都市圏の中で最も人口減少率が高く、全国平均をも下回っている。

図 - 3 は、三大都市圏の将来人口動向を各大都市圏の近郊地域と都心部を合わせた、いわゆる大都市圏の中でも都市地域に絞って見たものである。これを見ると、首都圏はさらに伸び、中京圏も伸びている。ところが、京阪神圏はさらに落ちている。この要因としては、京阪神圏を都市地域に限った場合、前述 (表 - 1) した府県別の人口増減をみても分か

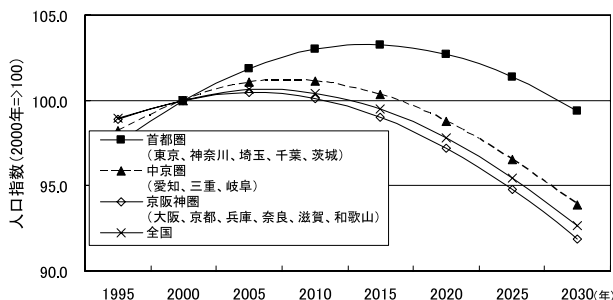


図 - 2 三大都市圏 (各都府県計) の将来人口動向

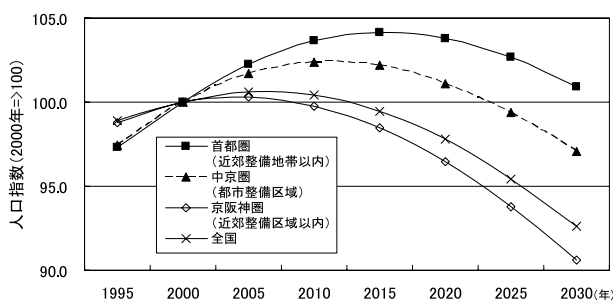


図 - 3 三大都市圏近郊地域以内の将来人口動向

るように、都市地域に含まれる京都府や兵庫県の多くの市町村で人口減少が進行していることや、一番人口が伸びている滋賀県が近郊整備区域外になってしまう影響も出ていると考えられる。

3 . 三大都市圏の将来人口動向からみた特徴と課題

将来人口の算出に当たっては、市町村より細かいゾーン区分を単位とし、ゾーン別の交通条件データ (都心からの鉄道所要時間と最寄り鉄道駅からの時間距離) と将来人口データを組み合わせて推計を行っている。

表 - 2 は、三大都市圏の 2000～2020 年の将来人口動向を示している。将来人口の集計に当たっては、都心や最寄り鉄道駅へのアクセシビリティの指標によりゾーンの類型化を行い、ゾーン別の 2000 年人口と 2020 年人口推計値を地域類型別に集計し、これらの人口増減数と増減率を算定している。

この算定結果に基づき、各都市圏郊外部の特徴と課題を以下に整理する。

表 - 2 三大都市圏の地域類型別将来人口動向

	東京都市圏 ※A地域に東京区都含む		中京都市圏		京阪神都市圏	
	人口増減万人 (2020-2000)	人口増減率 (2020/2000)	人口増減万人 (2020-2000)	人口増減率 (2020/2000)	人口増減万人 (2020-2000)	人口増減率 (2020/2000)
A 地域	38.5	1.03	6.9	1.06	-8.4	0.98
B 地域	69.7	1.08	-1.2	1.00	-38.2	0.93
a: 鉄道駅へ 1.0km 未満	44.3	1.08	-7.2	0.94	-33.4	0.93
b1: 鉄道駅へ 1.0～1.5km	10.5	1.06	6.0	1.03	-4.7	0.96
b2: 鉄道駅へ 1.5km 以上	14.8	1.09				
C 地域	22.3	1.04	-9.3	0.96	-7.4	0.98
a: 鉄道駅へ 1.0km 未満	9.3	1.02	0.5	1.00	-1.1	0.99
b1: 鉄道駅へ 1.0～1.5km	8.3	1.07	-9.8	0.94	-6.3	0.98
b2: 鉄道駅へ 1.5km 以上	4.7	1.03				
D 地域	-6.7	0.98	0.9	1.01	10.3	1.03
a: 鉄道駅へ 1.0km 未満	0.9	1.01	-6.2	0.92	-2.8	0.96
b1: 鉄道駅へ 1.0～1.5km	-0.1	1.00	7.0	1.07	13.1	1.05
b2: 鉄道駅へ 1.5km 以上	-7.5	0.96				
E 地域	-11.4	0.96	-	-	-	-
都市圏	112.2	1.03	-2.8	1.00	-43.6	0.98

凡例: ...人口減少

【参考】A～D地域:都心へのアクセシビリティ(時間距離)による区分

	東京都市圏	中京都市圏	京阪神都市圏	
			大阪市	京都・神戸
A 地域	45 分未満	30 分未満	45 分未満	30 分未満
B 地域	45～60 分	30～45 分	45～60 分	30～45 分
C 地域	60～75 分	45～60 分	60～75 分	45～60 分
D 地域	75 分以上	60 分以上	75 分以上	60 分以上

(1) 東京都市圏^{注1)}

表 - 2 の東京都市圏の将来人口動向をみると、東京都心から 75 分圏域までの都心に近接する A～C 地域では、鉄道駅へのアクセシビリティに関わらず人口は増加する。しかし、都心から 75 分圏域以遠の D 地域では、鉄道駅から 1 km 以上の徒歩圏外において人口は減少する。特に、都心から 45～60 分圏域の B 地域における鉄道駅から 1 km 未満の徒歩圏内の地域での人口増加が顕著であり、約 44 万人の人口増加が見込まれる。

図 - 4 は、東京都市圏の人口減少進行予想地域を示している。これまでは、東京都心への通勤の利便性により、放射方向に伸びる鉄道を基軸に郊外へと市街地は拡大してきた。ところが、2007 年から始まる団塊世代の大量退職や少子化の進行などに伴い、都心に近くかつ鉄道駅に近い地域では人口が増加するが、これらの条件が劣る地域では市街地の縮退が予想される。

このように、都心から 75 分圏域内の市街地においては、交通便利性の高い鉄道駅周辺を中心に人口増加の進行が予想される。このため、都心に近接し市街地密度の高い鉄道駅周辺では、市街地環境に配慮した都市機能の計画的誘導や良質な住宅の供給などが必要である。また、都心から離れ比較的市街地密度の低い鉄道駅周辺では、交通結節性を活かした公共交通によるモビリティの向上、鉄道駅を中心とする市街地の再編、生活支援機能の拡充などが必要である。

都心から 75 分圏域以遠の郊外部市街地においては、確実に人口減少が進行して市街地の縮退が予想される。このため、鉄道駅を中心に自動車に過度に依存しない生活拠点の育成、空閑地を活用したゆとりある居住空間の確保、農地や緑地など良好な自然資源ストックの維持・活用による環境共生などを行政と地域住民が連携しながら進めていくことが必要である。

(2) 中京都市圏^{注1)}

表 - 2 の中京都市圏の将来人口動向をみると、名古屋都心から 30～60 分圏域の都心に近接する B・C 地域で人口が減少する。ところが、都心から 60 分圏域以遠の D 地域は、地域全体として人口が増加し、かつ鉄道駅から 1 km 以上の徒歩圏外において人口が増加する。ただし、地域類型別の人口増減

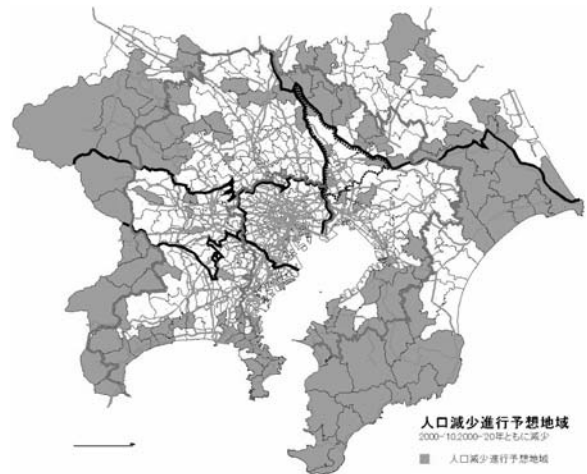


図 - 4 東京都市圏の人口減少進行予想地域^{注2)}

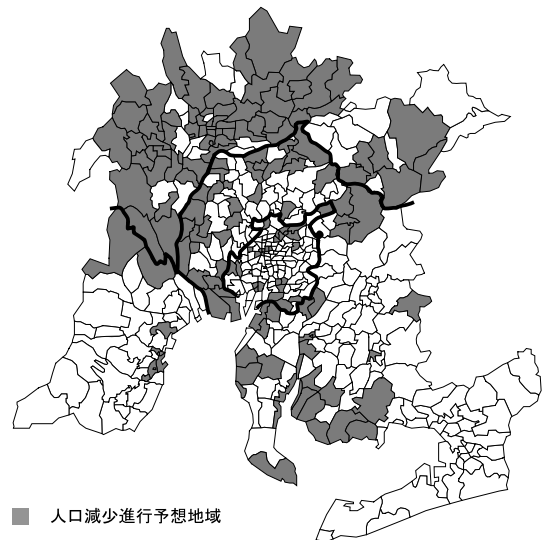


図 - 5 中京都市圏の人口減少進行予想地域^{注2)}

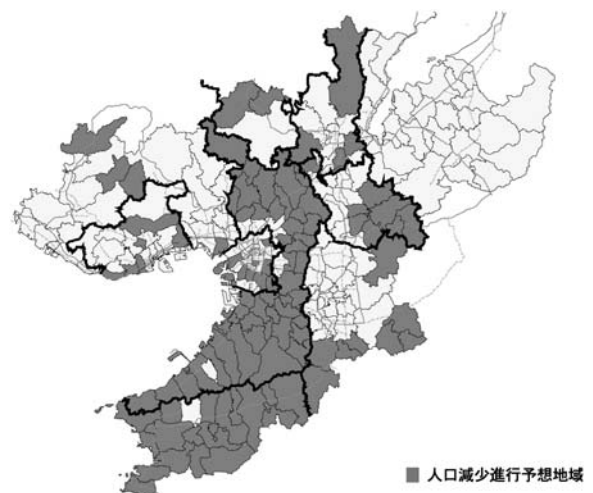


図 - 6 京阪神都市圏の人口減少進行予想地域^{注2)}

数をみる限り、10万人を超える顕著な増減はない。これを図-5の人口減少進行予想地域で見ると、分布はまだら模様となり、中京都市圏の場合は都心や鉄道駅へのアクセシビリティが人口増減に与える影響が少ないことが分かる。

中京都市圏は、郊外部での産業立地が進み、自動車利用のライフスタイルが定着しているため、都心の近接性や鉄道の利便性に関係なく低密度な市街地の拡大が進行し、今後人口減少が進むとモザイク状に市街地が縮退していくことが予想される。

現在、多くの都市は高齢化社会への対応や環境負荷の軽減を見据え、コンパクトな市街地づくりを目指している。これは長期的にみると中京都市圏においても例外ではなく、鉄道駅を中心とした生活拠点の育成や都市機能の再配置、交通結節性を活かした公共交通によるモビリティの向上など、自動車に過度に依存しない都市構造への転換が必要である。

(3) 京阪神都市圏^{注1)}

京阪神都市圏は他の大都市圏と異なり、大阪市、京都市、神戸市の3つの中心都市から構成されているため、3つの都心へのアクセシビリティにより分析を行っている。その結果、京阪神都市圏の将来人口動向をみると、首都圏とは逆の傾向を示し、都心に近接するA～C地域では人口が減少し、都心から離れたD地域で人口は増加する。特に、都心に近いB地域における鉄道駅から1km未満の徒歩圏内の地域での人口減少が顕著であり、約33万人の人口減少が見込まれる。これを図-6の人口減少進行予想地域で見ると、その多くが大阪府の東部地域に集中していることが分かる。

京阪神都市圏は他の大都市圏に比べ、産業経済活力が相対的に低下する中、前述(図-3)したとおり、都市地域全体の人口は現在をピークに減少の進行が予想されている。特に、早期に人口の受け皿となった大阪府東部の近郊市街地では、鉄道駅を中心に密集市街地が形成されたため、今後高齢化の高まりによる市街地の縮退が予想される。

このように、京阪神都市圏では、大阪府東部地域を中心とする都心に近接し鉄道駅周辺に形成された密集市街地が、交通結節性を活かしたモビリティの向上や新たな都市機能の誘導などを阻んでいる。

従って、京阪神圏全体の人口減少を抑制し、地域のポテンシャルを高めるためにも、大阪府東部地域における密集市街地の更新とそれに合わせた居住環境の改善が最重要課題である。

4 . おわりに

冒頭で記したように、現在の大都市圏整備制度は昭和30年代に制定され、人口の増大や大都市圏への一極集中に対応するため、機能の分散配置を前提に制度的な枠組が構築されている。しかし、これからは人口減少時代にふさわしい大都市圏整備制度が問われており、国土交通省大都市圏整備課としても現在検討を重ねている。

平成17年7月に国土形成計画法が改正され、現在は全国計画の策定作業に入っており、平成19年には策定される予定となっている。これを受けて、次年度、あるいは2年後には広域地方計画が策定される予定である。本稿で述べたような動向を踏まえ、各々の大都市圏に相応しい整備制度について見直す必要がある。

補注

注1) 本調査では、三大都市圏の圏域について以下のように定義して用いている。

- ・首都圏：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県の1都4県
- ・東京都市圏：東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県南部の東京都市圏PT調査の対象地域
- ・中京圏：愛知県、三重県、岐阜県の3県
- ・中京都市圏：愛知県、三重県、岐阜県の中京都市圏PT調査の対象地域
- ・京阪神圏：大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、滋賀県の2府3県
- ・京阪神都市圏：大阪府、京都府、兵庫県、奈良県、滋賀県、和歌山県の2府4県の京阪神都市圏PT調査の対象地域

注2) 人口減少進行予想地域とは、2000 - 2010年(短期)かつ2000 - 2020年(長期)で人口が減少する地域とする。

ドイツにおける衰退都市・地域への取り組み：戦略、手法、プロジェクト

Coping with Shrinking Cities and Regions in Germany : Strategies, Instruments and Projects

ウタ・ホーン*

By Prof. Dr. Uta HOHN

1. ドイツの都市の現状

全ドイツ連邦で衰退の問題が生じているのは主として旧東ドイツ、旧西ドイツにおいては旧産業地域を抱えるルール工業地域あるいはザールランドのザールブリュッケンを中心としたエリアである。衰退プロセスは、人口の減少という問題だけでなく、経済的な問題も絡まって生じている。

ドイツ連邦の人口は、2005年時点で8250万人であるが、2013年以降は減少過程に入って、2050年には7500万人程度になると言われている。また、人種的にも多様な国家になり得る可能性がある。さらに日本と同様に高齢化の問題があり、60歳以上の人口は2001年で25%であるが、2050年には37%に増加すると想定されている。

人口減少の一方で、人口が成長するエリアもある。旧東ドイツから若く教育を受けた人たちが職を求めて旧西ドイツの方に行くと同時に、旧西ドイツの雇用機会があるところに外国人が流入してくるというマイグレーションの問題も生じている。

単に人口だけではなく、例えば雇用機会、失業率、あるいは担税力、購買力などという指標で見ると、旧東ドイツのエリアの自治体が衰退の状況に陥っている。さらに空間的な分離あるいは地域内のセグレーションが生じて、地域によってメトロポールエリアでは非常に人口が増えて大都市化現象が起きると同時に、一方で周辺地域では、人口減少あるいは広い意味での衰退現象が生じる傾向が出てきている。

こうしたことに対処するため、ドイツでは、空間的なスケールの都市・地域レベルで統合的な「空間発展計画」をつくらうとしている。目標としている都市像・地域像は、コンパクトシティーあるいはヨーロッパ都市を目指すとしている。とりわけ重視しているのは、インナーエリアの活性化あるいは再

都市化を目指し、産業跡地、空閑地、工場跡地などのブラウンフィールドをリユースすることである。その役割は、これ以上の郊外化現象をストップすると同時に、一方で中心市街地を活性化することによって新しい都市の質を高めていこうとするものである。

もう一つの大きな課題は住宅建設の分野である。旧東ドイツでは非常に大きな空き家問題を抱えており、その解決のためには住宅のダウンサイジングあるいは減築といった方法がある。しかしながら、この問題の解決には、それだけにとどまらず、新しいタイプのフレキシブルな住宅を建設し、多様な階層、年齢層に対応するような新しい住宅を供給していくチャンスととらえることもできる。

同時に、ドイツの国土整備の観点で言えば、日本でいう「国土の均衡ある発展」を継承しようとしているが、全く同じものをつくることは難しいので、農村あるいは過疎地域においてミニマムなスタンダードをどのように確保するかが新たな観点として議論されている。

もう一つの重要な論点は、広域的な整備の問題である。現在の自治体の財政状況は非常に深刻化しており、自治体単独では色々な政策ができないので、都市のネットワークをつくり上げて問題に対処していこうという「リージョナル・ガバナンス」という考え方が重視されている。

縮小というとネガティブなイメージにとられるが、地域にとって新しい歴史、カルチャー、都市の自然を再生していくという意味合いでとらえ、地域のローカルアイデンティティーを高めていくチャンスとして考えるべきである。これからは、こうした都市・地域計画におけるパラダイムの変化に対応していかなければならない。従来のような成長志向型の計画をどうやって制御していくかだけではなく、今

* ルール・ボッフム大学教授 Ruhr-University Bochum

後は地域の中でも成長するところも縮小するところもあり、選択と集中をどうやって考えていくかが新たな課題と考えられる。

2 . 国家レベルの政策

ドイツで非常に重要な政策は、いわゆる「東の都市改造」と言われる旧東ドイツを対象とした政策である。このきっかけは、旧東ドイツでは1998年時点で100万戸以上の住宅の空き家が顕在化しており、そのまま放置すると今後はより多くの空き家が現出するだろうという警告を2000年に専門家が出したことによる。2030年までこのまま空き家を放置すると非常に深刻な問題になり、それと同時に、住宅を営んでいる住宅企業体も非常に経営難に陥るだろうということで緊急な政策が必要になってきた。

これに対して、連邦の建設省が2001年10月から2002年9月にかけて、旧東ドイツ全体を対象とした「東の都市改造」のコンペを行った。これに参加したのは259の自治体とベルリンの10地区で、総合的な都市発展コンセプトをつくり、それをもとに支援をしていくことを前提条件とした。

2002年から「東の都市改造」プログラムが都市建設促進法の枠組みの補助制度の中で行われ、その目標は、住宅産業を安定化させて、2008年までに30~40万戸の住戸を撤去し、ダウンサイジングだけにとどまらず、一方で中心市街地の質の向上を図ることとされた。特に、都心型居住を強化していくため、古い住宅ストックを改善し、助成をして都市の中の持ち家住宅の供給を強めていこうという政策を打ち出した。

2002年から2009年までに25億ユーロの財源が予定されており、この財源は、一つは質の改善に対して連邦政府が3分の1の補助、もう一つは住宅の減築に対して連邦政府が1m²当たり最高30ユーロを出す補助政策を実施している。2005年11月にドイツは大連立型のCDUとSPDの政権になったが、政権の公約として、2009年以降も「東の都市改造」プログラムはさらに財源を大きくとって続けていくことになっている。

旧東ベルリンのMarzahn地区のダウンサイジングの例では、11階建ての住宅を全部撤去したり、建物の上階を削って3~4階建てのタウンハウス型の住宅に改造することを実施している。



写真 - 1 Marzahn 地区のダウンサイジングの例

出典：IRS Berlin

連邦政府は、都市改造の問題は旧東ドイツだけではなく旧西ドイツにもあるだろうということで、2002年から16都市が参加して、旧西ドイツの地域の新しい都市改造につながる実験パイロットプロジェクトを実施した。一つは構造変化に直面している問題都市を対象とし、もう一つは、住宅団地の問題を抱えている都市を対象としている。

「西の都市改造」につながる実験プロジェクトを実施しているルール工業地域の北のOer - Erkenschwickという都市では、団地のダウンサイジングとアップグレードを一緒に行っている。1960~70年代にかけてつくられた典型的な郊外ニュータウン型団地が、今は人気なくなり、外国人あるいは社会的弱者が集積しているエリアとなり、その改善に取り組んでいる。

2004年から、「西の都市改造」プログラムは開始され、助成の対象になるのは、総合的な都市発展コンセプトをベースにしているが、とりわけ重視されているのがインナーエリアの強化である。そして、いわゆる産業跡地、空閑地などの再利用、再活用あるいは一時的な利用、公共的なオープンスペースをもっと改善・強化していくと同時に既存の住宅あるいは建物ストックをアップグレードして質的な改善を図っていくことが重視されている。

旧東ドイツの都市改造は、住宅問題が非常に深刻化して、もう緊急的に措置をしなければいけない状況になっているが、旧西ドイツの場合は、住宅の空き家問題だけを取り上げればそれほど深刻ではないが、社会的な問題、エスニシティーの問題あるいは経済的な問題という色々な複合的な要因が出てきて

いる。まだ状況が深刻化する前の予防的な措置という意味では、「西の都市改造」プログラムの方が日本にとってヒントになると考えられる。この間、財源手当ては西に比べると東の方が圧倒的に厚く施されている。



写真 - 2 Oer-Erkenschwick のダウンサイジングとアップグレーディングの例

出典：TreuHandStelle (THS) GmbH
Projektentwicklung und Vestisch-Märkische Wohnungsbaugesellschaft (VMW)

2004 年夏、ドイツの都市計画の基本法である「建設法典」が大改正された。その中に都市改造にかかわる条項がつけ加えられ、その条項に基づいて都市改造区域を地域指定することができるが、その地域指定に当たって幾つかの指標がある。例えば、機能的な欠陥の中には、住宅の空き家が深刻化していることも一つの指標に当たる。

基本的な条項は 171 a 条で、ここでもインナーシティエリアをどうやって再生して強化していくかが非常に重視されていることと、幾つかのエリアあるいは建物の撤去と、一方で既存ストックのアップグレーディングがコンビネーションされていることが強化されている。

この他に、都市改造を進めるに当たっての総合的な都市開発コンセプトをつくることもあるが、171 c 条のいわゆる「都市計画契約」を公共セクターと民間の事業者が契約して、どうやって撤去したり質的な改善を図っていくかの手法がこの条項の中で規定されたことが重要である。

3 . 広域レベルの政策

広域レベルで、地域間あるいは広域的な協働を進めていく二つの方法がある。一つはトップダウン型で連邦州レベルにおいていわゆる国土整備のモデル事業を設定していく方法、もう一つがボトムアップ型で地域が協定を結んで広域マスタープランをつくっていくという方法である。

もう一つの新しい広域レベルの動きとしては、IBA(International Building Exhibitions)方式で、日本では「国際建築博覧会」と呼ばれているものである。特に最近、日本でよく紹介されて有名なのは、1989~99 年にかけて、IBA エムシャールパークという旧ルール工業地域のエリアで実施されたいわゆる旧産業地域を生態系的に再生していくプロジェクトである。

国が指定したモデル広域プログラムでは、過疎地域で農村的な地域のインフラストラクチャーをどうやって改善していくかという問題、人口の変動とインフラストラクチャーをどうやって対応させていく

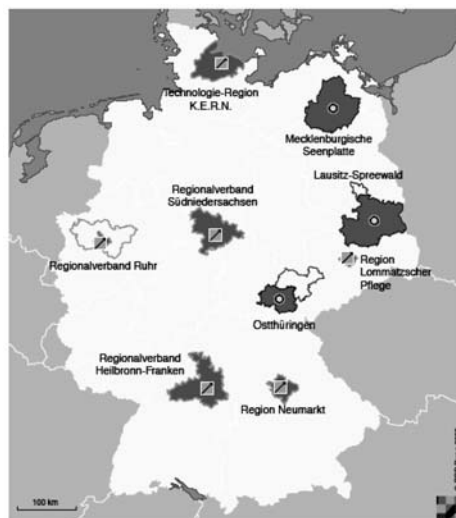


図 - 1 国が指定した広域モデルプロジェクト

出典：Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (eds., 2005) :
Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung.
Berlin, Bonn, p. 15.

かという問題が扱われている。

Mecklenburgische Seenplatte エリアでの広域モデルプロジェクトの例では、例えば社会インフラの最低水準を指標化しようと、小学校への距離は最低 8 km 以内で収まるようにすべき、あるいは医療施設に対しては、公共交通機関を使って 20~30 分で必ずアクセスできるということを位置づけている。とりわけ人口変動とインフラとの関係で広域的に考えられているのは、高齢者あるいは子供に対しての社会的なインフラ整備をどのように確保していくかが重視されている。ドイツの広域レベルでの計画的な対応の中で非常に重視されているのは、ミニマムな供給のスタンダード、特に社会的なインフラ、教育・医療・衛生や公共交通などをどうやって確保していくかということである。

中心地のコンセプトを広域レベルの中で重視していくことは、ドイツ特有の非常に重要な点である。いわゆる上級、中級、下級という中心地センターを定めて、そのセンター毎に施設整備を行っていくが、とりわけ最近話題になっているのは「分散型集中」という考え方である。ベルリンとその周辺のブランデンブルグ州の中では、センターを幾つかに多極的に分散させていく広域的な計画モデルを実施している。

もう一つ重要なのは、地域間の連携を都市間ネットワークによって強めていくことと、文化的なランドスケープ、広域的な風景をどうやって保全していくかという考え方である。広域的な連携を実施したところに新たな特典を与えるということも考えられている。

この IBA 都市改造は、18 都市が参加して 17 プロジェクトが展開中である。Aschersleben という小さな都市の例では、この 10 年ぐらいの間に 1 万以上の雇用機会の喪失、19% 以上の非常に高い人口減、15% 以上の空き家率がある状態になっており、集中的な衰退に対する対策として、住宅地構造、市街地構造を改善していこうとしている。周辺部の人気のない住宅は撤去して、逆に中心市街地を改善して魅力ある居住地として再生していくという二つの戦略を実施しようとしている。1970~80 年代につくられた都市の郊外部のいわゆるパネル工法型の住宅団地を撤去し、都市改造の中で発生してくる空き地をもっと積極的に見えるような形にして、住民もこのプロセスを共有できるようにしていこうとい

うものである。例えば芸術家を招いて、空き地のあったところに美術作品や色々な壁の装飾をした事例がある。



写真 - 3 空き地への美術作品の装飾の例

出典：Homepage der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost
<http://www.stadtumbau-ost.info/>

4. 自治体レベルの政策

自治体レベルの政策として、うまく精力的に実施しているライプチヒの事例を紹介する。ライプチヒでも、多くの住宅団地の空き家問題が生じて、停滞したコミュニティ活動をどうやって活性化していくかが非常に大きな問題になっていた。ライプチヒは統一後急速に人口が減少して、1990 年代においては 10 万人以上人口が減少したが、この間、非常に積極的な都市改造政策ならびにインナーシティーの改善政策によって、つい最近、また人口を 50 万人に戻したという非常に大きな成果が現れてきた。この間、空き家率も 20% から 16% に大きく減少した。

ここでも総合的な都市発展計画を策定しているが、その中で特に重視されているのは、インナーシティー地区の競争力を郊外に対して強めていこうというものである。ここでも、できる限りの保全と改革を進めていくことになっており、中高層階の住宅をなるべく減らし 2010 年までに 3 万戸近くの住宅を撤去していくことになっている。

ライプチヒの場合は、専門家主導で計画していくのではなく、住民と一緒に協議しながら色々な計画案をつくっていくというプロセスを重視していることが重要である。ここでの都市像の目標は、ヨーロッ

パ都市あるいは短距離の中で収まるコンパクトシティをつくるということである。2000年に都市のマスタープランをつくり、その中で都市更新、住宅建設と大規模団地の改善の三つの要素が重視された。都市更新の戦略として出されているのは、歴史的な建造物を保全していくと同時に、グリュンダーツァイト(Gründerzeit)と言われる19世紀末から20世紀に都市が大成長した時代に高密度につくられた市街地をどうやって改善していくかという点である。ここでは幾つかの建物を部分的に撤去して、緑あるいはオープンスペースとしたり、住宅密度を引き下げることが重点としている。ここで重視されているのは、非常に慎重な建物のダウンサイジングと、いわゆる空閑地の再生利用の問題で、特に、緑地オープンスペースをつくり出し、場合によっては一時的に利用するというケースもある。



写真 - 4 暫定利用のオープンスペースの例

出典：Homepage der Bundestransferstelle Stadtbau Ost
<http://www.stadtbau-ost.info/>

もう一点重視されているのは新しいタイプの都市型住宅で、郊外居住に代るオルタナティブとしてのファミリー向け住宅をどうやって供給するかという点である。

この計画では、アクションプランとして三つのエリアを考えている。一つ目は市街地の50%程度を占めるほとんど公共的な支援なしで事実的に更新できていくエリア、二つ目は基本的には建物保全重視型であるが場合によってはその中心のところだけは少しオープンスペースをつくる、三つ目は全面的な改善が必要となるエリアという三つの地区類型の中で都市更新を進めていこうとしている。こういう類型の中で、各ブロック単位毎に幾つかの指標に基づ

いてブロックを評価して、その全体をまとめたのがいわゆる都市再開発マスタープランである。ライプチヒの場合には、毎年各地区からどういう形で改善が進んでいるか、問題が深刻化しているかの成果を発表する形で、モニタリングシステムを導入している。

その他に地区のマスタープランとして、20年間のタイムスパンの中でどうやってその地区を転換していくかという計画をつくっている。その中で出されている新たな都市概念として「多孔質型都市」、高密度の市街地を改善して相当の緑地を多く持つような「多孔質都市」をつくっていこうというコンセプトを新たなキャッチワードとして実施しようとしている。

センター東地区では、古い市街地の中ですべての建物を全部保全することはできないので、質の悪いもの、あるいは空き家率が非常に高いものを撤去して、その中に新たな緑地やオープンスペースや都市の質をつくり出す空間を生み出す試みをしている。

もう一つライプチヒで取り組まれているのは、都心居住に魅力を与えて、住民参加型の持ち家住宅をつくっていくというものである。建築家の指導を受けながら、例えば幾つかの古い住宅をリノベーションして住み替えたり、あるいは建物を撤去してそこに新たなタウンハウスをつくる取り組みをしている。居住者参加型でリフォームして、持ち家住宅に転用した事例、空閑地や色々な跡地をインフィルしてタウンハウスをつくった事例などがある。

建物を撤去した後の土地の利用について、民間と公共が協定を結んで時限的に5年、10年という期間、例えば緑地オープンスペースとして使い、その代わりその間の固定資産税を免除するという方法がある。しかし、地権者は開発権、建築権は保全できて、10年後にはもう1回回復できるという「建設法典」の枠組みにおける「都市計画契約」的な枠組みの中で実施する手法も活用している。これは、二つの意味合いがあり、空閑地のまま放置されていると都市のイメージが非常に悪くなるので、それを保全し、しかも例えば近隣の住民のために利用する庭園として使う形で、住民の方々も参加できる方法の導入も考えている。

5. 新たな挑戦

衰退都市・地域に対する戦略、手法、プロジェクトの実施は、サステイナブルな都市・地域の形成に向けた新たなチャンスである。最後に、これまで述べてきた論点を以下にまとめる。

- ① 緊密な都市の連携あるいは地域間協力という形の地域連携。
- ② 周辺地域における基礎的なインフラストラクチャーの担保を前提とした「中心地」と「分散型集中」の概念。
- ③ 地区レベルにおいて、都市開発の基礎となる都市改造区域を明示すること。
- ④ 共通の都市像として「ヨーロッパ都市」をもう1度再興しようとしている。
- ⑤ これまでの都市拡張の考え方から管理された形での撤退する考え方へ。
- ⑥ 市街地をもう1度農地や緑地に戻していくというリゾーニング。
- ⑦ いわゆる風景計画あるいはオープンスペース計画がより地域や自治体レベルで重要な役割を担う。
- ⑧ 公共交通機関の問題、エネルギーの問題、あるいは短い距離の中でコンパクトな都市をつくる、インフラのコストの問題などの資源に着目したダウンサイジングの戦略。
- ⑨ 産業跡地の再生あるいは暫定利用。
- ⑩ 密度を引き下げ、オープンスペースを持ったインナーシティーのクオリティを高めるような住宅。
- ⑪ 新しいタイプの都心型居住の提供、多様なライフスタイルに応えられるようなコミュニティーのブランド化。
- ⑫ 商業だけではなく、サービス、文化、通信機能といった色々な魅力を持ったインナーシティーの強化。
- ⑬ 例えば高齢化のような都市再構成のチャンスをつかむ。
- ⑭ 都市、自治体、プランナー、あるいは企業、地権者、住民という人たちとの新たなパートナーシップ。
- ⑮ ノルトライン・ヴェストファーレン州が最初に実施したいいわゆる「社会都市」と言われる社会的な問題を抱えているエリアの改善プログラムのように社会的問題と密接に結びついた形での都市改善。
- ⑯ ライプチヒの例のように、衰退と成長のモニタリングによる状況の変化に柔軟に対応できる仕組み。
- ⑰ 住民、市民が都市改善のプロセスと一緒に参加し、計画をつくり、体験していく仕組み。

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。

日本の場合は、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、日本の場合は、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。