

# 人口減少社会と都市計画

Challenges of Urban Planning in a Society under Demographic Transition

大村謙二郎\*

By Kenjiro OHMURA

## はじめに

ここ10数年にわたって、人口減少と都市計画に関連する議論がさかんである。人口減少と都市計画の関係を論じた書籍、論文は膨大な数に上り、多くの論点が提示されている。本稿で特に新規な論点を提示、分析できるとは到底思えないが、土地利用計画や日独の比較都市計画の調査や研究に長年携わってきた者の視点から、あらためて俯瞰的に人口減少社会と都市計画の課題について、日独の比較を交えて論じたい。ただし、都市計画の課題といってもすべてをれなく扱えるわけではなく筆者の関心と限られた知見により自ずと制約、一定の偏りがあることを了解されたい。

本稿の構成は次の通りである。

まず、1. 人口減少社会が含意するところとその諸相を整理して、都市計画や空間整備に係わる枠組みを概観する。次いで、2. 人口減少社会が空間構造にどういった影響をもたらすかについて、国土レベル、都市圏レベルなど空間類型に応じた状況について見ていきたい。これらを踏まえて、3. 今後の都市計画の課題と若干の提案をおこなう。

## 1 人口減少社会の意味するところ：総論的整理

人口減少の含意する点は、単に総人口の減少ということだけでなく人口構造の転換、世帯、家族のあり方、生活のあり方、働き方のあり方、ひいては社会全体の構造の変化が今後引き起こされること、それが、今までの都市計画、引いては住宅政策の見直しを要請していると考えべきだろう。

日本全体では21世紀の初頭に総人口がピークに達し、これからは本格的な人口減少社会にはいることは共通認識となっているが、これは日本一国に限ったことでなく、地球社会的な問題でもあり、人類社会が環

境・資源の制約を考えた場合、人口の増大と成長を前提とした政策が多くの問題をはらんでいることを指摘する声も強まっている。

地球社会の将来というスケールの大きな文明史的観点から、地球社会が今後目指すべき方向として「グローバル定常型社会」という考え方を打ち出しているのが広井(2009a)だ。広井によれば、定常型社会という考えの基底には「21世紀後半に向けて、世界は、高齢化が高度に進み、人口や資源消費も均衡化するような、あるいは定常点に向かいつつあるし、またそうならなければ持続可能でない」<sup>註1)</sup>との認識である。

その上で、広井は人類社会が誕生してからの数千年から数万年の長期の時間尺度で見た場合、拡大型文明と定常型文明が交互に現れてきており、人類社会は17世紀に始まる科学革命を契機に市場化、産業化、情報化の大きな革命的变化による単系的発展期を経て、第3の定常化文明の時代に入りつつあるとの見立てである。その中で、定常型社会では物の豊かさ、物的生産よりも文化的、精神的なものにより価値を置き、地球上の各地域の地理的・風土的多様性や文化、歴史的固有性に重きを置く時代になるとの考え方を示している。

広井はその後の一連の著作において、人口減少をネガティブに捉えるのではなく、コミュニティのあり方、再生を考え直す重要な機会であること、コミュニティをベースにした地球倫理のあり方などについて論陣をはっている。日本の人口減少社会の将来を考える場合もこういったグローバルで長期的、文明史的観点から考えることも重要な視点だろう。

日本列島に人類が定住して以来の長期的な人口動向を整理しているのが、歴史人口学者の鬼頭である。鬼頭(2011)によれば、日本列島に起こった人口変動の歴史では、縄文時代以来の1万年間で人口増加期と減退期が繰り返されてきた。総じていえば、海外からの新しい技術や物産、社会制度が取り入れられ、新たな文明システムへの転換時期が人口増加期であり、それ

\*筑波大学 名誉教授 工学博士

が定着して社会が成熟し発展の余地がなくなると人口減退期になるとのことだ。即ち日本列島は縄文後半期の第一減退期、平安から鎌倉にかけての第二減退期、江戸後半期の第三減退期を経て、21世紀初頭の人口をピークとして始まった第四減退期を、現在迎えていることになる。ただし鬼頭は、現代の人口減少局面が過去の変動の波と決定的に違う点として、地球環境の制約の存在を強調している。

過去の人口変動の増加局面では、特定地域の人口集中により文明もある程度成熟することで、技術・社会制度が全国的に普及して人口が分散する傾向が生じている。歴史的なアナロジーに過度に寄りかかることには留意すべきだが、人口縮小社会に入った日本でこの先の人口分布がどうなるか、それに対して地域計画や都市計画がどう関わられるかが問われていることは確かだ。

将来の日本の人口構造の変化について、最近の社会保障・人口問題研究所等の推計から確認しておこう<sup>註2)</sup>。

社人研の出生中位推計（以下、中位推計）に基づけば、2015年国勢調査の総人口1億2,709万人が長期の人口減少過程に入り、2040年の1億1,092万人を経て、2053年には1億人を割り込む9,924万となり、2065年には8,808万人になると推計されている。推計法の違いにより1億人を割り込む時期の違いはあるが、長期的な人口減少傾向に違いはない。

総人口の減少とともに年齢区分別人口構成の変化が大きいことも、推計により明らかとなっている。つづめて言えば、少子化と高齢化が一層進行すると同時に生産年齢が減少することで、社会を支えるあり方に大きな変化がもたらされるということである。

年少（0～14歳）人口と総人口に占める構成比も減少傾向にある。1973年の出生数209万人から2015年の101万人まで減少してきており、その結果、年少人口（外国人を含む）は1980年代初頭の2,700万人から2015年の1,595万人まで減少している。推計結果では年少人口は2021年に1,400万人台に減少し、2056年には1,000万人を下回り、2065年には898万人になるとされている。総人口に占める年少人口の構成比も減少し、2015年の12.5%が2020年には12.0%、2044年、11.0%と減少し、2065年には10.2%となる。少子社会が一層進行するとの予測だ。

生産年齢人口（15～64歳）についても変化が著しい。生産年齢人口は戦後一貫して増大し、1995年国

調では8,726万人に達した。戦後の日本経済の発展を支えてきた大きな要因は、生産年齢人口増大という、人口学でいうところの「人口ボーナス」の時代を日本社会が経験したことにある。しかし1995年をピークにその後減少過程に入り、2015年には7,728万人となっている。推計結果では2029年に7,000万人、2040年に6,000万人、2056年に5,000万人をそれぞれ割り込む減少傾向を示し、2065年には4,529万人となる。これに対応して生産年齢人口割合も減少過程を示し、2015年の60.8%が2017年には60%を割り込み、2065年には51.4%となる。

老年人口（65歳以上）についてみると、2015年の3,387万人が2020年の3,619万人に増加した後、緩やかな増加傾向を示し、2030年の3,716万人を経て、第2次ベビーブーム世代が老年人口に入った後の2042年に3,935万人でピークを迎え、その後は減少となり、2065年には3,381万人となる。高齢人口割合でその推移を見ると、2015年の26.6%が2036年には33.3%と3人に1人が高齢者となり、2065年には38.4%、2.6人に1人が老年人口となる。老年人口の総数は2042年にピークとなるが、年少人口、生産年齢人口の減少幅が大きく、相対的に高齢人口率が増加するということだ。

生産年齢人口に対する年少人口、老年人口の比率を示した従属人口指数についても、大きな変化が予測されている。日本社会が「人口オーナス」の時代に入ってきていることを示すものだ。

老年人口従属指数は2015年の43.8（働き手2.3人で高齢者1人を扶養）から2023年の50.3（同2人で1人扶養）となり、2065年には74.6（同1.3人で1人が扶養）と推計されている。

生産年齢人口に対する全体的扶養負担の程度を示す従属人口指数は、2015年の64.5、2037年の80.5を経て、2065年に94.5（生産年齢人口1.06人で子どもと高齢者を扶養）に達する。

総人口の減少や構造転換は日本国内で均等に起こるわけではなく、地域的な差異を伴って発生するものである。これについては後述するが、人口と並んで今後の住宅政策や住宅地のあり方、引いては社会のあり方に影響があるのが世帯数の動向だ。

社人研の2013年1月推計に基づいて、世帯数の動向を確認しておこう。人口動向とはタイムラグを伴っ

て世帯数は推移する。日本の世帯総数は2010年の5,184万世帯から増加して、2019年の5,307万世帯をピークに、その後は減少に転じ、2035年までには4,956万世帯まで減少する。世帯人員は縮小し、2010年の2.42人から2035年には2.2人となる。

世帯類型も大きく変化する。2010年～2035年に単独世帯が32.4%→37.2%に、夫婦のみ世帯は19.8%→21.2%、ひとり親と子世帯は8.7%→11.4%とそれぞれ割合が増加する。一方、かつて主要な世帯類型であった夫婦と子の標準世帯は27.9%→23.3%に低下し、その他世帯も11.1%→6.9%に減少と、世帯の小規模化や単身世帯化が進行する。

また、世帯主の高齢化も顕著である。2010年～2035年に、世帯主が65歳以上の世帯は1,620万→2,021万世帯に、75歳以上の世帯も731万→1,174万世帯に増加し、65歳以上世帯主比率は31.2%→40.8%に増加する。65歳以上世帯主の中で75歳以上世帯主の占める割合も45.1%→58.1%と、一層の超高齢化が進行することが予測される。

高齢世帯で増加が著しいのは単独世帯と「ひとり親と子」世帯で、65歳以上の世帯のうち、単独世帯が498万→762万世帯と1.53倍に増大し、次いで「ひとり親と子」が133万世帯→201万世帯の1.52倍となっている。さらに75歳以上世帯では「ひとり親と子」世帯が1.97倍、67万→131万世帯となり、単独世帯も269万→466万世帯、1.73倍と増加している。こうした高齢世帯の増大は地域差はあるとしても、潜在的な空き家ストックの増大を示唆するものといえよう。

日本の状況と対比的に見るためにドイツの人口動向を見ておこう<sup>註3)</sup>。

ドイツ連邦統計局は2015年ベースの人口予測を公表している。それによれば、2014年・2015年に生じた難民流入などの突発的な状況を読み込むことの困難性を認識しながら、いくつかの仮定や推計バリエーションを交えた形で、今後5～7年程度は人口増加を示すが、それ以降は減少に転じると推計している。即ち、2013年の80.2百万人はネットの流入人口増で増加するが、2023年には再び2013年水準まで低下し、2060年には流入人口量が継続的に小さい場合は67.6百万人に、流入人口量が継続的に大きい場合は73.1百万人となると推計している。ドイツは出生数よ

りも死亡数が上回る自然減状態傾向にあり、それを補うものとして外国人のネット流入増による社会増があるが、その相殺の中で、長期的には人口減少社会に突入するとの見立てである。

ドイツでは生産年齢人口を20～64歳に設定しているが、この年齢層の人口も減少傾向を示している。2013年には生産年齢人口は49.2百万人であったが、この数字は2020年以降は減少し、2030年には44～45百万人、2060年には外国人流入継続程度の違いによるが、34～38百万人に減少するとの予測だ。日本と同様にドイツでは今後の外国人労働力の流入を仮定しても、従属人口指数は増大するとの予測である。

世帯数については、2017年2月にドイツ連邦統計局が2035年までの予測を公表している。それによれば、2015年時点の40.8百万世帯が増加して2035年には43.2百万世帯に達する。これらの変化の要因は、①人口規模と年齢構成、②世帯の小規模化の2つである。この結果、単身及び2人世帯者は2015年の45百万人から、2035年の50百万人まで増加する。このうち約2,600万人は60歳以上の高齢者であり、これは2015年に比べて5.5百万人の増加となる。

世帯の伸びも地域別人口の伸びと同様で、2015年～2035年にかけて旧西独の一般州では7%増、さらに都市州では13%増を示すのに対し、旧東独の一般州では3%減となる。世帯構造について、ドイツでも地域差を伴って出現することが確認できよう。

## 2 人口減少は空間構造にどのような変化をもたらすか

到来する人口減少社会は、地域的な差異や空間構造のありように大きな変化を伴いながら現出することが想定される。ただし、地域的な差異を持った空間構造の変化という点では、実は20世紀を通じて日本社会でダイナミックに起こった現象である。とりわけ1950年代後半の高度成長期以降、三大都市圏への産業や人口の集中を経て東京圏への一極集中現象が起き、過疎地域問題は成長時代に既に指摘されていた。過密・過疎問題、大都市問題、東京集中問題、産業集中の地域的偏在などに対処するために数次に渡って策定された国土計画は、国土の均衡ある発展を計画理念としてきたし、さまざまな地域産業政策も、基本的には大都市圏

以外の地方圏の産業振興を目的としてきた。

過去の成長時代においては基本的に国土インフラ整備も含めて、都市的な土地利用を拡大成長させる方向に終始してきた。過去の都市的需要の増大が横溢していた時代から、人口減少時代に入ると都市的土地利用需要がいまだ存在する地域・地区がある一方で、需要が縮退して伸びきった市街地、過去に整備されたインフラ施設の需要が存在しなくなる地域が出現することが、大いに予測される。

以下ではいくつかの資料に基づきながら、人口減少社会の空間構造の諸相を素描しよう。

2014年7月に策定された「国土のグランドデザイン2050」は、2050年の国土の長期的展望を示している。その中で今後の人口減少社会に関連して次の空間構造を示している。

2010年～2050年の地域別将来人口動向において、大都市圏・地方圏別の将来推計人口（中位推計）の動向を年齢別にみると、全地域で若年・生産年齢人口の減少や高齢者の増加が進むが、①東京圏での高齢者の大幅増、②地方圏での生産年齢人口の大幅減など、地域差がみられるとしている。

さらに、同じ期間に国土全体で人口の低密度化と地域的偏在が同時に進行するとしている。全国を1kmメッシュ毎の地点で見ると、人口が半分以下の地点が現在の居住地域の6割以上を占めるとの予測である。2010年時点の居住地域は国土の5割であるが、現行居住地域の2割の地点が無居住地域となる恐れがある。一方で人口増加が見られるのはわずか2%の地点で、主に大都市圏に分布している。市区町村人口規模別に見ると、総じて人口規模の小さい所ほど人口減少率が高くなる傾向が出ており、人口1万人以下の市町村では人口が約半減するとの予測だ。因みに2050年までの全国平均減少率は約24%と推計されている。総じて国土の大半で人口の低密化が進む一方で、局所的に高密化が進み、高齢者の地域分布が今後も大きく変化するとの見立てだ。

国土のグランドデザインが描いた2050年の地域別人口構造は、人口減少がより空間的な偏在を持って現出することを示した点で示唆的であったが、より社会的衝撃を持って迎えられたのが、2014年「日本創成会議」の発表資料（以下、増田レポート）である。これによれば、2040年には全国で半数の自治体が存続危

機に陥るとのセンセーショナルな内容で、各種メディアにも大きく取り上げられた。このままの人口減少傾向、地方からの人口流失傾向が持続すると、2040年には現在の自治体の約半数にあたる896自治体で若年女性（20－39歳）が50%以上減少し、将来的には消滅の恐れが高いとのことである。日本創成会議では、出産に適した若年女性（20－39歳）の人口動態に着目して独自集計を行った結果、社人研の推計よりも速いペースで、若年女性の減少が地方で顕著になるとのことである。

地方都市では高齢化比率は高いが、高齢者人口の減少も始まっており、その傾向が加速する中で、高齢者介護に必要な職場、雇用機会が減少するなど、若い人材を惹きつける雇用の場が減少している。一方で、東京などの大都市圏では今後一層の高齢化と高齢者人口の増大で、介護・福祉に関わる若い人材が必要となり、加えて大都市には地方都市に比べて多様な雇用の機会が存在することから、若年男女の大都市への集中傾向が加速するとの考えである。地方消滅に対抗するために増田レポートが打ち出したのが、東京一極集中を抑制し、地方からの若者を受け入れるダム機能を地方の中核都市に求め、そのための施策の充実を、というものであった。

打ち出された予測や方向性に対しては、多くの反論も寄せられている。山下（2014）、小田切（2014）等は増田レポートの根拠である推計方法の問題点や、地方中核都市ダム堰き止め論、選択と集中の政策がかえって地方の疲弊を招来する危惧を指摘し、小規模自治体や農山村が簡単に消滅するものではないこと、あるいは若者の地方回帰や田園回帰の流れがあることなどを強調している。

本稿では増田レポートとその反論を巡っての当否を検討することはできないが、人口減少が日本の国土空間に現れる諸相は多層的、多面的であり、その政策も高度成長期型の成長のパイを配分する政策では成立しなくなること、多様な状況に対応した政策が必要で全国標準・統一型政策はありえないことは確認しておこう。

東京圏への人口集中現象、中でも特別区、とりわけ都心区では、かつてないほどの都心居住の高まりで、人口・世帯増が指摘されている<sup>註4)</sup>。一方で東京圏が抱える巨大な人口量と、この間に流入・定住した人々の高齢化が進み、近い将来、高齢者の増大で深刻な

課題が噴出するとの指摘がある。松谷(2015)、増田(2015)は、東京圏居住の団塊世代全員が75歳以上になる2025年までの10年間で、後期高齢者が175万人増加し、そのための介護・医療施設の不足が深刻化し、さらにこうした介護等を支える人材の手当が大きな問題としている。東京都市圏も含めて巨大都市圏は膨大な人口ストックを抱えており、それが高齢化・単身化等の人口構造の転換により、かつてない深刻な空間整備課題が生じることになる。

人口減少の急激な進行によって都市に生じる問題について、どちらかというミクロ的な現象に着目して「都市のスポンジ化」と言う言葉が使われるようになってきている。国土交通省の都市計画基本問題小委員会資料によれば<sup>註5)</sup>、都市のスポンジ化とは「都市の内部において、空き家・空き地等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに相当程度の分量で発生すること及びその状態」と定義している。都市のスポンジ化が進行することで「サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力、コミュニティの存続危機」などの悪影響が生じる危険性が認識され、可能な都市計画的対処について議論されている。また、典型事例を想定しながら都市スポンジ化の地域類型を例示している。それによれば、首都圏では郊外住宅地と超郊外住宅地(50km圏外)の2事例、地方都市では中心部商業地と郊外部住宅地の2事例を挙げている。スポンジ現象といっても一様に起こるわけではなく、まだら模様であることが確認できよう。

対比的に、ドイツでの人口減少、人口構造転換が空間的にどう生じているかを簡単に見ておこう。

ドイツ政府の国土整備・都市計画に関わる研究機関BBSR<sup>註6)</sup>が、ドイツ連邦全域を小空間単位に区切って、1990年～2010年の変化の状況および2010年～2030年の人口変動予測を行っている。

1990年～2010年の旧東独地域では、ベルリン、ドレスデン、ライプチヒ等のいくつかの大都市を除き、ほぼ全域的に人口が減少しているのに対し、旧西独では大都市での人口増が顕著だが、旧西独全域でも人口減少地域は殆どみられない。統一ドイツ発足後、旧東独地域ではインフラ整備、都市環境改善のために膨大な投資がなされたが、旧東独地域に存在した産業は競争力がなく、また企業の新規立地もそれほど進まず、意欲のある若者を中心に、旧東独から旧西独地域

都市地域への人口移動が生じたことが、この20年間の人口変動の結果である。

2010年～2030年の予測では、旧東独で人口の増加が期待されるのはベルリンと周辺地域であり、その他の地域では軒並みに人口減少がみられる。旧西独地域でも減少地域が広がっており、大都市圏ではミュンヘンで堅調な人口増が期待され、その他では西南ドイツのフライブルク周辺地域での人口増が予測されている。総人口が減少する中で、限られた地域で人口増が起こるとというのが、BBSRの予測である。

ただし、最近の旧東独の主要都市では人口回復や新たな産業形成が見られ、都市成長が期待できる都市が出てきている。ドイツ全体でも大都市回帰と新たな都市集中がおき、アフォーダブル住宅の不足による新たな住宅難問題の出現が懸念されているなど、都市・地域の縮退と成長のまだら模様が全国的に生じている。21世紀に入ったドイツでは、縮小都市の議論が盛んになり、様々な政策対応がなされている<sup>註7)</sup>。

### 3 都市計画の課題

以下では人口減少社会における計画制度について筆者の考えを提示した上で、いくつかの論点について言及することにする。

#### (1) 土地利用計画制度について

まず確認しておきたいことは、現行の都市計画制度や国土利用計画制度ができた当時は、人口・世帯数も伸び、経済成長が所与で、都市的土地利用需要が旺盛であり、そのための都市・国土インフラ整備の必要性が当然と認識された、成長拡大時代であったという点である。都市的土地利用の無秩序な拡大・混乱を規制し、整序・誘導すること及び計画的にインフラ整備と市街地開発を進めることが、実態はともあれ、都市計画の基本的理念であった。したがって現行都市計画制度では都市化圧力が少なく、開発需要が小さいと想定される地域では、強い土地利用コントロールは必要ないとの構えとなっている。2000年の都市計画法改正による線引き自由選択制は、その考えを示したものである。

では、人口減少社会、開発需要縮小社会になれば土地利用規制の必要性はなくなるのだろうか。確かに人口・世帯数の伸びがなくなり、減少に転換する時代に

は、マクロ的に見ると大幅な宅地需要は存在しないように思える。しかし、地域によって人口・世帯数の減少傾向は異なっているし、宅地需要が一律・均質に減少するわけではない。大都市遠郊外部や地方の都市周辺地域では地域経済の衰退減少が見られ、活性化のために規制を緩和し、何とか建築・開発活動を誘発、誘導したいという意向が存在している。線引き廃止によって、地域の活性化を果たしたいとの考えだ。

全国的な道路網整備、モータリゼーション、IT技術の発展によって、距離と空間の制約を超えて、自由に開発し施設立地できる状況が、従前よりも増大してきている。また、農村集落や田園地域居住者に農林業専業者が少なくなり、かつその多くは兼業で他の職業に就く人が多く、成人であれば通勤用に乗用車を各人で保有するために、世帯あたりの自動車保有台数は増大し、自動車依存型の都市的ライフスタイルが地方都市でこそ、より広がっている。生活・就業スタイルも、都市と農村で殆ど変わらなくなってきた。

都市の大拡張時代は収束したかもしれないが、都市的土地利用の全国的拡散の状況は、むしろ広がってきている。経済のグローバル化、消費スタイルの変化などで、産業施設の立地パターンも大きく変わってきている。ネット通販や生鮮食品などの物流量の増大に対応する形で、大都市圏の消費地の近郊でスケールメリットを追求する大規模物流施設の需要が高まってきている。高速道路、広域幹線道路を活用して、まとまった空間で相対的に地価の安い立地に、これら物流施設が立地している。格好のターゲットになるのが調整区域内の工場等の跡地、あるいは維持が困難となり耕作放棄地となっている農地である。最近では耕作放棄地にソーラーパネルなどの設置が多発しているが、これも適正な立地誘導が行われているとは言いがたく、持続可能な土地利用としては大きな問題含みだ。

開発需要が縮小し、総体的には都市化圧力が減衰しているからといって、土地利用コントロールの必要性が減るわけではなく、むしろ地域の特性と実情に対応したきめ細かな土地利用ルールやマネジメント方策が必要であるとの認識を、多くのプランナーは共有している。

筆者はここ数年、時代環境が大きく変わる中での土地利用計画制度についての研究会に参加してきた。研究会では、人口減少・地方分権時代を見据えて、新たな

土地利用計画制度の提案を行った<sup>註⑧</sup>。その詳細は梅田(2016)等を参照されたいが、そのエッセンスを筆者の理解した範囲で紹介しておこう。

人口減少時代に入っても、ますます土地利用計画の必要性は高まるとの背景・認識は上述の通りであるが、その上で、現行の国土利用計画法10条の規定「土地利用の規制に関する措置等」の趣旨をより積極的に活かし、土地利用規制に関連する個別5法(都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保護法)の併存状況を突破し、市町村が主体となり行政区域全体に渡って策定される総合的土地利用計画をベースとして、生活・生業の総体を対象とした土地利用の規制、誘導、管理を行い、良好な環境空間を持続的に形成しようというのが、新たな土地利用計画制度の趣旨である。個別の土地利用の変更や開発行為などの建築的行為を伴わない土地利用秩序の改変に対しても、きめ細かなコントロールを行う仕組みを作ること、また地域発展に必要なプロジェクトについても総合的環境との調整を踏まえた上で積極的に位置づけること、市町村の範囲を超えた影響のある土地利用プロジェクトについて広域調整の仕組みを整えることなどを、提言している。多くのプランナーが主張する、都市・田園や自然環境を一体的に管理、整備、発展させる市町村主体の土地利用計画制度であり、欧米の土地利用計画制度の標準となっている考えだ。安曇野、篠山、富士宮などの自治体では、市町村主体の総合的土地利用計画制度を策定・運用する先駆的取り組みを進めており、研究会の提言もこれらからの示唆といえる。

## (2) 都市計画マスタープランと地区計画について

市町村主体の総合的土地利用計画制度が望まれるが、実現にはまだ多くのハードルや時間が想定される。現行都市計画制度も時代環境の変化に合わせて改訂や見直しをする必要があり、その可能性が高い。まず都市計画の基本理念や、計画策定にあたっての配慮事項を充実させることが重要と、筆者は考えている。1968年の法制定以来、都市計画制度の基本法である都市計画法は何度か改正されてきた。しかしながら、法の理念や計画における基本原則などについての改訂は行われていない。都市計画運用指針は、改訂の都度、加筆修正され、法の考え方の変化を記述しているが、やはり成長拡大時代から脱成長・人口減少社会への

転換に対応した基本法の見直しが筋ではないだろうか。

ドイツでは、都市計画基本法である建設法典は、基本原則と計画策定に際しての考慮事項等、計画の理念や目的に係わる規定を、基本法の改定毎に拡充している点に日本との大きな違いがある。最近改訂された2015年の建設法典では、第1条「都市基本計画の課題、概念及び基本原則」の第5項で、都市計画の潮流、考え方の変化に対応した規定が盛り込まれている。

すなわち、「都市基本計画（FプランおよびBプランで構成される都市計画の意）は社会的、経済的そして環境保護的要求事項について将来世代に対する責任の下に、相互が調和するような持続可能な都市発展と、全体の福利厚生に役立つような社会的に公正な土地利用を実現するべきである。都市基本計画はさらに、人間を尊重した環境を確保し、自然的生存の基盤を保全、発展させ、気候保全・気候変動対応を特に都市発展にあっても支援し、都市計画的景観、地区の景観、風景を建築文化的に保全し、発展させることに貢献しなければならない。このためにも、都市計画的な発展は内部市街地の整備のための施策を優先的に行うことによって達成されるべきである。」と、内部市街地の整備に重点を置いた持続可能な都市発展、社会的公正な土地利用、気候変動への対応、自然的生存基盤の保全、広義の建築文化につながる地区・都市景観の保全、創出、風景の保全・発展など、現代ドイツ都市計画の重要な課題、理念を盛り込んだ規定となっている。都市計画が社会経済の変化に対応した形で変わっていくとすれば、その価値観や理念、考え方の変化を都市計画の基本法のところで随時改訂して取り入れていく、ドイツ都市計画の姿勢は示唆する点が多い。

現行の計画制度にある都市計画マスタープランと地区計画を、より充実した内容にブラッシュアップすることも重要と考える。市町村が自己責任で主体性をもって策定される都市計画マスタープランについて、自治体の行政区域全域に範囲を広げて、都市的土地利用、施設整備に限定せず、都市的土地利用の自然的・生態系的基盤である農林業用地、自然的土地利用も含めて計画的に位置づける「都市計画マスタープラン」（この名称も自治体の考えによって改変することも考えられるか）とすることが考えられる。

また2014年の都市再生特別措置法で制度化されることになった立地適正化計画については、コンパクト

&ネットワークを実現するための重要な計画制度として位置づけられ<sup>註9)</sup>、現在多くの自治体で策定作業が進んでいる。都市計画マスタープランの補足として位置づけられているが、本来は都市計画法の改定の中で都市計画マスタープランの充実項目として制度化されるべきと考えるが、それはおいても、立地適正化計画の眼目である都市機能誘導地域・居住誘導地域の設定と同時に、居住誘導地域に指定されなかった現存の住宅地等の区域外をどう取り扱うのか等、今後発生が予想される空き地・空き家候補地区に対する手当が極めて重要であろう。そうした内容も含めて、都市の成長・縮退を動的に位置づける都市計画マスタープランの充実が求められている。

地区計画が制度化されて以降、当初の規制強化型から規制緩和・誘導型など、多様な目的に対応する地区計画へと進化してきた。調整区域も含めて、一定の広がりを持つ地区の土地・建物利用の改変や開発に際して、地区計画を前提とする自治体が多くなったのは、全体計画と地区レベルの計画の二層型で都市計画を構成していく考え方が定着してきたこととして、素直に評価すべきであろう。しかし、地区計画を策定することが、必ずしも良好な地区環境の創出にはつながらない事例も生じている。今後は地区計画の中味とクオリティが問われて評価される時代になり、質の高い地区計画に進化することが必要であろう。

日本の地区計画制度に際して参考にされたドイツのBプラン制度も、この間に大きく変化している。1990年代の東西ドイツの統一を受けて、市場活用型都市計画の流れが高まり、従来は市町村の専権事項であったBプランの策定について、民間セクターが提案した計画内容についても民間の意向を反映できるプロジェクト型Bプランが制度化されるようになり、従来型のBプランと民活型Bプランの2タイプが併存することになった。法定化はまだだが、その自治体にとって重要な都市開発・再開発プロジェクトに際しては、事前に地区マスタープランを策定したり、都市計画コンペを行ったり、また計画内容やプロジェクトの実現等について開発者と市が都市計画契約を結ぶといった形で、計画内容の質の向上を図ることも行われている。一方で、迅速な住宅・都市開発を進めるために画一的なBプランが策定される事例も生じ、ドイツのプランナー組織においても、Bプランのクオリティをどう高めるか

という議論がある。

以上のドイツの文脈を参考にした場合、日本でも地区計画の質向上、都市開発プロジェクトの中味を公共的に議論する場の整備や、重要な都市開発・再開発プロジェクトにおいては、コンペティションを前提として公開議論で開発内容を詰めて評価し、それを地区計画につなげていくといった一連の計画・開発プロセスを充実していくことも、今後の課題といえよう。

### (3) 成長指向型都市プロジェクトの再考を

様々な統計・資料によれば、東京圏への人口・産業・諸機能の集中傾向が継続している。一連の増田レポートは東京一極集中現象に警鐘を鳴らし、地方消滅、東京の危機に陥らないように、地方中核都市への人の流れを堰きとめ、バランスの取れた国土・都市配置構造を進めることを提言していると理解できるが、現実起こっている現象はこれと正反対の方向である。

東京は成長の要として都市再生特区等が数多く指定され、複合都市開発プロジェクトが続々と推進されており、都心区をはじめ枢要な交通結節点ではタワー型マンションが建設されている。これらは東京都心域へのオフィス・ホテル・住宅への需要等が旺盛であることの反映であろうが、成長戦略を加速させるために、更なる規制緩和や容積率緩和を行うことが、果たしてどこまで正当化できるのであろうか。

たとえば、近年、都心や鉄道駅前などの交通結節拠点で続々と開発・建設が進んでいるタワーマンションは、長期的に持続可能な都市ストックたり得るのであろうか。住宅過剰時代が懸念されており、人口減少の伸びも東京圏ですらピークアウトが予測される中で、短期的に需要があるからといってタワーマンションが競って建設されることは、問題の将来への先送りではないだろうか。最近のタワーマンションでは1棟で500戸、1,000戸を優に超える大型物件もあり、一挙に同じような階層の人が居住することになり、保育所や小学校のニーズが局所的に増大している。これは、高度成長期に郊外のニュータウンや大型団地で一挙に同じような階層の人が居住する住宅開発が進められたことと同型の問題の再現ではないだろうか。郊外住宅団地の場合は複数棟に別れて平面的に分散しているが、タワーマンションでは1棟に多数の世帯が高密度に居住しており、将来の大規模修繕や更新などの際

に、小さな町に匹敵するような人口規模を抱え、時間の経過とともに居住世帯の高齢化、社会経済条件が変化する中でどのように合意形成を図るのか、抱えている問題はより深刻かも知れない。

家族構造や働き方が変わり、都心居住へのニーズが高まり、それへの対応という形で都心部に住宅建設が進められるのは市場の流れかもしれないが、過度の規制緩和やインセンティブ付与は、逆に市場のあり方を歪めることになっていないだろうか。好立地条件では人気集中により地価高騰し、この地価上昇の影響緩和のために規制緩和でより一層の高度利用を可能としようというロジックの中で、規制緩和が期待される所はより地価が高騰し、そうするとより一層の規制緩和やインセンティブ付与が求められる。結果的に、将来の需要も先食いするような形で開発が進んでいく。

地価があまりにも高くなった場合には、オフィス・住宅投資は控えるか、別の適地を求めて移動するかが市場の流れであるが、過度な成長戦略の採用はそういった市場の動きを歪め、特定の場所に投資、開発を惹きつけてしまう恐れが高い。過度の成長志向型都市開発にそろそろ歯止めをかけること、極端に局所的な偏った開発に対する総合的な成長管理の計画と施策が、人口減少社会に向けて求められている。

ドイツでも近年の好調な国内経済に支えられて、大都市への人口や産業の集中傾向が生じている。ドイツは連邦制をとるため一極集中的な状況ではないが、ベルリン、ミュンヘン、ハンブルク、フランクフルト等の大都市では、都市のジェントリフィケーションが進行し、住宅価格高騰とそれによる適正価格の住宅不足という問題が生じ、これら大都市では一定の規模・量の都心住宅の建設にあたっては、一定割合の社会住宅を確保するような制度を導入している。また、大都市の住宅価格の高騰を忌避して、新たな就業・居住の場を、魅力と特色のある中規模都市などに求める動きがあることも報告されている<sup>註10)</sup>。少なくともドイツでは、都市・住宅開発の市場の過熱に対し一定の抑制・対抗措置をとる動きがあることは、示唆的である。

### (4) 生活空間ストックの管理：都市のスポンジ化にどう対応するか

都市のスポンジ化は最近使われ出した言葉であるが、同様の現象は、すでにバブル崩壊後の経済が低迷

した時代に、開発予定跡地が使われないまま市街地の各所に未利用地や遊休地の形で散在する状況が各所で見られたし、地方都市の中心市街地のシャッター通り化現象による空き地・空き家の存在が、まちの荒廃を一層加速させる問題等が指摘されていた。あらためて都市のスポンジ化が強調されるのは、人口減少・高齢化時代に入り産業構造が大きく変化する中で、都市の内部・周辺部・縁郊外部の各所に、空き地や空き家が累増し、開発需要を簡単に見出せないまま荒廃状況が加速するのではという危機意識がより強まってきていることの現れであると、筆者は理解している。

都市スポンジ化対策に対して的確な処方箋や解決策があるわけではないが、少なくとも次の二つの方策が重要であろう。

一つは、これ以上のスポンジ化現象の進行・拡散を抑制すること、あるいは将来のスポンジ予備軍を抑止する事前的施策を確立することである。野沢(2016)が指摘するように、大都市周辺自治体の調整区域では、規制が不十分なままアパート建設や戸建て住宅開発がゴマ塩状に広がっている事例があり、将来の人口減少を想定した場合、立地条件の悪い所は将来の空き家となる蓋然性が高い。少なくともこれ以上に、市街化調整区域あるいは計画白地地域、また市街化区域内にあっても、将来のスポンジ化が予測される地域に拡散的に住宅・都市的土地利用が広がることに対して、抑制する仕組みを作り上げることが必要であろう。ただし、現行の市街化区域、調整区域、その外側の白地区域といった区分が果たして望ましいのか。一定のまとまりのある集落地区も含め、生活空間として持続的な維持・発展が可能かつ望ましいエリアにあっては、一定の秩序ある開発・建築が許容される仕組みを作り、その意味で生活空間ストック管理の総合的施策を、自治体が主体になって策定することが望まれる。

第二の方策は、すでに顕在化・進行中のスポンジ化に対して歯止めをかけると同時に、改善・解決の総合的プログラムを支援する制度的仕組みの構築である。スポンジ化については多くの知見と調査が今後ますます必要となるが、大筋としては基礎自治体である市町村が主体となって、地区の地権者、居住者、事業者及び専門家プランナー等との協働により、息長く持続的に改善に取り組むことが不可欠である。市街地の類型に応じてスポンジの規模や様相も異なるが、スポンジ化し

た土地・建物の流動化や活性化には、強い所有権に対して一定の歯止めをかけることで、所有者の不適切な管理による周囲への悪影響を緩和し、暫定利用も含めた活性化の利用主体を積極的に活用・育成することが肝要だろう。最近では、自治体による街づくり株式会社やリノベーション街づくり組織が、既成市街地の空き地・空き家を活用し、地域活性化イベントやコンバージョンで地域の付加価値を高めるといった対抗策も起こりつつあり、こういった動きを支援し広げることが一つの対策になると期待できよう。

ドイツでも東西統一後、旧東ドイツの諸都市では急速な人口減少や産業構造転換の大波に襲われ、市街地内での空き地・空き家現象が各地で起きた。先鋭的に現れたのは、東独時代に都市郊外に建設された大型団地での大量の空き家発生問題であった。これに対する連邦政府の「東の都市改造」などの都市計画プログラム等については、筆者の別稿を参照されたい。21世紀以降のドイツでは、市街地の衰退と荒廃問題に着目して一連の都市計画助成プログラムを行っており、一定の成果を収めつつある。

日本の都市スポンジ化と類似の現象がドイツの都市では問題視されており、重厚長大産業が盛んであった産業都市や19世紀末～20世纪初頭にかけて計画規制が不十分な時代に形成された、いわゆるグリュンダーツァイト市街地は多くの問題を抱えているが、これらに対する連邦・州政府の助成を受けつつ、ドイツ各都市では多様な既成市街地改善策が実践されている。

ベルリンのプレントラウアー・ベルク地区は長年のベルリン市の取り組みが実を結び、現在はジェントリフィケーションが懸念される状況だ。

ライプツィヒ市も統一以降、急激な人口減少が見られ、既成市街地で空き地・空き家問題が深刻な状況となり、これを与件としながらより魅力的な地区に再生するために、多孔都市(Perforierte Stadt)という概念を打ち出し、NPO、地域住民、建築家、プランナーの参画を得ながら、改善の取り組みを着実に進めている<sup>註11)</sup>。近年は人口もV字回復で、旧東独の中でも都市計画成功都市として高い評価を得ている。

ドイツでも、長期間をかけて持続的な改善の取り組みを積み重ねており、一挙に成果が目に見えるものではないが、物的環境改善にととまらず、社会的、福祉的環境、教育環境、文化環境も含めた総合的環境整備とし

て、空き地・空き家問題に取り組んでおり、参考となる。

#### 4 おわりに：成熟の時代に相応しい都市計画マインド

人口減少社会は、全体的に活力が衰えて様々な都市・住宅問題が噴出し、解決の手立てを見いだすのが困難なグロミナーな社会を想像しがちだが、それはあまりにも悲観的な見立てである。日本社会が人口減少を経て成熟社会に至る過程で、都市計画の役割はますます増えるし、成熟社会は決して停滞した社会ではなく、活力があり、生活の楽しさや豊かさを享受できる社会を作り上げるための都市計画といった楽観主義を持ちたいものだ。

考えてみると、先進諸国を含めて日本の20世紀後半の爆発的な都市成長と経済成長は、人口ボーナスに恵まれ自然災害等も比較的少ない、例外的に恵まれた時代であった。この時代に培われた成長拡大型都市計画の考え方を維持・追求することには無理がある。

バブル崩壊後、「失われた20年」という何となく悲観的な言葉がある。確かに、かつての高度経済成長期と比較すれば日本経済は低成長に陥っているが、1990年代以降の日本の都市の変貌は、大都市・地方都市を問わず著しいものがある。

いろいろ批判もあり得ようが、実現した大規模プロジェクトや都市空間整備は、デザイン的にも洗練されて魅力的なものが多くなってきている。大都市公共交通機関の正確で安全な運行と利便性の高まりもあり、日本の都市は清潔で安全で、魅力あるスポットが増え、それが現在の都市観光の隆盛につながっている。

しかし、まだまだ成長が足りないからといって、経済成長のために都市計画を手段視する、あるいは都市間競争に勝ち抜くために一層の都市開発を、という発想は倒錯した考えではないか<sup>註12)</sup>。これからの人口減少社会から定常状態にソフトランディングして、成熟社会を目指すのに相応しい都市計画マインドが必要不可欠であろう。

自戒の念を込めて記すのであるが、筆者は今でも「華やかな都市開発プロジェクト」や「都市間競争に勝ち抜く都市再生」という言葉に惹きつけられるアンピパレントな気持ちがある。多分、現在までの日本の都市計画を担ってきた世代の人々には、多かれ少なかれ共通す

るマインドかも知れない。

これからの都市計画を担うのは、高度成長期の都市計画の成功・失敗の実体験もなく、また1980年代のバブルの都市開発の狂騒を知らない世代が中心となろう。この世代は土地神話に無縁であるし、成長拡大型都市計画に対する思い込みも少ない。都市計画に長年関わってきた筆者も含めた先行世代の責務として、後続の都市計画世代と協働し、成熟社会時代に相応しい都市計画マインドを作り上げていくこと、ある意味で都市計画の哲学を見直すことが、極めて重要と考える。

#### 参考文献

- 1) Engelbert Lütke Darldrup: Die "perforierte Stadt" - neue Räume im Leipziger Osten, in Information zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 2003
- 2) 梅田勝也: 地方分権時代の土地利用計画制度のあり方, 『UEDレポート』2016夏号, pp.6-19
- 3) 大村謙二郎 (2013): ドイツにおける縮小対応型都市計画: 団地再生を中心に, 『土地総合研究』2013年冬号, pp.1-20
- 4) 大村謙二郎: 縮退から成熟にむけた土地利用計画制度を考えるードイツの事例を参考にー, 『UEDレポート』2014夏号, pp.8-22
- 5) 大村謙二郎: ドイツにおける団地再生と都市計画文脈, 『都市計画』No.322, 2016.09, pp.40-43
- 6) 小田切徳美: 農山村は消滅しない, 岩波新書, 2014
- 7) 鬼頭宏: 人口から読む日本の歴史, 講談社学術文庫, 2000
- 8) 鬼頭宏: 2100年、人口3分の1の日本, メディアファクトリー, 2011
- 9) 国土交通省国土政策局: 国土のグランドデザイン2050参考資料, 2014年7月4日
- 10) 国立社会保障・人口問題研究所: 日本の将来人口推計 (平成29年推計)
- 11) 佐伯啓思: 経済成長主義への訣別, 新潮社, 2017
- 12) 野澤千絵: 老いる家, 崩れる街, 講談社, 2016
- 13) 広井良典: グローバル定常型社会, 岩波書店, 2009a

- 14) 広井良典：コミュニティを問いなおす，ちくま新書，2009b
- 15) 広井良典：人口減少社会という希望，朝日新聞社，2013
- 16) 増田寛也編著：地方消滅，中公新書，2014
- 17) 増田寛也編著：東京消滅，中公新書，2015
- 18) 松谷明彦：東京劣化，PHP新書，2015
- 19) 山下祐介：地方消滅の罨，ちくま新書，2014
- 20) 山下祐介・金井俊之：『地方創成の正体』，ちくま新書，2015
- 21) 亘理格：立地適正化計画の仕組みと特徴，吉田克己・角松生史編『都市空間のガバナンスと法』，信山社，2016所収，pp.105-126

### 註

- 註1) 広井(2004)：p.6
- 註2) 国立社会保障・人口問題研究所(2017)
- 註3) 以下の人口・世帯動向の記述はドイツ連邦統計局のホームページに掲載の資料による。  
<https://www.destatis.de>
- 註4) 日経(2017.05.15)では「止まらぬ人口減、地方、都心との二極化進む」との見出しで、地方での人口減少が深刻化していること、さらには政令市静岡でも指定基準の70万人を割り込む状況を招いており、大都市であっても今後は人口減少が深刻な課題となることを報じている。また、東京新聞(2017.05.13)は「都心3区人口流入中」の見出しで、千代田、中央、港の都心3区では人口増が継続中で、都全体では総人口の減少に転じる2025年以降も、増加を続け、2040年には4割増の63万人に達すると報じている。その要因は都心マンション供給が進んだこと、働き方が代わり職住近接、交通利便性が評価されたことなどを挙げている。一方で待機児童問題、高齢者介護問題が課題となるとしている。
- 註5) 社会資本整備審議会、都市計画・歴史風土分科会、都市計画部会の下に設けられた都市計画基本

問題小委員会に関連資料が示されている。以下の記述はこれによる。

[http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204\\_toshikeikakukihonmondai\\_past.html](http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_toshikeikakukihonmondai_past.html)

- 註6) Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschungの略称で、直訳すると連邦建築・都市・空間調査研究所となる。連邦の都市計画担当省であるBundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)の研究機関として連邦政府の推進する都市計画、住宅政策、国土整備等の政策を支援する調査研究を行っている。本拠はボンにある。
- 註7) ドイツの人口構造の転換とそれへの都市計画対応、団地再生等については大村の別稿も参照されたい。
- 註8) 日本開発構想研究所の「UEDレポート」の2014年夏号、2016年夏号にそれぞれ、「土地利用計画制度の再構築に向けて」「地方再生と土地利用計画」と題して、関連論文が掲載されている。筆者も寄稿している。
- 註9) 亘理(2016)に、この計画についての詳しい制度的位置づけと検討がなされている。
- 註10) ドイツの新聞Frankfurter Allgemeinの2017.02.02の記事で、大都市での住宅価格の高騰を忌避して地方大学とし、中規模で魅力ある都市に居住や就業の場を移す傾向が出ていることが報告されている。“Berlin? Och nö! Aufschwung in der Vorstadt”，  
<http://www.fay.net/-gque-8rh0q>
- 註11) ライプツィヒで計画事務所を開設して街づくりに取り組んでいる日本人プランナーのサイトが有益な情報を提供してくれる。  
<http://www.urban-ma.de/>  
また、ライプツィヒの都市計画責任者として大きな役割を果たしたDaldrup(2003)の論文も参照。
- 註12) 経済成長主義、効率主義に対する根源的批判として佐伯(2017)を参照。