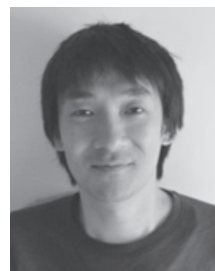


人口減少時代の都市計画とまちづくり

首都大学東京都市環境学部都市政策科学科 教授
饗庭 伸



はじめに

人口が減少すると都市は縮小すると言われている。そして計画的に都市を縮小するために持ち込まれた概念が「コンパクトシティ」であり、それを実現するための計画制度として「立地適正化計画」が創設された。すでに各地の自治体において人口減少時代の都市計画についての取組が始まっているが、本稿の目的はこれらの考え方や新しい仕組みの関係をあらためて整理し、そのあるべき姿を考えることにある。まず、1ではそもそもの人口減少と都市と都市計画の関係を整理し、2ではそのうちの都市の変化について述べる。3と4ではその都市の変化をよりよき方向に導くための都市計画の方法について述べる。

1 人口減少と都市と都市計画の関係

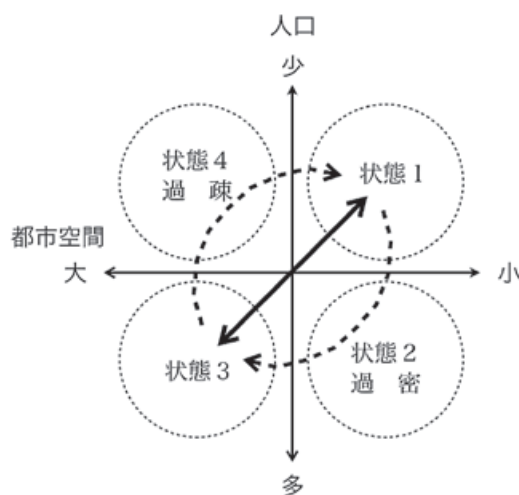
まず、やや長い目で人口と都市と都市計画の関係を整理しておこう。我が国の人口は2008年に約1億3,000万人でピークを迎えた。江戸時代後半の150年間の人口は約3,000万人であったと言われており、1868年の明治維新以来約150年かけて、単純計算で1億人の人口が増えたことになる。1億人が不自由なく暮らす都市空間をつくるのは、いかにも大仕事であるが、私たち、私たちの両親、祖父母、曾祖父母とその上の世代くらいが、150年かけて都市計画を使ってそれをやり切ったのである。

都市計画制度史の視点からみると、明治元年からの150年は50年ずつ3期に分けることができる。1868年から1918年までの50年間は近代都市計画の試行錯誤の時期であり、その試行錯誤が体系化されて1919年に都市計画法がつくられた。1919年から1968年までの次の50

年間は関東大震災からの復興（1923年～）と戦災復興（1945年～）の二つの復興事業を中心に都市計画の技術が蓄積された時期である。そしてこれらの成果を引き継ぐようにして、1968年に現在の都市計画法が制定され、1968年から現在までの50年間に対応した都市計画が行われた。我が国の人口は1966年に1億人を超えたので、この50年間は残りの3,000万人分の都市をつくってきたという計算になる。そしてついに人口減少社会が到来したのである。

人口が増えて都市が拡大した時代から、人口が減少して都市が縮小する時代までをダイアグラムに描いて、どのような問題が発生するのかを考えてみよう（図1）。都市と人口の関係は図の状態1から状態3へと推移する。そして増えた人口の分だけ、人々の協力によって調和のとれた都市の空間が増えていくのであれば、都市計画という政策は不要である。しかし、都市が拡大した時代には、都市に集中する人口の増加のスピードに空間の整備が追いつかず、人口に対して都市の空間が不足するという「過密」の問題が各地で発生した。

図1 人口と都市空間の関係



図の状態2である。過密は様々な都市問題を生み出す。伝染病、災害やテロに対する脆弱性、密集したところでは人々同士のいざこざも増えるだろうから、治安も悪化するだろう。

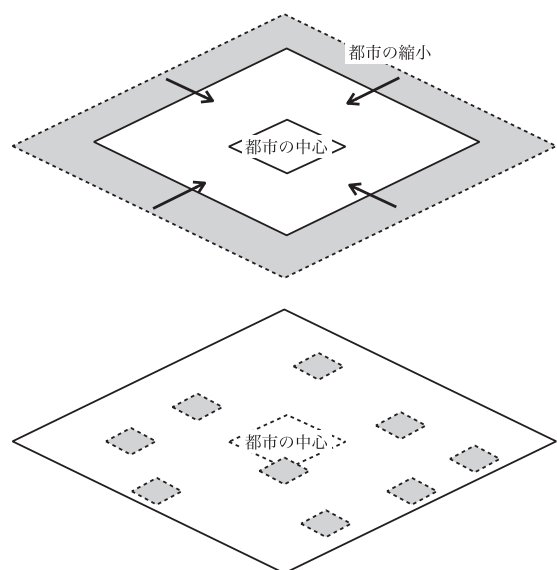
こうした問題を発生させないために、都市計画ははたらいてきた。豊かな都市空間を生み出す土地区画整理事業は100年ほど前から使われているし、密集した市街地を再編成する市街地再開発事業も50年近い蓄積がある。人口の増加に都市計画が追いつかなかつたわずかな時期に形成された「木造住宅密集市街地」の問題こそ残っているが、それとて、海外の大都市に見られるような「スラム」というものからはほど遠い。150年かけて理想都市が出来上がったわけではないが、日本の都市計画はこの「過密」の問題をなんとか押さえ込んだのである。

そしてここから先、減少する人口に対応して、都市の空間は小さくなっていく。図の状態3から状態1へと移っていく。そのときに何もしないでも、減った人口の分だけ、残った人々の協力によって都市の空間が調和を維持したまま縮小していくのであれば、やはりそこには都市計画は不要である。しかし、都市の拡大の時に「状態2＝過密」を経由してしまったように、バランスが崩れた状態を経由してしまう可能性がある。それは都市空間の縮小よりも、先行して人口が減少するという状態＝「過疎」の状態であり、これからの都市計画の課題は「過疎」であると言える。しかし、少し慎重に課題を見極める必要がある。前述のとおり、過密は伝染病や災害や治安といった問題を引き起こすが、過疎は伝染病や災害といった問題を引き起こさない。空き家問題が治安問題に結びつくという指摘が無いわけではないが、いずれにせよ過疎が生み出す課題は過密よりもはるかに少ないと見てよいだろう。もちろん、問題には地域の特性が影響するため、地域によっては過疎がなんらかの特異な問題を引き起こすことがあるだろう。その問題を見極めた上で、都市計画は取り組まれるべきである。

2 都市空間の変化

次に都市空間の過疎化の問題を詳しく見ていくことにしよう。キーワードは「都市のスポンジ化」である。都市のスポンジ化とは、人口減少時代に起きる都市空間の縮小の様子を表した言葉である。人口減少に合わせて「都市の内部において、空き地、空き家等の低未利用の空間が、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現象」とされる。どういう現象か、図2を見ながら考えていこう。「都市が縮小する」と聞くと、風船が萎むように都市が外縁部から縮小していくようなイメージ（図2の上）を描いてしまいがちであるが、我が国の都市はそのように縮小しない。我が国では都市の拡大期にとられた住宅政策や土地政策によって、都市の土地を細かく分け、それぞれを個人が所有する状態を作り出してしまった。都市には細かく区分けされた市街地が拡がり、区分けされたそれぞれの土地についての意思決定の権利を持っているのは強い所有権に守られた個人である。個人はバラバラに、自身の家庭や仕事の事情にあわせて土地や建物の使い方を決定するので、都市の縮小は、図2の下のようなイメージで、あちこちで個人の意味にあわせて散在的に発生する空き家や空き地として現れてくることになる。これが都市のスポンジ化である。

図2 スポンジ化のイメージ



都市のスポンジ化は土地の徹底した私有制に起因する現象であり、土地所有制度を根本から見直さないことにはこの現象から逃れることはできない。しかし、大きな開発をしようとするスポンジ化は弊害でしかないが、無理な目的をおかないのであれば、必ずしも悪いことばかりではない。細分化された土地が異なる変化をするため、都市の空間がある方向に急激に変化することは起きにくく、急激な改善ができないかわりに、急激な悪化も起きにくい。また、土地についての意思決定の権利を持っているのは個人であるため、個人がその気になれば、空き家や空き地を簡単に変化させることができる。面的に都市を変えようとするれば合意形成に時間とコストがかかるが、小さく変えることは簡単であり、こうした都市のスポンジ化の特質を踏まえた都市計画の方法が必要である。

3 計画の組み立て

では、これから先の都市計画の方法はどうあるべきだろうか。都市計画を構成する「計画」と「事業」のうち、まず計画の仕組みから見よう。

人口増加時代に広がった都市をどのような都市に作り変えていくか、という都市像についての議論は一応の結論を得ている。国土交通省が提唱する「コンパクトプラスネットワーク」という都市像は、市街地をコンパクトに再編成し、公共交通のネットワークを強めていこうという都市像であり、2014年に「国土のグランドデザイン2050」においても基本戦略の一つとして掲げられた。しかし、前項で述べたとおり、拡がりきった都市は慣性的に中心部に向かって縮小することはなくスポンジ化していく。この現状に対して、コンパクトプラスネットワークはどのように実現できるだろうか。

先述のとおり都市計画法は1968年に現在のものに改正されて50年が経過したが、人口減少が始まったからといって、抜本的な改正が検討されているわけではない。現行の都市計画はそのままにして、その上に重ねるように

して新しい法や計画を作るというかたちで人口減少時代の都市計画が検討されている。新しい法や計画の主だったものをあげると、立地適正化計画（2014年・改正都市再生特別措置法）、空家等対策計画（2015年・空家等対策の推進に関する特別措置法）、地域公共交通網形成計画（2014年・地域公共交通の活性化及び再生に関する法律）、公共施設等総合管理計画（2014年）などである。

中心的な計画制度と目されている立地適正化計画を詳しく見ていこう。1968年に現在の都市計画法がスタートした時に「区域区分制度」がスタートした。通称「線引き」とよばれるこの制度は、都市の中に「市街化区域」と「市街化調整区域」を区分する線を引き、市街化区域では都市化の促進を、市街化調整区域では都市化の抑制を行う制度として運用されてきた。そして立地適正化計画は、線引きで区切られた二つの区域に、二つの新しい区域を加えるものである。一つは「都市機能誘導区域」という区域であり、その中に病院や市民利用施設といった都市の機能を集約していく区域である。もう一つは「居住誘導区域」という区域であり、その中に住宅を集約していく区域である。都市機能誘導区域に都市機能を集約すると市民生活の利便性が向上するので、その周辺に住宅が立地するようになるだろう、結果的にコンパクトな市街地が形成されていくだろう、という「コンパクトプラスネットワーク」の都市像を実現するための計画制度である。この計画は2019年7月時点で272の自治体で策定済み、477の自治体で策定中である（国土交通省調べ。https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001304599.pdf 2019年10月31日閲覧）。

各地でこの立地適正化計画を中心に各種の計画が作成され、それらをこれまでの都市計画に重ねるようにして、人口減少時代の都市計画への転換がはかられている。では、各種の計画はどのような手順で作成が進められるべきなのだろうか。先行する計画で決めたことが後発の計画を規定するため、策定の順番は重要である。

「コンパクトプラスネットワーク」のうちコンパクトシティを構成する拠点に関わる計画が立地適正化計画の「都市機能誘導区域」と「公共施設等総合管理計画」、住宅地に関わる計画が立地適正化計画の「居住誘導区域」と「空家等対策計画」、ネットワーク＝交通網に関わる計画が「地域公共交通網形成計画」である。計画の手順で意識しなくてはならないのが、この「拠点」「住宅地」「交通網」の順番である。単純に組み合わせると「拠点→住宅地→交通網」という順、「交通網→拠点→住宅地」という順、「拠点→交通網→住宅地」など6通りの順があるが、それぞれにおいて結論は異なってくる。例えばある都市では「交通網→拠点→住宅地」の順で検討が進められており、「住宅地」の段になると、たまたまバス路線が集中するバス停近辺の住宅地が居住誘導区域に設定され、そこでは「バス路線の乗客数を維持するために住宅地の密度を下げない」ということが真剣に検討されたりしている。本来バスは住民の足を支えるためのものであり、住民がバス会社を支えるものではないので、理屈が完全にひっくり返ってしまう、ということになる。

では、どういった手順が望ましいのか。筆者は「住宅地→拠点→交通網」という順序が最も望ましいのではないかと考えている。アウトプット（政策の直接効果）とアウトカム（政策の波及効果）の関係で考えると、拠点や交通網を整えることはアウトプットに過ぎず、それらに支えられてアウトカムとして良好な、コンパクトな住宅地が形成されてくる。つまり、まずはアウトカムのあるべき姿を描ききった上で、それを支えるように逆算的に拠点や交通を考えていく、という手順が最も手戻りが少ないだろう。均質に見える郊外住宅地も、人口の状況、建物の状況は様々であり、ニーズも様々である。その状況を読みきった上で、それぞれの住宅地から出てくるニーズを足し合わせ、それを最も効率よく支えるために拠点や交通を考えるべきである。

また、住宅地、拠点、交通網の「変えにくさ」も重要である。住宅地、拠点、交通網の3つ

を見たときに、一番変えにくいのは住宅地である。日本の住宅は平均的には40年程度の寿命であると言われているので、一つの住宅が建つと、そこに40年間住宅地が続くと考えた方がよい。一方で「拠点」を構成する施設は、例えば商業施設は建設費を削減するためにプレファブリケーションの部材を用いて簡単に造れる、簡単に撤去できるものが主流になってきている。5年程度で建設コストが回収できるように事業が組み立てられることが多い。そして最も変えやすいのは「交通網」である。鉄道は変えられないものの代表格なので除外するとして、バスについてはバス停一つを動かすことは簡単であるし、システムさえ組めれば日替わりで路線を組み替えることもできる。つまり「変えにくさ」で見たときに、「変えにくいもの」から順番に計画を固めていき、最後は「変えやすいもの」を柔軟に組み替えてつじつまをあわせていく、ということが合理的なのであり、そこから「住宅地→拠点→交通網」という順序が合理的であるということが言えるだろう。

4 事業の方法

こうした計画を踏まえて、具体的な事業はどのように実践することができるだろうか。土地区画整理や市街地再開発のように広い範囲の複数の土地を整備するという方法が一部でしか有効ではないことは明らかである。こうした方法はそこにかかる投資が回収され、利益が出ないと成立しないが、出来上がった土地の価格の上昇があまり期待できないため、都心などのごく一部でしか成立しない。

こうした広い範囲に介入する都市計画に比べると、人口が減少するという事は、土地取引が低調になるということの意味している。介入できる範囲は限定的になる。小さな土地の動きがあるところへの手立てを積み重ねていくことによって、都市計画を実現していくしかない。この前提にたつと、小さく空いてくる「スポンジの穴」をどのように都市計画に活かしていくか、ということになる。そこで、スポンジ化する都市において、スポ

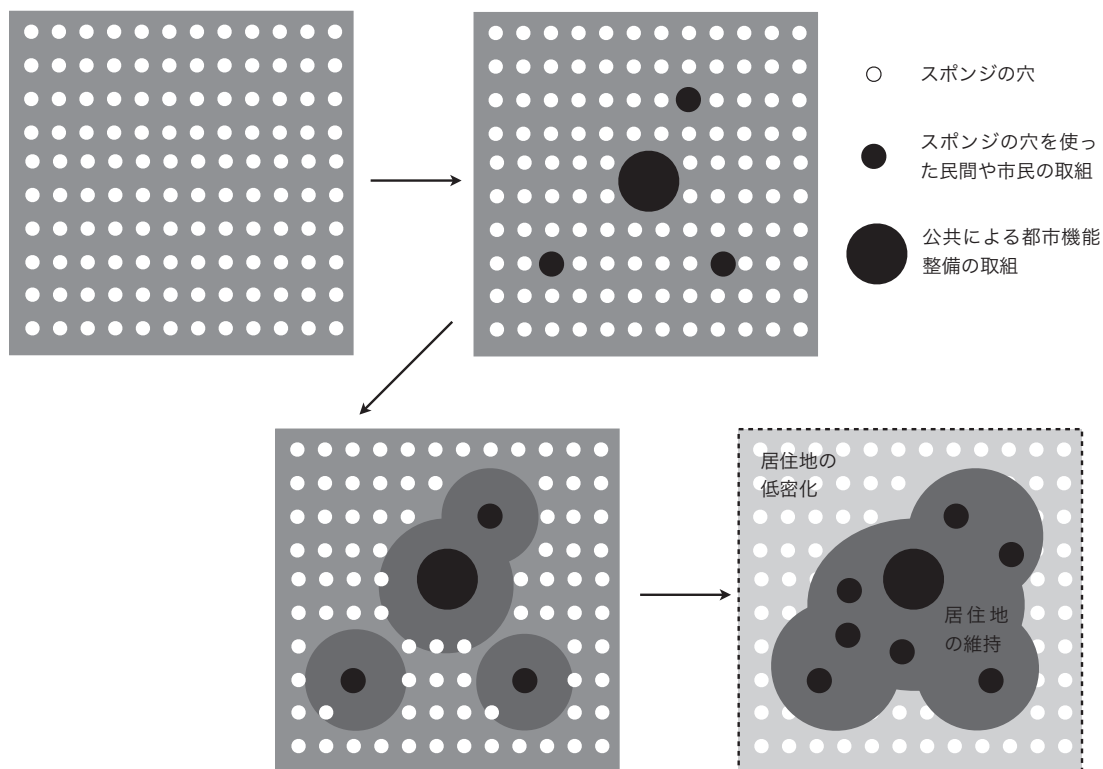
ンジの穴への介入を積み重ねながら都市計画を実現していくイメージを模式的に描いたものが図3である。図の中央には大きな円が描かれている。これは立地適正化計画による都市機能誘導区域を示している。前述のとおり都市機能誘導区域は、病院や図書館や福祉施設といった都市機能が将来にわたって誘導されていくエリアである。しかし、こういった都市機能だけでは暮らしやすい都市をつくることはできない。魅力的なカフェやパン屋、社交空間としてのスナックや赤提灯、子供たちが新しい驚きに出会える場所、近隣でBBQパーティーができる小さな公園……など、市井の人々が作り出す小さな空間が都市には不可欠である。都市に小さなスポンジの穴があればあくほど、空間を使うコストが下がり、あまり資金を持たない民間の事業者や市民であっても、安価で空間を利用することが可能になるため、小さなスポンジの穴を使った新しい取組が都市の中にどんどん増えていくことになる。図3では小さな円で、スポンジの穴が小さな魅力的な取組で埋まっていくことを示している。例えば近年では空き家を活用

して地域の拠点をつくる、空き家をリノベーションして若者が集まるゲストハウスをつくる、空き店舗をリノベーションしてカフェをつくる、といった空き家活用やリノベーションまちづくりの実践が多く取り組まれている。

こうした小さな取組のイメージをつかむため、筆者が関わった小さな事例を紹介しよう。

プロジェクトYは、東京の郊外のK市において空き家を地域の拠点に再生したプロジェクトである。地域に住む若い建築家と、農の問題や子供の問題に取り組む市民団体に筆者の研究室が協力して実現した。対象となった空き家は地域の名士が所有している大きな住宅であり、先代の死去にともなってしばらく空き家になっていた。子供世代にあたる所有者は遠方に住んでおり、掃除と固定資産税の納税だけは行っている状態だった。筆者らは所有者からその住宅の活用の提案を作ることの許可を得て、数回にわたって多くの人が参加するワークショップを開催し、半年間で計画を作り上げた。住宅を賃借しようとする建築家と市民団体だけでは十分に資金を調達

図3 都市計画を実現していくイメージ



することができなかつたため、計画では建物を細かく分割してシェアして賃借する組み立てをつくり、ワークショップで掘り起こした人たちと共同で借り上げることとした。集まった人たちは普通の人たちであり、長年あためていたカフェをスタートしたい人、独立するにあたって机を一つ借りたい人、面白い暮らしをしてみたい人……といった、ちょっとした夢をちょっとした元手で実現してみよう、という人たちである。

もしこれが駅前の大規模な事業であったのなら、彼らの小さな夢は拾い上げようがなかっただろう。大規模な事業では大きな投資を回収するために高い賃料が設定されてしまうからである。そこには、資本力のある巨大チェーン店しか入居することができない。しかし、所有者はこの空き家で賃料を稼ぐ気はなかった。賃料は所有者が負担している固定資産税をちょうど賄えるくらいに設定され、5年間の期間を限定した賃貸借契約を結ぶことになった。所有者に支払う5年間の賃料の合計に、あちこちが傷んでいた空き家の改修費用を加えた総額を60ヶ月で割り戻して入居者が支払う月々の賃料が決定された。その額はちょうどそれぞれの人たちが支払える金額であった。

こうして所有者の許可を経て半年ほどで改修工事を行い、空き家を見つけてからほぼ1年後のオープンに漕ぎ着けることができた。オープニングのパーティーには200人ほどの人が来場し、上々のスタートを切ることができた。ここまでの人が集まったのは、計画をつくる過程から多くの人たちを巻き込んだからであり、単なる住宅の建て替え、単なる店舗のリニューアルオープンではここまでのスタートはできなかつただろう。また、改修工事の過程で、敷地の周囲に立てられていたブロック塀の一部を撤去し、敷地を外部に開放する形とした。このことにより、外部から内部の建物が見え隠れするような開かれた街並みが出現し、敷地内に生い茂っていた植栽が外部に表出することによって小さな公園を一つ造ったくらいの視覚的な効果をもたらすこ

とになった。

ごく小さな事例であるが、これがスポンジ化で小さく空いてくる穴を活用した都市計画である。低利用な不動産を再生して、そこに何人かの人たちの暮らしと仕事の間を作り出した。そして周辺に向かって開くような工夫をすることによって、周辺の都市の価値も少し上げることができた。都市計画で道路を造るのも、公園を造るのも、都市の価値を向上させるためであり、プロジェクトYのような取組も、スケールこそ小さいが同じことをやっている。こうした小さな都市計画を積み重ねることによって、よりよい都市空間が作られていくのである。

図3の最後に示すように、これらの小さな事業と、公共が主導する都市機能誘導区域の周辺に引き寄せられるように形成されてくるのがコンパクトシティである。それはスポンジ化の構造を最大限に活かした、無理のない、多くの人が満足できる都市計画である。

おわりに

以上、本稿では人口減少、都市空間、都市計画の関係を整理し、それぞれのあるべき姿を論じた。特段に変わった、新規の方法を示したつもりはない。これからの長い人口減少時代において、多くの人たちが、無理なく、十分な時間をかけて都市計画に取り組んでいく、そのための一助になれば幸いである。

著者略歴

饗庭 伸 (あいは・しん)

1971年兵庫県生まれ。早稲田大学理工学部建築学科卒業。博士(工学)。専門は都市計画・まちづくり。人口減少時代における都市計画やまちづくりの合意形成のあり方について研究すると同時に、実際のまちづくりに専門家として関わっている。主な著作に『都市をたたむ』(2015年、花伝社)、『津波のあいだ、生きられた村』(2019年、鹿島出版会)