「都市をたたむ時代の都市計画・まちづくり」

調査情報担当室

2016 年 9 月 21 日、「都市をたたむ時代の都市計画・まちづくり」をテーマとした講演会が開催されたので、その内容を紹介する[1]。

なお、本稿に掲載されているデータ等は、講演会開催時点のものである。また、講演会の資料（スライド）は末尾に添付している。

基調講演
　饗庭　伸　氏（首都大学東京都市環境科学研究科准教授）
コーディネーター　兼　コメンテーター
　後藤　康雄　氏（経済産業研究所上席研究員[2]、企画調整室客員調査員）

○進行役　本日は、首都大学東京・都市環境学部・都市環境科学研究科の饗庭伸准教授に『都市をたたむ時代の都市計画・まちづくり』につきまして、お話をいただきます。先生は 1993 年に早稲田大学理工学部を卒業されましたあと、同大学助手、早稲田大学非常勤講師などを歴任されまして、今日に至っておられます。

---

[1] 本講演の論説や資料の一部は、饗庭伸(2015)「都市をたたむ　人口減少時代をデザインする都市計画」（花伝社）に掲載されている。
[2] 2017 年４月より、成城大学社会イノベーション学部教授

先生は、都市計画や街づくりを研究なされており、実際にコンパクトシティの取組や実地調査を数多く行われておられます。人口減少社会の中で、地方の対策としてコンパクトシティという言葉がよく聞かれますが、その第一線で実態をご存じの先生に、地方都市におけるコンパクトシティの実態と有効性などといった観点からお話をいただきたいと思います。

以降の進行につきましては、後藤先生、よろしくお願いいたします。

○後藤氏（以下、敬称略）　後藤でございます。本日は、首都大学東京の饗庭伸先生に『都市をたたむ時代の都市計画・まちづくり』というタイトルでご講演いただきます。我々は、都市をどう大きくしていくかということは実際に経験もしてきておりますし、経験がなくても直感的にどうしたらいいのかというイメージが湧くわけですけれども、大きくなった都市をどう小さくしていくかというのは、確かにその命題を掲げられると、はたどうしていいものやらと戸惑いを覚えるというのが実感かと思います。しかし実は、これから我々がやっていかなくてはいけないのはそういうことであり、その意味で正に喫緊の課題と言えるテーマを今日はお話いただけるということと思います。

個人的なことになりますが、私の前職であります三菱総合研究所も地域コンサルタントのような仕事を多く行っている部署がありまして、社内でもコンパクトシティという言葉は色々と耳にする機会があり、何となく言葉だけは知っておりましたが、実際どういうものなのか、あるいはどうしたらうまくいくのかという理論あるいは経験の蓄積の整理ということに関しましては、ほとんど触れる機会がありませんでした。本日は、その意味でも個人的に大変お話を楽しみにしております。

それでは、饗庭先生、よろしくお願い致します。

○饗庭　御紹介いただきました首都大学東京の饗庭と申します。よろしくお願い致します。最初に大きな話の組み立てだけを申し上げておきたいと思います。

１点目は人口減少社会の中で、人口が減ってしまうことをどのように捉えていったらいいのか、どう解釈していったらいいのかという点について話題提起をいたします。

２点目が、人口が入っている器です。容れ物で

饗庭　伸
首都大学東京准教授

ある都市空間というのは人口が減ることによってどういうふうに形が変わっていくんだろうかという、空間の形の変化を申し上げたいと思います。２点目は私の専門である都市計画の話でありますので、少し詳しくお話をさせていただこうと思っております。

２点目でお話することは、簡単に言うと、放っとくとこうなっちゃいますという話です。そこに対して何らかの計画を立て、大きい流れを少し方向転換させるとか、それを都市計画とか都市政策という言い方をするのですが、その具体的な話が３点目ということです。本日の講演については地方都市の話についてリクエストがありましたので、地方都市を念頭に置き、都市計画で何をやっていったらいいのかという点をお話しします。更に、2014 年に都市再生特別措置法が改正されて立地適正化計画という新しい制度ができました。これは市町村が計画を作るものですが、策定中であるところが多く、四つくらいしか実際にできていません。私は、計画を作っている現場にいくつかお手伝いをしたり、調査や話を聞きに行ったりということもしておりますので、地方の方々が都市を縮小するとき、人口減少に合わせて都市の形を整えるとき、どんなことに苦労しているのかという点についてもお話しします。

４～６点目は、東日本大震災の復興は実態としてどう進んでいるのかというリクエストがありましたので、復興の話をしようと思っています。よく言われることですが、災害は日本の社会の問題を一気に顕在化するというふうに言われています。阪神淡路大震災は高齢化社会の問題を顕在化させたと。おそらく東日本大震災は人口減少社会の問題を顕在化させたと。少し早回しに未来を見せているのが災害復興ではないかというふうに思います。人口減少が起きてこれから色々な町で起きてくることが、やや 10 年、20 年ぐらい早回しで、被災地で見えてきていることではないかと思いますので、実際にどのようなことが起きているかということを、４～５点目ではやや理屈を申し上げますが、その後に６点目では、私が復興のお手伝いをしております大船渡市の綾里地区というところのお話をしようと思っております。よろしくお願いいたします。

１．人口の読み方

（人口減少と高齢化の現実）

まず、減っていく人口をどのように捉えるのかということです。

人口が減るのではないかとか、減り始めたとか、そのようなことがここ 10 年間言われていたかと思っています。細かい話ですが、いつ減り始めたかというのは、もう少し経たないと分からないです。昨日と今日は減ったけど明日増え

るかもしれません。最初は 2004～05 年ぐらいに減り始めたのではないかと言われていたのですが、また少し増えたりしており、今回の国勢調査で減ったというように言われておりますが、次の国勢調査を見ないと本当に減ったかどうかは分からないです。ただ、今がちょうどピークぐらい、日本で最も多く人間が住んでいる時期ということは間違いなく、ここから先は減っていくということです。

色々なところで人口減少の話をいたしますと、すごくとんでもない事が起きるのではないかというような、現場の人や普通の市民の方々は、そのような感じの暗い顔で話を聞かれることが多いのですが、当たり前の事が起きているのですよということを簡単に申し上げたいと思います。

年齢ごとに人口の積んだもののグラフ、いわゆる人口ピラミッドを見てみますと、1930 年のものは本当にピラミッドの形をしています。子どもがたくさんいて、高齢者になるほど少なくなっています。では、なぜこのような形をしているのか。途上国を見ると、だいたい同じ形をしているのですが、この形状は長生きをしない社会なのです。年を取ると割と早く亡くなってしまう、江戸時代の平均年齢が 40～50 歳ぐらいと言われていますが、要はそういう時代の形です。例えば、０～５歳ぐらいを見ると、だんだん減っているということは、乳幼児の死亡率が非常に高かったということです。産まれてすぐ亡くなってしまう子どももたくさんいたということです。

対照的に、近年は、医療技術が発展をした、あるいは都市計画でいうと伝染病が起きても抑え込めるような衛生的な都市空間をつくることができた、上下水道が完備してきれいな都市空間をつくることができたため、産まれた子供があまり亡くならずに 60 歳ぐらいまではいくという社会なのです。ですから、1930 年代の頃は良かったというふうに言う人が時々いらっしゃいますが、それは早く亡くなる社会で、いい時代ではなかったということです。

なぜこれから人口が減っていくのかというところの大事なポイントは、1940 年代後半から 50 年代にかけて産まれた、いわゆるベビーブーム世代と呼ばれる方々の人口が減少していくことが一番の原因です。この世代がすごく多いのです。戦争が終わり、色々なところから帰ってきて、ちゃんとした家族生活が営めるようになった。そこで、たくさん子どもが産まれました。並行して、医療技術などが発展をしていきますので、彼らは亡くならないのです。例えば、私の父は６人兄弟なのですが、産まれてすぐの時に、この子は 10 歳まで生きられないだろうと言われたそうですが、現在も 77 歳でピンピンしておりますので、そんな方がたくさんいらっしゃったということです。昔、なぜ子どもをた

くさん産んだのかと言いますと、おそらくリスクヘッジのためです。一人ですとその子が亡くなってしまったら家を継いでくれる人がいなくなりますので、何人か作っておくという、多分そのようなことで昔の子どもが多かったのではないかと思っております。そういった名残がベビーブーム世代ぐらいまでは残っているという感じがします。

その後、大阪万博の時代や湾岸戦争の時代を経て、今に至るということなのですが、この世代が、都市の空間を広げていったと捉えております。産まれたときは１平米もあればいいのですが､幼稚園に入る時は幼稚園が足りなくなる。小学校に入る時は小学校が足りなくなる。中学校に入る時は中学が足りなくなる。大学に入る時は大学も足りなくなるし、独り暮らしのアパートも足りなくなる。結婚したら住宅が足りなくなるというようなことで、この世代が日本の都市の需要を引っ張っていったわけです。彼らが成長するに合わせて日本の都市は大きく大きくなっていったということです。

基本的にこの頃は、人口の爆発に対して都市空間の拡大が追いついていなかったので、常に狭い狭いと、日本は狭い、住宅は貧しいということを言い続けていた時代です。統計的にみて、住宅の量的な不足が解消されたのは 1973 年ですが、その後も少し広い家がいいというようなことで質の向上を目指しますので、日本の都市は拡大を続けていったということです。そして、現在は、この世代がちょうど退職をして地域に戻ってきたという時代です｡町の中を歩くと、本当にお年寄りの方が増えた、昼間に成人男性が歩いている姿が増えたなと、この５年間、私も実感しています。65 歳ぐらいですと全く元気なのですが、あと 10 年、15 年するとだんだん足腰が立たなくなってくる人が増えて、そこに向けて少し急いで高齢者向けの色々な施設を作らなくてはいけない。そのようなことが今の状況であり、彼らに対する高齢者向けの施設を作りきった時が、簡単に言うと日本の都市空間が最も大きくなった時期ではないかと思っております。

（人口減少のメカニズム）

人口が減るのはなぜかと言いますと、彼らがいずれ亡くなっていくからなのです。人口全体に対して占めるベビーブーム世代の比率が多い。年を取ると必ず人は亡くなっていきますから、彼らが一斉に亡くなる時代がもうすぐ 15 年後くらいにやってきます。その時、全人口に対して死亡者の割合が増えるということになりますので、人口が減っていくということです。日本の人口が増えて都市が大きくなって、なんで日本は人口が減っていくのかというあたりは、

彼らの動きを見てると何となく全体の動きが見えるということです。

人口減少とは、例えば全員が急に病気で亡くなってしまうといった、暗いことやひどいことが起きるということではないということです。途中で病気や戦争で亡くなったりせずに、多くの方々がほぼ寿命を迎えていかれるという、ある種、非常に幸福なことが日本の社会で起きており、それが当たり前であるということです。たまたま、たくさん生まれた人が、たまたま多く亡くなってしまうので、人口が減っていくということです。

（人口減少は問題か？）

色々な街で、こういった話をさせていただくときに、人口減少によりどのような問題が起きているのでしょうか、ということを聞くことがあります。

今まで申し上げてきた通り、人口が減ること自体は問題ではないのです。これが問題だと考え始めるとどうしようもなくなります。今、地方創生などの中で人口ビジョン等が作られていて、そこでも人口が減ることが大問題だという感じの認識で計画が作られているのですが、本来人口に合わせてその動きを見て立てるのが計画です。人口を増やすことが計画ではございませんので、そこを問題視してしまうとどんどん変なことになり、行きつく先は婚活パーティーをしようというようにしかなりません。同様に、高齢者ばかりの地域社会になることが問題と言う方もいらっしゃるのですが、それも本当にジタバタしても仕方がないことですので、それも問題視せずに、それを前提に計画なり政策を打たなくてはいけません。

では、どのような問題が起きそうかということで、色々な方に聞くのですが、例えば治安が悪くなるでしょうとおっしゃる方がいます。空き家が増えて、暴走族などが住みついて治安が悪くなるのではないかということを言う方がいらっしゃいますが、実態としてあまり聞いたことがありません。どこで起きているのですかとか聞くと、聞いたことはなく、まだ何となく不安だということです。おそらくですが、人口が減ることとあわせて、悪い人の数も減るので犯罪率が極端に上がることはないのではないかと思っています。日本は治安が良い方だと思いますが、それより悪くなることはそれほど起きにくいのではないか、起きる要素はないのではないかと思っています。

突然、路頭に迷ってしまうかもしれないと言う方もいらっしゃいますが、これも非常に単純に考えると、人口に対して使う空間が今、余りつつある状況ですので、家に住めないとか、屋根があるところに住めないということもないのではないかと思っております。

ですので、ここから先の政策的な立ち位置を述べますと、人口はもう増えない、高齢者ばかりの地域社会になることは前提として受け止める。生産年齢人口は減ってしまいますので、税収も今までのように青天井に上がってこない。建物を建ててもあっという間に建物が埋まるということはないということですので、そのことを前提に今ある資源をいかにうまく分配するマネージメントをするかが、人口減少に対する政策を立てるときのスタンスです。

mitigation（緩和）と adaptation（適応）という言葉もよく使われます。人口減少を緩和すること、例えば、婚活パーティーをやって出会いの場を増やして子どもを増やしましょうという緩和策はかなり議論をされておりますが、それ以外に若い人向けの住宅給付をするなど色々な緩和策が議論されています。それに意味が無いとは申し上げませんが、緩和策には限界があるだろうと思っております。大事なのは adaptation、適応策です。これから人口が減っていく高齢社会になることに対して、それぞれの暮らし方や、空間のつくり方、使い方のようなことをどう適応させていくか、そちらの方をしっかり考えていかなくてはいけないということが、本日私がお話することのスタンスです。

私は著書においても「都市をたたむ」という言い方をよくしております。字面よりはもう少し優しい意味合いのつもりです。「たたむ」という言葉に込めた意味は、ちゃんとコントロールしながら小さくしていきましょう、かつ前向きにやりましょうということで、よく都市縮小とか都市縮退とか縮小都市とかそういうネガティブワードで語られることが多かったのですが、何か風呂敷をたたむような感じで綺麗にやっていきましょうねと、風呂敷は結構色々なたたみ方があって楽しいのですが、そのようなイメージでやりましょうということで、私は「たたむ」という言い方をしております。

２．都市空間の変化
（都市はどう縮小するか）

２番目の話題にまいりたいと思います。人口が減ってくることに合わせて、都市空間がどのように縮小するのかということをお話させていただきたいと思います。

ここで覚えていただきたい言葉は二つありまして、スプロールとスポンジという二つの言葉です。スプロールというのは都市が大きくなるときに使われていた言葉、スポンジというのは都市が小さくなるときに、私が使おうとしている言葉ということです。二つはやや似ておりますが、対立した概念として用いています。

（スプロール的な都市の拡大）

都市が大きくなるときは、スプロール状に都市は大きくなったと言われております。スプロールというのは虫が食うというような意味があるそうで、我々の世界ではどちらかというとネガティブに、あまりうまく計画されずに大きくなっちゃったというときに使われる言葉です。

スプロールという言葉が意味することを、ある地域の実例を見ていただきますと、ある場所が一気に市街化するのではなく、だんだん家が 10 軒建った、こっちも 10 軒建った、まだここらに農地が残っている。その次の時代になると、ここに住宅が建ったみたいな感じでポツポツと部分的にだんだん市街化していくというのがスプロールという現象です。現在、農地と住宅が混ざった状態が東京など大都市の近郊や地方都市にもありますが、これは伝統的な都市計画の視点から見ると失敗なのです。私は、都市と農村はしっかり分けましょうというのが都市計画と教わりました。なぜこうなってしまったのかという点につきましては、日本の規制が甘かったから、都市計画にあまり権限がなかったからと言われておりますが、現実的にはこういう形で都市が大きくなっていってしまいました。

なぜ、このような、都市計画の専門家から見た失敗が起きてしまったのかと言いますと、これは日本の国が土地の権利を非常に強く保護しているからです。更に、もう一つ言いますと、戦後にＧＨＱによって農地解放が行われ、大規模な土地所有者、大規模な農家が所有する土地が小作人の人たちに振り分けられ、中規模の地主が大量に増えたということが理由です。

東京など都市が大きくなってきて人口が流れ込んだときに彼らがどうするかというと、自分の土地を新しく入ってくる人に売ってお金に換えるということをやりました。しかし、人によってはずっと農業をやるのだということで農地を手放しません。ある人は、自分の代で農業は終わりだとして、部分的に土地を売ってアパートやマンションを建て、そのお金を使って自分の子どもを東京などの大学に行かせますが、自分の仕事がなくなると困りますので農業を続けるため、自分の土地を分割して一部を都市に、一部は農地のままにする。別の人は、農業は自分の代で終わりだとして、もうすっぱりやめて遊んで暮らしたい、地主として暮らしたいということになると自分の土地を全部、マンションなど住宅に替えてその収入で食べていくということをするわけです。それがバラバラで起き、それが集積して都市全体としてはスプロール状に大きくなっていったということです。これがスプロールという言葉の裏側にある、都市が大きくなるメカニズムです。

（スポンジ状の都市の縮小）

これから先どうなるのかということを考えてみました。私は、人口が減る場合にはスプロール的ではなくスポンジ状に縮小していくと考えております。かつては、都市は不便な外側からだんだん小さくなる、外側から内側に向かってジワジワいくのではないかと思っておりました。ですが実際、そのような都市の外側エッジのようなところを車に乗って見に行ったのですが、そこでなるほどと思いましたのは、都市の大きさは変わらないということです。都市の大きさは変わらず、その内部に少しずつ穴が空くように都市が小さくなるのだということが分かりました。そのような構造をスポンジ、あるいは動詞にしてスポンジ化という言葉で呼んでおります。都市の大きさ自体は変わらずに、内部に小さい穴が少しずつ空いていき、都市全体が低密化していく現象を、スポンジ化と言っております。

なぜこうなのかということを、実態から見ていきたいと思います。首都圏の50 ㎞圏くらいの二つの住宅団地を 10 年ぐらい前に見に行ったのですが、団地Ａはやや平らなところで東京や主要都市に近いため、空き家は少なくまだ埋まっています。団地Ｂは、恐らくバブルの後半ぐらいに土地が売れるかも知れないと思った業者が山を二束三文で買い、無理矢理開発をして売ったところであったため、かなり空いておりました。ただ、団地Ｂの住宅地も空き家が多いものの人が住んでいるところが結構残っており、町外れにもそういったところがありました。

この町外れの家は､調査に行ったときにはまだ新築工事をやっていたのです。つまり、子どもが幼稚園ぐらいで、ここに夢のマイホームを建てる人がまだいたのです。家を建てると、だいたい 30 年ぐらい家は建て替わりませんので、その人はここに 30 年住み続けるだろうなと思ったとき、これから人口減少社会であるのに、ここに 30 年間都市があるのだという非常に単純なことに気づきました。つまり、恐らくこれから 30 年、この土地の形自体が変わらない。この土地が都市だと拡大的に抽象化して見ますと、都市の形自体は変わらないということになります。

けれども、お隣さんがおじいちゃんになっちゃったとか、あるいは引っ越した後、住宅の買い手がつかないという形で、だんだん低密化していく。このようなことが、おそらく日本の全域で起きているのだろうと思います。このように低密化していくことをスポンジ化と私は名付けております。

（スポンジの特徴）

スプロールの時代とスポンジの時代がどう違うのかということを、少し違いを際立たせてみて考えてみたいと思います。

都市がスプロール的に大きくなってしまう。あるいはスポンジ状に小さくなっていくときの圧力やモチベーションがどこにあるのかということですが、スプロール的な拡大時代はとにかく人口の圧力が強いのです。どんどん東京に、あるいは地方でも農村から都市に人が流れ込んできて、彼らが結婚して子どもが産まれると一戸建ての住宅が欲しいということになっていきます。ですから、人口による拡大の圧力は非常に強いです。戦後は、非常に強い住宅圧力でそこにマーケットをつくりながら、都市がスプロール的に大きくなっていったということです。

一方、スポンジ化の場合は先ほど例え話的に申し上げましたが、おじいちゃんが亡くなり誰も家に住む人がいないとか、子どもが大学に入り家から出て行ってしまい、自分も都会に引っ越すなど、家族の事情が結構大きいです。このような場合、スポンジ化の場合は人口の圧力は非常に弱くなり、恐らくそこには何のマーケットも発達しないだろうと思います。

また、両者を土地所有と規模という点から見てみると、スプロールは、戦後の農地解放で中規模の地主が増えたため、中規模の単位でスプロール化していきます。田んぼを１枚売り、そこに住宅が 10 軒建つというような感じの規模で都市が大きくなっていったというのがスプロールです。

一方、スポンジ化は、個人が土地を持っているという状態ですので、基本的には１軒１軒の単位で起きています。自分の家では、たまたま年寄りが亡くなったから引っ越そう。しかし、隣の家では、赤ちゃんが産まれたばかりというようなことはいくらでもあるわけです。隣同士で同じ人生を歩んでいるわけではないですので、１軒１軒、家の敷地単位で変化していきますので、非常に小さい単位で動くということです。このため、都市がスポンジ化していくときには、大きい穴がポコポコ空くのではなく、小さな穴がたくさん空いていくということがこれから起きます。

加えて、土地の用途がどう変わっていくかという点につきましては、まだ仮説なのですが、スプロールの時代はだいたい農村的土地利用から住宅や住宅を支える商店という施設に変わっていくという変化がありました。この時には一方向の変化だったのですが、ここから先、スポンジ化の時代はどうなるのだろうと思ったとき、現実に住宅が福祉作業所や福祉の宅老所に、空き家が宅老所になったなどということが結構起きており、また住宅を無くしてその空き地に

コミュニティをつくった、やや農村方向に戻ったということが結構あるようで、多方向に変化していくのだろうと見ております。

最後に、スプロールやスポンジ化がどこで起きるのかという点については、スプロールは割とあちこちで起きるのですが、大体都心に近いところから起きて外側に向かっていったということで、重心との関係で説明ができます。一方、スポンジ化は少し説明がつかず、ランダムに起きるのではないかと思っています。外側が新しいところでも急に空き家が増えることもありますし、都心でも空き家、空き地が増えることもあると考えており、どこに多いということではなく、何となく均質な感じで無くなっていくのではないかと思っております。

これから人口が減っていくに当たり、都市空間はスポンジ化をしていくのだろうという考えが私の説です。これをポジティブに捉えるかネガティブに捉えるかは、気の持ちようです。私はポジティブに捉えていくしかないと思っておりまして、これからは「やわらかくてしぶとい都市空間ができます」という言い方をしています。まず「やわらかい」というところの意味合いは、部分が個人の意志で大幅に変わりやすいということです。私の大学の研究室では、よく空き家活用の話をするのですが、例えば空き家をシェアハウスにしようという提案がされたとき、それを判断するのはその空き家のオーナーさんだけなのです。町が判断するわけではなく、ご近所が判断するわけではなく、当たり前のことなのですが、オーナーさんさえその気になれば、その住宅を違う用途に変えることができるのです。ですので、全く知らない人の空き家であっても、お願いしてこうしましょうというように、その人がその気になったら変えることができるという意味では、非常に変えやすい、やわらかい都市空間なのかなと思っております。

一方で、なぜそれが「しぶとい」のかと言いますと、ある１軒のオーナーさんがたまたまその気になり、自分の家を公園にするようなことが起きたとしても、その隣の人に話をしに行くと、そんな判断はしないということは結構あります。一人ひとりの判断は早いけれども、全体でこの都市をこうしていこうという判断をする仕組みがありませんので、部分的には「やわらかく」変わっていくのですが、全体的にはあんまり大きく変わらない、ダイナミックに都市が変わることはないという意味で「しぶとい」という言い方をしています。部分は変わりやすいけれども全体が変わりにくい、そんな都市空間がこれからの都市空間であり、それをこれからどう使いこなしていくかという点が問われるということです。

３．地方都市における都市計画と立地適正化計画

（目指すべき都市像）

ここから先は計画の話をしたいと思います。今の実態を踏まえた上で、どのように政策、計画を作っていくかということです。

コンパクトシティは、15 年ぐらい前、2000 年ぐらいから、私たちの世界なり政策を作る中枢のところでは議論をされた言葉でして、色々な定義はあるのですが、分散せずに集中して住んだ方がエネルギー効率的にもいいですし、便利でしょうと。ですから、都市を、これからはコンパクトにしていくといいですねという、そのようなことが意味かと思っております。

これは悪くない考え方だと思います。数年ぐらい前から、国土交通省もはっきりコンパクトシティという言い方をするようになってきており、色々な政策を作りつつあります。最近では、一般の人でもコンパクトシティを分かるようになってきましたので、時代が進んだのではないかと思っています。

気をつけなくてはいけない点は、先ほど説明しました通り、放っておくと都市はスポンジ状に変わっていくということです。それぞれの人が土地を細かく分けて持っていて、各自が自分の家庭の事情で判断をしていくので、一体的に変わることがなく、部分、部分で少しずつ変わっていくのです。ですから、今の構造に対してコンパクトシティというように中心部に集めましょう、端っこの人はこっち側に住んでねということは、中々難しいだろうと思っています。コンパクトシティは悪くないと思うのですが、現実の都市空間に当てはめたとき、これは中々できないと思っております。コンパクトシティという理想とスポンジ型という現実との間でどう折り合いをつけるかが、これからの都市計画や都市政策で求められることかと思います。

都市再生特別措置法が 2014 年度に改正された際に、「立地適正化計画」が創設されました。これが今後のコンパクトシティの政策の柱になるのではないかと思っています。国土交通省はコンパクトシティについては、市街地を人口減少に合わせてコンパクトにしていきましょうという点とともに、単に中心部に寄せていくだけではなく、ＬＲＴ（次世代型路面電車システム）の鉄道やバスなど公共交通の利便性が高いところにも寄せていきましょうという、コンパクトシティ・プラス・ネットワークという言い方をしています。コンパクトシティは中心部に合わせて寄せていく、プラス・ネットワークというのは公共交通をしっかり整備をして、そこにも合わせて市街地を寄せていきましょう、ということを考えています。

しかし、繰り返しになりますが、これを手っ取り早くやるということは、町

の端の方に３年前に住宅を建ててしまった人や、都市の端の方に 30 年前に住宅を建てて 65 歳くらいになったおじいさんに、そこに居るとコンパクトではなく迷惑なので町の真ん中のマンションに移って下さい、と言うことです。土地を持っている皆さんは、嫌だと言いますよね。何で俺の家を勝手に壊すんだと言いますから、お金出しますよ、家賃を安くしときますよというように、何らかのインセンティブをつけるということになっていくのですが、果たしてそのようなことにお金を使う余裕があるのかということが大事なポイントです。今の状態で住めるのに、なぜわざわざコンパクトにしなくてはいけないのだろうというのは説明がつかない点であり、これから税収も下がっていく中で、このような事業に対して税金を投入していくことは理屈が立つのかという点が疑問なところです。

なお、都市の端に住んでいると土砂崩れがあったら危険です、岩手県岩泉町の台風災害のように途中で道路が寸断されると危険です。だからこちらに住んで下さい、という災害の観点からはコンパクトシティは成立すると思うのですが、それ以外の観点では税金を投入できないと思います。

住民を直接、動かすということに対しては、税金を入れることはできないとなると、狙うのは 65 歳の老人ということになります。20 年後に本人が施設に入るときにはその家を使わなくなります。その人の人生に合わせて、その土地の使い方を変えていくということになります。私も皆さんも、自分の意志で住宅を建てて、自分の意志で住宅を壊しますので、その意志を働かせるときや相続が起きるときに、「中心部はどうですか」というように、お金を使わずに人々が動くタイミングにちょっと背中を押すということになってきます。このため、最低でも 10 年、20 年、30 年、下手をすると 50 年ぐらいかかるだろうと思っております。

（都市計画の方法）

都市計画について、立地適正化計画の前段の整理をしておきますと、都市計画法という法律があり、都市計画を策定しておりますが、立地適正化計画というのは、その上に重ね書きをするものです。立地適正化計画で全てをコントロールするわけではなく、現状の都市計画に対して上から誘導をするというような組み立てになっているということです。

近年に増えた手法については三つあり、１番目は、今説明した立地適正化計画です。２番目は、２年前の法律だったと思いますが、空き家等対策の推進に関する特別措置法です。空き家を壊したりリプレイスしたりするときに使える

法律です。

３番目は、公共施設等総合管理計画で、これは法律にはなっていません。色々な市町村で市民会館やコミュニティセンターといった公共施設をたくさん持っています。これらは、団塊の世代が家族を持った 1970 年代頃に作られた施設が多く、それらが 40 年ぐらい経つと老朽化の時期を迎えてきまして、建て替えるか無くすかという判断を迫られる時期がやって来つつあります。場渡り的に判断をしていると、将来的な財政負担になってくる可能性もあるため、総合的に一本の台帳にまとめて、これはつくる、これは壊すというようなことを計画的に考えなさいよ、というのが最近、総務省だったと思いますが、そこから出てきた考え方で、色々な町に公共施設等の白書をつくりましょう。その次に、この総合管理計画という計画を作りましょう、という政策になっています。

立地適正化計画、空家等対策の推進に関する特別措置法、公共施設の管理計画の三つについては、所管の省庁がバラバラなので、バラバラに行われているのですが、この三つを連動させてやっていくことで、より望ましい方向にいけるのではないかと思っております。昨年（2015 年）や一昨年（2014 年）くらいに制度がワーッとできたので、全国の市町村が同時に取り組んでいるところなのですが、これをしっかり組み立ててほしいと思っております。

（立地適正化計画）

立地適正化計画について細かく情報提供させていただきたいと思います。立地適正化計画というのは、都市の中に都市機能誘導区域と居住誘導区域の二つの区域を定める制度です。端的に言うと、この二つの区域をどう定めるかが、一番大きな問題です。

都市機能誘導区域は何なのかと言いますと、そこに都市を支える機能を誘導する区域です。都市を支える機能とは何かと言うと、例えば、総合病院、図書館、美術館、市役所のようなところです。そういうものを都市の中心部にきっちり作っていきましょうというのが、都市機能誘導区域です。そういった施設があると、利便性が上がりますので、人々はきっとその傍に寄って来るだろうと考えたのです。では、寄って来るのであれば、住宅地が周りに作られなくてはいけないということで､その外側に定められているのが居住誘導区域であり、なるべくこの中に皆さんが集まって住んで下さいという区域です。都市機能誘導区域は都市の機能を定める、こういう機能がここにあるべきだということを定める区域であり、居住誘導区域はこの中に住宅を作って下さいと定める区域です。

区域外はどうなるかと言いますと、区域外に例えば総合病院のような都市機能を作ろうとすると、行政の人にちょっと待ってくれというふうに言われます。ただし、悩ましいところなのですが、それを止めさせる権限はないです。そこまで強い法律ではないです。勧告をするとか、現場では嫌みを言うしかないね、という言い方をしているのですが、なるべくそこには建てないで下さいということができる制度です。また、区域外に住宅を新しく建てようとすると、個人の家の建て替えでしたら文句は言われないのですが、1,000 平米以上の住宅の開発をしようとすると、市役所で困るねと言われます。これも同じように、止める権限はありません。

現在、市町村は、その領域内に都市機能誘導区域と居住誘導区域どのように設定していくのかについて取り組んでいるところであり、設定した両区域を手掛かりにこれから都市を縮小していくということになっていくと思っております。２年前に制度としてできましたので、色々な町がきっと困っているだろうと思いましたので、いくつか計画を作り始めている町に行って、どのようなことに困っているのかということを聞いてきました。以降では、悩みそうな論点につきまして、お話しようと思います。

（立地適正化計画の論点１：人口減少のタイミングとの関係）

人口が減少するタイミングとこの計画を作るタイミングとの関係は大事です。昨年（2015 年）は、北海道の釧路、岩手の内陸部にある北上、九州の熊本にそれぞれ行って話を聞いてきました。

まず、釧路ですが、炭鉱業が結構栄えた町で、炭鉱業が衰退した後は人口が減っているのです。人口は 30 年ぐらい前から減っているということで、我が国では人口減少社会がこの 10 年間で始まったのですが、釧路では 30 年ぐらい前から始まっているので、なぜこの計画を作るのか、何をいまさら、というような感じも私としてはしているところです。

次に、岩手の北上は、地方の小さい町ですので、人口は減っているだろうなと思い、話を聞きに行きましたところ、開口一番、実は少し増えちゃったのですという話をされました。北上は、良い工業団地を持っており、工場誘致の仕組みがとても優れている街で、街を挙げて人材育成をして外から工場へ呼んでくるのです。１社の大きい工場だけではなく、中小規模の工場をいくつか組み合わせることで、１個が潰れても別のところがカバーできるような感じになっているということです。周辺の村や、北側の盛岡などから人が流れてきているそうです。若者が就職で北上に来て北上に住む、というパターンで、人口は実

は少し増えちゃいましたとおっしゃっていました。

また、熊本については、まだまだ増えますよという言い方をしていました。

それぞれの市では、市民に対し、立地適正化計画をどう説明するかというあたりを悩んでおりますが、立地適正化計画により実際どのような効果があるのか、という点は異なります。人口が増えているところは、住宅に対するマーケットがまだ存在している、お金が動いているということです。立地適正化計画は、先ほど申し上げた通り、人が住宅を建てるときに、こっち側に動いてねというようにやんわりお願いすることが制度の主旨ですので、住宅を建てつつある、まだ住宅を作りつつある都市では単純に考えると有効なのです。人々が住宅に対してお金は使っていますので、外ではなくて内側に建ててと言うことができるのです。

一方、人口が減りつつあるところはほとんど新しい住宅が建ちませんので、そのようなところで住宅をコントロールする計画を作っても何の実効性もないということで、どのタイミングで計画を打つかにより非常に意味が違うと思っております。

それぞれの都市について、人口が減っているときは減っているなりの都市のたたみ方があると思うのですが、タイミング的には、北上ぐらいに人口がちょうど頂点ぐらいかという時期に、この計画をやるのが一番いいのかなと思っています。人口が増えているときにやると、なぜ増えているときにやるのかと議会からも言われちゃうそうで、減り始めそうな時期にやる、というのが一番いいと思っています。

（立地適正化計画の論点２：外側が新しく、内側が古いことをどう考えるか？）

私が計画を作るお手伝いをしている山形県の鶴岡市では、市の真ん中あたりにお城や市役所があり、市の中心部からほぼ同心円状に都市が広がっています。鶴岡の住宅の古さを調べたところ、中心部と言われるところは建物が古く、その外側が少し新しく、一番外側がもっと新しいという結果になりました。

鶴岡では、市の外側にいくと、新しいため建物もいいものが建っています。市の中心部では、だいたい一家に車を１台しかとめられないのですが、外側になると２～３台とめられるカーポートがついています。立地適正化計画は、基本的には外側から内側に住宅を持っていく計画なのですが、鶴岡のような状況を見ると、なぜわざわざ新しく家を建てたばかりのエリアを規制するのか、という単純な疑問が出てきます。だいたいの都市は、外側が新しく、内側が古いのです。大都市の場合は、バブルが終わった後ぐらいに都心回帰という動きが

あったため、都心にまた建物が新しく建ちましたが、地方都市はそのような都心回帰現象がほとんど起きておりませんので、だいたい外側が新しい状態で、中心部が空洞化しているという状態に今のところなっています。このため、このような状況に対してどう立地適正化計画を作っていくのか、都市の外側に対して何をやっていくのかという点が、非常に大きい問題として起きています。

（立地適正化計画の論点３：拠点の数をどのように設定するか？）

岩手の花巻は、2006年の平成の市町村合併で、四つの市町が合併をしています。このため、花巻は四つのセンターがある都市ということで総合計画や、都市計画マスタープランを書き込んでいます。立地適正化計画では真ん中の二つに絞り、それぞれ居住誘導区域として居住地を集約していく設定にしてしまいました。

花巻の計画はもう作られてしまいましたが、拠点の数をこれからどう減らしていくのか、という点がとても大きい悩み事としてありそうです。合併から長い時間が経っておりますので、いつまでも昔の市町村の拠点にこだわっている場合ではないと言えなくもない時代にもなってきております。どのように判断して拠点の数を作っていくかという点も、非常に大きな問題だと思っております。

（立地適正化計画の論点４：ネットワークのやわらかさをどう読むか？）

４番目の論点としては、ネットワークのやわらかさをどう読むかという点を挙げ、その題材として、熊本の計画を紹介します。熊本は、計画の策定後に災害が起きたため、あまり表だって、外野の私がああだこうだと言いたくありませんので、一例として聞いていただきたいと思います。

国土交通省はコンパクトシティ・プラス・ネットワークという言い方をしており、熊本の計画はかなりネットワークを考えたものです。熊本の場合は、在来線、ＪＲ線に加えて、市電が走っておりますので、軌道型の公共交通を都市の軸として位置づけております。もう一つ、国土交通省がしっかりやれと言っているのはバスであり、軌道型ではないバス交通も軸としてしっかり続けるということをやっております。

熊本は、現状のバス路線の分析をして、１時間に何本もバスが通っているバス停も都市の中心であると認定して、それに合わせて都市を縮小していくという計画を作られていました。ただ、少しここは違うかなと私が思いましたのは、軌道型のものはもう動かせないので仕方がないと思うのですが、バス停はすぐ

動かせるという点です。お客さんがいなくなったならば、バス停はどこか別の所へ置いて開拓していけばいいと思います。つまり「かたい」鉄道などの軌道型ネットワークとバスなどの「やわらかい」ネットワークがあり、バスはいくらでも「やわらか」く動かすことができるので、「やわらかい」ものを「かたい」ものの補完に使うことができます。こういった「やわらかい」ネットワークをどう考えるのかという点は、大きな問題だと思っています。

（立地適正化計画の論点５：工業立地の蓄積をどう読むか？）

５番目の論点としては、工業立地の蓄積をどう読むかという点を挙げ、その題材として再び北上市の例を紹介します。東北新幹線・東北本線や東北自動車道など、南北にしっかり軸が通っているというのが北上の都市構造です。北上はまだ立地適正化計画を作っていないので、都市計画マスタープランの計画図をお見せします。

工業団地があちこちに立地していることがわかるでしょうか。北上では、工業が雇用を生み出していており、工業がうまく新陳代謝をして都市をもたせています。本来、コンパクトシティを目指すのであれば、住宅と職場が近い方がいいのです。車を使わないのでエネルギー的にもよく、通勤時間が短縮されて、５時には家に帰れる豊かな生活が送れ、豊かな人生を送ることができます。工場と住宅を近接させることが立地適正化計画の中でできればよいのですが、現実はそこまで意図している町は少ないです。何かうまい手があればやるべきではないかということが問題提起です。

（立地適正化計画の論点６：民間投資が動いている所にどう拠点を重ねるか？）

最後の論点としては、民間の投資が動いているところにどのように拠点を重ねるかという点を挙げ、題材として釧路の例を紹介します。釧路の場合、市街地区域の中央部より少し東に釧路の古い昔からの都心があります。このあたりの中心的な官庁が建っておりますので、やや県庁所在地の中心部という感じだったのですが、行ってみますと、官庁街はちゃんと建っているのですが、あとは駐車場だらけになっておりました。大規模な店舗もだいぶ抜けてしまっておりました。

では、どこに人がいるのだろうかと探したところ、都心の北西にものすごく大きいモールがあり、朝 10 時に行ったところ、押すな押すなの大盛況で恐ろしいほど混んでおりました。

市民の人たちに本当に今の目先の便利さを提供するのであれば、極論を言え

ば、モールの真横に市役所を作った方がいいという考え方もあります。

このように、民間の投資が動いているところに公共の拠点を重ねてしまうかどうか、という点は非常に大きな論点です。

４．人口減少社会と東日本大震災からの復興

最後に、復興の話を少し申し上げたいと思っております。

冒頭少し申し上げましたが、東日本大震災の復興に人口減少社会の将来の問題が出てきているのではないかと思っておりますので、その辺の理屈からスタートしたいと思います。

地震が起きると、何が起きるのか。地震は、何を壊すのか。まず、空間、建物を壊します。震動で建物を壊してしまいます。平常時であれば、そこの空間で、例えば25歳のお姉さんがパン屋さんをスタートする。お客さんや取引先に恵まれて、その人自身の人間関係など色々なものが育っていく。つまり、空間からスタートして、ソーシャルキャピタルがパン屋のお姉さんに付きます。そして、パン屋のお姉さんが10年ぐらい経ったら支店を出そうか、あるいは工場を作ろうかということになり、お金を貯めてまたどこかに大きい店舗を出す。つまり、資本を形成して、それを空間に投資するということになります。平常時ではこの空間、ソーシャルキャピタルと資本がぐるぐる循環していくということになるのですが、地震が起きるとそれが全部破壊されてしまいます。空間は物理的に破壊されてしまいますし、破壊された空間からソーシャルキャピタルを生むことはできなくなりますので、こういったものが災害により破壊されてしまいます。

復興の都市計画は何をどういう手法で復興させるのかと言いますと、例えば関東大震災の後の復興は、行政が土地を買い上げて道路を造ったわけではありません。焼け出された人たちで区画整理の組合を作り、もちろん行政主導ですが、この人たちの中で土地をお互い交換したり分合したりして道路を造っていくというやり方をします。土地区画整理という単語をご存じの方がいらっしゃるかもしれませんが、日本の都市計画は、ほぼ区画整理で都市を作っています。つまり、税金を使って土地を全部買い上げて都市を作る、というやり方で日本の都市は作られていないということです。人々が自分の土地を持ったまま、土地の一部を公共に寄付をしてそこに道路を造っていって、人々は自分の土地を持ったまま次のステップに入ることができる、というやり方で日本の都市はできており、関東大震災の復興もそういう形で動いています。被災した人から土地を取り上げず、土地を持ったまま都市を復興させて、その人はその土地を元

に自分の家を建てたり、自分の商売を始めたりすることができる、というのが日本の復興のスタイルです。

関東大震災があった後に区画整理があり、人々は土地を持ったまま都市空間を手に入れて、その後はそこに家を建てたりビルを建てたりしました。そういうような形で復興するというのが、今までのスタイルでした。

５．復興のプロセスと非営利復興

先ほどの図式で説明しますと、復興では全部壊れてしまった空間を仮設で作ります。被災者の空間の所有権を動かさないで、そこにバラックの建設を許可します。つまり、そこで皆さん前の商売を続けて下さい、仕事を続けて下さいということです。最初は大変なのでしょうが、やがて商売がうまく動き始めて、資本が増えていってお金が貯まり、いずれはバラックだった店舗が自社ビルに建て替わるというような形で、循環を回復するような形で復興されていきます。関東大震災の復興はまさしくそういうことであり、今、東京の都心は土地が細分化したまま高密化していますが、それは一回焼けたところの土地の所有権を取り上げずに、皆さん持ったままで頑張って下さい、というようにやったからということです。

では、今東日本で何が起きているのかというと、東日本大震災からの復興については、基本的に従来と同じやり方でやろうとしています。現在は、仮設住宅を作り、区画整理をやっています。しかし、ここで例えば商売をやって、お客さんがついたり信用ができたりということがあるのですが、それほど基本の経済が大きく動いておりませんので、お金が貯まらないという状態になってきております。空間を作って商売を始めたところまでは何とか来てはいるのですが、それが今度、空間に再投資されていかないという状態にあると思っております。時間をかければ、だんだん復活してくるのではないかと思いますが、関東大震災では10年もすれば町ができていましたし、阪神淡路大震災も10年ぐらい経つとだいたい町ができたのですが、東北の、状況が悪いところに行きますと、仮設の状態がかなり長いのだろうなと思います。ゆっくり回復はしているのですが、かつてほど早く回復をしない。ゆっくりとした回復状態を変に追い立てたりしない方がいいというのが、本日私が申し上げたいことです。

６．大船渡市三陸町綾里地区のケース

（綾里地区の過去の津波の被害）

最後に、被災地の状況ということで、私が少しお手伝いしたところの話を簡

単にさせていただきたいと思います。

岩手県大船渡市の三陸町綾里地区です。産業は主として漁業であり、かつ三陸海岸沿いにありますので、津波の常襲地であるということです。綾里地区は、明治三陸大津波と今回の東日本大震災において、波の高さの日本最高記録を持っているところであり、常々津波にやられているところです。1896 年の明治三陸大津波、その約 30 年後の 1933 年に昭和三陸大津波が来て、この地区は２回やられております。２回目の後に、もう二度とやられないようにしようということで、高台の土地を削って移転をしております。その後、ここに７メートルの防潮堤を建て、安全かと思っていたところ、今回は 14 メートルぐらいの波が来てしまいました。かつての高台移転の住宅地に入りきらなかった住宅が今回やられました。

津波で亡くなられた方の数については、昔は正確な数字ではないと思いますが、概数で言うと、明治が 1,200、昭和が 200、東日本が 30 人ということです。波の規模はほぼ変わらないのですが、一桁ずつ減っているという点が実は大事だと思っております。ちゃんと対応すれば死者が減らせるということです。ちゃんと対策を積み重ねてきたならば、亡くなる方の数は減らすことができる、というのが綾里地区を見て思っていることです。

（綾里地区の津波からの復興）

昭和の高台移転は、1933 年に津波があった後、1935 年に完成をしています。高台の上に皆さん土地を持っていたので家を建てた、ということであり、その家を拠点に、また漁業をやったりしていって産業を復活させた、ということがなされました。高台の高さは 12 メートルぐらいであり、東日本大震災では波がギリギリぐらいまで来たということです。

昭和の津波の後の復興を調べていますと、津波の後にこの土地を造成するのに２年かかったのです。その２年後には、だいたい上に住宅が建っています。当時はショベルカーとかユンボもない時代なのに、４～５年ぐらいで復興しており、今より早いです。東日本大震災から既に５年経ち、綾里地区は既に復興しているのですが、他の町を見る限りでは復興はかなり遅れており、なぜなのかという点が大事なところかと思います。

では、今回の津波の復興はどのように進んだのかと言いますと、３月に津波がありまして、２か月後に仮設住宅が完成し、さらに、その２か月後に地域の復興委員会ができて、そこから色々要望をまとめて市に提出する、というようなことがなされてきました。実際に、地域の仮設住宅の集会所で、被災地の方々

が話合いをしたり、そこに行政の方がやって来て説明をしたりしました。私たちもお手伝いをしたのですが、模型を見ながら町はどうなのかということを色々議論したり、ワークショップをやって町の姿を考えたり、話合いをやったりして計画をまとめるということをしました。このようなことをやりつつ、住む場所がないので、災害復興では仮設住宅を作ります。とても良かったなと思うのは、仮設住宅には綾里の人しか入っていないのです。100 世帯くらい入っていたのですが、全部地元の人が入っていたので、先ほどの話でいうソーシャルキャピタルが、人間関係がそのまま維持できました。元々の村のつながりがそのまま維持できたので、それほど仮設住宅自体が問題化しなかったということでした。こういうところで一旦、生活を立て直しつつ、その横で復興が進んでいくということです。

仮設住宅に居ると、朝、漁に行く人がたくさんおります。港も結構壊されて船も流されてしまいましたが、仮設の住宅をつくった後は産業の方の復興が進みましたので、彼らはここに住みながら自分の仕事を復活することができました。仮設に住みつつ今度はまっとうな家を、仮設ではない本設の住宅をどうするかという話合いを１年ぐらいかけてコツコツ毎晩やっていきまして、話合いの結果このような計画ができて、復興が進んでいきます。

大船渡市長には、空間をどのように復興するかという提言書を渡したのですが、実はそれは 2013 年５月、東日本大震災から２年２か月後に渡しております。昭和の津波の復興は２年経ったときに土地ができていましたので、この時期はとても遅いのです。実は提言書はもっと早くできていたのですが、大船渡市に計画を持って行って、このようなものを出していいですかと聞いたところ、出されてもすぐできないので待っていて下さいということでした。なぜかと聞いたところ、この提言書は皆さんの住まいや市街地について書いてありますが、今はそれを後廻しにしており、市としては産業復興を重点的にやってますと。つまり、漁港などの復興、復旧が重点課題であるので、そちらに人と金をとられているため、住宅などはその後なので待っていて下さいというように言われました。ああそれもそうかなと私も思い、中々大船渡市はいいことをやっているなと思ったため、提言書を寝かして、そのようなことを考えてくれそうなタイミングで市長に渡す、ということをやりました。

最初に申し上げたとおり、まず仮設の空間に仮設住宅に人々が入っています。そこから漁業に行けるようになっていき、彼らはまず最低限のお金を貯めることができています。最低限の漁業ができるようなことを大船渡市は急いでやっていたということです。獲ったものがすぐお金になる世界ですので、どんどん

現金を貯めていき、力をためていって、それで次に出てくる住宅の政策に乗って復興をしていく。そのような形で進んでいったということです。

実際に空間としてモノが建ち始めたのがいつかと言いますと、４年ぐらい経った後、昨年（2015 年）の春の段階です。高台移転で山の中の土地を行政が買い上げて削って被災者に分譲するという事業ですが、皆さん自分の稼いだお金、あるいは稼げるお金や、加入している保険などをうまく足し合わせた状態で、必要な家を建てていくということをやっていて、高齢で漁をやめてしまったような方には、公営住宅を行政がつくりました。昨年（2015 年）の９月ですが、100 世帯ぐらいが一時期中学校の校庭に設けられた仮設住宅に住んでいたのですが、いよいよ住宅が全部建ったので不要になって取り壊しを始めて、取り壊しも３か月かかるのですが、更地にして校庭を中学生に返すというセレモニーをやって、大体の復興は終わったかな、ということです。

（綾里における非営利復興）

綾里でどのような復興をしたかというのをまとめますと、産業がとてもはっきりしておりましたので、漁業をまず重点的に復興するということでやりました。一般化すると、人口が減少する社会であっても、仕事をどうつくるかということが大事であるということが１点目です。

ただ、実態としては漁業だけでは食べていけない人も結構いるのですが、漁師の奥さんが市役所の職員であるというような方が、結構いらっしゃいます。綾里は非常に僻地にありますが、我が国にお金があるとき、90 年代、2000 年代にかなり道路をしっかり造ってしまったため、色々なところに行けるようになっています。ですから、僻地に住んでいても漁業だけではなく色々な仕事をすることができるという国土を、今の日本はつくってしまっています。これから人口が減っていくときでも、日本はお金があるときに隅々まで道路を造ってしまった、新幹線もかなりつくりこんでしまったという国土を持っていますので、それを前提に、これから人口が減っていっても色々な仕事ができる社会にある、ということが２点目として言えることかと思っております。

３点目は、住宅を失った人が 100 世帯くらい居て、それぞれお金を貯めて再建したということです。大事なのは、そのときに人々をあまり動かさなかった、色々な仮設にバラバラにせず、そのまま維持をしたということでして、人間を移動させないことによって人間関係を維持したということで、結果的には社会保障的な扶助費の増額を防いでいるのです。これから人口が減少していくのですが、あまり人々を動かさない方がいいのだろうなと思っています。コンパク

トシティで外側から内側に人口を動かす話があるのですが、今のコミュニティを壊さずにそのまま使い切った方が確実に扶助費は下がるのではないかとという点が３点目で言えることです。

４点目の話は、本日はお話ししなかったのですが、まだ津波で流されたところが空き地のようになっていて、そこをどうするかという点には答えがないのです。まだ考えているところです。行政が買い上げるほどのお金もないですし、そこに家を建てる人も誰もいないということです。ですから、これから人口が減っていって空き地や空き家が増えていって、そういう誰も使わない土地ができてくると。ただ、あっても全然困らないのです。そこは空き地であっても実は誰にも迷惑をかけないという土地が町のど真ん中に出ちゃっているのですが、あっても誰にも迷惑をかけないという土地が、これから人口減少社会で出てくるのだろうと考えているところです。

ご静聴どうもありがとうございました。

後藤　康雄
経済産業研究所上席研究員（当時）

○後藤　大変貴重なお話をありがとうございました。非常に多岐に亘るお話をすっきりとクリアにまとめていただきましたので、分かりやすく話を聞いていただけたかと思います。

まず、人口の減少という、我々に与えられたある種の外生要因のところからお話を始めていただき、これから都市が小さくなっていくということに関する考え方として、スプロール化、スポンジ化、その対比によるモデル化をしていただきまして、その後、制度のお話を踏まえた上で現状の論点にお話を進めていただき、更には東日本大震災からの復興という、現実の最近の経験までに話を進めていただきました。大変色々なトピックを手際よく整理していただき、私自身、とても頭の整理がついた気がいたします。

改めて、人口が減っていく中での都市の形に関する、ある種の不可逆性と言いましょうか、大きくなるときと小さくなっていくときとは対称ではないということを再認識いたしました。特に個人的に印象深かったのは、最近の議論はコンパクト化における節約というところにいきがちなところを、ソーシャルキャピタルなど他の要素を考えると、従来のリソースを維持することによるメリットも実は大きいのではないか、ということに関して重要な指摘をされていて、

ハッとさせられた気がいたします。いずれにしましても、改めて問題の難しさを感じざるを得なかったわけですが、そこに前向きな希望を感じさせていただける、大変ありがたいお話だったかと思います。

先生の話を伺いまして、皆さまも色々御質問されたいことがあろうかと思いますので、私は大きく２点だけ質問させていただきたいと思います。

まず一つは、世界の過去の経験、他の国々の経験からしましても、あまり人口が減るというのは事例として多くないのかもしれませんが、伝え聞くところではローマ帝国といったあたりも含めて振り返りますと、人口減少は国家が経験する初めてのことではないのかなと思います。そうした古今東西の事例を踏まえますと、まさに都市をたたんでいくということに関して、日本だけではなく、海外でも何かそのような議論や経験があれば、参考にできる部分もあろうかと思います。もし、先生がお聞き及びのことがあれば、参考事例を伺えればというのが一つです。

もう一つのご質問は、制度論になります。スポンジ状になるということにおいて、少なくとも制度的にそこで大きな要素になってきそうなこととして思い及ぶことが二つあります。一つは、先生自身もおっしゃっておられた土地の所有権です。これが強いか弱いかということによって、スポンジ状のあり方というのが変わってくるような気がいたしますが、このあたりの土地の所有権自体の強さを変えてゆくという議論というのは、有り得るのかどうか、という点を伺えればと思います。また、これにも近いのですが、周辺部に人が住めるかどうかということに関して､所有権のように別の次元で作用しそうな要素として、インフラの部分があるように思います。特に、電力とか水道といった供給する側の供給義務が、どの程度、制度的に我が国において縛りが強いものなのかという点です。逆に、この縛りがあまり強いものでなければ、電力会社はコストに合わないと思えばそこをカットするというドライな選択ができるのかも知れません。現実には社会的な視点から、人が住まなくなったからといって、電力の値段を上げたり供給をカットしたりするという選択肢はないのかも知れませんが、インフラの提供義務というのは、我が国において、どの程度強い縛りになっているものなのか。以上の二つ目の質問に関してまとめますと、土地の所有権の強弱というのがどの程度コントロールし得るか、それからインフラの供給義務というものに関して先生がどのようにお考えでいらっしゃるか、という視点からご見解を伺えればと思います。さらに二つのご質問を大きくまとめますと、１点目が海外の経験、２点目が制度論と位置付けられますが、先生の御見解をお伺いできればと思います。

○饗庭　ありがとうございます。まず、１点目の海外事例で、歴史を調べてみたら面白そうなのですが、近年でとにかく日本の研究者が見に行っていたのが旧東ドイツです。ベルリンの壁が崩壊した東から西に人口が大きく動きましたので、東の大きい都市では軒並み人口が大幅に減ったということです。団地を半分にしたなどの事例がありますので、そのような論文もたくさん出てきております。ただ、気をつけければいけないのは、旧社会主義国ですので、土地の所有関係が単純なのです。ですから、政府が意思決定をすれば団地を半分に減らすといった乱暴なことができるのですが、日本の場合はそれほど簡単ではないだろうなというようなエクスキューズ付きで見ておくべきかと思っております。それ以外に、日本人がよく見に行っているのは、アメリカのデトロイトです。ここは、自動車産業からの産業構造の転換と、人種問題が絡んでおり、都心部にお金持ちの白人が住まなくなったというところから出てきている問題があります。

２点目の制度論の所有権の強さを変える仕組みは何があるかということですが、おっしゃる通り、土地の権利をどのように軽くするか、それに対するこだわりをどう軽くするかというところが都市を再建してコンパクト化していくときに一番大きなポイントかと思っておりまして、制度的には 1994～95 年だと思いますが、借地権や借家権に時限をつける定期借地・借家の制度が入っております。私も、とあるところでやりました空き家事例はそれを使っておりまして、オーナーさんが本当は例えば地代を 30 万円もらわなければいけないところなのですが、５年後に返すことを前提に若い人が集まって空き家でシェアハウスをやらせて下さい、という５年間で返す定期借家権の契約を結びました。そして､その分家賃を下げて下さいと言うと､オーナーさんが納得してました。ずっと貸すのは嫌だけれども、５年間ぐらいだったら固定資産税くらいでいいよと言ってくれた事例があります。定期借地・借家の制度は、こういったオーナーさんの意図を制度的に担保するものであり、よく使われている制度だと思います。

インフラの供給義務については、それほど専門ではないため分からないのですが、本日は話をしなかったのですが、都市計画の中には、市街化区域と市街化調整区域に分けるという、本日申し上げたものよりも前から入っている制度があります。市街化区域の内側には都市計画税を使ってインフラをつくらなくてはいけないという縛りはありますので、そこは一つのポイントかと思っております。また、現実的にインフラの話をしますと、上下水道は自立型のシステムが組めますし、電気も自立型のシステムを組もうと思えば組めるので、あん

まりないねという感じです。道路も、結構アスファルトがボコボコでもしっかりしてれば車が走れるねという話もあったりして、インフラが大きくなってしまって大変だから都市を縮小しなければいけない、という理屈があまり根拠にならないというのが最近の新しい議論かと思っております。

○後藤　どうもありがとうございました。それでは皆さんから、御質問あるいは御意見をいただければと思います。

○質問者１　本日はありがとうございました。今の後藤先生の最後の質問でもあったところなのですが、あまりにも離れているところに住んでいるようなときに、そういったインフラの負担という点がコンパクトシティの一つの論拠かと思っておりましたので、私としてはあまりそれが最近では重視されていないというのは意外な点でした。コンパクトシティを推進する論拠としまして、インフラの維持による中央政府の負担が増えてしまうからやるのだ、ということ以外の論拠としては、どういう理屈があるか、改めてお聞かせいただけますか。

○饗庭　どんどんなくなっていっているのだと思います。他には、移動の時間がどれぐらいかかるかという時間のロスの話と、ガソリンを使ったりしますのでエネルギーの話みたいなことはあります。後は、オーソドックスに言いますと、最近ではポートランドなどが人気ですが、都市的な空間を歩いていて、色々な情報に出会えたりすることが、その都市の創造性やクリエイティビティを高めるという話が根強くあり、私もそれは信じています。色々な人が出会って、そこでビジネスが生まれて育つ、ということになると思いますので、仕事が創出されある程度の密度を持った空間が町の中にはないといけないのではないかと思います。

○質問者１　都市をたたむという話になりましたときに、現実にはどのように進んでいくのかという点が、非常に興味があるところでした。最初そういったことの必要性を謳う旗振り役はそれぞれの役所などが行い、そういうところに先生が呼ばれ、プランを練って住民の人々と交渉を行い練り上げていくということになるのかな、という印象を持っております。都市をたたむということには、方向性としては若干マイナスの部分があるとして、住民がそういう方向に合意を形成するきっかけはどのようなものがあるでしょうか。例えば工場を誘致すればいいだとか、都会から移住者を呼んで来て人口を増やそうだとか、い

わば天から降ってくるような形のことを最初には期待するのではないかというイメージがあるのですが、そういった誘惑を断ち切って、地に足をついた解決策も仕方がないねというように合意が収れんしていくときには、どのようなきっかけや要因があるのかという点に興味があります。先生のご経験を教えて下さい。

○饗庭　実は、今までそういったことはないのです。立地適正化計画を鶴岡で作っていますが、住民の方々と色々議論をしたのですが、立地適正化計画はあまり具体的な議論にならないというような感じです。生活実感とほぼ結びつかない話であるので、それこそおっしゃった工場誘致といった程度の話しか出てきません。もう少し自分の生活がどうなるのかとか、ちょっと何かやったらすごくいいことが返ってくるとか、そういう課題をブレークダウンした状態で地域に入っていくならば住民参加の意味がありますが、全体な話というのはなかなか成立しません。議会や都市計画審議会ではきっちり議論をするのですが、個々の住民参加をこのレベルでしかける意味は少ないかも知れないと思います。

○質問者２　鶴岡市さんで立地適正化計画を作成されたということで、それ以前に調整区域の線引きをやっているかと思います。そういったときに、隣の町でしたか、イオンのすごいショッピングモールがあり、人をどんどん鶴岡市から奪い取っていくような状況がある中で、一つの自治体だけがコンパクトシティを指向しても中々うまくいかないと思います。県の調整力というのは、今は全然ないに等しいと思うのですが、それに期待するというのは無理なのでしょうか。

○饗庭　山形県がどうという話ではもちろんないのですけれども、鶴岡は隣に三川という小さい町があり、そこに巨大なイオンができてしまいました。イオンはそこを狙ったのです。三川町の町長だけ大喜びで、周りの市町村が困ったという事件が 2000 年代頭にありました。その後、三川町以外は広域合併をしたため、庄内平野の半分ぐらいが一つの町になりましたので、コントロールできるようになったということです。そうなると、県はだんだん仕事がなくなってきたのだろうと思っておりますし、事実、ある県では都市計画課がなくなったと聞いたことがあります。地方分権で多くの仕事を市町村に落としてしまったので、県の仕事があまりないそうです。頑張っている県もありますが、大きい流れで言うと県の仕事はなくなりつつあるということで認識はしております。

○質問者３　本日はありがとうございます。人の動きがどうなのかは素人なので分からないのですが、大きな商業施設があって魅力的な町になって、若い人も集まって魅力な町が移動していくようなイメージが私の中にはありました。都市を中心部にたたんでいこうとしても、そこが本当に魅力的な町になるのかというのが分からなくて、結局人は商業施設や小中学校ぐらいがあれば普段の生活はできて、総合病院、図書館や市役所などが町の真ん中にあったとしても、必ずしもそこにまとまっていかないような気がするのです。例えば、釧路の話では、駅前や都心部に人を動かそうとしても、中々みんながついてこない気がするのですが、商業施設と今回やろうとしているコンパクトシティのような話というのは、どう変わっていくのでしょうか。

○饗庭　国土に何があるかと言うと、まず住宅があり、住宅のためにある小学校などの施設があり、後は農業や林業といった第一次産業の空間と、工場といった第二次産業の空間、第三次産業の空間があります。都市計画は、その組み合わせをどうつくっていくかというだけです。立地適正化計画や、これまでの市街地化政策に関して言えば、その要素のうち、住宅と商業の関係だけで都市はなんとかなるだろうということでやってきたのですが、商業はビジネスのスタイル自体が 10 年ごとにどんどん進化していってしまうため、都市計画の規制が追いつかないということがありました。ですから、中心市街地の活性化については、失敗に失敗を重ねたということかと思っております。ほかには、第一次産業、第二次産業の空間との関係をデザインし直して住宅との関係をつくっていくということはできるかも知れないと思っており、理論的にはそのようなことを考えてはいるのですが、現実的には立地適正化計画のところでお話をしました通り、工場のような第二次産業の空間と、住宅の関係すら動かすことができないのが今の状況でありますので、道は険しいかと思っております。

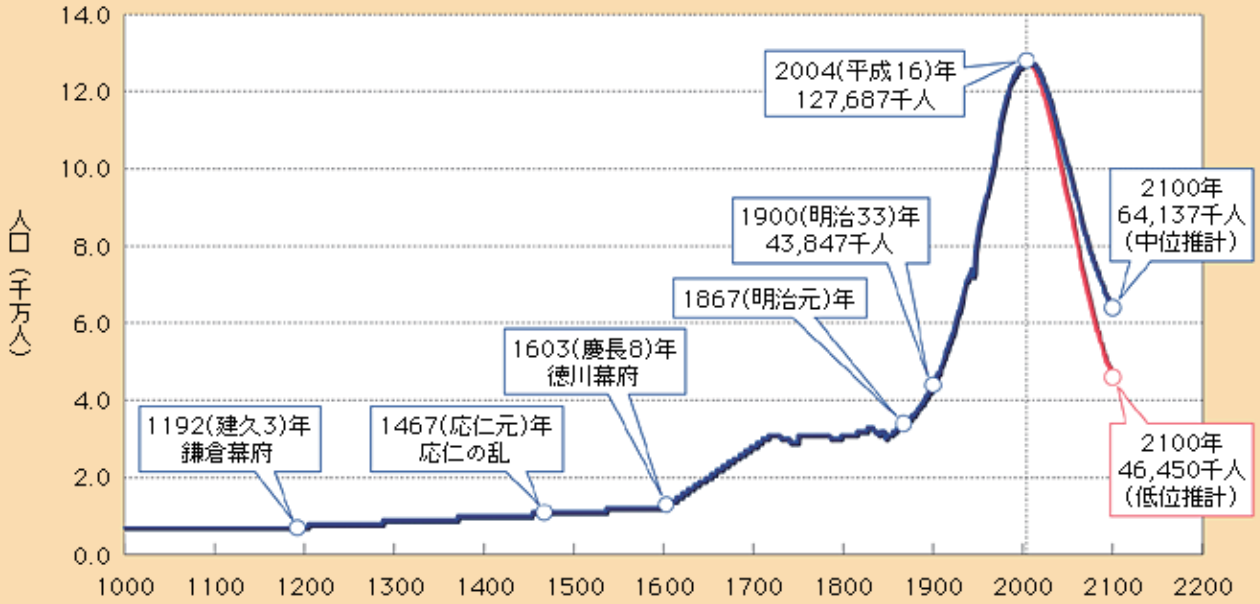
○後藤　それでは、本日は終わらせていただきたいと思います。最後に拍手で終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

都市をたたむ時代の都市計画・まちづくり

饗庭　伸（あいばしん）aib@tmu.ac.jp
首都大学東京　都市環境学部　准教授
専門：都市計画・まちづくり

1　人口の読み方

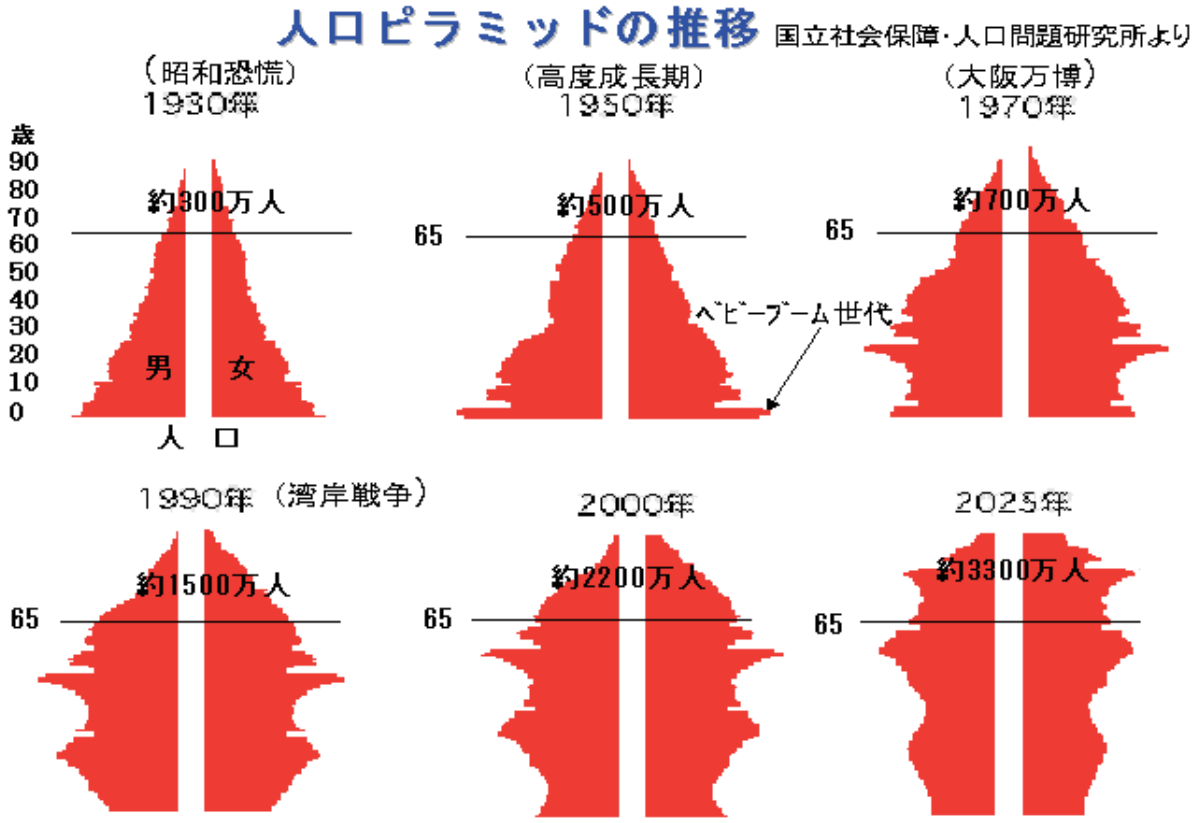
人口減少と高齢化の現実



資料： 1872年以前は、鬼頭宏「人口から読む日本の歴史」講談社（2000年）、森田優三「人口増加の分析」日本評論社（1944年）による。1872年から2004年までは総務省統計局「国勢調査」、「10月1日現在推計人口」による。2005年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」。
注： 推計値のうち、2051年から2100年までは参考推計。

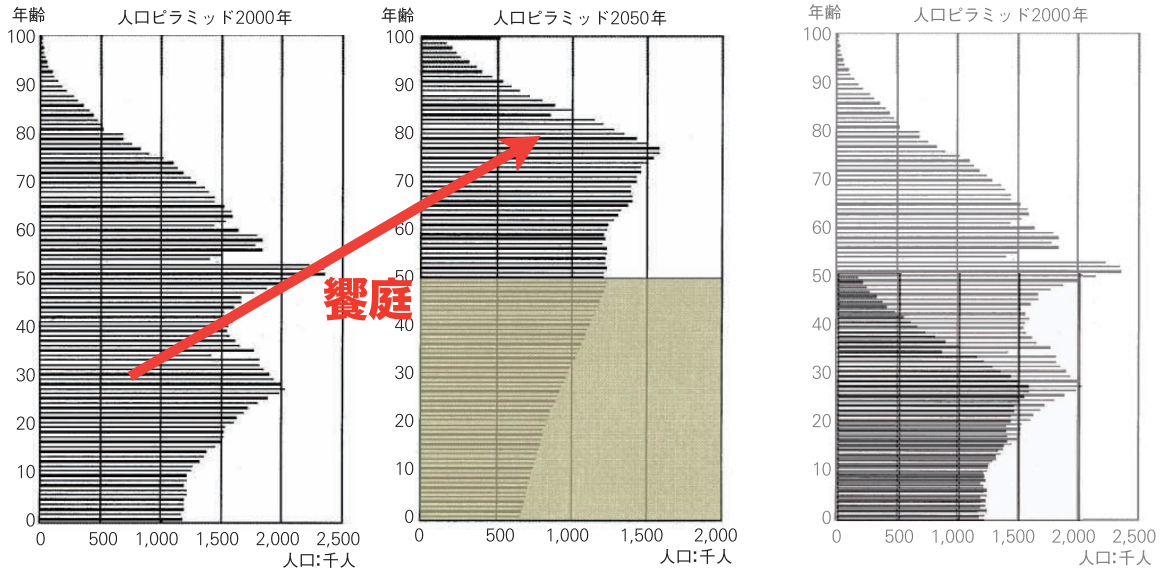
平成17年版　少子化社会白書より抜粋

人口減少と高齢化の現実



人口減少のメカニズム

ある時期にたまたま多く生まれた、多くの人が寿命を迎えるから
人口が減るのであって、みなの寿命が短くなるわけではない。



2000年　　2050年　　2000年と2050年の重ね合わせ

図版作成　饗庭伸

人口減少は問題か？

問題ではない	人口が増えないで減ること 高齢者ばかりの地域社会になること
問題	治安が悪くなること、突然路頭に迷うこと、 病院で治療が受けられないこと・・

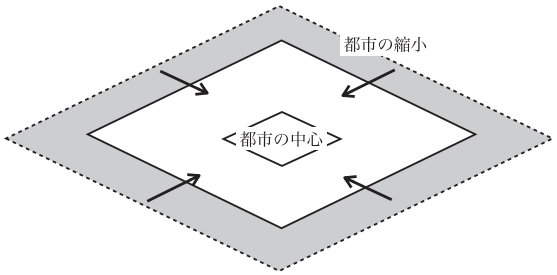
人口が増えない、高齢者ばかりの地域社会になる。無尽蔵に税収があがってこないことを前提に、いかにうまく資源を分配するマネジメントをしていくか？

都市を「たたむ」という発想。きちんとコントロールしながらたたんでいく。前向きに取り組むことが大事。

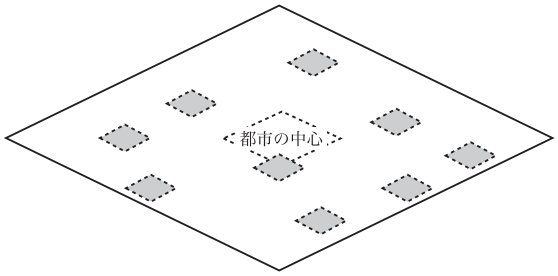
2　都市空間の変化

都市はどう縮小するか

＜都市の拡大期＞
中心から外側に、スプロール（虫食い）的に都市が拡大

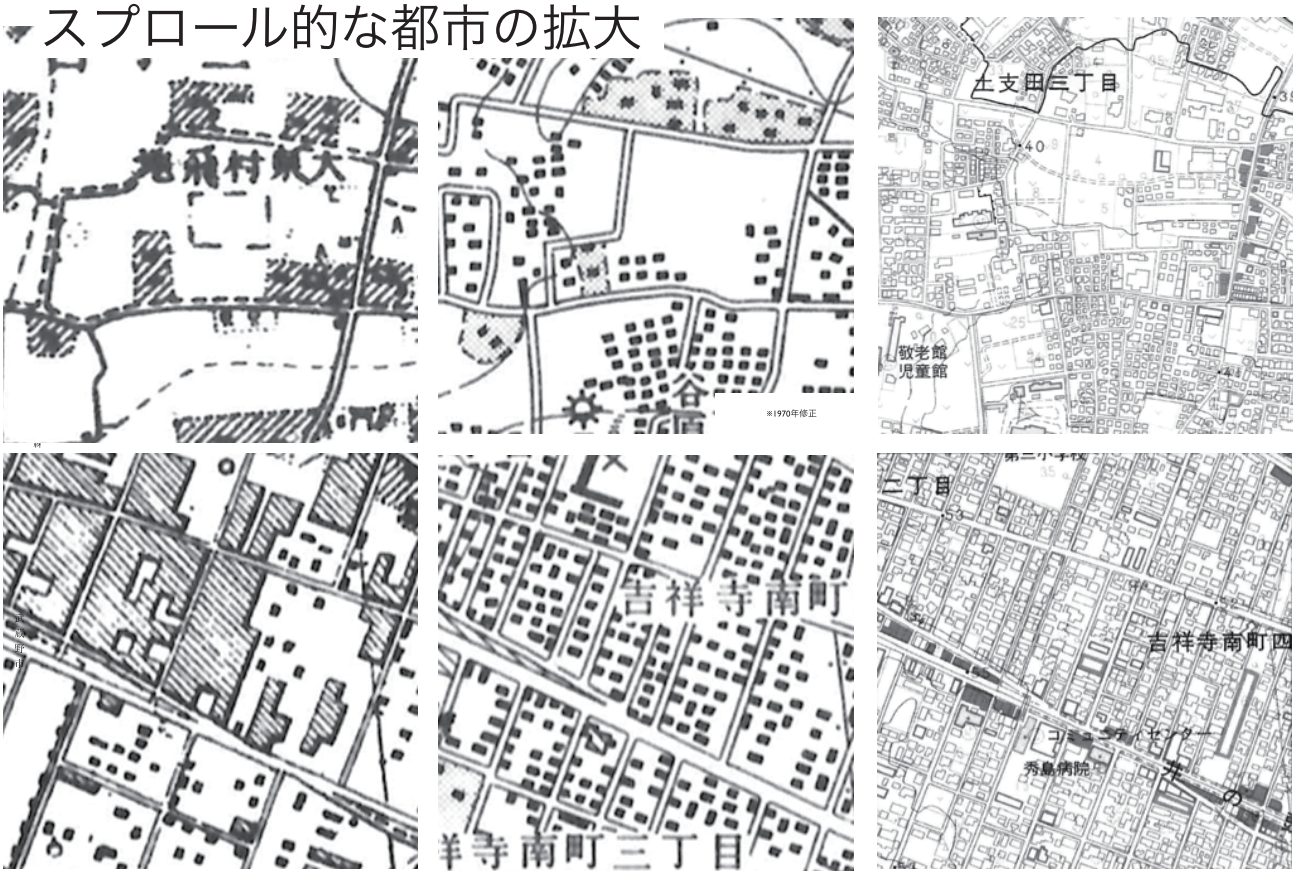


＜都市の縮小期＞
スプロールの構造が際立ち、スポンジ状に都市が小さくなる



図版作成　饗庭伸

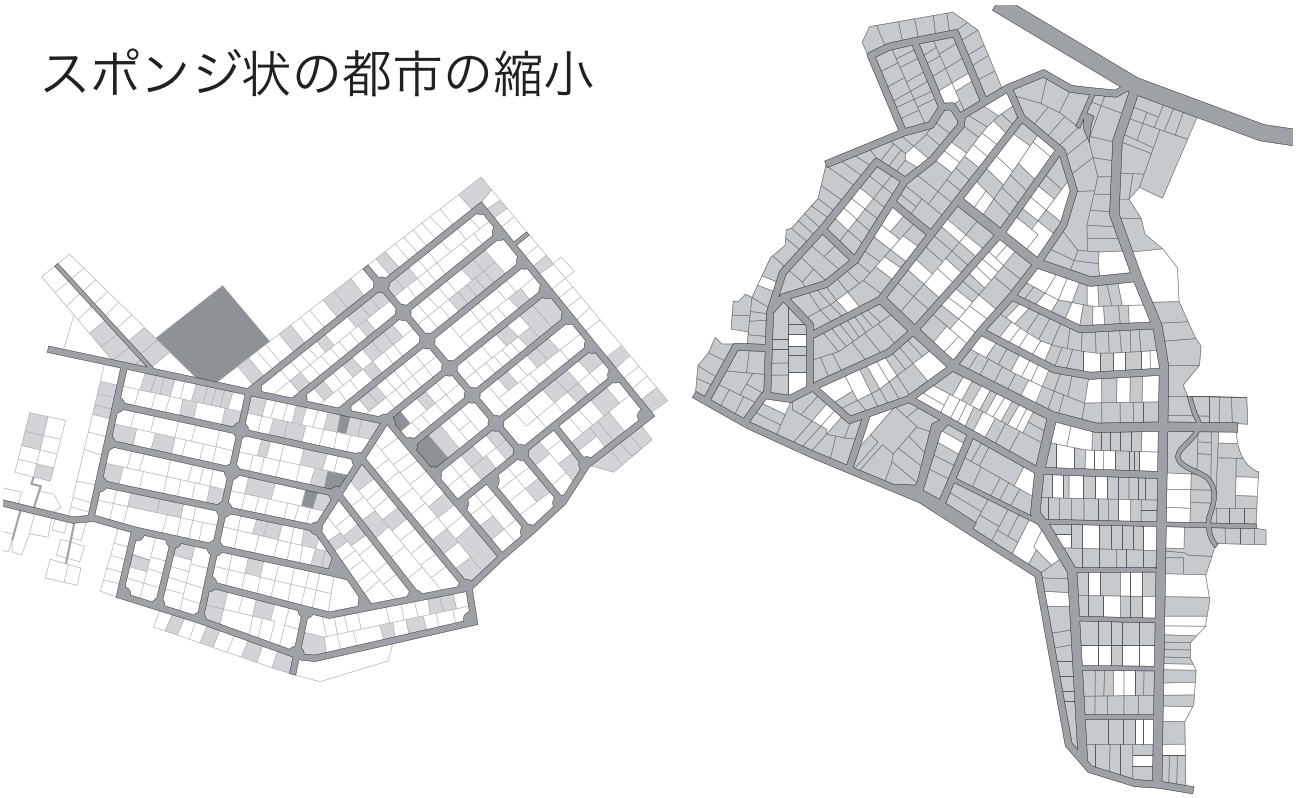
スプロール的な都市の拡大



1932年　　1965年　　2002年

1932年、65年の地図は「日本図誌体系　関東Ⅰ」（朝倉書店1972年）より抜粋、2002年の地図は国土地理院刊行の1/10000地形図より抜粋

スポンジ状の都市の縮小



「都市をたたむ」／饗庭伸（花伝社2015年）より抜粋

スポンジの特徴

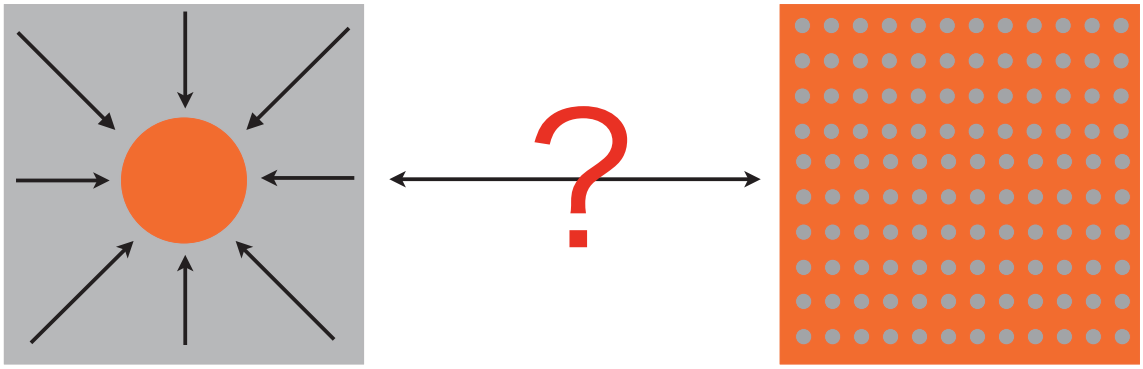
拡大期のスプロール×縮小期のスポンジ化

	人口の圧力	土地所有	規模	方向	場所
スプロール	強い／住宅市場の成長	農地解放により土地を得た農業者	中規模	農村的土地利用から都市的土地利用への単方向の変化	比較的少数の重心との関係で説明できる
スポンジ化	弱い／脱市場化	個人	小規模・超小規	多方向の変化	ランダム

やわらかくてしぶとい都市空間

3　地方都市における都市計画と立地適正化計画

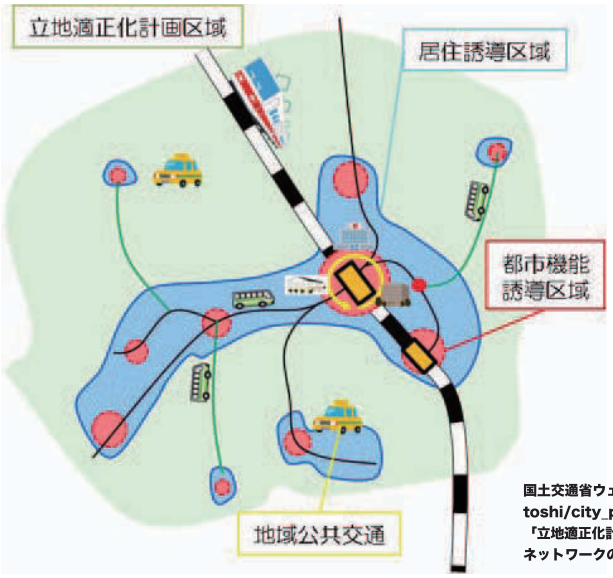
目指すべき都市像



コンパクト型
理想主義？

スポンジ型
現実主義？

コンパクトシティは簡単に出来ない
スポンジの構造をいかした、現実的なシナリオを作ってどう都市に介入していくか？



国土交通省ウェブサイト（http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html）
「立地適正化計画の意義と役割　～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～」より抜粋

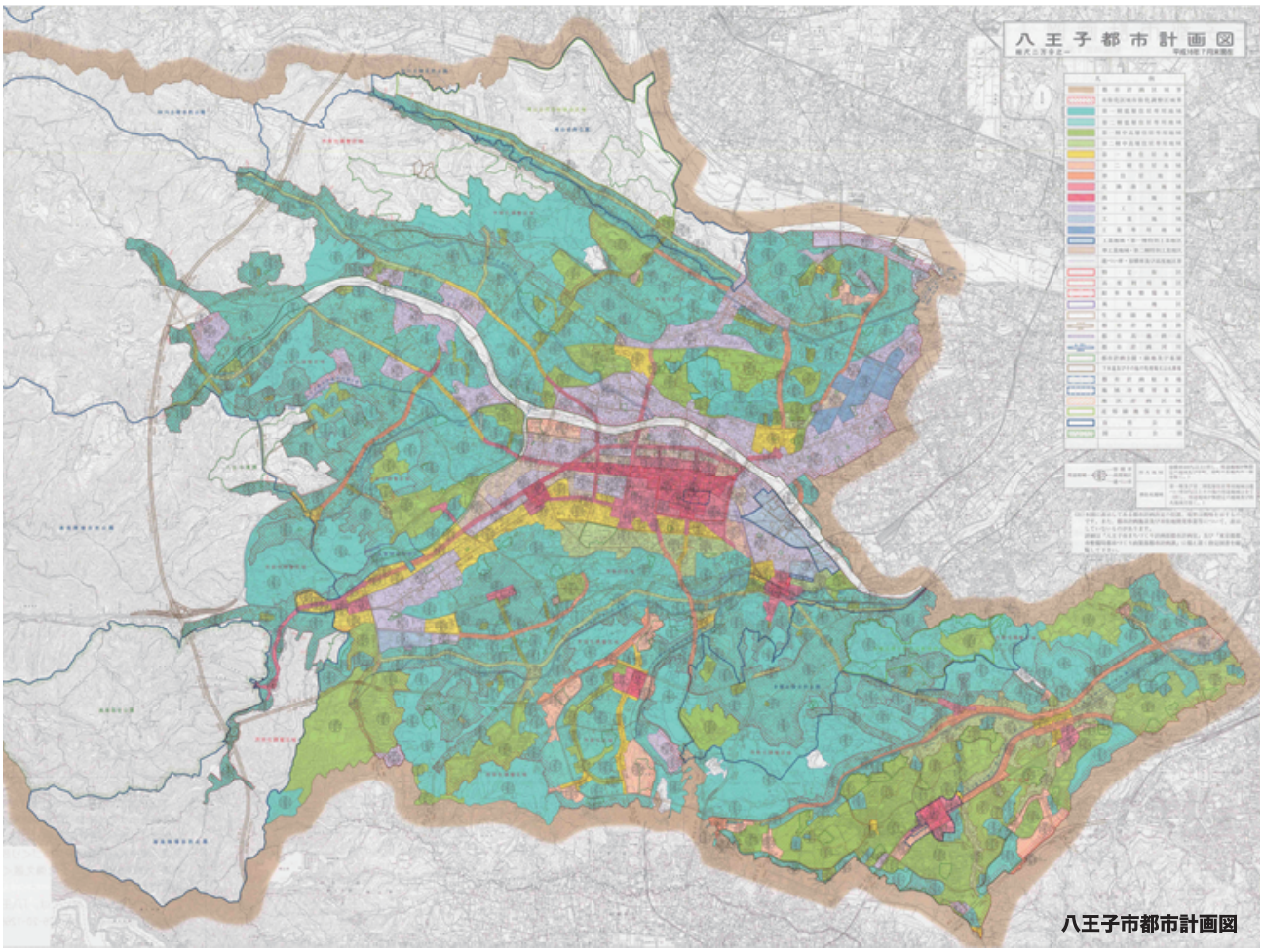
日本は土地所有者が多く土地が細分化されている。スプロールからスポンジへ。都市は「じわじわ」としか変わらない。
税収も縮小するため、区画整理や再開発のように公的補助金をコンパクト化に投入する理屈は災害危険等の例外を除いて成立しない。
民間の建て替え、住み替えの動きを中長期的にコントロールしていくしかない。最低でも10年，最長で30年はかかるのではないか？

都市計画の方法は４種

①都市開発事業：公共と民間で開発する
②都市施設：道路や公園を公共事業でつくる／なくす
③土地利用規制をかけて民間の動きを誘導する
④課税する

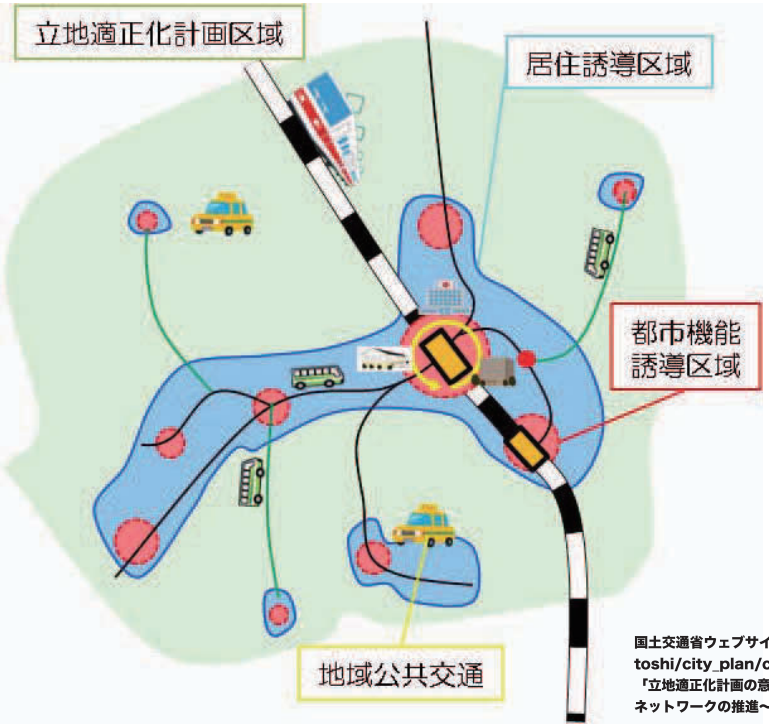
近年に増えたツール

①立地適正化計画
　「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」
②空家等対策の推進に関する特別措置法
　基礎調査、空き家の除去、空き家バンク等
③公共施設等総合管理計画



八王子市都市計画図

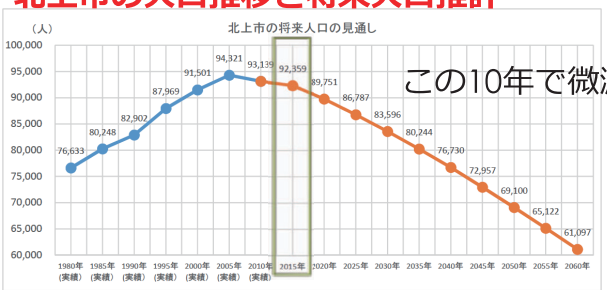
立地適正化計画



国土交通省ウェブサイト（http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html）
「立地適正化計画の意義と役割　～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～」より抜粋

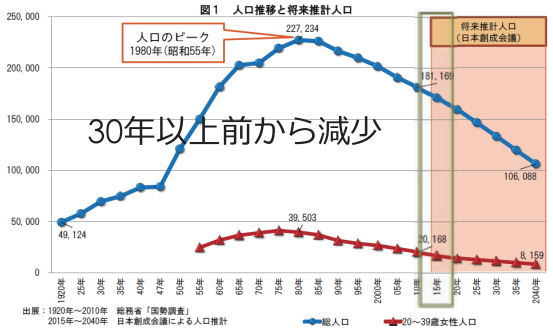
Ｑ１　人口減少のタイミングとの関係

北上市の人口推移と将来人口推計



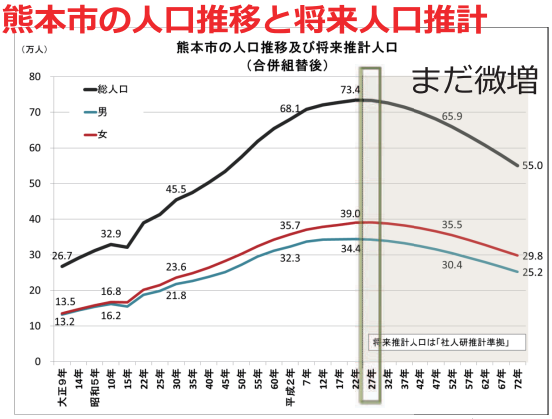
北上市まち・ひと・しごと創生人口ビジョンより

釧路市の人口推移と将来推計人口



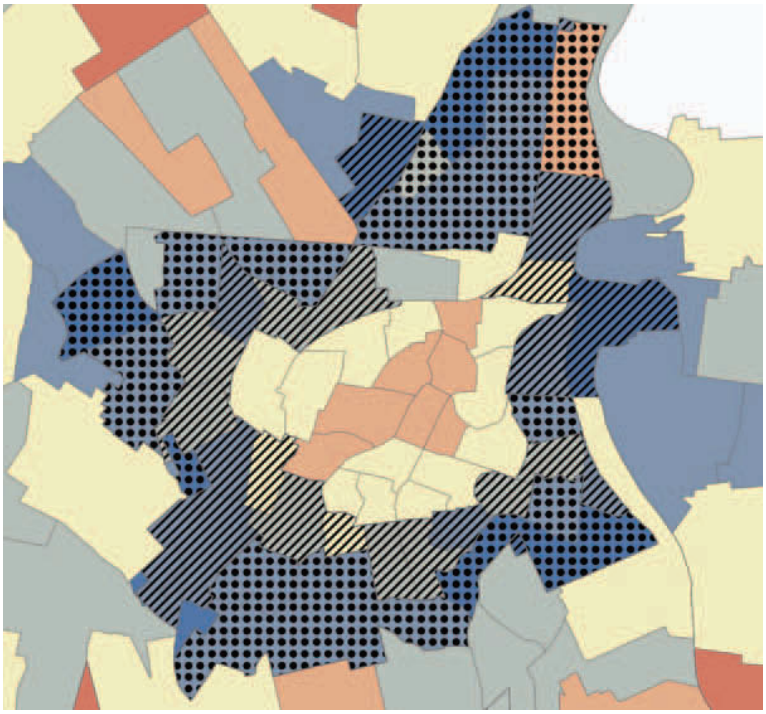
釧路市都市経営課資料（H27）より

熊本市の人口推移と将来人口推計



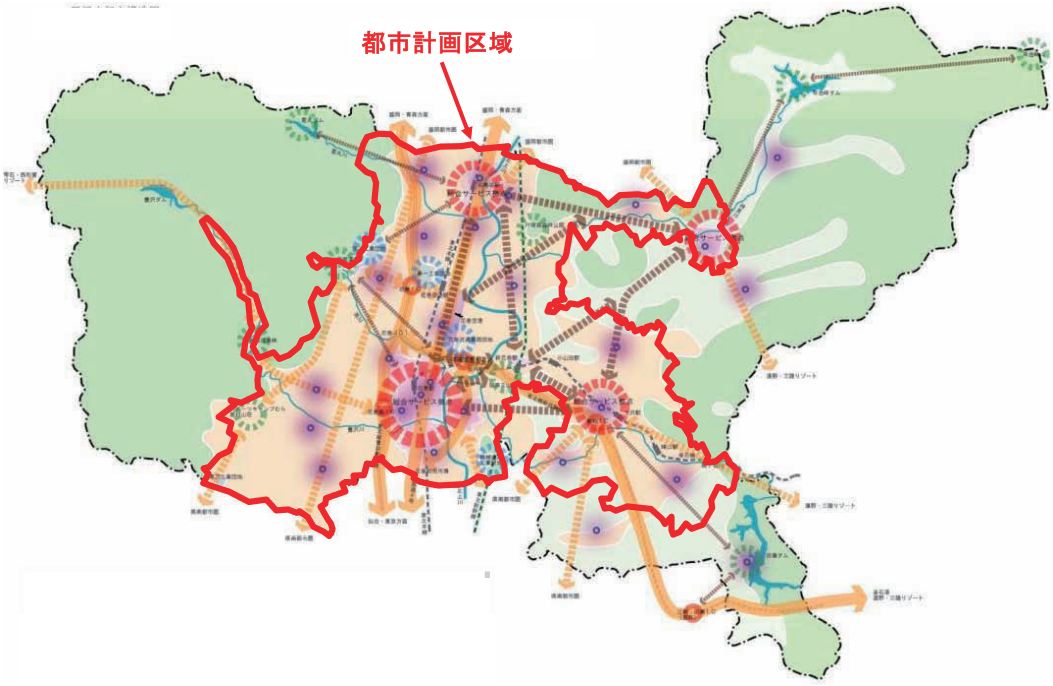
H28.3 熊本市人口ビジョンより

Q6　都市の外側が新しく、内側が古いことをどう考えるか？



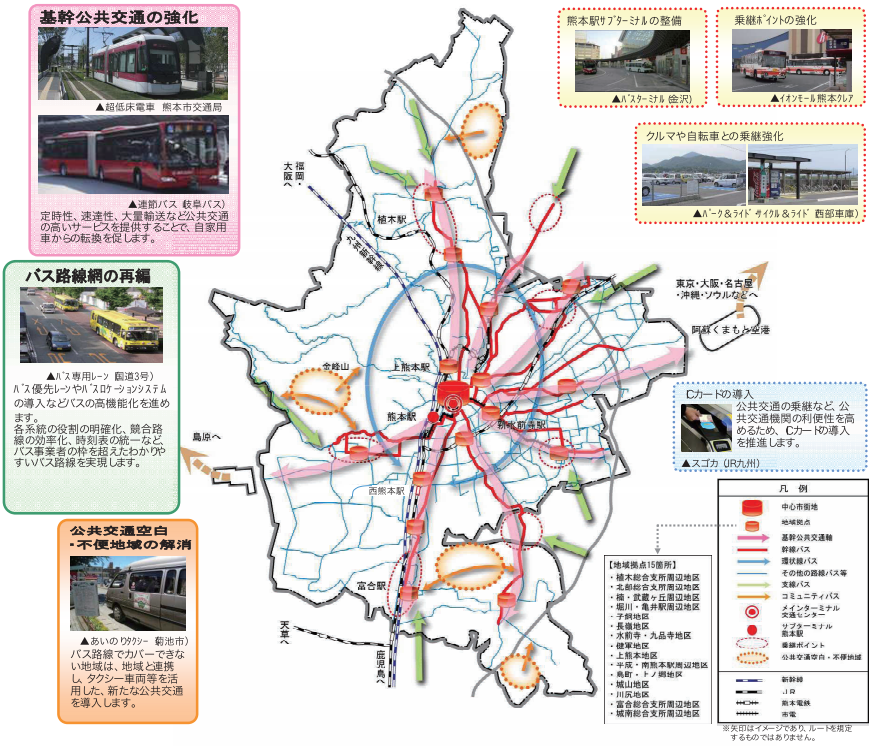
鶴岡市立地適正化計画検討資料より（作成：饗庭伸）

Q8　拠点の数をどのように設定するか？



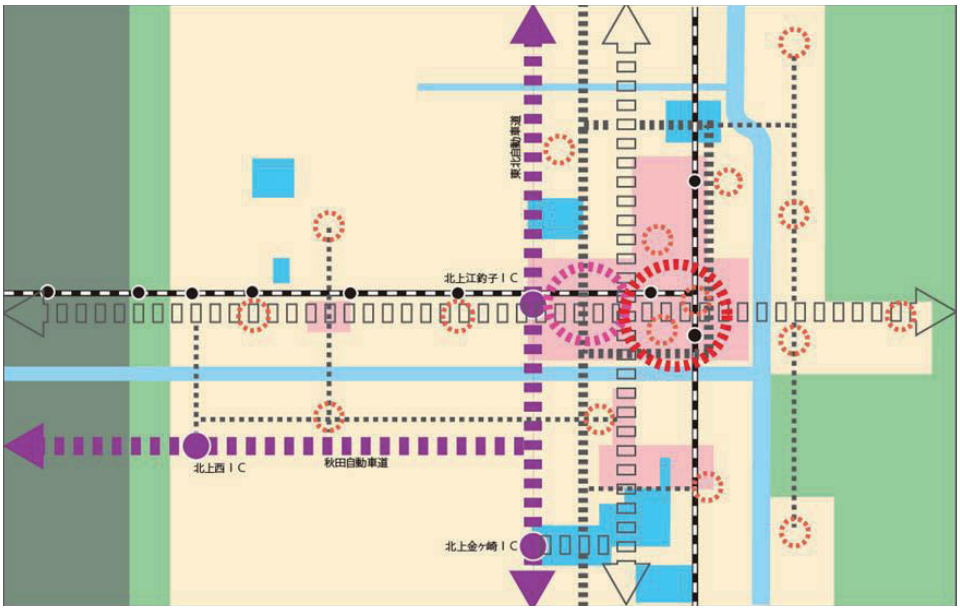
花巻市花巻市都市計画マスタープラン（2010年）より抜粋

Q9　ネットワークのやわらかさをどう読むか？



熊本市公共交通グランドデザイン（2013年）より抜粋

Q10　工業立地の蓄積をどう読むか？

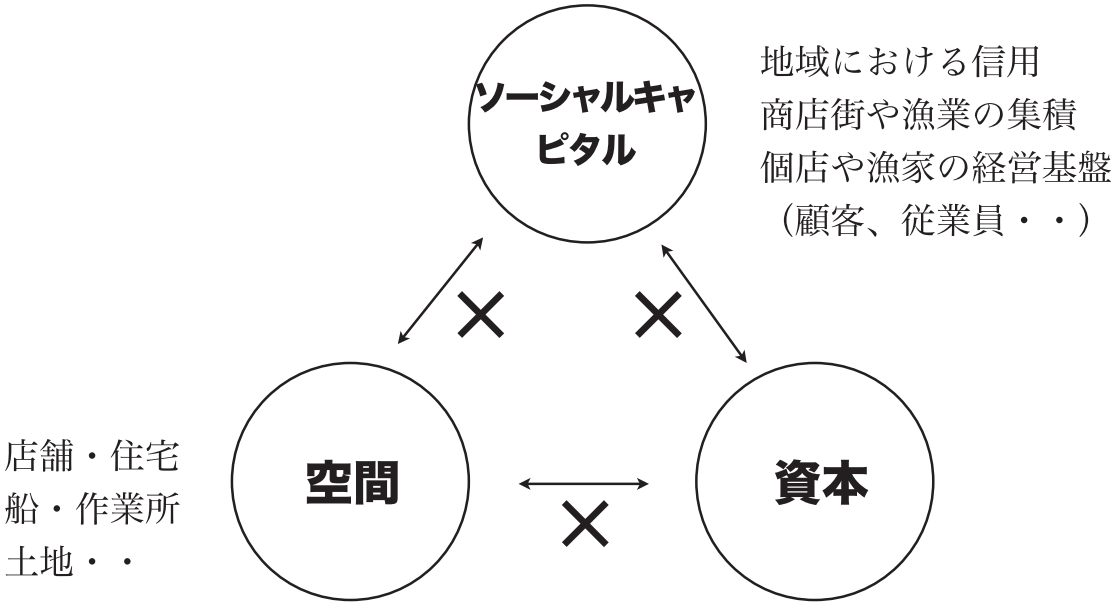


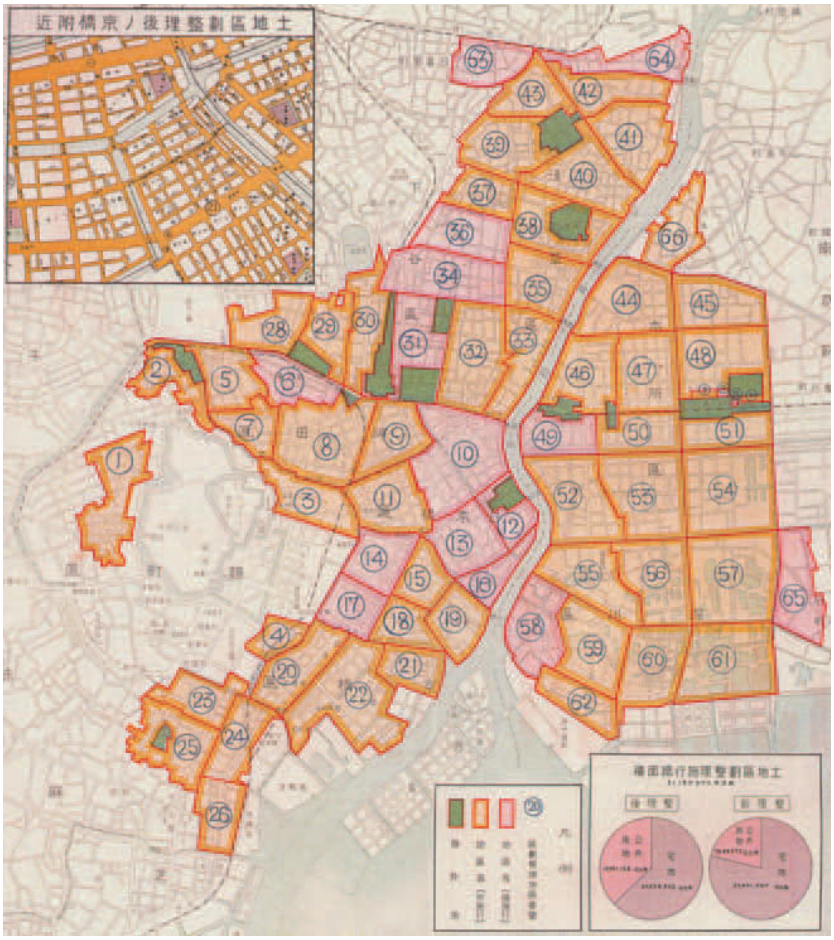
北上市都市計画マスタープラン（2014年）より抜粋

Q12　民間投資が動いているところに、どう拠点を重ねるか？

釧路市 コンパクトなまちづくりに関する 基本的考え方（20142年）より抜粋

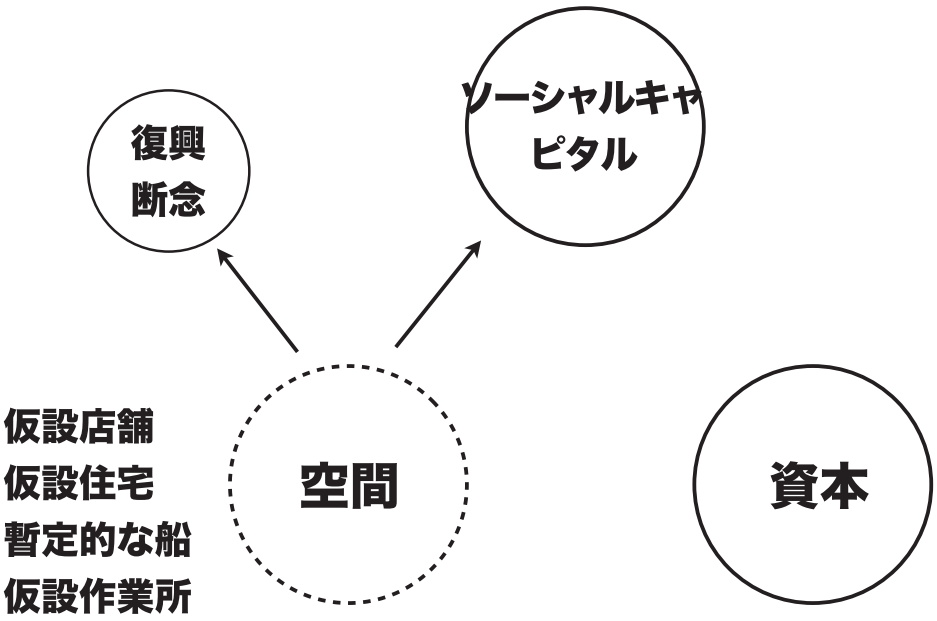
４　人口減少社会と東日本大震災からの復興



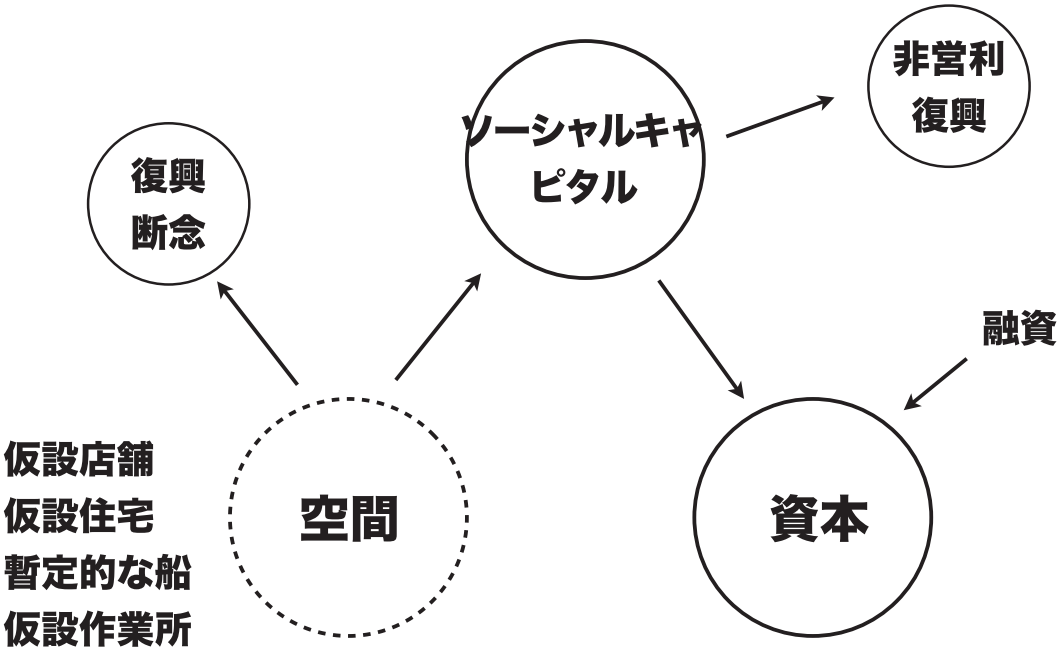


土地区画整理
帝都復興事業図集（1930年）より抜粋

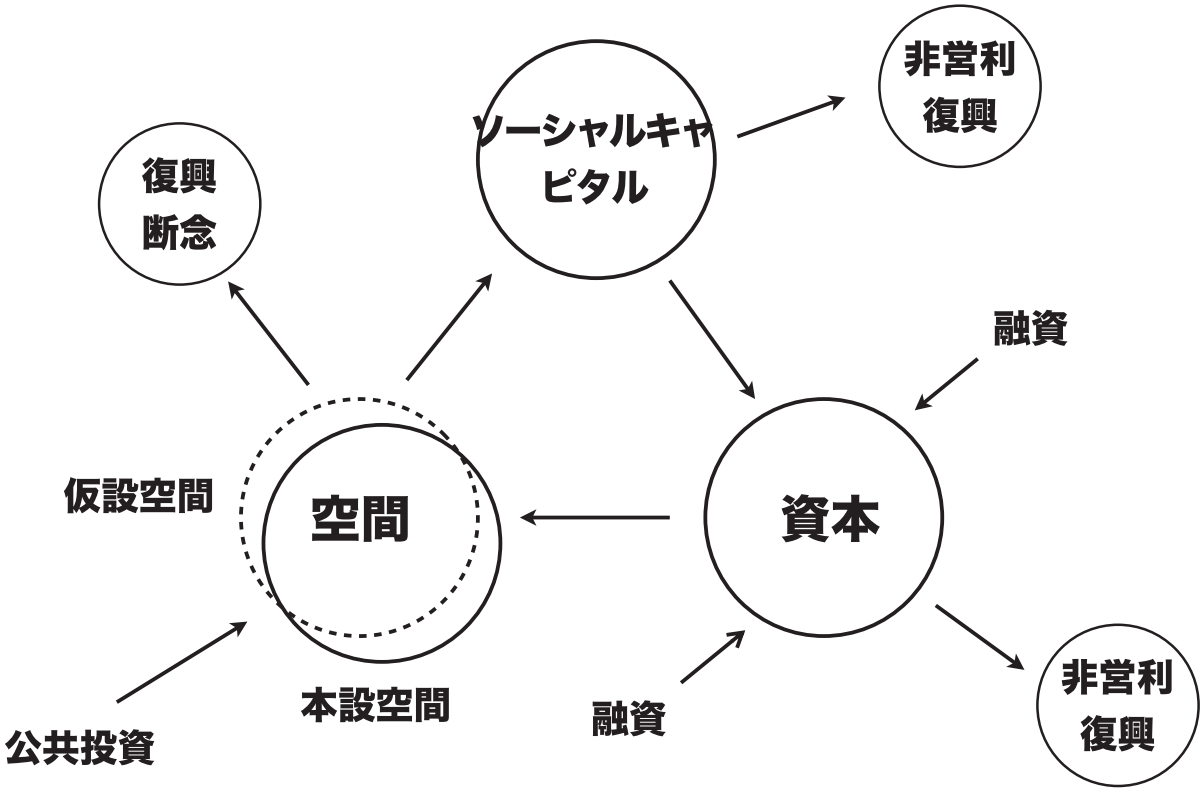
5　復興のプロセスと非営利復興



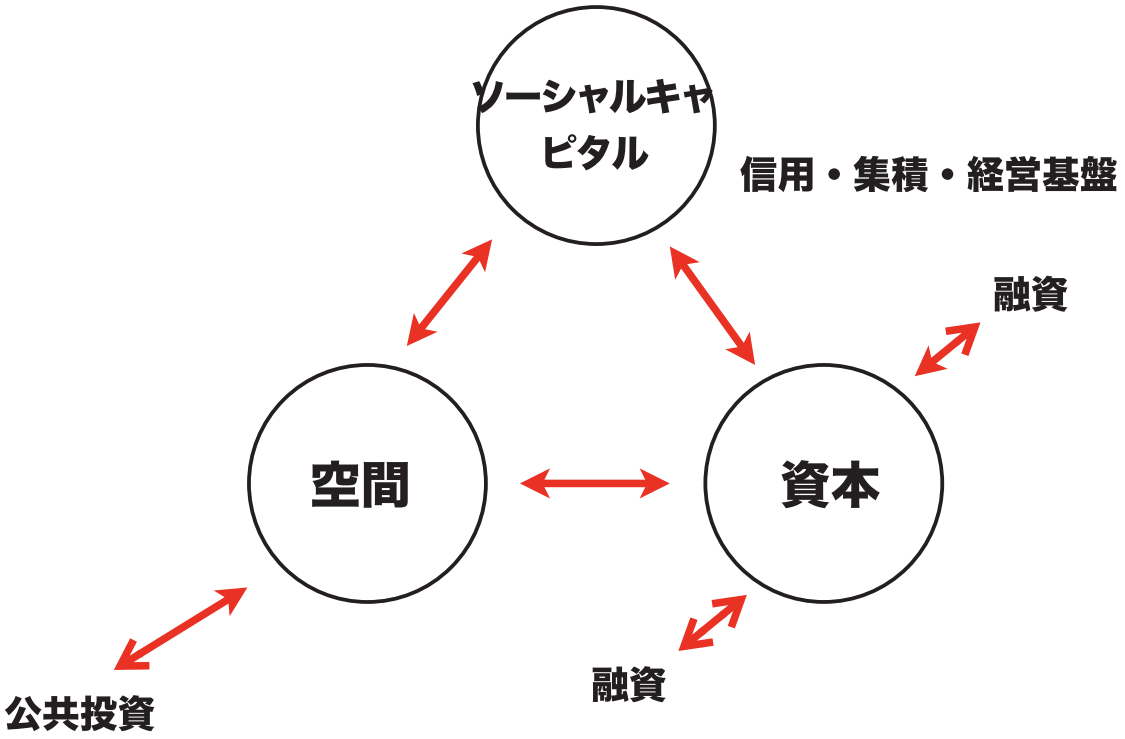
復興ではまず仮設の空間がつくられ、そこからソーシャルキャピタルの蓄積が目指される。



資本が蓄積され、 ソーシャルキャピタルを担保に融資を受ける事も出来る。



空間への民間の投資、公共の投資が行なわれ、本設空間が復興する。空間を担保に融資を受ける事も出来る。



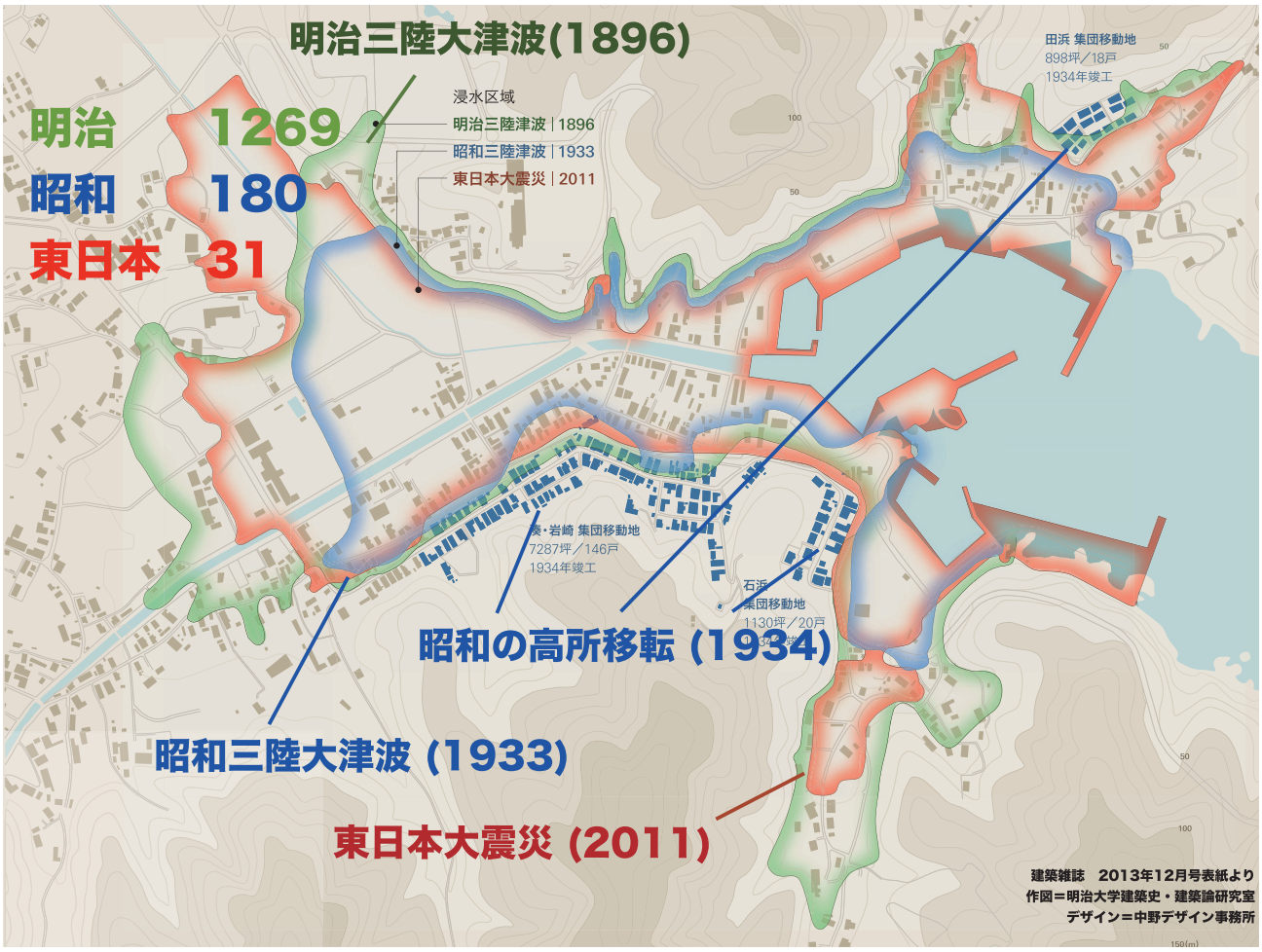
３つの要素が支え合う関係が完成し、経済活動が成長する事により復興し、融資や投資も回収される

問題は？

短期間で３つの要素が支え合う関係が完成せず、経済活動が成長しないため、融資や投資が回収されないケースが多そう。土地も担保性を持たない可能性が高い。「公共的な融資や投資」の定義を再構築しなくてはならない。

中途に発生する「非営利復興」の状態をどうサポートするか。特にソーシャルキャピタルをどう評価して、融資や投資を行なうか？

大船渡市三陸町綾里地区復興の歩み


明治三陸大津波(1896)
明治 1269
昭和 180
東日本 31
浸水区域
明治三陸津波｜1896
昭和三陸津波｜1933
東日本大震災｜2011
田浜 集団移動地
898坪／18戸
1934年竣工
長・岩崎 集団移動地
7287坪／146戸
1934年竣工
石浜
集団移動地
1130坪／20戸
昭和の高所移転 (1934)
昭和三陸大津波 (1933)
東日本大震災 (2011)
建築雑誌　2013年12月号表紙より
作図＝明治大学建築史・建築論研究室
デザイン＝中野デザイン事務所

２０１１年　３月１１日　東日本大震災発生
２０１１年　５月２４日　黒土田仮設住宅完成
２０１１年　７月１３日　綾里地区復興委員会
　　設立総会
２０１１年　９月　４日　第一次提言書提出
２０１２年　３月　９日　要望書提出

第一次提言書 項目要旨

1．人の命と住家を守る防災に強い街づくり

　　道路整備 (21 項目)

　　防災施設（21 項目）

　　住居の高台移転（6 項目）

2．産業の再生（6 項目）

3．公共施設（5 項目）

4．教育施設（8 項目）

5．その他（9 項目）

要望書 項目要旨

1）防潮堤の早期建設

2）県管理（綾里）漁港の早期復旧

3）市管理（小路・田の尻・野々前・砂子浜・小石浜）漁港の早期復旧

4）総合こども園の早期建設

5）災害公営住宅の早期建設

6）綾里川堤防及び道路の改修施工

7）消防分遣所の早期建設

8）綾里所の早期復旧

9）集団移転の早期実現

10）被災地の買い上げ

11）被災地内の主要避難路整備

12）県道バイパスの改良整備

13）綾里小学校校庭の整備

漁業は足早に復興する

４年が経ち、復興が進む

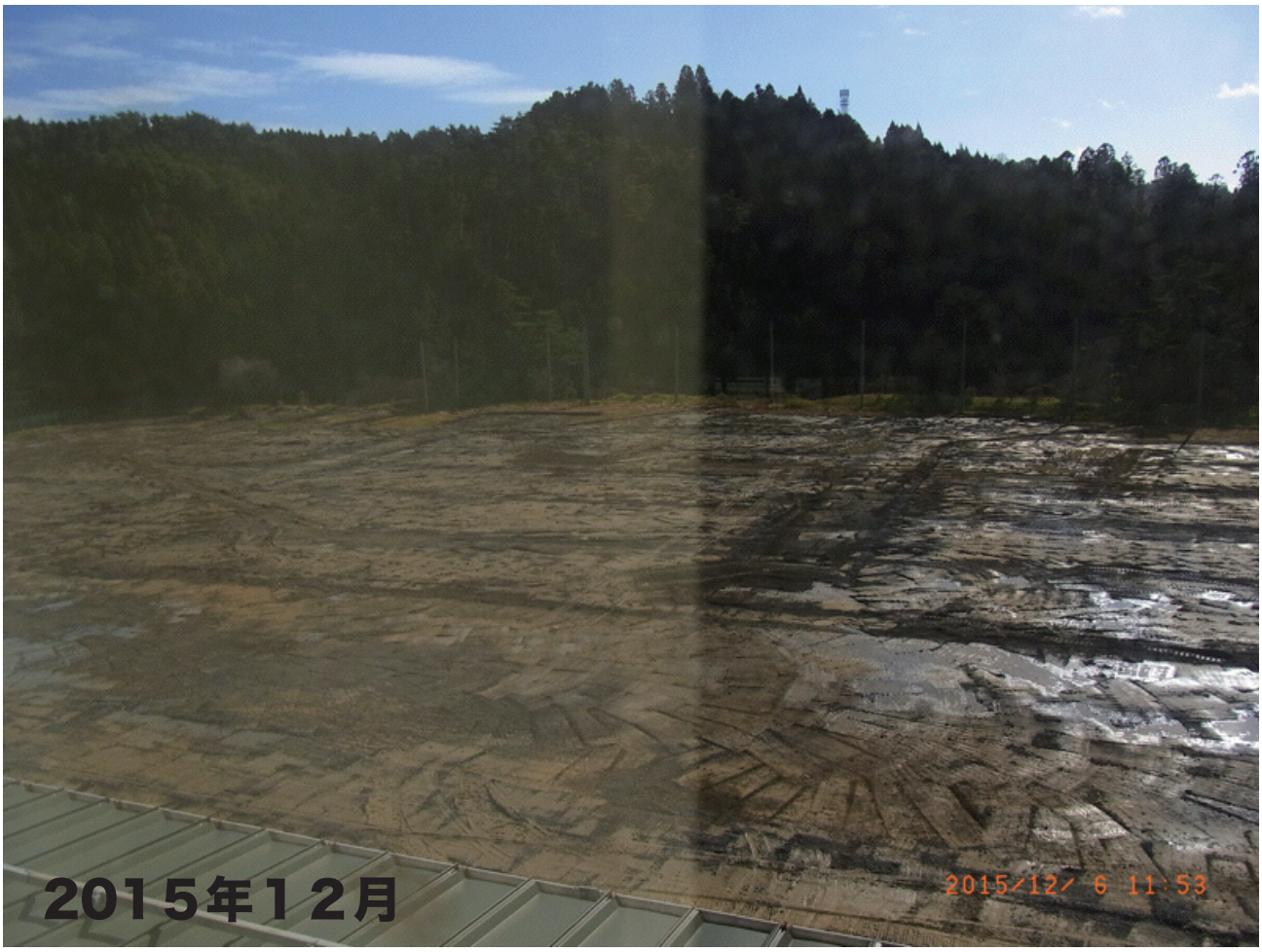
2015年春

2015年春

2015年春

2015年春

2015年9月
2015/ 9/21 10:53


2015年12月
2015/12/ 6 11:53