

人口減少時代に適応した都市や地域のかたちと施策

名城大学都市情報学部教授
海 道 清 信

人口減少が進んだ先進国の特定地域、例えば、旧東ドイツ、イギリス北部工業都市群、アメリカのフロストベルト地帯の都市群などでは、それぞれの状況に対応した施策が進められている。日本でもこれから人口減少に伴う様々な地域空間の変化が明確化してくる。しかし、日本での研究はまだ十分に進んでいるとはいえない。また、人口減少を正面から受け止めて対応しようとしても、これに反対する動きもある。空き家問題が人口減少社会、シュリンクシティ（縮小都市）の1つの典型的な事象である。全国で空き家管理条例が約270自治体で制定され、さらに増加しつつある。条例の制定と運用によって一定の成果が得られているが、課題も明らかになりつつある。空き家問題への対応には管理の適正化だけでは不十分である。空き家の利用活用も進めることが重要である。さらに、人口減少に対応した空間の姿として、集約型構造が望ましいとされるが、郊外、農山村部も含めて、都市拡大期に形成された地域空間の質を総合的に高めることが求められている。

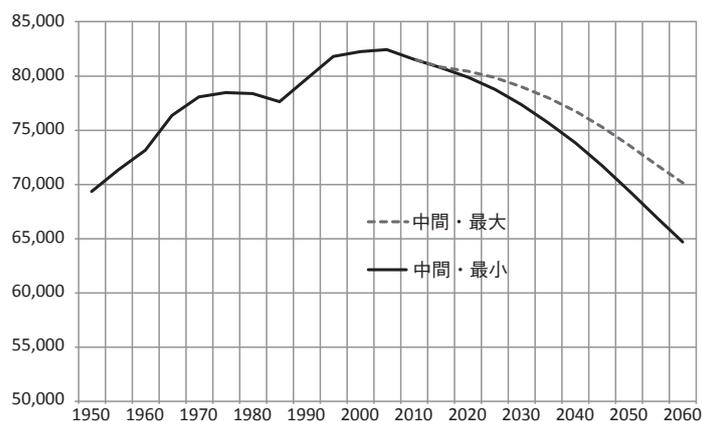
1 世界の人口減少都市・シュリンクシティ

人口減少を要因とする都市空間の縮小は、先進国で広く見られる。特徴的な地域は、イギリスの旧工業都市（リバプール、マンチェスターなど）、アメリカ合衆国の北東部工業都市（ラスト（錆）ベルト。デトロイト、ピッツバーグ、バッファローなど。フロストベルトとも呼ばれる）、旧東ドイツ（ライプチヒなど）、そして日本である。

ドイツの戦後ベビーブームは日本より5年ほど遅れてみられたが、今日の日本とよく似た人口構造を示す。ただし、外国移民を毎年数十万人受け入れている点が異なっている。旧東ドイツでは1989年の東西ドイツ統合をきっかけに、それまでの人口減少に拍車がかかった。ドイツ政府は旧東ドイツの再建を国家戦略とし、さらに2002年から「シュタットウンバウーオスト（都市改造一東）」プログラムを開始した。2007年末までに、社会主義時代に開発した郊外住宅団地の集合住宅を中心に22万戸が除却されあわせて住環境改善が進められるとともに、都市インフラの改善、都心部再生も大規模に進めた。ドイツでは旧東ドイツを中心に、更に旧西ドイツにおいても広い範囲で、人口減少傾向が今後も継続すると予測されている（図1）。

イギリス北部旧工業都市では、1930年代から人口減少傾向が続いたが、1990年代後半から次第に人口増加に転じた。出生率の高い海外移民が増加し、都市再生も成功しつつある。ドイツと違ってイギリスでは、今後とも緩やかに人口が増加すると予測されている。例えば、人口が回復しているマンチェスターの都心部では空きビルも見られるものの、多くの人で賑わう再生された都心が注目される。また、イギリスの空き家対策は、適正な住宅の供給増の視点から取り組まれている。

図1 ドイツの長期人口推移と予測



出典：ドイツ統計局（2009）German's Population by 2060 より作成。

アメリカの北東地域の旧工業都市では、地域の雇用を支えてきた製造業が国際競争に敗れ、人口規模が数十万人の大都市でも1950年代から大幅な人口減少が続いてきた。アメリカの都市圏では、郊外住宅地開発によるスプロール現象も激しく進んできたため、中心都市の縮小＝シュリンキングシティが見られるようになってきている。こうした地域では、殺人、放火といった凶悪な犯罪の増加による社会不安が極めて大きい。

写真1 空き地が広がるデトロイト市近郊住宅地



筆者撮影（2011年11月）。

例えば、自動車産業で栄えたデトロイト市の人口は1950年の180万から、2013年には3分の1近い69万人に減少した。広域のウエインカウンティの人口も同様に減少したが、中心都市デトロイト市を除くと1970年以降は約100万人と概ね安定している。郊外には安定した質の高い住宅地が存続しているが、市街地には空き地・空きビルが広がり、犯罪発生率も高い。市街地に近接した労働者階層向けの一般的な住宅地には、住宅が除却された空き地が広がっている（写真1）。その多くは、固定資産税が支払われなまま市有地となった敷地である。経済雑誌フォーブスは、デトロイトを2013年の全米で最も悲惨な都市の第1位にあげた。デトロイト市は多額の財政赤字により2013年に財政破綻したが、LRT（新型路面電車）の導入、大規模な鉄道駅周辺の再開発、新規産業の育成などで都心再建を進めようとしている。また、ランドバンクによる土地の引き取りと開発事業者への譲渡で建設投資を引きつける、CDC（コミュニティ開発組織）などによる住宅地再生、空き地を農地として活用する都市農業運動といった様々な再生の取組みも見られる。しかし、都市再生への前途は多難である。

2 人口減少過程での地域空間の解析

このように、先進国におけるシュリンキングシティの様相と対応は必ずしも同じではない。日本の都市や地域における人口減少に関わる都市計画、まちづくりに関する研究や施策は、まだ十分とはいえない。2014年7月上旬に、横浜市立大学で開かれた小さな国際研究集会に参加した。テーマは「日米欧の都市縮小－アーバンシュリンケージ－」である。参加者は縮小都市を研究しているアメリカ、ドイツと日本の研究者である。

研究会で発表されたシュリンキングシティに関わる調査研究テーマとしては、ドイツやアメリカの研究者からは、アーバンエコロジー（都市生態学）の視点から人口減少に伴う環境問題の発生と対応、社会的公平性や生活の質、ガバナンス・マネジメントや犯罪などへの影響、人口減少に伴う土地利用変化や近隣社会の変化の実態解明、制度・財政・政策面での世界各国での対応の比較研究などが提示された。ヨーロッパでは市街地の縮小によって自然が回復することに積極的な評価も見られる。

日本の研究者は、人口減少に伴う都市インフラの維持管理の対応や費用低減のあり方、人口が増加している小さな町や村の経験からの教訓の引き出し、人口減少している地方中小都市において若者層を呼び込めるまちづくり、空き地・空き家問題などについて発表があり、議論が行われた。

外国の研究者からは、日本全体で人口が減少する状況にもかかわらず、なぜ特定の地域で若者層を引きつけるまちづくりを行うことが持続可能なまちづくりになるのか、という疑問が出された。数年前に、人口減少している旧東ドイツのある都市を訪問したとき、市役所職員は人口を増加させることを目的とするような都市計画は考えていない、都市計画

においては、人口の増加や減少は計画の前提条件として受け止める、という趣旨の発言があった。

我が国では都市計画マスタープランや総合計画の将来フレームとして、人口減少を直視した自治体も増えてきたように思う。しかし、人口減少が進み始めている都市、将来予測で人口が減少すると考えられている地域でも、そのような傾向は将来計画としては認められない、そんな暗い話はするな、人口が増えるようなまちづくりを考えろといった「圧力」がかかることがある。

3 国土空間のこれまでとこれからの姿

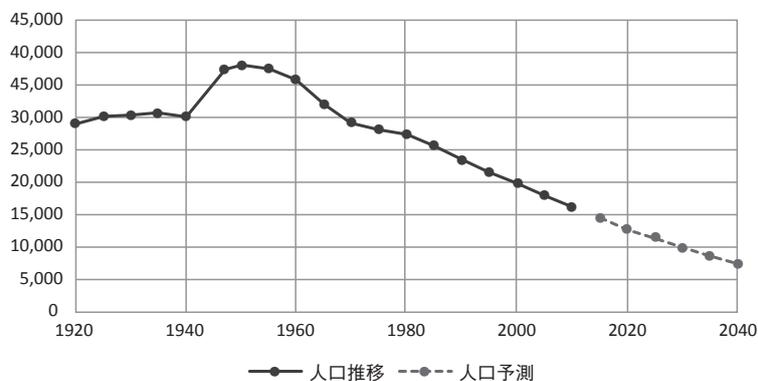
2014年7月に国土交通省が公表した「国土空間のグランドデザイン 2050」では、人口配置から見た21世紀半ばの国土の姿として、次のような様相が示されている。

- ・出生率の劇的な回復がなければ、2050年の人口は3000万人減少して9700万人になる。
- ・大都市部の人口減少幅は小さく、過疎地、中小都市の人口減少率が高く、国土に無住地域が広がる。
- ・世帯数減少は人口減少と同じ傾向だが、その減少率は人口よりも小さい。

地方小都市の事例として、石川県能登半島の先端に位置する珠洲市における人口と世帯数の推移を見てみよう。珠洲市の人口は、第二次大戦前は3万人程度で安定していた。戦後、いったん増加して1950年には3.8万人となったがその後長期的に減少傾向を続け、2010年には1.6万人と半減した。国立社会保障・人口問題研究所の予測では、2040年には0.7万人とさらに半減し、ピーク人口からは5分の1になると予測されている（図2）。

1950年代には出生率も高く社会減も多くなかったため、人口減少はある程度食い止めることができたが、1960年代になり自然増加も低減した。県都金沢市や大都市への転出も大幅に増加したため、人口減少が加速し始めた。世帯数については、1960年頃の平均世帯人

図2 石川県珠洲市における人口推移と予測



出典：国勢調査、国立社会保障人口問題研究所予測より作成。

員は約5名と大人数であったが、人口減少と平行して世帯人員の減少も進みつつある。世帯数の減少は人口減少から30年近く遅れて、1980年代後半から始まった。住民基本台帳データでは世帯数の減少幅はまだ小さいが、実際の居住人口、世帯数に近い国勢調査データでは2000年以降、世帯数が急速に減少し始めている。空き家割合も高くなって、町の中心部も寂しい感じがする。ただし、コミュニティは安定しており、アメリカのような社会的不安定は、それほど無いように見える。市役所では、里山里海、バイオマスタウン、自然共生などをテーマにした施策を進めている。

4 人口減少の要因

地域において人口が減少する要因には、次の5つがあると考えられる。①経済的要因、②人口構造的要因（出生率の低下）、③環境変化と大規模災害要因、④政治的社会的要因、⑤郊外への人口転出によるドーナツ化である。旧東ドイツの場合は①、②、④、イギリスの場合は①、アメリカの場合は①と⑤が主な要因と考えられる。今日、我が国が直面している人口減少社会は、戦後ベビーブーマー（団塊）世代とその後の出生率低下を要因としているため、②の影響が最も大きい。それに加えて、珠洲市で見たように過疎地や中小都市から大きな都市への人口移動では、①の雇用・就業が関連している。⑤に関しては、近年は「逆都市化」によって郊外人口の減少傾向が見られるようになっている。震災と原発による人口減少が継続している地域では、③が主因となっている。

先の研究会でアメリカの研究者は、アメリカにおけるシュリンクシティの原因は、人口構造変化と、都市経済と就業者とのアンカップリング（分離）だと説明した。確かに、国際競争で地域産業が衰退し労働者がリストラされても、新たな産業が成長しそれを支える人々が移住して住民が入れ替われば、都市縮小は起こらないだろう。全国人口が増加傾向にあり、地域流動性の高いアメリカの状況を反映した理解だと考えられる。

日本の場合、国土レベルでの将来空間像を描くときにも、人々の定住意識、コミュニティ意識の高さを十分考慮する必要がある。東北の震災復興まちづくりの取組みにもそうした意識が強く反映しているように思われる。地域の産業を振興して、人口を呼び戻したい、出来れば定住人口も増やしたいという意識を強く反映した復興計画、復興事業がみられる。果たしてそれは可能なのだろうか。どこから人々はやってくるのだろうか。ヨーロッパの農山村や中小都市が持続している要因となっている地域の歴史文化、自然や食べ物のおいしさ、人々の交流、そして景観や風景の美しさと空間的・時間的なゆとりが、やはり鍵となるだろう。そのためには、日本社会全体で例えば労働時間の短縮やバカンス制度などの時間政策と生活の安定のための様々な生活支援施策が必要である。

5 空き家の増加と適正管理条例による対応

人口減少社会における空間変化を最も分かりやすく示しているのが、空き家の増加である。全国の空き家率は、1983年の8.3%から2008年13.2%、2013年には13.5%に増加した(住宅・土地統計調査による)。2013年(速報値)には全国で820万戸という膨大な空き家があるが、統計調査で定義されている空き家には、分譲用、賃貸用、別荘利用と「その他」というタイプがある。一戸建ての空き家率は8.4%と共同住宅の18.3%よりも低い(2008年)が、一般に考えられている空き家の定義に近いと思われる「その他」利用の空き家率は、一戸建て空き家の72.4%を占め、共同住宅の5倍ほどの高さとなっている。その多くが「問題空き家」と思われる「腐朽」している住宅の割合は、一戸建ての「その他利用の空き家」のうち34.6%と高い。また、大都市に多い長屋建て住宅も空き家率が高く、腐朽している住宅も一戸建てよりも高い割合となっている(表1)。

表1 空き家の状況(2008年、全国、%)

空き家の種類/建て方	全体	一戸建て	長屋建	共同住宅
空き家	13.2%	8.4%	23.9%	18.3%
空き家の内、「その他」利用住宅	35.4%	72.4%	32.1%	15.5%
空き家の内、腐朽住宅	23.9%	31.4%	43.9%	17.9%
空き家の内、「その他」利用の腐朽住宅	31.6%	34.6%	47.3%	21.2%

出典：2008年土地・住宅統計調査より筆者作成。

人口減少、世帯数の減少傾向の中で住宅需要も減少し、質の悪い住宅、環境や立地条件で魅力の少ない住宅が次第に空き家になっていく例が今後は更に増えていくと予想される。実際に、全国では空き家による近隣トラブル、苦情も増えて身近な行政である市区町村への対応を求める声が強くなっている。

適正に利用管理されない空き家は、地域社会に様々な悪影響をもたらす。住宅の破損、腐朽に加えて、戸建て住宅では庭の雑草や樹木の繁茂、雪国では積雪・落雪による影響もある。景観が悪くなり地域イメージが低下し、新規入居者を引きつけられず不動産評価も低くなり、犯罪や火災の危険や不安も増大する。そこで、住民や議会からの苦情・要望に対応するために、近年、空き家の適正管理に関わる条例を制定する自治体が急増している。

空き家・老窮家屋の適正管理条例は、2012年春には全国で70ほどの自治体で制定されていたが、2013年10月時点では270自治体となり(国土交通省の資料による)、更に増加

している。この中には美観条例なども含まれているが、都道府県別にみると制定状況には差がある。大都市の密集市街地、大都市圏郊外の無秩序な開発地域、雪国・豪雪地帯などの自治体が条例制定に積極的に取り組んでいる。各自治体では、空き家実態調査、苦情の受付、現場確認を元に、助言・指導、勧告、命令、公表、代執行（大仙市と長岡市で実施）といった段階で行政措置がとられている。

写真2 雪降ろしされないまま放置された空き家（秋田県湯沢市）



筆者撮影（2014年2月）。

6 空き家管理条例の成果と課題

私の研究室では条例制定自治体へのアンケート調査、積極的に運用に取り組んでいる自治体担当職員へのインタビュー調査などを進めている。条例の制定と運用によって、次のような成果が見られる。

- ①空き家問題に対応する自治体の責任、役割、体制が明確になった。
- ②建物所有者の管理意識が高まった。
- ③「問題空き家」が減少した。

行政の現場で、「問題空き家」が解消したという判断は、近隣からの苦情がなくなったということによってなされている。一方で、条例による対応では、限界や課題も明らかとなっている。

- ①空き家所有者の把握の難しさ。
- ②問題空き家を除却した跡地の利用方法。
- ③個人の財産権と行政による対応のバランスのとり方。
- ④その他個別対策から地区まちづくりへ、空き家情報の構築と管理・利用、利活用との連携、助成や他施策との連携など。

地域によっては、除却した跡地を無償でも良いから自治体に引き取ってほしいという所有者からの要望もある。空き地の管理・運営を町内会でやることを条件に市の財産として引き取る自治体がある一方で、空き地の維持管理は財政的にも事務量でも行政の負担になるため、原則として断っている自治体もある。また、大都市の自治体の中には、跡地をコインパーキングにすれば、収入も得られ管理もできると所有者に示唆することによって、問題空き家の解消（除却）を促進している例も見られる。

それぞれの課題に対して、対応が模索されている。空き家所有者情報の取得をより容易にすることをねらいの1つとして、空き家の適正管理に関わる法律の制定準備が進められているようだ。ただし、空き家問題への対応はまだ、大きな行政課題として受け止められていない自治体の方が多いように思われる。しかし、都市成長期における都市計画は、ニュータウンの建設などによる住宅供給、都市インフラの整備、無秩序な開発に対する規制誘導といった手法での対応だったが、これからの状況は全く異なる。人口減少、アーバンシュリンケージの時代には、空き地や空き家への対応が重要な都市施策なのである。

アメリカの人口減少都市では、固定資産税の未納によって市の財産となった住宅敷地の管理運用のために、公的組織あるいはNPOによるランドバンク（土地銀行）を設立運用している自治体もいくつか見られる。我が国においては、かつての土地神話—土地は長期に保有すべき最も安定した財産である—は、人口減少が進む都市・地域の空き地・空き家の状況からみると、一部ではすでに崩れている。しかし、住宅地・住宅の保有管理コストが税の面では安価なこともあり、利用目的が明確でない場合も、当面は空き地・空き家を保有し続ける意向がまだ強いと思われる。

しかし、空き家問題は、空き家の利用活用と空き家管理の適正化の両面で取り組まなければならない。イギリスでは、空き家対策を住宅政策として取り組んでおり、強制的に賃貸住宅として利用させる制度が導入されている。オランダ・アムステルダムでは若い芸術家の空き家・空きビルへの入居を促進して、都市活性化をねらいとしている。ドイツ・ライプチヒではNPOによる家守システムを行政が支援して、一定の成果を上げている。

日本では、空き家の利用・活用では空き家バンク制度が運用されている自治体も多い。住宅需要が活発な地域では行政が対応しなくても、中古住宅として流通する。しかし、健全な不動産市場が成り立たない状況で、自治体が地域振興・地域の持続性の視点から取り組んでも、多くの場合は十分な成果が上げられない。先進例では、首長の強い意向を受けた自治体職員の頑張りや工夫、NPOなど民間組織の主導と自治体によるサポートが特徴のようだ。また、外部から見たときに魅力となるような地域条件をいかにアピールできるかも重要な要素と考えられる。空き家問題への対応を総合的な施策として取り組む必要がある。さらにこれからは、個別敷地単位での空き家問題ではなく、まとまりを持った地区レベルでの空き家を含めた計画的な対応が必要となる。苦情がなくなったら問題空き家が

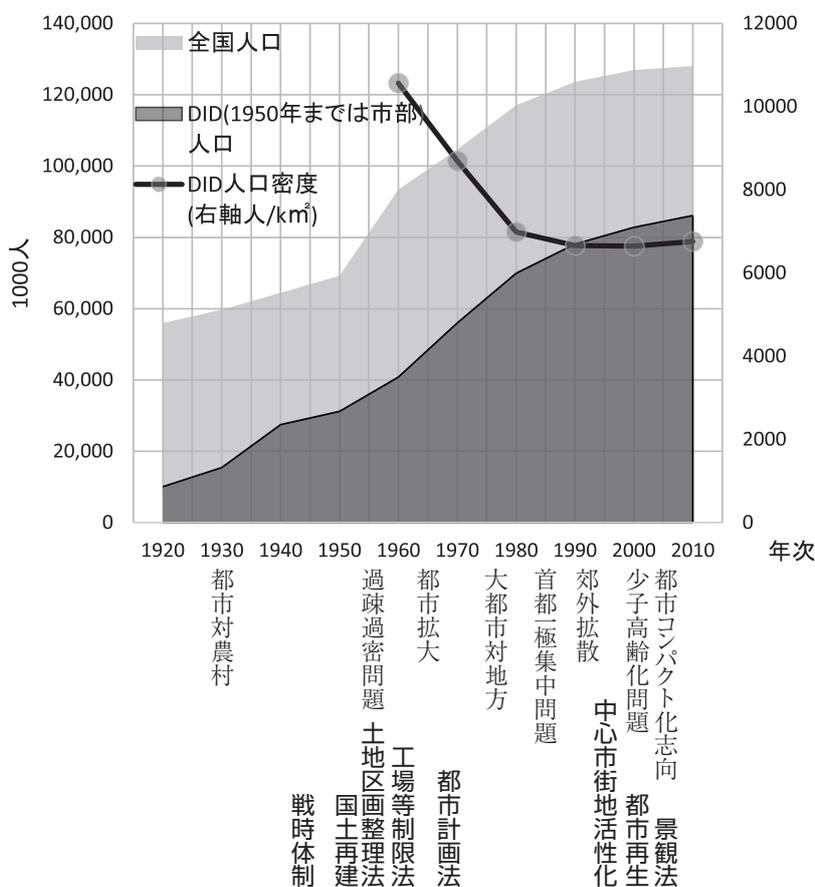
なくなったという短絡的な対応では済まされない。

7 地域価値の再定義と空間の総合的再編

近代日本における都市計画、都市開発は、成長と人口増加過程で取り組まれてきた。都市が拡大して、過疎過密問題への対応が求められた。その後、拡大都市空間の中にも衰退傾向が見られるようになり、20世紀末からは都市再生が今日的な都市政策のテーマとなっている（図3）。人口減少、高齢化という人口構造の変化は、これから都市、地域空間に本格的に影響し始める。都市政策も、こうした変化に対して、状況にふさわしい政策、計画を進める「適応」と、課題が深刻にならないような「緩和」の両面で取り組む必要がある。これからの数十年間は、再生の視点も重要だがそれに加えて、地域の価値の発見・再定義にもとづく、施設・空間・自然の再編成が求められている。

都市空間全体の縮小・シュリンケージに対応するには、国土利用計画法や景観法のように、地域空間を一体的に扱い計画・デザインして、望ましい方向に整え、住民、市民、国民が最適に住みこなし、使えるようにすることが望まれる。「都市空間の集約化・コンパ

図3 近代日本の人口・都市化・都市政策の推移



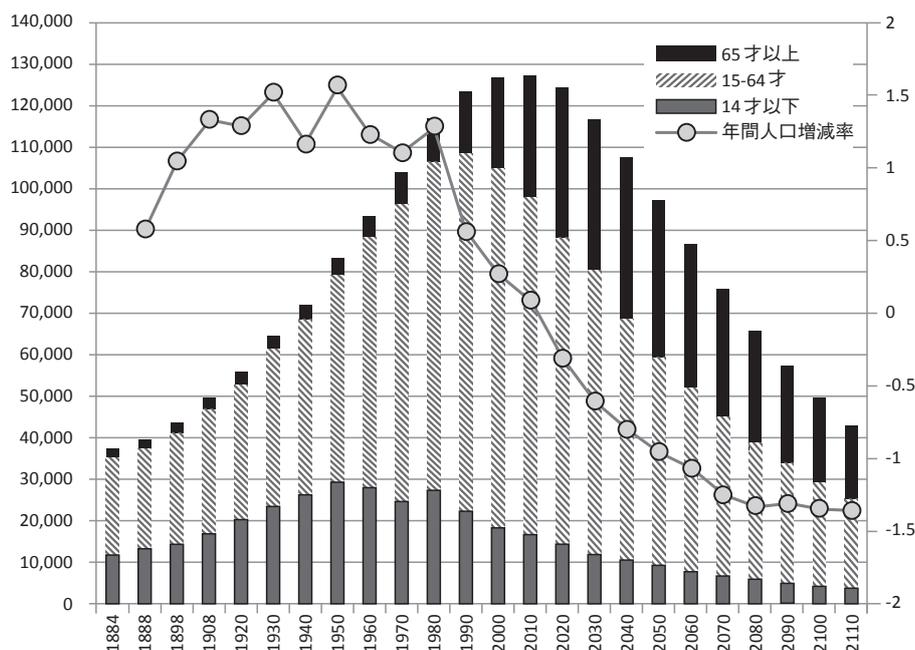
出典：筆者作成。

クト化」というコンセプトは重要であるが、それだけでは不十分である。それぞれの地域空間が持つ価値を再発見、評価して、都市・市街地を取り巻く農山村、自然環境と連続一体となった地域空間を総合的に再編していく視点が重要となる。人口減少、都市縮小は、空間をより豊かに使えるチャンスでもある。密度を高めて都市の魅力を享受するとともに、郊外や農山村でゆとりある生活も享受できるような対応が望まれる。

テレビ番組「劇的ビフォーアンドアフター」では、住まいで困っている家族の抱えている問題を、大規模なリフォームによって創造的に解決する。感心するのは、もとの痛んだ部材を取り除き徹底的に改造するときも、家族の願いと敷地条件をきちんと解析した上で、家族の思い出が詰まっている元の建物を少しでも活かし・継承する点である。新たな住宅では、わくわくするような生活が営まれるように、創造的な提案がかたちとなって実現する。ただし、入居直後の家族の感激までしか視聴者には伝わらず、意図したとおりに使われ続けるのかわからないのであるが。テレビ番組「お宝発見・なんでも鑑定団」では、持ち込まれた「お宝」が価格という共通の物差しで、極めて明瞭に評価され、所有者も視聴者も鑑定結果に一喜一憂一笑する。

この2つの例では、建築家と鑑定家という専門家が活躍する。地域・都市づくりでも専門家が取り組んでいるが、利害関係、評価の視点は複雑で、テレビ番組のように単純な取扱いにはならない。しかし、地域が持っている価値の発見、課題の把握、創造的な解決という要素は共通している。この文章を読んでいる読者のほとんどは、いろいろな分野の専

図4 日本の人口推移と予測



出典：国勢調査、国立社会保障・人口問題研究所資料より筆者作成。

門家だと思う。人口減少や地域空間の変化は、増加・減少の数量よりもその速度が1番問題である。急激な変化に対応することは一般に困難を伴う。人口減少の速度は21世紀半ばにかけて更に速度を高める(図4)。今、時代の大きな変化の中で、我々自身が感覚・センスを研ぎすまし、いろいろな先進例に学び経験交流し、時代や地域の変化を敏感に適切に理解して、創造的な提起とその対応が求められている。

参考文献

- 伊藤伸一・海道清信(2012)「中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成状況」日本都市計画学会『都市計画論文集』47-No.3号、1027-1032頁
- 海道清信(2013)「名古屋・駅そば生活圏構想と実現への道」日本都市計画学会『都市計画』303号、16-21頁
- 鶴田佳子・海道清信(2013)「景観法に基づく景観形成基準への適合性を高めるための届出手続過程の取り組み－景観法の運用実態に関する研究－」日本都市計画学会『都市計画論文集』48-No.3、1041-1046頁
- 伊藤伸一・海道清信(2013)「郊外戸建住宅団地における空き家・空き地及び居住者構成の変容－岐阜県可児市を対象として－」日本都市計画学会『都市計画論文集』48-No.3、999-1004頁
- 水原渉・海道清信(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(上):ドイツにおける人口減少と都市改造政策」『地域開発 Vol.580』2013年1月、50-56頁
- 海道清信・吉田友彦・村山隆英(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(中):イギリスにおける都市再生の光と影」『地域開発 Vol.581』2013年2月、49-55頁
- 海道清信・伊藤伸一(2013)「都市縮小の空間計画とガバナンス(下):「縮小する日本都市の課題と展望」『地域開発 Vol.582』2013年3月、44-51頁
- 海道清信(2014)「コンパクトシティ その論点と課題」『交通工学』vol.49、No.3、56-61頁