

議題解説

成熟社会の都市のかたち ～コンパクトで持続可能なまちづくり～

- 1 成熟社会における都市の現在
- 2 コンパクトなまちづくりが求められる歴史的な背景
- 3 持続可能な都市の再編にあたっての方向性
- 4 成熟社会の都市のかたちに向けて

1 成熟社会における都市の現在

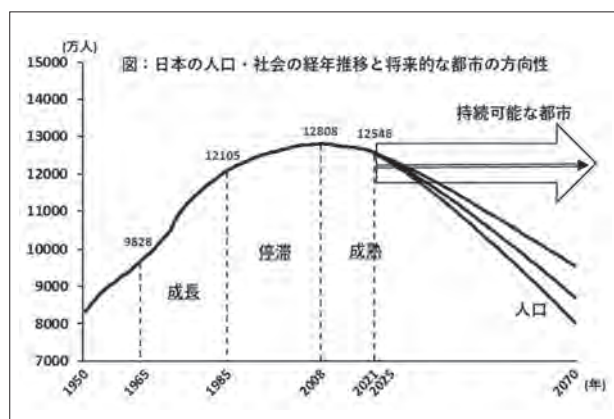
古来、都市はさまざまな人間とその活動、企業による経済活動など、多様な事物を集積させることで持続的な発展を遂げてきた。都市におけるそうした集中が「集積の利益」として一般に理解されていることから、そのポジティブな様相の一端をうかがい知ることができる。

しかし、現代の都市、とりわけ大都市をのぞいた地方圏の都市においては、都市空間の際限のない外延的拡大と、それと並行する形で主に都市中心部における低密度化である、いわゆる都市のスポンジ化と呼ばれる事態が生起している¹。都市空間の拡大と低密度化の進行は、医療・福祉、商業サービス等の縮小・撤退や、公共施設、水道・交通インフラといった行政・公共サービス提供の非効率化²といった目に見える弊害を引き起こす。したがって、今後の都市経営にあたっては、いかにしてそのかじ取りを担っていくかが目下の課題となっている。

こうした問題は、世界に先がけてわが国で進行しつつある人口減少と少子高齢化の到来とともに立ち現れるようになったのは周知のとおりである。成熟社会とは、これまでの成長・停滞期をへて、過渡期に入った段階のことと言え、人口の側面から見ると、それは図に明らかなように、そのピークを越えた局面と位置付けられる。ここから、ふたたびの右肩上がりを達成するには、日本の出生率が劇的に反転していくような、よほどのショック療法がなされない限り現実のも

のとはならないであろう。この現状のもとで、今後の成熟社会の都市のかたちを展望するならば、成長社会において空間的な拡大を是としてきた従来のすがたから、都市空間が適切な大きさへと再編された状態とすることができる。成熟社会に見合った都市のかたちへと再構築することで、これまでの量的な拡大を志向した価値観とは異なった、つながりによって形作られる社会関係資本などの生活の質や心理的な豊かさを重視する質的な価値観が涵養^{かんよう}されていくと考えられる。そうした都市の再編は、多様な人びとを包摂^{ほうせつ}するインクルーシブな社会と環境にやさしい脱炭素社会の実現にもつながっていくであろう。

この議題解説では、第87回会議の導入にあたって、今後の成熟社会の都市のかたちを模索するうえで、どのような取組みが要請されるのかを考察する。同時にその作業を通じて、本会議の狙いともなる、成熟社会の都市のかたちを展望していくにあたっての見方・考え方についてもあわせて記述していく。次の章では、本会議の副題に照らし合わせて、コンパクトなまちづくりが求められるようになった歴史的な背景について目を向けていくこととする。



注：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』の数値を基に作成。

図中の2021年以降は、いずれも死亡中位の出生高位・中位・低位推計の数値を用いている。

2021年以降に右に直線的に伸びる大きな矢印は、日本の人口が減少しつつある状況においても、都市自治体はその活力を持続的に維持し続けていくことを表現したものである。なお、内部の細い矢印は、町村を除いた都市（市区）部のみの総人口を基準にして、同様の内容を表したものである。

2 | コンパクトなまちづくりが 求められる歴史的な背景

本章では、なぜコンパクトなまちづくりが求められるにいたったのかを、都市内部で発生している動向を基にして通時的に見ていくこととする。前章の図でも表したように、コンパクトなまちづくりを考えるにあたっては、しばしば人口の動向に注目した考察が行われる。これを踏まえ、本章でも主として都市内部で起こっているひとの動きと、その生活の起点となる住宅供給の動向を具体的な例に挙げながら、コンパクトなまちづくりが求められている背景について考察を加えていく。

戦後、高度経済成長にともなう右肩上がりの発展に足並みをそろえるように、日本の人口は農村から都市への移動とその集中化の傾向に拍車がかかるようになった。都市部へのひとの移動は、地方圏の農山漁村で人口過疎を出来させたが、同時に都市部においては深刻な人口過剰と住宅不足の問題が顕在化するようになっていった。

この都市部の問題を解消するために、企業の利益追求も相まって、その対応の方向性として打ち出されていったのが、郊外へのひとの分散とそれにもなう住宅開発であった。見方を変えれば、こうした方法はこれまでの都市空間の限られた大きさから、その外側へと意図的に都市空間の領域を拡大させていくものであり、それによってこの問題への対処が図られていったと言える。

日本の人口が2000年代後半にピークを迎え、日本経済の低迷とともに人口減少・少子高齢化によって成熟社会の到来が意識されるようになると、都市においても徐々に空き家³の問題が表面化するようになっていく。それまでの空き家問題は、先に見たような人口過疎の著しい農山漁村で起こるものと思われていたが、都市におけるこの問題は、居住人口がそれら地域と比べて相対的に多く存在するにもかかわらず生起している。いくつかの既往研究を参照すると、この問題は、都市の郊外に限らず、とりわけ都市中心部やその周辺のエリアで顕著に発生していることがわかり、そうした住まいが主に1960年から1970年代にかけての成長社会初期の段階に作られたものであることが明らかとなる（松本ほか 2010：西山 2014：氏原ほか 2016：西山 2023）。先述したように、この時代の都市空間は、その後人口流入に触発される形で外側（郊外）への拡大が行われていくことから、現在の都市におけ

る空き家の発生は、成長社会の名残とも言える住宅建設とその後の高齢化による自然減の影響が、都市中心部を基点に徐々に湧出し始めた状態として理解することができる。この現状の一方で、中心部での相対的な居住人口の低減と並行して、都市においてはいまだに郊外居住の傾向が主流となっており、依然としてその外延化を招いている。この流れは、とりわけ地方都市においてより進行していることが明らかにされている（西山 2023）⁴。

こうした状況から、都市部においてコンパクトなまちづくりが求められるようになってきている。すなわち、現在の都市の様相は、成熟社会としての人口減少・少子高齢化が到来し、その具体的な発露とも取れる都市中心部での空き家問題が発生している一方で、郊外においては成長時代の尾を引く形での依然とした住宅取得を目的とした外延化が継続している。郊外に供給される住まいの多くは、比較的広い敷地や住宅面積を要する戸建て住宅である。こうした広い住まいを求めるのは、主に世帯の形成・拡大期に差しかった子育て中のファミリー世帯であり、彼らは中心部と比較した際の住宅価格の安さを一要素として、住宅取得を目的とした郊外への外向移動を志向する（中谷ほか 2019：深井ほか 2020：平原 2024：森河・轟 2024）。これらの総体の結果として、都市においては「都市のスポンジ化」が見られるようになっており、この状況を打開し、都市の持続可能性を確保する手段として、コンパクトな都市のかたちへの再編が迫られているのである。

本章では、住宅とひとの動きを例に取って、コンパクトなまちづくりが求められる背景を説明してきたが、言うまでもなく、こうした郊外優位の確立は、それらの動向によってのみ規定されているわけではない。この動向と歩調を合わせるように、民間企業による郊外への大型ショッピングセンターの立地と、それを結節する道路網（交通アクセス）の整備によって、都市空間においては自家用車を利用すれば生活の大部分が郊外のみで完結できるような都市構造が連綿と構築されてきた。それに連動するように、中心市街地での商店街や百貨店の衰退・空洞化が進行してきた経緯がある。これらの都市のネガティブな影響は、公共交通によるサービス提供の縮小・廃止のほか、医療・福祉、商業サービスの撤退など、生活インフラとして根付いてきた不可欠な基盤を欠落させる、さらなる弊害を引き起こす。こうした多様な要因が複合的に結びつ

くことによって、都市におけるスポンジ化・非効率化の様相にますます拍車がかかるという悪循環が生まれている。将来にわたって、これまで当然とされてきた生活機能を、今後も身近なものとして恒久的に享受するためにも、コンパクトなまちづくりは喫緊の課題としてその対応が求められている。

3 | 持続可能な都市の再編にあたっての方向性

長い時間をかけて確立されてきた郊外優位の都市構造を異なるかたちへと変貌させていくことは容易ではない。成熟社会の今後を見据え、どのような都市のすがたが理想的であるかは、それぞれの都市の地域差を考慮しながら、その実情に応じて柔軟に検討していく必要がある。全ての都市自治体に適応可能な統一的な見解を明らかにすることは難しいものの、若干の方策を提示することはできる。ここでは、これまで蓄積されてきたまちづくりに関する事例を参考にしながら、今後の都市の再編にあたってどのような方向性が考えられるのかを展望する。

(1) 計画的な中心部へのひとの流れとまちづくり施策のさらなる促進

持続性のあるまちづくりを考えるうえで、第一に、都市外縁的拡大の原動力の1つとなってきた、郊外へのひとの流れと住宅取得の動きを、中心部へと計画的に誘導していくことが不可欠になる。前章でも述べたように、郊外に立地する住まいの多くは戸建て住宅であり、その住まいの取得欲求を持つのは大半が子どもを持つファミリー世帯である。郊外へのひとの拡散を最小限に留め、中心部へとその流れを促進させるにあたっては、いかにしてこのファミリー世帯の住宅取得行動を中心へと方向づけていくかが課題になると考えられる。都市の中心部において、戸建て住宅に代わる住まいとして供給されてきたのが、マンションをはじめとした集合住宅である。中心部におけるマンションの新規立地と、ファミリー世帯の中心部への流入効果が一部で指摘されるようになってきているが、こうしたファミリー世帯の需要を満たす住まいをさらに提供していくことが求められる。

郊外へのひとの流れを抑える一方で、すでに郊外に根を張る地域住民を中心部へと方向づけていくのは簡単ではない。基本的な考え方として、都市中心部を基調としたコンパクトなまちづくりを志向しつつも、郊

外での生活可能性も踏まえたまちづくりについても考慮する必要がある。本会議の開催地である宇都宮市では、郊外に拠点となる生活空間を複数構築し、LRT（宇都宮芳賀ライトレール線）をはじめとした移動インフラによってそれらと中心部を結ぶネットワーク型の都市を意識した取組みを展開している。この施策は、特に市街地が広域化した都市自治体において有効性が見出されており、高松市は、宇都宮市のように新たな移動インフラを敷設することなく、既存の一般道や鉄道網を新たに再編する形での都市の集約化を図る多核連携型都市を目指したまちづくりを行っている。

公共施設や商業機能などの都市機能の集約化とそれらを用いた活性化施策についても、コンパクトなまちづくりに寄与する方策として位置付けることができる。PFI（Private Finance Initiative）による民間活力の利用や、公共施設と商業機能が混在化した複合施設を新規立地させることで中心部の賑わいを取り戻している自治体が複数見られている。一宮市では、歩行者道路と公園空間の結節による回遊性の確保と、商業施設・個人商店との協働の効果によって、中心市街地（まちなか）の新たな魅力を創出している。

これらの取組みに関連して、現段階において、コンパクトなまちづくりの基本計画となるマスタープラン（市町村都市計画 MP）は、各市町村がそれぞれ個別に策定しており、個々の行政区域内に適用される範囲に留まっている傾向がある。今後のさらなる人口減少の加速を考慮するならば、自治体間をまたいだより広いスケールである、例えば生活圈レベルでの制度設計や議論が求められる。将来的には、広域的な連携によって、持続性のある都市の実現に向けた合意形成とその調整を図っていく姿勢が必要となるであろう。

(2) 住民による主体的なまちづくり活動の推進と行政による支援

行政主導による計画的なまちづくりに加えて、最近では住民の手による地域活性化によって中心市街地が再生され、コンパクトなまちづくりに寄与する可能性を秘めた動きが複数見られるようになってきている。その流れは、商業機能を活用したまちづくり活動においてとりわけ確認される。前節で見た計画的なまちづくりに対して、こうした小規模ではあるものの、漸進的な都市の改良の試みは「人文的アーバニズム」（武者2020）と呼ばれ注目を集めている。長野市善光寺門前エリアでは、都市の郊外化によって空洞化の進んだ中

心部の空き家・空き店舗が住民の主体的な活動によってリノベーションされ、その累積的な小さな取組みの結果、中心市街地が再生しつつある様相が明らかにされている。空き家問題をはじめとした中心部の空洞化に関しては、行政においてその費用面の問題から必ずしも有効な施策が打ち立てられていない現状にあるが、こうした取組みはその解決の糸口になる事例として示唆に富んでいる。

上記のような取組みは、中心市街地の空洞化が著しい、他の地方都市においても確認される。佐伯市では、進学・就職によって流出した地元出身者がUターンで戻り、彼らの自営業によるなりわいづくりと横のつながりの結果によって、中心市街地の再生が図られるようになっている。また、宇都宮市では、都市中心部の「もみじ通り」地区において、市民による自然発生的な空き家・空き店舗の改良が行われ、それによって多様なまちづくり活動が表出しているすがたが明らかにされている。市民主体のまちづくり活動から派生して、行政との協働による中心市街地の再生の取組みへとつながっていく事例も見られ、飯田市においては、地元住民どうしの研究会から派生した市民資本由来のまちづくり会社と行政との協働によって都市中心部の再開発を行う方法を採用することで、中心市街地の再活性化を図っている。

持続可能なまちづくりの実現にあたっては、これまで行政主導による政策や再開発整備などが先行し、住民の手になるまちづくり活動はあまり顧みられてこなかった。本節で見たような、多様な地域住民による活動を包摂し、行政がそれらのまちづくり活動を推進・支援する、住民と行政との連帯が形作られることで、より持続性のあるコンパクトな都市のかたちが拓ける可能性が高まっていくと考えられる。

4 | 成熟社会の都市のかたちに向けて

成熟社会の都市のかたちに向けてまずもって求められるのは、かつての成長社会において当然とされてきた都市空間の拡大・外延化の見方から、都市をスマートなかたちに集約化する見方へと認識の転換を図っていくことと言える。それは、都市本来のメリットであった「集積の利益」を再度活かしていけるかたちへと都市の大きさを回帰させ、再構築していくこととも言い換えることができる。

地域における人間関係の希薄さが危惧されている現

代の都市において、住民どうしの心理的な親密性をもう一度取り戻していくうえでも、都市空間の物理的な近接性の再構築から着手することは、ハード・ソフト両面での持続性のあるまちを実現するための糸口となるであろう。また、環境負荷の観点から言えば、自家用車の利用による移動を前提とした現在のかたちから、それによらない短距離の移動で事足りる生活スタイルへと再編成していくことは、ひいてはカーボンニュートラルを実現する持続可能な都市の具現化にも結び付くと考えられる。

今後の都市のまちづくりに関わる視点として、「なぜ」コンパクトなまちづくりが阻害されているのかといった、その背景・要因を探るだけでなく、「いかにして」コンパクトなまちづくりを達成するのかといった、その実現方法を追求する考え方へと発想の転換を行う姿勢も求められるであろう。今回の会議は、そうした考え方に基づく多様な事例で構成されており、都市自治体の実務に資する先進的な取組みの報告がなされている。

以上の背景と狙いのもと、第 87 回全国都市問題会議では「成熟社会の都市のかたち～コンパクトで持続可能なまちづくり～」をテーマとして、学識者や都市行政関係者等による多面的な報告・討議を行っていたこととした。

(注)

- 1 国土交通省都市局 (2017)「都市のスポンジ化について」<https://www.mlit.go.jp/common/001190806.pdf> (2024 年 12 月 2 日アクセス)
- 2 国土交通省都市計画部会都市計画基本問題小委員会 (2017)「『都市のスポンジ化』への対応」<https://www.mlit.go.jp/common/001197384.pdf> (2024 年 12 月 2 日アクセス)。
- 3 ここでの空き家とは、別荘等の二次的住宅や、市場への流通可能性のある賃貸・売却用の住宅を除いたものを指す。
- 4 さらに、この傾向は地方都市の中でもより人口規模の小さい都市になるにしたがって目立つようになっていく (西山 2023)。

<参考文献>

- 氏原岳人・阿部宏史・村田直輝・鷲尾直紘 (2016)「地方都市における都市スポンジ化の実証的研究―建物開発・減失・空き家状況の視点から―」土木学会論文集 D3 72: 62-72 頁
- 中谷拓人・樋口 秀・中出文平・松川寿也 (2019)「地方都市における新築戸建住宅居住世帯の居住地選択意向からみたまちなか居住促進に向けた課題―長岡市を対象としたケーススタディ」都市計画論文集 54: 1222-1228 頁
- 西山弘泰 (2014)「空き家の利活用促進に向けた課題の整理」市政研究うつのみや 10: 55-64 頁
- 西山弘泰 (2023)「近年の地方都市における人口集中地区の変化」地域学研究 36: 37-51 頁

- 平原幸輝（2024）「人口および世帯から見た地方都市の空間構造—岩手県盛岡市を対象とした分析—」都市計画報告集 22：723-724 頁
- 深井祐紘・矢吹 慎・大月敏雄・李 鎔根（2020）「岐阜県可児市桜ヶ丘ハイツを対象とした郊外戸建住宅団地における近居と家族類型に関する研究—ライフステージを考慮した家族類型に基づく分析を通して—」日本建築学会計画系論文集 85：805-815 頁
- 松本陽一・樋口 秀・中出文平・松川寿也（2010）「地方都市の中心部近郊郊外住宅地における持続可能性からみた居住者の入れ替わりに関する研究」都市計画論文集 45：64-72 頁
- 武者忠彦（2020）「人文学的アーバンイズムとしての中心市街地再生」経済地理学年報 66：337-351 頁
- 森河京子・轟 慎一（2024）「地方都市周縁の住宅地を選択する居住者の特性に関する研究—近江八幡市の市街化調整区域の新規住宅地を事例として—」都市計画報告集 23：258-265 頁