

## Ⅲ-2-3. 人口減少社会下の都市政策

## 【要約】

- ◆ 戦後の日本は建設促進的な都市政策のもと、急速な都市化を実現した結果、市街地は広域化。人口減少社会に入った近年は、集約型の都市構築に向け、「コンパクト+ネットワーク」型のまちづくりが提唱されている。
- ◆ ドイツは日本に先んじて人口減少期を経験し、とりわけ旧東ドイツ地域では人口減少社会における都市政策・事例があり、ドイツにおけるコンパクトシティ化実現には「ボトムアップ・全体調和を重視した住民参加型の都市計画制度」が有効に機能したと推察。
- ◆ ドイツの事例によれば、小規模市町村連携も人口減少社会における都市サービスの維持に有効な施策である。また、連携推進にあたって生じる様々なハードルには、「アメ」と「ムチ」を用いたトップダウンとボトムアップ両面からの取組が有効であったと推察される。
- ◆ 我が国で昨年整備されたコンパクトシティ関連3法における立地適正化計画や集落ネットワーク圏等による市町村連携について、国民全員が自らの問題として捉え、積極的に検討し、取り組んでいくことが、これからの日本の活力維持・向上に必要と思われる。

## 1. 我が国の都市の現状と都市政策上の課題 ～問題認識の整理～

我が国の近代都市計画のはじまり

我が国の近代都市計画は明治維新以降の局地的な都市改造の動きにはじまる。制度化されたのは1888年の東京市区改正条例で、1918年には横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市に準用された。第一次世界大戦以降は、産業の発展と都市部への急激な人口集中により住宅不足・衛生状態の悪化が問題化し、無秩序な市街地化が進行。総合的な都市計画や計画的な事業が必要となり、1919年に東京市区改正条例の精神を引き継ぐ形で、国主導による都市施設整備を目指した都市計画法・市街地建築物法が制定された。関東大震災後の1923年に制定された震災復興特別都市計画法では、計画的な都市づくりに向けて、土地区画整理制度が強化された。

戦後は急速な都市化を実現する一方で、市街地は郊外へ拡大

第二次世界大戦後には、戦災復興特別都市計画法が制定され、戦災により荒廃した都市の復興に向けて、復興区画整理事業等による「質より量」を重視した市街地整備が進み、公庫・公営・公団を中心とする住宅政策が強化された。高度成長期以降は、土地区画整理や新住宅市街地整備等により、都市部に流入する人口の受け皿として、郊外を中心とする住宅市街地が形成されるようになり、その後もモータリゼーションと団塊世代を中心とする旺盛な住宅需要の顕在化から、市街地は急速に郊外へ拡大した。主要駅などの周辺では中核拠点となる地区形成に向けた都市機能の更新や基盤施設の整備も行われたが、モータリゼーションの本格的な進展を背景に、ロードサイドショップ等の新規立地や公共施設の郊外移転による郊外居住スタイルが確立し、その後も市街地は拡大した。急速に郊外へ広がった市街地は無秩序な開発とも言われるが、その結果として中心市街地が衰退・空洞化し、人口減少社会に転じるなか、中心市街地における低利用地が増加、郊外部でも人口密度の低下がすすんでおり、都市問題となっている(【図表1】)。

【図表1】 我が国における都市・都市政策の変遷

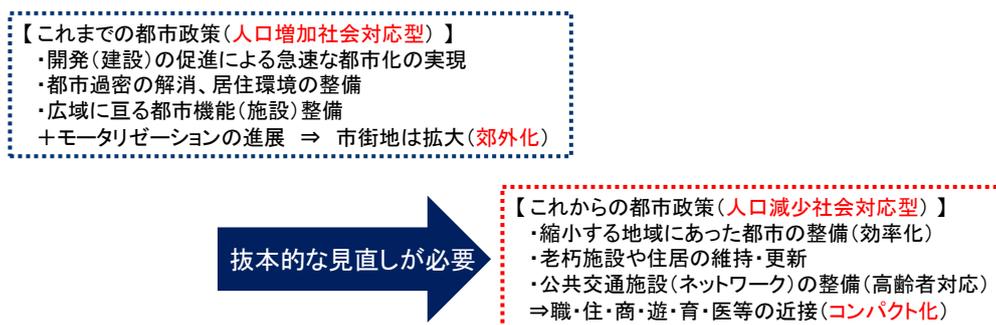
戦後復興期 (1945~55)	「質より量」	・戦災都市における復興区画整理事業等により市街地整備推進 ・住宅政策強化(公庫・公営・公団)
高度経済成長期 (1955~73)	「都市部に流入する人口の受け皿整備」	・都市部への人口流入による市街地のスプロール化(モータリゼーション黎明期) ・郊外を中心とした土地区画整理・新住宅市街地整備等による住宅市街地整備 ←新都市計画法による無秩序な市街地拡大抑制(線引・開発制度の導入)
安定成長期 (1973~86)	「拠点的な地区の形成」 「市街地の郊外化進展」 (中心市街地人口・来訪者の減少)	・主要駅周辺等で、土地区画整理・市街地再開発(都市機能更新・基盤施設整備) ・団塊世代の旺盛な住宅需要 ⇒ 郊外部での高水準な住宅供給(区画整理、ニュータウン開発) ・郊外居住スタイルの確立(モータリゼーション本格化) ⇒ ロードサイドショップ等の新規立地、公共施設の郊外移転など
バブル景気 (1986~91)	「都市の核となる地区の形成」 「都心部地価高騰」 ⇒ 郊外居住(地域格差拡大)	・産業構造転換や国鉄民営化により都市部で大規模遊休地発生 ⇒ 区画整理・市街地再開発による高次都市機能集積 ⇒ 東京一極集中加速 ・大量の住宅地需要による郊外大規模住宅市街地整備
バブル崩壊後 (1991~2008)	「都心型マンションの増加」 「中心市街地の衰退・空洞化」	・地価下落による既成市街地でのマンション建設(人口の一部都心回帰) ・大型商業施設・公共施設の郊外化 ←中心市街地活性化施策の整備(中枢市等への人口・都市機能集積)
人口減少社会 (2009~)	「都市の縮小と活性化」 「コンパクト+ネットワーク」	・中心市街地における低未利用地の増加 ・郊外部で老朽化したニュータウン・住宅団地の計画的なりリニューアル

(出所) 国交省資料よりみずほ銀行産業調査部作成

これからの高齢化・人口減少などを踏まえた地域毎の都市政策の策定が喫緊の課題

地域毎に温度差はあるものの、今後も更なる高齢化・人口減少が見込まれるなか、人口動態を踏まえた都市政策の策定・実行が喫緊の課題となっている。国交省公表資料によれば、地方都市では、1970~2010年にかけて人口が約2割増加している一方で、市街地面積は約2倍に広がっているが、これからの人口減少社会を踏まえれば、更なる人口密度の低下は不可避であり、有効な施策を講じなければ、拡大した市街地に高齢者をはじめとする住民が疎らに居住する状況になりかねない。生活機能・地域経済・地域活性化余力の衰退によって都市利便性の低下を余儀なくされることが現実的なものとなっている(【図表2】)。

【図表2】 これからの都市政策の視点

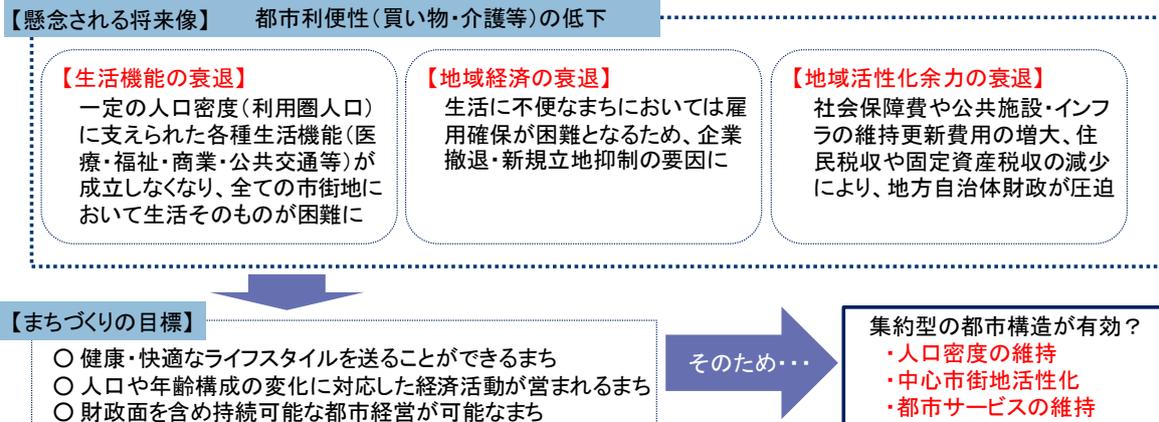


(出所) みずほ銀行産業調査部作成

近年は集約型の都市構造を目指すことが有効と言われる

高齢者が増加する社会では自動車利用者数の減少も重要な視点であり、「健康・快適なライフスタイルを送ることができるまち」「人口や年齢構成の変化に対応した経済活動が営まれるまち」「財政面を含め持続可能な都市経営が可能なまち」といったこれからのまちづくりの目標を実現するには、市街地の「人口密度を維持」しつつ「中心市街地を活性化」し、「都市サービスを維持」する集約型の都市構造が有効と言われている(【図表3】)。2014年に国土交通省が公表した、国土づくりの理念や考え方を示す「国土のグランドデザイン 2050」でも、「コンパクト+ネットワーク」型のまちづくりが提唱されている。

【図表3】 地方都市におけるまちづくりの目標

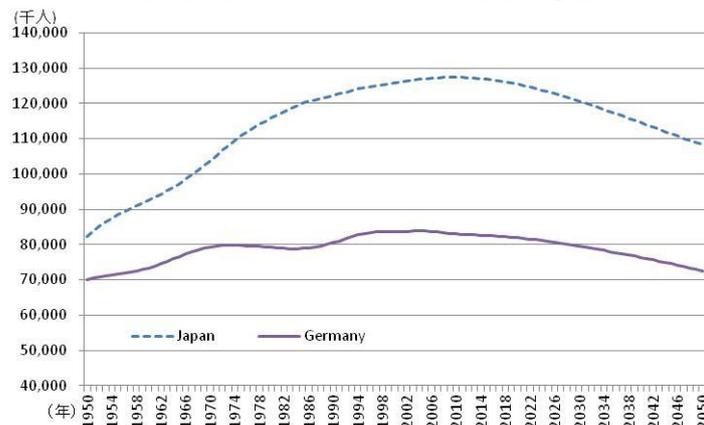


(出所) 国交省資料よりみずほ銀行産業調査部作成

ドイツの都市・都市政策を紐解き、我が国へのインプリケーションについて考察したい

ドイツは 1970 年代に日本に先んじて人口減少期を経験し、その後一旦増加に転じるも現在は再度人口減少期に突入するなど、日本と同様、既に人口減少・少子高齢化社会を迎えている(【図表4】)。また、1990年の東西ドイツ統一後は、旧西ドイツ地域への人口流入による旧東ドイツ地域都市の衰退など、市町村単位ではより急速な人口減少を余儀なくされた都市もある。かかる環境下、ドイツ特有の制度や都市政策により人口減少社会下で集約型の都市構造を実現した事例がある。本稿では、我が国の今後の都市政策に示唆を得るべく、ドイツの都市と都市政策を紐解き、これからの我が国の都市と都市政策の在り方について考察することとしたい。

【図表4】 ドイツ・日本の人口推移と見込



(出所) UN, World Population Prospects よりみずほ銀行産業調査部作成

## 2. ドイツの都市・都市政策

### (1) 国土の概要

ドイツは我が国に比べ人口・GDPとも分散

ドイツは、中近世に乱立していた領邦国家・自由都市が発展・連合し形成された連邦国家である。この歴史的背景から各自治体が一定の自治権を有しており、人口・GDP は比較的各地に分散している。一方で我が国は、明治維新以降の中央集権の下、国家・都市が形成され、近年は人口・GDP が首都圏に集中しており、ドイツと日本は対照的な様相となっている(【図表5】)。

【図表5】ドイツ・日本の地域別人口と地域別 GDP



2011年		(百万人/億ユーロ)	
【ドイツ連邦】	人口	GDP	
ノルトラインヴェストファーレン	17.8	22%	5,761
バイエルン	12.5	15%	4,593
バーデン＝ヴュルテンベルク	10.8	13%	3,854
ニーダーザクセン	7.9	10%	2,258
ヘッセン	6.1	7%	2,277
ザクセン	4.1	5%	960
ラインラント＝プファルツ	4.0	5%	1,157
ベルリン (都市州) 【首都】	3.5	4%	1,018
シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	2.8	3%	759
ブランデンブルク	2.5	3%	569
ザクセン＝アンハルト	2.3	3%	518
チューリングゲン	2.2	3%	489
ハンブルク (都市州)	1.8	2%	941
メクレンブルク＝フォアポンメルン	1.6	2%	357
ザールラント	1.0	1%	317
ブレーメン (都市州)	0.7	1%	271
ドイツ連邦	81.8	100%	26,099

2011年		(百万人/億円)	
【日本】	人口	GDP	
北海道	5.5	4%	182,631
東北	11.6	9%	384,755
関東	45.6	36%	1,999,934
東京都	13.2	10%	923,878
神奈川県	9.1	7%	304,222
埼玉県	7.2	6%	203,700
千葉県	6.2	5%	187,995
中部	18.1	14%	735,512
近畿	20.9	16%	775,518
中国	7.5	6%	280,887
四国	4.0	3%	138,594
九州	14.6	11%	476,280
日本	127.8	100%	4,974,111

(出所)Eurostat 等よりみずほ銀行産業調査部作成

(2) 都市・都市政策の変遷

旧西ドイツでは戦後 1970 年頃までボリューム重視の高度成長型都市開発が進んだ

都市・都市政策の変遷は歴史的背景に依る部分が大きく、ドイツでは 1990 年の東西統一までは、旧西と東によって都市の歩みが異なる(【図表 6】)。旧西ドイツでは、戦後の復興から高度成長期に至る 1970 年頃まで、供給を優先する高度成長型都市開発が進んだ。具体的には、専門家主導による成長型の都市計画により、高密度で不衛生な大都市既成市街地の解体・整理を行い、郊外に職住が分離された低密度で緑豊かな衛生的住宅地を開発する手法、所謂「分節化された開放的な都市」の開発が多く行われた。

1970 年代以降は街の質向上に向けた住民参加型の再開発・環境重視の都市開発に移行

しかしながら、この過程で、都市の歴史的市街地や都市伝統文化が破壊され、都市が郊外に広がり、中心市街地の衰退が起こるなど、1970 年代に入ると、それまでの成長型都市開発の在り方が問題視されるようになる。1970 年代以降は、都市の個性・歴史・景観を重視する姿勢や市民の環境意識の高まりとともに、中心既成市街地のバリューアップを目指す都市開発へ移行し、1976 年に連邦建設法大改正が行われると、それまでの専門家主導の都市計画に替わって住民参加型の、エコロジーに配慮した都市計画が行われるようになった。更に 1980 年代に入ると、郊外開発よりも既成市街地の再整備・生態系に配慮した都市計画が優先されるようになり、本格的に街の質向上に向けた都市の再開発が行われるようになる。

旧東ドイツでは社会主義型の住宅政策により中心市街地の老朽化・衰退を招いた

一方、旧東ドイツでは、戦後から東西ドイツ統合までの間、社会主義政権の下、社会主義型の低廉なプレハブ賃貸住宅の新規供給のみしか行われず、またこれらの住宅に対してはメンテナンスコストを下回る安価な賃料が設定されたため、既存住宅施設の維持更新投資が十分になされず、中心市街地の老朽化、衰退を招いた。

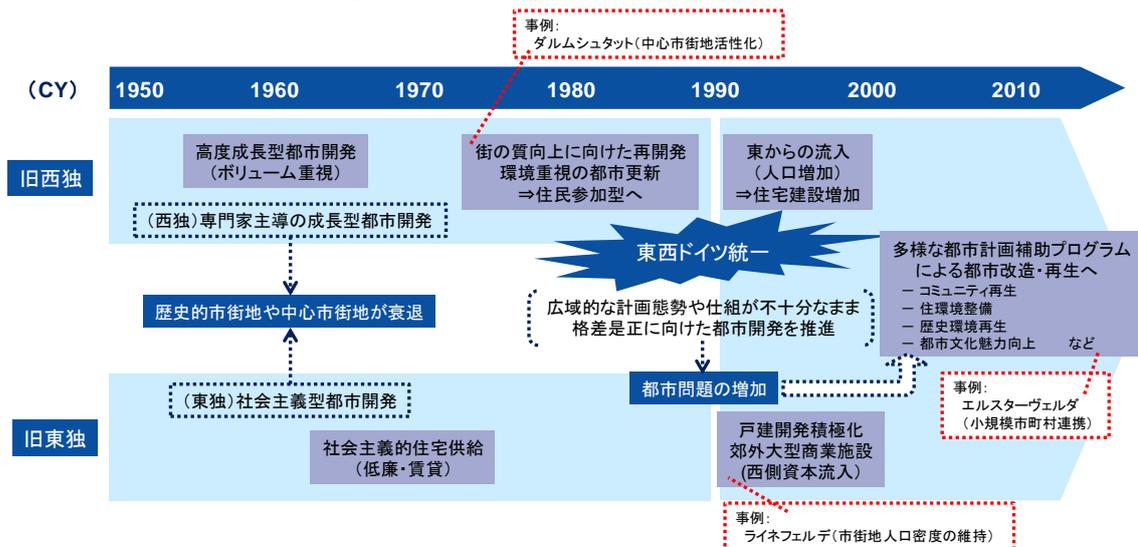
東西ドイツ統一後の重点施策は、東西格差是正と持続可能な都市・地域開発

その後、1990 年に東西ドイツ統一を迎えると、ドイツの都市政策は東西格差是正と持続可能な都市・地域開発に重点が置かれるようになる。統一直後は、旧東ドイツ地域ではモータリゼーションを前提とする郊外開発が進んだ一方で、旧西ドイツでも東からの人口流入により再び郊外住宅開発が進んだ。しかしながら、その後、連邦政府が多様な都市計画補助プログラム等の政策を整備し、再び既存市街地のバリューアップによる住環境の維持・向上へ向けた取り組みが行われるようになる(【図表 7】)。

多様な都市計画補助プログラムにより住環境の維持・向上が図られた

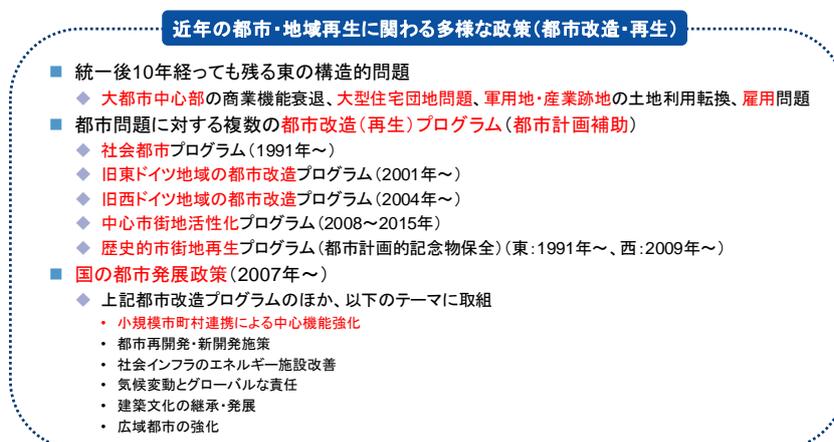
1999年に導入された社会都市プログラムでは、複合的な問題を抱える衰退市街地の再生プログラムとして、社会問題地区における生活条件の改善など、物的環境整備に留まらず、ソフト面の環境改善等も実施されており、2011年までに約30億ユーロの財政が投入された。また、2001年に導入された旧東ドイツの都市改造プログラムでは、旧東ドイツにある100万戸以上の未使用空家のうち、約35万戸の解体・減築に補助金を出して住宅密度を下げ、市街区域の価値(生活の質)を向上させる取組がなされた。同様に、2004年に導入された旧西ドイツ地域の都市改造プログラムでは、経済的構造転換によって都市構造上の問題・悪影響が出ている都市、1960～1970年代の住宅地(団地)で住宅市場・需要の変化により選別的な居住者の喪失・偏りが見られる都市を対象に、「地区の顔づくり」「産業の新たな土地利用創出」「空家状況の改善」など、旧東ドイツで顕在化しているような住宅の荒廃が起こる前の予防的施策が実施された。更に2008年に導入された中心市街地活性化プログラムでは、公的空間の魅力向上、都市の顔をつくる建物の補修・改善、空家などの更新、シティマネジメントなどを対象に補助が行われ、公的助成50%・民間投資ファンド50%出資の中心市街地活性化ファンドの創設など新たな手法による助成も試みられた。

【図表6】ドイツにおける都市政策の変遷



(出所) 参考文献よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表7】ドイツにおける都市・地域再生に関わる多様な政策(都市改造・再生)



(出所) 参考文献よりみずほ銀行産業調査部作成

(3) 自治体間連携

都市整備・活性化を図る「中心地システム」

ドイツでは、各州が独自の基準に基づき認定し、都市整備・活性化を図る「中心地システム」と呼ばれる仕組みが存在する(【図表 8】)。具体的には、各州が国土整備政策基本方針にて示される「中心地で備えるべき都市機能」と「各中心地への到達時間」に基づき州単位で中心地を認定し、計画を策定するもので(【図表 9】)、中心地間の交通網もこれに基づき整備される。中心地レベルに応じて整備される社会資本が異なるため、各都市において、上位認定を目指すことがインセンティブとなっている。

中心地の連携により都市サービスを維持

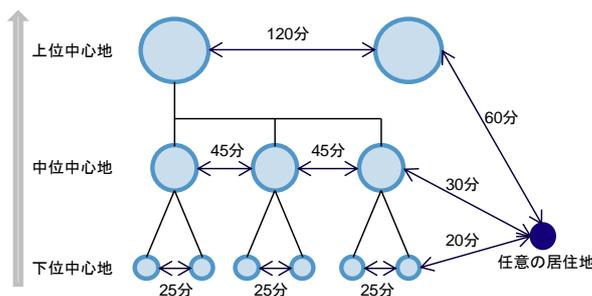
人口減少社会では、中心地レベルの格下げや指定中心地数の減少も想定されるため、複数の中心地が連携し、一つの中心地では維持できない機能や施設を整備・維持しようとする取組が行われている。この自治体間連携で圏域内の都市サービスのダウンサイジング化を防ぐことにより、住民の一定の生活の質を維持することが図られている。

【図表8】 中心地の一般的な認定基準

中心地システム	中心地の人口	整備される社会資本
上位中心地	10万人以上	大学・スタジアム・(中央/総合)病院・大百貨店・銀行・保険会社・高級官庁等
中位中心地	約2~10万人	職業専門学校・小規模スポーツ施設・一般病院・高級品買物施設・下級官庁等
下位中心地	約0.6~2万人	基幹学校・スポーツ施設・(家庭/専門)病院・日用品サービス
小中心地	約0.1~0.6万人	地域サービス施設(郵便局/金融機関/集会場等)

(出所) 公益社団法人土木学会「バイエルン州における広域圏と総合交通体系」よりみずほ銀行産業調査部作成

【図表9】 国土整備政策基本方針が示す目標到達時間



(出所) 公益社団法人土木学会「バイエルン州における広域圏と総合交通体系」よりみずほ銀行産業調査部作成

自治体間の垂直連携「メトロポールレギオン」

また、自治体間の垂直連携の枠組として上位中心地を核とする「メトロポールレギオン」と呼ばれる都市圏連携も存在する。このメトロポールレギオンは、上位中心地を核として近隣都市間が連携、及び連携に基づいたパートナーシップを確立し、経済的・社会的・文化的発展を目指すものである。ドイツでは州を跨ぐものを含め、全部で11のメトロポールレギオンが存在する(【図表 10】)。

【図表10】 メトロポールレギオン一覧(11都市圏)

メトロポールレギオン名	中核都市	人口 (2011年/百万人)	設立
ライン・ルール	ケルン、ドルトムント、エッセン、デュッセルドルフ、デュイスブルク、ポッフム、ヴァッパターール、ボン、ゲルゼンキルヘン、メンヘングラントパツハ	11.64	1995年
ベルリン・ブランデンブルグ	ベルリン、ポツダム	5.96	1995年
フランクフルト・ライン・マイン	フランクフルト、ワイースバーデン、マインツ、ダムシュタット、オッフエンパツハ	5.54	1995年
シュトゥットガルト	シュトゥットガルト、ロイトリンゲン、エスリンゲン・アム・ネッカー、ハイルbron	5.28	1995年
ハンブルク	ハンブルク	5.08	1995年
ミュンヘン	ミュンヘン	5.52	1995年
中部ドイツ	ライプツィヒ、ドレスデン、ケムニッツ、ハレ、ツヴィッカウ	6.82	1997年
ハノーファー・ブラウンシュバイク・ゲッティンゲン	ハノーファー、ブラウンシュバイク、ゲッティンゲン・アム・ネッカー、ハイルbron	3.85	2005年
ニュルンベルク	ニュルンベルク、フェルト、エアランゲン	3.45	2005年
ブレーメン・オルデンベルク	ブレーメン、オルデンブルク、ブレーマーハーフェン	2.72	2005年
ライン・ネッカー	マインハイム、ルードヴィヒスハーフェン、ハイデルベルク、ヴォルムス	2.36	2005年

(出所) 一般財団法人自治体国際化協会「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題」等よりみずほ銀行産業調査部作成

#### (4) 都市計画制度

都市計画法と建築秩序法からなる法体系

ドイツの都市計画に関する公法は、都市計画法(建設法典と同法典に基づく建築利用令などの法規命令)と建築秩序法から構成される。前者は都市計画の内容と計画実施の手続を規定するもので、立法権は連邦と州にある。後者は実際に建築を行う際に個々の建築物を規制・誘導するもので、州に立法権があり、全16州が各々制定している。

連邦・州・市町村が並列に連携し、一貫した都市計画を策定

かかる法体系のもと、国土計画から地区建設詳細計画に至るまで、各行政単位がそれぞれ都市計画を策定しており、個別建築は同計画に沿った建築許可(書)を取得する形で行われる。これらの計画は連邦・州・市町村が並列に連携し、「下位計画は上位計画に整合」し、「上位計画は下位計画に配慮」して策定されており、全体が一貫した都市計画体系となっている(「対流の原則」)。このため、ドイツの都市計画は「将来の全都市を計画する」と言われる(【図表11】)。

都市管理区域を対象とするFプランと一定区域において法的拘束力を持つBプラン

ドイツの都市計画において特徴的なのは、FプランとBプランと呼ばれる計画である。いずれも市町村に策定義務があるが、Fプランとは各都市の管理区域全体を対象とし、長期的視点から土地利用の種類を示し、都市施設等の建築を誘導する計画である。また、Bプランとは街区などの一定区域を対象とし、短中期的視点から建築物の用途・範囲・構造・交通スペースの位置などを規定した計画で、法的拘束力を持ち、定期的に見直しが行われている。

既成市街地整備を重視

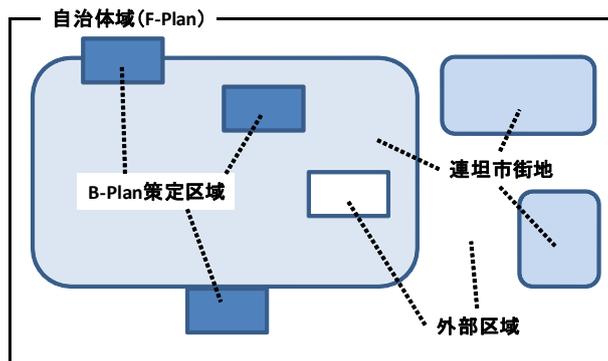
Bプランを策定している地域では同プランが建築許可基準となるが、策定していない地域においても、既成市街地との調和や公共利益・都市施設整備の確実性、環境保全などが審査のポイントになるなど、既成市街地整備を重視した制度となっている(【図表12】)。

【図表11】ドイツの都市計画の仕組

広域	計画レベル	対象エリア	内容	策定主体	根拠法	目標期間
	国土計画	州	集中居住地と、環境・経済・定住・インフラ分野に関する、州全体の空間的な秩序や発展に向けた国土総合計画(空間計画)や原理・目標	州	総合地域開発計画法、各州国土計画法	長期
	地域計画 (Regional Plan)	計画地域	州(計画地域)の一部地域における国土計画	州市町村	地域開発計画法、各州国土計画法	長期
	土地利用計画 (F-Plan)	各都市の管理区域全体	土地利用の種類を示し、公共施設・廃棄物処理施設・道路・鉄道・建設予定路線等を定める建築誘導計画。市町村に <b>策定義務</b> があるが、 <b>法的効力はない</b> 。	市町村	建設法典、区画整理法、規定、指針	長期
	都市建築基本計画 (ラームプラン)	都市内の一定区域	計画手法・計画・計画変更とともに都市内の一定区間を制限するBプランのための草案の基礎。計画の姿勢や心構え、建築物の高さ・方位・オープンスペース・駐車場・土地利用等を示す( <b>策定義務はない</b> )			中期
	地区建設詳細計画 (B-Plan)	街区を前提とした一定区域(市町村が定める)	建築物の用途・範囲・構造・交通スペースの位置などを規定。 <b>法的拘束力</b> がある。			短中期
個別	建築許可(書)	建築を行う敷地	個別建築にかかる許可。配置図・平面図・立面図・断面図を用いて申請。		建設法典、建築利用基準、各州建築基準、区画整理法、規定、指針	短期

(出所)みずほ銀行産業調査部作成

【図表12】FプランとBプラン



(出所)みずほ銀行産業調査部作成

規制力が強い都市計画制度であるが故に住民参加と行政の責任感醸成に成功している可能性

日本が戦後、都市のスプロール抑制を意識しながらも、民間主導によって急速な都市化と郊外での居住環境整備を進められたのは、緩やかな開発コントロールによる建設促進的な都市計画制度であったからと言われる。一方でドイツの都市計画制度は、日本の法体系・都市計画制度と比して「建設の自由がない」「都市計画・都市施設がないところに建設はない」と言われる。日本の都市計画制度はドイツから採り入れたこともあり、日独ともに都市計画制度は土地利用コントロールを手段とするものであるが、ドイツの方が土地利用(計画)の用途区分が細かく、詳細計画が法的拘束力を持つなど、都市政策において都市計画が持つ力が強い。また計画策定に行政が民意を最大限採り入れるとともに、都市の状況にあわせて随時修正が行われるなど、住民の意思が通りやすい運営がなされている。都市問題を先回りして、荒廃が進む前に都市計画的政策が志向され、解決方法の是非を住民に問いながら計画を推進するなど、地域住民に最も近い行政組織が責任を持って、良好で住みよい街づくりを実現している。規制力が強い都市計画であるが故に住民参加と行政の責任感醸成に成功している可能性も推察され、我が国のまちづくりにも参考になる視点ではないだろうか。

### 3. ドイツの都市政策事例研究

我が国の都市の課題について、ドイツの事例からポイントを考察

この章では、前章のドイツの都市・都市政策制度を踏まえ、第一章で問題提起した近年の我が国の都市政策上の課題（「人口密度の維持」「中心市街地活性化」「都市サービスの維持」）について、ドイツの事例から成功のポイントを考察することにした。

#### (1) 市街地人口密度の維持(事例:ライネフェルデ)

人口増に伴い、大規模な団地開発が行われた

ライネフェルデ市は旧西ドイツとの境にある旧東ドイツ・チューリンゲン州に位置する中小都市である(【図表 13】)。1960年代初頭は人口 2,600 人程度の小さな村であったが、東ドイツ政府が社会主義経済の下で進めたセメント生産、紡績工場の建設に伴い、急速に発展した。1989 年には人口が 16,000 人に達し、最大で 25,000 人までの人口増を想定した大規模開発が行われ、ライネフェルデ団地が誕生した。

東西ドイツ統一の影響により人口が減少し、空き家が増加したが、住民参加型の都市計画によって市街地を縮小し、街の賑わいを取り戻した

しかしながらその後、1990 年の東西ドイツ統一の影響により約 4,000 人が転出し、団地の約 26%が空き家となった。これを受けて、1994 年に市の最重要政策として、団地再生開発プロジェクトが開始された。同プロジェクトでは自治体が一方的にプロジェクトを計画・遂行するのではなく、住民が団地再生プロセスに参画して意見を述べる事ができる「オープンビルディング方式」によって地域住民の意見を尊重したマスタープランが作成された。マスタープランでは、①団地の中心地区を重点的に整備することで都市構造が明確化され、②公共的利用と私的利用を区分のうえ各々オープンスペースが整備されており、③周辺の構造調整地域では今後の人口動態に合わせて柔軟かつ多様な住居供給を継続的に実施できるものとされた。本プロジェクトにより「労働」「居住」「自然」と各々の調和をテーマとしつつ、人口規模に見合った市街地の縮小と団地全体の居住環境向上によって、街の賑わいを取り戻すことに成功した。

住民参加型の全体調和に向けた都市計画策定の取組

市街地縮小に具体的に用いられた手法は、既存住棟の減築をはじめ(【図表 14】)、団地周辺地域の景観面に配慮した交通網整備など、団地との一体化を目指した面的開発による街づくりが行われた。この事例のポイントは、「市街地縮小による地域活性化」という難しい取組について、自治体主導の都市計画を遂行するだけではなく、住民参加のプロセスを経ることによって、市街地の全体調和に向けた都市計画策定に住民と自治体が一体となって取り組んだ点にある。

【図表 13】ライネフェルデ市地図



(出所)みずほ銀行産業調査部作成

【図表 14】市街地縮小に用いられた手法

手法	概要
減築	住棟全部もしくは不要な住戸の取り壊し
転換	不要となる従来住宅に使用されていた空間を都市環境整備に使用
連結・増床	隣接する住棟を新規のパーツでつなぎ街並みを創生する、上下の住居を階段で連結する等
ノーマライゼーション化	高齢化対応(エレベータ、スロープの設置等)
温熱性向上	外壁への断熱材取付、断熱サッシへの交換等
新機能の付加	リサイクル資源を使用したオープンスペースの整備、散歩道とサイクリング専用道路の整備

(出所)ランドスケープ研究「ドイツにおける団地再生の取組」より  
みずほ銀行産業調査部作成

## (2) 中心市街地活性化(事例:ダルムシュタット)

ダルムシュタット市は空洞化を避けるべく、大型ショッピングセンターを中心市街地に誘致

公共交通機関と自動車利用者の双方に配慮された第一次整備

第一次整備以降も行われた中心部の活性化は周辺エリアの活性化にも寄与

長期的視野を持った粘り強い官民一体の取組が重要

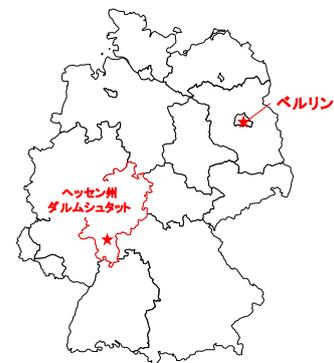
ドイツでは1970年代以降、郊外を中心とする大型ショッピングセンター等の建設が急速に進んだことをきっかけに、中心市街地は空洞化の危機に直面した。これを回避すべく、土地利用制限等により大型小売店舗の開発を抑制するとともに、中心市街地の活性化を進め、あわせて公共交通機関を整備することで、空洞化に歯止めをかけようとした。なかでもドイツ中西部ヘッセン州にある人口14万人の地方都市ダルムシュタット市(【図表15】)では、長期に亘って官民が連携し、商業を中心とする民間企業を中心市街地に誘致することで、市街地の空洞化を防ぎ、中心市街地活性化に向けた取組を行っている。

ダルムシュタット市は過去に3度の大きな転換を迎えている。1度目は1970年代はじめ、郊外で大型ショッピングセンター(以下SC)の進出計画が浮上した時のことである。同市都市計画局および同市議会は進出しようとした同SCを街の中心であるルーゼン広場に誘致することで、空洞化の回避を狙った。元来、同エリアは交通量の多い幹線道路が交差しており、さらに多数の路線バスやLRT<sup>1</sup>の発着も相俟って道路渋滞が従前から問題視されていた。そこで、大型SCの市中心部への誘致を契機に幹線道路を地下に通し、地上部は路線バス・LRTのみの走行とし、一般車両を完全にシャットアウトしてトランジットモールとした。また、地下に860台が駐車可能な大規模駐車場を整備することで、自動車利用者にも配慮された都市空間を形成。1977年には第一次整備として、このSCの誘致をきっかけとした都市整備が完成した。

その後、活況を取り戻した広場の近隣地区においても再開発の計画が進行した。歴史的建物を保存・修復しつつ、コンサートホールや食料品モールを整備するとともに、建物の間にはイベント用の(冬季はスケートリンクとして活用できる)広場を設置し、地下駐車場を860台から350台増築することで、更なる賑わいを見せる街へと変貌した。この第二次整備が完成したのは第一次整備終了から20年経った1997年のことである。更に約10年後の2006年には、中心街からワンブロック離れた地区で、若者を意識した集客施設としてファッションモールが整備されたほか、中心部との間をつないだ通路が整備され、店舗の上階には住宅が整備され、周辺にも小売店舗が林立するようになるなど、中心市街地活性化に向けた取組が行われ、第三次整備が完成した。

本事例における中心市街地活性化に向けた取組のポイントは、①中心市街地の再開発にあたり公共交通機関の整備をあわせて行ったこと、②中心市街地のマネジメントを官民一体で行っていること、③中心市街地への集客を意識した再開発を30年以上に渡り継続していること、の3点と言えよう。大胆な発想で、官民が一体となり、粘り強く街づくりに取り組むことは、日本の都市政策でも重要な要素ではなからうか。

【図表15】ダルムシュタット市地図



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

<sup>1</sup> LRT (Light Rail Transit): 次世代型路面電車

(3) 小規模市町村連携による都市サービス維持(事例:エルスターヴェルダ)

両市は補完型中位中心地に指定されるも、各々独自路線の発展を目指す

中心地システムを活用した小規模自治体間連携の事例としてブランデンブルク州エルスターヴェルダ地域(エルスターヴェルダ市とバードーリーベンヴェルダ市の連携)の事例を挙げる。エルスターヴェルダ地域はベルリンの南約 110 キロに位置しており(【図表 16】)、両市間の距離は約 14 キロ。エルスターヴェルダ市(人口:約 0.9 万人)は鉄道の結節点という地理的利点を活かした工業用地を多く有する産業都市で、バードーリーベンヴェルダ市(人口:約 1.0 万人)は温泉を擁する保養観光都市である。1995 年の州計画において両市は、連携を推進することで双方の特性を活かす「機能補完型中位中心地」に指定された。

【図表16】  
エルスターヴェルダ地域地図



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

連携が進まず、「単独の下位中心地に位置付けるべき」との意見書が提出される

しかしながら、州からは指定以上の特別な働きかけもなく、各々が独自路線による都市の成長を志向したため連携は想定以上に進展しなかった。かかる状況下、2005 年に出された新たな州計画草案では両市ともにこれまでの「機能補完型中位中心地」に指定されず、それぞれを「単独で下位中心地」に位置付けるべきとの意見書が提出された。

連携協定を締結し、双方の特性を活かした連携が図られることに

両市は上記意見書を踏まえ、2006 年に連携協定を締結。その協定では、各々の自治体が共同中心地の発展目標と整合した発展を進めていくことや競合的なインフラ整備は行わないこと等を取り決めた。エルスターヴェルダ市は経済・学校都市として産業振興と企業誘致に必要なインフラを、一方のバードーリーベンヴェルダ市は温泉・健康・保養・観光として必要なインフラを継続的に整備する方針を固めた。必ずしも機能を分担する項目のみで構成されているのではなく、相互に連携する項目も相応に設定することで、「分担」「連携」のバランスを重視した計画になっている。機能分担・連携分野は、ほぼ全ての行政分野に及ぶ幅広いものであったが、詳細事項については州の介入が見られない分野もあり、個別調整を要する項目もあった(【図表 17】)。

【図表17】エルスターヴェルダ地域における両市の連携事例

類型	機能分担	連携・協働	個別調整
分野	学校	産業振興	商業施設
担当市	エルスターヴェルダ市	エルスターヴェルダ市	エルスターヴェルダ市
備考	バードーリーベンヴェルダ市には小学校と一般中学校のみしかなく、エルスターヴェルダ市の学校に通う生徒も少ない	バードーリーベンヴェルダ市職員もエルスターヴェルダ市役所の産業振興部局に勤務(連携・協働)	バードーリーベンヴェルダ市の大型SC開発計画で両市が対立(相対で個別調整)

(出所) 社団法人日本都市計画学会「ドイツにおける水平的機能分担型広域連携に関する研究」等より  
みずほ銀行産業調査部作成

近隣市町村連携の利害調整には「アメ」と「ムチ」を用いたトップダウンアプローチとボトムアップからの取組が必要

人口減少社会における効率的な社会サービスの実現には、このような市町村連携が有効になる場合が多いが、連携分野毎に難易度が異なり、また利害関係の対立が避けられない。本ケースでは「アメ」(より上位の中心地指定による社会資本整備)と「ムチ」(下位中心地指定による都市機能の低下)を用いてボトムアップの取組推進に成功しており、市町村連携推進には広域機関による「アメ」と「ムチ」を用いた積極的関与(トップダウンアプローチ)と、連携推進組織の設立や中立的専門家による利害調整などのボトムアップアプローチの両面からの取組が必要かつ有効である。

## 4. 我が国へのインプリケーション導出に向けた考察

### (1) 我が国の近年の代表的な都市政策

#### ① コンパクトシティ化

2000年以降に本格化した思想、2014年には関連3法が改正

我が国のコンパクトシティの発想は1970年代にはじまる。当時は都市への人口集中を招くとして批判されていたが、1980年代に地方中小都市の人口がピークを迎え、高齢化・人口減少社会に転じるなか、徐々に局地的に検討・議論されるようになった。その取組の好事例として度々採り上げられる富山市では、1999年頃から市街地の集約を模索し、2002年頃から本格的な取組がはじまった。近年は日本全体として高齢化・人口減少が見込まれるなか、脚光を浴びている施策・構想であり、札幌市・稚内市・青森市・仙台市・富山市・豊橋市・神戸市・北九州市などが公式に政策として採用している。国交省も2000年に政策転換をし、2006年のまちづくり3法改正(都市計画法・大規模小売店舗立地法・中心市街地活性化法)のほか、2014年にコンパクトシティ関連3法(都市再生特別措置法・中心市街地活性化法・地域公共交通活性化法)を改正するなど、取組促進を本格化させている。

国は立地適正化計画策定に基づき、コンパクトシティ形成に向けた取組を支援

本稿の視点から注目されるのは、都市再生特別措置法における立地適正化計画である。これは、都市全体の観点から、都市機能誘導区域と居住誘導区域を定め、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能立地と公共交通の充実について市町村が策定する包括的なマスタープランである。国は同計画に基づき、都市機能誘導区域内において都市機能立地支援事業と都市再構築戦略事業による支援(民間補助や交付金・税制措置・金融支援など)を行い、民間による中心部への都市施設整備と中心部での計画的な社会資本整備を促進する。同様に居住誘導区域内では、区域内の居住環境向上に向けた整備が推進される。また同計画誘導区域外での都市機能立地・住宅開発は届出制であるなど、緩やかなコントロールが図られているほか、居住調整地域や跡地管理区域の設定が可能であるなど、市町村が様々なインセンティブを活用してコンパクト化を進めることができる枠組になっている。

#### ② 小規模市町村連携

総務省主導で進む市町村連携への取組

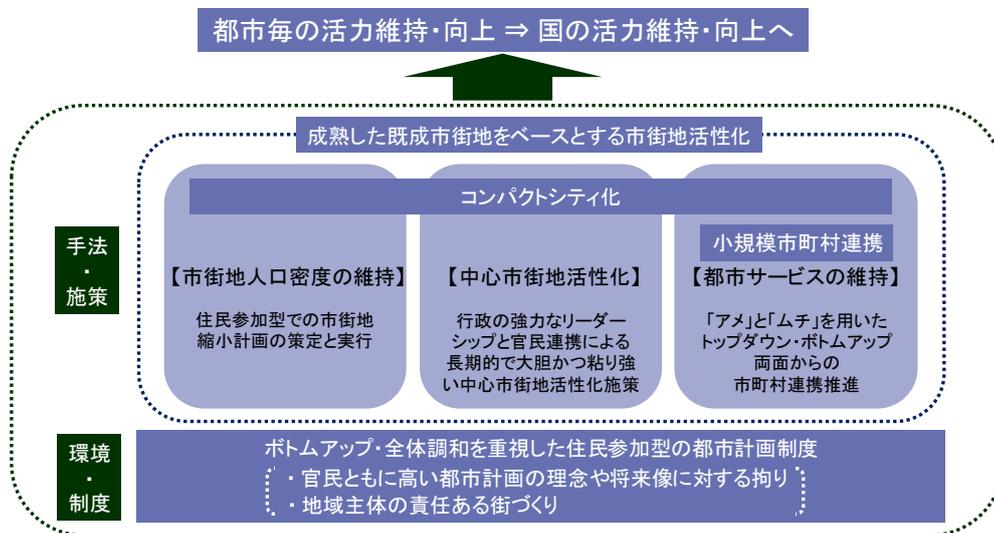
コンパクトシティ化への取組とあわせて近年、市町村連携に向けた取組も活発化している。総務省は2014年、新しい広域連携の推進として「連携中枢都市圏」「定住自立圏」「集落ネットワーク圏」の形成促進を掲げた。前2者は一定規模以上の都市を中核に据えて近隣市町村を巻き込むことにより、高次な都市機能と生活関連機能サービスの維持・強化を図るものであり、後者は高齢化・人口減少が顕著な集落単位で、基幹集落へ生活関連施設を集中して整備するとともに、近隣集落をネットワークで結ぶことによって、地域産業振興と日常生活機能の確保を実現し、定住環境を整備する取組(支援制度)である。地方の財源は限定的であり、とりわけ中山間地域において高齢化・人口減少が急速に進んでいることを踏まえれば、無理なコンパクトシティ形成のみを推進することは現実的な施策ではなく、「集落ネットワーク圏」形成による日常生活支援機能の確保が有効な施策として期待される。

(2)ドイツから学ぶもの

「ボトムアップ・全体調和を重視した住民参加型の都市計画制度」が人口減少社会下のコンパクトシティ化実現に有効であった可能性

先に見たドイツの都市政策においては、人口減少社会下のコンパクトシティ化実現に「ボトムアップ・全体調和を重視した住民参加型の都市計画制度」が有効に機能したと推察される。然しながら国民の都市計画に対する姿勢<sup>2</sup>や各国の都市計画制度は歴史的背景や法体系制度の違いによるところが大きく、そのまま我が国に示唆を得ることは難しい。かかる点を踏まえつつ我が国への示唆を考察するならば、「計画なきところに開発なし(都市計画の重要性)」「対流の原則(国全体としての都市計画の一貫性)」といったドイツの都市計画上の特徴と、「住民参加型の全体調和(地域密着型街づくり)」を実現しているという運用面の現実を、日本の制度と照らし合わせて考えることが有用であると思われる(【図表 18】)。

【図表 18】ドイツにおける都市の活力維持の仕組み(推察される要因)



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

立地適正化計画の悉皆策定に取り組むことが有用ではないだろうか

コンパクトシティ関連 3 法の改正により、立地適正化計画・地域公共交通網形成計画・中心市街地活性化基本計画の策定と、これに基づく支援制度が整備され、積極的な活用が推奨されているが、ドイツの都市計画上の特徴である「計画なきところに開発なし」「対流の原則」のキーワードからコンパクトシティ化の成功について考察するならば、まち・ひと・しごと創生総合戦略で定められた KPI である 150 市町村(全市町村の約 1 割程度)での立地適正化計画策定目標では不足感を否めず、全ての市町村が悉皆で計画策定に取り組む必要があるのではなかろうか。悉皆での策定を求めることにより、都市計画へのボトムアップの取組やそれに対する意識が強化されよう。また同時に、立地適正化計画で求められている市町村都市計画マスタープランや都道府県が作成する都市計画区域マスタープランとの平仄を踏まえれば、土地利用計画との一体性も担保され、「対流の原則」も実現されると思われる。ドイツのコンパクトシティ化実現の成功要因・視点を採り入れることで、結果として、将来の日本の全都市を計画することになり、全体調和型のコンパクトシティ化が実現されるのではなかろうか(【図表 19】)。

<sup>2</sup> 日本の都市が権力者によって形成された城下町を出発点にしているのに対し、ドイツの都市は自治権を獲得した集落が基盤となっており、城壁に囲まれた共同体を外敵から防衛するなどの公共の利益を優先することが最善の都市政策という共通理念が住民に浸透している。

住民の都市計画に対する意識高揚とまちづくり会社等の積極的な活用が有用ではないだろうか

また、我が国では近年、市町村都市再生協議会・公聴会・都市計画審議会等の都市計画への住民参加の枠組が年々整備されているが、一層の充実を図るべく、住民への都市計画の露出を増やし、場合によっては策定への参加義務を付すなどして意識高揚を図ることも有効であろう。年々増加するまちづくり会社<sup>3</sup>等の積極的な設立・活用により、地域関係者を都市政策・まちづくりへ引き込むことも、「住民参加型」の全体調和を実現するのに有用であると思われる。

【図表19】日本でのコンパクトシティ化推進に向けた施策の考察

環境・制度面のポイント	日本における直近の施策	日本において有効と思われる施策の考察
「計画なきところ に開発なし」  「対流の原則」	<ul style="list-style-type: none"> <li>コンパクトシティ関連3法の改正 立地適正化計画 (民間補助と交付金・税制措置・特例措置・金融支援等)</li> <li>都道府県が作成する都市計画区域マスタープランと平仄をとって、市町村が都市施設・居住誘導地域等を設定</li> <li>+ 地域公共交通網形成計画</li> <li>+ 中心市街地活性化基本計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村による立地適正化計画の悉皆作成 (まち・ひと・しごと創生総合戦略上のKPI(作成目標件数)は150市町村と約1割弱に留まる) ⇒ 都市計画的ボトムアップの取組強化</li> <li>規制的手法の利用拡大 (特別用途地区、調整地域、地区計画制度、等)</li> </ul>
「住民参加型」の 全体調和	<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村都市再生協議会・公聴会・都市計画審議会等の整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の都市計画に対する意識高揚 (住民への露出増、計画策定への参加義務、など)</li> <li>まちづくり会社等の積極的活用</li> </ul>

(出所)みずほ銀行産業調査部作成

市町村連携推進の観点から集落ネットワーク圏の設定・計画策定の取組をスピードアップすべき

コンパクトシティ化の目的のひとつである「都市サービスの維持」については、小規模市町村連携も有効な施策であり、ドイツの事例によれば、同連携推進に「アメ」と「ムチ」を用いたトップダウンと、ボトムアップの両面からの取組が有効であったと推察する。前段と同様に、これを我が国での連携推進にあてはめ、「トップダウン」「ボトムアップ」の観点から考えることが有効であろう。「トップダウン」的取組については、集落ネットワーク圏<sup>4</sup>形成において、市町村に求められている集落ネットワーク圏の設定・計画策定の取組をスピードアップすることが必要と考える。

2014年に総務省(過疎問題懇談会)が公表した資料・データによれば、集落点検による実態把握を行っている市町村・集落活性化プランを作成している市町村は全体の約1割程度に留まっており、集落ネットワーク圏を設定している市町村も約2割程度に留まっている。地方の集落に居住する住民の生活レベルを維持するには、広域行政組織である市町村が、対象地域の人口の将来予測を踏まえ、広域的観点から早急に計画策定に取り掛かる必要がある(【図表20】)。

<sup>3</sup> 施設整備などのハード面とイベント企画などのソフト面から主に中心市街地のまちづくりを推進する主体。任意団体や非認定NPO、株式会社形態からなり、地域密着型の公益性と企業性を併せ持つ。

<sup>4</sup> 過疎化がすすむ複数の集落(人口100~5,000人程度が太宗)について、市町村が設定する地域活性化に向けた取組単位のこと(2~20程度の集落グルーピングが太宗)。総務省が推進する施策で、国・都道府県・市町村によるネットワーク圏形成推進と同一ネットワーク圏に属する集落の地域活性化に向けた計画策定・取組によって、地域住民の生活水準を維持・活性化しようとするもの。

何も対策を講じなければ日常生活支援機能の維持すら難しい現実・危機感(「ムチ」)を効果的に周知すべき

またトップダウンの取組における「アメ」と「ムチ」の視点については、市町村などの広域行政機関等による日常生活支援機能の維持と地域産業振興に向けた取組の実現性向上が「アメ」であり、何も手を打たずに自然と集落が衰退していくことが「ムチ」と考えられる。但し、いずれの手法も地域住民にとって「アメ」「ムチ」として認識しづらい。そのため広域行政機関は明確な将来ビジョンを策定して住民に提示することや、地域住民との円滑な意思疎通によって集落によるボトムアッププランの納得性を向上させる「アメ」の周知に向けた取組はもちろんであるが、対策を講じなければ日常生活支援機能の維持すら難しく、生活水準が低下していくことについての現実・危機感を、地域住民・集落に切迫感をもって伝えるという「ムチ」の取組が重要ではなかろうか。

集落住民による集落ネットワーク圏構想への理解促進と広域行政機関との円滑な意思疎通が必要

同様に「ボトムアップ」の観点から集落ネットワーク圏による活性化の推進を考察するならば、集落住民が集落ネットワーク圏構想について理解を深め、広域行政機関である市町村と円滑な意思疎通を図り、高い意識をもって地域コミュニティ組織の確立や集落ネットワーク圏活性化プランの策定などに取り組む必要があると思われる。

【図表20】日本での更なる市町村連携推進に向けた施策の考察

推進に必要な要素	日本における直近の施策	日本において有効と思われる施策の考察
「トップダウン」	・広域行政機関(国・都道府県・市町村等)による集落ネットワーク圏の形成 国: 施策推進方針の揭示、支援策策定、交付金 都道府県: 必要な人材の確保・育成 市町村: 集落ネットワーク圏の設定・計画策定 (但し現状の取組は全体の1~2割程度に留まる)	・市町村による集落ネットワーク圏形成に向けた取組強化(現状の1~2割程度の取組範囲を拡大) ⇒ 活性化が可能な取組単位の形成を加速
	・認識しづらい「アメ」と「ムチ」 「アメ」: 日常生活支援機能確保・地域産業振興に向けたネットワーク圏の取組に対する広域行政機関の支援 「ムチ」: 自然衰退(広域行政機関による支援なし)	・「アメ」と「ムチ」の効果的活用 「アメ」: 広域行政機関による明確なビジョン揭示とボトムアッププランの納得性・実現性向上 「ムチ」: 対策を講じなければ日常生活支援機能の衰退を免れないことについての住民・集落の危機意識顕現化
「ボトムアップ」	・集落ネットワーク圏形成による活性化 地域コミュニティ組織の体制確立 集落ネットワーク圏活性化プラン策定 基幹集落への集約とネットワーク化	・地域住民による集落ネットワーク圏の理解 ・広域行政機関との円滑な意思疎通 ⇒ 同一ネットワーク圏を形成する集落と連携した活性化への能動的な取組強化

(出所)みずほ銀行産業調査部作成

高齢化・人口減少について国民全員が自らの問題として考え、住環境の維持・向上に取り組むことが日本の活力維持・向上に必要

日本の高齢化・人口減少による都市の縮小は、相当数が「消滅可能性都市<sup>5</sup>」として具体的にリストアップされているとおり、現実的な問題である。将来的には都市計画制度や都市政策に現状以上の規制力を持たせることも視野に入れつつ、国民全員が自らの問題として考え、今できること(立地適正化計画の策定や集落ネットワーク圏設定・計画策定による都市問題への対応)に積極的に取り組んでいくことが、これからの日本の活力維持・向上に必要であろう。

(社会インフラチーム 藤井 洋平/松尾 紀史/中村 朋生)  
youhei.fujii@mizuho-bk.co.jp  
norifumi.matsuo@mizuho-bk.co.jp

<sup>5</sup> 2014年5月に元総務省の増田寛也氏が座長を務める民間研究機関「日本創生会議」から公表された、2040年までに消滅する可能性がある市町村。2010年の国勢調査の実績値をもとに、東京などの都市圏への若者流出と若年女性の減少が進めば、2040年に896の自治体が消滅する可能性がある試算。

© 2015 株式会社みずほ銀行

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊行が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊行はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊行の書面による許可なくして再配布することを禁じます。