

シュリンキングシティ再考 | 日独国際セミナー 京都 2019

第2セッション 「縮小から再成長へ」

コーディネーター：服部圭郎

発表：阿部大輔、Heike Liebmann、Jan Polivka

海道：これから午後のセッションに入りたいと思います。午後は第2セッション、服部圭郎龍谷大学教授がコーディネーターで進めていきます。服部先生よろしくお願ひいたします。

服部：みなさんよろしくお願ひいたします。第2セッションのテーマは縮小から再成長へ、ですね。縮小都市の現象は東ドイツですと1990年代から始まります。その後、直線的に減少が続くのか、という風な感じで予測をされたりしておりました。しかし、第1セッションの大谷先生のプレゼンテーションでもあるように、ライブツィヒとかは急に成長し始めたりしているということ。縮小といってもワンディメンショナル的ではなくて、色々多面的に展開していくということが、東ドイツの事例なんかを見るとわかると思います。

日本もそういう風に考えると、縮小も色々ですね。多様な側面で、多面的に展開していくんじゃないかな、と考えられるんじゃないかなと思います。第2セッションの3人のプレゼンターは「縮小がそんなに一樣ではない」ということですね。大変期待が持てるセッションだと思います。プレゼンターを紹介したいと思います。プレゼンターの紹介は、先ほど吉田先生がいきなり英語でモデレートやられていたんで、私も英語でやらなくてはいけないのかな、というプレッシャーをちょっと感じることもあります。プレゼンターの方は英語で紹介したいと思います。実はプレゼンター3人とも英語がネイティブ、日本語が喋れる方も2人ほどいますが、非常にネイティブが多いので、そこらへんも問題がないのかな、と思います。

最初は阿部大輔先生。龍谷大学の先生です。京都の問題からの教訓です。2人目はハイク・リープマン先生です。コッペシーズ、ブランデンバーク州から来られました。ブランデンバーク技術工科大学の先生です。そして3人目はヤン・ポリワカ先生、アーヘン工科大学の先生です。地域都市開発の研究所の研究者でもあります。住宅の問題、そして他の都市間との相互影響等について考察をいただきます。3人の素晴らしい発表者から発表をいただきます。では阿部先生よろしくお願ひいたします。

阿部大輔氏 講演

阿部：こんにちは。私は京都の都市計画に関わる最近の問題ということでお話ししていきたいと思っています。日本の方々にとって、京都が縮小都市というのは意外な思いをされるかもしれませんが実際に縮小しています。都市の変容についてお話ししていきたいと思っています。

今日は4つ、主にお話ししたい点があります。まずは、京都の変容について、歴史的なところから少しずつお話ししたいと思います。ドイツの方には、京都にとってどう言ったものが重要な要因になるのか、馴染みがないかもしれませんが、そこについてお話ししたいと思います。そして人口の減少、空き地、空き家の増加、そして可能であればオーバーツーリズムの話をしたいと思っています。そして、都市計画の規制改革についてお話ししたいと思います。

1794年～1868年まで京都は首都であり続けました。その後、東京に移りました。歴史的な寺院や美しい庭園など、またその食ですとか、親しみやすい下町の状況など、色々魅力的な要素があります。左側が歴史的な古来、作られた町の状況です。こう言った区分けは、中国の伝統を引き継いでいるものです。

16世紀の半ば、主に二つの場所がありました。上が上京と呼ばれているところ、下が下京、この上京区、下京区が都市の主な機能を担っていました。豊臣秀吉の時代、豊臣秀吉も都市計画に非常に長けていた方でしたので、ここに市の場所を限ると1868年まで首都として使われていました。よく言われるグリッド型のまちづくり。平安京で作られたのが最初の作られ方、最初の首都ですね。これが8世紀ですけれども、120m×120mで作られていました。そして豊臣秀吉の時代にはこのマス目を変えまして、二つに分ける。120m×60mに変えました。ということで今見られる京都のマス目というのは、120m×60mになっています。これが町の原則になっています。このグリッド型というのが人々の暮らしを定義しています。

そしてまたどう言った町並みを作るかにも影響を与えています。今のつくりの中でどのように生きていくのか、ということにも作用しています。この区画と道の関係性というのも出てきます。京都はどのようにつくられたのか、というと四角ではなく道をベースに作られたということです。両側町というのはコミュニティを意味するものですが、このように二つの側に、両側にあるということです。伝統的な町家の作りを示しています。町家は近代の初めに作られたものです。通常、木造で2、3階建そして奥行きが深く狭い、道の端の方に近いところに作られている。これが典型的な町家の写真です。それ以外にも重要なのは、路地の存在です。路地というのは家と家の間の細い道と説明できますけれども、町家と路地の組み合わせで京都のマス目が作られているということです。歴史的にも、観光的にも定義づけられている、いわゆる京都の町並みです。非常に小さなホテルが町家を利用してあるというのを皆様もご覧になったかと思います。非常に細い路地が過去と現代を

繋いでいる、そして過去の社会経済を反映したものになっているということです。なぜ私が町家と路地の話をしているかと言いますと、京都の中心部は今もかなり多くの路地を維持しています。路地が社会的な包摂の場所としての役割を果たしている。路地沿いの家というのは、今も比較的安価な値段で住むことができる。それによって高齢者の人たちが引き続き町の中心部に暮らすことができている、ということがあります。

こちらは町家と路地の組み合わせが見える六原の地帯です。清水寺の近くです。中心部にこういったコミュニティが生き生きとまだあります。木造の家屋ですので、多くの場合、火事や地震にはあまり強くありません。この町家と路地の存在こそが基本的な京都の町の構造になるということが言えます。このような基礎の上に、1890年ごろから町家と路地というのは失われてきました。都市の変容とともにそういった圧力がかかってきたということです。古いころ、20世紀の初めの頃も町家はこう言った長方形でした。今はこのように、いくつかの場所が統合されて、高層のマンションを建てる、それによって伝統的な町並みが変わってきてしまいました。

例えばこのような写真でわかります。全体的な説明をした上で最近の都市計画の課題に入ってきます。まずは、人口減少です。京都市の人口の将来展望として、京都も人口減少が見込まれています。

こちらのグラフで分かるのは、3つのパターンの推計ですけれども、一つ目の緑、こちらは悲しいとは言いませんけれども、あまり良くないケース、人口減少が進んだ場合です。今の出生率1.26が維持された場合どうなるのかが緑。青は出生率が2030年に1.8に向上した場合の推計です。出生率の向上はなかなか日本では見込めないと思います。そして三つ目、これは有名ですけども、2030年に1.8になり2040年に2.07に向上した場合のパターンです。ということでそのように将来の推計をしていけばいいのか。これはおそらく緑と青の間が現実的な状況になるでしょう。こちらは、将来にかけての人口の年齢構成です。日本での推計に基づけば、京都では人口は徐々に減少していくとい

うことが見込まれています。死者の方が生まれる人より多いという状況が起っています。生産年齢の人口が大きく減っていくということが見込まれています。京都は人口減少が進み、そして高齢化が進むということが見込まれる、それはつまり労働者の確保が課題になります。こうした課題の中で一番重要なものは、出生率の低下、そして高齢化です。ただこれについては解決策が見えておりません。

福祉とかで対応すべき問題ということになります。人口減少は同時にどういうことを意味するかと言いますと、空き家が増えるということです。京都市は近年それほど人口が減っておりません。ただ、空き家は長年かけて増えてきております。こちらの青が空き家の数、そして割合が折れ線ということになります。13.6%が空き家であるということを示しています。

空き家の現状を見ていきますと、2013年、少し古いデータになりますが、空き家率が14%に達します。こ人口が増えていくにも関わらずということです。そして最近ですね、この空き家率というのは、14.1%、2013年ですけれども、そこから最新の数字は昨年、入ってきた数字では2018年には12.9%に下がりました。微減ということです。国全体では平均が13.6%ということで、増え続けています。そういった意味では京都はうまくやっている方だということでもあります。人口回復に一定の成果を見ているということです。ただ動向については注視していく必要があります。

こちらのグラフですけれども、2013年の状況を示しております。各区ですね、例えばここ、今ここにいます。この区ですね。そして観光地はだいたいこの辺と、中京区とかことか、この辺りが観光地としては主要なところ。折れ線グラフは、各区での空き家率を示したものです。

この数字ですけれども、昨年はこのように変化しております。全ての区において空き家率が下がっています。京都はうまくやっているように見えますが、必ずしもそうではありません。この四つの区ですが、歴史的な地区になります。中心部にあります。空き家率の平均は下がったと、特にこの中心部については顕著な現象が見られたと。色んな理由がありますけれども、一番大きい理由として

は、短期滞在のホテルが増えてきた、あるいは観光客向けの住居、こう言ったものが観光誘致の一環としてなされてきたということがあるのでしょうか。観光客の増加というのが京都で見られております。こう言った数字にも表れているわけです。実際にこういった空き家を使っているのは観光客な訳です。つまりこの住み続けている人がいるわけではないんです。土地の地価が非常に上がってきているので、もはや住み続ける人というよりも、観光客が使っているということです。中京区、中心部ですけれども、土地の地価の指標です。2015年を1とした場合、去年は7倍近くに跳ね上がっています。どういうことかと言いますと、住み続けることができないほど上がってしまっていることを意味します。

こちらは商業地です。例えばオフィスなどもここに含まれますけれども、中京区、東山区、下京区と言った歴史的な中心地、こちらは区にもよります。ばらつきはありますけれども、ほとんどの区において、地価は非常に厳しい状況です。十分な供給がなかなかされていないと言えます。

こちらは京都市の地図です。我々は南区に今おります。京都駅がだいたいこの辺り、中京、下京、上京区ということで、こちらが基本的に京都の歴史的な中心地です。東山の一部も入っております。観光客が一番多く集まる場所ということになります。

では二つ目のトピックに移りたいと思います。こちらは建物の高さ制限の緩和になります。京都は非常に景観条例が厳しいことで有名です。京都市役所が2007年に新しい政策、新しい市の景観政策を発表しました。特に高さ制限について厳しくするというものです。つまり歴史的な景観を維持するために、建物の高さを制限する、ということです。例えば、この地図の赤いところを見ていきましょう。歴史的な地域の一部ですけれども、45mから31mということで、高さ制限が厳しくなりました。中心的な道路についてはこのように制限がかかります。

そして通常の地域ですね、こちらでは31mから15mに変わりました。特にインナーシティの部分

です。この建物ご覧になってください。私はそんなに好きではないんですけど、高さ制限に関しての典型的な例です。31mですね。新しい景観条例に従って、31mというギリギリの高さになっております。

都市計画ということで言いますと、京都市ではこのゾーンをダウンゾーンということで、歴史的な価値を残そうとしたわけです。ただ昨年、あるいは数カ月前になりますけれども、京都市はこの規制を緩和するということを決めました。建蔽率、そういったものを緩和するということにしたわけです。

住宅、そしてオフィスが足りないことが大きな理由の一つであったのではないかと思います。海外からの宿泊客が増えています。2008年の宿泊客は90万人でしたけども、2016年には318万人に増えました。これを受けてのことではないかと思えます。あるいは市の中心部の土地の価格、これが非常に急騰しています。ホテルの建設などを受けてですね。地価の上昇ということも一つの理由であろうと思えます。

ということでマンションとかオフィスの土地の確保が非常に難しくなっています。そういった状況の中で、人口の流出、特に子育て世代の流出が非常に顕著に見られるようになりました。つまり、そういった人たち、経済力に照らしてなかなか市の中心部に住み続けられないという状況が生まれてしまったわけです。

効果、そして有効性ということで、規制緩和によってマンションあるいはオフィスを確保し、そして子育て世代の流出を止めることができるのだろうか、ということ。新しい都市景観条例と矛盾しないのか、ということ。この二つの疑問を投げかけたいと思います。正直に意見を申し上げますと、我々自問しなければならぬと思います。

なぜ京都にはこれだけ多くの人々が訪れるのかということ。やはり京都であるがゆえに、景観、伝統を求めてやってくる。だからこそ、土地の価格、資産の価格が維持されているわけです。京都市民の中で、京都の独特の景観は維持されている、という風に考える人たちは、2007年は38.7%だったのに対し、2017年には62.8%に上昇しております。ここで申し上げたいのは、これまで人が考え

てきたのは、この政策の有効性ということでありました。観光があまりにも・・・後ほどディスカッションもありますので、オーバーツーリズム、この観光がいきすぎたということで、都市計画との矛盾が生じてしまったというのが最後のメッセージです。ありがとうございました。

ハイク・リープマン氏 講演

服部：どうもありがとうございました。とても議論の刺激になるようなプレゼンテーションの内容だったと思います。今後考えていかなければいけない視点をいただきましたので、阿部先生のお話についてはまたディスカッションで取り上げたいと思います。次にリープマン先生お願いします。

ハイク・リープマン：今回はお招きいただきましてありがとうございます。都市計画の仕事をしています。コンサルティングの会社で都市の再生と近代化ということで仕事をしているとともに、ブランデンバーグ工科大学で教鞭をとっています。私の発表の中では、東ドイツの事例について主にお話をしたいと思います。縮小が始まったのは1990年代から、政治体制が変わって、それが全ての地域に影響しました。大都市、中小都市含めてです。ダイナミックな動きがありました。時間軸で見ますと、今朝二人の先生から東ドイツの町の事例について、すでに発表がありましたので、だいたいイメージは持っていたと思います。そういったケースからいくつか興味深い点が抽出できるかと思っています。

こちらのグラフですが、東ドイツの人口の推移です。1990年から2018年までをとっています。東ドイツでは人口減少を続けてきました。しかし、最近はまだ人口が拡大している都市も出てきます。縮小が一方であるとともに、どこでどのようにして再成長の兆しが見えているのか。縮小の最も大きな理由は、産業の荒廃です。数年間で30%くらいの雇用が失われました。特に工業や軍需用、農業関係の職が失われました。その結果として、町や都市からは人口が大きく流出しました。特に若い教育を受けた東ドイツの人たちが外に出てしまうという傾向が続きました。

出生率もこれまでの最低の率まで落ち込みました。1994年には、女性一人当たり1.4くらいの出生率になりました。200万人の人口で、インフラが使われていなかったり、公共交通機関の利用がなくなったり、空き家が出てくるということで地方の予算も圧迫されてきました。特に公共のイン

フラを保つのが大変になってきました。鉄道関係については、技能を持った労働者がいなくなってしまったり、若い人たちがいなくなり高齢者の割合が増えていきました。

2000年くらいになりますと、この縮小が危機的なレベルになり、政府の方でも対応行いました。2000年は、100万の空き家がありました。特に住宅の色々なセグメントにおいて空き家が目立ち、中小都市はほとんど影響を受け、ライプツィヒやドレスデンといった大都市も影響を受けるようになりました。経済的にも、地方都市や住宅会社が東ドイツにおいて成り立たないレベルになってきました。もう一つ問題だったのは、このような縮小が起きた時にそれに対抗する手段や対策、経験がなかったということなのです。地方政府の方も地元の企業の方も、対応策が思いつかないまま支援が必要な状況に陥りました。

地方都市の再生の第一歩の対策として縮小に対応する政策を立てるということでした。どういうことが必要なのか、どういう施設、設備、政策が必要なのか、ということが検討されました。全体的な狙いとしては、町としての魅力を高めていって、人を惹きつけるということでしたけれども、一つは統合するということです。例えば、このように町の外側、郊外から中心地に集中させることによって、歴史的な町並み、その他町並みを再開発して、都市の中心部を再開発していくというアプローチもありました。

もう一つモデルとして検討されたのは、都市の中心部ですけれども、持続可能な都市の構造がどういったものであるかは、その町によるもので、個別な計画が必要です。もう一つは市企業等のステークホルダーや地方政府、土地のオーナー等を同じ方向性でまとまって施策を打ち出せるようにできるか、ということでした。足並みをそろえて、様々なステークホルダーが同じ方向性で政策を実施できるようにするために取りまとめるということが課題になりました。結果として、連邦政府の支援によって、新しい政策が打ち出されました。2002年のことです。

ドイツにおいてこういった政策は初のことでは

ありませんでした。こういった都市の再開発等の活動、1970年代から西ドイツでもされていたことですが、空き家に焦点を当てて、このような政策がこの時点でなされたということです。2002年から37万のアパートが廃棄されました。その他の学校や不要なインフラ等も廃棄されることになりました。

一つのこちら例になりますけれども、建物を減らして、住宅ビル等をなくして、減らしていくことがされました。同時に財政支援がリノベーションのために提供され、公共の場所、公共の建物、特に歴史的な建築物に関しては、これを魅力的にするために立て直し、リフォームの支援がされました。すると、移民が入ってきてそして魅力的な町として人が流入してくるようになりました。そして空き家も減ってきました。こういった魅力が高まってきたのは、都市的な生活ができるということと空き家が減ってきたことで、より住みやすい、魅力的な町になってきました。

教育や大学があると、大都市に近いということで移民が入ってきたということもあります。新しい雇用が大都市を中心にあることで、プラスの経済開発によって移民が入ってくる、そして難民など入ってくるということもあります。大きな都市では特にこうした開発、経済発展によって利益を受けています。ですが今日では東ドイツの5人に1人がこういった経済発展を享受できているという状況です。こういった状況は、今後数年続くだろうと思われています。

それ以外は小・中の都市に住んでいる、こういったところでは5分の1は引き続き発展していく都市だけれども、それ以外に関しては徐々に縮小していくことが考えられています。特に小・中の町でインフラの維持が課題になってきます。

東ドイツの3分の2の都市は縮小しており、今後もそのようになると考えられています。魅力がない都市からは、人々は流れ出てしまう。都市が縮小してしまうことによって新しい可能性もあります。例えば、緑を増やすことができる、密度を高く作らなくてもいい、柔軟に農地を使用することができる、そのようなこともあり得ます。地域

で魅力的な仕事がなければ、なかなか人を呼び寄せることはできない。

こちらのチャートでは東ドイツの三つの都市を選んで、その中の発展を見ています。1990年、ライプツィヒ、ケムニッツ、ズール、全て人口が減っています。このように赤い色、90年代から2018年の間で減っているということが分かります。ライプツィヒ中心部の魅力がなくなってきた。そして雇用が減ってきたことが理由になっています。ですがこのような流れは、2000年から変わりました。若い人たちを呼び寄せることができる人気のある都市になっています。それはインナーシティの変化、そして多くの教育の機会が与えられ、大学などができ、それによって雇用も生まれ、ビジネスも集まってきているという状況がライプツィヒにあります。

50万人以上の居住者がいるケムニッツではどうでしょうか。こちらも大きな都市です。その人口の20%が1999年から2005年の間減少しています。そこからは安定しています。重要なことは、大学があります。大学があるということ、そして工業の仕事があるということで安定があります。難民の数が2014年から2016年の間に増えたことで、若干の人口減が弱まっていることがあります。

ズールの状況ですが、連邦に近いところ、中心部に近いところですので、1990年代はベッドタウンとして多くの人が入りました。1990年に入って、ベッドタウンということもあって他の都市より人口減少の勢いは緩かったです。その後、非常に減少が進んでいるのがズールの状況です。他のところと比べても減少のスピードが早いです。近年、弱まりはありますが、減少が続いています。

こちらのチャートでは人口動態を示しています。自然な人口動態の進展は、移民がなければ縮小が続いていくのが分かります。プロセス自体は今後もう続いていく、高齢化が進んでいくとともに進展していくということです。現在、安定的に発展している都市であっても高齢化が進むと、縮小に直面することが考えられます。自然減の強さは、非常に影響が大きいです。その相殺のためには、移

民を受け入れる以外の選択肢はないと思います。

こちらが最後の表になります。いくつかの例を見ていくと、プラスの経済発展、特に小さな都市において、プラスの経済発展があるからといって人口にもプラスになるとは言えません。縮小している都市において雇用が生まれたからといって、人々がここから自動的に流入するとは言えないということです。多くの都市では縮小、そして成長している都市、それらは空間的には近接しているケースが多いということです。外側に人が増えていて、そしてインナーシティに関しては再構成しているという状況があります。以上です。あとはディスカッションで話したいと思います。

服部：ちょっと英語が面倒くさいので、日本の聴衆の方にちょっとだけコメントさせていただきたいと思います。日本も縮小し始めている自治体が多くて、結構困惑していると思います。東ドイツでは、90年代から凄まじい縮小を経験しています。ハイクさんの発表であったように、ライプツィヒのように人口がまた復活、増加しているところもあるし、ケムニッツみたいに安定したところもあるし、ズールのようにまだ落ちているところもあり、非常に多様であることが分かります。

何が言いたいかというと、日本の自治体はあまりパニックになる必要はないんじゃないか、と思います。旧東ドイツが先に経験してもらっていますので、そういう意味でも今日のセミナーはなかなか有意義な情報が提供されているんじゃないかと思います。

ヤン・ポリフカ氏講演

服部: じゃあヤンさん、どうぞ始めてください。

ヤン・ポリフカ: お話をさせていただく機会をくださいましてありがとうございます。私の話では、東から西に変遷していきたいと思います。私の方からご紹介させていただきたいのは、西ドイツの事例です。それはそれで非常に多様性があり、難しい状況でした。そして再成長という観点から、従来の縮小そして成長という考え方が果たして良いのか、それに基づいて再成長という戦略が取られたわけです。それをどう捉えるかという話をしたいと思います。

先ほどの話と関係しますが、これまでそして現在も、縮小のあり方は東西で大きく異なっています。東ドイツでは、90年代以降非常に大きな縮小、人口減少が起こっています。200万人以上がこの地域から西の方に移動したわけです。その影響として西の人口が非常に大きく増えました。

特に90年代から2010年にかけての動向です。現在どうかと言いますと、こちらは2012年のデータから2010年のデータであります。少し古いデータになるんですけども、2020年に向けてどうなのか、というのを見通したものです。実際、このようになっておりますけれども、一つ大きな違いとしては、西ドイツにおいては大きな都市部の周辺ですね、フランクフルト、ドゥッセルドルフ、シトゥットウガルド、それから中規模の都市、例えばイニエスタ、ハンブルク、ベルリンといったところに非常に大きく集積をしている。10年前の予測を上回る形で人口が集中しているということです。

このことを把握しておくことは、西の方を見ていくときには重要であります。西側は非常に高度に都市化をしております。DIDが非常に密集している地域ですけども、これが連邦州のほとんどが人口密集地域となっております。

そして赤いところ、コアとありますけれども、こういった中心都市は特に集積が顕著になっております。ここから分かるのは、大都市部を外すとこのようになるわけです。依然として人口が増えて

いるところがあるわけです。通常は交通回廊、あるいは経済拠点に集積しているということになります。そのエリアとエリアの間ですけれども、非常に多岐にわたる発展経済を見せております。成長しているところもあれば減少しているところもある、というところで、都市によって非常に多様であることが言えます。

では中規模の都市を見ていきたいと思います。大都市圏の中にある中規模の都市は、大都市のほぼコピーになっております。中規模の都市、特に南部は、経済成長が非常に著しいところです。ここは基本的に人口が増えております。そして、先ほど重工業の中心地であったところは、選択的に人口が伸びていると言えると思います。大都市との接続性、あるいは国際化の度合いによって人口のあり方は変わっています。

東の方にはないことですが、周辺部が独自の発展を遂げているということで、地域の産業、そしてグローバルな企業が入っているところでは、非常に安定的に人口が増えていきます。成長が達成されているということで、郊外にありながらこういった成長が見られます。

そして地方部だけで見ていきますと、西の方の地方、それほど多くないんですけども、どちらかと言えば大都市中心部に依存しています。この大都市部が縮小することによって、周辺部も縮小しています。大都市圏とはまた別に独自の路線をいっているところは、まだ安定的に伸びています。この地域にもその傾向が見られます。

では、まとめるとどうということかと言いますと、おそらく六つくらいのタイプに分けられると思います。二つの大きなタイプがあります。つまり成長している大都市、そして隣接する郊外です。人口が1700万人を抱えているところでは、顕著に見られます。人口の30%を占めています。中小規模の都市でこの成長回路を持っているところ、そして周辺の縮小地域から人が流入しているところ、そこから人を吸収しているとも言えると思います。そしてタイプ1としては、非常に強力なローカルの産業を持っているところ、タイプ2、これは減少しているところですが、縮小している周辺部に隣

接するところ、この青いところですね。

次のタイプは、大中小規模で密集しているけれども、基本的に構造上の課題を持っている。特に重工業地帯がそうです。最後が中小規模の密集地域、ただアクセスがあんまり良くないところ。こういった形で分類できるかと思います。

大都市圏の成長にいかにか依存しているか、という話をさせていただきました。中核都市のダイナミクス、そして郊外の部分に関係しているということです。1982年のファンデンベルクの有名な研究ですけれども、この100年の都市の状況を見ていきました。安定的な成長は大都市にはないと結論づけています。成長するときもあれば縮小するときもある。都市化と郊外化、そう言ったものと関係しているんだということを言っています。我々が西ドイツで経験しているのは、再都市化であり、そしてそれはいつか終わる。そして最近はまだ直されるという、その過程を経ていくと予想されます。

どういうことかと言いますと、縮小という概念はエピソード的に考えなければならないと思います。都市の開発、発展におけるエピソードとして捉えなければならないと、つまり建設時期があります。人口が伸びる時期があり、ピークがあり、荒廃の時期、減っていく時期があります。住宅の定住地域、人口動態、そして経済的な動向によって計っていると、理想的なモデルはこのようになります。このレジリエンスが保たれているということでありまして、機能、規模、構造、これがこのように伸びていくと、内外の変化にも関わらずこう言った線が描けるのが理想です。ただ実際に起こっていることを見ていきますと、より複雑ですし、よりダイナミックであるという捉えるべきです。

三つの点をここで指摘したいと思います。都市にとって再成長を実現するために必要だと思いません。この人口という数字、定住地域あるいは経済という指標でありますけれども、こう言ったもののどれを見ていくかによって、都市というのは維持、成長を遂げることができるのかということでございます。今どういう段階にあるか、というの

をどのように測れるか、というのが一つにあると思います。これはレジリエンスの理論に基づいております。

さらには資産をどのように再配置していくのかということ。組織的にどのようにハンドリングするかということ。コラボレーション、そして外部のリソースをどう捉えていくかということにあると思います。

阿部先生が先ほどおっしゃっていましたが、このうち一つを捉えておりました。外部のリソース、つまりツーリズム、これが良いかどうかは別としてそういったものがあるという話だったかと思います。一つの事例を皆さまにご紹介したいと思います。これが後半の話ということになります。

これは小さなコミュニティ、バンストーフというニーザーサクセン州というエリアです。ちょうど大都市圏の外に位置しております。この重工業地域のから外れたところにあります。こちらは二つの都市に囲まれております。郊外と言えると思います。ただ、ここに高速道路が走っておりまして、鉄道接続もあるということで、繁栄期にはサブアーバン地域ということでありました。

今、成長は止まっている状況ですから、この町においても大都市により近いところ、そして中間距離のあるところとの間で、競争が激しくなってきました。ニーザーサクセン州は地域計画があまり細かくされていません。強いルールがないわけです。縮小計画というような開発計画や住宅地域が、それぞれきっちりと計画されておられません。だから、人口が下がっているのにも関わらず住宅地が増えていたり、インフラが開発されていたりします。

バンストーフは、人口が1万2000人の小さい町です。2004年ごろまでは安定して成長を続けていました。2004年から2008年は3%の人口減となって、2013年は今でも微増という形で成長を続けています。東ドイツと比べると、この3%減は誤差のレベルで、縮小にもならないんですけれど、西ドイツにとってこの-3%は結構大きな減少です。空間計画については地域でのしっかりとした政策

はなかったので、需要に基づく形ではなく、サブライベースのスプロールの無秩序な発展が続いてしまった。2000年代の成長フェーズが終わると、インフラ開発に使った借入金が非常に膨らんでしまった。そして都市の中心部はスプロールで外に出てしまったので活気がなくなってしまった。

連邦政府からは村の中心の再生機構が2001年に立ち上げられて、2006年から2009年にはグラスクリアコンバージョンという、レフィナという英軍のバラック、そう言ったものを綺麗に立て直しましょうという計画がなされました。こちらは住宅が州のプログラムによってリフォームされたものです。中心部ですが、店舗やテナントスペースを見ると、2015年の段階でまだ空き家になっています。

ですので構造的な問題を町は抱えていると言えます。地図で現状を見てみますと、広い地域が指定されたわけですが、デマンドがそもそもないので、開発、発展が続いていない。オレンジの中を調査しました。空き家という状況はないですが、人口が非常に高齢化していることが調査で分かっています。46の調査した世帯の中で、21世帯が60歳以上です。1軒の空き家があって、10年以降には高齢化から空き家が増えるだろうという調査の結果が出ています。

軍のあった基地には、町が再開発をする計画になりました。行政としては新しい住宅着工にお金を使うのか、それとも旧軍基地施設のところに金を使うのかという問題があったわけです。こちらの開発史に関しては、市民参加によってファンディングを受けて、市民会議の中で決定しました。そして、この地域を持続可能な形で発展、開発していきたいという動きがでてきました。建てられるから建てる、ということではなくデマンドベースで持続可能な開発をしていこうという動きがでてきました。

西ドイツの条例ですけれども、新規着工は十分なデマンドが出てきたときに初めて許可されます。つまり、住宅地のプロットの4分の3が販売されて、売れた時に初めてデマンドがあるとみなされて着工許可される。北から南の三つのセクションに関しては、セクションごとに13の住宅しか建ててはいけません。それによって都市の中心部の開発も

大きく変わっていきました。プライベートの投資、コミュニティの投資、中心部に固まって投資がなされるようになりました。こちら町ですけれども、投資家が買い取って、町の村の中心部の再開発が続いています。

これが私の最後のグラフです。お話ししたかったのは「コラボレーションは必要です」ということです。外部のリソースのアイデアを取り入れて行っていく。コミュニティが直面する様々な、ダイナミックな現象と、それから再成長といったフェーズを見せて動かなければいけない。成長と縮小のもう一つのメッセージは人口の問題だけではなく、空間と経済、持続可能性があるかないか。それぞれのコミュニティの様々な制度や施設がきちんと経済、人口の動きに連動して動けるようになっているかどうかということが大切だと考えます。皆様ありがとうございました

パネルディスカッション

服部：時間も守ってくださりましてありがとうございます。30分のディスカッションに移りたいと思います。ドイツからのプレゼンターお二人にお伺いしたいと思います。阿部先生からの質問がありました。京都でこのセミナーを開催しているということで、京都も縮小都市の問題、いわゆる縮小に直面している、と。ドイツに比べれば京都の縮小の問題は取るに足らないと思いますが、2040年に向けての縮小があると言われている。

ですがこの縮小の推計、二つのセッションから学んだことは、縮小は非常に多様であるということです。モノトーンでずーっと続くわけではなく、上がったりがったり下がったりするということですね。縮小の状況も変動を続ける。1回きりのものではないということを知りました。参加者の多くも、データというのは騙される場合もある。推計は間違っている場合がかなりあるよ、ということをお先生のプレゼンからも学ぶことができました。

ということで、質問です。京都が人口減少に直面するとすれば、計画の観点からどういった対応を取ればいいのでしょうか。バーンストフの都市は歴史的な建造物、ランドマークなどあるんですか。十分な需要がないのであれば、建ててはいけなかったんですね。京都の場合は、人口減少があるから高さ規制を緩めなければいけない。ある意味パラドクスのような状況が出現していると思うんです。規制緩和と規制を強める、需要があれば開発を許可する、そして需要がないから規制を緩和する。私はそのように思います。

京都のディレギュレーションの政策についてどう思うかをお二人に伺いたいです。まずは、ヤンさんにお伺いしたいです。日本でも長く過ごしてらっしゃいますから。ハイクさんは、日本にいらっしゃったのは初めてでいらっしゃいますかね。ではまたちょっと新しい質問をさせていただくかもしれません。まずヤンさんからお伺いしましょう。京都の高さ規制についてどうでしょう。

ヤン・ポリフカ：はい、これは良くない考えだと言った方がいいんですかね。

服部：自由に言っていただいて、ご意見お願いします。

ヤン・ポリフカ：この答え方は、いくつかありえると思います。私のところと繋げてお話ししてみますと、成長と衰退の議論は人口の数字や人口の動きだけと結びつけるのは正しくないと思います。非常に早く変化する人口のダイナミクスについて、戦略的に対応することが都市の現実の課題と完全に一致はしていないということです。これが良い政策かどうかということは、そのような見方をすべきだということです。

多面的に考えますと、都市の役割ということをお国家、そして世界としてどのように捉えるべきなのか。京都は今、この世界の観光の成長の一員になろうとしています。その観光が発展していく中で、グローバルな存在感を出そうとしているのが京都の状況だと思います。

ただ残念なのが成長の政策に則って、それを達成しようとしていることです。観光政策、工業政策に関わらず、この場合では保存、保全、自然的な発展、そこの居住者をどのように増加させていくのか、ということが一層重要だからです。観光客としてはそこに100万人住んでいようが、110万人住んでいようが、興味がないと思います。それは、80万人でもいいんだと思います。京都市に住んでいるのが何人なのかはわかりませんが、何人住んでいるかが問題なのではなく、それをどのように取り扱っていくのか。市の中で半分以上の人のプレゼンスを出していくソフト戦略、そして長期的な政策が必要です。例えば、家族の支援プロジェクトなど。そういったことの方が短期的な戦略よりも一層重要性を持つと思います。短期というのは観光政策のことですけれども、観光客としては京都の建物が100mかどうかというのは関心がありますよね。低い低層の建物の方が、観光客の視点から言えばいいですよ。

阿部：もちろんそうです。高さの規制は、京都のバブル時代の大きな成長の後に出てきました。京都では、しっかりとそこでのデモがうまくいかなかったことについても文章として歴史が残っていると思います。日本だけではなく全体的な都市計画と

して振り返りなんですけど、ある町が成長しなくなり、安定の状況になった場合、市の規制の仕方がダメなんだと。これはその数値でわかる、戦略を異なったことにしていれば縮小していなかったんだということ言われます。

全くグローバルな制約を見ていない。グローバルな視点の中での市や町のことを考えていないと思います。それに対しては二つの側面があると思います。グローバルに何が起きているかということをしっか把握した上で、ローカルに行動するという。朝のプレゼンテーションは非常にうまくそのへんを描き出していたと思います。ローカルにどういった行動をとって、再成長の道筋を辿ればいいのか。これはグローバルではなくローカルな対応が必要です。

もう一個だけお伺いしたいと思います。バーンストフの住民としては、どうしてこの開発を規制したいんでしょうか。もっと住む人が増えた方がいいんじゃないんでしょうか。小さな町ですし。

ヤン・ポリフカ：バーンストフの市民たちがオスナブリック、皆さん訪れたこともないような都市だと思いますが、こんな小さいところで、もっと自分たちの町を大きくしたい、人を呼び込みたいと思わなかったのだろうか。人口自体は安定していました。そこでの問題としては、全体の需要が下がり、競争が増えていくと、そこで売った土地の価格が減ってしまうことです。だとすれば待った方がいい、でも待つということは他の人が売る、ということになるから、他の人が抜け駆けしないように、そういった合意に達する必要があったと思います。持続可能性も入ってきます。その開発をしている人たちはすでに開発すべきプロットを持っている。市民たちが気づいたことは、他の市との競争を続けるためには、その中心部が機能し続けなければいけないんだということです。全部スプロール状態になっている中で機能を維持しているところが今強みになっています。

服部：ハイクさんの方からご意見いただけますか。難しい質問を投げかけているのは承知していますが。

ハイク・リープマン：そうですね、京都について申し上げるのは非常に難しいところがあります。今回初めて参りましたし、日本は初めてです。アジアも初めてです。例えばドイツでは、縮小プロセスをまず戦略計画というところから始めました。リソースをどういう風に管理していくのか。資金の管理をどうしていくのか。あるいは人的なリソースをどうしていくのか。市の中でもどこの部分に焦点を当てていくのか。バーンストフの例もありましたけれども、こういった政策的なところから始まったわけです。縮小とそして成長が場所によって色々起こっているということです。インナーシティの場合には、市の中心部を魅力的なものにすることによって、成長を成し遂げたところもあります。あるいは空き家対策や住宅政策をとることによって、状況が良くなったところが一定あります。

服部：ありがとうございます。ではちょっと質問をさせていただいてよろしいですか。例えば大型な開発、あるいはデュッセルドルフからやってきた人たちがいて、例えば20階建ての建物を建てるという事になれば人々は反対するのでしょうか？

ハイク・リープマン：いやしないと思います。

服部：これは予想外ですね。コトブツというのは、10万人の都市です。それほど多くないですけども、この中心部にディベロッパーが20階建てのマンション建てたいという話があったらどうですか。みんな受け入れると思いますか。

ハイク・リープマン：みんな受け入れると思います。

服部：そうですね。ただ矛盾しますよね、バーンスタッドの人たちの態度と、全然違いますよね。ドイツでも多様ということなんでしょうね。ただコトブツで全ての機能をインナーシティに持つことは重要だと思います。大学、その他のインフラをインナーシティに持ってきて、そこにいる理由を作るのは重要だと思います。人がこの中心部にやってくる仕掛けづくりが必要だと思います。そのためには、誰も彼もが高層の建物だけではな

く、むしろ既存の建物を活用するという事で十分良いと思います。

ハイク・リープマン：そうですね。私はいろんな政策面から研究してきましたけれども、コトプスやその他の東ドイツのシュリンキングシティというのは、アイデンティティを維持することに主眼に置いているように感じます。

服部：コトプスのアイデンティティはなんだと思いますか。シュリンキングシティが何かアイデンティティを残さなければいけない、そこの重要性というのはどうでしょうか。どういう風に捉えますか。

ハイク・リープマン：難しい質問ですね、ちょっと考えなければいけないですね。シュリンキングシティのアイデンティティですか。

服部：例えばドイツの都市は、日本の都市と比べて非常にうまく言っているように感じるのですが、どうでしょうか。答えられますか。コトプスについてはあまり詳しくないのでわかりませんが、シュリンキングシティと同程度の、例えば10万人規模のウェストファリア州の都市を考えてみますと、おそらく大きな課題はこの成長やビジョンがあって、それが永久に続くという。そこにアイデンティティを持つと、縮小する、あるいは衰退する、その中でもその成長のマインドを持ち続けるとそこにギャップが生まれてしまうという。そうするとアイデンティティを描きなおさなければいけないということになると思います。

西ドイツはやはり産業の成長の富とか、繁栄とかいうそこにしがみついてしまって、それがなくなった時にフラストレーションが生まれて、それが障害になってしまうという。アメリカの政治と似たようなところがあるんでしょうかね。

阿部：京都の将来に向けたコメントをしていただきありがとうございます。そうですね。京都市役所も危機感を感じているのは事実であると思います。何とかしなくてはいけないという考えで、衰退を止めなければいけないのが事実だと思います。

その中で私が考えております問題は、プランニングのメンタリティと言いますか、カルチャーと言いますか。悪い伝統があります。何かを解決するには、何かを作らなくてはいけないという考えがあるわけです。

ですのでプランニングのマインドですね。需要創出型、あるいは需要に対応する形のものに変えていかなければいけないと思います。例えばこの規制緩和です。京都の中心部における規制緩和、一つとってみても市役所、地価をある程度コントロールするために、そして、例えば若い世代に対する住宅を確保するために、という事で政策を打ち出したい。そのためにどんどん建物を建てると土地の価格はどうなるか、というのをその人たちは考えていないわけです。

ここでの問題はどのように土地の価格を管理するのか、マーケットをコントロールしていくか、ということがあると思います。彼らはそういったものに対するツールを持ち合わせていません。我々の社会はマーケットのロジックに依存しすぎている。そして誰もどのようにしてマイナス影響に備えていくかをなかなか考えない。

例えばオーバーツーリズムの然りでありましてけれども、そこに対処していかないし、どうやってコントロールしたら良いのか、誰も知らないわけです。例えば観光客の行き先をどうやってコントロールするのかというのは誰も術を持っていないわけです。市としては何か、建物を建てたいと思っていると。

少しコンテキストが違いますけれども、ドイツの都市、例えば若い世帯を誘致したいということであれば、何か規制をする、建物を建てるのが、第一の選択肢にはなっていないと思います。リソースのメカニズムを調整するとか、物理的に何かをつくるということではなく、メカニズムの調整、これがおそらく第一オプションになってくると思います。全てのシュリンキングシティにおいてそれが言えると思います。

ヤン・ポリフカ：京都はまだ極端に人口が落ちているわけではないですけれども、そうなります。自然の人口減を見るとそうです。自然の人口減プ

ラス京都には他にも問題があります。プレゼンテーションで言われていましたけども、人口流出、既存の人口が流出していく問題が出ています。京都はそういった意味では縮小する町という中では、日本の中では特筆すべき状況にあると思います。

さらに追加のコメントですが、京都は大都市ですし、西ドイツの町と比べると比較的、ウェストファーレン州の最大の都市よりも、非常に大きな町です。同じような問題を抱えていて、計画の上で課題を抱えている町があります。

この15年間の間でハウジングの市場で規制緩和が進んだことによって、家族で住めるような家に対する土地がなくなってきています。大都市に関しては、特に住宅着工に関して投資をしています。大都市の中で最新の統計では、大都市が人口を失っているんですよ。数字があるわけではないんですけども、デュッセルドルフなんかでも同じ問題がくると言われています。地価が上がりすぎて、人が住めなくなり人口が減ってしまうと、都市には在住してくれる人がいないということになります。大きな問題になるわけです。私のスライドで見ていただいたように、中心部から人口が郊外に流出していったって、そのサブurbで人口が増えると、ハウジング住宅に対するファイナンスは基本的に銀行からの投資ですので、都市の中でいろんなアパート等を建てても実際に高いから人が住まない。ターゲットしているオーディエンスとしては、阿部先生がお話ししたようなところをターゲットから話しています。

服部: どうもありがとうございます。ハイクさん何か追加でありますか

ハイク・リープマン: 住宅市場でアパート選ぶことができるのであれば、中心部よりも外に行く傾向があります。インフラの問題やその他の町の問題が少ないということで、町の中では縮小しているところがあります。社会的な問題が多いというのを背景として、市内の方がそういった意味では状況はまだ良いです。

服部: シュリンキングとジェントリフィケーションという一見矛盾したような問題もあるということ

ころがですね、今分かったと思います。どうもありがとうございます。ではこれにてこのセッションは終わります。

大きくわかったのは縮小都市において人口予測はほとんど外れるというのが、数々のセッション、プレゼンテーションから分かったと思います。あとデータは嘘をつきます。前提としてどうしてそういうことが起きるのかということ、縮小の変化が極めて単調に行くと成長するときはずっと成長して、縮小するときはずっと縮小するという。一直線に変化するという予測手法が大きく間違っているんじゃないかと思います。

日本創成会議の消滅自治体ですか、豊島区が消滅都市に挙がっていました。豊島区が慌ててですね、いろんな縮小対策やりました。この間の国勢調査ですね、豊島区は人口増加率がトップ5です。これは予測の方法が間違っているからですよ。

そういう意味で縮小ということに気をつけなければいけないと同時に、縮小する中で縮小の仕方が多様であるということです。私も驚きましたけど、バーンストフというところは、人口が増加していないのに、すごく厳しい開発規制をしている。というのでハイクさんに「コトプスもどうですか」と聞いたら、「コトプスはウェルカムだ」とおっしゃられた。

ドイツだから一様に対して対応が同じかということそれは違う。自治体ごとで考え方が違う。これは日本と違って地方分権が進んでいるからだだと思います。

最後のディスカッションの中で皆さんにも印象深いご意見が阿部さんの方からあったと思います。縮小していく中で需要刺激策はするな、ということですね。確かに縮小しているなかで大変だということでカンフル剤打ったとしても、短期的には有効かもしれません。長期的には賢くないということですね。私も心の中で頷いていました。縮小していく中で、経済的な需要刺激策みたいなものの有効性は相当気をつけなければいけないのかなど。特に地域が局所的に縮小していくというわけではなく、全国マクロ的に縮小していく中でそういうのは難しいんじゃないか、というのがわかったようなセッションだったと思います。ありがと

うございます。

海道：阿部先生、リープマン先生、ポリフカ先生、服部先生、ありがとうございました。それではただいまから休憩に入ります。15時15分再開になりますのでよろしく願いいたします。