



2011年4月18日(月) 開催

テーマ:「人口減少時代における都市政策—首都圏などの大都市政策はいかにあるべきか—」

報告者: 島田恵介(主任研究員)

概要

このところ相次いで我が国の人口減少についての数値が公表された。まずは、総務省が本年2月25日に発表した国勢調査速報値。これによると、昨年10月1日時点の日本の総人口は、前回2005年の調査から約28万8000人(0.2%)増えただけの1億2805万人余。1920年の調査開始以来、最低の増加率で、総務省は「人口減が今後、いよいよ本格化する」と分析している。同じく総務省が3月1日に発表した1月分の「労働力調査」集計。就業者数が前年同月に比べ9万人も減ったことなどを明らかにしている。また、国土交通省の国土審議会長期展望委員会は2月21日、「2050年の日本国土の長期展望に関する中間報告」を公表し、このまま少子高齢化が続いた場合、2050年には日本の居住地域のうち約2割が無人口(無居住化)するという。さらには、生産人口の減少に由来する日本経済の縮み現象を「ジャパン・シンドローム(日本症候群)」と“命名”した昨年11月の英エコノミスト誌の指摘などもある。

I. 都市の抱える問題点

人口減少や生産年齢の減少については、前述のとおり全国的にその傾向がみられるが、さらに細かくみてみると、国立社会保障・人口問題研究所の地域別の人口推計によれば、高齢人口の推移は、2035年にかけて地方よりも大都市部で急激に増加することが予想されている。

老人施設などのインフラ投資も地方では、人口減少により新設数は少なくすむ半面、大都市部においては、急激なスピードで増加する高齢人口に対応する設備等の新設需要が現れるといえる。

二番目に、社会資本ストックの老朽化の問題がある。東京都における橋梁を例にとっても、昭和39年の東京オリンピック前後に建設橋数が集中し、既に建築後50年を迎えているもの数多く存在している。その状況の中、昨年の4月に国土交通省が実施した首都圏各自治体へのアンケート結果によると、回答のあった地方公共団体の約8割が、施設横断的な把握や今後の維持更新費の推計を行っていないのが現状である。また、厳しい財政状況への対応とともに、より効率的な公共施設整備を推進するため、民間資金・ノウハウの活用(PPP/PFI)が注目されているが、アンケート結果によると、回答のあった地方公共団体の6割以上が、PPP/PFIの導入について、検討していないという状況

がわかっている。

さらには、今般の東日本大震災によって、突き付けられた課題を大都市としてどう対処していくかが大きな問題となってきた。従来想定されてきた地震としては、南関東直下地震ならびに東海・南海・東南海連動型地震があげられるが、いずれも今回の地震に伴い、津波、液状化などの問題を念頭に、改めて精査し対策を行う必要性がでてきている。また、従来から、台風、豪雨等による水害対策、ヒートアイランド問題など都市特有の環境課題などがある。

II. 我が国の都市政策の流れ

我が国の都市計画の流れは、大きく全国規模の開発計画と都市圏の開発計画の流れがある。全国版のものとしては、国土総合開発法にもとづく全国総合開発計画である。「全総」ともよばれ 1960 年代の第 1 次から 1990 年代の 5 次まで計画・実行された。この後 2000 年代に入り、改正国土形成計画法によって国土形成計画と広域地方計画との二層構成となり、ここで「首都圏広域地方計画」が 2009 年に策定されている。もうひとつの流れは、都市圏を対象とした首都圏整備法に基づく「首都圏整備計画」であり、全総と同時期の 1958 年から 1999 年まで 5 次にわたり策定されてきた。その後の法改正後、現行計画は 2006 年に策定されている。これらの計画は、戦後の経済復興、人口増加の対応のため、都市圏の人口増加対応、地方圏への分散化などの拡大を志向するベクトルで策定され、「開発」プロジェクトの羅列のようになっていた。また計画の上から下への単一方向性、長期間見直しされない硬直性が課題となっている。そのような中、我が国の人口は減少局面に入っており、今後、既成市街地への爆発的な人口流入は見込まれないことから、集中抑制・分散の推進を前提とした新たな都市政策の見直しが必要となってきた。

III. 世界の都市政策

世界の都市政策について特徴的なものをみると、英国では、産業革命後に急激に顕在化した都市問題の解決について、もっとも長い経験がある。大きな流れとしては、国家の主導する中央集権的な都市計画の流れと R. オーエンらを源流とした都市の建設・運営への地方分権、住民参加を重視する流れとがある。前者は第二次世界大戦直後および 80 年代のサッチャー政権時代、後者は 70 年代および 90 年代にその傾向が強く、歴史的に交互に振れながら、現在は両者をうまく組み合わせた、いわばハイブリッド型に進化してきている。

ドイツでは、各州が大きな権限をもつが、連邦空間整序法で全国的な基本理念、原則のフレームワークを示し、さらに各州の計画、地方自治体レベルの土地利用計画(Fプラ

ン)、詳細計画(Bプラン)といった4層構造であり、都市計画は国土全般を網羅し、建設許可は計画の整合性がないと認められないなどきわめて厳格である。その背景には、計画自体を柔軟に見直し機動的なローリングシステムや各層の整合性を調整する対流原則などが存在して全体が円滑に機能することが可能になっている。

オランダでは、古くから総合的な国土政策の取り組みがみられ、特に郊外における開発をコントロールしていることが特徴である。また、ランドスタットと呼ばれる都市群が、首都・商都のアムステルダム、行政のハーグ、港湾のロッテルダムなどの独立した都市群が、グリーンハートと呼ばれる中心部分をはさみ分散、連環しており、今日の日本の都市問題の解決にひとつの示唆を与えている。

IV. これからの都市政策

我が国の都市(特に大都市)は、今までの成長の段階を経て、今後人口減少(少子・高齢化)の進展、経済の低成長、インフラ維持コスト削減、環境負荷の低減という四重の制約条件を抱え、かつ、大規模自然災害からの脆弱性の緩和への要請なども高まり、新たな政策の実施段階に入ったといえる。

こうした中、従来の成長段階で経験した都市の外延的拡散を終息し、コンパクト・シティと呼ばれるような都市の集約、拡大から縮小・スリム化に向かうベクトルに方向を転換し、前記の諸問題の解決をはかっていくべきと考える。

具体的には、以下の3つのポイントを挙げたい。

1. 全体戦略の必要性

従来の首都圏整備計画等は、やるべきことというよりは、自治体等がやりたいと思っていることを並べるという傾向が強く、国家的な戦略性が乏しかった。人口減少の下で都市の市街地も縮小、その際に首都圏の再構築が重要な課題。自治体任せではうまくいかない部分について、国が担う必要がある。各都市の利害を調整し全体としてプラスとなる方向に誘導していくという戦略が必要であろう。

2. 縦割り、小地域割りの排除

上記戦略の実現のためには、例えば既存の公共施設の利活用のための各省別に分かれた規制法の調整、土地やマンションなどの所有権、区分所有権の制限の検討や開発抑制をするところ一方でメリットを与えるというような政策のための省庁横断的な調整がより必要となる。また、各自治体単独で積み上げられたマスタープランによる「合成の誤謬」(パイの過度な奪い合い)の抑制も必要である。

3. 双方向性の確保

現行の首都圏整備計画などでは、第Ⅱ章で述べたように、首都圏の整備を担う多様な主体が関与しにくく、計画策定後の状況の変化に柔軟に対応できる仕組みに乏しいため、双方向性ならびに計画が適切にローリングされる仕組みが必要である。

以上