

# 高校生・大学生のための都市まちづくり研究入門

## Chapter 4 a. 都市再生と都市デザインを考える前編

Chapter 4 では、高校生・大学の皆さんの都市再生に関するフィールドリサーチへのご参考に、『都市、環境、エコロジー』（関西学院大学総合政策学部、2017）から角野幸博先生が都市再生と都市デザインについて紹介します。なお、フィールド・リサーチについての一般的な説明については、『高等学校課題研究ハンドブック』の「Chapter 6 c リサーチ上級編3：フィールドワークについて」や「Chapter 6 d リサーチ上級編4：フィールドワーク（続）：インタビュー&聞き書き」などをご参照ください。

### 4-1. 成熟した都市の課題

生態系の“遷移<sup>1</sup>”のように、都市も成長・成熟ののち、衰退します。その典型が中心市街地の衰退です。それでは“都市を再生”するためには、どうすればよいのでしょうか。まず、都市の成長からまとめてみましょう。

#### 都市発展段階説

都市の成長は、まず都心部への人口集中と土地利用の高密度化から始まります（**都市化**）。都心部の密度が高まり開発適地が少なくなると、より地価が安い郊外の開発へと向かいます（**郊外化**）。特に住宅は地価負担力がオフィスよりも弱いために、都心から郊外への移転が先に進み、いわゆる**ドーナツ化現象**が進みます。やがて成熟期に入りますと都心でも郊外でも人口が減少し、衰退が始まります（**逆都市化**）。これが、クラッセン（1982）が示した**都市発展段階説**です。

クラッセンは**夜間人口の増減**で都市化、郊外化、逆都市化のプロセスを説明しています。もちろん、これだけで都市化のプロセスをすべて説明することは難しいのですが、多くの成熟都市はどこも同じ変化を経験してきました。衰退した都心で何らかのアクションを行い、再び経済活動を活性化させることができれば、「**再都市化**」が可能になるといいます。

視点4-1. リサーチの対象である“まち”は、どんな成長段階にありますか？

皆さんがリサーチする“まち”はどんな成長段階にあるでしょう。例えば、できたばかりのニュータウンでは、急増する“住民”やとくに“子どもたち”への対応が急務です。上下水道や交通等のインフラ、あるいは保育園・幼稚園、小中学校の整備が重要です。一方、まちができて20年、30年が経てば、子どもたちは成長してニュータウンを巣立ち、あとは高齢社会に変わるかもしれません。学校はがらがらで、高齢者向け施設やサービスが必要になるかもしれません。当然、行政も商業形態も、そして公共交通さえ変わります。まず、こうした都市の成長をめぐる“**時間軸**”を意識しましょう。

なお、データの比較には何を“軸”に定めるのか？ 時間軸か？ **空間軸**か？ それともまた別の基準によるのか？ しっかり考えることが必要です。そのあたりは『高等学校課題研究ハンドブック』の「Chapter 6 a-3. データをどのように比較するか？」（p.26~27）をご参照ください。

<sup>1</sup> 生態系や群集で、植物相が変化することによって環境が変化して行く現象。よく知られる例では、裸地→一年生草本群集→多年生草本群集→灌木の侵入→低木林→陽樹林→陰樹林と変化します。

実際には、都心での業務床ニーズが鈍化すると、替わって相対的に地価負担力の低い住宅が立地し始めます（大阪や神戸の都心にタワーマンションが増えているのはそのためです）。その点、クラッセンの説明はシンプルでわかりやすいと思います。

### 再開発事業とは？

現実の大都市では、産業構造の転換や交通機能の高度化、港湾機能の衰退などによって発生した工場跡地や貨物ヤードなどの大規模遊休地や、オフィスの移転統合などによって生じる空地で、**再開発事業**が進められます（図4-1）。

とくに東京など国内の大都市は、経済活動や研究開発拠点の座を海外の都市との間で争っています。有能な企業や人材を世界中から集めるためには、美しさや住みやすさという点からも高い評価を受ける必要があります。毎年世界中の様々な団体が、複数の指標を比較して世界の中での大都市ランキングを発表しています<sup>2</sup>。日本からは東京が常にベストファイブに入りますが、それ以外の都市は圏外です。企業活動や政治活動が東京一極集中するために、首都圏ほどにはいくつもの大規模な都心再生プロジェクトは実現しづらい状況です。こうして、中心市街地の再生は全国の都市共通の課題となっています。

また高度経済成長期に開発された多くの郊外住宅地では、日本全体以上に高齢化が急速に進んでいます。少子化や人口減少が加速するとともに、空き地や空き家が増え続けており、特に中心市街地の商店街や（図4-2）、交通条件が不利な郊外住宅地では衰退が懸念されます。政府はコンパクトタウンの実現をめざして「**立地適正化計画**<sup>3</sup>」の策定を全国に自治体に指示していますが、都市デザインの主要課題のひとつでもある「歩いて暮らせるまちづくり」は、郊外住宅地では実現が難しいのが現実です。

このように都心でも郊外でも都市再生へのニーズと関心が高まっていますが、どの都市にも共通した処方箋はありません。各地域が経験し、蓄積してきた特徴と、固有の資源を生かした再生の方途を探る必要があるのです。



図4-1. あまがさき緑遊新都心地区：JR 尼崎駅北側の麒麟ビール工場跡地等の再開発計画（2007年）



図4-2. 同じ尼崎駅周辺の商店街：典型的な“シャッター通り”（2007年）

#### 視点4-2. 再開発地域 vs. 衰退地区

**再開発地域か、それとも衰退した地区か、あなたはどちらをリサーチしたいと思いますか？**

再開発地区ならば、地域の変化の実態、新しくできたまちのメリット、そしてデメリット、一変した人の流れ、等々。一方、衰退している地区ならば、どうやってこの地区を活性化させるか、どうやったら、シャッター通りをまた昔のように、人びとが行き来する世界に戻せるのか、さまざまな課題がありますが、それぞれに切り口を考えて下さい

<sup>2</sup> 森記念財団によるランキングでは、2015年はロンドン、ニューヨーク、パリ、そして東京の順にランクされました。

<sup>3</sup> 居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の都市機能を改善し、コンパクトなまちづくりと地域公共交通の再編を進めるもので、市町村マスタープランの高度化版と位置づけられ、2016年7月31日時点で289の自治体が具体的に取り組んでいます。

## 4-2. 都市再生プロジェクトの推進

### 都市再生特別措置法

2002年に、**都市再生特別措置法**が施行されました。この法律はその後何度も改正を重ねているのですが、底流にあるのは**規制緩和**と**民間活力**の導入です。この法律に基づいて都市再生緊急整備地域に指定されると、その地域内で一定の条件をみたせば都市再生特別地区（**都市再生特区**）の指定を受けることができます。都市再生特区に指定されると、そこでは容積率規制など従前の都市計画規制が取り払われ、民間事業者が独自の計画提案を行うことができます。



図4-3. JR北ヤード側から眺めた梅田のグランフロント大阪（大阪駅北地区再開発計画）

ただし提案の中には都市再生に寄与する**商業業務機能**の提案や**公共空間整備**が求められます。その内容は広場および歩行者ネットワークの整備や、コンベンション機能や音楽ホールの設置、知的創造拠点の整備など多岐にわたります<sup>4</sup>。

さらに東京、名古屋、大阪、福岡では、都市再生緊急整備地域の内から「特定都市再生緊急整備地域」が指定されています。これは、都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として政令で指定される地域で、2016年現在、11地域が指定されています。

### 都市デザインにおける「公共」

都市再生特区では「**公共**」という概念が多岐にわたって理解されていますが、公共空間の整備については都市デザインの視点が不可欠です。公共貢献効果の大きさと規制緩和の程度（主に容積率緩和）とが天秤にかけられながら、審議会など所定の手続きを経て計画が決定されます。しかしながら公共貢献の程度を計る客観的な指標は存在しないため、行政との調整に委ねられるところが大きいのです。事例を見る限り、総合設計制度による公開空地の設置のように単に公共空間を提供するというのではなく、その場所の日常的な運営管理に積極的に関わることを求められていることがわかります。



図4-4. 浜離宮付近の汐留再開発地区（旧汐留貨物駅）

各地で進められる**大規模遊休地跡**の再生や旧港湾地域の再生などは、都市再生特別措置法に基づかないものも多く、広義の都市再生プロジェクトとすることができます。敷地規模が大きい場合は新たに街路や公園などの基盤を整備する必要がありますし、古いレンガ倉庫などが残っている場合は、保存活用の方途を新規の建物建設と同時に検討するなど、都市デザインのアプローチが求められます。その際に、固有の歴史的コンテクストを新たなまちづくりにどのように生かすかを考えることは、都市デザイン必須のプロセスです。

たとえば旧港湾地域の**再生事例**としては、ボルチモア、サンフランシスコ、ロンドン、ドックランド、リバプール、シドニーなどが有名ですが、国内でも神戸や函館、横浜他多数

<sup>4</sup> 大阪市では、梅田阪急ビルの建て替えで地下歩行者ネットワーク整備と文化集客機能拡充が、グランフロントでは知的創造拠点（ナレッジ・キャピタル）を中心に業務、商業、宿泊、居住機能などの導入が評価の対象となりました。

の事例があります。鉄道の貨物ヤード跡地の再開発では、トロント、神戸ハーバーランド、グランフロント大阪（図4-3）、東京の汐留（図4-4）、などが有名です。

このような大規模敷地の再生の場合、プロジェクトの波及効果や市場環境を分析したうえで、適切な用途構成とそれぞれの規模算定そして事業収支計画を立てます。いわゆる**開発企画**とか**建築企画**という分野です。こうして事業の枠組みが決められたうえで、全体の建築設計が行われます。個別の建築設計だけでなく、これらをつなぐ快適で魅力的な公共空間を配置し、まち全体のデザインをまとめることが求められます。

デザインの際には、その場所がもつ**固有の魅力**、たとえば水辺空間の魅力や既存のストックの活用、紡がれてきた物語などを空間化、可視化することが求められます。さらに重要なのは、そこでの人々の立ち居るまいを想像することです。計画者が来街者の行動を意図的に誘導することもあれば、来街者の自由で思いがけない行動を誘発するしかけを仕込んでおくこともあります。しかもその場所の魅力が維持されるためのルールや費用、管理体制を決めることも必要です。都市再生プロジェクトの推進には、都市デザインのあらゆる技法とノウハウを駆使することが求められるのです。

### 4-3. 都市間で競争する

#### 都市は競争する

ごく近年まで、都市デザインや都市計画では、都市の無秩序な成長拡大をどのようにしてコントロールするかということが主要な命題でした。関連する法律や制度の大半はこのことを前提として作られています。ニューアーバニズム<sup>5</sup>やサステイナブル・コミュニティの提案も、この延長線上にありました。

ところが、日本の都市をはじめ成熟都市の多くではこの前提が崩れつつあるのです。都市は永遠に成長拡大するものではなく、都市圏のところどころで衰退や縮退が起きます（図4-5）。**スマート・シュリンク**<sup>6</sup>が求められる一方で、世界レベルでの**都市間競争**が起きており、これに対応しなければ一層衰退が進むのではないかという恐怖心に苛まれています。

日本の高度経済成長初期には、「国土の均衡ある発展」が国土政策として標榜されましたが、今は限られた人材や資源を大都市に集中させて、国際的な都市間競争に対処しようという気配を感じます。また、ひとつの都市だけでは経済力や情報発信力に限界があるのではないかとの見方から、巨大都市圏すなわち**メガ・リージョン**<sup>7</sup>としての魅力発信が必要との意見もあります。

（後編に続く）



図4-5. 廃墟化しつつある店舗や、取り壊しによる整地作業

<sup>5</sup> 1980年代から広がった、それまでの自動車中心の郊外住宅開発を批判し、伝統回帰的な都市計画として鉄道・バスなどの公共交通を中心に、商業施設や住宅地が取り囲むような都市モデル。

<sup>6</sup> 人口減少や高齢化の進行などの危機に対応できる持続可能な社会を作るために取るべき戦略として、「かしこい凝集」を心がけようとする政策。

<sup>7</sup> メガリージョン：IT産業が集積するシリコンバレーや、金融等が集まるニューヨーク都市圏のように、一つ一つの自治体を越えた広大な地域圏を示す言葉です。