

安寧の都市論

公民連携によるガバナンス

谷口栄一 安寧の都市ユニット ユニット長／京都大学大学院工学研究科教授

現代の都市を考えるときに、背景として2つの大きな変動がある。1つは地球規模の気候変動であり、もう1つは人口変動である。気候変動については、地球の温暖化が原因といわれているが、それによって激しい集中豪雨、日照り、巨大な台風やハリケーン、竜巻などの異常気象が発生し、世界各地で風水害、干ばつ、土砂災害、山火事などの巨大災害を引き起こしている。また、巨大地震や火山の噴火による災害も各地で発生している。これらの自然災害は、2005年の米国のハリケーン「カトリーナ」による風水害や、2011年の東日本大震災に見られるように、これまで人類が経験したことのないようなカタストロフィックな大災害のレベルに達している。

もう1つの人口変動は、国連によると2010年には地球上の人口約70億のうち約半分が都市部に居住しており、さらに2030年には約60%の人が都市部に居住するようになると予測されている。また、国立社会保障・人口問題研究所によると、日本において全人口（約1億2,750万、2012年現在）はこれから減少すると予測されるが、65歳以上の高齢者の人口は増加し、高齢化率は現在約25%であるが、2030年には約32%に達すると予測されている。高齢化率の増加も問題であるが、65歳以上の人口の絶対数の急激な増加によって各都市における医療・福祉サービスが十分に提供できなくなるおそれがある。

このように、気候変動と人口変動は21世紀のわが国の都市を考えるときの背景として非常に重要な要素である。これら2つの変動によって引き起こされると予想され、すでに一部の都市においては経験しつつある巨大災害と超高齢社会は、人類がこれまで経験したことがないような規模、速度でわれわれの都市に襲いかかってくる。しかし、そのような状況下におい

でも安心・安全で健康的に生活ができ、持続可能な都市を創造するために、安寧の都市の概念が提唱されている。ここでは、安寧の都市とはなにか、その構成要素、安寧の都市を創るための方法論と評価手法について論じ、将来にわたって安全で人びとが安心して健康的に生き生きと生活できる環境のよい都市を創るためのガバナンスについて述べる。

安寧の都市の定義

米国のAARP (American Association for Retired Persons) は、居住性の高いコミュニティ (Liveable community) を次のように定義している。「居住性の高いコミュニティとは、経済的に維持できる適切な住宅、お互いに助け合うコミュニティの気風とサービス、適切な交通手段選択があり、これらの要素が混じり合って、個人の自立と住民の市民的社会的生活への参加を容易にするようなコミュニティである」。これは居住性の高いコミュニティの定義であるが、この定義を活用して、安心・安全で健康的に生活ができ、持続可能な都市としての安寧の都市を次のように定義することができる。

「安寧の都市とは、自然災害やテロ、犯罪、新型感染症などのリスクの軽減と、災害時の素早い回復に対して十分な対応がなされ、経済的に維持できる適切な住宅、お互いに助け合うコミュニティの気風とサービス、適切な教育・医療・介護・福祉・交通・流通サービスがあり、これらの要素が混じり合って、持続可能な環境の下で個人の自立と住民の市民的社会的生活への参加を容易にし、三世代の人々が安心・安全かつ健康的に生き生きと生産活動やスポーツ、娯楽、芸術などの活動ができる都市である」。

この定義においては、大きく分けると、Resilience (回復可能性)、Liveability (居住性)、Sustainability (持続可能性)、Mobility (流動性) の4つの大きな目標を含んでいる。これら4つの目標は、現代の都市において、自然災害および人為的災害に対して安全かつ効率的なインフラストラクチャが整備され、人々が安心して住み、自由に移動することができ、さまざまな都市的サービスを楽しみながら、健康的に生き生きと活動できるような都市のビジョンにもとづいている。

さらに、この定義では、個人の自立が謳われている。都市の住民をマス (mass) として捉えるのではなく、一人の人間として自立しており、引きこ

もらずに市民的・社会的な生活への参加を容易にするような都市システムを求めている。例えば、自動車を運転できなくなった高齢者でも移動しやすいような公共交通システムを提供することがこれに当たる。さらに、高齢者から働き盛りの人、子供までの三世代の間人がそれぞれの分に応じて健康的に生き生きと活動できることを求めている。

なお、健康的ということとは病気でないという消極的な意味だけではなく、もっと積極的に活発に活動することを指している。都市において、安全かつ効率的なインフラストラクチャは社会基盤として重要であるが、それを取り巻く持続可能な自然環境・社会環境があり、そのうえで適切な教育・医療・介護・福祉・交通・流通サービスが提供され、さらに最上位において、生産活動、スポーツ、娯楽、芸術などの活動を生き生きと行うことができる。このような都市が理想の安寧の都市であり、われわれが目指すべき目標となる。

しかし、このような理想の都市はなかなか創ることが難しいため、この目標に向かって努力をすることが求められる。

安寧の都市を構成する利害関係者と公民連携

安寧の都市を構成する要素として、さまざまな利害関係者 (Stakeholders) が存在する。主な利害関係者としては、住民、行政、民間企業、NPOなどの非営利組織、学校、病院、診療所、福祉施設などがある。これらの利害関係者はそれぞれの目標をもっており、安寧の都市の大きな目標と完全に一致するものではなく、他の利害関係者の目標とも一致しない場合が多い。したがって、それぞれの利害関係者の目標をよく知ったうえで共通の目標を設定し、前へ進むために公民連携 (Public-Private Partnerships) を導入することが重要である。ここでいう公民連携は情報の共有とともに、民間セクターが政策の立案、実施、評価のプロセスに参加することを含む。

安寧の都市を創るためのガバナンス

ここでは安寧の都市を創るために必要なガバナンスについて述べる。ガバナンスはマネジメントよりも広い意味をもっている。マネジメントは、行くべき方向が定まり、問題を解決する方法もある程度はつきりしているときの管理という意味合いが強い。一方ガバナンスは、行くべき方向や問題を解決する方法がはつきりしないときに、それらを見つけ、解決に導い

てゆくときのプロセスという意味をもっている。安寧の都市という問題はとて複雑な問題であり、利害関係者も多いため、単純な1つのアプローチや施策で問題が解決するとは限らない。したがって、利害関係者間の情報共有、調整を含め、新しいガバナンスが必要である。

安寧の都市を創るためのガバナンスは、次の7つのステップからなる。

- ①問題の把握
- ②目標の設定
- ③解決のためのアプローチの発見
- ④施策の決定
- ⑤実施
- ⑥評価
- ⑦フィードバック

このプロセスは、PDCA (Plan, Do, Check and Act) サイクルから成り立っている。上記の①②③④がPlanに、⑤がDoに、⑥がCheckに、⑦がActに相当する。

安寧の都市を創るために最初に行わなければならないことは、対象とする都市の問題を把握することである。なにか問題であるかを把握するためには、利害関係者が一堂に会して、情報を共有し、分析したあとに問題を特定することである。その際に公共側がもっている情報と民間企業あるいは病院などがもっている情報を共有することが重要である。

次に2番目として目標を設定するが、目標は単純でわかりやすいものがよく、目標年次までに達成する数値目標があるとなおわかりやすい。

3番目に、問題解決のためのアプローチの発見が必要であり、アプローチとしては、①インフラストラクチャの整備、②規制・誘導、③技術、④協働、⑤行動変容などがあり、これらを組み合わせることも可能である。

4番目に、具体的な施策を決定する。施策としては教育、医療、産業、環境、交通、物流などのさまざまな問題に対して対処施策が考えられるが、現代の都市の問題は複数の部門に関係するものが多いため、総合的な施策が求められる。

5番目に、施策の実施に当たってはパイロット・プロジェクトによって、思わぬ落とし穴がないかどうかを確かめたうえで施策を実施したほうがよい。

6番目の評価は、①生活の質、②経済的な発展、③環境の質、④防災

などについて行う。評価に当たっては重要パフォーマンス指標(Key Performance Indicator)を用いることによって他都市のベストプラクティスをベンチマークとすることができる。

7番目に施策による効果があまりよくない場合には、またもとに戻って問題の把握からやり直すことができる。

安寧の都市を創るためのガバナンスにおいては、下からのボトムアップと上からのトップダウンの両方を考える必要がある。各地域で安寧の都市を創ろうとした場合、ボトムアップで地域住民がまちづくり計画の提案をしたほうがよいが、それらのまちづくり計画にもとづいて行政が各地域の調整をはかり、広域の計画としてまとめるためには、トップダウンで方向性を定めることも必要である。方向がはっきりすれば、必要な条例の制定や規制・誘導を伴う政策を立案できるようになる。まちづくりの方向を定め、ビジョンを提示するためには優れたリーダーシップが求められる。

ケーススタディ(京都府綾部市)

安寧の都市のガバナンスについて、京都府綾部市を例にとりて考えてみよう。綾部市は人口が35,601、高齢化率が34.7% (平成26年3月末)の地方都市である。山崎善也市長のリーダーシップのもとで「住んでよかった、住みたくなる綾部を目指して」まちづくりを推進している。先日綾部市を訪問し、山崎市長にお話を伺う機会があったので、以下に綾部市のまちづくりについて報告する。

綾部市では、毎年約400人の人口減少が見られる。自然増減(出生-死亡)は約300人の減少で、これは仕方がないとしても、社会増減(転入-転出)が約100人の減少であることが問題として把握されている。これが綾部市の一つの問題であることを数値として把握できると、人口の社会減を少なくし、できればプラスにすることが目標となり、これは政策によって可能であると考えられる。そのためには、特に現役世代の定住交流を促進することが重要であり、医・職・住と教育・情報発信の充実が必要となる。

綾部市では定住交流部を設置して、行政の窓口を一本化するとともに、「綾部市住みたくなるまち定住促進条例」を設けて、定住支援住宅の斡旋、定住希望者への定住支援給付金の支給、空き家見学ツアーなどを実施している。山崎市長の話によると、綾部市への定住希望者は実は現在約600人程

資料1 小さな拠点(綾部市志賀郷)



度あるが、空き家の持ち主の中で「定住する人に貸してもよい」という人が少なかったため、市が仲介役となって空き家を斡旋している。またUターン、Iターンの希望者への情報提供、空き家を購入または賃借したい人への融資の斡旋、その人たちが行う改修工事費用の補助、空き家を売却あるいは賃貸した空き家の所有者への報奨金の支給、就農支援、就業支援など、定住前および定住後のサポートを行っている。

このような活動は市民、市、事業者が連携し、協働して取り組んでいる点が特徴である。さらに「綾部市水源の里条例」を設けて、過疎・高齢化が進み、冠婚葬祭、農業用水や道路の維持管理といった共同生活の維持が困難な状況に直面している集落を「水源の里」と位置付け、これらの集落の振興と活性化を図るための交流活動を実施している。NPO法人「里山ねっと・あやべ」では、都市と農村の交流のためのグリーンツーリズムの実践および定住の促進活動を行っており、インターネットを通じた「FMいかる」というFMラジオ放送によって情報発信を行っている。

このような努力の成果として、平成20年から平成26年9月までに126世帯295人が綾部市に移住し、定住している。若い世代の家族が旧来の集落に定住すると、小学校の生徒も増え、確実に集落に活気を与え、雰囲気がよく

資料2 開発された工業団地(綾部市)



なるようである。

綾部市では、昭和25年に1町12村が合併して市制を施行したという地域特性を生かして、旧村をクラスターと捉えた「小さな拠点」をネットワークで結んだまちづくり戦略を描いている。旧村には自治会、学校、公民館、消防団、介護施設、商店、郵便局、診療所、農業協同組合、バス停留所などが残っており、この小さな拠点(資料1)をブドウの房のように見立て、まちを構成しようとしている。そこで問題となるのが都市計画における線引き制度である。

綾部市には都市計画区域としての市街化区域と市街化調整区域とがあり、その他の白地を含めると3つの区域に分けることができる。市街化区域(589ha)には綾部市の人口の約50%に当たる約18,000人が住んでおり、行政機能や商業施設、スポーツ施設が集積している。一方、市街化調整区域(18,954ha)には人口の約43%に当たる約15,600人が住んでいるが、人口減少が著しい。都市計画におけるこうした線引き制度が、秩序あるまちづくりにある一定の役割を果たしてきたことはたしかである。しかし、現在は小さな拠点としてのさまざまなニーズが増大するなかで、その小さな拠点としての機能も低下しており、このまま限界集落となって消滅してしまうおそれがある。

さらに、綾部市域は京都縦貫自動車道と近畿自動車道敦賀線の結節点にあたり、平成26年度内に京都縦貫自動車道の丹波―綾部間が開通して全線が供用される予定であり、工場や物流施設の立地ニーズの増大が見込まれる。資料2は、すでに綾部市において開発済みの工業団地であるが、さらに企業立地が期待できる。

そのような状況下で、まちづくりを進め、人口減少を抑えるために、綾部市では線引き制度を廃止しようとしている。線引き制度を廃止した場合、それに代わるものとして、都市計画マスタープランを策定し、まちづくり条例を新たに制定し、地域住民の提案による「まちづくり計画」の策定とそれにもとづく地区レベルの土地利用コントロールを考えている。

規制・誘導については、現市街化調整区域に特定用途制限地域を設定し、現市街化区域に用途地域を継続することを計画している。線引き制度の廃止に当たっては、国が進めているコンパクトシティ化との整合性も考慮する必要があり、小さな拠点をつくり、それを公共交通のネットワークで結ぶことによって効率的なコンパクトシティを創ることは可能であると考えられる。

コンパクトシティの政策は、必ずしも1か所にすべての機能を集中することを目指しているわけではない。いくつかの小さな拠点を維持し活性化させることによって、自然環境の荒廃を防ぎ、防災にも役立てる。なお、線引き制度の廃止は他県においても行われており、その成否は地域の特性やまちづくりに関するビジョンに大きく依存する。

都市計画の制度はあくまでも枠組みであり、都市のガバナンスの重要な要素であるが、それだけでは不十分である。綾部市の場合、小さな拠点づくりに住民の参加が行われている。例えば市街化調整区域内にある志賀郷地区においては、志賀郷振興協議会が設立され、地元の産物の加工や、さまざまなイベントを開催するなどしている。さらに、コ宝ネットというNPOが地域へのUターン、Iターンの斡旋も行っている。

このように小さな拠点をつくり、維持するためには、行政、住民、NPO、民間企業などが連携して情報を共有し、活動することが重要である。線引きを廃止したあとのまちづくりが成功するかどうかは、各地域の特性を生かしたきめ細かな取組ができるかどうかにかかっている。したがって、一律にこうあるべきという方向性を打ち出すよりも、それぞれの地域の事情を考慮したかたちでのガバナンスを考えるほうが、成功のチャンスは大きいと思われる。

結論

安寧の都市を創るためのガバナンスは全国一律ではなく、それぞれの地域の特性を考慮して考える必要がある。人口減少が著しく、超高齢社会を迎える今日において、各地域は、自らの地域を安心・安全で三世代の人びとが生き生きと健康的に生活できる地域にするためにどのようにすればよいかを自ら決めなければならない。そのためには、住民、行政、民間企業、NPO、学校、病院、福祉施設などのそれぞれの利害関係者が連携し、情報を共有しながら、安寧の都市を創るために、問題の把握、目標の設定、解決のためのアプローチの発見、施策の決定、実施、評価を行う必要がある。このようなプロセスはPDCAサイクルであり、各利害関係者間のコミュニケーションを促進、目標に向かって必要な施策を実施する。

綾部市のケーススタディで見られたように、従来は役に立っていた都市計画の線引き制度を廃止して新しいまちづくり条例を制定するという施策も、人口減少による地域の消滅というおそれがある場合には有効な施策となりうる。従来の常識にとらわれることなく、新しい制度や施策を手遅れにならない時期に導入することが求められる。その場合に、リーダーシップが重要であり、市長のみならず市役所、住民組織、企業、NPOなどの職員のリーダーシップが安寧の都市づくりには欠かせない。

参考文献

- 1) 谷口栄一 著「安寧の都市」、土木技術資料、第52巻第5号、3頁、2010年
- 2) AARP, *Livable communities, the Policy Book: AARP Public Policies, 2013-2014*, (Washington D.C., AARP), 2013.
- 3) 谷口栄一 著「安寧の都市とは何か」、『安寧の都市研究No.1』、1頁、2011年
- 4) 坂内陽子ほか 著「東予広域都市計画区域における線引き廃止前後の開発動向の変化に関する研究」、都市計画論文集、第43巻第1号、28-33頁、2008年