

令和3年度前期アーバンデザインスクール第3回実績報告書

1. 開催日時

令和3年8月6日（金） 18時30分～20時00分

参加人数: UDCBK での視聴: 2名、オンライン: 14名=計16名

※オンライン会議システムとUDCBKのオープンスペースでの視聴を併用

2. テーマ

「都市を再生する」

- 令和元年度アーバンデザインスクール（前期）『アーバンデザイン講座』の講師が再び登壇し、多角的な視点からアーバンデザインについてさらに深く学んでいく全5回シリーズ「アーバンデザインの探求」の第3回目である。
- 第3回目の本スクールでは、講師の黒瀬武史氏に話題提供いただきながら、及川清昭氏（UDCBK センター長、立命館大学工学部特命教授）のコーディネートのもと、成熟期を迎えた都市において、「再生 = 再開発」という従来のアプローチにとらわれない、生活の変化に応じた豊かな使い方を許容する都市空間の在り方について考えていく。

3. 話題提供者

- 黒瀬 武史 氏
九州大学大学院 人間環境学研究院 教授



4. 話題の概要

黒瀬氏による講演

ア. 成熟期を迎えた都市の課題と再生

- これまでの「都市再生」というものは、「再生 = 再開発」ということが基本にあり、大きく立派になることが重要という考え方が持たれていた。
- しかし、人口が減少する社会において、大きく立派な建物をつくり、床の面積を増やすことだけが都市再生で良いのか、という問題意識が生まれてきた。
- 従来の都市再生とは違うアプローチもあり得るということを見ながら、多角的に都市再生について考えてみたい。併せて、都市を再生する際の「途中のデザイン」も含めて、豊かな暮らし方や使い方についても見ていきたい。

イ. 中心市街地の再生 再開発と再々開発

- 従来型の都市再生の事例として、市街地再開発の仕組みを紹介したい。例えば、これまで土地を持っていたそれぞれの人たちの土地をまとめて、新しい大きなビルを建てることがある。このビルの床面積の一部を他の人に売ることによって開発事業に必要な資金をまかなう。また、これまで土地を持っていた人は、新たなお金を出すことなく、このビルに入居することができる。他にも、この手法を活用して、大きな道路を通したり、駅前広場をつくったりすることもある。
- ただ、再開発で生まれる増加分(保留床)が売れないと、この仕組みは成り立たない。日本が成長していた経済が右肩上がりの時代であればこの仕組みは活用できたが、これからの時代は成長の余力のある場所では使えないかもしれない。
- 草津駅周辺でも、商店街がある地区を再開発しているが、このような再開発では「高度利用地区」という制度を利用して、従来より大きなビルを建てている。他にも、かつて駅前にあった競馬場が存在していた場所が工場になり、その跡地をショッピングモールとして再開発している事例もある。
- このような再開発は、80年代後半から2000年代初頭にかけては、全国の地方都市でも行われていたが、近年は減少している。そして、現在では、主に三大都市圏での実施に偏ってきているのが実情である。人口が減少している社会においては、従来型の市街地再開発が難しいということに課題がある。
- 再開発で度々言及される成功事例が、高松市の丸亀町商店街である。従来の細分化された商店街を一体的に開発し、ホテルやマンションなどもある新しい空間に生まれ変わらせた。この再開発では、土地の所有と利用を分離して、定期借地権を活用した。そして、ショッピングモールと同じように店舗の入れ替えを促していった。
- 福岡市西新という地区での再開発では、80年代に商店街をまとめてデパートを建てるという従来型の開発を行った。同時に地下鉄の駅もでき、デパートに直結して買い物ができるような商業施設となった。しかし、2000年代になると、施設の運営も上

手くいかなくなり、再々開発を行った。再々開発では、大きなマンションと小さな商業施設というかたちで、地下鉄直結という利便性を活かして成功した。

- 全国的に、20年以上経過した地方都市の再開発がどのようになっているかを調査したところ、半分以上で核テナントが撤退していた。その後は、自治体が資金を投入して再整備したり、建替えをしたりしている状況であった。
- ただ、建物の上部にマンションがある場合などは、建替えは難しい。このように長い目で見ると、上部と下部が別の用途となっている場合は、建替えの同意を得るのに時間がかかってしまう。一方、土地と建物が分かれている場合は、建替えが進みやすいことが分かっている。
- 広島県三原市の再開発ビルの跡地活用事業では、図書館や商業施設、ホテルなど従来は同じビル内にあったものを分けて整備することにした。また、佐賀市の中心部の再開発ビルは、核テナントが撤退したのち、佐賀市が商業部分を買取り、スーパーの誘致や公共施設の配置などを行った。
- 熊本県山鹿市では、温泉施設や住宅、商業施設などが一体となった巨大な再開発ビルを全面建替えではなく、部分建替えを行い、温泉施設も従来の伝統的な外観で復元した。この事例では、建替えに当たり、土地と建物をそれぞれの用途で所有を分割した。商業施設では、減築を行い、まちなかに必要なデイサービスや介護拠点も誘致している。
- 熊本市の上通り商店街では、2016年の熊本地震の際に被害を受けて更地となった場所に従来と同じビルを建てるのではなく、思い切った減築により、「オモケンパーク」の名称で誰もが使える広場のような空間が生まれている。
- 日本における市街地再開発事業は、建物の更新や都市の防火を進めるという点では一定の効果があつた。また、海外のように再開発で従来住んでいた人たちが都市から追い出される（ジェントリフィケーション）という事態も減らすことができた。
- ただし、市街地再開発事業は、成長や人口増加が続くことを前提にしており、これからの人口減少社会では成り立たせることが難しい。また、多数の権利者が異なる意向を持っている場合、建物を再生することが困難になる。
- これからは再開発を考える際に、将来の「再々開発」を見越していくことが重要となる。

ウ. 人口減少地区の再生 デトロイトを事例に

- 私が生まれた熊本県八代市のある場所では、90年代には駅前に社宅が建っていた。そこが2000年代には更地になってしまつて、後には住宅などが建つことがなかつた。そして現在は太陽光パネルが敷き詰められている。
- これからの人口減少の時代は、かつてまちであつた場所が、まちでなくなる可能性もある。しかし、日本では不思議なことに住宅の戸数は増え続けている。つまり、これ

から空き家が増加する傾向となる。

- これまで、限られた土地に人口を配分してきた日本の都市計画であるが、これから人口が減っていく時代に都市計画は何ができるのか、ということを考える必要がある。
- 海外の事例として、米国で人口が減少している「ラストベルト」と呼ばれる古い工業地帯に位置しているデトロイトを取り上げる。この都市は、ピーク時の人口は、1950年に185万人ほどであったが、2010年には71万ほどになり、6割も減少している。
- もともと、デトロイトはGMやフォードなど自動車産業のまちとして発展してきた。しかし、20世紀の間に、工場が南部の州や海外に移転してしまい、人口がどんどん減少していった。
- 特に都心部に歩いて行ける距離にある住宅地の人口が壊滅的に減少した。逆に郊外には新しい住宅地が出来て、住民はまだ残っている状況にある。
- また、人口減少のもう一つの理由が人種間の対立である。もともと、白人が過半のまちであったが、南部から黒人が流入してきたため、黒人の割合が高まった。かつては、人種間で地区の住み分けが行われていたため、市内には黒人の人口が増え、白人は郊外に引っ越していった。現在は、デトロイト市内の住宅地には白人は非常に少ない。
- このような状況の中、デトロイト市そのものの人口は6割減少したが、郊外を含めたデトロイト都市圏で見ると、人口は安定している。つまり、郊外化が進み、住宅がどんどん市外に広がっていった。
- デトロイトでは、ほとんどの人が自動車通勤しているので、郊外に住んでいても不便を感じない。そこで、高速道路ができるとその沿線に住宅地が生まれていく。
- また、デトロイト市内と郊外とでは世帯収入にも格差があり、市内の都心に近い住宅地には貧しい人が集まることになる。そうすると、市の税収が減り、住民へのサービスの質が低下するので、また人口が減少するという悪循環になる。
- ただし、デトロイト都心部は、民間主体のエリアマネジメントにより再生を果たしつつある。例えば、公共空間を充実させみんなが使えるようにしたり、まちなかにトラムを導入して歩けるまちとして再生したりしている。
- 90年代初頭には駐車場とビルしかなかったまちなかでは、人が歩かないので治安も悪化していた。そこで、車道を縮小し、緑地や広場を拡充して、歩いて回れるまちに再生していった。
- これらの活動は、都心部の土地所有者でつくるエリアマネジメント団体が主導しており、固定資産税とともに、まちづくりを支える資金を一定割合で徴収し、活動資金としている。
- このような再生は都心部では可能であるが、郊外に同じ方法を適用するのは難しい。郊外でもかつて人が住んでいた土地で、空き家が増えて、誰も住まなくなった土地が放置されている箇所がある。例えば、規模が小さくて、少し質が悪い、建売住宅が集中していたところに、空き地が集中している。荒廃が進むと、土地の値段も下がり、

まちの魅力が減って、さらに人口が減少していく。

- 放置された土地では、税の滞納が発生するが、そのような場合、米国では自治体の公有地となる。また、投機目的で土地を買い占める不在地主の存在もあり、使われない土地が増加しているところもある。
- ブライトモア地区は、そのような空き不動産が多数あるところであったが、近年では前向きな変化が生まれている。居住者が近隣の空き不動産を買い取り、居住地の土地を広げて生活している。
- 取得した不動産の使い道として、例えば、5、6区画を買い増して、農園にしている住民がいる。こちらでは、近隣の住民にも農のある暮らしが広がり、雨水利用や養蜂なども実践され、営農のコミュニティーづくりが目指されている。さらに、都市型農業をビジネスとして展開する住民も出てきている。他にも、都市の中で林業を始めている団体も出てきている。
- ロウアーイーストサイド地区では、富裕層の住む地区と空き地になっている地区が非常に近接している。人口が減少してきている中、どこまでを住宅地として維持し、どこを別の用途に変更していくかということを経元住民同士がよく話し合っており、2010年代初頭に一部を非都市化を前提とする計画を作っていた。
- 一方、デトロイト市役所でも市が主導して、同じような計画をつくったが、こちらの方は上手くいかなかった。それは、市がトップダウンで、空き家が増えている地区はインフラの維持を止めてしまおうなどと決定したため、住民からの反発に遭ったからである。
- このような反省を踏まえて、地元の民間の慈善団体が主導して、‘Detroit Future City’という計画を策定した。この計画の画期的な点は、土地利用を転換する際に、補助金を付けて、実験的な新しい利用方法を提唱したことである。
- 日本では、人口が増加したり、人口を維持させたりする地区に、立地適正化計画などで流動人口を誘導して補助金などを付けたりするが、本当に生活が変わってしまうのは、むしろ人口が極端に減っていく地区である。そういう地区に住んでいる人たちにどのようなかたちで住み続けてもらうか、そういう都市再生の方法を考えていかなければならないのではないか。
- Detroit Future Cityの例では、人口が減少している地区において、住宅地と農業地を混在させながら住民が生活したり、いきなり地区を閉鎖するのではなく最終的に人口が極端に減ってしまったら閉鎖するという段階的な非都市化を想定したりしている。人口減少の時代においては、このような都市のデザインも必要になってくる。
- 税滞納により自治体の所有となった土地を有効に活用するために「ランドバンク」という機関がある。デトロイトのランドバンクには、「サイドロット」という名称で、公有地になった土地を近隣の住民が購入するとき、安価で取得することができる制度がある。市では、いくらたくさん土地を持っていても税金が入ってこないのを、

きちんと使ってもらえる人に売却する方がよい。ランドバンクによって、細分化された土地を再配分することで、税収も期待できる。

- 農地のほかにも、大雨の時に、水を一時的に貯めておけるようなグリーンインフラとして空き地を活用している事例もある。土地のことを最もよく知っているのは、そこに住む市民なので、土地をきちんと管理してくれる主体に戻していくということが大切である。
- 空き家になり、土地が荒れて、人口が減少していくという負のスパイラルに陥る前に、土地に人の手が加わっている状態をつくることで、人の活動が伝わりやすい景観ができ、新しい利用者も生まれてくるのではないかと思われる。その意味では、人口が減っている時には、使ってくれる人に所有権を渡していくということが重要になると考えられる。

エ. 工場跡地の再生

- 工場跡地の事例としては、例えば東京のビール工場跡地を再開発した恵比寿ガーデンプレイスのように、その開発の内側は素晴らしい環境が出来上がる。しかし周りの土地と使い方が全く異なる環境が生まれてしまうという現実もある。汐留や西新宿でも同じように、昔からある周りのまちとは全く異なる風景が再開発地区として出現する。
- 防衛庁の跡地である東京ミッドタウンの再開発では、公園や緑地帯をうまくつなげて周囲のまちとの連結が図られている。再開発をする上では、周囲の環境との関係をいかにつくっていけるかが重要になる。

オ. 草津川跡地の再生

- 草津川跡地公園は、駅から歩いて行った時に、土手が残されており、新しい公園の魅力が加わりつつ、昔の川の雰囲気が残されているところに魅力がある。
- これまでの再開発は、今まであったものを全部取り払ってしまって、新しいものをつくるということが従来の方法であった。しかし、再生という観点からは、どのようにして、今まで存在したものと新しいものを組み合わせていくのかということが重要である。
- 草津川跡地でも、従来の土手やトンネル（草津川のマンボ）、路地から川に至る階段などが残されており、新しいものと古いものを絶妙に取りまぜながら、デザインされている。このことにより、かつての住民も草津川という場所を認識することができる環境が生み出されているのではないか。
- 河川の跡地が再開発された事例は全国にあるが、草津川跡地公園は、緑やまちをつなぎ直すために川をつくり変えた初めての事例になるのではないかと思う。

5. 質疑応答

(1) Q: 保留床が売れないと再開発のハードルが途端に上がることがよく判った。そこで出てきたのがコンパクトシティ（立地適正化計画）だと思うが、先行して取り組んだ東北の都市（仙台・青森・秋田など）はことごとく失敗している。このままでは税金で整備した都市拠点区域に誘致した核テナントが撤退し、結局市が再整備するという悪循環が日本中で発生すると思われる。この問題はどうしたら解消・緩和するか。

A: 色々な事例を見て感じるのは、やはり、大きな箱物だけで、勝負していくのはなかなか難しいということである。特に箱型の中層の商業施設というのは非常に厳しい状況にある。そこで考えられるのが、一度郊外に転出した図書館や市民会館といった公共施設をもう一度、まちなかに戻していくということである。現状、郊外のショッピングセンターや e コマースがある中で、まちなかに買い物のためだけに出てきてもらうというのは無理がある。そうではなくて、人に会うとか文化活動に参加するとか、あるいは働く、病院に行くなど、そういう機能がまちなかにあることが大切で、立地適正化計画のなかでも誘導しやすい施設なのではないかと思われる。そして、まちに出てきてもらっているうちに、まちなかに住んでもよいと思ってもらえるようになることが大切なのではないか。高度経済成長期に郊外に移転していった役所などを含めて、もう一度、中心部に経済活動を戻していくことを考えていくことが必要であると思う。

(2) Q: 再開発や再々開発事業において、従来はまちづくり会社などが主体となっているように思われるが、今後は、どういった主体が事業体となり得るか。

A: 再開発の時は、とりあえずものができることが目的となってしまうがちで、官民で出資して公社をつくって開発していこうということでも成立してしまう。しかし、再々開発では、最初の再開発後に各主体の意向がずれていくことを経験しているため、最初から施設ごとの責任主体を明確にすることが多いように思う。もちろん、官民の連携は大切で、例えば、行政は買い物以外に人が集まる公共施設を整備し、民間は公共施設の来客も前提にスーパーをつくるなどの事例がある。ただし、土地・建物ともに共有ではなく、分筆・分棟されている。また、鉄道会社などは代表的だが、開発とは別にアーバンデザインセンターのようなエリアマネジメント団体に資金や人を出し、エリアマネジメント事業に参画する企業の例もある。

(3) Q: デトロイトの事例は、将来的に草津市も直面することになるかもしれないが、Detroit Future City のような取組が可能になるか。

A: 日本では、いまのところ空き家になっても固定資産税を納めるといふ人が多いので、

デトロイト市のように自治体が公有地をたくさん抱えるということは少ない。しかし、不動産の価格が低いと不動産業者が十分な仲介手数料が得られないため、土地・建物の取引が停滞することが懸念される。例えば、地域の不動産業協会と市がパートナーシップを組んで、仲介手数料を自治体が支援するというようなことも一つの方法ではないか。長い目で見て、土地の荒廃を防ぐことができるような取引に関して、まずは民々の取引を応援するということが大切だと思う。もっとも、今後、米国のように固定資産税を納めなくても恥ずかしくないと思うような人が増えれば、公有地が増え、行政に価値の低い土地が集まってしまう事態も生じうる。その場合は、ランドバンクのような仕組みも必要になるのかもしれない。



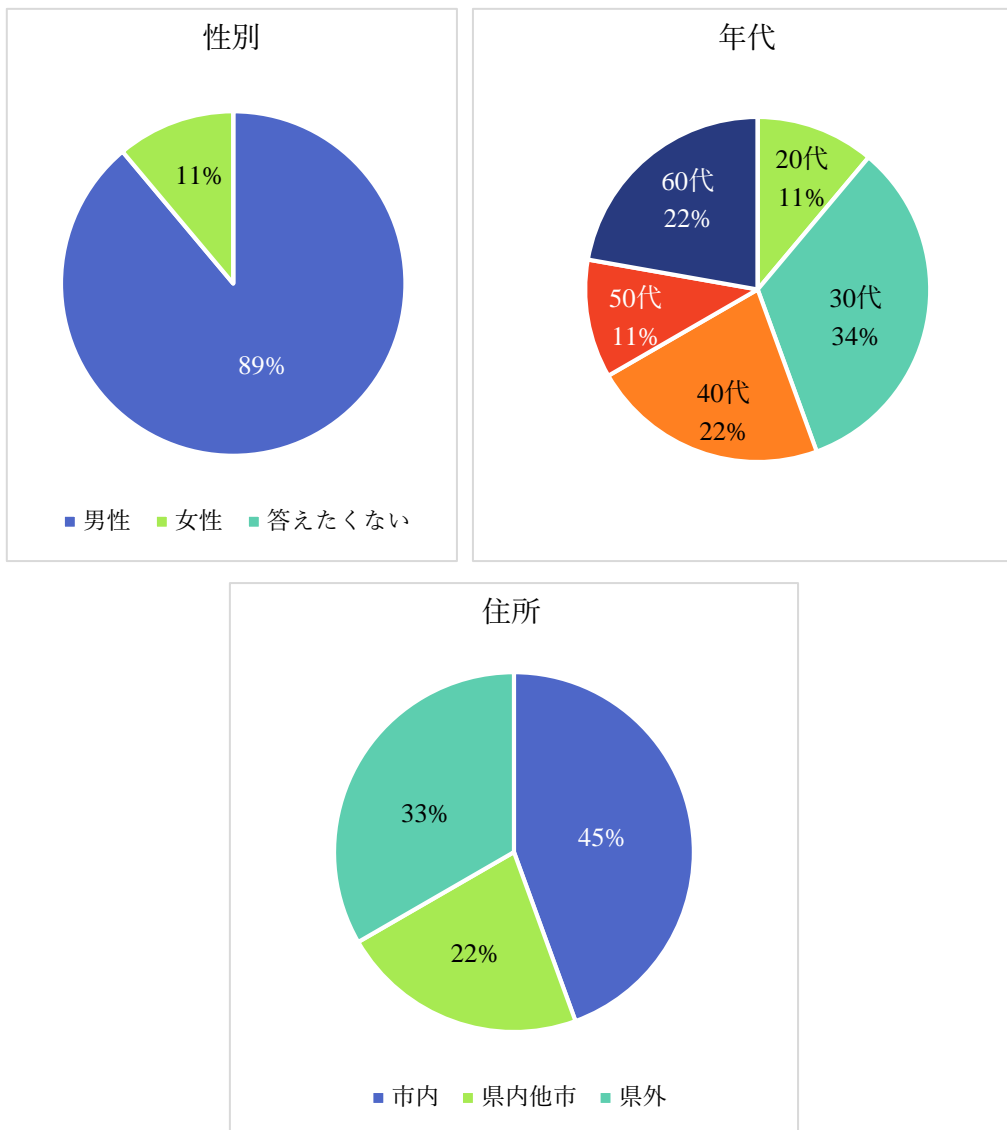
6. まとめ

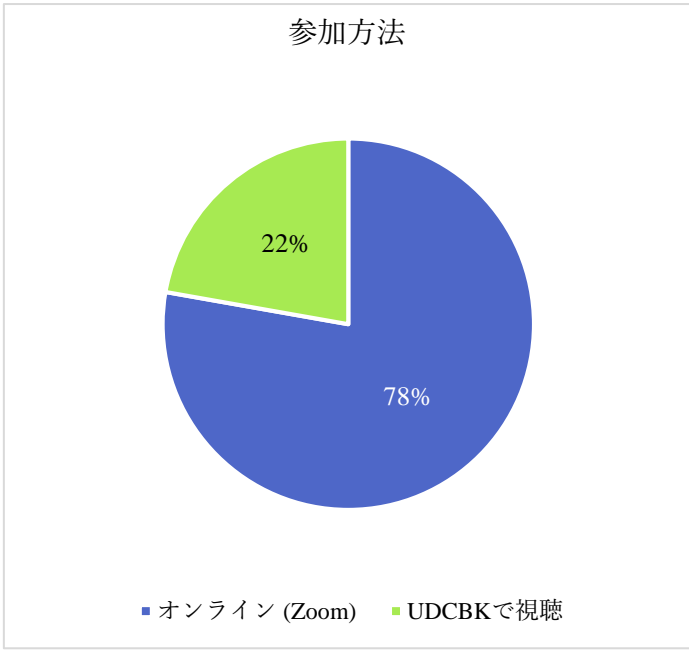
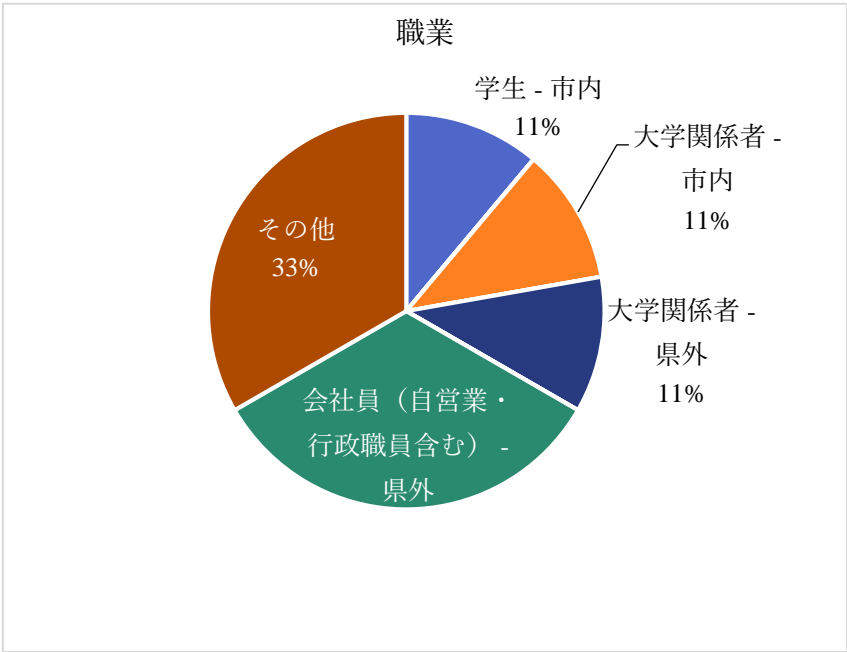
- 人口が減少する社会においては、従来の「再生 = 再開発」という「大きくて立派なものをつくる」発想を転換する必要がある。
- これからの時代は、「とりあえず何かをつくる」ことで終わるのではなく、「つくったものをこれからどのように使うか」という、つくった後の未来のマネジメントの視点を持つことが重要となる。
- 行政・企業・住民が様々な視点や役割を組み合わせ、都市の再生を考えていく必要がある。
- 草津市においても、草津川跡地公園に代表される新しい発想の都市再生の事例が生まれている。これからのアーバンデザインでも、そのような発想を活かして、マネジメントを視野に入れた都市の再生を進めていくことが大切である。

7. アンケートまとめ

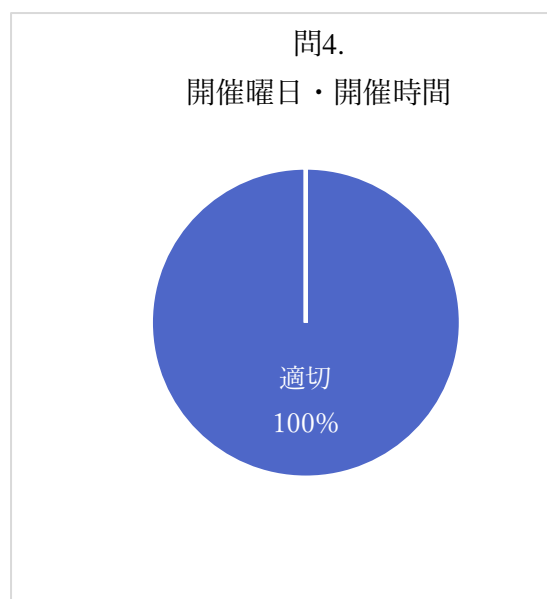
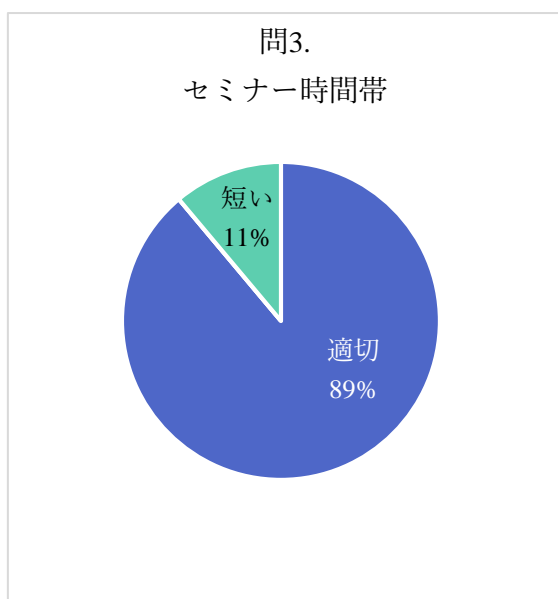
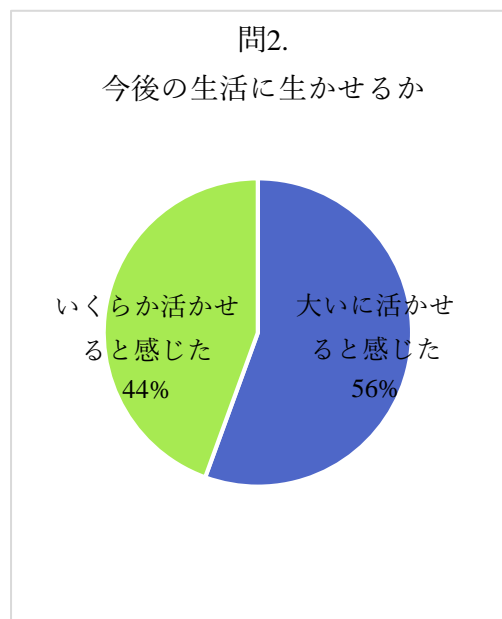
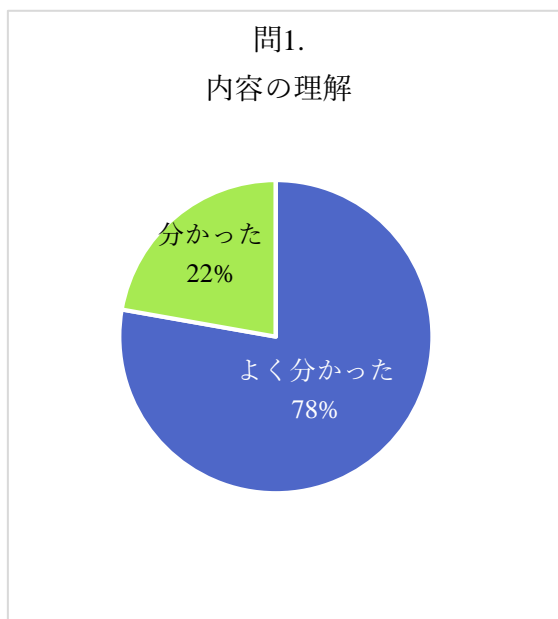
(1) 参加者属性

参加者 16 名のうち、アンケートに回答いただいた方は 9 名、回答率は 56% だった。





(2) 内容について



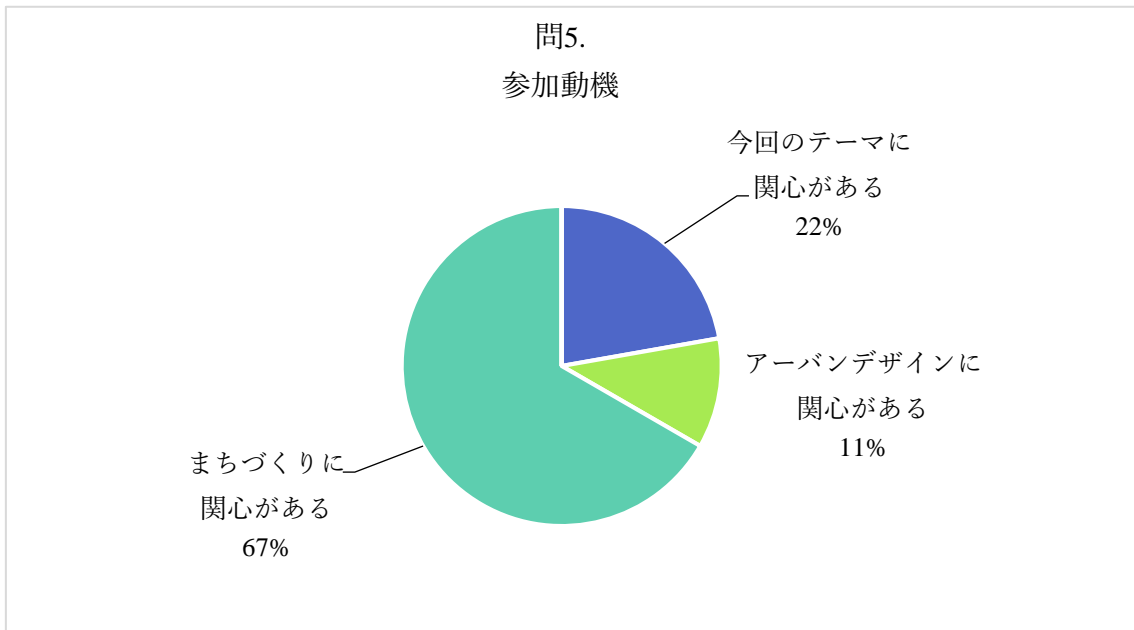
【自由記入欄回答】

問3. 時間はどうでしたか。

短い（盛りだくさんで2回分程で嬉しい!!）（60代男性）

問4. 開催曜日、開催時間は適切でしたか。

回答なし



【自由記入欄回答】

問6. それぞれに関心のあるテーマについて御自由に記載ください。

- 今後のまちづくりに活かしていきます。(30代男性)
- ・歴史まちづくり・・・歴史的風致維持向上計画 びわこ東海道景観基本計画
- ・草津の公共交通・・・財源問題 道路同様に税を徴収する可能性について
福祉車両の活用
豆バスの真実 さらに市民の足になるための可能性
(60代男性)
- 気候変動により頻発する水害と避難所運営(今の小学校には飲料水・生活用水が十分でない)(40代男性)
- みなくさまちライブラリーなど実際に活動していることや机上だけでなく実行できそうなプロジェクト(50代男性)
- まちづくり、プレイスメイキング、公共空間、公共施設、産学連携関連など(30代男性)

【自由記入欄回答】

問7. 今回、印象に残ったこととその理由をお聞かせください。

- デトロイトの事例はとても参考になりました。また、中心市街地に小売り以外の目的が必要というのも納得感がありました。(30代男性)

- 市街地再開発事業は民間主導になるため、目先の利益が重要である。市は長い目で見
て、民間に対して誘導していけるか重要だと思いました。(30代男性)
- 今回のお話は、幾つも草津市の具体的な場所をあげて頂き、大変分かり易く感じまし
た。印象に残ったのは、デトロイトのランドバンクの事例です。理由は、現在、南草
津駅周辺は大規模な宅地開発が進み、市外からの転入に加え、より駅に近い便利な場
所へと、市内の中でも住民の移動があるように感じていたからです。その結果として
空き家が増えた地区に対して、ランドバンクは活かせると思いました。ただ、土地の
価格が高くなり、購入、地代、管理費ともに草津市の負担が多くなると思います。資
金の調達はかなり難しいのではないかと感じたので、日本国内での資金調達の事例
など、改めてお話を伺いたいと思いました。(60代女性)
- 1. 都市計画・公共交通で欧州の事例紹介が多いがデトロイトの事例は日本で大いに
参考になる。大火・産業の盛衰・交通・ギャング・治安・人種別居住地域・高層
建築等の変遷でシカゴが知られている。デトロイトの分析から米国の都市でも日
本での参考になると感じた
- 2. 公共施設を中心部に戻し買い物以外での活動も大事
- 3. 再々開発を念頭
- 4. 人口減少都市での再開発
- 5. 茨木市に類似点 α ビール工場跡地に立命大 β 茨木川は暗渠で公園
 γ 中心部の団地群(1960年代)は建替・用途変更
- 6. デトロイトの戸建住宅は賃貸か建売か世帯当たりの人数等が気になる
大津市全域の世帯毎平均は2.24人(2021年8月)(60代男性)
- チャットで質問もさせていただき、非常に有意義でした。個人的には、法律を作って
税金をしこたま使って駅前に商業施設をつくるのは成功しないと考えているので
(40代男性)
- 人口増加時代の都市開発と、人口減少都市の再開発や再々開発の考え方。草津駅前の
再開発や草津川跡地公園などの話が参考になった(50代男性)