

人口減少時代におけるストックの維持と利用をめざす計画論

東北大学 正会員 ○奥村 誠

1. 東日本大震災被災地の市街地形成の課題

東日本大震災 10 周年に向けて、復興政策のレビューに取り組んでいるが、宮城県・岩手県の沿岸部の津波被災地では、既存市街地のかさ上げや高台移転のための新規の造成が進められる一方で、長期の造成期間の間に多くの世帯が内陸部などの避難先に定住してしまい、結果的に多くの空き区画を抱えることになった。高台および接続道路の造成のために相当量の自然環境の改変が行われ、津波リスクは低下したものの、土砂災害などの他の災害リスクの大きい状況を生み出した。居住密度が低いことから、地域商業、公共交通をはじめとする生活サービスに対する需要密度も低くなり、それらの活動の立地が進まず、また一旦立地した活動の長期的な維持も困難な状況となっている。残念ながら、コンパクトシティー化とは程遠い状況が出現しつつある。

2. 需要追従型の計画論

この「過大」な造成は、ある計画主体が強い意図を持ち、問題のある考え方で積極的に計画したために生じた問題ではなく、むしろ、以前の人口や産業が増加していた時期に当たり前であった考え方に従って、自治体などが真面目に計画したものが、強い調整を経ずに積み上がった結果であると考ええる。

人口や産業の増加期にはニーズが増加し、現有の施設やストックでは混雑が生じたり、容量が足りず十分なサービスの提供ができなくなる状況が想定される。そこで需要予測を行なった上で、それに追従するための施設やストックの不足量を推計するという、需要追従型の計画方法が採用された。不足量を補うという目的（Benefit）を実現できる方法がいくつかあるときは、その中で費用や資源の投入量（Cost）が最も少ない効率的な計画が望まれてきた。いわば分母の圧縮により B/C という効率性を高めることが有効であった。

被災自治体をふくめ、日本の地方圏では人口や産業が減少トレンドに移行してかなりの年月が経っている。しかし、需要追従型の計画論に変わる新しい考え方が一般化していなかった。各自治体において人口が減少するという将来像を受け入れることはできない以上、何とかして被災前の水準を保つことが目標となり、需要追従型の論理に従えば、施設やストックもその人口に見合う量が必要となる、ということになった。それぞれの自治体がある時点で減少が止まるとして将来の目標人口を設定した結果、それを足し上げたものは実際の縮小トレンドとは大きくかけ離れた過大なものとなってしまった。

将来の人口が分かったとしても、その時点でどのようなニーズが存在し、そのためにどのような施設が必要になるかについては不確実性が存在する。しかし、人口増加期の計画では、将来ニーズの質的な変化を真剣に考慮してこなかった。これは、生活水準の向上によりニーズが質的に変化するとしても、従来からのニーズは無くならず一人当たりの量は拡大する。限られた財源で多数の地域の整備を進めていく上では、まずは現状の人口当たりのニーズ（原単位）に基づくことで調整が容易になり、質の変化を無視した計画を立案しても無駄になる恐れがなかった。

結局、復興計画は被災地の新しい将来像を目指した計画にはならず、過去の時点の人口水準を取り戻すことを目標に、人口とサービス・施設との関係も過去のあり方を基準にあてはめる、時間軸を眺める方向としては「後ろ向き」の復旧計画となってしまった。

3. ストックを維持し、使い方を工夫する計画論へ

技術革新や産業構造の変化が急速に進む中で、災害や新しい社会問題が発生している。これにより、従来想定してこなかったようなニーズが出現する可能性がある。たとえば、この冬から世界中で大きな問題になってきた COV-19 の大規模感染問題の中で、密閉空間における高密度な人間の間の会話や飲食などの密接な接触の

キーワード 地域計画, 既存ストック, 維持, 利活用, 人口減少

連絡先 〒980-8572 仙台市青葉区荒巻字青葉 468-1 東北大学災害科学国際研究所 S502-b TEL 022-752-2161

危険性（いわゆる3密状況）が問題となり、ICTを活用した業務や教育サービスのニーズが増大している。このことは、これまでの都市計画や地域計画の価値観を覆す可能性がある。例えば、東京をはじめとする世界的な大都市では、多数の移動ニーズを小さな費用で効率的に捌くために地下鉄や通勤鉄道を用地してきたが、それは密閉環境で多数の人間が密集して密接な接触を生み出す原因となっている。片や、ほとんどの地方都市では自家用車の利用が進み公共交通サービスを支えるだけの需要が存在しないが、逆に言えばほとんどの労働者が他人との高密度の接触なしに通勤できるという点で感染症に強いという特質を持っていることになる。

不確実性が大きく、将来のニーズを予測することが難しい時代には、人口とニーズの量的な関係を明確に把握し、最小限の施設を計画するという需要追従型の計画論は実行が難しくなる。むしろ、我々が歴史的に蓄積してきたストックや施設を前提として、それをうまく使って新しい地域課題やニーズに柔軟に対応していくという工夫が重要になる。ストックを維持するための費用（Cost）を確保するという条件のもとで、できるだけ大きな効果（Benefit）を見出すという工夫で、分子を拡大してB/Cの拡大を図るという方向性が必要となる。

4. 失敗を許し、挑戦を是とする計画論へ

地域が直面する課題が複雑化する中で、即効性が確実に期待できる政策を見出すことは、誰にとっても困難である。可能性のある方策を色々試してみて、うまくいく進め方を学んでいくという姿勢が必要である。誰でも最初から自転車に乗れるわけではない。バランスを崩しながら、時には転びながら、繰り返しトライする中で徐々にコツがつかめてくる。やがて、最初は到底できなかったことが、当たり前のようにできるようになるということがある。このような学びは、失敗を許さない環境では成立しないが、初めから失敗を当たり前としてしまうと工夫や向上が期待できない。筆者は、Try and error ならぬ、Error and retry と表現している。

新しい工夫のアイデアは、異なる経験を持つ様々な立場の主体が自由な雰囲気の中で同一の課題に取り組む「協働」によって生み出される。従来、確固とした根拠のある計画に沿って行政主体が間違いのない計画を立案し、着実にそれを実行に移すことが期待されてきた。これに対して、地域の持つ特徴や様々な既存のストックを出発点として、それを活用する遊びを含むようなアイデアを、行政だけでなく企業や各種の市民活動主体が出し合う協働の仕組みを作ることが重要である。失敗からの学びを関係する主体が共有し、Error and retry の中から、新しいアイデアや工夫を見つけ出していくことが求められる。

人口や産業が減少しニーズも量的に減少してくる時代には、現存するストックの中に「有休部分」が生じる。その部分は、もしストックがなければ新たに大きな費用をかけて用意する必要のあるものが、有休であるがゆえにすでに目の前に存在し、維持のためのはるかに少ない費用さえ負担すれば安価に利用できることを意味している。つまり、Error and retry ができる環境が用意されていると考えることが可能である。

5. 計画書の構成

従来の需要追従型に沿って計画を作成するには、人口などの将来の地域の状況の想定を元に、ニーズや需要を予測し、そこから将来に発生する量的な不足やミスマッチという課題を明記する。そしてその解決策として、ストックの増強のための計画案を作成するという手順となる。ほとんどの地域が少子高齢化やストックの老朽化、災害の頻発や地域産業を取り巻く経済情勢の不透明化を問題と考えている場合、従来の考え方で地域計画を作成すると、どの自治体でも同じような不安の言明が続く、明るさのない後ろ向きの計画書になってしまう。

上述したような一般的な問題は日本全国に共通する国家レベルの課題であり、個々の自治体の力でどうなるものでもない、と開き直ることが必要である。自治体ごとの個性のある前向きな計画書を作るには、その地域が優れている特徴、伝統、歴史、風土を述べ、その発展形として地域の将来像を提示する。そしてそれを実現する上での課題を述べ、具体的な政策に展開することが望まれる。

参考文献

・仙台市広報課：つなぐ。仙台、「これからの仙台」仙台市政だより、2020年3月号、p9

<https://www.city.sendai.jp/shiminkoho/shise/koho/koho/shisedayori/2020-03/documents/P09.pdf>