

## 【研究ノート】

# 世界の人口減少都市とその対応策

平川 勇夫

### 1. 都市の人口減少

日本でも世界でも、相当数の都市が人口減少に直面している。例えば、本誌別稿(草間一郎「人口動向～2005年国勢調査を中心に」)においてデータが示されており、日本では都道府県庁所在都市のうち3分の1以上に当たる17市で、2000年から2005年の間に人口減少が見られる。世界の大都市でも人口減少は決して例外ではない。

もちろん、人口減少といっても、都市圏という単位でのケースと、中心都市についてのケースとでは、様相はかなり異なる。しかしながら、たとえ都市圏単位では人口増加を示している、中心都市が人口減少によりその活力を失っていくという問題に悩む地域は少なくない。そこで、本稿では、統計的な議論よりも、いわゆる「都市の人口減少」がどのような問題をもたらし、どのような対応が模索されているのかについて、海外の記事や文献をひもときながら、世界の都市の動向を考察したい。

### 2. 世界の動向

#### (1) 人口減少都市の割合

#### 人口減少都市が6割

人口減少都市という事態は世界に広く見られる状況であり、ニューヨークタイムズでは次のように報じられている。

国連や研究者の調査によると、世界中で、拡大している都市が4割なのに対し、縮小している都市が6割と過半を占めるという。1世代前には活気のあった商業中心地が今や失われた町ポンペイのごとくである。セントルイス、プノンペン、ヨハネスブルク

などでは、3分の1以上の人口減少となっている。

人口10万以上の450都市以上で1950年より10%以上人口が減っており、アメリカでは59都市に及ぶ。<sup>1</sup>

アメリカでは、90年時点で人口50万以上の大都市77市のうち、1950年から1990年までに人口増加となったものが51都市で、平均6倍以上の増加になった。一方減少した26都市には1950年から人口減少が続いているものが7市ある。ニューヨーク、シカゴ、フィラデルフィア、デトロイト、ボルティモア、ワシントンDC、ボストンである。<sup>2</sup>

#### 都市圏での人口減少

しかしながらアメリカの都市人口の減少は、比較的裕福な住民が郊外居住を志向した結果という面が大きく、都市圏という単位では、大部分の地域で人口増加となっている。2000年時点で総人口100万人を超すアメリカの都市圏49地域のうち1990年から2000年までの10年間に人口が減少したのは、フィラデルフィア州ピッツバーグ都市圏(人口239万人から236万人へ1.5%減)及びニューヨーク州バッファロー・ナイアガラフォールズ都市圏(119万人から117万人へ1.6%減)である。この他、人口増加率が5%以下と比較的低い都市圏は6都市圏に及ぶ。<sup>3</sup>

フランスでは、52の大都市圏のうち人口減少しているものが8都市圏ある。

イギリスでは、ロンドン以外の主な大都市圏は、グラスゴー、リバプール、マンチェスター等、図1に見られるとおり、ほぼ軒並み人口減少となっている。<sup>4</sup>

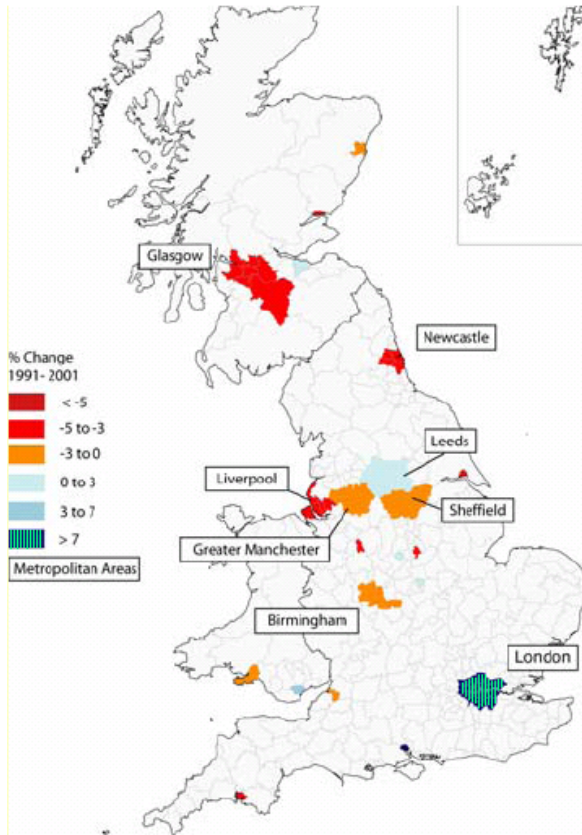
<sup>1</sup> Stohr (The New York Times 2004.2.5)

<sup>2</sup> Rybczynski and Linneman (1999)

<sup>3</sup> U.S. Census Bureau (2006)

<sup>4</sup> Cunningham-Sabot and Fol (2006)

図1 英国の都市圏の人口変化 (1991年~2000年)



## (2) 都市の人口減少の背景

### 2次産業の盛衰

前に挙げたアメリカのピッツバーグは、USスチールの本拠地として有名で、鉄鋼生産で20世紀前半に急拡大したが、鉄鋼産業の衰退とともに人口が急減した。1950年には68万人の人口を擁したが、2000年には33万人となった。近年は産業構造の転換が推進され、同市の主産業はロボット、バイオ等の先端技術産業、観光、教育等のサービス産業が中心となっている。

英国のマンチェスター、リバプールなどは、19世紀後半から工業化に伴い急速に都市が発展したが、産業構造の変化により1930年頃をピークとして人口は減少してきた。

フランスの都市圏で人口減少が見られる地域も、旧来の工業地帯が多い。

このように、多くの場合、地元産業の競争力の低下とそれに伴う産業構造の転換が人口減少の背景にある。

### 政治情勢の影響

一方、旧東独地域の都市は、特別な政治的事情も加わ

っている。東西ドイツの合併に伴い、国内で労働力の大規模移動が生じ、ドイツ北東部の都市では人口流出が激しい。

## (3) 都市の人口減少に伴う問題

### 共通する都市問題

人口減少都市においては、多くの問題が共通の悩みとして顕在化している。すなわち、都市の財政力の低下とそれに伴う公共サービスの低下、都市インフラの過剰と維持管理の窮乏、空きビルや空き家の増加による街の荒廃、犯罪の温床化と治安問題などである。また、旧東独の都市では、人口流出により空き家が急増し、空室率が3割前後にも達して不動産価格が低下するなど、不動産市場の悪化も深刻化している。

### デトロイトの例

グリーマンはデトロイトの荒れ方を次のように説明している。<sup>5</sup>

デトロイトは自然の大地からスタートして米国第4の大都市になり、地表はコンクリートで覆われた。今そこには亀裂が入り草や木が生えだした。駐車場が花畑のようになったところもある。鉄道線路は見る影もない。見捨てられた都市デトロイト。その住民はホームレスで空き家を住処とする。無人の街区は危険とされて避けられ、車で通りすぎるのがやっつだ。空き家は放火、盗難、荒らし、破壊的になる。しかし不法行為があっても廃屋の所有者には特段痛痒はない。問題は美観の喪失なのだ。空き家となり窓が壊れると、次第に周りの住民がいなくなる。

空き家は朽腐につながるが、同時に新たな占有の可能性をも意味する。「スクラッパー」という人々がいる。デトロイトの古い工場に住むホームレスは、空き家から金属類を失敬してそれを売って生計を立てている。違法だが誰も見向きもしない。彼らの家はボロなので床に自分たちで板を継いだり、出入り口を別に作ったりしている。「割れ家」というものもある。家屋としてはまだ使える状態だが壁の一部が壊されて通れるようになったものだ。

そのデトロイトには「デビルズ・ナイト」という風習

<sup>5</sup> Gliemann (2004)

がある。<sup>6</sup> もともとは第2次大戦前からあった悪ふざけの習慣で、ハローウィンの前夜（10月30日）に、憎らしい近所の家に卵を投げつけるとかのちょっとした悪事を働くものだったが、80年代になって蛮行がエスカレートし、空き家に放火するといった行為も出現した。これを逆に悪用した住民や企業が、保険料目当てに自分の資産（車や空きビル）に放火してデビルズ・ナイトの暴徒のせいにするという事態も出た。84年には放火800件というピークに達し、この頃の平均ではハローウィン前の3日間に500～800件の火災が生じた。これに対処するため、95年には市が10月30日前後を「エンジェルズ・ナイト」と定め、時に数万人に及ぶボランティアが街をパトロールをするようにした。さらに青少年夜間外出禁止令まで出され、おかげで1日当たり20件の火災減少につながったという。都市の荒廃が進むと、通常では考えられないような事態まで発生することがわかる。

#### （4）人口減少への対応

##### 空き家の調整

旧東ドイツでは世界初の「縮退政策」が試されている。27億ユーロをかけ共産主義時代の郊外アパートを何千棟と除却し草地に戻そうとしている。<sup>7</sup> 多すぎる空き家は不動産市場を破壊し、人口流出を加速するという認識も、その背景になっているようだ。

空き家対策について独特の仕組みも見られる。オランダでは、1年以上空き家の場合、所有者にことわることで、家賃なしで住むことができる。所有者はいつでも貸借をキャンセルする権利がある。このやり方は、一時使用をすることで家屋の朽廃を防止できるし、周辺環境も保全される。<sup>8</sup>

##### マンチェスターと音楽

イギリスのマンチェスターについても、いろいろ紹介されている。

人口減少に悩むマンチェスターでは、現代音楽が都市活性化に一役買った。空き家はクラブやバーに活用され、地域の地位も向上した。よく知られている例が1982年に開業したハシエンダ・ナイトクラブである。それが音楽プロデューサー、グラフィックデザイナー、建築家などのブームにつながった。こ

のナイトクラブは既に除却されたが、あまりに地区が有名になったため、ロフトや高級アパートの市場が成立している。<sup>9</sup>

マンチェスターは、1960年代に新規開発事業が行われたにもかかわらず活性化につながらなかった。その後、家賃の安さから80年代、90年代にはミュージシャンが多く流入した。地場のレコード会社の起業や不法コンサートの隆盛以外に、中心部のマンション、飲食店、商業施設の立地が進んだ。さらに、国際スポーツ大会の開催に向けて、マンチェスターは、空きビルを除却するだけでなく「ブランド化」することにした。ポジティブなスローガンを貼り巡らしたビルは、マンチェスターの雰囲気改善に貢献することとなった。<sup>10</sup>

##### ベルリンとサブカルチャー

ベルリンも縮小しているが、中心部ではオープンスペースや公園が建物に変わりつつある。同市にとってはそれが効果的と考えられているためである。緑地は維持管理の必要があるが、市にはそれだけの資金がない。もし空き地を緑地にしたら雑草だらけになり、住民の目には見捨てられた低未利用地と映るだろう。戦争や東西分裂の影響で、ベルリンには低未利用地は多い。しかし、ベルリンのサブカルチャーはそれをポテンシャルと考えた。音楽、演劇、舞踏、美術、建築などの実験の場として利用された。ベルリンの芸術シーンは古ぼけた安工場や酒蔵から始まった。ベルリンは経済より文化の都市であるが、住民が果たして経済力の弱い地区で文化的発展を求めるかは問題になった。郊外化、産業空洞化、建築空洞化、人口移動があっても、結局、文化の喪失にはつながらなかった。むしろ経済衰退の中で文化は発展したと言える。<sup>11</sup>

##### 空地・空家の活用の試み

グラスゴウの建築家デュボウィッツによれば、「プランナーは廃屋などを見ると、白紙に戻してやり直そうと考える。文化的に豊かな意味を持つものという想像力がない。」

また、デトロイトのデザインセンターの専門家は、空隙を埋めたり元の姿に戻すのではなく、建物を保存しつつ、見捨てられた場所に新しい生命を導入しようとしている。

<sup>6</sup> Wikipedia

<sup>7</sup> Theil (Newsweek International 2004.9.27)

<sup>8</sup> Gliemann 前掲

<sup>9</sup> 同前

<sup>10</sup> Stohr 前掲

<sup>11</sup> Gliemann 前掲

例えば、廃屋を一時的に芸術装置へと転換した。また、荒廃街区全体を水玉模様の発見芸術の作品に変え、観光スポットとなっている所もある。デトロイトが昔の栄華を取り戻せなくても、活気のある都市になれないということではない。創造的、自発的な対策を集めて戦略を立てていくことが重要になっている。言い換えれば、「上手な成長 (Smart Growth)」の逆転である。<sup>12</sup>

都市の人口減少に伴って発生する広大な空地の使い道はあるのか。

デトロイトやセントルイス東部の場合、それらが放置された結果、市街地の原野と化した。空地を公園や運動広場にする手もあるが、整地、客土、修景等にかかなりの費用がかかる。ニューヨーク市は2万カ所の空地を有していたので、民間企業に対し公園や遊び場への整備費用の負担を呼びかけた。その見返りとして、その場所を企業の広告に利用してよいという条件である。企業がスポンサーになれば維持管理も期待できる。野外レクリエーション用商業施設という選択肢もあろう。シカゴのダウンタウンでは、ある開発業者が空地を12haのゴルフコースに転換した。<sup>13</sup>

空いた建物をいろいろな「遊び」の場として利用するケースもあるようで、カイ・ミヒェル<sup>14</sup>は、ベース・ジャンピング (高い構築物からのパラシュート降下)、Xゴルフ (工場跡地等でのクロスカントリー・ゴルフ)、ペイントボール (塗料を入れた弾を撃ち合うバトゲーム)、パルクール (移動術。ストリート系障害物競争) などの例を紹介している。日本では眉をひそめられそうな話もあるが、他人に迷惑をかけるおそれのない場所だからできることという意味では、それなりの有効利用という見方もあるかもしれない。

### ヤングスタウンの「開き直し」

アメリカのオハイオ州ヤングスタウンでの思い切った都市改造の例を、ベリンダ・ランクスが次のように紹介している。<sup>15</sup>

ヤングスタウン2010年計画では、不要なインフラを縮小し、新たなビジネスを誘引し、放棄地を整備する方針を打ち出した。都市縮退を認めて正面から取り組む。

いさぎよいといえば聞こえはよいが、他の選択肢は

ほとんどない状態。かつて17万人の人口が今や8万人。インフラは過剰となり税収も低下した。市には、それなりの過去の資産があることがまだ幸いで、文化的土壌や大学キャンパス、そして大規模公園がある。

大学生や研究所スタッフの検討では、過剰なインフラを除却し、要となる用地を確保して、大規模な緑空間を創出する考えである。空き地を新たな開発に充てるという戦略は適用できない。ヤングスタウンでは、住宅地開発需要はゼロ、小売り事業向けの需要もほとんどないという。

最終的には、市の立地条件からして、100kmほど離れたクリーブランドやピッツバーグのベッドタウンと化することになる可能性がある。そのように考えると、郊外型の緑の多い住宅地に転換していく方法が有望だとされる。

### ヤングスタウンの土地利用計画

ヤングスタウン2010年計画<sup>16</sup>の中味を見ると、市の現状として図2に掲げたような膨大な空き地の分布が紹介されている。黒い部分が空き地であり、東端部の空地は開発されなかった土地だが、それ以外は工業縮小や郊外化によって業務用地、工場用地、住宅地が空き地になったものである。このような実態を前に、市としては土地利用計画の大規模な転換を余儀なくされたが、オーバーレイ・ゾーニング (重ね合わせ型ゾーニング) 方式を利用し、一定の地区では、本来のゾーニングに適合する開発か、又は別途承認を受けた計画による開発 (複合利用等) か、いずれでも土地所有者が選択できるようにして柔軟性を高めている。

ヤングスタウン2010年計画では、「よりグリーンでよりクリーンな都市」を目指し、河川と、その周辺に散在する緑地を大きなグリーン・ネットワークとして連結整備すること、産業用地を「グレーからグリーンへ」と緑を特徴にしたタイプに変更すること (計画上の総面積は増加するが、重工業・軽工業向けの用地は縮小)、さらには、土地利用計画上の住宅用地は30%減少させるが、それでも「控えめな」減少幅ということで、余りは将来開発の予備地として確保しておくという。また、商業系の土地利用については、人口の郊外化により商業機能もそれに連れて郊外化し、かつての商業軸に空き地・空き家が増えたことから、計画ベースで16%減少させることと

<sup>12</sup> Stohr 前掲

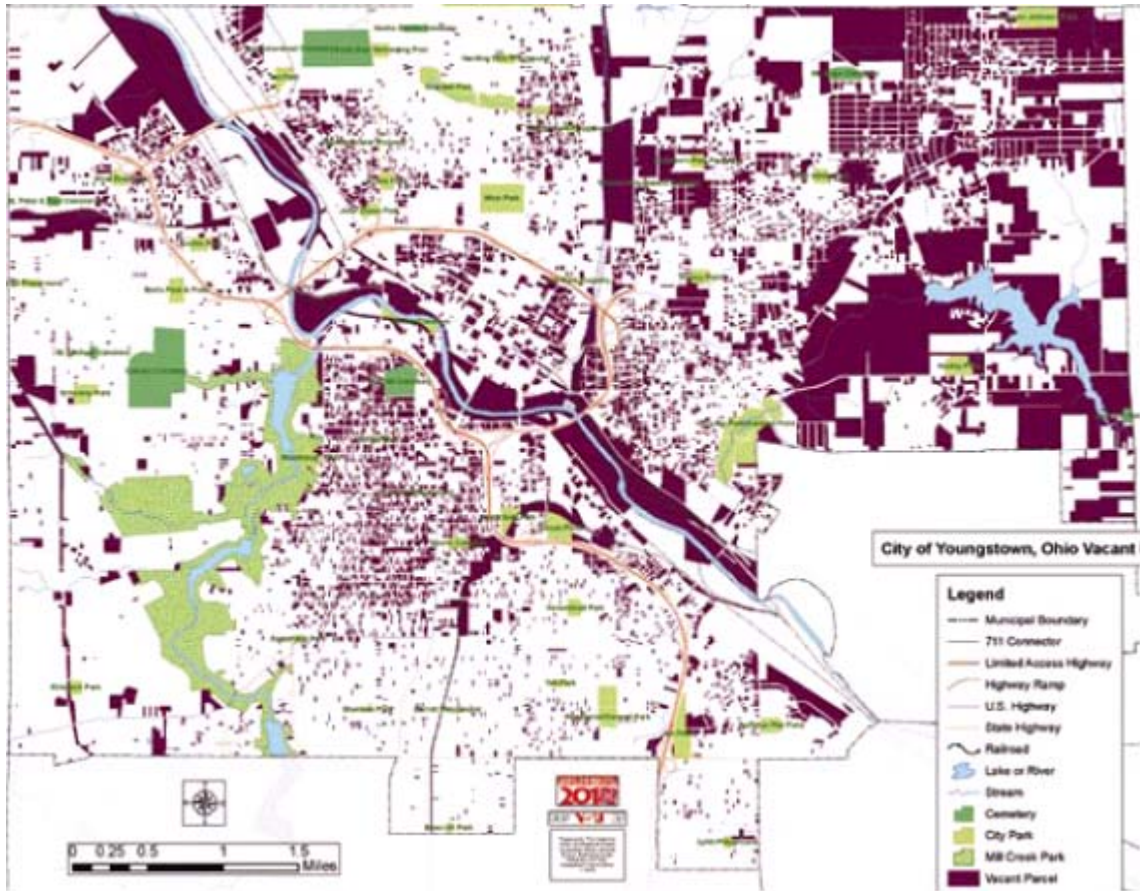
<sup>13</sup> Rybczynski and Linneman 前掲

<sup>14</sup> Kai Michel (Deutschland monatlich 2004)

<sup>15</sup> Belinda Lanks (Metropolis magazine 2006.4.17)

<sup>16</sup> The City of Youngstown (2005)

図2 ヤングスタウンの空地の分布状況



した。それらの土地はインダストリアル・グリーン（環境汚染がなく景観にすぐれ緑の多い製造業等の用地）に転換する計画となっている。つまり商業軸については、その全体を再生することはあきらめ、結節点を中心に所要所の戦略的振興を図ることとしている。

このように「現有アセット」（地域資産）である河川と緑を前面に打ち出すという基本方針の下、市街地を大胆に用途転換・縮小してコンパクトな都市となることを計画している。しかしながら、予定面積が大きく、かつ経済活力を担うべき肝心のインダストリアル・グリーンについては、具体的・詳細な記述がなく、今後立地誘導の明確な目論見があるようには見えない。その意味では、2010年に実際どのような姿になっているか、そしてその先の対策をどうするのか、注目される場所である。

#### 縮退都市に問うべきは

人口減少都市はどのような方向を目指すべきなのか、上に紹介したヤングスタウンは一つの壮大な実験場とも言える。

都市の将来について、リブチンスキーとリンネマンは、次のように指摘している。<sup>17</sup>

20世紀前半に急拡大し、後半に急縮小した工業都市に、かつての繁栄を取り戻させるのは無理だろう。歴史を見れば、都市というものは成長し、そして衰退する。古代ローマは帝政時代のピークの100万人から、中世には10万人以下にまで縮小した。ベニスの人口は17世紀に18万人だったが、1880年には13.2万人に減少し、現在も13.7万人にとどまっている。ウィーンは第1次大戦前のピークに比べ、現在の人口は2割も減少している。

ウィーンやベニスの例でわかるように、都市は小さくても住みやすいものにできる。縮退都市に問うべきは、「どうすればまた増大できるか」ではなく「どうすれば繁栄し素晴らしい小型都市を造れるか」ということなのだ。

<sup>17</sup> Rybczynski and Linneman 前掲

**【参考文献】**

- Kate Stohr “Shrinking City Syndrome” The New York Times, Feb. 5, 2004
- Witold Rybczynski & Peter D. Linneman “How to save our shrinking cities” Public Interest, Spring, 1999
- U. S. Census Bureau “Statistical Abstract of the United States: 2006”
- Emmanuèle Cunningham-Sabot & Sylvie Fol “Shrinking Cities in Western Europe: Case Studies from France and Great Britain” Dresden International Symposium, Mar. 2006
- Claudia Gliemann “Shrinking Cities” Archis, #1 2004
- Stefan Theil “The Shrinking Cities – Urban Blight: What Used to be a Regional Problem is Sweeping the World” Newsweek International, Sep. 27, 2004
- Kai Michel “Zentrale Lage, menschenleer” Deutschland monatlich, Nov. 2004 (Goethe-Institut)
- Belinda Lanks “The Incredible Shrinking City” Metropolis magazine, Apr. 17, 2006
- The City of Youngstown “The Youngstown 2010 Citywide Plan” Jan. 2005
- Wikipedia -- The Free Encyclopedia

**[ ひらかわ いさお ]**  
**[土地総合研究所 専務理事]**