

広域・マクロの土地利用誘導の新たな方向性について考える —ドイツの国際建築展（IBA）の近年の取組を参考に—

東京大学大学院 工学系研究科 准教授 瀬田 史彦
せた ふみひこ

1. ミクロの問題に対応する土地制度の改変

2020年2月4日に閣議決定され、国会に提出された「土地基本法等の一部を改正する法律案」には、防災・減災や地域への外部不経済の発生防止・解消が新たな目的として定義されている。そして土地所有者等の責務を明確化し、土地の適正な「管理」を確保する旨が、基本理念として定められている。今般の土地基本法の改正をはじめとした近年から今年にかけての土地制度の見直しは、主に個々の敷地や地区といったミクロスケールでの様々な問題に注目し、それらへの対応を促すものが中心となっていると筆者は理解している。

その考え方の一端を示すのが、国土交通省も用いている「都市のスポンジ化対策」という表現である¹。例えば開発団地において、スポンジの穴のように個々の敷地ごとに空き地や空き家が増えていく。土地は、細分化された区画ごとにそれぞれの所有者の事情によって変化していく。このような状況は、都市化の過程で農地や森林が市街化していくよりもはるかに小規模・ミクロの単位で生じ、しかもランダムに近い形で進んでいるように見える。

将来の土地の資産価値がこれまでのように期待できなくなり、土地の所有に意味を見出せなくなった所有者やその相続人が、管理を怠ったり所有



写真1：スポンジ化した開発団地（三重県伊賀市）

している自覚すらなくしたりする状況も、ミクロスケールの問題である。所有者不明土地問題は、それが九州や北海道の面積と同じになったといった報道からその規模に圧倒されるばかりであるが、問題はあくまで個々の敷地・区画単位で生じる。

こうした個々の問題への対応も、やはり個別にミクロスケールで解決していくような取組が主体となる。米国の衰退地域で始められ、日本でも山形県鶴岡市で行われているランドバンクのような土地活用制度も、将来の全体目標が設定されることはあるかもしれないが、実行していく上でより重要なのは、バンクが蓄積している利用可能な土地（の情報）をどのように活用できるかを個別に検討し可能なところから進めていく、インクレメンタル（累積的）な取組になると考えられる。

こうしたミクロスケールの問題や対策に対し、都市全体、あるいは広域・国土というマクロスケールでの土地制度の課題への対応はどのようにな

¹ 国土交通省ウェブサイト「都市のスポンジ化対策」
https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_003039.html

っているのだろうか。本稿では、主に都市部におけるマクロスケールでの土地利用の制度の課題についての筆者の認識を示した上で、筆者が昨年まで、長期海外研修で滞在したドイツにおける近年の傾向を報告し、今後の国土・広域の制度の新たな方向性について私見を述べてみたい。

2. マクロ・広域の土地制度をどうするのか

マクロスケールの土地制度の課題は、現代日本の都市部に限っても少なからずある。

例えば商業施設の立地の問題は、マクロ的な課題の一つといえる。商業施設配置は民間事業者の競争の結果として需要者・供給者にとって最適な立地となるという自由主義的な考え方がある一方で、実際には、公共の介入のない状況が最適とは言いがたい状況が各地で見られる。1990年代には、大規模小売店舗法の改正によって郊外に大規模店舗が多く進出し、多くの都市で中心商店街が急速に衰退してシャッター街が出現した。こうした状況に対して、2000年代半ばに都市計画法は中心市街地活性化法と連動して改正され、都市全体の土地利用の誘導の観点から大規模店舗の郊外立地の抑制を試みた。また同じ時期に各都道府県はガイドラインを出して商業立地の誘導を試み、特に福島県は条例を制定して県内の中心的な自治体への大規模商業集積（特定小売商業施設）の誘導を民間事業者に義務付ける取り組みを行った。こうした一連の働きかけは、マクロスケールでの対応といえる。

2000年代になると、農山漁村や郊外住宅地において人口減少が顕著となり、いわゆる買物難民・交通弱者の問題が注目されるようになった。住民組織で商店やガソリンスタンド、また移動交通を維持するミクロスケールでの取組が多く紹介される一方で、都市全体で商業や公共サービスの機能と市街地の配置をより適正な方向に誘導することの必要性が主張された。2014年に定められた立地適正化計画の制度は、一定の地区への都市機能と市街地の集約を進め、各種サービスの供給効率を高めようとしている。都市機能誘導区域と居住誘

導区域という「新たな線引き」を行うこの制度も、都市をマクロスケールで捉え、都市全体から各地区のあり方を誘導しようと試みるブレイクダウン的な発想が強い取組であるといつてよい。

しかし現状では、こうしたマクロスケールでの取組の成果が出ているとは言い難い。ほとんどの中心商店街は依然としてシャッター街のままである。買物難民や交通弱者の問題は、全国でますます深刻になっていると思われる。また人口減少が顕著になる一方で、小規模な住宅開発によるスプロールは依然として起こっている。

そして、上述したミクロスケールでの今般の土地制度の改変に比べると、マクロスケールでの対応の動きは鈍いと感じられる。立地適正化計画の効果を測るのは時期尚早であるが、居住誘導区域の外での開発の抑制の内容を考えると、大きな効果は期待しがたい。より広域のスケールを担う都道府県には、地方分権によって誘導の権限が十分に与えられておらず、逆に線引きを廃止するなどマクロスケールでの誘導を放棄したとみなせるような県も出てきて久しい状況にあり、今日まで大きな変化がない。

3. ドイツにおけるマクロの土地利用への対応

それでは、マクロスケールからのブレイクダウン型の制度が有効に機能しているドイツでは今日どのような状況なのか、少し見てみたい。

ドイツの土地利用計画は、明示的で厳格なシステムで運用されていると評価されている。都市・地区のスケールでは、知られているように土地利用計画（Fプラン）と地区詳細計画（Bプラン）で構成される建設管理計画が、土地利用を厳しくコントロールしている。他方、1自治体を超えるマクロの計画では、州によって制度が異なるものの多くの州では州全体の総合計画とそれをいくつか分割し詳細化した広域計画が、人口動態・交通アクセスなどの基本的な条件から「中心地」を明確に定めてインフラ整備や民間開発を誘導する（図1）。この中心地の設定は、整備やサービスの水準によって大・中・小などの段階が定められて

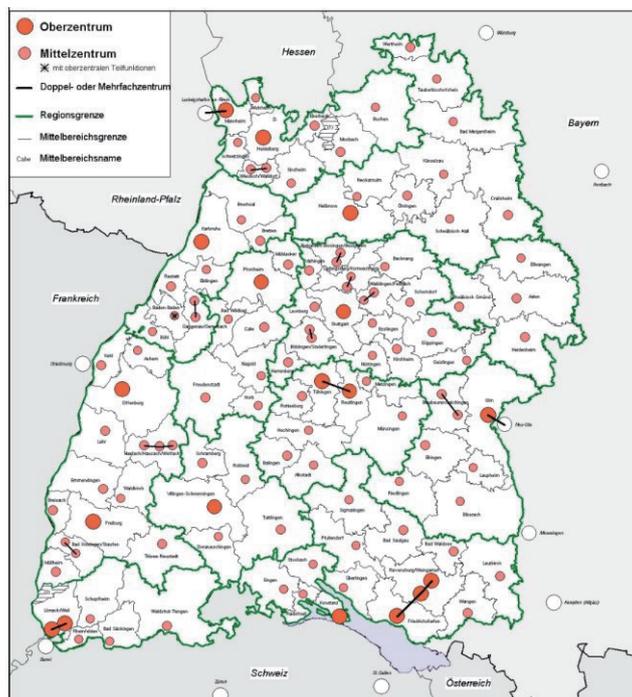


図1：州計画における中心地の設定の例

出典：“LANDESENTWICKLUNGSPLAN 2002 BADEN-WÜRTTEMBERG”

おり、インフラ・住宅開発の規模や、商業床の内容（小売店か飲食店か、最寄り品か買回り品か、またさらに詳細な内容）を規定する。

しかしこうした明示的、論理的でシステマティックなドイツのプランニングの概念も、21世紀に入り、当のドイツ国内で再考する動きがあるようだ。スプロールが進んだ日本の地方都市に比べるとはるかにコンパクトで中心市街地に賑わいがあるように見えるドイツの都市も、ドイツのプランナーにとっては、すでにかなり郊外化が進み、もはや中心がないように感じられるらしい。このことは『間にある都市』という言葉で日本の訳書²からもすでに知られたところとなっている。そして土地利用の誘導の手法も、次第に見直しが考えられているようだ。Stephan Schmidt は、ドイツの建設管理計画や中心地の設定などの従来の都市計画を1. 明示的で厳しい規制、2. 極めて構造的でリジッドな制度設計、3. 事前確定的・供給主

導型、4. 都市サービス・土地利用の平等性重視、の制度であるとする一方、現在は、周辺都市やEU諸国間での都市間競争に対応した、より戦略的な制度が求められているとする³。

このような考え方の変化の背景を、筆者が2018～19年の1年間のドイツ滞在中に、何人かの専門家から聞いた話や私自身が住んでみて体験したことからまとめると、以下のようなものである。

まずモビリティの進展にしたがって、中心地の設定が前提とする近接性に基づく市民の需要が、あまり意味をなさなくなってきた現状がある。多くの人々は、中心地の設定とは関係なく、魅力のある商業施設を見つければ遠くまで買い物に行く。最低限の商業集積しかない小さな中心地は、車だけでなく公共交通の利便性も高いドイツの多くの住民にとって、魅力がないものに映る。また制限速度のない区間が多いアウトバーンの利用も

² トマス・ジーバーツ著・葦原他訳(2017)『「間にある都市」の思想 拡散する生活域のデザイン (文化とまちづくり叢書)』水曜社

³ Stephan Schmidt, 2009, Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning, European Planning Studies, 17(12), pp.1907-1921

無料ということもあって、人々は勤務地に縛られず魅力ある居住地を選定し、長距離通勤もいとわない。同時に、人を様々な形で惹きつけるまちの魅力を、中心地の設定のように標準を定めるような規範的な考え方で示すことが難しくなってきた。床面積の量的な大きさ・密度や、販売している品目、産業部門などで分類・ランク付けすることが、昔ほど都市の魅力や勢いに直結しなくなってきたということだろう。

中心地の設定は、商業・業務・住宅といった機能の立地をリジッドに誘導・制御することが相変わらず可能であり、建設管理計画は、乱暴な開発を抑制して各種の機能のあるべき配置に導く機能を発揮し続けている。しかし都市の魅力はそうした誘導による立地や配置ではなく、今やその枠内で展開されるアクティビティに依存している。そしてそうした人々の移動や活動までを、これらの計画手法でコントロールすることはできない。

さらに、州などの広域自治体によって行われる中心地の設定は、少なからず各基礎自治体の自主性をそぐことになり、そのことへの批判も地域によっては年々強まってきているという。明示的な基準を踏まえて設定される中心地の設定を、各基礎自治体の利害を調整しながら、人口動態の変化や上述のようなモビリティをはじめとする生活スタイルの変容に合わせて改正することは難しくなっており、実態に合わない状況が悪化しているという。図1の州計画における中心地の設定も、2002年に公表されてから今日までに改正が試みられたものの、自治体間の調整が難しく現在まで有効な計画となっている。

4. IBAによるインCREMENTALな広域の取組

このような状況の中、近年、こうしたリジッドな役割分担とは別に、よりやわらかく、水平的でインCREMENTALな土地利用の誘導を含んだ取組が各所で導入されているようである。ここでは、日本でもすでに有名な国際建築展（IBA）の近年の取組について紹介したい。

国際建築展やそれに類する、実際に建設・整備



写真2：ヴァイセンホフ団地に現存するコルビジェの住宅

出典：IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH "Die IBA' 27 IM ÜBERBLICK"

された建造物・設備や関連する事業・取組などを集めて、展示会方式で公開する取組の歴史は、ドイツにおいてすでに長く行われている。かつては、欧州において都市化が進む20世紀前半に、コルビジェ、グロピウス、ミースファンデルローエ、タウトといった著名な建築家が、住みやすいリーズナブルな住居のスタンダードを構築するため、シュトゥットガルトのヴァイセンホフ団地にそれぞれの住宅を設計・建設し、1927年に展示会を行ったことなどが歴史的に有名である。

しかしこうした展示会方式の取組をさらに有名にしたのは、1990年代のルール工業地帯の経済衰退地域で10年にわたって開催されたIBAエムシャーパークである。かつて炭鉱や製鉄で栄え、その後、産業構造の転換とともに衰退していたルール工業地帯のエムシャー川沿いの17自治体にわたる地域を対象に、建築、土木インフラ、住宅、ランドスケープなど、建設に関連する様々な事業や取組を、この地域を改善しアイデンティティの構築に貢献するIBA認定のプロジェクトと認め、様々な支援を行った⁴。

この取組が日本で紹介された当初は、どちらかといえば衰退地域の再活性化の文脈で、同じく旧

⁴ 永松編著・澤田監修(2006)『IBAエムシャーパークの地域再生』水曜社

産炭地域である北海道中部や九州北部などの地域づくりの参考とされた。しかし、太田ら⁵によれば、IBA は都市・地域計画かそれに近いツールとして、IBA が終了した後も、他の広域の圏域で地域計画のツールとして用いられているという。現在は、ドイツ国外も含めて数か所で同時に IBA

が開催され、そのほとんどが、広域的な圏域を対象とするものであり、2 か国以上の越境地域で設定されているところもある。

広域計画、または計画に類するものとしての IBA の手法を、エムシャーパークと後述のシュトゥットガルト都市圏の例を踏まえて筆者なりに特徴づけると、以下ようになる。

まず対象エリアは定められるものの、そこで詳細な土地利用やインフラ整備の計画や構想を IBA の取組で詳細に提示するわけではなく、ガイドラインやメモランダムとしてその地域の大まかな方向性を示すにとどまる。エムシャーパークの場合は、エコロジカル、修復的手法、地域再生といったキーワードが示された。ただしこうした方向性は、対象エリアの様々な主体での度重なるディスカッションに基づく合意を得ながら慎重に定められ、圏域の総意と位置付けられる。そしてガイドラインなどに基づいて、圏域にふさわしい事業が IBA の運営会社によって認定される。IBA の運営会社は、主に地方政府の出資（州、市、広域連合など）による公営企業であり、著名な建築家や都市計画家をトップに招き、数十人という比較的少数

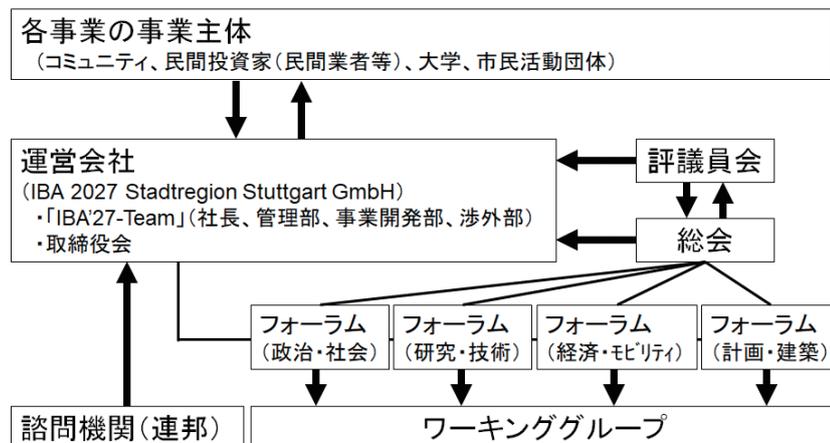


図2：IBAシュトゥットガルト都市圏の運営方法

出典：IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH "Die IBA' 27 IM ÜBERBLICK" より筆者訳

の組織で運営する。事業の認定やその際の助言などの際には、運営会社に加えて、地域を代表する産官学の組織の中心人物が集まる評議会や、各分野の専門家が集うワーキンググループなどが、認定に応募する事業主体や認定された事業主体を支援をする（図2）。そして認定された事業に対し、運営会社の出資元である地方政府からの補助金もあるが、むしろ国（連邦政府）、EU、各種財団への補助金の申請時における手厚いサポートが、認定を目指す事業主体の主なメリットとなる。また認定された事業に対して、事業が行われる地区の自治体が積極的にサポートする。さらにエムシャーパークが成功を収めたと認識された後は、IBA による事業の認定自体の価値が高まっており、認定によるブランド力向上が事業主体のモチベーションとなっている。

こうした IBA の取組が、製造業を中心とした産業都市であるシュトゥットガルト都市圏で 2019 年から進められている。シュトゥットガルト都市圏は、エムシャーパークと異なり、ベンツ、ポルシェ、ボッシュなどのグローバル企業を中心として地域経済は底堅く、人口は継続して増加傾向にある。人口約 63 万人のシュトゥットガルト市を中心に、数万～十万人程度の中小の衛星都市の多くに工場やオフィスが数多く立地し、圏域全体で産業集積を厚く形成している。また郊外部を中心に農業や林業も盛んであり、市街地のそばまで

⁵ 太田尚孝・有田智一・服部敦(2016)「ドイツにおける時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法の仕組みと実態に関する研究：ノルドライン・ヴェストファーレン州の REGIONALE (レギオナーレ) に注目して」『都市計画論文集』51(3)、pp. 1078-1085



写真3：IBAシュトゥットガルト都市圏の運営会社が入るビル（中央、2019年3月現在）



写真4：シュトゥットガルト市遠景

ワイン畑が広がっている。

しかし将来を見据えると、アジア諸国などとのグローバル競争の激化や自動車産業の構造変化など、少し遠い将来のドラスティックな変化に対し漠然とした不安がある。IBAは、エムシャーパークでは地域の衰退という目の前にある深刻な問題に対処していたが、シュトゥットガルトでは、長期的な課題に備え不確実な未来を予見するアイデアを多く創出する「予防的構造改革」という方向性を踏まえて取組を進めようとしている。

シュトゥットガルト都市圏のIBA開催への働きかけは、地域内の学識者が中心となる複数のキーパーソンによって、IBAの開催を各所に呼びかけることによって2010年代前半にはじめられた。2015年10月には、179自治体で構成されるシュトゥットガルト広域連合の議会で、同連合が出資す

る都市圏経済開発公社に「IBAプラットフォーム」を設立を要請することが全会一致で決議された。その後、大小さまざまな会合、シンポジウム、セミナーなどで実務者、研究者を中心に都市圏の課題が議論され、2017年9月にシュトゥットガルト市と上記の広域連合が主な出資者として運営会社IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH社が設立された。

シュトゥットガルト大都市圏のIBAで定められたメモランダム⁶には、4つのキーワード（新しい現代建築文化、地区の統合融和、圏域のための新技術の導入、圏域の共生）が定められ、また横断的に4つの観点（モビリティの進化、気候変動対応、社会問題（統合融和・多世代・多文化）、住民参加）を考慮することが謳われた。土地利用におけるこのキーワードの意味を少し具体的に紐解いていくと、「生活の質を高め、フレキシビリティを高め、無駄を省いて効率的にし高密度するという新しい住まい方」を実現する開発であるとされ、職住近接、混合用途が志向されるということになる。

2019年8月には、この取組で初めて53事業が認定された（図3）。建設・まちづくり関連（社会基盤整備、（再）開発事業、ランドスケープ等）の事業が中心となっており、都市圏の主要な河川であるネッカー川沿いの総合的な地域づくり事業や、高速道路で分断された地区を人工地盤で接続してその上部に住宅を建てる都市開発事業などが盛り込まれている。

他方、特定の圏域に属さない実験的な取組として、70%が木造の200m高層ビルの建設技術開発プロジェクト⁷や、商業空き店舗を一時的な実験住居として利用する技術の開発プロジェクト⁸、また建築とは直接関係がないものとして、電化製品や食器など日常の様々なものをシェアする場を提供する「物の図書館」事業⁹など、将来のライフスタ

⁶ Memorandum IBA 2027 StadtRegion Stuttgart

⁷ "Woodscraper" http://www.weingartnerarchitects.com/elastic_woodscraper-ii/

⁸ "ADAPTER" <http://adapter-stuttgart.de/wer-sitzt-im-glashaus/>

⁹ "teilbar" <https://teilbar.eu/>



図3：2019年に認定されたIBAの53事業の分布

出典：“IBA’27-Netz: Liste der Vorhaben (August 2019)”(<https://www.iba27.de>)より筆者作成

イルを具現化するユニークなプロジェクトが多く選ばれている。

最終年の2027年までに数百のプロジェクトが選定される予定であるという。近未来の大都市圏のアイデンティティのイメージが多くの認定事業によって具現化される。

上述のメモランダムや、ディレクターへのインタビュー(2019年3月に実施)を踏まえると、この取組を広域の土地制度としてみた場合、以下のような解釈ができると筆者は考えている。

IBAのメモランダムは圏域全体に対応するものであるが、中心～周辺、のように空間的な役割分担をア priori に与えていない。これまで単に郊外都市、縁辺集落、農村といった、周辺の位置づけしか与えられていなかった地域・地区にも、それぞれ固有の新たな役割を見出してもらうことを意図している。その方法も、事業者アイデアを募るといふ、ボトムアップでインクレメンタルなものだ。メモランダムでは基本的な原則だけを示し、後は応募する様々な事業者の発想に期待してその内容を評価し、見どころのある事業をサポートして改良を促す。「各地区一事業」といった網羅的な発想にはなっていない。

地区における目指すべき都市像を混合用途としている理由も、将来に最適の用途として確定的なことはまだ誰もわからないので、その場、その時に応じた改良や変化の余地を残しておくという意図があるという。こうしたインクレメンタルな取組が、フラットな関係性とネットワークから数多く積みあがっていくことによって、結果として理想的な都市圏が具現化される。

5. 日本への示唆

このようなドイツにおける動きをどのように解釈すべきか、筆者も多少悩むところがある。都市計画の中心的な手法として、やわらかいインクレメンタルな取組が統合的なブレイクダウン型の計画にとって代わりつつあると考えるべきなのか、それとも、批判はあれど中心地の設定や建設管理計画によって基本的な都市の骨格がすでに形成されているからこそ、このようなボトムアップの取組がより活きるのか…。

少なくとも言えそうなのは、日本への応用可能性の違いであると筆者は考えている。中心地の設定や建設管理計画のような、中央・地方政府の権限配分や私有権の制限といった国の基本的な制度

がその背後にある手法を、全く条件が異なる国・地域で取り入れるのは難しく、仮に導入しても効果は限定的にならざるを得ない。現在、主にミクروسケールで進められている土地制度の改正を、マクروسケールで同じように進めることは現状では難しいと思われる。

しかし IBA のような取組において、こうした国の制度の違いはそれほど大きな影響がない。むしろ、都市や都市圏でまちづくりを盛り上げようという機運や、それを高めていくようなボトムアップでインフォーマルなネットワークが重要になるだろう。

だからといってそうしたやわらかい取組の方が、より導入しやすいかといえば、それはわからない。エムシャーパークやシュトゥットガルトの取組を少し垣間見るだけでも、日本ではほとんど見られないような、広域というマクロのまちづくりを全体で盛り上げる高いモチベーションが随所に感じられる。そしてそれを各主体の合意を得ながら具体的な形にする枠組みづくりに、ドイツ人はとても慣れているように感じられる。それが、中世の城塞都市の時代から培ってきた、都市を運営する民主的手続きの経験の賜物であるとすれば、むしろ応用のハードルは高いかもしれない。

それでも、ミクロの住民参加のまちづくりを独自に発展させてきた日本で、広域でもこうしたマクロのやわらかいまちづくりが行われる可能性は小さくないと筆者は考えている。ミクロの対策中心の個々の土地利用への働きかけも、多くの人が都市全体、国土全体のよりよい未来像を想像し、緩やかに協力・連携しながら進める方が、個々の取組のモチベーションも高まるのではないだろうか。ネガティブな発想になりがちな人口減少局面ではなおさらと思われる。