

京阪神圏の都市再生(リノベーション)はいかにあるべき

大阪事務所 / 杉原五郎・澤田英郎

はじめに

2001年9月11日にニューヨークとワシントンで勃発した同時多発テロは、世界経済に暗雲を投げかけ、同時不況の様相を呈している。バブル崩壊以降、長期複合不況に苦しむわが国経済は厳しさを増し、完全失業率は戦後最悪の5.4%(2001.10)を記録、完全失業者は400万人に及び、メディアの報道にも金融危機、リストラ、倒産、失業、就職難など暗い話題が多い。OBPにあるアルバック大阪事務所のオフィス(15F)の眼下には大阪城公園が広がっているが、この公園にはいつの間にか数多くのブルーシートで生活するホームレスが目立つようになった。ホームレスとは、文字通り家を失った人々の呼称だが、家とともに仕事(ジョブ)も家族(ファミリー)も無くした人々が大阪城公園だけでも1,000人は下らない。

わが国を牽引してきた京阪神圏の経済は、経済中枢機能(本社)の首都圏への流出、生産機能の海外移転、大手百貨店の閉鎖など最悪の状況にある。京阪神圏の都市再生(リノベーション)は、まったなしの課題となっている。

このような認識のもとに、平成12年度、国土庁大都市圏整備局整備課の委託で京阪神圏のリノベーションプログラムの策定に取り組んだ。全体委員会(伊藤滋委員長)、首都圏専門委員会(大西隆委員長)と連携しつつ、近畿圏専門委員会(村橋正武委員長)を中心に、アルバックと(株)地域・交通計画研究所の共同で、京阪神都市圏の都市再生プログラムに智恵と情熱を傾注した。本稿は、京阪神圏リノベーションプログラムのポイント(要点)を示すにとどまるが、詳細については、財務省発行の報告書又は国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課のホームページ(URL:<http://www.mlit.go.jp/crd/>)を参照していただきたい。

1. リノベーションプログラム策定の視点

京阪神都市圏のリノベーション・プログラムは、21世紀半ば(2050年)を展望して、次の視点から策定することとした。

(1) 超長期の将来展望を踏まえた、思い切った提案

京阪神圏は、産業中枢機能の流出など深刻な産業・雇用

問題を抱えている上に、これまで経験したことのない人口の減少と超高齢社会の到来に直面する。このため、厳しい現実と2050年という超長期の将来展望を踏まえて、京阪神圏の将来像、リノベーションの視点、地域構造再編の方向と地域ごとの再編整備の考え方、リノベーションの目標とプログラム、実現に向けた取り組みについてそれぞれ思い切った提案をまとめることとした。

(2) 関西の総合力の発揮による都市圏再生

東京圏との二眼レフ構造を前提とした総花的な都市圏再生の方向でなく、京阪神圏の有する自然、歴史、文化、企業集積、大学、人材などの特徴を最大限に生かして、これらの特徴をさらに伸ばしていく方向で都市圏再生の戦略を絞り込み、関西の総合力の発揮によって都市圏再生の方向を示すこととした。

(3) 都市システムの階層性を意識したリノベーションプログラムの提示

大都市のシステムは、個々の活動、土地利用・建築空間、社会基盤、社会環境、自然環境といった各レイヤー(階層)から構成され、各レイヤーの変化速度(ダイナミズム)と空間スケールの違いによって多様な都市の新陳代謝が行われている。こうした都市システムにおける各レイヤー相互の関連性とそれぞれのレイヤーが有するダイナミズムを踏まえて、産業・都市構造の再編、自然空間の回復など50年という超長期を見通した京阪神圏のリノベーションプログラムを提示した。

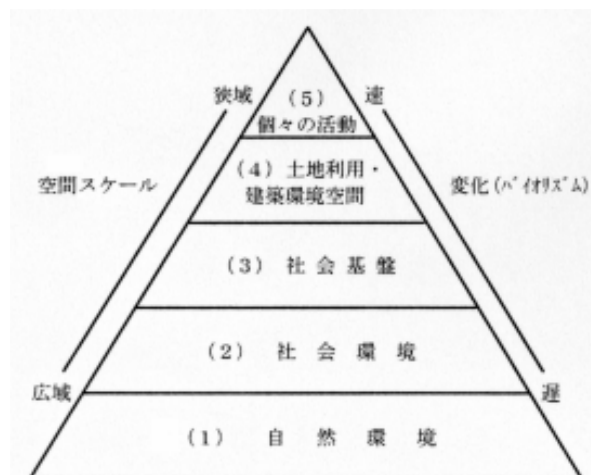


図1 都市システムの階層性
出典：京阪神圏リノベーションプログラムに関する村橋委員長の提案メモ

(4) リノベーションプログラムの実現に向けた仕組みについて検討

京阪神圏におけるリノベーションプログラムを実現するためには、20世紀後半に整えられた現状の制度やシステムを前提にするのではなく、21世紀前半の大きな社会経済システムの転換を展望して斬新な視点から新しい制度やシステムについて検討を深める必要がある。このような観点から、京阪神圏としての独自の取り組みを明確にするとともに、東京圏とも共通するリノベーション実現に向けた仕組みについて検討した。

2. 今後50年の変化を踏まえた京阪神圏の将来像

—20世紀後半の京阪神圏における市街地の展開—

京阪神圏は、戦前から戦後の高度経済成長期にかけて、わが国の産業経済をリードするとともに、西日本の中核として発展し千数百万人の大都市圏に成長してきたが、産業の衰退により都市圏全体の活力が低下、産業中枢機能の流出等によって都市圏衰退の危機に直面している。

- 明治以降の近代化の中で、性格の異なる三大都市の形成(歴史文化京都、産業経済大阪、港湾都市神戸)
- 高度成長期に、西日本の中核として産業の集中、人口の急増、都市圏の外延的拡大
- 東京圏と比較すると、3極構造と地勢の特徴のため、職住近接の都市圏となっているが、圏域全体としては過密で低い居住環境水準
- 昭和40年代頃より関西経済の地盤沈下と支店経済化が進行、バブル崩壊以降は、産業活力が極端に落ち込み、雇用の縮小など構造的衰退の危機に直面
- 都市圏人口の伸び悩み傾向、中心都市大阪の地盤沈下、若年層の域外流出が顕著、大都市周辺に人口減少都市が多数出現

—21世紀前半の京阪神圏に係る変化—

21世紀前半の京阪神圏は、現状の厳しい問題に加え、これまで経験したことのない多くの変化に直面する。人々の活動が多様化する中で、他のブロックとの比較優位を確立し、多くの人々に選択されるような魅力ある圏域とすることができなければ、圏域の活力はさらに減退して

いく恐れがある。このため、圏域としての魅力を早急に回復するとともに、超長期的視点から新たな活力を創造していく取り組みが急務となっている。

- 本格的な人口減少時代への移行
- ・2005年頃をピークに、人口減少に転じ、関西圏(2府2県)の人口は、1840万人(2005年)から1490万人(2050年)まで約2割程度の減少
- ・居住環境の良くない地域や交通不便地域など居住地としての魅力の乏しい地域において人口減少が顕著
- ・都市圏としての活力を維持していくために、産業の活性化と雇用の拡大が課題
- ・女性や高齢者の就業率の上昇とIT革命などによる経済の生産性向上が重要
- 超高齢社会の進展
- ・21世紀半ばには高齢化率が30%を越える超高齢社会に移行
- ・高齢者が社会参加できる都市づくりが課題
- IT革命の進展と産業経済環境の激変
- ・産業立地と就業形態を変え、ワークスタイルに大きな変化(テレワークやSOHOなどの働き方の変化)
- ・コミュニティビジネスの展開、地域に密着したサービスの増加
- ・少品種大量生産型から多品種少量生産型の産業構造への転換
- ・グローバル化の進展と国際競争の激化の中で、京阪神

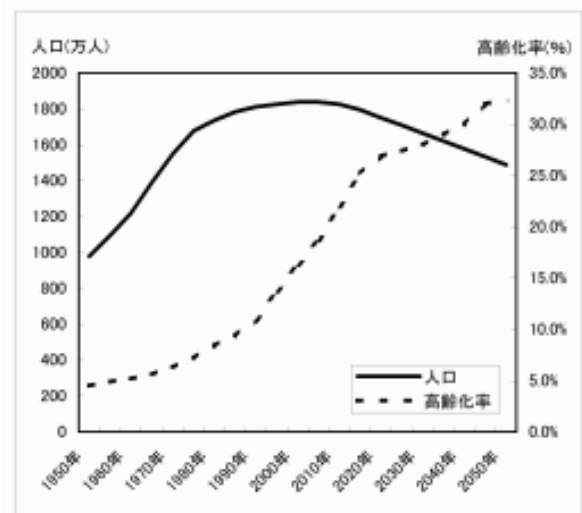


図2 関西圏(2府2県)の将来人口
出典：国立社会保障・人口問題研究所による推計

圏は大きな試練に直面、リーディング産業の育成と雇用の拡大が急務

- 居住、労働、余暇、移動などライフスタイルの変化
- ・世帯と家族の多様化
- ・生活の質(クオリティ・オブ・ライフ)の重視
- ・就業形態の変化、フレックスタイムの普及、自由時間の増大
- ・居住地選択の拡大、職住の近接化、「働き、住まい、学び、遊ぶ」都市環境の整備が重要
- 省エネルギーと循環型社会の形成など地球環境重視の潮流
- ・都市をいかにエネルギー消費を抑えた場にしていけるかが大きな課題
- ・自然や緑地の保全、回復、創造の必要性が増大

—京阪神圏の将来像—

都市圏の活力低下と衰退の危機に直面している京阪神圏は、圏域としての総合力を発揮し、産業の再生・創造を軸とした都市圏の活力創出に全力をあげて取り組むことが求められている。その中で、京阪神圏の再生にあたっては、独自の歴史を持ち発展してきた京阪神圏の各都市が相互に連携し総合力を発揮することで、圏域としての新たな特色を産み出すこと、世界に多数ある特色のある都市と京阪神圏とが競争・連携し、新たな活力を創出していくことが可能となる。京阪神圏には、圏域内外の関係において、異なった文化的背景を有する多くの人々が集う、活力ある都市圏の形成を展望することができる。

こうした認識を踏まえ、21世紀半ばを展望した京阪神圏の将来像を **さまざまな人々が集い、交流し、新たな都市活力を創出する「多文化交流圏」の形成** と設定する。

3.京阪神圏の地域構造再編の方向

京阪神圏の将来像とリノベーションの視点を踏まえ、京阪神圏の地域構造を次のように再編していく。

(1)拠点都市群の育成により、「3極1軸構造」から多様な競争・連携が可能な地域構造へ再編

- ・大阪、京都、神戸の3極に加えて、「拠点都市群」を育成し、三大都市と拠点都市群相互の競争・連携が可能な地域構造に再編

- ・関西文化学術研究都市など集積、整備が進みつつある学術研究拠点を幹線道路や情報基盤等によって結びつけ、研究開発と産業化を軸とした関西内陸環状軸を形成し、京阪神圏産業クラスターの形成を支援

(2)三大都市の都心の転生と連携の強化

- ・大阪の都心：遊びや文化の機能の重視、IT化による新たな経済活動の育成、都心再生プロジェクトの重点実施、都心ならではの居住環境整備
- ・京都の都心：歴史文化、研究開発拠点、ベンチャー企業などの集積を活用した独自産業の育成、若者中心の都市文化の創造
- ・神戸の都心：港湾都市からの脱却、アジアとの経済交流、神戸空港や医療産業都市構想などの推進による新たなリーディング産業の育成、海外に開かれた異国文化の交流する都心の形成

(3)ベイエリアを21世紀の新たな活力創造の都市フロンティアとして再生

- ・都市型テーマパークなどを核に、アミューズメント、情報、映像など関連産業の振興
- ・職住近接型の都市居住空間の整備
- ・大量に生まれる低未利用地を、都市再生のための環境空間や雇用創出の場として積極的に活用
- ・パブリックアクセスの向上

(4)環境インフラの形成

- ・山系の緑に親しむ「親緑環境インフラ」、臨海部や河川空間に親しむ「親水環境インフラ」の連続的な保全と整備
- ・「クオリティ・オブ・ライフ」への寄与、京阪神圏における新たな環境軸の形成

4.リノベーション・プログラム

京阪神圏をめぐる21世紀前半の変化は極めて大きなものがあり、トレンドに身をゆだねてただ時間が過ぎていくことになる。京阪神圏は、大都市圏としての輝きを失っていくことになる。このため、21世紀半ば(概ね50年後)に実現される京阪神圏の将来像(多文化交流圏)を明確にイメージしながら、そこに至る道筋・シナリオとして、都市システムの階層性や変化速度を踏まえ、時間軸を意

識したプログラムをできる限りわかりやすく描くことが重要である。21世紀の前半期(2000年～2050年)を3つの時期に区分し、それぞれの時期におけるリノベーションを以下のように位置づけ、都心部、ベイエリア、周辺部・郊外部においてそれぞれの施策展開を図る。

「**短中期**」(概ね2015年頃まで)：

圏域衰退の危機を打開するための緊急施策の実施

「**長期**」(概ね2030年頃まで)：

構造再編施策の重点的实施、ローカライニシアティブの重視

「**超長期**」(概ね2050年頃まで)：

持続的に発展し、豊かに暮らせる京阪神圏の維持

5. リノベーションの実現に向けた仕組みづくり

京阪神圏のリノベーションを実現していくためには、21世紀前半に直面するさまざまな社会変化(少子・高齢化と人口減少、グローバル化、IT革命等による産業構造の転換、ライフスタイルと生活価値観の変化、国と地方の関係

性の変革など)を洞察する中で、リノベーションを実現するための方策として制度やシステム(ソフトインフラ)といった仕組みづくりについて、いまから具体的な検討に着手すべきである。

—京阪神圏としての独自の取り組み—

- 産業クラスター形成のための産学官が参加する横断的な連携システムづくり
- 大学と都市との連携による都市活動の活性化
- 広域連携による京阪神らしい地域づくりの推進

—大都市圏共通の取り組み—

- 市街地需要の縮減に対応した市街地空間の再編
- ローカライニシアティブによる特色のある地域づくりの推進
- 「働きつつ、住まう」総合的な都市環境の整備
- 実効性のある大都市圏の計画整備体系確立に向けた取り組み
- リノベーションのための新たな評価指標(ベンチマークス)の具体化

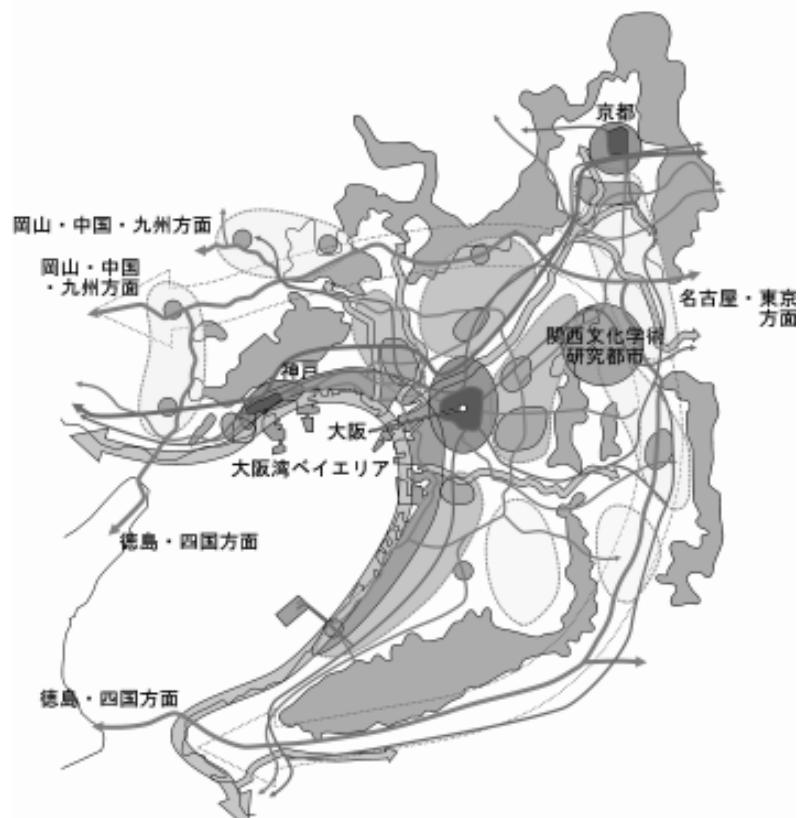
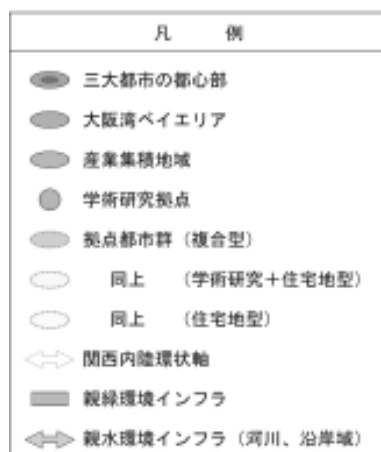


図3 産業再生と環境インフラを軸とした京阪神圏の地域構造
出典：京阪神圏リノベーションプログラム