

二国間交流事業 共同研究報告書

令和6年4月16日

独立行政法人日本学術振興会理事長 殿

[日本側代表者所属機関・部局]
九州大学大学院人間環境学研究院
[職・氏名]
教授・黒瀬武史
[課題番号]
JPJSBP 120218817

1. 事業名 相手国: 韓国 (振興会対応機関: NRF) との共同研究

2. 研究課題名

(和文) 人口減少時代の縮小する郊外市街地を持続を支える都市計画手法の研究

(英文) Research of urban planning methodology of shrinking suburbs in depopulating cities

3. 共同研究実施期間 2021年4月1日～2024年3月31日 (3年ヶ月)

【延長前】 2021年4月1日～2023年3月31日 (2年ヶ月)

4. 相手国側代表者(所属機関名・職名・氏名【全て英文】)

Kyungpook National University・Professor・Cheol-Jae Yoon

5. 委託費総額(返還額を除く)

本事業により執行した委託費総額		2,280,000 円
内訳	1年度目執行経費	1,140,000 円
	2年度目執行経費	1,140,000 円
	3年度目執行経費	0 円

6. 共同研究実施期間を通じた参加者数(代表者を含む)

日本側参加者等	6名
相手国側参加者等	8名

* 参加者リスト(様式 B1(1))に表示される合計数を転記してください(途中で不参加となった方も含め、全ての期間で参加した通算の参加者数となります)。

7. 派遣・受入実績

	派遣		受入
	相手国	第三国	
1年度目	0	0	0()
2年度目	2	0	2(2)
3年度目	5	0	2(2)

* 派遣・受入実績(様式 B1(3))に表示される合計数を転記してください。

派遣: 委託費を使用した日本側参加者等の相手国及び相手国以外への渡航実績(延べ人数)。

受入: 相手国側参加者等の来日実績(延べ人数)。カッコ内は委託費で滞在費等を負担した内数。

8. 研究交流の概要・成果等

(1)研究交流概要(全期間を通じた研究交流の目的・実施状況)

本事業は、日韓の人口減少都市の実態とその対応策を分析することを通して、欧米と比べた東アジアの人口減少都市の特性とその対応を明らかにすることを研究交流の目的としている。新型コロナウイルス感染症の影響で渡航が制限されていたため、実渡航を伴う交流は予定よりも遅れたが、研究期間の延長により、当初予定した研究交流を実施することができた。

1年度目(R3 年度)は、新型コロナウイルス感染症の影響により、実渡航を伴う現地調査の実施が困難な時期があったため、机上調査およびオンライン会議を通じた研究交流を実施した。新型コロナウイルス感染症の影響により実施期間を1年延長し、2年度目(R4 年度)および3年度目(R5 年度)に実渡航を伴う研究交流を実施した。実渡航を伴う研究交流を通して、日韓の都市再生制度および人口減少に対応した土地利用計画フレームの違いが明らかとなった一方で、国や自治体等の公的な主体が所有する集合住宅団地の建て替えや再生については、共通する課題や対応策も見出すことができた。3年度目は、日韓人口減少ワークショップとして韓国および日本で人口減少都市における都市計画や団地の再生に関わる自治体担当者や日韓の住宅供給の主体である日本・都市再生機構(UR)と韓国・土地住宅公社(LH)の専門家を招へいし、人口減少社会における都市計画や住宅供給のあり方について議論を深めることができた。

(2)学術的価値(本研究交流により得られた新たな知見や概念の展開等、学術的成果)

人口減少に伴い空き家や空き地が増加した市街地の再編が難しいと考えられる日本と韓国の共通点と相違点を指摘することで、東アジアの人口減少への対応の枠組みの基盤となる知見を還元することを目的において、本事業を実施してきた。本研究を通して得られた知見は、以下の3点に整理される。

第一に人口減少下の都市再生の概念および国レベルの政策の違いがある。

日本における「都市再生」は、2002 年に小泉政権下で制定された都市再生特別措置法に基づき導入された、都市再生特別地区を中心とした取り組みに代表される。都市再生特別地区の大半は、首都圏や関西圏を中心とした大都市圏において展開されており、人口減少が進む地方都市においては、都市再生特別地区の取り組みの広がりは限定的であった。その後、まちづくり交付金制度の創設や立地適正化計画に関する制度の創設も都市再生特別措置法の改正により進められたが、都市再生にかかわるプロジェクトの大半は民間中心の都市再生として大都市圏および地方の政令市で進められた。経済政策としての側面も強かった都市再生特別地区とは、別の文脈で日本は、国交省が推進するコンパクトシティ政策の延長線上で、2014 年に立地適正化計画が開始された。都市の人口減少を前提として、市街化区域の内側に都市機能誘導区域および居住誘導区域を設定するという枠組みは、衰退地域に積極的に国費を投入して再生を促そうとする韓国の都市再生とは大きく異なる枠組みであり、2023 年時点では韓国では同様の都市計画のフレームワークは存在しない。

韓国における「都市再生」は、2013 年に成立した都市再生特別法に基づき、13 の先導地域が指定された。都市再生事業は、都市経済基盤型と近隣再生型の2つの区分が存在するが、2013 年 12 月に指定された先導地域は都市経済基盤型2地区、近隣再生型 11 地区であり、産業構造の転換や人口減少などにより衰退した地方都市が多数指定されている。2016 年に第二回の先導地域(33 都市経済基盤型 5 地区 近隣再生型 28 地区)が指定され、2017 年にはムンジェイン政権の発足とともに 2022 年まで 50 兆ウォンを使い、年間 100 件程度の都市再生事業を国費で支援する都市再生ニューディール政策が打ち出され、衰退した商店街や住宅地の再生を強力に推し進めた。なお、2022 年の政権交代に伴い、現在は都市再生事業の対象地の新たな指定は停止されている。

なお、立地適正化計画は市街地の計画的な縮小を狙った日本独自の都市計画のフレームワークであり、本

事業で実施した日韓の専門家が参画するシンポジウムや現地調査においては、その実効性が議論の対象となった。立地適正化計画は、現段階では土地利用の「誘導」に過ぎず、誘導区域外の新規開発を直接規制している自治体(青森県むつ市居住調整地域)は極めて限られている。また、誘導区域の設定方法についても自治体により異なる部分が多く、本事業で日本国内の調査に用いた誘導区域率(市街化区域面積に対する居住誘導区域面積の割合)は、自治体によって大きく異なることが明らかとなった。

韓国側の研究者も立地適正化計画の概念に理解を示しつつ、計画的な市街地の縮小という目標に対する実効性の観点では計画策定後の長期的な土地利用の動向を観察する必要があるという共通認識に至った。また、より強制力を持った計画的な市街地の縮小を行うツールとして、市街化区域の縮小(逆線引き)についても北九州市の事例調査を実施したが、居住者が多い住宅地区を逆線引きすることは難しく、市街化区域内の未開発地部分のみの縮小にとどまっている状況も確認した。

第二に、上述した国レベルの政策の違いもあり、人口減少が進む局面において、国等の支援による地区スケールの都市再生の取り組みの対象が大きく異なる点である。日本は既成市街地の中でも鉄道駅周辺など都市中心部の再開発や再編を促してきた。立地適正化計画によって位置づけられた都市機能誘導区域や居住誘導区域は、国費充当率も嵩上げされるため、自ずと都市再生の取り組みは、都市中心部に向けられることとなる。韓国では必ずしも支援の対象を都市中心部に限定せず、特にムンジェイン政権下の都市再生事業では、衰退した斜面住宅地などの再生も都市再生の掛け声の下で積極的に支援してきた。本事業の目的の一つであった、集約型都市構造を目指した場合に取り残される衰退地域への支援の事例として、ムンジェイン政権下で展開された韓国の都市再生事業を複数現地調査した。民間事業者による再開発の対象となりづらい斜面市街地の再生が進められていたが、国からの補助金の規模が大きく、短期間に成果が目に見えやすい壁画や花壇の設置、空き家の再生事業や狭い道路の改良が進められていた。一方で、補助期間終了後に対象となった地域が持続的に都市再生の活動を継続する体制づくりが課題である。釜山市ヨンド島の事例のように住民が組合を設置して小規模な事業を興して活動の原資を確保している例も存在するが、多くの事例では国の補助終了後の事業の継続の目処がなく、補助期間終了後の都市再生事業の継続性という点で課題がある。また、人口減少に伴う長期的な市街地の縮小を想定した場合、人口減少地区に対してどこまで支援すべきか、韓国の都市再生事業の成果についても長期的に分析する必要がある。

第三に、人口減少局面での集合住宅の再生について整理する。韓国は集合住宅に居住する人口の割合が高く、住宅総数の 62.9%を集合住宅が占める。ただし、日本よりも集合住宅の建設が始まった時期が遅いこともあり、今後、集合住宅の建て替えが本格化していく段階にある。韓国の集合住宅は複数棟から構成される大規模なものが多いが、大規模な分譲住宅の建て替えについては、日本も韓国も取り組みの事例が限定される状況にある。一方で、日本では公的な主体が所有する賃貸の集合住宅については、建て替えが進められており、一定の事例の蓄積がある。韓国ではソウル市を皮切りにこれから本格的に公営住宅の建て替えを予定しており、公営住宅を中心とした団地の建て替えについては、日本で蓄積された知見が一定程度、韓国でも活用できることが明らかとなった。韓国における民間の分譲マンション(区分所有建物)の建て替えや改修については、本事業の発展研究として、日韓の比較研究を続ける予定である。

(3)相手国との交流(両国の研究者が協力して学術交流することによって得られた成果)

東アジアの先進国における人口減少都市の分析という点で、日本と韓国は人口動態という観点では共通点も多く、本事業の開始当初は都市計画や住宅供給における人口減少への対応策も共通している点が多いと想定していた。しかし、人口減少に対応した土地利用計画の枠組みや住宅供給の主体への聞き取り調査など韓国側の研究の深度化と、実渡航による人口減少地域の取り組みの現地踏査および実務家へのインタビュー調査を通して、人口減少に対する日韓の対応の違いが明らかとなった。

日韓ともにコンパクトシティを推進する方向ではあるが、日本は、立地適正化計画の策定を通して、計画的な市街地の縮小や中心部の人口密度の維持を図っている。韓国は、市街地の縮小を推進する具体的な都市計画の枠組みはなく、地域によっては新都市建設によって人口減少都市の市街地が拡大しているケースも存在していた。人口減少に対応した都市計画の枠組みという点で、日本の立地適正化計画の意義について日韓比較を通して改めて認識する機会を得た。ただし、立地適正化計画は、特定の施設の立地や土地利用の誘導に過ぎず、日本独自の枠組みが長期的な市街地の様態にどのような影響を与えるのか、実効性について今後評価する必要があるという点で日韓双方の研究者が一致した。

衰退市街地に対する支援という側面では、韓国の都市再生事業は日本では公的支援が投じられることが少ない人口減少が進む斜面市街地や衰退した商店街なども対象としており、日本側の研究者としては、本事業の計画時点で課題として掲げていた「取り残される」衰退市街地を支援する手法として捉えることができた。ただし、事業期間が限定されているため、短期間で成果が目に見えやすいハード整備が進められる傾向があり、都市再生事業終了後に持続的かつ内発的に衰退市街地が再生を続けている事例は限定的であった。活動が継続している都市再生事業では、同事業を活用して、継続的にまちづくりを進める組織や活動の財源を生む事業を作り出すことに成功していた。

公営住宅等の再生については、日本では都道府県および市町村が提供する低所得者向け住宅を、韓国では国の機関である韓国土地住宅公社 LH が建設・維持管理を行っている。韓国全土で供給しているため、人口減少に伴う地方の空き住戸問題や首都圏の住宅不足など多様な課題に対応する必要がある。一方で、居住者の高齢化や住宅のセーフティネットの提供、孤独死や自殺の防止など、公営住宅で生じる様々な現代的な課題に対する取り組みを全国で展開していた。日本では、都道府県および市町村でそれぞれ管理されているため、人口減少や高齢化、社会の多様化に伴い生じる課題への対応も自治体ごとに異なるが、日本側の研究者にとっては様々な課題への対応や実験的な取り組みの横展開の重要性を改めて感じる契機となった。また、韓国側の研究者および専門家にとっては、韓国よりも20年前後早い時期に建設され、建て替えを進めている日本国内の団地再生の事例は、今後韓国で公営住宅や居住者が所有する分譲の集合住宅の再生を考えるための貴重な素材となった。引っ越しの負担軽減、建て替えに伴う立ち退き、既存コミュニティの維持や若年層の呼び込みなどは、日韓に共通する団地再生を考えるうえでの観点であることも明らかとなった。

(4)社会的貢献(社会の基盤となる文化の継承と発展、社会生活の質の改善、現代的諸問題の克服と解決に資する等の社会的貢献はどのようにあったか)

本交流を通じた研究から得られた人口減少都市への都市計画・都市政策の面から見た対応を自治体や国の機関の専門家に共有し、国や自治体の都市計画行政に反映することで、一定の社会貢献を進めることができた。具体的には以下の2点において、特に知見の共有を進めることができた。

第一に、日韓両国の事例を扱ったオンラインシンポジウム等を通して情報発信を行い、質疑やその後のメールのやり取りを通して、人口減少都市における具体の課題と対応策を共有することができた。特に韓国の韓国土地住宅公社には、シンポジウムの登壇や本研究グループへのインタビューを実施するなど、日本のニュータウン再生・団地再生の事例に関心を寄せて頂き、最終年度の日韓人口減少都市ワークショップでは、日本の都市再生機構の担当者とともに登壇いただいた。特に人口減少下で公的な住宅ストックをどのように再編すべきか、日本よりも集合住宅率が高い韓国において、今後大きな課題となることが予想されるが、日本の団地再生における知見を具体的な事例とともに提供することができた。

第二に、人口減少都市で実務を行う自治体の都市計画担当者や NPO の担当者への聞き取り調査を実施する際に、本研究の狙いと得られた知見を調査先に共有することを通して、各々の自治体の政策を相対化し客観視する機会を提供することができた。人口減少都市への都市計画的対応は、黎明期にあり、各自治体がそのあ

り方を模索している段階にある。本事業に参画頂いた福岡県宗像市は、交流のなかで問われたニュータウンの再生の効果を、建て替えの実態把握を通して定量化する試みを 2023 年から九州大学と共同で開始しており、本事業による交流が、都市計画の主体となる自治体の取り組みにも前向きの影響を与えている。

(5)若手研究者養成への貢献(若手研究者養成への取組、成果)

上記の学術的な研究の意義に加え、両国の若手研究者の交流が進展したことも本交流の成果として強調したい。日本側からは、若手研究者として矢吹剣一東京大学特任助教(2022 年度 10 月より横浜国立大学准教授)は、本事業の共同研究者として日本の人口減少期の郊外住宅地のあり方についての議論をリードし、首都圏および関西圏の事例分析を進めた。また、韓国側への現地調査の一部には、九州大学大学院の黒瀬研究室および横浜国立大学矢吹研究室の大学院生が調査に同行し、韓国側の慶北大学校の Yoon 教授の博士課程の大学院生および韓国土地住宅公社・ソウル市住宅コミュニティ公社の職員と人口減少都市に関する知見を交換する機会を得た。

加えて、本事業を通して韓国の大規模集合住宅の建て替えの課題が浮き彫りとなったが、2023 年度から同課題の研究に取り組む博士課程の韓国人留学生が九州大学黒瀬研究室に参画している。また、黒瀬が所属する九州大学人間環境学府で実施する世界展開力強化事業(キャンパス・アジア)により、修士課程にも黒瀬研究室に留学生が在籍し、人口減少下の小学校施設の転用に関する修士研究を執筆した。本事業を契機として、人口減少社会の都市・建築にかかわる課題を日韓双方の若手研究者が研究課題として取り組む枠組みが生まれている。

(6)将来発展可能性(本事業を実施したことにより、今後どのような発展の可能性が認められるか)

日本と韓国は、急速な経済成長を経験し、その後、少子高齢化が進展するとともに人口減少が想定されているという社会状況が類似しており、本研究の出発点ともなった。東アジアでは、日韓両国に加え、台湾や中国、シンガポールでも日本や韓国と同様に人口減少が進むことが予測されている。人口減少局面で求められる都市計画技術や衰退地区の再生手法、公的主体が所有する住宅ストックの再生については本事業で得られた知見を展開できる可能性がある。

人口減少期における区分所有建物(主に集合住宅)の建て替えや持続可能性について、そのプロセスにおける課題の同定を進めることができた一方で、普遍的な解決策の発見には至っていない。現時点で円滑に建て替えが進んだ事例は、土地の価値が高く容積割増により高層化している場合が多いが、土地の価値が低い地域では活用が難しいことが予想される。九州大学の韓国人留学生や本事業を共同で実施した Yoon 教授らとともに、個人が所有する大規模な集合住宅の再生手法の分析や住民の意向調査などを通して研究を発展させたい。

(7)その他(上記(2)～(6)以外に得られた成果があれば記載してください)

例:大学間協定の締結、他事業への展開、受賞など

本事業に参画した JEON BUHYEON 氏が、人口減少局面で生じる閉校した小学校の活用について日韓比較を修士研究として執筆し、大韓建築学会修士論文賞を受賞した。