

# 人口減少時代における かわまちづくりの課題と将来像 ～地域政策の視点から～

2022年8月

多摩大学経営情報学部教授

中庭光彦



中庭光彦

1962年東京都生まれ。中央大学大学院総合政策研究科博士課程退学。  
専門：公共政策、都市・地域政策、コミュニティ論

現在

多摩大学経営情報学部事業構想学科教授

郊外や地方の開発政策史研究を続け、人口減少期における国土政策、地域政策の提案を行っている。

## <主な著書>

『東京 都市化と水制度の解釈学—都市と水道における開発・技術・アイディアの政治—』

(多摩大学出版会、2021、単著)

『和の文化を発見する 水とくらす日本のわざ3伝統一打ち水・風呂・ししおどしなど』(汐文社、2019.3、監修)

『和の文化を発見する 水とくらす日本のわざ2産業—和紙・染め物・和食など』(汐文社、2019.3、監修)

『和の文化を発見する 水とくらす日本のわざ1生活—井戸・水道・堤防など』(汐文社、2019.2、監修)

『コミュニティ3.0』(水曜社、2017、単著)

『10年後の水文化を予測するためのツールブック』(ミツカン水の文化センター、2014、企画・監修)

『新たなローカルガバナンスを求めて』(中央大学出版部、2013、共著)

『オーラルヒストリー・多摩ニュータウン』(中央大学出版部、2010、共著)

『NPOの底力』(水曜社、2004、共著)他。

## <現在の公職(継続中のもの)>

・2022年7月～ 西八王子駅周辺まちづくり方針策定懇談会委員(八王子市)

・2022年7月～ 日本広報学会賞審査委員

・2018年9月～ かわまち大賞審査委員会委員(国土交通省水管理・国土保全局)

・2015年10月～ 多摩市まち・ひと・しごと創生総合戦略検討委員会委員・委員長(多摩市)

・2015年6月～ 八王子まち・ひと・しごと創生総合戦略推進懇談会委員・委員長(八王子市)

・2012年6月～ 多摩ニュータウン学会評議員

・2011年9月～ 日本計画行政学会編集委員

# 概要

1. この20年間の変化
  - ・ 中心地への人口集中が継続し、意図的ではない、コンパクト&ネットワークが進む。
  - ・ スマホの普及、リスクの個人化が進む中で、市民の力が弱まっている。
2. 現在のまちづくりの考え方の視点と、二つのかわまちづくり。
3. かわまちづくり事例を再解釈（リフレーミング）する。
4. かわまちづくりの課題。
5. かわまちづくりに期待するポイント
  - －活用多様性と安心と広域連携を生むための相乗効果の重要性。

## この20年間の変化①都市への人口集中

表. 2015年から2020年の5年間の県庁所在自治体人口増減率、都道府県人口に占める県庁所在自治体人口の集中度、ならびにその5年間増減

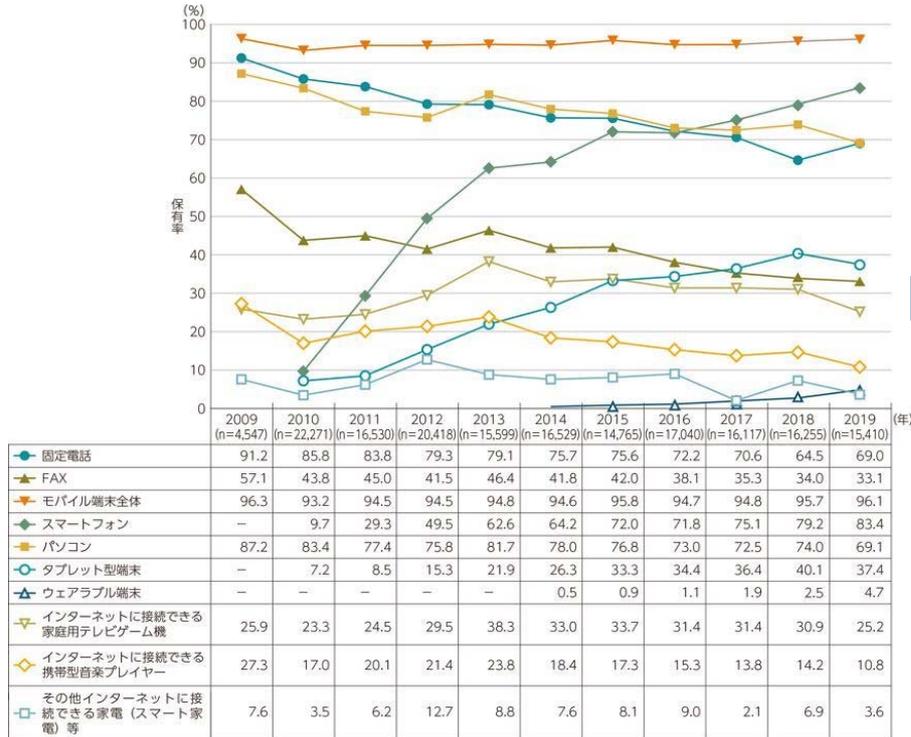
都道府県	県庁所在自治体	県庁所在自治体人口増減率	県庁所在自治体への人口集中度	2015年→2020年人口集中度増減
0001 全国		-0.7%		
0002 北海道	0003 札幌市	1.5%	36.3%	1.1
0249 青森県	0250 青森市	0.2%	22.0%	-4.3
0334 岩手県	0335 盛岡市	0.7%	23.3%	-2.7
0407 宮城県	0408 仙台市	1.3%	46.4%	1.3
0494 秋田県	0495 秋田市	1.2%	30.9%	-2.6
0579 山形県	0580 山形市	0.6%	22.6%	-2.5
0627 福島県	0628 福島市	0.0%	15.4%	-3.9
0730 茨城県	0731 水戸市	0.2%	9.3%	0.0
0842 栃木県	0843 宇都宮市	0.6%	26.3%	0.0
0904 群馬県	0905 前橋市	0.1%	17.0%	-1.2
0990 埼玉県	0991 さいたま市	0.6%	17.4%	4.8
1110 千葉県	1111 千葉市	-0.1%	15.6%	0.3
1212 東京都	1213 特別区部	0.7%	68.6%	5.0
1278 神奈川県	1279 横浜市	0.1%	40.8%	1.4
1345 新潟県	1346 新潟市	0.7%	35.2%	-2.6
1484 富山県	1485 富山市	0.7%	39.3%	-1.1
1526 石川県	1527 金沢市	0.5%	40.4%	-0.5
1580 福井県	1581 福井市	0.4%	33.8%	-1.3
1626 山梨県	1627 甲府市	0.3%	23.1%	-1.8
1706 長野県	1707 長野市	0.2%	18.0%	-1.3
1844 岐阜県	1845 岐阜市	0.3%	20.0%	-1.0
1962 静岡県	1963 静岡市	0.0%	19.1%	-1.6
2066 愛知県	2067 名古屋	0.2%	30.7%	1.6
2189 三重県	2189 津市	0.1%	15.4%	-1.9
2274 滋賀県	2275 大津市	0.3%	24.1%	1.2
2336 京都府	2337 京都市	0.3%	56.5%	-0.8
2400 大阪府	2401 大阪市	0.7%	30.8%	2.3
2477 兵庫県	2478 神戸市	0.1%	27.8%	-0.8
2594 奈良県	2595 奈良市	0.4%	26.4%	-1.6
2646 和歌山県	2647 和歌山市	0.9%	37.8%	-2.0
2710 鳥取県	2711 鳥取市	0.3%	33.8%	-2.7
2835 岡山県	2836 岡山市	0.9%	37.4%	0.7
2835 広島県	2836 広島市	0.9%	42.0%	0.6
3046 山口県	3046 山口市	0.4%	14.1%	-1.8
3117 徳島県	3117 徳島市	0.9%	34.2%	-2.4
3176 香川県	3179 高松市	0.8%	43.1%	-0.6
3231 愛媛県	3232 松山市	1.1%	37.2%	-0.7
3320 高知県	3321 高知市	0.9%	46.9%	-3.2
3394 福岡県	3393 福岡市	1.2%	30.2%	4.8
3515 佐賀県	3516 佐賀市	0.4%	28.4%	-1.3
3575 長崎県	3576 長崎市	0.0%	31.2%	-4.7
3669 熊本県	3669 熊本市	1.0%	41.5%	-0.3
3785 大分県	3786 大分市	1.3%	41.0%	-0.5
3856 宮崎県	3857 宮崎市	1.2%	36.3%	0.1
3908 鹿児島県	3909 鹿児島市	1.0%	36.4%	-1.1
4027 沖縄県	4028 那覇市	-0.6%	22.3%	-0.6

規制緩和アプローチでは、高人口集中度都市に投資することが合理的。

人口減少は、中心都市への人口集中を促している。 国勢調査2020より

## この20年間の変化②スマートフォンの普及

表. 情報通信機器の世帯保有率の推移



まちづくりの主体として、対面コミュニティが機能しづらくなっている。



通信利用動向調査  
2020より

スマートフォンの世帯保有率は83.4%で、社会関係が個人化。

## この20年間の変化③リスクの個人化

生活の不安が個人に迫る過程を、「リスクの個人化」と呼ぶ。  
 「自己責任」と「選択の自由」がセットで社会ルールとなり、「自由に作るなら、結果の責任はあなたが負ってください」という論理が幅をきかせるようになると、窮屈感が生まれる。  
 そして「責任を負いたくないから、何も言わないでおこう」と思うようになり、「責任を負いたくないから、相手の考えることを忖度して、期待通りに動いてしまおう」と思うようになる。こうして、自分にとってのリスクの個人化は、責任を最小化するために過剰な共感を周囲に強いることにつながる。

ここから生まれる社会は、人々の多様性に価値を置かない社会となる。



**リスクをとって事業を行う余裕が、市民から失われていく。**

## かわまちづくりの現状

全国かわまちづくりMAP（236件）より見ると、大規模自治体に厚い登録件数となっている。

その用途を見ると、周遊路（ウォーキングロード、サイクリングロード）、親水護岸整備、広場・公園整備、が非常に多く、まちづくりへの相乗効果があるか不明。隣接施設としては、道の駅が多い。カフェやイベント等、多様な利用は大規模自治体に多い。

自治体人口規模	自治体数	かわまちづくり件数	自治体当たり申請構成比
人口1万人未満	512	26	5.1%
人口1万人以上2万人未満	287	23	8.0%
人口2万人以上3万人未満	159	14	8.8%
人口3万人以上5万人未満	240	33	13.8%
人口5万人以上7万5千人以上	161	20	12.4%
人口7万5千人以上10万人未満	95	16	16.8%
人口10万人以上15万人未満	104	24	23.1%
人口15万人以上20万人未満	52	10	19.2%
人口20万人以上30万人未満	46	15	32.6%
人口30万人以上	85	55	64.7%

全国かわまちづくりMAPより作成



**大規模自治体に厚いかわまちづくり件数  
地方のかわまちづくりをどう評価するか**

## 現在のまちづくりと、かわまちづくりの視点

1. 都市再開発と水辺が相乗効果を生むことができるか。
2. 企業・市民・自治体が「かわまち」活用により、多様な成果を生むことができるか。
3. 中心地機能と広域圏住民・企業の間、相乗効果を生む関係をつくれるか。



### <広い意味のかわまちづくり>

多様な人材・事業を生む相乗効果  
中心地サービスと広域圏をつなぐ相乗効果  
都市と広域圏の災害対策の相乗効果

### <狭い意味のかわまちづくり>

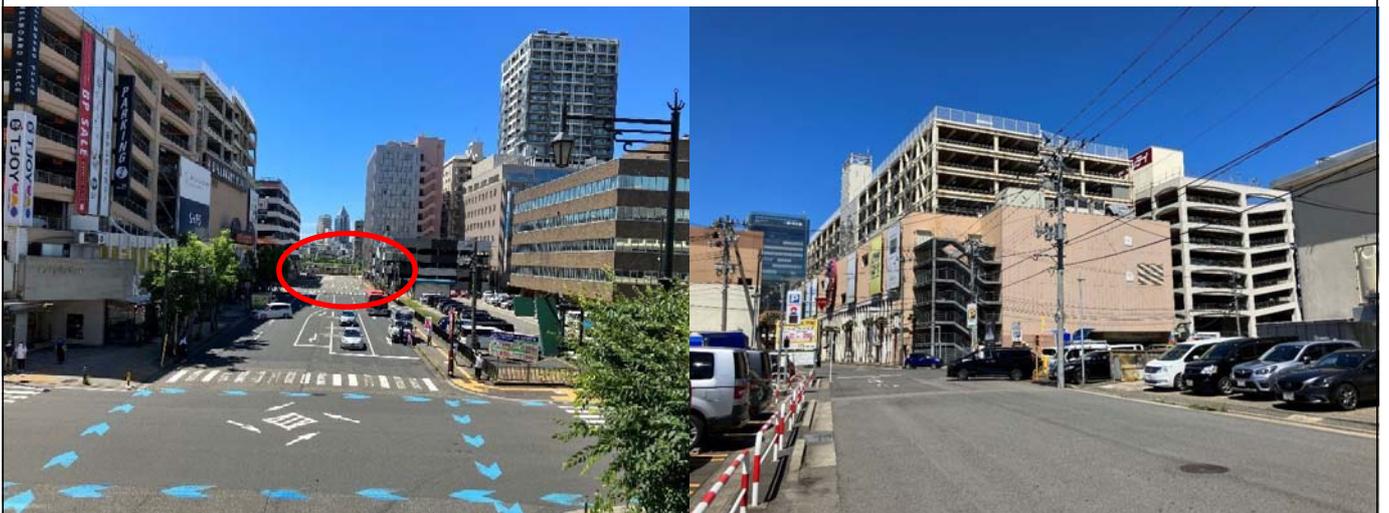
河川改修をしながら、河川敷を広場や周遊路として活用し  
魅力を増す。

**かわまちづくりには、両方が必要となる。**

## かわまちづくり再解釈①新潟市 やすらぎ堤



## かわまちづくり再解釈①新潟市 やすらぎ堤



# かわまちづくり再解釈①新潟市 やすらぎ堤



新潟市HPより

## 新潟都市デザインのイメージ

### 5つのゾーンそれぞれで特徴あるまちづくりを展開

かつて信濃川に平行して線と通りが設けられ、それが新潟の都市構造となったように、今度は新潟駅から信濃川、そして吉町へと向かう新潟の軸として都心軸・副軸を中心に新たなまちづくりを進めています。次の150年を展望し、新潟駅から吉町までの約2kmにわたってそれぞれのゾーンで特色あるまちが展開され、通して歩くことみなとまちの光輝の歴史と個性を堪能でき、将来は都心軸が新潟の都市イメージになるように幅広いまちづくりを進めます。

#### 副軸 井天ルート (水辺・賑わいゾーン)

石浜の栄華と連携して、訪れた人がより開放的な賑わいや、新潟らしさを感じながら水辺へつづかれる仕掛けづくり

#### 都心軸 東大通ルート (新副駅・万代広場ゾーン)

日本有数の都市の風格と機軸を併せ持つゾーン「都心」あり、多様な人が集まりやすい環境と年間、駅から離れたかへ多岐用いたくなる

#### 旧市街地・開化ゾーン

正統な町並み・街路の町並り「なまよりの街並み」、花道文化・食文化」を語る。様々な都市機能の集積・回廊によるまちづくり

1615	1792	1844	1921	2021
徳川幕府	明治	明治	昭和	令和
1615	1792	1844	1921	2021
徳川幕府	明治	明治	昭和	令和

#### 水辺ゾーン

信濃川・荒川の水辺空間を新潟独自の軸方として潤き上げ、都市の空間と一体的につなぎ、まちなかの賑わいを創出

#### 副軸 花園ルート (海・賑わいゾーン)

新しい仕掛けが創り出される等団地の暮らしを、賑わいから賑わいへつながる空間づくりや、通して快適にアクセスできる環境を創出

#### 都心軸の形成

- 1. 江戸時代(寺町・小島)
- 2. 明治時代(水辺)
- 3. 昭和時代(信水・小島と賑わいの軸)
- 4. 昭和時代(信水・小島と賑わいの軸)
- 5. 平成時代(信水・小島と賑わいの軸)
- 6. 令和時代(信水・小島と賑わいの軸)

新潟市HPより

## 都心のまちづくり【「にいがた2 km」の覚醒】

～市民とともに「かわ・まち・みなと」で紡ぐ過去から未来への成長エンジン～



資料1

### 1. 歴史の継承

- 江戸時代には、北前船の最大の寄港地となるなど、人・物・文化が交流する日本海側最大の湊町として繁栄し、幕末の開港5港にも選ばれた。その風情や趣は現在に受け継がれている。
- 日本海側初の特定重要港湾の指定や、地方空港初の国際空港指定、上越新幹線の開通や、高速道路網の整備など、産業や交通のインフラ整備が着実に進められてきた。
- 2007年には本州日本海側で唯一の政令指定都市となり、さらなる拠点性の向上に向けた施策を推進してきた。

### 2. 本市の現状・課題

- ① 新潟駅周辺整備事業の進展
- ② 都心エリアで民間開発の兆し
- ③ 若い世代の県外流出と人口減少
- ④ 老朽化したビルの更新の停滞
- ⑤ 進出企業のニーズを満たすオフィス床の不足

### 3. 時代の要請

- ① ウィズコロナ・アフターコロナへの対応
- ② SDGs (持続可能な開発目標)の実現
- ③ ゼロカーボンの推進 (脱炭素社会の実現)
- ④ デジタル化の進展

### 4. 【「にいがた2 km」の覚醒】へ

みなとまち新潟を象徴する信濃川と萬代橋から広がる「都心エリア」において、高次都市機能の集積や魅力の創出、賑わいづくりを市民の皆様と一体で取り組むことで、『緑あふれ、人・モノ・情報が行き交う活力あるエリア』を創造し、8区のネットワーク強化を図りながら、『本市経済・産業の発展を牽引する成長エンジン』としていく取組を推進。

### 5. 都心のまちづくり基本方針 三本の柱

- I. 人・モノ・情報の中心拠点となる 稼げる都心づくり
- II. 都心と8区の魅力・強みのコラボレーションによる 新たな価値の創造
- III. 居心地が良く、市民が主役になるまちづくり

### 6. 基本方針における推進項目

#### I. 人・モノ・情報の中心拠点となる 稼げる都心づくり

官民協働による「稼げる都心づくり」を推進し、その成長エネルギーを全地域へ波及。

- ① 都市機能の更新・充実に向けた都心部の再開発促進 (都市再生緊急整備地域の活用)
- ② 戦略的な企業誘致の推進
- ③ 産業DX、ICT推進の先進エリアとしての取組強化
- ④ 歴史・文化・スポーツを通じた賑わいの創出
- ⑤ 観光資源を活かした交流人口の拡大

#### II. 都心と8区の魅力・強みのコラボレーションによる 新たな価値の創造

都市と田園が調和する本市の魅力発信と、異業種間の協業・変革を進め、次世代に向けたまちづくり。

- ① 「新潟の食と花」の魅力発信
- ② 「儲かる農業」の推進
- ③ 新たな価値やビジネスが創出される環境づくり
- ④ 観光資源を活かした交流人口の拡大【再掲】

#### III. 居心地が良く、市民が主役になるまちづくり

都市緑化の推進、道路空間・水辺空間の有効活用など、ゆとりと潤いのあるまちづくり。

- ① 都心の水辺空間の魅力をも十分に活かした賑わいの創出
- ② くつろげる 歩いて楽しい緑豊かな都市空間の実現
- ③ 都心における各エリアの特性を活かした 良好な都市景観の形成

新潟市HPより

## 「信濃川やすらぎ堤かわまちづくり」(国土交通省、新潟市)

市町村名: 新潟県 新潟市  
対象河川: 信濃川水系 信濃川

### 1. 概要

信濃川本川下流やすらぎ堤ではミズベリングプロジェクトが展開されており、新潟市のシンボル「萬代橋」に隣接した主要区間は、平成28年2月25日に都市・地域再生等利用区域に指定され、今後、民間事業者主導の商業活動を含む河川空間の活性化が見込まれている。

本計画では、新潟市は従来より実施する公園整備と併せ、市街地と河川空間を一体とした利用者の周遊性・利便性の向上に寄与する堤防乗り入れ階段や堤防天端石張広場の拡大、公衆トイレ・休憩施設等を整備する。また、国は利用者の増加も考慮し、防災機能や安全利用、管理の効率化を高めるための管理用通路や転落防止柵の設置、高水敷保護工等を行い、適切な河川管理と平常時の水辺の賑わい創造の両面に資する河川空間の整備を行い、ソフト施策の円滑・有効な展開を目指す。

### 2. 整備内容

- 管理用通路・転落防止柵、高水敷保護工等 (国)
- 堤防乗り入れ階段、公衆トイレ・休憩施設等 (市)



## かわまちづくりのプレスリリース。

なぜ周囲の中心地機能との相乗効果が謳われていないのか。

まちづくりの原則は、各事業が他の事業と関係し、まちづくり全体として相乗効果を出すこと。

この場合、万代シティや再開発居住地域、新潟駅西口再開発との文脈で、かわまちづくりを解釈して説明しなくてはならない。

## 新潟市 やすらぎ堤かわまちづくりの再解釈

1. 新潟市の「新潟2km」という、都市整備の中に位置づけられている。
2. (株)スノーピークはその知名度から、2017年より事務局を新潟市から委託されている。  
スノーピークにとっては、「人生に野遊びを」という企業ブランドを示す上で、やすらぎ堤は格好の場であり、かわまちづくりを活用する積極的な理由をもっていた。  
信濃川下流部が安全であることを、大きなメリットと捉えていた。
3. 新潟市各部局に、それぞれ補助金が紐付けられているが、かわまちづくりが「新潟2キロ」施策・事業群と「相乗効果」を生み出すように工夫されている。
4. 万代地区の都市再開発と商業集積が、結果としてコンパクトにまとまっており、歩ける賑わいを生みだしている。駐車場も固まっている。やすらぎ堤は、それら集客からのスピルオーバーをうまく受け止めている。

15

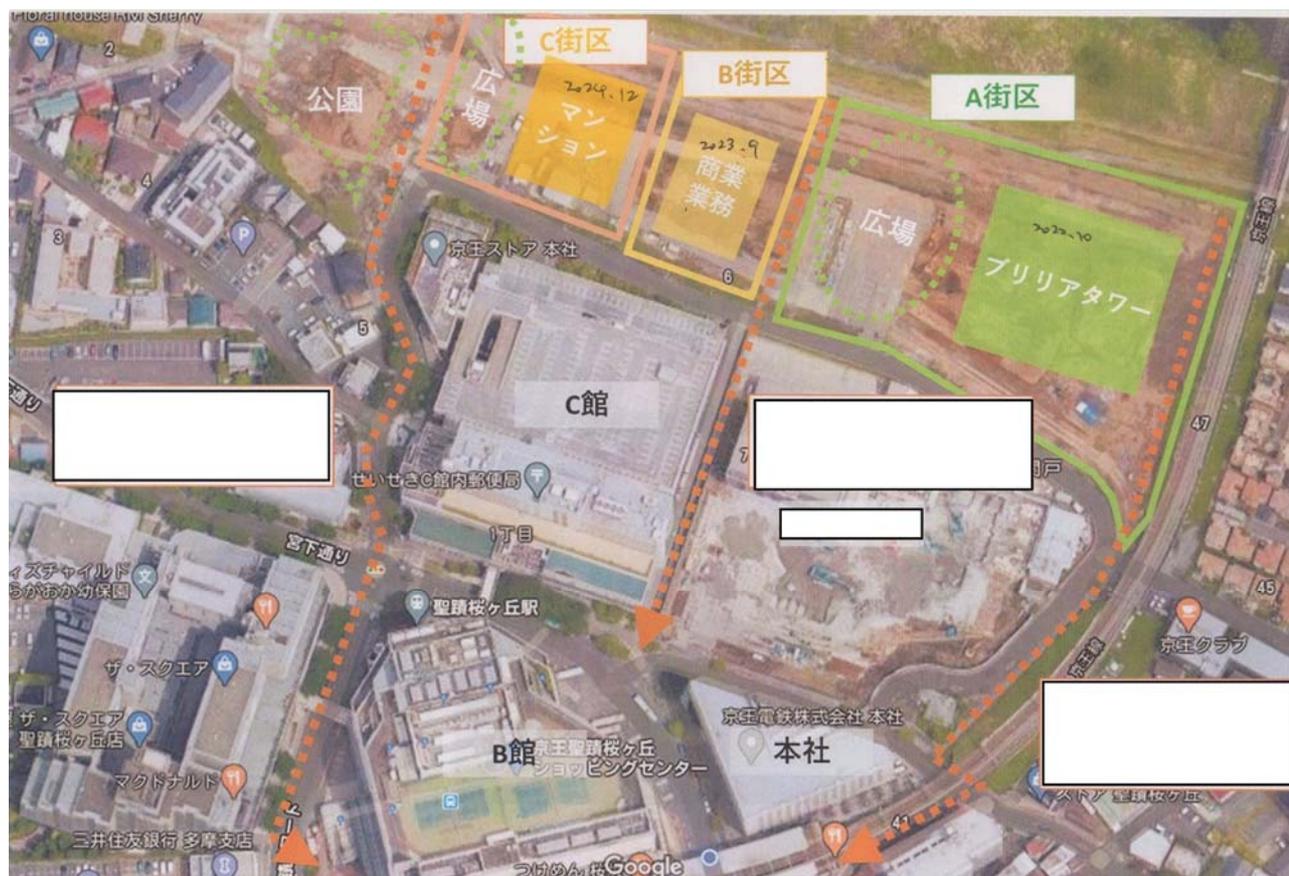
## かわまちづくり再解釈②多摩市 聖蹟桜ヶ丘



2022年7月

16

## 多摩市聖蹟桜ヶ丘 郊外再開発型



### 聖蹟桜ヶ丘 かわまちづくりの再解釈

1. 京王電鉄(株)は、「河川を利用するというフレーム」を導入して、はじめて地区開発の全体像を考えることができた。
2. 京王電鉄は、日常利用者の来街動機をつくるのが、沿線拠点の価値を変更することを明確に意識していた。現状の百貨店を中心とした広域集客施設ではなく、新たなライフスタイルをもった人々が日常的に使える中心地機能考えた。そこに、かわまちづくりは不可欠だった。
3. ソフト事業に関する意見交換を自治体、地元団体と継続して行っている。協議会から、都市再生推進法人への移行まで視野に置いている。
4. 現在、かわまちづくり推進のリーダーシップは京王電鉄が担っている。かわまちづくりの申請自治体である多摩市の行政能力が、事業の進捗を左右することになる。この点は、全国の自治体にも共通する。
5. ここに中心地機能が充実すると、流域市民・企業の連携を進める役割が期待できる。

「聖蹟桜ヶ丘かわまちづくり」(東京都多摩市)

別紙

対象河川： 一級河川 多摩川水系多摩川【国管理河川】

市町村名： 東京都多摩市

推進主体： 多摩市

1. 概要

多摩市では、多摩丘陵の樹林地や多摩川など豊かな自然を有しており、水とみどりの空間を守り育てることで、自然的空間と都市空間が調和した、環境にやさしいまちづくりに取り組んでいます。

この取組を充実させるため、本計画では、河川空間にアクセスしやすいスロープや階段、多目的広場の整備を実施し、近隣住民や来街者双方にとって居心地の良い水辺づくりを図ります。また、本計画はウォークアブル推進都市としての多摩市の取組を大きく進めるものです。

国土交通省では、この取組に対し、必要な河川管理施設の整備のほか、河川空間において営利活動を実施する場合には、河川占用敷地許可準則22条に基づく、都市・地域再生等利用区域の指定等の支援を実施していきます。

2. ハード施策の内容

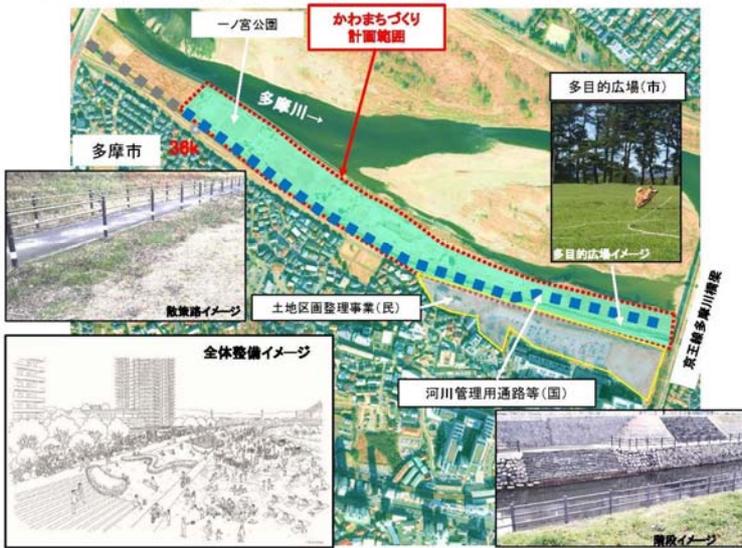
国土交通省： 河川管理用通路等 多摩市： 多目的広場、堤防天端整備 等

3. ソフト施策の内容

国土交通省： 都市・地域再生等利用区域の指定 多摩市： 水辺空間利用の実証実験 等



**かわまちづくり計画範囲の説明だけでは、この地区のまちづくりの意味がわからない。**



かわまちづくりHPより

※今後、工事実施のための詳細な設計等を実施することにより、実施内容を変更する場合があります。

## かわまちづくりの課題

1. かわまちづくりの周知段階は一定の効果を挙げ、さらに拡大が必要である。次は、「かわまちづくりの選択段階」(メリハリをつける)が来ているのではないか。
2. 「広い意味のかわまちづくり」(多様な人材・事業を生む相乗効果、中心地サービスと広域圏をつなぐ相乗効果、都市と広域圏の災害対策の相乗効果)と、「狭い意味のかわまちづくり」(河川改修をしながら、河川敷を広場や周遊路として活用し、魅力を増す。)の両方を、流域マネジメントの中で、選択的に充実する必要があるのではないか。
3. 中心地機能・拠点サービスが充実しないと、流域圏へと広がる広域圏のマネジメントに行き着かない。「かわ」だけ考えても、流域圏に届かない。
4. 「かわまちづくりの選択段階」で、その鍵を握るのは、現状では自治体の行政能力である。企業が積極的でも自治体の能力が追いつかない場合もある。自治体が積極的でも、適切な企業群を集める能力をもたない場合もある。
5. 「かわまちづくり」メニューを、「広い意味のかわまちづくり」から支援し、かつ、活動や自治体を評価する専門団体が少ない。

## かわまちづくりへの期待ポイント

### 「広い意味のかわまちづくり」と「狭い意味のかわまちづくり」の 選択的相乗効果を期待して

1. 「広い意味のかわまちづくり」を進めるための手法パターンを、今後充実させて示していただきたい。
2. かわまちづくりの効果の多くは、自治体の能力に拠っている。「広い意味のかわまちづくり」を進めるには、自治体間の連携と企業の連携が不可欠となる。実効的な連携組織を支援していただきたい。
3. ミズベリングの人材ネットワーク運動をより深め、プロボノ活動の精神で、専門家による第三者団体を多数育成し実効的な取組を行っていただきたい。
4. 国交省かわまちづくり担当者と自治体との関係はあるが、実質的な事業者と意思疎通が無い場合もある。現場の情報を分野横断的に編集できる体制をつくっていただきたい。