

長崎市水の浦地区における斜面地居住の実態 －日本の 2030 年を考える－

福島 義和

はじめに

日本では、特に地方都市において人口減少や少子高齢化の進行が顕著にみられる。市民（NPOを含む）、行政、企業さらには地元の大学との強い連携が、市民の多様化するニーズにどれだけ対応できるのか、つまり「新しい公共」への満足度が市民にとって暮らしやすさの重要なポイントとなる。トニー・ブレアの LSP (Local Strategic Partnership 地方戦略パートナーシップ) が一つの解決策であるが、必ずしも日本の政策に即座に適用できるものではない。国家の役割、国民性、風土や環境、経済力、政治力、地方自治、人口構成など多くの点を考慮しなければならない。しかしそのことを差し引いても、LSP は確かに魅力ある地域戦略概念であることには違いない^(注1)。

I 章 アジアにおける都市問題の共通性－高齢化と災害－

アジアの多くの国で急速に進む少子高齢化が、経済成長をはばみ、政治や社会の不安定化につながっている。アジアの成長は限界なのだろうか。2020 年には、アジア全体で 65 歳以上の高齢者が 4 億人を超え、介護ビジネスの需要が急速に膨らむことが予想される。そのようななか、ベトナムの国家は多少事情が異なる。つまり、ベトナムは高齢者率 6.5%（2010 年）で若い労働者が多数を占める（男性平均年齢 31 歳、女性平均年齢 28 歳、2009 年）、伸び盛りの社会主義国家なのである（図 1、表 1）。

現在高齢化率が 23.0%（2010 年）の高齢化先進国である日本は、2020 年には 28.6%、さらに 2030 年には 30.7%になると予想されている（表 1）。確かに高齢化を反映した需要構造は、医療・福祉分野に傾斜してきている。しかし、供給構造はしっかりと対応できていない。規制にしばられた民間の経済活動は国民生活の豊かさを常に保証できるとは限らない。

本稿では、衣食住のなかでも特に「住」に注目し、高齢者の「住」の課題を地方都市における斜面地居住^(注2)の実態から考察する。そして得られた知見（知恵）が、今後のアジアにおける住宅政策の展開に有効であれば望外の喜びである。現在、日本企業が長年にわたって培ってきた技術を、世界の国々は期待している。製造技術だけでなく、住宅や都市政策、環境政策な

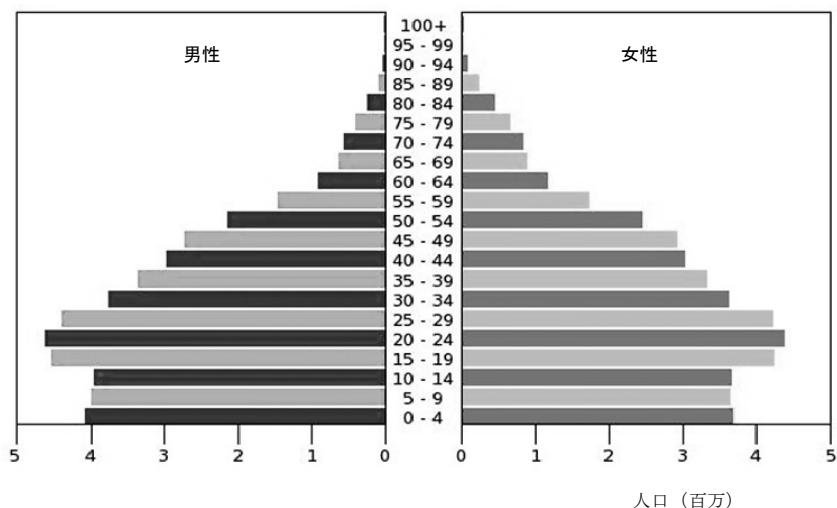


図1 ベトナム社会主義共和国の人口ピラミッド (2010年)

出所；長崎市のHP

表1 アジア各国の高齢化と国民所得

	人口 (億人)		高齢者人口 (百万人)		GNP/人 (ドル)
	2010年	2030年	2010年	2030年	2012年
日本	1.3	1.2	29.2 (23.0%)	37.0 (30.7%)	47,870
中国	13.6	14.5	113.6 (8.4%)	235.1 (16.2%)	5,740
インド	12.6	14.8	61.1 (5.1%)	120.4 (8.2%)	1,530
ベトナム	0.9 (2011年)	1.0 (2020年)	5.7 (6.5%)	8.2 (8.2%)	1,160 (2010年)

出所；人口は国連推計 (2012年)、国民所得は世界銀行のデータ

ど多方面にわたっている。広義の「技術移転 Technical Transfer」である。

一方で、経済発展から取り残された日本の地方都市では、土砂災害が頻繁に発生し、毎年多数の死者や家屋の流出がみられる^(注3)。国土交通省は、「全国の土砂災害の発生件数がこの20~30年で1.5倍に増えている。増加の主な原因は地球温暖化が招く大雨の頻発である (図2

参照)」と解説している。このように今後も増加が予想される土砂災害であるが、その被災者の多くが高齢者や女性といった社会的弱者であることを忘れてはならない。さらに、高度経済成長期（1960～1975年）に大都市の近郊に建設された多くのニュータウン（住宅団地）が、50年近く経過した現在、疲弊化し、その建物更新が急がれている（表2）。

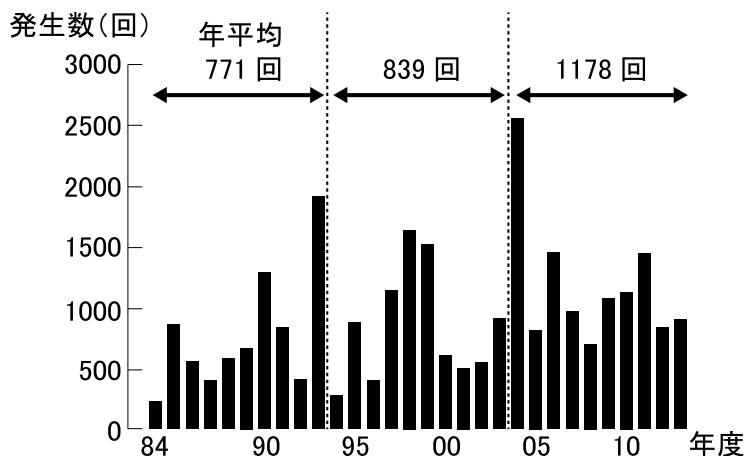


図2 土砂災害発生数の推移 (国交省)

*2013年は11月5日までの数
出所；朝日新聞（2013.11.16）

表2 高度経済成長期（1960～74）と郊外形成（筆者作成）

胎動期	1903	Letchworth Garden City→郊外住宅の原型（Ger、Fran、US、Japan）
	1955	日本住宅公団（Japan Housing Corporation）
	1960	高度経済成長（岩戸景気）（←パイの分配）（～74）
躍動期	1964	東海道新幹線【～大阪】、東京 Olympic（高度成長の可視化）
	1965	団地 Housing Complex の造成
	1966	田園都市線【溝の口～長津田】【～84、中央林間】←郊外電車
	1968	「公害 Environmental Pollution の政治学」（宇井純）
	1967	公害対策基本法
	1970	大阪万博 Exhibition
終焉期	1971	多摩 New Town への入居←首都圏整備計画の一環
	1972	高島平団地 Housing Complex への入居
	1973	Oil Crisis（→出生率は減少、少子高齢化）⇔社会観、労働観、死生観
	1985	労働者派遣法（派遣は13業務に限定）←正社員を守る
	1986	バブル景気（団塊世代が国道16号線沿いに居住、「ルート16族」）
	1991	バブル景気終息（資産デフレで、格差拡大）The end of Economic bubble
	2008	Lehman shock（～13）
		Hanoi Metropolitan Plan（多核心 Multi Core 型の地域構造）←連担都市群

II 章 世界の斜面地居住の多様性と悪循環のメカニズム



写真1 リオデジャネイロの斜面地に発達したファベラ
(下郷さとみ氏撮影)

「住宅は人権を守るもつとも基礎的な施設である。狭い住宅、不良な環境は、人間が人間らしく生きること、人間の尊厳を守ることをそこなう。人権をまもるための住居の条件は、安全で健康的で快適で便利で家計を圧迫しないものでなければならない」(早川和男(1979)『住宅貧乏物語』)。

上記は、「居住福祉」を主唱している早川和男(建築学)の言葉である^(注4)。つまり、「居住権」の主張である。インドやブラジルの街を歩くと、多様な居住形態に驚かされる。特に斜面地に非合法に広範囲に占拠されたブラジルのファベラ(写真1)には圧倒される。地球上の人々が厳しい環境のなか創意工夫をしながら住宅を建設し、斜面地に独特な景観を作り出している。そしてファベラの住民がどのようなプロセスを経て、土地を私有化(あるいは合法化)していったのか、同時に低所得者層への「思いやり」政策の実践には日本が学ぶところは多い^(注5)。

一方、日本では1980年代後半のバブル期にかけて自動車の普及を背景に、住宅や施設の郊外移転が進んだ(表2)。その結果、人口10万人規模の都市で500m以内に医療施設がない世帯の割合が2008年段階で60%にもなった(三大都市圏は39%)。日本を代表する斜面都市長崎では、現在急激な高齢化が進み、空き家、空き地が顕著である。将来の日本の都市を暗示している。しかも、31年前の「長崎大水害」^(注6)は、長崎市を中心に死者、行方不明299名の人的被害を出した都市型災害の始まりであった(写真2)。日本における地方都市の街づくりの在り方が根本的に問われている現在、斜面都市長崎を対象に居住のあり方を分析することは意義がある。



写真2 中島川の眼鏡橋が被災(1982.7.23)

*川べりに接する多くの木造住宅に注目

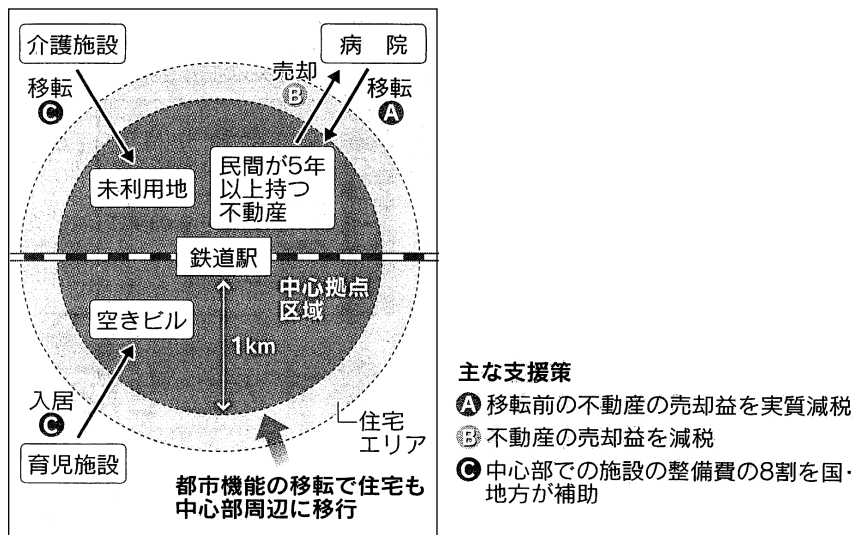


図3 集約型都市づくりの支援策のイメージ(国交省)

出所; 日経(2013.8.25)

日本政府は、2013年8月24日に地方都市の高齢化を意識した居住モデル(図3)を提案している。そのモデルは、「商業施設や医療・介護、教育などの公共施設、住宅を一定の範囲に集める街づくり(コンパクトシティ)」であり、その背景には地方自治体の財政難や中心市街地の衰退化の難題が見え隠れしている。これらの難題は、長崎市にも該当し、特に斜面地では空き家・空き地が顕著であり、土砂災害の危険性も高まっている。長崎市の斜面地(標高20m以上

で、勾配が 5 度以上) が旧市街地の約 7 割にあたる 28 km²の面積であるため、もともと長崎市の都市機能は残りの約 3 割の平坦地にコンパクトに集中せざるを得なかった。

斜面市街地は高度経済成長期(1960~1975年)に、棚田や段々畑の農地が住宅地に転用され、あぜ道が一気に生活道路になった。そのため、車が利用できない住宅地が大量に無秩序に斜面地に誕生した(図4)。高度経済成長の胎動期には標高150m付近まで住宅開発が広がり、高度成長期以降も200m以上の高台まで住宅開発が展開された。

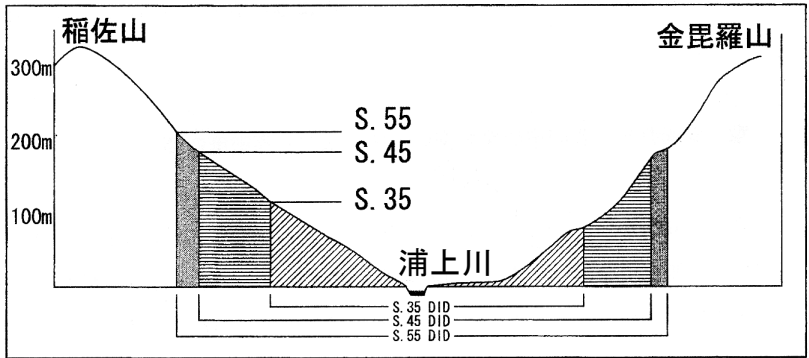


図4 人口集中地区(DID)の垂直方向への展開(長崎市)

出所;長崎市のHP

現在、これらの斜面地の居住者は高齢者が多く、さまざまな不便さを強いられている。斜面地居住は、一般的には景観、眺望、採光、通風に優れ、快適な住環境を形成するはずだが、長崎市の斜面地をみると、勾配が15度以上まで宅地開発が進められ、前述したように人口密度(住居密度)が高く、接道条件が悪いため居住性はけっして良くはない。斜面都市にみられる悪循環のメカニズムを整理すると、次の図5になる。

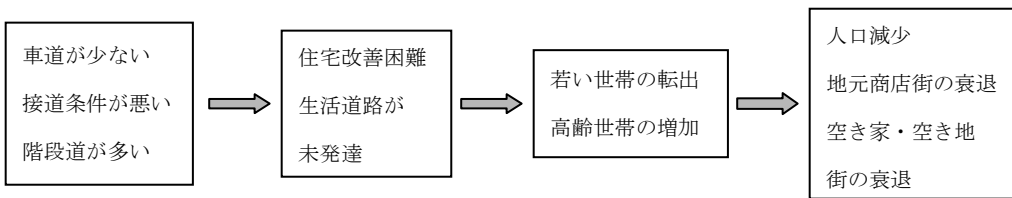


図5 長崎市の斜面市街地にみられる悪循環のメカニズム

出所;まちづくり研究所「まちづくりの考え方・すすめ方」を一部修正

Ⅲ章 長崎市の都市構造と斜面地居住の実態－水の浦地区の斜面地を事例－

斜面地居住は、図5でも示したように道路などの都市基盤施設整備の困難性や生活の不便さを解決しなければ、若い世帯の転出を食い止めるのは困難である。最近の傾向として、長崎市の郊外のニュータウンや斜面地の居住を嫌って、都心に戻ろうとする「都心回帰」の動きがある。駅前や都心のマンション建設がその受け皿になっている(注7)。

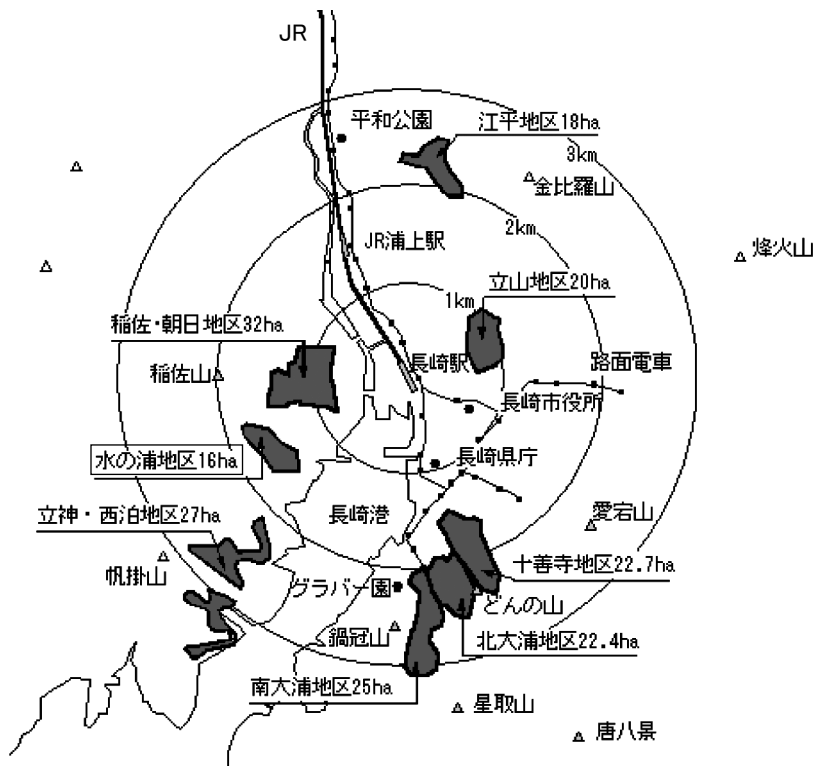


図6 住宅市街地総合整備事業(密集型)

出所; まちづくり研究所「まちづくりの考え方/すすめ方」一部補筆

本章では、長崎市が実施する斜面地政策を踏まえ、その政策上の課題を指摘したい。長崎市は、1989年に国際斜面都市会議を開催し、「斜面都市の市民生活と福祉向上のため、各種サービスや施設の整備、自然破壊や災害回避対策の強化、斜面の魅力や歴史資産を生かしたまちづくり」などの長崎アピールを提言した。市は翌年の1990年から住環境整備計画を順次8ヶ所の斜面地(図6、参照)で実施し、特に官民協働を押し進めながら、計画の段階から地元自治会(注8)を中心とした住民参加方式がとられている。

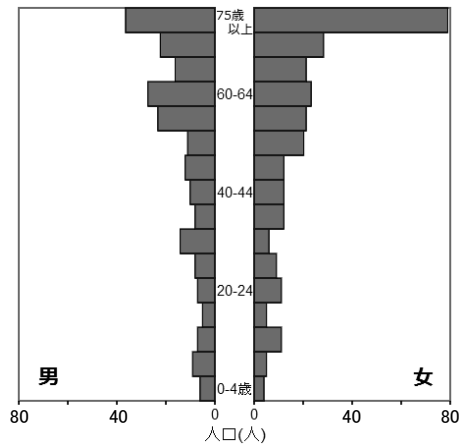


図7 長崎市水の浦町の人口ピラミッド (2010年)

出所；国税調査

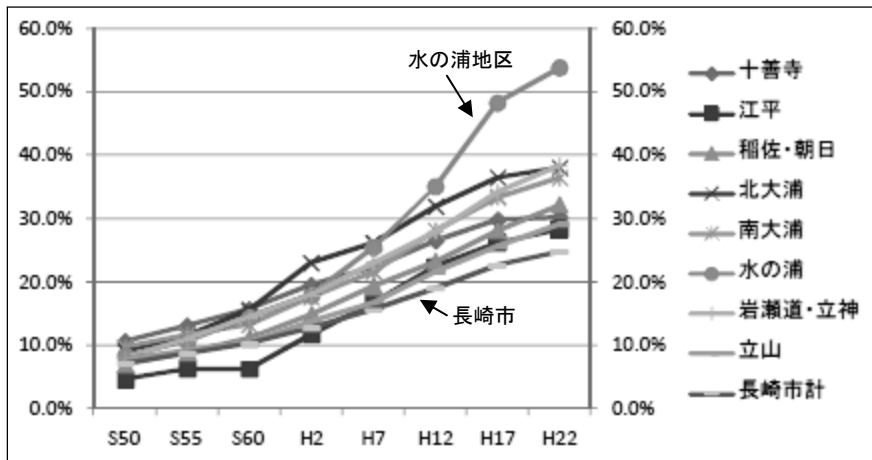


図8 8ヶ所の斜面地区別高齢化率 (2012年)

出所；長崎市のH.P

水の浦地区は長崎市の代表的な斜面地であり、人口ピラミッドのいびつさ (図7)、つまり75歳以上の後期高齢者、特に女性高齢者の比率の高さは驚きである。高齢化率をみても2010年には42.5%、そして2012年には唯一50%を超えている (図8、写真3・4)。本地区は人口数や世帯数でも1975年以降最低値を示している。木造住宅率は約88%と高く、老朽化した住宅も多く、老朽空き家や空き地の状態で斜面地に残存している。防災、防犯の両面からも大きな課題である。



写真3 水の浦町の斜面移送器機（高齢者用、2004年設置）



写真4 斜面移送器機に乗車する水の浦町の高齢者

現地のヒヤリングによれば、「持ち主の許可を得て、空き地で野菜や花を植えて楽しんでいる」高齢者もみかけるが、2006年に長崎市は老朽危険空き家対策事業で、空き家の所有者が無償譲渡した土地建物を地元自治会が管理することを条件に、市が老朽家屋を撤去する仕組みをつくり、跡地はポケットパークなどの公共空間に整備している（「新長崎市史」、2013）。この空き家対策事業は、斜面住宅地の荒廃対策として注目されている（注9）。

次に長崎市の斜面地居住地の実態を分析する。高齢化率が高い斜面市街地は、類型別人口推移（1995～2010年）（図9）や15年間の人口増減率（図10）の両図から、クルマ道のない密集市街地や斜面市街地、ならびにクルマ道のある密集市街地などで、人口減少率が高くなっている。つまり、接道が悪く、狭小な敷地に木造老朽住宅が密集している住宅地において、顕著な人口減少が現れている。逆に言えば、密集住宅地の更新が実現すれば、人口減少を押さえることが可能であるといえる。

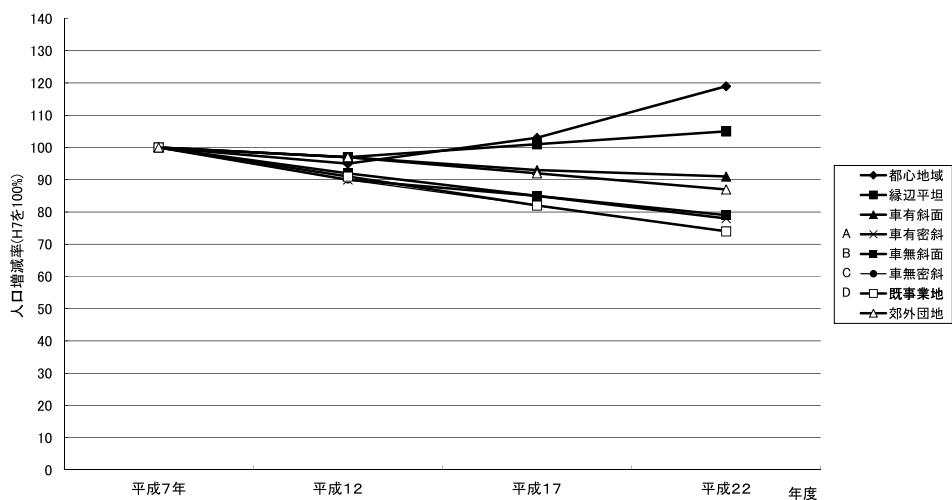


図9 長崎市の斜面地における類型別人口推移（H7～22年）（筆者作成）

* ●と□はほとんど重なって表示されている。

* ■と×もほとんど重なって表示されている。

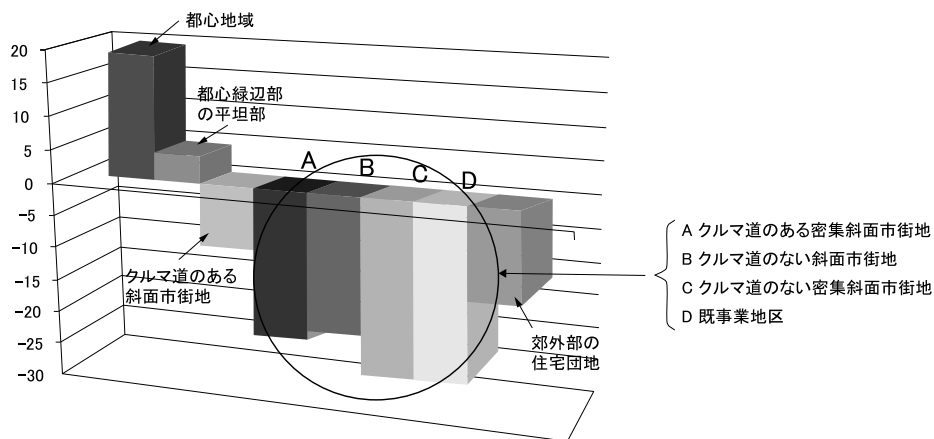


図10 長崎市の斜面地における人口増減率（1995～2010）と地域特性

出所；長崎市のH.P

水の浦地区は、2012年から尾根側から中腹にかけて生活道路の建設が始まり（写真5・6）、中腹から海側（国道側）への既存の道路（拡幅予定）につなげようとしている（図11）。課題（注10）は、道路の建設速度を早め、そして完成した生活道路に接した住宅建設を早期に実現することである。道路だけが立派に完成しても、斜面地の居住人口は増えない。魅力ある住宅地によるモデル街区の形成こそが、水の浦地区の再生へのスタートである（注11）。



写真5 C路線（生活道路）の新設
（2012年撮影）



写真6 斜面地に増加する空き地
（もとは畑→家屋→空き屋）

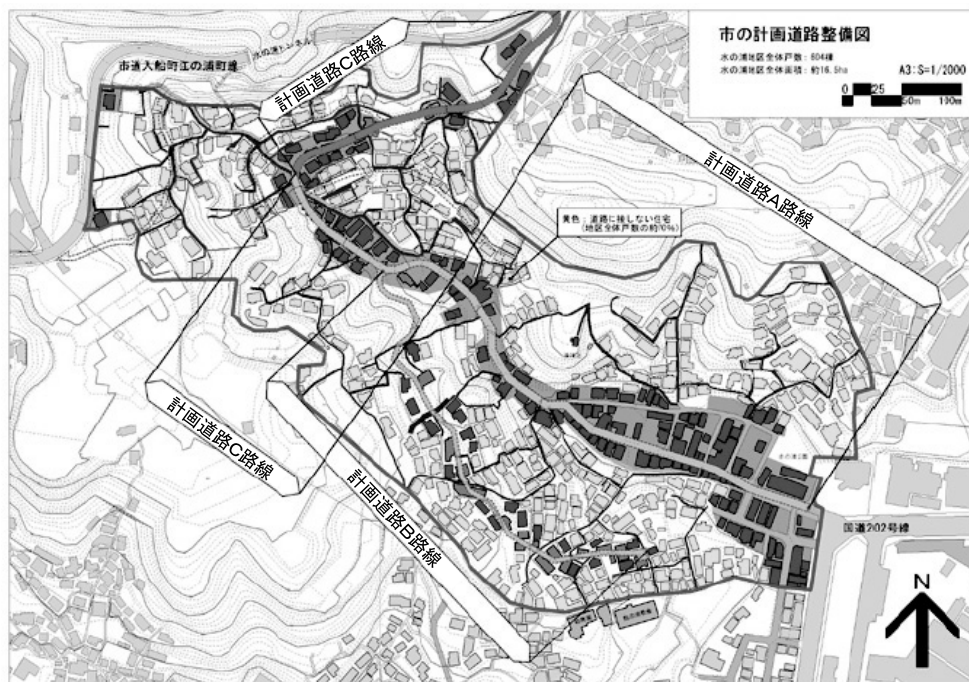


図11 水の浦地区における斜面地の生活道路計画

出所；長崎市のH.Pより

IV章 日本とベトナム社会主義共和国（以下、ベトナム）との関係について

一本格的に始まった民間の技術援助と街づくり

日本にとって、2013年はベトナムとの外交関係が樹立して40年（1973～）を迎えた記念すべき年度である。そのベトナムは、1975年にベトナム戦争が終結し、1986年には社会主義型市場経済をめざす「ドイモイ（刷新）」政策を採択、そしてアメリカとも1995年に国交正常化を実現している。サイゴン（現ホーチミン）陥落から20年後である。現在は全方位外交、対外開放を基本方針に経済成長の道歩んでいる。2011年の実質GDP成長率は5.9%である。経済成長に伴い、政治の腐敗や都市部の失業率も目立っている。特に急務なのは、国有企業の体質改善と大都市集中への緩和対策である。最終章では、後者の大都市政策を紹介しつつ、日本との関係について言及したい。そして前章まで検討してきた長崎市の街づくりなど日本の都市政策から得られた知見がベトナムの都市政策に少しでも有効であることを願うばかりである。

ベトナム^(注12)の行政区分は58省で、5つの直轄市がある。その直轄市とは、ハノイ、ホーチミン、ハイフォン、ダナン、カントーである。その中で都市圏を形成しているのは、約400万人（郊外を含む）のホーチミン市、約300万人のハノイ市そしてダナン市の3市である。ハノイ市やホーチミン市では、1998年に「都市マスタープラン」がそれぞれ策定され、「市外を含めた大都市圏が形成されることを想定し、分散型の都市構造とそれを支える道路網の構築」を目標にしている。

都市マスタ策定から10年後の2008年5月には、ハノイ首都圏計画が首相によって承認された。その計画とは、首都ハノイを中心核に、周囲に副次核として県級市群を配置し、開発を行う「多核型の地域構造の形成」を目標にしている。さらに3年後の2011年には2030年を目標に首都ハノイの総合計画が発表されている。

「一つの都心部、五つの衛星都市（ソクソン、ソントイ、ホアラック、スアンマイ、フースエン）、三つのエコタウン（フックトー、クオックオアイ、チュクソン）、その他複数の町で構成されるコナベーション（連担都市群）」

上記の内容を開発モデルに採用し、首都ハノイの急激な都市化・過密化の問題に対処している。ちょうど50年前の高度経済成長期の日本（表2参照）に類似している。大都市周辺の丘陵地に大型のニュータウンが次々に建設されていったのである^(注13)。現在、建物の老朽化、住民の高齢化・減少化そして買い物難民、受療難民が常態化している街は、元気を失っているように見える。施設と住民の完全なミスマッチといってもよい。車に依存しない、公共交通を核にしっかりした街づくりが、ベトナムでも望まれる。そして地域の疲弊化や環境破壊、貧富の格差が増幅しない社会を構築しなければならない。そのためにキーワードは、「多様性」「連帯」

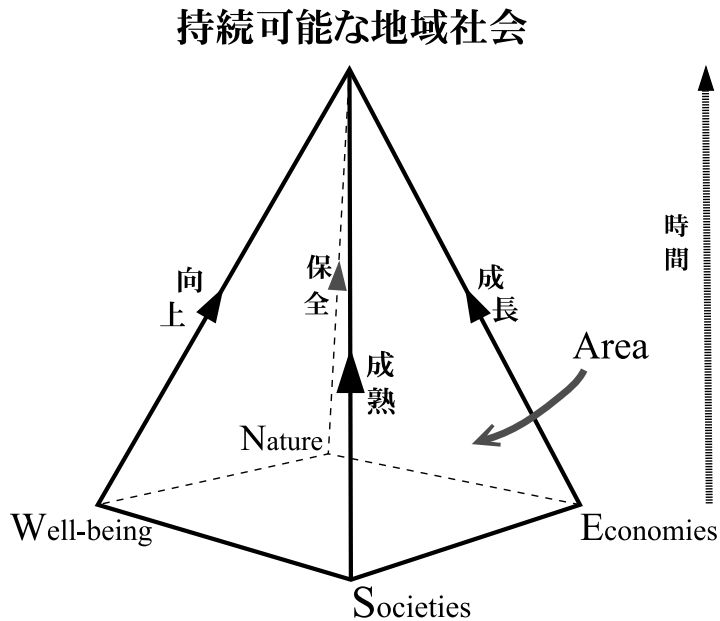


図 12 持続可能な社会の構築にむけて（筆者作成）

「自立」の3点が考えられ、社会そのものが持続可能な社会の構築（図12）に向けて動き出さなければならない^(注14)。オーウェルのいうコモン・ディーセンシィ common decency であり、経済成長優先社会から脱成長社会への移行である。

今日、日本の企業もベトナムに本格的に進出し始めている。

例えば、東急電鉄（株）^(注15)が交通網と宅地を同時に開発した「東急多摩田園都市」等の街づくりのノウハウを初めて輸出する。その相手国がベトナムで、ホーチミン市の北30kmにあるビンズン省の住宅地開発やバス路線の整備に技術援助を行う。大和ハウス（株）はホーチミン市で工業団地の建設を進めようとしている。確かにホーチミン市は、ソウルや釜山の人口密度に達しようとしているが、安易な「住宅政策の輸出」は低所得者層の住宅取得困難を起す場合もある。社会主義国家としては、非常に難しい課題を抱えることになる。

筆をおくに際し、今年2013年の6月に、総長1726kmのベトナム新幹線の導入が先送りになった理由が非常に優れている。市場経済優先で、国家を運営してきた日本にとって、公害、環境破壊、交通渋滞、孤独死、ニュープア等の問題が現在山積したままで、まだまだ未解決である。意外とベトナム国鉄、副総裁の次の言葉は、我々日本に向けられたものかもしれない。

「速ければいいというものではない。夜に乗って朝に着くという楽しみがある」

（ベトナム国鉄のチャン・クオック・ドン副総裁）

(注 1) 拙稿 (2012) 「地域コミュニティの形成とつながり」、徳田賢二、神原理編
『市民のためのコミュニティ・ビジネス入門—新たな生きがいプラットフォーム作り』専修大学
出版局、所収

(注 2) 斜面住宅地の形態を以下の三つに分類する研究もある (鮫島)。

市街地連担斜面スロープ型	中腹斜面団地開発型	山・上・大・団地開発型
(明治期～昭和 30 年代)	(昭和 30 年代～40 年代)	工事用重機の開発
斜面畑地の個別宅地化	車社会は想定外、	山の上は 6m 道路の住宅地、
徒歩、自転車が移動手段	丸善団地のようなミニ開発	中間地には狭小な道路
	徒歩、バイクが移動手段	

(注 3) 「土砂災害警戒区域」にまだ指定していない地域が全国に 49,000 ヶ所ある (国土交通省、2013.10.31)。毎年地方で発生する土砂災害は、きわめて人為的災害の色合いが濃いといっても過言ではない。国交省によると、土砂崩れや地滑りの危険箇所のうち、ダムなどの砂防設備があるのは約 25% に過ぎない。また 2000 年から始まった、自治体と住民が情報を交換して安全な避難につなげる「土砂災害情報相互通報システム」が 15 府県で有効に活用されていない。つまり、住民からの情報提供がまったくない「一方通行」になっている。ハード、ソフトの両面からの早急に、堅実な対策がローカルレベルで必要である。

(注 4) 早川和男の著作のなかで代表的なものを列記しておく。
『空間価値論—都市開発と地価の構造—』勁草書房、1973 年
『住宅貧乏物語』岩波新書、1979 年
『住居は人権である』文新社、1980 年
『居住福祉の論理』(岡本祥浩との共著) 東京大学出版会、1993 年
『居住福祉』岩波新書、1997 年
『医療と居住福祉のまちづくり—神戸からの発信—』かもがわ出版、1997 年
『中山間地の居住福祉』(野口定久、吉田邦彦との共編) 信山社、2008 年

(注 5) 低所得者への思いやり政策は、クリチバの多様なゾーニングがその一つである。

拙稿 (1998) 「エコシティ・クリチバの都市計画」ラテンアメリカレポート 15-1 アジ研

拙稿 (1999) 「ブラジル・クリチバの都市環境政策」宇大地理 2

(注 6) 拙稿 (2010) 「斜面都市・長崎のまちづくりの課題—1982 年の長崎豪雨災害から—」専修大学社会科学研究所月報 No.566・567 合併 pp76-81

(注 7) 無秩序なマンション建設が、都市景観上の問題になったり、住民のコミュニティ形成の困難さが露呈している。斜面地に住む高齢者と平地の中心部に住む若い年齢層を住み替えるアイデアはあるが、現実性は低い。

(注 8) 水の浦地区の自治会の組織では、連合自治会長が専任で、出身の自治会の会長を兼ねないのが特徴である。

(注 9) 空き家の所有者に管理を求めたり、撤去を命令したりする「空き家対策条例」を、16 都道府県の 31 自治体が制定している。過疎地だけでなく、住民の高齢化が進む都市部でも空き家は顕著にみられる (2012.4.8 現在)。長崎市へのヒアリングによれば「空き家の所有者を探し出すのに大変な苦勞を伴う」こともあって、老朽家屋の撤去一つをとっても難題である。

(注 10) 坂の町長崎市は、2012 年 10 月に条例で「坂の最大勾配を 17%」にし、生活道路の早期整備を進めている。国の基準の最大 12% を緩和することにより、長崎市における工期の短縮を狙っている。

- (注 11) 水の浦町地区の住民は「緑住斜面都市構想」のまちづくりに期待している。特に斜面地の上部に居住している住民にとって、車が利用できるようになることに積年の想いが込められている。
- (注 12) ちょうど 20 年前の 1997 年 3 月に社研でハノイ、フエ、ホーチミンを訪問し、ベトナム共産党、繊維や靴の工場、富士通工場などを視察した。今でも赤茶けた工業団地（ホーチミン市）にぼつんと一つ、富士通の工場が進出していた光景が忘れられない。視察後、筆者は地域格差の報告を月報に掲載した。
- 拙稿（1997）「ベトナムの経済改革と地域格差問題」社研月報 No.410 pp14-21
- (注 13) イギリスのニュータウンは、ソーシャルミックス、つまり職業、所得、人種などが多様性に富んでいる。同時に袋小路の道をつくることによって、車の侵入を極力防ぎ努力をしている。
- (注 14) 拙稿（2012）「持続可能な地域社会の構築に向けて—生物多様性から社会的多様性へ—」泉貴久他 3 名編『社会参画の授業づくり—持続可能な社会にむけて—』古今書院、所収
- (注 15) 東急田園都市線沿線の住宅地において、住民の高齢化、住宅やインフラの老朽化、地域活力の低下などの社会的課題の解決に向け、東急の都市開発事業本部は官民連携と地域住民との協働、また大学・研究機関との連携による「次世代型の郊外まちづくり」の構築をめざしている。同時に、東急は田園都市線沿線において今日までの開発ノウハウを、ベトナムに「技術輸出（移転）」する段階にきている。次の文献が参考になる。
- 大野武志（2012）『横浜市・東急電鉄「次世代郊外まちづくり」官民連携による郊外住宅地とコミュニティの持続・再生への取り組み』SHINTOSHI Vol.66 No.8 PP39~48

《参考文献》

1. 大矢雅彦編（1994）『防災と環境保全のための応用地理学』古今書院
2. 鈴木浩、中島明子編（1996）『講座現代居住 3 居住空間の再生』東京大学出版会
3. 釜井俊孝、守随治雄（2002）『斜面防災都市』、理工図書
4. 田坂敏雄編（2005）『東アジア都市論の構想』、御茶の水書房
5. 高橋和雄（2008）『豪雨と斜面都市—1982 年長崎豪雨災害—』古今書院
6. 白石克孝編（2008）『英国における地域戦略パートナーシップへの挑戦』公人の友社
7. 西山康雄、西山八重子（2008）『イギリスのガバナンス型まちづくり—社会的企業による都市再生—』学芸出版社
8. セルジュ・ラトゥシュ、中野佳裕訳（2013）『<脱成長>は、世界を変えられるか？—贈与・幸福・自律の新たな社会へ—』、作品社
9. 井上公夫編著（2013）『関東大震災と土砂災害』、古今書院
10. キャロル・グラハム、多田洋介訳（2013）『幸福の経済学—人々を豊かにするものは何か—』、日本経済新聞出版社

*今回、ベトナムでの発表の機会を与えて頂いた社会科学研究所に深く感謝致します。
また本研究は、「平成 24 年度、専修大学個別研究助成」の一部を使用しています。