

平成30年度地域づくり海外調査研究事業調査報告書

デンマークの都市計画から見る  
公共空間を活用したまちづくり

調査地：デンマーク コペンハーゲン市

調査日：平成30年6月12日～20日

平成30年11月

一般財団法人地域活性化センター

振興部 地域づくり情報課 千田 達也

## 目次

1. はじめに	1
(1) 金ヶ崎町の概要	1
(2) 金ヶ崎町の課題	1
(3) 調査の目的	2
(4) 調査地の選定理由	2
2. 事例調査	3
(1) デンマークの概要	3
(2) コペンハーゲン市のまちづくり	3
(3) ストロイエ	6
(4) スーパーキーレン	7
(5) スンホルムシティガーデン	8
3. まとめ	10
4. 金ヶ崎町での可能性について	11
5. おわりに	12
参考文献等	12

## 1. はじめに

### (1) 金ケ崎町の概要

筆者の派遣元岩手県金ケ崎町は、岩手県内陸の南部に位置し、面積 179.76 km<sup>2</sup>、人口は 15,895 人（平成 27 年国勢調査）である。地勢は、西部の奥羽山系の駒ヶ岳を有する山岳高地から東部の平坦地との間に 1,300m 以上の標高差があり、西から東にかけては、緩い傾斜地となっている。この高低差は、さまざまな気候と風土を生み出し、多様な産業を育んできた。基幹産業の農業は、駒ヶ岳の東側に広がる肥沃な扇状地帯で盛んであり、米・野菜・花きが主要作物である。西部山麓地帯では広大な牧草地を活用した酪農や大型畜産が行われている。

一方で、工業については、昭和 40 年代の大規模な工業団地の開発と、高速交通網（東北自動車道、東北新幹線）の整備により、岩手中部（金ケ崎）工業団地への企業立地が進んだ。現在では、県内最大級の工業団地に、医薬品や半導体、自動車組立工場を含む自動車関連企業などが立地し飛躍的な発展を遂げている。東北の市町村の中で 6 番目の製造品出荷額を誇り、地域経済の発展や雇用の確保につながっている。



### (2) 金ケ崎町の課題

金ケ崎町は、トヨタ自動車東日本岩手工場をはじめとする自動車製造業の事業所が多く立地しているほか、農業の専門学校もあることから、企業に勤務するため、また、農業を学ぶために町外から転入してくる者が多い。そのため、町の人口は緩やかな減少にとどまっており、日本創成会議の人口減少問題検討分科会が、2040 年までに全国約 1800 市町村のうち約半数(896 市町村)が消滅する恐れがある、と発表した消滅可能性都市には含まれていない。

転入者の傾向としては学生や 30 代、40 代の人が多い。町では住宅団地の造成を進めながら、住宅取得に係る助成制度も設けており、転入者はこの制度を利用できる転入者向けに造成された地区に住む傾向がある。現在町内には転入者が居住する地区を中心に、高齢化率が 20%に満たない自治会が 4 つある（全自治会数 47、町全体の高齢化率 29.59%）。

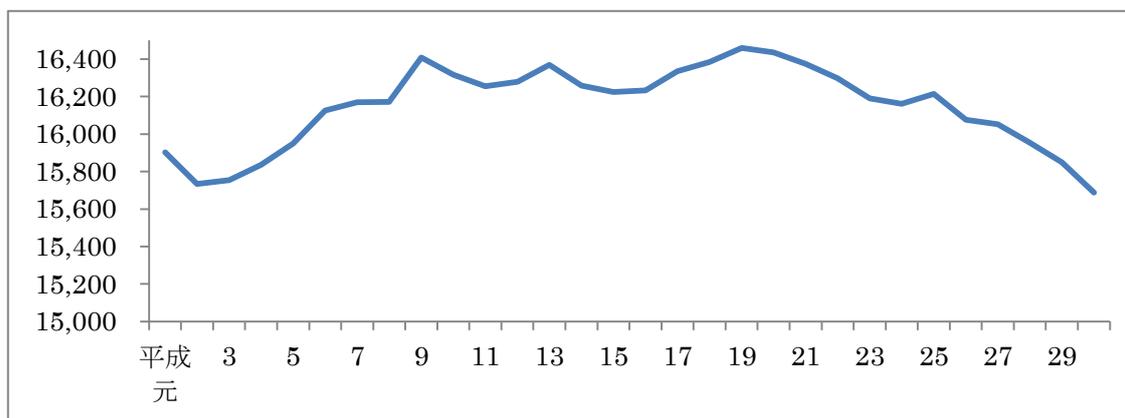


図 1. 金ヶ崎町の人口の推移

一方で、それ以外の地区では全国的な傾向と同様に高齢化や人口減少が進んでおり、地域を維持するための担い手不足や中心市街地の商店街の衰退等により、町全体の活気や賑わいはなくなってきている。また、転入者が多く住む地区でも、若い世代が増えているものの、地区内での交流、世代間交流、地域活動への参加は活発ではなく、地域の活性化に直接寄与していることは少ない。

地域を活性化するためには、多くの住民が参画することが必要である。併せて、多様な年代や職業の住民が関与すれば新たなイノベーションが生まれる可能性がある。町全体としては、地域の活性化が喫緊の課題であり、そのためには地域の担い手となりうる若い世代が地域の活性化に関わるきっかけとして、日常的に住民との交流や地域活動へ参加する機会などを創出することが必要である。

### (3) 調査の目的

金ヶ崎町内には多様な人たちのための「交流の場」が十分にあるとは言えず、日常的に人が集まれる機会や場所もない。

そこで、今回の調査では日常的な住民の交流やイベントによる賑わいの創出をする場として、だれにでも開かれた公共空間に注目し、その活用の可能性を考えることを目的とする。なお、本報告書では、景観法で定めている公共施設（道路、河川、公園、広場、海岸、港湾、漁港その他政令で定める公共の用に供する施設）を念頭に小学校や公民館などの公共建築物を含めたものを「公共空間」と記載する。

### (4) 調査地の選定理由

調査地として選定したデンマークは、都市デザインの第一人者 Jan Gehl 氏の出身地であり、街並みは公共空間の活用モデルとして注目を集めている。デンマークは世界の幸福度ランキングでもトップであり、居心地がいい時間や空間を意味する「ヒュッ

ゲ」を意識した生活には公共空間の活用も大きく関わっている。これらの優れた公共空間は政策的に作られており、課題をしっかりと分析し、改善させるための政策を地道に行ってきた。本調査では、公共空間の活用に向けた政策的手法等を学ぶため、下記について現地調査を行った。

- ・コペンハーゲン市都市企画課
- ・ストロイエ（世界初の歩行者天国）
- ・スーパーキーレン（60 カ国の住民に開かれた交流を生む公園）
- ・スンホルムシティガーデン（ホームレスと社会を結ぶ公共空間）

## 2. 事例調査

### (1) デンマークの概要

デンマークは、人口約 570 万人（2016 年）、国土面積 43,094 km<sup>2</sup>の北欧の国である。1980 年代前半から人口が減少し始めたが、1980 年代後半からは急激に移民や難民が増え人口は再び増加に転じた。移民は昔から来ていたものの、この 30 年～40 年間は中近東からの移民が多く、統計上移民はデンマークの人口の 10%を超え、60 万人近くになっている。

デンマークは EU に加盟しているが、通貨は引き続きデンマーククローネ（DKK）を使用している。デンマークは医療費や教育費の無償化や、手厚い失業保険など福祉が充実している。国が教育や医療、老後の生活を保障しているため、一般国民の貯金は比較的少ないと言われている。

一方で、税金は世界で最も高いと言われている。付加価値税（日本でいう消費税）率は 25%、所得税率は 55%（市税 21%、県税 11%、国税 23%）となっている。国民の所得のうち、租税や社会保障費がどの程度の負担割合を占めているかを示す「国民負担率」をみると、デンマークでは租税負担率は 64.5%、社会保障負担率は 1.4%で合計 65.9%の国民負担率となっている。対して、日本では租税負担率は 25.4%、社会保障負担率は 17.2%で合計 42.6%となっている。

このことから、デンマークは、福祉制度が充実している代わりに、それを支える国民負担も非常に大きい「高福祉高負担」の国であることが窺える。

### (2) コペンハーゲン市のまちづくり

コペンハーゲン市はデンマークの首都で、デンマーク東部のシェラン島東端に位置し、人口約 55 万人（2012 年現在）、面積 88.25 km<sup>2</sup>のまちである。

コペンハーゲン市のまちづくりについて、コペンハーゲン市役所都市企画課で建築家として活躍する Tina Saaby 氏から話を伺った。



Tina Saaby 氏

Tina 氏によると、21 世紀までは、市の都市計画の考え方として、理想的な家族とは何か、理想的な家族が住む社会とは何かを頭に描き、しっかりとした企画をすればまちづくりはうまくいくものと考えていた。しかし近年では、理想的な家族、理想的な社会というものはなく、望んでいるものは住民一人ひとりによって違うことに気づき、それに対応できるまちづくりを推進しているという。前述のとおり、デンマークには人種も国籍も違う、実に多様な人が住んでいる。そこで、その人たちが共通に享受することができる、きれいな空気や子供たちの遊

び場を提供すれば、満足のいく生活ができるのではないかと考えるに至ったという。

実際、コペンハーゲン市は市全体のマスタープランは作成しているが、個々の地域・住民のニーズに対応したまちづくりをすることとしている。まちづくりには、図 2 のような大中小 3 つの枠組みがあり、まず一番大きな枠組みとしては、町全体の発展にかかる計画や方針を議会が決定する。Tina 氏のような建築家は、議員と市民の間を取り持ち、彼らの意見を仲介する役割を担っている。二つ目の枠組みとして、地理的に限定して決定する部分があり、ここだけのマスタープランが作成される場合がある。三つ目の枠組みとして、実際に建物を建てる時の規則や取り決めを定めていく。この大中小の枠組みを常に連結させておく必要があるとのことである。

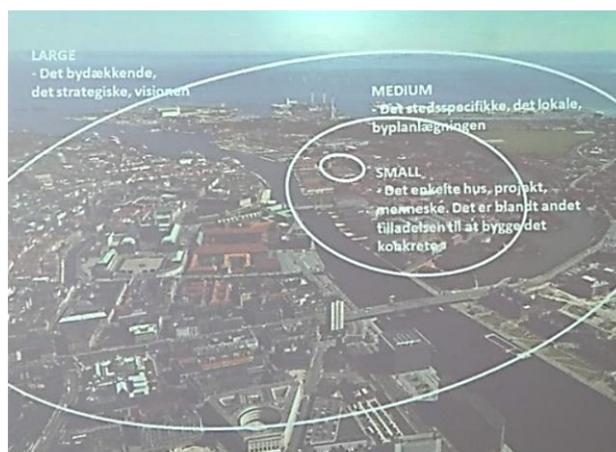


図 2. まちづくりの 3 つの枠組み

また、まちづくりを進めるにあたっては、「個々の市民」と「共同社会」の 2 つの柱があると言う。

個々の市民に焦点を当てた場合、個々の生活はどうあるべきかを考えたまちづくりを行っている。例えば、住宅の中と中、住宅の中と外でコンタクトしやすいような構造にしたり、住民同士で問題が起こらないように配慮しているとのことだった。これは市内の街並に現れており、住宅の中の人と外を歩く人がコンタクトできることを重視していることから集合住宅は 5~6 階建ての高さのものがほとんどである。

さらに、脳科学の視点から人間と自然との関係についても実証を行っており、街の中に自然を取り入れることを決めている。自然に触れる場所として公園等の公共空間

を設け、そこに多くの人が集まる仕組み作りを行っている。

共同社会については、まちづくりに市民を関与させるため、なるべく小さい子ども段階から市民に動機づけを行っている。また、責任感のある市民となるよう教育も行っており、例えば、公共の場の活用を推奨するとともに、使った後の片づけを行政ではなく、公共の場を使った人が自分で片付けをするという意識を持ってもらうようにしている。これは、デンマーク人はすべての公共空間の整備や管理は自分たちの払う税金で賄われているという認識が高く、自分たちの私有地を大切にすると同じ考えで公共空間を利用しているからである。

なお、デンマークの環境法では、全国すべての公共空間、私有地（住居地は除く）は日の出から日の入りまで、すべてのデンマーク人が出入りできる権利が有るとなわられている。国も国民の高いモラルを信頼しており、公共区間には一切『立ち入り禁止』の札は無い。



広場の日常の様子。机やいすが並べられ、露店が開かれている

コペンハーゲン市の広場などの公共空間を利用して私的なイベントを開催する場合は、その都度市の許可が必要になる。また、広場等の使用料はイベントの内容により有料か無料か異なるが、コペンハーゲン市は公共地を市民が利用することを奨励しており、多くの場合は無料で利用できる。

蚤の市や出店は、それらを取りまとめて管理運営する組合があり、イベント内容（日時、場所、時間帯等）を市に提出し、許可が下りればその組合が広告を出し、出店先を募る。出店者が負担する費用はその組合が決めている。

コペンハーゲン市では、2015年から2025年までの10年間で、市民が共同の場所で今より20%多くの時間を使うようになることを目標にしている。そのため、市では集合住宅の建設の際には、いかに住宅の外に出たいと思わせるかを考え、そのための工夫を取り入れている。また、広場もただ子どもが楽しめるだけでは不十分で、老若男

女住民だれもが楽しめる場所であり、常に住んでいる人を招く魅力的な場所であればならないと考えている。一方、住民も魅力的な共同の場所を求めている。

コペンハーゲン市では多様性を重要視し、地域にどのような人が住んでいるかを考えながら開発しているとのことだった。



### (3) ストロイエ（世界で初めての歩行者天国）

ストロイエは、コペンハーゲン市庁舎前の広場からコンゲンス・ニュート

コペンハーゲン市役所

ーウ通りにかけてのびている約 1km の歩行者天国で、デンマーク語で「歩くこと」という意味である。

通りの両側には高級ブティックやショップ、レストラン、カフェが並んでいるほか、いたるところで大道芸人が通りを歩く人に芸を披露する、コペンハーゲン市の中でも一大観光地となっている。



約 1 km 続く歩行者天国。道のいたるところで大道芸人が芸を披露している

しかし、1950 年代には今の姿とは異なり、車があふれる通りであった。デンマークでは 1950 年代に都心部を中心に自動車文化が急速に発展し、その結果歩行者のための空間が限られてしまっていた。その状況を改善するため、1962 年にストロイエを一時的に歩行者専用道路化する社会実験が行われた。この社会実験の効果が認められて、1965 年には恒常化され、1968 年にはストロイエ全体が歩行者専用道路に改修された。

また、歩行者専用となったことからオープンカフェも増加しており、1986 年と比べ

ると、2005年には2倍以上の席数となっている。

ストロイエの賑わいは自動車優先に起因する課題の解決に地道に取り組んできた結果であり、世界的に注目されるほどの、歩行者の絶えない通りへと変わっている。

オープンカフェの開設について

ここで、デンマークにおけるオープンカフェの開設について触れておく。

オープンカフェなど公共空間の商業目的での使用は、市などの基礎自治体が規制している。具体的には、「公道に関する法律 (Permissions on public roads)」「公園などの市有施設に関する法律 (Permissions on parks or other municipal property)」「共有私道に関する法律 (Permissions on private public roads)」の3つの法律に基づいて、各基礎自治体が条例を定めている。これを「屋外座席設置条件 (Conditions for outdoor seating)」と呼ぶ。1つの条例にまとめられているおかげで、市民がオープンカフェを設置したい場合などは基礎自治体にワンストップで申請することができる。

実際の開設に当たっては、使用可能な物品（テーブルや椅子、ライトなど）が決められていたり、色は周囲になじむように白を基調とするなど、細かく設定されている。市民は、その制約の中で多様なオープンカフェを展開している。

#### (4) スーパーキーレン (60カ国の住民に開かれた交流を生む公園)

スーパーキーレン (Superkilen) は、ノアブロ地区の集合住宅の間に沿って作られた全長約700mの公園で、2012年にオープンした。空間が3つのテーマに分かれており、テーマごとに赤、緑、黒にはっきりと色分けされているなど、特徴のある公園になっている。

スーパーキーレンはもともと、ノアブロ地区の課題解決のために計画された公園である。この地区には、家賃の安い集合住宅が建ち並び、移民労働者や留学生が多く暮らしていた。そのため、住民の出身国は60にも上るが住民間の交流は限られ、習慣の違いなどから住民同士の争いごとや犯罪が日常的に起こっていた。

この課題解決のために、コペンハーゲン市は集合住宅の間に公園を作ることとした。



丘の上から見るブラックゾーン

公園を設計したグループは、ノアブロ地区の住民が活動する場に赴き、ヒアリングを行いながら公園のイメージを作り上げていき、3つのテーマを設定したゾーン、住民の出身国から取り寄せた100種類を超える遊具等を備える公園を完成させた。今では60か国の住民に開かれた交流を生む公園となっている。

公園内には、3つのゾーンが存在し、住民はそれぞれのテーマに沿って活用している。

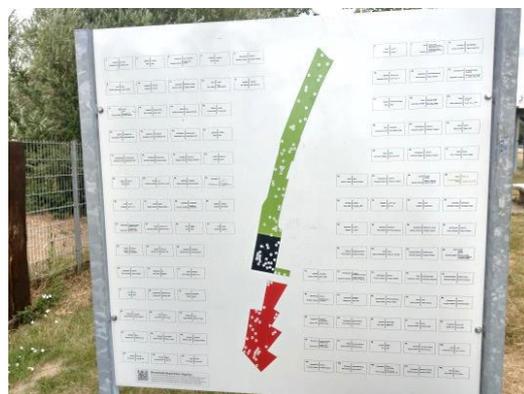
レッドゾーンは、「マーケット、カルチャー、スポーツ」をテーマにしている。カフェなどの店舗やホールが配置されている。大きな広場では、様々な人がスケートボードをしたりイベントを開催するなどして楽しんでいる。イベントは地元住民で構成する管理委員会が住民からの提案を取捨選択したり、自らが企画することで運営されている。

ブラックゾーンは、「アーバンリビングルーム」をテーマにしている。ゾーン内に配置したベンチやテーブルで思い思いにくつろげるようになっている。丘の上からはゾーン全体

を見渡すことができ、特徴的な無数の白いラインを見ることができる。

グリーンゾーンは、「スポーツと遊び」をテーマにしている。スポーツや遊びは、国籍に関係なく誰もが決められたルールの中で楽しむことができるものとして、様々なスポーツ施設や遊具が設置されている。

また、これらの施設や遊具は、前述のとおり、近隣に住む住民の国籍に従って約60か国から取り寄せており、近くに埋め込まれたステンレスのプレートには、どこの国のものか分かるように、デンマーク語と現地の国の言葉で記されている。このような取組により、住民が自らの存在を受け入れられていると感



遊具の名前と国名が記された看板



世界中から取り寄せられた遊具

じるだけでなく、ほかの国から来た住民への理解の醸成にもつながっている。

#### (5) スンホルムシティガーデン（ホームレスと社会を結ぶ公共空間）

スンホルムはコペンハーゲン市内の南西部に位置する地区で、1900 年代前半から 2000 年ごろまでのおよそ 100 年間、ホームレスやアルコール中毒者などの社会不適合者とみなされた人たちを社会から隔離する地区だった。2000 年以降は、ホームレスになってしまった人々が長期に渡って暮らすことができる地区として整備され、コペンハーゲン市が管理している。2008 年から 14 年にかけて、コペンハーゲン市が治安改善のために様々な取組をしてきた中の代表的な取組の 1 つが、シティガーデンの整備、運営である。

シティガーデンは、自治体スタッフとユーザー（スンホルム内に暮らす人々）、地元の有志によって結成されたシティガーデン団体の 3 種のステークホルダーが中心となって、周辺地域に住むすべての人のために管理、運営されている。シティガーデン内には主に、定例ミーティングなどに使われる「グリーンハウス」、近隣住民が借りることができる「プランターボックス」、うさぎや鶏などが暮らす「飼育小屋」、敷地の境界に沿って伸びる「ウィロウフェンス」がある。



グリーンハウス内部

グリーンハウスは、主に管理者、利用者が集まる場所として利用されており、シティガーデン団体を中心とした定例ミーティングに使われる。定例ミーティングでは、みんなで食事をしながら今年育てたい野菜やガーデン内を良くする方法などを話し合っている。

プランターボックスは、シティガーデン内に約 100 個用意されており、希望する地域住民が借りて自分の好きな野菜や植物を育てることができる。これを手入れするために、地域住民が日常的にシティガーデンを訪れ、ユーザーとの交流を図ることができる。



ユーザー、地域住民が使えるプランター

シティガーデン内の飼育小屋では、ウサギとニワトリが市のスタッフとユーザーによって飼育されている。定期的にガーデン内で放し飼いにされるため、近隣の住民が

触れ合うことができる。

ウィロウフェンスは、シティガーデンとスンホルムとの境界にある、木の枝を編み込んでつくられたフェンスである。以前スンホルムに住んでいたアーティストのユーザーと市が協力して製作したもので、2つの役割を持っている。1つ目の役割は特徴的な外観が地域住民の注目をひきつけ、ガーデン内部へと誘導することである。また、フェンスを活用して花や野菜を育てることもでき、様々な人と共同のフェンスを作り上げることができる。2つ目の役割は、一般人との接触を避けているユーザーにとっては物理的な境界となることで、安心感を与えることである。

このように、一般的に関わることに抵抗がある地区でも、外部から人を招く工夫が施されており、自然や動物といった共通の話題があることで、地域住民とユーザーがコミュニケーションをとることができるようになっている。

### 3. まとめ

今回は日常的な住民の交流やイベントによる賑わいの創出をする場として、だれにでも開かれた公共空間に注目し、活用の可能性を考えることを目的とし、デンマークで調査を行った。

コペンハーゲン市では、まちづくりの計画を決定する際の視点を市全体からより小さな地域へと移していた。これは日本の自治体でも行われていることだと思うが、本調査で印象に残ったのは、住む人にとって何が大切かを科学的な視点からもアプローチしてまちづくりを行っており、公共空間（共同の場）に人々が出てくることを促す工夫をしていることである。市では住民が共同の場で過ごす時間をできるだけ増やすことを目標にしているが、市民からも公共空間の充実が望まれており、デンマーク人にとって公共空間の活用は大きな意味を持っている。これらの場所では、みな家族や友人等との対話を楽しんでおり、いわゆる居心地のいい空間「ヒュッゲ」にも通じているのではないだろうか。

また、ストロイエ、スーパーキーレン、スンホルムシティガーデンは、地域の課題解決のために整備された経緯から、住民にとってその場所が大切な役割を果たしており、公共空間が有効に活用されていた。

地方都市活性化に向けた公共空間整備のポイントとして、「日常性」「波及性」「継続性」の3つがあるとされている（柴田久, 2017）。

「日常性」について、都市公園や活性化拠点となる公共空間はイベントに利用されることも多く、休日の来訪客の利用が設計条件として強く影響するケースも多い。しかし、いかに普段から使われる場所となりうるかが賑わいを支える根幹である。

「波及性」について、整備された公共空間だけで人の動きや消費活動が完結しない

こと、それらの施設を拠点としながら、周辺への回遊が促される工夫が必要である。整備によって隣接する地区への波及効果を生むことが公共空間の大きな役割である。

「継続性」について、せっかく整備しても維持管理ができなくなり、閉鎖したり他の用途に使われたりしないように、身の丈に合った継続的な運用をしていかなければならない。市民の愛着や従前の利用者に好まれた場所や空間を継続して残すことが賑わいを維持するためには必要である。

コペンハーゲン市の事例で考えると、特別な日ではなくとも人が集まることで、賑やかな風景を創り出しており、さらに、そこでの対話からイノベーションが生まれる可能性を秘めている。また、波及性の面では、ストロイエを起点とした周辺への回遊が生じているほか、スーパーキーレンやスンホルムシティガーデンのように住民同士のトラブルの減少や、薬物依存症の緩和などの効果を発揮し、課題解決の役割を果たしているものもある。継続性についても住民の参画意識は高く、公共空間の維持活用に積極的である。デンマークではこの 3 つの要素が満たされており、公共空間が有効に活用されていると考えられる。

#### 4. 金ヶ崎町での可能性について

これまで見てきたように、住民のことを科学的な視点からも考えたまちづくりと、公共空間の活用における 3 つの要素が、賑わいを生む大きな要因と考えられる。

金ヶ崎町では、町の第十次金ヶ崎町総合発展計画の中の公園・緑地にかかる基本計画において、少子化や高齢化などの、時代の変化に伴い公園に求められる役割も変化していることから、住民ニーズに対応するため、公園全体の整理、拠点整備の検討が必要としている。現在町内には 31 の公園があるが、都市公園など使用目的がはっきりしている公園以外は、日頃利用者が少なく高齢者のみが利用している状況である。

一方で、幼稚園や保育園に通う子どもをもつ女性を対象としたアンケートでは、子どもの遊び場として公園が必要だという意見が多くみられるが、「大きな遊具がない」「管理や清掃が行き届いていない」などを理由に、時間をかけて近隣自治体の公園に足を運んでいる人が多い。

子育て世代のニーズに合う公園づくりによって、これまでの利用者に加え、子どもや若い世代の人の流れが生まれる可能性があり、それにより新たな交流も期待できると考える。その際には、①子育て世代の方の町内での動線を把握し、その流れで日常的に行きやすい場所に交流の場をつくる、②さらにそこを拠点として隣接地域に人の流れを波及させる仕組みを作る、③住民等の参画による継続的な維持管理や活用の方法を検討する、などして、既存の公共空間等を活用した取組をしていきたい。

## 5. おわりに

公共空間の活用については全国各地でユニークな取組が行われている。それらの中には、住民同士にとどまらず多様な人との交流が生まれている場所や、稼げる仕組みが確立している場所もある。例えば、東京都豊島区にある南池袋公園では、日中多くの人や家族連れが遊んだり語らったりしているほか、マルシェや野外シネマ、時には結婚式などのイベントも開催されている。また、園内にあるカフェの収益の一部を園内の芝生養生に充てるなど、維持管理のモデルも出来上がっている。静岡県沼津市にある INN THE PARK では、市の研修施設だった建物をリノベーションして宿泊施設に転用し、さらに公園も一体として活用することで、日本初の泊まれる公園として多くの宿泊客を迎え入れている。園内での催しは、公園所管課、研修施設所管課、さらに公民連携を推進する課の協働により、民間の自由度が増すように調整が図られている。

公共空間の活用可能性については、国土交通省国土交通政策研究所が全国の都市計画区域を有する市区町等を対象に平成 26 年に実施した「都市空間における可変的利用方策に関する調査研究概要及び都市空間における公共空間の利活用に関するアンケート（市区町）（配布数 1,339 件、回収数 1,001 件、回収率 74.8%）」で、全体の 82.8%の市区町が、現状とは異なる用途や領域で利活用することが可能と思う公共空間があると回答している。

実際の利活用となると、法制度や権利関係等の制約、財政の問題、公共空間のイメージ等もあって容易ではないが、地域に賑わいを生む可能性がある資産として、公共空間の活用を考えていきたい。

おわりに、本調査の実施にあたり、一般財団法人地域活性化センターの皆様をはじめ、金ヶ崎町職員の皆様、そして現地で通訳を務めていただいた Yoshiko O. Forsberg 様、視察先でご対応いただいた皆様に厚く感謝申し上げます。

## 参考文献等

第十次金ヶ崎町総合発展計画（平成 28 年度－平成 37 年度）、2016 年

柴田久：地方都市を公共空間から再生する、2017 年

国土交通省国土交通政策研究所：「都市空間における可変的利用方策に関する調査研究概要及び都市空間における公共空間の利活用に関するアンケート（市区町）、2015 年

ソトノバ：<http://sotonoba.place/>

公共 R 不動産：<https://www.realpublicestate.jp/>