

「コンパクトシティ」の導入と都市政策

柳内 久俊

財団法人日本経済研究所 調査局 研究主幹

はじめに

わが国の社会・経済は、90年代のバブル経済の崩壊、デフレ経済の長期化、さらに人口の少子・高齢化が進捗するなど60～70年代の高度成長期とは対照的な状況が続いています。OECDの長期経済見通しによると日本のGDP成長率は年率0.8%と24カ国で最も低い位置に止まっています。OECD諸国平均1.7%、アメリカ2.0%、ユーロ圏1.3%に比較して低い要因は、労働生産性は同レベルながら労働者数の減少が大きく影響しています。

今後、地域経済を支えるためには地方中核都市の動向が大きな鍵を握っているものとみられます。しかしながら、これまで各地で様々な都市計画が進められてきたものの、都市の郊外化によるライフスタイルの変化、都市機能の分散等から市街地の空洞化など深刻な都市問題が生じています。また、住民の高齢化は地方都市だけでなく大都市郊外のニュータウンでも同様の現象を顕在化させており、住民の生活利便性の確保、行政サービスの充足等は困難になることが懸念されています。

こうした都市の構造変化に対して新たに“都市のあり方”、“都市の住み方”として「コンパクトシティ」への転換が議論され始めました。平成18年の「まちづくり三法」の改正と共に行政サイドからの政策転換も行われました。

これから連続3回のシリーズによりわが国の都市計画の歴史等を考慮しながら「コンパクトシティ」の発想および都市計画への導入について、特に「コンパクトシティ」への転換による地方中核都市の再生の可能性を論じたいと思います。

1、「コンパクトシティ」の概念と都市政策

「コンパクトシティ」の概念

都市計画の歴史は、経済成長、人口増減、さらにライフスタイルの変化等を反映したものである。郊外にスプロール化した都市圏の環境を見直すべく思考された都市コンセプトが「コンパクトシティ」であり、自治体において新たな都市計画マスタープランの作成に関連して「コンパクトシティ」を提唱する意見が高まっている。

その原点は、1972年のローマクラブの提言から国連での地域開発論の展開、さらにEU諸国の都市政策の転換へと流れる地球環境問題への対応である。欧米では市街地の再生を目指して1970年代から検討されてきた概念であるが、特に1990年代以降、スラムの拡大、犯罪の多発化、コミュニティの崩壊など都市問題の深刻化に対して都市計画および市街地の暮らしぶりを再評価する中で議論されてきたものである。中世の城郭都市が基礎になっている欧州、また、大陸横断鉄道の沿線および高速道路の交差点等に都市が発達したアメリカにおいても都市機能の拡散から収斂の方向へ都市政策の発想転換を図ったもので、都市空間の全体構造をまとまりのある形態（“コンパクト”）に変え、魅力的で活気がある市街地を形成することを目標としている。

日本では1980年代から全国各地で市街地の空洞化問題が生じて都市圏の無秩序な拡大、大規模店舗の郊外立地等に対策が講じられてきたが、日本版「コンパクトシティ」は市街地の空洞化問題に加えて、住民の高齢化対策、「小さい政府」を指向した行政の効率化等の政策課題も含めた都市政策の見直しの

視点から採り上げていることが特色である。

「まちづくり三法の」見直しによる制度化

平成大合併による広域行政への対応も背景となっているが、政策的には平成18年度の「まちづくり三法」改正が日本版「コンパクトシティ」に向けての制度化となっている。内閣府のモデル都市の設定に基づいた認定制度は、これまでの横並びの都市開発から自治体の基本計画の如何により事業の優先順位を固めて国の支援も行うという、いわば「まちづくり」に競争原理を導入したもので、地域特性および地域資源を活用するためにも画期的な制度改革であった。

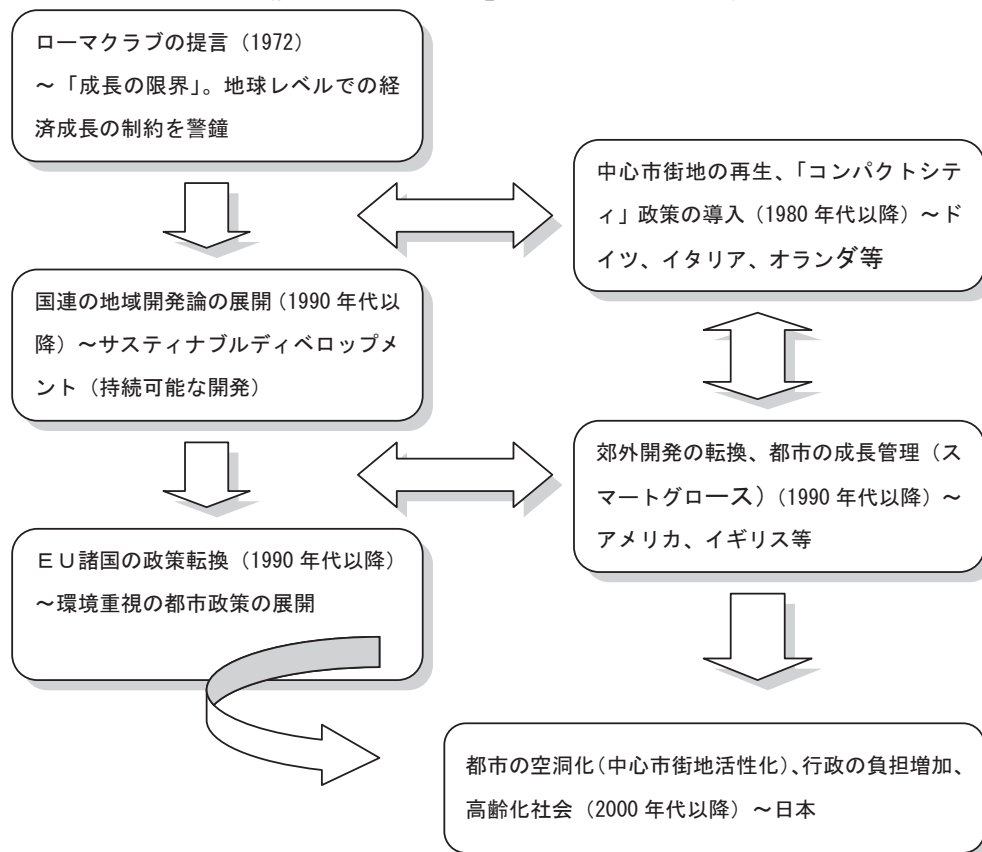
しかしながら、法体系に“コンパクトシティ”の表現は見当たらず、概念、定義等についても各人各様の理解に止まっており、一般的には“都市のあり

方”、“都市の住み方”（都市計画、ライフスタイル）に関わる都市機能の“拡散から収斂”（郊外から都心）へという発想転換と理解することが妥当とみられる。自治体の都市計画においても「コンパクトシティ」への見直しの事情は多種多様で行政の見解も多岐に分かれている。

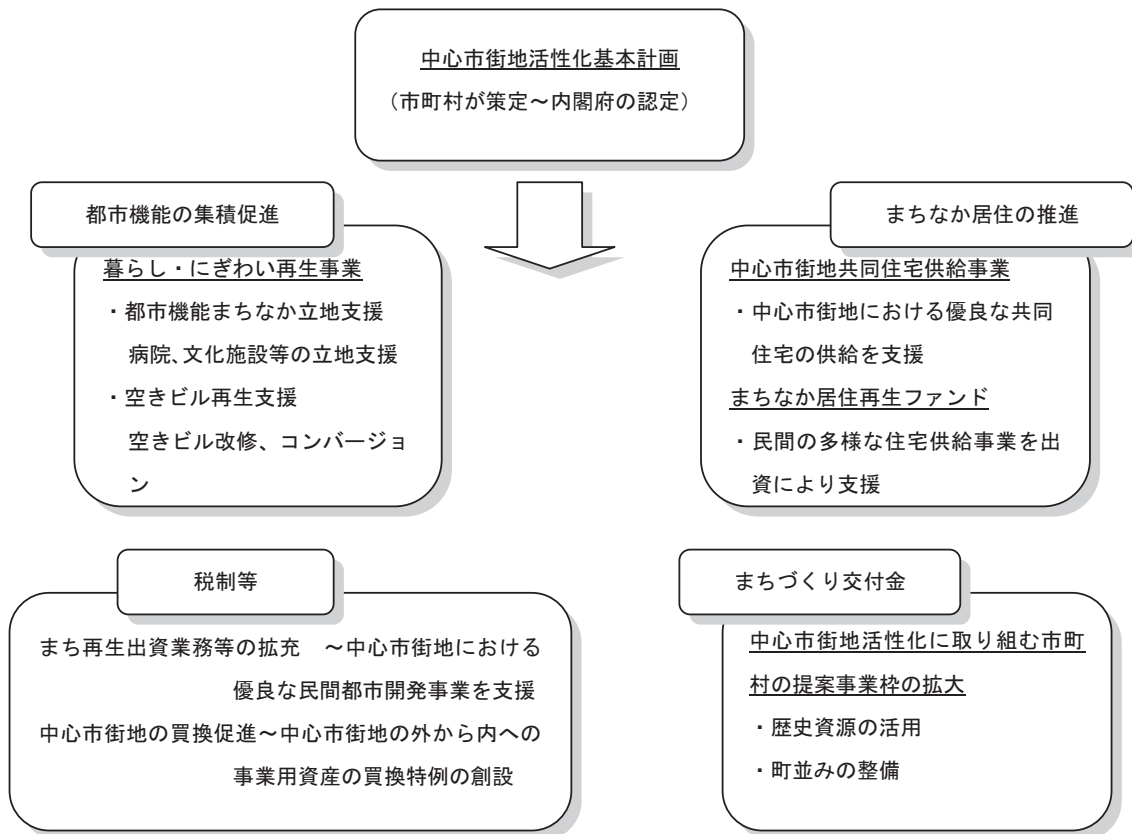
社会・経済の変化と「コンパクトシティ」の導入

江戸時代に概ね3千万人程度で停滞していた日本の人口は、明治以降の産業振興および都市経済の発展により徐々に増加をみるようになった。特に、都市経済の発展は地方の農村部から人口を吸収することで大都市圏の人口を急増させ、住宅など生活基盤施設の充足が大きな課題となった。新たな都市基盤施設として積極的な導入を図られたのが鉄道による都市圏での交通体系の整備であった。特に、東京、

「コンパクトシティ」の思考と政策の流れ



〈中心市街地を核とした都市再生の構図〉
—日本版「コンパクトシティ」構築の制度設計—



日本の市街地活性化対策の関連法

昭和48年（1973）	大規模小売店舗法	大規模小売店の出店規制。郊外立地が加速。
平成10年（1998）	中心市街地活性化法	活性化基本計画の作成。
	大規模小売店舗立地法	大規模小売店舗と地域の調和。出店規制の緩和。
	改正都市計画法	市町村による特別用途地区の設定が可能。
平成18年（2006） ～「まちづくり三法」改正	改正中心市街地活性化法	活性化基本計画の認定制度。国の重点的な支援。
	改正都市計画法	大規模集客施設等の立地規制。

大阪など大都市では民営による鉄道経営も活発化して沿線の宅地開発、ターミナル駅での百貨店建設など都市生活を支える民間投資が行われ都市圏が一層拡大することになった。

都市開発の大きな転換期は昭和30～40年代の高度成長期である。大都市への急増する住宅需要に対応して市街地から郊外への開発により団地造成が進められ、東京・多摩、大阪・千里、名古屋・高蔵寺等では典型的な大規模ニュータウン開発が行われ、また大都市圏の一極集中から地方分散を図るため、地方中核都市の育成など新たな地域政策も打ち出され

た。

しかしながら、90年代以降の経済グローバル化に伴う工場の海外移転等により地方経済は衰退がみられ、再び大都市への人口集中が始まった。この為、衰退する地方中核都市を含めた都市の再生が緊急のテーマとして採り上げられ、新規開発よりも既存都市の都市機能のリノベーション（機能更新）、コンバージョン（機能転換）が求められることになった。新たな都市形成の概念としての「コンパクトシティ」は、欧米の都市再生を参考として、以上のようなわが国の都市環境の構造変化も背景として登場

してきたものである。

2、「コンパクトシティ」の都市像

「コンパクトシティ」のコンテンツと開発効果

成長・拡大型の都市形成から「コンパクトシティ」への政策転換は、従来の“公共事業と画一的で緩やかな規制誘導の都市計画システム”からの変革を促すものである。日本の場合、都市計画において想定される都市空間像が不在で、また都市像の実現に関わる計画技術としてのプランニング、アーバンデザイン（空間デザイン）も不明確のままである。実現すべき都市像への計画・デザイン技術の活用が求められるが、安易に郊外を縮小して中心部を高層化するのも誤ったイメージである。

今回の先進事例の都市（シリーズ第2回で報告：金沢市、富山市）を参考にすると、「コンパクトシティ」のヒューマンスケール（徒歩で暮らせる範囲）で考えられる距離は一般的に中心市街地より4 km程度（＝1里）で、例えば、金沢市の明治初期の市街地（約1,500ha。当時の人口は12万人程度）を吸収できるような範囲と想定される。

「コンパクトシティ」のデザインフレームおよび

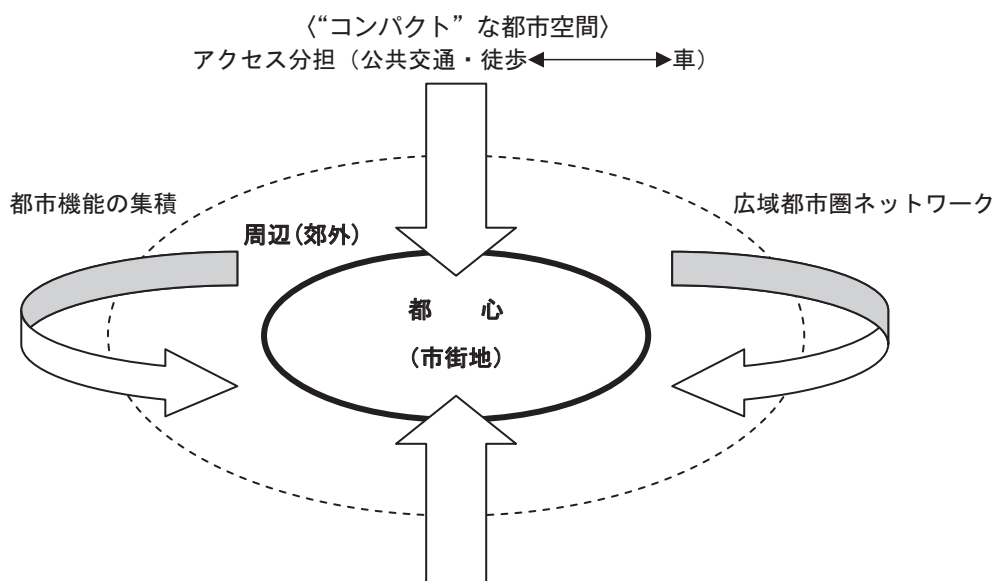
開発効果は以下の通りである。

（ライフスタイル）

- ・高密度な都市・コミュニケーション空間
- ・中心市街地および地区拠点の存在
- ・都心（市街地）と周辺（郊外）の区分（都市圏の境界）
- ・ヒューマンスケールの日常生活（通勤、通学、買物等）
- ・都市周辺環境（農地、緑地、水辺等）の保全・共存
- ・都市圏での公共交通ネットワークの共有

（都市づくりの目標）

- ・車依存の軽減（車利用のルール化）
- ・市街地の都市空間（場所・空間）の有効利用
- ・都市生活・自然環境の維持
- ・魅力的で利便性の高い中心市街地の形成（“街”の顔：市民に“充足感”を与えてくれる場所）
- ・都市インフラ・行政サービスの効率化による行政負担の軽減



(都市形成の成果)

- ・公共交通の事業性の確保
- ・都市の創造（観光・投資の誘導、都市型産業の育成、多様性、グローバル性）
- ・地域コミュニティの維持（地域自治、地域主権）
- ・地域の個性、歴史・文化の維持・活用
- ・人口の定着・誘引性の強化（都市人口の維持）

3、アメリカ、欧州での都市計画の発想 転換

都市問題の深刻化と都市の再評価

欧州の主要都市は中世以来の城郭都市がそのまま残り、歴史の長い都市では現在でも市街地の公共広場を中心に市庁舎および教会、城門の近くに市場等が配置されている。都市の郊外への拡がり、産業革命が進捗して人口の増加が生じた20世紀以降である。第2次大戦後の人口急増、マイカー普及により郊外での団地造成等も行われたが、その後旧市街地の空洞化、さらに移民の増加によるスラム街の発生等により都市のコミュニティ崩壊が生じるようになった。

アメリカにおいても事情は同様で、サンフランシスコのように当初スペイン人が開拓した欧風の都市を除いて、19世紀以降大陸横断鉄道の建設により鉄道の拠点等を中心に都市形成が行われたが、高速道路の整備と共に新たに郊外開発が進められて都市の空洞化が広がった。限りない郊外開発、市街地からの人口流出、移民の増加等は防犯・防災など都市環境の維持において深刻な都市問題を招くことになった。中心部が空洞化して都市機能が郊外に拡散した都市は「エッジシティ」と称されたが、郊外居住のライフスタイルも一般大衆の“アメリカンドリーム”の実現だけでなく市街地の環境悪化も大きな要因とみられている。

都市問題の深刻化に対して共同体社会の伝統がある欧州では市街地のコミュニティ再構築など都市の再生が検討され始めた。交通渋滞、公害対策、移民対策さらに市民のライフスタイルのあり方にまで至る幅広い議論の中で、中世以来の都市環境および機能の再評価が行われた。新たな都市再生の地域資源として、特に歴史的地区、歴史的建造物の存在等が町並み再生およびコミュニティ形成の中核施設として大きな役割を果たしている。

「ニューアーバニズム」の胎動

アメリカでは、1990年代に西部の建築家、都市コンサルタント等を中心に「ニューアーバニズム」運動が起こり、欧州の先進事例を参考にしながら“都市のあり方”、“都市の住み方”が大きく問われることになった。歴史の浅いアメリカでは欧州のような歴史的な建造物は少ないが、古い橋梁、鉄道駅、教会など地区の歴史を象徴するものが保存され、地域の新たな都市計画を演出する役割を担うようになった。また、郊外の宅地造成も庭園など欧州やアジアの伝統的なライフスタイルを取り込んだ設計プランが目立つようになった。

城郭都市と共同体社会の歴史がある欧州に比べて、アメリカでは既に荒廃した大都市の市街地再生は困難な状況にあるが、西海岸北部のポートランド、南東部のチャタヌーガなど地方都市では公共交通を都市軸としたアクセスの改善、歴史的遺産の活用等により集積度の高い再開発を実現している。移民の受け入れ等により今後も人口増加が想定されるアメリカでは、防犯対策、環境問題からも「コンパクトシティ」が評価されているが、今後高齢人口の増加と共に福祉行政面等からも検討されていくものとみられる。

〈欧米の都市計画の潮流〉

