

コンパクトシティに学ぶ日本の都市政策の現状と展望

関家 隆博

はじめに

2012年現在の都市はそのほとんどが、第2次世界大戦以降の経済成長・産業発展に沿って築かれた。拡大型都市として、都市部には商業ビルやマンション、郊外には住宅地などの建設が活発に行われていた。

しかし経済成長にもそれも陰りが見られ、加えて2005年には日本の人口が戦後初めて自然減し、これまでの経済的・社会的な構造が崩れていっている。中心市街地からは住民が消え市街地の空洞化がおき、かつて住民で賑わっていた都市部の集合団地なども時代とともにその役割を終え、相次ぐ産業の海外移転により工業跡地が荒廃している。無秩序に都市拡大が行われたことによって、都市機能自体が弱体化している。

そのような現状の中、都市機能を回復するための手段として、中心市街地活性化と都市拡大抑制を図る「コンパクトシティ」という考えがヨーロッパを中心に取り入れられており、日本の都市政策においても都市の持続可能な発展のために取り入れられるべきものであると考えられる。

本稿では日本の都市政策の現状を洗い出し、その解決策としてあげられるコンパクトシティによる都市政策を考察することで、日本の将来にわたる都市のあり方、都市政策の展望について述べていく。

1. 日本の都市および都市政策の現状と課題

1. 1. 日本の都市の現状

日本ではこれまで経済発展優先の都市政策をしてきた。土地利用における所有権の過度な尊重や将来を見据えた都市政策を持たずに区画整備を行った結果、ヨーロッパ各国などにみられる、統一された理念をもってつくられた、豊かで魅力的な都市空間が実現されているとは言い難かった¹。近代化・都市化の過程で、自然と共生した日本固有の生活空間や子供たちの遊び空間などが失われていった²。都市部の過度な発展によりヒートアイランド現象は進行しており、防災防犯面での課題も山積している。これらのことは日本の高度な経済成長の負の側面であろう。日本では都市計画の規制緩和により、個々の建築物が自由に創造されることを認めていることから、建築物の集積による一つの都市としての豊かな空間を築くことができないのである。

日本社会は人口減少を迎えることから、都市・建築を巡る状況は大きな転換点にある。都心の

¹ 日本建築学会 (2006) ,p.109.

² 日本建築学会 (2006) ,p.110.

一部では大規模な再開発計画が進行しているが、これまでの建築ストックや地域資源を活かした都市再生・地域再生はほとんど進んでいない³。近代化の過程で破壊された自然を都市全体の、あるいは街区レベルでとらえなおし、公共空間や緑地を回復することが本来の都市再生である。そしてそれが今後の大きな都市政策における課題である。

1. 2. 人口構造の変化と都市問題

前項で日本は転換点を迎えているといったがその具体的な内容について探る。

都市を議論するうえで欠かせないキーワードは「少子高齢化」である。それは都市計画が人口に左右される場合が多いからである。そして日本は少子高齢社会を迎えており、日本の行く末は人口減少である。そこに対応した都市計画が日本には必要である。ではまず今あるものをどうするかから、検討してみたい。

そこでは「団塊の世代」がキーとなってくる。日本の人口構成には2つのコブ (人口が特に多い世代)があり、1つは「団塊の世代」でありもう1つはこの世代の子どもにあたる世代である⁴。

尚、「団塊の世代」とは1947年から1949年にかけて出生した人々のことを指す。

この「団塊の世代」に合わせて戦後の日本の都市計画・住宅政策は形成されていった。大量供給された地域性のない住宅や郊外に広がっていく市街地、既成市街地の密集化など、「団塊の世代」の成長にあわせて、建設投資額がピークとなった1990年代前半までの戦後50年間の都市が形成されていったのである⁵。「第二次世界大戦」という特異な状況が要因となって誕生した世代であり、その特異な世代の成長に合わせて日本の戦後の都市政策は行われてきたのである。

特異な世代によって形作られてきた、日本の都市もその「団塊の世代」が目立たなくなる2040年頃から人口バランスが徐々に良くなると考えられている。2040年までの時間の間で次の都市計画への準備をしなければならぬ。新しい都市づくりをスタートさせるためにもこの戦後の都市をどう終焉させるか、都市を『たたむ⁶』ということが必要になってくる。

では今後の実際の課題として、どのように都市をたたんでいくのがよいのであろうか。

都市の外縁部分では開発途上で放棄された土地、耕作が放棄された農地、閉鎖された大規模な工場跡地などが見えてきつつある。市場のシステムに任せて放置をすれば、そのようなエリアが無秩序に発生していくことは明らかで、何らかの「たたみ方」の作法を確立することが必要になってくる。農山村・漁村や郊外住宅地においては市街地を平面的に縮小していき、中心市街地や高密度な複合型市街地では立体的にイメージしておく必要がある。破たんした再開発・老朽化した中高層ビル、まだらに抜けて行っている小規模工場などの町工場群、臨海部の大規模工業地帯など問題は山積している。

³ 日本建築学会 (2006) ,p.111.

⁴ 日本建築学会 (2006) ,p.108.

⁵ 日本建築学会 (2006) ,pp.108-109.

⁶ 日本建築学会 (2006) ,p.109.

都市をたたむということは、空き地・緑地をどうデザインしていくかということである⁷。都市として利用できないところをただちに空き地や緑地に戻せばよいという話ではなく、都市の快適性や、全体としての都市計画を必要とするのである。

1. 3. 立地条件による土地利用および都市政策

都市再生、都市をたたむにはその土地にあった方法が考えられる。そこで以下の日本における国土の種類に応じて述べていきたい。

農山村

日本とヨーロッパの農山村を比較したときにその風景の美しさに大きな違いがあると考えられている。その違いを生み出すものとして、新しく手を加えられた不動産や社会資本にあると考えられている⁸。日本の土地の区画、集落やその周辺の商業施設などの新たな建設物、あるいは住宅も家族が増えるごとに二男、三男などの新しい家が建ち、それが集落の美の低下へとつながっている地域が非常に多いように考えられる。

その原因は日本では農山村の価値を単なる農業生産物の供給源としか見てこなかったことがあげられる⁹。これは行政だけでなく私たち国民もそう思っていたからではなかろうか。しかしヨーロッパでは、歴史から遡られた農村の生業と生活が一つの文化として評価され、それが目に見える形で、美しい田園風景、耕作風景が重視されている。その結果アグリ・ツーリズムやグリーン・ツーリズムが誕生し、新しい産業が農山村に生まれ、都市住民にとっても農山村にとっても快適な余暇生活場所としての価値を確立してきた¹⁰。もちろん農業従事者の所得の向上にもつながり、日本ほどの後継者不足には悩まされておらず、食糧自給率 2007 年現在で、フランス（111%）を筆頭にどの国もおおよそ 60%を維持しており、日本と同じく工業国として有名なドイツも 80%である¹¹。

対して日本では農山村で将来が描けず後継者不足にも悩まされている。行政が税金で米を支えている状態である。このモデルはもはや時代遅れであり、ただでさえ食糧自給率の低い日本においてそれを向上させる将来が描けてない。若者がすすんで農業をやりたいと思えるような新しい農村像が早急に求められる。

具体的には農山村と都市政策にメリハリをつけることである。できるだけ都市部に人を集中させコンパクトな街づくりを行い、残った郊外地区に農山村を作ることである。日本の美しい原風景とともに農山村像を一般化するのである¹²。農山村には生態系と風景、農村文化を守る人のみそこに居住させ、国民にその姿をみせることが必要であろう。生まれ変わった農山村を活かして、

⁷ 日本建築学会（2006）,p.110.

⁸ 海道（2007）,p.38.

⁹ 日本建築学会（2006）,p.112.

¹⁰ 日本建築学会（2006）,p.112.

¹¹ 農林水産省 「世界の食料自給率」 http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/013.html

¹² 日本建築学会（2006）,pp.112-113.

人々が休暇時に農業体験や自然を楽しむ観光地づくり、すなわちアグリ・ツーリズムをもちいたその地域における観光促進を行うことも可能である。

少し突飛なものではあるが、大胆な政策を実行することも、日本の農山村の発展には必要であるように考えられる。

郊外住宅地

郊外住宅地では30～50年の長期的な展望が必要となってくる。その理由として、30～50年の間に日本の人口が半減するともいう予測がされているからである。半減とまでは¹³いかなくとも、減少は避けられない問題である。そうなったときに戦後拡大した郊外住宅地では大量の空き家、空き地が発生することがわかる。加えて建築物の寿命においても、30～50年という基準があり、戦後建てられた住宅はすでに寿命を迎えており、建て替えをしなければいけない時期が来ている。都市部の空洞化も深刻な状態であり、両方を解決する手段として、郊外住宅地の都市部への移行が最も適したものではないかと考えられる。そのために都市部における土地利用の効率化を図るべきである。

例えば郊外住宅地は低い山、言うなれば丘のようなところに住宅地を開発しているところが多い。当然そのようなところは街から家路へと行く道には坂がある。高齢化の進展に伴い、そのような地域も高齢者には住みにくい土地である。都市部の空洞化によって余った土地に住宅地を移転させることは、高齢者に対する土地利用政策の考えになるであろう。

高密度複合市街地

高い密度で住宅・商業施設などの多様な用途が複合混在する中心市街地エリアの都市問題の解決は最も緊急を要する¹⁴。最も経済活動が活発に行われ、都市の更新がすすんでいるエリアであり、都市再生プロジェクトなどの行政が都市問題を解決するための施策も進行中である。

しかし、都市再生を含めたプロジェクトは敷地単位の個別の案件でしか扱っていきなく、都市としての一体感を失った都市空間を作り出している。

これは実際の問題としても起きている事態である。都市部における「日陰問題」がその一つであろう。それぞれの地主が自分達の利権を最大限活かすために争った結果、訴訟問題にまでつながってしまったものである。

政府は国民、地権者やディベロッパーなどに対して、都市政策・都市計画の論理を再確認し、都市とは「都市建築の原型が構成する有機的な組織である¹⁵」ことを発信する必要がある、国の都市計画についてのあるべき姿を国民に示す必要がある。

大規模工場跡地 (ブラウンフィールド)

「ブラウンフィールド」とは大規模工業跡地のことをさす。戦後の日本経済を支えてきた地域

¹³ 日本建築学会 (2006) ,p.113.

¹⁴ 日本建築学会 (2006) ,p.115.

¹⁵ 日本建築学会 (2006) ,p.116.

であるが、産業構造の変化、工場の立地戦略の変化に伴い、土地利用の転換が課題となって上がってきている。土地そのものが都市の中で点的のように存在していることから、まとまった市街地として扱われることはないが、個々の敷地の規模が大変大きく、都市に与える影響が大いにある¹⁶。一般的な市街地としての再生や産業遺産としての再生、再利用の方法などが急がれている。

東京都が東京中央卸売市場の築地市場を豊洲に移転させようとしていることも、ブラウンフィールドの活用の一環である。

1. 4. 新たな都市政策の指針

日本の都市は、経済発展優先の都市政策によってつくられた都市といわれている。そこで日本の都市にも将来へつながる都市の指針をあげなければならない。

日本や世界の近代都市に共通的にみられる特徴として、

- ・高層化と標準化による都市計画
- ・機能主義に基づく用途による土地利用の分離
- ・歩車ゾーンの分離と道路の拡幅
- ・潜在的な田園志向に基づく空き地の増大

などがあげられている¹⁷。

高層化は犯罪の増大を招くという考えがある。高層住宅の移動手段はエレベーターという密室空間に限られる。そのような場では犯罪の巣窟になることが世界的に多く、セキュリティー手段を講じなければならず、その費用は莫大なものとなり、個人に対し経済的負担を講じさせる。他にも高層化によって生み出された空き地などは街の空洞化を招き、しかるべき管理がなされなければ、それもまた犯罪の温床となる場合があると考えられる。

しかし、働く場、住居、ショッピング施設、アミューズメント施設などの分離は交通量の増大を招き、人口が分散化することによって、街の賑わいを損なう可能性がある。夜には無人化する都市部が犯罪の頻発地帯となっている現状が世界各地でみられる。その結果中心市街地の空洞化が社会問題となっている。加えて人口が分散すると、郊外と都市部を結ぶ交通量が増える。その多くは自家用車を要するものであり、そのことがエネルギー消費の急増を生み出し、都市環境の悪化につながっているといわれている。

区画整理や都市再開発においても、多くの場合、道路の延長や、拡幅が行われた。防災上の要請や必要性などを考慮して、交通安全のために拡幅が望ましいと考えられているからである。しかし、人出の少なくなってしまう街では、道路が拡幅されると、より一層街の寂しさの残る現状を生み出す結果が世界の各地でみられた。道路の拡幅は、空洞化を生み、犯罪の機会を増大させるという温床があるということに注意を払わなければならない。

このように世界でみても都市計画の安易な考えなどが、中心市街地の空洞化や交通量の増大、

¹⁶ 日本建築学会（2006）,p.116.

¹⁷ 海道（2001）,p.31.

エネルギー消費の急増、犯罪機会の増大などの問題が発生した。

中心市街地の空洞化がさらに人々を郊外化へと導いた側面もある。過密し、犯罪機会の増大する都市部を避け、自然豊かな郊外に一軒家を持ちゆっくりとした生活を送りたいという人々が増えていったのである。

これらの都市理論、都市計画に関与した人々には、先述した問題を把握する術はなかったと考える。つまり彼らに悪意はなかったのである。しかし、彼らに足りなかったものとしては、市民参加による都市計画をしなかったことである。おそらく実際にその街に住んだことのない者がほとんどであり、俯瞰した原則論に基づいたものでしか物事を判断しなかったのであろう。

21世紀の街づくりには住民参加が不可欠な要件となっており、市民参加による都市計画が都市政策の新しい指針であろう。

2. コンパクトシティ

ここでは理想的で持続可能な都市政策の一例としてあげられ、ヨーロッパを中心に日本の都市政策にも近年用いられているコンパクトシティについて取り上げる。

2. 1. コンパクトシティとは

コンパクトシティとは簡潔にいうと、都市的土地利用の郊外への拡大抑制と中心市街地の活性化を目的として図られた、生活に必要な諸機能が近接した効率的で持続可能な都市、およびそれを目指した都市政策のことである¹⁸。

現代の都市空間はヨーロッパでも日本でも、都市化や自動車交通に依存した市街地が郊外に広がっている。大型商業施設などの郊外立地によって、中心市街地のにぎわいが奪われる現象が世界各地でみられている。

そのような都市空間の全体構造・土地利用をまとまりあるコンパクトな形態にし、活気ある中心市街地を維持・形成することである。従来伝統的に都市が持っていたコンパクトさをできるだけ維持し、地域の空間資源・ストックを保全・継承・活用する都市づくりを進めることである。

ヨーロッパ先進国で主にコンパクトシティ、と呼称され取り組まれており、イギリスではアーバン・ビレッジ、アメリカではニューアーバニズムといわれている政策のことである。

コンパクトシティが持つ空間的な基本要素には次のようなものがあげられる¹⁹。

- ①密度が高い、密度を高める。
- ②都市全体の中心（中心市街地）から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階をおって中心市街地を配置する。
- ③市街地を無秩序に拡散させない。市街地面積をできる限り拡張しない。

¹⁸ 国土交通省東北地方整備局「魅力ある都市づくり」
http://www.thr.mlit.go.jp/syourai/pdf/03_02_06.pdf

¹⁹ 海道（2007）,p.14.

④自動車をあまり使わなくても日常生活（通勤、通学、買い物、通院など）が充足できる環境。身近に緑地や広場などがあり、循環型の生態系が維持され、都市周辺の農地緑地、河川が保全されている。

⑤都市圏はコンパクトな各都市群を公共交通ネットワークで結ぶ。

都市政策目標としてのコンパクトシティはこうした状態にできるだけ近づけるように多種多様な計画、政策、事業に取り組むことであり、それがコンパクトシティの目的である。

ただ、コンパクトシティを具体的な計画、政策として適用する場合、どのようにして密度を高めるのか。中心市街地の配置・デザイン、公共交通の促進、すでに拡大してしまった郊外の再生をどう進めるかなど、さまざまなテーマをどう組み合わせる進めていけばよいのか。このような事柄にプラスして、それぞれの地域実態に照らし合わせて考えなくてはならない。その地域の歴史・文化・地理的条件などを考慮することは都市政策にとって非常に重要なことであると考えられる。

これらのことからコンパクトシティに直接的に期待される効果に次のものがあげられる²⁰。

- ①自動車交通への依存を減らす。
- ②土地・空間資源を有効に活用できる。
- ③環境汚染と自然や農地の破壊を減らす。
- ④活気ある中心市街地を維持・形成できる。
- ⑤都市インフラとサービスの効率性を高めて、安価で効率的な行財政運営ができる。

さらに、コンパクトシティやコンパクトな都市圏に期待される総合的な効果は次のものがあげられる。

- ⑥公共交通の成立性が高まる。
- ⑦都市の魅力を高めて、観光、投資の誘引や都市型産業の形成などにより経済が活発となる。
- ⑧都市づくり・街づくりへの参加を通じて、地域自治・住民自治が促進される。
- ⑨誰にでも暮らしやすく、多様な人々の社会的公平性が高まる。
- ⑩地域の個性、歴史・文化資源が活かされ、定住性と外部からの誘引性が高まる。

日本では、コンパクトシティの基本的な理念は理解できても、具体的な適用にあたってある種のまどいがみられる。

その理由の一つとして、コンパクトシティ政策を本当に実施しようとする、従来の成長拡大型の都市政策を抜本的に転換しなければいけないこと、そのためには行政レベルではなく、政治的リーダーシップによる決断が必要になってくることが考えられる²¹。過度な公共事業の見直しや、画一された緩やかな規制誘導といった都市計画システムを変革することが求められている。

もう一つの理由として、実現すべき都市像、その計画とデザインが明確になっていないことである²²。コンパクトシティの都市像として描かれよく見うけられる「郊外を縮小して中心部を高層化」というようなイメージしか与えてこなかったような場合も多い。それは日本の都市計画が

²⁰ 海道（2007）,p.15.

²¹ 海道（2001）,p.38.

²² 海道（2007）,p.18.

明確な空間形態を目標像として持ってこなかったからであろう。コンパクトな伝統的都市空間は従来改造事業の対象とされてきた。しかし多くの都市では市街地のスプロール化が進展し、都市の境界が曖昧になっており、建築の建て替えも早すぎて良好な街並みを形成することができていなかった。たとえ明確な都市像を持っていたとしても、プランニングやアーバンデザイン技法が未成熟であると考えられており、望ましい空間形態を実現することができないのではないかと考えられている²³。並べてコンパクトシティの成功例が国内において乏しいことも、効果的な施策を設定できていない要因であると考えられる。

2. 2. コンパクトシティ論成立の経緯

欧米における都市政策的要因

ヨーロッパの街並みは、日本人にとって趣深く感じられる点が多い。厳かな大聖堂と大きな広場、活気に溢れている中心商業地、ショーウィンドが美しく飾りつけられたショップ、緑豊かな公園など秩序の中に多様さと歴史を反映した街がある。それはヨーロッパの市街地の多くは近代以前に形成されており、市民もわが街の姿をはっきりと意識しその保全に努めている²⁴。

イギリスにおいても20世紀前半までに開発されたカーデンシティや田園郊外、住宅地は自然と調和をし、田園も保全され、沿道には景観を乱すような看板は皆無であった²⁵。しかし、ニュータウン²⁶政策によって1960年代に再開された地区のなかには日本の郊外ロードサイドに似たような、安易な考えのもと作られたものもある。

このニュータウン政策は景観の問題だけではなく、大都市ロンドンからの郊外への過度の人口流出もまねいてしまっている。そのことによって都市の空洞化、インナーシティ問題を発生させている。そこで1990年代に入り、郊外での新規開発をできるだけ抑え、都市の再生を促すアーバン・ルネサンスを実現しようとする政策がとられ始めている²⁷。

ドイツにおいては1980年代から「進歩のための縮小」という考えが議論され始めた。経済成長と人口増加が停滞する中で成長に批判的で、無秩序な都市郊外の拡大は将来において持続可能性に欠けるものであると考えられるようになった²⁸。

アメリカにおいても郊外の拡大が目立っており、アラスカ州とハワイ州を除く大陸48州の人口の4分の1にあたる6000万人以上もの人々が、「準郊外」と位置づけられる郊外のさらに外側の地域に暮らしている(2006年)。移民の流入などによって、先進国で唯一人口増加しているアメリカなのでいたしかたない部分であると考えられるかもしれない。しかし、人口増加なしでも

²³ 日本建築学会(2006),p.120.

²⁴ 海道(2001),p.102.

²⁵ 海道(2001),p.103.

²⁶ Wikipedia「ニュータウン」 現代イギリスにおいては、1940年代から1970年代にロンドンなどの都市圏の郊外に建設された人口5~8万人の衛星都市のことをいう。住宅地を主体とした日本のニュータウンとは異なり各都市が自立性を持った都市機能を有する。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%8B%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%82%BF%E3%82%A6%E3%83%B3>

²⁷ 海道(2007),p.125.

²⁸ 海道(2007),p.130.

市街地はスプロール化している例がある。

ニューヨーク州北部では人口増加率は低下しているが、市街地面積の拡大率は増大しており、規模の大きな都市からより小規模な町や一部の村に人口が流出し、人口、事業所、就業者も都市で減少し、小さい町において増加の傾向にあるというような現象が起きている。小規模な町や村のほうが都市部よりも住宅は安価で新しくかつ広く、良い学校が多く地域による格差が生じたことがその原因と考えられる。そのため地域格差の平準化、市町村合併などの政策を実行することで、都市部とそれ以外の地域との格差を是正し、スプロールの緩和に努めている²⁹。

地球環境的要因

地球環境問題も少なからずコンパクトシティを推進する要因となっている。

20 世紀末地球環境問題の深刻さが認識され、各国政府の都市、地域政策においても、環境政策が重要視されるようになっていった。欧州連合（EU）は「持続可能な開発」を目的とした環境政策の一環として、持続可能な都市（サステイナブル・シティ）を目指している³⁰。

このサステイナブルという言葉は、ローマクラブによって 1972 年『成長の限界』において初めて使われた。彼らは世界環境モデルシステムを作成し、開発と資源・環境が密接な関係にあり、無制限な成長はあり得ないことを立証し、世界にアピールした。同年には国連人間環境会議（ストックホルム会議）においても「サステイナビリティ（持続可能性）」が開発と環境を調和させる言葉として用いられ、世界に一気にその考え方が広まっていった。1987 年には国連・ブルントラント委員会によって「サステイナブル・ディベロップメント（持続可能な開発）」が唱えられた。

その後、コンパクトシティという都市像が持続可能な開発をもたらすものとして、当時の欧州委員会（EC）の『都市環境緑書』（1990 年）によって提起された。同書にはコンパクトシティという言葉は用いられてはいないが、高密度で複合機能という伝統的な欧州都市の重要性が提起され、各国政府、研究者へ強い影響を及ぼした³¹。

EU の出発点となった『マーストリヒト条約』（1992 年）の中では持続可能で環境に打撃を与えない成長という原則が適用された。

翌 1993 年には国連リオサミットにおいて「持続可能な開発（サステイナブルディベロップメント）」を採択し各国政府の環境政策の基本的な方向を決定づけた。同年、イギリスでは国家方針として『持続可能な開発 - 英国戦略』を決定し、都市開発政策などに持続可能性やコンパクトシティの考え方を適用しはじめた³²。

欧米諸国の取り組みのまとめ

都市政策的要因や、地球環境問題の取り組みの中でコンパクトシティが政策として取られるよ

²⁹ 海道（2007）,p.29.

³⁰ 海道（2001）,p.28.

³¹ 海道（2001）,p.30.

³² 海道（2001）,p.30.

うになっていった。特に地球環境問題を要因とした政策運営は、世界のトレンド的な流れもあり、国連やEUのコンパクトシティへの取り組みの政策化へ大きく影響したと考えられる。

こうした国連やEUによる基本方針を各国政府が政策化する流れとは別に、オランダなどでは独自のコンパクトな都市形態を目指す都市政策は進められていた³³。

アムステルダムでは、1980年代までは郊外でニュータウンなどの新規開発を積極的に進めていたが、1990年代以降はコンパクトシティの方向を目指し、既成市街地での高密度開発などを進めている。

ドイツや北欧では中心市街地での歩行者専用空間の整備で活性化を進めている。イタリアでは都心部の旧市街地の保全修復・整備を進め、スペインでは独自の高密度空間の整備を進めているといったように、独自の取り組みがヨーロッパ諸国では行われている。

コンパクトシティがヨーロッパで受け入れられているのは、ヨーロッパの中世都市がもともとコンパクトな都市空間を形成していたことによるところが大きく、コンパクトシティが適用しやすい街であることが要因の一つであろう。

アメリカにおいては、スプロール化の影響による市街地分散を阻止する目的において、都市設計として、鉄道駅を中心に商業施設や住宅地をその周りに配置し、過度な自動車依存解消を目的とした公共交通利用などによって都市設計を図る、ニューアーバニズム政策をとるようになった³⁴。

日本におけるコンパクトシティ導入要因

日本においても、歴史的な街並みが美しく保全されている、あるいは復元された街において多くの観光客が訪れている。四季の変化を豊かに見せる農村の家並みや、よく手入れされた棚田、溪谷などの自然景観は世界に誇れる美しさである。

しかし、街の郊外に出ると目立ちさえすればよいと乱立するロードサイドの多種多様な店、乱雑な看板やのぼり、ネオンなどの電飾、電柱を縦横に走る電線などが風景を台無しにしている。住宅地においては新建材が多用された住宅で建てこんだ新開発地。荒れた農地。中心市街地の荒廃による都市のスプロール化など、経済発展や利便性の追求により、無秩序に都市空間、地域空間が拡大してしまった。

あるドイツ人学者が、日本の原風景を眺めた時の印象を「驚愕したのは、都市が田んぼのなかに広がっているさまであり、見かけ上は都市の拡大に対して何ら障害あるいは阻止線もないということである。このようなことはドイツでは考えられない」と述べた³⁵。これは日本の都市や地域の特徴でもある。都市的空間と農村的空間が混在し、その形態が水平的に拡散をしているのである。

この都市的空間と農村的空間の混在は日本の文化的、地理的な要因がある。それは起伏が激しい地形により、田畑が点在せざるをえないという状況であった。しかしそのような状況において

³³ 海道 (2007) ,p.119.

³⁴ 海道 (2007) ,p.29.

³⁵ 日本建築学会 (2006) ,p.130.

も自動車が普及する 1950 年代までは豊かな自然との混在ではなく共存を図ってきた。市街地である町には酒屋、魚屋、八百屋などが立ち並び、これらの店は近くの農村に都会的サービスを提供し、町の住民はし尿を農家に肥料として提供するのと引き換えに野菜を受け取っていった³⁶。

しかしこのような共存も、経済の発展による市街地と農村の関係の希薄化、車社会への流れにより共存から混在へと変化をしてしまった。

この都市的空間と農村的空間には日本の農業形態にもその理由がある。

日本の農業はその多くが個人経営であり、農地は個人のものであるという考えがある。農家が農地を放棄してしまうと、その土地は何も利用されないままになる。やがてその土地を住宅や建築に利用すると農地のあるところに点々と建築が姿を現し、やがてそれが多くなることによって、農村と市街地が混在する異様なものとなってしまった。

そういった現状を踏まえ、経済的あるいは農業政策において、都市をコンパクト化することによって、旧来の市街地と農村の共存を図ることが必要とされている。

2. 3. コンパクトシティへの展望と課題

現実的課題

コンパクトシティのねらいや期待される効果は、都市の魅力の増大を図ることや、市街地活性化、自動車利用の軽減による自然環境負荷の軽減など多種多様である。しかし、実際にこのような効果を得られるかどうかには懐疑的な部分が含まれる。

コンパクトシティの有効性に関しては次の3つの論点が挙げられている³⁷。

- ①「持続可能な都市形態である」というコンセプトを持っているが、コンパクトさの有効性が感覚的で定性的であり、定量的、科学的根拠のある数値に裏付けられたものではないこと。
- ②郊外化の進んでいる現実の都市に反するため、市民の支持を得られるのか。具体的な実現手法や政策は有効なのか。
- ③コンパクト化における政策や事業において、市街地環境の悪化など、反作用的な問題をはらんではいないか。

コンパクトシティは政策レベルではヨーロッパ各国を含め多くの国々で受け入れられ、望ましい都市像として推進されている。しかし現実社会において、コンパクトな都市を実現しようとするれば、土地利用や都市開発の規制を伴う。ディベロッパーや土地所有者などの利害関係者の反対も当然のように考えられる。

コンパクトシティが抱える矛盾点

広義的に考えて、将来を見据えたときにコンパクトな街づくりは望ましいといえる。しかし、

³⁶ 海道 (2007) ,p.47.

³⁷ 海道 (2007) ,p.51.

市街地の近隣環境レベルではマイナスの影響が生じている。「コンパクトシティのパラドックス」が1980年代からコンパクトシティ政策を進めているオランダで指摘されている³⁸。

居住密度の高さや機能の複合化には、エネルギー効率化による自然環境負荷の低減、効率的な公共サービスの充実による行財政の効率化、市街地活性化による経済効果の上昇、といったようなこの他にも多種多様な利点が存在する。

一方で住環境の面では、騒音や交通混雑、地価の上昇、オープンスペースの削減、景観の阻害、犯罪の増加、プライバシーの侵害、日照権の問題などの都市問題がこれまで以上に増加するという、マイナス作用も考えられる。

実際にオランダにおいても、コンパクトシティ政策は都市の多様さ、多機能化に対しては有利であるが、近隣地域における環境問題を引き起こした³⁹。それにより、空間計画と環境計画の統合の重要性が1990年代以降のオランダにとって必要であった。

現代都市のコンパクト化

コンパクトシティには二つの側面がある。一つは交通手段が徒歩を主とした時代に形成されたヨーロッパに見られる歴史的な市街地像である。英国を含めてヨーロッパ南部の諸都市はローマ時代に開かれ、18世紀ごろまでに都市の中心核となる都市空間が形成された。そしてその外側には、産業革命以降の郊外住宅地、20世紀以降に都市計画された街並みが形成されている。

このような歴史的に形成されたセンター地域は、その都市のアイデンティティーそのものであるといえよう。新たに街を拡幅整備することは現実的に困難であろう。都市の中心部から、できるだけ自動車交通を排除して、魅力的な歩行者空間、都市のにぎわいを生み出すことが大きなテーマとなっている。

もつ一つのコンパクトシティは、都市再生政策により生み出そうとするものである。コンパクトシティの都市像は、20世紀の郊外化した近代都市のアンチテーゼとして強力なメッセージを提供している。しかし、具体的な空間形態は多種多様である。例えばそれはコンパクトシティのわかりやすい指標の一つである人口密度の高さにおいても、大都市や中小規模の都市では望ましいレベルは異なっている。その他にも地理的、気候的な要因など都市政策ならではの地域による政策が必要となっている。

ここで重要になってくるのは住民による街づくりの参加が必要であるということだ。コンパクトシティ論者は、達成された理想的な形態を提示するが実現プロセスを軽視しがちだという批判もある。その実現プロセスにおいて、地域住民の参加が十分行われ、良い質の空間設計が適用されなければ、住環境を悪化させる恐れがある。

都市は複雑な機能複合体であり、生活共同体である。種々の利害が対立し、競合している。行政担当者、プランナー、市民、デベロッパーなど関係者は互いに理解し共同して自らの地域の将来像を描かなければならない。

³⁸ 海道 (2007) ,p.52.

³⁹ 海道 (2007) ,p.52.

2. 4. 都市のコンパクト化において留意すべき点

高密度と快適環境の両立

コンパクトな都市は、低密度で拡散し機能分離した都市よりも、自動車交通量が少ない。日本の主要都市においても人口密度が高いとガソリン消費量が少ない傾向にある都市は公共交通機関の成立に適している⁴⁰。同じ人口量を収容するのに高密度であるほうが、平面的に小さな土地面積で対応可能であり、郊外への開発は減少し、緑地が失われる機会が少なくなることがいわれている。

他方、高密度な都市空間では、先述したように生活環境に対して悪影響を及ぼす恐れがある。公園や広場などのオープンスペースの減少、ヒートアイランド現象、冷暖房によるエネルギー消費の拡大、騒音やプライバシーの侵害などである。こうした問題を解決することが都市のコンパクト化推進には必要不可欠であり、高密度な都市ではその公共スペースの配置・デザインがこれまで以上に重要になってくる。

多様な人々にとって快適な生活環境

日本人にとってはあまり考えられないことかもしれないが、欧米において、所得階層の違いや人種、出自などにより、社会的分断が大きな問題となっている。様々な社会階層の人々が同じ近隣社会に居住する混住社会はコンパクトシティのメリットの一つである⁴¹。他方で犯罪の増加などの社会的緊張を生む可能性も高くなるのも事実であるが、社会的にハンディキャップのある人々にとっては低密で拡散した都市よりも自動車を使わなくとも生活しやすいコンパクトな都市が有利である。日本においてもその考えはあり、低所得者ほど都市部を生活拠点に置いている場合が多い傾向にある。

このことから、コンパクトな都市化の実現において、社会的階層に関わりなく様々な人々が一定の密度の中で混住する生活空間の創出が望ましい。密度の高い欧州都市の広場や歩行者空間で見られるように、散歩、飲食、ウィンドウ・ショッピングや路上パフォーマンスなどを楽しむことは都市のコンパクト化の一つの目指すべき方向性である。

コンパクトシティによる都市生活の質の向上

都市の本質的な特性は、人口、雇用、サービス、資金、情報などの集中と集積、交流にある。自動車利用の普及、普遍化は都市へのそれらの集中はもたらしたが、その集積性は分散させてしまった。自動車利用を優先した公共空間、都市空間づくりはある意味効率的で機能的な空間を生み出したが、無機質であり、街に滞留・交流するというような人と人との交流という人間的楽しみを奪っていった。田園にはない都市的な楽しみは、都市のセンターに集中してきた。買い物、

⁴⁰ 海道 (2007) ,p.56.

⁴¹ 海道 (2007) ,p.56.

飲食、娯楽、文化などが都市空間の中に凝縮されている。

コンパクトな都市づくりの大きな目標はこうした都市空間らしい都市のセンター地域の多様な魅力を高めることである。都市機能が拡散してしまった都市では、居住、就業、商業などがバラバラに点在してしまい、都市のセンター機能が低下してしまっている。さらに日本を中心とした先進各国では急速な高齢社会を迎えており、生活に利便性のある中心市街地や駅周辺の居住思考が高齢者を中心にさらに高まっていく傾向にある。

変化に対応できる空間デザイン

都市は複雑な社会経済の様々な活動の場である。よって都市の持続性を高めるためには、変化に対応できる柔軟な空間デザインが必要とされる⁴²。

日本の住宅デザインをとって考えると、ある特定の人や家族のライフスタイルに特化した住宅は転売しにくい。一方で不特定多数に大量に供給する住宅は転売しやすい。例えば「xLDK 型計画」である。日本の多くの分譲マンションなどが「2LDK」や「3LDK」のような形になっているのはそういった利便性を高めるためである。

建築家の古谷誠章によると、長期的な見通しにたったマスタープランに基づいてデザインされた都市が、時代に対応できていない例を挙げ、マスタープランを固定化しない都市の形成を推奨している。古谷は「いつも工事中であることのほうをより自然な、より日常的な真の姿だととらえるべきではないか」とも述べている。

3. コンパクトシティへの取り組み

3. 1. 日本におけるコンパクトシティの先進的事例 —青森市—

青森県青森市においてコンパクトシティに関する構想がある。青森市では住まい、職場、学校、病院、遊び場などさまざまな「機能」を、都市の中心部にコンパクトに集めることで自動車に頼らない、歩いて生活できる街づくりを目指している。

青森市の気候的問題

コンパクトシティ化の大きな目的の一つに序は除雪費用の抑制がある。青森市は世界でも有数の豪雪都市で、毎年除雪作業に莫大な経費を費やしている。除雪しなければならない道路の距離は、2011年から過去10年間で約230kmも増加しており、2005年度は延べ約1,300kmにもなっている。これは青森市から岡山市までの国道の距離に相当する。街が大きくなると、道路の除雪の経費や、上下水道の整備など都市を運営する費用も大きくなる。費用を抑制するための手段を講じなければならない状況にあった。

⁴² 海道 (2001) ,p.58.

中心市街地空洞化への対策

一方で、大型ショッピングセンターや公共施設が郊外部に建設されることにより人の流れが郊外に移り、青森市の「街の顔」である中心商店街などの空洞化が深刻な問題になっている。加えて郊外開発を進めることは自然環境を破壊することにもつながる。このような問題を解消するため、コンパクトシティの考え方を取り入れ、無秩序な市街地の拡大を抑制し、市民の皆さんの生活に必要な機能を中心部に集めた街づくりを目指している。

要するに豪雪地帯という土地柄と中心市街地の活性化のため青森市ではコンパクトシティ化がおこなわれている。更に 2011 年には新青森駅まで東北新幹線が開通することもあり、公共交通の活発化や観光の目玉としての要素も強いように考えられる。

地区ごとへの取り組み

具体的には 3 つの地区においてその都市政策が行われた。中心部から郊外にかけて「インナー」「ミッド」「アウター」に分けられる。

「インナー」は 1970 年ごろに既成市街地となっていた地で、街並みの老朽化が進むエリアであり、都市整備を重点的に行い再構築を進めようとするエリアである。

「ミッド」はインナーとアウターの間にあり、良質な住宅供給を行うエリアとして、無秩序な郊外開発を抑制しようとしているエリアである。

「アウター」は都市化を抑制し、自然環境、営農環境保全に努めるエリアである。

そのうちインナーでは、中心市街地の活性化の取り組みとして、2001 年に青森駅前に複合型商業施設「アウガ」がオープンした。市民図書館・男女共同参画プラザ・生鮮市場・ファッション系店舗などが入居する「アウガ」は、年間で約 600 万人以上が利用している。このアウガをはじめとする中心市街地が活気づいてきたことによって、青森駅前や中心商店街である新町通りなどへ足を運ぶ人も増えてきており、次第に街のにぎわいが戻りつつある。

ミッドでは住居空間の提供として、高齢者などが残していった空き家に子育て家族が安い家賃で入居できるようになっている。

アウターでの取り組みは、郊外の保全である。青森市の市街地を取り囲む郊外には、多くの優れた自然が残されている。この貴重な自然環境を保護するため、ブナの植林などの事業に積極的に取り組むとともに、無秩序な郊外の開発を抑制することに努めている。

青森市の現状と課題

順調にコンパクトシティに向けて動き出したようにみえる青森市だが、課題もある。

まず青森市長を通算 5 期務め、コンパクトシティ推進の旗振り役であった、佐々木誠造が 2009 年 4 月の青森市長選に落選したことである。市政への総合的判断や現職への多選阻止などもあり、一概にコンパクトシティが批判されたわけではない。しかし、市長交代によって、コンパクトシティを進めた都市政策にも変化が少なからずあろう。

市長落選の理由の一つともなった商業施設「アウガ」の債務問題もある。2008 年 5 月、アウ

ガを運営する第3セクターの「青森駅前再開発ビル」が多額の債務をかかえ厳しい状況に陥っていることが判明した。店舗の売り上げが予想に反して伸びなかったのが原因で、筆頭株主である青森市は23億円ある債務を8億円で買い取った。

このように先進的事例にある青森市においても課題を抱えている現状がある。

3. 2. 公共交通政策によるコンパクトシティ —富山市—

富山県富山市においても、コンパクトシティを取り入れた都市政策が行われている。

富山市の都市的特徴

富山市は人口42万人(2011年1月)⁴³の富山県最大都市であり、県庁所在地である。県の30%ほどを占める面積で、県庁所在地の中で最も人口密度の低い平たい市である。人口密度が低いということは郊外に街が広がっていることも意味する。ここで注意しておきたいのは平成の大合併として全国で地方自治体が合併をしたこともあり、都市部はそのままに、自治体の面積自体が広がった側面もあり、富山市もその例外ではない。

しかしその広い面積から住民一人当たりのインフラ整備や維持にかかるコストの増大に関する懸念はある。

住民の全移動手段の70%が自動車での移動となっており、自家用乗用車の保有台数が全国2位の1世帯当たり1.7台所有していることになる⁴⁴。その反面利用者減による公共交通の衰退も懸念されていた。自動車利用によって、都市全体もその広がりを持ち、都市の肥大化にもつながっていた。

公共交通戦略による都市政策

そこで富山市はコンパクトなまちづくりとして、「公共交通の活性化」「公共交通沿線地区への居住促進」「中心市街地の活性化」を柱とした、都市整備計画に乗り出した。その理由としては、現在は自動車を使っている人々も、いずれ乗れなくなったときの交通手段確保や中心市街地の活性化、あるいはそのことから効率のよい都市環境を形成できることであった。

富山市が行った主な公共交通戦略として、

①LRT(次世代型路面電鉄)ネットワーク形成

富山ライトレール(富山市のLRT事業者)と市内電車の接続や環状線化など連携強化によるLRTネットワークの形成。

②既存鉄道の利便性向上

JRによる新駅設置、増便終電時間繰り下げなど。

③交通結節点の整備

⁴³ 富山市都市整備部都市政策課 <http://www7.city.toyama.toyama.jp/>

⁴⁴ 富山市都市整備部都市政策課 <http://www.city.toyama.toyama.jp/toshiseibibu/toshiseisakika/kikaku/urbanimprovementproject.html>

駅前広場、駐輪場、パーク＆ライド駐車場の整備。

④幹線バス路線の総合的な利便性向上

バス停整備、ノンステップバスの導入、バス情報システム化。

⑤公営コミュニティバスの再編

運行方法、ルート、料金の見直しを図り、運行の効率化。

⑥ICカードの導入

多様な公共交通機関や商業施設で利用可能なICカードの導入。

をあげている⁴⁵。このうち、富山ライトレールが運営するLRTは2006年の開業以来毎年赤字であり、2009年3月までの累積赤字は約4億円となっているが、富山市のコンパクトシティ化への中核として、他の公共交通機関、あるいは商業施設との協働により、中心市街地活性化に大きく貢献しているといえよう。

3. 3. 土地の所有と利用の分離による中心市街地活性化 —高松市—

日本は個人の土地の利用において、土地所有者の権利が非常に強い。そのことによって、商店街などでは、空き店舗の再利用が進まないなど、利便性が向上せず、人々が郊外ショッピングセンターへ流れていく傾向がある。利便性を向上させ、人々を中心市街地に呼び戻す必要がある。

ここでは香川県高松市の高松丸亀町商店街の取り組みを取り上げ、土地の所有と利用の分離による中心市街地の活性化を考察する。

高松丸亀町商店街の概況

高松丸亀町商店街は香川県高松市の中心商店街で、高松中央商店街の一つである。約150店舗からなる商店街の総売上は、最盛期の1992年には270億円、通行量は1日3000人に達していた⁴⁶。しかしすでに1980年代には通行量の停滞現象が観察されており、郊外でのショッピングセンター建設が次々と表面化し始めた。通行量は大幅に減少をし、売上げも落ちる一方であった。

そこで高松丸亀町商店街振興組合は商店街の活性化を図るため、再開発事業に乗り出した。商店街をA～Gの7地区にわけ、それぞれ目的に応じた再開発を施行することとなった。ポイントとして、

- ①商店街における業種の偏りを正す。
- ②魅力的な都市空間をつくりだす。
- ③居住人口の減少に歯止めをかけ、定住人口の確保を図る。
- ④合理的な土地利用を進める。
- ⑤地価の高値安定によって生じる問題に対応する。
- ⑥不動産賃貸業としての店主の増加に対応する。

⁴⁵ 富山市都市整備部都市政策課 <http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/9075/1/2-2.pdf>

⁴⁶ 中小企業庁『がんばる商店街77選 高松丸亀町商店街』
http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/shoutengai77sen/nigiwai/7shikoku/1_shikoku_25.html

をあげ⁴⁷、再開発をすることとなった。

1970年高松丸亀町商店街振興組合は商店街で株式会社をつくり、共同駐車場経営に成功しており、いくつかの意味でその経験が街づくりの礎ともなった。一つはこの駐車場経営の成功により資金力もある程度はあったと思われることである。二つ目高松市は自動車移動1時間圏の人口が地方都市の中でも高いことから、郊外居住者も呼び込み、中心市街地活性化も考えることができた点である。

そして2005年1月に高松丸亀町商店街の再開発事業が始まった。

定期借地権制度による再開発

従来の再開発事業は土地と建物を一体としたものであった。試算ではA街区の再開発費用は土地だけで130億円、建物の70億円をあわせて、総事業費200億円であったという⁴⁸。

そこで高松丸亀町商店街振興組合は、事業費削減のため、定期借地権を利用した、土地の所有と利用の分離を図った。土地を買わず、借りることによって、事業費の3分の1をカットすることのできる計画を立案した。

日本人には古くから代々受け継がれた土地が、誰かに取られてしまうのではないかという考えから、再開発へのアレルギーがある。一般に借地権は貸す側よりも、借りる側を保護するものとなっており、地権者には非常に不利であった。定期借地権制度はそのような問題解決のため、約束の期限が来るとその土地は必ず更地にし、借りた時と同じ面積、同じ場所で元通り地権者に返すという契約によって、地権者自身の権利を尊重した制度となっている。

定期借地権制度によって、地権者から借りた土地は、高松丸亀町商店街振興組合を母体とする、「まちづくり会社」が建物とともに一元管理し、その改修・再開発をし、施設を一括管理・運営している。この制度を利用することによって、商店街を全体的にマネジメントするということが可能となった。

高松丸亀町商店街のその後の経過

2005年に着工した高松丸亀町商店街A街区は2006年12月に完成し、高松丸亀町壱番街としてオープンした。1～3階を商業エリア、4階をレストラン・コミュニティスペース、5～9階を住宅としている。商業エリアはコンセプトを「セレクトショップ」とし、高級ブランドショップなどがテナントとして構えている。A街区の中央には天井が巨大ドーム型の広場を設置し、休日にはイベントスペースとして利用されている。加えて高松市は四国の経済的中心地でもあることから、このA街区にも隣接するように大手企業のオフィスが建ち並んでおり、職住一致という側面も持ち合わせている。

それ以外の街区においても、2012年現在、A街区のように定期借地権制度を利用した、「ま

⁴⁷ 中小企業庁『がんばる商店街77選 高松丸亀町商店街』
http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/shoutengai77sen/nigiwai/7shikoku/1_shikoku_25.html

⁴⁸ 街元気一まちづくり情報サイト— <https://www.machigenki.jp/content/view/944/377/>

ちづくり会社」を中心に再開発がおこなわれている。G 街区では大手不動産会社を中心にホテル・マンション・商業施設が一体となった複合型施設。C 街区では医療、介護、保育など福祉施設としての役割としての開発がおこなわれている。全体としては、中心市街地への住民回帰を目標とし、生活にかかわるすべてのことが商店街で事足りるようにするというコンセプトがある。

3. 4. 住民参加の街づくりのあり方 —東京都荒川区—

街づくりにおいて、「住民参加」というものが重要視されている。先述したようにコンパクトシティにおいてもその推進には住民の意思を尊重しなければ理解を得られず、それは住民にとって住みよい住環境とはいえない。

ここでは東京都荒川区の防災都市づくりによる取り組み「荒川区近隣街づくり推進制度」をもとに、住民参加の都市政策、街づくりのあり方について述べていきたい。

荒川区の現況

荒川区には、建築物が約 4 万 1000 棟あり、そのうち細街路⁴⁹に接道している建築物が全棟数に対して約 4 割、不接道の建築物は約 1 割を占め、建築物の経年および構造としては、築 20 年以上、木造の比率がともに 7 割近くを占めている。関東大震災以降、道路や公園などの都市基盤整備が追いつかないまま、市街化が急速に進み、震災復興等の土地区画整理事業が行われたところを除き、敷地の細分化、木造住宅の老朽化など、住環境が改善されないまま密集市街地を形成してきた。

このように、地震災害時における危険度が高い密集地域が広範囲に存在している状況で、区の約 6 割が東京都の「防災都市づくり推進計画」における重点整備地域に位置付けられている。

制度創設の背景

市街地の大半が木造密集地域を形成している荒川区では、密集住宅市街地整備促進事業（約 92ha）、都市防災不燃化促進事業（約 90ha）、東京都防災生活圏促進事業（約 165ha）を導入し、建て替え促進を図り防災性の向上に取り組んだ。1984 年から拡幅整備を支援する細街路拡幅整備事業を開始し、事業開始以来、拡幅にかかる対象建築の 90%以上で承諾が得られ、幅員 4m 道路への整備を推進してきた。

しかし、行政の取り組みだけでは、木造密集地域の防災性、住環境の向上の実現は困難である。特に、細街路にも接道していない不接道敷地における建て替え更新がなされず、木造密集地域の改善は進んでいない。そのために、行政と地域住民が協働していく、新しい仕組みづくりが求められてきた。

その仕組みづくりのポイントとして、以下のものがあげられる。

- ・ 不接道敷地の解消

⁴⁹ 建築基準法第 42 条第 2 項に該当する。

区内建築物全棟数の約1割をも占める不接道建築物は、隣接している接道敷地の購入、接道敷地を含めた共同建て替え以外に合法的な建て替え方策がなく、防災上の観点から重大な問題となっている。この敷地単独での建て替えのできない不接道敷地の解消、つまり、老朽化した不接道建築物の合法的かつ円滑な建て替え更新を促進していかなければ木造密集地域の根本的な解決に至らない。

・小さな単位での街づくり

これらの木造密集地域には狭小敷地が多く、個々の建て替えに委ねているだけでは良好な住環境が創出しにくく、効果的なオープンスペースを確保していくなどの市街地形成を図る必要がある。しかし、「地区」、「街区」単位での市街地形成をコントロールする地区計画でも、敷地に関わる権利者の数、その利害関係の相違などから、権利者間の調整や住民合意形成は非常に難しい。より小さな単位で、防災上有効なオープンスペースを創出するルール、方策などにより、市街地形成をコントロールしていかなければならない。

・住民参加への誘導

荒川区の調査によると、「荒川区に住み続けたい」と考えている人が約90%と高い数値が出ているという。区民の定住の意向が高いことがわかる。この定住意識の高いことから、住まいづくりや住環境向上などを話し合う場において、住民による身近なまちづくり参加の方向へ誘導していく仕組みづくりが必要である。加えて行政と住民との連携や役割の認識も重要である。

近隣街づくり推進制度

この近隣街づくり推進制度は原則、個々の敷地を単位とする建築基準法の一般規定ルールと街区を最小単位とする都市計画法の地区計画制度の中間レベルの近隣単位に焦点を当てている。木造密集地域の改善、特に、不接道敷地を解消し、住民が主体となって行う身近な街づくりの仕組みとして創られた。

〈制度の方針〉

以下の4つの考えのもとに制度設計が行われた。

・不接道敷地解消に焦点をあて、連担建築設計制度を運用

不接道建築物の建て替えの仕組みとして、連担建築物設計制度⁵⁰(建築基準法第86条第2項)に基づく区の認定基準を定め、その認定基準を満たした建て替え計画(近隣街づくり計画)により、順次建て替え更新し、防災性の向上や住環境の改善を図る。

・住民・行政・事業者の連携

木造密集地域の防災性向上に向けて、住民(区民)、行政(区)、事業者が協力して取り組む仕

⁵⁰ 建築基準法第86条第2項

複数敷地により構成される一団の土地の区域内において、既存建築物の存在を前提とした合理的な設計により、建築物を建築する場合において、各建築物の位置及び構造が安全上、防火上、衛生上支障ないと特定行政庁が認めるものについては、複数建築物が同一敷地内にあるものとみなして、建築規制を適用する。

組みづくりを意図し、住民がより主体的に身近な街づくりに参加する責務とそれを積極的に支援する区及び事業者の責務を明らかにした。

・数件程度の小さな単位で住民が自主的に計画づくりを進める枠組み

利害関係でも共通性のある小さな近隣単位において、住民同士が互いに協調し、通路やオープンスペースなどを創出していくため、住民が自主的な計画づくりの促進を意図し、また、計画実現のための仕組みとして、地区計画制度に準じた計画承認手続きや建築行為の事前届出・勧告制度を定めた。

・計画作り、計画に基づく建て替え促進への支援

住民同士による計画づくり、計画に基づく建て替えや環境整備の実現に向けて、区による情報提供、啓発活動及び助言、指導、専門家派遣や建て替え助成（接道敷地へのインセンティブ）などの支援を行う。

〈制度の推進〉

・住民が主体となった計画の作成

不接道敷地解消のため5～6件程度の範囲の住民が、連担建築設計制度に基づき、区が定めた認定基準を満たす建て替え計画（近隣街づくり計画）を作成する。その計画作成において、区が助言、指導及び建設コンサルタントなどの専門家の派遣を行っている。

・制度の活用条件

本制度は木造密集地域の防災性の向上を目的としており、街の防災性の向上が急務な地域である「東京都防災都市づくり推進計画⁵¹」における重点整備地域内で活用する。不接道敷地を含む5～6件程度の区域で活用し、区域として接道条件を4m以上満たしていること。

・協調建て替えの主な原則

通路に面した外壁間距離は、将来4m以上になるように、建物は通路から後退して建てるようにする。後退した部分は、オープンスペースとして活用するため、門、塀など避難や防災活動の支障となる物は設置しない。建て替え後の建物は、耐火建築物または準耐火建築物とし、地上3階以下、高さ9.9m以下とする。区域の境界線から建物は50cm以上離すこと。（3階部分は1m以上）。通路のみに接する建築物は、原則として戸建て又は長屋住宅であることなどが主な原則となっている。

・計画の承認、実行

作成した計画が、ルールに沿って実現できるように、土地所有者と「近隣街づくり協定」を締

⁵¹ 東京都都市整備局「防災都市づくり推進計画」
<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/bosai/bosai4.htm>

東京都では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、「防災都市づくり推進計画」を1995年度に策定（2003年度改定）し、市街地の防災性向上に取り組んできた。その後の首都直下地震の発生切迫性の指摘や、地域危険度測定調査等の最新の調査結果等を踏まえ2010年1月に計画を改定した。計画では、災害に強い都市の早期実現を目指し、市街火災の延焼を防止する延焼遮断帯の整備、木造住宅密集地域等の防災上危険な市街地の整備等について、整備目標、整備方針を定めるとともに、具体的な整備プログラムを定めている。

結し、その協定を区が確認、承認し実行に移される。

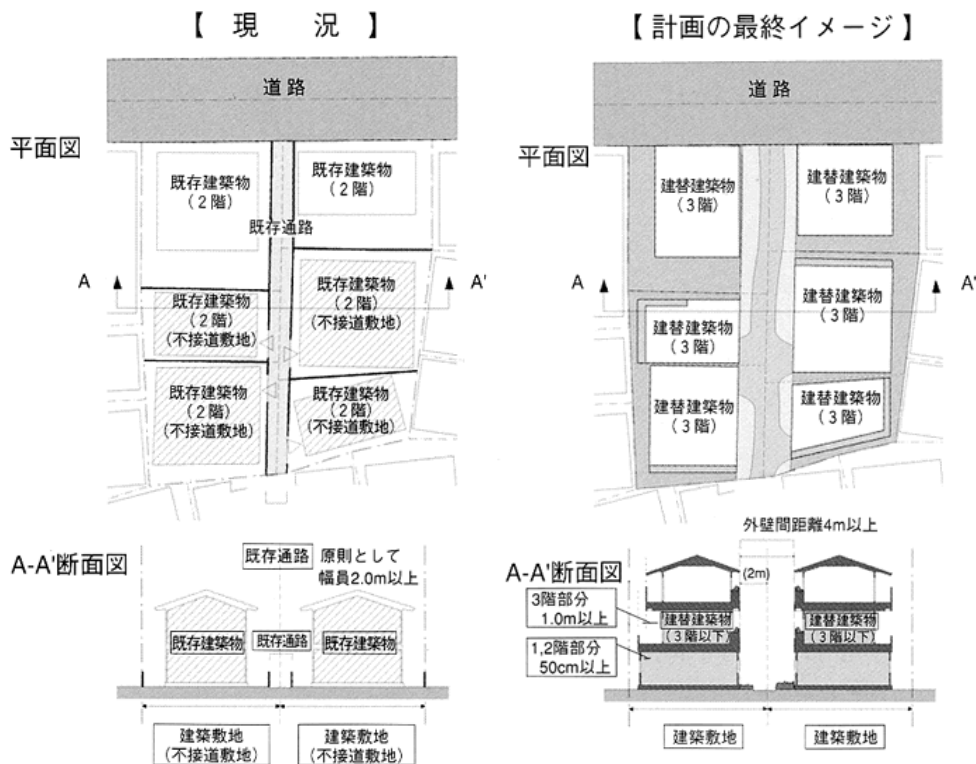
近隣街づくり推進制度からわかること

東京都荒川区の防災街づくりを例にとり、住民参加型の都市整備をみてきた。上述した背景や原則をもとに、荒川区では災害に備えた住宅整備を、住民の意見を取り上げながら行っている。下図のモデルケースのように既存建築物と既存建築物の既存道路を拡張し、災害が起きた際に救急車などがすぐに駆けつけられるように、という考えのもとに考えられた計画である。

荒川区では他にも、木造住宅が混在した地域の住民が意見統合をし、5~6軒の住民が1つの集合住宅を計画し、実行に移している事例がすでにある。

このように住民参加を促す都市整備のあり方はすでに日本でも進んでいる。特に土地の所有権において、個人に強い権利がある日本において稀有な事例であろうことが考えられる。しかし、これからの街づくり、都市整備においては、街全体で将来を考えた都市設計をしていかなければならない。そして、都市設計というものはその土地ごとの種々の事情によって異なり、そのためには実際にその利用者、つまりは市民や住民の都市設計への参加は不可欠である。荒川区における取り組みはその点で参考にするところの多いものであるといえよう。

東京都荒川区「近隣街づくり推進制度」のモデルケース⁵²



⁵² 財団法人東京防災・建築まちづくりセンター「街並み Vol.31」
http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol_31/m31_05.html

4. 日本の新しい街づくりへ向けて ～コンパクトシティへの計画と施策～

4. 1. 従来の拡散型都市の問題点とコンパクトシティの必要性

これからの日本の都市政策において、なぜコンパクトシティが必要なのだろうか。拡散型都市としての歩みを続けた日本の都市の現状をもとに考察する。

第一に行政サービスの効率化である。前節の青森市の事例からも窺うことはできるが、従来の拡散型都市であれば、多くのインフラ整備を必要とし、投資効率の低下を招いている。都市が広がれば広がるほど、より多くの公共施設を必要とする。介護保険制度のもとでも、拡散型都市では在宅介護サービスへの移動ロスが大きい側面があげられる⁵³。

第二にエネルギー効率の問題である。拡散型都市では、自動車を交通手段とすることが前提とされ、それが膨大なエネルギー消費となっている。移動時にエネルギー消費の少ない生活ができるのは拡散型都市ではなくコンパクトシティである。自然環境保護の観点から欧州では、自転車利用が促進されており、特に若い世代を中心にその広がりを見せている。さらに、自動車交通依存の都市だからといって、公共交通機関が不要というわけにはいかない。高齢者や子どもの通学といった必要最低限の公共交通が必要である。公共交通のさらなる効率化のためにもコンパクトシティが望ましい。

第三に中心市街地の空洞化と低密度な市街地の拡大がある。公共施設や商業施設の遠隔化あるいは郊外化はサービス効率の低下や中心市街地のにぎわいを失っている原因となる。にぎわいがにぎわいを呼び、集積が集積を呼ぶことが都市の本質であろう。拡散型都市では都市の魅力を活かすことができていない。市街地の拡大は自然環境負荷を大きくする。コンパクトシティでは、その分農地や緑地の整備を十分に施すことができ、土地の利用効率化が期待できる。

このようなことを含めて、拡散型都市においては最適な都市政策を施行することができないのである。都市の最適化に必要なものはコンパクトシティであろう。

4. 2. コンパクトシティに向けた自治体の動き

コンパクトシティの必要性から、コンパクトシティ化への自治体の動きが活発化している。

コンパクトシティを目指すためには、土地利用をどのように規制していくかが鍵となる。そこでまず、これからどのような街づくりを目指すのか具体化するために都市づくりの基本的な方針を記した都市マスタープランの作成が必要となってくる。前節で取り上げた青森市では1995年に「無秩序な市街地の拡大を抑制したコンパクトな都市づくりを行う⁵⁴」としコンパクトシティの形成を全国の都市として初めて明記した。

⁵³ 山本（2006）,p.63.

⁵⁴ 山本（2006）,p.104.

この都市マスタープランのさらなる具体化に向けて、土地利用規制の本格化へ向け市町村がその権限の強い県とともに連携を図りながら、街づくりを行う必要がある。青森市では青森県と協力し、青森都市計画区域の整備として、土地利用規制に動いている。

4. 3. コンパクトシティへの施策とポイント

第一にコンパクトシティ実現のためには、徒歩や自転車の利用によって、暮らしが成り立つ生活圏が必要である。そのためには買い物、職場、居住、医療・福祉、教育、交流などの機能がある一定圏内で充足させなければならない。前節で取り上げた、高松市高松丸亀町商店街においては、人々が生活する上で必要なことはすべて商店街の中で事足りるように再開発をし、施設の複合化を促進している。そこでのポイントは土地の所有と利用を分離したことで、統一された考えのもと、各機能を適当に配置することができたという点である。日本の都市は統一感をもって都市計画をするということがあまり浸透していなかったのだが、未来への日本の都市政策の重要な点であるといえよう。

第二に都市計画の施策や再開発の計画に市民参加を促すことである。前節での東京都荒川区の近隣街づくり推進制度のように、実際に住む住民に計画立案に参画してもらうことによって、その効果を高めるという利点がある。高松丸亀町商店街も商店街組合を母体とした民間会社によって、効率ある都市整備が行われている。市民参加にもさまざまな方法があるが、自治体が策定した都市計画だけでなく、市民目線の考えが都市政策に必要となっている。

第三に地域・社会にあった都市政策が必要であるということである。青森市では豪雪地帯ならではの除雪費用の削減を一つの目的とし、中心市街地に除雪投資を行い、市民を中心市街地へと誘発した。加えて高齢化問題に直面している日本にとっても同じことが言える。都市政策のポイントとして高齢者を無視することはできない。高齢者にとって住みよい街づくりを目指し、医療・福祉サービスをより効率的に行えるようにする。そのとき、中心市街地に医療・福祉へ投資することによって、高齢者の街中居住を推進し、コンパクトな街づくりが可能となる。

第四にコンパクトシティの実現のためには、中心市街地の都市としての魅力を大きくすることである。先述した、行政サービスの効率化だけではなく、市民にとって快適性や利便性のある街づくりが必要である。それと並行して、今後衰退をみせるニュータウンなどの郊外住宅地への対応も必要となってくる。ニュータウンに居住している人々も高齢化が進み、地域コミュニティの衰退に伴って、街も衰退していくであろう。こういった郊外地にも新たな軸をもった政策を行わないといけない。郊外部のコミュニティ拠点となるコアを強化することにより、郊外部においても中心地をつくる必要がある⁵⁵。例えば中小のショッピングセンターのような民間施設などでもそれは可能といえよう。そして、都市において数か所のコアをつくり、それぞれのコアに生活拠点があるように都市計画を実行する。そうすることにより、無秩序な郊外化に歯止めがかかり、コンパクトシティへと実行に移すことができる。

⁵⁵ 山本 (2006) ,p.73.

4. 4. コンパクトシティへの期待

日本の都市政策は転換点を向かえている。日本の都市構造は経済発展による拡散型都市の考えのもと、市街地の拡大を行ってきた。しかし経済発展に陰りが見えるようになり、拡散型都市では市街地の空洞化により都市機能が衰退し、無秩序な市街地の拡大が非効率的な都市となっているという現状がある。

その現状を脱する策として、コンパクトシティを導入すべきであろう。都市に人々が暮らしやすいようにライフスタイルを見直し都市機能を配列し直すことで都市を再編成することである。その一環として都市機能を集約し中心市街地の活性化によって、魅力ある街づくりを目指すのである。

コンパクトシティはある意味成長管理的な側面があり、右肩上がりの時代であれば景気の良くない話、景気が悪いときであれば夢のない話とされることがある。しかし、現実にも目を向け実現可能な政策という意味ではコンパクトシティが一番望ましいものであろう。

日本のいたるところで、中心市街地活性化や再開発をすることによって、都市の魅力を高める事業が行われており、その多くにコンパクトシティの考えが盛り込まれている。未だ黎明期でもあり、その成果は未知数であるが、日本の都市政策の一翼を担うコンパクトシティへの期待は高いことがといえるであろう。

おわりに

日本の経済・社会構造は少子高齢社会、経済成長の停滞などこれまで以上に困難な時代を向かえている。都市もそれに伴い変容し拡大型都市は時代にそぐわないものとなっている。本稿ではその解決策としてコンパクトシティを通して、日本の都市政策の展望を述べてきた。

コンパクトシティはこれまで拡大膨張していった都市を見直し、集約化など再編成することによって、都市機能効率を高める政策である。一見郊外や農山村を切り捨てるような政策にもみえるが、都市機能を集約することによって、郊外や農山村を含めた土地利用を効率化することで、都市経済の発展を目指すものでもある。

実績としては日本でも財政的効率の点や街づくりへの指針としてコンパクトシティが浸透している点である。本稿で取り上げた青森市、富山市、高松市の他に日本全国の都市計画や中心市街地活性化、再開発などに用いられている。

コンパクトシティを通じて都市政策を考えるなかで、市民参加を促すことがいかに重要かを学んだ。都市自体が人々の集積の上で成り立っていることから、市民・住民などにとって効率的で魅力のある都市、街づくりを形成していかなければならない。そして市民も都市政策に参画する意識をもつことも重要であろう。

都市の形成には時間的、物理的および金銭的にかかなりの労力が必要となり、すぐにその政策を

実行することができない。そのために10年、30年、50年、100年先を少しでも見通し、そのころに暮らす人々がより持続可能な都市を築けるような都市政策を施行することが今後より一層求められる。

参考文献

- ・海道清信 (2001) 『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社.
- ・海道清信 (2007) 『コンパクトシティーの計画とデザイン』学芸出版社.
- ・白井道也 (2008) 『明日の地方都市』メディアポート.
- ・鈴木浩 (2007) 『日本版コンパクトシティー—地域循環型都市の構築—』学陽書房.
- ・中村剛治郎 (2008) 『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣.
- ・日本建築学会 (2006) 『都市建築のビジョン』社団法人日本建築学会.
- ・福川裕一・矢作弘・岡部明子 (2005) 『持続可能な都市—欧米の試みから何かを学ぶ』岩波書店.
- ・松永安光 (2005) 『まちづくりの新潮流』彰国社
- ・山田浩之・徳岡一幸 (2002) 『地域経済学入門』有斐閣.
- ・山本恭逸 (2006) 『コンパクトシティー青森市の挑戦』
- ・青森市『青森市中心市街地活性化基本計画 (2011年3月修正)』
<http://www.city.aomori.aomori.jp/view>
- ・香川県高松市 (丸亀町商店街 A 街区再開発)
<http://www.machinakasaisei.jp/project/casestudies/kagawa01.html>
- ・国土交通省東北地方整備局『青森市が進めているコンパクトシティーについて』
<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/study/200704/03.pdf>
- ・財団法人東京防災・建築まちづくりセンター
http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol_31/m31_05.html
- ・中小企業庁『がんばる商店街77選 高松丸亀町商店街』
http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/shoutengai77sen/nigiwai/7shikoku/1_shikoku_25.html
- ・富山市都市整備部都市政策課『富山市はなぜコンパクトシティーを目指したのか?』
<http://www7.city.toyama.toyama.jp/>
- ・富山市都市整備部都市政策課『富山市が目指すコンパクトなまちづくり』
<http://www.city.toyama.toyama.jp/data/open/cnt/3/9075/1/2-2.pdf>
- ・街元気—まちづくり情報サイト—『第4回民間主導で行う再開発事業① (高松丸亀町 これからのまちづくり戦略)』
<https://www.machigenki.jp/content/view/944/377/>