

コンパクトシティ政策からエクメネマネジメントへ*

Short History of Japanese Compact City Policy and its Potential for Ökumene Management*

谷口 守**

By Mamoru TANIGUCHI**

1. はじめに

都市の形態を広げないように管理するコンパクトシティ政策がようやく都市計画の実務の中でも広く認知されつつある。しかし、その意味が必ずしも明瞭でないことが一つの原因で、単なる特定事業の遂行や地方自治体のPRなど、本来の主旨とは異なる目的でその用語のみが濫用されるケースも散見されるようになっている。

持続可能な社会を実現するための、都市計画分野における最も有力な手段の一つがコンパクトシティ政策であるという本来の主旨にたちもどり、その視座を改めて明確にすることが今求められている。なお、持続可能性を構成する要素として「環境」以外に「経済」や「社会」も無視できないことは既に広く指摘されており、本稿は持続可能性概念が有するそのような多様な側面を否定するものではない。しかし、諸要素の中で最も重要かつ本質的でありながら、その吟味がなされずに軽視されることの多い「環境」要素を軸に、本稿では議論を進めることとする。

具体的には、1) わが国において様々な研究や検討を通じ、コンパクトシティ政策が都市計画の実務の中で受け入れられるようになった経緯を追う。次に、2) 現在のコンパクトシティ政策の持つ現実的な課題を整理する。さらに、3) 持続可能性の達成という本来の主旨にたちもどり、コンパクトシティ政策の今後の発展可能性について論じる。特に3) においては、人間の可住地(エクメネ)の管理という概念を新たに提示する。

2. わが国のコンパクトシティ政策導入までの道筋

1) 2000年まで

既によく知られた事実であるが、1973年にサティらが空間の有効利用を主旨としたコンパクトシティという用語を初めて使用した際¹⁾、そこには、環境面での持続可能性という概念は含まれていなかった。1987年の国

*キーワード：都市計画、土地利用、環境計画、コンパクトシティ

**正員、工博、岡山大学大学院 環境学研究科
(岡山市津島中3-1-1 Tel.Fax.086-251-8850)

連ブルンドランド委員会における持続可能性に関する報告以降、EUを中心としたいくつかの国で、コンパクトシティ政策を都市づくりの基本概念として位置づけるところがあらわれるようになった。また、80年代末に平行して都市形態と自動車依存の関連が定量的に分析されるようになり²⁾、例えば英国ではその知見を前提とし、交通計画と一体化した環境負荷を下げる都市づくりのガイドライン(PPG13)が1994年に作成され³⁾、現在に至っている(現在はPPS13に改訂)。

なお、コンパクトシティという用語に環境の概念が加えられ、使用されるようになったのは何も都市計画の分野だけでなく、この同時期、多くの関連分野に及ぶ。ちなみにその経緯や定義の多様さだけでも諸説があり、それ自体が研究対象として議論されているというのが実態である⁴⁾。

このような先進的な諸外国での政策の導入、進展に対し、わが国では21世紀になるまでは中央省庁がコンパクトシティ政策に対して痕跡ある興味を示すことはなかったといえる。その一方で、後日わが国でのコンパクトシティ政策の導入のきっかけや、その素地を構成することとなる基礎的な研究は90年代から様々な形で実施されていた。ちなみに、それ以前の80年代には、土地利用・交通モデルの研究分野の隆盛がISGLUTIなどの国際研究グループの形成を通じて顕著であった。それは主に「拡大」する都市的土地利用の影響に対する予測ツールとしての位置づけが期待されていたといえる。それら80年代の資産をふまえ、例えば林⁵⁾は環境と土地利用を結びつけ、研究の流れに関する新たな方向性を示している。また、3次元的な都市構造の効率性という視点から、鈴木⁶⁾や腰塚⁷⁾によってその形態的特性に関する理論的な研究が行われたのもこの時期である。

90年代も半ばを過ぎる頃から、都市構造と資源消費や輸送エネルギーの関係について、統計的な検討に耐えうる成果が示されるようになってきた。例えば、森本⁸⁾や中村⁹⁾の先進的な研究がこれらに該当する。さらに、90年代末になると都市構造の中でもコンパクト性を明確な研究の主題とし、その実態や影響を検討する取り組みが、佐保¹⁰⁾、堀¹¹⁾、谷口¹²⁾によって行われるようになってきた。

2) 2000年以降

以上のような動きを背景に、関連する各学会などでは2000年を境として、コンパクトシティを重要な研究対象と見なすようになった。それらの一つのピークは2001～02年頃であり、例として各学会は下記のような特集号や学会での特別セッションを競って組んでいる。

- ・日本不動産学会：日本不動産学会誌、特集、都市のコンパクト化を考える、(2001)¹³⁾
- ・土木学会：土木計画学研究発表会、スペシャルセッション、コンパクトシティの光と影、(2002)¹⁴⁾
- ・交通工学研究会：交通工学、特集、コンパクトな市街地と都市交通、(2002)¹⁵⁾
- ・都市計画学会：都市計画、特集、人口減少化の居住と地域づくり、(2002)¹⁶⁾

これらの各学会における集中的な取り組みが、コンパクトシティ政策の重要性を喚起し、社会的に大きな影響を及ぼしたということが類推できる。それを証明するかのように、中央政府においてもこれに前後してコンパクトシティのコンセプトを導入して都市交通計画の考え方を見直す動きが顕著になる。特に文献にはないが、2001年4月から開始された国土交通省主催の研究会「21世紀の都市に必要な交通体系」（座長：石田東生筑波大教授）で、コンパクトシティを基本政策とした場合の主に交通環境上の問題が主要議事とされた。特にコンパクトな市街地を支える交通体系の検討が重点的に行われ、この時の研究会メンバーが後に地方自治体で実際にその実現化に直接関わり、大きな役割を果たしたケースも見受けられる¹⁷⁾。

このような中央政府の交通環境負荷の小さいコンパクトシティ政策への方向転換は、翌2002年5月に広島で開催された第31回都市交通計画担当者会議で各地方自治体に広く周知されることになった¹⁸⁾。なお、先進的な地方自治体や地域の中には国からの情報提供を待つことなく、独自に検討を進めていた所も多い。それらのすべてをここで紹介することは不可能であるが、いくつかの例をあげると、政令指定都市の連絡協議会は国の動きとほぼ同時に2002年にコンパクトシティ導入にむけて研究会を立ち上げている。また、国土交通省本省よりも地方整備局の方が早くから取り組みを進めたケースもあり、独自にパンフレットの作成を通じて政策の推進を進めた中国地方整備局¹⁹⁾や、数年間の準備期間を持った上で2004年に研究会を立ち上げた東北地方整備局²⁰⁾のような例もある。

また、この時期は上記した各学会の特集論文以外にも、関連する多くの研究発表が行われ、一気に現象の解明や概念整理が進められた時期でもある。具体的には、鈴木²¹⁾や海道²²⁾によるコンセプトの整理や全体的な俯瞰の実施、松橋²³⁾による大都市圏スケールでの検討、谷口ら²⁴⁾

による町丁目スケールでの政策対応型ガイドラインの構築がこの時期になされている。

3) 現在の到達点

以上のような流れの中で、2003年末に社会資本整備審議会は都市再生ビジョンの中で、「集約・修復保存型都市構造」という用語を通じてコンパクトシティ政策を名実ともに今後の都市計画における基幹的な発想にすることとなった²⁵⁾。その後2006年の答申²⁶⁾では、「集約型都市構造」という名称に変更され、その概念が定着するとともに現在に至っている。また、本稿の最初で述べたようにその概念は環境負荷のみならず、中心市街地の活性化なども広く含むようになっている²⁷⁾。その一方で、環境省など、環境負荷の視点からより掘り下げて検討を行おうとする新たな動きも生じている²⁸⁾。

2. 代表的な課題

以上のように、コンパクトシティ政策はようやく国の基本的な計画方針に含まれるまで到達したが、現段階ではまだ下記のように多くの本質的課題が存在する。

1) 理解不足

その定義が不明確で統一されていないため、各自の場合で解釈が行われ、結果として目的とした持続可能性が担保される状況になっていない。特に「高密度開発が自由に行われる」という思い込みや、「郊外開発が規制されるのは消費者の便益を損なうものである」といった感情的な反対も少なくない²⁹⁾。

この点については、私見であるが、規制や理屈としてコンパクトシティ政策を捉えるのではなく、むしろ「拡がって暮らさない」ことが新しい時代のマナーであり、モラルになりつつあると理解するのが適切であると考えている。20年前にどこでも吸えたタバコが、今はごく限られた場所でのしか吸えなくなり、それがマナーとして当然視されるようになったのと同じである。都市の住まい方に関するマナーも時代と共に変わっていくという理解が必要である。

2) 評価の不在

定義が統一されていなければ、評価も容易ではないことは当然の帰結である。少なくとも持続可能性にどれだけ貢献しているかという観点は欠かすことはできない。外見において高密度であればよいというわけでは全くないことに注意が必要である。例えば自動車依存が非常に高く、一人当たりの交通環境負荷が群を抜いて高い米国のヒューストンでは、都心は高層ビルが林立し、それだけ見ていればコンパクトシティであるという説明も的外れではないように思われてしまう。わが国においても、コンパクトシティの例として紹介されているような地方自治体が、必ずしも同規模の都市の中で交通環境負荷が低

いわけではない。

3) 道具と権限の不足

コンセプトはあっても、それを実現するための手立てもまだ全く不十分である。郊外における開発の自由度が高いまま、コンパクトシティ政策を遂行しようとするのは矛盾をはらんでおり、然るべき事業手法の準備とそれを支えるだけの権限が都市計画実施主体に備わることが必要である。

3. 今後の短期的対応策

上記のような諸課題に対し、取り組みが求められる事項は数多く存在するが、少なくとも短期的な視点からは以下のような事項があげられる。

- 1) 個別の建物レベルで「建築確認」という制度があるように、都市圏レベルで「都市構造確認」という新たな制度を導入することが望まれる。そこでは持続可能性という観点からどれだけ適切な都市構造計画がたてられ、実行に移されているかが確認される。
- 2) その際、簡便でよいので持続可能性を評価できる適切な評価指標の導入が必要である。例えば、居住者の自動車燃料消費量の明示をルール化するだけでも、ある程度の政策の実質化が期待できる。
- 3) 上記1)、2)において、既存のパーソントリップ調査等を都市構造確認制度に活用できるよう対応を進めることが考えられる。また、あわせて地区レベルでの改善策検討を可能にするマニュアルの開発が望ましい³⁰⁾。
- 4) 土地利用コントロール制度の再構成を行う。ケースごとに詳細な検討は必要だが、自動車で広域的移動が容易となった状況下で調整区域をはずせばさらに都市拡散が進む。むしろ国土の全域が「都市圏」であるという認識のもと、国土全域を調整区域と捉え、開発許可制や詳細計画の前提化（計画なくして開発なし）の導入など、土地利用コントロールの考え方を自ら変える必要がある。

4. エクメーネを管理する視点

1) エクメーネマネジメントへ

さらに中・長期的な観点にたつなら、前章での記述内容は十分ではない。それは、持続可能性がこのようなコンパクト化政策でどのように担保されることになったかということは、結局のところ上記の対応だけでは不明なためである。持続可能性に関して厳密な議論を行うには、その都市圏のうちどれだけのスペースを都市的利用に供し、それ以外のどれだけのスペースを環境負荷吸収に振り向けているかを、その質も含めて検討することが求め

られるようになる。ここに至って、都市はその環境負荷の吸収エリアを含め、その後背圏を広く含んだエクメーネとしてのあり方の中で議論されることになる。

現在我々は通勤圏を圏域として政策検討のための土地利用・交通モデルを構築しているが、それはそうするのがその時代として一番適切だからである。持続可能性の達成を目的として地域計画を行うのであれば、通勤圏に限ってコンパクトシティ政策を議論するという現状はあくまで通過点の一つでしかない。

ここで、各都市圏の後背圏をどのように想定するかということには多くの議論があろう。高速交通が発達する以前の地域単位である「藩」などにその起源を求める考え方もある³¹⁾。しかし、エクメーネを適切なユニットに分割し、その中で環境負荷発生・吸収バランスを議論しようとする限り、かつて政治的な意図で選挙区設定の際に発生していたグリマンダー（不自然な地域分割）が、環境的戦略を背景に新たに発生することも考えられる。

2) 新たな評価指標：エコロジカル・フットプリント

以上のような評価における地域分割の悩みを軽減し、かつ持続可能性の達成状況をわかりやすく捉える方策として、環境負荷を土地面積に直接換算できるエコロジカル・フットプリント指標を導入することが考えられる。エコロジカル・フットプリント指標は人間が発生する自然への環境負荷を、CO₂吸着のための森林、耕地、産業用地などすべて面積ベースに換算して算出するもので、コンパクトシティ政策の実行によってどれだけその都市の環境発生・吸収がバランスされたかを土地面積として評価することが可能となる。すなわち、圏域を明確に定めなくとも、ある都市が「コンパクト化によって創出した緑地量」や「環境バランス達成のため、取引としてエクメーネ内に創出すべき緑地量」を同一尺度で議論することが可能となる。

エコロジカル・フットプリントについては土地利用計画への適用も既に検討が進められ³²⁾、2007年には英国で第1回の国際会議も開催されている。

5. おわりに

以上のようなコンパクトシティ政策の進化形である、エクメーネマネジメントを実現していくためには、まだまだ多くの困難が解決されなければならない。各評価手法を技術的に向上させることに加え、既存の行政（省庁）の枠組みを超えることが明白なこのような取り組みをどこがリードするかということがスタートポイントとなる。

なお、本稿は紙数も限られていることから、割愛した

事項も多い。特に大きな流れを捉えることを主眼としたため、コンパクトシティ政策に関連して近年数多く取り組まれるようになった都市撤退などに関する研究成果を含めていない点は注意が必要である。また、先進例として既に膾炙している、環境面での持続可能性改善においてエビデンスの乏しい事例は除外した。これらも含め、記述に偏った部分があれば批判を受けながら修正していきたいと考えている。

参考文献

- 1) Dantzig, G. and Saaty, T.: Compact City, W. H. Freeman and Company, 1973.
- 2) Newman, P. and Kenworthy, J.: Cities and Automobile Dependence, Sourcebook, Gower Technical, 1989.
- 3) 谷口守: 土地利用・交通計画一体化のためのガイドラインの実際と課題、—イングランドの PPG13 から—、土木計画学研究・論文集、No.15、pp.227-234、1998.
- 4) たとえば、Haughton, G. and Counsell, D.: Towards sustainable patterns of developments in regional planning: local solutions or national prescription? Paper presented at 5th IUPEA, 2002.
- 5) 林良嗣: 環境負荷削減のための都市の土地利用・交通政策、環境研究、No.36、pp.66-73、1992.
- 6) 鈴木勉: コンパクトな立体都市空間形態に関する考察、都市計画論文集、No.28、pp.415-420、1993.
- 7) 腰塚武志: コンパクトな都市のプロポーシオン、都市計画論文集、No.30、pp.499-504、1995.
- 8) 森本章倫・古池弘隆: 都市構造が運輸エネルギーに及ぼす影響に関する研究、都市計画論文集、No.30、pp.685-690、1995.
- 9) 中村隆司: わが国における自動車利用と都市特性、—環境負荷の小さな都市と交通—、日本交通政策研究会、A-20、pp.13-19、1997.
- 10) 佐保肇: 中小都市における都市構造のコンパクト性に関する研究、都市計画論文集、No.33、pp.73-78、1998.
- 11) 堀裕人・細見昭・黒川洸: 自動車エネルギー消費量から見たコンパクトシティに関する研究、都市計画論文集、No.34、pp.241-246、1999.
- 12) 谷口守・村川威臣・森田哲夫: 個人行動データを用いた都市特性と自動車利用量の関連分析、都市計画論文集、No.34、pp.967-972、1999.
- 13) 特集: 都市のコンパクト化を考える、日本不動産学会誌、No.58、Vol.15、No.3、2001.
- 14) 土木計画学春大会: スペシャルセッション「コンパクトシティの光と影」、土木計画学研究講演集、Vol.25、2002.
- 15) 特集: コンパクトな市街地と都市交通、交通工学、Vol.37、増刊号、2002.
- 16) 特集: 人口減少化の居住と地域づくり、都市計画、No.240、2002.
- 17) たとえば、望月明彦・中川大・笠原勤: わが国の公共交通政策における富山ライトレールプロジェクトの意識に関する研究、都市計画論文集、No.42-1、pp.63-68、2007.
- 18) 第31回都市交通計画全国会議実行委員会: 都市交通計画全国会議、2002.
- 19) 国土交通省中国地方整備局建政部: 地方都市再生策としてのコンパクトシティ、2003.
- 20) 国土交通省東北地方整備局: <http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/study/index.html>
- 21) 鈴木勉: 持続可能な都市形態としてのコンパクトシティ論、都市計画、No.232、pp.11-14、2001.
- 22) 海道清信: コンパクトシティ、学芸出版社、2001.
- 23) 松橋啓介: 大都市圏の地域別トリップ・エネルギーから見たコンパクト・シティに関する考察、都市計画論文集、No.35、pp.469-474、2000.
- 24) 谷口守・池田大一郎・吉羽春水: コンパクトシティ化のための都市群別住宅地整備ガイドラインの開発、土木計画学研究・論文集、Vol.19、No.3、2002.
- 25) 国土交通省、社会資本整備審議会: 都市再生ビジョン、http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224_.html、2003.12.
- 26) 国土交通省、社会資本整備審議会: 新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか(第一次答申)、<http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/images/04/021.pdf>、2006.2.
- 27) たとえば、季刊まちづくり、特集: コンパクトシティの可能性と中心市街地、Vol.13、学芸出版社、2006.
- 28) 環境省地球環境局: 地球温暖化とまちづくりに関する検討会報告書、<http://www.env.go.jp/council/27ondankamati/y270-rep/report.pdf>、2007.3.
- 29) 日本不動産学会: 春季全国大会シンポジウム、都市再生とコンパクト・シティの学際分析、—自治体での施策実践を踏まえて—、2007.
- 30) 谷口守・松中亮治・中道久美子: ありふれたまちかど図鑑、技報堂出版、2007.
- 31) 谷口守・阿部宏史・足立佳子: 地域レベルでの環境容量の試算と環境負荷の要素分解、—石高データを活用した「成長」と「環境」のアンチノミー分析、土木計画学研究・論文集、Vol.19、No.2、pp.255-263、2002.
- 32) 清岡拓末・谷口守・松中亮治: エコロジカルフットプリント指標を用いたローカルスケールでの持続可能型土地利用政策の検討、都市計画論文集、No.40-3、pp.55-60、2005.