

スマートグロースの発想に立った我が国における政策マネジメントのあり方に関する研究*

A Study of Policy Management of Japan in the Perspective of Smart Growth*

秋元伸裕**・鈴木 温***・溝口秀勝**・遠藤園子****・矢嶋宏光**

By Nobuhiro AKIMOTO**・Atsushi SUZUKI***・Hidekatsu MIZOGUCHI**・Sonoko ENDO**** and Hiromitsu YAJIMA**

1. はじめに

夕張市が2007年4月から財政再建団体となり、また総人口の減少が数字で現れるなど、今後の我が国の行政運営や政策マネジメントは大きな転換期を迎えている。

このような状況の中、不況下の設備投資のように、人口減少期にこそ真剣に議論すべき成長戦略の方向性が検討されない、憂慮すべき事態が危惧される。

本研究は、こうした問題意識を前提として、米国で誕生した概念であり、戦略的な成長そのものを表す「スマートグロース」¹⁾²⁾に着目する。スマートグロースとコンパクトシティ等の類似概念との関係を整理した上で、我が国の政策マネジメントにおける導入の現状と、実現に向けた課題の考察を目的とするものである。

2. スマートグロースの概要

(1) 米国におけるスマートグロースの発展経緯

米国では、1926年の通称ユークリッド判決以降、ゾーニングが主要な都市計画手法として用いられてきた。1960年代になると、郊外の高級住宅地の住宅価値はゾーニングによって守られている一方、都市部では貧困層の増加、治安の悪化、環境・公害問題、スプロール等多数の問題が顕在化し、人々の環境意識の高まりと相まって、各州の環境法(State Environmental Policy Act)が普及した。これらを受け、1970年代には、成長管理(Growth Control)という新たな都市政策手法が登場した。

小泉ら³⁾によれば、都市の成長管理とは「自然環境、自治体財政、経済開発、居住環境など幅広い観点からコミュニティをとらえ、長期の時間軸の中で持続的成長を維持していこうとする考え方」である。住宅開発の年間総量規制やオフィスの立地規制等が成長管理の代表的な

*キーワード：スマートグロース、持続可能性、人口減少

正員, 工修, **非会員, MURP, 計量計画研究所

(東京都新宿区市ヶ谷本村町 2-9

TEL: 03-3268-9911, FAX: 03-5206-1680)

***正員, 博士(工学), 名城大学理工学部

(愛知県名古屋市天白区塩釜口 1-501、

TEL: 052-838-2531, FAX: 052-832-1178)

手法として用いられてきた。

1970年代から80年代にかけては、自治体による成長管理政策が中心となり、1980年代半ば以降、州による成長管理に広がった(成長管理第2の波)。その主な理由は、人や物の移動が広域化し、様々な都市問題を自治体の範囲だけで解決することが難しく、自治体間調整など、州が広域的な調整を図ることが効率的であるためである。

1980年代にフロリダ、オレゴン等の先進的な州が成長管理政策を導入し、効果を挙げたが、成長抑制に対する反発もあり、広く浸透したとは言えない。1990年代に入ると、成長管理に代わり、スマートグロースという概念が登場した。この考え方は、80年代後半にマサチューセッツ州の市民団体が「Growing Smart Initiative」と命名したのに由来すると言われている³⁾。1997年には、メリーランド州が州成長管理法を「Smart Growth Act」と命名した。スマートグロースは、成長の抑制を前面に出さず、成長を適切に誘導しようというものであるため、開発に積極的な層からも支持されやすく、たちまち全米に広まった。2002年には、都市計画協会がモデル法を作成し、多くの州や自治体でスマートグロースの考え方が導入されるようになった。米国におけるスマートグロース導入経緯を表-1にまとめる。

表-1 米国のスマートグロースに関わる略年表

年	事項
1926	● ユークリッド判決/ゾーニングの合憲性を承認
70s	● 州環境法の普及
70-80s	● 自治体成長管理政策
80s半ば	● 成長管理第2の波 州政府における成長管理政策の広がり
80s後半	● 1000 Friends of Massachusetts 「Growing Smart Initiative」
90s	● 各州が環境管理政策に関連し都市計画法を改正
1997	● メリーランド州 スマートグロース法
2000	● スマートグロース・アメリカ結成
2002	● 都市計画協会がモデル法を提示

(2) スマートグロースの原則・要件

スマートグロースの定義は、多くの団体や研究者によって示されているが、定まったものはない。

以下では、スマートグロースに関する代表的な原則や要件を紹介し、共通点や相違点を整理する。

アメリカ計画協会(APA)⁴⁾は、「スマートグロースと

は、包括的な計画手法を用いて、コミュニティを誘導、設計、開発、再生、建設することを意味する」として、表-2の に示すような要素を挙げている。スマートグロース・アメリカ (Smart Growth America, SGA) は、表-2の に示すようなスマートグロース10原則を挙げている¹⁾。また、Anthony Downs⁵⁾は、表-2の に挙げるスマートグロースの原則を挙げている。このうち、アフォードブルな住宅を建設すること、開発者の権利に対する障害を減らすこと、美観、通りのレイアウト及びデザインに関する、より多様な規制の採用は、あまり一般的でない原則であるとしている。

表-2にまとめられるように、スマートグロースの原則や要件は、土地利用・住宅、交通・移動、財政・経済、環境・景観、コミュニティという都市活動全般に関わる。言い換えれば、特定の目的に特化するのではなく、土地利用や交通や環境等、相互に関係する都市活動のバランスを取りながら、長期的に持続可能な発展を目指すという概念であるといえる。

(3) 類似概念との関係

スマートグロースは2(1)で述べたように、米国で生まれ、発展してきた概念である。これに対し欧州では、サステイナブル・ディベロップメント (Sustainable Development: 持続可能な発展) を合言葉に、スマートグロースと類似した都市政策が取られている。

a) サステイナブル・ディベロップメント

サステイナビリティ (Sustainability: 持続可能性)

という用語は、1972年のローマクラブのレポート「成長の限界」⁶⁾で初めて使われたと言われている。1987年には、国連の「環境と開発に関する世界委員会 (ブルントランド委員会)」の報告書「われら共通の未来」の中で、「サステイナブル・ディベロップメントとは、未来の世代がその必要に応じて用いる可能性を損なうことなく、今日の必要に用いる開発」と定義された。1990年、EC委員会は「都市環境に関する緑書」を公表した。緑書では、サステイナブルな都市戦略としてコンパクト・シティという都市形成への方向性が示された。これをきっかけに、欧州全体として都市の環境問題が新たに注目されはじめた。1992年には、国連リオ・サミットが開催され、サステイナビリティに関する自治体レベルの取り組みであるアジェンダ21が採択された。

このようにサステイナブル・ディベロップメントという概念は欧州を発祥として全世界に広まっていった。

英国の建築家であるRichard Rogersは、サステイナブル・シティの特性として、表-3に示した7項目を挙げている⁷⁾。これらは、表-2に示したスマートグロースの原則と多くの類似点を持っていることがわかる。

また、表-2のAPAの定義でも持続可能性の重視が挙げられているように、スマートグロースはサステイナビリティを志向していると言える。

b) コンパクト・シティ

コンパクト・シティは、サステイナブルな都市の空間形態として、欧州を中心に提起された都市政策モデルである。コンパクトな都市が本当にサステイナブルかとい

表-2 スマートグロースの原則・要件

大分類	小分類	APA の定義	SGA の定義	Downs の定義
土地利用・住宅	複合利用・多様性	・財政的に責任のもてる範囲で、交通、雇用、住宅選択の幅を広げる ・混合利用の開発	・複合的な土地利用 ・様々な住宅や住み方の選択肢の創出	・短い移動で車の利用を最小化するような土地利用の混合化と歩行者に優しい設計 ・アフォードブルな住宅の建設
	コンパクト化・高密度化	・コンパクト化	・コンパクトな建物設計の活用	・都市成長境界や公益施設制限を用い、居住地をよりコンパクトに。かつオープンスペース確保のため、外延部への新たな開発拡大を制限。 ・新たな成長エリアにおいても、既存の近隣街区においても居住密度を高める
	既存市街地の利用	・土地の再利用	・既存市街地における開発の誘導と強化	・既存の古い街区を再活性化させる
交通・移動	公共交通の利用促進	・公共交通へのアクセスが良い	・様々な交通手段の提供	・私的な自動車の利用を減らすために、公共交通を強化。
	歩行者中心	・歩行者優先	・徒歩で用の足りるまちづくり	・短い移動で車の利用を最小化するような土地利用の混合化と歩行者に優しい設計 (再掲)
財政・経済	公平・公正な費用負担	・開発の費用や便益を公平に分配する	・予測可能で、公正で、費用効率のよい開発決定を行なう	・新規開発にかかる公共的な費用を、一般的なコミュニティに負担させるのではなく、影響料 (Impact fee) によって公共サービスの消費者に負担させる
環境・景観	環境・景観・文化資源の保全	・価値のある自然及び文化資源を保全、強化する	・オープンスペース、農地、自然の美、かけがえのない環境の保全	・美観、通りのレイアウト及びデザインに関する、より多様な規制の採用
コミュニティ	場の固有性	・固有のコミュニティ意識や場の感覚 (Sense of place) を持つ	・わがまち意識のある、特徴的で魅力的なコミュニティづくり	
	地域連携	・公共の健康と健康的なコミュニティを促進する	・開発の決定にあたって、コミュニティと利害関係者の連携を促す	
その他		・短期的、増加的で局所的な開発ではなく、長期的で地域性を考慮した持続可能性を重視する		・開発者の権利に対する障害を減らす

表-3 サステイナブル・シティの特性

正義の都市: 食物、教育、保健、希望がフェアに配分される
美の都市: 芸術、建築、景観がイメージをかきたて精神を高める
創造的な都市: 開かれた心と経験が人的資源のポテンシャルを高めて変化にすばやく反応できる
エコロジカルな都市: 生態への影響を最小限にし、景観と市街地形態のバランスが図られ、建物とインフラが安全で資源が効率的に使われる。
移動性が高い都市: フェイス・ツー・フェイスでも通信手段でも情報がやりとりししやすい。
コンパクトで多心型(ポリセントリック)な都市: 農村地域を保全し、近隣コミュニティが結ばれ、交流が高められる。
多様な都市: 幅広い重層的な活動が活力を生み、活気のある市民生活を促す。

う点については賛否両論があり、結論付けられているわけではないが、スマートグロースの一原則として認識されているように(表-2参照)、コンパクトな都市構造は持続可能な都市の発展を実現するための有力な都市政策モデルの一つであることは間違いない。

3. 本研究におけるスマートグロースの考え方

いまだに人口増加の続く米国諸都市の都市問題やスプロール問題とは状況が異なり、我が国では人口減少、少子高齢化時代に入り、多くの自治体は厳しい財政状況の中で、成長は望めないという風潮もある。しかし、右肩上がりではない厳しい状況だからこそ、何らかの形で成長や発展を維持するための努力が必要である。その点で、既存ストックを活かしつつ、土地利用や交通や財政や環境等、相互に関係する都市活動のバランスを取りながら成長し、長期的に持続可能な発展を目指すスマートグロースの考え方は、注目すべきでもある。

スマートグロースはスプロール型の開発に比べて、インフラ整備費や公共サービスの提供コストが大幅に削減されることが定量的に示されている⁹⁾。加えて、これらの主張は近年、我が国で頻繁に主張されている「選択と集中」や「コスト縮減」の要請にも合致する。

このように我が国のおかれている状況は欧米のそれとは異なるものの、目的志向型のスマートグロースという考え方は我が国の都市政策においても有用な考え方であると考えられる。

4. 我が国の政策マネジメントへのスマートグロース概念導入の現状と課題

(1) 我が国へのスマートグロース概念導入の現状

スマートグロースの概念は、これまで見てきたように米国を中心に発展してきたものである。我が国では、谷口²⁾や、小泉³⁾などによって紹介されてきた。少なくとも

も研究レベルや、都市政策理論として、スマートグロースの概念は一定の市民権を得ていると考えられる。

しかし、スマートグロースでひとつの考え方に過ぎない。具体的な施策については、米国でも州ごとに異なるように、地域の特性に応じた様々なやり方があり得る。

表2で整理したスマートグロースの原則、要件に従って個別に見ていくと、「土地利用・住宅」の中でも特に「コンパクト化」に関しては、昨年のまちづくり三法改正もあり、都道府県レベルでも多くの自治体でその理念や考え方が取り入れられている。個別の施策としては、福島県¹⁰⁾におけるまちづくり三法に先駆けた大型店の郊外立地規制の実施や、新潟県¹¹⁾・静岡県¹²⁾における白地地域の土地利用規制などが見られる。また、兵庫県¹³⁾では、都市計画に関し広域的な見地から市町村に対して『措置要求』できる手続きを定めており、都道府県による広域調整の制度を具体化したものとして評価できる。

このように、スマートグロースの原則・要件に沿っていると考えられる個別の政策方針や施策は、現状でも数多く見られる。しかし、自治体の政策マネジメントとして、本研究で考える「スマートグロース」、即ち土地利用、交通、財政、環境およびコミュニティを包括した戦略を明示的に打ち出している例は、ほとんど見られない。

(2) スマートグロース的な政策マネジメントの例

都道府県の社会資本整備分野において、スマートグロースを明示的に用いた例としては、平成18年11月公表の「ぐんま県土整備ビジョン」¹⁴⁾が挙げられる。

同ビジョンでは、社会資本整備の視点から見た群馬の将来像を実現するための3つの戦略のひとつとして「堅実な成長路線(スマートグロース)」を掲げている。ここでは、スマートグロースを「自然環境や文化的資源を守りつつ、交通渋滞や住環境の改善など多くの課題に対処して暮らしの質を高めていくために、都市や集落にある資産をうまくやりくりしてかきこく成長する考え方」と定義している。スマートグロースの概念を、県総合計画の部門版に当たる、土木部門全体のビジョンとして示していることが特徴である。

スマートグロースの原則・要件から見ると、財政的な視点を強く感じられるが、土地利用(コンパクト化)や環境、コミュニティ(地域の魅力向上に投資)についてはスマートグロースと併せた「戦略」として掲げられており、ビジョン全体として本研究で考えるスマートグロースの方向が示されているものと捉えることができる。

同ビジョンは、戦略の方向性が示された段階であり、今後どう運用されていくのか、具体化が注目される。

(3) 実現に向けての課題

我が国の都市政策におけるスマートグロース概念の導入に向けては、実務上様々な課題があると考えられる。以下、それらについて考察する。

a) 広域調整のガバナンス

我が国の都市計画は、地方分権の流れの中で市町村へと権限が移行しつつあるが、地域全体での成長を持続するためには、広域的な調整とそのためガバナンスが重要課題である。以下、三つの視点から述べる。

一点目は、開発と保全に関する市町村間のバランスの調整である。厳しい財政事情下では、投資の選択と集中による市町村間での資源配分の不均衡は避けられず、その不公平感が、政策の施行を妨げる大きな要因となり得る。従って、開発権取引や税の再分配等、経済的、政治的なバランス調整の仕組みが必要となる。また、保全することの価値を明らかにすることも重要となる。

二点目は、既存ストックの有効活用と多心型都市の形成である。表2の定義にも示したように、既存のストックを保全し、活かすことはスマートグロースの一要件である。長い歴史の中で蓄積されてきたその土地固有の資産、即ち、自然、文化、人材、施設等のストックの価値を軽視し、切り捨てることは長期的に見て大きな損失となる恐れがある。また、既存の中心市街地等、地域の拠点が有機的に結びつく多心型地域の形成は、拠点間の補完や相乗効果を生み、Rogers⁸⁾の定義でも示されているように、持続可能性を高めることが期待される。

三点目は、地域の拠点間を結ぶ移動性の確保である。地域に偏在する多様なストックへのアクセスや多心型地域の形成は、あらゆる人が地域間をスムーズに移動することが必要条件となる。そのための交通計画やインフラ整備は広域的な観点から検討する必要がある。

b) コミュニケーション

スマートグロース概念を導入するためには、地域全体で目指すべき方向性を、地域住民、立地企業等、市町村など関係団体をはじめとするステークホルダーで共有するコミュニケーションが不可欠である。目的を共有した上で、個別の議論に移っていくという、段階を予め区切った検討プロセスの設計が重要である。

行政内部においては、従来から施策を部門別に検討・実施する、縦割り型が中心になっているため、スマートグロースの概念に対して各部門が連携し合うためには、発想の転換が必要になる。特に、土地利用と交通をドラスティックに変革していくためには、広域調整を担う自治体の強いリーダーシップが求められる。

また、コミュニケーションを進める上で、イメージの共有化を促進するため、シナリオ・プランニングや視覚化(Visualization)技術を開発、適用していくことも求められる。

c) 評価手法

新たな都市政策の手法を導入する上では、その客観的な評価手法が、施策の効果検証や選択(優先度判定)の根拠、コミュニケーションツールとして重要である。

スマートグロース概念を導入した場合の政策評価を行う上で、従来のアウトカム評価では施策との因果関係が不明確である上、目標数値の設定根拠もやや曖昧である。自治体が継続して比較的容易に算出でき、かつ一般的に理解しやすい評価指標の開発が課題である。

d) 関連施策

スマートグロースの原則・要件は前述のように整理されているが、各自治体において目的を具現化するための個別施策は、地域の状況に合わせて選択していく必要がある。そのため、個別施策の方法論や、既に各地域で取り組まれている事例を、スマートグロースの原則・要件に照らして体系的に整理し、共有することも実現・普及に向けた課題である。

また、地域の社会資本など資産価値を定量化する方法や、アセットマネジメント、社会資本整備をその目的に立ち返って見直す設計VEなどの手法も、有用になる可能性があり、今後体系的に組み合わせていくための調査、研究を深めていくことが有益である。

5. おわりに

本研究では、米国で誕生したスマートグロースの基礎的な概念を、類似概念も踏まえて整理した上で、今後、本格的な人口減少・少子高齢社会を迎える我が国の都市において、目的志向型であるスマートグロースの概念を導入する有用性を述べた。しかし、スマートグロースの概念を具現化する施策やマネジメント手法については、4章で整理したように多くの課題が残る。今後、これらの課題に対し、具現化に向けた検討を進めたい。

参考文献

- 1) (財)東京市政調査会：スマートグロース政策に関する研究,2005
- 2) 谷口：『成長管理』から『スマートグロース』へ：米国における計画理念の転換と実際』土木計画学・論文集,2002
- 3) 小泉・西浦編著：スマートグロース～アメリカのサステイナブルな都市圏政策,学芸出版社,2003
- 4) American Planning Association: Model Smart Land Development Regulations, Interim PAS Report, APA, 2006
- 5) Downs, A.: Smart Growth: Why we discuss it more than we do it, Journal of American Planning Association, Vol.71, No.4, 367-378, 2005.
- 6) Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III., The Limits to Growth. New York: Universe Books, 1972.
- 7) 海道：コンパクトシティ, 2001
- 8) Richard Rogers: Cities for a Small Planet, Faber and Faber, 1997
- 9) Litman, T.: Understanding Smart Growth Savings, Victoria Transport Policy Institute, 2004.
- 10) 福島県：商業まちづくりの推進に関する条例, 2005年
- 11) 新潟県：都市計画基本方針, 2005年
- 12) 静岡県：白地地域の建築形態規制ガイドライン, 2002年
- 13) 兵庫県：都市計画法施行条例, 2006年3月改正
- 14) 群馬県：ぐんま県土整備ビジョン 第1部, 2006年