

特集【論説】 コンパクトシティ

コンパクトシティの「その後」と「これから」

Compact City : Now and Future

Mamoru TANIGUCHI : University of Tsukuba,

Institute of Policy and Planning Sciences, Professor

谷口 守*

1. はじめに

時の流れははやいもので、本誌2001年（Vol.15, No.3）の特集号「都市のコンパクト化を考える」の取りまとめ担当をさせていただいてから既に10年近くが過ぎた。当時はまず用語のやさしい解説から執筆が求められていたコンパクトシティも、現在では広く認知され、大学入試面接の高校生からも「取り組んでみたい研究テーマ」として気軽に口にされるまでになった。「十年ひと昔」というが、まさに隔世の感がある。この度、この前回の特集時から現在まで、コンパクトシティを取り巻く状況がどう変化してきたかという視点から、その実践方策をまじえて執筆をという貴重な機会をいただいた。まず、多岐に渡る内容へと発展拡大したコンパクトシティのすべてを解説するだけの力量は筆者にはなく、自らの興味に偏った整理になることを最初にお許しいただかねばならない。そのうえで、本稿では時が過ぎると埋もれてしまいがちなその政策転換のプロセスと、これからの展開を考える上で参考にしなければならない社会の反応に重点を置いて私見を述べたい。以下では2001年（前回の特集号）以降、大きな転換点になったと考えている社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」の答申（第1次が2006年、第2次が2007年）までと、それ以降現

在までに分けて議論の整理を行うこととする。また、およそ1,000人にのぼる自治体の担当者などとの意見交換結果をもとに整理したコンパクトシティ政策に対する反応と、今後の実践方策を進める上でのポイント（住区スケールでの検討の重要性など）についてあわせて言及を行う。

2. 社会資本整備審議会答申まで

欧州では持続可能性に関する1987年の国連ブルントランド報告以降、90年代に実質的なコンパクトシティ政策が各国で導入されていったのに対し、わが国では国の政策として何ら注意が払われていない状況であった⁽¹⁾。個人的な話で恐縮だが、上記の本誌特集（2001年）編纂へと筆者を駆り立てたのは、このように国際的な機運が高まる中で、国土交通省で2000年にコンパクトシティの解説に関する講演を行った際に国の行政担当者より受けた忘れることのできないコメントである。それは「先生のお話はよくわかりましたが、コンパクトシティがよいとは「法律」には書いてありません。」というものであった。どうすれば「目的」と「手段」の区別がつかない我が国の「優秀」な行政担当者の態度を変容させることができるかということが、それ以来自らが取り組むべき重要なテーマとなってしまう。この結果、本誌にとどまらず、土木学会⁽²⁾、交通工学研究会⁽³⁾など関連学会で特集を組

んだり、自治体や国の関連する講演や委員を引き受けるなど、考え方の転換を進めるうえでの出来る限りの発信を続けてきた。皮肉なもので、今となっては重要なきっかけを与えてくれたこの時の誰だかわからないコメンテータに深く感謝している。

前回特集号を編集したこの2001年は、振り返ってみれば我が国での議論がようやく緒についた年であったといえる。特にその国土交通省でも、筆者も参加して研究会「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)をこの年から開催し、コンパクトシティを基本政策とした場合の交通体系上の課題について予備的な議論をはじめることとなった。コンパクトシティ政策と運動した富山ライトレールの実現など、この時の研究会メンバーが後の人事異動を通じて政策実現に大きな役割を果たすなど、この研究会の存在は現在の目に見える様々な流れの下地となっている。海道によるコンパクトシティに関する解説書⁴⁾が出版されたのもこの2001年である。

2002年になると、地方自治体の都市・交通計画担当者の集まる都市交通計画全国会議の席上で、国の新たな方針としてコンパクトシティという用語が俎上にのせられるまでになった。また、政令指定都市の連絡協議会が、コンパクトシティ整備を念頭に置いた勉強会を実施したのもこの年である。このような流れは少しずつではあるが確実に浸透し、都市計画や交通計画分野での研究取り組みも増加していった。2004年には都市地理学分野でも重要な課題として研究グループが構成される⁵⁾など分野横断的な展開も進んだ。これらの結果、我が国においても、コンパクトシティ研究は90年代のような一種「異端」としての扱いではなく、一つの研究分野・政策思想として正当な評価を受ける環境がようやく整ってきた。

2005年は慌しい年であった。8月に日本経済新聞が「経済教室」連載の中で、「クリエイティブシ

ティ」などとあわせ「都市の未来」を考える上での枢要となるコンセプトとして詳細な解説を行うなど、一般への認知度が急速に高まった。「国土形成計画」策定のための国土審議会での議論が本格化したのもこの年からで、「全総」型国土計画からの方向転換を考える上で、コンパクトシティは国土形成計画との親和性の高いコンセプトとして重視されるに至った。このように社会的な認知が広く進むのと同時に、その是非や具体的な進め方、およびその評価方法などについて多方面からの議論が交わされるようになった。そして、2006年には社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」の第一次答申において、コンパクトシティとはほぼ同義である「集約型都市構造」の整備を進めることが明示された。翌2007年7月には第二次答申として、その実現のための「絵姿」が提示されるに至り⁶⁾、ここによりやくわが国においても都市のコンパクト化が名実共に今後のまちづくりのキーコンセプトとして位置づけられることになった。

3. 社会資本整備審議会答申以降

このようにして、コンパクトシティの考え方にはいわゆる「お墨付き」が与えられたということが出来るが、その一方で実務レベルにおいて具体的に何をどうすればよいかが同時に提示されたわけではない。不動産学会ではちょうどこのタイミング(2007年の春季大会)で、「都市再生とコンパクトシティの学際分析」と題したシンポジウムを行い、自治体の担当者も交えて目に見える施策実施のために何を行えばよいかを議論している⁷⁾。また、新たなコンパクトシティをゼロから構築することは現実的に不可能なため、既存都市のどこをどう変えればよいか、その結果どのような効果が得られるかということについて、筆者らは住区レベルでの「見える化」に対応したガイドラインの提示を行った⁸⁾。さらに、日本の都市の特性に応

じたコンパクト化のあり方を考究した鈴木⁹⁾や、空間デザインとしてコンパクトシティをどう扱うべきかという観点からその方向性を示した海道の取り組み¹⁰⁾もこの2007年に行われている。

この第2次答申から現在(本原稿執筆時)まで、まだ3年も経過していない。しかし、時代の変化の後押しを受け、この短い期間の間にコンパクトシティに関する議論はさらに一層の広がりや深みを増している。たとえば、高橋ら¹¹⁾が試みているようなコンパクト化に伴う費用便益の評価は、容易ではないが今後も重要な課題でありつづけるだろう。また、ORの視点に立ち返った玉川¹²⁾の再整理も足許を見直して次のステップへと進む上での基礎になると考えられる。法的側面の対応も同時に進める必要があり、大橋¹³⁾による取り組みは貴重な整理といえる。一方、自治体の首長からは、持続可能性の達成(=環境負荷削減)という名目よりも、むしろ財政支出の抑制(=インフラ維持管理コストの削減)という観点からならコンパクトシティ政策に協力しやすいという声が多い。その意味で佐藤ら¹⁴⁾の取り組みにあるような、コスト削減という観点からの評価も大きな鍵となる。なお、環境負荷削減という観点から近年特に低炭素化の切り口でコンパクトシティが一つの有効な方策として期待されている¹⁵⁾。これらはいずれも今後分析の精度をより高めていくことが期待されている。

4. コンパクトシティに対する反応

コンパクトシティの絵姿が2007年7月の第2次答申で提示されたことで、その概念は広く都市計画関係者に流布すると同時に、市井では様々な新たな反応を生むこととなった。凡そは好意的に受けとめられたといえるが、まだ様々な誤解や思い込みなども多く、まだ途半ばの状態である。特に誤解や思い込みなどにはいくつかの典型的なパターンがあることがわかってきたため、以下では

その反応の中から代表的な5パターンを選んで整理を行う。これは2007年7月以降、筆者個人が13回にわたって合計約1,000人の自治体担当者などと意見交換を行い、得られた結果を整理したものである。

- 1) 「けしからん」と怒る人：ごくまれであるが、コンパクトシティの説明に対し、「そのような中山間地域を遺棄しようとする政策はけしからん」と怒る人がいる。これは完全な思い込みによる誤解である。コンパクトシティ策は主に市街地のフリンジ部を問題視しているのであって、中山間地域が抱える問題は全く別の課題である。ただ、中山間地域を遺棄するためにこの用語を意図的に用いている為政者がいないという保証はない。もしいるとすれば、それはコンパクトシティが「けしからん」のではなく、そのような議論のすり替えを行っている為政者が「けしからん」ということになる。
- 2) 「まちがっている」と主張する人：都市の構造を計画しようとする自体が非効率の原因であるという主張である。数は少ないが主に経済学者の一部にある根強い意見であり、その理屈自体は至ってオーソドックスな教科書的なものである。ただ、コンパクトシティ政策はそもそも郊外での野放図な土地利用に伴って外部不経済が肥大したことを課題視している。程度の問題はあろうが、これは自動車往来の激しい交差点を信号制御することに対し「非効率」と批評することにとってもよく似ている。
- 3) 「どうせできない」とうつむく人：地方自治体の都市計画担当者の多くは実はこのタイプに該当する。十分な手法・情報・事例・財源が無い中で、当然といえば当然の反応である。ただ、コンパクトシティ政策実践の鍵を握る自治体の担当者が心の中で「どうせできない」と思っているようであれば、それは絶対にできるはずはない。ちなみに、解説や事例の提供などを通じ

コミュニケーションを重ねると、状況は改善されることも既に明らかにされている¹⁶⁾。

4) 「私の取り組みがそうだ」とこじつける人：コンパクトシティに該当しない取り組みに対し、自らの欲望を達成するための一手段としてこのような主張を行う者も残念ながら散見されるようになった。ちなみに本人がそのことを自覚していない場合も多い。たとえば、実質的に現在よりも分散化が促進されると思われる多核化マスタープランを書いて、自らはコンパクトシティ化を推進していると思い込んでいる自治体などもある。このような動きを放置すると、当然のことながらコンパクトシティには粗悪品、模造品が多いということになり、全体の信用を下げてしまうことになる。

5) 「過剰な期待」を抱く人：コンパクトシティは万能ではない。また、地域の状況によっては、例えば「コンパクト化」→「都心の高密居住」といった単純な図式では必ずしも問題は軽減しない。たとえば都心への転居が促進され高密化が進んだとしても、既に都心の個人商店はほぼ壊滅している場合が多い。この結果、都心から郊外ショッピングセンターへ長距離ドライブして買物に出かけるということも実際に発生している。ライトレールなどの新しい公共交通機関を導入すれば、ただそれだけでコンパクト化が進むと考えることも一種の期待過剰である。これらはいずれも一種の「思考停止」症候群といえる。

5. 見過ごされていること

政策実践という観点から今後を考えるうえで、他にも見過ごさないように注意しておいた方がよいことがいくつかある。以下では3つの視点からその整理を行う。

1) 「密度」より「年代」

人口密度の高いコンパクトな都市にすれば、自

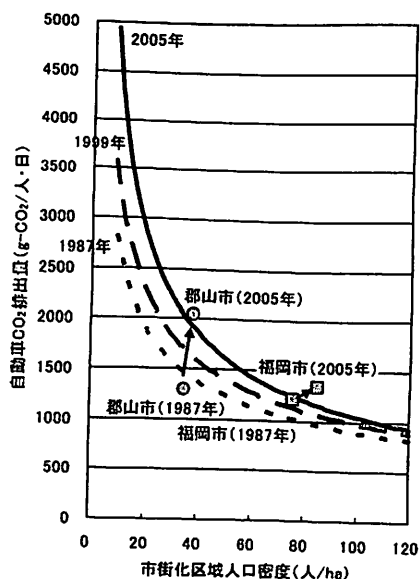


図-1：居住者一人当たり自動車CO₂排出量の傾向と経年変化

動車依存が減少し環境負荷が下がるということが一般に言われているが、それはそもそも本当なのだろうか。都市ごとに居住者一人一人がどれだけ自動車によるCO₂を発生させているかをおよそ20年に渡って追跡し、その結果を集約したものが図-1である¹⁷⁾。この図では各年次で共通の38都市について、各時点での平均的な傾向を曲線回帰した結果を示している。この結果から、どの年次の曲線も顕著な右下がりのカーブを描いている。このことは、人口密度の高いコンパクトな市街地を持つ都市ほど、低炭素という面で優れたパフォーマンスを有することを意味している。つまり、それぞれの時点に限って言えば、上記の話に間違いはない。

一方、図-1のグラフを経年的に見ると、年を追うごとに曲線が上方に移動している。この、同じ「コンパクトさ」をキープしても、年が経てばCO₂排出量が増大してしまうことはあまり知られていない。そしてこの傾向は人口密度の低い地方

都市ほど顕著である（一例として郡山市の例を示している）。なぜこのようなことになるのだろうか。それは特に地方都市において、一家に一台だった自動車が、一人に一台へと大きく普及率が向上し、人口密度が以前と同じであっても暮らし方のスタイル自体が変化してしまったからに他ならない。ちなみに、当初から人口密度が高かった（＝公共交通の整備水準の高かった）都市ではこのような経年的な曲線の上昇は顕著ではない（一例として福岡市を示している）。今の人口密度をキープすれば、今までと何も変わらないというわけではないのである。

2) まちの「質」

コンパクト性を人口密度という指標で代表させるなら、現在日本の大都市圏に交通環境負荷の低いコンパクトな市街地は実は広く存在する。しかし、それは都市計画上、および防災上課題が多いとされる木造密集市街地にほぼ重なる。そこでは自動車を持たない高齢世帯が占める割合が高く、高密居住が実現されていても空間としての「質」は低い場合がほとんどである。つまり、わが国では本来コンパクト化政策のターゲットとなる「疎」な空間を何とかしなければならぬ以上に、一見コンパクトである「密」な空間自体をリフォームする必要もある。この2面戦を同時に実践していくことが我々には求められるのである。

3) 「住区」からのアプローチ

コンパクトシティ政策が的確に実践されるようになるには、「どこで何をすればどのような効果が生じるのか?」、ということがまずクリアにされる必要がある。予算配分の観点から「選択と集中」を進めるうえでも、この根拠となる情報は必要であろう。既にマスタープランのレベルでは、コンパクト化政策を取り入れることを明示した自治体は数多い。しかし、その実現のために具体的にどの場所で何をするのが最も適切かということは、まだ説得の根拠が弱いのが実情であり、そこが実

践にあたって越えなければならない一つの壁になっている。この場合、必要となる情報の最小単位は町丁目（住区）程度のスケールになると考えられる。実務者側としては理論よりも、具体的な住区のコンパクト性に関連する諸指標（人口密度の他、用途規制、公共交通の利便性、都市内での位置など）とパフォーマンス指標（交通環境負荷、地域活性化、社会基盤コストなど）との実際の関連性をおよそでも知りたいというニーズが高いように思われる。なぜなら、地区それぞれの課題に対応する形で、地区に応じた効果的なコンパクト化策はそれぞれ異なるためである。この要望に対し、筆者らも交通環境負荷などのパフォーマンス指標を対象に、およそ2,000に及ぶ住区レベルでの網羅的な解説書⁸⁾、およびその簡略版¹⁸⁾を長年に渡る取り組みを通じて提供している。なお、課題の性格から考えて、これは大学の一研究室が受け持つべき取り組みでは本来なく、国家戦略的な観点から公的な機関が必要な情報をアーカイブとして整える体制を整備すべきものと感じている。

本章で指摘した3点を眺めていただくと明らかな通り、実はいずれも高度で難解な事が求められているわけではない。単にそこがどうなっているか? ということを問うているだけである。しかし、最も基本であるはずの、この現状をきちんと知るといことが実は意外になされていない。我々はそこからスタートしなければ、本来の意味での実践は伴ってこないと考えている。

6. おわりに

「コンパクトシティは単なる「はやり」である」という批判を聞くことがある。コンパクトシティが人口に膾炙するにつれ、新規参入者の中には4.4)で述べたような玉石混交現象が産官学を問わずに見られることは事実である。しかし、よく考えてみれば、この用語の中には単に「きちんと都市計画をしましょう」という以上のメッセージ

は含まれていないと感じており、その意味では「はやり」と呼べるほどの新しい概念でもないと思っている。逆に言えば、今まで如何に都市計画がないがしろにされてきたかということが、ここに来てこのような用語を流布させる素地になっているのではないかと感じている。また、このような批判とセットで、「計画など全く無くして何をどこにでも建てられるようにすれば、さびれている所も活性化が進むはずだ」という意見もいまだに散見される。さしずめ、「二日酔いには迎え酒が効果的」というアルコール中毒患者の言動とどこか似ていまいか。良好な不動産ストックの整備・確保を可能としていくには、節度を持った計画を適切に実行するということがまず大前提になることから目をそらしてはならない。

コンパクト化を実践するのは容易ではないという声もよく聞かれるが、そんなことは少し考えれば誰でも気づく当たり前のことであろう。コンパクト化は「退く」という行為を潜在的に内在している。世の中の事象万事において、進むより退くことの方が難しいのは当然である。たとえば、「結婚」より「離婚」の方が大変らしい。戦場では攻める「先駆け」より退却時の「しんがり」の方が危険で難易度が高く、それを任せられるのは一流の武将の証である。ちなみに、遣隋使をはじめた小野妹子に比べ、遣唐使を廃止した菅原道真は左遷され、そして最終的には神様にまできている。

このようなコンパクト化の推進を、例えば「法改正」だけに担わせて切り抜けようとするには無理がある。多少長い年月はかかっても、「拡がって住むということはマナー・モラル違反である」という空間利用の常識を変化させていくことも、実は法改正に負けず劣らず重要で効果の期待できる方策と考えている。たった10年の間でこれだけ大きく展開したのだから、これから10年後、さらにどのような世界が拓けているのかを楽しみにして筆をおきたい。

補注

- (1) 紙数に限りがあるため、本稿では2001年特集号以降の内容に話を限定している。2000年以前の関連研究に関する状況についてはVol.15, No.3の特集号、および詳細な整理¹⁾を参考にされたい。

参考文献

- 1) 谷口守：コンパクトシティ論，（近畿都市学会編）21世紀の都市像，古今書院，pp.11-21，2008.
- 2) 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，土木計画学研究・講演集，Vol.25，2002.
- 3) 谷口守：最終兵器としての「都市のコンパクト化」政策：一その可能性と展望一，交通工学，Vol.37，増刊号（特集：コンパクトな市街地と交通），pp.4～8，2002.
- 4) 海道清信：コンパクトシティ，一持続可能な社会の都市像を求めて一，学芸出版社，2001.
- 5) たとえば，藤井正（研究代表者）：社会経済構造の転換と21世紀の都市圏ビジョン，一欧米のコンパクトシティ政策と日本の都市圏構造一，（2004～2006年度科学研究費助成金成果報告書），2007.
- 6) 国土交通省，都市・地域整備局：集約型都市構造の実現に向けて，一都市交通施策と市街地整備施策の戦略的展開一，2007.
- 7) 日本不動産学会平成19年度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，一自治体での施策実施を踏まえて一，日本不動産学会誌，Vol.21，No.2，pp.9-46，2007.
- 8) 谷口守・松中亮治・中道久美子：ありふれたまちかど図鑑，一住宅地から考えるコンパクトなまちづくり一，技報堂出版，2007.
- 9) 鈴木浩：日本版コンパクトシティ，学陽書房，2007.
- 10) 海道清信：コンパクトシティの計画とデザイン，学芸出版社，2007.
- 11) 高橋美保子・出口敦：コンパクトシティ形成効果の費用便益評価システムに関する研究，都市計画論文集，No.42-3，pp.487-492，2007.
- 12) 玉川英則：コンパクトシティ再考，学芸出版社，2008.
- 13) 大橋洋一：都市空間制御の法理論，有斐閣，2008.
- 14) 佐藤晃・森本章倫：都市コンパクト化の度合に着

- 目した維持管理費の削減効果に関する研究, 都市計画論文集, No.44-3, pp.535-540, 2009.
- 15) 環境省HP: <http://www.env.go.jp/earth/ondank/domestic.html#a02>, 2010.3.
- 16) 谷口守・芝池綾: 都市コンパクト化政策に対する都市計画行政担当者の態度形成・変容分析, 土木学会論文集D, Vol.64, No.4, pp.608-616, 2008.
- 17) 谷口守・松中亮治・平野全宏: 都市構造からみた自動車CO₂排出量の時系列分析, 都市計画論文集, No.43-4, pp.121-126, 2008.
- 18) 谷口守: コンパクトシティとTODをめぐる計画論, 都市計画, Vol.58, No.5, pp.5-8, 2009.