

# コンパクトシティを再考する

## —最近の動向を踏まえて—

筑波大学大学院システム情報系社会工学域 教授 谷口 守  
たにぐち まもる

筑波大学大学院システム情報工学研究科社会システム工学専攻 修士課程 肥後 洋平  
ひご ようへい

### 1. はじめに

近年ではコンパクトシティという用語を様々な機会に目にするようになってきた。しかし、「コンパクトシティとは何ですか?」というシンプルな問いに答えることは未だ容易ではない。専門分野や個人によっても、そのイメージは大きく異なっている。たとえば、建築家は人が触れ合えるヒューマンスケールでのまちづくりという主旨で用いることが多い。また、生物保護専門家は自然空間を十分に確保するという観点から、人間の活動領域をなるべく抑えるという主旨でこの用語を用いている。ちなみに筆者の専門分野(交通計画、都市計画)にたてば、「都市活動の密度が高く、効率的な空間利用がなされた、自動車に依存しない交通環境負荷の小さい都市」がその定義となる。

そもそもこの用語が最初に用いられた1970年代当初には、空間の効率的有効利用という主旨<sup>1)</sup>で議論が展開されていた。このことから、時代の流れに応じてその概念も変化してきたことがわかる。このような背景もあってか、学会などでコンパクトシティの用語を用いた発表が出てくれば、質疑の最初は決まったようにその定義に関するやり取りで時間がつぶされる。そして、それは極めて生産的ではない退屈な議論である。個人的な想いとしては、コンパクトシティという用語は、むしろ分野や興味を異にする人々が、都市の未来像について語り合える重要な共通のプラットフォーム

ムと考えるべきである。人間の体で言えば、ぜい肉落としを通じた「体質改善」に相当するものであるため、「都市の成人病」とも言える様々な問題改善に広く効果が及ぶことになる。一般的に言われている思いつく効用だけを取り上げても、下記のようなものがあげられる。

- 1) 交通エネルギー消費削減
- 2) 社会基盤整備・維持管理コストの縮減
- 3) 中心市街地の活性化
- 4) 公共交通の維持
- 5) 健康なくらしの体現

これを見ても明らかなおおり、一石四鳥をも五鳥をも射程におさめる概念であるといえる。このため、その政策が有効に実施されれば、その空間の質を高めることに直結することになる。如何に効果的な方策を採用するかで、今後の不動産マーケットにも少なからぬ効果が及ぶということが容易に予測できる。

### 2. 国の政策としての経緯

本稿ではこのようにコンパクトシティ政策を再考するにあたり、まず持続可能性という概念のもとでコンパクトシティが再注目されるようになった1980年代後半以降の概略を最初に簡単に整理しておく。なお、既にコンパクトシティが持つ概念が多様化してしまった中で、すべての研究をフォローできるわけもなく、筆者らの専門分野に偏

った記述になる可能性を排除できないことを、あらかじめお許し願いたい。

まず、筆者らはわが国におけるコンパクトシティ政策導入の現在までの過程を、主観的ではあるが、第Ⅰ期（～2007年7月）、第Ⅱ期（2007年7月～2012年12月）、第Ⅲ期（2012年12月～）の3つの時期に分けて捉えている。このうち第Ⅰ期、および第Ⅱ期の状況については、今まで他の文献<sup>2)3)</sup>でも解説を加えてきたため、ここではごく簡単な整理にとどめたい。

第Ⅰ期は国の政策としての「導入前夜」にあたる2007年7月以前を指す。欧州では1980年代後半から持続可能性概念に配慮した形でコンパクトシティ政策が実務に反映され始めた。ノルウェーのTP10政策やイングランドのPPG13など、90年代半ば頃までに、様々な試行錯誤が進められた。一方で、わが国では2000年以前には中央省庁レベルでそのような議論が行われた形跡はない。ちなみに筆者は2000年に国内ではじめて国土交通省でコンパクトシティの講演を行う機会を得た。そこで国の担当者より言われたコメントは、「先生のお話はよくわかりましたが、コンパクトシティが良いとは法律に書いてありません」であった。その時は絶望感に苛まれたが、今となっては笑い話である。

2000年を過ぎると日本不動産学会、交通工学研究会、土木計画学研究発表会など、関連する諸学会において、盛んにコンパクトシティに関するセッションや特集号が組まれるようになった<sup>4)</sup>。その詳細はここでは割愛する。また、社会資本整備審議会や国土審議会の中でも、コンパクトシティという用語が前向きに捉えられるような流れが生まれてきた。これらの取り組みを通じたその社会的な認知が高まった結果、2007年7月に国土交通省、都市・地域整備局(当時)が、その明確なメッセージとして『集約型都市構造の実現に向けて』というパンフレット<sup>5)</sup>を全国の自治体等に配布するに至った。まだ法律にはなっていないが、国の基本的な政策の方向性としてようやく公知されるに至ったのである。

第Ⅱ期は「周知期」とでも表現されようか。上記のように2007年7月に国の方向性が示されてから、2012年12月に『都市の低炭素化の促進に関する法律<sup>6)</sup>（エコまち法）』が施行されるまでの間である。この第Ⅱ期はたった5年程度ではあった。が、後述するように、多くの自治体がコンパクトシティの重要性を認識し、その政策に取り入れることを考えるようになった。また、それと同時に、様々な新たな課題が見えてきた時期でもあった。

### 3. 第Ⅲ期を迎えたコンパクトシティ

多くの課題はまだあるにせよ、先述したように2000年の段階では国内で全く認知されていなかったコンパクトシティが、12年かけて法律として整理されるまでになったのである。個人的には誠に感慨深いものがある。この法律のもとで、第Ⅲ期はまだようやく始まったばかりであるが、その後も新たな動きが続いている。たとえばこの法律に加え、コンパクト化を推進するために新たに国費も準備されるようになった。具体的には『コンパクトシティ形成支援事業』として、下記のような取り組みをサポートするために、5億円の予算が2013年度に提供されている<sup>7)</sup>。

- 1) 郊外に立地する公益施設等（医療・福祉施設、教育文化施設等）の中心拠点への移転を促進するため、当該施設の除却・処分費を助成
- 2) 移転した公益施設等の跡地の緑地整備費を助成
- 3) 公益施設等の移転に係る合意形成のためのコーディネート支援
- 4) 低炭素まちづくり計画の策定支援

特に除却という行為に対してサポートが必要というところまで踏み込みが見られた点は、一つの大きな転換点であったと考える。

### 4. 自治体側の潮流

一方で、このような全国の動向とは別に、各市町村はコンパクト化政策を近年どのような形で扱ってきたのだろうか。ここでは各市町村の計画に対する姿勢を最も適切に反映していると考えられる都市マスタープラン(以下、都市マスと略記)を



る上で、まず都市マスに方針が記載されるということが手順としての基本であると筆者らは考える。少なくとも都市マスを見る限り、地方自治体も考え方の舵を大きく切ったということが見て取れる。

## 5. 自治体担当者は何を思う

さて、このように国も自治体もコンパクトシティ整備のための体制を整えつつあると概観することができる。が、果たして担当者一人一人はいったいどのような事をこのような時代の流れの中で考えているのだろうか。このことが重要なのは、いくら制度が整っても、担当者一人一人のマインドがそこから離れていれば、どのような政策も実現にはほど遠いからである。筆者は国の政策転換が明示的になった第Ⅱ期期間中、機会を見つけては地方自治体の都市計画部署の担当者にコンパクトシティ政策実施に関わることを意見をアンケートの形で問うてきた。その結果、以下のような極めて重要ないくつかのことが統計的に明らかになってきた<sup>9)</sup>。

- 1) 地方自治体の都市計画担当者の多くは、コンパクトシティの考え方を理解しているし、また許容もしている。しかし、それが実現すると考えている者の割合は極めて低く、一種の「あきらめ」感がある。
- 2) 各種制度がまだ立ち上がりつつある現状では、このような想いとらわれることは当然であると考え。また、海外での実施事例、先進事例などを学ぶことで、このような「あきらめ」感急速に消滅することも実際に確認された。
- 3) 現在までに都市コンパクト化に類する事業に関わった事が有る者は、「都市の構造が公共交通利用に則していない事に気づいた」、「コンパクト化の効果をわかりやすく説明するツールがない」、「担当者が頻繁に異動してしまうことは問題である」といった、具体的で直接の改善につながる問題意識を持つ者が多かった。
- 4) その一方で、実際に取り組んだことの無い者は、「既に決まった計画を変更できない」、「コンパクト化を進めるための制度が整っていない」、

「専門的知識がない」といったことをコンパクト化推進の上での障害にあげる者が少なくなかった。なお、これらの取り組んでいない事の理由は、見方によっては、単にやる気がなくて取り組まないことを制度のせいに行っているようにも読めることも事実である。

## 6. 分権化との相克

農山村から都心まで、それぞれの地域の魅力が最大限に発揮できるよう、そのために必要な配慮をおこなうことが計画行為であるといえる。換言すれば、魅力的で資産価値の高い地域や地区を育むには、外部不経済の発生や無秩序な開発を防ぐことが求められる。その実現のためには自治体間で適切な協調的行動を取り、無駄の無いコンパクトな都市圏の構築を目指すということが一つの大きなポイントとなる。

一方で、わが国では地域主権改革<sup>10)</sup>などの地方分権に向けた法整備が進んでおり、各基礎自治体の裁量が今後更に大きくなると予測される。もちろん分権化によって地域に密着したサービスの提供がより進む事になると期待される。しかし、その一方で、何でもローカルで決めた方がよいものができるというわけではない。それは根拠の無い思い込みであり、単なる思考停止である。

これからの人口減少社会の中で、多くの自治体は人口増を望めない状況となる。しかし、そのような状況のもとで、各都市が独自に描くプランがいずれも人口流入を前提としたものであれば、総体としてのコンパクト化政策の成立は望むべくもない。そしてそれは各市町村の活性化という名目のもとで、往々にして正当化される可能性が高い。

これは、個別の最適化を進めても、全体の最適化にはならないという典型的な事例である。コンパクト化を考えるには市町村のスケールではなく、通勤圏などの都市圏レベルでの施設配置や土地利用計画を考えることが必要になる。特にこのような状況の中である自治体が節度ある意思決定をしようとする、その良識は周囲の節度の無い自治体によって踏みにじられる可能性も少なくない。

その結果、最終的にもたらされるものは単なる全体の荒廃である。

困ったことは、市町村の中には、節度のない戦略を取る方が自分の利得が向上すると思ひこんでいる所もあるということである。しかし、好き勝手にそこで何でもやってよいということになると、実は外部不経済の増加によって結局魅力度向上にはつながらないということを理解しておく必要がある。

## 7. 都市構造リスク評価の必要性

コンパクトシティ整備を進める上での評価や判断の方法は定まったものがあるわけではない。しかし、今後はコンパクトシティ化を主眼とした除却事業などの拡大も想定されることから、その考え方を整理しておく必要がある。ちなみに、近年では道路や鉄道などの個別のインフラ整備においては、その整備にかかる費用と、そこから発生する便益を求め、その両者を比較する費用便益分析を判断の一助とすることが一般化している。はたして都市のコンパクト化もそれと同じような方法で評価してよいものだろうか。

ここでポイントとなることは、人口減少が進む中で拡散した市街地を放置しておくかどうかのような問題が将来発生しうるか(既に発生しているものもあるが)ということ十分に予見しておくということであろう。何かをつくるということによって便益が生まれるという従来の費用便益分析の考え方に対し、不作為(コンパクト化を行わない)ということによって発生しうる損失がいくばくかということを理解しておく必要がある。

そのような損失の中身は実に多岐にわたる。それらは都市の構造が崩れていく中で顕在化してくる諸問題であるため、筆者はそれらをまとめて都市構造リスク<sup>11)</sup>と呼んでいる。もちろん地球環境への影響などもあるが、土地市場という観点から例をあげれば、広がった市街地の空洞化・骨粗鬆症化が進む事により、一人当たりの行政サービスコストが上昇する。コストが高いところは自然に消滅させればよいという考えをお持ちの研究者も少

なくないが、実際の政治的、社会的状況の中ではどのような場所にもサービスが提供され続けるのが現実である。また、このような状況の市街地では当然のことながら資産価値が大きく低下していく。安価なバージランドの開発はその場しのぎにはなっても、結局持続可能なビジネスモデルにはなりえない。質の高いものを、長期的な観点から必要なだけ、必要な場所に供給できた都市(それはすなわち都市構造リスクを極小化できた都市といえるが)が最終的に選ばれることになる。

都市構造リスクがもたらす諸問題は、たとえてみれば、極めてゆっくりやってくる見えない大津波のようである。それは何十年の時間をかけて、準備を怠った市町村を確実に洗い流すことになる。その津波が見えた時には、もう逃げようがないのである。このような現実を理解し、既に都市構造リスクを極小化するための取り組みをはじめた自治体もある。そこではスプロール市街地を今後もし維持するのであれば、長期的な観点からどこにどれだけのコストが発生し得るのか、空間的に丹念に洗い出す作業が行われている。

また、それと同時に、集約を想定する側の市街地像をどのようなものとするか、その構想力も問われることとなる。それは個々の建造物単体としての話にとどまらず、一定面積を有する地区として、また連担するコリドールとして、その魅力度をどう高めていくかということに他ならない。

## 8. 応用問題を考える

ようやく社会的に認知されてきたコンパクトシティ政策であるが、現在わが国で俎上にあがっている一般的な郊外スプロールを対象とした議論は、まだスタート地点の一つであると考えられる。そこではその中心となる場所の存在にはまだ全く目が行っていない。換言すれば、コンパクトシティ政策のメニューの一つとして、中心地の再編ということも実は隠れた大きな課題である。コンパクトシティに関する今後の応用展開問題として、わが国でも近いうちに取り上げられるようになるだろう。海外でも、このことにまで踏み込んだ検討をな

された例はまだほとんどない。筆者の知る例ではドイツのベルリン都市圏では既にこの中心地の再編、縮減を実施している<sup>12)</sup>。ベルリン都市圏では以前定められていた4階層から成る152か所の中心地を2009年に54か所にまで数の絞り込みを行った。この絞り込みの過程では、中心地の存立性という面で後背人口とその各中心地へのアクセシビリティが客観的に評価されている。

なお、このベルリン都市圏の事例では、多くの以前の中心地が新たな中心地の指定からはずれることになったが、この逆に新たに中心地に指定されることになったヘニヒスドルフ市のような事例も存在する。そこは、大きな都心ではないが、利便性の高い鉄道ターミナルを中心とし、その周囲に質の高い中心市街地と中層住宅群をコンパクトに配した歩いて暮らせる身の丈スケールの都心である。

また、土地利用だけではなく、道路インフラなど交通ネットワークの面からも除却のあり方を考えるということもいずれ必要になると思われる<sup>13)</sup>。この点については15年前にコンパクトシティに関する研究発表が社会に受け入れられなかったのと同様、学会発表の場においてもまだ十分な賛同は得られているとはいえない。ちなみに、長期未整備となっている都市計画道路の改廃などはすでに多くの自治体でも取り組まれるようになっており、「できないものはつくりたくない」という水準までは社会的理解が得られるようになってきたと考える。今あるものの維持管理をやめた方がよい所があるかもわからない、というステージに今後の議論は進んでいくと予見される。

なお、最初書いたようにコンパクトシティの考え方は人によって異なり、その広がりには縛らない方がよいという主旨のことを述べた。ただ、その中で注意が必要なことは、郊外スプロールを議論の主対象としているコンパクトシティ問題と、限界集落化の進む中山間地域の維持管理問題を混同してはならないという点である。農山村は農山村としてどのように維持管理、活性化していくべきかという議論は別にあると考える。

## 9. 今後の展開に向けて

コンパクトシティに関わる法律ができた、また予算がつくようになったとはいうものの、その考え方が広く一般に周知され、理解が進んでいるとはまだ思えないのが正直な感想である。生物進化（地質年代）にたとえれば、本稿で提示した第Ⅰ期は先カンブリア紀、第Ⅱ期は古生代のようなものだと思っている。この第Ⅲ期でようやく制度が整い始め、中生代に入ったという感じである。そして、これから第Ⅳ期、第Ⅴ期という新たな展開が続くものと感じている。今後の展開は楽しみでもあるし、また心配でもある。

楽しみな側面としては、その取り組みが多様化し、広がってきていることがあげられる。ちなみに、大学の推薦入試の面接で、「コンパクトシティの研究がやりたい」という受験生が散見されはじめたのが、2004年頃であった。役所の打つ遅まきながらの政策より、若い人の感性の方が敏感である。先述した地方自治体担当者のアンケート結果からも、若い人の方が明らかにこの課題に対しては前向きであった。ある意味、コンパクトシティという自律力が求められる課題にどう向き合うかという姿勢で、その人の内面的若さがある程度診断できるとさえ感じている。

また、OECDや世界銀行などの国際的な機関でも近年その考究が積極的に進められるようになってきた<sup>14)</sup>。先進国、途上国ともに共通の課題としてそれぞれのステージで取り組んでいくことの重要性が確認されつつある。

あと、個人的に最も期待が持てる動きとして、近年では先進的な地域の中には独自でコンパクトシティに関する自主的な勉強会や研究会が地域の交通事業者などと連携を取りながら地道に行われるようになってきたことである<sup>1)</sup>。このような各地での取り組みがあつてこそ、実質的で効果的なコンパクトシティ政策導入の素地がはじめて形成さ

<sup>1)</sup> たとえば、近畿地方であれば近藤勝直流通科学大学教授が代表を務める勉強会「都市のコンパクト化と交通委員会」が毎月大阪で開催されている。

れると感じている。

一方で、心配な面としては、楽しみな面とある意味同じで、その取り組みが広がっていることにある。少なくとも現在では10年前のような、コンパクトシティに関する無理解に基づく根拠のない批判を受けることは無くなってきた。ある意味、誰もがコンパクトシティ政策を口にするようになってきており、その大衆化が進んでいる。この当然の帰結として、各自治体が考えるコンパクトシティ政策内容や取り組まれる研究自体も玉石混交になってきている。

たとえば、コンパクトシティ政策が一般化するにつれ、その内容を吟味せずに用語としてのみ都市マスに採用したと思われる自治体も残念ながら少なからず存在している。また、都市マスが市民の合意のもとでつくりあげられるものであるとすれば、各自治体の中で市民が理解、納得した上でその方針を選択しているかという点も気にかかる。これらコンパクトシティ政策の形骸化の芽は各所に潜んでおり、引き続き行政担当者や市民の意識が問われているということができる。

また、単に都心で高層マンションを提供すればそれで望ましいコンパクト化政策を実行したと考える誤解もまだ無くならない。コンパクト化政策はハードの面だけではなく、暮らし方もあわせて配慮されたものである必要がある。都心に新たな居住地を提供しても、そこから遠くの郊外ショッピングセンターに自動車依存の状況で買い物に出るしか暮らしの選択肢が無いようであれば、問題は何ら解決されたとはいえないのである。

## 10. おわりに

コンパクトシティ政策というものは単に「都市計画」という古い酒を新しい革袋に入れたものではないか、ということをいつも感じている。その意味で、コンパクトシティを構成する考え方や政策は、よく考えればどれも当たり前の事しかない。そしてそれは、短期的に自分の利得を最大化しようとするとき必ずしも全体の最適解には至らない社会的ジレンマ問題を内在しているため、簡単では

ないし、また逆に取り組むだけの価値があるということができる。

このような問題の性格を持つため、緩い仕組みでかまわないので第三者が都市（圏）の構造をチェックする「都市構造確認制度」のようなものが必要になると以前より感じている。土地政策に詳しい専門家の出番は以前より増えることになろう。また、市長や議員の任期を越える長期的な視点からの取り組みが必要となるため、政策決定に大きな影響を持つ彼らが前向きに取り組めるようにする仕組みをどのようにこの課題に組み入れていくかも今後の焦点となろう。

少し取り組みをはじめた方からは、撤退型のプランを考えるのは、拡大型のプランを考えるより難しい、という正直なコメントをよく受ける。しかし、それは古来より当たり前の事である。そのような場合、よく例として説明に取り上げるのは、「結婚」よりも「離婚」の方が大変らしいということ。また、戦場では攻め込む「先駆け」よりも退却時の「しんがり」の方が難しいため、より経験を積んだ武将が担当すること。そして遣唐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周囲の抵抗を受けて左遷され、しかし最終的に神様にまで昇格している。

コンパクトシティの取り組みは、ようやくまだはじまったばかりである。

## 参考文献

- 1) Dantzig, G. and Saaty, T. (1973) Compact City, W. H. Freeman and Company.
- 2) 谷口守 (2008) コンパクトシティ論、(近畿都市学会編) 21世紀の都市像、一地域を活かすまちづくり、pp. 11-21、古今書院。
- 3) 谷口守 (2010) コンパクトシティの「その後」と「これから」、日本不動産学会誌、No. 92、(Vol. 24, No. 1) pp. 59-65.
- 4) たとえば、(2001) 【特集】都市のコンパクト化を考える、日本不動産学会誌、Vol. 15、No. 3.
- 5) 国土交通省 都市・地域整備局 (2007) 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—

- 6) 国土交通省 (2012) 都市の低炭素化の促進に関する法律、[http://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/eco-machi.html](http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/eco-machi.html)
- 7) 国土交通省 都市局 (2013) 平成 25 年度都市局関係予算決定概要、<http://www.mlit.go.jp/common/000986338.pdf>
- 8) 谷口守・肥後洋平・落合淳太 (2012) 都市計画マスタープランに見る低炭素化のためのコンパクトシティ政策の現状、環境システム研究、Vol. 40、pp. 395-402.
- 9) 谷口守・芝池綾 (2008) 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.
- 10) 内閣府：地域主権改革(2013. 3. 最終閲覧)  
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/>
- 11) 安立光陽・鈴木勉・谷口守 (2012) コンパクトシティ形成過程における都市構造リスクに関する予見、土木学会論文集 D3、Vol. 68、No. 2、pp. 70-83.
- 12) 高見淳史・植田拓磨・藤井正・谷口守 (2011) ベルリン都市圏の中心地再編にみる新たな縮退型都市圏計画の一考察、地域学研究、Vol. 41、No. 3、pp. 785-797.
- 13) 谷口守 (2008) バリア構築論、－「進化的に安定な地域システム」(ESR) を考える－、土木計画学研究・講演集、No. 38.
- 14) たとえば、OECD (2012) Compact Cities Policies, A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies.