

コンパクトシティ

～その概念と議論の変遷～

自治制度演習 A

2009/06/14

羽鳥智喜

序章

コンパクトシティとは 1980 年代から議論され始め、欧米で実際に採用されている都市形態の一つである。近年では少子高齢化を背景に我が国でも注目され、いくつかの市町村ではコンパクトシティに向けた取り組みも始まっている。しかしコンパクトシティの概念は、その言葉から想像されるイメージが先行し、また論者によっても主張が異なるため、確固たるコンパクトシティ像が出来上がっていないという現状がある。

筆者は、コンパクトシティが今後の日本にとって、重要な概念になると考えている。現在日本は国・地方共に巨額の財政赤字を抱え、厳しい財政運営を強いられている。その解決策として、行政のスリム化と地方分権化は不可避であろう。しかし少子高齢化の流れの中、分権化されたからといって地方の過疎化が改善されることは難しい。このような財政難、分権化、過疎化といった状況に、コンパクトシティは対応可能な都市形態である。

本論文ではコンパクトシティという概念の誕生から現在までの議論を追い、筆者なりのコンパクトシティの定義を行いたい。

第1章 持続可能性（サステナビリティ）の議論

はじめに

コンパクトシティを論じる際、「持続可能性（サステナビリティ）」という概念を踏まえておく必要がある。なぜならコンパクトシティという概念は、1970 年代に誕生した「持続可能性」という概念の延長線上に誕生したという経緯があるためである。この章では「持続可能性」概念の誕生から、それが世界的に浸透していくまでの過程を見ていきたい。

1960 年代

1960 年代は国際的に環境問題が顕在化した時期であった。先進国では戦後の経済成長を背景にした大気汚染、水質汚濁等が急激に顕在化し、途上国では人口の爆発的増加に伴う問題が発生し始めた。こうした問題は、地球上の資源は有限であるという「宇宙船地球号」の概念を生み出した¹。この概念はアメリカの建築家バクミンスター・フラーが 1963 年に著した『宇宙船地球号操縦マニュアル』の中で登場し、広く認知されるに至った言葉であ

¹ 環境庁、『昭和 63 年度版 環境白書』、1988 年、
<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=163>

る。さらに当時の国際連合事務総長ウ・タントは 1969 年に、「国際連合加盟諸国が、古くからの係争を差し控え、軍拡競争の抑制、人間環境の改善、人口爆発の回避、および開発努力に必要な力の供与をめざして世界的な協力を開始するために残された年月は、おそらくあと 10 年しかない。」という発言を行い、地球環境への危惧を表明した²。

1970 年代

環境問題に対して関心が高まっている中、1972 年にローマクラブ³が発表したレポートが『成長の限界』である。ローマクラブはこのレポートの中で、当時の高度成長路線では地球に限界が訪れるとし、長期的に安定した成長をするためには技術的な対応と、成長抑制政策が必要であるとした⁴。

『成長の限界』が発表された同年、スウェーデンのストックホルムで開催されたのが国際連合の「人間環境会議」である。この会議は国際会議で初めて環境保全に関する取り組みについて話し合われた会議であり、採択された「人間環境宣言」では開発と環境の調和を図ることが盛り込まれた。そしてこの考え方を表す言葉として登場したのが「サステイナビリティ」である⁵。

以上のように、環境問題は 1970 年代を通じてより深刻に認識され始めた。その中で水、土壌、森林、野生生物は食料や燃料といった生活の糧に繋がっているばかりでなく、経済的な資源でもあり、それが開発によって再生可能速度を超えて利用されたり、汚染されることによって、経済発展の基盤をも失うことになるとの認識が芽生えてきた⁶。この認識を背景として、1980 年代にサステイナビリティの考え方は「サステイナブル・デベロップメント（持続的開発）」という考え方を生み、1980 年代にそれは浸透していった。

サステイナブル・デベロップメント

サステイナブル・デベロップメントの考え方は、1980 年代の複数の国際的な会議で使われている。1982 年に国連人間環境会議 10 周年記念としてケニアのナイロビで開かれた会議で採択された「ナイロビ宣言」には、「環境、開発、人口及び資源の間の密接かつ複雑な相互関係を重視し、環境的に健全で持続的な社会経済の発展を実現させる」⁷とある。また 1985 年の OECD の環境大臣会合では、「水、土壌、森林及び野生生物の資源の管理と保護

² D.H.メドウズ、D.L.メドウズ、J.ラーンダズ、W.W.ベアランズ三世著、大来佐武郎訳、『ローマ・クラブ「人類の危機」レポート 成長の限界』、ダイヤモンド社、1972 年、pp.3

³ 1970 年にスイス法人として設立された民間組織で、世界各国の科学者、経済学者、プランナー、教育者、経営者などから構成されている。(D.H.メドウズ他、1972 年、pp.197)

⁴ 玉川英則編著、『コンパクトシティ再考 理論的検証から都市像の探求へ』、学芸出版 pp.8

⁵ 海道清信、『コンパクトシティ 持続可能な社会の都市像を求めて』、学芸出版、2001 年、pp.25

⁶ 環境庁、1988 年

⁷ 環境庁、1988 年

は、将来の経済発展を維持するために改善されなければならない⁸」としている。そのような中、サステイナブル・デベロップメントを明確に定義したのが1987年に「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」による報告書『我々の共通の未来』である。これによれば「持続可能な発展とは、将来世代が自らの必要性を満たす能力を損なうことなく、現代世代の必要性を満たすような発展を意味する⁹」と定義されている。即ちサステイナブル・デベロップメントとは、将来世代に資源や環境面での負担をかけずに現代世代が発展していくことである。白石克孝はこれを「環境と成長、世代間の公平性と世代内の公平性という二つの「対立」について両立可能性をさぐるというアプローチ」であると定義している¹⁰。

サステイナブル・デベロップメントが都市政策として展開するきっかけとなったのは、1992年ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議で採択された『アジェンダ21』によってである¹¹。その中の一章「ローカル・アジェンダ21」において、環境問題の多くが地域に根ざしている以上、地域から持続可能な社会を作るための行動計画策定の必要性が説かれた。これが「ローカル・アジェンダ21」である。

第2章 都市計画としてのサステイナビリティ ―コンパクトシティの登場― はじめに

第1章で見てきたように、環境問題を契機に登場したサステイナビリティの概念は、環境問題と経済成長を両立させるサステイナブル・デベロップメントとなり、世界的に注目されるようになった。この章ではサステイナブル・デベロップメントの概念を、オランダ、EU、アメリカそして日本がどのように受容し、実際の都市政策へと反映させていったのかを見ていきたい。

1990年代以前のオランダ

オランダは早くから持続的な都市計画に関心を払い、実行してきた国である。そもそもオランダは沼地を開拓し、堤防を築いて成立した国家である。そのため「持続可能な土地利用」という考え方が浸透しており、1965年に成立した空間計画法をはじめとする国レベルでの都市政策をとってきた。

そのような中、1970年代から自動車の普及が進み、中規模都市の人口が増加し、都市が拡大・郊外化を始めた。そこで1983年にオランダ政府が発表したのが『都市地域の基本的スケッチ』である¹²。政府は、自動車利用の制限、移動距離の短縮、交通トリップ（動き）

⁸ 環境庁、1988年

⁹ 植田和弘、神野直彦、西村幸夫、間宮陽介編、『岩波講座 都市の再生を考える 8 グローバル化時代の都市』、岩波書店、2005年、pp.169

¹⁰ 植田他、2005年、pp.169

¹¹ 植田他、2005年、pp.169-170

¹² 海道、2001年、pp.129-131

数の削減、という三つの戦略を立て、ニュータウン開発を中止し、コンパクトシティへの取り組みを開始した。

オランダ政府が打ち出したコンパクトシティ・コンセプトとは、空間計画を重視してコンパクトな都市化を進め、自転車と公共交通の活用、モビリティの削減、就業場所とほかの土地利用の結合を目指す、というものであった。

1990年代のヨーロッパ（EU）

1993年に発効したEU創設を定めたマーストリヒト条約において、EUの主要な目標の一つが環境を重視した持続可能な開発であることが、初めて確認された（第二条「共同体（EU）は環境を尊重して、膨張拡大する成長ではなく持続可能な成長を促す役割を負う¹³⁾」）。その後1993年に作成された第五次EC環境行動計画「持続可能性に向けて」の中において、サステナビリティはより具体的に上げられ、EUの中心的政策となる。この計画の中で定義されたサステナビリティとは、ブルントラント委員会での定義に加え、生活の質を維持すること、継続的に天然資源に接触できる状態を維持すること、長期間の環境への負荷を避けること、とされた。

EUは『アジェンダ21』を受け、「ヨーロッパ・サステナブル・シティ・アンド・タウン・ミーティング・キャンペーン」を開始し、1994年にデンマークのオールボーで第一回会議を開催した¹⁴⁾。「サステナブル・シティ」とは「持続可能な都市」のことであり、サステナビリティの概念を都市政策に反映させた考え方である。ここで採択された「オールボー憲章」において今後の都市計画の柱にすべきこととして、より高い密度による効果的な公共交通とエネルギーの供給、インナーエリアにおける移動の必要性を減少させるため複合機能を促進すること、自動車交通の必要性の減少、徒歩・自転車・公共交通の促進、といった考え方が提示された。

アメリカ

そもそもアメリカは土地利用規制や基盤整備といった政策を原則として自治体に任せており、連邦政府レベルでの都市政策は存在しない。

戦後、アメリカは郊外での住宅開発が急速に進み、それが無秩序な開発となってしまうため、交通渋滞や大気汚染、環境破壊、中心市街地の衰退、地域コミュニティの崩壊といった問題を招いた¹⁵⁾。これらの問題に危機感を抱いたピーター・カルソープ、ザイバーク夫妻、マイケル・コルベットといったアメリカの都市計画家は、地方政府職員や建築家とともに1991年に「アワニー原則」を発表した。この原則はその後の自治体の計画に影響を

¹³⁾ 岡部明子、『サステナブルシティ EUの地域・環境戦略』、学芸出版社、2003年、pp.127

¹⁴⁾ 海道、2001年、pp.31-32

¹⁵⁾ (財)民間都市開発推進機構都市研究センター編、『欧米のまちづくり・都市計画制度 サステナブル・シティへの途』、ぎょうせい、2004年、pp.26

与えた考え方である¹⁶。内容は、歩いていける範囲に商業・居住・オフィス・娯楽・公共サービスなどの施設が配置され、様々な所得・年齢の人が一つのコミュニティに居住している。貴重な自然環境を最大限に保全し、使用するエネルギーは最小限に抑え、環境負荷に配慮した社会システムの形成を目指す、というものである¹⁷。

日本

日本は高度経済成長を経て急速に自動車が普及した結果、様々な施設が郊外へと移転し、中心市街地の空洞化という問題が顕在化してきた¹⁸。そこに少子高齢化による人口減少が加わったことにより、事態は加速していった。

そのような中、日本では国よりも自治体の方が早くサステイナブル・シティやコンパクトシティに注目していった。兵庫県神戸市では1997年に市制方針の中でコンパクトシティ構想を打ち出し、実現の為に模索を始めた¹⁹。青森県青森市は1999年に「都市計画マスタープラン」を制定し、コンパクトシティ形成の取り組みを始めた²⁰。その他にも山形県鶴岡市²¹、長野県飯田市²²、福井県福井市²³等、コンパクトシティに言及したり、実際に動き出す自治体が登場した。

政府がコンパクトシティを提唱し始めたのは、2006年のまちづくり三法改正のときであろう。その中で「コンパクトなまちづくり」が提唱され、市街地の拡大あるいはそれに関わる事業には「ブレーキ」をかけ、中心市街地の活性化に関する事業には「アクセル」をかけるという考え方が打ち出された²⁴。

更に2007年には、首相官邸に設けられた地域活性化統合本部会合が発表した「地方再生戦略」の中で、地方都市をコンパクトシティの推進等によって経済活動の活発化を求める、とコンパクトシティについて言及した。因みに「地方再生戦略」の中でのコンパクトシティの定義は「商業や公共サービス等多様な都市機能がコンパクトに集積し、子どもや高齢者を含めた多くの人にとって暮らしやすい、賑わいと活力のある」都市としている²⁵。

終章

¹⁶ 海道清信、2001年、pp.144

¹⁷ (財)民間都市開発推進機構都市研究センター、2004年、pp.27

¹⁸ 鈴木浩、『日本版コンパクトシティ 地域循環型都市の構築』、学陽書房、2007年、pp.12

¹⁹ 海道清信、2003年、pp. 213-215

²⁰ 山本恭逸、『コンパクトシティ 青森市の挑戦』、ぎょうせい、2006年、pp. 104

²¹ (財)都市計画協会編、『コンパクトなまちづくり 改正まちづくり三法による都市構造計画』、ぎょうせい、2007年、pp.117-119

²² (財)都市計画協会編、2007年、pp.136-139

²³ 海道清信、2003年、pp.211-213

²⁴ 鈴木浩、2007年、pp.82-85

²⁵ 地方活性化統合本部会合、「地方再生戦略」、2007年、pp.7-8

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryou/pdf/chihousenryaku.pdf>

最後に、今回の研究を通じてのサステイナブル・シティ及びコンパクトシティの定義を筆者なりに行いたい。

まずサステイナブル・シティとコンパクトシティの関係を定義したい。両方ともサステイナビリティ及びサステイナブル・デベロップメントの概念を受けて誕生した都市政策の考え方である。言葉を直訳すれば「持続可能な都市」と「集約された都市」であり、両者の意味は違うはずである。そこで第2章で提示されたサステイナブル・シティとコンパクトシティの定義を比較し、共通点と相違点を取り出してみる。

サステイナブル・シティ	コンパクトシティ
・より高い密度による効果的な公共交通とエネルギーの供給、インナーエリアにおける移動の必要性を減少させるため複合機能を促進すること、自動車交通の必要性の減少、徒歩・自転車・公共交通の促進（EU） ・歩いていける範囲に商業・居住・オフィス・娯楽・公共サービスなどの施設を配置、様々な所得・年齢の人が一つのコミュニティに居住、自然環境を最大限に保全、使用するエネルギーを最小限に抑制、環境負荷に配慮した社会システムの形成（アメリカ）	・空間計画を重視してコンパクトな都市化を進め、自転車と公共交通の活用、モビリティの削減、就業場所とほかの土地利用の結合（オランダ） ・商業や公共サービス等多様な都市機能がコンパクトに集積し、子どもや高齢者を含めた多くの人にとって暮らしやすい、賑わいと活力のある都市（日本）

両者の共通点は都市を高密度（コンパクト）にする、自動車での移動を減らす（徒歩・自転車・公共交通の促進）、土地を複合的に利用する、様々な人が同一のコミュニティで生活する、の4点である。一方サステイナブル・シティのみにある考え方は、自然環境の保護とエネルギー利用の抑制である。

比較した結果、サステイナブル・シティとコンパクトシティの考え方の間に大きな差はないといえる。しかし筆者はこの2つの考え方を再定義し、別のものとしたい。それはサステイナブル・シティの概念にのみ、自然環境の保護とエネルギー利用の抑制の考え方があるからである。サステイナビリティの概念が環境問題の深刻化から生まれたことを考えると、サステイナブル・シティの方がより上位の概念であろう。そのように考えればコンパクトシティはサステイナブル・シティを具体的に実践するための概念であるといえる。

筆者はサステイナブル・シティを「環境保護と経済成長の両立、世代間の公平性と世代内の公平性を達成する都市」と定義する。これはサステイナブル・デベロップメントの考え方を援用している。都市は成長を続けなければ衰退してしまう。しかし成長のために環

境を破壊し続けたり、資源を野放図に使い続ければ次世代に大きな負担をかけることになり、都市は持続することができない。また世代内での公平性を欠いてしまつては、都市内部で分裂がおき、効率的な土地利用ができない。

コンパクトシティの定義は

- ・ より高い密度による効果的な公共交通とエネルギーの供給
- ・ インナーエリアにおける移動の必要性を減少させるため土地の複合機能を促進
- ・ 自動車交通の必要性を減少
- ・ 徒歩・自転車・公共交通の促進

とする。これは公共交通（具体的には電車の駅）を中心とし、就業・商業・公共・居住の各施設が徒歩や自転車、公共交通で行き来できるような高密度な都市である。高密度化することにより、無駄なエネルギーを使う必要がなく、環境破壊も必要最小限に抑えられる。更に高密度化により居住用の土地使用が制限されるため、激しい貧富の差が生じない都市でもある。まさにサステナブル・シティの理念を達成する都市政策である。

筆者は今後この２つの定義を、コンパクトシティ研究を進める際の基準として使用していく。