

都市再生とコンパクトシティ論

Urban Regeneration and the Compact City

山 田 良 治
Yamada, Yoshiharu

ABSTRACT

This paper discusses the meanings of issues that have risen from the concept of “compact city”. The former part of the paper considers the background to how the concept has emerged in western European countries. It has been established as a key concept of urban policies since 1990s in response to the escalation of global environment problems and increase of conflict in the new phase of globalization. The concept includes different meanings from the model of “Garden City” or “Neighborhood Unit” which assumed major roles in urban policies in the 20th century. The latter part examines the current compact city policy in Japan, where the neo-liberal and post-neo-liberal policies intermingle.

はじめに

都市、とくに地方都市の再生問題を考えるに際し、あるべき都市像としてコンパクトシティというコンセプトが頻繁に用いられるようになった。こうした状況を反映して、例えば都市計画論の領域では、いくつかの体系的な著作の登場を含めて活発な議論が展開されている。本稿はこうした議論を踏まえつつも、コンパクトシティをキーコンセプトとして提起されてくる現代の都市像論について、その問題提起の意義をとくにその社会的経済的背景という視角から論じることを課題としている。

(1) 海道清信『コンパクトシティ』(学芸出版社, 2001年), 同『コンパクトシティの計画とデザイン』(同, 2007年), 鈴木浩『日本型コンパクトシティ』(学陽書房, 2007年)など。

前半部分（第1・2節）では、ヨーロッパを中心に、コンパクトシティ概念が登場してくる背景を考察する。田園都市論や近隣住区論が先導的な役割を担った20世紀資本主義とは異なり、その最後の四半世紀以降、とくに1990年代以降におけるグローバリゼーションの新たな段階における矛盾の深化、とくに環境問題の深刻化に対応する概念としてコンパクトシティ論を把握する。

後半部分（第3～5節）の課題は、日本において提起されているコンパクトシティ論の特殊性の検討である。ヨーロッパでは段階的に現れた新自由主義的で開発至上主義的な流れとポスト新自由主義段階の規制改革の流れが、日本では同時並行的に展開すること、このことが、同じくコンパクトシティ論といっても特殊日本的な形態で現れていることを論じる。

1 コンパクトシティ論発展の歴史的背景

1972年『成長の限界』と題された「ローマクラブ」のレポートは、今後の開発のあり方に関連して“サステナビリティ（持続可能性）”という概念を提起した。サステナビリティが問題にされることは、当然のことながら当時、社会の安全かつ安定的なサステナビリティを脅かす何らかの事態が登場したことを意味する。そして、それは何よりも先進諸国の戦後の高度経済成長を主要な歴史的背景として、世界的な規模で顕在化してきた資源・環境問題の激化にあった。『成長の限界』は、こうした事態への警鐘を内容とするものであり、成長至上主義的な世界の経済構造転換の必要性を提起するものであった。

新自由主義政策時代における環境問題の深刻化

しかし、1974年の第一次石油ショックを契機とする世界経済の「低成長」への移行は、こうした議論を取り巻く環境を一変させた。1970年代後半におけるスタグフレーションという初体験の苦悩を経て、先進資本主義諸国はおしなべて金融資産の循環に依存したギャンブル・キャピタリズムへと構造変化を遂げた。80年代に入ると、財政危機の顕在化に伴ってケインズ主義的な「大きな政府」

に代わって「小さな政府」が志向され、市場メカニズムと規制緩和を礼賛する新自由主義イデオロギーが先進諸国、とりわけアメリカ、イギリスなどの英語圏諸国を席卷するようになった。

都市構造・都市政策との関連で言えば、こうした傾向は市場主義的な郊外開発を促進し、それだけ自動車交通への依存を強めるものであった。例えば、イギリスでは、1980年代半ば以降郊外型のリテール・パークの急増という事態として現れた。⁽²⁾

新自由主義からの脱却とコンパクトシティ論の台頭

1990年代に入ると、新自由主義的諸政策の破綻が随所で見られる状況となり、一定の揺戻し傾向が明確となっていった。イギリスで言えば、メージャー保守党政権からブレア労働党政権への転換がこれを象徴する。ギデنزが提唱した「第三の道」が脚光を浴びる状況が生まれてきた。一方、70年代初頭に警告を発せられた環境問題は、80年代の新自由主義的政策の下で解決に向かうはずもなく、地球温暖化など目に見える形で世界規模で問題は深刻化しつつあった。

こうした状況との関連において、1990年代以降ヨーロッパ諸国を中心に、目指すべき都市像を表すキーワードとしてコンパクトシティという概念が提起されてくる。80年代という政策的には逆流の時代をくぐり抜けてのことではあるが、それは、成り立ちから言えば70年代に提唱されたサステイナビリティの具体化として、すなわちその都市空間版として位置づけられる概念である。郊外においてリテール・パークの急増が見られたイギリスの例で言えば、すでに保守党政権の下でも、1994年に商業施設の郊外立地からタウンセンター重視へと政策の転換が鮮明となった。⁽³⁾

ここでサステイナビリティが特殊に都市像概念として提起されることは、地球規模での環境問題の深刻化が懸念される中で、既存の都市（構造）そのもの

(2) 海道, 前掲『コンパクトシティの計画とデザイン』p.49.

(3) 同上.

のあり方が社会全体のサステナビリティにとって、その帰趨に規定的な影響を与えるような要因として成長してきたことを示唆している。言い換えれば、環境問題を緩和・解決するためには、都市構造を変革しなければならない状況が現れてきたということである。

化石燃料依存から歩行者優先へ

エネルギー問題との関連においてこの問題を捉えた場合、最大の問題は化石燃料への依存である。表1は日本の最終エネルギー消費を示したものである。

これを発電・送電で喪失された分を含む一次エネルギー供給の時点で見ると、総供給は23060 (10¹⁵J) に達し、そのうち化石燃料である天然ガス・石油・石炭は18924 (10¹⁵J) で全体の82.1%を占めている。これ以外の部分においても、安全性に根本的な不安を抱える原子力発電の問題はまた別に存在するとしても、この8割を超える部分への対応が、環境問題に関わる世界のサステナビリティを左右することになる。そして、コンパクトシティ問題をめぐるここでの中心的な課題は、その問題に各部門における削減一般ではなく、

表1 日本の最終エネルギー消費

<単位: 10¹⁵J, () は%>

部門	消費量	(内訳)	
民生家庭	2093 (13.1)	電力	986
		ガス	416
		石油製品	665
民生業務	2871 (17.8)	電力	1156
		ガス	532
		石油製品	1132
運輸旅客	2362 (14.7)	ガソリン	1782
		軽油	226
		ジェット燃料	135
運輸貨物	1501 (9.4)	ガソリン	338
		軽油	1016
		重油	112
産業	7196 (44.9)	電力	1266
		都市ガス	175
		石油製品	3251
		産業用蒸気	680
	石炭(製品)	1755	
合計	16024 (100.0)		

資料) 資源エネルギー庁「総合エネルギー統計」
出所) 『エネルギー白書』2004より作成

都市像すなわち都市空間のスケールや構造がどのように関わるかということである。

都市市民の生活という観点から表1を見ると、自らの生活においてもっとも関わりの深い部門は、民生家庭と運輸旅客である。ともに都市空間のスケールや構造に深く関わるが、とくに後者の関連性は、より直接的である。ここから、化石燃料を多用する自動車交通中心の都市構造からの脱却、換言すれば環境へのインパクトが比較的少なくなる公共交通機関の利用と、とくに第一次的な生活圏においては歩行者（自転車を含む）中心の都市構造への転換という課題が、世界の都市政策において共通の課題として現れてくることになった。コンパクトシティに関する一律で厳密な定義があるわけではない。しかし、どこへ行くにも自動車を必要とするようなエネルギー浪費型で四方八方拡散的な都市ではなく、比較的狭い空間（≒徒歩圏）において日常生活が基本的に完結するとともに、より広域の都市内移動、都市間移動においては公共交通がこれを担う都市像を、その最大公約数的理解として確認することができよう。

こうした経緯から、環境にやさしい都市、自動車交通に依存したエネルギー多消費型都市構造の見直し等々の諸課題が提起され、ヨーロッパ諸国を中心に実践に移されてきたのである。

2 コンパクトシティ論の歴史的性格

歴史を振り返ると、資本主義の発展に伴って19世紀以降顕著となった粗製濫造型の市街地急膨張という事態に直面して、20世紀に入ると田園都市論や近隣住区論といった先駆的な都市像が提起されてきた。

ハワードの『明日の田園都市』に代表される田園都市論は、職住近接、市街地と農地空間の共存を主張した。後者の視点は、もっと広域的にみると後のグリーンベルト構想と繋がる側面を持つし、第一次生活圏における共存という意味では、ドイツにおける“クラインガルテン”の発展などにおいても追求されてきた発想である。土と緑に触れる生活という点にとどまらず、安全な食の確保、

フードマイレージの重視という今日的課題に継承されるものであり、その意味で環境問題とも深く関連する内容を持っている。

田園都市構想はまた、19世紀末のロンドンにおいてすでに深刻な問題となっていた大気汚染や衛生問題、スラムに象徴される貧困問題に対するアンチテーゼとして提起されたと考えることができる。その一世紀前まではまだ農村的自然の中で人口の多数が生活する農村社会だったイギリスにおいて、エンクロージャーにより土と緑から切り離された砂漠のような都市生活からの脱却が切望されたことは自然なことである。

やや遅れて1924年に発表されたペリーの『近隣住区論』は、その後第二次世界大戦前後から叢生するニュータウン建設において重要なコンセプトのひとつをなした。歩行可能なエリアを「住区」という概念でくくり、そこに必要な生活諸施設を配置した自立的な生活空間として設計される。住区の内部は袋小路(クルドサク)などでリンクされた歩道を徒歩で移動することが想定され、自動車が行き交う幹線道路と遮断された空間を構成する。第一次的な生活圏において自動車交通を排除し、歩行者優先の空間創造をその理念としている点でやはり今日のコンパクトシティ論に継承されている側面を見ることができる。

こうして俄に形成された都市はまた、個人が集団に埋没するほどだった伝統的な地域コミュニティの対極をなす相互無関心社会でもあった。地域的な一体性を担保するような空間構造をどのように創造するのか、自動車社会の到来という状況もふまえて、近隣住区のコンセプトが提起された。

しかしながら、ハード的にはこうした市街地形成の理念の一定の実現にもかかわらず、マイカー型自動車交通の発展は、住民の生活スタイルを大きく転換するものであった。田園都市の元祖であるレッチワースの住民の少なくない部分は、鉄道に加えて自家用車でロンドンに通勤するようになっていくことで、職住近接の理想から離れていった。あるいはまた、住区で生活する住民もまた、縦横にはりめぐらされた幹線道路を利用して、遠く離れた職場に通勤したり、郊外のショッピングセンターやモールに買い物に出かける生活が定着していっ

た。現実には、こうした構想にすらほど遠く、今日の日本がその典型例でもあるように、日常の生活道路においてすら自動車が走りまわる無計画な市街地が広範に存在している。

おしなべて言えば、こうしたいくつかの理想・構想をあるべき都市・市街地モデルとして掲げながら、経済成長と輸送・移動手段の変革、とりわけ自家用車の増大、その下での都市の無政府的膨張という事態との格闘が20世紀の都市計画・都市政策を特徴付けた。こうした構造の下での資本主義の発展とエネルギー多消費型都市生活の蔓延がもたらした資源・エネルギー問題が、1970年代初頭のローマクラブ等による警鐘を引き起こしていくことになる。

しかし、20世紀の最後の四半世紀における金融の肥大化に象徴される資本主義の構造変化、グローバリゼーションとその下での地球環境問題の深刻化という新たな事態は、田園都市論や近隣住区論など、まだ国民国家やその内部地域の都市空間創造が課題とされた20世紀的な観念に根本的な変化を迫るものとなってきた。今や、国民国家の枠を超えて、すべての都市のあり方がグローバルな課題と無関係には語れなくなってきたのであり、コンパクトシティ論は、その点において田園都市論や近隣住区論と歴史的次元を異にする都市像概念として提起されている。今日では、歩行者優先の空間づくりと、より広域的な生活圏における環境破壊型自動車交通依存からの脱却と公共交通の利用促進、これらと関わる土地利用の整序といった諸課題が、世界の都市において、地球環境と人々の日々の暮らしを持続可能なものとするために都市政策の普遍的かつ共通の課題となっているのである。田園都市論や近隣住区論がもっぱら新規開発の理念であったのに対し、コンパクトシティ論はすべての都市、つまり何よりも既成市街地の再編問題として現れている。したがって、既成市街地が多様な分だけ、そのあり方は多様であり、レッチワースやラドバーンのような特定の理想モデルによってイメージできるような性格のものではない。⁽⁴⁾

また、コンパクトという表現は、問題を都市空間の平面サイズの問題としてイメージしがちである。確かに、一般的には大都市よりは小都市の方がエネル

ギー消費は小さくならう。しかし、既存の都市が多様なサイズや要素からなる以上、問題は単なる平面サイズの縮小問題にあるわけではない。土地利用の秩序など都市内部の構造を含めて、それぞれの都市のあり方が、人類がこれまで築いてきた各種都市像の利点を活かしつつ、いかに自然的、社会的そして人間的な環境に優しい内容を持つものであるかが問われている。

3 戦後都市形成の日本的特徴

以上の認識の上に、次に日本のコンパクトシティ論の特質を検討することにしよう。ヨーロッパを初めとする世界の動きと比べると、日本における問題の所在とその動向は極めて特殊である。日本におけるコンパクトシティ論議を検討する前提として、まず都市形成の日本的特徴をざっと概観しておこう。

市街地の急膨張

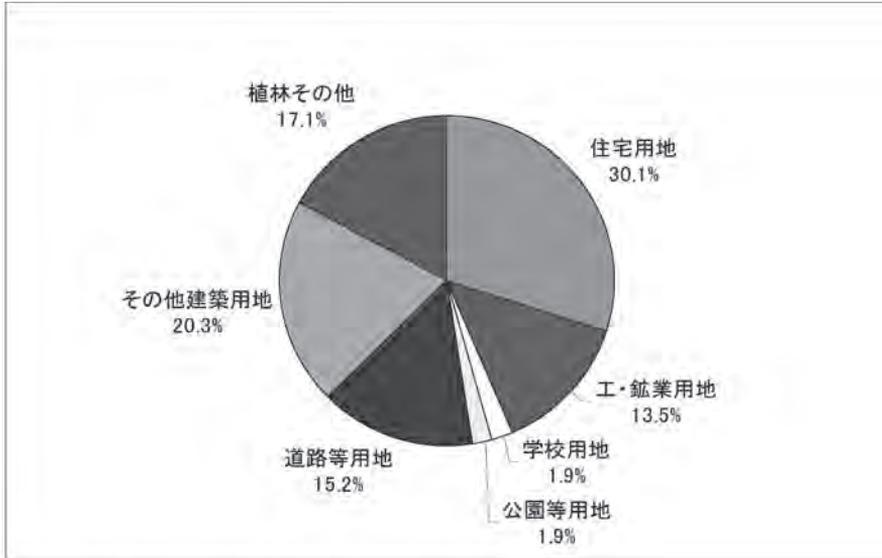
戦後の日本は、奇跡的とまで形容される経済成長を遂げた。これは、空間的には都市・市街地の急膨張として現れた。まずこの点の確認から始めよう。

市街地の膨張は主として農地転用を通じて進む。日本の耕地面積は、1960年から2007年にかけて、607.1万ヘクタールから465.0万ヘクタールへと142.1万ヘクタール・23.4%減少した（農林水産省「耕地及び作付け面積統計」）。毎年平均して3万ヘクタール強の農地が潰されてきたことになる。これは、市町村で言えば高知市の面積に匹敵し、甲子園球場のグラウンド面積（14700平方メートル）のおおよそ2万倍に相当する。

用途別の転用面積がわかる1967年以降で、1996年までの30年間トータルの状況を示したのが図1である。「植林その他」を除くと8割以上が市街地への転用であり、その中では「住宅用地」が最大で、「その他建築用地」「道路用地」

✓ (4) 「コンパクトシティは、わが国における地域再生に向けた基本的なコンセプトであり、包括的な都市政策の原則である。…地域社会が自らコンパクトシティに向けたグラウンドデザインを描き出していくプロセスから構築していかなければならない。」（鈴木、前掲書、p.208）

図 1 農地転用の用途別許可面積（1967-1996，単位：％）



資料) 農水省『ポケット農林水産統計』各年版のデータより計算。

がこれに続いている。農地面積の大部分は市街地への転用であり、森林の転用等がこれに加わる。

スプロールの進展

しかも特徴的なことは、このプロセスが壮大なスプロールをもたらしたことである。その結果、日本の都市空間は、農村空間との明確な境界を持たない乱雑なものとなった。

こうしたあり方を強く規定した制度としてまず挙げるべきは、1968年の新都市計画法であった。同法は、高度経済成長に伴う都市の膨張に対し、ほとんど都市計画の実を持たない旧都市計画法にかわるものとして制定された。関連してその後改訂された建築基準法とともに、これらがその後の日本の都市空間形成に関わる基本的な法的枠組みとなった。内容的には、新都市計画法は、市街化区域と市街化調整区域とのゾーニングによって市街地と農村空間を区分しよ

うとし、建築基準法は用途地域の指定によって市街地内部の土地利用の調整を志向した。しかし、前者は市街化区域内での農地の広範な残存と都市計画区域の外側での無秩序な開発を招き、調整区域内でも市街地開発が進展した。後者もまた現状追認的な用途地域の頻繁な変更を見る限り、その都市空間形成に果たす役割は限られたものでしかなかった。総じてこれらの制度は、ザル法化していくこととなったのである。そもそも新都市計画法の成立自体が遅きに失した感をぬぐえないが、こうした結果を見る限り、遅れを取り戻すどころかスブロー化の点で、むしろ事態の悪化を促進した面すら持っている。

道路開発と自動車交通の急拡大

この市街地膨張のプロセスは、自動車交通の急拡大と表裏の関係において進んだ。

表2は、旅客輸送の輸送機関別シェアの推移を示したものである。高度経済成長開始直前の1950年では、鉄道が9割を占めていた。高度成長期に入るとだいにバスが増加するが、まだ大部分は公共交通に依存していた。画期は、高度

表2 旅客輸送の輸送機関別シェア
(人キロベース)の推移(%)

	鉄道	バス	自家用車*	航空機他
1950	90.1	7.1	0.6	2.2
1955	82.1	14.1	2.5	1.3
1960	75.8	18.1	4.7	1.4
1965	66.8	21.0	10.6	1.6
1970	49.2	17.5	30.9	2.4
1975	45.6	15.5	35.3	3.6
1980	40.2	14.1	41.1	4.6
1985	38.5	12.2	44.8	4.5
1990	29.8	9.5	57.2	3.5
1995	28.8	7.0	59.1	5.1
2000	27.1	6.1	60.9	5.9
2005	27.1	6.2	59.9	6.8

* 1990年度より軽自動車と自家用貨物車が追加されている。

資料) 国土交通省「陸運統計要覧」

成長後期が始まる1965年頃であり、その頃から自家用車が急拡大していることがわかる。そして、1980年には、ついに自家用車が鉄道を凌駕する局面が現れ、1990年代以降は、すべての旅客輸送の過半を自家用車が占めるようになった。

こうした事情が既述のような市街地急膨張とスプロールの背景にある。

日米構造協議と大型店の郊外進出

都市住民の消費生活に視点を移すならば、都市人口の累進的な増加を背景にスーパーマーケット等の大型小売店が台頭し、まず従来からある公設市場や商店街との競合が広がった。続いて市街地の拡散が、自動車交通の急拡大と相まって道路沿いへの商業店舗（ロードサイドショップ）の急激な進出、大型小売店の郊外立地化の呼び水となる状況が生まれた。

1973年に制定された大規模小売店舗法（大店法）は、大型店舗のこうした膨張に対し一定の歯止めをかける狙いを持っていた。申請段階で地元商工会議所の事前審査等のハードルが課された結果、実際、70年代後半から80年代にかけて大型店の出店が強く制約される状況が生み出された。大店法によってベッドタウン化という形での郊外化を抑制することは困難であるが、こうした枠組みが機能する限り、公共交通のターミナル・駅に商業地が集積され、それらが都市の中心＝顔として機能する求心型の都市構造はそれなりに維持されるであろう。ところが現実はそのようには進まなかった。

事態を転換させる直接のきっかけとなったのは、1989年に開始された日米構造協議である。本協議は、日本の膨大な貿易黒字とそのミラーイメージとしてのアメリカの貿易赤字という現実に対し、アメリカが日本に対しその是正を強く迫る性格の交渉であった。この中で、大店法による大型店出店規制が「非関税障壁」の一つとしてやり玉にあげられた。これに応え、通産省（当時）は90年代に入ると規制緩和の通達という形で大店法の骨抜きを進めた。91年のトイザラス進出問題は、一連の事態を象徴する出来事である。

こうした助走期間を経て、1998年には大店法が廃止され、代わって大規模小売店舗立地法（大店立地法）が制定された。詳細はさておき、大店法にあった「中小小売業の事業活動の確保」という文言が削除されたことが示すように、内容的には明らかに大規模店舗の出店自由化という方向での改変であった。ここか

ら、大規模店舗の立地とくに超大型店の郊外立地が加速されてきたことは周知の事実である。非常に重大なことは、都市人口の膨張がほぼ停止し、地域によっては減少すら明確になってきた時期に、こうした大型店の出店競争が現れたことである。需要が限られた中でのこうした動きが、伝統的な中心市街地・商業地の衰退となって現れることは不可避であったと言わねばならない。

農村・農地政策と切り離された都市空間政策

以上のようなプロセスを経てこの国の都市構造は、ヨーロッパ諸国などと比べて極端に拡散型の無秩序なものとなったのであるが、その背景としていま一つ指摘しておかねばならない事情がある。それは、農村・農地空間のあり方に関する考え方、政策のあり方の問題である。

敗戦による食糧問題の激化は、戦後当初の農業政策を食糧増産政策を基調とするものとしたし、空間面でこれを担保する法的枠組みとして1953年には農地法が制定された。農地法は、戦前来の寄生地主制の復活を阻止し自作農制度を定着させること、そして食糧供給の基盤となる農地を保全するために、その農外転用を厳しく規制する内容を持っていた。こうした理念からすれば、市街地化による農地の虫食的な転用といった事態は本来起こりえないか、少なくとも強く抑制され計画的に調整されるべきものであろう。実際、ヨーロッパ諸国、例えばイギリスの場合で言えば、1947年に厳しい開発許可制度を志向した都市・農村計画法と農業保護を謳った農業法が制定され、都市の無秩序な拡散は不可能となった。

これに対して日本の場合には、経済成長の本格化とともに制度面では農林省(当時)の通達によって転用規制は段階的に解除され(道路沿いの農地もこの一環として転用規制から除外されていき、ロードサイドショップの無秩序な立地を許容した)、前述の新都市計画法の枠組みに継承されていく。そして何よりも重大なことは、欧米諸国のような農業重視政策をとらず、事実上は農産物の輸入自由化政策を進めていったことである。言い換えれば、農地の側において、

これを保全することが国政上の重要課題とならない状況、もっと言えば工業製品輸出の見返りとして農業をスケープゴートにする政策が国政のベースとなってきたのである。

というように見てくると、大型店の出店自由化も農産物輸入自由化も同じ根を持つ二つの現象であることがわかる。すなわち、日本経済の工業製品輸出に特化した輸出依存そしてアメリカ依存型の政治経済構造がそこにある。さらに一般的な言い方をすれば、こうした都市形成のあり方は、市場任せの都市開発とそこにおける市民社会的管理の未成熟に規定されるものであり、その限りで日本資本主義の後発性と急進性の産物であった。

4 コンパクトシティ論の日本的特質

中心市街地活性化対策との関わり

ヨーロッパ諸国でコンパクトシティ論が市民権を得つつあった90年代半ば頃、日本で大きな変化があった。海道によれば、「建設省（現国土交通省）の都市施策は、90年代後半に郊外開発から既成市街地重視の整備へと大きく舵を切った。…都市計画中央審議会答申（97年）、同計画制度小委員会意見（99年）、中心市街地活性化法（98年）や2000年の都市計画法改正といった一連の流れ⁽⁵⁾がそれである。

しかし、注意すべきは、確かに「郊外開発から既成市街地重視の整備へと大きく舵を切った」としても、日本の場合は、そのことはサステナビリティ及びその都市版としてのヨーロッパ的な意味でのコンパクトシティ論に直結していない。

第一に、東京一極集中という国土全体の流れとも絡みながら、日本では自由な郊外開発がすでに中心市街地の顕著な衰退を結果している地域が多く、問題が何よりも中心市街地の空洞化問題として現れ、したがって「中心市街地活性化」政策という点に軸足を置いた政策論として展開されていることである。

(5) 海道、前掲『コンパクトシティ』pp.221-2。

都市再開発・高度利用論との関わり

第二に、日本の場合、この時期の既成市街地重視は、高度利用論と一体のものとして展開されている側面が大きい。例えば、経済審議会が1996年に出した『建議』によれば、「大都市地域における市街地のあるべき姿」は、次のように描かれている。

「我が国では、都心部に高層、中層、低層のビルや住宅が無秩序に混在している。都心まで1時間以内の地域に農地が混在している一方で、都心から1時間半も離れてもなお高層のマンションがそびえ建ち、遠隔地まで延々と市街地が続いている。…（中略）…

集積の利益を活用するとともに、快適な街を作るためには、企業が集積する都市中心部は容積率を高くして高度利用を進める必要がある。これにより、交通時間・交通コストを節約でき、道路、公園等の社会資本を整備することもできる。都心近接部にも住宅が必要であるが、希少性が高く商業用途と競合する地域であることを考えれば、中高層の共同住宅となるのが自然である。」

そして、「市場原理は万能ではない」ということを認めつつも、次のように規制緩和の必要性を強調した。

「従来は土地・住宅の利用は外部性を伴うため、規制や計画によって市場取引に介入することが合理的とされてきた。しかし、実際の規制は外部性とは異なる理由で行われたり、外部性コントロール手段としては不適切なため、かえって望ましくない事態を生じている場合が多い。土地・住宅問題の多くは市場メカニズムによって解決できるにもかかわらず、規制等により阻まれているのである。」

言うまでもなく、ここに見られる市場重視・規制緩和論は、1996年に発足した橋本内閣の「六大改革」路線のベースをなす考え方であり、その後の内閣、とくに小泉内閣に引き継がれ、全面開花する新自由主義的な考え方であった。

振り返り見れば、こうした発想は、すでに1982年の中曽根内閣で現れていたものである。しかし、新自由主義の本質を小さな政府論と規制緩和論の二つの

柱からなる市場主義イデオロギーだとすれば、橋本内閣以前は、民活重視を旗印としたが財政規模において小さな政府からはなおほど遠いという意味で片肺飛行状態であった。中曽根内閣の下で勃発した80年代後半のバブル経済を経て、その後既述の日米構造協議における公共投資430兆円というアメリカの対日要求及びポストバブルの不況下で、いずれの内閣においても建設投資を中心にその後の財政支出が高い水準で維持されていったからである。

ところが、こうした土建国家的対応は、「失われた10年」における歳入の減少と相まって財政赤字の膨大な累積をもたらし、このことを背景としながら、橋本内閣は小さな政府へ向けた「六大改革」の姿勢を鮮明に打ち出すことになった。その意味では、この頃から、日本の新自由主義的政策は二本柱の両面において全面開花することになる。

都市政策の二面性

とすれば、既に1980年前後から本格的な新自由主義的政策を打ち出したイギリスやアメリカなど先進諸国と比べるならば、日本では15年以上の遅れでこの種の政策が本格化したことになる。そして、その時期こそ、欧米諸国においては既に新自由主義的な政権破綻が現れ、サステナビリティの発想に基づくコンパクトシティ論が前面に登場しつつあった時期なのである。

かつてサッチャー政権がエンタープライズ・ゾーンの構想を打ち出したように、こうした背景の下で、この時期の日本の都市政策は、高度利用論の考え方に立った都市再開発を当面の重点課題の一つとして取り上げた、その意味では開発指向型の性格を強く持つものであった。しかし他方で、都市政策は、環境問題とリンクしたコンパクトシティ政策などの世界的な課題の影響をもそれなりに受けざるを得ないという、本質的に二面的な性格を持ったものと考えることができる。換言すれば、市場の自由のための規制緩和と市場の自由に対する規制改革（強化を含む）という、あい矛盾するベクトルの対抗関係をそこに見て取ることができよう。そうであるがゆえに、都市計画法の改正など一連の制

度改変の内容は両面の要素を含んだ折衷的で中途半端な性格をめぐえず、その分その実効性もまたとくに規制強化ベクトルの側面では限られたものでしかなかった。基本的には、規制緩和論の全般的優位こそがこの時期を特徴付けるものであったのである。

しかし、事態の底流においては、環境問題の深刻化や中心市街地の一層の空洞化の進展、あるいはまた地域社会経済そのものの崩壊と地方財政危機というような厳しい現実が、これへの対策を重視する潮流を生み育てることは不可避である。そして、この流れは、90年代末に成立したいわゆるまちづくり三法において、従前に比べての規制強化の方向として現れ、その前後から国交省の各種文書・指針においても、「歩けるまちづくり」や「コンパクトな都市構造」を推奨する表現が次第に散見されるようになった。そして、このベクトルそのものは、2006年のまちづくり三法改正によってさらに明確化される。前後するが、2004年のいわゆる景観法（景観みどり三法）の施行もまた、地域再生における景観県政の意義についての社会的認識の表れという性格を持つものであり、同じベクトルを内包した流れの一環をなすものである。翌2005年の中小企業白書（経産省中小企業庁）もまた、コンパクトシティを推奨する等々、単純な規制緩和論とは性格を異にする政策指向性の存在もまた明らかである。

5 日本型コンパクトシティをめぐる諸課題

もちろん、こうした諸事実は、これまでの開発志向型高度利用論が解消されたことを意味するものではなく、あくまで両ベクトルの力関係が次第に逆転し始めたことを表すものである。したがって、現下のコンパクトシティ論議は以下のような特殊日本的性格を引き続き胚胎している。

まず明らかなのは、環境問題の視点がヨーロッパ諸国のような決定的な位置を占めていないことである。LRTなど公共交通の見直しは、環境問題というよりは市民の動線を中心市街地に向けることによる中心市街地再生のための手段といった性格付けが目につく。環境視点であれば、環境破壊型の自動車交通

からの脱却という方向性と明示的にリンクされる必要があるが、そのような性格付けは一般に脆弱である。公共交通への転換という方向を後押しする追い風の位置に甘んじているというところであろうか。しかし、地球環境問題の深刻化を目の当たりにしてこの面での国民意識の変化も顕著であり、遠からずもっと前面に登場してくることとなる。

反面、その中心課題は、無秩序な市街地拡散を背景に進んだ大型店の出店競争に伴う中心市街地・商業地の空洞化対策として、コンパクトシティ政策が位置づけられ、推進されつつある。大型店の出店が既に十分な既成事実となっている段階で、その規制強化の効果は限定的である。現実には、不徹底な規制の下でなお進む郊外開発を容認しているケースも少なくなく、このような場合、中途半端な政策の下で中心市街地の再生を実現することは極めて困難と言わざるを得ない。

さらに言えば、コンパクトシティ政策とは、当然のことながら本来中心市街地再生政策に特化したものでなく、当該都市の全体像に関わるものでなければならない。無計画な中心部再開発の促進は郊外の荒廃をもたらすことによって、また新たな都市問題を引き起こしていくことが懸念される。

しかも、重大な問題は、まちなか居住の促進手法として都市中心部の容積率の拡大と中・高層マンションの建設に期待を寄せるような認識が広く見られることである。これは、現下の都市政策がなお、というよりもその根底において開発主義的高度利用論を引きずっていることの結果である。既述のようにコンパクトシティの内容は、都市空間の平面サイズだけを意味するものではない。そのベースにある理念・目的は、端的に言えば歩行者中心の自律的な生活圏の創造である。人が徒歩で日常的に行き来できる範囲は垂直的にはせいぜい4～5階までである。それ以上の高層階での居住は、徒歩圏としては当該建物以外の地域空間と分断される。この意味で、コンパクト化は、空間サイズの問題としてみても、何も平面だけの問題ではなく、高さを含めた立体的な概念でなければならない。高度利用の目的と内実が問われよう。

超高齢化社会の到来との関わりで言っても、自動車交通に過度に依存した拡散型都市空間構造は各種生活関連施設へのアクセスの面で、ことのほか重大な問題性を孕むものである。商業地や医療・教育施設等が適度に集積・配置された、いわば歩いて用を足せるコンパクトな都市生活空間の必要性が高まっている。LRTなど公共交通の見直しも、こうした脈絡でその役割が期待される。

地方自治体の財政危機の進展もまた、日本ではこの問題との関わりがことのほか大きい。一般的に言えば、拡散型都市は、インフラや維持管理の面でコンパクトな市街地に比べて多大なコストがかかるからである。多くの自治体がこの種のコスト負担にあいであり、コストの面で合理的な空間の整序が求められている。

農村政策との連携という点では、この間国内農業の見直しという追い風が吹いている。食品汚染や不当表示のあいつぐ顕在化の中で、国内農業への期待は久々に高まり、国民の多大な関心を引きつけている。都市空間のあり方を農地・森林空間との関係において総合的にとらえなければならない状況が、いびつな形ではあるがようやくこの日本においても醸成されつつあると言えよう。都市農村交流、レクリエーション・いやし空間としての農山村の役割の増大が、都市政策のこれまでの農村無視的なあり方を揺るがし始めている。

日本の都市空間のあり方は、コンパクトシティ政策の元祖であるヨーロッパ諸国とは以上のように相当に異質な経過をたどって形作られてきた。これまでの都市空間の発展が、一面では国民生活を豊かにする側面があったことは事実であるが、それを帳消しにして余りある負の遺産を抱えている事実もまた直視しなければならない。都市空間をめぐる多様な要素・環境の変化・発展は、これまでの無計画な都市形成の無力さを明らかにするだけでなく、既存の都市観とは根本的に一線を画する新たな地域ごとの独自の都市像の構築と、そこに向けた目的意識的な住民・企業・自治体等の粘り強い協働を要請している。