

「持続可能な都市」の形成を支える公共事業へ

諸富 徹

京都大学大学院経済学研究科助教

1 都市再生事業の社会経済的帰結 —

小泉内閣の下で現在進められている都市再生事業は、残念ながら、将来の日本の都市に大きな禍根を残してしまうのではないだろうか。

現在進められている事業は、主として東京、名古屋、大阪における都心部の再開発事業である。都市再生本部の「都市再生基本方針」は一見したところ、包括的な都市像を描いており、それ自体としては21世紀の都市が進むべき望ましい都市像がある程度描き出しているといえよう。つまり、コンパクトで安全で、美しい都市であり、また、既存の都市ストックを有効に活用しながら、産業活動の場としての都市と生活の場としての都市がバランスよく共存するような都市である。

しかし、日本の政策文書によくあるように、表面的な美しい言葉とその実態の間には大きな乖離がある。現実には、地価が下落し、開発が停滞

し、虫食い状態になってしまっている都市の再開発を促進することによって、都市の国際競争力を回復するとともに、不良債権の処理に役立て、経済活性化を図ろうというのが実態である。そのために、都市計画の緩和が目指されている。つまり、「都市計画提案制度」によって、民間開発業者は、自らの地区再開発計画を提案することが可能になる。そして、このような提案が行なわれた場合には、迅速に（6カ月以内）都市計画決定が行なわれなければならない、しかも決定と同時に事業認可を決定することになっている。これは、これまでの都市計画の下では、往々にして決定までに時間がかかっていたために、民間開発業者の側から不満が出ていたことに最大限配慮したことを反映した規定である。その究極は、「都市再生特別地区」の創設である。

ここで意図されているのは、既存の都市計画をすべて適用除外とする新たな都市計画制度の創設である。欧州の都市計画家が見れば卒倒しそうな、これら「都市計画の民営化」ともいうべき新たな事態は、「都市再生基本方針」の冒頭で描かれている美しい都市像とはまったく逆の方向へ日本の都市を導いてしまうであろう。具体的にどのような事業が進められているのかは、都市再生本部のホームページに掲げられている資料「都市再生緊急整備地域（案）（第一次指定）における都市開発事業の具体例」を見ていただきたい。これらから浮かび上がるのは、新しい21世紀の都市像でもなんでもなく、既存の再開発事業の延長線上に構築される無秩序な

もろとみ とおる

1968年生。93年同志社大学経済学部卒。98年京都大学大学院経済学研究科終了。98年横浜国立大学経済学部助教授を経て、現在京都大学大学院経済学研究科助教授。著書に、『環境税の理論と実践』（2000年）などがある。

都市像である。

都市がもっとも公共的な空間であることは、すでに多くの人々によって指摘されてきたことである。人間生活においてもっとも高密度の生産・消費活動が営まれる都市は、効率的な空間利用、快適な生活空間を維持するためにも、一定の計画が必要であり、それに基づく一定のコントロールを必要としたのである。とりわけ、都市において利潤追求が無制限に認められるようになると、快適な生活のための空間確保が難しくなるだけでなく、社会資本に負荷がかかることによって公共部門、ひいては納税者一般に負担がかかってくる。また、当然のことながら「ヒートアイランド現象」をはじめとして環境は悪化する。都市再生事業の下での「都市計画の民営化」は、必ずこれらの副作用を引き起こすであろう。

副作用にもかかわらず、それによって都市再生が成功し、とりわけ東京が国際的な都市間競争に生き残ることができれば、それはそれで都市再生事業の「成功」というのかもしれない。しかし、「都市計画の民営化」はそれ自体矛盾を抱えている。2003年問題にみられるように、マンションやオフィスが一斉に立ち上がり、ほぼ同時期にそれらが供給されることで、地価や賃料の下落がすでに始まっている。都市再生事業によって再開発が促進されると、さらにオフィスの供給が増大し、地価や賃料はさらに下落していく。現在の地価動向で鮮明になっているように、地価動向の二極化はさらに鮮明になるであろう。つまり、再生事業によって再開発されたまさにその地点では地価は上昇するかもしれないが、まさにその再開発が、その都市の他の地点における更なる地価下落を引き起こしてしまうのである。欧州なら、公共部門が都市全体のオフィスやマンションの需給をコントロールするが、日本の政策はそのようなコントロールをむしろ緩和する方向に進んでいるから、この帰結は論理的必然ともいえる。

高度成長期の日本のように、資本と労働がどんどん都市に集積してくる時代なら問題は小さかったかもしれないが、日本の都市にもはやそのような集積圧力は働いていない。むしろ長期的に日本の人口はますます減少し、生産拠点は中国をはじめとする他のアジア諸国にシフトすることで、日本国内の土地に対する需要は必ず減少していく。そうすると同じ都市の中で、一方で重点投資が行なわれた超高層ビル街が出現するが、他方で密集住宅街は放置され、古くなったオフィスビルは入居企業がなくなり、打ち捨てられていく可能性がある。都市内部の二極分化が激しくなり、30年後には、繁栄から取り残された地区で発生する深刻な社会問題をどう解決すべきかが大きな課題となっているかもしれない。これは絵空事ではなく、都市計画が「民営化」され、土地と空間の利用が市場原理に任されるかぎり、起きてもおかしくない大都市の未来図である。このような都市は、「社会的な意味で持続可能ではない」という。

2 都市開発への公的コントロールの必要性

問題はこれだけではない。都市の環境はますます悪化する。都市へのオフィスの集積が強まることによって自動車交通は増大し、渋滞や大気汚染は悪化する。これら自動車や増加したオフィスの熱源から放射される熱量はますます増大し、「ヒートアイランド現象」も激しくなる。このような都市は、「環境的に持続可能」ではない。加えて、日本の都市景観はいっそう悲惨な事態を迎えるであろう。現在ですら、「おもちゃ箱をひっくり返したような」と形容されている日本の都市景観だが、30年後はどう形容されているだろうか。

東京・汐留の再開発事業でよく指摘されているように、たしかに個々の建築物については有名な建築家が腕を競うことで、なかなか素敵な高層ビルが建設されている。しかし、地区全体についてみると、スカイラインや配色等についてのしっかりした景観規制が実施されておらず、再開発地区を一体としてみれば、きわめて無秩序な開発が進行していることがわかる。

この点は、東西ドイツ統一後に実施されたベルリン市のポツダム地区再開発と比較してみればよくわかる。ポツダム地区は、戦前もっとも繁栄したベルリンの中心街区であったが、戦後、東西を分断する「ベルリンの壁」が通る空白地帯となってしまった。統一後、再開発が行なわれたが、個々のビルはそれぞれ個性を主張しながらも、きわめて詳細な地区計画の下に服していることで、地区全体の景観にすっきりした統一観が保たれている。

もう一つ、大きな問題は、「都市計画提案制度」において、都市計画決定は6カ月以内に下されなければならないとされていることである。これは、地元自治体に大きなプレッシャーを与える。大きな開発プロジェクトであればあるほど、それが地域にどれぐらい大きな影響を与えるのかを評価し、問題があればどう修正すべきかを判断するのにじっくりと時間をかけなければならないからである。

マンションの場合であれば、それによって保育所や小学校に対する行政需要が増える。オフィス等の場合であれば、道路や上下水道等の行政需要も増大するであろう。当然環境に対するインパクトも重要な評価対象である。しかし、決定まで6カ月しかないとするとは十分な評価を行なえないまま、民間開発業者が出してきた都市計画提案を追認することになりかねない。

これまでかろうじて、自治体が公共性を追求する観点から民間の開発計画をチェックできたが、今度の都市再生事業はそのチェック機能

を弱め、都市を極端な利潤追求の場としてしまう可能性がある。都市計画は住民から遠いところで決定され、自治体ですら、それに修正を求めることは困難になる。

これが、誰のための都市再生かは明らかであろう。

都市再生を真の意味で行なうためには、むしろ無制限な開発をコントロールすることが重要である。人口減や工場の中国等への移転という趨勢を考慮すると、都市への集積圧力はむしろ緩和されていくから、現在の開発促進政策は都市内部における二極化現象を生み出してしまふ。それによって生じる可能性のある社会問題を回避するためには、むしろ開発を適度な水準にコントロールするほうが望ましいのである。

とくに郊外部では開発を抑制し、良好な住環境を形成することに集中し、開発のエネルギーを都心部に誘導する必要がある。都心部で行なわれる開発は長期的観点から策定され、決して短期の経済活性化の手段とされてはならない。つまり、都市は「経済的にも持続可能」でなければならない。そのうえで、良好な景観や環境保全に対し、都市計画上の優先的な位置づけを与える必要がある。

つまり、持続可能でコンパクトな都市を目指しつつ、都市景観を徐々に時間をかけて良くしていき、長期的に都市としての「格」を引き上げていくのである。

都市の国際競争力を本当に引き上げたいなら、単にオフィスの集積だけでなく、このような意味での「都市の格」を引き上げていくことは必須の条件だと思われる。これらのことを達成するには、都市再生本部の方針とは逆に、むしろ都市計画において公的部門の関与を強化していく必要がある。そして、都市計画の決定プロセスを住民に対してもっとオープンで、ボトム・アップ型にしていかなければならない。

3 どういう都市再生が必要か—欧州における「持続可能な都市」の試み—

経済的にも持続可能でありながら、しかし環境的にも社会的にも持続可能であるような、バランスのとれた都市再生のあり方を追求することはできないのであろうか。実は、欧州で1990年代から追求されるようになった新しい都市像こそが、「持続可能な都市」（サステナブル・シティ）である。しかも、単に環境的な持続可能性だけでなく、経済的にも社会的な意味でも持続可能であるという含意が「持続可能な都市」には込められている。そして欧州委員会は、このような都市形成を支援するための財政援助プログラムを設けている。

欧州で「経済・社会・環境の持続可能性」が強調されるようになってきたのは、欧州統合のプロセス自体がその経済、社会、環境に及ぼしつつある巨大な影響に対して、どう立ち向かうべきかという問題意識が底流に存在するからである。この影響の中には、もちろん都市や地域に対するものが含まれる。単一欧州市場の誕生によって、国境を越える資本・労働の移動が自由化された結果、国境をまたぐ経済活動とどうつきあっていくかは、欧州各都市にとってきわめて大きな課題となりつつある。企業はますます多国籍化し、全欧州的な観点から立地決定を行なうようになってきている。

そうすると、経済活動の拠点となった都市はさらなる発展を遂げることができるが、そうでない都市は、国際的な資本・労働移動の激しさに翻弄されるようになる。そのような地域は、自らの経済を、グローバルな視野で立地決定を行なう多国籍企業に依存していくことの危険性を悟るようになっていった。そして、地域経済の不安

定性を回避するためには、地域に根を張り、高度な技能に根ざして高い付加価値を生産する中小企業群を育成することが重要であるとの認識が高まっていったのである。したがって、サステナブル・シティの産業政策は、革新的な中小企業の役割を重視し、その地域における「経済の持続可能性」を保障することに目標をおくことになる。

他方で、市場統合によって産業構造が大きく変化した結果、欧州諸都市では雇用喪失のために高い失業率を恒常的に記録する地域が多くなった。その結果として、社会階層の二極分化が一大社会問題として浮上するようになってきたのである。社会階層の二極化は、都市内における社会階層の空間的な分離というかたちでも現われている。つまり、比較的豊かな中産階級の居住する地区と、移民や失業者が集住する地区が、まるで相互に別の都市であるかのように空間的に分離されているのである。

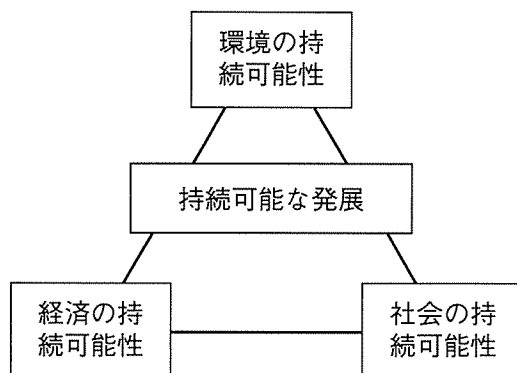
このような空間的分離の結果、都市で社会的な差別や、移民の排斥、犯罪や不法行為、社会的緊張の増大といった深刻な問題が生じるようになってきた。このような状態は、仮に環境が保全されていたとしても持続可能な都市だとはいえないであろう。

真の意味で持続可能な都市であるならば、生活の質や市民の福祉に関心が払われなければならない。これはまさに、ブルントラント委員会報告による持続可能な発展の定義にも含まれていた、「世代内公平」に関わる論点である。

このように「持続可能性」概念は、狭い意味での環境保全を超えて、社会経済的側面を含んだより広義の意味で用いられるようになり、概念としても深められた。図に示したように、持続可能性の概念には、「環境の持続可能性」「経済の持続可能性」「社会の持続可能性」が含まれ、これら3つは相互に分かちがたく結びついている。

これら3つのどれが欠けてもその都市は持続

経済・社会・環境の持続可能性



可能ではないし、これら3つの持続可能性を統合しつつ地域で実現していくことこそが、地方自治体、あるいはサステイナブル・シティの目標だということになる。そのためには、これまで環境政策とは切り離されて個々ばらばらに実施されていた経済政策に持続可能性の公準を組み込み、環境政策との「政策統合」を図っていく必要が出てくる。

4 「持続可能な都市」の政策体系 —ドイツ・フライブルク市—

以上のようなかたちで定義された持続可能な発展を、都市という場において実現することを目指すのが「持続可能な都市」である。ここでは、「持続可能な都市」を支える政策体系とは何かを考えるうえで、きわめて示唆に富むドイツのフライブルク市を取り上げることにしよう。

再生可能エネルギーの開発促進政策としてフライブルク市がもっとも力を入れているのは太陽光発電である。フライブルク市は、自らが株主

でもある地域電力会社と協力して「地域電力」制度を設け、市内の家庭に自発的に一定の追加料金を負担してもらっている。この追加料金による追加収入分は、太陽光をはじめとする再生可能エネルギーの開発・普及のための基金に充てられている。太陽光パネルを屋根に設置することを決めた企業や家計に対する補助もこの基金から行なわれる。「地域電力」の購入者は、フライブルク市の全世帯の約1割にも及び、この比率はドイツ全土でトップレベルにある。フライブルク市にはこのほか、太陽光発電の研究で有名なフラウンホーファー研究所や太陽光パネルの製造企業などが集積しており、この地域を「ソーラー・リージョン」として育てていく戦略をもっている。第3点目のエネルギー効率性の向上に関しては、コジェネレーションが促進されている。これは暖房のために用いられている熱を捨てずに利用して発電をすることで、化石燃料の利用効率を向上させることができる。フライブルク市は以上のような政策によって、市内で消費される電力の50%を市域内で賄うに至っている。原子力発電に対する依存度も、かつての約60%から1999年には約30%にまで低

下している。

さて、フライブルク市のサステイナブル・シティへむけての政策体系は、エネルギー政策だけでなく、交通政策、廃棄物・リサイクル政策、地球温暖化対策、自然保護政策によって構成されている。交通政策では、自動車交通の総需要管理政策を実施するとともに、自動車交通をできるかぎり、より環境負荷の少ない公共交通機関や自転車などに振り替えていくことを目指している。自転車専用道の整備や、路面電車の路線延長・定時運行などのために優先的な投資も行なわれている。この結果、フライブルク市の全交通の約3分の1が自転車によって担われ、自動車交通はこの10年間横ばいに抑えられている。

日本では政策として実施するのが難しいが、きわめて興味深いのが土地利用規制と自然保護政策である。これは、ドイツの市町村に与えられている強力な土地利用規制権限を背景として実施されているので、日本の自治体にそのまま同じことを期待するのは難しい。しかし、自治体が本当に有効な環境政策を実施しようとすれば、土地利用と空間管理に関する強力な権限を国から委譲されなければならないことを認識しておくことが重要である。

実際、フライブルク市域のなんと約50%に対し、保護地域としての開発規制がかけられている。このような土地利用規制の下で農村景観を維持し、農薬や肥料に含まれる化学物質の規制も行なわれている。街並みがきれいで環境もよいフライブルク市の魅力に引き寄せられて、市外からの人口流入がつづいているが、彼らのための宅地開発も保護地域の範囲外で行なわれる。ただしその場合でも、そのような開発地区にまで路面電車が延伸され、自動車交通の増大要因とならないような配慮がなされている。このように、ドイツでは土地利用計画や都市計画と環境政策や交通政策が実際に「統合」されているのがその特色である。

5 公共事業改革の方向性

フライブルク市は、人口が20万人程度であり、東京・大阪・名古屋の大都市圏とはただちに比較することはできない。しかし、これからの都市再生の方向性として大なり小なり日本の都市も取り入れていかざるをえない方向性を、フライブルクは先取りしているといえよう。持続可能な都市を形成するためには、都市を利潤創出の場とするのではなく、むしろ開発に対する公的なコントロールを強め、長期的な観点から戦略的に投資を行なっていく必要がある。都市構造を持続可能な構造へ転換していくには長い時間がかかる。公共事業は、目指すべき都市理念に立脚した都市構造への転換を実現するための政策手段としての位置づけを与えなおされるべきであろう。

日本の公共事業には、環境負荷を極小化するインフラの形成、公共交通機関の充実、都市景観の向上などの点で、なすべきことはいくらかもある。ただし、これらの事業が個別省庁の縦割りの下でばらばらに進められてしまえば、目的を達することはできない。むしろそれぞれの都市が自らの都市像を描き、しっかりとした都市計画の下に公共事業を自らの判断で実施していくことが必要である。もちろん、住民が計画策定段階から参加し、意思決定過程をより透明かつ開かれたものにしていくことは、真に「持続可能な都市」を形成するための必須要件である。

