

最終兵器としての「都市のコンパクト化」政策： —その可能性と展望—

谷 口 守*

1. はじめに

「コンパクトシティ」という用語については、本年度第2号の「用語と解説」コーナーで既に基礎的な説明を行っている。ここでは、{1. コンパクトシティとは、2. 交通工学におけるコンパクトシティ、3. コンパクトシティの履歴書、4. コンパクトシティの効果、5. コンパクトシティのパラドックス}という構成でごく基本的な知識を整理した。このため、この概念にあまりなじみのない方はまずそちらをお目通しいただいた上で、本論をお読みいただくのが分かりやすいかと思われる。

第2号の解説でも述べたとおり、現在の交通工学分野で「コンパクトシティ」が着目されるようになった最大の理由は、それが究極のTDM（交通需要マネジメント）方策であるからにはほかならない。パークアンドライド、時差出勤、ライドシェアなどの交通行動のみに焦点をあてた従来型方策の効果にはどうしても限界がある。これらの従来型諸方策を通常兵器にたとえるなら、「都市のかたち」の改変を通じて様々な交通課題を劇的に改善しようとする方策は、一種の核兵器に相当しよう。その中でも「都市のコンパクト化」政策は交通分野以外にも地域コミュニティの維持や土地資源の有効活用といった難題解決の可能性をもあわせ持ち、いわば最終兵器としての風貌を備えている。

試みに、過去の「交通工学」をひもといってみても、「都市のかたち」をコントロールすることで交通面での諸課題を解決しようという視点に立つ特集号は見当たらない。その意味で今回の特集は

「交通工学」が核武装に踏みきる歴史的な転換点と位置づけることができるのかもしれない。しかし、それはまた、旧き良きエレガントな交通工学が、パンドラの箱をまさに開けようとしているのではないかという想いをも起こさせる。このような考えから、本稿ではコンパクト化研究に関連する数多くの成果はなるべく既存論文に譲り、むしろその様々な可能性と課題に重点を置いて議論を進めたい。

2. コンパクト化戦略の妥当性

冷静に考えれば、交通の課題に取り組んでいて都市のコンパクト化まで議論が及ぶのは、何も奇異なことではない。「流れ」にまつわる現象に取り組む限り、その流れが生じる源をいかにコントロールするかを考えるに至るのは当然である。他分野の例として、医学では、血圧を下げるために体質改善に言及する。また、河川の洪水防御のためには河道の拡幅だけではなく、源流部の植林が重要なことは今では誰もが理解している。このように考えると、現在交通工学で都市のコンパクト化を取り上げるのは、むしろ遅きに失した感もある。

もちろん交通工学の分野でも、今までに繰り返して都市と交通の関係は議論されてきた。例えば、1980年代に大規模な土地利用・交通モデルが各所で開発された段階で、都市の構造と交通の関係は枠組みとしては十分に分析可能な状況になっていた。しかし、ごく最近に至るまで、交通の研究者にとって都市の土地利用は計算上の前提でしかなく、また土地利用の研究者にとって交通はアウトプット情報の一つでしかなかったというのが偽らざる気持ちではないだろうか。都市のかたちをコントロールすることで交通課題を解決しようと

* 岡山大学環境理工学部教授

いう姿勢は、ごく最近まで研究者の間では希薄であったと感じている。

この一方で、近年の環境意識の高揚に伴い、1990年頃より実質的なコンパクト化政策が世界各地の都市・交通計画において現実に採用されるようになってきた。幾つか例を挙げれば、米国のTOD (Transit Oriented Development)、英国のPPG 13 (Planning Policy Guidance No. 13)、北欧のTP 10、オランダのABCポリシー、米国のアーバンビレッジ等々である。これら多用な諸政策をまとめるのは少し無理があるが、あえて整理すると、これらに共通する要素として次の3つが挙げられる。1) 中身はコンパクト化政策でありながら、必ずしもコンパクト化という名称、説明を伴っていない。2) ガイドライン的要素が強く、罰則や強制力を伴わない緩やかな政策である。3) コンパクト化の効果に関する数値的なバックデータや研究を必ずしも備えておらず、むしろ直感的に導入された側面が強い。

ただ、これら諸政策が直感的なものであるからといって、その価値が低いということにはならない。都市の構造が交通エネルギー消費などに及ぼす影響は、その後の研究で追って明らかにされつつあり、その効果は決して小さくない²⁾。注意が必要なのは、都市の規模や条件が異なることにより、必ずしもどの場所にも同じ公式はあてはまらないという点である。筆者らが試算したものだけに限っても³⁾、大都市圏中心都市、衛星都市、地方都市など都市属性が異なるだけで、一定量のコンパクト化(高密度化)が交通エネルギー消費に及ぼす効果は同じではない。また、都市のコンパクト性に間接的に関連する公共交通整備、用途規制、用途混合、基盤整備といった諸条件が交通エネルギー消費に及ぼす影響も、検討する都市の属性ごとにかなり大きな幅がある。

一言で言うなら、今日までの検討から、戦略的に都市のコンパクト化を進めていくことは、TDMとして大きな意義があることが示唆されている。しかし、それにもまして、対象とする都市に応じた方策を見いだすために、労を惜しんではならないことが肝要である。さらに、空間的に活

動の密度を高くしようというのがコンパクト化政策の基本であるため、それによって局所的に新たな渋滞ポイントが発生するなどの問題が生じないよう、細やかな目配りも必要となる。

3. Driving, driving and more driving

コンパクト化政策の威力を存分に発揮させるためには、この他にも検討を加えなければならない多くの本質的な課題がある。例えば、交通行動にしても、居住パターンにしても、それらは個人がどのような生活を送っているかということの、それぞれの空間への投影でしかない。コンパクトな都市に住み、負荷の小さい交通行動を行うということは、結局はその人の生活態度がコンパクトであるかどうかによって左右される。逆に言えば、いくらコンパクトな都市空間を創出しても、そこに快く住んでくれるコンパクトライフ派の人間が十分存在しないようでは何も始まらない。しかし、現在までの研究から、都市域においてコンパクトライフ派の属性を有する居住者数は減少を続けており、この傾向は今後も継続することが予想される⁴⁾。このことは、どの都市や地区もこぞってコンパクト化を通じて自動車依存を抑えようとしても、コンパクトな居住に対する総需要という点から考えて成功する可能性は低いことを示唆している。

また、コンパクト化は都市部における課題であるという強い先入観があるために見落とされがちだが、コンパクトライフという概念に立脚するならば、都市圏以外の居住者の動向についても触れておく必要がある。その理由は、ローカルな地域ほどコンパクトライフからの乖離が、現在急速に進んでいる(交通行動面で少なくともそのように見える)ためである。例として岡山県内における中山間地域に着目すると、20年前では日常的な買い物は自町村内、非日常的な娯楽買い物行動は近隣の地域中心都市までの行動として完結していた。ところが、現在では日常的買い物では近隣の地域中心都市へ、非日常的娯楽買い物行動では県庁所在都市(岡山市)まで車で直接アクセスしており、目的地選択の階層構造がこの20年間で完

全に広域化している。コンパクトライフの放棄が自動車による移動量に最も大きく投影されるのがこれらローカルな地域なのである。すなわち、地方部も含めた広域的視点のもとで、コンパクトライフがどうデザインできるかが問われているといえよう。ただ、その検討を可能にするデータは、非都市部に体系的なパーソン型調査が存在しないこともあり、いまだ十分に収集されているとはいえない。

以上のように、都市部においても非都市部においても、コンパクト化を支える担い手は減少しているということをまず念頭に置かねばならない。ちなみに、Driving, driving and more driving という印象深い名前のセッションが、米国 Transportation Research Board の第 79 回大会 (2000 年) で見られたが、この言葉の持つ意味を我々は噛みしめる必要がある。コンパクトライフを居住者がどの程度望んでおり、想定するコンパクト化政策とどの程度すり合わせができるのかという吟味は、政策の実施における基本的なチェックポイントである。

4. コンパクトライフは「がまん」ライフ

さて、上記 2. において、1990 年頃より諸外国で様々なコンパクト化政策が導入されるようになったと述べた。一方、我が国の都市では、もとよりそのような政策を導入せずとも都市のコンパクト性は既に高く、米国などに比較すると自動車依存度が低いということは周知の事実である。しかし、もう 10 年近くも前になるが、このことに関連して今でも忘れられない個人的なでき事があった。

ある国際会議で、米国の州立大学に所属する著名な C 教授が、米国で TOD という新しい概念を導入しつつあるという発表を聴く機会を得た。住宅開発などの都市開発を公共交通機関整備とセットで考えることで、コンパクトな都市開発が可能となり、交通手段分担の適正化等を通じて自動車依存が減少するというのだ。しかし、そのような発想は既に日本の民間私鉄が大昔から沿線開発手法として磨きをかけており、実例も数多く存在す

る。躊躇する気持ちもあったが、若気の至りで「少しは日本の事例も勉強してはどうか」とストレートにコメントした。英語が伝わらなかった可能性もあるが、それに対して何の反論も返ってこず、質問を黙殺されたと感じたことを記憶している。しかし、今となれば、「どうして質の悪い日本の住宅地を参考にする必要があるのか」という彼の眼光をすばやく読みとる能力が、自分に欠けていただけだったと理解している。

先進諸国の中で東京都市圏は交通エネルギー効率が非常に良い都市であると言われ、そのことは簡単な試算からも示されている。しかし、都市のコンパクト性を評価する際には、このような「効率性の軸」とは別に、通勤混雑や住宅の質の低さに対する「がまん軸」も見え隠れする。換言すると、快適性や安全性の犠牲の上に、東京の交通効率性は達成されている。我が国の大都市で、人口密度等の指標面でコンパクト性が高いと判断される地区は、まず老朽化した木造密集市街地と考えてよい。実際のところ、パーソントリップ調査などから、居住者一人当たりガソリン消費量を算出し、その値の低い地区へ喜び勇んで見学に出かけても、現地に着いてみればその都市としての質の低さに驚かされるのがほとんどであった。第 2 号においても解説したとおり、都市の「コンパクト性」と「質」を如何に両立させるかということが焦眉の課題であり、そのことに気づいたパイロットプロジェクトもようやく各国で着手されるようになってきている。

5. 発散するまち、民芸品化するまち

近年、東京などごく一部の大都市では、都心回帰現象が進んでおり、現象論的にそれらはコンパクト化の進展と位置づけられることも多い。特に東京では汐留や品川駅東口など、都心の未利用地だったところで旺盛な新規開発が行われており、これらは都市コンパクト化の基本的構成要素となるインフィル型開発に形態上は相当している。しかし、広い都市圏スケールで見た場合、このような五月雨的なコンパクト化は全体として適切にコントロールされているわけではない。むしろ、長

期的にこれだけ多くのプロジェクトが都心の各所で成立すれば、局所的な交通の混雑状況はかえって悪化するおそれもある。また、都心回帰の進展に伴い、活動の撤退が予想される郊外地域をどのように再構築するのかというシナリオも示されてはいない。一言で言えば、これは海図なきコンパクト化である。

この一方で、東京以外の都市で、このようなインフィル型開発の進展が期待できる場所は数少ない。トレンドとしての都市の郊外化や経済活動の不況下で、ほとんどの地域では少々のテコ入れを行っても既存都市域の集積を高め、都市のコンパクト化を進めることは難しい状況にある。これら東京と他地域の例からわかることは、現在のわが国の状況及び制度下では、適度なコンパクト性を有する都市を育成すること自体が非常に難しくなっているということである。都心での開発が止まらないか、もしくは郊外部へ流出するか、その両極への流れが支配的で不安定な場の上で、日本の都市は制御不能な発散をはじめている。

このような日常的な都市風景とは別に、今となっては非日常的な空間としてコンパクトな都市整備を行うことにむしろリアリティがあるのかもしれない。コンパクトライフは、つきつめれば自動車を生活の前提としない旧世界的な暮らし方である。この意味でコンパクト性の追求は都市の記憶をたどる行為であり、ノスタルジックな刺激に満ちている。日本のどこにでもあった木工細工や焼き物が、100円ショップのプラスチック製品にすべて席捲された今、数少なくなった手作りの民芸品が再評価されるように、コンパクトな都市空間を希求する声が消えてしまうことはなかろう。しかし、それは自分たちの日常生活の空間としてではなく、観光地やアミューズメント型ショッピングセンターなどの非日常的体験のための場所としての、いわば民芸品の空間である。

6. 終末兵器としてのネオトラディショナルムーブメント

では、適切な水準にコントロールされたコンパクトシティを、ありふれた日常空間として創出す

ることはそれほど難しいのだろうか？ ここまで読み進んでいただいた忍耐強い読者のために、一つの面白い実験的スポットを紹介しよう。現在米国で最も成長力の高い都市圏の一つであるワシントンD.C.の郊外のケントランドという所で一つのニュータウンが建設されつつある。場所は、ワシントンD.C.の都心から北西にフリーウェイと幹線道路で1時間半程度、メリーランド州モンゴメリー郡に属し、都心への通勤圏としては限界上の田園地帯に位置している。

このケントランドでは、昔のアメリカ東部のコンパクトな町並みが、日常空間としてニュータウンの中で再現されているのである。まちの辻にはクラシックな映画館があり、歩いて回れる昔風のショッピングモールがその周辺に広がっている。また、住宅部分については、ニュータウンお決まりの土地付き一戸建て住宅ではなく、米国の郊外ではついぞ目にすることのない長屋型に軒をつらねた3~4階の中層住宅が建設されている。デザインは異なるが、オランダやドイツなどの都市で都心広場の周りを囲んでいる中層住宅群のイメージに近いものがある。米国ではこのような新しいタイプの開発をネオトラディショナルムーブメントや、ニューアバニストデザインと総称しているが、その開発コンセプトは紛れもなくコンパクト化（高密度化）である。

フリーウェイの先端に突如出現するこのようなコンパクトシティをどう評価すべきかについては、なかなかうまい言葉が見つからない。そもそもコンパクト化はブラウンフィールドなどの既存都市内の遊休地をインフィル型開発等によって有効活用し、土地の再利用を行うということが暗黙の了解にあったはずである。しかし、ここでは都市圏周辺のグリーンフィールドをつぶして新たにコンパクトシティを建設している。このような方法がとられたのは、結局のところディベロッパにとってその方が開発コストを抑えることができる（リスクが低い）からであろう。この結果、ニュータウンの中は確かにコンパクトだが、都市圏全体としてはむしろ構造の分散化を進めたことは否めない。今後の調査を待ちたいが、居住者の都

心への通勤方法として自家用車以外に選択肢がないのなら、いくら内部的にはコンパクトな開発でも、結局のところ先述した more driving に陥る可能性が極めて高い。

19世紀末に田園都市論を展開したハワードは、マグネットによる引力というわかり易い比喻を用いて、都市と田園に勝る田園都市の魅力を説いた。しかし、この周囲を田園に囲まれたセントランドは、いったいどのような引力が働いて成立したといえるのだろうか。そこに作用しているのは、都心開発はリスクが高く、かといって従来型の一戸建て型郊外開発はスプロール（＝田園環境破壊）という非難を受ける、という二つの否定的な力である。それは引力ではなく、都心と田園からの斥力という方が正しい。その意味で、セントランドに現出している都市景観は、都市と田園の両方からの斥力の上にかろうじて成立している不安定な幻影である。コンパクト化政策は交通対策の最終兵器であるということを最初に述べたが、その中でもこのようなネオトラディショナルムーブメントは、むしろ終末兵器と呼ぶにふさわしい様相を漂わせてはいまいか。我が国でコンパクト化政策を進める際に、このような先例から学べることも多いはずである。

7. おわりに

お分かりいただけたでしょうか。本稿で述べたかったことを一言でまとめると、コンパクト化政策には従来の交通政策にはなかった威力があるが、状況や使い方を誤ると全く機能しなかったり、逆方向に暴走することもあり得るということである。

交通における選択行動に比較すると、人間がどこに住むかという選択行為はよりキャプティブで、かつ人生において行使される機会が少ない。10回の自動車通勤のうち1回は公共交通を利用しようというキャンペーンに従うより、郊外一戸建て住宅から居住空間の狭い都心に引っ越す決断を行う方が難しい。斥力が卓越する不安定な住み方ではなく、引力のバランス上に実現する安定的で豊かな住み方としてコンパクトシティ政策を進めていくためには、交通行動だけではなく個人の生活活動全般に立ち戻った検討が必要である。また、その検討を可能とするためには、分析のための基礎情報を提供する交通行動調査を広域的な観点から見直すとともに、従来の調査では拾われていなかった都市側、土地利用側に関する諸情報もあわせて丹念に収集していく必要がある。その意味でも、コンパクトシティに関する取り組みは交通工学研究におけるまさに新しいフロンティアということができよう。

参考文献

- 1) コンパクトシティ、用語と解説、交通工学 Vol. 37, No. 2, pp. 27~28, 2002.
- 2) たとえば、森本・小美野・品川・森田；“東京都市圏におけるPTデータを用いた輸送エネルギー推計と都市構造に関する実証的研究”，土木計画学研究・論文集，No. 13, pp. 361~368, 1996.
- 3) 谷口・池田・吉羽；“コンパクトシティ化のための都市群別住宅地整備ガイドラインの開発”，土木計画学研究・論文集，No. 19, 2002.
- 4) 村川・谷口・中野；“居住ニーズからみた住区整備による交通環境改善策の実現可能性”，日本都市計画学会学術研究論文集，No. 35, pp. 337~342, 2000.
- 5) 特集：都市のコンパクト化を考える，日本不動産学会誌，No. 58 (Vol. 15, No. 3) 2001.