

新たな政策立案の潮流 (3) —原点を見据える—

戦略調査事業部長

村林 正次

戦後からの高度成長により我々は経済面での国際的地位を確立し、世界の3極のひとつを担うまでになったが、その間、失ってきたものも多く、対処療法的な政策では限界がある。将来を見据えて100年の計としての都市・国土のあり方とその実現方策が求められており、あらゆる分野において直近の現実を見据え、歴史を正視し、「原点にもどる」ことが重要である。

都市の原点

文明論から始まり実に様々な都市論があり、「都市」の定義だけでも数百あるが、高度成長時代以来これらの都市論は忘れられ現実問題の対応に追われてきた。しかし、わが国は右肩下がりへの道を歩み始めるのであり、従来の政策では限界を超えるには、改めて「都市」は何かを問うことが必至である。

都市の原点とは、集まって住み働くことに尽きる。人は集積することにより社会を形成し、経済活動等の諸活動が効率的に行われるのであり、いかに集積させるかが課題であった。社会経済体制の如何にかかわらず一極集中は必然である。言い換えるとひとつの経済圏には拠点はひとつしか成立しないので、仮に2つの拠点があれば経済圏も2つ存在する。我が国では、東京と大阪の盛衰がそれを物語っている。高度成長時代前は東西経済圏があり、2つの都市が拠点として存立していたが、日本全体がひとつの経済圏となった段階に東京が拠点として生き残ったといえよう。しかし、東アジア経済圏が確立した際に、東京は拠点として存立できない可能性もある。

集中によるデメリットが問題視され、地方と中央との対峙関係が政治的に傾斜しすぎて一極集中悪論が普遍化してしまったのが、国土計画の不幸であった。

昨今、集積増進論により集積の意味付けが新たに理論付けられているが、これが都市の原点であり、東アジアも視野に入れた都市論が必要である。

街並み価値の原点

今更の感はあるが、景観緑三法が成立したが、なぜ、どのような観点から街並みや景観が重要なのであろうか？自明であるはずだが、そうであれば何故、人々は街並み

を大事にせず、法律も今頃成立したのか？要するに、誰も街並みに積極的な価値を置いていなかったのが本音であろう。京都や一部の地方都市に残る昔の街並みの美しさは理解し、多くの人が欧米の諸都市の美しさを求めて海外旅行している。一方で、地区計画や建築協定等は反対がいまだに根強い。個としての所有者の自由度は制限されるが、集合体としての経済的価値は高まるはずだが、従来は街並みの良否は地価等に直接反映していなかったことも事実である。

何事にも両面があるが、結果としては、適正に整序された都市空間が経済的価値を持っていることは明らかである。個人の近視眼的な自由という価値を守るために、最終的にはその資産価値を低下させている。

しかし、かつてのわが国の都市空間はそうではなく、生活スタイル、風習、素材や建築方式の制約、零細地主が少なかった等から建物の建築行為は勝手には振舞えなかったがために、長い時間の中で街並みが形成されてきた。

わが国の昔の姿や欧米の履歴をみても、「景観・街並みの価値は経済的資産価値」と理解することが、今後の街並み政策議論の原点であろう。

ガバナンスの原点

ガバナンスが日本語訳の「統治」で使われているのは、この概念自体が共通認識されていないからであろう。

コーポレートガバナンスは長期的利益(日本的な終身雇用を軸)か短期的利益(株主の利益最大化)を目指すかの2分論であった。わが国は「カイゼン」等により、日本型企業経営が世界を席捲した時代もあったが、バブルがはじけデフレ基調から脱せない状況が続くとそれが否定され、米国型が導入され、また、それが否定されるなどの繰り返しである。昨今は、ステークホルダーは多様化しており、ガバナンスの考え方の一般論はなくなっている。

国のガバナンスはどうであろうか。ステークホルダーは明らかに自国民である。民営化やPFI等により小さな政府論に傾斜しているようであるが、英国のように公共事業が大幅に縮小されていない。一方米国では政府の役割を強める方向に動いている。わが国は、社会制度は英仏

型だが、導入する政策は何故か米国を中心に各国のものである。地方活性化もふるさと基金から地域再生にいたるまで、地域からの発意を求めてきたが、どうしても政府が主導的なスタンスとなっている。

わが国の行政は問題含みであるが、米国のように信頼できないモノではなく、これまでの制度疲労の蓄積と非効率性を何とかすれば、やはり、行政に信頼をおけることは決して悪いシステムではないはずである。

「政府の役割」の本来的な役割を問い直して、わが国の国・地方の本来のシステムを見つめなおし、ガバナンスの姿を議論すべきであろう。

政策形成の各種フレーム

年金問題はもとより国土計画、大都市圏計画そして各自治体等の諸計画や交通量推計等において基本となる人口・世帯数そして就業者数の構造そして将来推計値が極めて重要であることは言うまでも無い。しかし、これらは未だに明確では無く、この状況下において様々な計画が立てられ、議論されている。いわば土台が不安定なまま建築している状況である。

一時は大幅な人口減少自体が経済力や地域活性化を削ぐとして問題視されたが、今は人口減少時代のあり方がある等といわれ始めている。確かに、絶対数の減少がイコールすべての減退ではないが、それにしても、フレームとなるべき諸元が不安定である。

人口推計は比較的適切であると思われるがそれでも要の出生率の見通しとその要因は不明確であり、住宅政策等の基本である世帯数に至っては極めて心もとない。就業者数も世代別の就業率自体が新たな就業構造への転換を反映できておらずフリーターやニート達はもはや無視できないが、今後の見通しは不明である。

GDP 等も同様である。例えば、現状はデフレータがマイナスでありに実質値が名目値を上回り高めの数値が算出されるが、右肩下がりでの将来の推計値はどうなるのか。

これらは社会構造の諸要素が相互に複雑に関連しており、極めて難しいのは言うまでも無いが、これなくして、大きな構造変革の時代において新たな政策形成は不可能である。政策形成に関してはそのプロセスのあり方も重要であるが、それ以上に、この基本となる政策基盤としてのフレーム整備が緊急の課題であろう。

原点を見つめて 50 年先を

戦後の大きな政策目標のひとつに長寿の実現があった。1945 年の平均余命は 50 歳にすぎず、寿命を延ばすには医療・社会経済環境の改善が必要であり、長寿国になった暁には理想的な社会が構築されているはずだった。50 年後の 1995 年には約 80 歳に達し世界一の長寿国となっ

たが、年金問題が象徴するように、必ずしも、住みやすい社会が構築されたとは言えない。このような観点から、少なくとも 50 年先を見通した議論を踏まえ、さらに適宜修正することが不可欠である。先のことはわからない、何とかなるでは済まない。

50 年後には一億人を切り、100 年後には全国人口が半減しするとの推計もあるが、決して現実離れした数値ではなく、少なくとも 50 年後に 8000 万人～1 億人になった場合の全国の人口分布・機能立地をイメージしておくことが不可欠である。首都圏でさえ減少する可能性が高いが、果たしてそうなのか、再集中とならないか、地方でもどこが増加するのか、大幅に減少すると想定された地域では何をすべきなのか、等を極力定量的に分析し新たな計画の枠組みを構築する必要がある。

50 年後も今から 3 年後、10 年後、25 年後などと段階的に考えていけばそれほど遠い時代ではない。現に、戦後、60 年が過ぎようとしている。東京都では数年前に、都市ビジョンを検討する際に、広域的な視点とともに 50 年先を見据える議論を併せて行った。多くの人々のアイデアなどを盛り込んだが、なかなか 50 年後の社会の姿を見据えることは困難であった。しかし、その経験や前述した各種のフレーム推計をより明確にすることを併せて検討すれば、より踏み込んだ議論ができるはずである。

先日公表された、全国総合計画の後継的位置付けとなる「新しい国のかたちに向けて」は従来とは一線を画すものではある、東アジアとの関係や美しい国土づくり等の観点そして、国土や都市は集積することが経済的合理性であることを認識した上で新たな国土づくりが諸分野で検討が始められている。

わが国は、戦後多くのものを失ったことは否めない。もちろん得てきたものも多く、それらをさらに確たるものにしなが、それ以前の国のかたち（空間的、社会経済システム、文化的視点等）を改めて見つめなおすことが有意義である。

国際的に通用する都市文化は「江戸時代」以前が中心であるのが実態であるが、京都等の千年前の都はもとより、鎖国を続けた江戸 300 年間の文化は単なる過去の情緒的世界ではない。

各分野の原点を見据えた今後の「国のかたち」議論は今後本格化するであろう。これまでは、部分的な制度体系的なテーマや理論的定量的背景が不十分な空間的テーマが国のかたち議論とされてきたが、今後は、道州制を含めた国や自治体のガバナンスのあり方、そして、国土空間・都市空間としての空間的なあり方等が連動した「かたち」議論が必要とされている。