

新たな政策立案の潮流 (4)

—都市・国土を「はかる」—

戦略調査事業部長 村林 正次

都市を「はかる」とは

前号では、原点を見つめて50年先を見据えた「国のカタチ」議論の必要性を改めて主唱した。

そのためには、都市や国土の現状や課題を客観的に正確に把握することが不可欠である。都市を表現する資料としては、各種統計も多くあり面積・人口・人口密度・高齢者比率・世帯数・地価・賃料・交通量・緑被率・生産額・乗降客数等々数え切れないくらいである。

しかし、これらにより都市の現在の姿や将来の姿を表わすことは難しいものである。

現状や将来を表現する分析や数値は極めて重要であり、それらをもとに計画策定し、事業化さらには経営することになる。都市・国土政策はそれらすべてを含む包括的な作業となるが、そのキーワードとして、「都市を『はかる』(計る、測る、図る、諮る、謀る)」を挙げてみた。言葉遊びのようだが、「計る」は数量や時間を計算・分析・評価、「測る」は面積等を測定、「図る」はアイデア・工夫、「諮る」は意見を聴く、「謀る」は計略・戦略等と今後の都市・国土のあり方を論じるために必要な要素がすべて含まれているので、「はかる」でまとめてみたい。

都市空間の価値

我が国は成熟した江戸時代の都市文化をベースに、明治維新での近代都市への転換、敗戦後のゼロからの再建、そして、高度成長以来の経済的発展に伴う都市建設活動を経て現在の都市空間が形成されてきた。

この間、多くの計画が立てられ、事業化され、関連の法律等の制定と規制・緩和が繰り返されてきた。

多くの英知と膨大な資金が投入されたが、その現実としての結果、すなわち、出来上がった都市空間は満足すべきものであろうか？

確かに安全で効率的な空間は出来たかもしれないが、つながらない道路網、狭い住宅、密集した住宅地、失われた川や緑、でたらめな町並、売れない膨大な中古

住宅の山等、数えると切りがないほど不安な断面が見えてくる。そのために、国際都市としての必要条件は有しつつも、魅力ある国際的な観光都市にはなり得ない状況である。

戦後のすべてが失われた時の方が、むしろ希望を持って将来を予想し、その多くを技術的に実現してきたが、これは当時の状況を考えると日本人の前向きな姿勢に改めて感服するものである。そう思うと、当時の人々には上述した不安な断面、特に狭い不安定な住宅とその環境は信じられないと思われる。

かつての都市問題の元凶と言われた都市への過度な集中が終焉し、いよいよ人口減少時代に入りつつある。人口減少時代はすなわち成熟時代とも言い換えられるが、それは、現時点で都市空間がストック化されていることが前提である。そうでなければ、これは単に次の成長時代までの長い衰退時代あるいは停滞時代にすぎない。

この現代の都市空間の貧弱さは何に起因しているのだろうか？よく言われる需要追従的にその場しのぎの対応策の膨大な積み重ねの結果であろう。

見えているはずの先の姿を正面から見ずに、あるいは見ても目先の対応しか合意されない等それなりの理由はあったであろうが、少なくとも今後はそれらの言い訳は許されない。きちんと先を見る、見えるまで「はかる」、見えたらストック形成としての手立てを戦略的に「はかる」ことが命題である。

ところで、出来上がった都市空間の価値をどう評価するか？何をもって「はかる」のか？

都市観光の基盤が街並みであるように都市空間の価値は街並みに集約されるがそれをどのように「はかる」のかが不透明である。個別分野での検証にとどまり、まだそれらを十分に使いこなせていないが、多くの実用的な定性的評価手法も開発されてきている。今後は都市空間の目指す姿としての目標を明確に合意すること、そして、それを現実のものにするために「はかる」ことが不可欠である。

空間と経済の遊離

これまでに後追いの都市空間の整備としての多様な施策や事業が講じられたが、空間的対策に偏りすぎ、それらの効果や影響に関する定量的な分析・検証は不十分であった。また、一極集中議論等大都市圏の集中に対する議論も数十年継続されているが、同じ現象を見ているにもかかわらず見解が大きく分かれている。もちろん、多面的な視点があるべきであるが、それにしても基本的な都市形成や熟成のメカニズムは共通の理解があるべきであろう。従来より、都市の本質は集積性、多様性等がポイントと言われてきたが、都市の活動主体である住民や企業の行動の定量的な解析は不十分であり、それが、長期的な都市の整備にも大きな影響を与えてきた。

例えば近年の都心回帰による大量のマンション供給は景気回復が低迷している中で明るい話題として企業は一斉に取り組み、行政も後押ししたが、すぐに学校等の住民サービスや駐車場、空閑地の欠如が問題になり、今では供給過多による大量の空家や超高層乱立による諸問題が顕在化しつつある。これらの動きは事前にある程度は予測可能であり、実際、我々の都市統合モデルにおいて 2000 年前後の都心回帰さらには、それが 2005 年までには底を打つことを予測していた。本来はこのような将来の大きな動きを前提に都心の住宅供給の政策（戸数、住宅タイプ、街並み、高さ、供給エリア等）を講じるべきであった。

経済学の理論も近年はかなり進展し実務的になっており、さらに、それらを統合した「空間経済学」の理論が導入され始めている。従来の経済学の理論フレームであった、収穫一定、完全競争、国境、長期的均衡等の前提を取り払い、集積と多様性（消費財、中間財、人材）を総合的に扱うものである。

都市の集積は「ポリス」から「メトロポリス」そして「メトロプレックス」、「メガロポリス」を経て、さらに都市的集積が連なりつつ、最終的には世界中の都市が連続する「エキュメノポリス」への道を辿ると想定され、そうすると国境の意味も問われ、まさに新たな「空間経済的分析」手法と政策立案が求められる。

今後、我が国は人口減少時代に入るとともに中国等との国際的競争も厳しくなるという背景を抱えて、国土レベル及び都市圏レベルでの人口・企業立地を統合・整合的に理解した上で、例えば、経済成長と都市の成長を一体的に議論、個別の施策を講ずることである。

個別の都市空間の土地利用を計画し、事業化を推進する等の新たな都市整備を「はかる」ことが不可欠となるだろう。

現在は都市再生を民間主導で実施しているが、都市空間の整序は適切な公的関与が不可欠である。これまで関与しすぎとの批判を財政難を理由にかわしつつ、本来の役割を放棄し責任回避をしている面もある。バブル期に問題となった地上げもそもそも公共の責任として行わないために民間がやらざるを得なくなったものであり、その経験が生きていない。民営化議論等もそうだが民間は民間市場で初めて、らしさが発揮できるのであり違う土俵を宛がっても無理である。

それぞれの土俵とは何かを「はから」ねばならない。社会も何となくうなずいているところが危ういところである。適正な公的負担を行うにも適切にそれを「はかる」必要がある。

国土計画は新世代へと転換しつつあるが、広域圏や自治体計画策定の基盤としての多面的な「はかり」が必要である。

官邸主導による縦割りから横断的な政策形成への転換がされつつあるが、そうするとあらゆる分野で横断的・統合的な分析とそれをベースにした政策づくりが不可欠になる。

100 周年を迎えたこともあり、かの田園都市論が最認識され縮退する郊外再生のひとつの解として話題になっているが、これもその背景、わが国の事情そして将来の各都市圏の状況をきちんと「はかる」ことにより始めて適正に導入されることになる。レッチワース等は今でも高い資産価値を有しているが、このことは少なくとも 100 年のトラックレコードがあると考えていいのであり、その経済的な資産価値はその経営が担保してきたという事実の認識が重要である。

おわりに

以上のように定量的な分析・評価は重要であるが、すべてを金銭換算する限界を誰もが知りながら、定性的な価値を結果的には排除してしまう傾向が加速している面もある。誰にも説明できる客観的指標が部分的に一人歩きしている面もある。

04 号でも指摘したように、調査や設計を入札している現状、PFI も本来の VFM は十分では無い等、将来の価値を決める事業の質は論外となっている。先の街並みもそうである。従来、不透明であった横断性、公正性、客観性に注力するあまり、本質的な価値である質への評価がおろそかになっていることも大きな課題である。

精度の高い定量的な分析と総合的な定性的評価を統合して客観的に、調査から計画策定、事業実施、マネジメントまで一貫して統合的に「はかる」ことが重要である。