

スマートグロースの発想に立った我が国における政策マネジメントのあり方に関する基礎的研究

Fundamental Study of Policy Management of Japan in the Perspective of Smart Growth

秋元 伸裕* 鈴木 温* 溝口 秀勝* 遠藤 園子* 矢嶋 宏光*

By Nobuhiro AKIMOTO, Atsushi SUZUKI, Hidekatsu MIZOGUCHI, Sonoko ENDO and Hiromitsu YAJIMA

1. はじめに

2006(H 18)年 12 月、総務省統計局より、「平成 17 年国勢調査の確定人口に基づく推計人口の遡及改定」が公表され、我が国の総人口は平成 16 年 12 月の 1 億 2783 万 8 千人が過去最高であったと示された¹⁾。マスコミによって、我が国が本格的な人口減少社会に突入したと大きく報道されたことは、記憶に新しい。

またこれに先立ち、2005 年 12 月には経済産業省・地域経済研究会(座長：大西隆東京大学先端科学技術研究センター教授)から、「人口減少下における地域経営について」が公表されている²⁾。ここでは、我が国の地域経済の中長期的な動向が、一定の前提条件下で計量的に展望されている。この報告書によれば、各地域が直面する課題として、「①域内の産業活動の縮小、それに伴う域内住民所得の減少」、「②公共インフラの遊休化、工場跡地、耕作放棄農地、空き店舗等の増加」、「③税収入の減少、高齢化による公共サービスの需要増大、既存インフラの維持管理コスト増大等を要因とした地方財政の悪化」、「④住民の居住密度、産業・企業立地密度の低下等による効率の悪い都市構造化」が指摘されている。

さらに、今後の地域経営のあり方として、各地域が地域資源を的確に活用し、地域毎に個性的で効率的な地域経営を行っていくことが重要であるとし、「①選択と集中による地域経営(地域経済への波及効果の高い産業、競争力のある域外市場産業の重点的振興、少子高齢化社会に対応した域内市場産業の育成による持続的・自立的な地域経済の実現、公的サービス・公共インフラの各市町村単位でのフルセット主義からの脱却、都市機能・構造の集約化・

合理化等による都市構造の再構築)」、「②経済社会圏単位での取組(経済社会圏単位で広域的な取組を行うことが、効率的かつ効果的)」、「③総合的・計画的な地域経営(地域毎の現状・課題を的確に踏まえた実効性・実現性のある目標・アクションプランを策定・実施、経済社会圏単位における総合的・計画的な地域経営の推進) の 3 点が示されている。

これ以前より、少子高齢化時代の都市・地域経営のあり方について、議論や検討・研究は進められていたが、折しも 2007 年 4 月から財政再建団体となる夕張市の話題が大きく取り上げられたり、実際に総人口の減少が数字で示されたりするなど、今後の我が国の行政運営や政策マネジメントの考え方を大きく方向転換する必要性が、ますます緊迫感を持って関係者に受け止められていくことは想像に難くない。

このような状況の中、人口減少時代に目指すべき都市・地域の方向性が市民や民間も含めて明確に議論、共有化されることなく、本来手段であるはずのコンパクト・シティ自体の目的化や、人口減少時代にはどんな開発行為・成長施策も無駄で非効率であり、環境悪化につながるといった論調で語られ、不況下の設備投資のように人口減少期にこそ真剣に議論すべき成長戦略の方向性が検討されない、といった憂慮すべき事態を招くことが危惧される。

本研究は、こういった問題意識を前提として、アメリカで誕生した概念であり、戦略的な成長自体がキーワードとなっている「スマートグロース」の考え方³⁾を、我が国の政策マネジメントに導入する際の必要性・有効性や、実現に向けた課題を整理することを目的とするものである。

* 都市政策研究室

2. スマートグロースとは

(1) 米国におけるスマートグロースの発展経緯

スマートグロース(Smart Growth)とは、1990年代以降、米国で発展した都市政策の考え方である。以下では、米国におけるスマートグロースの発展経緯を紹介する。

米国では、ゾーニングが主要な都市計画手法として用いられてきた。米国最初のゾーニング条例は1916年のニューヨーク市ゾーニング条例だと言われている³⁾。1926年には、「ゾーニング立法は、自治体住民の健康・安全・道徳・福祉のために、それらの害悪を排除するための立法である」というゾーニングの合憲性を承認した通称ユークリッド判決が連邦最高裁から出された。その後、標準都市計画受法が策定され、ゾーニングを中心とする土地利用規制が確立した。

1960年代になると、ゾーニングによって、郊外の高級住宅地の住宅価値は守られているものの、都市部における貧困層の増加、治安の悪化、環境・公害問題、都市のスプロール等の多くの問題が顕在化してくる。また、人々の環境に対する意識が高まり、各州の環境法(State Environmental Policy Act)が普及した。これらの社会背景を受け、1970年代には、成長管理(Growth Control)という新たな都市政策手法が登場した。小泉³⁾によれば、都市の成長管理とは、「自然環境、自治体財政、経済開発、居住環境など幅広い観点からコミュニティをとらえ、長期の時間軸の中で持続的成長を維持していこうとする考え方」である。住宅開発の年間の総量規制やオフィスの立地規制等が成長管理の代表的な手法として用いられてきた。

1970年代から80年代にかけては、自治体による成長管理政策が中心だったが、1980年代半ば以降になると自治体中心の成長管理政策が州による成長管理に広がった(成長管理第2の波)。その主な理由は、人やものの移動が広域化し、スプロールやそれに伴うさまざまな都市問題を自治体の範囲だけで解決することが難しく、自治体間の調整の手間などを考えると、自治体の上位組織である州が広域的な調整を図ることが効率的であるためである。

1980年代にフロリダ、オレゴンといった先進的な州で成長管理政策を導入し、効果を挙げたが、成長抑制に対する反発もあり、広く浸透したとは言え

なかった。1990年代に入り、成長を管理し、抑制するという成長管理に代わって、スマートグロースという概念が登場した。スマートグロースという考え方が初めて世に出たのは、80年代後半にマサチューセッツ州の市民団体「1000 Friends of Massachusetts」が成長管理に関するイニシアティブを「Growing Smart Initiative」と命名したことに由来するといわれている³⁾。その後、1997年には、メリーランド州が州成長管理法を「Smart Growth Act」と命名した。スマートグロースは、成長の抑制を前面に出さず、成長を適切に誘導しようというものであるため、開発や発展に積極的な層からの支持も得られやすく、たちまち全米に広まった。しかし、各州において制度改正や法案を立案する歳に参考となるモデル法への要請が強かったことから、2002年には、都市計画協会がモデル法を作成された。現在では多くの州や自治体でスマートグロースという考え方が導入されるようになった。米国におけるスマートグロース導入に至る経緯を表-1にまとめる。

表-1 米国のスマートグロースに関わる略年表

年	事項
1926	ユークリッド判決 ゾーニングの合憲性を承認。
70s	州環境法(State Environmental Policy Act)の普及
70s-80s	自治体成長管理政策
80s半ば	成長管理第2の波 州政府における成長管理政策の広がり。
80s後半	1000 Friends of Massachusetts「Growing Smart Initiative」
90s	各州が環境管理政策に関連して州都市計画法を改正。
1997	メリーランド州 スマートグロース法
2000	スマートグロース・アメリカ結成
2002	都市計画協会がモデル法を提示

(2) スマートグロースの原則・要件

スマートグロースに関する定義は、多くの団体や研究者によって示されているが、定まったものはない。以下では、スマートグロースに関する代表的な原則や要件を紹介し、共通点や相違点を整理する。

アメリカ計画協会(APA⁴⁾)は、「スマートグロースとは、包括的な計画を用いて、コミュニティを誘導、設計、開発、再生、建設することを意味する。」として、表-2の①に示すような要素を挙げている。スマートグロース・アメリカ(Smart Growth America, SGA)は、表-2の②に示すようなスマー

トグロース 10 原則を挙げている⁴⁾。また、Anthony Downs⁹⁾は、表 - 2 の③に挙げる項目をスマートグロースの原則として挙げている。このうち、アフォーダブルな住宅の建設すること、開発者の権利に対する障害を減らすこと、美観、通りのレイアウト及びデザインに関する、より多様な規制の採用は、あまり一般的でない原則であるとしている。

表 - 2 にまとめられるように、スマートグロースの原則や要件は、土地利用・住宅、交通・移動、財政・経済、環境・景観、コミュニティという都市活動全般に関わる概念である。言い換えれば、特定の目的に特化(例えば、環境保護など)するのではなく、土地利用や交通や環境等、相互に関係する都市活動のバランスを取りながら、長期的に持続可能な発展を目指すという概念であるといえる。

小分類を見ると、土地利用や住宅に関しては、土地の複合利用・多様性、コンパクト化・高密度化、既存市街地の有効利用の大きく3つに分けられる。

交通や移動に関しては、公共交通の利用促進と歩行者中心のまちづくりに分けられる。土地利用と交通に関する項目からは、自動車中心の低密度拡散型の都市構造から高密度でコンパクトなまちづくりへ

の転換の意図が読み取れる。

財政・経済に関しては、公平・公正な費用負担や意思決定の公正性が挙げられる。これまで、郊外部の開発によって、新たなインフラ投資など、都市全体に非効率、不公平な負担が強いられてきたことに對する反省が読みとれる。

環境・景観に関しては、自然環境や文化資源の保全、美観の重視が挙げられる。貴重な自然環境を守ることはもちろんのこと、美しさという人間にとっても心地よい空間を創造することが意図されていることも特徴である。

さらに、スマートグロースの原則として特徴的な点は、場の固有性や地域の連携といったコミュニティの個性や人的なつながりを含めている点である。事前確定的なゾーニングに対する反省として、多様な主体の参加による意思決定と、協力の重要性が認識されるようになってきたためであると考えられる。

(3) 類似概念との関係

スマートグロースという概念は(1)で述べたように、米国で生まれ、米国で発展してきた概念である。これに対し、欧州では、サステナブル・ディ

表 - 2 スマートグロースの原則・要件

大分類	小分類	①APA の定義	②SGA の定義	③Downs の定義
土地利用・住宅	複合利用・多様性	・財政的に責任のもてる範囲で、交通、雇用、住宅選択の幅を広げる ・混合利用の開発	・複合的な土地利用 ・様々な住宅や住み方の選択肢の創出	・短い移動で車の利用を最小化するような土地利用の混合化と歩行者に優しい設計 ・よりアフォーダブルな住宅の建設
	コンパクト化・高密度化	・コンパクト化	・コンパクトな建物設計の活用	・都市成長境界や公益施設制限を用い、居住地を、よりコンパクトに。かつオープンスペース確保のため、外延部への新たな開発拡大を制限。 ・新たな成長エリアにおいても、既存の近隣街区においても居住密度を高める
	既存市街地の利用	・土地の再利用	・既存市街地における開発の誘導と強化	・既存の古い街区を再活性化させる
交通・移動	公共交通の利用促進	・公共交通へのアクセスが良い	・様々な交通手段の提供	・私的な自動車の利用を減らすために、公共交通を強化。
	歩行者中心	・歩行者優先	・徒歩で用の足りるまちづくり	・短い移動で車の利用を最小化するような土地利用の混合化と歩行者に優しい設計(再掲)
財政・経済	公平・公正な費用負担	・開発の費用や便益を公平に分配する	・予測可能で、公正で、費用効率のよい開発決定を行なう	・新規開発にかかる公共的な費用を、一般的なコミュニティに負担させるのではなく、影響料(Impact fee)によって公共サービスの消費者に負担させる
環境・景観	環境・景観・文化資源の保全	・価値のある自然及び文化資源を保全、強化する	・オープンスペース、農地、自然の美、かけがえない環境の保全	・美観、通りのレイアウト及びデザインに関する、より多様な規制の採用
コミュニティ	場の固有性	・固有のコミュニティ意識や場の感覚(Sense of place)を持つ	・わがまち意識のある、特徴的で魅力的なコミュニティづくり	
	地域連携	・公共の健康と健康的なコミュニティを促進する	・開発の決定にあたって、コミュニティと利害関係者の連携を促す	
その他		・短期的、増加的で局所的な開発ではなく、長期的で地域性を考慮した持続可能性を重視する		・開発者の権利に対する障害を減らす

ベロップメント(Sustainable Development: 持続可能な発展)を共通の合言葉に、米国におけるスマートグロースと類似した都市政策が取られてきている。以下では、欧州におけるサスティナブル・ディベロップメント及びその実現手段の一方法としてのコンパクト・シティについて触れる。

a) サスティナブル・ディベロップメント

サスティナビリティ(Sustainability: 持続可能性)という用語は、1972年、ローマクラブのレポート「成長の限界」で初めて使われたと言われている⁵⁾。同年、国連人間環境会議(ストックホルム)において、開発と環境を調和させる用語として、サスティナビリティが用いられた。1987年には、国連の「環境と開発に関する世界委員会(ブルントランド委員会)」の報告書「われら共通の未来」が出された。その中で、ブルントランド委員会は、「サスティナブル・ディベロップメントとは、未来の世代がその必要に応じて用いる可能性を損なうことなく、今日の必要に用いる開発のことである」と定義した。1990年、EC委員会は「都市環境に関する緑書」を公表した。緑書では、サスティナブルな都市戦略としてコンパクト・シティという都市形成への方向性が示された。これがきっかけとなり、欧州全体として都市の環境問題が新たに注目されはじめた。1992年には、国連リオ・サミットが開催され、サスティナビリティに関する自治体レベルの取り組みであるアジェンダ21が採択された。

このようにサスティナブル・ディベロップメントという概念は欧州を発祥として全世界に広まっていった。使い勝手がよく便利な言葉であるので多用されたが、言葉の意味は様々な解釈があり、サスティナブルな都市とはどのような都市であり、それを実現するためには、どのような手段が必要であるかということに対して多くの研究が行われた。

英国の建築家であるリチャード・ロジャースは、サスティナブル・シティの特性として、以下の7項目を挙げている^{5),10)}。

- ①正義の都市：食物、教育、保健、希望がフェアに配分される
- ②美の都市：芸術、建築、景観がイメージをかきたて精神を高める
- ③創造的な都市：開かれた心と経験が人的資源のポテンシャルを高めて変化にすばやく反応できる
- ④エコロジカルな都市：生態への影響を最小限にし、

景観と市街地形態がバランスし、建物とインフラが安全で資源が効率的に使われる。

- ⑤到達のしやすさと移動性が高い都市：フェイス・ツー・フェイスでも通信手段でも情報がやりとりししやすい。
- ⑥コンパクトで多中心(ポリセントリック)な都市：農村地域を保全し、近隣コミュニティが結ばれ、交流が高められる。
- ⑦多様な都市：幅広い重層的な活動が活力を生み、活気のある市民生活を促す。

ロジャースの挙げたサスティナブル・シティの特性は、表-2に示したスマートグロースの原則と多くの類似点を持っていることがわかる。また、表-2のAPAの定義のように持続可能性を重視することが述べられているように、スマートグロースはサスティナビリティを志向しているとも言える。

b) コンパクト・シティ

コンパクト・シティは、サスティナブルな都市の空間形態として欧州を中心に提起された都市政策モデルである。しかし、コンパクトな都市が果たして本当にサスティナブルかという疑問に対し、異論も多い。スマートグロースでは、表-2に示したようにコンパクトな都市構造は、スマートグロースの原則に過ぎないものの、多くの定義で都市の密度を高め、コンパクトな都市構造を志向することが含まれているように、持続可能な都市の実現のためには、有力な都市政策モデルであろう。

(4) 本研究におけるスマートグロースの考え方

本章では、スマートグロースの経緯、定義、類似の考え方を概観した。スマートグロースは、米国で生まれた概念であり、事前確定的なゾーニングに対するアンチテーゼとして、成長管理の延長で発展してきた。また、米国で成長管理やスマートグロースという概念が発展した背景には、都市部の人口の急増、スプロール問題の解決があった。一方、欧州では、サスティナブル・ディベロップメントという概念が、都市政策上の重要なスローガンになっており、スマートグロースと関連性も多いことがわかった。

現在、我が国は人口減少、少子高齢化時代に入り、多くの自治体は厳しい財政状況であり、成長は望めないという風潮もある。このような現在の日本の背景は米国や欧州のそれと異なるため、欧米で用いられている概念をそのまま日本で適用できるとは限ら

ない。しかし、右肩上がりではない状況だからこそ、成長や発展に向けた努力が必要なのであり、スマートグロース的な考え方、すなわち、既存ストックを活かしつつ、土地利用や交通や財政や環境等、相互に関係する都市活動のバランスを取りながら成長し、長期的に持続可能な発展を目指すことは、我が国の都市・地域が目指すべき方向性としては希望の光となり得るのではなかろうか。具体的な施策については、米国でも州ごとに異なるように地域の特性に応じた様々なやり方があり得る。次章では、我が国におけるスマートグロースの考え方を取り入れた取り組みを紹介し、課題や今後の展望について述べる。

3. 我が国の政策マネジメントへのスマートグロース概念導入の現状と課題

(1) 我が国へのスマートグロース概念の導入

スマートグロースの概念は、これまで見てきたように米国を中心に発展してきたものである。この概念は、谷口による一連の研究^{7)など}や、小泉・西浦による著作³⁾によって我が国に紹介されてきた。研究レベルや、少なくとも都市政策理論としては一定の市民権を得ていると考えられる。

一方、我が国の自治体における都市政策へのスマートグロース概念導入を考えた場合に、都市圏とその周辺の農村部を包含し、さらに多心型(ポリセントリック)の政策区域を設定するためには、市町村単位より都道府県単位とするのが妥当と考えられる。

表-2で整理したスマートグロースの原則、要件を個別に見ていくと、「土地利用・住宅」の中でも特に「コンパクト化」に関しては、昨年のもちづくり三法改正もあり、都道府県レベルでも多くの自治体でその理念や考え方が取り入れられている。個別の施策としては、福島県¹²⁾におけるもちづくり三法に先駆けた大型店の郊外立地規制の実施や、新潟県¹³⁾・静岡県¹⁴⁾における白地地域の土地利用規制などが見られる。また、兵庫県¹⁵⁾では、都市計画を広域的な見地から市町村に対して『措置要求』できる手続きを定めており、都道府県が担う広域調整の制度を具体化したものとして評価できる。

このように、スマートグロースの原則、要件に沿っていると考えられる政策方針や個別施策は数多く見られるものの、自治体の政策マネジメントとして、本研究で考える「スマートグロース」、即ち土地利

用、交通、財政、環境およびコミュニティを包括した戦略を明示的に表現している例は、まだほとんど見られない。

(2) スマートグロース的な政策マネジメントの例

都道府県の社会資本整備分野において、スマートグロースの言葉を用いて具体的に戦略が示された例としては、平成18年11月に公表された「ぐんま県土整備ビジョン」¹⁶⁾が挙げられる。

同ビジョンでは、社会資本整備の視点から見たぐんまの将来像を実現するための3つの戦略のひとつとして「堅実な成長路線(スマートグロース)」を掲げている。同ビジョンではスマートグロースを「自然環境や文化的資源を守りつつ、交通渋滞や住環境の改善など多くの課題に対処して暮らしの質を高めていくために、都市や集落にある資産をうまくやりくりしてかしこく成長する考え方」と定義している。これを県総合計画の県土整備局版に当たる、いわゆる土木部門全体のビジョンとして提案していることが特徴である。

スマートグロースの原則、要件との関係から見ると、主に財政的な視点のみに感じられるが、土地利用(コンパクト化)や環境、コミュニティ(地域の魅力向上に投資)についてはスマートグロースと併せた「戦略」として掲げられており、ビジョン全体として本研究で考えるスマートグロースの方向が示されているものと捉えられる。

同ビジョンはまず戦略の方向性が示された段階であり、今後どう運用されていくのか、その実効性に注目していく必要がある。

(3) 実現に向けての課題

我が国の都市政策におけるマネジメントにスマートグロースの概念を導入するに当たっては、従来の都市政策から方向性を転換する必要があり、実務上様々な課題があると考えられる。ここでは、それらの課題について考察する。

a) 広域調整のガバナンス

我が国の都市計画は地方分権の流れの中でこれまで以上に市町村に権限が移っており、都道府県は単なる“束ね役”になっているという側面もある。しかし、地域全体での成長を実現するためには、広域的な調整とそのためのガバナンスが重要課題である。以下では、スマートグロースの実現に向けた、広域

的なガバナンスの必要性を3つの視点から述べる。

一点目は、開発と保全に関する自治体間のバランスの調整である。厳しい財政事情下では、資源配分の選択と集中は避けられない。選択と集中は、資源配分の自治体間の不均衡を生み、この不公平感が本来保全すべき場所への開発等、かきこい成長を妨げる要因となり得る。したがって、開発権取引や税の再分配等、経済的、政治的なバランス調整の仕組みが必要となる。また、そのためには、保全することの価値を明らかにすることも重要となる。

二点目は、既存ストックの有効活用と多心型（ポリセントリック）都市の形成である。表2の定義にも示したように、既存のストックを保全し、活かすことはスマートグロースの一要件である。長い歴史の中で蓄積されてきた場所に固有の財産、すなわち、文化、自然、人材、施設等のストックの価値を軽視し、切り捨てることは長期的に見て大きな損失となる恐れがある。また、既存の中心市街地等、地域の拠点が有機的に結びつくことによって、多心型（ポリセントリック）地域を形成することは、拠点間の補完や相乗効果を生み、Rogers¹⁰⁾の定義でも示されているように、持続可能性を高めることが期待される。

三点目は、地域の拠点間を結ぶ移動性の確保である。地域に偏在する多様なストックへのアクセスや多心型（ポリセントリック）地域の形成は、あらゆる人が地域間をスムーズに移動できることが必要条件となる。そのための交通計画の策定やインフラ整備は広域で検討する必要がある。

b) コミュニケーション

スマートグロースという政策の目的や、成長・保全等の考え方を、市民をはじめとする関係者が共有するために、コミュニケーションが不可欠である。また、計画検討手法の一つであるシナリオ・プランニングや視覚化（Visualization）技術の活用は、イメージの共有化を促進するために有用である。

c) 評価手法

「かきこい成長」や「持続可能性」を客観的に評価することは、施策の効果検証やコミュニケーションツールとして重要である。そのための評価手法の開発は喫緊の課題である。

d) 関連施策

スマートグロースの目的を具現化する個別施策は、地域の状況に合わせ選択していく必要がある。個別施策の方法論や実施事例を体系的に整理し、共有す

ることも実現・普及に向けた課題である。

4. おわりに

本研究では、米国で誕生したスマートグロースの基礎的な概念と我が国への導入の課題を整理した。今後、具体化に向けた検討を進める。

参考文献

- 1) 総務省統計局：「平成17年国勢調査の確定人口に基づく推計人口の遡及改定」, 2006年12月27日, <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/pdf/2-3.pdf>
- 2) 地域経済研究会(経済産業省)：「人口減少下における地域経営について」, 2005年12月2日, <http://www.meti.go.jp/press/20051202004/20051202004.html>
- 3) 小泉・西浦編著：「スマートグロース～アメリカのサステナブルな都市圏政策」, 学芸出版社, 2003年1月
- 4) (財)東京市政調査会：「スマートグロース政策に関する研究」, 2005年11月
- 5) 海道：「コンパクトシティ」, 2001年8月
- 6) 大野：「現代アメリカ都市計画～土地利用規制の静かな革命」, 1997年4月
- 7) 谷口：『「成長管理」から「スマートグロース」へ：米国における計画理念の転換と実際』土木計画学・論文集, 2002年9月
- 8) American Planning Association. (2006) Model Smart Land Development Regulations. *Interim PAS Report*. APA: Chicago
- 9) Downs, A. (2005) Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It. *Journal of American Planning Association*, Vol. 71, No.4, 367 - 378.
- 10) Richard Rogers (1997) *Cities for a Small Planet*, London: Faber and Faber
- 11) Litman, T. (2005) *Evaluating Criticism of Smart Growth*. Victoria Transport Policy Institute: British Columbia.
- 12) 福島県：「商業まちづくりの推進に関する条例」, 2005年10月
- 13) 新潟県：「都市計画基本方針」, 2005年9月
- 14) 静岡県：「白地地域の建築形態規制ガイドライン」, 2002年9月
- 15) 兵庫県：「都市計画法施行条例」, 2006年3月改正
- 16) 群馬県：「ぐんま県土整備ビジョン2006-2015 第1部 社会資本整備の取り組み方」, 2006年11月