



遠藤 宏
(株)みずほ銀行 執行理事・産業調査部長、当研究所 評議員

はじめに

財団法人日本開発構想研究所設立50周年、心よりお祝い申し上げます。

この50年、日本は戦後復興・高度成長を経て、世界に名だたる企業が幾つも巣立っていく環境を作り上げ、産業政策面では成功した国の一つと言えるのではないだろうか。

この成功へ導くために財団法人日本開発構想研究所の果たした役割は小さくなく、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画の実行を、各種調査・提言という形で側面サポートしてきたものと理解している。

一方で、1990年代のバブル崩壊以降、金融不況、リーマンショックなど低成長に苦しむ30年間を通じて、電機産業・半導体産業など、日本を代表する産業が海外企業に敗れてきた。また、イノベーションの遅れも相成り産業の新陳代謝が進まず、物価上昇率2%達成へ向け日銀による異次元の量的・質的金融緩和で日本を成長軌道へ戻そうという状況に陥って久しい。

世界に目を転じると、米中デカップリング、新型コロナウイルス感染拡大、カーボンニュートラル、ロシアによるウクライナ侵攻など大きな潮流変化が起きており、この潮流変化をチャンスと捉え、今こそ、日本の発展へ向けた国土開発の在り方を再考することを切に願ひ、以下にて私見を述べさせていただきます。

まずは、近年起きている潮流変化について述べてみたい。

米中デカップリング

2017年1月に第45代米国大統領にトランプ氏が就任し、2018年8月に米国国防権限法を成立させ、中国に対するハイテク製品・技術の輸出禁止、中国企業による米国企業の買収制限、米国政府による一部中国企業からの政府調達禁止などの動きにより、米中デカップリングが世界中で意識されることとなった。

中国は世界第二位の経済大国となっており、人口も約13億人と多く、日本と同じアジアに位置しており、日本経済と中国経済は強く結びついている。具体的な数値で見ると、2021年の国別貿易額では、中国向けが輸出21.6%・輸入24.0%を占めており、日本にとって最大の貿易相手国であることが分かる。このことから、日本は米中デカップリングという中でも、地域的・経済的な繋がりを考えた対応が求められると言える。

新型コロナウイルス対応

2019年末に中国湖北省武漢市にて見つかった新型コロナウイルスは瞬く間に世界へ拡がり、世界経済を停滞させる要因となり、2022年となった今でも欧米を含む一部主要国を除いては、経済の正常化には至っていない。2020年1月に日本国内で初のコロナ陽性者が確認されてから早2年強が過ぎ、その間に、世界的にリモートワークが進展し、またECサイトの利用者が急増するなど、消費者サイドの行動変容が顕著となると共に、企業サイドもリモートワークを前提としたオフィス体制への移行や、一部ではあるが地方への本社移転といった動きも見られ始めている。

カーボンニュートラル

2021年に開催されたCOP26では各国によるカーボンニュートラル宣言がなされると同時に、世界全体で産業革命前からの気温上昇幅1.5℃を目指すことが確認された。このような世界的な動きを受け、日本の企業でも2050年までにカーボンニュートラルを目指すという宣言がなされ始め、太陽光発電や風力発電などの再生可能エネルギーへの期待感が高まっている。

一方で、安定電源である原子力発電所の稼働が不十分な中で、変動電源である太陽光の容量が増加することに伴い、電力系統における需給調整の難度が増している。加えて2022年3月には、東京電力管内で停電リスクが高まり、企業・個人に対し、経済産業省が節電の徹底をお願いするという事象も発生した。今夏・今冬も電力不足が想定されており、カーボンニュートラルを達成するには安定電源問題の解決が重要であることが再認識された。

ロシアによるウクライナ侵攻

2022年2月にロシアがウクライナに侵攻し、2022年5月時点においても戦闘が続いている。西側諸国はロシアのウクライナ侵攻に対する制裁として一部金融機関のSWIFT（国際銀行間通信協会）からの排除などを行うと同時にロシアとの貿易に一部制限を課している。現時点において天然ガスは制限の対象外とはなっているが、英国BPがロシアからの撤退を表明するなど先行きは見通せない状況であることに加え、露ガスプロムがポーランドとブルガリアへの天然ガス供給を停止するなど、世界的にエネルギーや各種資源の供給が不安定になっている。

また世界的な穀倉地帯への侵攻でもあり、一部食料価格も高騰し始めるなどの影響も始めている。

おわりに

日本は2050年のカーボンニュートラル達成ならびに世界の中で存在感のある国を目指し、上述の潮流変化を踏まえ何をすべきなのだろうか。

小資源国である日本は、戦後、工業化を進

めると同時に工業品の輸出を通じて国力を向上する道を選び、小資源国として石油やガスの長期安定調達による資源利用の安定化を図り、海外から技術を導入・発展させることで一時は世界第二位の経済大国にまで上り詰めた。

日本は今後も小資源国であることには変わらないが、エネルギーを海外依存することの難しさを、ロシアによるウクライナ侵攻によって改めて認識させられたこともあり、中長期的には自国内の資源・エネルギーの最大限の活用が重要になるのではないだろうか。

洋上風力や原子力を最大限活用しつつ、カーボンニュートラル達成のための水素・アンモニアについては、日本企業が主体となってサプライチェーンを構築しつつ、極力自国内で製造するグランドデザインを描くべきではないだろうか。

例えば、北海道では再生可能エネルギーが余剰となることを見込まれ、この余剰電力を活用して水素・アンモニアを製造すると共に、水素・アンモニアを利用する産業、例えば鉄鋼の水素還元炉を洋上風力発電適地の多い北海道へ誘致するなどの案が考え得る。

今、世界は多くの潮流変化の中で先を見通すことが難しい状況ではあるが、この潮流変化を好機と捉えれば、日本らしい成長戦略を描くことにも繋がる。

今こそ産官学が一体となって、2050年や2100年のありたき日本を想像した上で、日本のグランドデザインを再考する時期ではないだろうか。

長期的な視点で日本列島全体を見渡し、各地域の強みを再定義し、どの地域にどのような産業を立地させることが経済的なのかを試算し、日本列島ルネッサンス（再改造）を検討すべきと考える。

このような大きな絵を考え、提言することが出来るのが財団法人日本開発構想研究所の強みであると思う。

是非とも「日本列島ルネッサンスを通じて地方創生も図り、世界から注目を集める日本に再興する」、そうした提言を行い、強い日本を創る活動を行って欲しい。



小林重敬
(一財)森記念財団 理事長、当研究所 理事

はじめに

これまでの都市づくりは、市街地再開発制度などによる開発（development）と建築基準法の地域地区制度による規制（control）により実現するものであったと考える。また開発が狙い通り成果を上げるには、その前にしっかりした構想（plan）が必要であるとされてきた。しかし、これからの都市づくりは、構想、開発、規制に加えて、マネジメント（management）を付け加えたものに移行する必要があると考えられ、開発が構想通り効果を発揮するには開発後のマネジメントが必要である。ただし、ここで述べるマネジメントは都市全体のマネジメントではなく、開発がそうであるように、都市の一部のエリアのマネジメント、すなわち「エリアマネジメント」である。

グローバル化の時代の都市づくりは、マーケットの力によるディベロップメントとそれにルールを当てはめるコントロールにより展開してきたが、これからはローカルな力によるマネジメントが重要になってくると考える。

グローバル化による産業化が世界全体を覆う時代に、地の力、バナキュラーな力がバランスよく展開される必要があるといわれている。バナキュラーな力とは「小さな共同体」が持つ固有の価値に基づくものである。小さな共同体が持つ、それぞれ固有の価値あるいは新しい価値を基に、時に偶発的なコミュニケーションやつながりが生まれ、全体の社会が覆われるような共同性が獲得できることが期待するものである。それは小さな共同体であるからこそ新しい価値を、比較的たやすく植え付けられることにつながる。

1. エリアマネジメントによる都市づくりを考える基本的事項

ディベロップメントの時代は、ローカルな力は相対的に「孤立」しており、全国画一的なコントロールの力により都市づくりがなされてきた。マネジメントが考えられる時代になると、ローカルな力によるマネジメントが都市づくりに大きく関係してくることである。一言でいえばエリアの関係者が絆を結ぶことにより社会関係資本を形成し、エリア単位で関係者間の協調的な活動を促してまちづくりを展開することである。

それは、「エリアマネジメント」と公共性の関係でも示すことができ、これまでの国などによる大きな公共性に対して、エリアの単位の小さな公共性が都市づくりで重要なものとして考えられるようになってきている。その「小さな公共」はまた、これまでの国などが関係する「大きな公共性」とは異なる「新しい公共」を担う可能性が高い。「新しい公共」を担うエリアマネジメント組織は、現在わが国でも多く組織化が行われ活動を展開している。そこで意識されている「新しい公共」は安全・安心から環境共生、賑わい、健康、クリエイティブなど多様に展開するようになってきている。

2. エリアマネジメントとタウンマネジメント

都市全体を対象にするマネジメントはタウンマネジメントと呼ぶことができる。タウンマネジメント（都市管理運営）とは「都市全体を空間的・時間的に適切に制御し、持続可能な都市活動の実現を図ること」であり、エリアマネジメント（地域管理運営）とは「地域関係者の日常活動に関わる、より小規模な地区を具体的に制御し、持続可能な活動空間として整備し活用すること」である。

また、タウンマネジメントが都市全体を対象とした公物管理運営が主な目的とされている

のに対して、エリアマネジメントは地域を単位とする環境管理運営である。環境管理運営では、公物管理とは異なって、何を管理するかが重要ではなく、その管理運営の「目的」が重視される。また目的を実現するために、これまでの計画、規制、事業制度とは異なるさまざまな代替手法（協定、協議、契約などの手法）が重視されるしくみでもありと考える。

「地域空間」の管理運営を前提とすると、管理運営の責務を担う主体を土地所有者に固定せず、「地域空間」を誰に管理運営させるか、誰にどこまでの管理運営の負担を担わせるのが社会的に効率的であり、また公正であるかを検討する必要がある。そのためには土地所有者以外の地域の関係者を含んだ管理運営主体を制度的に位置づける必要があると考える。

3. 「地域管理運営」には地域ルール（規範）が必要

地域管理運営に関して、ガイドラインなどの形で各地のエリアマネジメント活動組織が設定している何らかのルール（遵守すべき規範）を定める必要がある。ルールとして「地域管理運営」のために関係者間で結ばれた基本的合意はある意味で「地域が目指すべき将来像」なので、地域のマスタープラン（エリア・マスタープラン）に発展してゆく可能性を追求する必要もある。すなわち「地域管理運営」のルールをエリアの包括されたルールとして考えて、マスタープランとして位置付けてゆく必要がある。

また「民による地域管理運営」を「地域管理運営」手法として制度的に位置づけるには、その主体、活動内容などを明確にしなければならない。そのためには、さらに問題を個別的な要素の単なる集積ないし集合として捉えるのではなく、それら「個別なるもの」の背後にある何かによって有機的に統合ないし包括された存在として考えて、位置付けてゆく必要がある。それは、地域のマスタープランに発展させるための手段を考えることにつながる。

また、その考えを発展させて、今後、地管理運営に関する基本的合意に基づいて、地域管理運営にたずさわるエリアの関係主体で構成する私的団体に一定の行政権限の行使をゆだねる仕組みを作れないか、地域の管理運営に関するルールに実効性を与える方法はないかとい

う議論が必要となると考える。

4 エリアマネジメントのこれから

これからのエリアマネジメントを考えると、より多様な展開を考える必要がある。第1は民間と公共がより積極的な協働を行うエリアマネジメントであり、第2は市街地開発事業と連携したエリアマネジメントである。

エリアマネジメントはエリアの価値を上げ、その結果、エリアのステークホルダーに利益をもたらすと同時に、公共（自治体）にも税の増収をもたらす効果がある。そのことはエリアマネジメントを公民協働ですすめる可能性と必要性があることを示していると考え。特に自治体の財政力が弱体化している今日では、エリアを限定して財源を投入する必要がある。それは、まちづくりの効果が上がると考えられるエリアに限定して財源を投入する必要があるということである。ある意味での不公平を実践することである。

また市街地開発事業とエリアマネジメントの連携も重要である。市街地再開発事業や土地区画整理事業はいずれも事業後のエリアおよび周辺エリアのマネジメントについて明確な方針がないことが多い。市街地再開発事業は開発事業そのもののマネジメントはファシリテイトマネジメントのレベルで行われているが、エリアマネジメントの発想はない場合が多い。すなわち、市街地再開発事業を周辺エリアの活性化につなげるエリアマネジメントの発想がこれまでなかったのが一般的であった。しかし近年、市街地再開発事業の周辺地区を含めたエリアマネジメントを実践する事例が出てきて、エリア全体の成果を上げるようになっており、今後、積極的に範囲を広く展開する必要があると考える。

また土地区画整理事業の今後は既成市街地を対象とするものが増えると考え、その場合でも事業が終われば事業組合は解散され、その後の事業地内のマネジメントは特に考えられていないのが一般的である。すなわち、土地区画整理事業は事業後のエリア全体のまちづくりについて特に方針を持たない事例が多く、関係者に課題として認識されている段階であり、積極的エリアマネジメントを考えてゆく必要があると考える。



相田康幸
元 産業基盤整備基金 監事、当研究所 監事

研究所の監事として平成27年に就任、以降業務監査を行ってきておりますが限られたスタッフの中で手堅く信頼がおける業務執行が行われていると認識しております。また、研究所の実績についてもとくに首都圏、東京の課題についての調査研究、高等教育機関にかかわる成果など豊富な知見に基づいた優れた水準と理解しております。

研究所50周年記念誌への寄稿にあたり、今後の地域整備にかかわる課題についての私見を記しております。喫緊の課題としては地方圏の過疎、地域格差の拡大、各地域の災害リスクへの対応、さらに環境問題などがあげられますが、ここではやや抽象的、長期的な課題となりますが次の3項目に絞って記しております。

1. 高密度居住施設に適した施設所有のあり方

かつて地域コミュニティの長い歴史的な慣習、不文律の中で地域での居住に伴い景観保全、共同作業の義務など一定の負担や制限が社会的責任として課せられていた。しかしこうした地域の不文律は嫌われる事も多く、特に都市部においては薄弱化し、地方でも過疎化に伴い不文律の維持が難しくなっている。

また従来は、人口移動が少なく多くは平面の戸建て居住あるいは4～10階建ての高さの中で100戸程度の集合住宅居住を前提に生活面での社会規範が構築されてきていた。

近年、都市部では人口流動も激しくまた居住者の属性が多様化している中、高層で千戸を越す高密度な空間利用が増加している。地域との関わりが少ない新たな居住者はコミュニティ意識も乏しく社会的責任といった暗黙の規範がさらに希薄化して来ている。

こうした中、立体的な高密度な空間利用について法制度を含めた新たな社会規範が求められる。特に防災、防犯上の課題また施設の老朽化に伴うリスクの拡大への対応である。平面的な施設であれば老朽化に伴うリスクの多くは自己所有施設の範囲にとどまるが、立体的な施設の場合は施設全体にリスクが及ぶ。

長期的に安全な維持補修が必要な共用部分の運用管理などについて社会的責任意識が欠ける居住者あるいは投資目的の不在所有者から「私権の尊重」「老朽化の容認」等を主張されると施設全体の安全、安定的な管理が困難になる。既に所有者不在の老朽家屋について防災防犯上の問題が生じているが、高層で高密度な居住施設を不十分な維持補修のまま放置すると間違いなく将来スラム化し安全面でのリスクが拡大する。

現行の区分所有を前提とした管理組合による管理ではその対応に限界がある。施設所有に伴う権利の取扱いは極めてセンシティブであり注意を要するが、安全性と言う公益を重視し最低限の維持管理が不可欠な構造躯体部分、外壁などについて、維持に必要な一定の負担付きで公的管理下へ移管する、また少なくとも崩壊のリスクが高い老朽化施設を被災と同様な扱いとした法適用さらにその拡充を検討する必要がある。

2. インフラの老朽化とラチス型ネットワークへの転換

戦後、関東平野にその広大な空間を生かして中枢機能を集約し、太平洋ベルト地帯などに工業施設を広く展開し、それらを繋ぐ港湾、鉄道、道路のネットワークを形成してきた。加えて生

活インフラの整備等もなされ、快適な生活環境を享受するに至った。

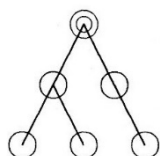
産業面はこうした首都圏を中心したヒエラルキー（縦）型のネットワークとその集積のメリットを最大限に活用し、優れた製造技術に支えられた家電、自動車などの量産型の工業化により高度成長を成し遂げた。

一方、人口および業務機能の東京一極集中が促進された結果、地方の過疎化の進展など近年その歪みが顕著になっている。また近年量産型工業が東南アジア各国との競合により衰退するなど産業構造の限界が生じている。さらには高度成長期に整備したインフラの老朽化も顕在化し始めている。

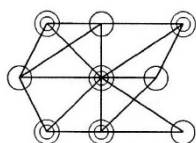
こうしたヒエラルキー型のネットワークは罹災経験などを踏まえエネルギー分野や製造業などの部品供給の面でその課題が既に認識されている。量産化、効率化に適しているものの、各機能が特化して特定部に集中するため、一部の部品供給が滞る等の事態が生じるとその影響がネットワーク全体に及ぶ。災害には極めて脆弱である。またネットワークのそれぞれの機能、役割が特化し固定化されている事が多いため硬直化しやすく環境変化に柔軟に対応することが難しい。

今後、インフラの老朽化に対応していく際には従前のヒエラルキー型ネットワークから産業構造の転換に適したネットワークへの更新が必要になる。異業種との連携が取りやすく、状況の変化に柔軟に対応し、新しい製品技術の創出に適したラチス（格子）型ネットワークが望ましい。さらにこれらの産業機能の拠点を各地域に分散配置することで、懸案の地域格差解消にも寄与する。

ヒエラルキー型
— 分業と集中 —



ラチス型
— 補完と融合 —



3. 高等教育機関の機能見直し、再編

以前仙台の研究機関に勤務していた際、かつての東北の大学の学部は教員養成と家政学部が中心で、卒業した教員の下で必要な人材を育

て首都圏に供給していた事を認識した。これらの人材が首都圏の人手不足を補い、また「出る杭は打たれる、出過ぎた杭は抜かれる」と揶揄された事もあったが「うまく作る力」を持った均質な人材として工業化社会の成長を支えた。こうした人材はいまだ必要ではあるもののその必要性は低下している。

今後期待される成長産業は、前述の「魅力あるモノ」を作る新しい製品技術、いわゆるプロダクトエンジニアリングが基軸になる。こうした新産業は、従来の電気・機械加工の分野で多くみられた研究から開発、応用、量産化という段階的なプロセスに加え、医学、生化学等の分野でみられるように研究段階から直ぐに“死の谷”“ダーウィンの海”を越えて製品化されることも多くなる。

そこで求められる人材は、市場のニーズと研究分野のシーズを理解しそれを繋げる担い手である。高度な専門性があり一方で異分野についての幅広い視野を持ってそれらを融合する能力を持ついわゆるT字型の人材である。例えば制御工学と福祉分野を融合させて介護ロボットを作る、芸術とソフトウェアの連携により魅力あるマルチメディアが生まれる。

高等教育機関はこうした人材の育成に对应して行く必要がある。このため、専門分野が限られている従来の高等教育機関は専門分野を超えた教育のために異分野の教育機関相互に、あるいは産業界との連携を図っていくことが必要になる。

高等教育機関はいわば今後の成長基盤としての「知的な社会資本」であり、また少子化の中、地域の活性化対策としても地域において活躍する人材育成に向けた再編、機能強化が期待される。

追補：新産業創出の課題

獲物に逃げられる失敗が当然の狩猟社会に対し農耕社会での失敗は1年間の収穫を失う。こうしたDNAを受け継いでいるためかいまだに失敗に対する不安が消えない。独創性あるベンチャー企業に対して先進事例、海外の成功事例の説明を求める矛盾。新産業創出の為には根強く残るこの失敗に対する心理的不安の克服も必要。



瀬田史彦
東京大学大学院 工学系研究科 准教授

まだ小生が駆け出しの研究者だったころから、設立年が私の生年と同じ開構研に大変お世話になった。設立年である1972年は、日本の高度成長のたそがれの時期であり、開構研はその後の日本が直面する多様な課題に対応するため、様々な開発計画・構想を考案・提示し、日本の国づくり、地域づくりを支えてきたと認識している。

しかしちょうど設立の頃から、国土計画をはじめ、様々な計画・構想の存在意義が問われるようになった。とりわけ1980年代の中曽根政権、2000年代の小泉政権の時期は、ネオリベリズムの発想から自由経済が是とされ、計画や構想が不要であるという認識が広まった。国づくり、地域づくりへの公の関与の低下は、計画・構想の影響だけでなく、公共投資の実績にも表れた。

こうしたトレンドは、日本だけでなく世界的にみられたようである。世界の100カ国以上の国家総合計画を収集して原語で分析したMunroらによるいくつかの研究は、計画という行為の評価が、計画経済を旨とする旧東側の共産主義諸国の伸張と衰退に応じて大きく変化してきた様子を捉えている。1980年代にレーガノミクス・サッチャリズムなどの言葉で主流となったネオリベリズムの発想に基づく、計画・構想に頼らない自由主義的な国家運営は、計画経済の衰退に合わせて出てきた政策思想と言え、1970年代まで主流だった国家総合開発による計画的な開発に代わって大きく普及するに至ったとしている。

しかしMunroらは、21世紀にはいり、計画・構想の重要性が旧来の計画経済的な発想とは異なる多様な形で再び伸びてきていると主張している。上記のようなトレンドから1980～

2000年代に策定が控えられたり影響力が低下していた国家計画が、2010年代以降になって再び盛り返してきているという。近年の計画の中で最も多い類型は、ボトムアップ (largely bottom-up process) でエビデンスに基づいた (strong evidence base) 計画であるとしている。その理由として、多くの国・国際機関・民間団体などによる水平的な合意形成で生まれた目標である、気候変動枠組み条約 (パリ協定) や持続可能な開発目標 (SDGs) が影響しているという。

十年・数十年単位の様々な経験を経て、世界は再び、計画・構想の重要性を認識し、貧困撲滅や災害対応など長年の課題、そして地球環境問題をはじめとした新しい課題に計画的に取り組もうとしている。開発という言葉は、日本では今もややネガティブなイメージで語られることが多いが、世界の人々がディベロップメント (Development) という言葉に込める思いはより普遍的でポジティブなものだ。その意味でも、開構研に寄せられる期待は今後、さらに高まるに違いない。開構研の今後のさらなる発展に期待したい。

【参考文献】

Lauchlan T. Munro, 2020, The resurgence of national development planning- how did we get back, International Development Planning Review (2020), 42, (2), 127-138

Chimhowu, Hulme & Munro, 2019. "The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships," World Development, Elsevier, vol. 120(C), 76-89.



岡部明子
東京大学大学院 新領域創成科学研究科 教授

ネットワークによる“つながり”をより広く捉え（れば）、“人と土地”とのつながりである国土の適正管理、“人と自然”とのつながりである災害対応や地球環境問題、“人と社会”とのつながりである共生社会の実現にも積極的に取り組んでいく必要がある。

2021年『国土の長期展望』にこの一文を認め、私は、近代主義的な国土政策の行き詰まりに差し込む一筋の光を見た。計画理念の関係論的転回の兆しだ。

ネットワークは、わが国の戦後の国土政策を貫く概念であり、それ自体は新しくない。田中角栄の日本列島改造論の実現を担ったのが、いうまでもなく鉄道・道路をはじめとする交通インフラ整備だった。以後半世紀間、ネットワークは、人・カネ・モノが動く「基盤」であることが大前提だった。つながる主体はあくまでも人同士だった。それが、今回の国土の長期展望では、一歩大きく踏み出している。土地や自然や社会が、モノが、人とフラットにつながるネットワーク空間がイメージされ、新たな“つながり”概念が提示されている。

本長期展望は、「コロナ禍で我が国は変わる」という力強い一文で始まっている。その主眼は、これまでサブにとどまっていたデジタル技術の活用から、「デジタルを前提とした国土の再構築」を真っ直ぐに打ち出すこと。T.セドラチェクが、コロナ禍当初の混乱していた時期に「これからは人と人が物理的にふれ合うときにはいちいちIRL (in real life) と特記するようになる」と言い当てたように、オンラインがデフォルトになる時代の到来だ。

“つながり”の再定義

だが、他方で、コロナ禍は「人間がリアルの世界に生きる生き物」であることから逃れようがないという厳然たる事実を思い知らされた出来事でもあった。“つながり”概念の再定義は、これからきている。偶発的に人間が新たなウイルスとつながったことで世の中が一変した。人間は、望むと望まざるとを問わずにあらゆるモノたちと潜在的につながってリアルに生きている。

人と人、人とモノのフラットなつながりとは、人が揺るぎないものとして先にある他の同じような人たちとつながる、すなわち、人というアクターがネットワークするのではない。そうではなくて、ネットワークすなわち“つながり”が人やモノを行為させているというふうに、“つながり”本位にとらえなおす挑戦だ（ラトゥール 2005=2019）。まさにラトゥールのアクターネットワーク（ANT）論であり、日本の国土政策は関係論的転回に踏み出したといっている。

従来の国土計画理念であれば、土地には明確な輪郭があり、特定の個人や団体に排他的に帰属する所有物であることを前提とする。だから所有者不明土地は大問題になる。他方、関係論的国土管理なら、人と土地の“つながり”が何よりも先立っており、その“つながり”自体をいかにマネジメントするかが問われることになる。

人と人のつながりでは、人が人を所有することはない。人と土地のつながりも同列ならば、土地を所有しなくても人と土地はつながる。むしろ、関係論的国土管理では、人が土地を所有できていると思っているほうがおかしい。

惑星都市、旧都市計画法

関係論的転回は、都市理論でも試みられている。ブレンナーとシュミットの惑星都市（planetary urbanization）論だ。西洋の都市論は古来より、人間が地球の大地の一部を囲い込んで都市の領域と定め、そこに範囲を限って、人間本位の論理で管理するのが前提だった。しかし、交通・情報インフラの発達で、異質な場所や人びとが交わっているのが常態化した。「都市的なものが地球化」した（ルフェーヴル 1989=2018）。人新世といってもいい。都市域を越えた都市化は、ネットワークの網の目から取り残される場所や人びとを必然的に生み差異をともなって進行する。地球を覆う都市化は構造的にスラムを生成せずして起こらない。このように格差をともなう都市化に応答するには、関係論的にとらえ直さざるをえない、すなわちつながり本位にならざるをえないというわけだ（Brenner, Schmid 2015）。

他方、わが国における都市計画の原点には、西洋の都市観と異なり、そもそもつながり本位の計画思想があったのではないか——西川のこの説にはっとさせられた（西川 2014）。彼が注目したのは、1919年都市計画法制定に大きく関与した内務官僚池田宏の都市経営論である。都市計画史ではとくに市民自治を支持する立場から、池田は滅私奉公で開発優先の考え方の持ち主として批判されてきた。しかし、西川は池田の都市経営論にANT論的な解釈を与えている。彼は日本の公衆衛生史の観点から、池田が都市の衛生環境向上における日光の効用を重視した点に着目し、そこに自然の日光と人間の“つながり”をマネジメントする姿勢を見る。池田は都市を「人間の力で以って自然に出来て来る社会現象」ととらえていた。池田にとって都市計画とは、そもそも自ずと成るひとつの有機体として都市を対象とし、物理的に整備することで「人と人」と同等に「人と自然」や「人とモノ」の“つながり”を間接的に変えることで都市を統治する技術だったともいえる。

縮小先進国日本発の国土思想へ

人口が増加し続けている間は、人間本位の人間中心主義的な計画思想は都合がよかった。ちょうど開構研が創設されたころ、日本は、国の

インフラ整備が導火線となり経済発展に沸いていた。誰もが今日より明日のほうが豊かになれると信じられる時代だった。こうした国土計画は、その後アジアを中心とした途上国の国土開発モデルとなった。

そして半世紀を経た今、日本は一転、縮小先進国だ。人口規模が縮小局面に入ると、西洋的計画の論理では成長という目標が重荷になり急につらくなっていく。規模縮小で国土を管理せざるをえない状況に追込まれて、国土計画思想の関係論的転回が芽生えた。近代計画思想を超える新たな“つながり”概念で、今度こそ日本から非西洋発の大地と人の付き合い方の地平が拓かれようとしていると私は思いたい。

【参考文献】

- Brenner N and Schmid C (2015) Towards a new epistemology of the urban. CITY 19(2-3): 151-182.
- ラトゥール B (2005) 伊藤嘉高 訳 (2019) 『社会的なものを組み直す アクターネットワーク理論入門』法政大学出版社
- ルフェーヴル H (1989) 平田周 訳 (2018) 「地球の変貌」『空間・社会・地理思想』25号 99-101頁
- 国土審議会計画推進部会 国土の長期展望専門委員会 (2021/06) 「国土の長期展望（最終とりまとめ）」
- 西川純司 (2015) 「近代日本の都市計画と統治：内務官僚池田宏の都市計画論の分析から」『ソシオロジ』58(3) 53-66頁

V-13. 国土計画の当面する課題と民間コンサルタントの発展を考える

—国土計画への私の期待—



天本俊正
元 建設省 官房審議官、ジェイエイシーエンジニアリング(株) 顧問

1. はじめに

日本開発構想研究所は、昭和47年7月に設立され日本経済の発展、国土の整備とともに堅実な発展を遂げられ、ここに50周年を迎えられたことに心からお祝い申し上げたい。小生も丁度この時期を自分自身の国土計画に関心を持ち幾分でもその業務に携わった者として、わが国の国土計画の変遷に何を感じ、あわせて今後何に個人的に期待しているかを、記念誌の刊行に合わせて、拙文に表したい。

2. 国土計画が果たした役割の評価について

私が「役人」の下っ端として初めて国土計画の実務に触れたのは、昭和40年代半ばに全国にわたって「地方生活圏」を設定、整備することであった。猛烈なモータリゼーションの波を市町村道のレベルでも受け入れることが課題であった。今、令和の時代に国土審議会専門委員会できりあげられているのは、デジタルとリアル融合する情報インフラの整備を「地域情報圏」として取り上げられようとしている。

現在、日本は少子化の厳しい状況に襲われており、何が解決の方策かを見るに戸惑っている。困惑の根本は、この情報のデジタルとリアルの関係の不都合によるとみる。

昭和16年のわが国の人口政策確立要綱にいう「個人主義行き過ぎの世界観」でなく「家と民族とを調和する世界観」を生活圏、情報圏レベルで実現しなければ、少子化行き過ぎは是正されまい。

ある人口学者は「人口政策は究極のところ国家と家庭との結びつきの問題である」という。国土計画に国民統合の世界観を提示し、世代承継、子孫繁栄の方向を指し示すべきであろう。

3. 産業の発展と国土の対応

アダムスミスの国富論を引き出すまでもなく、人類就業の分業化は、生産力を引き上げ、国土の利用と集約分散をいちぢるしいものとしてきた。我が国の国土計画は、大東亜戦争前の大東亜共栄圏から戦後のダム開発、道路、港湾整備、大小さまざまな都市地域形成などを引き起こしてきた。

先に触れた「地方生活圏」では、旧建設省の担当部局は、全国都道府県を通じて計画事業費総額枠を全体経済見通しの中の試算から割り出して各都道府県に割り付けた。担当していた小生もなぜそのような根拠の薄い投資額総枠配分ができたのか、わからない。しかし、その結果、全国つつうらうらにプロジェクト群が発生し誕生した。

国土に、世界に、フロンティアがあり、人類種族に明確な人口の増加用意があるかぎり、科学技術の発展、文化文明の深化が出来て、世界経済の拡大、文明の発展を見ることができると。

4. 来世紀には3億人の国土と宇宙フロンティア

民族が、その人口を維持するには、出生率2.07の維持確保は絶対の条件である。わが国は、戦後のベビーブームが去った後、昭和50年代以降この維持水準を大幅に下回る「国難」的状況にある。

実は、世界を見ても西欧先進国は、東アジアも含め、共通的に低出生率であり、アフリカ、イスラム、南アジアなどは、高い出生率を維持していて、いわば二重構造に世界人口の増減構造はある。小生は、従ってわが国の低出生率対策としてわが国の人口政策確立要綱（昭和16）が、「個人を基礎とする世界観」

を排し、「家と民族を基礎とする世界観」を民族として確立すべきとしているのは、世紀を超えて的を得ている、とする。

いま世界の将来人口は、爆発的増加を見ており、来世紀には、300億人の地球人口も傾向値をとれば、試算できる。アフリカやイスラムの文化文明を尊重する精神をもし日本がとるならば、来世紀に日本の人口も3億人を試算することもできる。つまり人類人口爆発の波に乗れば日本国土・派生する宇宙空間に世界シェアの3億人となる。

宇宙物理学者Kオニールは、1970年代に、人類の宇宙居住限界は今の2万倍と推測した。科学技術、文明が、将来においてどの程度まで進歩を見るか一概に言えない。一方では、人類が地球に働きかける決定的進歩を見ることができ「アントロポセン；人新世」の到来も言われている。宇宙フロンティア時代の到来は、決して遠い世紀の先ではない。

人類は、飢餓・災害・病気・戦争の4大災厄を乗り越えて人口急増、地球を飛びだして宇宙に「住む」ことができるかもしれない。ここまで生きながらえる力を科学技術文化文明を発達させる努力の集積が可能にしてきたと積極的に解釈したいものである。宇宙空間での世界諸民族の切磋琢磨の文化文明競争の展開が、永遠に近い期間、続いていくものと期待したい。

5. おわりに 国土計画策定者の人材育成

人と国土の長期計画は、決して中央政府が独占的に策定するものでなく究極的には、国民総意を反映するのはもちろん、国民一人一人が生きていく上での指針として存在するものであってほしい。家庭基盤、職域基盤、地域基盤を歴史・伝統を踏まえての着実堅固なものとしつつ、国土インフラ、宇宙インフラの構想を提示すべきである。

日本開発構想研究所が次の世紀に向けて一層の発展を見られることを祈念したい。その中で国土計画策定者の人材育成にも十分な貢献をしてほしい。

補遺:「3億人の国土」については、小生は雑文エッセイなどで記録に残している。一部を「補遺」として記す(土地総研「土地総合研究2016年春号」所収)。

日本「2110人口計画(増加・配置)」の提案

- ① 3億人の国土:100年と言わず50年で、人口均衡に戻し、100年では3億人国土人口を目標にする。
- ② 大都市圏創造の国土形成:8,000万の単位の4大都市圏を構成構想する。
 - 1) 北日本大都市圏(北海道・東北)
 - 2) 関東大都市圏
 - 3) 中央大都市圏(北陸、中部、近畿)
 - 4) 西日本大都市圏(中四国・九州・沖縄)

表 日本列島・超長期人口計画(増加・配置)

単位:万人	現在	2050	2110
北日本	1,400	2,500	8,000
関東	4,200	4,200	8,000
中央	4,000	4,000	8,000
西日本	2,500	3,000	8,000
合計	12,100	13,700	32,000

③ 施策ごとの人口増加効果

人口増加の各施策は次のように柱建てができよう。

- 1) 国民精神の剛健化:現在の軟弱な国民精神の改変には、民主主義のもとでは国民運動による。民族の使命に燃えれば、出生増は確実に起こる。
- 2) 民法改正:家制度を復活し、選択制でいいから、家族の絆の強化を法制度でもバックアップする。戸籍制度を活用する。戸籍活用で家族の扶養義務等の認識を強める。
- 3) 婚活の国民運動を行政でも支援する。
- 4) 中絶、避妊の抑制は、これは墮胎禁止の現行法制の厳格施行に移るだけでも効果は即効である。年間20万人の生まれるべき子が、世に生まれることなく終わっている。
- 5) 女性の就労/就学形態を、大幅に変える。男性本位の勤労・就学体系とは別に女性本位の制度を導入する。出産を終えた年代の女性の就労/就学を容易かつ有意義なものにすることにより、若い女性の結婚促進、出産意欲の向上につながる。
- 6) 税制で、家族給制度、扶養手当などの制度は、拡充すべきだ。

以上のような政策を、国、地方、企業、地域で徹底させれば、おおむね年間100万人の新生児のペースを、10年で200万、30年で300万、50年で500万(いずれも年間出生数)に増やしていくことができる。これで2110年に3億人の国土は可能である。



川上征雄
(公財)都市化研究公室 特別研究員

1. 財団発足とこの50年

日本開発構想研究所50周年に臨み、謹んで祝意を表する次第である。

今から50年前の1972(昭和47)年は開発政策では節目の頃である。わが国の高度経済成長が終わり、公害問題の顕在化が開発行為への批判を高じさせるなか、再び日本列島改造論という開発の狼煙がにわかになら上がった。国際的にはコンピュータを駆使したシミュレーションが「成長の限界」を警告し、政府とは独立したシンクタンクの提言が信頼された、そんな年に当財団は発足したのである。政府系シンクタンクの総合研究開発機構発足の1年前である。

その翌年には「成長の限界」を実感させるように石油ショックが現実起きた。エネルギー問題、環境問題が大きな社会問題となっていく中で「開発する」は「環境を保全する」の反意語のように扱われた。すなわち本来の意味を離れた別の含意の隠語のような「談合する」、「総括する」、「玉砕する」などの語用の如くである。爾来、壮大な開発事業の提案は徐々に少なくなってきた感がある。

50年・半世紀という時間は、ただ平穏に流れるだけでは済まない十分に長い時間である。その間に非常な災害が起きたり、価値観が大きく転換してしまう事件が起きても何ら不思議なことではないからだ。事実この50年の間に、100年に1度と言われた巨大津波があり、100年に1度といわれる大規模な経済の落ち込みを経験し、かつて市場の失敗の反省から進められてきた施策が新自由主義の名の下に再度市場優先政策に転換したりした。東西冷戦の終焉も目撃したが、その枠組みが復活したようなリアルな戦争を目の当たりにしている。そして現下では100年ぶりのパンデミックの渦中にある。

2. 感染症流行はいずれ収まる

その新型コロナウイルス感染症のパンデミックは発生からすでに2年以上を経過しているが、いずれは収束するはずである。なぜならば100年前に世界的猛威を振るったスペイン風邪でも、わが国の場合1918(大正7)年から始まった流行が1920(大正9)年には終結したからだ。

その1920(大正9)年に東京市長に就任したのは後藤新平であった。医師でもある後藤は日清戦争の帰還兵の防疫対策や台湾での感染症鎮静化に手腕を振るったが、市長として都市経営に携わるのは初めてであった。そこで先達のニューヨーク市政調査会に倣って都市行政の調査、研究を行う市政調査会を発足させ、アメリカからチャールズ・ピアードを招聘するや東京の将来の都市計画など、市政に関する広範な提言を依頼した。スペイン風邪を越えて、東京のまちづくりに西洋の知見を採り入れる体で『東京市政論』がまとめられたのである。当時のシンクタンクともいえる市政調査会の顧問ピアードが立案した事業計画は、下水道、地下鉄、街路の整備から都市の公衆衛生に至るまで広範に、かつ東京の骨格を形成するような大規模な構想を示した。往時の日本にとっては、桁外れに大きな開発事業の提案だったのである。

3. 「大風呂敷」はこうして広げられた

後藤は1923(大正12)年4月には東京市長を退いていたが、同年9月1日に起きた関東大震災の翌日には内務大臣に任じられた。また後日帝都復興院が設置されるのに伴いその総裁も兼務することとなった。そのとき打ち出した復興計画案は、件のピアードの提案が下敷きになったのである。東京市で大規模な区画整理と公園・幹線道路の整備を実施しようと、13億円と

いう当時の国家予算1年分に匹敵する巨費を求めた。「大風呂敷」と言われた後藤の計画は市長時代の検討の成果でもあった。しかし財界や政友会からの猛反対にあった。

結局、議会が承認した予算は4億6,800万円であったため、当初計画を縮小せざるを得なくなったが、現在の東京の都市の骨格をなす主要な街路、公園や公共施設という基盤が整備されたといえる。今でもなお東京はこの復興事業の遺産に負うところが大きい。当初計画案は縮小したものの「大風呂敷」を広げられるだけの構想を有していたことに感服するのである。

4. 大きな構想を待望する

現代を生きる我々がコロナ終結を目前にして、くにつくり・まちづくりのために何を成すべきかを考えるには好機であるはずだ。国交省では、くにつくりのビジョンである国土形成計画についての議論がなされているが、そのとりまとめには吃驚し、首肯できるような大きな構想は残念ながら見い出せないでいる。AI、IoT、DXなどのデジタル用語やカーボンニュートラル等の環境用語が躍るがそれらは手段であり、目標像としてリアルな空間をどうしたいのかが目に浮かばない。どんな国土を作り上げようとするのかのランドデザインがないと感じる。

また、まちづくり分野においても検討されているが、老朽ストックを新常态に対応した住宅やサテライトオフィス等にリニューアルすることや総合的交通戦略を講じるとしている。またリアルタイムデータ等を活用して過密を回避するような人の誘導を提唱している。そしてウォークブルなまちづくり、コンパクトシティ、スマートシティなどを引き続き推進していくというのである。

現政権が掲げる田園都市国家構想は約40年前のそれなのだろうか。これまたデジタルというパッチあてで装った旧来の構想のことにようにみえる。

現代の官吏に今様の「大風呂敷」を期待することは詮ないことであろう。むしろ当財団などの政府外のシンクタンクにこそ大胆な提言の役回りがあるのだろうと考えるようになった。

【参考文献】

ビード博士(1923);『東京市政論』財団法人東京市政調査会

チャールズ・A・ビード (Charles Austin Beard, 1874~1948) は、アメリカの経済、歴史、政治学の研究者である。『合衆国憲法の経済的解釈』(1913)などを著わすコロンビア大学の教授であったが、第一次世界大戦への米国参戦に反対した同僚教授に対する大学側の処分を不当として1917年に退職し、ニューヨーク市政調査会理事に転じた。そこで市政改革運動の理論的指導者として名を馳せていたビードを後藤新平に推薦したのは後藤の娘婿の鶴見祐輔であった。

東京市政調査会の顧問として1922(大正11)年に来日し、約半年間滞在した。後藤がビードに要請した4つの事項は、1. 学生や都市市民の市政・行政への興味を喚起させること、2. 市政調査会の調査計画、図書館、調査方法の指導を行うこと、3. 租税、課税物件評価、交通など具体的な都市問題についての米国の事例を要約・紹介すること、4. 東京市長の立場で市政問題に対する私的見解を「自由に又腹藏なく」報告すること、であった。1. の一環として、日本各地で講演会などを実施した。東京大学や東京市吏員講習所などで行われた講演を蛸山政道も聴いたという。そして4. への応答として、アメリカ帰国後に『東京市政論』を完成させた。(日本語版著者名の仮名表記「ビード」は、本人の希望によると『アメリカ共和国』の凡例にある。)

1923(大正12)年9月1日に起きた関東大震災に際し、急遽内務大臣に就任した後藤からの助言を求めたい旨の再来日要請を受電し、後藤に新街路を設定せよ、街路決定前の建築を禁止せよ、鉄道駅を統一せよと打電した。震災復興事業の紆余曲折の中、約40日間滞在し帰国した。

帰国後のビードは、米国の歴史・政治に関する著作物を多数出版し、またアメリカ政治学会会長、歴史学会会長を務めるなどした。晩年には、参戦の世論を形成するためにフランクリン・ルーズベルト大統領が日本の先制攻撃を誘引したという『ルーズベルトの責任』を出版した。歴史修正主義者という批判のうちに1948年に逝去した。



志摩憲寿
東洋大学 国際学部 准教授

1. はじめに

何よりもまず日本開発構想研究所の50周年をお祝い申し上げたい。研究所の歩みを拝見すると、名の知られた国内外の都市・地域計画における調査研究に加えて、大学や高等教育機関の設立・整備に取り組みられており、研究所が知的基盤を牽引してきた様子が伺える。私自身の関わりについてもお話しさせていただくと、開発途上国の都市計画という専門性から、諸外国の国土政策分析調査にて、インドネシア、ベトナム、フィリピン、さらにはスウェーデンでの現地調査、また、インドネシア・スラバヤで開催された第3回国連人間居住計画（HABITAT III）準備会合にもご一緒させていただいた。最近ではエチオピア国都市計画・都市管理能力強化プロジェクトにもお声がけいただいたり、UEDレポートではスラムの居住環境改善をめぐる論考を執筆させていただくなど、数多くの研鑽の機会に恵まれた。改めて御礼申し上げたい。

さて、本稿は「今後の研究所の進むべき道を定めるよすがとしたい」とあったが、恥ずかしながら私の力量を大きく超えるところ、本稿では、UEDレポートでの拙稿を振り返りつつ1)、2)、開発途上国におけるスラムの居住環境改善をめぐる私見を素描させていただきたい。

2. 新型コロナ禍での近隣地区への眼差し

世界各都市でロックダウンを進めていた頃、近隣地区を問い直すような動きが見られたことは記憶に新しい。日本においても、例えば、最初の緊急事態宣言下の東京ではターミナル駅の繁華街から地元駅の商店街へと人の流れが変わったという報道も見られた。

近隣地区を中心に据えた市街地再編も議論され始めた。よく知られたところで、例えば、

パリでは、（厳密にはコロナ以前から提案されていたが）イダルゴ市長の下で市民の誰もが仕事、買物、医療や文化といった様々なニーズに15分で到達できる「15分のパリ」が注目された。また、メルボルンの長期計画“Plan Melbourne 2017-2050”は、「インクルーシブで、活があり、健康的な近隣地区」を主要政策の一つに置き、その実現のために「20分の近隣地区」として、自転車や徒歩、公共交通の再編とアクセス向上と共に、雇用機会や商業施設、医療施設、教育・文化施設、公園や緑地、レクリエーション施設等の日常のニーズを時間にして20分、距離にして800メートルで利用可能となるような近隣地区を描いている。

3. 「15分のスラム」

この近隣地区をスラムに描いてみるとどうなるだろうか。大規模なスラムとして知られたバンコク・クロントイ地区、ムンバイ・ダラービー地区、ナイロビ・キベラ地区、リオデジャネイロ・ロシーニャ地区に半径1kmほどの円を描いてみると（図1）、いずれの地区も桁違いに大きいという訳ではないことが分かる（同時に世界最大ともされるキベラ地区の規模感もまた確認できるが）。すなわち、スラムはほぼ近隣地区のスケール感ということになる。

こうしたスラムに足を踏み入れるとどうだろうか。そこに住まう人々は、所得が決して高くなく、かつ、安定していないが故に市場に敏感であり、何もかもがビジネスになり、住民のニーズに応じたありとあらゆるサービスが（時にたくましく）提供されている。「15分のスラム」は、まさに、先のように問い直されつつある近隣地区であり、すなわち、スラムにおいては当たり前に見られる市街地なのである。この



図1 「15分のスラム」：左からバンコク・クロントイ地区、ムンバイ・ダラービー地区、ナイロビ・キペラ地区、リオデジャネイロ・ロシーニャ地区（出典：Google Earthより作成）

ような市街地を形成するスラム住民による「たくましい」活動は、スラムの居住環境改善との接点においては、ジョン・ターナーらによって1970年代より積極的に評価されてきたところではあるが、いま「15分のスラム」として改めて評価したい。

4. 同時代的視点からのMACHIZUKURIに寄せて

最後に4枚の写真をご覧いただきたい(図2)。これらをインドネシアの住宅専門家に見せたところ、いちばん左の写真が東京であることに驚いていた。物的環境がジャカルタに似ていると言う。これは的を得ていて、スラムの居住環境における本質的改善対象であるところの物的環境だけに着目すると、実はこの4枚の写真から様々な共通点を指摘することができるのである。すなわち、各都市の抱える課題には、気候変動や防災といった比較的分かりやすいだけでなく、例えば、その物的環境に着目してスラムを「密集市街地」と捉えるだけで多くの共通した課題を見出せよう。したがって、スラムの居住環境改善に求められる視点は、開発途上国—先進国の枠組みの中での都市問題としてとらえる構造主義的視点、また、(しばしば

構造主義的視点に対置される)地域固有性を重視した現場的視点に、世界各都市に共通の課題から学び合う同時代的視点ということになる。

折しも、ポスト・コロナの日本の国際協力事業もまた、近隣地区をめぐる一連の世界的な動きに共鳴しつつ、スラムを含む近隣地区を重視する向きにあるとも聞く。国際協力事業として日本の経験に軸足を置くならば、近隣地区において実践されてきた「まちづくり」を同時代的視点から見た「MACHIZUKURI」として世界各都市と学び合う姿勢が問われることになる。それでは何をどのように学び合うことが求められるようか、私自身の研究課題としても取り組む意を固め筆を置くこととしたい。

【参考文献】

- 1) 志摩憲寿 (2021)「グローバルな開発課題としてのスラムの居住環境改善：新型コロナウイルス感染症に対応した国際協力事業に寄せて」、『UEDレポート』、2021年夏号、pp.19-26
- 2) 志摩憲寿 (2019)「アジア諸国におけるスラムの問題：空間的・時間的な射程を広げて」、『UEDレポート』、2019年夏号、pp.45-52



図2 同時代的視点からのMACHIZUKURIに寄せて：左から東京、ジャカルタ、アクラ、メデジン



杉田正明
元 (財)日本開発構想研究所 主幹研究員

運転できない人

世の中にはクルマを運転できない人が大勢います。まず普通自動車免許は18歳からです。17歳以下の人は運転できません。6歳から17歳の人口は、6歳以上人口の11%を占めます(2019年)。(一人で自律して移動できる年齢を6歳以上とみなしました。)

次に高齢になり運転能力が低下して運転できない人、運転を控える人がいます。6歳以上人口に占める80歳以上人口の割合は9%です。

このほか体に障害を抱え運転できない人や一時的に障害を抱え運転できない人がいます。身体障害者、知的障害者、精神障害者は文部科学省の資料によると合わせて全人口の7.4%を占めます(平成28・27・26年の諸データの合成データ)。この中には運転できない人が多いと推測されます。

経済的にクルマを所有できない人もいます。またクルマは危険だからと運転を回避する人もいます。

2019年における運転免許保有者数は8216万人で、運転免許非保有者は6歳以上人口(12043万人)の32%に相当します。

現在公共交通が便利な環境下で暮らしているので免許を持っていないという人もこの32%の中には少なくないでしょう。しかしこれらの数字からすると、クルマを自分で運転できない人が2割から3割存在すると推測されます。

公共交通は必須

通勤する、通学する、買い物に行く、病院に行く、知人に会いに行くなど、私たちは移動することなしに生活できません。移動手段は徒歩や自転車ですり足る場合もありますが、バス・路

面電車・鉄道などの公共交通サービスを利用しないと成り立たない場合が多いと言えます。

公共交通サービスは私たちの生活に必須であると認識すべきです。

わが国では、現在公共交通は、基本的には“運営事業者による独立採算の下に成り立たせるべき”という原則で事業化されています。しかし現実には、独立採算が困難で、中央政府・地方政府の支援・補助で維持されているケースも少なくないと見受けられます。採算がとれずに廃線となる鉄道やバスが増え続け、移動に困る人が増えています。

私は、公共交通を独立採算で維持せよという考えを明確に撤廃すべきと考えます。

道路並み投資を

総務省の行政投資実績報告という統計で、公共交通への国費の投入額と道路・街路への国費の投入額を比べてみました(公共交通は、統計の区分上、鉄道、軌道、地下鉄、自動車運送の項目を取り上げ合算。自動車運送はバス事業を指す)。

平成25年度から平成30年度の6年間で、公共交通への国費の投入額は1.26兆円(年平均0.21兆円)であるのに対し、道路+街路へのそれは16.24兆円(年平均2.71兆円)でした。公共交通への投入は道路・街路への投入の1割以下、8%の規模でした。

私は、このデータは道路・街路が優遇・厚遇され、公共交通が極めて軽視されてきたことを示していると受け止めます。どういう街づくりにするかでこの比率のあるべき水準は変わると思います。今後は大きく公共交通への国費投入を増やすべき、対道路・街路投資比率を引き上げるべきと思います。

交通関連行政投資

単位:100万円

	総投資額	国費	都道府県費	市町村費
道路+街路				
平成25年度	6,226,242	2,953,632	1,815,784	1,456,827
平成26年度	6,036,752	2,750,234	1,813,458	1,473,059
平成27年度	5,691,336	2,530,570	1,718,091	1,442,674
平成28年度	5,960,323	2,641,814	1,813,684	1,504,825
平成29年度	6,176,317	2,736,818	1,885,511	1,553,988
平成30年度	6,032,014	2,628,623	1,876,232	1,527,160
以上合計	36,122,984	16,241,690	10,922,760	8,958,534
鉄道+軌道+地下鉄+自動車運送				
平成25年度	423,887	241,774	39,941	142,173
平成26年度	376,387	181,563	42,120	152,704
平成27年度	333,483	133,697	40,603	159,184
平成28年度	367,775	169,824	56,135	141,816
平成29年度	417,092	223,504	40,591	152,996
平成30年度	477,546	310,805	67,186	99,555
以上合計	2,396,170	1,261,167	286,576	848,428

資料：総務省「行政投資実績報告」

下部負担は国で

ところで公共の負担の強化を論じる場合、私はまずは国の負担の強化を図るべきと考えます。

運輸事業において、土地・施設の保有・整備・管理を担う主体と、車両などの運行を担う主体を分離する方式、いわゆる上下分離方式があります。この方式が推奨される際、土地・施設の保有・整備・管理を担う下の部分の負担者として地方自治体もつぱら想定され、国が想定されていないケースが多いと見受けられます。これを逆転させるべきと考えます

自然資源指向トリップと都市機能指向トリップ

私たちは基本的に住む場所を自由に選択することができます。

居住地を拠点に生産のために・所得を得るため交通移動します。また居住地から生活（・消費）のために交通移動します。

移動・トリップの内容を大きく自然資源指向トリップと都市機能指向トリップに分けてみます

前者は農地、林地、海、自然観光地を目指したトリップで、その関連の人流と物流を含めます。後者は店舗・病院・学校・サービス施設・事業所や友人知人を目指したトリップで、その関連の人流と物流を含めます。

前者は目的地が個々に分散することが多い

ので、人流について関係者が集約した形で移動するのは容易ではなく、自動車で個々ばらばらに行うことが合理的となることが多いと考えられます。

後者は店舗・病院・学校・サービス施設・事業所の立地場所がまとまっていれば、あるいは友人知人がばらばらに住むことなくまとまって住んでいけば、人流について公共交通を利用した集約的な交通が合理的になることが少なくないと考えられます。

都市機能指向トリップを公共交通へ

現在、多くの地方では、また都市部でも郊外部では、ばらばらに居住しているため、都市機能指向トリップを自動車に依拠することが合理的な場合が多いと考えられます。

ばらばらに居住することを止め、集住を図る、都市機能も分散立地するのではなく都市拠点に集約立地を図る、これが都市機能指向トリップを公共交通に導く、すなわち公共交通の利用拡大を図る基本的な方策と考えます。集住地と集住地、集住地と都市拠点を公共交通で結べば公共交通の利用客数は分散居住・分散都市機能立地する場合よりも遙かに増やすことが可能になるはずです。

農林漁民も集住を

そのためには、集住地から農地や林地、あるいは漁港へ、自動車通勤する形を標準とする

必要も出てくると考えます。

農林漁村では、一つの世帯から発せられるトリップは自然資源指向トリップと都市機能指向トリップと両方あるわけですが、後者の集約を目指して現在の自由な分散居住を集住に誘導する都市計画が必要と考えます。

広い家に住みたい、自然に親しみたいなどから集住を敬遠する方もおられるでしょう。集住のメリットより分散居住のメリットが大きい世帯は分散居住すればよいでしょう。

集住のメリットが相対的に大きくなる社会システムづくりが必要とされます。分散居住のデメリットを合理的に大きくする可能性も検討する必要があると思います。

集客施設の再配置を

日本の都市づくりで広範に見られたのはクルマ対応型の都市施設の立地でした。駐車場を広く取れる場所への立地が当たり前となりました。市役所・県庁の郊外への移転、市民病院の郊外への移転、大型ショッピングセンターの郊外への立地等です。

既存の都市集積から離れた場所でのそれらの施設については、申し訳的にバスでアクセス出来る様に手当されることが多かったのですが、公共交通利用者にとっては交通時間が長くなる、1カ所で複数の用事を済ますことが出来なくなる等の不利益をもたらしました。クルマ利用者本位の都市作り、クルマを使えない者を軽視した都市づくりでした。

鉄道駅近くへの広域集客施設の立地、既存の中心商業地への広域集客施設の立地を進め、公共交通を利用してそこへアクセスし易くしてあれば、クルマを使う必要を小さく出来たはずでした。

公共交通が至便の場所へ都市施設の集約再配置を進める必要があります。

至便の場所は高地価で非現実的との批判が出るかもしれません。そうだとすれば土地税制の見直しが必要です。一方、駐車場用地の手当てに要した費用をクルマ利用者に負担させる仕組みがあれば、都市施設の郊外立地がクルマ利用者にとってのメリットである状態は縮小すると考えられます。

都市計画と公共交通計画を一体化すべき

公共交通を利用できるようにするには、バスの停留所が、あるいは電車の停留所が自宅の近くに存在しなくてはなりません。バスの停留所は自宅から300m以内に存在するように図る、電車の停留所は自宅から500m以内に存在するように図る事が必要です。

日本の都市作りにおいて、交通は道路さえあれば良いという考え方が横行してきたと思います。バスのネットワーク、電車（路面電車・地下鉄を含む）のネットワークをあらかじめ想定した都市作りを行うべきでした。

市街化区域はバス停から300m以内、電車の停留所から500m以内の範囲になるように設定すべきでした。今後においては、公共交通のネットワーク計画を改めて導入/実施するか、それを出来ない部分について市街化区域の縮小を図っていくことが必要と考えます。

V-17. バスデータの普及による公共交通の利用促進等の取り組みについて

—GTFS データの普及と課題—



西澤 明

地域・交通データ研究所 代表、(一社)日本バス情報協会 専務理事

1. はじめに

公共交通は地域の足として重要な役割をもっているが、コロナ禍以前でも特に地方においては利用者が減少しており、その存続が危機に瀕している。本稿では、近年のバスデータの整備・利活用によるバス利用促進の取り組みとバスデータを活用したバス事業のデータ化について紹介する。

2. 経路検索サービスと標準的なバス情報フォーマット

私たちが使い慣れない場所で公共交通を使って移動しようとするとき、近年ではスマートフォンなどの経路検索サービス（アプリ）を使って、経路や時刻表、運賃などを検索することが多くなっている。このことは、経路検索サービスで表示されない路線は多くの人にとって存在しないのと同じであることを意味する。日本で多く使用されている経路検索サービスには地図アプリのグーグルマップ、ヤフーマップと交通機関検索に特化した駅すばあと（ヴァル研究所）、駅探、ジョルダン、ナビタイムがある。後者の4つを国内CP（CPはコンテンツプロバイダの意味）と呼んでいる。これらの経路検索サービスでは、国内の鉄道は網羅しているが、バスについては一部のバス事業者やコミュニティバスを運行する市町村に限られており、サービスによって収録されている事業者・市町村に違いがある。

バスの収録が進んでいないのは、バスの運行に関する情報の収集に非常に手間がかかるためである。国内CPでは、バス事業者や市町村に個別に連絡してバス停、路線、時刻表、運賃等の経路検索に必要な情報を収集し、経路検索サービスに掲載してきた。一方、バス事業者が単

独で維持できない路線が多くなり、市町村等が廃止代替路線やコミュニティバスとしてバスを運行することが増え、全国の70%以上の市町村がコミュニティバスを運行している。コミュニティバスの運行は従来のバス事業者だけではなく、タクシー会社や観光バス事業者が受託して運行することも多く、実際にバスを運行する事業者の数は増加している。このため、経路検索サービスのためにバスデータを網羅的に収集することは困難な状況である。

このため、国土交通省では、バス事業者や市町村のほうからバスデータを経路検索サービス事業者に提供し、経路検索サービスに掲載されるようにする施策を打ち出した。これが2017年3月の「標準的なバス情報フォーマット」の策定・公開である。フォーマットを定めることにより、作成する側はどのようなデータを作成すればよいのかが分かりやすくなり、利用する側は受け取った後のデータ処理が楽になる。

このフォーマットは既に国際的に使用されていたGTFS (General Transit Feed Specification) というフォーマットを日本向けにアレンジしたものである。GTFS自体は-googleが世界中の公共交通機関のデータを収集するために策定したもので、現在はMobilityDataという組織が管理している。GTFSデータは事業者、バス停、路線、便、時刻表、運賃などごとに作成されるCSV形式のテキストファイル群で構成され、各ファイルにフィールドが定義されている。仕様上、ファイル単位、フィールド単位で必須か任意かが定められている。

GTFSでは運賃情報やバス停名のよみがなは必須データではないが、国内CPは運賃情報やよみがなを必要とするため、標準的なバス情報フォーマットではこれらを必須データとして

いるといった違いがある。しかし、基本的にGTFSと互換性があるため、標準的なバス情報フォーマットで作成したデータをGoogleに提供すればGoogleマップで検索可能となり、英字情報も含めることにより訪日外国人にも情報提供できることが期待された。以下、標準的なバス情報フォーマットデータも含めて、GTFSデータと呼ぶこととする。

3. GTFSデータの普及

標準的なバス情報フォーマットが策定される以前から、GTFSは研究者により日本にも紹介されており、山梨県内のバス事業者や静岡県内の市町村のコミュニティバスのGTFSデータが作成・公開されていた。標準的なバス情報フォーマット策定後、国内のバス事業者やコミュニティバスを運行する市町村などでデータ整備が進み、2022年6月現在、オープンデータライセンスでGTFSデータを公開しているバス事業者・市町村等は517あり（鉄道、フェリー等を含む）1、利用制限つきで公開されているものを含めると800以上となっている。GTFSデータの作成が義務化されたわけではない中でこれだけの普及をみたのにはいくつかの理由がある。

第一に、Googleマップにコミュニティバス等を掲載したいという県や市町村の要望である。例えば、富山県南砺市には富山県利賀芸術公園という国際的な演劇の拠点があり、JR高山線八尾駅から南砺市のコミュニティバスが通じているが、南砺市ではこの路線をGoogleマップに掲載して海外からも検索できるよう、自らGTFSデータを作成した。

また、いくつかの県では、県内のコミュニティバス（一部の県では民間の路線バスを含む）のGTFSデータを整備しオープンデータ公開する事業を行っている。これまで、北海道、山形県、群馬県、富山県、三重県、兵庫県、沖縄県でGTFSデータが作成・公開されており、2021年度には岩手県、秋田県、茨城県、徳島県でもGTFSデータが作成されている。

また、愛知県や高知県のように地域のキーパーソンの尽力によりGTFSデータの普及が進んでいる地域や、広島市周辺や熊本市周辺ではバス事業者が連携してGTFSデータを作成・公開

している。

第二に、GTFSデータの普及に尽力してきた大学や民間の人々の力である。国土交通省の標準的なバス情報フォーマットの策定には、現在、東京大学大学院情報理工学系研究科の准教授となっている伊藤昌毅准氏やCP、元CPの、メンバー、バス事業者のデータ整備等の業務を行っているデータ整備・処理事業者などが関わっており、フォーマット作成後もバスデータの普及に関する講演会やデータ作成研修会を通じて、GTFSデータの普及を図ってきた。これらの者が各地のバス事業者、県、市町村等に能動的にかかわることで、GTFSデータ作成・公開の動きを作り出してきた。

また、Googleや国内CPにGTFSデータを提供するマニュアルを公開するなど、バス事業者や市町村の担当者の支援を行っている。

第三に、無償のデータ作成ツールの公開である。GTFSデータは、事業者、バス停、路線、便、時刻表、運賃などの情報ごとの10余りのCSVファイル（拡張子は.txt）からなっている（流通形態としてはこれらのCSVファイルをzip圧縮したファイルである）。各テキストファイルはバス停、便、運賃などのIDで関連付けられる。テキストファイルであるので、ごく単純な路線であれば、テキストエディタやエクセル直入力で作成できるが、実際にはこの方法で誤りのないデータを作成するのは困難であり、何等かのGTFSデータ作成ツールが必要である。

また、すでにダイヤ管理システムを導入したり、エクセルでバス停や時刻表を管理しているバス事業者や市町村では、これらの既存データを流用することで誤りのないGTFSデータを迅速に作成することができる。一方、GTFSデータを作成するために、有償の作成ツールを導入することは小規模なバス事業者や市町村にとっては敷居が高い。

そこで、第二で登場した有志により、GTFSデータを作成するツールが無償で公開され、多くのバス事業者や市町村ではこれらのツールを利用することとなり、GTFSデータの普及を後押しした。

ツールの1つ目は「その筋屋」である²。これは本格的なダイヤ編成システムでスジャシシステムズが開発していたものであるが、標準的

なバス情報フォーマットの公開後、GTFSデータを出力する機能が追加された。無償版と有償版があるが、無償版でもGTFSデータを作成できる。青森市営バスなどバス事業者でもその筋屋を導入しているところが増えている。

2つ目は「見える化共通入力フォーマット」である3。これは、当初、公共交通利用促進ネットワーク（これも第二の有志の一人）と三重県が流通しやすいバスデータを作成することを目的にして作成したエクセルツールであり、標準的なバス情報フォーマットの公開後、GTFSデータを出力機能が追加された。前述の県単位でのGTFSデータ整備では、このツールを使用しているところが多い。

3つ目は、「標準的なバス情報フォーマット作成ツール」（通称：西沢ツール）で、標準的なバス情報フォーマットの公開後、筆者が開発、公開しているものである4。このツールには既存のGTFSデータ取込み機能がついており、例えば、市町村が外注で作成したGTFSデータを自ら更新したいときに、このツールに取り込んで更新作業を行うことができる。その応用として、データ作成業者が自らが作成したGTFSデータをこのツールに読み込ませて、市町村にGTFSデータとともにツールファイルを納品することも行われている。

これらのツールに共通していることは、ツール利用者からのフィードバックをもとにツールの更新を頻繁に行っていることがある。利用者からはツールの不具合や追加してほしい機能などの連絡がしばしばあり、これらに丁寧に対応している。また、ツールの利用マニュアル等も公開しており、バス事業者や市町村の担当者が独学でGTFSデータを作成することもある。また、標準的なバス情報フォーマットは2017年3月の初版公開後、2019年3月、2021年7月の2度改訂されており、さらに、グーグルマップに掲載する場合にはグーグル独自のデータ審査があるがその基準も変化している中で、上記のツールはこれらの仕様改訂や審査基準の変化に対応して修正され、また、バス事業者や市町村へのアドバイスも行われており、実効性の高いデータが作成されている。

現在、オープンデータ公開されているGTFSデータは約600あるが（バス以外も含む）、その

6割以上はこの3ツールで作成していると推定される5。

4. GTFSデータの課題

以上のようにGTFSデータの整備・公開が進み、グーグルマップで検索できる路線も増え、国内CPもGTFSデータをバス情報の収集に利用することが増えている。しかし、次のような課題も生じている。

1つ目はデータの鮮度である。GTFSデータはダイヤ改正等がある場合には更新する必要がある。また、祝日の運転・運休がある場合には毎年、祝日の設定を更新する必要がある。GTFSデータを経路検索サービスに利用するためには、サービス側の作業の時間を考慮して、ダイヤ改正等の期日のある程度前（理想は1か月前）にGTFSデータを更新して公開・提供することが必要である。ダイヤ改正等に伴うデータ更新が確実に行われているかを調査したデータはないが、GTFSデータに含まれる有効期限のデータを2022年5月段階で調査したところ、バス事業者や県、市町村のサイトでオープンデータ公開されている471データのうち14.6%のデータが有効期限切れとなっており、これらのデータでは適切にデータ更新がなされていない可能性が高い。

2つ目はデータの精度である。特にバス停については、バスに乗降する位置、すなわち標柱（ポール）ごとにデータを作成する必要があるが、バス停の代表点のデータしかない場合がある。また、標柱ごとのデータがあっても、その座標が同じというものもある。このようなデータではバスの乗降位置を正確に案内することができない。また、市町村がウェブサイトで公開している時刻表などと異なっている場合もあり、経路検索サービス事業者ではデータの確認に手間をかけているのが実情である。

3つ目にGTFSデータの円滑な流通が実現していない。現状では、作成・更新したGTFSデータはグーグルに対しては専用のウェブサイトアップロードすること、国内CPにはメール等で送付することが通例となっている。この方法ではGTFSデータを送付する側も手間がかかり、県や市町村のオープンデータ公開のページからダウンロードしてもらう方法では、デー

タ公開までに時間を要することもある。また、研究目的などで時系列でGTFSデータを必要とする場合もあり、データ流通の改善が必要となっている。この課題を解決するため、後述のGTFSデータリポジトリが開発途上にある。

5. GTFSをめぐる最近の動き

GTFSの仕様はMobilityDataという組織が管理しているが、MobilityDataでは随時、仕様の見直しを行っている。その検討はGitHubなどを利用してオープンな環境で行われており、我が国におけるGTFSデータの利用状況や課題を踏まえて、国内からも議論に参加している。一例をあげると、バス停のデータは標柱と親停留所の2層の概念でデータ化することとなっているが、現在の仕様では親停留所は鉄道駅や建物内にあるバスターミナルを想定しており、駅前広場や交差点等の周辺にある標柱、上り・下りの標柱をまとめた親停留所を表現することができない。縮尺の小さい地図では親停留所単位でバス停を表示することが適当な場合や、経路検索において親停留所のデータが必要になる場合がある。このため、現在、新たな親停留所を表現する仕様について検討が進められている。

次に、GTFSデータは経路検索サービスだけでなく、様々な目的での利用可能性があり、試行も行われている。

まず、公共交通の実態を把握するための基礎データとしての利用である。公共交通計画や都市計画の検討・立案にあたりGTFSデータが活用できる。GISにGTFSデータを取り込むためのQGISのプラグインであるGTFS-GOが公開されており、バス路線図や運行頻度図を容易に作成できるようになっている。

また、GTFSにはバスの位置や遅れの状況を配信するGTFSリアルタイムという仕様があり、グーグルマップなどではこのデータを用いて、バスの遅れが表示されるようになっている。また、このデータを蓄積することにより、バスの速度や遅れのデータを把握することができ、バスの遅延改善やダイヤ見直しなどへの活用が試行されている。また、デジタルサイネージに便の案内や遅れを表示することでバスを安心して利用できる環境を整えることも行われている。

さらに検討すべき事項は、データを活用してバス事業の高度化を進めることである。バス事業は国土交通省による許認可事業であり、バス事業者は多くの紙の申請資料を作成し国に提出する必要がある。国土交通省ではこれをデータを活用した業務フローに変えていくことを検討しており、GTFSデータもその一部となることが想定される。すなわち、バス事業者においてはバス事業に関する各種の情報をデータとして管理し、そこから申請等に必要データを抽出して国等に送付したり、GTFSデータを作成し公開できるようにすることが理想である。

3つ目にGTFSデータリポジトリ6の開発が進められている。これは、バス事業者や県・市町村がGTFSデータをアップロードすると、データ利用者は固定URLやAPIでデータをダウンロードして利用できる仕組みである。現在はグーグルや国内CPに個別にデータを送付する必要があるが、リポジトリを利用することでデータ提供者が1回の操作でデータを公開・提供できるようになる。また、現行データや将来のダイヤ改正データを時系列で登録でき、過去のデータも保存されるので、経路検索サービス事業者は将来データを入手して事前にダイヤ改正作業を行うことができる。また、研究等で過去のデータを使用したい者もデータを入手できるようになる。

GTFSデータリポジトリは2021年度に一般社団法人社会基盤情報流通推進協議会（AIGID）が開発を進め、2022年に試験公開された。現在、山形県、富山県、兵庫県などのGTFSデータとその他のオープンデータ公開されているGTFSデータの一部が収録されている。収録されたデータは国土交通データプラットフォームでも閲覧でき、マップ上にバス停や路線が表示できるようになっている。今後、データ提供側のアカウント設定の利便性の向上、バリデータ機能（データチェック機能）の導入、UIの改善などを行い、本年中には県や市町村がこのリポジトリからデータの1次配信ができるようにすることを目標にしている。

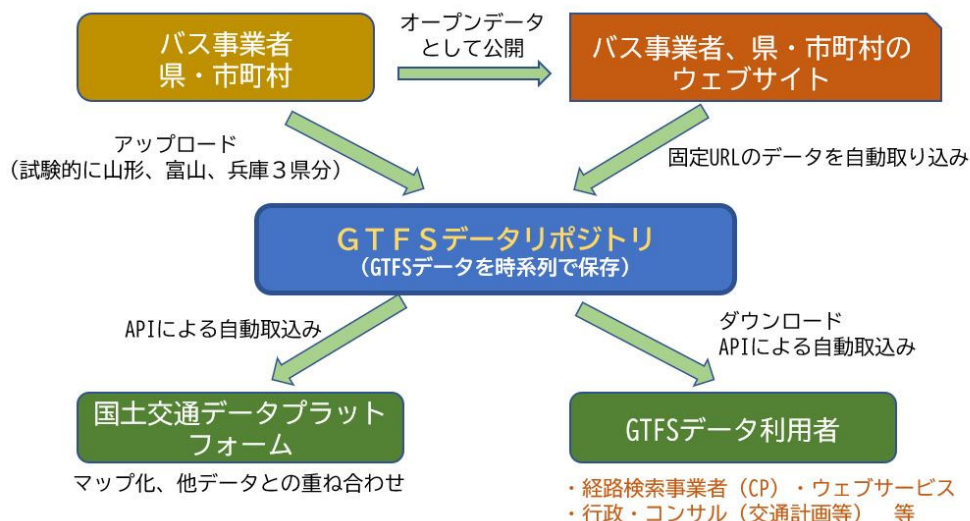


図1 GTFSデータリポジトリにおけるデータの流れ (試験運用時)

6. 一般社団法人日本バス情報協会の設立

最後に、一般社団法人日本バス情報協会について紹介する。これまでのGTFSの普及は有志がそれぞれの立場で、また、連携して行ってきたが、さらに多くの関係者の連携を促進するため、東京大学伊藤昌毅准教授らが一般社団法人日本バス情報協会を設立した⁷⁾。協会は2022年3月に設立記念シンポジウムを開催し、今後の活動計画などを発表した。

協会の大きな役割の一つは、バスデータに関する関係者の連携関係を構築することである。データの作成や元データの保有側としてはバス事業者や市町村のほかに、ダイヤシステムや運賃システムのメーカーがあり、データの利用側としてはCPやサイネージやアプリ等の情報提供サービス事業者、交通計画に関わる国、都道府県、市町村やコンサルタント、大学等がある。協会ではこれらの関係者が議論できる共通の場を設け、技術的、制度的な提言やガイドライン作成、リポジトリなどによるデータ流通の促進などGTFSデータの整備・普及に資する活動を行っていきたいと考えている。

【脚注】

- 1) 旭川高専嶋田鉄平助教が公開している「GTFS・『標準的なバス情報フォーマット』オープンデータ一覧」サイトによる。
<https://tshimada291.sakura.ne.jp/transport/gtfs-list.html> 2022年6月1日閲覧。
- 2) <http://www.sinjidai.com/sujiya/>
- 3) <https://www.rosenzu.com/net/index.html>
- 4) <https://home.csis.u-tokyo.ac.jp/~nishizawa/gtfs/>
- 5) これらのツールの新しい版では出力したGTFSデータのfeed_versionの項目にツール名が出力される。また、trip_idにツールごとの特徴があるので、これらのツールを使用したかどうか推測でき、GTFSデータ600のうち、その筋屋が14.3%、見える化共通入力フォーマットが27.3%、西沢ツールが19.7%使用されていると推測される。
- 6) <https://gtfs-data.jp/>
- 7) <https://busdata.or.jp>



大木 健一
(一財)日本開発構想研究所 研究主幹

国土計画と長期展望

国土計画に関する調査研究は日本開発構想研究所の仕事の柱の一つであったが、国土計画は長期の将来展望や将来予測と関わりが深い。

現在は、不確実性の高まり、ゼロ成長経済と人口減少、政治主導による短期成果重視の風潮などにより、長期の計画や展望は不遇の時代にあると言える。しかし、国土の将来像を描く計画をつくるためには、それを欠かすことはできない。

1984年の2025年展望

当研究所の下河辺淳アーカイヴスに『四全総長期展望作業 日本 21世紀への展望』と題した1冊の本がある。1984年に当時の国土庁計画・調整局が、第四次全国総合開発計画策定の前段階として実施した作業の報告書であり、四全総の計画期間を超えて2025年頃までの諸潮流の変化を展望し課題を見出すことを狙いとしていた。

当時私は国土庁入庁4～5年目の職員であり、長瀬要石計画課長の下、総括班の1人としてその作業に関わっていた。

その時代の日本は、高度経済成長を達成して欧米諸国へのキャッチアップを終え、石油危機も克服し安定成長路線にあった。しかし、当時の私の印象としては、それ以前と比べ変化の少ない、したがって新しい政策課題を見つけにくいと感ぜられる時代だった。後から振り返ればバブル経済前夜だったのだが、その予兆を感じることもできなかった。

「東京対その他」時代の始まり

この『21世紀展望』を発表した際、最も物議を醸したのが次の一節だった。

「東京圏の相対的地位の上昇により、国土全体として東京一点集中の様相がより鮮明になってきた…。従来の『三大都市圏対地方圏』という図式でとらえるよりも、『東京圏対その他』という形でとらえる方が問題の本質をより端的に表す場合が少なくなってきた。」
(p236)

第三次全国総合開発計画(1977)は、「大都市への人口と産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、…全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図る」という目標を掲げていた。

しかし、その後東京圏への人口再集中の傾向が明らかになり、そのトレンドが続くと仮定すれば、東京圏(1都3県)のみが人口を大きく増加させ、その人口シェアは1980年の24.5%から2025年には28.1%へと拡大すると試算された。また1970年頃から縮小傾向にあった1人当たり県民所得の地域格差も、下げ止まりから再拡大の兆しを見せていた。

この話題は、続く四全総策定過程において大論争になり、今日に至るまで我が国の国土政策における最大の問題となっている「東京一極集中」をクローズアップさせたという意味では、大いに意義があった。

その後の現実には、2020年国勢調査において東京圏の人口シェアは既に29.3%にまで上昇している。

高齢化、国際化、技術革新に間違いはないが

『21世紀展望』において、21世紀の衝撃として繰り返し議論され、「おわりに」で再度言及された時代の潮流は、高齢化の進行、国際化の進展、そして技術革新の進展の3つだった。この3つの潮流は、最近では、高齢化は少子高齢

化と人口減少へ、国際化はグローバリゼーションへ、技術革新についてはその中の情報化、デジタル化を重視したものへと視野を広げたり焦点を絞ったりされることが多いが、20世紀末から今日までの定番になっており、定性的な意味では正しくとらえていたと言えよう。しかし、定量的あるいは詳細に見ると、現実は想定とは大きく異なるものとなった。

超高齢化・少子化と人口減少

『21世紀展望』は、当時の厚生省人口研の将来推計（昭和56年新推計）に多少手を加え、2つの試算値を提示した。うちケース2（低い方）は、2025年の人口を12,337万人と見込んでおり、これは最近（2017年）の社人研推計（中位）の12,254万人とかなり近い数字である。しかし、その推計では合計特殊出生率（TFR）が1983年実績1.80で推移すると想定し、高齢化率は2020年の21.1%でピークを打ちその後低下すると見ていた。その後の実績は、TFRが1.33（2020）にまで低下し、一方平均寿命が予想を大幅に超えて延びたため、総人口はたまたま「21世紀展望」の試算値に近い数字となったが、高齢化率は2020年実績で28.7%にまで上昇し、大きな狂いが生じた。

グローバリゼーションと小さくなった日本

「21世紀展望」は、「21世紀は我が国にとってまさに全面的国際化の時代となる」とし、国際的な人的交流、物的交流、情報交流が飛躍的に増大すると予想していた。また世界の文明の中心が環大西洋地域から環太平洋地域と移行しつつあり、環太平洋地域で21世紀の新たな文明が展開される可能性を秘めている、と大胆な仮説を示していた。

この予想は間違っていないが、残念な現実は、環太平洋地域における日本の相対的地位が大きく低下してしまったことだ。

『21世紀展望』は、2000年までの我が国の経済成長率を4%台半ば、2000年～2020年を2%台半ばと試算し、その見方は有識者アンケートの平均値とも近いものだった。1人当たりGDPは1980年に比べて2000年には約2倍、2020年には3倍強程度になると見込んでいた。

しかし、現実には、バブル崩壊後「失われた10

年」と言われた日本経済の低迷は、その後の小泉構造改革やアベノミクスの努力にもかかわらず、今日まで30年近くもだらだらと続いている。

世界経済に占める日本のシェアは1990年の13%強から最近では5%台と半減以下にまで低下し、もはや環太平洋地域の主役ではなくなった。

将来展望を狂わせるもの

当時の人口研中位推計は、出生率低下は晩婚化によるもので将来2.09に回復すると見込んでいたが、私たちはそれを楽観的過ぎると感じていた。また、『21世紀展望』の経済発展の代替的シナリオの中では「成熟から停滞・衰退への移行」という「終末論的様相」を含む経路も示されていた。

しかし、『21世紀展望』は、両論併記の仮説を示した後に、結論的には、分散型社会、共生・ネットワーク型国土という、いわば願望を込めた牧歌的な将来像を示すものとなっていた。国民、特に地方の人々に夢を与えることが期待される全総計画の前作業として、縮小・衰退の将来像を提示することはできなかったのだろう。

しかも、この後、日本経済はバブル経済の激動の時代を迎え、3年後に策定された第四次全国総合開発計画（1987）は新全総の再来のように華やかなものとなった。バブル時代には多くの新規施策や開発プロジェクトが生まれたが、バブル崩壊によってその多くは見直し、軌道修正を余儀なくされた。

本稿の結論として、第1に長期の将来展望は必要であり楽しいものだが、冷静な見通しや悲観的な仮説は、しばしばタテマエや策定主体が自ら背負った役割によって遮られてしまう。

第2には、近い将来に起こる現象を予知するとは、長期の未来を予想するよりも難しい場合がある。



荻原 敬
都市プランナー

開発構想研究所が設立された時期(1972年)は、世界が大きな転換期の敷居に立っていて、その中での日本の立ち位置も大きく変わってきた時期であった。Pax Americanaによる西側陣営と共産主義陣営の鉄のカーテンを隔てた共存と危ういながらの均衡があった。それを突き崩すニクソン・ショックとオイル・ショックが立て続けに起こり、西側での経済停滞が始まる。時を同じくして共産圏においても生活近代化に一定の成功を収め、豊かさが増すにつれ、政治的な不安定化が進行し始めていた。この間、まだ農業国家でしかなかった日本が急速な経済成長を遂げ、1979年にはJapan as No.1(エズラ・ヴォーゲル)と言われるほどの経済成熟段階に上り詰めている。すでにこの段階から、レーチェル・カーソンの「沈黙の春」が出て、ローマクラブによる「成長の限界」が指摘されてはいたが、当時は、まだ奥深い伏流にしか見えなかった。

日本の高度経済成長期を象徴し、その挽歌でもあった新全総が制定されたのは1970年であった。定住圏を意識した三全総は、ドル・ショック、オイル・ショックという大転換の予兆を受けて、この奥深い伏流にも目を配り、大平首相による田園都市構想の影も反映しつつ1977年に成立したが、その流れは次の波によってすぐに消し去られていく。

西側における韓国、台湾などのアジア諸国の経済発展に引き続き、BRICSの近代化、経済成長が急速に展開し、今や地球全体の経済成長が一体となって進行する状況に達する。その中で新しい経済秩序の確立とヘゲモニーの獲得への新しい競争が始まっていたのだ。そのグローバルな経済展開の中で、西側では近代的な革

命の核心的理念となっていた民主化、分権化、公正な分配という理念が薄れ市場優先主義が立ち上がり、広く浸透し始める。東側では、非民主的、集権的な政治構造による経済運営が近代化の阻害要因となり出したので、共産主義的政治構造の内部改革が始まる。鄧小平による改革開放、ロシアを中心とする共産主義国家の解体、変質によって東側諸国もまた大きな変容を遂げていく。空っぽだった地球が今や人と人工物で充ち溢れる地球へと変貌する動きが加速したのだ。(Herman Daly) そのようなグローバル化した「近代化」のヘゲモニー争いに、日本も自立的に、主体性を持って参画できると考えていた。そのためには、地方振興を国是とする全国計画を変え、東京の世界競争力への強化を求め、東京圏発展のための新しい構想が求められていた。それまでの、三大都市圏集中排除、東京一極集中排除とは違う流れが生み出されてきたのだ。

僕の記憶が間違っていなければ、開発構想研究所は、東京湾横断道路の建設を視野に入れた、南房総半島開発の立ち上がりと期をいつにして設立されたはずだ。さらにそのような流れは、世界的な変異に適応して東京湾奥開発をどう進めるか、それによって東京メガロポリス圏の構造をどう組み替えるのか、という地域開発センターによる高山英華構想にも反映されていると考えている。南北アメリカ大陸圏、ヨーロッパ圏の中心としてのニューヨークやロンドンに対抗して東京をアジア太平洋圏の中心とすることが目標とされた。そしてそのようなグローバル経済の中での経済的突破力は金融と技術革新に求められていた。実際1980年に

始まるレーガン、サッチャーの新自由主義運動に呼応して日本でも1983年には中曽根民活運動が始まる。しかしそれは同時に経済のグローバル化を目指す自由貿易主義を要請したので、日本も世界標準になっている金融におけるAnglosaxonモデルに追随して開放的な金融システムを作らなければならなかった。実際、それが期待されたので、タイミングよく開発されたアークヒルズには、有力な英米資本が尖兵を送り込んできていた。レクサスやウォークマンが代表する自動車、カメラや家電製品で世界を席卷していた日本の技術力がコンピュータや通信の世界でも次世代の技術開発をリードする期待が高かった。しかし、野口悠紀雄が指摘しているように、戦前の国家総動員体制を引き継ぎ、政治的には保革がバランスをとりながらも半ば社会主義国家のような強力な官僚による経済運営が日本の近代化、経済成長を支えていたのだ。実際、首相のほとんども官僚出身者で占められていた。しかし、田中角栄首相に始まる政治主導型の統治への切り替えが進み、官僚による統治力が弱まる中でも、Anglosaxon社会が持っている市民力、自治力、革新性を育む創造力という力が官僚制統治に取って代わる市民社会の力、それを反映する政治力には育っていなかった。一時期は、東京、横浜を始め人口の三分の一をしめる自治体が革新自治体であったが、その市民社会的政治構造が経済に反映されることはなかった。近代化の後発国であって、追いつき追い越せという目標や、技術改革の道筋が拓けていた時代には役立った、模倣と改善という力、官僚制度に支えられた社会の有り様のまま金融と技術革新の時代を先導することはできなかったのだ。

逆に、それによって引き起こされた市場開放によって日本の農業や林業は大きく後退し、衰え、国内自給力が急速に落ちていく。その結果、東京圏の一極集中は加速するが、それ以外の日本各地の経済は停滞し、人口は減り、農業や林業などの下支えで守られてきた日本の田園環境は急速に劣化していく。

このような大きな輻輳した流れの中に日本はどう棹差し、どう漂っているのか。

そのような包括的な問題意識で事態の推移を見守り続け、情報発信をし続けてきたのが開

発構想研究所ではなかったかと思っている。だからこそ、そのようなグローバルな視野の下に、日本の国土計画を考えていた下河辺淳さんの考えを受け継ぎ、彼のアーカイブを用意してくれたのではなかったのか。

経済や文化の成長段階、成熟段階によって、計画あるいは介入という意志的な行為の中身も方法も構造的に変化すると僕は考えている。いわば、進化論的、動態的な視覚が不可欠だということだ。そのような視覚から見て現段階の世界がどのような状況にあるのか、その中で日本は、日本の各地の地域はどう振る舞うべきなのか、今その疑問が、地域開発、国土開発を根底から考え直すように迫っている。

すでに「フルになっている」のに世界の人口はまだ大きく伸びていこう。そして皆等しく、近代化がもたらした果実を享受したいと願うだろう。脱成長が不可避なのに、成長を求め続けるだろう（セルジュ・ラトウーシュ）。その結果、地球の惑星限界を超えた環境汚染を引き起こし、地球温暖化、資源枯渇と生命環境劣化が起こるだろう。その中で、日本という辺境にしながら、人口現象社会の尖兵として、人口減少、超高齢化社会を受け入れる文明経営に取り組まなければならない。強大な経済力と智慧を備えている日本ではあるが、この趨勢をどうヘッジしていくのか、行けるのか。僕に今ここでそれを開陳できる備えがあるわけではない。しかし、すでに幾つかの道筋は見えてきていると感じている。

地球上でフルになっているヒトという生物種が、エントロピーの原則に逆らってしばらく生き続けるためには、地球という惑星の自然循環限界の閾値の限界内で生きられるように科学、技術、産業のシステムを作り変えることが不可避だと思っている。そのための技術革新とその成果を享受する智慧が不可欠になっているということだと感じている。その技術体系は、発掘、生産、消費、廃棄というリニアな体系ではなく、再生エネルギー利用、再生産、賞味、再利用、廃棄の極小化という循環型の体系に変わらざるをえないはずだ。

しかし、地球上でフルになっているヒトの様々な群れが、その智慧を共有できるのかどう

か。最新のAI・IOT技術は諸刃の剣だが、それをヒトの持続的生存にかけて使うより他ないだろう。そして何より、開発構想の前提になるヒトの幸福、Well being, 平安と喜びとは何なのか。その目標は、ヒトという種が共有出来るものなのかどうか。しかもその大前提には、ヒトが身体を持ち、生物的個体としてのWell beingを求め続けながら社会生物として進化しているという現象がある。この現象は人の智慧とどう折り合っているのか。

「開発構想」という概念の前提には、このようなヒトの幸福に関する目標とその実現を支

える科学・技術・産業システムとそれを支えている社会共通資本があるはずだ。その開発の現場ではヒトの知能、理性、智慧が働いて未来を切り開いているはずだ。開発の現場でその前提自体を問い直しながら、構想を組み、試行錯誤的に実践していかざるをえない時代になっているのではないか。

開発構想研究所に託された仕事は、より深く、難しくなっていると思う。しかし、今までと同様に、幅広い見識と見当識に支えられて、前に向かって持続的に進んで行ってもらいたいと願っている。

UEDレポートに登場いただいた蓑原敬氏

(1) 地方再生と土地利用計画—地方再生のための“土地利用計画法”の提言— (2016年夏号)

8. 成熟時代の都市計画・・・都市計画から都市介入の作法へ—「蓑原敬氏と土地利用計画を語る会」議事概要— 蓑原敬氏と土地利用計画制度研究会

ここでは、ほぼ2年半、約30回に渡り研究会を開催してきた土地利用計画制度研究会が、地方再生のための“土地利用計画法”の提言—を行うに際し、土地利用計画制度、都市計画制度に造詣の深い蓑原敬氏と意見交換をしたいということで開催された。

蓑原敬氏は冒頭、最近自分が現在実践している十津川村の事例を紹介しつつ、都市というフィールドの構造が変わってきている、プランニングのシステムが「計画」から「介入」へと変化してきていることを強調した。そして、「例えば1968年法ができたとき、あの時代によくあんな法律をつくったと思うんですよ。あの当時の行政能力からいって、あんな法律が実際に施行できるとは本当に僕らも思わなかった。でも、やり抜いたよね。だから、あれは非常に大きな変革ができたんです。」と都市計画法を高く評価しつつ、今の時代、法制度だけでは現在の課題を解くことはできないと断じていた。

(2) 下河辺淳とその時代を語る—下河辺淳研究の勧め— (2017年夏号)

1. 鼎談「下河辺淳とその時代を語る～下河辺淳研究の勧め～」大西隆、栢原英郎、蓑原敬
この鼎談は、蓑原敬氏の発案でもあり、最も熱心であったが、鼎談の2日前にご病気になられ、鼎談当日には参加できなかった。事前に「下河辺淳と国土計画」と「下河辺淳研究の意味」のメモをいただき、大西さんと栢原さんの対談議事録を読まれて、新たに「国土計画と下河辺淳」のメモを寄せていただいた。

「今ほど先が見えにくい時代はない。しかし「国土計画というのは、時の政府の国土に対する夢」（栢原さんが大事にしている下河辺さんの言葉）であって、それを示すことはいつの時代にも必要な、時の政府の責任だろう。「それぞれの時代にやるべきことがある。それがもしかしたら下河辺流で、だから国土計画プランナーとして不死身なのかもしれない。」

（大西さん）」に始まり、地球環境問題、グローバリゼーションの展開、グローバリゼーションに対抗する地域主義、国家主義の再台頭、「さらに日本では、人口の超高齢化と減少、311を一つの引き金とした巨大災害の続発にも目配りしなければならなくなっている」ことなどに言及しつつ、「これらの巨大な課題に立ち向かうためにも、果敢に一人で当代の課題に取り組み、投企し、生き抜いた下河辺淳という人の後ろ姿をよく眺め、研究し、見習うことが必要なのではないか。それが、あの対談に出席して、ともに議論するはずだった人たちへの僕のメッセージだ。」で締めくくっていた。



望月照彦
多摩大学 名誉教授

1 ボブ・ディランの歌を口ずさんでいる

いままた、ボブ・ディランの歌を何気なく聴いている、そして時に口ずさんでいる。そう、あの『風に吹かれて』である。私の若かりし頃も、戦争が世界を覆っていた。世界中の人々が、ベトナム戦争を始めとした幾つもの地球上のコンフリクトに不安を感じ、平和を念じていた時代であった。

ボブ・ディランはゴリゴリの反戦家ではない。自身でもそう言っている。しかし、あの時代を生きていることに息苦しさを感じていたに相違ない。彼は、もともとフォーク歌手を志しカントリーソングやロックに影響されて、日常の内省的な心情を歌詞にして歌うようになった。そのことでノーベル賞も貰った。彼にとっては、村上春樹と違ってもらう必要のない賞だったかもしれない。受賞の式にも参列しなかったし、特にアワードが嬉しそうでもなかった。

彼にとって必要なのは、現実の世界が変わっていくことである。そのために、齢を重ねてもみんなの前で歌うコンサートツアーを終えることはなかった。素朴により良い社会を願っていたからであろう。それをネバーエンディングツアーと称していた。

私は、ボブ・ディランを「吟遊歌人」ではないかと思っている。彼が歌っている歌の歌詞はどれも素朴で心情的であるが、深い意味を内在させているように思う。特に『風に吹かれて』はその印象が強い。心に残るのは「砲弾がどれほど飛び交えば、戦争が終わるのだろうか」、「人々が自由になれるまでに、どのくらいの人々が気付かないフリをするのか」、そして「どのくらいの人々が亡くなれば、人々の死の重さを感じるのか」といった内容のフレーズである。そのフレーズへの「答えは、風に吹かれている」

となるが、「風に吹かれている」という「答え」の意味は、何であるのだろうか。

このボブ・ディランのシンプルで美しいフレーズを、歌詞を解説する多くの識者は、「風に吹かれている」を「神のみぞ知る」と投げ出している回答や、「軽く受け流す」生き方として揶揄的にボブ・ディランの一種の「嘆き」として捉えている。しかし、私には吹かれている風に聞き耳を立てながら深く考えることや、吹いていく風で頭を冷やして深考する姿をイメージしてしまう。世の中で生きていくうえで遭遇している多くの問題を、受け流すのではなく、いつも吹いている風のように「考え続けよう」と提起している歌詞ではないか、と思える。そのことによっていつか人間一人一人が、「平和」や「自由」や、「死」という問題を実践的に理解し、解決していく手立て、行動を生み出すことができるはずだ、と歌っているのだと私には感じられる。ボブ・ディランが歌っている歌、そして存在・・・それはいわば一種の社会が持つ叡智（ソーシャル・ウィズダム）といえないだろうか。

ロシアとウクライナの理不尽で不条理極まる戦争は、私たちに社会が持たなければならない思考（叡智）の不在を訴えるものと思えて、仕方がない。

2 シンクタンクな時代

ボブ・ディランの『風に吹かれて』を頭出しにしたのは、現代の地球社会が再び「戦争と不安」の時代に遭遇しているからであり、人々が科学技術やAIの発達で「人間自身が心情（身上）的に考える」という行為の重要性を放棄しだしているからである。ボブ・ディランの様に、生活する中で直截に、深く考えることが大切だと

思っているのだ。

私が、開発構想研究所から受けた最大の恩恵は「考えることの意味」を考える機会を与えられたことであった。

ボブ・ディランの『風に吹かれて』が世の中にレーベルとして初めてあらわれたのは1963年であった。ベトナム戦争は始まりが1955年、終結したのが1975年であった。この1960年代から21世紀を迎える間、第2次大戦の不安と不信を抱えた残滓を払拭しながら時代は情報社会と科学技術の発展を劇的に成し遂げていくが、その基底にあったのは私にはアメリカや日本での「シンクタンクな時代」ではなかったかと強い残像をもっている。私自身、大学・大学院を卒業して働きだしたこの時代、シンクタンク的な仕事や生き方をしてきたから、そんな感じが強いのかもしれない。時代の底に、しっかり考えようとする風潮が構造的に生まれだしていたのだ。

1968年、大学院を卒業すると大手の都市開発関係の不動産会社に就職した。3年間勤めると、大企業の生態や大組織の仕組みが分かってきて、営利事業のメリット、デメリットも理解できるようになった。私自身はもともと営利事業ではなく研究開発的な仕事をしたかった。丁度そんな時に、ニューヨークのポール・ルドルフの設計事務所にはいた大学の先輩である三木誠氏が帰国して、黒川紀章氏らが設立したシンクタンク・社会工学研究所に籍を置いて活躍しだしていた。三木氏から「もうアメリカでは都市計画ではなく、アーバンデザイン時代が始まっている」という話を受けて、社工研で勉強しようと考えた。社工研にコンタクトすると、何と当時隆盛を極めた「未来学」の大御所、香山健一学習院大学教授が直に面接してくれることになった。香山先生は、私の話を聞いて「社工研で働くのもよいが、若手で小さなシンクタンクを創ってみたら」と提案してくれた。

私の親しい友人の小野貴邦さんがすでに「ダイナックス」というミニシンクタンクをスタートさせていたから、香山先生の提案は魅力的だった。そこでおこがましくも大学時代からの仲間5人と図ってUP（アーバンプロデュース）という会社を設立した。私のシンクタンク的な生活のスタートだった。

社会は高度成長期ということもあって、私たちがスタートさせた「ベンチャーシンクタンク」も、中小企業の新規事業立ち上げの相談やサポート、地方自治体のまちづくりの計画づくりや相談が結構あって事業もそれなりに継続できた。ダイナックスを立ち上げた小野貴邦さんは「カンコロジー」という空き缶収集の調査手法で一世を風靡し、その後その時に調査で動員した主婦層のパワーを結集した「主婦産業」を基盤に「ドゥ・ハウス」という組織を起業した。「主婦産業」も「ドゥ・ハウス」も多いに流れに乗り、その時代をリードする調査手法などのセオリーを創り上げるようになった。

私といえば、UPも若手が加わり軌道に乗りに出してきたが、ある専門誌に寄稿した『ヤタイオロジー…屋台の都市学的考察序説』が社会的に評価されて個人的な原稿依頼や相談が増えだしてきていた。そこで考えた末に「一人シンクタンク」への挑戦が始まった。モデルは、藤原肇氏であった。藤原肇さんは東洋レーヨンのマーケティング部を立ち上げた人物であったが、日本における戦後の主力産業である「繊維産業」を新たな「ファッション産業」にメタモルフォーシスさせるために自ら一人シンクタンクの「マーケティング企画」を起業していた。藤原さんもよく議論を交わし近しくしていた友人だった。

この日本経済の隆盛期、大手のシンクタンクも続々と誕生し、覇を競っていた。同時に私たちのようなベンチャーシンクタンクも群生して有機的な繋がりを持ち出し、地方においても地元銀行系や地方大学の附属研究所やスピリアウト的な組織も生み出され、やがて地方シンクタンク協会などが生まれるほど、「地域で考える組織体」が存在を誇示してくるようになった。

3 新たな知のインフラ創造の予感

小野貴邦氏や藤原肇氏に倣って、私も一人シンクタンクCAL（コミュニティ&リバティ）Corporationを設立させた。自由に動けるようになった私は、大小のシンクタンクが群生しだした社会の「知の風土」が増殖してくる中で、新たな叡智のチャージにそれこそ知恵を絞ることになる。大量の知的情報をディスチャージし

なければならない一人シンクタンクを維持していくためである。それは勉強のために偉そうに言えば「師匠は自分で選ぶ」である。例えば、週刊文春で対談した政治評論家・草柳大蔵先生から「文章術」を、ベンチャービジネス業界からはその言葉の生みの親である中村秀一郎先生、清成忠男先生に「実践的な経済学」の現場教授を受けることや、博覧会やイベントの業界の先達である木村尚三郎先生には「歴史学」を、泉眞也先生には「イベント学」を学んだ。社会に知的インフラが創出されてくる中で、中世のヨーロッパの大学の様に自ら師匠を決めて個別な勉強を行えるようになったことを、私は実感し実践していた。

社会が物事を考えるインフラを備えだした時代は、その社会が抱える社会問題や社会課題を「じぶん事」として捉えることのできる時代に入ったことを意味した。

その特徴は

- 1 国家が、国家の未来を考える組織を政治手腕にのみ頼るのではなく、専門的な思考と分析、政策の立案を専門集団に依頼することができるようになる。
- 2 国の経済団体、大手企業などでは専門のシンクタンクを所有し、経済政策や国際交易や交流の専門的政策を立案することができるようになる。
- 3 中央の都市銀行、地方の信用金庫や農協なども自前の調査や政策立案ができる組織を設立するのが、一種の流行ようになる。
- 4 私たちのような民間での弱小ではあるがユニークな「ベンチャー型シンクタンク」や「マーケティング調査会社」、それらとシナジーを持つ「デザイン事務所」（例えば中西元男氏のPAOS・パオスのような組織）のような、かつてなかったようなソフト型組織が中央でも地方でも群生しだしてくる。
- 5 地方の大学や教育機関も、独自の調査分析やプロジェクト企画などを展開する組織を内包化してくる。かつての「産学共同研究」を反対していた路線から、それらを容認し、逆に官民や大学を問わず営利的な共同研究体制が多く企業の展開されて

くる。

- 6 それらの流れは、地方の行政や自治体、あるいは企業が中央の大手の調査会社に依頼する、いわゆる中央志向を脱却し、地方の独自の思考や政策立案を可能にした。

金太郎飴的なアウトプットではなく、構想の個性やユニークという質が問われだす。

- 7 国、地方自治体、大企業、中小企業、大学や教育機関がそれぞれに調査、分析の科学的な力をつけ、考える力を付けてくることはそれらの有機的なインフラを形成することに繋がり、いわば「ソーシャル・ウイズダム（社会的な叡智）」を備えるようになってくる。

かつてのギリシャ時代の鉄人（哲学者）による政治の遂行を行うソクラテス・プラトンの時代の時代から、イタリアのルネサンスに見られた芸術や文学などを基盤にした人文的知の時代（ニュープラトン・アカデメイア）に続いて、現代の新しい情報・構想・分析知の時代が来たのではないかと考えるようになった。

私は、藤原肇氏らと図って複数の弱小シンクタンクとのリンクを繋げ、当時注目し始めていた「コンベンション産業」の共同的な研究開発を進めていたが、これらの成果は地方の小規模自治体の新しい産業、事業開発などに大いに役立ったように思う。

それと同時に、藤原肇氏と親しい関係を持つ大手のシンクタンクに属する日本開発構想研究所の現在代表理事になっている阿部和彦氏などと知己を得て、大手との共同研究へのきっかけなども生み出されてくることになる。

4 知のインフラストラクチャーへのコミットメント

多様な知のレイヤ（層）が生み出されて、さらにそのレイヤが有機的に繋がり壮大な知のインフラストラクチャーが生み出されてきたことは、社会に多様なイノベーションを起こしていく環境を用意したことになる。その中で小さな個としての知の存在はどんな働きをしていったらよいのであろうか。私には、社工研の香山健一先生や日本開発構想研究所の阿部和

彦氏との関係が生まれていたが、さらに流通産業系シンクタンクの流通産業研究所やかつての通産省の次官だった佐橋滋氏が1972年に設立した余暇開発センターなどとの縁を持つことができてきた。

1970年代、大学の先輩である日本で最初のSCやスーパーマーケットという先端商業施設的设计家だった新田守彦氏のお誘いで、アメリカの商業施設視察に何回も同行していた。その経験もあって、専修大学教授だった中村秀一郎先生の紹介で堤清二が率いるセゾングループのシンクタンク流通産業研究所の外部研究員として共同研究の機会を得た。当然、百貨店を始めとした商業施設の研究が中心であったが、流産研ではコンベンション産業やヨーロッパのメッセ（産業展示場）事業の研究を展開しており、一人シンクタンクの時代に藤原肇氏と共同研究していた成果が多いに認められた。外部研究員の仕事を進めていくうちに、セゾングループが総力を挙げて関西で新しい切りを目指した計画である「つかしん（尼崎市塚口本町）」というSCに関係することになった。何と、開発施行の関連事業者を集めたアメリカ視察団の団長に、抜擢されたのである。私は堤清二氏にもよく面倒も見てもらい、その後のセゾングループの未来構想を検討するための中村秀一郎先生を座長にした研究会にもメンバーとして加わることができた。これらの国内における先端流通産業施設の調査や、それらにリンクしたアメリカ、ヨーロッパやアジアの都市施設の調査視察は、実に多くの知見や知識を与えてくれた。

さらには、教育学者で尚美学園の理事長、学長を務め、初期の余暇開発センターの研究員だった松田義幸先生の紹介もあって余暇開発センターとの関係も生まれた。鋭い先見性を武器にしていた佐橋滋氏の「労働から余暇へ」の理念を基にスタートしたシンクタンクでも、本当に貴重な勉強をさせてもらった。余暇開発センターの全盛期である1980、90年代には、「自由時間社会」や「静脈型産業の活用」などの新規な枠組みで「社会デザイン」の構想の一端にアプローチすることができた。21世紀に入ると日本も「観光立国宣言」が行われ、いよいよ佐橋滋氏の予言が現実化されてくる。この

余暇の時代に、余暇開発センターの理念を一身に背負ったのは丁野朗氏で、「公害から環境循環産業へ」「静脈型産業からテクノツーリズムへ」「物見遊山から産業観光へ」「ツーリズムからホモタビエンスへ」などといった新しい研究フレームをデザインし、そのトライアルを今でも続けている。

社会の中に存在する「知のレイヤ（層）」が、いかに個の知に大きな影響を与えるか、そしてそれらがやがては「集合知」に結実していく未来がそこに予感されてくる。

5 地域大学の役割と、社会教育基盤の創出

私は、宇沢弘文先生が唱える制度資本としての大学よりも、民間や公的な“考える組織”であるシンクタンクなどから大いなる学びを得たという想いが強い。

ところが、その私に大学設立に関わるポジションが舞い込んだのである。長らく財団法人日本総合研究所の会長や理事長を務めてきた野田一夫先生や、鞆持ちをやらせていただいた中村秀一郎先生からの引き立てで「多摩大学」という東京多摩市のマージナルな地域での大学設立のお手伝いである。多摩大学は平成元年（1989年）の記念すべき年に開校を目指し、その2年ほど前から設立準備が始められていた。一応、知の拠点と目される大学の設立準備から関わることは人生においても滅多にないことであろう。

日本開発構想研究所のほうでも日本の各地で胎動が始まっている大学設立の動きを、研究視点で支援していく部門（高等教育研究部）が設立された。多摩大学設立と直接係った訳ではなかったが、研究部から提供される大学教育関連情報は、大学人の端くれになった私には大きな刺激となり、指針を与えてくれるものになった。

多摩大学は、東京目黒にある田村学園という日本でも女子教育に力を入れてきた学校法人が初めての大学経営に乗り出し、その方面に力を注いできた野田一夫先生に相談されたことで事業が動き出した。大学設立には幾多の関係法令が厳しく縛りをかけていて、文科省はその番人として目を光らせていたが、野田先生はむしろ積極的に文科省に協力を求め、新しい理念

と骨格を持った大学設立を目指した。あくまでも「学ぶ学生が主役の大学」として、小粒でもエッジの利いた学び舎のイメージにあった。招聘する先生方も世間知らずの純粹培養型の大学人ではなく、そこからはみ出した異形の頭脳を持つ人材を集めることに眼目を置いた。実業界から、例えば日下公人や白根礼吉、那野比古などの大御所を招聘し、若手の星野克美（社会変動論）や河野大樹（ドラッカー研究の一人者）のようなユニークな研究者も参加した。その中であって、私などはあまりにも地味であだ名が「ジミー」と呼ばれるぐらいであった。それは私自身が大学の中ではゼミを重視し、世間を見据えた活動を軸足にした結果でもあったかもしれない。

私が多摩大学の教授職を務めたのは45歳から69歳までは、西暦でいえば1989年から2013年までのことであった。その後も大学院での講義を時に続け、大学院卒業後のアフターケアをイメージして、鎌倉に設立した構想博物館では主に大学院OBのメンバーで、自在な知のたまり場をテーマに描く「極楽塾」を行っている。既成の制度の中の教育ではなく、世間を土台にした「民間学」の土壌が私には似合っているであろう。

6 大学・大学院教育から、民間学へ

大学に籍を置いた四半世紀は、私にとっても貴重な時間だった。いま多摩大学だけでなく多くの大学が「実学を旨にした」教育を志向しているように思える。本来、多摩大学の理念は「国際」「学際」「実際」がモットーで、実学寄りのスタンスを取っていたが、私自身はアートマネジメント論や生活文化論などを担当し、よりリベラルアーツ、すなわち教養や広範な知識や思考法を持つことを大切にしてきた。その視点は「望月ゼミ」というゼミナール教育を重視する多摩大学の理念に沿って、教科外の活動で挑戦が始められた。望月ゼミでは、例えば西武百貨店の社長からベネッセの会長に転身した山崎光男氏をお招きして、まずは山崎さんに「経営哲学」を語っていただき、その後に山崎さんが出題する社会課題解決の問題を、彼を交えてゼミ生たちに議論させる複雑系的な手法を取っていた。これは大企業の経営者だけでなく、東

京の下町の中小企業の経営者や、時にはビジネス界を離れて、一流のチェロの演奏者を招いての演奏と、芸術について議論する多岐にわたる学びをトライした。お陰で、望月ゼミからは大企業に就職する学生は少なく、国際ベンチャーとして活躍する中田将来君、「アントイレプランナー」と称してトイレのコンサルタントをしている有名人の白倉正子さん、コミュニティキーパーとして初めて高齢化社会と少子化社会に対応したヒューマンビジネスを展開する佐藤擁君など、きわめて個性的で先駆的な人材を輩出している。

これらの学部卒業生や大学院OBのたまり場であり、サポートセンターの役割を果たす、また何よりも中村秀一郎の「中堅企業思想」から影響を受けて彼らの相談所として、私は大学リタイアを契機にした新たな一人シンク・ドゥタンクとして、2012年に鎌倉極楽寺に『構想博物館』という名称で、一種の「集合知の場」を用意した。

この私が大学人として奮闘している間に、1970年代から80年代にかけて日本のシンクタンク隆盛時代は、すっかり様変わりしていた。それはシンクタンクの大小、中央地方関係なく、どんどん進んでいく「考えるインフラ」が消滅の時代を迎えていたからだ。

その動態変容は、日本という社会体制の賞味期限がきたことと、制度疲労やいわば産業構造の金属疲労が極限化してきたことに繋がっているであろう。明治時代以降の義務教育の同質化、同等化、同思考化が生み出したものは、右へ倣への異質、異端を排除する大量生産型のオートメーション社会の限界を示す結果になっている。20世紀末までの日本の優位性は霧散し、その間に堪えていたアメリカやヨーロッパの、そしてアジア諸国の脱日本思考が芽を出し、成長し果実を実らせてきたのである。日本経済はリニア型の自己増殖を重ねてきたが、世界の姿は非線形で断続成長していく成長モデルに完全にシフトしていた。すなわち、この国では過去を否定するイノベーションを起こすことができなかったのである。日本的叡智の源泉となった知のインフラは、その存在理由を失ったのであった。

私自身も、かつて持っていた多摩大学という

叡智の基盤への自信、信頼が、大学を去るころには喪失しつつあったように思える。それは、大学という組織と形態構造が抱える、日本産業の構造と同じようなジレンマをアウフヘーベンできない姿を直感していたからかもしれない。

それに代わる、私には江戸時代の「私塾」のような「世間・民間学」のようなものが在るのかも知れない、という想いが臍気ながらではあるが募っているのである。

7 エントロピーの増大と、『カラマーゾフの兄弟』の暗示

ここ数年、人類が起こした文明が大きな課題、問題に直面しているような実感を強く持っている。その一つは複数年に及ぶ地球社会を覆っているコロナによるパンデミックである。人類の歴史は疫病の歴史でもあるといわれている。古代から、中世、近代と幾多のパンデミックに襲われ、絶滅に瀕するような局面もあったのであろうが、人類は何とか生き延びた。しかし、そのたくさんの厳しい経験も、そして例えばAIが人間の頭脳を凌駕する時代になっても、私たちはコロナ禍根を克服することができずにこの3年間苦しんできた。どうにか、このところ終息が見えてきた感があるが、いつどこで反撃を食らうか予測できない。それらを見ていると、人類の科学技術の発達もたいしたことはないなと思ってしまう。もう一つの不条理な出来事は、ロシアとウクライナの戦争勃発である。その戦争を起こした原因を、ロシアのプーチン大統領はいろいろな理由を捏造して説明しているように思えてならない。ただただ領土を広げることと、旧ロシアの勢力圏の衰退を止めようとする悪あがきのように見えてしまう。どう逆立ちしてもウクライナの人々にとっては謂われなき戦争であり、理由なき収奪である。何故、かつてスパイの教育を受けた独裁者がロシアの国民を欺いても、この無謀なコンフリクトを起こしたのか。それは、私だけでなく世界中の多くの人々が、理解不能となっているのではないだろうか。そして、一体ロシアの国民自体はこの争いをどう考えているのだろうか。

この2つの事象を考えただけでも、地球社会はこれからもどんどんエントロピーを増大せ

ざるを得ない状況ではなかろうか。

そんな時、私はふと突然のようにロシアの文豪、ドストエフスキーの著作『カラマーゾフの兄弟』を思い出していた。この春の連休に、久しぶりに旅に出たかったのであるが、私以上に堪えることのできない観光客の人出を想って諦めた。その代わりにじっくりと小説の世界の旅をしようと思ったのだ。“突然に”と書いたが、実は村上春樹の言辞が以前から私の頭のどこかにあった。彼は、何冊かの翻訳小説の後書きなどでこう言っている。「世の中には二種類の人間がいる。『カラマーゾフの兄弟』を読破したことのある人と、読破したことのない人だ」と。私も実は学生時代にこの小説にトライした。しかし、数ページで挫折して購入した何巻かの文庫本は友人の誰かが持って行ってしまった。その友人も読破できたかどうか疑問であるが、連休に入る前に買い直して読み始めた。原卓也訳の新潮文庫3冊である。今回は、何とか「読破した人類」の中に入りたかった。それに、もう一つモチベーションがあって、19世紀のロシアの共産主義革命以前の国民の「知のレベル」を知りたかったからである。世界で最初に階級革命を成し遂げた国の知的レベルと、そして今無謀な戦争を仕掛けた国の人々に、その叡智はどう継承しているのか自分なりに知りたかったからである。

読みだした『カラマーゾフの兄弟』は、1巻はそれぞれの兄弟の個性や生き様、当時のロシアの社会状況や、ロシア正教の教義やキリスト教の神を巡る議論が主で読み進めるのに難儀したが、2巻、3巻は「父親殺し」の事件の展開や、嫌疑がかけられた長男ドミートリイの裁判を巡るミステリー小説そのままの展開を見せて、一気に読み進めることができた。しかしそれでも1巻当たり600ページを超える3巻本の小説を読み終えたのは、連休が去って数日後だった。

ドストエフスキーの1880年に出版された『カラマーゾフの兄弟』は、当然ドストエフスキーという文豪の叡智の結晶であるから、彼自身の知のレベルを示すものである。

村上春樹には、人生のうちでどうしても読んでおきたい3冊という推奨があるが、それはチャンドラーの『ロング・グッドバイ』とフィッ

ツジェラルドの『グレート・ギャツピー』、それに『カラマーゾフの兄弟』である。やはりドフトエフスキーの小説は最も大きなウエイトを持っていて、小説のスリリングで骨太の構造や、生きること、神の存在、人を愛する意味など、その基底に社会課題が輻輳して込められていて、村上が書きたい小説の最大のモデルにしたいと思っている眼差し（その前に、作家であることを空しくさせてしまうといっている）が私にはよく理解できる。ドフトエフスキーのパワーの背景に、明治維新の日本と同じような情景をイメージした。ドフトエフスキーには、西欧社会への知的憧れや、どん欲に吸収していかうとする知識への飢餓感や、科学技術進歩へのジェラシーが錯綜して、この小説の基底にはその思念が滔々と流れているように思えてならない。

ロシアとは、広大な大地を耕す百姓国家と思っていたものが、ドフトエフスキーの小説を読んでもみると、先進社会としての西欧やアメリカをキャッチアップするための準備を進めている知識人の国であり、それらは文学、音楽、バレエといった芸術文化までも含めた幅広く深い叡智の国だった、ということがよく分かる。その状況は、先に触れたように明治維新を迎えた日本と極めて近似なアナロジーを持つ。

しかし、やはり『カラマーゾフの兄弟』を読破した人間と、読破しなかった人間とが明らかにロシアの国民にとっても別れるのである。

そして、現代のロシアの権力者であるプーチン大統領とその取り巻き達は、明らかに『カラマーゾフの兄弟』を読破出来なかった人間のグループに入ってしまうのではないか。

おわりに 日本開発構想研究所の50年、そしてこれからは

駄文を重ねてきた。そろそろゞにしなくてはならないだろう。

私はこの日本開発構想研究所とは、代表理事の阿部和彦氏を通して、付かず離れずの関係を継続してきた。数年前には嬉しいことに研究所の機関誌に、私の人生の集大成ともいえる『幸せと豊かさの地域経営論—生態社会からの地域創造手法の考察—』という、これまた駄文を書かせていただいた。それだけでもありがたい

ことに、ここでまた50周年の記念誌に寄稿できるきる榮譽を与えられた。

この駄文の締めくくりの言葉は、この研究所がスタートした時代は、「考える時代」としてシンクタンクが次々に設立されて、まさに機関知の群生している時代だった。それらは多少なりとも、日本という国とさらには地方やコミュニティの生い先（おいさき）を支えてきたであろう。しかしそれらは日本経済の崩壊と同時に、雲散霧消していった。そしてさらにいえば人類にも個人にも、不条理に満ちた地球であり、国家であり、社会であろうとも、正解と思える回答の見つからない時代であるからこそ、未完で終わってしまっている『カラマーゾフの兄弟』のその未完まで先回りして読破する側に回らなければならない。それにはどうしても推測し創造する『知の力量』が必要である。すなわちコモンセンス的な人間一人一人の真・善・美の良識はこれからの時代でも最も頼りになるものであるが、そのもう一つ先の知の力を押し量るバロメーターとして一遍の小説が存在しているのであろう。

生き残った日本開発構想研究所は、そのもう一つ先の『知のアジール（自由の場、隠れ家、そして知の避難場でもある聖域）』でなければならない、と私は考える。知の聖域の必然性は、不条理な社会が続く限り永遠である。

私にとって、この研究所と阿部和彦氏との出会いは、少なくとも私の拙い叡智の安らぐ場であり、また涵養の場でもあった。感謝して筆を置きたい。



大村謙二郎
筑波大学 名誉教授

はじめに

2019年は、わが国で1969年に都市再開発法が制定され、また全国市街地再開発協会が創設されて50年という節目の年となり、記念誌の刊行や記念行事がなされ、多くの再開発関係者の関心を惹いた。

2021年ドイツでは1971年に自治体が行う都市再開発を支援、助成する制度としての都市建設促進法 *Städtebauförderungsgesetz* が制定されて50年となった。2021年が都市計画助成の制度が出来て、50年の節目の年にあたるということで、ドイツ連邦政府や州政府も記念の冊子を刊行し記念のイベントを開催するなど、この50年間の都市計画助成制度を回顧している。

本稿では日独の都市再開発の50年の歴史を比較対照的に振り返りながら、今後の都市再開発についての展望を記していきたい。

日独の再開発比較の着目点

両国の再開発の50年を回顧する前提として、両国の再開発比較の着目点として共通する点とそれぞれの特質となる点を整理しておこう。

両国とも第二次大戦により多くの都市が戦災で壊滅的破壊を被った歴史を持っている。日本の場合は木造市街地が多く、空襲による火災で市街地が焼け野原になることが多かったが、ドイツの場合は石造市街地も多く、火災被害とともに市街地が破壊され瓦礫が各所に残る市街地風景が出現した。

両国とも戦災復興が都市再建、再開発の出発点となった。両国とも戦後の戦災復興では近代都市計画理念の下で都市再建が追求された。近代都市計画の理念を体系的に示した1931年のアテネ憲章による機能分離、用途純化の自動車時代に対応した都市像が目標とする市街地と

して追求された。

日本の場合は本格的な自動車時代を迎える前につくられた都市が大半であり、戦災復興に際して、道路をはじめとする基盤整備が不可欠で、建築物構築の基盤となる土地の整序が重要で戦災復興区画整理と連動した市街地再建が進められるようになった。

ドイツの場合は、ヨーロッパ諸都市と共通で馬車交通時代を通過しており基本的に基盤整備は一定程度確保されていた。それでも自動車時代に対応した幹線道路網整備、高密度不衛生市街地の解消が急務となっていた。

両国とも戦後の荒廃、廃墟の中から、ゼロからの出発を図るが国民の勤勉な努力もあり、奇跡の復興、経済成長を達成した。戦後の混乱を抜け出し高度成長を達成し、豊かな都市環境の構築が求められるようになった同時期に再開発制度が制定されることになった。日本の場合は1969年都市再開発法であり、ドイツの場合は1971年都市建設促進法であった。

70年代以降の両国は旺盛な建設活動の中で、都市再開発を進めることになったが、次の点が特に注目される。

ドイツの場合は周辺のヨーロッパ諸国の戦後の都市再開発の動きに影響を受ける形でアテネ憲章を意識した自動車対応型都市再開発、機能分離を意識した再開発、また公衆衛生を配慮して、高密度の不衛生な市街地をクリアランスする再開発、総じて、都心居住密度を引き下げ、郊外にみどり豊かな住宅団地、ニュータウン整備と再開発を連携させることが当初の再開発の主流となっていた。その点では高度利用というよりも、分節化された開放的な都市 *gegliederte und aufgelockerte Stadt* づくりのための再開発がイメージされていた。

日本の場合、狭幅員の道路網が主体の市街地が多く、まずは基盤整備を前提として、都市の中心部の低層主体の市街地を高度利用し中高層の街並みに変えること、住工、住商の混在した土地利用を整序し、業務機能、商業機能と住機能を整然と分離して、都市の活動を盛んにする機能的都市計画を目指すといった、欧米で追求されていた近代都市計画理念を追求することが都市開発の目標市街地としてあった。これに加えて、木造主体の市街地であり、しかも地震災害、火災災害が頻発する国土の特性に応じて、日本の再開発では防火・防災に配慮することが何よりも求められた。

日独ともに都市成長期に形成された問題市街地の整備・再開発課題が共通の課題であり、それへの対処の仕方が両国の都市再開発を特色づけているといえよう。

本格的な馬車交通を迎えることなく車両交通に対応した市街地基盤の整備がなされないまま、急速に都市化、人口密集が進んだ日本の大都市では低層で高密度な木造密集市街地が都心周辺部に広範囲に広がっていた。一部は戦前期に形成された高密度の用途混在の市街地であり、また、戦後の復興過程で、大都市圏に流入した単身の若者を受け入れるための木造賃貸アパートなどが基盤未整備の既成市街地周辺部に大量に建設され、それらが集積して、木賃ベルトが形成されるなど、地震、大火時には危険性が高い問題市街地が大量に形成され、その整備、改善が積年の日本の市街地整備上の課題となっている。

ドイツではグリュンダーツァイト市街地と呼ばれる19世紀末から20世紀初頭にかけて、ベルリン等の大都市への人口、産業の集中が起こり、大いに都市化が進んだ時期に形成された市街地が問題市街地として認識されている。この時期は、都市計画規制が緩やかで、建築規制も最低限の安全、防火の規定に限定されており高密度で不衛生な市街地が各都市でつくられた。特に当時のドイツ帝国の首都ベルリンでは、街区内部に中庭が狭小で高密度な住工混在の市街地がつけられ、街区内部の賃貸集合住宅は専用のバス、トイレもなく、日照もほとんど無いような居室が沢山つくられ、ミートカゼルネ（直訳すると賃貸兵舎）と呼ばれる問題賃貸住宅が出

現した。これは戦後もドイツの各都市に存続し、要再開発地域として認識されていた。ドイツ版の石造密集市街地問題が戦後のドイツ都市計画の大きな課題となっていた。ドイツでは80年代に行われたベルリンでの都市再開発実践の中で、グリュンダーツァイト市街地を撤去、解体するやり方からその空間構造をドイツ都市形成の文脈の中で再評価し、街区型市街地の再生、改善、保存、修復などの多様な再開発へのパラダイム転換が起こった。

日独ともに敗戦後の奇跡の復興、経済成長を遂げてきたが、いずれも製造業を中心とした工業立国として発展してきた。現在もその点ではものづくり、製造業に強みを持った国であるが、日独ともに70年代後半以降の産業構造・社会構造転換への対処が求められてきた。戦後の日独の都市の成長を支えてきた工業用地は、重厚長大産業が国際競争力を失うか、あるいはグローバルな産業大編成の中で、より合理化、効率化を求めて、都市圏域の別の場所により広大な土地を求めて移転するか、新興国、途上国にその拠点を移すか等して、都市内の工場が閉鎖され次の土地利用転換を待つ遊休地化、空閑地化する現象が起きてきた。また、流通・交通体系の大きな変化の中で、コンテナ化の進展により既存の港湾施設が手狭になり閉鎖されより合理的な大型港湾が別の場所に新設、移設される、物流が鉄道輸送からトラック陸上輸送が主流になることによって、都市内の貨物ヤード、貨物駅などが不要となることが出現してきた。

つづめていけば、70年代後半から、80年代に起きた脱工業化のトレンド変化の中で都市の成長を支えてきた工場、倉庫、港湾、貨物鉄道用地が使われなくなり、次の時代にふさわしい施設、大規模土地利用転換、脱工業化都市づくりへの対応が求められるようになってきた。これは、日独に限ったことでなく、旧産業地域の土地利用転換と新たな都市づくり課題への挑戦は先進産業諸国に共通する現象で80年代以降に一斉に起きてきた現象といえる。その中でも、工業中心に都市成長を図ってきた日独で、産業構造の転換に対応するためにどのような都市再開発、都市更新を行ってきたかを検証することは興味ある課題といえる。

90年代にはいり、インターネットの爆発的普

及と軌を一にするように、社会経済のグローバル化が急速に進展するようになり、先進国、新興国を問わずグローバルな環境の中での都市間競争が熾烈となってきた。とりわけ、それぞれの国の社会経済の発展に大きな影響を持つ大都市の帰趨が死活的に重要となり、各国とも大都市を中心とした都市政策に腐心するようになってきた。現代に続く都市再開発の最前線で、日独ともにグローバル環境の中で、どのように都市再生、都市開発を進めるのか、また、それぞれの国が造りあげてきた独自の計画文化はどう発展、変容してきているのか。これらの点についても興味が尽きない。

日本とドイツの都市再開発の概況

国土交通省の資料によれば¹、市街地再開発事業は都市再開発法制定の1969年以降に施行地区数を着実に増加させており、令和3年3月末時点、全国294都市で事業地区数は1141地区、事業完了地区は971地区に達している。再開発事業完了後30年を経過した地区は243地区、20年を経過した地区は498地区となり、かつての再開発地区も時代環境の変化、建物・施設の老朽化、陳腐化、新たな課題への対応の必要性の視点から、再整備、再再開発が検討される地区も出てきている。

市街地再開発事業の認可件数は平成10年(1998)には、40件を越える活況を呈していた。これをピークに減少傾向が続いていたが、近年では20件前後と推移している。令和2年度(2020)では18件が事業認可されている。

年間の施行中の再開発件数は平成10年(1998)をピークに減少傾向にあるが、ここ数年は150を超える水準で推移し、令和2年度(2020)で170件を数えている。

再開発事業の施行者の中で公共団体が占める比率は減少傾向にあり、平成27年度(2015)から令和2年度(2020)までに事業認可された104地区中、組合施行が86地区(82.7%)と最も多く、組合を含めた民間主体(組合、個人、再開発会社)が地区数では全体の9割を占めている。

再開発事業の主要用途の推移を見ると1990年前後までは商業・業務・ホテルを主用途とする再開発が大半であったが、1995年以降は住宅・公共施設を主用途とする地区が増加傾向に

あり、近年では商業系用途の比率が大幅に少なくなってきた。再開発において、都心居住、街なか居住が大きなトレンドとなってきたことが読み取れる。

市街地再開発事業の現状を延床面積・主要用途で見ると大都市都心部では住宅、事務所の床が占める割合が非常に多く、公共公益施設の床比率は少ない。地方都市では住宅も一定の割合を占めるが、事務所の比率は低く、公益施設、駐車場の占める比率が高い。

再開発の事業期間についてそれほど、ドラステックな変動は少ないが、都市計画決定から事業計画認可までが概ね2~3年間、事業計画認可から権利変換計画認可までが概ね1~2年間、権利変換計画認可から工事完了まで概ね3年間となり、全体で平均8年近くの事業期間となっている。因みに、2005年4月から2015年3月までの全199件の事業件数での事業期間は7.8年となっている。もちろん、地区事情、規模により長期の事業になることもある。

ドイツでは都市再開発に対する制度的根拠となる都市建設促進法が1971年に制定され、それ以降、多くの都市再開発がドイツ全土で展開されることになった。この都市建設促進法は、当時の西ドイツの主要都市計画課題であった既成市街地の再開発と郊外での大型住宅団地、ニュータウンの新規開発を促進、助成するための都市計画助成制度として制定された²。助成対象となった再開発・新開発措置は1971年から2012年まで助成プログラムが実施された。連邦住宅・都市発展・建設省の情報では、この再開発・新開発措置として実施されたプログラムは3900件にのぼり、連邦政府の助成額は80億ユーロに上っている。この助成制度は、連邦、州、基礎自治体である市町村がそれぞれ、3分の1ずつ分担することになっているので、助成総額は240億ユーロにのぼることになる。

この都市計画助成制度は1990年の東西ドイツ統一後は社会経済環境の変化に対応して、その助成プログラムを多様化してきた経緯がある。それをすこし整理しておこう。

1990年の東西ドイツ統一により、旧東独地域でも旧西独の都市計画制度、手法の適用が考慮されることになったが、旧東独地域の特別の事情を考慮した、特別の都市計画助成プログラム

が次々と導入されることになった。

主要なものをあげよう。旧東独地域に維持管理、整備がされないまま放置されていた歴史的市街地環境の整備に係わる助成制度として東の都市計画的記念物保護 *Städtebuliche Denkmalschutz Ost*が1991年に導入された。このプログラムは2009年に東西の都市計画記念物保護となり東西ドイツの都市・中心市街地の歴史的市街地環境の再生助成プログラムとなった。1993年には旧東独及び東ベルリンで、旧東独時代に行われていた郊外大型住宅団地等の継続、発展を助成するための大型住宅団地の都市計画的発展のためのプログラムが導入された。この制度は2002年にその役目を終えて廃止されている。

1999年には従来の都市計画が物的環境の改善、整備に重点をおいていたのに対し、総合的な社会環境の整備のために更新需要を抱える問題地区への助成を進める、社会都市プログラムが全ドイツを対象に導入された。

2002年には統一後も郊外住宅団地での人口減少、空き家発生、既成市街地での衰退、荒廃が顕著な旧東独地域を対象とした東の都市改造プログラムが導入され、2年後の2004年には、産業構造の転換等により旧産業地域での衰退、疲弊が著しい旧西独地域を対象とした西の都市改造プログラムが導入された。両プログラムは2017年に統合整理され、都市改造プログラムとして広範囲な都市再生、都市更新課題に対応するプログラムとなった。

2008年には、衰退が著しい都市の中心市街地、地域拠点を活性化させるための、活力ある中心市街地・地域拠点プログラムが導入され、2010年には地方の小都市・農総地域活性化の助成プログラムが、2017年には気候変動対策を視野に入れた、都市の緑環境の改善、充実のための未来の都市緑プログラムが導入された。一方ですでに述べたように長年にわたって、都市計画助成制度の中核を担ってきた再開発・新開発措置に対する助成プログラムはその役目を終えたということで2012年に廃止されることになった。最も継続中の事業については2016年まで助成が継続された。

2019年時点では都市計画助成制度として6本の助成プログラムが進行していたが、連邦政府

は都市計画助成制度の再編、整理を行い、2020年からは次の3本柱の助成プログラムとして出発することになった。

- ・活力ある中心 *Lebendige Zentren*
- ・社会的共生 *Sozialer Zusammenhalt*
- ・成長と持続可能な更新 *Wachstum und nachhaltige Erneuerung*

人類の重要課題である、気候変動に対応し、エネルギー危機を見据え、さらにポストコロナの都市計画のあり方などを考慮にいった3本柱ということである。

連邦政府の情報によれば、1971年の都市計画助成制度創設以来、12100以上のプロジェクトに対して都市計画助成が支給され、4000以上の市町村が助成を支給された、あるいはいまでも支給を受けている状況だ。この額は新規開発プロジェクトにも配分されているが、80年代以降ドイツの都市計画が既成市街地への投資に重点化されており、広い意味での都市・地域の再開発、都市更新に都市計画助成の資金の大半が投入されてきたと言ってよいだろう。

連邦政府だけで、1971年以来、50年間で196億ユーロの助成を支給してきている。こ196億ユーロの内、1971年から旧西独地域に111億ユーロが、1990年以降、旧東独地域に85億ユーロが投入されている。47%の都市計画助成が農村地域に、53%が都市地域に配分されており、ドイツの国土構造の特色もあり全国に均等に都市計画助成が支給されてきていると理解できる。以下では70年代以降の10年ごとに、日独の再開発の展開を振り返っていく³、もとより、網羅的なものではなく、筆者が注目する論点に偏ったものになることはご了解いただきたい。

70年代の都市再開発

日本の70年代における特に重要な制度は、1969年創設の都市再開発法だ。この法によって、高度利用という考えが明確に示され、民間が都市再開発の事業に参加できること、日本独自の再開発組合が施行者として再開発事業を行うこと、権利変換計画が導入されるなど、その後の再開発事業の展開の基礎法制ができた。

1975年の法改正により公益性の高い再開発事業を進めるために第2種市街地再開発事業、個人施行の制度が導入された。

1960年代の高度経済成長によって、日本の都市の基盤整備は着実に進行したが、一方で急速な都市化、不十分な計画規制の結果、狭隘道路がそこかしこに存在し、木造の密集した市街地など、地震、大火などの災害時には脆弱な市街地が存在していた。特に東京、大阪等の大都市の都心周辺市街地では職を求めて地方からやってきた、多数の若者を受け入れるための木造賃貸アパート、長屋、文化住宅が多数建設、存在して、木賃ベルトと呼ばれるような問題市街地群が存在した。再開発が必要な市街地が膨大に存在した。

70年代には、2度のオイルショックなどにより、高度経済成長に水をかけられた要素もあったが、高度経済成長の残像は色濃く残り、大都市、地方都市を問わず、駅前などの交通結節拠点に大型商業施設、事務所を誘致し、駅周辺の基盤整備を進める形の再開発が経済的に可能な地区が多く存在し、再開発が積極的に展開された時代でもあった。

この時代、公共セクターは財源にも余裕があり、優れた人材を抱え事業推進、指導力も高い時代で、公共主導の大型再開発が推進された。東京の白鬚防災再開発、大阪の阿倍野再開発はその代表例といえよう。

長年にわたって日本の再開発を領導しているコンサルタントRIAの中心的人物の近藤正一は70年代前半の日本の再開発の現状と展望を語る論説の中で、駅前再開発と並んで膨大に存在する木造市街地の再開発の必要性を説いており、その慧眼ぶりは注目される⁴。

また、川上秀光は戦後から70年代後半までの都市再開発を振り返り、今後を展望する論説において、日本では再開発の必要性に関する調査、論説が多数存在し、事実、再開発必要市街地が膨大に存在するが、それを可能性に転化する、論理、手法の構築が未だ存在していない再開発制度の問題を的確に指摘している⁵。この問題はその後日本の再開発に残された課題でもあった。

ドイツの70年代の都市再開発はこの時期の脱高度成長型都市計画への転換と連動した動きと見ることができよう。

60年代末から70年代初頭にかけて戦後のドイツの成長によって都市の不毛性が高まった

こと、都心が自動車交通で機能しなくなった状況に対して、都心を救えといった批判、キャンペーンが専門家、団体等から強く主張されるようになってきた。

ベルリンの都市形成史の専門家であるポードンシャッツによれば、70年代のベルリン等大都市各地区で起きた、若者たちによる住居占拠運動が60年代型のクリアランス型都市再開発に対する対抗運動として大きな意味を持った。ドイツでは戦前の高密市街地の欠陥、問題が認識され、クリアランス型都市再開発を通じて、モダン都市に改造するとの考えが戦後の復興計画の主流となっていた。一方で古い市街地を保全、再生する試みもいくつかの都市では実践されていた。レーゲンスブルク、リュューベック、バンベルクなどの歴史都市では保全型再開発の動きが見られた。

1975年のヨーロッパ記念物保護年の影響で、ドイツでも古い19世紀末市街地の再評価、保全型再開発への専門家の参画、市民活動ネットワークが形成された。ヨーロッパレベルの上からの影響と草の根ボトムアップとの連携が進み、古い建物修復、保全、設備改修に多額の公的補助金が投入されるようになった。再開発によって、住民が追い出されることがないように、クリアランス型再開発を克服する考えが強まり、次の80年代に流れ込んでいった。

70年代の広い意味での都市再開発・都市更新として注目されるのはドイツ各都市都心部の歩行者専用空間化と都心の再生・魅力向上が進んだことだ。その先鞭をつけたのが1972年のミュンヘンオリンピックと連動したミュンヘン都心部での歩行者専用空間の面的整備であった。自動車中心の都市計画からの大きな転換であり、最初は都心業者たちから、自動車を閉め出すことによって売り上げが減少するとの反対があったが、むしろ逆で、魅力的な公共空間、滞在空間を持つ歩行者空間生み出され、また、沿道の商業施設の改修、整備も進み、都心イメージが一新した。交通体系の再編と都心空間の歩行者専用化はその後、ドイツ各都市で大胆に進められることになった。

80年代の都市再開発

80年代の日本における、重要な制度的動きと

して次のようなものがある。80年の都市再開発法改正による再開発方針の制度化、88年の再開発地区計画制度の導入、89年の立体道路制度の導入である。

都市再開発方針制度によって、都市全体の立場から再開発が必要な地区、可能な地区、戦略的に再開発を進める拠点等の位置づけを行うという意味で、都市再開発マスタープランが制度的に位置づけられることになった。マスタープランによる個別再開発プロジェクトの誘導という考えが実現したものであり、60年代以降、専門家、実務家から要請されていたアイデアが制度化された。政令指定都市のみならず、多くの意欲的な自治体では積極的に再開発マスタープランの作成が推進された。あわせて、再開発プロジェクトを地区レベルで位置づける、地区再開発マスタープランも実務レベルで進展した。80年代は、サッチャー、レーガン政権の民活型都市政策が大胆に進められた影響下で、中曽根政権下でもアーバンルネサンスという形で都心部での規制緩和、市場活用の下で広義の都市再生政策が進められた。この背景には、公共セクターの財政難、硬直的な政策運営などの問題が顕在化する一方で、民間都市開発を進める、企業の資金力、人材の成長、技術の発展がこの時代に大きく進展したことと軌を一にしている。JRの民営化等による旧国鉄の貨物鉄道用地、臨海部の工場、倉庫、港湾・流通施設が産業構造の転換により不要化、遊休地化することにより大規模土地利用転換プロジェクトが全国各都市で展開されるようになった。再開発地区計画制度やこの時期制度化された住宅市街地整備事業等が注目される。

既成市街地の都市開発プロジェクトが当該都市の発展、成長にとって戦略的要素との認識が強まる一方で、改善型都市再開発、ボトムアップ型の参加による市街地整備への模索、実践が始まったのも80年代の特色だ。バブル期の都市開発で都心部及び周辺で地上げが進む中で、アフォーダブル住宅や都市開発と連携した附置義務住宅、公共貢献などのリンケージ政策等が話題となった。また、都心空間が大変貌を遂げる動きの中で、歴史的、文化的環境を守ること、都市に住み、集い、楽しむことを再評価する都市論が盛んになり、江戸の再評価、都市を

楽しむガイドブック、谷根千などに代表される地域雑誌などの刊行が盛んになった。80年代は広義の都市再開発に対する幅広い議論が起きた時代でもあった。

ドイツの都市再開発の80年代は都市計画の重点が既成市街地に移ったことを示す年代だった。制度的には84年に都市建設促進法が改正され、都市再開発手続きの簡素化、迅速化が進められた。また、87年には連邦建設法と都市建設促進法が合体整理され、都市計画基本法として建設法典が成立した。また、西ベルリン全体を会場として、新たな都市居住のあり方を示すIBAベルリンが80年代に展開され、その中で、打ち出された「慎重な都市更新の12の原則」がその後のドイツの都市再開発における指導的理念となった。

都市再開発の研究者、アルトロックは80年代の都市更新を次のようにまとめている。70年代の近代都市計画批判を受けて、80年代都市再開発の主流は「慎重な都市更新」へと変わってきた。象徴となるのが84年から87年にかけてのIBAベルリンでの実践であり、70年代のクリアランス型再開発政策から、徐々にミクロナ空間レベルの特質を大切にして、慎重に都市更新を進める政策が力を得てくるようになった。修復、保全、再生技術、設備の技術開発がこういった保全型再開発に力を貸した面もある。

70年代、ドイツ各都市の中心市街地は歩行者専用空間整備が精力的に進められ、都心の魅力を一新したが、80年代にはいり、都心を取り巻く19世紀末から20世紀初頭につくられた、いわゆるグリュンダーツァイト市街地の居住環境整備が連邦、州の助成を受けながら進められた。歩車共存を目指す交通抑制政策、街区中庭の再生・緑化、伝統的街区型建築の再評価が進み、利用可能な公的空間、広場の役割が重視されるようになった。

産業構造の転換、大規模施設主義からの転換が有利に作用し、既存ストックの転用、再生利用等が都市計画的に見直されることになった。次の時代につながる動きだ。中心市街地再生の方向転換もこの時期に進み、商業・業務のモノストラクチャーから多様な機能の複合、混合、小空間の混成による魅力向上が試みられ、新たな土地利用カテゴリーとして、都心居住を進め

る特別住居地区の土地利用カテゴリーも生まれた。

参加・協働のまちづくりの拡がりや定着がこの時期に進み、小さなプロジェクトの連鎖による都市修理という考え、中小都市、村落の再生に対する州独自の助成施策の展開が進み、簡易型再開発が実践されるようになった。80年代の環境問題の激化とこれに対抗する環境意識の向上が進み、エコロジカル都市再開発の実験的試みが行われるようになった。

アルトロックによれば、80年代のドイツでは英米でおきていたネオリベ的都市開発の徴候は少なかったとの事である。80年代、旧東独の東ベルリンでもベルリンの都市誕生750年を記念して、歴史的市街地の保全型再開発が行われた。90年代の旧東独都市での歴史的市街地再生の先駆的試みでもあった。

90年代の都市再開発

90年代の日本の都市再開発関連制度として、再開発の枠組みを広げる制度改正が数次にわたって展開された。92年の都市計画法、建築基準法の改正で用途地域の細分化が進み、市町村の都市計画マスタープランが制度化された。バブル期の都市・住宅政策の問題噴出への対処の側面もあり、90年代を通じて都市計画マスタープラン、住宅マスタープランが注目を集め、逆に都市再開発マスタープランはある意味、定型的な計画となり市民的関心は薄くなった。再開発法等の改正による95年の街並み誘導型地区計画、97年の高層住居誘導地区の創設も都市居住を進める政策と理解できる。防災再開発の重要性を示したのが、1995年の阪神淡路大震災を契機として策定された、被災市街地復興特別措置法（95年）、密集市街地整備法（97年）による防災街区整備事業の制度化である。バブル後の都市政策再構築の狙いの下、再開発を幅広く推進するため、98年に特定事業者参加制度、認定再開発事業制度が、99年に土地区画整理事業制度と市街地再開発事業制度の一体的施行制度が創設された。

90年代にはいり、バブルの崩壊により、華やかな都市開発プロジェクトは水をかけられた面もあるが、再開発プロジェクトは準備段階、企画立案、合意形成、事業完了まで多大な時間

を要し、大型プロジェクトの慣性力もあり、この時期に完成した再開発事業には産業構造の転換を象徴するものが数多い。再開発法50年の記念誌「時代を画した再開発事業」においては、90年代を象徴する事業として、大崎駅東口ニューシティ、ゲートシティ、ヨコハマポートサイド、福岡キャナルシティがあげられている。また、法定再開発事業ではないが、神戸ハーバーランド、恵比寿ガーデンプレイスなども公民連携型再開発プロジェクトの先駆といえる。

一方でバブルの後始末問題として東京等大都市既成市街地にプロジェクトが頓挫して、虫喰い上の低・未利用地が多数存在して、その処理が大きな課題となった。バブル期の都市住宅問題の深刻化を受けて、都心居住を巡る議論が活発となり、容積インセンティブによる都心居住推進や公民連携、PPP等、その後の時代に続く、市場活用型都市再開発の議論が開始されたのも90年代の特色だ。既成市街地がこれからの都市計画の重点になるとの理解の下、都市化社会から都市型社会への転換がすすむとの論調が強まってきた。

阪神淡路大震災後、ボランティア活動によるまちづくり、NPO等、草の根型、参加型まちづくりの実践が強まってきた。埼玉県上尾の住み続けられるまちづくりを目指した、共同住宅への連続建替えプロジェクトである愛宕のプロジェクトが注目される。

90年代のドイツの都市再開発に大きな影響を与えたのは89年のベルリンの壁崩壊と、90年の東西ドイツの統一という、誰も予想できなかった、政治経済、社会の大転換である。80年代に定着した、環境・生態系重視、既存ストックの活用、歴史文化環境への配慮、参加の都市計画といった考え方は継続される一方で、新たな復興需要への対応、新たな都市・地域の成長＝開発、民営化、規制緩和といった新自由主義、市場重視の都市計画の流れも強まってきた。何よりも90年代において加速化した経済のグローバル化、EU統合の進展、労働力移動の増大、人口構造の変化に影響を受ける形で都市間、地域間競争が強まったことがドイツの都市計画のトレンドを変化させた。そういった意味では90年代は都市計画の多角化、混乱の時代であった。長い間、都心や既成市街地に投資が行われ

なかった、旧東独諸都市は想像以上に荒廃しており、90年代の連邦政府の公共投資の重点は旧東独地域となった。90年から93年にかけて、旧東独のインフラ整備、大型住宅団地の整備、歴史的市街地整備の特別プログラムが展開された。また、旧東独限定だった、民活型Bプラン制度の有用性が認知され、連邦共通のプロジェクト型Bプランの制度が定着し、既成市街地の都市再開発プロジェクトに多用されることになった。

一方、旧西独地域でもルール地域などのかつての産業地域は産業構造の転換で経済的、社会的にも問題を抱えるところが多かった。80年代のIBAベルリンをさらに広域的に展開して、旧産業地域の再生、環境整備に大いに影響を与えたのが89年から99年にかけて展開されたIBAエムシャーパークである。自治体、市民セクター、企業の発意、創意工夫に基づく大小120以上のプロジェクトが17の自治体のひろがりの中で展開され、衰退地域ルールイメージを一新することにつながった。特に産業遺跡、産業インフラを活用、再生させたプロジェクト群は高い評価を受けた。広域連携による地域再生はIBA方式と相まって、都市再開発をより広い文脈で捉えることになる。以降、IBA方式はドイツ全土、さらにはスイス、オーストリアなどの諸国でも適用されることに連なっていく。

旧東独出身の都市計画家でチューリンゲン州のIBA活動を担っているデーラー・ベーツァディは90年代のドイツ都市再開発を回顧し、興味深い発言をしている。統一後、旧東独の建築家、都市計画家は西を訪れ興味深い発見をした。ベルリンのIBAの建築、シュトゥットガルトのポストモダン建築、フランクフルト都心の歴史市街地レーマー地区の再建・再生、ルール地域の構造転換等だ。一方で彼女は西独の60年代、70年代、80年代の凡庸で陳腐な都市・建築も発見し、旧東独で行われてきた都市計画実践が一方的に遅れたものではなかったこと、90年代のドイツは東西の建築・都市の専門家が相互に学び、発見する時代であったと論じている。90年代を西による旧東独への再開発の一方的影響行使というのは誤解であろう。

2000年代の都市再開発

2000年代の日本の都市再開発関連制度として次のものがあげられる。都市計画法・建築基準法の改正による特例容積率適用区域制度の創設（00年）、都市再生特別措置法（02年）による都市再生特別地区、都市再生緊急整備地域の導入、密集市街地整備法改正（03年）による新たな再開発手法としての防災街区整備事業の導入などが図られた。

90年代に登場し、爆発的に普及したインターネット、高度情報化社会、グローバル経済の進展などが相まって、新自由主義的な都市開発、都市再生が2000年代にはいり世界的に広まってきた。大都市・メガシティ重視の都市政策の国際的潮流の下で東京への一極集中が一層進行した。

グローバルな都市間競争の中で、いかに魅力ある、個性ある都市づくりを進めるかが問われる中で、都市が持つ歴史、文化ストックの保全、再生と連携した都心再生プロジェクトが企画されるようになり、都心空間の位置づけも大きく変化した。業務、商業中心のモノカルチャーな都心ではなく、文化、遊び、ゆとりを備えた、複合・融合型の都市開発が目指されることになった。また空間デザインやそこで実現、展開される用途の内容、質などのソフト面が大きな役割を果たすことになる。世界的潮流となる著名な建築家、デザイン事務所の登用が大きな役割を果たすことになる。都市空間のブランディング戦略とも呼べるものだ。

東京などの大都市都心部での華やかな都市再生プロジェクトが打ち出される一方で、地方都市の中心市街地は空洞化、衰退が進んだ。ここでは、容積ボーナス制度等の規制緩和、インセンティブは効果が薄く、その需要もなかった。こういった中で、再開発コーディネーター協会は2003年に身の丈再開発に対する提言を発表するなど、高度利用、高層化、高容積を追求しない再開発の考えと実践が出てきた。RIAが長年、金沢市で展開した一連の再開発事業にも身の丈再開発を実践したのものがある。

新幹線の新たな開通、鉄道再評価による駅前複合開発の推進、基盤整備とあわせた一体施行等が注目され、公共交通連動型再開発が主張されるようになった。さらに、わが国の少子高齢化の進展、人口減少時代の到来を念頭に、ドイ

ツの事例も参照した減築、ダウンサイジング、縮退型都市計画が議論されるようになった。

90年代のドイツでは、旧東独での復興需要の増大、ベルリンの首都建設事業、西独諸都市での産業構造改善にあわせた都市開発プロジェクトの展開などのバラ色の計画観が一時的に全ドイツを覆っていた。90年代後半には旧東独の状況は想定以上に深刻であることが判明し、旧西独でも旧産業地域は深刻な状況で都市住宅問題、失業などの社会問題が山積し都市計画多幸感は消失した。

2000年代に入り、ドイツはドラスティックな人口構造の転換に直面した。人口の減少、少子高齢化、東欧等旧社会主義地域などからの移民増大、東独から西独への大量の地域間人口移動、社会的分極化等の社会経済構造問題が噴出した。これに対応する形で2002年、2004年に東の都市改造、西の都市改造⁶という構造転換対応助成プログラムが導入された。

特別な都市更新需要がある地区に対する社会的環境を含めた総合的地域環境整備の社会都市プログラムが2000年代、ドイツ各都市で積極的に展開されるようになった。

90年代のIBAエムシャーパークの成功を受けて、その後続施策としてノルトライン・ヴェストファーレン州ではレギオナーレ、ハンブルクの産業衰退地域の環境向上を目指したIBAハンブルクが展開された。2000年代にはいって、成長が見込めない、縮退の時代に入ったことを念頭に、地域・都市の縮退を正面のテーマに据えたIBA都市改造が、統一後の人口減少、産業の衰退が著しい旧東独ザクセンアンハルト州で展開されるようになった。

社会経済構造の大きな転換、環境問題への対応を踏まえ、都市計画の重点は既成市街地、中心市街地に移り、多様な再開発・更新手法、手続きを駆使した再開発が展開されるようになったのが2000年代、ドイツの都市再開発の特色といえよう。

2010年代の都市再開発

2010年代の日本の再開発を特色づけるのは、21世紀にはいって、加速した高度情報化、グローバル化によるヒト、モノ、カネの流動性の高まりの中で都市間競争、大規模都市開発による

都市成長戦略推進の動きが一層加速したことである。また、2011年に起きた東日本大震災と2010年代通じて多発した大規模地震、豪雨等による自然災害被害の深刻化は防災都市づくりの視点をより強めることにつながった。2010年代おける都市再生特別措置法等の数次にわたる改正はこういった社会経済の動きへの機動的対応であり成長戦略と都市の国際競争力強化の一層の連携と理解できる。国主導型の都市再生策、都市開発プロジェクト誘導の動きが強まった時代とも認識できる。

都市再生戦略特区の主要舞台は東京圏であり、戦略的都市再開発プロジェクト群は大都市拠点等の成長が見込める地域に限定されがちだ。また、グローバル都市間競争が強調される中で大都市インフラ、国土インフラ整備と連動した国家戦略特区、戦略的都市再生大規模プロジェクトの推進が進み、複合型大型再開発が主流で関与する主体の多様化がすすんだ。都市開発に関わる主体も都市計画、建築、土木、造園などの物的環境の専門家にとどまらず、金融、情報、マーケティング、広報など、他分野のソフト領域に関わる専門家が関与することになり都市再開発を担う専門家像が大きく変容することになった。

都市、地区のブランディング戦略の重要要素としての再開発プロジェクトが意識され、BID、エリアマネジメント等、プロジェクト連鎖、周辺地区を巻き込んだ地区再生型の動きが各地で展開されるようになる。高度消費社会としての都市空間の変容が進み、賑わいスポット、イベント空間、劇場空間、滞在、交流空間として都市を楽しむ動きが活発となる。こういった傾向に拍車をかけたのがインバウンドの増大、都市ツーリズムの急増でこれに合わせた施設整備、再開発コンテンツの見直しが進められた。

また、大都市や地方中枢都市の駅拠点地区での都心居住複合型再開発が進んだ。世帯構造、就業構造、生活スタイルの変化、資産選択変化などが重なり、再開発に占める居住機能の比率増大が進み、タワーマンションが再開発のアイコンとなった。一方で、高経年マンションの建替え、再生問題、高度成長期形成住宅団地の再生による郊外市街地再生課題がクローズアップされ、都市のスポンジ化が懸念されるように

なり、一般市街地の改善や都市ストック活用型の再開発が大きなテーマとなってきた。

2010年代のドイツ都市再開発政策は一層の多様化が進行した。21世紀に入り、人口減少、高齢化が懸念されるようになり都市・地域の縮退が懸念される中、EU全体での環境政策の強化を受けて、ドイツでもコンパクトシティ、持続可能な都市、気候変動に対応する都市が都市計画の大きな流れとなり、内部市街地の整備に重点をおく制度改革が進んだ。

2010年代に入り、ドイツ経済の好況に支えられ、大都市では人口、産業の集中傾向が顕著となる。ビッグ7と呼ばれるベルリン、ハンブルク、ミュンヘン、ケルン、フランクフルト、シュツットガルト、デュッセルドルフなどの成長都市が話題を集め、都市発展が見込まれる一方で住宅難問題が発生するとともに、旧産業地域や農村地域では人口減少、経済衰退が加速し、成長と衰退の二極化が進んだ。それぞれの地域特性に対応した、都市政策、環境政策が求められるようになった。成長都市にあってもその重点は内部市街地の環境改善と高度利用によるコンパクト都市と気候変動対応の両立である。郊外への都市拡張は抑える方向である。

2010年に連邦政府は小規模都市・自治体の広域連携による協働・ネットワークによる地方活性化、再生を支援するプログラムを打ち出した。2014年には連邦政府は、2007年にEU諸国が参加して作成した都市憲章であるライブチヒ憲章を基に国主導都市発展政策⁷を打ち出し、ドイツ各都市の都市発展のパイロットプロジェクトを促進する政策を打ち出した。2015年からは都市計画助成全国会議を毎年開催し、600近くの都市自治体の参加を得て、広義の都市更新に関する情報・経験の交流を図っている。

10年代のドイツでは気候変動にたいする関心、危機意識が高まり、都市計画レベルでも都市のグリーンインフラ、エネルギー対策が重要性を増しており、多様な市民、NPO、専門家の参加でモデルプロジェクトが活発となっている。また、ベルリン、ハンブルク、ミュンヘン等の大都市では長期的な総合都市発展計画を戦略計画として市民参加を得ながら策定し、具体的な法定Fプラン、Bプランや都市開発プロジェクトを誘導、位置づける役割を果たしてい

る。日本でも同様であるが、単一の都市開発プロジェクトだけでなく、周辺地域の市街地文脈を意識した市街地整備を進めるプロジェクト誘導が大きな課題となっている。

おわりに—今後の都市再開発を展望する

2020年代にはいり、2019年末、中国武漢で発生した新型コロナウイルスが爆発的に世界中にひろがり、思いもよらないパンデミック発生により、人、産業、モノが集積する都市、とりわけ大都市のあり方が問われるようになった。さらに、近年頻発する自然災害は地球温暖化、気候変動危機と密接な関連があるとの認識が強まりこれへの対策が喫緊の課題となっている。資源の枯渇、エネルギー問題の深刻化、さらに人口構造、産業構造の転換により都市再開発政策も大きな見直しが必要な時代に入っている。

予測困難な状況の中で、これからの都市再開発のあり方を展望することは無理なことであるが、以下は、主として日本の都市を念頭に、私的願望を踏まえた論点を提示したい。

一つは都市の成長、発展をどう考えるか、特に大都市のあり方の論点である。

コロナ禍で大都市における感染者数の急増の中で、大都市の高密空間がコロナ感染の元凶ではないかとの仮説が出されたが、高密化がパンデミックをもたらすものではないとの説に落ち着きつつある。ただし、都市内の過密な居住、就業、密閉空間のあり方が問われることは確かだ。20世紀後半は都市成長の時代であり、外に向かっても周辺の農地、緑地が侵食、潰廃され、市街地拡大が進むと同時に、内にあつては旺盛な建築活動、再開発等により、一層の高層化、高密化が進んだ時代であった。21世紀にはいり、グローバル競争のかけ声の下、各国とも大都市を中心として巨大な複合型都市再開発プロジェクトが競うように進められている。日本の場合は東京への人口、企業、諸機能の一極集中的現象が加速している。しかし、これ以上の特定の地区への過度の高層化、複合化、巨大プロジェクトを進めることに抑制的であるべきと筆者は考えている。特に大規模プロジェクトが成立するために容積率インセンティブ等を付与する手法は、プロジェクトの採算性を

人為的に操作する面があり、健全な市場の動きを歪めるおそれがある。近年は地域貢献を大規模プロジェクトに求めて、そのプロジェクトの良否を判断することも行われており、その点は評価できるが、それにしても巨大プロジェクトが成立することによって、周辺地域や都市全体へのどのような改善につながるのか、長期的な視点での判断は困難である。市場重視というならば、地価が高くて採算確保が困難な状況を採算性のとれる床の増加を認めるという形の市場を歪める方法には謙抑的であるべきだろう。問題なのは長年の経験知の中で積み重ねられてきた都市計画・建築の規制制度が、特例的な規制緩和、ボーナスの乱用で、制度の安定性が毀損され、規制緩和、ボーナス付与が大型都市開発でのデファクトスタンダードと化してしまうことの危険性である。都市計画のタガを再構築する必要がある。

巨大都市集中・重視型都市開発は持続可能か、望ましいかについて慎重な吟味が必要と思う。大都市は巨大な人口規模を持ち、ここでなければ成立しないような施設、機能、催しが展開可能であるし、多様な人材の集積、交流で学術、文化、知的創造活動を生み出す大きな可能性、潜在力を持った場所であり、その魅力は計り知れないことは十分承知している。たんなる巨大都市否定でなく、その魅力を認識した上で、大都市を再編成、再構築して行く方向での都市再開発の展開が望まれる。

都市のコンパクト化、持続可能性は世界的な潮流であり、気候変動危機、エネルギー危機を考えた場合、無秩序な都市拡大は認められず、既成市街地への手当て、改善が重点となる。巨大都市、都市圏の物理的コンパクト化はなかなかイメージしがたいが、単一の巨大な都心空間構造から、多極・多焦点型都市構造に組み替えていくことが想定される。

建築家の槇文彦は東京を細粒都市として位置づけ、この都市の「皮」と「アンコ」の都市構造を活かした将来像について展望しており、示唆深い⁸。大都市市街地を特色づける低層高密度市街地に対し、災害危険性の高い地域として、その全面的更新、再開発を求めるのではなく、大都市市街地の多層性、多重性の特質を活かした街づくりの方向性を構築することが求めら

れている。居住人口の高齢化による入れ替わり、建物老朽化による空き家化、空き地発生などの状況を都市のスポンジ化とネガティブに捉えるのではなく、ポケットパーク、小広場など緑のネットワーク化、自動車が入り込まない安全な空間整備などミクロな市街地改善を息長く積み重ね、低層市街地の特質を活かした、多孔型市街地整備へのチャンスと捉えることが考えられる。大規模な外科的手術を伴わない、ミクロなハード・ソフトの都市治療技術の開発が求められている。

大都市歴史ストック、文化ストック、環境ストックの洗い出しとその再生による都市の再構築が求められている。社会学者の吉見俊哉は都市の経済成長主義からの脱却、脱構築を唱え、東京の将来像として、「より大きく・高く・早く」から「スモール、スロー、サステナブル」への都市像を目指すべきとして、彼が主体的に関わっている「東京文化資源区」構想において、東京の文化的成熟を目指すこと、スローで街を楽しめる東京北東部での路面電車の復活を紹介している⁹。示唆深い提言であり、東京が多様な魅力ある、自律的都市生活圏の連携した集合体として再編成されることが期待される。

大都市圏の郊外住宅団地、ニュータウンなどの再生も今後の大都市圏の再生にとって重要な課題である。かつての働き世代が中心の近代家族像の典型居住地として整備された計画的住宅団地も居住者の高齢化が進み、新陳代謝が進まないことや、当時の家族スタイルに合わせて整備された諸施設、諸機能も老朽化が進み現代的需要に適合せず、沈滞、衰退傾向が見られる。居住中心の単機能の住宅団地から、働く場、楽しむ場、文化活動の場など多機能型複合地区として再生することは重要である。団地居住者には多くの経験、知恵、技能を持つ人が多くそういった経験を活かした生きがいつくりの場や機会の充実、整備が求められている。コロナ禍を踏まえたリモートワークの可能性が広がったこともあり、オフィス活動を含めて、若い働き世代を受け入れることが考えられる。また、周辺の豊かな自然、農業地域と連携した新たな田園都市型生活圏づくりが期待できる。さらに、大都市圏では高度成長期を通じて郊外に向かって鉄道が整備され、独自の沿線文化が形成さ

れてきた。鉄道各社は今後の人口減少時代、生産年齢人口の減少の中で輸送人口の伸びは期待できず、沿線の街づくりとの連携の中で、企業の存続を模索している。駅を中心とした、持続可能な複合型街づくりによる、沿線地域の再生がとこれに向けた様々なイノベーションが進むことを期待したい。

第二の論点は、地方中小都市の再生、広い意味での再開発の重要性である。

日本の国土計画を領導してきた下河辺淳は戦後の国土計画を振り返り今後を展望する中で、20世紀は大都市文明の時代であったが、21世紀は小都市中心の生態系を活かした国土管理が重要であると述べている¹⁰。慧眼である。

この半世紀の国土の変容は著しい。国土計画は理念としては国土の均衡ある発展を掲げてきた。三全総では定住圏構想が打ち出され、地方都市の振興が目指されたが、実態は大都市圏への産業、人口の集積が進み、東京圏への一極的集中が加速した半世紀であった。

若者の流出、人口減少と高齢化が進む地方都市では、かつての賑わいを誇った商店街はシャッター街となり、地域のシンボルであった百貨店も閉店に追い込まれることが相次いでいる。地方都市の再生、中心市街地の活性化は積年の課題となっており、基本計画の作成や様々な助成策が講じられてきた。また、若い世代の建築家、アバーンデザイナーなどによる、空き店舗、町屋のリノベーション改修や公共空間整備等の注目される動きも活発となってきているが、全体的に即効性のある顕著な成果は出てきていない。しかし、近年は少しずつ、地方回帰への流れも出てきている。コロナ禍を奇貨として若い世代、働き世代には大都市にこだわらず、地方に移住する人が着実に増えているようだ。特にICT等の情報技術の飛躍的発展でリモートでの就業が可能となり、都心にオフィスを持つことにこだわらない企業、あるいは地方に拠点を移動させる企業も少しずつ出てきている。

現状を見ると地方中小都市には都市機能が不足し、選択の機会も不十分のように思えるが、長い歴史的尺度で見た場合、日本には可能性を持った魅力的な中小都市が多い。

江戸時代の藩政時代に日本では個性ある都市が各地につくられ、独自の都市文化が形成さ

れた。全国各地に残る小京都、城下町、宿場町、港町、宗教都市等々は日本の都市文化の多様性と歴史を物語っている。また、江戸期を通じて、武士のみならず、町人の教育熱が盛んで、藩校、私塾、寺子屋が整備された。明治以降の日本の発展を支えたのは読み書きが出来る庶民が多数存在したこと、また、地方では教育に対する熱意が高く地元有志の協力、支援で各地に水準の高い教育施設の建設が進められたことがあげられる。地方で基礎的な教育を受けた若者が大都市に向かい大都市、国の成長を支える構図が20世紀を通じて生み出されてきた。少子化、若者人口の減少により大都市は成長を支える人材を地方に求めることが困難となり、地方の衰退に拍車がかかってきた。こういった構造を反転し、地方小都市を魅力的で、若者が定住できる空間に取り戻すことが大きな課題だ。

地方都市には歴史の記憶を継承するしっとりした落ち着いた街並み、江戸時代の町割り構造を残す市街地がまだ残存しているケースが多い。ヒューマンスケールの市街地の文脈を活かした都市更新を進めることが、その都市の魅力を維持、向上する上で重要だ。低層の市街地にふさわしい、適正規模の分節化された建築、居心地の良い小広場、路地空間などの外部空間の設えを活かした身の丈型再開発、自動車に依存しない、革新的なモビリティ技術、手段の実験的活用など、地方都市ならではの小回りのきいた実験的小プロジェクトを積み重ねて行くことで、確実にその都市の風格が向上するような仕掛けが成立することを期待したい。

中小規模都市の魅力を高めて、定常的生活・産業圏・遊楽圏の構築を目指す。年代・性別・国籍を問わない知的創造階層や高等遊民の拠点作りが進むことを期待したい。多くの学び・交流の場づくりや遊び、ゆとりの知的創造産業拠点作りを一都市ではまかなうことは困難であっても脱競争型の緩やかな国際連携の中小都市連合体が国土全体に広がっていく状況を夢想したいものだ。

総じて、中小都市の周辺には豊かな自然環境、海辺、田園、里山、山林が広がっており、自然との接触可能性は高い。コロナ禍でマイクロツーリズムによる、地方都市の魅力再発見が提唱されている。インバウンドが復活した時には古

き良き日本の風景、街並みを残す地方都市に対して、数は限られているとしても、その魅力に惹かれて、観光、交流に訪れる内外の人々が増えることが期待できよう。地方都市の再開発はこういった戦略と一体化したのものとして、進むことを期待したい。

【脚注】

1. 令和3年度市街地再開発事業研修会 国土交通省住宅局市街地建築課：市街地再開発事業等の最近の動向(2021.10)に示された資料、記述を参照している。
2. なお、この都市建設促進法は、1984年に建設法典が制定される中で、この法典に統合され、以降、この法典の第2章、特別都市計画法制 *Besonderes Städtebaurecht* の中で規定されている。この都市計画助成制度の仕組み、成立経緯、動向については次の文献を参照されたい。太田尚孝・大村謙二郎「再統一後のドイツにおける都市再生プログラム推進のための支援制度に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』Vol.49, No.2, 2014 pp.198-206
なおドイツの都市計画助成制度等についての最新の情報は以下のサイトを参照した。
https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Startseite/startseite_node.html
3. 以降の各年代の都市再開発等の展開については、日本の事例は『時代を画した再開発事業 都市再開発法制定50周年記念』全国市街地再開発協会他、2019年、『50年のあゆみ 設立50周年記念誌』全国市街地再開発協会、2019を参考に記述している。吉見俊哉『東京裏返し 社会学的街歩きガイド』集英社、2020年、吉見俊哉『東京復興ならず 文化首都構想の挫折と復興』中央公論社、2021
ドイツについては次の文献を参考に記述している
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat(2021): „50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland“, 2021.Mai
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020):“Ganzheitlich, nachhaltig und kooperativ 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland”2020 Dez.
また、ベルリンの都市再開発の50年を論じた文献として次の文献があるので参照されたい。
大村謙二郎「ベルリンの都市再開発の50年とその展望」『市街地再開発』2021年12月、第620号、pp.36-44
また本稿とは別の観点からドイツの都市政策、都市計画の70年代以降の動向について言及した論説として次の文献を参照されたい。

- 大村謙二郎「ドイツ現代都市計画をどう理解するか」
榎澤能生・佐藤岩夫他編『現代都市法の課題と展望 原田純孝先生古希記念論集』2018.01、日本評論社、pp.457-501
4. 近藤正一「アーバン・リディベロップメント・イン・ジャパン」(初出は『建築文化』1973年3月号、『RIAが建築で街をつくりはじめて』建築技術、2022.04、pp.144-46所収)
 5. 川上秀光「都市再開発の必要性と可能性—その論点の推移と主張の展開」『ジュリスト』No.722 (1980年8月)『巨大都市東京の計画論』彰国社、1990.10, pp.36-44
 6. Altröck, Kunze(2005)によれば、都市改造は2000年代にはいつて注目されるようになった都市更新の新たな切り口である。80年代、90年代のドイツ再開発の基調であった、保全・改善型再開発、慎重な都市更新のパラダイムを抜け出て、魅力向上、付加価値向上を目指し、場合によってはクリアランスもタブー視せず、都市・地区の構造改革に積極的に介入する新たな都市更新の考え方で、創造的、革新的アイデアを誘発するものと位置づけている。参照：Uwe Altröck, Ronald Kunze(2005): Einführung in den Schwerpunkt Stadtumbau, im “Jahrbuch Stadt-erneuerung 2004/2005 Stadtumbau”
 7. 以下のサイトに詳しくこの政策の背景、現状、関連情報資料が掲載されている。
https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Home/home_node.html
 8. 「細粒都市東京都その将来像」榎文彦『アーバニズムのいま』鹿島出版会、2020年、pp.114-140
 9. 吉見俊哉『東京裏返し 社会学的街歩きガイド』集英社、2020年、吉見俊哉『東京復興ならず 文化首都構想の挫折と復興』中央公論社、2021
 10. 下河辺淳『戦後国土計画への証言』日本経済評論社、1994