HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	都市化時代の終焉と都市政策の課題
著者	浅妻，裕
引用	季刊北海学園大学経済論集，51(3・4)：177-194
発行日	2004-03-31

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

都市化時代の終焉と都市政策の課題

浅　妻　　裕

1．はじめに

20世紀は都市化の時代であった。産業革命期を上回るような急速な都市化現象が全世界的に起こり，交通・通信の発達によって農村は都市と直結し，もはや孤立分散ではなくなった。都市的生活様式が農村にも普及し，国土全体が都市化した。資本主義国では，政治経済文化の諸機能が大都市に集中し，大都市の生み出す生産物や情報などが全国を支配した。

日本でも，第一回国勢調査が実施された1920年の都市化率はわずか18%であったが，それが1955年には50%を越え大都市化の時代に入った。さらに，高度成長期を経た1970年には都市化率は72%を超え，一挙にアメリカやイギリスと同水準となった。この急速な都市化率の上昇は主として，東京，大阪，名古屋の三大都市圏への人口の集中によってもたらされた。1970年代後半以降は東京都区内や大阪市といった大都市圏中心部の人口は減少してきたが，それらの圏域内全体の人口は増加している（表1）。2000年には三大都市圏の人口は合計で5600万人近くになり，日本の全人口の5割近くに達した。また，大都市だけではなく，全人口に占める都市人口も，一貫して上昇している。そのような中で戦後日本の都市政策は，人口や産業が都市へ集中する都市化への対応に終始してきた。

しかし，日本の都市政策は，現在様々な新しい課題に直面している。例えば，これまでのような人口や産業が都市へ集中するという既存の都市政策の前提が崩れつつある。今後，日本の人口は2010年までにはピークを迎え，その後減少に転じることが予測されている。戦後の高度成長期に周辺農村地区から人口を吸収してきた地方の中小都市の中には，すでに深刻な人口減少や産業の衰退に直面している都市が多いが，地方の中枢・中核都市や，また三大都市圏でも同様の問題に直面しつつあるといえる。現在人口が増加傾向にある地方の県庁所在地レベルの都市でも，今後30年で人口が10万人規模で減少すると予測されているところが多く見られる。また，東京特別区でも現在の800万人から500万人強へと急激な人口減少が予測されている。こうした状況に対応して，地方自治体の基本計画などで，人口の減少を前提としたものも策定され始めている[i]。人口だけでなく産業に関しても，重厚長大型の産業が長期的な衰退局面にあるため，それらが集中的に立地している大都市圏の臨海部では，様々な問題が発生している。

また，都市環境の悪化や，地球環境問題の観点から，環境負荷の小さい都市構造への転換が求められている。都市の外延的拡大によって都市問題の解決を追求してきた既存の都市政策は明らかに転換期を迎えている。このことは例えば中心市街地の空洞化問題や都市における道路・自動車公害の現状などを直視すれば明らかであり，また都市化社会のライフスタイルが地球環境に対

表 1　三大都市圏における人口の推移

人口　(1,000 人)

	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年
東京 50 キロ圏	24,761	26,343	27,824	29,200	29,872	30,335
大阪 50 キロ圏	14,880	15,422	15,891	16,210	16,349	16,566
名古屋 50 キロ圏	7,430	7,828	8,139	8,432	8,657	8,716
50 キロ圏計	47,071	49,593	51,854	53,842	54,878	55,617
その他地域	64,869	67,468	69,195	69,769	70,692	70,454
全国人口	111,940	117,061	121,049	123,611	125,570	126,071

全国人口に占める割合　(%)

	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年
東京 50 キロ圏	22.1	22.5	23.0	23.6	23.8	24.1
大阪 50 キロ圏	13.3	13.2	13.1	13.1	13.0	13.1
名古屋 50 キロ圏	6.6	6.7	6.7	6.8	6.9	6.9
50 キロ圏計	42.0	42.4	42.4	43.6	43.7	44.1
その他地域	58.0	57.6	57.6	56.4	56.3	55.9

人口増減率　(%)

	1975～80 年	1980～85 年	1985～90 年	1990～95 年	1995～2000 年
東京 50 キロ圏	6.4	5.6	4.9	2.3	1.5
大阪 50 キロ圏	3.6	3.0	2.0	0.9	1.3
名古屋 50 キロ圏	5.4	4.0	3.6	2.7	0.7
50 キロ圏計	5.4	4.6	3.8	1.9	1.3
その他地域	4.0	2.6	0.8	1.3	−0.3

(出所)「国勢調査」(各年版) より作成。

してもたらす影響も無視できなくなっている。

これらの課題をふまえれば，既存の都市政策の枠組みを超えて，今後の都市の発展のための新しい都市政策のあり方が問われねばならない。

しかし日本の都市では，今日でも，バブルの再来を期す「都市再生」論が盛んであるなど，世界都市やそのサブ都市を目指す動きは根強く，依然として旧来型の都市政策から脱していないといえる。これらの点に関しては，日本より早く都市政策の転換の課題に直面した欧州諸都市などで，都市固有の歴史や文化を重視し，環境やアメニティを重視して都市を再生させようとする取り組みから学ぶべきことも多い。

日本の都市では，これまでは都市の経済成長が優先され，環境や福祉，文化といった都市住民にとって優先すべき価値が軽視されてきた。しかし現在は，都市は上記で触れたような諸課題に直面しており，旧来型の都市政策では都市の発展が困難になっている時代である。今こそ，新たな都市政策への転換が求められている。

本稿では，まず，都市問題の発生メカニズムを明らかにした上で，戦後の日本の都市問題と都市政策について，部分的に検討し，さらに，これまでのように永続的な都市化を前提とした都市政策ではなく，人口の減少などの新しい状況に対応した都市政策の課題がどのようなものであるかについて検討する。

2．戦後日本の都市問題と都市政策

2－1．都市問題の発生メカニズム

都市問題は，集積不利益と，社会的共同消費手段（上下水道や学校，公園など）の不足を中心とした都市的生活様式の困難と定義できる。まず，集積利益を求めて都市に集中した資本が集積不利益を緩和・除去するための社会的費用を負担しないことにより都市問題が発生する。集積は経済主体にとって様々な利益をもたらし，都市の存在を経済学的に説明することを可能にする。集積利益が生ずる原理として以下の3つがあげられる。

①規模の経済

企業活動を営むには，一定の規模を持つ施設・設備が必要になるが，それらは同時に企業にとって固定費用を発生させる。しかし，産出量が増大するにつれて，生産物一単位あたりの固定費用は減少するので，その平均費用も減少する。この場合，当該生産物については収穫逓増になっているので，企業はいっそうの生産規模拡大を目指すようになる。このように，一地点での企業の生産規模を拡大する結果として，企業の内部集積利益として発生するものが規模の経済である。

②地域特化の経済

同業種が集積し，一地点で一産業の総産出量が拡大する結果，その産業の全企業にとって発生するものである。同業種集積は，例えば，共同で原材料の調達や製品の出荷を行ったり，施設・設備を共同利用したり，当該産業に関する情報を共有することができる。これは，各企業にとっては外部集積利益である。日本に見られる「企業城下町」では，企業間の取引費用や輸送費用の節約，企業間で行う分業によって効率的な生産ネットワークシステムを構築するなどしており，地域特化の経済の典型的な例である。

③都市化の経済

一地点の経済全体の規模（産出，所得，人口など）が拡大する結果，その地域の全産業，全企業に生じるものである。これは各企業にとっては外部集積利益である。都市には様々な業種が存在しており（異業種集積），業種の異なる企業間で分業が行われている。企業活動の一部を外注した方が効率もよいために様々な業種が存在しているのである。例えば大都市ではオフィス向けサービス（人材派遣，広告業，情報サービス業など）が主要な産業となっている。これらの産業は，たとえ特殊なものであっても，都市に立地する複数の企業が，自社内で行っていたサービスを外部化した方が効率的な場合は，十分な需要を見込めるのである。

なお，都市における労働力の多様性も，都市化の経済といえる。多様な産業が集積しているが故に多様な人材が都市に集まっており，企業にとっては必要な人材を容易に調達しやすい条件が整っている。

都市には以上のような利益を得られる機会があるために，集積がすすむ。しかし過度に集積が進むと，交通渋滞による輸送費増や，地価上昇による土地取得費の増加など，経済活動に様々なデメリットをもたらす。これを集積不利益という。これが集積利益を上回れば，集積は分散に転じる。結局，集積利益と集積不利益が等しくなるところで都市規模が決定される考えられる。

しかし現実には，集積利益を享受する主体と集積不利益を負担する主体が異なるため，過度に集積がすすんでしまう場合がある。例えば，大都市圏への人口集中によって，企業は都市での労

働市場から必要な質を備えた労働力を自由に調達できる集積利益を得ることが可能になる。方や，多くの労働者は貧困な住環境や，長距離・長時間通勤を強いられ，実質的な労働時間の延長や体力の消耗などの集積不利益を被ることになる。資本主義の市場メカニズムだけでは，都市の集積利益を享受する企業や地主に対しても集積不利益にまつわる社会的費用を負担させることができないので，集積不利益を原因として都市問題が発生する。

さらに，都市において経済成長が一面的に追求されると，公共部門も産業基盤を形成する一般的・社会的な労働手段（幹線道路や港湾など）に優先して投資し，上下水道や学校，公園など社会的共同消費手段への投資は抑制され，都市での市民的な共同生活条件が確保されなくなる。例えば，幹線道路など交通施設への公共投資がなされることは，都市のアクセシビリティを改善し，立地する産業にとっては輸送コスト減がもたらされるなどによって土地の供給を増大させるが，一方では市民生活に必要な生活道路の整備が軽視されがちになってしまう。都市において経済成長が一面的に優先された場合，社会的共同消費手段の不足が原因となって都市問題が発生するのである。（宮本憲一（1980））

2－2．都市化の進展と都市問題

現代資本主義における都市化は，様々な都市問題を引き起こしてきた。日本では，戦後における経済の急成長は重化学工業化の進展によってもたらされたが，コンビナート方式による一点集中型の生産などによって都市の環境が著しく損なわれた。また，郊外部では無秩序な市街地の拡大（スプロール化）がみられたが，他方で都心部ではインナーシティ問題なども発生した。さらに都市内高速道路などの発達により自動車依存型の都市が形成され，大気汚染や騒音，さらには景観の問題も生みだしている。日本の都市問題の特徴は，頻発してきただけでなく，急激な都市化と平行して質的に極めて多様化してきたことであろう。ここでは多様な都市問題について，都市環境にとって極めて重大な問題である大気汚染問題と，土地利用の問題について，簡単に触れるにとどめる。

1950年代半ばより，政府の積極的な産業基盤整備のための公共投資が行われることなどによって重化学工業化が進んだが，その中心となったのが，臨海地帯の大規模コンビナートであった。戦前期からの工業地帯である川崎や尼崎，北九州などでは，既存の製鉄所に加え，発電所や石油精製工場等が新規に立地し，また，新たに四日市や京葉，水島地区などにも巨大コンビナートがつくられた。硫黄酸化物（SOx）などの大気汚染物質を大量に排出する一大汚染源としての重化学コンビナートが，人口密集地である大都市圏臨海部に集中立地したことが，激甚な産業公害発生の大きな要因となった。大都市圏の集積利益を求めて過度に産業が集積した結果，甚大な集積不利益を都市住民が被ったのである。

この産業公害に対して，国や自治体の対策は遅れた。ようやく1960年代後半になって，公害問題にかかわる住民運動や公害裁判を背景として，公害防止協定や公害防止条例の制定など，大都市圏を中心とした地方自治体の改革が進められ，さらに，1970年代にはいって，国も公害基本法の改正や大気汚染防止法の強化などに乗り出した。一方民間も，1970年代に入ってから，国の規制強化の背景もあり，公害防止投資額を増加させた。

このように，都市での公害に対する環境政策の進展や民間企業の対応，さらには工業の地方分散が進んだこともあいまって，1970年代半ば以降は集中立地型の産業公害は沈静化した。その一方で，改善ないし横這いの傾向にあった窒素酸化物（NOx）による大気汚染については，

1980年代半ば以降，環境基準達成状況の悪化が顕著になった。主たる汚染源が道路自動車交通に移ってきたためである。現在でも全国の自動車排出ガス測定局の約3割が，Noxに関する環境基準の上限（0.06 ppm）を超過する状況となっている。また，ディーゼル自動車から大量に排出される浮遊粒子状物質（SPM）による大気汚染についても，環境基準達成率は依然として低い水準で推移している。この状況をもたらしたのは自動車依存型の都市におけるライフスタイルであり，また自動車に依存せざるをえない都市の構造である。従って，都市における大気汚染公害の克服には，消費や生活パターンの見直しはもちろんのこと，都市の土地利用のあり方を含めた都市構造そのものを改めなければならない。

では，その土地利用のあり方はどうなっているであろうか。ここでは，東京の場合を事例にとって，市街地の拡大と，都市内における緑地面積の推移状況を紹介したい。

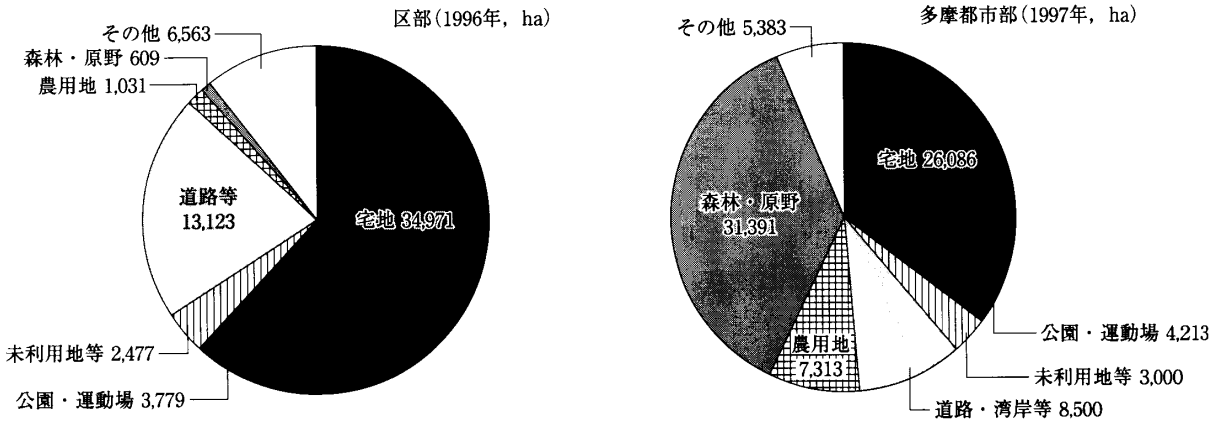
都市の郊外化は人口の郊外化（住宅地の郊外化）から始まり，続いて都市型産業の郊外化（都市型製造業における郊外への工場移転・工場分散や郊外ショッピングセンターの増加など）が引き起こされる。東京圏における人口の外延的拡大は1980年代以降は40キロ帯を超えるところにまで及んでいるため，土地利用面で見てみると，区部では農用地や森林・原野の開発によるさらなる都市化はほぼ終息している。一方，多摩地区ではまだ森林・原野や農用地がかなり残されている（図1）。しかし，そのため依然として急速な郊外化が進展しており，1981～96年の15年間に，住宅地が約15%増加している反面，農用地が約30%も減少している（東京都（2000）『東京の土地利用』）[11]。

この市街地の拡大は緑の減少をもたらしている。東京都では，この25年間で山手線の内側の面積を超える緑が失われている。特に近年も宅地開発が進められてきた北多摩，南多摩地区で緑が大きく減少している（図2）。緑の少なくなった地域では，植物や水面，地表からの水の蒸散・蒸発が著しく減少して，気化熱による冷却が進まなくなると同時に，夏場などは熱せられたアスファルトやコンクリートが大量の熱を放出し，緑の多い地域に比べて気温が高くなる。これはヒートアイランド現象と呼ばれ，日本の多く大都市では深刻な問題となっている。

2－3．都市化時代の都市政策

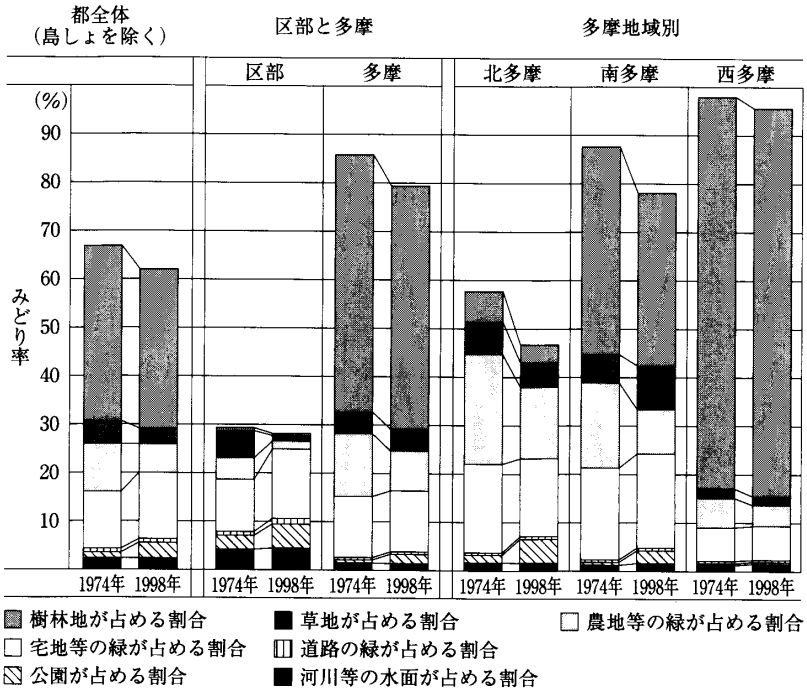
現代資本主義の元では，都市問題を解決し，また市民の生活環境を確保するために，都市の経

図1　東京都の土地利用の内訳



（出所）東京都［2002］『東京都市白書2002』年より引用。

図2　東京都のみどり率（1974年と1998年の比較）



（注）東京都のみどり率とは，植林地，草地，農地，宅地の緑，道路の緑，公園の全面積，河川等の全面積を合計したものをその地区の全面積で割ったものである。
（出所）東京都［2002］『緑の東京計画』より引用。

済活動を計画的・総合的にコントロールして都市づくりをすすめていくための公共的な介入が必要である。これを都市政策という。都市政策を行わず，資本主義の発展に都市をゆだねてしまえば，都市問題が激化し，また，都市が償却資産のように産業構造の動態に規定されて盛衰を繰り返してしまう。

とはいえ，現実に行われる都市政策が，都市問題を解決したり，市民生活を向上させるとも一概にはいえない。都市政策の目標を，経済的な要請にもとづく，より効率的な経済成長実現のための都市開発や都市構造の再編・整備と，都市住民の住宅・居住・生活条件の改善・整備などのより社会的かつ福祉国家的な課題の実現とに分けるならば，後者があまりにも軽視されてきたのが戦後日本の都市政策の特徴であった。戦後日本の都市政策はかならずしも集積利益に関する社会的不平等などの「市場の欠陥」を克服するものではなかったことに加え，官僚主義や政官財の癒着などに起因する「政府の欠陥」によってさらなる都市問題を生みだすものでもあったといえる。以上の点は，様々な都市政策の分野に見ることができるが，ここでは土地利用の面を中心として日本型の都市政策を考察しよう。

まず，大都市圏臨海部の土地利用のあり方に，日本の都市政策において社会的かつ福祉国家的な課題が軽視されたことが凝縮的に表されている。日本の土地利用の形態で特徴的なことは，大都市圏に隣接してコンビナートが存在することである。戦後，日本では土木技術の開発がすすみ，海岸をほりこんで水深のある港をつくって，その土砂を埋め立てて，重化学工業や港湾機能などの用途にあてて，閉鎖的な特殊空間を拡大することが可能となった。1950年代から70年代にかけて，三大都市圏やその周辺地域に造成されたコンビナートは，主にこの埋め立てによって建設

された。そこでは工業用水や道路など，コンビナート企業にとって必要な社会資本もワンセットで整備された。日本は原料を海外に依存し，生産物の多くを輸出するので，臨海部への立地は企業にとっても絶好の条件であった。また，大都市には教育・研究機関の集積があり，企業の各種福利厚生施設なども整っているため，企業にとっては集積の利益を十分に活かすことができる空間であった。その反面，大規模に進められた埋め立てによって，東京湾や大阪湾，伊勢湾などでは自然海岸がなくなり，コンクリートで固められた。海岸は住居地として海水浴・魚釣りなどのレクリエーションの基地として利用する適地でもあったが，市民生活と海とのかかわりが断ち切られ，分断されたのである。また，日本全体で見ても，工業用地や港湾建設のため，自然海岸が非常に少なくなっている（表2）。

しかし，1970年代に公害反対の世論や運動によって産業優先の地域開発がストップし，同時に石油ショックによって産業構造が転換すると，臨海部，特に埋め立て地を都市再開発や新しいまちづくりに利用しようとする動きが見られはじめた。港湾内における埋め立て面積の用途別では，例えば，1965～1969年では，港湾内埋め立て総面積中72.6%が工業用地として埋め立てられていたが，その比率は年をおうごとに低下し，1995～1998年では，港湾内埋め立て総面積中工業用地は20.1%となった。代わって，住宅，公園，流通業務，廃棄物処理施設などを用途とした埋め立てが多くなってきている（若林敬子（2000)。だが，より具体的にみれば，東京湾では，幕張メッセや東京副都心，大阪湾では大阪南港，神戸ポートピアなどのように，見本市会場などの国際貿易，国際会議などのイベント施設とホテルなどが中心に据えられ，都市住民の福祉を高めるための住居や医療福祉，教育施設は付属物となっているといえるであろう。造成した土地を売却して開発費を捻出するという財政上の理由があるために，臨海部の土地は，基本的には私的企業の営業空間としての利用を重視せざるをえないのである（宮本憲一（1999))。ここに，日本の都市政策にみる産業優先主義の側面が現れているといえよう。また，都市の経済規模の拡大や人口の増加を前提とした政策であったと見ることもできる。

現在でも，大都市圏においては，都市再開発や都市の改造を目指す埋め立てはなおも引き続いている。しかし，造成した土地を私的企業の営業空間として売却して開発費を捻出するという方法は，東京臨海副都心開発の破綻などの失敗事例にみるように，自治体の経営戦略としては限界が来ている。また，今後の埋め立ては，環境保全など今日的な時代の要請から根本的に検討し直す必要もあろう。

さらに，郊外部における土地利用も，かならずしも都市環境や都市住民の福祉を重視したものではなかった。先にみたように大都市圏における人口の急増は，内陸部における急速な宅地開発を進める要因となった。高度成長期には，私鉄などの民間資本は，競って大都市圏周辺部の山林地や農地を買い上げ，鉄道沿線における大規模宅地開発が行われた。また民間による無計画な市

表2　湾別海岸区分別延長（本土領域のみ）（1993年）　(km，%)

	自然海岸	半自然海岸	人工海岸	河口部	海岸線延長
東京湾	67.5(11.8)	33.1(5.8)	464.0(81.1)	7.7(1.4)	572.3(100)
伊勢湾	40.2(11.8)	59.1(17.3)	207.8(60.9)	34.2(10.0)	341.2(100)
大阪湾	121(4.0)	23.0(7.6)	261.1(86.2)	6.8(2.2)	302.9(100)
全国	8,528(44.8)	3,070(16.1)	7,206(37.8)	240(1.3)	19,044(100)

（出所）若林［2000］をもとに作成。

街化を抑制する目的などもあり，自治体によって大規模なニュータウンが建設された。しかしそれは職場と住まいが近接する英国型のニュータウンではなく，大きな住宅需要が短期間に発生したことに対応して，圏域内にある母都市に就労の場を求めるベッドタウンとして建設された。また，1980年代には，建設省の「規制の緩和等による都市再開発の促進方策」(1983年）など，一連のアーバンルネッサンス政策が展開され，大都市圏の郊外化に拍車がかかった。これは，内需拡大や民間活力導入のための建築や土地利用の規制緩和による都市再開発政策であり，過度の宅地開発を抑制する地方自治体の宅地開発要綱の是正なども行われた。特に，首都圏では，都心部の業務機能を周辺都市へと分散させることなどをねらった国土庁「首都改造計画」(1985年）が進められた結果，大都市圏周辺部の開発がすすみ，業務機能の分散だけでなく，宅地開発や工場・大学の移転などにより東京大都市圏の中規模都市の成長をもたらしたのである。このような開発が進められた結果，先にみたように，大都市圏域の土地利用における極端な市街地化の進行，自然環境の喪失をもたらした[iii]。

もっとも，現在，郊外部の宅地開発政策に関しては，転換期にある。たとえば，社会資本整備審議会（国土交通相の諮問機関）住宅宅地分科会の企画部会では，2002年7月に大都市の郊外で宅地を大量に開発・供給してきた宅地政策から，既成宅地の再開発事業重点化などへの転換を検討することを決めている。また国土交通省は，今後の新規宅地の需要量の見通しも，2000～2010年度までの新規宅地の需要量は6・8万ヘクタールで，1996～2005年度までの前回見通しの約3分の2にとどまるとしており，宅地供給事業の抑制に取り組む方針をもっている。次節でふれるように，都市化を前提としてきた都市政策の限界がここにも見えているといえよう。

いずれにしろ，戦後の日本で進められてきた都市政策は，都市の外延的拡大を目指す都市化時代の都市政策であった。しかし，次に触れるように，今日では永続的な都市化を前提とした都市政策は成り立たなくなっている。

3．都市化時代の終焉

3－1．都市政策の転換点

これまで見てきたように，日本の都市政策は，永続的な都市化を前提としてきた。しかし，都市は歴史的に見ても発展と衰退を繰り返す。1970年代以降，欧米の諸都市では，重厚長大型産業の衰退と関連して，都市衰退現象が顕著に見られるようになる。都市政策は，都市衰退の現状をうけとめそこから都市再生をはかる方向へ向かわざるを得なくなった。都市経済の建て直しに向け，衰退した製造業に代わりサービス業や多品種少量生産の製造業を中心とした産業振興を行ったり，都心部の衰退に対しては，TMO（Town Management Organization，まちづくりの運営・管理組織）や交通規制，出店規制，あるいは都市のデザインやイベントの工夫を進めてきた都市も多い。また，80年代のグローバル化の時代を通して，国際金融機能などを発達させたロンドンやニューヨークなどは世界都市として再生している。いずれにしろ，現在に至るまで，欧米諸国では，都市の再生は重要な課題であり，同時にこれまで実施されてきた具体的施策も日本で多く紹介されるようになっている。

日本において，都市衰退に最初に直面したのは，「企業城下町」と呼ばれる石炭などの鉱業都市や工業都市であった。「企業城下町」は，広大な土地や豊富な低賃金労働力を背景に，特定大企業が巨大な生産設備を建設し，地域経済や地域社会の根幹的位置を占め，特定大企業があたか

も地域を支配しているかのような特異な空間である。これらの都市では，日本の近代化の早い時期から巨大な工場が建設され，それを中心として市街地が形成されてきたが，中心産業の衰退とともに，都市そのものが崩壊の危機にさらされるという状態に直面してきた。

さらに，バブル崩壊以降は日本経済の低迷と相まって，大都市圏内の都市や地方都市も含めて，都市政策は都市再生の課題に直面している。例えば，都市計画中央審議会中間報告「今後の都市政策のあり方について」(1997年6月）は，都市計画について「人口，産業が都市へ集中し，都市が拡大する都市化社会から，都市化が落ち着いて産業，文化等の活動が都市を共有の場として展開する成熟した都市型社会への移行に伴い，都市の拡張への対応に追われるのではなく都市の中へと目を向け直して都市の再構築を推進すべき時期に立ち至った」と歴史的な転換点にあるとしている。この問題認識自体は的確であるが，都市の再構築，ないしは都市の再生といったものをどのような方向性で行うかが重要である。後に触れるように，都市再生の時代の都市政策においては，単に企業の営業空間としての再生を行うのではなく，都市の市民全体のアメニティや，総合的な文化を考慮することが最も重要になると考えられる。

3－2．都市再生の課題に直面する日本の都市

それでは日本の都市はどのような都市再生の課題に直面しているのだろうか。ここではその内の一つとして，都市内の土地利用の問題とりあげる。

まず，産業構造の変化に伴い，素材型産業を中心とした製造業の保有する低・未利用地が増加している。低・未利用地というのは，それまでの利用を廃止したり，利用目的に応じて新たに取得した土地が，次の利用が決まらなかったり，決まっていた利用目的が何らかの事情で実現できなくなった，などの理由で，低度の利用や，未利用にとどまっている状態である。

低・未利用地が都市に存在することは望ましいとはいえない。まず，低・未利用地等が放置されることはアメニティの喪失など，都市環境の悪化をもたらす可能性がある。さらに，本来的には，貴重な資源である土地を，都市の魅力を高めるべく何らかの用途に転用するべきであるが，その機会を逸していることになる。もちろん都市は一種の歴史的なストックであるから，都市内の低・未利用地を短期的な経済利害に基づいて転用することは望ましくない。これをどのような方向性で転用していくかについては後述するが，ここでは大都市圏域における低・未利用地，そのなかでも工場跡地の発生状況を整理しておこう。

まず，1990年代後半以降，全国的に工場敷地面積は減少傾向にあるが，都道府県別にみると，大阪や神奈川，愛知といった大都市圏域の工場敷地面積の減少が目立つ。(表3）また，工場跡地の発生状況も大都市圏で顕著となっている（表4)。生産の合理化や工場の集約・統廃合による生産体制の再編などを原因として，大都市圏臨海部の大規模な工場跡地の発生や，また大都市内の中小規模の工場跡地が発生していると考えられる。さらに，工場跡地の利用状況を見ると「工場等の施設未撤去」「利用計画のない空き地」で半分以上をしめ，有効利用がなされていない状況がうかがえる。(表5)

これらの土地は今後どうようにしていけばよいのであろうか。大都市圏臨海部の工業用地については，一定規模のものが多いことから，様々な業種にとって，高いポテンシャルを持っていることは否定できない。このポテンシャルを民間の活動が活かす，つまり民間が都市再開発に寄与する仕組みづくりが必要であるという観点から，関係税制の見直しや都市計画制度の改革の必要性が提唱されている。しかし都市環境の維持や再生，土壌汚染問題，安定的な雇用確保等も考え

表 3　都道府県別工場敷地面積の推移（減少面積の大きい上位 10 都道府県のみ）

都道府県	1996 年敷地面積 (1,000 m²)	1999 年敷地面積 (1,000 m²)	増減面積 (1,000 m²)	割合（%）
大　阪	49,296	46,067	−3,229	−6.6
神奈川	62,553	59,849	−2,704	−4.3
愛　知	116,447	114,084	−2,363	−2.0
千　葉	71,263	69,437	−1,826	−2.6
埼　玉	41,540	39,833	−1,707	−4.1
秋　田	14,036	13,121	−915	−6.5
和歌山	16,669	15,772	−897	−5.4
茨　城	44,925	44,599	−855	−0.7
宮　城	25,997	25,174	−823	−3.2
広　島	44,636	43,828	−808	−1.8
全　国	1,480,896	1,462,761	−18,135	−1.2

（出所）㈶日本立地センター［2001］『低未利用工場用地調査報告書』より作成。

表 4　1985 年以降 10 年間の地域別工場跡地発生状況

	跡地件数	構成比（%）	面積（m²）	構成比（%）
首都圏	132	44	8,007,868	61
近畿圏	27	9	745,836	5.7
中部圏	52	17.3	1,699,592	12.9
その他	89	29.7	2,679,498	20.4
全　国	300	100	13,132,794	100

（出所）国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課［2001］より作成。

表 5　工場跡地の利用状況：面積構成　（%）

工場等の施設未撤去	48.4
空き地（利用計画なし）	4
空き地（利用計画検討）	13.5
空き地（事業計画あり）	5.5
工事中	7.8
転用済	19.8
不明	1
計	100

（出所）国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課［2001］より作成。

ると，無原則に転用が歓迎されるものではない。すでに京浜臨海部などでは，浅妻裕（2002）などで明らかにされているように，工場跡地の物流施設やマンションなどへの転用が進んでおり，都市環境の維持や再生といった現代的諸課題をふまえた計画的な土地利用の妨げとなってしまっ

ている。やはり，基本的には，地方自治体レベルで臨海部の遊休地活用についての詳細なマスタープランを市民のニーズをうまく取り入れながら作成し，都市の魅力を増すような土地利用の転換を図っていくべきであろう。先に述べたように，都市化時代の都市政策や都市計画によって，特に日本の大都市部では市民生活と海辺との関係が断ち切られている。さしあたっての土地の利用転換においては，海辺に近接する土地は工業系や物流系事業所が土地を占有する利用形態を避け，市民が海とふれあうことのできる空間整備などが重点的に検討されるべきであろう。この点に関しては，佐無田光他（2003）で，産業構造の転換や，環境の再生などの市民ニーズをふまえた詳細なマスタープラン（京浜臨海部環境再生マスタープラン）が提案されている。素材型産業が集積する京浜臨海部は，産業構造の転換による遊休地化が進んでいるが，これまでの激甚な公害被害をふまえ，良好な環境を再生・創造することを重視した土地利用が望まれているのである[iv]。

都心部に近接している一定規模の工場跡地については，立地上の利便性や土地面積をふまえれば，情報関連産業や，医療・福祉関連産業の立地も見込まれる。こうした産業の集積を促進すべく，中核となる産業基盤施設を立地させることも，工場跡地の有効な土地利用転換の１つの手法であろう。例えば，これから起業を目指すベンチャー企業等に対しハード・ソフト両面から支援を行うビジネス・インキュベータは，起業家支援の仕組みや施設を利用した企業が地元に定着するよう工夫されていれば，当該地域産業の活力源となりうるであろう。(牧原卓也（2000))

また，都市の中心市街地空洞化も重要な都市再生の課題といえる。近年，多くの都市で夜間人口の減少や，規制緩和を含めた商業環境の変化，モータリゼーションの進展等を背景として，都市の中心市街地の衰退，空洞化が顕著になっている。この現象はインナーシティ問題として1980年代以前にも欧米各国で起こっていたが，日本で社会問題化しはじめたのは1990年代に入ってからである。空洞化は都心部における人口の減少と商業活動の停滞としてあらわれるが，人口に関しては，都道府県の県庁所在地レベルでも，1990年～1995年の間に８割の都市で都市中心部の人口が減少している。また，商業活動の停滞に関しても，旧来からの市街地への立地が多い近隣商店街や地域型商店街での衰退傾向が顕著となっている（表６）。特に，高齢化が進む地方都市の中心市街地では，商店の新たな担い手をどうするかという問題，また，徒歩で行ける商店街の衰退により高齢者の自立が困難になるといった問題があり，状況は極めて深刻である。それに対して，国や自治体よって，都市居住の促進や商業活性化策など，中心市街地再生のための事業なども数多く提案されてきている（国土交通省　都市・地域整備局まちづくり推進課(2001))。しかしこの根本的な原因は，メリハリなく都市が郊外地に外延的に広がる都市の郊外化，スプロール化である。かつては，都市の郊外化は都市の成長に伴う必然的な法則のように思われてきたが，中心市街地空洞化の問題を直視すれば，土地利用計画上の致命的な失敗との見方もできる。

今後は，中心市街地の活性化のための計画や事業は，こうした地方都市の中心市街地の再活性化への対応にどれほど有効なのかを，地方都市における実態や適用事例を通じて検証していく必要があろう。

いずれにしろ，都市の土地利用という点からみれば都市が衰退局面にあるということを受け止めた都市政策を行っていく必要があるが，その際，目指されるべき都市再生の方向はどのようなものか次節で言及しておきたい[v]。

表6　タイプ別にみた商店街の状況

	合計	繁栄している	停滞している	上向きの兆しはある	まあまあである	衰退する恐れがある	無回答	衰退している	無回答
総数	1702 100.0	38 2.2	899 52.8	101 5.9	287 16.9	500 29.4	11 0.6	657 38.6	108 6.3
近隣型商店街	925 100.0	3 0.3	454 49.1	33 3.6	148 16.0	270 29.2	3 0.3	415 44.9	53 5.7
地域型商店街	480 100.0	11 2.3	264 55.0	35 7.3	80 16.7	142 29.6	7 1.5	180 37.5	25 5.2
広域型商店街	138 100.0	10 7.2	96 69.6	15 10.9	30 21.7	51 37.0	— —	20 14.5	12 8.7
超広域型商店街	34 100.0	9 26.5	20 58.8	6 17.6	7 20.6	7 20.6	— —	3 8.8	2 5.9
無回答	125 100.0	5 4.0	65 52.0	12 9.6	22 17.6	30 24.0	1 0.8	39 31.2	16 12.8

(注) これは，タイプ別の商店街へのアンケート調査にもとづく統計資料である。表は上段が回答件数，下段は%である。
「近隣型商店街」は最寄り品中心で，地元主婦が日用品等を徒歩または自転車などにより，日常性の買い物をする商店街。「地域型商店街」は，最寄り品店，買回り品店が混在し，近隣型商店街よりもやや広範囲から，徒歩，自転車などで来街する商店街。「広域型商店街」は，大型店があり，最寄り品より買回り品が多い商店街。「超広域型商店街」は，大型店があり，有名専門店，高級専門店を中心に構成され，遠距離からの来街者が買い物をする商店街。
(出所) 流通政策研究所［2000］『平成12年度商店街実態調査報告書』。

4．これからの都市政策の課題

4－1．サステイナビリティを求める都市政策

1990代以降，欧州地域を中心に，サステイナブルシティの理念が議論され，また実践的な事例も多く見られるようになってきた。サステイナブルシティとは地球環境・地域環境のサステイナビリティ（維持可能性）を枠組みとして，都市発展のあり方全体を改革するということである。これは既存の都市におけるあらゆる政策の領域を，環境を軸に組み替えることである。また，サステイナブルシティにはふたつの課題がある。一つは個々の都市で直面している都市問題・環境問題を解決するという都市内部の問題であり，もう一つは地球環境の維持可能性という都市外部からの課題である。この二つの課題にどのように折り合いをつけ，相互連動させ強めていくかが重要であり，そのためにも都市毎に環境保全的な取り組み領域を広げ，都市間で取り組みを広げていく政策が必要となるとの佐無田光（2001）の指摘は重要である（佐無田光（2001））。

欧州地域でこうしたサステイナブルシティの取り組みが始められた背景は，1980年代から90年代にかけて経済のグローバリゼーションの進展に伴って，都市経済を支えてきた産業が競争的に不利な立場におかれて衰退し，結果として深刻な失業問題が発生したという事情がある。さらに工場跡地などが都市の活力をそぎ，犯罪等の温床にもなってしまっていたことでもある。そのため，1994年に欧州委員会などによってオールボー会議が開かれ，サステイナブルシティに取り組むための基本方針が制定され，サステイナブル・シティズ・キャンペーンが始まるなどの具体的取り組みが始まっているのである。

この間，具体的にサステイナブルシティに関してどのような議論がなされ，また実践的な取り組みが行われたかについては佐無田（2001）に詳しいので，詳細には触れないが，先に触れた都市における工場跡地の問題，中心市街地の衰退の問題に限って紹介を行う。

日本でも都市のサステイナビリティを重視した政策的な取り組みが必要なのはいうまでもないが，日本の場合，人口の3割が首都圏に居住するなど，大都市圏への人口の集中が激しいことから，さしあたり大都市圏において都市のサステイナビリティを重視した取り組みを行うことが重要であろう。大都市圏における重大な都市問題のひとつとして，先に触れたように，工場跡地等の遊休地発生の問題があるが，その活用はサステイナビリティを重視して行わなければならない。欧州では，そのような遊休地を都市のサステイナビリティを重視して再生している事例がみられる。

例えば，ドイツのルール工業地帯にあるエムシャー地域では周辺の17の自治体が連携し，鉱工業用地の再利用などの取り組みを行っており，サステイナブルシティの先行的な事例となっている。ルール工業地帯は埋蔵量の豊富な炭坑地域として有名であり，19世紀以降鉄鉱石や石炭の採掘に依存し，製鉄業が発展してきた。続いて機械化学などの工業も発展した。同時に産業関連施設やインフラ等が整備された。さらに労働者集約のために田園都市型住宅街も作られ，ルール工業地帯の中心部を流れるエムシャー川流域は連鎖型の大規模市街地を形成するようになった。全流域の多くの河川が直線化されただけでなく，堤防を築くなどの河川の整備が行われた結果，周辺地域の排水が全てエムシャー川に流れ込み，水質汚染，土壌の汚染や緑の破壊など様々な環境問題が起き，エムシャー川の自然生態環境が破壊された。さらに，第二次世界大戦後は，世界のエネルギー源の主流が石炭から原油に転換し，さらにドイツの産業自体が鉄鋼生産などの重厚長大型から機械・自動車関連やハイテク関連のようなより高付加価値型のものに転換したこともあり，1960年代以降はこの地域は斜陽化し，地域の衰退の問題に直面してきた。この結果，1980年から1987年までの間で，州全体の失業率が5％から10％の上昇であったのに対して，エムシャー地域では，6％から16％に急上昇し，長期失業者の割合も高かった。地域が斜陽化した1960年代以降，既存企業維持のために補助金支出などによる地域経済再活性化策もとられていたが，地域経済は悪化の一途をたどった。この地域は環境と経済の両面にわたるいわば「負の遺産」を抱え込んでしまったのである。

そのような中で1989年からこの地域の再生に向けたプロジェクトが行われた。800 haに及ぶこの地域に，ノルトライン・ウェストファーレン州政府出資のIBAエムシャーパーク社が約100にも及ぶ地域再生プロジェクトをコーディネートしたのである。これは，直接事業を行うのではなく，デザイン・コンペティションにより採用されたプロジェクトの計画および調整を行う組織である。このプロジェクトには非常に多様な取り組みがあるが，中でも，約40 haの土地をもっていたティッセン社の製鉄所が85年に閉鎖された後，歴史的施設の保存・再利用の観点から製鉄所跡を活用した取り組みが有名である。これは，高炉など稼働時の機械設備・建屋をモニュメントとして全て保存したまま，市民向けの公園化したものであり，バザーやコンサートの会場，構築物を利用したクライミングなどにも用いられている。その他にもエムシャー川の水質浄化や，ワーキングインパーク（石炭鉄鋼産業の跡地をいくつかピックアップし，学術研究パークや新産業パークなどを建設する），産業文化財の保存，ぼた山跡の緑地造形化などを行っている。また，広大な敷地に点々とある森林，緑地，空き地などもサイクリングロードや散策道で結ばれ，途中の工場跡地などが公園などに整備されている。[vi](川崎市総合企画局制作部政策課題

特別研究Aチーム（2003），吉村元男（2000））。

また，EUの失業率は10%を超え，特に衰退している地域では20～30%の失業率も珍しくない中で，雇用戦略と遊休地対策を関係づけた戦略が各地で行われている。土地売却に制約が多いうえ，企業は土壌浄化や設備廃棄のコストを考慮すると工場跡地を売却しても大きな利益は期待できないという理由から，遊休地は統合的な都市政策を展開する種地と位置づけられている（岡部明子（1999））。

それに対して，日本における大都市圏の遊休地は，地域の疲弊をもたらすということもさることながら，大企業が所有する遊休地を売却したがっているのに処分できず，これが企業のリストラを遅らせているという点で重大な問題となっている。経済戦略会議は，我が国経済の国際競争力を回復するため，設備廃棄に伴い遊休化した土地を有効活用することが必要，と主張していた[vii]。また，行政も，遊休ないし不用な保有土地資産の処分が進むと，企業の経営体質の改善が図られるとともに，土地の流動化の進展による経済への波及効果が期待されるという点から，工場跡地が工業以外の用途に利用が困難であった現状を改め，諸規制の緩和を行っている[viii]。工場跡地の有効利用促進は大企業の救済も視野に入れた経済活性化策であり，土地が流動化することが重視されている。従って転換後の用途は相対的には軽視される。これは欧州各都市での遊休地の利用とは明確な差異であろう。

とはいえ，日本でも，一部に遊休地，工場跡地等を利用して環境の観点を入れつつ地域の再生を行っている事例がみられる。例えば，環境事業団が中心になって提案しているゼロエミッション工業団地である。ゼロエミッション工業団地は地球温暖化対策と廃棄物の排出抑制に重点を置き，施設の計画・設計・施工の各段階での環境への配慮と企業の事業活動における環境負荷を低減することを工業団地レベルで継続的に実施することを目的としている。1997年以降，事業費の一部について国からの補助を受けられる制度が整備されている。地域における環境負荷低減の核となる可能性もあり，エコロジーとエコノミーを統合した新しい地域産業再生の芽となる可能性がある（吉村元男（2000））。さらに，このゼロエミッション工業団地を含むエコタウン事業も各地で行われており，これらの動向には今後も着目していく必要があろう[ix]。

また，大都市圏だけでなく，地方都市においても都市のサステイナビリティを重視した取り組みが求められている。ここまでで述べたように，地方都市では中心市街地の空洞化が深刻な問題となっている。街と発展をともにしてきた商店街が廃れ，中心部には「シャッター街」と駐車場ばかり目立つのはどの地方都市でも見られる光景になった。方や，郊外では，大型ショッピングセンターや流通センター，郊外型のレストランなどが粗放的な土地利用の中に建つ光景も目立つ。しかし，上記のようなコンパクトさの失われた都市では，郊外の緑地が失われ，人々の移動量や交通量の増大が環境負荷を増やし，歴史ある中心市街地が廃れることでアメニティが失われ，高齢化に直面した地域福祉の障害になる，等といったようにサステイナビリティの観点からみれば多くの問題を生み出している。

農地から宅地への転用が都市のスプロール化を進めている一要因であるとすれば，農民の生活安定や環境保全という観点から農地を守り，産業を守るということについて思い切った政策が求められるが，さしあたっては，平成10年に制定された中心市街地再活性化法やそれに基づいたTMOが一連の問題への政策的な対応として打ち出されている。しかし，現状では，市町村レベルで法制定をうけての基本計画策定が進んでいない，実態調査が不十分である，具体的なシナリオを指し示すプログラムが作られていない，TMOの採算の見通しがたたない，等多くの問題を

抱えている。制度が現実においついていないのが現状であるといえる[x]。

しかし，この種の問題に対して地域に根ざした取り組みを行っているところでは成功している事例もある。例えば，矢作弘（1997）等，地域づくりの成功事例として様々なところで紹介されている「黒壁」で有名な滋賀県長浜市である。以下要約的に紹介しておこう。長浜市は京都から金沢，福井への通り道北国街道沿いにあたり，商家や明治時代の土蔵が並び，湖北地方の拠点都市として長く繁栄していた。しかし1970年代以降，大型店の郊外立地（近隣の彦根市に本社のある平和堂など）が始まり，1980年代後半からバブルを迎えるころには長浜の中心商店街は壊滅状態になってしまったという。しかし1987年，長浜の象徴として1900年に建てられた第百三十銀行の長浜支店（通称「黒壁銀行」）がデベロッパーに売却され，取り壊されるという話が持ち上がったため，市内の企業経営者や店主などが，市とともに第三セクターまちづくり会社「黒壁」を設立し，黒壁を持ち主から買い取ったのである。そしてガラス工芸を軸に，「黒壁スクエア」などの地域おこし事業を行い，現在では年間150万人の観光客を集める都市になった。重要なことは，地域の伝統的な建造物をはじめ，人材（地元の女性）や資金（地元の銀行）など，広範な地域資源を活用したことである。この背景には，地域で独自に設立した事業主体が不可欠であったということである。もちろん，地域によって条件が異なるため，すべての都市で同様な事業手法をとることはできないが，各地で設立されたTMOなどの地域おこしの組織を活用するには，こういった成功事例に学ぶ必要もあるだろう。

4－2．クリエイティビティと都市の発展

現在，都市の発展のために，クリエイティビティを軸に都市政策を戦略的に組み替えていくことが重要になってきている。つまり，都市発展と文化との関係が密接になってきているのである。このことは，佐々木雅幸（1997）などの「創造都市論」で，都市の文化政策のあり方などを通じて探求されている。欧州ではすでに都市経済の再活性化戦略として都市の文化政策が重要な位置付けにある。欧州の諸都市では80年代に入ると，長期にわたる不況，失業問題，さらに移民の増大に悩む都市政策担当者等が都市再活性化政策に文化政策をとり入れ始めた。「薫り高い文化」や「アメニティの高さ」が「都市格」の重要な要素として認識され，国際的な文化・スポーツイベントが都市の国際化戦略の決め手として位置付けられることになった。さらに，90年代には産業構造の転換により，情報・コンテンツ産業が急成長することにより，マルチメディア・アートなど文化産業の育成に関する期待が急速に高まってきた。また，芸術と社会との関わりもより多面的になり，アーティストと教育や医療の現場との交流も急速に広がってきた。

佐々木雅幸は，イギリスのバーミンガムにおける都市再生戦略と「創造空間」について論じている。やや長くなるが，以下に要約的に紹介しておこう[xi]。今，「煙に汚れた重工業都市」のイメージから脱却を遂げた都市としてバーミンガムの文化政策は注目されている。産業革命期以来，「世界の金物工場」として知られ，金属製品，自動車，電化製品の工場が建ち並ぶバーミンガムは，1970年代には国際競争に敗れ，工場の閉鎖やリストラの波が襲い，長期衰退傾向に陥った。19世紀末から20初頭にかけては，都心に図書館・美術館・公園・芸術学校が建設され，劇場やオーケストラは早くから活動を開始していたが，1950～60年代に郊外に集合住宅を大量に建てたことによって，道路や駐車場を整備した都市開発政策によって逆に中心市街地の空洞化と衰退を招き，インナーシティ問題を発生させてきた。特に，1978～82年の不況は深刻で，失業者の増大と生活水準の低下という状況の中で，官僚主導型の都市開発に対する市民の不満が高まり，

大規模プロジェクトが中止され，1988年には「人間中心の都心の再生戦略」への転換が決定された。中心市街地への自動車の乗り入れ禁止，美術館・コンベンションホールの整備とともに，産業遺産である運河の保存と修復によるボートでの「運河めぐり」の開始など都心の再生に着手した。だが，都心の本当の再生はこうした中心市街地の物理的な改築だけではなく，各地区特有の雰囲気や活気を感じさせる様々な人間のクリエイティブな活動によるものである。

例えば，1989～1990年にバーミンガム市議会は「芸術・文化戦略（ACS）」と呼ばれる新しい文化・芸術戦略を打ち出した。このACSの中に芸術や文化産業の振興の目的が明確に位置付けられており，バーミンガム市民の生活の質の向上，若者に対する芸術的な教育・研修，都市環境やイメージの改善，都市コミュニティの再生といった目的がACSに含まれている。ACSの背景にある発想は，新規の小規模な芸術団体または若い個人の芸術家に地方自治体が支援を与えることによって成長ポテンシャルの高い文化産業や事業を起こそうとするものである。これは市議会が文化的インキュベーターを提供しようと言うことである。その場合，芸術や文化産業の振興に使う財源は補助金または助成金ではなく，投資であると位置付けられる。このような文化投資に伴うリスクは高いが，成功すれば高いリターンが得られる。実際，1990年の芸術や文化産業の収益は市当局が芸術や文化産業の振興のために使った金額の約6倍であったといわれている。

このほかにも，廃墟となったカスタード（牛乳と卵で作った食品）工場を民間団体が改良し，小劇団や個人の芸術家に格安の値段で貸し出すといった事例も紹介されているが，演劇や様々のジャンルの芸術のための「創造空間」を多様に作り出して収益をあげ，市民の生活の質を向上させれば，新たな文化産業や雇用を生み出すのであり，文化・芸術政策は都市の発展にとっても重要なのである。

以上紹介してきたように，バーミンガムという衰退地域が，都市再生のモデルとして世界中から注目を集める地域に生まれ変わったというこの事例は，クリエイティビティを軸に都市政策を戦略的に組み替えることの重要性を浮き彫りにしている。地域資源を活用して多様なジャンルの芸術の「創造空間」を作り出して，市民生活の質の向上や，新たな文化産業や雇用の創出を目指す，クリエイティビティを高める取り組みは，長期不況からの中での都市の発展を目指す都市自治体も学ぶところが多いといえよう。

※本稿は，浅妻裕（2003）「都市政策 ── サステイナブルな都市の再生を求めて」（寺西俊一編『新しい環境経済政策　── サステイナブル・エコノミーへの道 ──』東洋経済新報社，所収）の一部に加筆・修正したものである。

〈注〉

[i] アジアの多くの国では，都市化率の急速な上昇などの激しい都市化が現在も続いており「爆発的都市化」などと呼ばれている。特に首都圏をはじめとした大都市圏への人口集中が激しく，大都市化の傾向が強いといえる。これらの都市では大気汚染問題や水質汚染問題などの都市問題も激化しているが，都市問題解決のための都市政策には，情報交換など各都市が協力して取り組んでいくことが求められる。例えば，UNEP等が関与するAPMAプロジェクト（http://www.york.ac.uk/inst/sei/rapidc2/apma.html）などが具体的に進められている。

[ii] この都市の郊外化を進めた日本独特の要因の一つに，郊外と都心を結ぶ鉄道の整備，特に地下鉄と私鉄や国鉄の相互乗り入れがある。地下鉄は1960年代以降積極的に事業が進められたが，1970年代以降本格的に私鉄と

の相互乗り入れを開始したことにより，東京中心部における機関交通網としての地位を格段に高めることになった。現在，東京の地下鉄の路線総延長は世界第4位であり，現在でもなお整備が進められているが，今後は，郊外鉄道の整備も含めてその是非を問うていくべきであろう。

[iii] なお，土地問題と関連して狭隘な住宅も問題になっている。首都圏では，1950年代の10年間の間に，23区の人口は539万人から831万人と約300万人も増加し，大量の木賃アパート建設によってこの人口増に対応した。とりわけ環状6号線から環状7号線の間に帯状につながりながら，密集している。狭隘で老朽化した木賃住宅が密集している状態は，災害への対応が困難になるばかりでなく，生活者にとっては，都市アメニティを享受できる空間とはならない。個人住宅地の狭隘性も深刻な問題である。東京の場合，個人所有宅地所有者一人あたりの面積は現在に至るまで一貫して減少している。1979年から2000年の21年間で区部では面積が30%も減少しているのである。また，同時に，100 m² 未満の小規模個人住宅地所有者も1990年から2000年の間に区部で8%，市部で28%増加している。小規模宅地の着工件数も一貫して増加している。これらの減少は一般的にいえば，敷地内にまとまった空間を捕ることができず，また採光や通風などの面で良好な住環境の形成が難しく，また接する道路は復員が狭く行き止まりが多くなりがちである。したがって都市防災上の観点や，良好な都市環境形成の観点からは，こうした小規模住宅地化の傾向は好ましくなく，建築基準法や都市計画法等を活用して，これ以上の敷地の細分化を防ぐ方法がもとめられよう。(東京都（2002）『東京都市白書』参照)

[iv] このプランは筆者も所属する「京浜臨海部環境再生マスタープラン研究会」(座長：佐無田光　金沢大学経済学部講師）で作成されているものである。近日中のマスタープランの完成を目指している。すでに固まっているプランをいくつか紹介しておく。臨海部周辺の地域住民の徒歩圏内に親水空間を再生する。例えば多摩川や京浜運河に隣接する工場跡地を利用した干潟公園や，湿地公園の造成など。臨海工業地帯を縦断する片側4車線の産業道路は片側1車線とし，運河及び緑道を整備，産業道路高架の首都高速道路は地下化。その際，一部地域に面的ロードプライシングを導入し，通過交通を適宜海側を走る湾岸高速道路や一般道路に誘導する。産業道路周辺は工場や研究所，産業遺産が点在するグリーンベルトとし，臨海コンビナートと内陸居住地域を隔てる。臨海部の物流基地への鉄道貨物線の延伸によるモーダルシフト推進。コンビナートルネサンスと連動した省資源のコンパクトなコンビナートへの再編。土地取得や財源，推進のための組織についても，検討している。

[v] 蓑原敬（2003）では，今後の都市再生戦略をたてるにあたって，ここでとりあげた大都市圏の臨海部や都市の中心市街地空洞化といった問題だけでなく，現にすでに起こっており，またこれから起こりうる土地利用の変化を8点ほどに的確にまとめている。例えば，郊外の住宅地について「住民の高齢化が進むにつれて，高齢者家族が取り残され，老家族の片方あるいは両方とも亡くなって相続が発生するか，戸建住宅の管理が面倒なので，親族との同居や中心部などへの移転もふえ空き家や空き地が目立つようになる。そのとき，東京圏なら，マンション化やあるいはミニ開発などによって環境の質をさげながらも再開発が進むことは可能だが，地方都市では資産の処分自体が難しい。(中略）もっとも難しいのは遠郊に建てられた団地である。特にエレベーターも持たない中層の団地の処理は非常に難しい問題になる」。都市再生と関連した東京都心のマンションブームについては「地下の下落，建設費の低下により，都心居住の経済的可能性が出てきたと思ったら，すぐにバブル的ともいえるマンション・建設ラッシュになり，すでに過熱気味となっている。また，郊外駅の直近での高密度なマンション開発も可能になってきた。(中略）しかし東京湾周辺では，超高層住宅の建設ラッシュが起こった結果，たちどころに小学校などの不足から自治体による建設抑制がかかってきた。そのうえ，まもなくマンションが供給過剰になるのは明らかで，投資の一部は不良債権化するものと思われる。住まい，街づくり政策を無計画的な短期的な経済活性化の手段として扱えば，直ちに行き詰まることが目に見えてきた」(蓑原敬（2003）p.26-p.27)，等である。

[vi] この組織が具体的にどのような調整機能や助成システムを持っているかについては，川崎市総合企画局政策部政策課題特別研究Aチーム（2003）に詳しい。

[vii] 経済戦略会議（1999）「日本経済再生への戦略」，参照。なおホームページは以下の通り。http://www.kantei.

go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.html

[viii]建設省（1999）「当面の緊急課題への対応」，参照。なおホームページは以下の通り。http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/policy/h12sesaku/h12kinkyuu.htm

[ix] エコタウンのなかでも北九州エコタウンは特に積極的な取り組みを行っているといえる。詳細については勝原健（2001），東京市政調査会（2001），高杉慎吾（1998）などで紹介されている。

[x] 中心市街地活性化法の評価については野口和雄（2004）に詳しい。

[xi] 佐々木雅幸（2001），佐々木雅幸（2000）「欧州の都市文化政策と「創造空間」── ボローニャ・バーミンガムの比較を通して ──」『View Point』No.15　から要約の上引用。なお，佐々木雅幸（2000）の掲載 url は以下の通り。(http://www.saison.or.jp/viewpoint/00-08/15-1.htm)

〈参考文献〉

浅妻　裕（2002）「臨海部産業の再編とそのゆくえ」（永井進・寺西俊一・除本理史編『環境再生』有斐閣，所収）

宇沢弘文（2001）「ヨーロッパの新しい都市づくり」『環境と公害』30巻2号

宇沢弘文・薄井充裕・前田正尚編（2003）『都市のルネッサンスを求めて』東京大学出版会

岡部明子（2000）「工場跡地利用における日欧の都市政策を比較する」『造景』2000年2月号

海道清信（2001）『コンパクトシティ』学芸出版社

勝原　健（2001）『東アジアの開発と環境問題』勁草書房

川崎市総合企画局政策課題特別研究Aチーム（2003）『重工業地帯の再生と創造 ── もうひとつの「都市再生」──』川崎市

河原一郎（2001）『地球環境と東京 ── 歴史的都市の生態学的再生を目指して ──』筑摩書房

国土交通省　都市・地域整備局まちづくり推進課監修（2001）『再生！　日本の都市　OECD対日都市政策勧告』ぎょうせい

佐々木雅幸（2001）『創造都市への挑戦』岩波書店

佐々木雅幸（1997）『創造都市の経済学』勁草書房

佐無田光（2001）「欧州サステイナブルシティの展開」『環境と公害』31(1)

佐無田光・浅妻裕・鎭目志保子・除本理史（2003）「政策統合の地域計画　── 京浜臨海部環境再生マスタープランの提案 ──」（『2003年度日本環境学会報告要旨集』，所収）

高杉晋吾（1999）『北九州エコタウンを見に行く』ダイヤモンド社

田中啓一（2001）『都市環境整備論』有斐閣

東京市政調査会（2000）『都市の再生』

額賀福志郎・小澤一郎・尾島俊雄編著（2001）『地方都市再生の戦略』早稲田大学出版部

額賀福志郎・小澤一郎・尾島俊雄編著（2000）『大都市再生の戦略』早稲田大学出版部

野口和雄（2004）「「中心市街地活性化法」を総括する」『季刊まちづくり』第2号

牧原卓也（2000）「工場跡地等の未利用工場用地対策について」『産業立地』2000年11月号

簑原　敬（2003）『成熟のための都市再生 ── 人口減少時代の街づくり ──』学芸出版社

宮本憲一（1999）『都市政策の思想と現実』有斐閣

宮本憲一（1980）『都市経済論』筑摩書房

矢作　弘（1997）『都市はよみがえるか』岩波書店

吉村元男（2000）『地域発・ゼロエミッション』学芸出版

若林敬子（2000）『東京湾の環境問題史』有斐閣

Charter of European Cities and Towns: Toward sustainability (The Aalborg Charter), signed in Aalborg, Denmark, 27 May 1994. (http://www.sustainable-cities.org/aal_uk.html)

United Nations, World Urbanization Prospects: The 1999 Revision, 2001.