

大会長講演

「環境共生のための都市空間のストック化」

林 良 嗣

2000年度学術大会大会長

名古屋大学大学院教授

1. なぜ今、「都市空間のストック化」なのか？

地球環境問題は、人間活動に対してあらゆる面からの改善を要求している。都市は、すべての先進国と多くの発展途上国において、圧倒的多数にとっての生活と生産の場となっている。したがって都市には、その空間の造り方にも、また、そこでの人間活動のあり方にも大きな責任がある。

一方、高度経済成長を終え成熟期に移行しつつあるわが国では、人々の発想は「物資の量」から「生活の質」へと既に変わってきている。これは、19世紀末の英国においてアーノルド・トインビー（同名の歴史家の叔父）が「産業革命から生活革命へ」と唱えていたのと似ているようにも思える。むろんエレクトロニクスなどの現代日本のハイテクと、蒸気機関を基本とした工場生産との違いはある。しかし、経済の高度成長を終え、人々の人生の目標が産業から生活へと明らかに変化しつつあるという意味では、わが国は英国で言えば19世紀末の段階にあたるといえよう。

当時の英国では、バーナード・ショー（劇作家、社会運動家）が社会福祉政策の基礎を提起するとともに、エベネザー・ハワードが田園（庭園）都市を提唱し田園都市協会を設立して、拡大する大都市ロンドンの郊外を田園の魅力あふれる環境良好な地区として建設していく手段を実現しつつあった。この当時建設された田園都市レッチワースやウェルウィンは、今日でもストックとしての使用に耐える空間となっている。ハムステッドなどの郊外住宅地区は、今日においても最も風格のある地区として認められる。英国をはじめとする欧州各国は、産業革命による急成長の一時期の失敗を除いては、何れも辛抱強く将来世代の価値観に耐えうるストックとして、長い年月をかけて都市を築いてきたといっていよいであろう。

翻って高度経済成長後の日本を見てみると、こうした運動が未だ全く見られない。はたして日本は、高度経済成長のフローとしての富の高揚を将来のストックとして残し得ないままに、消え去ってゆく運命にあるのか？ わが国は、今こそ立ち上がって、都市をストック化する運動を起こさなければならないのではないのか？ 都市空間のストック化は、将来世代の価値観に耐える美しい空間を築くとともに、低環境負荷社会を築くためにも有効である。高齢・少子化していく将来における負担能力低下の観点からも、今すぐに着手すべきわが国最大の課題なのである。

2. 「都市空間のストック化」の理念

2.1 都市の Sustainability とは？

わが国の都市では、建物の機能寿命は短い。これは単に、建物自身の物理的寿命が短いだけでなく、新しく建った建物が既存建物からの眺望を阻害し、将来にわたって長く使うことができないためである。

都市を Sustainable なものとするためには、単に現在の環境負荷を最低限に抑えて将来世代の開発の余地を残すだけでは不十分であり、長期的には、都市空間全体を何度も造り替えることなく、将来世代が利用できるものにすることが必要である。これがすなわち、都市空間のストック化という概念である。

そのためには、都市において最も成長の著しい土地市場のメカニズムを巧みに活用して市場の効率化を図るとともに、そこから生じる利益を公共へ適正に還元するシステムを確立するための方策が必要となる。

2.2 孫文の平均地権

都市空間をストック化するに際しての理念には、孫文の平均地権の理念が応用できる。平均地権とは、国民に土地を最も公平に与え、国民が最も豊かになるための考え方である。これは、全国民に面積を均等になるように土地を与えることではない。各々の土地を最も有効に利用しうる者に所有し使用する権利を与えて、優良な土地ほど国民全体のためにより多くを稼ぐことのできる主体に使わせ、より高率の税を納めさせることによって、都市全体の土地から最大の利益を引き出しかつ最も有効利用するという、最も効率的かつ公平な考えである。

2.3 都市計画ガイドラインと土地税制の連動

平均地権の理念を現代の日本に適用するならば、次のようになる。

- 1) 都市内を、鉄道駅の徒歩圏内（地区 A）とその外（地区 B）とに分ける（図参照）。

- 2) 土地保有税（固定資産税・都市計画税・地価税）を地方行政サービスの対価と見なし、その一部を地区インフラ・環境整備会計へ繰り入れる。
- 3) 地区 A、B とも、土地保有税の税率を年々増加させる。
- 4) 地区 A において都市計画景観ガイドラインを作成し、建物のファサードや容積率などがこのガイドラインを満たす開発を行えば、土地所有者に対して保有税を減免することにより、地区 A 内の美しい開発を促す。

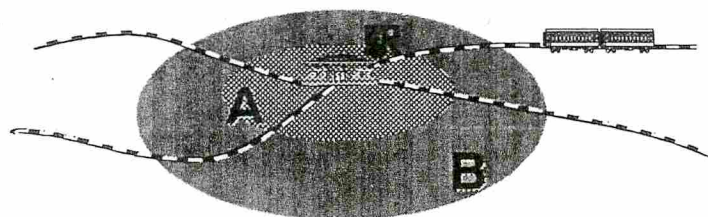


図 都市圏の模式的表現

5)地区 A の住民税を減免し、住宅需要が地区 A に集まりやすくする。

6)地区 B は保全地区に指定し、そこでの de-building 行為（建物をなくしてその跡地を緑地に戻すこと）に対して、地区 A から生じる開発利益を還元する。

こうすることによって、都市は従来のように同じ地区内に無方針で乱雑に建物が建っていくのではなく、長期にわたる方針に沿って地区内の各建物が順次建設され、将来世代に引き継ぐストックとして耐える地区に仕上がっていくのである。また、これにより得られた財源を地区整備に使って、地区 A のインフラと地区 B の環境を継続的にアップグレードしていく。

3. 都市のストック化の手段

3.1 都市形状・土地区画レベルのストック化

都市のストック化には 2 つの段階がある。第 1 段階は、都市形状と土地区画レベルである。区画整理は、都市郊外の農地を宅地化する際に、道路や公園などのインフラを整備しながら土地を永続的な区画割にしてストック化していく有力な手法として、ドイツで生まれ日本が育てたものである。名古屋をはじめとして既に多くの都市で実績を上げてきており、成長し続ける都市の土地区画レベルでのストック化は着実に達成されてきた。

しかし、日本の人口は、厚生省社会保障・人口問題研究所の中位推計では、2100 年には 2000 年に比べておよそ半減し、昭和初期の人口規模にまで縮小すると推計されている。都市においても同様に人口減少が見られるとすれば、世帯当たり人口の減少が続くとしても住宅の多くが空家になる。今や、人口が衰退する局面における都市空間のストック化の方策が必要となっているのである。

そのため、都市全域のレベルでも、また、駅周辺レベルでも拡大してしまっている市街地のうち、郊外のものから順次取り壊して緑化し、都市の中にグリーンベルトを再生する可能性が出てくる。この手法としては、先に述べた土地保有税の一般的漸増と、コンパクト化のガイドラインに沿った取り壊しに対して保有税の減免措置を、同時に実施する方法をとる。

この際に、交通システムとの整合性も考慮する。すなわち、旅客交通を多く発生集中させる事業所は鉄軌道等の公共輸送機関の駅に隣接する地区へ立地誘導させ、一方、物流を多く発生する施設は道路インフラの充実した地区に立地誘導を図るガイドラインを作成しておく。これに従えば、インフラが有効に利用され追加的なインフラ投資を防ぐことになるため、その負担減分だけ土地保有税は減免される。これによって、交通混雑の緩和や環境負荷の軽減がもたらされ、都市空間のグリーン化も促進されることになる。

3.2 街区建物レベルのストック化

第2段階は街区建物の調和化である。わが国では、土地区画レベルではかなり整理が進んできたが、上物の建て方に関しては全く無秩序なままである。これに用いる手法は、先に述べた保有税の一般的漸増措置をムチとし、地区ごとの将来ビジョンを示す都市計画ガイドラインを作成して、これに適合する開発に対して保有税減免を図ることをアメとする両面作戦で臨む。これは、街区建物レベルでのストック化の大きなインセンティブになると考えられる。固定資産税や都市計画税は地方税であり、地方政府の方針により税率や減免措置をとる裁量を与えられており、都市計画ガイドラインとの併用は、住民の都市計画に対する意識を高めることにも役立つ。これなしには、今後の都市空間のストック化は進まない。

4. 日本の「都市空間のストック化」の分析調査——名古屋近未来都市研究プロジェクト

名古屋大学大学院工学研究科地圏環境工学専攻林研究室を中心として、名古屋工業大学、岐阜経済大学など大学と、名古屋市、愛知県、(財)名古屋産業科学研究所、鉄道、建設、エネルギー供給業の官民が集まって、近未来の名古屋をストック化するための計画策定・分析評価手法を開発してきている。そのプロセスには、1)都市計画規制、土地税制、交通インフラ整備、自動車・燃料税制などの政策オプションの組み合わせを与え、2)その結果生じる住宅・業務の広域立地変化、局地立地変化、旅客・物流交通の需要空間パターン変化、自動車保有率変化、交通機関分担率変化、パークアンドライドと周辺の道路混雑等の予測、そして、3)街区景観、財務および環境負荷のライフサイクル評価を行う、というものである。このプロジェクトでは、市民の評価を得て地区の計画を策定することを前提としており、そのために GIS、CG、インターネット技術などを援用した支援システムも同時に開発している。

5. 途上国における「都市空間のストック化」に向けて

以上に述べてきた考え方は、日本のみならず、現在急成長しつつあるアジアをはじめとする発展途上国の都市空間整備にも応用が可能である。今後、途上国のもたらす環境負荷は、早晩、現在の先進国を上回ると予測される。そのため、都市空間のストック化の必要性和期待される効果は、日本よりもはるかに高いとも言え、途上国に応用されなければこの考え方の意義も半減する。今後、計画策定、分析評価の手法の整備を行い、適用していきたい。

参考文献

武内和彦・林良嗣編著：地球環境と巨大都市、岩波書店、1998

林良嗣：台湾での土地政策、辻村・中村編「日本人と土地」6章、ぎょうせい、1988