

転換期のまちづくり

林 清 隆

(株)国際都市政策研究所長

1. 変革の時代

日本は戦後の廃墟からの復興、それに続く経済の高度成長によって半世紀ほどの短期間で世界にも冠たる豊かな社会を作り上げてきた。しかし、その豊かさも一面ではバブル経済に踊った幻想でもあり、日本国民全体の思い上がりであった面もある。バブル経済崩壊後もすでに10年以上が経つが、日本経済は長い不況から脱出できないまま、もがき苦しみつつあるというのが現状ではなかろうか。リストラという言葉が「首切り、失業」と同義語で使われるような社会になり、高度成長時代には想像もつかなかった大企業の倒産が現実的な状況として認識されることとなってきた。銀行倒産も大正、昭和初期の大恐慌時代の過ぎ去った歴史的な事件と考えていたが、いかに社会が進歩し、情報が開示される時代になっても歴史の悲劇は繰り返されるのである。戦争も、また同じである。舞台に立つプレイヤーは代わっても、人間社会の仕組みと軋轢は古今東西の世において普遍の輪廻を宿しているのかもしれない。

最近の政府発表の経済指標では景気は回復基調にあり、デフレ経済から脱却しつつあるという。大企業の財務状況も改善しつつあり、小泉内閣が言う日本経済の構造改革が進み、その成果の芽が出つつあるという。しかし、それは大規模なリストラによる人件費経費削減に寄るところと、自動車や電子機器産業の輸出によって支えられているといっても過言ではない。また、この輸出面の好調さも政府による意識的な円安介入によって保たれている状況である。ユーロのように市場介入しないと1年余で対米ドル30%以上も上昇することになる。自然な市場相場では日本円は100円を切る円高になる状況にあるといえる。そうなると輸出産業の好調さもひと時の安らぎに終わってしまうことであろう。

今の日本社会は大きな変革の時代を迎えている。少子高齢化、国際化などの進展により、社会経済構造に大きな変革の力が加わり、その軋みにあちこちで不協和音が出てきている。今までの日本社会では、終身雇用、年功序列という暗黙の了解の下に、ひとつの企業、官庁、あるいは系列社会のもとで護送船団的というのか家族扶養主義的な絆の中で、個人レベルでは出来の悪い人間も有能な人間も共同体意識の中でこの存在を顕在化させない手法がとられてきた。しかし、最近の大企業におけるリストラは共同体メンバーの個の取捨選択であり、企業生き残りのための弱肉強食的選別をせざるを得ない状況に陥ってきて

いる。

このような選抜は従来から新卒採用時にはあったのであるが、一旦、入社してしまえば、ほぼ定年までひとつの企業内に安住できたのだが、国際的競争、バブル経済の後遺症などの影響で恒常的なリストラ策が必然となってきた。言うなれば日本社会全体が、農村的共同扶助社会から都市的競争社会に変わりつつある過渡期といっても過言ではない。

このような社会経済的状况を考えると、小泉内閣の言う「構造改革」は総論的には必要なことであるが、具体的な構造改革への指針、手続き、具体策は世の中の既得権益や政策の継続性などとの調整で大きな不協和音を醸し出すことであろう。まちづくりの分野においても、相対的な公共事業への風当たりも強く、道路を筆頭に各種の建設事業はもう緊急性のない事業と見られる風潮が広まりつつある。そして、年金、医療など福祉面の必要性が声高く叫ばれ、社会資本の充実よりも個人への福祉サービスの充実がより重要なことと考えられてきている。福祉面のサービス向上は総論としては歓迎すべきものであるが、限られた財源の中でどの分野に重点的に配分していくかは、その社会情勢を反映して総合的に判断しなければならないが、「大砲とパン」のどちらが大事か、あるいは「道路と福祉」のどちらが大事かは個人個人では大きな価値観の違いがあるが、社会全体の資源配分ではもう少し冷静な判断が必要とも言える。

2. 少子高齢化への対応

現在の日本の総人口は約1億2600万人であるが、2005年頃にピークを迎え、今世紀末には約6,000万人と半減してしまうという推計がなされている。社会経済的条件は、人口規模の推移に大きく左右される。人口規模が拡大すれば、それに必要な住宅、食料、雇用など人間が活動する場の拡大が必要になってくる。今までの日本はすべてが右肩上がりの状況の中で人口の増加、経済の発展、そして都市の拡大というように、すべて上昇指向の中で社会の営みが行われてきたともいえる。その基幹的な指標となる人口が近々減少に転ずることになる。一人の女性が一生涯に生む人口数（特殊出生率）は、2.2ぐらいで安定人口規模を保つことが出来るといわれているが、日本の現状は1.3ほどにまで落ち込んでおり、今後の急速な回復は望めない。大規模な戦争が発生しない、不治の疫病が大発生しないという前提での人口推計のため、これらの不幸な出来事があれば、急速な人口減少に見舞われることになるだろう。そして若年層が減少するとともに、時間の推移と共に大量の高齢人口層を生み出し、異常な人口構成を形成することになり日本の社会経済構造に深刻な問題をもたらすことになるだろう。狭い日本だから高度成長時代のように人口をこれ以上に拡大する必要はないが、急速な人口減少を食い止めることは緊急の課題といえる。

江戸時代には約3,000万人の人口で安定していたが、これは国内の食糧生産

額という限界の中での強制的な人口抑制であり、増加しようとする人口を抑制するにはかなりの悲劇的な手段が黙認されることもある。それに引き換え、人口増加策は楽観的な手法で実現できるのかもしれない。たとえば、出生時に数百万円規模の高額祝い金を支払う、児童手当を増額するなど政府による出生奨励策によって人口増加をある程度確保することは出来る。フランスやイタリアなどヨーロッパ諸国ではこれらの施策によってかなり出生率の改善が見られるという。アメリカのように毎年移民枠を設定し、世界から人口を受け入れているところは例外的かもしれないが、日本も人口減少時代にはある程度の移民を認めていくことがグローバル化社会の中では必然の道なのかもしれない。コンピュータに強いインド人は現在、日本での特別就業が2万人ほどの枠で認められており、強力な助っ人となりつつある。彼らは将来的には日本に定住する可能性が高く、日本における移民受け入れの突破口になるのかもしれない。優秀な人間だけに限定して移民を受け入れていくと、将来的には外国人が日本の中枢を担い、一般の日本人は彼らの下で働くことになるのかもしれない。逆に3Kといわれる分野の単純労働者を入れると、ヨーロッパ各国における状況のように深刻な社会問題を何世代にも渡ってもたらずことになる。

日本の場合隣国中国の存在は、単に経済面での競合のみならず、経済格差があるために人口シフトの潜在力は非常に強いと思われる。13億の人口の1割でも日本に移動してくるなら、それはまさに大混乱になることであろう。純粋な日本人は減少するかもしれないが、移住規制さえなくなれば南米の日系人が大挙して押し寄せてくるように、世界最高賃金に吸い寄せられるように世界各地から大量の移住者が日本列島を目指して押しかけてくることであろう。これからの日本は内なる人口管理と外からの人口移住をどのように管理するかという難題を抱えることであろう。

3. 地価の更なる下落

バブル経済の崩壊以降、日本の地価は10年以上にわたって下落を続けている。ことに都心商業地の下落ぶりは驚嘆すべきものがある。地価は絶対に下がらないという神話がこんなに早く、かつ急激にやってくるとはほとんどの日本人が思いもつかなかったことであろう。名古屋市都心部の当時の狂奔地価も今では1/5、あるいは金融処理のために売り急げば1/10になってしまうという状況に陥ってしまっている。住宅地については商業地ほどの大きな落ち込みはないが、それでもこの12年間で約1/3の地価になってきている。都心部のほんの限られた地域では下げ止まり、あるいは上昇という傾向が見られるが都市圏全体で見れば今なお下落傾向にあり、地方都市圏では更なる地価の低落傾向を示している。一方では、地価下落もそろそろ終わり、経済の回復基調と共に上昇に移るのではないかという見方もある。先のことは現時点では確認しうる

ものはないが、取り巻く諸要因を考えると、大都市の中心地を除いて地価は更なる下落傾向を続け、10年ぐらい先にはさらに今の地価の1/3ぐらいになる可能性が高い。

その最大の要因は人口の絶対的な減少である。人口が減少すれば新しい居住空間需要が減り、結果的に地価が下がる要因になる。現在の夫婦でも子供は1人あるいは2人であれば、親の世代の住宅を引き継げば十分であり、量的には空家が増えることになる。この空き住宅が地価下落の潜在的な圧力となる。高度成長時代であれば、都市への人口集積があり、都市は常に拡大指向にあったが、これからの時代は都市にも大量の人口を吸引する活力もなくなり、かつ、日本の都市に人口を集める必要もなくなってきた。多くの大中企業は安い労働力と土地資源を求めて海外へ生産工場の転出を進め、国際競争力を強化しつつある。自動車や電子産業などは生産コストの低減のみならず、市場確保のために消費地に工場を建設せざるを得ない状況にもある。企業のグローバル化が進めば、日本の高い賃金、地価は製造業などにあっては最大の障害であり、世界的な平準化が序々ではあるが進むことであろう。日本の30から50分の1といわれる中国の賃金レベルを考えると、現在の日本経済の優位性はひと時のあだ花のようにも見えてくる。世界には中国よりも貧しい国がたくさん存在している。人口10億を超えたインドも日本の労働者にとっては脅威であろう。単純労働ばかりでなく、コンピュータのシステム開発や入力事務など人間の移動をせず大量の経済活動がインターネットを介して行われている。日本の場合、日本語という特殊性のために事務処理等は国内で行われている場合が多いが、欧米諸国ではかなりの量がインドで行われている。インドの諸都市のホテルではこれらの仕事を支えるビジネスマンたちが溢れていることからその背景を感じる事が出来る。英語をベースとして仕事をすればインターネット社会では地球のどこにしようが、机の隣で仕事をしようが、情報伝達のスピードはほとんど変わらないのである。情報処理コストは格段の差が歴然であり、日本語の壁はこの情報化社会では簡単に打ち破ることが出来る。ベース作業を英語で行い、それを顧客別に適当な言語に翻訳すればよいのである。マイクロソフト社のウィンドウズをはじめ各種のアプリケーションも原作業は英語で作られており、世界各言語に翻訳されてコンピュータ・ソフトの大勢を占めている。日本ではコールセンター（電話相談サービス）も集中管理という面で東京近辺に置く企業が多いが、コスト面から北海道や沖縄など諸経費が少なく済むところに置く企業も増えつつある。これは人件費や地価の安さを求めて立地しているものであり、サービスを受ける側にとってはその発信地は何処でもよく自分の受話器に十分な情報がもたらされれば良いのである。最近、日本の企業が中国において日本語の出来る人材を集めてコールセンターを稼働させていることがテレビで報道されていた。国際化が進む中で今まで地価を押し

上げてきた要因が序々に縮小し、あるいは活動そのものが海外へ転出し国際的平準化が進むことであろう。日本だけの一人勝ちともいえる高賃金、高地価は日本という閉鎖社会の中で醸成されてきたが、諸々の規制がなくなると日本の見かけ上の豊かさはまさに一陣の風でバブル（泡）のように消え去っていくことであろう。現在は外に出て行く規制がほとんどなく主に外国から入ってくる規制に主眼が置かれているのでこの程度で留まっているが、かなりのボーダーレス社会が実現すると、日本社会に壊滅的とも言える変化をもたらされる。ロンドンなどヨーロッパ主要都市と比較しても名古屋の地価は相対的な地域で10倍ほど高いのである。確かにホテル代とか家賃などは名古屋より高い事例も多いが、それは建物や大きさ、あるいは付加サービスが高いためで、土地そのものはかなり安いのである。日本では高い土地の上に安物の建物がのっているため、建物を取り除いても土地は高いままになっている。土地はそれを活用して初めて価値があるものであり、収益性を根拠にした地価形成が需要低迷社会では正道となってくるであろう。地価がさらに下がると、土地を大量に抱え込んでいる会社の財務を悪化させ、不景気が一層深刻なものになるといわれるが、地価が下がれば土地を買いたいという人が増加するのも経済の原理であり、土地の流動化によって土地活用の最大有効化を図れる人が増え、経済の活性化につながるのではないかと思われる。最近の地価下落傾向は社会全体から見ても、そして大多数の一般市民から見ても歓迎すべきことではなかろうか。バブル時代には土地転がしなどで巨万の利益を得た人たちも、エースとっていたカードがその後のバブル経済崩壊の中でいつのまにかジョーカーに化け、それを握り締めていたのではないだろうか。バブルに踊らなかった一般市民も10年来にわたって預金利子の形骸化によってそのつけを今も払わされているのである。バブル経済真っ最中に土地を高く売りつけ、逃げ切った人たちはわずかであり、どこかの草葉の陰でほくそ笑んでいるのかもしれない、

4. 都市開発の方向

これまで悲観的な面ばかり強調してきたが、都市は生き物でありその盛衰はあるにしても、永続的なものである。人工的なものは日々劣化し、絶えず新陳代謝をしないと健全な機能を確保することは出来ない。成長段階は外部から栄養を与えれば順調に大きくなってきたが、太りすぎた巨大肥満体をスリムにして強くするには、贅肉をふるい落とし健康な体を取り戻すことが必要のように、日本の大都市もこの経済の停滞期をチャンスに、まちづくりの姿勢と政策の転換を図る時期になってきたと思われる。この機関紙「街路樹」の読者は区画整理をはじめとする都市開発を担う人が多いと思うが、公共事業の縮小、地価の下落、開発利益の減少などまちづくりを取り巻く経済環境は厳しいものになっている。これは飽和経済を迎えた日本の典型的な現象であるが、高度成長

時代に謳歌したまちづくりのエネルギーは開発途上国に移動してしまっているのである。仕事を求めて海外に行くことも可能であるかもしれないが、製造業と違って総合的なまちづくりは言葉や文化の壁、政治や行財政制度のしがらみで簡単に仕事を追い求めることは出来そうもない。

特に区画整理や平面的なまちづくりを進めてきたコンサルタント業界は毎年、縮小していくパイを奪い合うジリ貧状態の状況ではないかと思われる。民間ばかりでなく、役所側も財政事情の悪化により新規都市開発事業はおろか、既成市街地内の懸案再開発にも手を拱いている状況がある。そのような手詰まり策を打開するために、民営化、民間活力の利用など言われているが、その本質は行政側の責任転嫁である場合が多い。本当の民間活力を生み出すには、民間サイドに元気が出るまちづくり施策が必要である。最近の都市再生策や特区制度によってある程度の規制緩和が行われているが、まちづくり面においては大きな動きはない。東京や名古屋では全体的な地価下落の中で上昇傾向を示しているのは、大規模再開発が進んだ東京の六本木、汐留、品川地区であり名古屋ではJRツインタワーによる影響での名古屋駅前ぐらいである。これらの地区は再開発に絡んで容積率の特例を受けて空間利用を最大化した成果とも言える。これに反し、市街地基盤が整っている名古屋・栄地区などは区画整理という側面もあるが土地が細分化しているため大規模再開発が行えないため地価も低迷し、まちの活気も失われつつある。

これからの都市化の方向は今までの平面的な広がりよりも、都心への回帰、コンパクト・シティに向かうと思われる。高齢者にとっては、郊外の1戸建て住宅よりも都心部の集合住宅の方が管理面、治安面、利便性でもはるかに住みやすいものとなってきている。これは地価下落の賜物であり、都心居住が経済的にも贅沢なものではなくなってきたのである。

5. 土地集約と容積率ボーナス

1街区が20-30筆ぐらいに分割され、それぞれに大小さまざまな建築が立つ状況では土地の立体的な活用は大きく制限される。都心部の商業地域に限っては街区ごとに土地を集約して土地の高度利用を図ることが円熟安定化社会では必要である。財政的支出がほとんど期待出来ない現状では、貴重な都心空間を活用することが新しい価値を生み出す有効な手段と思われる。今の土地保有状況で容積率を3-5倍に引き上げることは地主に余分な利益を与えるだけで市街地整備上は混乱を招くだけである。現在の都市計画制度でも道路幅員の整備により容積率を増加させる制度はあるが、名古屋都心部のように立派な道路網が形成されているところでは、細分化された土地保有状況を集約（俗に言えば地上げ）することが健全な都心整備に不可欠な課題といえる。土地集約にもいろいろな方法があり、都市再開発法にあるような権利変換や買収方式もあ

り、土地信託や共同出資方式、さらには民間の小規模開発では等価交換や単純な共同開発など多様な方法がある。

アメリカのケネディ大統領が暗殺されたダラス市の都心南部ではノースラップ社が20年以上にわたって零細土地所有者と共同で土地を集約し、大きな成果をあげている。その手法は共同で集約することによって細分化されていた土地の地価が4-5倍にも上昇したために、単に個別に地上げをされるよりも大きなメリットがあるといわれている。また、イチロー選手が活躍するマリナーズの本拠地シアトル市では都心部の基本容積率は500%に抑えているが、道路からのセットバック、建築デザイン、低所得向け住宅の有無、土地集約度などいろいろなことを加味して容積率ボーナスを加え、最高2,500%まで容認している。良い都市基盤と建築であれば都心空間を積極的に容認していこうという政策が伺える。もちろん、伝統的なまちのボストン市では1960-70年代に行われた再開発によって高層建築群が出現したが、市民の反発でその後、高層建築は鳴りを潜めている。上品な中層建築群が並ぶボストンならではの市民感情の反発であり、日本でいえば京都の中心部に超高層建築を乱立させるようなものである。戦災復興により区画整理方式で整備された日本の大都市都心部は土地の細分化という致命的な現実を抱えている。この土地集約には容積率のボーナス付与という財政支出を伴わないものが現実的な手法と考えられる。ひとつの街区がひとつの建築敷地に集約されたなら基準容積率の3-5倍の容積を付加することによって土地集約のインセンティブを与えることがまちづくりの活力を生み出す源泉とも言える。

6. 三次元、四次元空間のまちづくり

結論として、これからのまちづくりの中心的課題は、都心部空間の三次元的、四次元的活用である。三次元は立体、すなわち、空中の利用であり、四次元は時間要素をも加味した都市空間の活用である。三次元は建物の高さとも代言できるものであり、恒常的なものであるが、四次元は時間の流れを加味したもので非常に流動的なものである。すなわち、通勤時間帯をずらすことによってラッシュアワーの交通渋滞解消など、時間要素を取り入れていくことがこれからのまちづくりには重要なものと考えられる。区画整理を主体にまちづくりに貢献してきたコンサルタントやプランナーも発想の転換を図り、既成市街地の土地保有制度に手を突っ込んで、より良いまちづくりと土地の潜在利益の開発に主眼を移すべきではないであろうか。

以上

