

都市問題委員会・中間報告

提言：「求められる発想の転換」

—情報化進展のインパクトを踏まえた都市政策を—

2000年5月24日
社団法人 経済同友会

はじめに

経済同友会・都市問題委員会は、21世紀の社会に相応しい新しい視点で都市問題を見直し、新しい時代に応じた都市政策を検討すべく、99年6月に発足した。

大都市圏では、60年代(昭和30年代後半)から、人口や諸機能が急速に集中したことにより、過密や交通混雑など多くの都市問題が発生してきた。しかし、現在では急速な人口集中も沈静化し、少子・高齢化が進展するなどの人口動態／製造業の空洞化やサービス経済化の進展といった産業立地／環境意識の高まりや自然志向といった生活者意識の変化など、大都市圏を取巻く社会経済環境が大きく変化してきており、新たな都市像をイメージし、新たな視点で都市政策を捉え直す必要性が生じている。

本提言では、約1年にわたる検討を踏まえて、我々の考え方＝「求められる発想の転換」を提示したい。

1. これまでの提言／政策に関する我々の見解

(1) 東京圏を代表とする大都市圏の抱える問題は多々あるが、百編を優に超す各種提言の中で、すでに十分整理されている。重点課題についても捉え方や若干の表現の違いはあるが、さまざまな提言でほぼ網羅されている。それらを整理すれば、①少子・高齢化社会への対応、②防災・防犯への対応、③交通問題・機能の改善、④生活・文化環境の質的向上、⑤産業の活性化、⑥環境問題への対応、といった六つの重点課題に絞り込むことができる。ただ、IT革命に象徴される情報通信技術の発達による影響や政策決定プロセスへの住民参加を加味したものはまだまだ少ない。

(2) 国力の増強という観点から、都市の国際競争力を高めるため、ハブ空港や基幹道路などのハードインフラをはじめ、情報通信分野やITSに代表されるソフトインフラの整備の必要性が叫ばれている。この面での国の役割は大きい。

(3) 各種提言の目指すコンセプトについては、それぞれ時代に見合った意義あるものとして提唱されている。90年代の提言には、「ゆとり」「豊かさ」「魅力」「活力」「安心」「競争力」「自立」「多様性」「環境」「耐久性」「自己責任」「共生」「ユニバーサルデザイン」「リノベーション」「イノベーション」という言葉が繰り返し用いられており、これらが都市政策を導き出すキーワードとなっている。

(4) すでに実行済み、あるいは現在実行過程にある政策は多々あるが、既存の制度や仕組みをはじめとする諸事情により、未対応の政策も多く、問題解決は遅々としているというのが現実である。

(5) 中長期的な視点(25年、50年、100年)でビジョンを描き、その共有化を図ることは大変重要なことではあるが、人口動態の変化や情報化の著しい進展など、社会経済環境の変化のスピードが加速化している今日では、中長期ビジョンの見直しも適宜図りつつ、短期(数年)に起こる環境変化にも機動的に対応していけるようにしなければならない。

2. 都市づくりを取巻く環境の変化

(1) 環境の変化－1

①環境調和型経済社会への転換

地球温暖化防止、廃棄物処理におけるリサイクルの推進など、環境調和型経済社会への転換は急務となってきている。ドイツのフライブルク市では、自治体と市民が協力し、廃棄物のリサイクルを徹底したり、太陽エネルギーの実験住宅を作ったり、太陽エネルギー学会の本部を誘致しようとしたりと、環境に調和した地域経済づくりに積極的に取り組んでいる。

わが国でも環境に配慮した都市づくりの重要性は増しており、コジェネレーション(1種類の一次エネルギーから電気と熱を同時に供給し、エネルギーを有効利用するシステム)などの効率的なエネルギー利用、ヒートアイランド防止、緑地機能の再配置、ビオトープ(野生生物の生息場所を確保するため、自然を残すとともに失われた場所に自然を復元すること)の組み込みなどについて、地域住民や企業、自治体が協議し、実施している例が生まれてきている。

②少子・高齢化に相応しい社会資本整備への転換

少子・高齢化の進展により、大都市圏も高齢都市化の時代に突入している。東京圏でも居住人口が高齢化する一方で、出生率の低下や若年層の転入の流れが止まることにより、高齢者比率は急速に高まり、2020年までに4人に1人が高齢者という時代を迎えるとの見通しもある。

このことは都市部における労働人口の減少を意味しており、すでに働く意欲のある女性や高齢層の就労機会や社会参画機会を創出していこうとする動きが出てきている。また、高齢者をはじめとするすべての人々の移動に配慮した道路や各種施設、住宅の整備といったハード面はもちろん、医療・福祉制度、異世代間コミュニケーションの促進といったソフト面での対応も徐々にではあるがはじまってきている。

③「コストをかけない都市づくり」への転換

バブル経済崩壊後の自治体の財政運営は、税収が大きく落ち込む中であって、債券の積極的な活用や基金の取り崩しなどにより辛うじて歳出水準を維持してきているが、東京都の場合、平成11年度末までの都債残高は、7兆円を超える規模に達している。

こうした財政状況に鑑み、財政の関与すべき分野や守備範囲を見直し、PFI方式などによって民間セクターに委ねる事業、国や自治体自らが公共投資で実施する事業を明確化しようとする動きがはじめており、都市づくりを評価しようとするニーズもますます高まってきている。

東京都の産業振興ビジョンでも、都民の知恵と力を最大限に活かし、コストをかけない都市づくりの推進が検討されている。

(2)環境の変化－2

①情報化の進展が都市に及ぼす影響

我々の生活は、既に情報化なしでは成立し得ない状況となっており、身近な世界で情報化は確実に浸透してきている。例えば、コンビニエンスストアでは、情報システムを駆使することにより、限られたスペースから最大限の利益を生むために毎日の売れ筋・死に筋商品を分析し、常に売れ筋商品が店頭に並ぶような物流システムが構築されている。また、電子政府、情報家電、遠隔医療、遺伝子配列の解読、オンラインショッピングなど、数年前には考えられなかったことが、情報技術(IT)の革新によって、次々と実現している。

さらに、これまで個々の企業、業界に閉じていた業務処理の情報化が、浸透した情報端末とインターネットの急拡大により、オープンなネットワークの中で新たな組み合わせを見つけ、想像し得なかった新たな業態やサービスを創造しはじめている。以上のようなことから、IT革命はこれまでの産業革命を凌ぐ“超産業革命”といわれる。

そして、こうした情報化の進展(=IT革命)は、結果として、政治・経済・産業・社会・生活(ライフスタイル)などを支える舞台である都市とそのインフラを大きく変容させると考えられる。

以下、学ぶ、働く、遊ぶ、住む、動く、を例にその影響を列挙する。

●学ぶ ⇒ 教育現場の立地、規模や学生など学ぶ者の居住先に影響

情報化の進展は、ネットワーク上での単位取得等、学ぶ意欲を持つ人々の選択の余地を広げてくれる。有名教授が何万人もの学生を相手に遠隔授業をリアルタイムで行っ

たり、学生がネットを通じて教授に直接質問をするなど、これまでには想像できなかった授業スタイルが行われるようになる。

●働く ⇒ 職住近接のあり方、オフィス立地選考に影響

情報化の進展は、職場まで通勤し仕事が終わると自宅へ帰る、というライフスタイルを一変させてしまう可能性がある。電子メールや情報共有の仕組みは、自宅にしながらのビジネスパートナーや顧客とのコミュニケーションを可能にしたが、今後、情報通信インフラの質的向上とそれに伴うソフトの充実化が図られれば、自分の専門分野を生かして、自宅にしながら一度にいくつものプロジェクトに係わる、といったワーキングスタイルが実現されることになる。

●遊ぶ ⇒ 娯楽施設などの立地と人々の移動範囲に影響

従来、情報誌ベースでしか存在しなかった映画やコンサートなどの娯楽情報は、インターネットの普及により、そのすべてがネットワーク上で参照でき、そのままチケット購入や決済ができるようになった。今後、情報通信インフラが向上すると、ネットを通じた対戦型ゲームをはじめ、音楽や映画も自宅にてオンデマンドで鑑賞できるようになる。

●住む ⇒ 役所の立地、行政の広域化や建築物の設計に影響

電子政府の実現によって、各自治体に分散しているデータベースが統合されると、生活に密着したさまざまな行政サービスがワンストップで利用できるようになる。住民票や印鑑証明書の取得をはじめ、確定申告や各種登記に必要な行政手続きの簡素化などである。また、情報家電が実現すると、家電製品やバス・トイレがネットワーク接続され、それを外出先からも集中コントロールできるようになるため、人々の暮らしの利便性はますます向上していくことになる。

●動く ⇒ 道路づくりや交通を取巻く情報通信ネットワークに影響

ITによる自動車の高度情報化は、衝突回避の仕組みや、事故時の警察等への自動連絡を可能とする。また、道路に取り付けられたセンサー技術の利用は、交通量や事故のリアルタイム測定を可能とし、得られた情報はカーナビ等を通じてドライバーに迂回指示を行ったり、警告を発したりするようになる。また、学ぶ、働く、遊ぶ、住む、といった各行動の変化が、従来の人流・物流・金流・情報流に大きな変化を生じさせる。

②情報化のインパクトが都市政策に与える影響

我々は、情報化の進展は、政治・経済・産業・社会・生活(ライフスタイル)などを支える舞台である都市とそのインフラを大きく変容させるとともに、次の三点において都市政策にも影響を及ぼすと考える。

第一に、建物や道路に代表されるいわゆるハコモノ(ハードインフラ)のあり方やその存在意義、またそれらを支える制度・仕組み(ソフトインフラ)に大きな影響を与える。従

来型発想で提唱された都市政策や都市計画が価値を失ったり、時代遅れになってしまふということである。例えば、情報化の進展は論理的距離をゼロにすることを可能としたため、コールセンターはコストの低い大都市圏以外への設置が盛んになっている。沖縄県では優遇措置による誘致などの効果もあり、首都圏から遠方ではあるが進出が相次いでいる。また、SOHO (Small Office Home Office) やテレワークといった就労形態は、個人が住み、働き、遊ぶ場が変わり、個人と企業の関係性、企業組織をも変容させる可能性がある。加えて、ネットバンキングやネット証券、さらにはコンビニを利用した決済専門銀行の登場などは、都市の中に金融機関が物理的な店舗を立地する必要性を希薄化してゆくであろう。

こうした情報化がもたらすインパクトは都市機能の「集中と分散」を同時にもたすため、都市政策にも見直しを迫り、「用途純化」(あらかじめ想定した特定の用途への指定)を目指すゾーニングをはじめとする既成の制度や手法を通用しないものとしていく。

第二に、情報技術(IT)は、既存の都市の重要課題である交通渋滞や大気汚染などの環境問題を、解決もしくは軽減する方策として活用していける。

渋滞や交通規制などの情報をリアルタイムで表示するカーナビや、都心への車両流入量の低減(将来的にはその制限)を目的とし、それを経済原理により達成しようとするシステム(Electronic Road Pricing)、また、汎用電子乗車券などのITS関連技術は、まさにその代表例である。

従来、渋滞の緩和のためには、道路を拡張することが最善策であると考えられていたが、ITSはそうした一辺倒の政策発想に一石を投じている。道路の拡張や駐車場の増設には膨大なコストと期間が必要であるため、交通のコントロールを意図した情報化への期待が徐々に高まってきている。

第三に、インターネットの普及は、情報の偏在を解消し、都市づくりにおけるさまざまな主体者の参加を容易にし拡大していく。

今後は、誰もがインターネットを通じて世界各地から瞬時に情報を入手できる時代となるため、一部の有力者が情報を自己の都合にあわせて制御することはできなくなる。わが国では昨年5月に情報公開法が制定され、またネットワークを通じた情報開示や情報交流が一層加速化しており、代議制や行政のあり方にも大きな影響を及ぼすと考えられる。

3. 都市政策に関する発想の転換の必要性

わが国ではこれまで、人口や税収など右肩上がりを前提とし、国土の均衡ある発展をめざした考え方で都市づくりが行われてきた。しかしながら、厳しい財政状況下での環境調和型経済社会／少子・高齢化社会／情報化社会への対応が迫られている今日においては、都市政策のあり方も抜本的に見直していかななくてはならない。

以下では、こうした状況を踏まえ、早急な発想の転換が求められる都市政策について、「経営的視点の必要性」及び「意思決定システムの重要性」という観点から提言したい。

(1)「経営的視点」に基づく都市政策へ

昨今、国や地域を企業経営的視点から考え、政策を評価しようとする試みが各方面で行われはじめている。今後、こうした動きは一層強まっていくものと考えられる。ここでは国と地域における経営的視点に基づく都市政策について、その方向性を提示する。

①常に、社会経済環境の変化に対応した政策へのシフトを行っていくべきである。従来の環境に基づいた既存の法制度が新たな環境にそぐわない場合は、該当する法制度の廃止もしくは組み直しを行う一方、新たな法制度が求められる場合には、必要に応じて新たな法制度を迅速に構築していく必要がある。

②地域が得た利益(税収)はその地域の都市づくりに使用できるようにしていくべきである(過疎地対策はここでは論じない)。住民の生活と密着している都市ごと、地域ごとに、「経営」を成立させていく必要がある。分権一括法を受け、用途を限定した法定外目的税を導入しようとする機運も高まっているが、必要な財源の確保については、国税と地方税・地方交付税交付金の見直しや行政単位・行政サービスのあり方などを十分に検討した上で、地域の「課税自主権」を確立していくべきである。大都市においては、税収の還元率が低く、十分な投資を行うことができていないのが現状であるが、これによって、その規模に応じた財源を最大限活用し、大都市ゆえにより多く存在する都市の課題に主体的に取り組むことで、独自の都市づくりができるようになると期待される。

また、それぞれの地域が互いに競い合いながら、自己責任と自助努力に基づいて、地域の固有資源を有効に活用しつつ、それぞれの地域にあった都市づくりや経済活性化を実現していくことは、その総体としての活力のある豊かな国づくりにつながっていくと考えられる。ただし、地域財政の破綻などに備えた仕組みをつくっておくことも必要である。

③今日の社会経済環境に鑑み、公共投資の「選択と集中」をより一層進めていく必要がある。市場原理で効率化できる事業については、民間セクターに積極的に任せていくべきであり、行政サイドが自ら行う公共事業・サービスについては、社会的価値(金銭に換算できない地域住民の満足度の高さ、など)の大きいものにより集中していくことが求められる。また、既存の社会資本についても、取捨選択や再編成を行い、今日的な価値がないもの、役目が終わっているもの、また効率的な利用がなされていないものについては、廃棄もしくは移転させていくべきである。

(2)「地域コンセンサス」に基づく都市づくりへ

今日、PI(パブリック・インボルブメント)方式といった政策過程への住民参加が活発化し、住民投票も各地で行われはじめている。こうした動きは、都市づくりは「お上」からの計画行政によって行われるものであるという従来型発想を覆し、代わって「地域コンセンサス」に基づく都市づくりの必要性を投げ掛けている。現在、すでにさまざまな主体者がインターネットを媒介に行政に意思を伝えようとする動きがあるが、今後、高齢者問題や環境問題への意識の高まりに加え、情報化の進展により、行政・既得権者主導から地域住民主体の都市づくりへの転換がより一層進んでいくと予想される。

こうした状況を踏まえ、ここでは地域コンセンサスに基づく都市づくりについて、その方向性を提示する。

①都市政策や都市計画においては、合意形成のあり方、とりわけ当該地域における「意思決定システム」が最重要課題となる。都市政策における意思決定の主体が行政や既得権者から地域の住民や民間企業に移りつつあるいま、また、都市づくりを取巻く社会経済環境の変化のスピードを考慮すると、参加手法やルールづくり／体制や運営方法／評価指標・方法などの社会的な意思決定システムは、より迅速に構築されなければならない。

例えば、街並みの美しさを確保するために私権制限を強力に行う地域、少子・高齢化に対応したバリアフリーな社会を目指す地域、徹底した環境調和型社会の実現を目指す地域、緑地や親水性の確保など生活・文化環境の質的向上を目指す地域、災害に強い都市づくりを目指す地域、などの地域のビジョンやルールづくりは、地域の自主性と独自の意思決定システムに任せていくべきである。

②徹底した情報開示は必要不可欠である。地域の共有資産・共有負債の実態も地域で共有されなければならないし、都市問題の解決に向けた優先すべき課題の設定、都市政策や都市づくりに関するプランの策定、さらには投資の仕方などについても、地域の様々な主体者とともに考え、地域で創造していくというスタンスを確立していく必要がある。例えば、現実的な選択肢を複数示すようにするなど、各主体者が理解しやすいような情報環境を整備していくことが求められる。GIS(Geographic Information System: 地理情報システム)などの情報技術を活用し、地域の実情を視覚化して分かり易く提供することなどはその一つとなろう。

③地域の主体者の幅広い参加を促すためには、時間と距離を越えたコミュニケーションを可能とするネットインフラを有効に活用していくべきである。そのためには、迅速かつ十分な情報通信インフラの整備と、情報化社会に相応しい立法／行政面における電子化対応が求められる。

④地域の主体性や自主性を確保するべく、既存の法体系の見直しを恒常的に行っていくべきである。これには行政法の見直しや地方議会のあり方を見直しも含まれる。

例えば、ゾーニングや建築基準について、地域単位で自由な発想に基づき変更できるようにするなどの基準変更が求められる。また、その際は、国レベルの制度フレームと地域の主体性に委ねる部分を明確にし、国家的要請と地域ニーズとの調整が円滑になされるようにしておく必要がある。

おわりに

本提言では、都市づくりを取巻く環境の変化を踏まえ、「求められる発想の転換」と題し、都市政策への経営的視点の必要性を説くと同時に、地域コンセンサスに基づく都市づくりの重要性を示した。

我々は、地域コンセンサスに基づく都市づくり・地域の創造は、都市構造を変えていくのではないかと予想している。従来型の大都市圏における都心部＝ビジネス機能、郊外部＝居住機能、といった発想が薄れ、それぞれの地域の独自性や個性が活かされた「核都市(地域)」が都市圏全体に多数集積する多核構造に変化していくと考えるからである。

ある都市(地域)は、業務・商業・住宅・文化機能等を備えたフルセット都市を目指すであろうし、またある都市(地域)は商業機能に特化しながら他の機能を持つ周辺地域との連携を目指すであろう。そして21世紀情報化社会においては、そうした様々な独自性を持つ都市(地域)が有機的に統合・融合し、またネットワーク化していくことから、都市圏全体としては「多核構造型ネットワーク都市」となり、住民や企業などに多様な選択肢を提供することになると予測する。

東京(圏)では、これまで都心、副都心といった「上」からの発想で都市構造を考え、建築物や道路インフラが整備されてきたが、新しい「多核構造型ネットワーク都市」の形成過程においては、新たな発想でのハード及びソフトインフラの整備が求められることになるであろう。

我々は近い将来、最終報告においては、我々の考え方をより明確にし、地域主体の都市づくりをより前進させるための制度・仕組みづくりについて提示したい。

以上

参考資料

都市政策の革新的な事例－1

従来型の都市政策の殻を破り、生活者の視点で、これまでとはまったく違った革新的な取り組みをしている地域が米国にある。オレゴン州北部には、ポートランド市を中心とする西海岸 3 郡 24 市により構成されている米国唯一の広域行政体「メトロ」(＝従来の行政単位ではなく新しい都市政策を行っていくために作られた組織)がある。人口数では約 130 万人たらずと、東京圏の比ではないが、メトロにおける都市づくりへの取り組みは、今後の我々の都市政策を考える上で多くの示唆を与えてくれる。

無秩序な都市開発のために自動車の排気ガスなどに苦しんできた同地域では、車を都市部から排除すめのために路面電車やバスなどの公共交通機関を整備し、一部区間では料金を無料にしたり低額運賃化することで、利用の促進を図っている。また、ポートランド市では、すでにあった高速道路を、構造物を撤去して一般道路化するとともに車線数を削減、そのスペースを緑化して一般市民に開放するなど、環境面での取り組みも行っている。

メトロの都市政策の革新的なところは、これらの施策の具体的な結果だけではなく、「地域コンセンサスに基づく都市づくりの実践」にある。例えば、施策の計画・立案段階から地域住民が積極的に係わっていることや、メトロ内の自治体の個性を活かす広域調整が行われているといった点である。行政側は都市づくりの主体者は住民であるとのスタンスで、地域に対して積極的に情報を開示、GIS(地理情報システム)を活用することにより複数の計画案を視覚的かつ分かり易く住民に訴え、行政側と住民側双方の合意のもとにさまざまな施策が実行に移されている。この、住民主体、地域コンセンサス主義という姿勢こそが、メトロでの都市づくり成功の鍵となっている。

都市政策の革新的な事例－2(出典:ITS ビジネスの未来地図:山海堂)

オーフスという、人口およそ 20 万人、コペンハーゲンに次ぐデンマーク第二の都市では、1993 年から市中心部 2 キロ圏内から自動車を締め出し、「自転車都市」を実現している。パークアンドライドを徹底させるなど、制度確立に向けたプロセスは、我々の都市政策を考える上で大変参考となる。わずか 3 年半で 20 万都市の都心部の交通手段が全部自転車だけになった過程では、NGO が重要な役割を担った。行政が都市改造のための NGO を作り、既存の NGO の代表者に市の職員が加わって議論を行い、討論会を町中の各エリアで開き、プロセスを主要新聞の一面で情報公開していった。反論を受けて市が基本プランを練り直すというやり取りを 8 回繰り返して合意形成を図ったとのことである。

