

都市計画の新たな展開

原 田 寛 明

I . 都市計画とは

そもそも都市計画とは何か。

都市計画は都市のあるべき姿を空間構造と形態イメージとして表現し、具体化する役割を担っている。具体化する方法としては、計画主体が自ら計画に沿って事業を行う場合と、別の主体が行う都市建設を計画に沿ったものにコントロールする場合がある。

自治体行政のなかでは物的計画(フィジカルプランニング)として総合計画の一部を構成しており、空間利用というものを通じて、他の行政分野の施策を総合調整する機能ももつ。地方自治体の計画行政の柱であり、市民生活とも深いかわりをもつものである。

II . これまでの都市計画

これまでの都市計画をどのようにとらえるのか。

都市を計画するという事は古代から行われていたが、自由な市民社会を前提とした近代的都市計画が発達したのは産業革命以降、特に20世紀になってからである。

そして20世紀は都市化の時代でもあった。成長拡大を前提とした都市化の時代に対応するものとして20世紀の都市計画はあった。都市を要素、機能に分解し、それぞれの要素、機能の最適化を求めていくというのが近代都市計画の発想であり、産業や人口の動向を予測、分析し、それをスペース需要、施設需要に置き換えて、計画的な都市開発や土地利用の調整をはかる計画技術としての都市計画が発達した。

我が国においても20世紀は都市拡張の時代、特に戦後の50年は急激に大都市への人口集中がすすんだ。そして大量の住宅、宅地の需要が発生したわけである。

都市計画の考え方も、これらの大量に発生する空間需要をいかに効率的に対応処理していくか、ということが大きな課題であり、それに追われてきた。

1968年に大幅に改正された都市計画制度も、都市の成長を前提とし、需要対応の都市計画であった。

しかしながら、今日、都市を取り巻く状況が大きく変わろうとしている。

Ⅲ．都市を巡る状況の変化

（人口増加の終焉と高齢化の進行）

我が国の人口は少子化を主な原因として約10年後にピークに達した後、減少に転ずると推計されている。高度成長期のような爆発的な空間需要は想定しがたくなる。また同時に外国に例を見ない急速な高齢化が進行しており、経済成長率は低下し、投資余力は減少していくものと考えられる。これらは今後の都市問題を変容させる基本的な要因である。

（都市の拡大・成長の鈍化）

我が国の市街地は面積及び人口のいずれも増加し、広く薄く拡大してきた。しかしその傾向も近年落ち着きを見せてきた。

また、高度成長期には地方から大都市圏への人口転入が続いたが、近年ではこれも低下しており、また都道府県間の人口移動も総じて減少傾向にある。

（中心市街地の空洞化）

都市の中心市街地において人口減少等により空洞化が生じている。大都市では居住人口の減少、歴史文化の喪失、コミュニティーの崩壊、低未利用地の発生などの問題が発生し、地方都市では魅力の低い市街地環境、駐車場交通アクセスの不備等により大型商業地域や官公庁施設などが郊外に立地し、人口の減少、高齢化、低未利用地、空き店舗の増加などの問題が発生して市街地の衰退・空洞化が進行している。

（環境問題への関心の高まり）

人々は都市において、「生活の便利さ」より「うるおい」や「自然とのふれあい」を求める傾向が強くなっており、身近な緑や水への関心が高まっている。さらに地球の温暖化、オゾン層の破壊、熱帯雨林の減少など地球規模での環境問題が顕在化するにつれ、都市の住民としても無関心でいられない状況となっている。

都市は資源・エネルギーの大消費地であり、環境に大きな負荷をかけていることから、今日、環境にかかる問題は、即ち都市の問題であって、環境と共生する都市の実現が重要な課題である。

（地方分権と住民参加意識の向上）

戦後つくられた現在の行政システムは、全体として戦前の中央集権システムを引きずりながら現在に至っており、制度疲労を起こして、いまの時代に合わなくなってきている。そして、都市計画行政もその最たるものの一つである。全国の自治体へのアンケート調査でも、今一番地

方への分権を求められているのが土地利用、まちづくり関係であった。

また、分権化の流れとともに、住民のまちづくりへの参加意識も高くなっている。

Ⅳ．都市計画の新たな展開

このような状況を踏まえて、これからの都市計画には以下のような展開が求められる。

（市街内部の再構成）

従来は、急激な都市化の圧力に対応して、郊外における新市街地整備を重点的に実施してきたが、効率的な都市整備をし環境負荷の小さな都市づくりを進める観点からも、郊外部における都市開発を抑制し、市街地内部の再構築に集中することが必要である。

特に中心市街地を活性化するために、都市機能の集積再配置、交通基盤施設の整備、都市居住の推進などを行う必要がある。

また、密集市街地については安全防災の確保という観点から、避難地避難路の整備や建築物の不燃化、ライフラインの耐震化などを実施する必要がある。

（環境問題への対応）

環境問題については、環境維持と人間活動のバランスを子孫の代まで維持できるような持続的開発（sustainable development）が求められており、環境と共生する都市づくりが追求されるようになった。

そのためには従来のような資源エネルギー多消費型の都市構造を見直し、資源の採取や廃棄が最小かつ環境への影響の少ない形でおこなわれ、また、一度使用したものが繰り返し使用されるなど環境上の影響を最小にするようなシステムをもつ「循環型社会」を実現する必要がある。また、市民のライフスタイルも資源エネルギー多消費型から簡素で質的に充実したものに転換していくことが必要である。

（都市計画における地方分権）

都市計画行政は「主体」「プロセス」にかかる問題が、「ものづくり」そのものに劣らず重要である。とくに地方分権、情報公開などの大きな流れのなかで見直す必要がある。都市計画に関わる主体としての国、都道府県、市町村や住民との関係について現行システムができたのは1968年の都市計画法の改正によってであり、それ以前の都市計画はすべて国が決定をしていた。

1968年の新都市計画法への移行時に、新憲法と地方自治法の下における整理を行い、都市計画決定権限を建設大臣から都道府県知事、市町村へ委譲するとともに都市計画案の作成、決定過程に住民参加の手続きが導入された。

これは旧法に較べると画期的な改訂ではあったが、主要な都市計画の決定権限が都道府県知事

に集中しており、かつ、ほとんどが国の代理としての機関委任事務であり、国の関与が大きい。住民参加についても、その内容、方法について必ずしも明確ではない。

当初市町村の権限が限定的であったのは、市町村の計画能力不足論と広域的調整の必要論からである。その後、市町村の計画決定権限は逐次拡大され、地区計画制度（1980年）や市町村都市計画マスタープラン（1992年）の創設など、市町村の役割は拡充する方向で制度は改正されてきた。しかしながら依然として主要なものは都道府県知事の権限である。

この問題については最近の地方分権推進委員会の勧告、都市計画中央審議会の答申により、機関委任事務の廃止など一定の結論が出されたが、審議されたのは主に国と地方の役割分担であり、財源問題や住民参加など残された課題は多い。

（住民参加のまちづくり）

住民参加で都市づくりを進めるべきだということを、総論として反対する人は少ない。現行の都市計画法にも、前述のように住民参加の規定はあるが、実態的には形式的で形骸化し、行政主導で進められてきた感がある。

しかしながら、最近では地区単位のまちづくりなどで住民参加型が多くなってきたし、市町村都市計画マスタープランの策定にあたっては住民参加を義務づけている。

また、自治体がまちづくり条例を制定し、そのなかで住民参加の方法を定める例も増えてきている。

このように住民参加の制度化は地方分権の推進により、今後ますます多様な展開がなされるであろう。

そして、これからの地域における住民参加による自発的なまちづくりを進めていくためには、まちづくりの主体である住民、行政、企業などが敵対せず、それぞれがパートナーであると考えて相互に尊重し、協力していくことやそのための制度的な整備が必要になる。

そのために行政は、住民が判断をするために必要な情報の提供や住民によるまちづくり活動の支援等を積極的に推進し、住民側も地域エゴに陥らない判断能力、話し合いのルールなどを身につける必要がある。

また、行政と住民の間を調整するために、第三者としての関連分野の専門家グループの支援強化が必要となる。それは都市計画コンサルタント、まちづくりNPO、都市計画に係る学者・研究者などであり、その役割は大きい。

都市計画の新たな展開

いずれにしても、これからのまちづくりの中心的担い手は市町村であり、そこに住む住民である。両者の協働により、地域の特性に対応した個性豊かな地域づくりを推進していくことが求められている。

(はらだ ひろあき・高崎経済大学地域政策学部教授)

参考文献

- 1) 都市計画中央審議会「今後の都市政策のあり方について - 中間とりまとめ」1997年6月9日
- 2) 大村謙二郎、有田智一「地方文献と都市計画への期待」『都市計画』212号、1998年
- 3) 大村謙二郎「環境共生のまちづくり」『住宅』VOL46、1997年