

5 章 都市環境の再生

都心の再興と都市計画の転換へ向けて

西村幸夫

1. はじめに

日本における都市環境の再生を考える視点として、以下の4つの点から論じることにしたい。すなわち、①すべての都市問題の背景としての人口減少という課題がもたらすパラダイムシフトの問題、②パラダイムの転換が特に都市の計画システムに与える影響、とりわけ都市計画制度全般にわたる再構築の問題、一方、③地域的に考えると問題が集中し対応が特に必要となるのが都心地域であり、その再生戦略である。そして④こうした問題をより広い視野で相対化しつつ考えていくための重要なヒントが欧米の都市再生の事例にあるという考え方から、欧米の特徴的な都市環境再生戦略をレビューし、日本がそこから学ぶべき点をまとめる。

これらを通して、日本における都市環境の再生の問題はけっして都市を舞台とした経済活動再生策ではないこと、むしろ討議を経て合意に至る再生のための仕組みの改善プロセスであることを示したい¹⁾。

1) 本章の多くは「環境再生政策研究会」（代表：宮本憲一前滋賀大学学長）のなかに設けられた都市環境再生部会（主査：塩崎賢明神戸大学教授）の議論に依っている。部会メンバーの真摯な議論に謝意を表したい。また、本章の梗概的な骨格部分は、西村幸夫「都市環境の再生」『環境と公害』第35巻第1号（2005年1月），pp.31-34としてすでに発表している。

2. 人口減少時代の都市の新しいパラダイム

2.1 人口増大に対処するための20世紀の都市計画

20世紀の日本は総人口が約2倍に増大するといった爆発的な人口膨張期であった。これに第二次大戦後の急激な都市化の時期が重なったため、結果的に増加した人口のほとんどを都市で受け止めることになっただけでなく、従来の農村人口まで都市に吸収してしまった。過密と過疎が同時に進行するという奇妙な時代を迎えたのである。

急激な流入人口に対処するため、都市は郊外部へ向けて無計画に膨張せざるを得なかった。市街地の虫食い的拡大を意味するスプロールという用語が普通名詞化していくのは1960年代のことであった。同時に既成市街地の過密化も進行し、劣悪な居住環境の改善が求められるようになるのもこの時代からであった。OECD環境委員会が「日本は数多くの公害防除の闘い（battle）を勝ち取ったが、環境の質を高める戦い（war）ではまだ勝利を収めていない」という有名なコメントを残したのは1977年である。公害との闘争が集結してしまったわけではなかったが、当時、都市環境がアメニティの獲得に成功したとはいえない状況であったのは明らかな事実であった。EC委員会の報告書（1979年）が、日本の住宅を「ウサギ小屋」と評したのもこの時代である。

都市自体も工業誘致に奔走することになる。「近代化のバスに乗り遅れるな」という表現がこの頃頻繁に用いられるようになるが、これは都市にとって見ると、とりもなおさず工業誘致を成功させることに他ならなかった。さらに、生活様式の上でも、核家族化が進行し、家庭における自家用車の普及、テレビの茶の間への進出、ダイニングキッチンの定着など、急速な「近代化」が進行し、都市の様態は外延的にも内実においてもおおきく変貌していった。

土地利用計画や交通計画、公共施設の計画的配置などすべての都市システムは、こうした変化の影響を分散させながらどのようにして受容していくかという点に対処するために構築されていったといっても過言でない。

2.2 縦割り行政の浸透

これを行政側から見ると、増大する都市人口という緊急の問題に対処するということは、道路行政や鉄道行政、都市計画行政や建築行政など各方面の専門部局が、各自知恵を絞りながらそれぞれの論理で予算の獲得競争をおこないつつ、個別に問題に対処するという局所的最適解の総和として施策が構築されることを意味する。文字通りの縦割り行政である。

つまり、縦割り行政が有効に機能するということは、こうした右肩上がりの経済のなかでそれがバイを大きくすることが可能であるという前提があって初めていえることなのである。そして、そのことは単に効率的な分業体制の確立という結果を招來しただけではなく、分業間の垣根を高め、それぞれの持ち場の独りよがりの論理の増大を抑止できにくくし、縦割り間のなればり争いを激化させるという副作用をもたらすことになる。

この時代の都市政策とは、目の前の問題にそれぞれの持ち場で対処することの寄せ集めという域を出ていないのである。それは時代の限界でもあった。大きなビジョンを掲げて将来像を描き出そうにも、日々の問題はあまりに切迫しており、そこで夢を語ることはあまりにも現実離れしていた。

こうした事情は、たとえば、1958年に定められた第一次の首都圏整備計画が英國流のグリーンベルト（近郊地帯）によって都市にたがをはめるという理想主義的計画であったものが、近郊地帯指定予定地での反対や人口の首都圏への予想を超えた集中などによって改訂を余儀なくされ、1965年の第二次首都圏整備計画以降は、各省庁の計画を持ち寄った調整計画的色彩を強めていったことに典型的に見ることができる。この時、1958年計画では開発を抑制すべき地域であった近郊地帯は、第二次計画以降、近郊整備地帯と名を変え、緑地を保全しつつも計画的に市街地を整備する地域へと変質していったのである。

2.3 事業推進型の都市計画

また、人口増加の圧力が非常に高い社会的状況においては、大半の都市施策は具体的な事業を推進することを中心に組み立てざるを得ない。都市を計

画的にコントロールするというもう一方の行政手段を用いるには、事態の変化があまりにも広範で急激でありすぎるからである。都市内の土地に対する投機的取引を抑止するための有効な仕組みをついに案出できなかった点にその大きな禍根を見ることがある。

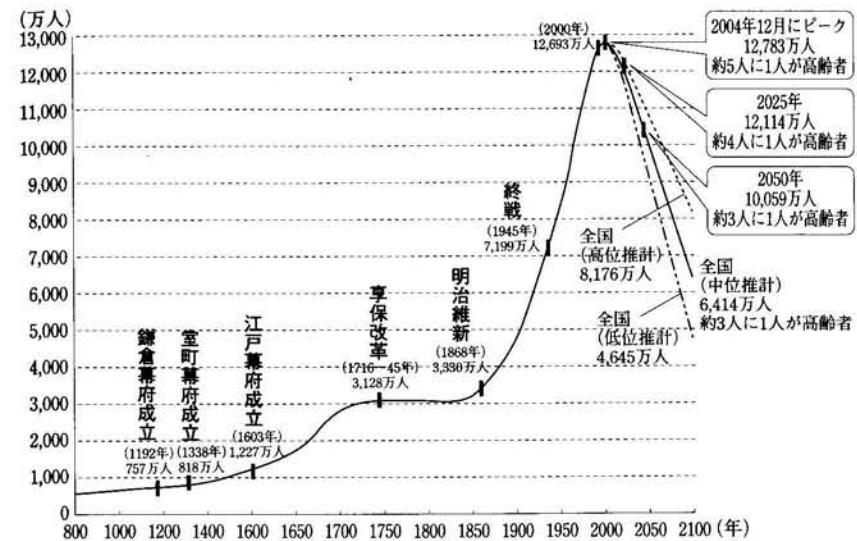
開発とは価値の増進を意味しており、物理的に人口を収容する地域を拡大していくことが善であった。そして、都市施設を付加し、それによって地価に代表される都市の経済的な価値を高めていくことが求められたのである。投機的な土地価格を生み出すなど弊害も多かったが、開発による地価の上昇が見込まれるからこそ、プロジェクトが成立するという構図がたしかに存在した。

たとえば、しばしば「都市計画の母」と呼ばれる土地区画整理事業を見ると、宅地の整形化とインフラ整備によって地価が上昇することが見込まれるので、一定程度の土地を無償で供出させることも説得できるということが事業の前提となっている。このように無償で土地を供出させることを減歩と呼んでいるが、減歩された土地をもとにして道路や公園などの公共施設を生み出していくところに土地区画整理の知恵がある。公共のために土地を供出するからこそ地価の上昇も獲得できる、したがってみんなが一様に貢献しなければならないのだという論理は、減歩の和製英語訳が contribution (寄与、貢献) であることにもよくあらわれている。

都市計画の具体的な手法も、1888年の市区改正条例以来、1919年の最初の都市計画法においても区画整理や計画道路の建設など事業推進型の手法を中心となって組み立てられていた。そのことはまた、公共事業主導による利益誘導型の地方政治を蔓延させることになり、効果的な事業推進のため、上意下達型の計画遂行の仕組みを要請することになった。市民参加とはほど遠い、都市計画の現実があった。

大規模な人口増加、そしてその大半が都市に流入してくるという20世紀の日本の現実が以上のような都市環境の状況を作り出し、それに対処するための都市計画の性格を決定づけていったのである。

図5-1 日本の人口の長期的推移



(出典) 総務省「国勢調査報告」、同「人口推計年報」、同「平成12年及び17年国勢調査結果による補間推計人口(暫定値)」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」、国土庁「日本列島における人口分布変動の長期時系列分析」(1974年)をもとに国土交通省国土計画局作成。

2.4 迫られる都市計画のパラダイム転換

こうした都市計画の基本的な仕組みがここ十数年で再びおおきな方向転換を迫られている。

すでに大々的に報道されているように日本の総人口は2005年には減少に転じ、その後は急速な勢いで減少していくことが予想されている。推計方法にもよるが、21世紀末には日本の人口は現在の半分にまで減るとされている(図5-1)。いかに海外からの移民を受け入れたとしても、こうした構造的な変化をくい止めることは不可能であろう。人口増の時代にはその受け皿となった諸都市が、今度は人口激減の影響をもろに被ることになるのである。

これから急速な人口減少社会において、どのような都市システムが必要とされるのか、そうしたパラダイムシフトを大きな齟齬なく達成するためにはどのような視点に立たなければならないのか——都市環境の再生のありか

たを問うということは、まずはこの問い合わせに答えることである。

これから的人口減少社会では従来型のパラダイムを維持することは不可能であるということは明白である。土地区画整理で地価が上昇するという夢は過去のものになりつつある。市街地再開発事業も事業期間が長期化することから、大都市でしか成立しにくくなってきた。道路事業にしても、そもそも今後とも交通需要が伸び続けるとする予測はすでに説得力を失っている。それ以前に事業費の確保が困難な状況に陥っている。

都市計画をめぐるパラダイムは、価値増進型の環境開発から、価値維持型の環境保全・再生へと大きく舵を切らなければならないのである。

再生とは、縦割り行政のもと、相互に脈絡のないあわただしい開発によって乱雑になってしまった都市の環境を、自然と調和した秩序ある美しいものへと向けて甦生させることを意味している。都市再生とはまずもってそうした指向を持つものでなければならない。都市環境再生とはけっして都市の経済環境を好転させるためだけのものであってはならないのである。都市空間を経済活動の草刈り場として放置してはならない。

2.5 コミュニティの復活と地方分権

また、都市社会のあり方を見ても、増大する都市への流入人口を抱える社会では、匿名でアトム化した都市生活者が個々ばらばらに生活するという都市社会のあり方を前提にすべての社会システムが構築されてきたが、こうしたあり方は大きな転換を余儀なくされることになる。

ある程度の人口の流動化は今後も引き続き持続するとしても、都市社会はかつてよりもはるかに地元志向を強め、一定程度の定住を前提としたまちづくりが主流となってきた。安定した地域社会のつながりを見直す声は格段と高くなりつつある。コミュニティの復活である。地域コミュニティは、子育てや介護、災害時など特定のニーズに対応して要請されているだけでなく、広範なまちづくりのフィールドとして各方面で育ちつつある。これは都市計画の場面では、計画立案や地域運営への市民参画や計画実施における市民参画の推進としてあらわれてくる。業務および管理の委託などの点でも官民の共創は急速に進みつつある。

こうした現象は、たんに旧来型の、しばしば拘束的な封建的コミュニティの復活を意味しているわけではない。討議デモクラシーと表現されるような新しい形の議論と合意形成の場を併せ持った新しい形の都市型コミュニティが生成しつつあるのだ²⁾。

このことは続けて、計画の地方分権、さらには計画の都市内分権の議論へと進むことになる。

足もとの地域コミュニティが新たに地域の担い手として再生しつつあるということは、都市計画の立案のあり方を大きく変えることにつながる。透明で民主的な手続きが強く要請されるようになり、都市計画とは都市環境のある一定のサービスレベルを目指すという諒解を達成することを意味するようになってくる。都市計画は、国が責任を持つ行政計画から、次第に基礎自治体が地域住民に対して責任を持つ計画目標という性格を強くしていく。さらには、地域社会と自治体とが相互に諒解する、自分たちの住む都市環境の将来像を意味するようになっていくだろう。

2.6 都市の縮退現象への対処

これから都市は縮小していかざるを得ない。縮退とでもいえる環境の中で都市の再生を考えるということは、まずは、もう一度都心を見つめ直し、都心への投資を集中させ、良好な郊外の環境を達成すると同時に都心居住を復活させることであり、都市環境の量ではなく質を高めることに傾斜させることである。そのためには現有の環境資産を詳細に把握し、保全を図るべき資産と改善すべき環境とを特定し、戦略的に保全整備を進めることである。

こうした施策を通して都市の総合的なイメージを確立することも重要になってくる。定住人口だけでなく、交流人口をも対象とした都市施策が立てられることによって、人口減少社会においても十分な都市の経済活動ベースが保たれることになるだろう。

一方で、都市の縮退現象は、都市フリンジをどのようなかたちで秩序正し

2) 討議デモクラシーに関しては、篠原一『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』(岩波新書、2004年)、石塚雅明『参加の「場」をデザインする——まちづくりの合意形成・壁への挑戦』(学芸出版社、2004年)などを参照。

く自然的土地利用に戻していくかという課題をわれわれに突きつけることになる。たとえば、都市内農地の問題は、都市側にとってはこれまで副次的な自然環境・オープンスペースを提供するものとして評価されるにとどまっていた観があるが、これからは、都市環境を誘導していく手がかりとして、魅力的な郊外とコンパクトな都市を同時に成り立てるための補完的な意味を持つ貴重な資源として、積極的に活用されていかなければならないだろう。

2.7 詳細かつ厳格な計画規制へ

このような諸課題に答えるためにはなんといっても詳細かつ厳格な計画規制が必要である。いくら構想を練っても、いくら将来の美しい夢を描いても、実際にそこへ向かう実効性のある筋道が整えられていなければ実現是不可能である。そしてその道とは、日々の建設活動を確実にコントロールし、大きな構想を実現するために個々のパーツであるひとつひとつの建物やその利用、空地や道路空間などの都市のインフラを整えていくことなのである。

幸いなことに、人口減少社会では、都市内における建設活動はこれまでほどには活発ではないだろうから、その詳細なコントロールは計画実施主体のキャパシティを超えることなく、十分に可能な範囲に収まると考えられる。逆に言えば、これらの建設活動をさまざまな観点から監視し、検討できるような容量とそこへ向かうロードマップを、都市計画のシステムが持たなければならないのである。そしてそのことが計画サイドの目標として指定される必要がある。

都市計画システムの再構築こそ、21世紀の都市環境再生がまず手をつけなければならない課題なのである。

3. 都市計画システムの再構築

都市計画のシステムを新しく構想する際に留意しなければならないのは、計画システムが目指す最終的な都市の姿を論じることと、アウトプットのあり方を合意するための計画プロセスの姿を論じることを明確に区別することである。両者とも重要であることに変わりはないが、それぞれを考える思考

の回路は大きく異なっている。

3.1 市民参加と「諒解達成型」プロセスの重要性

私たちはまず、計画プロセスを再構築する必要があると考えている。なぜなら、最終的な都市像は「何を」描くかと同時に「誰が」描くのかというところに鍵があるが、計画に関する意思決定が民主化されることによってこの問題はクリアできるといえるからである。つまり、描かれた「何か」を正当化するのはそれを描くのが「誰か」にかかっているという時代に立ち至ったからである。

かつては王権や為政者の政治的な力が描かれるべき都市像を正当化していた。封建時代とはそういう時代のことである。時代が下ると、都市計画の分野にもテクノクラートが登場するようになり、将来の都市像を描くのはそうした技術官僚の役割となっていく。

ある特定の分野において技術と情報が専門家と呼ばれる特定の階層に独占されている社会では、専門家の判断が正しい判断ということにならざるを得ない。他の選択肢がないからである。そこで重要なのは専門家を正しく教育し、認定していく仕組みを持つことと、計画を迅速に立案し、実行に移すための仕組みを整えることだということになる。テクノクラートによる都市計画の独占は議会制民主主義の成立とともに始まり、戦後復興期の盛り上がりを経て、つい最近まで続いてきた。いやむしろ、今でもそうしたテクノクラート主導型の都市計画が多くの場面で行われているのが実状である。

それがここに至ってこれまで自明であるはずだった「誰か」が揺らぎ始めている。「何を」描くかと「誰が」描くかは、これまでは為政者や都市計画テクノクラートの存在のもとでは不可分に結びついていたのであるが、広範な都市大衆が計画ステージに台頭してくるとともに、都市の将来像を描く主人公としての市民の姿がおぼろげに浮かび上がるようになってきた。ここにおいて、都市の将来像を「誰が」描くかという問題は、そこで描かれたものの正当性をも左右する、すなわち「何を」描くかにも関わる重大な問題となる。

つまり、計画のプロセスを再構築するということは、たんに手続き上の問題であるのではなく、このように都市計画のパラダイムを転換することにま

で至る深刻な課題なのである。

したがって今、望ましい都市空間を実現するという「空間達成型」の都市計画から、望ましい都市空間とは何かという合意に至ることを重視する「諒解達成型」の都市計画へのパラダイムシフトが望まれる。そこでは達成された合意が目指す空間こそが望ましい空間であるという新しい価値観が生まれつつある。討議デモクラシーの成熟によって、討議を通しての合意というこれまでの日本の合意形成の歴史のなかでもまれな新しい民主主義の形態が生まれつつあるのだ。

そこでは、理想像は「誰が」描くかが重要なではなく、「どのように」描くかが重要なのである。そしてその「どのように」を規定することになるのが、透明で公正な議論のあり方である。こうした議論はけっして、強い要請があったから実施されるといった例外的な性格のものであってはならない。議論のプロセスが計画立案の既定の過程として組み込まれていることが重要なのである。討議デモクラシーはそのような条件の下で花開くことになる。

それでは、そのような計画プロセスとはいいったいどのようなものであり、満たすべき要件としてどのようなものがあるのか。

3.2 参加と公開の原則

計画に関わるすべてのステークホルダーが広範に意思決定に参加するような仕組みが必要である。計画の策定課程が透明で開かれており、一般市民でも意見表明の機会が保証されていることが重要である。さらに、主要な公益的組織には計画立案過程を含めてさまざまな機会に積極的に情報が供給され、意見照会の機会が与えられるべきである。

こうした仕組みを整えることによって、まちづくりNPOなどを組織化することが住民にとっても有利になってくる。そうすることで、利己的ととられかねない個人の意見を超えて、より公共的な意見が民主的に形成されてくる契機が与えられることになる。

「総論賛成・各論反対」が住民参加の抱える普遍的な問題としていつも挙げられる。一般論としては認められることも自分の身の回りの問題となると認めがたいという地域エゴを克服するためには、地域エゴ同士が冷静に正面

から向き合う場が必要である。

従来の仕組みでは、反対の各論は行政に対して向けられるばかりなので、結果的に防御的な行政と攻撃的な住民団体という構図から抜け出すことができなかった。こうした対立も時には必要だろうが、このような場面では、反対派は自らの主張を展開するばかりで、その主張を実現するためにかかる余分なコストを比較考量する姿勢や、その主張が他の立場の住民たちに及ぼすかもしれない好ましくない影響に配慮する心情はあまり持ち合わせていないことが多い。

そんな余裕はないというのが実状だろう。ただ今、別の立場に立って公共性を考えるという機会が与えられていないことも原因として挙げられる。公共性は自治体が一手に責任を負っており、反対派はそれに自分の立場からコメントを加えるのみだという構図から逃れられないのである。

こうした事態を克服するためには、行政担当者とは別に地域の他者と同等な立場で議論し合う場が必要である。こうした討議の場を通して、本来の意味での公共性とは何かを問い合わせることが求められる。

それでは、そのような場はどうすれば可能なのか。

都市計画の現場に即していると、それは、計画立案過程、計画検証過程などあらゆる場面での議論が公開され、さらには、議論に参加する場が保証されていることがまずは必要である。

議論の公開とは、たんに議論の場を傍聴者に開いたり、議事録を公表することにとどまらず、議論の中に参加者・傍聴者からの意見発表の場を設けたり、意見照会の機会を設定することが含まれなければならない。都市計画のように地方税をもとに計画が実施される事業に関しては、住民は意見を発表する場を納稅者の権利として持っているはずである。

従来、こうした意見聴取は住民説明会の開催や意見書の受け付けという行政の手続きの中でおこなわれてきた。たしかに民意を汲み取る仕組みがないわけではない。しかし、現実におこなわれている住民説明会は計画決定の直前の段階で実施されており、説明会で異論があったとしてもそれを計画変更につなげる余地は時間的にも手続き的にもほとんどなかった。住民にも計画原案を明示したというアリバイをつくるために実施してきたといわれても仕

方がない代物である。

住民説明会の参加者は、直接利害が及ぶ場合は別であるが、一般的な計画の場合にはごくわずかだというのが通り相場である。これは住民が関心を持っていないからなのではなく、関心を持っていたとしても自分の意見が生かされると感じられないから関心を失っていった結果だとみなすべきだろう。

意見書にしても、仮に行政組織に受領されたとしても、その意見書がどのように実際の施策に反映されるのか、あるいは反映されないのかについては、じつに不透明だった。これでは意見書を提出する意欲も萎えてしまうというものである。

計画立案の議論への参加と公開を進めることによって、多様な立場の意見が計画へ反映される契機が生まれるというだけでなく、意見を言う側にも公共性を考えるという指向が生まれることになる。

地域エゴをそのまま繰り返し主張していてもなかなか聞き届けてもらえるものではない。いかに自分たちの主張が公共性を有していて、中立の立場の人にも重要なのかを示さなければならない。地域エゴの論理を地域の公共性を背景とした論理へと高める努力とそのための組織化がはかられる必要がある。こうした過程を通じて「公共」とは何かという公共哲学の議論が深まり、民間非営利組織が成長していくことになる。

また、地域エゴと別の地域エゴとの衝突の中で、水掛け論を超えた新しい提案が生まれる可能性がある。全員賛成はほとんど不可能であるとしても、大多数のものが納得せざるを得ない論理というものは生まれてくるかもしれない。これこそ討議デモクラシーではないだろうか。

3.3 参加を支援する仕組みの整備

以上のようなことが機能するためには、都市計画のすべてのステークホルダーが合理的かつ建設的に諸事項を判断できるようにするための支援の仕組みが整備されなければならない。たとえば、戦略的アセスメントが義務づけられることによって、専門家だけでなく多くのステークホルダーが計画を科学的かつ客観的に評価することが可能となる。また、計画立案の際に義務的考慮要素として環境や景観などが明確に位置づけられることによって、問題

点の所在もおのずから明らかになっていくだろう。

とりわけ周辺環境に決定的かつ不可逆的な変化をもたらしかねない大規模な土地の現状改変行為はより詳細にチェックされる必要があるだろう。チェックに際しては、土地利用規制の規定値を周辺調和型に変更するといった柔軟な対応も必要になってくる。こうした仕組みはまさしく、その土地に固有のものであり、国家がメニューで提示できるものではない。ボトムアップによる個性的な都市計画規制の積み上げがあるべきだ。

たとえば、地域によって気候風土が異なるのであるから、建築物の規制の基準も異なっていて良いのではないか。東北の豪雪地帯と亜熱帯の沖縄で同じ建築基準が適用される必要はないのではないだろうか。全国一律の建築基準法がそれでも必要だというならば、それは法律第1条がいうように「建築に関する最低限の基準」に文字通りとどめておいて、それを超えた規制は地方分権の中でつくられる建築条例に任せるべきだろう。

さらにその上部に、地域に愛されている風景や眺望を守るために規制が上乗せされることになる。それらの規制は、当然のことながら、各地の自治体によって異なる。これこそ2004年に成立した景観法の論理である。すなわち、景観法では地方公共団体が「その区域の自然的社会的諸条件に応じた施策」(第4条)を立案・実施することがうたわれており、地域の固有性を尊重した施策であるべきことが明示されている。そしてそれを推進するのも主体としての景観行政団体なのであり、国が景観上の規範を上から押しつけるものではない。

こうしたスタンスはまさしく都市計画におけるパラダイムの変革である。

また、硬直的な都市計画審議会のシステムを変革していく必要がある。あらかじめ結論が用意されているような審議会の運営は変革されなければならない。審議会での討議によって新しい都市計画のルールが生まれてくるようだ、そうした運営を可能にするための制度改革こそ望まれる。

そのためには、環境や景観、土地利用のうえでの周辺との調和を専門的に判断する部会が必要だろう。各種の都市計画決定とこれらの部会とを連動させ、さらに、そこでの決定の積み重ねが都市全体の用途地域指定を規定していくような議論の進め方が必要となってくる。

3.4 規制力強化の原則

決定した計画を遵守させるための規制力の強化が必要である。さもなければこれまでの議論は文字通り絵に描いた餅になってしまふ。既得権的な容積率や土地利用に踏み込んで臨機応変に協議を行っていくためにも、強い規制力が背景になければならない。現況の環境資産を保全することを前提とした規制と強い規制力をベースにさまざまな交渉が進められるとすると、より創造的な都市像が描けることにもつながるだろう。

これまでの都市計画は既得権益に踏み込むのを恐れるあまり、誰も不満を持たないくらいに緩い規制しかかけられないという事態に甘んじてきた。そのかわり、そうした甘い規制であるからその適用に当たっては例外を認めず厳格に運用することでバランスを保とうとしてきた。「緩くて堅い」といわれる都市計画システムを作り上げてきたのである³⁾。

こうした規制のあり方が可能であったのは、ひとつには人口増大型社会があった。つまり、既成市街地内部の詳細な規制に関わり合うことよりも、都市の外延部に広がりつつある問題を抱えた新開発地を一定程度の環境条件の下に押さえ込むことの方が緊急を要する課題であり、そのための最大公約数的な規制を実施することが、とりあえず可能な施策であった。100点満点はそれなくとも、60点から70点の合格点をとろうとしたのが日本の都市計画のこれまでの姿であった。

しかし、こうした態勢は人口減少化の社会では通用しないことは明らかである。市街地の外延的拡大が見込まれないこれからの時代の都市計画は、既成市街地内部を改善していくことが中心とならざるを得ない。そこではより詳細な都市計画コントロールが実現されなければ意味がないのである。

もちろん、都市はそれぞれに固有なのだから状況に応じて臨機応変に規制の中身を変えていく柔軟さも同時に要求されることになる。「緩くて堅い」都市計画から「厳しくて柔軟な」都市計画への転換が求められているのだ。

しかし、「厳しくて柔軟な」都市計画を実現していくためには、地域の実情

3) 福川裕一『ゾーニングとマスタープラン—アメリカの土地利用計画・規制システム』(学芸出版社、1997年)。

に精通し、さらには現状変更の具体的な状況をリアルタイムで把握している必要がある。地域ごとに異なる規制内容を課すといった細かな芸当をやるためににはそれ相応のマンパワーが要請されることになる。小さな政府を目指していかざるを得ないこれからの社会で、このようなことを可能とするには、地域のモニタリングのために、地域自身の協力が不可欠となるだろう。住環境の監視をすべて行政に任せることではなく、地域社会が自らの手で、地域情報の収集システムを作り上げ、あるいはNPOなどへの委託を通して、実施していく態勢を官民協働のもとに組み立てることが必要となる。

また、チェック機構を有効に働くためには、規制内容がわかりやすいものでなければならない。たとえば、建築物の形態規制であれば、容積率や条件付きの道路斜線よりも、絶対高さや壁面の後退距離のほうがわかりやすい。密度規制や斜線制限自体を否定するわけではないが、万人がチェックできる明快でわかりやすい規制がまずは基本にあるべきだろう。そうでなければ一般の地域住民自身による自己申告や相互監視のシステムは機能しない。

誤解しないでいただきたいのは、都市計画が「柔軟」であることは、けっして都市計画規制が「緩い」ことではないということである。ところが今日の都市計画制度の改正の方向を見ていると、都市計画決定及び開発申請手続きの時間短縮や開発事業者を優先した制度への偏向が目立ち、さらには規制の透明性の拡大の名のもとに個別協議のうえに成立してきた総合設計制度の一般ルール化など画一的な規制緩和が進められており、「緩くて柔軟な」都市計画への転向という性格が強いといわざるを得ない。「柔軟な」協議は「厳しい」都市計画規制が前提となって初めて成立するという基本を忘れてはならない。

3.5 ゾーニングの問題点

さらに、既往の密度規制の値を現状にあわせて厳格化していく、いわゆるダウンゾーニングを実施する必要がある。現状を反映した容積率と高さ規制を基礎的な許容値として措定し、やむを得ずこの値を超える必要がある場合には別途、協議の余地を残しておくような、「厳しくて柔軟な」ルールが確立される必要がある。

ただし、ダウンゾーニングは一朝一夕で実行できるわけではないので、いくつかの段階的措置が必要になるだろう。たとえば、高密度の容積が認められている地区においても、200%程度の密度までをいわば生存権的容積として無条件に認めるかわりに、それを超えた許容容積率は、周辺の都市環境の整備状況に合わせて協議のなかで認めていくといった誘導容積制度をとることが考えられる。

また、現行の商業系の用途地域指定は、容積率が400%を中心にかけられており、とりわけ地方都市においては中心部に現実からかけ離れた高密度が割り当てられていることが多い。そのうえ、商業系の土地利用には日影規制が適用されないなど、商業地に居住することはそもそも前提とされていないといえるが、こうした前提是、大都市はともかく、地方中小都市ではまったく当てはまらないのは誰の目にも明らかである。

さらにいうと、現在の日本の都市計画が前提としているゾーニングのシステムは、いわゆるユークリッド・ゾーニングと呼ばれる累積的ゾーニング(cumulative zoning)を採用しているが、この有効性そのものに疑問符が投げかけられている。

累積的ゾーニングとは、ゾーニングの基本に住宅を置き、住宅が建つ場所として望ましくないものを次々に排除していく形のゾーニングのことをいう。住宅という純粋な用途に次々と他の許容できる土地利用を蓄積していく形でゾーニングが組み立てられているところからこう呼ばれるのである。また、排他的ゾーニング(exclusive zoning)とも呼ばれる。

こうした形態は、たしかに人口増大社会で戸建ての住宅地のような環境を守るといった目的にはうまく機能してきたといえるが、逆に高層マンションなどの住宅様式は商業地や工業地に自由に建設できることになってしまふ。大都市の都心部や工業跡地で問題となっている工住混合や商住混合を防ぐ、もしくは積極的に一定の用途混合を誘導していくといったことに対しては累積的ゾーニングは向きないのである。

また、累積的ゾーニングは住居系用途を中心に組み立てられているため、それ以外の工業系や商業系の土地利用を精密にコントロールするのには適していないということが挙げられる。たとえば、商業施設は必ずしも商業系の

用途地域のところでなくとも立地することが可能となっている。

これがかつての工業地帯や郊外に大型商業施設が立地することを可能とし、中心市街地の商業活動の衰退を招いたことは周知の事実となっている。商業やオフィスの立地に焦点を当てたより詳細かつ厳格な土地利用規制が望まれるゆえんである。2006年2月に閣議決定された都市計画法の改正案において、ようやくこうした路線での法改正に手がつけられることになったが、今後、より一層の変革が求められるところである。

3.6 資産評価システムの改善

良好な景観や居住環境、オフィス環境を正当に資産として評価するような資産価値評価システムの改善が望まれる。

たとえば、不動産鑑定の世界には「建付減価」という概念がある。土地が最も有効利用できる状態になく、建物等の除去のためにかかる費用を買い手が負担する場合の減価のことである。これがいきすぎると、えてして土地に建物や樹木が付随していると、土地の資産評価が減ぜられるということになりかねない。こうした更地絶対主義的な傾向を克服しなければならない。

たしかに、更地には付随するものが分、開発の広い可能性がある。建設方法も制約されることがない。しかし、これも極大の規模の開発が善とされてきた人口増大社会の遺物といえる。人口減少社会では、開発の量よりも質の方が重視されることになる。歴史的な建造物や見事な樹木がその土地に付随しているならば、これを生かす計画を立てることの方が価値が高くなるのは当然である。土地の状況によって「建付増価」とでもいえるようなことが自動的に評価される仕組みを定着させなければならないのではないだろうか。そうした時代へ向けた新しい不動産鑑定の仕組みが必要なのである。

これから時代の資産評価は周辺環境をより積極的にとりあげるものになっていかなければならない。美しい風景が実現している場所やすばらしい眺望を得ることのできる場所が高い資産的評価を受けることになる。

ただし、だからといって超高層ビルを建てれば良好な眺望景観が得られるからいいという単純なものでもない。超高層ビルはそれ自体が周辺環境に大きな負荷を与えていている場合が少なくないのである。自分の土地から得られる

最大限の便益だけでなく、周辺環境との総和としてどのような環境の質を維持することが可能なのかが都市計画によって示されて、そのもとで良好な景観と環境を競うという「質」の面での開発競争が行われなければならない。

こうしたことが実現するためにも、その前提として土地の保有コストを上げ、流通コストを下げるような税制の改革が必要である。将来の値上がり期待で土地が死蔵されたり、広大な歴史的建造物が無為に空き家のまま放置されているのは、土地の保有コストがあまりにも低いため、有効な活用がなされるというインセンティブが生まれないからである。ただし、こうした土地が有効に生かされるということは、更地になって高層化されるということを意味するわけではないのはいうまでもない。地域になじんだ有効利用という道を探ることも同時にしなければならないのである。

健全な流動性に支えられた不動産市場が形成されなければならない。そして、最終的には、生み出されている風景の美しさや歴史的意味合いの深さが環境の総合指標としてその土地の価値を決めていくような評価システムが確立されなければならない。欧米の事情を見る限り、日本においてもそれほど遠くない将来にこのような社会が到来することは確実である。そのときのインフラとしてこうした資産評価システムが必要である。

4. 中心市街地の再生戦略——市街地再生へ向けたロードマップを

都市環境の再生にとってもっとも重要かつ緊急の課題は都心の再生であろう。現在、全国各地の中小都市で都心の溶解とでもいえる憂うべき事態が進行中である。かつて繁華を誇った都心のアーケード街は今ではシャッター街と化してしまい、郊外のロードサイドショップやショッピングセンターに圧倒されてしまった。一方でまだ力のある大都市では、地価の下落に伴って都心が高層マンションの適地と化し、都心への人口回帰は進むものの、それがまた新たな景観破壊や住環境の悪化をもたらす原因となっている。

中心市街地再生のロードマップを明らかにしなければ、この国の都市に将来はないことになってしまう。いくつかの大都市と特色のある中小都市を除いて、この国には都市というものがなくなってしまうかもしれないという事

態に我々は直面しているのである。問われているのは、それでも「都市は要る」⁴⁾と断言できる論理と都心地域の再生へ向けた手法とプロセスを具体的に明らかにすることである。

4.1 郊外化の阻止

そのためには第一に、これ以上の郊外化を阻止しなければならない⁵⁾。大きな方向としてコンパクトシティを目指すことを、これから都市経営の方針とすることを官民で合意しなければならない。とりわけ大規模な商業施設の立地に関しては、まず旧来の都心を優先し、それが不可能な場合には都心近接地、さらにそれが無理な場合には規模を限定して郊外の適地を探すといった補完性の原則を確立する必要がある。

そもそもそれぞれの都市において総量としてどの程度の商業床があることが適正なのかを適切に判断して、商業床の新規開発総量を一定限度に抑え、商業施設の競争を進出床の総量という量の競争から、魅力ある商業施設の開発という質の競争へと移行させる必要がある。市場に任せて、現況と比較してあまりにも過大な商業床の開発を安易に許容すべきではない。こうした開発が規制緩和の名のもとにまかり通るならば、あがりの少ない既存の郊外型商業施設を迅速に撤退させることも市場の正義であるということになってしまふ。これで迷惑するのは使い物にならなくなった大規模商業施設跡地の後始末を引き受けなければならない地元だけである。これが規制緩和の正義だというのだろうか。

郊外のバイパス沿いの商業施設に関しても、集積の方法や許容すべき土地利用の範囲をあらかじめ規定するといった計画立案を、道路計画の前提条件にすべきである。そもそも大規模な商業施設が用途地域において商業地域に指定されていないところに立地できるという現状が間違っている。2006年2月に閣議決定された都市計画法の改正案はこうした方向性を盛り込んでおり、

4) 萩原敬・今枝忠彦・河合良樹『街は、要る!——中心市街地活性化とは何か』(学芸出版社、2000年)。

5) 都市郊外部の計画規制の全般的な問題点と施策に関しては、水口俊典『土地利用計画とまちづくり——規制・誘導から計画協議へ』(学芸出版社、1997年)が詳しい。

これを第一歩として規制強化を進め、累積的ゾーニングの欠点を埋めるべきである。

また、バイパスを建設することは通過交通を排除するためであって、沿道土地利用を促進するためではないことをもう一度確認すべきである。すなわち、バイパス沿いの大規模な沿道土地利用を厳格に規制すべきである。

こうした郊外での商業開発は、自治体にとって雇用の創出や税収の確保にとって好都合なだけでなく、土地所有者も土地の高度利用を望んでいるという三重の抗いがたい魅力を発散させている。カンフル剤的な効果を有するこうした郊外開発に冷静に対処できる為政者は少ないだろう。だからこそ長期的な視野で、将来の地域のあり方を具体的な空間像をもとに描いた都市の計画が必要なのである。貴重な郊外地を近視眼的な欲求で食いつぶしてはならない。

また現状では、冷静に対処したとしても、隣町に開発拠点が移るだけであって、地元の商業環境や開発事情が好転するわけではない。より広域での総合的な土地利用施策が実施されない限り、自治体単独での対処は困難であるというのが実状である。広域的な調整をおこなう実効性のある土地利用計画の確立が急務である。

当面は、都市計画区域外や都市計画区域内の白地地区、市街化調整区域内など、基本的に市街化を前提としていない計画地に関しては、特別な場合をのぞいて市街地の外延化を阻止するような緊急措置が望まれる。現況では特定用途制限地域などの指定が想定できるが、こうした地域指定はむしろ一般的にひろく適用すべきであって、むしろ土地利用の変更を認める場合は例外的に認定などによって扱うべきであろう。

一方で、郊外住宅地の今後を考えることも忘れてはならない。都心の魅力が高まっていくと、相対的に郊外部の住宅地の魅力が低下していくからである。地方都市においてはすでにこうした問題が表面化し始めている。郊外住宅団地の再生や農地と宅地とが混在しているような都市フリンジ部の将来像の再設定が重要な課題として浮上してきている。現在日本には約300万戸の公的賃貸住宅が存在している。その大半は団地型のハウジングであり、今日、更新期を迎えるつある。その望ましい再生のあり方を考えることを始めとし

て、一般的に郊外部における余裕のある住環境水準の再設定とその達成を検討しなければならない。

4.2 都心商業地域の魅力再生

こうした一層の郊外化の阻止と並んで、第二に、都心の商業地域の魅力を再生させる必要がある。

もちろん物流や商業慣行が激変し、交通体系や都市の構造が過去とは変わってしまった今日において、昔日と同様な賑わいをかつての目抜き通りに求めるのは不可能だろう。しかし、都心とその周辺には高齢化したとはいえ、人が全く住んでいないわけではないので、こうした居住層にターゲットをあてた商業戦略は可能性がないわけではない。それは、交通弱者に対する福祉的な施策にも通じることになる。歩いて暮らせるまちづくりが重要な施策課題としてクローズアップされてきた今日、都心部の目抜き通りはその最大の舞台となり得る。

どんなに疲弊した商店街であってもすべての店が経営困難に陥っているわけではない。なじみの床屋や美容室、いきつけのクリーニング店や居酒屋、ある程度の規模の生鮮食料品店や雑貨店、おいしいパン屋やケーキ工房、たこ焼き屋やお好み焼き屋が身近にないだろうか。きめ細かなサービスで顧客のニーズをつかんでいる店はほかにもあるだろう。経営の規模拡大に執着することなく、細く長く、良いものや良いサービスを提供してきたこうした商店の今でも元気な姿を見てみると、そこから学べることも少なくないはずである。今日の中心商店街の衰勢には旧態依然たる個店の商店主の怠慢も見過ごせないが、自助努力によって業績を伸ばしている商店の知恵と工夫にも学ぶべきである。

中規模以上の都市や個性のある小都市ならば、近隣の商圈のみに依存した商業戦略以外の活路も見いだせるだろう。そこでしかないものを提供し、より広い顧客層を開拓するような都心商業のあり方である。たとえば、賃料の安い裏通りに目をやると、新しいショップの動きが見られるかもしれない。関心やセンスの同じ仲間がつながっていられるような場を作り出したいという若者たちの素朴なニーズが、外観は質素だけれどユニークな商品をならべ

た、インテリアに気持ちの入ったおもしろい店を作り出していないだろうか。大きな売り上げを目指すよりも、信頼できるネットワークを広げたいという新しいショップの動きは都心の魅力再生にひとつの手がかりを与えてくれる。

これまでに投下されてきた道路網や上下水道などの都心基盤整備のための公共投資をむだにしないためにも、都心部の再生は必要である。逆に言うならば、郊外部に新規に基盤整備のための投資をするという二重投資を避けるためにも都心部の再生が必要なのである。持続可能なコンパクトな都市を目指すという21世紀の課題に対しても、旧来の都心を再生させる視点が有効である。

4.3 公共交通機関の強化

さらなる郊外化を阻止し、都心の魅力アップを目論んだとしても、都心へアプローチすることが困難であるとするならば、すべては元の木阿弥になってしまふ。都市内のモビリティをいかにして確保するかが次なる課題である。

問題はただ一点、自動車に頼らない都市を作り上げることができるかにかかっている。自動車を使わなくてもすむような都市構造を実現することができるかという問題と並んで、自動車の代替となり得る公共交通機関を再生することができるかという問題を解かなければならぬのである。

そのためには人口減少社会に適合した、交通政策の大転換が必要である。従来のように道路行政と公共交通行政とが分離しているような状況は一刻も早く改善されなければならない。具体的には、国税の揮発油税や自動車重量税、地方税の軽油取引税や自動車取得税などを中心にして年間約6兆円のぼる道路特定財源の使途を、道路の建設に止まらず、都市交通の一般的な改善に向けて広げる必要がある。

道路整備を進めるために特定の財源を確保するという考え方方は1953年今までさかのぼるが、1958年に制定された道路整備緊急措置法のもとで設置された道路整備特別会計は、まさしく人口増大社会において緊急に整備を要する道路のための「緊急措置」をうたったものであり、都市化社会の申し子であった。同法によって道路建設の財源が国庫の一般会計とは別に作り上げられ、部外者から口を差し挟まれることなく道路建設を自己の論理のみで継続

する仕組みが生まれたのである。人口減少が始まる今の時代に同法の命脈はついえたといえる。都市環境の再生のための総合的な交通管理に関する新たな仕組みが作られる必要がある。

道路特定財源の見直し議論は2005年9月以降、本格的論議が開始されたところであり、今後の情勢は予断を許さないが、少なくとも暫定税率をかけた財源の使途は、都市の公共交通機関を支援することを中心に行べきである。現状のように、一方では道路特定財源によって道路建設を際限なく続け、他方ではバスを中心とした公共交通機関の経営に独立採算を強いることすると、都市に自動車があふれ、それ以外の交通機関の選択肢がやせ細っていくのは火を見るより明らかである。

現行の道路建設偏重の交通政策は道路建設が五ヵ年計画という自らが定めた行政計画にのっとって、議会によるチェックを受けることもなく進められる仕組みになっている。対照的に公共交通には道路特定財源はわずかな例外を除いて注入されない。このため結果的に自動車を過剰に優遇した偏重施策となっており、公共交通機関は利用者が少なくなるので、赤字になり、赤字なのでサービスが縮小され、それがさらに交通機関の不便さを助長することになって、利用者が減るという悪循環をおこしている。

各地でワンコインバスの実験が進み、それなりの成果を上げている背景には、運賃の面でもルートやその他のサービスの面でも細部に心配りの行き届いたこうした公共交通機関ならば利用したいという根強いニーズがかくれている。現在の制度はこうした可能性の芽をもつみとってしまっているのだ。ゾーン別の一律運賃の適用やバスと地下鉄や鉄道など複数の交通機関の運賃が統合されるならば、乗り継ぎコストが省かれ、より効率的な交通サービスが実現するはずである。

公共交通機関の運賃を政策的に引き下げるとは、公共交通機関の利用者を増加させ、その結果、都心部の活性化につながり、めぐりめぐって都市の税収の増大につながることになるだろう。こうした施策は欧米の多くの都市ですでに実施されている。これこそ、目指すべき都市再生のシナリオではないか。道路の混雑が減ることはドライバーにとっても好都合であるはずだ。

こうした事業に道路特定財源を投入することは公共性にかなっている。公

公共交通機関が衰退して、すべての生活者が自動車に頼らなければならなくなつたとしたら、道路の混雑も緩和されず、道路改良の要求も衰えることなく続くだろう。そのために道路建設を今後も続けなければならないとしたら、不要な出費がよけいにかさむことになる。公共交通機関への投資は有利な都市再生施策なのである。

もちろん、公共事業に依存しているような地方経済やその基盤のもとにある地方政府が変革されることが前提である。あるいは、こうした土建国家的体制を是正することが都市環境再生の最大のターゲットであるといえるかもしれない。

4.4 都市型住宅のプロトタイプ確立へ

大都市や地方中核都市の都心地区に進出し始めた高層・超高層マンションについても対処が必要である。首都圏における超高層マンションの建設ラッシュはこここのところ、年間30棟を超えるハイピッチを維持している。

これらのマンションは環境条件や眺望などをすべて周囲に頼ったものであり、周辺環境の維持の面でも将来の持続可能性の面でも問題が多いといえる。たとえば、将来起きると見込まれる大地震時に停電が長引いたりすると、いかに非常時の自家発電が可能だとはいえそれも限りがあり、階段の上り下りから、給水、トイレの水の始末まで、超高層マンションは瞬く間に日常生活が不能になってしまう。仮に停電からの復旧は迅速に対応できたとしても、水道やガスの復旧は遅れることが見込まれる。また、余震の恐怖から超高層に速やかに戻ることをためらう人は多いだろう。

また、超高層マンションの足許周りは、一見心地よいオープンスペースがデザインされているように見えるが、見守っているのは監視カメラだけであり、暖かいコミュニティの眼は期待できない。防犯上も管理上も問題がないとはいえない。

一方、都心での商業活動の退潮傾向がこうした高層マンションブームを招来する契機となっているという面もある。商業系の用途地域に住宅が建つことを容認している現行のゾーニング制度の問題点については前述したが、問題はゾーニングに限ったものではない。



(出典) 京都市パンフレット。

連続した商店街にこうした高層マンションが挿入されることによって、物理的に商店街が分断されることになる。マンション建設が避けられない場合でも、少なくとも地上階は商店として、左右の商店街の連続性を遮らないような配慮が必要である。あらかじめ下層部分の土地利用と容積率を上層部分と異なって設定し、周辺環境との調和をはかるような詳細ゾーニングを設定するといった工夫が必要だろう。

現実に京都では、都心部にマンションが進出してくるのに対処するため、職住共存特別用途地区を設定して、立体的な土地利用と形態規制を合成したような規制を実施している(図5-2)。このような詳細規制こそ、先に挙げた望ましい規制強化のよい実例である⁶⁾。

高層・超高層マンションを巡る問題が全国各地でおこっているという現実の背景に、日本の用途地域制度が寛大すぎることと並んで、高層マンション以外の都市内での集合住宅のあり方、とりわけ中層高密の住宅群の住み方のプロトタイプを私たち自身が確立しきれていないという問題点をあげることができる。少し前の公団住宅に典型的に見られた無味乾燥な板状住宅の平行配置ではない、都市型住宅のプロトタイプを我々は早急に構築しなければな

6) 京都の職住共存特別用途地区に関しては、青山吉隆編『職住共存の都心再生——創造的規制・誘導を目指す京都の試み』(学芸出版社、2002年)が詳しい。

らないのである。

かつて近世の日本には町家という完成された都市型住宅のプロトタイプが存在した。今日、これに匹敵する中低層の都市型住宅のスタイルを、高層マンションが建つような都市内の比較的規模の大きな土地でこそ、提案していかなければならないのである。

4.5 文化情報の発信基地化

ここまでいわば受動的・対症療法的な都心防衛策だけでなく、積極的に都心の魅力を再構築する視点も同様に重要である。都心はこれまでの商品の流通・消費の場という役割から、文化の流通・消費の場として、再生させていけるのではないだろうか。

都心をモノの集散地と見なすのではなく、情報の集散地としての価値を見直すのである。考えてみても、よその都市へツーリストとして訪れたとして、誰が郊外を観光したいと思うだろうか。その都市の対外的な観光資産は都心周辺に集中しているものであり、その都市のイメージを決定づける情報を発信しているのは都心以外の何ものでもない。都市のイメージ戦略として都心は決定的に重要な役割を担っている。そしてそこに込められたメッセージの多くは文化的なものである。

いずれの都市においても、都心に立地するデパートや専門店が消費文化の最先端を形成してきた。また、都心に残された重厚な近代洋風建築がいかに都市の歴史と文化の蓄積を体現してきたかは、たとえば東京の銀座や大阪の中之島を考えればよく実感できる。そこに先鋭的な現代建築が加わり、新しい文化の風を感じさせてくれる。

都心に文化の香りをもたらすのはこうした大規模な建築群ばかりではない。洒落た横丁やファッショナブルな大通り、そこに構える小粋なレストラン、おいしい和菓子屋さんやユニークな専門店、一等地のオフィス街とそこで働くエリートたちをターゲットとしたカフェやランチの店、若者たちがたむろするちいさなスペシャリティ・ショップ、おじさんたちも喜ぶ屋台村、昔からの社寺や由緒のある勝地などは都心やその周辺に集まっていることが多いはずだ。

文化は他者のまなざしなしでは育っていきにくい。都心という舞台でこそ、こうした文化は発生し、生きながらえることができるのだ。都心を文化情報の発信基地として再生させることが重要な都市再生戦略となり得るのである。東京の原宿や渋谷に日本のみならずアジアの多くの若者が集まってくるのも、回遊性のある町全体が発散する文化情報を生身で感じたいからなのだ。

4.6 個性を生かした景観整備

都心が文化の流通と消費、さらには文化発信の場となるためには都心を中心に都市全体が外見的にも美しく、魅力を発散させるものでなければならない。都市の景観整備はたんなる都市のお化粧なのではなく、都市の総合的な魅力を端的に表現するためのパロメータの整備なのである。

たとえば、東京丸の内がいかに首都のオフィス街の水準を示しているか、定禅寺通りや青葉通りの見事なケヤキ並木がいかに仙台の杜の都としてのイメージを決定づけているか、信濃川にかかる万代橋とそこからの風景がいかに新潟の景色を決定づけているか考えてみるとわかりやすい。

こうした特別の例ばかりではない。駅前通りを都市の顔としてすっきりと見せるような街路整備、ゆったりとした緑を大切にした無剪定や自然仕立てにすることで並木を軸にした町並みを生み出すことはどこの都市でも多かれ少なかれやられている。

大都市ばかりではない。たとえば、函館の基坂や二十間坂、大三坂、角館の武家屋敷群、佐倉の小野川沿いの町家群、木曾妻籠の宿場町の風景、倉敷の倉敷河畔、川越の時の鐘周辺（写真5-1）、沖縄竹富島の漆喰赤瓦の集落風景などの伝統的建造物群保存地区がいかに都市のシンボルとしての役割をうまく果たしているかを考えてみると、中小都市であっても歴史や文化をもとに強力なイメージ発信が可能なことが実感できる。

歴史や文化をキーワードとしなくとも、豊かな自然や眺望をまち自慢にしているところは数多い。日本は四方を海に取り囲まれているので、美しい渚や海岸線を都市の目玉にすることは比較的容易である。さらに日本は山がちな国なので、どこの町からも郷土自慢の山や慣れ親しんだ里山が見える。弘前から望む岩木山や盛岡の背景としての岩手山から、富士山と麓の富士吉田



写真 5-1 埼玉県川越市の蔵造りの町並みに建つ時の鐘とその周辺。重要伝統的建造物群保存地区の風景が都市としての川越のイメージを先導している

や富士宮、裾野などの都市群、立山と富山の関係や白山と周辺の諸都市との関係、鹿児島から見る桜島の噴火まで、日本には都市と山とが切っても切れない関係にある例には事欠かない。が、これらの山の眺望を大切にしながら都市づくりをおこなっているかによって対応に差がでてくるだろう。魅力的な風景を大切にしている都市こそ、今後多くの人が住みたくなる都市のはずである。

また、縁辺部では自然環境の再生に向けた新しい形での公共事業の導入も必要になってくる。たとえば、海岸線に醸く積み重ねられた消波ブロックやコンクリートむき出しのり面の仕上げなど、急激な近代化の負の遺産ともいえる土木工事の後を始末していくことも必要である。ただし、これが新たな公共事業依存に陥らないような細心の注意をしなければならない。

4.7 地域コミュニティを重視した再生型のまちづくり

都心地域の再生とは、たんに商業の活性化やコンパクトシティの実現など物理的経済的な問題に止まらない。すでに述べた通り、計画の立案過程に一般市民や企業市民が参画できる仕組みを組み込み、自分たちの町の将来を自分たちで決めるができるようにする必要がある。清掃や美化、諸施設の維持管理や将来計画の進捗状況をチェックする進行管理制度への参画など地域の管理の問題でも、地域住民や一般市民、さらには企業市民が果たすことのできる役割は少なくない。行政側も地域自治が進むように地域施設の管理の一部を地元組織へ事業委託したり、地方税の一定割合が各地域やそこでの活動に還元されるような仕組みを試行したりすることによって地域コミュニティの強化を図ることも可能となっていくだろう。

現に千葉県市川市では2005年度に導入した市民が選ぶ市民活動団体支援制度によって、申請した市民の住民税納税額の1%までを公益的事業をおこなう団体に支援金として交付する制度をスタートさせている。2005年度にこの制度の利用を申請した市民は約6,000人で、総額1,300万円が、公益的活動をおこなっている市民団体として認められた81団体に回されることになった。この制度がひろく受け入れられるかどうかはこれからにかかるが、ごくわずかな額であるとはいえ、自ら関与または応援している活動に自分の家計の市民税の一部を回せるとすると、税金に対する見方が変わってくるのは間違いないだろう。また、活動費の補助を受ける上でメリットがあるため、地域で活動団体を立ち上げることが促進されるという効果も期待できる。このように、地域のお金の循環の中で税の問題を考えることができるようになってきつつあるのだ⁷⁾。

アメリカで1980年代以降ひろまっているビジネス改善地区BIDのように課税権を有する団体が、都心部を中心とした地区の環境管理の権限を持って、関係企業をまきこんで活動を進めている例など、地域の魅力を保持し、高めるために地域関係者みずからが組織を作って動き出すエリア・マネジメント

7) 岡本博美「税を市民活動に配分する——市川市の納税額1%支援制度」『季刊まちづくり』第9巻（学芸出版社、2006年）所収。

と呼ばれる例は世界的にも増えてきている。国内でも東京大手町・丸の内・有楽町地区のNPO法人大丸有エリアマネジメント協会（2002年設立）や汐留地区の中間法人汐留シオサイト・タウンマネジメント（2002年設立）などのほか、各地のまちづくり協議会などによってタウンマネジメントが実質的に担われている例も少なくない⁸⁾。

こうした動向は、たんに権限を地方自治体から各地元におろして小さな政府を目指しているというだけではなく、地元に地域を担う新たな人材を育て、発掘することにつながる。都心再生はまちづくりによるひとづくりという側面を併せ持つ必要がある。このことを通して旧来型の自治会や町内会とは異なった、事業を担うことができる新しいかたちの地域型組織が生まれてくる。このような新しい地域型組織は高齢化が進む都心地域では日常生活の支援の面でも防災の面でも大きな役割を果たすことが望まれる。都心地域の再生とは地域型組織の再生問題である。

5. 欧米の都市再生施策から学ぶ

都市再生の課題は日本に限った課題ではないことはもちろんである。むしろ欧米における都心部の衰退とその対処策はすでに30年を超える歴史を持っている。こうした蓄積の中で現在の日本が参考にすべき視点も少なくない。欧米の都市再生施策に関しては、これまで多くの事例がすでに紹介されてきた⁹⁾。ここではいくつかの国の事例について、簡単な素描を試みるに止めることとする。

8) エリア・マネジメントに関する近年のまとめた著作として、小林重敬編『エリア・マネジメント——地区組織による計画と管理運営』（学芸出版社、2005年）がある。

9) たとえば、岡部明子『サステナブルシティ——EUの地域・環境戦略』（学芸出版社、2003年）、福川裕一・岡部明子・矢作弘『持続可能な都市——欧米の試みから何を学ぶか』（岩波書店、2005年）、小泉秀樹・矢作弘編『持続可能性を求めて——海外都市に学ぶ：シリーズ都市再生2』（日本経済評論社、2005年）、池田祥「地域パートナーシップの確立——イギリスにおける近隣再生プログラム LSP』『季刊まちづくり』第9巻（学芸出版社、2006年）所収、西村幸夫『都市保全計画』（東京大学出版会、2004年）など。

5.1 アメリカのメイン・ストリート・プログラムと歴史地区保全

アメリカには、主として小都市の都心再生策として1970年代後半から実施されているメイン・ストリート・プログラムがある。これは米国ナル・トラストが編み出した再生戦略（補助金ではない）で、古い建物のデザインを活かすこと、全ステークホルダーを組織化すること、都心のイメージを刷新するための各種イベント活動、そして都心への投資を可能とする経済分析にもとづく戦略の4つの柱から成っている。近年は州や地方政府が補助金を予算化するなど、広がりを見せてきている。

2002年までに全米で1,700を超える地区で同プログラムが実施され、それらの地区に対する官民による投資総額は161億ドルにのぼっている。地区に新たに56,000にのぼるビジネスが生まれ、22万人の雇用が創出されている。

アメリカの都市の歴史的中心部にはゾーニングで定められた約1,000の歴史地区のほか、連邦・州・地方政府が登録した8,000を超える歴史地区が存在するといわれている。歴史地区的動態保全が都市の再生に寄与する度合いは大きい。それはまた、それぞれの地区固有の「特別な性格」（スペシャル・キャラクター）とはなにかを突き詰めることでもある。その過程では新規案件の建築計画に対するデザイン審査が果たす役割が大きい。

5.2 フランスの都市連帶・再生法

フランスでは2000年に都市の連帶と再生に関する法律（SRU法）が制定された。これは、土地利用計画や景観規制に重点をおいた従来型のコントロール的な都市計画システムから脱却して、地域の住宅や交通、あるいは社会福祉政策や産業政策とも連携をとった施策を展開し、プロジェクトとコントロールとを融合した仕組みのなかで都市再生をはかっていこうという法制度である。さらにこの法律によって、基礎自治体間の協力によってより広域の都市計画まで扱えるようになり、基礎自治体の権限が拡大している。計画の連帶が都市の再生を主導するという意味から都市連帶・再生法と略称される。

とりわけ、都市計画と低所得向けを含む住宅供給、そして交通問題を広く対象として、規制手法と事業手法とを同一平面で融合的に捉える姿勢は、縦

割りを超えた都市政策のひとつの選択肢としてわが国の都市環境再生を考える際にもおおいに参考になるだろう。

5.3 イギリスの都市再生施策の変遷

イギリスでは1980年代サッチャー政権のもとでの民活・経済重視路線から、1990年代には官民パートナーシップによる統合再生補助金SRBが、主として条件不利地域の近隣再生に貢献した。SRBによって1994年から2001年にかけて総額57億ポンドが投入された。その基本は競争原理に基づいたプロジェクトの推進にあった。

1997年に始まるブレア政権は、具体的な指標をもとに条件不利地域をあぶり出し、より広範なセクターの協働による地域再生の戦略に軸足を移した政策をとっている。1998年に発表された「近隣再生のための全国戦略」のもと、2001年に全国戦略アクションプランが定められている。これは、各種指標から摘出された衰退の著しいイングランドの88地区について、各種の支援プログラムを導入するものである。

そのなかでもっとも重要なものとして地域戦略パートナーシップLSPがある。LSPはローカルレベルで公共セクターの各部門と民間、非営利のセクターを連携させる仕組みで、88地区すべてで設立されている。このLSPを通して近隣再生資金が投入され、近隣再生戦略が生かされることになる。

なお、統合単一補助金SRBは2002年より統合プログラムSPとして、5省庁の補助金を単一化した衣更えをはかっている。

5.4 オランダの多極分散型の都市ネットワーク施策

オランダ西部地方にはアムステルダム、ロッテルダム、ハーグ、ユトレヒトの都市が環状に立地しており、中央部にグリーンハートと呼ばれる農地・自然保護地が広がっている。こうした多極分散型・環状ネットワーク都市のあり方が都市の成長を適正に管理し、持続可能な都市の存在を可能にしている。

こうした施策が可能だった背景には自治体による厳格な土地利用の管理、社会賃貸住宅の充実、そして治水文化を背景とした計画における合理的な合

意形成システムの存在とそれによる計画綱領による明確な目標設定がおこなわれたことが挙げられる。

以上のように欧米の都市環境再生の施策には、①条件不利地域を中心としたものであり、②規制緩和というよりもむしろ規制の詳細化と規制と事業手法との融合に重きをおき、③都心の文化や歴史を重視し、それらの活用に都心再生の契機を見出そうとしており、④補助金による事業採択の手順に官民パートナーシップを推進することがインセンティブにつながるような仕掛けをこらし、⑤計画案の民主的な討議システムが高い計画レベルの維持を可能にしているといった共通点がある。

このような都市環境再生のあり方は、わが国の、過度に経済振興施策に傾斜した「都市再生」に対して、警鐘を鳴らしていると読むことができるのである。