

◆第3章◆都市再生をどう見ますか？

3-1

「まちづくり」の視点からみた都市再生

西村幸夫

NISHIMURA Yukio

工博

東京大学大学院教授 工学系研究科

まちづくりの視点とは

「まちづくり」の視点から昨今の都市再生の動きを見ていることは、なによりもまず、都市生活者の立場から、視線を低くして現状を見るということの意味している。資金力を誇る企業や権限をもっている行政とは異なり、庶民の立場から、身の回りの変化をどうとらえていけばいいかを考えることである。

そこでは、生活環境の保全や改善を住民主体で構想し、合意を形成し、行政との協働の中でその実現へ向けて各方面の力を集中させていくというボトムアップのプロセスが重要である。意思決定システムが透明で、アカウンタブルであること、不服をもつ人の声に耳を傾ける救済措置が制度として内在していることなどがまちづくりの前提となる。

これまで「都市計画」という複雑な制度は為政者や専門家によってほぼ独占的に担われており、きわめて限定的な縦覧や反映されるのか否かが明確でない意見書の提出などがわずかに都市計画への市民参加の限られた手段であったといえる。それが次第に住民との協議をもとにした計画づくりへと1992年の都市計画法改正や2000年の地方分権一括法の施行などを契機に、ここ10年あまりの間に大きく方向が旋回してきている。

まちづくりとは異なった「都市再生」の方向性

ところが今回の「都市再生」ではこうした近年の傾向とは指向が180度異なっているといわざるを得ない。

経済の再生か生活空間の再生か

第一に、目的が異なっている。都市再生特別措置法に基づいて2002年7月に決定された「都市再生基本方針」には、都市再生の基本的な意義として都市の「魅力と国際競争力を高める」ことにあるとされている。続けて、「都市再

生は、民間に存在する資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、さらに新たな需要を喚起することから、経済再生の実現につながる。さらに、都市再生は、土地の流動化を通じて不良債権問題の解消に寄与する」とうたわれている。経済政策の一環として都市の再生事業がとらえられているのである。

しかし一方で、まちづくりでは、その地域における将来の生活の姿がもっとも重要視されることになる。生活の質を維持し、向上させることがまちづくりの中心関心である。経済的な配慮は財政施策として実施されるべきであり、都市空間を経済政策の対象としてむやみに扱うべきではない。

もちろん木造の密集市街地のように改善されるべき都市空間も存在するが、大阪の法善寺横町のように多くの人から愛されている路地は、火災後も、もとの幅員で再建される方向で議論が進められているようである。京都の先斗町にしても、これを劣悪な密集地だから拡幅せよと主張とする人はいないだろう。つまり、いちがいに木造の密集市街地といってもその内実はさまざまであり、詳細な環境の評価を踏まえない限り、地域の将来像は軽々には語れないのである。まず経済再生ありきでことを進めてはいけないのだ。

大都市中心主義

第二に、対象が異なっている。さきの都市再生基本方針にもあるように、そこで想定されている都市の魅力とは、主として大都市の生活や経済活動における利便性が想定されているようである。「国際競争力」という表現にも、都市の個性や固有性といった視点よりも、ニューヨークやロンドン、さらにはシンガポールなどと肩を並べるサービスが提供できるかどうかといった意識が濃厚である。それもオフィス関連のサービスが中心であり、住宅ももっぱら利便性の観点から考えられているようである。住宅地のコミュニティーへの対応などは国際競争力という視点からは出てこないだろう。

まちづくりの視点からは全国各地に存在する大小さまざまな地方都市や農村集落などが関心の主要な部分を占めることになるが、こうした地域への関心は現今の「都市再生」でははなはだ希薄である。もちろんこうした批判はすでになされており、対応して「稚内から石垣まで」というサブタイトルをもった「全国都市再生のための緊急措置」を実施することが2002年4月に決定している。しかしこれとでも、地方からあがってきた提案を中央の都市再生本部主導で選択していくというスタイルであり、近年の地方分権の流れに逆行しているといわざるを得ない。

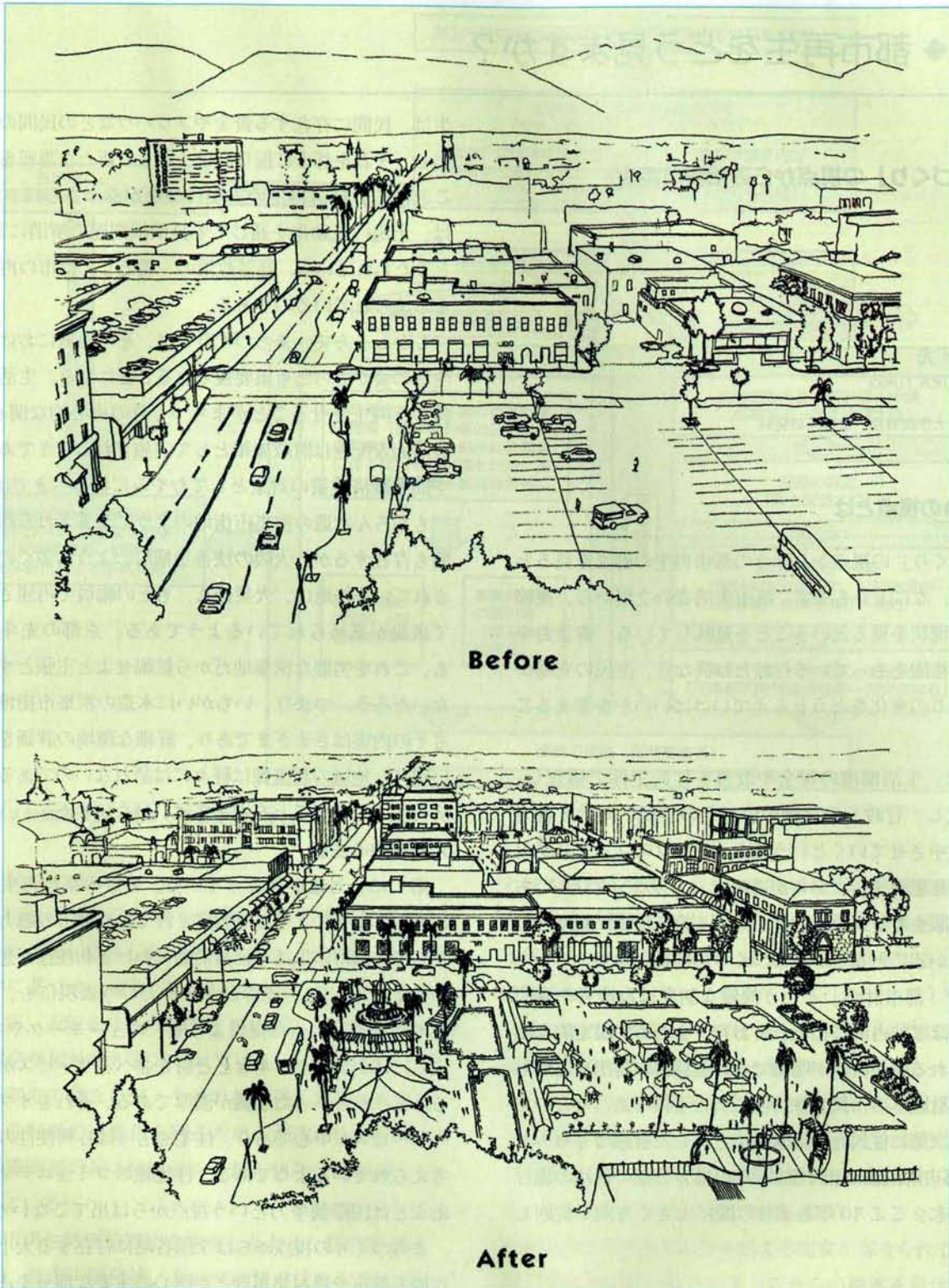


図-1 本来的な都市再生はこうした都市の蘇りにある（「サンベルナディーノの都心を駐車場から居場所（プレイス）へ 前（上）と後（下）」、出典：Roberta Brandes Grats, *Cities, Back from the Edge, New Life for Downtown*, John Wiley & Sons, New York, 1998, p. 112）

規制の緩和か詳細化か

第三に、ルールに対する姿勢が異なっている。まちづくりはかけ声だけでは動かない。遵守すべきルールを明確に示し、まちが向かうべき方向と目標とを示す必要がある。「作法」や「心得」、「規範」、「協定」、「ガイドライン」、「デザインコード」など各地のまちづくり事情によって呼称は異なるが、

いずれもルールの明文化、詳細化の方向にある点は共通している。さらに自主的なルールであるところから一步出て、条例や地区計画などの法的な担保を有する規制へと世論を積み重ねていこうという動きも各地で見られる。

このように各地のまちづくりにおいては地域ルールの詳細化、強化が包括的なトレンドであるといえるのに対して、

「都市再生」においては、容積率の緩和に象徴されているように徹底して規制の緩和（中高層住居専用地域に容積率400%、500%、商業地域に1100%、1200%、1300%の選択肢を追加）が追求されている。これに呼応して例えば東京都は環境アセスメントを行う事業の要件を特定の地域では大きく緩和した。従来、高さ100m超かつ延べ床面積100,000m²超だった環境影響評価事業対象要件が、高さ180m超かつ延べ床面積150,000m²となったのである。丸の内に新たに竣工した丸ビルですら高さ要件からはずれるので、環境アセスメントの対象とはならないことになったのである。いかに都心とはいえ、丸ビルが対象とならないような環境影響評価にいったいどういう意味があるのだろうか。

もちろん、現行の斜線制限のように規制によってむしろ統一的な町並みが形成されるのを結果的に妨げているような例もあるので、規制緩和がよくないとはいちがいにはいえないが、一般的な規制緩和とこのところの地価の下落によって、大都市の都心周辺には超高層のマンション建設がこれからも続いていくだろう。景観破壊や圧迫感などを主張する紛争の件数も急に増えてきている。

スピードか合意形成か

第四に、変化のスピードに関する意識が異なっている。「都市再生」では、事業が迅速に実施に移せるように許認可行政のスピードアップが強く求められている。例えば、都市再生特別措置法に定める都市再生特別地区における都市計画の決定と都市開発事業の事業計画等の認可とを同時に行えるようにして、全体にかかる時間を短縮しているほか、建築基準法の改正によって一定の要件を満たすと確認申請手続きのみで、迅速に認められる総合設計制度などを導入している。

たしかに、変化のスピードが問われる時代にあって、事業のスタートが読めないほど手続きに時間がかかる制度は改正されるべきであるだろう。しかし一方で、まちづくりの視点からは、合意形成のためのきめ細かな情報の公開が重要であるほか、行政の担当窓口としても、事前相談の時点で詳細に議論をすることも必要であるといえる。そのためにも拙速は避けたいところだ。

全体ビジョンは

第五に、総合性に対する視点が異なっている。目に見える成果を重んじ、スピードを大切にするという「都市再生」の考え方は、計画の広域的な総合性とは相容れないところがある。全体のビジョンが曖昧であるとする、具体的なプロジェクトは可能などころだけが限定的に虫食いのように都市を侵食するという結果をまねきかねない。民間の知恵を借りて都市開発を推進していくというスローガンをそのまま信じて、民間ベースで採算のとれる場所でのプロジェクトばかりが先行し、総合性に欠けたバランスの悪い中途半端な大都市

が残されるという事態をまねきかねない。

一方、まちづくりの観点からは、活動のエネルギー源としてまちの将来の姿というものが常にあり、共有の夢があることが出発点であるから、常にある種の将来ビジョンというものは皆が抱えているものだともいえる。その意味では「都市再生」とは全く異なった総合性が足元にあるのだ。ただし、ボトムアップの常として、「住めば都」的な保守主義に傾きやすく、現状維持を捨てて大規模かつ革新的な目標をもつことは困難である。

まちづくりの視点から見た都市再生とは

ここまで都市再生特別措置法に関連した施策をカッコ付きの「都市再生」とよんできたが、まちづくりの視点からはまったく別個な施策課題、カッコなしの都市再生が必要であるということが出来る。

それは何をおいても中小都市の都心部の再生からはじめなければならぬだろう。郊外型のショッピングセンターでもなく、自律分散型のコンビニエンスストアでもない、都心の文化性を発信できる店舗と空洞化に抗して住み続けられる住戸が欲しいのである。

しかしそれは多くの場合、区画整理や再開発などの外科手術を施すものではないだろう。現有の資源を活かして、スポットの魅力に光を当てたチャレンジショップのようなものだろう。1店舗の成功が連鎖反応のように次のチャレンジを誘発するといった漸進的な変化のほうが現実的である。ショップはまた、仲間のネットワークの基地となる。楽しく生活するライフスタイルの提案がこれからのまちづくりの基軸となるだろう。老若男女、だれが起点になってもよい。

各地の都心は徐々に歩いて暮らせるヒューマンスケールの空間として見直されてくるだろう。高齢化がそれに拍車をかけることになる。

最終的には、風格のある美しい都市風景が回復していくことが都市再生の目標となる。風景の美しさはすべての総合的な環境指標として決定的に重要になるだろう。そのためにはまず、公共空間が魅力的にならなければならない。夾雑物を排除し、歴史と文化を感じさせるまち、あるいは自然の中に見事にとけ込んだまち、こうしたところこそ雇用も企業も、住み手も移ってくるような社会がもうじきくるに違いない。ITがこれまで夢物語であったこうしたまちを可能にしてくれるだろう。

こうしたまちこそ百年先まで通用する本当の都市再生を果たしたまちだということになる。現今の「都市再生」の寿命は見た目より短いのではないだろうか。都市を経済政策の道具にしてはならない。