

都市計画は土地の 普遍性／固有性を どのように扱ってきたか

西村幸夫●東京大学教授

にしむらゆきお

1952年福岡県生まれ／東京大学工学部都市工学科 1977年卒業／同大学院修了／明治大学助手、東京大学助教授を経て、1996年より東京大学教授、2011年より東京大学副学長／著書に「都市保全計画」、「環境保全と景観創造」、「西村幸夫 風景論ノート」、「西村幸夫 都市論ノート」、「町並みまちづくり物語」ほか／1996年日本建築学会賞(論文)、2005年日本都市計画学会論文賞受賞

1. 都市計画の「教科書」が描く都市の姿

都市計画の代表的な教科書である日笠端の『都市計画』^{注1)}をめくると、冒頭に「都市計画思潮」として18世紀のジョン・ウッドやルドーに始まり20世紀のケヴィン・リンチに至る代表的な都市計画のプランを一覧することができる。そこで興味深いのは、紹介されている30近い都市や建築群の計画図は、ロバート・オウエンの理想都市、エベネザー・ハウードの田園都市、さらにはトニー・ガルニエの工業都市、そしてル・コルビュジエの300万人都市やルシオ・コスタのブラジリアなど、いずれも場所性や歴史性のおいが希薄な、モダンで機能的な姿で描かれていることである。

例えば、E.ハウードが描いた有名な田園都市の模式図には機能以外の配慮はない(図1)。また、C.スタインのラドバーンの計画も都市における歩車分離の機能的解決手法を描いているのであって、ラドバーンという土地に意味があるわけではない(図2)。むしろ土地の固有性のなさが提案の近代的な普遍性の獲得につながるものとして強調されているともいえる。

唯一の例外は、ケヴィン・リンチの『都市のイメージ』^{注2)}所収のボストンのイメージマップである。そしてこれがこの教科書の都市計画思潮という名の歴史記述の掉尾を飾っていることが印象的である。

ここでは近代都市計画が対象として取り上げられているのであり、それは近代の都市問題に対処すべく興ってきた都市機能の維持と向上のための計画であった。都市が直面している問題、例えば公衆衛生や過密、交通混雑などに対処するための普遍的な計画技術として、都市計画が考えられているのである。

だとするならば、それぞれの都市の固有性や場所性を論じることは、少なくとも近代的な都市計画の主流ではないことになる。いやむしろ、固有性を論じることは、制度の公平を逸脱し、あるいは画一的な運用を妨げることを意味し、近代都市計画を否定することにつながる。これが制度論者、日笠端の都市計画観であり、長らくこの国の主流を占めてきた考え方であった。

その教科書がリンチのイメージマップで都市思潮の回顧を締めくくっているというのも興味深い。『都市のイメージ』は、周知のように、都市生活者が共通して思い描く都市の場所性そ

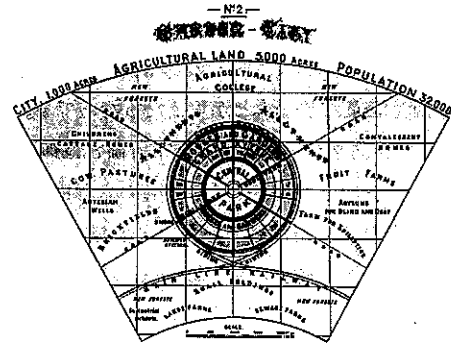


図1 土地の普遍性を前提とする近代都市計画の例その1：
E.ハウードが描いた田園都市の模式図

(出典：E.Howard, To ~ Tomorrow, a peaceful path to real reform, (original edition with commentary by P. Hall et al.) Routledge, 2003, p.30)

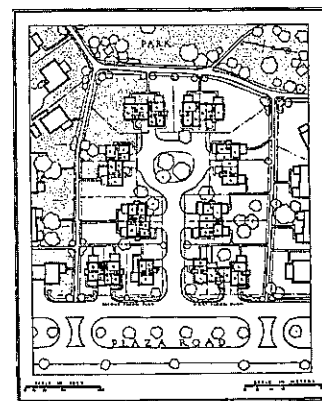


図2 土地の普遍性を前提とする近代都市計画の例その2：
C.スタインが描いたラドバーンの住宅配置の模式図

(出典：C.S.Stein, Toward New Towns for America, 1950. reprint with new introduction, 1957, p.56)

のものに着目した分析をおこなった画期的な著作である。そして、こうした近代都市計画の普遍主義を否定し、土地の固有性を重視する思想が日笠端版『都市計画』の歴史記述の最後に位置づけられているのである。さらにいうと、『都市のイメージ』は一般の市民が抱く都市空間に対する共通したイメージを出発点に都市を論じており、底流に存在するボトムアップアプローチが現代的なまちづくりに通底するという点でも近代都市計画を突き抜けたところに位置づけることができる。

おそらく、この教科書の著者は、近代都市計画を超えた現代都市計画とでもいうべきものがこのあたりから始まるというその境界を、リンチの著作に感じていたのだろう。そしてその分岐点が、都市における場所の固有性を尊重するところに置かれているという事実は単なる符合ではない。

2. 近代テクノクラートの登場と機能主義的な都市計画の卓越

機能性を重んじる近代都市計画のもう一つの側面は、これが近代テクノクラートによる計画であるところにある。それまでの都市づくりは権力者や為政者による都市演出としてのプロジェクトの集積であり、不特定多数の主体をコントロールするツールとしての、近代的な意味での都市計画ではなかった。だからこそ場所性を重んじることが重要だったのである。

では、近代テクノクラートによる都市計画とは何か。それは、都市のコントロールを〈おおよけ〉の名のもとに行う官僚組織によって実施される都市計画である。これは主として19世紀における近代国家の成立とおおむね軌を一にして成立した。ここでは計画自体の公共性・公益性がもっとも重視され、機能主義的な平等性が計画の基本的な姿勢として定着した。日笠端が教科書で描こうとした都市計画の姿はそのような官吏主導の機能確保型のコントロール体系であったといえる。そこには場所の意味が加わる余地はほとんどなかった。いや、加わるべきでなかった。

近代テクノクラートによる都市計画とは計画の「公共性」に根拠を置いた計画規制と公共事業による計画の実現という両輪に支えられた計画の技術体系であり、それを裏打ちしているのが空間の均質性、すなわち民主主義に支えられた近代的所有権の均質性であった。そこでは土地の場所性は往々にして排除されることになる。

とりわけ、多くの先進国において19世紀後半から20世紀の前半にかけて、都市が公共交通機関を抱える時代を迎えるに至り、都市空間とその機能はほとんど公共交通機関からの距離によってのみ理解されるようになり、都市計画における場所の均質性はさらに高まっていった。

自動車交通の普及がこうした傾向に拍車をかけることになる。あらゆる土地は開発可能性という側面から自由ではなく、自動車によるモビリティの民主化は都市空間を普遍的なもの、均質的なものと見なす視点の浸透に寄与したといえる。

従って、フットルースさを増していく都市開発の可能性を押し込め込むために、建物の用途や形態、建物群の密度をいかに規制誘導するかが、とりわけ新世界の都市計画の主要な関心事となっていた。場所性や土地の固有性よりもその土地に定められた土地利用規制や形態制限、さらには建蔽率や容積率のほうが事業者にとってはより切実な計画要件となったのである。

3. 土地の固有性を尊重する都市計画の流れ

しかし、近代の都市計画思潮が効率主義的な色彩を帯びていたものばかりであったわけではない。特に旧世界では別の傾向も読み取ることができる。

歴史を振り返ると、例えば有名などころでは、1860年代前後のオスマンのパリ改造に見られるように、都市の場所性を生み出すものとして声高に演出するような都市建設をおこなっていた時代もあった。後には、C. ジッテの *Der Städtebau*¹⁸⁾ がオスマンとは異なった立場から、あるがままのものとしての場所性を初めて強調した著書を刊行したのが1889年である。その場所に固有な空間構成に一つのデザイン思想を読むというジッテの方法論は、土地の固有性こそ計画の出発点であるということを主張している。

ジッテの著書はひろく欧米において読まれ、その反オスマン的な歴史性の尊重、有機的都市形態の評価は20世紀初頭、ドイツ語圏だけでなく、フランス語圏や英語圏に及んだ。例えば、イギリスにおけるガーデンシティの計画者であるR. アンウィンはその著書である古典『*Town Planning in Practice*』¹⁹⁾の中で、都市デザインの依拠する理想像として中世以来の伝統的集落のピクチャレスクな姿を思い描いている。自然発生的な集落の空間構成の中に美があり、それをアンウィンはピクチャレスクと呼んだのである(図3)。



図3 土地の固有性を尊重する都市計画の例：R. アンウィンが描いた風景例 (Village Street, Dunster, Somersetshire)

(出典：R. Unwin, *Town Planning in Practice*, 1909, reprinted with new preface and new introduction in 1994, p.297)

このように、都市は必ずしも機能だけで語られてきたわけではないのである。そして、こうした場所性に着目した計画手法は、同時に都市美を生み出す手法として重用されていく。都市計画の目的として、都市美の追究ということが挙げられ、その規範概念として中世都市やそこにおける自然発生的都市空間が称揚されたからである。

しかし、このような反オスマン主義に端を発し、場所性にこだわる計画手法は、過密や渋滞、相隣問題が頻出するようになる自動車時代の都市において、次第に効率性に主眼を置く機能主義的な都市計画にとってかわられていく運命にあった。それ

は、(特に新世界における) 建築的都市計画の退潮、土木的都市計画の興隆と機を一にしている^{注5)}。

都市計画が再び土地の固有性を尊重するようになるのは、1960年代に入ってから、機能一辺倒の都市が必ずしも魅力的な都市空間を生み出してこなかっただけでなく、歴史的な市街地を消し去ってきたという深刻な反省が始まってからである。

その結果、世界各国の都市計画法制の中に生まれてきたのが歴史的環境保全のための計画システムであった。これはある意味で、文化財行政と都市計画行政の中間領域として生まれ、各国のそれぞれの法制度の固有性と共にその後発達を遂げることになる。日本でいうならば、1966年の古都保存法による歴史的風土保存区域や1975年に生まれた伝統的建造物群保存地区などの制度である。

こうした制度は確かに当時としては画期的な前進ではあったが、区画された歴史地区内部のみの規制に限定され、その外側へコントロールを波及させる手法がほとんどないこと、歴史地区の面的な保全には効果を発揮したものの、都市のスカイライン規制や、周辺地区を含む3次元的な誘導、眺望規制など、都市全体のコントロールへの契機が得にくいこと、計画技法として独自の進歩を遂げ、かえって総合的な都市計画行政とは一線を画すプログラムとなってしまったこと、その結果、統合された都市計画の一部としての役割を果たしづらくなっていることなどいずれの国においてもいささかの課題を抱えるに至っている。

これらの問題に対処するために1980年代から浮上してきたのが、都心の保存問題に偏りがちな歴史的環境保全法法制を超える、周囲の農村まで含み込んだ風景の保全という考え方である。農地に代表されるような文化的景観の保全が主張されるようになり、これは単に農林業が生み出す景観にとどまらず、鉱工業や都市生活そのものが保持している文化的景観の側面をいかに評価し、保全誘導していくかが次第におおきな課題となってきたのである。

その一つの到達点として2000年に欧州会議 Council of Europe において採択された欧州風景条約(通称フローレンス条約)である。同条約では、一定の風景地は、その存在を認める地域の人々の認識によって画定されおり、そこが風景の基礎単位として重要な意味を持っている。

また、日本においては、都市計画がこれまで対象とし得なかった都市空間の質、具体的には建築物・工作物の形態や意匠を規制するための法的根拠として景観法が2004年に成立したのは記憶に新しい。さらに2008年には歴史まちづくり法が制定され、都市空間の美的な質のみならず、都市デザインの面で歴史的な意味をも対象とした付加的な支援が可能となった。

ただし、これらのコントロールの多くは欧米先進国においては、都市計画の一般的な規制の中に組み込まれている。しかし、

日本では都市計画システムの一括化の議論は地方分権の枠内での検討を求められることによって、かえって国法レベルでは進捗せず、付加的な法律が増えるという結果を生むに至っている点は問題として指摘しておかなければならないだろう。

4. 現在の都市計画における土地の固有性に着目した議論の端緒

それでは、いま現在、場所性の保持や地域の個性継承のために都市計画の分野でどのような努力がなされているといえるのだろうか。伝統的建造物群保存地区のように一部の地区を画定して保全するという手法を超えて、都市空間全体の場所性や記憶を尊重するような都市計画のシステムは動き始めているといえるだろうか。その端緒は以下のようなところからみることができ

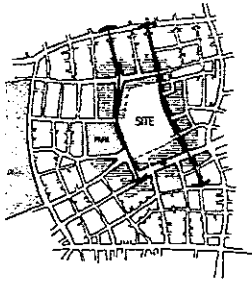
第一に、都市全体の物語性を復興させ、その中で各地域を意味づけていくことによって今後、各地区が目指していくべき姿を地域で共有しようという方法的な試みが各地で行われるようになってきた。

都市の物語とはどのようなもので、それを目に見える形で復興するということはどのようなことなのかに関しては、歴史まちづくり法のもとで策定され、国によって認定を受けることになる歴史的風致維持向上計画、通称歴史まちづくり計画がその好例といえる。歴史まちづくり計画では、ソフト・ハードが融合した地域の歴史的風致を定義するところから計画がスタートするため、二つとして同じ計画は生まれないことになる。また、維持すべき風致の真正性(authenticity)と強化すべき地域の特質の全体性(integrity)を保つことのバランスが求められる。これも計画論としてはこれまでにない新しいアプローチである。

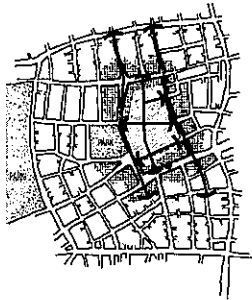
もちろん、景観のみに限っていうならば、景観上の都市のマスタープランといえる法定景観計画の中で土地の固有性を景観という側面から評価し、誘導する計画を立案することもできる仕組みは景観法の制定以降、定着したといえることができるが、歴史まちづくり計画によって、計画対象を無形の資産にまで広げることが可能となったのである。

第二に、デザインの復権ということが挙げられる。

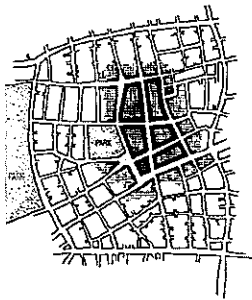
土地の固有性を直接的に表現するのは、ほかならぬ個別具体の建造物のデザインである。従って、ゆるやかに規制の網をかける都市計画よりも、具体的な場所にこだわる都市デザインの力がより重要となってくる。デザインコードやデザインガイドラインによる受動的なデザイン誘導策は従来も用いられてきたが、これに加えて、都市空間が保有する自然発生的なデザインの構想に着目して、そこから今後の都市空間の構成を導き出すとするコンテクスチュアリズムの都市デザインや発生形態学的なアプローチ、さらには新しい、そして人々に支持される空間デザインのポキャブラリーとして歴史に学ぼうとする姿勢な



Consider how best the site can be connected with nearby main routes and public transport facilities



A more pedestrian-friendly approach that integrates with the surrounding community links existing and proposed streets, and provides direct links to bus stops



This street pattern then forms the basis for perimeter blocks, which ensure that buildings contribute positively to the public realm

↔ Principal routes ↔ Internal streets
● Bus stop

図4 地域の文脈を重視する Urban Design Compendium における道路網計画の考え方(部分)

(出典: English Partnership and The Housing Corporation eds., Urban Design Compendium, Llewelyn-Davies, p.36.)

どが次第に台頭してきたという事実を挙げることができる。例えば、1990年代のアメリカで人気を博したニューアーバニズムの都市デザインもこうした流れの中にある。

イギリスにおける都市デザイン重視の思潮の一つの帰結である『Urban Design Compendium』^{注6)}では、地域の文脈を読むことが冒頭の作業として挙げられており、続いてそれにもとづいて都市構造を再構成することが強調されている(図4)。

第三に、歴史的都市景観 historic urban landscape という新しい概念の導入がある。

東京でいうと例えば国会議事堂や東京駅、さらには東京タ

ワーや都庁の建物の遠景やスカイラインが都市の固有性を決定づけているとするならば、これらを歴史的都市景観と呼び、その保全を図ることが都市の固有性を守ることにつながるという考え方である。

こうした計画的思考がここ10年足らずのうちに随所で論じられるようになってきた。これはまた、高層ビルへの対応が、密度規制やデザイン規制を超えて、都市の固有性の表現としてどこまで許容されるべきかという議論でもある。

山がちの日本に当てはめると、対象を単に都市景観に限定するのではなく、背景となる山々の見え方まで配慮することもあるのではないかと。例えば富士山や月山、岩木山や岩手山、立山や白山、大山や阿蘇山のように地域を代表する名山や聖なる山の眺望や風景をいかに保全するかが都市の固有性につながるという議論もできるはずである。

第四に、地域の固有性という価値を共有できるコミュニティそのものの再評価がある。いかに地域の固有性を声高に訴えたとしても、その価値を認識し、共有する地域社会が存在しない限り、そうした固有性も顕在化しないし、維持もできないからである。

そのためには、都市や地域の守るべき固有性が何であるかに関して共通認識に到達するための民主的な討議のプロセスや合意形成のプロセスそのものが一つの運動であり、そのまま計画立案プロセスと重なるような計画論を確立する必要がある。

最後に、都市における創造的文化的強調がある。場所の魅力が創造的な人材を引きつけるという近年の論調が土地の固有性への関心を高めることにつながっている。

場所の固有性と創造的文化的関係については、さらなる検証が必要である。稿を改めて論じることとしたい。

注

注1) 日笠端『都市計画(第3版)』共立出版、1993年。初版は1977年刊。

注2) ケヴィン・リンチ著丹下健三・富田玲子訳『都市のイメージ(新装版)』岩波書店、2007年。原著は1960年刊、最初の邦訳本は1968年に刊行された。

注3) カミロ・ジッテ著大石俊雄訳『広場の造形』鹿島出版会、1983年。原著は1889年刊。

注4) R.Unwin, Town Planning in Practice, 1909, reprinted with new preface and new introduction in 1994.

注5) 場所性を重んじる都市デザインから機能的な都市計画への移行に関しては、西村幸夫「都市美創出の道筋をたどる」(西村幸夫編『都市美-都市景観施策の源流とその展開』学芸出版社、2005年、pp.234-252)に詳しい。

注6) English Partnership and The Housing Corporation eds., Urban Design Compendium, Llewelyn-Davies, n.d.