

# 座談会

## 地区計画と 市町村のまちづくり

### ●出席者

石田頼房(都立大学教授)  
田村 明(法政大学教授)

●司会:林 泰義  
(計画技術研究所長)



### I 地区計画制度の位置づけ 市町村のまちづくりと都市計画

林 今日は石田先生、田村先生においでいただき、「地区計画と市町村のまちづくり」についてご議論をお願いしたいと思います。

ご承知のように、地区計画制度は昭和五十五年に都市計画法と建築基準法の改正によって制度化され、五十六年

から施行されました。地区計画の実施に必要な市町村の手続き条例は、札幌、盛岡、神戸などすでに制定されています。そのほか、建設省によると七十七

あまりの市町村で地区計画に取り組もうとしているということです。

地区計画制度は非常にユニークな制度だと思います。第一に市町村の決定による計画であること、第二に計画規制の制度であること、第三にその計画内容の選択については、市町村の裁量の幅が非常に広いなどが挙げられます。が、地区計画制度をまちづくりにどう生かすか、ということは、まさにこれからも課題であり、地区計画制度はいままさに初動期にあると言えると思います。

地区計画制度というのは、都市計画法と建築基準法にまたがっている仕組

みですから、全体がこの二つの法の中にある。そこで最初に市町村のまちづくりの中にそれをどう組み込んでいくか、ということが問題になると思います。この点についてまず、田村先生からいかがでしょうか。

### 主体としての 市町村

田村 市町村のまちづくりと都市計画との関係について申し上げますと、

従来、旧都市計画法ではご承知の通り、都市計画は国が決定し、新都市計画法の中でも都道府県知事が決定することになつておらず、市町村には都市計画法上の地位はほとんど与えられていない」ということが言えますね。

それから、私のように役所の中に長くいた人間は「都市計画」という言葉を使うのが、実はあまり好きじゃないんですよ。と言いますのは官庁用語としての「都市計画」は、われわれが一般に考えるような意味ではなくて、

むしろ「都市計画法に基づく手続き」をして、実質的にはほとんど何もやつていません。官庁では「都市計画」というものについて極めて狭い概念ができ上がってしまっている。私は「都市計画」という意味を、もつと広い意味の「まちづくり」としてとらえ直したいんです。では広い意味のまちづくりの中では、今までの都市自治体に何が最も欠けていたか。最底、都市計画法の手続きにおいてさえ十分な権限を持つていかなかったこともあります、大きく言うと四点ほどあるんですね。

一つは、総合性を欠いていること。

まちづくりは総合的に行わなければいけないのにそれが欠けている。中央の各省庁がそれぞれ縦割り的に自治体を支配する構造になっていますから、総合性がないのも当たり前。そういう状態の中に放置されていたことが一つ。

これと裏腹の問題として、二番目に、自治体が主体的のものを考えず、下請け的な立場で仕事をしてきたこと。

三番目は、だから当然のことながら、積極性がなくなってくる。新しいものを創り出せない。ところが、現代都市は従来の都市とは違って、量的にも質的にものすごい勢いで変化して

いますから、今までのやり方をそのまま適用するだけではすまない。どうしても創造的な新しい価値を持ち込まなければいけないので、残念ながら従来の自治体行政の中では総合性、主体性がないだけではなくて、そういう創造性を失っていること。

四番目の問題として、まちづくりといふものは複雑で、多数の市民が非常に多様な行動をしているんだけど、その中の矛盾を何らかの意味で整理しながら共同目標に向かっていくことで、何のためにやるかと言えば、もちろん全体の市民のためにやるわけです。しかし、今まで言つたような主体性、総合性を欠いている結果として、どうしても市民に対し閉ざされたものになってしまいます。「上から言つてきたんだから、これでやれ」という式。

市民の多様な要求を吸い上げ、そこから良いものを産み出していくという、市民性がなく官僚的な秘密主義になってしまいます。こういう面が従来の市町村自治体の中にはあったと思うんですけど、今度は市民が直接やるということがあるわけです。これも、ものすごく狭い地区なら可能かもしれないが、都市生活というのは決して狭い地域だけで充足しているのではないんで、もつと大きな都市生活の中で組み込まれていかなければ生活できない仕掛けになつていて。ですから、住民がやるといふのも一つの可能性はあるが、どう

ど、これは中二階的な役割で、住民に對して直接の責任を持つていませんか。

そもそも、市町村自治体は何のためにあるかというと、地方自治法に書かれていますから存在するわけではなく、市

民がより広い範囲で共同の目的を達成するために自分たちで作った一種の事務局である、と私は考へてゐるわけです。その意味からしても、市町村自治が、中央は各省、各府、各局、各課別にそれぞれ政府があるようなもので、お互の関係は全く持っていない。関係を持とうとしても持てない状態になつてゐるわけで、幅が狭い。全国的にはあるが非常に幅の狭い分割された施策しか打てないのが実際の国の姿。この中央分権のまま自治体を持ち込んでくることが、まちづくりの最大の欠陥になつてゐるんですから、國に期待することはできない。

國もだめ、都道府県もだめ、となると、今度は市民が直接やるということがあるわけです。これも、ものすごく狭い地区なら可能かもしれないが、都市生活というのは決して狭い地域だけで充足しているのではないんで、もつと大きな都市生活の中で組み込まれていて、都市計画の権限が市町村に、従来以上に委譲されたということが大切です。そこで市町村にとって都市計画というのははどういう課題であったのか、又、今後あるべきなのかということですが、まず議論になると思います。林さ

んからお話をありましたように、地区計画制度は都市計画法と建築基準法の両方にまたがつていて、都市計画サイ

ドから言うと、「地区施設」というようない形で、今まで都市計画事業では扱わなかつた細街路とか小さな公園とかの生活に密着した道路、緑地等をどうつくり出していくのか、ということが一つの課題で、これは市町村道の整備とも関連し、市町村になじみのある仕事です。

それから、建築の方で言うと、今まで、特に小さな市町村は建築基準法の行政をやつていなかつたということでも、あつて「まちづくりを建築基準法的にどう扱うのか」という観点が欠けていた。その意味で、市町村の場合、地区計画制度の中の建築基準法的な、あるいは建築基準法を少し都市計画的に拡張し、建物のコントロールをどうやるかという——この問題意識は従来は少ないんじやないかという気がします。そこで特に小さな市町村では、フィジカルなまちづくりといふと、学校とか保育園などの施設をつくる他、細街路の整備をどう進めていくのか、という問題意識が多分いちばん強く、基本的な課題だったと思います。だから、制度ができるて「この制度を使ってどうするか」というときには、そのあたりから入っていく市町村が多いと思いますね。

もう一つの手法、即ち建築を都市計

画的に「群」としてとらえようとする問題意識は、大きな市町村で従来から建築基準法の行政を扱つていたようなところでは出てくるかも知れないけれど、それ以外のところではなかなか出てこないような気がします。これは今までの自治体の基本的なまちづくりに対する問題意識の反映として出てくるんじゃないかな、と思います。

さらに一步を進めて、地区計画制度をきつかけに、総合的まちづくりの一環として受けとめるとなると、なかなかむずかしい……。

林 地区計画に市町村が取り組む際、法律で言う「地区計画」というものとは別に、素直なとらえ方として「地区を単位にしたまちづくりを考えよ」という発想があると思うんですね。田村先生のおっしゃるよう、都市計画の分野がまちづくりを発想するところの上物（うわもの）のコントロールをやってみようとか、いろいろなところでは決定できない。ここに大きな問題がある。

## 二 有効な手法になりうるか

清水市の例ですと、法定地区計画ではなく、包括的な地区計画を全市十九ブロックにわたる住民参加で作り上げ、それをもとに、積み上げ型の総合計画を作っています。

こうした例を見ると、地区計画と言つているもの自体、狭い制度の範囲にあまりとらわれず、「住みよいまちづくりを地区の単位で考えていく」という考え方があるようです。しかし、市町村がそれに本気で取り組んでいくこうとする場合、それは地区の問題にはとどまらず、必ず都市全体の問題に波及すると思うんですが、そうなると、田村先生がおっしゃったこと——例えば、都市計画の決定権限はほとんど都道府県、といった問題につかってしまうわけです。市町村が意欲的に地区計画に取り組み、その中でフィジカルな問題を考え、積み重ねをしていこうとすると、肝心なところは自分のところでは決定できない。ここに大きな問題がある。

制度の話になるんですが、この制度でさまざまな計画規制が働くのは、「地区整備計画」が決定されることによってなのですが、これは必ず決めなければいけないわけではない。そこで、「地区整備計画なしの地区計画」とは何だろうということが、なかなかわからないからなんですが、どうやら、これは都市計画の手法というよりは、

地区計画を「地区計画制度」という狭い幅の中に押し込めず「地区を単位とした行政を取り組む一つの手段」というふうに考えること。もう一つはそれをもとに、積み上げ型の総合計画を作ります。

石田 今回の制度を勉強すればするほど感ずるのですが、地区レベルで都市計画的にやるべきことのすべてが、この制度に入っているように一般にとらえられているのは、違うと思うんです。この制度 자체は戦前の「建築線制度」に「建築協定」をえたようなものに非常に近い。ある特定の状況では、非常に使われる場合があるが、今まで言われてきた「地区のまちづくり」とか「地区の総合計画」というものに対しては、ずっと狭い内容で、本来まちづくり全体をカバーする手法ではないような気がするんです。

自治体の総合計画の地区版の中のフィジカルな部分を図化した、という性格にかなり近いように思います。それは具体的に何に役立つのかと言うと、今までの都市計画的な意味での役立ち方はあまりなく、むしろ市町村の役所の中で、あるいは住民も含めて「まちづくりをこういうフィジカルな形でやつていきましょう」という合意をちゃんととした文書なり図面にして、あととまで残しておく、という役には立つかかもしれない。そういうものの方が、林さんの言われた「総合計画の地区版」みたいなものの一環としては位置づけやすいかもしれませんね。ですから、地区整備計画がきちんと整った都市計画手法、都市計画技術になりきる前あたりで、市町村の総合計画の中にうまく位置づけられるのかもしれない。

地区計画制度が出てきた背景としては、都市計画技術の側で必要性が出てきたという面と、もう一つ、自治省のモデル・コミュニティとか農村整備モデル事業、あるいは市町村の総合計画の地区へのブレーク・ダウンといったものの中で、地区におけるフィジカルな組み立てが必要とされ始めた——この二つがあると思うんです。この、似ているようで実は非常に違う二つの面を含んでいるわけです。

もう一つは、仮りにそういうものであつたとしても、従来のように中央各省庁のがつちりした規制の中で細かく決められていたのでは、むしろそんな

飛び込んでいても、住民は受けつけない。そこで自治体がもっと幅広く「地区の単位でまちづくりをやろう」として計画づくりに入つていくと、今度はさつき田村先生のおっしゃった四つの問題にぶつかる——。

**田村** 「都市計画」という言葉に対して市民が持つてゐるイメージというのは、「規制」以外の何物でもないんですね。官庁都市計画の一つの限界でしょうか、地区計画は都市計画法と建築基準法という二つの法律の枠を出るものではない。本当の意味の地区の計画を自分たちで考える、ということであれば、もっと別のものも含むべきだというのは当然だらうと思います。

しかし、ここで地区計画制度を少し評価してみたいと思います。国——と言つても、さつき言ったように、実際は中央各省庁ですが——、都道府県、市町村、住民という四段階の中で、住民に最も近いところで、居住環境を考えるきっかけを市町村行政に提供した、というところには一つ意義があるようにも思います。

制度ならぬ方がありがたいぐらいなんですが、少なくとも今のところ、割合に自由度のある制度であること。今までの制度の作り方からすると、少し異質なんです。住民に最も近いところからやっているんだから、当然と言えば当然なんですが、こういう制度の作り方も考へるようになつてきた、といふのは中央官庁の一つの進歩といふのか、現状認識が少しは行き渡つてきたのですから、市町村が住民に押しつけられたまま、あるいは、市町村が住民から反発されるのは当たり前の話です。その点、住民が自分たちの問題としてまちづくりを考えいく、そのためのヒントを与えた、というところに三つめの意味があると思うんです。

しかし、制度的にこれと同じようなことは、私なぞも横浜でいろいろとやってみましたが、制度がなくなつて、やろうと思えばそれに近いことはできるわけですね。だから、その意味で制度的にあまり大きな変わりはない。むしろ横浜のように従来からやつて来たところでは、制度ができるほど逆に適用不能になつてしまつたりしまして、こ

りも、今回の制度の性格がよく出でると思います。ですから、制度自体に私は大きな意味があるとは思つていない。さつき言つたような一つの流れの中で、より住民的、より弾力的に、そしてより自分たちのものとして考へるという方向に動いたところに意味があると思います。

そうすると、当然、石田さんのおっしゃった通り、この枠だけではなく、他の問題も併せて考へる中で、この制度の使い方を考えなければいけない。ただし、市民がよい環境をつくってゆくには、やはり最終的にはお互いの制約、規制という面が出てくるわけですね。もちろん、それは自分たちの環境をより良くするためなんだけれども、現状はご承知の通り、地価の問題をはじめ、土地政策が皆無に等しいのでなかなか同意しにくい。

先進国であれば、どこでもそれなりの土地政策を持つてゐるのに、日本は戦後、これだけの高度成長を遂げながら、土地政策が皆無のまま、という不思議なる先進国ですね。土地は個人の財産ではあるが、同時に社会的、環境的な財だから、個人が自由勝手にできるものではない、当然制約を受ける、という大前提があり、その中で「どうするか」ということでなきやいけないのに、その前提がない。「土地はお互

いに共同的に使うものだ」という基本的な前提がないところで「地区」という部分だけで、いきなり「共同的だ」と言われても、地価はおそらく上昇しているし、非常に難しい。

やはり国は、根本的な土地政策といふのを当然今までにやつておくべきだったんですよ。所得倍増計画や、全総、新全総の時期とかやるべき時期が何度もあつたにもかかわらず、放置してきた。そこを解決しておかないと、よほど特殊な条件でない限り、制度としての地区計画制度は使いものにならない。

ですから、先ほどは少しほめました  
が、もっと本来やるべきことが抜けて  
いるんじゃないか、ということを言つておきたいですね。

林 地区計画の制度化の過程でも、  
例えは「地区計画ができると市街地  
のビルト・アップはできない、という  
仕組みを考えるべきだ」とか、いろいろ議論がありました。地区計画の前提となる、もう一回り大きい都市計画の仕組みをきちんとしておかないと、地区計画はうまく働かないだろう、といふことです。石田先生もこの点についてはずいぶん主張なさつたと思いま  
す。そういう都市計画の基本的構造をきつりさせて、その上に地区計画が

働くというふうにしますと、本来のねらいに近づくんじやないでしょうか。

そうした基本的な都市政策の強化が必要であるのに、他方では最近、市街化区域や市街化調整区域の区分など取扱つてしまえというような乱暴な話が政治的には出ていますね。これは、都市政策の基本的な枠組みまで取つ払つて野放しにしようという、まさに近视眼的で時代に逆行した動きだと思いまます。基礎になる都市計画の骨組みを、地区計画を使いながらもう一度考え方していくということにならないと、実際のまちづくりに使うにはまだまだ、という感じが強いですね。

田村 今おっしゃった線引きのこと  
で言いますと、線引きの時に私が初めて作った原案は、既成市街地だけ市街化区域にしまして、あとは全部調整区域にして開発許可制度でいこうと。それには一定の解除条件、許可条件をきちんと示そろうという案を作つたわけですが、私は今でもそれが正しいと思っておりますが、いろいろな政治的関係の中でも、その原案から若干妥協し、それで他の自治体に比べれば、かなり調整

「一般的に土地の利用というのは制約があるものなんだ。しかし、良い環境が保障されるのであれば、人間が住宅に耐え得るのだし、許可——という言葉自体が適当かどうかは別として「開放してしまえ」というような乱暴な話が政治的には出ていますね。これは、都市政策の基本的な枠組みまで取つ払つて野放しにしようという、まさに近视眼的で時代に逆行した動きだと思いまます。基礎になる都市計画の骨組みを、地区計画を使いながらもう一度考え方でいくことにならないと、実際のまちづくりに使うにはまだまだ、あるべきだと思うんです。

そうすると、開発許可の条件の時にも地域計画というものが必ず付いてくることになる。それを現在の地区計

画制度だけでいいかどうかは疑問ですが、しかし、その地区をより良い環境に保障していくような制度がちゃんとくつついて、單に政治的に一部分だけ抜き出して開発するというのではなく、そこににおける人間の生活がきちんと保障されており、その他のものもろの条件とともに地区内の環境も保持されていることが許可条件なんだ、といふことに使っていくなら、これは非常に有効な手段になり得ますね。

## II

### 地区計画制度をどのように使うか

#### 規制と創意

##### 一 いくつかの 問題点

つぎの問題として、地区計画制度を具体的にどこでどう使えるか、といふ話に移りたいと思います。

石田 先生は先ほど、例えば小さな市町村では細街路の整備というような区域を多く取る式でやつてみたんです。  
ですから、地区計画の場合も、さら

くコミットしたわけですが、これがそ

制度のもとになったものは二つあります。まず中央都市計画審議会での、あるいはそれ以前の日笠先生を中心とするグループの、西ドイツその他の国の類似の制度の研究があり、更に中央都市審議の審議の中で、国内の先進事例の研究をしたと思うんです。これらは、ずい分やつたと思うのですが、それでもまだ足りなかつたんじゃないかといふ気が今になつてするんです。

例えば大阪の細街路等整備補助制度の具体的運用や、それから、これはその後われわれも大分調査したのです。が、戦前の建築線制度の運用の問題点あたりの勉強が不足していて、制度づ

くりの上に生かせなかつた。

さつき田村さんがおっしゃつた、都市計画の全体的な環境との関係で、西

ドイツの都市計画の環境と日本の環境では非常に違うわけで、そういう中でどう制度化するかという詰めが足りなかつたと思います。ですから、今考えてみると、本当に使える局面というのがどういう形で出てくるのかよくわからず、一般化しにくい、実際には使いにくい点が多く残っているような気がするんです。

開発許可とか道路位置指定とか、細

街路にかかる民間の事業をコントロールしていくときの自治体側の方針のような形でその地区計画の使い方が、当面はいちばん使えるのではないかと先ほど言いましたが、それも具体的な詰めは非常に甘いという気がするんです。

中央都計審でも成田頼明先生などから、道路を整備する責任は基本的には自治体にある、というような原則もなに、なぜコントロールだけで計画にのせられるのか、という議論がありました。しかし、この点はあいまいにしたまま、結局、整備責任がどこにあるかわからぬものやもやした制度ができてしまつたんですが、やはり、そういうところが決め手なんですね。市町村

がどれだけ居住環境整備に責任を持てるのか、財政なども含め、その体制はどう制度化するかという詰めが足りなかつたと思います。ですから、今考えてみると、本当に使える局面とい

うのがどういう形で出てくるのかよくわからず、一般化しにくい、実際には使いにくい点が多く残っているような気がするんです。

林 先ほど田村先生は「市町村ががんばれば、国の制度はなくても、制度でやるようなことはできていた」とおっしゃいましたし、横浜をはじめ、いろいろ工夫することによって、制度はなくともできた面もあると思うんですね。

ただ、敷地と建物との関係ということがになりますと、これは大変ですね。建築基準法の仕組みが、細かいにもかかわらず、敷地と建物の関係についての基礎となる敷地の問題が、非常に暖昧な形でしか扱えない。この面でも問題はたくさんあると思います。現実に使いだすと、敷地の二重使用が許されていて、上物のいろんな制限を地区計画制度でやるということがどれだけの意味を持つのかなどの問題が出てくると思いますね。

石田 「やろうと思えばやれた」ということの関係で言いますと、「建築協定」は地区計画制度の建築に関する制限に近いことを從来からやっていました。地区計画による建築のコントローラーは、多分に建築協定を公的計画にするという面があります。そういう意味で建築協定の教訓からの積み上げが必要です。

林 先ほど田村先生は「市町村ががんばれば、国の制度はなくても、制度でやるようなことはできていた」とおっしゃいましたし、横浜をはじめ、いろいろ工夫することによって、制度はなくともできた面もあると思うんですね。

建築協定ができないから、地区計画で建築を規制するというのは成り立ちます。つまりいまして、横浜をはじめ、いろいろ工夫することによって、制度はなくともできた面もあると思うんですね。

建築協定はできないから、地区計画で建築を規制するというのは成り立ちます。つまりいまして、横浜をはじめ、いろいろ工夫することによって、制度はなくともできた面もあると思うんですね。

建築協定—これは制度ができる三〇年たったのですから——がもっと推進され、建築協定を基礎とした環境づくりになりますと、これは大変ですね。

建築協定—これは制度ができる三〇年たったのですから——がもっと推進され、建築協定を基礎とした環境づくりになりますと、これは大変ですね。

林 おっしゃる通り、いろんな意味で「詰め」の足りなさが片方にあります。ですが、もう片方の問題もあると思うのです。

私は今、世田谷区の計画づくりのお手伝いをしているんですが、その中で世田谷のさまざまな行政部門の中には、何らかの形で地区に結びついたまちづくりとの関連で考えていくべき問題が多いことがわかつたんです。

一つは総合計画づくりをやっている企画部門自体、基本計画に決めた重点事業を展開する際、重点事業の性質によつては地区を単位にして展開すべき

のまちづくりへの合意などを含めた「使えるような条件」を詰めていく研究をもつとまととやらないと……。

林 そうですね。そういう意味では、制度化する前の段階で「少しモダル的に積み重ねて検討すべきではないか」というような考え方もあったわけですね。



林 泰義氏

ものがある。また「区民部」というところは、コミュニティ振興の一環として、やはり「地区のまちづくり」に取り組んでいかないといけない。「施設部」は、区の作る公共建築物を一手に設計し、建設するところなんですが、そこもコミュニティ・センター建設から発して、少しずつ周囲のまちづくりも併せて考えていかないと、敷地の中だけで勝負するのはおかしい、という話になっています。

「都市計画課」では、北沢とか太子堂とかの老朽木質密集住宅地の再生ということで、これは具体的に計画づくりをすすめている。「福祉部」の方では、「福祉まちづくり」と称して、世田谷の梅ヶ丘周辺に福祉施設が比較的集まっていますから、そこに「まちづくり

」の観点も入れていけないだろうか、と考えている。

さらに全体としては、基本計画をうけて地区計画や地区の行政を進めるためには、「地域行政推進本部」というのを作つておしまして、そこが地区的行政と地区計画をどう導入していくか、ということを検討している。

つまり、計六つの部で、地区的なつかまえ方を試み始めているわけで、行政的には地区を単位としたまちづくりの需要は非常にはつきり出てきていると思うんですね。

こういうことから考えると、地区計画制度の「地区の方針」は、内容が幅広いので、さまざまに使えるかもしれません。例えばコミュニティ・センターを中心にして、あるコミュニティの

ネットワークを考えていこうという時に、住民といいろいろ話し合った中身を、お互いに約束ごととして残すために「地区の方針」を形で使っていくのも意味があるのではないか——そういうこともあるよう気がします。

だから「制度」から発して考えると、うまくいかない。「地区行政」みたいなことから考え、その中で使える場面、必要になる場面を探し出せば、ある程度可能性はあるような気がするんですが、田村先生、いかがでしょうか。

田村 さっきも言つた通り、これは所詮どこかが作った法律制度なんである限定された中央分権的な機構の中でしかできない。ところが、地域の問題というのは、どうしても総合的、主体的な考え方を取ると、これはそのままダイレクトにはいかない。まず地域の考え方が主体的にあって、その中での「案外、この制度も使えるじゃないか」「ここを、もう少しこうすれば、使える」ということにならなければいけない。今までは制度、法律があつて、政令・省令・通達がこと細かに降りていて、それをただ忠実にやっていれば、一応の格好はついていた。格好だけで、実態はちっともなく(笑)、だから貧弱なまちづくりしかできなかつたんです。

そうではなく、逆に都市という単位、あるいはもう少し狭い地区、という単位で「何が問題で何が必要か」ということを考え、そこに諸々の制度をあてはめていく。そういう逆の使い方が、私の言うところの「主体的な使い方」ということになるわけですね。

例えは横浜市でも、さっき話が出たような建築協定なんか、すいぶん使いました。制度的にはいろいろな問題もありますが、横浜市の場合は初めから指導をかなり積極的に行い、一人協定つてきました。制度を厳密に読むと、脱法的なところもあるんだけど、新しくできる住宅地の中ににおいて、今の法規以上のある共同的な環境を作つて必要がある。だから、この制度をそういうふうに読んで使っちゃえ、ということをやっているわけです。

それから、横浜で例えば、「用途別容積規制」なんてことを条例で決めている。今の容積規制や用途地域制が固定的につめられていること自体は当然おかしいんで、実際の用途に応じて容積を考えていくのが合理的なのです。これを制度的に実際の用途によって容積を定めてみたわけです。ところが現行制度にはそれが全くない。でも、建

築基準法を何とか読んで条例をこしらえて、現に使っているわけです。

かと思うんですね。

と思います。規制については、制度的にはある程度道具がある。事業も市街地開発事業とか、既成のものがいる。

言うと、いま言ったような、他の都市計画の手法とどう組み合わせるか。それなして地区計画制度はなかなか動か



石田頼房氏

それをどう考へなきゃいけないか」といふことをまず考へる。それが先です。よ。地区計画制度の説明から入っちゃうと「例によつて、規制をかぶせにきたな」と、初めから心理的に反発されてしまう。もっとボジティブに、まずは主体的に考へることから、いろんな活用のしかたは生まれてくるんではないか

かと思うんですね。  
林 主体的にまちづくりを考える場  
合、一つは田村先生がおっしゃったよ  
うに、今ある制度どううまく使ってい  
くかということ。もう一つは、自治体  
独自にそれを補う仕組みをつくる、あ  
るいはお金をそちらに傾斜的に投入す  
るとか、バック・アップのための条例  
をつくるとか、そういうことをいろいろ  
組み合わせていかなないと、制度は実  
際には働かないと思うんですね。

計画の手法はどう組み合わせるか。それなしに地区計画制度はなかなか動かないでしようね。

盛岡の場合は、ボーナスと、地区計画制度の「縛り」とを同時に適用したうんだけれど、本当は地区計画的な、度を使うために今の制限の上にボーナスをやるのは困るんです。大体、今この容積率は緩いのですから。今のうちの三〇～四〇%は地区計画的な、みんなでうまくやるという共同の計画ができたときに初めて付くものであり、六〇%ぐらいは本来の「それぞれ個人的に自由にやるやうな」一とハラハラ

“というようなことをやっています。(ですから、逆に読むと、ボーナス(容制限を緩める)があつて制限がつよいというような組み合わせで運用するするり方もあると思います。用途地域をあまり変な形で“おまけ”に使うのはかえってまずい結果になるおそれがありますが、そういうたたりの組みわせの工夫というのも、場面として、出でくるんじゃないかなと思います。

もう一つの側面として、盛岡市では、もうとしている地区整備計画は、駅前の区画整理地区で新幹線が入ることによって、商業地の容積の限度をアップするのに併せて地区計画を決める、

り方もあると思います。用途地域をあまり変な形で“おまけ”に使うのは、かえつてまずい結果になるおそれがありましたが、そういうたあたりの組みわせの工夫というのも、場面として出てくるんじやないかと思います。

今 の 都市計画の制度というのは、個人がそれぞれ好き勝手にやつてもいい幅を非常に大きく与えていて、みんなで共同してやれば土地が有効に使え、良い環境ができる——という、そういう可能性の部分がほとんどなくなっちゃっている。これでは、「地区計画によよ、事業にせよ、みなさん一緒に考ましよう」と言つても、なかなか考へるところに至らない。そのへんが日本の都市計画制度の問題点じゃないか

スをやるのは困るんです。大体、今  
の容積率は緩るいのですから。今のうちの三〇～四〇%は地区計画的な、みんなでうまくやるという共同の計画ができるたときに初めて付くものであり、六〇%ぐらいは本来の「それぞれ個人的に自由におやりなさい」というふだん、というふうに——現在の都市計画の制限を、そういう認識に変えて、いのが本当はいちばんいいと思いますね。

思います。

### 三 基準の設定をめぐって

田村 さっきも言いましたように、土地の利用は普通の財産とは違つて、私の言うところの「環境財」であつて、特殊な条件の中ではしか使えないといふ、この大原則が今はありませんからね。

今の容積制にしても、決めた枠内でやるのボーナスであつてもいいと思ひます。しかし、この容積の決め方が問題なんですよ。容積制が四十七年だかに決まりたとき、私は期待権を何とかカットしないと都市計画としては整合性がない。そこで、極力容積を切つてしまおうと考えたわけです。私なんか、不動産屋を長くやっていましたから、期待権というのは一応、前提としてあるわけで、それについての手がない。ただ容積制ができました、というだけで都市計画的はどうおさめるかが問題です。

それから、あの時は高さ制限を解除しましたけど、これで容積制だけではやってゆけないと思いました。そこでさつきも言いましたように、土地の利用は普通の財産とは違つて、私の言うところの「環境財」であつて、特殊な条件の中ではしか使えないといふ、この大原則が今はありませんからね。

今の容積制にしても、決めた枠内でやるのボーナスであつてもいいと思ひます。しかし、この容積の決め方が問題なんですよ。容積制が四十七年だかに決まりたとき、私は期待権を何とかカットしないと都市計画としては整合性がない。そこで、極力容積を切つてしまおうと考えたわけです。私なんか、不動産屋を長くやっていましたから、期待権というのは一応、前提としてあるわけで、それについての手がない。ただ容積制ができました、というだけで都市計画的はどうおさめるかが問題です。

いうのは極めて甘いもので、建築的、敷地的な観点から出ていて、都市計画的観点から出でていないことはおっしゃる通りなんですが、やはり決め方の時に、それとからんで一連の政策が全部必要である。ところが今の方では、

全面的にもう一度、高度地区を指定し高度制限を全部かけ、かなり強く全体を「環境財」としておさえてもらうという手を、自治体でできる範囲でやつたわけです。都市計画的に言うと、私はまだ足りないとと思うだけど、他の施策は何もなかつた当時の状況から言つて、まあ、あんなものだつたと思います。

石田 その場合、容積率にしても何としても基準は二つあっていいと私は思います。一つは「これより厳しい条例の中でやつてあるんだから、それで通らない。そこで実はいろんな仕掛けを他にも打つていますが、しかしこの仕掛けとしては「制限はきつくなっている。その代わり、社会に対する還元、市民に対する還元はきちんとしなきやいけない。だからボーナスはつけますよ」という一連の関係の中でやつてしまつたのです。容積制の決め方が厳しいか、ゆるいかという評価なしに、ボーナスが良いのか、悪いのかは一率には言えない。

ただ、全般からすれば今の容積制といふは、横浜の場合で言えば、「これから下なら自由におやり下さい」という線を一つ決めておいて、それ以上は特定街区とか、そういう計画的な形でコントロールしながらボーナスをつけていく

決めるのは容積だけ決めておいて、あとから適当にやるというような、個々の政策がバラバラに行われていくのはまずいわけで、きつくるけれども、他の施策は何もなかつた当時の状況から言つて、まあ、あんなものだつたと思います。

石田 その場合、容積率にしても何としても基準は二つあっていいと私は思います。一つは「これより厳しい条例の中でやつてあるんだから、それで通らない。そこで実はいろんな仕掛けを他にも打つていますが、しかしこの仕掛けとしては「制限はきつくなっている。その代わり、社会に対する還元、市民に対する還元はきちんとしなきやいけない。だからボーナスはつけますよ」という一連の関係の中でやつてしまつたのです。容積制の決め方が厳しいか、ゆるいかという評価なしに、ボーナスが良いのか、悪いのかは一率には言えない。

田村 その場合、容積率にしても何としても基準は二つあっていいと私は思います。一つは「これより厳しい条例の中でやつてあるんだから、それで通らない。そこで実はいろんな仕掛けを他にも打つていますが、しかしこの仕掛けとしては「制限はきつくなっている。その代わり、社会に対する還元、市民に対する還元はきちんとしなきやいけない。だからボーナスはつけますよ」という一連の関係の中でやつてしまつたのです。容積制の決め方が厳しいか、ゆるいかという評価なしに、ボーナスが良いのか、悪いのかは一率には言えない。

田村 あるシンポジウムをした時に、直つ先に出てくるのは、今の容積で言えばこれぐらい建てられるのに対応して、せいぜい全容積に対しても東京が二割程度しか利用していない、ということをおっしゃるんですね。「だから全部使わせる」(笑)と。

石田 あるシンポジウムをした時に、直つ先に出てくるのは、今の容積で言えばこれぐらい建てられるのに対応して、せいぜい全容積に対しても東京が二割程度しか利用していない、ということをおっしゃるんですね。「だから全部使わせる」(笑)と。

しかし、今ぐらいに使つているからなんとかやれるんであつて、いま以上に使つたら、もう生活ができなくなっちゃう。

私も石田さんがおっしゃるほど立派にやれたわけではないんで、その当時の条件としてはギリギリやつたということ、やはり基本的に土地というものがもつと都市計画の中に一種の制約条件があるんだ、という大前提に

ます立って、そしてやらせてもらえばもう少しできたと思うんですがね。

**石田** そうですね。やはり「地区計画でやればよくなる」っていう話にならないところに、私は問題があると思うんです。例えば道路でも、個別の開発だと個別の道路位置指定を好き勝手にやっていくと、結局、うまく使えない土地が出てくる。みんなで地域全体としてできた道路網に沿ってやっていくと土地の有効利用ができるし、同じお金をかけても、より良い道路形態ができる。そういうふうにしていかないと、地区計画制度は使う義務があるわけではないですから、使われしないし、意味もないわけです。そのへんの関係を実際の中でどう作り出していくか、ということが大事なんだと思



田村 明氏

います。

**林** 地区計画の使い方として、制度を技術的にうまく使いこなすというレベルの問題が一つあります。もう一つ

は先ほど来お話を、その都市のまちづくりとか都市計画のポリシー、あるいはポリシーを支えるストラテジーの仕組みをきちんと考えておいて、その中

に一つの歯車としてはめ込んでいくと

いうことです。そういう一連の考え方

が打ち出されてないと、部分的に、例えれば用途の変更をする際にちょっとと地

区計画をからめれば、多少は前よりよくなるという断片的な話で「使える」ということにしかならないでしよう

ね。

ですから、全体のポリシーと仕組みの組み立て方ということについても、

**田村** 地区計画制度の中で「最小敷地規模」というのが決められるんですよ。内容的にどう決められるかは別として、こういうものとしては画期的だと言われている。各自治体では要綱なんかも最小敷地規模をやってるんですが、制度的保障はなかった。それが

地区計画の内容の中では一つの唱い文句になっている。

しかし、敷地の概念がはつきりしていない。敷地は、言ってみれば都市の基本になる細胞ですよね。一つ一つの生命体としての細胞体が決まっていい。細胞が初めから分裂しているようなものだから、これではいいまちができるわけはない。「地区計画でできま

す」ではなく、初めから分割規制の問題というのはなきやおかしいんですよ。それが、最末端の地区計画の中できましたでは、本末転倒

併せて考えていかないと、地区計画制度がどう使えるかという議論はできないでしようね。

#### 四 致命的な 国 の 土 地 行 政

土地制度というのは公法面、私法面でも完全にわかれています。以前、これを一元化しなければとすいぶん言われた時期があったのに、結局、例の各省府バラバラ縦割りの中で、全く手がつけられないまま今日まで推移しちゃつた。こんなに勝手に分割てきて、勝手に建築確認申請ができる、電気もガスも水も来るなんて、そんな愚かな制度をやっていること 자체、基本的な問題なんですね。

だから、地区計画の中で敷地に関する制度ができたということは評価したいだけれど、ちょっと待てよ、と。いまだけれど、ちょっと待てよ、と。できたことを評価するんじゃなくて、今まで何もやつていなかつたことを問題提起しなきゃいけないと思うんですね。

「地区計画制度の中にはありますから、おやりになりたければ敷地問題をやって下さい」なんてことだけで現在の登記制度などとも無関係のままに放置するのではなく、良いまちができる保障はどこにもない。もちろん「初めからそういうことがきちんとしているべきだった」とみんなが気付く一つのきっかけになるんなら、非常にいいことでしょうか。

**石田** 非常に技術的なことを言うなら、敷地のあいう制度ができるのも、それを例えれば公園との関係で確定して

いけるような手立てがあるかというと、ないわけです。都市計画や建築行政と、公園を管理している法務局なんかがどう連携を取って、制度で決まつた広さを持つてることを確認するか、なんてのは非常に難しい話ですよ。法務局が、地区計画をやるところに関してはきちんとした公園を作つてくれるなんて話は今のところ全くないわけです。

だから、眞面目に地区言語をやめると  
する自治体は、土地に関する国の方  
政のまことに、いま田村さんから  
ご指摘のあったようなことを、どんどん  
ん突き上げるべきだと思うんです。國  
は「やりたければやりなさい」と言つ  
ただけであって、やれる条件を何も保  
障していないわけですからね。

田村 そうですね。結局、違反に対する対応としてやるのは市町村でしよう。する市町村がこれを眞面目にやろうとしたら、都市計画、建築関係の職員増えというは膨大なものになりますよ。現実にはできない。法務局にせっかく公園があるんだから、それを適用すればいいんだけど、それさえ保障もないと、行政改革とかで、やたら頭数を切ろうとしてるけれど、基本的なそういう縦割り的な非能率なやり方を改めて、きちんと関係をつければ、本当に

三

自治体の企画・調整能力をめぐつて  
制度を超える視点

林 そこで、主体の問題とか、市町村の計画・調整能力という話に移りましたいと思うんですが、今おっしゃったように、本当に地区計画をやるうとしますと、小さな市町村の場合は建築主事がいるわけじゃないし、開発許可の権限も都道府県に握られている。そういうことで「市町村が自分で作る計画」とは言ひながら、計画を実際に運営・管理するということになると、「いつたいどこがやるんだ」というような問題が出てくるわけですね。

しくこともあります。このような、権力を動かすことを、どういう仕掛けでやるかという話も全くないわけです。そのところを適当にやることまで市町村の判断によるということになると、市町村としては困ってしまうわけですね。

としてはシヤウブ勧告以来何度も言わ  
れながら、いつも曖昧になつてきた。  
曖昧にする根拠の一つとして、つねに  
「市町村の計画能力の不足」というこ  
とが出てくるわけです。シヤウブ勧告  
以来、三十数年、それを根拠に市町村  
に実質的に計画権限を与えず、しかも  
市町村の能力を伸ばすような援助など  
はほとんどしてこなかつた。新都市計  
画法以後、いくらかは変わってきて、  
市町村の計画能力の伸びが著しくはな  
つてきたと思いますが……。

国はなぜ権限を  
おろさないか

# 一 国はなぜ権限を おろさないか

ただ、頑張っている市町村というの  
は、自治体の規模にかかわらず各地に  
ありますね。もちろん神戸とか横浜の  
ような大きな自治体はすぐれた力を持  
つていて、都市計画の能力もあるので  
すが、地区計画のような末端の細かい  
レベルまで綿密にやっていくだけの能  
力があるかというと、やはり問題があ  
る。本庁の中に計画能力があるのであ  
って、区役所などの本当に住民に接す  
る出先まできちんとカバーできるほど  
の力はやはりついていないのではないか

でしょ  
うか。

そのへんのあり方が、かなり問われてくることになると感じますが、そのあたり、どうやったひょくなりでいいんだしようねえ。

田村 さつきおおしゃった一市町村にやらせない」というのには、どうも二つ理由がある。私もある法律案の改正の時、衆議院の参考人に呼ばれた時、それから「もっと市町村に主体性を持たせる」ということを言つたんですよ。そうしたら、それに対する回答として「横浜さんなんかはいいでしょうが、市町村と言つたっているありますよ(笑)」、数百人ぐらいの町なんか、そういうことはできないでしょ」と言う。だけど、これは実におかしな話であって、いや、もしもそういうことが本当なら、市町村全般でなくたって、とりあえず大きなところから順ぐりにやるなんてこともできるはずですかね。「いろいろあるからだめだ」という理屈でやつていると、永久にだめですよ——いろいろあるのが自治体なんだから。だから、能力に応じて段階的にやるとかいう現実的な手法は十分にあり得るわけです。だから、そういうことは断る手段として言つているとしか、私は思えないんですね。

で、何が能力かというと、これはやつてゐるから能力がつくんであって、やらないでできるわけがない。だから、実際の力よりも少し上のこともやつてみる。多少失敗はあるかも知れないと、その失敗も教訓としてやっていくという姿勢が必要ですから、「能力がない」というのは、実際論としても内容的にもちょっと詭弁だらうと思ふんですよ。

もう一つの点で、これは最近あからさまには言われないけれど、政治的圧力に弱いっていうこと。「どうも、あいつら、何をやらかすかわからん」というふうなこと。例えは汚職問題がその例にひかれる。

でも、この構造は国だって、ひどいのが堂々として起きるわけだから(笑)。これもあまり理由にならないんですけどね。ただし、これまでの地方にそういうことを言われるような事態があつたことは否定できないんで、それはやはります。市民のきちんとしたチェック機構が弱くて、そういうものに対して無関心になってしまつていて、特定の人間だけに権力が独占されちゃう結果、起きている。

くんですよね。さっきの話とは逆に、横浜みたいに中途半端に大きいと、なかなかチェック機構が効かないんですよ。数百の村で村長がちょっとでもおかしいことをしたら、すぐに「おかしいぞ」っていうことになつて、直ちにチェック機構が働きますよ。

能力的に言うと大きい方がいいかもしないが、チェック機構から言うと、今の規模がいいのがどうかも一つの問題だと思うんですよ。もちろん、規模と市民意識、両方のかね合いでしょうから、市民意識の度合いに応じた規模というのがありましょうね。そういう過正な規模の中でやれば、私はこの点も十分チェックし得ると思うんで

わらしい仕事」として、ぶくつか例示を挙げて、市町村が基本構想を作ることを義務づけられたから、もう十五年近く経つんですね。が、市町村の計画行政能力はその間にものすごく鍛えられた面があると思います。

林 地方自治法の改正により、市町村が基本構想を作ることを義務づけられてから、もう十五年近く経つんです  
が、市町村の計画行政能力はその間にものすごく鍛えられた面があると思う  
ます。

最初の一期目、五年間はホッキスで留めた「基本構想」「基本計画」を  
神棚に上げておいたような市町村もたくさんありましたが、やがて、予算と  
ちゃんとリンクしようとしてさまざまなことが試みられ、次第に計画的にもの  
ごとを考え、それを総合していく能  
力はついてきたと思うんですね。やは  
り、市町村にやらせたからこそできる  
ようになってきた。まさは田村先生の  
おっしゃる通りですね。

この総合計画の経験をつんだ結果、  
法定都市計画についても、市町村の中  
で、都市計画法でいう整備・開発・保  
全の方針を考え、全体の土地利用、都

基本構想づくりを  
きっかけとして

市施設の配置や整備の計画を決める能力はかなり素地としてできていると思われます。自分のところなりの土地利用計画だと都市のマスター・プランなどを持っているところは非常に多い。ですから、権限をおろさない今までいることが、実体から不自然な状況がだんだん出てくるのではないか、ということが一つ。

もう一つは、いまお話を出した住民参加の問題。住民参加の蓄積は、市町村が最も多く積むことになると思います。中央官庁がいくら「参加」とか言つても、実態はわからないわけですし、知識と経験の蓄積はできないと見ていいでしょ。都道府県も同じです。だから住民の参加とか、住民のチエックが行われるような仕組みに市町村がきちんと取り組み、自分たちのものにしていくほど「これは市町村でなきやできない」ということがテコになり、どうしても権限をおろして考えざるを得ない方向にだんだんと行くような気がしています。

**田村** 私は、基本構想が法律で決められていること自体、気に入らない（笑）んですよ。作りたけりやどんどん作ればいい。しかし、決めようと思つていいなかつたところにも、法律化したことによつてそれが及んだ、という

点を評価することはできるかもしませんね。

それと、行政というのは一般に、こ細かなマニアルを作つておる傾向があるんだけれど、基本構想だけはそういうことをあまりしなかつたようだし、私なんかもあれを作つた時には、いくつかの自治体のを取り寄せて、「絶対にこれと違つたのを作らう」と思いましたが、全然違うパターンのがいくつかでき上がつたものだから、あとは、まあどれをやつてもいいや、と思つて……。あればみんな同じようなものができたら、よくなかつたと思うんですよ。

それと、いま林さんがおっしゃつたことは確かにそういう面もあるかもしませんが、皮肉に言うと「作つてはみたけれど、何の役にも立たなかつた」というところに一つの意味があつたんじゃないでしょうか。役に立たなかつたからこそ、本当の総合化、計画化、

まるで立つてゐるよう思いますね。

**石田** 市町村が総合計画なり基本構想を作つたことについては、でき上がつた文章づらの前に、いくつかの部局が総合的に取り組み、情報が相互に流れたり、人と人との知り合つたり、ほかの分野の仕事を知つたりという、そういうことに割と意味があつたようになります。特に中規模以上の市町村では、えとして国にならつて縦割りになりがちで、ああいうものを作る機会を通じてないと横につながらない、情報が流れない現状がありますからね。そういう総合的にものを見る目を、自治体の職員の中にある程度作るきっかけになった。もっと小さな市町村なら、人的にも交渉しているから総合的に考えることはわりと可能なんですが……。

地区計画にしても、都市計画を建築の部門だけやろうとする自治体は、うまいかないような気がします。企画が正面に立たないまでも、企画がその問題に積極的に取り組み、担当部局をバック・アップをし、横につなげるべき問題について、大いに注文を出さないとうまくいかないと私は思います。企画が正面に立たないまでも、企画がその問題に積極的に取り組み、担当部局をバック・アップをし、横につなげるべき問題について、大いに注文を出さないとうまくいかないと私は思います。

**田村** 企画部門といふのは昭和三十年代の初め以來出てきて、おっしゃつたように、自治体の組織も全部縦割りで國、県に対応している中で、これだけは自治体の自主的組織であることが非常に良い面だと思います。自治体の中では「本省」という奇妙な言葉が平氣で使われますよね。自治体に「本

### 企画部門の可能性

省」があるわけないのに、平氣で使われている。しかし企画には本省がない。あるとすれば住民だけだけで、そういう組織として計画の問題を考えいく——そこは良い点だと思うんです。

ただ、アウト・プットがどういうところで示されているかというと、やはり「総合計画書」等で示されることが多いんですよ。そして、みんなうまくなったから「計画書」 자체は非常に格好良いものができるようになった。すると、何か「やった」ような気がする。むしろ、そんな気がしないこと——「これじゃだめだ」と、実態との関わりの距離を痛感するところからスタートしなきゃいけないんで、「できました!」なんてことでやると、抽象的、観念的部局になっちゃって、一方の実態部局は旧態依然として従来通りにやつしていくという、そんな別れ方をしてしまう。それは非常に困る。

だから私は、総合計画書なんか、今は逆にあまりきれいなものではなくて、デザインも汚なくて、感触から言葉(笑)。

林 財政や人事を含めて、計画の実践に必要な影響力を企画が持っているかどうか、ですね。そういうことが、実際の総合化とか調整の際に動いてくるのは当然です。企画が本当に頑張つて、最後のところまで見届けるよう努力をし、横浜のように「そこにはお金をつけるが、こっちにはつけない」と、時にはけんかもし、良い所は他の部局の考え方もどんどん取り入れて進めないと……。それはできることだと思うんですよ。

石田 市町村と一口に言つても、だから小までありますから、大きさによつてかなり違つてくると思うんですね。林さんの言われたケースは、ある程度大きい所で、その場合は企画が財政その他の力を持つてつなげていかなといつ、つながらないでしよう。ですが、もっと小さい小回りのきくところだと、企画ももちろん知恵を出すけれど、それぞれの各分野の人たちが総合的に発想するような中で総合性が保たれるような現象もあり得ると思います。

林 世田谷でも、各セクションがまちづくりや地域についてそれぞれ考え始めているということをさつき申しますが、それを整理した時に一議論しまた、「地区計画の担当はどこそこの部だから、それはみんなそこでやればいい」というような整理はしないことにしたのです。やはり、それぞれなりに発想して動いていく、と。ただし「地区的単位でお互いの整合性が保たれるようできるだけ考えて下さい」と言い続ける。そうしますと、それぞれの立場からではあっても、各部が少しづつ総合的にものを見ることが、少なくとも地区という単位でできるようになる。その経験を積み重ねることによって、全体的にも総合性が生まれることを期待しているわけです。

田村 以前、日本都市センターが出した報告が「企画財政型がよろしい」という提唱をしたことがあるんですね。その背景に「企画主導型か財政主導型か」という疑問があるそうで、私なんか、あまりそういうことを考えたことがなかつたんだけれど、他の自治体にいくとよく聞かれます。その答と聞いて「企画財政型がいい」ということなんだそうですが、これはものすごく安直な答だと思います。

林 世田谷でも、各セクションがまちづくりや地域についてそれぞれ考え始めているということをさつき申しますが、だからといって、「企画財政部門」というものができれば解決するなんてものじゃない。財政は、やはり一チシムの仕事を持つことは必要だと思いますが、だからといって、「企画財政部門」というものができれば解決するなんてものじゃない。財政は、やはり一チシムの仕事を持っていますし、自治法の大蔵省との関係での制約を受けますから、主体的な動きはあまりできない。ですから「企画財政」を作ると、そこは言つても、全くバラバラにやつますが……。

ても困るから、全体として調整する會議なりを作り、企画あたりが事務局になつて、情報連絡や調整をやろうと。まあ、そういう議論をしたわけです。

地区計画の担当を決めてしまふと、他のところで地区計画的な発想をした時に「それはこっちでやるから、君のところではやらなくていい」となりそうな例が、市町村のなかにはいくつもあります。

石田 大分前ですが、川崎で「地区計画研究報告書」というのを作つた時に、やや結論的に言つたことは“地区計画マインド”ということです。

ちょっと変な言葉ですが、要するに地区計画というのは、それぞれの部門が地区に関わる仕事をする時に、地区計画的発想で考えること。それが基礎じやないかということなんです。地区計画という一つの絵を描くことも必要かもしけないけれど、その基礎には個々の部局の人が、例えば、保育園を作ることでも、保育園だけを考えるのではなく、その置かれる地区のあり方を含めて、地区的な発想で考えていく。そういう発想——地区計画マインド——をつくるのが、地区計画の根底だと書いたことがあります。林さん

の言われたように、どこかが地区計画を取りまとめて、その「地区計画」で他の部局の仕事をまたもやつたりしたら、おかしなことになりますよ。

林 それと、一般に縦割りの組織の中では、ほかのセクションに影響することにはできるだけ触らないようにしようとか、言いたいことがあっても遠慮しようとかいうことになりがちですね。しかし、地区のまちづくりのために必要なことは、福祉なら福祉の立場でも「道はこうした方がいい」とか「駅はこうすればいい」とか、どんどん言うようになつていくことです。

田村 普通、地区計画の担当者はどここの部局に置かれているんですか？

林 いろいろだと思いますね。条例

を都市計画法の範囲だけで作る場合だと、都市計画の担当になるのでしょ。建築基準法による条例もつくる盛岡市の場合は、建築指導も関係してきます。制度的なからみで言うと、都市計画と建築指導です。

田村 そこが制度の問題なんですよ。制度というのは、作っちゃうと担当者を置かざるを得なくなつちゃう。

だから、制度をやたらと作られると困る(笑)。制度があるのに担当者を全く置かない、ということはできないか。林さん

も従来のパターンで、建設省の何局流れの中に置かれるのがスジで、そこから多くは出られないわけです。私がやつたとしても、そういう制度がで置いてしまうでしょう。

しかし、地区計画というのは単なることにはできるだけ触らないようにしようとか、言いたいことがあっても遠慮しようとかいうことになりがちですね。しかし、地区のまちづくりのために必要なことは、福祉なら福祉の立場でも「道はこうした方がいい」とか「駅はこうすればいい」とか、どんどんいうことで、従来やついていたパターンに自動的に流れてしまう。多少は動いても、そう遠くへは行けないですよね。

ない方が、本当の地区計画的な発想を生かしてやれる。いつたん担当者を置けば、やはり何省何局の法律だからと

できませんね。

林 世田谷では、基本計画の中で「地域行政」みたいなことを打ち出しました。世田谷の中を五つぐらい分けて、もう少し身近なところで行政をやる方針です。このため「地域行政推進本部」を作り、一つは地区計画の推進。もう一つは地域事務所を設置してここに権限と、「頭脳」を与えるといふ二つの問題を検討しています。縦割りの「本省」のどこかに結び付いた話

とにかく、制度から来ちゃうと、どこに縦割り固定的に決まっちゃうんでですよ。そうじゃないものを作ろうとなれば、やはり別の発想に立たないと、自治体の行政力学の中では、なかなかできませんね。

林 世田谷では、基本計画の中で「地域行政」みたいなことを打ち出しました。世田谷の中を五つぐらい分けて、もう少し身近なところで行政をやる方針です。このため「地域行政推進本部」を作り、一つは地区計画の推進。もう一つは地域事務所を設置してここに権限と、「頭脳」を与えるといふ二つの問題を検討しています。縦割りの「本省」のどこかに結び付いた話では全くなく、区の行政の中に地区計画を全体として位置づけ、みんなで取り組むようにしよう、という考えではあります。

いたんです。

問題をまず広く受け止め、それを区画整理でやるのか、再開発でやるのか、あるいは建築基準法を適用してやるのか、といったものを判断し、事業化するものは事業化し、規制に置いてしまうでしょう。

するものは規制しよう、というのがねらいなわけです。もっとも、またそれがだけのことをやれる人材が必要なのであります。

しかし、現実にそれを進める場面になると、あるところから先是「これはこの部門」とかいうことになるのは、これはある程度いたしかたないと思いませんが……。

石田 それはある程度必要だと思いますし、また、そうでなきや仕事できませんからね。だから、都市計画法で言う地区計画の担当は都市計画課にあっても、その上に自治体独自の地区総合計画的なものを考え、その中の一つの担当ということで都市計画が位置づけられればいいんですよ。

それを、全体をひっくるめて都市計画の担当だなんてしゃうと、建設省の都市局につながっていく話になってしまふ。そうすると、逆に都市局にながりにくい仕事は地区総合計画から

も消えてしまう。

林 そうですね。だから私は地区計画という言葉も大切だとは思うんですが、市町村ではもつと一般的な「地区行政」を考えて取り組んだ方がいいんじゃないか、と思うようになつていま

す。そういうふうにしたうえで、必要なところ各部局が協力して具体化する。予算の編成の際とか、執行の際も、そういうつかまえ方の訓練をする必要があると思いますね。

田村 だから地区計画は地区計画制度だけではないということですね。

同じ言葉で言うのは少し無理なんですね。市民の方が混乱しちゃう。

林 そうですね。

石田 「地区行政」なんて、いいか

田村 「地区行政」でもいいし、あるいはもっと市民的に言えば「身近なまちづくりを考える仕組み」とか、そういうのいいんですよ。法律の説明

画制度の活用方法がだんだん定着することを期待したいと思います。どうもありがとうございました。

\*  
林 そうですね。

田村 も、たくさは要らない。むしろもっと身近なことを総合的に考へるような人たちがいて、そこでいろんなものを受け止めながら、制度を活用していく。地区計画制度説明員は、必要があれば必要があると思います。

林 今日は、両先生から貴重なお話をうかがいまして大変勉強になりました。市町村が積極的に身近かなまちづくりにとりくまれることで、本当に住みよいまちをつくるのに役立つ地区計

\*