

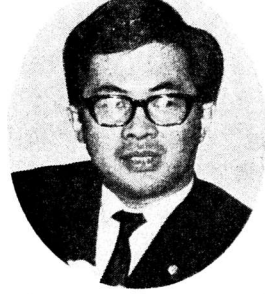
【座談会】

大都市問題と これからの都市計画

..... <出席者> (発言順)



菊竹清訓建築設計事務所(株)代表取締役
菊竹 清訓 氏



建設省都市局都市計画課課長補佐
宮沢 美智雄 氏



東京工業大学助教授
熊田 禎宜 氏



横浜市企画調整室長
田村 明 氏



鹿島建設(株)都市開発室課長
伊藤 思一郎 氏



(司会)
東京電力営業部地域開発課長
鈴木 良衛

過密問題の発生原因は

司 会 日本の都市化率を試みに全人口に対する市部人口の割合でみてみますと、昭和45年には72.2%と、全国人口の7割以上を都市人口が占めることとなりました。

こうした、都市、とくに大都市への人口・産業・諸施設の集中に伴って、過密によるさまざまな弊害がでてまいりました。そこで、まずはじめに、過密問題発生の原因についてお話ししたいと思います。

菊 竹 戦後、国家政策としてGNPをいかに高め先進国に近づくか、また生活水準の向

上をどうプログラムで達成するかがまずあって、都市環境への改革はその後というのが、暗黙の順序としてあったと思うのです。その結果が、生産・消費を通じた人口の急激な都市集中現象を引き起こし、そのスピードとスケールとポテンシャルティは都市空間容量を越え、都市施設整備にもとづく都市環境のフィジカルな条件を越えてすすんでしまった、というのが過密の現実の姿なんだと思うのです。

この問題は、そうとう以前から人口と都市の環境構造のアンバランスというかたちで指

摘されてきたものです。そこでこの問題を考えるうえで注意しなければならないことは、どういう地域を都市域としてとらえるかということがあります。現実の都市の実態は、これがいまいになっているのではないかという気がするのです。

都市域には、いろいろな決め方があるのだと思います。たとえば、生活環境という観点から考えると、都市生活のできる条件を備えた地域であり、機能的な立場からいえば、都市のアクティビティの密度領域とみることができ、構造的には、都市的環境構造をもっているところということになります。

今、都市域を限定した中で、環境構造と人口規模・密度とのアンバランスをいかにして解決するかということに絞って考えてみると、どうしても、まずそうとう大規模に環境構造を変革していくという考え方にたった新しい方法の導入以外に無いのではないかと。ところが、環境構造の変化は、公共投資よりはむしろ、私的投資にまかされている。したがって、むしろ逆に相互に環境悪化をひき起こしている現状にある。この改革が、今の大都市の中心的課題なのではないかという認識を、わたくしは、もっています。

司会 今、過密問題は、環境構造と人口とのアンバランス、なかんずく私的投資と公共投資のアンバランスによるものというご意見がでしたが、この点いかがでしょうか。

宮沢 現在の都市の過密問題を、社会資本とそこの社会での活動との相対的な関連でとらえるという考え方をすると、これは、議論が2つに分かれてきちゃう。

一方では、公共投資が大都市に片寄っているから、これをやめて、むしろ地方に投資を分散しろという点が1つある。逆に、過密問題は、社会資本の不足が原因だという立場をとると、むしろ、社会資本を大都市に投入する必要があるという。結論が全く2つに分かれる。さらにまた、資本の効率からいきますと、大都市地域では、そうとうお金を注ぎ込んでも道路はせいぜい数mしかできないが、

地方では数kmできる。だから、公共投資の効率は大都市の方が低いという議論があります。また逆に、そうじゃなくて、大都市もっている社会資本のストックと生産力など総合的なものとの比較で考えると、大都市の社会資本の方が非常に効率が高いという見方もあります。

それに対してどうしていくのか……。ご存知のように最近の傾向は、公共事業とか都市計画といった分野に、地域住民の声がかなり反映されざるを得なくなってきている。そうすると、今後は大都市よりも、住民が公共投資を積極的に受け入れようとする地方の方が公共投資が伸びると感じる。

熊田 だいたいにおいて、過密の議論は、生産サイドにとっては効率の問題になる。効率性を追求すると、どうしても人間環境として適切な限度を越えて、集中がすすむ。本質的に、今、日本の都市制度とか経済制度が、大都市化しやすいように設計されているんですよ。たとえば、小都市からだんだん大きくなっていくときに、住宅がいる、投資しましょう、水道がいる、投資しましょう、というふうにやっていくとどうなるかという、自治体財政は赤字になり、たちまち自治省からいらまれて、何もできなくなる。予算の伸びが公共投資需要に追いつかないわけです。

もう1つは、地価の問題です。これは密度が高くなればなるほど地価が上がってくる。宮沢さんのおっしゃったように、地方ならば1億円でかなりの道路ができる。だけど東京でつくろうと思ったら、9,500万円ぐらいまで土地代に食われて、あとの500万円でやっつくっていくという状況だ。われわれが環境づくりをするには、経済社会現象の中に張りめぐらされた手段を駆使してやっていくわけですが、この環境づくりの手段の集合を環境形成システムと呼ぶことにすれば、このシステムが、大都市問題を招きやすいようになってしまっている。この点検が必要です。

司会 今の社会構造そのものが、大都市問題を起こすシステムになっているというご指

摘がありました、実際に自治体の中枢におられる田村先生……どうでしょうか。

田村 3つぐらいの大きな次元があると思うのです。

第1の次元の問題は日本の経済構造そのものの問題です。これは非常に大きな問題です。過密問題をまねく基本です。その帰結を今の大都市が受けていることは確実ですね。産業構造が高度化するのにはやむを得ないとしても、その高度化の度合があまりにも急であった。横浜という具体的な事例を申し上げても、人口は234万人ですが、昨年からの1年間に11万人ふえている。だいたい10年近くで人口が100万人ふえたのです。人口増加では、全国都市の最高なんです。そういう状態でいい環境をつくらうといっても、10年間で100万都市に見合う投資は不可能だし、国は平均的なものに標準を合わせざるを得ないから、横浜だけに特別に集中投資するわけにいかない、という面がある。

もう1つは、過密の問題。過密というのは結局、総体的なバランスの問題だから、それに見合うような社会資本が充足されれば過密ではない。だから、入れ方はある。しかし、ムチャクチャに入れたら、あとは社会資本整備を追いつかせればいいとはいえない。より大きなヒズミが残る。その問題が端的にでているのが、公害戦争、ゴミ戦争、交通戦争、水戦争、廃棄物戦争といった、われわれが5大戦争といっているものなのです。

第3点は、基本的に都市というところは、住みやすいんじゃなくて住みにくいんだ、という認識にまず立って、その住みにくさをいかにうまく解決していくかということ……そういう考え方こそ必要だと思う。

司会 都市開発に民間デベロッパーの立場から取り組んでおられる伊藤先生の方から、今の諸問題につき、いかがでしょうか。

伊藤 わたしどもの感じでは、タテ割りの日本の行政機構や、これまでの行政区域を単位としての問題処理の態勢そのものに問題があるといたい。

先ほども都市の区域の問題が出ましたけれども、現実に今ある大都市問題はそれぞれの都市が自分ひとりで解決しようとしても、とても解決できる問題ではないと思います。東京周辺の市町村がこれらの問題に直面した場合、現在の税制上予算がない。そのため、道路問題にしろ、上下水、学校、ゴミ処理等々の問題にしても、急激な人口増に追いついていけない。こういった問題を単一の行政区域の問題として処理しようとするには、あまりにも問題が大きすぎると思うのです。

このため、民間や公団等が開発する場合、種々の問題が自治体との間に発生しているのだと思います。

都市問題の変質

——国と自治体との政策目標の矛盾——

司会 最近、たとえば東京都がもっている問題と国の政策がどこかで矛盾しているというか、ぶつかり合っている気がするのです。宮沢さん、そのへんはどうでしょうか。

宮沢 わたしは、大都市の問題も含めて、都市問題はここ1～2年の間に、問題の程度が非常に変わってきている感じがする。

東京が過大になったり過密になったりしては困るという政策は、昭和20年代のなかばぐらいから、国も都も同じ考え方でやってきているわけです。「首都圏整備法」ができたのは昭和32年です。そのときから、東京が過密化あるいは過大化しないような施策がとられ国も都も同じ考え方ですすんできている。

ただ、最近非常に違ってきた問題というのは、やはり昨年のはじめぐらいから、例の公害問題がある。それと合わせて、住民の発言力がとても強くなってきた。

国としては、「都市計画法」という大正8年以来50年間続いたものがあったんですが、これを43年に改正し、都市計画というものの体質を、国の計画ではなくて、都道府県や市町村の計画だというふうに切り換えましたし、そのなかで住民参加の問題も盛り込んで、都市計画の組立て方の転換をしたわけで

す。それとちょうど同じ頃、実質的にも市民の発言が非常に強くなってきた。

都市計画というものの本質は、おおぜい集まっている人たちの間の利害関係を調整しながら、ある人は困るかもしれないが、全体として調和を保っていかうというのが本質なんです。それに対して住民は、いったい自分たちはどこまで全体をよくしていったらよいか、基準がわからないのではないか。そのため、ともかく何でも、自分が困ることは反対だということになる。極端ないい方をすれば、価値体系全体がゆらいできているという感じがする。

田村 今までの国の政策は、ぼくは非常に遅れていたと思う。都市化がはじまったのはついこの2〜3年の話じゃありません。大正8年にできたカタカナの「都市計画法」では都市化時代に合うわけがない。また、都市計画法によりカタカナをヒラガナに変えた努力は認めるとしても、客観的な評価をすればまだまだ問題は多い。たとえば、ゴミの問題とか公害など、現在は住民自体の個別要求と全体の計画との関係がシビアになってきた。

ですから、ほんとうは昭和25年あたりからすでに認識のあったその時点において、諸制度をかなり完備していたら、おそらくこんなことにはならなかっただろう。現時点から始めるには、もっと根本的対策でなければ、もはや間に合わない。

——都市成長は効率性の追求による——

熊田 わたしは、実際に現場で都市問題を扱っている側と、間接的にコントロールしていく国とでは、イメージとして都市像に不一致はあまりないと思う。みんな考えていることは同じなんだけれども、扱い方が全然違っているのだと思うのです。

都市成長は、数種類の駆動力で駆動されているが、これら駆動力の根元は、効率性の追求だと思うのです。もっとひらたくいえば、うまくやるということですね。この考え方を変えるのは、容易じゃないですね。暮らしやすいとか、いい環境といった言葉で言及され

ている問題のディメンション（次元）は、いかにすればうまくやれるかという問題のディメンションとは、まるっきりオーダーが違うと思うのです。

今まで、いかにすれば暮らしやすいかという問いを、いかにすればうまくやれるかという問いにおきかえて、その答えとして国は経済成長政策をうってきていた。だけど、その政策が都市化を促進してきたんだ、ということになると田村さんがおっしゃったように、ちょっとやそっと手直しをしたぐらいで、密度的にいつて、どこもうまくいく分布ができるなんてことはあり得ない。

東京都と国は、都市としては全く同じものを求めていると考えられるふしもある。だけど、頭においている都市像は同じでも、一方はLivabilityを基準に政策を引き出し、一方はEfficiencyを基準に政策を選択する。

われわれが経済成長を望む限り、効率性を追求せざるを得ない。効率性の追求は、民間資本・社会資本の効率的利用につながり、より大きい都市のもつ効率性を徹底的に活用するということにならざるを得ない。それを一所懸命バックアップするように、道路や港湾や工業団地をつくっている国の側からみれば、住民の生活サイドの要求をまかなおうとしている自治体の要求と、どうしてもつじつまが合わなくなるのは当然です。

何を目的関数におき、何を制約条件側において問題を解くのかを、国側と自治体側で条件を出し合って整理しなければならぬと思います。

司会 だいぶ激しいご指摘のように感じますが、それについて、菊竹先生何か……。

菊竹 究極的には、私的投資に対する社会投資の負担が軽減できるということで、都市の集中現象が起こってくるのだと思うのです。そういう意味で、区域を限定して、そこに集中させることのできるような環境をどうやってつくりだすかという問題に、真剣に取り組む必要がある。そして、実際にそこで新しい環境構造をつくりだすことが、何よりも

今、求められているということです。

たとえば、大高さんの計算では、2 km 四方の立方体の中に、東京都の全環境が入ってしまうのです。だから、新しい環境構造づくりは、そうとう大規模に、日本のもっている構築技術とか、経済力とか、大プロジェクトのシステムの計画能力や、長期のプロセス・プランニングとかいったものを集中して、全力を投入してやらなければならないテーマであることは明らかです。

——再開発は本質的改革か——

菊 竹 その場合、再開発という問題がでるのですが、再開発の思想は、部分の改善だと思ふのです。市民と住民の分裂をよりいっそう激化するだけです。だから、再開発は本質的な環境構造の改革につながらない。ある決めた範囲の都市域については、全部、土地は自治体の所有に帰属させる。そうして、預かるかわりに、その権利を債券とし、評価にしたがった点数におきかえて開発利益の再配分をするかたちをとる、という思い切った政治が必要です。そうしてはじめて、都市域の全部の環境をトータル・システムとしてとらえることができるようになるわけです。

土地に私権をおいた状態でトータルな問題を考えようとしてみても、自分にとってまずい計画は反対で、自分に関係のないところで起こるときには、全体のためにそれはいいことだという。

こうした判断の分裂を起こさせないためには、どうしても都市域としての守備範囲をなるべく限定して、その限定されたなかにおいて土地を共有し、環境を変えるという以外に方法はないのではないかと。とくに、住居環境を中心にして考えた場合、そういえる。

熊 田 ある一定の広がりをもったものを都市域と認定し、その全体をいじりまわすべきで、部分的な再開発というのは権利の衝突の激化を招来するだけだという議論は、概念的にはご指摘のとおりだと思ふのですが、ぼくは、都市には問題をそういうふうにとらえきれない面があると思ふのです。

たとえば、概念的には東京都全部を2km四角のかたまりに押し込めるといふ技術は考え得たとしても、大都市といふのは何100万というディメンションをもっている。しかし、この多くのファクターの中で計画サイドではほんの少ないファクターしかいじり得ない。全てのファクターを操作可能だという前提で、はたして問題が処理しきれぬか。疑問です。再開発という部分改良が否定できるかといえ、ちょっと否定しにくい。

ある一定の地域を限定してそこだけアーバンサービスを提供するとすると、そこには企業や銀行を中心としていろいろなものが集まってくるかわりに、この領域を越えたところに住まわされる人がでてくるわけです。しかし、その地域内に住んではいけないということはなかなかできない。たとえば、ほかで働いていれば月5万円しかもらえない。この地に来れば月7万円もらえる。この経済のチャンスは、あなたは利用してはいけないんだという哲学的な論拠があるのか。

だから、自治体サイズを小さくして、部分改良はしないで、全部やるんだ、ということは、現在かかえている問題の解決にはほとんどならないのではないかと思ふのです。ただし、現在の自治体サイズが適当かという、必ずしもそうではない。もっと大きな単位や小さい単位のものも、環境を計画し設計していくのに必要だと思ふ。

線引きの諸問題

司 会 地域を限定するという意味で線引きがあると思ふのですが、田村さんは、最近、実際に線引きをやられて、どう感じになりましたか。

田 村 わたしは、1本の線を引いて、右は市街化区域、左は道路1つをへだてて調整区域、右の方は10年以内に市街化しますよ、左の方はしませんよということは、きわめて困難である。都市化されているところは、誰だって土地を売りたいし、少なくとも自分の土地の値が上がった方がいい。

線を1本引いたために、1方が10万円して他方が3万円では、わりに合わないですよ。しかし、はじめから基本的に土地ではどちらも儲けさせないんだという前提で、まず1つ引いちゃうか、また、少なくとも線引き以外のほかの政策を総合的に出すべきです。

たとえば、課税の問題、自治省は、市街化区域のなかに入った農地は高くしますよ、という。ぼくは、それはあたりまえだと思う。ところが、実際にわれわれが線引きをやるうとしているときには、自治省へいってもどこへいっても、わかりませんとにかく線を引いてくださいという。あなたのところはこっちへ入れば、たしかに開発はむずかしくなるが税金は今までどおりで高くはならない。だから農業も続けていかれる。こっちへ入っちゃったら、農家だって税金が上がって農業経営ができなくなる。そのように、せめて税制だけでもはじめから示してくれるべきだ。

宮 沢 建設省は線引きだけやるのは問題じゃないかといわれますが、幾つかの議論はあると思うのです。1つは、あの制度をつくりましたときの背景です。

土地対策がない、土地を何に使っていいかわからない。したがって、土地対策の基本として、そこを市街地にするかしないのかをまずははっきりさせなさい、というのがいわば世論だったのです。そこで、する場所はするようにこれからいろいろやる。しない場所は開発を抑える。それで、市街化区域、調整区域を作ったんですね。

都市計画には、あるいい町をはっきりイメージして計画し、それに合わせて財政制度や土地制度をつくり、長年かかって実現していくというヨーロッパのやり方がある。それに対して、日本は、問題が起きたときにその問題を部分的に解決するというので、明治以来100年間うまくやってきた。

その時点、その時点の将来のある夢を作るより、そのときの問題を解決することでここまで来たわけです。そこで、計画をあまり固定的に決めないで、悪くいえばルーズな弾力

性のあるものにする、そして、定期的にまた必要に応じて計画を修正していく。こういう考え方でこの制度に取組んだのです。これが、日本の公共事業の体質とか、民間の体質とかに最もフィットするのではないかと。しかも、都市対策を立てる1つの足がかりになると考えたわけです。

環境構造の可変性

司 会 ある理想的なものをえがかないで、その場その場で解決していくという点について、どうでしょうか。

菊 竹 環境構造というのは、住民と構造との相対関係ででてくるという意味なら、そうすべきです。理想的な環境構造さえつくればもう大丈夫だとはいえないという点が、環境構造を考えるうえで重要だと思うのです。

それがたとえば、公団なんか一度つくってしまうと全然変えられない。そこへ住んでいる人は、5年なり10年なりたつと、入居したときとさうとう生活水準・パターン・思考が変わってくるわけですね。クーラーも持ちたい、神社や市場があった方がいい、共同でパーキングが欲しいなどという要求もでてくる。こうした要求を、環境構造が逆に押さえ込んでいるのは問題だと思うのです。

環境構造は、10年か15年ステップで、少しずつスケール・アップしたり、質的なオーダー・アップをしていくものだと認めておくことは、基本的に必要なことなんですね。だから、環境構造は、一度つくればいいというのではなく、継続的に資金の投入をしていくことを考えなければならないのではないかと。

環境構造の耐用年数なども、50年は少し長いんじゃないかなど、考えるべき問題がいっぱいあるように思うのです。

伊 藤 たしかに人間の生活のある一定のものに固定してしまうのは、大へん無意味だと思う。しかし、公団の場合は、駐車場をつくらしたり、また住宅も2戸を将来は1戸にして使用できるように考えてできています。耐用年数について50年はたしかに長い。公団は公

共団体と違って、建設資金はすべて金利のついた借り入れ金でまかなわれています。そのため償却は70年なんです。それを20年にすればいいんじゃないかといいますが、片方に生活上の問題がありますね。70年で償却してやっと家賃が2万何千円で抑えられる。それが20年になったら、9万円の家賃になる。そんな家をつくったら、誰も入る人はいなくなります。たしかに、いつまでも以前のままであってはいけないと思いますが、一方に、そういう問題がございます。

——公共財の意味あい——

熊田 現在、ロジックが少しおかしくなっているところがあると思うのです。車1台買えば、道路は公共投資の対象だから、家1軒つくる以上の金の負担を、公共団体が自動的に背負い込む。ところが、自動車よりもっとベーシックな、さあ家だというときに、これは全部自分で払いなさい、そのかわり70年で計算してあげましょうという。

公共財というものの認識を、もっと考え直す必要があると思います。

宮沢 たしかに、ロジックが狂っているという見方はあると思います。たとえば、ホーム・ローンなんていう制度が進展してきて、人びとが住宅をつくるのは、自分の未来の収入をあてにしているわけです。ところが、公共施設を供給する公共団体とか、あるいはそれに援助する国は、原則としてその年の会計でやっているわけです。未来の先取りをしていない。もちろん、起債などもありますが、それも限度がある。そのため、急速に発展する地域では公共施設が追いつかないという問題があるという感じはするのです。

環境整備と住民負担

田村 わたくしは、今は役人をしておりませんが、むしろ民間の方に長くいたのです。民間と比べてみると、役所の計算が実に不合理なんです。単年度会計の欠点はもちろん、金利意識もないし、金というものが、大幅帳式です。これじゃ効率もなにもない。やっとな

PPBSなどが叫ばれているのです。

たとえば、ゴミの問題でも、東京も横浜もタダなんです。しかし、その処理コストなり搬送コストは、ものすごく上がっている。税金では追いつかない。そのなかでタダだということは、税金利用に無理を生じさせる。むしろ、正当なコストをはっきり市民の前に提示することによって、問題を市民に投げかけるべきです。

ゴミ焼却場の立地問題だってそうです。実態を市民の前にどんどん明らかにして、市民同志で討論できる基礎をつくる必要がある。そうすると、それじゃ大へんだからみんなで何とかしようとか、処理するにしてもそんなに高くなるならいっそのこと、ゴミのトンネルでも掘って収集した方が早いんだとか、かなり質の違った議論に展開する。

このように、まず、数量的にクリアに出すことです。つぎに、定量的にならない次元の問題……住みにくい都市をいかに住みやすくするかということです。

その住みやすさは何かという、1つは生活権……非常に狭く解釈して自分のプライベートな生活権、それから、その周辺にある環境権といった2つがある。いろんな都市のなかの問題は、その環境権に近いところから問題が起きている。

環境権は、よくするというより、むしろ守るというサイドが非常に強い。ところが、それを守ろうとすると、それに対して出てくるのは財産権です。財産権と環境権がいっしょになった主張がおうおうにしてされていますが、ほんとうに責任をもって都市の中で守られるべきものは環境権である。それを守ろうとすれば、財産権はそれだけ制約を受け、同時には保障できない。少なくとも、濃密度社会において住む場合、住みにくさを大前提におくことから出発しなければしょうがないんじゃないか、という気がするのです。その住みにくさを減らして、いくらかでも住みやすくするために、自治体が生まれるわけだし、自治体は全体の環境をよくするために存在す

るはずだ。

司会 重要な環境権の問題が出ました。社会的合意には自然に対する合意とか、環境に対する合意とか、そういったものがあるんじゃないかという感じがしますが、そういうことはどうでしょうか。

——横浜方式の検討が必要——

伊藤 今までたしかに、自然とか環境という問題を無視した開発があったと思います。しかし、それらも法律上は適法だったようです。環境権というのをあまり強くいいますと、都市の周辺の場合にはどうなのでしょう。これに関連するのですが、ある一定の規模をもった都市圏には、必要なシビル・ミニマムの公共施設がありますね。これを最近、原因者負担というかたちにする横浜方式というのがでて、開発者に対し指導をやられておりますが、それが極端にいくと、武蔵野市のように。1戸当たりの開発に対して、学校・水道、その他の公共施設の負担を合計したら百何十万円かの負担になったという。そこまでいって、はたしていいものかどうか……。

たしかにあとから来て、住民税も何も払わず、何もかも環境整備をしるというのは、その方が無理かもしれません。しかし、大規模開発者は、道路や公園、その他多くの公共施設を総合して建設している。そのうえさらに負担金を徴収するといった点に、わたし自身まだ矛盾を感じているのですが……。

宮沢 環境権と財産権は、むずかしい問題です。そこに長く住もうと思っている人は、今のままであってほしいと主張されますし、あるいは、何らかの事情で自分はほかへ移りあとは誰かに売却しようという人は、マンションが建つような地域の方が高く売れる。むしろ、マンションをつくった方がいいじゃないかという意見になる。

そうした意見の衝突、利害の対立が、あらゆる場所で起こってきているのですが、それを単純に、環境権と財産権に分けてしまっても考えられるのかどうか……。

だから、かなりマイクロな範囲での環境の関係づけの問題と、東京圏という2,000万の人口をもった地域をどうしていくかという議論とはなかなかつながらないわけです。

田村 それは、はじめに申し上げた2つです。1つは、できるだけ緑地などを残して、両者が負担する。利用者が負担できないところは成立しないからやめてしまう。という経済計算でいく方法が1つ。しかし、それだけでは、全体にはうまくいかない。結局、今住民がほしいのは、ある静寂な環境……音も亜硫酸ガスもこない環境がほしいのだ。この環境を保証するとなると、濃密社会の空間構造をつくらざるを得ないし、これは菊竹先生のいわれたことに近くなる。しかしそのために環境権を主張するには、財産権を環境のために環元するという原則を立て、それが制度化されてこないといけないだろう。

宮沢 どんな制度になるかちょっと見当がつかないのですが、そういう前提において、仮にこれから道路をつくるとすれば、車道が11mぐらいのときには、道路が全体で30mか50mになる。そうすると、道路の建設はスロー・ダウンする。その間、オレたちは車を使わないという選択を国民がするのかどうかという問題にかかってくる。

それから、田村さんが考えはじめた横浜方式が、たしかに方々ではやってきている。この問題は、よく考えなければいけない時期じゃないかと思うのです。一方で公共団体が開発者からとった負担は、結局はそこへ入る居住者に転嫁されるのです。するとそれは、結局、古くからいる住民と新しい住民の負担関係になるので、それをどういうレベルで調整するかという問題と、負担の額はどのぐらいの水準であるべきかということがでてくる。

聞くとところによるとフランスあたりでもそういう問題がでて、67年12月以来「土地基本法」を出して、どういう開発にはいくら、ということを決めたのですが、そういったことも、これから考えなければならないと思います。

菊 竹 たしかに、コミュニティぐらいから中都市ぐらいまでのスケールのところは、公共施設についての公共費の負担は、わりに数字が明らかなんですね。

ところが、大都市のマクロなスケールになると、とたんにあいまいになって、いったいどこがどうなっているのかわからない。それと同時に、ミクロな40~100戸ぐらいのところへんで、施設や道路をお互いにいったいどのくらい共有にしたら、その地区の空間構造的な生活環境がよくなるかという見通しは、ひどくあいまいなんです。

これからの都市計画のあり方

司 会 公共費の負担の問題は、都市計画に大きく関連する問題だと思いますので、最後に、これからの都市計画について、ひとことずつお願いします。

熊 田 われわれが環境をつくりかえていく際の手法には、大ざっぱに分けて、プライス・メカニズムを使う方法、物的に供給する方法、また、制度的にコントロールする方法、それから、価値観とか、みんなの意識に訴えかけて国民ひとりひとりの意思決定を通じ、ゆっくりゆっくりつくりかえていくという方法がある。

だいたい、日本の都市計画というのは、その範疇に属するものが大半です。

今までわれわれは、環境をつくるため、群盲象をなでる式に、いろんなことをやろうとしてきたんだと思う。方法的には、今まで最悪の見本とされてきたのが群盲象をなでるやり方だったのですが、われわれは、巨象、大都市のメカニズムをよく知らないのだから盲に近いわけで、最もかっこうが悪いが群盲象をなでる式のやり方にならざるを得ない。いろいろな分野で前にのべた4種の手法を適当におり込んで、それぞれの問題を解くため計画を実行している。しかし、1つの計画の成果を他の計画が相殺してしまうことはありうるわけで、現にそうなっているから環境破壊問題などをかかえこむ羽目に陥っている。

群盲象をなでたのがいけないのではなくて、斉合性を保持するための努力に欠けたところがあったのがまずかった。

われわれが環境に働きかけ都市づくりをしていく仕掛け、手段の全体、環境形成システムを一步一步チェックし相互のくい違いを是正する努力が一番必要なことと考えます。群盲象をなでる方法を否定すると、問題の定式化を求めるあまりに、過度の単純化を行なって問題を解く傾向が出てくる。これが最もこわい。お互いに問題を勝手にけずって単純化し、相互の調整をしないまま大きな努力を払い、結果はほとんどみるべきものがないというのでは救われない。

——タテ割り行政を改めよ——

伊 藤 都市計画とは、都市経営の計画ではなく、都市施設の計画であるということを前提とする必要があります。

まず、計画の上位性・整合性とでもいうことですが、これは都市計画の決定権を都道府県知事に権限移譲した新都市計画法とは逆行するのですが、これまでの建設大臣決定でもいまだ不十分で、むしろ、内閣の認可を受ける方向にもって行くべきであるという事です。これは、現在各省庁において主管し、計画から実施までも行われている施設で、都市計画上きわめて重要な施設と、起債その他財政上の措置と、建設大臣の主管する施設計画が並列的な状態にあってはならず、むしろ、それらを総合してはじめて都市計画の円満な遂行が期待されるものと考えます。先ほど申しましたタテ割り行政の不満いうこともこれに当たります。

次に計画の合理性ということですが、これは、きわめて当然のことなのですが、なかなかむずかしい問題を含んでいると思います。よく町でみかけるつくっては壊ししている公共投資の無駄などをなくすことです。

最後に、民間ディベロッパーと公共団体との業務分担の明確化ということですが。最近第3セクターという言葉でいわれているように、官民協同して都市開発にとりかからなけ

ればならないケースが多くなってきています。両者がそれぞれもっている特色を最大限に利用して、これまでの開発より、効率的な開発ができるようになることを期待します。

菊 竹 これからの都市、とくに大都市の環境構造の問題について、これを変革していくには、まず、都心型の開発からコミュニティ型の開発への転換をはかることが必要だと思います。企業中心・経済中心・都市活動中心・成人中心の社会環境から、住民中心・文化中心で、老人・子供・病人など、あらゆる階層の共存できる全人間的なコミュニティ環境をどうやって実現していくかという方向に、問題を設定し直すことが重要であると考えます。そうすると、住民環境の再組織・再構築が問題となってくるわけです。

これは、単なる経済原則では、もっとも成立しにくい部分なわけです。コスト・メカニズムでは、住民は追いたてられてしまう。農地は市街地にどんどん吸収されていってしまふ。そうさせないで、ほんとうに、住むにふさわしい住民の人間的環境をどうやって築きあげるかということが、ここで、はじめて問われてくるわけです。

こういう問題を解決するのは、究極的にはフィジカルな環境構造であると考えますと、環境構造の果たす責任はきわめて重大なことになります。住民の生活とのきめ細かいフィード・バックを行ないながら、少しずつ変化させていくことのできるダイナミックな環境構造が計画における課題であり、住民はそういうソフト・プランニングの存在を認識して、いっしょになって自らの環境を考える、という認識に立つ必要があります。こうした機会を通じて、そういう環境革命への認識の共有ができあがる。それがコミュニティ成立の条件であり、出発点となるものであらうと思います。

宮 沢 わたしどもは、都市計画の行政に参加しているものとして、すでに約90%完了した市街化区域と市街化調整区域の都市計画を育てあげていくことが、当面もっとも重要な

課題と考えています。

先ほど、線引きをただけでは問題であるご批判がありましたが、わたしどもは線引き後の都市計画の方向として、市街化区域の市街化の促進と公共施設の整備をすすめる。この場合、改正された建築基準法による8種類の用途地域への組みかえによって、市街化区域内の土地利用の方向づけを行なう。これらのことについて、今、全国の都道府県や市町村の方々とご相談をしながら作業をすすめています。

わたしどもは、こうしたなかで公聴会などを通じて住民の意見も聞き、これからの都市環境のあり方を見いだすよう努力していきたいと思っています。

——都市計画とは住民による公共の再建——

田 村 まず、都市計画の目的は、住民の生活を向上させ、人間の生活環境を創りあげていくものだという認識に立つべきで、そのためには、単なる街路計画や、色ぬりといわれる用途地域計画だけではなく、大気や、水、緑から、廃棄物処理、福祉サービスなども含めた、トータル・システムとして考えなくてはならないでしょう。

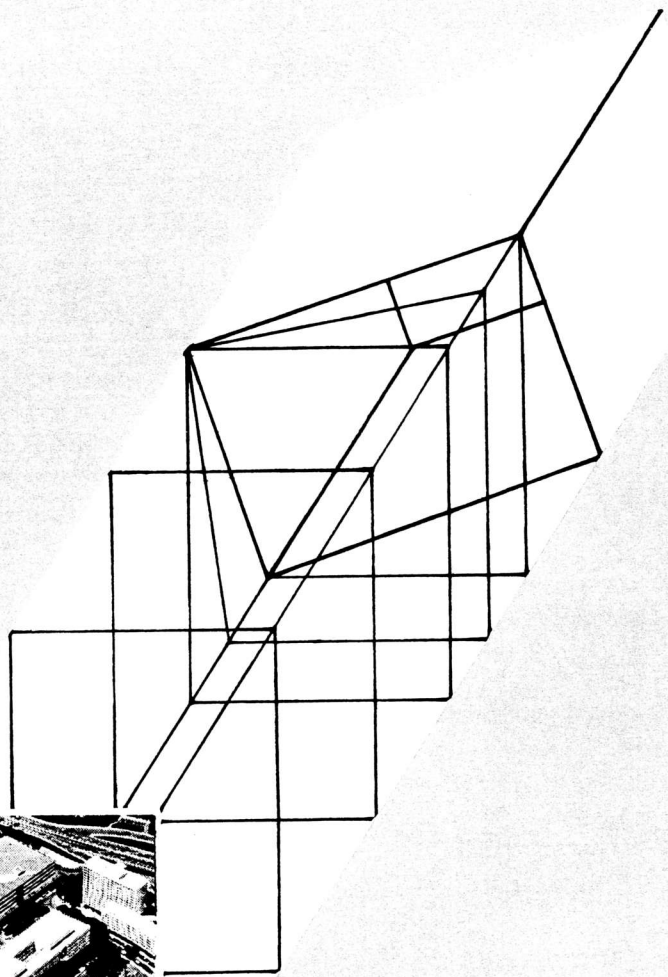
また、都市は、ふくれあがった住民のあらゆるニーズを満たすには限界があります。好むと好まざるとにかかわらず、都市環境は、一種の共同体の所産です。古代のポリスの共同体ではないにせよ、無意識的共同体として住民は都市環境をつくり、また、そのなかにおかれています。このような共同体のためには、住民がルールを確立する必要があります。かって、近代都市にあつて、「私」と「公共」が分離したとき、「公共」とは、住民にとって権力あるいは敵になってしまいました。しかし「私」の生活を守るため、自らの手による「公共」を新しくつくり直すべきでしょう。都市計画とは、住民の手による「公共」の再建なのだと思います。

司 会 どうもありがとうございました。

(文責 編集者)

地域開発ニュース

1972. | (第57号)



東京電力