

## 新たな都市政策の条件

- 独自の都市形成を図るための都市計画制度と  
都市政策の実効性を高める方策について -

2000 年 6 月

21 世紀政策研究所

## 目 次

### < < 要旨 > >

はじめに	1
------	---

## 第 部 大都市圏の形成過程と都市行政についての評価

### 1. 東京圏の形成

1 - 1. 1955 年～1985 年	4
----------------------	---

1 - 2. 1985 年～1990 年代前半	6
-------------------------	---

### 2. 東京圏の形成期における都市行政と都市計画制度について

2 - 1. 1955 年～1985 年	7
----------------------	---

公的住宅の供給としての日本住宅公団	7
-------------------	---

都市拡張の抑制策としての都市計画法	9
-------------------	---

2 - 2. 1985 年～1990 年代前半	13
-------------------------	----

地価のコントロール手段としての都市計画法	13
----------------------	----

### 3. 総括

制度設計上の限界	16
----------	----

ビジョンなき規制	17
----------	----

中央省庁割拠型の都市行政	18
--------------	----

縦割り組織の弊害	20
----------	----

## 第 部 新たな都市政策の条件

### 4. 都市政策と都市行政の目標

4 - 1. 都市政策の課題	22
----------------	----

都市像のリアリティ	22
-----------	----

公共との応答	23
--------	----

公共の意思決定過程と公共との応答の関係	24
---------------------	----

4 - 2. 都市政策の実効性	26
-----------------	----

### 5. 都市形成のダイナミズムについて

5 - 1. パリのグランド・プロジェクト	28
-----------------------	----

プロジェクトの概要	28
「300 万人の現代都市」とグランド・プロジェクト	32
5 - 2. 都市形成のダイナミズムの動因	34
<b>6. 都市形成のアクターと事業のデザインについて</b>	
6 - 1. 地位開発としての IBA エムシャーパーク・プロジェクト	37
プロジェクトの概要	37
IBA 方式の採用と複数の与件を統合するプロジェクト	40
10 年間という期間限定のプロジェクト	42
産業構造の転換と地域社会の形成	42
6 - 2. 都市政策としての IBA プロジェクト	43
<b>7. 結論</b>	
7 - 1. 新たな都市政策	44
7 - 2. 都市計画制度の新たな確立	47
提言	
提言	
提言	
7 - 3. 都市政策が実効性を有するための方策	49
提言	
提言	
提言	
提言	
 < 資料 A >	53
< 資料 B >	56
【主な参考文献】	58

## < 要 旨 >

日本の主要な都市の多くは、既に都市圏と呼ぶにふさわしいほどの規模を擁するまでに発展した。その発展の過程は戦後の経済成長とともにあったので、都市は日本の産業・経済の発展の原動力、あるいは装置として形成されたといえるであろう。しかし現在、あらためて日本の都市を眺めてみると、大都市から地方の中小の諸都市にいたるまで都市の景観は画一的で、没个性的であることに気づかされる。また都市の内部の土地、空間は有効に活用されているとはとても言い難い状況にある。特に都市の拡張した縁辺部においては道路、下水道といった都市基盤の整備すら未だ滞っている箇所もあり、典型的なスプロール市街地が展開しているのである。いずれにしても日本の主要都市は、経済の高度成長期に形成されたといえるが、なぜこのような形成過程を歩んでしまったのであろうか。

本稿ではこのような都市形成を生んでしまった要因を都市行政の欠陥に求めたい。具体的に挙げると次の3点が考えられる。

現行の都市行政は、都市形成に強い影響を与える開発圧力を規制と開発許可によって制御するという観点に立って、建築基準法と都市計画法を政策手段として体系化している。しかしこの体系は、基本的には「規制」をかけることのみに主眼が置かれていた。

都市行政のなかに目指すべき都市像を措定するプロセスが埋め込まれていなかったため、都市行政は都市形成を誘導していく目標を想定できない。その結果、都市行政は規制のための規制に自己目的化してしまった。

行政機構の中央省庁割拠によるトップダウンの意思決定プロセスが都市行政の管理色を一層強めてしまった。特に政府が日本社会におけるシビルミニマム全体の底上げを意図し、都市計画法の上位概念である全国総合開発計画の方針として「国土全体の均衡ある発展」を掲げるとき、都市は必然的に画一化の道を歩んでしまうことになった。

都市形成を歪めたことについて都市行政の欠陥は大きく影響しているが、多くの日本の主要な都市の形成期が経済社会の高度成長に重なったために、都市開発事業にはなによりも質より量の充足が要請されたという事情も要因として考えられる。しかしながら現在、日本を取り巻く環境の変化とともに、都市はその発展を通じて持続的な経済成長を促すこ

とが求められるようになっている。

将来に備えるために必要な都市開発は何か、また都市開発において限りある資源と財源の最適化をいかに図っていくかなどが今後の都市行政の大きな課題として浮上してきているのである。そこで、単に都市形成を管理し、コントロールするためのツールという発想しかなかった日本の都市行政に代わって、「誰が、どのような目的のために、何を行うべきか」という原点に立ち返って都市形成を適切に誘導できる都市政策を確立することが必要になってきていると考える。都市行政の欠陥を踏まえれば、次代の都市政策は「目指すべき都市像を設定し、かつそれを具現化していくための方策」として位置づけられなければならないと思われる。そこで重要となる視点は次の3点である。

目指すべき都市像にはリアリティがなければならない。

都市計画制度は内部に「公共との応答プロセス」が制度化されていなければならない。都市形成に関わる公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されるべきである。また都市政策についての公共の理解を獲得すること、そして都市開発における開発利益と負担の調整を行うことができる都市形成のアクターを、公共の場に組織するべきである。

都市像にリアリティを持たせるには「都市をどのように捉えるべきか」という観点、すなわち都市形成のダイナミズムに即して都市を考察することが必要である。都市を抽象的に捉えれば、「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてその<カタチ>が決定されている」と認識できると思われる。つまり社会のありように応じて都市も変容するという、都市と社会は動的な関係にあることに注目しなければならない。そこで本稿では、社会が都市形成のダイナミズムに与える因子は産業・経済の要因と地域性の要因の二つを抽出して、この二つの要因が相互に影響を与えてダイナミズムが起動し、そこに都市の独自性が形成されることが社会のイノベーションにつながることをパリのグランド・プロジェクトを通じて検証する。

このような都市形成のダイナミズムを起動させうる社会の要請を都市政策に反映させるためには、都市計画制度は内部に公共との応答プロセスを制度化していなければならない。

---

本文の22頁以下を参照。

逆にこのプロセスを内部化することによって、都市計画制度は都市行政のツールたりえるのである。

ハーバーマスによれば社会は「システム」と「生活世界」の二つの領域から構成されており、通常、公共と呼ぶものは「生活世界」を指すとしている。先の二つの要因との関連を考え合わせると、産業・経済の要因が「システム」に、地域性の要因が「生活世界」に対応すると見てよいであろう。ハーバーマスは 20 世紀の社会の病理を「システム」の「生活世界」に対する一方的な肥大化にあるとしているが、従来の都市行政も「生活世界」＝公共の意思をていねいに汲み取ることをあまり考慮していなかったことに過ちの一因があるのではないだろうか。この過ちを再び繰り返さないように公共との応答は不可欠なプロセスであるとする。

ここで都市政策に実効性を持たせるための都市形成のアクターについて考える。都市政策は都市と社会の動的な関係に注目しながら、「システム」の変化とともに「生活世界」すなわち公共の意思について理解を獲得していかなければならないと述べたが、従来の行政機構ではこれを合理的に行うことは不可能であるとする。なぜならこのような都市政策を持たなくても、高度成長期の都市形成は半ば自動的に起動する環境にあり、都市行政はこれを規制しさえすればよい状況にあったからである。従来の行政機構はむしろ、これを効率的に実行するに最適な組織であったとさえいえるのではないか。

求められる都市政策を遂行するには、それにふさわしいアクターを再編するべきであるとする。本稿においてこれを IBA エムシャーパーク・プロジェクトを通じて、都市形成に関わる公的なアクターの再編と必要な意思決定権限の再配置が行なわれていること、およびプロジェクトを構成する開発事業が官民の協働事業としていかにデザインされているかを検証する。IBA エムシャーパーク・プロジェクトは本質的には、産業構造の転換に伴う衰退地域の典型的な公的な地域振興プロジェクトではあるが、都市と社会の動的な関係に着目した都市形成を起動することによって地域の振興を図っていくという、まさに本稿で主張する都市政策の条件に通底するものがあるのである。

地域経済社会として自立させかつその持続的な発展が期待できるものとするべく、21 世紀の日本の主要な都市は、地域社会のイノベーションを絶えず誘発しなければならない。そのためにはいずれにしても目標とする都市像を構想し、それを実現していくための方策を整えなければならない。すなわち、ここに都市政策が必要となるのである。

最後に本稿の結論として、今後の都市行政が携えるべき新たな都市政策の条件を、

- ・都市計画制度のありかたを都市形成のダイナミズムに即して体系化しなおす
- ・都市計画制度に都市形成のアクターを対応させる
- ・都市政策の実効性を高めるためのアクターの戦略的な組織化が必要である

という大きく三つの観点からまとめ、七つの提言の形に分けて提示する。

**提言** ．現行制度の撤廃

**提言** ．CITY PLANNINGとしての都市計画制度の確立

**提言** ．公共との応答が図られるためのシステム

**提言** ．都市形成のアクターの再編

**提言** ．都市政策の決定プロセスにおける選択肢の設定と公共への周知の徹底

**提言** ．事業の効率化を図るための方策

**提言** ．都市戦略機構（仮称）の設置

## はじめに

日本の主要な都市の多くは、まず工業化を契機として発展の原動力を与えられ、次いで経済成長とともにそのサイズを拡大し、都市圏というべき現在の基本構造を形成した。本稿ではこの過程について東京圏を分析対象として検証するが、そのプロセスを一般化すると次のようにまとめることができる。すなわち、経済成長を支えた生産年齢人口の都市部への急激な流入に対応して、道路、上下水道、住宅といった都市基盤が漸次、整備されていった。それと同時に、政治、行政、経済、文化などの諸機能の都市への集積が強化され、都市の生産性が向上し、雇用、生活の場としての魅力をさらに高め、それがまた都市周辺部の開発を促す、という一連の相互連関過程として記述できるであろう。そしてこの「工業化を契機とした都市部の拡張」という都市の形成プロセスは、他の先進国においても、資本主義経済の原理が都市形成に影響を及ぼした都市であれば、形成された時期、速度、あるいは都市構造の質は別として、おおむね共通して観察できる。別の表現をすれば、現代の主要都市は、20 世紀における産業・経済発展のための原動力、あるいは装置として形成された側面を強く有するということができる。

しかし同様のプロセスを経過しても、なお欧米の諸都市においてはそれぞれ固有の文化が継承され、かつ育まれているのに対して、日本の都市は大都市圏から地方の諸都市に至るまで画一的で魅力に乏しく、景観についても全体として眺めると没个性的であると指摘されることが多い。なぜそんな事態に陥ったのだろうか。ひるがえって、高度成長期において産業・経済社会の発展の装置たるべく都市形成を誘導する必要が強くあったため、日本の都市行政は機能的かつ効率的な都市の構築を目指して計画的に誘導してきた結果、都市はよい意味で画一的になったと了解することは可能であろうか。おそらく、こうした解釈は皮相的であり、説得力に乏しいといわざるをえない。なぜなら現実の都市形成で生じた郊外部の無秩序な拡張、都心部の低密度な空間利用あるいは未だ完全に整備されない都市基盤など、都市の形成が計画的に行われていないことを示す事例が多く存在するからである。日本の都市行政およびそのツールとしての都市計画は、残念ながら効果的には機能しなかった部分も多々あったと評価されても致し方ないのではないか。

逆に、経済成長期における個々の産業、経済活動に伴う開発行為に強く規定された結果、現在のような画一的で魅力に乏しい都市を形成するに至ったのであり、それゆえ行政による都市形成に対する取り組みには自ずと限界があったと考えてよいのだろうか。もちろん



他の先進国に比べて日本の都市形成のプロセスは急激、かつ膨大な開発圧力を伴っていたのは事実であり、そういった要因を否定することはできない。しかし、わが国の場合、都市計画といっても結局のところ、本稿において検証するとおり、必要に迫られたものを効率的に整備してきたという側面が強く、「都市を合理的に運営していくためには公共の施設はどうあるべきか」といった都市形成マネジメントの発想がそもそも欠けていたことに、より根源的な原因を求めることができるといえるのではなからうか。もう少し具体的に言えば、日本の都市行政ならびに都市計画制度は、「都市とは何か」あるいは「都市生活とはどうあるべきか」といった根源的な考察を具体的な施策やまちづくりに活かす制度的な仕掛けを持ち合わせていなかったことが、都市の景観等に対する現代人の不満を生む大きな要因を形成していると考えられるのである。

かつてのような経済発展が望めない状況下、産業・経済構造の抜本的な変革が待望されているとすれば、都市形成のあり方についても大胆な見直しが求められて然るべきである。また喫緊の課題となりつつある環境問題や少子高齢社会への対応は、当然それに見合った機能の充実を都市に求めることが予想される。そしてここにこそ、21世紀に向けて「目指すべき都市像とは何か」、また「それを形成していくにはどうしたらよいのか」という課題が改めて投げかけられていると認識すべきとわれわれは考える。かつての都市形成の過程において有効に機能しえなかった都市行政を見直し、日本が直面する課題の早期かつ着実な達成を図るためにも現在、新たな発想をもって都市政策のあり方を模索することが従来以上に重要となってきているのである。

## 第 部 大都市圏の形成過程と都市行政についての評価

### 1. 東京圏の形成

冒頭で述べたように、日本の都市の多くは戦後の産業・経済社会の発展とともに生成・拡大してきたが、そのなかでも東京圏は都市形成モデルとして主導的役割を担ってきたと考えられる。それゆえ、ここでは日本の都市圏はどのように形成されてきたのかについて、東京圏を例にとりあげてその過程を整理し、都市の形成に対し行政がどのように関与してきたのか検証したい。本章（1.東京圏の形成）における以下の東京圏の形成過程の分析は広瀬盛行、および谷口 丞<sup>1</sup>による。

東京圏の定義には、国で定める首都圏、または東京を中心とする1都4県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県）など設定の仕方が各種あるが、ここでは一般に東京の通勤圏として採用されている首都交通圏を用いることにした。

まず東京圏を、通勤時間100分以内を基準として捉えると、現在では図-1に示すように東京駅を中心とするおおむね50 km圏内で、東京都全域に神奈川県、埼玉県、千葉県の一部の地域と茨城県の5市町（取手市、藤代市、守谷町、竜ヶ崎市、牛久市）を加えた地域と定義される。

以下、東京圏の拡大期における都市形成を時系列に検証する。

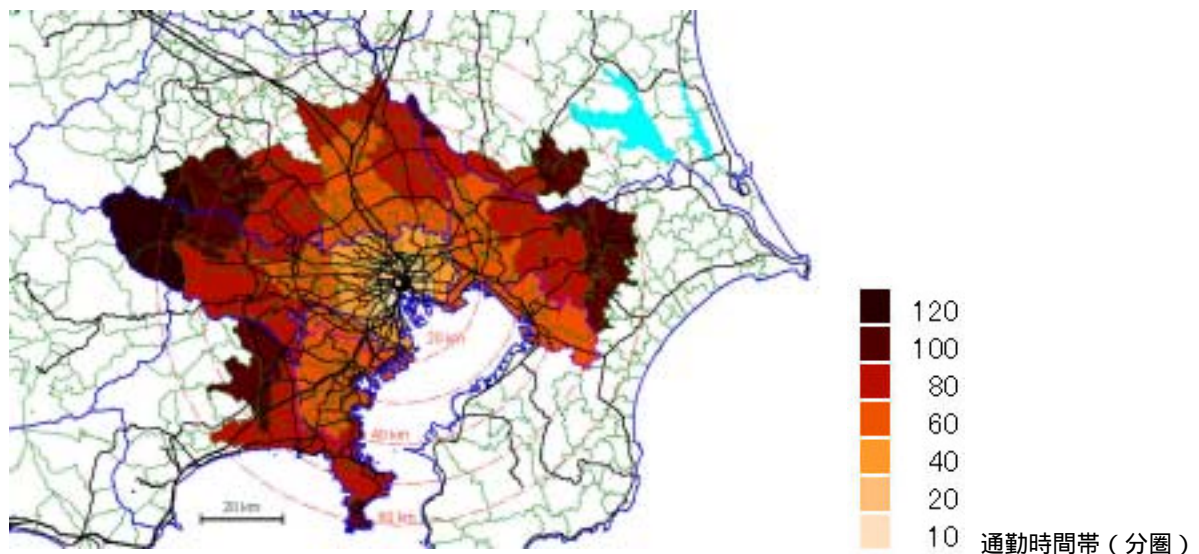


図-1 東京圏の広がり<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 出典：日本都市計画学会編 東京大都市圏 彰国社 1992 年 3 頁図 1.1 より作成。

## 1 -1. 1955 年～1985 年の東京圏の形成過程

東京圏内の人口は表-1 に示すとおり、1955 年から 1985 年までの 30 年間に 1301.3 万人から 2772.3 万人へと増加している。もっとも、人口増加のペースは一樣ではなく、1965 年をピークとしてその後は、人口の増加は頭打ち傾向に転じるなど、集中化の勢いは次第に弱まってきている。

表-1 東京圏内における地域別人口の推移<sup>2</sup>

		(単位:1,000人)					
年次	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年
東京都	8,000 (61.48)	9,645 (62.20)	10,833 (58.14)	11,374 (52.71)	11,639 (47.90)	11,585 (44.87)	11,786 (43.29)
神奈川県	2,523 (19.38)	3,033 (19.56)	3,971 (21.31)	4,947 (22.93)	5,787 (23.81)	6,254 (24.22)	6,702 (24.62)
埼玉県	1,426 (11.00)	1,618 (10.44)	2,189 (11.75)	3,033 (13.92)	3,899 (16.04)	4,436 (17.18)	4,810 (17.67)
千葉県	969 (7.44)	1,115 (7.19)	1,537 (8.25)	2,127 (9.86)	2,820 (11.61)	3,346 (12.96)	3,692 (13.56)
茨城県	96 (0.74)	96 (0.62)	103 (0.55)	126 (0.58)	156 (0.64)	199 (0.77)	233 (0.86)
計	13,013 (100.00)	15,507 (100.00)	18,632 (100.00)	21,577 (100.00)	24,303 (100.00)	25,819 (100.00)	27,223 (100.00)

(注) 1.( )の数値は各地域別構成比(%) 2.本表における東京圏は首都交通圏の範囲

次に東京駅を中心とする通勤時間帯別の人口の推移を見ると、図-2 に示すとおり、10 分圏と 20 分圏では 1955 年、1960 年をピークにその後は減少しつつある。40 分圏つまり東京の外周区部の人口は 1970 年まで増加していたが、その後は減少に転じている。東京都市圏の形成において人口急増時期に著しく伸びた地域は 60 分圏であり、東京圏の人口増加ペースが減少に転じた 1985 年以降も引き続き人口増加の傾向にある。80 分圏は 60 分圏から 5 年程度遅れて人口の急増時期に入り、現在も人口が増大している。これはまた、東京圏の形成は急速なドーナツ化現象を伴っていたことを示している。

夜間人口に概ね比例する常住就業者数と昼間従業者数の関係を時間帯別にみると、図-3 のようになる。都心 3 区を含む 10 分圏では、常住就業者数が大幅に減少したため、就業者・従業者比(夜間人口・昼間人口比)は 1955 年から 1985 年の 30 年間に 1955 年を 100

<sup>2</sup> 表 1: 脚注 1 参考文献 4 頁表 1.2。

とすると、29 にまで低下するなど、業務都市としての性格を一段と強めた。20 分圏は 10 分圏と同様に、64 まで低下している。40 分圏は 1955 年に就業者・従業者比が 1.44 と住宅都市の性格が強かったが、1985 年までに 1.31 までに低下(1955 年を 100 とすると 1985 年は 91)するなど、徐々に業務都市としての性格を強めている。この間、60 分圏は住宅都市地域として拡大してきた。このように、東京圏のドーナツ化とともに都心に業務が集中する一方、40 分圏より外側の郊外部においては住宅地域として雇用者数の増加を吸収しつつ分散・拡大してきたのである。

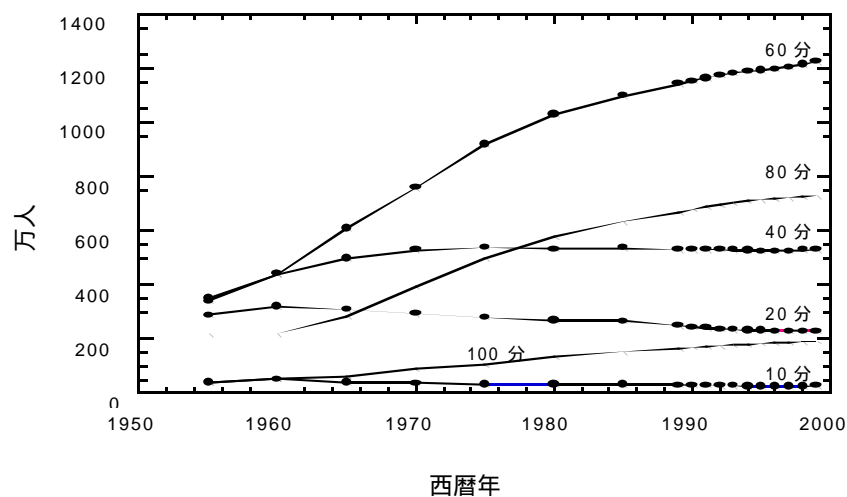


図-2 東京圏における通勤時間帯別従業者数の推移<sup>3</sup>

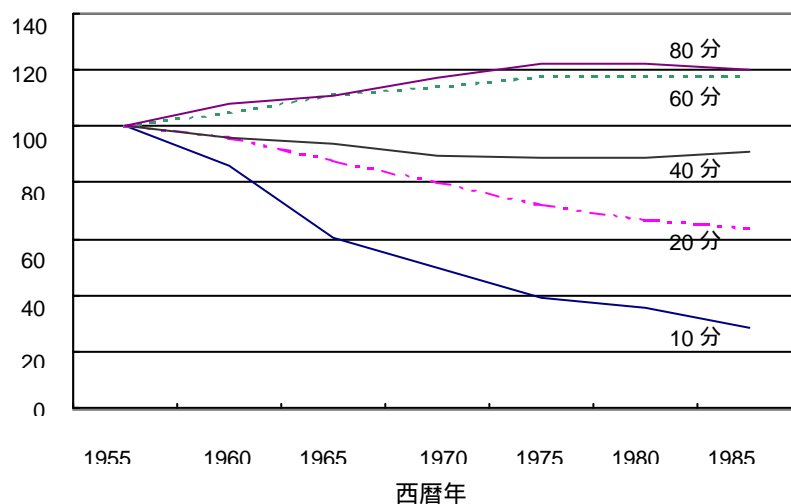


図-3 就業・従業者比の推移<sup>3</sup>(1955年=100とした指数の変化)

<sup>3</sup> 図-2:1985 年までは脚注 1 参考文献 4 頁図 1.3 による。1986 年以降は独自に作成。図-3: 脚注 1 参考文献 17～18 頁図 1.24～28 から作成。

## 1 -2. 1985 年～1990 年代前半の東京圏の形成過程

この期間は東京圏への人口集中の速度は緩やかになったものの、表-2 のとおり事業所統計調査による 1981 年から 1986 年までの産業別の従業者数は、第 1 次産業で 9.8% の減少、第 2 次産業では 0.6% の増加にとどまる一方、第 3 次産業においては 12.9% の増加と大きく伸びている。しかも表-3 に見るように、東京圏における第 3 次産業の伸びの増加率は 1975 年から 1981 年までは運輸・通信業、サービス産業以外は全国の平均値を下回っていたが、1981 年から 1986 年までのそれは全国の平均値をも上回っている。したがって、1985 年頃を境として東京圏を始めとする大都市圏は、工業化を契機とする近代的な都市形成を終え、新たなステージに入ったと判断される。

表-2 産業別従業員数の推移<sup>4</sup>

		(単位:人)		
		1981年	1986年	増加率(%)
全国	合計	51,545,087	54,370,454	5.5
	1次産業	297,549	281,478	-5.4
	2次産業	17,993,848	18,250,547	1.4
	3次産業	33,253,690	35,838,429	7.8
東京圏	合計	13,457,931	14,643,722	8.8
	1次産業	23,947	21,611	-9.8
	2次産業	4,435,524	4,462,244	0.6
	3次産業	8,998,460	10,159,867	12.9
地方圏	合計	38,087,156	39,726,732	4.3
	1次産業	273,602	259,867	-5.0
	2次産業	13,558,324	13,788,303	1.7
	3次産業	24,255,230	25,678,562	5.9

(注) 1.東京圏＝東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県 2.「事業所統計調査報告書」(総務庁統計局編)

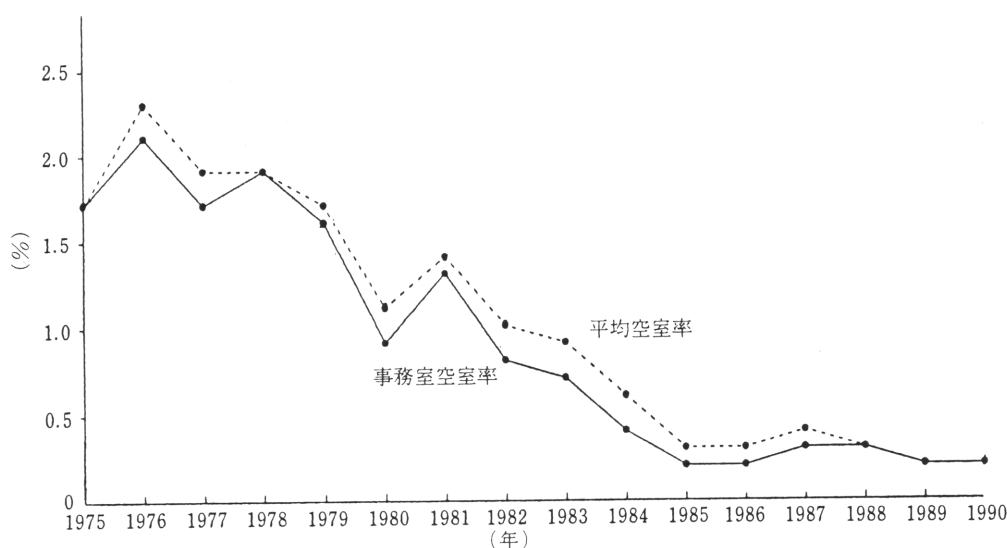
表-3 第 3 次産業中分類項目別従業員数の推移<sup>4</sup>

		従業員 (単位:人)			増加率 (単位:%)	
		1975年	1981年	1986年	1975～1981年	1981～1986年
全国	電気・ガス・熱供給・水道業	303,671	322,205	317,699	1.06	0.99
	運輸・通信業	3,132,837	3,400,845	3,383,144	1.09	0.99
	卸売・小売業・飲食店	12,368,240	14,897,292	15,708,957	1.20	1.05
	金融・保険業	1,521,584	1,711,421	1,807,617	1.12	1.06
	不動産業	468,719	628,877	712,643	1.34	1.13
	サービス業	8,295,980	10,577,941	12,162,500	1.28	1.15
	公務	1,668,076	1,735,118	1,745,869	1.04	1.01
東京	電気・ガス・熱供給・水道業	74,396	78,092	77,637	1.05	0.99
	運輸・通信業	825,012	934,364	970,846	1.13	1.04
	卸売・小売業・飲食店	3,310,040	3,984,427	4,441,240	1.20	1.11
	金融・保険業	498,006	543,386	596,892	1.09	1.10
	不動産業	184,476	245,720	279,002	1.33	1.14
	サービス業	2,110,042	2,799,945	3,379,345	1.33	1.21
	公務	399,265	409,633	414,905	1.03	1.01

(資料)「事業所統計調査報告書」(総務庁統計局編)より作成

<sup>4</sup> 表-2: 脚注 1 参考文献 59 頁表 3.1。表-3: 脚注 1 参考文献 60 頁表 3.2 から抜粋。

この新たな都市形成のステージに至る背景を簡単に整理すると、1985 年 9 月のプラザ合意を契機とする急速な円高進行を背景として、内需主導の経済成長が叫ばれ、そうしたなかでヒト、モノ、カネが東京圏に集中したといえる。その結果、東京の都心においてはオフィス需要が急増した。事実、当時の東京におけるオフィスの空室率は 0.2% 以下（図-4 参照）であり、都心部の一刻も早い業務機能の強化を標榜のうえ、多くの資本が投下されることになった。



（資料）（社）日本ビルディング協会「ビル実態調査結果」より作成

図-4 東京におけるビルの空室率の推移<sup>5</sup>

## 2. 東京圏の形成期における都市行政と都市計画制度について

### 2 - 1. 1955 年～1985 年

この時期において都市行政が本質的に目指したのは、爆発的な人口の集中への対処策としての住居の供給、郊外部の開発圧力をコントロールすることであったと考えられる。実際、1955 年に住居の供給を目的として日本住宅公団が創設されたほか、1968 年には都市計画法が制定された。問題はそういった施策がどの程度うまく機能したかである。

#### 公的住宅の供給としての日本住宅公団

日本住宅公団は、結局、戦後の応急措置しかできなかった住宅営団の蹉跌を踏まえ、住

<sup>5</sup> 図-4: 脚注 1 参考文献 64 頁図 3.6。

居の質的向上を狙いとしてスタートした。しかし、結果的には各年度ごとの住宅建設目標の達成、住宅価格の低廉化という相反する要請のなかで後退を余儀なくされていったのである。すなわち、住宅の質の向上という面では、DK の確立、各住戸専用の浴室、住戸形式の多様化などの先進的な試み（図-5 参照）が 2DK や団地という形を生み出し、当時の住宅観を定型化させるとともに、リビングルームの概念を確立させたことには一定の評価が与えられてよい。しかし 6 畳+4 畳+DK を一般化したことは、一方で住居の狭小さが、いわゆる団地サイズの常識として国民の住宅観のなかに埋めこまれ、その後の公団住宅に対する評判の低下を招くことにもなったという事実にも留意する必要がある<sup>6</sup>。

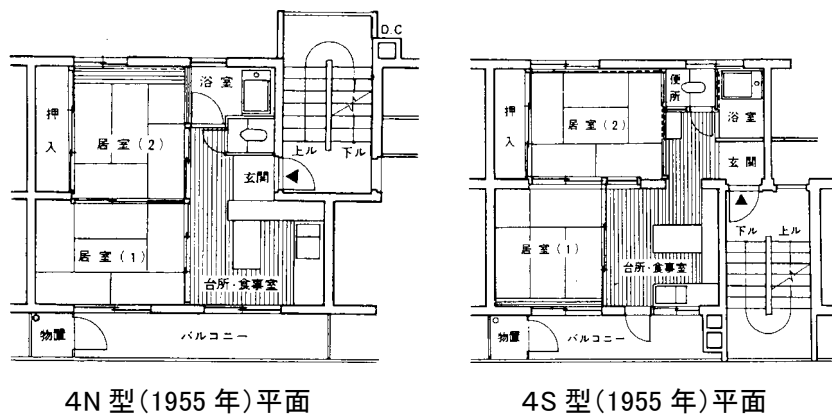


図-5 住宅公団によるニュータウンの建設<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 寝食分離論を具現化した DK という形式を提示する。これは専用浴室を設けたり、世帯間のプライバシーの確保を促すといった革新的な成果を当時、生むことになった。しかしその反面、いわゆる団地サイズという 800mm モジュールを定型化し極小の狭さを住生活の常識としてしまった。

<sup>7</sup> 出典：都市住宅 8510 鹿島出版会 1985 年 10 月号。

またニュータウンなど大規模な住宅開発において、20 世紀初頭のフランスの建築家コルビュジエの「300 万人の現代都市」<sup>8</sup>をイメージしたような計画が実行に移された。そうしたなかで、住宅の棟配置においては周辺の環境、採光、通風といった諸条件から平行配置および両面採光が本来的には求められるべきところが、効率性追求の観点から日照については最低限確保できれば十分と観念のうえ、正南面から 45° ずつふった直交配置や片廊下型の高層棟を背中合わせにしたツイン型住棟が考案された<sup>9</sup>。これらのアイデアは住環境の質的向上につながるものとは決していえない。日本住宅公団はしたがって、単位容積あたりの収容世帯数を少しでも増やすという、質よりも量の確保を宿命づけられた組織であったと判断せざるをえない。

また、1970 年ごろからは民間からも優れた集合住宅が供給されはじめたことを考えると、1970 年代前半には日本住宅公団に求められた増大する住宅需要の充足という社会的使命はほぼ達成されたといえるのではないかと<sup>10</sup>。そして、住宅公団自体、シビルミニマムの確保以外に明確な住宅政策をもって活動ができなかったことを考え合わせると、この時期以降、国家が開発から分譲まで事業として住宅を供給する必要性は大きく後退していったと思われる。

---

#### 都市拡張の抑制策としての都市計画法

次に、都市計画法について考察する。急速な郊外部の都市化を抑制する方法として都市計画法が考案され、1958 年制定の第一次首都圏計画においては「近郊地帯」がはじめて設定された。これは第 2 次大戦後に制定された「大ロンドン計画」のグリーンベルトを日本に移植しようと試みたものであった。グリーンベルトとは、当該地域での開発を禁止することによって無秩序な郊外の都市化を制御する緑地帯であり、ロンドン市の周りを約 10 km に渡って取り巻いている（図-6 参照）。ロンドンに集積する都市機能はグリーンベルトの外側の開発が可能な地帯に誘導され、郊外にいくつもの新都市（ニュータウン）が建設されることになった。また「不況地域」に指定された地方に工場などを移転すれば税制上

---

<sup>8</sup> スイス出身のフランスの建築家、画家のル・コルビュジエ（Le Corbusier 1887～1965）が提示した次世代の都市構想。1924 年に都市計画理論「ユルバニスム」〔参考文献（本稿 58 頁）〕が発表され、1925 年パリ国際装飾芸術展〔略称「アール・デコ（Les Arts Décoratifs）」〕に計画案が「300 万人の現代都市」として出品された。内容については本稿 32 頁以下参照。

<sup>9</sup> 日照 4 時間の原則。公団住宅のどの住戸も冬至の日照時間 4 時間を確保するというもの。日照時間を計量単位として住戸の棟配置を決定する計画技術はドイツに生まれたものであるが、日本の場合、これは 4 時間さえ確保すれば、どんな住棟配置でもありうるという原則に曲解されてしまった。

<sup>10</sup> 東急不動産東急ホーム部（当時）による「桜台コートビレッジ（1970 年）」など。



の特典が得られるなどの産業誘致政策と連携して、グリーンベルトは都市拡張の抑制に資する総合的な施策の一環として機能した。

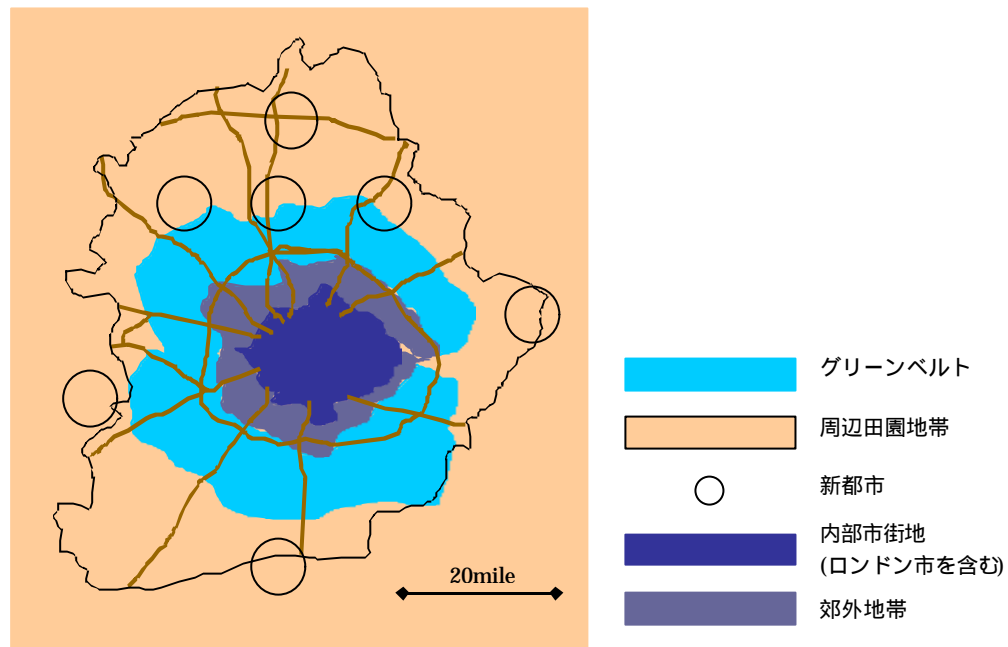


図-6 ロンドンのグリーンベルト<sup>11</sup>

しかしながら日本の場合、東京への諸機能の集積と人口の集中の速度はロンドンに比べて急激であり、かつ土地利用の直接規制が不可能であったため、グリーンベルトに伍せられた「近郊地帯」の概念は実質的に機能しないまま放棄されることになった。

ここで、この時期以降の都市計画制度の整備過程につき高見沢<sup>11</sup>の説明では概略以下の通りである。

＊

＊

＊

こうした事態に対処するために、1968年に施行された都市計画法においては市街化区域と市街化調整区域に分ける、いわゆる「線引き」制度が新設された。市街化区域は今後10年以内に市街化が見込まれる部分を計画的に市街化していくために指定する区域で、市街化調整区域は、原則的に開発を制限する区域である。この制度の導入により、各都市は3

<sup>11</sup>出典：高見沢 実 初学者のための都市工学入門 鹿島出版会 2000年。図-6：参考文献（本稿58頁参照）176頁図7-1より作成。図-7（本稿次頁）：参考文献（同）41～44頁図1.25より抜粋。図-10（本稿33頁）：参考文献（同）178頁図から抜粋。

年がかりで「線引き」を行い、1970 年時点において日本全国で約 124 万 ha が市街化区域と設定された。

これがどのくらいの大きさであったのか。1970 年の DID 面積<sup>12</sup>は約 64 万 ha であり、当時、5 年間で約 18 万 ha 増加していた。したがって 10 年後の 1980 年頃の DID 面積は、約 100 万 ha に拡大すると予想されたが、それをかなり上回る 124 万 ha を 1970 年に既に市街化区域に指定してしまったことになる。これは明らかに過大な数字であったといわざるをえず、その後この市街化区域において宅地の乱開発によって急速にスプロール<sup>13</sup>が進んだ（図-7 参照）ことを思い起こせば、初期の目的は全く達成されなかったといえる。



練馬区土支田（どしだ）付近におけるスプロールの状況



田園調布の計画的な市街地

人口密度 (人/ha)	52.9
宅地率 (%)	50.7
地区容積率 (%)	35.3
地区建蔽率 (%)	23.7
用途構成比 (住居系 : 商業系 : 工業系)	94.7 : 1.2 : 4.1
道路率 (%)	9.2
道路線密度 (m/ha)	210

人口密度 (人/ha)	57.6
宅地率 (%)	99.7
地区容積率 (%)	38.6
地区建蔽率 (%)	33.3
用途構成比 (住居系 : 商業系 : 工業系)	96.8 : 1.9 : 1.3
道路率 (%)	21.9
道路線密度 (m/ha)	244

図-7 典型的なスプロール市街地（練馬と田園調布の比較）<sup>11</sup>

<sup>12</sup> DID:人口集中地区（Densely Inhabited District）地理学上の指標で、人口密度 40 人/ha 以上の調査区（国勢調査の際に設定される、およそ 50 世帯を一つの単位とする区域）が連坦して、5000 人以上の規模に達している一群の固まりのことを指す。

<sup>13</sup> 宅地として開発後も、農道が残置し敷地の道路率も低いままに住宅などが拡散的に建設されてできる市街地。

なぜこのような結果を招いたのか、なぜ過大な面積を市街化区域に指定してしまったのであろうか。「線引き」制度は、そもそも都市の市街化動向や将来人口推計を考慮して市町村が独自の判断に基づき策定されることが意図されていた。しかし実際は策定過程で現場の行政は利害調整を上手く果たせず、過大な市街化区域を生んでしまったと考えられる。利害関係者、とりわけ「線引き」にかかわる農地の所有者は、それまで開発可能であった土地が市街化調整区域に指定されてしまうと、開発は原則不可能となり、土地の価値が損なわれると考えがちであった。制度上、「線引き」はおおむね 5 年ごとに見直されるとなっていたが、将来、市街化区域にスムーズに指定される保証がなかったので、積極的に市街化区域を選択する判断が強く働いてしまったのである。

＊

＊

＊

さらに、「線引き」の制度設計にかかわる内在的な限界も指摘できるであろう。すなわち、「線引き」は単に「市街化可能なところ」と「不可能なところ」を分けるにすぎない。したがって「市街化可能なところ」へと計画的な市街化を誘導するためには、別の手立てが必要と考えるのは当然である。1968 年の都市計画法には「線引き」制度とセットで「開発許可」という制度が新設されていた。この「開発許可」制度は、「市街化区域における一定規模以上、一般には 1000 m<sup>2</sup>以上の開発は都道府県知事の許可を受けなければならない」とするものであるが、ここに制度設計上の限界があったと考えられる。すなわち 1000 m<sup>2</sup>に満たなければ特別の許可を受けなくても開発が可能となり、事実このようなサイズの開発を次々に誘発することにつながったのである。ちなみに良質な住宅地を形成するには、宅地として区画され、道路もそれに応じて一体的に整備されなければならないが、これらの安易な開発ではその当然のことが顧みられず、幅員の狭い農道がそのまま残置し、後に道路と追認されたケースも多い。その後、わが国に訪れた急激なモータリゼーションの波による慢性的な交通渋滞の発生などといった事情を考えれば、これはまさに都市のあり方に対し致命的な影響を及ぼしたといわざるをえない。

以上のとおり、東京圏は行政が有効な都市形成のツールを整備しえないなか、爆発的な人口の集中圧力を郊外部で吸収することによって拡大しつづけ、1985 年頃までに現在の東京圏のドーナツ構造がほぼ形成されたと考えられる。

## 2 -2. 1985 年～1990 年代前半

この時期、赤坂や恵比寿の民間による都市再開発事業や新宿への都庁移転事業のほか、東京都の臨海部、神奈川県のみなとみらい 21 地区、千葉県の幕張や埼玉県の大宮などの都市再編を意図した大規模開発が計画された。都市計画法もこの流れに対応すべく、1980 年には地区計画、特別用途地域の指定など従来の商業地における一律 400%の容積率規制を緩和した。これは赤坂や恵比寿などの一定規模以上の面開発には功を奏したといえる。しかし、現在の都心部の構造は、都道府県知事による許可が必要とされなかった面積 1000 m<sup>2</sup>未満を対象とする乱雑な土地利用により決定づけられたと考えられる。このことはまた、都市計画法のみを拠り所としていた都市行政は結局のところ、無力であったことを示唆している。

---

### 地価のコントロール手段としての都市計画法

東京圏の地価は戦後の都市形成を通じほぼ一貫して上昇傾向にあったが、1986 年から始まる変化は異常であった。すなわち 1983 年を 100 とすると、図-8 のとおり、東京都区部商業地の平均公示地価は、1988 年までのわずかな間に一気に約 6 倍（1983 年比）にまで跳ね上がった後、1990～1991 年をピークに、あっという間に下がってしまった。これは、不動産市場がまさに投機の間と化した結果であると考えられる（以上の部分は五十嵐<sup>14</sup>を参考とした）。

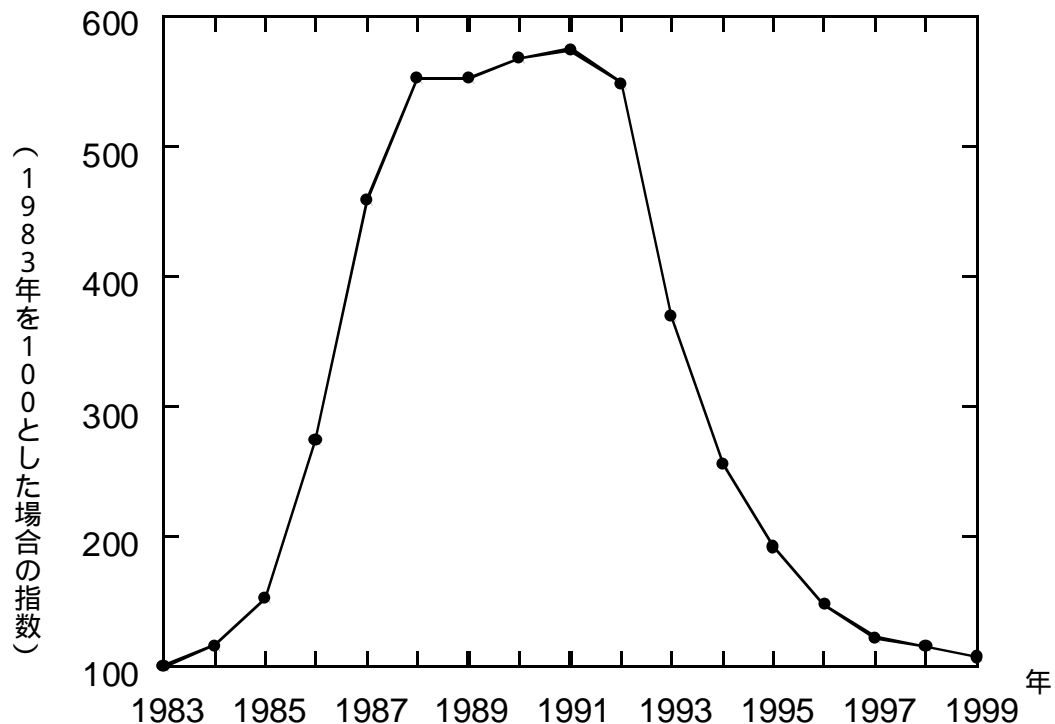


図-8 東京都区部における商業地平均公示地価の推移（指数）<sup>14</sup>

地価が上昇すれば、一定の規模以上の開発にはより多くの資金が必要となり、それゆえ地価の高騰は土地の細分化を促進する方向で作用したと考えられる。また更なる地価の上昇を当て込んで取得された土地がその後の地価下落とともに塩漬け状態に陥り、土地が虫喰い状に偏在することにもなり、東京圏は一体的かつ必要な都市形成を図ろうにも図れない局面を迎えたのである。

この間、政府は地価の異常な高騰を投機によるものと判断し、1987年に「監視区域」を指定のうえ、一定規模以上の土地の売買については自治体への届け出を義務づけ、売買価格をコントロールすることによって地価の上昇を抑制しようとした。1990年には大蔵省の行政指導により「不動産融資規制」が実施されたが、規制対象から外れた住宅金融専門会社（住専）などを媒介として融資は続けられた。そして1991年から1992年にかけて「公共の福祉を優先させるものとする」という土地基本法に基づき、総合土地対策要綱（表-4

<sup>14</sup> 五十嵐 敬喜「再び地価を問う」造景 no.20 建築資料研究社 1999 年。図-8：参考文献（本稿 58 頁参照）28 頁図 2-1 を参考にしつつ、参考文献（同）のデータから作成。表-4（本稿 15 頁）：五十嵐著 157 頁別表。表-5（本稿 20 頁）：五十嵐著 156 頁別表。

参照)が策定されたのである。

総合土地対策要綱には、土地税制や地価形成の適正化に関し土地保有税や土地取引市場の整備、地価公示制度の再検討など投機の排除に実効性を期待できる施策が散見されるが、都市形成に関わる事項としては、今やステレオタイプ化した東京一極集中是正のための首都機能移転や産業機能の分散論、さらには公的住宅の供給や「線引き」制度、用途地域の見直しなど、あくまでも政府、行政の介入を前提とした現行制度の微調整という小手先の方策しか打ち出せていない。唯一、都市開発は現地の正しい計画によって誘導されるべきという視点に立って市町村マスタープランの策定を建設省告示として制度化したことは、かるうじて現在につながる発想ではある。しかしこれも未だに多くの市町村がマスタープランを策定できていない以上、1990年代初頭において実効性を期待できるものではなかったといわざるをえない。

	総合土地対策要綱 (1988.6.28)	総合経済対策 (1998.4.24)
土地政策の基本的認識	土地の利用は公共の福祉が優先する 受益に応じた負担が必要である	土地は資源である
土地政策	首都機能、都市・産業機能の分散 宅地開発、都市再開発の促進 低未利用地や空中・地下の利用促進	担保不動産等の有効利用のための条件整備 虫食い・低未利用地の整形・集約化 都市再開発の促進 都市再開発の認可手続の迅速化等 住宅・都市整備公団を活用した事業の推進 民間都市開発推進機構の土地取得・譲渡 業務の拡充 都市再構築のための公的土地需要の創出
住宅政策	公的住宅供給の促進 持ち家取得促進のための措置 借地借家制度の見直し	公営住宅供給の推進 借地借家法の特例の活用等による建築物 の建て替え、不燃化の促進
都市政策	土地利用・都市計画の具体的な実現方策 の策定と線引き・用途地域の見直しが必要	中心市街地活性化などによる都市の再生
都市基盤施設整備の促進	首都圏整備計画に従い、開発利益の還元 等をはかりながら、民間活力を導入し、 実効性を確保する。このために土地収用 制度、公共用地の先買い制度の拡充とそ の効率的利用をはかる	都市計画道路等の整備 密集市街地の解消 都市機能の集積・再配置 多目的公共空間の創出 公共用地の先行取得
地価形成の適正化	土地取引市場の整備 地価公示制度の再検討 公的土地評価の適正化の確保	適正評価手続の確立 (収益還元手法の精緻化等) 競売制度の迅速・円滑化及び倒産法制の 整備
土地税制	土地保有税、相続税の適正化をはかる	
土地に関する情報について	土地に関するデータベースの整備	不動産投資データの整備拡充・情報公開を 進める 競売物件の情報の開示促進等
土地行政の総合調整の推進 等	土地対策関係閣僚会議の積極的活用	

表-4 総合土地対策要綱と総合経済対策の対比 <sup>14</sup>

### 3. 総括

ここまで見てきたように、現行の都市行政は、1955年から1985年にいたる都市形成期における都市の拡大を、規制と開発許可によって制御することを目的として体系化されてきたが、それが都市形成を誘導するべく効果的に機能しなかった原因をいくつか抽出してみたい。

---

#### 制度設計上の限界

都市行政のツールは、これまでの間、都市計画法と建築基準法を両輪として制度化、体系化されてきた。都市計画法は都市形成の過程で、市街化をコントロールし、市街化に影響を与えると想定される一定規模以上の開発に対する監視を目的とする一方、建築基準法は単体規定と集団規定から成り、建築物の単体あるいは集合の品質維持を狙いとする。都市行政は、この都市計画法と建築基準法という2つのツールを利用して、都市を構成する建築物単体から面的な開発までを網羅的に捕捉のうえ秩序ある都市開発の促進を意図していたのである。このツールによって都市形成をうまく誘導できなかったのは、ツールの制度設計そのものが「規制を設ける」だけに終始するなど管理色が強い一方で、都市形成をどういう方向に誘導するのかという理念が希薄であったことに由来すると考えられる。

規制というツールは都市開発を望ましい方向に誘導することを意図して導入されたと考えられるが、いうまでもなく、規制だけでは都市開発を十分コントロールできない。場合によっては行政による開発のインセンティブのコントロールが求められることもありうると考えられる。つまり都市全体のありようをデザインし、かつコントロールするためには本来、規制とインセンティブをツールとして臨機応変に使い分けるという発想が必要とされたのである。規制を通じて良好な都市空間の形成を目指したとしても、個々の開発行為自体、短期的な収益の極大化を目指すものが多いため、規制による最低基準のみクリアすれば事足りりという開発姿勢が醸成され、その結果、1000 m<sup>2</sup>未満の乱開発の進行を防止できなかったり、建築基準法の仕様規定を満足しただけの画一的な建築物が量産されるなど、都市全体にとって望ましい質の確保が期待どおりに実現されなかったのである。ここにツールとしての規制が最低基準として逆方向に作用し、結果としてみると、当初の意図とは裏腹に最低基準への収束を促してしまったという制度設計上の欠陥があったと指摘できるであろう。

1985年に始まった地価高騰の抑制を狙いとした都市計画法の改正は、規制強化を通じた投機に結びつく都市開発の排除を目的として、用途地域指定を細分化するにとどまるなど、旧来の発想の延長線上にあり、ツール自体の抜本的な改正を意図するものではなかった。結局のところ、わが国の場合、都市行政における規制は、誘導ではなく管理のためのツールとしてしか位置づけられていなかったのである。

### ビジョンなき規制

規制というツールが有効に機能しなかった要因として、都市行政が都市形成の目標とすべき都市像が事実上、存在しなかったことがあげられる。

ここで都市像が事実上、存在しなかったという指摘は、行政は自らが都市において提供すべき行政サービスの最適供給を目指して都市を機能的に分解して捉え、各機能の充実を媒介として都市基盤の整備・拡充を図ることに重点が置かれていた事を意味する。つまり都市行政においては「目指すべき都市像とはなにか」という課題が、いつのまにか「都市をどのような評価基準に基づいて構築すべきか」という問題設定にすり替えられてしまったと考えられるのである。それはまた、管理志向の強い都市行政に合致した発想と観念でできる。

実際、行政による都市の長期計画、当局の白書などを見ると「安全なまちづくり」、「快適なまちづくり」、「環境にやさしいまちづくり」といった言葉が散見される。これらは総じて都市が機能的に満足しなければならない条件とは何か、という発想のもとに提示されたバリエーションである。しかし、都市計画の多くに共通して使用されているので、これを行政による都市の評価基準、すなわち目指すべき都市像の一般解と見てもよいだろう。

評価基準を設けること自体、都市において提供すべき行政の公共サービスの質について客観的に判断し、政策目標とするうえでは有効な方策といえる。そして公共サービスにかかわる最適供給体制のありようから導かれる都市施設、都市基盤などは都市が備えるべき機能を確定するに際しての必要条件を与えてはくれる。しかし問題となるのは、このような基準を根拠として都市を構想すること自体、目指すべき都市像を設定するに際して十全な知見をもたらさうのかということである。機能基準を設けて都市を分析するかぎり、都市は単に建造物の集合といった物的な対象として把握され、断片的に捉えてしまう危険に陥りかねない。いずれにしてもここから構想される都市像は結果的に茫洋としたものに止まらざるをえず、これがいわゆる地域における個々の事情を捨象した都市の画一化を促



す一因になったとも考えられる。

近年、一部の自治体では都市景観のコントロールを制度化している<sup>15</sup>。都市景観といったものは美的感性に基づいて批評されるものであって、これは明らかに主観的な価値に依存し、客観性のある物理的なデータに容易には還元されえない性格を有している。都市とは優れて価値観に依存する概念であることを忘れてはならない。歴史の風雪に耐え、頑なにその姿を守り続けている街に、多くの人々が何がしかの魅力を感じることがあるとすれば、このような主観的な価値も都市における重要な考察の対象になりうる。さらにいえば、そもそも人々の抱く都市像は千差万別である。すなわち性別、年齢、職業、あるいは都市での日常生活、余暇の過ごし方といった点から考えても、人々が都市に求めるものは様々である一方、都市は他の都市との関連から都市のありよう、位置づけが決定されるという側面を持っているのである。

現実の都市は、このような多様な価値観にさらされながら存在しているのである。客観的な評価基準といった容易に物理的なデータに還元される分析からは都市の事実は断片的につかめるものの、都市を総体として捉え、その実態を一意的に描き出すことはそもそも困難といわざるをえない。このように考えると、目指すべき都市像を設定するに際し、「どのような評価基準を設定すべきか」という問題設定は、必要条件ではあるものの十分条件とは認められないのである。地域の実情に即した考察を都市制度設計に織りこまず、機能評価を基準に都市のあり方に関する認識が断片的に捕捉されるにとどまったという事実はまた、都市行政の目標に目指すべき都市像が措定されなかったことを意味している。その結果、都市計画制度が事実上、規制のみを根拠としたツールしか持たなかったことと併せて、従来の都市行政が都市形成に本質的な部分で寄与せず、管理的な色彩を強めるだけにとどまったと考えられる。

---

### 中央省庁割拠型の都市行政

都市計画制度がツールとして自己目的化するとともに、都市行政が管理志向の極めて強いものとなったことは、実は行政機構のありようと深く関連している。地方分権の議論などでも指摘されるとおり、現在の行政機構は中央省庁を頂点とするピラミッド構造を築くとともに、個々の事業分野においては所管官庁が実質的に地方自治体の意思決定を掌握し

---

<sup>15</sup> 例えば、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例（条例第6号）」（1994.1.1施行）。同条例では「美の原則」を定め、それに基づく「美の基準」を別途設けている。

ている中央省庁割拠型となっている。例えば公共事業についてみると、地方の単独事業であっても中央省庁の定めた基準をみたした事業ならば、国による一定割合の財源補助が保証されるが、その代わりに上位階層の組織の関与が強く働き、地方が自らの自己責任のもとに事業を行う自由が奪われる構造となっている。つまり地方自治体の事業であっても計画内容の質から財源措置にいたるまで、中央省庁による強いコントロールの下で事業が遂行されるよう、行政機構は組織されているのである。日本の都市形成において、こうした中央省庁割拠型の行政による弊害が大きく顕現したと考えられる。

都市計画法の場合、計画決定手続きにおける許可、承認等の権限の多くは大臣または都道府県知事に委ねられており、とくに都市形成に大きく影響を与える一定規模以上の開発行為についてはその傾向が強い。これは多くの都市形成に関わる事業の質が、中央の定めた基準によって均質化しやすいことを意味している。とりわけ政府がシビルミニマムの底上げを意図し、「国土全体の均衡ある発展」などを掲げた時、管理志向の強い都市行政を通じて、結果的に都市は画一化の道を辿ることになるのである。

また日本の都市行政は、いったん都市計画決定がなされたはずの開発事業をいざ実行するに移すという段階で住民の組織的抵抗に遭い、速やかに工事が施行できないという事態にたびたび陥る。一方で住民参加がいくら叫ばれても、その実態は政策の立案につなげるどころか苦情処理で手一杯という現場レベルでの問題点が指摘される。これは、個々の都市形成において市街化区域の線引きを効果的に実施できなかったように、地域の自治体、すなわち市町村が都市計画の策定に際しイニシアティブをとれていないことに起因すると思われる。そもそも市町村は機関委任事務を執行することが主たる業務であると位置づけられていたため、中央主導で決定された計画の内容に修整や変更を加えられなかったのである。実際、表-5のように中央省庁割拠型の行政機構は、各省庁ごとの所管事項を対象として都市計画に関わる現場の行政事務を 46 もの法律により縦割りで拘束しているのである。

首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律	特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法	都市緑地保全法
近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律	鉄道事業法	下水道法
災害対策基本法	軌道法	都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律
大規模地震対策特別措置法	土地収用法	公営住宅法
公有地の拡大の推進に関する法律	公共用地の取得に関する特別措置法	宅地建物取引業法
農住組合法	建設業法	積立式宅地建物販売業法
水資源開発公団法	測量法	不動産特定共同事業法
地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	河川法	農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法
大気汚染防止法	公有水面埋立法	地方住宅供給公社法
自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における裁量の削減等に関する特別措置法	水害予防組合法	住宅地区改良法
水質汚濁防止法	砂防法	宅地造成等規制法
騒音規制法	地すべり等防止法	建設基準法
振動規制法	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	建設土法
湖沼水質保全特別措置法	海岸法	建設機械抵当法
特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	租税特別措置法
浄化槽法	運河法	幹線道路の沿道の整備に関する法律
特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律	道路法	道路の修繕に関する法律
漁港法	踏切道改良促進法	北海道防寒住宅建設等促進法
水産資源保護法	共同溝の整備等に関する特別措置法	特定多目的ダム法
エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法	電線共同溝の整備等に関する特別措置法	高速自動車国道法
石油パイプライン事業法	道路整備特別措置法	道路交通法
採石法	首都高速道路公団法	地域振興整備公団法
砂利採取法	阪神高速道路公団法	交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法
電気事業法	本州四国連絡橋公団法	タクシー業務適正化臨時措置法
ガス事業法	地方道路公社法	交通安全対策基本法
中小企業団体の組織に関する法律	都市計画法	生産緑地法
中小企業等協同組合法	集落地域整備法	民間事業者の能力の活用による特別施設の整備の促進に関する臨時措置法
中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律	被災市街地復興特別措置法	大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法
道路運送法	駐車場法	産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律
港湾法	土地区画整理法	水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律
	都市再開発法	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律
	大都市地域における住宅及び住宅地の供給促進に関する特別措置法	
	新住宅市街地開発法	
	新都市基盤整備法	
	住宅・都市整備公団法	
	流通業務市街地の整備に関する法律	
	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法	

表-5 機関委任事務に関する建設省所管法律 <sup>14</sup>

## 縦割り組織の弊害

ここで中央省庁割拠型の行政機構において、縦割り型の組織による弊害も指摘しておくなくてはならない。1985 年までの都市形成期において都市行政は、都市部の拡大のコントロールを目指してきたが、都市に関連した行政権限の及ぶ範囲は都市計画法によって定められた都市計画区域に限られる。したがってそれ以外の周辺部、具体的には農地や港湾地域などは他の省庁の管轄区域と位置づけられ、それゆえ都市行政とは異なる発想によって土地、空間の利用が誘導されてきたのである。（図-9 参照）

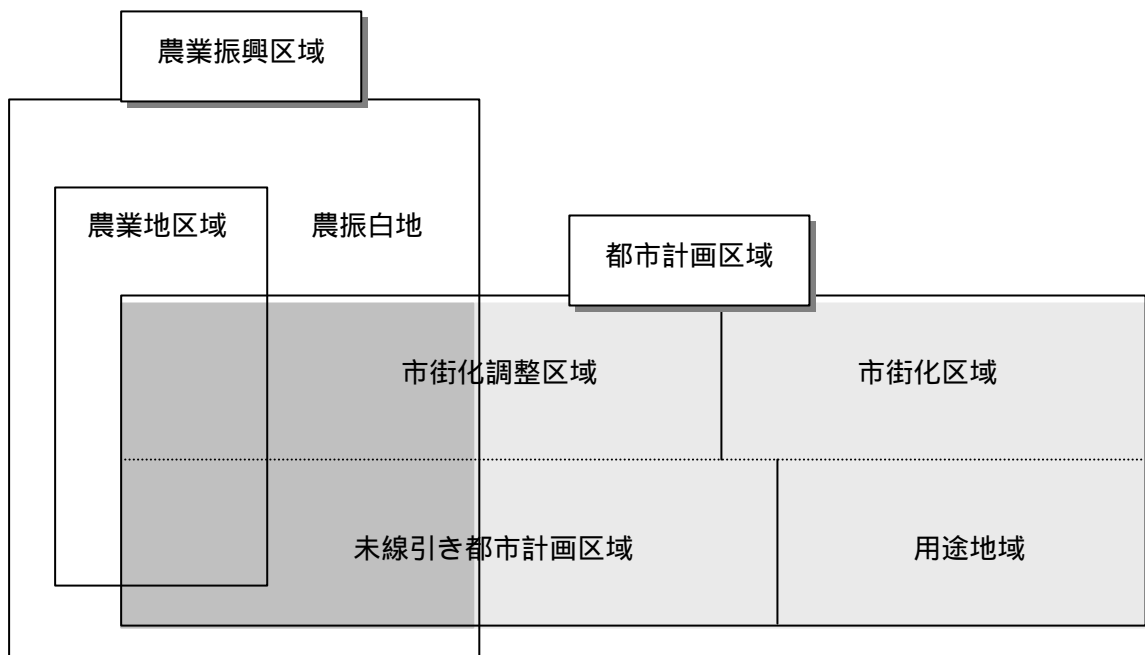


図-9 都市計画区域と農業振興区域の重複

このように行政機構が中央省庁割拠型のうえにさらに縦割りになっているため、計画段階においては日常的に、複数の省庁間の調整を念頭にした作業を見込まざるをえない。これは業務を不効率とするばかりでなく、地域の土地利用を地域に即して中長期的、かつ一体的に計画する上での大きな障害となると考えられる。したがって本来は各省庁が立案する具体的な事業を包括すべき上位概念が漠然とした内容に希薄化し、個々の事業を実態的に規定する拘束力を有するまでには至らなかったのである。

また省庁の縦割り型組織による弊害として、事業の硬直性がよく指摘される。本質的には同一の目標を志向する課題に対して複数の省庁による事業が重複しても、個々の事業は各省庁の権限の範囲内で独立しているため、事業の企画段階はもとより実行段階においても水平的に統合するという操作はなかなか採用されないのである。ここでは統合が容易にできないため、課題を有効に解決していくに際して必要な創造性が働かない要因になることを確認しておきたい。

## 第 部 新たな都市政策の条件

### 4. 都市政策と都市行政の目標

そもそも日本の経済成長はあまりにも急激であったため、高度成長期を中心として行政が都市形成をコントロールできたかと問われれば、根本的に無理であった、あるいはこの時期に求められた、質より量の充足という課題に対しては、管理指向の強い都市行政は効率的に機能した部分があったのかもしれない。しかしながら現在、日本を取り巻く環境の変化とともに都市政策に対しては都市の発展を通じて経済の持続的発展を促すことが求められるようになっている。したがって将来に備えるために必要な都市開発は何か、また都市開発において限りのある資源と財源の最適化をどのように図っていくかが、今後の都市行政における大きな課題として浮上している。

次代の都市においては、特に既存の大都市圏を構成している主要な都市であればあるほど、より一層多様な価値観、コミュニティが集積することが予想される。そうしたなかで都市に求められるのは、これらの関係が互いに調和し、そのなかから新たな経済活動が立ち上がってこられるような創造の場を提供することである。それゆえ、われわれとしては社会のイノベーションが絶えず図られるような都市形成を究極の目標として都市行政のあり方を構想する必要があると考える。都市行政は「誰が、どのような目的のために、何を行うべきなのか」という原点に立ちかえて、都市形成を適切に誘導できる都市政策を導き出すことが現在、強く求められているのである。

#### 4 -1. 都市政策の課題

##### 都市像のリアリティ

日本の都市行政が都市形成に効果的に寄与することがなかった要因をふまえて考えれば、求められる都市政策は、「目指すべき都市像を設定し、それを具現化していくための方策」と表現することができる。政策の有効性が保証されるためには、設定される都市像は現状の都市をふまえた将来ビジョンとしてリアリティを有していなければならない。リアリティを有しているとは、都市像が都市の成り立ちの過去から現在にいたる経緯と整合性があること、すなわちその都市の形成を誘導してきた要因をふまえて構想された将来ビジョンと見なすことが可能である、ということである。

都市を抽象的に捉えるならば、「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてそのく

カタチ<sup>16</sup>が決定されている」と認識できる。都市像がリアリティを獲得するには、まずこの認識から出発しなければならない。しかしここで注意すべきは都市が社会をより良く反映するための条件とは何か、という条件限定的な発想をしてはいけないということである。これは客観的な基準を設定するという発想に直ちに接続し、従来の都市行政のように、管理指向の強い計画行政へと歩ませてしまう危険を内包しているからである。

そうした事態に陥ることを未然に防止するためには、都市を漠然とした評価基準から眺めるのではなく、「都市はそれを器とする社会の反映」という認識を前提として、社会のありように応じて都市の<カタチ>も変化するという、両者の動的な関係に注目のうえ都市を構想することが重要な課題となる。変化の速度は社会の特性によって一様ではないが、社会の変化に都市が対応できない事態が想定できるとすれば、極論ではあるが都市の存在根拠自体、失われることもありえよう。都市像にリアリティを持たせるためには、都市形成のダイナミズムに即して考察するという視点に立つことが重要なのである。

---

#### 公共との応答

現在、都市に多くの人口が集中する、いわゆる都市型社会の到来が世界的に進行しており、経済活動は必然的に都市に集積するようになる。とりわけ各地の主要都市においては、国際化する経済活動の拠点としての機能的な位置づけが高まれば高まるほど、多くの文化が交流、あるいは定住する舞台としての機能の向上が要請される。それゆえ主要都市であればあるほど、それが器とする社会は多様な形態とならざるをえず、都市形成のダイナミズムも同時に、複雑で容易には捕捉しがたいものとなることが予想される。ここにおいて従来の量的充足を目標とした方策では対処できない局面を都市行政が迎えるであろうことは想像に難くない。

そこで「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてその<カタチ>が決定されている」という認識に立ち戻って考えるならば、都市像はリアリティを獲得していなければならないとともに、社会を反映していなければならないことに留意しなければならない。

「社会を反映する」とは、より精緻に表現すれば、「社会を構成している集団をそもそも社会化しているルールを、都市はその<カタチ>に構造化する」ということである。「社会化

---

<sup>16</sup> 都市は建築物やインフラといった構造物などの物的な要素のみによって捉えられるべきではなく、その都市を器としている社会に通底する価値観といった主観的な要素も反映されていると見なければならない。よって、これを都市の<カタチ>と表現した。

しているルール」は「公共の規範」と言い換えてもよいが、要するに都市像にとって公共の理解を獲得しているか否かは極めて重要であるといえよう。

したがって社会、およびそれを器とする都市の多様化を前提とした場合、都市行政においては今後、都市を都市形成のダイナミズムに即して捉えたうえで、社会を構成する集団の価値観、あるいは多様な主体の意志を調整し、それらの間に最適な均衡を逐一図っていく操作が求められているのである。この調整、あるいは公共との応答を可能とする方策が都市政策立案過程において従来にも増して不可欠になっていると考えられる。

---

### 公共の意思決定過程と公共との応答との関係

公共との応答を可能とする方策を模索するうえでは、公共の意思決定についての議論を看過することはできない。すなわち日本には元来、公共に関する事項はすべからく「官に任せる」のが暗黙の了解があり、それゆえに応答すべき公共すなわち市民社会が育っていないため、公共との応答は不要ではないかという主張である。確かに従来は都市行政に市民が公共を意識することも、あるいはこれに積極的に介入することもなかったのかもしれない。しかしその一方で、公共領域における従来の意思決定過程が中央省庁に委ねられ、都市形成が中央省庁割拠型の行政機構を経てマニュアル化されてしまったことと相互補完的な関係にあるといえないこともない。

そこで市場主義経済が全盛を迎えるなか、公共領域の意思決定は市場が行政機構に代わって果たすべきだという議論が説得力を持ちつつある。その根拠は、従来の都市行政による管理指向の強い都市計画制度はツールとしての有効性を持ちえないことはもはや明らかであるので、都市形成における様々な利害調整は市場を通じて実施するほうが望ましいというところに求められる。これは、たとえば都心部のオフィス開発において、容積率は根拠に乏しい規範的な理由から一律に規制するのではなく、開発事業の経済原理が働く市場によって決定される方が合理的であるという主張となる。

しかし、公共の意思決定を市場による調整、あるいは行政機構による一律の規制のどちらに委ねるにしても、都市政策の立案過程において公共の理解を獲得することとは別の議論であることに注意しなければならない。

都市政策の立案過程における公共の意思決定について、ハーバーマス<sup>17</sup>の主張をもとに

---

<sup>17</sup> ユルゲン・ハーバーマス (Jürgen Habermas 1929 ~ ) ドイツの哲学者、社会学者。「コミュニケーション的行為の理論」[邦訳未来社、同下巻(1987)]にて「システム」「生活世界」について論述。

考察する。ハーバーマスの考える社会のありようについては、花田達朗の説明<sup>18</sup>を次のようにとりまとめた。

＊

＊

＊

社会のありようをハーバーマスに依って考えるならば、社会は「システム」と「生活世界」という二つの行為領域から構成されている<sup>19</sup>。「生活世界」とは元来、家族や隣人関係といった私的な領域の自由なアソシエーションを母体とする公共領域のことで、現在はマスメディアやインターネットによって媒介され、広く大衆社会として社会化している。「システム」とは「生活世界」の利益を代表する集団要素から生まれたもので、現在は高度に分化して国家行政と経済から成るサブシステムを構成している。一口に公共領域という場合、これは「生活世界」を指すものと思われるが、ハーバーマスは 20 世紀における社会の病理は、本来両輪である「システム」と「生活世界」の要素間の関係が「システム」のみが一方向的に肥大化することから引き起こされていると述べている。

＊

＊

＊

経済がグローバル化しつつあるなか、公共の意思決定を市場に任せることに確かに一定の意味があると思われる。しかしながら社会のありようについてハーバーマスと同様の観点から眺めれば、公共領域の意思決定機能としてふさわしいのは市場か、行政かという問題は、「システム」の領域における議論に過ぎない。したがって都市政策が公共の理解を獲得するためには、「システム」の議論の盛り上がりと同時に「生活世界」という市民社会を代表する公共領域についての議論についてもより真剣に耳を傾けるべきであると考え。

近年、都市計画の議論に「市民参加」の重要性が説かれている。その意図するところをハーバーマスに従って解釈すれば、

「社会がいかに多様化し、複雑になっても、一人一人の市民による自由なアソシエーションが一つのコミュニティとして社会を構成するアクターとなりえたときに初めて、都市形成のダイナミズムは正常に起動する。」

ということになるであろう。すなわち公共との応答を図るということは、市民自らがこのようなコミュニティに帰属した場合、都市形成の正当なアクターとして位置づけられる制度としての都市政策のなかで実現されなければならないと考える。また市民は、従来のよ

---

<sup>18</sup> 花田達朗「メディアと公共圏のポリティクス」東京大学出版会 1999 年。29 頁以下を参考にした。本稿 56 頁図-i: 同書 39 頁図 1 を簡略化。

<sup>19</sup> <資料 B> (本稿 56 ~ 57 頁) 参照。



うに「公共のことはお上任せ」という態度ではなく、都市形成の場に積極的に参加することによって、自ら都市に対峙することが求められているのはいうまでもない。

以上、従来の都市行政において軽視されていた事態をふまえ、今後の都市政策の課題を考えると次の２点が指摘できよう。

目指すべき都市像の設定において、「都市をどのように捉えるべきか」という視点、すなわち都市形成のダイナミズムに即した都市の考察を行なわなければならない。都市像は茫洋としたものではなく、あくまでも将来にわたってリアリティのあるものとして捕捉される必要がある。

「システム」のみの議論に終始することなく、都市形成における公共領域は、市民社会を代表する「生活世界」を前提としなければならない。かつ、この公共との応答を可能とするシステムを社会の中に埋めこみ、公共の意志を反映した都市形成のダイナミズムを正常に起動させるための方策として都市政策を確立することが求められる。

#### 4 -2. 都市政策の実効性

都市政策の実効性を高めるためには、都市政策に求められる要件の充足に加え、その都市政策を企画、立案のうえ、実行していくアクターをどのように組織するかということも極めて重要な課題である。意図したように都市形成が誘導できない、あるいは計画に実行力が伴わないといった従来の都市行政の限界は、政策がリアリティと公共との応答を可能とする方策を持つことによって少なからず解消されると思われる。このような都市政策を実践していく都市行政は、従来の行政機構に沿った組織によるものではなく、公共との応答が適切に図れるように再編されるべきであることには議論の余地はないと思われる。

一般に行政機構の改革という問題については、小さな政府の実現を求める観点から地方分権の推進が多くの論者から指摘されている。本稿の文脈に即してこれを解釈すると、先の「都市はそれを器とする社会の反映」という認識から考えても、都市はそれを器とする地域社会に立脚するものであることは明らかである。よって都市形成のアクターとしての行政組織は、地域社会に密着して存在することが望ましいということになる。これは他の先進国の都市においては地方政府に都市政策、行政についての権限が委譲されている事実からも明らかである。

しかしここで留意すべきは、中央省庁を頂点とする行政機構を解体すること自体、都市

形成に関わる開発事業における負担と受益の関係の問い直しに否応なく焦点を当てるきっかけとなるということである。従来の行政機構による事業は、財源の調達において国と地方が相互に負担しあう制度になっているが、地域社会に即した行政組織に意思決定権限を委譲した場合、現行の制度では地域における負担と受益の関係を合理的に調整できなくなることが予想される。そしてこれは地方行政の財源自体、地方交付税などを通じて国に大きく依存している制度そのものの是非を問うことにもつながると考えられる。

都市政策が公共との応答を通じて理解を獲得するには市民を都市形成の正当なアクターとして位置づけなければならない。これは負担と受益の観点から見れば、自らの負担によって都市は経営されていることが市民にとって実感できなければ都市における社会の公共性は実現されえないということを意味している。権限が委譲される地域の行政にとって、開発事業の負担と受益の関係を明らかにすることは都市政策の実効性を高めるために回避できない問題なのである。

このように考えると、都市政策の実効性を高めるためのポイントは、次のとおり要約することができる。すなわち、

都市はそれを器とする地域に根差している限り、地域の公共との応答を図ることが可能な行政組織が必要である。すなわち公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されることは当然である。そして都市政策の実効性を高める上で必要な公共の理解を獲得するためには、都市開発に関わる負担と受益の関係を調整できる都市形成のアクターが地域社会の公共の場に適切に組織されることがなによりも重要となる。

## 5. 都市形成のダイナミズムについて

それでは社会は一体、都市の〈カタチ〉にどのように反映し、動的な関係をつくるのだろうか。影響を与える因子としては、次の二つの要因が考えられる。

一つは産業、経済の要因である。これは都市基盤のありかたに働きかけ、都市の輪郭を決定する。またこの要因は資本主義経済社会のもとで、徐々に都市に高い経済的生産性を求めることになった。ニューヨークを始め 20 世紀以降に多くの都市が形成されたアメリカにおいては、中心部の高層化、グリッドパターンの街路、都市間ネットワークとしての高速道路網など、まさにこの要因が大きく作用して都市の輪郭が構築されたといえることができる。産業、経済の要因が都市に求めるものは、詰まるところ、都市の経済的生産性の向上に資する効率性である。そして効率性は往々にして機能的な形態を身に纏わせる。実現には至らなかったものの、このような機能的な都市像のオリジンとして、パリの中心部の再開発計画を念頭に置いたル・コルビュジエの「300 万人の現代都市」<sup>5</sup>を指摘することができるが、産業、経済の要因は「300 万人の現代都市」に見られるように、普遍的な空間の追及につながるものといえる。

もう一つの要因は地域性、継続性といった要素であり、具体的には都市が既に有している歴史、環境、風土といったものである。これらは都市にとって固有であるがゆえに、ヨーロッパの小都市のように古くから存続する都市において、その〈カタチ〉を永続的に規定している。いいかえれば、都市はそれが包含する社会の歴史を見事なまでに〈カタチ〉に刻印しているのである。これらの要因は産業、経済の要因が求める普遍性に対して特殊性といえるであろう。

このふたつの要因が相互に影響を都市に与え、都市の〈カタチ〉に反映していると考えられるが、その事例としてパリのグランド・プロジェクトを見てみたい。

### 5 -1. パリのグランド・プロジェクト

#### プロジェクトの概要

グランド・プロジェクトとは 1980 年代を通じて実施された国家事業による都市開発事業で、パリの全域にわたって展開されている。19 世紀のオスマンによるパリの改造計画やパリ万国博覧会以来の規模を誇るとともに、将来のパリの都市像を見据えて新たな都市機能を付加することを試みている。歴史性豊かな街並みに新しいパリの表情を付加するこ

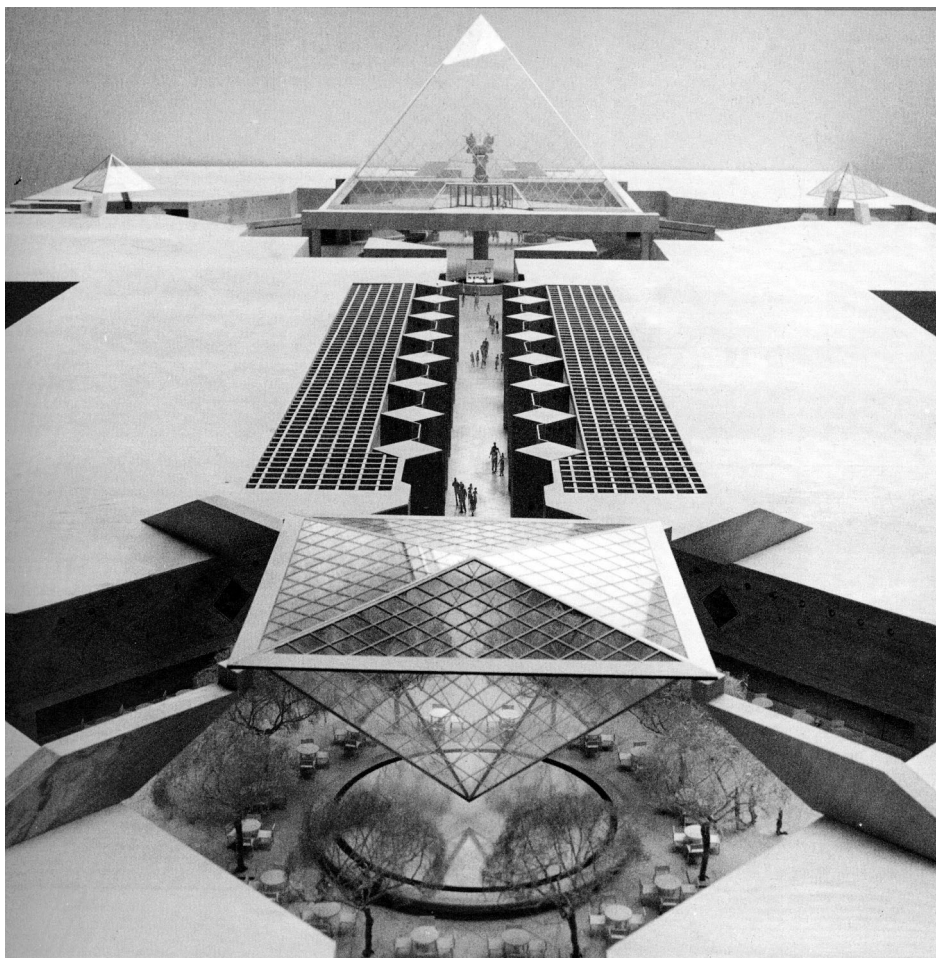
とに成功したプロジェクトともいえよう。

グランド・プロジェクト<sup>20</sup>は個別の9つのプロジェクトからなる。

A. 博物館

：オルセー博物館

：グラン・ルーブル（ルーブル博物館の拡張計画）



A- :グラン・ルーブル（ルーブル博物館の拡張計画）

<sup>20</sup> グランド・プロジェクトに関する資料写真は、「特集 ビッグ・パリ」SD 1987年5月号鹿島出版会 から抜粋。

## B.ラ・ヴィレット地区開発

：科学産業都市

：ザ・パーク

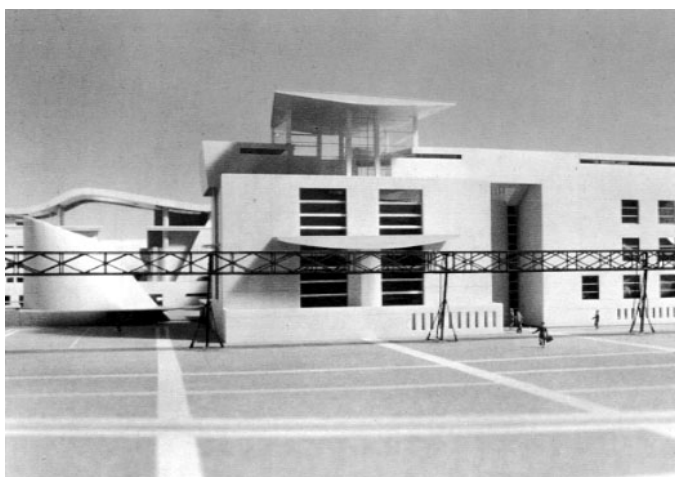
：音楽都市



B- , :ラ・ヴィレット:パリの北東端の住宅地と郊外工業地の中間に設けられた大規模文化センター。アトラクションとインフォメーションを集約し、科学の産業の啓蒙を行なう。



B- :科学産業都市は科学研究や先端テクノロジー、特にフランスの産業についての知識を啓発し、それらのフランスにおける経済的、社会的な役割について啓蒙するためのセンター。



B- :音楽都市は、マドリッド通りにあった音楽アカデミーを移転した施設である。パリ地域の音楽施設の拡充、音楽教育施設の創設を通して音楽教育を活性化させることが目的である。

### C.パリ中心および東部のプロジェクト

- ：テット・デファンスと国際交流センターの建設
- ：新大蔵省の建設
- ：バスチーユ・オペラ座の建設
- ：アラブ世界研究所



C- :テット・デファンスと国際交流センター：パリの都市の軸線を損なわず、新しい凱旋門に見立ててモニュメンタルな建築物を配する都市計画省と CICOM が入居する CICOM はコミュニケーションと情報の現在・未来の重要性を PR する組織である。未来の都市パリを先導するプロジェクトといえる。



C- :新大蔵省:パリに散在していた諸部門を統合する。



C- :バスチーユ・オペラ座：叙情芸術の発展、新社会層に対する機会の提供が目的。

純粹に都市計画の観点から見れば、このプロジェクトはパリの東西軸の強化および中心部と東部との均衡を回復させるという都市整備に貢献するものといえる。しかし見落としではないのは、都市構造の機能的な充足にとどまらず、このプロジェクトの場合、社会生活やその一要素でなければならない文化的側面を捉え、その再活性化に主眼を置くものであったという点である。それゆえ、実現に向けてのインセンティブが市民各層においても高まったのである。このプロジェクトと同様にパリを舞台としつつも、結局実現されることのなかったコルビュジエによる「300万人の現代都市」計画が、なにゆえリアリティを持ちえなかったのか考察してみることにしよう。

---

### 「300万人の現代都市」とグランド・プロジェクト

コルビュジエが当時、「300万人の現代都市」の計画を通して次世代の都市像として描いたものは、産業技術によって裏付けられた均質的な建築と、光、空気、眺望という機能に特化されたオープンスペースとしての人工的な自然環境とがまさに機能的に配置される空間であった（図-10 参照）。それはまた、＜都市計画を考える方法は、自然の条件の再配置にある＞と彼が呼んだ神話を視覚化したものであり、「どの家族も皆、光と空気と広がり欠缺くようなことは金輪際ないように禁じなければならない」という主張に基づく空間であった<sup>21</sup>。産業社会のギフトとしての機械技術と自然の恵みとを最大限に平等に享受するという主張に基づき、彼は前技術的で非衛生的な一切の市街地と少数の歴史的象徴性や記念性を有すると考えられた建造物以外の全ての歴史的街区を除却する、幾何学的、機能的で全体主義的空間を感じさせる都市を構想したのであった。

---

<sup>21</sup> ル・コルビュジエ著「アテネ憲章」（SD 選書 102）鹿島出版会 1976 年。

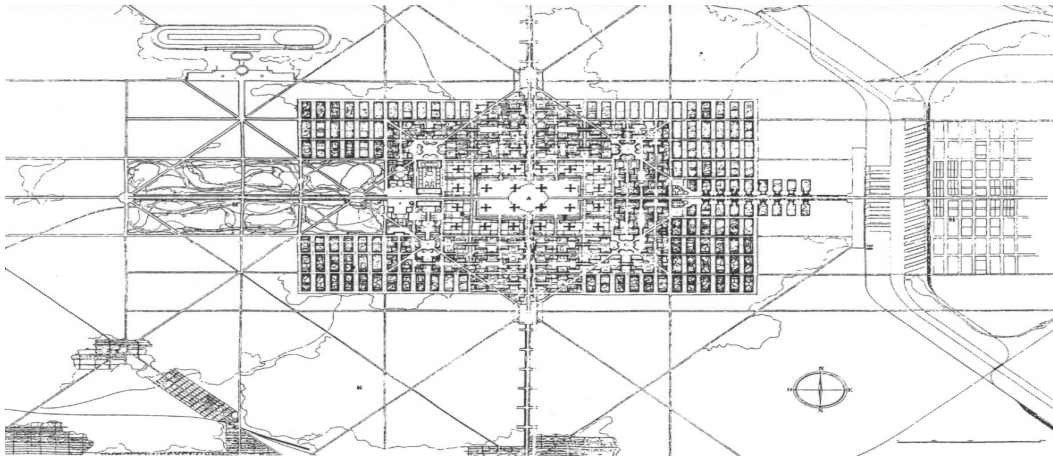
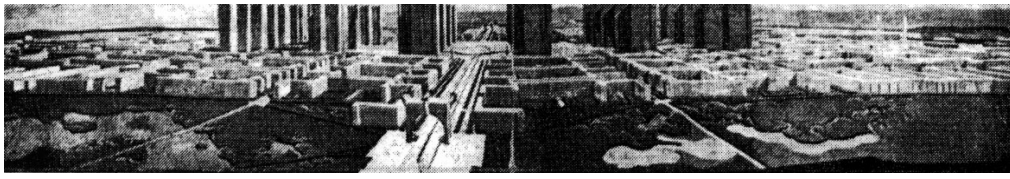


図-10 「人口 300 万人の現代都市」<sup>11</sup>

コルビュジエについては一般に、機能的な空間表現を行った合理主義の建築家と評価されているが、都市計画においてももちろんその能力はいかなく発揮されている。しかしコルビュジエが社会のありようを全く無視していたかというとはそうではなく、先の彼の主張に見られるように極めて自然主義的かつ人道主義に基づく思想から社会と捉えていたのである。もっとも、それは残念ながら楽天的な思想でしかなかったため、計画は非現実的なものとししか認められなかったと考えられる。

コルビュジエが主導者の一人であった CIAM<sup>22</sup>のまとめた 1933 年のアテネ憲章<sup>23</sup>からは「歴史的、文化的背景の相違や政治体制の違いを超えて、世界の隅々まで普遍的に妥当する都市計画」という当時の建築家によるテーゼが見出されるが、ここに当時の CIAM の主導者が政治的にフリーに都市を構想しようとしたことが窺われる。つまりコルビュジエにとって、都市は最終的には造形的な問題であって、地域の社会問題ではなかったのである。ここにコルビュジエの描く都市像が実現に至らなかった一因として、パリにおける公共の理解を獲得しえないものであったことが推定されるのである。

一方、グランド・プロジェクトの場合、都市中心部の開発を単に都市基盤の充実のみによ

<sup>22</sup> CIAM: (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) 近代建築国際会議。

<sup>23</sup> アテネ憲章: 1933 年に開催された CIAM の第 4 次大会で CIAM の見解が集約された宣言がなされた。18 カ国、33 都市の分析に基づいて、総則、都市の現状、危機と対策（住居、余暇、勤労、交通、都市の歴史的遺産）結論から構成され、結論の要点は、住む、働く、楽しむ、往来するの 4 機能に都市計画の鍵があるという主張である。



って図るのではなく、同時に文化開発の場を都市に埋め込むことが政治的な課題として掲げられていた。これは文化、芸術の都といわれるパリだからこそ、文化は市民によって担われなければならないという意味において、都市空間のなかに市民の主要な仕事と、遊びの対象とした諸施設を配した都市環境を創出することが目標とされたといえる。すなわち都市における文化の開発、あるいは再発見が市民にとって社会的な目標であると同時に、都市における中心機能の新たな高度化に資するという理解が、公共のコンセンサスを得ることによってプロジェクト推進の一因となったと考えられるのである。

「300万人の現代都市」とグランド・プロジェクトの事例から、都市形成のダイナミズムにおいて都市の〈カタチ〉の決定に影響を行使する二つの要因の織りなす関係についてももう少し考えてみたい。

## 5 -2. 都市形成のダイナミズムの動因

ここで二つの要因について繰り返せば、産業、経済の要因は都市の輪郭を規定し、それゆえ産業、経済の構造変化に合わせて都市の姿は変容するものであり、空間的には、この要因は機能性、普遍性を志向するということができる。そしてその変容の速度は昨今の産業、経済の変化の特徴から、特に都心部においては局地的にその速度が速い場合がある。一方、地域性の要因は環境、風土といった要素として都市にとってすでに固有なものであり、さらに歴史、文化といった要素と関連して都市に持続するものである。すなわち都市を潜在的に規定しうる、いわば開発ポテンシャルとして影響すると考えられる。そして空間的には特殊性が志向されると述べた。したがって二つの要因は空間的な性質としては全く正反対であるが、この正反対なところに実は現実の都市形成のメカニズムが起動し、都市と社会の動的な関係が生じると考えられるのである。

正反対な二つの要因は、例えていうなら、ちょうど正反対の力を物体に同時に作用させるとその物体は回転するように、まさに都市を社会の変化に合わせて動かしているのである。回転はエネルギーを生じるが、このエネルギーが都市形成の独自性を育み、都市形成の動因となるものと考えられる。(図-11 参照)そして、その回転の具合は都市、地域によって二つの要因をどのように取り込むかによって異なるが、ここに生じる回転エネルギーの大小が都市形成のダイナミズムの大きさに影響を及ぼすと考えられる。そしてダイナミズムが大きいほど、都市の独自性は確固としたものになると観念される。

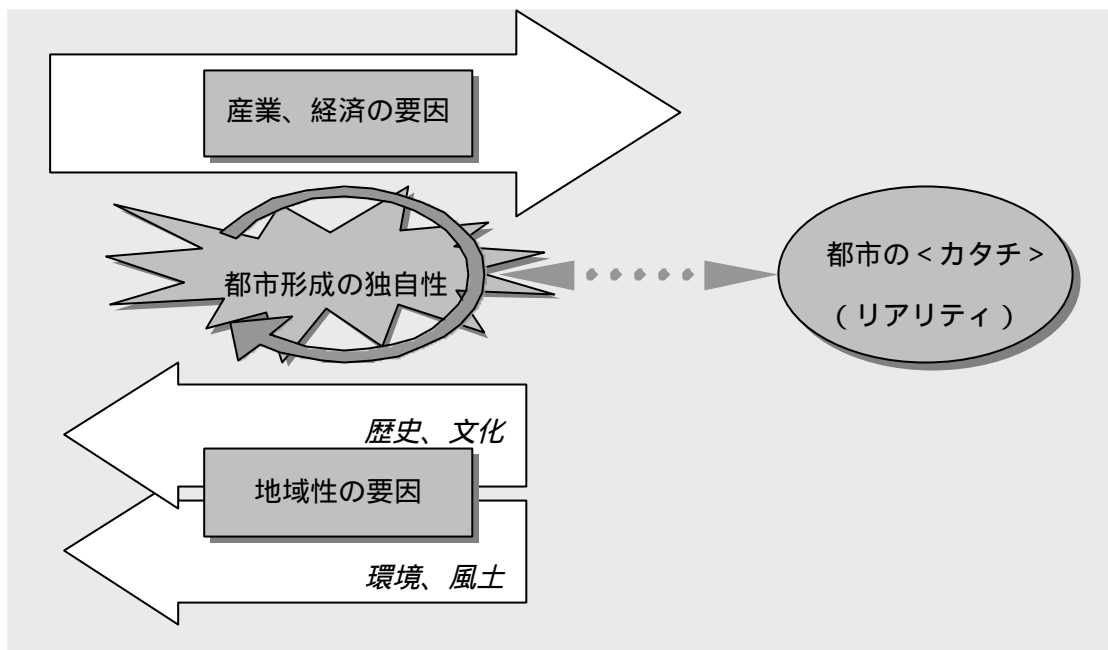


図-11 都市の形成ダイナミズム

都市の規模が拡大すれば、社会はより多様な価値観の集合から構成されることになり、都市形成における地域性の要因は容易に抽出できない事態も考えられる。しかしそこに住み、働き、あるいは訪れる人々に対して「その都市とは何であるか」という問いを発したとき、都市が明確な回答を個々に与えることができるならば、都市は存在意義を獲得し、多様な価値観の集合を繋ぎとめる地域性の要因を見出すことができるであろう。このような回答を個々に導き出すために、公共との応答は不可欠であると考え。パリの場合、芸術的感性を都市の文化に持続させることこそ、パリという地域社会のコンセンサスであるのは誰にとっても明白であり、これを政治的な課題として明確化したうえで都市政策のなかに位置づけたことがパリの新たな都市形成の独自性を発現させることになったのである。都市の独自性は「300万人の現代都市」のように、たとえその構想がどんなに独創的であっても、天才によって閃くものではなく、実現のためには都市形成のダイナミズムに即した地道な都市政策がなくてはならないのである。

## 6. 都市形成のアクターと事業のデザインについて

「もし今後、10年間何もしないでいたら、都市パリの発展を望むことはできない。」これは1982年1月29日、当時の大統領であるミッテラン氏が建設業大会の席上で、自ら指揮するこのグランド・プロジェクトの基本方針を述べた一節であり、パリの新たなイノベーションに向けて国家を挙げて邁進していくという決意表明であった。この決意のもとに、グランド・プロジェクトには1985年度の国家予算の0.4%にあたる150億フランの国費が5ヶ年にわたって投入された。

ここで重要なのは、グランド・プロジェクト推進のために12名からなる建築・都市大事業各省連絡協議会が組織されたことである。この組織は首相執務室と直結し、実行予算や、経費の決定、進捗状況のチェックおよびスケジュール管理の権限が与えられるとともに、全てのプロジェクトを統括する一方、個々の建設事業の執行については各公共事業体に委託された。さらにこの組織は、プロジェクトに関連する法制上の処理や、運営機構の策定、情報サービスや広報などの業務を担当するなど、プロジェクトの推進にあたってはコーディネーターとして機能したのである<sup>18</sup>。

都市政策の実効性を高めるには、日本の場合、中央省庁を頂点とする行政機構を解体・再編すべきと先に述べたが、フランスにおいても同様に、都市政策の実効性を高めるための戦略的措置として、グランド・プロジェクトでは通常の行政機構とは別に各省連絡会議が設けられた。この組織に与えられた役割は極めて重要なものであったにもかかわらず、事業の実施段階とは切り離されていることには留意する必要がある。

本章では都市政策の実効性を高めるために、このような戦略的な行政機構を組織した場合、具体的事業における主たる役割とは何か、また都市形成に関わる他のアクターとの関係はどうあるべきかについて、ドイツのIBA エムシャールパーク・プロジェクトを事例に考察してみたい。

## 6 -1. 地域開発としてのIBA エムシャールパーク・プロジェクト

### プロジェクトの概要

エムシャール地域は世界最大規模を誇る産炭地域で、人口約500万人からなるルール地方の北部に位置する。プロジェクトエリアであるエムシャール川流域は、17の市を含み流域の人口は約200万人、面積は840km<sup>2</sup>である。エムシャール川流域は工業化が推進される前は、人口密度の低い低湿地帯であった。1837年以降に始まる工業化によって瞬く間に開発され、世界最大規模のルール工業地帯の一角を担うようになる。しかしこの地域にはもともと地方都市を育んできた文化はなかったので、急激な工業化がこの地域にもたらしたものは、「集落と産業拠点、および社会資本の無秩序な集積」による都市形成と「炭坑労働者と石炭貴族」という2層分化した産業・経済構造であった。地元の地方自治体は拡大成長する石炭鉄鋼業に大きく依存しつつ独自の政治文化を発展させたが、結局それを伝統として地域に根付かせることはできなかった。エムシャール川流域はまさに「ドイツの近代化を生産面で支えるべく開発されたプロシアのコロニーともいうべき地域」であったのである。

IBAエムシャールパーク・プロジェクト（以下、IBAプロジェクト）は一言でいえば、産業構造の転換により衰退したドイツ南部のエムシャール地域の活性化、産業振興を目的としたもので、プロジェクトの目標として次の5つのガイドラインが設定されている。

- A. エムシャール・ランドスケープ・パークの整備<sup>24</sup>
- B. エムシャール川水系のエコロジカルな改造<sup>25</sup>
- C. 産業施設の再利用<sup>26</sup>
- D. 職場（雇用）の確保<sup>27</sup>
- E. 新しいクオリティを持つ住居の整備<sup>28</sup>

ここで強調しておきたいのは、IBAプロジェクトは個別に計画され、事業化される5つの

<sup>24</sup> 都市間に存在する広大なオープンスペースを利用して、魅力的な風景と整った都市景観を軸とした総合的なレクリエーション・保養地域（延長 350km）を整備する。以下、本稿 41 頁脚注 32 までの脚注説明は、東京電力株式会社「ILLUME」Vol.7No.2 第 14 号 1995 年より抜粋。

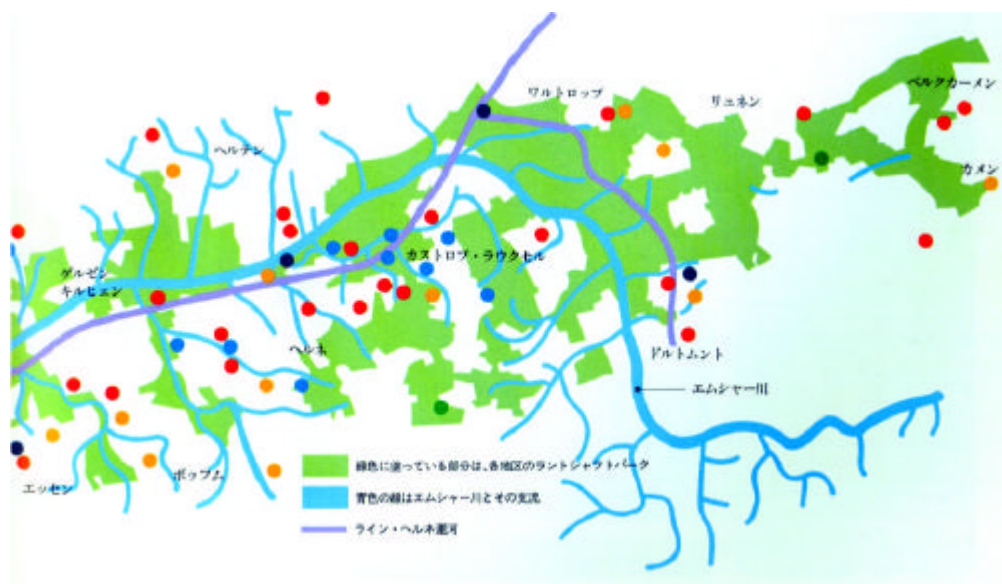
<sup>25</sup> オープン型排水路と化しているエムシャール川を地中化、汚水処理の分散化、そして地表部分の再自然化を図り、環境保全に優れ親水性に富んだ水路に改造する。

<sup>26</sup> 石炭、鉄鋼業の遊休施設を地域の歴史的遺産として維持保全することを通じて、地域の記憶をとどめるとともに観光施設に再利用する。

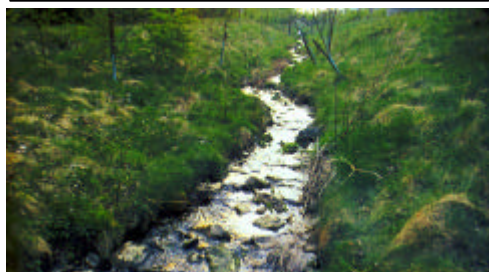
<sup>27</sup> 工場跡地、遊休施設に高度な商工業やサービス産業を設ける。新産業育成のためのインキュベーション施設などを誘致する。

<sup>28</sup> 既存の石炭、鉄鋼業関係の労働者の専用住宅を改修し、エコシステムを導入した新設の住宅を建設し、供給する。

ガイドラインの単なる総称ではなく、その目指す目標の本質は、かつてはコロニーでしかなかったエムシャー地域の都市形成を、現在の産業・経済社会の変化に即して改めて起動させるところにあるという点である。（下図 ～ 資料<sup>29</sup>参照）5つのガイドラインは有機的に関連しあって一つのプログラムとして機能するように構想されている。



:IBA プロジェクトのプロジェクト・エリア



:工場排水路を地中化し、再生された水路



:歴史的遺産としての工場  
地域の PR センターとして  
利用している

<sup>29</sup> 資料写真のなかの , , は東京電力株式会社「ILLUME」Vol.7 No.2 1995 年より抜粋。



:環境問題に関する研究所



:インキュベーションセンターの誘致



:改修、新設された集合住宅  
敷地内に高齢者用住宅や、  
コミュニティセンターなどを  
併設している。

IBAプロジェクトは雇用対策と新産業振興のための産業政策である一方で、地域の環境、風土の復興を図り、地域の文化を新たに創出する機会を発掘する地域開発政策という側面を持つ。先に述べた都市形成のダイナミズムから見ると、これは産業・経済の要因と地域性の要因の両方に刺激を与え、都市形成を適正に起動するための都市政策とみなすことができる。

またIBAプロジェクトは、州政府を含め17の自治体が同時に関連する広域的、かつ大規模な面開発事業なので行政の意思決定の輻輳化が懸念される。ここにプロジェクトの推進者としてIBA方式<sup>30</sup>の導入により、IBAエムシャーパーク社が民間会社<sup>31</sup>として設立された。

<sup>30</sup> IBA (Internationale Bauausstellung) 国際建築展の略であり、世界から広く叡智を集め都市を建設していく地域開発と、都市全体を会場と見立てた博覧会のエッセンスを合わせた一種のイベント的な事業である。国際建築展はドイツにおいて伝統的な都市開発事業として既に確立しており、1901年にタルムシュタット市で開催された展覧会におけるユーゲント・シュティール様式の住宅が始まりとされている。首都ベルリンを舞台に1910年「総合都市開発展」、1931年「ドイツ建築展＝“成長する家”展」、1957年「インター・パウ展覧会」、そしてベルリンの壁崩壊の直前、1987年には都市の荒廃を防ぐというインナーシティ問題の解決のために「ベルリン国際建築展」が開催された。いずれも10年以上の年月を費やす長期プロジェクトをそのまま<展示する>事業である。

同社はIBAプロジェクトの実質的な推進役として、州の全額出資で設立された民間会社である。州の全額出資でありながら民間会社の形を取るのは、民間会社としての柔軟性の維持と厳しい投資効果を求めるためである。資本金は自らの運営を賄う範囲にとどめられ、事業に投資することなどは決してない。30～40名の職員も数年で入れ替わる。

### **IBA 方式の採用と複数の与件を統合するプロジェクト**

IBAエムシャープーク社の意思決定は、州政府の代表者、地域内17市の代表者および市民の代表者（労働組合、都市計画専門家、環境NPO、中小企業など）から構成される運営委員会において行われる。そして、そのプロジェクト全体のなかでの位置づけは、

『総合的なアセスメント・プロセスの提唱者』、あるいは『イノベーション活動の司会者』と呼ぶにふさわしいものである。IBAエムシャープーク社は、事業の計画や建設の実施といったことに関しては一切の権限を持たず、各プロジェクトの事業主体はあくまでも地域の当事者である。IBAエムシャープーク社はこのような当事者に対して、通常の振興策や認可手続きなどの支援作業を行うに過ぎない。つまりIBAエムシャープーク社はプロジェクトの調整役であり、プロジェクトを通じて地域に自発的な実行力が蓄積されるまでの司会者の役割を担っていたのである。

IBAプロジェクトにおける各事業の計画は、先の5つのガイドラインから発展されるが、各事業は「その事業成果の意味、目標と事業主体の最適化を、事業が行われる当該地域の特性を勘案して図る」というマーケティング的な視点と、「事業の実現性をいかにして高めていくか」というマネジメント的な視点の双方からIBAエムシャープーク社によって個別に助言を受けることができる。そしてIBAプロジェクトは109の個別事業から構成されるが、これらの事業はガイドラインの主旨に則っている限り比較的、個別事業としての自由度が保障されており、そのため、個別事業の内容は多岐にわたる。なぜなら5つのプロジェクトガイドラインは、それぞれ事業内容やスキームを定型化するために設定されたものではないからである。このような事業群をプロジェクト全体に収斂させることが可能となったIBA方式の特徴を整理すると、以下の3点が挙げられる。

---

<sup>31</sup> IBA プロジェクトの実質的な推進役として、州の全額出資で設立された民間会社である。州の全額出資でありながら民間会社の形を取るのは、民間会社としての柔軟性の維持と厳しい投資効果を求めるためである。資本金は自らの運営を賄う範囲にとどめられ、事業に投資することなどは決してない。30～40名の職員も数年で入れ替わる。

財源の多くは州が負担しているが、IBA事業向けの特別な財源枠は存在しない。

- ・ IBAエムシャールパーク社の運営資金以外は、既存の財源枠の中で州の資金は賄われている。

州、基礎自治体、民間事業者の関係に特徴があるとともに、IBAプロジェクトは、ドイツ内でも特殊なプロジェクトである。

- ・ 財源ベースで見ると、州の比率が高く、州は（IBAエムシャールパーク社を通じて）非常に幅広い補助財源を効果的にコーディネートしている。
- ・ 事業の計画権については基礎自治体が多くを掌握している。
- ・ 通常の法定（再）開発事業と比較すると、民間事業者の決定権は少ない。

EU地域の中でのルール地域という関係が意識されている。

- ・ 州レベルの構造政策
- ・ 国の枠を越えた事業構想と資金の流れ

IBAプロジェクトは本質的には財源の多くを負担する州による公共政策であるが、事業計画の計画権は地域の基礎自治体の手に委ねられている。換言すると、財源と計画権限が基本的に分権されているのである。そして基礎自治体は、IBAエムシャールパーク社を通して個別の事業を推進できるのである<sup>32</sup>。

州の基礎自治体に対する財源枠としては、都市整備目的の「都市更新プログラム」、住宅改善目的の「住宅近代化促進プログラム」、環境保護と余暇空間増進目的の「エコロジープログラム」などがある。EUの補助金には、貧しい地域または古い地域を援助するための「地域ファンド」、地場産業構造の変化に対応するための「構造改善ファンド」、研究開発ファンド」などがあるが、IBAエムシャールパーク社は基礎自治体が主導して具体的な事業計画を策定する際に、上記の補助金枠を財源として有効に組み合わせていく作業に専念する。

日本の公共事業を、事業内容の決定手続き、財源措置、事業進行の硬直性といった特徴から「総合的な事業」とするならば、IBAプロジェクトは、個々の部品ごとにその都度最適な組み合わせが選択される「統合的な事業」と呼べるであろう。

---

<sup>32</sup> 調整役に過ぎない IBA エムシャールパーク社が、事業主体に対して優位である点は第一にプロジェクトの優先権を持っていること。つまり IBA エムシャールパークのプロジェクトの対象になれば他の競合プロジェクトに優先して州から助成金が受けられることが最も魅力的な点である。また IBA プロジェクトに参加することで社会的信用が高まり、宣伝効果が上がるというメリットもある。



---

## 10 年間という期間限定のプロジェクト

また10年を事業が真に立ち上がるまでの試行期間と位置づけるとともに、本プロジェクトには10年という期限が設けられている。すなわち、IBAエムシャープーク社はプロジェクト終了と同時に消滅するのである。したがって各事業は最終的には行政から自立した事業主体の手に委ねられることが当初から意図されているのである。すなわちここで行政は、将来にわたって事業主体でありつづける通常の公共事業とは異なり、IBAエムシャープーク社を通して事業を立ちあげるための基盤作りという役割に徹し切っているのである。

日本における大規模な開発型の公共事業は、事業に先立ってそれを行うための立法化と財源確保が行われ、事業は完全にパッケージにされてしまう。事業は、第3セクターとして創設された主体に任せられ、一端、開始されれば事業による効果や収支にかかわらず事業は進行し、中途での変更はありえない、というのが通常である。

IBAプロジェクトは、もともと行政による公的事业でありながら、先の理由でこういった事業の硬直化を免れている。しかもプロジェクト期間の10年における最初の5年が経過した時点で海外の専門家を含む第3者機関によるプロジェクト全体についての調査、評価を市民公開の場で受けることになっているなどその事業執行のあり方は、日本の公共事業とは大きく異なっているのである。

---

## 産業構造の転換と地域社会の形成

新産業育成による雇用機会の創出は、産業の構造転換に伴う地域振興を考える上での重要かつ典型的な課題であるが、IBAプロジェクトにおいては地域振興に求める視野を、単なる産業構造の転換に限定せずに、将来における地域社会の持続的発展のありかたまでを射程に入れていると考えられる。

日本において衰退地域の産業構造の転換という場合、ただちに新産業の誘致、あるいは補助金による人材育成支援といった措置的な公共事業をもって対処するのが常であるが、この場合、当該地域に独自の「かく、在りたい」という政策意思が介在する余地はほとんどない。これに対しIBAプロジェクトの場合、プロジェクトの理念には第一に「地域住民の空間的、社会的な生活条件を整備改善することにある」が掲げられ、この理念のもとに当該地域の地域振興は「・・・それに適う価値の高い経済投資を持続的に振興するインフラを用意し、高度な人的資源の誘致を図ることを目指す」ことが目標となっているのである。

## 6 - 2. 都市政策としてのIBA プロジェクト

つまりIBAプロジェクトは、「環境対策として新たな環境技術の振興」と「産業政策の優先のため醸成されてこなかった都市文化の開発という視点から次世代のクオリティ・オブ・ライフの追求」という二つの目標を同時に実現していくプロジェクトとして構想されているのである。

IBAプロジェクトにおけるこの二つの目標は、先に述べたように産業・経済の要因と地域性の要因と見ることができる。そして環境技術を新産業として成長させ、地域のクオリティ・オブ・ライフを創造することを通じて、石炭、鉄鋼産業のコロニーから最終的には地域の持続可能な経済社会の形成を志向するためのIBAプロジェクトは都市政策ともいえる（図-12参照）。

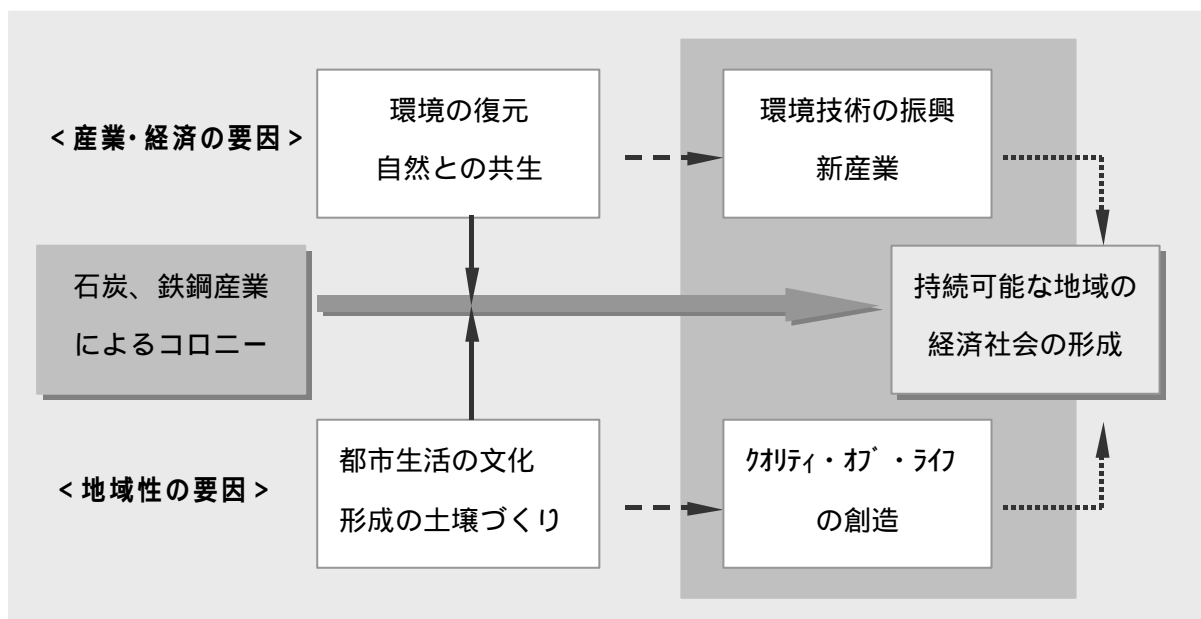


図-12 都市政策としての IBA プロジェクトの構想

IBA プロジェクトは日本の公共主導による地域振興策の常識から見れば、あまりにも先の見えないファジーな要素の多いプロジェクトである。しかし次世代の環境との共生、持続可能な地域社会の姿が明確な輪郭を持っていない以上、それに到達するプロセスは実験的な性格にならざるをえない。もはやキャッチアップ型の社会資本整備が都市政策の目的であった時代は過ぎ去ったのである。

## 7. 結論

### 7 -1. 新たな都市政策

パリのグランド・プロジェクト、およびIBAプロジェクトの事例のに関する考察からは、都市政策とは地域固有の都市形成を起動させることによってリアリティを持った都市の＜カタチ＞を生み出し、それがまさにその地域社会のイノベーションの道筋をつけるうえで重要な役割を果たしうることが検証できた。

本稿の冒頭でも述べたように、われわれは環境問題や少子高齢化への対応という課題に直面しており、そういった課題の達成のためにも経済社会を持続的に発展させていくことの重要性が高まっているということが出来る。経済の持続的な発展を促すためには、21世紀日本の主要な都市を擁する地域は経済的に自立のうえ、社会のイノベーションを絶えず誘発する環境を創出すべく都市形成のダイナミズムを起動させることが求められている。つまり、わが国においてもパリのグランド・プロジェクト、およびIBAプロジェクトの事例に見たような都市政策を一刻も早く制度化のうえ立ち上げることが強く期待されているのである。

従来の経済成長パターンが過去のものとなった現在、都市を単なる発展のための装置と位置づけ、量的充足を図るという発想そのものを放棄することが求められているのである。すなわち、21世紀の日本における都市政策に対しては、多様な価値観を前提としたうえで質的充足を目指すという新たな発想に基づき構想される必要があると考えられるのである。

さらに指摘しておかなくてはならないのは、新たな需要は個別の地域社会のイノベーション過程に発見されるべきであるという事実である。なぜなら需要に質が問われるならば、その性格は過去には類例がない創造性に富んだものでなければならない。そして個々の地域社会の都市形成が独自性を持つことが、需要の創造性を生む母体となることが期待されるからである。個々の都市が形成に独自性を持つことになれば、都市群全体として多様性を呈することになる。多様性はそもそも創造を生む環境の重要な要素でもある。とすれば、時に悲観的なニュアンスを持つ都市間競争は回避できないと思われるが、むしろ個別の地域社会の持続的发展を可能とするイノベーションを促すにはむしろ都市間での競争を肯定的に考える決意が必要と考えるべきであろう。

以上の考察を踏まえて、新たな都市政策の条件を整理するとともにそれを実現するための

都市計画制度のありかた、および実効性を高めるための方策について提言の形にまとめてみたい。第 部、第4章（本稿22頁～27頁）で今後の都市政策の課題、および実効性についての視点をまとめているので、これに沿って整理する。まず都市政策の課題として

目指すべき都市像の設定において、「都市をどのように捉えるべきか」という視点、すなわち都市形成のダイナミズムに即した都市の考察を行なわなければならない。都市像は茫洋としたものではなく、あくまでも将来にわたってリアリティのあるものとして捕捉されなければならない。

「システム」のみの議論に終始することなく、都市形成における公共領域は、市民社会を代表する「生活世界」を前提とすること。かつ、この公共との応答を可能とするシステムを持つことにより、都市政策は公共の意志を反映した都市形成のダイナミズムを正常に起動させるための方策として確立されなければならない。

の2点を挙げたが、これはパリのグランド・プロジェクトやIBAプロジェクトで検証したとおり、都市形成のダイナミズムにおける二つの動因の間に回転を起こすことを都市政策の目標に置く必要があるということを意味している。特に「システム」のみに捕らわれてしまっただけでは、都市のビジョンを正しく措定することができず、従来の都市行政が歩んだ過ちを繰り返すことになりかねない。したがって都市計画制度は「生活世界」との応答プロセスを技術として持たなくてはならないのである。また都市計画制度の新たな確立に合わせて都市政策に携わる主体のありかたについても再検討が求められていることを見過ごしてはならない。「生活世界」との応答プロセスが従来の都市政策アクターにとって不可能であれば、新たなアクターを動員することも視野に入れて、これに当たらなければならないと考えられるからである。

よって、

- ・都市計画制度を、都市形成のダイナミズムに即した技術として体系化しなおす。
- ・都市計画制度に都市政策のアクターを対応させる。

ことが、先に掲げた都市政策の課題をクリアするための条件と考えられる。

次に都市政策の実効性を高める方策については、

都市はそれを器とする地域に根差している限り、地域の公共との応答を図ることが可能な行政組織が必要である。すなわち公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されることは当然である。そして都市政策の実効性を高める上で必要な公共の理解を獲得するには、都市開発に関わる負担と受益の関係を調整できる都市形成のアクターが地域社会の公共の場に適切に組織されることがなによりも重要である。

を課題に挙げた。

これについては上記のとおり、都市計画制度に合わせて都市政策のアクターを再編することが、まずもって必要条件となる。しかし都市政策の目標とする都市形成において独自性を獲得するためには、都市政策の立案過程を創造性を生む環境に転換しなければならない。それゆえ都市政策を担当する組織についても、これを可能とする柔軟な組織とすることが不可欠であると考える。加えて地域社会のイノベーションを促す一方で、資源の合理的な配分を通して都市計画を実効的に実現させていくためには、都市形成に関わるアクターが従来の垣根を越えて知恵を出し合っていくことができる組織へと改編することが強く望まれる。

よって、

- ・都市政策の実効性を高めるために、都市成形性に関わるアクターの垣根を越えた戦略的な組織化が必要である。

ことを三つ目の条件とし、以下の提言をまとめることにした。

## 7 - 2. 都市計画制度の新たな確立

### 提言 現行制度の撤廃

従来の茫洋とした都市像しか想定せざるをえない管理のための規制ツール、開発基準を限定してしまう仕様規定は、都市像をリアルに設定するためには障害となる要素が極めて大きいので不要であると思われる。したがって現行の制度については撤廃のうえ、21世紀の時代にふさわしい都市計画制度を構想することが不可欠である。

現在、政府当局主導で都市計画法が1968年制定以来の抜本的な改正が行われようとしている。この改正案においては昨今の規制緩和や地方分権の流れに促されて、従来の中央によるツールとしての制度体系という性格を改めていこうとする姿勢が随所に見て取れるが、その反面、本質的なところにおいてはなお管理志向を強く残しているといわざるをえない<sup>33</sup>。

都市計画制度を21世紀の日本社会にふさわしいものへと改編するためには、都市計画制度そのものを都市形成のダイナミズムに即した技術として体系化しなおし、「目指すべき都市像を設定し、それを具現化していくための方策」たる都市政策の有効なツールとなるよう構想するとともに確立しなければならない。

こうした観点に立って都市政策のあり方を考えると、基本構想、基本計画、実施計画という各段階に対応して都市計画制度の体系を整えることが望ましいと判断される。

### 提言 CITY PLANNINGとしての都市計画制度の確立

都市計画制度は、～に見て取れる各要素を<都市計画>の概念の中で分離せず、一体的にCITY PLANNINGというべき一種の「システム=技術」として確立させることに他ならない。

それゆえCITY PLANNINGにおいては『マスタープランとして位置づけられる「計画」とその「実現手法」を密接に関連させて、都市の総体的コントロールを追求すること』が求められる。

基本構想・PLAN                      ・...「都市像」、地域社会のあるべき姿のビジョン

基本計画・MAKING PLAN            ・...「都市像」を作成し、提示する「行為」

実施計画・IMPLEMENTATION      ・...「都市像」を実現すること、あるいは「技術」

<sup>33</sup> 改正都市計画法の概要、および本稿の考察の視点からの評価については<資料A>（本稿53～55頁）参照。

ちなみに、従来の都市計画制度は がなく、 と のプロセスに特化したものであったと考えられる。

#### 提言 公共との応答が図られるシステムの構築

都市計画制度における都市像がリアリティを有し、かつ公共の理解を獲得するためには「公共の利益を調整し、共有化していく」メカニズムが有効に機能する必要がある。したがって都市計画制度は市民社会の公共意識を高める対話、学習プロセスが備わったプログラムとして確立されなければならない。

従来の日本の都市形成においては特に存在する意味が問われなかった「市民が都市形成における正当なアクターとして位置づけられるような場」を都市計画制度の中に規定し、適切な都市形成のダイナミズムを起動させることを目指さなければならない。従来の都市形成では既に述べたように都市像が明確に設定されずに、ストックのみが積み重ねられるだけであった。しかし素人の意見は政策立案には役に立たないので、都市像の基本構想、基本計画の段階は特定の専門家の手に委ねればよいという意見があったとしても、これには賛同すべきではない。あくまでも今後の都市形成のダイナミズムは「都市像は既存のストックの成り立ちをふまえて構想され、公共、すなわち市民社会との対話、学習の過程を通じて基本計画が作られ、新たなストックを築いていく」というプロセスをスパイラル的に高めていくことができるように定式化すべきであり、それによって都市像はリアリティを獲得できると考える。

(図-13 参照)

#### 都市形成のダイナミズムに即した都市計画制度のありかた

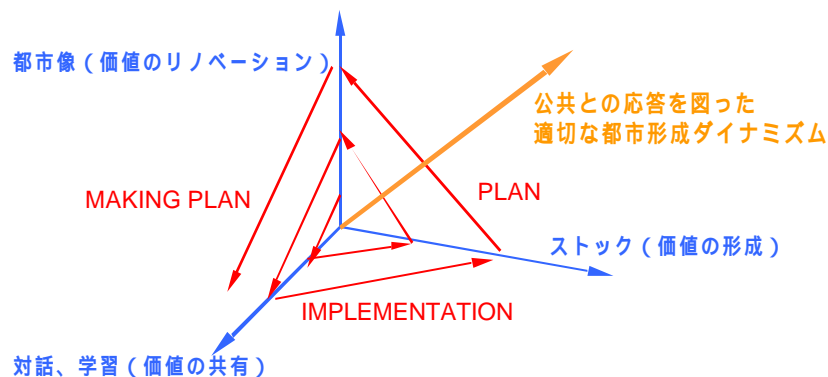


図-13 対話、学習プロセスを組み込む都市計画制度と都市形成のダイナミズムの関係

### 7 -3. 都市政策が実効性を有するための方策

#### 提言 都市政策のアクターの再編

都市政策が実効性を有するには都市計画制度、すなわち CITY PLANNING のプロセスに対応して、構想、基本計画の段階に「STAFF」、実施計画の段階に「AGENCY」という各アクターに再編する。

PLAN	・...	企画・調整部門としての「STAFF」
MAKING PLAN	・...	
IMPLEMENTATION	・...	実行部門としての「AGENCY」

従来の行政機構が介在した都市開発事業は、事業として極めて硬直的かつ非効率的であった。そしてこの事業は企画から実行にいたるまですべて行政機構が一元的に担当していたのである。こうした事態を是正のうえ都市開発を効率的かつ柔軟に推進していくためには、都市開発事業を都市計画制度において分類した企画・調整段階と実行段階に分けて捉えることが求められる。また都市を器とする社会が「システム」と「生活世界」から構成されているならば<sup>34</sup>、都市政策は市場と公共の両方に評価されるべきといえる。すなわち企画・調整段階が「生活世界＝公共」に、実行段階が「システム＝市場」に対して開かれたものになれば、都市開発事業は都市を器とする社会にとって柔軟に都市像を設定できるようになり、かつ実行段階では合理的な施行が期待できると考えられる。

#### 「STAFF」について

「STAFF」とは従来の行政の企画部門がこの組織に近いといえるが、あらためてその役割を整理すると、

- ・都市のありようについて、都市の形成ダイナミズムの視点から分析を行なうこと
  - ・都市形成が、特に「生活世界」に照らして適切に起動しているかチェックすること
- にある。つまり「STAFF」に対しては企画立案するための知識とデータを有していること

<sup>34</sup> ハーバーマスの見解による。本稿 22 頁以下および＜資料 B＞（本稿 56～57 頁）参照。



が第一に求められるべきと考える。重要なのは政策を決定するのは「STAFF」ではなく、社会を構成する市民などのアクターであるという意思決定主体の変更である。「STAFF」は都市政策の決定に際し調整者として機能すべきなのである。そして、「STAFF」がこのような役割を果たすことを制度的に担保することを狙いとして、次のように提言する。

**提言 都市政策の決定プロセスにおける選択肢の設定と公共への周知の徹底**

- ・「STAFF」は都市像の基本構想を 1 案に絞るまえに、事前に複数の案を公共の場に提示しなければならない。その際、複数案のなかには「現状のまま、何もしない」という選択肢も設けなくてはならない。
- ・「STAFF」は複数案の提示は可能な限りやさしい表現を用いて、できるだけ多くのメディアを通じて、公共に周知しなければならない。
- ・「STAFF」は都市開発事業の実施に際して、公費の投入が必要となった時は、事業計画を公表し、かつ当該事業による開発利益と負担の関係について公共の理解を得なければならない。

ここで基本構想、基本計画の段階で公共との応答が円滑に進まず、決定プロセスが不調に終わるという事態も想定できる。これについての対応、処理は、速やかに裁定を下すことのできる司法制度が準備されることも重要であろう。

---

**「AGENCY」について**

**提言 事業の効率化を図るための方策**

既存の行政の実務部隊を中心に組織を民営化し、AGENCYとする。

都市開発事業を合理的、かつ効率的に実施するためには市場原理が働く環境に置くことが望ましいと考えられるので、「AGENCY」を組織する。

先に述べたとおり、今後の都市形成は都市の独自性を創造し、社会全体に波及するようなイノベーションを起こすことが切に望まれている。行政の実務部隊が「AGENCY」として民営化されれば、市場における既存の民間アクターとの競合が期待でき、創造性の発現につながるものとする。

**提言 都市戦略機構（仮称）の設置**

- ・ 経済圏の自律が認められる地域においては、地域総体としての政策立案が効果的に実施できるように都市政策専任の都市戦略機構を設置する。
- ・ 組織の人材は既存の行政のみならず、広く社会一般から登用する。
- ・ 都市戦略機構は地域を構成するコミュニティ（既存の市町村など）の意思を反映できるように基礎自治体をネットワークできるように組織する。
- ・ 都市戦略機構には都市開発に関わる各種の行政権限を委譲するものとする。
- ・ 当該地域の都市形成における開発と受益の関係を明らかにすることを条件に、都市開発に関わる財源 資金調達について当該地域の都市戦略機構による措置を可能とし、都市開発事業への民間企業の参入を促進させる。

都市政策は地域の身近な公共領域において模索される必要があるのはいうまでもない。加えて、地方分権推進の議論にあるように、地域の基礎自治体が自己責任の原則に則って、これに携わるべきことは明らかである。よって都市政策に関わる権限、財源などは基礎自治体に委譲されて然るべきであるが、現状の主要な都市は既に広域の都市圏を構成している一方で、先に述べたようにそれぞれの都市、あるいは都市圏は、地域社会のイノベーションを起こす創造の場として機能することが期待されている。ここに今後の都市政策には高度な戦略性が求められると考える。

したがって都市政策の観点からいえば、都市政策に戦略性を付与するためにも広域の都市圏を構成する地域社会全体を統括的に捕捉できる組織が政策立案のアクターにふさわしいといえる。地域社会におけるイノベーションを促すためには、硬直的な行政機構ではなく、民間の創意工夫を活用できる組織構成となるべく人材を広く民間企業、市民に求めることが必要である。組織の性格としては、都市政策の公共性を考慮すれば IBA エムシャーパーク社で検証したように都市政策に関わる行政権限を有した独立行政法人であることが望ましいと考える。

これによって、都市政策のスキームの実効性は向上すると考えるが、問題は都市開発の事業リスクが従来に比べて高いため、民間企業の参入が困難となることが予想される点にある。

本政策提言の中間報告として実施したシンポジウム「21 世紀の都市を考える」<sup>35</sup>で述べた＜外部機関＞のように、民間企業に都市開発事業に参入するインセンティブを与えるために、開発事業のなかの公共性が確認できる部分については都市開発機構が整備することにする。そのための財源は、米国の TIB ( Tax Increment Bond ) <sup>36</sup>のような形で、広域圏に属する基礎自治体が市場から調達ができるようにすべきである。その際、開発事業によって将来、得られるであろう開発利益の社会に対する還元については、あくまでも公平性が確保されていなければならないのは言うまでもない。

( 以 上 )

---

<sup>35</sup> 1999 年 12 月大阪にて開催した。シンポジウムの記録は 59 頁以降参照。

<sup>36</sup> TIB(Tax Increment Bond) 都市開発事業によって将来、増収が見込まれる固定資産税を償還原資として債権を発行する手法。

<資料 A> 改正都市計画法についての評価

都計法の改正にあたり、課題として掲げられた点は次の 6 点である。

- 1．目指すべき都市像の明確化
- 2．都市計画の根幹をなす線引き制度およびそれを支える開発許可制度の都市型社会に対応した見直し
- 3．既成市街地の土地の有効利用
- 4．自然環境や景観の保全・創出など質の高い都市環境の確保
- 5．都市計画区域外における開発行為および建築行為の増加への対応
- 6．都市計画決定における透明性および地域の実情に応じた柔軟性の確保

改正の背景として、まず社会情勢の認識を次のように二つ規定している。一つは都市化社会から都市型社会に時代は移行しているということ、すなわち開発志向が潜在的に高く、多くの人口が都市部へ流入した高度成長期のいわゆる急速な都市化の時代から現在は経済の安定、成熟した都市型社会を迎えているので、都市計画はこれを反映するべきだということ。二つ目は地方分権推進の潮流にあるという認識である。これについて、都市は地方の独自性を発揮して個性を形成していくべきだという見解を示している。

社会情勢の変化に対応する都市計画とは、ここではまさに「都市の表層がシステムティックなメカニズムによって形成される」ことを今後、より考慮すると宣言しているに他ならない。そこで改正の方針として従来の都市計画は都市化の流れに際して、規制をもってコントロールをかけるという発想にあったが、都市型社会では、不合理な規制や許可などを見直して個々の開発行為に自由度と柔軟性を持たせる。また従来の中央主体による都市政策、および制度設計は都市開発を全国画一的な基準に誘導しがちだったが、これをあらため、計画権限を地方へ委譲することが打ち出されているのである。具体的には上記課題の 2., 3., 5. がこの方針に相当し、一定の評価を与えてもよいと思われる。

しかし良好な都市を形成するには、都市型社会に対応するだけではまだ不十分なのは前述したとおりである。なぜなら 2., 3., 5. は「システム」のみに注目した変更点であって、「生活世界による形成メカニズム」を考慮したものではないからである。残る 1., 6. の課題がこれに応えるものになっているかということ、残念ながらいずれも改正の具体的な内容は理念的な記述にとどまっていると判断せざるをえない。

まず 1. に関していうと、目指すべき都市像の明確化が謳われているものの、実現に向けた方策としては「市町村マスタープランの策定を促進する」というだけである。ここで注意しておきたいのは、市町村マスタープラン策定については 92 年の改正時に建設省告示として既に規定されているにもかかわらず、未だ 600 余りの市町村しか策定できていないこと。これを一体どう考慮したらよいのか、また策定されたマスタープランは実効性があるのかどうかという見解も示されていない。したがって現時点で 1. について評価することはできない。

また自治省の管轄による各自治体の長期総合計画との整合性については、相変わらず明確にされていない。都市計画というマスタープランとは、ハードの建設を通じて、いかに都市を具現化していくかという都市形成のいわばマニュアル的な位置づけでしかない。また従来のマスタープランに掲げられている構想は、所詮は漠然とした単なる絵でしかないことは本文で述べたとおりである。（これまでに策定されたマスタープランを眺めると、現状の追認程度の情報しかなく、分析やそれに基づくビジョンの提示などはされていない場合が多い。）

そこで地域の社会に即した都市像とは如何なるものかというソフトの計画は、むしろ長期総合計画の扱うべき領域になっている。したがってマスタープランと長期総合計画の関係が制度として体系的に整理されない限り、1. で「目指すべき都市像の明確化」が示されたとしても、地域社会の反映として都市を捉え、都市政策を立案していくことは期待できないと考える。

次に 6. であるが、都市計画にかかる基準として、国の都市計画手法についての方針のメニュー化が残されていることに問題がある。都道府県と市町村の役割を条例で明確にすることを規定しているが、マスタープラン策定の過程で市町村の情報を都道府県は聴取できるようにしている。これは言外に都道府県にもマスタープランを作成することを求めていることであるが、そもそも都道府県のマスタープランはシステムティックな形成メカニズムからいえば不必要である。しかも市町村はそれにすぎることが認められている。これでは「生活世界からの形成メカニズム」を通じて図られるべき良好な都市形成メカニズムを地域に根づかせる上で、6. は障害となってしまうことが懸念される。

改正都市計画法を総括すれば、地方分権への対応など部分的には評価できる箇所もあるが、都市を社会と一体となった形成ダイナミズムから捉えようとするには、未だ不十分な

点が本質的な部分で解決が図られていないと思われる。この改正案からは中央政府による再配分メカニズムは相変わらず保持されていることが窺われる。

<資料 B> ハーバーマスの「システム」と「生活世界」について

花田によれば、社会の空間構成はハーバーマスによって「システム」と「生活世界」という二つのカテゴリーから成る構図として表現できるとされる。花田<sup>18</sup>からハーバーマスの「システム」と「生活世界」に関する説明をまとめれば以下の通りである。

＊

＊

＊

まず、「生活世界」はソーシャルに統合された行為領域であって、それは文化、社会、人格という構造上の成分から成り、それぞれに対して文化的再生産、社会的統合、社会化という「再生産過程」が対応している。その「生活世界」は私的領域と公共圏の二つから構成される。前者の私的領域は家族、隣人関係、自由なアソシエーションによって担われる。そこでの制度的な中核は小家族であり、それは過去には持っていた生産機能を失って、現代では専ら社会化の機能だけを果たしている。後者の公共圏は私人と公民によって担われる。そこでの制度的な中核はマスメディアなどのコミュニケーション・ネットワークであり、それにより文化的享受者としての私人は文化的再生産の過程に、そして公衆としての公民は公論を媒介として社会的統合の過程に加わる可能性を持つ。他方、「システム」として統合された行為領域の方は、生活世界の利益社会的な構成要素から生まれ、高度に分化して成立したサブシステム、国家行政と経済の二つから構成される。もっと整理していえば、官僚制の国家行政システムと資本主義の経済システムの二つから構成されるといえよう。その「システム」は権力と貨幣という二つの制御媒体（メディウム）によって制御される。

(図-<sup>18</sup> 参照)

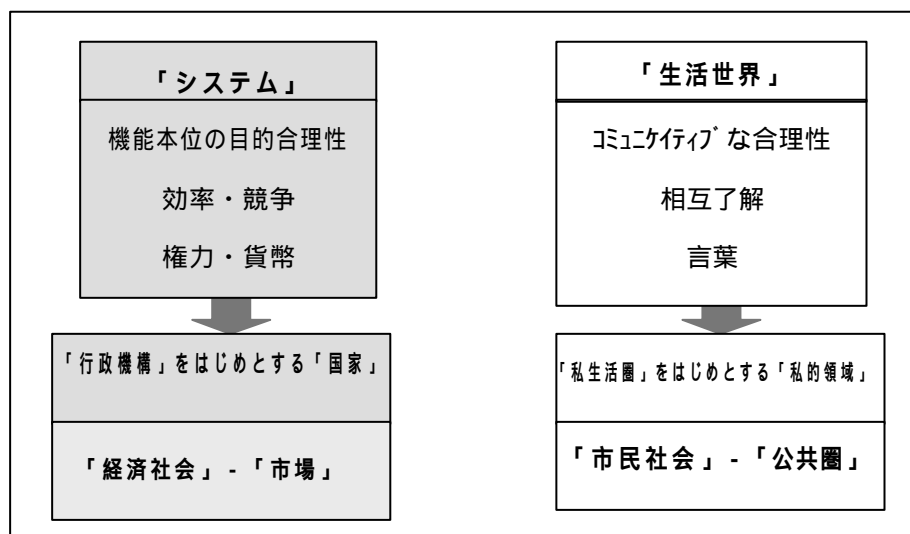


図- 「システム」と「生活世界」

ハーバーマスは以上のような二項対立の形式によって＜近代＞の矛盾の発生と病理の原因を説明しようとした。彼は社会を二分割した上で、「システム」の領域に目的合理性を、「生活世界」の領域にコミュニケイティブな合理性をそれぞれ設定した。そしてこのふたつの行為領域の間に権力と貨幣を媒介メディアとした交換関係を認める。たとえば行政システムから公共圏へ向かって政策決定という権力の影響が流れていくのに対して、それとの交換に、公共圏から行政システムへ向かって大衆の忠誠という権力の承認が流れていく。そのようなさまざまな交換は、結果として「システム」の領域の認知的・道具的合理性が「生活世界」の領域に侵入し、生活世界に固有な道徳的実践的合理性と審美的実践的合理性、すなわちコミュニケイティブな合理性を侵蝕するという事態を招く。「生活世界」は本来、言葉を媒介メディアとする行為領域なのであって、権力と貨幣という媒介メディアによる価値侵犯によって生活世界内部のシンボルの再生産に諸々の故障や病理が現れるというわけである。

これが「システム」による「生活世界」の植民地化として表現される矛盾、すなわち資本主義による近代化が社会空間に引き起こした矛盾のパターンである。

また、図- に示したとおり、平行な関係にある公共圏と市場は、それぞれブルジョアジーの文化的・政治的社会関係と経済的社会関係が現在に到る過程で再編され、構築されてきたものであり、当初それらは一体のものであった。ここで構築の原理となったものは、それぞれ＜表現の自由＞と＜市場の自由＞と考えられる。その際、経済的社会関係には市場＝マーケットプレイスという空間的メタファーが与えられたのに対し、公共圏にはそれに対応するメタファーが成立しなかった。英米語圏では文化的・政治的社会関係に固有の空間メタファーを発明することなく、特に米国では「思想の自由市場」として経済社会的関係の空間用語を借用してきた。これは経済的社会関係のアナロジーで文化・政治的社会関係の空間を捉えてきたことを意味すると考えられる。



## 【主な参考文献】

- ( 1 ) 日本都市計画学会編「東京大都市圏 地域構造・計画の歩み・将来展望」 彰国社 1992 年(本稿 3 頁脚注 1)
- ( 2 ) 「都市住宅 8510」鹿島出版会 1985 年 10 月号(本稿 8 頁脚注 7)
- ( 3 ) ル・コルビュジエ「ユルバニスム」(SD 選書 15) 鹿島出版会 1967 年(本稿 9 頁脚注 8、10 頁脚注 11)
- ( 4 ) 高見沢 実「初学者のための都市工学入門」 鹿島出版会 2000 年(本稿 10 頁脚注 11)
- ( 5 ) 石田頼房編「未完の東京計画 - 実現しなかった計画の計画史」(ちくまライブラリー68) 筑摩書房 1992 年(同上)
- ( 6 ) 新建築学大系編集委員会編「新建築学体系 19 市街地整備計画」 彰国社 1984 年(同上)
- ( 7 ) 五十嵐敬喜『再び地価を問う』「造景」no.20 建築資料研究社 1999 年(本稿 14 頁脚注 14)
- ( 8 ) 長谷川徳之輔「不動産危機 最後の処方箋」ダイヤモンド社 1998 年(同上)
- ( 9 ) 土地価格研究会編「最新データによる土地価格の推移と分析」ダイヤモンド社 1999 年、1991 年、1987 年(同上)
- ( 10 ) ユルゲン・ハーバーマス「コミュニケーション的行為の理論」下巻 未来社 1987 年(本稿 24 頁脚注 17)
- ( 11 ) 花田 達朗「メディアと公共圏のポリティクス」 東京大学出版会 1999 年(本稿 25 頁脚注 18)
- ( 12 ) 『特集 ビッグ・パリ』「SD space design」 鹿島出版会 1987 年 5 月号(本稿 29 頁脚注 20)
- ( 13 ) ル・コルビュジエ「アテネ憲章」(SD 選書 102) 鹿島出版会 1976 年(本稿 3 頁脚注 21)
- ( 14 ) トーマス・ジーバーツ(リポート)、澤田誠二(監修)『「最先端レポート 14/IBA エムシャーパーク」知恵と技術を集め、地域独自の「遺産」を活かす 旧工業地域再生のためのワークショップ』「ILLUME (イリウム)」Vol. 7 No.2 第 14 号 東京電力株式会社 1995 年(本稿 37 頁脚注 24~41 頁脚注 32)
- ( 15 ) 都市計画教育研究会編「都市計画教科書 第 2 版」 彰国社 1995 年
- ( 16 ) C.アレグザンダー他著「パタン・ランゲージ」 鹿島出版会 1984 年
- ( 17 ) 安藤忠雄「建築を語る」 東京大学出版会 1999 年
- ( 18 ) 鈴木 博之「日本の近代 10 都市へ」 中央公論新社 1999 年
- ( 19 ) 多木 浩二「都市の政治学」 岩波新書 1994 年
- ( 20 ) 宇沢弘文、茂木愛一郎編「社会的共通資本」 東京大学出版会 1994 年
- ( 21 ) 秋本 福雄「パートナーシップによるまちづくり」 学芸出版社 1997 年

(22) 中井 検裕、村木美貴 「英国都市計画とマスタープラン」 学芸出版社 1998 年

(23) 国土庁土地局 「21 世紀の土地政策の方向」 ぎょうせい 1999 年

(24) 倉田 直道 「米国の都市計画の歩みと最近の動向について」

(当研究所におけるレクチャー資料 1999 年)

以 上