

講演 3

日本の都市計画

Changing Planning System in Japan

黒川 洸*

By Takeshi KUROKAWA

1. はじめに

日本は、約300年の鎖国の後、1868年明治政府が成立して、近代に入った。

このころ、欧米は、植民地主義が主流であった。わが国はこれに対抗するため、富国強兵、殖産興業対策をとった。この結果、わが国の人口は急増した。第2次大戦後は、欧米に追いつくことをスローガンに経済発展政策をとり、同時に、国内の地域間格差の是正を国策としてとってきた。この結果、人口が都市に集中し、経済の成長とともに自動車の普及と相俟って都市域の急激な拡大が発生した。これらの発展は、主として‘官’(Public)(特に国)主導で行なわれ、優秀な人材は、国の官僚と大企業に集中し、国と大企業の協同歩調で行なわれた。わが国の都市計画もそれぞれの時代に対応し変化していった。

2. わが国の都市計画の変遷

わが国は、1918年に都市計画法が制定され、その後1968年と2000年に大改定が行なわれた。

(1) 戦前の都市計画

1918年に都市計画法が制定された。この法の特徴は、「都市に住む人の衛生、住環境、交通等を整備する為の施設の計画」であり、土地利用規制も施設として位置付けられていた。第2の特徴は、都市計画の決定権者が国务大臣(国の行政)であったことにある。すなわち、都市計画は都市建設計画であった。

(2) 戦後復興期

第2次大戦後の約10~15年は、戦争で荒廃した国土の整備と食糧確保が急務であり、治山、治水、

農地の拡大が行なわれた。その後、経済復興してきたが、1960年に国は所得倍増計画を実施した。この計画の特徴は、特定の地域(太平洋ベルト地帯)に公共投資を集中させ、石油化学工業を主体とする産業の急速発展を図るもので、結果として、1人当り国民所得を倍増させようとした。この結果、1960~65年、65~70年と各5年で、所得倍増を達成するとともに、その後の高度経済成長期(1970~80年)の基礎づくりとなった。



写真-6 講演する黒川理事長

(3) 1968年法(昭和43年)

所得倍増計画により、都市、特に大都市への人口集中が大幅に加速された。この結果、都市では郊外へのスプロールが急速に発生し、都市基盤(Urban Infrastructure)を含めた公共施設の整備が間に合わなくなった。このため、1968年に都市計画法が大改定され、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分し、市街化調整区域内は原則として都市的開発を規制し、市街化区域内は、地域地区を定め都市基盤を積極的に整備することとした。

また、一定規模以上の開発行為については許可制

* (財)計量計画研究所・理事長

とした。また、都市計画の決定権者は国の大臣より都道府県知事としたがこれは国の機関委任事務であり、国の関与が大きかった。

(4) 1990年代の社会・経済の変化

第1次、第2次石油ショックをすぎ、1980年代に入ると産業構造は工業社会から脱工業社会そして情報化、第3次産業社会へと急激に変化し、バブル経済時代となった。また、同時に1987年に国鉄が民営分割化され、各都市で、大規模な国鉄のヤード等が、不要施設となった。この結果、都市部で大規模な工業用地跡地及び跡地予備軍と国鉄跡地が発生することとなった。

1990年代に入り、バブル経済が終了した。そして、わが国の土地の値段は急激に減価し、バブル経済時代に描かれた、都市開発、リゾート開発を含む、大規模開発プロジェクトが破たんし、不良資産の増加に伴って金融業界の再編が進められた。一方、人々は経済的に豊かになり、大多数の日本人は自分が中産階級となった意識となり、人々の生活目標や価値の置き方も多様化してきた。1990年代に入ると、日本の人口が2010年頃より減少傾向に入ること(15歳～64歳の生産人口はすでに1997年頃より減少している)。これに伴い、急速に高齢社会へ突入することが明確となった。

多くの分野で、国として統一的な行政を行なうことにより、各地域毎に適した行政のあり方が問われるようになり地方分権化法が成立されるようになった。

(5) 1999年、2000年法

1990年代の傾向を受け、さらに、現在わが国の人口の70%が都市計画区域で生活しており、今後は都市化社会から都市型社会へ転換を求められていること、分権化構造に対応するため、都市計画法が抜本的に改訂された。

大きな特徴は以下の通りである。

- ・都市計画の決定権者が都道府県及び市町村となったこと
- ・都市計画の決定が、機関委任事務より、自治事務となったこと
- ・市町村の都市計画審議会が法定化されたこと
- ・都市計画区域外で都市的活動が行なわれ、あるい

は行なわれると見込まれる地区について準都市計画区域を定めることが出来るようにしたこと

3. 都市計画に関する事項のわが国の特徴

(1) 私有財産権

わが国は憲法29条により私的財産権は保護されている。この条文は、フランス、ドイツ、アメリカの憲法で規定されているものとほぼ同じである。しかし、公共の福祉と私有財産権のバランスについての運用をみると、わが国の私有財産権の保護は非常に強い。このため、都市計画法および、建築基準法によって、土地利用、建築形態の規制、建築規制等は、「無補償の規制」の範囲に留めなければならない。

(2) 文化的、歴史的資産の保全

文化的、歴史的資産の保全に関して、わが国の場合、明治以前のものについては保全に非常に熱心であり、戦前のもも保全復原等が行なわれている。しかし戦後のものについては、むしろ、機能の陳腐化等を理由に建替えが積極的であり、保全の観点からの注意がなされていない。スウェーデンのニュータウン等では1940年代に建てられた集合住宅でも、外形は保全し、内部の機能更新を行なっている。

わが国の都市計画でも、保全のまちにづくりに向けた動きもあるが、一般的にまだ建設指向となっている。

(3) 土地所有

わが国の人々は、土地所有への指向が強い。特に戦後の農地開放により、小作農民が土地を所有したことにより、わが国の土地所有者が急激に増加し、現在では、半分以上の人々が土地を所有している。これは、土地が次世代への資産継承として、高く評価されているという共通認識があると同時に、金融業界もこれを受けて、融資の担保として土地を高く評価していることも大きな原因である。

この為、わが国では、土地が細分化されることがあっても、統合して大きな土地区画を創るインセンティブがない。これが、質の高い市街地を形成する上で大きな障害となっている。

(4) 住宅

わが国の人々は、資産として、住宅所有することが中産階級の人として当然のこととしてきていた。公営住宅は所得の低い人のために限定され、国も住宅金融公庫等の公的機関より、住宅購入のためのローンを出し、人々の住宅所有を促進させているし、税制上の優遇措置もはかっている。

(5) 公的空間と私的空間

わが国の人々は、私的空間については大切にする気風があり、逆に公的空間については、無関心な傾向がある。したがって、“街並み”を創ることは苦手である。あるいは、自分の私的空間を自分好みにする時に、隣人の空間との調和にも配慮することが少ない。これは、1つの建築敷地に対する“建築の自由”が強く、空間の公共性はあまり重視されていない。最近ではまちづくり運動の中で、この空間の公共性を確保する動きが出ている。

4. わが国の都市計画の抱える諸問題

(1) 農業的土地利用と都市的土地利用の混在

わが国の都市の特徴の1つは、都市が自然発生的に出現し、そこへ人口が集中することによって、農業的土地が都市的土地に転換されていったこと、さらに自動車保有率が高くなるにつれ、郊外への都市拡大が急速に行なわれた。この結果、日本の都市では、都市的活動と農村的活動が混在している。また、制度的には農業関係の制度が、農地を侵食されないように都市計画制度との戦いをしてきた。

今後は、人口減少により、各都市とも都市拡大の圧力は弱くなるが、一旦膨張してしまった都市域をどう縮小再編するかが大きな課題となる。

(2) 環境問題

a) 地球環境問題

全世界では、地球温暖化、オゾン層破壊等の地球環境問題への対応が必死に模索されている。またエネルギーの確保の観点からも省エネルギー系の都市生活、都市活動のあり方が追及されている、わが国の都市計画法では、「農林漁業との健全な調和を図りつつ健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべき」ことをその理念として掲げている。これらからみると、まだ地球環境問題と都市計画の

間には、明確なリンクがみえてきていない。

これからの高齢社会、地球環境問題、エネルギー問題からは、コンパクトな都市構造とするのが、ベターであることは理解されているが、これを実現する方策が都市計画の中では担保されていない。

また政治的には、経済問題が第1で、環境問題は常に第2、第3番目に重要な問題となっている。

b) 環境影響評価 (EIS)

わが国では、環境影響評価法が1997年に制定され、1999年に施行された。また都道府県、市町村においては条令により、環境影響評価を義務付けている。これにより、一定規模以上の公共事業あるいは開発行為は、事業者あるいは事業予定者が環境影響評価を行なわなければならない。しかし都市計画を決定する際、特に広域根幹的施設である高速道路、幹線道路、ゴミ焼却場等を決定する際には、原案作成者は事業予定者ではなく都道府県、市町村で、これが環境影響評価を行なうこととなっており、計画の反対者から都道府県、市町村は信頼をされなくなっている。このため、都市計画への不信感が発生し分権化による住民参加型の計画づくりに支障を来すことが往々にしてある。

(3) 計画への住民参加

従来の都市計画は行政主導型でかつ全国一律方式であった。近年の価値の多様化ならびに、身近なもの、その地域ごとに決めることが合理的であるとの考えにより、地方分権が推し進められてきた。

この結果、市町村決定の都市計画については、住民がより積極的に計画策定に関与するように法律も改正された。現場では、住民への情報提供、ワークショップ、アンケート調査等、さまざまな努力が行なわれるようになってきたが、同時に混乱も発生してきている。これは、従来行政が決めるので、行政へ文句、あるいは苦言を呈することが、「参加」であると思ったり、自分の意見が取り入れられないと「住民参加ではない」と思ったりすることである。これらは、合意のルール、あるいは住民の中での決定ルールが明確でないことに起因している。

(4) 中心市街地の活性化

自動車の普及により、郊外居住が定着し、都心の人口が減少し、また自動車による都心へのアクセス

の不便さと同時に、郊外への大規模ショッピングセンターの立地により、都心商業が衰退し、都心に賑わいがなくなった。この傾向は、地方都市において顕著である。これに対し、各種の施策が都心地区に対し、行なわれているが、郊外居住とショッピングセンターの立地に関しては、制限がとられておらず、都心活性化策の効果が十分表れていない。今後の高齢社会では福祉の面からも都心居住が望まれている。

(5) 都市計画における公民パートナーシップ

(PPP: Public Private Partnership)

従来より、わが国の都市整備では、居地の整形化と都市基盤整備の目的として、土地区画整理事業が大々的に行なわれ、現在までに約33万haの土地区画整理事業が行なわれ、全国の既成市街地(約110万ha)の3割を占めている。これも典型的なPPPである。これ以外にも特定街区、統合設計、

再開発地区計画等の制度がPPPの一種として見られる。さらに近年、行政側の財源が逼迫してきたために、イギリス型のPFI(Private Finance Incentives)、BOT(Build Operate and Transfer)方式の導入が試みられつつあるが、十分な成果をあげていない。その1つの理由は、いずれも官主導型の色彩が濃いことがあげられる。

5. おわりに

わが国の都市計画は、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカ等の事例を参考に各時代のわが国の実態に合うよう、導入されてきた。しかし、人口減少、高齢社会、分権化の促進、公的財源の逼迫等の中で、先進国を参考にすると同時に、新たな地平を切り開いていかなければならない。