

## 国づくり・まちづくり原論

国際教養学部教授  
小浪博英

キーワード：国土計画、都市計画、都市・地方計画

### 要旨

人がそれぞれに個性を持ち、世界中に全く同じ人は居ないように、国も町も全く同じものは世界中に存在しない。人が生まれ、育ち、死んでゆくように、国も町も生まれ、育ち、死んでゆく。その国や町を創っているのは人であり、自然である。その複雑なメカニズムに挑戦して、人は神の存在を感じている。本稿ではその難解なメカニズムに挑戦する代わりに、筆者が過去において発表してきた論文や講義録に加筆しながら、国づくり、まちづくりの根本について考察してみた。

歴史的には平城京、平安京の造営、あるいはそれ以前から始まり、家康による関東平野の開拓と江戸の整備、江戸時代諸大名による各藩の新田開発、明治政府による国土の隅々までいたる道路、鉄道の整備が行われた。これらは全て土木計画の成果であり、その時々土木技術者と関連事業者が精魂を込めて推進してきたものである。ある場合は狂人扱いもされ、ある時は大風呂敷と言われ、またあるときは職場から追われたり、あるいは死に至ったりしたこともあったであろう。

今、必要なことは、都市の発生とその興亡を知り、健全な市街地を維持するために必要なインフラストラクチャーを知り、都市開発とその維持のための技術と科学を知り、そして国土計画・都市計画を提案する勇気と技術を持つことであろう。

最後に、最も必要なことは人材の育成と地域の連携である。現状では計画分野の卒業生は就職で苦勞している。厳しい入札と受注競争の陰で、大手建設会社は計画部門を縮小している。政治家や行政担当者も目先のことにしかまけて、長期計画には興味を示さない。中央政府はリーダーシップを取ることを諦め、地方自治体が計画母体になることを期待している。このような状況下では大都市圏と地方圏の自治体が連携することが大切であり、そうしないと地方部の自治体の息の根が止まってしまう恐れがあり、そうなれば国土は荒廃する。

## 1. はじめに

人がそれぞれに個性を持ち、世界中に全く同じ人は居ないように、国も町も全く同じものは世界中に存在しない。人が生まれ、育ち、死んでゆくように、国も町も生まれ、育ち、死んでゆく。その国や町を創っているのは人であり、自然である。その分からないメカニズムに挑戦して、人は神の存在を感じている。ただひとつ確かなことは、人が集まって町ができ、町が集まって国ができている。その根本は人に戻ることである。

本稿ではその全貌を見ることは不可能であるという前提に立って、筆者が過去において発表してきた論文や公開講座の原稿、講義録に加筆することにより、国づくり、まちづくりの根本について考察してみた。

## 2. 歴史的経緯

歴史的には平城京、平安京の造営、あるいはそれ以前から始まり、家康による関東平野の開拓と江戸の整備、江戸時代諸大名による各藩の新田開発、明治政府による国土の隅々までいたる道路、鉄道の整備が行われた。第二次大戦後は、河川、道路、空港、港湾、鉄道等の近代的整備、電力開発、コンビナート整備、工業団地開発などの国土総合開発と、区画整理による農地、市街地の整備および上下水道、公園、情報ネットワークの整備などが行われてきた。これらは全て土木計画の成果であり、その時々土木技術者と関連事業者が精魂を込めて推進してきたものである。ある場合は狂人扱いもされ、ある時は大風呂敷と言われ、またあるときは職場から追われたり、あるいは死に至ったりしたこともあったであろう。

土木学会に「土木計画研究委員会」ができたのは1966年である。それ以来、土木学会と旧建設省土木研究所等が中心となって、本州四国連絡橋や東京湾横断道路の架設、高速道路網の構築、都市の開発などを行ってきた。若い世代が土木にもっと興味を抱いて、事業の企画や計画を担う技術者を育成することを使命としていた。しかし、最近の研究会では、計画・政策に関する報告が少なく、計量的なものが多くなっている。この辺で、もう一度シビルエンジニアリングの基本に立ち返って、市民のための工学とは何か、世界の中の日本とは何か、国づくり・まちづくりの原点は何かなどを考える必要がある。<sup>1)</sup>

### (1) まちの発生

まちの誕生を考えてみる。市勢要覧や町勢要覧には法律に基づく市制や町制を施行した日を誕生日のように捉えて、市制施行50周年などの行事が行われている。しかし、それは人に例えれば成人式のようなもので、やっと一人前になったという意味でしかない。本当のまちの誕生はもっと古くさかのぼり、そこに、豪族の定着、城郭の建築、宿場の設置、寺社の建立、近年においては、工場団地や住宅団地の建設、鉄道の開通と駅の設置などが行われたことが契機となることが多い。ここで気をつけなければいけないことは、まちというものを行政区域でとらえる場合と、駅前ニュータウンのように物理的な市街地としてとらえる場合とでは様相が異なるということである。行政区域でまちをとらえるのであれば市制・町制をひいた時を誕生日にしても良いであろうが、いまここで議論したいのは物理的な市街地の誕生とその成長、衰退のメカニズムなのである。そうすると、まちの誕生日とは1000年の昔であったり、5年前であったりするのである。例えば、都市基盤整備公団のニュータウンでは、最初の居住者を迎えるとき「まちび

らき」という行事を行うが、この日がまちの誕生日であろう。

## (2) まちの成長

まちの成長は、工業出荷額、商業販売額、国勢調査による人口などの指標で表すことが多いが、それらは人に例えると身長や体重であり、年齢や経歴ではない。たしかに人の成長を身長や体重で表すこともあるが、それは主として成人になるまでの時期であり、その後は年齢や経歴で表すようになる。どうしてまちについては年齢や経歴の概念がないのであろうか。

京都については「1000年の古都」という言葉があるように、年輪が大切にされ、歴史も多く記録に残されているが、江戸時代に作られたまちなどは研究者も少なく、資料も整っていない。つまり、まちについては年齢や経歴が無関心にされているのである。それは、まちが生きているということを知らないからではないだろうか。最近、北海道大学の越澤明先生が「東京都市計画物語」<sup>2)</sup> という文庫本を送ってくれたので読んでみたら、明治以降の東京のまちづくりが如何に立派な計画で、どのようにしてその計画が反故にされてきたかが大変良く分かった。現在生きている環状7号線や8号線は1920年代の計画で、人口600万人を想定してつくっていたことも分かった。このような調査をして、全てのまちについてまちの履歴書を作ったら面白いのではないだろうか。

それでは、身長や体重ではない本当のまちの履歴書とはどのようなものになるのであろうか。また、冒頭記述した行政体としてのまちか、物理的市街地としてのまちかで、数も広がりも異なってくるので、頭の整理のため、とりあえず行政体を意識して考えてみる。

表現が適切ではないかもしれないが、人の学歴は人間の頭脳の洗練史といえる。ではまちの頭脳の洗練史とは何だろうか。まちの頭脳はとりもなおさずそこに住む人々の組織化された頭脳集団ではないだろうか。それらは市役所、学校、商工会議所などの形をとってあたかも人の頭脳のように働いているのである。ではその学歴を表す方法はあるのだろうか。人であれば卒業した学校や持っている資格などで表すことができるが、まちの場合は市役所の頭脳集団が卒業した学校や持っている資格は分からないし、そのような試験も存在しない。結局そこに働いている人々の個人個人の学歴や資格を総合的にまとめるしかないと思われる。それならそれで、各市役所別に博士が何人、有資格者が何人などということ整理して、記録に残すことによりまちの学歴を記録することができるかもしれない。現実には建設会社やコンサルタントの格付けをするのに、博士が何人、技術士が何人などと記述されている。ただ、現代社会は学歴ではなく、個人の能力によって差別するという社会になりつつあるので、これはまちにとってもあまり意味のあることではないかもしれない。

経歴はどうであろうか。経歴はもう少し分かりやすく、そのまちがどのようなことをやってきたかを整理することができる。もちろんそれらは市役所や商工会議所の人々、あるいは住民団体が組織としてやってきたことであるので、最終的にはそれを導いた個人に属するかもしれないが、まちづくりにしてもイベントにしても何かは残るものであり、まちの経歴といっても良いであろう。したがって、まちの経歴はイベントや市民活動やまちづくりのひとつひとつを記録することによって明らかになるのであろう。市民がそのようなことを多く経験することによりまちとしても成長していくのであろう。

都市計画では「成熟したまち」という言葉がよく使われる。これは一般的に古い町を指す意味

に使われ、必ずしも経歴が豊かなまちという意味では使われていない。しかし、人について「成熟した」という場合は、未熟ではないという意味であり、苦労を経験している、気配りができる、我慢ができる、危機に面してジタバタしない、覚悟ができている、仕事ができる、自分の能力が分かっている、自分の立場が分かっている、それなりの顔立ちができている、などの意味に使われている。そうでない人は未熟者と呼ばれたりする。であれば、成熟したまちとは「まちとして苦労を経験している」、「他のまちに気配りができる」、「まちとして我慢ができる」、「まちの置かれた立場が分かっている」、「街並みがある程度整っている」などとなるのではないだろうか。使いたくない立派な施設を作ったり、他のまちが必要としているバイパス建設に反対したりするのは言語道断で、そのようなまちは「未熟なまち」ということができるだろう。今いわれている「地域エゴ」とはこのことではないだろうか。人の場合であれば「あの人は自分勝手だから」といわれて嫌われてしまう部類であろう。このように考えてくると一体どこに成熟したまちがあるのだろうか。例えば、京都の古い市街地はどうであろう。門の前には水を入れたバケツを用意して火災に備え、道路は毎日掃除して水をまき、かといって隣同士の余計な干渉はしない。それが慣習になっているのは一種の成熟したまちかもしれない。少なくともゴミを勝手に出してカラスに荒らされ、バイパスに反対するようにお隣に圧力をかけるようなまちは未熟なまちであろう。

「落ち着いたまち」という表現があるが、これもまちの成熟を表す言葉かもしれない。これらをデータ化しようとするとなかなか難しい。例えば、被災回数、10年以上の定住者率、市街地が形成されてからの年数、道路や建物のたたずまい、などということになるのであろうか。不思議なことではあるが、町のたたずまいはそこに住む人によって異なってくる。これはまちが生きている証拠であろう。

まちの老化とは何だろうか。人は確実に老化するが、これは細胞が老化するからであって、まちの細胞は市民や下水道等の施設であるから、生まれ変わったり取り替えることにより老化が防げるのではないだろうか。現実に京都は1000年経っても生きているのである。問題は、人の場合は遺伝子があって、全て計画的に細胞の新陳代謝や消滅が行われるが、まちには遺伝子がないのでそれに代わる記録や制度を作らなければならない。そのひとつが都市計画である。都市計画が悪ければまちは成長を止めたり病気になり、良い都市計画を実現すればまちは健全に成長できるのである。うまくすれば、まちはいつまでも生き続けることができるのである。

### (3) 国づくりの羅針盤としてのまちづくり

国づくりもまちづくりも歴史を辿れば何百年も、何千年も前に遡ることとなろうが、昔のことは資料が整っていないので、ここでは言及しない。主として20世紀からの事象で捉えようと思う。仮に川崎市を例として近代史を町づくりの観点からまとめてみると表1ようになる。つまり、多摩川に橋を架けて本格的に町づくりが始まるのは昭和に入ってからであり、そのきっかけは多摩川の治水工事の進展と鉄道・道路の整備にあった。初めは臨海工業都市として胎動し、やがて東京や横浜のベッドタウン化していく。近年になって大都市としての魅力付けが必要となり、駅前再開発による地域拠点作りが川崎駅周辺、新川崎駅周辺、武蔵小杉駅周辺、溝の口駅周辺、登戸駅周辺、新百合ヶ丘駅周辺などで行われている。

表1 川崎市のまちづくり区分

第1期 1927-1945	東急田園都市線以外の鉄道網がほぼ完成し、新制川崎市として本格的まちづくりを開始。臨海工業地帯を重点的に整備。
第2期 1945-1975	川崎区を中心として戦災復興事業を推進。人口急増を反映して住宅団地や公営住宅を重点的に整備。
第3期 1975-2005	公害問題に対処しながら、市内の拠点地区を重点的に再開発する一方、東京湾横断道路との連絡、鉄道の高架化等を推進。
第4期 2005-	市内拠点地区相互の連携の強化、災害危険地区の解消、美しい都市景観の形成と緑地の保全等を推進。

これをみると、第二次世界大戦以前の時期においては明治時代からの継続で、殖産興業を進めており、京浜、伊勢湾、京阪神、山陽、北九州という地域のまちが、それぞれ川崎市同様に殖産興業を進め、ひいては強大な国力の源泉になっていたことがわかる。

終戦後の30年間は戦災復興事業の推進と、人口の都市集中に対する住宅団地建設などが川崎では進められ、いわゆる高度成長に伴う全国的な地域格差の増大が顕著となった。つまり、第2次産業を中心とする都市地域での経済成長が農山漁村のそれを大幅に上回ったのである。換言すれば、戦後の我が国においては、まちづくりは進められたが、農山漁村の近代化と所得向上がおざなりになってしまったのである。

経済成長が一段落して気がついてみると、まちの随所に公害問題が発生していた。川崎市が先陣を切って環境関連条例を制定し環境対策に乗り出すと、国も1972年に環境庁を新設して本格的環境対策に着手した。これはまちが国を先導している例である。

そして現代。国は殆ど手詰まり状態に陥り、個性あるまちづくりを推奨している。つまり、まちづくりに関する限り国による全国一律の行政指導は影を潜めようとしているが、まちづくり以外の分野、例えば教育や医療・福祉の分野では依然として全国一律論であり、膨大な国家的赤字を生み出している。このように、ローマが都市国家を母体として成立していたように、我が国もまちのひとつずつを母体にして国の姿を整えようとしている。

#### (4) まちの消滅

一度できたまちは簡単には消滅しないが、戦争、災害、疫病、政治・行政・宗教等の革命的变化、大規模公共事業などで消滅してしまった例がある。戦争と疫病はいうまでもないが、災害は噴火、地震、津波、洪水などである。城の取りつぶしや寺社の廃止などに伴って消えてしまったまちもある。中国で建設中の長江三峡ダムは多くのまちを消してしまうかもしれない。しかし、少なくとも近年の我が国においてはダム建設による水没以外に消滅したまちは未だ聞いたことがない。かつての炭鉱まちがそれに近いが、温泉を活用したり、メロンを作ったり、福祉施設を充実したりして、人口は減っても生き残っている。夕張市、いわき市の一部、田川市などである。今後我が国は人口の減少期に入る。2050年の人口は現在より20%前後減少し、1億人くらいになるであろう。それは、女子一人当たりの生涯出生数があまりにも少ないからである。一人の女子が平均2人以上の子供を産んで初めて人口が維持できるのである。人口の約半分は子供を

産めない男だからである。このような人口減少期を初めて迎えて、我が国に消滅するまちが出てくるのか、人口は減ってもまちとして生き残っていくのかは分からないが、国土の保全の観点からは多くのまちが生き残って、森林や田畑の維持管理を適切に続けていけることが望ましい。里山で薪を取ることで里山の植生が維持できるのである。人と自然は助け合いながら共存してきたのである。中山間地域という言葉があるが、これらの地域は現在存亡の危機に面しており、都市住民の手助けを待っている。例えば林間学校の開催、会員制植樹、リンゴの木の委託栽培、ふるさと小包などである。これは、まちと農山村が助け合って生き残ろうとする例である。ひとが1人では生きていけないように、現代のまちも単独では生きていけないのである。そのようなまちのネットワークを作り、中山間地域の人たちにも安心してもらうためには情報施設や道路の整備が必要である。この種の公共事業を大都市の多数の論理で否定することは慎むべきであり、むしろ、どのようにすればより多くのまちが21世紀を生き抜いていけるかを議論しなければならぬ。もしそのような都市と地方の連携がうまく機能しない場合は、山間部のまちが消滅して山間地域が荒廃し、何れ都市地域での災害が増加する恐れがある。それが極端になれば地球環境を破壊して、都市地域にも存亡の危機が訪れることとなる。

北関東を例にとると、近くに東京という輝かしい職場があるので、どうしても地元の地味な農林業や商業がつまらなく見えてしまい、若者が親の跡継ぎをしようとしないのである。恵まれすぎているために、かえってまちが衰えようとしているのである。一時的な現象だとは思いますが、なぜ子供たちは自分のふるさとに誇りを持って天から与えられた職分を果たそうとしないのか。なぜ親たちは子供がついてくるような魅力的な地域を作ろうとしないのか。

まちは消滅しないとしても、地域それぞれに個性的な魅力をもたせて、後継者がついてくるような地域づくりをする必要がある。中核となる都市が地域のリーダーとして優れたまちづくりをしなければならないことは言うまでもない。これらの地域は東京から近いことと、温泉などの観光資源によって観光地化しているところが多い。しかし、観光地は人が集まる場所ではあるが定住する場所ではない。その証拠に日光も軽井沢も箱根も人口は増えていない。それがどうしてかは明らかでないが、観光産業が季節的に、あるいは経済的に不安定だからではないだろうか。従って、北関東といえども一部の地域の人口は今後とも減り続け、そのままにしておくことと消滅するまちが発生する恐れがある。このようなことは全国的に起こり得るので、全国のモデルとして対策を講じる必要がある。それは、残るところと消えるところを峻別し、住民の合意の下に拠点的なまちづくりを進めることではないだろうか。それをしておかないと残れるところでさえ消えてしまう恐れがある。少なくとも何千人か何百人の単位の住みやすい環境を中山間地域に作っておく必要がある。その集落が観光拠点として生きていくことができればなお結構である。

### 3. インフラストラクチャーの考え方

まちの骨格はまちの物理的拡大に対応できるように、「ゆとり」がなくてはならない。人は成長に合わせて靴や洋服を買い換えるが、道路や河川はそう簡単には拡張できない。人の体は骨や筋肉のように始終作り替えている部分と、脳や肝臓のように簡単には作り替えの効かない部分とがある。前者はその都度必要な強度で必要な量を作り替えるが、後者は生後間もない時期に十分「ゆとり」を持って作ってある。脳細胞のうち実際に活用されているのは数%に過ぎず、肝臓にして

もお酒を飲み過ぎさえしなければ、十分ゆとりがあるのである。

まちの場合はどうであろうか。道路を例にとると、大都市の場合は例外なく交通渋滞が発生している。これは体が大きくなったとき必要となる交通量をさばくだけのゆとりを持った道路が作られていなかったからである。前述の東京都市計画物語によれば、幅員100メートルで計画された道路が財政上の理由で次々と縮小されていき、せつかく計画された東京15キロ圏の広大な環状緑地が緑地解除され、いずれ市街化してしまうのである。また、人が歩くためのスペースは十分であろうか。車に脅かされながら歩いてはいないだろうか。住宅の前の道路には宅配便の車や救急車が一時的に止まっていられるゆとりがあるだろうか。道路ひとつとっても十分な骨格を形成しないまま20世紀が終わってしまったが、これからどうすればいいのであろうか。みんなが区画整理をするしかないのではないかと思われる。建物は必要な都度建てたり建て替えたりすればよいが、道路、河川、公園などはゆとりをもって作っておかないと、あとから作るためには莫大な費用と時間を要するのである。区画整理の事業費は、建物がないうちであれば1ヘクタールあたり2億円程度で済むが、密集市街地になってからでは1ヘクタールあたり10億円も100億円もするのである。これは建物があるとその移転や補償に多くの費用を必要とするからである。つまり、早く区画整理をしなければまちは大変なことになってしまうのである。ここでまちづくりの留意点を整理してみる。

### (1) 総合性の認識

交通計画においてすべての交通機関を取り込んだ総合交通計画という言葉が定着しているが、都市計画はもともと総合的分野であり、都市計画法にみるとおり、幹線交通施設や都市公園から学校、病院、図書館の位置にいたるまで都市計画に定めることが出来るようになっている。都市計画の調整ができないために現在の都市計画には定められていないだけなのである。例えば、空港は都市との関係が密接であるにも関わらずその位置を都市計画で定めてあるのは函館空港、旧岡山空港、東京調布飛行場くらいである。かつては鉄道、高速道路、バイパスなども都市計画で定めることは困難であったが、現在では多くの通勤鉄道や幹線道路が都市計画で定められるようになった。役所の縦割行政が少しずつ改善されているのである。

### (2) 建築物と交通施設・公園その他の都市施設とのバランス

旧建設省で環境アセスメントと並んで交通アセスメントを実施しようという動きがあったが実現しなかった。東京都心部での大規模再開発は必ず交通機関への負荷の増大と電力・下水道等の供給処理施設への負荷の増大を伴うのである。また、関西国際空港等は空港そのものの建設費よりも関連交通施設の整備費の方が大きくなったりする。交通アセスメントを実施しないで大規模土地利用が実現してしまうと、結果として交通施設等へツケがまわるのである。東京23区を例にとれば、三全総までは徹底した立地抑制策を採り、混雑緩和の兆候も出てきていたが、中曽根内閣時代の四全総で山手線の内側の高度利用が提唱され、多くの個人地主が地上げにあつて、多額の補償費を懐にしたまま郊外に移転した。そのため発生したのがバブル経済であり、未だに改善されない通勤鉄道や山手線内側の交通混雑である。多くの超高層ビルはその外部不経済を負担しているとは言い難い状況にある。

また、これら大規模再開発に連動して公開空地等が増加はしているが、まちが緑になったという印象はない。やはり社会基盤としての大規模都市公園が必要なのであるが、通常の再開発事業

はその施行面積が小さいので大きな都市公園を生み出すことができないのである。土地区画整理法による土地区画整理事業の累積着工面積が平成16年3月現在、全国で11,709地区、392,749ヘクタール、1地区あたり平均面積33.5ヘクタール(国土交通省ホームページ)であるのに対し、都市再開発法による市街地再開発事業は平成13年3月現在、726地区、1,117ヘクタールで、1地区あたり平均面積は1.5ヘクタールでしかない<sup>3)</sup>。これではある程度まとまった緑の空間を生み出すことはできない。やはり区画整理により公共施設の整備をしないと、まちづくりはできても都市計画はできないのである。なお、平成17年3月末現在で施行中の区画整理地区は全国で1,656地区64,294ヘクタールである。これは東京23区の62,100ヘクタールよりも広いのである。

### (3) 過去・現在・未来のバランス

まちは歴史の中に生きているので、その時系列を大切にすることがある。京都市の場合、保全と開発が常に葛藤するのであるが、現に150万人市民の生活を考えるとき、保全だけではうまくいかない。そのため、駅周辺や五条通り周辺は開発し、お池通り以北は保全するという基本方針が出されている。このように、まちの何処を保全して、何処を再開発し、将来のための土地は何処に取っておくという配慮が必要になる。そのバランスが取れていなければ魅力あるまちにはならないのである。

### (4) 景観、防災、防犯、環境、福祉、教育等への配慮

多くのバランスの中でこれらは時として忘れられてしまうことが多い。特に景観と防災はまちの魅力や安全性を左右するものであり、今後の都市計画の重要な分野であると考えられる。サステイナブルな開発という言葉が世界中に流布されているが、安全・安心無くしてサステイナブルもないし、景観が悪ければいずれ地域間競争に負けてしまうのである。サステイナブルな開発というとき単に環境保全だけを議論するのではなく、健全な人間の生活について議論することを忘れてはいけない。

福祉、教育は医療・福祉施設や学校さえあれば何とかあるというものではなく、そこにはコミュニティが存在する必要がある。それはまちづくりである。人間一人ずつが隣人の健康を喜び、隣の子供が悪いことをしたときに叱りつけることができるコミュニティ無くして、どうしてサステイナブルになれるのであろうか。

### (5) 効率的整備

まちづくりの手法には、大きく分けて、規制・誘導的手法と、事業化手法とがある。

- ① 都市計画法に基づく規制誘導的手法は、線引き、用途規制、53条規制、地区計画等がある。線引きは地方部においてその必要性が議論されているが、市街化を急ぐ区域と、急がない区域とを分けて、急がない区域での建築を抑制するものであるが、その急がない区域において商業施設や公的施設が立地してしまったために議論を醸している。53条規制は都市計画道路や区画整理を予定している区域内には堅牢な建築物を建てさせないものであるが、知事の許可によりマンションなどが立地してしまった例もある。地区計画は整備済み市街地の宅地細分化を防いだり、ブロック塀などを禁止したりするものであり、未整備市街地では将来の道路や公園の位置を約束しておく制度である。
- ② 事業化手法は、土地区画整理事業、市街地再開発事業、開発許可といった面的整備と、公園整備、街路整備、下水道整備のような個別整備とがある。

これらの手法を良く理解して効率よく推進することが優れたまちづくりを実現する基本である。

#### 4. プロジェクトの提案手法

首都機能の移転、東京大阪間のリニア新幹線の建設、紀伊半島、四国、九州をつなぐ第二国土軸の建設などの大型プロジェクトはもうできないのであろうか。

できるかできないかの判断は、政策、財政、技術、世論の四要素により決まってくる。どれか一つ欠落してもうまくないのである。毎年の国民総生産が約500兆円の我が国にあって、少なくとも財政上の理由でできないということはないはずである。それでは政策が悪いのであろうか。国土総合開発法に代わって平成17年7月に制定された国土形成計画法に基づき現在検討中の国土形成計画の全国計画では、人口の大幅な減少と急速な高齢化、地球環境への負荷、東アジアとの連携、および、大規模災害の懸念が新しい課題とされている。また、産業の適正な立地、重要な公共的施設の利用・整備・保全、災害の防除などうたわれるものの、従来の国土総合開発計画のような大規模プロジェクトの提案は計画に入りそうにない。つまり、大規模プロジェクトの計画を閣議で決定するということが時代に合わないという認識かもしれない。

しかし、土木計画の観点からは必要な事業について積極的に提案していくことが求められており、東大の小宮山総長の言葉を借りれば「先頭に立つ勇気を持って」と言うことであらうか。首都機能の移転論は東京都知事の反対で、リニア中央新幹線は財政当局の消極性で共に頓挫している。議論はあろうとも、前者は来るべき関東大震災対策として、後者は東海地震による東海道寸断対策として少なくとも更に突っ込んだ議論がなされるべきである。

現在での土木計画推進のプロセスを考えてみると大筋は次のようになるであらう。

##### (1) 課題の発見

人口が減少するとはいえその減少率は1%未満であり、経済成長の方が大きいので経済規模は縮小しない。また、三大都市圏での都市化は依然として継続し、地方部の過疎化はとどまるところを知らない。多極分散型国土の形成、または、国土の均衡ある発展はどうなったのか。

##### (2) 対応策の検討

全国一日交通圏の形成、社会基盤の整備などの対応策を検討し、官民の役割分担、事業の投資効果などを分かり易く説明する資料を作成する。

##### (3) 関係機関、関係地域、利害関係者等への積極的働きかけ。

誰が、どこで、どのタイミングで提案するかということが成否を分けることがある。日本では、提案者がはっきりしている間は事業は動かず、みんなが何となく言い出した時に初めて動き出す傾向がある。一人の英雄を生み出したくないという土壤があるのである。

最近の日本では、田中角栄の「日本列島改造論」を最後に、大きな夢を描くことが悪のように思われているのではないだろうか。大型プロジェクトが技術の進歩を促し、ひいては日本の将来を明るくすることを忘れてはならない。では誰がそのような企画提案をするのであろうか。

日本においては前述のとおり、提案者として個人の名前が出るとうまくいかないことが多い。そのため、委員会、研究会、審議会などの集団指導体制を組み、その全体の意見の代表として「長」

が発表する形を取ってきた。従って内容も全体的に支障の少ない、妥協の産物となり、画期的な提案は出しにくい傾向がある。

しかし、近年においては責任体系をはっきりさせ、「長」の責任を明確にする傾向が顕著となり、いわゆる護送船団的なやり方は批判的となるようになってきた。このため、「長」に大きな能力を要求することとなり、それはそれで良いのであるが、それに応えうる人材が不足する事態となった。結果として評論家以外は誰も、何も言わなくなってしまう、責任を持って企画計画する人が居なくなってしまった。テレビで「プロジェクトX」という番組があった。それぞれに集団の総合力が現れていたと思う。大きなプロジェクトの企画計画は集団で、小さな事業の企画計画は責任ある個人が行うという我が国の意志決定方式を再評価すべきである。

一方、ゴーン社長が日産自動車を再興し、小泉純一郎氏が自民党に対する国民の支持を高く維持できたことには注目すべきである。両氏に共通していたのは強力な個性と指導力、および強運とでもいうべきツキではなかっただろうか。もし土木計画の分野でこのような個性、指導力、強運を持った個人が登場したならば、多少の危険は覚悟の上で、全体で支援したいものである。

次に、その場合に必要とされる計画者の資質について触れてみる。

常に正しいとは限らないが、自分の考えを持つことは重要である。例えば、「世の中は狭い」という言葉があるが、本当の世の中は広いのである。世の中を狭く感じるのは、自分がそれなりの見識と人脈を持っていることの証左であり、身近に同類の人たちが集まっているから狭く感じるのである。人脈を大切に世の中が狭く感じるような人材にならないといけないのである。

長良川河口堰問題で、稚鮎の大量養殖が可能になったのは、当時の建設省の担当者が養殖業者の心を汲んで一体となって研究開発をしたことによる。技術者としては瞬間的な直感力と、その道の専門家に自由な発想をしてもらう土俵を用意できる、広い知識と経験が必要なのである。

その他に必要な事として、「我慢」が必要となる。特に忙しい時に時間をとられることが耐え難くつらいことは多い。しかし、相手はその瞬間がすべてであり、そこでうまく話せたかどうかは意志決定に致命的に影響する。決して話の腰を折ってはいけない。アイコンタクトも重要となる。

更に、内容を熟知していることである。10を知って3話すのと、3だけ知って3話すのでは天地の差がある。3だけ知って3話す場合はどうしても専門用語を多用したマニュアル的表現となり、いわゆる話し言葉にはならない場合が多い。また、関連する他の知識を持ち合わせることも重要となる。例えば、公共用地取得時の5000万円控除について話すときは、買い換えの特例を合わせて説明する必要があるし、買い換えが認定される条件について当該地域を管轄する税務署の考え方を調べておく必要がある。

最後に説得力であるが、これは誰にでもできるわけではない。また、相性とか波長とかいわれる人間的要素が介在するので、そう単純な問題ではない。身につける方法としては、例えば、一芸に打ち込んで心の修養をする、歴史書を読んで教養を身につける、海外に出て広く世界を眺めてみる、家庭の円満を保つ、心身の健康を保つなどであろうか。

## 5. 人材育成の必要性

国づくり、まちづくりを担当できる人材の育成が重要であることは既に述べたが、現時点では

そのような勉強をして学部や大学院を卒業しても就職先がない。10年、20年という長期的視点からの検討の必要性が受け入れてもらえないのである。ではいっそ政治家になろうかとする、多くの場合4年任期であるので、やはり長期的視点は必要ないのである。黒四ダムの建設、新幹線の建設、東京における環7・環8の建設など、数十年前の努力が実を結んでいる例をもう一度整理して、その必要性を広く認識してもらうことが重要である。国づくり、まちづくりに必要な人材の育成について考察してみる。

**(1) 企画・計画コンサルタントを大切に、基本的に無用な競争をさせない。**

知恵というものはずぐに出るものではなく、長い熟成時間の後に出てくるものである。昔は暇な役人や学校の先生がその役割を担っていたが、現在では役人は説明資料づくりに、学校の先生は自己評価書の作成等に時間を取られ、とても知恵を熟成する時間は与えられていない。従って、企画・計画コンサルタントをもっと重用する必要があるのである。ましてや、一般競争入札にはなじまない分野なのである。

**(2) 子供達に多くの夢を持たせるような教育をする。**

多くの大学が土木工学科の名前を消してしまい、県庁においても土木部の名前は消えつつある。後継者のいない組織は存続できないことからすれば、何が何でも子供達に土木の分野の重要性を知ってもらう必要があり、そのためには建設現場を見学させるなどの子供教育が必要となっている。また、宣伝がなければ今の世の中は通用しない。起工式、竣工式はもちろん、計画の策定段階から常に宣伝を心がけるべきである。なるべく静かにという時代ではなくなっている。また、高松の港頭地区がそうであったが、人の心を捉えるような視覚表現が必要となっている。

**(3) 投資家の目を向けさせる。**

国民の目を国づくり、まちづくりに向けさせる必要があり、そのため横浜球場方式のように公共・公益事業の内、収益が見込めるものについては市民ボンドを発行して、幅広く市民に保有してもらってはどうか。また、採算ラインまで公的資金を注入することにより、収益のある事業についてはあらゆる局面でファンドやボンドを活用することが必要である。

**(4) OBの活用**

応援団は多い方がよい。組織毎にOBから成る論壇を設け、機関誌や地元のミニコミ誌に載せるような努力が必要である。また、役所も企業もOBを嘱託等で再雇用することをためらってはいけない。彼らには知恵があるのである。

## 6. 国とまちの新たな息吹

平成19年3月、国土交通省国土計画局は「地域への人の誘致・移動の促進に関する研究」をとりまとめた。<sup>4)</sup>

その前文は次の通りである。

『人口減少・高齢化が進展する中で、大都市圏にはなお様々な機能の集中が進む一方、地方圏においては地域の活力の維持が徐々に困難となり、地域によっては社会的諸サービスの維持の問題に直面しているところもある。多様な価値・魅力を持つ地域を形成し、また持続可能なものとしていくためには、地域づくりの担い手となる人的資源が特に重要であり、都市と農山漁村との間をはじめ、我が国の各地域間での交流を進め、様々な人の出会いを創出することが必要である。また、都市に生活の本拠を構える者にとっても、ひとつの地域にのみ生きるの

ではなく、これまでと異なる地域、異なる環境に身を置き、自らが培ってきた経験や専門的能力を地域社会に還元し、あるいは、自らの新たな可能性を追求することにより、働き方、学び方、暮らし方の複線化を図り、充実した人生を実現することかが可能となる。

このため、「定住人口」をはじめ、「二地域居住人口」、「交流人口」など多様な人口の視点を有した地域への人の誘致・移動を促進し、地域に対し関心を持ち、愛着を感じる人を増やすことが我が国の大きな課題となっている。』

つまり、人口減少社会に対応して、都市住民が農山漁村等の他の地域にも同時に生活拠点を持つ「二地域居住人口」、観光旅行者等の「交流人口」、インターネットを通じた「情報交流人口」といった、多様な視点による地域への人の誘致・移動を促進しようとしている。そのため、平成15年における我が国の空き家の総数は約660万戸、うち地方圏の空き家約330万戸を適切に活用すべきであり、そのための情報拠点としてプラットフォームの構築が必要であるとしている。

更に、二地域居住のように複数地域間を頻繁に往復するライフスタイルの場合、多額の交通費が実施に向けての大きな阻害要因となると考えられるので、同じ区間や路線を頻繁に利用する者、いわゆるヘビーユーザーに対して運賃等を割引くということはそもそも合理的理由があるとしている。このような施策を進めるための国づくり、まちづくりが求められている。これが国とまちの新たな息吹となることを期待する。

## 7. おわりに

国づくり、まちづくりに関してその根本に関する私見をまとめてみた。本来、土木を専攻した人たちが技術の総合化の観点から地域をリードすべき役割を担っていたが、いつの頃よりか、まちづくりは建築の分野に、政策は法律や経済、あるいは政治の分野に分かれてしまった。結果として目先のことに重点が移ってしまい、長期的な戦略は立てられなくなってしまった。幸い我が国は世界のトップレベルまで登り詰めてはいるが、世界の国々は数十年から数百年周期で盛衰を繰り返している。国づくり、まちづくりがひいては人づくりの源泉でもあることを考えると、現在の状況は必ずしも望ましい方向にはっていない。現状に不満を持つ多くの人々は常に改革を求めるが、改革とは、その方向転換の過程で多大な社会的摩擦と損失とを伴うものであることを忘れてはならない。その痛みと改革の期待成果とを十分に比較検証して、また、我が国に伝わる老舗商法の大切さを心に置いて、長期的戦略に基づく国づくり、まちづくりにあたる必要がある。

## 参考文献

- 1) 小浪博英他著「土木計画」彰国社 2003年 まえがき
- 2) 越澤明「東京都市計画物語」ちくま学芸文庫 2001年
- 3) 都市計画協会「都市計画ハンドブック」 2007年
- 4) 国土交通省ホームページ [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020511\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/02/020511_.html)

# Fundamentals of National Planning and Town and Country Planning

Professor

**Hirohide Konami (Ph.D.)**

Tokyo Jogakkan College

Faculty of International Liberal Arts

**Keywords:** national planning, urban planning, town and country planning

## Summary

As a human being is different from person to person, a nation or a town is different one by one. As a human being is born and dies, a nation or a town is also born and disappears. Human being has tried hard to make it clear how human being can create a nation and a town. But a such complicated study has just implied the existence of god. This paper never made a challenge to such a difficult theme, but tried to rearrange the papers I have ever written.

Hiejokyo and Heiankyo, present Nara City and Kyoto City, are the ancient works of Japanese civil engineers. Water works of Kanto Plain by Iyeyasu Tokugawa, road and railway construction by Meiji Government could be also mentioned as great works of planners and engineers. Those planners might have been called as madmen or sometimes accused to death.

Now, it is important to have right understandings of urban growth and death, to know the necessity of infra-structures for sound urban areas, to know the technique and science of urban development and its maintenance and to have the skill and will to propose national and urban planning.

Finally, the most important work would be to educate future planners. At present, the graduates of those courses like urban and regional planning are facing the difficulty to get suitable jobs after graduation. Because of severe competitions and biddings, every big construction company is losing his benefit and slimming the planning divisions. Politicians and administrative officials are interested in more shortsighted matters than long-term planning.

National government has almost given up to take a leadership on planning and each municipality is expected to be a fundamental body of good planning. It is now most urgent to make up a tight union between metropolitan areas and rural areas. Otherwise, towns and countries in rural areas may stop breathing sooner or later and may cause the national ruin.