

# まちづくりの課題

東京女学館大学国際教養学部教授  
小浪博英

(本稿は建設公論社「建設オピニオン」2005年4月号に掲載されたものです。)

## 1. 「まちづくり」と「都市計画」

これらの言葉は本来同義であるべきであるが、なぜか「まちづくり」は優しく、「都市計画」は権威主義に聞こえる。言葉の持つ不思議な力であろう。具体的には、連続立体交差事業くらいまでが「まちづくり」の限界で、東京外環状道路になると最早「まちづくり」という概念ではとらえきれないかもしれない。まちづくりの意味合いはやはり「身近なところでの都市計画」にあって、必ず上物の整備がワンセットでイメージされているのではないだろうか。また、現代においては都市計画がそのような方向を指向する必要があるのかもしれない。しかし、それで100年の大計が立つのであろうか。メニュー別の詳細な吟味が必要とされている。

そもそも「まちづくり」のモデルは天皇、将軍、大名の宮殿あるいは城下町建設だった。京都が桓武天皇により、福知山が明智光秀により、江戸が徳川家康と太田道灌により建設されたなどと歴史に残っている。明治になると市区改正条例など、大都市部での法定都市計画が国の主導ではじまった。その後関東大震災、第二次世界大戦の復興など、内務省を中心とする大臣主導で進められるが、昭和43年に都市計画法改正によって知事・市町村が都市計画の主体となった。都市計画の主体もずっと住民に近づいたのである。

## 2. まちづくりの必要性

まちづくりは本当に必要なのかという議論をしなければならない。そこには二つの課題がある。

一つ目は言うまでもなくその地域を治める立場の人の責務である。地域を治めるためには経済を興し、災害を防ぎ、衛生と治安を保つ。その間に子供の教育をしなければならない。そのためには都市施設が整備され土地利用が計画的になされなければならないことは自明である。都市計画が憲法前文でいう「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」ための事務であることを政治と行政と国民が自覚すべきである。そのためには小学生くらいの内にまちづくりの必要性を十分に理解させ、常識にしておくことが必要であり、更に、まちづくりにおける政治や行政が国民から信頼されなければならない。

二つ目は現在盛んに議論されている都市の再生である。何らかの理由により活気の無くなった都市に活気と健全性を蘇らせようとするものである。蘇らせるということは都市の消失を防ぐことであるので、都市とはそもそも不滅なのか、どうなのかという議論をしなければならないが、かつての炭鉱町を考えると、縮小することはあっても、全く消えてしまった例はないので、たとえ人口減少時代が来るとしても、都市の消失は考えにくい。だからといってすべての都市の再生が必要だということにはならない。総人口が減少するということは、地域によっては既存の都市機能が他の都市に吸収されることが自然であるからである。そのような中において、吸収する側にある都市についてはより美しく、より活気を持って再生したいということである。換言すれば、健全な経済を維持するために吸収される側と吸収する側との間の都市機能の移転速度を早めようということであろうか。

### 3. まちづくりの現状

近年、まちづくりの分野で消えていきそうな言葉は「土木」と「区画整理」であろう。両方とも被災時には強力な武器になることを考えると、これは皮肉な結果であると言わざるを得ない。県庁で「土木部」を名乗っている県は最近珍しくなってきた。また、建設省区画整理課は国土交通省市街地整備課になってしまった。洪水を防ぎ、川や山や海峡という交通バリアーを取り除き、広大な宅地や耕地を生み出してきた土木や区画整理という地味な仕事は評価されなくなってしまったのである。区画整理の着工状況は最盛期の半分にはなっているが、未だに6.5万ヘクタールが施行中であり、これは東京23区の全面積よりも広い。しかし、三位一体改革の陰で、仕事の少ない部局は消される運命にあり、市区町村の窓口から区画整理の担当が消えつつある。東京の一部では開発案件に対して窓口が区画整理ではなく開発許可で申請するように行政指導する事例があると聞く。それにはいくつかの理由があるが、まずは当人が区画整理の経験をしていないこと、研修予算も減らされて研修できないこと、区画整理のように複雑系の仕事は出世の妨げになること、首長の頭に区画整理がまちづくりの最強の手法であることの認識ができていないこと、国・県などの上位官庁においても経験者が減少して、以前ほど熱心に区画整理を勧めないこと、コンサルタントの調査費が極度にたたき合いされ十分な地域活動ができなくなったこと、ゼネコンなどの体力が弱まり提案力が落ちていること、地価の値上がり以前ほど見込めないことなどであろう。

区画整理の人材育成は古くは耕地整理であるが、都市における本格的適用としては関東大震災の復興事業であり、その復興区画整理に従事した人たちが第二次大戦後の戦災復興の原動力となった。また、その戦災復興区画整理経験者がその後の区画整理で3000平方キロメートル、東京23区が5セットも入るほどの面積のまちづくりをしてきた。このような人材が今であれば未だ残っていることと、大都市にある広大な木造密集未整備市街地とを考え合わせると、もう一度区画整理が「都市計画の母」にならなくてはならず、そのための方策が求められている。

一方、まちづくりの信頼性が低下する原因を探ってみると、次のような事項を指摘することができる。

東京などの大都市で直下型地震等の災害に対する脆弱性に対処するため、諸機能の都心部集中を極力抑制し、国会・中央官庁等の首都機能さえ移転しようという政策が高度成長以来永らく採られてきたが、経済のテコ入れという美名のもとにここ十数年は再び都心呼び戻しが進みつつあり、しかも、「直下型地震等の災害に対する脆弱性が高まっている」などと、至極当たり前のことが新聞紙上をにぎわせている。まちづくり政策における一貫性の欠如である。

次に、首長や職員のやる気の問題がある。地方自治法第1条の2には、「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本とする」ことが定められており、まちづくりという住民福祉の向上に最も影響が大きく、かつ、長期に影響するまちづくりの業務をおろそかにすることは許されるものではない。国民世論調査でも、道路、公園、下水道の整備に対する要求が、福祉等に次いで常に上位にランクされることがそれを如実に物語っている。にもかかわらず、財団法人都市計画協会などで実施している首長を対象とするトップセミナーなどへの首長の参加意欲は低下しているのではないだろうか。職員については、人事の早さがまず問題となる。現在進められているPFI事業についても民間サイドからの意見として、「公共部門の担当者の転勤が早すぎて、話がまとまらない。官側のSPCを作ってもらいたい。」と指摘されているが、まちづくりにおいても住民やコンサルタントと意思が通じた頃には転勤になるのであれば、まちづくりは進まない。ドイツにおいてはまちづくり専門家の国家大試験があり、その資格をもった担当者は最低でも6年

くらいは同じポストにいるとのことである。我が国においても通常の公務員を長期間同じポストにおけないのであれば、技術士（建設部門・都市および地方計画）、土地区画整理士、建築士（都市計画学会会員、都市計画家協会会員、都市環境デザイン会議会員、再開発プランナーなど都市計画に関連した活動をしている者）などの専門家を活用して、まちづくり担当のポストを更に有効に活用すべきであると考えられる。つまり、住民から信頼を得るための首長や職員が公的サイドに育っていないのである。

コンサルタントに対する地方公共団体の認識の問題である。地方公共団体の多くは顧問弁護士や顧問会計士を委嘱していると思われるが、まちづくりもその例にならって、コンサルタントを顧問にしても良いのである。コンサルタントは決して業者ではなく、専門的知識と能力を持った専門家集団なのであり、米国におけるコンサルタントの社会的地位は一般の公務員よりも高いくらいであることを認識しなければならない。技術士の資格を保有することはコンサルタント経営者には義務づけられているが、公共団体には義務づけられていないのであるから、公共団体はコンサルタントを積極的に活用して住民とのパイプ役になってもらうことにより信頼回復に努めるべきなのである。

#### 4.いくつかの具体例

話を分かり易くするためいくつかの具体例を紹介してみる。

これは首都圏の例であるが、1970年代半ばに決定された第三次全国総合開発計画と第三次首都圏整備基本計画では、既成市街地への諸機能の集中を極力抑制し、その受け皿として都心から20 - 30キロ圏にある都市を業務核都市として整備することが決まっていた。しかし、1998年に決定された「21世紀の国土のランドデザイン」では、「東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中している現在の一極一軸型国土構造は、ゆとりのない大都市での生活、活気に乏しい地方での生活、劣化した自然、景観の美しさの喪失、高コスト構造といった経済社会構造の諸問題の顕在化、局所の災害から全国が重大な影響を受けるようになった国土の脆弱性などの諸問題の原因となっています。」とっておきながら、一方では「大都市空間を修復、更新し、有効に活用」することがうたわれ、そのため東京都心部で多くの巨大開発が行われている。約30年の時間の経過があったとはいえ一貫性を欠くと言わざるを得ない。

次は都市計画そのものの問題であるが、平面にあった鉄道が高架になったり地下になったりして状況が変化しても、平面での都市計画を見直すことがなかなかされないという問題がある。確かに道路や公園などの都市計画施設の計画にあっては、計画区域内では都市計画法による建築制限がかかるので、その制限に基づき永年の建築指導がなされており、これを見直すことは至難の業であるといえる。しかし、鉄道を高架にするような100年の大計を実施する時は、都市計画の見直しも100年の大計でやるべきであり、既存の計画にこだわりすぎると合理性を欠くこととなる。思い切って権利者との勉強を進めるべきではないだろうか。時間はかかるかもしれないが、それが現代風のまちづくりであり、そのために多くのコンサルタントが育っている。

これは窓口の問題であるが、平成15年にNPO法人都市計画家協会で同協会会員と都市計画コンサルタント協会会員にアンケートをしたところ、「一部の地方公共団体では、開発抑制が善であり、開発は悪であるとの認識を未だ持っており、地域福祉の向上を真剣に考えているとは思えないケースがある。」との指摘があった。このような状態では公共団体の窓口担当職員が日頃から勉強する意欲をなくし、ひいては住民からも信頼を失うこととなる。

以上、三つの例を紹介したが、これ以外にも住民の信頼を損ねる原因は数多く存在し、また、信頼を築くのは長時間を要しても、信頼を失うのは瞬時にできるのである。このことを深く頭に

置いてまちづくり行政を進める必要がある。

## 5. 今後の方向

まずは、政治・行政でまちづくりをもっと議論すべきであり、そのための母体である国民が自覚をすべきである。そのため、住民とコンサルタントを母体とする「まちづくり地域委員会」などを行政の主導で小学校区ごとくらいに設置し、NPO 都市計画家協会等がこれらの啓発と連絡調整にあたるか、現在の都市計画審議会を少しずつその方向に変革していくことが考えられる。その下に事務組織をつくり、NPO でもかまわないから役所の人事の影響を受けない、住民と一体となれるグループを形成することである。

もう一つの方向性は、景観法の制定・施行に伴う美しい国づくりであろう。誰しも国は美しい方が良いに決まっており、これをキャッチフレーズにしてまちづくりを進める方法もある。

区画整理について言うならば、拠点的に上物と合わせた区画整理をすることが現実的で、地区の取り方も狭小にならざるを得ないと思われる。また、未整備市街地を整然と整備すれば既成市街地といえども多少は土地価格は上昇するのであるが、減歩をカバーしきれないということであろう。これは、奥行き15メートル、間口10メートルの150平方メートルの土地から前面道路4メートルまたは6メートルの半分、2メートルまたは3メートルを出してもらえば、それぞれ13.3%または20%になるので、ここまでの公共用地は権利者負担、それを超える公共用地分は公共負担などと一線を引くとともに、区画整理のための調査費、設計費、移転補償費などを道路・公園等の公共事業費、都市計画税や将来見込める固定資産税増に見合う起債などで賄えば良いのである。また、明らかに開発利益が見込める場合は、従来から慣例となっている「儲け折半」の理屈により開発利益の半分以上を保留地処分金として事業に還元してもらえば良い。

最後に、市町村の窓口サービスについて言及しておく。住民は常に窓口を通じて行政を見ているので、窓口は行政の顔であることはいうまでもない。その窓口が、縦割り行政等の弊害から窓口が細分化し、迅速な対応が図られていない地方公共団体が多いと考えられる。このため、都市計画行政に関わる窓口を一本化することはもちろん、公報・公聴を積極的、総合的に行うとともに、相談等に対して迅速かつ適切な対応が可能な窓口体制を構築する必要がある。また、申請書類等をHPからダウンロードできる地方公共団体は徐々に増えてはいるが、申請は個別窓口で実施することとなっているのが一般的である。そこで、都道府県及び市区町村が連携・協力して電子申請化を推進する必要がある。

以上、まちづくりについての最近の思いを記述した。読者諸兄のご叱責を覚悟して筆を置く。

## 著者略歴

1966年東京大学工学部都市工学科卒業、建設省入省。建設省の他、国土庁、京都府、愛知県、福島県、住宅・都市整備公団、地域振興整備公団等を経てフィリピン大学客員教授を最後に、1996年、建設省退官。同年東洋大学国際地域学部教授、2002年東洋大学地域活性化研究所長兼任、2004年東京女学館大学国際教養学部教授に転任して現在に至る。ホスピタリティ・マネジメント学会副会長、川崎市都市計画審議会会長、日本都市計画家協会理事、全日本土地区画整理士会理事などを勤める。著書は「土木計画」、「環境共生社会学」(共に共著)など。