

都市計画とはどのようなものであるべきか

一般財団法人 民間都市開発推進機構
元理事長 原田 保夫

1 都市計画に関する基本的考え方

都市計画は、都市空間を対象とするものである。どのような都市空間を望ましいとするかについて、おおまかには、次のように捉えることができる。

ア 人口・産業の動向を踏まえ、それらが収容されるに十分なボリュームであること

イ 空間内に、公共施設が適切な規模で配置されることを前提として、居住、産業等の機能が適切に備わっていること

都市計画は、このような望ましい都市空間を実現するための政策ツールである。

このような共通の理解を前提とした上でも、政策ツールとしての都市計画をどのような性格のものと認識するかについては、次のような、二つの立場があるであろう。

A 望ましい都市空間の実現を眼前の目的として掲げ、それを達成しようとするのが都市計画であるとする立場（理想主義的都市計画観）

B 望ましい都市空間の実現の過程で生じる課題の解決を眼前の目的として掲げ、それに対処するのが都市計画であるとする立場（現実主義的都市計画観）

これまで、我が国における主流の考え方は、都市計画はAのようなものであるべきであるということであった。そのような立

場で、制度面や運用面で様々な努力がなされ、今日に至っている。

このような下で、Bのような都市計画は、対策ではあっても、望ましい都市空間を直接的な目的として掲げない以上、計画と呼ぶに値しないものと捉えられてきた。もちろん、個別にみれば、Bのような立場での都市計画が皆無というわけではない。

もともと、Aの立場を採るといっても、「望ましい都市空間」として掲げる具体の目的が、そもそも目的足り得ているのか、あるいは内容が適当なものなのかを問うてみれば、それは、あくまでタテマエであって、実態的には、中途半端な形でのBの立場を採ると変わらないのではないかとの批判はあり得るであろう。

今後の都市計画のあり方として、Aの立場を引き続き堅持していくべきなのか、Bのような立場を主流とすることはあり得ないことなのか、以下では、その点を考察することとする。

2 これまでの都市計画の理念

我が国の都市計画が、これまでAの立場を採ってきたことには、仮にこれがタテマエとしてではあったとしても、我が国の都市がおかれていた状況が関係しているであろう。つまり、しばらく前までは、都市化が進展している中で、都市計画は、一貫し

て、無秩序な市街地の拡大をどう防止するか、つまりスプロール対策と向き合わなければならなかった。観点を換えれば、市場を通じた宅地化エネルギーをどうコントロールするかということが、都市計画の大きな課題であったといえる。もちろん、コントロールといっても、対象は市場であるので、すべて都市計画の意のままになるわけではない。

そのような下では、少なくとも、将来目指すべき姿を市場に示して、それを誘導することが最重要であるとされてきた。こうした立場での都市計画の典型が、市街地を二つに区分することを通じて将来の市街地の姿を示そうとする線引き都市計画である。一方、このようなAの立場を採る都市計画に対しては、個々の土地利用への強権的な介入を期待できない以上、望ましい都市空間が実現するという保障はなく、仮に実現が可能としてもそれには相当の時間を要すると言わざるを得ない下では、実現の過程で生じる様々な問題を見過ごすことになるのではないかと批判がなされる。線引きに関しても、将来の姿を示すものとして適切なものであるのか、さらに仮に適切なものであったとしても、その実現手段が十分なものであったかとの批判がなされてきたところである。

このような批判に一定程度応えようとしたのが、マスタープランの充実と地区計画制度の創設である。従来マスタープランは、線引きの一部とされていたが、それを独立させて、線引き以外の個別都市計画も含めた指針としての機能を高めた。地区計画に関しては、従来の都市計画が、将来の姿を実現するには手段としての内容が乏しいも

のであったため、その強化を狙ったものである。

3 これからの都市計画の理念

今後の都市計画のあり方は、都市のスポンジ化という状況に都市計画がどのように対処するかということにかかっていると一言しなければならない。これまでの都市計画は、スプロール化にどう対処するかであり、それが、都市計画に関しAの立場を採ってきたことにも影響を与えていたと考えられる。

これからの最大の課題が、都市のスポンジ化であるとするれば、それは、スプロール化とは真逆の状況に置かれているといえるものである。スプロール化が、宅地化という正のエネルギーの発露であるのに対し、スポンジ化は、負のエネルギーのそれである。正のエネルギーへの対応としてのスプロール対策にあっては、それをコントロールしつつも、将来のあるべき姿の実現に向けて、市場の力を最大限に活用することが可能である。問われるのは、負のエネルギーへの対応としてのスポンジ化対策に、市場の力が期待できるかということである。仮に、市場の力に多くを期待できないとすれば、市場を誘導するために、将来のあるべき姿を示さなければならないという、Aの立場の都市計画の必要は直ちには生じるものではないであろう。

スポンジ化対策に市場の力をどこまで期待できるかは、厳密な実証を要することではあるが、空き地・空き家の状況からすると、それらは一時的にせよ市場から退出したものと見え、再度市場に登場することがあるにせよ、それには相当の時間と並々な

らぬ努力を要することは指摘しなければならない。そうであれば、市場の力を引き出すための努力や市場に乗ってくるまでの期間に生じる問題などに都市計画が手をこまねいていていいのか、政策ツールとしての都市計画の力量が試されることになる。最終的に市場化されるものでないとしたら、なおさらのことである。

都市計画が何らかの関与をするとしても、次のような点には留意が必要である。

ア 市場化されていないことを前提にしているので、市場のコントロール手法としての規制は妥当しないこと

イ 眼前の問題の解決にあたって、将来像などは意味を持たないこと

ウ 少なくとも、一時的には市場以外の別の誘因に期待せざるを得ないこと

このような条件を考えると、スポンジ化対策に有効な都市計画として、Aの立場を採ることの現実的妥当性には疑問を持たざるを得ず、結果として、Bの立場を採用することの方がよりふさわしいということになる。

Bの立場といっても、それが、どのようなものなのかは、イメージさえもつかみづらいであろう。そこで、その特徴となるべき内容を示せば、次のようなことである。

i) 都市計画を動かす市場以外の別の誘因として何を想定するかは様々な考え方はあろうが、少なくとも、市場とは全く性格の異なったものであることは確かである。市場の力が、地域によって大きな差異のない均質的なものであるのに対し、別の力は、地域によってかなりの差異を認めざるを得ないようなものであろう。これを「地域力」と

すれば、このような力は、地域に関わる多様な当事者の都市計画への主体的な参加によってしか生まれえないと思われるので、それを保障するような仕組みが必要となる。

ii) 時間を意識した都市計画とすることである。これまでの都市計画は、将来のあるべき姿は描いても、それがどのような時間的経路をたどって実現に至るかには多くの関心を示さないものである。これに対し、スポンジ化対策としての都市計画は、最終的な姿の実現には相当の時間を要することが前提となることから、その間の言わば暫定的な姿としてどのようなことを想定するかやどのようにして最終的な姿につなげていくかに、大きな関心が払われなければならない。これまでの都市計画が、方向を指し示すだけで足りていたのに対し、方向はともかくも経路を指し示す都市計画でなければならないということである。

iii) 実現の手段として、規制が通用しないということは、多様なそれを用意しなければならないということである。それは、規制がもつような強制力に依存することはできないことから、協定、協議とかといった手法が妥当性を有する領域である。併せて、資金的な支援や専門的立場からの関与なしには、有効な実現手段足り得ないことも確かなことである。

4 今後の都市計画法制

ここまで、言わば理念型として、Aの立場の都市計画とBの立場の都市計画を提示

し、スポンジ化対策としての都市計画は、Bの立場を採るべきことを述べてきた。他方、制度面あるいは運用面での実際の都市計画を考えれば、二つの立場の一方だけに偏することも適当でないということもできる。

翻って、Aの立場を理想主義的都市計画観としたことの意味を考えれば、それが、現在のある状態から望ましい状態への移行だけを念頭におき、移行にあたって現実に生じるであろう軋轢や矛盾に目をつむるものであるということである。これに対処するとすれば、Aの立場を採るにしても、望ましい状態を目標としつつも、そこに至るまでのプロセスをマネジメントする仕組みが必要となる。そこにこそ、現実主義的都市計画観としてのBの立場の都市計画の役割といえるであろう。そのように考えると、Aの立場とBの立場は、相対立するものではなく、相互に補完し合うものとして行うことができる。先に述べた、線引きと地区計画との関係も、そのようなものとして理解することもできるであろう。

とはいえ、二つの立場が相互に補完し合う関係にあるにしても、その主従は、都市が置かれた状況に応じて変化すべきであることは指摘しなければならない。つまり、スプロール対策が主要な課題であった時代にあっては、Aの立場が主でBの立場は従でよかったのに対し、スポンジ化対策が主要課題となる時代にあっては、Bの立場が主でAの立場が従でなければならないということである。先に述べた、スポンジ化対策としての都市計画は、Bの立場を採るべきとしたのは、厳密には、そのような意味においてである。この場合、従としてのA

の立場からの都市計画とは、例えば将来の姿を総合的・一体的に描く、マスタープランのようなものを指している。現実的な対処といっても、そこに目標がなければ、計画に値しないという批判には耳を傾けなければならない。ただ、このマスタープランは、あくまで従たる役割を担うものである。Bの立場の都市計画を過度に確定的に縛るものであってはならないことは当然である。

以上を踏まえると、別稿*で論じている「管理型」都市計画に関し、それをどのようなものとして理解するかには様々な立場があろうが、最も広い意味では、Bの立場の都市計画を主流として、スポンジ化によって生じる問題を適切にマネジメントしながら、縮退の時代の即した望ましい都市空間の実現を可能とする仕組みと行うことができる。

5 結びに代えて

最後に、その必要性が叫ばれて久しい都市計画法の抜本見直しに関する方法論に触れておくと、その方法論としては、二つのアプローチがあり得る。一つは、あるべき都市計画法制を総合的に追求し、都市計画法本体やその関連法律からなる法体系全体を一体的に整備しようとする立場と、状況の変化対応した必要な法整備を個別に追求した上で、その積み重ねの中で、都市計画法体系の整備につなげていくという立場である。先の二つの都市計画観に擬えると、前者が理想主義的法制アプローチ、後者が現実主義的法制アプローチといえる。この二つの立場は、立法政策上の方法論の違いに過ぎないともいえるので、一概にどちら

が妥当かは結論がでる類のものではないが、スポンジ化に対応した今後の都市計画のあり方に関し、以上のような理解をすれば、一定の結論は導き出される。

つまり、スポンジ化対策といっても、Aの立場の都市計画も依然として一定の有効性を保ち続けると考えられる一方で、Aの都市計画とBの都市計画との主従を逆転させるような法整備を一举に行うことは、都市計画の現場に相当な混乱をきたす恐れがあり、そうであれば、必然的に、都市計画法の抜本見直しは、後者の方法によることが適当ということになる。

ちなみに、都市計画法の抜本見直しということでは、新都市計画法の制定がそうであったということもあって、前者の方法によるべきと理解されているのが通常であろう。しかしながら、新都市計画法は、体裁上は、前者の方法論による法整備とも捉えることができないわけではないにしても、内容において、旧都市計画法の相当部分を受け継いで制定され、その後補強的な法整備がなされて現在の体系ができていれば、実質的には、後者の方法論による法整備とすることもできるものである。

後者の方法論による都市計画法の抜本見直しという立場からは、最近における一連の都市再生法の改正などを見ると、すでに抜本見直しは緒に就いていると捉えることができる。今後、さらにそうした動きが加速されることが期待される。

* 拙著「現行法における「管理」の制度と実態」(藤田宙靖監修・亙理格・内海麻利編集『縮退の時代の「管理型」都市計画』, 2021年, 第一法規) 同『「管理型」都市計画の確立のための実践的考察』(同)
同『「管理型」都市計画に関する一考察』(土地総合研究 26 巻 2 号 (2018 年春))