

# 「都市づくり」はだれのために

「都市づくり」はだれのためになにをしようとするのか が  
明らかにされなければならない

高井 芳

## 1 「都市づくり」の提案のいくつかの段階

現在、都市問題はますます深刻化してきている。それに対する解決策、都市計画の提案が数多く、出されてきた。これら解決策、提案には段階があると考えられる。

- 第1 市民の身のまわりの環境整備に対する注文に答えるもの。
- 第2 現在の都市問題の個々の問題に対する対症療法的解決策。
- 第3 現在の都市問題に対して全域的解決策としての計画。
- 第4 現在の制度に都市問題の原因があるとして、その点の改善案。
- 第5 現在の体制に都市問題の原因があるとして、その点の改善案。

段階の上からみるとおよそこの5段階ぐらいにわけて考えられるのではないだろうか。都市における現象は、さまざまなすがた、かたちをもってあらわれるが、その根底にあるものは、その時の社会の体制、制度であるといえるであろう。いわば体制、制度をネガフィルムとすれば、物理的な意味でこの目に見える都市あるいは都市における現象は、それによってつくられる陽画といえよう。

とするならば前述した第1、第2、第3の段階のものは部分的にあるいは対症療法的には問題解決の策となりえても、次々に生じてくる都市問題については後手後手にまわってしまつて都市問題の根本的解決策とはいえないといえるであろう。

一地方公共団体が都市政策をつくる場合当然現行体制、制度のもとにあるという制約はうけざるをえない。しかし現在の都市問題深刻化の真因は個々の現象にあるのではなく、現象は結果であつて、体制、制度がその真因である。したがって都市政策作製の段階では体制、制度の検討も当然考慮されなければならない。つまり現在の都市問題の真の解決をはかるためには、当然体制、制度を問題とせざるをえないであろう。

具体的な例で説明したい。

現在住宅問題は非常に深刻な問題である。「すまい」どころか「ねぐら」すら得られない人が多い。そしてこの住宅問題は土地問題であるといわれている。昭和30年以降の地価の高騰はいちじるしいものがあつた。そのために多くの公共事業に支障をきたし、劣悪な住宅地開発が進み、住居環境の悪化と公共体の財政支出増大の因となつた。これらから宅地制度の確立の必要性がいわれるようになった。もしもこれらのことをなおざりにして都市

の将来像をえがくならば、劣悪な住宅地を将来像の中にもちこむあやまりをおかすか、たんなる絵をえがいたものにすぎなくなる。

現在の地方公共団体は一割自治とか三割自治とかいわれている。財政面からは地方公共団体に對する財源措置の割合が低いことから、又地方公共団体に課せられた仕事に対する財源措置が非常に低いことからそういわれている。法制面からは地方公共団体独自の計画をたて実行することを大きく制限されていることからそういわれている。これら税制、財政制度をそのままにして事業のみを拡大したならば地方公共団体財政はたちまちにして赤字となってしまう。ここにも制度が都市の将来像と無縁でないことがいえる。

現在の日本は経済面からみれば、たてまえは自由経済体制である。政治面からみれば中央集権的色彩が非常につよい。これらの体制の中で、企業がその企業内採算性から企業立地をはかるならば、消費地立地の多い今日では人口集団の大きいところあるいは都市施設のより整備されたところに集中してくるのは当然のことといえよう。しかも都市施設整備をするときにその経済効果でもって優先順位を定めるならば、現在、人口、産業のより多く集まったところから整備した方が効果が大きく、そこを優先順位の高位にすることもまた当然といえよう。しかし、その結果として現在の都市問題が生じ、深刻化しているとするならば、やはり都市の将来像をえがく場合に体制の問題を考えざるをえないであろう。

現在の体制、制度にあまり大きな変革がないと考えた場合、首都圏地域の将来人口は3,000万人から4,000万人と推定されている。ここで計画をたてる場合いくつかの問題点がある。まず、3,000万人ないし4,000万人の人口集団にしてよいか否かである。この点を問わずしてその容れ物だけを計画してよいのか。もし悪いとするならばどうすればよいか。よいとするならその容れ物がみたますべき条件はなにかが問われなければならない。ここで筆者は「容れ物」ということばをもちいた、まさに現在の体制、制度に大きな変革がないと考えた場合、この3,000万人ないし4,000万人の人がいるところは住むというにはほどとおくなるおそれが多分にあるからである。一つ住宅だけをとりてみて一般サラリーマンの給料と地価及び住宅の建設費の推移をみれば、人が住むだけの住宅を得るのがどれだけ大変なことがうなづける。体制、制度に大きな変革がない場合、一般サラリーマンの給料で楽に住宅が建設できるようになるというのは考えられず、国、県、市が住宅建設できる体制<これは大きな変革といえるであろうが>になるとは考えられない。

この問題はさておいて、3,000万人ないし4,000万人集まるのがよい、あるいは悪いとわかっていても、集まらないようにする方法手段がないとするならば、この3,000万人ないし4,000万人の都市が建設されるにあたってぜひとも守らなければならない条件はなんだろうか。物理的ないみで3,000万人ないし4,000万人の都市がつくられたとしても、その人間生活の内面から人間生活をこわしていくような都市にならないようにするにはどうしたらよいであろうか。現在市民のための都市づくり、住民のための都市づくりがいわれるとき、こういった意味で、都市がそなえなければならない条件は何か問われなければならない。

今まで、建築家や都市計画家の都市の将来像あるいは理想像の提案が数多くなされてきた。これらの提案は大きく三つにわけられる。第1に、それまでの都市及び都市生活の反省から人間生活を守る都市とはどういうものかを考えたもの。第2に、それまでの都市及び都市生活を反省して、人間生活を守る条件を設定し、その都市の部分的改善からはじめて、それを全都市地域にひろめようと考えたもの。第3に、その都市の都市活動の面を重視し、なるであろう都市活動をいかにして満足させるかという、都市の機能面より考えたもの。もちろんこの第3の場合にもその中で人間生活の面がなおざりにされてよいわけではない。

第1の提案は現在の都市を否定して、田園都市あるいは衛星都市など新たな都市建設への提案となる。問題なのは残された現在の都市はいかなる都市にするのかに欠けている点である。第2の提案は、現代の都市はその部分がよいかたちにつくられても、それが全体となると必ずしもよいとはかぎらないことである。もちろん部分はどこをとってもよくなくてはならない。しかしよいものをあつめても全体としてよくなる保証はどこにもない。全体としてもよい都市となる条件は、部分がよいというだけでは不十分なのである。第3の提案は与えられた条件をそのままにしてすばらしい都市のすがたをえがいてみせたものであるが、問題はまさにその条件の中にあることである。たしかに3,000万人の都市が整然と動いているさまをえがいた都市像はすばらしいにちがいない。しかしそこには人間が少しも感じられないということになりかねないということである。

都市の将来像をえがく場合、これまで述べてきたように、その都市がおかれている条件、その社会の体制、社会がもっている制度、その他その都市の経済的、社会的位置あるいは条件の反省からはじまらなければならない。つぎにその反省から設定する条件が問題である。この条件の設定の仕方によって、えがかれる将来像はまったく異ったものとなるであろう。条件の設定のしかたによってはまったく非人間的な都市をえがくことになるかもしれない。たとええがかれた将来像の外面がすばらしいすがたかたちをもっていたとしてもわれわれが都市の将来像をえがこうとする場合、このままでよいかを常に問い正してみる必要があると思われる。

都市の将来像、あるいは、都市計画の提案の中で、考え方に矛盾がないか否かが問題である。現在の都市問題は非常に複雑に入りこんでいる。ある都市問題を解決しようとして別の問題をひき起こす場合もある。公園用地がたりない、交通用地もたりない。公園を生かせば交通がうまくさばけない、交通を生かせばたりない公園がますますたりなくなるといった場合もある。ここで問題はたとえば市民優先といった場合この原則がその計画なり提案にどこまでつらぬかれているかである。また、計画なり提案なりの条件の設定のしかたの中におもて向き市民優先、人間尊重の顔をしていて、その実、産業優先、企業尊重だったり、現代の非人間的メカニズムに忠実であつたりする場合がある。ともするとそのえが

かれた計画のすばらしさのために、いついだれのために、なんのために、その計画があるのか、またそう考えての提案がほんとうにそうになっているかを問うことを忘れてしまいがちである。われわれは計画なり提案をみる場合、あるいは計画なり提案をする場合、常に、だれのために、何んのためにを問い、またそう考えてした計画、提案がほんとうにそうになっているかを吟味してみなくてはならない。

### 3——— 計画の企画段階での提案について

今まで、都市計画といえば、事業計画のかたちで定められてきた。にもかかわらず、必ずしもすべてがすぐに実現するものを定めたものではなかった。事業計画のかたちで計画がたてられた場合、なすべき事業の量に対してできる事業の量で完成させていくと何年間でできるという計画のたて方であった。

都市計画は完成までに何年何十年とかかるものが多い。ということは計画が完成までにいろいろな意味で変更されることがあるとみななければならない。つまり計画は、その中にどうしても変更してはならない部分と変更可能な部分があり、変更可能な部分について、計画外の条件によって変更される場合十分にたえうる体系をその中にもっていかなくてはならないということであろう。変更してはならない部分の変更とはその計画自身の意味が問われる部分である。

計画にはいろいろの段階がある。はじめ企画段階があり、つぎに計画、つぎにプログラム、ついで実施の段階である。先にものべたように今までは事業計画のかたちで計画が定められたために、企画段階でよしあしが問われることがなかった。しかし現在の都市問題解決のためには、この企画段階でその計画の意義が問われることが多くなった。したがって計画確定までには、その後の条件の設定のしかたによって変更される部分が出てくる。現在問題なのは企画段階の提案に対してその取扱い方のルールができていないことである。企画段階の提案でいわれていることの、どの部分が問われ、どの部分がのちに確定していく要素かがわけて考えられ、その企画の意義そのものについての議論がかみ合うようにならなければならない。

### 4——— 「横浜の都市づくり」について

今度、横浜市から「横浜の都市づくり」が発刊され、各方面に多大の反響をよんだ。前述したように一地方公共団体がその都市の将来像をえがく場合、現在の体制、制度に制約されるのはうなづける。つまりこの「横浜の都市づくり」はその前提条件として、現在の体制、制度をみとめ、さらに経済条件の大きな変更はない、つまり首都圏に3,000万人ないし4,000万人が居住することになるといったすがたのうえでの提案といえよう。

ここで問題は二つある。ひとつはその前提でよいか否か。ふたつは提案の前提をみとめた

上でその中で人間生活を守る条件は何かを問い、それに答えているかである。第一の点にもどろう。前述したように一公共団体ではこの体制、制度の枠はおそらくこえられない、とするならば提案はこれをみとめた上でなさざるをえない。しかし問題はまさにここにあるのであって、たとえば土地問題、宅地制度をどうするかなど現に中央政府でも問題になっていることをなおざりにしての提案はありえない。さて、この書は市民へのひとつの提案であって、市民からの提案と市民の中での討論を期待している。つまり本書が横浜の未来像へのたたき台だとすれば、市民からの提案、市民の中での討論がこの前提条件の検討からなされなければならないであろう。

例でいうと、現在の体制、制度は大きな変化はない、したがって首都圏への人口と産業の集中はいままで通りあるいはいままでの推計以上の速さで進行するであろう。その中で南関東への集中度は大きく、南関東の比重はかなり高まる。都市活動の機能の東京への集中の度合はますます大きくなる。こうした中では東京周辺の都市は東京のベッドタウン化が進行するであろう。ということである。このことを検討して、たとえば横浜にとって東京のベッドタウン化が好ましくないとしてもそれを規制する方法はない。またそれをみとめたとしてもそれらの人のために環境整備をするだけの財政力がない。まさに問題はこの点から出発しなくてはならない。おそらく問題は財政力がないためにベッドタウン化が好ましくないのであろう。

第二の点についてはこれらを前提とするならば、都市が人間生活の場としてふさわしい場となるための条件はなにかから出発しなければならない。もちろんこの条件が整理された結果、現在の前提条件のもとでは満たされない場合があるであろう。問題はまさにこの点にあるのである。討論の第二の点は、人間生活が出来るために、都市がもつべき条件は何かである。これもまた本書がのべているように市民討議、市民からの提案に期待している点であろう。

これらふたつの点を考えた上で、いったい横浜をどうするかを明らかにしなければならない。本書では港湾都市、工業都市、住宅都市、国際管理文化都市としているが、これでいかにどうかも市民の間で討論されなければならない。

つぎにこれらの目標を達成するための事業が、六つ提案されている。ここで問題点が二つある。一つはこの六つの事業が目標を達成するのにぜひとも必要かどうか、又これで十分かどうかである。もちろん市民生活の身のまわりの環境整備が六つの事業からは抜けているが、これはいうまでもなくやることとしての話である。

もう一つはこの六つの事業が提案のかたちでなされていることである。ということはこれらがまだ企画段階の計画であるということを意味している。これら事業が企画段階で市民討議に提出されたことは今までなかったのでその取扱いのルールがまだできていない。この点は今後の大きな問題となると思われる。

<総務局調査室>