

総会特別講演「まちづくりと中間支援組織」要旨（その1） ～日本における都市計画とまちづくり～

教育研修委員長 常務理事
有岡正樹

去る10月31日のCNCP総会の後、株式会社都市デザイン代表の田中滋夫氏に「まちづくりと中間支援組織」と題して講演をいただいた。話題として以下の3点が挙げられているが、紙面の関係で本号では（1）を、次回21号では（2）、（3）をと、2回に分けてその要旨を紹介しておきたい。

- （1）（日本における）都市計画とまちづくり
- （2）まちづくりのヨーロッパ・アメリカでの展開
- （3）震災復興まちづくりでの展開

（1）都市計画とまちづくり

1) 言葉の使い方

- ・まちづくり：枠組的用語として1970年代ころから使われ出し、21世紀に入って市民権を得たことばである。中国や韓国も含め国際的にも、また日本の都市空間形成専門家の間でも、一般化し始めている。
- ・都市計画：現在では、行政担当者などが「まちづくり」という漠とした言葉の曖昧さを避けるために、意識的に使われる制度的な専門領域としての用語。

2) 都市計画の総合性欠如

社会に出て最初に担当したのが右図に示した宮城県泉市（現仙台市泉区）の市街地形成プロジェクトで、それに関わって分かったのは、担当する行政の都市計画課は計画の持つ総合性には関与しないという下記のような現実で、それを配慮しながら図中の①～④の点を心がけた。

- ・「都市計画」は縦割りの仕事
- ・鉄道と都市分野（区画制度）の分断
- ・政策企画部門と、建設部門との連携欠如

3) 都市計画システム

先進国共通の社会運営システムの一つ。

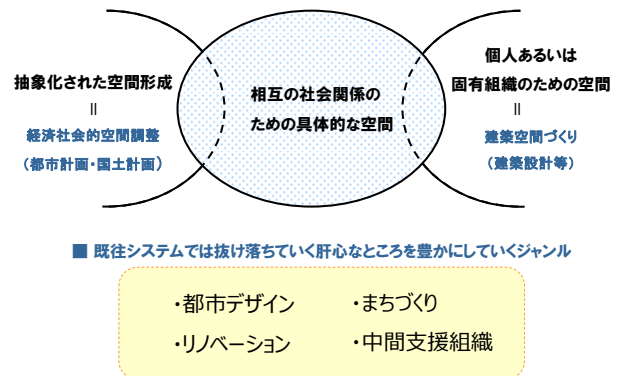
- ①ゾーニング(土地利用規制)
商業・住居・工業等の用途分離と建築規模等の形態規制
- ②インフラプログラム(都市基盤整備)
道路、公園、上下水道、公共交通システム etc.
- ③アクションエリア
(区域を限った地区整備事業制度)
再開発、区画整理、ニュータウン開発 etc.
→個人の土地も含めての議論

街づくりのために心がけたこと

- ① 街づくりの方針を固めること
 - 泉エリアの中心市街地とすること
 - そして仙台圏の副都心とすること
- ② 土地の活用が進むよう十分な対策をすること
 - 土地利用意向の誘導
 - 換地計画への反映
- ③ 機能誘導が進むよう組織づくりを行うこと
 - 協議会、まちづくり会社の設立
- ④ まちづくり協議を合意に導き合意をかたちにまとめること
 - 地区ルールの合意
 - 基幹部分は地区計画指定(約100ha)



都市空間形成における都市計画



4) 都市空間形成における都市計画

都市が未成熟である段階では、前頁下図の対峙する2つの個人あるいは固有組織のための空間(建築空間)と、抽象化された空間形成(経済社会的空間)との整合性要請はそれほど強くなかったが、都市化に応じて2つの社会的関係のための具体的な空間づくりとそれらを調整する技術としての計画が求められるようになってきた。初期段階にはその2つが重なっていたが、都市計画の高度化や空間造りの技術が高くなり具体的な空間が車社会の発達で車に取って代わられるようになって、その役割が変革してきている。その結果としてこの部分が劣化していくことになり、中間支援組織や中間組織がこの具体的な空間づくりをしていかないと、具体的な社会空間が出来ず、都市が豊かになっていかない。

5) 日本での都市計画制度の展開

日本の都市計画では以下のような背景のもとで、短期間の工業化、近代化を求める結果となったが、

- ①ゆるい土地利用規制／土地に対する強い私権意識
- ②計画・事業システム全体を通しての、追いつけ・追い越せの開発・拡大志向
- ③主に道路＝自動車空間に特化してきたインフラ事業展開

その結果、ハード面での縦割りによる硬直化や、ハードとソフトを合わせた「まち」に対する連携の不足といった、日本特有の開発形態に繋がっていくことになる。

例えば土地区画整理においても、上記①の背景もあって道路による区画整理はなされるものの、その中で建築物云々には関与しないので、土地区画整理事業により「マチ」は生まれても、「まちづくり」活動を合わせて行わなければ有機的な「まち」には育たないし、都市計画事業はできても「都市」にはならない、ということになる。

6) 日本の「まちづくり」の限界を乗り越えて

日本では集落からの発展を経て「まち」が形成されてきた。基本的に平らな土地＝「宅地」があれば何とかなるとの発想で、まず土地ありきで、資産価値としても西欧とは異なり圧倒的に土地主体である。その背景には、世界の中で未曾有な災害多発の国土の中における宅地と建物の関係がある。地震、火災、洪水、火山、波浪などを考えると、建物は出来るだけ軽く簡易に造り、被害にあったらまた造り直せば良いということになる。

ただ、1980年代ころから、生活の豊かさや防災機能の整備などもあって、それなりの建物を伴っての「まちづくり」が求められるようになり、「景観形成ガイドライン：土地区画整理事業編」(国土交通省,2011年)にもあるように、

- ・協議会形成、自主管理組織、まちづくり会社
- ・換地手法(申出換地、集約換地)による工夫、先行機能誘導
- ・街並み協定、ガイドライン、地区計画

といった基本手法をベースに、地元主体による持続可能な「まちづくり」とその維持管理対策が現実化してきている。ただ、それらの施策は法制度化されているものではなく、財源面での支援もほとんどない中で、必要にせまられて土地区画整理事業による「まちづくり」が行われていくが、各地区で以下のような中間支援活動によって支えられ、個別に工夫しながら時間をかけて成果を挙げてきているというのが実態である。

- ・大学研究室における研究、教育(院生レベル)の対象
- ・地域での協議会組織によるボランティアな活動
- ・NPO等の専門組織による支援