

## 最終講義記録 2019年への都市計画史

### A Peaceful Path to Real Reform of Japanese Planning

1. 「最終講義」について
2. 本日の題目について
3. 2019年を想定する
4. 望ましい、可能な都市・都市計画の将来像
5. そこへいたる平和な道
6. おわりに

石田 頼 房\*

#### 要 約

これは、1995年3月18日に行なわれた著者の東京都立大学大学院都市科学研究科における最終講義の記録である。当日の講義は、あらかじめ講演内容と経歴・著作目録を記したパンフレットを配布し、そのパンフレットに載せた原稿どおりに講演したので、それを、ほとんどそのまま再録した。再録するにあたって、注と英文梗概をつけ加えた。

この講義の題目にある2019年は、いうまでもなく日本に初めて都市計画法が制定された1919年からちょうど百年という年である。そして現在からおよそ四半世紀という年でもある。都市計画の長期展望として、その時期までに可能な望ましい目標像を掲げ、いかにすればそこに到達できるかを、段階計画を含めて考えてみようというのがこの講演の試みであった。「2019年への都市計画史」という表題の意味するところは、上記の試みが成功するならば、それはとりもなおさず、2019年という日本都市計画にとって記念すべき年に書かれるであろうところの都市計画史を現時点で述べることに他ならないという認識に基づいている。日本及びそれをとりまく世界の、経済状況・政治情勢がきわめて不安定で、明らかに転換期であり、人々の意識にも変化が見えているだけに、これはやや無謀な試みであるが、最近の都市計画界に長期展望が不足しており、そのことが現実の課題への対処も視野の狭いものに行っていると考えられるので、あえてこのような議論を試みた。また逆に、転換期であるだけに、このような将来予測をあえてして、そこに到るプロセスを考えるというのも一つの方法であると考えたのである。また、これは、『総合都市研究』50号(1994)に発表した「都市農村計画における計画の概念と計画論的研究」とつながりのある問題提起を目指したものでもあった。しかし、これはやはり困難な課題であって、結局、2019年への都市計画史の内容は、2019年への段階的展望を、簡略化された「年代図表」の形で示したにとどまったが、それでも一定の意義はあるものとする。

---

\*工学院大学建築学科

## 1. 「最終講義」について

最終講義のことを数年前から考える人は余りいないでしょう。しかし、私は数年前からこのことを考えていました。それどころか、ここ数年間の私のいろいろな仕事の、一つの目標は、今日のように自分が現に教えて来た学生(大学院生)を前にして、それまでやってきた講義の延長として最終講義をし、東京都立大学を退職することでした。これは、最終講義ということの一般的な意味であり、一般の人にとっては特に強調するまでのことでもないかも知れないのですが、私にとっては重要な意味を持っていました。最終講義についてこんなことを考えはじめたころ、私は東京都立大学では工学研究科建築学専攻で都市計画特論第二同演習という講義を持っていました。私はかつて工学部に所属していましたが、1984年から都市研究センター(現都市研究所)にうつり、私が工学研究科で講義をする立場は、1980年代の終わり頃には、いわば学内非常勤講師的な立場でした。同じ頃、都市研究センターを基礎に新しい発想の大学院をつくらうという構想が生まれていました。現在の大学院都市科学研究科です。その頃から、私は、なんとかして1994年度までに都市科学研究科を充足させて、都市科学研究科の大学院生を前に最終講義をして東京都立大学を終わりたいと考えるようになったのです。

それがこうして実現したのは、人文学部長時代に大学院都市科学研究科設置準備委員長をつとめていただいていた以来終始変わらず応援して下さった山住正巳総長、同時に進めていた都市研究センターの都市研究所への改組問題で弱気になる私を叱咤激励してことを進めていただいた大塚前事務局局長をはじめ、佐野前総長、内田前事務局次長、各部局長、私の前任であった倉沢進前都市研究センター所長を始めとする歴代都市研究センター所長などの諸先生のおかげであると思って感謝しております。

回顧でない最終講義をしたいと考えながら、冒頭は少し回顧的になってしまいました。では本題

に移ります。

## 2. 本日の題目について

まず、本日の私の最終講義の題目である「2019年への都市計画史 — A Peathful Path to RealReform of Japanese Planning」について少し説明を加えておきたいと思います。

### 2019年とは

まず、2019年とは何かということです。1994年の11月に東京都から「東京都2015年長期展望—活力とゆとりの東京へー」という文書が出されました<sup>1)</sup>。また、経済企画庁総合計画局のグループが出した「2010年の地域と居住」という本もあります<sup>2)</sup>。このように長期的展望をするときには、だいたいラウンドナンバーの年を目標年にするものです。2019年というような半端な年を目標年にするのはそれなりに理由があります。これは、既に数年前に私が呼びかけて2019年研究会<sup>3)</sup>という会をつくり、かなりの人数の人に集ってもらい、何回かの研究会を開いたことがありますし、2019年の意味の説明を含めたエッセイをある雑誌に発表したことがあります<sup>4)</sup>から、2019年についてはご存知の方がいると思いますので簡単にいたしますが、次のような記念すべき年なのです。

すなわち、2019年とは、1919年旧都市計画法公布から100年/1969年の新都市計画法施行から半世紀、50年/1994年の大学院都市科学研究科開設、都市研究センターの都市研究所への改組、すなわち現在から四半世紀、25年です。最後の点は多分に東京都立大学的ですが、前2者は、日本都市計画界全体に通用する2019年の理解です。そのときの日本都市計画界は、必ずこの年に盛大な祝賀行事を組むことでしょう。

$$\begin{aligned} 2019 &= 1919 + 100 \\ &= 1969 + 50 \\ &= 1994 + 25 \end{aligned}$$

また、将来展望の時期としても「21世紀の遅く

ない時期」という言葉があり、2015年とか2020年  
が、その時期といえるでしょう。また、都市計画  
の計画期間としても25年という期間は、最近では  
少し長すぎるかも知れませんが、ある程度予測可  
能でなければなりません。2019年とは大体  
そんな時期です。しかし、2019年は、私にとって  
は遅すぎる目標時期かもしれません。

### なぜ「…への都市計画史」か

「2019年への都市計画史」という言葉は、いろ  
いろ考えた末にでてきました。最初は「2019年に  
書かれる都市計画史」というようなもってまわっ  
たいい方も考えました。とうのは、2019年という  
記念すべき年には、必ず日本都市計画史に関する  
著作が書かれるに違いないと考えたからです。私  
が『日本近代都市計画の百年』（自治体研究社）と  
いう本<sup>5)</sup>を1987年に書いたのも、その翌年、すな  
わち1988年が、東京市区改正条令制定から100年  
にあたるからでした<sup>6)</sup>。2019年に、日本の都市計  
画史が書かれるとしたら、どんな内容になるだろ  
うか、大変興味のあるところです。しかし、残念  
ながら2019年に私が現役で居て、このような本を  
書くことは誰も保障してくれません。むしろ、絶  
対にないと考えた方がよいでしょう。そこで、敢  
えて、その書かれるであろう都市計画史の本を今  
書いたらどうなるかと考えました。これが、「2019  
年に書かれる都市計画史」というテーマです。

しかし、よく考えてみると、このような題の本  
を書くということは、あるいは、このような題で  
話をするということは、2019年にどのような都市  
計画の成果が上がっているかを想定し、そのよう  
な2019年へいたる都市計画のあり方を示すこと  
になるわけです。それは「2019年への都市計画史」  
という題で語られる方がふさわしい内容になるで  
しょう。このように、話をする内容の決まらない  
内に、題が決まって、一人歩きしてしまったので  
す。そこで、四苦八苦して題に中身をつける羽目  
になりました。

### 都市科学における歴史の意味

ここで、なぜ歴史かという点について、もう少

し深めておきましょう。2019年とかかわって都市  
計画史を取り上げるのは、〇〇年記念事業という  
ときには〇〇年史（誌）が書かれるのが常だとい  
うこともあります。何も、それだけの単純な話  
ではありません。私は、計画の科学・政策の科学  
としての歴史（＝都市をめぐるトレンド）研究は  
きわめて重要であると考えからです。

計画の役割とは「都市空間の発展法則性に働き  
かけて都市空間を制御する」さらに「予測される  
結果を変える」ことであるという立場に立つ計画  
論と計画科学にとって、歴史研究はどのように役  
立つでしょうか。この点については、『総合都市  
研究』50号の論文「都市農村計画における計画の  
概念と計画論的研究」<sup>7)</sup>で既にある程度述べまし  
たので、ここでは簡単に触れるにとどめます。

計画史研究には三つのカテゴリーの研究があり  
ます。

第一は、都市形成史研究、すなわち都市空間の  
形成・変容の歴史的把握、都市空間の発展法則性  
の解明です。計画は、対象としての都市にやみく  
もに働きかけるのではなく、その変容の法則性  
を通じて働きかけるのですから、このような内容  
での歴史研究は重要です。

第二は、都市計画技術制度史研究で、都市計画  
技術の適用効果の歴史的研究、働きかける手法の  
発展史的研究です。それぞれの技術・制度の歴史  
的評価のなかから技術制度改良の提案が生まれ  
てきます。

第三は、都市計画論史研究で、都市計画の思想  
・思潮・理念の変遷史です。これは、都市計画者  
にとって一般教養であり、都市計画の哲学ひいて  
は計画者の立場の確立のために必要です。

「2019年への都市計画史」でいう「将来の歴史」  
とは、現状から2019年にいたる道筋を、都市とそ  
の空間形態の必然的歴史的発展と、それに働きか  
けて2019年の望ましい目標像への道をたどらせる  
ために必要な計画制度・技術の改良の展開として  
描くことです。「2019年へのシナリオ」というい  
いの方が一般的かもしれません。

## 副題の意味

本日の講義の題目には、なんと英語の副題がついています。この副題が何に由来するかは、都市計画の初歩的勉強をした人ならすぐおわかりと思います。そうです、かの有名なエベネザー・ハワードが1898年に出版した有名な本<sup>8)</sup>、To-morrow: A Peaceful Path to Real Reformの副題に倣ったものです。もちろんこの本は、直接的にはイギリスの田園都市運動の発端となった本であり、広く見れば近代都市計画運動の発端ともいえる本ですから、それに私が倣うということはおこがましいといわれても仕方ありません。ただ、日本の都市計画、あるいは世界の都市計画についてパラダイムの転換ということが叫ばれて久しいのですが、それにふさわしい議論が不足していると私は常々思っていました。そこで、敢えてこのような副題をつけて、パラダイムの転換論に参加をしてみたいと思ったのです。

私は、現在の日本の都市計画法制度、国や自治体の都市計画組織の力量、実施されている都市計画技術、市民の都市計画に関する認識、何れをとっても不十分で真の改革 (Real Reform) を必要としていると考えています。

もちろんハワードが A Peaceful Path という言葉を使ったのは、当時、欧米に澎湃として起こっていた社会主義運動、特に力による「革命」に対して使ったのだとおもいます。ベネヴォロは有名な著書『近代都市計画の起源』で、ヨーロッパにおける革命の年1848年が、近代都市計画の起源と発展に与えた影響を分析していますが<sup>9)</sup>、そのような意味での A Peaceful Path であったはずでありません。私は、何もソ連や東ヨーロッパが崩壊し、社会党が自民党と政権を組むという政治情勢だから革命に対する平和な道といっているわけではありません。私は、民主主義的な真の社会主義というものに、なお希望を持っています。ただ、日本における今後の都市計画の改革は、イギリスの1947年都市計画法が革命的であった程度に革命的でなければなりません。それは、市民と都市計画家の意識変革と民主的な手続きと平和な手段によって行なわれるべきです。そうでなければ実現しま

せんから、やはり A Peaceful Path と呼ぶべきだと思います。

まあ、この副題はいささかのユーモアも含めたものとお受取ください。

## 3. 2019年を想定する

### 将来像想定都市科学的意味

「2019年への都市計画史」を考えるにあたって、まず2019年の都市および都市計画の状況を想定しましょう。演繹的に考えるのではなく、帰納的に問題を考えようということで、都市計画がよくやる方法です。

下の図は『総合都市研究』50号の私の論文「都市農村計画における計画の概念と計画論的研究」にものせた図ですが、私が考える計画の機能の解説図です<sup>10)</sup>。この図では、まず現在までのトレンドで都市と都市空間が変容していったらどうなるかという予測を行ない、そのような発展法則性にある都市変容過程に計画的に働きかけて、それを望ましい都市空間形態に導くには、どのような計画と計画技術制度が必要かということを探求するのが都市農村計画研究であるということを述べたものです。2019年研究会では、この図の構造全体を研究しようと考えましたが、まだできていません。

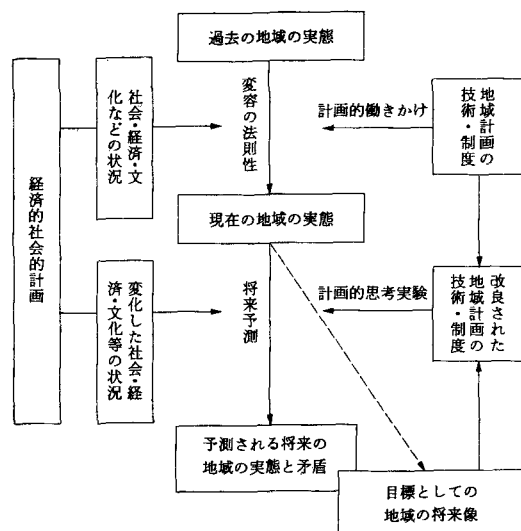


図1 都市農村計画における将来予測と計画の機能

ところで、藤子不二雄の「ドラえもん」という漫画があります<sup>11)</sup>。「野比のび太」という、勉強が嫌いで頑張りのきかない、しかし愛すべき少年がいます。いつもいじめられ、失敗ばかり繰り返して、このままでは絶望的未来しかない。子孫にあたる「せわし」君が未来から送り込んだロボット「ドラえもん」が、様々な未来のSF的道具で「のび太」を助け、その将来を、ガールフレンド「源しずか」ちゃんとのハッピーエンドに持っていく（現在までででている巻ではまだですが）というストーリーです。この漫画をみると、何か都市計画の機能は都市生活にとって「ドラえもん」的役割を持っているような気がしてきます。

漫画の話しはともかく、私が計画の機能とは凶のようなものだとすれば、都市計画の専門家なら当然のことと肯定してくれる人が多いと思います。何をいまさらといわれるかも知れません。しかし、実際には、パラダイムの崩壊がいわれながら代わるべきパラダイムが見えないという「不確実の時代」における都市計画論では、将来は予測しにくいと、長期的見通しが放棄される傾向があります。実際の都市計画も、惰性的であったり、部分的な都市改造・都市整備を繰り返す傾向があります。

「ドラえもん」は「のび太」が泣きついてくるたびごとに、その場かぎりで適当に状況を救ってやっているように見えますが、実は「源しずか」ちゃんとのハッピーエンドという明確な将来目標を持って行動し、現状を操作しているのです。それではなければ「ドラえもん」を送り込んだ「せわし」君は存在できないからです。

都市の政策科学、計画の科学は、困難でも、都市の将来を予測し、都市の発展の法則性に働きかけて予測される困難を回避し、好ましい目標に近づけることを仕事にしなければなりません。そのためには「予測し、それに備える」ということが必要ですが、同時にその将来を操作し変えるための道具（決して「ドラえもん」のポケットからでてくるような奇想天外な道具ではありませんが）、としての都市計画制度・技術を改良発展させる必要があります。

## 2019年は展望できるか

ここで、都市の、あるいは東京の25年後は想定できるものかどうかを少し議論してみましょう。いったいそれは可能なのでしょうか。

都市の長期的な将来像の想定が可能な場合は、①モデルがある場合、②安定したトレンドがある場合、③都市の発展が都市計画によりキチンと制御できている場合、などではないでしょうか。

明治初年の日本は、欧米列国に追いつくことが当面の目標であり、都市に関してもこれは例外ではありませんでした。市区改正の目標は、モデルであるロンドンやパリでした<sup>12)</sup>。その意味で、何年で到達できるかは別として、都市の長期的な将来像は明確でした。ただし、それは、計画科学の描く将来像というより、願望に近いものであったというべきでしょう。

近代都市計画は、最初から、将来予測という仕事に取り組んで来ました。

1919年都市計画法制定直後、日本の都市計画家たちが最初に取り組んだ仕事は、将来を見通して都市計画をたてておくべき範囲、すなわち都市計画区域を決めることでした。その方法は、過去の人口増加傾向から将来人口を予測し、交通手段の改良を含めて将来交通時間距離を予測し、密度を考慮しながら予測人口の空間配分を行なう、というような手順で行なわれました<sup>13)</sup>。このような方法は、安定的なトレンドが存在している場合には、その外挿法として十分可能です。このときの想定では1940年代後半の東京都市計画区域（区部に相当）人口を635～697万人と想定していました<sup>14)</sup>。実際には戦前の区部の最大人口は約650万人でしたから、やや早く想定人口に到達したといえますが、ほぼ正確であったといえるでしょう。密度の想定などもほぼ正確だったということは、市街地像の想定も大きな狂いはなかったといえます。戦争が激化するまでは、東京の都市発展のトレンドが安定していたためです。

都市の産業や立地条件に急激な変化、構造的変化が予想され、安定したトレンドが見込めない都市、新しくつくられトレンドのない都市などではトレンドによる将来予測は困難です。このような

場合でも、将来発展をコントロールする都市計画的な手段が強力であれば、展望した将来像に近い形に都市を誘導することができます。「ドラえもん」のポケットからでてくる強力な道具が、「のび太」のおこす様ざまな失敗があっても、彼の人生を望ましい目標（「源しずか」ちゃんとの結婚）に近づけることを可能にしているのと同じです。

かって、ボン郊外のメッケンハイム・メールという小規模なニュータウンの見学をしたことがあります。用地を全面買収して建設しているわけではないのに、25年前に描かれたFプランが、社会情勢の大きな変化にもかかわらず、土地利用としては変更されることなく実現しているのを見ました<sup>15)</sup>。これは、ドイツ都市計画制度におけるBプランの強力な規制力をぬきにしては考えられません。

#### 石川栄耀の「20年後の東京」

今年は、1945+50=1995年ということもあって、戦後50年を振り返るという新聞企画が多くみられ、私も計画史専門ということで、いくつかの新聞から取材を受けました。50年前に現在の都市の実態が予測できたかという、かなり困難であったと思います。それは、日本が当時、敗戦・占領という全く未経験な状況下にあり、また、経済・政治が極めて不安定でトレンドというものがない時代だったから当然のことです。これは、倉沢進前都市研究センター所長のお好きな挿話ですが、1946年頃に石川栄耀（ヒデアキ）先生（1893-1955）がつくらせた「20年後の東京」という映画があり、その中で地下鉄と歩道と電線地中化の20年後の達成状況を予測しているという話があります。これは予測と実際とは全く逆だったというのが落ちなのです。

では、25年はどうでしょうか。すなわち、1968年都市計画法制定時に今日の状況は予想できたでしょうか。これは、実は「2019年研究会」が、1年と少しすすめてきた都市計画同時代史の研究が明らかにしてくれるはずですが、その時代を都市計画研究者あるいはプランナーとして生きてきたものとしてあえていうなら、もう少し優れた成果

をあげることができると予測（期待）していましたが、その水準まで到達できなかったといえます。しかし、都市計画をめぐる政治的経済的な力関係を考慮にいれ、冷静に考えるならば、十分予測できた筈だったといえるでしょう。この間、予測を大きく狂わせたのは、私が「反計画の時代」と定義づけた、1980年代前半の中曽根規制緩和・民活政策と、その結果としての1980年代後半の地価狂乱のバブル経済の時代でしょう。また、1960年代後半から1970年代の革新自治体が、十分な「革新」都市計画政策を持ち得なかったことも、進歩を不十分にさせた重要な要因です。この点は大学院都市科学研究科の「都市政策史論」で一応述べました。その意味で、今日の講義は「都市政策史論」の最終講義と位置づけられるわけです。

#### 地獄絵へ向かうベクトルからの脱却

特に、簡単なようで難しいのは、トレンドの先の望ましくない都市空間形態の想定です。昨年おなくなりになった西山卯三先生（1911-1994）は都市の将来像を「地獄絵」とよくおっしゃいましたが、トレンドの先を「地獄絵」として描くことは、ある意味では簡単なことです。東京にマグニチュード7.0クラス以上の直下型地震が起こると想定すれば、地獄絵が現出することは明らかだからです。

この最終講義の原稿を書き始めたときのレジュメには、このすぐ後に「だから地獄絵を想定することはしない。」と書いてありました。それは、直下型地震が起こってしまったら地獄絵になることは必然で、どうにもしようがないという感じと同時に、たぶん2019年までには起こらないだろうという希望的観測が私の考えのどこかにあったようです。1995年1月17日に起こった阪神淡路大震災の悲惨な被害の現実、地獄絵は必然だという考えを裏書きしましたが、東京でもいつ起こるかもしれないということも再認識させられました。また、悲惨な被害の状況を見て、東京で直下型の地震が起こる可能性がある以上、想定される地獄絵を回避する都市計画的な努力について述べなくては、決してA Peaceful Pathとはなり得ないこ

とも再認識しました。

政府が都市政策で失政を重ねるといふ想定をすれば、これも都市の将来がひどいことになることは疑いありません。しかし、政府が失政を重ねるといふ条件をいれるのは、それは反政府のプロパガンダ以上には出ないでしょう。いまの政府の政策では、いくら努力してもこういうひどいことになることを描いてはじめて、意味のある一そこへの道筋を変える方法を考えるという点で意味のある一地獄絵になります。

ここでは、図1の「予測される将来の地域の実態と矛盾」、すなわち西山先生のいわれた「地獄絵」になる可能性のある将来像を直接描くのではなく、そこへ向かっていると思われる現実の計画政策のベクトルを、我々のA Peaceful Pathへの出発点とすることで地獄絵の想定にかえることにします。すなわち、ここ25年の都市計画史が示していることは、自民党政府が安定していた期間でさえ、都市計画政策は決して長期的展望に沿って進められてはいなかったこと、またその政策が現在の都市がかかえている諸問題の一つの重要な原因であることはあきらかです。過去四半世紀の期間は、10数年の積極的な進歩の側面を持った時期と、中曽根首相登場以後の「反計画」と「土地バブル」とその後遺症の時期に区分されます。そして、その後半期に影響された政策方向が好むと好まざるとにかかわらず日本の都市の向かっているベクトルなのです。特に東京は土地バブルが最も激しかっただけに、また、東京都が自ら「土地バブル」の時代の発想にたって始めた臨海副都心事業をかかえているだけに、その後遺症も深刻です。この事業は、それが「成功」すればしたで東京への一極集中を強めますし、失敗すれば大きな負担を将来の東京の都市政策に（ということですが）残します。したがって都市の地獄絵（urban inferno）へ向かうベクトルから抜け出すことは容易ではありません。

#### バラ色の将来像は描けるか

21世紀といっても、その初頭はあまりにも近くなりすぎて夢というより厳しい現実に見えてきま

す。しかし、2019年、すなわち25年後、四半世紀後、についてなら、夢を語れるでしょうか。私のように、40年近く都市計画家として仕事をしてきた者にとって、25年先をバラ色に、S F的都市未来としては描けません。現在のベクトルは、過去の都市の変容の法則性をふまえると、それは矛盾と困難に満ちた将来像、場合によっては「地獄絵」へ向かっているように思われるからです。現実とベクトルをふまえると、これをバラ色の将来像に到達させるには、25年は余りにも短すぎます。

ここで一つの例として東京都の「東京都2015年長期展望」の将来展望を見てみましょう。まず、第一章「これまでの東京と新しい潮流」で国際化・情報化の急展開、地球環境問題の深刻化、高齢・少子化の進行など、最近のよくいわれるいい方でいえば「メガトレンド」についてふれています。第二章「東京の人口・経済の将来の姿」は、トレンドを背景にして、いわゆるフレームワークを論じています。第三章で「東京のめざすべき将来像」として、「2つの社会基調」、「めざすべき3つの都市像」をあげ、そのための「5つ都市戦略」を掲げています。「3つの都市像」としてあげているのは、「いきいきとした活力に満ちた創造都市」「やすらぎとふれあいの生活都市」「世界に開かれ人びとが参画する交流都市」というもので、さらにそれぞれに三つの都市像がふくまれていますから九つの都市像があげられているわけです。第四章の「取り組むべき8つの重点課題」では、小項目も含め10の課題をあげ、それぞれに「20年後の展望」と題して、大変具体的で魅力的な展望をあげています。例えば、「誰もが住め、生涯を過ごせるまち」という重点課題の小項目の「快適な住まいと豊かなくらしの空間」で述べられている「20年後の展望」では、「いずれの地域でも身近な場所に魅力ある公園が整備され」「緑豊かな生活環境が形成されている」と展望しています<sup>16)</sup>。しかし、施策の基本的方向やその後の説明で見ると、例えば私が研究課題としている都市農地について、「都市農業を支える市街地の農地のうち、生産緑地地区については、快適な都市環境の構成要素の一つとして重要であり、保全に努力することが必

要である」と述べているにとどまっています。生産緑地地区は、1991年法改正による指定後わずかの期間で、既に多くの買い取り請求がでていますが、財政不足でほとんど買取できていないのが実状であり、現況のベクトルを延長すれば、生産緑地は急速に減少してゆくことが予測されています<sup>17)</sup>。一例をあげましたが、全体として「20年後の展望」は“そうありがたい”ものではありません。

要するに「新しい社会潮流」と「人口・経済の将来の姿」では、比較的厳しく考えていますが、「めざすべき将来像」はかなり「バラ色」で、「20年後の展望」も可能な展望ではなく、望ましい願望の部分が少なくない様に思います。

#### 時代潮流、経済社会のメガトレンドを読む

2019年の都市と都市計画を展望するためには、「東京都2015年長期展望」もやっているように、時代潮流として、日本及び東京をめぐる経済・社会・政治の大きな流れを読んでおく必要があります。最近ではメガトレンドなどという言葉が使われていますが、それです。

数値的なことを含めての予測は、いまの時点で私には困難ですので、いくつかの点を箇条書き的に書いておきますが、かなり確実なことと、単なる予測が混じりあっています。

①急激な円高もあって、日本経済の停滞は長期化し、全体的に海外への資本の流出、海外資本の日本からの撤退が進み、それは、金融・情報などの東京の成長要因であった部門にも及ぶでしょう。阪神淡路大震災の影響もあって、東京でも予測される地震などの災害に対する不安は、東京の将来性に疑問を投げかけます。「2015年長期展望」も東京の経済成長の低下を予測していますが、これは克服できるとしています。しかし、もう少し厳しく考えておくべきでしょう。

②政治は、保守・中道の中での合従連衡、「2党化」の動きの混迷の中で、民主的な第三の勢力がのびる可能性が大きくなるでしょう。特に、そのような勢力の結集を背景に地方における政治の転

換の可能性が高まるでしょう。しかし、それは簡単にできるものではなく、大きな努力が必要でしょう。

③地方分権化が進みますが、一方で、困難な課題を地方自治体に押しつけ身軽な「国際貢献国家」をめざす地方分権化と、基礎的自治体が力をつけ、特に小規模な基礎的自治体で民主的な実践の典型が生まれ普及してゆく動きが、交錯するでしょう。

④人口の高齢化は進み、東京、特に内部市街地では急速に進むでしょう。少子化には歯止めがかかるという予測もありますが、そのためには子どもを生き育てる環境の整備が必要でしょう。

⑤環境問題が深刻化しますが、都市の環境問題というより、地球規模の環境問題で見えにくい形になり、人びとの事実認識の深化には遅れが存在しつつあるでしょう。

⑥物質の豊かさに対する人びとの認識に変化が現れていますが、「物から心へ」が、退廃的な文化へ進む動き、宗教的な諦観を伴う動きなど、さまざまな様相をともなって進むでしょう。

⑦首都機能移転論は、阪神淡路大震災の経験もあり一層活発に論じられるでしょう。既に週刊誌などにも登場しています<sup>18)</sup>。しかし、それを実現するだけの経済的条件を整えることは当面困難でしょう。

全体としていえることは、メガトレンドのベクトルは、好ましくない方向に向いており、それを好ましい方向に向ける成分は微弱です。

#### 4. 望ましい、可能な都市・都市計画の将来像

##### 五つの課題：現実主義者の将来像

2019年における望ましい都市・都市計画像とはどのようなものなのでしょうか。

私は、ペシミストではありませんが、どちらかといえば現実主義者ですので、バラ色の夢やSF的都市像を描くつもりはありませんし、描けません。

そこで、私の描く、というより期待する、2019年の都市と都市計画の将来像を、まず項目的に述



べ少し解説することで「望ましい、可能な都市と都市計画の将来像」としましょう。

①あらゆる都市で、都市環境の悪化への歯止めがかかっている。

②一定の量の、さまざまなタイプの、優れた都市空間形態が実現している。

③かなりの数の都市で先進的で民主的な都市計画行政が実現している。

④民主的で体系的な都市計画制度が整っている。

⑤都市・都市計画に関する教育があらゆる面で充実し、都市計画は市民の常識になっている。

以上のことは、我ながらずいぶんつつまじやかな展望だと思います。

しかし、現実のベクトルはどうかといえば、上記の5点のうち、①は、現状のベクトル自体が逆向きですし、④も、最近の都市計画法や建築基準法の改正は、1968年から1980年へかけての進歩のベクトルとは、大きく方向の違うものになっています。②では、確かに優れた都市空間形態が地区的に実現していますが、それがショーウィンドウ的であったり、経済的に一般化しにくい例であったりしています。③についても、確かに地方自治体の優れた取り組みの事例が見られます。しかし一方で、市町村マスタープランについて、自分で考えるのではなしに詳細なマニュアルを求めたり押しついたりという逆向きの動きもあります。これら2点については、ベクトルにはよい成分もありますが弱いところでしょうか。⑤については、都市計画専門家から必要だという主張はありますが、実際にはみるべき成果はあげておりません。

全体として、2019年の日本都市計画の段階は、大きなことを達成したというより、「これからは良くなるばかり」という確実な展望をつかんだという段階でありたいというのが、私の「こうありたい都市と都市計画」の2019年なのです。

以下、項目ごとにもう少し敷衍しておきましょう。

### 都市環境の悪化への歯止め

最初の、「望ましい、可能な将来像」は、「あらゆる

都市で、都市環境の悪化への歯止めがかかっている」ということです。これは、将来展望を語る多くの計画書や報告書では、余りでてこない展望です。しかし、私はあえてこれを「望ましい、可能な将来像」の第一に掲げました。第一に掲げたのは容易だからではありません。これは、都市と都市計画の発展方向(ベクトル)から、悪い方向へ向かう成分を総て取り除いてしまうということです。ですから、決して容易な課題ではありません。しかし、極めて重要な課題です。

私は、『総合都市研究』43号に「Achievements and Problems of Japanese Urban Planning — Ever Recurring Urban Dual Structures」という論文を書きました<sup>19)</sup>。これは、1988年に東京で開かれた近代都市計画法百年記念国際シンポジウムで行なった発表を論文にしたものです。東京の百年の発展の中で、都心部や副都心、駅前広場や幹線道路などでは都市整備が進み、場合によっては同じ場所で繰り返し整備が行なわれ、一方で木賃アパート地域など、整備が行なわれないところでは全く行なわれていないという事実があります。その結果、江戸・東京に、もともと存在していた、整備された優れた部分と未整備の環境の悪い部分との都市二重構造は、克服されなかったということ、特に未整備の部分は、市区改正、震災復興都市計画、戦災復興都市計画など全面的に行なわれたはずの都市計画事業でも、改善されず、むしろ悪化して再生産されてきたということを論じた論文です。

再生産される二重構造の例として、新宿西口駅前(本当に優れた都市空間かどうかは疑問ですが)は、戦前の超過収用区画整理、戦災復興区画整理、新宿副都心関連の立体的整備と、何回も繰り返し整備されましたが<sup>20)</sup>、背後の木造アパート密集地域は、震災復興の時期に無秩序に市街化され、戦災で被害を受けながら整備が行なわれず、高度経済成長期に一層過密化したことがあげられます。東京都庁の展望台からは、この二重構造が一目で分かりやすく見わたせます。

阪神・淡路大震災で大きな被害を受けた密集市街地は、戦災復興都市計画で幹線道路だけが整備

されましたが、過密木造という市街地構造は改善されず、その後も、敷地内空地やあき地に貸家や文化アパートなどが建て詰まり、一層危険性を増していた地区です。

あらゆる都市で、都市構造・都市環境の悪化への歯止めをかける。これは、ある面では改善が進みながら、別の面で悪化が進み、形を変えながらも、いままで再生産され続けた都市の二重構造を、確実に解消してゆく最低の保障です。これは、簡単なようで簡単ではありません。

その手法は当然、建築・都市計画規制、特に土地利用規制の強化と考えられます。しかし、規制というのは、建築行為・開発行為などの動きがある場合、それに働きかけてコントロールするのであって、いわば、受け身の都市計画です。したがって、建築行為・開発行為がないままの荒廃（老朽化、社会的耐用年数の経過）、あるいは、建築行為・開発行為があっても規制対象の定義が狭いため、規制にかかってこない場合（日本の現状はこれです）には、手の施しようがありません。

したがって、悪化に「歯止め」を掛けるためには、受け身の、あるいは「待ち」の都市計画ではなく、市街地環境の継続的評価を行ない、都市空間の維持補修、修復・改造を行なうなどの、積極的な対策、いわば、底あげの都市計画も必要なのです。

### 優れた都市空間形態の実現

二番目の、「望ましい、可能な将来像」は、「一定の量の、様々なタイプの、優れた都市空間形態が実現している」ということです。「悪化に歯止め」がかかったというだけでは、将来像といっても余りにも夢がありません。「悪化に歯止め」をかけてから優れた都市空間形態を創ってゆくのではなく、常に可能なところから優れた都市空間形態を実現してゆくことが、どうしたら優れた都市空間形態を創れるのかという実験としても、市民に優れた都市空間形態を実見し経験してもらうためにも重要です。

では、優れた都市空間形態とはいかなるものでしょうか。現在ある都市空間形態で優れていると

いうものの例はないのでしょうか。「優れた」というような価値観をとともなうような評価は、なかなか難しいものです。

一戸建て住宅地でいえば、東京都立大学旧八雲キャンパスの周辺の柿の木坂などは東京でも有数のいい住宅地です。敷地の中の居住環境は快適でしょう。しかし、地区の都市空間形態としてみれば、区画街路が、幅員が不足であったり、歩道がない単断面であったり、街路パターンが通過交通を許すグリッドアイアンパターン(碁盤目)だったり、問題が多いと思います。また道路と敷地との境界の処理にも、高い固い塀、垣根ののびすぎなどの、多くの問題があります。

集合住宅地では、榎文彦の代官山集合住宅はなかなかよい空間ですし、東京都立大学八王子キャンパス隣接のベルコリーヌ南大沢も、都市計画学会が賞を出したからいうのではありませんが、優れた都市空間形態をつくり出しています。

もちろん、この東京都立大学南大沢キャンパスも、やってくる外国人研究者が口を揃えてほめるほどのものです。都心の事務所街や商業施設を含む計画では、私が入混みと土地高度利用が余り好きでないため推奨する例をあげることはできませんが（そういう私が、4月から入混みと超高層の新宿副都心に勤めるのは皮肉ですが）、部分的にみるとうまいと感じる都市空間形態に出会うことがあります。おそらく、都市計画学会賞や建築学会賞を受けるくらいのプロジェクトは優れた都市空間形態を実現していると評価すべきなのでしょう。

では、「一定の量の、様々なタイプの、優れた都市空間形態が実現している」という将来像は、既に実現しているといえるのでしょうか。

ベルコリーヌ南大沢を含むこの一帯の集合住宅地は、都市空間形態としては優れているとはいえ、家賃や分譲価格が高すぎて空き家が目立ちます。周辺環境を含めて考えれば、医療施設は不足し、駅前のペDESTリアンデッキは広幅員過ぎて単調ですし、そごうやダイエーの撤退で買い物にも不便です。これらのことは昨年の大学祭で大学院都市科学研究科の院生諸君の行なった「タマチェッ

ク」で明らかになっています。

私がここでいう「優れた都市空間形態」は、広く一般化するための典型的な「優れた都市空間形態」ですので、居住者やそこで働く人の視点で評価したものである必要があり、観光の対象となったり、素晴らしいが自分たちは手が届かないと考える街であってはならないのです。

### 先進的で民主的な自治体都市計画行政

三番目の「望ましい、可能な目標像」は、「かなりの数の都市で先進的で民主的な都市計画行政が実現している」ということです。

現在でも、いくつかの都市で、先進的なまちづくり条例が制定されたり(神奈川県真鶴町、静岡県掛川市)、市町村国土利用計画制度を独自に積極的に活用したり(神奈川県津久井町)、優れた市街地整備の事例を実現していたり(埼玉県上尾市)多様な街づくりの試みを重ねていたり(東京都世田谷区)します。しかしこれらは、何といても数が少なく、また、まだ試みの段階だったり、ある局面での成果であったり、住民の参加が不十分であったりします。

今後、重要なことは、このような先進的事例を、定着し、増やしてゆくことです。そして、そのような事例を発展させ、本当に先進的で民主的な都市計画行政を一般化してゆくためには、計画権限を国や都道府県から基礎的自治体に委譲してゆくことも必要です。地域に密着した街づくりは、基礎的自治体が担ってはじめて地についたものになるからです。そのためには、基礎的自治体への権限委譲の障害とされる論点を、典型自治体の実践の事実で論破してゆくことが重要です。すなわち、担い手である住民、地方自治体の計画担当職員・議員・首長が、もっと民主的な計画行政を担う力をつけること(計画能力論)、広域的な問題をも検討できるように隣接の地方自治体との計画協力関係をつくること(計画の広域性論)などの点です。また、自主的な計画行政をすすめるためにも財政自主権を獲得してゆくことは大切でしょう。

また、途中の段階で計画行政の先進地方自治体には、特例的に大幅に権限を委譲するというよう

な試みも考えられてよいことでしょう。

### 民主的で体系的な都市計画制度

四番目の「望ましい、可能な目標像」は、「民主的で体系的な都市計画制度が整っている」ということです。

私は、都市計画制度の改革については、最近ずいぶん多くの論文を書いてきました。ごく最近では、『東京経学会誌』190号に、「日本の土地利用計画政策」について書き、体系的な都市土地利用計画制度の必要性とそのアウトラインを述べました<sup>21)</sup>。また、四月号の『都市問題』には用途地域制について書いています<sup>22)</sup>。

しかし、これらは土地利用計画の問題を中心にしている、都市計画法制度全体を体系的で民主的なものにするためには、検討すべき課題も、権限委譲、都市計画事業制度、開発利益の還元などたくさん残っています。1992年の都市計画法改正に当時の野党を支援して、対案を国会に提出することが行なわれましたが、これは画期的なことでした<sup>23)</sup>。この過程で、私も社会党のシャドウキャビネットの人たちの勉強会やシンポジウムに協力しました。

この経験(私は、この試みに自分も参加していたとはいえませんが)をつうじていえることの一つに、我われ自身が、都市計画法制度の改革についてもっと全体像を持つための研究をしなければいけないということでした。

検討すべき課題は多く、いま私がいえる2019年の都市計画法制度像は、具体的ではなく、民主的で、分かりやすい、操作性の高い、地域性に応じられる、などのキーワードをもって示せるような、という抽象的な段階にとどまっています。検討すべき課題は、順不同ですが、次のような点でしょう。

- \*都市計画法と建築基準法集団規定を統一する。
- \*都市計画法制度の視野に農林業をいれ、都市農村計画への展開を展望する。
- \*層別土地利用権という概念の確立により土地利用計画制度を体系化する。
- \*土地税制と土地利用計画の結合。

- \*開発利益の公共による吸収還元方法の多様化体系化。
- \*住民参加制度の拡充、市町村議会の都市計画への関与の明確化。
- \*都市計画法制度と街づくり条例の関係の明確化。

### 都市計画は市民の常識

五番目の「望ましい、可能な目標像」は、「都市・都市計画に関する教育があらゆる面で充実し、都市計画は市民の常識になっている」ということです。

「都市計画は、知らしむべからず、依らしむべしだ」と平気でいっていた頃から、1968年都市計画法で住民参加の制度に転換をして25年たちましたが、市民参加はまだ形式的に留まっていたり、参加が抵抗の手段に留まっていたりして、ある程度の知識を持って参加する(参画する)市民は余り増えてはいません。どうしたら、「都市生活に必要な街づくり・都市づくりの知識」が市民の常識になってゆくのでしょうか。

かって、戸沼幸市さん・延藤安弘さんたちによって、都市計画協会から「まちはみんなの宇宙船」という小学校社会科教育用の副読本が出されました<sup>24)</sup>。また、延藤安弘さんは幼児の頃からの都市・居住環境教育のために、まちづくりの絵本の必要性を強調しておられ、そのような著作があります<sup>25)</sup>。かって石川栄耀先生も、都市計画をあつかった社会科教科書(副読本?)の執筆をしておられます<sup>26)</sup>。静岡県掛川市が「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」という長い名前の条例をつくっているのも有名で、街づくりに住民の学習が欠かせないという考えと思われれます。これらは、都市計画を市民の常識、都市に生活するための知恵とするための努力の一端です。

都市計画は、市民には(自治体の一般職員にも)分かりにくいとされているだけに、街づくりの担い手として十分に理解してもらうには、都市計画の専門家の側の努力が必要なのです。

昨年私は、自治体研究社から「都市計画と都市生活」というブックレットをいただきました<sup>27)</sup>。しかし、どの層を対象にしたかという点が少し不明確

で、あまり分かりやすくもありませんでした。ブックレットという分量で都市計画を分かりやすく解説するのはなかなか困難でした。分かりやすい市民向けの都市計画の教養書の出版は、緊急の課題です。都民カレッジなどの市民向けの生涯学習機関で、都市計画を分かりやすく解説する講座を設けることも必要でしょう。また、必要を感じたときに学ぶのがいちばん身につきますから、市民が都市計画に出会ったとき(たとえそれが不幸な出会いにせよ)、親身になって相談に応じアドバイスする組織(イギリスでは Planning Aid という組織があります)をつくり、一緒に学んでゆくことも必要です<sup>28)</sup>。

小中学校や高校での都市・都市計画学習を深めるためには、生活・社会科の副読本をつくるだけではなく、それを教える先生自身が都市・都市計画についての知識を身につけていただくことも重要でしょう。

これは余談ですが、今年の東京都立大学の入学試験の問題(日本史)に、私の書いた『日本近代都市計画の百年』から図(私も他から引用したもの)とその説明文が引用され、それを読んで設問に答えるという問題がでましたが、問題はあまり都市計画的ではありませんでした。入試にでるから勉強するというのはあまり感心しませんが、都市計画的な問題が入試にも登場するということは悪いことではありません。

なお、都市計画・都市政策の専門教育という点では、大学の学部レベル、大学院レベルの教育の充実はさらに必要です。特に、私が展望する2019年の望ましい可能な将来像を実現するには、専門性を持ったマンパワーが多数必要ですから、新しい人材の育成、自治体職員の再教育をする都市科学研究科の役割はますます大きくなると思います。

## 5. そこへいたる平和な道

### 平和な道の七つの原則

まず、平和な道の原則をあげて、それを少し解説することにします。原則は七つあげておきます。七はよい数なので、無理に七つにしたという感じ

もないではありません。歴史的に有名な都市計画に関する原則では、1924年のアムステルダムの国際都市計画会議の大都市圏計画に関する七原則、C. A. ペリーの近隣住区計画に関する七原則があります。ペリーの原則は6ではないかと思う方も多いと思います。確かに、ペリーが数え上げているのは六つですが<sup>29)</sup>、ペリーの本をよく読んでみますと、「近隣住区の管理は権利者（住民）で行なう」という重要な七つめの原則が述べられていますので、私は講義などでは、あえて「近隣住区の七原則」としています。

さて、2019年へ至る平和な道の七つの原則は、次のようなものでしょう。

- ①都市づくりの主体の第一原則：基礎的自治体に民主的な計画能力を付け、計画の主たる担い手とする。
- ②都市づくりの主体の第二原則：市民の都市・都市計画に関する知識を豊かにし、計画及び事業への住民参加を充実し、共同の街づくりの主体とする。
- ③都市づくりの主体の第三原則：地域と住民に奉仕する都市計画技術者としての職能とその組織を確立する。
- ④都市整備開発事業の原則：土地高度利用を抑えた共同の街づくりを原則にし、都市整備開発の内容を明確に区分し、公共、共同、企業・個人の役割とパートナーシップを明確にする。
- ⑤都市計画制度の原則：体系的で操作性のある、シンプルで分かりやすい制度にし、権限を自治体に完全に委譲する。
- ⑥土地・税財政制度の原則：土地バブルを二度と起こさせず、都市計画における受益と負担の関係を明らかにし、自治体の財政自主権を確立する。
- ⑦政治的側面の原則：これらのことを、体系的に進めてゆける民主的な政治勢力を結集する。

#### 目標像にいたるステップ

「2019年への都市計画史」というからには、将来へ向けてのシナリオ(の原作)ですから、目標へいたる道筋が、できれば読みやすい物語として、語られるべきでしょう。しかし、それは今日の最

終講義の1時間半という時間では(もちろん時間のせいだけではありませんが)、とても無理です。ましてや、年表のような形で将来への歴史を示すことは、特定の年に、あるいは特定の年までに、何かが起こる、あるいは起こっていると示すことですから、ストーリーの形で将来の歴史を語るよりもっと困難です。

そこで、A Peaceful Pathを、いくつかの時期に区分して、そこで何が行なわれていなければならないかを書くことで、歴史の叙述の代わりにしたいと思います。私は、従来から都市計画史を説明するために、あるいはその理解を深めるために、年代図表というものを使ってきました。例えば、建築線制度、土地区画整理、開発利益の還元、土地高度利用、などについてです<sup>30)</sup>。過去の歴史を示す年代図表は、通常の年表を空間化・図化したもので、これらは、横軸は時間軸で、縦軸は取りあげている事項の分類軸であり、その空間の上に、歴史的事実を関連あるものはくくって、関係は矢印で示すなどの工夫をして、歴史的事実の時間的前後関係だけでなく、相互関係を構造的に示すために工夫したものです。

将来への歴史を、詳細な年代図表にすることは、いわば、パート(PERT)を組むようなものですから、当然、年表以上に難しいのです。そこで、ここでは、25年分の時間軸を三つの時期、すなわち第1期(1995-2002)、第2期(2003-2009)、第3期(2010-2019)に分けるだけに単純化した、いわば略年代図表で、何とかつくってみました。なお、三つの時期の前に「動向」の部分があります。ここでは現状のベクトルの成分のうち、望ましい将来像の方へ向かっている、今後のばすべき成分を中心にあげてあります。

縦軸は、七原則にしたがって計画制度(その1:法制度、その2:土地・税財政制度)、計画主体(その1:地方自治体、その2:市民・住民、その3:プランナー)、都市地域づくり実践、最後に一応政治・経済、社会・文化等の欄もつくってみました。

この略年代図表は、もちろん穴だらけです。いわば、この将来へ向けての略年代図表を埋めつつ、2019年へ向かおうということです。

2019年へ向けての略年代図表未定稿(1995.3.18)

課題と動向(事例)	第1期(1995-2002) 可能なところから典型をつくる	第2期(2003-2009) 典型を展開・横へ広げる	第3期(2010-2019) 目標達成へむけて
<p>制度-1:法制度=体系的でソフムで操作性高い計画制度、地方自治体への権限委譲</p> <p>*理論:(層別土地利用権論)→新土地利用計画体系論 →厳しい都市農村土地利用規制導入 →都市悪化の歯止め (都市成長管理政策研究) ↳都市計画制度体系論</p> <p>議員立法 ↓</p> <p>*法案:(1992年法対案) 都市計画法研究会 都市計画法改正案 →都市づくり法案 →都市づくり法成立 ↑ 特例都市計画法(ハ・ロツト)</p> <p>*条例:(先進自治体条例)→まちづくり条例の典型 街づくり条例の普及 総合街づくり条例</p>			
<p>制度-2:土地・税財政制度=ノセ7土地ハ・ア・ル、開発利益の還元、自治体の財政自主権</p> <p>*土地問題:(地価下落)→さらに下落を! 上昇→即監視復活 →常時土地取引監視へ →収益還元価格への接近</p> <p>*開発利益:(開発利益の還元の歴史と政策)→開発利益還元の理論の確立 開発利益還元制度 ↓</p> <p>*都市計画財政: 起債の自主権・財源の事業別配分の再検討 財政自主権と豊かな財政の確立 土地税制の改革理論の検討 →税制と土地利用計画・規制の結合 土地保有税制の強化 ↑</p>			
<p>主体-1:地方自治体:21世紀は地方自治の時代、民主的計画能力をもった計画の主体へ</p> <p>*条例型: 頑張る自治体への支援 街づくり条例ミット 計画行政ハ・ロツト自治体 →基礎自治体に完全な計画権限</p> <p>*総合政策型: 市町村マスタープランへの取り組み重視 基礎自治体の計画連合</p> <p>*首長: 街づくり専門家知事・市長誕生 都市づくり計画行政協会</p> <p>*議員:(自治体理論政策セミナー)の充実 市町村議会の街づくり研修一般化</p>			
<p>主体-2:市民・住民=市民の都市・都市計画に関する知識を豊かにし、真の主体に</p> <p>*学習:生涯教育 →「市民の会合う都市計画」等の計画教養書出版 ↓ →防災の関心を街づくりの関心へ→都民カ・カチヤセクでも計画教養講座 →都市計画は市民の常識に</p> <p>児童(こんな家に住みたい)→ まちソリス 絵本 ↑</p> <p>学校教育:(まちはみんなの宇宙船)→教科書 生活・社会科教員の都市計画学習 →学校教育の重要単元に (町並み保全全国連絡会)</p> <p>*運動:(区画全国連絡会等) →抵抗から街づくり運動への展開 →街づくり運動全国連絡会 ↑</p>			
<p>主体-3:プランナー=地域と市民に奉仕する職能の確立 (TP学会・TP協会の改革)</p> <p>*理論:(2019年研究会)→「2019年への展望」出版など →計画理論グループ組織 ↓ (建まち) →計画評論ニュースレター 計画理論誌・評論誌の発行</p> <p>*組織:(新建)→土木・緑地とソ・イノビタ-etc プランナー組織への展開 民主計画家連合 Planning Aid(ソ・ソツリ-組織) →(財)Planning Aid</p> <p>*養成:(都市工学科等) →私大計画学科 →より多くの専門教育の機会 (都市科学研究科)等→都心キャンパス・専科等→自治体職員の再教育システム ↑</p>			
<p>都市・地域づくり実践=共同を中心に、公共、共同、企業・個人の真のハ・トナツツ</p> <p>↳典型に資金とマハワ ↳典型を普及展開 組織的な保障</p> <p>*デ・ベ・ロツハ-:(E・ス等)→高度利用でない優れた開発例 自治体による民主的規制 →真の官民ハ・トナツツ</p> <p>*公団:(ハ・ルリ-ヌ)→アノダ・ダ・ルハ・ハ・ルリ-ヌへ →ノカウとマハワの蓄積を街づくりに →共同街づくり支援公団</p> <p>*再開発・修復:(京島・太子堂) →改造・建替え含む街づくりへの展開 (上尾)→もういくつかの上尾 →あちこちの上尾 改造型共同街づくり ↓ (真野)→真野を阪神復興の典型に 他都市の防災街づくりへの展開</p> <p>マンション改築→震災マンション再建で典型を →30年代マンション整備事業 共同で良質の都市空間形態を</p> <p>*コ・ポ・ソツツ:(あじろぎ横町・柴又ソツツ)→より多様なコ・ポ・ソツツ →街区・まち単位のコ・ポ・ソツツ ↑</p> <p>*協定:(宮田町如来田地区etc)→既成市街地での協定例 →全国協定区域連合 保全型街づくりの中心手法に</p> <p>*緑地・都市農林地:(鎌倉・見沼・トロの森)→トリスト運動/市民農園の展開 →区域区分に保全地域</p> <p>*農山漁村:(鷹栖町) 小中都市・周辺農村の計画理論 →新地方都市生活圏構想</p>			
<p>*政治・経済構造:政治の不安定→中央政府の機能低下 地方からの民主的改革 民主的中央政権 長引く景気後退/企業の海外流出(2次産業&amp;3次産業) 東京への集中圧力減少</p> <p>*社会・文化等:高度情報化/急速な高齢化 人口の停滞 全国人口の減少 地球環境/価値観の変化/物から心へ→ア・メ・ティ・ゆとり指向 →生活像の転換 →定住意識・構造の転換</p>			

説明は、既に述べてきたことで尽きていますが、三つの時期区分へのあてはめ方、すなわち、平和な道の進み方をどう考えているかという点についてだけ、補足的に述べておきましょう。最上段表頭のところを見てください。第一期の欄には、「可能なところから典型をつくる」と書いてあります。第二期の欄には、「典型を展開、横へ広げる」とあり、第三期の欄には「目標達成へ向けて」とあります。A Peaceful Pathのスタートとして、第一期は極めて重要ですし、第三期のところは目標達成では当然すぎますから、少し補足が必要です。

現在、すなわち第一期のスタート地点にあって、都市計画をめぐる環境は決して好ましい方向を向いていないことは既に何回もふれました。その中で、改革を全面的に進めるといって、とぼしい改革側の力を分散してしまうのは適切ではありません。ハワードのTo-morrow: A Peaceful Path to Real Reformが1898年に発表されたときには、空想的だなど多くの批判を浴びましたが、1902年に田園都市協会の会議が工業村 Bournville でひらかれ、田園都市論を先取りした工業村 Bournville の成功を目の当たりにして、反対論者は支持者に変わったといわれます<sup>31)</sup>。A Peaceful Pathではなく、もっと革命的な道を目指していたバーナードショウでさえ、自説を変えはしませんでした。その後の田園都市運動には一定の支持を与えたといわれます。優れた典型が流れを変える一つの例です。我われも、この期は流れを変え得る典型をつくることに力をそそぐべきだと考えます。

典型をつくりそれを広げ展開してきた後の、それを定着させる第三期には、その制度的・組織的保障が必要です。例えば、民主的な職能を教育と学習でのばしてきたプランナーたちは、民主的プランナーの組織を確立し、また、ボランティア組織としてつくり活動してきた、街づくりの住民運動の専門的支援組織である Planning Aid は独自の財源を持った恒久的な組織になります。法制度の理論的研究から法案の提起、地方における条例による実践を積み上げてきた都市計画法制度の改革は、都市づくり法と総合街づくり条例の連携

という形に結実します。

ともかく時間軸の展開は、理論的研究、実験的試み、典型づくりの第一期から、典型の普及のための地方自治体・住民・プランナーレベルでの横への展開・連携の第二期、さらに、中央への展開、中央政府・官僚組織の改革、制度の完成、都市計画に関わる主体の恒久的組織化などの第三期ということになります。都市・地域づくり実践の欄にある、現在の動向の上尾（仲町愛宕地区）を展開させ、「もういくつかの上尾」、「あちこちの上尾」、「改造型共同街づくりの型」の確立というプロセスも、ほぼ同じ考えを述べています<sup>32)</sup>。

### 平和な道にひそむ重大な障害

阪神淡路大震災の惨状を見るに及んで、東京の中高層建物の極めて多くが、あるいは密集木造市街地が、三宮や東灘区・長田区などで無惨に壊れた建物と同じ様な条件にあることを考えないわけにはゆきません。もはや首都高速道路や東京の地下鉄は安全だなどと断言できる人はいないでしょう。平和な道に非常に大きな障害が潜んでいることを思い知らされた二ヶ月でした。

また、最近の政治・経済・社会の動向を見ると、多くの将来予測が考えているよりも、極めて不安定な状況になってきています。この月に入って円高は急速に進み、しかもそれが、国際的な通貨不安の様相を呈していること、日本でも政府が、悪徳金融機関とそれに群がり利権をあらそった投資家に対し、やや常識はずれな保護策をとろうとしている裏には、それ以外の、金融機関の中にも危険な状況があるということの現れでしょう。どうも経済災害も間近に迫ってきているような気がします<sup>33)</sup>。しかも、このような現実化する障害に対して、不安定な現在の政府は、確実に迅速な対応が出来ないことも明らかになってきています<sup>34)</sup>。1923年の関東大震災の後の1927年に始まった金融恐慌が、1929年には世界大恐慌に発展したことの再来などまっぴらですが、その轍をふまないように願うばかりです。

略年代図表の政治・経済・社会の欄も、正直に言えば、記入することが難しいので設けたくない

と考えると読めない状況です。このような都市をとりまくメガトレンドの分析・予測は、都市計画専門家だけの手におえません。都市をめぐるすべての専門分野の研究者を動員して行なうべきものでしょう。2019年研究会にも、都市社会学、法律学、都市行政学、都市経済学などの若手の専門家にも入ってもらったのですが、まだ成果には結びついていません。東京都の「東京都2015年長期展望」に見られるように、これは東京都にとっても重要研究課題です。都市研究所は、まだ人数は不足していますが、様々な分野の都市研究者を集めつつあります。また、東京都や近県の自治体シンクタンクとの連絡もあります。今後このような課題への取り組みも強めていただきたいと思います。

## 6. おわりに

予定時間も過ぎましたので、そろそろ「2019年への都市計画史 A Peaceful Path to Real Reform of Japanese Planning」という私の最終講義をおわりにしたいと思います。おわりにあたって、というよりこの講義の原稿を時間切れで終わりにする3月7日の時点で、やっぱり表題負けだったと痛感しました。やはり「…への都市計画史」というテーマがねらっていた、いわば「2019年へのシナリオ」は、全く書ききれなかったのです。

シナリオがアウトラインしか出来ていないのに、2019年へ向かってのドラマは始まっています。阪神淡路大震災以後の都市計画関係者の奮闘は、まさに2019年へのドラマの苦渋に満ちた幕開けでした。私も、都市防災研究者ではないにもかかわらず、神戸の被災地も訪れ、都市計画史研究者として災害復興計画の歴史的教訓について原稿を二つほど書き<sup>35)</sup>、話を何回かすることになりました。五千数百人の犠牲者のことを考えると、今度こそいままでの復興計画の轍を踏まずに本当に防災都市をつくるのが重要だと考えますが、これも険しい道です。

シナリオが完成していないのにドラマが始まっているとすれば、出来ることは一つ、アウトライ

ンに沿って当面はアドリブをまじえてドラマを進めつつ、シナリオを完成してゆくより仕方ありません。かって町田市総合計画のお手伝いをしたときに「考えながら歩くまちづくりの提言」というのを出すのに参加しましたが、これは「演じながら考えるシナリオ」です。アウトラインしか書けなかったと考えるか、アウトラインまでは書いたと考えるかですが、1980年以後の日本の政府が都市計画について、短期的な視野しか持とうとしなかったのに比べれば、25年間のアウトラインは書いたと考えたいのです。あとは、私も自らも当分は舞台に立つことで責任を果たしたいと考えます。

略年代図表の時期区分の第一期が、7年という半端な年数になっています。これは、お気づきかもしれませんが、私の70歳までという意味です。少なくともそのころまでは、頑張ってみたいと考えています。したがって、「2019年への都市計画史」の略年代図表の第一期に書かれている事項の中に、実は、私がやってみたいと考えていることが混ざっております。

## 文献・注

- 1) 東京都 (1994) 『東京都2015年長期展望—活力とゆとりの東京へ—』 東京都
- 2) 経済企画庁総合計画局監修 (1991) 『2010年の地域と居住』 ぎょうせい
- 3) 事務局を地域総合計画研究所におき、都市計画・都市社会学・都市法・都市経済学の若手の研究者、コンサルタント、自治体職員など10数名が集まった。現在中断している。
- 4) 石田頼房 (1993) 「2019年における都市計画」、『文化評論』 387号、76-77。
- 5) 石田頼房 (1987) 『日本近代都市計画の百年』 自治体研究社
- 6) この年には、建設省、東京都、都市計画学会、都市計画協会の共催で「近代都市計画法制100年記念東京国際シンポジウム1988」が開催された。
- 7) 石田頼房 (1993) 「都市農村計画における計画の概念と計画論的研究」、『総合都市研究』 50号、19-35。



- 8) Ebenezer Howard (1898) "To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform", London, Swan Sonnen-schein. この本は1902年に改訂されて "Garden City of To-morrow" という有名な書名で同じ出版社から再刊された。現在容易に入手できるのは Attic Books, New revised edition (1985) である。この本の日本語訳は長素連による『明日の田園都市』(1968) 鹿島出版会がある。
- 9) L. ベネヴォロ(横山正訳)(1976)『近代都市計画の起源』鹿島出版会
- 10) 石田頼房、前掲論文p.30。なお、この図の初出は、石田頼房(1984)「農村計画学の課題」、『農村計画学会誌』3巻2号、47-65である。
- 11) 藤子不二雄『ドラえもん』小学館。現在発行中のものの著者は藤子F不二雄となっている。
- 12) 芳川顕正が1884にまとめた「東京市区改正意見書」では東京の人口密度をロンドンやパリと比較して改良の必要性を論じている部分がある。また、東京市区改正審査会において内務省の大書記官が東京市区改正とパリ大改造の比較論を述べたことも有名である(稲垣栄三(1979)『日本の近代建築その成立過程(上)』鹿島出版会、130-131.)
- 13) 内務省都市計画局編(1922)『都市計画要鑑第一巻』、内務省官房都市計画課編(1927)『都市計画要鑑第二巻』は、初期の都市計画区域決定方法に関して重要な資料を提供している。
- 14) 『都市計画要鑑(復刻版)第一巻』(1987) 柏書房、41-47.
- 15) Jürgen Gerlach (1983) "Meckenheim-Merl Planung für eine Neue Stadt Bericht 1962-1982" Meckenheim: Entwicklungsgesellschaft Meckenheim-Merl mbH
- 16) 東京都、前掲書、45-62.
- 17) この点については、例えば、東京市町村自治調査会(1995)『多摩地域における市街化区域農地と土地利用に関する調査報告』、波多野憲男・石田頼房(1995)「市街化区域農地の保全と都市居住」、『法律時報』67巻4号、35-41などを参照のこと。
- 18) 政府の国会等移転調査会が1995年12月に最終報告書を提出し、時期についても、2年以内に首都機能の移転先を選定し、2000年末までに新首都の建設開始などと述べている。これを受けて、新聞などでは「動き出した」と言う表現も使われているが、実現性に関する評価を変える必要はないと考えられる。
- 19) 石田頼房(1991)「Achievements and Problems of Japanese Urban Planning - Ever Recurring Urban Dual Structures」、『総合都市研究』43号、5-19.
- 20) この事業については、越沢明(1991)『東京の都市計画』岩波新書、鈴木栄基(1991)『日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究』(東京大学学位論文)などにくわしい。
- 21) 石田頼房(1995)「日本の土地利用計画政策一現状と問題点及び改革の展望一」、『東京経学会誌』190号、27-35。なおこの論文は、1994年10月に国際文化研究センターで開かれた日本研究・京都會議で Japanese Urban Land Use Policy: in Historical and Comparative Perspectives という題で発表した内容である。
- 22) 石田頼房(1995)「都市の土地利用計画における用途地域制」、『都市問題』86巻4号、3-13.
- 23) この経緯については、五十嵐敬喜(1994)『議員立法』三省堂、野口和雄(1993)『解説と活用法一改正都市計画法』自治体研究社などを参照のこと。
- 24) 都市計画協会編(1984)『まちはみんなの宇宙船』教育同人社。この本の編集委員には、戸沼幸市・延藤安弘など。
- 25) 延藤安弘(1983)『こんな家に住みたいな一絵本に見る都市と住宅』晶文社など。
- 26) 石川栄耀(1949)『社会科学文庫 都市計画と国土計画』三省堂
- 27) 石田頼房(1994)『都市計画と都市生活』自治体研究社。このブックレットは「21世紀を地方自治の時代に!」という10冊シリーズの1冊として出版された。
- 28) 1995年1月の阪神淡路大震災の復興のために、プランナーによる支援組織や基金が多く生まれている。このような組織をもっと恒常的なものにする必要がある。

- 29) C.A.ペリー(倉田和四生訳)(1976)『近隣住区論』鹿島出版会
- 30) 例えば、区画整理について、石田頼房(1986)「日本における土地区画整理制度史概説 1870-1980」『総合都市研究』28号、45-88の図1、開発利益の還元について、石田頼房(1990)「開発利益の還元の歴史と政策」石田編『大都市の土地問題と政策』日本評論社の図5-1など。
- 31) この点については、Harrison, Michael(1989)“The Garden City Association Conference at Bournville” unpublished paper read at the 4th PHG Conferenceで述べられている。また、イギリスの工業村については、石田頼房(1991)「19世紀イギリスの工業村—田園都市理論の先駆け・実験場としての工業村：三つの典型例」、『総合都市研究』42号、121-149を参照。
- 32) 1995年11月に出版の、佐藤滋+新街づくり研究会編『住み続けるための新まちづくり手法』鹿島出版会は、上尾市仲町愛宕地区のような典型的理論化・普及への一つの努力の現れである。この本の中の、石田頼房「共同のまちづくりから典型的展開へ」では、そのような点についてふれた。
- 33) その後、住宅専門金融会社の救済に、当面の手当として6000億円をこす財政資金の投入が計画され、1996年度予算が空前の赤字予算になろうとしていることは、一層その感を強める。
- 34) 1996年に入って、村山首相の退陣表明など政治の不安定は強まっている。
- 35) 石田頼房「『焼け家の思想』から脱却した都市復興計画を考える」、『週刊金曜日』1995年2月24日号、54-56、石田頼房(1995)「震災復興計画はどうあるべきか—関東大震災と戦災の教訓から学ぶべき課題—」、『前衛』655号、216-222を指す。その後阪神大震災に関して、石田頼房(1996)「震災復興と都市計画—都市生活の復旧、都市の復興計画および都市開発—」大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治』自治体研究社を書いた。

#### Key Words (キー・ワード)

The Year of 2019 (2019年), Planning History (計画史), Future Prospects (将来展望), Peaceful Path to Real Reform (改革への平和な道), Citizen's Participation (住民参加)

A Planning History toward 2019 :  
A Peaceful Path to Real Reform of Japanese Planning

Yorifusa Ishida\*

\*Department of Architecture, Kogakuin University  
*Comprehensive Urban Studies* , No.58, 1996, pp.123-144

The author retired from the Center for Urban Studies(CUS), Tokyo Metropolitan University(TMU) at the end of March 1995 and gave a final commemorative lecture at the CUS and the Graduate School of Urban Science TMU on March 18. The contents and an outline of the lecture were as follows :

1. On a 'final commemorative lecture'

2. The significance of the title of lecture

The year of 2019 / Why the history 'toward'? / A role of historical studies in urban science / What is the subtitle suggesting

3. To conceive of 2019

A role of conceiving the future prospects in urban science / Can we view the year of 2019? / A film titled 'Tokyo in twenty years hence' by Hideaki Ishikawa / Getting rid of the way to an urban inferno / Can we expect a rosy future? / Read the current of the times or the megatrends of social and economic conditions in Japan

4. Desirable and possible prospects of urban areas and urban planning

Five tasks or the prospects by an actualist / Ratcheting to the deterioration of urban built environments / Realizing good urban built environments / Advanced and democratic planning administration by local governments / Democratic and systematic planning legislation / Urban planning as a knowledge common to citizens

5. A peaceful path to the prospects

Seven principles of the peaceful path / Steps to the goal / Serious obstacles in the path

6. Epilogue

The significance of the title :

The title of final lecture was "A Planning History toward 2019 — a peaceful path to real reform of Japanese planning. The title of 'a planning history toward 2019' may be said in other words 'a planning history to be written in 2019'. Of course the subtitle of lecture follows after the title of Ebenezer Howard's famous book 'To-morrow — a peaceful path to real reform' published in 1898. The author intended to suggest by the subtitle that the history toward 2019 reforming Japanese urban planning should be achieved without any social confusion or economic recession.

The title suggested very well the idea of the final lecture. The year of 2019 is one hundred years since 1919 when Japan had the first and consistent planning legislation i.e. Town Planning Act and Urban Building Act, fifty years since 1969 when the fully revised new Town Planning Act of 1968 was enforced and around a quarter century from now. Moreover, the year a quarter century hence be regarded as 'the year not so late in the next century' which is a word often used in talking about the 'future' and is an appropriate and foreseeable year of goal for a long term urban plan. As the year of 2019 is very important for the Japanese urban planning, I believe, a splendid commemorative ceremony will be held in the year and a book on the Japanese planning history will be published.

What will be recorded in the book about the history of Japanese urban planning during the next quarter century? Whether we will be able to commemorate splendid achievements in coming twenty five year or not. The answers depend very much on our planning efforts from now on. To record good achievements in the book which will be written in 2019, how and on what points we should concentrate our efforts in the field of urban planning during the next quarter century? To find the answer for this question is nothing but to write now an outline of the book of planning history written in 2019. This is the significance of the title of final lecture.

The author's intention was to set out a desirable and possible goal, to find a peaceful path to the goal and to elaborate a strategy to manage planning.

To conceive of 2019 :

It is very important for urban planning or urban science not only to forecast the future conditions of urban areas according to trends but also conceive desirable prospects or a goal of the urban built environments in the future. Because recognizing a wide discrepancy between desirable prospects and possible undesirable results, we can find causes of the discrepancy and to find the counter measures to eliminate elements involved in vector of urban trends which might guide urban areas to undesirable results.

Whether we can conceive the year of 2019 not as merely dream but as an idea with reality or not is depend upon not only techniques of forecasting but also upon measures to realize it. Immediately after the World War II, Dr. Hideaki Ishikawa(1893-1955) who was working as a planning officer and was responsible to the reconstruction urban planning of Tokyo, made a film titled 'Tokyo in twenty years hence' and forecasted results of reconstruction projects. However the results after twenty years were far from expected, because not only the plans were too much fantastic but also they could not have enough measures to realize the plans.

Not only immediately after the World War II i.e. fifty years ago but also in the present, I am afraid we can not expect a rosy future or good results in 2019. However at least we must get rid of a way to an urban inferno of which Dr. Uzo Nishiyama(1911-1994) had been anticipating as the future of Japanese urban areas and gave warning.

We need to read the current of the times or the megatrends of Japanese society and economy. The author pointed out seven important characters of the present megatrends which

he read provisionally ; a long and deep depression of Japanese economy / a faint sign of growing reformist group in political chaos / contradicting and confronting two tendencies in decentralization of administration / a coming serious stage of aged society / difficulty to fill the gap between globalizing pollution and citizen's recognition / changes of citizen's preference from physically wealth to mental satisfaction including contradicting phases / difficulty to resolve Tokyo's unipolarization phenomena in spite of the enforcement of the Act for Removal of Capital Functions. He suggested the direction of trends is very serious and signs of improving is very slight.

**Desirable and possible prospects of the Japanese urban area and planning :**

The author who is not always a pessimist but an actualist set out five points as an outline of the future prospects in 2019 or more correctly as tasks to get through.

The first prospect or task is to stop constructing low standard built environments any more and to ratchet the procedure of urban deterioration. This may be regarded as very limited one as the prospect in twenty five years hence. However it is very important point as a basis to improve Japanese urban areas and urban planning as he mentioned in his paper titled 'Achievements and problems of Japanese Urban Planning — Ever Recurring Urban Dual Structures' published in Comprehensive Urban Studies No. 43, 1991.

The second prospects or task is to realize and increase areas of good urban built environments of many types as many as possible. Surely Japan have had many good urban built environments recently but these are limited to business and commercial areas or residential areas of rather high costs. We need much more urban built environments intimate for ordinary citizens which they recognized for their own living environments.

The third prospects is to promote and realize the advanced planning administration by not a few municipalities under citizen's participation. The author indicated a few good examples of municipalities in planning administration and necessity to popularize their experiences.

The fourth is to establish a democratic and systematic planning legislation. The author suggested some points to be improved ; to unite the Town Planning Act and the planning provisions of Building Standard Act / to include non-urban land uses and non-urban industries in the scope of urban planning / to systematize land use planning systems using his idea on land use right / to combine land taxation with land use planning system / to improve and systematize betterment levy systems / to improve citizen's participation system and to put in statutory form of municipal assemblies' participation to urban planning / to establish clear relationship between planning laws and local ordinances for planning.

The last but not least is to make the knowledge about urban planning common to every ordinary citizen through school education for children and adult education.

**A peaceful path to the prospects :**

The author propose seven principles of the peaceful path to real reform of Japanese urban planning. Those are as follows :

The Principles of the responsibility for urban planning :

- 1) To make municipalities main responsible bodies for urban planning through improving their planning ability under citizen's participation.
- 2) To improve citizen's knowledge about conditions of urban areas and urban planning and to realize their participation to plan making and enforcement of improvement projects and to make them responsible to cooperative planning.
- 3) To develop function and organization of planners and to make them to serve to the public and local people.
- 4) The principle of urban development projects : To restrict intensive land use and attach much importance to cooperative urban improvement projects. To make clear the objects of and the responsibility to urban development projects and realize a real partnership among the public bodies, cooperative bodies, private companies and citizens.
- 5) The principle of planning legislation : To realize a systematic and manageable, simple and understandable planning legislation. To transfer the planning authority completely to municipalities.
- 6) The principle of land ownership and land taxation : To avoid the land bubble phenomenon coming again and make clear the relation between benefit and levy. To establish the autonomy of taxation by municipalities and guarantee the independency of municipal budget.
- 7) The principle of political circumstance : To unite all democratic political groups which agree to realize these principles systematically.

The author instead of talking of a planning history toward 2019 in detail suggested three steps to the goal in 2019 using an outline of chronological diagram which the author elaborated and used to show the historical perspectives of planning achievements. The first step or the first period is from 1995 to around 2002 which characterize as the period to realize typical cases, in every task and principle. In the second period from around 2003 to 2009 we must spread and popularize the models widely and in the last period from around 2010 to 2019 inheriting the achievements of former two periods we should make the preparation to attain the goal.

If a big disaster such as the Hanshin-Awaji great earthquake would hit urban areas it might be a serious obstacle to the Japanese urban planning for reaching the desirable and possible goals. Moreover, without such natural disasters there might be many obstacles in the way. Because it is very difficult to read the megatrends now in a transition period of Japanese economical and political circumstances.

Epilogue :

The author talked about the prologue to the future as a epilogue of his final lecture. Nevertheless a scenario to the urban planning drama to the year of 2019 was not fully prepared and we have only an outline of it, the curtain already raised and the drama have opened. We must think that we do have an outline of the scenario compared we have had not any. The author concluded his lecture saying that he will act for a while as one of the actors in the planning drama to the goal of 2019.