

特集7

アーバンデザインの課題

日本の都市計画の歩みと アーバンデザイン

川名吉衛門 〈東京都立大学工学部教授〉

1—アーバンデザインのねらい

古代都市は宮殿都市とか神殿都市といわれる。宮殿や神殿の威厳を誇示し、荘厳さを顕示することが、アーバンデザインのねらいであった。近世君主国家は、その領土を拡げ、国家の隆盛を誇る中で、その首都の威容を高めようとして都市改造事業を推進した。国家の富と権力を背景として、威風堂々の整然とした街並みに改造することがねらいであった。その整然とした街並みという言葉がよく使われる。明治初年の都市計画のねらいは多分にこの権威主義の整然たる街区の形成を目指したものであった。それが今目指すアーバンデザインの方向ではないであろう。

ヨーロッパにおいて近代都市計画が展開し始めた頃、公衆衛生とか都市交通に関する技術的な面が重視されることに対して、もう一つの局面である芸術的な面の問題も同様に重要であるとの反論が生まれ、中世都市の中に受け継がれてきた調和のとれた環境を再評価しながら、新しい市街地の景観を創造しようとする努力が進展してきた。

ここでは、もはや皇帝や国家の権威が都市計画の主題ではなく、市民の健康と安全と福祉がその中心的課題である。そのために上下水道等の整備交通体系の組立て、光と空気と緑の導入が重視されることになった。これらの課題を技術的に解決しようとして、直線道路を基盤とする短形街区が形成されるようになった。そのため市街地の景観が単調なものとなってしまった。また、広場を直線道路で結びついたり、広場への出入通路を拡幅したりしたことから、馬車交通が広場に流れ込む結果となった。こうしたことに対して、人間の生活の場としての心理的、生理的な側面が強調され、審美的感覚のある人間の環境の重要性が指摘された。

水道管や下水道管の敷設が多少面倒になったり

目次

- 1—アーバンデザインのねらい
- 2—日本の都市計画の歩み
- 3—アーバンデザインの体系
- 4—障害要因の排除

馬車交通に不便が生じて、市街地の景観に変化をもたせたり、市民広場の安全性を守ることの方が大切であるとの主張であった。こうした人間の環境としての側面からの要求が、直線道路の否定につながっている。

一方で、光と空気と緑が上下水道やガスの整備に劣らず大切な要件であるという公衆衛生面からの主張から、土地利用に大きな転換が生まれている。光と空気と緑、つまり自然を市街地の中に導入することが、都市計画の重要な課題であるとの考え方が打ち出された。そして、その自然の導入に最も都合のよい道具が水路であるということから、水路沿いに公園を配置することによって問題の解決が図られるという結論をひきだした。これは、産業革命の進展に伴って河川、運河に沿って港湾施設が整備され、水路沿いの土地が生産、流通面の施設に利用された結果、環境悪化地区を形成してしまったことに対する反省でもあった。

この水路沿い公園の配置は、単に公衆衛生面からの要件をみただけでなく、市民の身近かな処に自然環境を提供するとともに、市街地の景観的側面にも大きく寄与している。前記の曲線道路による街並みの景観づくりとともに、市民の日常生活の場に対する審美的な側面からの要求にも答えている。

こうして、権威主義から産業基盤づくりに主題が移り、さらに生活環境整備へと移っていく中で、技術的側面に審美的側面が加えられて、アーバンデザインの新しい方向が生まれてきた。その後、産業技術は大きく発展し、都市発展の様相も変化し、複雑さを加えている。環境悪化の問題も多様化している。アーバンデザインもまた、さらに発展を遂げなければならない。それにしても、この権威主義からの転換が、わが国ではどのように展開したであろうか。最も基本的な問題であるだけにその展開の経過に注目しなければならない。

幕末に横浜も開港がきまり、臨港地区整備が始まり、続いて1872年に横浜・新橋間に鉄道が開通した。同じ頃丸の内から築地にかけて発生した大火災の復興計画として、銀座煉瓦街の建設が始まる。首都のメイン・ストリートを外国に見劣りのしない街並みにすることと、都市不燃化を推進することが、そのねらいであったが、準備不足と財政その他の理由から当初の計画案を縮小した1期工事のみの中途半端なもので終わってしまった。

さらに、新興国ドイツから専門家を招へいして計画案をつくらせた中央官庁街開発事業も、地盤不良と地震についての調査不足と財政計画の軽視などから挫折してしまった。こうして、威風堂々の壮大な市街地景観の夢は相次いで破れながらも、港湾、河川、運河、道路の改修は急がなければならなかった。徳川期の市街地は、新しい産業の発展に対する基礎的な条件を欠いていたからである。1889年の東京市区改正条例も、道路、橋梁、河川の改良に重点をおくものであった。産業基盤づくりが、まず急がれたのである。

一方で、1881年に神田から深川方面にかけて発生した大火災のあと、江戸時代からあったスラムの1つ神田橋本町の改良事業が実施されている。

「トンネル長屋、百軒長屋式の集団地の面目を一新して、一般市民に貸して普通の家を建てさせる」というのがねらいであった。さらに1887年には宿屋営業取締規則を制定して、木賃宿の営業地を中心市街地の外周に移し、さらに1907年にはスラムを旧15区からなくす方針のもとに紙屑屋などを区域外に移させている。市街地の面目一新という考え方が強く支配していた。

しかし、環境の悪かったのはスラムだけではなかった。職人の町といわれた神田一帯にも井戸も便所も芥溜も共同という裏長屋が随所にあった。

まだ産業も発展していない1880年前後に早くもコレラなどの伝染病が大流行している。そうした地区が当時の生産、流通の業務にたずさわる人達の生活の場であった。産業の発展につれて、産業労働者がこれらの職人の町やスラムに流れ込んできた。木賃宿の定住化さえみられるようになった。産業の発展に対応する住宅の供給は、まったく顧みられなかったのである。

こうした事情の中で、労働力不足から企業間の職工争奪戦が起るようになった。これに対応して紡織会社等が「女工争奪のとりで」として寄宿舎を建てるようになった。高塙で囲まれた寄宿舎や社宅という異様な姿が出現した。こうした監視つき給与住宅に対する指導、監督も、工場法審議の引き延ばしと重要条項の削除によって、殆んど放置されてきた。女工哀史の背景でもあった。

スラムの追い出しをはかりながら、住宅供給に対する配慮もなしに、中心市街地の体裁を整え、輸送関係施設の整備を進めるという体制が続く中で、産業は大幅に発展し、都市は一段と膨脹してきた。ようやく都市計画の必要が認められ、1918年に東京市区改正条例を改正して、郊外地への適用と大阪、京都等への準用ができるようにしたあと、1919年に都市計画法と市街地建築物法を制定した。

その都市計画の体制は、用途地域制に形態地域制を組合せるとともに、公益施設の整備をはかるというもので、すべての決定権を主務大臣が掌握する建前になっていた。その規制は包括的なものであった上に、新市街地も既成市街地も同じ取扱いであり、用途地域制を採用したものの住宅はどの地域にも認めるというものであった。住居に関する法制の必要性は認めながらも、それを成立させるには至らなかった。

郊外地では都市計画法制定以前から市街化を見込んだ耕地整理が各地で進展していたその動きは

法制定後も続いていた。私道開発による市街化も進められていた。これらが都市計画法に基づく土地地区画整理に全面的に切替えられたのではなかった。従って、市街化が計画的に進行するという方向には転換しなかった。

一方で公益施設整備はもとより、幹線道路網整備も、中心市街地から順次外周部に及ぼすという進め方にも変更はなかった。東京市区改正条例に地域制による建築規制が加えられたに過ぎないといっても差支えないであろう。

この都市計画法制定当時は住宅不足期でもあった。好景気で市民の生活水準も向上し、狭苦しい間借生活から借家生活に移りたいとの要求が生れていた。住宅需要は高まっていたが、物価高から貸家建築は手控えられ、住宅供給は減退していた。住宅不足に伴ういろいろな問題が発生した。このため公営住宅と民間住宅に対する建設融資政策が採用されることになったが、いずれもあまり成果はあがらなかった。

それどころか、1920年以降不況に転じ、不況が長引くにつれて、住宅問題は量的不足から質的悪化へと変っていった。住宅供給を民間貸家に依存しながらも、貸家経営に対する積極的な助成策は講ぜられなかった。低家賃住宅が不足するとともに、環境悪化地区が順次拡大していった。

市民の生活環境整備は、都市計画の主題には容易に浮び上ってこなかった。1927年に不良住宅地区改良法が制定されたが、地区改良事業の実施は全国で僅かに7地区にとどまってしまった。法律制定に先立って1925年に実施された調査によれば、人口5万以上の都市およびその隣接町村において大体100世帯以上の不良住宅が密集し、衛生、風紀上有害のおそれありと認められた不良住宅地区は、217地区、総面積200万坪、居住人口約31万であった。これらの地区周辺には環境水準の低い地区がさらに広く広がっていたものと考えられる。

生活環境の改善に対する直接的な方策もないまま、やがて動乱期を迎え、軍需産業が飛躍的に拡大し始めると、再び住宅の量的不足が顕著になってきた。しかし、戦争遂行のための体制が順次固められ、物資の統制も次第に厳しくなり、一般住宅の建築も床面積の制限を受けるようになり、住宅建設は停滞するようになった。そこで1939年には給与住宅に対する資材の斡旋、資金の融資を中心とする労務者住宅供給計画が提示され、続いて1941年には政府出資の住宅建設経営団体として住宅営団が創設された。ともに軍需産業の発展に対応するものであった。しかし、住宅営団の住宅建設も、資材難、資金難で住宅規模を切り下げながらも、その事業は遅々として進まなかった。

そして、終戦とともに住宅復興が緊急課題となり、戦災地における都市計画や住宅供給ならびに土地物件の処理などを総合的に進める機構として、1945年11月に戦災復興院が設置された。しかし、産業が壊滅し、食糧さえ必要量が確保できないという事情の中では、住宅建設のための資金も資材も著しく不足し、インフレの進行も加わって、住宅の供給は進展しなかった。このため、戦災都市ではその場しのぎのバラックが無秩序に建ち始めた。それが戦災復興都市計画の障害条件となり始めたことから、バラックに対する制限措置を講ずるとともに、1946年に特別都市計画法を制定して、戦災復興計画事業を推進することとなった。混乱期でもあったことから、せつかくの機構にも拘らず、住宅供給と都市計画との総合的な体系化という基本的な転換には至らなかった。

それにしても、貸家の供給は公的機関に依存する以外になかった。その中心的機関の住宅営団が1946年12月に閉鎖されたことから、住宅供給の責任が地方公共団体に転嫁されてしまった。それは1951年制定の公営住宅法によって規定されることになる。

また、1950年には住宅金融公庫法が制定されて、住宅建設資金に対する融資の途が開かれていた。この頃にはインフレも収束し、生産も上昇し始めていた。同じ年、臨時建築制限規則が廃止され、市街地建築物法にかわって建築基準法が制定され、都市計画の体制も平常時に戻ることになった。しかし、都市計画法の同時改訂には至らなかった。住宅供給と都市計画の統合化も進まなかった。

このあと経済は急速に復興し、市街地の復旧も進展することになる。皮肉なことにインフレ対策に関連して、戦災復興計画は当初の計画を大幅に縮小させてしまった後のことであった。経済の復興にも拘らず貸家経営は思うように復興しなかった。加えて既存住宅の老朽化が目立ち始めた。住宅不足は依然解消せず、中高所得階層に対する住宅供給も望み得ない状況にあった。

こうした事情を背景として日本住宅公団の設立(1955年)となった。集合住宅の一団地開発、土地区画整理事業による宅地の大量供給がそのねらいであった。ここで住宅団地の計画開発が進められることになり、アーバンデザインの一つの側面が大きく進展することになった。しかし、その団地規模が大きくなるにつれて、共同施設や団地全体の管理、運営の進め方ならびにその費用負担の方法が問題になってきた。ことに分譲アパートではこの厄介な団地管理問題が居住者の極めて大きな負担となっている。一方で、大規模団地の開発は、それに伴う公共公益施設の整備やそれらの施設の運営をめぐる、地方自治体の財政面に大きな圧迫を加えている。

住宅団地の計画開発が、居住者にとっても、自治体にとっても、極めて大きな負担がかかり、しかも根本的な解決のめどがたたないという事情は市街地整備体制の基本的な欠陥といわざるを得ない。その要因は、一団地の開発計画が自治体の公

公共施設整備計画と十分に整合されていないことと、市街化準備段階における施設整備と公共サービスの費用負担方法が体系化されていないことにあるといえる。その解決は、市街地の計画的整備と住宅供給の総合化という基本的課題に対する都市計画体制の検討にゆだねなければならない。1968年の都市計画法改正も、この基本的課題に対処し得たとはいえない。

都市計画の主題である生活環境整備に適切に対応するためには、なお多くの問題の解決に努めなければならない。さらに、環境整備が単なる技術面の解決に終ることなく、審美面の要件を加えてその実現性を高めることが、アーバンデザイン推進のための要件といえよう。

3 アーバンデザインの体系

アーバンデザインは、その対象となる領域等によってかなりの相異点をもつとともに、それらの領域の問題がそれぞれ独立して存在するのではなく、相互に密接な関係をもつものである。以下体系的に対象領域を区分しながら、問題点をさぐることとする。

都市域全体を対象とする場合には、そこに配分される各種機能が相互に適切な関係を保持しながら、それぞれの活動を円滑に展開させるように、機能と活動の空間的配置体系を組立てることがねらいとなろう。ここでは経済、社会面の要因が強く作用するが、自然と市街地のバランスのような地理的条件に支配される側面もある。与えられた自然環境の中で都市域全体の形体を巧みに構成するいわば環境計画というべきものが主体となることであろう。

その全域の空間的配置体系を組立てるに当たって各空間の利用条件を整えるのが、都市内部の交通幹線体系と公益施設幹線体系の設定である。交通

体系が各空間相互間の交通の流れを調整し、公益施設体系が上下水道等の土地利用上の必要条件を整える。いずれもそれぞれのシステムが全領域にわたる需要を適切に充足しうるように整備される必要があるが、同時にその全システムが統合されることが要求される。

一般的には、公益施設幹線は幹線道路ないし、それに沿った用地に敷設される。従って、公益施設幹線を含めた幹線道路体系が、いわばトータル・システムとして検討されることになろう。ここでトータル・システム・デザインが重要な位置を占めることになる。

そのシステムの骨格ともいべき道路とそれに沿った建築物によって構成される空間が、市街地の外観を形成する。従って、このトータル・デザイン・システムは、活動の流れの調整と公益施設の組織と市街地の外観形成という三つの側面から検討することを必要とするものである。

全域にわたる空間的配置体系の検討とともに、全市的な広がりの中で利用される公共性の高い施設の配置に注目する必要がある。市庁舎・公会堂・美術館等々、それらは市街地内部における要所要所のデザイン要素として大切なものである。建築物の配置計画という以上に、市街地の外観形成上の意義が大きい。さらに道路体系の景観的要素として忘れてはならないのが橋梁である。それは河川公園の側面からみても大切なデザイン要素である。これに反して検討を要するのが高架道路や高架鉄道である。

以上の全域的な検討に続くのが各地区内の市街地の問題である。これは市街地形成のプロセスとの関係から検討する必要がある。

市街地の形成を計画的に進めるためには、区画整理、用途地域制、形態地域制、密度規制を前提とする公益施設整備という体制が必要となる。区画整理によって宅地の形質を整え、道路や公園を

配置する。用途規制によって建築物の用途混在を排し、形態規制によって建築物周りの光と空気を確保する。密度規制によって、この地区の利用限界をおさえ、それを前提として、道路を利用して公益施設の整備を進める。各種の規制に従って建築物が建ち、市街地が形成される。

この市街地形成のプロセスの中で最も基礎的要件となるのが区画整理である。道路と宅地の配列が定まり、建築規制に従って建築物が建つ。こうして形成される市街地の外観の骨組みをつくるのが区画整理であり、それに対する肉づけを指導するのが建築規制である。景観的側面は、この両者の技法の組合せによって定まるが、個々の建築物のデザインに左右される面は小さくない。また、準備された宅地が順序よく利用されるとは限らない。それは公益施設の運営にも影響する。

そこで、この建築物も同時にという考え方が浮んでくる。ここで一団地の計画開発という方向がとられることになる。

さらに、住宅地には各種の公共施設が必要であり、その整備が要請される。そのためには各施設ごとに適当な人口の定着が要求される。この点からも計画開発が望まれる。しかし、このことは関係する施設がすべて同時に実施プログラムを編成して、順序よく具体化されることを必要条件とすることになる。そこで団地計画開発は、いわばプロジェクト・デザインとして、総合的な建設、運営に関する具体的な方策を十分に検討することが必要となってくる。

しかし、住宅地における生活関連施設をすべて整備するとすれば、その集団規模はかなり大きなものとなる。その同時開発は、たとえ先行投資型の財政プログラムが可能となったとしても、その全体の建設、運営は容易ではない。長期計画のもとに順序よく進めることが望ましい。そこで、それらの地域全体に対する総合的な基本計画を定

め、その計画にそって順次一団地の計画開発を進める開発プログラムを編成するという方向への転換が望まれる。

このように、全体と各部分、その各部分を組立てる組織、それらが体系的に結び合わされることによって、アーバンデザインが適切に構成されていくものといえよう。

4 障害要因の排除

アーバンデザインは実現に結びつかなくては意味がない。さらに出来上がった市街地が適切に維持、管理されていることも必要な要件である。デザイン・レベルが向上するほど、維持、管理問題は重要性を増してくる。この実現と事後の維持、管理の問題を考えると、いくつかの障害要因がひそんでいる。その要因の排除の検討が要請される。

交通、通信機関の整備が進むにつれて、都市活動圏は広域化していく。すでに横浜市の夜間人口は昼間人口を上まわっている。いわゆる東京圏の中に組込まれて、通勤・通学者数が流出超過になっているからである。この東京圏の一部を構成している市域を対象として、機能と活動の空間的配置体系を検討することはむづかしい。東京圏の市街化圧力を考慮しつつ、市域内における自然と市街地のバランスをはかるとともに、行政サービスの限界をさぐることに努めざるを得ない。その有力な手がかりはトータル・システム・デザインの検討であろう。

しかし、それとて難問にぶつかる。下水道を例にとれば、この10年間重点的に事業が進められたが水洗化普及率は約20%に過ぎない。今後も東京の外延的市街化が丘陵地に入り込むだろう。全市域の排水体系をさらに拡大させなければならない。市内河川はすでに汚染されている。その河川を市街地内部に自然を導入する道具として利用し

うるであろうか。自然と市街地のバランスさえ失なわれる危険に直面している。その自然環境は市域内水資源としての能力をすでに失っている。広域圏に水源を求めつつあるが、これにも限界があるろう。トータル・デザイン・システムの検討から市街化区域の見直しが強く要請されることであろう。

そのトータル・システム・デザインをはばむのが財政問題である。計画的市街地形成ということは、大幅な先行投資を必要とする。既成市街地の整備に加えて新市街地に先行投資を実施する財政プログラムは、どの程度編成しうるであろうか。宅地開発要綱によって地区段階の開発に必要な公共公益施設団地は取得し得るとしても、それらの地区を市街地として利用し得るようにするためのトータル・システム・デザインが可能になるだけの財政プログラムが編成し得ないおそれがある。財政問題の解決は緊急要請課題である。

地区段階においても財政問題が障害となっているが、ここでは市街化プロセスにおける障害要因をみることにする。ここで問題になるのは都市計画の現行体制が区画整理規制をもたないことである。土地区画整理法施行令は過小宅地の基準を定めることができるとしている。しかし、市街化に先立って区画整理をすることは義務づけられていないし、区画整理後の宅地の再区分も容認されている。既成市街地の宅地の再区分も同様に認められている。スプロール地区でも、区画整理地区でも、既成市街地でも、宅地の再区分が進み、宅地規模の縮小化が進行している。計画的な市街化に支障があるだけでなく、既成市街地の環境維持にも支障がある。何等かの対策が必要である。

一方で、現行制度は密度規制を欠く。少なくとも住宅戸数密度の規制がない限り、公共公益施設の整備基準は設定し得ない。見込み整備に頼らざるを得ないが、区画が再区分されたり、1戸建が

共同住宅に建て替えられるにつれて、見込みが狂って、再整備の必要に迫られる。都心部では高層高密度が大きく進行している。その進行に合せて既存の施設再整備が必要となる。それらがトータル・システムの再編成につながらないとも限らない。ここにも対策検討の課題がある。

さらに、用途地域制や形態地域制はあっても、住居形式を直接的に規制する方策はとられていない。1戸建住宅が共同住宅に建て替えられることも認められている。1宅地に対する建蔽率や容積率も、住居形式による差異はない。共同住宅に対する共同庭園の基準を設定するという考え方もとられていない。

このことは、1919年の都市計画法制定当時から問題になっていた住居に関する法制が、半世紀後の今日まで制定されないままになっていることにも関係する。住宅とそのまわり、および住宅群に対する基準は殆んどないといってよい。この最も基礎的な問題が放置されている限り、新しい発展は期待し得ない。

さらに住宅地の維持管理にも問題がある。分譲アパート団地のように居住者がこの管理問題に悩まされる住宅地は、アーバンデザインの目指す方向ではなかろう。それは技術面の問題というより市街地の維持管理体制の問題であり、基礎的な行政面の問題である。

アーバンデザイン推進のためには、なお多くの問題が残されている。その一つ一つが解決されていくことを希念してやまない。