

地区計画をどう理解するか

高見沢邦郎（東京都立大学工学部助手）

- 一——はじめに
- 二——地区計画の諸側面
- 三——策定目的ととらえ方
- 四——地区計画と住民運動
- 五——まとめ

一——はじめに

地区計画ということばでここで語ろうとしているのは、居住環境の整備を中心的課題とした計画的行為のことである。工業地区、業務地区、港湾地区といった都市域における特化的機能地区をとり出し、その整備を論ずる場合にも「地区計画」なる語彙は使われるが、ここでの用法は、居住環境を検討対象とすれば必然的に地区という細かい単位をとらざるを得ないという文脈においての「地区」である。

それにしても地区計画のイメージは今ひとつ判然としない。居住環境をどう定義するのか。フィジカルな問題のみを扱うのか、地域集団と

いったノン・フィジカルな問題をも扱うのか。整備の概念には新しくつくることだけでなく

「保全」行為も含まれるのか……等々。地区計画と同義語的にコミュニティ計画と称される場合もあれば、コミュニティ・カルテとか地区白書とか称される場合もある。「まちづくり」ということばも散見される。地区計画というとかなり技術的な、ハードな印象を与えるし、コミュニティ計画というと地域社会の連帯感の回復といったソフトな印象も与える。まちづくりともなると、一方では「ふるさと意識」とか「郷土愛」といった情緒的表現ともとれるし、一方で幹線道路建設反対運動、生活環境施設獲得運動などの先鋭的住民運動のことともとれる。

このような呼称、内容における多様性を定義

することにこの小論の本旨があるのではない。ここではむしろ多様性を前提としつつ技術的なものから社会的なものまで、情緒的なものから先端的な運動まで、ここ数年にみられる地区計画「的なもの」を都市自治体の立場、都市住民運動の立場から概観し、問題状況を整理することに主眼を置きたい。

二——地区計画の諸側面

① 地区計画の発券——地区情報の収集と整理

戦後都市計画の発展史などを論ずる用意はないが、極めて簡単には昭和三十年代を通じて花

盛りとなった総合計画が、四十年代に入って一応の技術的定式化（たとえば富山市、山形市、広島市のマスタープランはその頂点にある）をみるのと相前後して、「地区計画」的な試みが見られるようになったといえる。

第一に先行するのは「生活環境図集」のごとく、地区の生活環境（主として公共施設の分布状況であるが）を細かく図化し、計画策定や計画実施の基礎資料として蓄えておこうとする動きであった。これは地区計画策定というより地区情報収集と呼ぶべきかもしれない。京都市、神戸市等の図集が記憶される。その後の横浜市『市民の生活図集一九七〇』もこの路線に位置づけられよう。これらは住民の生活環境に密着した情報を集めておく作業であって、地区計画の「道具」揃えともみなせよう。しかし道具の使い方、たとえば行政のデータ・バンクとしての活用とか政策的意味あいを含めて住民に配布するとかまでは十分に論議されなままの作業であった。最近の、東京都都市計画局の町丁目生活環境データが庁内での各種計画作業に役立つよう意図されている事例、世田谷区の区民の生活図集が区民に（有料ではあるが）配布されている事例等を見ると、その意図がどの程度実現されているかは別として、計画の道具としての位置づけを明確化しようとの配慮がみられ

る。今後も地区計画の基本素材として、計画策定にまで結びつくか否か——計画策定にまで至ることのみが地区計画の必須の条件でないといふことは、この小論を通じて述べたいことのひとつなのであるが——は別問題に、地区情報の蓄積作業は住民の居住環境を論ずるに際して重要な作業であり続けよう。

②—総合計画に対置されるころの地区計画

一方第二には、計画技術として成熟したかのごとき「マスタープラン」にあっても、純技術的にみても不十分さは内包されていた。都市の全体計画としての体系は見事ではあるが個別地区の具体的動向、地区像は提出されていない。また、計画の実現過程は部分としての個別事業の積上げによって本来的にはなされるにもかかわらず、そのレベルまで全体計画がおとこまわっていないため、全体計画としての「実現性」が希薄である。こういった計画技術面の問題解決にとられた方法が「部分」の積上げを特徴とする地区計画であり、全体からの振分け、部分からの積上げという二本立の計画方法論へと帰結する。この意味での地区計画の位置づけは計画技術的にみて正しいし大変興味のもてる方法論である。しかしちょっと考えれば、部分からの積上げと全体からの振分けがその接点におい

て矛盾対立関係に陥るであろうことは想像に難くない。（たとえば二二m道路の貫通は全市交通体系にとって必要だが、地区にとっては迷惑であるとか）その調整をいかにして図るのか。首長の政治的判断とか住民の運動を読みこんだ選択とかがどういう役割を果すのか。矛盾の調整結果が再び全体計画、部分の計画にどうフィードバックされるのか。計画理論としてつめられなければならない点は多くあり、今後の具体的作業を通じての解明にまっところが大きい。

③—住民運動への対応としての地区計画

四十年代には周知のように、工場公害、交通公害、建築公害、施設未整備等居住環境の一般的劣悪化ないしは劣悪な状態への認識の深まりが各種の住民運動を噴出させ、居住環境問題への判断が首長にも厳しく求められるようになった。首長が「住民の方を向いて」「対話しよう」とした時、議論の主題はバラ色の、しかし抽象的なマスタープランではあり得なかった。より具体的な、より細部にわたる地区状況、地区問題の把握がないかぎり住民への対応は不可能であるし、より正確な（行政からみでの「正確さ」）であって、住民にとっては問題のあるものとしてであるかもしれないが）地区認識を行政と住民が共有しなければ話しは進展しない。ここに

において自治体の政策決定当事者からも地区計画的なるものへの要求が生れてきた。これを詳細にみるならば、住民運動は「反対（抵抗）運動」と「要求運動」のふたつにおいて顕在化する。幹線道路への反対、保育所設置への要求といった具合である。これらへの対応を、地区計画を必要とする第三、第四の動機と考えることができる。

④ 抵抗運動への対応としての地区計画

確かに広幅員の道路がつくられれば周辺土地利用も変わるし通過交通の問題も起きる。それまでは自動車交通の入りこまなかった裏道に車が溢れることもある。個々の建設事業は地区にさまざまな変容を強い、問題をもちこむことになる。ともすれば反対運動が生れ、建設事業は暗礁に乗り上げがちである。結局のところ道路をつくるにしても、その道路を含む「地区」をどうするのか、どう整備して行くのかの計画とその実現プロセスの提示が必要になってきている。また例えば清掃工場のように生活上必要ではあっても「めいわく施設」とらえられがちなものも、周辺地区を含めた計画を要する。点・線としての事業だけを考えればよかった公共事業も、公共の福祉を実現するが故に周辺に被害を及ぼすことはないとする神話は崩れ、被害

が起きても事業の公共性からして我慢せよでは通らなくなつて、円滑な遂行を図るためには、「止むを得ず」か否かは別として、面的な地区計画をたてざるを得なくなつてきたわけである。点・線の事業地を「収用領域」と呼ぶならば面的な領域を「拡大領域」とか「にじみ出し領域」とか呼んで一体的整備を考えようというわけである。個別建設事業を行いたいがために地区に（場合によっては過剰なまでの）サービスを求めるのか、地区整備需要の中に個別建設事業の適否の判断材料を求めるのか、計画の論理としてはまだ定かではないが、地区にまで手を広げなければ個々の事業もおぼつかない事態だけは進行し、地区計画が話題にされる。

⑤ 要求運動への対応としての地区計画

居住環境にかかわる住民運動のもうひとつのパターンは施設等の設置要求である。これを地区計画が求められる第四の経緯と考えることができる。施設整備は住民運動としてだけでなくいわゆるシビルミニマム論においても主要なテーマである。シビルミニマムにおいてたとえば保育所の措置児率の目標値が掲げられれば、保育所をどの地域にどのようなプログラムでつくるかを計画しなければならぬ。施設整備計画に際しては地域の人口量、年齢階層等の人口の

質から必要施設量を算定する建築学の蓄積が、近隣住区単位論以来の生活圏と必要施設の量・位置関係を明らかにする都市計画学の蓄積が役立つ。それを応用しての「施設建設を主題としての」地区計画が検討されるようになった。また行政サイドでは、住民からの要求が強いところなら施設用地の獲得や事後の管理も楽だろうと考え、ないしはより本質的認識であろうが、地区住民の要求に沿う建設においてはじめて住民の満足感の得られる、利用されやすい、利用を通じて地域の連帯感とかコミュニティ意識とかの育つ施設が可能となるのだと考え、住民運動もある程度の結合を図って、あるいはそのような運動組織づくりをも行いつつ、施設整備に取り組む事例も増えている。

⑥ 特定政策目標実現のための総合的地区計画

また第五には、居住環境の整備は道路、公園、保育所といった個々の施設の整備だけでは十分でなく、住宅の改善や建築行為の規制、生垣による緑化や交通規制等々多種多様な行為を地区において「総合化する」ことによって成されるという極めてもっともではあるが、現行の行財政制度のなかでは大変に困難な課題にあえて挑戦する動きが出てきている。とりあえずは居住環境の劣悪な（客観指標からみても）劣悪さであ

って住民の主観においても劣悪と判断されるとは限らないが、地区から、あるいはその中でも総合的計画を実現する可能性のある地区からということになる。豊中市庄内地区などはその先駆的事例だろう。総合的計画を実現するために、たとえば公的住宅に劣悪な木造アパートの居住者を移し、そのアパートを買収してミニ公園化するといったいわゆる「ころがし事業」等の手法も少しずつ準備されてきている。既成市街地の劣悪な環境の改善とは対照的に、周辺スプロールエリアでの乱開発防止のために、地区の現況を把握し、開発発容量、将来構想をセットしてそれに基づいて開発をコントロールして行こうという動きも出てきている。その計画手法としての「地区詳細計画」等の検討もなされつつある。いずれにしても「劣悪居住環境の改善」と

か「乱開発の防止」とかの政策目標を実現するための即地的かつ総合的な「地区計画」が市域の「問題部分」について要求されてきているわけである。

三 策定目的ととらえ方

① 計画策定目的を明確化すること、しかし地区計画を幅広くとらえること

以上のように地区計画（的なるもの）を行政

が求めた動機は、①計画の道具としての地区情報の収集、②マスタープランの欠陥の克服としての部分からの積上げ、③各種公共事業のじみ出し領域整備のため、④住民から要求される生活環境施設整備を計画的に行う、⑤環境劣悪地の改善といった政策目標実現のため、といった五つほどに要約される。

もちろん具体的な地区計画（たとえば高知市のコミュニティ・カルテとか武蔵野市コミュニティ構想とか）をみるとこれらのうちの特定のものに動機づけられているというより、いくつかの動機が重なり合ったまま試行錯誤的に取り組まれてきたと判断する方が妥当であろう。しかし今後においてはどのあたりの動機から計画するのか、ことばを変えれば計画策定の目的をどこに置くのかの見定めが必要とされよう。

また今ひとつ注意すべきは、地区計画という行為が「計画策定」→「計画実施」の一般的計画における手順を踏むとは限らないことである。ものごと——たとえば清掃工場的位置決定——がなされてから後追的に周辺地区計画がつくられる場合もあろうし、策定→一部実施→計画の見直し→追加実施という策定と実施のフィードバックが繰り返される場合もあろう。具体的な問題のある地区については計画がつくられるが、他の地域ではとりたてて計画が準備

されるところまでは至らないことも多いであろう。さらには、住民の要望も含む「地区情報」の収集整理を行っただけで具体的な地区計画はつくられない場合も考えられる。集められた地区情報が居住環境にかかわる行政施策に何等かのあたりで反映されるならば、たとえ「計画書」はなくとも「地区計画的なる」計画行政を行ったとみることが可能である。このように地区計画は必ず計画書を、しかも全市域をおおうかたちで伴わねばならないと狭く考えるよりも、「的なるもの」まで含めて幅広く考えておくことが妥当であろう。

四 地区計画と住民運動

① 地区計画における住民参加の必要性

地区計画の策定過程（上述のように住民要求の収集段階も含めての）、決定過程、実施過程において住民（または市民）が「参加」することは必須の条件である。「参加」とか「運動」とかの前に置かれるに際して「住民」と「市民」では意味するところが異なるのかどうかには別の論議がありそうだが、ここではその詮索を行わず、もっぱら「住民参加」「住民運動」ということばを使っている。なぜならば計画の全段階において地区計画は極めて住民に身近かな問

題を扱うがゆえに、地区における住民の生活実態、価値感、行政への要求といったものを把握し反映しなければ計画のリアリティを失うからである。また円滑な計画実施を図るためには、住民の賛意、積極的協力が不可欠だからである。さらには全過程にわたる住民の参加があってこそ、実現した「地区の整備」への満足感が高まるからである。

しかしこういった「たてまえ」論において地区計画への住民参加をいうのは易しい。問題は現実に参加が可能なかどうか、より正確にはどのような方法によってどのような参加効果が得られるのかの検討であろう。

議論は主要には、行政が主導して住民を参加「させる」アプローチと、現に存在する各種の住民運動を地区計画に結びつけていくアプローチの両者が存在することを認識したうえで、目標とする地区計画の種類・内容に応じてどのような方法をとるか点になってくる。行政主導・住民主導という計画を進める主体の問題を縦軸とし、計画の種類・内容を横軸とする枠組みの中に個別地区計画ごとの住民参加が検討されるべきといえる。

市長への手紙とか地区集会とか多くの自治体で住民の要求を引き出そう、計画に参加させようとする種々の試みがなされているが、必ずし

も成功はしていない。計画の種類・内容を見極めたうえで参加方式の検討が必要である。行政主導の計画策定における住民参加については、いくつかの資料もあるようなので、ここでは深くは言及しないが、個々には前出の武蔵野市、高知市、豊中市等それなりの成果をあげている事例も多い。しかしこれら事例の評価に際しても、目標とする地区計画の内容・目的が個々に異なること、従って参加の方式も各様であること、また各々の参加方式を可能にしているところの都市状況にも差異があること等には十分の注意を払わなければならない。一律に「地区計画への住民参加」として論ずるのはいささか乱暴であろう。各都市の特性と実状に応じた地区計画と、それへの各様の住民参加が存在するわけである。

② 先進的住民運動と地区計画との結合

——その困難性——

こういった行政主導の住民参加と別に、各地区での住民運動が行政との対応関係を維持しながら、あるいは行政側の計画への取り組みに住民運動が呼応しながら地区計画がつくられ、決定・実施されてゆく図式はひとつの理想型であり、一般に計画者にとっての願望でもある。しかし現実にはなかなか困難が多い。

先進的住民運動は、抵抗型・要求型の差異はあれ、要求が通るといふことは当然としても、運動体にとって、個々の参加者にとって、窮極の意味は既成価値感の転換、少くとも既成価値感への疑いが生れてくるところに見出されている。この点において行政としての地区計画と住民運動との結合の困難性が顕在化する。

具体例をあげよう。道路反対運動にとって当面の目標はその地区を貫通する道路をつくるなということである。しかし運動の深化過程で、では他の地区に道路が移されればそれでよいのかという疑問が生れ、それは最終的に「車に支えられた文明」という既存価値感への批判となる。清掃工場反対運動も、終には全量焼却システムへの疑いとなり、リサイクル・システムへの価値感の転換へ帰結する。日照権紛争も個々の住宅への日照確保に問題はとどまらず、商業業務機能の集中肥大による都市環境の劣悪化へと目が向けられる。図書館設置運動も単に施設をつくることだけでなく、地域における社会教育の在り方の問題へと発展する。

このように、住民運動にみられる運動経過の中での「論点のシフト」は既成の価値感、社会システムの変革を求めるに至るわけである。これに対するところの行政はこれまで常に（とまでいってしまってもいいすぎかもしれないが）

既存の価値感の擁護者であり、行政執行は既存価値感の産物である法令にのっとってなされるわけであるから、住民運動体、それに参加する個々の住民が欲する方向とは対立するところとなってしまう。たとえ首長ないしは少数の職員が価値感の変革を志したとしても、総体としては慣行主義の枠を出ない。革新自治体と呼ばれるところほど、総論としての価値感の変革指向と現実の場面での慣行行政との落差がきわだつが故に、住民運動に与える失望感も大きいものであった。

③ 住民運動の形態・内容と「地区計画」との乖離

住民運動の本質に根ざすところの、行政と住民運動の結合の難しき以前にも、運動と地区計画行政との一般的な結合の困難性が数えられる。ひとつには運動体の地域的な規模や分布の問題であり、ひとつには運動内容の個別性の問題である。

行政側からみれば、地区計画は一定の単位——よくいわれるものとしては小学校の通学区——であってくれるのが望ましい。しかし住民運動がそのような単位に構成されることはまれである。隣りに合った十数世帯にすぎないこともあれば、はるかに「地区」をこえた範囲に

点々と構成員が散らばっていることもある。運動の内容も特定の事業への反対運動であったり、特定の施設の設置要求運動であったりして、行政側が期待するところの「総合性」にはほど遠い。

こういったわけで住民運動と行政側の意図する地区計画との結び付けはそう簡単なことではない。先行する住民運動との結合でなく、地区計画づくりのために（行政主導型で）新たに住民の参加を求める場合にも事情は同様である。ボランタリーな参加を求めれば「地区」という範囲になかなか結びつかない。総合的な地区計画へ住民の関心を引き入れることはそう容易ではない。

④ しかしなお住民運動を地区計画に関係づけるべきである

このように地区計画への住民運動の結合は難しい面が多い。それでは住民運動との対応は避けて、もっぱら行政主導としての住民参加を考へればよいのかといえ、そうともいいきれない。行政が組織化した住民参加においても、それが参加の度合いを深めれば、上述した先進的住民運動の場合と同様の「価値感の変換要求」へと帰結するだろうからである。そして既成の価値感の変革（もちろん何でもかんでも発想を

変えれば良いということではまったくないが）こそが自治体行政の改革へつながるからである。地区計画の窮極の目的のひとつは自治体という住民に最も密着したレベルにおいて、住民の日常的な問題の中から既存の法令体系、行政執行体制を変革し、自治体職員の意識と行動を変革してゆくことにあると考えられるからである。神戸丸山、藤沢辻堂、中野上鷲宮等、わずかではあるが、住民運動が行政をも変革していった事例がみられることに勇気づけられる。住民運動と地区計画との結合は即時には難しからう。しかし少くとも行政と住民運動の緊張関係が地区計画という場においても維持されることが次の展望をひらく礎とならう。

五 — まとめ

地区計画の問題を、それが計画行政の一要素としてとりあげられるに至った経緯と、地区計画が住民の日常生活環境を取り扱うがゆえに重要視されるべき住民参加、なかならず住民運動との関係に焦点をあてて概観してきた。要領を得ないままに書き連ねるうちに紙数もつきたので、言及し得なかつた部分も若干含めつつ全体を要約しておく。

①地区計画は目的が多様である。全体としての

多様さを前提としながらも、個々の具体的取り組みにおいては目的を明確化すべきである。

②計画書をつくりその実現を図るといふ理想的レベルから地区実態を明らかにし、データ化するにとどまるレベルまでの範囲全体を「地区計画的なるもの」としてとらえておく柔軟性が必要である。どのレベルの地区計画に取り組みべきかは計画の目的との対応において決定されることとなるが、「計画書をつくる」段階にまで到達することだけが地区計画の条件ではない。

③市域全体については最低限、何を作業し、特定地区については何を作業するか、といった地区の実状に対応した市内での取り扱いの差異を考慮すべきである。

④住民参加はぜひ必要とされる。しかしこれも、住民要求のくみあげのレベルから先進的住民運動と対応するレベルまで多くの幅があり、計画内容、性格に応じた参加のパターンは多様である。

⑤しかし住民参加を求める窮極の意味は住民、行政を通じての「価値感の変革」→自治体行政の変革にあることは忘れられてはならない。

⑥いずれにしても地区計画は固定的でなく、多様である。長期的戦略をたて、それに沿ったものとして個々の計画作業を進めてゆくことになるわけで、計画全体の進行管理を適切に行うことが重要である。

さらに付言するならば、こういっただ地区計画

を「横浜市」という「超大都市」で取り組むに際しては、その規模の大きさ故に考えなければならぬ点が多くあろう。計画主管組織における合意形成が前提であると同時に、地区計画の具体的場面が地区といわば行政の末端部において設定されていることへの配慮が要求される。庁内、住民への展開に際しては慎重な準備と果敢な挑戦の両者が同時に必要とされよう。これらの点は、これまで何がしかの地区計画における成果のあげられてきた二〇万〜三〇万以下の都市に比べて一層強調されなければならない。