

都市政策

季刊 第6号 '77・1

特集 現代都市計画の課題

現代都市計画を点検する	三村浩史
都市景観の設計	嶋田勝次
コミュニティ・プランニングの課題	多胡進
都市計画行政の課題と展望	宮崎辰雄
住宅政策の課題	金野勝美
地域開発の系譜	宮永清一
都市景観保全の方策	高田昇

「環境カルテ」の意義と役割	笹山幸俊
都市財政と都市開発	塩見譲
宅地開発指導要綱の法制的考察	高寄昇三
英国における歴史的建築・環境保全	安田丑作

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第5号 主要目次 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題	室井力
都市自治の実践的課題	宮崎辰雄
現代国家と地方自治	中村五郎
憲法と地方自治	浦部法穂
自治立法権の理論的考察	高寄昇三
市民組織の課題と展望	神戸青年会議所
婦人団体と市政参加	妹尾美智子
<hr/>	
市民政治意識の変遷に関する分析	田中国夫
環境法の現況と課題 II	西原道雄
「ミラノ大都市市長会議」報告	井尻昌一

次号予告 1977年 第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月発行予定

市民福祉の課題と展望	岡村重夫
福祉と費用負担	上田千秋
神戸市市民福祉条例の意義と役割	柳瀬俊郎
市民福祉とボランティア活動	今井鎮雄
社会福祉協議会の課題と展望	和気島尚志
民間社会福祉施設の現状と問題点	村山盛嗣
社会福祉施設と地域社会	川村尚道
<hr/>	
福祉都市へのフィジカルプラン	末岡利雄
欧米自治の考察	宮崎辰雄
ニュージーランドの福祉	大矢富子

現代都市計画の課題

戦後の都市づくりをふりかえてみると、戦災による廃墟のなかから、多くの都市は見事に立ち直ったばかりではなく、現代都市として華麗なる変貌をなしとげた。

しかし、これらの都市を一度、そこに生活する市民の視点に立ってつぶさに眺めるとき、官僚主導型ともいえる機能的都市づくりにあまりにも多くの欠陥を見出さずにはいられない。自動車優位の都市改造、市民参加なき都市計画、環境破壊の地域開発など周知の問題である。

戦後30年、都市計画は多くの問題をはらみながらも、1つの転換期にある。環境アセスメント、景観保全、コミュニティ、住民投票などの言葉は新しい方向を示唆している。多くの自治体、市民グループによって住みよい都市への勇気ある実践が重ねられつつあり、中央の政策方向、司法判決の内容も環境重視・市民参加の動きを反映して次第に変わりつつある。

“人間都市” “環境都市” “福祉都市” “市民都市” をめざして、今、新しい都市づくりがはじまろうとしている。しかし、都市という限られた空間、資源、社会のなかで、目標達成は容易でない。なぜなら自動車交通の抑制は利便性の放棄という苦痛を支払わなければならないし、環境保全のためにはその費用負担を求めなければならない。さらに市民参加にしても、制度的に完備されたものではなく、不毛の対立が各地で見られる。

住みよい都市、それは一片のフィジカル・プランだけではもたらされない。都市づくりにおける哲学の復権、費用負担の公平化、市民参加の制度化など、ソフト・プランの下支えをともなってはじめて実現されていくものである。住みよい都市づくりへの意識・技術・制度の壁は厚いが、この限界をこえるための先駆的实践が、自治体・市民グループによってなされつつある。環境アセスメント条例、街並み保全運動など、都市づくりに一つの展望をもたらしつつある。都市計画は、何よりも自分たちの街づくりであり、市民・人間都市づくりである。この基本認識の下に、どれだけ市民・自治体が努力したかが問われるのである。

■ 特集

現代都市計画の課題

現代都市計画を点検する	三村浩史	3
都市景観の設計	嶋田勝次	15
コミュニティ・プランニングの課題	多胡進	30
都市計画行政の課題と展望	宮崎辰雄	46
住宅政策の課題	金野勝美	57
地域開発の系譜	宮永清一	69
都市景観保全の方策	高田昇	81

■ 特別論文

「環境カルテ」の意義と役割	笹山幸俊	93
都市財政と都市開発	塩見譲	109
宅地開発指導要綱の法制的考察	高寄昇三	120

■ 応募論文

都市の生活空間の創造の為に	武田則明	133
---------------------	------	-----

■ 海外レポート

英国における歴史的建築・環境保全	安田丑作	140
------------------------	------	-----

■ 研究論文

ブルーウォーター作戦	神戸都市設計研究会	153
------------------	-----------	-----

■ 潮流

「高速道路と公害補償」 (14)	「ミニ開発の問題点」 (56)
「企業にも環境権」 (107)	「日影規制」 (139)

■ 行政資料

I FHP兵庫国際会議	I FHP (住宅・都市及び 地域計画国際連合)	161
異人館のあるまち 神戸	神戸市教育委員会	173

■ 書評

『都市学』磯村英一著 (187)	『都市と主婦たち』毎日新聞神戸支局編 (188)
------------------	--------------------------

現代都市計画を点検する

三 村 浩 史
(京都大学工学部助教授)

1 人間環境の創造をめざして

今日、私たちが、都市計画とみなしている概念や制度および仕事などは、19世紀から20世紀初めに、ほぼその原型をととのえたものである。今日ではそれらはいささかカビ臭いものと感じられており、新しい価値観にもとづく都市計画が求められている。19世紀の原型とは、都市基幹施設を建設すること、建築物に対して火災や過密や用途の混乱を避けるように規制すること、および、スラムを除去したり衛生条件を改良しようとする意図が合成されたものである。資本主義が拡大し発展してゆくためには、産業や軍事活動の基盤としての交通施設を強化すること、しかも、それを公共投資によって充足することが、何よりも求められていた。建築物の規制やスラム対策は、そこに住む貧民のためというよりは、大火、悪疫、そして暴動などから政治・経済の中枢を安全に守ること、また労働力の磨耗を防ぐといった観点からとりあげられた。わが国の場合、ヨーロッパ諸国にくらべて、都市化は、ほぼ半世紀以上も遅かったわけで、後進資本主義国として、都市計画といっても、まずは国家が富国強兵のために必要とする港湾、広域道路、鉄道、産業用地・用水などの重要施設を整備することに最大の力点がおかれてきたことは周知のところである。昭和期になって、都市計画の母と称された土地区画整理は、都市化の進行にともなう新市街地の開発を公共支出をとまなうことなしに進め得る安上りな手法として、大きな威力を発揮したものである。区画整理をふくめて、都市計画とは開発し建設するための計画であり、それ故に、建設工学的な色彩の強いものとなっている。

10年前に改正された新都市計画法は、2つの特徴を備えている。ひとつは、都市計画の基本を土地利用計画においたこと。そのごの全国土にわたる土地利

用体系の整備と相まって、これは、都市空間の構成や成長をコントロールしようという、施設重点主義からの脱皮を宣言したものである。いまひとつは、都市計画の権限を、政府から自治体へと移譲したことである。国土・広域圏計画体系がととのってきたということだけではなくて、都市計画は、空間計画の狭域的総合性を重んじるという要請に応じたものである。しかし、このような改正も、西ヨーロッパ諸国とくらべると、これまた半世紀近く遅れた前進にとどまっている。

先月のOECDの日本の公害問題と対策に関するレポートによると、わが国は公害の最先進国であり、そしてまた公害対策の先進国であるという。差引き考えてみると、またわが国が超過密国であるという条件を加えると、とても喜ぶべき筋合いのものではない。おまけに公害対策での進歩はみられるというもの、人間生活環境らしいアメニティの不足がいちじむしいと指摘されている。アメニティとは、清潔さ、快適さ、美しさ、健康性および歴史・文化性をふくむ環境概念である。生物体としての人間の生存に対しては、BODやPPM、 db で表現されるような基準を守る必要がある。しかし、人間としての生活環境は、より文化的であり、健康なものでなければならない。しかも、WHOの健康概念にみるように、それが不断に増進される状態をもって健康とみなすわけである。このような人間らしい生活環境の不断の追求を保障してゆくことの大切なことは、OECDレポートの指摘をまつまでもなく、つとに、東京都や京都府の公害防止条例が、その前文においてうたってきたところである。当時の政府の公害基本法は、有名な経済調和条項とともに、公害を人体への影響、それも6項目の公害物質に限定していたのである。総合的な人間生活環境づくりのなかで、都市計画への期待はいっそう大きくなりつつある。

2 高まっている都市計画への批判

この間における公害反対・環境保全についてはげしい住民運動の盛り上がりや、自治体による先取り・上のせの公害規制は、人間の生存をかけた戦いであり、大きな前進をみた。

それは、単に公害対策の前進というにとどまらず、わが国の地域自治と自治体行政の主体性を強める上での先進的な影響力をもつものであった。この潮流は、公害問題にとどまることなく、今日の都市計画行政にも、きびしい問いを投げかけている。第一に、幹線道路建設や区画整理・再開発事業に対する住民の反対運動が多発している。その原因をたづねてみると、生活権の不安、公害の発生、そして、計画手続きそのものの非民主性、官僚主義が指摘されている。第二に、計画と実現との乖離、つまりは実行性に対する期待の喪失である。たとえば、多くの自治体の都市計画街路計画を全部完成させるには、いまの事業テンポでもって、50年以上かかるという例の方が多くくらいである。つまり、計画そのものの意図と責任が問われているのである。

第三の批判は、今日の都市計画の基本的性格にかかわる問題である。都市計画は、地域の空間環境計画、つまりはフィジカルプランニングに責任をもつといいながら、そこで求められる総合性に欠けているという批判である。都市交通といえば道路計画、環境といえば地域制、戸外スペースといえば都市公園といった風に、法定都市計画の運用と、補助金つき事業に固執していて、今日の地域社会が本当に必要としている創造的できめの細かい対策になっていないというわけである。

このような都市計画に対する期待の喪失と不信の高まりは、19世紀以来のカビ臭い、しかし権威的な法定都市計画および、都市計画行政の否定にエスカレートしつつある。

数カ月前の夕刊のコラムで、ある都市政治学者は、もはや都市計画なるものを、土木・建築技術者プランナーにまかせておけない。彼らは、すべての問題を工学的にしか解決しようとしかない。都市計画を市民の手にそして、総合企画に移せ、そして、技術家プランナーは、専門の担当業務に戻ればよいと発言している。いうなれば、土木・建築中心の都市計画解体論である。この主張は、今日の都市計画行政が、今世紀の近代都市計画の確立以来もってきた体質に対する痛烈な批判である。こうした批判と要請に応えることなくして、都市計画は現代社会における生存権を主張できないであろう。

現代の地域計画は、近年の地域問題の複雑化とともに、より総合的な科学研究と行政計画の方法を發展させつつある。科学の分野でも、社会・人文および自然科学の地域問題および地域計画への接近がいちじるしい。もはや都市計画は、地域計画の主役ではあり得ない。あらゆる部門での計画科学がすすみつつある。いまや、都市計画というおこがましい名称を総合計画に移すべき時期であるとの意見もある。これまでの都市計画は、空間・環境計画部門、つまりはフィジカルプランニングとして、社会計画・経済計画と並ぶ3本柱の一つとして、再構成されねばならないであろう。しかし、私は、先に紹介した都市計画行政解体論を支持しない。それは、私自身が、フィジカル系の研究分野にあることからするナワ張り根性からではない。そうではなくて、わが国の都市計画行政の歴史的な發展段階を考えての意見である。はじめにのべたように、富国強兵時代には、関東震災復興計画にみるように、都市計画は、軍事費膨張のために抑制され否定され、そして、戦時中の国防、戦後の高度成長期における重化学工業化、急速な都市化をささえる施設建設・開発主義の地方末端機構としての従属を強いられ、地域的な総合環境づくりを旨とする多くの専門家の意見は否定されてきたのである。それが、近年になって、ようやく、自治体行政としての都市計画として、定着しかけたのが、現段階なのである。ナショナルミニマムとしての新しい、しかし不十分な都市計画行政が、ようやく各自治体でスタートし、少なからぬ機構とスタッフの必要性が市町村レベルでも認知されるようになったのは、最近のことである。これらはひとつの前進であり、その潜在力に期待してよい。権威的ではなく、民主的な社会において都市計画が成立するかどうかは、文化進展の重要なバロメーターである。このポテンシャルを否定するような都市計画解体論に、私はとても組みすることができない。ただし、フィジカルプランニングのすすめ方については、3つの条件つきである。

それは、短かくいうと、総合性、科学性および民主性の追求という条件である。

3 総合計画および都市計画の総合性

フィジカルプランに求められる総合性とは、2つのレベルで追求しなければならないであろう。ひとつは、総合計画の重要な柱のひとつとしての機能であり、いまひとつは、フィジカルプランニングを遂行する上で求められる総合性の確立である。まず、総合計画への参画については、従来は、社会・経済計画の要求・空間需要を受けて、いかに具体化し建設・開発をもってゆくかといった、プランナーというよりも、お抱え技術家といった受身性があった。

その機能を否定するわけではないが、たとえば、都市成長のコントロール、都市圏の構造、土地利用計画、交通計画、住宅計画などをとってみても、空間計画の立場から、その限界性を主張してきたであろうか。歪んだ都市構造、多大の浪費の矛盾と、都市施設整備のともなわないせつちな拡大といった地域開発政策の動きに対して、フィジカルプランニングの立場からどのように異議申立てをしたか、発言がなかったというほど、わが国の都市計画学は遅れていなかったが、社会的な支持を得るには至らなかった。そのことを都市計画の専門家だけに問うことは酷であろう。しかし、この挫折的な傾向が、そのごの都市計画行政をして、社会的に求められている大きな責任に反して、法定都市計画の運用者ないしは、補助金事業の執行者といった、きわめて矮小化され萎縮した仕事に、フィジカルプランニングを閉じ込めてきたことや、それが、今日の都市計画行政に大きく影響していることは明らかであろう。科学的創造性の欠如とか、総合性を否定するナワ張りとか技術屋主義、そして、地域の住民参画を拒否する官僚主義などはその歪みであり、慣性である。自治体行政の貧困と、個別事業にまで口を出す政府の補助金行政への依存もまた、これを助長するものである。総合計画におけるフィジカルプランニングは、今日、多くの基本的問題をかかえている。地域における農村と都市の両立と相互依存関係の確立をはかる土地利用、職住近接と社会文化をもった生活圏の形成、公害を低減し、かつ利便性をもった交通体系の設計、都市成長と都市整備のプログラムといった例をあげても、フィジカルプランニングの条件検討から、総合計画で主張すべきことはあまりにも多く、かつ重要である。

第二に、フィジカルプランニング事業においても、解決を迫られている多くの矛盾がある。たとえば、道路計画にともなう公害問題や、地域社会の分断などの問題は、明らかに、環境アセスメントの不足を物語っている。これらの総合的検討を要するフィジカルな問題については、総合計画の場合とは逆に、関連各部門や専門家の協力を、主担当者として積極的に求めてゆかねばならない。現代の都市計画の存立にかかわる社会的な評価の目安の第一は、こうした総合計画への参画と主張であり、第二には、主担当部門における総合性の確立であろう。それは、因習的な法定都市計画の適用者や補助金事業の執行者の殻を打破った、積極的で創造的な思想と実践によって、はじめて可能となるものであろう。

4 自治体都市計画の萌芽

地域の生活空間および環境の形成と管理について、自治体が、その責任を主張するという努力は、すでに大きな潮流となっている。この10年間に於いて、まず、公害対策では、政府の法制度よりも、自治体の先取り・上のせ行政が先行してきた。この勢いは、やがて土地利用や開発規制にも及んだ。人口急増に悩んだ挙句に、42年に兵庫県川西市が案出した、開発者負担金を求める宅地開発指導要綱は、その皮切りをなすものであり、その苦肉の策は、全国の人口急増市町村に燎原の火のように拡がったのである。しかも、その拡大過程を通じて、開発負担金は増大し、技術基準や施設基準はきびしくなり、さいきんでは、市町村が定める詳細計画案への適合性すら求められるに至っている。その内容は新都市計画法の開発許可制度よりもはるかに厳しく具体的である。

こうした指導要綱ないしは条例は、そのご、日照条件の確保、マンション規制、公害発生源や風俗施設の立地規制、樹木や樹林地の保全、空地環境の管理、美観保全など、各自治体の状況を个性的に反映した独自の指導要綱行政ないしは条例行政として多様な展開をみせている。宅地開発指導要綱は、当初は、法的根拠が問われ、政府のブレーキもかけられたが、結局、自治体の主張と住民の支持が力となって、今日の定着化をみている。一方、開発規制だけで

はなく、事業をとまなう計画においてもかなりの自治体における独自努力がみられるようになった。たとえばテピッ子広場づくりは、都市公園のみに期待できないなかで、緊要問題として、自治体が、編み出した方策である。この動きが、建設省の児童公園制度を、よりきめの細かい方式に再編させる契機となっている。あるいは、自治体が先駆けて案出したスクールゾーンやセフティゾーンの方式は、道路の物理的空間の改変よりも、利用規制に着目して、ニュータウンでは空間的に追求されたラドバーンシステムを、交通の時間規制というソフトウェアの開発を通じて、既成市街地に適用することに成功している。あるいは、歩道や自転車道、緑道の整備なども、自治体が、自主財源のなかで考え出した方式である。市民要求を受けて、現行の制度のワクをはみ出て、何とか創造的な都市づくりの方法を追求する、こうした自治体における独自のまた特色ある地域づくりへの強い意志と実践が生まれていることに注目すべきである。その努力は、少なくとも当初は、法的な裏付けも政府の補助金もないところからスタートしている。その拠り所は、もっぱら市民の支持だけである。しかし、この意味はすこぶる重要であり、市町村のこうした独自努力は、都道府県や政府が、これを受けて法制度の改訂やその運用条件の弾力化をはかるべき方針を示すものであろう。このように考えてみると、川西市の案出した宅地開発指導要綱行政は、60年代以降のわが国の自治体都市計画行政の実践方向を示したものとして、高く評価されるべきであろう。もっとも、その政策化プロセスで、どれだけ都市計画担当者が積極的問題提起を行い得たかについては、まだたしかめていない。

5 地域がもつ総合的価値の認識

新全総のような、単一価値システムで、地域をみると、河川は工業用水源、丘陵は宅地造成用地、海岸線はコンビナート埋立地になってしまう。また古い集落や雑然とした市街地も捨て去り近代化すべき対象となる。こうした単一価値観にもとづく計画の硬直化はおそろしいものである。しかし、都市計画も、案外これに近い発想をしてきたのではないだろうか。実際の生活者からみた地

域というものはきわめて多様な価値をもっている。河川は単なる排水路ではない、住民にとって、親しみのある美しい存在でもある。これを簡単に暗渠化したり、コンクリートの擁壁で固めてしまうといったことは、はたして都市における河川計画の進歩を意味するものであろうか。密集した市街地対策といえば、手直し改善よりも、スクラップアンドビルドの再開発計画を発想する。緑やオープンスペースは、都市公園といったように、問題に対して、レディメードの公共建設事業手法をあてはめて、都市計画と称してきたのではあるまいか。こうした硬直した考え方は、補助金事業主義への傾斜を示すものに他ならない。しかもこれらは、いずれも高価な事業であるために、なかなか実現できないという結果をまねく。

現代都市計画に求められている総合性と実現性を高めてゆくためには、問題解決にあたって、どのような可能性を、その地域が持っているのかの認識がすこぶ重要と思われる。

人間生活環境の価値を高めてゆく上で、地域がもつ自然・歴史文化の蓄積形態をその活用可能性をふくめて正しく評価することが第一である。河川環境を破壊したり、市街地の中に生き残ってきた樹木や樹木の宅地化を許しながら、それとは別に、いつ実現できるかの当もない都市公園を計画するのでは免罪符にもならない。既存の都市施設や住宅・建築物についても、その修復や改善、環境整備をおこなうことで、スクラップアンドビルドによらない再生をはかることができる。トラムカーシステムという市内交通に適した交通手段があり、路面の優先占有権ももっているのを放棄して、いつできるともわからない高価な地下鉄網を計画するなどは、ストック価値の評価を見あやまったものである。新しい機器と制御システムを導入することで、トラムカーは、もっとも優れたそして安価な新交通システムに再生することができるのである。

私たちは、過去において、貧しいながらも最大限の努力をもって築いてきた現存ストックとその創造的な活用の可能性を探求すべきではないのか。このような社会的蓄積は、公共の努力によるものだけではなく、民間や個人によるストック形成に多くの部分を依存しているのである。都市計画の可能性を探る場

合に、公共サイドだけではなく、民間・個人および地域社会のもつ大きな力にもっと注目しなければならない。また、それらを運用している地域社会のさまざまな組織や慣習や自己形成力に関心を払って、それらをトータルに包み込むような可能性を見出すべきである。いうなれば、それらは、都市計画をおこなう場合の基礎となる資源やエネルギーの評価である。すぐれた計画は、創造的な活用方法を考えた資源の把握によって可能となる。計画期間のなかで予想されるさまざまな公共・民間の事業についても、それが、都市空間の構造改善や良質な環境ストックの形成に寄与するようなプログラムを準備する。たとえば、工場跡地の再利用は、都市空間の改善にとって大きなチャンスである。個々の住宅の建替えも見のがしてはならない大切な空間形成の要素である。河川改修、海岸線保全、さまざまな都市施設の建設事業も、都市空間の改善に寄与できるチャンスである。下水やゴミの処理施設建設を、都市空間に新しいアメニティ環境を造成する機会とすることも可能なのである。

求められているのは、創意とプログラムであろう。都市計画事業だけで、都市計画をすすめるのではなく、あらゆる既存ストックの価値および予想されるフローの寄与力を組み入れてゆかねばならないであろう。それらを総合してゆく力量は、いまや自治体において育ってきていると思われる。

6 住民参画と都市計画の仕事

都市計画における住民参加は何のために必要なのか。事業に対する反対運動対策？、コンセンサスの獲得、住民のニードの吸い上げ？などの理由も否定できない。しかし、一番大切なことは、都市計画は、行政だけではできないという事実であろう。地域がもつ多面的な価値の発見は、まず、生活者たる住民のもっている能力である。また、現存ストックの維持・改善・追加・環境整備などについて、個人、地域社会の果している役割はすこぶる大きい。さらに、自治体が、特色ある独自の都市計画をすすめるときに、それを支持するのは住民である。もし、地域づくりの将来計画が、住民の理解と支持のなかで決定されたものなら、それは、あらゆる活動や事業の指針となることができる。この意

味で、都市計画は、単なる行政業務ではなくて、全市民的な地域づくり運動なのである。

しかしながら、今日の都市住民は、個々の反対運動や問題解決の経験はもっているが、総合的な地域づくりの方法に習熟しているわけではない。また、今日の都市計画には、多くの調査や専門的データ、計画方法の提起などが必要となる。さらに、住民は、地域づくりに参画する時間的余裕にも乏しい。そこで、住民参画とは、単に行政が門戸を開いて、いつでもどうぞというだけでは進まない。住民の学習・調査・討論・広報・会合・計画案の作成、専門技術やデータの準備などを支援してゆくスタッフ・事務局機能がすこぶる大切である。従来のように、事業担当部門が、事業遂行を前提として住民と話し合うというのではなくて、より独立した機能をもった支援スタッフをもつことが、都市計画行政に求められる新しい機能であると思われる。

住民参画の都市計画をすすめる経験から感じているいまひとつの解決しなければならない点は、行政内の対応である。地域づくりの総合性からして、関連各部門の協力体制をどうとりつけるかが責任ある行政の条件となる。

いわゆるタテ割り主義、他人の仕事に口を出さないといった欠点が、総合化の大きな障害である。都市計画は、空間・環境問題についての総合的な企画・調整力をもたねばならないであろう。たとえば、都市計画は、建設事業のための計画であるとともに、各種事業を都市空間にどうなじませるか、アメニティへの寄与を求めるかという立場からコントロールすべき立場にある。

小学校区を分断して幹線道路を計画するなどの誤りについて意見を出すべきであろうし、一方教育委員会の学校施設計画や学区計画の混乱については、都市計画から協同を申し出て、できるだけその安定した学区形成や適切な学校配置や建設プログラムについて助言してゆくべきであろう。このように、現代都市計画に求められているのは、市民の空間環境を守り育ててゆく住民・地域社会、および行政各部門の大きな地域づくり運動の事務局であり、コーディネーターであり、お節介な口出し屋であり、問題提起者であり、創造的な構想の提案者といったゼネラリストとしての役割りである。都市計画は、土木・建築出

身の技術者だけではなく、それ自体の多面的な能力を高めるために、もっと多くの関連専門部門の人々を採用する方がよい。地理学、農業、社会学、福祉といったいろんな領域の人々が参与することで、そうした多面性がゆたかになる。

もちろん、大学研究機関やコンサルタントなどの協力を得ることも必要である。しかしそれも、単年度の委託研究を請負い発注するようなやり方とか、お知恵拝借といった方法では実りある成果が得られないであろう。まず、行政自体も、積極的に取り組んで、半ば協同研究として発展させること、すくなくとも何年間か持続的にすすめることが大切のように思われる。これまで、請負いのつくられた報告や計画書がどれほど、棚ざらしてホコリをかぶってきただろうか。

こうした研究における協同化を促進する上では、さまざまな機会や交流組織を準備するだけではなくて、地域にかかわる行政データ、調査資料、過去の計画・記録などについて、誰もが、容易に利用できる資料センターの設置なども大切である。都道府県や市町村レベルにおいても、こうした地域づくりの資料センターづくりをおこなうように望むものである。

都市計画行政が、単に法定制度やレディメードの事業の適用や、経験への過度の依存から脱皮するためには、行政における科学性をいっそう高めねばならなくなっているともいえよう。

現代社会から期待されている都市構造、成長のコントロール、実現性ある計画、防災やリサイクリング、農業との結合を考えた環境システムの創造、さまざまな都市計画をすすめる資源・エネルギーの評価、計画の社会的方法の発展と新しい組織づくりなど、いずれをみても、科学的な方法を身につけないと取り組めない問題ばかりである。

7 法定都市計画の方向

住民と自治体の協同制作によって、特色ある都市計画をすすめてゆくには、自治体レベルでの独自の創造的な方法を高めることとともに、やはり、国の制度や運用条件を改訂してゆく必要がある。

この点で、現行の都市計画法や建築基準法なども、地域づくりに用いる上では、帯に短かくたすきに長い手段となりがちである。今日の自治体の都市計画能力の高まりを考えると、都市計画法は、その理念、ある程度の領域、計画策定とオーソライズの方式、およびナショナルミニマムの内容規定にとどめ、具体的な内容規定の多くをもっと自治体の自主規定にまかせてゆく方向がのぞまれる。

現在でも、運用の幅のもたせ方、あるいは特別地区制とか、建築協定など、自治体が条例によって具体的内容を決定したものを都市計画がオーソライズするといった方式が部分的にとられている。

また、メニュー方式といって、いくつかの手法を自治体が選択できる方式も考えられている。何故オーソライズが必要かという、用地取得の税制措置とか、政府の補助金・起債の交付とかいった条件となるからである。その具体的内容を中央政府があまりに細かく指導するところに、現在の都市計画行政の萎縮が生じている。もっと、自治体の自由な都市計画の発展を目ざし、それを支援するのが、政府の役割であるという方向で、現行都市計画制度も逐次改訂してゆくべきではなかろうか。

潮流

高速道路と公害補償

高速道路がもたらす日照・騒音被害の補償に関して、注目すべき方向があいついでうち出された。まず日照権侵害の補償について、首都高速道路公団が51年9月に、東京都板橋区の46世帯と1世帯当たり補償金額は最高160万円、平均50万円の補償金で合意に達した。ついで51年12月、阪神高速道路公団は1戸平均40万円の補償額で約650戸の対象住民と個別折衝にはいることを決定した。

この動きは建設省が51年2月に、公共施設による日照補償基準を「日陰時間が第1種住居専用地域では1階で4時間、第2種住居専用地域では2階で4時間を越えた場合、それによって負担増となる暖房費、照明費などを一括して金銭で支払う」と決定したことによって活発化したものである。また騒音被害の大きい民家に対し、52年1月から防音工事の助成（最高300万円を限度）と移転補償が実施される。

これらはいずれも対症療法としての域を出ないが、被害住民の救済に現実的な1歩を踏み出したものとして評価できるであろう。今後は沿道再開発など、道路環境の質的向上をめざす施策の強化が望まれるところである。

都市景観の設計

—神戸市街地における検討—

鳴 田 勝 次

(神戸大学工学部助教授)

1 はじめに

都市における美観とか景観に関するテーマは、古くて新しい課題である。我が国の都市計画の流れを概観すれば、計画構想の組み立てから都市計画事業の実施に至るまで、主に量的なプランニングや規制誘導に主眼がおかれ、都市を美しくする方向や都市の景観を向上させるという質的な課題に対して正面から取り組むことに弱かったと言わざるを得ない。現在、都市計画法における風致地区の指定、建築基準法における美観地区や高度地区の指定及び建築協定、古都保存法における保存区域の指定とか、近畿圏整備法における保全区域の指定、また文化財保護法に新しく加えられた伝統的建造物群保存地区の指定など、その地域地区のよい風致や景観の場を区分してそこにおける開発や建築を制限することにまだとどまっているように思われるし、屋外広告物法では、看板その他の表示や設置の規制という側面から都市の美観風致に資する形をとっており、都市の計画的形成の中心に都市美の問題が位置付けられていなかった。現在に至って、このテーマが大きくクローズアップされて来たことは、都市の計画にとってまことに意義深いことである。

本論では、この幅広く把握しにくい都市景観計画のこれまでの動向を眺め、都市景観資源や景観構成要素を整理し、具体的に神戸市街地における都市景観形成への方向を探ろうとするものである。そのためかなり強引なアプローチをとっているところもあると思われるし、心理的社会的内容に裏打ちされないと定着し得ないのがこの美的内容を包含する景観の課題であろうが、まず物的整備計画の面から構築してみた試論であることをおことわりしておきたい。

2 都市美の形成と都市景観研究の動向

明治以来都市美形成に大きくかかわって来たものは、第一に公園緑地計画と街路樹並木の植樹等の緑化と噴水や彫刻等の設置であり、第二に都市美化運動、広告物の整理、都市の清掃等の市民の具体的な行為やモラルの向上であった。しかし都市景観そのものに直接関係する建築物や各種の都市装置類に対するデザイン意識の展開の契機は、ごく近い先年からである。その契機をトピック的に並べると、一つにはニュータウンの建設や万国博の開催があり、二つには高速道路の実現があり、更に東京丸の内における超高層ビル建設のスカイライン論争がある。

大規模な地域の開発は、都市を総合的に計画することであり、よりよい街造りを比較的自由に実施し得る。その中で景観に対する視覚的考察が積み重ねられたが、そのひとつの頂点として万国博の開催があり、広範囲にわたってデザインポリシーが浸透し、その後のデザイン意識を高めるエポックとなった。

また、名神高速道路にはじまる高速道路の活潑な建設の中で、道路景観と道路の標識サインの積極的検討が、その後の都市デザインへの素材を提供した。

昭和40年頃から起った東京丸の内の東京海上火災ビルの超高層建築の計画における宮城堀端のスカイライン論争は、街並の統一的な建築高さによる群造形に対してあらたに一般の注目を集めることとなり、この都市景観の課題は、建築基準法の建築高さ制限31Mの撤廃と容積制の規制と共に、建築形態に対する美的テーマを深化させることとなった。

これらの都市景観形成への動向と平行してその後最近では、古い街並保全、文化環境の造成、あらたな環境形成への接近等、個性あふれた都市づくりへの動向をあげることが出来る。その中で都市や集落の街並景観の調査研究としては、たとえば、1965年のオレゴン大学の金沢の調査、東京芸大の外泊調査等をそのはじまりとして、明治大神代研究室、法政大宮脇研究室、その他が、歴史的地方的な農山漁村の集落の形態や景観の実測調査からのデザインサーベイを実施し、アノニマスな群造形の方角と保全修景の検討を行なって来ている。また、具体的な歴史文化環境の保全修景計画の調査研究として、近年、京都東山

八坂歴史環境保全修景計画、嵯峨野道路景観調査、奈良今井町の保全調査等々、各都市各地域における成果が積み重ねられつつある。更にこの昨今、文化庁の伝統的建築物群保存地区保存対策の調査研究の結果が次々と出されている。

あらたなこの近來の動向よりずっと以前から都市美や都市景観に関する研究の流れを概括すると、大きくは次の三つに分けられよう。

その一つは人文地理の方面のものであり、辻村太郎の景観地理学がその例の初期に当るものであろうし、風土や風景にかかわる自然地理の分野が当然その素地をなしており、志賀重昂の「日本風景論」（明治27年）にまでさかのぼることが出来よう。

その二つは美学、デザイン論などの方面からのアプローチである。ケペッシュの「視覚言語」（George Kepes: Language of Vision, 1944）はその展開のスタートに立つものであろう。その具体的なサインやシンボルのデザインのよさと分りやすさの検討の積み重ねが看板や標識を見直させ、街の中にみにくいものが次第に消え、デザインセンスのあふれたものがふえつつある。その中でインダストリアルデザインやインテリアデザインのみならず、都市の各種設備装置に対するデザインの研究が進み、ストリートファニチュアや都市環境施設があらたなデザインの分野として定着して来ている。

その三つは都市計画、造園、建築設計などの物的整備の分野からの外部空間構成についての流れである。

19世紀末カミロ・ジッテは「広場の造形」¹⁾で、イタリアをはじめとするヨーロッパの広場の構成を研究して外部空間計画への道を拓いた。芦原義信の「外部空間の構成」²⁾は、その研究の方向をふまえて建築環境の計画に視覚的方面からの観点を導入した。

都市デザインの研究では、ギバードの「タウン・デザイン」³⁾、クレインの「シティ・シンボリック」⁴⁾、ベーコンの「都市のデザイン」⁵⁾の他、サイモンズ⁶⁾、エクボ等⁷⁾によるランドスケープからの成果が、近年次々と発表されている。

その中で、ゴードン・カレンは「タウンスケープ」⁸⁾において、イングランドの具体的な諸都市の分析とそれを構成する諸要素の意味付けについて写真とス

ケッチを多用して、都市空間の認識をこころみている。

ケビン・リンチはケペッシュの視覚的考察をうけついで、都市空間の把握を「都市のイメージ」⁹⁾で、Path (道路), Edge (縁, 境界), Node (焦点, 結節点), District (地域, ひろがり), Landmark (目印) の5つの要素から組み立てようとしてこころみている。ローレンス・ハルプリンは「都市環境の演出」¹⁰⁾で、都市環境の演出効果を都市の外部空間に表出する装置とテクスチャのデザイン手法から解説している。我が国では最近の都市景観をテーマとする足達富士夫氏の研究や、西川幸治氏の古都保全修景計画の研究なども、あらたな成果としてあげられよう。

これら多様な都市景観構成への調査研究の結果はそのまま景観計画の方法に直結出来ず、その中からますます幅広い検討の必要性を痛感させられる。

都市景観や都市美を形成する要素は多面的多核的であり、そのきめ手は画一的には抽出出来ない。デザイン・個性・特色・変化を如何に都市計画の方策の中に取り組みめるかはまことにむづかしい。文化財関係、公園緑地関係、建築環境関係、道路構成関係等々をまとめる中からそれは生まれて来るのであろうし、つくることとまもることの両面をあわせもっているため、景観計画の実現には総合的な体制が要請されるのは当然であろう。

注 (都市景観、外部空間デザインについての重要な文献の一部のみを以下に掲げることになる。)

- 1) Camillo Sitte ; Der Städtebau Nach Seinen Künstlerschen Grundsätzen 1889, 1901, (大石敏雄訳「広場の造形」1968)
- 2) 芦原義信「外部空間の構成」昭37, 改訂 Exterior Design in Architecture 1970 (訳書「外部空間の設計」昭50)
- 3) Frederic Gibberd ; Town Design, 1953 (高瀬忠重訳「タウン・デザイン」昭51)
- 4) D.A. Crane: The City Symbolic
- 5) Edmand Bacon: Design of Cities, 1967 (渡辺定夫訳: 「都市のデザイン」1968)
- 6) J. O. Simonds: Landscape Architecture, 1961 (久保貞 他訳「ランドスケープアーキテクチャ」1967)

- 7) G. Eckbo: The Landscape We See, 1969 (久保貞 他訳「景観論」1972)
- 8) Gordon Cullen: Townscape, 1961, Concise 版 (paperback edition) 1971 (北原理雄訳「都市の景観」昭50)
- 9) Kevin Lynch: Image of the City, 1960 (丹下・富田訳「都市のイメージ」1968)
- 10) Lawrence Halprin: Cities, 1969 (伊藤ていじ訳「都市環境の演出」昭45)

3 都市景観構成要素の検討

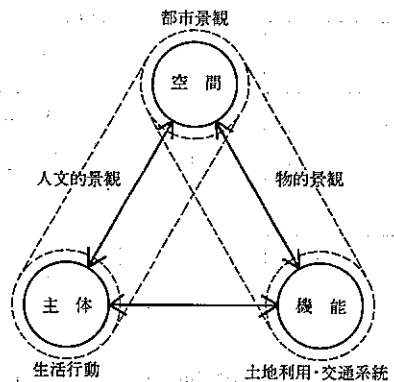
一般に都市環境は、図-1のパターン図に示すように、主体の生活行動と、都市の機能的側面を具体化している土地利用や交通系統とがからまり合って多様な都市空間を現出している。これを景観の観点から眺めるとき、主体の空間へのかかわりが人文的景観を強くつくり出しており、機能の空間へのかかわりが土地や建物や自然の物的景観をつくり上げていると言えよう。その総体として景観が存在していると理解すれば、その両者から接近するべきであろうが、まずフィジカルな形態に対応する景観構成の内容を検討することからはじめたい。この物的景観も地域・時代・視点等によりいくつかのタイプに分類出来る。

足達富士夫氏は「地域景観の計画に関する研究」(自家本, 1970年3月)で、景観を次のように分類している。

- (1) 地域の性格により— a 都市的景観,
b 田園的景観, c 自然的景観
- (2) 時代の表現により— a 歴史的景観,
b 近代的景観
- (3) 視点と景観の関係により— a 展望型景観, b 遠望型景観, c 見返型景観,
d 環境型景観, e 展開型景観
- (4) 空間規模により— a 国土景観, b 地方景観, c 地帯景観, d 地区景観

このように多様に分類出来る景観を物的な立場から、都市や地域の景観構成

図-1 都市景観の位置付け



要素と地域地区のひろがりの段階的スケールを組み合わせると、図-2のような景観タイプが設定出来る。このタイプ設定から都市景観構成の方向を提案したい。

地域の段階構成として、広域—都市—地域—地区—街区・街路と区分出来るとすれば、その主体の視覚行動として、空または山から眺める—車で走りながら見る—屋上から見る—歩きながら見る—注視するという段階が対応し得ようし、それが遠景—中景—近景とおおまかにも言えよう。この縦軸に対して、景観構成要素の規模により、自然地形—オープンスペース—都市基幹施設—道路—敷地建物—緑—園—敷地の横軸が想定出来る。この縦軸と横軸の組み合わせの中に、大きくは ①眺望的景観 Landscape, ②都市的景観 Townscape, ③街路景観 Streetscape が位置付けられるし、もう少し細かく分類すれば、①はAの自然地域景観, ②はBの市街地地区景観と、Cの都市軸景観, Dのランドマーク, ③はEのストリートファニチュアという景観構成タイプが設定出来る。

図-2 地域の段階構成と景観の構成要素（景観構成タイプの設定）

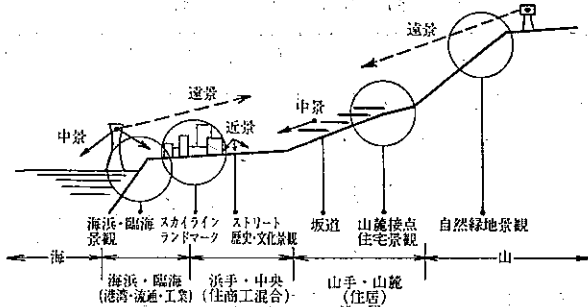
	主体の視覚行為 (生活行動)	景観構成要素						
		自然地形	オープンスペース	都市基幹施設	道路	敷地建物	緑	
広域 (大阪湾・阪神間)	空から眺める、海から眺める、六甲山から眺める。							←遠景
都市 (神戸)	車で走りながら見る。							←中景
地域	屋上から見る。							←中景
地区	歩きながら見る。							←中景
街区・ストリート	注視する。視察する。							←近景

4 神戸市街地における景観資源の抽出

神戸市街地の地域構造は、南北を海と山にはさまれ東西に長い地形的特色を反映して、土地利用上も山麓・山手の住居地域と臨海の港湾・流通・工業地域

との間の中央部に住商工の混合地域といった帯状の形態を示している。この特色がそのまま市街地の景観構成を示しており、とりわけ南北方面におけるヴィスタの展開が重要である。すなわち、山と海での遠景、市街地山麓部での中景、更に主要街路や地区内での近景と、それらが相互にかかわり合う景観である（図一3参照）。

図一3 神戸市街地の地域構造と景観上の特色



ところで前節で検討した都市景観構成要素に対応する神戸市街地の景観資源を抽出すれば、表一1及び図一4のようなものが事例としてあげられよう。

(A) 自然地域景観

自然環境との関係で形成される景観で、神戸市街地の場合、背山と臨海 of 自然緑地景観系と臨海海浜景観系に大別されよう。これらは特に遠望を中心とした眺望景観が重要であろう。

(B) 市街地地区景観

市街地内各地区の特色に対応した種々の景観タイプが考えられるが、神戸市街地では公園緑地景観系、住宅地景観系、歴史文化景観系に分けて抽出出来る。これらの地区景観では中景及び近景が対象となる。

(C) 都市軸景観

市街地の骨格を構成する上で重要な都市軸沿いの景観で、神戸市街地の場合、河川景観系と道路景観系に分けられる。この都市軸景観は特にその方向性と共に細かな部分相互の有機的対応が課題となる。

(D) ランドマーク

市街地景観の焦点となるもので、目立つ主要建築物、モニュメント等がそれに当る。そのデザインの良否が景観に大きく作用する。

(E) ストリートファニチュア

街路や広場に置かれる種々の装置・設備・道具類で、そこで活動する人々に直接対応するものであるため、身近かなデザイン感覚が要求される。

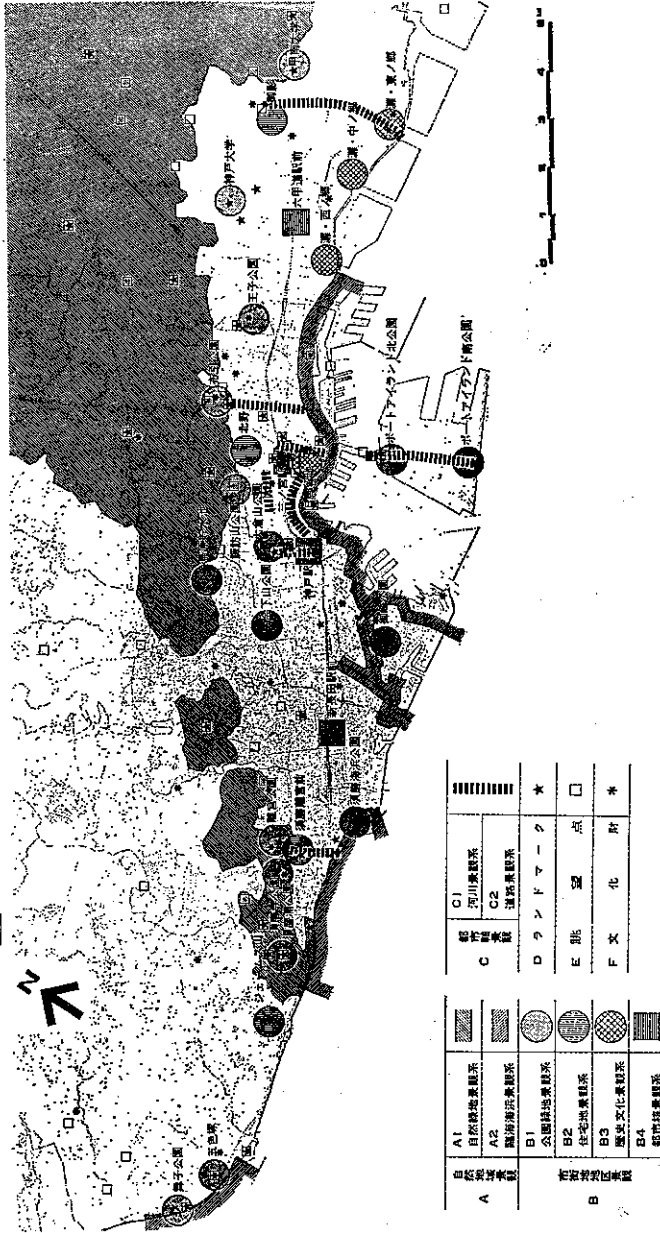
表一 神戸市街地の景観資源の事例

景観タイプ		神戸市街地における事例
A 自然地域景観	A ₁ 自然緑地景観系	六甲摩耶山系, 須磨山系
	A ₂ 臨海海浜景観系	神戸港, 須磨浦, 舞子浜, 兵庫運河
B 市街地地区景観	B ₁ 公園緑地景観系	甲南大キャンパス, 神戸大キャンパス, 王子動物園, 布引, ポートアイランド北公園, 南公園, 諏訪山, 大倉山, 会下山, 御崎, 離宮, 五色塚, 神商大キャンパス, 須磨寺
	B ₂ 住宅地景観系	御影, 離宮前, ジェームス山
	B ₃ 歴史文化景観系	灘東郷, 中郷, 西郷, 旧居留地, 北野町
	B ₄ 都市核景観系	三宮駅前, 神戸駅前, 六甲駅前, 新長田駅前
C 都市軸景観	C ₁ 河川景観系	住吉川, 生田川
	C ₂ 道路景観系	税関線(フラワーロード), ポートアイランド緑地軸, 県庁周辺, トーアロード, 栄町筋, 海岸通, 神戸駅西線, 離宮前
D	ランドマーク	市章山, 貿易センタービル, ポートタワー, 栄光教会, 新聞会館, 兵庫駅前高層住宅, パークホテル, 八角堂, 県庁, 保久良神社, 裁判所, 海洋気象台, 等
E	ストリートファニチュア	

× × ×

この多様な都市景観のうち、㉑自然地域景観における眺望景観の問題、㉒市街地地区景観における歴史文化景観のタウンスケープの問題、㉓都市軸景観における街路景観の問題を、以下ケーススタディとしてとりあげよう。

図-4 神戸市街地における景観資源分布



5 神戸市街地における眺望景観の検討

遠望を対象とする眺望景観は、その眺望点からの展望が重要であり、その地点は山頂からビルの屋上や窓など多様である。その中で当然、背山地点からは市街地から大阪湾一帯にかけての広域的展望が展開し、一部臨海の高層建築物からもその広汎な展望が開けている。市街地内部の眺望点からは眺望領域も限られ、地域地区的展望にとどまる。昨今のマンション建設の状況がこの眺望景観を浸しつつある。その中で個人や私的な眺望疎外もさることながら、市民一般が立入れる地点からの公的展望をまず確保する検討を進めなければならない。

昨今海岸沿いの高層マンションの建設が相次ぎ、眺望景観について問題を投げかけた神戸市街地西部の塩屋から舞子にかけての海浜地帯の景観の状況に注目してみよう。

塩屋―垂水―舞子の海浜地帯の景観は海に向かって開ける自然地域景観に代表されるが、その構成内容は主体の視点の位置によって大きく異なる。そこで市民に開放されている公的視点として海岸線に沿って平行に走る国鉄山陽本線の列車の車窓から展開する眺望景観の変化を検討してみた。その景観タイプとして、④海との間に障害物がなくほぼ海と空で構成される景観、⑤近景や中景に建物がまばらにしか建っておらず建物の中から海がよく見える景観、⑥建物立ち並ぶ上部または建物の間に海が見える景観、⑦建物によっては海が見えないか高い建物で海の水平線が分断される景観、⑧高層大規模建築物等によってほぼ全面的に海が見えない景観、と5段階に区分して検討した結果、当地帯は7ゾーンに分けられるが、同質的なものをまとめると、次の5つに分類された。1)鉄軌道と海岸の間に宅地がなく、防潮堤が近景を形成しているもの(ほとんど④)、2)鉄軌道と海岸線の間国道2号線に面した宅地にゆったりと独立住宅が点在しているところだが、大規模高層マンションの建設により景観上の変化が大きいゾーン(④から⑥までさまざまなタイプがあり、不安定な景観を形成)、3)垂水年金会館、下水処理場等の公共施設の他、一般宅地もある土地利用の一定しないゾーン(さまざまなタイプあり)、4)垂水駅を中心とする国

鉄以南の市街地形成部分で、幅広く建築物が連続して、海はほとんど見えないところ（ほとんど㊸）、5) 舞子公園の松林が広がっているもの（とりあえず㊹）。

当海浜地帯における眺望景観保全のためには、海浜地帯の今後の整備計画の樹立と建築や開発行為の規制をどう進めるかの両面が必要となる。その方策は各ゾーンで異なるが、特に海浜地帯の幅が狭く、近景の個々の建築物によって眺望景観疎外の著しいところではその課題は緊急である。

6 神戸市街地における歴史文化地区景観の検討

神戸市街地の形成は、実質的には明治はじめの開港以来であり、百年余を経過したに過ぎないので、歴史的蓄積の浅さは否めないが、しかし兵庫開港・居留地建設・新港造成・産業の発達・優良住宅地形成などの展開過程の中で、近代の歴史的遺産が市街地の中に点在して、往時の面影を残している。その中で特に旧居留地から海岸通・栄町通にかけての一带、北野町界隈の異人館を中心とする地域、更に明治以降の近代建築群ではないが、灘区から東灘区にかけての海岸地帯には、灘清酒製造で名高い木造の酒倉が林立している。これらの建築群も、時代の流れや酒造業の近代化の方向の中で、その風格ある建物や独特の酒倉景観が失われつつあるが、神戸では特に歴史文化地区景観として、この酒倉地区のふんいきと北野の異人館地区の環境の保全をクローズアップすべきであろう。

(1) 北野地区

三宮南部一帯に明治はじめ居留地がつくられて以来、その山麓に位置する当地区が住宅地として発展し、異人館の点在する異国情緒あふれた街並を形成していた。だが都心に近いこともあり、昭和30年代の温泉マークホテルの乱立や40年代のマンションの林立、更に自動車交通量の激増等が、かつての優良な環境や景観を破壊して来た。戦後百数十棟あった異人館も現在は三十数棟にまで減少している。当地区の景観構成要素としてプラスに働くものには、当然異人館とそれに付随する門や塀、煙突や風見鳥などの独特なデザインや材質があ

り、山麓傾斜地の地形的特色を反映した擁壁や階段、手摺なども景観を支えるものとなっている。マイナスに働くものには、当然マンションやホテル等の大規模建築物とそのけばけばしいデザイン、及びブロック塀などがある。生垣や樹木などとオープンスペースは地区の景観をバックアップしている。

そこでこの北野地区においては、異人館の保全を中心としてプラスの景観構成要素を再点検して地区の歴史文化的そして住宅地としての修景を定着させることが大切であろう。そのためには地区景観構成各部計画としての歩道空間構成計画、コーナースポット計画、遊歩道修景設計があげられるが、その中に不適格施設の撤去やデザインの修復が含まれよう。更に景観形成実現の方策としての異人館の保全と利用、伝統的建造物群保存地区指定やあらたな文化環境地区または景観地区指定等とその規制や補助方策、地区生活環境向上の対策などが具体的なステップとなる。

(2) 灘酒倉地区

日本酒の生産地として名高い灘五郷のうち神戸市街地には、東郷・中郷・西郷がある。この酒造業の施設装置の改良や技術革新は目覚しく、木造瓦葺の歴史文化的ふんいきのある建物から近代的工場に脱皮し、鉄筋コンクリート造の高層建築に生まれ変わって来ている。しかしまだ各地区に酒倉地区景観のよい環境が残っており、早急な保全対策が望まれる。

東郷では特に、兵庫県指定文化財の山邑酒造の建築群の一劃を中心として景観がよく保存されている。中郷では石屋川尻東側に旧来の酒倉の集中した街区があるが、老朽化が激しい。西郷では広範囲に不規則に木造酒倉が点在している。本瓦または棧瓦葺の屋根、棟折切妻、焼板または防腐塗板立羽目の壁面、軒下白壁、四角窓点在、酒倉の単位建築の規則的連続性と共に無秩序なつながりなど、様々な組み合わせの面白さが見出される。更に周辺和風住宅や関連企業の建物が調和した環境を形成している。

この灘酒倉地区は神戸市街地の中でも浜手に位置し、幹線道路や埋立地造成など変貌が著しく、その中で伝統的の酒倉と近代的産業との有機的関係をどう対応させるかのむつかしさが大きい、独特の景観を保全する方向を打ち立てる

ことが、この地区の個性ある街づくりを進める骨組となろう。その方策のテーマを列挙しておこう。

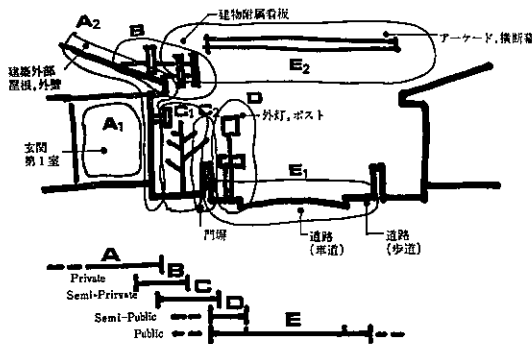
歴史文化的酒倉建築保全街区及び主要景観街路の設定とその具体的修復保全計画の提示、例えば文化環境保存区域の指定とその設計。酒倉建築の外観保存の指導と補助、及び保存建築のあらたな利用方策の検討。地場産業としての酒造業育成の地域指定、例えば特別工業地域指定等による地域的拡充と酒倉建築保全規制の設定。灘酒倉地域内の景観保全と環境整備の計画にとどまらず、当構想検討から神戸市街地のきめこまかな地域再生計画を積み上げること、などであろう。

7 街路景観の概念的検討

ひとくちに市街地街路の景観といっても、幹線道路、商店街、住宅地街路等々さまざまな街路の性格によって異なる。その性格は沿道の土地建物利用状況や建物の形態、そして道路関連施設設置の内容が大きくひびいて来るが、それと共に物的には私的な建築物から公的な道路まで街路景観の対象要素は図-5に示すように5段階に分れる。

④は道路の両側の建築物であり、④₁建築物の室内と、④₂建築物の外部とに分けられる。室内の領域まで景観がかかわることもあるものもあるし、建物の

図-5 街路景観構成対象区分



外観にとどまることもある。また⑥の建築物の附属施設については、その街並のふんいきを伝えているものもあるが、看板やネオンサイン等の類でそれをこわしているものも多いので、それらのデザインを統一するとかが求めら

れる。㉔の個々の敷地内の施設設備として、㉔₁の敷地にある樹木、前庭、アプローチ、パーキング類は住宅地の中で景観に果す役割は大きい。また㉔₂の敷地境界施設としての門、塀、犬走り等は街路の外部空間を直接形造るものであり、またそのデザインや材料に大きく影響される。㉔の歩道施設としての装置類は歩行者の利用と共に、その内容によって街路空間そのものを形成するウエイトの高いものである。㉔の道路全般については、㉔₁の道路床舗装の内容は面積の大きさと共にその空間デザインに占める位置は大きい。また㉔₂の道路の天井に当る上空の横断幕とかアーケード等は外部空間を閉鎖的なものにするか開放的なものにするか一体感を生み出せるかの鍵ともなる。

こう見て来る時、㉔から㉔の各段階はプライベートなものからパブリックなものに対応しており、公有財産と公的空間に分けられるが、その中間的性格としてセミプライベートとかセミパブリックなものが介在しており、その中間的なものを重要視することが、これからの景観形成や街並保全を検討する大きな要件となるものと思われる。

8 おわりに

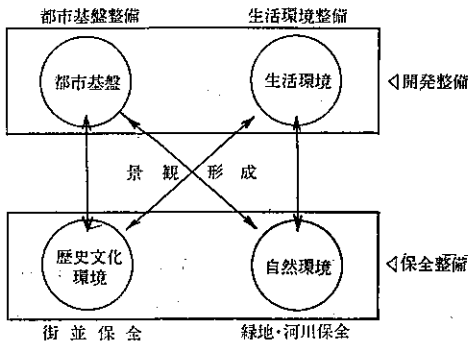
都市美や都市景観を整備し形成して行く課題に対して、これまでの都市計画実施の体制の中ではかなりむづかしいものであったと思われるが、これからの定着のための方策を抽象的ながら列挙しておわりに代えたい。

(1) 市街地環境整備と都市景観整備の位置

現在の都市計画はマクロな都市構造や都市基盤の整備とマイクロな生活環境整備の両面からアプローチしているが、景観形成整備はその両方にかかわるものであり、外部空間・公園緑地計画、道路計画、建築デザイン、都市装置構成等々のすべてについて、美的方面からの再検討が必要であり、また上位計画から下位計画まで、長期計画から中期計画、短期の緊急課題への対応まで、それぞれの中で景観形成への役割を見出すべきである。

図一6に示したように、開発整備と保全整備との関係、後者の中における歴史文化環境と自然環境との関係など、相互のつながりの中で、地域地区整備が

図一六 地域地区整備の計画課題



行なわれて行くものであり、開発か保全かとか、環境か景観かとかの二者択一的な方向ではないことを銘記すべきであろう。

(2) 景観整備計画の手法開発

市街地を構成する各種都市施設装置のデザインの配慮、多様な敷地の緑化、建築施設の外壁の景観的配慮と壁面線指定や協定が具体的にあげられる。そのための規制

誘導方策や自発的動向がある。すなわちそれぞれの主体やエンジニア、プランナー、デザイナーの意識と技術の向上がやはり先決であろう。

(3) 市民の景観意識の向上

市民ひとりひとりが都市の環境や景観についての意識と行政体の意欲と技術者の技術レベルの三者が相俟ってはじめて景観形成の基礎が築かれる。市民はやはり景観への価値意識を表出すること、都市空間への公共的認識を定着することが底流にあることが求められる。

(4) 緊急課題への対応

現在神戸市では都市景観形成のための多様な動きがある。環境条例による文化環境地区、市民公園制度による市民の木等の指定、緑化協定、緑化運動、神戸港カラー作戦、伝統的建造物群保存地区の検討、都市景観条例の検討等々。

しかしこれらの動向にもかかわらず、都市景観は必ずしも向上しているとは言えず、むしろ逆に神戸らしい個性ある地域景観は失なわれつつあるように思われる。そこで優良な景観地域の保全や形成のための規制誘導補助と景観形成のプランニング指針を提供し、そのプロセスを示しながら、緊急課題に対応して行かなければならないであろう。

(附記) 本論にかかわるテーマはここ二、三年来私共の研究室で調査研究を進めているものであり、助手の安田丑作君、技官の藤井正典君その他と討議を重ねている。なお神戸市都市計画局計画課の方々の協力も得ていることを記しておきたい。

コミュニティ・プランニングの課題

多 胡 進

(大阪市立大学工学部講師)

はじめに

コミュニティ問題は都市問題のひとつであることは確かであり、その計画は都市問題解決のための基礎であり、都市の全体計画、社会計画と深く関わっている。コミュニティづくりは都市問題の解決への目標となり、コミュニティ空間の計画原理は都市計画の戦略理論であり、計画設計理論は全体計画達成の戦術理論としての大規模な建築計画である。社会計画における各専門系は、コミュニティづくりの実践の場において初めて集約化するといえる。いいかえれば、常に計画建設され形成されつづけるコミュニティ群を調整しながら全体としての都市をどのように構成するかといったテーマは都市計画の本命であろう。このようにコミュニティは諸分野諸側面とかがわっている。具体的な場を単位としたコミュニティづくりのプランニング及びデザインは固有の領域をもっていると考えた方がより適切と考えられる。

ここで扱うコミュニティプランニングの直接の対象は、シティ・ワイドのコミュニティではなくて、より実態が問題となり諸計画の基礎理論にかかわる近隣ないしは住区（近隣住区や町の空間）に対応する段階にしぼることとする。また、社会的側面ないしは人間生活の側面の基本にかかわりかつ総合的ななかでの基本をさぐりやすい空間ないしは物的側面をもとにして課題提起を行うこととする。コミュニティ空間は、人間の側の問題—生活・組織・共通感覚・連帯や総合の意識、都市自治への基礎—のためにつくりつくられるものであるが、空間計画をベースにすることは各種の課題を総合性のなかに位置づけて示したことになるからである。とは言っても本稿では多岐にわたるプランニングの課題を体系的に詳細に述べるわけにはいかないので、とりあえずプランニン

グやデザインにとって基本的で実際の課題を記すことにしたい。

1 転換をもとめられるコミュニティ・プランニング

長い長い歴史と迂余曲折の過程をもつコミュニティ像とコミュニティプランニングの理論についての論議は別の機会として現代的なコミュニティプランニングから始めるのが当を得ていよう。それにしても、コミュニティについては最近まではプランニングの視点からでなく、コミュニティの存在ないしは消失についての論議が大勢をしめていた。これは、欧米思想に培われたコミュニティ像の流入と現代都市の形成のなかで日本型の現代コミュニティを問い探す過程であったためといえよう。この過程のなかでは、概ね「他の地域と区別できる共通の土地に、生活における共通の利益をもって、共通の帰属意識ないしは共属意識あるいは共通の感覚をもつ地域集団」をコミュニティの概念としてこれを計画にあたっての目標と想定し、計画の当否が論議されたといえれば過言であろうか。当然第2次大戦後の大都市形成過程では、先のコミュニティ概念を前提とした計画理念は弱点を背負わざるをえなかった。なぜなら、社会研究者の間ではそのような概念否定の点検結果が示されるが、今後のコミュニティ像、つまり現代コミュニティ像自体は具体的に示されなかったからである。ちなみに、伝統的ムラのコミュニティの崩壊、アノニマスな状態、アソシエーション型社会への移行、そして地域共同体の消失といったことがつぎつぎと示されるのである。

コミュニティプランニングにおいて、全体としてフィジカルに表わし得るとみられた大規模住宅地やニュータウンに携わった1960年代から70年代初めのプランナーやデザイナーは、二つの傾向に落込らざるを得なかった。ひとつはメタポリズム論に代表されるような高度成長期の大都市現象追従への傾斜である。これは伝統型コミュニティの否定面のみを即物的に計画へ移行させる構想論であるからここでは扱わない。

もうひとつは、計画建設の結果をふりかえれば、コミュニティプランニングの必要性に辿りつくが、先のような各種の結果を示されるほど、伝統的素朴コ

コミュニティ像には懐疑的にならざるを得ないなかで、計画を実際に進めざるを得なかったデザイナーたちの場合である。研究者も計画家も現代コミュニティ像を具体的に展開できなかったのであるから致しかたなかったのであるが、結果として開き直り「だからこそ伝統的素朴コミュニティ概念を達成しよう」と唱えざるを得なくなるか、あるいは現代都市生活に対応するコミュニティ像があるらしいと思いながら、それが具体的に不明のまま計画建設を進めることになるのである。ここでコミュニティプランニングの計画理論は、小学校区ないしは中学校区を中心とした近隣住区方式を用いることになる。計画規範はあまりに有名な健康、安全、利便、快適さ(amenity)であり、これに伴う学校、商店を初めとするコミュニティ施設・街路の段階構成、公園緑地の種類と量、そしてそれらの配置設計技法に関する計画標準の適用を図ることになる。この場合、既成市街地での適用と新開発市街地での適用とで異なった様相になる。

既成市街地では、都市の基本計画で唱えられる程度である。近隣空間に実際の社会的側面と物的側面を一体性をもたせた計画を適用し試みつつけられることは、一部の都市を除いて遅々として進まなかった。これには素朴近隣住区方式は、既成市街地では市街地が既に形成されているから非現実的である、と計画分野もそれ以外の分野でも考えがちであった。

ある場合には、物的計画以外の分野によくみられるのであるが、実際には施設や公園が不備でコミュニティ活動が出来ないにもかかわらず、コミュニティの社会問題と物的問題を切り離してしまうのである。いわゆるコミュニティ開発を精神主義のみで行おうとする方向をとるのである。

物的な近隣住区方式の適用は大規模住宅団地や我国版ニュータウンで展開されるが、住宅を何戸建てるか、つづいてこれに対する最低生活施設の種類の個所数をどのようにするかという手続きで物的環境が先行するのが通弊である。いいかえれば、観念的なコミュニティ像が一部の計画家の間にあるだけで、片方で必要量の住宅や施設が敷地上に平面的に配置されるだけとなり、単調かつ形式平等の居住地空間ができ上るのである。既成市街地においても、新開発市街地においても、行政によって主導されるソーシャルプランニングによるコミ

ユニティアクションも効果が上らないことになるのである。一方で常に、都市の生活環境の悪化に対する対策、公共施設の多岐多様にわたる要求、各種の福祉政策への対策が地域からいきなり市段階の対策処理としてのぼってくるのである。そして、縦割行政として処理されるのである。

コミュニティが、居住者の主体性、自己管理・自己維持の側面が期待されているにもかかわらず、コミュニティ形成への道程は残されるのである。ということは、各種ソーシャルプランニングからコミュニティ空間の場で展開しやすく、しかも効果が大きくできる各種フィジカル・プランニングとは何か、問題となる。計画上の課題としては、従来のような素朴近隣地区方式を教科書的に計画建設することでは片付かない課題である。もとより、既成市街地における公園や緑地に未整備が見られる現在、そして何よりも子供のひろばの確保が望まれる現在、その量的整備と子供のための設備充実がソーシャルプランニングの発展を助けるのは当然であろう。しかしこれとて余暇の増大傾向と質的变化のきざしからいってコミュニティの他の構成員全般を考慮した性格、大きさ、形成、配置は計画上の課題となりつつある。しかしここで、コミュニティ・ディベロップメントを目指したソーシャルプランニングが展開される場がより優先的な課題である。それはコミュニティの人的資源をうるための、あるいは、より広範なコミュニティの構成員の要求に対応するための住区の空間構成の問題であり、社会施設の問題である。

2 今後のコミュニティのきざし

なぜなら、全体のより系統的な通論は今後に待っていただくとして、ひとつには、住区計画の基本的な考え方を解明するために居住地コミュニティの実態を追いつづけた後をふり返って若干の要点だけをしるしておきたい。

調査はいづれも、小学校区や中学校区あるいは大規模の住宅団地といった計画単位における社会生活や人間関係や社会構造についてその実体の存在、構造、機能を検証したものである。

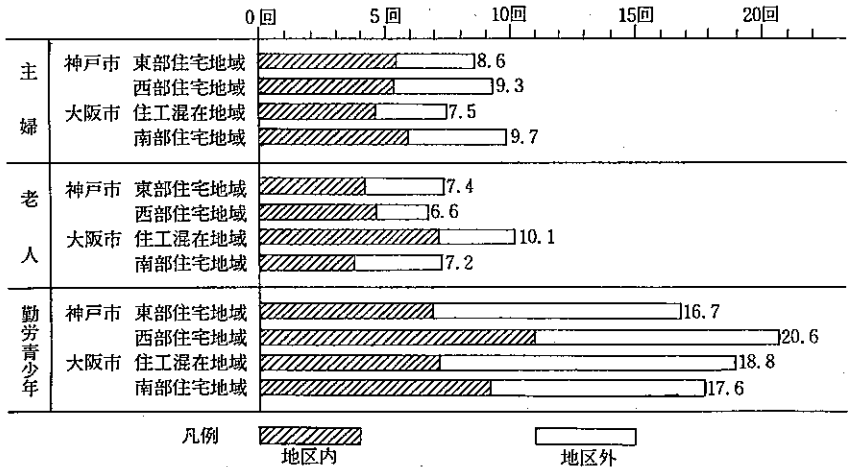
まず都市生活のなかで住区といった広がりかどのような位置づけをもち、ど

のようなコミュニティ生活が展開されるかを追跡した場合について述べよう。

(1) 小学生程度までの子供のコミュニティがいかなる意味においてもこれらの中で展開されることはいうまでもない。

(2) これに対して、他の構成員がコミュニティ形成の出発点である人と人がつながる社会生活をどのように展開しているかを都市全搬のなかで把えながら探ってみた結果は、主婦の生活全体のうち、主要な部分が居住地コミュニティで展開されている。また、つきあい全量のうち、コミュニティでの人間関係は大きな比重を占め、生活の重要部分を占めている（図一）。その展開の場は、施設空間の状態、住区空間の構成によって大いに変化する。たとえば、住宅と商店と小中学校しかないところでは、住宅や小住宅集会所が接触の場になるの

図一 利用主体別に、各地域別にみた社会施設の1人当り、1ヶ月当り平均利用回数



注1. ここでいう社会施設は、本稿表一3のような施設種類の利用量をいう。ただし娯楽施設がこれに加わる。

注2. 図中数値は社会施設1人1ヶ月当り利用合計量を示す。

注3. ここでは、施設の利用回数だけの調査であるが、「神戸市のコミュニティに関する総合実態調査研究：生活行動篇」では、コミュニティにおける生活時間構造及びつき合い関係について結果が出ている。すなわち、住区内の社会施設以外の住宅等々での社会生活量の多さがわかってる。

である。このようなところでは、コミュニティの発展はある段階で停滞することになる。行事や催しがマンネリ化したり、コミュニティ志向はいつまでも開発者あるいは公共依存であったり、小学校の開放上の問題や集会所の利用管理のトラブル、一部の層へのコミュニティ情報の不足といった社会問題が絶えまなくつづくのである。

(3) 従来コミュニティ・プランニングでは軽くみられ、重視されなかった勤労青少年や高校生などの学生層においても生活全体の中で、余暇の展開において実際に相当の位置を占めて行われ、かつコミュニティを住区空間などのまとまりや構成に規制されて意識しており、生活の中で相応の位置づけや評価や要求充足の意識をもっている。老人層は生活の大部分を居住地コミュニティに依存し、社会生活を要望し、社会参加がつけられるにもかかわらず、人間関係は閉鎖的になりがちである。老人層に適合したコミュニティにおける社会計画は、老人クラブ程度で、これに対して老人いこいの家を設ける程度の段階が現実といっても過言でない。現在、医療福祉や経済福祉といった個人への社会福祉があるとしても無理なだろう。

(4) コミュニティ全体の要求をみると、コミュニティ間に差異がみられる。地域特性による多様な要求とみられる。しかし、それは居住者の構成状況、つまり人口構成によるところが大である。

以上のようにみえると、コミュニティ計画における社会ないしは人的資源の場である住区空間、とくに公共施設のあり方には、大きな課題が残されていることがわかる。

さらにコミュニティの実体構造、空間構成、コミュニティの組織、その機能リーダー規範を知るために行った集団組織調査からながめてみよう。調査はフィジカルに大きく識別できる小学校区における集団組織の種類と量、それらの成立と時間的・形成過程、それらの間の相互関係、活動種類と量を5つの地区—住居地域、中大規模住宅地、小規模住宅地、新開発住宅地、住工混在地、住商工混在地—について調べ、コミュニティの構造実体を比較検討して説明しようとしたものである(表-1)。

表一 住区（小学校区）に存在する集団組織の種類と量

地区		新市街地 住宅団地 地区 (T校区)	既成市街地 中・大規模 住宅地区 (M ₁ 校区)	既成市街地 小規模住宅 地区 (M ₂ 校区)	既成市街地 住工混在 地区 (M ₃ 校区)	既成市街地 住商混在 地区 (H校区)	
世帯及び人口		1,903戸 7,070人	6,053 20,527	3,745 11,685	2,962 10,753	5,765 18,334	
フォーマルな 集団組織	自治会、財産区など	15	9	4	18(4)	36	
	防犯、消防団など	1	7	4	4	7	
	婦人会、P・T・Aなど	9	6	7	7	12	
	老人クラブ、子供会など	5	10	5	5	9	
	遺族会、福祉団体など	—	1	2	2	6	
	市場、商店街など	1	5	6	6	17	
小計		31	38	28	42(28)	87	
インフォーマルな 集団組織	教室関係	実益関係	10	9	8	8	6
		(実益+趣味)関係	8	23	5	5	9
		趣味・教養関係	1	2	5	5	13
	教室関係以外	スポーツサークルなど	11	—	8	8	5
		文化サークルなど	1	2	1	1	2
		その他	1	5	1	1	1
	小計		32	41	28	28	36
合計		63	79	56	70	123	

上表中の単位が入れてない数値は団体数を示す。

- (1) 小学校区をとりあげたとき、informal, semiformal, formal にわたる各種集団組織が存在し、それらは個々ばらばらに成立しているのではなく、それらは行事協力、財政関係、各種連絡、人的つながり、役員やリーダー兼任や相互関係において、立体的な社会構造となって機能しつづけている。
- (2) それらは時間の経過、施設や居住地空間の変遷にもなって「居住地コミュニティという場における立体構造」が形成され、発展するのである。

(3) この社会的立体構造は、居住者の構成状況や、施設の多少、時間経過によってコミュニティ活動の量や種類の様相に変化がみられるけれども、運営、文化、生活、学習、スポーツ、お祭りなどの行事、バザー奉仕活動などを多岐多量に展開するのである。継続的組織化していない友だちや、仲間の社会生活や個人的生活を加えるとさらに多岐多量にわたっていくことになる。そして、社会施設が整備されていくほど、地域生活で一通り想定される活動が行なわれるのである。逆に、居住地住区単位や、その周辺住区のいづれにも社会施設がない時は、居住地としての組織構造と活動は平板的になるのである。そしてコミュニティ活動の場としては、現保有施設のうちでは学校施設の二重利用の実績が大きい。

表一2 各地区における各種集団組織の1ヶ月当りの延活動量

	団体数		1ヶ月当り活動量		
	フォー マルな 団体	インフォ ーマルな 団体	フォー マル 団体 活動 量	インフォ ーマル 団体 活動 量	合計活動 量
新市街地 住宅団地地区 (T校区)	31	32	2454.8人/月 70.78回/月 34.7人/回	3573.8人/月 138.42回/月 25.7人/回	6028.6人/月 209.2回/月 28.8人/回
既成市街地 中大規模 住宅地区 (M ₁ 校区)	38	41	2853.7 87.73 32.5	1903.2 169.0 11.3	4756.7 256.73 18.5
既成市街地 小規模住宅地区 (M ₂ 校区)	28	28	3945.0 93.61 42.1	1955.3 154.06 12.7	5900.3 247.67 23.6
既成市街地 住工混在地区 (M ₃ 校区)	47	11	3417.9 129.04 26.5	460.6 25.07 18.6	3884.5 154.11 25.2
既成市街地 住商混在地区 (H校区)	83	36	3439.0 148 23.2	3620.0 203 17.8	7059.0 352 20.1

欄内数値は上段：1ヶ月当り活動延人数，中段：延活動回数，下段：1回当り平均出席人数を示す。

注 ここでは、集団組織の活動量を示しているが、神戸市のコミュニティに関する総合実態調査研究の調査結果、個人側からみた生活行動から今後を考えるとさらにふえよう。

(4) 時代などの上位ないしは、広域的条件によっても規定されるが、この社会的立体のまとまりやつながり方は、構造は、住区空間の形態—地形、河川、幹線街路、街路形式、施設型とその配置、住居群のまとまり方と建設過程によるまとまり方—によって分断され小さくまとまったり、逆に大きくひろがったりして規定される。例えば、校区内に住居群のまとまりにおいて、他とくらべて規模が大きく異って存在する住宅街区は、校区全体での行動においてよく分断や孤立を起したりするといった現象がみられる。

(5) これらのコミュニティ構造は、固有のまとまりや、活動を示すけれども、周辺やより広い「このあたり」といった地域との社会関係や公共施設サービスの状況と関連づいている方が多岐多量にわたってのコミュニティ活動、すなわち、より高次発展した居住地コミュニティ活動に移行していくと見受けられるという点は注目せねばなるまい。この場合でも、自分のコミュニティ形成の存在なしには周辺との連携へと広がらないと見受けられる点はさらに留意しなければなるまい。いわゆる開放的居住地コミュニティということができよう。

(6) 新開発計画住宅地の方が informal な集団組織の顕在化はみられず、居住者相互を知らない人が多いことなどがみられる。いわゆるコミュニティ活動の場の資源やネットワークに浅さや狭さがみられる。したがって集団規範はどちらかと云えば、潜在化して小グループ独立の傾向が強い。これは、義務教育施設、日常商店しか造られない社会施設の側面と社会的側面を考慮しての群デザインに欠如がみられるいわゆる戸数としてだけ建設された住宅建設面の2つの問題点をかかえている点からいって無理もなからう。住区全体計画の課題が大きいのである。

以上4項目と6項目のような結果をみてくると三つの計画上の基本課題に気づかれるであろう。

(1) 現代コミュニティは伝統的な性格を越えた段階にある。いづれにしても、場の社会としての現代コミュニティは存在しており、フィジカルデザインの問題としては、コミュニティ活動の形成の場の確保である。これは行政におけるこれまでの縦系列による大同小異の小集会室的施設の量的整備では到底ニード

に対応しきれないであろう。幅広い要求とその動向を受け止める施設の体系的な整備が必要であり、新しいコミュニティセンターの設置はスタッフの量・予算といった面からも効果が大きかろう。

(2) 時間の経過によって形成され、変化するコミュニティを容れるコミュニティ・プランニングは重要である。その計画はいわゆるプロセスデザインでなければなるまい。

(3) コミュニティは、居住者自身が直接でてくる場であり、社会構造の展開の場である。これが時間の経過の中で継続的に表われる。居住者全体の構成が極端な片寄りを見せる時は、時間につれていつも大きく変化する多量の行政ニーズを示す。このことは、社会計画と行政の社会サービスからみてひとつの社会的損失となろう。

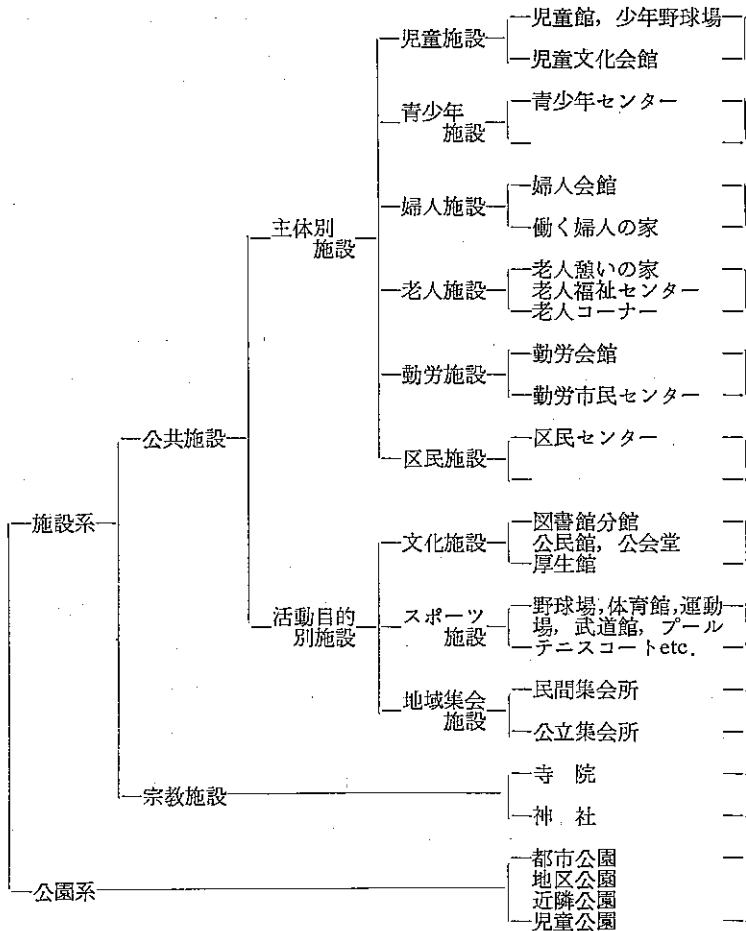
実際に、居住者のニーズが満たされないことになる。いわゆる少数者の福祉は人的にも、物的にも常に欠落しがちである。一方、片寄った多数者にとってもコミュニティ活動の幅や異なる世代の間にみられる相互援助が得にくくなる。結局コミュニティの主体性、自立性は弱くなる。コミュニティ・プランニングとしては小学校程度における人口構成の極端な片寄りを避けることである。そのためには、住区計画における住宅型の配分構成をコミュニティのライフサイクルから考えることが最も基本である。その上で居住地コミュニティの集団組織のまとまりのバランスや、それらの間のつながりによる広がりや開放性を住居群のまとめ方において配慮していかなばなるまい。既成市街地では、特に再開発や小規模団地建設において今後の居住者構成を見通した住区における住宅型の供給方式及び住宅建設のコントロールが課題となろう。新開発計画住宅地では居住者構成を予測した住宅型配分原理の確立はもとより住区形態がコミュニティ形成における集団構造からみて、妥当性をもつようにすることであろう。さらには、居住者をどのように定着していくかを考慮した、住宅建設プログラムを確立することである。また住宅配置や住棟形態の新たな手法の開発が必要であろう。

3 社会施設の保存量と現実の計画課題

コミュニティ活動の資源としての社会施設の計画課題の現実を吟味してみよう。

表-3 は神戸市にある施設ないしは、計画整備の施設種類である。なおここで施設は市段階の広域ないしは都市レベル施設は除いてある。大きくは利用主

表-3 神戸市における社会施設設置種類



体別施設と利用活動目的別施設に分れるが多様多岐に分れている。そしてこれらの各施設の規模は、区段階以上の計画段階施設以外は、いずれも小規模施設である。特に、集会所と老人いこいの家は小規模である。これらが、神戸市という都市にどのように分布しているか、すなわち、居住地コミュニティとどのように対応しているかを点検してみよう。そのためにここではコミュニティ単位として小学校区の施設保有状態をみる方法をとっている。

さて、住区人口規模は、6,000人未満 39住区、6,000～10,000人 39住区、11,000～16,000人 29住区、16,000人以上 23住区である。

表一四 住区における施設種類とその個所数

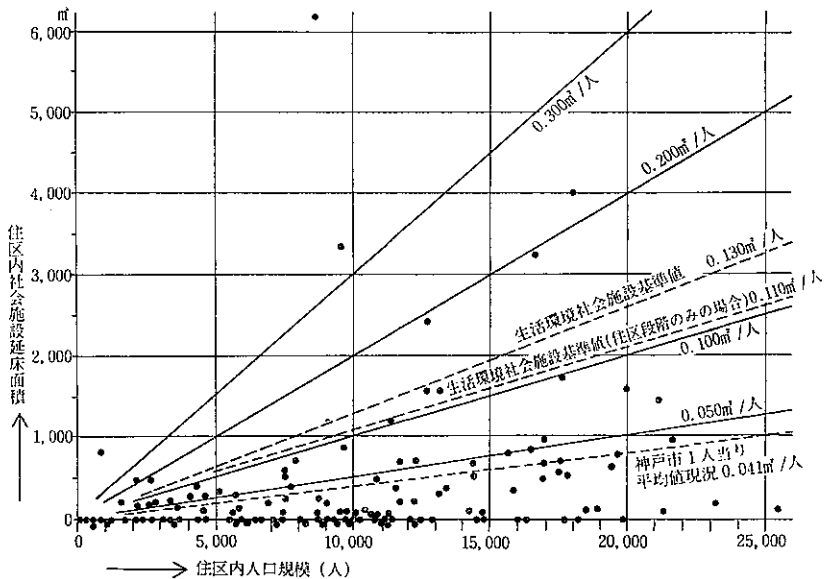
公共社会施設	集会所 〔集会所 無〕	〔集会所 1〕	〔集会所 2～3〕	〔集会所 4〕	合 計
a〔施設無〕	9 住区	13 住区	13 住区	11 住区	46
b〔活目1〕 または 〔主体1〕	3	8	11	14	36
c〔活目1+主体1〕 または 〔活目2〕 または 〔主体2〕	3	2	9	11	25
d〔(活目+主体)3〕	3	6	5	9	23
合 計	18	29	38	45	130

- 表中、数値は住区数を示す。
- 活目：活動目的施設（図書館分館など）
主体：利用主体施設（児童館、老人いこいの家、婦人コーナーなど）
- 公共社会施設の略号は、以下を示す。
〔施設無〕：住区に、施設が設置されていない。
〔活目1〕 } : 住区に、活動目的施設が1ヶ所あるか、
または } あるいは利用主体別施設が1ヶ所のいずれか。
〔主体1〕 }
〔活目2〕 } : 住区に、活動目的施設が2ヶ所あるか、
または } あるいは利用主体別施設が2ヶ所あるか、
〔主体2〕 } : あるいは、活動目的施設1ヶ所と利用主体施設1ヶ所が
または } あるか、以上3つの場合のいずれかひとつ。
〔活目1+主体1〕 }
〔(活目+主体)3〕：活動目的施設と利用主体施設の合計個所数が3ヶ所以上ある。
- 集会所については、〔 〕内数値が、1住区における集会所数を示す。
- 住区は、小学校区と一致する。

これらの住区の施設保有量段階を、縦軸に公共社会施設をとり、集会所を横軸にとって、各段階の住区数を示したのが表—4である。個々の施設規模が未だ小規模であるから、集会所が2ヶ所以上、公共社会施設が2ヶ所以上の保有する住区が水準的に一応の段階に達しているとみれば、その住区数は14/130～34/130ということになる。

一方、各住区がもっている施設の延床面積を住区人口1人当たりの保有量で見ると公共社会施設系のみでは、 $0.042\text{ m}^2/\text{人}$ 、集会所を含んだ総計では神戸市住区平均 $0.090\text{ m}^2/\text{人}$ である。これに対して神戸市の場合シビルミニマムでは、集会所を含む総計では $0.200\text{ m}^2/\text{人}$ 、公共社会施設系のみでは、 $0.130\text{ m}^2/\text{人}$ が目ざされている。ここでシビルミニマム以上の水準をもつ住区数は、 $0.130\text{ m}^2/\text{人}$ 以上では9住区、 $0.200\text{ m}^2/\text{人}$ 以上では28住区である。

図—2 住区別 社会施設水準（社会施設 1人当たり延床面積）



注1：上記図中・印の1点は、各住区における人口規模及び、「表—3」に示した利用主体別施設と活動目的別施設〔但し集会所は実態においても、基準値(点線)においても除いている〕の合計延床面積値を示している。したがって施設水準は、住区延床面積/住区人口である。

以上からわかるように住区における施設数、そして延床面積からみても、かなりの住区において社会生活ないしはコミュニティ活動の場を整備していく方向とならざるをえない。しかし、現在の個別施設の規模内容は公共社会施設系でも一部を除いて小規模であり、集会的である。とすれば社会施設の体系的な整備そして先に述べたコミュニティからの要求の幅と量を容れるためにコミュニティセンターとしての総合施設あるいは、複合施設の方向を探ることが計画設計の指針であり課題となる。

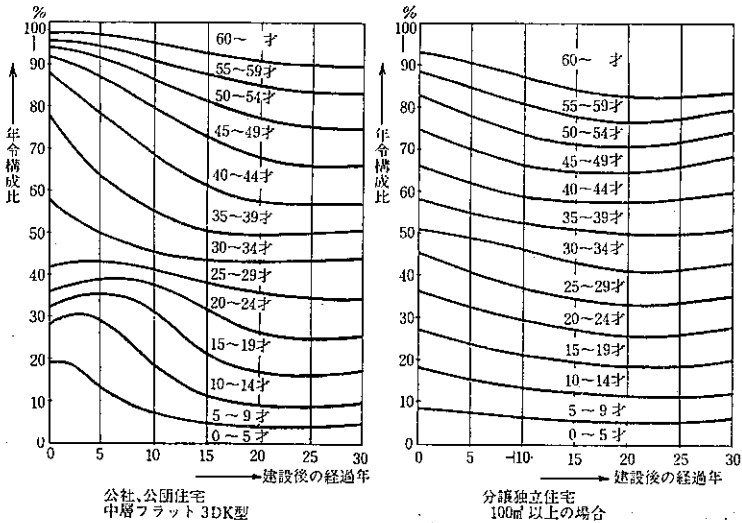
当然、ここでは職員の職能の再検討、そしてワーカーやスペシャリストの組織についての再編が大きな課題となろう。また、施設管理方式の検討、さらには住民の管理運営参加については新たな課題となろう。いうまでもなく；このような新たな課題のもとでは学校開放、学校公園の再検討が課題となろうし、今後建設される学校計画そのものも新たな段階に入ることになる。

4 コミュニティの基礎としての住宅型構成

コミュニティの実態の検討において今ひとつの課題となっていた住宅構成について、どのような方向が課題になるのであろうか。新開発計画住宅地の人口の年齢構成や家族型の構成に大きな偏りが見られることはよく知られるところである。いわゆる乳幼児をもつ若夫婦による初期人口、そして数年後の就学児の急膨張である。保育所ニードの爆発や、教育施設の先を見通せない無原則膨張等々が惹起されることになる。

これらは、住宅形式（平面形式、住棟形式）、借家持家の差異、住宅入居制度、住宅管理に起因するものである。たとえば、千里ニュータウン内の中層フラットの3DK型と独立住宅（敷地面積 260㎡程度、延床面積 100㎡以上）との間にみられる年齢構成の経年変化を上げてみよう（図-3参照）。前者では年齢構成に大きな偏りがみられ、かつ急激な変化を示しており、後者はバランスが良くかつなだらかな変化を示している。これらからわかるように建設供給する住宅型の構成によって、コミュニティの構成層の状態は大きく変化する。ここで住宅型構成が現下の賃貸中層フラットの幅の狭い2DK、3DKで一律

図一三 住宅型構成の差異による居住者構成の差異
 (千里ニュータウンの2つの住宅型の例)



の方向で行なわれるなら、似通った家族型で居住地コミュニティは構成されようがコミュニティ空間の整備につながる各種のニーズの充足は10数年にわたって不安定な状態がつづくのである。これに対して、持家で住宅規模にゆとりのある接地型住宅では年令構成の片寄りは少なく、かつ変化もなだらかであるが、このような住宅型のみによる計画は既成市街地の再開発はもとより、計画市街地でも、住区空間の計画上も、経営上も、需要層の上からも実際的ではない。また、現代都市のモビリティからいって、すべて持家に片寄せさせることは家族型にあった住宅への住み替えにとって問題である。

むしろ、住区段階での住宅経営、住宅形式の複合化を図ることが課題である。そして賃貸住宅における小規模から大規模までの住戸を人口構成上の妥当性をもつ範囲で提供することである。このことは普通世帯から3世代世帯向住宅、独身者住宅、老人向住宅、身体障害者住宅、その他の福祉住宅を複合化させていくことにもつながる。結局のところ複合計画の判断基準は年令構成、家族型のバランスと無理のない変化ということが本質となる。このような住宅複合計画

は、コミュニティ空間に緑地や集会所等々に多様性をもたらせるだけでなく、コミュニティの人材の多様性、ボランティアの確保、結果としてコミュニティ・ケアというこれからのコミュニティ形成に大きな力をもたらすことになる。

既成市街地では、再開発や修復計画などにおいて、将来の住宅ストック、住区段階ごとの人口構成と住宅ストックについて計画的評価を行い、将来の住宅ストックを見通しながら順次整備していくことが適切であろう。また新開発計画市街地では、とりあえず住宅形式の複合計画をできるだけ達成していくことと住宅建設プログラムによる時差建設との併用によって住区を一体とするコミュニティ空間計画を行い、コミュニティ形成を図ることである。現下の資金採算と住宅供給管理制度のみを固定条件として住宅戸数のみを建設することは大きな再検討課題である。当然住宅管理人や監督担当者のコミュニティ計画における役割は順次変化していこうし、移動者の受入れ等々における社会サービスの分担などが生じてこよう。

ま と め

コミュニティ開発において新計画市街地では物的側面や経済的側面は現実にもいつも先行して行く。既成市街地では社会問題が物的側面よりも先行して行く。コミュニティデザインはこれらに社会的側面、管理的側面と物的側面を一体化させていくことである。コミュニティ形成が図られる、ないしは現代コミュニティ活動の基盤となる住区空間がつくられることが望まれる。このような観点が欠落した物的計画は必ず後に社会問題を起しつづけるのである。住区空間がコミュニティや社会計画そのものをつくるのではないが、コミュニティ形成を居住者が図ろうとする時、社会計画を展開しそれを可能にし助長する基礎になるのである。このとき、社会側面にとって、公共空間と住宅計画がもっとも基本になると考えざるをえなかった。コミュニティデザインのソフト面—スタッフや制度や管理等—にも多くの基本課題があるが他稿にゆずりたい。又、物的側面についても基本課題につづく多くの要素—歩行者道、景観計画の効用、各種のサービス活動のスペースの設計上の問題等—があることはいうまでもない。

都市計画行政の課題と展望

宮 崎 辰 雄

(神戸市長)

1 戦災復興計画からの出発

「都市は生き物である」といわれるが、敗戦直後の瓦礫と廃墟に化した市街地を脳裏に焼きつけている者にとって、今日再生した都市の姿は、その生命力の強靱さを改めて認識させてくれる。戦災によって、神戸市は市街地の6割が壊滅し、焼失家屋は12万8千戸を数えた。人口も戦前最高の100万人から38万へと3分の1に激減し、正に都市生命を断たれたに等しい状況であった。

昭和20年11月、神戸市は復興本部を設置し再建に取組んだが、それは文字どおりゼロからの再出発であった。当時、筆者は計画局調査課長として、復興計画策定の第1線にあり、復興事業の労苦をつぶさに体験してきた。その実感からいえば、今日の都市計画行政の課題はすでに復興事業の中にその根源を見ることができる。本格的な復興事業は昭和21年3月決定の「神戸市復興基本計画要綱」に従って開始された。要綱はその前文で「復興計画に当りては将来の発展に即応し、かつ本市の有する自然のおよび地理的優位性を最高度に発揮し、特色ある都市聚落を建設すると共に、既往に存したる都市的弊害を除去し、都市の能率、保健、防災および美観を一段と発揚せしむることを目途として決定せらるべく、さらにこれが計画の施行を強力かつ迅速ならしむるよう措置すべきものとす」と述べているように、都市空間計画としての性格を強くもっている。この基本計画に引続いて、「教育文化復興計画要綱」「緑地設定計画要綱」「交通通信電気ガス計画要綱」「地域地区設定要綱」「産業金融復興計画要綱」「貿易海運復興計画要綱」「港湾計画要綱」が相次いで決定され、全体としてマスタープランの役割をはたすことが期待された。この計画には、山陽・神有（神戸）・阪神・阪急各電鉄を結ぶ神戸高速鉄道をはじめ河川沿緑地、高速度

道路など斬新な構想がもりこまれている。また、計画の実施にあたっては市民の意見を反映させるため、各地区住民代表に対する説明会を開催するほか、市公報復興計画特集号の発行、復興展覧会の開催、復興相談所の開設など当時としては随分キメ細かな施策がとられた。このように総合的に取組んだ戦災復興計画は他にその類をみないが、復興にかける全市的な意気込を示すものといつてよいだろう。

復興計画は神戸のマスタープランとしての役割を担うものであったが、この計画を実現するための手法や財源などの諸条件に大きな制約があった。復興事業は、「被災市街地を土地区画整理事業によって街区を整え、公園や幹線道路等の公共施設を整備する事業」と性格づけられているように、事業手法としては土地区画整理事業が主体であった。その根拠法は、震災（大正12年関東大震災）復興のために設定された「特別都市計画法」であり、昭和7年に廃止されたものを復活適用したのである。しかし、遅れていた道路・公園などの公共施設をこの際一挙に生み出すことを企図した計画であり、しかも計画区域は市街地面積の7割に達する2,148haと非常に広範囲なものであったため、補償財源が不足し事業の進捗は思うにまかせなくなった。加えて、戦後インフレは資材費・工事費の急騰をもたらすとともに、交付公債による財源調達を不可能にするなど財政面からの事業圧迫に拍車をかけることになった。

さらに、農村へ疎開していた人びとの都市への復帰が急激にすすんだ結果、都市計画事業の計画決定区域内における建築制限の規定は有名無実化し、焼跡への不法建築があとをたたく、事業実施をさらに困難にした。このような状況に加えて、昭和24年国政全般にわたって経済9原則（いわゆるドッジ・ライン）に基づく緊縮財政が実施に移されるに及んで、戦災復興都市計画についても全面的な縮小措置がとられることになった。その際、大都市については、人口集中等によって事業の実施が困難になっているという理由から、地方都市を優先させる方針がとられた。この計画の縮小によって、大都市は十分な都市基盤整備がなされないまま、昭和30年代後半からの本格的な都市化を迎えることを余儀なくされ、都市計画行政は大きな試練にさらされることになった。

2 新開発への対応

昭和30年代の厳しい都市化圧力は、市街地縁辺部での無秩序な宅地造成を激化させた。スプロールと名付けられる民間宅地造成は、木造賃貸アパートを先駆けとした小画地宅地分譲・建売り住宅が主力であった。関連公共投資を一切負担せず、都市中間層が背伸びをすればかろうじて購入できる価格をつけた開発分譲方式は、“マイ・ホーム”熱をかきたてていった。その中で「多種多様な需要に対し、所得に見合った価格、適当な規模、便利な位置及び良好な環境を持った宅地の供給が適切に行なわれていない」（「宅地総合対策」建設省、昭和35年）という需給の不均衡から、地価の高騰・宅地難は過熱していった。圧倒的な住宅不足と低い所得水準の中で、「所得に見合った価格」が住宅供給の態様を規定し、規模・立地・環境といった質についての欲求は二次的なものとして顕在化する余裕がなく、加えて地価の高騰からくる土地取得・持家マインドが、建売り方式を下支えしていた。

宅地開発の主導権が民間にあって、自治体は事後に生ずる公共・公益施設の整備に追われる，“計画不在の後追い投資”をここでも余儀なくされてしまった。公的新開発はこの悪循環を断ち切る役割を担って出発したが、わが国にはイギリスの「ニュータウン・アクト」に相当する総合的な新都市開発の法制度がなく、公的新開発も単なる宅地造成に止まる傾向が強かった。そのため新開発にとまなう学校・水道・交通などの公共公益施設整備は地元自治体にツケが回わされた。その負担は、計画戸数9,000戸の団地の場合で1戸あたり230万円を超えており、自治体財政は20年間の長きに亘ってマイナスをこうむるほどのものであった。

神戸市ではこの苦境を打開するために2つの政策をとった。その1つは自ら「公共デベロッパー」として新開発事業に取り組むことであり、2つは「開発指導要綱」による開発行為の秩序化をめざすことであった。

神戸の都市開発は、海面の埋立と住宅用地の開発を有機的に結合させ、海上に港湾を中心とする新しい経済機能を生み出し、内陸に自然の豊かな新しい生

活空間を創造する、一石二鳥の神戸方式として知られている。しかし、この大規模な都市開発事業は単に卓抜なアイデアを実現に移すという意義に止まるものではない。むしろ「公共デベロッパー」の実績を高めることによって、以下の役割をはたすことを期待した。

第1は、都市整備計画上の拠点開発を自らが実施することによって、多種多様な事業主体が行う開発行為を全体として秩序ある都市づくりへと結びつける役割である。現に須磨ニュータウンでは、住宅公団・住宅生協・区画整理組合による開発行為を神戸市の開発と結合し、交通・道路・施設計画を一体的に進めている。

第2は、開発利益を都市経営のトータル勘定に吸収する役割である。これまで、新開発は大きな開発利益を生むものとして、数多くの民間デベロッパーを輩出させてきた。しかしその開発利益の源泉は、地元自治体による後年度での公共投資を先取りしているものであって、真の意味での開発利益ではなかった。この点に着目して「開発指導要綱」を設定したが、より完璧には「公共デベロッパー」方式による開発利益の自己還元であろう。神戸市では、昭和45年以降、利益処分による繰入だけで総額68億円を一般会計に還元している。

第3は、新開発に新しい都市づくりの実験的課題をもちこみ、先導的試行をつうじて都市計画手法の改善・向上に貢献するという役割である。新開発には、本来、新しい都市像を創造し、その成果を既成市街地の再開発に応用していく役割を担っているといえるだろう。たとえば、須磨ニュータウンの1つである高倉台団地では、市民的近隣社会の創造をテーマに「学校公園」計画を導入している。この計画は小学校を地域社会の中心に位置づけ、近隣公園・近隣センターなどの共同施設とともに団地の中央に配置し、住宅群とを歩行者専用道で結び、一体的なコミュニティセンターを形成しようとするものである。小学校は学校開放を前提として、開放施設である体育館・プール・図書室・校庭などと教室・管理棟などの非開放施設を構造的に分離している。学校公園施設は地域住民の自主的な管理運営に委ねている。この成果は、既成市街地における学校開放との経験交流をつうじて、新しい近隣社会の形成に貴重な方向づけ

を与えてくれるだろう。こういった試みを採算ベースに制約された民間デベロッパーに期待することはむずかしく、公共デベロッパーによってはじめて可能になるといえる。

第4は、新開発に自ら取組むことによって、新開発に必要な技術・経営上の経験を蓄積し、行政本来の分野である指導・規制に実効性を与えるという役割である。この点については、スプロールの宅地開発の秩序化をめざした「開発指導要綱」の実効性を担保する上で大きな力を発揮した。

神戸市では、昭和45年に「開発基準」「開発技術基準」「開発事業に伴う公共施設等の整備に関する要綱」からなる「開発指導要綱」を制定している。要綱は市域内で行われる開発事業が、計画的で秩序あるものとして行われるよう指導するための根拠であるが、「開発基準」は公共・公益施設について整備すべき水準を定めており、「公共施設等の整備要綱」は公共施設等の整備に関する負担基準を規定している。これは、施設水準と負担基準の2面を規制することによって、事業者負担だけを課した場合、利益水準を維持する目的から、施設水準が切下げられるのを防ぐためである。この要綱の担保力として、事業者が開発許可申請をしようとする場合に公共公益施設の管理者との事前協議を義務づけた「都市計画法」第32条の規定があげられるが、これは要綱自体に強制力を与えるものではない。むしろ実態的には自らの事業実績を背景にした説得力がその実効性を担保しているといえるだろう。

3 都市再開発の課題

都市は市民生活の容器としての本質を有しており、生活様式などの社会的諸条件に規定された存在である。したがって、社会構造の変化とともに都市機能の改造・修復は避けられない。都市化の速度がゆるやかであれば、都市は自然成長にも似た自己更新で対応していくことができるだろう。しかし、急激な都市化に際しては外科手術にも似た再開発が必要とされる。

都市再開発が必要となる要因としては、①基幹的公共施設整備 ②都心機能整備 ③居住環境整備に大別できる(表-1)。今日までの都市再開発は、外

表一 都市再開発の要因

要 因	対 象	範 囲
基幹施設整備	道路・交通・下水(ゴミ)処理場	ネットワーク
都心機能整備	都心・副都心・駅前広場・商店街	エ リ ア
居住環境整備	住宅・公園・コミュニティ施設	ブ ロ ッ ク

科的手法による基幹施設・都心機能の整備に追われてきた。市街地中心部に対して加えられる通勤や業務活動の圧力が、都心部における混雑現象を激化させ、放置できない状況をつくり出したためである。同時に、「公益」を「広範囲の利益」と考える傾向が根強くあり、制度的にも都市計画の対象を広域的需要に特定するうらみがあったといえるだろう。こういった背景の下に現行再開発制度には次のような問題点が生み出されてきた。

第1は、わが国最初の再開発法制である「市街地改造法」が幹線道路や広場の整備に関連して行う改造事業として位置づけられたことが端的に示しているように、これまでの再開発が基幹的公共施設の整備に傾斜しすぎたことである。

第2は、再開発事業の実施地区が、地価の高い商業地とか劣悪な住宅地などに事実上限定されていたことである。

第3は、再開発手法がスクラップ・アンド・ビルド型の外科的手法が中心であって、「いいものを守る」「修復して再生する」といったマイルドな手法が行われなかったことである。

これらの問題点が都市計画事業に対する市民のアレルギーを昂じさせ、不信を募らせてきたことは否定できない。今後の再開発は、市民生活を最優先として居住環境の整備に重点を移していく必要がある。再開発要因からみれば、広域的要請から狭域的要請への転換といえるが、居住環境の改善は地域の自然発生的な努力に委ねておいたのでは実現されないであろう。都市全体の機能分担からする地域の位置づけを明らかにし、あるべき地域の姿を都市生活の原点に立ち返って考えることが求められている。それは、高密度利用や機能集中といった効率性原理に対する反省に立って、物的施設の再開発のみならず、市民生

活自体の再開発をも視野に含むことになるだろう。

このことは、今後の再開発に次のような課題を投げかけている。その1つは、再開発の主眼を現在なお低水準にある住宅・公園・生活道路・コミュニティ施設などの整備におくためには、現行の資金および補助制度の改革が不可欠になることである。かつまた、生活環境施設が不足している地区、住宅の建替が必要な地区、混合的土地利用から環境が悪化している地区など居住環境整備の方向は地区によってさまざまであり、きめ細かい対応を行うためには、事業化の基準を是正するとともに各種施策の総合化を進める必要が大きくなっていく。

その2つは、居住環境整備の事業手法として、単純なスクラップ・アンド・ビルド方式ではなく、建物については修復の手法をとり入れたり、土地についてはいわゆる「ころがし方式」によって土地利用の秩序化をはかるなど、手法の複合化・併行的運用を強め、柔軟に対応していく必要がある。

4 都市計画統制の方向

都市計画制度は、土地利用計画を軸とする都市計画統制と都市計画事業の2本柱から成り立っている。都市計画法制の近代化は、用途地域制が採用された時点から始まったといわれるように、近代都市計画制度に占める都市計画統制の比重は大きい。しかし、わが国の都市計画行政は“臨時土木”といわれるように都市計画事業への傾斜が強かった。一方、計画統制は“塗紙計画”と揶揄されるように、実効性に乏しかった。それは、民間建築活動が極度に環境を悪化させる場合のみ、用途地域制に照らして取締りが行われるという極めて消極的な運用に終始したためである。

都市計画統制には大きくみて2つの流れがある。1つはアメリカ型であり、地域地区制を中心にゆるやかな規制をめざすものである。いま1つはヨーロッパ大陸型であって、地区・街区計画制度に基づいて計画どおりに土地利用を制限していこうとする積極的規制を内容とするものである。

わが国の制度はアメリカ型に属し、財産権を尊重する立場から消極的規制を

原則としてきたといえるだろう。都市変動がマイルドな状況にあるとき、土地利用が純化されかつ集住密度が低いといった良好な土地利用が行われている地区を保全する目的には、かなりうまく適合すると考えられる。

しかし、都市構造が急激に変動している場合、消極的規制では土地利用の秩序化は実現できない。この点、宅地審議会第6次答申（昭和42年）は次のように述べている。「（単発的開発によるスプロール現象は）いわゆる“ブランク・エリア”における開発行為に対する有効な規制等市街化を計画的に誘導する法的手法に欠けていることが直接の原因である。……土地利用計画は、したがって単なるマスタープランであってはならず、現実の都市地域における都市空間の整備を図るための法的規制力をもった計画でなければならない。」

土地利用計画は、都市の将来の生活空間構成を規定し、道路・鉄道などの交通施設、上・下水道などの供給処理施設、その他公共公益施設の整備計画の基準となるものであり、都市計画の本質的部分を構成するものといえる。土地利用計画の実効性を高める上で、都市計画制限の強化が必要であるが、その課題として次のことが考えられる。

第1は、市街化区域・市街化調整区域のいわゆる1線引きの問題である。宅地審議会第6次答申は、都市地域を既成市街地・市街化地域・市街化調整地域・保存地域の4地域に区分し、地域ごとに土地利用の規制・誘導・都市施設の整備を行い、地域間の公平を前提にした税制措置を提言した。たとえば、既成市街地における農地の宅地並み課税や未利用地税、保存地域における開発抑止と土地の買取請求などであり、規制と誘導の一体的な施策化の方向である。しかし、都市計画法ではこれが2地域に縮小されたため、地域の性格があいまいになり、積極的な誘導策が実施しにくいものになった。そのため、組合施行土地区画整理事業によって宅地供給を行う場合、土地所有者は関連公共施設整備の負担と固定資産税の増加に耐えなければならないのに対し、事業区域と接する土地の所有者は何らの負担を受けることなく地価の上昇利益を保証されるという不公平が生じている。

第2は、既成市街地における地域制の問題である。現行の地域制について

は、建築規制の許容範囲が広く、その規制も建築物の用途・形態をつうじる間接規制にすぎないなどの問題点が指摘されている。特に既成市街地の土地所有が細分化されているわが国においては、財産権中心の土地利用・建築自由の原則に多くを委ねた場合、全体として地域の環境が向上する可能性は小さいといえるだろう。したがって、自治体が計画・調整主体となって、合理的かつ住民の要求に合致した土地利用を実現していく責任を負う必要性が強まってくると考えられる。その際、一定の街区における土地利用と建築物を一体的に整備し、改善された環境を保全していくための新しい能動的な制度が要請される。この点、西ドイツで土地利用計画と事業計画を結ぶものとして設定されている「建設詳細計画」制度への関心が高まっているが、その前提として地域居住環境の的確な分析が不可欠であり、神戸市が進めている「環境カルテ」による地域診断は将来への布石として大きな意味をもつと考えている（笹山幸俊「環境カルテの意義と役割」参照）。

5 都市計画行政の展望

戦後30年の変遷の中で、新しい国民的な価値観が定着をみつつあり、それに照らした社会制度全般の厳しい見直しが迫られている。都市計画もその例外ではありえない。現下の都市計画行政を覆っている、ある種の低迷感もこの観点からとらえる必要がある。したがって、今求められている問題は、技術上のあれこれの課題解決ではなく、「都市計画とは何か」といったより基本的な問いかけから再構築を試みなければ解答を出しえないものかも知れない。

神戸市は昭和51年10月に2001年を展望する「新・総合基本計画」を制定した。基本計画は、市民がよりよい環境のもとで安心して住み・働き・憩うことができる人間都市をめざす上で必要な都市空間整備の視点として、次の4つをあげている。それは、①生活の安全が保障されるまちづくり、②ヒューマン・スケール（人間的尺度）を大切にするまちづくり、③都市の機能と魅力をたかめるまちづくり、④地域特性を生かしたまちづくりの4つであり、「180万人を限度に神戸を計画する」「市域の7割を緑地として保全し利用していく」と

いうフレームの中で追究されることになる。

この視点はひとり行政のみがかかげるものではなく、市民共同のものへと高められなければならない。元来、都市計画の主体は本源的には市民に属するものであり、自治体は住民自治によって組織され、その信託に基づいて機能する存在だからである。この意味において、都市計画行政は空間利用における市民相互の矛盾を調整するものとしての役割を担っているといえる。したがって、今後の都市計画行政には次の諸要素が強く要請されるだろう。

第1は、自治体の有する現地性・総合性の機能を高度に発揮することである。計画とは与えられた条件の中での最適化を追究する技術といわれているが、都市計画における諸条件は複雑に入り組んでいるため、特に地域の正確な実態把握に努力する必要がある。「環境カルテ」に基づいて、①必要な施設をプラスする。②いやな施設をマイナスする ③既存のストックを利用しつつ④プラスのものを守るといった観点から、施策・手法の総合的な応用が大切である。

第2は、利益・負担の公平化に努力することである。区画整理における公共減歩、処理施設における広域的利益と地域的不利益の対立、開発者負担制度における一定規模以下の開発への不適用など、都市計画における利益・負担の公平化をめぐる課題は多く、この解決なしには新たな前進は望めないといっても過言ではないだろう。しかし、その解決は高権による強制では与えられない。法が強制によってのみ担保されるという時代はすでに過去のものになっており、今やその実効を担保するのは行政の総合化によってもたらされる政策の合理性以外にないといえるからである。したがって、市民生活の立場からする施策の合理性を十分吟味した上で、施策を選択的に示すとかマイナス財の設置をプラス財の供給で補填するといった公平化の技術開発を急ぐ必要があるだろう。

第3は、都市発展・市民ニーズの変化に対する先見性を培うことである。これまでの都市計画は、激しい都市化に押し流されて、先見性に裏づけられた誘導・規制に欠けるうらみがあった。その結果、現実の集積が先行し、都市計画は現実追隨的もしくは後追的のものにならざるをえない傾向が強く見受けら

れた。都市集中に一つの転機が訪れようとしている現在、都市計画先導型の都市発展へと従前のパターンを逆転させる好機にあると考えられる。

かつてマンフォードは、「だれ1人として今日の都市の形態に満足できるものはいない。仕事のための機構としても、社会的媒体としても、あるいは芸術作品としても、都市は現代文明が呼び起こした高い希望を達成してはいないし、われわれの穏当な要求を充たしてすらいない」（『現代都市の展望』鹿島出版 122頁）と現代都市に失望を投げかけたが、その失望を新しい希望へと転換させていくことこそ、今日の都市計画に課せられた課題であり、その展望を切りひらいていくべき時期を迎えつつあるといえないだろうか。

潮 流

「ミニ開発」の問題点

大都市の既成市街地で、小規模建売住宅や小型マンションを先兵とする「ミニ開発」が活発化している。関西宅地経営協会の調査では、1,000㎡以下の団地は全体の27%、2,000㎡以下を加えると46%に達している（51・12・17付読売新聞）。この背景には、①国土利用計画法など開発規制立法の適用を受けない、②特別土地保有税・開発者負担等を免れるなど「ミニ開発」のもつ身軽さがある。

土地利用規制について、国土利用計画法では、市街化区域における2,000㎡以上の土地に関する権利の移転等については都道府県知事（指定都市の長）に届出の義務があり、知事は適正な土地利用・取引の観点から、売買契約の中止等の勧告を行うことができる（23・24条）。また都市計画法では、1,000㎡以上の開発行為を知事（指定都市の長）の許可に関わらしている（法29条・政令19条）。

負担については、地方税法に特別土地保有税が定められており、指定都市の区の区域にあっては2,000㎡以上の土地保有に課税される（585条・595条）。また、開発行為に伴う関連公共公益施設の整備に関し、いわゆる開発者負担要綱を定めている自治体が多いが、たとえば神戸市の場合には、500㎡以上の開発および純増30戸以上の住宅建設事業に対して要綱が適用される。

「ミニ開発」はこの網目をくぐりぬけるものであるが、そのため、①ミニ開発の地価が基準地価を上回るケースがあり、地価再燃の引き金になるおそれがある。②住環境の不備な住宅建設に陥入りやすい、などの問題を有している。反面、マイホーム需要者の値段が安く通勤に便利な所という欲求も強く、かつドーナツ化現象で大都市の既成市街地における都市施設に余裕が生じるなど、市街地での住宅立地をすすめる必要性もつよまっている。

「ミニ開発」の“安かろう悪かろう”的傾向を是正し、住宅の質と環境のシビルミニマムを守らせるための立法措置が望まれる。

住宅政策の課題

金野 勝 美

(神戸市住宅局長)

はじめに

本論に入る前に、神戸市の住宅事情の概要を述べておきたい。

まず、住宅数は昭和38年の「住宅統計調査」(以下「住調」という。)において始めて普通世帯数を上回り、以来、調査を重ねるごとにその差が開き、昭和48年には空家数は25,000戸に達している(表一)。

表一 住宅数と普通世帯数

年次 住宅数等	38年	43年	48年
住宅数(A) (内空家)	289,000 (9,600)	342,860 (15,620)	401,750 (24,990)
普通世帯数(B)	286,000	327,910	372,840
(A) - (B)	3,000	14,940	28,910

(資料：住宅統計調査)

住宅の所有関係別では、持家と借家がおおむね4：6の割合で推移し、大都市の特徴である借家居住者の多いことがうかがわれる。

借家では市営・県営・公団住宅等の公共借家が漸増する一方、設備共用の民営借家及び給与住宅の占める割合が減少する傾向にある(表二)。

住宅の規模は、わずかずつではあるが着実に大きくなっている。

ただ、所有関係別には

表二 所有関係別住宅ストックの推移

年次 所有関係	38年	43年	48年
総数	274,000 (100.0)	320,000 (100.0)	364,740 (100.0)
持家	114,000 (41.6)	126,210 (39.5)	152,500 (41.8)
公共借家	15,700 (5.8)	21,210 (6.6)	32,490 (8.9)
民営借家 (設備専用)	82,400 (30.1)	111,600 (34.9)	127,160 (34.9)
民営借家 (設備共用)	43,400 (15.9)	41,430 (12.9)	33,070 (9.1)
給与住宅	18,100 (6.6)	19,540 (6.1)	19,470 (5.3)

(資料：住宅統計調査)

相当の格差があり、持家に比べ借家はいずれの指標とも劣っている（表-3）。

表-3 所有関係別居住水準の推移

居住水準 所有関係	1住宅あたり 居室数		1住宅あたり 畳数		1住宅あたり 延べ面積 (㎡)		1室あたり 人員	
	43年	48年	43年	48年	43年	48年	43年	48年
総数	3.20	3.46	15.92	17.84	51.63	58.10	1.12	0.94
持家	4.48	4.81	23.02	25.59	81.06	88.89	0.94	0.78
公営	2.71	2.80	13.62	14.29	38.62	36.41	1.35	1.30
公団社		2.90		14.90		45.12		1.22
(民営借家) (設備専用)	2.54	2.60	11.92	12.44	34.61	36.50	1.30	1.13
(民営借家) (設備共用)	1.36	1.45	6.15	6.61	15.08	18.74	1.73	1.30
給与住宅	3.05	3.18	16.13	17.00	50.34	56.55	1.22	1.09

(資料；住宅統計調査)

住宅政策の対象である住宅難世帯は、狭小過密居住が全体の約90%を占めているが、この狭小過密居住は判定基準をどのように設定するかによって世帯数が増減するという特徴がある。

表-4 住宅難世帯数の推移

	住 宅 難 世 帯						
	狭小過密 居住	考朽住宅	要大修理住宅	非住宅	同居世帯数	計	住宅難世 帯率(%)
38年	90,530	790	2,190 (全体の30%)	1,500	10,300	105,310	36.8
43年	135,797	1,280	2,584 (全体の40%)	2,340	5,580	147,581	45.0
48年	103,303 (160,400)	570	2,992 (全体の40%)	2,880	5,220	114,965 (172,062)	30.8 (46.1)

(資料；住宅統計調査)

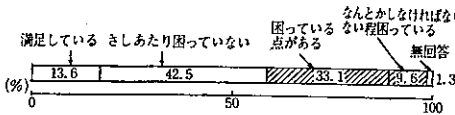
表-4では昭和38年は、国で定めた住宅難世帯の基準（2人～3人世帯9畳未満，4人以上世帯12畳未満），昭和43，48年は神戸市の生活環境基準（4人世帯15畳未満），昭和48年の（ ）内の数字は昭和60年を目標年次とする新しい居住水準（4人世帯19.5畳未満）によっている。

市民所得の上昇，住意識の高度化に対応して，居住水準を高めていくのは当然のことであるが，新基準に照らしてみると市内で160,400世帯（全体の44%）もが狭小過密居住の状況にある。

つぎに，住宅に関する市民の困窮意識について簡単に触れておきたい。

昭和48年に行った「住宅需要実態調査」によると，現在住んでいる住宅に「困

図一 住宅についての困窮意識



っている点がある」と答えた世帯

が33.1%、「何とかしなければなら

ない程困っている」と答えた世帯

が9.6%、合計すると42.7%にも

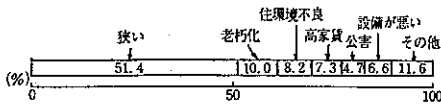
及んでいる。この困窮感の理由で

は「狭い」と回答した世帯が51%

もあり，規模の面で不満が強いこ

とを示している（図一，2）。

図二 困窮理由の割合



（資料；48年住宅需要実態調査）

1 量の確保から質の向上へ

神戸市ではこれまでも国の計画に呼応して第1期（昭和41年～45年度），第2期（昭和46～50年度）の住宅建設5か年計画を策定し，その実現に努めてきた。この結果，昭和41年度から昭和50年度までの10か年だけでも，市内で24万戸の住宅が新たに建設されている（表一5）。

経済成長に援けられたこともあり，建設活動はきわめて活発であったが，個々の住宅の内容（規模，設備，構造，居住環境等）は公営住宅，公団住宅等の公的施策住宅も含めて，十分とは言いがたい。このように供給量は膨大であるが，住宅事情の改善は必ずしも円滑には進んでいない。これにはいくつかの原因が考えられるが，一つは従来の住宅政策が住宅の質的水準よりも建設戸数＝量を重視するという，いわゆる戸数主義に重点をおいていたことによるものと思う。このことは観点をかえれば，住宅政策が長期的な展望をもっていなかった，あるいはもち得なかったということ，反省を要することであろう。

すでにみてきたように，今日では住宅の量は十分確保されており，これから

表一五 第1期、第2期住宅建設5か年計画達成状況

事業主体	住宅種別	第1期5か年計画			第2期5か年計画			
		計画(戸)	実績(戸)	達成率(%)	計画(戸)	実績(戸)	達成率(%)	
公的施策住宅	神戸市	公営	5,200	5,463	105	9,000	7,410	82
		改良	1,010	1,060	105	2,750	1,458	53
		特別	210	172	82	200	150	75
		厚年	1,250	1,146	92	1,500	910	61
		社	3,760	4,023	107	7,000	5,856	84
		計	11,430	11,864	104	20,450	15,784	77
	兵庫県	公営等	2,650	3,520	133	4,500	3,709	82
		公社	2,500	4,084	163	5,000	3,137	63
		計	5,150	7,604	148	9,500	6,846	72
		公庫	21,340	10,251	48	10,750	10,087	94
		公団	12,780	8,495	66	16,000	9,360	59
		その他	1,700	2,559	151	3,700	5,060	137
合計	52,400	40,773	78	60,400	47,137	78		
民間自力建設	78,600	90,369	115	90,600	61,504	68		
総計	131,000	131,142	100	151,000	108,641	72		

の課題は居住環境を含めて住宅の質をいかに高めていくかということである。

神戸市では国に先がけて、市民生活に必要不可欠な基礎的施設やサービスについての基準（シビル・ミニマム）を定め、目標達成に向けて行政努力を重ねているが、これの一環として住宅のシビル・ミニマムとも言うべき居住水準を設定し（昭和46年）、その実現に鋭意取り組んできた。この内容は「標準世帯（人員4人）について、1戸当り15畳の居室面積の実現をはかる。」というものである。

昭和51年度からスタートした第3期住宅建設5か年計画（以下「第3期5か年計画」という。）の策定に当たって、今後は質の向上に住宅政策の重点を移していくべきであるという考え方から、これまでの居住水準に種々検討を加えてきた。昭和50年8月には、建設大臣の諮問機関である住宅地審議会が、昭和60年を目標年次とする最低居住水準を答申した（表一六）。

これは現在の住宅事情からは、相当高い目標値であり、昭和60年までに完全実施できるか否か一抹の不安がある。しかし、住宅という財の特徴は、①長期間にわたって使用され、今日の市民ばかりでなく、将来の世代の住生活にも

表一六 昭和60年を目標とする最低居住水準

世帯人員	室構成	居室面積	住戸専用面積
1 人	1 K	7.5㎡ (4.5畳)	16㎡
2 人	1 DK	17.5 (10.5)	29
3 人	2 DK	25.0 (15.0)	39
4 人	3 DK	32.5 (19.5)	50
5 人	3 DK	37.5 (22.5)	56
6 人	4 DK	45.0 (27.0)	66
7 人	5 DK	52.5 (31.5)	76

十分対応しうるものでなければならぬし、②集合住宅などの場合、いったん建設されると後になって増改築するのは非常に難しい、ということから神戸市においても今後の居住水準の目標として採用することとした。

すでに触れたように、この新しい居住水準に達しない世帯が、現在、市内で16万余りを数えている。第3期5か年計画（昭和51～55年度）では、この狭小過密居住のうち約60%を解消するとして、125,000戸の住宅建設を計画している。

新しい居住水準は、目標値が高いだけにその実現には多くの困難が予想される。これらの課題を解決していくには、政府の抜本的な対策が特に望まれる。わが国では国と地方公共団体を通ずる行財政制度は、中央集権的な構造になっており、地方公共団体とくに市町村の行財政能力はきわめて限られている。とくに住宅政策については、市町村が独自の施策を行うにしても、その所要財源があまりにも大きく補助金、起債等の財政措置はほとんど期待できず、このため政府の政策の変更や新規施策の実施がないかぎり、地方公共団体だけではほとんど動けないのが実状である。

以上の前提に立って、住宅政策推進上の課題について、順次述べていきたい。

2 公的施策住宅の拡充

わが国では、住宅の総建設戸数のうち公的施策住宅の占める割合は40%前後で、残りは民間自力建設住宅に依存している。このように単に資金を融資するだけの住宅を含めてもなお、政策的に供給される住宅は全体の半分にも満たない（表一七）。

一方、民間自力建設住宅に対して、住宅政策という視点から誘導、規制をす

表一7 国の第2期・第3期住宅建設5か年計画

住宅の種類	第3期住宅建設5か年計画	第2期住宅建設5か年計画		
		計 画	実績見込	達成率
公営住宅	450千戸 (5.2%)	597.2千戸 (6.2%)	460千戸 (5.5%)	77.0 %
改良住宅	45 (0.5%)	80.8 (0.9%)	42 (0.5%)	52.0
公庫住宅	1,900 (22.1%)	1,370 (14.3%)	1,665 (20.2%)	121.5
公団住宅	310 (3.6%)	460 (4.8%)	287 (3.5%)	62.4
その他	620 (7.2%)	945 (9.9%)	670 (8.1%)	70.9
調整戸数	175 (2.1%)	385 (4.0%)	—	—
公的資金による住宅計	3,500 (40.7%)	3,838 (40.1%)	3,124 (37.8%)	81.4
民間自力建設住宅	5,100 (59.3%)	5,738 (59.9%)	5,136 (62.2%)	89.5
総 計	8,600 (100.0%)	9,576 (100.0%)	8,260 (100.0%)	86.3

るという考え方が弱く、有効な措置がほとんど講じられていない。このように民間自力建設住宅に対する政策がほとんどないばかりでなく、公的施策住宅の供給量の少ないことが、深刻な住宅問題の一つの大きな原因であろうと思う。

また、ごく最近までの地価の著しい上昇、オイル・ショックを契機とする建築費の高騰によって、今日では平均的な市民が自力で適正な住宅を確保することは非常に困難になっている。

国に対しては、従来から政策の転換を働きかけているが、国の第3期5か年計画では依然として公的施策住宅40%という方針を変えていない。

良質な住宅ストックを増加させるためには、公的資金を住宅部門に重点的に配分し、公的施策住宅の質・量を拡大していくことが課題である。

神戸市では第1期、第2期5か年計画までは、国の方針に合わせて、公的施策住宅を全体の40%としてきたが、さきに述べたような考え方に基づいて第3期5か年計画では50%まで引き上げている(表一8)。

このように公的施策住宅を積極的にふやしていく考えであるが、そのためにはいくつかの問題点をかかえている。

一つは同じ公的施策住宅の供給主体でありながら兵庫県の公営住宅が、最近都市政策 No.6

表一8 第3期神戸市住宅建設5か年計画

資金区分	事業主体	住宅種別	計画戸数
公的資金による住宅	神戸市	公営住宅	7,500 (6.0%)
		改良住宅	2,500 (2.0)
		厚生年金住宅	200 (0.2)
		住宅供給公社住宅	6,000 (4.8)
		神戸市計	16,200 (13.0)
	兵庫県	公営住宅	6,000 (4.8)
		住宅供給公社住宅	4,000 (3.2)
		兵庫県計	10,000 (8.0)
	住宅金融公庫	個人融資等	17,000 (13.6)
	日本住宅公団	公団住宅	14,000 (11.2)
		その他公的住宅	5,300 (4.2)
		公的資金による住宅計	62,500 (50.0)
		民間自力建設住宅	62,500 (50.0)
	総計	125,000(100.0)	

神戸市内ではほとんど建設されていないことである。

(第3期5か年計画では県営住宅6,000戸を予定しているが、これはむしろ神戸市の兵庫県に対する要望戸数である。)

神戸市内での供給量が急減したことは、それなりの理由があるろうが、県営、市営を問わず公営住宅の趣旨

は全く同様で、低額所得者に良質の住宅を安い家賃で供給し、生活基盤の安定を図るということである。市営住宅の応募状況、住調などからみても、神戸市内には多数の住宅困窮世帯が存在しており、市内での立地に意欲的に取り組んでもらうよう要請している。

公団住宅はこれまで市内で積極的に供給されてきたし、第3期5か年計画においても14,000戸が計画されている。ただ、新築住宅の家賃が高額化し、このまま推移すれば勤労者住宅としての意義が薄れてくると懸念される。家賃対策は住宅公団の内部努力、国からの財政援助等によって早急に解決すべきであろう。

住宅供給公社は、市民の根強い持家志向に応えるため、住宅金融公庫の融資を受けて建設・分譲している。適正な価格で居住環境、住戸ともに水準の高い住宅の供給に努めている。

第3期5か年計画では10,000戸を計画しているが、兵庫県の公社住宅は県営住宅同様、神戸市内での供給がほとんどない。市内での積極的な供給を要望したい。

(注) 公的施策住宅

公営住宅、改良住宅、公団住宅、公社住宅、公庫融資住宅、地方公共団体が独自に建設あるいは資金融資する住宅など公的資金によって建設される住宅の総称。

3 住宅建設と生活環境施設の整備

住宅は日常生活に欠かすことのできない各種の施設やサービス，たとえば道路，上・下水道，公園，教育施設，社会福祉施設等が整って，はじめてその機能を発揮することができる。しかし，わが国では都市化のテンポが非常に速かったこともあるが，生活環境施設の整備が遅れているため，住宅の建設が道路や上・下水道，公園等の問題で難航している。

これらの生活環境施設は，そのほとんどが政府からの補助金や起債を財源に建設されるが，所管する政府の各省庁はそれぞれ区々に別れており，その間の調整が十分に行われるという体制になっていない。また，住宅建設に伴う特別の財政措置もほとんど用意されていない。このため，住宅建設事業を行っている地方公共団体においては，複雑・多岐にわたる各省庁の制度や要綱をたくみに使い分けながら，補助金の交付や起債の承認をとりつけ，住宅と生活環境施設の一体的な整備を目指して腐心している。しかしながら，こういうやり方には限度があり，十分な成果をあげているとは言えない。

とくに，新規に開発する住宅地では，生活に必要な公共・公益施設を一時期にまとめて建設しなければならないため，もともと貧弱な市町村財政を圧迫している。この結果，数年前から公団住宅や都道府県営住宅の新規建設を拒否する市町村があいつぎ，大都市圏では住宅建設が行き詰まり状態にある。

総合的な地域整備計画を策定し，これに基づいて住宅と生活環境施設を体系的に整備していくには，各事業執行の制度・手法がまちまちであり，また，その助成が個々別々に行われるという現行のシステムを改め，プロジェクト単位に一括して整備し，助成されるような制度・機構の創設を望みたい。

また，各地方公共団体では，一定規模以上の新しい住宅団地の開発あるいは市街地における集合住宅の建設に対して，公共・公益施設の整備について開発事業者に負担を求めている。この開発者負担制度は，神戸市においても昭和45年から実施しているが，スプロール化を防ぎ，生活環境施設の整った住宅地が形成されるほか，財政負担の軽減化にも貢献し，一定の成果を収めている。ただ，この制度にも弱点があり，小規模な開発にまで適用できない，あるいは法

的根柢が必ずしも明確でない等の問題がある。この制度は地方公共団体が現実の厚い壁を前に編み出した「生活の知恵」であり、あくまでも過渡的な対応策であって、恒久的な解決策は別に考えるべきであろう。

以上、住宅の建設と生活環境施設整備の体系化について述べてきたが、この問題も基本的には政府のこれまでの貧困な都市政策にその原因が求められるべきであろう。経済の高度成長を急ぐあまり、最近までの政府の財政運営の基調は、重化学工業を中心とする工業開発に主眼がおかれ、工業地域、港湾、幹線道路等の生産基盤の整備のために国家資金が重点的に投入され、生活環境施設のように生産に直接結びつかない社会資本への投資は抑制してきた。この結果、今日みられるような住宅難、交通混雑、公害、水不足、緑の不足等の深刻な都市問題をひき起している。

高度経済成長の時代は終り、これからは低成長、安定成長に向うと言われているが、今後は環境の改善、福祉の充実、都市施設の整備など生活の質を高める方向に政策の重点を移行させるよう期待する。

4 民間自力建設住宅に対する誘導及び規制

わが国では土地や住宅について所有権の絶対性的観念が強く、公法的な規制になじまないという意識が一般的であるように思う。

土地の場合は、過去の苦い経験から、国土利用計画法の制定や土地税制の改正等によって、法制のうえでは徐々に社会性が強調されてきた。一方、住宅については建築基準法以外は、規制らしいものはほとんどない。

すでに触れたように、住宅の総建設戸数の過半数を占めるのは民間自力建設住宅であるが、この民間自力建設住宅の居住水準を政策的に高めていくための有効な誘導策あるいは規制方法が確立されていない。

地方公共団体や他の公的機関が直接供給する住宅は、それぞれ一定の建設基準を設け、規模や設備、構造等について改善を重ね、質の向上に努力しているが、民間自力建設住宅にはこれがないため、いわゆる木質アパートや郊外のスプロール地域の分譲住宅の一部にみられるように粗悪な不良住宅の供給があ

を断たない。

建築基準法は建築物としての安全性の確保や良質な衛生状態の保持といった観点から、構造、日照、通風等についての最低基準を設けて規制しているが、住宅政策という視点が弱く快適な住生活を保障するための規模や設備、環境水準等までは規制の対象にしていない。神戸市ではこのような法令の空白部分の一部を埋めるため、神戸市民の環境を守る条例の中で、中高層建築物による日影の規制基準を設け、日照の確保に努めてきた。(このたび、建築基準法が漸く改正され、神戸市とほぼ同じ内容の日影基準が盛り込まれている。)

民間自力建設住宅に対する公法的規制も、その態様によっては市民の強い反撥を受けることが予想されるが、住宅が市街地を構成する基本的な単位であり、またわが国ではとくに都市の住宅水準が良好でない状態にあるところからある程度の規制はやむをえないと思う。

優良な賃貸住宅を促進させる施策として、土地所有者等が金融機関から融資を受けて賃貸住宅を建設する場合に、国と地方公共団体が利子補給を行う「特定賃貸住宅建設融資利子補給制度」や賃貸住宅の経営を希望する土地所有者等のために、住宅公団が住宅を建設して有利な条件で譲渡する「民営賃貸向特定分譲住宅制度」がある。このような制度は今後一層拡充する必要があると思われる。

民間自力建設住宅の供給はややもすれば、不良住宅の再生産に陥るという傾向があるが、優良な住宅の供給を促進させるための誘導策、劣悪な住宅の供給を抑制するための規制策が確立されなければならない。

5 住宅地区の再開発手法の確立

これまでの住宅政策は、既存の不良住宅ストックにはほとんど手をつけることなく、空地を買収し、あるいは新しい住宅地を開発して住宅を建設するというフロー中心の施策を行ってきた。

これは、住宅を順次供給していけば、不良住宅は需要者の減少から自然淘汰され、消滅するであろうという前提に立っている。しかし、大都市圏では人口

の集中や世帯分離によって住宅需要は衰えをみせず、従って、新規供給は周辺部からの人口の流入を誘発し、住宅難世帯は減少しない。

神戸市では、昭和50年から第2種公営住宅に限って、入居者の選考にポイント・システムを採用している。これは市の職員が、応募された家庭を戸別訪問し、住宅の状況（老朽度、設備、環境など）、居住の状況（過密居住など）、家賃負担、通勤時間等について実態調査を行い、困窮度の高い世帯から優先的に入居するという方法である。問題はこうして市営住宅に入居しても、空家になった不良住宅に、すぐまた他の世帯が入居し、依然として住宅難世帯は解消されないことである。

現在、住宅地区の再開発手法には、住宅地区改良法と都市再開発法がある。前者はスラムクリアランスで、財政援助は手厚いが、事業対象地区が非常に限定されているし、この事業によって供給できるのはすべて賃貸住宅に限られているなどの短所がある。後者は財政援助が少ないため、負担能力が高く、かつ再開発利益の生ずる商業地等でなければ事業化が困難である。

このほか、最近制度化されたものとして過密住宅地区更新事業がある。これは市街地の不良住宅密集地区において、公的施策住宅を供給するさいに、老朽・狭小などの不良住宅の解消を図り、跡地に公園、保育所、集会所等の生活環境施設を整備しようとするものである。この制度も財政援助が少ないという難点があるが、住宅施策としては新しいものを含んでおり、趣旨は共鳴できる。神戸市においても事業化について積極的に検討したい。

また、新住宅市街地開発事業は、現在のところ既成市街地の住宅ストックの改善とリンクしていないが、今後は新開発地における住宅や宅地の供給が、既成市街地の住宅や居住環境の改善に連繋するよう関係法令を改正するべきであろう。

6 そ の 他

公的施策住宅の供給は現在、都道府県、市町村、住宅公団、住宅供給公社（県・市）など複数の主体が行っている。このため、入居階層の決定、人口の

地域的配分、家賃の決定等の面で一貫性を欠くことが多い。たとえば、公営住宅の収入基準をこえる所得の人でも、いまの公団住宅の家賃は高すぎて負担できないというような、各施策でカバーできない中間層が発生したり、地域による住宅事情の格差が生じたりしている。

国民全般の住宅政策を進める意味において、公的施策住宅間の機能分担を明確にすることはもちろんであるが、可能な限り各供給主体の整理・統合を図るべきであろう。供給主体の一元化を志向する場合、全く違う二つの考え方がある。一つは全国的または広域的な団体への統合であり、二つめは地方公共団体への一元化である。

住宅の供給は、地域における土地利用計画や生活環境施設の整備あるいは環境の保全等との整合を図らなければならないが、住宅は衣・食と並ぶ生活の基盤的要素であり、居住水準の向上は国民的な課題であることから、全国的または広域的な団体が一元的に供給し、国民各層の住宅需要に対応するという体系を確立する必要がある。

最後に、住宅の流通について簡単に述べておきたい。

これまでの住宅政策は住宅の量的不足に対応して、戸数の増加に重点を置き、住宅の流通に関する施策はほとんどなかったと言える。住宅の量が確保されたことから、今後は良質な住宅ストックを世帯規模に合わせて、有効に利用することが重要になろう。また、生活意識の多様化に伴い、ライフサイクルに応じた住み替え需要が増加するものと予想される。従って、政策的に住み替えを誘導するため、住宅や宅地に関する情報の提供、昭和51年度から住宅金融公庫が実施している既存住宅の購入資金融資制度の拡充、住宅の買い替えに対する課税上の優遇措置の充実など流通面における積極的な施策が必要である。

地域開発の系譜

—神戸市の地域開発をめぐる—

宮 永 清 一

(神戸市開発局計画課長)

はじめに

神戸市は、いま、ポートアイランド、六甲アイランド及び西神ニュータウンの建設と三大プロジェクトを進めている。そして、ポートアイランドと西神ニュータウン内の工業団地がまさにその全容を現わそうとしている。

神戸市における地域開発は、太平洋戦争による戦災復興がほぼ終わった昭和28年に始まるといえる。以来4分の1世紀、産業基盤の拡充、高度経済成長、安定経済成長と幾多の時代の変遷の中にあって、ひたすらに「市民のしあわせ」を求めて、時代の先取りをしながら懸命に地域開発を進めてきた。

50年代にはいり、市民のニーズは一段と多様化し、価値観が変化してきている現在、地域開発は大きなまがりかどにきている。この期において、戦後30年間の国の開発政策と神戸市の地域開発の系譜をたどることは、次の時代の地域開発を思考するうえで、何らかの意義があるものと思う。

1 戦災復興と経済の再建

昭和20年(1945年)太平洋戦争が終ったとき、神戸市は市街地の7割を失い、19年に92万人(旧市域)だった人口が20年にはその3分の1の38万人に激減し、焼土と瓦礫の町に変わり果てていた。住む家はなく、食べるものもなく、ヤミ市とかつき屋が横行する町となった。

21年3月神戸市は、いち早く「復興基本計画要綱」を策定し、土地区画整理事業による復興計画に取りくんだ。

国は、21年9月「復興国土計画要綱」を発表し、石炭、鉄鋼、肥料、電力などの生産資材の確保に重点をおく傾斜生産方式をとり、経済復興の第1歩が始

まった。25年には国土を総合的に利用し、開発し、産業立地を適正にしようとする意図で、「国土総合開発法」が公布された。しかし、その内容は、電源開発、食糧増産が圧倒的比重を占め、経済復興の域を出ていなかった。

同じ年、朝鮮戦争が勃発した。この戦争により米軍の特需が急増し、神戸においても造船、鉄鋼、麻紡業界が再生し、混乱する神戸経済が回復への道を歩みだした。

日本最大の国際貿易港であった神戸港もまた戦災により大きな被害をこうむり、さらに米軍による主要施設の接収が相つぎ、港湾機能は一時麻痺状態となっていた。

しかし、昭和25年に港湾法が制定され、26年4月神戸市が神戸港の港湾管理者となるにおよんで、他の港湾に先がけて積極的に戦災復旧にあたった。25年民間貿易が再開され、日本経済の回復とともに、神戸港も回復のきざしが見え始めた。

こうしたなかであって、神戸港及び神戸経済の基盤整備をはかるため、昭和28年東部海面埋立事業に着手した（西郷川～住吉川 240万㎡）。

この東部海面埋立計画は、昭和2年にさかのぼることができる。神戸港の港勢の発展の基盤は工業生産力の拡充にあるとして、当時の市民は臨海工業地帯の造成と工業の誘致に意欲をもやしつづけた。しかしながら、14年からの都賀川西部海面埋立工事が小規模に着手されただけで、本格的な臨海工業地帯の造成工事は28年をむかえなければならなかった。〈都賀川西部埋立工事は戦争で一時中止、23年再開、27年竣工、「灘埠頭」（約20ヘクタール）と名づけられた。〉

2 産業基盤の整備と臨海工業用地づくり

昭和30年になると、日本経済は成長への新たな段階にはいり、31、32年には神武景気といわれる好況期を迎えた。経済成長率は年間7%を上回り、国民所得も順調に伸び続け、「もはや戦後ではない」（31年版経済白書）といわれる状態に復興した。

国は「国土総合開発法」の一環として、31年「首都圏整備法」、32年「東北開発促進法」、33年「九州地方開発促進法」等次々に制定し、低密度地域開発を進めたものの、既成工業地帯やその周辺には、鉄鋼、石油など基幹的産業が続々と立地していった。

神戸においても、神戸製鋼所が国の長期経済計画に呼応して鉄鋼合理化計画を進め、高炉建設のため、32年神戸市が造成している前面（東部第1工区）に平行して埋立地を造成することになった。

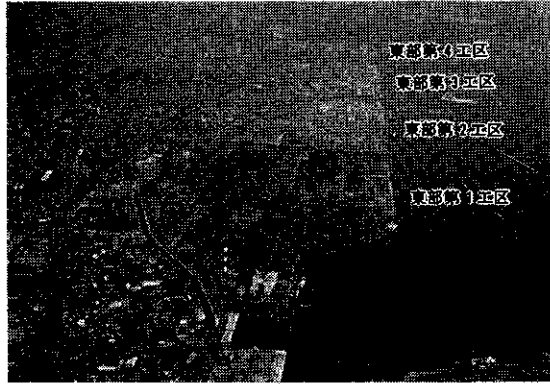
表-1 海面埋立事業

地区名		埋立面積 (ha)	埋立土量 (万 m^3)	土砂源	護岸延長 (km)	施工年度	総工事費 (億円)
西部海面埋立	第1工区	38	286	高倉山	3.6	32~42	29
	第2工区	19	225	〃	1.7	38~43	16
	第3工区	47	379	高尾山	2.7	35~41	44
	小計	104	890	—	8.0	—	89
東部海面埋立	第1工区	114	1,081	鶴甲山	5.8	28~42	56
	第2工区	88	1,084	〃	5.4	35~43	70
	第3工区	116	1,480	渦森	6.3	36~43	101
	第4工区	121	1,727	高倉山	5.8	39~45	113
	小計	439	5,372	—	23.3	—	340
総計		543	6,262	—	31.3	28~45	429

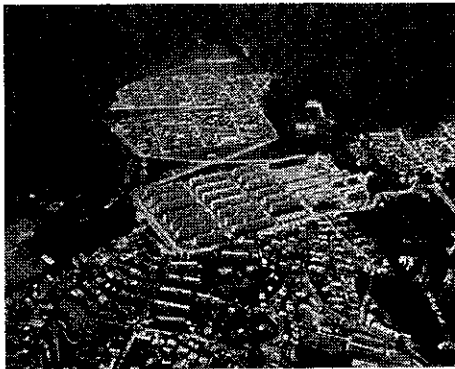
表-2 内陸部宅地造成事業

	造成面積 (ha)	埋立土取量 (万 m^3)	施工年度	事業手法
高尾台	12	170	35~38	一団地住宅施設
鶴甲	46	1,500	34~43	一団地住宅施設
渦森台	38	773	36~45	一団地住宅施設
高倉台	96	5,300	36~50	一団地住宅施設
計	192	7,743	—	—

東部海面埋立地



鶴甲団地



渦森台団地

これが起爆剤となり、神戸経済の基盤強化と産業構造の高度化をはかるため、東部海面埋立地の造成工事が本格的に進みだした（都賀川～芦屋市境439ヘクタール）。さらに、32年には西部海面埋立地の造成へと進んでいった（妙法寺川～和田岬104ヘクタール）。

この東部、西部の海面埋立事業は、6,200万立方メートルの埋立土砂を必要とした。前面の海は、天然の良港であるがために水深が急に深くなっていて、埋立法線付近では10メートルに達し、泥土層は沖にいくほど厚く、埋立用土砂としては適当でなかった。幸いにして、神戸市の地形は六甲連山が海岸に迫っており、その土質は風

花崗岩であったため、土砂の採取もさほど困難でなく、山地を切り開く方法によって埋立用の土砂を求めた。

東部海面埋立用の土砂は、32年天神山からダンプトラックで、35年には鶴甲山から地下式ベルトコンベアーで、37年には渦森から住吉川河中道路で運搬された。西部海面埋立用の土砂は、高尾山、高倉山からダンプトラックで運搬された。

その頃、神戸市に於ては、戦災復興のための住宅建設は一応一段落していたが、戦後の人口増加、世帯急増の影響を受けて、数万戸におよぶ住宅が不足していた。そこで埋立用土砂の採取跡地は、住宅用地として利用する恰好の場所となり、近代的な住宅団地としての計画が進められるにいたった。

これらは、神戸の生んだ「生活の知恵」であり“山、海へ行く”というキャッチフレーズで広く海外へも知られるようになった。

3 高度経済成長と国際港湾都市づくり

昭和35年12月、国は経済成長を促進させて、10年間に実質国民総生産を倍増させるという「国民所得倍増計画」を決定した。これは、東京圏から北九州にいたる太平洋ベルト地帯に計画的に工業を配置し、大規模製造業を軸として展開させ、高度の経済成長を推進させようとするものであったが、この地域開発計画は低密度地域との地域格差を増大させ、産業の二重構造を強める結果となった。

又、このような政策は、急激な経済成長を伴い、都市の人口集中とそのための宅地需要が激増し、地価はのきなみに上昇した。住宅建設は都市周辺に無秩序に伸び、大都市における住民の住宅対策が急がれるようになった。これまでの土地区画整理事業や一団地の住宅経営ではとても宅地の大規模かつ大量供給に応じられなくなり、38年「新住宅市街地開発法」が制定された。これは、人口集中の著しい市街地の周辺地域における住宅地供給を住宅市街地の開発というかたちで行なおうとしたもので、神戸市に於ても、この法律に基づいて、39年には明舞団地（兵庫県）、41年には有野団地（神戸市）が着手された。

又、こうした過密・過疎現象に対処するため、37年「全国総合開発計画」がうちだされた。これは、経済の高度成長過程に於て生じた都市の過大化防止と地域格差是正を主眼とするもので、戦略手段として拠点開発方式がとられ、37年「新産業都市建設促進法」、38年「近畿圏整備法」、39年「工業整備特別地域整備促進法」が制定された。

こうした経済的・社会的情勢の中にあつて、神戸市は、神戸港が国際貿易港として日本経済をささえる役割りを重視して、新港第7・第8突堤の建設（26～34年）、長田港の建設（32～36年）、兵庫第3突堤の建設（33～40年）、摩耶埠頭の建設（34～42年）と矢つぎ早に神戸港の整備拡充に力をそそぐとともに、神戸の産業基盤を拡充するための臨海工業地帯（東部・西部海面埋立事業）の造成に主力をそそいできた。

神戸港の取扱貨物量は、昭和25年680万トン（外貿貨物320万トン）であつたものが、30年1,160万トン（外貿貨物660万トン）、35年2,000万トン（外貿貨物量990万トン）——戦前最高の1,770万トン（12年）を超える——と回復し、30年代後半の高度経済成長は、さらに拍車をかけ40年には4,200万トン（外貿貨物1,650万トン）となつた。

このように急増していく貨物量は、従来のような規模での突堤の増設ではとうていまかないきれぬ状況ではなく、加うるに海上輸送の技術革新である「外貿貨物のコンテナ輸送化」は、港湾施設を根本から検討しなおす必要をせまつた。

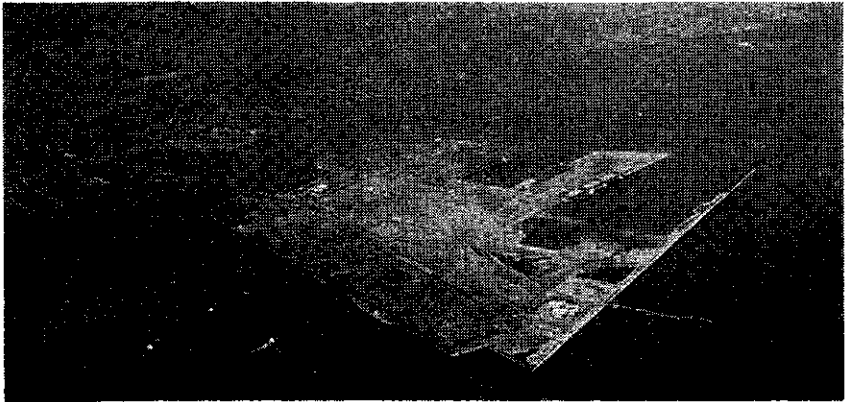
そこで、神戸市が将来とも国際港湾都市として発展し、「世界の窓口」としての役割をになうために、昭和39年5月「神戸港ポートアイランド構想」を発表した。41年には運輸省第三港湾建設局が防波護岸の工事に着手し、翌42年神戸市が埋立工事に着手した。同年10月阪神外貿埠頭公園の発足とともに国、神戸市、公園が一体となつて本格的建設にまい進することとなつた。

このポートアイランドは、計画面積425ヘクタール、埋立土量8,000万立方メートル、総工事費839億円、工期41～50年（運輸省港湾審議会第28計画部会）からなる一大プロジェクトであつた（現在計画では、計画面積436ヘクタ

ール，総工事費1,400億円)。

表-3 ポートアイランド計画

地区名	埋立面積 (ha)	埋立土量 (万 m^3)	土砂源	護岸延長 (km)	施工年度	総工事費 (億円)
ポートアイランド	436	8,000	高倉山・横尾山	13.9	41~55	1,400



ポートアイランド

建設資金は，神戸市の従来の資金調達枠をはるかに超えていたため，西ドイツ（ドイツ銀行経由）にその資金を求め，43年5月第1回神戸市ドイツマルク債を発行した。以後44年，46年，47年と4回約400億円を導入することに成功した。

土地利用計画についても，昭和42年「利用計画委員会」，45年「基本設計委員会」を設け，「新しい港湾」と「新しい都市空間計画」が策定された。

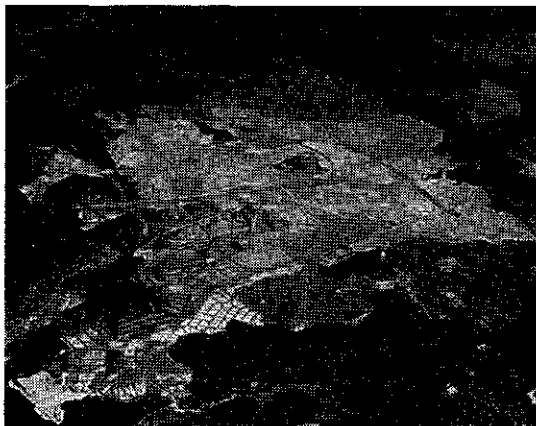
埋立土砂8,000万立方メートルは，六甲山系の西端，須磨一の谷の北にある高倉山に求めた。もともと高倉山は西部海面埋立用の土砂源として利用され，土取跡地は「多井畑一団地住宅経営」として計画されていたものであるが，ポートアイランドの造成計画により，大きく切り崩されることになった。さらに不足する埋立土砂を求めて，横尾山へと土砂運搬用ベルトコンベアは延びていった。

ポートアイランドの埋立土砂の運搬は、高倉山、横尾山から須磨海岸まで約4kmを地下式ベルトコンベアで搬出し、須磨海岸の棧橋で土砂運搬船(プッシャーバージ)に積み替えて、ポートアイランドまで海上約10kmを運搬する方法をとった。

これら高倉山、横尾山の土取跡地は、その周辺にバラバラに進められていた小さな住宅団地(北須磨、白川台)及び名谷地区新住宅市街地開発事業(神戸市施行)、落合土地区画整理事業(神戸市長施行)を包含させて、43年「須磨ニュータウン」として一体化した計画が策定された。これは、4つの事業主体(神戸市、住宅公団、住宅生協、土地区画整理組合)、3つの事業手法(新住

表-4 須磨ニュータウン計画概要

地区名	面積 (ha)	戸数 (戸)	人口 (人)	施工度 年	施行者
高倉台	96	3,050	12,000	36~52	神戸市開発局
横尾	142	3,325	12,000	46~54	
名谷	276	10,000	36,000	44~54	
落合	239	9,036	35,000	43~54	神戸市土木局
白川台	66	2,500	10,000	40~44	白川土地区画整理組合
北須磨	76	2,000	8,000	39~51	兵庫県住宅生活協同組合
計	895	29,911	113,000	36~54	—



宅市街地開発法、一団地の住宅経営、区画整理法)の混合した約900ヘクタールにおよぶユニークなニュータウン計画であり、神戸市が跡地利用から近隣コミュニティを重視した本格的なニュータウンづくりへのりだしていった記念すべき団地である。

4 情報化の進展と人間中心のまちづくり

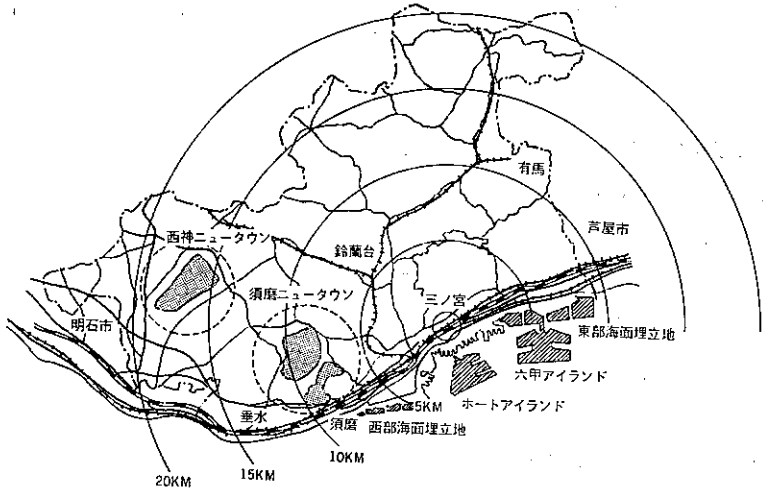
国は昭和42年3月「経済社会発展計画」を打ち出し、45年の「新経済社会発展計画」に引継いだ。これは、経済発展だけでなく、社会問題も含めて解決させようとするもので、これに呼応して44年5月「新全国総合開発計画」が登場した。この新全国総合開発計画は、高度経済成長を維持するとともに、情報化社会や国際化時代に対応して、中枢管理機能の集積と物的流通の機構を広域的に体系化することにより経済社会を形成しようとするものであり、戦略手段として情報、物流ネットワーク、大規模産業開発、などに関する大規模プロジェクト(高速鉄道新幹線、高速道路、本土と四国を結ぶ架橋、本土と北海道を結ぶトンネル等)にその役割を期待するものであった。

神戸市は、この新全国総合開発計画における地域開発整備の一環として、44年「西神ニュータウン開発計画」を策定した。

昭和30年代後半から40年代にかけての急激な高度経済成長は、神戸市においても人口集中、市街地の過密化、都市機能の低下、住宅難、公害等と生活環境の悪化を招き、その対策として既成市街地の再開発と市街地周辺部の新開発が緊要の課題となった。そこで、神戸市は阪神経済圏の西の核であるとともに瀬戸内経済圏の東の核であることから、阪神圏と播磨圏の接点である西神地域に開発区域を求めた。

西神ニュータウンには、都心から西約20キロメートル、明石市から北約10キロメートルの地、播州平野につながる丘陵地帯であり、この地の約900ヘクタールに住宅団地(642ha、7万人)と工業団地(249ha)と副都市的機能を立地させ、「住み、働き、いこう」職住近接の「人間中心のまち」をつくらうとする大プロジェクトであった。そしてただちに用地買収にとりかかり、48年に

図一 西神ニュータウン位置図



は造成工事に着手した。

さらにまた、市街地における物流を排除し、都市環境を整備するとともに、阪神間の流通機能を拡充するため、本州四国連絡道路と阪神高速道路北神戸線と接合する地点に、45年「西神流通業務団地」を計画した（計画面積 115ヘクタール）。

一方、神戸港の取扱貨物量は、40年に4,200万トン（外貨貨物1,650万トン）であったものが、45年9,770万トン（外貨貨物2,670万トン）、48年には1億4,230万トン（外貨貨物3,620万トン）と増加の一途をたどった。

ポートアイランドは建設途上であったにもかかわらず、増加する貨物量に対処するため、45年からコンテナバースの一部供用開始をするとともに、神戸市はポートアイランドの東側海上にポートアイランドよりひと回り大きい「六甲アイランド」の計画を検討し、48年第1期工事に着手した（計画面積 555ヘクタール、埋立土量1億立方メートル、建設資金ドイツマルク債）。

5 安定経済成長と環境・福祉・文化都市づくり

昭和47年6月「日本列島改造論」が脚光をあびた。これは都市集中を転換するため、工業の全国的再配置を基本とし、工業団地を中心とする新25万都市を建設する構想であった。しかし、この構想はたちまちにして急激な地価の上昇となつてはね返ってきた。そして、48年の石油危機でもろくもくずれさった。

48年秋「アラブ」に端を発した石油危機は「石油パニック」、「ちり紙パニック」、「石けんパニック」となつて現われ、流通メカニズムを通してあらゆる物価が急激に上昇し、市民生活に多大の影響を及ぼすとともに、消費需要が停滞した。企業は軒なみに過剰設備をかかえ投資意欲を冷却させ、経済は長期低迷するにいたつた。そして49年には、戦後はじめて経済成長がマイナスとなった。

49年9月国の産業構造審議会は「産業構造の長期ビジョン」を策定した。これは、経済環境が高度経済成長期とは全く変容していることの認識にたつて、安定経済成長、国民のニーズに応える産業の知識集約化をうちだした。これに即応して、国は、人間と自然との調和、安定感のある健康で文化的な人間居住の環境整備を基本目標に「第三次全国総合開発計画」の策定を急いでおり、戦後30年にしてようやく経済第一主義から人間第一主義への転換をみせるにいたつた。

神戸市は、47年に「人間環境都市宣言」をした。このねらいは、「生産中心的」指向を強く受けて形成されてきた都市を、全国に先がけて、経済の成長と均衡を保ちながら都市基盤を整備充実させ、かつ、「環境・福祉・文化」に中心をおいた豊かで住みよい「人間中心」の都市につくりなおそうとすることであつた。

こうした視点にたち、神戸市は47年に、市民の健康のための「西神総合運動公園」を計画し、48年には、須磨海岸（2.2キロメートル）を「新しい海水浴場と総合臨海公園」に生まれ変らせ、市民のいこいの場にするため、「須磨海岸環境整備事業」に着手した。

49年になると、市民及び業界のなかから神戸を「ファッション都市」に育て

ようとする動きが活発化し、ポートアイランドの具体的な土地利用計画の中に「ファッション都市の核、国際色ゆたかで、国際交易や交流がおこなわれるまち」を創造し、国際港湾都市のシンボルとする計画がくみこまれた。

50年から51年にかけて、神戸市は2001年における神戸の未来像を展望する「人間都市神戸の基本計画」を策定した。この中に教育、文化、福祉、住宅、産業を軸とした「西神地域計画」と「北神地域計画」がかかげられた。これらの地域整備計画は、「地域への貢献」と「人間優先のまち」づくりをおこない、市民の豊かな生活と明日の神戸を築くためのものである。これらの計画は、そう遠くない将来、具体化への道をあゆみだし、すばらしい姿を見せてくれることになるであろう。

おわりに

戦後30年間の神戸市の地域開発政策の変遷について、国の開発政策の変遷との関係において述べてきた。

神戸市の地域開発は、時代の流れという大きな枠の中で、又、国の開発政策の下で、その時代の要請に応え、出来るだけ未来を志向して進めてきた。

さて、今日、市民の多くは、「暮しは便利になった。物も豊かになった。だが、幼い時に遊んだ海辺はなく、川には魚の姿を見ることはなくなった。道は車で危なくて歩けない。車やテレビ、クーラーなど手に入れたものは大変に多い。そのかわりに失った心の風物、心の豊かさ、安全さは、はかりしれない。」と感じている。それは、車やテレビがなくなってもよいと言うことではなく、「物」以外に「心のふるさと」、「心のよりどころ」を求めている姿なのである。

都市に於て、「心のふるさと」とは何なのか、人と自然と都市とのかかわりあいの中にどうこれをみだし、市民とともにつくりあげていくかが、これからの地域開発に求められている最大の課題であろう。

都市景観保全の方策

高 田 昇

(COM計画研究所代表)

最近のニュースでジャン・ギャバンの死と同じくらい、あるいはそれ以上に私達にとって忘れられないのはアンドレ・マルローの凶報に接したことだろう。マルローは作家としてだけでなく、政治家として、都市の「人間の条件」を問題とし、はじめて制度化した先駆者であったといえよう。都市の歴史的景観を語る時、パリの保全地区のことを抜きに語れないが、マルロー法と呼ばれる法律でもって、都市の景観に市民権を与えた背景を今一度思い起こしてみたいものである。マルロー法は、建物の内部は個人の自由勝手であるが、都市景観の構成要素となる外観については、基本的に公共のものともみるべきだ、との考え方を明確に打ち出して歴史的景観の保全にはじめてルールを敷いたと言えよう。一見、お役所的発想、上意下達式の制度とみえるが、実はそうではない。一つ一つの建物は個人の所有物であっても、その集合は、不特定多数の市民が毎日いやでも接する景観であるということは今さらとりたてて言うまでもないかも知れない。しかし、都市景観が市民の目を通して、その心に反映し、その地域の文化にかかわることの重要性に私達は長い間気がつかなかったのではないだろうか。

都市景観の保全は、制度や技術をもってはじめて効力を発するが、その以前に、住民の「ふるさと権」意識とでも言うような、わがまちをまもり育てる気概にささえられなければ景観保全の事業は意味をなさないと言えよう。マルローが提起したもの、世界の各都市で、そしてわが国の各地でもようやく動きはじめた都市景観の保全運動がめざすものは、他ならぬそれぞれの都市に住民が日常生活の中から地域文化を築きあげようとするものであろう。そして、そこにこそ人間が寄り合って住む都市の存在理由もあったのではなからうか、とい

う都市のありかたへの根源的な問いかけにつながっている。

1 景観保全をめぐる動き

私達が、最初に自分のまちの個性や表情について関心をもちはじめたのは、皮肉なことに旅行業者や国鉄のおかげである。かつては歴史的都市と言えば、京都か奈良ぐらいしか思い浮かばなかったが、ディスカバー・ジャパン・セールスは日本中のいたるところにミニ京都を見つけ出した。見つけ出すばかりではなく本家顔負けの復元をやってその郷土性を売り出したのである。妻籠、高山、倉敷では時代劇のシーンを思わせる一角をまちの中に新しくつくり出している。

確かに、それらの試みは私達に都市の景観というものについて考えさせるきっかけをつくってくれた。ヤング達は競って旅に出かけ、日本の各地に、自分達が失なった「ふるさと」を見つけて一瞬の安らぎにひたった。都市景観保全のスタートは観光と手を結んでまずまずの成功を収めたと見てよいだろう。

しかし、次のステップで大きな壁に行き当たったようである。奈良県今井町大阪府富田林寺内町などでは何年も前から本格的な調査がすすめられ、住民運動が組織されてきたにもかかわらず、保全事業は遅々として進まない。今井町や富田林こそ、人が住む本物のふるさとであり、これまでに観光化がとりくまれたところとくらべても、優れた景観をもっている点ではひけを取らない。見せ物にして、金をとりもどさないと、ふるさとの景観を保持し育てることは出来ないであろうか、という深刻な疑問をもたざるを得ない。

兵庫県下でも播州赤穂や篠山、竜野といった旧城下町でも美しいまちなみを残しているが、商店街としての近代化という問題をもっていて、やはり方向の定まらないケースが多い。また、神戸市内の北野界限をその典型とするが、室津や出石などでは、必ずしもまとまって歴史的街区が残されているのではないが、まちの各所に歴史のたたずまいを蓄積して今日に到っているケースもある。

居住環境や商店街として景観を保全して行くことや、点在する都心の歴史的遺産をどうネットワークとして活用させるか、といった点では全く施策が立ち

遅れているようだ。観光用に保存したり復元するのは、ある意味では特殊解であって、生きた都市に歴史的景観が保存されねば、本来の意義はないとも言えよう。

一方では、景観破壊にもいくつかのパターンがみられる。その要因のちがいで、都市型と地方型にでも分けられそうな2つの傾向がある。都市型と言えるのは、道路建設や再開発などの都市計画事業がその典型である。赤穂ではかろうじて残っている旧城下町の町割を区画整理で全くこわしてしまうようなプランが、行政サイドから出されたことがあった。神戸の北野では洋館が機能転換しマンションに姿を変えて行くことが多い。これは民間サイドで都市構造の変化に対応せざるを得ない動きなのであろう。他方では、室津で陣屋が廃屋となっていくで、という現象が象徴しているような、まちなみをささえるエネルギーの減退がある。

都市景観破壊の要因は、都心にもそれと全く逆の地方にも同じように存在している。それだけに、余程意識的に破壊要因をとり除く努力をしないことにはまちなみが保全されることはきわめてむずかしいことと言えよう。

そのような困難は、どこから切り開くことができるだろうか。これまでのように、観光化によって採算事業に乗るのではなくて、都市景観保全は、どこに、そのエネルギー源を見出すことができるだろうか。

新しい運動の芽がいくつか出かかっている。それは長崎の中島川をまもる会であり、埼玉の川越郷土保存会であり、大阪の中之島をまもる会である。それらは、いずれも観光におんぶしないで、全くその逆の立場からの市民運動である点で共通している。即ち、調子の良いディスカバリージャパンの呼び声に乗せられてさまよっていたヤング達が、他のまちではなく自分自身のまちに目を向けることからスタートしている点に、その特徴があると言えよう。

一風変わったまちを見る楽しさと、自分の住むまちに、個性と文化性を高めようとする運動へのエモーションは、やはり違はずだ。それは、まぎれもなくまちづくりであり、地域文化運動でもある。そのような市民の草の根的な活動が、ねばり強く続けられ、その中で、都市景観を保全して行く上での、

社会的、技術的な課題を一つ一つ洗い出すことが、次の段階への展望を開くカギと言えそうである。大阪での中之島をまもる運動の5年間の経験から、都市景観保全への今日的な課題をまとめてみたい。

2 都市景観保全への課題

文化財の評価については、時代の古さ、技術の優秀さ、美しさ、といった基準がある程度コンセンサスを得られるかたちで蓄積されてきている。もちろんその基準自体、ヨーロッパ諸国などと較べると、きびしすぎて、本来指定すべきものの10分の1もできていないとの批判はあるが、ともかく基準をもって判断しようとの立場ははっきりしている。しかし、都市景観を見る物差しは一体何でもってできるか、という問題がまずあるだろう。



例えば、中之島には、日銀大阪支店（明治36年）、大阪市庁舎（大正10年）、府立図書館（明治37年）、大阪市公会堂（大正7年）といった四つの歴史建造物があるが、その評価はまちまちであった。一つ一つの建物をとり出せば、「大したことの無いものもある」「せいぜい60年から80年ぐらいの歴史で文化財といえるか」といった評価や中には「西洋建築なんて、継承すべき景観とは言えない」等という議論まであった。景観サーヴェイの方法はぜひぶん開発され、文化財保護法でも伝統的建造

物群の条項が盛り込まれるようにはなっているが、一般には、まだまだ単体に切り離して評価する傾向の方が強い。

また、歴史的景観よりも、新しい景観を創り出すことの方が、文化的意義が

ある、とする景観論もある。都市景観、なかでも大阪や神戸のような大都市の都心にあつては、確かに凍結保存の発想は無理が多い。古い町家地区の場合でも、日本の木造構造のことを考えると、やはり、何らかの「更新」は避けられないだろう。そこに、単体の文化財保護と基本的な相違がみられる。しかし、だからといってスクラップ・アンド・ビルドの発想に逆もどりするのでは、景観が市民のふるさと意識にささえられて保全される道は閉ざされる他ないだろう。保全か再開発か、といった二者択一式できめつけられないところに、都市景観保全の分りにくさがあるのかも知れない。歴史的景観を、新しい景観づくりの欠かせない素材として活用するような考え方が、なかなか理解されないものである。

中之島では、日銀が御堂筋に面した旧館の外観を保全し、その後方に、デザインを合わせた新館をつくるという工事をはじめている。一方では御堂筋をはさんで向かい合う市役所は「イメージ保存をする」という条件で全く建てかえようというプランも市民に示されたメニューの中の1つに入っている。ここで問題となるのは、歴史的景観とは何なのかということであろう。単なる雰囲気ではない代替不可能な形態そのものが見落されてはいないか、ということもある。都市の中で、更新して行くべき部分と、形態そのものを保全して行くべき部分をはっきりさせ、それらの新しい調和に、創造のエネルギーがそそがれねばならないと言えよう。

そのような景観論、文化論においては、市民的ディスカッションで一致点を見出すことは可能だろうが、もっとやっかいなのは都市の機能論での対立である。お定まりの議論は、都市の発展にとって、景観とか歴史的遺産というのは障害であるという理由から出てくるものであろう。特に都心部では、高度利用を旨とした再開発によって改造して行かないと、都市の発展はあり得ないという固定観念が強い。ところでここで言う都市の機能とか発展という言葉のもつ意味をもう少し吟味してみる必要があるはしないだろうか。都市には確かに業務機能が集中するし、それを空間として受け入れるためには土地の立体利用や密度の高い利用が避けられないことは常識である。しかし、都市には業務機能

だけでなく同時にそこで働く人達の休息や憩いの機能、そして「住む」というもっとも基本的な機能も共存させねばならない。

さらには、文化機能、防災機能といった側面の重要性についても認識が改められはじめている。そのように考えてみると、これまでの「都市機能」という言葉には、都市の多様な機能を見ずに業務機能に矮小していたきらいが強いと言えそうである。

中之島という地区についてみれば、二本の川と公園、四つの歴史建造物がおりなす一つの都市空間がどのような機能を果たしうるだろうか。建物は、内部の改造で集会施設や図書館としての機能維持、あるいは新しい文化施設への転換も含めて一つの文化ゾーンに発展させることが可能である。それらが同時に面的な歴史景観を形成するとともに、水や緑の中のモニュメントとして、市民に都心のオアシスを提供することにもなる。これこそ都市空間の高度利用ではないだろうか。都市の機能を語る時、経済と文化を単純にてんびんにかけることは出来ない。物的に計量できる経済と、直接には数としてとらえられない文化を、一つの物差しで計るような貧しい発想では、それこそ「都市の発展」など及ばないだろう。

さて、一般論としての都市機能については了解できても、各論に入るともときびしい経済問題が出てくることも多い。

中之島のような公共空間でおいてさえ、そうであるから、多くの場合のようにプライベートな所有関係にあっては、なおさらである。地価がどんどん上昇を続ける中で、多くの歴史的都市の住民にとって、土地や建物にかかる税金の支払いだけで大変な負担となってきている。どうしても切り売りしたり、高密度化して元を取るような事業にも利用せねば、自分の建物を維持することさえ困難なことが多い。景観を保全しよう、などと口に出すことは、自らの首をしめるようなもので、運動の中に矛盾を生じさせることは火を見るより明らかである。

税制上の特別処置や経済的援助が求められるゆえんであろう。

しかし、そのことを理由にこわしても良いという口実とすべきでない。イタ

リアのベネチアをまもる運動は世界的規模に広がって、ポール・マッカートニ（元ビートルズの歌手）は2万人の大チャリティ・ショウをやったし、ピサの斜塔をまもる技術的援助には、わが国の大手建設会社が名乗りをあげている。イギリスでは、ナショナル・トラストのような民間の財団が全国的な守備範囲で文化的環境保全に経済援助をすすめている。

わが国でも公害防止に巨額の投資をすることは、この十数年間で市民権を得てきたが、都市景観については、まだまだ問題とされていらない。しかし、その意義をはっきりさせながら、個人的な犠牲によるのではなく、社会的に、その経済的負担についても解決して行くことが何より大切ではなかるうか。そのためには、今各地で芽生えている運動を、「行政上困難な壁が大きいから」とおし殺すのではなく、育てながら、都市景観保全上の課題を社会的に明らかにして行くようなオープンな姿勢が必要であろう。

3 大阪中之島における市民運動

長崎や川越、大阪中之島などで根づきつつある都市景観をめぐる市民運動に特徴的なのは、「守り」ではなく「攻め」の運動を展開している点であろう。一見、歴史的景観に関心を寄せるのは後向きのようにみえるが、その実、きわめて大きなエネルギーのいる運動なのである。というのも、激しい変遷をとげる都市にあって歴史的景観にも、新しい現代的価値をつけ加える努力なくして市民の支持を得られないという現実がある。

それはまた、理屈ではなく身をもって市民の空間として行く実践をとまなう運動に発展せざるを得ない。

中之島では、すでに五回の「中之島まつり」を市民自らが企画し成功させている。四年前3万人の参加者を得て、中之島に何十年振りかの市民的興奮を呼び戻したが、今年はさらにふくれ上がって約30万人の市民が中之島に集まった。このまつりの企画に参画した市民グループは200を超え、何カ月間もの準備期間をささえる若者は1,000人を超えている。また大阪で活躍するフォーク歌手たちは、「中之島フォーク村」なるものを定着させ、毎月一回、中之島に歌声

広場を創り出してきた。美術家たちは「スケッチ大会」、写真家達は「撮影会」をやはり定着させてきた。この4年間で、中之島を舞台とする市民運動の中から出てきた広場活動は、年間50日以上に達している。

歴史的環境が、新しい市民生活の中で、どのような新しい価値をもちうるかについての、実験がくり返されてきたと言えよう。このような実践の積み重ねの中から、大阪の都心が再生されるための修景計画が、リアリティのあるものとして提起されることが期待できる。

都市景観をめぐる運動がかかえる、もう一つの課題は、どれほどの広がりをもたせられるか、という点にあるだろう。一部の地域の居住環境をまもる住民運動とは比較にならないほどの広域的なひろがりがないと、運動は市民権を得られない。とりわけ大阪のような大都市の都心を問題にするようなケースでは数百万人という不特定多数の市民へのアピールが求められる。

中之島をまもる運動の中では、数々の創意あふれるキャンペーンがくり返されてきた。特定の党派や組織に依拠しない市民運動にとっては、アイデアが勝負である。1,000人の若者が自転車を連ねての銀輪パレードや、クラシックカーを並べてのアピール、日銀保全を訴えるときは、聖徳太子スタイルでのデモンストレーション、川の水を美しくしようと、何十人も若者が無言で都心の川に釣糸を一日中たらし「坐り込み」等々が展開された。その熱意を受けとめたジャーナリスト達の支援も見逃せない。

デモンストレーションだけでなく、じっくりと市民の心の中に融け込む工夫もこらされた。デザインをコンペで募集してつくられたポスターをはじめ、チラシは50種以上のべ30万枚が市民の手に渡されている。歌集5,000冊、絵ハガキ25,000枚、小型カレンダー50,000枚が、カンパ活動と引きかえに発行された。数々の活動や運動の中での研究成果が「中之島一よみがえれわが都市」という出版に実を結び、8,000部の売れ行きを見せた。このように外に向った運動スタイルこそ、大都市大阪の景観保全を訴える中之島をまもる会の身上であると言えよう。市民運動が多彩なテクニックを駆使した啓蒙活動の側面をも合わせそなえて行くところに、景観保全の市民コンセンサスを形成するプロセスを見

ることができる。

もう一つ、中之島をまもる運動の中で見落せないのは、科学・技術的なとりくみである。広範な市民へのアピールも、ただお題目をとなえるだけでは説得力を持たないし、すぐにも壁につき当るものであろう。日本建築学会や歴史学会、弁護士会等がそれぞれの専門領域で適切な助言と協力を惜しまないばかりか、新しい研究課題としてとらえて深めるという役割を果たしてきた。日銀大阪支店が、どうしても改築せざるを得ないという事態を前に、何回となく東京の本店に向いて話し合ったが、そこから独自の運動側の提案が生まれたこともあった。外観を保全しながら、敷地の一部で増築する方法で日銀の機能が充分生かされるということを、具体的な設計プランをもって提起したのであった。また、四つの建物が、いずれも構造上老朽化がひどく残すことはむずかしい、という問題が出たときには、いちやく独自の研究チームを内部に編成して、構造診断を行なった。その研究によって決して保全が困難ではないことが証明され、日本建築学会でもその説が認められるという力を発揮したものである。

市民運動が多くの特任家と協力し合うことで、研究エネルギーを生み出し、その内部に科学的蓄積をもつて行くという段階をみせていると言えよう。

このような運動にささえられて、はじめは、とうてい実現しないと思われていた中之島保全のルールは着実に敷かれて来た。昭和49年3月に、府立図書館が国の重要文化財指定を受け、さらに、昨年末には、日銀がいったん記者発表までして決意を表していた改築の方針を変更し、現本館の外観保全を決めるという逆転劇をみる事ができた。大阪市役所についても、当初の現在地建替えを前提とした方針から、他の候補地も含めて市民参加で検討する方向に進みつつある。

中之島の景観保全は、まだまだ保証された訳ではないが、この運動からいくつかの教訓を得ることはできるだろう。技術的、経済的な問題、そして何より不特定多数である市民の景観への愛着や関心を結集することの困難さ、景観の客観的評価の多様さなど、都市景観保全への道程に障害が多いことは確かである。それでも、市民が運動によって道をきりひらくことが不可能ではないこと

を教えているようだ。

ここで注意しておくべき運動をすすめる上での三つの視点がある。その一つは、歴史的景観に新しい価値をつけ加える創造的な視点であり、二つ目は一部の専門家や「物分りの良い人達」だけの運動に閉じこもらずに、広く市民の中に根を張る姿勢である。そして三つ目には感覚に訴えるだけでなく、科学性を備えた説得力をもつことであるようだ。

4 市民・プランナー・行政の役割

都市景観の保全は、ニュータウンでのアーバンデザインの考え方や、漠然と美しい都市をつくらう、という発想だけでは、どうもうまく行きそうにない。市民のふるさとマインドとでも言えそうな意識にささえられた、きわめて優れたまちづくり運動がすすむ中で、はじめて、そのまちならではの景観が再発見され、創造されるものであるようだ。都市景観は、市民の内なる公共性がかたちとなったとき、はじめて生き続けるのだろうし、その息吹が市民にかえされるのだろう。そこに都市景観を保全する意味が見出されそうである。

中之島は、明治から大正・昭和にかけて、橋のデザイン一つにも周囲の建物や街路、川、公園との調和がはかられながら、創り出されてきた。

倉敷でも近年、みるみるうちにまちの一面が復元されてきたが、何か落ちつかない感がある。どことなく城下町の町家らしく店構えをとりつくろっているのだが、そこに倉敷の地に根ざした生活の反映が見られないからだろうか。都市景観の保全は、単なるデザインの統一や見世物セットづくりだけではだめで時間的につながり、言いかえれば生活との連続性が欠かせない要素である。だから同じ倉敷にあっても、必ずしも近世町家風ではない近代美術館やレンガ造の倉庫を改造したものの方が、實在感があって景観に厚味を加えているのだらう。

中之島を視察した文化庁の関係者が「違った時代の建物が含まれているので伝統的建造物群の指定対象にはなりにくい」という意味の感想をもらしていたが、それは見当違いと言わざるを得ない。もし、「文化財」として景観をみる

とき、そんな粋から出られないとすれば、景観の立場からは「文化財」を否定しなければならぬだろう。

奈良の今井町は、確かによく残っているが、あの緊張感にはたえられない、という人もいる。私も同じような気持ちになることもある。何十年、何百年前の姿が、それ以降ほとんど変わらずに今日に到っている都市、というのは稀少価値に違いないが、特殊なケースでしかない。各時代の遺産が混在する都市こそ歴史的都市と呼ぶにふさわしいのではないだろうか。そこに住み働く市民が、日常生活を通じて、時の流れを受けとめ、歴史を追体験できるところに、都市生活の文化性がある。

都市景観の保全は、そのように歴史的な連続性を重んじる視点からみると何か行政的な基準を設置することだけで、一朝一夕にきまるものではないと言えるよう。

時間をかけて、市民のふるさとマインドに依拠しながら、一つ一つの歴史的建築の再定立をはかり、新しい空間に地域デザインの思想を拡大して行くことが都市景観保全の基本戦略であろう。

そういった条件をつくり出すためには、市民運動や行政サイドでも、今の段階で何より重要なのは徹底した啓蒙活動にありそうである。

大阪府では、府下の歴史的景観のハンディな写真集を発行しているし、近江八幡では青年会議所のような市民団体がP・R用のパンフレットで市民に呼びかけをはじめている。

都市計画プランナーや建築技術者は、保全工学への研究を深めながら、内部改造による機能転換や修復のモデルを示すことで、景観保全と生活機能との共存に道をひらかねばならない。また、木造建築の多いわが国にあっては、すべての場合に凍結保存にこだわらずに、思い切った更新も含めた修景計画が考えられてよいだろう。そこでは、残すべきものと変えて行くべきものの正しい判断、新しい創造の中での地域デザインの追求、といったことが忘れられてはならない。

景観保全はきわめて長期的な事業であるが、とりあえずはゆっくり構えてお

って良い、というものでもない。行政サイドで緊急にとりくまねばならない課題も目の前にあることはあるだろう。なぜなら、失われてはならない歴史的景観がこわされて行きつつある現実への対応は予断を許さないからである。京都市でも、祇園新橋である店の建替問題が起きたときには、スピーディーに対応し、一年もたたないうちに条例化によってまちなみをまもる方向を示して、指導性を発揮した。規制だけではなく、京都市で行なっているような技術的アドバイスによる誘導も一方で同時にすすめられねばならないだろう。

大阪市が事業化しはじめた史跡遊歩道や景観保全上の重点的街路を設定して行くようなモデル事業によって、目に見える手本を示して行くこともすぐに出ることであろう。要するに、景観保全のように行政にとってもむずかしい課題であればあるほど、遠慮勝ちであってはならず、まず、ヤル気を示しながら可能なところからでも実践をつみあげる姿勢がより必要と言えよう。

多くの自治体にとって、都市計画のめざす方向に、今まで欠けていた市民生活の文化的視点がすえられはじめた今日、景観保全は新しい行政課題として浮かびあがってきている。それも、市民運動として問題提起されはじめているところに、大きく実を結び得る芽を秘めているようだ。行政やプランナーが、市民の文化的要求を育てながら、都市づくりの中に、景観保全の柱をうちたてるチャンスを迎えていると言えよう。

「環境カルテ」の意義と役割

笹山幸俊

(神戸市都市計画局長)

はじめに

昨年11月8日「都市計画の日」によせて、都市計画協会会長飯沼一省氏より一文をいただいたが、その冒頭で「街づくりといい、都市計画という仕事は、お役所だけのものではない。その半分はその都市の住民の分担するところのものである」という御指摘がある。たしかにこの通りであると思う。よりよい街をつくるには市民は自分たちの街をよく知り、自ら考え、行動し、行政はこうした市民の信託を受けて、市民とともに街づくりをすすめるというのが理想の姿であろう。このためには、市民と行政が共通の土台をもって話し合うことが大切である。「環境カルテ」は、市街地整備におけるこうした土台づくりであると考えている。

1 環境カルテの背景

物事を説明する際の欠かせない要素として、^{ダブリュー エフ}5W1Hという略称がある。いうまでもなく5W1Hとは、なぜ(Why)なにを(What)どこで(Were)だれが(Who)いつ(When)いかにして(How)の略だが市街地整備にもこの5W1Hというのがあると思う。つまり、なぜ整備するのか、整備する対象とはなにか、どの地域を、だれが、いつ、どんな手法で整備すべきかといったことになろう。私は、市街地整備をすすめていくとき、この5W1Hのいずれの点をもつねに念頭においておく必要があると思う。

戦後30年を経て、現在、都市計画にとってもひとつの転換点にきている。このあたりで市街地整備の5W1Hをじっくり見直してみることは大切なことであると思う。「環境カルテ」はそうした試みのひとつでもあるわけだ。

(1) 生活環境型整備へ

まず、なぜ、なにを対象に市街地整備をするかである。こうした観点で戦後の市街地整備をざっと振り返ってみると、やはり道路整備中心であったことは否めない。戦災復興事業として始めた区画整理事業も、とくに昭和31年早期収束をめざして都市改造事業へと移行し、昭和33年道路整備特別会計による補助制度が確立してからは道路整備中心の色彩が強まった。都心、副都心で行なった市街地改造事業も、制度としては文字通り「公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律」であり、再開発の前提として道路整備を欠かすことはできない仕組であった。しばらくは、浜手、中央、山手の3大東西幹線の進捗率が、毎年の市街地整備を端的に物語るメルクマールであるという時期がつついた。ともかく、自動車交通の増大は、われわれの予想をはるかに上回るスピードで進展し、市街地整備はつねにこれに追われる形で進めざるをえなかったのである。こうして現在、既成市街地の都市計画道路は約62%の整備が完了した。戦前の脆弱であった道路も30年間に大きく変貌をとげたわけである。

しかし、道路にくらべて、住宅、公園、コミュニティ施設などいわゆる生活環境施設の整備は相対的に一步遅れたことも否めないであろう。最近、都市計画事業を実施する際、住宅対策やコミュニティ施設の整備に対するきわめて強いニーズがだされるのもこれと無関係ではない。市街地整備とは、本来総合的な目標をめざすべきものであって、こうしたニーズへの対策を単に都市計画事業を進めるための一手段とみるのではなく、このあたりで、市街地整備のWhy, Whatをじっくり見直してみるべきときなのであろう。

(2) 地域密着型整備

都市計画とは、本来公共的な必要性、全体的な斉合性の上に成り立っている。基本的な公共施設にしても、再開発にしても、どこを整備すべきかは、都市全体の計画、あるいは市全体の事業計画のなかで定めるべきである。これは都市計画の変らざるセオリーのひとつであろう。しかし、地域住民のニーズは、自分の家、自分たちの隣近所から出発する。都市全体の計画ではなく、地区計画にむしろ大きな関心があるのは当然といえる。今後の市街地整備が、住宅、コ

コミュニティ施設、生活道路といった生活環境整備へと重点を移していくなれば、都市全体のプランと同時に、地区地区のプランづくりを市街地整備のセオリーにしていかなければならないであろう。都市計画においても、都市全体をみわたす「鳥の目」と、地域に入ってみる「虫の目」の両方が必要なのである。神戸市でも、最近「都市計画現地相談所」「地区都市計画協議会」など地区に密着した施策を行なっているが、これなどもいわば「虫の目」の試みといえるのではなからうか。

もちろん、全体計画と地区計画というふたつのセオリーを統一させることは実はなかなかむづかしいことである。市街地整備のWhere（どこを）ということのなかにはこんな課題もかくされていると思わなければならない。

(3) 公共と民間の役割分担

つぎは、市街地整備のWho（主体）である。市街地整備はこれまで、公共がするものという漠然とした観念が強かったと思う。これは市民の方にもあったし、又、われわれ行政側にもそんな意識があったことは否定できない。しかし現実はどうであろうか。ちなみに住宅を例にとって公共と民間の分担関係（46～50年度、神戸市）をみると、戸数で公共（公庫融資を含む）と民間の比率は3：4で、投資額ではさらに公共の比率はさがる。従来、民間投資は市街地整備に寄与するということあまり関心がなかったし、公共も民間エネルギーを市街地整備にどう生かしていくかという視点が弱かったようだ。これからの市街地整備が、道路整備、基盤整備ということから、住宅も含めた生活環境整備に重点を移していくなら、まさにこの民間エネルギー抜きに考えることはできない。今後の市街地整備の主体は、公共、民間の役割分担ということも含めて、あらためて検討すべき課題であろう。

(4) 多様な手法の確立

道路整備の手法には、用地買収方式としての街路事業、平面換地方式としての区画整理事業、立体換地方式としての再開発事業があり、又、住宅地区改良法と先の区画整理事業、再開発事業を含めて再開発3法という言い方もする。普通、これまで市街地整備の手法としては以上のようなものを指していた。し

かし、今後の市街地整備が、より総合的な課題の解決をめざそうとすれば、その手法もさらに幅広く用意していく必要がある。これまではどちらかといえば、一度壊してつくり直すスクラップ・アンド・ビルド的な手法が多かったが、今後はいわゆる修復的な手法も必要であろうし、民間エネルギーの活用のためには、規制、誘導策ももっと豊富にしていかなければならない。そして、多くの手法を用意するとともに、手法をまず決めてかかるのではなく、地域の課題や実情をよく把握し、それに見合った手法、あるいはいくつかの手法の組合せを適用していくことが、今後の市街地整備のHow（いかに）の基本といえるのであろう。

(5) 段階的整備プログラム

神戸の市街地では、戦後30年、約2,000haにおよぶ区域の都市の改造事業を行ってきた。戦災という市街地整備の大きな動因があったが、その後の経済情勢もあって必ずしも進展は思わしくなかった。経済成長期に入ってから、道路財源が市街地整備の大きな牽引車になったが、しだいに住民から道路中心の市街地整備に対する見直し要求もでるようになった。

考えてみれば、市街地整備もそのときどきの時代の流れに大きく左右されながら進んできたといえる。しかし、そのなかでほぼ当初のマスタープランを達成してきたのも事実である。都市計画は、全体のマスタープランとしてこうあるべきだという先見性、時流に流されない確信というものが必要である。これからの市街地も整備すべき課題は多いし、整備すべき地域も広いが、財政に限界もあろうし、当然時代の変化も予想される。限られた財源と手段でこれらの要請に応えるには、なにをどのような手順で整備していくか、そしてその時々々の事情に合わせて修正していきながらも、最終的にはマスタープランに到達するといった段階的整備プログラムが必要である。これがさしずめ市街地整備のWhenということになるのであろう。

以上述べたように、今後の市街地整備は、生活環境整備の課題に重点を移しながら、その課題を解決するための地区計画をたて、それぞれの地区の特性に応じて手法を選択していく、そしてそれが、いつ、どんな手法で整備していく

か段階的整備のプログラムをつくるということが基本となっていくべきだと思う。私たちは、こうした都市計画のあり方を、「診断と治療の都市計画」とよんでいる。つまり、病気（問題）をかかえている患者（地域）を治療（整備）しようとする場合、まず患者の特性や病状をよく調べ、病名がはっきりすれば次に手術（再開発）が必要なのか、投薬（修復）でいいのか適切な治療法をえらんでいこうという方法になぞらえているわけである。

地区ごとにこうした診断と治療の方法を明かにしていくのが、「環境カルテ」であり、今後の市街地整備を展開する上での、ひとつのガイドラインにしたいと考えている。

2 環境カルテの内容

(1) 4つの診断科目

さて、現在作業を進めている環境カルテの内容を簡単に紹介してみよう。今進めているのは、どの地域にどんな課題があるのか、今後なんらかの整備を要する地域はどこかを明らかにしようとしている。つまり、病気の発見である。

今後取りくむべき市街地整備の課題は先にも述べたごとくすこぶる多様であり、それらを総合的に取り上げていくべきだが、とくに重要な指標として次の4項目を設定した。この4つの科目で市街地を診断するわけである。

- ① 住宅——過密、老朽あるいは住工混在など住宅そのものの状況、住宅環境などの状況
- ② コミュニティ施設——近隣の公園、学校などコミュニティ施設の充足状況
- ③ 道——幹線道路ではなく住宅地まわりの区画道路など
- ④ 広域要請——幹線道路、駅前広場、商店街など広域的な要請にもとづく整備要因

すなわち、住宅、コミュニティ施設、道は今後の整備地区が居住環境の状況に重きを置いて選定していく必要があることから、その代表的指標として取り上げた。さらに広域要請の課題については、これが今後とも市街地整備の大きな要素であるのはもちろん、生活環境整備の引金の役割を果たすことも忘れて

はならないであろう。

(2) 住 宅

神戸市の住宅は40万戸、戦後の絶対不足時代からしだいに量的質的に向上し、すでに「1人1室」の水準に達した（昭和48年住調）ものの、なお、水準以下住宅（昭和60年目標）が46%あり、今後さらに質を中心とした水準向上が大きな課題である。とくに、市街地部の住宅水準は相対的に低く、これらの既存住宅の改善が今後の住宅問題解決の大きなポイントとなってくるであろう。

ところで、住宅の地域特性は、住宅水準の尺度として広さ・老朽度・密度・日照などと大変多いうえ、データも限られているため、なかなかとらえにくい。ここでは、固定資産課税台帳をデータソースとして、人口密度（密集度）と建築評価（老朽度）を基本に住宅の地域特性を町丁目単位に診断した。

この結果をみると、住宅そのものの要因による要整備地区は、とくに灘、葺合、兵庫、長田区の非戦災地域を中心に分布しており、これを単純に集計するとD I D面積（7,500ha）の約6%となっている。

さらに、住工混在は、住宅環境の良否を大きく左右するものとして住宅の診断要素に加えた。西神戸は、ゴム・ケミカル、鉄鋼・金属などの工場と住宅の混合状態が中央部から南部にかけて広範に存在している。又、東神戸では、青木深江周辺、43号線以南地区に工場との混合地域がある（図-1、図-2参照）。

(3) コミュニティ施設

公園、学校、保育所、集会所などいわゆるコミュニティ施設に対する住民のニーズは大変強い。市街地には新開発地とはちがってすでにこれまで整備してきたストックがあるが、反面、これらのストックの水準は新しく開発される住宅地の整備水準と比較して低いものが多い。コミュニティ施設の新設、増設などの拡充は、今後長い目ですすめていくべき市街地整備の課題であろう。

しかし密集した既成市街地で、これらの整備を行なっていくためのまとまった土地を得るのは多くの困難が予想される。とくに学校、公園といったまとまった土地を必要とする施設は、単なる空地利用でつくりだすことに一定の限界

図-1 過密住宅地区

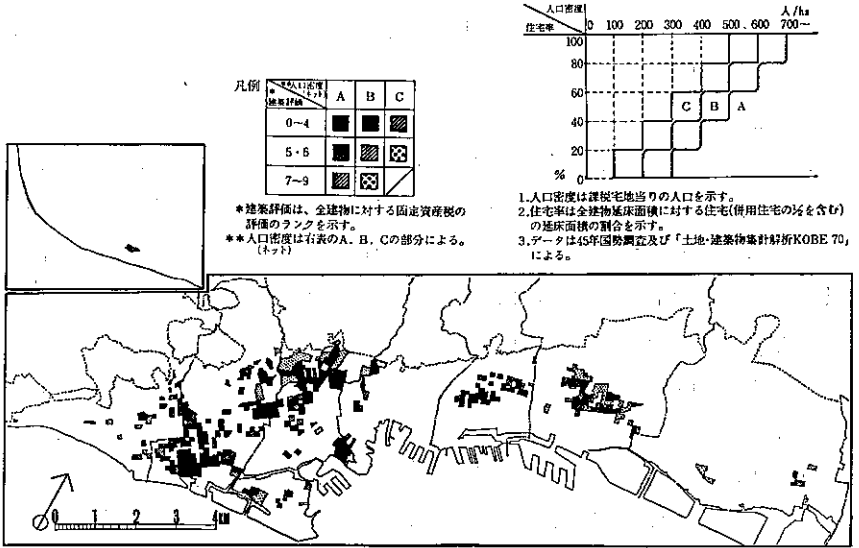
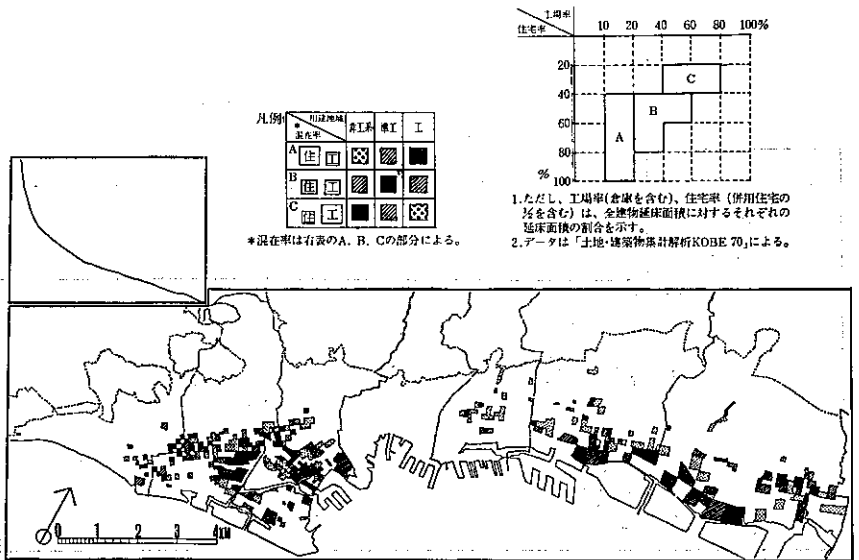


図-2 住工混在地区



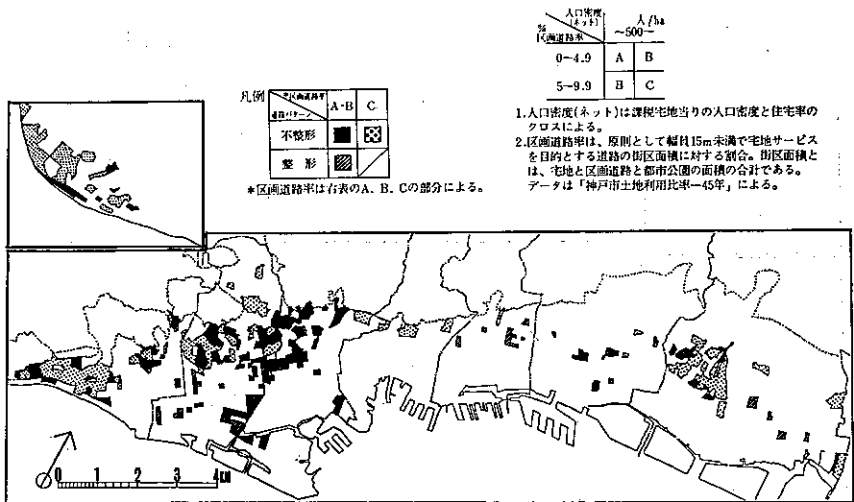
もあり、むしろ、面的な市街地改造のなかで解決を図っていくべきケースも多いであろう。こうした意味で、公園、学校を中心にしてコミュニティ施設の整備状況を診断した。

(4) 道 路

ここでいう道路とは、住宅地のまわりの区画道路などのことで、ここでは15m未満の道路を基準に診断している。こうした区画道路が著しく不足している地域では、交通やサービス面はもとより、消防車が入らないなどの防災面、日照などの住環境面にとっても大きな問題である。15m未満の道路率を基本に人口密度や道路パターンなどを勘案しながら問題地区を抽出した。

市街地の中心部は、戦後、区画整理事業によって大きく整備がすすみ、ほとんど問題地区が見当らないまでになった。須磨地区のように、焼け残り地域などの区画整理未施行区域がちょうど道路対策の必要な地区として残された形となっている。また、丸山、池田地区など、戦後スプロールの急速に進んだ山麓

図-3 区画道路未整備地区

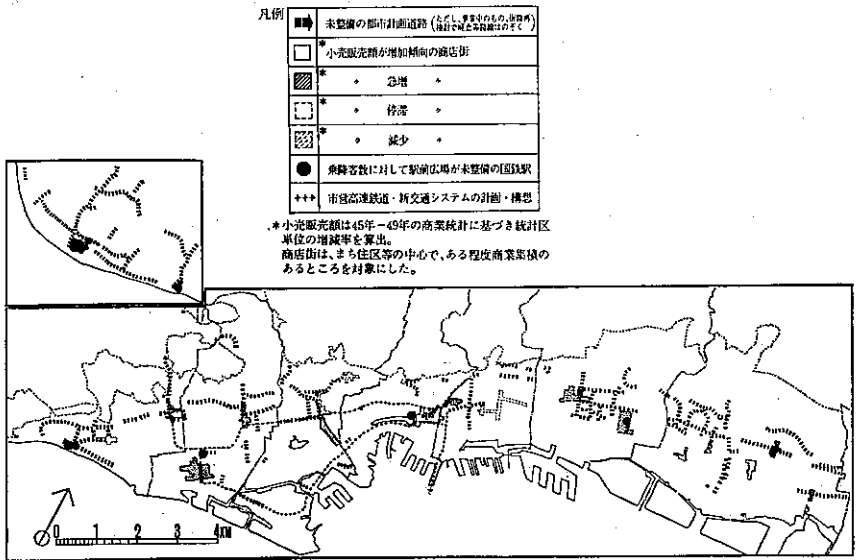


丘陵部に、今後道路対策を中心に整備の必要な地区がくっきり浮かび上ってくる（図-3参照）。

(5) 広域的要請

住宅、コミュニティ施設、区画道路など街区や小学校区単位から積みあげた課題とは別に、もう少し広域の要請に基づく市街地整備の要因がある（図-4参照）。

図-4 広域要請地区



<道路>

市街地では東西路線にくらべて南北路線の整備が相対的に遅れている。特に、南北路線は新市街地の開発の進展に伴って、連絡道路として交通量も急速に増加し、整備の必要性が高まっている。しかも、これらの計画道路は商店街を貫通するなど、沿道を含めた市街地整備の必要なところも多い。

<ターミナル、駅前広場>

神戸は、東西に細長い市街地のため、国鉄、私鉄の各駅が多いこともあっ

て、ターミナル整備は相対的に遅れている。垂水、塩屋、須磨など新開発に伴って急速に乗降客がふえたところや、新長田のように地下鉄の開通によって増加の見込まれるところなど、ターミナル整備を要するところは多い。

＜その他＞

この他にも、商店街振興、近代化あるいは防災面など、広域要請による要因も多い。

市街地の商店街では、人口減少等により販売力が落ち振興が必要なもの、逆に、周辺の人口増に対応して近代化の迫られているところなどがあり、いずれも市街地整備の要因となりうる。

又、防災面では、震災、火災に対する防災空地の確保、あるいは、山麓の防災対策などが、今後の市街地整備にむすびつく可能性がある。

(6) 「要整備地区」

以上のように、4つの科目で行なった診断結果を一枚の図面に重ね合わせてみよう。全体をながめると、ほとんどの地域がなんらかの色がぬられるような結果となっている。しかし、細部をみると、住宅も密集し、道路も狭いなどいくつかの課題が重なる地域もあれば、道路は十分だが、住宅の状況に主たる整備要因のあるところなど、地域ごとに課題が明らかになってくる。

つぎに、同質の課題をもった地域ごとに区分し、4つの診断項目ごとに点数を配分し、整備要因の強さを数字に表わして計算し、一定以上の点数に達した地域を選びだした。これらは、今後なんらかの治療を要する要注意の地区で、仮に「要整備地区」と名づけている。「要整備地区」は、今後データを整理のうえ、近く、市民に公表したい。

3 今後の進め方

(1) 「整備予定地区」へ

「環境カルテ」の内容をごく簡単に紹介したが、「要整備地区」の公表は、こうした診断と治療の都市計画の結論ではなく、むしろ出発点であると考えている。市街地全体を一律に対象とし、使用可能な限られたデータで、住民の意

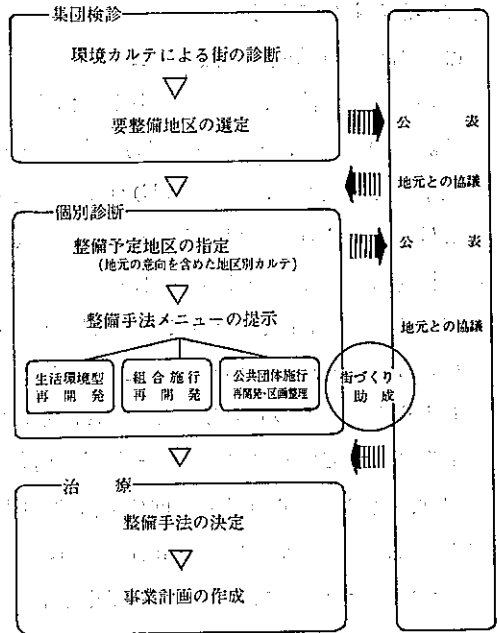
向や意見を聞かずに行なった机上作業であり、行政が行なったいわば一斉集団検診のようなものである。これをもってさきに述べた市街地整備の5W1Hを明らかにすることはできない。むしろ、この結果を踏台にして今後煮詰めていくべきものと思うのである。そこで私たちの考えている「環境カルテによる市街地整備の推進」の今後の進め方について触れてみたい（図一5参照）。

まず、次のステップとして、「要整備地区」についてはできるところから地元住民との話合

いを始めていきたい。これは、すぐなんらかの市街地整備事業を行なうためではなく、カルテの判断結果をひとつのたたき台として住民に投げかけるわけである。地元住民の受けとめ方は地区によって異なるであろう。たとえば、住宅が密集している、道がないという診断結果に対しても、今の環境のままでよいという地区もあるだろうし、又、同じ地区のなかでもさまざまな意見がでてくるだろう。

しかし、住環境を向上させるためには、地元の熱意、まとまりが不可欠の前提である。そういう意味で、「要整備地区」のうち、地元にもその気運のあるところについては、地元と協議しながら、地区別のさらに詳細なカルテづくり、個別診断をすすめていきたい。その結果、現況や整備課題について、市と住民の間に一定の合意ができ、地元で今後なんらかの整備をしようという意向がかたまるなら、その地区を「整備予定地区」とし、診断をさらに次のステップ

図一5 環境カルテによる市街地整備の進め方



へ進めていこうと考えている。いよいよ、どのような治療を行なうかという段階にかかるわけである。

(2) 街づくり助成と手法メニュー

どのような手法で、いつ、だれが整備するのか。街づくりの最終決定段階である。この場合も、行政が一方的に決めるのではなく、街づくり助成、整備手法の提示などを通して、できる限り住民参加方式でやっていきたい。街づくり助成とは、街づくりに住民自らが参画していくためのひとつの方策として、神戸市で検討しているものである。住民が積極的に街づくりを考え、プランをつくっていくことは、住民にとってはかなりの労力と財政的負担を伴う。街づくり助成は、これらのうち資金的な援助をすることによって、住民自らの街づくりを推進しようとするものである。もちろん、形は資金面の手助けであるが、街づくり推進にとってプラスアルファ効果を期待していることはいうまでもない。

現在、この街づくり助成制度は市街地再開発準備組合⁽¹⁾に限られているが、今後さらに、環境カルテによる市街地整備の推進のなかに組入れて、予定地区段階にまで来たところではもっと幅広く運用することも検討したい。

つぎに、整備手法であるが、これも必ずしも先に決めてから地区へあてはめるのではなく、できる限り地区の特性や課題にもっとも適したものを選択すべきである。整備手法はきわめて専門的な要素が多く、これの選択には行政の役割が大きい。整備手法メニューの提示にしたがって住民との話し合いのなかで決めていくのが望ましい原則であろう。そのためには、いろいろな課題に対応する豊富な整備手法のメニューが必要になってくる。そうした意味で現在、今後の市街地整備に必要なメニューが用意されているかといえば、まだ大変不十分で、住宅地の再開発あるいは住工混在地区の整備手法など、今後確立が望まれるものが多い。神戸市は、これまでも再三国の方へこうした整備手法の創設を働きかけてきた。最近、国も、居住環境整備街路事業⁽²⁾や過密住宅地区更新事業⁽³⁾（ころがし事業⁽⁴⁾）の制度化、住環境整備モデル事業⁽⁴⁾の検討など、いくつかの新しい手法を具体化しはじめており、神戸市でもこれらの適用が可能かどうか積極的に検討していきたい。

以上のように、「要整備地区」の公表後は、地元と協議しながら地区カルテを作成し、整備の必要性の合意ができれば、「整備予定地区」に指定し、住民自ら街づくりを考える機会をつくりながら、手法を含めた整備計画を作成する、といったおよその進め方を考えている。こうした過程の中ではじめて本当の意味の市街地整備の5W1Hが決まっていくし、こうした過程を大切にしていけることが、市街地整備を推進する原動力になるのではないかと期待もしているのである。

4 総合施策の必要性

さて、こうした一連の過程のなかで、私たち行政側として特に追求すべき課題に、市街地整備における総合的施策の推進ということがある。本稿の終りに、この点を少し述べておきたい。

住宅、コミュニティ施設、区画道路、広域要請の課題に対応する市街地整備は、当然、いわゆる都市計画事業だけの仕事ではなく、さまざまな系列の事業が相協力して、ひとつの地域で連携をとりながら進めていくべきものである。まさに、総合診断、総合治療が必要なのである。しかし、従来、各事業は縦割で行なわれることが多く、地域での横の連絡は必ずしも十分でなかった。

この点で、いま市街地整備のなかで、特に切実に求められているものに、住宅対策との結合がある。卑近な例でいえば、都市改造事業や再開発事業における住宅対策、借家人対策という問題がそうである。現在施行中のこれらの事業区域は、住宅の状況からみて先程のカルテでいえば「要整備地区」に該当するところが多く、こうした地区では、従来の区画整理、再開発という事業手法の枠のなかだけでは対処しきれない問題にしばしばつきあたる。とくに借家人は、これまでの借家条件が都市改造によって変化することに大きな不安をいだいているなど、事業推進上でも主要な課題になっている。最近、再開発事業のなかで再開発住宅制度⁽⁵⁾ができたり、市独自でも借家人への融資制度⁽⁶⁾をつくるなど、さまざまな努力を行なっているところであるが、より基本的には、公営、公団、公社住宅など公的住宅施策と市街地整備をもっと緊密に結合させること

が問題解決への近道であろう。しかも、これが結果としてよりよい市街地環境の創造にもつながるのではなからうか。本市でもまだ検討段階ではあるが、こうした方向でのさまざまな方策をさぐっているところである。

たとえば、再開発事業では、その保留床を利用して公営住宅などの公的住宅を導入することである。これは、市街地における公的住宅の建設促進、商業地価の低いところでの事業採算の保障及び特定入居による借家人対策という一石三鳥をねらったものである。制度上、事業採算上なおいくつかの問題があるが、解決の方向を検討したい。

又、都市改造事業と住宅対策の結合のひとつの試みとして、過密住宅地区更新事業いわゆるころがし事業との合併施行の検討がある。ころがし事業とは、市街地に公的住宅を建設すると同時に、一方で周辺の不良住宅を買収、除却し、それらの居住者を建設した公的住宅に優先入居をさせながら、順次周辺の環境を整備していこうというものである。まだ事業としても新しく、今後改善を要するところもあり、区画整理事業との合併施行についてもいくつかの問題があるが研究を重ねたい。

住宅行政との連携の他、住工混合地域の整備では経済行政との協同など、今後の市街地整備を進める上で各事業の協力、連携関係を強める必要のある分野は非常に広いといえる。市の行政のなかでも、このような小地域での総合プロジェクトを推進するような連絡・調整体制づくりの検討も必要となつてこよう。

おわりに

以上で、環境カルテによる市街地整備の推進の考えかたについて大雑把な紹介を終えた。街づくりは、最初に述べたように行政と市民の共同事業である。そのためには、行政は大いに資料を公開し、市民と話し合う努力が必要である。と同時に、市民の方々も建設的な街づくりの意識や組織を育てていただきたい。環境カルテが、こんな両者の共同事業のワンステップになればと期待する次第である。

- 注 (1) 一定の地区で、組織的に再開発事業の準備をすすめる団体。
- (2) 「居住環境整備街路事業」とは、ほぼ小学校区程度の住区内部で、通過交通の排除、交通事故の防止をはかるため、周囲の幹線街路を整備する一方で、その内部で区画街路、歩行者専用道、歩行者広場などの整備を総合的に行なうものであり、昭和50年度に制度化されている。
- (3) 昭和49年度より制度化されたもので、その概要は本文中(P.106)に紹介している。
- (4) 「住環境整備モデル事業」とは、不良住宅密集地区、住工混在地区、災害危険地区などの、これまでの事業手法になじまない住宅地で、不良住宅の除却、改良住宅の建設、持家住宅の改修のための融資などにより、住環境の整備を行なうものであり、現在昭和52年度からの制度化を検討中である。
- (5) 「再開発住宅制度」とは、市街地再開発事業に伴い、その区域内などに居住する借家人などで住宅に困窮することとなるものに対して、地方公共団体が賃貸住宅を建設することにより、市街地再開発事業の円滑な推進を図るものであり、昭和49年度に制度化されている。
- (6) 神戸市の都市計画事業によって移転又は除却される建物所有者および占有者で、新築又は購入する場合、金融機関を通じて建築資金を融資している(都市計画事業特別融資制度)。

潮流

「企業にも環境権」

「環境権」は基本的人権を論拠として、住民運動に支えられ、今や実定法上の権利を目指してその内容が確立されつつある。又、それは自然人固有の権利から企業の権利としても主張されている。昭和51年12月初め大阪府八尾市北久宝寺の工業団地内企業24社は府営住宅の建設差し止めの仮処分を大阪地裁に申請した。その請求原因とも言えるものは“企業環境権”である。この工業団地は都市計画法上の準工業地域で、大阪、東大阪市の人口密集地で、周辺住民とのトラブルで悩んでいた化学・機械メーカーなど29社が進出している。ところが、団地の真ん中にある機械工具メーカーが所有地のうち約1万平方メートルを大阪府に売却し、府はこの工場跡地に11階建て3棟、214戸の高層住宅の建設を計画した。そこで「工業団地内に公営住宅が建つと、将来、入居者とトラブルが起き、また住民パワーに追い出されかねない」と、“企業環境権”の誕生となった。住民パワーからの保身を図る企業と住宅適地難の大都市で公営住宅の大量建設という行政需要に応えようとする府、都市の工場移転対策を強化せんとする国、これらの相関図は、住工分離から公共施設、住環境の整備を目指す大都市のジレンマを表わしているとも言える。

都市財政と都市開発

塩 見 譲

(日本経済新聞大阪本社編集委員)

全国的な地方財政の危機が叫ばれているなかでも、大阪府、兵庫県下の自治体の財政事情は特に深刻である。今日の財政危機は50年度の大規模な税収の落ち込みで一挙に表面化したものだが、都市圏の自治体では人口急増による教育施設等をはじめ都市施設費の増大、福祉民生費や人件費の膨張による財政構造の悪化が年々進んでいた。なかでも義務教育施設費とその超過負担の増大の影響は大きい。また地価の暴騰がこれに拍車をかけたことも見逃せない。全国自治体、なかでも都市自治体の主張するように国と地方の税配分の見直し、硬直化した補助金制度の廃止など税財政制度の根本的な改革なくしては、この財政危機の根本的な打開はできないかも知れない。しかし自治体側に於ても、財政運営に企業経営のセンスを採り入れ、効率的運営を一層強化するとともに、行政施策、管理面とも革新の努力が必要であることも事実である。以下大阪府、兵庫県下の自治体の財政危機の実態と都市経営の二、三の問題について論じてみよう。

1 大阪府、兵庫県下の自治体の財政状況

まず財政危機の実態を50年度決算（普通会計）から概観しておこう。大阪府では府下30市13町村のうち実に22市1町が赤字で、その赤字総額は267億円と49年度に比べ7割も増えている。赤字額が標準財政規模の20%をこえると再建団体に転落するが、危険ライン15%をこえた市は堺、東大阪、八尾、泉佐野の4市もある。また財政硬直化の指標である経常収支比率が100%をこえた団体が14市、6町となり前年度の4倍にもふえている。一般財源が人件費、扶助費、公債費に食われて、投資的事業はほとんど起債に依存する傾向が強まっている

るわけで、起債の元利返還の一般財源に占める比率が起債許可制限ラインである20%をこえる団体が、高槻、枚方など5市に達している。また地方債現在高は4,741億円で人口1人当り87,000円もの借金を抱えているのが実情だ。

また兵庫県下では健全経営を誇る神戸市は諸経費の節減をはじめとする努力の結果、4億4,600万円の黒字決算となったが、県下91市町のうち25市町が赤字団体。赤字総額は114億7,300万円で49年度の4倍近い急増ぶりだ。阪神間の自治体は押し並べて悪いが、実質収支比率で赤字比率の高いものは三田市の18.9%をトップに、芦屋、伊丹、西宮なども18%をこえ、尼崎、宝塚両市も5%強である。また経常収支比率は三田市の145.8%を別格としても伊丹市の111.9%

大阪府、兵庫県下主要都市の財政危機の状況
(50年度普通会計決算見込から)

市名	実質収支 (百万円)	実質収支 比率(%)	経常収支 比率(%)	公債費 比率(%)
大阪	△10,328	△ 4.1	92.7	12.9
堺	△ 6,888	△ 19.3	100.3	9.5
東大阪	△ 4,517	△ 18.4	112.2	16.2
門真	△ 976	△ 13.6	113.7	17.4
高槻	△ 1,936	△ 12.0	106.6	21.5
枚方	△ 1,785	△ 12.7	98.3	22.0
豊中	△ 2,280	△ 18.8	99.1	18.0
神戸	446	0.47	83.0	7.2
西宮	△ 3,698	△ 18.5	97.2	11.1
芦屋	△ 1,178	△ 18.8	87.0	6.7
尼崎	△ 1,448	△ 5.3	98.0	9.8
伊丹	△ 1,603	△ 18.5	111.9	13.5
宝塚	△ 511	△ 5.8	94.1	10.4
三田	△ 360	△ 18.9	145.8	18.1

西宮、尼崎、宝塚などいずれも100%に近く、硬直化が目立っている。

両府県ともこうした財政悪化の原因は勿論単純ではないが、共通して挙げられるのは第1に人口増加による義務教育関係費の増加であり、また老人医療をはじめ福祉水準の向上からくる扶助費の増加、さらに人件費の増加も挙げられよう。

ここでは最大の問題である人口増加の財政への影響について論じてみたい。

2 人口急増と教育費

人口減少に悩む大阪市を

除いて、阪神間のほとんどの衛星都市は人口増加による財政需要の増大に悩ま

されている。人口増加による小、中学校をはじめ保育所、幼稚園の建設、ゴミ処理、下水道整備など投資的経費だけでなく、行政需要の増加に応じた職員増で人件費の増加も見逃せない。しかし最大の問題は教育関係費とこれに伴う超過負担の増大であろう。小、中学校という国の責任である義務教育施設が、国庫負担金や一般財源でまかなえず、相当部分を起債に依存し、その結果、地方債残高が異常にふくれ上り、公債費比率が高まって財政硬直化をもたらしているのが阪神間の主要都市の共通した悩みだ。二、三の市について実情をみよう。

〔高槻市の場合〕

同市は京都、大阪の中間にあり、通勤の便という地の利から住宅建設が30年代後半以降急速に進んだ。しかも府営住宅をはじめ民間アパートなどの比率が高く、担税能力の乏しい若年層を中心に異常な人口急増により財政危機を招いた典型的な都市である。

昭和30年の人口54,000人が40年には134,000人、50年には331,500人と、20年間に6倍の増加。特に35年から45年までの10年間は平均年率10%という異常な増加ぶりを示した。このため市では毎年小中学校4、5校分も建設しなければならず、投資的経費のほとんどをこれにつき込んだと言う。学校建設費は平均して用地費が約20億円、建て物が約10億円。建築費は3分の2が、3年間に分割して補助されるが、基準単価が実際を大きく下回っているため、実質的には補助分は約2割にすぎず、残りはほとんど起債に依存せざるをえない。その大部分は超過負担である。同市の50年度一般会計の超過負担は42億9,000万円だが、うち27億3,800万円が教育関係という。若い世帯の町だけに市民の要求もあって「一校一園」をモットーにしており、37小学校の全部に幼稚園を設けているが、これがまた大きな負担となっている。さらに保育所の建設も積極的に進めており、16カ所あるが50年度は運営費だけでも13億円で、うち8億3,800万円が超過負担という。

同市の50年度決算は13億6,700万円の赤字(実質収支比率12%)だが、公債費比率が21.5% (49年18.6%)と危険ラインをこえ、地方債現在高も488億円と

異常な借金を抱えているのもこうした教育費の負担がおもな原因である。

同市は新婚夫婦が転入、中年世帯が転出するという人口移動パターンが続いており、平均年令27.6歳で、27歳—35歳と5歳以下の幼児の構成比が異常に高いため、今後さらに小、中学校など教育施設の増設を迫られる見込みで、公債費比率が20%を上回る状態が続く可能性が極めて強い。まさに若年人口の急増で都市財政の破たんを招いている典型的なケースである。大阪府下では程度の差こそあれ枚方、門真、八尾など同様のパターンの都市は少なくない。

〔堺市の場合〕

大阪市に南接する堺市も40年の人口46万人が50年に74万人と大きく増加した。なかでも大阪府企業局が40年代初めから建設を始めた泉北ニュータウンによる人口増の影響が大きい。同ニュータウンの計画は53,500戸、20万人を見込み53年完成の予定だが、府営、公団など公的住宅の建設が先行していることもあって低所得層の入居による市税収入の伸びが少ない反面、教育施設や保育所などの経費負担が大きい。市の調べによると法人市民税を除く全市の平均1人当たり税収が50年度で48,546円に対し、ニュータウンではわずか24,884円と半分にすぎない。これに対し学校、幼稚園その他の施設費は大きく、44年から49年までの間にニュータウンの収支は52億1,400万円の出超という。これは勿論建設途中であり、長期的には税収の伸びもある程度期待できる反面、建設最盛期の施設建設が落ち付けばニュータウンの収支もバランスに近づくとと思われるが当分は財政圧迫要因であることは事実であろう。同市はほかにも府営、公団住宅の比率が高く、ニュータウン以外でも人口増加傾向が続いており、今後51年から55年までの間に小、中学校を34校、毎年平均7校分を建設しなければならず、その経費は150～160億円と50年の投資的経費の7割近くを教育関係に当てねばならないという。

人口増加が端的にどの程度の財政負担となるかについて八尾市ではこんな計算をしている。年間人口1万人増加した場合、小学校1校、中学校3分の1校、保育所1園が必要となり、その建設費は小学校25億円、中学校（3分の

1) 8億円、保育所3億円で計36億円が必要。このうち増加人口1万人の市税が2億3,000万円。国庫補助9億円、残り27億円は市税、地方債でまかなわねばならず、1人当たり27万円の財政負担という計算だ。勿論自治体により差はあるが、およそのメドにはなろう。

大阪府都市教育長協議会の調べでは、50年度1年間の府下30市の学校建設は小学校普通教室が1,059、特別教室161で、中学校は普通教室334、特別教室102、しかも教室不足が小学校で251、中学校で100教室もあり、生徒1万人以上がプレハブその他の応急施設でしのいでいるのが現実。

50年度の用地費が約400億円にのぼり、その大部分が自己負担である。今後とも生徒数は増加傾向が続き、財政圧迫の最大の要因である。義務教育とは言え、自治体は学校建設に追われ、教育の内容は益々低下する現状は空恐ろしい程である。

3 人口抑制策としての開発指導要綱

40年代の人口急増はすでにみたように自治体にとって大きな財政圧迫要因となり、先住市民に対する行政サービスの低下を招く。さらに止まるところを知らぬ住宅開発は自然破壊を招き、あらゆる都市問題を招来する。しかし土地私有制のもとでは直接的に人口抑制、住宅建設の抑制を図るキメ手はない。こうしたことから新規の住宅開発業者に学校、公園など必要最少限の施設整備費を負担させようというのが42年、川西市が全国に先がけて実施した開発指導要綱である。財政に悩む全国の多くの都市がこれにならったが、ふり返ってみると当の川西市でも、その目的を十分に達したとは言えないようだ。

同市は現在人口116,000人だが、指導要綱を制定した42年にはまだわずか6万人の田舎町である。そこに大和団地の阪急北ネオポリスははじめ日生、東急、能勢電など大小のデベロッパーの住宅団地建設の計画が相次ぎ、51年4月までに完成したもの7,100戸、人口27,600人となり、建設中及び計画中のものを含めて23団地、25,500戸、96,000人がふえる見込みだ。

こうした開発ラッシュを前にして同市が実施に踏み切った指導要綱の要点

は、開発業者に対し①人口1人当たり6平方 m または開発面積の7%の公益用地を無償で譲渡しなければならない(第7条)②指導要綱に基づいて公園(計画人口1人当たり6平方 m 以上)を設けるか負担金を出す(同8条)③開発区域内に小、中学校、幼稚園、保育所を設置する場合は立て替え施行し、市長が必要と認めた場合は無償譲渡させることがある。建築費の償還は5年据え置き、5年償還とし、金利は無利子とする(同16条)④集会所、公民館、ゴミ焼却施設など必要な施設の費用を負担しなければならない(毎年変更し、50年度は1人12万円)(同17条)などのほか、道路、水利、自然文化財保護などについて細かに基準を設け、業者の義務を規定している。(制定当時は業者との話し合いによるケース・バイ・ケースで実施したものを48年明文化した。)

同市の思い切った指導要綱による乱開発に対する勇敢な防衛策は全国の自治体で大きく評価され、数年のうちに全国に広がった。しかしこうした防衛措置をもってしても同市の財政は45年以降、慢性的な赤字状態に悩まされている。50年度決算では108億8,500万円の歳出に対し実質収支赤字1億7,100万円と他市に比べ大きくはないが、投資的経費32億円のうち3分の2は学校建設で占められている。また開発業者に建て替え施行させた教育施設費が50年度末で65億3,400万円にのぼり、市は52年から60年の間に一般会計で買い戻さねばならない。このうち国費補助は15億5,000万円にすぎず残りは市の独自財源によらねばならないが、50年度で市税収入48億円の財政規模からみて毎年8~10億円の団地教育施設費の支出は決して楽ではない。

ところで川西市にならって開発指導要綱が全国的に広がったが、高槻市の要綱は、開発業者に対して、憲法に保障した諸々のサービスがもはやできないため、開発の中止を訴えたもので全国にも例がない深刻さの現れとして注目される。

同市の指導要綱の骨子は、自己の居住のためを除き1,000平方 m 以上の宅地造成業者を対象に、学校、教育施設など公共用地分として面積の5%以上を提供、20ha以上の開発は市長と協議して覚書の交替を義務づけるなど川西市のそれと大同小異だが、これだけでは開発抑制の効果が充分ではないとして、49年

5月から緊急措置要綱を実施した。

これは財政危機が深刻化してきたため「これ以上の住宅建設の増加に対しては、憲法で保障する義務教育をはじめ、生活用水、し尿処理等の市民権の保障もおぼつかない実情にあります。これら市民権が保障されるまでの間、住宅建設の延期を要請するものです」と業者に建設の抑制を求め、「やむをえず実施される住宅建設に関しては、宅地開発に関する指導要綱のほか、緊急措置を実施する」として20戸以上の建設業者に協力金として1戸当たり120万円の提供を求めている。

49、50年は景気停滞もあり建設はスローダウンしたが、50年度と同緊急要綱による収入は5億円にのぼっている。しかし同市の人口予測調査によると、現在進行中の住宅建設など60年までに計画されている住宅団地は14カ所、9,800戸にのぼり、小規模、個人住宅を含め27,900戸とはじいている。

このような人口増を抑えるため、同市ではほかに市街化区域(29.4ha)を拡大せず、区域内での開発を抑えるため「農地を緑地として残そう」と農民に訴えており、国では市街化区域内の宅地並み課税が実施されたなかで、51年度から「農地並み課税」の優遇措置の実施にふみ切った。

国土庁や建設省は最近、都市圏での住宅供給を促進させるため、関連公共施設費の半額補助を検討しているが、深刻な自治体の実情を充分認識せず、この程度のコソクな手段で人口抑制に懸命の自治体の考えを改めさせることはできないだろう。

4 都市再開発について

人口の増加による都市の膨張は交通の流れを変え、消費購買力の増加は商店街の拡充改造を促す。既存の町並みは新しい都市計画のもとに拡張整備が必要となる。オープンスペースの乏しい阪神地区の多くの都市では40年代、立体化による市街地の再開発が進められてきた。こうした再開発事業のうち駅前再開発など公共事業を含む大規模なものは自治体が事業主体となり、実施するケースが多いが、経済情勢の変化のなかで危険も少なくない。改造ビルが売れ残っ

て一般会計に大きな負担となっている枚方市をはじめ、高槻、尼崎市などの計画から問題を考えてみよう。

枚方市の駅前再開発事業は45年に着工、京阪電鉄枚方駅東側の住宅、商店を撤去してバスターミナルなどオープンスペースを拡げ、5階建てのビル3棟を建てて商業、業務、レジャーのセンターにしようというもので、総事業費111億3,500万円を投じ50年に完成した。事業費のうち国庫負担を含めて22億9,600万円は公共事業。残りは一般売却により費用を生み出す計画で、2号棟(18,178平方 m)は丸物に全館売却したが、業務ビルの1号棟(11,247平方 m)は大和銀行、幸福相互が入居したものの、10区画、2,048平方 m が売れ残り、レジャー食堂を集めた3号棟(10,559平方 m)も5階の2,421平方 m が残っている。いずれも石油ショック不況により進出希望者が見合せたものだ。既に売却したのは51億6,700万円。残り4,400平方 m をほぼ造成原価で据え置きのまま16億4,900万円を売却する計画だが、景気停滞や、1区画の面積がかなり大きく仕切られているなどビル構造上の問題もあって現在進出希望者は全くない。市では起債返還などすでに6億8,000万円を一般会計で補填しており、返還の終る56年までにさらに償還のため約7億円の利子補給など補助が必要とみている。またもし残るビルスペースが売れ残ればさらに損失は大きくなるわけだ。同市の再開発計画は石油ショック不況という不測の事態に見舞われたとはいえず、計画のツメに甘さがあったことも否定できないようだ。

高槻市も現在国鉄駅前の再開発事業を進めており、53年春の完成をめざしているが、ここでも地元商店の入居者が確保できるか市では心配している。これは国鉄駅南側の住宅店舗85戸の立ち退いたあと2.7haを利用して、バスターミナルと広場を確保、3棟の5階建てビルを建てようというもの。商業ビルの第1号棟(19,000平方 m)、業務ビルの3号棟(11,000平方 m)は一部地権者を入居させて、約8割を一般に売却、メインの2号棟(36,000平方 m)はキーテナントの松坂屋の進出が原則的に決っている。総事業費280億円のうち60億円分は公共事業で3分の2の国庫補助がつく。権利調整を終り、10月ごろから着工の予定だが、1号、3号棟とも入居者募集は来年度に予定しているが、いま

のところメドは立っていない。「業務ビルに銀行の進出は考えられるが、店舗はかなりむずかしいのでは一」と担当者は心配している。売却価格はまだ決っていないが、4割の共有地スペースを除くと、売り場面積3.3平方m当り200万円近い価格が予想され、昨今の経済情勢と消費の伸びのなかで果してどんな結果となるか予断を許さない。少なくとも計画当時のような甘い見通しはできないことは間違いない。

尼崎市が阪急塚口駅前を進めている計画もほぼ同じような規模、内容である。駅前密集商店街を含む2.7haを再開発して幅20mの都市計画道路を通し、駅前広場を設け、3棟の集合ビルを建設する。260億円を投じて53年6月の完成をメドに一部すでに着工している。第1棟と第3棟の一部にダイエーを核店舗として誘致し、第3棟の残りと第2棟に地元商店を入れ、一部120戸の住宅を作る。いまのところ事業はスムーズに進んでいるが、ここでも来年春に予定している処分スペースの店舗募集がうまくいくかが大きな課題。また同地区の北方数100mの住宅地帯に西武がショッピングセンターを計画しており、これが実現すれば駅前再開発事業への影響は大きい。市では中止を申し入れているが、市議会には賛否双方の請願が出され、検討している。

尼崎市ではこのほか国鉄立花駅南側と阪神出屋敷駅前の再開発が計画され、それぞれは準備中である。高度経済成長の時代ならば、地価の上昇もあり、駅前という好い立地条件は商店にとって大きな魅力だった。また消費購買力の増大を背景に再開発計画は権利調整さえ終わればほとんど問題はなかった。しかし低成長時代、消費購買力の伸びも頭打ちした今日、周囲の商店配置などを含め余程慎重な計画のツメをしないと枚方市駅前のように自治体に大きな負担をかけるようなケースも例外ではなくなると思われる。

5 公共用地の先行取得と土地開発公社

自治体の財政悪化のいま一つの側面として土地開発公社の実態を見逃すことはできない。47年に施行された公有地拡大促進法に基づいて全国の自治体に設けられた土地開発公社は一般会計の財政難による事業のスローダウンから、全

国で28,000ha, 2兆2,000億円の未処分用地を抱え、金利負担と資金ぐりにネを上げている。なかでも大阪府下の開発公社は高金利の資金を借り、一般会計の身代わり役を演じている感がある。

公有地拡大法はもともと学校、道路、公園など公共用地の買収が単年度では困難であり、また地価の上昇を見越して公社で民間資金を導入し先行取得させようというもの。これは地価の大幅な上昇ということが暗黙の前提となっていたため、使用資金は地元金融機関の引き受けによる縁故債か一般の市中借入れでまかなわれた。従って金利は安くて8.5%, 以上9%~10%というものも少なくない。ところが49年以降地価の横ばいが続き、中央、地方とも財政危機による建設事業の停滞のため、公社が取得した用地の一般会計への買い戻しが、計画より大幅に遅れており、この結果、買収価格に金利を加算した用地コストが時価を上回るという逆ザヤ現象が問題となってきたものだ。

50年度末で国道など建設省関係事業の公社の先買い分だけでも全国で7,000億円にのぼり、建設省は今後7、8年で買い戻す計画を作る作業を始めている。本来3年程度で買い戻すのが原則となっていたが、地価上昇の47~48年当時は必ずしもこうした原則にこだわらず「土地は買っておいて損はない」という「神話」に動かされ先買いしたものも少なくない。しかし多くは事業の遅れによって公社の手持ちがふえ、資金ぐりを圧迫しているものだ。

大阪府下では堺、八尾、高槻、枚方などの公社は200億円前後の用地を抱え、利子の支払いに新たな借金をするという状態。八尾市に例をとると、主として学校用地の先買いを担当する公社と、学校の先行建設を担当する開発協会で50年度末で230億円の先行実施をしており、年間約23億円の利子を払ったという。ところが年度中一般会計への買い戻しは20億円程度。金利は9.7%と高く、「いつになったら元金を減らせるかわからない」という。

枚方市の公社でも51年3月末で学校、道路、公園用地など275,000平方m, 買入れ価格で158億円を持っているが、なかには流域下水道事業の処理場の代替地で不要となった12,000平方mなど利用のメドがない用地も含まれている。一般会計が再建団体転落寸前だけに学校用地を除けば事業化が著しく遅

れ、金利の払いが頭痛のタネだ。用地の先行取得は土地の値上がりが少なくとも借入金の金利以上でなければ逆ザヤをどうするかという問題に必然的に直面する。自治体の単独事業なら市の一般会計に負担をかける形でとにかく処理できようが、建設省など国の直轄事業では時価または買収価格プラス金利と管理費の合計の額の低い方が原則となっているため、3年、5年と買い戻しが長びけば逆ザヤがふえるのは免れない。地価の安定は国の最大の目標でもあるだけに、この問題をどう解決するかは自治体として大きな課題である。

こうした事態にもかかわらず公共用地の先行取得は必要だし、また地価の安定した現在こそ、公有地の拡大の絶好のチャンスだという考え方も原則的には正しいと言えよう。

特に都市自治体の場合、将来の再開発用地をはじめ、今後拡大が必要な公園緑地、道路などの公共用地が必要である。ところがどの自治体も十分な用地を保有して寝かせておくだけの低利の資金を持っていない。大阪市では工場の立ち退き跡地の買い取り申し入れがかなりの件数にのぼっているが、ほとんど買えない。尼崎市でもこうした工場跡地の買い上げ申し入れは少なくないが、財政難、資金難から実現するものは少ない。市が買えないため最も効率の良いマンション業者が買ってマンション建設の計画を進めるというケースが出ている。市では「都市計画上好ましくない」と中止を申し入れているが強制力はないというのが実情だ。

国土庁では遊休地を自治体に取得させるため、利子補給を検討中と伝えられるが、自治省、大蔵省は反対の考えだ。低利の政府資金をつけるかどうかは自治体の起債全体に対する政府資金の配分の問題で、政府資金の乏しくなっているなかで容易ではないようだ。

結 び

戦後何回か経験した地方財政の危機のなかで、今回は最も深刻であるだけではない。低成長時代への転換を背景に、行政が経済産業基盤重視から生活社会環境基盤重視への切り替えを迫られているだけに、税財政制度の抜本的な改革

が必要であることは地方自治諸団体が強く要望している通りである。しかしながら地方と国の税財源の再配分や権限の地方への大幅な委譲は言うべくして一挙に実現すべくもない。とすればまず、超過負担の解消と企業に対する外形課税の強化などにしばって強力に推進するのが現実的と言えそうだ。

また都市整備や学校建設に必要な用地の先行取得は今後とも益々必要だが、一般会計、特別会計を含めて地方自治体の使用資金の質的改善にさらに努力すべきだろう。年々繰上債比率がふえているが、財投資金の使用の産業向け優先をやめさせ、直接市民生活に直結した地方自治体にふり向けるよう強力な働きかけが必要だろう。なかでも用地の先行取得資金は金利2、3%の低利資金を用意しなければ地価安定策と矛盾する。自治体の繰上債金利が上昇、なかでも阪神間の自治体では9%~10%と全国的にも高いが、農協や信金など地元金融機関からさえ、最高の金利を払わなければ資金調達できない自治体の体質と能力に問題があろう。

しかしながら、自治体の財政危機の基本にあるのは人口増加の問題であり、人口の抑制に自治体も国も総合的長期的な対策を考えねばならない。もはや開発指導要綱による大規模開発の抑制だけでは充分でない。我孫子市が実施を試みている「入市税」的な個人に対する直接課税も検討の段階にきていると思う。これは憲法に保障する居住の自由の関係、地財法などに抵触する疑いもあるようだが、現在の都市財政の破綻の実情や自然破壊の状況を考えると真剣に検討する必要があると思われる。

次に自治体内部の自己革新の重要性も忘れてはならない。自治体を1個の経営体として、民間企業と同じく経営感覚を導入し、効率とサービスの向上を図らなければ、国に制度の改善を要求するだけでは片手落ちとなる。親方日の丸意識では住民の支持は得られない。自治省の攻撃するように給与の高低いかは簡単に論じられないが、定員を含めた人件費の合理化や人事管理面での改善の余地があることは事実である。まず自己革新を進めてこそ国に対する要求も強さを増す。住民自治のうえに立った地方自治こそ中央集権の行き詰りを打開する道であることを自治体関係者は強く自覚すべきであろう。

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1 八王子決定の波紋

昭和50年12月8日、東京地裁八王子支部は、武蔵野市マンション建設指導要綱をめぐる給水契約拒否について、給水拒否は正当でないとの仮処分の決定を行った。この決定は、宅地開発要綱をもつ数多くの自治体について衝撃の決定となった。宅地開発要綱は昭和42年5月、兵庫県川西市においてつくられて以来、大都市を含めて200余市が採用しており、制定当時、違法であるとの非難にもかかわらず、人口急増市の財政能力の限度と環境保全・生活サービスの充足という経済・社会的要因を背景として、一つの法的規制力をもった準条例的な強制力をもつ規範として定着していった。

しかし、「権限なき行政」としての行政庁の期待と市民的コンセンサスという漠然とした社会背景が、必ずしも事実としての規範—それが如何に「生ける法」として強固に社会に浸透していても—が法的規範として拘束力・強制力をもつことは容易でないことを、八王寺決定は印象づけたといえる。このような要綱にもとづく行政指導の行過ぎについて、反省そして条例化を迫る決定は、この八王寺判決が初めてではない。昭和50年9月13日、神戸地裁は、「消防法の許可基準に合っているのに、周辺住民の同意書が無いという理由だけで、ガソリンスタンドの拡充を許可しないのは違法だ」として、ガソリンスタンド経営者が高砂市を相手取った行政訴訟で、「“環境保全のために住民の同意書が必要である”などと市が勝手な条件を付け加えることは、消防法上許されない。市の処分は無効だ」と原告の言い分をほぼ全面的に認めて、同市に対して、申請許可を命じる判決を言い渡した。

判決へいたる論争(50年9月13日付神戸新聞による)を今少しくわしくたど

ると、次のごとくである。

「原告は①消防法11条（製造所等の設置許可）2項は『設置、変更許可申請に対し、位置、構造、設備が技術上の基準に適合している場合、許可を与えなければならない』と定めており、技術上の基準審査以外に市には自由裁量の余地はない②従って、住民の同意書を求めた市の処分は、消防法に違反するほか、営業の自由や生存権を定めた憲法の趣旨にも反する一と主張。

これに対し、市側は『原告は住居の同意書提出を確約していたし、同意書提出を条件に変更を許可した。スタンドの設置、変更には火災、爆発の危険性や排ガス、騒音の増大をもたらし、住民の生活環境の悪化にもつながるのに、消防法は環境保護について考慮を払っていない。従って、市がトラブルを避けるために、住民の同意書提出を求めることは、憲法上の要請でもある環境保全の責務を果たそうとしたのだから、法的にも許される』と反論していた。

判決では、同裁判長は『危険物の設置、変更許可処分は一定の“基準”に適合するものであるときは、必ず許可を与えなければならない、“条件”を付けるなど自由裁量の余地はない。環境保全のためには“条件”を付け加えることができるとする市の主張は、消防法上根拠がなく、裁量権の範囲を法的に拡張解釈することは許されない』と理由を述べた。」

2 行政指導への固執

神戸地裁判決・八王子支部決定のいずれも、自治体の行政指導の“勇み足”を戒め、一つの歯止めをかけたといえる。そのため、武蔵野市にあって、指導要綱の条例化を検討中であるが、宅地要綱にもとづく行政指導はあまりにも問題が多すぎるといえる。

行政指導について、本来、法令にもとづき公権力の行使として行われるべきであるにもかかわらず、行政庁の事実上の優越的地位を背景として、行政指導をフルに活用していることについて批判が強く、およそ次のようにいわれている。

「行政指導で代替することへの危惧を含めて、行政指導に対する不満は次の5つといえよう。第1は、行政指導に救済手段が明らかではないこと、第2に、処分の合理性を担保する手続上の保障を行政指導により回避していること、第3に、行政指導には客観的な基準の存否が不明で、私人に無用負担を課すること、第4に、行政指導には議会の同意がなく、住民の意向の反映に鈍いこと、第5に、行政指導の責任主体が

必ずしも明らかではないこと、など」（荒秀『開発行政法』168～169頁）

このような多くの難点があり、かつ、市民の権利救済、法治主義の原則からみて好ましくないにもかかわらず、何故、自治体が条例によらず要綱ですませてきたかについては理解に苦しむところであるが、その理由を強いてあげれば、次のようにいえるのではなからうか。

1つは、自治体において、法治主義への信奉が薄かったといえる。長年にわたる伝統的支配の下において、法律と事実とのズレ、また、法律より政令・通達の優位を見せつけられてきた。そのため、条例（法律）にもとづく行政よりも、要綱にもとづく行政指導の便宜性になれ親しんできた。そして、一度、司法判断にまで発展したとき、条例と要綱では格段の差があることを十分に認識していなかったし、また、そのような事態にまではいたらないと予想していたといえる。

ところが先の八王子決定でも、要綱は一度、司法問題となれば、規範としての効力をほとんど認められていない。すなわち、先の八王子決定は、

「行政庁が国民に義務を命じ、あるいは権利自由を制限または剝奪する権力行為を行う場合には法律の根拠があることを要すると解すべきところ、指導要綱は条例や規則のように正規の法規ではなく、また法律上の根拠に基づいて制定されたものでもないことから、関係業者等に対し指導方針を明示したものにすぎず、行政上の法律的关系において直接的な強制力をもつものではないと解するのが相当であり…」

とのべているが、自治体はこのような裁判上の不利を十分に考えに入れていなかったといえる。

2つは、宅地開発要綱がもつ違法性、そこまですらなくとも内容において多くの疑義を抱え込んでいるため、無意識に問題をさらけ出して条例化を図ることを躊躇せざるをえなかった。まず、要綱にもとづく負担金が、地方自治法第224条の分担金に該当するかどうか、また、要綱にもとづく用途、建築規制が、地方自治法第2条第3項の18による「法律の定めるところにより」という法制事項に該当するため、条例制定事項でないのではないかという危惧があったなどである。そのため条例化となればこれらの法制上の疑義を解明せざるをえなかったため、制定手続としては、委員会審議、全体議員総会への報告な

ど、ほぼ条例化と実質的には変わらない手続を踏んでいるにもかかわらず条例化をためらった理由でもある。

3つは、行政の便宜を優越させたことであろう。宅地開発要綱は経済・社会変動に応じて毎年のように手直しされてきた。規制対象が新開発団地からマンションへと拡大されたように、負担金の単価、構造の基準、施設の範囲など、目まぐるしく変わったように、臨機応変に適用する行政必要があった。しかも、都市計画・建築基準行政の権限がほとんどない一般市（政令市は別）にとって、要綱を住民ニーズに即応させながら、弾力的に運用さす必要が大きかったからだといえる。

3 要綱と行政指導

要綱行政の第1の問題は、行政指導と要綱との関係である。要綱が法規範性をもっているとみなして、行政指導と法的根拠について考えてみると、全部留保説、侵害留保説、根拠不要説などがある。わが国における民主的憲法構造からみて、行政指導がまさに権力的行為形式の代替物であり、「行政指導の事実上の通用力が、内容の説得性によるのではなくして、専ら形式的権威によって担保されることが制度上期待される場合、……私人の自由な活動領域に対し、内容による説得以外に私人の主体的意思決定の可能性を著しく削減せしめる方法により介入することは、現在の民主的統治構造の下においては、やはり具体的法律の根拠が必要ではないであろうか。」（塩野宏「行政指導」『行政法講座』第6巻24頁）と何らかの形で法的根拠を求める説と、

「時々刻々移り変る行政需要に応じ弾力的に事態に対処することは行政の責務である。いかに民主的憲法構造のもとでも、行政は法律ができるまでは何もなすべきではないとするのは、あまりにも非現実であり、行政の責任放棄でもある。行政府は託された行政目的の範囲に属する行政需要に機敏に適応し、法に反しないかぎり、非権力的な手法を駆使して、事に対処していかなければならない。しかして、その場合、行政需要が強ければ強いほど、行政指導がおのずと強力なものとなるのは当然であろう。この意味で、要綱による行政指導は、適切な法律規制の欠如を補いつつ行政目標を達成する応急策として、是認さるべき行政手段と考えてよい」

(原田尚彦「要綱行政の法的性格の問題点」ジュリスト特集『日照権』143～144頁)

と法律の根拠なしに許されるという説に分かれる。

行政指導について、全く法的根拠不要とするのは行政の便宜を過大評価しすぎであり、反面、法的根拠を要するとするとまさに行政責任の放棄であり、経済社会の混乱を招来することになるであろう。したがって、行政指導の適法性の基準は、どの程度、法治主義の要請を遵守しているか、行政行為としてどの程度、具体的合目的性を内包しているかであろう。

宅地開発要綱の行政目的・機能についてはすでに周知のところであり、各市の実態に応じて弾力的に適用していかなければならない。都市づくり、都市財政上の必要は、今さらのべるまでもないほど緊急・不可避の行政要求に迫られている。法制的には、宅地造成事業が、法律留保説のいうように「私人の自由な活動領域」「主体的意思決定」を保障しなければならない分野であるかどうかである。むしろ、与えられた拘束条件・負担区分の下においてのみ、事業着手か否かの選択だけが残される事業ではなかろうかと思える。したがって、その制約条件が果して社会的に妥当か、また、法治主義の原則を可能な限り充足しているかどうかについて実質的に判断されるべきであり、その意味で、宅地開発要綱の法的規範性、法的規制の限界が問題となる。

4 要綱の法規範性

要綱は条例ではない、したがって形式的には法規範でないといみなされている。それでは条例化すれば形式的には間違いなく法規範といえる。現に、山口県下の小野田市をはじめ、全国で多くの市が「宅地造成に関する条例」などの名称で条例化をしている。近年、府県レベルでも条例化がみられる。たとえば兵庫県の「開発地域の良好な環境の確保に関する条例」(49年制定)などである。しかしながら、これらの条例の多くは、その条例本文において目的、協力義務など訓示規定を並べられているだけであり、技術基準、負担区分は全て指導要綱にもとづいているケースが多い。

したがって条例であるか要綱であるかは、形式的にはともかく実質的に同じ

といえる。要綱の手続的側面は、先にもふれたように議会手続にあっては条例制定とほとんど差異がなく、また、市民・業者に対しては要綱の広報紙でのPR、また、要綱の無償配付などによって周知に欠けることはない。さらに、社会的にみても全国的に広がっており、宅地開発・マンション建設に際して、要綱の存在は十分に予知すべき規制となっている。このようにみえてくると、指導要綱は手続面、そして、社会的周知の視点からみると条例と何ら異なるところがないといえるのではないか。

次に問題となるのが指導要綱が実質的意味において法規範として認められるかである。条例も含めていわゆる自治立法なるものは、市民憲章というナイーブ（素朴）な道德規範から要綱、条例まで様々ある。そして条例の中にも公安条例のように強行規制を含む本格的行政事務条例から訓示の条例まで効力に差がある。また、地域立法という視点からは、建築協定・公害防止協定のように両当事者が、地域的な案件について地域的規範をつくりだすこともあり、指導要綱のように片務的色彩がきわめて濃い、一般的内容を地域にに応じて適用させていくケースもある。

このように自治立法、地域規範という視点からみると、国の立法のように法律という明確な形をとって、単一の形式で法的規範が形成されるのではない。

「すなわち国家制定法を頂点とする全法秩序と、日常生活を規制する行為規範とが、常に一致しているとは考えることができない。社会経済機構の変動にともなってズレが生ずる。すなわち法律の不存在、遅延、限界などによってもたらされるが、このズレを埋める調整機能において、条例は法律よりもより適格性を有している。それは地方自治体が日常生活に近接した統治団体であること、また現地総合性を発揮できる行政団体であること、さらに実験・先導的行為をなしやすい地域的団体であることなどによる。

そしてこのような条例がもつ調整機能は、地方自治体の実践性によって裏打ちされる。制定までにいたらない規範は、協定・要綱などの形によってその調整・形成機能を充足していくとともに、法規範として採用するだけ十分に成熟した行為規範は、条例化し法と現実のズレを埋めていく。」（拙稿「自治立法権の理論的考察」季刊『都市政策』第5号 59～60頁）

このように自治立法の実態・役割を考えると、条例でない故をもって要綱を法的規範性がない、たとえば訓令のごとき行政内部の規則とみなすことは、要綱がもつ事実上の社会的確信を過小評価している。先の八王子決定は、要綱が条例・規則でない故をもって拘束力のない行政指導方針にすぎないとのべているが、妥当性を欠くのではなからうか。

全国、200をこえる自治体が採用している要綱は、行政慣習法とみなされるべきであろう。その根拠を「事実の規範力」に求める事実説、「法的確信」に求める法信説によるにしても、広く事実として適用されるにしたがって法的規範としての確信が市民の間にひろがっているといえる。すなわち美濃部博士が「慣習法が法たる力を有するのは敢えて国家の承認に因るに非ず、事実上の慣習が其れ自身の力に依りて法たる力を生ずるなり」「長い間の慣習は其れ自身の力に依りて当然国民の遵守意識を生じ、随って法たる力を有するに至るなり」（『法の本質』187～190頁参照）と説かれているように、今日では要綱はその内容の是非は問われるとしても、要綱そのものは行政適用の積み重ねによって慣習法へと成熟しつつあるといえる。また、要綱は自治体が適用する点からみれば行政先例法ともいえるが、また、地域的適用という点からみれば地方的慣習法ともいえる。

要綱は単に慣習法として法律との関係で受身の規範でなく、武蔵野市の要綱をめぐる紛争が契機となって建築基準法が改正されたように、法律そのものを変更する力を秘めているといえる。すなわち、かつて田中二郎博士が

「慣習法は、国家権力に基づく成文法（特に法律）と並ぶ原始的法源と認められるべきもので、慣習法によって成文法を改廃することも固よりあり得べきことといわなければならぬ。長年にわたる事実上の慣行が社会一般の法的確信によって支えられて慣習法が成立するとともに、これと矛盾する成文法が、これを支持する法的確信を失って、もはや法として妥当しなくなるということは、実際上にあり得ることである。」

（法律学全集『行政法総論』P153）とのべられたが、今や環境保全・都市計画行政などの分野において現実におこりつつある事象となった。

5 要綱と利用規制

第2の問題点として、要綱と土地利用の規制があげられる。要綱は準条例であるとしても、条例でもってしても土地利用については限界がある。1つは、憲法第29条第2項「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。」と規定されているため、土地利用の規制は条例ではむずかしいとされていたが、「奈良県ため池保全条例」最高裁判（38年6月）によって、内容の制限はできないが行使の制限、すなわち公用制限とみなされれば可能であることが認められた。さらに、

「『公共の安全と秩序の維持』という消極的な目的のために行なう警察的な規制の領域をこえて、『公共の福祉の維持増進』という積極的な目的のために行なう行政的な規制について、新たに『規制』の観念を定立し、地方的な必要性に基づく『規制』については、条例を制定することができるとしているのも、時代とともに、財産権の内面的、社会的制約の範囲が広がりつつあることの現実を考慮されてのことと思われる。」（田中二郎『新版行政法Ⅱ全訂第1版』306頁）

との積極的見解が次第に有力化しつつある。このように条例を社会的合意のもとに実質的立法として浸透させていったのは、一つの時代背景の力であり、行政事実としても、「長野県自然保護条例」「岡山県土保条例」と、開発行為を厳しく指導・制約する条例が生れ、条例による財産権行使の制限は定着しつつある。

2つは、地方自治法第2条第3項18によれば、「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基く地域等に関し制限を設けること。」と規定されているため、「これらの事務は、いずれも、法律の定めるところに従ってのみ処理し得ることを現わしたものと解されている（行実23・10・30）」（長野士郎第9次改訂新版『逐条地方自治法』41頁）と権力解釈されている。そのため条例で用途・建築規制はできないとされてきた。しかし、地方自治法第2条第3項は、自治体の事務を例示列举したものであって、たまたま、基本法律がまとまっている用途・建築規制について「法律に定めるところにより」という文言が技術的に挿入されたのみならずべきであり、そうでなければ「戸籍事務」等について

も同様の文言がなければならぬといえる。

さらに、仮りに法律制定事項であるとしても、立法政策的に目的・対象・手法が違えば用途・建築規制ができるといえる。もともと通貨、戸籍、財産制度（相続・時効取得）などと異なり用途・建築規制を、全国的画一的に法律制定事項として、一度、法律が先占してしまえば、条例が地域必要にもとづいて条例制定ができないならば、公害防止、景観保全、消費者保護などあらゆる地方行政が法段階説、法律先占事項の下に閉塞されてしまうだろう。

Motel規制条例は、都市計画法、建築基準法、風俗営業法からみて法律基準に合致していても、地域的必要性から規制をめざした。たとえば、教育環境の保全のため学校を中心にして半径 500 米の通学路に面して Motel の建築を禁止したのである。このような規制も法律が認めない規制を加えるものとして、法律違反であるといわれている。しかし、地方事務にあって全国的画一的要求と地域的具体的要求がからむ場合、地域的行政問題については、公害防止協定・建築協定などの地域的社会的規範が、一種の法的規範として認められつつあることを考えると、法律は原則的な一応の基準をきめたに過ぎないといえる。

日照に関する法律と条例との関係については、去る 51 年 11 月、建築基準法が改正され、これまで「北側斜線規制」に加えて「日照規制」がかぶさった。そして、東北と沖縄では気候・風土に大きな差があり、大都市と中小都市では生活環境が異なるので、各用途地区における「日照基準」が 2～3 通りあり、各自治体の判断によって、規制を厳しくしたり緩くしたりすることができるようになっており、立法政策的には問題はかなり前進した。

しかし、マンション問題は、日照だけでなく、風害、電波障害、プライバシーの侵害などまださまざまな地域的に特殊な紛争要因がからんでおり、さらに人口抑制、スプロール規制、開発利益の吸収など多くの政策目的、規制手段としても同意方式、給水拒否などをとり入れる行政必要もあるため、すべてが改正で解決したわけではなく、要綱は基準法改正によってなくならないだろう。

6 要綱の規制効力

要綱の法制問題としての3つは、違反に対する担保規定としての道路占用・使用の禁止、上下水道の供給拒否などの合法性である。この点が指導要綱をめぐる最も重要な法律問題であろう。この問題については、不法建築を抑制するために、水道法上の契約を拒否しうる市水道条例の有効性が争われた判例がある。地裁判決（42年2月28日大阪地裁）では、建築基準法の目的と水道法の目的は異なるのである。前者は行政警察規制であり、後者は公共サービス行政であり、一方を他方の目的に利用するのは権限の乱用とされた。しかし、高裁判決（43年7月31日大阪高裁）では、原判決を支持し行政措置を十分にに行い、社会的妥当とみられる状況の下であれば、契約拒否も可能であると、次のように判示している。

「建築基準法違反の建築が公共の安全を害すべきことはいうまでもないけれども、これに給水を拒むときは、すではいっている善意の居住者からは生活用水を奪うことになるほか、公衆衛生上も憂慮すべき結果を惹起するに至ることも否定できないところである。したがって、かような諸点について慎重な措置を十分に講じたうえでであるならば、同法違反の建築物に対する給水拒絶も現行法上許されると解する余地もないわけではない。」

さて、一審判決のように法目的・機能を峻別してしまうことは、法律がもつセクショナリズムを、行政現場にまで持ち込み、現地総合性を奪うという説もあるが、政策的には、一般の建築基準法行政にあっても、不法建築の取締りはむずかしく、行政代執行にもとづく取壊しは、一度、建築されるとなかなか行われにくい。まして、建築行政、開発行政の許認可権限をもっていない、一般市町村にとってみれば、給水拒否は残された唯一の手段といえ、そこに目的競合論が主張される背景がある。

「つまり、建築基準法と水道法とは、全くその目的を異にしているわけではなく、両者の目的は、部分的に競合しているという理解から、その限りにおいて、不法建築をチェックするために、水道法上の手段を活用することも許される。すなわち、違法建築に対しては、善意の居住者が生活を開始していない時点ならば、水道法15条1項により、所定の給水を拒みうるという考え方がこれである。」

（真砂泰輔「地方公共団体における行政指導」『現代政治と地方自治』244頁）

このような目的競合論に対して、伝統的法治主義からは、目的は手段を正当化しないし、もし、法律優先の原則を崩して行政需要ないし価値判断を混入させれば、実質的に法治主義を崩し、行政乱用の歯止めを失うことにもなるという意見が強い。たしかに正論であるが、有効な規制措置を欠くため、生活環境の保全が脅かされ、ひいては生活権という基本権が侵されていくのも、また、実質的な法治主義の崩壊といえる。したがって給水拒否がただちに権限乱用となるのではない。

「すなわち、指導要綱が民主的な住民参加を経て作成され、内容的にも、合理的かつ正当なものであるかぎり、当該指導要綱に従わないこと、そのことが、社会的実質的には違法であるということになる。そうだとすれば、そのような意味での違法行為をチェックするために、例えば、道路占用の許可を保留するとか（道路法33条参照）、給水契約の締結を保留するというのも（水道法15条1項参照）、必ずしも違法だとはいえないのではなからうか。というのも、道路法33条、水道法15条1項には、一定範囲の裁量権が付与されている」（真砂前掲論文247頁）

といえる。先の八王子支部決定も、権限乱用でなければ給水拒否も認められる理論的可能性が残されているが、基調は否定的といえる。

具体的には、まず要綱の基準が明確であり、不必要に裁量権をみとめていないかどうか、給水拒否にいたるまでの行政手続がどれほど民主的に行われたか、また、建築基準法上の措置も加えて、勧告など段階的に強化される手順をふんできたか、さらに、周辺的环境と規制・負担内容の均衡などすべてにわたって検討され、その結果、果して、給水拒否が妥当であるかどうかを司法機関が判断すれば、法治主義が損われることはない。これまで司法権の限界が主張され、司法は行政の価値判断に介入しないことが美德とされてきたが、近年、太郎杉判決（44年4月宇都宮地裁）、用途地域制をめぐる宇都宮判決（50年10月宇都宮地裁）のように、司法が行政の価値判断を第三者の立場から判別する方向が徐々にあるが成熟しつつある。このような司法機関の保障機能、また、判例法による内容の整備を期待すれば、給水拒否がその社会的実質的な正当性を欠く場合にはじめて違法となるといえよう。

7 分担金・負担金の妥当性

最後に、要綱にもとづく負担金の合法性の問題がある。この点、八王子支部決定は、「たとえ健全な環境保全のため学校用地等が必要であったとしても地方公共団体が無償で寄附を受けるがごときは、完全な自由意思の発動を妨げない限度でこれを勧奨することは格別これを強制することは許されないといわなければならない」とのべている。

たしかに、地方自治体は如何に財政が苦しくとも無分別に寄附を求めるべきではない。地方財政制度の歪みは、施行主にとっては別次元のことである。この点、施行主が反発するのは当然の行為といえる。しかし、宅地開発要綱にもとづく負担は、寄付金ではない。要綱という準条例にもとづいた負担金といえるのではなからうか。現行制度上、都市計画法第75条、地方自治法第224条に負担金制があり、下水道施設のような一般的投資についても都市計画法の分担金が適用されていることから考えると、宅地造成・マンション建設にもなつて誘発される施設整備は、受益者負担として類推適用できるのではなからうか。もっとも、地方自治法第224条の負担金については「教育施設など一般的受益の性質を有するものについては分担金は徴収できない。」（行実23・4・5）といわれているため、マンション負担金にはやや無理がみられるが、環境整備費の算定根拠をたまたま学校施設に求めたともいえる。

宅地開発要綱については、ほかに多くの問題点があり、さらに、個々の要綱をみれば行過ぎの内容もみられる。しかし、基本的にはまず要綱を準条例・行政慣習と認めるか否かである。そして、政策的には自治体は要綱を非嫡出子のような立場におかず条例化すべきであり、また、裁判所は要綱を法規でないのみならず行政先例法として認知すべきである。要綱行政は10年前には全く予測できなかった行政手法であり、新しい理論付けが求められるのである。規制行政を権力的な警察規制とみなし警戒し、また、行政指導を利権行政にみられるような官庁操作とみなし罪悪視すべきでなからう。すなわち、

「今日の規制行政のうちには、環境行政のように、民衆の環境上の利益（環境権）の擁護のために被規制者の経済的利益を制約することを主題として実施される行政が

多くなった。公害防止協定や要綱行政のような、新しい非権力的な行政手段は、行政庁がかかる使命を達成するためにあみ出した工夫である。福祉行政の推進にともない、形式的な法治行政の原理は、いまやこの限度で変容をよぎなくされているといっておかろう。現代の行政法学には、これらの新しい形式の行政の活動様式を法的に認知し、これらに現実の要請に即した法的意味を与えることが期待されているのである。」
(前掲原田論文)

そして、自治体は法治主義を可能な限り充足し尊重しながら、新しい行政要求に対して自らの自治立法権を十分に活用していく使命があるといえる。そしてどうしても人口の急増を喰い止める事態に追いつめられたとしたら、アメリカ、ペタルマ市(サンフランシスコ湾北部・人口 3万500人)のように勇気をもって「人口制限条例」(ペタルマ・プラン)をつくり、具体的に年間の建築戸数を制限する条例を制定する余地がのこされている(『都市人間』183頁)。事態に押し流され、法の原則を軽んずべきでないが、地方自治権の可能最大限の発揮によって、市民の要求にこたえていくべきであり、そこにまた、50年代の自治体の真価が問われているといえる。

参 考 文 献

1 宅地開発指導要綱について

原田尚彦「要綱行政の法的性格と問題点」ジュリスト特集『日照権』
真砂泰輔「地方公共団体における行政指導」『現代政治と地方自治』

2 判例解説

判例時報 803号「武蔵野市マンション建設指導要綱事件仮処分決定」
間島正秀「宅地開発指導要綱の問題点と要綱行政の周辺」『地方自治』51年9月
保木本一郎「違法建築に対する給水拒否請求事件」ジュリスト『43年重要判決』

3 宅地開発要綱の財政的考察については

拙著『地方自治の財政学』
拙稿「都市財政と費用負担」季刊『現代経済No.19』50年10月

応募論文

都市の生活空間の創造の為に

武 田 則 明

(建 築 家)

文化都市について

花の都巴里にガーデリオン（リオン駅）があります。御存知の様に巴里では鉄道の通過駅はなく、始発駅と申しますか、終着駅と申しますかが在るだけで、都心では、それらの駅を結ぶ地下鉄が走っています。駅には行先の地名が付いています。ガーデリオンから4つか5つ目にバールデメゾン（緑の館）駅があります。ここに住む山口氏を訪問したことがあります。彼は巴里で勉強している絵描きで、4年程前にあこがれの巴里にやって来ました。お金が無いので、ユダヤ人が倉庫を幾つかに仕切り、それを貧乏絵描き用に貸アトリエに改装している一つに入りました《さすが巴里は貸アトリエが商売になるのです》。彼は狭いが天井の高いアトリエで寒さをこらえて必死になって絵を書きつづけ2年前に個展を開きました。彼の展覧会を見に来ていた巴里市のえらい人が今の住宅を紹介してくれたそうです。バールデメゾンのアパートは一棟4～50戸の5階建の住棟が6～7棟ある小さな団地で外壁がレンガで緑の館よろしくマロニエの大木が茂り、落ち付いたベッドタウンです。この団地は1940年頃に巴里市の住宅政策の一つとして建てられたもので、1戸は2～3LDK程の広さで、少しゆったりとした階段に3戸が面した階段式のアパートで、最上階に彼の家がありました。彼の家は3DKぐらいの広さなのですが、北側の部屋が大きな天窓付の目の高さぐらいまで壁になっている10帖程のアトリエになっていることにおどろきました。この団地では、アパートの最上階は全てアトリエ付住宅になっています。そしてこのアトリエハウスには画家や彫刻家、建築家、イラストレーターその他音楽家が住んでいるそうです。今から36～37年前の世界大戦前の世界の情勢も段々と暗くなりつつあった不安の時代に、このアパート

を巴里市が建てたという事実におどろかされました。都市造りの3本の柱として、環境、福祉、文化がありますが、どうしても文化行政が出遅れている感があります。文化は人が作るものです。須磨離宮公園の彫刻展や近代美術館で開かれる展覧会は価値があることだと考えます。しかしちょっと広告やコピーライター、イラスト等を頼もうとすると神戸にはその様なデザイナーが少なく、大阪や東京のデザイナーに依頼しなければならないのが現実です。これは神戸での仕事量が少ない為に、より仕事量の多い都市に向って人材が流出していること、たまたま仕事があっても地元人がいないこととなります。この様な悪循環を切る為にも地元の人材に仕事を振り分ける努力が必要ですし、若く貧しい人達が住み、仕事が出来るアトリエが安く手に入る様な住宅作りが必要です。毎年数多くの公共住宅が建設されていますが、その中の1%の住宅をアトリエ住宅にすることは、建築工事費がべらぼうに上がる訳でもありません。都心の高容積の商業地域に於てもビルの屋上には太陽がさささんと照り付けています。この部分に住宅やアトリエハウスをどんどん作って行くことが、都市の文化政策につながるのだと考えますし、勿論民間のマンションやタウンハウスの建設にも一部分アトリエハウスの建設が望まれます。

ファッション都市について

度々ヨーロッパの例を出して申し訳が無いのですが、欧州の映画を見ていますと、婦人がふさふさの毛皮のコートやオーバーを脱ぐと、カクテルドレスや、ノースリーブ又は薄い着物しか着ていないのに気付きます。なるほど、その為にオーバー服姿の彼女達は腕が細く見え、引き締ったシルエットの美しい、スマートな形になるのでしょう。紳士物のスーツについても、オーバーについても同様の事が言えます。日本人は厚手の下着やチョッキ又は毛のものを着た上でないとオーバーを着れない。だからだぶだぶのオーバーになり、スカッとしたシルエットが出来ないのだらう。これは欧州人に対する日本人の胴長の体型によることもさることながら、私は日本の住宅の質に依る所が大きいのではないかと思います。日本の家屋は夏涼しいことを旨として出来ています。

この為に冬に家でオーバーを脱いでノースリーブ又は薄着にすると風邪を引くのが落ちです。この様に室内が寒い為にオーバーを脱いでも、ある程度の服を着込んでいなければなりません。このことがだぶだぶのオーバーコートを着なければならぬ原因になっています。少し格好良く着ようとしても、服装だけが、ファッションだ、センスだと先走っても限界があります。住宅の質や性能（ここでは空調や、遮音、断熱等）がもっと良くならなければ、トータルとしての街全体のセンスやファッションは上ってこないと思います。良い服を着てもバラックの家には合いません。やはり気持の良い部屋で、ゆったりとした椅子に座り、美味しいケーキを食べ、程よい熱さの紅茶を飲み、楽しい仲間達と、楽しい音楽を聞く雰囲気が必要でしょう。この様に服装一つだけ取上げてもファッションにならないで、服に合ったヘヤースタイル、靴、バッグ、帽子、それに室内ならカーテンや敷物、照明器具、家具、花、音楽、それに食べもの等トータルでファッションを考えなければなりません。それにつけても服装や菓子、家具等のデザインは良くなり、ファッションのレベルは上って来ましたが、いまだに住宅や室内や街並のデザインレベルが大変遅れていることに気がきます。小さな貧しい家に住みながら、高級な服とスポーツカーを乗り回している状態は、基礎をしっかりとやらないで、応用テクニックばかりやっているスポーツマンに似ていないでしょうか。野球でもスキーでもサッカーでも、全てのスポーツは基礎技術に忠実でなければトップのスポーツマンやチームは出来ません。都市のファッションや文化の基礎は住宅問題ではないでしょうか。

福祉都市について

厚生省人口問題研究所では次の様な予測をしています。出生率の低下と寿命の伸びによって、65才以上のお年寄が昭和50年で7.9%、昭和75年で14.3%、昭和90年で18.5%になるだろう。近い将来高齢化社会がおとずれるだろう。現代の様なバイタリティーはあるが騒々しい社会から英国や北欧の様な高福祉の落ち着いた静かな社会になるだろうと。ここで老人ホームの事を考えて見よ

う。寝たきり老人や身寄りの無い年寄の為に老人ホームは必要な施設でしょう。しかし老人ホームを多く作っても老人問題は解決しないし、高福祉社会などとは言えないで、一種のお婆捨山になりかねません。色々と異なった世代が混り合っ始めて厚みのある、奥行の深い社会が形成されます。これがモノトーンな同世代だけの社会は色々と問題を含んだ社会になります。例えば、2DKと3DKだけの団地では年寄がいない、夫婦と幼児だけの社会になり、運動会やクリスマスパーティの様な活動が高校生や大学生がいない為に出来なかったり、赤ちゃんがちょっと熱を出してもお年寄がいないために大騒になります。老人ホームに於ても若さがなく未来のない為の憂うつな雰囲気になるのではないのでしょうか。2DKや3DKの住宅に年寄と夫婦と子供達が一緒に住めないからです。子供が小さい時はなんとか無理しても住んでいますが、子供が大きくなると不可能になります。この様な状態になると老人を家から追い出すか、子供が家を出て行くかして、家は核分裂を起します。そして老人ホームと核家族と子供は下宿生活とバラバラになって行きます。基本的には家が狭いから起る現象でしょう。核家族化の問題は住宅だけの問題ではなく、サラリーマンの転勤等の流動化、農業では生活出来ない出稼ぎ問題や都市に対する人口の集中問題等色々なことが考えられますが、ここでは住宅問題に絞って考えたいと思います。住宅がもう少し広くなり、三世代（老人、夫婦、子供）が同じ屋根の下で住めると、老人ホームは最小限の身寄りのない老人その他のものだけで十分になります。その上、最近では婦人を家庭に閉じ込めることは出来なく、どんどん社会に出て働きます。核家族では保育所や託児所が必要ですし、小学生ともなると鍵っ子問題が出て来ます。しかし年寄が居る家庭では心配ありません。お年寄が幼児のめんどうを見る、そのことが、一番若い生命との付き合いが年寄を元気付けることにもなるのではないのでしょうか。保育所や託児所問題は住宅問題と表裏の関係にあると言えます。保育所や託児所が多く在り又その要求が高いのは住宅が貧しいからと考えられる訳です。

以上考えて来たことは、文化都市の問題もファッション都市の問題も、高福祉都市の問題も全て基礎として住宅問題があることに気がきます。

「小さいことはよいことだ」

住宅問題を量の問題としてとらえ、年間何万戸の住宅を建設し、1戸の住宅の専用面積も何平方米広くしたといったことは「大きなことは良いことだ」のGNPの発想以上には展開しないのではなかろうか。寒さをしのぐ為の最少限の衣服、仕事をする為の最少限のカロリーと栄養の食事、雨露をしのぐ最低限の住宅、これら衣食住のシビルミニマムの値は終戦直後の昭和20年代と現代の昭和50年代とでは大変な差があります、最少限の程度は年々上って来ています。この様に量で捉える考え方だけでは衣食住は捉えることは出来ません。格好良さを求めて高い値段の服を買いますし、美味を求めて高価な料理を食べます。これと同じ考えが住居に付いても言えるはずですが、衣食住は全て消費のことであって、生産には余り関係がありません。確かに明日働く為のカロリーであり休息の為の住居であり、働く為の服でもありますが。最少限のシビルミニマムの考え方です。一方生産の論理とは利潤追求の論理であり、資本投下に対する機能と合理性の追求、無駄の排除、効率及び能率の追求、フローの追求、工事量の追求となり国民総生産の論理になります。これに対して消費の論理があるのではないだろうか。美味しいものにいくらお金を投資しても、満足は得られますが利潤は帰って来ない。服装にいくらお金をかけても同じことが言えます。同様に住宅についても言えます。住宅にいくらお金をかけても、そこから利潤は得ることは出来ません。もっとも、土地が非常に高い為に一般的には住宅に関しては未だに最少限の住宅すら確保出来ていない状態に多くの市民はいます。このことは自由に自分の土地に家を建てる場合ですら3DKとか4DKと言う表現しか使えない状態にいます。この表現は日本住宅公団の最初の標準設計に使われてから、20年程たちますが、その時のシビルミニマムの量的考え方から抜け出していない考え方です。

質の向上について

「都市は大きな住宅であり。住宅は小さな都市である」と言う言葉がありま

す。都市を2DKとか3DKの発想の都市にしない為にどうしたら良いかを考えて行こう。神戸は大阪でも京都でもなく、横浜とも異なり、まして東京とも違います。神戸は固有の特長をもった街です。同様に住宅を考える場合、普遍的な一般的な個人は存在しなく、特定の個人が存在する訳です。したがって個人住宅を設計する場合、寝室とか食堂とか調理室、居間といった機能配分計画や、それに依る動線計画及びコスト計画だけで進めたのでは本当の個人住宅にはならない。住宅は土地の上に建っているのですから、土地の条件（道路、傾斜、近隣、日照、眺望、等）を考えなければなりません、家族構成がどうなっているのか、そしてその人の家庭はどうありたいのかの家庭観や、子供をどの様に育てたいかの教育観、本人達の人生をどう考えているかの人生観、世界観、静かに落ち着いた趣味に生きる人生なのか、常に行動していないと気のすまぬ気質なのか、隣人との付き合いが好きで家に集って何かをするのが得意なのか、音楽ならロックなのかジャンソンなのかの音楽観に依って部屋の雰囲気や空間の質は変わります。この様に考えて行きますと、3DKとか4DKとかの発想ではとても個人住宅は設計出来ないことが判ります。勿論、家族構成も時間とともに変わるし、人生観も流動的でしょう。しかし他人と異なる個性として家を作らなければ、本当の個人住宅を設計したことにはならないでしょう。生産の論理である便利な能率の良さだけを考えたのでは味けない住宅しか出来ないでしょう。道路からわざわざ遠い所に玄関を造り、その間に家と庭と道路の繋りを考えることは、能率主義からは出て来ない発想だと思えます。

私達が都市を感じるのは、道路や河川や建物、商店街の様な物理的空間です。そしてこの物理的空間が神戸らしさを生かしたものでなければなりません。そして物理的な生活空間を造ることは、神戸の都市の論理と構想を知らなければなりません。しかし理論をいくら積重ねても、学問として価値は出て来るが、生活空間は出来ない。形とか大きさ、断面、空間を仮設又は仮定し、それを逆に理論上、学問上、美的に無理がないかチェックがなされ、修正し最終的な形を決める訳です。飛行機の設計でも、始めに外形のデザインがなされ、それを風洞実験その他でチェックし、改良し、応力計算し最終的な

形が決定されて行きます。都市の生活空間の設計も同様にある程度の量的要求や仮定の上で形を決め、それを理論上、構想上のチェックがなされ、最終的な空間が決定されなければならないはずですが。しかし現実的には建築基準法や都市計画法、消防法といった最低限のチェック、これ以上悪いと犯罪になるというチェックがなされず、品質や道徳的なレベルまで出来ないまでも、生活を向上させる為の物理的生活空間の質的チェックがなされないで、どんどん開発が先行している状態ではないでしょうか。その様なチェック機構としての都市構想（美観構想、景観構想等）が必要になって来ます。特に大規模な改造や開発、歴史的・文化的地域での建築行為についての規範や構想計画が早急に要求されています。

良い住宅や建物を造る為に、神戸に生活し、土地感覚の豊かな多くの優れたデザイナーや建築家がいなければなりません。その為の教育環境や、彼等に対する発注、そのことが神戸への定着をうながすこととなります。これ等がより質の高い都市生活空間の創造の前提条件となります。

潮 流

日影規制—建築基準法改正

建築物の日影規制を主要な柱とする建築基準法改正案が、51年11月に成立した。49年3月、国会に提出されてから2年8カ月ぶりに修正可決されたものである。

改正のねらいは、主として住宅地に建てられる中高層の建物が敷地外に落とす日影の長さや時間を一定基準内に規制するところにおかれている。政府案では、全国一律の基準値を設定し、地方自治体の条例に上のせ・緩和を委ねていたが、自治体の自主性を尊重する立場から、規制対象区域および規制基準を条例で定めるよう修正された。

「日影による中高層の建築物の高さの制限」（同法56条2）の内容は、①規制対象区域を第1種・第2種住居専用地域、住居地域等のうち地方公共団体の条例で指定する区域とし、②規制対象建築物を高さ10mを超えるもの（第1種住居専用地域では地上3階建以上または軒の高さ7m以上のもの）と定め、③規制の方法を、日照条件の最も悪い冬至の日において、一定時間以上日影となる部分を一定の範囲内に制限する「日影規制」とする、等からなっている。日影時間は2～3段階のメニューで示され、自治体が条例で選択適用することになっている。52年中に規制が実施されるが、条例に委ねられた課題は大きい。

英国における歴史的建築・環境保全

—その系譜と地区保全計画の動向—

安 田 丑 作

(神戸大学工学部助手)

1 はじめに

昨年10月、我国の文化財保護法の一部が改正され、新たに「伝統的建築物群保存地区」の制度が導入されることになった。これにより、町並保存の面的展開の可能性がようやくひらけることになり、建造物の群としての保存が今や一般化してきた感がある。ただ、これまでの文化財保護法や古都保存法（昭和41年制定）に代表される我国の歴史的環境の保全政策は、学術的・文化財的価値に重点がおかれ、市街地環境の整備や生活空間の改善という課題に正面から取り組む姿勢が欠落しており、今後、町並保全等の歴史的建築・環境保全の推進にあたっては、文化財保護と都市計画との結びつきの強化が一層求められよう。

さて、ヨーロッパにおける歴史的建築あるいは歴史的環境の保存・保全の流れは旧いが、ヨーロッパの中の各国は、その歴史・国土や国民性の違いによっても異なり、それぞれ多様な取り組み方が見られる。こうした中で、欧州会議(Council of Europe)は、昨年を「欧州建築遺産継承年(Heritage Year in Europe 1975)」として設定し、各国で記念切手の発行、建築祭、展示会、講演会等のさまざまな形でのキャンペーンや行事が行なわれた。英国においてもこれを

機に歴史的地区の保存や保全に関する論議は一段と盛んになり、英国の代表的建築雑誌“Architectural Review”誌や都市計画雑誌“Town Planning Review”誌⁽¹⁾⁽²⁾においてもこうした主題の特集が取りあげられ関心の高さが窺える。

ところで、英国における歴史的建築物や歴史的地区保存の例は多く、その対象とする領域が広範で、さまざまな地区整備(再開発)計画の中で位置付けがなされていることや民間ベースでの保存運動の盛り上がりなどが大きいことなど他のヨーロッパ諸国とは違った特色が見い出される。これまで、我国でもこうした英国での個々の歴史的地区保全についての紹介はいくつかされているが、このレポートでは、これ等を参考としつつ英国における歴史的建築・環境保全の系譜を概観しその特色を検討するとともに、上記二誌上に見られる地区保全計画をめぐる議論のいくつかを紹介してみたい。次頁の表は、英国における歴史的建築・環境保全の系譜が法制と保存運動の側面から整理されたものである⁽³⁾。まず、これをもとに英国における流れと特色を概観しよう。

2 英国の歴史的建築・環境法制⁽⁴⁾

表 英国における歴史的建築物・環境保全の法制と保存運動

年	法令あるいは他の動向	事業主体 国 地方	現 況	年間特別基金 (現在)
1877	W. モリス；古建築保護協会（SPAB）を設立する。初の全国的保存団体である。			
1882	史的記念物保護法成立。非住居の建造物及び遺跡は政府の所有・保護下に置くことができる。	●	400件の史的記念物を保護	100万ポンド
1894	ナショナル・トラスト（イングランド及びウェールズ）設立される。；寄贈による収入税と相続税は免除される。現在では英国最大の土地所有。		3,000棟の建造物と130,000haの土地を所有	
1913	史的記念物統合法及び改正法成立。史的記念物評議会に個人所有の史的記念物の登録を委任し、法的保護を加える。	●	10,000件の史的記念物を保護	
1931	スコットランドのナショナル・トラスト設立される。；ナショナル・トラスト（E&W）と同じ活動をし、「小住宅改善計画」と来客センターは特筆される。		80件の財産と34,000haの土地を所有	
1944	都市農村計画法成立。；史的建造物の登録作成を大臣に委任する。現行の法的保護の基礎になるものだが、教会は現行法により登録されるが保護されない。	● ●	200,000棟の建造物を登録	
1953	歴史的建造物記念物法成立。歴史的建造物審議会に登録された建造物の管理を制度化する。付加価値税は8%、新築は0。	●	150万ポンドのほとんどは住居に補助。(現在教会は除かれている。)	
1957	シヴィック・トラスト設立される。；1,100以上の地方保存団体の活動を統合する。			
1962	地方公共団体（歴史的建造物）法成立。地方公共団体に登録された建造物の補助と貸付を委任する。	●		30万ポンド
1967	都市アメニティー法成立。；建築的あるいは歴史的に特に重要な地区の保全地区指定を行なう。	●	3,200の保全地区を指定	
1968	都市農村計画法（改正）成立。登録された建造物の法的保護を強化し、保存団体を法的プロセスに組み込む。	●		
1969	住居法成立。；地方公共団体に、構造的衛生的に標準以下の住居の改善に50% (£1,000を限度)の補助を委託する。付加価値税は修復では8%、新築では0。	●		'74年12月4日まで補助金は最高3,200ポンドを適当に配分する。住居法適用地区では75%、一般改善地区では60%、他では50%の補助
1972	都市農村計画法改正法成立。；顕著な保全地区の強化計画に有利な補助と保全地区内の選択された未登録建造物の計画制限を行なう。	● ●		国から100万ポンド、地方公共団体から50万ポンドの補助
1974	都市農村アメニティー法；保全地区内のすべての未登録建造物にも計画制限が加えられ、国は保全区域の決定に干渉しうる。	● ●		
1974	特別遺産継承年間補助	●		1974年に限りイングランド・ウェールズに18万ポンドの補助

出典；Dennis Rodwell CONSERVATION LEGISLATION "Architectural Conservation in Europe" (Ed. by Sherban Cantacuzino) p131~p138 Architectural Press, 1975 London

(1) 史的記念物保護法

1882年の「史的記念物保護法 (Ancient Monuments Protection Act)」が、英国 (イングランドとウェールズ) における歴史的な建造物や遺跡の保存の制度上の始まりであるが、同法の指定した29件の記念物はいずれも埋蔵文化財やストーンサークル等の先史遺跡に限られていた。18年後改正された同保護法 (1900年法) では、先史遺跡に加えて中世の城郭を中心とした建造物も対象に含まれることとなったが、その条件としては、人の居住している家屋は除くものとされており、国の直接の所有または管理のもとにおくことが目的とされている。この1882年と1900年の「保護法」は、いずれも維持のための財政的負担をすべて政府が引き受けることが原則となっており、その適用範囲が限られており、また遺跡の損害と崩壊を強制的に防ぐ権限は与えられていなかった。

その後、1913年、31年、33年の3回同保護法は改正されたが、この内13年法では「史的記念物評議会 (Ancient Monuments Boards)」の助言を得て、私有の史的記念物を登録する権限を「公共事業庁地方局長 (Commissioners of Works)」に与えた。また、31年法では、指定した「史的記念物」を破壊もしくは改造しようとする場合には3カ月前の申告が要するという制度が導入され、更に、33年法では、「公共事業大臣 (Minister of Works)」は「史的記念物評議会」の助言を得て、有効期間21か月の仮保存通知を発することが出来るようになった。このため、現在では政府が直接所有したり管理する400件に加えて、1万件の建

造物・遺跡が「史的記念物」として法的保護を受けている。

こうした史的記念物の保存の動きは、いわば我国の文化財保護法の考えとも対応させて考えることが出来ようが、英国における法体制のもう一つの大きな特色は「都市農村計画法 (Town and Country Planning Act)」における歴史的建築物の取り扱いにある。

(2) 都市農村計画法

「都市農村計画法」にはじめて歴史的建築物についての規定が登場したのは、1944年法においてであり、その背景には、第2次大戦とそれに伴う空爆の結果、史的記念物に対する世論の関心の高まりがあったことも見逃せない。この1944年法では、都市農村計画大臣 (Minister of Town and Country Planning) が、地方計画庁 (Local Planning Authority) に対する指導を目的として、建築的もしくは歴史的に特別の重要性をもつ建造物について、その目録を作成する権限をもつことになった。建造物の価値によって等級に分類され、「I級 (Grade I)」と「II級 (Grade II)」は、「特定目録 (Statutory List)」に、「III級 (Grade III)」は「補充目録 (Supplementary List)」に掲載される。このうち、特定目録に登録された建造物の所有者および占有者に対して、当該建造物の破壊もしくは改造する場合、地方計画庁に申告が義務づけられており、改造の場合は、所有者と地方公共団体とで実施方法等の協議がなされる。一方、補充目録に掲載された建造物は、所有者や占有者に対する義務は何ら課

せられない。指定作業は、現在も引き続き行なわれているが、現在までに約20万棟の建造物目録が作成されている。ただ、都市農村計画法において、教会建築は目録には記載されるものの、その建築が現実に教会として使用されているかぎり、法の適用を受ける保存対象とはならない。

その後、1968年の都市農村計画法改正では登録された建造物に対する法的保護を強化し、法的プロセスに各種の保存団体の組み込みを図ることが行なわれ、更に、1972年の改正では、重要な保全地区における計画の推進強化のための補助金制度を導入し、保全区域内の特定の非登録建造物に対しても計画規制を行なえることとした。

(3) 歴史的建造物記念物法

第2次大戦後次第に顕著になってきたのは、国家的援助がなければ、「大邸宅 (Country House)」が重い税金と高い維持費のため消え去ってゆく傾向であった。これに対して「都市農村計画法」とりわけ1944年法の段階では、指定建造物の破壊を防止することは出来ても、維持・改善を保證するものではない。また、先の「史的記念物保護法」は、いわば無人の状態の遺跡・建造物を対象としたものであった。そこで、1953年成立した「歴史的建造物記念物法 (Historic Buildings and Ancient Monuments Act)」が、その維持改善の保証に大きな役割を果たすこととなった。1953年法では、顕著な重要性 (“outstanding interest”) をもつ建造物とその内容物の維持もしくは修理に対して、当該建造物の部分的公開を条件に補助金の交付に関する権

限が、「公共事業大臣 (Minister of Works)」に与えられた。また、大臣は、政府がそれ等建造物を取得したり、地方行政当局が取得するのを援助出来る権限も与えられた。

この結果、補助金を受けた建造物の多くが実際に人の住んでいる住宅である。

その後この法律でいう「顕著な重要性 (outstanding interest)」の資格からはずれる多数の建造物についてはこれを援助するため、1962年「地方公共団体歴史的建造物法 (Local Authorities [Historic Buildings] Act)」が制定されている。

(4) 環境保全法

これまでの歴史的建造物の保全に関する法律は多様であり、相互が複雑に関連し合っているのが実情であるが、いずれも個々の建造物を対象にしたものがほとんどで、「都市農村計画法」においても歴史的建造物が集積している“地区”についての規定はない。

こうした、いわゆる「歴史地区」に関する内容を盛り込んだ法律として1967年成立の「環境保全法 (Civic Amenities Act)」は、フランスにおける「歴史的街区保存法 (いわゆるマルロー法) (1962年)」とともに特に著名である。

この「環境保全法」の構成は、第1章「建築的もしくは歴史的に重要な地域および建造物の保存」、第2章「樹木の保存と植栽」、第3章「廃車および廃棄物の処分」、第4章「総則」となっており、単に歴史的環境にとどまらず、極めて広範な領域を対象としている。

この中の第1章第1条において、「地方

計画庁は建築物もしくは歴史的に特に重要な地区と、保存すべき地区の外観と特徴を適宜決定し、それら（これを「保存地区」と呼ぶ）を指定しなければならない。」としており、「保全地区（Conservation Area）」の指定という制度を設け、「地区の特質（Character of Area）」の保存のための総合的な取り組みを目指している。

この法律の特色は、何よりもその目的とするところが「アメニティ（Amenity）」という建造物そのものだけでなく、地区環境全体から生活空間の質にまで及ぶ内容の保存・再生にあることと言えよう。現在、3,200か所の保全地区の指定がなされているが、その地区指定の基準は多様で、地区によってその“線引き”は大きく異なるようである。1974年「都市農村アメニティ法（Town and Country Amenities Act）」が成立し、保全区域のすべての非登録建築物にも制限が加えられ、国は地方計画庁の保全地区指定にも介入することが出来るようになった。

(5) 住居法

英国における「保全」の概念は多様でまた対象も極めて広範であることははじめにも述べたが、この典型を「住居法（Housing Act）」に見ることが出来る。1969年法によって規定された「総合的改善区域（General Improvement Area）」の制度は、標準的な住宅地の環境改善を目指すものであるが、その目的は「その区域内の地区あるいは住宅、またはその両方のアメニティの改善」にあり、住宅を含む環境改善事業に対する補助金制度が設けられている。

「歴史地区」ととどまらず、いわば平均的地区におけるこうした法体制の整備が進む英国は、制度的には、都市更新（Urban Renewal）における総合的枠組と言われる「再開発（Redevelopment）」「修復（Rehabilitation）」「保全（Conservation）」が一応確立しているものと言えよう。

3 英国における保存運動⁽⁵⁾

英国における歴史的建築物や歴史的地区保存に果たしたさまざまな民間団体の運動の存在は見逃せない。英国において歴史的建造物の保存を目的として1887年にウィリアム・モリス（William Morris）によって創設され、その啓蒙的運動で知られる「古建築保護協会（Society for the Protection of Ancient Buildings）」は、最も古い全国組織である。近年もこの協会は幅広い活動を展開しているが、この「協会」とともに、1937年に設立された「ジョージア朝グループ（Georgian Group）」と1958年設立の「ヴィクトリア朝協会（Victorian Society）」も歴史的建造物の保存のための活発な活動を進めている。

こうした、歴史的建造物の保護のみならず、広く歴史的環境の保全・再生を目指す団体として、「ナショナル・トラスト（National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty）」と「シヴィック・トラスト（Civic Trust）」の二つは特に著名である。

(1) ナショナル・トラスト

1894年創立のこのトラスト（イングラ

ド・ウェールズ)は、当初、海岸風景、湖沼、丘陵等自然環境地域の保護を主な活動目的にしていた。1940年代に入ると、英国の各地では相続税により、所有者が自分の家を維持することが出来ず、大規模な邸宅や文化財的建築の多くが荒廃したり破壊され始めた。そこで、ナショナル・トラストでは「大邸宅計画(Country House Scheme)」を展開することとなった。この計画は、建築的あるいは歴史的に重要な家屋の所有者が、自分の家屋に基本的財産(または地代収入のある地所)を添えて、慈善団体であるトラストに寄贈する代わりに、寄贈者は相続税を免除されるというものである。更に、寄贈者及びその後継者は、年間の一定の期間、庭園及び広間を一般に公開するという条件で、引き続きその家屋に居住することを認められることとしている。このことにより、英国では数多くの邸宅と庭園が開放され、文化財としての凍結的保存ではなく、あるがままの住居として維持・管理されることになった。現在、会員は50万人に近く、毎年公表される「財産目録」には、ローマ時代の遺跡から、古城、教会、修道院、中世の歴史的町並み、森林、農地等さまざまな建物・土地が掲載されており、国内最大の土地所有者となっている。

1931年、スコットランドにおいても、ナショナル・トラストが設立されるが、ここでも先のイングランド・ウェールズのトラストと同様な活動をするが、特に「小住宅改善計画("Little Houses" Improvement Schemes)」とその来客センターの設置が目される。

(2) シヴィック・トラスト

このトラストは、1957年に創設され、寄付金によって、運営されている自主団体であり、英国の東北部、北西部、ウェールズ、スコットランドの四地域のシヴィック・トラストの連合体として維持されている。地方の各種環境保全団体の相互調整機関としての役割の他、地方計画庁や学協会と密接な連絡をとり、各地の市民団体に対して情報の提供や助言を与えている。現在、このトラストに登録されている団体は、1,100を超えているが、その活動の基本的な目標は、建築や都市計画の質的向上、建築的あるいは歴史的に重要な建造物の保存、田園地帯の美観の保護と、居住環境の改善等があげられている。これまでに、このトラストが推進してきた事業は、まず街路の美化・改善計画の推進にはじまるが、1963年にはリー峡谷の広域レクリエーション地域としての再整備計画を策定し、その後の「リー峡谷広域公園法」の具体化に大きな役割を果たした。また、1966年からは、樹木の植栽による環境改善のキャンペーンを押し進め、その運動は1973年を「樹木植栽年(National Tree-Planting Year)」として設定するまでに至った。この他、各地域で美観を阻害するものの除去・整備等が行なわれているが、これ等が会員の自主的な奉仕活動による例も多い。このように、シヴィック・トラストはまことに多様な活動を行ない、成果をあげているが、この中で特筆されるのは、何と云っても1967年に公布された「環境保全法(Civic Amenities Act)」の草案づくりに参画し、成立させたことであろう。この法律の内容

についてはすでに述べたが、トラストの行なう広範な活動が反映されたものと言える。また、各種の建設工事や開発行為更には居住環境の改善策などで、歴史環境や自然環境との調和がすすんでいるもの、環境の質の向上に貢献したものに對し、毎年「シヴィック・トラスト賞」を贈るなどの企画も行なっている。

以上、英国における代表的な市民団体についてその活動内容のいくつかを紹介してきたが、単なる歴史環境や自然環境の保存にとどまらず、環境の質的改善に取り組む幅広い姿勢や全国的な組織化がされている等注目すべき点も多い。

4 英国における地区保全計画の動向

(1) 四都市における調査研究

英国において、歴史的建造物、環境保全の方向を個々の史的記念物の保護から歴史的地区全体を対象として「アメニティ (Amenity)」の概念で表わされる環境の質的向上を目指したものとして把える考え方が定着してきたのは、1960年代に入ってからであり、その意味で1967年成立の「環境保全法 (Civic Amenities Act)」による「保全地区 (Conservation Area)」の指定は注目される。

ところで、この法律の起草中に併行して、「住宅地方行政省 (Ministry of Housing and Local Government)」が1966年イングランドの代表的な歴史都市である、バース (Bath)、チェスター (Chester)、チチェスター (Chichester)、ヨーク (York) の四都市を対象として県や市の協力のもとに

実施したいいわゆる「コンザベーション・スタディ (Conservation Study)⁽⁶⁾」は、その後この種の調査研究・計画策定のパイロット・プロジェクトとして名高い。この調査研究は、バース、チェスター、ヨークの三都市については、コーリン・ブキャナン (Colin Buchanan)、ドナルド・インソール (Donald W. Insall)、ロード・エッシャー (Lord Esher) がそれぞれ中心となったコンサルタントによって、チチェスターは、西サセックス (West Sussex) の地方当局自身によるチームによって担当された。

これと同時に、これ等の研究を整合させるために、保存政策グループ (Preservation Policy Group) が組織され、研究の中の提案のいくつかは「環境保全法」(1967)や「都市農村計画法」(1968)の中に具体化されている。

四つの都市の調査研究に与えられた委託事項はそれぞれ異なるが、チチェスター市では、1966年に提出済の「開発計画 (Development Plan)」の中での都市中心部における歴史的街区の取り扱いを再検討するもので特別に加えられた項目はない。その他の三都市のうち、チェスター市とヨーク市に対する委託項目とその枠組は非常に似通っているが、このうちヨーク市では「保全費用 (the cost of conservation)」の問題、チェスター市では、更に「行政上の手続 (administrative procedure)」とその変更の可能性についての検討も委託項目に加えられている。一方、バース市に対する委託項目は、こうした費用や行政手続上の問題よりも交通や環境についてのフィジカルプランニングに重点がおかれている。

次頁の図は、バース市におけるこの調査研究の一部を紹介したものであるが、バース市における調査研究報告書は大略次のような内容で構成されている。

まず第1章の「保存調査 (The case for conservation)」では、対象区域をいくつかの地区に分けて、各地区を保存の重要度に応じて評価区分を行なっているが、その基準は、建築的重要度 (Architectural assessment)、歴史的な重要度 (Historical importance)、景観的重要度 (Landscape importance) の三つの要素からなっている。これ等の要素を検討し、対象区域をランク1からランク4の4つのエリアに区分設定している。

つづく第2章の「対象地区の詳細調査 (The study area examined in detail)」では、地区内の物的状況 (physical state of the area) 及び利用上の問題点 (problems of usage) の大きく2つの視点から具体的課題の抽出を行なっている。このうち前者に関する項目としては、土地・建物利用 (Existing use of land and buildings)、建物の保存状態 (Conditions of buildings)、建築年代 (Age of buildings)、建物内部の状況 (Internal arrangements of buildings)、アクセシビリティ (Accessibility)、建物配置と外部環境 (Layout and external environment) の6項目があげられており、これ等の条件の悪い地区を重ね合わせた問題の指摘図 (Problem Map) を作成している。一方、後者の「利用上の問題点」では、特に、歴史的建築物の現代的利用形態への転用の適合度について検討を加えている。

第3章では「保存のための基本的方向 (Basis for conservation)」を検討しており、地区保全対策についていくつか提案している。

第4章では、具体的な解決策についての詳細な検討 (The detailed study) を行なっており、まず、アビー・グリーン地区 (Abbey Green) では、住宅の学生寮や事務所建築への転用例について内部プラン、設備の改善方法を示す詳細なスタディがあり、交通面での改善策としては、「バースの2000年計画 (The Bath Plannings Study)」において提案されている地下高速道路 (The Cut Route) の考え方によってその方策が検討されている。

第5章「交通及び環境管理計画 (Traffic and environment management scheme)」では、上記の地下高速道が完成するまでの交通管理計画を提案し、交通調査を基礎とした駐車場の位置、自動車ルート及び交通量の計画的な管理システムの導入を提案している。

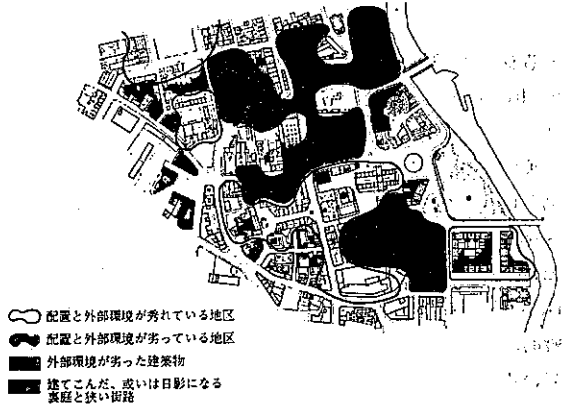
第6章の「要約と結論 (Summary and conclusions)」では、特に、法的な問題、行政上の問題、財政上の問題などについて、その現状での課題を指摘するとともに、今後のとられるべき措置の提案も行なっている。

以上、簡単にバース市における報告書の構成を見てきたが、これ等報告書に示されているように地区保全計画がかならずしも順調に進んでいる訳ではなく、地区保全を進める上ではいくつかの大きな課題が横たわっている。以下、英国におけるこうした課題についての若干の議論を紹介しておき

図 バース市における調査研究結果の一部

■ 建物と外部環境に関する調査結果

日照、眺望、騒音、臭気、安全性、環境の視覚的構成などの要素で、外部環境を評価し、良質な地区、悪質な地区の区分を行ない、更に特別環境の悪い建物と狭い空地（裏庭）等の分布を示している。



■ 交通管理計画

この計画は1970年代の半ばまで、必要な通行やサービスを考慮しながら歩行者の環境を整備し、地区の空間や景観が少なくともこれ以上悪くならないよう整備していくための方向を提案している。



出典：Bath. A Study in Conservation. A Report to the Ministry of Housing and Local Government and Bath City Council by Colin Buchanan & Partners, HMSO, London 1969, 156pp

たい。

(2) 地区保全の争点と問題点

“Town Planning Review”誌の編集者であるジョセフィン・レイノルド (Josephine P. Reynolds) は、同誌の1975年10月号の「ヨーロッパ建築遺産継承年特集号」に「英国における建築遺産継承年—保存の意図と目的⁽⁷⁾—」と題する巻頭論文を載せているが、この中で、建築遺産継承年 (European Architectural Heritage Year 以下 E. A. H. Y と略す) に当っての企図に対する一般的議論として以下のような問題点をあげている。

- ・EAHYの企図は、あまりにも狭く限定されすぎており、たとえ古い建築物が再生されたとしてもヨーロッパを博物館化してしまうことにならないか。
- ・また、その目的とするところが物的な開発のみに偏り、そこに居住する人々を含めた社会的・経済的条件の考慮が欠落していないか。
- ・歴史的に価値のある建築や都市のみを対象とせず、他の一般的地区も含むべきではないか。
- ・新しい建築物は一面で明日への新たな遺産となるということについてどう考えるのか。

これ等のいくつかの素朴なまた当然な疑問について具体的にこの論文で答えている訳ではないが、この特集の中の他の論文の紹介を行なう中で次のように述べている。

「保存は、広域計画や経済のシステムにもっと関連させるべきであり、限られた資金の有効な配分が必要である」といった意

見とともに、一方では、ノーウィッチ (Norwich) 市の場合を例にして「歴史的な良さを残し、国家的にも重要である所では、ある程度の財政的犠牲を払うことは認められるべきである」として保存のもつ二つの側面を強調している。

また、都市農村アメニティ法における地方当局の責任について触れ、保存計画を進める上での地方当局内での優秀なスタッフの有無、地区における運動の盛り上りの大事さが指摘されている。

一方、保存対象については、「保存地区は全部が全部建築的に重要でなくても良いし、法適用に対する判断基準は拡大されつつある」としながらも、貧しく、財源の乏しい地区では保存運動に対する関心は低く、マーシーサイド (Merseyside) の保全地区の課題を具体的に検討している。

また、保存と開発の課題については「保存エリアにおける保存と開発は困難な課題であり、修復の経済性を計るものさしが必要となってくる」としつつも、経済性のみだけではなく、「古い町にも将来に受け継いでいくような現代建築を建てて、新しい息吹きを吹き込む事で都市の博物館化を防ぐことも重要である」との一般的解答に終っている。

(3) 中心地の保全をめぐる問題点

英国における数多くの保全地区の中で、最も重要な地区は、普通自然発生的に立地した町の商業中心を含むようなところである。先に示した1968年の四つの調査研究の対象都市もそのような典型的な町である。

こうした保存地区は、物理的な変化に対

応ずるだけのキャパシティ (Capacity) を十分に持たず、都市生活に影響を与えるような変化とは相容れない側面があり、このことが地区保全計画にとっては中央政府や地方自治体からの補助金の援助よりも重大な問題と言える。

ロイ・ウォルスケット (Roy Worskett) は「英国における保存の動向 (Great Britain in Progress in Conservation)」⁽⁸⁾ においてこの問題についてつぎのように述べている。

「この問題 (保存と地区の変化) は、まず地域経済の成長や衰退の中で抱えられるべきものであるが、同時に、商業・業務対策、交通・建築デザイン規制、住民参加など多くの要因とも関連してくる」として、いくつかの関連する問題点をあげている。

・歴史的保存都市の場合、変化に対する「キャパシティ (capacity)」の概念は、ニュータウンの場合と全く逆で、変化に対して適応する余地は制限される反面、中心地区の経済的なキャパシティはその周辺地域全体に大きな影響を与える。

・そのため、都市は変化に対応出来るキャパシティを持ち、その地域の地方基本計画 (Country Structure Plan) においてその都市の都市機能が反映される必要があるが、その可能性は非常に疑わしい。

・これまで、保全についての補助金は、建物の修理や環境改善への補助が中心であったが、今後は雇用機会を刺激するための補助金と言った社会的に広範な補助金制度が必要となっている。

・保全という視点では、旧くからの小規模な店舗経営が歴史的建物に適した利用法で

あり、地方的特色を持たせる上でも望ましいけれど、住民生活の社会的視点から見ると低価格の実現の意味でチェーン店、スーパーの出現もやむを得ない。

・ただ、ほとんどの都市で商店や事務所に対する需要は現在の総床面積の範囲で充分で、歴史的建築群の中においていくつかの建物を一つの単位として考えるという内部的な再配置は必要となる。

・「景観評価 (townscape appraisal)」については、これまで視覚的・美学的な方向に偏り過ぎていたが、複雑な景観評価手法は不必要で、必要なのは目に見える物的な制限についての事前評価や空間規模についての検討である。

・歴史的建築物には様々な制限があり、新たな投資活動が避けられ、そのため一層十分な利用がされないが、このためにも法律の保護は重要である。ただ、この際建物用途はあまり制限すべきでない。

以上が、指摘された主な問題であるが、この中でもたびたび述べられている歴史的建築物の転用による利用が具体的な計画・設計の課題となる場合が多い。

先に紹介した四都市の調査研究でもこの問題が扱われているが、いずれの場合も、「一番満足出来る用途は住宅である」と結論づけている。その理由としては、店舗としては先にも触れた小売方式の変化に対応出来ないこと、事務所としては水平的スペースに限度があることなどがあげられている。住宅用途の提案としては、都心部での利便性を評価する人々を対象としたアパート、タウンハウス、ホテル、ホステル、学生寄宿舎などへの内部修復があげられている。

5 おわりに

以上で、英国における歴史的建築・環境保全の系譜と地区保全計画について紹介を終える。この他にも、行政上、財政上の特色等触れるべき点は多々あるが、これについては別の機会に譲りたい。いずれにせよ、英国における歴史的環境保存に対する執念とでも言うべき取り組み方には感服させられる。もちろん英国と我国とは、その歴史・風土・国民性・建築や都市の性格等いずれも大きな違いがあり同一視は出来ぬが、英国における「保全」が単なる懐

古趣味的な歴史の保存を脱し、都市計画・地区計画の中での位置づけが着々とされてきていることには改めて注目すべきであろう。

なお、このレポートをまとめるに当り、神戸大学建築計画研究室大学院生の今中昌男、大西一嘉の両君には翻訳や資料整理等の御協力をいただいた。記して謝意を表したい。

注(1) “The Architectural Review” The Architectural Press Ltd, London 1975年11月号 (Vol. CLVII, No.985)は、特集 “Architectural Conservation in Europe” (Edited by Sherban Cantacuzino) として編集され、この号は後に同名の単行本として発刊されている。また、1975年11月号 (Vol. CLVIII, No.945) においても特集 “Old Lamps For New” (A Round up of Architectural Heritage Year. Edited by Lance Wright) を出している。

注(2) “Town Planning Review”, Liverpool University Press 1975年10月号 (Vol. 46, No.4) が、建築遺産継承年特集 “A Special Issue to Commemorate European Architectural Heritage Year 1975” として編集されている。

注(3) Dennis Rodwell, CONSERVATION LEGISLATION, “Architectural Conservation in Europe” (Ed. by Sherban Cantacuzino), p131~138, Architectural Press, 1975, London.

注(4) 上記注(3) 以外に次のものを参考とした。

・石井昭他編「欧米における歴史的環境保存の動向—建築史・建築意匠—都市計画合同研究協議会資料(1)」日本建築学会、昭和46

・石井昭・一色史彦「ヨーロッパにおける歴史的環境保存に関する法制」建築雑誌, Vol. 91, No. 1107, p489~495. 日本建築学会. 昭和51. 5

・木原啓吉「海外における歴史的環境保存の動向」, ジュリスタ増刊総合特集, No. 4, 「開発と保全—自然・文化財・歴史的環境」, p264~270. 有斐閣, 昭51.

・関野 克「歴史的建築・環境保全に関する欧州の現況」建築雑誌, Vol. 91, No.

- 1107, 日本建築学会 昭51. 5.
- Honor Champman, *The Machinery of Conservation: Finance and Planning Problems*, T.P.R. Vol. 46, No.4, p365~382. The Univ of Liverpool, Oct.1975
- (5) 注(3) 及び注(4) においても触れているが、シビック・トラストについては次のものが詳しい。
- Civic Trust, *PRIDE OF PLACE*, London, 1974 (井手久登, 井手正子邦訳「プライド・オブ・プレイス」, 鹿島出版会 S. D 選書, 昭51)
- (6) 報告書は, 次の4分冊からなる。
- *York. A Study in Conservation* by Viscount Esher. Ministry of Housing and Local Government, HMSO, London, 1969, 292 pp., 14os.
 - *Chester. A Study in Conservation* by Donald W. Insall and Associates. Ministry of Housing and Local Government, HMSO, London, 1969, 278 pp., 14os.
 - *Bath. A Study in Conservation*. A report to the Ministry of Housing and Local Government and Bath City Council by Colin Buchanan & Partners, HMSO, London, 1969, 156 pp., 7os
 - *Chichester. A Study in Conservation* by G. S. Burrows, Ministry of Housing and Local Government, HMSO, London, 1969, 234 pp., 14os.
- この内, Chester, Bath については次に紹介されている。
- 上田 篤・鳴海邦碩編「都市の開発と保存」鹿島出版会 S. D 選書, 昭48
- (7) Josephine P. Reynolds, *Heritage Year in Britain: The Aims and Objectives of Conservation*, T.P.R. Vol. 46. No.4, The Univ. of Liverpool, Oct. 1975
- (8) Roy Worskett' *Great Britain: Progress in Conservation, Architectural Conservation in Europe* (Ed. by Sherban Cantacuzino), p17~30, Architectural Press, London, 1975
- (その他の参考文献)
- J. B. Cullingworth, *Town and Country Planning in England and Wales*, George Allen and Urmin, London. 1970 (久保田誠三監訳「英国の都市農村計画」都市計画協会, 昭47)
 - 山口周三「イギリスの都市計画—計画許可制度の運用—」至誠堂, 昭44
 - Desmond Heap, *An Outline of Planning Law*, Sweet and Maxwell. 1963 (竹内藤男訳「英国の都市計画法」, 鹿島出版会)

1 提案の基本的視点

河川と文明発祥地との相関をいうまでもなく水の存在は我々人間にとって欠くことのできない生存条件のひとつである。

水は人間の飲料水となり、生き物を育て緑を育て、人間をとりまく生態系において、欠くことのできないものである。さらにそれは図-1のように自然の中を循環しながら気候を作り出す役割をも果たしている。

水1gが蒸発すると約600 calの熱を吸収するが、これは、1 mlの空気の温度を2.4℃

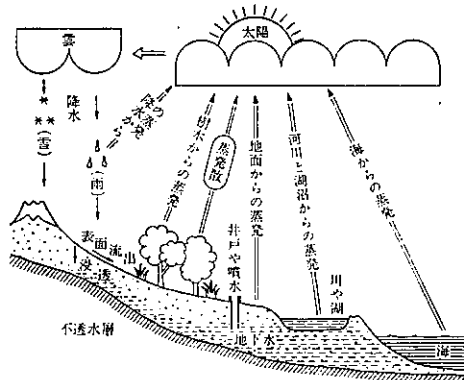
下げた効果を持っている。都市の夏の気温が近年上昇しいよいよ住みづらくなっており、資源衛星アーツ (Earth Resources Technology Satellite) の熱写真によっても都市部はヒートアイランド (熱の島) となっている。これは都市の地表がコンクリートで被われ、地下水が大量に汲み上げられて水位が低下し、緑が少なく育ちにくくなっていること等によるものである。それ故、地下水流の道ができていた石灰岩質の井戸に水を流したり (米・フロリダ)、直径70cm余の砂利をつめた大量

の流し込み井戸を市内に多数造ったり (米・カリフォルニア)、また、地下に不透水壁を造り水を貯留する地下ダム構想が提案されたりしている。しかしそうした新しい目的的方法をとるのもよいが、在来のものでもちょっとした工夫、努力ですぐにでも実現できる有効な方法があるのではないだろうか。

以上のことは水の生化学的効用ともいえるものだが、さらに、躍動する水に歓喜し、せせらぐ水の音に心をなごませるといった心情は誰もが経験していることだろうし、水がそうした情緒的効用ともいえる役割をも持つということは、誰もが認めるところであろう。

河川はこれまで飲料水、農業・工業用水としての利水、あるいは洪水の氾濫を防ぐ治水

図-1 水循環のモデル



土屋巖『都市改造の報復』(日経新書)

の対象としてしか見られてこなかったようであるが、最近第3の機能として、水景を楽しむ、魚釣りをし、水遊びをする又、同時に防災空間を提供するという親水機能（環境保全機能）とでもいべきものがあると言われてきている（表-1）。これからの河川や水に関する設計方法は、従来の安全性・経済性一本槍の単純明快な手法ではなく、多様な価値を総合的に構想する手法をとらねばならないだろう。

さて、ここですぐれた都市環境というものを考えてみよう。交通施設・購買施設などの生活関連施設が十分に整っていることもそのひとつであるし、緑が豊富なこと、親しめるきれいな水（水辺）があることもそのひとつの条件である。“水の都”と聞いて魅力を感じない人はいないだろうし、そう呼ばれるベニス、パリ、ストックホルム等の美しさとすぐれた都市環境は誰でもが等しく認めるところである。またすぐれた水景施設を持つ“噴水の都”ローマ、ベルン然り、三大美港と呼ばれるリオデジャネイロ、ナポリ、香港然りである。

すぐれた都市空間整備をめざす新・神戸市総合基本計画（昭和51年度策定、以下、神戸市マスタープランと呼ぶ）にはそうした意味において「水面を都市の中の貴重なオープンスペースとして位置づけ、現代にふさわしい水面利用のあり方を検討」することが提案されており、さらにそれに関連して河川沿緑地の整備、運河、港のウォーターフロント緑地の整備、須磨以西の海洋レクリエーション公園の整備等が提案されている。

この基本計画に示されている内容は文字通り基本的な骨子であり、今後中長期計画・実施計画でさらに具体化されるべきものであるが、その具体化案のひとつとして“神戸のブルーウォーター作戦”を提案したい。

2 ブルーウォーター作戦——水と人を近づける——

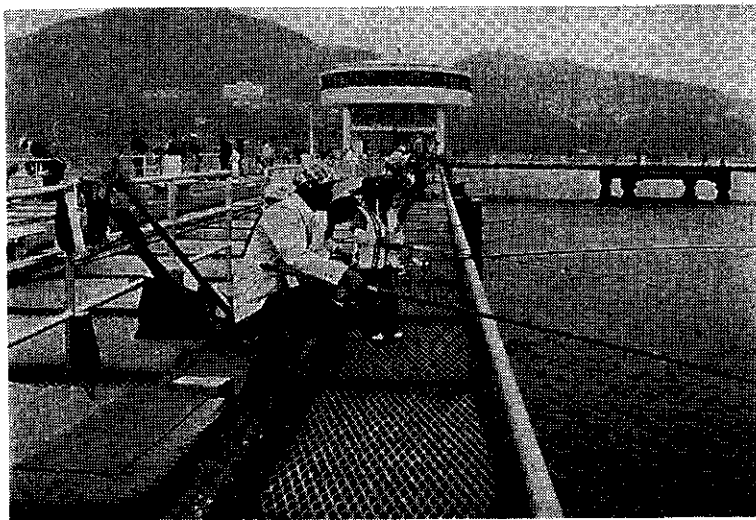
人は水辺でいろいろな形で水と接触している。釣りを楽しみ、魚を飼い、鳥を飼い、草花を育て楽しむ。あるいは、躍動する滝に心を奪われ、小川のせせらぎに心を安らげる。

表-1 河川の機能（『河川』№351昭和50年）

流水機能	治水機能	洪水の排除 平水の排除 地下水の涵養、排除 下水の排除 海水侵入の阻止 河口維持、土砂の排除
	利水機能	上・工・農用水の水源および流路 発電 漁業 水運
親水機能 (環境保全機能)		<ul style="list-style-type: none"> ◦「自然」(水、地物、空間、生物)に接する心理的満足 ◦景観の重要な要素 ◦レクリエーションの場 ◦憩いの場、コミュニケーションの場 ◦生態系の場 ◦大気、水の浄化 ◦微気候調整 ◦空間、防災ゾーンの提供

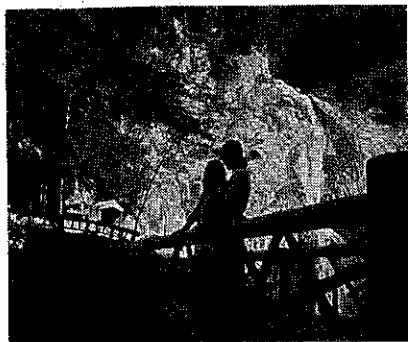
また、直接水にジャブジャブつかったり、ボートにのって水面に漕ぎ出して遊ぶ。

こうして人が水に親しむ多くの場を実現するには、行政・事業者・市民の3者による可能なかぎりの協力が必要であろう。その内容を表一2に総括してみたが順次述べてみよう。

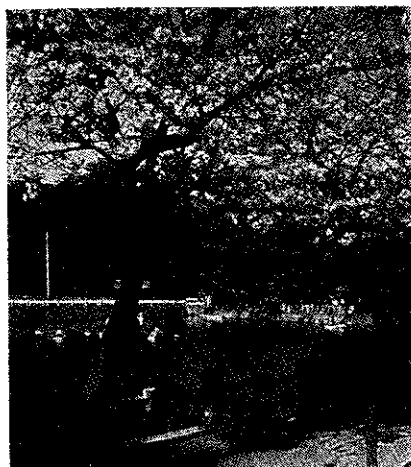


▲須磨「海づり公園」

▼布引の滝 都心から80分で行けるこの滝は、人々を大自然の中に引込んでいく、神戸ならではの滝といえる。



深田池▶ 農村時代のため池の名残であるが、現在、周辺の緑とあいまって文字通り、市民のオアシスとなっている。



(1) 行政活動としてすること
イ 河川・運河の断面の工夫

表-2 ブルーウォーター作戦

神戸市マスタープランでは、河川沿緑地の整備、運河沿ウォーターフロント緑地の整備、それらの交点での拠点の緑地整備という斬新な提案がなされている。この緑地整備を実施する際に当然のごとく河川改修事業高潮対策事業による岸辺の断面形状の問題が関連して出て来る。その断面形状によっていろいろちがった味が出てくるが次にいくつか工夫例をあげてみる。

主体	内 容	備 考
行政	<ul style="list-style-type: none"> 河川・運河沿緑地の整備 港のウォーターフロント緑地の整備 須磨以西の海岸レクリエーション公園の整備 須磨以東の植立護岸線の整備 交通ターミナル・広場・公園等の積水・流水の整備 池（ため池、洪水調節池その他）のレクリエーション公開の整備 水質浄化努力と水質管理 	河川改修事業、公園整備事業、高潮対策事業、都市再開発事業 埋立事業、港湾環境整備事業 埋立事業、海岸環境整備事業（養浜事業）、都市再開発事業
事業者	<ul style="list-style-type: none"> 排水の浄化努力 市街地（南西街等）に積水・流水の設置 宅地開発における雨水排水幹線路の流水としての利用の工夫 埋立地護岸付近の自由通行化 	
市民	<ul style="list-style-type: none"> 池・河川・流水に魚を飼い、鳥を飼い、草花を育てるなど市民の手による共同的管理 水の浄化努力、付添の清掃 	〈釣り、ボート、水遊び〉 婦人団体、自治会、老人クラブなど各種団体・クラブなど

a 複断面として高水敷を公園・遊

歩道として利用する。これはかなり一般化してどこでも見られるものであるが、手近などところでは淀川や住吉川の例、あるいはパリのセヌ川のようにパープメントにしている例もある。水面までの高低差を複断面で処理し水面を近づけている倉敷の例もある。



▲住吉川

流速をおとし、水の洗掘作用を防ぐため設けられた段差の部分に、水のよどみが生じ、夏には子供の水遊びの場になる。また高水敷は遊歩道として整備されている。



▲倉敷の運河

倉敷の雰囲気は、運河によって形造られていると言っても過言ではない。岸辺と水面の取り合せが、運河であつた事により近づきやすくなっている。

b 階段状、スロープ状にする。

天端から水面に向かって階段状に下るようになしたり（チューリッヒ・リマート川）、ゆるいスロープを水面まで続けたり（大阪・淀川）して人々が水景を楽しめるように工夫しまたそれにより水に手をつけることも可能となる。

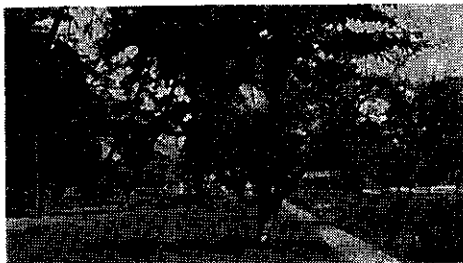
c 堤防上に松や桜の並木道を設ける。

西宮の夙川のように堤防断面こそ平凡なものであるが、その土手を大きく設け桜の並木

道として水と緑をうまく調和させ安らぎのある空間を提供するものである。

d. 運河の再利用を図る。

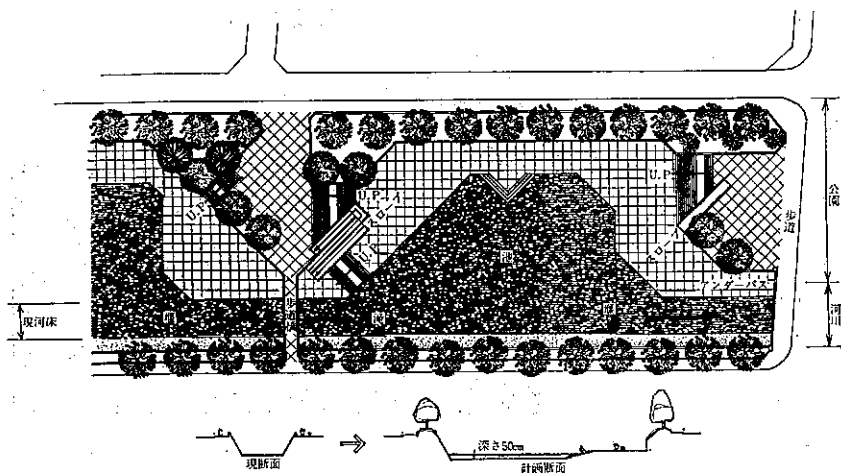
ロンドンのリージェント運河のように、英国交通省の手により“レジューウェイ”として積極的に修復され、美しい景色を楽しむために多くの人々に利用されている例もある。神戸の西部運河にはとりわけこうした利用の面での工夫もしたいものである。



▲西宮・夙川

川そのものは平凡な断面であるが、岸の土手を大きく設け松や桜がよく育っている。以前は土手の上端に道路があったが、今は一部通行止めとして歩行者の空間となっている。

図一2 河川のたまり場(池)構想



e. たまり場(池)を取り入れる。

図一2のように水のたまり場を設け、文字通り都市のオアシスを提供する。ここには市民の手により魚を飼うことも可能であるし、子供が模型ヨットを浮かべたり、ジャブジャブとつかったりすることもできる。

ロ. 港のウォーターフロントの整備

ポートアイランド北公園は、既に開園しており、港の見える公園として多くの人々に親しまれつつあるが、神戸らしさをもっとも醸し出すものとして港を借景とした公園・緑地

は重要なものである。港湾環境整備事業を中心として、埋立事業及び港湾再開発を含め多様な事業手法により取り組むことができる。

ハ 海洋レクリエーション公園（須磨以西）の整備

現在、海岸環境整備事業により進められている須磨の養浜事業は、画期的なものであり、全国的にも注目を集めているものである。また、舞子においては近畿地建の離岸堤により砂浜が回復して来ており、今日あつては明るいニュースの多い地域である。ここは、都市部の貴重な海浜リゾート地区として自然的環境をできるだけ生かし、市民の夢をかなえたい。また、埋立事業、都市再開発事業と関連させることにより須磨、垂水、舞子地区の都市環境整備に積極的に貢献することも可能である。

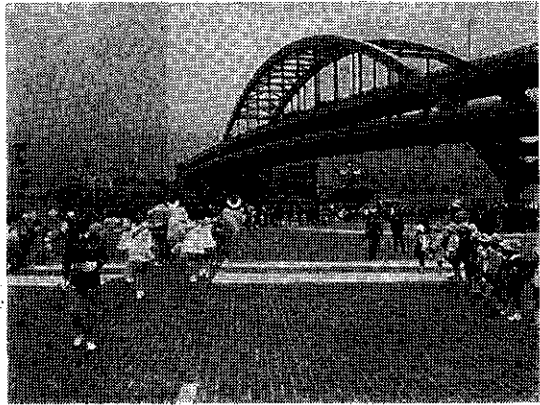
ニ 埋立護岸線（須磨以東）の整備

埋立護岸は、定規で引いたように角ばった直立、直線的なもののみであり、もとあつた繊細な海岸とはあまりにもかけはなれている。また、防潮堤は、陸から海への視界をさえぎり、付近が工場となっているところもあり人を寄せつけ難くしている。土地利用上、全く不適当なところはともかくとして、できるかぎり人が近づき、海を眺める、魚を釣るなど水に親しむことのできるものにしたい。とりわけ、ポートアイランドの南端防波護岸は、直接大阪湾に面していることもあり魚がよく釣れ、市街地から距離も近く、工事中の現在でも取り締りに困るほどに大衆の人気を集めており、公開の要望の強い場所である。

ホ 池の親水的、環境保全的利用

神戸市内には大小多数の池がある。その中には深田ヶ池（御影）のように市民に親しま

ポートアイランド「北公園」



須磨海水浴場



れ、利用されている代表的なものがあり、こうしたものをもっと増やしたい。

さらに、河川と結びついた池は、河川の流量調節機能を持ち遊水池となっているものが多く、環境保全に大きな役割を果たしている。福田川上流の落合池、土池などはその代表的なものであり、新開発地では積極的に設けるべきものであり、同時に公園的利用を図り人々の楽しめるものとしたい。

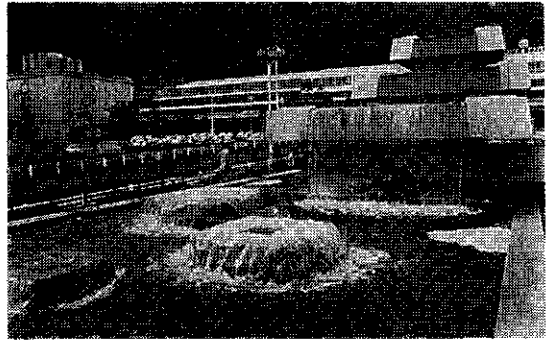
ヘ 水量調節と水質浄化

水と人を近づける際、適当な水量ときれいな水質は大前提となる問題である。いくら物理的に水と人を近づけようとも、水が濁れ、ガランとして荒れた醜い空間であったり、水質汚濁が激しく異臭を放つものであったりするなら“水と人を近づける”というテーマは成り立たなくなる。しかし、濁水防止が不可能な場合には、それを前提に、水底にゴミが溜らぬよう、水底を露出してもなるべく景観をそこなわぬような配慮をしたい。

ト 噴水・流水を積極的に設ける。

人が集中するところには雑踏を少しでもなごませる水景施設（噴水・流水）を設けたい。駅前広場、商店街広場、公園などに粋な水景施設を設けている例はかなり多い。神戸でもサンチカタウン、サンコウベ、また新神戸駅・神戸駅前、東遊園地などあり、人々に親しまれているが、今後、中水道計画により水源確保も進めることにより、もっと増やしたい。

新神戸駅前の噴水



(2) 事業者活動としてすること。

イ 排水の浄化努力

水質浄化及び水質保全は、水と人を近づける大前提としてあり、この面での企業努力は何よりも先行されねばならない。

ロ 噴水・流水を設ける。

商店街の利益につながる水景施設の設置は企業努力を期待すべきである。

ハ 宅地開発地における池の設置

新開発地の防災機能とあわせて調節池を積極的に設置し公園的利用をはかる。

ニ 護岸付近の宅地内整備と自由通行化

米・カリフォルニア州では、海岸保全法により、公有水面から数百メートルの範囲内で

の建築は景観保全上許可制となっており、さらに、公有水面へのアプローチの自由通行権が認められている。我国においてもそうした検討は進行中であるが（『都市政策』第4号 田中唯文，権利としての「入浜権」構想，第5号，入浜権を確立するための提言，第1回入浜権シンポジウム），現時点においても，企業努力により可能なところは整備し，自由通行化したいものである。

(3) 市民活動としてすること。

イ 魚や鳥を飼い，草花を育てる。

今日，共同的（common）発想がだんだんと芽生えつつあるが，河川，池，流水にコイを飼い，鳥を飼い，また水辺に草花を育てるなど市民の力を積極的に生かしたい。その代表的な例が“山陰の小京都”と呼ばれる津和野の例である。ここでは，市民の手により流水にはコイが飼われ，水辺にはスイセンが植えられ，眼を楽ませてもらえる。

ロ 水質保全と水辺の清掃

神戸の住吉川では小学校の生徒が地域奉仕で川の清掃をしたことにより，それに参加した子供たちは，その後，通行人が川にゴミを捨てると注意するようになり，川の浄化も進み子供連の社会教育にもなったという。そうしたところからコミュニティ意識が生まれるのであろうし，このような市民の参加は大切なことである。



▲津和野

津和野川の清流を，町中に網の目のようにはりめぐらされた水路に導いている。流れる水のほとりには，手入れのいきとどいた草花，植木などが植えられており，大小色とりどりの鯉がゆう然と泳いでいる。城下町のなごりを残す街並とあわせて豊かな水環境を作っている。

3 グリーン・クリーン・ブルーウォーター作戦

神戸市においては「市民主体都市」として行政，事業者，市民の3者により様々な内容の作戦を展開し多大な成果を修めてきた。その代表的なものとしてグリーン作戦，クリーン作戦があげられるが，それらとブルーウォーター作戦とは緊密に関連した内容を持っている。これまでの両作戦にブルーウォーター作戦をプラスして，それらを有機的に結合させることにより各作戦をより効果的に展開することができるだろう。

注 写真「海づり公園」「布引の滝」「深田池」「北公園」「新神戸駅」は『グラフィックこうべ』提供

IFHP兵庫国際会議

1976年5月22日

IFHP（住宅・都市及び地域計画国際連合）

IFHP兵庫国際会議決議

「人間居住環境改善における地方公共団体の役割」

1. 前 文

「住宅・都市及び地域計画国際連合(IFHP)」による兵庫国際会議は、「人間居住環境改善における地方公共団体の役割」を基本テーマに昭和51年5月18日から22日にかけて開催された。この基本テーマは、「人間居住環境の目標設定」「経済的發展と人間居住環境の改善一両目標は矛盾するか」、「都市及び地方レベルでの環境改善に要する費用と財源」そして「国及び地方公共団体の限られた手段の枠内での環境改善の可能性」という5つの副テーマに分けて、討議された。

2. IFHP 兵庫国際会議の第一日目は、会議登録参加者と共に開催地である兵庫県的一般住民の参加を得て住民参加に関する特別本会議とした。この特別本会議は兵庫宣言を採択した。この兵庫宣言はIFHP 兵庫国際会議において確認のためこの決議文書と共に提出された。

3. 本会議は、大幅な人口増加、工業化と急激な都市化及び経済開発を目的とした農業及び工業の技術的進歩が大都市地域

における極度の人口集中をもたらし、その結果、基本的サービスに対する需要の増大、水質汚濁や大気汚染、廃棄物等による自然環境の悪化が生じたことを確認し、同時に、都市における地価及び地代の高騰、新たな需要を満たすために必要な公共サービスの向上拡大及びアメニティの確保に伴う費用の増大により、地方公共団体は都市環境の大幅な改善に対し非常に困難に直面していることを確認する。

農村地域においてはその低い生活水準のために、また雇用とよりよいサービスを求めての大量の人口が都市へ流出するために、農村居住地における環境の改善の努力は十分な成功を見ていない。

このように都市及び農村の居住地における生活水準の向上を主な目的とした経済開発の努力が、今日では、社会的、文化的、心理的な基本的価値から遊離するという危険性がある。

4. 人間居住に係る今後の繁榮、そして、まさに人間の生存にとって、上記の傾向

を打破することが必要であり、経済開発を行うにあたっては、人間居住地内部において基本的な生活の質を確保すると共に、自然環境の特質を保護・保全し、さらにはその特質を高め、自然環境と人工の環境とが相補うように、経済開発を管理してゆくことが急務である。

食料、住居等人類にとって不可欠なものへの今後増大する要求を満たしてゆく過程で、科学技術上の成果を、この目的に向って新たに方向づけ修正してゆく必要がある。

5. 人間居住環境は、地域住民並びにその地域を管理し、住民に奉仕する地方公共団体にとって重要な関心事である。また地方公共団体が人間居住地改善計画に住民の要求を確実に反映させるためには、住民の積極的な参加により住民の願望を明確に把握しなければならない。

地方公共団体は、人間居住地における今後の生活の質を決定する重要な任務を持つべきものである。同時に、人間居住地改善計画における住民の創意と積極的参加の重要性は今後益々大きくなる。

6. 本会議は、各級各形態の地方公共団体に対して次のように勧告する。

一住民の意志に基いて人間居住環境を維持、向上させることについての直接の責任を負うのは地方公共団体であってその役割は今後益々大きくなることを認識し、

一住民の具体的な要求を汲み上げるために、法制上規定された手続のみならず、計画の性質と規模に適合した多様な方法を工夫創造して、

一住民に必要な情報を提供し、その希望と目標の表明を細心の注意をもって援助し、

一より良き人間居住環境のもつ価値についての住民の理解と認識を高めるため学校教育のみならず成人の一般住民に対する教育の場を用意し、

一限られた自然、人材、資金等の資源の有効な利用につとめ、

一他の地方公共団体との情報及び経験の交流を強化し、

一調和ある発展をはかり、人間居住環境を回復不能な損害から守る。

一住民のニーズと地域的な条件に適合する望ましい環境目標を達成するためにその行政区域内の地区について、ストラクチャープラン及び開発詳細計画を作成し実施すること。

7. 本会議は、学術面及び実務面で活動する個人及び諸機関諸団体に次のような行動に努力することを勧告する。

一住民が自から賢明な判断が出来るようにするために、現在の状態と将来の可能性について住民を教育することは、住宅及び計画に関係する学者及び実務家の責務であることを認識し、

一各国各地域により、社会的、物的、経済的条件及び発展の型が異なるばかりでなく、人々の持つ価値体系もまた多様であることをわきまえて、

一一般論と共に各々のケースに適合した理論を開発し、

一計画上及び実施上の問題を解決するための国際的及び学術的な協力を強化すること、

- 一住民並びにすべてのレベルの政府に対して、専門家としての知識と経験を活用して、情報を提供し、教育し、そして援助すること。
8. 本会議は、次のような事項を、それぞれ対応するレベルの政府に対し要請する。
- 一人間居住環境の維持、向上のための地方公共団体の努力を最大限に援助すること、特に、
 - 一地方公共団体の財政的基盤を強固にすること、
 - 一 国レベルにおける人口及び産業の配置政策の策定とその実施を強力に推進し
 - 一地方公共団体を強化し、その住民の実状に適合させるよう法体系を整備し、
 - 一住民の理解と認識の水準に応じた情報伝達システムを工夫して住民参加の質を高め、
 - 一高等教育の向上拡大によって人材の供給を確保し、
 - 一地方公共団体相互及び地方公共団体と国との間における情報、技術、及び人材の交流を円滑にすること。
9. 本会議は、国際連合その他の国際諸機関に対し次のことを要請するものである
- 一各地域に固有な文化に根ざす価値観を尊重し、その意図を実現するために適切な戦略を自分達自身で決定する自由を保障し、財政、人材及び情報の面で地方公共団体に対し直接及び間接の支援を積極的に行うこと。
 - 一情報、経験の地域間及び国際間の交流を促進し、技術及び人材の交流を円滑化すること、
 - 一情報と経験の交流を促進するため世界の各地域にわたる専門機関のネットワークを確立すること、特にそのような機関が無い地域にはその設立をはかること。
10. IFHP 兵庫国際会議は本決議を1976年5月から6月にかけて、カナダのバンクーバーで開催される予定の国連人間居住会議（ハビタート）フォーラムに提出することを確認する。

人間居住環境の目標設定における住民参加に関する『兵庫宣言』

IFHP 兵庫国際会議は、「人間居住環境の目標設定における住民参加」を主題とした特別本会議における同会議登録参加者及びこの会議に出席した兵庫県民の合意に基づき次のとおり宣言する。

1. 兵庫県と神戸市が推進する都市再開発都市更新、大都市周辺開発、地域整備等の各事業と関連して展開された「兵庫県民会議」、「神戸市（区）民会議」は人間居住環境改善に対する住民参加の一つ

の先駆的試みであることをみとめ今後さらに参加の方法、段階、範囲などに検討を加えつつ、いっそう勇気ある開拓的試みを重ねる決意を高く評価する。

2. 人間居住環境の目標設定及びその実現における住民の参加は地方自治の本旨に基づくもので、その重要性は将来ますます増大して行くことを認識した。
3. 人間居住環境の新しい歴史を迎え、われわれは、住民と自治体の知識と経験の

交流が、その環境改善のために不可欠であることを強く自覚するとともに何にもまして必要なのは住民の自主的改善にかける熱意と努力とその連帯であると信ずる。

4. 住民参加によりどころとなる適切な情報と資料の提供が、居住環境の目標設定にいかにか重要であるかを理解し、その量と質との向上に努めるため、地方公共団体は十分なる行政広報を展開し、マスメディアを最大限に活用し、さらには住民自身も積極的に有効な情報媒体の活用、開発に努めることを期待する。
5. この会議は、兵庫県と兵庫県下の各市

町が、21世紀の社会文化生活に対応する人間居住環境の目標設定のために、国、大学、企業が持つ専門的知識、技術、教育機能を十分に活用し、その協力と提携のもとに総合的な「人間居住環境研究センター」を設置する重要性を認め、これを支持するものである。

われわれは、この研究センターを日本的、また世界的レベルでの人間居住環境の研究の場とし、同時に、その目標設定のための住民参加のあり方、その知識情報の交換の場となり、ここから住民参加が広く前進することを強く期待する。

特別本会議報告「人間居住環境の目標設定における住民参加」

サー・デズモンド・ヒープ (英国)

1. 近頃、都市および地域計画の策定過程での住民参加や住民導入ということがよく話題にのぼるが、開発計画の策定に関連する1968年制定の英国都市および地域計画法による土地開発規制や新たな手続きは、こうした住民参加や住民導入の行なわれる余地をますます広げる方向をめざしたものである。

2. もちろん、計画策定に一人でも多くの一般住民が参加すればするほど、それだけの過程が長くかかることになるのはきわめて明らかである。実際のところ、一般住民が計画策定過程に参加するに先立ち、情報によく通じ、じゅうぶんな知識を得ていないかぎり、一般住民の干渉による遅れは堪えがたいものとするらなかねない。

3. 計画策定過程は、スピード・アップされなければならぬのであって、一歩も進まない状態でとめおかねばならぬものではない。人が多ければ多いほど、それだけ成果を挙げるのに時間がかかるのは火を見るよりも明らかである。俗に船頭多くして船山に上るの例えもある。住民と計画策定当局との間で、見当はずれな議論がたたかわされた揚句、これ以上貴重な時間が浪費されるとすれば、嘆かわしいことといわざるをえないだろう。

4. そういうわけで、都市計画の全課題その方法、そして土地開発に関するある種の計画的な管理規制制度が不可欠である英国のように、住民の密集した、人口過密、交通マヒ状態にある国における都市計画の

厳然たる必要性について、現在よりもはるかによく通じた人間にすることを目的とした、講習会、新聞、ラジオ、テレビによる総合都市計画教育講座を一般市民に提供、教育するという案に私はもろ手を挙げて賛同する者の一人なのである。

5. 私は、この種の教育を担当する責任者が地方計画策定当局であるのは明らかだと考えている。こうした当局が公的イメージを高め、どこから見ても文句のつけようがない公共サービスを提供したいと思えば私がいま触れたあらゆる公的な講習会、新聞、ラジオ、テレビによる講座を提供する機会を先を争ってつかもうとするだろう。

6. 住民参加というのは、計画策定上の諸問題をあらゆる角度から見ることができず、より大きな問題のある限られた側面にしか注意を向けない、いわゆる偏見にとらわれた圧力団体やヘソ曲りな自然保護主義者の干渉をとかく招きやすいものである。

7. 一般住民が新たな開発計画策定の初期の段階（すなわち、地方計画策定当局の見解が最終的に固まっていない時期）において、進んで“首を突っ込む”というのなら、望むらくは、自分自身の特別な個人的利益はもとより、自分の周囲の人たちの利益をも考えて、計画策定を妨げるのではなく、その途中の進行を容易にするべく努めてもらいたいと思う。

8. 重要なことに、新しい英国の都市計画策定手続きによれば、地方計画策定当局が新たな開発計画に盛り込もうとしている案について、いわゆる“主張”（すなわち“反対”とは著しく異なるもの）を行なう機会が一般住民に与えられる。一般住民は

したがって、ただ単に開発計画に反対するのではなく、進んでそれを支持することができるわけである。

9. 都市計画というハリケーンの真只中で一般市民を自ら活躍させたいという要望が、こうして最近になって一時にわき起ったその原因は何なのだろうかと時には不思議に思う人もある。長年にわたり、地方計画策定当局は一般市民が選出し、当局が都市計画の実施に当たってきた。いまや、一般市民は都市計画を実施する代表を選ぶばかりでなく、住民自らがそれに参画し、住民の選出した代表が賛成するかどうかはお構いなしに、住民自身の個人的な利害を押しつける特権を持つべきものようである。

10. これによって一般住民は相当の責任を負わされる立場に追い込まれ、新たな責任を適切に果たそうとすれば、大いに常識を働かせ、大幅な自制を強いられる破目になるだろう。

11. 一般住民を個人的かつ全面的に参画させるという考えは、そもそも、長年にわたり住民参加について論議が戦わされ、住民参加を採り入れる理由が英国よりもじゅうぶんあるアメリカから英国に入って来ている考えなのである。アメリカではきわめて広大な地域の地方自治体の構成員はほんの一握りの人びとに過ぎない。ディリー市長は一握りの補佐役を擁するだけで広いシカゴ市を治めており、このことはシカゴよりもさらに大きな都市、ニューヨークのビーム市長についても言える。しかし、英国の州会議員の数はアメリカのそれと比較にならないほど多いのである。したがって、アメリカよりも人数の多い英国の議員たち

は、微妙に食い違う住民のあらゆる意見を代表するチャンスをもっと多く持っており、その結果として、私の思うところでは、アメリカほど一般住民一人一人を参画させる必要はないのである。

12. 一般住民が都市計画に関心を抱くというのは、それはそれで結構なことである。しかし、実際のところ、一般住民はそのような場に顔を出す権利を獲得するに先立ち

糸川英夫（組織工学研究所長）

この問題について提起したい二つのポイントがある。

第1は人間居住環境目標そのものについてであり、拙著「逆転の発想」の中でも論じたように、人間が生活する空間として必要なものに二つあり、一つは「能力交かんの場」つまり職場であり、もう一つは個体保存空間、つまり住宅である。

能力交かんシステムは生物系の中で人類が極立って行っている特殊システムでありこのために、集団性、社会性が人間に必要になって来る。会社に通勤する人は、その能力を提供して報酬をうけ、この報酬をもって、「他の人の能力」によって生産された物を購入する。

この「能力交かんの場」に滞在する時間が「勤務時間」「労働時間」とよばれる。

元来、その時間は短い方がよく、それは職場の「能率化」につながる。

この間に要求される人間の資質は「理性」「論理」「言語」「攻撃性」「探求心」「独創力」などである。

もう一つの空間は生体としての「個体保存空間」であり、この中には勿論、種族の

まず自ら果たすべき仕事をやり遂げなければならぬ。土地開発に対する都市計画管理というのは、初心者が自分の意見を重んじてくれることを期待する以前に、学ばねばならぬことの多々ある、ますます複雑化してゆく過程なのである。一般住民の参画したいという希望は尊重しなければならぬ。だが、そのとりもちをする必要はまったくないのである。

保持、つまり生殖行為、出産、育児がふくまれる。

この空間で要求される人間の資質は「情緒」「情動」「愛情」「稜激性」「連帯性」であって、職場（能力交かんの場）で要求される諸資質の「補集合」である。

居住環境の目標設定は、この要求を充たす線によって行なわれるべきであって、職場に「緑」は必要としないが、「住宅」には緑が必要である。なぜならば、「情動」「愛情」「連帯性」などのどちらかというところ、人間脳発達初期にでき上がった働きは「自然環境」の中ででき上がったからである。

したがって、工場に緑があり、居住住宅が、コンクリートのかたまりであるならばこれはまさに目標と正反対の選択だからである。

第2に住民参加である、Participationは今や世界の一大傾向であり、すうせいである。

このことは、かつての「リーダー」「マネージャー」「エリート」という少数者による支配を拒否するものであるから、

Participation で問題の焦点は「リーダー」「マネージャー」「スペシャリスト」の在り方である。

Participation tendencyは、新しいシステムへの移行であって、リーダーと、サブオーディネッツ、という人間関係をより対策の対立的協調へ移行させるものであるが、このことは従来の subordination がすべての「決定」をするというものではない。

重要なのは、「能力交換」の方法なのである。「リーダー」「マネージャー」側は

坂井時忠(兵庫県知事)

兵庫県は、気候条件の悪い日本側の過疎地域と太平洋メガロポリスの西端に位置する瀬戸内海側の臨海過密地域とが共存し、両者の中間に位置するものとして、緑豊かで温和な内陸地域と日本最大の淡路島が存在している。したがって、兵庫県は、日本列島におけるすべての地理的条件を包含しているので、「日本の縮図」とも「リトル日本」とも呼ぶことができ、過密都市における人口爆発、過疎地域における農漁村人口の激減及び開発途上にある内陸地域のかげがえのない(Only One)自然の保存という環境政策上の近代的課題を同時に解決しなければならない立場にある。このことは、兵庫県民はもちろん、日本列島自体の国民的な問題であるとともに、国際的にも共通するところが多いと確信する。

さて、人間居住環境の目標設定にあたって、過密対策、過疎対策及び開発途上地域の自然保存対策という3つのパターンに対して、私は、これらが時間的、空間的に調和ある発展をとげるためには、どのような

理論的体系をもっている。Participationを求める「住民」の最も必要な能力は、1人1人の生活に根ざした経験である。

住民参加はシステムの理論を求めらるのではなく具体的な個々の「実生活からの経験」という facts の提起であるべきである。

これが、往々にして混同され、Participants側が、理論的体系を論じたり、それをマネージャー側に求めたりすることから混乱が生じるものと、私は考えている。

計画手法が適切であるかを判断することが知事としてもっとも重要な政策であると考えた。私は、過去5年にわたって、いろいろ検討した結果、それぞれのパターンに応じて、「人間性の回復と自然回帰」とを基調計画(Structure Plan)とした住民参加による理想的なコミュニティづくりを行うことが21世紀に向っての情報化社会での新しい手法であるという結論に達した。

私は、21世紀に向っての兵庫県のこの基調計画(Structure Plan)のニックネームを「緑の回廊計画」(Green Corridor Plan)と名づけた。緑は自然を、回廊は住民の生活文化を象徴するとともに、自然の中を貫通するハイウェイの沿道地帯を意味する。特に過密と過疎の間であって、かけがえのない美しい自然を保有している第3の内陸地域については、中国自動車道というハイウェイの開通によって、ほっておけば過密地帯からのオーバーフローによって、悪質な蚕蝕現象(Urban Sprawl)が起るのは目に見えている。だからそのような悪質ス

プロールを未然に防止すると同時に、この沿道地域を、緑の自然の中で、豊かな文化とスポーツとリクリエーションの楽しめる新しい福祉と自然回帰を具現する自由時間都市に計画的につくことを決定した。緑の回廊計画を実施してゆくことによって、過密地域からの人口分散（Decentralization）を誘導をするとともに過疎地域との連帯の輪を拡大することによって極端な過密過疎の弊害を除きたいと考えている。

緑の回廊計画は、今後21世紀に向って益々増大する住民の自由時間を通じて、新しい生活文化の創造と人間を再び自然の中へ帰していこうとする緑の意識革命を具現せんとするいわば「ネオルネサンス」計画であると同時に新しい情報化社会の中での町づくり、地域づくりであるから、住民（県民）の自立と連帯を前提とした住民参加があってこそ真の意義があると考えている。

そこで、私は、町づくり、地域づくりに対する住民参加をより一層効果的にするために、昨年、兵庫県を6つの地域に分け、それぞれの地域ごとに県民会議を開催できるようなシステムをつくった。人間居住環境に関する各地域ごとの目標設定についても、今後この県民会議の果す役割は大きい。しかし、現代の多様化した社会の中で、多様化した住民のニーズを組織的に吸収する方法は非常に困難で、やり方によっては、せっかくの住民参加も住民不参加の如き印象に終らぬとも限らない。したがって、私は、「住民参加」という言葉が人迷わせなものに終ることなく、計画実現の原動力となるために、住民参加の在り方について、次のような提案をする。

- (1) 人間居住環境に関する計画の影響範囲によって、住民参加の形式を間接参加と直接参加に類別して行うことが望ましい。
- (2) 基調計画（Structure Plan）例えば、緑の回廊計画、幹線縦貫道路計画、流通団地計画、ニュータウン計画、地域再開発計画などの影響範囲が広域にわたるもの……については、できるだけ間接参加方式とし、学識経験者、関係各派の地方議員、県民会議の代表者による委員会組織を結成して行う。
- (3) 住宅団地、地区再開発、都市公園、ゴミ焼却場、火葬場などの影響範囲が比較的小規模の地方計画（Local Plan）については、県民会議又は市民（区民）会議が中心となった直接参加方式が望ましい。直接参加方式の場合には、計画が固定する以前に、専門家及び行政官（プロ）と住民（アマ）の意見交換を行い、計画案に十分住民の意見がフィードバックされることが望ましい。
- (4) 住民参加を効果的に行うためには、マスメディアの協力が重要であるが、さらに新しい広報システムを考える必要がある。長期的には、人間居住環境の問題に対する新しい教育制度、研修制度が必要である。
- (5) 最後に、地方議会は住民参加によって益々その役割は重要となり、代表民主制の意義は大きくなる。

1. 市民参加を市政の基本姿勢に

市民が生活していくうえで、かかわりのある事象のほとんどが、居住環境という言葉で包含されてしまうと、わたくしは考えている。市政もまた同じように、市民生活と密着しているものである。したがって居住環境の目標設定とは、とりもなおさず市政の目標設定にほかならないのである。

わたくしは、「神戸市は神戸市民のためにあり、神戸市政は神戸市民とともに歩むべきものである」という基本姿勢のもとで市政の執行をしている。すなわち市民参加の市政がその根源となっている。

市民参加は新しい生活文化の創造であると考えているが、もちろんキメ手もなければ、促成栽培も不可能である。しかしこの言葉に市民のみならず、自治体も市政をめぐる住民と自治体とのトラブル解消の万能薬的効用を見出そうとしたが、現在までは少なくとも速効薬としての効き目はなかった。

そのため、市政参加に対して、今、自治体には理念として理解できても、実務者の間ではかつてのような期待感が次第に薄れてきつつある。だが自治体は市民参加を一つの基本原則としていかなない限り、いずれ自治体破壊へとつながることを認識しなければならない。

その理由の一つは、市民参加は単なる間接民主制の欠陥を補うだけでなく民主主義のかけがえのない手だてともいえる。

もし、自治体が中央政府に対して地方分権を主張するとき、それによって立つ理論

は、分権・参加の理論であり、それはそのまま住民運動が地方政府に対して主張する理論でもある。市民参加はまた地方自治を根拠づける理論であり、システムである。

市民参加を自治体がとり入れていかなければならない第二の理由は、地方行政、地方自治体変革にとって不可欠のエネルギーだからである。対中央政府との事務・財源配分の問題、経済社会の変動にともなう、解決困難な行政需要発生の問題に取り組む場合、自治体はむしろ市民参加のエネルギーを前向きに取り込んで、行財政改革の意欲と刺激をそこに求めざるをえない。コミュニティ活動、そしてその発展形態としての市政への参加によって地方自治は新天地を見出すのである。

2. 神戸市の市民参加

神戸市は市民参加の基盤づくりとして「意識づくり」「施設づくり」「組織づくり」をめざしている。自治体が何ら市民の意識づくり、組織づくりに手助けをしない方がよりベターだと評価されることもあるが、要はその方法である。

神戸市は基本セオリーとして「支援するが統治しない」という一線を守っている。すなわちその地域に見合った独自の活動をしてくれることを望んでいる。

このような背景のもとで、神戸市政において、いろいろの型の「市民参加」があるが、今回は、市政への参加の究極の目的である、「政策への参加」について事例をあげてのべていきたい。

3. 政策への参加

政策参加の初期的形態としては、市政への提言があげられ、各自治体でも行なっているが、神戸独自のものに全世帯アンケートがある。当初、市政への関心を誘発するため敢えて全世帯にアンケートを行なった。今年ですでに7年目を迎えるが、市民の中に定着しつつある。そこで当初は住民ニーズの動向把握を主たる目的としてスタートしたが、徐々に政策の選択項目をより多く設け、市政の優先順位決定に役立たせる意向である。これまで老人対策、緑化施策などで設問してきたが、住民の政策選別観を知る上で貴重なデータとなった。

政策参加の二つ目は、集会方式による問題討議があげられる。このなかで、市が主導しているのではなく、市民が自主的に会議を主催し、運営している集会在数多くあるが、もっとも印象的なのが婦人市政懇談会である。

この懇談会は市内に会員10万人を擁する「婦人団体協議会」との市政についての対話集会で、この10年来行なっている。もともと消費問題を手がけるうちに、どうしても市政をもっと知り、市政に注文をつけようという会員の意向のもとに生まれたもので、毎年全市で100回近く行なわれている。地区毎につみあげた底辺からの対話・討議のエネルギーは巨大である。毎年、こういう討議を重ねているうちに、行政の仕組みも知り、市政の実情に明るくなると、市としてふれられたくないところを突かれたり、官僚的発想の転換を迫られたりして、通り一弁の答弁ではすまなくなり、緊迫したやりとりが行われるようになった。婦人団体も成長したが、市役所にも爽りの

ある会合となった。

その懇談会などが実ったものとして、神戸市債7.7億円の引受けがある。わが国では、公債は金融機関がすべて引受け、個人引受はほとんど例をみないことを考えると注目すべき事柄である。またこのような市民団体の支えがあったからこそ、わが国で初めての本格的な「消費者保護条例」の制定にこぎつけ、政府の施策をリードすることができたのである。

4. まちづくりへの参加

市民参加が究極の目標とする政策決定への参加は、現況では必ずしも決定的なものになっていない。しかし、政策決定の過程において与える有形無形の影響は無視できない。その例を市行政のなかから二つほど取上げていきたい。

その一は、行政計画のなかでもトップレベルにある市政の基本計画策定に関する参加である。現在、神戸市では21世紀に向けての市政の基本方向を示す「神戸市総合基本計画」を策定中であるが、市民が新しいまちづくりに、発想の段階から参画し、計画そのものが生活感覚にマッチしたものとなるために採用された市民参加である。

その方法としては、市民が主催し、運営する市民会議で、自分たちの住む神戸はどんなまちになってほしいかということに討議を重ね、それを市当局に申しのべる場である。この市民会議は、必ずしも満足できるものではなかったが、この種の計画策定に対する初めての試みとして意義深いものがあったと考えている。

第二の例として、須磨区板宿地区の都市改造事業への市民参加があげられる。

従来、都市計画事業は、まずあらゆる情報・調査に基づいて、市で計画案を作成し住民に提示し、法的手続きをとっていく順序であった。

この例により、この地区の事業計画を昭和46年6月発表したが、反対運動がもりあがり、市と地元との話し合いは平行線をたどるばかりであった。しかし、ある時、第三者の機関を含めて検討しようという提案があり、ここにおいて、ようやく一つの接点を見出し、このときからこの事業への市民参加がはじまったのである。

まず、地元（27名）市（2名）学識専門委員（8名）からなる都市計画検討会議を設け、討議を重ねたすえ、5項目の結論をだした。そのなかに、住民意向尊重のための協議会設置が提案されていた。それを受けて、地元（31名）市（6名）からなる板宿地区都市計画協議会が結成された。神戸市でははじめて作られた協議会であり、住民の意見を十分反映させるために小委員会制度を採用している。

ヘレナ・ベニタス女史（フィリピン）

- ・フィリピンでは、議会制度が過渡期にあり、都市計画の当初は、窓口は一元化されなければならない。しかし、ローカルなレベルでの実施段階では、住民の協力を得る必要が出ている。
- ・バロン街という、地方自治体では、公聴会や住民投票によって意見を反映させ、それを知事を通じて、国会にフィードバックする一つのシステムが生まれつつある。
- ・政策決定に、住民の声を反映せざるを得

ないが、いたずらに参加させるのは、感心しない。

協議会が地域共通の問題を協議し、小委員会は、各町、各商店、各種別問題を協議するよう分担している。

この組織を通じて、地域住民の意見を集約し、事業プログラムの打合せ、準備調査測量、関連工事なども、すべて当協議会と市との話し合いのもとで行なわれ、トラブルは協議会、小委員会で調整された。

事業はこのように着々と進んでいるが、これからは「住民同志の和」と「協調の力」がこの事業の鍵を握っていると考えられる。

以上のように、市民参加の例をのべてきたが、「権限なき市民参加は、皮肉な祭典である。」と言われるように、これからは権限ある市民参加を成熟させる必要がある。その一つの提案として住民投票制度を考えたい。

この制度はただちに採用するのは無理かもしれないが、市民参加の権限と責任の両輪が備わったものであり、今後その採用について研究を重ねていきたい。

- ・公聴会を開いても、政策決定の影響を、責任をとることなく、単に意見を言うということは破局に通ずる。
- ・特に人間居住、生活環境を考える場合には、住民の声を吸収するだけでなく、広い専門家の意見がまず必要である。次に公聴会を開いて、住民の声を聞く。これらをまとめて、政策決定に当たる人たちにフィードバックする。

- 住民参加の前提として、住民の教育が大切である。生活環境についての教育や訓練を実施すれば、政策決定の効果が上がると思う。
- マニラを含む4都市の工業都市計画を進めるため「グレイターマニラ委員会」を国家で設ける構想が、15年ぶりに実現し

たが、そういった大都市圏を設けるときは中央機関が必要になってくる。

- 同時に、住民の感情を吸収するようなフィードバック方式が必要であり、それを一つにまとめて、意思決定をするところは一元化し、絞っていく必要がある。

異人館のあるまち 神戸

北野・山本地区伝統的建造物群調査概要

昭和51年3月
神戸市

I 歴史的背景—神戸の略史—

1. 古代より近世までの神戸（略）
2. 近代の神戸

外国人居留地 近代的な都市としての性格の強い神戸市の発展は、今から一世紀余りをさかのぼる兵庫開港に端を発している。

安政5年(1858)締結されたアメリカをはじめとする5カ国との修好通商条約は、長年にわたった幕府の鎖国政策に事実上の終止符を打ち、長崎・横浜・函館のほか、兵庫・新潟の開港と、江戸・大坂の開市を義務付けたが、このとき決められた兵庫開港の予定は、1863年1月1日であった。しかし兵庫の開港は、尊王攘夷の騒然とした情勢のなかでは大きな問題であり、幕府の対朝廷政策によって延期されることとなり、ロンドン覚書(1862)を経て、5年間延期され、慶応3年12月7日(1868.1.1)ようやく実現するに至った。この開港後間もなく王政復古となり、幕府は瓦解して、明治新政府が生まれ、神戸の開港に関する諸問題は明治政府の手に移って行われることとなった。

修好通商条約は開港場に外国人居留地の設置を義務付けているが、神戸では旧生田川の西岸、現在の市役所、花時計のある税関線より西へ、メリケン波止場までの一帯

約25.6haが居留地として取り決められた。

この居留地は当時の文献資料によると、整然とした都市計画によって町割りがなされ、街路・遊歩道・公園・下水道・街灯などが配置され、西欧的な意識の下に町づくりが進められたことがわかる。地所は126区画に分けられ、3～4回にわたってせり売りされるが、それぞれの地所に建てられた建物は、欧米にみられる建築様式を取り入れた木格的な建物が少なくなかった。(図1-2<略>)

居留地の都市計画を手がけたのは、その自治組織である市参事会の技師であったイギリス人土木技師ハート(J. W. Hart)であったし、外人建築家としても、他にストーリー(Storey)スメドレー(J. Smedley)、ボンガー(Bonger)、レスカス(J. Lescasse)らの活躍がみられる。

このように外人建築家や外人土木技師が開発と同時に神戸にきて、土木・建築関係の工事に従事していたことは、その後のこの町の性格や景観をかたちづくるうえで、非常に大きな影響を与えたといえる。

この開港当初に建った建物は、全くといってよい程現存していないが、初期に建てられた居留地内商館の唯一つの遺構として

浪花町15番館（現 株式会社 ノザワ本社）がある。この建物は、壁体を木骨煉瓦造とし、洋式小屋組、玄関ホールの意匠などに、当時の日本人工では及び得ない様式、構造技術の水準の高さがみられる。このような傾向は開港が一段落した明治中期以降も引続いてみられ、明治20年代前半にイギリス人建築家ハンセル（A. N. Hansell）、同30年代中頃にドイツ人建築家デ・ラランデ（G. de Lalande）が神戸に来て、それぞれ個性のある建築を手がけている。

明治32年条約改正によって居留地制度は解消し、居留地はそれぞれの市の行政区のなかに編入されるが、居留地内の外国商館の繁栄は引続き維持され、明治を越えて大正3年、第一次大戦の勃発までつづく。しかしこの世界大戦は、在日外国商館にとって大きな打撃となり、その衰退を招いた。以来これに代って日本商社がこの地域に進出するようになる。

内外人雑居地の発生 開港直前の政情不穏は居留地開設準備を遅らせ、その受入れ態勢が整わず、居留地内の土木・建築工事を遅らすこととなった。このため開港と同時にやって来た外国人たちは、居留地内に居住することができず、政府はやむなく生田川以西、宇治川以东の神戸・ニツ茶屋・走水・生田宮・中宮・城ケロ・北野・花隈・宇治野の9カ村に内外人の雑居を認めることとなり、外国人は日本人と任意の契約の下に地面や家屋を借り、また家の新築を行うことができるようになった。このような地域を雑居地といい、その早い例は慶応4年4月7日雑居地1番としてオランダ人ボンゲル・プロズルなるものが357.75坪の地

所の借地をしていることが記録にみえる。この場所はいまの生田神社の南側鳥居のあるところ、同2番はメリケン波止場の基部、現日本郵船神戸支店の位置にあたるなど、居留地の周辺に散在している。

山手では、山手永代貸1番として、明治2年2月より、英人ガールが2,049.7坪の土地を借地している。このガールは英国領事を勤めた人物と考えられ、その位置は諏訪山山麓と推定される。このほか外国人が山手に永代借地を求めた例は数多く、明治7年の兵庫県調べによると、25区画、21,427坪にのぼっている。これらの場所は山手各地に散在しているが、北野町周辺では6カ所の所在が認められる。このような事情は、現存する山手の異人館の初期の状況をうかがわせるものであるが、残念ながら当初の建物は現存しておらず、その姿を明らかにすることができない。

神戸の居留地は、横浜、長崎のように、当初定められた地域が諸外国政府の要請に基づいて拡大されることなく推移し、それに代るものとして雑居地が多く認められたものと考えられる。

市街地の発展 神戸の発展はさきに述べたように、古くから港町として栄えた兵庫の津と、外国への門戸を開いた新興地としての神戸と、二つの地区を中核として市街化が進んでいる。とくに居留地を中心とした周辺は、明治初年に居留地の造成、新道の開設、道路の拡幅が積極的に行われている。また大阪・神戸間の鉄道建設も市街地発展のうえで重要な役割りを果たした。この鉄道は明治3年着手し、同7年3月に開通するが、これは新橋・横浜間の鉄道建設に

ついで、わが国で2番目のことである。

都市発展の経過を行政のうえでみてみると、明治元年、神戸村は二ツ茶屋・走水村と合併して神戸町と称し、明治5年北野村は他の花隈・中宮・生田宮・宇治野村と共に町名に改める。明治12年に神戸区が、兵庫と神戸町及びその周辺町村をあわせて設けられたのを始めとして、同22年葺合村・荒田村を含めて市制が施かれ、同32年外国人居留地が廃止、大正9年須磨町の編入、昭和4年西灘村・六甲村・西郷村を合併し、同14年には人口ついに100万を突破するに至っている。市街地の建築は旧居留地を都心として、海岸通、栄町通が神戸の貿易、商業など業務の中心として近代建築が建ち並ぶようになる。

山手方面は内外人の雑居地として明治初年より外人住居の建てられたことがうかがえるが、初めは田畑がほとんどで道路の整備がなされておらず、その数はわずかであったと推定される。明治5年兵庫県は第一次山手道路工事として東西3条（のち1条を加えて4条となる）、南北5条の大道路を起工するが、同6年2月その一つとして、南北道路に、現在トーア・ロードと呼ばれる新道が開かれる。この道は三宮神社の西から山手に真直ぐ伸びる道路として開設され、山手と居留地を結ぶメイン・ロードとして重要な役割りを果たす。東西の道路については、山麓側から山本通、旧上山手通、中山手通、下山手通と名付けられた道路が開設されるが、しかしその道路は従来の細道がやや拡張された程度に過ぎなかったので、山手の発展がはかどらず、明治21年より第二次山手新道開設工事が着手さ

れ、同22年5月完成し、山手一帯の道路がここにおいて大いに整うこととなる。したがって北野・山本地区の街路整備は同20年以降であり、この地域に建つ異人館群の建設も20年代後半から行われたとみてよい。これは現在ある異人館の建築年代が20年代後半以降のものほとんどであることも、そのことを裏付けている。

山手方面の外人住宅の建設は明治30年代がもっとも盛んであったと推定されるが、いわゆる異人館という様式主義的傾向のつよい建物の建設は大正初期まで及んでいたとみてよい。なお、大正3年から同7年まで続いた第一次世界大戦は日本系商社の好況に引きかえ、外国系商社の活動をにぶらせるが、大正12年に発生した関東大震災により横浜の外国商社は大きな被害を受け、横浜・東京より神戸に移り住む欧米人が増え、この時期に、山手の外人住宅の建設が一時盛んとなる模様である。

山手方面に建てられた外人住宅の建築範囲は、北野町・山本通1～3丁目地区に限らず、同4・5丁目、神戸港地方・中山手通・下山手通・北長狭通・花隈町・新生田川沿い・東は熊内町など広い地域にまたがっていた。これらの外人住宅は、日本家屋と混在しながら、山手の高台を利用して建つものが多く、広い敷地のなかで、かなり大規模な建築として建てられたが、その事情は現存する異人館を通してうかがうことができる。

明治初年、居留地を中心とした多数の西洋館の出現は日本側にとっても見過すことはできず、洋風建築を奨励して、県庁では明治6年、家屋を建てるに当って、資力の

あるものはなるべく西洋風の家作をして、町を美しくするよう、布令を出している。

丁度このような通達に應えるかのように、明治8年、浄土真宗本願寺派兵庫別院の建築が、いわゆる擬洋風建築として建てられた。擬洋風建築は、日本の大工棟梁たちが、洋風建築を取り入れるに当って、日本の伝統的な建築様式と洋風のスタイルとを折衷して造りあげた特異な建築のことであるが、その創意工夫は、文明開花の時代の意気を感じさせるものとして注目されている。この建物は山本通3丁目に現存しているが、日本の寺院本堂建築の形式をとり、正面5間、側面4間、単層、入母屋造の建築である。正面および側面1間は吹放しとし、これに西欧の神殿建築に用いられたタスカン風のオーダー（基壇、柱、梁、軒蛇腹で構成する配列形式）を列柱として配し、扉に色ガラスを用いるなど、当時としては非常に斬新な意匠であったと思われる。このような建物が、異人館の多い山手の一角に現存していることは、洋風建築が神戸の伝統建築に与えた影響の一端を知ることができ貴重である。

3. 現代の神戸

神戸は明治の開港以来、日清・日露・第一次世界大戦と、戦乱が起るたびに港湾都市としての特色を生かして港勢を伸ばし、第二次大戦の直前には、人口100万人を超える大都市に成長するが、第二次大戦の末期2度にわたってアメリカ空軍の大爆撃を蒙り、営々として蓄積してきた都市の富の大半を瞬時に失うことになってしまった。このとき旧外国人居留地のみをみても、126区画のうち約70%の区画の建物を

戦火で破壊されてしまうのである。

山手方面についても下町と同様に大きな被害を受けるが、北野・山本地区のうち、山麓に近い北野町は部分的に被災し、山本通1～3丁目付近は大半の地域が焼失した。あの戦火の巨大な火勢の激しさを想起するとき、現存する木造異人館の存在は、よくぞ戦火を免がれたものと言えよう。**戦後の発展** 戦後の復興は、まず被災復興事業が中心となったが、当時の疲弊した社会、経済情勢の下で旧居留地界隈の復興は遅れる。戦後は焼ビル跡整理が行われた後、数年経って工業生産力がようやく回復した頃、昭和25年に朝鮮動乱が起り、わが国の経済活動が活発化するが、その余波を受けて旧居留地内にもめぼしい建物が建つようになった。

北野町・山本通周辺では、戦後の復興テンポは遅く、とくにこの付近に新住宅が建ちだすのは昭和30年以降である。ただ北野町2丁目辺りに、戦前の洋館の系譜を引いたものとして、香港上海銀行社宅（昭和24年）、エリオン邸（昭和25年）などが早い例として建った。

昭和30年代になると戦後も10年たち、その急速な復興の結果、日本経済は新しい目標を定めて歩みはじめ、住宅建設も一層盛んとなる。しかし30年代前半の頃は、この地区は地の利を得ているため地価が高く、最初は貿易商、真珠商らのかかなり大規模な邸宅が広い敷地を生かして建てられ、またあまり広くない敷地でも二階建ベランダをもつタイプが多く、この段階まではそれ程環境をさまたげる建物の建設はみられない。しかし30年代後半より日本経済の高度

成長の影響がまともにこの地域にあらわれる。それはまず既存の異人館を壊して、その跡に2～4層の木造または鉄筋コンクリート造の集合住宅を建てることから始められた。

昭和35年北野町2丁目にあった旧ハッサム住宅が取り壊されることになって、建築史学者らから保存の要望書が出され、これは所有者の回教寺院が神戸市に建物を寄贈し、神戸市が重要文化財指定を受けて相楽園に移築保存した。また引続いて同36年旧ハンター邸（北野町3丁目）の取り壊し問題が起こり、これは兵庫県が王子公園隣接地に移築保存し、そのあと重要文化財指定を受けている。このほかブルム邸（山本通3丁目）も昭和41年解体され、明治村に移築保存された。しかしこうして移築保存されるのはよほどの好条件に恵まれた建物に限られ、その他の多くは取り壊されて地上より姿を消していった。

このように30年代後半より40年代にかけて異人館が除去された跡は、多くの場合五階～六階建のホテルまたはマンションが建ち、従来からみられる洋館や和風住宅と比較して質量ともに著しく不均衡となり、都市景観を損なう結果となっている。

II 建築とその環境の調査

1. 建築の分類

調査は、北野町1丁目東半分を除く北野町全域と、山本通1丁目から3丁目までの地区を中心として実施した。この地区は北に六甲山系の山地を背に負い、東は隣接する加納町一帯と高い崖によって区別される。北と東はこのように地形的に他と区別

されるが、西と南は連続する市街地であって、地形的に明確な区別はできない。しかし山本通の南の旧上山手通以南は戦災の被害を大きくうけ、また神戸市街地の中心部だけに、今回調査の主な対象とした洋館に乏しいので、一応山本通までに調査範囲を限った。西は北野町4丁目、山本通3丁目までを調査地区として区切ったが、調査区域の西方の相楽園あたりまでは洋館や煉瓦塀などがあって、神戸らしい雰囲気をもっている。また今回の調査地区に隣接して、教会建築・事務所建築に優れたものがある。

今回の調査に当って、この地区のいわゆる近代都市住宅群を、大きくつぎのように建築様式および構造体別に分類した。なお、分類に宗教建築を加える。

A. 明治・大正・昭和前期の建築

洋館	洋館Ⅰ類（明治～大正初）
	洋館Ⅰ'類（大正）
	洋館Ⅱ類（明治末～大正）
	洋館Ⅲ類（昭和前期）
和風住宅	和風Ⅰ類（明治末～大正、大邸宅）
	和風Ⅰ'類（大正、和風十洋館）
	和風Ⅱ類（明治～昭和前期中小和風住宅）
民家	民家Ⅰ類（農家）
	民家Ⅱ類（町家、町家風の住宅）
宗教建築	洋風（キリスト教、回教など）
	擬洋風（寺院）
	和風（寺院、神社）

B. 昭和後期の建築

低層住宅 洋館Ⅳ類 (Aの洋館の系譜をひくもの)

民家Ⅲ類 (モルタル塗一般住宅、建売住宅、文化アパートなど)

中層共同住宅 (マンション・アパートなどR. C造)

以上の分類のそれぞれについて説明する。

A 明治・大正・昭和前期

北野町・山本通一帯の第二次世界大戦以前の住宅は、主として次にのべる洋館・和風住宅・民家の建築群によって占められている。その第一にあげられる洋館は様式によって、次の4類に分類できる。

洋館Ⅰ類 明治・大正期にかけて、外国人たちが自分たちの住宅として建てた異人館と呼ばれる建築や、また日本人の富裕な人々や外国趣味を好んだ人たちによって建てられた西洋館のうち、主として明治から大正初期に建てられたもの。寄棟造・棧瓦葺が多く、外壁を下見板張とし、軒と胴に蛇腹をつけるものによって代表される。(図版14から24まで<略>)

洋館Ⅰ'類 大正期には明治時代にくらべ、細部など簡略化されるが、洋館Ⅰ類の様式の系譜をひくものが続いており、次の洋館Ⅱ類とは異なった一群の洋館がある。洋館Ⅰ類の系譜を明らかにひいていると考えられるので、これを洋館Ⅰ'類とする。(図版25・26<略>)

洋館Ⅱ類 大正期を中心として建てられた洋館で、大屋根を急勾配の切妻造とし、スレート葺も多く、外壁を粗い仕上げのドイ

ツ壁やハーフトィンバーにするなどの特徴をもち、洋館Ⅰ類とは異なった様式の住宅である。北歐的な雰囲気をもつ旧トーマス邸(明治42年)がその先駆的なものと考えられる。(図版27から29まで<略>)

洋館Ⅲ類 主として昭和前期に建てられた洋館である。この時期には洋館Ⅰ類・Ⅰ'類・Ⅱ類に分類したものと異なり、洋館は外国人や一部の日本人の専有ではなくなり、一層広範囲に普及し定着する。窓の形にしても縦長の小さいものばかりでなく、横長のものも用いられ、一部に日本的な感覚のデザインも入る。(図版30から32まで<略>)

北野町・山本通一帯には洋館が多いのだが、いっぽう和風住宅も多い。和風住宅は次の3類に分類する。

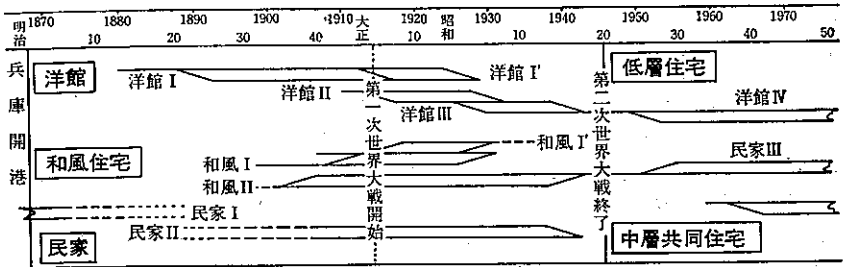
和風Ⅰ類 書院造・教寄屋風書院造の系列に属する邸宅で、当時の洋館に匹敵するか、それ以上の規模をもつものもある。

和風Ⅰ'類 和風Ⅰ類、次にあげる和風Ⅱ類に、主として洋館の接客部が付属しているもの。(図版34・36<略>)

和風Ⅱ類 中小規模の書院造の影響を受けた和風住宅。(図版37<略>)

都市の中心市街地に近い北野町・山本通では、近代都市住宅が大多数をしめているが、近世以来の伝統的な民家の系譜をひく住宅が若干ある。これを民家とすることとし、次の2類に分類する。

民家Ⅰ類 農家。この地区が住宅地として開発されるまでは、この地区の建築は北野村以来の農家であったと考えられる。しかし、住宅地開発が進むのにもなって姿を消した。



図Ⅱ-1 建物の分類・様式と年代

民家Ⅱ類 町家および町家風の住宅。町家は明治以前にはないが、この地区に道路が開かれ、住宅地化が進むのにもない、主要道路ぞいに建てられ、北野線その他の道路ぞいにある。(図版35<略>)

B 昭和後期

昭和20年代以降に建てられた住宅は、以前のものと異なり様式にとらわれなくなる。概して外観は単調になる。住宅建築を木造を主とした低層住宅と鉄筋コンクリート造を主とした中層共同住宅とに大別する。

低層住宅は一階・二階建てで、独立住宅と長屋があるが、ここでは洋館Ⅳ類、民家Ⅲ類の2類に分類する。

洋館Ⅳ類 昭和前期までの様式建築はほぼ姿を消すが、洋館の系譜をひく外国人向けの住宅や新しい形式の洋館が建てられる。新しい形式の洋館では、外観は様式的に複雑なものがなくなり、簡素となるが、このなかには簡素のなかにも優れたデザインのものがあり、さきの洋館Ⅰ類～Ⅲ類にくらべて見劣りせず、この地区の環境にプラスとなるものもある。(図版33<略>)

民家Ⅲ類 昭和30年代後半から、洋館や和風住宅として様式分類できない木造モルタル仕上げの住宅が多量に建築される。建売

住宅やいわゆる文化住宅などもこのなかにもふくまれる。モルタル仕上げは、従来の和風住宅の外壁に耐久、防火等のため、洋館の塗り壁を取入れたもので、法令による規制も影響している。この形式の住宅はこの地区特有のものでなく、全国各地にみられる。なお、「民家」という学術用語は、従来近世まで、あるいは近世的な庶民住宅をさすが、今回は普通名詞と同様の範囲まで語意を拡げて用いることとした。

中層共同住宅 四階から七階程度のアパート、マンションがこの地区には多い。特に昭和40年代に入って多く建築された。数的には低層住宅にくらべてはるかに少ないがその規模、容積において、他を圧している。このため、従来庭を持った低層住宅を中心としたこの地区の住環境を悪化させた。また住宅ではないが、旅館・ホテル等もかなり建設されており景観等のうえからも好ましくない。

宗教建築 調査地区には住宅以外の建築は、戦前まではきわめて少なかった。住宅以外で注目される建築は社寺・教会など宗教建築で、デザインの優れたものが多く、国際色豊かなこの地区の特徴をよく示している。

2. 建築の種別分布 (略)

3. 洋館の特徴とその変遷

この地区の環境、景観上で重要な位置を占める洋館について、その外観を中心とした様式の特徴をのべる。

洋館の規模と間取り 現存する洋館はそのほとんどが木造、二階建である。一階には玄関ホール・居間・応接室・食堂・ベランダなどを設け、二階には寝室を主とした個室をとり、またベランダや物置も設ける。二階に寝室があるので原則として二階に浴室と便所がある。明治・大正時代では、厨房・使用人室を付属室として別棟につくるのが一般的で、主屋と二階建の渡廊下で連絡する。

洋館では各室の面積が広く、全般的にゆとりがあることも著しい特徴である。洋館の規模にも大小あるが、洋館Ⅰ類では小規模のものは現ポリビア領事館が延約150㎡、ホール・ベランダや付属室を別として一・二階2室からなる。現東京ハイブレイは延約200㎡である。大規模なものには現小林邸、旧ハンター邸、現華僑総会等がある。小林邸は延550㎡、主屋は一階3室、二階4室、旧ハンター邸は延約550㎡、一階3室、二階4室、現華僑総会は一階3室、二階4室からなる。標準的な規模のものは、現オーバーライン弟邸、旧ハッサム邸等と考えられ、延面積は350㎡程度で主室は一・二階とも3～4室程度が標準である。和風住宅にくらべて部屋が広く天井も高く、ゆとりのある生活空間をつくっている。洋館Ⅱ類の旧トーマス邸も大規模で、半地下室とドライエリヤを持ち、一・二階の延面積は約530㎡ある。

主屋の出入口の位置は敷地の状況、建物の平面形式によって異なる。入口を入るとホールがあり、ここに階段を設ける。階段廻りのデザインには特に強い配慮がなされている。ベランダは多くの場合、南側に配される。一階・二階ともにあるもの、二階のみのものがあり、オーダーを擬した立柱がたち、古くは開放であったが、現存のもの大部分は閉鎖され、窓になっている。

室の形は必ずしも方形でなく、ベイウインドーや暖炉があるため凹凸のあるものも多い。各室には廊下またはホールから入るが、隣りあう室は互いに出入りできるようにになっている。

屋根 屋根の形態は平面との係りが強く、寄棟造とするものが最も多い。明治初期の居留地の古い写真を見ると、長方形平面、総二階の建築で、単純な寄棟造瓦葺が主流を占める。明治中期以降の洋館Ⅰ類の多くは長方形の平面のところどころに張出しやベイウインドーを付け、屋根を多少複雑な寄棟造風とするものが多い。しかし明治20年代の洋館のうち、ハンセルの設計したもので、すでに複数の棟を交差させ、切妻造とし、独特な妻飾りを施すものがある。寄棟造は大正期を中心とするⅠ'類まで長く引き継がれるが、いっぽう明治末期から大正にかけて切妻造のものが増加する。ドイツ壁が流行する時期、洋館Ⅱ類ではむしろ切妻造のほうが多い。切妻造の変形の「はかま腰」のものがすでにデ・ランゲの設計である旧トーマス邸(明治42年)で用いられており、大正期にはハーフティンバー風の妻飾りをともなって流行する。

明治から大正初期のもの、洋館Ⅰ類の全

部、I'類の大部分では軒蛇腹をつけるので、軒の出は小さい。しかし大正期には軒蛇腹がなくなり、軒裏を板張りとするもの、さらにモルタルで塗上げるものがあらわれ、軒の出がやや大きくなる。また明治末期から大正にかけて塔屋をもつものが一時流行する。明治41年の旧ハンター邸、洋館Ⅱ類のうち最も古い旧トーマス邸に塔屋が設けられているが、調査地区以外でも明治40年頃の生田区中山手通相楽園の旧小寺家庵舎にあり、また明治36年の須磨区住友邸（野口孫市設計、戦災焼失）にも見られた。

屋根は和風の黒色棧瓦で葺くのが明治時代には一般的である。棟も普通は鬘斗積とし、端に和風の鬼板をつけているが、ハンセル設計のものでは、屋根勾配を強くし、棟に松皮菱瓦を積んだり、棟の端にシャチをのせ、あるいは尖塔風の棟飾りを付けるものがある。スレート葺も明治時代にすでに用いられ、大正末期にはかなり多くなる。スレート葺では屋根の勾配が急になる。昭和前期の洋館Ⅲ類にはスパニッシュ風の流行とともにS瓦を用いるものがあるほか、フレンチ瓦・施釉瓦も用いられ、瓦の種類もふえる。

蛇腹 軒蛇腹と胴蛇腹の2種がある。先きのべたように洋館Ⅰ類・I'類のものは蛇腹をもつことも一つの特徴である。Ⅱ類以下では蛇腹の名残りをとどめるものもあるが、多くはそれをもたない。胴蛇腹のほうが早く姿を消すが、モルタル塗壁で胴に帯状の造出しをもっているものがある。蛇腹の古いものは、複雑な繰り型を施し、さらに持送り、歯飾り（デンテル）などが加

わり変化に富み、古典的なコーニスの面影をのこす。軒先飾りも明治中頃から大正期にかけて、Ⅰ類のものにみられる細部の特徴である。

煙突 暖炉をつくりつけにした洋館では、屋根の流れの中程に煙突が突出する。この煙突は洋館であること目印じともなっている。煙突は煉瓦を化粧積みにしたものと、モルタル塗仕上げとしたもの、まれに石張りとしたものがある。煉瓦化粧積みが古く、Ⅰ類のものにみられる。隅やパラペットに異型の煉瓦を用いたり、多角形にしたりして、のちのものより豪華である。黒色の瓦葺の屋根と煙突の赤い煉瓦とが対比した色調と陰影は洋館をきわだたせている。Ⅱ類以下では煉瓦化粧積みしたものはなくなり、塗仕上げとなる。またこの時期には規模や間取りとの関係から煙突は壁面に現われ、軒をつらぬいてたつものがあらわれる。時代が下り、暖炉方式の変化にもなっけつくりつけの煙突をもたないものが多くなるが、戦後の住宅には外観のアクセサリーとして煙突を備えるものがある。外壁 外壁は下見板張りにペンキを塗ったもの、モルタルなどの吹付け、塗壁・煉瓦・タイル・割石、スレートなどを貼ったものに大別される。

居留地の洋館はスタッコ仕上げとするのが原則であったが、現存する洋館Ⅰ類のものは基本的には下見板張りで、隅に柱型をつけている。昭和38年に王子公園隣接地に移築した旧ハンター邸のように明治の洋館にも塗壁のものがある。Ⅰ'類、Ⅱ類以下では下見板張りのものはほぼ姿を消し、モルタル吹付けや塗壁に変わる。テクスチャーの

粗いドイツ壁はⅡ類のものの特徴的な外壁である。

下見板張りのものは胴蛇腹がつくことが多く、横線が強調される。一方塗壁では、ドイツ壁のように粗い感じが強調されるものもあるが、一般のモルタル吹付等では壁面全体が平滑となり、外観はおだやかなものになる。なお、下見板張りのものを塗壁に改造したりして、外観に大きい変更を加えていて、現状の外観からは大正頃に見えるものにも、細部をよく見ると明治の手法をのこしているものがある。また下見板張りのものは、ペンキの塗り替えを再三行っているが、その際従来の色にこだわらず、かなり自由にペンキの色を変更している。ベランダ 外観で最も装飾的意匠をこらしているのはベランダの周辺である。ベランダの存在によって、その建物の正面が示される。ベランダは南面するものが一般的であるが、トア・ロードのような主要道路に面するものでは、現東天閣のように道路側にベランダを設け東面するものがある。ベランダのベースとキャピタルをもった柱列、徳利型の手摺子あるいは透し模様、トレーサリーを擬した窓棧など、そのデザインには特に意を用いている。柱には角柱が多いが、丸柱の例も一部にあり、柱頭のキャピタルはタスカン風の簡素なものが多いが、コリンシアン風のものもある。本来ベランダは吹放ちであったが、雨の多い日本ではベランダの周囲にも戸締りする必要に迫られ、神戸の洋館では、明治中頃には手摺の内側を板張りとし、その上にガラス戸をはめるようになる。

ベイウインドー ベイウインドー（張出し

窓）は室の空間を拡げるとともに外部からの採光・通風にも有効であり、室内のみならず、外観のデザインにも微妙な変化を与える。その平面形は半六角形のもの最も多く、方形・半円形のものも少数ある。いずれも三方に窓をつける。一・二階を通してつくられるものと、一階のみつくもの二階のみつくもの（オリエルウインドー）がある。ベイウインドーの位置は南、東西側面にあり、北面にはない。これは採光・通風のためばかりでなく北側を付属室へのスペースとする間取りに関係している。ベランダの内部に張出すものもあり、これはかつてベランダが開放であった時期の名残りとおもわれる。

窓 窓は縦長で、ベランダ以外では窓が比較的少なく、上下窓、まれに開き戸を用い、外側に鎧戸をつける。窓枠は古いものほど複雑な線り型がつけられ、上にベジメントをつけることもあって、手のこんだものを用いており、新しくなると簡略になる。

ポーチ 出入口にポーチをつけるものと、これをつけないものがある。ポーチの形式には切妻の急勾配の小屋根をつけるもの、ポーチの上を張出して二階にまでおよぶベジメントをつけるものなどがある。ポーチには壁や建具がつかないものをつくものがあり、また一段あがって主屋の床高とほぼ同高になっているものもある。

和風住宅への影響 調査地区には洋館ばかりでなく、和風住宅も数多く建てられている。広大な敷地を占める大邸宅もあるが、二階建てで前面に狭い庭を持ち、棟を並べた中流住宅が多い。昭和10年頃のこの地区の

航空写真では、2戸建長屋の和風住宅が数多く見えている。純粋に和風の住宅も少なくないが、洋館を併設しているもの、塀や門に洋風の影響を受けたもの、煉瓦積みの土蔵、主屋の軒裏にパラペット風の飾りを付けたり、妻壁をハーフティンバー風にして、洋風の細部を取り入れたもの等洋館の影響を受けたものも少なからず認められる外観は和風であっても、明治末から大正初期と思われる和風住宅では切石を積んで玄関の土間を上げ、内部をホールとし、床をほぼ同高に合わせ、ホールの床を寄木張りとし、またホールから各部屋に直接入るようなプランを採用しているものがある。やはり洋館の影響を受けているのであろう。今回和風住宅についてはそのごく一部に予備的な調査を行ったに過ぎないが、大正初期を下らないものもかなり残っているようである。旧地主等は和風の邸宅を構え、また閑静な山麓に宅地を求めた人も多く、それらの人の一部は洋館に住んだが、大部分の住宅は和風を主体としていた。したがって早くから洋館と和風住宅が混在し、神戸の山の手らしい独特な町の景観を造った。この地区の和風住宅は、他の地区より洋館の影響が大きかったと考えられる。年代的にも古いものがあり、上質の住宅から賃貸住宅まで各階層の住宅がまともに残り、この地区の町並景観に軽視出来ない重要な存在となっている。

4. 道路と敷地(略)

5. 調査の結果

今回の調査によって得た成果のいくつかを次にあげて結びとする。

まず、第Ⅱ章のはじめに述べたように、

この地区の都市住宅群を、その内容に従って分析し、様式的な特徴、建築年代の調査に基づいて大きく分類してみたことである。

この結果、洋館の様式的な変遷の概略を知るとともに、洋館と共存している和風住宅についても、その性格や洋館との関連がある程度わかってきた。

洋館は約100棟で、棟数のうえでは全体の10%（北野山本地区では14%）ほどであるが、広い敷地を持つものが多く、建物の規模も大きく、デザインが優れ、彩色が鮮やかでよく目立ち、地区の景観をつくる主要な建築であることはいままでもない。また洋館とともに混在する和風住宅は、大規模なものは10棟ほどであるが、中小規模のものは約150棟を数え、洋館とあいまって、この地区の景観を特徴あるものにしていく。

洋館・和風住宅とともに、その付属屋、塀・柵・門・石積・樹木などは、この地区の環境や景観にとってきわめて重要な位置を占めている。また、神社・寺院・教会などの宗教建築もこの地区にとって重要である。

これに対し、鉄筋コンクリート造を中心とした大規模の中高層共同住宅、旅館・ホテル等の建物は、この地区の環境や景観を著しく破壊する恐れがあり、あまり好ましくない。

この地区は、現在でも住民の約4割が外国人であり、兵庫開港以来国際色豊かな、ユニークな近代的都市住宅が建っており、とくに異人館と呼ぶ洋館を中心として他の都市ではみられないすぐれた都市的住宅群が形成されている。横浜などが震災や戦災に

情緒を残し、またこの地区には明治・大正・昭和にまたがるわが国都市住宅の発展過程がみられ、神戸の歴史を語り伝える内容をもっている。

また、地区全体がなだらかな南斜面にあり、市街地や海浜への眺望が展開するとともに、道路は細く昔のおもかげをとどめ、整然たる区画割の地区とは異なった雰囲気をもっている。その坂や道の景観的特色とあいまって背山と宅地の緑とがゆとりとおちつきを与えているため、最近、こういった雰囲気を好んで、ブティックなどファッション系の店舗の立地が見られるようになって来た。

2. これからの方向

神戸市街地の中でも数少ない神戸らしい雰囲気を与え、住宅地としての有利な内容を蔵しながら、市街化発展の動向の中で地域の特性が消滅しつつあるこの北野・山本地区において、そのすぐれた歴史的な都市空間を維持し、展開していくためには、まず次の三点を定着していくことが必要である。

- ① 異人館をはじめとする既存のすぐれた遺産を受けついでいくこと。
- ② 住宅地として日常生活の安全・利便・快適な環境整備を進めること。
- ③ 神戸らしさ・北野らしさのあふれるまちづくりをたえず指向すること。

この三つの柱を定着させていくためには、重要建造物などの文化財指定・予備登録制度の検討を通して、地区形成の核となる既存のすぐれた遺産の位置付けを図るとともに、それらを中心として、また都市生活の場として、調和のある地区形成ができ

るよう、保全計画の立案と、それに伴う保全地区の指定、そのための方策などを検討していくことが必要であろう。

またこれを実現していくためには、この地区に住む人々の考え及び市民の意見の反映がなければならない。

このために住民や市民の意識の高まりを図るとともに、保全計画の提示、専門家による指導・相談などを通じて、その意志を受けとめていく必要がある。そして真に神戸らしさ・北野らしさのあふれる町づくりをたえず指向することが大切である。

・調査会

この調査にあたり北野・山本地区伝統的建造物群保存調査会を設置し、その調査会には実施作業に当る専門委員会を置いて実施にあたった。調査会は現地視察、地元関係者の意見聴取を含め数回開催した。

調査会、専門委員会委員は次のとおりである。

調査会委員

- | | |
|--------|----------------------|
| 野地 脩左 | 神戸大学名誉教授 |
| 鈴木 嘉吉 | 奈良国立文化財研究所平城宮跡発掘調査部長 |
| ※宮沢 智士 | 同 遺構調査室長 |
| ※鳥田 家弘 | 神戸大学工学部教授 |
| ※嶋田 勝次 | 同 助教授 |
| 梶 真澄 | 神戸新聞論説委員 |
| 米山 俊直 | 京都大学教養部助教授 |
| 角田 嘉藏 | 北野町3丁目自治会長 |
| 山森 要 | 山本通1丁目自治会長 |
| 大崎 久子 | 北野地区婦人会会長 |
| 小林 秀雄 | 異人館所有者 居住者 |

後藤 光男 兵庫県教育委員会次長
鈴木 啓吾 神戸市企画局長
※多田 政文 同 土木局長
※笹山 幸俊 同 都市計画局長
※金野 勝美 同 住宅局長
柴田 忠雄 同 生田区長
※武術 晴雄 同 教育長

※印は専門委員

・調査関係機関

奈良国立文化財研究所

神戸大学工学部建築学科
神戸市都市計画局
神戸市教育委員会事務局

この調査概要をご希望の方は次のところ
でお求めください。

- ・ A 4 版 本文22頁 写真・図版24頁
価格¥ 1,000円 (㊦ 300円)
- ・ 神戸市教育委員会文化課
㊦650 神戸市生田区加納町6丁目7

「都市と神とは定義しがたい」、都市研究にたずさわる者にとって、都市という複合体はまさにつかまえてくれない存在であり、その的確な把握に悩まされざるにはいられない。マックスウェバー、マン・フォードなど多くの学者が都市に挑んだが、その全体掌握に成功したとはいえない。

その意味でも、都市への全面的アプローチを試みた本書は、今後の都市研究者にとっての礎、または、スタート台を築いてくれた貴重な著書といえる。著者は『都市問題事典』の編修者であり、早くから日本都市学において「都市学」の形成に心を砕いてきたことは周知の事実であり、年来の研究をこの著書にまとめたといえる。

これまでの都市研究は、どちらかといえば都市工学的接近が主流を占めていたが、社会学者であり、また、かつて実務者（東京都民生局長）であった著者は、より広い視野で都市をとらえている。「都市はたしかに、建物の集積であり構造の形体である。しかし、それゆえに都市の機能が物理的・構造的な面だけで対応できると考えることはできない。」（本文3頁）という逆説的表現にもあるように、学際的研究を主張する。人口学・地理学・生態学・経済学・行政学・建築学・社会学の合同的研究が、不可欠であると説いている。そして、「都市学の体系論」では、都市形成論、都市政策論、都市行政論、都市計画論、都市施設論、都市交通論、都市情報論、都市システム論を説き、「都市の本質論」では、都市

文明論、都市生態論、都市生命論、都市性格論、都市体制論、都市市民論、都市領域論、都市類型論、都市環境論と、多方面にわたって論述を試みている。

都市学の形成においては、都市概念の多極化を前提としながらも、都市学が各専門の都市科学の集合体ではなく、総合科学として発展してきた、また、するための“基盤”があったはずだとして、土地一立体的空間構成、人口一生活単位、住居一定着的空間、職場一機能的構造をあげて、さらに、都市の構造メカニズムの把握を、自然科学だけでなく、人間科学の面からの自然現象対人間関係、人間関係対システム、組織体制的文化現象の解明が不可欠であると指摘しているのは都市学への指針となるであろう。

本書によって、「都市学」は成熟していくきっかけをつかんだといえるが、都市そのものの解析には、今、一つ物足りない憾みがある。都市学の形成という大きな目的のため、論理が網羅的になりすぎた嫌いがある。全体的把握のためには、間口をひろげることはかえって全体像のなかに陥没してしまうおそれがある。むしろ、空間・経済社会という部門ぐらいにしぼって、都市を動かすメカニズムを解析するほうが全体像の把握に成功するのではなからうか。

それにしても、本書は、都市学の形成に大きく貢献したばかりでなく、これから都市問題を研究しようとする者にとって、かけがえのない文献であるといえよう。

（良書普及会 定価2,500円）

書評

『都市と主婦たち』

神戸市婦人団体協議会のあゆみ

毎日新聞神戸支局編

毎日新聞の地方版に、160回にわたって連載した記事をまとめたものである。それは1つの人間のドラマであり、戦後、女性史の断面に新しい視点をつくりだしたといえる。神戸市婦人団体協議会は、10万人の会員をもつ大集団であるばかりでなく、消費者保護運動、市債購入運動など、理論と実践をかねそなえたユニークな団体である。

このような団体がどうして生まれ、そして成長していったかが、戦後の混乱期から今日まで克明に描かれる。ことに、占領軍の指導の下に、「大日本婦人会」「愛国婦人会」などの官製婦人団体が解体され、「連合婦人会」「有権者連盟」などが設立され、さらに多くの民間団体が生まれ、指導者が登場する。その中の多くの団体が形骸化し、優秀なリーダーは地方議員、教育委員となって去っていく。そして市内40団体は、再編成をめざして婦人団体協議会にまとまるが、土井・妹尾という「奇跡のコンプ」が、如何にして今日の大組織をまとめあげていったかは、圧巻の面白さがある。政党指導者、企業経営者、自治体首長は、組織は生きものであり、何よりも体験にもとづく長年の成果物であることを学ぶであろう。

土井会長は副会長時代、二つのことを学んだ。1つは、女性議員は必ずしも「女のため」に奮闘するとは思ってもよらないこと2つは、牛乳値下げ運動、フロ代値上げ反対運動などで、相手を終局まで追いつめるとお互いに損をするという妥協精神であ

る。組織のまとめとしての政治的中立性を相互協力として自からの体験から確立していったといえる。

一方、組織に常に新しい行動目標を与えながら、なおかつ、組織がもつ序列・体制を崩さないという配慮において、妹尾専務理事は、抜群の企画力を発揮する。「人事には感情が入り組んで、まさつも生じやすいでしょう。だから組織と人間はきっちり分けて考えてしまうんです。」というように、既存の組織はそのままに、実行委員会方式を導入し、若いリーダーを育て、組織に生気を与えてきた。ともすれば陳腐化しやすいマンモス団体を、草の根からみずみずしい活力ある団体として維持している秘訣だともいえよう。協議会はその3原則として、1. 1党1派に偏しない。2. 組織は自分の出したお金で運営していく、3. 組織運営は経営の1つとして割り切ること、をあげている。如何にも神戸らしい契約型をセオリーとしている点は、他の団体にみられないユニークさであろう。

婦人団体は今、充実ききっており、本書はその活躍を人物を追いながらも見事に浮彫している。しかし、組織としての理論分析、経営方針、政策形成メカニズムなど、連載にあり勝ちな突込みの浅さがみられる。協議会がこれからより大きく、そしてより高い目標をめざそうとするとき、組織と平均的主婦とのズレは避けられないが、それには答えていない。将来の課題はあまりにも大きい。(毎日新聞社 定価920円)

都 市 政 策

創刊号 特集 神戸の将来像 1975年11月25日発行 (品切れ)

21世紀の神戸 宮崎辰雄/神戸の都市設計 嶋田勝次/神戸経済の現状と将来への展望 砂野 仁/環境管理の途 庄司 光/市民福祉の将来像 服部 正/神戸文化への期待 米山俊直/市民主体都市への構図 梶 真澄/基本構想と市民参加 神戸市企画局/ニューヨークのマスタープラン 安田丑作/新長田副都心整備構想 都市再開発研究会

第2号 特集 大都市財政の課題 1976年1月25日発行

大都市問題と市場メカニズム 伊賀 隆/地方財政における国と自治体 宮本 憲一/大都市財政の構造分析 橋本 徹/神戸市財政の課題と展望 宮崎辰雄/都市装置と交通財政 安好 匠/開発者負担制度について 鈴木啓吾/家計と神戸市財政 松原喜美子/自動車公害対策と道路環境管理権 山田幸男/課税自主権をめぐる 高寄昇三/イギリスの広域用水公団(RWA)の発足 能勢哲也

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加 山田幸男/市民参加と政策決定 宮崎辰雄/住民運動の実践的課題 遠藤 晃/市民参加の制度的考察 高寄昇三/都市における住民組織 長島 隆/公共事業と市民参加 上羽慶市/企業の社会的責任と地域参加 山田昇一/市民参加と区行政の課題 佐野雄一郎/全世界調査と市民意識 板東 慧/英国の都市計画と市民参加 地方自治研究会

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題 1 西原道雄/環境影響事前評価制度について 村田哲夫/権利としての入浜権構想 田中唯文/環境行政の政策的課題 宮崎辰雄/自動車公害防止条例の意義と役割 野中 明/都市緑化の課題と展望 矢木 勉/企業における公害防止対策 桜田利雄/養浜事業と海岸防災 古米 浩/都市行政の研究の回顧 竹中龍雄/六甲山環境保全構想 六甲山環境保全研究会/米国における環境管理行政の動向 地方自治研究会

論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ 「市民福祉」(締切日昭和52年2月28日)
「公共サービス」(締切日昭和52年5月31日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

編 集 後 記

- ☑ 記録的な豪雪と寒波に見舞われた巳年の幕開け。正月の空は洋風に占拠され、海には200カイリの制約が迫っている。不況の影は重苦しく市民生活のしかかっており、内憂外患の種は尽きず、今年もシンドイ年になりそうな予感がする。読者のみなさんのご健康とご多幸を願ってやまない。
- ☑ 第6号は「現代都市計画の課題」を特集した。今日の都市計画行政もまた、受難の時期にあるといえるだろう。開発から保全へ、建設から管理へと都市づくりの基調が大きく変化する中で、抜本的な発想の転換を求められながら、事業の継続・制度の不備など過去のしがらみを清算しきれない悩みは深く大きい。
- ☑ その悩みの解決は、ひとり行政担当者にのみ課せられたものではないだろう。「都市づくりは市民と行政との共同作品である」といわれるが、その実態をさらに強めていく努力が必要だろう。
- ☑ 応募論文も多数お寄せいただいた。今回は5篇、力作ばかりで選考に嬉しい(?) 悲鳴をあげることとなった。ひきつづきふるってご投稿いただけるよう期待している。巻末に、本誌創刊号から4号までの概要をのせた。創刊号を除いて在庫がありますので、必要な方は勁草書房または当研究所あてお申込みください。
- ☑ 神戸市の「新・総合基本計画」(A4版・177頁)も当研究所で販売しています。定価2,000円(送料別200円)

季 刊 都 市 政 策

第 6 号

印 刷 昭和52年1月20日 発 行 昭和52年1月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078)252-0984

発売元 勁 草 書 房
〒112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

『消費者問題の理論と実践』

消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証と消費者保護	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君予
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開		
	兵庫県生活協同組合連合会会長理事	涌井安太郎
都市農業と消費者問題	神戸市西農業協同組合組合長	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

- 発売中
- A 5 版 270頁
- 定価 1,700円

発売元 勁草書房

季刊都市政策第6号
3331-972503-1836

定価 450円