

戦後の規制型都市計画から地域価値創出型都市計画への転換

井澤知旦

戦後から今日までの都市計画の変遷を見ると、大きく変化してきていることが分かる。

1 従来の都市計画

戦後の日本は自由経済主義の下で、人口も経済も、そして都市も拡大・膨張の一途をたどってきた。その拡大が無秩序になると、様々な都市問題が生じるのは、産業革命初期のイギリスの状況を見るまでもなく、明らかである。

そのため都市計画は、活力が溢れんばかりにあることを前提に、都市機能の混在を防止のための機能の純化を謳い、スクラップ＆ビルによる都市再開発・都市更新が推進されてきた。どちらかと言えば、全国画一的な都市づくりが進められていった。つまり都市計画は都市問題が顕在化しないよう、規制強化を前面に出すとともに、促進したい再開発事業については規制緩和と補助金による誘導を図るなど、使い分けていた。

2 都市計画制度の転換

しかし、日本はバブル経済が1990年にはじけて、長い間、停滞下のもとで、所得がほとんど上がらない“失われた30年”が続いた。そして、2008年をピークに人口減少が始まり、同時に少子高齢化が加速していった。この現象は地域遍在が大きい。すなわち、地方都市ほど人口減少・生産年齢人口減少が急激に進行し、「地方消滅」に向かっていること、大都市ほど高齢化率の上昇が顕著であることである。そこでは空き家が拡大し、公共インフラも老朽化、自治体の財政運営も福祉負担の増加や人件費の上昇などにより、ひっ迫してきており、行政主導ではままならぬ状況に陥っている。

こういう状況下で、都市計画の果たす役割は大きく変化せざるを得ない。つまり、日本の都市計画制度は、「規制によって望ましくない開発を抑える仕組み」から、「人口減少・地方衰退を背景に、「関係者の提案と合意形成を通じて地域価値を再編・創出する仕組み」へと重心を移しつつある。制度の主体は行政から行政に民間、住民、事業者が加わり、手法は規制・線引きから提案・協議・合意形成による協働へ、目的は秩序維持から地域価値の再編・創出への転換である。

3 地域価値創出型都市計画の展開

それらを年代ごとによる制度変遷として整理すると表1のようになる。

20世紀は都市拡大・膨張の時代であり、1968（S43）年には戦後の都市計画法が設定された。ここでは規制型都市計画が主流であり、市街化の誘導・抑制を図るいわゆる線引き、異なる空間機能の混在防止のための用途地域や密集防止や良好な居住環境を確保するための容積率・建蔽率といった規制、さらに都市施設（道路・公園）の配置と市街地開発事業を担保するための線的・面的整備の規制的誘導といった内容が盛り込まれている。

1980（S55）年には、よりきめ細かな規制制度として地区計画制度が制定されている。

21世紀に入ると、2000年代前半は従来の都市計画制度の転換期に突入した。その変化の一つが提案制度であり、2002（H14）年の提案型地区計画制度はその例である。この制度はよりまちづくりのルールが高度化し、民間の構想力を制度に取り込む方式である。

2004（H16）年の景観法は都市の質をきめ細かく規定する制度で、都市計画制度の景観地区（地域地区）や地区計画と連繋させることで実効性を持たせている。都市景観の効力を発揮のためには、地域の合意が前提となり、住民主体の都市計画と言え、提案制度の趣旨に近い。

2010年代前後では、「エリアマネジメント」や公共空間の活用、立地適正化計画など、行政と民間・住民などと協働しながら、都市を運営していく方向性が打ち出されてきた。エリアマネジメントの登場は空間を関係者が使いこなすために運営の在り方を問う考え方であり、従来は任意であった取り組みを制度化するものとなった。立地適正化計画は縮小時代の都市計画であり、民間投資を誘発する戦略性が必要となる。公共空間の活用やプレイスメイキングの導入は暫定利用あるいは社会実験を通じて、定着させる手法を取り、実勢を通じて制度化していく考え方である。

最近では公共空間のあり方として歩行者利便増進道路制度（ほこみち）が発足し、「プレイスメイキング」が普及し始めた。これはコミュニティ主体で居心地のいい、交流が促進される公共空間を作ろうとするものであり、社会実験等を踏まえて、実現化していくプロセスをたどる。

また、従来の地域関係者と言えば、そこで暮らす住民やそこで活動する企業となるが、地方都市や中山間地域では関係人口をも対象にしながら、巻き込んで地域を活性化していく考え方方が生まれている。これは都市計画制度そのものではないが、提案者のなかに今後含まれていくことは間違いないであろう。

4 都市計画制度における各種取組みの位置づけー新たな都市計画像とは

以上の経緯を見てくると、都市計画は静的な規制制度の設計から動的な関係性の構築へ、行政は制度設計主体から合意形成・調整の主体へ、開発からプロセス重視、拡大から再編集と運営へと制度構造が転換してきている。

すなわち、フロー的に都市の良好な資産を残すことから、ストック的にそれらの資産を生かしながら、新しい地域価値を創造して、地域を活性化していく都市計画が求められている。しかし、すべてが都市計画制度内で完結させることは、制度的に重く（手続き的に時間がかかる）、できない。むしろ都市計画制度外の制度や動きを活用して、実効性のあるまちづくりを展開していく必要がある。

道路を例に都市計画と各種動向との関連性を整理したのが、表2である。

都市計画は都市のルール・骨格・空間条件を決めるのに対して、エリアマネジメント等は運営・経営・価値創出を続けることであり、実質的に都市の質を決めていくのである。さらに都市計画外で地域価値を創出する新たな仕組みも登場してきているので、それらをうまく活用していかねばならない。

表1 関係者提案型・地域価値創出型都市計画の制度変遷【年代別整理】

区分	年(代)	制度・動き	内容
【従来型】 高度成長期～安定成長期 (1960～1990年代)	1968	(新) 都市計画法制定	人口増・市街地拡大前提の規制体系
	1980	地区計画制度創設	地区単位でのきめ細かな規制開始
	1990年代	再開発事業の制度整備	行政主導・ハード中心
	1992	都市計画マスタープラン	市町村の整備・開発・保全の方針
転換期 (2000年代前半)	2002	都市計画提案制度(提案型地区計画制度)	民間・地権者の構想を制度内へ
	2002	都市再生特別措置法	規制緩和と民間投資誘導
	2004	景観法	地域の合意に基づく景観形成
協働・運営重視期 (2000年代後半～2010年代)	2008	エリアマネジメントの実践拡大	「つくる」から「運営」&「使い続ける」
	2011	公共空間活用の規制緩和	社会実験・民間活用が進展
	2014	立地適正化計画	人口減少を前提にした都市再編
	2015～	関係人口の概念登場	人口減少下の新たな関わり、担い手
	2016	エリマネ負担金制度	運営の持続可能性を制度化
	2017	パークPFI制度創設	民間の力を借りて公園整備と魅力アップ
人口減少・地方再生期 (2020年代～)	2020	歩行者利便増進道路制度	制度外的な運営・実験を合法化
	2020頃～	プレイスメイキング普及	暫定・実験型の都市利用
	2020年代	中山間・地方都市での応用	活性化＝関係人口・運営力
	現在	提案×運営×縮退の融合	都市計画の「編集」段階

表2 道路空間を例にした都市計画制度と手法

都市計画制度内	都市計画制度外
<p>【立地適正化計画(都市再生特別措置法)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・拠点と軸を選ぶ(戦略) <p>↓</p> <p>【都市計画(道路・用途)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・骨格と条件を決める(構造) <p>↓</p> <p>【歩行者利便増進道路制度(ほこみち)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・使いこなしを合法化(道路法内運営) <p>【都市計画上の空地(表3参照)】</p> <p>(＊公開空地は建築基準法に依拠)</p> <p style="text-align: center;">*都市計画を現実に機能させる装置</p>	<p>【地域の価値創出に向けた 都市を動かす新たな仕組み】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域DMO・中間支線組織 ・ローカルファンド、共有・分散所有 ・官民連携の運用強化、公共空間の経営化 ・関係人口、副住民 ・ミニ生活圏(例:15分生活圏) <p>↓</p> <p>【エリアマネジメント】</p> <p>■空間価値の維持・向上にむけた継続運営(経営)</p> <p>↓</p> <p>【プレイスメイキング】</p> <p>■場所としての意味づけ (滞在、体験、記憶、関係性)</p>

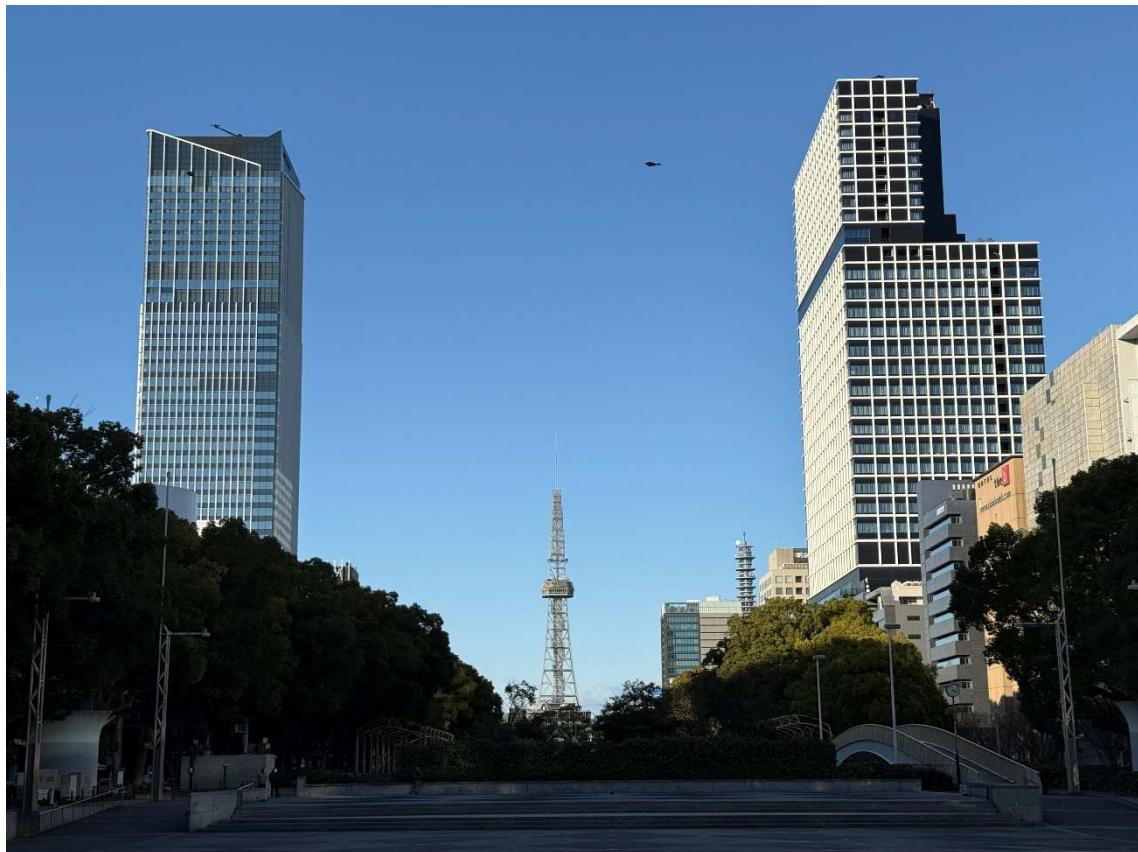
* ここでいう都市計画制度は都市計画法だけを意味せず、都市計画を実施する法体系全体を指す。

表3 空地の都市計画的位置づけ

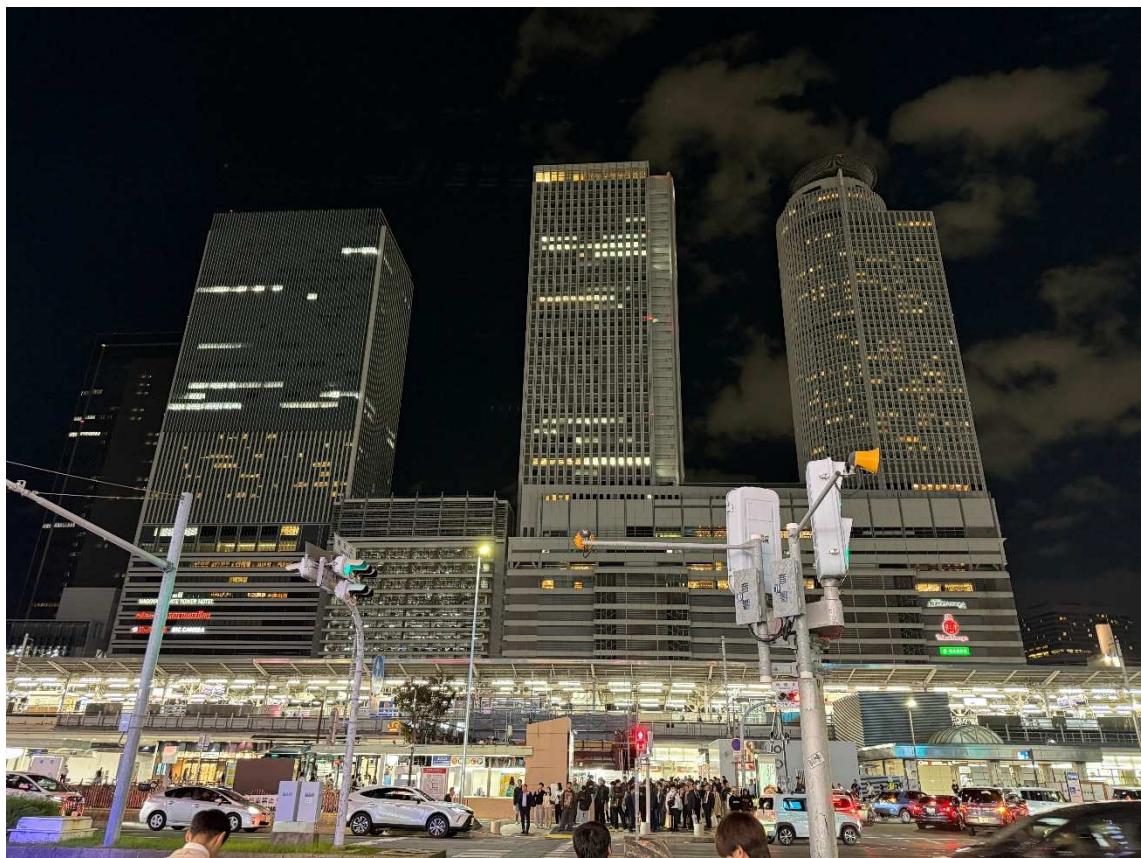
空地の名称	根拠法	指定主体	強制力	主な目的	空地の扱い
有効空地	都市計画法 (高度利用地区・特定街区など)	都市計画 決定	強い(建築基 準法に連動)	高度利用・ 都市拠点形 成	建築物の配置・空 地率・広場等を都 市計画で義務化
再開発等促進 区(地区計画 内)における 空地	都市計画法 (地区計画)	都市計画 決定	強い(建築基 準法に連動)	再開発の誘 導・歩行者 空間形成	空地配置・通路・ 広場を地区計画で 詳細に規定
都市再生特別 地区の空地	都市再生特別 措置法	国 or 都市計画 決定	非常に強い (容積緩和の 代償)	都市再生・ 公共貢献	容積率緩和の条件 として空地整備を 義務化

【写真集】

固い都市計画から柔らかい都市計画へ
規制誘導型から地域価値創出型へのイメージ写真



名古屋の久屋大通から見た新しい中日ビルとランドマーク名古屋栄とテレビ塔



名古屋駅周辺ビル群の夜景（駅西より望む）



名古屋市西区にある四間道の町並み風景