

地区計画と市街地整備

日端康雄（東京大学工学部助手）

一 都市構造と地区

都市計画の主要な目標のひとつは、土地利用、サーキュレーション、施設の配置等によって、都市の構造を合理的な有機的構成につくりだすことである。都市の構造は、過去から現在に受け継がれ、また、将来に引き渡されて行くものである。過去においては、それなりに社会と空間構造が適当に対応していたものであっても、社会の変化や交通手段の発達、都市そのものの成長拡大等によって、都市の構造が、現代及び将来の要求に見合わなくなってくる。当然、そのようなニーズに適合するように都市の構造をつくりかえて行かねばならないが、それ

は、一朝一夕に大変革できるものではない。自ずから、長期的視野に立って、着実に変えて行く性格の方策が必要である。

望ましい都市形態を実現して行くためには都市の居住環境にも、一定の合理的なシステム（居住環境にある住宅・道路・コミュニティ施設等が居住者の日常生活行動、物資の供給・排出等の種々の循環運動を通じて相互にうまく関連づけられる状態をつくり出す仕組み）が必要である。そのシステムが欠落している居住環境に、必要なシステムを投入し、あるいはそのシステムがあってもそれがきわめて不十分であったり、不完全である場合には、そのシステムを改善することが都市計画の課題となる。

- 一 都市構造と地区
- 二 計画単位としての地区
- 三 計画単位の機能
- 四 機能限定型計画単位
- 五 アメリカの都市更新と地区計画
- 六 計画単位と整備単位
- 七 都市計画制度と地区

一方、都市の中にある、ある小区域（Area以下、地区と呼ぶ）は、都市の中で一定の場を占有し、都市全体を構成する部分であると同時に、都市全体の機能・構造上のある役割を担う。さらにまた、それは伝統的事情や社会的条件、空間形態等の面においてひとつの独自性（identity）をもっているか、あるいはもつはずのものである。

都市全体のマスタープランは、そのような地区を枠づけ、それを支える基幹的骨組構造の計画として捉えられる。地区には当然、ミクロな観点に立脚する計画の論理があるが、そのような小区域の範囲で閉塞する計画をつくっていくば、都市全体の構成はそれらの単なる集合体に

終わってしまい、都市全体の有機的で合理的な構造はくずれてしまうおそれがある(1)。したがって、地区の計画と都市全体の計画は、おのれの独自の領域を担うと同時に、計画策定においては関連する部分について適正なフィードバック関係が、空間機能の面においては相互依存関係が、保証されなければならないものである。

二 計画単位としての地区

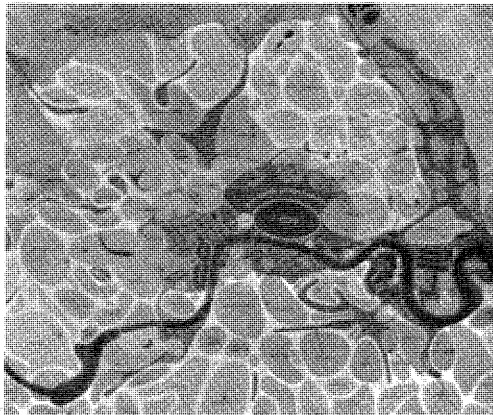
都市の居住環境に一定の合理的システムを導入することを都市の再構成・再組織化と称すれば、その試みは、近代都市計画の出発点からみられる。そして、そこでの一貫した有力な考え方は、都市の有機的構造を細胞的組織の集合体として認識し、計画概念としての近隣コミュニティといった細胞的単位のみとまりをつくり出していこうとするものであった(2)。ペリーの近隣計画論(一九二九年)では、空間単位の内実が形成され、それを既存の市街地の再計画に発展的に展開させたものとしてP・アーバークロンビーJ・H・フォーショウによるイギリスのロンドン県計画(County of London Plan 一九四三年)を初期の代表例として挙げる事が出来る。勿論、ペリーの近隣計画論の中でも既に成の市街地に適用する検討が含まれているが、

市の再組織化にとって、一方的な理論の展開でしかなかった。

近隣単位(Neighborhood Unit)によって都市を再構成していこうとする狙いは、基本的な社会サービスを享受でき、自動車から安全で、かつ、居住者の社会的相互作用(社会的結合)が期待されている、境界のはっきりとした、独自性のある居住環境のみとまりをつくり出していこうとするものである。

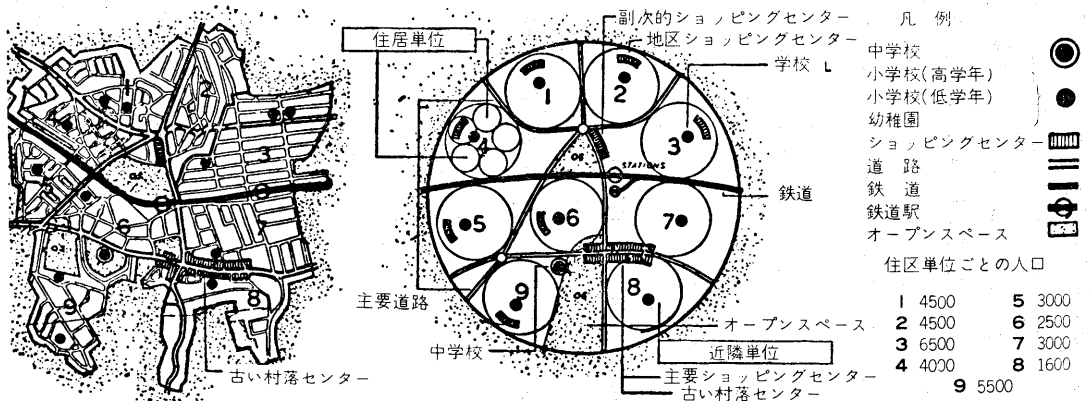
近隣単位とは別に、コミュニティを計画単位とする考え方も早くからあった。もっともペリーの近隣計画論では、近隣単位もコミュニティ

図一1 フォーショウとアーバークロンビーによるロンドン県計画(1943)



近隣単位は、この都市計画を立案するさいの基本的計画単位である。右端のスケッチは、近隣単位の構成を模式的に示したもので、その左側のスケッチは、この基本的計画をこの都市のある特定地域にあてたものである。

ギャリオン・アイズナー著、日笠・森村・土井訳『アーバン・パターン』より



三 計画単位の機能

には違いなかったし、現在においては近隣単位もコミュニティの一種とする考え方が妥当と思われるが、これはコミュニティという包括的概念の側の理論であって、地理的空間的計画単位としてそれらを区分する意味は、計画単位としての役割と効用に基本的な差異を持ち込む場合である。たとえば、アーバークロンビー教授の大ロンドン計画 (Greater London Plan 一九四四年) では、主として単位としての自足性の面

近隣単位やコミュニティによる市街地再組織化のフィジカルな方法の要点は、

①再組織化のための核 (core center) が設定され、一般には小学校・中学校・商業センター・コミュニティ建物がそれにあてられる。

②通過交通を排除し、歩行者優先の環境をつくり出すとともに、主要な施設には徒歩で到達する (徒歩圏の $\frac{1}{4}$ マイル原則も当初から出している)。

③単位の規模は核を支えるための人口に主に支配される。

④社会的・物理的の両面で独自性 (identity) が強調され、明快な境界が与えられる。

そして、これらの考え方の背後にある理念には、

①居住環境を安全で快適、かつ能率の良い状態につくり出すだけでなく、

②都市の社会的環境改善のための目標 (たとえば共同体感情の醸成、社会的相互作用への刺激、社会的均衡をつくり出す等々) が内包される場合が支配的である。

しかし、ペリーの近隣単位は、近隣の社会相相互作用の範囲を逸脱するスケールであることはほぼ間違いないところであらうし、商業センタ

ーが社会的接触の刺激への決め手たりうるかどうか、この種の目標に対する論争はコミュニティ計画の理想と現実をめぐってつきないところである。このような点では、社会的目標は物理的目標を包む霧のようなものといった社会学者の説が、今日では支配的かもしれない(4)。

四 機能限定型計画単位

計画単位の社会的目標をもち込むことは、それ自体うまくいけば素晴らしいことであるに違いないが、目標が包括的であればあるほど異論を生み、主張と反論の渦が実現への決断を鈍らせてしまう。このような点では、目標をフィジカルな面に限定した計画単位の、自動車交通に対処した一連のものがある。もっとも、歩車道分離とスーパーブロック構成を最初に提示した一九二七年のラドバーン計画は、ペリーの近隣計画論に貢献しているという点で、若干異質なものであるが、これとは別に交通専門家による独自の提案が見逃せない。

一九四二年イギリスのA・トリップはプリシント (生活と活動の中心であり、そのなかに工業・業務・買物・居住を目的とした中小道路系統を有する地区) という概念を提唱した。このプリシント・プランは「ラドバーン型ス

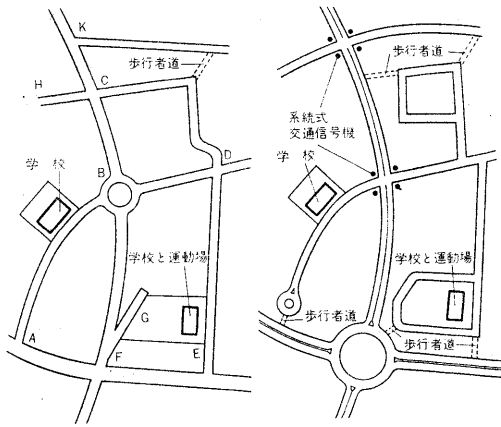
たコミュニティが基本的単位となっている(3)。副次的単位の提案はアーバークロンビーの提案以外にも種々のものがあり、このような計画単位の段階構成論も最初からみられた考え方であった。

都市のありうべき有機的構造を細胞的組織の結合体とする捉え方が、都市の居住環境の再構成の唯一の正当な方法たりうるかどうかという問題は必ずしも結論が出ていないと思えない。

しかし、實際上、これに代わる有力な考え方が見当たらないというのが実情のように思える。

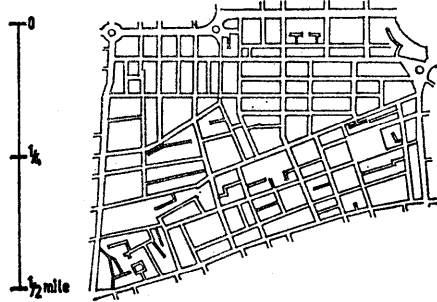
図一 2 アルカート・リップによるプリシントプラン

左図は、いくつかの危険性の高い交差点によって構成された通常の街路の形態で、右図はそれをプリシントの考え方により再構成したものを。

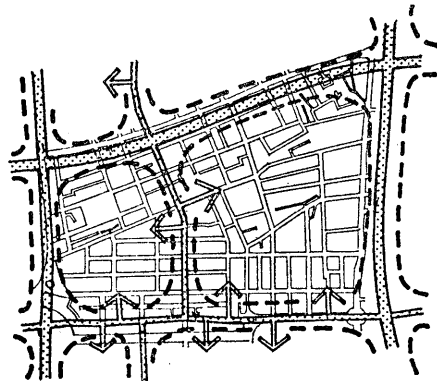


図一 3 C・ブキャナン等による環境地区の考え方

前記『都市計画概説』より



市街地の現状の道路網：すべてのところに交通の流れがしみ込んでいる。



整えられた秩序づけで道路網を再編成する：現状の道路を組み替えたり、新しい道路を付け加えていく。主街路に囲まれた地区は環境保全地区であって、車の進入は部分部分でしか許されない。

「パーブロックの英国版」ともいわれ、主要道路への取付けを減らし、主要道路に通過交通の機能をもたせようとするものであった。さらに、一九六三年のイギリスのブキャナン・レポートでは、環境地区(Environmental area) (自動車に極度に制限され、歩行者が優先される地区) によって都市を小分割することを提案した。この計画は、トリップのプリシントやロンドン県計画の近隣単位と関係しているといわれるが、自動車交通の急速な増加に対処するために、あまりに包括的な概念としての理想的な目標を狙うよりも、それを限定して、より緊急

な実用性のある物的手段を狙ったものであったといえよう(5)。
五——アメリカの都市更新と地区計画
アメリカは、一九四九年住居法(Housing Act)により、連邦補助金の対象となる地区再開発プロジェクトを全市的な視野から位置づけ、都市計画的役割を担わせるため、都市基本計画(Urban General Plan)の策定を、プロジェクト採択の条件として自治体に義務づけた。アメリカの都市では行政上の区域として近隣や

コミュニティがあり、基本計画の中でそれを計画単位として位置づけるプランの例もある。一九五四年法のワーカブル・プログラム、一九五六年法の総合近隣更新計画(General Neighborhood Renewal Plan)ではそのような地区が計画概念としての色相を強めると同時に、複数の整備手段を総合的に投入するひとつの区域としての性格も同時に与えられていた(6)。
そして、一九五九年法により、人口5万人以上の自治体に義務づけられたC・R・P(Community Renewal Program)では、全市街地はコミュニティと近隣に区分され、地区が、計画

と市街地更新のための整備の結節点となつた。

いうまでもなく、アメリカの都市事情は、周知のように、人種・階層問題を始めとして複雑であるが、今日では、地区は都市を分割して統治するという管理単位に近い性格を有しているとも考えられる。

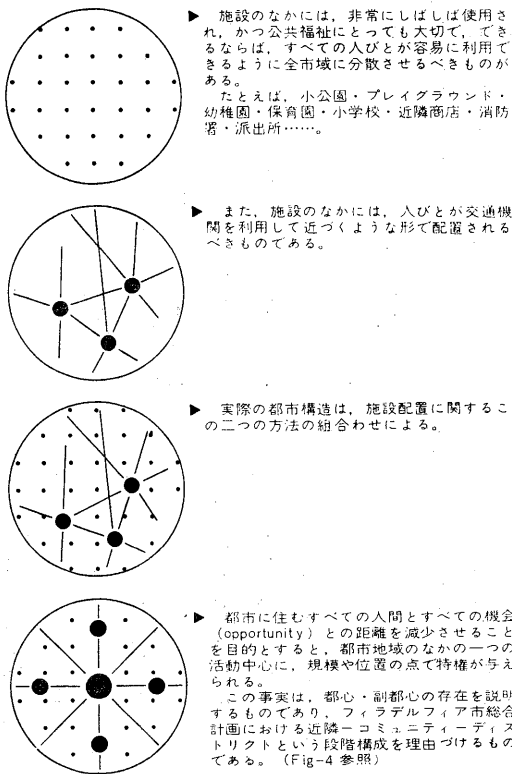
六 計画単位と整備単位

近隣単位による地区構成をいちはやくとりあげたのはイギリスのニュータウンであるが（一九四六年ダッドレイ Dudgey レポート、一九四六年ニュータウン法）、これは周知のように、新市街地形成（計画開発）の有力な理論となつて、今日でも生きている。一般の都市については、一九四七年都市計画法（Town and Country Planning act）の開発計画（Development Plan）制度による、タウン・マッププログラム・マップにおける住宅地単位（Residential Unit）がある。これらのプランの表現形式は、大都市と中小都市、あるいは、策定の時期によって異つたものになっており、すべてが住宅地単位を記載するわけではないが、そこには①グロス人口密度と地区面積、つまり目標年次に対する人口収容量（定員）が定められてい

図一五 フィラデルフィア市総合計画—コミュニティ区分のための基本概念

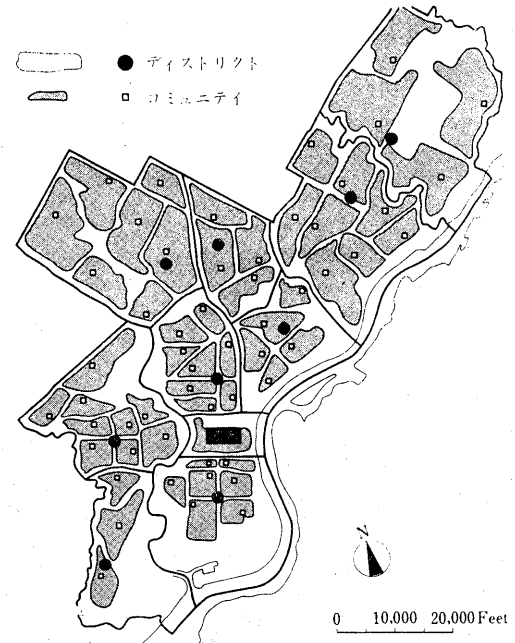
図一四 アメリカ合衆国の典型的なコミュニティ区分の例—フィラデルフィア市総合計画（1960）

“Comprehensive Plan of Philadelphia”より（整理：森村道美）



この計画では、住宅地を近隣—コミュニティ（人口2.5万～5万人）—ディストリクト（人口15万人～30万人）の3段階に構成することが提案されており、このような考え方はアメリカの他の諸都市のマスタープランでも数多くみられる。

T. J. Kent “Urban General Plan”より



る。

②区域のとり方は、ひろくは近隣計画論を背景にするとと思われるが、必ずしも小学校単位でない。区域に小学校を含むものもあれば含まないものもある。

これをみると、もはや総合的な機能を課せられた計画単位で市街地を再構成するというよりも、市街地の整備や計画管理の単位地区としての性格が前面に出ていると理解せざるを得ない。四七年法は同時に実にキメの細かい開発規制方式を導入しており、このことは、物的環境のコントロールに必ずしも計画単位を、それほどはっきりと介在させる必要のないことを思わせる。

一九六八年の改正都市計画法は、従来の開発計画システムを抜本的に改革して、都市基本計画 (Structure Plan) と地区計画 (Local) の二段階構成としたが、それでも計画単位で市街地を蔽う考え方は強くない。都市基本計画では、全域を小区域 (Sub-areas) に分割することは必要においてやれば良い程度に扱われている(7)。また一方、地区計画は、事業や特定の課題あるいは計画の重要性が集中する区域に選択的に向けられるものである。

西独では一九六〇年の連邦建設法 (II 都市計画法) により市町村の全域を対象とする土地利用

用計画 (Flächennutzungsplan) と、土地利用計画の内容を実現するための地区詳細計画 (Bebauungsplan) のふたつだけが法制上の計画である。いわゆる計画単位的な意味での地区計画は法定計画としてはない。大きな町では市街地を区分した地区発展計画 (Siedlungsstrukturplan) を策定するが、これは非法定計画であって、行政上のいわば任意のガイドプランの性格のものである。

Bプランの区域は整備のための小区域であって、それが地区発展計画の地区に重なり合うことはないし、仮にあったとしても、それは偶然のなせる結果でしかない。Bプラン区域は計画の重要性が集中する地区に向けられ、計画への住民参加のチャンネルであり、住民の合意を合理的に達成するために、相剋する基本的問題をひとつないしふたつ程度に限定して定まる区域である。

七 都市計画制度と地区

計画単位としての地区と、整備単位としての地区は本来異質のものである。計画単位としての地区は、いわば、総合的なシステムを内包する区域であるが、整備単位地区は、むしろ、整備手法の側の論理から、その空間的拡がりが規

定されるはずのものであろう。従って、その拡がりには整備手法そのものの内容によって、大きくも小さくもなりうるし、また、単一の手法だけでなく、複数の手法を適用できる場合も十分ありうる。

整備単位は、整備側の論理からすれば、西ドイツのBプランのように、住民との合意形成 (住民参加) を基軸にして定まるのが合理的であらう。その範囲に計画としての合理的なシステムなり、サブシステムを持ち込むのは必ずしも能率的とはいえない。

計画単位と整備単位を地理的に一致させようとする場合は、整備の原則から規定される区域を計画上、意味のある区域 (II 計画上、意味のあるシステムなり、サブシステムを抱き込む区域) に押しあげようとするものであろう。このような方向を狙うのは、都市の成長発展や変動が著しく、同時に、都市のコントロールの手段が高度に発展していない場合と考えられよう。例えば、我が国の各種の制度的整備手法が、おおむね面積的規模下限を設けているのは、それらが同時に計画単位、ないしはそれに近いものとしての機能をもなんとか担わせようとしているものと考えられる。

アメリカの場合にもおおむねこの考え方に近い場合があると筆者は考える。PUDやクラス

ターディベロップメントは、開発単位でありながら、それ自体が都市の計画で有意義な総合的単位にしようとしている。また、既成市街地の計画単位は、複数の整備手法を投入しながらも、一個の整備単位としての機能づけがみられる。このように、整備方策の同質性が、同時に計画単位となりうるのは、市街地の独特な空間的社会的条件が効いているようにもみえる。

一方、現在の西ドイツでは、前述したように全市的計画において計画単位という考え方はほとんどみられない。全市的レベルの計画は、多少異常とも思えるぐらいの詳細さで表現される土地利用計画一本であり、その実現は、整備側の論理で規定される小区域を蔽うBプランにもとづいてなされるものである。Bプランに、計画のある種のシステムなり、サブシステムを抱き込ませようとすることは、整備にとつては、足かせ以外のなものでもないということである。このような考え方を貫徹できるのは、当然幅広い背景があるのであるが、イギリスも、ほぼこのような考え方が、現在では支配的になっていると思われる。

(本稿の一部は、雑誌、『建築文化』一九七六年五月号所収の拙稿「地域を再構成する」から転載した。転載に際して、加筆修正を加えている。)

注・(1)石田頼房「コミュニティ・プランニングについて」『続コミュニティ読本』地方自治制度研究会 昭和五十年三月

(2)都市を細胞的に認識する考え方は、パトリック・ゲデスに始まるといわれているが、計画提案としては、トーマス・アダムス (Design of residential area 一九四三年) や、E・サーリネン (The city's growth, its decay, its future 一九四三年)、S・サンダース II A・ラバック (New city patterns 一九四八年) 等にもみられる。

(3) P. Abercrombie, Greater London plan, 1944 chap. 8 Community Planning; Standards

(4) いわゆる初期の近隣計画論争においては、コミュニティケーション手段等の発達などにより、都市の細胞的区分が社会的一体性と重なり合わないという存在事実を背景にして、期待概念としての計画単位の社会的意義を論難するものであった。最近の一部の社会学者の間には、コミュニティを行動・運動として捉え、社会实践が計画の目標の実現の

一部を担うという意味で、発展的に考えられている様相がみられるように思う。

(5) ジョン・テトロロー・アンソニー・ゴス共著 伊藤滋よし子共訳『都市計画概説』"Homes, Towns and Traffic" 鹿島出版会 昭和五十年七月

ちなみに、昭和五十年より予算化された建設省都市局の居住環境整備事業は、プリシントプランや環境地区の考え方と驚くほど共通している。しかし、日本の市街地の街路網の構成や街路空間量がこのような考え方をそっくり受け入れる基盤として適当であるのかどうか、あるいは地区の主体である住民との関係で、その計画と事業のプロセスにどのような合理的仕組が組み込まれうるのか、がこの事業の定着しうるための基本的課題であると同時に前提であると思う。

(6) 例えば、G・N・R・Pは単一の再開発地区より大きく、単一の事業では対処しえない広域の不良衰退地区であるとともに、利用可能な資金で、遅くとも八年以内にすべての事業が着手されうる規模の区域を対象とした。

(7) DOE, Development plans manual on form and content 1970 p.p.30