

特集 / 環境計画思想の原像を求めて - 6

自治的地域空間の 構造化

—自治体横浜からのレポート

プランナーの必要性和その活動

自治体組織論

自治体行政と住民参加

公害対策における横浜方式

都市開発における横浜方式

自治体と都市デザイン

港北ニュータウン計画

緑農住区計画

金沢地先埋立計画

横浜駅西口再開発計画

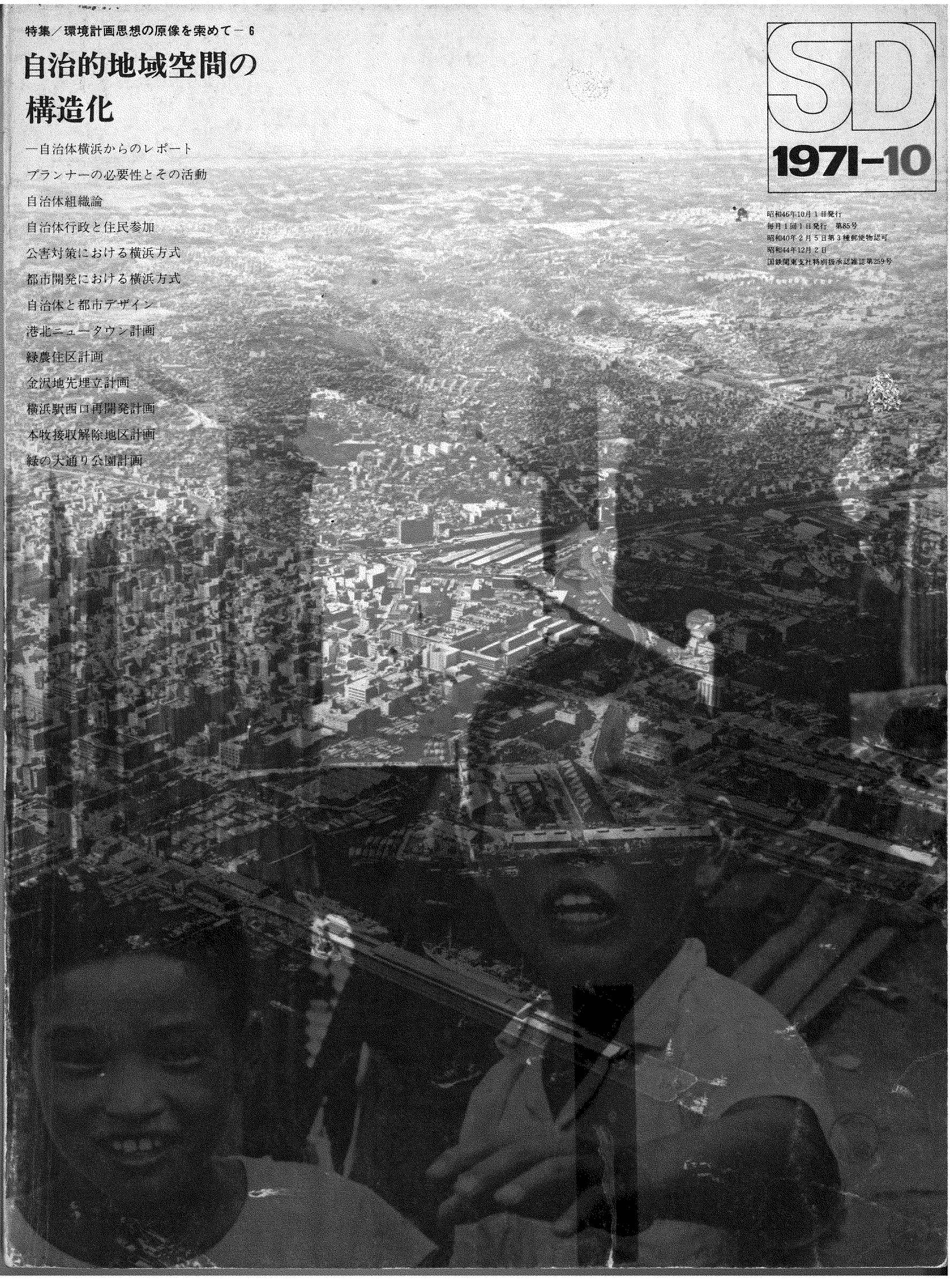
本牧接取解除地区計画

緑の大通り公園計画

SD

1971-10

昭和46年10月1日発行
毎月1回1日発行 第85号
昭和40年2月5日第3種郵便物認可
昭和44年12月2日
国鉄関東支社特別授受承認証第259号



自治的地域空間の 構造化

行動する自治体=横浜からの
レポート

プランナーの必要性和その活動 田村 明

計画はなぜ実行されないか

計画の不毛と実行の不毛

60年代の都市問題に対して、70年代は環境問題だといわれる。われわれの環境は、都市内はもちろん農村や自然地帯に至るまで、今や荒れつくしている。とくに都市は、環境の悪化が極めて端的にまた濃厚に現われている。住居難、道路の未舗装、混雑、車の危険、あそび場の欠乏、緑の破壊、プレハブ校舎、大雨による溢水、下水の不備、ゴミ処理、し尿処理の遅延、大気汚染、水質汚濁、騒音、遠距離通勤、日照障害、水不足、等等、数えあげればきりが無い。

このような問題は、けっきょく、無計画、無秩序な都市開発を行なった結果だ。もっときちんと計画をたててやるべきであるという声がよく聞かれる。確かに日本の都市は、ずるずると無限定に拡がり、都市とはいえないような状態のままスプロールしている。それはどうみても計画とか、秩序とかいったものとは縁遠い存在である。日本の大都市を指して巨大な村だという表現がつかわれるのは、いろいろな意味を含んでいるが、ひとつには、都市が計画性をもっていないバラバラな集団で、当然都市としてもつべき基礎的投資をもたない無計画な存在であることを指している。しかし、これまで日本の都市も、全く計画というものがなかったわけではないし、都市計画と名付けられるものも存在していた。大正8年(1918)には都市計画法と名づく法律があったわけだし、その以前でも東京市区改正条例が明治22年(1889)に公布され、明治国家にふさわしい「帝都」に東京を改造しようとした。そのさらに以前は明治4年(1871)に築地居留地をふくめた市街地の洋式化と街路の修築が計画されている。明治以降にかぎってみても、日本の都市計画に関連する法律や、実際の計画、あるいは都市計画事業と称するものは枚挙にいとまがないほど行なわれてきている。

一方で計画が無いといわれ、他方、都市計画は古くから行なわれてきたはずなのである。この矛盾はいったいどうしたことであろうか。われわれは、日本の大抵の都市を訪れた場合、そこで都市計画図というものをを見せてもらえるはずで、交通計画、土地利用計画、主要な都市施設の計画が記されている。また大部分の都市では、基幹計画とか、総合計画と

か、長期計画とか言われるものを有している。計画といわれるものは決して無くはないのである。また各自治体には、都市計画課とか、計画課とかいう都市計画を担当するセクションを有しており、専門の職員もいる。それなのに現実の都市の姿が全く無計画だとか無秩序にすぎないのには多くの理由が考えられる。そのうちの主なものを検討してみよう。

状況論的な理由

計画そのものがあっても、現在の変化があまりに激しいためにそれについてゆけず、現実は無計画なままになってしまうという考え方である。たしかに現在の状況変化はあまりにも急激で、都市化の波も激しかった。そのために計画は次々と変更せざるをえなくなったことは事実である。

しかし、時代の流れは、いくら予測技術が発達してもそのとおりにおさまることはありえない。外的状況をみこして事前に手をうつのが計画であるから、状況にのみ責任を負わせるのは、むしろ根本的に計画としての欠陥があったことを示すだろう。もともと固定的な計画をセットして、現実とのズレが生じた場合に、計画は失敗だと単純に諦めるのではなく激しい変化の時代には、それについてゆけるような計画手法が必要なのである。

経済計画や社会計画の範疇では、最近目まぐるしいほど改定やら、新計画が現われてくる。それが全面的に好ましいものではないが、しかし、ある一貫性をもつとともに、適当な改正を行なうとかそれ自体が弾力性をもつことが必要である。

ところが、物的計画の場合は、一つの事業にも数年から十数年を経るのであるから、それを改定することや弾力性をもたせること自体に困難がある。そのうえ、物的計画を行なってきた土木や建築の出身者たちは、物的都市計画をあたかも自分たちの本来の分野である設計のように考えてしまった。橋の設計やダム、設計、建築の設計と、都市計画は全く異なっている。設計の場合は、設計どおりに行なわれたいことは多くの場合、決定的問題かもしれない。しかし計画の場合には、その中に強い不変性を要求する部分と、かなりのフレキシビリティのあるものを同時に包含している。その描かれる絵は一見同一のものであっても、そのおかれている次元、立場、時期によって意味を異にするのである。

ソ連のような社会主義国では、地区の計画は、全く設計に近い次元でそのとおりに作られ、これはわが国でも団地設計では同じである。土地

所有権が確保され、建設主体が単一ならば、計画という次元よりは設計という次元が強い。しかしそのようなソ連でも、モスクワの都市計画など計画人口に狂いを生じている。計画とは本来そのようなフレキシビリティを予測するのが当然であり、どんな場合でも全く固定したプランどおりに実現させることの方がおかしいのである。

この点は建築でも同じであろう。建築は、構造体や形については設計だが、内部利用については計画の要素を含む。この故に、インテリアの使い方、内部の利用方法などには、利用者の自由度を与えることが考えられている。それを全部固定的な利用にしばるのは誤りであろう。このためユニバーサル・スペースの考えや、ライト・パーティションによる自由な間仕切りが行なわれるのである。

まして都市計画の次元では、このような自由度を要することは当然で、たとえばインフラ・ストラクチュアとエレメント・ストラクチュアという考えは、不変性と自由度についてのひとつの解決方法である。状況の変化に対して何等かの方法をもとめてゆくのが本来の計画であり、設計とは異なっている。状況論的理由はこの意味で、決定的理由にはならないし、むしろ計画の上で処理してゆくべきものと考えられる。

制度論的な理由

計画を行なう場合それが実行力をもつのは、法的制度や財政、税政に左右されるから、このような計画の武器となるような諸制度に欠陥があった場合にはいくら計画をたてても実行がともなわずに、現実とのズレを生ずるしまた現実をコントロールしてゆくだけの実力に欠けていることになる。

日本の都市計画法規や諸税制は、基本となる土地のコントロールに対して極めて無力であった。最近の新都市計画法でやっと、市街化区域、市街化調整区域が制定され、土地の利用、開発のコントロールを加えることになったが、もともと濃密土地利用を行なっているわが国としては、おそきに失したといえるし、また税制その他、これをバックアップする制度も、まだまだ脆弱である。そのほか、都市計画が、バラバラに個別事業優先の形ですすめられ、都市計画法が単なる手続法にすぎず無力であった点、各事業のコントロールがされず、タテ割的にしか執行されない点、都市計画事業財源の欠乏等々、制度的理由による欠陥は多い。

都市計画の諸制度は、環境を守り、向上させるための武器であるから、せまい意味の都市計画法規のみではなく、総合的にかつ強力な制度が必要であり、今後とも関係法規その他の諸制度の充実がのぞまれる。この点については、具体的問題が数多くあるが、この小論ではこれ以上立ち回らない。ただ、これらの諸制度も、決して無から生まれるものでなく、それは日本の文化的水準といったものによって決まる。法律といい制度といっても、これを支え、成立させ、実行させるための社会的意識の充実がなければならぬのである。日本における文化的水準の中で、都市や環境についての認識や理解がまだまだ低く、それが結局政治的な力となつてこないものと思われる。都市計画図というものがあっても、スプロールその他の乱開発による環境悪化に無力であったり、総合計画は作っただけで棚上げされてしまうのは、それぞれの計画自体の現状追隨的な方法論に問題があるにせよ、制度的に実効的な担保をもっていないことにより大きな理由が存するのである。

実行論的な理由

計画そのものは仮によいとしても、それを実行するためのつながりが不備であるという考え方がある。およそ計画と実施とは、常に何ほどの相

異があるという点では当然である。また執行体制の不備や実行意欲の欠除もひとつの理由ではあろうが、それらは、必ずしも根本問題ではない。そのような問題は、都市計画に限らずとも存在する。したがって重要な問題ではあっても、都市計画の決定的な現実とのズレを説明する理由としてはさらに重要な点がある。

その第一は、都市計画のこれまでの制度では大正8年の都市計画法自体が、道路法、河川法、港湾法、水道法、下水道法、区画整理法等々との関係において、これの原則法としての総括性を与えられておらず、むしろそれらと併存関係にある。したがって都市計画として決定されていても、必ず都市計画事業として実施せねばならぬという法律的拘束はないことになる。このように、本来総合的であるべき都市計画に、そのような法的位置を与えていないという制度的欠陥が、実行と無関係ないしは、弱い関係しかおかない。現に、戦前の内務省都市計画局編「都市計画法釈義」では、「都市計画ト云ヘバ常ニ計画ヲ立テルコトノミヲ意味シ之ヲ実行スル行為ハ全然含マナイ」と説明しているのであるから、このような計画を果たして都市計画と称するべきかどうか疑問であったのである。

第二には、本来計画についても実行についても、総合的コントロールを行なうことが必要な都市計画において、計画についての主体性が都市自治体に存在しないうえ、実行面は、バラバラの縦割行政によって遂行されるという実状であった。第一点にのべたように、都市計画が無計画性であり、なおかつ計画について総合的の主体性を持つ者がいないのでは計画と実行に関係をもつこと自体困難なのである。

さらに第三点として、このような状態の中では、本来の計画技法も、計画の専門家であるべきプランナーも生まれてくる余地がない。したがって、計画と実行との問題のつながりを真剣にとりあげてゆく人びとも存在しないわけで、計画と実行との無関連がむしろあたりまえのこととして存在していたのである。

これらの実行論の中にてきた問題のあるものは、制度的問題としてとらえられるべきであろう。しかし、同時に制度論だけでは頼れない。この場合、計画論を真剣に考えることにより、社会的にも文化的にも、制度的欠陥を埋めさせてゆく力になりうるであろう。

計画論的な理由

これまでのべてきた諸理由にもあるとおり、本当の計画が生まれるのには、まことに不毛であった。都市計画とは要するにペーパープランであり、実態には無力であり、それだけに主体的、先導的な役割を果たしえなかった。具体的な都市づくりや計画を实践してきたのは、計画屋とよばれる人びとよりも、事業屋とよばれる人びとであった。したがって、計画が一目あるように見えても、その実が存在しないとすると現実の環境悪化は当然なのである。

しかし、いつまでも計画が不毛であっては人間の環境は保障されない。一定の制度の中では、いくら計画を立ててもその実効性には限界があるだろう。しかし、だからといって諸制度の変更までほっておいてよいというものではないだろう。いや、むしろ本当の計画がないだけに、都市計画を、計画論の段階で深める必要がある。それは、第一には、制度的な欠点や、実行論的な問題を克服し、補うものであり、それらの欠点があるだけに、なんとかこれをカバーできる計画が必要なのである。そのような計画は、決して単なる作文か、絵ではなく、より実践的な意味をもつはずである。

第二には、計画論を深めることが、現在ある制度を最大限に用いることになる。どんなによい武器でも、用法を知らなければその効果を得られない。まして極めて無力な武器を用いるのだから、よほどその用法を考えなくてはならない。

第三には、計画論が市民の中に滲透していったとき、それは社会的意識を、環境と都市の問題に向けさせその意識を高め、けっきょく制度をも変えてゆく力になりうる。制度が悪いからといって放っておいたのでは、いつまでも制度は変わらない。計画派は、制度をかえる運動ではないにしても、これをかえる理論的根拠を提供してゆき、その底辺を埋めることになるはずなのである。

さらに第四には、状況論のところでも述べたように、人間環境は好むと好まざるに拘わらず変動常ならない状態におかれている。そのような環境を変えてゆくものは、政治的、経済的、社会的理由によるが、結局人類という生物社会のもつ変動要因があり、そのような中でも、なおかつ変動に耐え得ながら人間環境を守り、つくってゆくための新しい技術が必要である。それは、誰かが自分の力を顕わしたいためでもなく、また無秩序な利己的行動でもなく、人間の社会の環境を見通した新しい人間の技術であり、人類の英知でもある。そのような新しい技術こそ計画という名に値するものなのである。

環境プランナー

われわれが環境問題の深刻さをかかえているのは、まだこのような人間の英知というべき計画技術に達していないからであろう。人類の活動が比較的小さかった時代はそれでもよい。しかし、このような激しい変化の時代、そして原子力までも開発して自らの手におさめた人類生物が、自らの環境をつくり、コントロールできる真の環境計画技術をもたなければ、自らの力で絶滅する。人類はまことに危険な淵に立っていると云わざるをえない。しかし、だからといって、これの直接コントロールだけでは足りない。都市環境保全のため、公害防止には多くの力が注がれており、必要なことである。しかし、今発生している公害をおさえることは勿論必要だし、その予防も必要である。しかしそれだけでなく、都市という環境全体のあり方についての総合的環境計画が必要なのである。

これまでの計画はすでにみえてきたように、大体計画の名に値しなかった。われわれは、まず少くとも実効性もあり、主体性ははっきりした、都市計画の名に値するものを作ってゆくべきであり、そのための理論も深めるとともに制度も改め、実行力をそなえなければならない。しかし、それだけではまだ足りない。冒頭にも述べたように、現在の計画は、古典的な意味の都市計画では足りない。それはより広く、人類の環境をどう保持し、どう作ってゆくかという環境計画でなければならない。それには大気や水はもちろん、生物系をも含み、さらに物的環境と裏はらに展開される生活の実態を考慮したものでなければならない。そのような新しい計画の確立を担ってゆくプランナーの出現がのぞまれるのである。

新しきプランナーへの要請

三つの計画各派

このように都市計画への関心が高まり、都市計画が活発に論じられるようになった1960年代は、一種の都市ブーム時代であった。多くの人びとが都市について発言し、あるいは計画の提案を行なった。とくに建築サイ

ドの人びとから活発な提案が多くなされた。丹下健三の東京1960年計画を始めとして、菊竹清訓の海上都市計画、大高正人、横文彦の人工土地による新宿計画、その他磯崎新、黒川紀章、等々の諸提案がある。

これまでの一個の建築という枠からはみだして、集合建築、複合建築から、地区計画、都市の計画まですんだ。これら一個の建築物を超えた計画の提案は、すべて都市計画だと言われた。また、実際都市を計画していると考えていた。この人びとは総括すれば、デザイン派とよぶことができるだろう。

これに対して、都市の現状を調査し、それらの実態的な分析の上にたって、コンプリヘンシブな計画を作りあげようとする人びとも現われた。これらの人びとは、その後、東大都市工学科、東京工大社会工学科、などプランナーという人びとを育てあげてゆく。このほかに京大建築学科の一部はこの部類に入る。この人びとの影響により、各自治体に多くのマスタープランが生まれてくる。これらは総括して、研究室計画派とよぶことができる。この人びとが盛んに活動したのもまた1960年代である。

ところが、これらのデザイン派、研究室計画派に対して、実際の制度の中で、街路を引き、用途地域をきめている官庁の人びとがいる。この人びとは、とくに1960年以降に活動し始めたわけではなく、戦災復興あるいは、それ以前から都市計画屋と呼ばれる人びとが存在している。これらは官庁計画派という人びとである。

細かく分類すれば、さらに多くの分類ができようが、大きく分けてこの種の人びとが果たしてきた役割を考えてみよう。

デザイン派

デザイン派は都市の姿、形を描き出すので、もっとも華やかであり、かつ素人分かりがする。マスコミの中では一番活発にとりあげられている。

しかし、都市も建築のデザインと同じだと、同じような方法でたち向かうときに、いくつかの無理を生じた。広さが拡がるのは、単に面積ばかりではない。広がったことによっていろんなものが入ってくる。建築をつなぐ道路、広場などの物理的なものだけならまだよい。多数の主体が入ってきたことによる権利関係、利害の調節、各種圧力団体のからみ、時間的なズレ、経過的期間の問題等々。そして遂に、都市の計画とは、姿、形はそこごく一部の表皮にすぎず、実は、姿、形を成立させるための、あまりにも多くの諸条件のからみあいがあることを了解してゆく。

デザイン派の人びとが都市計画と思っていたことは、ここでいう計画（プランニング）ではなく、多くは実体の都市と離れた抽象的なデザイン・スタディであったことに気がつくのである。都市という怪物にデザインだけでたち向かって現実の都市を動かすことにはならない。

建築のデザイン、つまり設計も、多くの総合性をそなえ、総合の技術であると考えられている。しかも人間環境をつくるという意味でも似ている。しかし、そのまま建築デザインの方法を都市にあてはめ、建築の規模を拡大したものが都市であると考えのは大きな誤りであろう。同じ総合性を要求されるときも、建築デザイナーの果たす役割と、都市計画のプランナーとは異なる次元に存在しているのである。

建築の設計、つまりデザインは、多くの条件（作ろうという決心、権利の調整、建設の主体決定、敷地の物色・取得、資金の調達、予算の確定、内容の検討、管理・運営方法の決定、等々）がすでにきまっている。この条件をきめるためには、一個の建築物であってもデザインとは質の異なる莫大なエネルギーが費やされている。意見決定には、反対者もいたこ

とだろうし、組織の中でも意見調整には相当の努力がいる。資金のメドをつけるためには、内外ともに多くの努力を要する。その他数えあげればキリがない。

一建築を計画するのでさえこのようであるが、ましては都市となると次元の異なる複雑な要素がからみあってくる。その複雑さの最大のものは、都市計画とは、誰も住んでいない建築をぼんと作るのとは異なって、生きた都市、活動している都市のままこれを動かしてゆくということは、白紙にした敷地の上に行なう建築設計とは全く異なり、同じシステム産業とか、システム工学といわれながら、宇宙開発技術と都市計画はまた全然次元を異にするのである。たとえニュータウンのような新しく町をつくる場合でも、そこに既存の農業があったり、何らかの生活が展開している。それらを作りかえるには、ただ絵を描いてみたのでは始まらない。

このように都市計画の場合は、建築と同じように最終的には空間や、環境を扱い、その計画は、絵や図の形で示されるといっても、それは空間や環境を変更し、保持してゆくためのいろいろな段階の手段に用いられ、決して、一筋に絵の実現を計るのは異なるし、そのように単純に一本道で実現化されるとすれば、どこかに無理を生じているだろうし、計画の中には「作らない」ということをも含むのである。デザイン派の提示した都市への提案は、そのような物ができあがるための諸条件の多くを捨象してしまったところから出発しているのであるから、そのままで実現しろという方が無理である。計画とは、姿、形のよい都市の絵が花火のように打ちあげられては、夜空に消えてゆくのではなく、もっと現実のどろどろとうごめいている都市のままに、これをコントロールし、造りあげてゆくものなので、デザイン派のように華やかなものではなく、地道な根気のいる仕事である。しかし、デザイン派の人びとが全く無用だというわけではない。それはプランニングとの相異を自覚することによって、むしろ本来のデザインとしての役割を發揮することになるだろう。

その役割の第一は、都市に対する具体的、視覚的なヴィジョンを提供してくれたことである。現実の中にだけとりこまれていたのでは、新しい解決の方法を発見できない。むしろ自由に都市の姿を描くことによって、新しい解決のメドを開くことがあるし、またそれがしだいに社会意識を形成してゆくのに役立つのである。

第二には、都市は形態だけではないといっても、具体的な最終の姿に形となって表われる。プランニングだけでは町はできあがらない。良い計画が実行され、条件が整理されたところで、都市的な視野の分かるデザイナーがその実態においてすぐれた環境をつくることができる。プランナーとデザイナーの協力関係が必要になってくるであろう。坂出の人工土地計画はそのような協力によって生みだされた新しい都市形態のひとつであろう。

第三には、都市に欠けている何か、その何かをうめてゆく役割をしてゆくだろう。ビルとビルの谷間の僅かな空地に子供のたのしいあそび場をデザインしたり、人車分離のシステムをデザインしたり、都市のいろろなしかけを作ってゆくに、デザイン派の人びとの果たす役割は大きい。

第四には、デザイン派の人びとでも、たんに形態のみでなく、そこから一步現実の中に入りこもうとする人びともを生じてきており、計画と現実のギャップを埋めようとしている。

しかし、いずれにせよ、デザイン派の役割は現在のところかなり整理され、本来のプランナーとは区分されてきたことは事実であろう。

研究室派

研究室派は、デザイン派の役割が、都市計画ではないことがはっきりしたとき、都市計画の主流という意識で登場した。もっとも、これらの人びとも、以前から僅かながら存在しており、地道に都市の実態を調査したり、外国の都市計画を紹介したり、あるいは計画のもっている基礎的な問題の整理を行なったりしてきた。しかし、デザイン派の華やかさの陰にかくれていたのが、デザイン派の限界が示されてきたときに、人びとの計画への期待は、ここに集まったのである。

この派の人びとは、大きく分けると、調査分析屋と、計画屋ということになる。当初は、計画よりも分析面に力が費され、都市の実情を明らかにするための手段に多くの力がそそがれたし、またこれを計量化しようという努力や研究が数多くなされた。計画屋に属するほうは、交通計画とか住宅計画とかに特殊化したものもあるが、多くはコンプリヘンシブプランニングを指向し、単に形態ばかりでなく、都市を総合的に計画しようとした。総合計画には、人口計画に始まって、経済計画や、福祉計画を含むわけだが、物的計画としても総合化をねらい、土地利用、交通、供給処理、公園緑地計画等を全体的に計画する。このようなコンプリヘンシブプランニングは、その歪流も含めて、ひとつの型をつくり、全国各地の自治体で行なわれてきた

ところで、このような総合計画は、ひとつには前に述べたデザイン派計画に対する批判として生まれ、もうひとつは、後に述べる官庁派都市計画の局部性に対する批判である。確かに、この派の人びとによって、社会的に華やかにとりあげられたデザイン派による都市計画を、もっと現実的な総合性の理解の上に立って計画するという本来の計画に一步退いたものとは言える。

しかし、一とおりのこの種の計画が一巡したところで、新たな疑問が生まれてきた。そこでできたコンプリヘンシブプランといわれるものが、結局絵に描いた餅にすぎず、デザイン派計画が現実に関わりをもちえなかったのと同様に、現実の都市計画の中に切りこむには力が弱いことが分かってきた。いったい人口計画から始めてみても、人口自体が計画できるものでもなく、ひとつの予測にすぎないのに、一方これを大前提とした計画は初めから狂うのがあたりまえであるし、また、さらに重要なことは、計画の中に総合計画を実現してゆくための手がかりがないまま10年後、20年後の絵が描かれるにすぎなかった。最も重要なことは、都市という複雑多岐な多数主体がからみ、一自治体の中のみでさえ、総合化の困難なことを放置して、この自治体全体をひとつの総合体とする努力がされず、作文としての計画に終わってしまったのである。計画の主体が誰であるかは、後に述べる重要な問題であるが、少くとも、それを作成している自治体自体が、総合的な行政と事業を行なわなければ話にはならないだろう。このように現実化の点でも、状況変化に対しても無力であった研究室派に対して、より実践的な、現実的なプランニングというものが生まれてほしいという要求が生じてきたのである。

ただこの派の計画も、計画としての役割を果たした点はある。第一には、先にも述べたとおり、動的実践性こそ欠けていたが、一応、ある年次の断面でみた総合性というものを洗ってみるための方法を、ある程度確立したこと。第二には、計画というものの必要性をデザイン派よりはもう少し打ち入ったところで幅広く認めさせていったこと。第三には、都市分析についての新しい試みが多く加えられ、それがすぐ役立つわけでは

ないが、今後の計画の中でも利用できる蓄積をたくわえてきた。第四には、諸制度の改正に側面的な力を与えてきたことなどがあげられよう。ただし、その限界も先にのべたように明らかにされてきた。研究室派は、主としてアナリストとしての役割を今後とも分担するとしても、今後の環境計画を実践的に担ってゆくのは自ずと別の人びとになるであろう。

官庁派

官庁派は、デザイン派や研究室派とちがって、最近華々しく登場してきたわけではなく、一貫して官庁に存在してきた。経済企画庁などを中心に、最近では、エコノミスト・プランナーなどの官庁プランナーが生まれたが、都市計画屋と呼ばれる人びとはそのずっと以前からいる。これらの人びとが何とんでも都市計画の諸制度を作り、都市計画をたて、あるいはそれによる規制を行ってきたことは事実である。しかし、それらの人びとが行ってきた結果の現実の都市は矛盾をはらんだものであり、すでに述べたように、〈計画自体があったのか〉という議論もとびだすほどである。デザイン派や、研究室派がとらえた矛盾は、このような現実の官庁派によって行なわれてきた計画と現実とのズレを改めて、より次元の高い計画をすすめることであった。一見世間では、華々しいデザイン派や、研究室派が多勢をしめたように思われがちで、そのためこれらの人びとが、現実の都市計画を動かしているように、良くも悪くも誤解されたりする。しかし実際には、隠然として官庁派が一貫して存在し、現在でも中央、地方をあわせて日本の都市計画の制度を定め、計画を立て、コントロールしているのである。デザイン派は、この人びとにとっては、全く無縁といつてよい。研究室派の人びとにしても、官庁派を動かしてはいない。むしろ一部の人びとを除いては、官庁派にとって研究室派もまたほとんど無縁の存在で、中央に近いところの制度の改変や、大きな計画の枠組の中でこの意見を求める形で接触が行なわれるだけである。同じ計画屋という範疇でいわれながら、研究室派と官庁派の間には、相当差がある。いや、いままでのところは、殆ど別種の存在であったというほかはないであろう。官庁派の計画が果たして計画といえるかどうかは、先にのべたとおり問題があるにせよ、せつかくの研究室派は、外国の都市計画の翻訳をしたり、計画の調査をするのみで、実態的には無力である官庁派さえ動かせず、そして官庁都市計画屋の動かさない、現実の都市づくりを行なっている事業部門に影響を与えるはずがないのである。

このような断絶はいったい何に起因しているのだろうか。それは第一には、デザイン派はともかく、研究室派もまた官庁派で行なわれている現実の都市計画、少なくともそう呼ばれている計画の実態についての認識が乏しく、実践力のある指導を官庁派に対して行ないえなかったことにある。ということは、たんに実態認識だけではなく、研究室派の計画が、本来そのような実践的な方向へ指向することが少なく、分析的手法にかたよったり、あるいは、実践とあまりかかわりのない、とおりべんの提案を終ってしまい、より環境計画にとって必要な実践プランナーとしての自覚と力をもっていなかったことにある。デザイン派と同じに、研究室派もその限界を認めざるをえないのである。

第二は、官庁派自体、まえにも述べたとおり、実際の都市づくりに力を持ちえない弱い存在である。そこに〈あるべき姿〉としての計画屋が強調されても、それだけで動くわけにはゆかない。デザイン派や研究室派は限界はあるにせよ、また実践的計画者としては、とり入れてゆくべき部分は多いはずなのである。官庁派がこれらに拒否反応を示してしま

うのは、けっきょく官庁派が総合的プランナーとして、都市づくりの他の部分に対する実践性を確保していないため、制度の枠の中だけの狭い意識から抜け出ることができないでいるだけであろう。しかし、官庁派の中でも、石川栄輝氏のような先覚者は、都市計画屋は単に色塗り屋や、また物的技術者にとどまらず、むしろ文化技師ともいべき高次の総合性をもった者であることを強調していた。ただ残念ながら、これまでの制度の枠の中では、そのような総合性を発揮できる職能を与えられていなかったわけで、官庁計画派も、現制度下の被害者であったのである。

けっきょく、この三者を概観してきたがいずれも新しく期待されるプランナーには、そのままではなりえない。そこで行なわれてきた計画やデザインは、そのままでは、各自のマスターベーションに終わってしまい、住民の生活環境を確保するための具体的実践的プランナーとは異なっている。むしろ、現在では、個別的技术者であっても、衛生工学技術者や、公衆衛生の技術者の方が、それぞれの場で実践的プランナーとして一部役割を果たしているのである。しかし、先にも述べたとおり、現在はそれだけではすまない。どうしても環境を解く総合科学の確立と、これを実践的に計画し、かつ実施に移してゆける新しきプランナーが必要なのである。

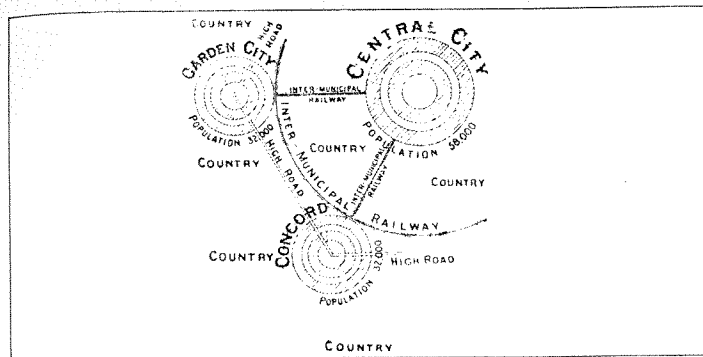
プランナーの誕生とその役割

総合的技术者としてのプランナー

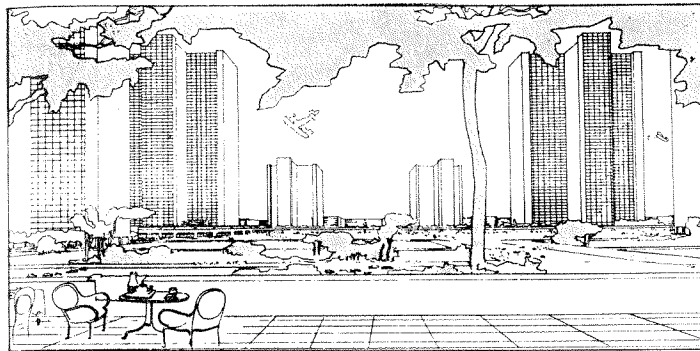
建築を設計するには、建築家が必要であるし、橋や堤防を築くには土木技術者が必要である。下水処理場をつくるには衛生工学の技術者が、石油化学プラントにはプラントエンジニアが必要である。それと同じような意味で、都市計画をするには都市計画のプランナーが必要だということになる。しかし、プランナーが必要な理由はそれだけではない。いったい都市とは道路とか水路、建築、広場、公園、等々の集合物であるから、土木技術者、建築技術者、造園技術者などがいれば都市はできてゆくはずなのである。現に都市を現実につくっているのは、このような個々の技術者たちであって、プランナーではない。それなのに、都市計画にプランナーが必要とされるのはどういうわけであろうか。

もし都市が単純にそのような個別の物の集積で勝手につくられていくものなら、プランナーはいらない。しかし都市は、道路、建築、公園、広場等のゴチャゴチャの寄せ集めではなく、何等かのそれらの総合と、新しいシステムとしての存在を求めているはずである。いやそのような新しい秩序なくしては、道路は道路として機能せず、建築は建築として働かないのが都市というものである。

「神は自然をつくり、人間は都市をつくった」という諺は、単に人工物集積としての自然に対する都市という意味ではなく、自然もひとつの絶妙なシステムとして秩序をもっているのに対して、都市もひとつの別の秩序をもつシステムであることをいわんとしているとも考えられる。都市が有機体であるといわれるのも、都市がひとつのシステムであることを示している。それは消費し、生産し、活動し、排泄する一大有機体であり、そのシステムが破壊されると、都市は都市として機能しなくなってしまう。このように都市が総合的なひとつの巨大なシステムだとすると、それを総合化するための新しい技術が必要になる。プランナーとはそのような新しい総合化を生みだすための技術者なのである。



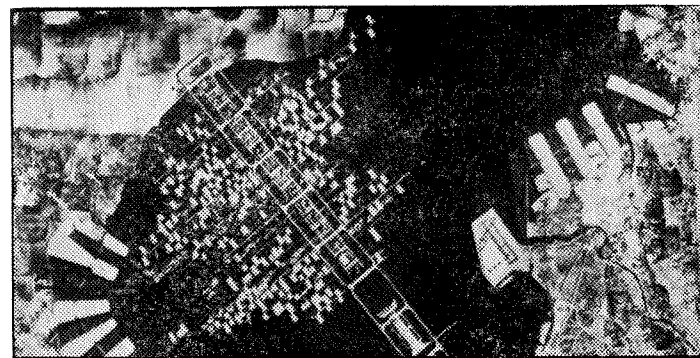
ハワード 田園都市



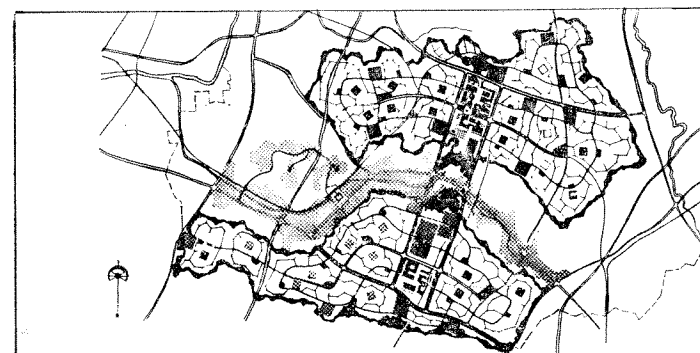
コルビュジエ 輝く都市



フック 新都市計画



丹下健三 東京1960



港北ニュータウン計画

近代科学や、近代技術は、もっぱら専門化、細分化の方向をたどった。それはもちろん科学の進歩に必要な手段であったし、そのため随分新しい事実が解明された。しかし、一方いわゆる専門バカといわれる微視化、局部化の生じたことも否めない。総合大学といっても、異なる学部間では、共通に問題を論じえなくなったし、学部どころか、学科でさえも専門が細分化され、専門以外での論議や交流はできなくなっている。しかし、人間の社会や、人間の生活は、ひとつの総合性の中にある以上、専門の細分化のほかに、新しい総合化が必要になっている。専門化が進めば進むほど、それとあるプロポジションをもって総合屋ともいべき学問と、これにたずさわる人びとが必要になるだろう。最近になって、このような異なる専門家同志の共同的な活動の必要性がさかんに論じられるようになった。とくに環境科学や、宇宙科学、海洋科学などの新しい分野では、このような学際的研究が行なわれている。最近はやりのシステム産業といわれる分野での各種技術の総合化においても同様である。ここで総合の技術という総合性は、少なくとも三面ある。その第一は、物的な総合であり、環境形成への土木、建築、造園等の総合化である。第二は、社会経済的なノン・フィジカルな面とフィジカルな面の総合で、物的環境をつくりだす諸条件、物的環境の中での社会的生活の総合把握であり、第三には時間的な経過時点における目標と現実の動態についての総合化であり、実践における総合性である。

ペースト的プランナー

ところで、もともと都市はひとつの総合的有機体である。したがって都市全体を扱うにはこのような総合性を要するシステム科学が必要であり、また総合的システム技術でなければ、計画も行なえないはずである。プランナーとは、このような総合技術者なのである。

このようなプランナーの総合性は、コンクリートをつくる場合のペーストの役割にたとえられる。コンクリートは大きく区分すれば砂利、碎石といった骨材と砂、セメント、水によって構成されたペースト部分に分かれる。骨材はいくら強度があっても、その間には隙間があり、うまく培養しない。ペーストは骨材と骨材の間を縫い、そのすき間をうめつけて始めてコンクリートとして、強い力に耐えうる物を構成する。通常ペーストの強度よりは、骨材の強度がより強いだろう。しかし全体のコンクリートの強さをきめるのは、むしろその弱い部分であり、つぎめであるペーストであり、ペーストがなくてはコンクリートは成立しない。

総合化というのは、このように、骨材をただ網をかけてしばっておくことや、ふろしきに包むことではない。それでは何等の力が発揮されない。ペーストのようにそのすべてをつなぎ、全体としてひとつの異なるものをつくりあげてゆく技術が必要なのである。しかしこの技術は、化合のように全く前の成分を変えてしまうには至らない。骨材の砂利はよくみればちゃんとそのまま存在している。ただそれは、もはや砂利や、砂と呼ぶべきではなく、コンクリートという別のものなのである。都市をつくるのは、このようなコンクリートをつくる技術にたとえられるであろう。ここで骨材に当たるのは、土木技術や、建築技術、造園技術などであり、ペーストがプランナーの果たす技術である。その両者ともに存在しなければ都市はもはや都市ではない。しかし、このたとえでは骨材とペーストが独立に存在し結合しているだけでは足りない。最近の接着剤では、接合物を少しずつ溶かしながら結合するものがある。総合の技術と個別技術は、互いに影響を及ぼしあうのである。総合の技術として

プランナーが必要であるとしても、総合化には多くの側面がある。プランナーは、土木屋、建築屋、造園屋の足しあわせではないのである。

かつてある人が、自分は、道路もつくり、飛行場もつくり、下水もつくり、建物も建てた。だから自分は今度は都市計画をやるのだと言っていた。それら個々の技術について習熟していることは、もちろん都市計画にとっても必要でもあり、よい結果をもたらすだろう。しかし、必要なのは、その個々の技術の専門家であることではない。それらをどう総合化できるかという技術である。個々の技術は、いくらよせあつめてもそれだけでしかない。骨材だけでは、いくら立派な骨材があつても、ベストなしにはコンクリートにできない。個々の技術は骨材であり、総合化の技術はベストであり、質的に相異しているのである。

プランナーの必要技術

ただコンクリートのベストとといっただけでは、比喩のない方だけであつてその内容が明らかでない。われわれは、デザイン派、官庁派、研究室派がいずれも充分でなかったことを見てきたが、その中には参考にすべきものも多い。新しいプランナーは、このような要素の必要なものを取り入れ、それらとは異なる新しい技術者として育つ必要があるのである。

(1)人間環境が如何にあるべきかを探るための総合的技術

——都市計画とは、環境計画である。環境コントロールを誤れば、人間は自らの活動の結果、自らの生存環境を破壊してしまう。人間のアクティビティが増加すれば、その間の相互環境破壊はますます盛んになる。利益社会の行動原理の下では、生産とか、流動とかにウェイトがかかりやすい。その結果生活環境としての悪化を招いたことは、よく知られるとおりである。もちろん生産や、流動も人間にとって必要なことであるが、それらの相互関係についての総合的認識をするための新しい科学が必要であるし、さらには、人類文明についての深い洞察が必要である。これらは技術以前の科学の問題であり、哲学の問題であるが、人類の存在と直接かわりあう環境技術としては、どうしてもそのように根本的な人間環境のあるべき姿の探求が必要なのである。それには、デザイン派の提案も大いに参考になるし、生態学や文化人類学、文明論に基づく研究や評価もとり入れられねばならない。

(2)人間環境を総合的に最適化するための技術

——人間環境のあるべき姿についての洞察だけでは、評論家に終わってしまう。そのような洞察の上に立ちながら、現実に関心する諸力（社会的、経済的、政治的、文化的）な動向を見とおし、諸種の制約条件（土地、資源、気象、資金、技術等）をおさえ、そこに働くアクティビティ（生産、流通、情報等）を加え、そこにどのような最もその中で望ましい人間環境を描けるかを総合的につくりあげてゆく技術である。

それは、自然条件、技術条件、経済条件、社会条件、等々の数十次元数百次元の複雑な組合せの中から最もよい組合せを選びだす作業である。組合せは何万、何十万とありうるが、その中でのひとつを選びだすのは容易ではない。しかも次元の異なるものは、相互に評価が困難である。これを個々の技術でできることは不可能である。この最適化を行なうためには、社会工学的に開発されたシステム分析、モデルを作ってシミュレーションなどの計量的方法を用いることもあり、また図面、地図を中心に、パターン的な判断の中で解く方法もある。

ここで計画は、たんにエコノミカルプランあるいはソーシャルプランで済まないから、モデル作りやシミュレーションは、計画のためのひとつの

手段ではあつても最終的には人間環境をきめるフィジカルな条件にまでおとしておく必要がある。しかし逆に、そこに表示されたフィジカルな図面は、フィジカルな次元だけではなく、空間的にはもちろん時間的にも非形象的にも多くの次元を同時に盛り込んでおり、単純なフィジカルな設計図とは異なる。また、すでに述べたとおり都市は生き物であり、白地に勝手に描くことはできない。切れば血がでる生きていたままの解が描かれているが、それは生体自体を破壊したり、あるいは切れぎれの人間を寄せ集めたフランケンシュタイン的都市づくりであつてはならないだろう。

このように、ここで求められる最適解は、一見単純に見えるものも、複雑な意味内容を含んだものとして示される。最適化とは、抽象的な〈あるべき〉姿でもなく、収まりがいいというのではない。人間環境のあるべき方向に照らして、与えられた条件を如何に有効にその実現に駆使しようかということで、一定時点の静止的最適性ではないのである。

(3)利用可能な手段を最有効に用い、また実践手段を提供する技術

——闘いには武器が必要だが、これを社会的に有効ならしめるためには、いづれも不十分である。だからといってそれは決して用いえないものではない。実践の中では、ただ成り行きまかせで、これらの手段を何となく用いるのと、意識的に利用可能性を考えてやるのでは全く異なる。同じものを用いるのも、その用法の技術が必要である。また、場合により、それに加える手段をつくりだしてゆくことも、創造的かつ実践的技術である。法律、制度は決して固定的なものではないから、常に社会的必要性の中から本当に必要なものであれば、なんとか実際の中でつくりださなければならない。

(4)環境作りのための戦略プログラムの作成に関する総合技術

——いくら、生きた都市を生かしながらその動いてゆくための青写真ができて、それを現実化し動かしてゆくための術がなくては意味をなさない。

多くの総合計画と称するものもそうであったが、また官庁都市計画図も、多くは単なる規制図でしかなく、その方向でつくりあげてゆくためのプログラムが存在していなかった。計画を実現させてゆくためには、コントロールと促進の技術が必要である。それには多くの事業主体の行動様式と、これを受ける側の反応との中から、大きな戦略を定め、かつこれを実践する戦術をたてねばならない。

計画はコンプリヘンシブで多岐にわたりながら、なお実践の場では、何が現在の問題をすすめるための問題か、それを実行してゆくための最大の難点は何か、必要なものは何かという、逆に問題をしばらく上げてゆく方法が必要であろう。そのようにしばらく上げた中から、現実的に手を打つべき方策をつかまなくてはならないのである。平面的に計画をならべてみるのでは総合化はできない。その中から重点が浮かび上がってくるのが必要で、そのような戦略論の中で、一枚の計画図であつても、濃淡さまじまの意味を生じてくる。計画図は実際に目にみえない戦略を投影したものでなくてはならない。ただ道路や土地利用が平面的に書いてあるものは、この意味で計画図としては低次元のものである。

計画技術は、哲学であり、科学であつたが、この次元では計画技術は最高に発揮されることになるであろう。

(5)具体的な計画を推進するための、これをコントロールしプロモートする総合技術

——都市づくりは、一つのプロジェクトにあつても、道路、下水、公園、建築等々の数多くの技術が併行的に行なわれなければならないから、それ

らを総合的にコントロールしながら、なおかつ必要なものを埋め、足りないものを補い、方向のズレを補正し、おこなっているものをプロモートする多くの手段がいる。まさにベスト的総合技術である。戦略技術であるよりは、戦術技術ともいうべきもので、このようなコントロールとプロモートなくしては総合的に各技術や本業の力が発揮できない。また、これらはもちろん物理的技術の総合だけでなく、生きた都市を動かしてゆくためには、そこに生きた反応があり、その反応に適切な判断を加えて全体を見誤らない調整を行なうことが重要な役割になるのである。プランナーを、静止的な計画をつくるという面だけではなく、計画を生かすという面に向けなければ、いつまでも計画と実態は切断されたままに終るだろう。

プランナーの活動
ところで、上に述べたような総合技術は現在確立したとはいえないし、それを駆使しようとするプランナーが生まれるのも時間がかかる。それには、外的制約条件としての現行法制、財政的問題の改正、内的条件としてはプランナーを育てる育成機関、方法論の確立が必要なのである。今後のプランナーの活動のあり方として、いくつかの問題点を指摘しておこう。

(1)組織的活動の中のプランナー

——プランナーは、一人でもありうるが、実際に活動するためには、ひとつの組織が必要であろう。というのは、上に述べた諸条件を一人で満足させることはむずかしいし、かりに一人で充足している者がいても、実践の場におかれたプランナーとしては、数人が組織としての実践を行なわなければならない、けっきょく傍観者的、評論家的になってくる。時どき必要なりコメントーションを行なうとか、アドバイスをを行なうだけである場合もあるだろうが、実務家としてのプランナーは、通常その活動を円滑に、かつ互いに不足部分を補うためのプランナー組織が必要である。おそらく、このような組織は、自治体と、民間と両者に生まれてくるものと考えられる。

(2)エンジニアとプランナー

——すでに述べたように、技術といっても、エンジニアの用いる自然法則の解明による応用という技術とは異なる。プランナーの用いる技術はプランニングという技術であり、これは、自然法則、社会法則をふまえて、環境の総体をつくりあげてゆくための諸条件をつくりあげる技術なのである。ただ、エンジニアの中でも設計に入るまえの計画段階はある。それはプランナーの用いる意味の技術と似ている。このような意味の計画という段階を取扱うエンジニアは、プランナーとの多くの相互協力が望まれるのである。

(3)デザイナーとプランナー

——デザイナーも建築、工芸など個別の物件のデザイナーと、アーバン・デザイナー、ランドスケープ・デザイナーというかなり広い範囲を扱うデザイナーがいる。後者の場合はプランナーと似た要素もある。先にも述べたように、デザインの発想で捨象しているものをプランナーはひろってゆく、いわば基礎工事に当たるものがプランナーの役割で、デザイナーは上の構築物である。しかし、ここでも、プランニングの段階で広い視野をもったデザイナーとの協力関係は大いに必要であり、プランニングを濁したひからびたものにしないことが重要であるし、またデザイナーの発想がプランニングに刺激を加えてゆくことは多いのである。

(4)エコノミスト、ソーシャル・プランナーとプランナー

——ここでプランナーといっているのは、フィジカル・プランナーつまり都市計画、環境計画におけるプランナーである。それらの人びとがフィ

ジカル・プランナーと呼ばれるのは、もちろんフィジカルな姿、形を描くということだけではない。むしろ、フィジカル・プランナーでも、先にも述べたように、フィジカルに現われない面の仕事は極めて大きい。ただ彼等は、結果として、それを抽象的の作文か、数字としてまとめるのではなく、生きた具体的環境として実現させるためのあらゆる手段をとるのである。フィジカルな姿をとるのはその帰結の姿なのである。しかし全くフィジカルな点に達しないエコノミスト・プランナーは、フィジカルにできあがった以降と以前とを問題にするソーシャル・プランナーとは異なる。フィジカル外の条件が、人間環境にとってもっとも決定的になるのは、何といってもフィジカル化する時点であり、その以前までゴマンとあつた解答は、その時点から極めて集約され、決定づけられる。したがって、このフィジカル化しようとする社会的、経済的、物理的、自然的諸条件を、その以前にどのように整理しておくかという点に主眼があるし、それが都市のように複雑な場ではもっとも必要とされるのである。

今後のプランナーは、このように、それぞれの他の職能と協力しながら、新たな役割を要請され、他の職能では代替できない責務を果たさなくてはならないのである。

計画の主体とプランナー

プランナーは計画主体でない

ここで誤解してはならないのは、どんなにすぐれたプランナーが現われても、彼自らが計画の主体にはなりえないことである。一般に物をつくってゆく場合には、施主、依頼主があり、プランナーやデザイナー、施工者はそのための奉仕者である。その意味では、建築家も、主体ではない。しかし、建築家の場合は、施工は請負業者が行なうとしても、最後の姿、形は、彼の引く図面によって決まる。建築家はこのためその設計した建築を作品と呼ぶし、他のデザイナーにとっても同様だろう。芸術家である画家や彫刻家は、施工を他者にまかせず自ら創作するのだから、まさに作品である。これに対して建築家や、デザイナーは間接的作品である。

しかし、都市計画を行なうプランナーにとって、そのような意味の作品は存在しない。都市環境は、ただ物を作りあげるだけのものではなく、保全とコントロールを同時に含み、外的諸力に抗し、あるいはこれを利用しながら如何にして都市環境をよりよいものにするかを総合的にリードし調整する役割で、本来物を作るという一方向作業ではないのだし、また実際にこれをつくりあげる設計を行なうのは、多くのデザイナー、エンジニアであつて、プランナーは通常直接これにタッチしなくなるだろう。この意味ではプランナーは物を作る点からはさらに間接的な立場にあるが、それこそが都市という複雑な環境を作るのに必要なものである。

もともと都市を作品などと呼ぶこと自体不可能であるが、仮にその小さな地区計画をとってみても、プランナーの作品にはなりえない。プランナーは、環境を総合的にコントロールするための脚本家であり、演出家である。ただし彼自身は俳優ではない。大拍手をうけるのは俳優であるデザイナーやエンジニアになるのである。

それなら計画の主体はいったいどこにあるのかを検討してみよう。

(1)国——中央政府——国はもちろん中央政府として必要な立法を行ない、組織をつくり、予算をたて、かつ国土の計画を行なう主体であろう。

国は、もっとも強力な権限を有し、強力な組織であることはまちがいない。しかし、環境計画を行なうのにもっとも都合の良い単位であるかどうかには問題もある。それは環境問題が極めて地域的総合性を要求するからである。たとえば、道路一本にしても国の次元では一点と一点をむすぶ意味があればよい。国土の各地をつなぐために、それは当然必要かもしれない。しかし、その通過する特定地域にとってみれば、その持っていた文化的資産の破壊は多大かもしれないし、また住宅地の中を横断され、騒音と排気ガスに悩まされるかもしれない。そのような環境問題は地域ごとに解決せざるをえないのである。工業開発と地域の問題も、国の工業分散策や、新大規模工業用地開発という要請がそのままのみに地域においてくるのは無理があり、そのような国次元の計画の妥当性とは別に、地域における計画の妥当性を合わせ考えられなければならないのである。このように、国は、各地域ごとの計画主体になることはできないし、環境計画については間接的役割を果たさざるを得ない。

したがって、国の役割は別なところにある。ひとつは制度論的解決にはどうしても国の役割に期待せざるを得ず、総合的施策が必要であろうし、またもうひとつは、国土次元の計画のフレームの設定を合わせて、幹線的な計画（国土縦貫自動車道や鉄道新幹線、国際空港）や、総合的資源利用（水配分、土地利用）開発の根本政策（工業配置、都市分散）等は国によらなければならない。しかし、国のこのような役割の整理が充分にされないうまま、過度の期待を国にしたり、あるいは、当然国の行なうべき、また国でなければ扱えない根本問題を設置しておきながら、地域の環境計画の主体になろうとしたりするところに問題がある。

(2)自治体——地域的な環境計画を総合的に行なえるのは本来自治体であろう。都市計画とは、都市に固有な権限であるとする考えがある。複雑で厩大化した国レベルの官僚機構では、地域次元の総合化を期待することは、しょせん無理である。これは社会主義国であっても同様である。

したがって国の果たすべき役割が上に述べた通りであるならそれに対して、地域レベル、環境レベルの計画の主体は、その地域に定着し、しかも住民の直接信託をうけた自治体であるべきであろうか。

現在までは、国の法制もそのような自治体の主体性をみとめず、都市計画は主務大臣のきめる国の計画であり、自治体は単なるその一執行機関でしかなかった。このような法制は今後大きく変わってゆくはずである。現在のところまでは国のチェックが行なわれているが、国のチェックが単なる安全弁としてのチェックにとどまらず、必要以上に計画に立入ってきたとき、国のタテ割りをそのまま自治体にもちこむことになり、計画はアンバランスを生じ、住民はヒズミをそのまま受けることになってしまう。

また自治体自体にも問題はあつた。それは、古い官僚的卜請機関的色彩をなかなか脱しきれず、国に対しては出先きであり、住民に対しては〈お上〉であるという形をとる場合がある。それは直接選挙による首長制によって、ようやく少しずつ変わりつつあるが、自治体自らも、名実ともに住民自治による自治体としての再編を要求されることになる。

また自治体レベルには、計画の権限がまかされても、それを実行できるプランナーがいないうことともいわれる。しかし戦後の最も大きな変化のひとつは教育水準の向上であり、明治政府のように中央官僚だけがエリートである時代は終わった。むしろやってみること、やらせてみることで人は育つのであり、また先に述べたような実践的プランナーはむしろ自治体のように、自ら環境計画に責任をもち、直接住民との接触をもち

つつ、それに責任をもつ自治体の中にこそ育成すべきものであるだろう。

また、自治体は、諸種の圧力に抵抗する力が弱く、計画をでたらめにしてしまうので、まかせておけないという声がある。たしかに、特定利益を代表する力に左右され易い面が現在のところないではない。と同時に、固定的な枠の中で動きのとれないのとは異なり、住民の声をとり入れて、制度の枠をこえて、環境計画を推進しようという住民サイドに立つ姿勢もとらう。環境問題は極めて身近に起きてくる。これに固定的な態度をとっているのは、問題は解決されない。新しい事態にフレキシビリティをもつことは、逆に利点になるはずである。

同時にもちろん、特定利益のためにだけ計画が押し流されてしまうのは、環境計画の主体としては不適合である。それをチェックするのも、公開の原則のもとに、自分の利害以外にも関心をもった住民全体の相互チェックにより、その一方的流れを食いとめるとともに、新しきプランナー集団が、科学的な基礎をもちながら、一貫した計画を遂行できるように、計画組織と、さらに、実践の部門を統一して、自治体全体がひとつに動くことが必要である。この場合、住民の直接選挙によるチェックを経る自治体首長の責務は大きいし、それをチェックする住民の責任もまた大きいのである。

(3)民間企業——建設省推計による昭和44年の建設投資のうち、民間投資の割合は68%におよんでいる。実際には政府投資は、治山、治水、海岸工事などのうち、あまり都市投資でない要素も多いから、より厳密にみれば実際に都市をつくっているのは、民間が70%以上、1/3近くを占めている。このうち住宅を除いても、企業の活動によるものが約半分あり、この意味では、民間が、都市建設の実質的主体であるともいえる。しかし、自ら環境計画の主体になりうるかという点、それはかなり困難である。

民間企業の行動原理は、結局のところ利潤追求である。もちろん利潤追求自体悪いことではないし、また単純に現在の利益を追求するのみではなく、社会的信用力を獲得すること、また長期的に環境の向上を計ることによって、結局企業の利益をうることもあるから、環境向上は決して企業行動と反するわけではない。ただ企業行動の場合、それら環境的負担はできるだけ公的外部経済に負わせようとする。したがって局部的環境は上がっても、都市全体にはマイナスになるような行動をとりがちである。環境形成の重要な部分を占めながら、このような行動原理に立つ民間企業に対しては、どうしても、その大枠において、自治体レベルの環境計画がたてられ、民間企業は、その枠を、ルールの中で必要な外部環境への負担を行ない、全体的ルールにのっとった中で、その局部環境を利益とのバランスの中でどう向上させるかを考えるのが妥当であろう。このため民間企業は、環境計画の局部的実行者以上にはなりえない。

(4)住民——住民も、住宅建設という立場で、環境形成のうち投資額の1/3ほどを受け持っている。しかし、住民がそれぞれ勝手にその投資を行なえば、相互の環境は維持されない。地域ごとのルールが必要なのである。それが都市計画関係の法規であり、またそのために住民が集まって自らの手で自治体をつくり、相互チェックをするようになったはずであり、住民は環境計画の主体であるはずなのである。ところが、わが国では、そのような住民自らの手によって自治体を形成した歴史がないから、それは中央権力の分与されたものにすぎない。この意味で現在の自治体は充分な組織ではない。かといって、個々の住民の声のままに環境計画をコントロールしていれば、やがては矛盾が山積してしまう。都市環境とは、そ

もそも、高密矛盾を形成しながら、なんとかマサツを最低にして、その利点のみをとろうというしかけであり、マサツを放置すれば、矛盾はそのまま爆発する。したがって、ある地域にまとまった住民で狭い範囲の、あそび場の管理や、学校開放には主体たりえても、全体の環境システムの主体になるのはむずかしい。

したがって、住民は、環境計画の本来主体であるべきではあるが、それは、個々の住民とか、地区ごとの住民というのではなく、相当まとまった環境計画単位として好ましい単位で、自らの自治組織をつくり、これを環境計画の主体として、自らは主体であると同時にそのコントロールを受けなければならない。そのような組織が、本来自治体というもので、現在の自治体の規模や組織が、そのまま適切であるかどうかは分からないが、住民自らの手で、あるべき自治体を作りだしてゆかなくてはならないだろう。そのとき環境計画をたて、これを実践するためのプランナーが要求されてくる。

環境計画とは、たびたび述べるように相互コントロールである。プランナーは、自治組織により信頼され、あるいは雇用されるが、住民全体のために、依頼者である住民をコントロールする立場に立つ。それは中央権力国家の権威にもとづくものでなく、限定社会住民の期待として行なわれなければならない。

自治体は環境計画の主体たりうるか

このようにしてみると、環境計画の本来の主体は、自治体ならざるをえないだろう。ただそれには克服してゆくべき、次のような多くの問題点が存在している。

(1)法制上も、財政上も、中央政府との関係において、環境計画については、自主的計画と、自主的執行が自治体に確保されること。

(2)自治体が国の卜請機関から脱して、地域住民との意思疎通が活潑に行なわれ、住民自治による自治体としての本来の体質をそなえること。

(3)自治体が、環境についての総括的な計画をたてる能力を備え、かつこれを戦略的に運用し、ペーパー・プランではない実行力あるものとして推進する能力を有すること。

第一は、国との関係で、団体自治と呼ばれるものを、特に環境計画については強調しておく必要があるが、第二の点は、自治体が制度としての住民自治にとどまらず、環境の責任者として住民の信託の上に成立している必要がある、第三は、自治体のもつ計画能力、執行能力ということになる。

自治体がいくら権限があつたり、あるいは市民との交流が盛んであつても、ゆきあたりばつたりの計画を行なつたり、あるいは、総合性を欠く、局部解決だつたりしては何にもならない。自治体もひとつの組織であり、組織としてその能力を發揮するための総括的計画能力がのぞまれる。そのためには、自治体が、自らの中に、プランナーによるプランニングコントロール、プロモート、むしろその矛盾の存在を率直に認めるところに環境の計画は始まる。そのような率直な矛盾をうけとめようのは、自治体であろうし、またこれの計画と、解決に、地域的総合性を發揮できるのも自治体である。自治体は、脆弱だとはいうものの環境計画の主体にならなくては他に求めることは困難である。もし現在の自治体の体質が不十分なら、環境計画を望む力により、自治体の体質を変えてゆかなくてはならない。

プランナーと自治体

先にプランナーは計画の主体ではないといった。そのとおりであるが、自治体が、上からの卜請機関でなく、住民のための環境計画の主体になった時、その内外に実践的なプランナーを必要とする。計画の中にもいろいろな作業がある。それらは外部プランナーを利用してもよいし、また実際に、市だけでも全国600近く、町村を入れれば、とてもそこのすべてに充分なプランナーをおくことはむずかしい。またプランナーの中にもかなりの専門分化を生じてくるから、かなり大きな自治体でも、その全部を内部にもつことも困難である。したがって独立のプランナーが、このような環境主体であるべき自治体の計画を分担することになる。独立の民間プランナーは最も必要などころでその業務を行なえるという能率性もあがる。今後ともそのようなプランナーへの期待が行なわれるであろう。

しかし、外部プランナーを依頼できる場合でも、内部にプランナーをおくことが環境計画の実践的主体であるためには必要になる。依頼する方の自治体が、何を依頼したか内容を理解しなかつたりこれを有利に利用できる方法を知らなくては仕方がない。また新しい現実の事態の変化の中に生きてゆくのが計画であり、都市である。医者に例えれば、外部からのプランナーは基礎医学である。しかし内部プランナーは、健康管理を行ない、場合によっては、手術も行なう臨床医である。自治体が環境計画の主体であるためには、この両者をもたなくてはならないのである。

横浜市におけるひとつの実践

自治体と環境計画

環境計画は、住民が主体であるべきであろう。ということは個々の住民ではなく、そこにひとつの組織が必要であり、自治体といわれるもの、都市地域であれば都市が生まれる。本来自治体とは、そのようにして生まれたものであり、決して中央の出先機関ではないはずである。もう一度新しく自治体のあり方をきびしく考えなおしてみる必要があろう。その場合、現在の自治体には克服せねばならない多くの問題がある。しかし、それにしてもなお、狭い地域にひしめきあっているわれわれの環境を制御するには、地域の住民に根ざす自治組織が生まれてくる。

自治体の原理として、住民自治と、団体自治の2原理があげられる。

横浜は、すでに人口230万人を超える巨大都市である。このような巨大都市の中で、住民の生きたエネルギーを常時吸収しようとする組織が可能かどうかは問題がある。しかし、少なくとも、そこで、自治体というものを考えると共に、都市環境の計画がどう行なえるのかのひとつの実践を試みている。そしてそこにプランナーのひとつの役割と立場と職務とをつくりだし、同時に新しいプランナーの成立を志している。それらの努力が、直ちに満足に成立するなどとは思っていない。しかし、手をこまねいて評論を行なつたり、あるいは現実に関係ない場でのみ、計画を論ずるのではなく、毎日毎日動いている都市の実態の中にありながら、その中にこそプランナーも生まれ、環境計画もその手がかりをうるはずなのである。

いま横浜で行なわれてきたこれら環境計画に対してプランナーとしての試みを概観してみよう。

企画調整室

1968年、横浜市に企画調整室をおいた。これは、環境計画というものと本格的に取り組み、新たな組織としてのプランナーをつくりだそうとする

ものである。それは、自治体といっても、セクテリクテ割集団にならざるを得なかったものを、何とかヨコ割りに束ねて、そこに一つの自治体としての総合的な環境計画としての都市計画をつくりだそうというものである。それは、従来官庁の中で企画という名で呼ばれ、実は各セクションから出されたペーパーのホッチキス役でしかなかった機能とはちがう。

そのような実態に立ちいらす、上澄みだけをそと取っている企画ではなく、場合によっては、中に入って、もっと現実のうごめいている中で、各事業計画の軌道を修正しながら総合的計画を立てようというものである。従来の官庁企画は、かなりすぐれている場合でも研究室計画派の亜流であったが、ここではより実践性を目ざしているのである。また、従来計画とよばれていたこれまでの都市計画部門が、結局事業ベースに流され、事業手続屋に近くなってしまっているのは、都市計画という総括性を認めず、事業と併列的においた法制の欠陥ではあるが、それとも異なり、各事業をバラバラに行なうのではなく、ひとつの横断的環境計画としてまとめてゆこうというものである。この一見あたりまえのことが、これまでの自治体で行なえないでいたことに、自治体の弱さと、プランナーの欠如が示されている。

企画調整室は、プランナー集団であると同時に、室全体としてプランナー組織としようとするものである。ここでいうプランナーとは個人であるばかりではなく、自治体の中には、組織としてのプランナー（つまり一種のプランニングボード）が必要であろう。したがって企画調整室のメンバーは、必ずしも狭い意味の都市工学、都市計画を修めた者に限らず、行政各部、各技術者が、全体として企画調整室という自治体のプランナーになるべきであり、また必要により、外部民間プランナーやデザイナーにも協力を求めるためのプロデューサーシステムである。

企画調整室は、プランナーであり、プロデューサーであり、事業プロモーターであり、コントローラーである。それはデザイン派、研究室派、官庁派のいずれとも異なる新しい組織を目ざしているのである。その果たしてきた役割のいくつかを紹介してゆこう。

六大事業の企画——戦略プランナー

横浜市は、戦災、接収でたちおくれたまま、昭和30年代の都市化の波におされて、骨格的基幹事業が未整備のまま、急激な郊外地開発による人口増加をまねいた。これに対して、都市としてどうしても必要な骨格的事業を戦略事業として企画し打ち出したのである。それは将来の300万都市としてどうしても必要と思われるものだ。(1)地下鉄計画 (2)高速道路計画 (3)ベイ・ブリッジ計画 (4)港北ニュータウン計画 (5)金沢・富岡地先埋立計画 (6)都心部強化計画をいう。

これらの企画には、ただ建設事業をするのではなく、実践的プランニングとしていくつかのプランナーの戦略が秘められているのである。その主なものは、

- (1)自治体が、主導権をとって、大規模計画を提案することにより、従来、各事業部門優先で、個別的行なわれてきたものを、自治体の主体性によりリードし得たこと。
- (2)それらの戦略事業は、限られた税金に財源をたよらず、他の事業主体を動かしたり、外債、起債による企業的経営を行なったりして、税金はシビルミニマム実現により広げ得たこと。
- (3)抽象的長期計画は、何から手をつけてよいか分からないが、具体的に、明日からでも活動できる都市開発のマスタープログラムとして、単なる絵

- から、現実的モメントとして活用したこと。
- (4)新しい大規模事業は、一局のみでは処理できないから、タテ割行政を打破して、新しい全体的意欲を自治体の中に呼びよしましたこと。
- (5)最初の始動を与えることで、ひきつづき、新しいプランニングへの必要性を感じるとともに、それらを処理しうるプランナー集団を育成してゆく材料になること。

これらいずれも戦略的に重要な意味をもっているのである。
横浜方式による環境コントロール——環境プランナー
 ところが、環境計画は、開発と規制の二本立てが進行しなければならない。しかし、規制面については、現行法規はいずれも充分ではないし、またなかったといってよい。しかし、法律が無いから、規制ができないからといって、環境の悪化を黙って見過ごすことは、自治体が国の下請機関にすぎないことを承認してしまうことになる。自治体が本来の自治体であり、かつ、環境整備の主体であるためには、そこに新しい方式が必要である。このような哲学のもとに生みだされたのが、横浜方式と呼ばれる環境コントロールのための諸手段である。

しかし、横浜方式とは、決して法を無視し、あるいはこれの埒外にあるわけではない。そのような決定的手段を自治体が行なうのは無理がある。と同時に、法律や制度は決して固定したものでなく、常に変わってゆくものである。それなのに、法律、制度は、時代の要請に先行して生まれることはまずない。むしろ、時代の要請がやむにやまれなくなったとき、始めて改正なり、新立法になるのが通常である。法律とはもともとそのように本来保守的なもので、ある程度の社会的要請と評価がかたまらないうちには、動けないものである。そのことだけで法の保守性を攻めるべきではないだろう。

しかし、現在のように社会的変動の激しい時代に、法律改正のみを待っているわけにもゆかないし、条例制定もまた法律の中での枠がはめられている。とすると、このギャップを埋めるのはいったい何であろうか。時には司法が、判例をもって、新しい時代の解釈をとり入れてゆく役割を果たすこともある。しかし、多くの場合、それにもかなり時間を要するし、それが本来司法の役割であろうから、なかなか時代に応ずることはできない。そこで要求されるのが行政の役割である。

行政の中では、単一の法解釈とちがひ、やり方によっては、相当の総合性を盛り込むこともできるし、迅速性も期待できる。ただ行政はうっかり間違えばファッションにもなりかねない。しかし現在の自治体のように首長の直接選挙では、住居のチェックを常に受けることになり、官僚的ファッションは許されなないし、またその行なうところが時代の流れに逆行していれば世の非難をあびるだろう。ところが時代の流れにそった先取りの場合は、むしろ立法がこれについてくるという現象を示すのである。したがって、横浜方式は、住民の強い支持を直接又は間接に受けつつ行なうもので、官僚的ファッションには本来なりえないものである。

ところで、このような横浜方式の代表的なものとしては、当時、全く権限のなかった公害問題に対して、一方において住民運動を背景にしながら、他方においては科学的成果を積みあげ、土地分譲契約のわずかな手掛りをつかみながら、企業と交渉を重ね、遂に自治体と企業との公害防止協定を結ばせたのである。

公害防止協定はその後、全国各地でみられたが、その第一号は、横浜方式によるものであり、またその後の立法や基準の中でも、横浜方式が生



横浜国際港都建設計画図

かされてきた。これは、時代の要請のまさに先取りというべきであろう。

第二の例としては、区画整理法を用いる民間宅造としての開発が結局法の未整備のまま学校用地もとられず、道路舗装もされない状況を是正するため、開発企業との覚書が結ばれ、これも宅地開発要綱として、宅地開発の一般ルールに結実している。これは横浜だけが始めたわけではないが、人口急増地帯の都市では一般化しており、また宅地開発法、学校用地に対する補助制度等、これの後新たな制度が、この方向にそって生まれつつある。また新都市計画の線引きも、限られた法律の中で、これを環境計画としてどう有効に用いるかに力がそそがれた。

このように、横浜方式と呼ばれる方式は、行政の枠の中での最大限を行なうことにより、時代の流れに一步でも早く即してゆく役割を果たしているのであり、実践的な環境プランナーとしての役割である。

事業プロモーター

プランナーとくに、自治体内部プランナーとは、六大事業のような戦略事業をただ提案するだけがその役割ではない。このような戦略事業は、ひとつのマスタープログラムであるが、当然、事態の変動により、そのやり方や、時期、他事業との関連のにらみなどを行ないつつ進めなければならない。また、事業は、事業部門ですすめられるとしても、その内容の全部について決まっているわけではないから、その本来の目的達成のためには内容にはどんどん新しい内容を盛り込まなくてはならない。

このような、プロモーター的役割と、大きな枠の中における、新たな企画、せまい意味のプランナーの役割を必要とする。特に横浜市で行なった金沢の埋立事業のような場合には、埋立資金は、外債発行という特殊な手段により財政局、漁業補償は、当時の農政局と埋立事業局（現都市開発局）、その中の東京湾岸道路は道路局と計画局、港湾部分は港湾局、工場立地後の対策としては公害対策局、埋立地内計画には、その他下水道局、清掃局、さらに工場移転については、経済局と公害対策局、跡地利用には、都市開発局、計画局建築局等々、ほとんど発願の局が関連している。それらの全体的プロモーターが必要であり企画調整室が当たっている。また計画内容にも、エネルギーセンター構想、海の公園構想、モデル住宅地構想等々、企画調整室のリードにより進められている。

計画コーディネーター

環境計画は、充分これを立てる主体がないばかりか、またすべての計画よりは、事業優先にあるのが、日本の都市づくりである。このため、事業相互がぶつかりあったときは、資金的な裏付けの強い事業が優先して、他のそれ以外の価値を認めないこともある。これには環境計画上は好ましくない事態を生ずることにもなる。また、各種事業が複合して行なわれなければならないときには、結局そのうち、どれかが単独にのみ事業が先行する。しかし、現在では、一事業部門の独走のみでは、初期の目的をあげられないものも生じてきている。このような場合は、コントローラーとして、これらの事業を調整し、あるいは、コーディネーターとして、事業間の調整を計ってゆくこともプランナーのひとつの役割である。

横浜市内の都市部の狭いところで、高速道路、地下鉄、公園などの事業のからんだ開発にあって、その三者の調整を計った。これは各中央官庁の競合もあり、自治体での調整は多くの困難がある。結局、各事業主本からみれば結果は望ましいことではなかったかもしれない。調整というのは必ず不満足を生ずるのである。しかし、単に三者の調和をいうばかりでなく、都市環境はいかにあるべきかの考え方にのっとっての調整で

あり、そのようにひとつのビジョンをもち、なおかつ三者の事業の内容に立ちいってコントロールをするのは、ただの事務的企画部門では不可能で、プランナーの役割が必要なのである。

また、清掃の焼却工場を、その地区の地域施設として総合化し、イメージ・アップを計るとともに、都市内でのこのような施設のあり方を検討した結果、その余熱利用による、老人保養施設、温水プール、温室などが企画され、各事業主体の協調のもとに、新たな計画が進められている。

デザイン・プロデューサー
環境計画は、抽象的に土地利用計画、交通計画、都市施設計画を並べるだけでは終わらない。そのうちあるものは、これによりコントロールが行なわれ、また促進が行なわれる。さらに事業化によるものは、具体的な形象となって表われる。

住民にとって直接目に見、耳にいれ、手でさわれるものは、この形象化されたもので、そこに都市空間が生まれる。もちろん形象化は民間の手によって行なわれるものの方が多いから、自治体という立場では、コントロールということになるが、自ら行なうものは、形象としても、都市の環境にすぐれた影響を与えるものであるべきだろう。公共物といえど安い悪いというのでは、かえって市民の税金をむだに使うことになる。

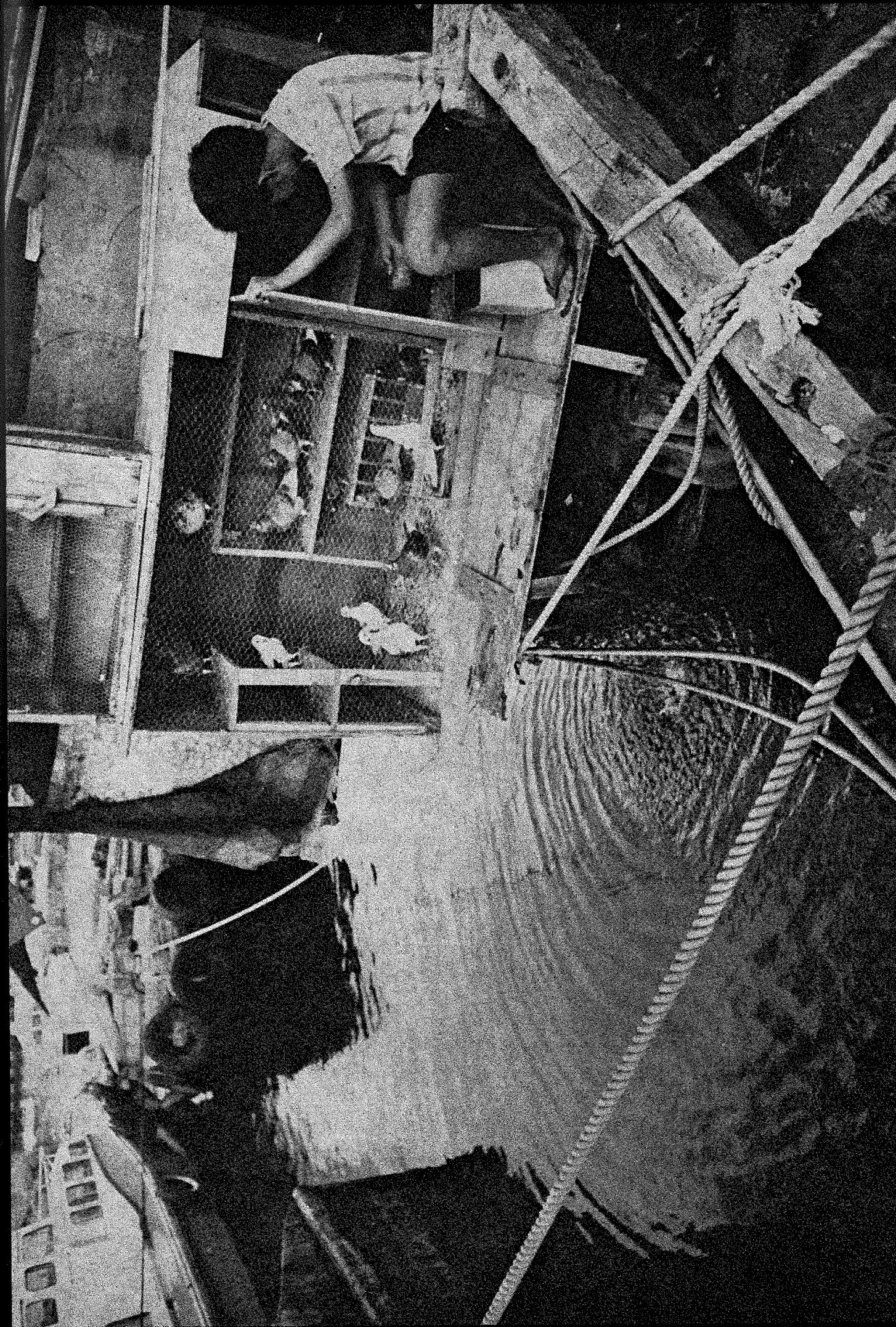
このように事業を実施し、具体化し、形象化するのには、本来はプランナーの役割であるよりは、各事業セクションの任務である。しかし、場合によっては、その中でも新しい要素を各種盛り込まなくてはならないこともある。そのためにある時はアーバン・デザイナーである時はインダストリアル・デザイナーを動員しながら、よりよき実施の体制をくんでゆく必要がある。このためプロデューサーとしての役割を果たすことになる。地下鉄計画のために技術面だけでなく、これを環境のデザインとして取り上げてゆくため、建築家、工業デザイナー、グラフィック・デザイナー等によるデザイン委員会を組織して、車輛、駅、ストリート・ファニチュア、案内標識等のデザインを行なったり、公園と遊園地をつなぐ歩道橋に工業デザイナーを呼んで従来の歩道橋からイメージを一変するデザインを試みてみたり、プロデューサーとしての役割も果たしている。

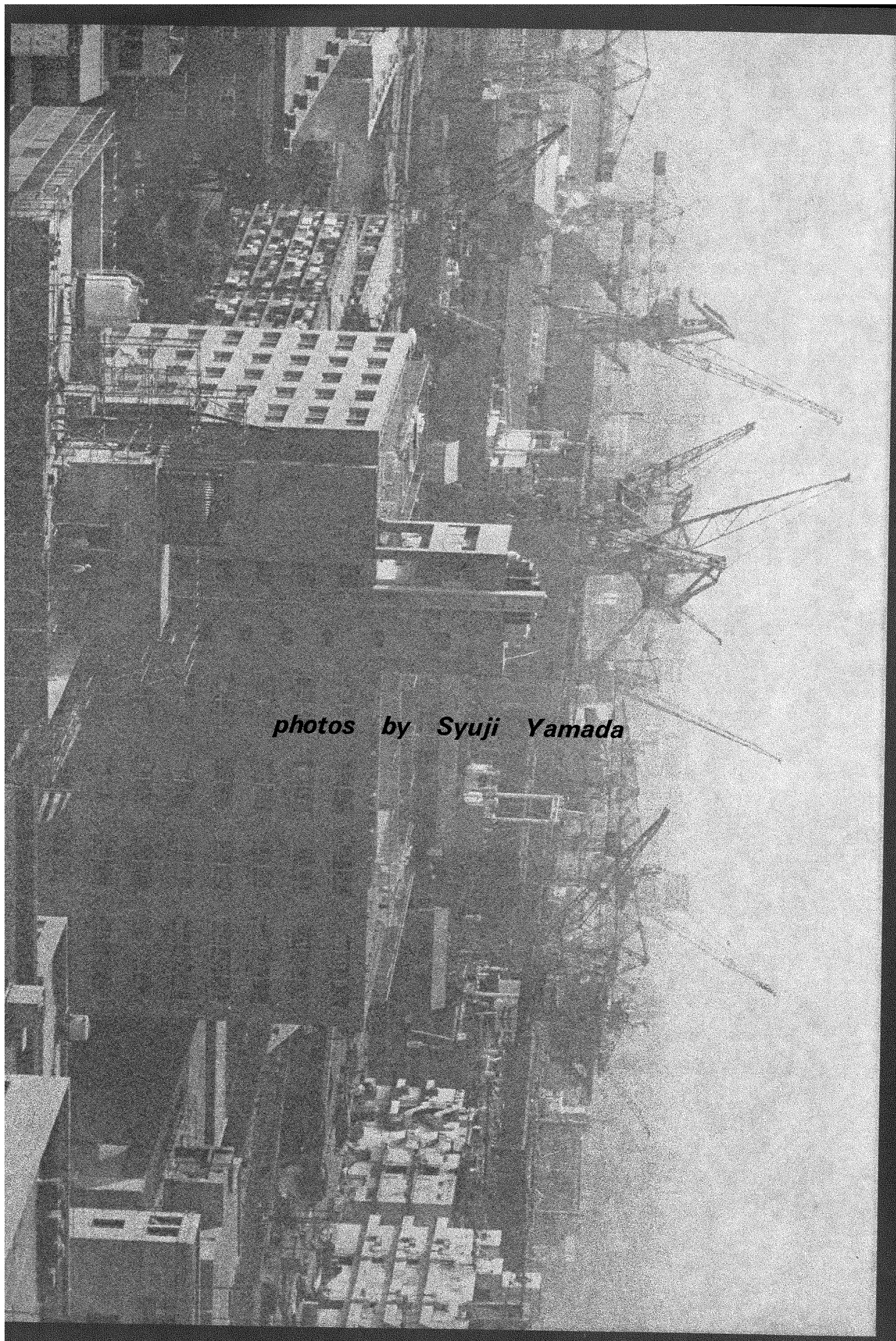
おわりに

そのほか、計画の前提としてのデータのシステム化の問題、住民との接触と、住民意思の反映のための区政協議会、都市計画市民会議などの立案、総合的都市科学成立のための研究など、自治体の内部プランナーが果たしてゆくべき役割は無限につづくのである。

総合的環境計画が必要なことは痛感されながら、これまで結局本当にこれを遂行してゆく主体も、条件も、スタッフも生まれてはいない。しかし、70年代以降の人類の環境問題に立ち向かうには、環境計画の主体の誕生が望まれている。現在局部的にみえる住民運動がいつかはそこに結実するだろう。そして、新しき実践プランナーが内外に生まれでてくることが望まれるのである。

●たむら・あきら／横浜市企画調整室長





photos by Syuji Yamada

