

石井良一 著『アフターコロナの都市計画 変化に対応するための地域主導型改革』

学芸出版社
2021年、176pp.

中野桂
Katsura Nakano
滋賀大学 経済学部 / 教授

本書は、新型コロナウイルスの流行が始まって、ほぼ1年後の2021年3月に上梓された。そして本稿の執筆はさらにそれからおよそ半年が経つ。本稿執筆時において日本では第5波が終息をみせているが、世界はなおコロナ禍の真っただ中にある。

本書の書き出しが人類と感染症との関係であることは面白い。集落を形成し、人と人あるいは家畜と密集しながら暮らすことによって、感染症が人類にとって脅威となり、また、それに対処するために、下水道の普及や医療施設・制度の整備などが進んできたというのである。すなわち都市計画は感染症と無縁ではなく、密接に関連していることが示されるのである。

著者が指摘するように、交通網の世界的発達は一瞬間に新型コロナウイルスを世界中に蔓延させたが、一方で、インターネットという情報網はリモートワークを推進させ、Eコマースをさらに加速させた。こうしたコロナ禍がもたらす変化について、オフィスの変容、実店舗の減少加速化、スマート工場化の促進、ワークライフ融合のツーリズムの拡大、都市のデジタルシフトという観点から著者は捉えている。

第2章はそうした新型コロナウイルス感染症による社会変容に加えて、そもそも日本の地方で生じてきている課題について改めて概観している。人口減少を背景に、地方の中心市街地の空洞化、空き家率の上昇、さらには、そうした空き家の所有者不明問題などがあり、また農業は衰退し、農村は変容し、山

林も荒廃してきている現状を改めて統計数値などで確認をしている。地球温暖化を背景とする集中豪雨など自然災害も増加しており、地方の抱えるさまざまな課題に対処するためにも、多数存在する小規模自治体の広域連携が必要であるが、進んでいない。

これらを踏まえて、既存の制度が来るべき社会変容に対応できるのかを検証したのが第3章である。この章は、近代的土地所有権における所有と利用について欧米の制度との比較から始まる。土地について、欧米においては公共の福祉を前提とした相対的所有権か、もしくは絶対的所有権であるとしても所有と利用の関係においては利用が優先されるが、日本においては絶対的所有権として設定されており、所有と利用の関係についても所有が優先されるという。土地利用計画はそうした絶対的所有権に対して公共の福祉を優先させるものであるが、1989年に土地基本法が制定されて、ようやく明示的に所有権に対する公共の福祉の優先や利用優先の考え方が示されたという。その上で、本書では国土利用計画制度や都市計画制度の不備について指摘をしている。全国画一的な都市計画制度の問題は第4章以降でも語られるので、それ以外の問題を一部紹介すると、現行の農地制度は新規参入が難しく、結局は農地転用や耕作放棄地の発生につながり、優良農地を守るといふ農業振興地域の整備に関する法律（農振法）

の趣旨が実現されていないという。森林制度についてはようやく管理から生産へシフトしてきているというが、自然災害頻発地に対する居住規制は十分でないという。

第4章では、こうした変化に対応するために、都市計画制度を中心とする土地利用制度の抜本的な改革が必要であるとしている。その上で、国レベルでの都市計画制度の見直しの動き(具体的には社会資本整備審議会や国土交通省での議論)について紹介されているが、いずれも抜本的な改革や見直しまでには至らず、議論が中断されているかもしくは方向性を示すにとどまっているという。

また、日本弁護士連合会からも、環境や住民意識に配慮しない都市開発への懸念から、土地利用への公共的コントロールの強化を求める決議や意見書が上がってきていることが紹介されている。土地基本法によって、公共の福祉や利用の優先が盛り込まれたが、なお一層の公共的コントロールが必要だというわけである。

都市計画制度についてはこのほかにも様々な研究者や全国市長会などからも見直しの提言がなされている。その多くで共通するのが、自治体によるボトムアップの意思決定である。

第5章の提言は、ぜひとも本書を手にとってお読みいただきたい部分である。長年都市計画分野で実務並びに研究に携わってきた著者の渾身のメッセージがそこにある。

概略だけを述べれば、都市計画の決定主体を市町村に移し、都市計画区域、市街化区域と市街化調整区域を区分する線引き制度については廃止し、新たに市町村全域を対象に、市町村が独自にゾーニングを定めるべきというものである。これを可能たらしめるためにも、全国一元的に「土地利用データマップ」を整備して、国民にインターネットで提供することも求めている。

提言の中でもう一つだけ紹介しておきたい。それは「10年以内に着手できない計画決定済都市施設(道路、公園、ごみ焼却場など)は廃止」というものである。特に、計画決定から20年以上経っていないが未着手のものなどもあり、こうしたものについては抜本の見直しを行うべきであるというものである。これはとても重要な提言だと思う。道路の拡幅を前提にセットバックなどを進めていた地方都市などでは人口減少や中心市街地の空洞化などで、その必要性そのものが問われているところも少なくないと思う。高齢者のモビリティを確保しつつ、中心市街地の空洞化にどう対処するかは、これまでとは全く別な、新たな発想が必要である。

高度経済成長期のような右肩上がりの時代には、将来予想は比較的容易であり、PDCAサイクルが有効であった。都市計画(urban planning)という言葉が示すように、当時の都市計画もそのような立てられかたをしていたように思う。しかしながら、現代は変動性、不確実性、複雑性、曖昧性の時代(それぞれの英語の頭文字をとってVUCAの時代と呼ばれる)である。変異を繰り返す「新型」コロナの登場は、いわば時代の象徴であった。本書の副題は「変化に対応するための地域主導型改革」であるが、これが示すように本書はこれからの時代の「都市計画」のあり方を示したものである。

本書の魅力はなんといっても豊富な図表データと事例紹介である。都市計画はおよそ人間生活の全てにかかわるとはいえ、本書を読めば、都市の状況、農村の状況、そしてまた経済全般の状況など現代経済の諸相がよくわかる。都市計画に関わる制度についても網羅的に解説されており、これからの都市計画を考える上での教科書としても使える良書である。