

## 第6回ネクストステージの総合計画に関する研究会 議事概要

日時：2019年8月2日（金） 10：00-12：00

場所：日本都市センター研究室室内会議室

出席者：金井利之座長(東京大学)・豊田奈穂委員(関東学院大学)・松川寿也委員(長岡技術科学大学)・村山顕人委員(東京大学)・山村崇委員(早稲田大学)・伴内正美委員(見附市)

事務局：石川研究室長・臼田副室長・高野研究員・原研究員・黒石研究員

### 1. 村山委員話題提供「環境負荷低減・減災に向けた総合的な空間計画」

#### (1) 総合的な空間計画を扱う枠組み

- ・ 自治体が「統合的空間計画」を策定し、それが有効性・実効性が高いものであるためには、自治体だけでなく広域から狭域まで様々なレベルで、それぞれのレベルに合わせた空間計画があるべきではないか。空間スケールとしては「国土・広域圏・流域圏」、「都市圏」、「自治体」、「都心部・拠点・回廊」、「地区」、「街区群」といったものが考えられる。現在各自治体レベルで策定されている立地適正化計画などは本来的には都市圏スケールで策定されたほうが望ましく、また自治体スケールでは多種多様なテーマの計画を統合的な空間計画としてまとめたほうが良いのではないかと。
- ・ 計画の策定プロセスは科学的技法による「現状分析・将来予測」、創造的技法による「空間構想・空間構成」、政治的技法による「合意形成・意思決定」の3つの要素からなるが、これらを一つの専門家(コンサルタント)が完結的に行うことは難しく、それぞれの分野を得意とする複数の専門家に関与するのが望ましい。
- ・ 従来の都市計画の基本的枠組みは、全体・広域の「構想・計画」が先にあってその実現手段として個別の「規制・誘導・事業」があるという考え方であったが、実態とは乖離が見られる。むしろ最近では地区スケールの実験(Experiments)から新しいルール、政策、プログラムに波及していくという流れが多いと、海外の研究者たちも考えている。
- ・ Eco Districts といった取り組みも最初から都市全体を作り替えることは難しく、地区スケールの都市再生から全体の計画に波及させていくことが重要だろう。「素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささであり、意味のある影響をもたらす十分な大きさ」
- ・ 松戸市では公共施設再編基本計画の策定を契機として、地域ごとのまちづくり組織が結成され、公共施設再編に拘らず多様な地域課題の議論しはじめています。

#### (2) 課題別の空間的解決策とその統合(国内事例)

- ・ 鈴鹿市の都市計画マスタープラン(以下、MP)では、一般的な分野別の計画図ではなく、都市づくりの課題に対応したテーマ別（「活力ある都市づくり」・「防災・減災の都市づくり」・「コンパクトで住みよい都市づくり」・「モビリティの高い都市づくり」・「水と緑、景観の都市づくり」）に計画図を作成し、それらを統合・調整するというプロセスで策定された。

- ・ 従前の都市 MP では市街地化を推進していく位置づけであったエリアのうち、災害リスクの高いと判断された地域を外すという判断をしている。

### (3) 街区・地区から考える土地利用計画(海外事例)

- ・ デトロイトでは地区スケールの土地利用・空間の構想を積み上げて全体の土地利用を考えるプロセスで検討されたプランが提案されている。敷地・街区スケールの空間タイプとして、住宅や商業、工業系のバリエーションがあるのは当然として、オープンスペース、緑、農地系の土地利用パターンが豊富に提案され、これらを組み合わせて地区の土地利用を構想し、全体として緑豊かな住環境を実現する土地利用計画が提案されている。
- ・ こうした手法は MIT の Brent D. Ryan 教授などによってパッチワーク・アーバニズムとして提唱されている。

### (4) エコ・ディストリクトのアプローチ

- ・ エコ・ディストリクト(EcoDistricts)はポートランド市の計画などに携わった経験を持つ Robert Bennett 氏が中心となって創設した概念・手法であり、工場跡地などの大規模再開発ではない、既成市街地の環境負荷低減の方法論を提唱するとともに、自らが代表として各地の低炭素(環境負荷の小さい)まちづくりのプロジェクトを支援している。
- ・ エコ・ディストリクトの基本的な考え方として、対象となる地域において最初に関係者を組織化して地域の課題を明らかにし、具体的な手法(戦術)を検討したうえで資金確保を行い、建物やインフラに関わる(ハードの)プロジェクト、人々や生活行動に関わる(ソフトの)プロジェクトを実行していく。
- ・ Bennett 氏らの NPO では、エコ・ディストリクトに求められる要素(Eco Districts Protocol)を提示し、それに基づく認証を行っている。そこでは3つの原則として公正・レジリエンス・気候保護、6つの優先事項として場所・反映・健康と幸福・つながり・居住基盤・資源保全、3つの実現段階として組織化・ロードマップ・達成評価が挙げられている。
- ・ 具体例として、ペンシルベニア州ピッツバーグ近郊のミルベール(Millvale)では、エネルギー・水・食料・大気・モビリティ・公正の6つのテーマでエコ・ディストリクトづくりの計画を立て、地域組織が主体となってエコなまちづくりに取り組んでいる。
- ・ 村山委員が携わる名古屋市錦地区ではエコ・ディストリクトの考え方を援用して低炭素まちづくりに取り組んでおり、低炭素モデル地区事業に認定された。

### (5) 都市計画・まちづくりの制度イノベーション

- ・ これまで紹介してきた様々なスケールの計画の考え方を整理すると、従来の都市計画(自治体全体の都市 MP など)は確実性を志向するフォーマルな計画である一方で、地区スケールの取組み(Place Making や Tactical Urbanism)は不確実性を受容するインフォーマルな計画に位置付けられ、大きく乖離している。従来の計画が不要になったのではな

く、都市 MP 的な計画にも不確実性を受容する要素を組み込むなど、制度を改善して乖離を小さくしていくことが求められるのではないだろうか。

## (6) 質疑・ディスカッション

- ・ EcoDistricts の基本的な考え方はインターネットで公開され、だれでもそれを適用してまちづくりに取り組むことができるが、NPO としての EcoDistricts はしっかりとした取り組みをしている地区に対する認証を行っている。現時点で「組織化→ロードマップ→達成評価」のプロセスのうち組織化の段階に留まるものが多く、達成評価の段階まで認証されているプロジェクトは無い。
- ・ 分析・構想・合意形成それぞれを得意分野とするコンサルタントと契約し、市役所はその調整の役割を担う、という枠組みは理想的だが、日本では市役所の体制として専門性、人材不足からその調整を担うことも難しいと思われる。アメリカではどのような形でマネジメントされているのか。
  - 計画策定業務にかかる費用のスケールが日本とアメリカで桁違いの差があることは前提としてある。ある都市の計画を策定するときには、市役所内部に 5 年間程度のプロジェクトチームを作り、その中心となる人物は外部から公募で採用する。
  - プロジェクトをマネジメントする市役所職員の役割については、横浜市の田村明氏のように、日本でもかつてはある程度あったのではないか。
- ・ 従来の都市計画と、地区スケールの取組みの乖離を小さくするための一つの方法として、都市 MP で地域別の計画を作らず、地区ごとにボトムアップで(インフォーマルに)作成された計画案を全体に組み込む、というプロセスが考えられ、名古屋市ではそのような枠組みになっている。しかしながら、地区ごとの計画の内容によっては全体の計画に組み込むことが難しいケースもあり、現時点では慎重な姿勢となっている。
- ・ 一方で、個別地区の動きを全体に組み込む考え方だけでは、保全すべき地域に対する開発圧力を抑制(抑止?) することは難しい。全体最適と個別最適の整合は、地区スケールと自治体スケールの問題だけでなく、より広域の都市圏スケールでも大きな課題である。

## 2. 報告書構成案について

- ・ 報告書の構成として、健康まちづくりを「戦略」、土地利用・公共施設立地計画を「実行性確保の手段」と位置付けてしまうと、「健康まちづくりのための空間計画」という目的が限定されたものになってしまう。本来これらは直列的ではなく、並列的なコンセプト・戦略として位置づける必要がある。
- ・ 健康まちづくりも単にコンセプト・理念的な内容だけではなく、実践レベルで住民の健康を改善するための取組みの内容も含まれる。
- ・ いわゆる「総合計画」のガバナンス的な内容は市役所事務機構でも取り上げるので、本研究会では「ネクストステージ」の計画論に特化したほうが良いだろう。

- ・ 現在の地方創生、まち・ひと・しごと創生総合戦略や地方制度調査会などが提起している 2040 年に向けた新たな自治体計画の枠組みは、人口減少に対応した自治体経営の観点に立脚しているが、本研究会の「ネクストステージ」は、人の健康と環境の持続可能性のような住民のニーズに軸足を置き、地方制度調査会とは異なる方向性を示すのがよいのではないか。

### 3. 今後の予定

- ・ 報告書のとりまとめに向け、今後 2～3 回程度研究会を実施する。
- ・ 現地ヒアリング調査の実施に向け、自治体への打診・日程調整を進める。

(文責:日本都市センター)