

都市施設の立地

林 清 隆

1. はじめに

都市における諸機能、すなわち道路、鉄道、公園あるいは消防署、図書館、学校、下水処理場やゴミ処理場など都市の中には数限りない施設が都市の多様な働きを司るように存在している。これらの施設や機能をどのように配置していくかは都市計画の根本的な要因であり、都市の特性と活力を左右するものである。都心をどこに置くか、商業地をどこに配置し、工業地はどうするかは、基本的には土地利用計画や用途地域制度などのいわゆる地域地区制度によってある程度は誘導することができる。土地利用面からの機能誘導は一般的に公開された計画のもとに行われ、かつ現況対応的なものや将来への誘導的なものでもあるため問題が顕在化することは比較的少ない。

しかしながら、高速道路、下水処理場など周辺への環境阻害要因があって、一般的に嫌われる施設は、それらの施設が都市の運営に不可欠なものであっても、その立地には大きな紛争が生ずるのが通例である。ニュータウンのように、はじめから都市規模を設定し、土地利用計画とほとんどの都市機能が計画的に配置されている場合は、そのニュータウンへの新規参入者はそれら施設の害益を勘案して後発的に参加するケースが多い。言うなればゲームのようなもので、ある程度状況を踏まえて納得した上での行動であるため、深刻な問題へと進展することは少ないといえる。現実には世界の多くの都市がこのようなプロセスで計画的に作られたのは例外的であり、そのほとんどは自然発生的か、当初は計画的に作られても、その長い歴史的形成のなかで市街地の実態が質量ともに大きく変革しているのである。日本の大都市の中でも京都や名古屋、特に名古屋はこの事例に当てはまる。都市の成長に合わせ市街地が拡大し、時代の流れにも変革されながら、都市の機能を変容させている。こう言う点からも、都市機能の役割は季節の移り変わりのように変化していくとともに都市規模の拡大にあわせて脱皮しながら成長・衰退を経験するものでもある。

2 . 土地利用の基本的な考え方

都市機能の配置を決めるのは、前にも述べたように土地利用計画であるといえる。しかしながら、白紙の上を書くことは簡単であるが、多くの都市の土地利用は歴史的なしがらみの中で形成されてきたものであり、個々の土地利用はカラーモザイクのように多様な規模や色合いを呈している。土地利用計画が単に遠い将来的なビジョンであるならば、それはそれで良いとしても、現実的には用途地域のように個々の土地利用を規制していくことになり、多大な利害関係を発するのである。規制力が働かない土地利用計画は、その計画が理想的なもので、あたかも絵に描いた餅のようにあまり意味が無いものである。

世界の多くの都市では、将来の都市ビジョンを描く土地利用構想あるいは基本方針と、個々の開発や建築活動を規制する詳細な土地利用計画を組み合わせている場合が多い。日本は地区計画制度もあるため建前上は、同じような方式になっている。地区計画制度があるにはあるが、局部的な指定であり、また、実質的には個々の土地利用における利害を回避するために、その制度が形骸化しているという面も無きにしもあらずである。各都市の基本計画等で定めている土地利用計画は、まさに絵に書いた餅であり、飾り的なもので各種の行政計画や民間投資を直接規制するものでもなく、計画書の総論的なビジョンといえるものである。

多くの開発途上国の都市にあっては、土地利用計画も無く、また個々の建築用途を規制する地域・地区制度も導入されないうちに大都市が拡大していることも事実である。しかし、これらの都市はまた多くの問題を抱え、健全な都市成長と管理には合理的な土地利用計画の導入が必要であるということが叫ばれてもいる。アメリカのヒューストン市は、先進国の中ではまれに見る用途地域制度の無い都市である。何の束縛も無く、自分の土地を自由に使いたいというテキサス人の思いは伝わってくるが、現実には一定地域の相互協定によってその地域の土地利用を守っていこうというアメリカ開拓以来の伝統が息づいている。これは近代的な大都市に成長し人種問題を抱える南部都市の実情を無視しては考えられない方式でもある。

土地利用はドイツのB - プランのように詳細に決めていくことが一見、理想のように見えるが、都市の多様な側面を考えると決して良いと言えない面があ

るのである。人間の予測ですべて決めてしまうほど都市は単純に成長してくれるものでもない。細かく決めすぎると土地利用の硬直性をもたらし、自然な経済・社会的な要因による成長を阻害することにもなる。逆に大きく地域分けをすると土地利用計画を策定する意義も薄れてしまう。帯に短し、襷にながしという現象を呈しているのである。先進国で詳細な土地利用を規制しているところでは、弾力的な土地利用を確保し、複合機能を持つ開発を進めるためにも柔軟な土地規制へと姿勢転換が進みつつある。一方、自由気ままに成長を続ける途上国の大都市にあっては、その都市問題の解決の基本的な方策として、土地利用の規制強化を課題としている。

3 . 施設の抱き合わせ方式

しかし、市民レベルでいつも大きな問題を発生させるのは、一般的な土地利用規制でなく、各種の都市施設、すなわち、道路、鉄道、公園、図書館、美術館、博物館などの利便施設・文化施設のほかに下水処理場、ごみ処理場、火葬場など付近住民からは嫌われる施設も都市の運営には不可欠なものである。便益を受ける施設と嫌われる施設のどちらが自分の近くに来るかによって地価や生活環境に大きな影響が出て、市民の中に行政への不信感をつのらせることになる。一般的な趨勢としては、皆が来てほしいと思う施設は、どうしてもすでに十分便益を受けている都心部や環境の良い所に立地しがちになる。利用面やその施設の配置論から考えると、どうしても都心部あるいは交通拠点に立地することはやむをえないことでもある。それに反して、嫌われる施設は都市整備が進んでいない周辺部に作られる傾向があり、その周辺住民にとっては大変な迷惑ものであり、土地価格にもマイナス要因となり、泣き面に蜂という状況といってもよい。良いところにはよい都市施設の配置が行われ、逆に未整備な周辺部には歓迎されざる施設が舞い込んでくるというのが実態である。都市全体、さらに全市民的な発想からすれば、それは「しょうがない」ということかもしれないが、個人の視点から見ると絶えがたい屈辱であろう。周辺部ばかりでなく既成市街地の中でも高架道路や鉄道が住宅をかすめていくような時には同じような敵愾心を持つことであろう。

しかしながら、これらの良き施設も悪き施設も都市にとっては必要なもので

あり、市民の合意と納得のいく方式で進められなければならない。合意とは、その計画の理論的な合意であり、質の高い計画を展開することによって達成される。このような合意はたやすくできるとは思わないが、具体的に言えば、高架の高速道路でなく半地下構造の方式に変えることによってかなりの合意が可能なことである。名古屋市東部においてはあまりにも強烈な住民の反対にあって結局は地下構造で20年遅れで建設が進められている。しかし、完全地下化は鉄道と違って、自動車交通にはその性格上好ましくなく、半地下化による自然採光、自然換気が望ましいものであろう。市民のまちづくりへの無関心もあり、都心部の百メートル道路など幹線道路に高架道路を作ってしまう、都市景観上からも大きな禍根を残している。皆が言う理想ど通りに作れば、金がいくらあっても足りないという現実も多少は理解ができるが、「安物買いの銭失い」という言葉があるように長期的な視点から見たら金をかけて良いものを作ることとはソロバンの合うものでもあることを理解しなければならない。

高速道路のように安くつくる事は、その分、外部にその負荷を撒き散らすものであり、その周辺住民に多大な損害を課しているのである。理論的にはどうしても計画面で合意できない場合は、十分な補償等の対策を行うことによって影響住民の納得を得る事が必要なことである。無い袖はこれ以上振れないというなら、触れる袖をまず作ってから事に処す必要がある。サイレントマジョリティという無知の市民を思うかもしれないが、都市施設づくりにあっては、その受益を密かに享受できるものが、これに相当するように思われる。たとえば、地下鉄駅の建設のように周辺地主に多大な利益をもたらすようなものは何らかの方策でその開発受益を吸収し、先に述べた負荷を受ける地域の対策原資として確保するシステムを整備すべきでもある。また、地下鉄駅の新設のような地下上昇をもたらす地域については、一定地域を強制的に再開発して土地利用面からも合理的な姿勢を示すことが必要である。

プラスとマイナスの要因を持つ都市施設は単独で見ると白黒がつきやすく、いろいろと紛争の元になるが、これからの都市施設の整備にはプラスとマイナスの要因を持つ施設を抱き合わせることによって、その地域に便益ももたらすが、また阻害要因をもたらすものを意識的に組み合わせることで立地計画を検討すべき時代となっている。今までにも下水処理場の上を公園にしたり、ごみ焼却場

の近くに集会所や温水プールなどの施設を作っているが、これらの事例は付随的なものであり、対処療法的なものでもある。

これからの施設整備の組み合わせとしては、ごみ焼却場と図書館、美術館などの文化施設、火葬場と市民病院、市庁舎や区役所とごみ処理工場などの組み合わせメニューを盛り沢山用意し、単独整備を基本的に止めるべきである。また、高速道路と地下鉄路線は一体整備することにより沿線地域へのプラス・マイナス要因を相殺するとともに、一体的な工事により工事費の削減、工事期間の短縮等の副次的効果をもたらすかもしれないものである。

4 . 藤前地区の教訓

20年以上にわたって検討されてきた名古屋港内の西1区、すなわち藤前地区におけるごみ埋め立て計画は、環境保全派の全面勝利となって、当の名古屋市は、その思いが達せず苦汁を飲んだことであろう。この20年という才月の流れの中に名古屋市は井の中の蛙的発想に凝り固まってしまって、世の中の価値観の変革、ことに国際的視点から見た環境保全への認識について大きな判断ミスを行った結果といえる。20年前なら容認されたかもしれないゴミ埋め立て処分も、時代の流れによる環境条件の変化により干潟の保全が重要な社会問題となってきた。この地区は土地が登記簿上に搭載されていたように以前は干拓された農地であった。しかし、地盤沈下の進行によって、満潮時にはほとんど水面下に沈没してしまい、干潮時には格好の干潟となり、多くの渡り鳥等の集散地となったのである。河川水質の汚濁によって有機物質が集積し、ますますゴカイ等の餌が繁殖し、日本一といわれる渡り鳥の集散地となってしまったのである。庄内川をはさむ対岸の稲永公園には、宝くじか何かの助成を得て渡り鳥の望遠観察場が設置されている。同じ名古屋市役所の中でも、ゴミ処理場を考える部局と渡り鳥をめぐる部局が共存している懐の深さというべきか調整能力の無さを露呈しているのか不可思議なものである。

この干潟にS不動産会社が登記を前提に所有権の存在を主張していたが、名古屋市は春分・秋分の満潮時に海面下に没する土地は、一般的な学説として私人の所有権が及ばないものとし、公有水面であると主張し、民間の所有権を否定してきた。その時から名古屋市のゴミは後2年でパンクすると言い張ってき

ていた。20年間も後2年と言いつつ、藤前の処分場は検討倒れに終わってきていた。数年前、何を考えたのか土地開発公社にその所有権を約60数億円の大金で買収させ、市に買もどしをした後、その所有権を放棄して公有水面にする手続きをはじめた。公有水面とみなしている土地に大金を捨てる愚をやってしまい、環境のみならず、公金の乱用についても厳しい責任追及がなされなければならない。その買収した土地も公図がはっきりしないため、どうも違う土地を買ってしまったという漫画のような話になっているとも言われている。狼の話ではないけれど、20年間もあと2年で満杯になると言いつづけてきたゴミ行政の体質はどうなっているのでしょうか。「人事が万事」という言葉があるように、ゴミ行政の立ち遅れは、行政の中では比較的顕在化しやすい分野であるため問題が具体的な形で浮上してきているが、他の分野ではもっと腐敗していても、表面化しないですんでいる分野も多い。

20年以上の歳月と大金を投じてのゴミ処分場計画は挫折し、藤前干潟は保全されることになった。名古屋には数少ない『日本一』の渡り鳥の飛来地が残ったわけであるが、その後遺症は深い。かつての名古屋オリンピック誘致失敗のように、当時の知事以外は誰も責任をとらない体質こそが、今にまで無責任行政が跋扈しているのである。デザイン博でのインチキ会計処理が外部のオンブズマンによって厳しくその責を追及されているが、藤前についてはより責任のありかを厳しく処すべきである。

5 . 万博会場の成り行き

愛知万博が決定してから早、2年余になろうとしているが、一向にその感慨が沸いてこないのはなぜであろうか。環境をテーマにして環境破壊をする自己矛盾にも気づかずに闇雲に進めようとする発想は、名古屋市の藤前地区の状況に相通ずるものがある。いま世間では、万博は時代遅れであるという意見もあるが、名古屋圏のようにオリンピックの誘致に失敗し、国の施策対象にも乏しい地域にあっては愛知万博はこの地域の大多数の人々にとっては容認すべきイベントと考えられている。しかし、その立地には多くの人々が疑義を感じ、会場立地の再検討を求める声は多い。今年2月の知事選においても共産党1党の推薦になる候補が約80万票も得ることは、万博会場立地に対する疑念を示してい

るものと思われる。海上の森は、諸々の県の事情を考えると利用したい場所に違いないであろうが、700万県民の意向が十分に組み入れられていない発想でもある。万博開催は地域開発の大きな起爆剤になることは間違いないが、その会場立地については民意を反映したもので無ければならない。現在は、万博の実質的な運営は通産省の手に移ってしまっており、その判断としては愛知県が進めてきた「海上の森」では住民反対もあり、理念的にもとても耐えられないものと判断して、青少年公園を含めた会場整備計画が提案された。会場選定には世間では、いろいろと以前から青少年公園、瀬戸市の陶土採掘跡地、ポートアイランド、木曾岬干拓地、それに中部空港の前島など結構多くの候補地があげられた。その中でも今までのいきさつや用地面を考えると、従来の基本計画を覆して青少年公園を会場にすることが現実的な方策であると判断したことはある種の英知といっても良い。しかし、県はいまだ海上の森を主会場として位置付け面子を保とうとするとともに、万博後には新住事業をあくまでも行おうとしている。青少年公園は海上の森に移転し、自然環境に溢れた公園を創設することが賢明な方策であろう。人口増加が期待されない状況では大規模団地は当面は必要のないものである。万博会場となる現在の青少年公園跡地は、名古屋東部研究学園都市の核施設を建設することが大都市圏全体から見た土地利用面からも有益なものである。

名古屋市の藤前といい、愛知県の海上の森といい、立地に関する貧相な発想はこれでお仕舞いにして欲しいものである。皆が納得できる立地は、はじめからの情報公開と複数の立地の中から県民、市民の参加の元に幅広い討論によって決定されなければならない。

(以上)