

## 第3章

# 総合的な空間計画の枠組み

東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 准教授 **村山 顕人**

## 1. 都市の物的環境に関わる基本計画

都市の物的計画（physical plan）を中心として構成される都市基本計画（urban general plan）とは、それを体系化した米国の T.J. Kent Jr.<sup>1)</sup>によると、「将来の望ましい物理的開発に関する主要な方針を定める自治体の公式な宣言」である。また、「出版された基本計画は、コミュニティの1つの統合された物理的デザインを含み、そして、物理的開発の方針と社会・経済の目標の関係を明らかにしようとしなければならない」とされている。都市基本計画は、英語では、その内容により、General Plan、Comprehensive Plan、Master Plan、Framework Plan、Development Plan、Strategic Plan などとも呼ばれる。これらは、「概略」、「総合」、「長期」、「枠組み」、「戦略」など都市基本計画の性質を示すキーワードだとも言える。日本の自治体の場合、「将来の望ましい物理的開発」つまり将来の物的環境（physical environment）を形成する空間計画（spatial planning）に関する主要な方針を定めるのは都市計画法に基づく都市計画マスタープランであるが、この他にも景観法に基づく景観計画、都市緑地法に基づく緑の基本計画、住生活基本法に基づく住生活基本計画など都市の物的環境に関する分野別の基本計画が存在するので複雑である。一方、地方自治法に基づく総合計画は、都市の物理的な成長が終わりに近づき分野別の基本計画が登場した 1990 年代以降、空間計画の要素を失っている。

低成長時代・成熟時代を迎えた日本の都市計画には、市街地の拡大・拡散を制御しつつ、場合によっては市街地の一部を低密度化させ、成長時代に整備した様々な都市基盤や公共施設、民間の生活支援施設を維持するために市街地の一部の密度維持あるいは高密度化を図り、都市全体の構造と形態にメリハリをつけることが求められている。また、都市を構成する多様な地区においては、既成市街地

の更新（改造・改善・修復）を通じて魅力的な都市空間を創出し、人々の生活の質の向上に貢献することが求められる。こうした一般的な記述は簡単であるが、実際の都市では、現在そして未来の状況は複雑であり、都市空間に対する要求は多様であり、都市空間に関わる計画策定を通じて、丁寧に将来の物的環境の形成について検討することが求められる。計画の策定は、都市の現在そして未来の状況を見据えながら、多様な主体の都市空間に対する要求を踏まえ、都市空間形成の目標・方針・施策を統括的に定める取り組みである。また、そこには、目指すべき都市空間の将来像を共有することと、様々な施策そして多様な主体の取り組みを空間的・時間的に調整することが求められる。<sup>2)</sup>

## 2. マルチ・スケールの空間計画制度の枠組み

2014年に、日本の今後の空間計画制度の枠組みの私案<sup>3)</sup>を提示したことがある。ここでは、「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」の空間スケール毎に、「空間範囲の特徴」、「主な計画・マネジメント主体」、「期待される役割」を整理した上で、「主な計画ツール」と「制度改正の方向性」を示している。この枠組みの中心は、機動的な計画策定や施策実施が可能な自治体（市町村）の「統合的空間計画（Integrated Spatial Plan）」とその実現手段である。「統合的空間計画」とは、現在、自治体の各担当課で策定されている都市計画マスタープラン、景観計画、緑の基本計画、住生活基本計画といった物的環境の形成に関わる基本計画群を1つの空間計画に統合したもので、市民や企業に対して具体的で分かりやすい空間戦略を示し、成り行きではない積極的な空間の再整備や保全を推進することを目指すものである。また、きめ細かい対応を行うため、基礎自治体のサブ・エリアで様々

な都市機能を集積させる「都心部・拠点・回廊」及びより一般的な「地区」において空間計画を策定し、自治体で定める実現手段を位置付けると同時に、建物やオープンスペースの計画・デザイン・整備・評価・管理等を複数の街区の集まりである「街区群」で積極的かつ多様に展開する事業手法の導入を想定している。

その後、「統合的空間計画」については、制度化はされていないものの、埼玉県草加市や東京都町田市においていくつかの基本計画を統合する動きがある。逆に、神奈川県藤沢市では、各基本計画を安定した基礎としながら、それらの実現のメリハリづけとそれらを包括する方針の策定を総合計画から展開した「市政運営の総合指針」で対応している。

### 3. 自治体の空間計画の策定アプローチ

近年、多くの自治体の都市計画マスタープランや立地適正化計画には、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」という都市像が掲げられている。これは、多くの都市において、このまま満遍なく人口が減少すると、これまで提供されてきた公共交通サービスや商業施設が成立しなくなり生活が不便になり、都市のあらゆるところで空き家や空き地が発生し、活気がなくなることが懸念されるので、都市機能を拠点（都市の中心となる場所）に集積し、公共交通軸沿線に居住を誘導しようとするものである。都市機能や居住を誘導した区域で、何とかこれまで通りの密度を維持し、これまで通りの暮らしができるようにするのであるが、結果として、それ以外の区域では人口減少が進行し、家や土地が余る。こうした低密度化する区域の前向きな将来像やその実現手段がないまま、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」が推進されているが、各自治体ではその特性に応じたゾーニング・区域設定の考え方を導入し、多様

な都市空間像に対応した計画策定の試みがなされている。以下では日本の3自治体における都市計画マスタープラン・立地適正化計画策定の事例と、日本とは対照的なアプローチで策定した計画として米国デトロイトの計画の事例を紹介する。

#### (1) 静岡県静岡市

人口約69万人程度の静岡市は、名古屋市の2011年策定の都市計画マスタープランをお手本に「集約連携型都市構造（「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」と同義）」の実現を掲げる都市計画マスタープラン<sup>4)</sup>を策定し、連続して立地適正化計画<sup>5)</sup>を策定した。公共交通の利便性や市街地の面的整備の状況、都市機能の現状等に基づき「居住の誘導に優位なエリア」を特定する一方、各種災害による被害が想定される区域、環境保全すべき区域等に基づき「居住地としての適性を考慮すべきエリア」を特定し、人口密度の現状趨勢を見ながら居住誘導エリアを設定している。都市計画マスタープランにおいて、市街化区域内を人口の増加・維持を目指す「利便性の高い市街地促進ゾーン」と人口の減少を許容する「ゆとりある市街地維持ゾーン」に分け、市街化調整区域は「山林・集落ゾーン」としている。また、都市機能を集積すべき都市拠点・地域拠点・生活拠点を設定している。立地適正化計画では、以上のゾーンや拠点が居住誘導区域や都市機能誘導区域の設定を通じて、即地的に決定された。

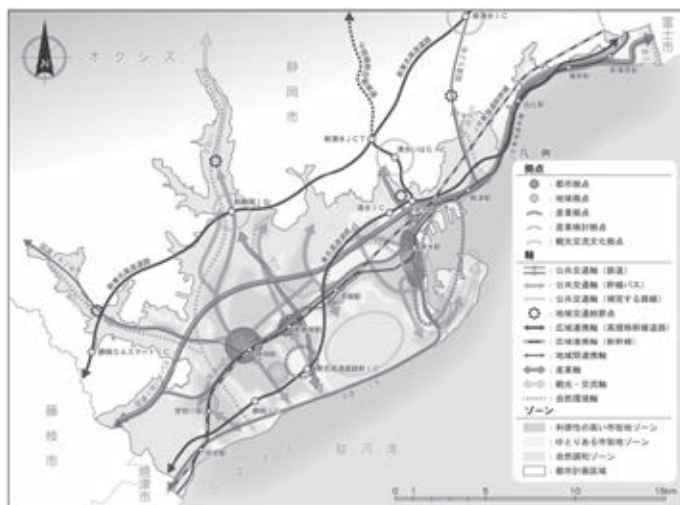


図 1-3-1 静岡市都市計画マスタープラン 集約連携型都市構造図<sup>4)</sup>



図 1-3-2 静岡市立地適正化計画 区域設定図<sup>5)</sup>

## (2) 愛知県豊田市

人口約43万人の豊田市も、静岡市と同様、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方を採用して都市計画マスタープラン<sup>6)</sup>そして立地適正化計画<sup>7)</sup>を策定したが、標準的な立地適正化計画に比べると、市の実情に合わせた工夫が見られる。まず、居住誘導区域については、更なる居住集積を図る「重点居住促進区域」と現在の居住人口の維持を図る「居住促進区域」の2種類を空間的に設定している。また、当面の人口増加の受け皿になる「新市街地区域」を設定している。これは、長期的には人口減少を想定しながらも当面は人口増加が見込まれるため、市街化区域に囲まれた鉄道駅も近い市街化調整区域に新市街地を整備し、都市構造を再編しようとするものである。一方、都市機能誘導区域については、居住集積に併せ生活に必要な都市機能等の集積を図る「拠点形成区域」を設定している。

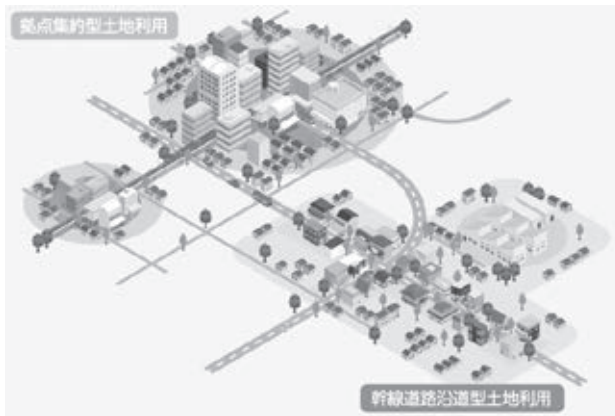


図 1-3-3 豊田市都市計画マスタープラン  
ハイブリッド型土地利用のイメージ<sup>6)</sup>





### (3) 三重県鈴鹿市

人口約20万人程度の鈴鹿市の都市計画マスタープラン<sup>8)</sup>は、都市の成り立ちから「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の都市像は採用せず、地区別会議、市民アンケート、オープンハウス等を通じて収集した市民の意見も参考に、課題を特定し、課題に対応する空間計画を丁寧に検討したものがある。整理した課題に対応する都市づくりのテーマとして、産業を支える土地利用やインフラ等の整備推進に関わる「活力ある都市づくり」、災害からまちや地域を守る防災・減災都市づくりの展開に関わる「防災・減災の都市づくり」、市民生活を持続するための生活拠点の形成に関わる「コンパクトで住みよい都市づくり」、市内モビリティの充実に関わる「モビリティの高い都市づくり」、水と緑のネットワークづくりや地域資源を活かした景観づくりの促進に関わる「水と緑、景観の都市づくり」について、図面上で空間的な整理が行われ（方針図が作成され）、文章で方針と取り組みが記述されている。「地域力を活かした都市づくり」と「ライフサイクルコストを縮減する都市づくり」は、方針図はないが、都市づくりのテーマを支える視点として取り組みが記述されている。そして、土地利用方針図は、5つのテーマの方針図を重ね合わせ、調整の上、統合されたものである。

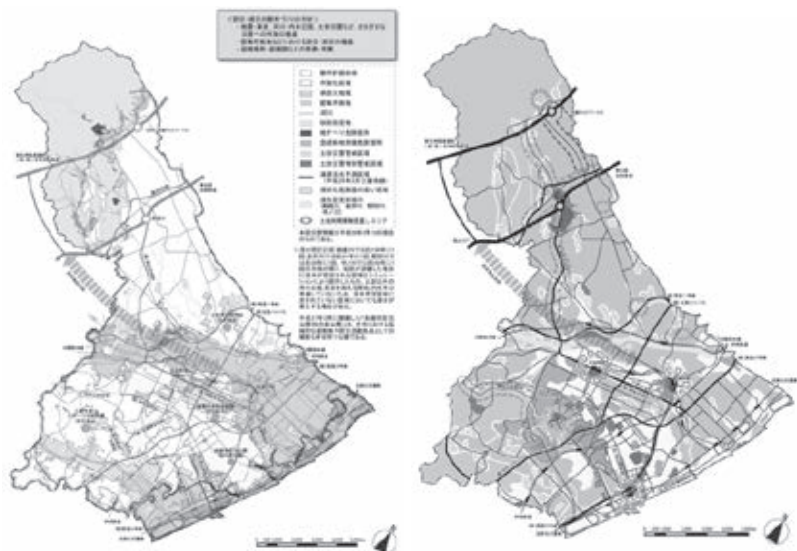


図 1-3-5 (左) 鈴鹿市都市計画マスタープラン  
防災・減災の都市づくり方針図<sup>8)</sup>

図 1-3-6 (右) 鈴鹿市都市計画マスタープラン 土地利用方針図<sup>8)</sup>

#### (4) デトロイト市

ピーク時には 180 万人以上の人口を有し、その後、人口減少と自治体財政破綻を経験した米国デトロイト市の民間主体によって作成された非公式のデトロイト戦略的枠組み計画（2012 Detroit Strategic Framework Plan）<sup>9)</sup>には、経済成長、土地利用、都市システム、近隣地区、土地建物資産の 5 つの要素毎に、変革のアイデアとそれを実現させる戦略・行動が示されている。土地利用要素では、現状分析に基づく敷地毎の開発タイプと複数の敷地で構成される街区群の土地利用類型から、多数の街区群で構成される市全体の将来の枠組みゾーン・マップ（土地利用シナリオ）が作成されている。日本の「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」のような都市像ありきのトップダウン・アプローチではなく、敷地・街区群スケール

の現状趨勢から市全体の土地利用シナリオを導き出すボトムアップ・アプローチの空間計画策定だと言える。また、都市システム要素では、水、エネルギー、廃棄物、道路・公共交通に関連する施設が、場所によって「改良・維持」、「交換・維持」、「縮小・維持」、「維持のみ」、「取り替え・転用・廃止」される戦略的な更新計画が示されている。また、ブルー・インフラストラクチュア及びグリーン・インフラストラクチュアをこれからの都市システムの要素として加えている。人口減少下で土地利用を適正な規模と構成に転換し、それに見合う施設を再編整備しようとする計画である。

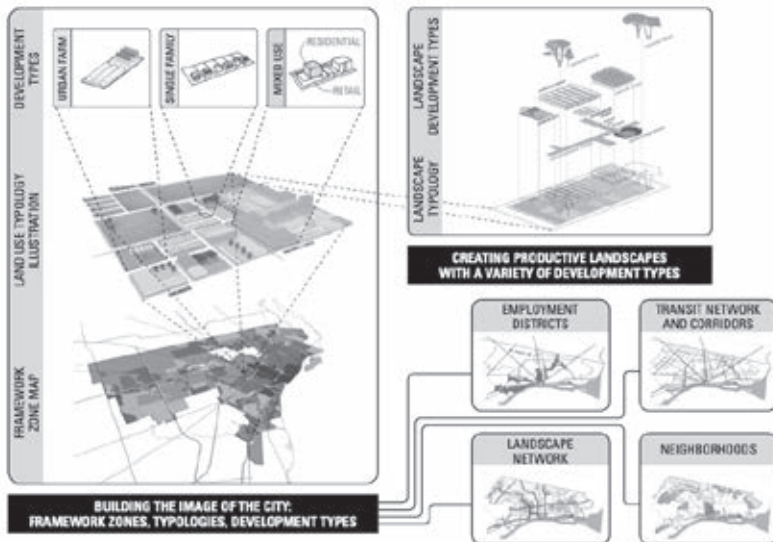


図 1-3-7 デトロイト戦略的枠組み計画 土地利用要素の構成<sup>9)</sup>

## 4. 「エコディストリクト」に見る街区群・地区の空間計画のこれから

日本の地区スケールのまちづくりは、住環境整備、景観、防災・減災、災害からの復興、商店街活性化、超高齢社会への適応、交通静穏化、水と緑等の分野別にアプローチし、当該地区の課題の解決に貢献してきた。しかし、地球規模の気候変動や社会のレジリエンスといったより大きな課題には、必ずしもうまく対応できていない。今こそ、既成市街地において、世界共通の課題に応答する高い目標を目指す地区あるいは地区より小さな街区群スケールの都市再生（再開発、改善、保全を含む）を持続的に進め、より良い社会と空間をつくる努力をすべきだと考える。それを推進する枠組みに米国ポートランドから始まった「エコディストリクト（EcoDistricts）」がある。<sup>10)</sup>

### (1) エコディストリクトの基本的な考え方と米国での適用例

エコディストリクトは、2009年に米国オレゴン州ポートランド市の市役所からスピンオフしてつくられた非営利組織ポートランド・サステナビリティ機構が、既成市街地における地区スケールのハード及びソフトのプロジェクトを通じて環境負荷の小さい都市をつくる取り組みを市内5つのパイロット地区で展開し、その体制やプロセスの枠組みを一般化したことに始まる。エコディストリクトの枠組みの特徴は、地球・流域圏・都市圏・自治体・地区・建物のマルチスケールに関係する環境の課題に地区スケールの都市再生を通じて応答していくアプローチである。地区は、素早くイノベーションを起こすのに十分な小ささと同時に、意味のある影響をもたらす十分な大きさを持ち、持続可能性を加速させるのに適正な規模だと言われている。2016年には、「気候」、「社会的公正」、「レジリエンス」

の3つの原則、「場所」、「繁栄」、「健康」、「つながり」、「居住基盤」、「資源保全」の6つの優先事項、「組織化」、「ロードマップ」、「達成評価」の3つの実現段階で構成され、地区スケールの都市再生の進め方を共通言語化した「エコディストリクト・プロトコル」が公開された。これは、住民、地権者、就業者、事業者、企業、NPO、行政を含む多様な主体の協働で既成市街地をエコディストリクトに転換するための枠組みであり、取り組みの規範と認証の仕組みが含まれている。

エコディストリクトのプランとして分かりやすい事例に「ミルベール・ピボット・プラン」がある。ミルベールは、米国ペンシルベニア州ピッツバーグのアレゲニー川を挟んだ対岸に位置し、約4,000人が居住する低所得・中所得者の自治区である。歴史的には、鉄鋼業の街として繁栄し、1万人以上が居住していたが、他の工業都市と同様、1970年代以降は経済的に衰退し、大気や水の汚染、洪水、健康的な食料へのアクセスの問題を抱えていた。特に、2004年と2007年にハリケーンや豪雨による大洪水を経験してから、持続可能な地区開発を通じて経済を活性化させるアプローチが取られ、そこでエコディストリクトの枠組みが適用された。最新の「ミルベール・ピボット・プラン2.0」<sup>11)</sup>は、人間の生存に不可欠な食料、水、エネルギーに加え、大気汚染、モビリティ、社会的公正に関するビジョンが描かれている。エネルギーについては太陽光発電の共同利用、食糧については都市農業とレストラン、水については小川沿いの開発やコンプリート・ストリートの整備、モビリティについてはカヤック拠点とコンプリート・ストリートの整備、大気については建物への空気清浄装置の設置ときれいな空気の公園の整備、社会的公正については緑地のネットワークやアフォーダブル住宅の整備が位置付けられている。地球規模の気候変動や社会のレジリエンスといった大きな課題に既成市街地に投入する各種プロジェクトを通じて対応しく姿勢が読み取れる。



実行する段階)、「学習とフィードバック」(取り組みを通じた知見やその課題・効果の検証を関係者が学習し、前の三段階にそれぞれフィードバックする段階)という4段階のプロセスである。これまで、錦二丁目まちづくり協議会の正会員(地権者・事業者)や協働会員(大学やコンサルタント会社の専門家)、事務局(NPOの専門家)とそのネットワークを中心に、低炭素地区会議の設置、プロジェクトのロードマップの作成、木製歩道拡幅社会実験、公共空間への木製ベンチ・デッキの設置、壁面緑化、建物のエコリノベーション、パンフレットの作成、学習会の実施、プロジェクトの評価などを行い、一定の成果を上げている。<sup>12)</sup>

## 5. 自治体の空間計画と街区群・地区の空間計画

従来、都市の空間計画は、「構想－計画－実現手段(規制・誘導・事業)」の枠組みで捉えられていた。そもそも、「計画」は、どのような背景や目的の下でどのような物的環境を目指すのかを示す「構想」がなければ、作成することができない。また、「計画」を実現させるためには、土地・建物・交通等に関わる「規制」・「誘導」を適用し、民間・公共の「事業」を実施しなければならない。つまり、「計画」は、理念的には、「構想」を実現させるための具体的な「規制」・「誘導」・「事業」を都市のどこでどのように適用あるいは実施するのかを定めるものである。ここで、「規制」には、土地利用・建築規制、交通規制、公共空間の使い方ルールなどがある。また、「誘導」には、デザイン・ガイドラインやそれにもとづく協議、ボーナス・システム、補助金制度などがある。そして、「事業」には、都市施設・市街地開発の事業、民間企業や個別地権者の事業、NPOや社会的企業の事業がある。

近年、こうした「構想－計画－実現手段(規制・誘導・事業)」

という伝統的アプローチが都市の空間をめぐる様々なアクションのスピードに合わなくなっている。森林や農地を市街地に転換していくような成長時代には、時間をかけて確実に空間を形成していくこの伝統的アプローチは有効であった。しかし、脱成長時代・成熟時代では、既成市街地の再生に様々な主体が関わり、必要に応じて従来の規制・誘導・事業を変更していくことが要請され、また、IoT や AI を伴う新しい価値やサービスが次々と創出されるソサエティ 5.0 の時代は、空間をうまく活用することが期待されている。こうした中、様々な実験から規制・方針・プログラムを変えていく戦術的アプローチ (Tactical Approach) が世界中で登場している。「都市の実験室 (Urban Laboratories)」、「低炭素地区 (Low-Carbon Districts)」、「プラットフォーム (Platforms)」、「実験室としての生活空間 (Living Laboratories)」、「イノベーション・ゾーン (Innovation Zones)」、「実証基盤 (Testbeds)」など様々な名称があるが、いずれも、街区群・地区のスケールにおいて実験的な取り組みを行い、そこで成功したことを都市全体に展開していくようなアプローチである。エコディストリクトもその一例である。

となると、従来の枠組みが強固に残っている自治体の空間計画と柔軟に新しいことを試みる街区群・地区の空間計画をうまくつなぐ必要がある。「公式な計画 - 非公式 / 代替的な計画」と「確実性を志向 - 不確実性を受容」という 2 軸で、両者の関係を整理した図<sup>13)</sup>がある。自治体の空間計画は、都市全体を対象として中長期的な視点で制度に基づく計画・規制・誘導・事業を行うもので、これまで、確実性を志向して、分かりやすく受け入れやすい将来に向けて一般解を導こうとしてきた。「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の都市像もこの延長にあると言える。一方、近年では、プレイスメイキングやエリアマネジメントと称される取り組みが脚光を浴びている。これらは、街区群・地区を対象として短期的な視点で多



様々な主体が多様な手段で取り組むものである。ネクストステージの自治体の空間計画は、こうした取り組みが都市の中で島状に展開されていることを前提に、それらを応援し、必要に応じて相互調整しながら、都市全体のかたちを整えていくものへと大転換することが求められているのではないか。一方で、街区群・地区の取り組みでは対応できない骨格的な交通や緑地のシステムは、引き続き、自治体が主導的に形成していかなければならない。



図 1-3-9 都市計画・まちづくりを捉える枠組み<sup>13)</sup>

【参考文献】

- 1) T.J. Kent Jr.: *The Urban General Plan*, American Planning Association, 1990
- 2) 中島直人, 村山顕人, 高見淳史, 樋野公宏, 寺田徹, 廣井悠, 瀬田史彦 (分担執筆): *都市計画学: 変化に対応するプランニング*, 学芸出版社, 2018
- 3) 村山顕人: 自治体の「統合的空間計画」を中心とするマルチ・スケールの空間計画制度の枠組み (私案), 日本都市計画学会 2014 年度 (第 49 回) 学術研究論文発表会ワークショップ「都市計画の現代的トピックスから都市計画制度改正の方向性を探る」(2014.11.15) 資料 <[http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7emurayama/docs/ps\\_cpj2014.pdf](http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7emurayama/docs/ps_cpj2014.pdf)>
- 4) 静岡市: *静岡市都市計画マスタープラン*, 2016
- 5) 静岡市: *静岡市立地適正化計画*, 2019
- 6) 豊田市: *豊田市都市計画マスタープラン*, 2018
- 7) 豊田市: *豊田市立地適正化計画*, 2019
- 8) 鈴鹿市: *鈴鹿市都市マスタープラン*, 2016
- 9) *Detroit Works: Detroit Future City: Detroit Strategic Framework Plan*, 2012
- 10) 村山顕人: エコディストリクト: 既成市街地を持続再生させる新たな挑戦, *BIOCITY (ビオシティ)*, No.73, pp.35-43, 2018
- 11) *evolveEA: Millvale Pivot Plan 2.0*, 2016
- 12) 村山顕人・森田紘圭: 低炭素街区群デザイン研究の既成市街地への社会実装プロセス: 錦二丁目低炭素地区まちづくりプロジェクト, *地球環境*, vol.22, no.2, pp.167-174, 2017
- 13) Akito Murayama (分担執筆): *Reconsidering Urban Planning Through Community-based Initiatives*, Bernhard Müller and Hiroyuki Shimizu eds.: *Towards the Implementation of the New Urban Agenda: Contributions from Japan and Germany to Make Cities More Environmentally Sustainable*, Springer, pp. 223-233, 2018