

総 説

都市と快適環境

光 吉 健 次

九州大学工学部教授
工学博士

豊かな国ほど、その都市の生活環境は整備されているし、逆に貧しい国ほどその整備はおくれている。このように、国の経済の発展の段階や、国民の所得の上下により、その国の都市環境の整備状況は左右されるといえる。しかし、経済の面では世界の第一人者となつた日本のそれが、一流に整備されているかどうかは疑問である。いうまでもなく、経済の高度成長は、所得の増大というプラス面と、人口の急激な都市集中による都市問題というマイナス面をもたらした。このマイナス面の克服のため、これまで多くの手が打たれてきたが、これら一連の対策を眺めてみると、一貫性に欠け、場当たり的なものが多い。それは、わが国の経済成長が余りにも急激であり、同時に人口の大都市集中が激しかった事を物語っている。

翻って考えてみると、このような現象は決して日本だけの問題でなく、すでに先進国においてもかなり古い時期に発生していた。例えばイギリスの場合、産業革命の初め、人口の約20%が都市に、そして残りが地方に居住していたが、1830年までに都市の人口と農村の人口はほぼ等しくなり、現在では80%が都市に居住している。したがって、1800年前半の都市集中が、いかに激しかったかが理解できる。この最初の都市集中の段階で多くの対策がとられているが、1835年自治制都市法の制定が、フィジカルな面での最初の対策と考えられる。これはイギリスにおける都市計画法の始まりと考えられるものである。わが国では1919年に市街地建築法という都市計画法が制定されたが、本格的な都市計画法としては1968年の改正法が、イギリスのそれに当たるものと考えられよう。

当時ロンドンでは河川の汚染が深刻で、すべての下水はテームズ川に流れこみ、それが同時に市民の飲料水を貪うという状態で、伝染病の原因をテームズ川に抱えていたわけである。また、プラッドフォード市では、1844年、ごみの山が都市の中心部につまれていた。ごみには肉屋からの生ごみや便所の汚物等が含まれていたと記されている。当時、イギリスの都市では、このように上・下水道やゴミ処理等の公益施設が欠けており、また、道路の舗装や住宅とその周辺環境の整備がおくれていた事が報告されている。イギリス諸都市が都市集中という試練を受けたなかで、とられた第1の政策の重点は、以上のように、公衆衛生に対する対策を含む都市のインフラストラクチャの改善、確保であった。

都市集中による住宅不足の発生のため、これまで都心にあった広場やオープンスペースが宅地化されることになった。このような都市環境悪化のなかで、都市公園の必要性が叫ばれ、イギリスではリバプールに、都市公園のプロトタイプの計画が、1814年に進められた。また、アメリカでは1856年ニューヨークのセントラルパークが、オルムステッド等の競技設計入選案により、その実現が図られた。この公園に対する関心の高まりは、やがてシティ・ビューティフル運動へと展開した。

アメリカでの都市集中は、1860年頃から始まり1910年頃までに一段落し、現在大都市といわれるニューヨーク、シカゴ、サンフランシスコ等の15の都市が大都市として位置づけられた。この都市集中の過程で、都市美化の市民運動が起こったわけである。街路や公園の整備を中心に都市美化を進める住民運動は、

1800年代の終わり頃にピークに達するが、やがてこの運動に限界を感じるようになった。住民の力や資金には限界があるからである。そして、各都市に都市計画委員会を設け、都市計画法の制定に向かって努力が払われることになった。この結果、1900年に入り多くの都市で都市計画法をもつことになる。

以上をみると、人口の都市集中と共に伴う環境悪化に対し、都市生活の快適さを求めた公園緑地の確保や住民運動のような動きがみられるが、これが第2の特徴といえよう。

第3にとりあげられる点として、自然保全等の問題がある。イギリスでは乱開発や再開発を通じ、自然景観の破壊や、歴史的建造物の取り壊しがみられ始めた。このような状況のなかで、1895年ナショナル・トラストが創設され、まず、オープンスペースの買収、保存から始まり、更に建造物保存までその対象を拡大することになった。この運動はやがてナショナル・トラスト法として1907年施行されることになる。この法律では、大邸宅や歴史的建造物の保存と同時に、海岸線保存を含むすぐれた景観の保護という展開をみることになった。このような動きは1950年代に入り、シビック・トラストとして更に発展している。この運動は、ナショナル・トラスト以外に“醜惡なものを居住環境から除去する事”を目的とする慈善団体により進められているが、やや極端な傾向がみられないでもない。

都市の快適な環境を確保するため、以上のように歴史的に数多くの努力が払われてきた。

ここではその代表的な例を示したにすぎないが、特に基本的要素と考えられる点をいくつか取りあげた。それは、快適環境確保の手法に関して、説明が容易であると考えたためであり、また、問題点を整理しやすいと判断したからである。

先進諸国の都市集中が1800年代から始まっているのに比べ、わが国の場合非常に遅れ1960年代から本格化しており、しかもその速度が急激であったため、対策が場当たり的で、体系の方針が示されていないのは遺憾である。以下、わが国でのこれら基本的問題についてふれることにする。

1. インフラストラクチャの整備

都市は市民の集団生活の場所であり、その生活を支えるための道路、交通体系の整備、上・下水、じん埃処理等の充足が必要となる。また、快適な都市環境を確保するための開発や再開発も重要な要素と考えられる。ここでは便宜上、これらを一括してインフラストラクチャの整備として取り扱い、以下具体的な問題にふれることとする。

(1) 住宅の整備

住宅政策に関しては、アメリカのように個人の住宅は個人で責任をもつという考え方方が支配的な国から、ヨーロッパ諸国のように、住宅確保は公的政策によるべしと、かなりの部分を公営住宅に依存する国々、シンガポールのように60%以上の市民が公営住宅に住むという国にいたるまで多様である。わが国は公共と民営による住宅建設が、丁度中間に位置しているようであるが、ここ数年、数量的に余裕ができ、空屋も増え始めたようである。

現在では質的問題がとりあげられており、また、一戸建住宅か共同住宅かとか、土地問題等検討すべき課題が多い。

本来、都市の快適環境を確保するための原点は住宅であり、この問題にふれるべきかもしれないが、含まれる問題が多く、紙数に余裕がないので、ここでは割愛させていただき、主として市民の集団生活に関係する問題にふれることとする。

(2) 道路・交通体系の整備

アメリカの大都市では、予定された道路体系の整備はほとんど完了している状況である。そして、なかには新たに大量輸送機関を計画、実現しつつある都市もみられる。一方、わが国の都市では、法できめられた都市計画街路のうち未整備なものが多く、これを実現するのに50年から100年近くかかるといわれている。したがって、道路の整備は今後とも重要な課題である。

(3) 生活環境施設整備

上水道、下水道、廃棄物処理等に関係する整備である。このうち下水に関してはかなりの努力が払われているが、それでも完成目標に対し低率な大都市が多い。また、上水に関しては、今後の人口増加によっては不足をきたす都市もみられる。海水の淡水化等により安定的確保を検討すべきである。

公害についてみると、産業による公害はほとんど影をひそめ、市民生活にもとづく公害が顕著である。この対策が今後重要である。

(4) 防災に関する整備

地震、台風、火災、高潮、洪水等の災害に對して体系的整備をすすめる。わが国の場合、まだ緒についたばかりの段階である。

(5) 再開発等による整備

過去の都市形成のなかで、現代都市生活に対応できない部分をクリヤランスする事により都市の再生を図るのが再開発の目的である。駅前広場の確保、密集商店街、老朽化高密度住宅地等、今後対象とすべき地区は多い。

この整備において、これまで全面的にクリヤランスして、新規に建設する方法がとられてきたが、地区のこれまでの人間関係の保持、歴史的文化的建造物の保存等の面から、最近では古きを生かしながら、再生する方法がとられるようになった。この再開発を契機に、公的、私的服务施設の回復が図られ、また、適切なオープンスペースの確保が可能になる。今後の都市の快適環境創出の重要な手法である。

(6) 土地区画整理事業、地区計画等による整備

土地区画整理事業は市街地として必要な公共施設（道路、公園等）を整備し、宅地としての利用を増進するため、一定の地区内で換地により有効に土地を利用する事業である。主として都心より離れた地区で、未整備な住宅スプロール地区がその対象として選ばれ施行される場合が多い。

地区計画は、その制度として昭和55年につくられたもので、小さな地区で、環境の悪化した街区等を整備するために用いられる手法である。詳しくはさけるが、この手法は日常生活で最も身近な地区の再開発であるため、住民の参加が重要な課題となる。

(7) 新規開発による整備

郊外地等に環境の整備された計画的団地を開発すること等が含まれる。また、イギリス等で行われている職場と住居を近接させながら、大都市から離れた地域にニュータウンを建設することも含まれる。わが国の筑波学園

都市がこれに当たる。すべてが新規につくられるため、人間関係のつながり、同じ年代層が集まる可能性が強いための教育施設へのかたよった利用等問題も残されるが、快適環境は充分確保される。

以上が快適環境を確保するための基本的手法であり、そのほとんどが法的に裏づけられている。都市はこれらの手法を組み合わせながら、総合的、体系的に整備する必要がある。このインフラストラクチャの整備は、快適環境確保の基本的的前提条件ともいえる。

2. 視覚的・空間的整備

ここでふれる問題は、第1章でふれた問題にくらべると、狭義の快適さ確保と理解されるかもしれないが、市民の日常生活をふりかえってみると、極めて身近な問題であって、見方によると最も重要な要素とも考えられよう。

(1) 建築物のデザイン

都市は建物の集合体である。これらの建物は道路にそって建築され、街並みを形成する。古いヨーロッパの都市ではこれら街並みは整然としており、また、わが国でも街並み保存の対象物をもつ都市もいくつかみられる。しかし、都市集中の激しい現代では、建物はそれぞれ個別につくられ、色彩にしろ形態にしろ極めてまとまりのない状況である。このため、今後以下のようない点を検討する必要がある。

建築線を指定することにより、建物を道路から一定の距離ひっこめて建て、この部分を歩道や緑地として利用する。このさい、容積率を法定以上割り増しすることも考えられる。ま

た，建物の高さや色彩，形態等を街区ごとにそろえる努力も必要で，要は“現代の街並み”をつくることである。

(2) 景観デザイン

都市空間のなかで，市民がもっともよく利用するのは歩道や小公園等のオープンスペースである。とくに交通の安全の面から歩道の確保は，都市設計のなかでも重要な課題となっている。そして，歩道やオープンスペースに対する景観のデザインは，市民生活にうるおいを与え，視覚的にも楽しさを抱かせる。このため，まづ電柱等を共同溝に設置がえする必要がある。欧米の都市では電柱はまったく見られないし，交通信号も必要最低限にとどめ，視覚的障害を減らす努力が払われている。

また，街路を可能な限り植栽し，不統一，無秩序な建物景観を遮蔽する必要がある。植樹のため，歩道の巾員をできるだけ大きくとることが望ましい。以下，植樹以外に歩道やオープンスペースのデザインに必要な要素をとりあげる。

記念碑，野外音楽堂，泉，彫刻，ベンチ，ゴミ箱，郵便ポスト，時計，広告灯等があげられるが，これとは別に施設として，公衆便所，電話ボックス，バス停留所のシェルター等がある。また，交通信号，掲示板，ガードレール，航空灯等交通関係の表示，設備も含まれる。これらの多くの要素が，それぞれの場所に応じてデザインされ，始めて街に快適な空間が生まれることになる。

このような市民生活に身近な空間のデザインとともに，アーバンデザインの問題があるが，内容が多岐にわたるため，ここでは省略することにする。

3. 自然及び歴史的建造物の保存

自然及び歴史的建造物の保存について，多くの先進国では，その対策はほとんど完了に近い状態にあると考えられる。しかし，わが国では建造物が重要文化財として指定されたもの以外，その保存に対し余り明確にされていないようである。すなわち，建造物に対する評価が明確でなく，保存法として，そのまま残すか別の場所に移転して残すか，あるいは部分を残すか，模型・図面として残すか等の判断，評価が行われていないのが現状である。したがって，保存の問題が起こったとき，絶えず議論が混乱する。このため対象物のもつ歴史的意義，生活様式との関係，駆使されている技術，デザインの良否等総合的視野からみた評価を行う必要がある。これが今後の第一の課題である。

第二の課題としては，評価を行う権威ある機関が存在しないという点である。現状では，古いものはすべて残すべしという人もいるし，また，住民運動のなかで保存を錦の御旗として神聖視する人達もいる。いづれにしても，良識ある判断を下せる審議会のような機関を設置すべきである。

以上の二点を前提に，自治体がそれぞれの都市の歴史的建造物を受け入れる態勢づくりを積極的に進めるべきである。

自然の保存に対しても同じことがいえよう。開発と自然の保存とは本来相対立するもので，この両者を生かす方法はまづありえない。歴史的遺産として保存すべき自然があるのなら，重要文化財のように，国でその地区を買収するか，ナショナル・トラストのような制度をつくるべきであろう。

開発に対しても、環境アセスメント法の成立は困難のようであるが、慎重な配慮が必要であろう。少なくとも開発前と開発後の影響を科学的論理的に評価する必要がある。

一方、自然の保存のみを感情的先入観的評価によって固守することも問題を複雑にするので、冷静な議論がまたれよう。

4. 住民参加と快適さ評価

都市計画や環境に対する関心が高まるにつれ、市民が市政に直接参加する動きが高まりつつある。法的に行われる公聴会、あるいは居住地域における行政事業を対象とする住民運動を始め、アンケート方式による世論調査等が積極的に導入されるようになった。

行政がたてた計画目標への住民の合意が成立すれば、このような動きは本来起こらないはずであるが、住民の複雑で混合した価値志向のため、一致した結論を導きだすことは困難である。ここではまず、快適な環境確保を前提に、住民意志把握のためのアンケート調査にふれることとする。

一般に都市に関するアンケート調査を行う場合、その設問が最も重要な要素となる。とくに、この種のアンケートでは、その“都市のイメージ”“都市の全体像”“都市の生活環境像”等が設問される場合が多い。市民がもつ都市に対するイメージ、全体像等を明確にしようとするのであるが、行政側としては田園都市とか文教都市というように、都市の方向を見いだそうとするわけである。これらの解答はマスタープランに利用され、都市の基本的方向として取りあげられることが多い。このようなやり方で果たして都市の方向が見いだ

せるかどうか、いささか問題である。何故ならば、まず住民は都市に関して、必ずしも全体的に把握していないからである。もし、○○都市としてその項目に丸印を多数つけたとしても、多分に感覚的なものであって、事実を客観的に把握しているとは考えられないのである。

また、都市は都心における業務、商業から周辺部の住居にいたるまで、多様な断面をもっており、それらが道路交通等とからみあって複雑な動きを示している。したがって、どの地区、地域をとりあげても、同質の地区、地域は原則的に存在しえないのである。これらを一括して○○都市として位置づけるにはかなりの無理があるようと思われる。

我々がもし都市の快適な環境を確保したいと考え、住民参加を進めるとすれば以下のようにすべきと考えている。まづ、第1章でとりあげたインフラストラクチュアの体系的整備のため、これらに関連するアンケート調査を行うべきである。これにより都市全体の健康な骨組整備の方向を見いだす必要がある。これは、マクロな段階での都市整備であって、このアンケートのためには、事前の調査と現状把握が必要なことはいうまでもない。

次いで、身近な日常の生活環境の整備を図るために、第2章及び第3章でふれた項目についてのアンケート調査が必要であろう。日常生活については、都心地区、周辺地区、スプロール地区等で対象とする問題点が異なるので、設問もそれぞれの地区に対応して行うべきである。都心部に住む人に、スプロール地区で問題になる設問を行っても、恐らく無意味な解答しか得られないであろう。対象地区の範囲としては、最大限小学校区程度と

し、それ以下の小規模地区が望ましい。また、それぞれの地区に関する事前調査が必要なことは言うまでもない。

いずれの場合も事前調査が先行し、何が足りているか、そして何が必要かを充分認識したうえで設問し、住民の評価をまつべきである。

この評価に関しても問題がないではない。例えば、都市全体の骨組を体系的に整備するために橋を計画したとする。市民の足は、この橋の完成により一段とその利便性を増すことは間違いない。しかし、この橋の取り付け道路に接する住民は、排気ガス、振動、騒音で悩まされるに違いない。この矛盾の解決のため、市民全体の生活が優先して強行される場合もあるし、迂回路がとられ、市民全体の利便性が犠牲にされることもある。このように、一般に評価に際しては二律背反的な問題が起こりがちであり、この問題を解決するための計画手法の開発が今後またれるのである。現状ではどちらかというと、地域エゴ的な利害関係が優先し、対象地域外に生活する市民や、後の世代の人達の利益は常に後回しにされる傾向がある。評価にさいしては、感情論をできるだけ排し、論理的な分析による判断が必要かと思われる。

5. 都市生活の予測される変化

大都市への人口集中は都市に多くの歪みを生みだし、この歪みを解消するため、多様な施策がとられてきた。一方、このような現状のなかで、さらに新たな動きが見られ始めており、快適な環境確保のためには、これらの動向を充分把握しておく必要がある。

これまでの都市居住パターンをみると、都市に集中した人達の郊外へのスプロールと、これに伴う自動車利用の増大が一つの特徴であった。一方、都心部は商業・業務の立地が進展し、人口減少が顕著で、夜間は全く死んだ街になるというのが大都市の特徴であった。しかも、これら商業・業務の周辺地区には、老朽化した住居が密集するというのも都心の特徴であった。これに対し、最近では都心を見直す動きが現われ始めている。すなわち再開発等により、できるだけ都心に居住するという動きである。

この理由として、郊外からの通勤時間を節約するため、仕事のためのセカンドハウスを都心に求めること、郊外からの通勤手段のマイカー等のエネルギー消費を少なくすること、都心での日常生活の便利さ、文化施設等利用の容易さ等多くの要因がからみあっている。このため都心居住のための整備が必要になるが、単に住居の確保だけでなく、公園、緑地等オープンスペースの整備により快適な環境を確保する必要がある。

次に住宅の不良環境地区が増大しつつある点である。詳細についてはふれないが、これら地区の再開発、修復が必要であり、また、新規建設による快適環境確保も大きな課題である。公営住宅の戦後早期に建てられた地区的改善も、これに含まれる。

また、所得の増大、余暇時間の増加に伴い、都市内でのスポーツ施設の不足が顕著である。今後これら施設の整備と同時に、オープンスペースの確保も重要である。

さらに情報手段の変革は、都市に大きな変化を与えるものと思われる。業種によっては、在宅勤務の可能性が予測されており、都

市生活のなかでかなりの面に変革が起こるものと考えられる。このような動きに対しても充分留意しておく必要があろう。

以上、快適環境確保について簡単にふれたが、とりあげられた要素を体系的、総合的に組み合せながら計画をたて、実現を図る必要があろう。

とくに、日本の場合、急激な都市集中の結果、多くの問題を内在し、しかも未整備のまま都市生活が進展しているのが現状である。したがって、今後は時間をかけながら効率的に快適環境整備を図る必要がある。

西鉄柳川駅

