
生活者優先の都市づくりのあり方

—国民がゆとりを持ち、
生き生きと暮らせる舞台の構築を目指して—



1993年1月

社団法人 関西経済同友会
経済政策委員会

目 次

提 言 骨 子	・・・ 1
Ⅰ. はじめに	・・・ 3
Ⅱ. 都市の現状認識	・・・ 5
1. 都市アイデンティティの欠如	・・・ 5
2. 生活基盤の整備水準の低さ	・・・ 6
Ⅲ. 問題の在り処	・・・ 7
1. 都市・住宅政策の問題点	・・・ 7
2. 都市計画の問題点	・・・ 8
3. 中央集権的縦割り行政の弊害	・・・ 10
Ⅳ. 提 言	・・・ 13
1. 先の見える都市づくりを	・・・ 13
(1) 都市のマスタープランの充実を	
(2) 都市計画の開かれた合意形成に向けて	
(3) 都市づくりの専門家の育成に向けて	
2. 国は自治体のバックアップを	・・・ 20
(1) 自治体への権限・財源の移管を	
(2) 補助金の統合・メニュー化を	
(3) 公共投資の重点配分を	
3. 企業は都市づくりへ協力を	・・・ 21
(1) 企業の地域社会への貢献	
(2) 企業の参加	
Ⅴ. おわりに	・・・ 23
平成 3 年度・4 年度経済政策委員会活動状況	・・・ 24
平成 4 年度経済政策委員会常任委員会名簿	・・・ 26

I. はじめに	Ⅲ. 問題の在り処	Ⅳ. 提言
(1)わが国経済の課題 ・ 内需主導型経済へ転換し、安定的な経済発展を図ること ・ 経済力を国民生活の質的向上に結びつけること (2)創造性の涵養 ・ 経済の質的発展は創造性豊かな人材に負う ・ 人材はアメニティ溢れる魅力的な都市に集まるだけに魅力的な都市づくりが必要 (3)経済政策としての都市政策 ・ 都市開発は内需創出効果が高い ・ わが国に適した都市づくりの仕組みが求められている	1. 都市、住宅政策の問題点 (1)都市政策 ・ 生活者重視の都市政策の転換が必要（アメニティ重視） ・ 市民や企業の積極的参加が少ない (2)住宅政策 ・ 民間部門への依存度が高い ・ 住宅宅地供給の都市計画との連携不足 ・ 低層木造賃貸住宅地の再開発ができていない 2. 都市計画の問題点 (1)マスタープランの内容が不十分 ・ 都市の将来像がイメージできない ・ 地域ごとの具体的なプランになっていない ・ プラン策定に市民や企業の参加が少ない (2)後追いの都市計画 ・ 都市計画がマスタープラン実現の役割を果たせていない ・ 地区計画の活用が不十分 (3)専門家の不足 ・ 自治体の専門家、民間のコンサルタント、都市計画学者等が不足している (4)公共優先の意識の低さ ・ 自己の利益のみに目を奪われ公共の福祉を軽視する姿勢 3. 中央集権的縦割り行政の弊害 (1)自治体の権限不足 ・ 都市づくりの実質的な権限が自治体に少ない ・ 法の全国一律的な適用は地域の独自性を阻んでいる (2)自治体の財源不足・補助金行政の弊害 ・ 自治体の財源が少ない ・ 補助金行政は地域の実情に対応できない (3)国の縦割り行政の弊害 ・ 総合的なまちづくりを阻んでいる ・ 公共投資の配分が固定的で必要な分野への重点投資ができていない	1. 先の見える都市づくりを (1)都市のマスタープランの充実を ①マスタープランに盛り込むべき内容 ・ 将来人口を想定し、都市インフラのキャパシティーを考慮 ・ 地域ごとに具体的なプランを策定すること（低層木賃住宅地の再開発、歩道の体系的整備） ②マスタープランの公表 ・ 文章や図面だけでなくビジュアルに ③市民や企業の参加意識の高揚 ・ マスタープランづくりへの積極的な参加を (2)都市計画の開かれた合意形成に向けて ①第三者組織による合意形成 * [都市づくりフォーラム（仮称）の設立を] ⇐ 提言（欧米のトラストやフォーラムをモデルに） ・ 個別開発プロジェクトもフォーラムで合意形成を ・ 自治体は地区レベルでの組織づくりを援助すること ②地区計画の活用 * [地区計画制度に優遇措置を] ⇐ 提言（税制、金融面から優遇措置設け経済的に誘導する） (3)都市づくりの専門家の育成に向けて ①制度面からのサポート * [都市プランナー制度（仮称）の確立を] ⇐ 提言（再開発プランナー制度を拡充、発展させる） ②教育の充実 ・ 大学で新たな学科を設ける 2. 国は自治体のバックアップを (1)自治体への権限・財源の移管を ・ 国が地方をバックアップする仕組みに切り換えること ・ 都市づくり権限を住民に身近な自治体へ移管すること ・ 国と地方の財源配分を抜本的に見直すこと (2)補助金の統合・メニュー化を ・ 自治体の立場から利用し易いように制度を改善すること (3)公共投資の重点配分を ・ 政界、官界は既得権益にとらわれず真に必要な分野への重点投資を行うこと 3. 企業は都市づくりへ協力を (1)企業の地域社会への貢献 ・ 企業は都市像を踏まえ公共的社会的視点を持つこと ・ 公共サイドも助成策の整備や規制緩和を行い誘導すること (2)企業の参加 ・ 資金面だけでなく各種団体への積極的な協力が必要 ・ 企業は市民社会の形成にも協力すること

V. おわりに（わが国に適した都市づくりの仕組みについて国民各層で議論を重ねる必要がある）

I . はじめに

(1) わが国経済の課題

現在、わが国経済は次の二つ課題を抱えている。

①経済構造を内需主導型に転換し、安定的な経済発展を図ること。

②国の経済力を国民生活の質の向上に結びつけること。

先の「生活大国5ヶ年計画」のなかでも指摘されているように、この課題を克服していくためには、都市の生活基盤を中心に質の高い社会資本を長期的な観点から整備することで、内需の伸びを高め維持していくことが必要である。

(2) 創造性の涵養

生活基盤の整備充実にあたっては、単に、生活水準の向上や豊かさの追求という視点だけでなく、創造的な人材の育成といった視点が必要である。

ここまで成長を遂げたわが国経済がさらに繁栄していくためには、経済の量的拡大よりもむしろ質的向上を追求せざるを得ない。質的な向上は創造的な人材に負うところが大きい。そのためにも、創造性豊かな人材をいかに育てていくかが大切である。

創造性の一つの源泉は多様な人材の集積である。人材はアメニティ溢れる魅力的な文化を持った都市に集うだけに、魅力的な都市づくりが一層重要となる。つまり、多様な人材の集積は新しい文化や商品、産業を切り拓き、新たな都市活力を生み出していくことに繋がる。

それだけに、アメニティを重視した居住環境づくり、市民がゆとりを持ち生き生きと暮らせる舞台づくりが求められる。

(3) 経済政策としての都市政策

都市再開発や地域開発は公共投資とともに民間投資を誘発させ、内需創出の効果が高い。また、そのコンセプトは都市が将来的に発展していく方向を示す。それだけに都市政策を経済政策の一つとして適切に位置づけることが大切である。

例えば、工場跡地や既成市街地、商店街、都市近郊の農地等の開発を適切に進めることで、時代にマッチした都市へとリストラを図っていく必要がある。しかし、どのようなマスタープランを描き、いかに誘導しつつ開発していくのかについては、現在の固定的で画一的な仕組みでは限界がある。求められているのは、生活者の視点に立ったプラン策定や国・自治体・企業・市民の各セクターの関わり方など、わが国に適した都市づくりの仕組みを創り上げて行くことである。

このような認識から都市づくりのあり方について検討する。

Ⅱ．都市の現状認識

1．都市アイデンティティの欠如

（１）生活者の視点の欠落

わが国の人口は、全国のわずか４％の市街化区域の面積に６５％が集中しており、世界でも数少ない都市型社会を形成している。しかし、現在の都市がそこに住み、交わり、憩うに相応しい環境を形成しているとは言い難い。例えば、都市公園・生活道路・公共空地・緑地や歴史的建造物、町並みやトータルとしての景観といった都市アメニティーの不足は、市民が真の豊かさを実感できないことの一因となっている。

確かに、都市はその経済活動に適するように十分機能的でなければならない。しかし、生活者の視点を欠いて機能に傾斜した開発整備は、長期的には都市活力の低下を招来することとなろう。

ここ数年の地価の高騰は、住宅を都心部から追い出す形で住宅の郊外化に拍車をかけた。そうした空洞化は、都心部のコミュニティの崩壊につながるとともに、郊外からの通勤に一層の混雑をもたらしている。都市が住みにくくなれば、人口構成の高齢化が進展するなか、都市の活力の低下、さらには崩壊につながる可能性さえある。

（２）中長期的な都市像の欠落

各都市の中心部はどこも似通っており、どの都市も同じような顔をしている。同じような駅前ロータリー、大通り、アーケード街があり、それぞれの都市の地域性や独自性が十分に発揮されているとは言えない。

地域の都市景観・建築物・産業・産物・文化などといったものから醸しだされる都市のアイデンティティは、都市が目指している将来像によって導かれる。しかし、現実にある中長期的な都市計画は抽象的なレベルにとどまっていることが多く、個性的な都市づくりに対する強力なインパクトとはなっていない。

たとえ、目指すべき都市像がイメージ出来るものであったとしても、総論レベルでとどまっている。その都市像をどのようにして実現していくのかといった具体的施策やプログラムは、開発と保全の相剋や利害関係の錯綜などが相まって十分とは言えない。

2. 生活基盤の整備水準の低さ

都市公園、街路、住宅、下水道といった生活基盤の整備状況は、欧米先進国との比較においてかなり劣っている。

例えば、一人当たりの都市公園の面積では、大阪 3 m²、ロンドン 25.4 m²、パリ 11.6 m²、ニューヨーク 19.2 m²である。

また、住宅一戸当たり床面積は、日本 89.3 m²、イギリス 95 m²、フランス 82.3 m²、旧西ドイツ 85.6 m²、アメリカ 153.6 m²である。借家に限って比較すると、日本 44.3 m²、フランス 67.9 m²、旧西ドイツ 69 m²、アメリカ 115.9 m²と、わが国は極端に狭くなっている。

下水道普及率は、日本 45%、イギリス 95%、フランス 64%、旧西ドイツ 95%、アメリカ 73%である。

こうした生活関連の社会資本の整備については、先の「公共投資基本計画」や「生活大国5ヶ年計画」のなかで目標数値が示されている。その実現に向けて着実な取り組みが期待されるが、地域レベルへの具体的落とし込みはまだ出来ない。アクションプログラムの立案が強く求められるところである。

Ⅲ．問題の在り処

これら問題は、都市・住宅政策のあり方とともに都市づくりの根底にある都市計画そのものに関わる問題と、中央集権的縦割り行政に起因している。

1．都市・住宅政策の問題点

（１）都市政策

従来の都市政策は道路、鉄道、港湾といった産業基盤をいかに効率よく系統だてて整備していくかをメインテーマとしていた。経済大国となった今日、都市政策は、都市アメニティーや文化の向上、良好な居住環境の形成など生活者重視へとその目標を転換しなければならない。

文化やアメニティーの向上を目標に据えた都市は優秀な人材を引きつける。人材は様々な分野で新しいマーケットを形成する。そして、新しいマーケットが企業を引きつけ、そのことが都市の活性化につながるという認識はまだ十分に浸透していない。

生活者の視点に立った都市づくりを行うにあたって、行政サイドの企画・実行力とともに、市民や企業の積極的参加と創意工夫が不可欠である。しかし、官・民・市民が一体となったスキームが未整備であることに加えて、市民や企業の参加意識、まちづくり意識は必ずしも盛り上がっていない。

また、先端企業の立地の促進にあたっては、交通・情報機能、研究開発機能に加えて、良好な居住環境や文化環境の提供が求められているだけに、文化やアメニティー重視の都市づくりは、産業の高度化、経済活性化の観点からも必要である。

（２）住宅政策

都市の最も基本的な施設は住宅である。

政府は「第６期住宅建設５ケ年計画」や「大都市住宅宅地供給基本方針」等を

打ち出しているが、計画の9割は民間部門（公営、公団以外）に依存している。そのため、「どこに、どれだけ」新たに住宅が供給されるのかが不透明である。目標数字の達成は経済の成り行き次第といった面がある。住宅の質を配慮した具体的な供給プランや国の政策と個々の都市計画との連携、また、土地住宅税制面からの優遇措置も十分とは言えない。

新規の良好な住宅・宅地の供給に加え、都心部の低層木造賃貸住宅地の再開発については、社会的要請に強いものがあるにもかかわらず、ごく一部の地域で再開発が進んでいるにすぎない。

また、すでに良好な環境が形成されている居住地域の維持・保存についても、一層の工夫が望まれる。例えば、相続税支払いのための敷地分割など土地の細分化は、土地の利用価値を減少させている。

2. 都市計画の問題点

（1）マスタープランの内容が不十分

都市づくりの基本は、計画的な土地利用や公共優先の利用計画をどのように実現するかにある。特に、道路・公園・公共施設・住宅等のための土地利用計画が根幹となる。都市づくりを効果的に展開していくためには、計画が明らかとなり市民や企業がそれに対応出来るようにすることが好ましい。

確かに、公共施設の整備計画や再開発事業等の個別の計画は図面に落とし込んでいる。ところが、都市全体の開発方向や一定のまとまりをもった地域毎の具体的なマスタープランは明らかでないか、もしくは、概念的で抽象的なレベルで止まっているケースが多い。

しかも、各都市のマスタープランは似通った内容のものとなっており、その都市独自の具体的な都市像や地域の将来像をイメージすることは難しい。その原因は、自治体のプラン策定能力の不足とともに、多くの自治体が特定の研究機関にその策定を集中的に依頼するところにある。また、マスタープラン策定の過程で市民や企業の参加が少ないことも一因である。

(*) ここで言うマスタープランとは、「理念や都市像を示す基本構想」や「基本方針・施策の方向性を示す基本計画」といった方針段階だけのものではなく、それを具体化させるための中期計画や個別計画までを含めた総合整備計画として把握している。

(2) 後追的な都市計画

市民や企業は地域の将来像に強い関心を持っている。しかし、地域の将来像を公開することは、現行制度の枠内では相当の困難が伴うという指摘がある。

例えば、地域レベルで街路整備、公園造成等の計画を策定したとしても、計画を容易に具体化させるための手法や権利関係の調整を行う有効な手立は存在しない。安易な計画策定やその公表は、却って混乱を招くだけの結果となることが多い。このため、都市計画は現状追認型で後追的なにならざるを得ず、マスタープラン実現のための役割を十分に果たせていない。

地域レベルで計画的に都市づくりを進める手法としては「地区計画制度」があるが、この制度は十分に活用されているとは言いがたい。現在指定されているのは全国で693地区である。地区計画制度はその地区の市民の意向を反映するため、道路の拡幅や町並み・景観まで含めた良好な居住環境の形成に役立つという認識は高い。しかし、合意形成に難点があることや公的援助の不足などにより、特に計画づくりが必要とされる地区で、その指定が思うように進んでいない。

(*) 地区計画は、地域の特性に応じて地区レベルでの公共施設の整備計画や建築物の規制・誘導とともに、土地利用計画を総合的に定めるものである。住民参加を重視した、きめ細かなまちづくりを進めることができる詳細な都市計画制度の一つである。

(3) 専門家の不足

マスタープランの策定や個々の具体的な計画の実施においては、まちづくり全般についての詳しい知識、ノウハウ、技術が必要である。この点、専門家が果たすべき役割は非常に大きい。プランの策定や個々の開発案件について、自治体と

しての企画開発能力の一層の向上が要請されるが、自治体の専門家の数は不足している。また、民間のコンサルタント、都市計画の学者等の専門家も不足しており、都市づくりに携わる専門家の育成は緊急の課題である

特に、密集した市街地の再開発で複雑な権利関係の調整を行い、事業をまとめあげるには相当長期にわたる努力と苦労が伴うが、このような任務を行う自治体の職員やコンサルタントの数は非常に限られている。また、その社会的評価も十分ではない。

（４）公共優先の意識の低さ

土地利用において国民各層の公共優先の意識が低いという問題もある。

土地基本法において、土地利用について「公共の福祉優先の原則」が規定されたが、現実には、地域エゴ、住民エゴ、企業エゴが良好な都市づくりを阻んでいるケースがある。

マスタープランの位置づけや合意の取り方にも課題は残されているが、自らの所有権の主張や自己の利益のみに目を奪われ、公共の福祉を軽視する姿勢は改めなければならない。都市づくりにおいて、土地の所有権をどのように考え、どのような公共性を優先すべきかについては、広く各層で議論し国民的合意の形成が必要である。

３．中央集権的縦割り行政の弊害

（１）自治体の権限の不足

都市づくりの実質的な権限が住民に身近かな地方自治体に少ないことが、独自性のある魅力的な都市をつくっていく上で障害となっている。

例えば、都市計画決定や農地転用許可、国の管理となっている河川敷の利用許可や高規格道路整備等、まちづくりの根幹をなす都市計画・土地利用規制などが中央でコントロールされているため、市民のニーズに素早く的確に対応したまちづくりが行えていない。

また、用途地域の全国一律的な適用や各種の形態規制は、その都市らしいデザインや都市景観の形成を阻害している。このような全国一律的な法の適用・運用は、都市の魅力を醸しだす工夫や独自性の発揮を阻む一因となっている。

（２）自治体の財源不足・補助金行政の弊害

地方独自の行政ニーズが高まっているにもかかわらず、地方自治体の財源は少ない。税収に占める国税と地方税の割合は約２対１であるが、国税は地方交付税交付金や補助金等を通じて地方に再配分されており、これらを含めた実質配分は１対２と逆転している。

この税収の配分を通じて、地方は国にコントロールされている。国の政策手段として補助金行政は有効とは言え、国が地域の実情を個々に考慮して対応することは現実には不可能である。この補助金交付の仕組みは、全国各地域の画一化を進めるとともに、地域の特性や独自性を活かしきれないことの一因となっている。

（３）国の縦割り行政の弊害

都市づくりにおいては、その地域性に配慮した総合的視点が必要であるが、国の縦割り型の行政組織は総合的な都市づくりを困難にしている。

例えば、ウォーターフロントの開発において、臨港地区の所管官庁とそれに接した都市計画区域の所管官庁が異なるため、一体的・計画的に開発しようとした場合、省庁間の調整は大変である。公民館、児童館の建設について補助金を使用しようとした場合、所管官庁で設置すべき設備がそれぞれ義務づけられており、複合的・多目的な施設を効率良く建てられないといった弊害が存在する。

また、縦割り行政は、既存の市域を越えた特定エリアの広域行政圏における各自治体の役割分担の足かせとなっている。前述した権限や財源とも相まって、総じて類似した地域振興が進められる結果、独自性に富んだ都市づくりが困難となっている。

さらに問題なのは硬直的な公共投資の配分比率である。例えば、国の公共投資

予算に占める農業農村整備費は昭和55年度13.5%、平成4年度13.8%である。一方、住宅対策費は、昭和55年度11.3%、平成4年度11.6%である。国家目標や産業構造が大きく変化しているにも関わらず、公共事業費における事業費別の構成比はここ10年以上ほとんど変化していない。現在も依然として守り続けられている既得権益を打破しない限り生活大国の建設は難しい。

IV. 提言

生活者優先の魅力ある都市づくりを行うためには、国や自治体、市民、企業まで含めた各セクターがそれぞれの役割を認識し協力していくことが必要である。

そのためには、第一に、「先の見える都市づくり」を行うことである。

自治体は、市民や企業の声を取り入れ、生活者の視点に立った中長期的な都市像を掲げ、説得性ある計画づくりを行うこと。そして、自治体・市民・企業はその実現に向けて積極的に努力していくこと。

第二に、「国が地方をバックアップ」する仕組みに切り換えることである。

国と地方の役割分担を見直し、国から自治体に権限・財源を移管するとともに国は自治体をバックアップする役割を担うようにすること。

第三に、「都市づくりにおける企業の協力」である。

企業も社会的貢献の観点から都市づくりに積極的に関わるとともに、企業人、従業員の地域貢献活動を通じて、市民社会の養成に努めること。

以上の三点が不可欠である。

1. 先の見える都市づくりを

(1) 都市のマスタープランの充実を

各自治体は充実したマスタープランを策定し、「先の見える都市づくり」を行うことが大切である。将来どのような都市になるのか、どこでどのような開発が行われるのか地区ごとの将来像を明らかにすべきである。先般の都市計画法の改正により、市町村はマスタープランとして、その都市の整備・開発又は保全の基本方針を策定することとなったが、マスタープランには、地区ごとの将来のあるべき姿がより具体的に明示されるべきである。

① マスタープランに盛り込むべき内容

独自の明確な理念や都市像といった基本構想や方針・方向を示す基本計画は、経済社会の動向や都市の将来人口を的確に予測し、都市インフラのキャパシティ

ーを十分考慮して策定されなければならない。

さらに、構想や計画は抽象的レベルに止まるのではなく、地区レベルでの、街路、歩道、公園等、生活基盤の整備すべき水準やアメニティー向上のための具体的手段を明示すべきである。

特に、わが国の都市が欧米の諸都市と比べ、大きく見劣りする要因とされている次の2点については、早急に、具体的な改善計画の策定が求められる。

低層木造賃貸住宅地の再開発

都心部やその外縁部などは、交通の便も良く都市の顔である。しかし、比較的立地条件の良いこの地区に、建築基準法施行前のいわゆる違法建築物を含めた老朽化した木造賃貸住宅が数多く残されている。権利関係が複雑なこともあり、この地区の再開発が思うように進んでいない。

部分的な改善を漸次行っていくことも一案であるが、むしろ、その地区の長期的展望に立ち理想的な土地利用計画を関係者で練り上げて、具体化させることが望ましい。都市の風格を向上させるという観点からすると、広い道路・公園・オープンスペースとセットで、良好な居住環境にリニューアルしていくことが必要である。

ゆとりある歩道の体系的整備

街路は良好な市街地を形成するための基盤である。都市の骨格をなす幹線街路だけでなく、生活環境を形成する道路・歩道の体系的整備は、ゆとりやうるおいのある都市づくりには欠かせない。モータリゼーションの進展に伴い、これまで車社会を念頭においた道路整備が優先されてきただけに、今後はヒトに主眼をおいた道路体系の整備を強化していくことが重要である。

特に、都市に住み生活する者にとって、歩道は単に歩くスペースとしてではなく、親しみや落ち着きを感じたり、景観とともに、歩く楽しみを感じることが出来るものでなければならない。

このため、歩道と車道の分離あるいは歩道の拡幅、並木の形成、電線類の地中化といった、美しく、うるおいのある道路空間の形成を目指して、地区毎の街路網の体系的整備を計画し、具体化していくべきである。

②マスタープランの公表

既に指摘したとおり、生活者としては、まちがどのように変化していくのか予測でき、その変化に対応していけることが好ましい。

従って、マスタープランは、住民にとって分かりやすいものでなければならない。例えば、コンピュータグラフィックの利用により都市全体や各地区の数年後の都市像を都市景観の形で分かりやすくビジュアルに提示するなどの工夫が必要である。

③市民や企業の参加意識の高揚

マスタープランの内容がより充実し、かつ実現可能なものとなるためには、生活者一人一人、企業一社一社の「我がまちを良くしよう」「品格のある誇れるまちにしよう」という市民意識を盛り上げるとともに、マスタープランづくりへの積極的参加を促すことが必要である。

(2) 都市計画の開かれた合意形成に向けて

目指すべき都市像を実現するためには、方針レベルの計画と個々の開発プランを結びつける中期計画や個別計画の策定が不可欠である。しかし、このような計画は利害関係の錯綜もあって合意形成が容易ではなく、計画策定を困難にしている。また、行政が前面に出て具体的プランを提示すれば、どうしても住民の反発が起こるといった指摘もある。それだけに、市民や企業が中期計画や個別計画の策定へ向けて、自主的に協力していける様、「開かれた合意形成の場づくり」が必要である。

勿論、法的に強制力を持たせ、無理矢理計画を押し進めることも考えられる。しかし、都市づくりは、そこに住む者が皆でつくりあげるといったプロセスが重要である。むしろ、強制力は持たずとも、地域社会からオーソライズされた組織が存在し、公平な立場から意見や提言を行い、その見解を踏まえて、より多くの市民・企業が都市づくりに関わることを望ましい。

①第三者組織による合意形成

都市づくりフォーラム（仮称）の設立を

都市づくりは、従来、行政が主導して行うものとされてきた。しかし、欧米では、イギリスのシビック・トラストや、ドイツのミュンヘン・フォーラム、アメリカのコミュニティ・トラスト等、第三者組織が都市づくりに大きな役割を果たしている。市民・企業・専門家が、行政に積極的に関わることが効果的であると言えよう。一部の反対者の声ではなく、サイレントマジョリティーの声をいかに取り込むかが重要である。

欧米とは歴史的、制度的背景の違いがあるとは言え、生活者の視点から都市づくりを行うためには、わが国においてもこのような組織を検討する時期に来ている。先進的な取り組みを行ってきた関西において、新しい都市づくりのモデルケースとして、「都市づくりフォーラム（仮称）」が行政と民間の連携によって組織化されることを期待したい。

都市づくりフォーラム（仮称）の概念

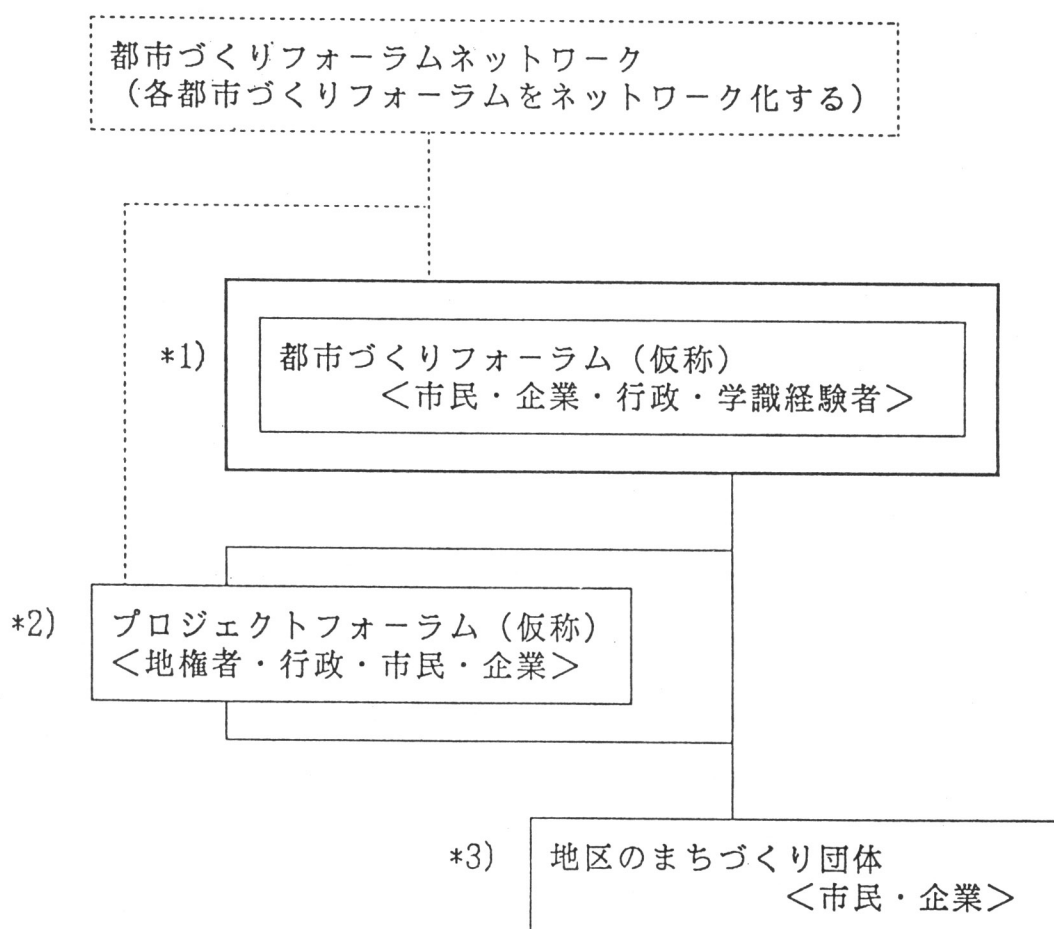
〔役割〕

- (1)街並みや歴史的建造物、景観の保全、環境改善といった地域のアメニティーの維持・向上のため調査、研究を行う。
- (2)市町村のマスタープラン（総合整備計画）策定に対して、幅広い視野から提言する。
- (3)中立的・公共的立場から、地区毎のマスタープランに沿った実施計画やプログラムを検証し、望ましい都市像に導いていく。
- (4)公共や民間が行う個別の地域整備について、幅広い視点から提言する。
- (5)各地域のまちづくり団体への支援、助言及びリーダーの育成を行う。
- (6)都市アメニティーの向上に貢献した事業の表彰や、シンポジウムの開催等を行い、市民の都市づくりへの関心と公共優先の意識高揚に努める。

[組織]

フォーラムの設立は市町村単位をベースとする。しかし、政令指定都市においては、その規模からして数カ所に分けて設けることも考えられる。具体的には、その地域の実情に照らして議論し、地域に見合った方法で組織化を図る。更に、各フォーラムがネットワーク化され、既存の行政エリアを越え、より広域的な視点から活動を行うことが求められる。

ただし、ここに示す提案は、第三者組織の一つの考え方であり、そのあり方や運営方法については、具体的ケースのもとに広く各層で議論を重ねていく必要がある。



*1) 都市づくりフォーラム（仮称）の構成

フォーラムは、理事会・事務局・会員で構成する。理事会は、基金拠出団体（行政、団体、企業等）の代表者や市町村の総合計画の策定に携わった学識経験者などで構成する。会員は、その趣旨や活動に賛同する市民・企業・地区のまちづくり団体・その他各種団体等を幅広く募り組織化していく。

*2) プロジェクトフォーラム（仮称）

駅前再開発や市街地再開発等で一定規模以上の開発プロジェクトについては、利害関係者や行政だけでなく、地区のまちづくり団体や「都市づくりフォーラム（仮称）」が支援することによって、「プロジェクトフォーラム（仮称）」を設け合意形成を促進する。

*3) 地区のまちづくり団体

「都市づくりフォーラム（仮称）」は、ある程度の地区を束ねた地域レベルの広がりを想定しているが、市民が高い関心を持つのは自治会、婦人会、小学校区単位でのまちづくりへの関わりであろう。こうした地区レベルでの健全な参加意識の高揚があってこそ、このフォーラムも有意義なものとなる。それだけに、地区レベルでの組織づくりに対して、自治体は率先してノウハウや資金面での援助を行うことが望まれる。

②地区計画の活用

地区計画制度に優遇措置を

地区レベルで面的なまちづくりを進める手法としては、既存の地区計画制度の活用があげられる。しかしながら、住民にとって魅力的な誘因措置が存在しないために、計画に対する合意形成は困難なものとなっている。このために、市民が地区計画に参加した方がはるかに有利となるような税制面、金融面などから優遇措置を設け、経済的に誘導することが望まれる。

具体的な措置としては、固定資産税・相続税の軽減、容積率のボーナス、利子補給等が考えられる。多額の相続税支払のために土地を分割処分せざるを得ないことが、良好な居住環境の破壊につながっていることを考慮すれば、相続税負担の軽減は多大なインパクトを持つと考えられる。土地の有効利用の観点から、敷地分割を行わなくても済むような施策が求められる。

さらに、この優遇措置は、特に密集した市街地に住む市民に地区計画への積極

的な参加を促すような内容となる必要がある。

(3) 都市づくりの専門家の育成に向けて

その都市独自のマスタープランの策定、都市の個性を活かした魅力的な都市づくりを行うためには、都市計画に携わる自治体職員の能力や資質の向上を図ることが必要である。

また、民間のコンサルタント、都市計画の学者等はより良いプランの提案や各層の意見の取りまとめを行い、行政とのパイプ役となることが望まれる。都市計画が複雑になっているだけに、市民や企業の希望・要求を都市計画の手法に反映させたり、逆に専門用語や法制度を分かりやすい言葉におきかえて説明できる専門家が社会的に要請されている。

①制度面からのサポート

都市プランナー制度（仮称）の確立を

今年度、国により「再開発プランナー資格制度」が設けられた。この制度は、都市再開発に係る企画、事業計画の作成及び権利調整等を行う者を対象に試験を行い、合格者を再開発プランナーとするものである。しかし、知識および技術水準の認定に限られており、一級建築士のように資格を取得した者への制度面からのメリットや保証はまだない。今後は、更にこの制度を充実させ、都市計画の合意づくりを行う専門家として、その社会的地位の向上をはかるべきである。

このために、専門家を育成する制度として都市プランナー制度（仮称）へ発展させることを提言する。

例えば、ある一定規模以上の開発にはこの都市プランナーの参加を義務づけることや社会的ステイタスを高めるため、相応の報酬が得られるよう、法的に仕組む必要があるだろう。

②教育の充実

大学等の教育機関でも新たな学科を設け、コンサルタントの育成に努めることが重要である。単なる都市計画や建築等の知識、技術を教えるのではなく、市民や企業とのコミュニケーションの取り方、市民ニーズの積極的な汲み取り方まで含めて教育すべきであろう。

２．国は自治体のバックアップを

（１）自治体への権限・財源の移管を

生活者優先の魅力ある都市づくりを行うためには、都市づくりに関する国の権限・財源を市民に密着している自治体に移管するとともに、国が地方をバックアップする仕組みに切り換えていく必要がある。その前に規制緩和が必要なことは改めて指摘するまでもない。中央集権的な行政組織は、欧米へのキャッチアップが国家目標であった時代には有効に機能した。しかし、各地域がそれぞれの都市アイデンティティの確立を求め、生活者の視点に立った住みやすい都市環境を作り上げようとする今日、現行の行政組織で対応するには無理がある。都市環境をどのように整備すれば豊かさの実感につながるのかについては、各自治体や地域住民が自ら決めるべきものである。

自治体の能力と力量を勘案し、都市計画の決定や変更、農地転用許可、河川敷の利用許可などの市民に身近なまちづくりに関する権限は、自治体に移管していくべきである。ただし、現行制度のもとでの自治体への権限移管では、例えば、市の境界で道路が行き止まりになる恐れもある。このため、広域行政制度の導入も併せて検討する必要がある。

また、都市づくりを適切に誘導していくためには、都市計画とあわせて税制をうまく組み合わせることが重要となるので、税目によっては、課税権を自治体に移管することも将来的に検討すべきであろう。さらに、財政面からは、自治体の自主財源が強化されるよう、国と地方の財源配分のあり方を抜本的に見直すべきである。

（２）補助金の統合・メニュー化を

所管官庁が異なることから生ずる縦割り行政の弊害は、除去しなければならない。特に、補助金行政は、自治体の立場から利用し易いように、制度の改善を進めるべきである。

例えば、類似目的の補助金項目を統合したり、個々の事業毎に一つ一つ小額の補助金を支給するのではなく、国が提示した補助事業のメニューの中から自治体が補助事業を自主的に選択するといった仕組みを設けるべきである。

（３）公共投資の重点配分を

公共投資の配分は、国民全体のニーズを的確に把握し、社会経済構造の変化に対応できるように十分弾力的でなければならない。

しかし、問題の在り処でも指摘したように、事業費別の構成比や省庁別の構成比が固定化したままでは、生活基盤を重視した都市づくりは不可能である。

生活大国づくりに向けて、政界・官界は、個別の利益や権限にとらわれることなく、真に必要な分野への重点配分が可能となるよう一致協力すべきである。

３．企業は都市づくりへ協力を

（１）企業の地域社会への貢献

企業も、事業者として自己の所有する土地を活用する際、法に合致するならどんな開発でも良いという姿勢ではなく、将来のその街の都市像、その地域ごとの開発方針を十分踏まえる必要がある。即ち、どのような形で地域社会に貢献するのか、都市アメニティーをいかに向上させるか、といった公共的社会的な視点が求められる。

公共サイドもこういった企業の行動を誘導するよう、助成策の整備や規制緩和をはかる必要がある。例えば公共的な要素を持つ企業施設については、固定資産税の軽減などの税制面からの優遇措置が検討されてよい。

（２）企業の参加

特に、大都市においては企業が集中しているだけに、都市づくりにおいて企業の果たす役割は大きい。行政に任せ、要望だけを述べるのではなく、自発的に参加し、より良い都市をつくり上げるといった姿勢が必要である。このため、資金的な協力だけでなく、どのような街にするかといった案を公平な視点から提案したり、都市づくりを進める各種団体への積極的な協力が求められる。

また、企業人も市民である。各自が自分のまちづくりに関心を持ち、地域の活動に参加していくべきである。今後の時短にともない市民としての生活時間は増加する。従業員の地域ボランティア活動に対する積極的な評価を行うなど、企業は市民社会の形成にも協力していくべきである。

V. おわりに

この提言は、主に近畿圏の自治体へのヒアリングを中心に取りまとめたが、既に、多くの自治体が固有の課題克服に向けて、地道ではあるが先進的な取り組みを始めている。

都市政策は、ここ数年の東京一極集中の歪みの大きさを考えれば、東京での都市整備の方向と地方でのそれとは大きく異ならざるを得ない。即ち、東京においては、都市エネルギーの分散と居住環境の改善といった集中問題への取組みが課題である。一方、地方においては、都市の魅力を向上させることによって優秀な人材を集め、地域の活性化を図ることが課題である。先般、地方拠点都市の第一次指定が行われたが、今後も、生活者の視点に立った魅力的で個性的な都市づくりが行われることを期待したい。

都市がその魅力や個性を培い、さらに高めていくためには、そこに働き、生活する市民、企業、そして自治体がどのような意識をもって都市づくりに協力するかにかかっている。この点、地方も東京も原則は同じである。それだけに、わが国に適した都市づくりの仕組みについて、広く国民各層で議論を重ねていくことが必要である。

特に、我々企業人は、事業を通じた社会貢献に止まらず、企業市民として地域社会にどのように関わり、そして、どのように貢献していくのかについて真剣に考えなければならない。単なるお題目としてのフィランソロピーやメセナ活動ではなく、公共的な立場、新しい都市づくりの提案、計画への協力、保有する土地の利用のあり方、個々の開発や建築行為などを通じて、現実の都市づくりに前向きで積極的な関与・協力が求められている。

以 上

平成３年度・４年度 経済政策委員会活動状況

平成３年

- ５月２９日 正副委員長会
「経済政策委員会の本年度の活動方針について」
- ６月２４日 スタッフ会
「重点研究課題への取り組み方について」
- ８月 ２日 講演会・常任委員会
「最近の金融・経済情勢について」
講 師 日本銀行 理事・大阪支店長 南 原 晃 氏
- １０月３１日 スタッフ会
- １１月 ５日 講演会・常任委員会
「大阪における都市政策」
講 師 大阪市 計画局長 佐々木 伸 氏
スタッフ会
- １１月２１日 講演会・常任委員会
「公共投資のあり方を考える－ 都市づくりの観点から －」
講 師 一橋大学 経済学部 教授 野 口 悠紀雄 氏
スタッフ会

平成４年

- ３月 ３日 スタッフ会
- ５月２５日 正副委員長会議
「本年度活動方針について」
- ６月 ８日 スタッフ会
「都市計画法の改正について」
講 師 大和ハウス工業 法令管理室長 細 田 茂 氏
- ６月２６日 スタッフ会
「地方拠点都市・地域整備法および大阪府・市の都市政策に関するヒアリング結果の報告」

- 7月22日 講演会・正副委員長会議（社会・経済構造委員会と共催）
「わが国経済を取り巻く現状と今後の課題」
講 師 前経済企画庁長官官房企画課長
通産省産業省
中小企業庁 小規模企業部長 井 出 亜 夫 氏
- 8月26日 スタッフ会
「今後の具体的活動について」
- 8月31日 講演会・常任委員会
「わが国都市政策の現状と課題
－豊かな生活の実現、国土の均衡ある発展の観点から－」
講 師 建設省 都市局長 鹿 島 尚 武 氏
- 10月 9日 正副委員長会議
「提言とりまとめの方向に関する討議」
- 10月22日 スタッフ会
「欧米の都市政策について －市民参加の観点から－」
- 11月16日 スタッフ会
「地方自治体ヒアリング中間報告および提言とりまとめの方向に関する討議」
- 12月 7日 常任委員会
「提言とりまとめの方向に関する討議」
- 12月16日 正副委員長会議
「提言（案）についての討議」
- 12月24日 常任委員会
「提言（案）についての討議」

平成5年

1月13日	提言「生活者優先の都市づくりのあり方－国民がゆとりを持ち、生き生きと暮らせる舞台の構築を目指して－」（案）を幹事会にて報告
-------	---

2月22日	提言「生活者優先の都市づくりのあり方－国民がゆとりを持ち、生き生きと暮らせる舞台の構築を目指して－」を記者発表
-------	---

平成4年度 経済政策委員会常任委員会名簿

(敬称略・順不同)

委員長	石橋毅一	大和ハウス工業	会長
副委員長	高橋長逸	住友信託銀行	取締役
〃	大林剛郎	大林組	副社長
〃	野田宏	阪急百貨店	専務
〃	鈴木孝雄	住友金属工業	取締役 支配人
〃	三井康平	クボタ	副社長
〃	久保力	清水建設	常務 大阪支店長
〃	清水克彦	さくら銀行	常務
〃	伊東敏夫	住友銀行	取締役 経済調査部長
常任委員	朝日徹夫	東洋紙業	社長
	安橋興二郎	大阪ガス	理事・広報部長
	今井宏邦	日本生命保険	企画広報部長
	大野剛義	さくら銀行	専務
	桂彰彦	富士銀行	専務
	金井萬造	地域計画建築研究所	社長
	川野悠一	ビーバーハウス	社長
	栗田庄三郎	エス・バイ・エル	副社長
	桑原節雄	日本債券信用銀行	常務 大阪支店長
	小西靖生	関西電力	秘書役
	小塩隆一	京阪神不動産	副社長
	下谷昌久	大阪ガス	専務
	高木和浩	武田薬品工業	総務部部長
	高橋宏彰	西日本旅客鉄道	取締役
	津島機彦	大阪殖産信用金庫	理事長
	天坊和隆	日本興業銀行	大阪総務部長
	仁尾俊一	西洋環境開発	専務
	山田健一	大林組	常務

寺 阪 勝 文
 瀬 尾 嘉 秀
 吉 田 辰 巳
 八 木 宏 悦
 宮 原 孝 信
 榊 原 道 治
 須 田 和 朝
 森 口 勉
 木 村 康 平
 百 留 一 浩

大和ハウス工業
 大和ハウス工業
 大 林 組
 阪 急 百 貨 店
 住 友 金 属 工 業
 住 友 金 属 工 業
 ク ボ タ
 清 水 建 設
 さ く ら 銀 行
 住 友 銀 行

秘書課長
 企画調査室
 担当課長
 秘書室秘書課長
 監 査 役
 広報部次長
 兼調査室長
 広報部調査室
 担当課長
 人事第一部
 人事課課長
 企画部長
 神戸調査部
 主任調査役
 経済調査部

事 務 局

萩 尾 千 里
 梅 名 義 昭
 金 子 秀 一

関西経済同友会
 関西経済同友会
 関西経済同友会

常 任 幹 事
 事 務 局 長
 企画調査課長
 企画調査課

「生活者優先の都市づくりのあり方
—国民がゆとりを持ち、生き生きと
暮らせる舞台の構築を目指して—」

1993年1月13日発行

発行者 社団法人 関西経済同友会

常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

〒530 大阪市北区中之島6-2-27

電話 (06) 441-1031

印刷所 株式会社あらい

〒530 大阪市北区天満橋1-3-3
