これからの都市計画に必要な「仮説・統合・分担・留保」

Necessary Elements for Future City Planning
- Abduction・Integration・Classification・Reservation -

苦瀬　博仁*
Hirohito　KUSE *

City planning should be adapted to the human activities. But, human activities changes due to the social and economic situation. Therefore, the goal of city planning can easily be changed, and city planning is always facing "Failure of Planning ".　Recently, city planning is divided into many kind of small fields, so in spite of the progress of planning technique in each field, general and comprehensive framework of planning is gradually more fragile than before.

In this paper, to avoid "Failure of Planning ", the necessary elements for "Future City Planning " (Abduction, Integration, Classification and Reservation) are suggested.

Keywords:　Failure, Abduction, Integration, Classification, Reservation
失敗、仮説、統合、分担、留保

1．過去を振り返り将来に臨む

日本都市計画学会が昭和26年に設立され、今年還暦を迎えるまでの間、都市計画の主たる目標も変わってきた。学会設立当時は戦災復興事業が主流で、その後高度成長にともなう都市への人口集中対策と大規模開発の時代となる。そして都市構造の再編や情報化への対応が迫られるようになり、安定成長期を経て本格的な少子高齢化を迎えるようになった。この間、拡大発展型の都市計画から縮小均衡型の都市計画へと大きく変化している。

拡大発展が続く高度成長期は、計画の失敗があっても都市の成長の過程で修復できた。しかし、低成長期では失敗が直ちに都市の盛衰に影響を与える。加えて現在は本格的な情報化・国際化時代を迎え、少子高齢化・環境・資源・防災問題などで大きな節目の時期である。

ここでは「都市計画の失敗」を避けるために、先人たちの教訓を振り返り、将来の都市計画に備えたい。

2．計画の「失敗論」

「計画は将来を予測しながら立てていくものであるから、予期し得ない変化や不確実な事態が起これば『失敗』する」と、アルバート・ハーシュマン(A.O. Hirschman)は指摘している。これを参考にすれば、失敗の原因は、①計画時の不確実（需要予測、費用予測など）、②意志決定時の不確実（意志決定者の領域外からの恣意的な圧力）、③評価基準の不確実（評価や判断の基準の将来変化）に分類できる。1)　2)

第1の「計画時の不確実」は、需要予測や費用予測の誤りに起因する。そもそも需要も費用も解らないまの計画は許されないから、都市計画に需要予測や費用予測は不可欠である。ただし一般論で言えば、現在の知識と分析能力をもって、将来のすべてを見通すことは難しい。仮に予測式の精緻化により予測精度が高まったとしても、予測の前提として存在する仮定が崩れることは、しばしば起きる。

第2の「意志決定時の不確実」は、政治家などによる決定への圧力が代表的である。また計画立案者が、ある個別分野に偏った計画を立てることで、都市全体のバランスが崩れることも実態としてある。これらを避けるためには、意志決定の手順と役割分担を確立する必要がある。政治家、行政部門、計画担当者、市民などに、それぞれの役割があるはずである。

第3の「評価基準の不確実」は、評価基準の時代変化であり、長期間にわたる都市計画には変化が生じやすい。たとえば、産業振興が重視された時期の臨海部の産業振興計画が、時を経て環境や水辺空間重視の時代になれば、評価が変わることもある。このように計画時点で優れた計画が、時を経て社会変化にともない、計画完了後に別の評価を受けることさえある。

3．都市計画に潜む「失敗の可能性」

都市計画は、様々な価値観のある社会のなかで、将来を見据えて立てるため、宿命として失敗の原因を内包している。特に近年は、①激しい社会変化と②計画の細分化により、「失敗の可能性」が高まっている。

一つ目の社会変化とは、計画目標や価値観の多様化である。多様化するほど、多様な価値観の多くの利害関係者の間で、都市計画の合意を得るには相応の時間がかかる。しかも生活意識や経済動向などが変わりや

* 苦瀬博仁　正会員（東京海洋大学・Tokyo University of Marine Science and Technology）

すい現代では、合意のもとで計画が進められても、事業完了までの間に価値判断の基準が変化し、成功に導くはずの計画が失敗の危険にさらされることがある。

二つ目の計画の細分化とは、学問の深化や技術の進歩にともなう皮肉な現象でもある。計画が細分化されて、個々の部分的な進歩や最適化に目を奪われれば、全体の最適化にはならずに「合成の誤謬」となってしまう。一例をあげれば、物流にだけ有効な交通計画が、常に都市全体にとって有効とは限らないし、他の個別計画とのバランスを考慮しなければ判断できない。しかし都市計画において、細分化と専門化が行き過ぎれば、「木を見て森を見ない」「枝を見て木を見ない」部分的な計画が増えて、都市計画全体としてはバランスを欠き、失敗の可能性が高まるだろう。

4．これからの都市計画に必要な四つの要素

（1）将来を占う「仮説の必要性」

第一の要素は、将来の生活や産業に対する「仮説(Abduction)の必要性」である。竹内均と上山春平は、第一世代の学問を「自然を調べ記述し分類する『博物学』」、第二世代の学問を「データを分析し演繹する『分析学』」とした。そしてウェゲナーの大陸移動説を題材に、「『仮説法』を第三世代の学問」とした。

ウェゲナーは植物分布や地形地質を調べ「大陸移動説」を唱えるが、当時は「どのようなメカニズムで移動するのか」が証明できなかったために、学説は否定されたままだった。しかし計測技術の発達や学問の進歩により、死後何十年かたって認められる。

こうして竹内と上山は、「潮流の大きな変化に遭遇したときは、従来のようなデータ収集（博物学）や演繹（分析学）だけでは総合的な視点を欠き、新しい発見や本質的な解決に結びつかない」と語り合う。3)

つまり「理論として証明できなくとも、仮説を立てること」が重要なのである。それゆえ大きな変革期にある都市計画においても、社会変化を先取りするために、従来からのデータ収集や数値分析に加えて、将来を占いつつ「仮説の設定」が必要なのである。

（2）全体を俯瞰する「統合化の必要性」

第二の要素は、「計画の統合化(Integration)」である。「作物の生産量はもっとも不足する無機養分によって支配される」という「最小養分律」がある。堤防の最も低い部分から水が溢れるように、何事ももっとも弱い部分で成否が決まるからこそ、全体を俯瞰する必要がある。俯瞰の必要性は都市計画も同じであるが、過去には一部で過剰なデザイン重視（物的計画）であったり、費用対効果論（経済計画）に縛られることもあった。

世界都市住宅連合（ＩＦＨＰ）では、計画の分野を①社会計画（Social Planning)、②経済計画（Economic Planning)、③物的計画（Physical Planning）に分類している。このように都市計画では、三つの計画のバランスが重要なのである。計画の細分化と専門化による部分的な計画に偏らないように、合成の誤謬を避けながら、バランスを取り全体を統合しつつ、不足部分を改善して都市計画の全体を底上げすべきである。

（3）成功に導く「役割分担の必要性」

第三の要素は、「役割分担(Classification)の必要性」である。石川栄耀は都市計画を、①民間協力の計画（商店街等)、② 民間企業の計画（盛り場、一団地の住宅建設等)、③公共の計画（駅前、都心等)、④国家保障の計画（街路、橋梁等）に分けていた。そこには、役割分担がある。4)

現在本格的な市民社会を迎えているが、すべての計画を民間協力の計画と見なして、市民がすべてを決定することには無理がある。医療の世界では、医師がインフォームドコンセント(正しい情報のもとでの合意)をへて、重篤な患者の手術方法を決めていく。同じように都市計画においても、十分な事前説明や説明責任のもとで、市民・企業・公共・国家の４つが自らの役割を果たし、かつ互いに協調することが不可欠である。

（4）将来の変化に備えた「留保の必要性」

第四の要素は、「留保(Reservation)の必要性」である。先人たちは、計画の中で将来変化に備えた「ゆとり」を設けていた。これは将来の技術進歩や未知の発見、さらには予測できない需要変化に備える「計画の智恵」でもあった。

逆に近年は、最適化や限界設計など「ギリギリの計画が、ムダがなく効率的で正しい」という風潮にある。しかし「ゆとり」を「ムダ」とする考え方は、現在の技術や知識だけで十分という思い上がりと、現世代だけで将来を決めきるという傲慢さが潜んでいる。次世代の人たちにとっては、誠に理不尽かつ失礼である。

後世代に計画の一部を委ねる「ゆとり」こそが、謙虚で配慮ある都市計画の証しなのである。

参考文献

1) ハーシュマン(麻田四郎・所哲也訳)(1973)、「開発計画の診断」、pp15-53、pp54-60、厳松堂出版

2) ピーター・ホール(太田勝敏他訳)(1988)、「計画の失敗」、pp6-8、日本交通政策研究会

3) 竹内均・上山春平(1977)：「第三世代の学問－地球学の提唱－」、中公新書477、中央公論社

4) 石川栄耀（1993）：「石川栄都市計画論集」日本都市計画学会、pp832-835、pp901-905、彰国社

注） 本稿は、苦瀬博仁(2008)「失敗論から学ぶ『計画のあり方』」、(運輸政策研究、vol.11、No.2、p138)、および苦瀬博仁（2003）「明日の都市交通政策」（杉山・国久・浅野・苦瀬編、pp50-66、成文堂）を加筆・修正したものである。