

第2回研究会

都市景観創造から生活空間形成へ

—法規制に優先する基本的人権—

ドイツ連邦共和国バイエルン州建築家協会登録建築家

水島 信

日本の街並みとドイツの街並みとを比較して、美しい街並みをつくるのが街づくりの目的と考えるのは大きな勘違いである。ドイツでの建物の高さが揃えられた建設により街並みに統一性がある美しいと評価されるが、建物の高さを揃えているのは街並みを美しくするためというのではなく、六階以上を階段で上るのは困難という人体能力に合わせて建設されたからではないかと考えている。つまり、高さを揃えるのではなく揃ったのではないだろうかと思うのが正確ではなかろうか。

また、壁面を揃えるのは街区景観を整えるためと解釈されているが、道路幅は道路両側壁面間隔の最狭部分で決定され、壁面が揃っていない他の広い部分は余りでしかなくなるから、この無駄をなくすためには街区の壁面を揃えるのが最善であるという理由に因るのではないか。窓に花が並ぶのは観光客には綺麗な飾りであるが、元々は虫除けである。看板を同質のものにするのは、大きさも形も自己主張の強い看板が並べば看板で街路が埋まり、読みとるのが困難になって本来の機能を失い、加えて、大きさによっては落下の危険性も生じるからである。

自分の権利を確保するためには秩序を守るのが最善であるということを認識して、限られた土地を有効に利用する工夫を繰り返し、生活空間の欠陥と無駄を取り除きながら、居住空間の質を向上させて、都市全体が改善された結果、街路景観が統一されて、ドイツの都市は美しくなったのだと考えるのが順当ではなかろうか。

ミュンヘン技術大学の都市建設設計演習でミュンヘン市街地のハイドハウゼン地区を対象とした課題を選択したが、図面提出までに至らなかった苦い経験がある。この区域では様々な時代の様々な様式の建物が混在し、つまり、建物の高さや並び方が勝手気ままで、街区の纏まりなど全くない、荒廃化が進んでいる建物が雑居している地域で、故に住環境も劣悪で、早急に都市計画的対策が必要な区域であった。それぞれの建物が高さも違い加えて勝手な方向を向いている状況に、街区を纏めるための手がかりを見出せず、設計を放棄してしまった。

その原因は、都市の造形とは、偏に建物の高さを揃えたり、壁面を街路に沿って揃えたりしながら、整然とした景観を作ることであると思い込んでいた、つまり造形的に美しい街並みを形成することであると思い込んでいたからである。これが勘違いと気づいたのは、それから20年近く経て、Sanierung（直訳で、健康地にすること、健全化すること。衛生化とも訳されるが、健全整備化が適切であろう）の結果を見学した時である。簡単に言えば、残せないものを排除して、残すべきものと残せるものを修復修繕した建物群に、緑の住環境を造成したという

だけの整備である。以前よりは数段快適になった区域を観察して、設計思考の中で解決できなかった原因であったはずである建物の高さや向きなどの違いが全く気にならないという、不思議な体験をした。己の都市造形に対する考え方が明らかに間違っていて、生活の快適性が街並みの美しさに優先するのだということを実感した。

この体験によって、ドイツの憲法で「何人も平等の供給を受ける権利」が保障され、行政はそれを担保する義務があるということに則って「基本的人権」を尊重する民主主義社会での、国家の国民に対しての保護義務は国民の「人間の尊厳に適した生活」の保障であり、州計画、その下位計画である地方計画も、それらの決定を受けて自治体権限で作成される建設指針計画も、都市建設の第一義の目的である「良好で快適な住環境の確保と保全」という住民のための政策を具体的に実現する手段である、というドイツの都市計画の理念が具体的に理解できるようになったのである。

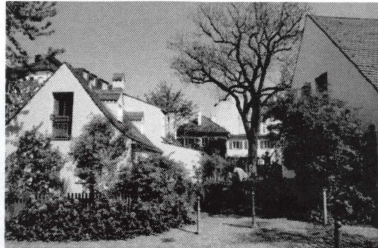
ドイツでは普通の人々が普通に考えておかしいと思うことは許可されないが、日本では普通の人々が普通に考えておかしいと思うことでも認可される。ドイツの都市政策は、常に国民、市民または住民の方を向いて計画決定される。その過程の中で、住民参加が重要な意味を持つ。民主主義社会では住民に不利になることは基本的にあってはならないという理由からである。これに対して日本では、他人の住む権利を蔑ろにして、自分の利益の権利のみを優先する建設行為が、関連法規及び条例等を遵守した計画として認可されるというように、基本的人権を侵害する行為が法に則っているという異常さで、その異常さを増幅するように「知らせないのは悪いことをするから」とでも言えるような都市政策を推進する行政の「民に知らしめず」という前時代的で非民主的態度である。

徳川の時代の薬草園であった小石川植物園では、既存のコンクリート塀の耐震強度を高めることと、遊歩道整備で歩行者の利便性を高めるとする目的で、南東と南西の塀を植物園敷地内に移設して周辺道路を拡幅する工事が現在進行中である。その過程で、日本では希少価値の日本名の無い *Alniphyllum fortune* (hemsl.) Perk. (エゴノキ科) や、絶滅危惧種の植物等が多量に滅ぼされている。約四千種の植物が植栽された植物学の教育・研究を目的とする東京大学の研究施設で、このような学術的非常識が進められていることに、日本の最高学府の常識を疑わざるを得ない。一方、文京区はこの植物学的庭園を都市計画法規定の都市施設公園と定義して、植物園用地のコンクリート化を推進しているが、学術的研究施設を都市施設とすることの都市計画政策の行政的専門性を疑わざるを得ない。

小石川植物園を守る会は、塀の改修や改築と歩行者の快適性を向上させるための道路改修には、道路を拡幅する根拠にはならないからそれには反対はせず、武蔵野の原植生の樹木や植物学に重要な標本的植物が伐採されることと、元来通行する車両も少ない道路を拡幅する必然があるのかということを問うている。そして、植物園は子供たちの授業から大人たちの趣味の学



ハイドハウゼン地区1970年代後半



ハイドハウゼン地区



ハイドハウゼン地区

習までを対象とした施設であるから、樹木の伐採は中止してほしいということと、道路拡幅で今まで歩きやすかった路が通過交通量の増加で歩き辛くなったり、住環境が劣悪になったり、住民に不便さをもたらすから計画を考え直してほしいと要求している。この当たり前の要求に、文京区は、その内容が住民には全く説明されていない未知のもので、その協定の根拠すら不明確な「東京大学との基本協定」を盾にして、区民の質問と要望のすべてを拒否するという傍若無人の態度を執り続けている。

「文京区都市マスタープラン2011～協働で次世代に引き継ぐ～安全で快適な魅力あふれるまちづくり」の巻頭には「豊かな緑と変化に富んだ地形の中に、歴史と文化が香るまちの魅力を次世代に継承できるような街づくりを、区民の皆さまとともに進めていきたい」とある。そもそも、小石川植物園の樹木伐採は「緑地の減少、アスファルトやコンクリート面の増加、建築物や自動車からの廃熱の増加などによるヒートアイランド現象が、東京の気温の上昇や局所的な豪雨の大きな原因になっていることが問題となっているため、文京区のまちづくりにおいては、低炭素型まちづくりやヒートアイランド現象の抑制に取り組むことが必要」とする方針に背くことである。したがって、区民の植栽伐採を伴う道路拡張計画を止めてほしいという要望は文京区の指針に適するものであり、これを却下するのは区の都市計画基本方針と矛盾していることなのである。

「区民等が自分達の町をより良いものにしていこうという積極的な意思をもち、区民等と区が協働するまち」と区民との協働という指針はマスタープランの各所に記されている。小石川植物園を守る会の要望は、まさしく区が区民に要望する「自分達の町をより良いものにしていこうという積極的な意思」の表現であり、行政が区民に期待することなのである。したがって、この要望を否定することは行政執務の職務怠慢以外の何物でもない。さらに、マスタープランの実現化に向けて、区民等と区の協働によるまちづくりの推進により、区民等と区は役割と責任を分担し、相互に連携して協働のまちづくりを行うと詳細に説明されている。しかし、いくら区民が積極的に提案や意見を述べても、行政の門前払いの態度ではマスタープラン上の“理想形”は成立しない。

日本の非民主的で人民不在の政策は用途地域制に具体的に表現されている。諸悪の根源は容積率数値にある。本来、容積率は居住環境の最低限の快適性を保証する採光、日照、通風という条件を確保するために、その土地利用に応じて規定され、それに適応する道路と都市供給施設の設置が行政に義務付けられている。

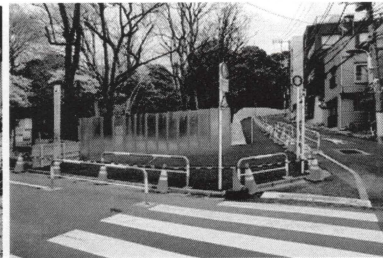
最近、巨大な共同住宅の建設によって、周辺区域への日影や交通量増加等による居住環境への弊害を懸念して、住民の反対運動が日本の各地で起こっている。その反対運動は正当であるが、単に建設物の高さのみが批判の対象にされて、建物そのものの容積による環境への悪影響という基本的な問題が議論されていない。周辺地域への日当たりに議論が偏重し、日照権と建



小石川植物園脇の御殿坂－工事前



小石川植物園御殿坂側の工事



小石川植物園脇の御殿坂－工事後

設物の高さ制限に焦点が絞られ、何故その高さにすべきかの議論が為されていないようである。故に、単に計画された建物の高さを下げることで妥協が為され、その妥協は、住民側には自分達の意見が認められたという満足感と、行政側には一件落着の安堵感があるのみで、悪く言えば住民の口封じだけの結果でしかない。しかし、高さが半分にされたとしても問題の根本は解決されていないのである。

問題にすべきまたは議論すべきは、自分達が慣れ親しんできた環境の秩序とかけ離れた次元の建物が建設されることによって、それまで培われてきた生活空間にもたらされる悪影響を如何に排除するかということにある。異分子によって「おらが街」が異質になり、住民の帰属性が徐々に薄れていき、自分達が根なし草にならないための議論をするべきで、そのためには「我が街」の環境に適する容積率での建設を要求すべきなのである。

東京都下の市街地の工場跡地での巨大共同住宅建設に対して起きた住民運動の根本的原因是、周辺地域が建蔽率40%で容積率80%の第一種低層住居専用地域であるにもかかわらず、工場移転の段階で建蔽率60%、容積率300%の準工業地域指定をそのまま残したという行政の職務怠慢にある。跡地一部の約1.3haの敷地に既存する507戸の共同住宅は建蔽率35%、容積率325%である。一戸当りの居住者2人がこの市の平均値であるから、この共同住宅の人数は1014人で、密度は約780人/haと過密の状況となる。この都市政策の過失を修正するには、残りの約2haの敷地を緑地等の空地とするしか方法がないであろう。何故なら、それであれば約300人/haで容積率は130%となり、跡地内での住環境の快適性はほぼ確保でき、周辺地域とのバランスもとれるからである。

しかし、現実はその都市計画的過ちの上塗りをするが如くの、更なる525戸、建蔽率57%で容積率290%の巨大共同住宅建設が進められている。この建設でこの区域の住環境を更なる過密化によって劣悪にするということは確実であるから、周辺に住む市民のこの建設に対しての異議申し立ては正当である。しかし、ここでも高さ制限に矛先を定めるのには疑問がある。何故なら、高さを半分にしても建蔽率と容積率が変わらない限り、高さ半分の建物容積は建蔽率の余裕の部分に横の拡大で建設されて、敷地内が中高の建物で一杯に埋まるという、環境改善には何の効果もなく、縦と横の違いはあっても、巨大建設に因る弊害はそのまま残るからである。

日照の紛争が高さ制限に発展するが、商業地域では日影規制はない。住居に必要な日照権は認められていないにもかかわらず、商業地域では住宅は建設禁止項目ではないという法的矛盾がある。故に、容積率の高い商業地域ではその利益還元の効率の良さで巨大な共同住宅が多く建設されている。そもそも、一日何時間の日照があれば十分という規定自体が非常識であるから理解には困難が伴うが、人間の生活の場所に日照の必要がないという制度は、人間生活を全く無視したものであるということは確実である。その商業地域の指定を住民が享受していると



大阪市街地俯瞰



ミュンヘン市街地俯瞰



ミュンヘン市街地シルエット

いう反論があるだろうが、それを活用できるのは新参者のみで、先住民には利益は少ない。

それどころか、用途地域の変更によって、建蔽率、容積率や日影規制などの緩和により、以前からの居住者の生活権や財産権などが侵害される建設が、緩和での変更された法制上で認可されるという、異常な事態が発生している。加えて、この変更は行政による決定で、その説明会と公聴会には住民が参加できて意見も出せるが、個別の応答義務がなく、採用するか否かは行政の裁量となっていて、住民が権利を主張できる構造にはなっていない。つまり、変更が民意の欠如したところ、住民不在で決定されている。ドイツでの土地利用の変更は、自治体が開発計画の必要性に応じて土地利用の用途変更を議会に提出し、議会がそれを議決して法的効力を持つということになっている。当然、自治体が計画を立ち上げ時点で住民公聴を行うので、土地利用変更が起きた時点で直接的に、議会議決される時点でも間接的に、住民の意思が反映される制度というのと大きな格差がある。

この日本の“無民主主義状態”の改善には、法の前に「基本的人権」が存在するという基本概念が必要である。都市計画政策に人の住む権利が侵されないという基準が加わると、日本の都市空間は快適になるはずである。