

都市づくり総合計画の目標設定と費用負担 に関する考察

松 浦 義 満

I 緒 言

いくつかの地方中心都市の都市づくり会議に出席して、しばしば耳にする市民代表からの発言の中に、(A)「都市づくりの基本目標があまりにも総花的すぎる。重点を明確にした方向性を持った目標でなくてはならない。地方都市は全てを充す都市でなくてもよい。国家的にみて、我々の都市が果さねばならない役割あるいは義務を明確にした目標を掲げるべきだ」という意見があり、また(B)「役所は計画書ばかり作成して、それをちっとも実行しないではないか。もう少し実施可能な身のある計画をたててはどうだ」という意見がある。これらの意見に対して、いずれももっともだと思うと同時に、都市の総合計画というものに対する計画者と市民の認識の仕方に大きな隔りがあることを感じさせられている。その隔りの一つは、全体と個人の差あるいは理想と現実の差にあるのであろう。

計画目標が総花的すぎるという意見は個性的な都市づくりを目指せというものである。しかし、都市と一言で呼ぶものの、都市は人間の巨大な集団である。その集団の中で、市民のひとりひとりが人間らしい有意義な生涯をおくるためには一つの都市は人間の住みうる場として完結していなければならない側面がある。医者がいなくてもよいという都市はない。反面、各都市には発展してきた歴史があり、個性があることも事実である。このとき、都市の個性とは家庭でいうならば主人の職業のごときのものであろう。八百屋も魚屋も家に帰ればただの主人であり、妻子がいる。八百屋と魚屋の家庭生活には大きな差がない。すなわち、一般論として、主人の職業と家庭生活の内容は直結していないとみるべきである。このため都市づくり総合計画の目標を設定する際にも都市の産業と市民生活を区別して検討しなければならないと考えられる。

また、計画はたてられても遅滞として進捗しないではないかという発言は市民の素直な感情であろう。50年前に決定された都市計画道路が未だに完成していない例はいくらでもある。決定した計画の進捗がはかばかしくない原因としては土地問題、環境問題とのからみ、上位計画、他機関の諸計画との調整の難かしさ等を挙げることができるが、最も大きな原因は財政上の制約にあるとみななければならない。ここに計画者が計画案を立案するに際して考慮しなければならない問題がある。それは、誰のために計画され、その計画を実施する費用は誰が負担するか、またその計画によって誰が利益を受け、誰が不利益を蒙るかを明確にしなければならない点である。一般に公共投資の費用は行政機関の財政収入によって間接的に回収することを原則としており、計画の実施費用を誰が負担すべきかという費用計算は行なわれていないのが実情である。

上述の問題意識のもとに、この論文においては筆者が参画した高岡市総合計画を題材として目標設定と費用負担の方法を考察する。

II 高岡市総合計画の概要

まず、この総合計画の基本構想における都市像、基本的方向及び財政運営の項目の概要を紹介する。

1 都市像

高岡市は、基本構想の中で将来の都市像を次の如く描いている。

- (1) 美しい自然と住みよい生活環境のまち
- (2) すぐれた伝統工芸と生産性の高い産業のまち
- (3) ゆたかな万葉の詩情と地域に根ざす文化のまち

この都市像は現在の高岡市がもつ特徴的な性格を将来に向ってより一層強くしようとするものである。かかる都市像を打ち出したとき、高岡市が当面取り組まねばならない重点課題は、(a)若者の定住を高め、より活力のある都市として発展を期すること、および(b)高齢化社会に対応して市民各層にわたり生きがいの充実を図ること、であるとしている。これらの都市像及び重点課題のもとに高岡市のめざす基本的方向を次の如く定めている。

2 高岡市のめざす基本的方向

(1) 魅力ある生活環境づくり

快適な生活環境づくりを基本理念に道路、公園、下水道等の生活環境施設の整備水準を高めるとともに、市街地の整備を推進し、新しい都市空間の創出を図る。また豊かな自然や歴史的、伝統的な文化遺産を生かした美しい都市景観の形成に努め、高岡らしい文化的情緒に富む都市づくりをより推進する。

市民生活の豊かさは健康、安全を基礎に活力ある産業の振興と安定した就業状況のもとで経済的なゆとりと、はつらつとした学習活動や心のふれあいから生ずる精神的充実によって満されるものである。このため産業基盤の整備、経営環境の改善、農業、商工業の振興に努めるとともに、教育文化水準の向上、人間性の育成と文化の創造に資する生涯学習活動や市民活動のための条件整備を推進して、心の通い合うコミュニティの形成を促進する。

(2) 中核都市機能の充実

生活圏が広域化するなかで、高岡市が経済、社会、文化等各分野にわたり持続的な発展をとげるためには、高岡射水定住圏さらには砺波地区広域圏をも包含した広域都市体系の中の先導的役割を担うことが課題である。このため、行政、経済等中枢管理機能をはじめ交通、情報、教育文化、高水準医療等高次の都市的サービス機能の拡充を図り、富山県西部地域の中核都市としての地位を一層確固たるものにするるとともに、圏域が一体性を保った調和のとれた地域社会の形成に努める。

また、中核都市機能の充実にあたっては、高速交通網の拡充の見地から総合的な交通体系の整備、とりわけ従来の東西交通体系に加えて、南北交通軸の整備強化を意欲的に推進する。

一方、将来の国際化社会の進展に対応するため、港湾の整備と対岸貿易の拡大を促進し、また国際的会議施設等の充実を図り、国際交流の促進、会議都市機能の強化に努める。

このような市政の基本的方向に即して市民と行政が一体となり、新しい創意と活力をもって着実に前進することによって、21世紀における地方都市の布石が築かれるのである。

3 財政運営

この基本的構想に掲げるそれぞれの施策を新しい社会経済環境の変化に即応して着実に具体化するためには、これに対応した財政の確立を図らなければならない。このため財政運営にあたっては、計画期間の財政収支の見通しに基づき、財政の健全性と効率性を確保し、計画事業の実現に努める。また、国、地方の税源配分の適正化等、税財政制度の抜本的改善について、国、県に働きかけていくとともに、当面の緊急な財政措置を強く要望する。

III 目標設定に関する考察

都市づくりの総合計画の目標は2つに大別されなければならないと考えられる。一つはその都市の他地域、他都市に対する存立基盤を確固たるものとすると同時に、拡大発展させるための対外的目標であり、いま一つは都市（あるいは都市圏）内の住民の生活環境を整備推進する対内的目標である。

我国の大部分の都市は江戸末期まで城下町、門前町、地方中心の商工の町として栄えてきた。近代に入り、第2次世界大戦の終る頃までは、これらの都市の多くはそれぞれの地方の中心都市として存続して来た。その時期までは都市対農村という関係で都市が成立していた。しかし、我国の人口の8割以上が第2次・第3次産業に属するようになった現在では、もはや都市対農村という関係で都市が存立しえなくなっている。今や国民は各地方に大小様々な都市をつくって活動している。国家はまさに1つの都市群なのである。都市対農村の関係は都市対都市の関係に変わってきている。このように社会が変化してきたとき、一つの都市がより豊かで、より健康で、より文化的な都市として発展するためには、他の都市にはない特有な産業と、他の都市よりもすぐれた文化を育成することを目指さねばならない。

高岡市は慶長14年(1609)加賀藩の支藩の城下町として発祥した。しかし藩主前田利長の死去及び幕府による一国一城令により寛永15年(1638)に城が廃され商工業の町となり、幕藩体制の崩壊の影響を受けることなく鋳物、銅器、漆器の都市として順調に発展してきた。戦後、アルミ加工も進展し、典型的な商工業都市となり、18万人の人口を擁するに至っている(高岡都市圏の人口は25~30万人と推定される)。このように発展してきた高岡市の第2次産業の就業者数が最近、少しかり減少する傾向を示している。これは商工業都市高岡にとっては大きな問題点であると考えられる。高岡の銅器、アルミ加工品は全国シェアの90%近くを占めている。これらの産業を中心とする第2次産業がその製品を他地域、他都市へ移出することによって富を高岡へ集中させており、これが高岡市の経済的な存立基盤になっていると考えられる。この第2次産業の保護、育成を目指した方策が上記の基本構想の柱として打ち出されていないのは何故だろうか。上記のごとく高岡市の市政の重要な課題の一つは、若者の定住を高め、より活力のある都市として発展することである。歴史的にみて経済力の富むところに人々が集まり、人々が集まるところに文化が栄えている。高岡市は若者の定住を望んでいるが故に高岡市の地場産業を中心とした第2次産業の振興に総合計画の最重点を置かねばならないと考えられる。

総合計画の内的目標としての生活環境の整備を推進することは勿論おろそかにされてはならない。家庭生活が健康で明るいとき、主人は活動力を十分に発揮でき、そうでないとき主人の活動力は鈍るであろう。都市についても同様のことがいえる。都市は働く場であるだけでなく

居住する場でもあり、楽しむ場でもある。このため生活環境の整備はなお一層大切である。この生活環境の整備促進という大目標の内容は多種多様であり、人間生活のすべての分野にわたっている。これを都市施設、教育文化、市民福祉等の各分野ごとに小目標をたて、各分野ごとの小目標には相互依存関係を明示するとともに、対象とする都市の現況をふまえて、小目標相互間における優先順位をつけることが必要であると考え。例えば、道路改良と駐車場の整備という2つの小目標の間には、駐車場が道路の延長上の施設であるため相互依存関係があることは明らかである。この道路の改良と駐車場の整備のいずれを優先的に実行すべきかという優先順位はそれぞれの改良あるいは整備が社会にもたらす限界効用の大きさに決定することになり、社会的限界効用の大きい方が優先的に実行されることになる。しかし、ここでいう社会的限界効用を科学的に演繹することは現在の計画学あるいは経済学では難しい。現在、公平な立場で優先順位をつけるとすれば、市民による投票以外にはない。どのような方法であれ、小目標相互間の依存関係を明らかにし、公平な立場で優先順位をつければ計画が総花的であるという批判は少なくなるであろう。計画者はそこまでの作業をしなければならないと思う。

高岡市の生活環境整備の方向の概要は前節のとおりである。これは、まちづくり市民100人懇談会を開催して、市民の要望を聞いて作成されてきたものである。この生活環境整備の方向は都市によって大きく異なるものではないと考える。

IV 費用負担に関する考察

都市づくりの総合計画の目標を設定し、その目標に向って基本計画、事業計画をたて、その計画を実行するには資金を調達しなければならない。総合計画の中には市民の地域活動の条件整備のごとく行政指導のみですみ、殆んど財政負担を伴わないもの、公共有料駐車場のごとく料金を徴収するもの、市街地再開発事業のごとく事業完了の後に対象物を売却して資金を回収できるもの、一般道路のごとく無料で開放するもの等がある。これらのうち、料金の徴収、売却等により資金を回収できる事業への投資は受益者が費用を負担することになるため問題はないが、道路のごとく多額の資金を投入しなければならないにも拘らず、無料で開放する公共施設の費用負担については十分に検討しなければならない課題が残されている。

緒言に述べたごとく、一般に公共投資の費用は行政機関の財政収入によって間接的に回収されている。また、第2節に記述したごとく高岡市の総合計画においても公共投資の費用は財政収入によって賄なおうとしている。現在の社会システムの中ではやむを得ないことであるが、ここに大きな問題がある。それは公共投資による都市施設の整備の思恵を市民が平等に蒙っているとはいえない点である。公共投資の本質は国民あるいは市民に等しく便益を与えることであるはずである。しかし巨額の公共投資によって実行される街路の整備は一般的にみて沿道の土地の資産価値を著しく上昇させる場合が多い。この場合、市民がその公共投資から受ける便益に不平等が生じていることになる。つまり市民が平等に出資して実行された施策による便益が特定の市民に偏って生じている場合があるといいたいのである。これは我々の社会が抱えている重大な社会矛盾の一つである。だからといって、街路を有料にせよというのではない。街路の整備等の公共投資により誰が、どれだけの便益を受けるかを正當に評価し、その便益の大きさに比例して投資費用を回収する方法が講じられなければならないと考えるのである。

現在、街路網の整備に対する市民の要望は非常に強い。これは、その整備が公共投資によって実施されることを前提としているからであると思われる。もし、街路から受ける便益の大きさに比例して費用を負担するという体制になったならば、市民の自治意識は高まり、要望の出

し方、形は変わってくるであろう。少くとも、「役所は計画書ばかり作って、ちっとも実行しないではないか」という意見は少なくなるであろう。

第2節に記述したごとく、高岡市は国、県、市の税源配分の適正化を国と県にはたらしかけようとしている。現在、市に対する税源配分が少なく、総合計画にかかわる市内の多くの事業は国および県の援助を受けなければ実行できない。このこと自体が市民の市政に対する関心を薄くさせていると考えられる。市民の自治意識を高めるためにも、税源の適正配分は真剣に取り組まなければならない大切な課題であると考えられる。

V 結 び

高岡市の「まちづくり市民100人懇談会」において次のような発言があった。「昨今は行政サービス過多と思える。もっと市民がやるべきものがあるはずであり、市民のアイディアで、自分達の街は自分達の手でつくろうという気がまえが大切である。このような活動の積み重ねが活気のある街、魅力のある街につながっていく。市は根気よく、市民にこうした精神を植えつけていくようPRに努め、成果のある活動に結びつけて行かねばならない」。また、「土地利用開発を円滑に進めていくには住民の理解が大切である。とかく開発には住民エゴがつきものである。しかし、これらは情報にとぼしいことが原因していることが多い。市はもっと計画的な事業の推進とそれにかかわる情報を公開提供すべきだと思う。自治会活動あるいは市民活動は、こうした中から育っていくと思う」。

これらの発言にみられるごとく、都市づくりにおいては、自分達の都市は自分達でつくるんだという意識の高揚、すなわち自治意識の高揚が最も必要である。自治意識が高まれば、市民全体が都市づくりに積極的に参加するようになり、目標の設定およびその設定された目標に向って都市をつくっていくための費用負担の方法についても真剣に取り組むようになると考えられる。だが、都市の生命は我々個人の生涯に比すべくもなく長い。都市づくりは、過去において各時代の人々が努めてきたごとく、できるだけ高い目標を掲げて長い年月をかけて一步一步着実に進めていくものであろう。