

特集 大都市郊外はどうか！ どうする！

横浜郊外の今後のまちづくり

－郊外化・都市化に関する新たな視点も踏まえて－

横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院 教授 高見沢 実
たかみざわ みのる

はじめに

「港北ニュータウンあるいは横浜郊外住宅地について」とのテーマを当初、編集者からいただいた。港北ニュータウンについては例えば川手昭二氏による論考が近年都市住宅学会誌に複数あり¹⁾²⁾、いわゆる横浜郊外住宅地の近年の動向についても「コンパクトシティ」や「エリアマネジメント」「空き地・空き家」「担い手」等の観点から横浜市の調査³⁾、国土交通省の調査⁴⁾⁵⁾等が複数あるため、それらを参照していただくとして、本稿では、特定の場所やいわゆる「住宅地」に限定せず、大都市郊外を新たにとらえ直すところからスタートして、後半で「横浜郊外」の今後のまちづくりの課題を考えてみる。

1. 「郊外」をとらえる新たな視点

(1) 『グレート・リセット』(R. フロリダ)⁶⁾

少しさかのぼるが、リーマンショックの際問題となったサブプライムローンとは、そもそも戦後アメリカの成長モデルであった「郊外」の生産を通して経済成長するというモデル、すなわち郊外を造成して価値を高めて売却し、ローンを組んでそこを購入手続きした郊外住民となった世帯が自動車や家具を大量に購入し、ガソリンや電気を消費することで経済が成長するという戦後モデルの破たんを象徴するものだったとみる『グレート・リセット』では、注目される再生への兆しを次のように描写している。

「私が最も好ましいと考えるトレンドの兆しの1つは、旧来の郊外をもっと人口密度の濃い、多目的コミュニティに仕立て直すことだ。そのような展開の萌芽が見られるのは、広域首都ワシントンの地下鉄駅の周辺とか、ヴァージニア州アーリントン、メリーランド州シルヴァー・スプリングなどの郊外だ。」(文献6), 227-228)

これに関連して、陳腐化し住宅用途のみで構成された衰退ぎみの地域を“レトロフィット”して再生させる個別的・現実的な動きが広がる一方⁷⁾、不動産市場においても自動車を前提とした郊外住宅地一辺倒の開発パターンに変化の兆しがみられ、政府もそれを後押しし始めていることが語られている⁸⁾。

郊外を単なる居住地としてみるだけでなく、自立し持続的に都市の営みが成り立つ場所とするために郊外そのものを問いなおすこうした見立ては、いわば戦後郊外モデルの再点検というフレームとして理解できる。

(2) 日本の市街地の再都市化(A. ソーレンセン)

最近刊行された『International Perspectives on Suburbanization』⁹⁾という図書は、郊外のみならず、都市の再都市化の動向をグローバルな観点で議論していて興味深い。扱われている都市はアメリカやカナダ、南米、西欧、中欧、ロシア(モスクワ郊外)、日本を含むアジア、オーストラリアにまたがる。

例えば、日本の都市計画に造詣の深いA. ソーレンセンはもともと日本の大都市郊外の市街化の特

徴は激しいスプロールの結果市街地の中に大量の田畑などを含んでいる点にあると観察してきた¹⁰⁾。少しばかり批判的観点も含んでいるとはいえ、いわゆるヨーロッパ型のコンパクトシティだけが「良い」市街化という立場はとっておらず、むしろ良し悪しとは別の次元において、日本の都市化そのものの特色を描いているといえる。さらにいえば、市街地の中に大量の田畑などを含んでいると観察するとき、同時にそれらを所有する地主の力やそれを支える制度がいかに強いかについても鋭く観察し、このようなスプロールに至った経緯を理解している。

そのような観察によると、昨今の日本の都市化(アーバニズム)はreurbanizationという言葉が選ばれている(正確に言うとdisurbanizationのなかでのreurbanization。文献9)の第12章による)。一般に、人口減少等に伴う市街地の変化は「縮減(シュリンキング)」ととらえられているが、このとらえかたはある意味、(やや観念的な面も含めて)市街地の先端部が内側へと撤退していくイメージが先立つ。また、ある地点の密度がそんなには必要なくなって減っていく(たとえば4階建てだった建物が更新されて3階建てになる)さまがイメージされる。しかし、reurbanizationという言葉は、それまであった市街地の上にもう一度違う形の都市化が重なるイメージといえる。例えば横浜でもよく観察されることかというと、本当の郊外では空地が増えつつある一方、その郊外住民が使う数キロ先の駅前ではマンションが増えて密度が高まっている。都心部でもマンションは増えているのだが、市街地が一斉に中心部に向かって縮退しているというよりも再市街化している。

なるほど私たちは「縮退」「コンパクト」などのやや観念的な言葉にとらわれることなく、実際に起こっているありさまや、「再市街地」を推し進めている力の内容を吟味することが必要である。

他の著者による日本以外のsuburbanizationそれぞれも、各国の都市化の段階や文化的・社会経済的状況を反映してさまざまにおもしろいのだが、アメリカの郊外自治体の連合による新しい動向が

気になったのでそれを紹介しておく。それはロスアンゼルスとボストン郊外にみられるpost-suburban regionalismと著者がとらえる動きである(A. ジョアンズ。文献9)の第5章)。もともとアメリカの郊外自治体は母都市の都市問題を逃れるように郊外化した中産階級の人々が創設したコミュニティであり、上から与えられた日本の(自称)自治体とは違って、自治意識も実際の自治的行動もきわめて強い組織だったといわれている。しかしこのことは排他的ゾーニングにより自分たちのコミュニティに入ってほしくない人々を排除する負の側面を含んでおり、また、それぞれの郊外自治体による固有の自治が強いために都市圏全体で都市計画を行うことが困難であるといわれてきた。

post-suburban regionalismという見立ては、そのような行動の問題点を郊外自治体が自覚し生まれつつあるというもので、ロサンゼルス郊外のThe Inland Empire地域では農業振興が、ボストン郊外のI-49s Corridor地域ではインフラ整備やアフォーダブル住宅供給(あまりに厳しいゾーニングにより雇用者の住宅が確保できない)が細分化された自治体をつなぐ共通の課題となって広域連携を強めている。

以上のように、ここでの視点は近年のアーバニズムの動向(傾向)を先入観無く、海外のアーバニズムの動向との比較の中で国内の動向がどのような特徴をもつかを改めてとらえ直すことである。

(3) 歴史的経路に依存する都市地域

郊外を考えるうえで、もう一つ違った視点を紹介しておく。これも最近出された『Inventive City-Regions』という図書¹¹⁾は、副題に「Path Dependence and Creative Knowledge Strategies」とあるとおり、知識産業・創造産業が都市地域でいかに発展するかにつき、経路依存性(path dependency)の観点から比較考察した好著である。

アムステルダムを基点としつつ規模の類似するミュンヘン、ヘルシンキ、バルセロナ、マンチェスター、バーミンガム、ライプツヒヒを同じ方法・フォーマットで比較考察している。

知識経済化の流れに乗って問題なく伸び伸びと

発展できている都市地域は横に置いておくとして、たとえばマンチェスターの分析結果は新鮮である。実は筆者も150年以上も前に刊行された『イギリスにおけるイギリス労働者階級の状態』を読んで以前そう思ったのだが、そこに描かれたマンチェスター都市圏の姿と現在の姿とがそう大差はないどころか、ほとんどの街の描写が今でも通用するような市街地であった。この本の分析もまさにそのことを指摘している。すなわち、マンチェスターという都市は中心部にこそちょっとした商業・オフィス集積地をもつが、その周りは労働者住宅街として市街化されたため、その状態は今でも変わっておらず(経路依存)、新しい知識産業・創造産業を導入しようとしても大局的にみれば既にできあがった市街地の構造を動かすことがたいへん難しい、との診断結果である。

もちろん広く知られるようにマンチェスターはイギリス国内ではロンドンに次いで都市再生の動きが活発な都市であるものの、「郊外」を考える場合にも、既にできあがった市街地がどのような都市地域のどのような要素であり、どのような経路をたどってできた市街地であるかを(超)長期的視点から冷静にみることも重要そうである。

2. 横浜の郊外とその課題をどうとらえるか

以上3つの郊外の見方を念頭に、「横浜の郊外」へのアプローチを考えてみる。

第一の観点(グレート・リセット)でみると、とりあえず日本では今回サブプライムローン問題そのものは小さかった。とはいえ、横浜の郊外、とりわけ南部地域では既に空き地・空き家も増加、高齢化も進んでいる。

グレート・リセット的視点はこうした状況に対し、郊外という地域をもういちど経済成長や経済循環の面からも見てみよとするアプローチと考えられる。郊外にできた巨大ショッピングセンターはサステイナブルか?(アメリカでは1万ものDead Mallがあると言われ、それを再開発して機能が混合し接地性が高い街へと再生させている例も出てきている¹²⁾、個別の空き家・空き地対策という

とらえ方に限界はないか?(文献7)のレトロフィットでは戸建て街区の一部を集合住宅にする、低密度な沿道ごと再開発して中心性をもたせる、ビジネスパークを再生して新たな雇用拠点とする、単一機能のエッジシティを再開発して高密度機能混在市街地とするなどの試みが豊富にみられる)。

第二のアプローチ(reurbanization)はどうか。日本の大都市郊外には豊富な田畑などが介在している。それはスプロールに違いないのだが、現在、郊外地にどのような力が働いているだろうか?例えばこれまで、宅地だったところは今後も宅地と考えてきた。コミュニティガーデンや菜園付住宅といった発想もなくはなかったが、それは、住宅地の中の施設としての用途の範囲での発想だった。

しかし、筆者らが最近研究している横浜の隣の横須賀市の谷戸地域では、宅地としての不動産価値が(あえていえば)マイナスである部分もひろがってきているように思われる。その証拠は、「もう住まない家を土地ごと誰かに引き取ってもらいたいが引き取り手がいない」状態である。この状態を解きほぐしていくと、ある意味公的な土地評価が実態を反映しないものとなっている。アクセスも悪いので、昔は存在していた買い手・借り手も期待できない。

そのような中で起こりうる reurbanization とは、郊外という枠組みを超えて「大都市圏のどこが市場に乗るか」という観点となる。横浜に限ればそれは臨海部や都心近く、または東京に近い北部地域、全般的には郊外駅直近などとなるが、よりマクロでみるなら当面は東京都心部などに自然に向かうのだろう。

しかし一方で、市場性が低くなり固着化した課題を根本的に解きほぐす努力が欠かせない。少なくとも税制をはじめ公的制度により矛盾を生じている部分をもっと注目する必要がある。また、宅地以外の土地利用がどのように成立するかについても見きわめるべき大きな課題である。

このように考えると、第一のアプローチとの関係がかなり強いことに気づく。少しおおげさな言い方をすると、郊外地をやりなおすための新しい

都市計画や、それを支える仕組みが必要とされている。

その際、post-suburban regionalismの観点も見逃すことができない。たとえば横浜郊外で考えると長期的に中央新幹線が相模原(橋本)に駅を設けた場合、八王子や町田などとともにpost-suburban regionalism的な地域拠点が形成されるかもしれない。マクロな動きでみると、こうした動向だけが強く進めば、横浜そのものの地位が相対的に低下し、横浜市内の郊外地の脆弱性が高まる可能性もある。そうでなくても例えば港北ニュータウンでさえ当初想定していたオフィス立地は進んでおらず、商圏も意外に狭い。立地する企業本社や周辺の工場等も含めた北部自立地域圏のような視点も必要かもしれない。

第三のアプローチはどうか。横浜の郊外は経路依存性によってうまく進化できるだろうか？ 何かがかかせようになってくるだろうか？

あえていうなら、最初の市街化の際にハードのものとしてできあがった市街地はそう簡単に変えることができない。敷地規模が小さな市街地では将来もそのままだろう。敷地規模の大きな市街地では細分化の力が働いているが、以前のように建築協定や地区計画でそれを規制し住環境を守るといふ一方的な対応だけでは現代の郊外の諸ニーズに対応できない。むしろ小規模住宅や集合化住宅をいくらか許容するよう対応も含め、機動的に地域をマネジメントしていくことが求められている。斜面地にできた市街地は居住者が高齢化して住みづらくなっている。

これに関連して近年横浜市では、東急沿線のまちづくりを行うため東急電鉄との間で 2012 年に協定を結んだあと、2013 年に「次世代郊外まちづくり基本構想」¹³⁾を公表した。内容的にはまだ総論レベルといえるが、東急沿線の開発の歴史を踏まえると、経路依存にもとづく共同の取り組み自体が大きな効果に結びつく可能性がある。同様に 2013 年からは横浜市と相模鉄道の間で協定が結ばれ取り組みがスタートしている。

3. 線引きの見直しにからめた横浜郊外の課題

現在、横浜市では次の線引き見直しのための検討がはじまっている。郊外の課題は多岐にわたるので、ここでは市街化区域と調整区域の前後に着目し、より具体的に横浜の郊外の課題を 6 つの観点からみしてみる。

(1) 新しい競争力の拠点としての郊外

2013 年 5 月に改定された『横浜市都市計画マスタープラン』では、これまでの成長一極集中放射環状型の都市構造(下図左)を改めて、いくつかの軸沿いに中心性の相対的に高い拠点を形成する新しい都市構造(下図右)が指向されている。

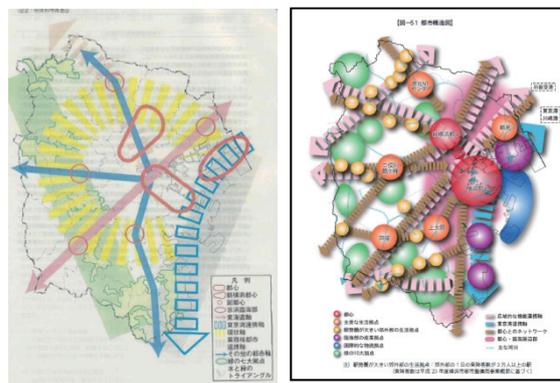


図1 横浜の都市構造 左:旧 右:新

ただし、国内外の競争や横浜らしい都市づくりの観点からみると、単に高齢化時代に備えた身近な街づくりをめざすだけでなく、郊外にも新しい成長の拠点ができることが望ましい。しかし従来「副都心」をめざして機能集積を進めてきた港北ニュータウンセンター地区でさえ前述のとおりオフィス機能の集積は進まず、これまでのような「副都心」的な発想が通用しなくなっている。線引き見直しの検討の初期段階においては、たとえばインターチェンジ周辺や将来返還の見込まれる基地跡地などをどう考えるかが議論されている。ただし、そこに何を立地させようとするかの政策が明確になっておらず、線引きの立場としては、そうした動きがあった際にどのような基準やプロセスでそれを受け止めていくかということになる。

近年、市街化調整区域の地区計画で受け止めた例として、保土ヶ谷仏向町地区で福祉施設等と緑

地をセットにした例などが出てきており、それらは郊外の雇用の場づくりと環境保全とが一体となる新しい兆候を示す土地利用・都市計画となるかもしれない。

(2) 農業する郊外

以前の本誌に内海宏氏が書いているように¹⁴⁾、横浜の農業は意外にさかんである。

線引きとからめて、河川と鉄道がクロスする周辺の土地利用、新駅が予定されているもののかつてほど宅地需要が見込めないエリア(実際の悩みは新駅が既に開業しているものの周辺のまちづくりができていない部分!)、横浜独自の制度で農業専用地区となっているものの道路沿道の開発が進みつつあり何らかの対策が必要なエリア、などが話題になっている。

(3) 地球環境を守る水と緑の楔(くさび)

横浜の郊外を考える際、当初線引きがタイトになされて市域の4分の1ほどが市街化調整区域として現在でも維持されている意味は大きい。また、その形状が、郊外から中心部に向かって楔を打ち込む形になっていることから、理屈の上では市街地があまり大きく固まらずに「風通しが良い」状態といえる。特にヒートアイランド現象のみならず地球温暖化の影響(と思われる)で熱帯夜も多くなり、都市全体として「風通しの良い」ことがますます重要になっていると考えられる。水辺や緑地の効果をさらに定量的にとらえることができれば、これまでにない発想で、より良いまちづくりを進めることができるかもしれない。また、近年策定された『横浜市水と緑の基本計画』(2006年12月)では、従来「7大拠点」と言われていた緑系の拠点に加えて水辺の拠点も加えた10の拠点を目標とする形に進化している。

市街地内部の宅地を非宅地化して緑に戻すことが不動産市場的にも可能になれば、さまざまな地球温暖化に伴う困難もある程度緩和できるかもしれない。横浜市では独自の「横浜みどり税」を2009年度より実施しており、実際上もさまざまな政策が打ち出せる可能性がある。

(4) 活動する郊外

(3)のマクロな見方とは逆に、それぞれの郊外居住者に身近に親しめる自然空間をより強化して、高齢化・ストレス時代の心身の健康を維持増進したり、子どもたちの成長を支える視点も重要である。いわば、市街化区域と調整区域を一体としてとらえ、居住圏域ごとにこれからの地域づくりを行うものである。「コンパクトシティ」という流行り言葉は都市空間を管理する側のイメージが強いものに対して、「里づくり」に近い。「間にある都市(イン・ビトウィーン)」というとらえ方とも関係している。

実は、調整区域のあるべき姿を以前横浜市として検討したことがあったが¹⁵⁾、十分なビジョンやそれを支える仕組みを提案できなかったこともあり、また、調整区域を区分して方針を示したことで「また線引きするのか」とのイメージで受け取られる結果となり、理解が得られていない。

(5) 生活する郊外

(4)とも関連するが、民間宅地開発が中心の横浜郊外に対して、筆者らは「アーバンビレッジ」を提案している(図2)¹⁶⁾。郊外の中に主要な生活中心を育て、ターミナルや母都市のみに依存しない自立した個性あるビレッジを意識的に創るものである。

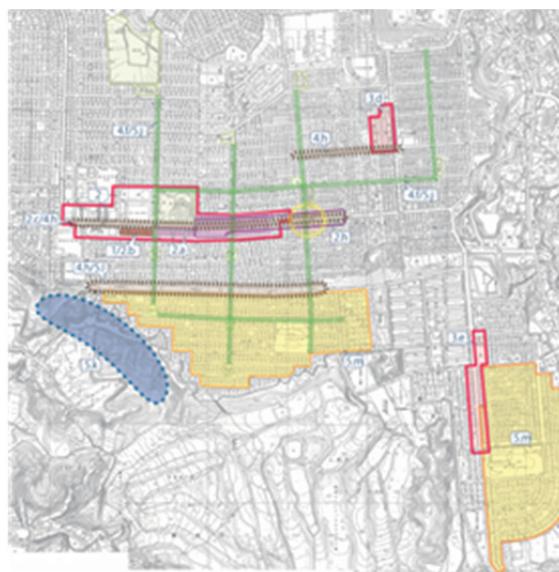


図2 アーバンビレッジの提案

単なる保全型の対応ではなく、郊外住宅地自体を再度都市計画するような発想で、中心部の用途地域の緩和、それぞれの特性をもった商業中心の再生、隣地購入等による宅地拡大の促進、個性をもったストリートの発掘と沿道イメージの強化、周辺の緑地や河川との接続・ネットワーク化を意識した緑道の再整備等がその要素である。

(6) 先進的なモデルとしての横浜郊外

「日本の」大都市郊外の特徴を国際的文脈であえてプラスに評価する視点も、まったく別次元のテーマとしてありそうである。例えば横浜市では「Y-PORT」プロジェクトとして、横浜のまちづくりを世界に(特にアジアに)PRし海外貢献(+ビジネス)の材料にできないかと活動している。2013年10月にはアジア開発銀行と包括的な協力の覚書を締結している。

横浜には、日本独自の「線引き」制度をうまく活用して農民と都市住民が共生する環境を保持してきた実績や、建築協定などの市民主体の取り組みが多数あり、近年では地域まちづくり推進条例によって近代法(都市計画法や建築基準法)の硬直性を地域の側から補充する仕組みも普及してきている。地域の側が前近代的というわけではなく、むしろ、近代と前近代とを統合しながら現代化させようとするハイブリッドシステムとしての日本の郊外、という視点もこれからもっとあってよい。

4. おわりに

本稿ではあえて「郊外」の見方を、①これまでのリセット、②国際的視点も踏まえたアーバンズムの特徴の再意識化、③都市地域の経路依存性、の3つの面として示し、横浜について概括的にテーマを考えてみた。後半では現在検討が進められている次回線引きの検討課題とからめて、(1)新しい競争力の拠点としての郊外、(2)農業する郊外、(3)地球環境を守る水と緑の楔(くさび)、(4)活動する郊外、(5)生活する郊外、(6)先進的なモデルとしての日本の大都市郊外、の6つの面で横浜郊外の課題をとらえた。

今後の大都市郊外のまちづくりに向けた骨太な

計画を描くためには、思考の枠組みを広げつつ、多面的な機能が担える空間をめざすことが必要である。

参考文献 (HPアドレスはいずれも2013.10.28時点)

- 1) 川手昭二(2005)「住民協働の姿勢を貫いた港北ニュータウン事業の過去と現在」、『都市住宅学』第49号、9-14
- 2) 川手昭二(2010)「行政と住民の「協働による港北ニュータウン事業」を引き継いだ、都筑区の協働によるまちづくり」、『都市住宅学』第69号、10-15
- 3) 横浜市(2010)『人口減少等を踏まえた郊外部のまちづくり検討調査』
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenchiku/kikaku/plan/kougai/kougai-all.pdf>
- 4) 国土交通省「空き家等活用推進事業」報告書
http://www.s-m-ninaite-shien.jp/dantaihokoku/index_detail.asp (いずれも特定非営利活動法人 横浜プランナーズネットワーク。23年度No3、24年度No5)
- 6) R. フロリダ著、仙名紀訳(2011)『グレート・リセット』、早川書房
- 7) Ellen Dunham-Jones and June Williamson(2011)『RETROFITTING SUBURBIA (updated edition)』、Wiley
- 8) C. B. Leinberger(2009)『The Option of Urbanism』、ISLAND PRESS
- 9) Nicholas A. Phelps and Fulong Wu 編(2011)『International Perspectives on Suburbanization : A Post-Suburban World?』、Palgrave Macmillan
- 10) A. Sorensen(2001)「Building suburbs in Japan: continuous unplanned change on the urban fringe」、Town Planning Review 72、247-273
- 11) Marco Bonte 他、(2011)『Inventive City-Regions Path Dependence and Creative Knowledge Strategies』、ASHGATE
- 12) 李ボラム・中込幸人・高見沢実(2011)「死にゆく郊外モジュール」、日本建築学会大会都市計画部門 PD 資料、39-40
- 13) 横浜市・東急電鉄(2013)「次世代郊外まちづくり基本構想」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenchiku/kikaku/plan/jizokukanoujp/kousouhonpen.pdf>
- 14) 内海宏(2013)「農的空間を活用したまちづくりの現状と可能性 —横浜を中心とした取組み事例から展望する—」、土地総合研究 2013年夏号、43-49
- 15) 横浜市市街化調整区域あり方検討委員会(2007)「市街化調整区域あり方検討委員会答申」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenchiku/guid/takuchi/news/iinkai/opinion-2/summary2.pdf>
- 16) 横浜国立大学大学院都市計画研究室(2007)『Urban Village 20の実践事例とモデル提案』
<http://d.hatena.ne.jp/tkmzoo/files/UVillage.pdf>