

特集・成熟社会における都市づくり②

# 都市計画の転換

横浜の都市づくりの課題

大方潤一郎

一 郊外に夢を託した近代都市計画とその転換

近代都市計画制は、十九世紀から二十世紀の初頭にかけて、ヨーロッパ先進国であいついで法制化されたものである。既に十九世紀の後半の段階で、イギリスでは建築条例制度により、ドイツでは建築線・街路線・プランを基礎とした地区建設計画制度により、開発者の負担において適正な街路・下水等が整備され、建物の形式・配置についても一定以上の水準が確保される制度を確立していた。問題は、この制度が画一的・硬直的に過ぎ、一定水準の居住環境を保障していたとはいえず、きわめて単調で、潤いに乏しい、画一的な街を大量生産し、旧来の都心をぶ厚く

取り巻いていったところであった。

地下鉄や郊外高速鉄道がもたらした新たな郊外居住生活の可能性を具体的な住宅地設計として実現すること。アメニティ高い居住地を郊外に建設すること。緑もなく煤煙につつまれた単調な都市を離れ、みずみずしい庭園の中に住まうようなライフスタイルを具現すること。そのため開発規則の画一性を打破し、自由度の高い、優れたプランに基づく新市街地開発を可能にし、促進すること。これが近代都市計画制の生まれた目的であった。

具体的な形態に即して言えば、それは、主として子育て期にある新興サラリーマン核家族が住む、郊外の庭付二戸建ないし三戸建、四戸建

- 一 郊外に夢を託した近代都市計画とその転換
- 二 横浜の状況
- 三 二十一世紀に向かう大きな変化への対応
- 四 横浜の都市づくりの方向
- 五 街づくりの夢のありか

の住宅からなる一団の住宅地であり、緑・太陽・新鮮な空気・静けさにあふれ、曲線や行き止まりの街路、建物に囲まれた広場などが巧みに配置されて変化に富んだ景観を生み、学校・公園・教会・もより商店などの近隣施設が適切に整備された、そのような「田園都市」である。

一九二〇年代からは自動車の普及にともない、車利用の利便性と車からの安全性の両立を計画課題に加え、さらには高層住棟や高速道路の導入をはかりつつ、こうした形式の住宅地は大衆化し、蓄積された計画技術は、戦後ベビーブーム層の新世帯形成期を迎えた一九六〇年代には世界各国のニュータウン開発、郊外住宅団地開発を通じて多くの中高層住宅地に応用されていっ

た。

このように、主として郊外に夢を託して展開してきた近代都市計画であったが、一九七〇年代に大きな転換期を迎える。

第一に、郊外化の進展にともなって、比較的恵まれた階層の人々は郊外に移って行き、出るに出不れぬ人々が古い市街地に取り残される。老朽化し空き家の目立つようになった市街地の家賃は下がり、そこに比較的低所得の階層や外国人労働者の家族が入って来る。先住民のうち余裕のある人々は階層差にともなう様々な摩擦を嫌って郊外に出ていってしまう。残るのは余裕の無い人々、という「悪循環」の中で、おおむね一九一〇年代までに形成された都心と郊外のはざまの市街地、つまり「インナーシティ」の衰退・荒廃現象が目だってきたこと。

第二に、一九六〇年代までの人口予測が過大評価に過ぎ、出生率の低下、結婚年齢の上昇などにより、住宅需要の伸びを大幅に下方修正する必要が明らかになり、郊外住宅団地の大量開発を進める必要が薄れてきたこと。

第三に、実際に居住して見ると、郊外住宅団地の生活は単調で不便で、想像していたようなパラダイスではないことが一般に認識されるようになったこと。特に、地表面を広く公園・緑地状に空けて高層住棟を配した団地には、子育て

での面でも、主婦の精神衛生面でも問題が大きく、さらには比較的低所得の階層が集中すること起因する治安上の問題、共同スペースの破壊・汚損・荒廃の問題など、問題が多発した。一戸のガス爆発による住棟全壊の事例も現れたことをきっかけに、高層住宅を中心とする郊外住宅団地開発に対する批判が高まり、郊外住宅団地の設計方針は、比較的小規模な低・中層住棟で適度な大きさのコンスペースを囲み、街路側は両側に建物が並んだ伝統的な通りの景観を構成するような、スタイルに変わっていったこと。

第四に、女性勤労者の増加にともない、郊外から長時間通勤する郊外居住のライフスタイルの人氣が下がる一方、夜遅くまで都市的な文化・アミューズメントを楽しむ都市型のライフスタイルの人氣が復興してきたこと。

これらを背景として、一九七〇年代後半からは、郊外団地開発を減速ないし停止し、都市づくりの努力を内部市街地の改修に集中し、内部市街地の荒廃をくい止め、都市型のライフスタイルを求める人々に適した住宅を内部市街地の再開発や保全修復型再開発を通じて供給しようという、都市づくり・都市計画の大きな方針転換が先進国に共通の現象となった。

さらに一九八〇年代に入ると、旧来の水運・

鉄道輸送に連結しつつ都心近傍に存在する工場・倉庫・輸送施設・港湾施設などの老朽化・陳腐化・遊休化が目立つようになり、内部市街地の改修戦略や、金融・情報・サービス産業を主軸として成長する都心業務地の拡張戦略、アメニティの高い都心歩行者空間の回復戦略、等とからめながら、これら大規模跡地の土地利用転換プロジェクトが「ニューシティ・イン・シティ」というキーワードの下に隆盛をきわめ、ニューヨークではバッテリーパークシティが、ロンドンではドックランズや鉄道駅・ヤードを活用したシティの再開発が、横浜では「みなとみらい21」のプロジェクトが、まさに進行しているわけである。

一方、郊外開発によって緑や自然を侵食して行くことへの反省は「地球環境問題」への社会的関心を背景に、ますます高まり、都市づくりの趨勢は、いかに都市の膨張を抑制し、内部市街地の効率的な活用を推進するか。郊外開発を行わざるをえない場合でも疎散な開発を廃し、公共輸送機関が成立しうるコンパクトな（凝集的な）開発として、自動車交通による大気汚染と二酸化炭素の排出を抑制するか、という方向に向かっている。

## 二——横浜の状況

東京圏の国際港湾都市として幕末に誕生した横浜は成長を続け、戦前には概ね今日の都心となす低地部と、それを囲む山のかけ上がりまで市街化が進んでいたと考えてよい。戦後の横浜は東京の郊外住宅地としての性格を強め、特に高度成長期以降は急速に郊外住宅地開発が進行した。

これに対し、日本の都市計画制度は、明治期の東京市区改正条例に由来する幹線道路を中心とした都市基幹施設の予定計画を根幹とし、工業立地と盛り場を限定することを主眼とした用途地域制、実態としては最低限の接道条件を確保するための建築線制度（一九五〇年の建築基準法制定以降は接道義務と道路位置指定制度に退縮）、土地区画整理・一団地の住宅経営（後、一団地の住宅施設）といった新市街地形成事業、などが大正期に付け加えられた仕組となっており、きちんとした宅地基盤形成をとまわらないまま農道などをたよりに「自然発生的」に進行する郊外市街化を有効にコントロールする制度を欠いている。一九六八年の新都市計画法によって、市街化調整区域、開発許可制度が導入されたとはいえ、市街化区域内の小規模開発については、ほとんどコントロールの手段がなく、公的主体や大手デベロッパーによって開発された大規模住宅地と、無秩序に開発されたスプロ

ル市街地、スプロール市街地が時間を経て建てつまった木造密集市街地の集合体となっているのが、横浜の郊外の姿である。

住宅地の居住環境としても、独自の宅地開発指導要綱を用いるなどの努力もあり、学校だけは確保されているとはいえ、集会施設、図書館その他のコミュニティ施設は不足しており、住宅地における車問題についても、駐車場不足、細街路の未整備等々、問題は山積している。

また、やや広い地域として見た時の地域の中心と、東京をつなぐ鉄道・高速道路などの交通網はそれなりに整っているが（そして、そのうちの多くが横浜の都心を経由している結果として地域中心と横浜都心がつながれているわけであるが）、地域の中で、中心と周辺をつなぐ交通手段、周辺と周辺をつなぐ交通手段は、道路としても、公共輸送としても、きわめて弱体なままである。

この間、市行政としては、乏しい手法を総動員して郊外乱開発を抑制しようとする務めながらも抑制しきれず、都市づくりの主眼を、東京の郊外ベッドタウンの集合体となりつつある横浜地域を、一個の有機的な都市としての「横浜」に再編成するための「中心性」の強化に置いてきたといつてよい。関内と横浜駅に分かれた都心をひとつに結ぶ「みなとみらい21」、高速道路

や地下鉄の整備、ベイブリッジの建設、主として都心部で展開された「アーバンデザイン」など、横浜の都市づくりの成果として高く評価されている大きな事業群は、今日、仕上げの段階に入りつつある。

その結果、対外的な「YOKOHAMA」のブランドイメージは確立しつつある一方、強化された横浜都心は、居住民のイメージの中では、日常の暮らしとは離れた疎遠なもの、東京の人、千葉・埼玉の人が訪れるように、市民にとって「訪れる」所、ふだんは入ってはいけない客座敷のような所になりつつある。

今日の横浜は、郊外市街地のアメニティを都心部に比肩しうる水準にまで高めるといふ、一九六〇年代から積み残されたままの課題、都市計画の世界的な潮流の中では古典的ともいえる「二十世紀」的な宿題を解きながら、「二十一世紀」に向って解かねばならない新しい長期的課題、すなわち人口静止に向う中での高齢化・労働力問題、環境問題とのかかわりの中での郊外化コントロール、内部市街地の改修、公共交通の再編強化、等々の課題を解くことを迫られているのである。

三——二十一世紀に向う大きな変化への対応

日本の大都市に共通する課題であるが、横浜も、「二十一世紀」に向かって、都市をとりまく大きな状況の変化に対応することを迫られている。

①生活都市づくりへの転換―その第一は、二十世紀前半には伸びが静止すると予測される日本の人口構成の変化に伴う諸課題への対応である。人口構成は高齢化し、若年労働力は確実に不足する。したがって単なる高齢者福祉の推進や託児所などの拡充にとどまらない、高齢者や

女性が働きやすい就業・生活の環境づくり、壮年男性勤労者層が家事・地域生活へ回帰しやすい環境づくり、その一環としての「通勤地獄」の改善、時短の時代にふさわしい居住環境づくり、外国人労働者の受け入れに伴う多民族化社会への環境づくりなど、従来の遠距離通勤型郊外サラリーマン住宅地のイメージとは根本的に異なった生活都市づくりを進めなければ、都市の基礎的な活力を維持すること自体が困難になる。

②多消費型都市からの転換―日本を含め諸先進国の人口は静止する一方、途上国の人口は今後とも増加し、生活水準も上がっていく。エネルギー資源の面からも、地球環境の面からも、またローカルなゴミ処分問題の面からも、戦後アメリカ型の大量生産・大量消費、エネルギー多

消費型の使い捨て文明を今後とも成長させることは許されなからう。たとえ自動車のエネルギー効率の飛躍的改善、排ガスの劇的改善があったとしても、道路渋滞問題・交通弱者の問題は残り、自動車交通依存の構造のまま大都市を膨張させることは、生活都市づくりの面からも、もはや限界に達しており、公共交通依存型の都市構造への転換が迫られている。また特に日本ではせいぜい二十五年で使い捨てられてしまう都市の建物のあり方も転換を迫られよう。

③高度情報基盤の生活化―途上国の成長にとどまない、日本国内の産業構造は高度化して行かざるをえない。その際の基盤をなす物的・社会的インフラは、高度化された情報処理機能が高度化された通信網で結ばれた高度情報処理・通信網である。衛生通信、移動体通信、高速データ通信等の展開、「電腦」の高度化・低価格化の恩恵を活かしながら「高度管理社会化」を想起させる集中管理化の副作用を除去し、いかにして生産・就業・生活の場に「市民化」された情報基盤を持ち込むか。生活都市の構築、省消費型都市の構築の技術的基盤としても、この「通信する電腦」に支えられる情報基盤の整備は不可欠なろう。

#### 四―横浜の都市づくりの方向

では、これらの都市づくりの大きな課題を踏まえながら、当面の横浜の都市づくりの、特に都市計画にかかわる分野での、重点はどのような方向に振り向けられるべきであろうか。

##### ①コンパクトな市街地の形成・内部市街地の充実

残された自然環境を次代に渡すためにも、職住の近接をはかり、不要な交通を削減し、公共交通の効率を上げ、都市的なアメニティ高い居住地を再構築するためにも、安易な郊外への市街地拡張は抑制し、内部市街地の自発的更新の力を誘導することによって、都市的な、つまり密度高く人が居住していても、建物の相互関係、共有スペース、公共空間・施設の配置への配慮によって住みやすい環境が保障された市街地、災害に強く、内装や外壁を補修することで長く使い続けられる市街地、を形成すること。特に、都心周辺や駅周辺での都市型住宅の確保、積極的な商業業務・住宅複合市街地の形成、一九六〇年代までに形成され建替期に入っている「自然発生型」内部住宅地を、地区の特性に応じて、三階建て中心の戸建タウンハウス型住宅地、四、五階建て中心のアパルトマン型住宅地（アパートと読んで貧相なイメージが付きまとうし、マンションと呼ぶとエレベーター付片廊下高層住棟のイメージが強いので、あえてアパルトマン

とパリ風（呼びたい）に更新していくこと。その手段として一九九二年の法改正で拡充された地区計画制度（誘導容積制・工区に分かれた一団地認定その他）の活用、いっそうの制度拡充の検討。目標市街地像に比べて過大な指定容積率となっている地区の指定用途容積地域見直し。

## ② 公共交通の充実

ロサンゼルスの実態を引くまでもなく、自動車型の交通体系のままでは、とれだけ道路を造っても道路不足は解消されない。誰もが自動車を使えるわけでもない。環境面からも、高齢化への対応面からも、公共交通の拡充は必要である。地下鉄網を着実に拡充していくにしても、既に拡散的に形成されてしまった横浜の郊外居住地域にサービスすることは困難である。今日、横浜の地域公共交通はバス頼りというのが実情であるが、このバス輸送を抜本的に改善し、自家用車に頼らずに移動できる交通体系を確立する必要があるのである。そのためには、第一に、バス通りとなる地区幹線道路、いわゆる中骨道路の交通の円滑化が必要であり、これら道路の重点的整備と同時に、これら道路の「抜け道」の利用による広域的通過交通の混入を防ぐため、主要幹線道路網の形成を急ぐ必要がある。第二に、バス待ち環境、つまりバストップを抜本的に

改善する必要がある。道路の部分的拡幅、市街地環境設計制度などによる公開空地を活用して、雨風がしのげ、夜も明るく、バスの運行状況が把握でき、できれば電話やトイレを備えた、街角ステーションに変えていく必要がある。歩道にバス乗降場を切り込むのは一般車両の渋滞対策であって、歩道に余裕があるならそれも良いが、バススケジュールが歩道をふさぐようでは本末転倒である。幹線道路は別として、一般のバス通りでは一般車両がバスを追い抜けなくても良い。第三に、バス車体と運行システムの現代化が必要である。お金をかけて、きちんと開発すれば、乗り降りをはるかに楽で、揺れず、臭わず、静かな車体、移動体通信を活用した緻密な運行管理・表示システムはすぐにも出来るはずである。ただし、これらの新規設備投資は現行の独立採算システムでは困難である。道路交通への負荷軽減・駐車需要の低減・環境への負荷軽減・市民の一般的福祉向上などを総合的に判断した財政の投入が必要である。道路投資への財源を公共交通に振り向ける制度改革も検討すべきである。

## ③ 郊外住宅市街地の保全と更新誘導

現にある比較的良質な環境をそなえた郊外住宅地、つまり庭に樹木が育つ敷地六十坪程度以

上の庭付戸建住宅地の、現在の低密な環境を保全することは重要であるが、一方で現居住者が住み続けるための要求への対応も重要である。三世帯二所帯居住への要求、相続にともなう敷地分割、その結果としての高密化を一律に抑制し、転売を通じた住み替えを促進するのか、ある程度の高密化を許容しながら新たな街づくりのルールを導入して、従来の居住者が住み続けつつ新住民を受入れながら、それなりの環境を創り出して行くのか。いずれにせよ、恵まれた住民が多数を占め、住民が保全を選択した住宅地は、建築協定や地区計画を通じて保全のルールを固めること、それを行政がバックアップする仕組をつくる必要がある。そうでない地区については、敷地細分化の現状を踏まえ、適切な住宅地環境へと更新できるよう、たとえば、三十坪の最小限敷地規模規制を導入しながら容積率を一五〇％に緩和、街並や相隣環境に配慮しながら無理なく三階化できるような斜線・高度・日影規制、あるいは一団地認定制度などを活用した集団協調建て替えの仕組を、目標市街地イメージにに応じて、セットで導入するといった更新誘導のシステムが必要となろう。

## ④ 公共的空間のノーマライゼーションと快適化

公共空間、半公共的スペースの質の向上・快

適化の課題は多岐に亘る。高齢者や身障者のためだけでなく、ベビーカーを押す人、ショッピングバギーを引く人、たまたま体の不調な人、など、およそあらゆる人々のために、バリアフリーの街づくりを進めることは最も大切な課題である。こうした公共空間の最適化が伴わなければ、公共交通の充実も成果が上がらないことになる。道路横断橋のような日本の名物はあらゆる機会をとらえて無くしていく必要がある。外部公共空間だけでなく、公共建築、駅舎、多くの市民が利用する施設・建物についても同様である。

また物的な障壁だけでなく文化的な障壁を無くしていくこともこれからの大きな課題である。二十一世紀に向けて横浜は多民族共生都市を築いていくとするなら、少なくとも、街や交通機関の各種表示・標識・サイン等々の表示言語・様式を「国際化」する必要がある。

また近隣レベルにおける歩きやすい環境を備えた生活道路の整備も古くて新しい課題である。通過交通を排除する「環境セル」の設定を推進し、タクシーのみならず大型車まで殺到する六mクラスの「抜け道」は積極的に切断するか、地区幹線道路として位置付け直して拡幅するか、決断する必要があるだろう。

### ⑤ 文化・レクリエーション施設の多様化

横浜では、学校はともかく、一般的な文化・レクリエーション施設の貧困は多くの市民が指摘するところである。しかしながら、旧来のスタイルを踏襲して、博物館・美術館・体育館といった〇〇館を各地域に均等に建てていけばよい、という時代は終わりつつあるのではないか。どこにでもある凡庸な「ハコモノ」施設をシビルミニマム的に整備するのではなく、ここにしかない、ここなればこそ、という個性化した多様な施設を企画し、市民全体のアクセスを確保するシビルマキシマムの発想が必要であろう。また、本当に国際都市をめざすのであれば、教育・文化施設の多民族・多文化対応が必要であることはいうまでもない。

そもそも、〇〇館という発想は、ハードとしての敷地や建物と、ソフトとしての運用形態が固着していることを前提としている。しかしながら、今日求められている文化やレクリエーションのソフトと、ハードとしての空間の関係は、はたしてそのようなものであろうか。むしろ、ハードとしては無限定な屋外・屋内スペースが用意されており、ハードの管理とは独立したソフトの企画・運営が、各地に「出前」サービスをするという方式が望ましいのではないかと、その意味で、公園はむしろ重要な文化施設と

位置づけられてよいし、河川についても治水機能と美観・景観の調和といった狭い視野を超え、河川の本来の機能として文化・レクリエーション機能を据えてかかる発想の転換が必要である。

火葬場、墓地も文化施設、レクリエーション施設として考え直す時代になっている。新しい死生観・家族観に根差した、新しい葬送儀礼や墓参りのスタイルは生まれつつあり、極端な言い方をすれば、イベント会場としての火葬場、リゾートとしての墓地が求められているともいえる。戦後、急速に都市化した人々の多くは故郷に帰るべき墓を失いつつある。これもまた都市型・高齢化社会の都市づくりの大きな課題である。

### ⑥ 自己表現としての街づくりの形式

服装が自己表現であるように、住宅や住宅まわりのしつらえも住み手の自己表現であり、その集積である街は、街の住み手・使い手達の集団の自己表現である。今日、日本の集合住宅の大半では、この住み手の自己表現の余地がなく、どれを買うか借りるかという選択の余地すら、住宅形式の画一化によって狭められていく一方である。戸建住宅にしても、建売り住宅、商品住宅の画一化の進行によって、建築家や工務店に縁の薄い庶民にとっては、出窓などのオプション

ンや、屋根・外壁の色の他に、自己表現の機会を得ることは少なくなりつつある。オフィスビルでさえ、床面積がとれば、あとは適当な見栄えの良いカーテンウォールがついてさえいれば良い、というのが大半の施主の感覚であろう。

街行く人々のスタイルを眺めることも都市の本来的な楽しみのひとつであるように、街を形づくる個々の建物や庭に表現された人々の個性を眺めることは街の楽しさの大切な要因であり、何を着るかが人生の楽しみの一つであるように、どう住むかということは大いなる人生の楽しみであるはずのことである。

調和した景観を創ろうとするあまり、画一的な景観を強要することは愚である。が、言語コミュニケーションには文法の基盤が必要であるように、街の景観を通じた自己表現にも共通の形式、表現のコードが必要である。今日の日本の多くの街では自己表現する共通の形式が存在しないため、自己表現が空回りしてノイズ化し、読み取り不能となり、結果として画一的な景観を求める声が高まっていく。

街づくりにおいて、何を共通の枠組みとし、

どの部分で自己表現を競うことにするか、という街づくりの文法的枠組みが見えず、あるいは存在しないことが、乱雑にしか見えない街と、制服集団のような街の両極を生み出していく。東洋・西洋を問わず、伝統的な街並とは、この街づくりの文法が自ずと共有され、決して画一的でない個性が調和を保っている街並を形成しているところである。かつての郊外戸建住宅地には、それなりの慣習的コードが存在していたし、町屋で構成されていた商店街にも文法は読み取れた。街づくりの文法が未熟な所で、あるいは変っていかざるをえない所で、新しい街づくりの文法を、まずは地域ごとに、住民が本音をぶつけあい、知恵を出しあいながら組み立てていくことが、都市的住様式の確立していない日本の街づくりやアーバンデザイン、景観形成における最大の課題といえよう。

### 五——街づくりの夢のありか

これからの都市づくりとは、キラキラとした壮麗な大伽藍を築くような類の夢をかきたてる

都市づくりではあるまい。そのような、「物」に投影された夢によって人々の努力を結集するような街づくりではなく、いきいきとした個人人の多様な日々の暮らしを支える、目立たない空気のような、しかし高度で快適な、まさに生活文化の環境を作る街づくりこそが、これからの街づくりであろう。

人々の暮らしも、地球を踏みしだき、大地を根こぎにするような、荒々しく強大な暮らし方ではなく、大地の上にふわっと乗り、軽やかに、広がり豊かな生き方を楽しむ方向に変わっていくだろうし、また変らなければ、どのみち、地球上での人間の暮らしは成り立たなくなるだろう。本来、都市の主役は人であって、街は人々の暮らしをひきたてる舞台装置であり、また人々の暮らしの表現でもある。モノに託して夢を描くような街づくりの時代は終わる。人々の夢を支えるモノのリアリティを検討し、人々の夢がモノを通じてリアライズされる回路をつなぐ街づくりを考える時が来ている。

〈横浜国立大学工学部助教教授〉