

◎座談会・成熟社会の地域開発

■大村謙二郎・岸由二・澤田誠二・竹内佐和子・北村圭一・土井一成・南学

1 成長型から成熟型への転換

① 都市成長期の負の遺産

南 成長型社会から成熟型社会への転換という言葉を、近年、良く耳にするようになりました。実際は一九七〇年代前半のローマ・クラブあたりから成長の限界ということが言われてきたんですが、どうもやはり日本の場合にはバブル崩壊まではまだまだ成長幻想がずっと続いていたなと思います。

横浜もここ数年でようやく成熟化というものがある程度できるようになってきた。「安定財源」といわれてきた個人市民税は人口の社会増と所得の伸び悩みで、固定資産税は土地価格の低落傾向の中でそれぞれかつての「高度成長」は望めなくなり、財政状況は急速に悪化しています。高齢化社会への対応に必要な財源はどのように確保するのか。山をきりひらき海を埋め立てるような「開発」のやり方は環境保全と造成した土地が売れないという両面から「時代遅れ」となり、経済効果は期待できなくなっています。既存の資源の最

大限活用を前提に、新しい雇用、就労形態も含めた新しい「開発概念」を創造しなければならぬのではないかと。

そのためには、これまでの人為的な行政区画の中で考えていく、あるいは行政の縦割り構造の中で開発を考えていくというのは、もう限界に突き当たっています。そろそろ流域ですとか、海域ですとか、いわゆる人為的な行政区画を越える、自然のランドスケープに沿った、人間の生活を総合的に豊かにする形での開発概念を考える時期になったんじゃないかなと思います。まずこの点からお話を頂ければと思います。

大村 ごく大ざっぱに言って近代的な都市計画の考え方が出てきたのは、十九世紀の末ぐらいから二十世紀初頭ぐらいにかけてなんです。二十世紀全体を通じて絶えざる成長の時代で、どんどん都市へ人が集まってきて産業も集積しました。その結果、都市的な土地利用需要が外にどんどん拡大していく。その拡大に対してどう対処していくかというのがある意味で、都市計画の大きな歴史だったと

思うんですね。

国際的にみても十九世紀末から二十世紀初頭にまず、近代的な土地利用計画制度ができ、さらに先進諸国が経済的繁栄を誇った一九六〇年代に新たな土地利用制度ができました。いずれも、郊外に向かって拡大していく市街地をどう秩序づけていくかに大きな主眼があったといえます。

日本も考えてみると、第一次成長期の大正期から昭和初期にかけての時代と、それから、高度経済成長期に都市が急成長し拡大しました。まず第一次成長期の土地利用対策として一九一九年に旧都市計画法・市街地建築物法が制定されましたし、高度成長期のピーク時の一九六八年にいわゆる新都市計画法が制定され、それぞれの土地利用課題に対応する制度がつくられたのです。しかし、この制度的対応を超える事態も生まれてきました。

例えば高度成長期、毎年首都圏で三十万人近くの人口流入がある。横浜でも年に六〇七万人ぐらいの社会増があった。この時期に市街地が行政区域を超えて、東京圏という広が

- 1 成長型から成熟型への転換
- 2 「新しい定住」を考える
- 3 新しい開発の方法論
- 4 住民・企業・行政のパートナーシップ

りの中でどんどん拡大していった。そのときは、対応する行政区画がそれぞれごとによらばらであったという問題が多分にあったと思うんですね。

しかし、成長期の負の遺産がこれだけ広域的に広がっていると、市町村境のところまで出てくる土地利用の混乱とか、あるいは施設整備の問題についても総合的に調整していく必要がでてくる。そのときに、今までですと垂直的調整という形で、国とか県がまず調整役をやるという構造だったんですけども、これからは、むしろ水平的調整といって、隣接する自治体同士が相互に調整していくやり方をもう少し工夫していく必要があるんじゃないかなと思うんです。

エムシャーパーク開発というドイツの事例があります。旧ルール工業地域のところなんですけれども、あの地域も一九二〇年代ぐらいに市街化が進んでいて環境が悪化するのに対して、緑地を保全しようというようなことで、広域的な自治体連合が形成されました。ドイツ語でSVR (Siedlungs Verband Ruhrkohlenbezirk) という褐炭ルール地域連合体(注①)がつくられて、水平調整型でお互い連合しながら広域的な土地利用の問題を調整していった例がある。日本でも、特に東京圏とか大阪圏とかいう巨大都市圏の中では、連担している市街地とか、接合し合っている土地利用の調整問題を自治体間の水平的な調整の中で、どのように解いていくのかが大きな課題になってくるのかなという気がしています。

澤田 日本での「まちづくり」がなかなか円

滑に行かなかった理由として、固有の問題があったと思います。しょせん比較でしかないんでしょけれども、日本の都市のつくられ方というのを、ほかの国と三百年ぐらいのスパンと比較してみるとわかると思いますけれども、計画を立てようがないほど都市化の進捗が急であった。東京のような大都市ができてきた過程で、都市工学とか都市計画とか、そういう専門家を育てる暇がなかった。特に交通関係のことなんかを調べてみるとよくわかるんですけども、車が市民生活に入ってくるのと都市化が同時並行的に日本では進化したいきさつがあるから、とても難しかったというのがありますね。

ただ、逆に言うと、そういう中で日本なりのやり方で、何とかやってきた部分があるんじゃないかというふうに考えると、この時代の展望も見えてくると思いますけれどもね。

② 資源としての緑地を保全する

岸 東京首都圏というのは、広域的なグリーンベルトなしに一元的な市街化を進めてきたという点で、国際的にもかなり珍しい都市域なんだと思うんですね。もともと、歴史的に言えば、東京首都圏が広い意味の自然とどう共存するかというのは、東京あるいは首都圏レベルの都市計画の中で、何度か粗上に乗せられている。一番最近だと一九五八年の第一次の首都圏整備計画で、非常に広域のグリーンベルト指定をやったんですね。基本的には農業的な土地利用を面的に守ることで、横浜、川崎、東京の中心市街地の拡大を抑えるという発想でやった。いわば密集した都市域



大村 謙 二郎氏

筑波大学社会学系教授

一九四七年、兵庫県洲本市に生まれる。

(財) 計量計画研究所研究員、東京大学工学部助手、建設省建築研究所室長を経て一九四四年より現職。一九七四年から七十六年にかけてD A A D (ドイツ学術交流会) 給費留学生としてドイツのカールスルーエ大学で都市計画を研究。

専門は、土地利用計画、市街地整備、計画制度等。

主な著書として、「近代都市計画の百年とその未来」(共著)、「現代の都市法」(共著)、「協議型まちづくり」(共著)などがある。

注① SVR (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk) ルール褐炭地域計画連合体

一九二〇年に設立されたルール工業地域の市町村を包含する広域計画連合組織。ルール工業地域は、ドイツの産業化を担った重工業地域で、十九世紀末から二十世紀初頭にかけての急速な産業化、都市化によって都市環境の悪化、住宅問題の発生、スプロール開発による都市周辺の自然、緑地の破壊が進行していた。一九一〇年には、この地域で都市周辺の緑地を守りながら計画的な市街地開発を誘導するための緑地委員会が組織された。この緑地委員会はドイツにおける最初の広域計画的考えの表れといわれている。エッセン市の技術助役であった、ロベルト・シュミットのイニシアティブで広域的な市街地開発計画が策定され、それが契機となって、ドイツの広域計画組織としてパイオニア的役割を果たすSVRが設立された。この計画連合組織は、広域的な土地利用課題、交通機関をはじめとするインフラ整備の計画、事業実施に大きな役割を果たした。戦後もこの組織は活動を行ってきたが、現在は、KVR (Kommunalverband Ruhrgebiet) ルール地域自治体連合と名称を変えて、経済的協力活動も含めた広域的計画連合組織として活動している。十一都市と四つの郡を含む面積四千四百三十四平方キロメートル、人口約五百五十万人を擁する広域計画連合体である。

と自然域とを分離しながら共存を図るということを考えてわけです。それが皮肉なことに、東京の北多摩地域で、開発業者とかが反対したんじゃないなくて、市民や農民が反対したことで、その計画がすつ飛んでしまった。その後は、まとまった大きな自然域と都市の共存というのはずつと課題にならずに今まで来ている。

それでは、現時点で、都市の中にどういう形で自然を保全回復するかということになるわけですが、例えば鶴見川流域圏はもう市街化率が八五%を超えている。つまり、森林とか農地があと一五%しかないというような状況になっていて、大規模なグリーンベルトを行政が設定して、それで都市を迎えこむなんていう発想は、到底不可能なものになってしまっている。

これからは、丘陵とか大地とか流域とかいう地べたの広がり(ランドスケープ)そのものを、ある意味では自然と感じて、そこからもう一度切れ切れになっている既存の緑とか水をつなげ、各所に自然拠点を回復して、地模様としての自然パターンを、ランドスケープベースで広域的に回復していく。そんな時代になるのでしょうか。別にどこも百点の自然である必要はなくて、例えば多摩三浦丘陵群なんて見ようによっては、そのままでも都市群を包み込んだグリーンベルトではないかと考えて、そこに関連する自治体や市民グループ、企業のネットワークで、市街地と一体となった自然を守り回復して行く。それを地域のまちづくりとか経済活動とかにつなげていく。環境保全の先端の人たちの発想は、既に

そうなつてきていると思いますね。

竹内 もう少し目に見える地域計画の範囲の話をするとドイツ的に言うとなつて一番小さい地区プランがBプランで、広域的空間整備計画がFプラン(注②)です。日本にはFプランの方が無い。地区もないかもしれないけれども。横浜市の緑地面積が何ヘクタール減りましたというところは、極端なことを言えば、住民にとつては何の意味もないんですよ。自分の歩ける三十分以内の緑地がどのように変化したかという情報だけを知りたいのではないかと思えます。あるエリアで、一人当たりの面積がどのように変化しているかという類の情報がない。住民に考える環境と情報がない。地域のことを考えてみたいときに、東京都はこうなつていますとか、新宿区はこうなつていますという最低限の情報はあるが、一番住民にとつて身近で大切な、地面を歩いていける範囲での必要な情報がない。例えばバリなかですと、中庭の緑地とか並木の街路樹の数まで細かい地域レベルのデータベースを行政が持つていて。また、市民の通報システムもあるから、市民と行政の両方で地域の緑地を監視している状況がある。これは緑地に限らず、病院とか、散歩道とか、商店とか、そういう地域の資源を明確に把握し、これを住民に公開すれば、そこに住んで地域に投資する機会が増えるわけです。物を買つたりするのも地域投資ですが、その地域の企業のサービスをもつと買おうという意識が住民の中にすくはつたり出れば、地域向けサービス産業の芽が出てくる。

北村 私はもともと造園という職種であるわ

けですけれども、その基本的スタンスというのは、園をつくるという狭義なものではなくて、まちづくりの中で、ナチュラルランドスケープを活かしながら、市民の憩いの空間をつくるということであると考えています。例えば、一口に公園づくりへの取り組みといつても、それぞれケースバイケースですが、全部違ふと思うんです。金沢の埋立地の中に公園をつくるというように真つ白なキャンパスに、だれも住民がいない中で公園をつくるというケース。そこでは、背後の旧水際線上の既存の緑を強く意識しながら、将来市民が利用している様子を想像の世界で描きながら取り組むように心がける。また、人口ピーチを目玉とする海の公園では、海という得体の知れない自然を相手にする中で、複雑怪奇な自然のシステムを解析して、それをいかに復元的につくるかに力点を置く。一方、丘の方のデザインをするときには、港北ニュータウンなんかは代表的な事例でしようけれども、水系とか地形とかを踏まえた中で緑というのはどうあるべきかという大きなコンセプトを持つて大きなランドデザインを考える。そういう基本的なとらまえ方を持つていなければいけないというのが一つあると思うんですね。

もう一つは、やはり都市化が進んだこの四十年間にどれだけ、横浜市の緑が変わつたかという視点。調べてみると、樹林地は一万ヘクタールが三千ヘクタールに、農地は一万二千ヘクタールが四千ヘクタールになつていて。すると、現在、樹林地と農地で、併せても七千ヘクタール。そのほとんどを持つていのは農家の方と思われ、それでは農家はといえ

注②

Fプラン

ドイツの土地利用計画図(二万五千分の一)で、対象となるエリアの公共施設とその利用用途、人口密集度、エコロジー、自然環境から見た特徴を示したもの。

岸 由二氏

慶應大学生物学教室教授

一九四七年生まれ。鶴見川流域で育つ。横浜市立大学卒。東京都立大学大学院にて動物生態学を専攻、主にハゼやカニの行動を研究。進化生物学の辛口の批評家として知られる一方、三浦半島小網代や鶴見川流域をフィールドにナチュラリストとして活躍。現在、多摩・三浦丘陵群に、ナチュラランドスケープに根ざした環境保全やまちづくりをテーマにした市民活動のネットワークへいるか丘陵ネットワークを推進中。

主な著書として「リバーネーム」、「自然へのまなざし」がある。



ば、この四十年で、一万四千戸が五千戸になっているんですね。その七千ヘクタールの田畑といわば里山を五千戸の農家の方が持っている。単純計算では、一戸当たり約一・数ヘクタール所有しているというような状態なんですね。ところが、農業者の平均年齢はと言えば、六十五歳を超えていて、この十年先にはかなりの部分で危機的状況に陥ることは間違いない。

一方、市内に公園は現在二千カ所、千三百ヘクタールぐらいありますけれども、その多くはこの四十年間で整備してきたものです。でも、面積で見れば相対的に減少した面積の方がはるかに多い。さらに、先ほどのようにこの十年間に危ないという緑地や農地がたくさんある。そこで今、改めて流域に目を据えて地域をながめてみると、やはり現在農地や緑の残っている場所は、自然的な地形に支えられ、そして水を媒介とした系が成り立って生きている。農家や市民のかかわりもあって、市民の環境として緑が安定してきたところである。

都市横浜を基本的に支える大切な緑や農地がどこにどれだけ必要かを見るには、水を媒介とした流域単位で見ていくということも安定した継続的な生活環境を確保してゆく上で大事なことであろうと考えています。

2 「新しい定住」を考える

① 都市「横浜」の宿命と可能性

竹内 横浜という都市は、個人住民税が非常に多いけれども法人が非常に少ないというこ

とで、どちらかというところ、東京の外延部分として急速に発展したという特徴が強い。そういう意味では産業のバランスが非常に悪い。つまり、すべての人が東京に吸収され、また帰ってくるという意味では、この地域独自の雇用の場とか、産業のバランスを考えてこなかったのかと思います。

土井 横浜は三百三十四万人の都市ですので、エリアの巨大さもそうですし、いろんな価値観の人もいますから、生活者としての「手がかかり」がどこにあるのかなというのが一番疑問のところですね。私も地方から出てきて横浜の郊外部の住民になりましたが、自分の町という実感を作りだすのがとても難しかったです。もともとこの港を中心に関港以来つくられた都心周辺のところというのは、大体わかるんですよ、でき方から、サイズから、歴史からですね。ところが、東京の外延的拡大の中で出てきたベッタタウンとしての郊外部は、他の地域から移ってきた市民が多く、手がかりのない中で生活し、居住歴が長くなった今もなかなか落ち着かないといった状況があるのではないかと思います。また、横浜市でも昔は、東京に港をつくる時には相当反対したように独立心みたいなものがあつたと思えますが、現在は東京から部分的機能を持つてこ

ようにいう発想になってしまつて、地域の中で、お金が回つていくようにには全然見えないんですね。都市が成熟化してきて、道路とか、下水道とか、公園などのある程度のインフラは出来てしまつていゝ中で、横浜の都市としての魅力とか活力とかをどのようにな形であみだしていくかというところ、まず市民の生活感の



北村 圭一氏

(緑政局企画課長)