

# ◎ 成熟社会における総合的な地域開発の視点―横浜市の課題から―

## ① 平成九年度政策立案基礎調査「成熟社会の新しい地域開発」から

編集部

### 1―はじめに

企画局調査課では、「平成九年度政策立案基礎調査」において、成熟社会における新しい地域開発のあり方について本市職員や学識者による研究会を設定し、調査検討した。今号の調査季報の特集テーマのフレイムもこの研究会の議論の内容を発展させたものである。以下に、その概要について報告する。

### 2―成長から成熟へ―都市横浜が直面する三つの変動

#### ① 人口構造・世帯構造の転換

平成七年度の国政調査を見ると、高齢化率が一一・七％（平成二年八・六％）と過去最高になり、逆に年少人口が占める割合は、一

四・九％（平成二年一七・一％）と過去最低になっていく。人口増加率も二・七％と調査開始以来最も低くなり、社会・経済の活力をどのような形で維持するか、また社会保障や地域福祉などの世代間扶養の問題にどう対応するか、この研究会でも緊急の課題として認識された。特に横浜市の場合は「団塊の世代」と言われる第一次ベビーブーム世代とその後

の世代が、高度経済成長期に、大量に東京を中心とした他都市から入移住してきたV世代と重なるようなかたちとなっている。市民意識調査などで、高い「定住意向」を示すこの中・高年齢層が、いちどきに高齢化し、就業からリタイアした後、地域の中で生き生きと住み続けるための都市構造の転換とシステム形成がいかにスムーズに図られるかが議論の焦点となった。

#### ② 情報化革命

情報通信革命の影響は、社会的なインフラ整備のあり方のみならず、産業構造や雇用形態に大きな変化を与えつつある。例えば企業の情報化や技術革新がいきわたることによって、経営・生産流通システムが大きく変化し、技術や知識に富が偏在するようになり、終身雇用・年功序列型の雇用については全体としては減少していく傾向が指摘されている。また、女性や若年層の労働力としての価値は高まるが、情報化に適応できない中・高年齢層を中心に、失業や臨時・部分雇用などの労働形態が増加していくというのが研究会メンバーの共通認識であった。横浜市の場合も、第一次、第二次産業から、第三次産業への就業構造の変化に伴う経済のサービス化・製造業の空洞化が急速に進んでおり、地域経済をバラ

- 1―はじめに
- 2―成長から成熟へ―都市横浜が直面する三つの変動
- 3―施策の課題点と解決の方向性
- 4―課題解決のためのヒント―総合的な地域開発のプロモート
- 5―流域の現状分析と今後の開発の方向性
- 6―総合的・地域開発のグランドデザイン

ンス良く活性化していくために、産業分野全般に渡って、情報化革命に対応していくことが大きな課題であるという指摘があった。

### ③ 環境認識の転換

一九七〇年代以降、先進国の資源エネルギーの大量消費構造が国際問題として取り上げられ、それを克服するために近年では「持続的発展可能な都市構造への転換」が、コモンスンスになりつつある。国内においても、市民の環境意識は、身近な生活圏での環境保全・創造、省エネ、リサイクルへと確実にシフトしてきている。研究会では、都市の水循環の再生や都市緑化の推進など自然と共生したまちづくりをどう実現するかという点を中心に議論がなされた。特に横浜が丘陵台地、河岸段丘、海岸線と変化に富んだ地形を持ち、その原風景として水田と里山を骨格にした「谷戸」と河川沿いの氾濫原、そして浅海の干潟という三種類のウエットランドを持った都市であるという指摘があり、市民の環境認識の転換を背景に、このような地理的・環境資源と産業活動や都市開発とが調和した「エコシティ形成」の必要性が論じられた。

### 3 一 施策の課題点と解決の方向性

このような三つの社会変動に対応するため、「都市計画・土地利用」、「産業・雇用」、「文化・コミュニティ」のそれぞれの分野で、現状における施策の課題と成熟社会に相応しい施策の方向性について検討した。

#### ① 都市計画・土地利用

都市計画・土地利用の分野では、「職・住」がそれぞれ分離された単一機能型の都市計画に変わって、一九八〇年代には「職住近接」型、さらに九〇年代に入ると「生活の質」がキーワードになり、都市機能は分散ではなく、統合が求められるようになっていくという認識が示された。いわば「職・遊・学・住」共存型の都市空間の実現である。その際の有効な手法として提案されたのが、「既存資源活用型」による多機能かつ多面的な土地利用を展開する開発手法である。従来までの開発手法は、海岸線の埋め立てや丘陵地の造成といった土地の大規模な改変を伴う「投資型」の開発が主であった。これに対して「既存資源活用型」は、例えば工場や農地などの既存の施設の存在や土地利用を前提としつつも、そのらの資源に新しい価値を付加し、有効に活用することで、「生産空間」という限定的な機能のみならず、多機能な「生活空間」として成り立たせて行こうという発想から生まれた考え方である。

#### ② 産業・雇用

産業活性化の手法としては、従来までの外来的な「誘致」に加えて、内発的な「インキュバート」や「イノベーション」の必要性が指摘された。特に、雇用の確保、税収の増大、街の活性化、の三点を考慮した時に、複数の大学・研究機関のコンソーシアムを核として、第一次、第二次、そして第三次産業まで、地域の産業を総体として高度化・高付加価値化を図る統合的なイノベーションのあり

方について論じられた。

また、雇用面で、情報化への対応が困難な高齢者等を対象とした新しい雇用の場（システム）を創出する必要があると指摘され、「就労的福祉」または「福祉的就労」の観点から、製造業や農業の維持振興、環境や福祉分野で今後の新しいサービス業の育成などの必要性が論じられた。

#### ③ 文化・コミュニティ

文化支援策の分野では、人口の高齢化や雇用形態の変化によって、主たる時間を地域で過ごす市民が増加することを背景に、従来の余暇時間における個人の趣味・趣向に対応する施策のみでなく、市民が自ら納税者としての意識を持ち、地域街づくりの主体として、地域の資源を総合的に認識し活用する「プロデュース能力」を養うことができる場や機会を創出することを付加する必要性が指摘された。

またコミュニティ施策の分野では、近年、福祉や環境などをテーマにした地域での自主活動グループ（テーマコミュニティ）が、多数生まれてきていることや、経済行為を伴う市民事業として活動を行うNPOを指向するグループも育ちつつある事実が指摘され、従来までの町内会・自治会等の地縁グループに対する支援に加えて、企業や行政から独立し、かつ連携する新しい開発主体として、テーマコミュニティやNPOの存在を承認し、活動の支援策を展開していくことが提案された。

#### 鶴見川モデル設定の理由

- ・流域に市域の3/1の人口を抱える横浜最大の河川であり、上・中・下流の地形変化や豊富な生態系を持つ
- ・京浜臨海部や新横浜都心、港北ニュータウンなどの都市づくりの拠点地区を流域に持つ
- ・一級河川であるため流域の総合環境整備に建設省が関わり、さらに川崎、町田市などの複数自治体も関与しており、行政間ネットワークのモデルとなる
- ・「流域」を活動の拠点とするテーマコミュニティが存在する

#### 鶴見川流域の概況

流域面積：235.4km<sup>2</sup>、本川延長：42.5km

流域地形：丘陵、台地及び低地、流域人口：170万人

- ・上流域：堀込河道、自然・農地・住宅地、谷戸の原風景あるが住民は東京志向、都市農業は衰退
- ・中流域：堤防・高水敷、新都心・住宅地・中小工場・農地、河川境界での高層住宅増加
- ・下流域：堤防・感潮域、副都心・工場地、京浜工業地域の衰退・水際線の孤立

#### 4 課題解決のためのヒントー総合的な地域開発のプロモート

都市計画・土地利用、産業・雇用、文化・コミュニティの各分野で述べた現状や課題は、横浜市の一般的傾向ではあるが、新しい地域開発の概念構築を具体的に進めるには、より詳細な地域特性の分析が必要である。また各施策・事業は戦略に基づいた相互の関連性を重視しながら、総合的に進めなければならぬ。

その総合的プロモート手法を具体的にイメージする手段として、今回の調査では、行政域にとられない河川を、ナチュラルランドスケープに基づく開発軸として提示し、「都市型流域社会」の仮説モデルとして「鶴見川流域」を設定した。そしてこのモデルを検討考察する中で、総合的な地域開発についての普遍的な枠組みや新しい開発手法を導き出すこととした。

モデルを分析するにあたっては、「産業軸」「環境軸」「文化軸」の三つの視点から河川流域の機能に着目した「検討フレーム」(図-1)をつくり、これに沿って流域の現状分析と今後の施策の方向性について検討した。

#### 5 流域の現状分析と今後の開発の方向性

##### ① 産業軸からの鶴見川流域を考える

産業軸から鶴見川流域を俯瞰すると、その大きな特徴として、河口の京浜臨海部に、石油、鉄鋼などの重工業素材型の産業が立地し、

内陸部には高付加価値型の電気、一般機械、金属製品などの横浜を代表する業種が河川沿いに集積することで、流域全体が日本の一大工業拠点になっている点があげられる。

現在、衰退しつつある京浜臨海部の活性化のために、産業の高度化・高付加価値化を図って行くことが計画されているが、地域にとって人材の育成や技術提携等による新産業創出というような波及効果をもたらさなければ、市民に対して投資に見合う開発利益を説明するのは困難であろう。また内陸部ゾーンの企業は、東京城南地区や川崎市での住工混在を避けるために鶴見川をさかのぼるように移転してきた企業が多く、大半は、土地も建物も所有せず、貸工場で操業しているのが現状であり、横浜への定着意向はそれほど高くない事実が指摘されている。これらの企業が横浜に定着するためにも、京浜臨海部と内陸部を結ぶ流域(地域)ベースで、産業の高度化・高付加価値化を基盤を支援する必要がある。出てこよう。

##### ② 環境軸から鶴見川流域を考える

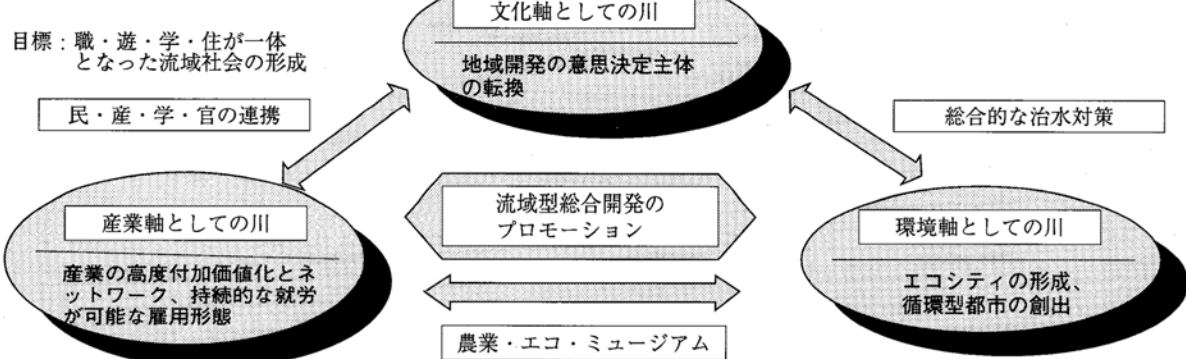
環境軸に基づく土地利用という観点から、鶴見川流域を検討した場合はどうであろうか。そのナチュラル・ランドスケープと開発の現況からして、流域全体の「総合治水対策」という視点が大前提となろう。「総合治水対策」という発想は、護岸改修など河川それ自体を対象にした治水対策のみならず、流域全体の土地利用やコミュニティ形成のあり方から、根本的に治水対策を考えて行こうという比較的新しい治水概念である。例えば、河川

法改正以後の建設省の総合治水対策における、考え方の基本的なフレームは、「地域のまちづくりと整合のとれた川」、「地域連携軸としての川」というキャッチフレーズを与えられた河川を軸にした流域全体の都市づくりを意識したものとなっている。具体的な事業内容を見ても、調整池や多目的遊水池を活用した「レクリエーション空間」や「ピオトープ」の創出など、土地の多面的な利用に基づく既存資源活用型の開発手法として、先進的なものがある。ただ、主要な事業内容が、現段階では河川及びその周辺の拠点整備と線のネットワークに留まっており、面的な都市構造の転換に結びつける発想は乏しい。より多くの市民に自分たちの生活を都市河川と結びつけたものとして意識させるためには、安全な暮らしを保障する治水を土台にしながらも、市民の生活構造や都市の環境構造それ自体を、流域(地域)全体の水循環、エネルギー循環に結び付けていく「循環型都市づくり」に向けての事業展開が今後の課題となるであろう。

##### ③ 文化軸から考える鶴見川流域

文化軸の視点から見る鶴見川流域の特徴は、「流域文化」の創造を目指して行政区画を越えて活動する市民団体のネットワーク(鶴見川流域ネットワーク)が存在することである。このネットワークグループは、「鶴見川流域人」を自称し、鶴見川に沿って、自然と都市文化の再発見・再学習を進めることを目的に活動しており、建設省を始めとした鶴見川に関する行政のマスタープランや事業にも積極的に参加している。

図-1 検討フレーム



目標：職・遊・学・住が一体となった流域社会の形成

ただこのようなテーマコミュニティが、流域の総合開発を担う主体として行政や企業との新たな関係を築くためには、ボランティアスタッフが自分の興味関心だけに留まらない幅広い視野と、ピラミッド型の企業組織での経済活動とは異なる事業感覚（感性）、地域コミュニティ等の異なる立場や意見を持つ者への調整能力などの多岐に渡る総合プロデューサー的な能力が要求される。それをいかに涵養していくかが今後の課題となろう。

産業軸、環境軸、文化軸と述べてきたが、これらの視点を統合化し、鶴見川流域における総合施策のモデルイメージを提示するものの一つが、下段のコラムで紹介する「流域フィールドミュージアム構想」である。

## 6 総合的地域開発のグランドデザイン

今回、本研究会の実施にあたり「地域開発」の概念を確立するために、思考のための道具として選択したものが「流域概念」である。

この「流域概念」は、地域資源のうちの景観、いわゆるランドスケープという切り口から見たゾーニングの手法である。ただその視点が「機能の分化」ではなく「機能の統合」であることが最大の眼目であった。その点が旧来行われている行政自治体のある一定区域を開発対象とするゾーニング手法とは一線を画しているものである。

歴史的、人為的に引かれた区割り、いわゆ

る行政区分は管理を行う側面からは不可欠な要素ではある。しかし行政区分にとらわれている限りは、各自治体レベル同士が限られた権限と財政をもつて事業は縦割りに実施され、横の相互不可侵は助長するが、ある一定の枠を越えた「総合」や「連携」を生み出す可能性は低い。

これに対して、本研究会では、これまで述べてきたように、その検討フレームにおいて、複数の課題から再構成した新たな目的別の三つの概念軸を設け、総合施策モデルを検討するなかで、地域開発のための総合的なプロモーション機能が必要である、との結論に達した。

最後に、総合的なプロモーションのための方法論として、研究会で提案された三点について述べておきたい。

### ① コンセプト・エンジニアリング

事業化の際のよりどころとして、個々の事業プランの趣旨を踏まえ、それぞれが果たすべき役割を果たすことが、一つの大きな理念につながるように意味づけ（エンジニアリング）した基本コンセプトを明示しておく必要がある。さらにその基本コンセプトに基づいて開発手法が「既存資源活用型」であること、かつ「機能統合型」であることを柱にした総合的地域開発の「グランドデザイン」を確立する必要がある。

### ② データ収集のあり方について

「既存資源活用型」で、総合的かつソフトに開発のあり方を考える場合、その元となる地域生活圏レベルでの土地利用の現状や公・民を含めた施設、人口構成・就業状況や住民のライフスタイル・意識などをデータとして収集把握し、必要に応じて住民に公開するシステムが必要となる。現行で実施されている国からの依頼調査では、複数のクロス集計を行っても、当初からその項目そのものが当てはまらない、もしくは充分でない場合がある。よって、対象・目的を限定したいわゆるマーケティングの性格を持った調査を行政として実施し、得られた情報を更新とネットワークが可能なデータベースとして形成する必要がある。

### ③ 行政の縦割り構造の転換

鶴見川流域の場合、市民の間に行政域を越えた「流域単位」のネットワークの動きがある中で、行政のマスタープランが自治体によつて、バラバラであり、かつて共通のナチュラル・ランドスケープであった「流域」の景観が行政界を越えたとたんに、それぞれの「都市計画」の都合によつて、分断され、一変してしまうという現実があった。行政の地区割り、内部の縦割り構造の弊害を改善するため、流域内の自治体が全体の総合的開発のあり方を巡って協議するための場が必要となる。一自治体で総合的地域開発をなし得る時代でなくなったことは確かである。

### 流域フィールドミュージアム構想

エムシャーパークの例を引くまでもなく、既存工場施設の地域開放等を進める「ニューファクトリー化」という考え方が横浜市にある。例えば京浜臨海部の鶴見末広地区では、地区内にガスの科学館や「ふれいゆ」などの官・民双方の市民利用施設が集積しつつあり、周辺の工場の協力が得られれば、このエリア一帯をニューファクトリー・パークとして位置付けることができる。この発想を農業にまで広げ、「恵みの里」のように上流部で、観光レクリエーションや環境保全といった視点から農地の多目的な活用（高付加価値化）を図っている事業とネットワークすることで、「流域」という単位で、農業や工業といった日常生活の基盤となる産業に市民が体験的に触れることができる「日行動圏」のフィールドミュージアムが形成されることになる。さらに、中流域において全市レベルの拠点的な福祉・医療施設（ラポール・労災病院等）、スポーツ施設（新横浜国際競技場等）、環境施設（新横浜多目的遊水池）を持つ新横浜・小机地区の都市づくりと関連づけることで「職・遊・学・住」が一体化された総合的な流域生活圏イメージが浮かびあがってくる。その開発プロモーションの主体としては、企業や行政はもちろんのこと、流域に点在する大学・研究機関や、TRネットのようにNPO的なスタンスで活動する市民団体を想定することで、企業からリタイヤした市民が「働き、学びながら地域に貢献できる」（就労の福祉）場を創出することも可能になると考えられる。