

成熟期のまちづくりビジョン：包摂と支援の生活圏をつくる

I. 本連続セミナーの趣旨：大方潤一郎

0. 要約

1960年代を潮目に2000年続いた世界の文明の急成長期は変曲点を過ぎ、安定的な高原期に向かう緩やかな減速期に入ったという（見田宗介「現代社会はどこに向かうか」岩波新書、2018）。都市づくりについても、都市の成長する力を導くことを通じて都市空間を形づくろうとした時代は終焉を迎えつつある。特に人口減少・超高齢社会が進む日本では、今ここにある都市・農村空間を、より暮らしやすい、何世代にも渡って住み続けられるような、新しい時代の人間生活圏へと成熟させる共創的まちづくりの仕組みが必要になっている。

そもそも、日本の都市空間は、初期市街化の過程において都市計画の手が及ばなかったという点で、あるいは、適用された都市計画の水準が低かったという点で、少数の例外をのぞき、都市計画に失敗した空間ばかりである。そうした空間を、これから「理想的」な「コンパクトシティ」に変えようとしても無理だろう。

無闇に高密度・連担のコンパクトな市街地とすることを求めない。スプロール化や空洞化の結果として生じた居住空間のスポンジ化・多孔質化を活かす。徒歩圏に閉じこもらず、多様な移動手段を取り入れ様々な場所へのアクセシビリティを高める。身近な「第3の居場所」と、多様な交流と支援のつながりを醸す場をつくる。そうして、ながく暮らし続けられるまちやむらをつくりたい。

そのような「成熟期のまちづくり」のビジョンと方法論について、当研究室出身の若手の大学教員の皆さんを中心に、ゲスト講師の先生方の力も拝借して、広く公開で議論する連続セミナーを開催する。

1. 背景

- もともとは、都市計画法100年の2019年を期に日本の空間計画制度の抜本的改正を提言しようとする、都市計画学会の小委員会＝サステナブルな都市空間・都市社会を形成するための計画制度のあり方を検討する研究会。
- 2011.3.11以降、メンバーの多くの活動フィールドは被災地にシフト・視点も変わってきた
- 持続可能な開発目標：世界的に、サステナビリティに関する意識も、先進国目線の低炭素化を主とする発想から、途上国・新興国目線のレジリエンス・安全安心健康・シビルミニマムの確保（貧困からの脱却）を重視する発想に展開（SDGs!?)
- 世界的な超高齢社会化：高齢者の社会的包摂・社会参加と自立的な生活能力が低下した高齢者等の生活を支援・補完する物的生活環境の形成が高齢者の自立的な生活（ヘルシーエイジング）を支える鍵である、という世界的共通認識
- 日本の居住立地適正化計画の策定過程・運用実態についての評価（あるいは批判と改善）も必要に
- 地方創成論、日本版CCRCによる地方移住論、に対する評価（あるいは批判と改善）も必要に
- 以上を踏まえた、新しい生活空間のビジョンとそれを共創する空間計画制度のビジョンを検討することが必要

2. 問題意識

- コンパクトシティ論の基礎にあるのは、住宅や中心地、サービス施設、職場が拡散すると、アクセスする距離が伸びて交通上非効率だったり、上下水道等のインフラが非効率だったり、交通弱者が暮らしにくかったりするのでは良くない、という判断。これ自体は正しい。
- ただ、だからといって、駅からの徒歩圏になんでもかんでも集約すれば良いというのは短絡的。
- 様々な境界条件に応じて、最適解（スプロールでないという意味でのコンパクト性の高い都市形態）は、多様でありえる。
- ジーパーツのいう都市間都市というもの、そのひとつだろう。
- つまり、コンパクトシティ論の基礎にある価値観は堅持しつつも、目指す都市形態（空間形態 --- urban form）については、より広く考える必要があるということ。
- そういう意味で、今の日本では固定観念的にイメージされている「コンパクトシティ論」は批判される必要がある。

- より具体的に言うと、適切な人口密度・集積規模・地域施設等を備えた基礎的日常生活圏が、公共交通でつながれた、都市形態をめざすことを基本としつつも、基礎的日常生活圏の重層的・多層的構成をどうするか、そのような重層的な圏域構造の中に、どのような施設群を、どのような場所に、どうやって配備するのか、さまざまな歩行困難者や交通弱者のアクセシビリティをいかに確保するのか、駅から遠い疎散的な集住形態にある地域住民の生活のサポートと、空間のメンテナンスをどうするのかについても、無視せず、切り捨てず、きちんと検討する必要がある、ということでもある。

3. 都市形態(アーバンフォーム)をコントロールすることの論拠の歴史的展開

人口・人口密度配置や土地利用配置など市街地の形態や開発の位置・形態を公的にコントロールすることの必要性および正当性に関する論点整理。

- 欧米的な文脈の中では、土地利用計画・規制は、(17世紀に遡る防火規定は別にすると)19世紀的な衛生的居住環境の確保(したがって過密居住の解消・低密度化・衛生に関するインフラの確保)の観点から制度化され、ハワードの田園都市論や、19世紀後半から始まるオルムステッド流の(あるいはドイツ的な)緑地システム論、モータリゼーションの展開を背景とした近隣住区論と都市圏計画論(たとえば1923年のIFHPアムステルダム宣言)、グレーターロンドンプランのグリーンベルト+ニュータウン構想という流れの中で、分散集約型の都市圏形態の実現をめざす計画制度に展開してきた。なぜ、そうした制度が必要とされたのか、そうした制度による計画的土地利用配置や都市形態を実現しないとどういった問題が起きるのか、について、論点を整理しておく。とりあえず、歴史的な流れを大づかみに記述すると、以下のようになると思われる。
 - ① 衛生的・健康維持的観点からする、市街地(都市的住宅地)と自然的空間との近接性の確保
 - ② 20世紀的な郊外住宅地としての住環境を備えた住宅地の形成と、その住環境の維持 --- ゾーニング+サブディビジョンコントロール、住宅型規制や用途・形態規制を含む都市計画
 - ③ 適切なインフラを備えた商業業務地区・工業地域の適切な配置と各地区における同種用途土地利用の集積効果の実現
 - ④ 災害危険区域の土地利用制限
 - ⑤ 都市的なインフラが整っていない地域に、小規模な開発が農地等と混在しながら拡散することの諸問題の防止---住環境・営農環境・インフラ効率(ハードなインフラだけで無く学校・病院なども含む)・環境保全・景観保全---成長管理政策・スマートグロース
 - ⑥ 自動車交通量の増大による環境問題・エネルギー問題の防止---日常生活施設への徒歩アクセスを可能にする土地利用配置、公共交通が成立するような密度・規模での人口配置、自動車アクセス型大規模集客施設の拡散防止(環境面からの持続可能性)
 - ⑦ 交通弱者(自家用車利用が困難な人々)を含む多様な住民にとっての諸施設へのアクセシビリティの確保、ストリートの活性の維持や人の集まるスペースの設置による安全安心利便快適な住環境形成(社会面からの持続可能性)
 - ⑧ 伝統的/歴史的まちなみの維持・再生による空間文化の保全・強化(地域文化資源の維持再生を基礎とした地域経済の持続可能性維持と関連)
- 日本の1919年法の用途地域制は上記②③の実現のため、また1968年法の線引き制度は、上記⑤の実現のために導入されたもの(だが、うまく機能していない)。
- 今回の居住立地適正化計画は④⑤⑥も含む、現代的な観点から導入されたものといえる。ただし⑦⑧については、視野に入らず？

4. コンパクトシティ論の系譜:新規住宅団地開発におけるモデルの形成と一般市街地への導入の挫折

4.1 コンパクトシティ論の系譜

- ① GardenCity論(1900) 人口3.2万・緑農地に囲まれ親都市とは離れた(通勤圏外の)職住一体居住地:自然的空間による生活圏の分節化---アンウィンによる囲み型コモンスペースの発明・コミュニティの中心地の発明
- ② コルビジェの輝く都市(1925):コンパクトシティではなく、地表面を全面的に公共空間として開放する高層化都市を提案したもの:人口密度や圏域の広がり、中心地・施設配置については、ニュートラル
- ③ C. Perryの近隣住区論(1929) 自動車(通過交通)に煩わされず子供が安全に生活できる住宅地:半径1/4マイル・人口6000~8000人程度の1次住区の中心に小学校・公園・集会施設など/1

次住区4つで中心に商業拠点を持つ2次住区(1マイル四方・約3万人):交通安全/コミュニティ施設配置(1次中心:学校・公園・集会系/2次中心商業系)

- ④ イギリスのニュータウン開発(1950s-60s): MarkI: 近隣住区の集合体:中心地の賑わい(アーバニティ)の欠如が問題/MarkII ワンセンターシステムを構想するも、中心地へのアクセシビリティに問題/MarkIII--Rancorn 公共交通でつながれた近隣住区(2次住区)がニュータウンの中心地につながる構成: → 分散集約型コンパクトシティモデルの完成形:新規団地開発なので成功
- ⑤ 日本のコミュニティ施策の隆盛と挫折(1970s-):既存の市街地への住区構成論の導入(施設再配置等)の無理を実感/郊外新規開発については市街化区域指定が過大で成長管理機能を発揮できず/大規模団地開発を通じた近隣住区型開発の実現
- ⑥ アメリカのニューアーバニズムは上記①③の焼き直し
- ⑦ ポートランドやシアトルのマスタープランは④(ランコーンモデル)の一般市街地への拡張的適用
- ⑧ 日本のバブル期から:地方都市計画白地や都市計画区域外でのロードサイド型施設・大型SC等の乱立→広域的集客施設立地コントロール手法の模索(ヨーロッパとも共通した問題):土地利用調整型まちづくり条例など:都道府県土地利用マスタープラン構想の区域マスへの矮小化
- ⑨ 日本の2000年代:持続可能化・低炭素化・集客施設立地コントロール論・公共交通シフト論(自動車交通抑制論)から超高齢社会対応(サービス施設へのアクセス確保・インフラ集約・空洞化対策)へ:居住立地適正化計画

4.2 サステナブルな都市形態のモデル:

(1)モデル1:分散集約型コンパクトシティモデル

形態:緑農地等で適切な規模に分節化され、車に依存せずに暮らせる、適度な人口密度と基礎的な公共公益施設を備えた基礎的日常生活圏が、相互に、また、都市の中心地や業務地等とも公共交通でつながれた都市形態

目的・ねらい・意義:

- ① CO2削減・交通弱者のアクセシビリティ確保:脱自動車依存:---徒歩+公共交通へのシフト:歩行者環境・街路の活性・用途混合・ヒューマンスケール・(公共交通が成立し街路の活性を維持する)中程度の人口密度・多様でアフォーダブルな住宅型・人の集うパブリックスペース・レクリエーションの場となるオープンスペース・自動車に代わる個人輸送手段(次世代自転車?)
- ② インフラ、公共サービスの集約的(無駄なく・もれなく)の配置---財政負担の軽減・省エネ
- ③ 万人の都市的サービス資源へのアクセシビリティの確保
- ④ 緑地・農地・生態等の保全
- ⑤ コミュニティへの帰属感の醸成/地域住民の交流・共助的活動の促進

(2)モデル2:間都市空間モデル(ジーパーツモデル)

分散集約型にこだわらない(市街地と非市街地を隔絶しない)居住空間:rural-urban 農住空間 リニアシティ(軸状都市) etc.

(3)モデル3:スポンジ化モデル:コンパクトでなくてもサステナブルな都市形態

今ある居住空間の延長線上にあるものの可能性---今でも十分高密度---むしろスポンジ化・建て替え誘導を通じた居住環境の高質化---市街地配置の大枠は変えない---部分的な低密度化(敷地の統合)・(地区幹線道路沿いなどの)高密度化の誘導、様々な店舗・サービス施設・地域の交流・活動スペースの導入、駅前等の中心地の再生、小回りのきく公共交通の導入、新しい移動手段・移動支援手段の導入、歩行環境の抜本的改善

(4)その他のモデル??

II.第1回(本日)の論点:

- ・コンパクトシティとして開発された街だからといって、必ずしも暮らしやすいとはいえないことを確認した上で、では、住民が暮らしやすい街にするためには何が大切なのかの手がかりを見つけた。
- ・「輝く都市」型(タワマン街)の方は、東京の場合、交通インフラやサービスインフラに対して過密なと、耐震性/耐久性・将来の維持管理の問題・建替え問題、コミュニティ意識形成の困難などがあるので、問題点の指摘は容易ではあるが、これを住民が暮らしやすい街に改善する方法がよく見えない。
- ・住戸を出ると、途中で10~50戸規模の交流の場となるセミパブリックな場が各階のエレベーターホールぐらいしかなく、いきなり数百戸~数千戸規模のパブリック空間に出てしまうという、ご近所付き合いのしにくい空間構成も問題。さらに、街全体をうまく計画しないとタワマン街の足回りに(あるいは最寄り駅までの間に)、お店や交流の場などがある「まち」ができない、という問題もある。総合設計の公開空地が足回りを囲んでいることも、沿道にお店などが出て来にくいことの要因。
- ・「田園都市型」については、元祖イギリスの田園都市やニュータウンは、ベッドタウンではなく職場を内包した通勤圏外にある自立的な(職住近接の)小都市として開発されたものであるのに対し、アメリカの近隣住区論・ニューアーバニズム・アーバンビレジ、日本のニュータウン、コンパクトシティには職場(通勤先)との関係は無視されているか、漠然と都心への通勤を想定している。つまり日本の郊外住宅団地は単に都心まで遠いだけの不便なベッドタウンである。
- ・計画の段階で、買い物・交流・サービス施設等を団地内に適切に計画するか、駅前等に誘致しておかないと(しかも、そうやっても、20~30年経つとお店は老朽化・陳腐化して撤退してしまうので)、車に乗るか、少々坂道等を歩いて1時間に2~3本しかしかないバスや電車に乗らないと、基礎的生活施設、つまり買い物、病院、公共サービス、交流の場等にアクセスできない。特に車に乗りにくくなった高齢者には生活しにくい街になる。つまり「田園都市型」の方も、団地の中や最寄り駅までの間に、お店や交流の場などがない、ということが問題。
- ・人の集うスペースを様々に仕込む、というのがヤング流のダウンタウンのデザインの鍵だが、ひとり暮らしの老人や、友人に先立たれてしまった老人、毎日電車に乗って通勤や買い物に行かなくなった老人が増えていく、これからの住宅地でも同じ事がいえそうです。(昔は、日本でも、お互いの家に寄り合う、ホームパーティー型の交流が盛んだったわけだが、なぜ、そういう習慣が廃れてしまったのだろうか)。
- ・典型的な例としては鎌倉の60年代末に開発された郊外計画開発分譲住宅団地。大平山丸山団地(団地内に店がない・モノレールの湘南深沢駅まで1km前後だが坂がきつい・大船駅までのバスは日中は1時間に2~3本)、今泉台(もより駅から遠くバス便で、大規模なので団地内にミニ商店街がある(あった)---といっても、いったん廃れかけたが、空店舗の再活用で、いろいろな店や施設が出来てきた)。
- ・たまプラ(美しが丘)は、駅前に商店街はあるのだけれど、歩いて行くにはちょっと遠い-かつ坂がきついというのが問題で、計画の段階で住宅地の中(バス通りあたり)にミニ商店街的なものを組み込めなかったのが問題(計画の失敗)だったか。- まあ、御用聞き型か使用人型の購買スタイルか、アメリカ型の土曜に車で買い出しという購買スタイルを前提にしていたのだろうか。- 美しが丘については、第3回で、高齢者向け交流・支援拠点の整備をマンション開発とあわせて行った例として紹介したい。
- ・土地利用規制の問題については、1低層の住宅地に、店舗やサービス施設、交流施設を導入できるようにする、規制の見直し、あるいは特例的制度の活用が課題。
- ・結局、今の東京郊外の大規模戸建て住宅団地の「暮らしにくさ」とは、イギリスの第1世代(マーク1)ニュータウン(ハーロウなど)について指摘されたアーバニティの欠如(ショッピングの場所や遊ぶ場がない)と同じことのように思える。イギリスでは、結局、マーク3のニュータウンとして、中量輸送機関(実際には専用道路を走る低床バス)で住区をつないで、センターのSCに直結させたランコーンを作った。
- ・この低床バスシステムは、住民の利便性(アクセシビリティ)を劇的に改善しただけでなく、低床バス自体が、住民の交流スペースにもなった。富山でも、コロンビアのボゴタやメジジでもそうだが、公共交通というのは、一番の身近な交流の場になりうるものようだ。
- ・ランコーンはコンパクトシティの理想型の一つであるが、計画的新規開発のニュータウンだからこそ出来た(出来る)型といえる。郊外新開発にあたってのモデルにはなりうるが(たとえばシアトルのアーバンビレジ)、既成市街地を後から改造する際のモデルになりうるかは疑問。

- ・ ランコーンでは、ニュータウン内の職場へは中量輸送機関でアクセスが可能なのに対し、たとえば富山では、主要な職場は郊外にあり車通勤が前提となるので、工場への通勤者は公共交通機関(路面電車)の駅近に居住するメリットがない。
- ・ 既に出来てしまって熟成期に入り世帯減も始まりそうな郊外住宅地では、いたずらにコンパクト化を求めず、スポンジ化を活かして、生活世界の熟成をはかる。拠点的施設整備や土地利用の再配置ではなく、今ある姿を前提に、空き家空き地活用等の住民ベースのゲリラ的な交流スペース・活動スペースの展開戦術と移動支援環境の整備を軸に。生活圈域の構成は多重性を前提に、という方向での熟成をはかるべきではないか。
- ・ これは第3回のテーマになるが、特に、地方都市のスプロール地区では、連担した整った街並みの形成にはあまり関心がなさそう。(質の高い団地では緑の保全意識が高いかもしれないが?)。ショッピングモールでは得られない、ちょっとオシャレなエクスペリエンスができるリ・クリエーションの場(たとえばイオンの中のファミレスじゃなくてスタバかコメダーどちらも路面店へのこだわりくつろげるインテリアデザインーゆったり・ゆったりとした応対)や、ちょっと息抜き・おしゃべりのできる身近なカフェ(昔は「寄り合い」してお茶とかしていたり、それこそ井戸端会議だったわけだが)が欲しいが、歩いて行けるところにはない。車に乗らず、気楽にこうしたところに行けると嬉しい、という声はよく聞くようになった。
- ・ 拡散していく開発に、なんとかタガをはめようという話なら、安曇野市の条例(3辺接続基準あり)があるが、郊外化にタガをはめる第2世代の都市計画手法(1968年法体制)でなく、拡がった多様なまちの熟成をめざす第3世代のまちづくり手法を考えたい。(ちなみに第1世代(1919年法体制)の都市計画手法は郊外化の促進と誘導---といっても、区画整理事業が出来たところ以外では、あまりうまく誘導できなかったわけであるが…)