

第1章

近郊都市におけるまちづくり

近郊都市におけるまちづくり

早稲田大学社会科学総合学術院教授 卯月 盛夫

1 近郊都市のイメージ

近郊都市とは、都市圏によって多少は異なるが中心の母都市からおよそ時間距離で1時間～1.5時間程度離れた外縁部に位置する諸都市である。高度経済成長の中で、中心核を形成する商業業務地に働くホワイトカラー層が家族と共に暮らす住宅を供給してきたのが近郊都市の主要な役割であった。近郊都市に住む市民は、もともとは地方都市に暮らしていながら、職場を大都市圏で得たことによって近郊都市に引っ越してきた方々が多い。したがって、職住分離が大前提であるため、埼玉都民や千葉都民というようなどちらの地域にも片足ずつしか帰属しないような市民を生み出してきた。

一方、現在近郊都市と呼ばれる地域は、もともと大都市に野菜や食料を供給してきた農村が多い。畑や田んぼが大きく広がり、ところどころに農家の集落、そして小さな神社や仏閣、さらに小川や鎮守の森など、日本を代表する田園風景があった地域である。このような地域が、私鉄の郊外延伸によって大都市に通勤通学が可能になったため、URや民間ディベロッパーが、競って大規模な団地や戸建分譲住宅を建設販売することになった。これによって、近郊都市は中高層の団地やマンション及びパステルカラーのプレファブ戸建て住宅が農村集落と混在する不思議な風景が生まれた。首都圏では、環状16号線沿いのロードサイドのファミリーレストランや自動車販売の店舗が連なる風景は、郊外型消費文化の象徴としてかなり話題になったが、今や全国的に普通の風景になってしまった。今私たちはその郊外型の典型的な風景に慣れ親しんでしまい、日本を代表する一つの風景になったと言っても過言ではない。その結果、農家はもちろん農業をやめ、地主や不動産管理業などに転身すること



写真1-1 都市を分断する幹線道路

出典：戸田市

になった。また、近郊都市に持ち家を購入した家族は、定年まで住宅ローンを抱える負担を余儀なくされることになった。

近郊都市の自治体としては、急激に増加する人口に対応するため、保育園や小中学校、学童保育や児童館、公民館、さらに道路や公園整備など都市整備に追われ、きちんとした将来ビジョンを描けないまま、無秩序な都市形成が進んでしまった。

大都市と地方都市を結ぶ新幹線や高速道路のネットワーク整備においても、近郊都市はその敷設の通過を余儀なくされるため、多くの場合地域に貢献しないにもかかわらず、高架形式でかつリニアに長距離にわたって整備されることがある。これは、風景としてもコミュニティの立場からも、地域を分断することになり、加えて近郊都市特有のどこでも同じ風景を作り出してしまっている。

つまり、日本の高度経済成長を支えてきたのが近郊都市である。
(写真1-1、1-2)



写真1-2 近郊都市の典型的な駅舎

出典：戸田市

2 これからのまちづくりの考え方

前項では、近郊都市のイメージを少しネガティブに書いてしまったが、今後はその過去に向き合いながらも、より創造的建設的なまちづくりの方向を探っていかなければならない。

そこで、まず近郊都市の生かせる資源は何かを考えたい。最大の資源は、近郊都市に住む「ファミリー層、特に女性」である。比較的学歴も高く、仕事をしてきた女性が多いため、新たなライフスタイルを求めていると共に、そのためにアクティブに行動する市民と言える。二つ目の資源は、かなり失われたとはいえ、まだ探せば見

つかる貴重な自然環境や歴史、文化的資源である。地形を大きく変えていない限り、河川や山、坂道や橋、神社や仏閣等が一見バラバラに見えるかもしれないが点在はしている。三つ目は、かつては農業が中心だったとはいえ、場所によっては、農業以外の近郊型の印刷工場や鋳物工場、繊維工場、さらにそれに伴う倉庫など地域特有の施設が残っているところもある。今後はこれらの地域資源をどのように生かして、同質化してしまった都市を個性あるまちとして再生展開していくかが、問われている。以下、具体的な方策について述べてみたい。

(1) 定住をめざした多様な住宅政策

近郊都市は、極めて転出転入が多く、人口の流動性が高いと言われている。というのも、結婚した若夫婦や若年ファミリー層は、勤務場所から比較的近くてかつ分譲価格や賃貸価格が手頃な場所を選ぶため、首都圏で言えば東京都との行政界の河川を越えた隣接県で最も東京寄りの地域に引っ越してきた。しかし、次第に子どもの誕生や成長によって、手狭になった住宅を離れ、より面積の大きな住宅に引っ越す必要が生じる。実際は、子どもの保育園や小学校を通じて形成されたコミュニティを変えずに、同じ地域内で引っ越しをしたいと多くの人は考えているが、同地域ではどうしても価格は高くなるため、同じ沿線でもより遠距離に行かざるをえない。さらに子どもの将来の教育環境を考えると私立高校や県立高校が充実した県庁所在地へのバクトルも働き、近郊都市からさらなる移動はもはや避けられない。

さて自治体の住宅政策を考える際に、忘れてならないのは、これまで日本においては国が進める福祉を目的にした公共住宅政策と民間が自由に進める住宅建設事業の間の中間的な住宅政策がほとんど皆無だったということである。欧米の都市における法定都市計画に

は必ず部門計画として住宅計画があり、どこに公共住宅を何戸建設するか、どこにどの収入層の人たちのための分譲住宅と賃貸住宅を何戸計画するかが記載されている。自治体の土地利用計画に基づいて、民間事業者が住宅事業を行うのは当たり前で、それでこそ計画行政である。ただ日本では、つい最近まで自治体の基本計画や都市計画マスタープランに具体的な住宅政策は記述されていなかった。仮に住宅マスタープランを有している自治体があっても、その具体性は極めて低いのが現状である。この問題の根本は、実は、私有地における建築は本来自由なのか、あるいは私有地とはいえ、土地は公的な計画があってはじめて建設が可能となるのか、という土地と都市計画の基本的な考え方に関係する。ただ本稿では、テーマがそれになってしまうので、その点についてはこれ以上触れない。

今求められる近郊都市における住宅政策は、本来は住み続けたいと思いながらも引っ越しをせざるを得ない若年ファミリー層をどのようにして住み慣れた地域の中で住み替えができるようにするかである。結論的に言えば、コーハウジングの導入である。日本語では「共生の住まい」と筆者は訳しているが、言い換えれば、コミュニティのあるマンションである。今後、UR団地やマンションの建て替えが増えてくるが、その際には、自治体独自の住宅政策を推進する可能性は十分ある。世界各地に実にさまざまなタイプがあるので、簡単には紹介しきれないが、例えば、若年ファミリー層が20世帯暮らすマンションを想定してみよう。分譲でも賃貸でも可能であるが、とりあえず5階建ての賃貸コレクティブとする。子どもの数や年齢、夫婦が共働きかどうか、家族のライフスタイルによってその5階建ての何階の何㎡に住むかは異なるので、住宅タイプはかなりバリエーションが必要である。また重要なのは共用部分で、共同食堂や共同洗濯場はもちろん、子どもの遊び部屋、お父さんの趣味の部屋、お母さんのおしゃべり部屋、祖父母が来た時のゲストルーム、屋上

の家庭菜園等、居住者の希望によって様々な可能性がある。このような事例はまだそれほど多くはないが、少しずつ増えている。

この「共生の住まい」の建設そのものは民間事業であるが、居住者の公募及びどのような住まいを実現したいかという話し合いは、比較的時間がかかるため、現実的には住宅建設の企業だけでは難しい。すでにNPO法人や中間組織でその役割を担っている事例はあるが、その経費を誰が負担するかということさえ解決すれば、もっと事例は増える。自治体と地元の住宅企業が例えば半分ずつ負担をして、コーハウジング建設の仕組みを整えれば、定住はもっと増えるし、コミュニティ形成にとっても好ましいのではないか。もちろん、若年ファミリー層だけでなく、高齢者のコーハウジングも数は増えてきているので、それにも対応できるし、さらにそれに伴って



写真1-3 賃貸コレクティブハウスのコモンキッチン

出典：筆者撮影

空き家が増える場合は、地域内住み替え事業に展開することも可能である。(写真1-3)

(2) 市民に愛着を持ってもらうためのまちづくりファンド

前項でも書いたが、一度転入をした市民が転出をしてしまうことは自治体にとって大変寂しいことであると同時に、もっと深刻に対策を講じなければいけない。具体的には、わがまちに愛着を持って長く住み続けるためには、居住者が発言をして行動をすれば、まちは変わっていくという実感を持ってもらうことが重要である。つまりアクティブシチズンを増やすためにも、その参加の仕組みを整えることが必要である。もちろんこれは自治体の行政、政策運営にも直接関わることだが、筆者のこれまでの経験から提案できるのは、まちづくりファンドである。

そもそも市民が自分の住むまちを少しでも暮らしやすくするために活動をするために必要なものは、技術的支援と財政的支援である。技術的支援とは、言い換えれば相談窓口であり、市民の要望や質問にきちんと回答し、最終的にはあなたが仲間を見つけて行動することによってまちは変えられます、というアドバイスをするのである。もちろん法的な問題、金銭的な問題等を含めて、先進事例を紹介して、そこまでは自分ではできないということもあるが、場合によっては行動する市民を育てることも可能である。本来、市民活動支援センターやまちづくりセンターはそのような役割をもつ組織である。

一方、財政的支援というのは上記のような活動を少人数でスタートし、仲間を増やして、最終的に事業化していくためには、最初のアドバイスだけでは不足し、状況によってより専門的なアドバイスが必要となる上、先進的事例の視察に関しても経費がかかる。そのような市民活動を支援する目的に設立された公的資金は一般的にま

ちづくりファンドとよばれるものである。自治体が設置したものである、1993年の公益信託せたがやまちづくりファンドを皮切りに、今では多くの自治体に同様の仕組みがある。公的資金と書いたが、いわゆる自治体の補助金とは全く異なることには注意をしなければならない。補助金も基本的には市民団体などに助成する仕組みであるが、厳しい基準や用途を定めた上で、税金を費やすものである。しかし公益信託の仕組みは、仮に一部税金が投入されたとしても、ある程度の公益性が認められれば、より自由度の高い市民活動に助成することが可能で、行政や企業ができない領域にまで踏み込んで提案することができる点が大きく異なる。つまり、それまで行政が担ってきた「古典的な公共」に対して、市民が新たに作り出す「新たな公共」領域に貢献できる仕組みである。

公益信託による財政的支援を得て、新たな市民活動が展開された事例は数多いが、いくつか紹介してみたい。

近郊都市にも前述したように、歴史はある。すでに廃れてしまったある街道筋を復活したいという市民活動があった。街道には一里塚と松並木があったが、その面影はない。しかし、その国道の整備とその国道沿いにある県管理の河川改修の計画がたまたま同時に重なったため、市民はその機会にかつての宿場町の魅力ある街道風景の一端でも復元したいと考えた。地元では専門家の協力を得て、復元したい風景の縮小模型を制作して、お揃いのハッピを着て、助成金の公開審査会に臨んだ。幸いにも、助成金を得ることができたが、新たに整備される国道の歩道と改修される河川の管理用通路をうまくデザイン調整して、一体的に一里塚と松並木を整備することには、国と県から賛同が得られなかった。そこで地元の市役所が国と県に働きかけて、ようやく市民団体の計画は実現することになった。歴史的な街道の風景が実現したことにより、地元では市民団体が様々なイベントを実施し、さらに沿道にあった建物の景観整備などにも



写真1-4 旧街道の松並木と歩道の工事中

出典：筆者撮影

拍車がかかった。市民が企画した提案を市が財政的にも、さらに行政間の調整をしたことによって、市民は地域に対する愛着を深めた好事例である。(写真1-4)

次は、空きオフィスに関する事例である。子育て中のママがあまりにも子育て環境が整っていないことから、会社を辞めてママさんの居場所づくりを思い立った。企業に勤めていた経験から、地元の商店会の空きオフィスを借りての事業計画を作成するのは得意であった。この提案も幸いにも助成金を得て、駅から7～8分の飲食店の2階にコミュニティカフェが実現した。今では、運営もNPO法人化して、子育て中のママがランチの時間帯に来て、様々な相談や交流を図っている。ここで注目すべきは、相談の中で浮かび上がったさまざまな課題を解決するために、このNPO法人が行動してい

る点である。小さなキッチンを将来パティシエを目指しているママに貸したり、赤ちゃんマッサージの会に会議室を貸したり、さらに子どもが誕生した際に、企業からの商品を詰め合わせた無料の贈答ボックスを地域のママに配布したりしている。スタッフ雇用についても、相場の給与で地域の女性にお願いし、今では黒字経営となっている。さらに、商店会からも評価され、事業を始めた代表は商店会の副会長を務めている。これも、最初は一人の市民の思いからはじまっているもので、定住を増やす試みとも言える。(写真1-5)

3つ目には、こどものまちづくりを紹介したい。こどものまちづくり活動に対して助成金を支援する仕組みは、残念ながら日本ではまだ少ない。ある高校生が街中における落書きが汚くて恥ずかしい、と言い出した。生徒会でも同様の意見が出て、たまたま地元に来て



写真1-5 子育て中のママが集うコミュニティカフェ

出典：筆者撮影

たこどもファンドに応募することになった。高校生の熱意が認められて、助成金がついた。高校生は同じ学校の生徒にも呼びかけて、市内の落書きを徹底的に消す活動計画を立てた。商店会のシャッターの落書きが綺麗になるので、商店街も全面的に協力し、配電箱のシャッターも消してくれるので、地元電力会社も協力を申し出た。さらに地元のテレビ局が関心を持って、その落書き消し隊の活動を撮影し、放送してくれた。参加した高校生も協力した市民も、みんなこのまちが好きになった。(写真1-6)

もう一つも、子どものまちづくりである。高齢化が進む中で、耕作放棄地が増えてきた。それに対して、ある子ども会が立ち上がった。それ対しても、まちづくり助成金がついた。もちろんお母さんやお父さんの協力もあるが、小学生と中学生が中心になって、耕作



写真1-6 落書き消し隊のプレゼンテーション

出典：筆者撮影

放棄地を利用して農家の方々から野菜作りを教えてもらった。1年目は失敗したが、2年目、3年目は大成功であった。収穫した大根やとうもろこしを地元の高齢者に配ったり、年に数回会食の会を設け、4歳から90歳の地元の人たちの多世代交流の大パーティとなった。助成金は3年で無くなったが、素晴らしい活動だと地元で評価され、町内会、PTA、さらに社会福祉協議会の支援でその後もこの活動は継続している。(写真1-7)

子どものまちづくりは、大人を変える。そして社会を変える。また、子どもはまちづくり活動を通じて、地域の大人と知り合い、地域が好きになる。大学進学等で一度転出しても、その後地域に戻ってくる市民を増やすことも必要である。



写真1-7 耕作放棄地での子ども達による作付け

出典：筆者撮影

(3) 公共空間の質の向上と市民の利活用の推進

近郊都市は大都市に比べて、大規模開発による広幅員の道路や公園が整備され、市街地における道路率や一人当たりの公園面積は比較的高いケースがある。しかし、道路や駅前広場、公園や河川敷など公共空間のクオリティは必ずしも高いとは言えない。すでに国際的な都市間競争では、公共空間のデザインの質が大きく問われており、今後は日本の諸都市においても同様となるであろう。特に近郊都市の公園や広場においては、デザインの質はもちろんであるが、市民的な利活用がどの程度可能かが重要になってくる。道路を具体的に挙げれば、車道より歩道のデザインが問われ、歩道幅員は十分かつ舗装材は歩きやすく美しいか、街路樹は美しいか、さらに自転車ネットワークは確保されているか、加えて商店街の歩行者天国で



写真1-8 オープンカフェ

出典：筆者撮影



写真1-9 街路市

出典：筆者撮影

オープンカフェなどの様々なイベントが実施されているかなどがポイントである。駅前広場も同様に、車両やバスの処理はもちろんのこと、それと共にどれだけ歩行者が快適に滞在できる空間となっているかが問われている。すでに2003～4年には、道路空間をオープンカフェなどに利活用する20都市での大規模な社会実験が行われ、翌年には道路交通法の運用を緩和するためのガイドラインと通達が出された。また現在では特区を利用して道路交通法の緩和をする制度も生まれ、すでに多くの都市でオープンカフェや街路市などの実績がある。(写真1-8、1-9)

また公園では、2017年に大幅な都市公園法の改正が行われ、民間事業者の参画が可能となった。すでに公園内に民間事業者によるレストランやキオスク、カフェなどが設置され、その収入の一部が地

域団体に寄付されている事例もある。また河川空間においても規制緩和と民間事業者の工夫によって、魅力的な船上レストランなどが実現している事例もある。(第2章第2節および第4章第2節を参照)

おわりに

さてこれまで述べてきたように、近郊都市は国の政策や大都市の影響を受けて、どちらかというと受動的に都市開発を受け入れてきた。

しかし、現在ある程度の都市基盤が整備され、人口も増えてきた中で、今こそ自治体が主体的に独自の都市ビジョンを策定し、今住んでいる市民を大切にしながら、市民と一緒に都市を作り上げていく時代を迎えている。新しい文化は中心ではなく、周縁から生まれるという説もある。いろいろな影響を受けながら多様なものを引き受けてきた周縁の都市、近郊都市は今極めてエネルギッシュである。自治体の力と市民の知恵を結集すれば、唯一無二の個性的な都市に発展していくことは可能である。