

# 都市のたたみかたと都市縮小時代の空間像 Urban Spaces in the Era of Shrinking Cities

饗庭 伸<sup>1)</sup>  
Shin AIBA

1) 首都大学東京都市環境学部, 准教授, 博士 (工学) (東京都八王子市南大沢 1-1, aib@tmu.ac.jp)  
Tokyo Metropolitan University, Associate professor, Dr. of Eng

縮小都市, レイヤー×全体モデル, ガバナンス  
Shrinking city, Whole + Layer model, Governance

## はじめに

なぜ都市像を議論しなくてはならないか。都市というものには様々な要素が含まれ、様々な課題がそこに発生し、多くの人々がその解決策を組み立てるための意思形成に関わる。都市の持つ要素/課題/主体の複数性に対して、分かりやすいストーリーで都市を解説して解決の方向を示し、共感を獲得し、具体的な解決策の実践へと導いていく、それが都市像の役割である。いかに現実と乖離せず、より多くの課題関心を包含し、多くの人の共感をよべるかが、都市像をみるポイントとなる。

こういった都市像には、古くは田園都市、近年ではコンパクトシティ、クリエイティブシティ、ニューアーバニズム、などがある。これらは都市の異なる要素をそれぞれ包含し、それに対する具体的な解決策を空間像とともに提示する。これらの都市像がはたして本稿が主題とする都市縮小時代の大都市の郊外にフィットするかどうか、筆者はあまり突き詰めて考えたことはないが、コンパクトシティは明解だがかなり強い意志が必要そう(=地域性が弱く、あまり意志が形成されにくい大都市の郊外では受け入れられにくい?)、クリエイティブシティは都心の産業ばかりを扱っている(=農業はどうする?)、ニューアーバニズムはやや経済世界に寄っている(=新規開発が牽引することが前提となった都市像?)という印象を持っている。こうした既存の都市像と大都市の郊外のズレを出発点として、本稿では、ここ数年間にわたって首都圏の近郊の市街地を観察しつつ、筆者が考えてきた、自然環境、農業、都市の課題関心を包含した都市空間の見方についての議論を提起したい。「都市像」というにはまだ未成熟であり、何らかの都市像を見いだすための、都市空間の見方の整理をしたメモとしてお読みいただきたい。

## 縮小するガバナンス

筆者は、都市縮小時代の空間像について研究や考察に取り組み始めた頃は、都市というものは人口減少に沿って段階的に小さくなるのだと漠然と考えていた。そのイ

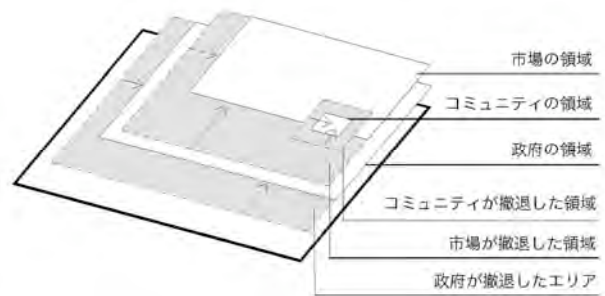


図1 縮小するガバナンス

メージに基づいて描いたモデルが図1である。

この図は、都市の縮小にともなって、都市空間の整備や開発や維持管理=これを「都市空間のガバナンス」と呼ぶ=をする、市場、政府、コミュニティの3つのシステムが、それぞれ縮小するというイメージを描いたものである。都市の縮小にともなって3つのシステムはそれぞれ異なる挙動をするということを表現している。

この3つのシステムのうち、おそらく市場がガバナンスする領域は真っ先に縮小し、市場に乗らない大量の不動産が出てくるであろう。バブル経済の時代には山奥のインフラすら整備されていない土地が投機の対象となり、一瞬だけ市場に組み込まれた。この時期が領域としては最大の広がりであり、以後は市場が成立する、つまり不動産の売り手と買い手が成立するエリアは縮小の一途をたどっている。首都圏の郊外には開発はなされたけれども入居が進まない、いわゆる「限界市街地」が広がり、その近郊では数百万円単位で戸建ての住宅が売られていたりする。このように、都市縮小時代には市場が真っ先に縮小する。

コミュニティは、こういった市場の縮小に対応するシステムとして期待されている。つまり、市場が退場した都市空間をガバナンスするシステムである。筆者は長く住民主体のまちづくりの研究や実践を行ってきたこともあり、このシステムに大きな期待をしている。しかし、

コミュニティの中にみなが共有する課題があり、人材が揃い、資金や制度がタイミングよく生成されないと、コミュニティにおけるシステムは生まれてこない。市場が縮小したあとの広大な土地に対してそのガバナンスが出来る範囲の総量は不足している。これに過度な期待はできないし、過剰な政策化を行ってしまうと、「制度に位置づけられたからやるのだ」と、「住民主体」の前提が崩れてしまう。主体的な動きを最大限支えつつ、過度には期待しないということなのであろう。

残るシステムは政府である。政府は、市場やコミュニティが担わなくなったエリアの、最低限の維持管理について責任を持つ、セーフティネット的な役割を果たすものと考えている。しばしば「政府と市場」は対立している＝対等であると考えられ、市場の失敗をなぜ政府がカバーしなくてはならないか、という議論がなされることもあるが、補完性原理<sup>1)</sup>に基づくと、限界市街地のような「市場の失敗」の後始末は政府が担うべきものではないだろうか。しかしそこで、広大な土地に対して、どこまで政府が役割を果たせるか、という命題が次にでてくる。政府の資源とて無尽蔵ではない。果たして政府は全てを担えるのか、むしろ政府が担う範囲そのものが縮小することはあり得ないのだろうか。このことを考えて、図1には「政府の縮小」が書き込んである。

都市が縮小すると、真っ先に市場が縮小し、コミュニティはゲリラ的にあちこちのガバナンスを担うしか出来ない。政府は残る空間のガバナンスに取り組む責任はあるがいずれ政府の限界がやってきて、政府すらもそのガバナンスから物理的に撤退するエリアが出てくる。このようなイメージを描いたものが図1である<sup>2)</sup>。

## 二つの線

2007年から2008年にかけて、このような図を頭に思い浮かべながら、実際に首都圏近郊の市街地を回る機会を得た。その時の興味は、図にみられるような、市場の領域の外郭線、政府の領域の外郭線がどういう風に描けるのか、という点にあった。調査の方法は単純であり、都心から50km、60km、70kmと段階的に離れていき、そこでどう市街地の密度が下がっていき、「ここが市場の外郭線ではないか、政府の外郭線ではないか」と言えるような、明確な線引きが出来るかどうかを見ていった。

この「外郭線」の発想の背景にあったのは、過去の首都圏の都市計画に登場した二つの「線」である。一つは「線引き＝市街化区域と市街化調整区域の設定」、もう一つは「グリーンベルト」である。

線引きは1968年法で創設され、首都圏であれば70年前後に相次いで設定（当初線引き）された。2000年の都市計画法改正にともなって選択制が導入されたが、首都圏では現在にいたるまで40年間にわたって、市街地とするべき区域とその外側の区域を区切ってコントロールしてきた。

もう一つの「グリーンベルト」はきわめて実務的な「線引き」に比べると、計画理論が先にたち、空間像を伴う「線」である。言うまでもなく大ロンドン計画を手本に、戦前から何度か導入が試みられ、1958年の第一次首都圏基本計画で設定されたものの、全く実現できなかった。

二つの「線」はともに、戦前、戦後にかけて増加する都市人口に対応して設定された。これからの人口の減少にともなって、戦後に大きくなった都市を小さくすることを考えると、人口爆発期を迎えた1958年や1970年のころの意図が、市場や政府の「外郭線」をひく一つの手がかりになるのではないかと考えたわけである。

## スポンジ状の都市縮小

しかし調査で明らかになったことは、縮小のための「外郭線」を描くことは出来ない、というシンプルな結論である。

実際に土地を観察してみると、大都市近郊の周辺部には農地と山林と宅地が「いいかげんに混合」していることがわかる<sup>3)</sup>。つまり線引きをして40年近くが経つものの、結果的に「都市化」がなされなかった土地は多く残存している。戦後から一貫して人口が増え続けた都市にあって、しぶとく残っている農地が意味することは、農地が都市にならないことが悪いということではなく、農地を都市にしようとした理論が失敗していた、ということであろう。これは「都市化」の失敗である。

そして、一方の「縮小化」の徴候を観察してみると、空き家や空き地は必ずしも周縁部に発生しているわけではないことがわかる。たとえ限界市街地であっても、一つでも建物が建ってしまうと密度が上がり、そこには30年～40年ほどの都市的空間が出現することになる。縮小期における都市の密度の変化は、中心であるか周辺であるかに関わらず起こり、思いもよらぬところの密度が下がったり、あがったりする。都市の拡大期には周辺部でスプロール状に都市化が進んだが、縮小期には広い範囲、超高密な都心を除くほぼ都市の全域でスプロール状に低密化が進んでいる様子が見て取れた。

つまり「都市化の失敗」のスプロール状の空間と、全域がスプロールする「縮小化」が重なり合って、一様に疎密な「スポンジ」のような都市空間が出現する。このような縮小期の日本の都市には「線」に代わる、別の計画的なツールが必要なのである。

## 「中心×ゾーニングモデル」と「全体×レイヤーモデル」

当初に想定していた「線」による都市縮小論は、都市は中心から外側に向けて農地や自然を食いつぶす形で拡大し、これからは周辺部から徐々に小さくなっていく、という直感的なイメージから立論をはじめている。それは、都市の成長期にとられた「線引き」と同様に、土地をゾーンにわけ、「縮小するエリア」を同定した上で、中心から遠いところから計画的にたたんでいくという、

いわば「中心×ゾーニングモデル」の縮小論である。しかし、実際に土地を観察してみると、その線引きが難しいことが明らかになった。「中心」や「ゾーニング」がはっきりしないのが、縮小期の都市空間なのである。

そこで、都市や農村を含む広い範囲の全体を扱い、そこにいくつかの重なりあうレイヤーを設定し、都市の縮小をそのレイヤーの強弱であらわせないか、と考えを展開してみたい。こうすることによって、広い範囲でスポンジ状に発生している縮小を的確に説明することができる。

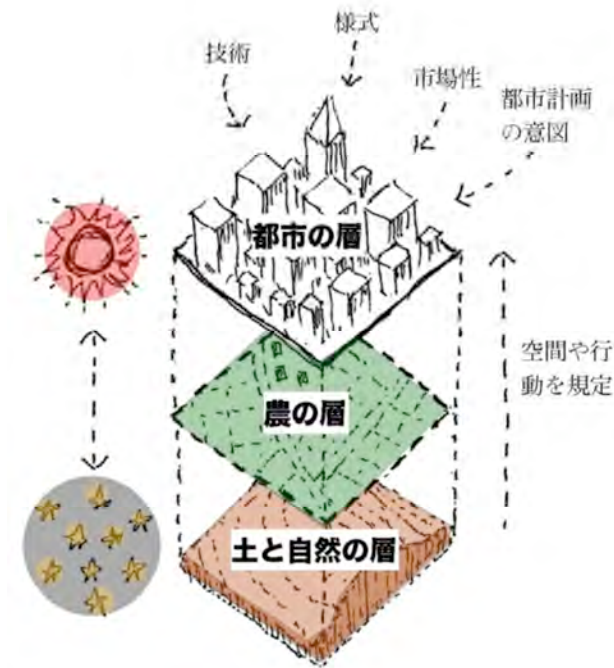


図2 全体×レイヤーモデル

夜空にまたたく星は、太陽と同じく自らが光を発している。昼のあいだは太陽の光が強すぎて見えなくなっているが、昼空にも星は確実に存在し光を放っている。そしてひとたび太陽が沈むと、そこには無数の星が姿をあらわすのである。ユング心理学における意識と無意識の関係は、この太陽と星の関係に喩えられる。私達が起きているあいだ、意識の放つ強烈な光によって、無意識は見えなくなっているが、そこに確実に存在する。そして、ひとたび眠りに落ちると、無意識が顕在化し、それが夢の形をとって私達にメッセージを届けるのである。

この考え方をアナロジーとして空間に適用したものが「全体×レイヤーモデル」である。

多くの人々が作り、暮らしている都市空間は強烈な光を放っている。そしてその光で見えなくなっているものは、農の空間である。その農の空間とて人工の空間であることは同じであり、農の空間が放つ光のおかげで見えなくなっているものが土と自然の空間である。都市の層が強力な光を放っているから、農の層、土と自然の層が見えなくなっているのであり、都市の層の光が弱まっ

た時に二つの層が、様々に顕在化する。

「中心×ゾーニングモデル」では、国土利用計画や都市計画のゾーニングのように、都市と農、農と自然は一つの平面上にせめぎあって存在しているととらえる。しかし、全体×レイヤーモデルでは、平面を3つのレイヤーに分解し、都市と農、農と自然は同じところに常に重なりあっているととらえる。そして、都市の層の光が弱まるとそこに農の層が顔を出し、農の層の光が弱まるとそこに土と自然の層が顔を出すと考える。都市の縮小とは都市の層の光が弱まり、その下の二つの層が顕在化した状態である。そして、大多数が暮らす都市の足元に、二つの空間が、意識に対する無意識のようにひっそりと、そして確実に存在し、それは都市の層、そこで作り出されている空間と、人々の感覚やアクティビティに目に見えない密かな影響を与えているのである。

### 「全体×レイヤーモデル」の都市空間

この全体×レイヤーモデルを典型的に見る事ができる都市空間とはどのようなものか。

三つのそれぞれのレイヤーが属する経済世界は異なり、そのスピードや周期はそれぞれ異なる。土と自然の層のスピードは相対的に最もスローである。里山の維持や自然回復は一年を最小のサイクルとして、長期間取り組まれるものであり、その成果や効果も長期間のスパンからはならなければならない。農の層のサイクルも1年間であるが、1年で確実に果実が発生し、市場と関わりを持つ。都市の層のサイクルは相対的に最も短期間であり、短いスパンの中で様々な資源が回転することになる。

こうした異なるスピードを持つ空間が、広い空間の中でゾーン分けされて存在しているわけではなく、小さな空間の中で混在して存在する、ということが全体×レイヤーモデルの認識である。空間として置き換えれば、大規模小売店と新築マンションが並んで建つ裏側に生産緑地があり、その裏には里山が広がっている、という風景である。その風景には1~2年の短いサイクルで撤退をしてしまうかもしれない商業空間と、十数年のサイクルで変容していく里山が共存している。そして、都市の縮小期には、店舗がなくなってそこに農地が出現する。誰も管理出来ない農地が増え、ガバナンスの主体が政府に切り替わる、などが一見してランダムに、スポンジの構造をはっきりさせる形で変化をしていく。これは「中心×ゾーニングモデル」である近代都市計画では失敗と見なされてきた空間である。

### 都市空間のガバナンス

このような空間をどうガバナンスしていけばよいのだろうか。「全体×レイヤーモデル」は都市空間を認識する視点を示したもので、都市の方向性を示すものではない。経済のスピードや周期が異なる三つの層のガバナンスを、ある方向性に向けて、それぞれ個別に、時には三



つの層の強みと弱みをジョイントさせながら、適切に行っていくことが「全体×レイヤーモデル」を踏まえたガバナンスである。

では、どういう方向性に基づいて、どうガバナンスがなされるか。詳細な方向性の議論は置いておき、ここでは「都市はこれ以上はあまり成長せず、成熟の時代に入った」「自然環境の保全は全世界的な課題である」という方向性をあげ、ラフなスケッチを描いておこう。

都市の層は成長期に様々な富を外部から吸収してストックを形成する。戦後からの65年間の成長期に、都市の層にストックが集積されてきた。「都市はこれ以上はあまり成長せず、成熟の時代に入った」という方向性に基づくと、都市の層が持つ「富を吸収する」という機能は弱まり、そこに蓄積されたストックをいかに長持ちさせ、使っていくか、ということがガバナンスの課題となる。そして「自然環境の保全は全世界的な課題である」という方向性に基づくと、その都市の層のストックを活用しつつ、弱体化しつつある農の層や自然環境と土の層におけるガバナンスを賦活させることが課題となる。スポンジ構造をはっきりさせる形で縮小化が進むため、都市と農と自然環境は、より身近なスケールで混在することになる。それ故に都市のストックを農や自然環境の賦活に容易に活かすことが出来るわけであり、このことは日本の大都市郊外の空間が持つ強みであろう。

### 土地利用コントロール

「土地利用のコントロール」については、用途純化を目指すゾーニングではなく、小さな空間単位の中に、都市と農と土と自然が適切さを持ったバランスで存在することを目指す土地利用コントロールになる。3つのレイヤーを組み合わせて、目標にそって空間を整序していくということになる。その際に、「線引き」や「グリーンベルト」を使って大都市圏では実現できなかった空間、つまり都市と農と自然環境の棲分けを、小さな空間単位の中で質的に実現する、ということが目指されるべきだろう。こういった空間像は、部分の中に全体がある、というミクロコスモスの考え方に似ているのかもしれない。

現在様々な土地利用に関する制度は、おおよそ三つの省庁に分担され、それぞれの制度は同一平面でせめぎあっている。そこに「省庁のナワバリ争い」とうアングルが分かりやすく描かれるわけであるが、レイヤー×全体モデルにそって考えると、個々の敷地において、農村なら農村の制度を、都市なら都市の制度を、自然ならば自然の制度をそれぞれ参照して敷地のレベルで整合性をつくっていけばいいわけなので、全ての制度を全ての土地に対して適用していく、とうことでよいように思う。

### 都市縮小時代の市民

全体×レイヤーモデルにおいて、市民は、土地に対する、つまり複数のレイヤーに対する複数の立場を持つと



筆者が国立市で進めたプロジェクト。築50年の建築ストックをシェアハウス、シェアオフィス、コミュニティレストラン等の複合用途で再生した。中心となったグループは近隣で放棄農地の再生も進めている。グループのメンバーは市外から流入したメンバーであり、彼らは農地（農の層）を発見して耕し、その拠点に空き家ストック（都市の層）が役立った。大都市郊外の空間の中に混在する複数のレイヤーをうまく編集して使っている事例である。

考える。これまでこうした複数の立場を顕著に持っていたのは都市農家である。都市農家は都市の層では「地権者としての立場」を、農の層では「農業従事者としての立場」を、土と自然環境の層では「自然環境の維持管理者としての立場」を持っている。都市農家は時に矛盾するこれら複数の立場を使い分けながら暮らしてきたわけであるが、これからの市民にも同じ事が問われる。私たちは農耕民族のような暮らしも、自然環境を維持することも、都市居住者としての暮らしも選ぶことができ、このことは小さな空間単位で三つのレイヤーが入り組んでいる私たちの都市の強みである。都市の層の中でグローバルな経済に接続して多産多消を目指す人と、グローバルな経済を享受しつつ都市のストックを食いつぶす人たち（いわゆる勝ち組と負け組）に加え、都市に住みながらも農や自然の層に暮らしの拠点を置き、殆ど都市の層の経済世界に巻き込まれることなく、暮らしを送る人も出てくる。こういった、スピードの異なる様々なライフスタイルが混在出来る事が、私たちの都市の強みであると言える。

注1) 補完性原理：個人でできることは個人で、個人が出来ないことは家族で、家族が出来ないことはコミュニティで、コミュニティが出来ないことは市場（私企業）で、市場が出来ないことは政府で。

注2) 政府すら撤退してしまったエリアをどう名付けるのか、という点は一考に値する。そこでは土地の権利が一切設定されておらず、ただの「大地」や「自然」だけがある。こうしたエリアを制度の中に位置づけると、いろいろなことが説明しやすくなるのではないだろうか。

注3) この空間イメージは、「都市田園計画の展望 「間にある都市」の思想／トマス・ジーバーツ」を読み、筆者の中でより明確化された。