
都市デザインの40年を俯瞰すること

横浜市立大学・准教授

鈴木伸治

1. はじめに

本報告書は1960年代以降、横浜市における都市づくり・都市デザインのキーパーソンとなった方々による連続講座の講演録である。プランナーあるいは都市デザイナーとして、当時、何を考え、何を指して都市づくりの最前線で奮闘されたのか、ご自身の言葉で語っていただき、それを記録したものである。

広い意味で言えば、横浜の都市づくり・都市デザインに関するオーラル・ヒストリー研究であるとも言えるだろう。

こうした連続講座を企画した意図の一つは横浜の都市デザインの取り組みが40周年という節目を迎えるにあたって、これまでの記録を整理すべきではないかというものである。田村明氏、北沢猛氏という横浜の都市づくり・都市デザインに大きな功績を残されたプランナー・都市デザイナーが鬼籍に入られたということ、また、都市デザイン一筋で活躍されてきた国吉直行氏が2011年3月をもって横浜市を退職されたことも連続講座を企画、実施する大きなきっかけとなった。

しかし一方で、横浜の都市デザインが大きな転換期を迎えつつあり、新しい都市デザインの方向性が必要とされているのではないかという危機感、そして期待感も都市デザイン連続講座を企画するにあたっての大きな動機付けとなった。

環境問題、少子高齢化問題への対応、人口減少時代の到来、都市のグローバル化、産業構造の変化様々な変化に我々は直面している。こうした変化に対応した都市のあり方が求められており、都市計画の概念も、物理的な空間の設計といったハード中心の概念から、人間と場所を如何に作り出すかといったソフトな概念へと変化しつつあり、時代に応じた、これまでとは異なるアプローチが求められている。こうした時代の都市デザインはどうあるべきか。これを考えることが、横浜の都市づくり・都市デザインには求められているのである。

そして、これからの都市デザインのあり方を考えるためには、これまでの軌跡を丹念にトレースすること、

都市デザインが果たしてきた役割と、功績を冷静に見つめ直すことが必要ではないか。そんな想いをもって、この都市デザイン連続講座を企画したのである。

2. これまでの都市デザインから何を汲み取るのか

1971年の都市デザイン担当設置に始まった横浜の都市デザインは、国内外で高く評価されていることは周知の事実であり、わが国諸都市の都市づくりのみならず、アジア諸都市の都市づくりにも少なからず影響を与えている。

現在の日本における都市デザインを取り巻く状況について考えてみると80年代からの都市のアメニティへの注目、2003年の美しい国づくり政策大綱、2004年の景観法の制定など、都市計画の分野では景観やデザインに配慮したまちづくりの実践例は大幅に増え、都市の魅力を高めるまちづくりは一見、一般化したようにも見える。しかし一方で、都市デザインを政策目標に掲げる自治体は非常に少ない。商店街整備事例や歴史的建造物を保全した事例は国内にあまたある。大規模な再開発においても、公共空間の質は格段に向上し、細かなデザイン調整も行われるようになった。しかしながら総合的な取り組みとしてみた都市デザインの実践は横浜市以外ではなかなか見ることができないという状況に変わりはない。後述するが横浜においては、都市デザインを運動論として位置づけてきた経緯がある。平板な都市計画を改革していこうという運動論としての都市デザインが他都市へと広がっていかないその理由は何であろうか。その理由こそが横浜における都市デザインと全国で普及しつつある景観まちづくりとの大きな違いであろう。こうした視点から、横浜の都市デザインを読み解くにあたっての幾つかの視点、過去の都市デザインを振り返ることの意義について考えてみたい。

3. 暗黙知としての都市デザイン

野中郁次郎によれば西洋は形式知、東洋は暗黙知重視の文化を持っており、日本企業の優れた点は、組

織の成員がもっている暗黙知と形式知をうまくダイナミックに連動させて経営する点にあると指摘した。

これを都市デザインに置き換えて考えれば、都市デザインとは都市のガバナンスの一部をなすものである以上、法あるいは条例等の制度 (= 形式知) を駆使しつつも、実現されていくものである。

行政手続法の制定やコンプライアンス重視の風潮、都市計画法制において裁量性を重視しないわが国の状況を考えれば、今後はより都市計画における形式知が重視されるのかもしれない。

しかし、都市計画あるいは都市デザインの現場に関わるプランナーは、制度を駆使すること以上に、地域の間人関係やコミュニティレベルでの合意形成プロセス、議会対応なども含めた政治的プロセス、政策の流れや行政内の庁内合意の形成など、表面的には現れない要素が重要であることを知っている。こうした風を読む様なプランナーの現場感覚がなければ、実際のプロジェクトは前に進んで行かないのである。

こうした皮膚感覚の経験、テクニックといった暗黙知は、横浜の都市デザインに関わるプランナー達によって共有されてきたものであり、そこにどのような「暗黙知」を発見できるかが、都市デザインを継続的なものにしていくためのポイントである。

これは、まちづくり一般にも当てはまる問題である。「まちづくりは人づくり」と言われるが、逆に人がいなければ、まちづくりは進んでいかない。また、人がいなくなってしまうと急速に勢いを失って行くという面がある。これでは継続的にまちづくりを行っていくことは困難であり、多くの主体が間主観化された方向性を共有しながら、まちづくりを実践することが、持続性あるまちづくりにとっては欠かせないのである。多くのまちづくりに関する書籍が、まちづくりの現場で奮闘する個人の活動に焦点をあてた物語風の体裁をとるのは、このためであろう。単なるプロジェクト紹介では、まちづくりのエッセンスは伝わらないのである。

横浜の都市づくり・都市デザインを振り返るにあたっては同様であり、単なるプロジェクト集や制度の変遷を整理したとしても、そのエッセンスである都市デザインの「暗黙知」を発見することはできないので

ある。そこに横浜における都市デザインを改めて振り返る意義を見出すことができる。

例えば、1980年代の横浜市都市デザイン室では、郊外部への都市デザインの展開、水緑のまちづくり、参加のデザインなどの新たな展開を模索していた。こうした新たな都市デザインへの挑戦は、単に都市デザイン室という部署の中の取り組みというよりも、市民グループや庁内のさまざまな関係者を巻き込みながら実現されて行ったものである。そこでは、インフォーマルな人間関係や、意識の共有といった、形式知と暗黙知のダイナミックな連動が見られる。国際会議などの一部としてワークショップを開催し、そこで培われてきた人的ネットワークなどを活用しながら、新しい都市デザインの局面を切り拓いてきたのである。

4. 土地利用コントロールと都市デザイン

1971年に担当が設置され、実験的なプロジェクトとして始まった横浜の都市デザインであるが、その時代時代によって、果たして来た役割、成果はことなる。特に1970年代は田村明氏率いる企画調整局内において、「コントロール」「プロジェクト」「都市デザイン」という三本柱の一つとして位置づけられていたことには大きな意味がある。当初の都市デザイン担当である岩崎駿介氏、国吉直行氏は、都心プロムナード、くすのき広場などの実験的なプロジェクトに加えて、1973年の新用途地域指定にあたって、商業地帯の実態調査を担当し、岩崎氏は高度地区制限の緩和にあたってのインセンティブゾーニングシステムである市街地環境設計制度の制度設計をも担当していたのである。山下公園通りにおけるペア広場なども、市街地環境設計制度構築のためのモデルスタディとも言える位置づけを担っていた。また、山下公園通りに面した街区については、他の地区と比較して容積率が低めに設定されている。土地利用計画においての都市デザインの視点の導入、その後の都市デザインの道具立てとして制度構築といった局面で都市デザインの担当者が携わっていたことから、横浜の都市デザインが都市計画の根幹をなす土地利用計画と同時

に構想されていたのである。3本柱はそれぞれが独立したものではなく、相互に連携していたこと。これもこの時代の都市デザインの特徴の一つである。

また、制度の運用に関わる面でも横浜市は他都市と比較して優れた暗黙知を有している。

1973年に新都市計画法に対応した線引き、用途地域指定がなされるが、土地利用横浜方式が導入されるが、その運用プロセスにおいても横浜が独自の仕組みを構築している点は、市の担当職員でも認識している人は少ないだろう。

例えば、筆者のように複数の自治体と関わる立場の人間は、それぞれの自治体の個別の開発への対応に関して、庁内の協議プロセスが違うということを感じることが多い。「なぜ、このような問題のある開発が認められてしまうのか。」といった疑問は、よくよく聞いてみれば、縦割りの行政の弊害であり、事前の調整不足である場合が多い。

それはある種の行政の風土のようなものでもあるが、横浜市においては、庁内の情報共有が比較的早い段階から行われ、その意思決定においても、各課間の協議の機会が多いと感じられる。また、問題が起こった場合の対処も早い。おそらく、こうした庁内の合意形成プロセス、総合的な判断を行うシステムについては、丹念に横浜の都市づくりの歴史を調べて行くと、1970年代にすでに確立されていたと思われる。

1970年代初頭の土地利用横浜方式の検討の中では、郊外の宅地開発問題のみならず、山手の外人墓地からの景観問題、横浜駅西口問題など、様々な問題が山積していた。こうした問題は、宅地開発要綱、山手景観風致保全要綱、高度地区の指定など、土地利用横浜方式という形で問題の解決が目指されて行くが、実現された制度以外にも実際には実現することの無かった様々な検討が行われていた。磯子のマンション急増によって、小学校の収容定員不足の問題が生じたことをきっかけに検討された宅地開発要綱の既成市街地版である市街地開発要綱(案)などがそれにあたるが、こうした一連の検討の中で指向されていたのが実質的な建築の許可制である。開発許可制度や建築確認制度では対処できない問題に対して、自治体

側で定める条例や要綱によって、実質的な建築の許可制度を構築しようとも考えられる検討の中では、田村明氏の指揮のもと、広瀬良一氏が中心となり、市長の許可の体系の整理が行われていた。課題をキャッチして未然に防ぐというシステムの構築が検討されていたのである。

私見ではあるが、こうした検討の成果が、現在の庁内の合意形成プロセスにも反映されているのではないかと思われる。そしてこれが横浜市における「都市計画力」の源泉になっているのではないだろうか。

しかし、こうした隠れた横浜市の資産については、市の中で十分に重要性が意識されなければ、継承していくことが難しい。土地利用横浜方式の一部である用途別容積制が廃止されたことや、関内地区の幹線道路沿いの最高限高度地区の制限解除によって、関内地区で超高層マンション問題が生じたことなども、その一例である。

その点では、若手職員の中には「土地利用横浜方式」という言葉を知らない職員も多く、近年の開発において、庁内調整の不足とも思われるケースが散見されることも不安材料の一つである。

人口減少時代の都市づくりにおいては、一つ一つの開発を丹念に誘導し、都市の魅力を高めていくことが重要である。こうした制度(形式知)と運用(暗黙知)の融合というノウハウこそが、横浜市の都市計画力を支えているのであり、次世代に継承すべきものである。

5. 都市政策のイノベーターとしての役割

1980年代に入ると横浜の都市デザインでは、「歴史」「水と緑」「市民参加」など、新たなテーマにチャレンジしていく。また都心部から郊外部へ活動を広げて行くのもこの時代である。

こうした新たな分野を開拓して行く方向性は1981年に実施された都市デザイン基本問題調査に示されたものでもあり、70年代の実験的な取り組みから、総合的な取り組みへと変化して行く過程でもある。特に北沢猛氏(後に東京大学教授、故人)を中心に展開された歴史を生かしたまちづくりは、要綱にもとづく

独自の登録・認定制度、近代化遺産の保全等、極めて先進的な取り組みであった。また、郊外部における水と緑をいかしたまちづくり、市民参加による都市デザインの取り組みも、他都市と比較しても、極めて先進性のある取り組みであったといえる。

こうした取り組みは、単に都市デザイン室という組織単独で成立するものではなく、他の部局との協働によってはじめて成立するものである。水・緑の都市デザインは、他の部局のその後の事業にも影響を与え、市民参加については、その後の地域まちづくり推進条例などの政策につながる潮流を生み出した。

また、2004年から取り組まれている文化芸術創造都市構想についても、歴史的建造物の実験的活用事業や、ナショナル・アートパーク構想のように、これまでの都市デザインの蓄積を生かした取り組みが行われている。

文化芸術創造都市構想の理念形成の中心人物である北沢猛氏(当時東京大学)は横浜市在職当時に、横浜ビエンナーレ(1986)や、デザイン都市宣言(1988)、バルセロナ&ヨコハマ・シティ・クリエーション(1990)など一連の創造実験都市のプロジェクトを手がけており、その点では、文化芸術創造都市構想も都市デザインからスピニングアウトしたものであると捉えることができる。

このように、都市デザイン室という部署が直接的に担当する「スモール・アーバンデザイン」と全市的に見た「ラージ・アーバンデザイン」とがあり、横浜の都市デザイン40年を俯瞰する場合、「ラージ・アーバンデザイン」まで含めた議論を行う必要がある。それは、何よりも横浜における都市デザインが、都市政策のイノベーターとして機能してきたことの表れでもある。

6. 都市デザインの担い手

最後に触れておきたいのは、都市デザインの担い手論である。40年間にわたる都市デザインは、行政内の都市デザイナーによってのみ成し遂げられてきたものではない。1970年代のくすのき広場や、港北ニュータウン、金沢シーサイドタウンの一部を除けば、

市の内部で設計が進められることはほとんど無い。

横浜の都市デザインの仕事の多くは、在野の専門家が担っているのである。こうした専門家とのネットワークも横浜の都市デザインにおける大きなリソースである。こうした専門家達は、横浜における都市デザインの仕事をこなすことによって経験を積み、場合によっては、担当職員よりも、これまでの政策やプロジェクトについて、深い理解を有している。また、都市デザイン室のみならず、多くの部局や、商店街などの地域組織の仕事を担当し、都市デザイン担当とのさまざまなインフォーマルな調整が行われている。

こうした無形の人的ネットワークという資産についても、今後の都市デザインを考える上で重要なポイントとなるのではないだろうか。

以上、横浜の都市デザインの40年を俯瞰する幾つかの視点をあげたが、本報告書によって、これまでの40年に対する理解が深まり、今後の都市デザインの方向性の検討に生かされることを願っている。