

日本の地方中心都市の住まいの風土性と持続性

— 全国総合開発計画をめぐる近代化論と内発的発展論、
仙台市を事例として —

千葉 政継

1. 第二次世界大戦後の都市部への人口流入と仙台における郊外住宅地開発

(1) 1960年代以降の風景の変化

1950年代には都市と田舎は明らかに違っていたし互いに遠く離れていた。私が小学生の頃、東京から宮城県北部の田舎迄、汽車で約12時間を要した。夜汽車から見た景色は月や星以外何も見えない程暗く、時々人家の明かりが後方へと流れて行くのを見るのが楽しみだった。今は、日本国内を旅行しても山の中にでも入って行かない限り、周囲の風景を眺めることも無い。どこの景色もあまり変わらないからである。1960年代以降、自動車交通が急速に発展し、日本の都市、農村のくらしの風景は、北から南までどこも同じように大きく変化してきた。現在、大都市では自動車が無くても生活できるが、地方では自動車無しには暮らせなくなっている。

本稿では日本の住宅地を現在のように変化させて来た要因を探り、持続する住宅地にとって何が必要かを明らかにしたい。

(2) 郊外住宅地開発の開始と〈豊かな社会〉¹

第二次世界大戦後、地方行政は、国の総合開発計画を積極的に受け入れ、具体的に見れば歴史や地理的条件により変化はあるものの、日本全国でほぼ同じように中心都市の開発を行い、都市構造を変化させて来た。

地方中心都市の人口は、第一次産業人口の流入による第二次、三次産業人口の増加によって、ほぼ2000年頃迄増え続け（企業の撤退などにより減少が早まった例もある）、その後、少子化の影響により減少に転じ始めた。この傾向は仙台市においても同様である。仙台市では1977年頃まで毎年1万人以上の人口増加を示し、その後、勢いは衰えつつも

1 栗原彬「日本近代化の価値標識」、神島二郎編『近代化の精神構造』評論社、1974年、56頁 欧米先進資本主義国が1950年代に質的転化を遂げて到達したと考えた社会。技術革新による生産力の発展、完全雇用と公共の維持によって、経済的不平等と窮乏化は基本的に解決されると考えられた。

増加傾向を示して、2000年以降はほぼ横ばいとなっている。

国は都市への人口流入に対応するために日本住宅公団を設立（1955年）し、都市の郊外でニュータウンの建設を開始した。しかし、公的な住宅供給だけでは住宅不足を解消するには程遠く、民間業者が多数の郊外住宅地開発を行った。仙台市での郊外住宅地開発は1957年以降に進んだ。他の多くの大都市では私営鉄道の沿線から開発が始まったが、仙台市では鉄道駅周辺の大規模開発が見られず、郊外住宅地開発は、バスや市電、乗用車を前提に進められ、当初から道路計画と密接に関わっていた。

仙台の市電は1926年に開通した後、路線を延ばし、第二次世界大戦後も逸早く復旧して1954年には全線を複線とし、バスと並んで市内の主要交通網を形成していた。しかし、次第に乗用車が増加し始めると、市電軌道内に自動車の乗り入れが許可され（1966年）、1976年には自動車に主要交通機関としての立場を奪われて市電全線が廃止された。市電廃止の背景には、郊外の住宅団地から通勤のために市内に流入する自家用車の急速な増加があった²。自家用車と同様にバス利用客も増え続け、バスが公共交通の中心的な存在となった。これも市街地居住者が減少して郊外団地の住人が増加したためだった。

1960年代の仙台市の郊外住宅地開発を見てみよう。1960年代の郊外住宅地開発は、仙台駅から半径5kmの円周上にある緩やかな丘陵地及び国道4号線沿いの、仙台駅から8～10km北の丘陵地において行われた。これらの丘陵地は価格が安く、地権者1人あたりの所有面積が広く、歴史的にも市街地に近く、地盤が柔らかで土木工事がしやすかったことから開発された。主な事業主体は仙台市や地元開発業者、共済組合であり、地元開発業者の開発を促した要因の一つに住宅金融公庫法の改正（1954年）があった。宅地の取得・造成にも融資が受けられるようになったのである³。

仙台市が開発したのが鶴ヶ谷団地（1967年～1970年）だった。仙台において近隣住区理論等、近代的な地域計画理論を適用した唯一の開発であったが、この理想的な郊外住宅地建設と市電の廃止が市によって同時に行われたことを考えると、当時の仙台市が、自動車を交通手段として都市を拡大するという政策をとったことが推測される。1961年当時の県職員の回想をもとにして「旧市街地での住宅改良に対し市はあまり積極的ではなかった⁴」と書かれた資料があることや、仙台市の1960年代の人口密度が20人/ha⁵程度と低かったことから推測すると、旧市街地を中心とする都市形成よりも、自動車交通と郊外住宅団地によって都市を拡大することを意識的に選択したと考えられるのである。

これは仙台市に限られたことではない。一般には自動車は現代文明の象徴であり、密集した市街地の借家より、緑豊かな郊外の住宅地の方が健康にも子供を育てるのにも良いと

2 『仙台市史特別編四』仙台市、1997、216頁

3 同前、185頁

4 同前、186頁

5 『大都市比較統計年表／平成12年』大都市統計協議会、2002、7頁

考えられていた。道路や住宅団地が作られる際に緑豊かな丘陵が削られることを我慢しさえすれば、少なくとも理屈の上では、開発業者も、土地を売った農民も、税金の増える行政も、地元への利益誘導で選挙民に喜ばれる政治家も、国土をコントロールする中央官庁、生命保険会社、銀行も、自動車メーカーや、家を所有したサラリーマンも、皆が満足する社会の仕組みが作られた為、各地で同様な政策が取られていた。こうして1970年には、自分達の生活程度が中以上であると感じる家庭が全国で90%に達するという〈豊かな社会〉が作られたのである。

この時点ではまだ、経済システム内部に限定された範囲での合理性にしか目が向かず、1974年に宇沢弘文が指摘したような自動車による自然環境や社会環境に対する汚染や破壊がもたらす社会的費用⁶には目が向いていない。しかし、既に1960年代には四日市や水俣で工場の煤煙や排水に起因する公害が発生し、目先の限られた要素の合理性に基づいた政策が悲惨な結果を招くことは明らかとなっていた。

（3）高度経済成長の理念としての近代化論の見直し

1955年から1973年までの高度成長の時期は戦後日本経済の近代化の過程と考えられる。この間産業構造の重化学工業化がすすみ、大量生産、大量消費社会が出現し、人々の生活様式も激変した。

「日本近代化の価値標識」⁷で栗原彬は日本の近代化論の分析を行っている。栗原は、アメリカの冷戦への対応に始まった「近代化」という認識方法が、ダーウィニズム的進化論に基づき、西欧近代型の線形的発展と編入的発展の論理からなる〈進歩型〉のモデルを生み出したとし、もう一つの進化論である今西錦司の〈棲みわけ理論〉に基盤を置く多進進化説に触発されて、「近代化」とは別の〈共存（連帯）型〉の進化モデルを想定する。栗原は、この〈共存（連帯）型〉の進化モデルの具体的姿を日本の幕末維新期の有志家同士の関係性、特に松下村塾における吉田松陰と弟子との関係の型に認め、〈近代化〉の〈進歩〉の論理ないし達成原理を相対化し、連帯原理を対比させることで、〈近代化〉の達成価値という価値標識に対し、連帯価値という価値標識のモデルを提案している。栗原の提案する〈近代化〉の達成価値の派生原理に対比される連帯価値の派生原理は、格差の拡大・維持／格差の縮小、進歩／存在、合理性／全体性、達成、業績／連帯、共同性、生産力／生活力、能率／総合的効果、中央集中／地方分散、競争／共存、統治／自治である。この論文は1974年に書かれているが、これら連帯価値の派生原理から推測すると、1960年代の末までには、それまでの西欧型の近代化の原理を相対化する必要性が感じられていたことや、公害に見られる自然環境の破壊のみならず、生活力や共同性の弱体化などの社会環境の破壊に対する危機意識、中央集権による統治から地方の自治へという意識を感じることが

6 宇沢弘文『自動車の社会的費用』岩波新書、1974

7 栗原彬「日本近代化の価値標識」神島二郎編『近代化の精神構造』評論社、1974、53-82頁

出来る。また、西欧の進歩型の近代化の論理に今西の多発進化説を対比させ、幕末維新期の有志の価値意識を参照して作られたこの価値標識モデルは、現在も有用であるとする。

近代化論の見直しは、建築・都市の分野でも起こった。ジェーン・ジェコブスが『アメリカ大都市の死と生』(1961年、日本語版1977年)を著して、単純な機能の相互関係として都市を描いたハワードの田園都市の図式の延長にある近代都市計画が、具体的な人間生活に見合った多様性のある都市から程遠い、人のつながりを阻害する居住環境を生んでいると批判し、クリストファー・アレクザンダーが「都市はツリーではない」(1965年)を書いて、ゾーニングによって、機能限定要素の集合として都市を考える近代的都市計画論に対し、要素が様々な機能を同時に満たす、セミラチス構造を持つ都市像を提起した。セミラチス構造を生み出すために考案されたパタン・ランゲージが、日本で初めて試されるには1980年代の半ばまで待たねばならなかったが、同様に近代化論の見なおしに起因する日本における歴史的街並み保存運動は1970年代半ばに始まっている。

(4) 1973年以降の仙台の郊外住宅地開発(1973年～現在)

国の施策として1969年に閣議決定された新全国総合開発計画は、物的施設整備を中心とする全国総合開発計画の生み出した歪みに対して、開発理念の中では「長期にわたって人間と自然との調和をはかり、…自然を恒久的に保護保存すること」⁸と謳ってはいたが、環境保全をほとんど顧慮することがなかったばかりか、更に大規模な物的開発を行うものだった。新全国総合開発計画の主要計画課題は、人口・産業の大都市集中を分散化することを狙いとして日本列島をくまなく開発することを目的とした大規模工業基地と交通・通信ネットワーク形成による国土開発の骨格の建設であった。『国土計画の思想』⁹によれば、新全国総合開発計画については、早くも1971年に国土総合開発審議会自体が「1970年代における国土開発政策の新展開」という意見書の中で、環境破壊について総点検すべきことを指摘し、1977年に総点検結果が出されて一部開発の凍結という軌道修正が行われるような状態だった。1973年の第1次オイルショック以降、製造業が落ち込み、付加価値の高いサービス産業が増加するなどの産業構造の変化も社会的背景にあった。

新全国総合開発計画に基づき、仙台には東北縦貫道が通り(1973年に仙台まで、1986年に全線開通)、東北新幹線が開通した(1982年に盛岡まで)。千葉昭彦¹⁰は、仙台市における郊外住宅地開発は、1973年前後と1980年代中頃に、開発主体、開発地域、土地利用構成の3点で変化したとしている。1972年以前は、開発主体が地元民間業者と公的機関であり、1973年以降は中央民間開発業者が参入し、1982年頃から土地区画整理組合が

8 本間義人『国土計画の思想』日本経済評論社、1992、43頁

9 同前

10 千葉昭彦「民間宅地開発業者の行動原理と大規模宅地開発の展開過程」『季刊地理学』vol.46、東北地理学会、1994、19-36頁

主体となったと書いているが、東北縦貫道や東北新幹線などの交通ネットワークの整備が、仙台における第2期の郊外住宅地開発を活発化させたのである。

仙台市は、上記交通ネットワークの整備や仙台国際貿易港、仙台国際空港、等の国家的プロジェクトに関連して仙台圏への人口の集中が起きると予想し、茂庭台団地の開発を発表（1973年）した。茂庭台団地は、東北縦貫自動車道の仙台南インターチェンジから山形と仙台を結ぶ国道286号線へ少し入った丘陵地に作られたが、仙台市が1965年の施政方針で描いた大仙台圏構想実現の呼び水として計画されたものと考えられる。

茂庭台団地と同様に、東北縦貫道の泉インターチェンジの近くには、三菱地所が泉パークタウンを開発（1972年～現在）した。泉市誌¹¹によれば、事業者は、1967年に調査を開始、1969年末から買収を始めた。東北縦貫道は1965年に起案され1970年に起工式を行っていることから、東北縦貫道の計画に合わせて用地の買収が進んだことが分かる。泉パークタウンの開発規模は1070haと広大であり、1972年から現在まで5期に分けて工事が進んでいる。地元の泉市は「開発指導要項」（1972年）を作り、市の過重な負担をさけながらも良好な生活環境が生まれるように考えた。泉パークタウン開発概要書には、パークタウンが、工業・流通団地、ゴルフ場、スポーツ公園、大規模商業施設をもつ、独立した新しい都市であることが謳われている¹²。アメリカのエッジシティを模して、職住近接の自立した都市となるように計画されているが、道路が広く、自動車利用を前提とした低密度の開発が行われている上、現在のところは仙台のベッドタウンとしての性格が強く、他の郊外住宅地との大きな違いは見られない。また1986年にはパークタウンも含め、この地区一体はテクノポリス地域の指定を受け、1988年以降、松下興産を中心とした区画整理組合によって新たな郊外住宅地開発が行われている。仙台市は1988年に泉市、秋保町と合併し、1989年に政令指定都市となった。

（5）三全総の理想と実態

第二次全国総合開発計画の見直しを受けて、1977年には第三次全国総合開発計画（三全総）が閣議決定された。三全総の上位主要計画課題は「環境問題」、「国土保全と利用」であり、計画の柱は、若年層を中心に人口が地方に定住することを目指した「定住構想」だった。中でも都市、農山漁村を一体として考える定住圏という考え方に特徴があり、人々の自発的な創意と努力を軸として地方公共団体が地域の特性を生かしつつ定住圏の適切な運営を図ることで、自然、生活、生産環境の調和がとれた人間居住の総合的環境を形成するというものであった。三全総が決定された翌年の1978年には大平政権が誕生し、三全総に大平の「田園都市国家構想」が組み入れられた。本間義人は、ここでの「田園」は大平の故郷、讃岐の風土ではないかとし、「当たり前の政策手段では交差することもな

11 『泉市誌 下巻』1986、100頁

12 『仙台市史 資料編五』仙台市、1998、550-551頁

いはず」の「ロマン」としての田園都市と「国土計画の開発戦略である定住構想を実現するための手法であり、多分にフィジカル」な定住圏を重ね合わせて展開しようとしたのが三全総であり、「内発的地域開発を志向する絶好の機会」であったにもかかわらず、結果として多くのモデル定住圏で従来型の施設整備が優先されたのは、市町村が住民の支持を得たいという魔力に克てずに、国の「補助金に頼った地域開発を志向」したからと結論付けている¹³。

三全総までの国土計画の動きをみると、高度成長が終わり、日本の主たる産業構造が製造業からサービス業へと変化し始めた1973年までに、物的な施設整備を中心とした線形的発展型を目指した近代化は限界を迎え、自然環境や社会環境の保護や生活環境の見直しを含む、編入的発展型の近代化へと移行する時期を迎えていたと考えられる。にもかかわらず、第一次、二次の全国総合開発の中で、政・官・財が結びついて作り上げた、物的な施設整備という形で中央の資金を地方にばら撒く仕組みは変化しなかった。三全総で国は、地域の人々の「自発的な創意と努力」を強調して線形的発展型近代化の転換を目指したと考えられるが、政・官・財が作り上げた仕組みが、地域の末端の組織、住人をも組み込んでいた為、殆どのモデル定住圏で「自発的な創意と努力（内発的地域開発）」を行うことができず、編入的発展型の近代化への転換は失敗したと考えられる。

編入的発展型の近代化の実現には住人の内発的な力が必要であるにも拘わらず、全国総合開発計画は中央官僚の強力なコントロールのもとに行われた、という矛盾がそこにはあった。反対に全国総合開発計画の補助金の恩恵にあずかれなかった大分県の湯布院や大山町、宮崎県の綾町、山形県の金山町などの中山間地域の町村で、1960、70年代以降、内発的で風土を生かした地域づくりが行われて来たのである。従って、本間の言う「内発的地域開発」は、国主導の編入的発展型の近代化ではもともと達成出来なかったとも考えられる。

西川潤は1970年代半ばに鶴見和子が、近代化論とは異なる発展の理論として、内発的発展理論を唱えたとしている¹⁴。西川は、鶴見の「内発的発展」の意味を、「各地域固有の資源をベースとして、それぞれの地域の固有伝統、文化に基づき、地域住民の主導により進められる発展パターンを指す」と定義づけている。栗原彬の検討した価値標識は「内発的発展」を価値付けると考えられ、上記の中山間地域の町村の試みは、内発的発展の事例と考えられる。

三全総以降も1981年のテクノポリス構想、1987年の第四次全国総合開発計画と国家プロジェクトは続いたが、それらは、線形的発展を目指した近代化ですらなく、単に政・官・財の結びつきを温存するための経済政策と化し、中曽根政権の国有地払い下げ（1983年

13 本間義人『国土計画の思想』日本経済評論社、1992、125-156頁

14 西川潤「内発的発展の理論と政策－中国内陸部への適用可能性」『早稲田政治経済学雑誌』354号、2004、36-43頁

以降)に始まる大都市圏の地価高騰や総合保養地域整備法(1987年)により生じた全国隅々にいたる地価高騰の果てに不動産バブルの崩壊をもたらした。

2. 近代化論の消滅と仙台市のコンパクトシティ化

(1) 近代化論は意味を失ったのか？

戦後の〈近代化〉を基礎づける近代化論はアメリカ社会の冷戦への対応、「豊かな社会」の亢進、第三世界での手詰まりという政治社会状況の中で生まれ、1958年頃の政治社会的な文脈の中で日本近代化論が課題とされるようになったと言われる¹⁵。栗原彬は、この近代化論の基礎には、T. パーソンの〈進化の普遍態〉の概念があり、進化した社会の〈普遍態〉は、(1) 一般的法体系ないし普遍的規範、(2) 官僚制、(3) 貨幣=市場性、(4) 民主的結社の4つからなるとし、この概念の価値を認めながらも、その〈普遍〉に内在する西欧近代型進歩モデルへの注意を喚起して、このような「近代化論は日本の近代化過程の分析に際して、自分の似姿だけをそこに見出す破目になるだろう」とし、西欧型進化モデルとは別の日本型のモデルを検討した¹⁶。

1962年以降、経済の近代化を目指して行われてきた全国総合開発計画は、冷戦への対応としての日本近代化論を踏まえながら進められたと考えられる。国は、全国総合開発計画の過程で、日本型近代化モデルを志向することなく「自分の似姿」を西欧型近代化の中に見出すにとどまった結果、〈近代化〉の要件としての民主的結社の意味する、内発的な発展を担う主体を作れないままに開発の理念を失い、結果として「国土の均衡ある発展」も達成されないままに過疎化や環境破壊が進み現在に至ったとも考えられる。

開発の理念が失われたのには時代背景も影響している。ポスト近代の思想が流入し(1980年代以降)、ソビエト連邦の崩壊(1991年)で冷戦構造が終結した結果、近代化論自体の目的が失われた。日本における近代化論は、役割を終えたというよりも、宙吊りにされたまま時代の変化の中で根拠を失ったと考えられる。

ポスト近代の議論が主題となり、ソビエト連邦が崩壊したことには、資本のグローバル化や情報技術の発展によって国の役割が曖昧になったことも影響している。〈成長〉は、国よりもグローバル化した資本が要請するものとなっているし、国の〈発展〉の方向性¹⁷も、地球規模の経済、社会、環境の持続性を考慮すべきものとなっている。

商品ばかりか資本や労働力が国を超えて自由に移動する状況の中で国の役割が曖昧にな

15 栗原彬「日本近代化の価値標識」神島二郎編『近代化の精神構造』評論社、1974、54-58頁

16 同前、66-67頁

17 栗原によれば〈成長〉は量的な変動の過程であり、〈発展〉は一つの構造から他の構造への質的変化、ある社会類型から別の社会類型への歴史的変化である。同前、61頁

り、人々の生活の基盤となる地域では、地方自治体の財政難に加え、地方交付税の削減など、政府による生活保障の削減が見られている。国が、投資効率の良い大都市の開発を主として行い、サービスの民営化を行い、地方分権という形で国の負担を減らす中で、地域では、地域内経済循環や内発的な〈成長〉に期待せざるを得ない。

近代化論は根拠を失ったが、こうした状況の中では、それに替わって人々の生活の基盤となる地域の水準での〈成長〉と〈発展〉を引き出すための理論が必要となっている。現在のところ「内発的発展論」が「近代化論」に代わる理念を形成すると考えられる。地域では、内発的発展を担う主体の創出、環境破壊やコミュニティの回復、経済、社会、環境の持続性、内発性の基礎となる風土性を踏まえた「内発的発展論」が必要となる。

(2) 仙台市におけるコンパクトシティ化の方針

仙台市は、1998年に基本構想に基づいて策定した基本計画、『仙台21プラン』の計画の視点の一つに「持続的発展が可能な都市づくり」を掲げ、「自動車交通依存による外延的拡大型の市街地形成から、軌道系交通機関を機軸としたまとまりのある集約型市街地形成への転換を図る」¹⁸として、コンパクトシティ化を打ち出した。コンパクトシティ化政策の背景には、第一に行政側の財政面での理由が考えられる。林良嗣は、2030年を想定して人口約10万人の自治体における歳出入のシミュレーションを行い、市域拡大が地方交付税の削減や高齢化人口の増大による負担増と並んで財政面での負担を増大させるとし、財政面の持続性を維持するには、市域を縮小させて市街地の人口密度を高める必要があると提案している¹⁹。また、藻谷浩介も同様に、行政にとって、少子高齢化や地方交付税、各種補助金の削減が予想される中での郊外開発は、道路、上下水道の新設・補修などに多大な費用がかかり、固定資産税収入を考慮しても見合わない事業であると指摘している²⁰。こうした財政面での逼迫は、日本の多くの自治体に共通しており、他の市でもコンパクトシティと類似した基本計画を策定している。コンパクトシティ化の方針が、またしても単なる物的な施設整備に偏した景気対策にならない為にも、地域の風土を考慮した、人が住みやすいまちづくりを目指す必要がある。

仙台市はコンパクトシティ化を可能にする為に、既存の地下鉄南北線に加え、新たにこれと直行する地下鉄東西線を計画決定した²¹。東西線の駅を中心とした開発を行い、集約型の市街地を形成するという計画である。南北線は仙台駅を中心として北に7km南に6kmの範囲にあり、東西線は仙台駅を中心として東に6km、西に5kmの範囲を覆うことにな

18 『仙台21プラン』仙台市、1998、4頁

19 林 良嗣『人口環境から見た持続可能な国土』（名古屋大学教授、国土審議会調査改革部会、持続可能な国土の創造小委員会（2003、9月18日）

20 藻谷浩介「野放図な郊外インフラ整備が自治体財政を圧迫する」『週刊エコノミスト』毎日新聞社、2006、3月28日、112-113頁

21 2005年8月に地下鉄東西線工事実施の都市計画決定の告示が行われた

る。仙台駅を經由して北東にはJR仙石線と東北本線が走り、仙台駅から約3km北の北仙台を經由して西方向にJR仙山線が走っているため、東西線が完成すると凡そ43の軌道系交通機関の駅が仙台駅を中心とする半径7kmの円内に出来ることになる。各駅を中心として徒歩や自転車で生活できる範囲に2万人程度の人が住むとすると、計算上は仙台市民のほとんどが含まれることになる。地下鉄東西線建設に対しては建設費が膨大で市の財政悪化や費用対効果を危ぶむ反対論もあるが、コンパクトシティ化を可能にする上では必要な公共交通機関と考える。

コンパクトシティは、密度が高くコンパクトな都市を指すが、具体的なイメージが定まっているとはいえない。海道清信は、コンパクトシティがEUにおいて、E. ハワードの田園都市、ル・コルビジエの「輝く都市」、ジェーン・ジェイコブスの「多様性のある都市」と匹敵する都市像と考えられていると紹介している²²。しかし、コンパクトシティの考え方は、国によって一様でなく、それぞれの地域でコンパクトシティの具体像を生み出す理念が必要になる。海道は、「理念を確立した上で施策を展開するというよりも、必要に応じて少しずつ方向を変えて実績を積み重ねるのが日本的スタイル…」として、日本型コンパクトシティの像を10の原則と3つのモデルとして描いた上で、「必要なのは、理念の確立と人々への説得、そして計画にもとづく実践の積み重ね」であり、「まちや地域の良さを再発見し、共有すること」とまとめている²³。理念は実践しながら明確にして行くことだろう。ここで3つのモデルは規模の違いであり、10の原則も理想とする町の形態を網羅した観があり物足りなさを感じるが、以下に海道の理想とする形をみてみたい。海道は、日本型コンパクトシティとして都市のセンターゾーンを囲むアーバンビレッジ(近隣生活圏)²⁴の集合という像を提案する。アーバンビレッジと近隣住区との違いは、アーバンビレッジが、地域の歴史を踏まえた生活圏であり、多様な機能を含み密度が高いという点にある。アーバンビレッジを成立させるのは軌道系交通機関で、都市全体が自動車に依存しないで生活できる空間であり、多様性がある住んで楽しく、視覚的に美しいという特徴があるとされている。アーバンビレッジを中心にするという主張は分かるし、国ではなく自治体主導で総合計画を作るとあり²⁵、地方分権が強調されているのも理解できるが、実際にはそうした町を形成する方法、プロセスや組織の中での住人の果たす役割などを明らかにすることが重要になる。従来型の開発では土木・建築の施設整備を前提として開発が進められたから、目標となる形を示すことが重要だったが、内発的な地域づくりでは、結果として現れる形を目標としながらも、形を作り上げる方法、プロセス、組織形態が重

22 海道清信『コンパクトシティ』学芸出版社、2001、24頁

23 同前、255頁

24 アーバンビレッジは海道によれば、徒歩圏で生活サービスを得られる複合機能を有するコンパクトな地区と定義されている。同前、158頁

25 同前、270頁

要で、それらを明確にする中で理念も明確になると考えるからである。

仙台では2015年の開業を目指して地下鉄東西線の工事が進んで行く。地下鉄東西線の工事完了でコンパクトシティの姿も明らかになるはずである。コンパクトシティに対し、今後7年間にどれだけ市民の意識が高まるかで内発的な開発か否かが明らかになる。

(3) コンパクトにすれば、それだけで都市になるか？

2005年、仙台市の市街地にあった創業200年の造り酒屋が市外に移転し、跡地には365台分の駐車場をもつショッピングセンターが造られた。ショッピングセンターは地元の不動産会社が作り、外資系の投資ファンドに売却された。

仙台市の市街地では、駅周辺や定禅寺通り、アーケードなど一部の商店街を除き、歩いている人をあまり見かけない。移転した造り酒屋の前も歩行者は少なく、山形方面に抜ける国道の自動車交通量は多い。造り酒屋跡地に出来たショッピングセンターを含め仙台市では、郊外から中心部へと巨大ショッピングセンターの進出が進んでいる。2003年には仙台駅の北東約2kmの県道沿いに1万3千㎡のショッピングセンターが出来、そこから700m東のタバコ工場跡地は、他の競合店が落札したといわれている²⁶。2006年の通常国会で都市計画法が改正され1万㎡を越える商業施設は近隣商業、商業、準工業地域にしか建てられないことになったが、既に仙台市ではショッピングセンターの都市中心部への進出やつぶし合いが始まっている。こうした状況を見ると仙台市中心部の一部を除き仙台市のほとんどが、徒歩で買い物が出来ないという意味で、郊外と同じ状態になっている。

都市には都市性を生む、歩いて楽しい街路、近隣公園、家賃の安い古い建物、美術館や図書館、病院などの公共建築、学校、店舗、様々な人や出来事やものとの出会い、などが必要となる。しかし海道の言う都市センター部分を除いて仙台市には都市性のある場所は少ない。アーバンビレッジに該当する生活圏に活気が無いのである。

自動車道路の整備より、歩ける街路や自転車道の整備を行い、アーバンビレッジを作り出すことが都市性を生み出すうえで重要であり、多様性のあるアーバンビレッジの可能性は、地域の歴史や地理、産業などに見出すことが出来るはずであるが、地域の人々のコミュニティ活動が無ければアーバンビレッジは生まれない。

(4) 仙台市における住まいの風土性と持続性

仙台市は現在も自動車交通に依存した都市構造となっている。2002年の仙台市の調査では仙台市には57万6千台の自動車があり、そのうち65%が乗用車で、1996年に比べ1.14倍に増えている。二酸化炭素排出量も1998年に731万8千トンで2010年には846万2千トンに増加すると予測されていて、仙台市の地球温暖化対策推進計画の方針を全く達成で

26 『仙台経済界』(株)仙台経済界、2006、5月6日、29頁

きない状況になっている。しかし『仙台 21 プラン』の中には、「都市における活動が、地球環境に対する負担となり、ひいては将来世代への禍根とならないよう十分配慮し、個人の生活スタイルから都市の構造、社会全体のシステムに至るまでの見直しを行い、自然と共生し環境への負荷を最小限にするような持続的発展が可能な都市をめざす。」と書かれていて、仙台市は、コンパクトシティ化により状況を改善しようとしている。

海道は『コンパクトシティ』の中で、「わが国の拡散的な市街地形成と「中心市街地問題」は、必ずしも都市への人口、産業の集中、自動車普及などが主因ではなく、都市計画的な対応の失敗が主因である」²⁷と書いているが、これは現時点における見方であり、かえって都市計画の失敗の根の深さを見ないことになる。かつて今も日本の都市計画に上位の政策を変えるほどの力がある訳ではなく、1960年代以降の都市計画担当者が失敗とやってきたとは思えない。拡散的な市街地形成は、都市計画以前の政策上の問題であるし、自動車の普及は拡散的な市街地形成と密接な関係を持っていた。ただ少子高齢化の結果として、これから日本の拡散的な市街地が自治体の負担になってくるのは間違いない。また都市計画的な対応が失敗であったとするならば、都市計画で人々の生活をコントロールできると考えたことや、まちづくりの中で住人の自覚や参加を喚起して来なかったことがそれである。土地の値上がりが続く中、人々は、住宅を所有することを第一とし、「住む」ことを選択する際に、家だけではなく近隣の人間関係を含めて、その地域に住むこととは考えていなかったのではなかろうか。郊外住宅地であればその住宅が、購入者夫婦と子供達が過ごすだけの世代の更新が出来ない住宅であるなどとも思わなかった。

では、コンパクトシティ化が進む中で、仙台市の郊外住宅地はどうなるだろうか。

市街地と連担した郊外住宅地や鉄道駅を中心とした住宅地はその利便性から住み替えが進むと考えられるが、飛び地型の郊外住宅地は、市街地のベッタウンとしては持続できないと思われる。住人の入れ代わりが少なく、子世代が転出する一方で、親世代の高齢化が進んでいくからである。空き家や空き地も増えていく。賃貸アパートを増やせば地域の人々のつながりは弱まり、生活環境が劣化していく。従って、そのような郊外住宅地が持続するには、ベッタウンとは異なった魅力あるビレッジへと変わる必要がある。子育てにとって理想的な住宅地にする、職場を作って中心市街地に従属しない地域にする等の努力が求められる。あるいは空地进行を緑地や畑に変え、近隣の農家などと様々なネットワークを作って都市と農村を結び付ける方法を模索するなど、住宅地としての新たな役割の検討が必要となる。実際に、既に多くの仙台の郊外住宅地周辺の農地が市民農園として貸し出されており²⁸、郊外住宅地に住む団塊の世代は、農業後継者としても期待されている。また、近隣の農業地域の商店会と災害時の物資提供協定を結んだ郊外住宅地もあるなど、ネットワーク作りも始まっている²⁹。

27 海道清信『コンパクトシティ』学芸出版社、2001、271頁

28 仙台市には2005年4月現在、33ヵ所、約3,300区画ある。一区画33㎡が一般的

郊外の大規模ショッピングセンターを初めとするロードサイド店舗群は、田園風景を壊しながら、都市・郊外・農村の違いを曖昧にし、仙台市の総郊外化を促進してきた。仙台の大型商業施設は既に過剰になり始めて、競合店間の潰し合いが始まっているが、そのような中で今回改正された都市計画法によってロードサイドの風景は変化するだろうか。近い将来の変化は、あまり期待できないが、長期的には中心市街地の変化に応じて変わって行くと期待したい。都市、郊外、農村のそれぞれが持続するためには、それぞれの特徴を明確にして互いに補い合い、地域経済循環を作ることが必要となる。郊外の大規模ショッピングセンターを初めとするロードサイド店舗の開発を押さえて田園風景を回復し、曖昧になった都市・郊外・農村の違いを明らかにして行くことは、コンパクトシティ化の条件でもある。

コンパクトシティ化は一時的には周辺の郊外住宅地の衰退を招くだろうが、内発的な努力があれば、郊外住宅地は、ベッタウンとは異なるビレッジへと生まれ変わるかもしれない。コンパクトシティ化を目指す仙台市中心部もアーバンビレッジを作る活動がうまくいわずに自家用車に乗ってショッピングセンターで買い物をするような町であり続けるならば、郊外住宅地と変わらず、都市性のある町にはならない。仙台市の住まいの風土性と持続性は、風土に基づいた内発的な市民の活動と、コンパクトシティ化することで歩いて生活できる町が出来るかどうか依存している。

3. まとめ

仙台市の郊外住宅地開発を中心に1960年代から現在までを見る中で、国の総合開発計画が大きな影響を与えていることが明らかになった。実際に開発を行うのは県や市であるが、県や市の基本構想は国の作る上位計画に基づいている。全国総合開発計画は拠点開発構想を開発方式として地域格差の縮小や資源配分の適正化などを目標として実施された。その際、地方の拠点都市にはコンビナートや郊外住宅団地が作られ、道路を始めとするインフラ整備が行われた。総合開発計画は日本経済の近代化を目指し、その理念となったのがアメリカで研究された日本近代化論だったと考えられる。次の新全総にかけて日本は高度成長を達成し、第1次オイルショックを迎えるまでに住宅戸数が世帯数を超え、住宅政策は量から質へと方針を転換し始めた。仙台にも高速道路と新幹線が作られたが、第1次オイルショックによる大規模プロジェクトの再検討と環境破壊に対する反省が行われ、新全総は三全総へと引き継がれた。全総、新全総の中で、政・官・財の土建事業を中心とした互助のシステムが作られて郊外住宅地開発も積極的に行われ、土地の高騰が続いて土地

29 仙台市の郊外住宅地である泉ビレッジ(2,040世帯、7,400人)は農業地帯にある根白石商店会と災害時の物資提供協定を結んだ。『河北新報』2006、6月17日

神話が生まれた。三全総では定住構想を開発方式として、それまでの物的施設整備中心から、地域の内発的發展を促す政策へと方針を転換したが、ほとんどの地方は対応できず、従来型の土建事業中心の開発を行った。高度成長と共に近代化を達成したと考える日本にとって、三全総は、近代化のもたらした諸課題を解決し、地方分権のシステムを作り出す良い機会のはずだったが、それに失敗したばかりか、ソ連の崩壊やポストモダニズムの思想の流入と共に、近代化論自体が役割を終えた。地方分権や内発的發展による地方の自立を経験しなかった為に、その後の総合開発計画は理念を失い、政・官・財の互助のシステムを廻転させるだけのものとなりバブルの崩壊に至った。

日本の住まいは全国総合開発を始めとした国家プロジェクトの影響を受けながら作られてきた。バブル崩壊は、住宅を所有する意味を支えていた土地の価格そのものの崩壊だった。これによって「住まい」が単なる住宅に止まらず、住まう場であることが明らかになり、郊外住宅地の持続には、地域の風土を生かして自分達の工夫と努力で地域づくりをすることが必要と了解された。

行政も郊外の更なる開発は、少子高齢化を迎える中では負担となるばかりであることを了解し、コンパクトシティ化へと方針を転換したが、人々が住みたくなるような都市にするには、歩ける街路や近隣公園、そこに住もうと考える多様な人々が必要であり、自分たちの地域をそのようなアーバンビレッジへと変化させていくには、地域の風土を基盤とした内発的な活動が必要となる。

住民や行政が既存の成長型の価値観を生活の質を重視する価値観に転換するには努力と決断が必要となる。地方分権によって、国に頼らず、企業誘致に頼らず、地域の経済循環を上手く廻さなければならなくなる。住民は高齢者が増える将来を見越して自分たちで地域を作っていく必要がある。

コンパクトシティ化も内発的な発展への意識も財政危機や少子高齢化などの負の要因があって始めて真剣に取り組まれるのが実情である。地域の持続性や風土性の喪失に対する危機意識と事実の認識があって初めて、商品としての住宅ではなく「住まい」に目が向けられるというのが、住まいの現状ではないだろうか。この機会を生かすも殺すも私を含めた住民次第ということができる。

