

De relatie tussen stads- en spoorwegontwikkeling in Tokio

Eduard Röntgen
inno-V, Amsterdam
er@inno-v.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2007,

22 en 23 november 2007, Antwerpen

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
2 Productie van de ruimte in Tokio	5
2.1 De stad Tokio	5
2.2 Planologie in Tokio	7
2.2.1 Regulering van het grondgebruik in Japan	7
2.2.2 De stedelijke ruimte in Tokio begrijpen	10
3 Railinfrastructuur in Tokio	12
3.1 Casus stads- en spoorontwikkeling: Tama Denen-Toshi	14
4 Conclusie	17
Referenties	20

Samenvatting

De relatie tussen stads- en spoorwegontwikkeling in Tokio

De grote groei van steden, toegenomen druk op de stedelijke infrastructuur en daarbij horende milieuoverlast en afnemende bereikbaarheid, zijn zaken die steeds meer onderwerp van discussie zijn. De Britten Graham en Marvin leggen in hun indrukwekkende boek 'Splintering Urbanism' interessante relaties tussen private, stedelijke infrastructuur en het versplinteren van de moderne stedelijke omgeving. In dit paper wordt verslag gedaan van een afstudeeronderzoek dat naar aanleiding van de theorie van Graham en Marvin de railinfrastructuur in Tokio onder de loep neemt. Aan de hand van deze boeiende metropool worden de relaties tussen infrastructuur en stadsontwikkeling onderzocht. Spoorwegen blijken uitgebreid verweven met de productie van stedelijke ruimte in Tokio en enkele interessante verklaringen kunnen worden aangewezen voor de opmerkelijke stedelijke vorm en het bijzondere model van spoorontwikkeling.

1 Inleiding

Onlangs werd bekend dat voor het eerst meer dan de helft van de wereldbevolking in een stad woont en dat die stedelijke bevolking in de toekomst nog sterk zal toenemen. De druk op de stedelijke infrastructuur zal toenemen en de afnemende bereikbaarheid en overlast op omgeving en milieu zijn zaken die nu al veelvuldig onderwerp van discussie zijn.

De invloed van infrastructuur en transportsystemen op die steeds belangrijker wordende steden krijgt steeds meer aandacht in de literatuur. Voorheen overheerste een focus op de infrastructuur zelf, maar nu wordt de grote rol van infrastructuurontwikkeling op de ontwikkeling van steden vaker onderwerp van onderzoek. De Britten Graham en Marvin zijn voorlopers op dit gebied en hebben jaren onderzoekservaring over de hele wereld samengebracht in het boek 'Splintering Urbanism'. Zij sluiten hierbij aan op de discussie over de ontwikkeling van de moderne stad, waarbij steeds vaker wordt geconcludeerd dat de voorheen geïntegreerde structuur van stedelijke gebieden uit elkaar valt, tegenstellingen toenemen en sociale 'versplintering' ontstaat. Graham en Marvin zien deze ontwikkeling ook plaatsvinden, maar stellen -na de bestudering van tientallen steden- als enigen dat (geprivatiseerde) infrastructuur een grote rol speelt bij deze versplintering (Graham en Marvin, 2002).

Deze interessante theorie vormt de aanleiding voor mijn afstudeeronderzoek. Daarin wordt de relatie tussen rail-infrastructuur en de ruimtelijke ontwikkeling van steden onderzocht aan de hand van de situatie in de stad Tokio. Spoorwegen hebben in Tokio een grote invloed gehad op de stad en blijken nog steeds structurerend te zijn bij de inrichting van de stad. Centrale vraag in mijn onderzoek is: Leidt infrastructuur in Tokio tot versplintering? In mijn onderzoek laat ik zien dat het van belang is de theorie van Graham en Marvin te nuanceren en naar de specifieke context te kijken van een bepaald gebied. Het is belangrijk hierbij te beseffen dat ieder gebied zijn eigen historisch ontwikkelde actoren heeft die de productie van ruimte en infrastructuur bepalen en dat zij vervolgens in hun handelen door allerlei institutionele omstandigheden worden gestructureerd (Wissink, 2007). Ik heb zelf ter plaatse 4 maanden onderzoek mogen doen en de stad kunnen meemaken. Dit is erg waardevol bij het doen van onderzoek naar deze bijzondere en onbegrijpelijke stad en heeft veel indruk gemaakt.

In dit paper van beperkte omvang zullen enkele belangrijke zaken uit het afstudeeronderzoek, dat nog in volle gang is, de revue passeren. Een eerste toelichting wordt gegeven op de vraag

hoe zo'n specifiek vormgegeven stad met zo'n specifiek vervoerssysteem tot stand komt en wat hun relaties onderling zijn. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de productie van de ruimte in Tokio beschreven, dit biedt vervolgens een goed kader voor de bespreking van de spoorwegen in Tokyo, gezien de grote verwevenheid van beiden. In het concluderende hoofdstuk worden de eerste bevindingen uit het onderzoek weergegeven.

2 Productie van de ruimte in Tokio

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van de ruimte in Tokio. Om te begrijpen op welke manier de stad zijn huidige vorm heeft gekregen, wordt -na een korte introductie van de stad- ingegaan op de regels en omstandigheden die het handelen van de producenten van de ruimte structureren.

2.1 De stad Tokio

Tokio is een fenomeen, het is iets compleet anders dan dat wat wij in Nederland verstaan onder het begrip stad. In deze paragraaf wordt getracht het verschijnsel Tokio te definiëren aan de hand van een korte beschrijving van de sfeer en structuur.

Toen Tokio nog Edo heette, tijdens de Tokugawa-periode (1600-1868), was er sprake van een tweedeling in de stad. Het hoger gelegen 'Yamanote' gebied, aan de westkant van het paleis van de shogun, bood plaats aan de hoogste klasse van samurai en feodale landheren. In de oostelijk gelegen lagere stad, 'Shitamachi', waren o.a. kooplieden en boeren te vinden, mensen uit de lagere klassen.

Tijdens de Meiji-periode (1868-1912) werd deze klassendeling verlaten en stelde Japan zich ook meer open voor het buitenland. In een hoog tempo begon een aanpassing aan de moderne tijd en volgde er een snelle verstedelijking. Zo kreeg een van de grootste stedelijke regio's ter wereld vorm, een gebied van ruim 100 bij 100 kilometer, dat op dit moment bewoond wordt door bijna 33 miljoen mensen. Dit gebied, ook bekend als de 'Tokyo Metropolitan Region', is voor te stellen als een bijna aaneengesloten vlakte bebouwing, een enorme urban sprawl die behalve Tokio ook steden als Kawasaki, Yokohama en Saitama omvat.

Daarnaast spreekt men ook van de 'Tokyo Ward Area', de kleinste eenheid die naar Tokio verwijst met ongeveer 8 miljoen inwoners. Hierbinnen vallen de 23 'wards' van Tokio, stadsdelen met een eigen bestuur en bevoegdheden. De meeste keren verwijst Tokio naar 'Tokyo-to', een gebied met ruim 12 miljoen inwoners, dat de prefectuur Tokio omvat en bestaat uit de 23 wards en het westelijke Tama-gebied. Het gebied kent een eigen administratieve eenheid, de Tokyo Metropolitan Government (TMG), die onder andere verantwoordelijk is voor de aanleg van infrastructuur en openbaar vervoer. Als in dit paper over Tokio wordt gesproken, wordt in principe de Tokio-to bedoeld (Chorus, 2001; Sorensen, 2002).

Lopend door het centrale deel van de stad (de ward area) lijkt Tokio compleet gericht op consumptie. Een continue stroom aan consumenten wordt door de smalle straten langs alle verleidingen geperst. Veel hoogbouw, geconcentreerd rondom transportknooppunten, en gedurfde architectuur, wisselt de traditionele wijkjes met moestuintjes af. Enkele brede en lange boulevards, verhoogde snelwegen en het efficiënte transportsysteem van metro en trein doorkruisen dit alles en voeren een onafgebroken lading mensen aan. Opvallend is dat wijken zich in hun commercie duidelijk richten op een bepaalde doelgroep, van 'alternatievelingen' tot tieners van 14-16 jaar. En ook de woonbuurten van Tokio kennen hun eigen identiteit. Maar van een scherpe tegenstelling zoals in de Tokugawa-periode is geen sprake. De wijken op zichzelf zijn goed geïntegreerd en er wonen veel verschillende mensen bij elkaar. Tokio kent ook in de fysieke ruimte weinig barrières, zoals gebruikelijk in veel andere grote (Aziatische) steden (denk aan een bekend verschijnsel als gated community).

Tokio wordt in veel films, boeken en artikelen vooral afgebeeld als futuristische metropolis van neon, hoogbouw en subculturen met hun extreme lifestyles. Toch is Tokio vooral een stad van zeer rustige voorsteden. In die suburbs is de sterke bevolkingsgroei sinds het begin van de twintigste eeuw immers vooral opgevangen. Tot op de dag van vandaag overigens blijft Tokio (als enige Japanse stedelijke regio) in inwonertal toenemen. Het aanzien van deze voorsteden vormt een contrast met het centrale deel van de stad. Laagbouw domineert in de wijken, met vooral dicht op elkaar gebouwde huizen en daartussen af en toe kleinschalige bedrijvigheid. Slechts rondom de spoorstations is hogere bebouwing te vinden, vooral grotere warenhuizen.

2.2 Planologie in Tokio

Tokio lijkt één grote vlakte van totaal verschillende gebouwen, kriskras door elkaar. Een ogenschijnlijke chaos aan woonvormen, kantoren, winkels, restaurants en veel entertainment. Een stad vol tegenstellingen, met tempels pal naast hoge kantoortorens, en de modernste architectuur naast traditioneel houten woninkjes. Spoorlijnen, snelwegen en andere vervoerssystemen zoeken slingerend en op diverse niveaus hun snelste weg door deze grote stedelijke massa. Deze enorme fragmentatie in grondgebruik lijkt te suggereren dat er in Tokyo geen planning wordt beoefend, terwijl dit wel degelijk zo is. Planologie heeft in Tokyo wel een heel andere werking en betekenis dan in Nederland.

Om het systeem te kunnen begrijpen is het van belang allereerst een aantal begrippen toe te lichten die met het Japanse systeem van grondregulering samenhangen. Vervolgens wordt ingegaan op verklaringen voor het bijzondere grondgebruik in Tokio.

2.2.1 Regulering van het grondgebruik in Japan

Het begint met de 'City Planning Area', dit is het gebied dat in eerste instantie mogelijkheden biedt aan de overheid om het gebruik van de ruimte te reguleren. Een kwart van het grondgebied van Japan valt hieronder, en ruim 90 % van de bevolking. Dit loopt parallel met het feit dat driekwart van het land niet bewoonbaar is door bergen en andere natuurlijke omstandigheden en is een verklaring voor de enorme bevolkingsdichtheid in de bewoonbare gedeeltes van Japan. Binnen de City Planning Area wordt dan onder meer onderscheid gemaakt tussen twee zones. De UPA (Urbanization Promotion Area), waar verstedelijking aangemoedigd wordt, en de UCA (Urbanization Control Area), waar verstedelijking tegengehouden wordt. Tokio en zijn voorsteden vallen grotendeels binnen een UPA. Het grondgebruik in de UPA wordt vervolgens gereguleerd door middel van twaalf 'Land Use Districts', zones die aangeven wat voor activiteiten er toegestaan zijn in het gebied. Zeven daarvan vallen binnen de categorie 'residential districts', en staan dus allen symbool voor een bepaald soort woonwijk met een specifiek karakter. Twee type zones vallen binnen de categorie 'commercial districts', waarbinnen zeer veel gebruiksmogelijkheden zijn en waar de overheid weinig regels oplegt. De overige drie zones vallen binnen de 'industrial districts'.

Funcziemenging wordt in alle gevallen gestimuleerd, door binnen bijvoorbeeld een land use district waar voornamelijk gewoond wordt, ook winkels en kantoren toe te staan. Dit heeft vaak levendige buurten tot gevolg.

Daarnaast zijn er nog extra zonerings die in bepaalde gevallen een afwijking mogelijk maken van het voorgeschreven grondgebruik, vooral om hoger te mogen bouwen dan aanvankelijk toegestaan was. Het meest gedetailleerde plan is tenslotte het districtplan, dat tot op buurtniveau het grondgebruik voorschrijft. Voordat dit plan kan worden gemaakt, dient onder meer een meerderheid van de grondeigenaars akkoord te gaan (Chorus, 2006; TMG, 2004).

Twee belangrijke begrippen zijn daarnaast de BCR (Building Coverage Rating) en de FAR (Floor Area Ratio). Hiermee worden per zone details gegeven over de omvang van de bebouwing. De BCR geeft het aandeel bebouwde grond aan op een kavel, de FAR geeft de relatie aan tussen het totaal vloeroppervlak en het kaveloppervlak. Een BCR van 50% geeft dus aan dat de helft van de kavel bebouwd mag worden en een FAR van 300% dat het vloeroppervlak drie keer de grootte van het kaveloppervlak mag zijn. Per zone is vastgesteld wat de minimale en de maximale FAR en BCR mogen zijn. Beide zaken geven de overheid zo instrumenten in handen waarmee een efficiënt ruimtegebruik kan worden bevorderd (Chorus, 2001).

Een efficiënt en veilig ruimtegebruik wordt ook bevorderd door 'land readjustment' en 'urban redevelopment'. Deze twee veelgebruikte systemen richtten zich vooral op het opnieuw vormgeven van de in de voorsteden van Tokio veel geziene karakteristieke Japanse wijken met laagbouw en smalle bochtige straatjes.

Bij land readjustment wordt een gebied opnieuw ingedeeld, waarbij de infrastructuur tegelijkertijd verbeterd wordt. Op vrijwillige basis staan de betrokken grondeigenaren hun grond af en krijgen daar een opnieuw ingericht, beter bereikbaar stuk land voor terug, dat wel kleiner is van omvang. De verbeterde infrastructuur is op zich al aantrekkelijk voor de grondeigenaar, maar de verwachte waardeverhoging van de grond is een belangrijker reden om mee te doen. Behalve de overheid maken ook private ontwikkelaars gebruik van dit principe. Bij de aanleg van spoorlijnen is dit een zeer beproefd concept gebleken, bekende voorbeelden van projecten in Tokio waar land readjustment heeft plaatsgevonden zijn de Denen Toshi en

Tsukuba spoorlijn, waarover meer in paragraaf 4.1. In aanvulling op het principe van land readjustment, verplicht Urban Redevelopment de landeigenaren behalve een deel van de grond ook de bouwwerken daarop af te staan. Zo wordt dus de vernieuwing van gebouwen en voorzieningen geregeld. De eigenaren ontvangen in ruil voor hun medewerking, behalve grond in een opgeknapte en brandveiligere omgeving, ook een aantal verdiepingen in de vernieuwde gebouwen.

Het wordt dus duidelijk dat aan de hand van beide concepten de overheid (of een private ontwikkelaar) snel en goedkoop ontwikkelingen kan realiseren doordat niet alle benodigde grond aangekocht dient te worden. Behalve de eerder geschetste voordelen voor de grondeigenaren, profiteert de overheid verder doordat ze de beschikking over een deel van de grond of gebouwen krijgt om zo de aanleg van bepaalde voorzieningen te kunnen bekostigen (Chorus, 2001; Sorensen, 2002).

Een belangrijke, redelijk recente wijziging is de invoering van de 'Special urban renaissance law' door de regering Koizumi, dit regelde de vernieuwing van bepaalde stedelijke wijken. Er zijn 'urban renaissance areas' aangewezen, waar dan door grondeigenaren of projectontwikkelaars afgeweken kan worden van het geldende plan. Hierbij wordt de lokale overheid omzeild en de procedure versneld, met het idee om de concurrentie op de mondiale vastgoedmarkt niet te verliezen (Sorensen, 2002).

Een essentieel kenmerk van het planningssysteem is de grote mate van flexibiliteit. Dit houdt in dat het mogelijk is van de voorschriften die gelden voor een bepaalde zone af te wijken, mits er iets tegenover gesteld kan worden. De overheid verruimt bijvoorbeeld de FAR voor een project, maar verplicht de ontwikkelaar dan tot het doen van (niet-winstgevende) investeringen. Dit kan zijn in publieke voorzieningen als parken, infrastructuur of een ziekenhuis, maar kan zich ook richten op het renoveren van een gebouw dat behouden dient te worden. Hierdoor kan de overheid private ontwikkeling bijsturen en overheidsuitgaven beperken. Dit terwijl de private partij meer winst kan maken doordat deze meer vloerooppervlak mag opleveren dan eerst was toegestaan (Chorus 2001; TMG, 2004).

2.2.2 De stedelijke ruimte in Tokio begrijpen

In het algemeen kan gezegd worden dat het systeem van regulering van het grondgebruik aan de hand van zoning, zoals dat hiervoor is uitgelegd, niet streng te noemen is. Behalve in de strengste zones is er bijna elk grondgebruik toegestaan, met slechts enkele beperkingen op het gebied van dichtheid, hoogte en materialen. Dit is een belangrijke oorzaak van het chaotische beeld van Tokio.

Er zijn nog een aantal andere verklaringen te vinden voor de typische, gefragmenteerde ruimte in Tokio. Ten eerste is het grondeigendom sterk versnipperd, en zijn er erg veel (individuele) grondeigenaars. Daar komt bij dat er in Tokio geen toezicht op grondgebruik is op kavels die kleiner dan 500 m² zijn (de gemiddelde kavelgrootte is lager!), de eigenaar kan zijn grond dus zelf indelen. Ook zijn veel van de traditionele laagbouw-wijkjes in Tokio gebouwd toen er überhaupt nog weinig planningsvoorschriften bestonden. Bedenk daarbij dat grond in Japan een grote symbolische betekenis heeft en dat er in Tokio sprake is van hoge en steeds stijgende grondprijzen. Tel daarbij op dat de onteigeningsmogelijkheden voor de overheid beperkt zijn, en het is duidelijk waarom het realiseren van grote ontwikkelingen erg lastig gaat en Tokio een zo typische vorm aanneemt (Chorus, 2006; TMG, 2004; Wissink en van Sluijs, 2006) .

Mede door de eerder geschetste vorm van ontwikkelingsplanologie in combinatie met een bijzondere rol van de overheid zijn in Tokio toch enkele grootschalige ontwikkelingen gerealiseerd. Het netwerk van spoorwegen springt natuurlijk in het oog, daarover later meer. We zien in Tokio typische voorbeelden van het onderhandelen ook terug in het ontstaan van grootschalige eilandprojecten. Deze kenmerken zich door een multifunctioneel grondgebruik dat we in Europa eigenlijk niet kennen. Initiatiefnemers zijn de grootste projectontwikkelaars van Japan.

Zo opende Mitsui Fudosan onlangs het project 'Tokyo Midtown', met de 1-na hoogste kantoortoren van Tokio, waar naast kantooruimte ook onder meer plaats is voor appartementen, restaurants, een hotel en medische kliniek. Ontwikkelaar Mori realiseerde het bekende en succesvolle 'Roppongi Hills', maar had 17 jaar tijd nodig om de grond in handen te krijgen. Behalve onderling verbonden woontorens en winkelcentra vormt het hart van het project ook hier een skyline-bepalende toren met onder andere museum, restaurant, kantoren en bioscoop. Bij beide projecten heeft de overheid een betere inpassing in de omgeving, de

aanleg van een park op het plangebied en investeringen in voorzieningen als een museum bedongen. Dit alles in ruil voor een versoepeling van de FAR-beperkingen in de gebieden. De ontwikkelaars kunnen op de beperkte ruimte zo efficiënter (winstgevender) bouwen en de overheid houdt invloed op de volledig privaat ontwikkelde projecten (Wissink en van Sluijs, 2006).

Bij het bekijken van de stad is het tevens belangrijk te beseffen dat de voortdurende dreiging van een aardbeving zorgt voor steeds veranderende kwaliteitseisen ten aanzien van de bebouwing en voor de aanwezigheid van onbebouwd terrein hier en daar dat dient als vluchtplek. De laatste grote aardbeving in Tokio, de Kanto-aardbeving uit 1923, tezamen met de enorme geallieerde bombardementen uit de Tweede Wereldoorlog, maken van Tokio hoe dan ook een jonge stad waar weinig oude gebouwen te zien zijn.

Tot slot is het van belang te concluderen dat het planningssysteem in Tokio op dit moment erg gericht is op herontwikkeling en het verkrijgen van winsten uit vastgoedinvesteringen. Dit gebeurt door een vergroting van de macht van de nationale regering en projectontwikkelaars ten opzichte van lokale overheden, die moeite hebben bepaalde wijken en gebouwen onveranderd te laten. Dit brengt de rechtszekerheid van de burgers in gevaar en leidt in Tokio steeds vaker tot conflicten bij de realisatie van herontwikkelingsprojecten (Sorensen, 2002).

In vogelvlucht gaf dit hoofdstuk de belangrijkste kenmerken van het Japanse planningssysteem weer, waarin sprake is van een vorm van ontwikkelingsplanologie waarbij onder andere de rol van de overheid en de sterke flexibiliteit opvielen.

Met dit in het achterhoofd wordt in het volgende hoofdstuk aansluitend de totstandkoming van de railinfrastructuur beschreven. In Japan is de relatie tussen de stadsontwikkeling en de spoorsector immers groot. De spoorbedrijven behoren tot de belangrijkste actoren bij de productie van de ruimte in Tokio en houden zich op grote schaal bezig met de bouw van woningen, kantoren en andere voorzieningen.

3 Railinfrastructuur in Tokio

Tokio is een stad van treinen. In de grootste stedelijke agglomeratie ter wereld bestaan weinig hoofdwegen, zijn de parkeerkosten hoog en ontmoedigen overheidsmaatregelen het autogebruik. Tegelijkertijd is een fijnmazig trein- en metronet ontwikkeld waarop treinen met hoge frequentie langsrijden. Het gebruik van auto's is dus niet een vanzelfsprekende optie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de aanleg van treinlijnen een belangrijke rol speelt bij de ruimtelijke ontwikkeling van Tokio. En bij die spoorwegontwikkeling spelen private treinmaatschappijen een grote rol.

Een van de fijnste zaken tijdens een verblijf in Tokio is het feit dat je kan beschikken over een veilig, goedkoop, frequent en uitgebreid netwerk van spoorverbindingen. Het verplaatsen door de enorme stad gaat zo erg gemakkelijk. En dit ondanks de enorme mensenmassa's die iedere dag de trein gebruiken in de stad, het drukste treinstation (shinjuku) verwerkt 1,5 miljoen reizigers per dag – ons drukste station, Amsterdam Centraal, komt tot 180.000. Er is enorm veel te vertellen over de spoorwegen in Tokio, de verschillen met Nederland zijn groot, in dit paper worden enkele kenmerken behandeld.

De grootste spoorvervoerder in Tokio is 'JR East', een bijna volledig geprivatiseerd bedrijf dat onderdeel was van de voormalige staatsspoorwegen die in 1987 in 6 bedrijven zijn opgesplitst. JR East is onder meer eigenaar van de beroemde 'yamanote' ringspoorlijn, waarmee het gehele centrale deel van Tokio in precies een uur te omcirkelen is. De lijn is een onmisbare transport-ader voor Tokio, de afstand tot de spoorlijn beïnvloedt de grondprijzen sterk. Alle belangrijke subcentra van Tokio zijn geconcentreerd rondom stations aan deze yamanote-lijn. Deze subcentra zijn tevens de eindstations van de ongeveer 10 grote private spoorbedrijven, de andere grote partijen die het spoorvervoer in Tokio verzorgen.

Op twee belangrijke punten verschilt de spoorsector in Japan van die in Europa. Ten eerste wordt de exploitatie en het beheer van de infrastructuur binnen hetzelfde bedrijf uitgevoerd, ten tweede gaat de ontwikkeling van spoorlijnen hand in hand met onroerend goed-ontwikkeling. Spoorwegbedrijven houden zich bezig met allerlei ontwikkelingen rondom het spoor, waarbij het spoorvervoer vaak voor niet meer dan de helft van de opbrengsten zorgt. Het spoorvervoer wordt wel gezien als een essentieel onderdeel van het bedrijf, aangezien het in eerste instantie de realisatie van onroerend goed mogelijk maakt. Over deze

interessante wisselwerking meer in de volgende paragraaf bij de behandeling van de casus. Hierin wordt ook duidelijk dat de private spoorbedrijven gelden als ‘lifestyle-developers’, ze hebben vaak een grote invloed op het leven van veel mensen. Dit doordat je niet alleen iedere dag naar je werk gaat met de trein van het spoorbedrijf, maar omdat datzelfde bedrijf nog veel meer in zijn bezit heeft. Denk aan je huis, het park daaromheen, het kantoor waar je werkgever is gehuisvest, de karaokebar waar je na je werk naartoe gaat, de sportclub waar je zoon honkbalt, de winkels waar je je boodschappen doet of het pretpark waar je in het weekend naartoe gaat.

Het algemene principe in Japan is dat er geen sprake is van overheidssubsidie. Dit houdt in dat de spoorbedrijven in Tokio in het algemeen de gehele kosten voor aanleg van sporen en het rijden van treinen voor hun rekening nemen. Er bestaan wel manieren waarop de overheid toch bijdraagt, dit gaat vooral om investeringen die belangrijk worden geacht voor de bewoners en voor de bereikbaarheid van de stad, zoals spoorverbreding, realisatie van tunnels of viaducten, aanleg van liften, veiliger treinen, etc. Hier zorgt de overheid dat de private bedrijven deze zaken realiseren, door het ter beschikking stellen van gerichte subsidies. De private bedrijven hebben verder vanuit de overheid het recht om voor onbepaalde tijd hun spoorverbinding uit te voeren en leggen zich toe op een hoogwaardige kwaliteit omdat ze weten dat hun investeringen over langere tijd zijn terug te verdienen. Ook bepaalt de overheid een maximumprijs voor de treinkaartjes, gerelateerd aan de kosten voor het exploiteren van een bepaalde lijn. De overheid heeft zo een interessante rol, waarbij hij zich enerzijds op de achtergrond houdt en een enorme vrijheid biedt aan de private partijen, maar tegelijkertijd ook greep houdt op de sector door enkele gerichte maatregelen.

De grote rol van de spoorbedrijven bij de ontwikkeling van de stad werd al duidelijk aan de hand van de yamanote-spoorlijn, die een duidelijke structuur aanbrengt in de stad. Ook in de voorsteden gelden de spoorlijnen als structurerend element, waarbij rondom de stations de belangrijkste voorzieningen te vinden zijn.

De laatste grote spoorontwikkeling is de Tsukuba-spoorlijn geweest, hierbij namen juist weer de lokale overheden samen met private partijen het initiatief. Toekomstige uitdagingen voor de spoorsector in Tokio bestaan eigenlijk niet meer uit de aanleg van nieuw spoor, het netwerk is simpelweg al zeer uitgebreid. De uitdaging ligt in het verminderen van de congestie (de beelden van overvolle treinen zijn beroemd) door nieuwere en langere treinen,

betere overstapmogelijkheden tussen netwerken, betere toegang voor gehandicapten en het opheffen van overgangen door tunnels of viaducten (er zijn spoorbomen in Tokio die gemiddeld 55 minuten dicht zijn ieder uur).

Verder wordt een en ander duidelijk aan de hand van de bespreking van een casus, die representatief is voor de wijze van ondernemen van de spoorwegsector en de verwevenheid tussen spoor en stad in Tokio aantoont.

(deze paragraaf: Cervero, 1998; Hirooka, 2000; MLIT, 2006; World Bank, 2000)

3.1 Casus stads- en spoorontwikkeling: Tama Denen-Toshi

Als vervolg op de introductie tot de organisatie rondom de railinfrastructuur in Tokio in de vorige paragraaf, volgt hier ter verduidelijking de uitwerking van een interessante casus op het gebied van spoorontwikkeling. De wijze waarop hier stads- en spoorontwikkeling plaatsvindt, onder leiding van een groot spoor-agglomeraat, is typisch voor vele andere wijken in Tokio.

Deze case geeft een ruimtelijke vertaling van de wijze waarop de stads- en spoorontwikkeling in Tokio gereguleerd en gestructureerd is. Het biedt ook een ondersteuning voor de in de inleiding aangekondigde noodzakelijke nuancering van de theorie van Graham en Marvin. Dit alles in de context van de suburb, een stedelijke ruimte die voor Tokio zo typisch is.

Al eerder werd gesproken over de grote invloed van private spoorbedrijven bij de ontwikkeling van de stad Tokio. Dit is ook zichtbaar bij de ontwikkeling van Tama Denen-Toshi, een zeer succesvolle privaat ontworpen en ontwikkelde voorstad in het zuidwesten van Tokio met ruim 560.000 inwoners. Tama Denen-Toshi (Japans voor 'Tama tuinstad'), een uitgestrekt gebied van 5000 hectare, is een zeer in het oog springend voorbeeld van de voor Tokio zo typische suburbane ontwikkeling. Het is niet alleen het grootste private stadsontwikkelingsproject ooit in Japan, maar wordt ook beschouwd als een van de meest succesvolle. In de heuvelachtige streek in het zuidwesten van Tokio woonden halverwege de jaren '50 immers nog weinig mensen en het geldt nu als een van de meest gewilde suburbs van de Japanse hoofdstad.

De eerste gedachten over Tama Denen-Toshi stammen al uit 1918. De uit Engeland overgewaaid tuinstadgedachte van Ebenezer Howard veroorzaakt op dat moment in Japan veel debat. Het mondt uit in de oprichting van de Denen-Toshi Company, een privaat bedrijf dat in het westen van Tokio tuinsteden zou moeten ontwikkelen. Een bekend voorbeeld is Denen-Chofu, een tot op de dag van vandaag zeer exclusieve woonwijk met veel groen. De Denen-Toshi Company ontwikkelt zich uiteindelijk tot de Tokyu Corporation, een enorm bouw-, trein- en shoppingmall conglomeraat met inmiddels meer dan 100.000 werknemers. Tokyu wordt in de navolgende decennia de grootste suburbane projectontwikkelaar van Japan en ontwikkelt enorme gebieden in Tokio en Yokohama. Ook buiten Japan ontwikkelt Tokyu later winkel- en hotel complexen in onder meer Thailand en de VS.

De plannen voor Tama Denen-Toshi krijgen pas echt vorm na de Tweede Wereldoorlog. In 1953 stelt de charismatische Keita Goto namens Tokyu Corporation een ambitieus masterplan op waarin bij Tama een 'tweede Tokio' wordt voorgesteld. Alhoewel dit plan vergaand afwijkt van de regionale overheidsplannen wordt het toch omarmd omdat het de steun krijgt van de lokale bevolking. Een belangrijk argument hierbij was de populariteit van de in het plan voorziene verdere ontwikkeling van het spoor. Vanaf 1956 wordt het gebied samen met de spoorlijn geleidelijk aan verder ontwikkeld, met vanaf 1975 tot begin jaren '90 een zwaartepunt in de investeringen. Hierbij is door Tokyu het eerder besproken model van land readjustment toegepast om grond voor de spoorlijn en diverse voorzieningen te verkrijgen. Essentieel is het vertrouwen dat Tokyu daarbij kreeg van de landeigenaren, vooral arme boeren. Zij leveren tot 45 % van hun land in, en houden kleinere door Tokyu herontwikkelde percelen over die overigens door het nieuwe spoor wel een zeer goede ontsluiting hebben. In 1984 is de Denen-Toshi spoorlijn voltooid en krijgt het gebied een snelle verbinding met Shibuya, een van de centrale stations op de cirkelvormige Yamanote lijn die de diverse centra in centraal Tokio met elkaar verbindt. In totaal worden uiteindelijk dankzij geleidelijke uitbreidingen langs de Denen-Toshi-spoorlijn zo'n 19 stations gebouwd die steeds het centrum vormen van een andere woonwijk. Een van de grootste en meest bekende stations is Tama Plaza. Op dit moment zijn de grootste ontwikkelingen in Tama Denen-Toshi inmiddels voorbij. Het gebied is erg geliefd door de aantrekkelijke woonomgeving met veel groen en hoogwaardige voorzieningen. Tokyu geeft zelf aan dat investeringen voor de toekomst vooral

bestaan uit het toegankelijker maken van de stations(omgevingen) voor invaliden en uitbreiding van het winkelcentrum rondom het drukke station Tama Plaza.

Het Denen-Toshi project laat zien dat Tokyu als vastgoedonderneming een spoorbedrijf opzette om woonprojecten te ontsluiten. Ook zorgt Tokyu zelf voor de aanleg van vaak zeer grote shoppingmalls bij de diverse stations, zoals de Tokyu department store bij Shibuya. Rondom de stations bouwt het bedrijf ook een reeks aan andere voorzieningen, zoals musea, restaurants, sporthallen en zwembaden, levert het kabeldiensten aan woningen rond de stations en verzorgt het busvervoer in het gebied. Daarnaast wordt rond de stations land ver onder de marktprijs verkocht aan onder meer (prestigieuze) universiteiten, bibliotheken en ziekenhuizen. Dit alles maakt de nieuwe woongebieden aantrekkelijk, verhoogt de marktwaarde van het gebied en garandeert tegelijkertijd voldoende passagiers voor de spoorlijn, ook buiten de spitsuren om.

Op deze manier is Tokyu zeer succesvol in het integreren van spoorweg- en stadsontwikkeling. De belangrijkste reden om zich met vastgoedontwikkeling bezig te gaan houden was de forse winst die gemaakt kon worden door de waardevermeerdering van locaties nabij stations. Maar daarnaast geldt er een interessante wisselwerking tussen de trein, die passagiers wint door de voorzieningen langs het spoor, en diezelfde voorzieningen die weer extra klanten ontvangen dankzij de goede treinverbinding. De ontwikkeling van de Denen-Toshi spoorlijn, typisch voor andere treinverbindingen in Tokio, heeft dus een sterke relatie met de ontwikkeling van het gebied eromheen en laat zien dat spoorbedrijven zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de bouw van grote nieuwe delen van de stad. Tama Denen-Toshi is zo een financieel succes voor de Tokyu Corporation. Andere bedrijven als Keio en Seibu volgen dan ook een vergelijkbare strategie. Maar ook de bewoners, bezoekers en treinreizigers in het gebied profiteren van de woonwijken, faciliteiten en spoorverbinding van hoge kwaliteit.

De vrijheid die Tokyu kreeg van de overheid en de toepassing van land readjustment bleken succesvol om een grote ontwikkeling als een nieuwe spoorlijn in niet al te lange tijd te realiseren. Ondanks het feit dat het toekomstige traject van de spoorlijn over grond liep van

een groot aantal verschillende eigenaren, lukte het toch om voldoende grond voor spoor, stations en omringende voorzieningen te bemachtigen.

(deze paragraaf: Cervero, 1998; Mizutani, 1994; Tokyu group, 1998; Wissink en Rontgen, 2006).

4 Conclusie

Aan de theorie van Graham en Marvin, de aanleiding voor mijn afstudeeronderzoek, is in dit paper weinig aandacht geschonken. Die materie vereist verder onderzoek waar nu aan gewerkt wordt en bovendien is de ruimte hier beperkt. Graham en Marvin menen in hun hoog gewaardeerde boek ‘Splintering Urbanism’ dat de privatisering van infrastructuur een centrale rol speelt bij het uiteenvallen van steden, het zgn. versplinteren. De belangrijkste conclusie in mijn onderzoek is dat de relatief geïntegreerde stedelijke vorm van Tokio tot stand is gekomen aan de hand van een vooral privaat georiënteerd infrastructuurregime. Er bestaan directe verbindingen tussen de private organisatie van spoorwegontwikkeling en de organisatie van stadsontwikkeling. Om het versplinteren van steden goed te onderzoeken, moet men niet alleen kijken naar de infrastructuur of het fenomeen privatisering op zich, maar vooral aandacht besteden de inpassing van de infrastructuurregimes in de regimes van stadsontwikkeling. De casus Tama Denen-Toshi liet dit goed zien. De private spoorontwikkelaar zorgt hier juist voor een ontwikkeling die tegenover versplintering staat, en creëert geïntegreerde woonbuurten en een aantrekkelijke leefomgeving, in goed overleg met de bewoners. Van andere case-studies worden vergelijkbare resultaten verwacht, het model van Graham en Marvin lijkt in zijn algemeenheid dus te grof te zijn om zonder meer op Tokio van toepassing te zijn. In het afstudeeronderzoek wordt dit onderwerp en de nuancering van de theorie van Graham en Marvin verder uitgewerkt.

Het is een grote uitdaging gebleken om de systemen van stads- en spoorontwikkeling daadwerkelijk te begrijpen. Een veel omvangrijker onderzoek zou alleen daarvoor al nodig zijn. Interessant is het vervolgens om te kijken wat er nou daadwerkelijk aan die bijzondere stedelijke vorm en die grote importantie van spoorbedrijven ten grondslag ligt, een verklaring te zoeken voor de fysieke verschijning van (de stad en) zijn vervoerssysteem. In dit paper zijn

enkele zaken behandeld die verklaren hoe Tokio zijn huidige vorm heeft gekregen, hoe de spoorbedrijven hierbij betrokken zijn en op welke manier hun handelen is gestructureerd. Het is niet genoeg gebleken om de stad Tokio en zijn infrastructuur te verklaren aan de hand van de vraag en de voorkeuren naar wonen, kantoren en vervoer. Het feit dat vraag altijd door aanbod wordt beïnvloed, en dat dat aanbod is gestructureerd door allerlei omstandigheden en een specifieke institutionele setting wordt dan over het hoofd gezien (Wissink, 2007).

Uit het paper blijkt dat de wijze waarop in Tokio planologie wordt beoefend zeer verschilt van de Nederlandse situatie, en dat ons systeem in vergelijking als zeer star en behoudend kan worden gezien. In Tokio zijn daardoor vaak ontwikkelingsmogelijkheden te vinden, die wij met ons systeem niet zouden kunnen realiseren. Ook kent Tokio een interessante organisatie van het spoorvervoer, waarbij de trein een wezenlijk onderdeel is van de stad en waarbij men kan rekenen op een van de meest efficiënte en tegelijkertijd vrijwel subsidieeloze systemen. Het is hierbij wel belangrijk een aantal ‘hoofd-omstandigheden’ aan te geven die in Japan mede zorgen voor een groot succes van het railvervoer, en daarbij van het spoor een goede katalysator van onroerend goedontwikkeling maken.

Er geldt een algemene acceptatie van OV-gebruik door de inwoners van Tokio, autogebruik kent beperkingen door slechte snelwegen, smalle straatjes in de voorsteden, weinig parkeerruimte en hoge belastingen en accijnzen. Ook heeft Tokio natuurlijk een enorme potentiële markt van miljoenen reizigers die nog steeds groeiende is, is er weinig criminaliteit in Japan (vernieling, graffiti, etc.), is de algehele cultuur onder werknemers wezenlijk verschillend (prestatiedrang, hoge inzet, weinig fouten) en werken Japanse bedrijven (denk aan het succes van de automobiellindustrie) volgens het systeem van ‘stap-voor-stap verbeteringen’, waarbij men met kleine ingrepen langzamerhand toewerkt naar optimalisatie van het gehele systeem.

Maar ondanks dat de structuur van de stad, de regelgeving, de cultuur en de rol van de overheid wezenlijk anders zijn, van de manier van ondernemen van de overheid en de private partijen in Japan kunnen we wel degelijk iets leren in Europa.

Discussie rondom de rol en invloed van private partijen bij zowel de stadsplanning als bij de spoorwegen speelt in veel landen, zelfs in Japan. In onder meer Nederland wordt deze discussie echter overheerst door een afwijzende houding ten opzichte van een andere functie

van de private sector en een sterk veranderende rol van de overheid. Maar de indrukwekkende resultaten in Tokio verplichten ons tenminste tot een verkenning van de mogelijkheden voor Nederland. In dit paper is gebleken dat de aanpak in Japan niet alleen voor de private partijen, maar vooral ook voor de overheid sterke voordelen heeft. De overheid lijkt met minder publiek geld sneller doelen te realiseren op het gebied van ruimtelijke ordening en stedelijk openbaar vervoer. En daar profiteert de burger van.

Dit laatste gegeven biedt de basis voor een interessante discussie die erg relevant is, niet alleen gezien de toenemende importantie van steden en de groeiende mobiliteit maar ook door de zichtbare problemen die met deze ontwikkelingen samengaan.

Referenties

Belangrijke informatie voor dit onderzoek is afkomstig van eigen interviews in Tokio met:

- TMG, Tokyo Metropolitan Government
- MLIT, Ministry of Land, Infrastructure and Transport
- Tokyu Corporation

- Cervero, R. (1998). *The Transit Metropolis*. Washington D.C.: A Global Inquiry Island press.
- Chorus, P. (2001). Meervoudig en intensief ruimtegebruik in Tokyo. Scriptie aan de faculteit der maatschappij- en gedragswetenschappen, 8 november 2002.
- Chorus, P. (2006). Planning in Tokio, een kwestie van onderhandelen, in: *Nova Terra*, jaargang 6, no. 1, pag. 19-23.
- Graham, S. en S. Marvin (2002). *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Routledge.
- Hirooka, H. (2000). The development of Tokyo's rail network, in: *JRTR*, no.23, maart 2000.
- Ministry of land, infrastructure and transport (2006). *Structure of railway systems in Japan*. Tokyo: office of international affairs.
- Mizutani, F. (1994). *Japanese urban railways*, pag.1-35. Tokyo: Avebury.
- Sorensen, A. (2002). *The making of urban Japan*. London, etc.: Routledge.
- The World Bank (2000). *Study on urban transport development, final report*. Padeco, augustus 2000.
- Tokyo Metropolitan Government (2004). *Tokyo, City profile and government*. Tokyo: TMG.
- Tokyu Group (1998). *Tama Garden City*. Voorlichtingsbrochure, maart 1998.
- Wissink, B. en E. Rontgen (2006). Private stadsontwikkeling, in: *S&RO*, jaargang 87, no. 6, pag. 30-31.
- Wissink, B en K. van Sluijs (2006). Eilanden in de stad, in: *S&RO*, jaargang 87, no. 6, pag. 40-41.
- Wissink, B. (2007). *Urban form as product, a comparative analysis of Bangkok and Tokyo*.