

特集：東京における都市開発の動向

東京における都市開発の動向

森下尚治

内閣官房都市再生本部 事務局次長

1. 都市再生政策の一環としての都市開発

我が国では、いわゆるバブル経済崩壊後、大都市を中心に不良資産や低未利用地が大量に発生し、景気が大幅に後退した。また、交通渋滞や空港の能力不足など大都市の経済活動面でのボトルネックや、防災上たいへん危険な木造密集市街地の存在など、「20世紀の負の遺産」が残されている。

このような都市の状況を受けて、国および東京都において都市再生の政策を打ち出し、その一環として様々な都市開発に取り組んでいる。

2. 基盤整備を行う都市開発プロジェクト

東京の都市再生のためには、まず、都市活動を支える基盤整備が重要である。これらは主として公的主体が取り組む都市開発のプロジェクトであり、その中身としては、道路や空港など交通基盤の整備、緑や河川など環境基盤の整備、防災都市づくりのための活動拠点や密集市街地の整備などがある。

(1) 交通基盤の整備

交通基盤の整備は、東京の経済活動における高コスト構造を変え、また、環境負荷の低減に役立つ。

そのため、空路については、羽田空港や成田空港の滑走路整備、アクセス改善を図る鉄道整備などを行っており、海路については、東京港や横浜港をスーパー中枢港湾に指定し、効率的かつ利用コストの低減を図る整備を進めている。

道路については、首都圏の経済活動を支えるうえ

で特に重要な環状道路の整備に取り組んでいる。首都圏の主要な3環状道路の整備等が進めば、混雑時平均旅行速度が時速21kmから30kmになると予測され、経済効率が高まるとともに、大気汚染、CO₂の削減効果が期待される。

(2) 環境基盤の整備

都市の機能性に加え、21世紀の新しい都市創造のためには潤いのある都市環境の形成が不可欠である。

そのため、緑の再生については、公園の整備、屋上緑化等の推進により、市街地における緑の領域の着実な拡大を図るほか、東京臨海部においてゴミの最終処分地を大規模な森としてよみがえらせる構想などを掲げている。

川の再生では、渋谷川・古川等の都市河川について、護岸と公園の一体化を図る環境整備事業などを実施中である。

また、諸外国では、ボストンやソウルで高速道路の地下化・撤去が既に行われているが、東京でも日本橋川上空の高速道路撤去が課題となっている。

(3) 防災都市づくり

臨海部の有明の丘地区などにおいて、大規模災害発生時の防災活動拠点を整備している。また、地震時に大きな被害が想定される木造密集市街地について、最低限の安全性を確保するという目標を掲げて、整備に取り組んでいる。

3. 民間都市開発投資の促進

都市の再生のためには、公的主体の取り組みだけでなく、民間資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、新たな需要を喚起していくことが不可欠である。特に、日本経済の中心である東京の都市再生にとっては、都市機能の充実・整備のため、民間都市開発投資を積極的に促進していくことが、最も効果的である。

(1) 都市再生緊急整備地域の指定

都市再生の拠点として、そのような民間開発を緊急かつ重点的に推進していくべき地域を「都市再生緊急整備地域」に指定している。東京では8地区、約2,500haを指定済みである。都市再生緊急整備地域内においては、金融支援や都市計画の特例措置を講ずることとなっている。

金融支援としては、民間都市開発機構による公共施設整備費の無利子貸し付け、様々の税の軽減措置がある。

都市計画の特例としては、民間事業者による都市計画の提案制度がある。

また、都市再生特別地区という特別な都市計画の適用が可能である。これは、既存の用途地域等に基づく用途、容積率等の規制を適用除外とした上で、別の定めができる自由度の高い特別な都市計画である。都内では、大崎駅西口など3地区で決定済みである。特に通常の容積率より高い容積率を設定できることが、民間事業者にとって最大の魅力となっている。

(2) 容積率の特例制度による誘導

東京都においては、都市再生特別地区の他に、従来から各種の容積率の特例制度があり、これを民間都市開発事業に適用し、望ましい都市像実現に向けて誘導を行っている。建築基準法に基づく総合設計制度や都市計画法に基づく特定街区制度などである。これらの制度では、例えば、公開空地を確保して良好な環境を生み出す、公共的な施設を整備する、あるいは歴史的な建物を保存する、などの地域への貢献を評価したうえで、その貢献度合いに応じて容積率を緩和している。

また、東京駅の周辺では、容積率の移転制度も適

用しており、これにより歴史的建造物である東京駅赤レンガ駅舎の復元などを計画している。

以上のような制度を適用することにより、民間の都市開発投資を誘導し、東京都心部における国際的業務拠点の整備、都心周辺部における魅力的な複合市街地の整備、副都心の業務市街地の整備などを幅広く進めている。

(3) 民間活用の都市開発事業

都市再生のため、東京都が主体となって都市基盤施設と建築物の整備を進める都市開発事業もある。例えば、首都高速中央環状新宿線の大橋ジャンクションとその周辺を一体的に整備する再開発などである。

これらの事業では、道路と建築敷地を重複的に利用し、土地の有効利用を図っている。また、計画段階から民間ノウハウを取入れるとともに、再開発ビルの建設や保留床の処分を民間に任せる等、民間を活用する事業方式となっている。

4. 今後の都市開発の課題

東京の都市再生は、全国の都市と比較して活発に進みつつある。しかし、防災都市づくりなどの分野では遅れがあり、また、新たな時代に対応して、都市再生の質を高めていく必要がある。

(1) 木造密集市街地における防災都市づくり

東京で今後30年間の間にマグニチュード7級直下型地震が起きる確率は70%といわれている。地震時に大きな被害が想定される密集市街地を、早期に安全にしていく必要がある。

そのため、個々の建築物を防火性能の高いものに誘導していくとともに、都市計画道路の整備と同時に沿道のまちづくりを行うなど、より本格的な密集市街地の都市開発が求められている。

(2) 小規模ビルが密集する都心地域の再開発

東京の都心には、小規模ビルの密集地域がある。これらのビルは老朽化が進み、また空室率も高く、国際的なビジネス拠点としての機能を果たせない状況にある。既に高容積率となっているこのような地域を更新していくためには、さらなる土地の高度利用を行うことになるが、人口・就業者の減少時代を

迎え、今後の大規模オフィス供給の可能性を見極めながら、再開発を進めていく必要がある。

(3) 環境や景観に配慮した都市開発

地球規模での環境問題が深刻化する中で、都市開発についても、従来にも増して省エネルギーなど都市環境への配慮が求められている。

また、我が国では、良好な景観形成に向けての意

識的取り組みがきわめて不十分である。美しい街並みは、次世代に引き継ぐべき都市資産である。昨今、都市開発に伴い、皇居や国会議事堂、あるいは歴史的に形成されてきた街並みなどとの関係について、しばしば景観の論議が起きている。都市再生を目指す都市開発の機会を捉えて、美しい都市空間を積極的に実現していく努力が必要である。

事例紹介：大手町・丸の内・有楽町地区における取り組み

岡田忠夫

三菱地所 株式会社（日本都市計画学会国際委員）

1. 大手町・丸の内・有楽町地区

(1) 地区概要

当地区は、首都東京の中央駅であるJR東京駅と皇居にはさまれ、我が国の国際ビジネスセンターとして位置付けられており、面積約110ha、約4100社の事業所、約24万人の就業人口を抱えている。地区内には、JRと地下鉄を合わせ計8路線、13駅が存在し、これら一日の駅乗車人員は、約92万人程度となっており、当地区に立地する東証一部上場企業の売上は、我が国のGDPの約2割に相当している。

地区内には、建築中も含め105棟の建物が存在し、延床面積は約640haとなっている。また、基準容積率については、我が国で最も高い1,300%を含め、平均1,200%となっており、容積消化率は、地区全体で約79%（概算容積率で943%）、民間敷地のみを対象とすると約85%（概算容積率1,020%）となっている。

しかしながら、早くからオフィスビルの建設が進んだこともあり、現在、約3割の建物が築40年を超えており、機能更新が課題となっている。

(2) 開発経緯

①第1フェーズ

江戸時代の当地区は、大名屋敷が並んでいたが、明治維新後は、新政府に引き渡され、陸軍兵舎等が立地していた。1890年、陸軍の移転に伴う敷地跡が三菱へ払い下げられ、1894年三菱1号館竣工、1914

年東京駅舎の竣工・開業を経て、1923年、東京駅前に丸の内ビルヂングが竣工した。この時期に、我が国最初の本格的なオフィス街が形成された。

②第2フェーズ

1950年半ば以降、我が国は高度経済成長期を迎え、企業活動が活発した。一方、1963年、建築基準法の改正に伴い、建物の絶対高さ制限が一部撤廃され、容積率制度が導入された。そのため、増大するオフィスニーズに対応すべく、敷地を統合し、より高容積のオフィスビルを建設する動きが活発化した。この時期に建て替えられたオフィスビルは、業務機能に特化していることが特徴である。

その後、1970年代以降、企業の業務中枢機能の東京への進出ニーズが高まったものの、当地区内のオフィス供給は限定的であり、慢性的なオフィス不足とともに、既存オフィスの機能面での老朽化が課題となった。

③第3フェーズ

1990年代前半のバブル崩壊後、企業は、情報化・国際化に対応するため、良質かつ高機能なオフィス環境を求め、当地区から周辺エリアに立地する大規模な新築ビルに分散し、当地区のビジネスセンターとしての中心性が低下した。

一方、東京都の方針においても、東京の国際競争力向上を図るため、業務機能の高度化を図りつつも

業務以外の多様な機能を導入し、魅力ある都心を形成するものとされたことに伴い、当地区の位置付けも CBD (Central Business District) から ABC (Amenity Business Core) へと変更され、現在では、この方針に則り、各再開発が進められている。

2. 当地区におけるまちづくり

(1) 公民協調 (Public Private Partnership)

1988年、業務機能の情報化や国際化等の諸課題を解決し、一体的な開発、具体的なまちづくりを進めていくことを目的に、地元地権者による「大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会（以下協議会）」が設立された。

協議会では、地権者相互の問題意識の共有化を図り、街の将来像を具体的に議論するため、テーマ毎の部会を設置するとともに、研究活動や各種アンケート調査の他、様々な啓蒙活動を実施してきている。

その後、1996年に公共と民間とが共通の目的を設定し、それぞれの役割を担いつつお互いの協力・協調の下、具体的な方策を検討しながらまちづくりを誘導、調整していくという公民協調 (PPP) の理念に基づき、東京都、千代田区、JR 東日本と当該協議会の4者にて、「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会（以下懇談会）」が組織された。

更に、2002年には、地権者のみならず、テナント企業、就業者や学識者等らで構成されるNPO法人「大丸有エリアマネジメント協会（以下NPO）」が設立された。

NPOでは、ボランティアを組織した街の環境改善やイベント・セミナーを実施している他、地域のリサーチモニター（約600人）組織を活用した事業調査の受託等を行い、財政基盤の強化も図っている。

(2) ガイドライン

2000年、懇談会では、共有する街の将来像、それを実現させるためのルールと手法を骨子として定めた「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン（以下ガイドライン）」を策定した。ガイドラインでは、将来像として8つの目標を設定するとともに、メリハリあるまちづくりを実現させるため、ゾーン、軸、拠点の視点から、それぞれの指針や方

向性を設定している。

具体的内容としては、旧建築基準法の絶対高さ制限である31mの軒高により形成される当地区の街並みの特徴等を生かしたアーバンデザイン、駐車場ネットワークや地上及び地下における歩行者ネットワークや等についてもルールを示している。

このガイドラインは、法に基づかない、いわゆる「紳士協定」ではあるが、開発を行うとする事業者は、行政協議において、このガイドラインとの整合性が求められることとなる。

(3) 具体的開発事例

2005.12末時点では、上記ガイドラインに基づき10プロジェクトが竣工し、現在8プロジェクトが具体的に進められている。

①丸の内ビルディング

旧丸の内ビルディングは、1914年にアメリカ式高層事務所ビルとして竣工したが、1995年に発生した阪神淡路大震災による耐震性への問題を契機に、2002年、地上37階地下4階、高さ180m、延床面積約160,000㎡の新たな複合ビルとして建て替えられた。

特に新ビルは、環境共生の視点から、解体時の廃



棄物の再資源化や建設時のゼロエミッション活動を実施するとともに、外気冷房やエアバリア方式等の採用により、従来型の新ビルに比べ約3割の省エネを実現させている。また、現在、飲食施設から出される生ゴミ(15t/月)を豚の飼料として100%リサイクルを行っている。

開業1年間の新ビルの来館者は年間2,400万人に及び、商業施設における年間売上も約310億円となっている。来館者の特徴も、平日が男女半々なのに対し、休日は女性が6割を占め、購買層も20~40代の女性が主であり、来館者及び売上も週末が平日を上回っている。

このため、新しい丸ビルは、当地区がビジネス街の特性でもある休日は人がまばらな「平日の男性中心のビジネスに特化した街」から「24時間、365日活動する、開かれた街」を目指すための重要な役割を担っている。

②日本工業倶楽部会館

日本工業倶楽部会館は、1920年、当時の財界の交流施設として建築された歴史的な建築物であるが、深刻な老朽化により維持管理コストの負担増、利用者ニーズへの対応の限界や耐震性等の問題が表面化した。そのため、建物を登録有形文化財に指定することにより、建物の一部保存を行い、補助金や税制の優遇措置の他、割増容積を受けるとともに、隣接敷



地との一体開発により高度利用を図った。

③東京ビル

東京ビルは、総合設計制度を採用するとともに、ガイドラインにおける容積移転(敷地内容積配分から地区内容積配分へ)と用途入替(敷地内用途配分から地区内用途配分へ)の2つの整備手法を活用し、2005年に竣工した業務機能中心型のビルである。

また、JR東京駅の赤煉瓦駅舎の余剰容積を移転させるとともに、本来、非業務用途としなければならない総合設計制度による割増容積を同時期に計画されたペニンシュラ東京プロジェクトにおける業務用途と入れ替えることによって、東京ビルを業務機能中心、ペニンシュラをホテル機能に特化したビルとした。

※現在は、基準容積率の見直しが行われ(一部の地区において1,000%→1,300%)、地区計画においては、増加容積300%内、半分の150%を非業務用途として使用しなければならないとされている。

(4) インタラクシオンプロジェクト

①仲通り

当地区を南北に貫通する仲通りは、地区のビジネス活動やアメニティ活動の機軸として位置付けられている。このため、改修にあたっては、歩行者ネットワークとしての位置付けを明白にし、軒高31mの表情線に代表される沿道建物の整然とした街並みを生かしつつ、沿道建物の低層部に店舗等を連続して誘引し、歩道の拡幅やペーパメント化により、ヒューマンスケールの快適な歩行者空間整備を行っている。この結果、仲通りは、地区内の商業集積の確保や地区内における歩行者の回遊性の形成に寄与している。

②丸の内カフェ

当地区における就業者のみならず、一般来街者が自由に使える建物内の「公園的空間」である。無料のインターネット端末や各種情報誌が置かれており、一日当たり約1,000人が利用する地域内コミュニケーションの場として活用されている。

③東京ミレナリオ

1999年より、毎年年末に仲通りを中心に開催されている光の回廊によるイベントを行っており、2005年末は9日間で330万人、過去7回の累計で延1,770

万人が来場し、当地区のイメージアップ及び集客において重要なイベントのひとつとなっている。

④丸の内フロンティア

当地区には重厚長大型の企業本社が多く立地しているが、新産業創出への支援強化を図るため、ベンチャーキャピタルやコンサルティング会社等とのネットワーク組織を立ち上げている。

「face to face」のコミュニケーションが可能な企業集積を生かせる他、建替工事等により2、3年後に退去しなければならないスペースを活用し通常より安い賃料での賃貸を行うとともに、ベンチャー企業の新株予約権を賃料に代用したスキーム等を活用し、新規事業の支援を行っている。

3. 今後のまちづくり

今後のまちづくりの方向性については、今まで以上に関係者との議論を経た上で、共有化を図っていく必要があるものの、今までの議論の中から、幾つかのキーワードを上げてみたい。

ひとつは、環境である。今後は、より環境志向のまちづくりが要求され、従来型の個別建物における省エネに止まらず、水と緑のネットワーク化や風の道等、より広域な視点からエリア全体を見据えた環境対策が必要になってくるものと思われる。

2つめは、公的空間の活用である。現在、公的空間の活用には様々な規制が存在するものの、隣接する私的空間との連携を図り、イベント開催や語らいの場等を創出し、賑わいのある快適な歩行者空間を形成していくことが重要であると考えます。

3つめは、エリアマネジメントである。都市間・地域間競争が厳しさを増す中、優良な建築物への更新のみならず、その後のまちづくりによる地域の魅力や価値を向上させることが重要である。そのためにも、多くの関係主体が参加、協力し、エリアマネジメントを推進していくことにより、当地区を「自分たちの街」との認識を高め、地域の自立性や独自性を育むことが競争力の強化にもつながると考える。

国際的視点からみた東京の都市再生

有田智一

筑波大学大学院 システム情報工学研究科

1. 「東京再生」を主眼としてきた国主導の都市再生

「構造改革」を掲げた小泉内閣が発足した直後の2001年5月に「都市再生本部」が設置されて、「都市再生」に係る一連の政策展開が具体的にスタートした。翌年6月に施行された都市再生特別措置法においては、①都市計画・事業制度の規制緩和（都市開発事業者からの都市計画提案制度、既存の都市計画を適用除外とする都市再生特別地区制度の創設、都市計画提案から決定の判断までの期限を明示など）とともに、②民間都市再生事業への金融支援制度（民間都市再生事業への出資・社債取得等に対して民間資金を誘導する都市再生ファンドの創設、SPC（特定目的会社）等の事業目的が限定された会社に対する

出資、社債発行等への債務保証等）が定められた。都市再生の目標像は、都市再生基本方針の中に以下の通り示されている。

第一 都市再生の意義及び目標に関する事項

1 都市再生の意義

21世紀の我が国の活力の源泉である都市について、急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に対応して、その魅力と国際競争力を高めることが、都市再生の基本的な意義である。

また、都市再生は、民間に存在する資金やノウハウなどの民間の力を引き出し、それを都市に振り向け、さらに新たな需要を喚起すること

から、経済再生の実現につながる。

さらに、都市再生は、土地の流動化を通じて不良債権問題の解消に寄与する。

2 都市再生の目標

我が国の都市を、文化と歴史を継承しつつ、豊かで快適な、さらに国際的にみて活力に満ちあふれた都市に再生し、将来の世代に「世界に誇れる都市」として受け継ぐことができるようにする。(以下略)

また、都市再生本部は、2001年より成田・羽田空港や首都圏三環状道路の整備などの都市基盤整備分野、廃棄物・リサイクル関連施設整備などや都市環境インフラの再生等の分野、首都圏の防災拠点整備や密集市街地の緊急整備など防災面整備や負のストックの解消を目的とした分野、ゲノム科学の国際拠点形成を目的とした分野、そしてPFI手法の推進などを目的とした分野などを対象として都市再生プロジェクトを指定してきた。

こうした「都市再生」が重要政策課題として浮上してきた背景を、都市再生戦略チーム座長の伊藤滋早稲田大学教授が「語り部」として記述している(「都市再生の展望と課題」『都市再生最前線』ぎょうせい)。具体的には、小渕内閣における「経済戦略会議：日本経済再生への戦略」(1999年)、森内閣における「都市再生懇談会(東京圏)：東京圏の都市再生に向けて～国際都市としての魅力を高めるため～」、あるいは東京都による「東京構想2000」や、「首都圏メガロポリス構想」などの議論の経過を振り返りつつ、「都市再生」の主眼には、まず「東京の再生」があったことを伊藤教授は端的に指摘している。

「東京圏の都市再生に必要なことは、「国際的な都市の魅力」をいかに高めていくかという視点である。ボーダレス化、脱工業化、情報化といった世界経済の潮流を考えれば、世界の人々や企業を惹きつけるのは、それぞれの都市が有している「魅力」というパワーである。東京圏が世界経済において生き残るためには、「国際都市東京の魅力を高めていく」ことが都市づくりの基本目標となる。」(「東京圏の都市

再生に向けて～国際都市としての魅力を高めるため～平成12年11月30日 都市再生推進懇談会(東京圏)より抜粋)

わが国では、急激な都市化の時代が終焉に至り、少子高齢化・人口減少の時代の到来が見込まれている。一貫した人口の集中や産業の拡大にいかに対応していくかを基本命題としてきた戦後東京の都市政策は大きな転換点にある。世界有数の大都市圏として成長した東京圏が、今後もアジアにおける中心的な都市として、またわが国の繁栄を牽引する都市として発展していくことが必要であり、そのためには、引き続き首都機能を担い、21世紀の国際競争の時代にも耐えうる活力と魅力にあふれた大都市としていくことが極めて重要である。」(「東京構想2000の概要」より抜粋)

現在のグローバル化経済及び知識資本社会の状況下では、国境を越えた資本の直接投資が拡大していると同時に、知識創造を担う人材の流動化も進んでおり、国際競争に生き残るためには都市(あるいは大都市圏)としての魅力をいかに高めるかが重要であること、90年代を通じて日本経済の重荷であり続けた不良債権処理を促進するために、東京の地価を高めて不動産取引を活発化させることも必要不可欠との視点がある。更に、日本や東京の国際競争力が低下しているとの危機感も示されている。

Saskia Sassenの「世界都市」の議論や、Sir Peter Hallが引用しているThe Loughborough Group“GaWC” inventory of world cities (Cities are ordered in terms of world city-ness values ranging from 1 to 12; J.V. Beaverstock, R.G. Smith and P.J. Taylor, “A Roster of World Cities”, GaWC Research Bulletin 5.

Loughborough: University of Loughborough)の議論の中では、東京は最上位の世界都市として扱われてきた。しかし、都市再生本部が引用しているスイスのInternational Institute for Management Development (IMD)にあるWORLD COMPETITIVENESS CENTERが発行する国際競争力年鑑(Yearbook)の分析結果によれば、日本の国際競争力は低下している。89-93年には日本は総合ランキングで世界1位であったが、

2005年現在では21位に低下し、香港(2位)、シンガポール(3位)、台湾(11位)、中国浙江省(20位：上海市に隣接)といった近隣アジア諸国の都市の後塵を拝する状態にある。更に今後の日本は急速な人口減少・少子高齢化に伴う経済規模の縮小が避けられない。海外の企業や投資家から東京を評価する場合に、「縮小傾向にあるローカル市場日本」の首都へのアクセスとしての位置づけしか見出せないとすれば、拡大市場である中国の諸都市と比較して、東京の相対的重要度は今後更に低下するであろう。

このようなグローバル化経済下での「都市」重視の視点は世界的な潮流となっている。特に、90年代より経済学分野でのFujita-Krugmanらに代表される空間経済学(New Economic Geography)における都市集積の経済に関する成果や、経営学分野におけるMichael Porterの「地域の競争優位(Competitive Advantage)」や「産業クラスター」などの概念が注目を集めている。地理学のAllen Scottが指摘するGlobal City-Regionsの概念にも表されているように、世界経済のグローバル化・ボーダーレス化の進展に伴い、国際競争の単位として、都市集積あるいはグローバル都市地域の重要性が世界的に再認識されているのである。特にポーターの産業クラスターの概念は、日本を含め欧米・アジアでの地域戦略への影響が大きく、国際競争力の期待できる成長地域を更に強化するための「選択と集中」による政策投入が必要との認識が高まっている。また、これに関連して、日本の都市は本来の集積の経済をこれまで十分に享受できておらず、市場機能の活用を通じた集積経済の実現が望ましいという「都市再生」に関する見解が経済学分野の専門家から提示されている。

こうした背景の下で、国主導による今回の都市再生施策は、Global-City-Regionとしての東京圏の魅力を高めることが主眼となっていると理解される。都市再生プロジェクトとして指定されている分野は、インフラ・環境・防災等など、いずれも緊急性・重要性の高いものであるが、その成果を評価するには時期尚早である。しかし、東京大都市圏の国際競争力の維持向上という観点から、一連の都市再生政策が必要十分かどうかはまだ議論の余地がある。以

降では、グローバル化経済及び知識資本社会への対応という観点から「多様性」というキーワードを踏まえつつ、東京圏の都市再生の方向性についての論点を取り上げてみたい。

2. 都市再生政策の方向性についての批判的論点

これまでの一連の都市再生政策の方向性については、既に様々な観点からの議論が提起されてきており、特に生活者の観点からみて望ましい都市空間の実現につながらないという趣旨での否定的評価も多い。例えば、①東京への集積を更に加速させ、地域間格差拡大につながるとの批判、②国主導の政策展開は地方分権への逆行になるという主張、③土地利用・建築規制に関わる一連の規制緩和を基調とする政策及び参加の不十分さへの批判、④大手ディベロッパー主導の「超高層」を主に想定した開発が促進されているという批判、⑤少子高齢化・人口減少社会を考慮していない・ランドデザインが欠如しているとの批判、などがこれまで指摘されてきた。

①及び②の論点に関しては、前述のように都市への集積を高めるべきとの路線に沿って、「都市再生」政策は方向づけられている。ここでは、例として不動産証券化(J-REIT)のケースを取り上げてみる。投資の仕組みを透明化し国内外からの投資を活性化するための制度整備は評価されるべきであるが、一方で、地方圏の衰退都市における地元金融機関に存在する余剰資金が、地元内での再投資先がないために、東京圏の物件を中心としたJ-REITに投資が向かうケースがあることが知られている。この例に見られるように、仮に東京圏にのみ日本中の人材も資金も集中し、東京大都市圏が1人勝ちに終わる可能性が高い状況となれば、これは決して望ましいとは言えない。現在進行中の道州制導入の議論においても、東京の位置づけのあり方の議論が難航してきた。日本全体の中での「強すぎる」東京の位置づけのあり方は、国レベルの政策課題として考慮せざるをえないであろう。本稿では詳述しないが、東京圏以外の政令指定都市クラスの都市圏の成長や、地方圏での自立した個性ある地域再生が可能となるように、「全国都市再生モデル調査」、「構造改革特区」あるいは

「地域再生法」による取り組みの成果に期待したい。

③の論点は、今般の都市再生関連政策のみに起因する問題ではなく、土地利用規制制度そのものに根ざした問題であろう。中曽根政権時から現在に至るまで継続してきた一連の民活・規制緩和路線の制度改革の下で、土地利用規制制度は土地流動化等の経済対策の趣旨に従った改正が頻繁に行われてきた。この結果として、提案制度等が充実するなどの成果がみられたものの、高層マンション関連の近隣紛争等の激化を防止できない等、未だ本質的な問題は解決されていない。これは、主に事前確定的な性格の強い現行の土地利用規制制度のもつ仕組みと運用上の問題に起因している。特に、総合設計の運用では、開発者に多大な開発利益を歪んだ形で与える一方、近隣住民に対しては重大な外部不経済を与えてしまうケースが報告されている。今般の都市再生政策に関連して、東京都は2002年に東京都環境影響評価条例を改正し、特定地域における環境アセスメントの対象事業要件の緩和と審査期間の短縮を行っているが、これに対する批判もある。一定規模以上の建築・開発は、物理的環境に加え社会・経済・文化面など幅広い内容に渡る外部効果を地域に与えるものであり、市民と専門家の参加による多様な討議を通じて、外部性を評価するとともに協議調整を行うことが可能なシステムが必要とされている。④と⑤の論点については、次項で改めて検討をしたい。

3. 集積・多様性・寛容性と都市空間

グローバル化経済及び知識資本社会への対応という観点から都市の集積効果を高めるためには、具体的にどのような状態が望ましいのであろうか。ハーバード大学のグレイザー教授らの集積と都市圏成長に関する研究成果によれば、都市圏の成長のためには、地域内の産業の多様性が高く競争度が高い方が良いという結果が示されている。彼らはこれを「ジェイコブス型外部性」が観察されるケースとして報告しているが、これは、ジェイコブスが著書「*The Economy of Cities : 都市の経済*」で提示した主張に倣ったものである。特にこの著作で、ジェイコブスは中小企業の分業の集積の重要性を強調していた。ま

た、R.フロリダによる”*The Rise of the Creative Class*”という著作では、アメリカのハイテク産業集積都市の特徴を示す指標として、移民の多さ（Melting Pot Index）、ゲイの多さ（Gay Index）、デザイナー・アーティスト等の多さ（Bohemian Index）の3つをとりあげている。知識創造社会における都市の担い手である創造階級とは、上記の指標（特にゲイ指標）に示されるように多様性をもった人材の集団であり、こうした「多様性への寛容性」をもつ都市が優れているとされる。代表的な都市として挙げられているのは、例えばサンフランシスコである。

それでは、こうした多様性・寛容性を涵養できる都市空間は、具体的にどのようなものだろうか。ジェイコブスは、*The Death and Life of Great American Cities*において「職住などの用途混合」、「小規模な街区」、「耐久年数、型、サイズの異なる建物の共存」などの要因の重要性を強調している。また、ソーシャル・キャピタルといわれる「都市内の人間間の信頼に基づくネットワーク」の重要性もジェイコブスは指摘していた。彼女の提起した論点は現代でも未だなお有効である。今回批判の対象とされている都市再生プロジェクトは、超高層・大規模スケールの街区を基調とし、周辺から隔離された飛び地のような空間を生み出すだけであるという指摘が多い。例えば丸の内地区のように世界クラスのビジネス街を形成している地区ではこうした批判は必ずしも当てはまらないであろうし、超高層型開発を全て否定するものではない。しかし、全てが超高層・大規模スケールの街区となって均質化した地域となることは望ましくない。ジェイコブスの指摘のように、スケールが小規模で賃料の安い古い建物ストックが混在していれば、これらを上手く利活用することによって、新たに起業を担う者や、才能をもった多様な若い人材が地域内に参入することが可能となり、地域の新陳代謝が促されることによって、集積の多様性が維持強化されるからである。

こうした「集積」と「多様性」のあり方を考える上で、今回都市再生緊急整備地域に指定されている「秋葉原・神田地域」の事例は、都市再生に係る対象的な2つの方向性を含んでいるという点で興味深

い。本地域の基幹プロジェクトは、秋葉原駅周辺の旧東京都神田市場跡地・旧国鉄用地における東京都施行の土地区画整理事業であり、「電気街と連携する世界的 IT 関連産業拠点形成」を目的としている。区画整理区域内の中核施設は秋葉原 IT センター（秋葉原ダイビル及び UDX ビル）であり、このうち UDX ビルは、地上 22 階、地下 3 階、延床面積 16 万 m²、1 フロアが最大約 4,800m² と国内最大規模のオフィスフロアをもつ。UDX ビルの事業主体は開発会社をスポンサーとする SPC（特定目的会社）であり、開発事業費の資金調達を証券化のスキームによっている。その内訳は、証券会社が引き受ける社債と、国内大手金融機関が引き受けるシニアローンを組み合わせたとともに、メザニンローンは「都市再生ファンド」からの借入れによる（日本政策投資銀行が組成した都市再生ファンドの融資第一号）。こうした多様な資金調達を組み合わせた手法を採用した点で、UDX ビルは今回の政府主導の都市再生政策を代表する成果である。

一方で、新しい開発地域の足元に広がる電気街は、古い雑居ビルが集積しており、秋葉原 IT センターの新しい高層棟とは一見して対照的である。かつては家電製品を中心とした街から、パソコン関連専門店が中心になる時期を経て、（一見いかかわしい）アニメおたくの聖地として知られるような姿へと 90 年代後半から急速に変貌を遂げてきた。つまり、現在に至るまで、日本の代表的な輸出産業である IT 関連及びアニメなどを中心としたデジタルコンテンツ産業のクラスターとして、自律的かつダイナミックな成長を続けてきた。

更に、この周辺地域では、千代田区 SOHO まちづくり構想による事業が展開されている。急増している既成市街地の中小ビルの空き室の活用を促進するため、耐震改修、SOHO へのコンバージョン、テナント集めやビジネスサポートなどの活動を行う仕組みなど、様々なタウンマネジメントのあり方が模索されている。特に小規模オフィスには知識産業型の業種であるデザイナー・アートディレクター関連の若い個人の事業者をテナントとして誘致するとともに、ベンチャーを育成し、既存の地場産業との連携

を図るなどの活動によって新産業創出が試みられている。また、新規テナントの若者が地元神田の町内会組織や祭り等の活動へ参画することで地域活動の新陳代謝と活性化に貢献する事例もあるという。

後者のケースは、ジェイコブスの指摘に適用事例といえよう。国際競争力のための集積強化のヒントがここにある。つまり、中小規模の知識創造型産業の集積をはかるために、職住近接を促進し、小規模な中古建物ストックの再活用を図り、地域内のソーシャル・キャピタルの涵養を図ることも、都市再生の方法論の 1 つとして極めて重要である。上述した 2 つの対象的な再生の方向性を両立しながら、「電気街と連携する世界的 IT 関連産業拠点形成」という目的を今後どのように実現してゆくのか。今後の発展に期待したい。

また、秋葉原地域とは性格が相違しているものの、個別ビルを超えたタウンマネジメントによって地域内のソーシャル・キャピタルを蓄積するという観点から、例えば大手町・丸の内・有楽町周辺地域における大丸有エリアマネジメントや丸の内フロンティアなどの試みも注目すべき事例といえよう。

4. 次世代に継承される都市空間の形成のために

次世代に継承される都市空間を形成するためには、土地・建築ストックを長い時間軸の中でどのように運営管理してゆくかという視点が必要となる。更に、日本は少子高齢化・人口減少社会を迎えており、今後特に生産年齢人口の減少が深刻化し、東京圏でも今後はこれまでのような地方圏からの人口流入は期待できない。また、こうした状況を踏まえた都市再生のグランドデザインに関する議論が不十分ではないかとの指摘がなされている。ここでは日本と同様少子高齢化と生産年齢人口の減少の問題を抱えているドイツの事例をみてみたい。

国際連合（United Nations Population Division）は、“REPLACEMENT MIGRATION: IS IT A SOLUTION TO DECLINING AND AGEING POPULATION?” という調査を発表しており、生産年齢人口（15-64 歳人口）を維持するためには、2050 年までにドイツは毎年 487 千人、日本は毎年 647 千人の移民が必要であるとの

試算を報告している。ドイツでは、昨年から新しい移民法を制定し、国の生産性を高めるような優秀な人材、あるいは大きな資産を有する者を選択的に移民として受け入れる方向性を打ち出した。例えば、ドイツ国内のサッカーリーグが外国人の優秀な選手の活躍で支えられている状況が、この政策の意義の例証として引用されている。

一方、ドイツの首都ベルリンでは、旧東ドイツの領域を中心に様々な開発プロジェクトが展開されている。新しい空港建設地に近い場所にフンボルト大学を核としたアドラースホーフ・リサーチ・テクノパークが建設されており、研究機関の集積と居住機能をあわせもつニュータウンが実現しつつある。その一方、旧東ドイツ区域内のマルツァーン地区の大規模集合住宅団地の場合には、旧東独時代に建設された低質で老朽化した住宅団地のリノベーションとダウンサイジング（減築）が実施されている。つまりここでは新たな成長の核となるクラスター形成が図られている一方で、縮小すべき地区を選択して必要な政策を集中させていることが伺われる。また、中心部での商業・業務・住宅の複合用途をもった修復型再開発の事例（ハッケシャーホーフ）では、ユダヤ人を中心として外国人が活躍していた1920年代のベルリンの記憶が再現されている。この他、ユダヤ博物館やホロコースト・メモリアルも中心部の一等地に近年建設されている。また、かつてのIBAベルリンのように、ポツダム広場付近の一連の再開発では、世界中から著名な建築家を登用するとともに、賛否両論を伴う多様かつ時間をかけた議論を通じて事業を実現してきたことが知られている。そして、これらはいずれも長期的視点に立った社会投資であることが伺われる。

こうしたドイツ・ベルリンの都市再生の事例からみて、今後のグローバル化・知識資本社会化の潮流の下での東京圏の持続可能な再生の方向性に関して、「多様性」をキーワードとした以下の論点が指摘できよう。①人材の多様化、②都市全体としての多様性のための個々のプロジェクト間の調整とランドデザインのあり方、③歴史・文化の多様性の確保、④都市社会の多様性に対応しうる Governance シス

テムのあり方、⑤長期的視点に基づいた社会投資を可能とする多様な資金調達システム、の5つのポイントである。

まず、論点①については、国技の大相撲が優秀な外国人力士によって支えられている現状に類似した事態が各分野で生じる可能性があるのではないかと。特に、(将来世代が現在の意思決定に参加できない中で)東京で住まい働く将来世代を想定したときに、ドイツと同様、東京でも一定数の移民・外国人が含まれるはずであり、現在の都市空間を継承する将来世代の都市社会の多様性に対する想像力が問われている。論点④に関連して、こうした社会の多様性の進展に伴い、治安問題や社会組織の統合の困難さ等の影の側面も想定されるものの、都市社会の多様性を受容しうるガバナンスシステムや、社会的意思決定のあり方を今後更に議論する必要がある。

論点②及び③に関しては、東京は雑然としていてまとまりに乏しいが、西欧の都市のようなランドデザインを描きにくい、あるいはむしろそれが東京の魅力であり、描く必要がない、等の議論がなされている。こうした考え方は、個々のプロジェクト毎の最適化を肯定することにつながるが、それだけでは都市全体としての多様性の確保の観点からの相互調整の視点が欠落していないだろうか。ベルリンと同様に、成長の核となる地域の育成を図る一方で、人口減少に対応してダウンサイジングを戦略的に図るべき地域への対策も必要ではないか。一方で、確かに視覚的統一性を前提としたデザインは描きにくいとしても、特に80年代からの一連の江戸・東京論の研究成果に見られるように、東京の魅力が歴史的な空間構成の法則に根差しているとすれば、西欧とは違った空間構成の法則に配慮しながら都市空間としての魅力を高める可能性がないだろうか。更に、ドイツと同様、日本でも過去の近隣諸国との関係を含めた多様な歴史の記憶をどのように都市空間の中に残していくかという課題があるだろう。いずれにしても、東京圏全体を見渡したランドデザインの役割が必要であることは間違いない。

最後に、論点⑤についていえば、現在の都市再生はどうしても経済対策の側面が強くスピード重視で

あるといえるのではないか。これまでも東京では歴史的ストックがあまり保存されず、また建物の寿命も一般に短く、いわば頻りに都市空間はモデルチェンジを続けてきた。例えば、都市再開発法で実現した1970年代等の初期再開発ビルの多くは既に陳腐化しており、「再」再開発が必要かという状況である。戦後から現在に至るまでの建築活動には、「次世代に継承しうるような」建築ストックがどれほど実現してきたのだろうか。あるいは、現在実現しつつある都市再生関連の建築は果たして何年先まで陳腐化せずに生き残るだろうか。今回都市再生緊急整備地域に指定されている「東京駅・有楽町駅周辺地域」は、歴史を活かした再生をテーマとする箇所が数多く含まれている。日本橋・日本橋川の再生、旧三井本館・日本工業倶楽部会館などの保存利用、東京駅や旧三菱一号館の復元などである。こうした歴史的資産を次世代に継承するための投資には外部効果があり、長期にわたる社会的収益率が高くても、個別事業単位の私的収益率が低いため、一般に投資が過小になる恐れが高い。両者の乖離を評価し、こうした投資を促進する方法を見出すことは必ずしも容易ではないが、こうした長期的視点にたった社会投資を促す仕組みが必要となろう。

参考文献

『都市計画 241：特集：都市再生政策は都市空間をどのように変えるか』、日本都市計画学会、2003
伊藤滋「都市再生最前線—実践！都市の再生、地域の復活、ぎょうせい」、2005
植田和弘他「グローバル化時代の都市」、岩波書店、2005
大方潤一郎「都市再生と都市計画」、『都市問題』、vol93.No.3、

pp17-36.、2002
大西隆「都市再生法では都市は再生しない?」、『都市問題研究』、Vol54,No6, pp.3-16.
大村謙二郎「ドイツにおける都市再生 その理念・動向・現状」、『月刊レジャー産業』、2002、pp.152-158.
小林重敬「エリアマネジメント」、学芸出版社、2005
小林重敬「コンバージョン、SOHOによる地域再生」、学芸出版社、2005
八田達夫「都心集中の便益と費用」、『都市問題』、vol93.No.3、pp37-50.、2002
平本一雄「東京プロジェクト」、日経BP社、2005
平山洋介「不完全都市」、学芸出版社、2003
西村清彦他編「社会投資ファンド」、有斐閣、2004
福川裕一、矢作弘、岡部明子「持続可能な都市」、岩波書店、2005
森川嘉一郎「趣都の誕生 萌える都市アキハバラ」、幻冬舎、2003
矢作弘「ランドデザインなき都市再生」、『都市問題』、vol93.No.3, pp3-16.、2002
矢作弘、小泉秀樹「成長主義を超えて」、日本経済評論社、2005
山崎福寿、浅田義久「都市再生の経済分析」、東洋経済新報社、2003
吉村輝彦「都市計画とソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」、『都市計画の理論』（高見沢実編著）、学芸出版社、2006、pp169-195.
R. Florida, “The Rise of the Creative Class”, Basic Books, 2002
Fujita, Krugman, and Venables, “The Spatial Economy”, MIT Press, 1999
E.L.Glaeser, et al., “Growth in Cities,” Journal of Political Economy, 1992, Vol.100, pp.1126-1152.
J. Jacobs, “The Death and Life of Great American Cities”, Random House, 1961
J. Jacobs, “The Economy of Cities”, Vintage Books, 1970
M. Porter, “Competitive Advantage of Nations”, 1990
Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, “Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?”, 2000.
Allen J. Scott, “Global City-Regions”, Oxford, 2001.
Saskia Sassen, “Global Cities and Global City-Regions: A Comparison”, in A. Scott “Global City-Regions”, 2001.
Sir Peter Hall, “Global City-Regions in the Twenty-first Century”, in A. Scott “Global City-Regions”, 2001.

■ 発行日：2006年3月

■ 編集発行：

社団法人 日本都市計画学会 国際委員会
〒102-0008 千代田区一番町10
一番町ウエストビル 6F
TEL. 03-3261-5407/ FAX. 03-3261-1874