

修士学位論文

題 名

「制度的リーダーシップによる制度化とその後の制度 —大丸有地区エリアマネジメントを事例として—」

頁 1～頁 47

指導教員 高橋 勅徳

平成29年 1月 7日提出

首都大学東京大学院

社会科学研究科経営学専攻

学修番号 15877253

氏 ふりがな 名 かわの 川野 ゆうすけ 裕介

制度的リーダーシップによる制度化とその後の制度変化 —大丸有地区エリアマネジメントを事例として—

川野 裕介（首都大学東京大学院博士前期課程）

Yusuke Kawano (Tokyo Metropolitan University)

Keyword : まちづくり、エリアマネジメント、制度化、制度的リーダーシップ、制度変化、制度的営為

<目次>

第1章 問題意識

- 1.1. 都市としてのライフサイクル
- 1.2. 本論の構成

第2章 先行研究のレビュー

- 2.1. まちづくりをめぐる潮流
 - 2.1.1. 競争力強化型まちづくり
 - 2.1.2. 衰退地域再生型まちづくり
- 2.2. まちづくり研究への制度派組織論の導入
 - 2.2.1. Institutional Leadership（制度的リーダーシップ）
 - 2.2.2. Institutional Work（制度的営為）
 - 2.2.3. まちづくり研究への制度派組織論の導入
 - 2.2.4. 先行研究の理論的課題と本論の分析視座

第3章 事例分析：大丸有地区のまちづくり

- 3.1. 大丸有地区の概要
- 3.2. 大丸有地区の成り立ち
- 3.3. 制度化の失敗 ～マンハッタン計画の頓挫～
 - 3.3.1. 土地神話と国際金融センター構想 ～三菱地所の利害～
 - 3.3.2. マイタウン構想と多心型都市構造 ～東京都・国の利害～
 - 3.3.3. 歴史的景観の保存 ～建築界の利害～
 - 3.3.4. マンハッタン計画の挫折
- 3.4. 制度化の成功 ～大丸有まちづくり協議会・懇談会の成立～
 - 3.4.1. 大丸有まちづくり協議会の成立 ～周辺地権者との利害調整～
 - 3.4.2. 多心型都市構造から更新都心へ ～東京都・国との利害調整～
 - 3.4.3. ファサード保存による建て替え ～建築界との利害調整～
 - 3.4.4. まちづくり懇談会の成立
- 3.5. 変容する協議会・懇談会の性質 ～制度変化～
 - 3.5.1. 失われた10年と阪神・淡路大震災 ～三菱地所・周辺地権者の利害の変化～
 - 3.5.2. 国鉄清算事業団 ～JR東日本の利害～
 - 3.5.3. 石原慎太郎都知事の就任 ～東京都・国の利害の変化～
 - 3.5.4. 再開発の加速とにぎわい創出・景観・環境・防災への取り組み ～再制度化～

第4章 結論

- 4.1. 要約
- 4.2. 理論的貢献

第1章 問題意識

我が国の都市は高度成長期を通じて都市外縁部へと水平方向に拡大を続けてきた。しかしバブル経済が崩壊した 1990 年代を境に水平方向への拡大のフェーズから、既存都心部の再生を目指すフェーズへと移行した。水平方向への拡大は民間の開発圧力を行政が法的規制によりコントロールするという「デベロップメントによる都市づくり」に主眼が置かれていたが、既存都心部には地権者や住民の利害が既に複雑に存在しており、これを紐解いて新たなまちづくりを進めていくためには既存の利害を調整する「マネジメントによる都市づくり」が必要であると近年認識されている（小林, 2004, 93 頁）。こういった認識から日本各地の大都市において、官民の利害をコントロールし、まちづくりをマネジメントしていく主体としてエリアマネジメント組織が注目され、各地で組織化されている。しかしそれらのエリアマネジメントの全てが成功し、都市の再活性化に成功しているわけではない。

また都市のまちづくりを担う大都市自治体の視点からすると、こうしたまちづくりの潮流のなかで従前の規制型行政は既に限界を迎えており、民間の活力をいかにマネジメントして公共目的の実現に活かしていくかがこれらかの都市行政にとって大きな課題となっている。究極的には民間の組織目的は自社の営利を獲得するという経済性にあり、行政の組織目的はあらゆる住民の福祉を実現するという公共性にある。経済性と公共性は往々にしてトレードオフの関係にあり、これまでの高度成長期においては経済性優先のために公害や環境破壊、長距離通勤を強いるいびつな居住環境など、公共性が犠牲になってきた。こうした傾向は大都市がいずれも抱えてきた課題だが、特に我が国最大の都市である東京ではその傾向が顕著である。

本論ではまちづくりの成功事例を取り上げ、単にその法制度・組織体系を解析するだけでなく、どのように経済性と公共性というこれまでトレードオフの関係にあったふたつの目的を同時に達成させてきたのかを紐解き、まちづくりのメカニズムを明らかにすることで、大都市行政の政策立案を成功に導くための理論的視座を獲得することを目的とする。

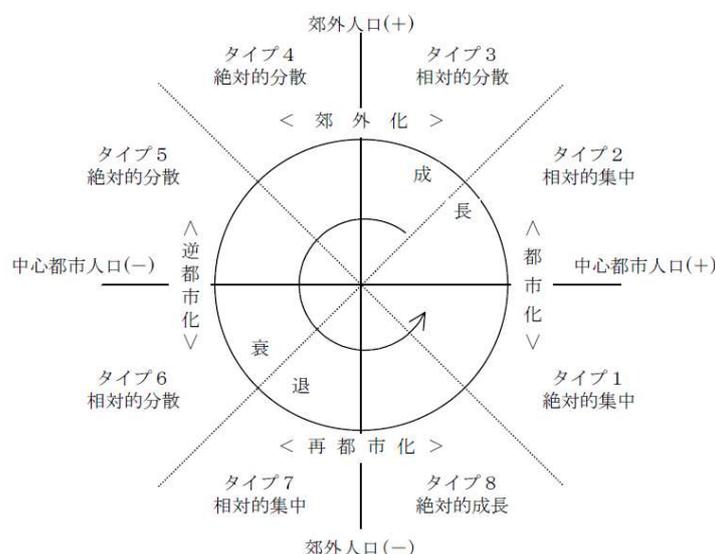
1.1. 都市としてのライフサイクル

まず初めに、東京が都市としておかれている局面を理解するため、東京の歴史を概観し、まちづくり研究としての本論の位置づけを確認する。

東京の歴史は破壊と再生の歴史であった。東京の都市としての歴史は、1590 年の徳川家康の江戸入府に始まる。江戸のまちづくりの歴史は高橋（1999）に詳しい。江戸はかつて太田道灌が居城を構えていたとはいえ、江戸地区の大半は複数の河川の河口が集まる泥湿地帯であった。それを豊臣政権下、未だ地位の安定しない徳川家が、都市としての最終的な規模を想定しないまま始めたのが江戸のまちづくりの始まりであった。秀吉の死後、徳川家が政治的地位を高めていくにつれ、その本拠地となる江戸は単に一地方都市ではなく、政治・経済・文化の中核都市としての機能を求められるようになり、肥大化していった。このように当初の計画を越えて拡大する江戸にとって最初の転機となったのが 1657 年の明暦の大火である。江戸城天守閣が炎上したほか、江戸市街地の 6 割が灰燼に帰し、死者約 10 万余人におよんだ。この復興計画において、江戸のまちづくりは大きく見直されることとなる。まず江戸城周辺に配置されていた大名・旗本屋敷がより外縁部となる曲輪外に上屋敷として移転され、丸の内は政庁機能に特化された。さらに郊外には武家上屋敷の避難用および過密対策としての下屋敷や町人地が配置され、さらに周縁部に社寺地や農地が配置される。こうして江戸・東京の基本骨格となる同心円系の都市構造が成立したのである。この復興計画が功を奏して江戸はその都市としての性格を軍事都市から行政・経済・文化として変革させ、17 世紀の元禄文化から 18 世紀の文化文政期と続く成長を受け入れる都市としてのキャパシティを獲得していくこととなる。家康入府期にはわずか数百人程度の鄙びた寒村であった江戸は、徳川家の天下平定とともに約 30~40 万人の大都市に急成長し、しばらく停滞するものの、明暦の大火後の都市改造によりさらに約 60 万人へと急激に拡大したのである。その後も 1704

年の元禄大地震や1772年の明和の大火、1806年の文化の大火など地震・大火を繰り返し、そのたびに再建され区画整理と防火のためのオープンスペース拡大を実現させることで、都市としてのキャパシティー拡大に成功している。江戸はこのように、成長～成熟～停滞～災害による再構築～さらなる成長というサイクルを繰り返すことで、成長してきたのである。

この都市としての成長サイクルは近現代でも続く。幕末の混乱期を越えて明治政府によって首都と定められた東京は政府の富国強兵策に伴う市街地拡大、1923年の関東大震災、震災復興による再拡大、太平洋戦争による戦災、そして戦後復興による再々拡大というサイクルである。こういった都市の栄枯盛衰はヨーロッパなどあらゆる都市で見られる法則である。Klaassen, Bourdrez and Volmuller (1981) はヨーロッパ148都市圏を調査し、都市のライフサイクルを4つの段階に分けたモデルを定義している(図1-1)。すなわち人口が集中し市街地が形成される「都市化」、都心部の過密により市街地が周縁部へ拡大していく「郊外化」、郊外も含めた過密により人口が他都市へ移動してしまう「逆都市化」、都心部の機能更新が進み人口の再集中が進む「再都市化」の4つの段階である。2001年段階での研究ではあるが、Klaassen et al (1981) のモデルを日本の諸都市に当てはめて検証した池川 (2001) によると、戦後復興期から高度成長期の都市化・郊外化、バブル崩壊後の逆都市化を経て、21世紀に入ってから再都市化の兆候を見せているという。



(図1-1) 都市サイクルの4段階 (出典) 池川 (2001)

池川 (2001) はKlaassen et al (1981) のモデルを基に、21世紀に入ってから東京が都心部の機能更新による再都市化という局面に置かれていることを示した。これを実証するように丸ビル (2002年開業)、六本木ヒルズ (2003年)、汐留シオサイト (2004年)、COREDO日本橋 (2004年) 新丸ビル (2007年)、虎ノ門ヒルズ (2014年) など都心部の再開発が加速している。しかし、佐野 (2009) が全国82の生活圏域についてライフサイクルの分析を行ったところによると、1980～1985年には郊外化、1985～1990年では逆都市化している都市が多いが、1990年代以降は必ずしもすべての都市が再都市化していくのではなく都市の発展衰退プロセスは多様化しているとされる。郊外化のまま推移し都市の範囲を拡大し続ける都市、郊外化の果てに逆都市化が進みそのまま衰退していく都市、逆都市化を乗り越えて再都市化を遂げる都市など、様々な経緯を辿る都市があり、すべてがKlaassen et al (1981) のモデルに沿って一方通行的にライフサイクルを辿るわけではない。佐野 (2009) はこの調査の中で、「持続可

1 平成14年国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」において提案された「二層の広域圏」という考え方に基づく都市圏域の捉え方のひとつ。複数都道府県からなる『地域ブロック』に対し、生活関連サービスの維持や地域社会の活力を保っていく観点から複数市町村をひとつの圏域として設定したのが『生活圏域』である。

能な地域づくりを志向する上で、ライフサイクルにおいて最も避けなければならない段階は逆都市化であり、そこから脱却可能かどうかは、生活圏域の臨界点が潜んでいると考えられる」と指摘している（3頁）。

再都市化が発生する要因については、「クラッセン等の仮説では、その背景が必ずしも十分に説明されていない」（池川2001）が、ヨーロッパなどの諸都市では都心部の建物等都市施設が老朽化により更新期を迎え、郊外の過密による居住需要を再び受け入れるかたちで都心機能が更新され整理されることで再び都市化が進むとされている。しかし、単に中心市街地の都市施設の更新により居住需要の受け皿ができるというだけでは、中心市街地が求心力を持ち続けられる都市とそうでない都市の違いを説明するには不足する。

ひとたび都市化し、その都市に関わるステークホルダーの活動が継続的になされるほど、利害が複雑にからまりあい、利害関係は硬直化すると考えられる。たとえ地理的に魅力的な位置に立地する都市であっても、旧来からのステークホルダーの利害が膠着するなかでは大規模な建物等の更新は困難となり、再都市化の受け皿となるような飛躍的な機能更新は難しくなる。章頭で振り返ったとおり、江戸東京の歴史においては天災や戦災において市街地が破壊されるとともにステークホルダー間の利害がいったんリセットされ、強制的に再都市化フェーズへと推し進められてきたという歴史があった。しかし近年の都市再開発ブームは震災や戦災による強制的な機能更新もなく、高度成長期のような開発圧力もない中で次々と実現している。

本論では、かつて「丸の内たそがれ」と呼ばれるほどに衰退しながら世界有数の高度集積市街地へと再都市化を遂げた大手町・丸の内・有楽町地区（以下、大丸有地区）のケースを取り上げ、いかして複雑にからみあった利害が調整され、再都市化を成し遂げるにいたったのか、そのメカニズムを解明していく。

1.2. 本論の構成

本論はまず、まちづくりをめぐる先行研究ではステークホルダー間の利害調整にどのようなシステムが整備され活用されてきたかが多く調査されてきたものの、そのほとんどが事例蓄積に未だ留まっているという課題を示す（2.1.節）そして、その課題に対するひとつの視座として取り入れられつつあるSelznick（1957）の制度的リーダーシップ概念を中心とした制度派組織論の議論を振り返り、まちづくりをめぐるメカニズムの解明への貢献の可能性を示す。（2.2.節）そして、我が国におけるエリアマネジメント手法の先駆的成功事例として様々な角度から研究がされている大丸有地区におけるエリアマネジメントの事例を再整理し、その成立から運用、その後の性格の変化にどのような環境変化、ステークホルダーの思惑、ステークホルダー間の利害の力学が働いていったかを、制度的リーダーシップ概念の視座から読み解く（3節）。そこで得られた発見事実をもとに、官民が連携した都市再生の成功メカニズムを理論的に明確化する（4節）。

なお、本論では議論を明瞭にする目的から、敬称を省略することを予めお断りしておく。また、本論における組織名および役職名は、特に記載のない限りは当時の名称である。

第2章 先行研究のレビュー

2.1. まちづくりをめぐる潮流

まちづくり研究が扱う対象の事例は、全体として大きく二分されている。ひとつはグローバリズムの進展により企業や人口の国境を越えた移動が拡大するなかで海外諸都市や国内他地域との都市間の競争にいかにか打ち勝っていくかを意識した、大都市都心部における活性している地域がより優位に立つために展開している都市再生である。もうひとつは人口減少社会において労働者人口が急激に減少し、都市としての活力が失われていくなかでいかに再活性化をはかるかを意識した、地方都市の中心市街地における衰退していく地区の生き残りをかけた地域再生である（小林 2004）。

2.1.1. 競争力強化型まちづくり

大都市都心部における都市再生においては、近年、エリアマネジメントと呼ばれるまちづくり手法が多く用いられている。エリアマネジメントとは、国土交通省の定義によると「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み」とされている。具体的には、町内会・自治会などの住民組織やNPO法人、事業主、地権者がエリアマネジメント推進組織を形成し、行政との役割分担・協働により個々の建築ごとの開発ではなく、建築協定やガイドラインを設定してエリア全体を一体的に開発・管理していく取り組みである。

このような都心部におけるエリアマネジメント手法による再開発が活発になるのに伴い、都市計画学、建築学、不動産学の分野では都心の機能更新のあり方を巡る議論が活発になっている。

渡辺（2005）は大丸有地区のまちづくり組織（Town Management Organization、以下、TMO）である大丸有エリアマネジメント協会の設立と取り組みを概観し、「個人と企業が協力して運営を行う一方で、団体自身が、個人、企業、官のいずれとも異なる主体として、街の魅力を高めエリアを持続的に発展させるため、積極的な活動を行っている。」として「その活動は、エリアマネジメントの先駆的な実践といえよう。」と評している。渡辺は「地域や都市にとって国内外の地域間競争が不可避となっている」と捉え、「地域間競争において勝ち残れるかどうかは、地域や都市の魅力を高められるかどうかにかかって」おり「公共的空間の活用は地域や都市の魅力を高めるための重要な要素である。」としている。また「地域間競争の激化は、人々にとっての自らの関わり得る公共的空間の必要性の程度を高め、エリアの帰属を求める動きを促進する。」そのため地域に関わる様々な人々が公共的空間を共有し、その魅力向上に連携して取り組むエリアマネジメントが重要であると説く。

小林（2015）はエリアマネジメントという仕組みの必要性を「成長都市の時代は終わり、成熟都市の時代に移行している」ことに求めている（10頁）。すなわち「成長都市の時代にはディベロップメント、『開発』により都市を『つくる』時代であるとされ、成熟都市の時代にはマネジメント、『管理運営』により都市を『育てる』時代である」ため、まちづくりを管理するエリアマネジメントが必要となるのである。『つくる』時代においては、「官（行政）は、地区を越えた都市全体を対象とした規制などにより、平均的、画一的な都市づくりを進めるのには適している」。しかし『育てる』時代において、しかも都市間競争が激化する時代においては、「積極的に地域特性を重視し、地域価値を高める都市づくりが必要になる」ため、「従来の平均的な、画一的な都市づくりでの民間と行政の関係では対応できない状況が生まれており、地区を単位として、その地区の地権者、事業者などの民間の関係者が地域特性を生かした地域づくりを進めることが必要」である。その協議体としてエリアマネジメントの重要性が増しているのである。

エリアマネジメントの事例研究は枚挙に暇がない。大丸有地区を扱ったものだけでも（岡田 2012）、（大木・田中 2013）、（清水 2004）など多くの研究がある。しかしこれらの先行研究は事例収集と情報整理に重点を置いており、エリアマネジメント組織に係る法制度や組織体系、行政と事業者による協議体の概要、そこで合意された施策の実施組織など、事例としては詳細に調査、記録されている。しかしその背景にあるステークホルダー間の相互作用やそのプロセスなどのメカニズムを解明したものは見

当たらない。これらの先行研究の知見を、今後のまちづくりに活かしていくためには、法制度や経緯などの情報を蓄積するだけでなく、そのメカニズムをさらに読み解く必要があるであろう。

2.1.2. 衰退地域再生型まちづくり

まちづくりのもうひとつの潮流である衰退地域再生型まちづくりをめぐる議論は、1990年代後半に施行された“まちづくり三法”の成立以降に注目を集めた。改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地の活性化に関する法律の3つの法律から成る“まちづくり三法”は、主に地方都市郊外に出店し大規模な集客が予想される大型小売店から中心市街地の既存の中小小売店、すなわち商店街を保護するため、地域ごとの総合的な土地利用規制と大型店と中小店の需給調整、中小店の振興・活性化に総合的に取り組むまちづくりを行うことを目的として制定された。当初は地域再生型まちづくりの担い手（TMO）として、商工会議所、商工会、第三セクター機関などが想定されていたが、2004年の会計検査で、国費から補助金が投入されたTMOのほとんどが実効的な効果を挙げていないと指摘されるなど、成果は挙がらなかった。与党自民党はその原因として「郊外居住の進展、モータリゼーションの進展、公共公益施設の移転や大規模集客施設等の郊外立地など郊外開発による『まち自体の郊外化』といった外部環境の変化に加え、「事業者の努力不足、地権者の協力不足、両者の一体的取組不足による住民・消費者ニーズからの乖離」を挙げている（まちづくり三法見直し検討ワーキングチーム, 2005）。こうした危機感から“まちづくり三法”が2006年に改正され、それまで商工会議所等が担ってきたTMOをいったん解体し、商工会議所、事業者、地権者、地域住民等から構成される中心市街地活性化協議会を新たに設置したうえで認可を受けなければならないことになった。こうした流れのなか、当初のまちづくり三法が目指した商業サイドの振興だけでなく、地権者や地域住民、行政サイドとの利害関係をいかに調整し、多様な関与者のまちづくり活動を統合していくかに議論の中心が移っていった。

衰退地域再生型まちづくりをめぐる研究は上記のような背景のもと「工業団地や大企業誘致等のような従来の行政主導の都市計画とは異なり、地域住民が、地域内の既存の資源に新たな価値を見出し、観光業を始めとした新たな産業の創出という、地域住民主導型の地域再生に注目」してきた。しかし住民主導のまちづくりという視座にもとづく事例研究の蓄積は、「特異な能力を持つアクターの精力的な活動と、そのミッションに共感するステークホルダーとの協調関係によるまちづくりという論理構造に基づく記述の再生産」を繰り返すこととなる（木村, 2015a, 48頁）。

例えば櫻井（2010）は福祉行財政論の立場から、大阪府阪南市の地域経済を公民協働のまちづくりという視点で考察している。大阪府阪南市において、関西国際空港や企業誘致促進策（阪南スカイタウン）といった公共事業やハコモノによる地域経済政策が効果を挙げられないなか、地域社会が自立して地域経済の活性化のアイデアを形成する様子を分析、分類している。そこでは12の小学校区ごとの特性や多様性といった社会資源を、自治会や婦人会、民生委員、NPOなどの地域団体が独自に動員してオリジナリティあふれるアイデアを次々と生み出し、市の保健福祉部長から「地域住民が夢や課題を持ち寄り、地域づくりに責任を持つとする活動が増えてそれらが繋がっていくことは、まさに『住民自治』の高まりを意味しており、それは行政とのさまざまな形での連携を可能にする」という共感を得ることで、官民が協調関係を実現していく姿として描かれている。

また、複数組織間の合意形成や連携のプロセスは、成功事例として事後的に振り返って整理分類されることで、あたかも予定調和的に段階を経て連携が成立していくという記述が繰り返されることとなる。

例えば倉知・小林（2007）は建築学の視点から札幌市大通地区を事例として取り上げる。“旧まちづくり三法”が期待された成果を挙げられず、「利害関係者での合意形成と、その合意を基にした事業実施、さらには支援の集中と選択へと変化した結果」として“改正まちづくり三法”が制定されたという変化を捉え、複数の関係者の合意によるまちづくりに成功した事例として、札幌市大通地区の商店街の事例を研究している。札幌中心部の大通公園を中心として隣接する6つの商店街組織は競争関係にあり、本来連携することは想定されていなかったが、商店街の枠を超えて「少し協力してやっていく」ために、

連合組織となる中心部商店街活性化協議会が設立された。そこで各商店街の若手役員を中心に交流と親睦が重ねられるうちに、「商店街および商店の経営環境の改善革新と活性化を図るため」の情報交換や議論を行う勉強会や討論会が開催されるようになっていった。この協議会がTMOの担い手として受け皿となり、複数組織が糾合しながら連携してまちづくりを進めていく体制づくりに成功したという。倉知らはこの複数の組織が「連携し合意形成に至り、ソフトマネジメント事業を開始するプロセスを3段階に分類」している。すなわち①検討始動期に協議体がかたちづくられ、②合意形成期に議論が重ねられ、③事業実施期には協議体が拡大して実際の事業実施を担うという3段階のプロセスである。

倉知らは、札幌市大通地区の成功の要因として次の3つを挙げている。

第一に、「活性化協議会の活動を通じた6つの商店街同士の合意形成の場＝プラットフォームが作られている点」であるとしている。このプラットフォームは当初から競争関係にあった商店街を政策的に統合することを目的としていたのではなく、交流と懇親を出発点とし、形成されたものである。このプラットフォームで徐々に重ねられた議論が合意形成のベースになった。

第二に、「非物的整備（ソフト事業）の公共性と実施主体の確保」を挙げている。まちづくり3法の改正により商業側や地権者、住民を含むTMO設立が求められても、その担い手となる組織が存在せず、TMO設立に苦勞する自治体が多いなか、札幌大通地区では交流と懇親の延長にあったプラットフォームがこれを担う母体となることができた。言い換えれば、懇親の場でしかなく「合意形成が主目的であり事業の実施機能を内在していないプラットフォームの代わりとなる主体として、札幌TMOが設立された」のである。

第三に、「ソフトマネジメント事業の機動的な実施体制」が挙げられている。プラットフォームでの合意に基づき、TMOが実施主体となって道路空間を有効活用した販促・集客イベントなどの都心にぎわいづくり事業や共通駐車券事業など具体的な事業が展開されているが、事業実施にあたってはTMOに参加する利害関係者が機動的に実施組織を形成し実施にあっている。具体的には、例えば都心賑わいづくり事業は商店街を中心に、札幌TMO、札幌商工会議所、札幌市、マスコミ（北海道新聞社）等による実行委員会形式で実施されている。

倉知らが調査した札幌大通地区の事例は、まちづくりをめぐる複数の組織が糾合していくプロセスを明らかにしたのものとして興味深い。しかし交流と懇親を出発点として形成されたプラットフォームが、なぜまちづくりの実施主体を担えるほどまで統合されたのか、異なる利害を持っていた6つの商店街を初めとして札幌市やマスコミなど多様なアクターの利害がいかに関調整されていったのか、そのプロセスは紐解かれていない。倉知らも論文を「複数組織が合意形成し、事業実施に向けて糾合できる『プラットフォーム』の果たす機能と役割が強く求められていると考えられる」として結んでおり、規範的な結論に留まっている感は否めない。

もちろん本論においてもこれらの先行研究の成果を否定するものではない。それぞれの成功事例を詳細に調査し、その結果得られた情報を整理することで、その他の地域のこれからまちづくりに大きな示唆を与えるであろう。しかし、まちづくりにおけるステークホルダーとその利害関係は複雑に絡み合いながら刻々と変化する。これらまちづくりの先行事例を単純にモデル化しても、状況の異なる他のまちづくりに有効に適用することは困難であろう。倉知・小林（2007）の札幌大通地区の事例を借りて言えば、もともとまちづくりを巡る利害調整を目的としていなかった協議会が、いかに利害調整の場に変容していったのか、そこにはどういったステークホルダーがどういった思惑で関わり、どのように力学が変換されていったのかが解明されなければ、他の時代の他の地域における異なる状況のまちづくりに適用する際の政策再現性は得られない。先行研究で蓄積された様々なしくみは、それがいかにして作動されたかを解明していくことがこれからの課題であろう。

既に様々なステークホルダーが存在し利害が複雑に絡み合う既存市街地におけるステークホルダー間の相互作用を読み解こうとするとき、再開発のために設立されたまちづくり組織や法制度等のシステムを個別に分析するだけでは、なぜそれが必要とされ、どのように作動するに至ったのかを読み解くこ

とはできない。あるひとつの取り組み（本稿で言うところのある地域のまちづくり）に関わり合う組織間の相互作用を読み解き、そのメカニズムを理論化しようとする議論に制度派組織論がある。まちづくりをめぐる先行研究が持つ課題は、この制度派組織論の視座に基づいた考察を加えることで、説明可能となる（木村, 2015b, 2 頁）。

制度派組織論は Selznick (1957) に端を発し、政治学、行政学、経営学などの社会科学分野で応用され、様々な社会的現象のメカニズムを解明する視座として用いられてきた。次節では Selznick が提示した制度化概念と制度派組織論の議論を概観し、まちづくりを分析する視座としての有用性を示していく。

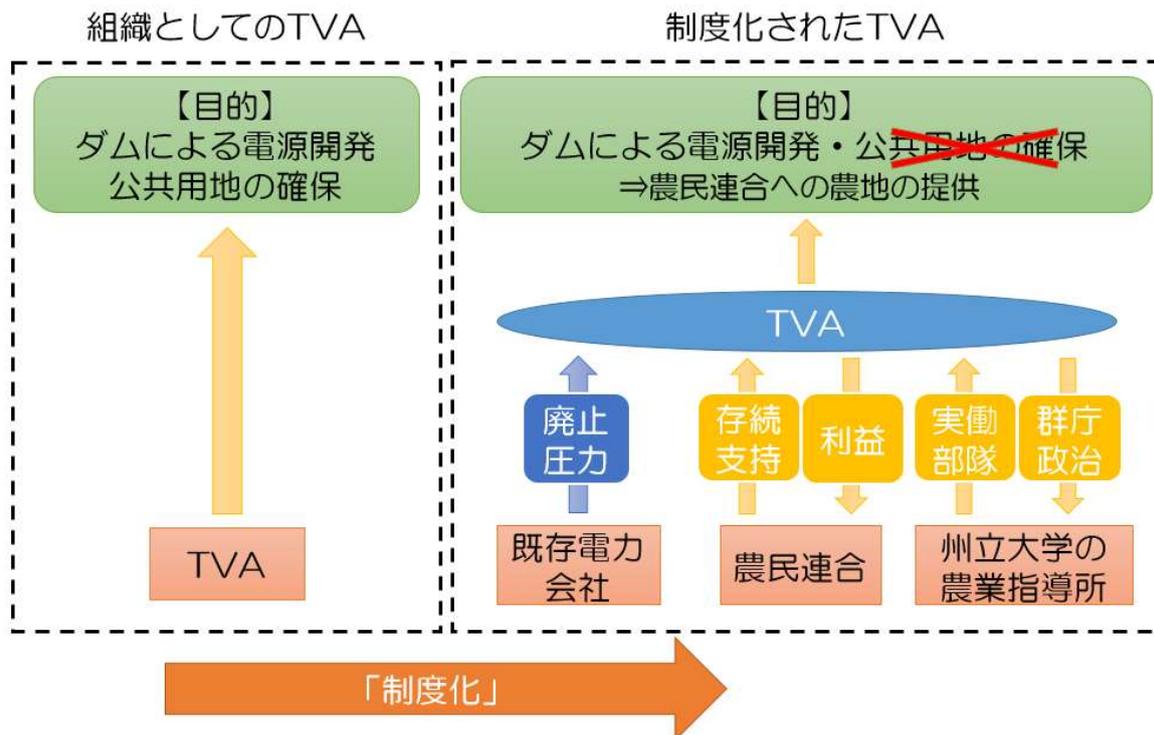
2.2. まちづくり研究への制度派組織論の導入

2.2.1. Institutional Leadership (制度的リーダーシップ)

Selznick (1957) はテネシー川流域開発公社 (Tennessee Valley Authority、以下、TVA) が設立以降、多様なステークホルダーの利害を取り込みながら変質していく様子を観察し、目的に向けて設計された器械としての“組織”に対し、社会の必要や圧力から生まれた自然発生的所産として“制度”という概念を提示した。

TVA は 1933 年にアメリカ大統領フランクリン・ルーズベルトによるニューディール政策の一環として、テネシー川流域における総合開発を目的として作られた機関である。設立当初は最大の目的は、テネシー川を多数のダムでせきとめることにより電力の供給、土壌の改良、内陸航路の整備など、流域の総合開発を行うことを意図していた。しかし私企業の資本による自由経済を最重要視するアメリカという国家においては、公的機関による社会主義的政策を警戒する保守勢力や議会から強い反発を受けることとなり、当初目的の施策を実行に移す以前に、組織を存続させるためにそれらの保守勢力と闘わなければならなかった。また、TVA が地域開発を行おうとしても、発足したばかりで組織が整備されていないため、多岐にわたる地域総合開発施策の実施にあたるだけの十分な実行部隊を十分に持っていないという問題もあった。

そこで、TVA の農業分野における実地活動の実行部隊となったのが、流域にある七つの州立大学の農業指導所であった。これにより TVA は農業分野における実行力を獲得することができたが、同時に農業指導所の「性格」の影響を受けることとなる。すなわち「(1) 郡を担当する農業指導員の『郡庁』政治への巻き添え、(2) 農業指導所と全米農民連合との密接な関係、(3) 農業指導員が地方の農業人口のうちでも比較的裕福な部分と交渉をもち、小作農などに対してある偏見の態度をとる傾向、(4) 農業指導所の役割が教育に重点をおいたものから『積極活動』計画の実施に責任を負うものに転換したこと」(Selznick 1957, 邦訳, p.60) などの農業指導所のかかりあいによって、比較的な裕福な農家の利益を保護するという性格を持つのである。その結果、TVA は制約的な圧力に束縛されないで自由に農業計画を達成しうる組織に変貌した。そして同時に、連邦政府の農業計画に圧力をかけようとする全国的な闘争に巻き込まれ、農業連合側の陣営に引きずり込まれることとなった。それは TVA が農業指導所から政策実行能力の提供を受ける代わりに、農業指導所に対して利益を提供せざるをえなくなることを意味していた。農業指導所を実施部隊として取り込んだことにより TVA の内部に農業指導所の利害を代弁する集団が生まれ、この集団が農業指導所の利害を擁護し、これに抵触する TVA のその他の計画を排斥するようになる。そして貯水池周辺の土地を一般大衆の使用に供し、それをレクリエーションや自然保護活動のために確保しておこうという当初の政策は退けられ、確保された用地は農民連合の私的利用に提供されることとなるのである (図 2-1)。



(図 2-1) Selznick (1957) の提示した制度化プロセスの概念図

沼上 (2014) は、Selznick が『官僚制の逆機能』を指摘したマートンの弟子であったという文脈から、TVA が「そのタスク実現のために外部の助けを必要としていたがゆえに、結局、外部の有力者たちに有利な化学肥料配布を行うことになるプロセスを解明するなど、行為者たちの意図に反した結果をもたらす組織現象を明らかにしている」(沼上, 2014, 8 頁) と否定的な側面に注目して評しているが、この認識は正しくない。Selznick が注目したのは TVA が農業指導所の利害を取り込むことで、当初の公共用地確保という目的を犠牲にしながらも政策実行能力を獲得していくという肯定的側面であろう。再び Selznick の言葉を借りると「他方、TVA はこのような譲歩をすることによって、相当の便宜を得た」

(Selznick 1957, 邦訳, p.61) ののである。「すなわち、地方の重要な有力団体や中央の強力な院外団の支持を得」ることにより、「TVA は解体の脅威を防ぎとめることができ、その主要活動—発電設備の拡張—を推進するのに必要な時をかせぐことができた」(Selznick 1957, 邦訳, p.61) という政策実行能力の獲得という面に注目しているのである。

このように組織が利害を取り込んで社会構造が完全に発達するにつれて、組織は単なる道具でなくなり、集団の一貫性とその志望を表現する一つの制度としてそれ自体価値をもつようになる(価値を注入される=“infused with value”)という働きを、Selznick は『制度化』=“Institutionalization”と名付けた。TVA が果たしたような制度化は、組織の設計に沿った管理上・技術上の向上によってもたらされたものではない。農業指導所という外部のアクターからのかかりあいによって組織性格を変えるほどの変化を与えられることによって制度化が成し遂げられたのである。Selznick は前者の組織性格に影響することなく行われる単純な技術的变化を『常軌的決定』と呼び、後者の組織性格をも変えてしまうような制度的変化を『臨界的決定』と呼んでいる。この臨界的決定は在来の権力構造や価値体系の変化を伴う。そのような影響をスムーズに浸透させ、新しい環境にふさわしい組織性格をつくりあげる、管理的リーダーシップを超越した政治家的手腕 (Statesmanship)こそが、トップの経営者が必要とするリーダーシップであるというのが彼の主張である。

Selznick の貢献のひとつは、法制度や組織体系の分析・分類のみに終始しがちな行政行為の分析にあたり、そこに関わるアクター間の相互作用やパワーバランスの変化など、その法制度・組織体系がいかに

に作動するかまで踏み込んで分析したことにある。多くの場合、成功した前例に則って法制度・組織体系をそのままコピーして適用しようとしても、各々の時代や状況によって成立するか否かの条件は異なるため失敗に終わる可能性が高い。しかしいかに作動するかというメカニズムを理解することで、過去の成功事例を新たな事例に活用することが可能となる。しかし Selznick の制度化概念は、制度の成立プロセスは明らかにしたもの、その担い手がどのように行動し臨界的決定を成し遂げるかまでは記述していないという点、そしていったん成立した制度がその後どのように作用、変化していくかまでは触れていないという点に、理論的課題を残している。

2.2.2. Institutional Work (制度的営為)

Selznick の制度化概念を発展させ、制度化を担う主体に着目したのが DiMaggio(1988)の提示した制度的企業家 (Institutional Entrepreneurship) という概念である。DiMaggio は制度の成立過程の担い手に着目した。すなわち「新たな制度は、十分な資源を有する組織化された主体 (制度的企業家) が、制度のなかに彼らが重きをおく利害を実現する機会を見出したときに生まれる」(DiMaggio, 1988, P.14) のである。また、制度派組織論の嚆矢となった議論のひとつである DiMaggio and Powell (1983) は「鉄の檻再訪 (iron cage revisited)」というタイトルを掲げ、Weber (1904=1920) が「プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神」の中で表した『鉄の檻』という用語に触れている。この用語には、前時代の専制君主による恣意的な専横からの解放を実現させた様々なルールが、今度は『鉄の檻』として「官僚制をその典型として、形式合理性 (formal rationality) にもとづいて、ルールによって人々を統治する近代の息苦しさ」(桑田・松嶋・高橋 2015) をもたらしているという含意がある。しかし「ルールとは、われわれを閉じ込める『檻』であるとともに、不確実性という嵐の中を行軍する人々を守る『甲冑』や『楯』の役割をも果たしてきた」(桑田・松嶋・高橋, 2015, iv頁)。また、そのルールから逸脱したり、変更させたり、新たなルールを創出する足掛かりとしたりすることで、新たな制度を形成しイノベーションを起こす主体も現れる。このような行動には、必ずしも形式的合理性からは導かれない意思決定 (Selznick の言う臨界的決定とも同義) を必要とする。「こうした意思決定を行う主体を正当化する称号として『企業家』が与えられた」(桑田・松嶋・高橋 2015, v頁) のである。

制度的企業家が制度化を担い、またその制度を足掛かりに新たな制度形成を担うという表現が示唆するとおり、制度化プロセスやその後の変化は静的に捉え切れるものではない。時間軸の経過とともに制度の外的環境も、アクターの内的環境も、アクター間の関係性も変化していくものであろう。松嶋・浦野 (2007) が制度的企業家と制度とが相互に影響し合う姿を捉えたとおり、「制度は、既にある社会や環境の構造に基づいて形成されるわけではなく、あくまでも実践を担う行為者の立場から構成されている」(松嶋・浦野 2007, 49 頁) のであり、いったん形成された制度も「多様な利害を持つ個々人の目的行動によって再び制度変化の必要性を内生的に生み出す」(同, 49 頁) という「絶えざる制度変化のプロセス」(同, 50 頁) である。「実践の反復を通じて新たな制度が形成される脱物象化プロセスこそが、制度変化として把握されるべき事象」(松嶋・高橋 2009, 10 頁) なのである。

このような議論の展開から 2000 年代に入り活発になっているのが、Zietsma and Lawrence (2010) や Lawrence and Suddaby (2011) が提示した”Institutional Work” (制度的営為) という概念である。制度的営為とは、制度化プロセスやその後の制度変化を含め、制度をめぐるあらゆるアクターのすべての実践と定義される。制度が成立していく過程だけでなく、制度に関わる様々なアクターが、制度から影響を受けて行動を変化させたり、逆に制度に対してアプローチすることによって制度を変化させたりするあらゆる行動も含めて捉える概念である。Suddaby (2009) は、制度と主体の関係を一義的に決定せず、両者を不可分の関係として捉え、制度変化だけでなく制度を維持させるような行為を含む、多様な実践、すなわち”Institutional Work” (制度的営為) として明らかにすることを制度派組織論の課題として挙げている。

Selznick (1957) は制度化という、制度のはじまりをめぐるメカニズムを明らかにした。しかしいった

ん成立した制度は、そこからまた新たなアクターに新たな利害を発生させたり、制度化プロセスを担った制度的企業家の内在的な利害を変化させたりする。するといったん成立した制度もアクターの行動の変化の影響を受け、制度変化を起こしていく。制度化プロセスだけでなく、このような「実践の反復を通じて新たな制度が形成される脱物象化プロセス」(松嶋・高橋 2009, 10 頁)あるいは制度とアクター間の相互作用による「絶えざる制度変化のプロセス」(松嶋・浦野 2007, 49 頁)を含む制度的営為を捉えていくことが、制度派組織論の現在の課題といえる。

2.2.3. まちづくり研究への制度派組織論の導入

本論ではここまで、まちづくりを巡る議論には、その成立過程のメカニズムまで踏み込んだ研究が少ないという課題を示した。一方で、制度派組織論には、制度化プロセスだけでなく、その後の制度変化も含めた制度的営為として連続的に捉える必要があるという課題を示した。それでは制度派組織論の視座がまちづくりのメカニズム解明にどのように繋がるのか。まちづくり研究に制度派組織論の視座を導入し、そのメカニズムを理論的に分析した先駆的研究に木村 (2015a・2015b) による滋賀県長浜市および福岡県北九州市の事例研究がある。木村 (2015a, 50 頁) は、既存のまちづくり事例研究では、カリスマリーダーを中心とした理念の共有をまちづくりの成功要因として説明していると指摘する。これらの研究は、まちづくりのなかでなされる社会的課題の解決策の創出と普及を、社会企業家のミッションへの共感・共有という認知的正当性と、共感した行政や市場の支持が拡大することによる社会的正当性による、抽象レベルでの統合として説明するに留まっているため、再現可能性の低い記述モデルとなっているとして木村は退ける (木村 2015b, 1-2 頁)。木村 (2015a, 51 頁) によると、Selznick (1957) の制度化の議論に基づけば、まちづくりにおいて各アクターを実際に統合するのは特定のヒーローによる精神的な価値共有ではなく、資源の新結合の場としての「アリーナ²」の構築と、そこでの物質的存在を介した『利害の結び直し』であるとしている。このことを実証する事例として、滋賀県長浜市の株式会社黒壁と福岡県北九州市の株式会社北九州家守舎による地域再生事例を取り上げている。

株式会社黒壁は、滋賀県長浜市にあるガラス事業をメインとしたまちづくり会社である。1988年に、独特な黒壁を特徴とする第百三十銀行長浜支店 (通称「黒壁銀行」) の建物の保存と活用を目的として、長浜市役所と民間8社が1億3,000万円を出資して設立された第3セクターである。同年の黒壁ガラス館の開館以降、順調に来訪者を伸ばし続け、2011年 (平成23年) には年商7億9700万円、来街者244万人に上る。これは中部・近畿地域の集客施設としては大阪市の海遊館の230万人や名古屋市の東山動物園の218万人を上回る集客力である。

株式会社黒壁は、当初歴史的建造物としての黒壁銀行を保存し「長浜市の文化資源を保存する」ことを目標としていた。しかし結果的に黒壁銀行の再建・保全のみならず、地域一帯のまちづくりが進み、黒壁銀行を改装した「黒壁ガラス館」を中心にガラスショップや工房、ギャラリー、体験教室、レストランやカフェなど約30軒の黒漆喰の和風建築が立ち並び体験観光型テーマパーク「黒壁スクエア」として生まれ変わったのである。

「歴史的建造物の保全」という理念を掲げて設立された株式会社黒壁であったが、設立当初は地域の賛同を得られず頓挫しかけた経緯がある。当時、近隣の大手門商店街は多くの地方都市同様にシャッター通りとなっていた。しかし商店街の店主たちは、大型ショッピングモールの中に店舗を移して営業を続けるか、好景気の際に商店街の建物を担保として購入した都市部の不動産からの収益や外商を収入源としており、既に商店街は店主たちにとって収入源としての魅力を失っていた。したがって、新参者である第3セクターが商店街の入り口に位置する黒壁銀行に介入して商店街に変化をもたらすことを快く思わず、商店街活性化や長浜の地域経済振興、歴史的建造物保全などの「想いをぶつけたところで、よそ者が自分たちの領域に介入することへの抵抗感を示すだけだった」。黒壁銀行の再建を中心とした

² 木村 (2015) が提唱した概念で、「新しい価値が提示されることによって構築される、ステイクホルダーの利害に抵触しない普遍的な基盤を指す」。

地域のまちづくりには商店街を巻き込むことが不可欠であったが、彼らは株式会社黒壁が持つ「まちづくりの情熱では動かすことが不可能なアクター」であったのである。

そこで株式会社黒壁が目にしたのが、商店街の遊休不動産であった。商店街全体に理念を浸透させ、抽象レベルの統合を目指すのではなく、個々の空き商店を個別に買収し、これを黒壁銀行と併せた和風建築としてリノベーションし集客力を高めることで、黒壁ブランドとして不動産価値を高めることに成功したのである。歴史的建造物の保全や地域振興という理念に共感を示さなかった店主たちも、黒壁ブランドによるリノベーションにより空き店舗が資産価値を持つということに利害を見出し、一挙に黒壁銀行と連携した建て替えに動き出すことになる。「黒壁化」の波は次々とエリアを拡大させ、近畿・東海地方有数のテーマパークへと成長したのである。

もう一つの事例である株式会社北九州家守舎は、北九州市小倉地区の商店街再生のなかで生まれた、リノベーションによる遊休不動産の活用を行う会社である。小倉地区の京町銀商店街や魚町銀商店街も、長浜との事例と同じく不況と後継者不足による商店街の衰退を地域課題として抱えていた。小倉の商店街は、商店が居住空間化されておらず、かつ駅から近いという立地もあり、高額な固定資産税を支払わなければならないという事情から、遊休化した店舗の再利用を重要な課題として認識しているオーナーも多かった。一方で、何らかの形で店舗外からの収入があるオーナーは、意図的に遊休化させている者もあり、商店街も活性化に対する態度は一致しているとは言い難い状況にあった。

こうした状況に危機感を持っていた北九州市は、表参道や神田などで古い建物のリノベーションを起点としたまちづくりの実績があった清水義次を招聘する。清水は江戸時代後期に不在地主や不在家主に代わって土地家屋の管理や店子の世話、地代家賃の取り立てからまちづくり全般までを担った「家守」をモデルとした「現代版家守」を提案した。具体的には、手始めに魚町銀天街の裏通りにある2階建ての建物をリノベーションし、単に修繕するだけでなく起業を志す若者を借主として探し出して創業を支援するというインキュベーターの役割も担ったのである。さらに2012年には雑居ビルをリノベーションしてインキュベーション施設「ポポラート三番街」として開設、若手企業家に解放され約70店舗が開業した。清水らはさらに「北九州リノベーションスクール」を開講し、そこに集まった若手企業家たちと地域再生におけるリノベーションの具体案を検討するとともに、その具体化の場として「ポポラート三番街」が安価な家賃で提供された。この試みの反響は大きく、初期の入居者だけで190名以上の雇用を創出することができた。

このように順調にスタートした小倉家守構想であったが、初期の成功は固定資産税を負担するために保有物件の有効活用を模索していた構想の発起人でもある家主のひとりが、積極的に自己保有物件を活用したために導かれたものであった。商店街の全ての不動産オーナーが改装資金を出すリスクを負ってまでリノベーションに乗り出そうと考えたわけではなく、既得権益者の利害への個別調整が必要となった。そこで発足されたのが、株式会社北九州家守である。(株)北九州家守は建築家、研究者、インキュベーションマネージャー、商店街組合のトップであり司法書士としても地域とつながりを持つ不動産オーナーというメンバーから構成されている。このメンバーがそれぞれの強みを活かし、商店街組合のトップが活用需要のある空き不動産を見つけてきて、インキュベーターがリノベーションスクールを通じて他地域から有望な若手企業家を集め、建築家が双方の希望を踏まえてリノベーションを施すことで、(株)北九州家守がハブとなり利害の結び直しが可能となったのである。意欲ある企業家たちが入居し、魚町エリア全体に活気が戻り始めると家賃収入とともに不動産価値も向上していく。(株)北九州家守は、不動産オーナーたちに「まちづくりへの情熱」への共感を強要するのではなく、遊休不動産を活性化させることで具体的な経済的価値を生み出しうることを示し、リノベーションによる再生の意義を実感してもらうことでまちづくりを成功させたのである。

株式会社黒壁にせよ、株式会社北九州家守にせよ、「彼らは、非協力的なオーナーや商店街店主たちの合意形成を図ることがまちづくりの要件だとは考えていない」(木村, 2015a, 55頁)。この二つの事例では、黒壁スクエアやリノベーションスクールという『アリーナ』を形成することで、資産形成・保

全を目論む不動産オーナー、起業を志すビジネスオーナー、歴史的建造物の保全や商店街振興を目指す行政の利害が結び直され、まちづくりを成功させている。そこにかかりあう多様なステークホルダーの利害を結び直しさえすれば、「それぞれのアクターの利害は異なったベクトルのまま、まちづくりを成功」させることができるというのが木村（2015a, 56 頁）の主張である。木村（2015a・2015b）の貢献は、抽象的な目標である「まちづくり」にかかわるアクターを巻き込むために、従来のまちづくり研究で言われていたような「まちづくり会社」や「まちづくり企業家」が理念によって統合するのではなく、「有休不動産」という物的資源に着目し、それを媒介とすることでアクターの利害を調整し、「まちづくり」を現実的に作動させる制度的営為として捉え、まちづくりの成立メカニズムを理論的に説明することに成功した点にある。

2.2.4. 先行研究の理論的課題と本論の分析視座

これまで示したとおりまちづくり研究の多くは事例蓄積に留まり、理論化まで踏み込んだ研究は多くない。まちづくりの成功事例について詳細に調査し、そこで生み出されたしくみやその成立過程についての事実調査に重点が置かれてきた。なぜそのしくみが上手く作動したのかについては描かれず、まちづくりリーダーによる英雄譚として記述されるか、あるいは成功事例を規範として掲げるに留まる。

この『まちづくり』という現象がいかに成立するかを理解する手がかりとなるのが、Selznick が提示した制度化（Institutionalization）という概念である。しかし Selznick の制度化概念も、制度の成立過程を明らかにしたもの、制度化の担い手や、その後の制度変化については理論化するに至っていない。そこで制度の担い手に注目したのが DiMaggio らによる制度的企業家（Institutional Entrepreneurship）という概念であり、制度成立後の変化までも含めて捉えようとしたのが制度的営為（Institutional Work）という概念であった。制度的営為概念が提出されたのは 2010 年代に入ってからであり、個別具体の事例に当てはめた分析の蓄積は不十分である。

本論では、制度的企業家が主体となった『制度化のプロセス』と、その後に制度を利用して様々な行動をとる制度的企業家によってなされる『制度変化』を、絶えざる動的な制度的営為として捉えるという視座からまちづくり現象を分析する。

①制度化プロセス

ある目的のために設計された組織は、目的を実行するための計画を立案する。しかしその計画が組織内から出て他のアクターに示されると、アクター間に利害の対立が発生する。

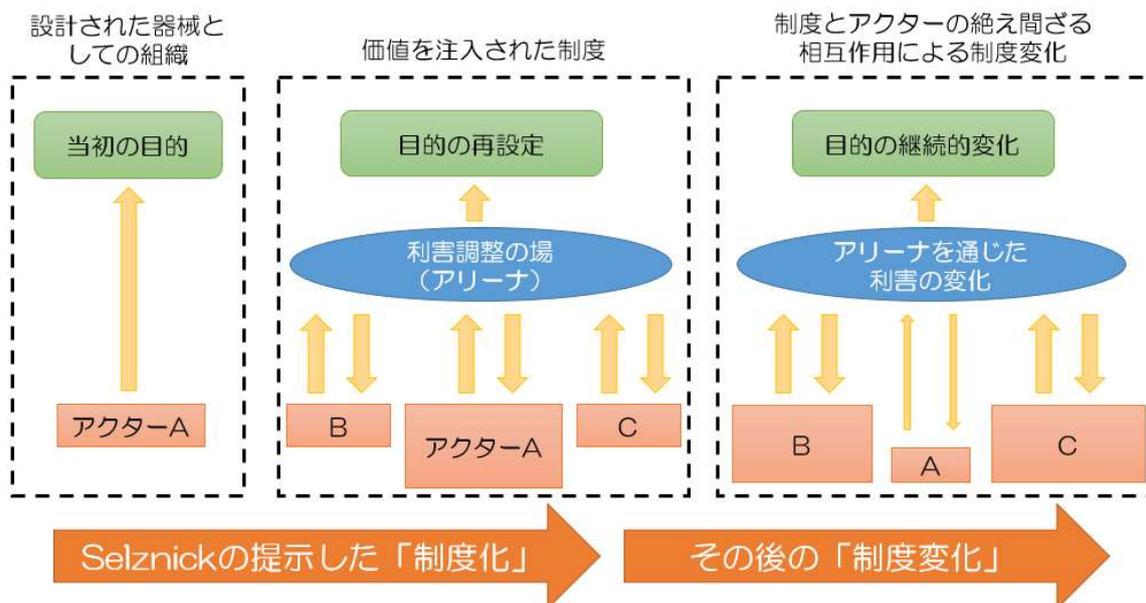
TVA はダム開発や公共用地確保、農業振興を目的に設計された組織であったが、設立間もないため施策の実行部隊を持っていなかった。またその組織目的は既存の電力会社や農民連合の利害に抵触するものであった。そのため TVA のみの利害に沿って設計された組織では、他のアクターに施策の実行を阻まれ、組織は実行力を持つことができなかった。組織の制度化を図る企業家は、自らの目的と抵触する他のアクターの利害に直面することとなる。TVA は農業指導所を通じて農民連合を施策の実行部隊として取り込むことで、実行力と抵抗勢力への対抗力を獲得し、制度として作動した。

組織が実行力を獲得するためには、そこに関わるアクターの利害を調整し、抵抗勢力の妨害を排除し、味方を増やしていく必要がある。そのためには、当初設計された組織目標を固持することは認められない。最初の組織設計者は制度的企業家精神（Institutional Entrepreneurship）を発揮し、自らが重要視する目標を維持しつつも、それ以外の部分については他のアクターの利害を充足させるよう変化させ、組織性格をも変化させる。やがて再設定された目的のもと、アクターの利害を取り込んだアリーナが形成される。それは組織が当面の課業が要求する技術的条件を超越した「価値を注入」され、制度化するということに他ならない。

②その後の制度変化

いったんアクター間の利害の矛盾を解消して成立した制度も、そこに参加したアクターが持ち込んだ利害の変化によって再び新たな矛盾が生じる。かかわるアクターが動的に行動する以上、いったん成立した制度も静的に確定するものではなく、常に変化する動的なものとなる。制度はそこにかかわるアクターに同型化圧力をかけるだけでなく、そこから制度に対して様々な利害を発見する各アクターが独自の行動をとることにより、制度変化の必要性が内生的に生み出されていく。

つまり、いったん成立した制度は企業家の手を離れ、アクターそれぞれの利害を背景に、制度の『甲冑』や『楯』としての恩恵を受けようと同型化するアクターや、『鉄の檻』としての制度から抜け出して差別化することで利益を見出すアクターなど、アリーナの中で各アクターが自身の目的に合わせて制度を利用した行動を取りはじめる。すると今度はアクターの目的的な行動が制度を変化させ、制度に新たな価値を注入していくこととなる。この段階での制度変化の担い手は、当初の制度化を担った制度的企業家が引き続きその主要な役割を担うとは限らない。制度化プロセスのなかでアリーナに巻き込まれたアクターが、今度は自らの利害を実現するために、制度を利用し、制度を変化させていくのである。このように制度とそこにかかわるアクターは互いに絶えず相互作用を及ぼしながら、制度変化を繰り返すのである。Selznick の TVA の事例では、このフェーズは描かれていない (図 2-2)。



(図2-2) 本論における分析枠組みの概念図

まちづくり研究に制度派組織論の視座を導入した木村 (2015a・2015b) も、今後の課題として「本論文は商店街活性化事例におけるアリーナの構築方法に関する個別具体的に限定したが、まちづくりの課題には、子育てや福祉、雇用、定住、コミュニティの形成などの社会課題解決においても、異なる利害関係とアリーナの構築方法があると考えられる。」(木村2015a, 57頁) としているとおり、制度化の媒介となるのは「遊休不動産」という物質的資源だけではない。まちづくりのメカニズムを制度と各行為者間のダイナミックな絶えざる相互作用として捉えるとき、制度自体のみならず、その媒介となるものや、形成の担い手も含め、より俯瞰的、総合的な制度的営為として認識する必要がある。

次節で取り上げる大丸有地区は、近代日本の歴史とともに世界有数の高度集積都市として成立した。そこにかかりあうアクターも高度に集積しており、その歴史も長いと、地権者、事業者、行政の利害が複雑に絡み合っている。バブル崩壊後の景気低迷などにより衰退の危機に陥るが、そうしたしがらみにも関わらず地域が一体となった再開発を成功させ、再び発展を遂げている。大丸有地区の成功は、大

地主たる三菱地所株式会社（以下、三菱地所）が高い土地所有率を背景に行政や他の地権者を巻き込んで強権的に再開発を推し進めたと見られがちだが、その成立過程を制度派組織論の視座から紐解くと、必ずしもそのようなリニアモデルでは説明できない。三菱地所はマンハッタン計画という自社所有ビルの超高層ビル化計画を実現させようとした時、すなわち計画を制度化させようとしたとき、そこにかかわるアクターの利害を呼び起こして強い反発を招き、いったん制度化に失敗している。しかし三菱地所はこれらの利害を丹念に調整しその目的を再設定することで制度化に成功する。そしていったん成立した制度も、巻き込まれたアクターの行動によって影響を受け、様々な発展的な効果を産み出し、その結果として今日の大丸有地区の発展をもたらしたのである。

第3章 事例分析：大丸有地区のまちづくり

大丸有地区の発展のメカニズムは、『絶えざる制度的営為』という視座から説明することが可能である。そのプロセスは大きく3つの段階を経ている。

第一に、大丸有地区をとりまく環境の変化から、その主要地権者である三菱地所が自社所有物件の建替を計画し、その計画を実行に移すために行政や周辺地権者の協力を得ようと試みたものの、各アクターの利害の調整を取り込むことができずに制度化に失敗するという段階である。

第二に、周辺地権者が参加するまちづくり協議会や、行政らを巻き込んだまちづくり懇談会での議論を通じて利害を調整し、制度化に成功することで当初の目的であった老朽ビルの建て替えに成功するだけでなく、官民が連携したエリアマネジメントによりまち全体の価値を向上させるという新たなまちづくり手法を確立させる段階である。

そして第三に、いったん成立したエリアマネジメント組織というアリーナが、その参加者によって様々に利用され、単に建築規制のあり方を検討する場から、環境や防災、にぎわい創出など機能を変化させながら各アクターの利害を満たしていくという、制度変化の段階である。

まず次節では、大丸有地区の事例を制度的営為という視座から記述する前に、その前提条件として大丸有地区の概要および成り立ちを概観する。

3.1. 大丸有地区の概要

大丸有地区は東京駅の西側、皇居との間に広がる東京都千代田区大手町・丸の内・有楽町を合わせた地区である。区域面積 113ha のなかに超高層ビルを多く含む 104 棟の建物が立地し、建物延床面積約 678ha に就業人口約 23 万人を擁している。上場企業 92 社の本社を含む約 4,000 事業所が集積し、東京に立地するフォーチュン TOP500 企業 45 社のうち 19 社が集まる。これはニューヨークの 18 社を上回る集積である。大丸有地区に本社を置く上場企業の売上高は約 135 兆 1,180 億円に上り、日本の総売上高の約 10%をこの地区の企業が生み出していることになる。(一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会HPより, 2015年(平成27年)10月現在)

交通インフラも高度に集積している。大丸有地区の中心に位置する東京駅には東海道、東北、上越、北陸、北海道、山形、秋田各新幹線が乗り入れており、在来線も東海道線、宇都宮線、高崎線、常磐線、京浜東北線、山手線、中央線、横須賀線、京葉線、武蔵野線など多くの路線が乗り入れる。東京駅の他にも東京メトロ、都営地下鉄の路線を含めると地区内の鉄道インフラは20路線13駅にのぼり、大丸有地区内への通勤者・来訪者のみならず、都内交通の拠点であるとともに遠距離交通の起点ともなっている。その利用者数は世界屈指の一日あたり約139万人にも上る。

現在の大丸有地区再発展の端緒となったのが2002年に完成した丸の内ビルディング(丸ビル)の建て替え工事である。一連の再開発の中心となった三菱地所は1998年の丸ビル着工から2007年までの10年間を第一ステージと位置づけ、2003年日本工業倶楽部会館・三菱UFJ信託銀行本店ビル、2004年丸の内OAZO、2005年東京ビルTOKIA、2007年新丸の内ビルディングなどの大型再開発事業を次々と展開している。(図3-1)



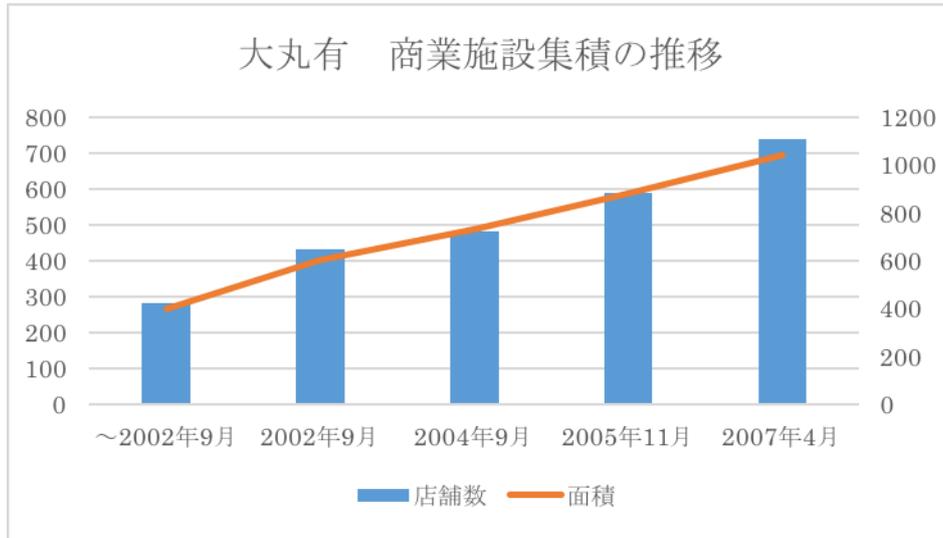
8 丸の内 MY PLAZA (明治安田生命ビル)	9 東京ビルディング	10 三菱商事ビルディング	11 サビアタワー
12 新丸の内ビルディング	13 ザ・ペニンシュラ東京	14 有楽町イトシア (有楽町駅前第1地区第一種市街地再開発事業)	15 丸の内トラストタワー (本館・N館)
16 日経ビル・JAビル・経団連会館 (大手町一丁目地区第一種市街地再開発事業)	17 丸の内パークビルディング・三菱一号館	18 三井住友銀行本店ビル	19 丸の内永楽ビルディング・三井住友信託銀行本店ビル・三菱東京UFJ銀行丸の内1丁目ビル
20 パレスホテル東京・パレスビル	21 JPタワー	22 グラントウキョウノースタワー・サウスタワー	23 大手町フィナンシャルシティ (大手町一丁目第2地区再開発事業)
24 読売新聞ビル	25 大手町川端緑道	26 大手町タワー	27 日本生命丸の内ガーデンタワー
28 三井住友銀行東館	29 鉄鋼ビル	30 大手町フィナンシャルシティ (大手町一丁目第3地区第一種市街地再開発事業)	
1 (仮称) 大手町1-1計画	2 東京駅丸の内駅舎・駅前広場・行幸通り再整備	3 大手町二丁目地区第一種市街地再開発事業	4 (仮称) 丸の内3-2計画
5 (仮称) OH-1計画	6 (仮称) 丸の内警察署	7 (仮称) 丸の内1-3計画	8 大手町二丁目常磐橋地区第一種市街地再開発事業

(図 3-1) 大丸有地区再開発マップ

(出典：一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会ホームページ)

その投資総額はこれら三菱地所が主体となって開発した6棟だけでも5,000億円に及ぶ。これらの大型再開発により誕生したビルには、オフィスのみならず集客・商業施設も多く集積している。丸ビルの建て替え開業前(2002年9月)の店舗数が約280店、約40,000㎡であったのに対し、2002年9月の丸ビル開業により約430店・60,000㎡、2004年9月のOAZO開業により約480店・73,000㎡、2005年11

月の東京ビル TOKIA 開業により約 590 店・88,000 m²、2007 年 4 月の新丸ビル開業により約 740 店・103,950 m²へと急激に増加している（図 3-2）。



(図 3-2) 大丸有地区における商業施設集積の推移

(出典：一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会ホームページを基に著者作成)

さらに 2008 年から 2017 年を第 2 ステージとして、2009 年の丸の内パークビルディング・三菱一号館、2012 年の丸の内永楽ビルディング、同年大手町フィナンシャルシティを完成させている。さらに 2018 年 10 月には富士ビル・東京會館ビル・東京商工会議所ビル 3 棟の一体建て替え計画（丸の内 3-2 計画）が竣工予定である。

大型再開発の波は丸の内地区だけではなく、有楽町地区や大手町地区でも展開されている。有楽町では 2007 年ザ・ペニンシュラ東京、同年有楽町イトシアが竣工したほか、東京都が旧都庁舎跡地を利用した公民連携のまちづくり事業により MICE 機能の充実や歩行者ネットワークの形成による再開発に着手する方針を明らかにしている。

大手町では独立行政法人都市再生機構（以下、UR）が主導し「大手町連鎖型都市再生プロジェクト」と呼ばれる大型再開発が進行中である。連鎖型都市再生とは、大手町の町域約 40ha のうち約 17ha において建て替えを希望する地権者の土地を集約換地し、換地により生じた空地にさらに次に建て替えを希望する地権者の土地を集約換地していくという大掛かりな再開発手法である。このプロジェクトは大手町合同庁舎 1・2 号館に入居していた国の行政機関がさいたま新都心に移転した結果生じた 1.4ha もの空地が払い下げられたことが契機となってスタートした。古くから金融の中心地としてオフィスビル化が進んでいた大手町地区では種地となる空地がないために、老朽化した建物は域外に新しい建物を建築して移転するしか方法がなかった。そのため地区全体の老朽化や空洞化が問題となっていたが、UR がこの合同庁舎跡地を購入し、民間出資による SPC（特別目的会社）である有限会社大手町開発が共有することでこれを種地とし、連鎖的に換地し再開発を行っていった。2009 年にはこの第一次再開発事業として日経ビル・JA ビル・経団連会館が完成、2012 年には第二次再開発事業として大手町フィナンシャルシティノースタワー・サウスタワーが竣工した。さらに 2016 年 4 月には第三次再開発事業として、オフィスのみならず温泉日本旅館「星のや東京」や天然温泉を利用したフィットネス&スパ「SPA 大手町」も備えた超高層複合ビル「大手町フィナンシャルシティ グランキューブ」が竣工している。今後も第四弾となる大手町二丁目地区再開発事業が 2018 年の竣工を目指して事業中である。この連鎖型都市再生プロジェクト以外にも 2017 年 1 月にりそな・マルハビルと三菱東京 UFJ 銀行大手町ビルの一体建て替え計画（大手町 1-1 計画）や、2019 年に三井物産本社ビルの建て替え計画（大手町一丁目 2 地区

計画)が竣工予定のほか、常磐橋地区において三菱地所が2027年全体竣工を目指して高さ日本一となる390mの超高層タワーを含む約3.1haにおよぶ大型再開発に着手することを発表している。

さらに大丸有地区は東京都による東京国際金融センター構想の中心として位置づけられ、国の国家戦略特区制度を活用したまちづくり施策が計画されている。

3.2. 大丸有地区の成り立ち

このように大丸有地区は日本有数のオフィス街として発展を続けているが、日本の近代化以前は見渡す限りの草原であった。大丸有地区のオフィス街としての歴史は、明治初期に三菱財閥創設者岩崎弥太郎の弟で二代目当主である岩崎弥之助が、政府より一帯の払い下げを受けたことに端を発する。

丸の内は徳川政権下では大名小路と呼ばれ、松平姓を与えられた親藩・譜代大名の上屋敷が置かれて参勤交代により有力大名の武士が多く常駐する江戸城の政治・防衛上において重要な地域であった。しかし大政奉還により徳川幕藩体制が崩壊すると上屋敷としての機能が失われ、大名が立ち退いた後に広大な空地が生じることとなった。明治政府は当初ここを陸軍の練兵場として使用していたが、1890年(明治23年)に陸軍が新たな兵営建築を決定すると、その費用捻出のために大丸有地区を民間に払い下げる方針を決定した。これを買収したのは土佐藩出身の政商岩崎弥太郎が築き上げ、当時、弟の弥之助が引き継いでいた三菱財閥である。岩崎はこの地を、当時すでに世界一のビジネス街の地位を確立していたロンドンに匹敵する、アジアで初めての本格的オフィス街として整備する構想を持っていた。岩崎が払い下げを受けた当初は見渡す限りの原野が広がっており「三菱ヶ原」と呼ばれる状態であった。1894年(明治27年)に三菱一号館が竣工したのを皮切りに次々と西洋式のレンガ造りのオフィスビルが建築され、1914年(大正5年)に東京駅、1923年(大正12年)に丸ビルが竣工するなど「一丁倫敦」と呼ばれる西洋に伍するオフィス街が整備されていった。

太平洋戦争の戦火により大丸有地区も多くの被害を受けたが、その後高度経済成長期を迎え、オフィスニーズの増大に応じて大丸有でも大規模な業務特化型ビルの建設が活発化した。1963年(昭和38年)の容積規制導入以前は、ビルの建築規制は高さ制限のみであったため、丸の内の建物は高さ百尺(31m)に軒線が統一されることとなり、美しい街並みを形成することとなった。1968年(昭和43年)の新都市計画法制定、1970年(昭和45年)の建築基準法改正により容積規制が全面的に導入されると、大丸有地区では敷地間に点在していた細街路が廃止され、その分の面積を街区の外周道路に付け加えることによって大街区化が図られた。これによりさらに高密度なオフィスビル化が進められ、世界でも有数の高度集積都市の中核を担う地域へと発展していったのである。

3.3. 制度化の失敗 ～マンハッタン計画の頓挫～

震災・戦災を乗り越えて国内随一のビジネス街の地位を堅持してきた大丸有地区であったが、戦災復興から高度経済成長期にかけて建築されたビルは1980年代に入ると老朽化が目立つようになり、その建替えは三菱地所にとっては社運を賭けた課題となっていた。そこで三菱地所は大丸有地区に保有するビルを一挙に建替える計画を突如発表する。しかし事前の利害調整もなく三菱地所の利害のみに基づいて発表されたこの計画は、東京都や国などの行政、皇居周辺の景観保全を唱える建築界などの強い反発を受け頓挫してしまう。

三菱地所というアクターがその単独の利害に基づいた計画を実行に移そうとしたところ、他のアクターの利害に抵触したために実現を阻まれ、制度化に失敗したものと捉えられる。3.3節では三菱地所による制度化失敗の経緯について詳しく見ていく。

3.3.1 土地神話と国際金融センター構想 ～三菱地所の利害～

1970年代以降、経済発展と輸出大国化の進展に伴い、国際的な業務機能の重要性が高まり、その受け皿として都心への業務機能の集積が政策的に進められた。1985年には、国土庁が発表した「首都改造計画」のなかで2000年までの15年間に東京区部で5000ヘクタールのオフィスビルが必要だとする需要予測が示された。1988年1月19日帝国ホテルにおいて、三菱地所はこのような都心への旺盛なオフィス需要に応えるとして、「丸の内再開発計画」、通称「マンハッタン計画」を発表する。この計画は、丸ビル・新丸ビルをはじめとした三菱地所所有物件の老朽化を背景とし、東京がニューヨークやロンドンと並ぶ世界3大金融センターに成長しつつあるという認識のもと打ち出された計画である。大丸有地区113haのうち63haの敷地に対し、当時の建築基準法が規定する最大の容積率が1000%であるところを一律2000%にかさ上げし、100mで統一されていた高さを250mとし、40～50階建てのオフィスビルを約50棟建設するという計画であった。これによりオフィス床を延1200ha増床し、昼間人口47万人を収容する壮大な計画である。

計画が設計された当時の社会情勢は、プラザ合意後の円高不況対策として政府が打ち出した金融緩和と内需拡大策によってもたらされた好景気の絶頂期にあり、都心への業務機能集積の需要は高まり続けていた。東京銀行、三菱商事、J・Pモルガン証券など日米の有力10社が参加する研究が「東京国際金融センター（TIFIC）」構想を提言し、その候補地として東京湾臨海部と丸の内周辺を挙げるなど、丸の内の大改造を求める声も具体的にあがっていた。

三菱地所の高木丈太郎社長は当時、朝日新聞のインタビューにこう答えている。

「近年、東京の国際化、情報社会化が急速に訪れ、国際企業がたくさん事務所を必要としています。それも、ビジネス機能が集積している丸の内、大手町への入居希望が満杯。空室待ちリストに載っているだけで合計16ヘクタール、丸ビル3つ分にもなるけれど、現状では、このかたがたは何年たっても丸の内に入れそうもありません」(『朝日新聞』1988.2.18朝刊4面)

しかし旺盛なオフィス需要にもかかわらず、三菱地所はビル事業に危機感を持っていた。同社の収入の八割は丸の内地区が支えていたが、建物の老朽化やニーズとの不適合が目立ち始めていた。また既存のビルは限られた容積のなかでオフィス床面積をできるだけ確保するために階高を低くして階数を稼ぐという思想で建築されており、「オフィスのインテリジェント（高度情報）化が求められていますが、ケーブルなどを新しく敷くためには床がせり上がり、天井が低くなって大きな機器が入らなくなる。それに、いまのビルは柱が十数メートルおきにあって、邪魔」（高木社長、『朝日新聞』1988.2.18朝刊4面）という状況で、質の高いオフィスを求める需要の国際化・多様化に対応できなくなっていた。これらの業務特化型ビルは飲食店や宿泊施設の入居に適さず、特に外国からのビジネスマンとの商談にも事欠く状況であった。

ところが当時の建築規制のもとでは既存ビルの入居者の仮移転先となる種地がなく、建て替えるためには地区外への仮移転が必要となり、空室率0.008%（『朝日新聞』1988.7.13朝刊29面）という状況で入居者に仮移転を求めるのは不可能であった。仮に近隣に種地となる土地が見つかったとしても、バブル絶頂期に新規に土地を取得することは現実的ではなかった。三菱地所にとってマンハッタン計画は、オフィス需要が旺盛なうちに同社のコア・コンピタンスである丸の内の業務センターとしての価値を高めたいという、「三菱の社運をかけたテーマ」（『朝日新聞』1988.1.20朝刊3面）だったのである。約3年の社内での検討を経て、マンハッタン計画を発表した三菱地所は、この計画を国土庁に提出した。また地元自治体の千代田区に働きかけ、区域内の地権者との協議の場を設けて合意形成を働きかけていくことを目論んでいた。

マンハッタン計画をめぐる三菱地所の利害を制度論の視座から記述すると、三菱地所は国際金融センター構想実現による自社の競争優位獲得という価値の下、自社内で設計した計画を、大丸有地区に関わるアクターを巻き込んだ制度へと移行させ、計画を実現させることを企図した段階と言える。

3.3.2 マイタウン東京構想と多心型都市構造 ～東京都・国の利害～

満を持して発表されたマンハッタン計画であったが、発表されるやいなや各方面から次々と反対意見が示される。特に最も強い反対を表明したのが東京のまちづくりにおいて中心的な権限を持つ東京都であった³。

当時東京では高度成長期の過度な都心集中や郊外へのスプロール現象⁴により、都心部の交通混雑・大気水質汚染公害・地価高騰・住宅不足などいわゆる『東京問題』と呼ばれる都市問題が顕在化していた。これに対し1985年に国土庁が「首都改造計画」のなかで東京都心部に集中した行政や業務機能を他都市へ分散させるという多核多圏域都市構造を提言すると、翌年の第四次首都圏基本計画でもこの方針が引き継がれて議論された。こうした議論を受け、1987年には多極分散型国土形成促進法が成立、中央省庁の一部地方移転が閣議決定されるとともに、第四次全国総合開発計画のなかで遷都問題が検討されるに至っていた。

一方東京都は、1979年（昭和54年）に就任した鈴木俊一都知事が、就任後初めての長期計画である「マイタウン東京'81—東京都総合実施計画—」のなかで、都市のあり方として“多心型都市構造”構想を打ち出していた。これは都心に業務機能が集中し、郊外の住宅地域から遠距離通勤をするという一点集中型の都市から、職と住がバランスよく配置された複数の中心を持つ都市へ構造を転換していくという構想である。これは、大丸有地区を中心とする都心部へのこれ以上の業務機能の集中を抑制し、副都心や多摩地域へと優先的に都市整備資源を配分していくという宣言でもあった。

翌1980年（昭和55年）の「東京都長期計画」でもこの方針は引き継がれ、知事として二期目に入った1984年（昭和59年）には都議会第一回定例会の知事施政方針演説のなかで、「一点集中型から多心型の都市構造への転換という都市政策を基本とし、それに合わせた都政の近代化を推進するため、丸の内・有楽町地域に点在していた都の本庁舎機能を西新宿に一元的に配置する」と表明している。1986年（昭和61年）には「東京都第二次長期計画」のなかで副都心計画を発表する。これは大丸有地区を中心とした都心部の開発を抑制し、池袋・新宿・渋谷・大崎・臨海部・錦糸町亀戸・上野浅草の7つの副都心に都市機能を分散する計画であった。マンハッタン計画発表と同年の1988年（昭和63年）には臨海副都心開発基本構想を発表、臨海部に次世代通信機能を備えた『東京レポート』を建設し、都心に集中した業務機能の分散化を担う副都心として育成していくことを打ち出している。

1990年（平成2年）に発表された「第三次東京都長期計画—マイタウン東京 21世紀をひらく—」

³ 都市計画法では都市計画にかかる決定権の多くは市町村にあるが、特別区の区域では、一部の都市計画については都が市町村の立場で定めるものとされている。

⁴ 都心部から郊外へ無秩序に都市化が進展していく現象。狭隘な交通網や病院・学校・上下水道などのインフラ不足、自然環境破壊を招き、住環境の悪化から流入した人口を支えきれずに逆都市化を招く。

では、都はその検討段階から東京の現状の課題として「東京一極集中や異常な地価高騰を背景に、住宅、ごみ、交通混雑などの問題が深刻化し、都民は必ずしも生活の豊かさを実感できない状況」（東京都企画審議室 1990, 「東京都長期計画懇談会報告書」）と認識していた。区部中心部については、業務居住混在型の利用を促すよう用途地域による土地利用規制を行ってきたが、都心においては居住機能確保の有効な手段となつてこなかったことを課題として挙げている。こうした課題認識のもと、長期目標として「都心部への業務機能の過度の集中を抑制」することと「職と住その他の機能がバランスよく配置された多心型都市構造の形成」を掲げた。

こうした一連の都市政策の位置づけについて、当時の大崎本一都市計画局長は 1989 年（平成元年）の都議会第一回定例会予算特別委員会で次のように説明している。

「最近の東京におけるオフィス床の需要増は、国際金融市場の開設、サービス経済化などに代表される国際化、情報化の急速な進展によるところが大きいと考えております。しかし、東京一極集中を防ぎ、多極分散型の国土形成を目指す国土政策と、多心型の都市構造への転換を図ろうとするとの政策が相乗効果を発揮すれば、これまでのような急激なオフィス床需要の伸びは沈静化すると考えられます。」

また遷都論に対しては、大崎局長および鈴木知事がこう答弁している。

「いわゆる遷都が、東京への集中にどのような影響や効果をもたらすかを判断するためには、科学的、客観的な調査検討が必要であると考えます。」(大崎局長)

「東京から首都機能をごっそり移転することは、膨大な経費と時間を要し、都民生活に重大な影響を及ぼすとともに、我が国の発展の妨げともなりかねません。」(鈴木知事)

つまり三菱地所がマンハッタン計画を発表した当時の東京都にとっての利害は、国の多極分散型国土形成という政策に呼応しつつ、東京のなかにおいても「都心に過度に集中した業務機能を分散することなどにより、東京の都市構造を一点集中型から多心型へと転換させ」（花田一憲企画審議室長）することで東京問題を解決し、遷都論を封じ込めるというロジックにあった。

マンハッタン計画についての報告を受けた鈴木知事はかなりの不快感を示したと言われる。「報告の場に居合わせた都庁関係者によれば、『怒りに近かった』とさえ言う。」(『毎日新聞』1988.8.10 夕刊 9 面) 三菱地所の計画は、現行の建築法制に反するものであるばかりでなく、国や都の都市政策を真っ向から否定するものであり、都としては看過できないものだったのである。

知事だけでなく、建築、都市計画行政の現場でも強い拒否反応が現れている。

「都内区部の容積率はいっさい変えないのが原則。容積率を変えると、文字通り地区の入れものが増えるわけで、交通渋滞や能力いっぱいの下処理など混乱を助長するばかりだ」(森欣三・都市計画局地域計画部長)(『朝日新聞』1988.5.23 朝刊 9 面)

都同様に建設省の現場も反発を見せる。

「あくまで夢でしょう。基準法を、東京駅周辺の 1 地区のためだけ、改正することは考えられない」(島崎勉・市街地建築課長)(『朝日新聞』1988.5.23 朝刊 9 面)

東京都および国の利害を制度派組織論の視座から記述すると、マンハッタン計画という自社内の計画を制度化させるべく企業家行動を起こした三菱地所に対し、東京一極集中への対処として多極分散型国

土・多心型都市構造の形成を目指してきた都・国の利害が抵触し、その制度化を阻む状況にあったと捉えられる。

3.3.3 歴史的景観の保存 ～建築界の利害～

東京都の第三次長期計画（マイタウン東京）（1990）では、都心抑制・副都心育成と並んで、都心部の整備方針についてももうひとつ重要な価値が示されている。すなわち「皇居やその周辺の公園などと調和した美しい風格あるまちなみを形成することをめざし、整備を進める」という、景観保全という価値である。

大丸有地区は、明治期以来の百尺規制の美しい街並みが整備されていたことや皇居に近いことから、首都東京の表玄関として、歴史的に景観問題が議論されることの多い地区であった。1966年（昭和41年）にも東京海上ビルの超高層化計画に対し美観論争が起り計画規模を縮小した経緯がある。従前の高さ規制（百尺＝31m規制）に代わる建築規制として容積率制度がはじまったことを受け、丸の内の一 cornerの皇居に面する画地にあった東京海上ビルが、127.768mのツインタワー超高層ビルを計画、設計し、確認申請を出したところ、都が1933年（昭和8年）に指定された内務大臣告示による美観地区指定を根拠に申請を却下したのである。

この計画とそれに対する都の対応は建築界や都市計画専門家、マスコミ・世論に様々な議論を呼び起こした。建築評論家の浜口隆一（1967）はこの議論を整理・論評し、日本建築学会の学会誌「建築年報」に寄稿している。東京海上ビル計画地は、皇居に近いという立地や明治期以来の歴史的建造物を多く抱える丸の内地区という性質から、歴史的景観の保全を望む国民の心理的抵抗が根強く、そうしたマスコミ・世論を背景に、山田正男首都整備局長を中心に都庁内の強い反対意見が起こった。また注目すべきことに、「丸の内地区を従来31米で建ててきている三菱地所としてもここを100米をこえるビルを建てられたのでは、さまざまの点で具合が悪いということで、三菱地所の社長渡辺武次郎氏は特に熱心に反対の意向を表明してきた」（浜口、1967、40頁）と言う。一方当時の建築界は、設計を担当した前川国男事務所を筆頭に概ね「大きく発展してきた今日の建設力を基盤として超高層ビルのもつ都市建築としての必然性をあげ、かつそれによって新しいダイナミックな都市景観の生まれることを期し」賛成意見が多数を占めていた。この問題は東京海上火災保険（当時）が都の処分を不服として上級官庁である建設省に訴え、建設省の仲裁により99.7m、シングルタワーとして建築変更申請を行うことで決着した。（図3-3）



（図 3-3）東京海上日動ビルディング

その後も大丸有地区ではたびたび歴史的景観の保全と経済発展の器としての高層ビル化という価値の対立が続く。三菱地所がマンハッタン計画を発表した1988年（昭和63年）には2つの歴史的建造物のあり方が問題となっていた。旧東京銀行集会所の建て替え問題と東京駅丸の内駅舎の保存問題である。

東京銀行集会所は1916年（大正5年）に竣工した横河民輔の設計によるモダンルネサンス様式の建築物であるが、築70年と老朽化が進み、丸の内の一等地に立地しながら業務機能としては既に機能していない状態にあった。このため、土地所有者である三菱地所と建物所有者である東京銀行協会（会長：伊夫伎一雄三菱銀行頭取）は建て替えによる高層ビル化を検討していた。この構想が報道されると、日本建築学会が反発し、旧来の建物の保存要望を会長名で三菱地所ならびに建設省、文化庁、東京都、千代田区に提出している。

もうひとつ問題となっていたのが東京駅丸の内口駅舎の保存問題である。1987年（昭和62年）の国鉄民営化と同時に国鉄清算事業団が発足し、丸の内北口の旧国鉄本社を含め、国鉄の資産処分を進めていた。同年、国鉄清算事業団に加え、国土庁、運輸省、郵政省、建設省、東京都が参加した東京駅周辺地区再開発連絡会議が設置され、旧国鉄本社や日本交通ビルの再開発と併せて東京駅を高層ビル化し、「霞が関ビル8～12棟を建設する計画」（坂本1988,12頁）の検討を進めていた。これに対し、「日本建築学会はその成り行きを心配して1987年（昭和62年）12月11日、会長名で東日本旅客鉄道株式会社社長宛、丸の内口本屋駅舎の文化的価値を評価して、その復元保存を要望した。この要望は合せて国土庁はじめ前記関係省庁にも協力方を依頼した」（坂本1988,12頁）。また一般市民や文化人からも駅舎保存の声が早々に高まり、同年12月に「赤レンガの東京駅を愛する市民の会」が設立され、早速署名活動や国会への請願が行われ、マスコミ・世論からの注目も高まっていた。

マンハッタン計画に対する反対意見は、その他にも建築界から続々と上がっている。明治大学工学部教授で建築評論家の神代雄一郎は、オフィス人口を受け入れる社会インフラの不足を指摘する。

「実現可能とは思えない。まず、水の需要が大幅に増えるだろうが、それに応える余力はないだろう。高層ビルを林立させることは都市化で湿度が下がっている東京を一層砂漠化させるものだ。人口の地本分散化に反するもので、増加するオフィス人口二十万人の住宅、交通をどうするかなど問題は多い。」（『毎日新聞』1988.1.20 朝刊1面）

建築評論家の川添登も同じく毎日新聞のインタビューに対し、景観の問題を指摘している。

「丸の内のビル街を皇居側から見た景観は近代東京を代表する“顔”であり、絵はがきにもなっている。対象地域には東京駅や中央郵便局など近代建築の傑作もある。保存というすぐ伝統的なものを思い浮かべるが、近代的景観も保存の対象として考えるべきだ。」（『毎日新聞』1988.1.20 朝刊1面）

毎日新聞は三日後の紙面でもマンハッタン計画を厳しく糾弾し、「疑問多い丸の内再開発“一社独走”の批判も」と見出しを打ち、国と都の計画を無視し、当時の土地価格高騰という最大の社会問題の状況を一変しかねず、他の地区やデベロッパー、行政としては到底受け入れられない計画として、「独走もはなはだしいというのが世間の受け止め方」（『毎日新聞』1988.1.23 朝刊12面）と断じている。

当時の都市計画専門家、建築学会、市民団体は、高度成長期の無機質なビルの乱立により景観が破壊されてきたという反省から、歴史的景観の保全を最大の価値としていた。そんななか、旧東京銀行集会所と東京駅丸の内駅舎という2つの大きな歴史的建造物の保存を巡って論争が巻き起こっていた時期に、かつて東京海上ビル論争では保全を主導する立場を取っていたはずの三菱地所が発表したマンハッタン計画は、建築界からの強い反発を受けることとなった。

3.3.4 マンハッタン計画の挫折

このように1988年（昭和63年）1月に発表されたマンハッタン計画は、行政、建築界、マスコミ・世論など社会から多くの批判を招くこととなった。この計画の根幹は容積率倍増と周辺地権者との一帯となった開発であったが、その双方のキーアクターである都・国からも周辺地権者・建築界からも強い反発を受け、到底実現は困難な状況となった。

三菱地所で丸の内再開発計画を担当し、その後都市計画事業室長を務めた大國（2007）は、マンハッタン計画を振り返り問題点を3つ挙げている。

①合意形成なしの強引な都市計画提案であった

従来、行政が民間による無秩序な開発を制御するための規制手段であった容積率について、民間の一事業者である三菱地所が勝手に提案した形になっているため、行政側からすれば到底受け入れられない提案経緯であった。

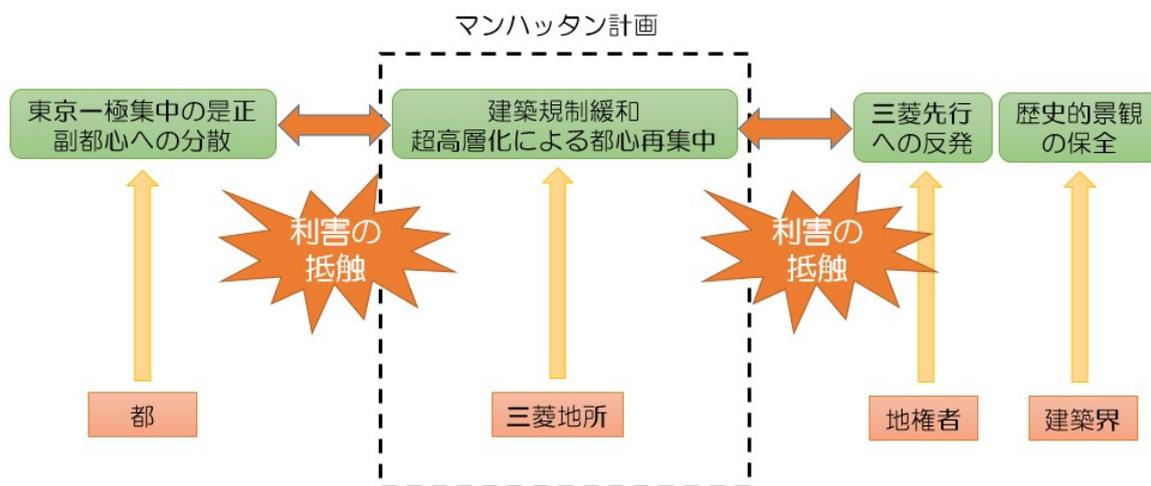
②供給者からの論理で顧客の視点がかけていた

高度成長期以来の業務機能のみが追及された『オフィスの工場』という発想に基づいた構想であったため、来街者にとって魅力的なまちづくりは意識されておらず、賛同を得られるものではなかった。

③超高層の林立により景観面での検討が希薄であった

個別建築の建替えに主眼が置かれており、街並みの形成や公開空地の活用という観点が希薄であった。

ここまでの経緯を制度派組織論の視座から記述すると、当初、自社が所有する老朽建物を建て替え、増大し続けるオフィス需要に応えるという目的で設計されたマンハッタン計画であった。しかし、関わるアクターの利害を全く調整していない計画であったため、重要なアクターである行政や周辺地権者の反発を招き、計画を制度として作動させることができなかった。すなわち、価値を注入して制度化することに失敗したのである。その結果、三菱地所の企業家行動は制度化に失敗したと捉えることができる（図3-4）。



(図3-4) マンハッタン計画の頓挫をめぐる各アクターの利害

3.4. 制度化の成功 ～大丸有まちづくり協議会・懇談会の成立～

三菱地所単体の利害に基づいたマンハッタン計画は他のアクターの利害に抵触し頓挫したが、三菱地所はすぐに周辺地権者との利害調整に取り組みはじめる。さらに社会経済情勢の変化も捉えて東京都や国、建築界との利害調整を進めていく。そして1988年（昭和63年）のマンハッタン計画から8年後の1996年（平成8年）、地権者、東京都、千代田区、JR東日本が参加する「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会」（以下、まちづくり懇談会）を成立させることに成功する。まちづくり懇談会での議論を通して、公共性を保ち秩序あるまちづくりを求める行政と、経済的利益を確保するために建築規制の緩和を求める地権者との利害の調整が図られ、公共貢献への応報としての建築規制を緩和するというスキームが成立する。

『老朽ビルの建替え』という単一の目的をもって計画されたマンハッタン計画はまちづくり懇談会というアリーナを成立させ、その目的を『官民連携によるまち全体の価値向上』と再設定することでそこに参加するアクターの利害を取り込むことに成功し、制度化が成し遂げられる。3.4.節ではまちづくり懇談会という制度が成立していくプロセスを詳しく見ていく。

3.4.1 大丸有まちづくり協議会の成立 ～周辺地権者との利害調整～

マンハッタン計画に対する各方面からの激しい批判を受け、三菱地所は事態の鎮静に追われる。発表1か月後の高木丈太郎社長の朝日新聞（1988.2.18 朝刊4面）のインタビューからは、はやくも三菱地所の姿勢の変化が垣間見える。

「『東京改造論』なんて、私どもが言える立場じゃありません。東京をどうしたらいいか、という意味では、都が副都心を7つぐらいつくる分都を考えておられるし、展都とか、遷都とかになれば、国全体で考えるテーマで、私どもが何か言う分野じゃないと思うんです。今回の計画は、あくまで『丸の内地区』をどうしたらいいかという視点で、提案してただけですから……」

三菱地所としては、自社の中長期的な経営計画を発表しただけのつもりが、予想以上に多くのステークホルダーから利害の抵触を主張され、戸惑っていた様子が伺える。そして計画の意図について、都や国の都市計画に沿うかたちで、そのロジックを変化させている。

「世の中に分散の方向の議論が多いときに、私どもの計画には逆行しているふうにとられるかもしれませんが、東京のなかでもいろいろ機能分散が考えられるわけで、東京全体を膨らませようというものではありません。東京はニューヨーク、ロンドンと並ぶ国際金融センターになりつつあり、私どもはそれらの業務機能を丸の内に集めようというだけです。」

インタビュー冒頭の『東京改造論』に三菱地所は言及する立場にないという発言とは矛盾しているが、都が掲げる「多心型都市構造の実現により東京問題を解消し、国際都市として発展を続けていく」という価値に寄り添う姿勢が見える。また景観問題に対しては次のように発言している。

「私どもが計画のボリューム（量感）を示すために作ったイメージ図がひとり歩きしているだけで、あの通りの形になるわけではありません。（中略）今度の計画でも、3分の2はよそ様（80社）の土地で、中には『そんなに大きなものはいらない』というところもあるでしょうから、高さはばらばらになるかもしれない。地権者みなで話し合わなきゃいけないと思っています。（中略）東京駅など古い建物の保存については、残すかどうか、あいまいにしています。私個人としては、古くていいものは、あった方がいいかなという気がしていますが。」

高木社長はこのインタビューで行政や周辺地権者、建築界からの批判に対して利害の調整を図る姿勢を示し、最後にその具体的方法として協議の場を設ける意向を示している。

「ほかの地権者の反発が、まったくないとは言えないでしょうね。でも、真剣に考えてもらえば、分かっていた話だと思っています。三井だ、住友だ、三菱だという話じゃないんですから。区に呼びかけていただき、協議会のような場をつくってもらえれば、明日にでも話を始めたいところです。(中略)もちろん、都や区、さらに建設省など国のご協力がなければ実現できないことなんで、当局のご理解を得られるよう、これから私も大活躍しなきゃいけないと思っています。時間はかかるかもしれませんが、早く建て替えを始めなきゃならないビルもありますから、1年も2年もかかることのないよう、がんばります。」

ここで示された協議会構想は思いのほか早々に実現することとなる。高木社長が示したとおり、地元千代田区に地権者間の協議会設立について相談を持ち掛けたところ、千代田区も1987年(昭和62年)10月に決定した「千代田区街づくり方針」のなかで大丸有地区を国際業務センターとしていく方向性を示しており、整備にあたってはまちづくり推進協議会の設立を提案していたところであったのである。

マンハッタン計画発表から約半年後の1988年(昭和63年)7月20日、三菱地所の要請を受けた千代田区が呼びかけるかたちで、三菱地所を含む地元地権者59社が参加して、後の「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会」の前身となる「大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会」が設立された(以下、両協議会を同一組織とみなし、まちづくり協議会と呼ぶ)。総会、理事会、幹事会と6つの検討部会から成り、会長会社は三菱地所、副会長会社は東京電力、三菱銀行、日本電信電話株式会社となっている。オブザーバーとして10組織(東海旅客鉄道株式会社、東京商工会議所、警視庁丸の内警察署等)、特別会員として9組織(千代田区、東京消防庁丸の内消防署等)が加わっている。会長は三菱地所の高木丈太郎が務め、街づくり部会長に三菱地所の大國道夫、インフラ部会長に日本電信電話の辻国雄、事業計画部会長に東京電力の佐藤紀男、国際業務センター住宅部会長に三菱銀行の日幡進、建設移転部会長に三和銀行の小林正元、PR部会長に三菱商事の大山博之が就いた。しかし、マンハッタン計画に強く反発していた東京都は、オブザーバーとしても参加していない。

マンハッタン計画が多くの反対にあったにもかかわらず、そのわずか半年後に企業の垣根を越えたまちづくり協議会への参画が可能となった背景について、当時の街づくり部会長でもある大國(2007)は3つの下地があったと指摘している。①「当時は各社が従来の縦割り組織を越えた新しい横断的総合的な分野に力を入れ始めた時期であり、そのような総合的判断に基づいて各企業が参画した」、②「各企業が積極的に他分野の企業との交流を通じて新しいビジネスを開拓する気運があり、これは情報分野の技術進歩と拡大などにより事業領域の複合化、総合化が進展していたことも背景としてあった」、③三菱地所以外の「各企業とも現実に建て替えの必要性があった」の3つである。つまり、マンハッタン計画は三菱地所が自社物件の建替えのみを目的とし、他地権者を置き去りにして設計されたものであったが、この計画は他地権者がそれぞれ抱えていた利害を掘り起こし、地元自治体である千代田区の指導もあり、エリア全体の価値向上にむけ横断的総合的に取り組むという目的の再設定のもと、再開発推進協議会へと短期間で統合されたのである。

三菱地所のみならず各社とも建て替えを必要としており、その際、国際化や情報化など業務環境の質的高度化を踏まえ、さらなる高容積化や、それまでの業務特化型建築から居住・景観・環境貢献型の高機能複合型建築への脱皮を必要としていた。しかしそのような容積緩和などの制度改革や建築思想の飛躍は一社のみでは実現困難であることは明らかであり、地権者が協働組織を持ち、一致して行政に対し制度改革を求めたり、新しいビル建築のあり方を検討したりする必要を各社とも感じていた。

まちづくり協議会は部会活動において参加企業の持つ多様なノウハウを活かした調査検討を行った

ことに加え、外部の学識経験者やシンクタンクにも提言、調査を依頼し、大丸有地区の将来像について検討を進めた。各部会は月に1回というハイペースで開催され、部会間では部会長会議により情報共有がなされた。部会では、「国際業務センター住宅部会」では国際業務センターとしてのあり方が、「事業計画部会」ではまちづくりを進める上での事業計画が、「インフラ部会」では容積率の公共インフラのあり方が、「建設部会」では次世代型業務ビルと敷地設計のあり方が検討された。

部会ではまず、大丸有地区が将来にわたって果たすべき役割について地権者間の議論が進められた。都市計画協会への委託調査から、単に大丸有地区内のオフィス需要への対応という観点からだけではなく、この地区が日本経済を牽引しているという役割が提示された。また野村総研への委託調査からは、日本を牽引する国際業務センターとしてはそれまでの業務単機能型では成長の限界があり、宿泊・文化・商業などの施設をもった複合機能化が不可欠であるというビジョンが示された。これらの調査結果が国際業務センター住宅部会などを通じて検討され、その方向性が共有されていった。

これらの検討の結果、大丸有地区の将来像として、国際化・情報化に対応した複合機能化を実現し、ビジネスだけでなく歴史性、文化性、シンボル性、都市環境、都市景観にすぐれた都市景観を目指すというイメージが共有されていった。しかし、実際に建築行為に移るにあたっては、容積率をはじめとした建築基準法その他行政からの建築規制に対して抜本的な緩和を働きかける必要があり、またまちづくり協議会内においても将来像を実現するためのより具体的なルールを制定する必要があった。そこで日本都市計画学会への委託調査の答申などに基づき、協定というかたちで地権者全体の総意であることを内外に示す必要があると判断され、1994年（平成6年）3月まちづくり協議会会員76者による「まちづくり基本協定」が締結されるにいたる。基本協定の意義、効果として大國（2007）は「1. 総意の確認、2. 公民協調の一方の当事者になれる、3. 個々バラバラでなくマスタープランの基となる、4. 結果として総合力を発揮できる」（71頁）としている。なかでも協定によりまちづくり協議会が地元地権者を代表する正当性を持つことを内外に示したことは、その後の利害調整において大きな意味を持つ。

このように着実に地権者間の利害調整を進めてきたまちづくり協議会であったが、1997（平成9）年8月3日の日本経済新聞朝刊に「丸の内のたそがれ」というセンセーショナルな見出しが躍る。まちづくり協議会での地権者間の利害調整が進んできたことを背景に、1995年（平成7年）三菱地所は築70年を超えていた丸の内ビルディング（通称『丸ビル』）の建て替えを決める。丸ビルは大丸有地区のなかでも「日本の顔ともいえる超一等地」（同、日本経済新聞）に立地し、日本経済における代表的オフィスビルとしての役割を担ってきた。解体は順調に進んでいたが、建築許可権限を持つ東京都の反応は鈍く、新ビルの建築許可が下り、着工するまでに1年半から2年の時間を要することが見込まれるという事態に陥っていた。日本経済新聞はこの記事のなかで、三菱地所の「見切り発車」と東京都の消極的姿勢を指摘している。東京都の消極的姿勢の背景には、多心型都市構造という一貫した方針と、歴史的建造物に対する建築界や市民団体からの根強い保全要望があった。

まちづくり協議会を通じた利害調整を制度派組織論の視座から記述すると、当初自社所有物件の建て替えという三菱地所単独の目的のために設計されたマンハッタン計画であったが、その計画が隣接するアクターである地元地権者が同じように内包していた老朽不動産の建て替えという利害を呼び起こした。この利害を取り込むため、三菱地所は単に自社物件の建て替えという価値を掲げるのではなく、大丸有地区を国際業務センターとして再生するという価値を再設定し、周辺地権者にとっても建て替えによる価値向上というメリットがあることを示すことでアリーナに巻き込むことに成功したと捉えられる。しかし、この段階では都市計画の権限を持つ東京都や国、景観の保全を強く望む建築界の利害を取り込むには至っておらず、アリーナが制度としての作動するためにはさらなる利害調整が必要であった。

⁵ 野村総合研究所委託調査「機能分担を考慮した当地区のオフィス需要」（1989～1990年）、都市計画協会委託調査「世界都市東京の都心更新の進め方」（1989年）、都市計画学会委託調査「大手町・丸の内・有楽町地区街づくり検討調査」（1991～1996年）、伊藤委員会（伊藤滋委員長、事務局：日本都市計画学会、作業班：都市計画設計研究所関口太一）など

3.4.2 多心型都市構造から更新都心へ ～東京都・国との利害調整～

2006年（平成18年）4月に首相官邸の地方創生推進事務局が都市再生の担い手に関する調査のなかで、官民連携によるまちづくりの成功事例として大丸有地区を取り上げ、三菱地所専務執行役員の長島俊夫氏にインタビュー調査を行っている。そこで事務局から、大丸有での官民連携が成功したターニングポイントについて、次のような質問が投げかけられている。

「これまでに様々な構想・計画を策定して来ているが、実際にプロジェクトを遂行していく立場で、ターニングポイントになったような重要な計画・方針・マスタープラン等はあるか？また、東京都や区のメッセージの中で、プロジェクト遂行・エリアマネジメントの決め手になったものはあるか？」

これに対し、長島氏は次のように回答している。

「かつて『マンハッタン構想』と呼ばれたスタディを社会への提案として出したが、当時、全く受け入れられなかったという苦い経験がある。しかし逆に、『そこにいる人たちときちんとした場でやらないと、物事はうまく回らない』と、民間サイドとしては実感できた契機にはなった。私自身が感じたのは、都の「区部中心部整備指針」「危機突破・戦略プラン」において、都心をもう一度見直すべき、という視点が東京都からでてきたのがきっかけになった。」

3.3.2節で見たとおり、マンハッタン計画発表当時における国や都の都市政策は多極分散型国土・多心型都市構造を一貫して目指していた。ところが長島氏の指摘した通り、1997年（平成9年）の「区部中心部整備指針」や1999年（平成11年）の「危機突破・戦略プラン」以降、都の姿勢が変化する。

元々、マンハッタン計画に強い反発を示した鈴木都政下でも、都心部で老朽化が進む建築群に対する危機感を示す動きがなかったわけではない。1994年（平成6年）に都市計画局が策定した「業務商業施設マスタープラン」では、大丸有地区は“業務商業環境再編ゾーン”として位置づけられ、国際的業務地区として更新が必要であるとされた。ここでは都心部の就業者数を抑制すると前置きしつつも、老朽建物の建て替えを促進し、国際交流拠点や文化施設の拡充を図るため、特定街区や再開発地区計画等、当時国によって策定が進んでいた都市開発諸制度を活用していくとしている。この計画が、後の「区部中心部整備指針」へと繋がっていく。

その後の東京都の姿勢が変化していった背景には、バブル経済の崩壊がある。バブル崩壊の時期や原因には諸説あり、ある特定の時点をもって崩壊が起こったとすることはできないが、1989年（平成元年）大納会で38,915円87銭を記録した日経平均株価が、9か月後には一時20,000割れという大暴落を起こしている。公示地価も1991年（平成3年）をピークに下落し続け、土地価格が下がることはないという“土地神話”は崩壊する。日本経済の低迷とアジア諸都市の発展により国際的に見た東京の地位も相対的に低下し、都心抑制策による東京の地盤沈下が不安視される状況となっていた。これに対し、まず国土庁が景気後退局面への危機感からその都市政策の方針転換を示す。1995年（平成7年）に「東京都心のランドデザイン」を公表し、国際的経済機能再生のためのビジネス環境・交流空間の整備が必要であるとして、オフィス環境の改善、会議施設・広場・ホテル等の整備、生活・文化機能の導入を提言する。

また都においても、1995年（平成7年）に鈴木知事の後を引き継いで就任した青島幸男知事が、都の都市構造政策の方向性に大きな転換をもたらしている。青島は知事選で、その最大の公約として世界都市博覧会の開催中止を掲げていた。1990年前後のバブル崩壊を受けて行われた知事選であったため、青島の改革色の強い公約は幅広い支持を集め、圧勝する。青島知事は、自民党の公認候補を退けるほどの

6 石原信雄。内閣官房副長官を長く勤め、自民・公明・社会党・新党さきがけなどが推薦。

都民からの強い支持を背景に、世界都市博覧会の中止を断行する。青島都政最初の長期計画である「東京プラン'95 生活都市東京をめざして」では、鈴木都政の多心型都市構造構想は継承されたものの、これに加えて初めて都心部についても触れられており、都心部の再整備についても指針を策定していくことが掲げられている。

まちづくり協議会設立時にはオブザーバー参加すらしなかった都であったが、バブル経済崩壊を背景とした都側の姿勢の変化や、まちづくり協議会が「まちづくり基本協定」により地権者の代表としての公的性格を持つことを明確にしたことなどにより双方の歩み寄りが進んでいった。

現在では、1期のみ短命政権に終わった青島都政は、「都市博中止という公約を守った以外は、何も決められない人だった」（当時知事秘書業務を担当した東京都幹部職員）と評され、都市博中止以外に目立った業績も少なく、都政の空白として捉えられることも多い。しかし大丸有地区を含む都市構造に対する都の政策方針を制度派組織論の視座から振り返ったとき、東京一極集中と土地バブルを背景とした多心型都市構造から、土地売買を伴わない既存都心部の更新へと軸足を移すという、価値の転換という“臨界的決定”を行う役割を担った知事であったと捉えられる。

まちづくり協議会ではマンハッタン計画が行政の強い反発を受けて頓挫した反省から、部会を通じて東京都の施策についても研究を進めていた。大丸有の将来像を検討していくなかで、都市計画協会や都市計画学会への委託調査から、大丸有地区内のローカルな機能だけでなく、日本経済を牽引する地区であるという価値観を再構築し、そのための有効な行政と地権者との役割分担・連携のあり方についても議論が深められていった。この検討の中で、官民連携のあり方として、都市計画学の権威であった伊藤滋（現：東京大学名誉教授など）や小林重敬（現：東京都市大学都市生活学部教授など）らによって持ち込まれたのがパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）というロジックである。1996年（平成8年）にまちづくり協議会と伊藤らによる検討結果として発表された「丸の内の新生」のなかで、現地権者が全員参加して協定を締結することで公共的性格を獲得し、地権者の総意として「街づくり検討の場」を設けて行政や学識経験者と調整することを提案している。これにより、行政にとっては地権者たちのまちづくり行動を掌握することで都市計画を実現化させることができ、地権者にとっても行政から事前の了解を得ることで事業活動を確実に実行に移すという双方がメリットを得られるという「段階的まちづくりの仕組み」を提言している。

3.4.3 ファサード保存による建て替え ～建築界との利害調整～

都・国の多心型都市構造・多極分散型国土形成という価値との利害対立とともに、建築界が強く主張していた歴史的景観の保全も大丸有地区のまちづくりにおける大きな利害対立として残されていた。

景観問題については建築界だけでなく都・国も強い関心を持っている。1988年（昭和63年）1月20日に三菱地所がマンハッタン計画を発表した直後の1月23日には、東京都が新しい特定街区運用基準を公表している。そこで都は、歴史的建造物の保存を条件に容積率緩和を認める方針を明らかにし、業務機能集積を強く打ち出したマンハッタン計画に対し、歴史的景観に重点を置く姿勢を示す格好となった。建築界がその保存を強く望んでいた東京銀行集会所に関しては東京都生活文化局や文化庁は建築界に同調し、三菱地所に対して重要文化財に相当するとして全面保存を求めていた。

三菱地所側と、建築界・行政側との利害調整のきっかけとなったのが、この東京銀行集会所の保存方法についての決着である。土地所有者の三菱地所、建物所有者の東京銀行協会としては、丸の内の一等地に業務機能を失った建物を保有し続けることは受け入れがたく、保存要望との妥結点を模索していた。東京銀行協会と建築確認を所管する都が協議を重ねた結果、建物西側（皇居側）のファサードを保存する、内部の主要部分も保存に努める、行政や日本建築学会の代表者を入れた委員会で検討してできるだけ景観に合うように努めるという3点に合意した。三菱地所側の譲歩に対し、都は翌平成元年度（1989年度）予算案に「歴史的建造物の景観意匠保存費」として1億1,600万円を計上し、歴史的建造物の保存工事費として1件あたり非木造最高5,000万円、木造最高800万円を助成する制度を創設して応じ

た。この合意に対しては各アクターの反応も良好で、文化庁建造物課は「都心の1等地という立地を考えれば、まずまずの決着だ」（『朝日新聞』1989.2.8 朝刊2面）と述べ、保存を求めてきた建築学会や日本美術家連盟、東京都地域婦人団体連盟などは「ほかの名建築保存にもはずみがつく。東京銀行協会の努力を買いたい」（同、『朝日新聞』）と受け止めた。

ファサードと内部の一部は百尺規制時代の建物を保存し、上部を高層オフィスビル化するという手法はこの後、丸の内エリアの標準的な保全手法となり、ブリックスクエア（旧三菱一号館）やKITTE（旧中央郵便局）など多くの建物で採用されることとなる。



（図 3-5）東京銀行協会ビル

3.4.4 まちづくり懇談会の成立

まちづくり協議会での利害調整とまちづくり協定による公的性格の獲得を経て老朽化ビル建て替えへと動き出していた三菱地所を中心とした地権者、バブル経済の崩壊を受けて都心再生へと政策をシフトさせつつあった東京都と国、ファサードと一部内部構造の保存という歴史的建造物保存と業務機能の両立の手法を定着させつつあった建築界、さらに民営化以来旧国鉄本社ビルの処分を懸案として抱えていたJR東日本を加えた4社の利害が一致する状況が生まれた。さらにまちづくり協議会が長年の検討の結果、PPPによって官民が協議・連携して、歴史的景観を保全しながらエリア全体を複合的に高機能化していくという価値を掲示したことで、行政が参画しやすい下地も整えられていた。

1996年（平成8年）9月、新たに官民が連携してまちづくりを進めていく協議体としてまちづくり懇談会が設立される。まちづくり懇談会は千代田区3名、東京都3名、まちづくり協議会5名、JR東日本1名の合計12名で構成され、座長には千代田区助役、副座長に東京都都市計画局技監、まちづくり協議会会長会社（三菱地所）が就いた。まちづくり懇談会の実質的な作業組織として幹事会が設置され、幹事長には東京都都市計画局開発企画担当部長が就任している。

実務的なとりまとめを担当する幹事長に東京都が就任したことが示すとおり、まちづくり懇談会の設置には都の積極的に働きかけがあった。1996年（平成8年）に公表された「区部中心部整備指針：中間報告」でも、大丸有地区を中心とした都心の整備指針として、「業務機能に特化したCBD（Central Business District）から世界に開かれた多様で魅力的な諸機能を備えたABC（Amenity Business Core）としての役割を高めていく」と位置付けられ、その進め方として「公共と民間の協力・協調によるまちづくり」が示されている。バブル崩壊を受けて就任した青島知事のもと、副都心への展開から既存都心の更新へと軸足を移したことが、まちづくり懇談会成立に強く影響していた。

まちづくり懇談会は千代田区役所内の会議室で行われ、幹事会は東京都庁会議室、ワーキンググループは地元企業が会議室を用意するという実務的にも協力的な体制が採られ、大丸有地区の整備の方向性と官民連携の具体的方法について検討が進められた。協議は1998年（平成10年）2月までの1年半の間にまちづくり懇談会が5回、幹事会が10回、ワーキンググループが30回開催され、検討結果の位置づけ、大丸有地区の課題と役割の整理、都市計画上の位置づけ、スカイライン（景観）のあり方について検討された。

協議の内容は都の政策にも段階的に反映された。「区部中心部整備方針」（1997）では区部中心部の現状として東京一極集中の弊害とともに海外諸都市との相対的な地位低下を課題として挙げ、質的更新の必要性を訴えている。具体的な更新の方針として、都心を更新都心と再編都心とに分け、大丸有地区を更新都心として老朽化ビルの個別建て替えに応じて積極的な機能更新を図っていく区域とされた。更新にあたっては業務機能の量的拡大は抑制しながらも質的高度化・多機能化を進め、公共と民間の協力・協調により、経済中枢性と風格ある都市景観の形成を同時に実現するとされた。またまちづくりの手法を「行政主導型から住民発意型へ、さらには住民が主体的・継続的にまちの維持管理を行うタウンマネジメント型へと発展させていく」（「区部中心部整備方針」1997, 59頁）として、タウンマネジメント型まちづくりの実施例に大丸有まちづくり懇談会の具体名を挙げて紹介している。これらの指針は概ねまちづくり協議会の検討の結果示されたものに概ね沿っており、まちづくり協議会が検討結果を発信し続けた成果がここに現れたと言える。

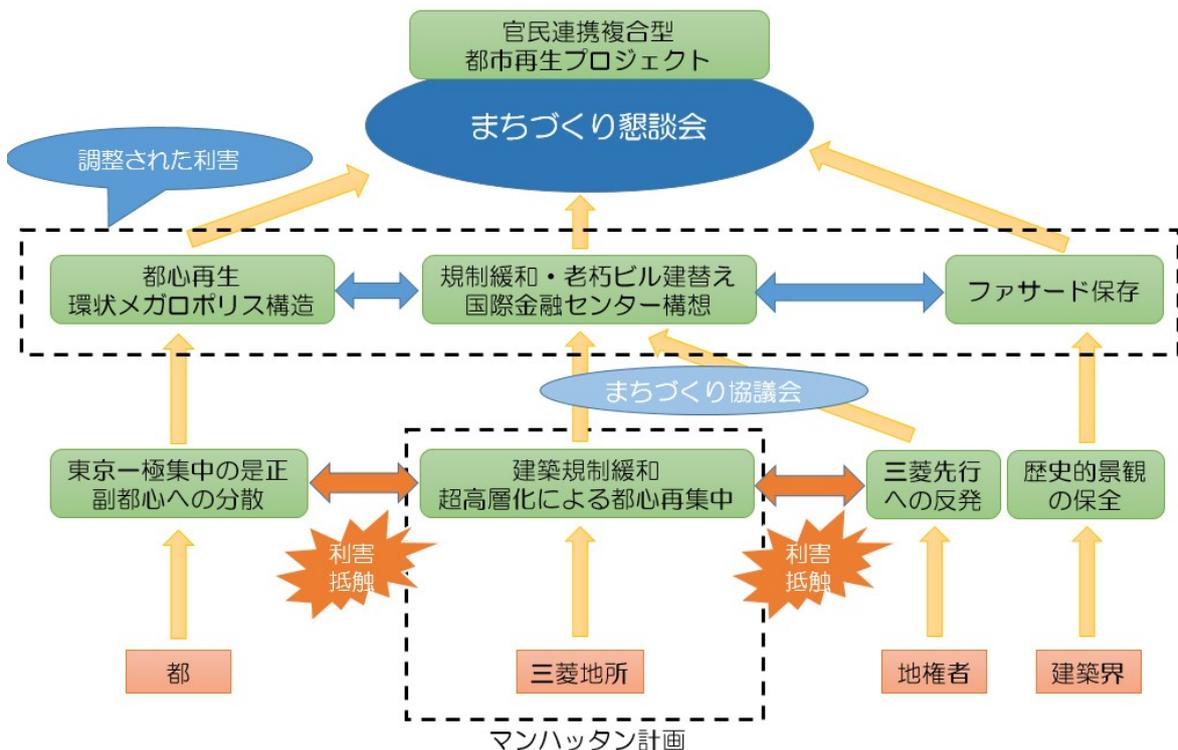
協議の結果は、千代田区の「都市計画マスタープラン」策定期限であった1998年（平成10年）2月段階での合意内容が「ゆるやかなガイドライン」として結実する。ゆるやかなガイドラインでは、大丸有地区内をゾーン、軸、拠点、ネットワーク、スカイラインにより構造的に分類され、それぞれが担うべき機能が示された。建物の構造は歴史的な百尺31mライン、東京海上景観論争以降の100mラインを継承しつつ、インフラ受容量等に応じて150m、200mを目安として高度化を図ることとされ、そのため31mの高さの低層部を持ちその上に高層部が建つ二段構造とされた。また階高を統一し、低層部は商業施設など多様な機能の導入が考えられることから平均5m、高層階は本社ビルとして情報化に対応していくために必要な高さとして既存の4mから4.2mへと拡張することとされた。さらに接道壁面位置を連続させることで、歴史的・統一的景観を維持することとされた。また仲通り沿いは商業・集客機能を担い、そのほかの建物も低層部には積極的に商業機能を置くこととされた。

ゆるやかなガイドライン策定を受け、「丸の内のたそがれ」と揶揄されていた丸ビルの再建築が再び動き出す。ガイドライン策定の翌年の1999年（平成11年）に再建に着工、2002年（平成14年）に竣工する。その構造はガイドラインに従って旧丸ビルのファサードを彷彿とさせる高さ31mまでの低層階と高さ183mの高層階とで構成され、低層階の壁面線は旧丸ビルと同じく周辺ビルと合わせられた。賑わいを形成するため1階にアトリウムが設けられ、6階までの低層階にはレストランや小売店が入居している。ここにマンハッタン計画の目的であった老朽化したビルの建て替えが初めて実現したのである。

大丸有のまちづくりが辿ってきたまちづくり協議会の成立と利害調整のプロセスは、Selznick (1957)の提示した制度的リーダーシップ概念によって説明することができる。Selznickは、当初明確な目的を持って設計されたTVAが、抵抗勢力の利害に抵触したために組織の存続が危ぶまれるなか、草の根の農業団体の利害を取り込むことでその組織目的の一部を変容させ、正当性を獲得し組織として継続していく様子を描いている。TVAは当初目的の一部は失ってしまったが、一方でそのほかの目的は実現させることに成功している。SelznickはこのTVAの変化を、「政治的考慮からなされた地方的・全国的農業利権との妥協の結果として、組織としてのTVAの一部がこれらの勢力によって支配されることになり、このことがTVAの役割と性格に、予想もされなかったような広範な影響を及ぼすことになった」ものの、「制度としての一貫性を傷つけるような妥協を回避」した責任あるリーダーシップであると評価する（Selznick, 1957, 邦訳203-206頁）。

一方、三菱地所によるマンハッタン計画は自らの保有建物の有効かつ迅速な建替えを実現することを目的としており、自社物件の収益性拡大がその唯一の利害であった。ところがこの計画の実行力を獲得するため関係するステークホルダーへの働きかけを開始した途端にすぐに反発が相次ぎ、三菱地所による制度化は失敗する。そこで三菱地所は老朽化ビルの建て替えという同じ利害を潜在的に持っていた周辺地権者を巻き込み、まちづくり協議会を成立させる。当初、所有物件の建て替えを進めるために三菱地所と周辺地権者が一致して行政に対して規制緩和を求めていくことを実質的な目的とした協議会であったが、その正当性を獲得するためにまち全体のあり方を協議、調整していく中で、エリア全体の高機能化・多機能化という目的を再設定する。さらに歴史的景観の保全を求める建築界の利害に対し、ファサードの保存と 31m ラインの維持という建築手法によりこれを取り込むことに成功する。そして全ての地権者によるまちづくり基本協定により“地元地権者の総意”という公共性を獲得するに至る。時期を同じくして行政の都市計画が都心抑制から都心再生へと転換したことを機に、一私企業の利益獲得を目的としたものに過ぎなかったマンハッタン計画が、歴史的景観と国際金融センター機能を併せ持つ新時代の官民連携都市再生プロジェクトへと変貌を遂げ、アクターを巻き込んだ制度化に成功したのである。

この三菱地所によるマンハッタン計画の挫折から丸ビル改築竣工に至るプロセスは、Selznick が TVA の事例を通して示した制度化プロセスとまさに合致する (図 3-6)。さらに Selznick が描いていなかった制度的企業家や関わるアクターの個別の企業家行動をも明らかにするものであった。そして、本事例で成立したまちづくり懇談会という制度は、成立をもって完結したわけではない。次節ではまちづくり懇談会に参加したアクターがもたらした制度変化について見ていく。



(図 3-6) 各アクターの利害を取り込むことによって成立した制度

3.5. 変容する協議会・懇談会の性質 ～制度変化～

まちづくり懇談会によって成立した制度は、丸ビル等の建替えというかたちで当初の目的を実現させることに成功したが、そこに参加した都・周辺地権者・JRの思惑によって新たな目的が付加されていくことになる。具体的には、公共性という正当性を獲得することで作動したまちづくり懇談会というアリーナは、そこに参加した東京都や周辺地権者が積極的に議論に参加していくことで、その掲げる目的をより一層公共化させていくのである。

まちづくり懇談会で1998年（平成10年）に合意された「ゆるやかなガイドライン」をさらに発展させた2000年（平成12年）3月の「まちづくりガイドライン」では、大丸有地区の20年後のあるべき姿として次の8つの将来像が合意されている。

- ① 時代をリードする国際的なビジネスのまち
- ② 人々が集まり賑わいあるまち
- ③ 情報化時代に対応した情報交流・発信のまち
- ④ 風格と活力が調和するまち
- ⑤ 便利で快適にあるけるまち
- ⑥ 環境と共生するまち
- ⑦ 安心・安全なまち
- ⑧ 地域、行政、来街者が協力してそだてるまち

最初の制度的企業家であった三菱地所の利害である国際金融センターは①国際的なビジネスのまちとして維持されているが、②以降は商業施設への集客力やオフィスの情報化需要、歴史的景観の保全、さらに1990年代後半に行政課題として注目されつつあった環境・治安・防災そして官民連携など、周辺地権者や建築界、行政の利害が取り込まれていることが読み取れる。まちづくり懇談会のこのような目的設定の拡大の背景には、アリーナに参加した各アクターの利害の変化がある。

3.5.1 失われた10年と阪神・淡路大震災 ～三菱地所・周辺地権者の利害の変化～

三菱地所がマンハッタン計画を発表した1980年代後半、日本はバブル経済に沸き、三菱地所も積極的な投資を行っていた。マンハッタン計画が発表された1988年（昭和63年）1月、三菱地所は三菱重工業横浜造船所跡地に総工費2,700億円、高さ日本一となる296mの横浜ランドマークタワーを含む横浜みなとみらい街区開発構想を発表した。さらに1989年（平成元年）10月には米国ニューヨーク、マンハッタンの中心に位置するロックフェラーセンタービルを擁するロックフェラーグループ（以下、RGI）を買収している。しかしこれらの積極投資は裏目に出る。1990年代に入ってからバブル崩壊による深刻なビル不況が三菱地所を直撃し、1993年（平成5年）に竣工した横浜ランドマークタワーはオープン時の賃貸契約率が全体で約80%、オフィスに限れば約60%と低迷する。さらにRGIは、マンハッタンに所有するビルを抵当にした資金調達による有価証券投資や不動産への投融資が裏目に出て買収以来最終損益の赤字が続き、1995年（平成7年）にはRGIの売上高全体の三分の一を占める子会社2社の米連邦破産法11条申請を余儀なくされる。1996年（平成8年）3月期はRGIの株式評価損として約1,500億円の特別損失を計上し1953年（昭和28年）の上場以来初の最終赤字へと転落。三菱地所自身の所有資産も、1997年（平成9年）3月期までの四年間で含み損を抱えた土地など不良資産の処分などで約530億円の損失を計上している。1995年（平成7年）時点の三菱地所保有オフィスビルの空室率は約13%に達し、かつてのオフィス床を用意すればするだけ瞬間に入居希望者が殺到するという勢いは完全に失われていた。

1990年代中頃、バブル崩壊後のビル不況に悩まされていたのは三菱地所だけではない。他のデベロッパーがバブル期に着工したオフィスビルも1995年（平成7年）前後に相次いで開業を迎えており、需

要が落ち込んだにもかかわらず年間 200 万から 300 万平方メートルのオフィス床が供給され続け、オフィスの供給過多を加速させていた。

一方で、バブル期に東京都の副都心政策を背景にスタートした開発計画が完成期を迎えたことで、1990 年代中盤から後半にかけて大丸有地区以外の新興オフィス街の台頭が各地で起こっていた。

- 新宿 — 東京都本庁舎（1991 年）が移転
- 初台 — 東京オペラシティタワー（1996 年）を中心にアップルやNTTなどIT系企業が集積
- 天王洲 — シーフォートスクエア（1992 年）日本航空本社ビル（1996 年）など
- 恵比寿 — サッポロビール工場跡地に恵比寿ガーデンプレイス（1994 年）が開業
- 品川 — 品川インターシティ（1998 年）を皮切りに品川グランド commons の再開発が進む
- 大崎 — 大崎ニューシティ（1987 年）大崎ゲートシティ（1999 年）と大型再開発が続く
- 六本木 — 六本木六丁目地区再開発事業（1993 年）が開始（2003 年に六本木ヒルズとして完成）

これらの新興オフィス街に移転した企業にとって、既存オフィス街の“ブランド”は価値を持たず、「東京駅周辺の丸の内、有楽町、大手町の名門ビジネス街は相対的な地盤沈下が避けられず、（中略）ビルの老朽化や高すぎる賃料から存在感は低下しつつある」（『日本経済新聞』1996.10.10 地方経済 40 面）という状況であった。バブル崩壊後のビル不況を経て、オフィスビルはもはや立地や集積だけでテナントを集められる時代ではなく、「オフィス賃貸は付加価値を付け、賃貸料をいただくサービス業」（住友不動産松井久生常務）（『日本経済新聞』1999.11.4 朝刊 22 面）と言われる時代となっていた。

このころオフィスビルに求められる付加価値として特に認識されていた要件は情報化への対応とアメニティー（快適性）である。電気・空調・情報通信網などの設備が備え付けられ、天井高が十分にあって配線が容易な構造となっているビルの人気が高くなっていた。また旧来の業務機能特化型の味気ないビルは敬遠され、従業員や来街者にとって憩いとなる空間が求められていた。

もうひとつオフィスビルに求められる要素として浮上していたのが耐震性をはじめとした防災機能である。その契機となったのが、1995 年（平成 7 年）1 月 17 日に発生した阪神淡路大震災である。大都市の直下で発生したこの震災では、1981 年（昭和 56 年）の建築基準法改正以前に建築されたビルと以降に建築されたビルとで、被害に大きな差が発生した。鉄筋コンクリート造のうち大破または倒壊した建物は、1981 年（昭和 56 年）以降の新建築基準法の建物総数 1955 棟に対し大破・倒壊 25 棟（約 1.3%）、1981 年（昭和 56 年）以前の旧建築基準法の建築が総数 1983 棟に対し 117 棟（約 5.9%）と約 5 倍の被害率であった。1971 年（昭和 46 年）以前の建物に限れば被害率は約 8.1%に達している。この震災被害は大丸有地区に 1971 年（昭和 46 年）以前に建てられたビルを多く所有する三菱地所や周辺地権者、ビルの入居者に大きなショックを与える。またバブル期までにかたちづくられた郊外住宅から都心部への遠距離通勤というライフスタイルは、震災発生時の帰宅困難者問題という新たな課題を生んでおり、安全・安心への取り組みがオフィスビルの必須要件として認識されるようになっていた。1923 年（大正 12 年）の関東大震災において、周辺地域からの大丸有地区への避難者受け入れに奔走した経験を持つ三菱地所は、震災 3 年後の 1926 年（大正 15 年）から毎年 9 月 1 日を「総点検の日」と定めて防災備蓄や社員の招集体制の整備などに努めてきた。しかし築数十年を経過した老朽化ビルでは耐震性能に限界があり、行政や他地権者とも防災上の協力体制は不十分であった。

まちづくり協議会のメンバーである周辺地権者たちは国際業務センター機能の確立と歴史的景観の保全という目的の下でアリーナに参加していたが、制度成立後の状況の変化により、さらにオフィス街全体としての高付加価値化と防災化の必要性という新たな利害を負うこととなったのである。

3.5.2 国鉄清算事業団 ～JR東日本の利害～

経営危機に陥り長期債務が累積していた国鉄は、1982年（昭和57年）に発足した中曽根内閣の下で再建が検討されてきたが、1986年（昭和61年）に国営による再建は断念され、分割民営化によって改革されることが決定した。明治期以来の鉄道の発達とともに膨れ上がっていた国鉄の所有土地資産は、鉄道用地としてJR各社に引き継がれたものを除き、国鉄の直接の後継組織に位置付けられる国鉄清算事業団が引き継ぎ清算、旧国鉄の債務整理に充てられることとなった。大丸有地区に位置する東京駅や丸の内北口に面する旧国鉄本社ビルの処分も注目されており、1987年（昭和62年）に国土庁・運輸省・郵政省・建設省・東京都・JR東日本・JR東海・国鉄清算事業団によって設置された東京駅周辺地区再開発連絡会議の下、調査委員会（委員長・八十島義之助東京大学名誉教授、通称：八十島委員会）が設置され検討が進められた。八十島委員会では東京駅丸の内駅舎の保存と線路上を含めた周辺地域高度利用という方向性が示された。しかし当時はバブル経済のピークにあり、土地価格の高騰が大きな問題となっていた。国鉄清算事業団による旧国鉄用地の売却は、土地市場を刺激し地価高騰に拍車をかけるとして1987年（昭和62年）10月に凍結された。

1988年（昭和63年）10月、当時の石原慎太郎運輸大臣が事態の打開を図り清算事業団の土地売却を進めるため、一般競争入札により売却益を拡大しつつ、地価が高騰している地域では証券化などによる地価を顕在化させない方法を検討すると発言。国鉄改革閣僚会議では自民党政調会長がほかに手段がなければ凍結解除やむなしと同調する動きを見せたが、長期累積債務の拡大を懸念する大蔵大臣・運輸大臣と地価高騰を懸念する国土庁・建設省との間で議論が膠着状態となっていた。さらに東京都の鈴木知事も地価高騰の懸念から一般競争入札による売却に強く反対、東京駅周辺の旧国鉄所有資産はその活用方法が決まらないまま、議論が凍結されてしまった。

この状況に変化が訪れるのは1990年代のバブル崩壊後である。地価高騰から一転し地価が下落を続けていたことから、このころには清算事業団に早期処分による土地売却益の確保が求められるようになっていた。1997年（平成9年）3月に八重洲南の旧国鉄用地が一般競争入札により香港資本の日本パシフィックセンチュリーグループによって落札され、1998年（平成10年）2月には八重洲北を森ビルが、丸の内旧国鉄本社を三菱地所・日本生命保険が合同で落札した。

バブル崩壊を契機に周辺の旧国鉄用地の処分は進んだが、東京駅丸の内駅舎改築問題はその方向性が定まらない状況が残っていた。駅舎については建築界、一般市民からも保存要望が根強く、八十島委員会による検討が行われていた1987年（昭和62年）12月11日に日本建築学会より復元保全要望が提出され、翌12日に「赤レンガの東京駅を愛する市民の会」が発会して早速署名運動が展開されていた。これらの動きを受け、1988年（昭和63年）にはJR東日本が保全に向けた検討委員会を立ち上げ、当時の石原慎太郎運輸大臣も保全に前向きな発言をしていたが、民営化による経営改善の最中であったJR東日本単独では復元・保全に必要な資金の捻出に目途が立たず、1990年代に入っても結論が出ていなかった。

JR東日本としては、東京駅周辺の旧国鉄用地の処分に目途が立ったこともあり、最後に残された東京駅駅舎の再開発方針を決定する必要があるという利害が生じていた。そのためには東京駅周辺と一体となった検討が必要であった。JR東日本はこうした利害を背景として、1996年（平成8年）発足のまちづくり懇談会に参加することとなったのである。

3.5.3 石原慎太郎都知事の就任 ～東京都・国の利害の変化～

青島都政は、バブル経済の崩壊による開発ニーズの低迷を背景に、臨海副都心開発の中心的事業であった世界都市博覧会の中止と「区部中心部整備方針」（1997）における都心再生方針の表明という都市構造政策の転換を行った。青島知事が就任する直前の平成4年度（1993年度）の都財政は、歳出額が戦後最大の6兆9千億円に対し、歳入は過去3年で約1兆円減少して3兆9千億円と大幅な財政赤字を抱える状況に陥っていた。1989年（平成元年）には約1兆円あった財源として活用可能な基金は、

青島知事就任時点で既に約5千億円に目減りしていた。バブル崩壊により東京都の主要税収である法人二税と固定資産税の低迷が続くことが予想されるなか、歳出削減による財政再建が青島都政の最大の政治課題であった。臨海副都心開発の縮小と新たな公共投資を要しない都心回帰という政策転換には、都財政の逼迫という背景があった。財源に限られるなかで積極的な投資的政策を展開することは難しく、それどころか財政再建も失敗に終わり、青島都政1期目最終年度の1998年度（平成10年度）には都政史上最大の1,068億円の実質収支赤字を計上するに至る。積極的な新規政策も打ち出せず、行財政改革においても目立った成果を挙げられなかった青島知事は、1期4年の任期を終えると、支持率の低迷から再選を断念、辞任してしまう。

1999年（平成11年）、青島知事の再選不出馬を受け、候補者が乱立する中で公示日直前に最後に立候補した石原慎太郎が次点の鳩山邦夫の倍となる約166万票を獲得して当選した。石原は1970年（昭和45年）から1995年（平成7年）まで衆議院議員を25年勤め、環境庁長官や運輸大臣を歴任していた。この石原知事の就任を契機に、大丸有地区をめぐるまちづくりは再び加速することとなる。

石原は環境庁長官および運輸大臣時代において、都知事としての都市構造政策のベースとなる出来事を経験している。

環境庁長官を務めた1976年（昭和51年）から1977年（昭和52年）は、高度経済成長に伴う東京の過密・公害問題が課題となっていた時期であり、環境庁の懸案のひとつに環境アセスメント制度の導入問題があった。1969年（昭和44年）にアメリカで国家環境政策法が制定されて開発行為にあたって環境影響評価を実施することが定められ、我が国においても1972年（昭和47年）に公共事業の実施にあたって環境影響評価を実施することが閣議決定された。石原が長官に就任した1976年（昭和51年）は、前年に環境庁が設置した専門委員会から得られた検討結果をもとに、環境アセスメント制度の法制化について各省庁への理解を求めるという役割を担う段階にあった。しかし石原は法案提出を前に、「開発計画の持つメリット、デメリットの両面を評価したい」（『日本経済新聞』1977.1.26朝刊23面）と発言し、行政は開発を一方向的に規制するだけでなく、開発による都市発展への寄与と環境影響等の公共性への負担とを両面から評価し、調整する役割を担うべきであるという立場を明らかにしている。しかし環境庁長官としてのこの発言は、産業界や他省庁からは好意的に受け入れられたものの、結果的に法制化を阻むこととなり、法案は廃案に追い込まれる。

運輸大臣を務めた1987年（昭和62年）から1988年（昭和63年）は国鉄が民営化しその清算が課題となっていた時期である。また三菱地所が丸の内マンハッタン計画や横浜みなとみらい計画を発表した時期でもあり、石原は国鉄清算事業団の監督官庁として、事業団の横浜みなとみらい計画への出資を認可している。みなとみらい計画は三菱重工横浜造船所跡地と旧国鉄用地を活用した大規模再開発事業であり、この石原運輸大臣の認可によって、三菱地所が主導するみなとみらい計画が始動している。また運輸省のもうひとつの懸案として整備新幹線の整備計画決定が挙がっていた。運輸省は石原大臣の下、東北・北陸・九州の3路線について、建設費を削減しつつ速やかな整備を図るため、在来線の軌道を活用したミニ新幹線方式を発表している。この時期石原は日本経済新聞のインタビューに対し、第四次全国総合開発計画などで検討されていた首都機能の移転問題に触れ、「東京の諸機能を分散するのは効率を悪くするだけ」であり、「“東京プロブレム”の多くがこれで解決できる」として、新幹線通勤により「東京の機能はそのままにして、居住区域を拡大する方が東京の諸問題を解決する早道だ」との構想を披露している（『日本経済新聞』1988.9.26朝刊5面）。

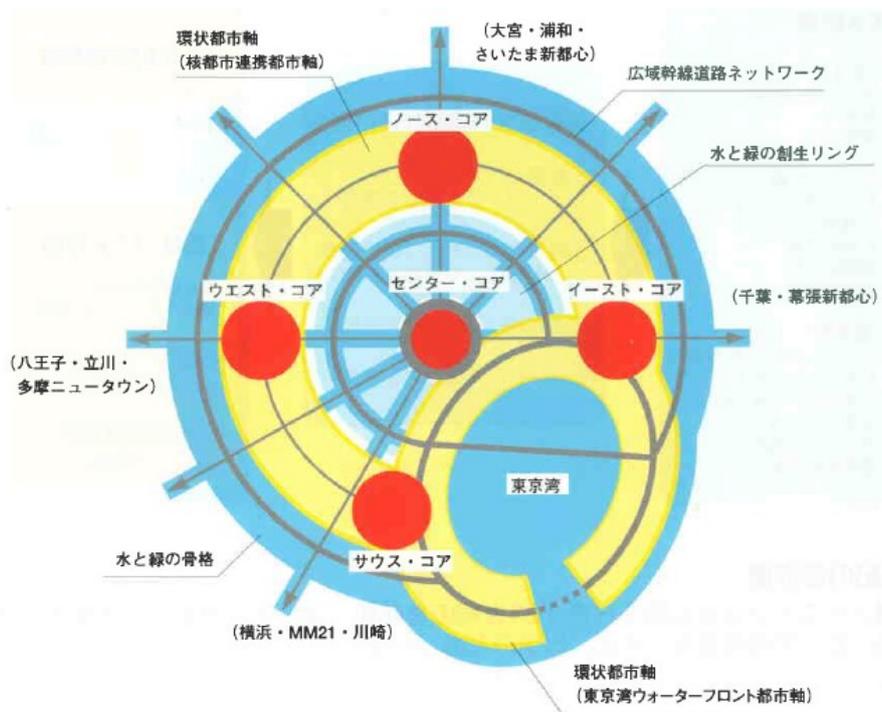
石原の国政時代のこれらの経験は、都知事就任直後に次々と具体的政策として結実する。都知事就任半年後の1999年（平成11年）10月1日、石原知事とJR東日本松田昌士社長の会談が実現する。これは三菱地所の福沢武社長が新知事就任の挨拶に都庁を訪れた際、運輸大臣時代に担当した国鉄清算問題のなかで最後まで方針が決まらなかった東京駅丸の内駅舎が真っ先に話題に上り、石原知事の「東京駅はどうするの」との問いに対し、福沢社長が「あれは当社ものではありません。松田さん（昌士JR東日本社長）とお話してください」と答えたことがきっかけで実現したものだという（『日本経済新聞』

2001.2.2 夕刊5面)。この石原・松田会談において、JR東日本による東京駅丸の内駅舎の復元保存とこれと連動した東京都による駅前広場および行幸通りの整備が合意される。石原知事は「都の国際的地位の向上と経済活動促進のためにも都心の再生が急務」と強調し、「東京駅と周辺整備をそのシンボル事業に位置付ける」（『日本経済新聞』1999.10.2 朝刊地方経済面）。この合意はすぐに東京都の長期計画にも反映され、石原都政はじめての計画となる「危機突破・戦略プラン」（1999年（平成11年））の『政策の苗』として中心施策に位置づけられる。

「危機突破・戦略プラン」で示された『政策の苗』は、翌2000年（平成12年）の石原都政初の本格的な長期計画「東京構想2000」において、総合的な都市構造変革構想として示される。1980年代から国において検討されてきた首都機能移転の議論に対し、運輸大臣時代から一貫して反対の立場を取ってきた石原知事は、これに対抗する構想として『首都圏メガロポリス構想』を打ち出したのである（図3-7）。これは青島都政が示した都心再生の方針を引き継ぎ、東京都心をセンターコアとしてその再生に積極的に取り組むとともに、より広域的な連合により1都3県にまたがる環状メガロポリス構造を高速交通網と自治体間連携によりハード・ソフト両面で連携し、各コアの間では公園緑地など自然再生を進めることで、人口減少局面に突入する「21世紀の首都像」を担うというものである。この構想のなかで目指すべき首都像として6つの姿が示されている。

- ① 約3,300万人の集積が支える世界最大の首都
- ② 一国に匹敵する経済活力を持つ世界のリーディング都市
- ③ アジアの新しい文明をリードする生活都市
- ④ 400年の歴史を有する魅力ある文化都市
- ⑤ 山・海・川など豊かな自然環境と共生する環境都市
- ⑥ 地震などの自然災害を克服できる防災都市

この構想からは石原都政が、東京都心を『センターコア』として再生し日本経済の牽引役を担うという経済性と、地域コミュニティ再生、歴史的景観の保全、環境との共生、防災都市の実現という公共性の両面を実現することを都市政策の目標としていたことが読み取れる。



(図3-7) 環状メガロポリス構造 (出典「首都圏メガロポリス構想」(東京都都市計画局2001))

3.5.4 再開発の加速とにぎわい創出・景観・環境・防災への取り組み ～再制度化～

石原知事の下、東京都は次々と都心再生政策を展開する。都の首都圏メガロポリス構想をきっかけに、小泉純一郎内閣発足直後の2001年（平成13年）5月8日、政権の目玉政策のひとつとして都市再生本部が設立された。5月23日には石原知事とその息子でもある石原伸晃行政改革担当大臣が揃って首相公邸で小泉首相と会談し、都市部と地方との住民一人あたりの公共投資額の差の不公平を訴え、日本経済の国際競争力強化のためにも都市重視の政権運営を訴えた。前年の衆院選における自民党の都市部での惨敗もあり、「小泉政権は都市への民間投資促進や制度見直しを含め、都市再生を構造改革の重要な柱に位置付ける」（『日本経済新聞』2001.5.29朝刊1面）。

国は石原親子の訴えに直ちに呼応、都市部の再開発促進策として2001年（平成13年）に都市計画法・建築基準法を改正し、新たに「特例容積率適用区域制度」を創設する。これは都市計画決定権を持つ地方自治体が特定の区域を指定し、その区域内で公共目的に資する事業であると認定した場合、地権者の合意を条件に余剰容積率を周辺画地に売却できるという制度である。それまでの建築規制では、法定容積率の上限1000%に加え、一定のインフラが整備されていることを条件に指定される「特定街区制度」を活用して300%を上乗せした合計1300%が上限であったが、特例容積率を適用することにより大幅に緩和することができる。さらに翌2002年（平成14年）には都市再生特別措置法が成立し、都市再生緊急整備地域に指定されれば従来の建築規制に縛られず、地域の事情に応じた独自の容積率を指定できることとなった。

東京都がもうひとつ取り組んだのが東京駅丸の内駅舎の再生保存である。1999年（平成11年）10月の石原都知事・松田JR東日本社長会談の後、ただちに東京都は日本都市計画学会に調査検討を委託、2001年（平成13年）12月26日には「東京駅周辺整備に関する研究委員会」（伊藤滋委員長）が駅舎の復元保存と周辺の再整備について提言している。この提言では創設されたばかりの特例容積率適用区域制度を踏まえ、駅舎を歴史的建造物として復元保全することが公共目的に資すると評価して新制度を適用し、その上空の余剰容積を周辺区画に売却することで、復元保全の資金を調達するというスキームを提言している。この委員会にはまちづくり懇談会の構成員である東京都、JR東日本のほか三菱地所や三井不動産などの民間事業者も参加しており、まちづくり協議会やまちづくり懇談会での利害調整が国や都の施策に直接反映される結果となっている。2002年（平成14年）には東京都により大丸有地区を特例容積率適用区域と認定する都市計画決定が行われ、ついにマンハッタン計画以来のボトルネックであった容積率緩和という課題が解決されるに至る。

国による都市開発諸制度の整備につづき、東京都も法制度面から都市再生を促進する動きを加速する。2002年（平成14年）に都は環境アセスメント条例改正案を都議会に提出した。これは都心部などを特定地域として指定し、その地域のアセス対象を緩和、手続きも簡略化することで設計から着工までの期間をより短くする制度である。対象となる特定地域は国の緊急整備地域と一致させており、大丸有地区も含まれる。かつて「丸の内のたそがれ」の大きな要因として都の建築許可手続きの遅さが批判された姿とは対照的である。

さらに注目すべき動きとして、東京都の都市計画諸制度の運用方針として、容積率緩和の条件として様々な公共貢献を要件として運用している点が挙げられる。特定街区制度を例に取ってみると、1999年（平成11年）以降次のような評価基準の改正が行われている（岡田2012）。

- ① （1997年（平成9年）改正） その地域における育成すべき用途に限り認められていた割増容積の上限を200%から300%へと緩和。丸ビル（1998年（平成10年）都市計画決定）が適用を受け、割り増した300%にアトリウムや商業施設、カンファレンスルームが設けられ、にぎわい創出に寄与している。
- ② （1999年（平成11年）改正） 歴史的建築物を活かしたまちづくりの推進を目的に、重要文化財指定建築物の保存を図る場合における容積率の最高限度の引き上げ。明治安田生命ビルお

よび日本工業倶楽部会館・三菱UFJ信託銀行本店ビル（ともに2000年（平成12年）都市計画決定）が適用を受け、明治安田生命ビルは500%の割増を受け1500%に、三菱UFJ信託銀行本店ビルは234%の割増を受け1234%の容積率となっている。

- ③（2004年（平成16年）改正）開発計画の敷地外において公共施設を特許事業により整備を行った場合および重要文化財指定建築物の保存のみならず復元についても対象に追加。新丸ビル（2005年（平成17年）都市計画決定）は東京駅と連続する行幸通りおよび地下歩行者通路の一部を整備し、ビル内の通路と連続した回遊性を持たせることで、1300%に加え95%の割増を得ている。

また2002年（平成14年）に成立した都市再生特別措置法に基づく都市再生特区制度では、さらに柔軟な規制緩和が行われている。都市再生特区では、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、自由度の高い計画を策定することができる。計画策定は都市開発事業者による提案に対し、都道府県が協議のうえ都市計画決定を行うもので、まちづくり懇談会での地権者と行政との協議によりまちづくりの方向性を定めていくという手法がベースになった制度である。大丸有地区全体が都市再生特区に指定され、多くの再開発事業がその適用を受け、容積率の割増を実現しているが、その公共貢献項目は多岐に渡る。以下に一例を挙げる。

- ① 「大手町地区」・・・大手町フィナンシャルシティなど、大手町連鎖型再開発の一角。国際会議場や都市農園の整備が、国際カンファレンス機能強化や環境対策に資するとして210%の割増。
- ② 「丸の内2-1地区」・・・丸の内ブリックスクエア。旧三菱一号館を美術館として復元し、敷地内広場を公園化し、低層階を商業施設とすることが、歴史的建築物保全、環境対策、にぎわい創出に資するとして100%の割増。
- ③ 「丸の内2-7地区」・・・JPタワー。旧中央郵便局のファサードや局長室の復元・保全や低層階の商業施設や美術館、観光情報センター、国際カンファレンスセンターが入居する「KITTE」として整備すること、駅に直結する地下広場を整備することなどが歩行者ネットワーク、文化拠点、にぎわい創出に資するとして110%の割増。
- ④ 「大手町1-6地区」・・・大手町タワー。皇居を中心とした生態系ネットワークを拓くため、建物敷地内に約3,600㎡の“森”を創出。千葉県内の山中で実際に高木・中木・低木・草木が織り交ざった森林を育成し、そのまま移設するという本格的な自然環境整備が行われた。従来この地点で途切れていた仲通りからの歩行者ネットワークを延伸し、東京駅から地下鉄大手町駅への地下通路を整備するなど歩行者ネットワークやホテルの誘致なども評価され、300%の割増。

このように東京都や国は、三菱地所という制度的企業家が先導して成立したまちづくり懇談会というアリーナに新たに参加したアクターであったが、このアリーナを活用し、地権者の持つ容積率緩和という利害を満たすことと引き換えに、にぎわい創出・歴史的景観保護・自然環境保全・防災強化といった公共目的の実現に民間企業を参加させるというしくみを構築することに成功する。

さらにこれらの公共貢献をソフト面で担保するしくみとして、まちづくり協議会・懇談会に新たな目的を持つサブシステムが形成されていく。

まず主ににぎわい創出を担うため2002年（平成14年）に設立されたのがNPO法人大丸有エリアマネジメント協会（通称「リガーレ」）である。リガーレの活動の発端となったのが東京ミレナリオである。これは丸の内仲通りをイルミネーションにより装飾するイベントで、阪神淡路大震災の鎮魂と復興を記念して1995年（平成7年）以降神戸で行われていた神戸ルミナリエの主旨に賛同して移植されたもので、1999年（平成11年）の第一回開催から東京駅舎復元工事のため休止となった2006年（平成18年）の第七回開催までに累計来場者数は1770万人に及んだ。この成功が大丸有地区のにぎわい創出の

可能性を示し、カウパレード（オープンエリアにおける美術展示イベント）、ラ・フォル・ジュルネ・ジャポン（東京国際フォーラムや丸の内仲通りの路上でのクラシック音楽祭）、打ち水イベントなどへと広がっていく。各イベントは実行委員会方式で開催されていたが、これらにぎわい創出イベントを継続的に行っていくために設立されたのがリガーレである。リガーレの活動はビジネス客以外の多くの来街者を呼び込み、それが大丸有地区のまちの性格をビジネス単機能型から集客文化多機能型へと変えていく。

次に大丸有地区の防災協力体制を構築するために設立されたのが「東京駅周辺防災隣組」である。1995年（平成7年）の都市直下型地震であった阪神淡路大震災への危機感から、まちづくり協議会が設置した「東京駅周辺・防災対策のあり方検討委員会」（2002年（平成14年））が帰宅困難者対策とBCP（Business Continuity Plan）として、地元企業が連携した防災協力体制の必要性を指摘した。これを受けてまちづくり懇談会を通じて千代田区・東京都と協議し、2004年（平成16年）に認定されたものである。防災隣組は定期的な講演会や防災訓練を実施し、共同出資による非常通信設備を備えるなどの取り組みを行っている。またBCPの発展型として行政と連携してDCP（District Continuity Plan）を策定している。

そしてもうひとつが環境との共生に関わる活動を担う一般社団法人大丸有環境共生型まちづくり推進協会（通称「エコツェリア」）である。エコツェリアは、リガーレが行っていた打ち水イベントなどの環境啓発イベントや地域内電気シャトルバスおよびベロタクシー（自転車タクシー）の運行などを引き継ぎ、エリア内企業の協働や産学連携を促進しながら環境共生型のまちづくりを推進支援することを目的として2007年（平成19年）に設立された。新丸ビル内に活動拠点を設置し（2016年（平成28年）より大手門タワーJXビルに移転）、来街者向けの広報イベントやエリア内企業の協同研究会、エコツェリア独自の調査研究などを行っている。

石原都政や小泉政権による都市再生推進への転換やまちづくり協議会・懇談会の下に形成された様々なサブシステムの取り組みが功を奏し、大丸有地区では次々と再開発が進んだ。そしてそれらの再開発は、当初三菱地所がマンハッタン計画で描いたような業務機能に特化した画一的な高層化ではなく、業務、商業、文化、観光、歴史的建造物、国際機能を併せ持った多機能型のまちへと変貌を遂げたのである。

大丸有地区の変貌を顕著に物語るのが、地区を南北に貫く丸の内仲通りである。かつて銀行や重厚長大企業ばかりが集積し夜間や日曜日にはゴーストタウンと化していたが、1995年（平成7年）にクリスタルガラスブランド「バカラ」の路面店が出店したのを皮切りに、1997年（平成9年）にはギリシャの宝飾品ブランド「フォリフォリ」、1999年（平成11年）には「コム・デ・ギャルソン」「プラダ」の旗艦店やフランス料理の「オテル・ドゥ・ミクニ」、2005年（平成17年）には英国の高級紳士靴「ジョン・ロブ」が旗艦店を出展するなど、賑わいを増していった。仲通りの特徴はビジネス街が高級ブランド店街に変貌したという点だけではない。仲通りは千代田区道であり、再開発以前は他の地域と同じく全国一律の法令に則った画一的な路面整備が行われていた。民地側も建築制限の範囲で最大限オフィス床を確保するため、敷地の限界までビルを建築していた。そのため歩道は狭く、来街者がのんびりと散策するような道ではなく、あくまでオフィスワーカーが黙々と移動するための道であった。しかしまちづくり懇談会において合意された「ガイドライン」に基づき、民地側建物が壁面を後退させて空地を確保するとともに、区道側も民地の空地デザインに併せた柔軟な路面、ガードレール、植栽を採用することで、一体的な空間づくりを行っていった。さらに土日には交通規制を行い歩行者専用道路として道路および民地側空地が一体となって音楽イベントやオープンカフェを開催するなど、にぎわいが創出されていった。前述の東京駅復元保全と連携して整備された都道である行幸通りとともに、国が創設した「特定道路占用」制度を活用した「公的空間活用モデル事業」として認定されるなど、官民連携まちづくりの先駆的成功事例として全国からたびたび注目されるに至ったのである。

三菱地所単独の利害に基づいたマンハッタン計画は他のアクターの利害に抵触し、頓挫した。しかし三菱地所はまちづくり協議会を通して周辺地権者の利害を取り込むことに成功すると、政策を転換した

第4章 結論

4.1. 要約

本論ではまず、これまでのまちづくり研究が事例収集とそこで成立した様々な法制度や組織体系の紹介にとどまっているという課題を指摘し、なぜまちづくりという現象が作動したのかを読み解く理論的視座として、木村（2015a・2015b）が導入した制度派組織論の視座をレビューした。制度派組織論の嚆矢たる Selznick（1957）は、TVA が当初設定した目的のうち最優先の目的は維持しつつ、そこにかかりあうアクターの利害を取り込んだかたちでその他の目的を再設定することでアクターの協力を得て、実現が危ぶまれた当初目的を実現させる正当性を獲得する制度化プロセスを明らかにした。しかし Selznick（1957）が示したのは制度の成立までであり、成立した制度がどのように動作し、変化していくかという議論は Zietsma and Lawrence（2010）や Lawrence and Suddaby（2011）による”Institutional Work”（制度的営為）概念の登場を待たなければならなかった。制度的営為概念は示されてからまだ日が浅く、事例分析が未だ多くないという課題を残す。

木村（2015a・2015b）はこの制度化および制度的営為の視座をまちづくり研究に導入し、黒壁と北九州家守の事例における利害調整の媒体として、制度的企業家による理念統合ではなく、アリーナの形成を通じた遊休不動産の収益物件化という物質的資源にあることを指摘した。しかし木村（2015a・2015b）が取り上げたのは衰退しつつある地域における市街地活性化、いわゆる『まちおこし』の事例であり、大都市行政における理論的・政策的再現性には欠ける。また木村（2015a）自身も今後の課題として挙げているとおり、アリーナ形成の媒体となるのは遊休不動産以外にも想定される。

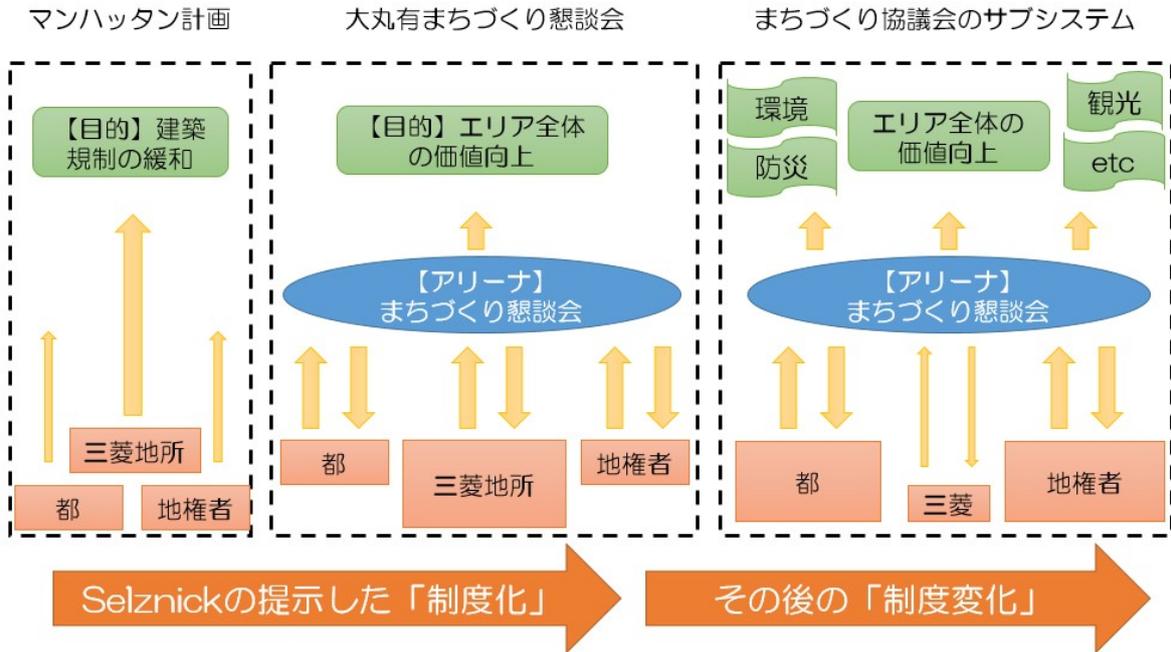
これら、まちづくり研究における理論化の不足、制度的営為概念における事例分析の不足、まちづくり研究への制度的営為概念の導入における大都市まちづくり事例の不足といった残された課題を満たすため、本論では大丸有地区におけるエリアマネジメントの事例を取り上げた。

大丸有地区においては、三菱地所は当初、行政や周辺地権者との利害調整を軽視し、自社の老朽化したオフィスビルを再建して収益源を拡大するという経済性のみを求めたマンハッタン計画を立てた。その結果、実現を目指して計画を公表した途端に行政をはじめとした各方面から反発を受け、マンハッタン計画は頓挫した。しかし三菱地所はまちづくり協議会を設立し、『保有するビルの老朽化が課題となっているものの建築規制により建て替えが困難な状況に陥っている』という共通する利害を持った周辺地権者の取り込みを目指す。まちづくり協議会での検討を通し、各地権者の業績や保有物件の立地といった利害の対立や、バブル期の地価高騰と崩壊後のビル不況といった環境変化を受け止め、その組織目的を再設定していく。すなわち『老朽化ビル建て替えのため、容積規制の緩和を要望する』という目的は維持しつつ、そこにかかりあう地権者や建築界、行政など他のアクターの利害を取り込み、『国際業務センター機能の確立と歴史的景観の保全の両立』と目的を再設定していく。

こうして周辺地権者の参加を容易にすることで、すべての民間地権者の参加を得ることに成功し、全地権者によるまちづくり協定を締結することで公共性、すなわち正当性を獲得する。経済性ばかりを押し出していたマンハッタン計画が公共性を獲得することで、行政との連携を可能とする下地となり、都や区、国の利害をも取り込んだまちづくり懇談会を成立させる。もはや三菱地所一社の建て替え問題解決にとどまらず、エリアマネジメントによる地域全体の価値向上を目的として掲示し、大丸有地区のまちづくりにかかわるあらゆるアクターの利害を取り込む存在となっていくのである。そして行政との連携体制を確立した三菱地所は、当初の目的であった自社ビルである丸ビルの容積率緩和と建築許可を獲得し、超高層複合ビルとして建て替えに成功する。この成功はまさに Selznick の示した、組織性格をも変えてしまうような『臨界的決定』により当初の組織目的を遂行する正当性を獲得するという制度化プロセスであったと言える。

本事例で発見された事実は制度化プロセスまでに留まらない。いったん成立したまちづくり懇談会という制度であったが、今度はそのアリーナに新たに参加したアクターによってその性格を変化させていく様子が観察される。長い経済停滞を打破し、首都移転推進論に対抗するため、東京都はまちづくり懇

談会を官民連携まちづくりの場として活用していく。三菱地所や周辺地権者の最大の利害である容積率規制を緩和して経済性を提供する代わりに、地権者自身ににぎわい・景観・環境・防災といった公共性という異なる制度ロジックの実現を担わせることに成功する。



(図4-1) 本事例で成立した制度とその後の制度変化

4.2. 理論的貢献

このように制度的企業家は自らの目的達成のため、関係するステークホルダーを巻き込んだアリーナを形成し利害調整を試みる。ステークホルダーの利害を取り込んだアリーナが制度化し、制度的企業家は当初の目的を遂行する正当性を獲得する。しかし当初の目的を達成した制度的企業家は、労力を割いてアリーナを維持する必要性を失う。ここで制度はその目的を終えることが予期される。しかし制度に巻き込まれた他のアクターは、それぞれが持ち寄った利害を調整する場として、形成されたアリーナを再活用するという新たな意義を見出す。新たな役割を与えられたアリーナはそのしくみを変えたり、サブシステムを追加したりすることで変容しながらも、創設者である制度的企業家の手を離れ、新たな制度的企業家の影響下で持続していくこととなる。いったん成立した制度は、創設者の退出や新たな参加者によってアクターの構成が変化したり、アクターそれぞれの制度への関わり方が変化したりしても、魂が吹き込まれた制度、あるいは制度を担う実体としてのアリーナは存続し続けるのである。

制度的企業家が利害関係を有するアクターを巻き込んでアリーナを形成し、これを通じて利害を調整することでアリーナは制度化する。制度に参加したアクターたちは、アリーナに自らの利害の調整の場として新たな意義を見出し、関わり方を変化させていく。そしていったん成立した制度は、参加するアクターの構成やかかり合いの変化の影響を受けて変容していく。この制度とアクターとの対話による『絶えざる制度化のプロセス』こそが、本論が明らかにした『まちづくりのメカニズム』であり、逆都市化する都市を再都市化へと転換させたプロセスであった。

そして官民の様々な利害が絡み合う大都市行政は、まちづくり分野に限らずあらゆる行政分野においても、絶えざる利害調整のプロセスであると言える。官の目的である公共性と民の目的である経済性は、一方的な規制行政や規制緩和では同時に達成することはできない。多種多様なアクターの利害を調整し、アリーナを制度化して成果を導くためには、当初の目的だけに固定化されるのではなく、アリーナにかかわるアクター間の利害を調整していく必要がある。場合によっては組織の性格すらも

変化させながら各アクターの行動を統合していくことで、最終的な成果を導き出す力を得るのである。継続的成長のためには能率を向上させる常軌的決定が求められるが、成長軸を飛躍するような変化が必要な場面では、リーダーシップは能率を越えた領域に入り組織の性格を変える臨界的決定を行う。そして利害の調整に成功し、制度が成立したとしても、アリーナを取り巻く環境やアクターの利害は経時的に変化していく。制度をとりまく状況が変化すると、いったん成立した制度も再制度化が求められるため、臨界的決定を絶えず繰り返していく。制度とアクターの絶えざる相互作用が都市の持続的成長をもたらすのである。

謝辞

本論の執筆に際し、多くの方々に貴重なご指導とご助力をいただきました。皆様のご指導ご鞭撻に厚く御礼申し上げます。

まず、本論の前提となる数々の基礎的理論や研究にあたっての考え方、方法、まとめ方など全てにおいて丁寧にご指導ご鞭撻をいただきました首都大学東京社会科学研究科経営学専攻の桑田耕太郎教授と高橋勅徳准教授に厚く御礼申し上げます。経営学、組織論についての多くのご教授を頂いたのみならず、行政、都政についても大変多くの気づきを与えて下さり、都職員としても多くの薫陶を賜りました。

副査をご担当いただきました水越康介准教授には示唆に富む的確なご助言をいただき、本論の研究を進める上で重要な指針となりました。

本論のキーとなる先行研究として、九州産業大学経営学部産業経営学科の木村隆之先生の2つの論文を大変参考にさせていただきました。また木村先生には研究計画段階に貴重なアドバイスを頂き、研究の方向性を定めることができました。

また、本論における重要なアクターである三菱地所株式会社についての記述は、同社都市計画事業室長などを歴任され、大丸有協議会街づくり部会長として実際に大丸有地区のまちづくりに携わられた大國道夫氏の論文に多くを拠っています。この場を借りてお礼申し上げます。

本論は、東京都による職員人材育成プログラムである大学院修士課程（公共経営）就学支援制度による支援を受け、首都大学東京大学院社会科学研究科経営学専攻博士前期（修士）課程高度専門職業人養成プログラム（公共経営）への修学を通じて執筆したものです。支援に感謝するとともに、研究の成果を都政に還元することを誓いたいと思います。

本学に在学した2年間を通し、多くの時間をともに過ごし、数多くの有意義な議論をさせていただいた桑田・高橋ゼミの同期生をはじめとした首都大ビジネススクールの学友たちに感謝と敬意を表します。

最後に、私事にわたり恐縮ですが、本学在学中に生まれてきてくれた娘と、身重ながら通学を支えてくれた妻に感謝の意を表します。

引用文献

- [1] DiMaggio, P. J. (1988) "Interest and Agency in Institutional Theory," in L.G. Zucker(ed), *Institutional Pattern and Organizations : Culture and Environment*, Ballinger Publishing Company, pp.3-21.
- [2] DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983) "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, Vol.47, No.3, pp.657-679.
- [3] 浜口隆一 (1967) 「丸の内問題の経過と現状」『建築年報』第 82 巻第 983 号, 40 頁。
- [4] 池川諭 (2001) 「我が国の都市サイクルと都市整備の方向 -ROXY 指標による戦後約 50 年間の分析-」『総合研究』第 20 号, 5-26 頁。
- [5] 木村隆之 (2015a) 「遊休不動産を利用した「利害の結び直し」として読み解かれるソーシャル・イノベーション」『ベンチャー学会誌 Venture Review』No.25, 47-59 頁。
- [6] 木村隆之 (2015b) 「まちづくり研究およびソーシャル・イノベーション研究の理論的課題に関する一考察」『経営学論集』第 26 巻第 1 号, 1-15 頁。
- [7] Klaassen, L. H. , Bourdrez, J. A. and Volmuller, J. (1981) *Transport and Reurbanization*, Gower Publishing Company Limited.
- [8] 小林重敬 (2004) 「都市づくりとエリアマネジメント」『設計工学シンポジウム「関係性のデザイン：つくることから育てることへ」講演論文集』第 2004 号, 93-100 頁。
- [9] 小林重敬 (2015) 『最新エリアマネジメント 街を運営する民間組織と活動財源』学芸出版社。
- [10] 倉知徹・小林英嗣 (2007) 「複数組織の糾合によるソフトマネジメント事業の実施体制の形成—札幌市大通地区を事例として—」『日本建築学会技術報告集』第 13 巻第 25 号, 267-270 頁。
- [11] 桑田耕太郎・松嶋登・高橋勅徳 (2015) 『制度的企業家』, ナカニシヤ出版。

- [12] Lawrence, T., Suddaby, R. and Leca, B. (2011) "Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization" *Journal of Management Inquiry*, Vol.20, No.1., p.52-58.
- [13] 松嶋登・浦野充洋 (2007) 「制度変化の理論化：制度派組織論における理論的混乱に関する一考察」『国民経済雑誌』第 196 巻第 4 号, 33-63 頁。
- [14] 松嶋登・高橋勅徳 (2009) 「制度的企業家を巡るディスコース：制度派組織論への理論的含意」『神戸大学経営学研究科 Discussion paper』, No.2009-21, 1-19 頁。
- [15] 沼上幹 (2014) 「有機的組織の幻想」『一橋ビジネスレビュー』2014 年夏号, 6-19 頁。
- [16] 大木荘平・田中友章 (2013) 「ふるまいの創出要素となる建築と都市広場に関する研究—大丸有・日本橋エリアをケーススタディーとして—」『日本建築学会大会学術講演梗概集 (北海道)』第 2013 巻, 381-382 頁。
- [17] 大國道夫 (2007) 「大手町・丸の内・有楽町地区における公民協調型まちづくり推進方策に関する研究」横浜国立大学博士 (工学) 学位論文。
- [18] 岡田忠夫 (2012) 「東京都心部における都市開発プロジェクトを通じた新たな公民協調と都市機能の変容に関する研究—大手町・丸の内・有楽町地区を対象に—」筑波大学博士 (工学) 学位論文。
- [19] 坂本勝比古 (1988) 「論点 丸の内地区・東京駅を考える」『建築雑誌』第 103 巻第 1271 号, 11-14 頁。
- [20] 佐野浩祥 (2009) 「持続可能な『生活圏域』の設定に向けた臨界点の導出」『平成 21 年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書』。
- [21] Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*, Harper and Row (北野利信訳『新訳組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社, 1970 年)。
- [22] 清水原 (2004) 「都心業務地区における公民協働によるまちづくりに関する研究—東京都千代田区丸の内周辺地区を事例として—」『総合都市研究』第 83 号, 67-801 頁。
- [23] 櫻井潤 (2010) 「大阪府阪南市の地域経済と地域再生—公民共同のまちづくりと地域経済の活性化の条件」『北海道医療大学看護福祉学部紀要』第 17 号, 21-30 頁。
- [24] 高橋賢一 (1999) 「成熟期江戸城下の稠密居住と、その支援システムに関する一考察—公儀地の整備水準とオープンスペースに着目して—」『土木史研究』第 19 号, 189-200 頁。
- [25] 渡辺晋 (2005) 「エリアマネジメントの実践に関する一考察—大丸有エリアマネジメント協会の活動を通して—」『日本不動産学会誌』第 19 巻第 1 号, 9-87 頁。
- [26] Weber, M. (1904=1920) *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, J. C. B. Mohr (大塚久雄訳「プロテスタントの倫理と資本主義の精神」岩波文庫, 1989 年)。
- [27] Zietsma, C. and Lawrence, T. (2010) "Institutional Work in the Transformation of an Organizational Field: The interplay of boundary work and practice work." *Administrative Science Quarterly*, Vol 55, p.189-221.

参考資料

- [1] 一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり協議会ホームページ, (<http://www.otemachi-marunouchi-yurakucho.jp/>), 2016 年 12 月 16 日閲覧。
- [2] 国土庁大都市圏整備局 (1985) 『首都改造計画—多核型連合都市圏の構築に向けて—』首都圏整備協会。
- [3] 東京都政策企画局 (2014) 「東京都長期ビジョン」。
- [4] 東京都企画審議室 (1990) 「第三次東京都長期計画—マイタウン東京 21 世紀をひらく」191-193 頁。
- [5] 東京都企画審議室 (1990) 「東京都長期計画懇談会報告書第一部総論」3-11 頁。
- [6] 東京都議会 (1989) 「予算特別委員会速記録」, 第二号, 平成元年三月十五日, 32-33 頁。