

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—

1. はじめに
2. 地区の概況と土地利用をめぐる歴史的変遷
3. 地権者協議会の設立と活動概要
4. まちづくりガイドラインの策定過程
5. まちづくりガイドライン策定後の行政施策と開発事例
6. まちづくりガイドライン策定の意義と課題
7. おわりに

清水 原*

要 約

これまでの行政による事前確定的な土地利用規制から、行政と民間の果たすべき役割に変化が求められている中、本稿は、わが国の代表的な都心業務地区である東京都千代田区大手町・丸の内・有楽町地区（以下、「本地区」という。）を事例として、既成市街地における公民協働によるまちづくりの取組みについて考察したものである。

まず、都市を考察するにあたって、都市の社会的共通資本としての性格を意識することの必要性を確認し、本地区の地域概況及び土地利用をめぐる歴史的変遷について概観した。

続いて、本地区の大地権者である三菱地所により策定された、本地区を超高層ビル群に建替えるという『丸の内再開発計画』の発表以降の地権者による協議会の設立、そして公民協働によるまちづくりの基礎となる地権者及び東京都・千代田区を含めた懇談会の設立への経緯を確認した。そして、各機関の参加姿勢や、懇談会に対する期待の相違に着目しながら、公民協働によるまちづくりガイドラインの策定過程を明らかにした。さらに、まちづくりガイドライン策定後の東京都・千代田区の施策への影響及び具体的な開発事例を確認した。

最後に、公民協働によるまちづくりガイドライン策定の意義と課題を検討した。その意義としては、1. 公民が街の将来像を共有したこと、2. まちづくりにおける行政と民間の役割に変化がみられたこと、3. まちづくりガイドラインの策定にあたり公共と民間が歩み寄り、本地区が秩序ある再生へ向けた素地を作ったこと、4. 民間主導の開発が誘発され、まちづくりガイドラインに沿った計画の実現が加速されたこと、5.本地区における再開発手法が他地域へ波及する可能性が挙げられる。さらに、今後の課題として、本地区が社会的共通資本としてどうあるべきか、またソフト面を含めた総合的なまちづくりの議論には至らなかったこと、まちづくりガイドライン策定過程における情報公開の問題があることを示した。

*東京都立大学大学院都市科学研究科（修士課程修了）

1. はじめに

近代以降の都市計画の特質として、工業化の進展に起因する都市への急速な人口集中に伴う、行政が主体となった事前確定的な土地利用規制を挙げることができる。しかしながら、過度の人口集中は新規市街地開発を促し、都市にスプロール問題を引き起こした。その後、サービス業を中心とした脱工業化が進行しつつある現在、地球環境問題への関心もあり、既成市街地の更新・再編が大きな課題となっている。一方、都市づくりについては、自治体側の財政的及び人的側面からの限界、権利者間調整及び周辺地域との調整等の複雑化等により、行政と民間とが果たすべき役割に変化が求められている。つまり、行政と民間が協議により基本理念を策定し、市民参加を重視しつつ、公民協働の都市づくりを実現させる仕組みづくりが必要になっている。東京については、バブル経済崩壊後の経済停滞の中で政府および東京都は、都心の空洞化と都市間競争による相対的地位の低下に対し、その再生を求めている。こうしたことを背景に、わが国の代表的な都心業務地区である、東京都千代田区大手町・丸の内・有楽町地区（以下、「本地区」という。）を事例にとりあげ、既成市街地の都心業務地区における公民協働によるまちづくりのあり方とこれに対する具体的な取組みについて考察する。

2. 地区の概況と土地利用をめぐる歴史的変遷

2. 1 社会的共通資本としての都市

都市とはいかなる性格を有するか。宇沢（2000）は、T. ヴェブレンが唱えた制度主義を具体化した「社会的共通資本」という概念を提起し、それを以下のように定義する。

「社会的共通資本は自然環境、社会的インフラストラクチャー、制度資本の三つの大きな範疇にわけて考えることができる。」「社会的共通資本は、

たとえ私的所有ないしは私的管理が認められているような希少資源から構成されていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準にしたがって管理・運営される。」

つまり、社会的共通資本とは、私的所有物としてでなく、社会全体の共通財産として、市民の権利を維持しながら、社会的な合意形成とそれに基づいたルールにしたがって、その経済・社会・文化・歴史・環境が維持、発展するよう、管理・運営されるものであるといえる。まさに都市は、社会的共通資本の最たるものである。都市及び土地問題については、政策評価の観点から「社会経済的厚生」及び「分配の公平」を軸として評価することができるが、都市の潜在的性格を考察するにあたっては、その社会的共通資本としての性格を意識することが必要である。

2. 2 地区の概況

本地区とは、『東京都（区部）都市再開発方針』に定められた東京駅周辺再開発誘導地区であり、1988年に当該地区の法人地権者により発足した「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」という。）の対象地区である。

本地区は、南北は大手町から有楽町、東西は東京駅周辺から皇居お濠までの範囲で、面積は約111haを有する。皇居、国の立法・行政機関に地理的にきわめて近く、東京駅を中心に鉄道網が高度に整備されている。本地区の西側には皇居およびお濠が控え、水・緑等の自然環境が歴史的に継承されている。夜間人口は、居住者がほとんど存在せず極めて少ないのに対して、昼間人口は極端に集積度が高い。（1996年事業所企業統計調査によると、本地区の昼間人口は約244千人である。）また、C.B.D.（Central Business District）地区として、大企業の本社が集積している。都市計画上の用途地域は商業地域であり、基準容積率は現法規上、最高の1,000%もしくは900%である。2002年8月現在、本地区には98棟（建設中9棟を含む）の建物が存在し、うち容積消化率は民間敷地で約98%（協議会アンケートより）ときわめて高い。

また、本地区においては、2003年1月現在、建物の老朽化等により、10を超える建替・再開発計画が進行しているが、注目すべきは、これらの計画が本地区全体を対象とした公民協働により策定された『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』という。）を前提に計画されていることである。

2. 3 地区の歴史的変遷

1889年、市区改正計画が公示され、1890年に三菱への払い下げが行われた後、本地区は陸軍の軍用地からわが国の中心的業務地区へ変貌を遂げた。1894年に三菱一号館が竣工して以降、続々と建物が竣工し、街路整備等のインフラ整備とともに「一丁ロンドン」と呼ばれた赤煉瓦によるオフィス街が形成された。1923年に関東大震災が発生したが、本地区の被害は他地域に比較すると軽微で、これを契機に本地区の事務所需要が増大した。

1929年、警視庁が桜田門新庁舎に10階相当の望楼を計画していることが明らかになり、都市美協会による「警視庁望楼撤去請願書」等により、皇居や国会議事堂周辺の景観上の観点から、高さが約10m短縮された。この警視庁望楼問題を踏まえ、1933年、宮城（皇居）外郭一帯が初の例として美観地区に指定され、美観を守って首都の誇りを高めることと位置づけられた。以降、丸の内地区が高さ百尺（31m）の軒線で整備される等、皇居周辺の景観の骨格が形成された。

第二次大戦によって、東京旧都庁舎・東京駅等が焼失する等、本地区は甚大な被害を受けるが、政府による戦災復興都市計画と時を同じくして本地区も立て直される。1959年、本地区の大地権者である三菱地所が『丸の内総合改造計画』を発表し、その後、本地区は赤煉瓦街から近代的な大規模オフィスビル街へ変貌を遂げた。

1963年、建築基準法が改正され、容積率制の導入により、高さ制限が部分的に撤廃されたことで、建物の超高層化への道が開かれた。1966年、東京海上火災が地上30階建（高さ約127m）の建替計画を公表し、この計画をめぐる議論は世間を賑わせる「美観論争」に発展した。結果、地上25階建

（高さ約100m）に修正され、以降、この「100m」が本地区の建物高さの基準となり、スカイライン・景観形成に大きく影響を与えた。

政策面においては、1958年に国の機関である首都圏整備委員会によって策定された『首都圏基本計画』によってはじめて、都心の業務機能が意識された。この計画は都心部における業務機能の集中に対する分散を目的とし、その受け皿として新宿、渋谷、池袋を副都心地区として位置づけるものであった。1963年、東京都も『東京都長期計画』によって副都心の整備を打ち出した。高度成長期以降も政府は、1986年に策定された『第四次首都圏基本計画』において多核多圏域型地域構造の形成、1987年に策定された『第四次全国総合開発計画』において多極分散型の国土の形成を打ち出し、都心部の業務管理機能の分散・再配置が推進された。東京都も、1982年からの三次にわたる『東京都長期計画』によって多心型都市構造政策を推進した。本地区を含む都心への業務機能の集中から副都心等への分散は、政府や東京都による都市計画の中心かつ長期的な課題であった。

3. 地権者協議会の設立と活動概要

3. 1 地権者協議会の設立

1988年1月、本地区の最大地権者である三菱地所が、『丸の内再開発計画』を発表した。これは通称、「丸の内マンハッタン計画」と呼ばれている。その内容は、本地区の容積率を2,000%とし、丸の内一帯に高さ約200mの超高層ビル約60棟を建設し、世界有数の国際金融業務センターにする計画であった。三菱地所は地元地権者による協議会を設立し、この計画を具体化しようと考えていたが、景観の変化、東京一極依存構造の是正を掲げていた当時の行政施策との整合等の観点から、地権者・一般市民・行政・学識経験者等から反対意見が相次ぎ、計画の見直しを余儀なくされることとなった。「丸の内マンハッタン計画」問題は、後に大きな教訓として、本地区において公民協働によるまちづくりが模索されるに際して生かされることとなっ

たことは看過してはならないだろう。「丸の内マンハッタン計画」をめぐる議論を通して本地区の景観に対する市民の関心の高さが改めて浮彫りにされるとともに、地権者間の合意形成や地権者と行政との協議が深められないままに、最終的に計画が頓挫したことの中に、本地区の有する社会的共通資本としての本質的な特筆を透視することができる。

「丸の内マンハッタン計画」自体は見直しを余儀なくされたものの、当初の予定通り、1988年7月、本地区の一体的な再開発を推進する目的の下、地権者59法人を正会員、千代田区を特別会員として協議会が発足した。なお、協議会はその後会員数を増やし、2002年9月現在、正会員70法人、オブザーバー11団体、特別会員5団体にて構成されている。

3. 2 地権者協議会の組織と活動

本地区は、前述のとおり、建物98棟（建設中9棟を含む）で構成されるが、うち30棟に三菱地所が地権者として関与している。三菱地所は協議会会長となり、社内に会長・副会長会社で構成される事務局を設置し社員を数名専従させて要職を務める等、協議会全体のリーダーシップをとった。

協議会の活動概要については以下のとおりである。

(1) 部会活動

協議会の主な活動は、各部会における検討であり、各部会とそのテーマは以下のとおりである。

- ・オフィス住宅部会 ……都心のオフィス及び住宅のあり方の検討
- ・街づくり部会 ……街づくりのための具体的方策の検討
- ・インフラ部会 ……交通、ライフラインの検討
- ・建設・移転部会 ……再開発に関する技術面及び移転方法等の検討
- ・事業部会 ……事業計画、事業手法等の立案
- ・PR部会 ……協議会の広報活動

各部会の活動は活発に行われ、発足初年度は延

べ85回、その後も年間延べ60回以上開催され、本地区のまちづくりに大きく寄与している。

(2) 地権者アンケート・外部委託調査

協議会設立の1988年より隔年で地権者アンケートが実施され、建物利用のあり方、街の変容に関して経年的な把握に努めている。

また、協議会内部の検討を補強し、協議会活動に客観性を得ること等を目的とし、シンクタンク、学会等への委託調査を行った。特に、日本都市計画学会に委託して、1991年から行われた『大手町・丸の内・有楽町地区街づくり検討調査』では、今後の本地区のあり方について具体的なモデルケースを用いた検討がなされた。そこで新たな都市景観が目指すべき方向として、P.P.P. (Public Private Partnership) によるまちづくり、「丸の内らしさ」の必要性が提言され、その後の公民協働によるまちづくりへ向け、客観性を与えるに十分な役割を果たした。

(3) 『街づくり基本協定』締結

1994年3月、前述の『大手町・丸の内・有楽町地区街づくり検討調査』からの提言をもとに、「街づくりの理念」を示す『街づくり基本協定』が全正会員によって締結された。その中で協議会は、「行政機関等との新たなパートナーシップを樹立し、都心再開発のモデルにふさわしい公民協調の街づくりに努める。」とその方針を表明し、公民協働によるまちづくり活動に向けた基礎を固めた。

4. まちづくりガイドラインの策定過程

4. 1 懇談会設置の背景

1996年9月、協議会・東京都・千代田区・JR東日本によって、公共と民間が対等の立場で本地区の将来像や整備方針等に関する方向性について自由に討議する場として、法的位置づけが定められていない組織「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会」（以下、「懇談会」という。）が設置された。この4者は懇談会の設置にあたり、それぞれ異なる参加の背景を有していた。

協議会会員は、建物の老朽化等により個別の建

替計画を有していたが、前述した「丸の内マンハッタン計画」の教訓から、社会的反応に対し敏感になり、計画実現のための担保を必要としていた。つまり、それは社会的な支持であり、行政による支援であった。また、『街づくり基本協定』は、公民協働による懇談会の設置をスムーズに進めることを可能にした。

東京都は、1963年の『東京都長期計画』策定以降、一貫して都心に集中する業務機能に対する分散政策を都市政策の重要な柱の一つとし、多心型都市構造を目指してきたが、バブル経済の崩壊、国際的な都市間競争および地域間競争による都心の相対的地位の低下等を背景に、変化がみられた。1996年の『区部中心部整備指針 中間報告』によると、本地区は「更新都心」として、「業務機能に特化したC.B.D.から、世界に開かれた、多様で魅力的な諸機能を備えたA.B.C. (Amenity Business Core) としての役割を高めていく。」と位置づけられている。都心空洞化の克服には、民間との協力が不可欠であり、民間地権者との間でまちづくりの基本的方向についてコンセンサスを形成することは是非とも必要であった。

千代田区は、協議会の特別会員であったが、それまでは部会活動等の協議会における具体的活動には特に明確な関わりをもたなかった。一方で、1996年公表された『業務商業機能調査研究』により、本地区は「交流世界都市を標榜する東京の最重要中核地域」と位置づけられ、都心については、業務機能の強化・国際交流機能および高次情報機能や文化機能を積極的に確保することが明記された。また、1996年9月当時、千代田区は『都市計画マスタープラン』を策定中であり、東京都および協議会の基本方針との整合性を確保するためにも、懇談会への参加は不可欠であった。

JR東日本はいうまでもなく東京駅の所有者である。東京駅は、本地区の都市機能における要点であるだけでなく、赤煉瓦による駅舎は本地区の都市景観の象徴として、空間形成の基軸として位置づけられていた。JR東日本は、1996年当時、協議会に加入しておらず、民間企業として参加することとなった（注(1)）。

4. 2 懇談会設置

懇談会の構成員は、千代田区から助役以下計3名、東京都から都市計画局技監以下計3名、協議会から会長会社・副会長会社および幹事長の計5名、JR東日本1名の合計12名で構成された。座長には千代田区助役、副座長に東京都都市計画局技監、協議会会長会社（三菱地所）代表が就任した。さらに、懇談会の下部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た。実質的なとりまとめ機関である幹事会の幹事長に東京都が就任したことは、東京都の懇談会への参加姿勢を物語っている。また、懇談会は自由に議論できる場であるとの認識のもと、内容は原則非公開とし、骨子のみを公開すること、及び当時検討されていた丸の内ビルディング（以下、「丸ビル」という。）建替計画等の個別計画は協議対象とせず、これを論じないことが確認された。

4. 3 『ゆるやかなガイドライン』の策定過程

1996年9月の第1回懇談会以降、まちづくりのガイドラインについて検討が行われることとなった。

当時千代田区において検討中であった『都市計画マスタープラン』の策定予定時期が1998年春であったため、検討期間は、これに合わせて1998年2月までの約1年半と定められた。

検討体制としては、前述の懇談会、幹事会の下に、懇談会設置要綱に規定されていないワーキンググループ（以下、「WG」という。）が設置され、3段階の構成をとって検討が進められた。懇談会

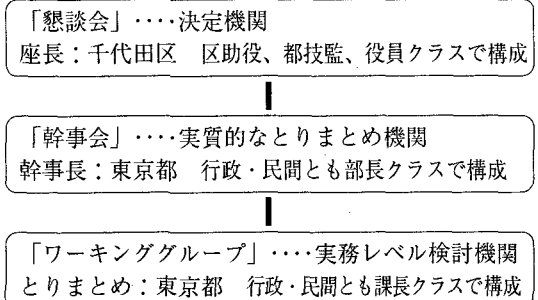


図1 『ゆるやかなガイドライン』検討体制

が決定機関、幹事会が実質的なとりまとめ機関として機能したのに対して、WGは実務レベルの実質的な検討機関として機能した。1998年2月までの1年半の間、懇談会は5回、幹事会は10回の開催であったのに対し、WGの開催は実に30回を超えた。

以下、主な検討テーマに即して概観する。懇談会は毎回議事骨子が庶務の東京都及び千代田区によって発表されたが、会議自体は非公開、幹事会およびWGも同様に非公開であったため、この検討過程の整理・検討については、懇談会における議事骨子および東京都・千代田区・協議会の各担当者に対するヒアリングによる。

(1) 検討結果の取り扱い

まず、議論の対象となったのが、検討結果の取り扱いであった。東京都は、都心の更新・再編を進めやすくすること、本地区を公民協働まちづくりの実践の目玉として位置づけようとしたこと、協議会は個別建替計画をスムーズに行うための担保が必要であったことから、ガイドラインの作成に積極的であった。これに対し、千代田区は当時検討中であった『都市計画マスタープラン』を意識し、都・地権者と共通イメージを有することを目指すという程度の認識であった。結局、「到達すべき目標を予め定めず、合意に至ったところまでをまちづくりに関する整備の方向性を示す『ゆるやかなガイドライン』」(注(2))の策定に向けて検討することとなった。

(2) 本地区の課題と役割の整理 (1996年9月～1997年2月)

続いて、検討課題について次のとおり確認した。

- ①本地区の現況整理
- ②東京都・千代田区の課題
- ③本地区の位置づけ(使命、役割)
- ④本地区の特性と問題点
- ⑤本地区の将来像(ビジョン)
- ⑥本地区の整備課題と方策
- ⑦公民の役割分担と誘導・推進の仕組み

①～④については、近年の協議会、千代田区、東京都、国の既往計画および調査報告書を抽出し整理した。これらを踏まえた将来像の方向づけと

しては、

- ・業務機能の質的高度化と都市機能の多様化
- ・風格ある質の高い都市環境の形成
- ・自然環境との調和に配慮した、災害に強い都心の形成

を柱とし、議論を進めていくこととなった。

(3) 都市計画的な位置づけ (1997年3月～1997年6月)

続いて論点として浮上したのが、策定されるガイドラインの都市計画的な位置づけについてであった。

東京都は、地区計画策定を視野に入れてこれを都市計画的制度により担保することを検討し(注(3))、千代田区は、『都市計画マスタープラン』の中に地区の方針としてそれを具体的に明記することを予定していた。これに対し、協議会は、個々の建替計画に支障をきたすことを懸念し、規制色の強い地区計画の導入に難色を示した。JR東日本もこの協議会の意向に同調的であった。結局、具体的な実現方策に関する選択肢を提示するに留め、継続検討されることとなった。

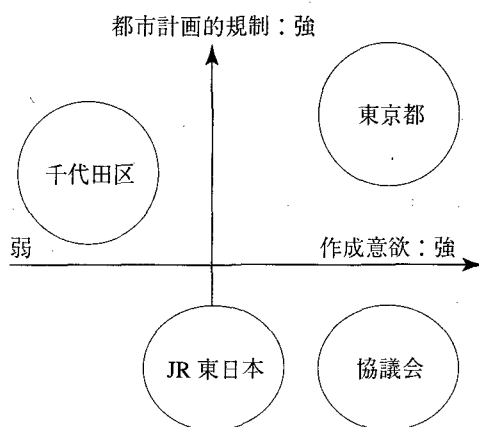


図2 『ゆるやかなガイドライン』に対する関係当事者のスタンス

この間、整備テーマおよび整備方針に関する議論が進められ、テーマとして、①都市機能②都市環境③都市基盤④都市防災・防犯⑤環境共生について整理され、整備方針は、「ゾーン」「軸」「拠点」「ネットワーク」をキーワードとしカテゴリー分けを行い、方向性が示された。

(4) スカイライン (1997年7月～1997年11月)

これまで本地区においては、東京海上火災ビルにおける「美観論争」をはじめ、建物高さについては常に一般市民の関心が寄せられ、議論されてきたが、既往調査および報告書等においてはいずれも具体的数値を挙げ記述されることはなかった。東京都は『区部中心部整備指針』において「一定のスカイラインの統一性に配慮したオフィスビルの建替を誘導する」、千代田区は『都市計画マスタープラン』(当時策定中)において「スカイラインの統一性を確保する。皇居外苑と一体となった美しい街並を形成する」と表記する程度に止めていた。これに対し協議会は、個別の建替計画への担保を得るため、開発の目安となる具体的数値を定める必要があった。協議会は、本地区の基準容積率1,000%に対して、1997年4月に変更のあった東京都の特定街区運用基準ならびに高度利用地区指定基準の最大割増300%を用い、1,300%を前提に街並および敷地毎のシミュレーションを行う等、主導的役割を果たした。その結果、150m程度の高さまでを可能とし、さらに拠点においては200m程度までを可能とする等、具体的数値が記載されることとなった(表1参照)。社会的反応を考慮し、社会環境の変化や条例等によって、変更の余地を残す旨の表現はあるものの、協議会の意向が反映されることとなった。

(5) 『ゆるやかなガイドライン』の完成(～1998年2月)

検討開始当初は4者それぞれ懇談会に対するスタンスは異なっていたものの、目標スケジュール通り、1998年2月、「合意に至ったところまで」を示したものとして『ゆるやかなガイドライン』が完成された。

4. 4 『ガイドライン』の策定

(1) 各界からの批判

『ゆるやかなガイドライン』の策定は、「丸の内マンハッタン計画」同様、またも市民、学識経験者等から批判を浴びることとなった。その主なものは以下のとおりである。

- ・議論の過程が公開されていない。

- ・スカイラインに関する根拠が示されていない。
- ・将来像についての議論が足りない。
- ・行政にイニシアティブがなく、マンパワーと情報、資金源に優れる民間大手主導であり、懇談会の公的位置づけが不明瞭である等。

懇談会は、シンポジウムの開催、モニターアンケート等により理解・周知活動を行ったが、市民の意見を反映させるまでには及ばなかった。

(2) 『ガイドライン』の策定

『ゆるやかなガイドライン』策定後、地区の将来像、ルール、整備手法について具体化の検討が行われ、2000年3月に『ガイドライン』が策定・公表された。両者の内容の比較については表1に示したとおりである。

最も大きな変更点は、街のイメージ図を含めた具体化、壁面位置を定めたルール化であった。スカイラインについては、議論はされたものの、『ゆるやかなガイドライン』の内容からの変更は全くされなかった。また、基本的理念において、「トータルな視点での将来像の検討～機能、環境、景観、ネットワーク」「3本の柱～将来像、ルール、整備手法～」「公共と民間の協力・協調(P.P.P.)」に加えて、策定過程での市民不在との批判に応える形で「開かれたまちづくり」、将来の社会・経済情勢の変化に対応する「進化するガイドライン」が追加された。

ここに公民の協議によって本地区のまちづくりの方向性が共有された(図3参照)。

5. まちづくりガイドライン策定後の行政施策と開発事例

5. 1 『ゆるやかなガイドライン』策定と行政施策の関係

『ゆるやかなガイドライン』はその策定後、都心部に関する行政施策に様々な形で反映された。

東京都は、1997年策定の『区部中心部整備指針』に公共と民間による【タウンマネジメント型まちづくり実施例】として、2001年策定の『東京の新しい都市づくりビジョン』に『ガイドライン』で

表1 『ゆるやかなガイドライン』と『ガイドライン』の比較

ゆるやかなガイドライン	ガイドライン	変更した主な点
1998年2月策定	2000年3月策定	
<p>序論</p> <p>(1) 背景</p> <p>(2) 設立と運営 公共と民間の協力・協調(P.P.P.)</p> <p>(3) 検討に用いた既往の計画及び調査報告書とその概要</p> <p>(4) 検討の進め方と本論の構成</p> <p>(5) 対象区域</p> <p>本論</p> <p>1. 地区特性と果たすべき役割 既往の計画及び調査報告書から抽出</p> <p>(1) 地区特性</p> <p>(2) 果たすべき役割</p>	<p>I. ガイドラインの位置づけ</p> <p>1. ガイドラインの目的</p> <p>2. ガイドライン策定の必要性</p> <p>3. ガイドラインの基本的理念</p> <p>(1) トータルな視点での将来像の検討 ～機能、環境、景観、ネットワーク～</p> <p>(2) 3本の柱 ～将来像、ルール、整備手法～</p> <p>(3) 公共と民間の協力・協調(P.P.P.)</p> <p>(4) 開かれたまちづくり</p> <p>(5) 進化するガイドライン</p>	<p>シンポジウムの開催、ホームページの充実によりより幅広く社会の意見を求める。</p> <p>構成に変化はあるが、内容に大きな変更はない。</p> <p>(4)、(5)については新規に追加した。</p>
<p>2. 大手町・丸の内・有楽町地区の将来像</p> <p>(1) キャッチフレーズ 新しい可能性と出会う街 ABLE CITY(公募により選定)</p> <p>(2) 将来像 20～30年後の将来像</p> <p>1) 時代をリードするビジネスのまち</p> <p>2) 人々が集まり賑わいのあるまち</p> <p>3) 便利で快適に歩けるまち</p> <p>4) 風格と活力が調和するまち</p> <p>5) 安全・安心なまち</p> <p>6) 環境に配慮するまち</p>	<p>II. 大手町・丸の内・有楽町地区の将来像</p> <p>1. 8つの目標</p> <p>(1) 時代をリードするビジネスのまち</p> <p>(2) 人々が集まり賑わいのあるまち</p> <p>(3) 情報化時代に対応した情報交流・発信のまち</p> <p>(5) 便利で快適に歩けるまち</p> <p>(4) 風格と活力が調和するまち</p> <p>(7) 安全・安心なまち</p> <p>(6) 環境に配慮するまち</p> <p>(8) 地域、行政、来街者が協力して育てるまち</p>	<p>(1)、(2)には記述に発展はない。</p> <p>(3)について追記された。</p> <p>(5)については記述に発展はない。</p> <p>都市景観について、建物部の低層部分の形状やファサードの印象の統一感やスカイラインに言及するなど、『ゆるやかな…』に具体性あり。</p> <p>(6)、(7)には記述に発展はない。</p> <p>(8)について追記された。</p>
<p>3. 整備テーマ</p> <p>(1) 都市機能</p> <p>1) 経済中枢性の一層の発揮</p> <p>2) 多様な都市機能の導入</p> <p>(2) 都市環境</p> <p>1) 風格ある都市景観の創出</p> <p>2) 心象に刻まれた街並みの継承・再構築</p> <p>3) 拠点の整備</p> <p>4) 歩行者空間の充実</p> <p>(3) 都市基盤整備</p> <p>1) 街路ネットワーク、駐車場の整備</p> <p>2) ライフラインの整備</p> <p>3) 交通結節点の整備</p> <p>4) 歩行者ネットワークの整備</p> <p>(4) 都市防災・防犯</p> <p>1) 危機管理体制と防災拠点</p> <p>2) 防犯性の向上</p> <p>(5) 環境共生</p> <p>1) 地球環境への配慮</p> <p>2) 自然環境の創出・再生・活用</p>	<p>3. 都市機能に対する考え方</p> <p>(1) 経済中枢性の一層の発揮</p> <p>(2) 多様な都市機能の導入</p> <p>(3) 情報交流機能の拡充</p> <p>(4) メリハリのある機能配置</p> <p>4. 環境とネットワーク</p> <p>(1) 都市基盤施設</p> <p>① 道路ネットワーク</p> <p>② 駐車場</p> <p>③ ライフライン</p> <p>④ 交通結節点</p> <p>⑤ 歩行者ネットワークの整備</p> <p>(2) 都市防災・防犯</p> <p>① 危機管理体制と防災拠点</p> <p>② 防犯性の向上</p> <p>(3) 環境共生</p> <p>① 地球環境への配慮</p> <p>② 自然環境の創出・再生・活用</p> <p>③ 水と緑のネットワーク</p>	<p>(1)は多少の文言変更はあるが、概ね変更なし。</p> <p>(2)は都市観光、情報化につき、追記された。</p> <p>(3)、(4)については追記された。</p> <p>駐車場の集約化の可能性について追記した。</p> <p>各エリアにおける将来像を具体的に言及した。</p> <p>表現を具体化した。</p> <p>エネルギー対策につき具体的に追記した。</p>

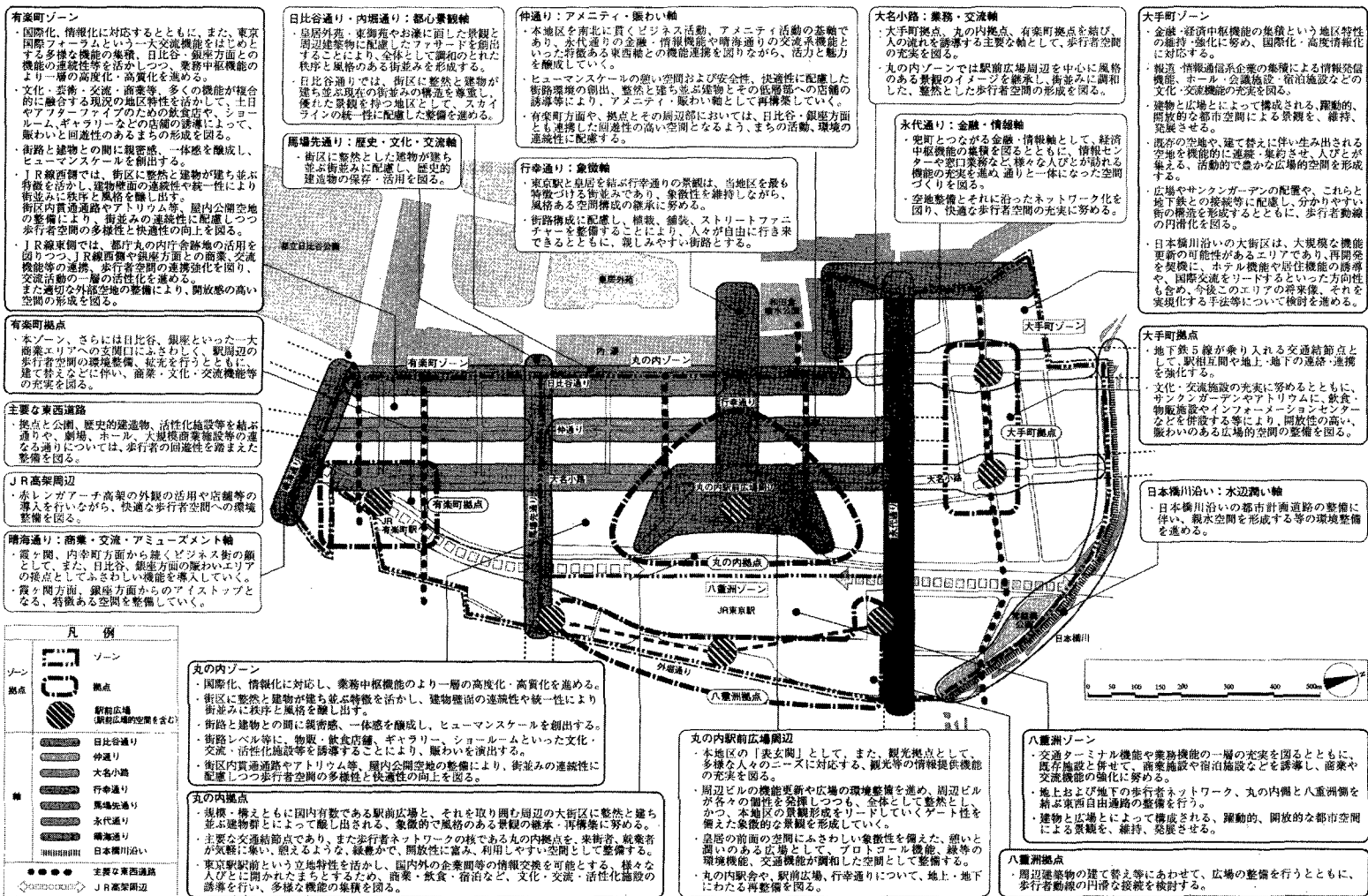
定めた機能配置イメージを業務環境の整備例として紹介している。

千代田区は、1998年に『都市計画マスタープラン』を策定したが、本地区については、「大手町・丸の内・有楽町・永田町地域のまちづくり」に詳述されている。『都市計画マスタープラン』は機能面において業務・商業・文化・交流機能を並列さ

せているのに対して、『ガイドライン』はまず業務機能の質的・量的高度化を掲げているという相違はあるものの、全体としては共通の方向性を有している。両者は、歴史的建造物の保存や皇居外苑を意識した街並みの保存、本地区のイメージとして「明るさ」・「ゆとり」・「潤い」・「賑わい」の確保を共通して謳っている。

<p>4. 整備方針</p> <p>(1) 整備方針の考え方</p> <p>(2) 個別の方針</p> <p>1) 循環型社会の形成</p> <p>① 持続的発展が可能な都市の実現</p> <p>② 廃棄物の減量・リサイクルの促進</p> <p>③ 水の循環やエネルギーの有効利用</p> <p>2) 都市防災・防犯</p> <p>① 防災性の高い都市環境整備</p> <p>② 防犯性の高い都市環境整備</p> <p>(3) 協調的方針</p> <p>① ゾーン：歴史的沿革・機能・空間特性から分割される区域</p> <p>大手町、丸の内、有楽町、八重洲ゾーン</p> <p>② 軸：人びとの主要な活動を形成する街路等</p> <p>③ 拠点：主要な交通結節点を内容し、求心性や交流性を創出するエリア</p> <p>④ ネットワーク：自然環境や人びとの活動等、様々な連携</p> <p>(4) 当地区のスカイライン</p> <p>概ね100m程度の高さも尊重しながら、一定のスカイラインの統一性に配慮し、概ね150m程度の高さまでを可能とする。</p> <p>大手町、丸の内、八重洲、有楽町の各拠点においては、その拠点性や街並みの多様性の表象として、当地区全体のスカイラインとの調和に配慮しながら、概ね200m程度の高さまでを可能とする。</p> <p>丸の内、有楽町地区の街並みを形成する軸については、それらの特性を尊重しつつも、歴史的な31mのスカイラインを表情線等として今後も継承していく。</p> <p>5. 整備手法</p> <p>(1) 整備手法の考え方</p> <p>(2) 「街並み形成」型整備手法</p> <p>(3) 「公開空地ネットワーク」型整備手法</p>	<p>2. 特色あるまちづくり</p> <p>(1) ゾーン、軸、拠点によるまちづくり</p> <p>① ゾーン：歴史・機能・空間特性より区分される地域</p> <p>② 軸：人々の主要な活動を形成する街路等</p> <p>③ 拠点：主要な交通結節点を内包し、求心性や交流性を創出するエリア</p> <p>5. アーバンデザイン(都市景観等)</p> <p>(5) スカイラインの基本的な考え方</p> <p>概ね100m程度の高さも尊重しながら、一定のスカイラインの統一性に配慮し、概ね150m程度の高さまでを可能とする。</p> <p>大手町、丸の内、八重洲、有楽町の各拠点においては、その拠点性や街並みの多様性の表象として、当地区全体のスカイラインとの調和に配慮しながら、概ね200m程度の高さまでを可能とする。</p> <p>丸の内、有楽町地区の街並みを形成する軸については、それらの特性を尊重しつつも、歴史的な31mのスカイラインを表情線等として今後も継承していく。</p> <p>(2) 本地区における街並みの構成手法</p> <p>① 「街並み形成型」まちづくり</p> <p>② 「公開空地ネットワーク型」まちづくり</p> <p>(3) 東京駅周辺のまちづくり</p> <p>5. アーバンデザイン(都市景観等)</p> <p>(1) 本地区におけるアーバンデザインの考え方</p> <p>(2) 街並み形成型まちづくり(丸の内ゾーン、有楽町ゾーン西側)</p> <p>(3) 公開空地ネットワーク型まちづくり(大手町ゾーン、八重洲ゾーン、有楽町東側)</p> <p>(4) 中間領域の形成</p> <p>(6) 本地区におけるアーバンデザインの骨格エリア</p> <p>(7) アーバンデザインに基づくまちづくりの誘導</p> <p>6. 東京を代表する公的空間の整備</p>	<p>『ガイドライン』では、Ⅱ章に記述されている。</p> <p>機能、施設計画に加え、景観や広場空間に関する点を追加している。</p> <p>記述に発展はない。</p> <p>大手町、丸の内拠点における災害時の防災拠点機能の記述がなくなる。</p> <p>丸の内駅前周辺において、観光等の情報提供機能、プロトコール機能を追加した。</p> <p>表現に全く変更がない。</p> <p>「東京ゲートエリア」という概念を導入し、皇居外苑から東京駅丸の内駅舎への「アイストップビスタ景」を形成することを謳った。</p> <p>考え方について追記した。</p>
<p>6. 実現方策と推進方策</p> <p>(1) 実現方策</p> <p>1) 実現方策の課題</p> <p>2) 実現方策の考え方</p> <p>3) 「まちづくりの制度」と都市開発諸制度の選定</p> <p>(2) 推進方策</p> <p>1) 推進内容</p> <p>2) 推進体制</p>	<p>Ⅲ. まちづくりのルール</p> <p>1. ルールの必要性</p> <p>Ⅳ. まちづくりの手法</p> <p>1. 4つの整備手法</p> <p>「街並み形成型」「公開空地ネットワーク型」「容積移転型」「用途入れ替え型」</p> <p>2. 4つの整備手法と再開発地区計画のイメージ</p> <p>3. ガイドラインと都市開発諸制度の活用</p> <p>Ⅴ. 推進方策</p> <p>1. 公民の協力・協調</p> <p>2. 懇談会によるまちづくりの推進</p> <p>(1) ガイドラインによるまちづくりの誘導・調整</p> <p>(2) 幅広いまちづくり活動(タウンマネジメント)への係わり</p> <p>(3) デザインマニュアル</p> <p>(4) 公的空間の積極的活用</p> <p>(5) 開かれたまちづくり</p>	<p>新たに具体的に記述した。</p>

図3 「ガイドライン」整備方針図



5. 2 『ゆるやかなガイドライン』策定後の開発事例

次に、『ゆるやかなガイドライン』策定後における建替計画をとりあげ、丸の内ゾーン地区にある(図3参照)丸ビルと東京ビルの事例に即して、『ガイドライン』との適用関係を確認する。

2002年9月、建替後の新しい丸ビルが開業した。1923年に竣工した旧ビルを解体し、床面積を約2.5倍に増やして新規に建替えたものである。この計画は、高さ31mまでの低層部と高層部とで構成され、最高高さを約183mとした。さらに、東京駅と皇居を結ぶ軸として街並みの連続性への配慮から、壁面線を旧ビルに合わせ、賑わいを形成するアトリウムが1階に設けられ、『ガイドライン』の整備方針に合致していることが確認できる。丸ビル建替計画は『ゆるやかなガイドライン』が検討されていた当時、すでに進行していたことを考慮すると、『ガイドライン』は、丸ビル建替計画を容認する形で策定されたとみることができる。

一方、東京ビル建替計画は『ゆるやかなガイドライン』策定後に具体的に着手された。こちらも現在の旧ビルを解体し、新たに新ビルを建築する計画で、2003年度から工事を開始し、2006年度に供用開始が予定されている。同計画の『環境影響評価書案』(2002)によると、『ガイドライン』に則って整備するとし、計画方針として、国際化・高度情報化に対応した質の高いオフィスを供給すること、隣接の東京中央郵便局の軒線との連続性を形成し、建物を高さ31mのボリュームで分節すること、アトリウムを設置し、快適な歩行者ネットワークを整備すること等を掲げている。これらの点から東京ビルも、『ガイドライン』の方針に合致しているとみることができる。

本地区においては、前述のとおり、今後も数多くの建替・再開発計画を控えているが、『ガイドライン』で目指された新しい街並み形成に向かい、計画が具現化されていくものと予想される。

6. まちづくりガイドライン策定の意義と課題

6. 1 『ガイドライン』策定の意義

本地区において策定された『ガイドライン』の意義について以下のとおり整理することができる。

第一は、関係当事者の協議により、公民一体となって街の将来像を共有したことである。当初は懇談会に対して、行政・地権者それぞれが異なったイメージを有していたが、本地区の具体的指針を作成するにまで至り、新しい街並みに向けて、地権者が建替・再開発事業を進めやすくなった。

第二は、まちづくりにおいて、行政と民間の役割に変化がみられたことである。既成市街地更新に際しての今後のまちづくりのあり方について方向性を示したと考えられる。

第三は、『ガイドライン』の策定にあたっての公共と民間の双方の歩み寄りである。地権者は行政とのガイドライン策定に向け尽力し、行政は地権者の建替・再整備計画に歩み寄ったことで、本地区は、公的制御のもと、秩序ある再生へ向けた素地を作り上げたといえる。

第四は、策定された『ガイドライン』に則り具体的計画が実現に向けて進んだことである。『ガイドライン』の策定により、創意ある民間開発が誘発されることで、『ガイドライン』の方針・行政施策の実現が加速化され、2002年に施行された都市再生特別措置法の影響も加わり、新しい街並みによりスピーディーに実現するのではないかと思われる。

第五は、本地区の公民協働によるまちづくり手法の他地域への波及の可能性である。1988年に創設された再開発地区計画制度は、開発者の発意により公民が協議して都市計画決定するものであるが、これは土地利用の変化が顕著で、道路等の公共施設が不十分な状況からの再開発・再編手法である。したがって、一定のインフラが整備され、更新を目指す都心業務地区等においては、本地区の手法が大いに参考になる可能性がある。

本地区においてこのようなまちづくり手法が成立した要因としては、地権者内部の絶対的リーダーの存在、関係当事者の積極的な参加姿勢、検討体制の充実等の条件が整ったことも大きかった。第3章で紹介した、『ゆるやかなガイドライン』に対する批判の中で、行政にイニシアティブがなく民間主導であったという主張については、これまでの行政主導の都市づくりからの変化が求められている現在、むしろ地権者が積極的に計画づくりに関与したという点を評価すべきであると考ええる。

6. 2 本事例からみた限界と今後の課題

上記のように『ガイドライン』策定の意義が認められる一方で、その限界と残された課題もみておかなければならない。

第一は、社会的共通資本の観点からのあるべき将来像についての議論が欠如していた点である。業務機能の量的質的充実が先走り、例えば住宅機能の必要性について議論されることはなかった。千代田区においては一定規模以上の開発には住宅付置が指導要綱により、必要とされていること、これまで本地区が社会的に議論になった歴史等を考慮すると、本地区が社会的共通資本としていかにあるべきかについて検討する必要がある、その中で住宅機能については回避できない論点であった。

第二は、広域的都市計画と狭域的まちづくりの調整である。今後は、狭域的まちづくりにあわせ、広域的視点からの都市管理が重要である。例えば、「2003年問題」といわれるオフィスビルの供給過剰に対する業務機能の量的コントロールについて、東京都をはじめとした当事者が広域的都市管理の視点から取り組むことが必要である。

第三は、策定過程における情報公開の問題である。『ガイドライン』の策定にあたり、情報公開がきわめて少なかった。本地区が社会的共通資本として担うべき条件と機能についての自覚が十分でなかったといわざるをえない。

第四は、実際の「まちづくり」に向けた対応である。『ガイドライン』の策定によって、ハード部分の「街づくり」手法は整えられたが、今後は、

民間側が街の活性化、賑わいへ向けた仕掛けづくり、コミュニティの形成等、ソフト部分の充実に努力する必要がある。

第五は、今後の変化への対応である。本地区については、近々都市計画に関する変更（注(4)）が予想されることもあり、今後も公民協議の場が継続的に維持され、社会・経済・文化・環境の変化を見つめ、これに的確に対応していく必要がある。

7. おわりに

本地区にみられる、広域自治体・基礎的自治体・民間地権者が連携をとりつつ、まちづくりの方向性を合致させた上で、その後、民間側が主体的に実際のまちづくりに着手する手法は、今後の既成市街地の更新の際に大いに活用されるべきである。しかしながら、既成市街地の都心業務地区におけるまちづくりにあたってはこの手法をさらに補完し、改良していくことが求められる。

第一は、市民参加についてである。不特定多数の人が集い、憩う都心業務地区は、市民参加によるまちづくりが欠かせない。都市の社会的共通資本としての性格を認識した上で、行政と地権者の協議の場に市民参加を明確に位置づけるべきである。

第二は、都市計画的位置づけについてである。本地区でいえば、懇談会や『ガイドライン』に公的な位置づけを付与し、これに関与する行政の立場も明らかにする必要がある。

第三は、実際に現場でまちづくりを行う民間事業者へどのようにしてインセンティブを与えるかである。既成市街地の更新・再編には民間協力が欠かせない。今後のまちづくりに重要と考えられることは、大規模な街区毎にビジョンを定め、そのビジョンの都市計画的位置づけを明確にし、その後は手続きを簡素化し、民間の創意に委ねることが重要なのではないか。容積率移転等の事業スキームの構築とともに、手続き等の時間短縮が都市の再生・計画の実現を早めることとなろう。

そうした条件やルールを整備することによって初めて、まちづくりは社会全体のものとなり、都市

は社会的共通資本としての機能を担い、社会全体がその魅力を享受することが可能となると考える。

注

- 1) JR東日本は、2002年に協議会に加入した。
- 2) 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会『ゆるやかなガイドライン』p.1
- 3) 2000年8月、『ガイドライン』の内容を継承したものとして地区計画が都市計画決定された。
- 4) 2002年に千代田区景観まちづくり条例に基づいた具体的プランとして、美観地区ガイドプランが策定された。また、2004年度に基準容積率を現在の1,000%から最大1,300%に変更することが検討されている。

参 考 文 献

- 石田頼房（1987）『日本近代都市計画の百年』自治体研究社
- 岩田規久男・小林重敬・福井秀夫（1992）『都市と土地の理論』ぎょうせい, 26
- 宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』岩波新書, 4-21
- 大崎本一（1989）『東京の都市計画』鹿島出版会
- 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会（1998）『大手町・丸の内・有楽町まちづくりゆるやかなガイドライン』
- 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会（2000）『大手町・丸の内・有楽町まちづくりガイドライン』
- 川西崇行（2001）『東京美観地区・丸の内の沿革』『造景別冊3』, 68-70
- 小玉徹（編）（2002）『大都市圏再編への構想』東京大学出版会
- 小林重敬（編）計画システム研究会（1994）『協議型まちづくり』学芸出版社
- 田村明（1999）『まちづくりの実践』岩波新書
- 東京都（1963）『東京都長期計画』
- 東京都（1997）『区部中心部整備指針』
- 成戸寿彦（2001）『戦後の東京における都市政策と市街地整備に関する研究』東京都立大学学位論文
- 西村幸夫（2000）『都市論ノート』鹿島出版会
- 三菱地所（1988）『丸の内再開発計画』
- 山下宗利（1999）『東京都心部の空間利用』古今書院, 25-27

Key Words (キー・ワード)

Public and Private Partnership (公民協働), **The Urban Renewal** (まちづくり), **Central Business District** (都心業務地区), **Social Common Capital** (社会的共通資本), **Guideline** (ガイドライン)

A Study on Urban Renewal Based on Public and Private Partnerships in the C.B.D.: A Case Study in the Heart Area of Tokyo

Hajime Shimizu*

*Master of Urban Science, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.83, 2004, pp.67-80

This paper discusses urban renewal based on public and private partnerships in the C.B.D., in the heart area of Tokyo (Otemachi, Marunouchi and Yurakucho, in Chiyoda-ku, Tokyo), at a time when there are calls for changes to be made to public and the private roles.

First of all, in considering a city, the author focuses the necessity for awareness of “character” of land as social common capital. This study examined local general conditions and the historical changes that had occurred in the area.

After the major land right-holder Mitsubishi Estate’s announcement of the “Marunouchi Redevelopment Project” to redevelop this area into a tract of skyscrapers, the land-right holders of the area considered the establishment of a round-table conference that would include the Tokyo Metropolitan Government(TMG) and the local Chiyoda-ku officials. The decision-making process of the guideline based on public and private partnerships was clarified, while attention was paid to differences in expectation and to the attitude of participating organizations. The author then examined the influence of the guideline on policies by the TMG and Chiyoda-ku, and on some new development projects.

Finally, the significance and the issues of the guideline, based on public and private partnerships, were examined. There were five significant points. 1. Public and private sectors share the future image of this area. 2. The roles of public and private sectors change in urban renewal. 3. The guideline lays the foundation for the orderly redevelopment of this area. 4. Private-sector developments were induced and accelerated to achieve the realization of the guideline. 5. The approach to urban renewal in this area will affect other areas. On the other hand, there was insufficient discussion of: 1) how this area could be social common capital; 2) the human factors affected by urban renewal; and 3) the disclosure of the decision process.