

まちづくりにおける未利用土地や空間の有効活用に関する調査研究

神奈川県政策研究・大学連携センター 岸本 真祐
神奈川県総務局財産経営部施設整備課 村島 正章
守屋 誠

要 旨

本県では、災害時における県庁機能の確保や建物の長寿命化などの観点から県庁再編整備を検討してきた。その検討にあたっては、建造物の価値を認識し、今後のあり方について考慮する必要がある。特に本庁舎は、国の登録有形文化財であり、今後、重要文化財の指定に向けて取り組んでいくこととしている。そうした中で、この本庁舎について庁舎機能を維持しながら将来的にも歴史的建造物として保存・活用していくときに、その手法の一つとして建築物の未利用容積を活用することで土地の有効利用を図る「特例容積率適用地区制度」¹に着目した。

同制度の国内での適用事例は、「大手町、丸の内、有楽町地区(以下、大丸有地区)」の1地区のみに留まっている。この事例は、東日本旅客鉄道株式会社(以下「JR東日本」)が東京駅駅舎の未利用容積を周辺の複数のビルに移転することで、駅舎の復元・保存とともに、駅周辺地区の活性化を図るというものであった。

制度導入の背景には東京駅駅舎の復元・保存および駅周辺のオフィスビルの更新があった。同地区は業務中心のまちであったが、土日にも地域に賑わいをもたらすようなまちを目指し、業務系・商業系並存のまちづくりの方向性を打ち出した。同地区の再生については従来から地区のまちづくり協議会を中心に民間レベルでの検討は行われており、そこに東京都・千代田区・JR東日本が加わり、公民パートナーシップがしっかり構築されたことで地区再生が大きく前進した。また同地区の代表的地権者である三菱地所が全体のコーディネーターのような役割を果たしたことも成功の大きな要因の一つとなった。つまり、大丸有地区は特例容積率適用地区制度が適用できたから生まれ変わったのではなく、そうした協議会での長年にわたる検討などまちづくりについて議論する下地があったからこそ合意形成とまちの再生が実現できたといえる。

本県において特例容積率適用地区制度を活用し、本庁舎の歴史的建造物の保存・活用および周辺地区の活性化を図ろうとする場合、オフィス需要の低さ、既存のまちづくり方針等との整合、容積の譲受者の不存在といった課題がいくつかあるが、何よりも一番の課題は、地区内の権利関係が複雑化しており、まちづくり方針等について合意形成に導くには難しく、実現には多大な時間を要するという点である。

こうして「特例容積率適用地区制度」を切り口として未利用土地や空間の活用について検討したとき、制度を適用して土地や空間を活用できないかという個別の問題から議論を始めるのではなく、全体的な視点からまちの将来像について公民含めた関係者全員が常に議論し発信できる場が重要であることが明らかになった。このような場がまちづくりの合意形成に導くための基礎となる。

¹池田誠(2009)「空中権を巡る税務上の取扱い」税大論叢62号p.254によれば「容積率を移転する取引は、土地の上空を一定範囲で区切り、それを利用する権利を取引の対象とするものであることから、空中権取引とも呼ばれている。」とされる。

一般社団法人不動産協会『日本の不動産業(2014年版)』p.15によれば「空中権には、①土地の上部空間を利用する権利(air right)と、②隣接敷地等の容積率の移転を受けて利用する権利(transferable development right)の2種類があり、前者は民法に定める区分地上権と同種のものである。」とされる。本稿では、一般的に空中権と呼ばれるもののうち、「容積率の移転を受けて利用する権利」に焦点をあて、「空中権」に替えて「未利用容積」と表現する。

目次

| | |
|--------|-------------------------------------|
| はじめに - | 本研究の背景と目的 |
| 第1章 | 特例容積率適用地区制度について |
| 1-1 | 概要と適用条件 |
| 1-2 | 適用事例と導入経緯 |
| 1-3 | 事例に見る適用の要因 |
| 第2章 | 本庁舎周辺地区における特例容積率適用地区制度の活用可能性について |
| 2-1 | 検討対象エリアの設定 |
| 2-2 | 本庁舎周辺地区の特徴と現状 |
| 2-3 | 本庁舎周辺地区における特例容積率適用地区制度の導入上の課題 |
| 第3章 | 未利用土地や空間の有効活用とまちづくりの実現に向けたコミュニティづくり |
| 3-1 | 容積率の意義と利用目的から考えるハコづくり |
| 3-2 | ビジョン策定における都市の価値 |
| 3-3 | 合意形成の基盤としてのコミュニティづくり |
| おわりに - | まとめ |
| 参考文献 | |

はじめに - 本研究の背景と目的

本県では、災害時における県庁機能の確保や建物の長寿命化などの観点から県庁再編整備を検討してきた。この検討は耐震対策を主とするものであったが、平成23年3月の東日本大震災で、地震による被害だけではなく、津波による被害も大きかったことから、耐震対策と合わせて津波浸水対策についても新たに検討を行うこととなった。平成24年度には庁内に「本庁舎耐震化検討会議」を設置し、東日本大震災後の状況を踏まえ本庁舎の耐震化に係る様々な課題について検討を行い、平成25年2月に「本庁舎耐震対策基本構想」を策定した。本庁舎耐震化等に伴う総事業費は約244億円を見込んでいるが、本県の深刻な財政状況を鑑みると、工事実施にあたっては、工事費の低減や、国の補助制度の活用などにより、財政負担の軽減を図る必要がある。

本庁舎等の耐震化の検討にあたっては、建造物の価値を認識し、今後のあり方について考慮する必要がある。本庁舎について言えば、同建築物は、国の登録有形文化財であり、本県では今後、重要文化財の指定に向けて取り組んでいくこととしている。そうした中で、この本庁舎について庁舎機能を維持しながら将来的にも歴史的建造物として保存・活用していくときに、その手法の一つとして、平成12年に創設された「特例容積率適用地区制度」に着目した。現在のところ、同制度の国内の適用事例は大丸有地区の1地区のみである。この事例は、JR東日本が東京駅赤レンガ駅舎の未利用容積を周辺の複数のビルに移転することで、駅舎の復元・保存とともに、東京駅周辺地区の活性化を図るというものであった。

本県には本庁舎のほかにも重要文化財・史跡に指定されている県立歴史博物館をはじめとする歴史的建造物など将来的に未利用容積を利用することが想定されない県有施設を有しており、「大丸有地区」の事例を参考に、このような未利用容積を民間に移転・売却することで、財源の確保、周辺地区の活性化に寄与できるのではないかと考えた。

そこで本研究では、「大丸有地区」の事例研究を通して特例容積率適用地区制度の導入経緯等について明らかにするとともに、本庁庁舎周辺地区における同制度の活用可能性を検証し、まちづくりにおける未利用土地や空間の有効活用のあり方について考察する。

第1章 特例容積率適用地区制度について

1-1 概要と適用条件

特例容積率適用地区制度について見ていく前に、まず容積率とはどのようなものか確認しておきたい。

容積率とは、敷地面積に対する建物の延床面積の割合のことをいう(図1-1)。つまり、その敷地に対してどれくらいの規模(床面積)の建物が建てられるかという割合のことをいい、図1-2のとおり、それぞれの地域の都市計画において用途地域ごとに50%から1300%の範囲で制限(指定容積率)が定められている。

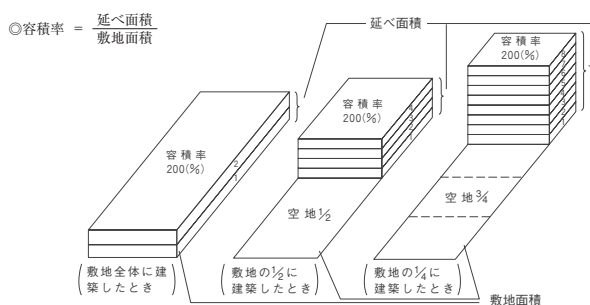


図1-1 容積率について
(出典：国土交通省土地総合情報ライブラリーホームページ)

| | |
|--------------|--|
| 第一種低層住居専用地域 | 50% ,60% ,80% ,100% ,150% ,200% |
| 第二種低層住居専用地域 | |
| 第一種中高層住居専用地域 | |
| 第二種中高層住居専用地域 | |
| 第一種住居地域 | |
| 第二種住居地域 | 100% ,150% ,200% ,300% |
| 準住居地域 | 400% ,500% |
| 近隣商業地域 | |
| 準工業地域 | |
| 商業地域 | 200% ,300% ,400% ,500% ,600% ,700% 800% ,900% ,1000% ,1100% ,1200% ,1300% |
| 工業地域 | |
| 工業専用地域 | 100% ,150% ,200% ,300% ,400% |

図1-2 用途地域と指定容積率(筆者作成)

次に、特例容積率適用地区制度の概要とその適用条件について見ていくこととする。

<概要>

特例容積率適用地区とは、「用途地域(第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域又は工業地域に限る)内において、適正な配置及び規模の公共施設を備え、かつ、用途地域で指定された容積率の限度からみて未利用となっている建築物の容積の活用を促進することにより、土地の有効利用を図ることを目的とする地域地区」²のことをいう。

また、特例容積率適用地区制度は、「道路、鉄道、下水道等の基盤施設が十分整備された区域で、かつ、共通の基盤施設に支えられている地区について、当該地区全体の土地の高度利用を図るべき地区として都市計画で定められた場合には、土地所有者等の同意があることを前提に、特定行政庁が、地区内の各敷地をあわせて地域の実情にあった合理的かつ適正な土地利用を図るため必要と判断し、交通上、安全上、

²国土交通省(2006)「第5版都市計画運用指針」(www.mlit.go.jp/crd/city/plan/nyouyou_shishin/pdf/nyouyou.pdf/shishin_h1811.pdf)p.64

防火上及び衛生上支障がないと認定することにより、2以上の敷地の建築物について敷地面積及び延べ面積をそれぞれ合算して容積率制限を適用し、未利用容積を活用する制度³とされている(図1-3)。同制度は平成12年の都市計画法および建築基準法の改正(平成13年5月施行)により創設された「特例容積率適用区域」が、平成16年の改正(平成17年6月施行)で拡充され「特例容積率適用地区」となった⁴。

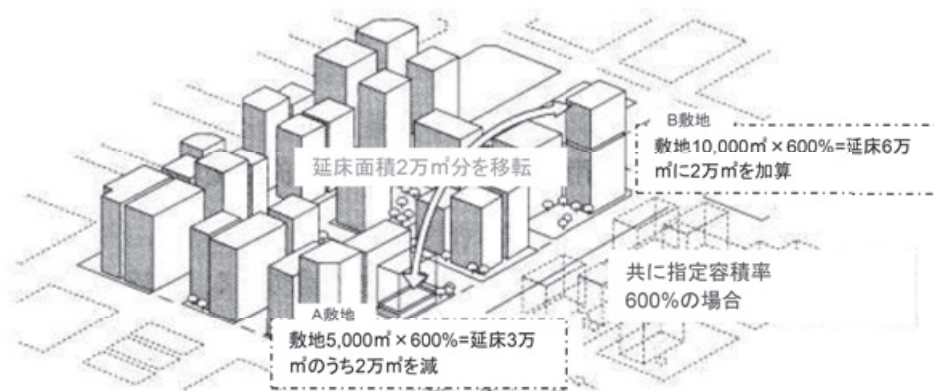


図1-3 特例容積率適用地区制度(出典:国土交通省第9回都市計画制度小委員会参考資料)

<適用条件>

- ①街区を越えた複数の建物に容積を移転できるのは、「特例容積率適用地区」に指定された同じ地区内で認められるものに限る。地区を超えて(飛び地で)容積を移転することは認められない。また、道路や線路敷、公共公園は特例敷地にならない。
- ②道路、鉄道、下水道等の基盤施設が十分に整備されていること。
- ③区域全体の高度利用を図るため、未利用の容積率の活用を図る必要があること。

この制度の重要な点は、②、③である。容積を移転することによりインフラの負荷が増大するため、それを受けられるだけの都市基盤整備が求められている点である。

現在のところ、国内で特例容積率適用地区に指定されているのは、大丸有地区のみとなっている。そこで東京都の同地区に対する指定基準⁵について目的面から国の運用方針との比較を行う。

<大手町・丸の内・有楽町地区指定の目的>

東京都は、大手町・丸の内・有楽町地区を特例容積率適用地区に指定した目的として、次の4項目を挙げている。

- (1)「東京の新しい都市づくりビジョン」において「センター・コア再生ゾーン」の中核拠点である都心に位置し、世界をリードする魅力とにぎわいのある国際都市東京の創造を目標として、国際ビジネスセンター機能の強化や、歴史と文化を生かした都市空間形成などの都市づくりを進めていくべき地区と位置付けられている。

³小林重敬(2008)『都市計画はどう変わるか〜マーケットとコミュニティの葛藤を超えて〜』pp.163-164, 学芸出版社

⁴適用対象について、「特例容積率適用区域」のときには商業地域のみだったのに対し、「特例容積率適用地区」では第一種・第二種低層住居専用地域および工業専用地域を除く、9つの用途地域内で定めることができるようになった。

⁵東京都「大手町・丸の内・有楽町地区特例容積率適用地区及び指定基準」

- (2) 指定容積率が1300%又は900%に指定されており、高度利用を図るべき区域である。
- (3) 主要幹線道路により道路網が形成された一団の区域内にあり、鉄道等の公共交通機関の整備率が高いなど、適正な配置及び規模の公共施設を備えた土地の区域である。
- (4) 大手町・丸の内・有楽町地区地区計画により一体の地区として、歴史的建造物の保存・復元や街並みの再生など地区の整備方針等が定められている区域である。

特例容積率適用地区について、国の考え方は主に土地の有効利用が目的に挙げられていたが、大丸有地区の場合は歴史的・文化的環境の保全が視野に含まれていると言える。

1-2 適用事例と導入経緯

ここでは、特例容積率適用地区制度の適用事例について、関係者へのヒアリング結果より制度導入の背景を見ていくこととする。

<東京駅駅舎の復元と制度導入>

東京駅周辺整備の起源は、平成11年9月の東京都「危機突破・戦略プラン」に求められる。そこでは東京駅の復元・周辺地区の整備などにより「首都東京の顔・都心の再生」を実現することが重点課題として位置付けられ、都知事とJR東日本社長との間でこれを協力して進めることについて合意がなされた。この背景には、都として、歴史的価値の高い駅舎の保存はもちろん、駅周辺が依然として都電が通っていた時代の形状が残っていて使いづらい形状となっていたため、整備したい意向があったと思われる。またJR東日本としても、昭和62年4月に国鉄から民営化した際、東京駅駅舎を建替えて(余った床はオフィスとして賃貸するべく)高層化する計画を持っていたが、大規模な設備投資は経営基盤が安定するまで控えようということと、事業化までの話には至らなかった。一方で、この高層化計画に対して歴史的価値が高い同駅を保存すべきとの声が高まっていたことは無視できない状況にあった。



図1-4 東京駅周辺における開発計画(JR東日本提供)

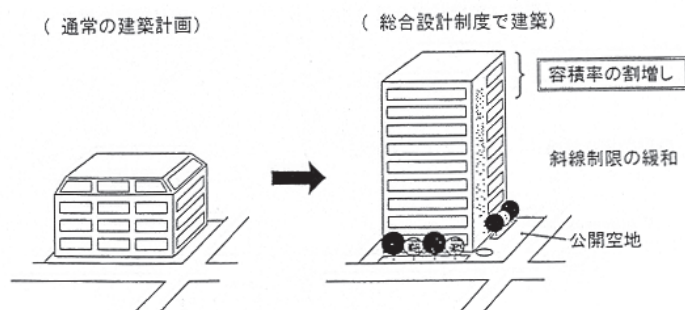
東京駅周辺整備を進めるにあたり関係者の合意が必要であったが、それを導いたのが、「東京駅周辺の再生整備に関する研究委員会」(委員長：伊藤滋早稲田大学特命教授)である。研究会は、交通施設分科会、土地利用分科会、丸の内駅舎保存復元分科会を設けて検討を進め、平成14年1月に報告書を取りまとめた。

この報告書を受けて、平成14年2月には都知事とJR東日本社長が会談し、具体的な内容について合意している。このときの取組内容に特例容積率適用区域(地区)制度の活用が明示された。

<制度導入にあたっての地区基盤の検討>

東京駅周辺の容積率は、東京都により、法的に指定可能な上限1300%(商業地域)が定められているが、

それを遙かに超えるオフィス需要があった。総合設計制度(図1-5)等を活用して容積緩和を受けても容積が足りないため、特例容積率適用地区制度の活用が必要となった。ただ建物用途のうち、オフィスは発生交通量を増大させる要因の一つであり、一極集中的に容積を配分してしまえば街の交通機能が麻痺することは自明であった。この制度自体は容積の適性配分を考えているため、容積配分により交通基盤への影響が生じないことは三菱地所が検証している。



500㎡以上の敷地で敷地内に一定割合以上の空地を有する建築物について、計画を総合的に判断して、敷地内に歩行者が日常自由に通行又は利用できる空地(公開空地)を設けるなどにより、市街地の環境の整備改善に資すると認められる場合に、特定行政庁の許可により、容積率制限や斜線制限、絶対高さ制限を緩和。

図1-5 総合設計制度 (出典：国土交通省ホームページ)

＜大丸有地区の再開発と容積移転＞

特例容積率適用地区制度は東京駅駅舎の保存のためにスタートしたものであったが、一方で大丸有地区のオフィスビルは築後30年から40年が経過しており、建替え問題が潜在化していた。これまでも既存のビルの老朽化などが指摘されていたが、容積率が抑えられていたために更新が進まなかったのである。

当初、大丸有地区のまちづくりは、民間で組織した大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会(昭和63年7月発足。現在は、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にその活動を継承)が始めたが、その後東京都、千代田区、JR東日本が加わり、平成8年9月には大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会が設置された(図1-6)。まちづくり懇談会では、同地区が望ましい発展を遂げるために、地区の「将来像」、将来像を実現するために必要な「ルール」、「手法」の3つの柱を相互に連携させて議論した。

大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会



図1-6 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会 (出典：「一般社団法人大手町・丸の内・有楽町地区街づくり協議会」紹介パンフレット)

通常、ビルを建ててしまえば経年劣化していき、それに依じてビルの賃料は下がることになる。そうならないよう賃料を維持したまま会社収益を継続的に上げていくためには、この大丸有地区の土地の価値を維持するような手を打たなければならない。それにはビルの賃借者が①この大丸有地区にオフィスを構える事業上のメリットを得、②街の魅力をずっと感じられるようにしなければならない。

当時、この地区で更新期を迎えていた各ビルについて街づくりの中で役割を持たせようということをも三菱地所が考えていた。これに都・千代田区の歴史的街並みを残す(行幸通り、東京駅駅舎の復原、旧中央郵便局局舎)という都市計画の考え方が乗り全体計画がまとまった。そうした全体の整備計画をまとめる中で、未利用容積の譲渡の話が浮上したのである。

<大丸有地区のまちづくりの方向性>

まちづくりの方向性として、この地区を観光拠点とするような考え方があった。かつては業務中心のまちであり、利用は月曜日から金曜日に限られていた。そこで、地域の高度利用を進めていくなかで、土日にも地域に賑わいをもたらすようなまちづくりを目指すこととした。

業務系と商業系を融合させるミクストユースは、東京都の施策としても進めるまちづくりであり、業務系側も十分にメリットがあるものであった。例えば、丸の内の仲町通りはこれまでシャッター通りであったが、今はファッションストリートとして生まれ変わっている。

また、昔と違い今はビジネスマンのワークスタイルも変化してきている。ビジネスマンにとって刺激があることはプラス効果をもたらす。つまり、業務も商業も賑わいがある環境の中で刺激を受けることによって、よりクリエイティブな仕事ができるものと思われる。

1-3 事例に見る適用の要因

これまで、特例容積率適用制度の概要と適用条件、そして同制度の適用事例と導入経緯について見てきたが、大丸有地区において制度が適用可能となった要因は次の3点に集約される。

- (1) 指定容積率を上回るオフィス需要の高さ
- (2) 都心再生に向けた政策的な後押し
- (3) まちづくり方針等についての合意形成の基盤

(1) 指定容積率を上回るオフィス需要の高さ

図1-7は、東京主要エリアの完成年代別募集平均賃料を示したグラフである。これを見ると、最も人気の高い丸の内・大手町・有楽町地区では、2000年～09年に完成したビルの平均賃料は3.3㎡あたり月額3万7682円と、同年代に完成した他地区のビルより16～72%高い。また、このエリアで69年以前に完成したビルの月額賃料平均は2万8632円であるが、これは霞ヶ関～内幸町～永田町、日本橋～八重洲など他の4地区で10年以降に完成したビルの平均賃料より高い。

東京の主要エリアにおいて賃料が高い水準にあるにもかかわらず、なぜ大丸有地区のオフィス需要が多いのか。それは、賃料を上回るだけの便益が得られるからである。三菱地所(株)上垣智則氏は、丸の内地区と他地区における賃料と便益の関係を図式化している(図1-8)。それによれば、賃料の差は単体ビルのハード面ではなく、エリア全体の機能とソフトの面に影響を受けていることが分かる。

これは同地区が歴史的に経済地区として発展してきた高い企業集積・交通利便性⁶を有するエリアであ

東京主要エリアの完成年代別平均募集賃料

(ビルディング企画調べ、共益費込み、基準階面積330平方メートル以上)

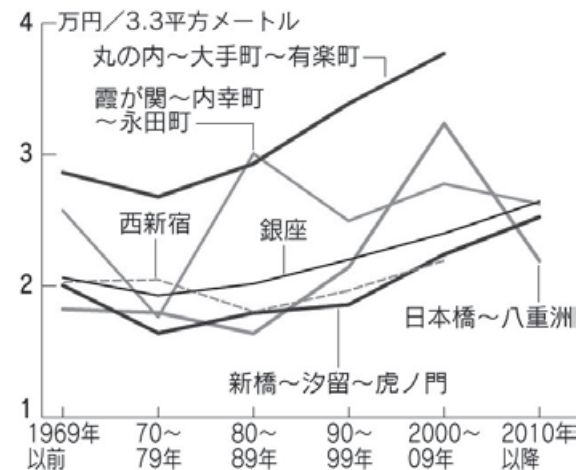
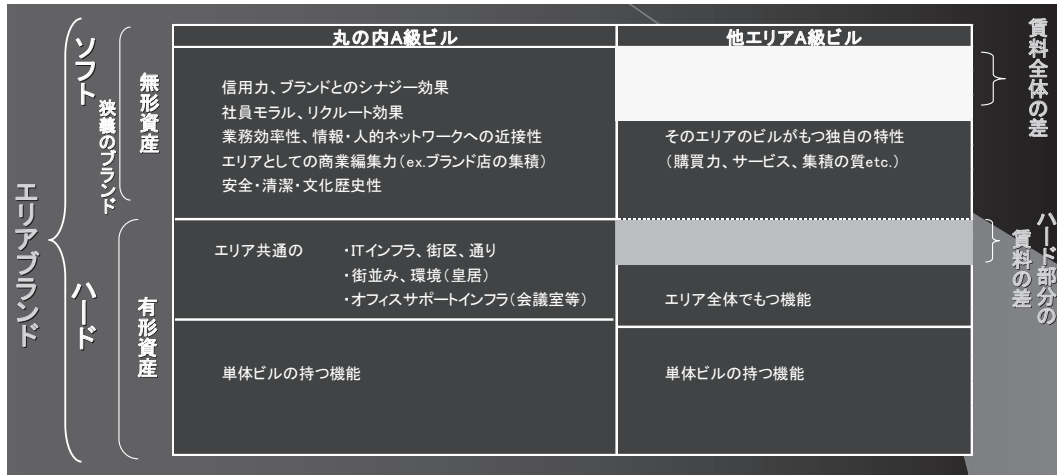


図1-7 東京主要エリアの完成年代別平均募集賃料
(出典：『日本経済新聞電子版』平成23年9月22日付)

⁶建物と地下通路が直結するなどの効用と引き換えに、東京駅周辺の地下通路などの基盤整備については民間に行わせており、税金は投入されていない。

り、また業務系と商業系を融合させるといったまちづくりを進めたことでまちの新たな魅力を創出したことによるものといえる。



(図1-8 三菱地所(株)上垣智則「丸の内再構築とソフト戦略」) (出典：一般財団法人土地総合研究所第103回定期講演会資料)

(2) 都心再生に向けた政策的な後押し

この地区はかねてより、既存のビルの老朽化などが課題としてあったものの、容積率が抑制されていたために更新が進まなかった。一方で副都心の整備に重点が置かれ、そのことが都心部の空洞化を招いていた。その後時代の変遷とともに、都心部の空洞化対策、都心再生の機運の高まりも乗じ、平成13年に内閣に都市再生本部が設置、平成14年には都市再生特別措置法が交付され、同年7月、大手町・丸の内・有楽町地区を含む東京駅・有楽町駅周辺地域が都市再生緊急整備地域に指定された。こうした政策的な後押しがあり、制度適用が図られたと言える。

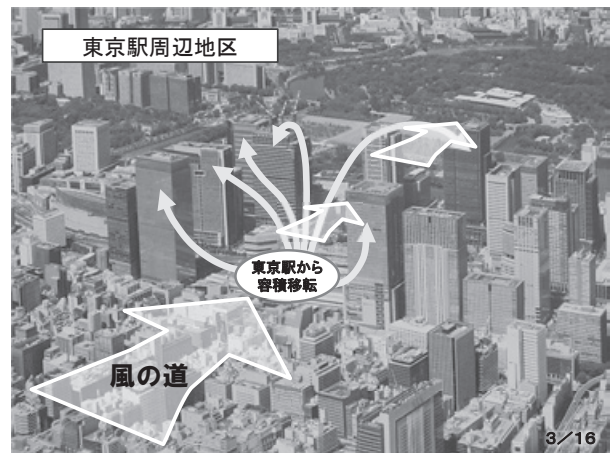


図1-9 東京駅周辺における風の道のイメージ図(筆者作成)

(3) まちづくり方針等についての合意形成の基盤

特例容積率適用地区制度の活用を含め、まちづくり方針を決めるには関係者の合意形成が欠かせない。この点、大丸有地区においては、従来から民間レベルのまちづくり協議会が地区の再生を検討しており、そこに東京都、千代田区、JR東日本が加わることで、公民パートナーシップが形成された。東京都は20年

以上かけて、地権者と協働で都市ビジョンやガイドラインを作り、全員の合意を得ている。まちづくりの基本理念は、歴史的建造物を守ること、風の道を作ることにある。東京湾から皇居まで風の道を作るため、八重洲にあったステーションビルをわざわざ壊し、東京駅の両サイドに新たにビルを建てた。そして、地権者が風の道を守る仕組みを東京都に要請し、賑わいを作るためにスペースを作ったり、通りを作ったりといったエリアマネジメントを行っている。制度ができたから、まちが生まれ変わったのではなく、そうしたまちづくりについての議論の下地があったからこそ合意形成とまちの再生が実現できたのである。

第2章 本庁舎周辺地区における特例容積率適用地区制度の活用可能性について

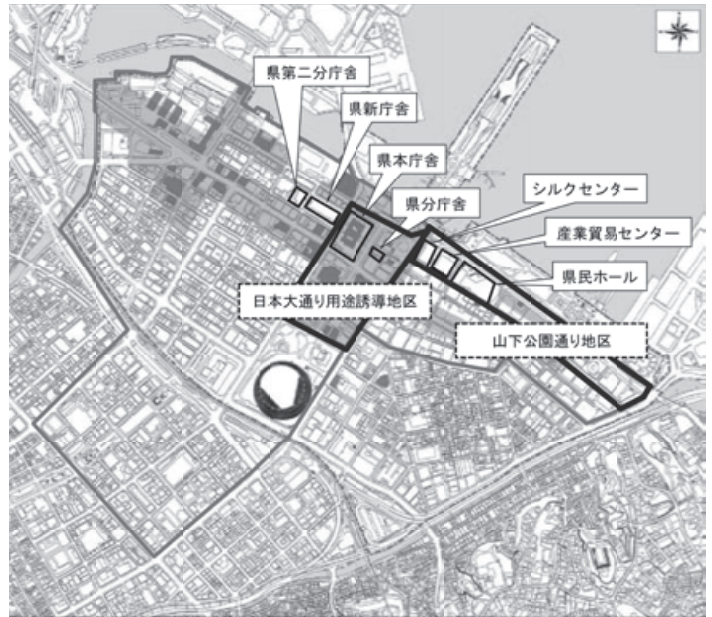
2-1 検討対象エリアの設定

本章で対象とするエリアを次のように設定し、当該エリアを「本庁舎周辺地区」として特例容積率適用地区制度の活用可能性について検証を行うこととする。

〈検討エリア〉

関内・関外地区のうち、本庁舎を中心とした大丸有地区とほぼ同程度の規模を検討エリアとし、その中でも特に、地区計画が定められている「日本大通り用途誘導地区」、「山下公園通り地区」については、地区計画決定に際し一定のコンセンサスが図られていることから、この地区計画エリアを中心として検証を行う。

【検討エリア図】(横浜市の都市景観協議地区図をもとに筆者作成)



2-2 本庁舎周辺地区の特徴と現状

(1) 本庁舎周辺地区のまちづくり方針と現状

〈横浜市都市計画マスタープラン・中区プラン(平成17年7月)〉

中区プランでは、地域の特性や新たなまちづくりを図る地区などの状況を加味して地区区分を5区分にし、地区ごとにまちづくりの方針を定めている。この5区分のうち、本庁舎周辺地区は「関内・関外地区」に位置付けられる。

関内・関外地区のまちづくり方針は「歴史・文化を保全・活用し、業務・商業機能を中心としながら、中心市街地として、住む人や働く人、訪れる人が共存するまちを目指す」となっている(図2-1)。

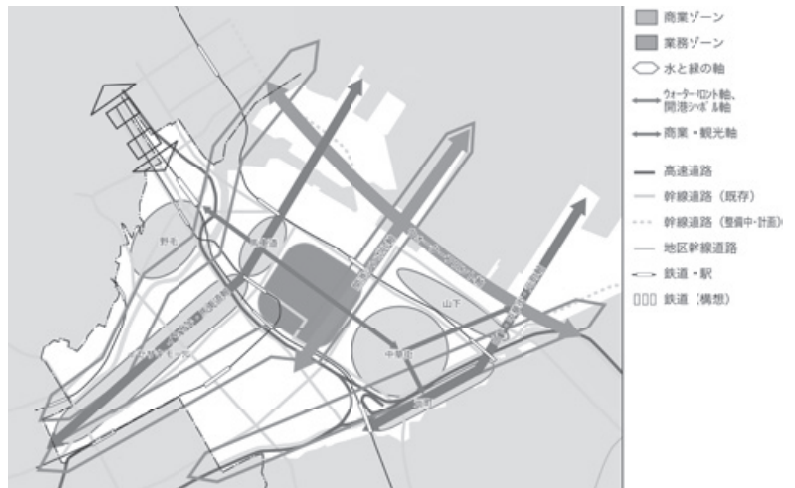


図2-1 関内・関外地区まちづくり方針図
(出典：横浜マスタープラン・中区プラン)

＜関内・関外地区活性化推進計画(平成22年3月)＞

この計画は、横浜市都市計画マスタープラン(全市プラン・区プラン)を主な上位計画とし、近年策定された様々な計画・構想・戦略を踏まえ、それらの実現のために横浜市が策定したものである(図2-2)。

なお、平成12年策定の「中心市街地活性化基本計画」の内容も踏まえ、その改善・強化を目指すとともに、新市庁舎の整備を契機に関内・関外地区の活性化を進めるためのものでもある。

「関内・関外地区」は、「横浜駅周辺地区」、「みなとみらい21地区(以下、MM地区)」と並び、横浜市都心部に位置づけられており、市は、1965(昭和40)年に6大事業の一つとして「都心部強化事業」を発表して以来、3地区それぞれの強化と、その連携を推進してきた。

この計画は社会・経済情勢が刻々と変化の中で、関内・関外地区では「地盤沈下(最近10年間で従業者数が約3.5万人減、商品販売額が約半減)」が起きており、業務・商業をはじめ様々な問題を抱えている、としている。

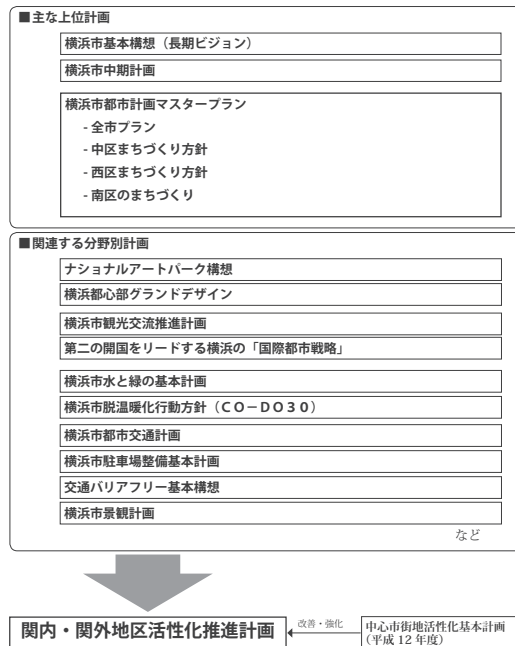


図2-2 上位計画及び関連計画・施策 体系図
(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

①業務機能の低下

関内地区の貸し事務所ビル面積とビル数について、2004(平成16)年までは若干の増加傾向にあったが、それ以降は横ばいに推移している(図2-3)。空室率については、2003(平成15)年をピークに2007(平成19)年まで減少傾向にあったが、その後は増加傾向にあり、横浜ビジネス地区(関内、横浜駅、新横浜)の平均とほぼ変わらない(図2-4)。また、経年的に見て東京ビジネス地区の倍程度となっている。

図2-3 横浜ビジネス地区の貸事務所ビルの貸室面積と貸事務所ビル数の推移

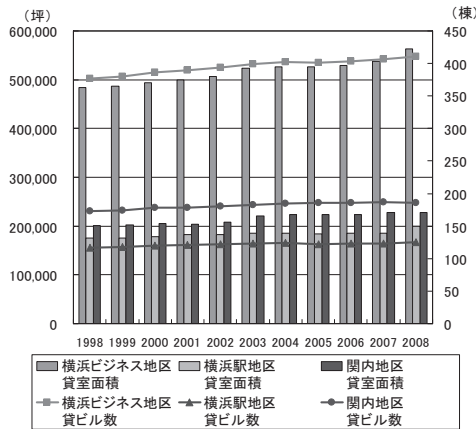
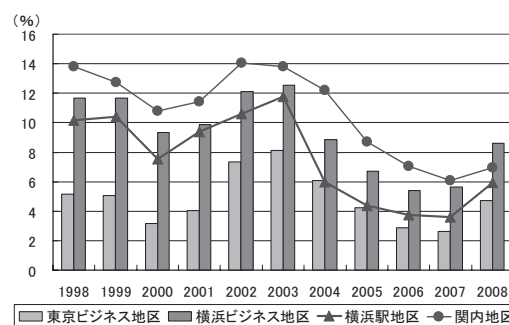


図2-4 横浜ビジネス地区の空室率の推移



(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

また従業員数については、平成8年から18年にかけて約3.5万人減少しており、全体的に業務機能が低下していることが窺える(図2-5)。

図2-5 地区別に見る従業者数の推移

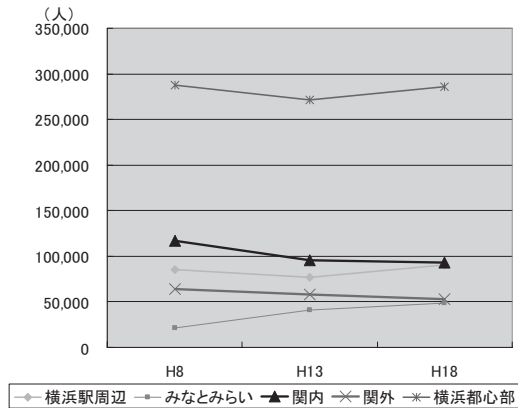
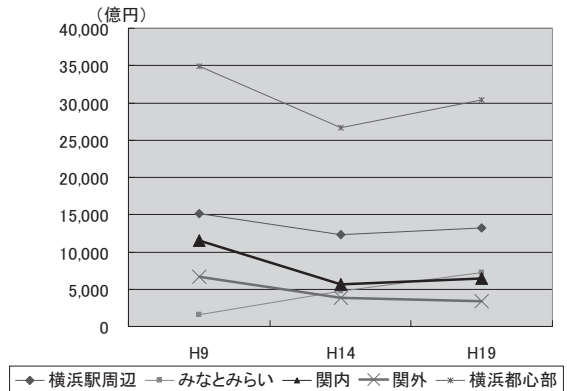


図2-6 地区別に見る年間消費販売額の推移



(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

②商業機能の低下

平成9年から19年にかけて商品販売額が関内地区で約4割減少している(図2-6)。この背景には、ターミナルとしての横浜駅周辺等の成長や商店の郊外立地の進行があると考えられる。

③居住人口の増加

関内地区の居住人口は約1万人で推移していたが、みなとみらい線の開通(平成16年)等に伴い、高層マンションが増加し、居住人口が増加した(図2-7)。現在は、特別用途地区の導入等により、増加はほぼストップしている。関内地区では15～64歳の人口の割合が多いが、関外地区では65歳以上の人口の割合が高くなっており高齢化が進んでいる(図2-8)。また、世代別の人口増減率を見ると、関内地区は全ての世代において増加率が高く(図2-9)、人口増に伴う公園や小学校、保育所といったインフラとの整合性が必要となっている。

図2-7 地区別に見る居住人口の推移

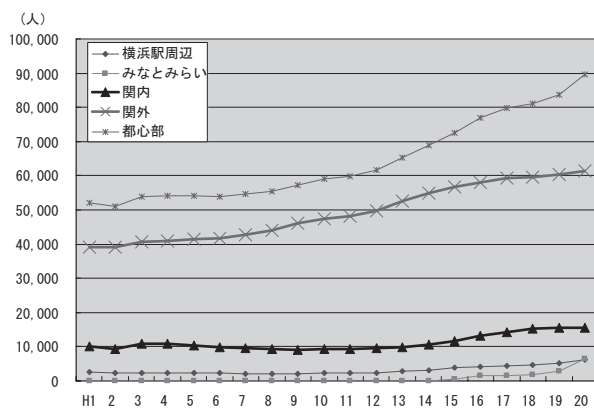


図2-8 H17年の世代別(3分類)人口の割合

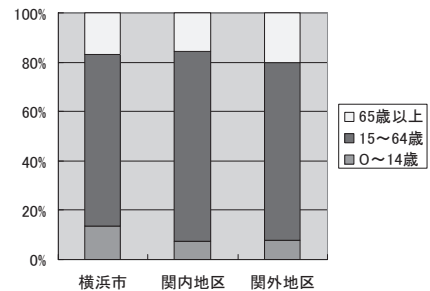


図2-9 H12-17年の世代別(3分類)人口増減率

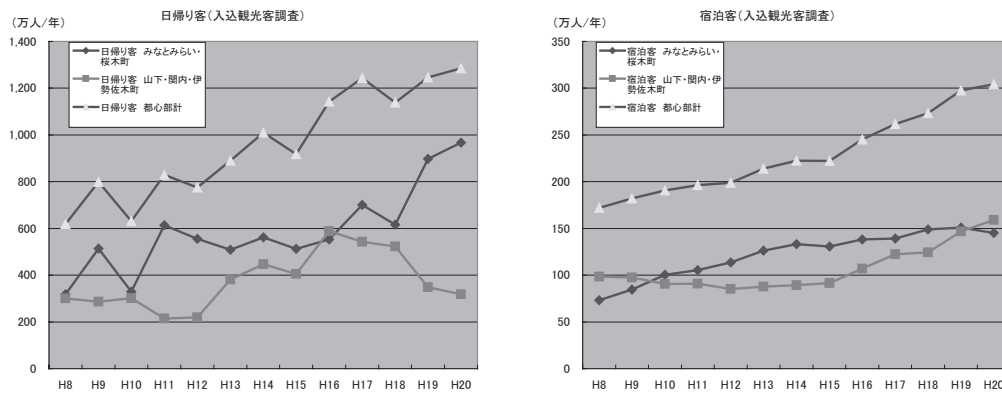
| | 0～14歳 | 15～64歳 | 65歳以上 |
|------|-------|--------|-------|
| 関内地区 | 133% | 160% | 140% |
| 関外地区 | 109% | 107% | 126% |

(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

④観光客の増加

横浜都心部全体としての観光客の傾向について、日帰り客は大きく増加し、宿泊客についても増加傾向にある。みなとみらい・桜木町は日帰り客が、平成11年の新港地区の街開きから平成17年までほぼ安定していたが、平成19、20年と増加している。宿泊客は毎年わずかずつではあるものの増加傾向にあったが、平成20年は減少している。山下・関内・伊勢佐木町は、日帰り客については変動がながらも平成12年を境に増加傾向にあったが、平成17年から観光施設の休止などにより減少に転じている。宿泊客については平成12年以降増加傾向を示している(図2-10)。

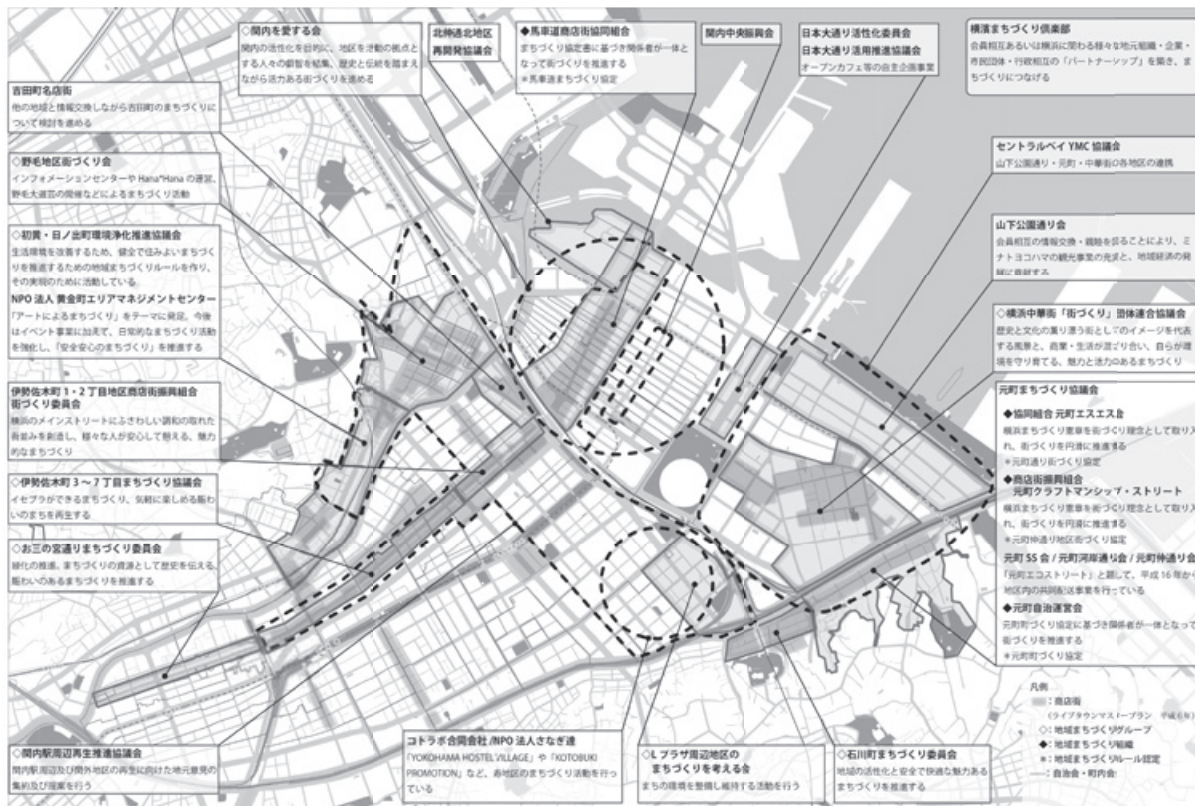
図2-10 入込観光客数の経年変化



(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

⑤まちづくりの担い手の分散化

図2-11 自治会・町内会・商店街等と主な市民活動エリアの分布



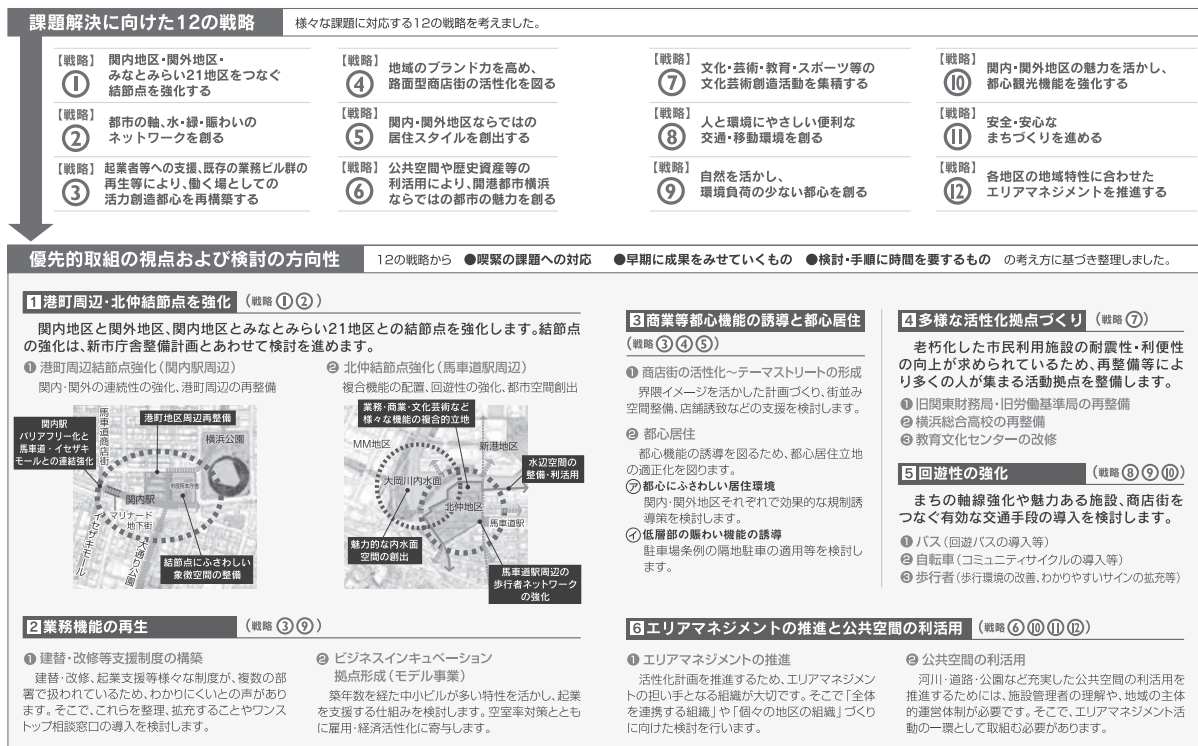
(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

関内地区は、商店街エリアと自治会町内会エリアが一致しておらず、関外地区は、自治会町内会エリアの一部が商店街エリアとなっている(図2-11)。

地域まちづくり登録グループや地域まちづくりルールがある地区など、自治会・町内会の組織以外にも市民活動をしているエリアがあり、また、まとまったエリア内の活動だけでなく、エリアを超えて、まちづくりの担い手として活動しているグループも存在するなど、まちづくり活動主体が体系化されておらず活動範囲にもバラつきがあるというように横のつながりが弱いため、自治会・町内会・商店街や市民活動団体の連携を通して、個々のエリアの活性化を図っていくことが求められる。

このほかにも文化・芸術、交通、環境、安全・安心といった問題があるが、この「関内・関外地区活性化推進計画」ではこれらの課題解決に向けた12の戦略と優先的取組の視点および検討の方向性について図2-12のようにまとめている。

図2-12 課題解決に向けた12の戦略と優先的取組の視点および検討の方向性について



(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画<概要版>」)

＜横浜市新市庁舎整備基本計画(案)(平成26年2月)＞

横浜市が平成25年3月に策定した「新市庁舎整備基本構想」では、現市庁舎街区を含む関内駅周辺地区について、これまでの業務・商業機能に加え、大学、芸術・スポーツなど魅力ある立地特性を活かした新たな機能を導入し、関内・関外地区全体の活性化を図ることとしている。

このような基本構想を踏まえた、当該計画では、関内・関外地区の関係者やまちづくりの専門家などの意見を参考にしながら、関内駅周辺地区などのまちづくりについて検討を行っている。

関内駅周辺のまちづくりは、「アート&デザイン」、「成長産業」、「観光・エンターテインメント」、「スポー

「ツ&健康」の4つのテーマを融合、取捨選択したり、新たなテーマを追加したりしながら、進めていくこととしている。また、まちづくりを進めるにあたっては、人材の集積とネットワークの形成が重要となっている(図2-13)。

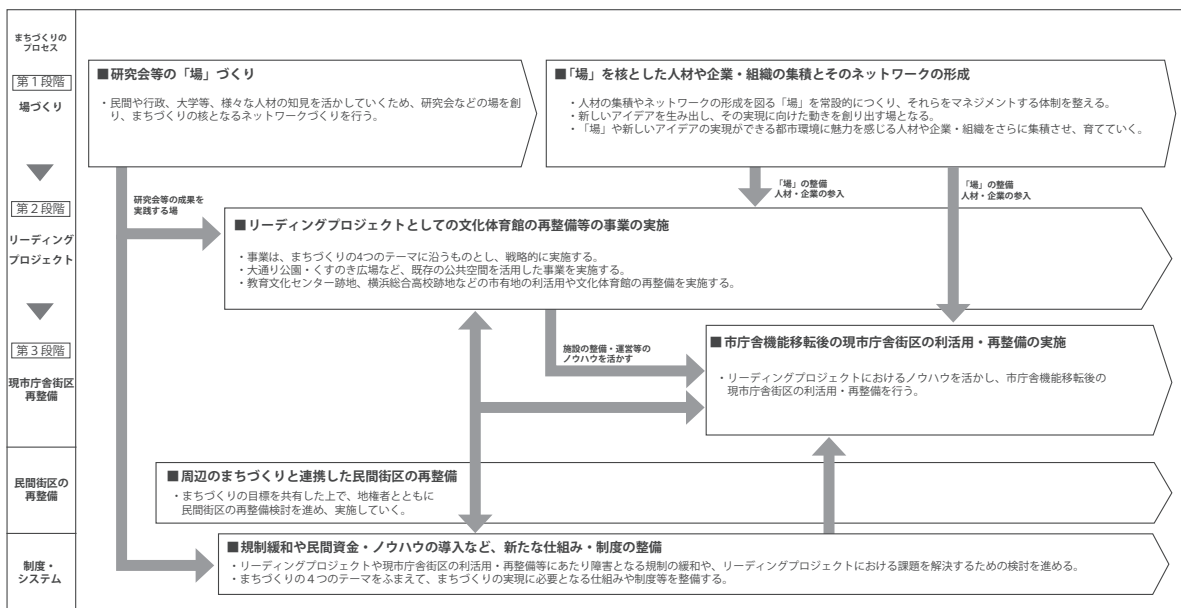
図2-13 関内駅周辺地区のまちづくりのテーマと目的



(出典：横浜市「新市庁舎整備基本計画(案)」)

さらに、まちづくりのプロセスについても来街者、利用者の視点や、人を中心に捉えたものを志向しており、多様な人材や企業・組織が活躍する段階、場面、関係性など、人的・社会的なまちづくりの機運の高まりを戦略的に捉え、マネジメントしていく必要があるとしている(図2-14)。

図2-14 関内駅周辺地区のまちづくりのプロセス



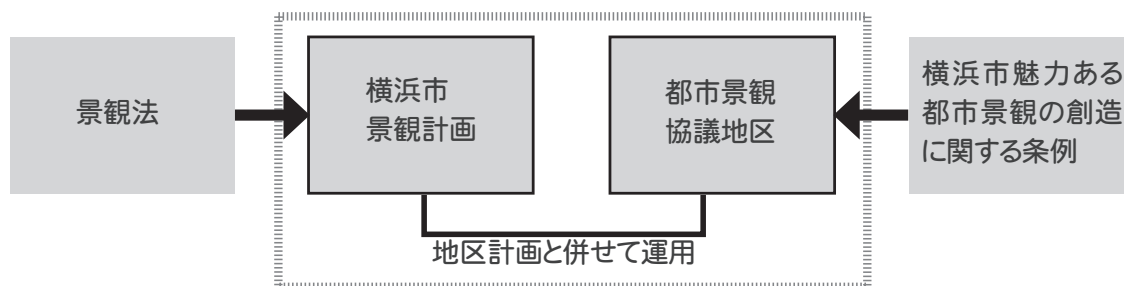
(出典：横浜市「新市庁舎整備基本計画(案)」)

(2)本庁舎周辺地区におけるまちづくりのルールについて

関内地区は、開港以来横浜の中心地として発展してきた歴史ある地区であり、これまでも地域や行政等でさまざまな街づくりの取組が進められてきた。平成20年4月1日、横浜市は、この地区の景観をより魅力あるものにしていくため、関内地区の景観ルールを、景観法に基づく景観計画及び横浜市魅力ある都市景観の創造に関する条例に基づく都市景観協議地区として定めた(図2-15)。

これらの景観に関するルールは、関内地区内であっても、各通りやエリアごとの特徴があることから、関内地区全域にかかるルールと、各通りやエリアの特性に応じた地区別のルールの二層とし、多様な景観づくりを推進するものである。

図2-15 関内地区における景観計画と都市景観協議地区の概念図



(出典：横浜市「関内・関外地区活性化推進計画」)

また関内一帯では、都心機能と居住機能の適正化を図るとともに、都心機能を集積し賑わいを創出する街づくりを進めるため、平成18年4月に、市が横浜都心機能誘導地区(特別用途地区)を指定した。

特別用途地区には業務・商業専用地区(事務所・店舗などの立地を積極的に促進する地区)と商住共存地区(業務・商業機能と居住機能との調和を図る地区)とがあり、前者においては住宅等の立地が禁止されている。

この他に、地区ごとの特徴を伸ばしていくために、都市計画法に基づいて定める特定の地区・街区レベルの都市計画である「地区計画」や、「横浜市街づくり協議要綱」に基づく「街づくり協議地区」、「横浜市地域まちづくり推進条例」に基づき認定を受けた「地域まちづくりルール」が運用されている。

これらの状況をまとめると図2-16のようになる。

図2-16 本庁舎周辺地区の地区計画等

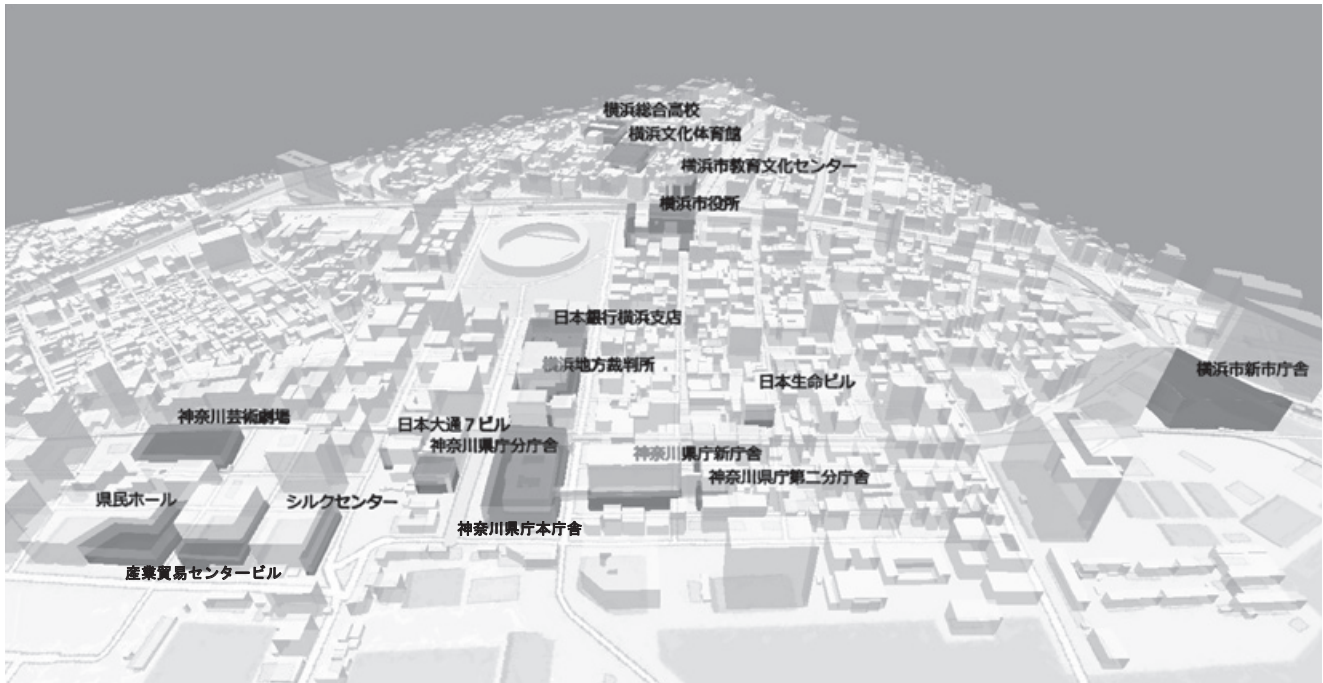


(横浜市の都市景観協議地区図をもとに筆者作成)

(3) 本庁舎周辺地区における容積率活用状況

横浜市の都市計画データをもとに、ESRI ジャパン(株)の技術協力を得て、本庁舎周辺地区における容積活用状況の可視化を行った。図2-17は検討エリアの全体像を示したもので、図2-18、2-19は日本大通り用途誘導地区における容積の活用状況を、図2-20、2-21は山下公園通り地区における容積の活用状況を示したものである。これらを見ると、いずれの地区も全体としては指定容積率を使い切っていない(未利用容積がある)状況にある。

図2-17 検討エリアの全体像

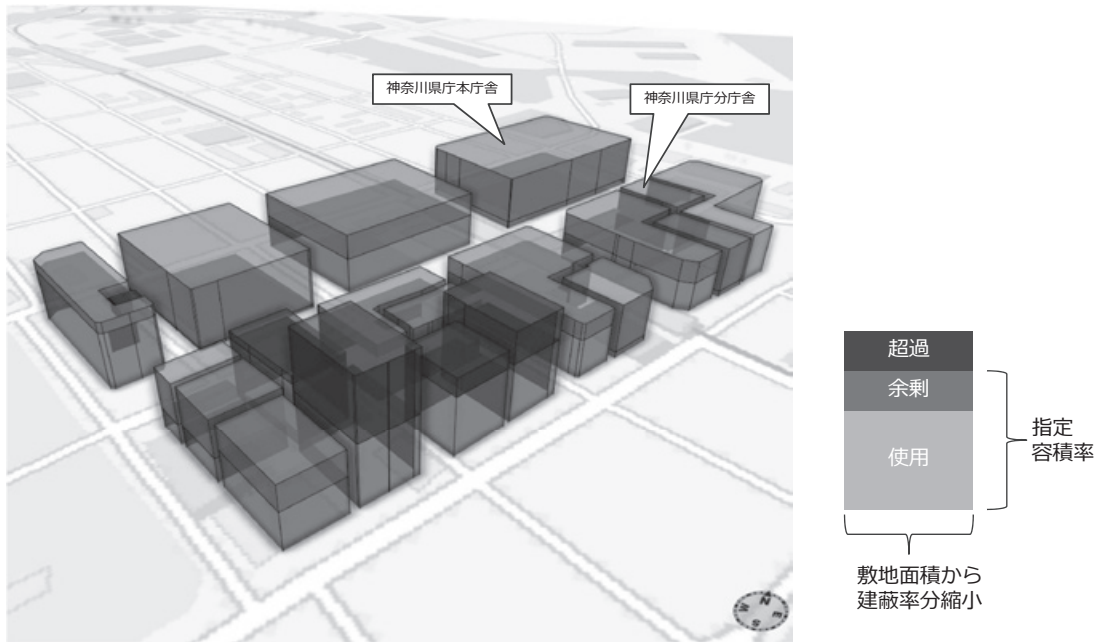


Copyright (c) 2013 Esri Japan Corporation All Rights Reserved

図2-18 日本大通り用途誘導地区における容積の活用状況



図2-19 日本大通り用途誘導地区における容積の活用状況(三次元化)



※容積の活用状況の可視化は、地区全体のおおよその状況を俯瞰する目的で行ったものである。個々の建物の容積の状況については、実際とは異なる箇所がある。

図2-20 山下公園通り地区における容積の活用状況

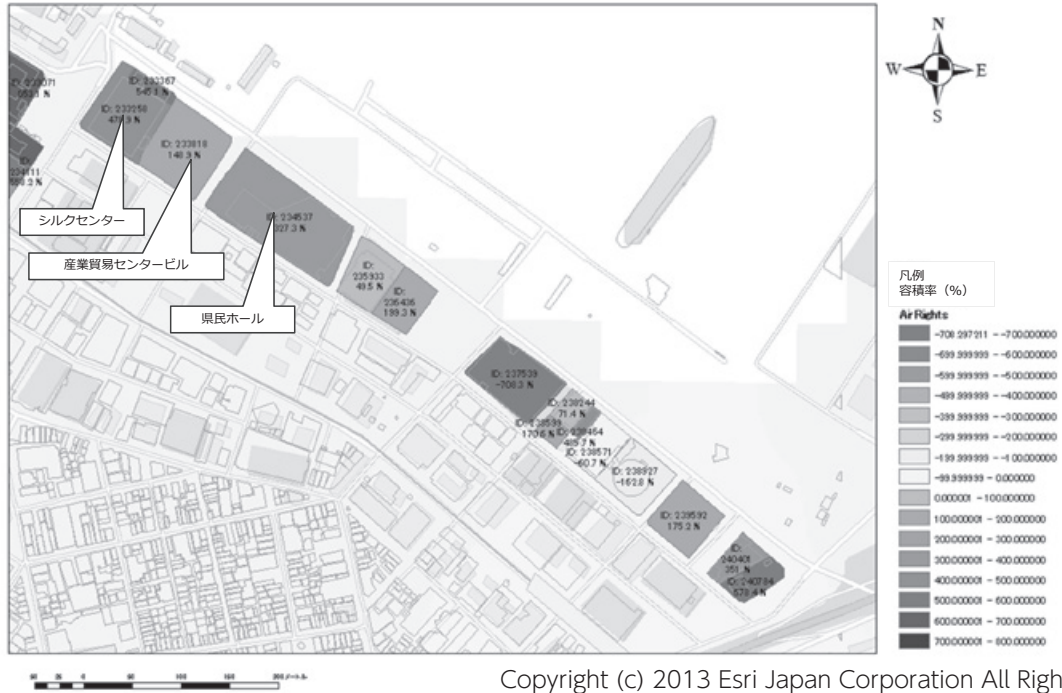
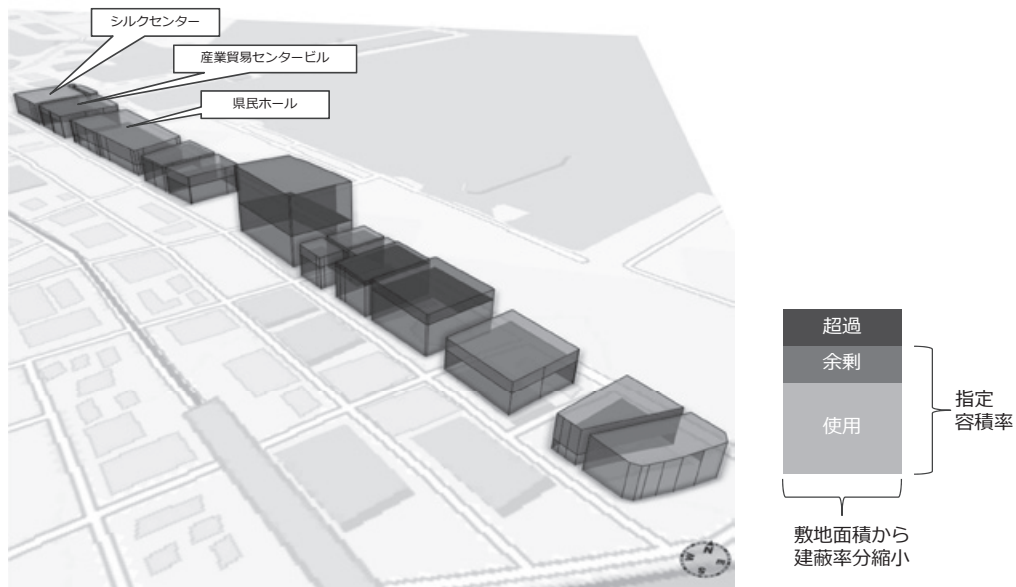


図2-21 山下公園通り地区における容積の活用状況(三次元化)



※容積の活用状況の可視化は、地区全体のおおよその状況を俯瞰する目的で行ったものである。個々の建物の容積の状況については、実際とは異なる箇所がある。

2-3 本庁舎周辺地区における特例容積率適用地区制度の導入上の課題

これまで本庁舎周辺地区の現状等を俯瞰してきたが、本庁舎周辺地区における特例容積率適用地区制度の導入上の課題は次の3点に整理することができる。

- (1) オフィス需要の低さと容積の受け手の不存在
- (2) まちづくり方針等の整合性
- (3) まちづくり方針等の合意形成

(1) オフィス需要の低さと容積の受け手の不存在

東京駅周辺地区において特例容積率適用地区制度の適用が可能となった要因の一つは、後背地のオフィス需要の高さであることは前節で述べたとおりである。特に土地ではなく容積率で採算を取るとなれば地価水準が相当なレベルにあるか、格段の集客力を見込めるような地区でないと成立は難しい。

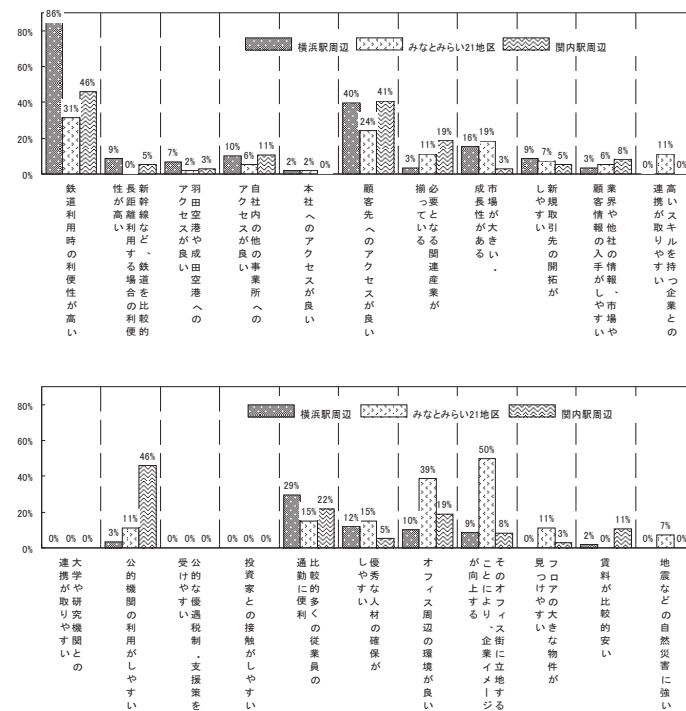
関内・関外地区の現状を見ると、従業者数の減少、オフィスの空室率が顕著で、その割合は同じ横浜都心部である「横浜駅周辺地区」や「MM地区」のそれよりも大きい。民間事業者⁷からは、「現在はオフィスのほとんどがMM地区や横浜駅周辺に集中している。横浜駅周辺と関内地区とで地価の開きがあったところは関内地区でのオフィス需要もそれなりに見込めたが、リーマンショック以後地価の開きがなくなってきた今、利便性の高いMM地区や横浜駅周辺にオフィスを求める人が多い。」との意見があった。このことは図2-22からうかがい知ることができる。

この図は、「横浜駅周辺」、「MM地区」、「関内駅周辺」の主要な立地希望場所3箇所について、なぜその場所への立地を希望するのかその理由を聞いた結果を示したものである。

「横浜駅周辺」への立地希望理由をみると、「鉄道利用時の利便性が高い」が最も多く86%、以下「顧客先へのアクセスが良い」が40%、「比較的多くの従業員の通勤に便利」が29%と、ターミナル駅立地の特性をよくあらわした鉄道の利便性に関連する項目が上位を占める。

「MM地区」への立地希望理由をみると、「そのオフィス街に立地することにより、企業のイメージが向上する」が最も多く50%、そして「オフィス周辺の環境が良い」が39%と、きれいに整備された新しいビジネス街であるMM地区の特徴をよくあらわしている。

図2-22 立地場所の評価得点と主要立地希望場所の選択理由(立地場所別)



(出典：横浜商工会議所「平成20年度横浜都心部の活性化に向けた構
造基礎調査」)

⁷ 特例容積率適用地区制度の導入の検討に際し、本庁舎周辺の民間事業者へヒアリングを行った。

「関内駅周辺」については、「鉄道利用時の利便性が高い」と「公的機関の利用がしやすい」がそれぞれ46%で最も多く、「顧客先へのアクセスが良い」が41%で続いている。

このように関内地区は鉄道の利便性を重視する項目が上位に来ているものの、横浜駅周辺の方が優位にある。一方において、公的機関の集積は他のエリアにはない関内の重要な要素となっている。

ただ横浜市の新市庁舎移転のように、現在の借り上げビルから行政機能が移転してしまうことで、建物を所有する民間事業者は大きな負担を強いられることになる。

本庁舎周辺地区の容積率は、横浜市により700%（商業地域）と定められているが、まちづくり上の要請があれば、都市基盤施設の整備状況等を勘案した上で容積率を上げることは可能である。しかし、それほどの容積需要・ポテンシャルはない。むしろ前節で図示したように本庁舎周辺の日本大通り用途誘導地区および山下公園通り地区全体として容積が余っており、かつ、容積移転が必要という具体的な案件がない状況では、容積の受け手となりうる者を探すのも困難である。また、容積を確保する手段としては「緩和」と「移転」があるが、「緩和」は基本的に自らの権利を制限して容積を生み出すもので、知恵を搾る事業者としては、特例容積率適用地区制度のように金銭を伴う「移転」ではなく、まず「緩和」を検討するだろう。

（2）まちづくり方針等の整合性

前章における、特例容積率適用地区制度の国や東京都の考えに基づけば、制度の活用には「高度利用」と「歴史的・文化的環境の保全・活用」の二つの目的が必要である。後者については、横浜市のまちづくり方針にも明記されているところであり符合するが、前者については疑問である。繰り返しになるが、地域全体として容積が余っており、商業用途としての利用見込みがない中で、高度化を図る必要性は現時点で見当たらない。ただ、2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催に合わせて、東京に隣接する神奈川県にも諸外国からの観光客数の増加が期待される場所である。

民間事業者も、そうした観光客向けの短期滞在型のマンションやホテル等の施設は需要が大きいと期待を寄せるが、そうした需要を認めてしまえば横浜市のまちづくり方針等に逆行してしまうことになる。もちろん、市が方針等を定めたときから社会情勢も変わっているため、そうした変化に合わせて、例えば商住混在の建築物を認めるなどの柔軟な発想は必要かと思われる。ただ、仮に住宅や宿泊施設を認めるにも、それに見合うだけの都市施設や都市サービスの充実を図り、市がまちづくり方針に掲げているように、本当の意味で居住者・就業者・来街者が共存できるまちにする必要がある。

（3）まちづくり方針等の合意形成

東京駅周辺地区においては、「大丸有地区」を一つの地区単位として民間レベルでの協議会が組織され、そこに自治体や事業者が加わることで公民パートナーシップが構築され、まちづくりの合意形成が図られた。

関内・関外地区に目を向けると、地区ごとで地域が取り組む活動（エリアマネジメント）の状況に違いがあり、地域主体の取組みが行われていないエリアも多い。そのため、既存のまちづくり組織等の機能強化や新たなエリアマネジメント組織の設立により、それぞれの地区にエリアマネジメントの取組を進めるための体制を創るとともに、地区全体の視点から各組織の連携・調整・支援機能を持つような体制を構築する必要がある。それが合意形成に導くための基盤となる。

第3章 未利用土地や空間の有効活用とまちづくりの実現に向けたコミュニティづくり

第1章では、建築物の未利用容積の活用について、特例容積率適用地区制度の適用という観点から東京駅周辺地区の事例を調査し、第2章では、本県の本庁舎周辺地区への同制度適用の可能性を検証し、同制度の導入上の課題等について整理を行った。これらは空間の活用方法についての検討材料の一つとなりうるが、広くまちづくりという視点から未利用土地や空間の有効活用について、どのようなことを検討する必要があるか。

本章では、この問いに対して、これまでの議論や有識者のヒアリング結果から導き出された「容積率の意義と利用目的から考えるハコづくり」、「ビジョン策定における都市の価値」、「合意形成の基盤としてのコミュニティづくり」の3つの観点から考察する。

3-1 容積率の意義と利用目的から考えるハコづくり

容積率という概念は、都市のキャパシティに対して人の混雑を規制することが目的にある。キャパシティのないところで容積をどうするかという議論をしても、それは本来の目的にはなじまない。そのときに必要なのは全体の視点である。日本の都市の一部では局所的に容積が不足しているという事態は生じているもの、都市全体としては容積を消化していない状況にある。個別に敷地や計画地単位で良し悪しを判断しているため、都市全体としては必ずしもいいバランスにはなっておらず、不適切なところに不適切なものが建っていたり、過当競争を行ったりする。このように日本では個別の議論が先行し、全体の視点が欠落しているのである。まちの価値を本当に高めようとするのであれば、全体がどういう状況にあるか把握することが必要である。

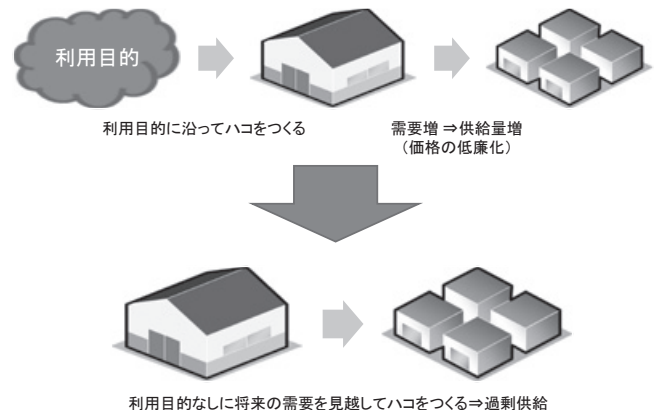


図3-1 利用目的に合わせたハコづくり(筆者作成)

また、全体の状況把握と合わせて必要なことは、建物の中身をどうするかということである。本来の建築の考え方からすれば、はじめに利用目的があって、その利用目的に合わせてハコ(建物)を作り、そのハコに対する需要が増えることでハコの価値が高まり、その需要を充たすために供給量を増やすことでハコの価格が抑えられるというサイクルが形成されていた。こうしたサイクルを繰り返す中で、将来の需要を見越して先にハコを作っておけば後から利用が付いてくるだろうという発想が生まれた(図3-1)。高度経済成長期のように、明日は今日の1.2倍くらいのスピードで成長するような時代であれば、いくらハコを作っても必ず需要が追い付いてくるのであまり考えなくてよかったと思われるが、社会全体が縮小基調にある中で過剰施設というのは必ず将来の財政負担につながる。そのため、



写真3-1 佐賀県武雄市立図書館
(出典:『西日本経済新聞電子版』平成25年12月10日付)

現在の利用目的に合わせてハコを作る、あるいは、すでにあるハコについて利用を新しく喚起する、といったことを検討する必要がある。利用について考えなければ、ハコが役に立つかどうか、ハコを充足することができるかどうか分からない。例えば、図書館について言えば、「公共サービスとは何か」と問われ、公共施設の果たす役割が時代の流れとともに変わってきている。佐賀県武雄市の図書館(写真3-1)では、蔦谷書店を入れたことで賑わいが生まれた一方、子どもは本が取れないという事態が起きており、それが果たして公共図書館と言えるのかという意見も出てきている。一つを選択をきっかけに様々な問題が発生するが、そうした問題について議論することこそが「公共サービスとは何か」という問いに対する答えにつながるのではないだろうか。全体のパイの縮小に合わせて公共のパイも縮小し、過剰な公共サービスを行えない中で、どのようなサービスを提供することができるか検討する必要があるだろう。

3-2 ビジョン策定における都市の価値

まちは全体のバランスの上に成り立っている。個別の公共施設のあり方についても全体の中でどのように考えるかが重要であり、東京駅周辺地区のように容積があれば人が集まるといった問題では片付けられない。

なぜその都市が選ばれるかというときに、その理由の一つとして挙げられるのが「都市の魅力」である。都市の魅力創出には都市戦略が重要であるが、日本の場合には都市戦略が基本的でない。都市をどのような形に導いていくべきか全体的な視点を共有することなく、各事業者が自分の都合で進めてしまえば全員が沈没することにもなりかねない。一方において自由主義の市場経済のもとで都市開発を進めるときには、事業者の意欲を高めることも必要である。意欲喚起には寡占・独占状態が一番望ましいと思われるが、それでは健全な競争を阻んでしまうことになる。そのときは公平性とインセンティブのバランスが重要となる。

ただ、ここで言うインセンティブとは何かということはきちんと検討する必要がある。これまで容積がインセンティブとして機能していた面はあるが、場所によっては機能していないこともある。そうした状況下で容積を使って何かを仕掛けようとしたところで上手くはいかないだろう。インセンティブとして容積に替わるものが何かを真剣に考えない限りは思うような結果は得られない。

それでも容積を活用しようとする場合には、東京大学大野秀敏教授が指摘するように、「公会計の資産の評価や投資の回収といった事業性の部分をどこにどのような形で入れるか考える必要がある。確かに短期収益ばかり意識しては、長期的な投資は行えない。例えば教育投資は結果が出るまでに長い年月がかかる。それを1～2年のキャッシュフローで回収しようとするれば、速効性のあることしかできなくなってしまう。100点のケアはできなくとも、公共の事業性と短期の収益性についてきちんと仕分けすることが必要だと考える。」⁸容積を移転・売却して財源を確保するのではなく、残容積の使い方に柔軟性を持たせた100年の計に資するようなビジョンを明確に示す必要がある。

都市政策の成功事例として参考になるのはシンガポールである。シンガポールの場合には10年、20年、30年といったスパンで地道に都市を形成しながら街全体のポテンシャルを上げ、その結果、ある種の経済的な優位性を確立している。このことは短期的な投資だけではできない話で、長期的ビジョンがあつて初めてできることである。そういう意味で、未利用土地や空間の議論を突発的に始めたところで具体的な解決策を導き出すことは難しく、長期的なビジョンの中で個々の土地や空間をどうするかという議論があつて初めて次の段階に進むことができる。つまり、個別のものを取り出して、何か議論しように

⁸平成25年12月19日ヒアリング結果

前には進まない。何もないから何もできないということではなく、これから一つずつ地道に作り上げていくことが必要である。

それぞれの都市にはそれぞれの歴史を色濃く映す資源が数多く残っており、それは都市の魅力として他にはない明らかな違いとなって表れる。こうした資源を全てまっさらにして作り直してしまうと、今まで考えてきたアイデアの源泉が減ってしまうことになる。そのまま残すのではないにせよ、過去にどのようなまちを描こうとしてきたのか理解した上で、次の時代にどうやってつないでいくか考え、その歴史を継承しながら発展していくことが良いと思う。

そのときのビジョンの策定方法には、先に将来のビジョンを描いた上でその実現に向けて今取り組むべきことを実行する「バックキャストिंग」と、時代の変化に合わせて様々な試みを積み上げていく中でビジョンを策定する「積み上げ方式」の大きく2つの方法が考えられるが、両者並行で進めていくのが望ましいだろう。「積み上げ方式」で進めると地域エゴが勝ってしまい、それを正当化するような都市計画になってしまう。そのため、両者を並行して進めて全体像は随時見直していくという柔軟性を備えたものにする(図3-2)。すなわち、全体の視点からマスタープランはマスタープラン、地区から積みあがってくるものは積みあがってくるもの、それらが衝突したときに調整して双方を修正するという機動性があることが大切である。

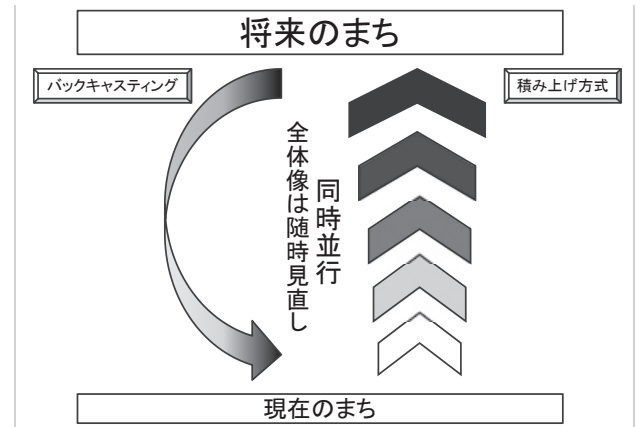


図3-2 ビジョンの策定方法(筆者作成)

縮小化時代にあって今後のまちづくりを考えるときには、どのように暮らし、どのように活動するかといった具体的なビジョンが必要である。例えば、住宅需要が増えている理由だけで、マーケット需要に上じた特徴のないマンションを安易に建ててしまえば、内部崩壊を引き起こすことになる。これまでの歴史の積み重ねの上に形成された都市の価値を理解し、それを生かしたライフスタイルが提供できない限り、マンションを建てたところで最初は売れたとしても売れた瞬間から価値が下がってしまうことになる。都市の価値を生かしたライフスタイルをどのように描けるかがとても重要になる。

合わせて都市の価値を醸成するような取組を行う必要があるが、前提として地域の人々がまちに対してどのようなことを考えているか理解する必要がある。その上で、一人一人のまちに対する愛着や誇りを高めるような取組を行う。そうしない限り、どんなにまちの人々を引き付けるような取組を行っても、人々の間に浸透しないだろう。例えば、ロンドンのオープンハウスが良い例である。



写真3-2 ロンドンのオープンハウスの様子
(出典：<http://www.londonopenhouse.org/>)

ロンドンのオープンハウスは、観光や地域活性化ではなく、建築や建物空間がどのように都市に魅力を与えているかということを教育することに目的を置いたものである。この取組で一番重要なのは建物

のオーナーである。そこでは800程の家が開放されるわけだが、オーナー自らが説明や紹介を全てボランティアで行う。自分の家に誇りを持っていなければこうしたボランティアはできない。このように建物のオーナーが自らの建物について誇りを持って示せるようになって初めて、歴史的建造物を生かしたまちづくりができる。そういう意識付け、価値付けみたいなものが重要である。そして、建物や施設がどういふもので、どのような背景があるかといったことを含めて、地域の価値を教育するようなイベントがあると良いだろう。ただ教育という部分を前面に押し出すと市民にとって近寄りやすいものになるため、結果としてそうしたものが理解できるような取組が必要である。

こうした取組が活発化し、建物やデザインといったものに対して敏感な市民の街になれば、その雰囲気は次のステップの取組に生かすことができる。まちの中には様々な問題があるが、問題だと言っているのは問題を認識している人だけで、問題を知らない人が大多数である。こうした人たちは要するにまちに対して興味がなく、良くも悪くも思っていないのである。そういう人たちが、きちんと意見を言える、あるいは興味が持てるようなまちにするための取組をしていく必要がある。

そもそも都市の価値というのは、元からあるものではない。例えばヴェネツィアのように歴史的な遺産が固まっていて何も手を付けてはいけないというところでは、今あるものをなるべく壊さないようにすることが第一条件になると思うが、日本の大都市のように更新スピードが速く、いつも変転して止まらないところは、固定的には作れない。

また、関東学院大学建築・環境学部中津秀行准教授は空間的な意味での都市の価値は高さの制限であるとして、次のように指摘している。「高さの制限とは空の見え方であり、私はそれが都市の一番の価値だと考える。言い換えれば、古い建物を壊しても同じボリュームであれば私は基本的に良いと考える。京都のまちが良い例である。平安から室町・江戸を通して日本の最先端の建物は必ず京都から始まっている。まちの建物は木造からコンクリートへ素材が変わっていくがボリュームを維持しているため空の見え方は変わらない。」⁹また景観という観点に着目すれば、都市内部と外部といった距離間によってその有様は大きく変わってくる。「例えば海から都市を眺めるとき、都市の一步入ったところは全く見えず、外側からはシンボルしか認知できない。しかしスカイラインの高さは分かる。このことは高層の建物が次々と建つと海から見る風景は全く変わってしまうということにつながるが、基本的に都市内部で変化が生じたとしても、全体の規模から見れば小さい話にすぎない。したがって、建物の高さを制御しつつ、規模が小さい建物は統合を図る。そのときには道路の使い方や人の流れというものを意識して、周辺機能を変えていくことによって人が集まるということを確認に伝える必要がある。」¹⁰土地や空間の活用を考える場合には、都市内部と外部とでのスケール感を考慮する必要がある。

3-3 合意形成の基盤としてのコミュニティづくり

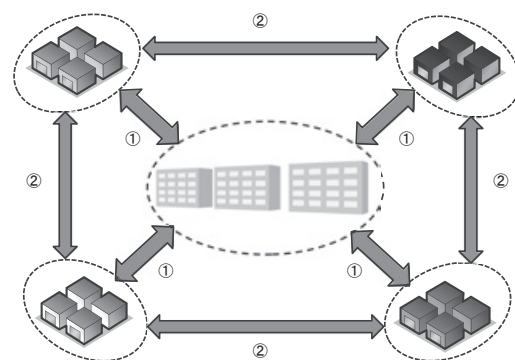
まちづくりにおいてコミュニティは重要な意味を持つ。そしてコミュニティの形成においては人のつながりが鍵となる。人のつながりと空間のあり方はどうあるべきか。中津秀之准教授は、人と建物の関係から外部空間と内部空間での人のつながりについて次のように指摘している。「建物の内部空間は全て一定の均質な空気環境で作られている。そのようなところでの人のつながりは極めて表層的である。それは命

⁹平成25年12月13日ヒアリング結果

¹⁰同上

に関わっていないからである。一方、外部空間について言えば、青臭い話になるが、寒いときは寒い、暑いときは暑いといった中で人間は互いに助け合いながら農村社会を構築してきた。そこにあるのはつながりを求めようとする人間の本能的欲求である。外部空間というのはさまざまなことが起きる空間であるが、建物を設計するときには人間がそうした外部空間に立ったときの心の状況まで考えていない。そういう心の状況になるからこそ、人と人がつながらないと生きていけないということに初めて気付くのである。地域で子どもを育むということがよく言われているところであるが、基本的には生きるか死ぬかの問題である。それは農村社会において、母親たちが田植えをしている中、畦道で子供が遊んでいて、何となく向こうで見えている状況と一緒にいる。今の都市のオープンスペースではそうした状況が考えられていない。私はそのような視点で外部空間を考えた先に建物があると思っている。その中で私たちに求められているのは集落形成である。そこで構築される多世代による人間関係がコミュニティといえる。」¹¹

コミュニティは建物の形態によりその形成の進捗とあり方が変わってくる。一般の歴史ある集落では基本的に長い歴史を経てコミュニティが形成されるのに対し、マンションというのはそこに住み始めたところから急に始まる。「大体にしてマンションというのは建設反対を押し切って造られることが多い。そうすると、新たにマンションに居住する人を敵が攻めてきたような目で周辺住民は見ている。子ども同士の交友により親の交流が図れることもあるが、そうでない人は置いていかれてしまう。どのようにすれば周辺住民とマンションの住民との関係を良好にできるのか。そのときのマンション内のコミュニティと外のコミュニティをどうつなげていくか。そのような視点で、外部空間を設計するときには何が一番重要かということを考えながら建物の計画を考える。それは自然環境であり、人間関係である。そういうものを考えながら、建物の形状や配置を考えていく。」¹²ここでいう内部のコミュニティと外部のコミュニティについて、マンションに限らず住宅密集市街地に当てはまる(図3-3)。「住宅密集地の街区を一つのブロックとして、その内部のコミュニティと隣接するブロックとのコミュニティの二つのコミュニティの作り方が重要であり、隣のブロックとの交流を促すような地上部の店舗の計画もしくは街路の様々な広場的要素を考慮することが必要である。」¹³そして、そこに住宅という要素を持ち込むときには、日常生活における買い物を行うための店舗とブロック間をつなぐ地域施設を組み合わせたとような小学校が必要であるとする。いずれもコミュニティ形成において重要なものである。このようなことを実際に具現化しようとするれば、一気に建物を更新しなければならない。そのため20年～30年といった長い時間をかけて徐々に変えながら、理想像に向けて進めていくのが望ましい。



① マンション内部のコミュニティと外部のコミュニティのつながり
② 住宅市街地におけるブロック(街区)内のコミュニティと隣接ブロックのコミュニティのつながり

図3-3 マンションと住宅市街地におけるコミュニティのつながり(筆者作成)

「住宅密集地の街区を一つのブロックとして、その内部のコミュニティと隣接するブロックとのコミュニティの二つのコミュニティの作り方が重要であり、隣のブロックとの交流を促すような地上部の店舗の計画もしくは街路の様々な広場的要素を考慮することが必要である。」¹³そして、そこに住宅という要素を持ち込むときには、日常生活における買い物を行うための店舗とブロック間をつなぐ地域施設を組み合わせたとような小学校が必要であるとする。いずれもコミュニティ形成において重要なものである。このようなことを実際に具現化しようとするれば、一気に建物を更新しなければならない。そのため20年～30年といった長い時間をかけて徐々に変えながら、理想像に向けて進めていくのが望ましい。

以上から、建物と人とのつながりにおいて求められる人間関係というのは、農村社会における家族論

¹¹平成25年12月13日ヒアリング結果

¹²同上

¹³同上

や集落論といった人間関係であり、また、それを受け止める外部空間と建物のあり方というものがあって、建物が集まり、まちになっていく。そのときのまちは、面的には建物を考え、外部空間との関係を持ちながら、その外部空間と隣の外部空間、またその隣とどのようにつながっていくか考えていくべきだろう。

また、これまでの都市政策は比較的ハード面を重視しており、「人」という要素が欠けていた。「ハード・ソフトというカテゴリーで問題に対処することはできず、全体を統合するシステムが必要だと考える。同じ空間・同じ時間であっても、一人の人間に焦点を当てたときには、その周囲の状況には様々なものが絡んでいる。それら全部合わせたものがシステムであり、それをどのようにマネジメントするか考えることが重要である。」そのときに全体を把握する必要があるが、ここで把握するというのは、どれだけの部局が一つの事象について関わっているか整理することである。それが分かった上で初めてコミュニティという言葉が出てくる。¹⁴つまり、「人」を中心として、その人を取り巻くさまざまな状況に対して、関係者がどのくらいいるか整理した上で、それら全ての人が横断的に階層を超えて突き刺すような議論の場を作り、対応していく必要がある。

このことは合意形成においても同じように言える。横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院野原卓准教授は、合意形成に導く上で重要なことは「知ること」、つまり、対象地域にプレイヤーとしてどういう人がいるのか、きちんと見る必要があるとして、自らの地域まちづくりの実践経験を踏まえて次のように指摘している。「都市部であれば、まちづくりの会合を開いても来る人が決まっている。それは住民全体の5%以下にあたる、まちに関心のある高齢者である。まちづくりは、そうした人たちの意見を吸い上げて進めることになるが、残りのサイレント層と呼ばれる95%の人の意見は聞き取れない状況にある。まちをどうするかというのは次の段階で、最初の段階としては、まちづくりに関わるステークホルダーとして建物所有者はどのような人で、まちに対してどういう意識を持っていて、どのような歴史を歩んできたかといった情報を蓄積することが必要である。そうした情報の蓄積の先にまちをどのようにするかというビジョンがあると思う。」¹⁵地域の人の間には利害関係があり、全ての人から意見を聞いてもまとまらないと思われるが、これらの意見を加味しながら、導くべき方向は何なのかということは、ある程度作り上げて分かりやすく見える形にしないといけない。「単なる発信とは異なり、地域の人のお話を受けて、こういうまちを目指しているというビジョンを示せる場所はとても重要であり、そこに専門家・地域住民・行政を交えて常に議論することができれば、それは県民や市民のためのまちづくりにつながり、ひいては、それが合意形成を醸成する場になっていく。一般的に行われるワークショップを通じて関係者の合意を図っていくということは当然継続していく必要はあるが、同時にサイレント層と呼ばれる人たちがどういう状況にあるのか把握した上で、自分たちのまちの将来像について意見できたり、ビジョンを発信できる場を作る。この両輪を回していくことがこれからのまちづくりに必要ではないか。」¹⁶

今後のまちづくりにおいては、将来的なビジョンについて多様な主体が横断的に常に議論し、発信していく場をつくり、まちに関心を持たないような人を喚起するようにそこでの活動を活発化させ、よりよいまちづくりに向けて機運を高めていくことが重要である。

¹⁴平成25年12月13日ヒアリング結果

¹⁵平成26年1月20日ヒアリング結果

¹⁶同上

おわりに - まとめ

本研究は、東京駅周辺地区における特例容積率適用地区制度の活用事例をもとに、本庁舎周辺地区において同制度の活用による歴史的建造物の保存と周辺地区の活性化の検討に端を発するものであった。制度の適用にあたっては、自分たちにとってメリットになるということではなく、外部から社会的に見てマイナス面がなく、容積を移転することと容積移転を受けて高い建物をつくることのどちらも納得できることが必要である。

この社会的な意味合いの重要性について、東京都市大学小林重敬教授は次のように述べている。「特例容積率適用地区制度の特徴は基盤整備が十分なされており、前面道路幅員や道路斜線制限からくる容積率の低減を回復するという消極的な容積率割増を活用するものでもないし、また採光、通風、日照を具体的に判断することにより、より実効的に環境を確保することからくる積極的な容積率割増を活用するものでもない。基本は未利用容積を活用するということであり、その意味では、未利用容積を活用するにあたって、歴史的建築物の保全や空地の創出等を行いつつ土地の有効高度利用が図られるよう制度を活用するという社会的な意味合いが重要になってくるのではないかと考える。」¹⁷

日本では土地や建物について個別に検討する傾向が強い。まちの価値を本当の意味で高めるために土地の有効利用を図るには、全体の視点に立脚することが必要だと考える。

土地や空間は、ある世界観やビジョンのもとに活用が図られており、その積み上げで都市全体が構築されている。つまり、土地や建物(空間)を個別に検討するのではなく、次世代にどのような形で引き継ぐかというまち全体の将来を見据えたビジョンを策定する中で検討する必要がある。そのビジョンの実現に向けた合意形成には、多様な主体によるコミュニティづくりが重要であり、そうしたコミュニティを通じてコンセンサスを図っていくことが求められる。

(謝 辞)

本研究では、東京駅周辺地区における特例容積率適用地区制度ならびに本庁舎周辺地区における制度の活用について、小林重敬教授(東京都市大学都市生活学部)、柳沢厚氏(C-まち研究室代表)、東日本旅客鉄道株式会社本社事業創造本部開発戦略部門、三菱地所株式会社都市計画事業室、国土交通省(住宅局市街地建築課、都市局都市計画課)、東京都都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課、横浜市(都市整備局企画部企画課、都市デザイン室、都市計画課、都心再生担当課)より貴重なご助言と多くの資料をいただきました。また本研究全体を通して、大野秀敏教授(東京大学工学部建築学科)、中津秀之准教授(関東学院大学建築・環境学部)、野原卓准教授(横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院)より貴重なご助言をいただきました。さらに、本庁舎周辺地区における容積の活用状況の可視化について、ESRIジャパン(株)(横浜国立大学地球環境未来都市研究会における連携)に技術協力していただきました。ここに記して深謝いたします。

¹⁷小林・前掲注3, pp.165-166.参照

【主要参考文献】

書籍・論文等

- 伊藤滋(2005)『都市再生最前線』ぎょうせい
- 伊藤滋(1990)『巨大都市「東京」を組みかえる』三田出版会
- 伊藤滋(1990)『ウォーターフロントの時代～90年代・新しい首都圏地図の読み方』PHP研究所
- 岩崎駿介(1980)『個性ある都市』鹿島出版会
- 大野秀敏(2008)『シュリンキング・ニッポン』鹿島出版会
- 国吉直行(2011)『横浜の魅力的都市空間形成40年の戦略とプロセス サス研フォーラム講演記録集(第17回)』法政大学サステイナビリティ研究教育機構
- 小林重敬(2008)『都市計画はどう変わるか～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～』学芸出版社
- 田村明(1983)『都市ヨコハマをつくる』中央公論社
- 長洲一二(1994)『前人栽樹後人涼』ぎょうせい
- 日本の未来をつくる会(2009)『日本の未来をつくる』文藝春秋
- 柳沢厚、野口和雄、日置雅晴(2007)『自治体都市計画の最前線』学芸出版社
- 大野秀敏(2000)「大手町・丸の内・有楽町地区の再開発の成功とは何か」(http://kingo.arch.t.u-tokyo.ac.jp/ohno/po/article_Folder/daimaruyu_redevelopment.html)
- 青山侖(2005)「容積率と都市景観」『ガバナンス研究』pp.33-57, 明治大学大学院ガバナンス研究科
- 佐々木厚司(2013)「地域のニーズを大切にし、まちづくりを支援する」『KIT・NEWS』2013年11月号, pp.5-6, 京都工芸繊維大学広報センター
- 楨文彦(2014)「都市景観の作法」『都市問題』2014年1月号, pp.33-41, 後藤・安田記念東京都市研究所

ホームページ

- 国土交通省ホームページ：<https://www.mlit.go.jp/>
- 環境省ホームページ：<http://www.env.go.jp/>
- 東京都ホームページ：<http://www.metro.tokyo.jp/>
- 横浜市ホームページ：<http://www.city.yokohama.lg.jp/front/welcome.html>

セミナー・フォーラム等

- 神奈川県立川崎図書館講演会「なぜ人は残してきたか—東京駅丸の内駅舎と日本銀行本店本館の保存と復元—」平成25年6月28日、神奈川県立川崎図書館