

万華鏡都市東京(1) ～東京のこれから 2040年を目指して～

伊藤 滋 (都市計画家)



伊藤 滋 (いとう・しげる)
都市計画家。東京大学名誉教授。「2040年+の東京都心市街地像研究会」会長。
1931年東京生まれ。東京大学農学部林学科・同工学部建築学科卒業。東京大学大学院工学研究科建築学専攻博士課程修了。工学博士。東京大学工学部都市工学科教授、慶應義塾大学環境情報学部教授、早稲田大学特命教授、日本都市計画学会会長、建設省都市計画中央審議会会長、内閣官房都市再生戦略チーム座長などを歴任。著書に『提言・都市創造』(晶文社)、『東京のグランドデザイン』(慶應義塾大学出版会)、『東京育ちの東京論』(PHP研究所)、『たたかう東京』、『かえよう東京』(共に鹿島出版会)、『すみたい東京』(近代建築社)ほか多数。

◆現代版・東京都市計画の4つの「公理」と11の「戦術」

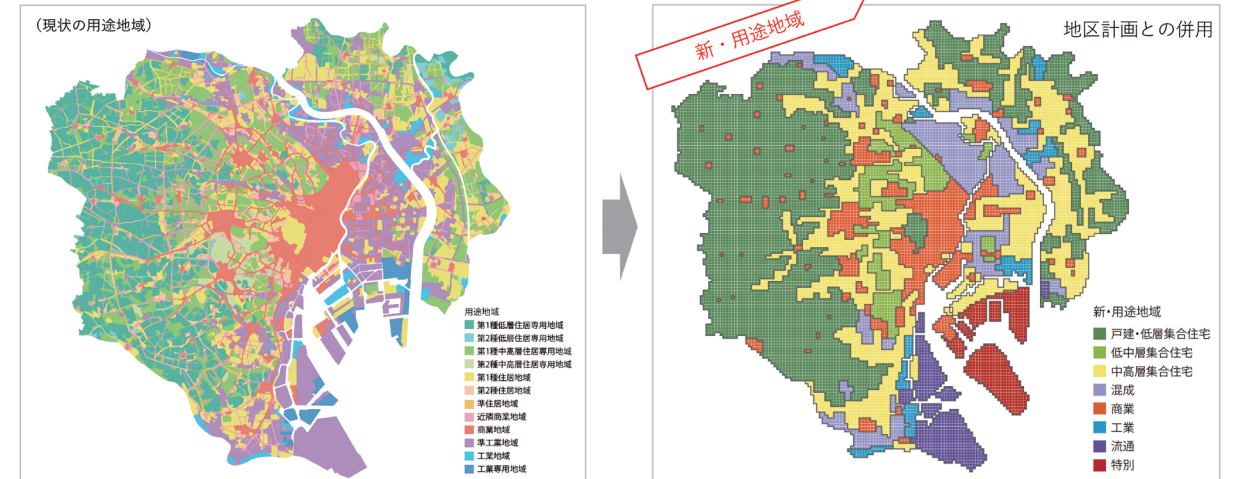
この10数年来、私は、東京の将来について若い人たちが勉強会を行ってこられました。去年の暮れにその原案がまとまりましたので、ここにそのあらましを紹介します。

「東京の都市計画」をこれから支配する最大の社会的要因は“高齢社会”です。高齢現象は、全国的にみれば東京23区にはもっとも遅く到来すると言われていました。しかし、すでにそれは発生しています。東京の問題は高齢者の比率ではなくて、全都道府県で最大の高齢者数が発生することです。

この高齢者の増加によって、東京では、今後の都市計画を揺り動かす色々な社会問題が発生します。1)は高齢者の居住場所の変化、2)は空家の激増、3)は外国人労働者の増加、4)はビジネスエリートの国際化による居住スタイルの多様化、5)は観光産業空間の誕生、6)は自動運転・相乗りタクシーの発生、などです。これらの都市計画的課題は、とくに高齢化の激しい我が国で、世界の先端を切って発生するとみています。

ところで、都市計画では、20世紀の初めから4つの「公理」が広く知られてきました。それは都市を、A)安全にする、B)快適にする、C)効率よくする、D)美しくする、です。これらは都市計画の普遍的な公理です。それならば、高齢化する東京の現在に合うように、この公理を修正してみましょう。A)安全にする=安全で安心な環境をつくる、B)快適にする=品格と居住性を高める、C)効率を良くする=能力のある外国人を受け入れて国際競争力を上げる、D)美しくする=歴史と文化を深化する、となります。これらを「現代版東京都市計画の4つの公理」と呼ぶことにします。

これらの現代版公理は東京を良くするための戦略です。この戦略が所与の都市空間の上に展開されると、都市計画的戦術が浮かびあがってきました。それらは用途地域の改変であったり、新しい形の再開発事業であったり、ライフラインの整備、街路計画、公園緑地計画等です。この4つの戦略を具体的な戦術に転換させると「11の戦術」になりました。以下に、「現代版東京都市計画の4つの公理」を基にした、今後の東京都市計画の「11の戦術」を紹介します。



○新たな用途地域の構成 (案)

区分 (地域名)	用途			現況用途地域との比較
	商業	工業	その他	
1 戸建・低層集合住宅	小規模	×	×	第1種・2種低層住居専用
2 低中層集合住宅	戸建禁止 小規模	×	×	第1種・2種住居・準住居
3 中高層集合住宅	戸建禁止 小・中 (団地等想定)	×	宿泊 小	第1種・2種中高層住居専用
4 混成	戸建禁止 小規模	小・中	宿泊 小	準工業
5 商業	戸建禁止 小・中・大	小・中・大	小・中・大 風俗	近隣商業・商業
6 工業	戸建禁止 コーナージュ 倉庫群を含む	小・中・大	小・中・大 但し介護禁止	工業・工業専用
7 流通				準工業・工業専用
8 特別			複合用途等既成市街地不適なもの	臨港区域

図1 新たな用途地域の構成

1. わかりやすい都市計画制度： 13用途地域を9用途地域へ

◆用途地域を増やすより実態に適した地区計画で

現在の法が定める「土地利用」の用途は13区分です。昭和43年に8区分に定められ、平成4年に12区分に増やされ、さらに平成30年4月に「田園居住区域」が加わり13区分になりました。平成4年当時、私は都市計画中央審議会(都計審)の委員でした。その都計審に設けられた専門委員会で、8つの用途地域は12になりました。12になったのは住居地域をより細分化した結果です。数は少ないが特殊性が強い用途の建物を特別に認めて、それらを第2種扱いにしました。その結果、用途地域は4種類増やすことになりました。

増やしたのは、第二種低層住居専用地域、中高層住居専用地域、住居地域、準商業地域です。これらの4つの新しい用途地域の面積は、4つ全部足しても、全国的にみて全用途地域面積の2~3%程度でした。それらを、地域制によって固定してしまったのです。病院は第2種低層住居専用地域に立地できるようにしました。第2種中高層住居専用地域では商店や事務所の立地を認めました。住居地域では第2種の住居地域と準住居地域がつけられました。第2種ではパチンコ屋やカラオケボックス、準住居では自動車修理工場の建設が許されるようになりました。

しかし、私たちが都市計画で使うことのできるもう1つの道具に「地区計画」があります。地区計画は皆が必要とする施設を、地域の人たちが区役所と相談して、都市計画で決める制度です。地域住民が決める法的な土地利用計画です。

それならば、第2種系の用途地域はすべてやめて、「地区計画」として特定の建築物の立地を決めてよいのではないかと私は考えます。地区計画ならその地域に必要な用途を多様に認めることができます。例えば、住居地域で小さな芝居小屋の建設を決めるとき、あらかじめその場所を定めておくよりも、皆の話し合いで立地場所を決められる地区計画のほうが自由度が高いです。地区計画を使えば、現在は法的に考えられないような建築物の組み合わせでも建てるのが可能になります。

そういう地区計画が認められるようになれば、この3つの第2種と準住居は必要ではなくなります。そうであるなら、13定めている用途地域から4つを引けば9つになります。用途地域の数は、皆がその内容を理解できる範囲に抑えて、現在の煩雑な内容を持つ地域指定の話はできるだけ減らすべきであると思います。

もう一つ、都市計画であまり使われていない「特別用途地区」があります。特別用途地区は、昭和の時代、地区計画がないときに定められた規制です。そうした古いタイプの土地利用規制は廃止してしまいます。そして、それらを地区計画

に位置付けしてしまえばよいのです。現在の用途地域は“定食メニュー”のようで味付けに文句は言えません。しかし、地区計画なら味付けに注文ができます。現場に則した土地利用が質的に担保されるような都市計画制度をつくるべきであると思います。

2. 都心地域の容積率規制の撤廃

◆根拠が失われた都心の容積率規制

「容積率」は近代都市計画で一番重要な規制の方策です。「容積率を100%以下にしないと郊外地域で戸建て住宅を建てるができない」といった規制です。こういう方策は、日本だけでなくヨーロッパやアメリカでも行われています。住宅地の容積率100%の規制は、戸建て住宅の採光や通風など、住環境を良好に保つためのものであり理解できます。

それでは容積率の高い商業地域での規制は何のためでしょうか。20世紀の初頭の欧米諸都市の古典的な解釈では、建物が大きくなって道路に陽が当たらないと、道路にバイ菌が増える。そして伝染病が発生するから、天空率とか道路斜線規制は、都市生活の健康を維持するための規制であるとしていました。しかし、現代の社会では、容積率の増加は電気・ガス・水道などのライフラインの供給が追いつかなくなる恐れと結び付きます。

さらに、30年ほど前までは、容積率が高くなると自動車が増えて道路が混雑し処理しきれなくなるという話が、世界中の都市で議論されました。しかし、建物が建っても、都心地域の「ライフライン」は、公営企業にとっては需要が増えるから利益があがるという考えもあります。先進諸国では建物が高くなり増加しても、ライフラインの使用量を制限するという話は聞いたことがありません。「日影」の問題も、かつてのように都心地域に人がたくさん住んでいるのでなければ健康を害することはありません。

残るのは「交通」です。建物が高くなれば車の出入りが多くなるから、周辺道路の交通混雑が生じて都心機能がマヒする、という議論は半世紀ほど前に世界中で盛んに行われました。駐車場をどうするかという課題が残されました。この結果、

建物の規模を無制限にするのではなく、容積率で抑えようということになったのです。そうすれば自動車利用の需要も限界が出てきて、道路の使い方が良くなるのではないかという話です。そういう話は「建物の交通発生集中量」として、世界中の都市計画の技術的研究課題となりました。

一方で、経済学者から出てきたのは、建物が大きくなって自動車が増えて道路が動かなくなれば、地下鉄を利用すればよいという話です。その他にも、バス、自転車、徒歩の交通が増えます。自動車もタクシーやカーシェアすれば台数が少なくて済むという話が出てきました。

交通手段は自家用車だけでなく様々な手段があるという話は、21世紀の都市計画の議論につながってきます。建物ができても、「交通発生集中量」をコントロールするのは、自動車ではなく様々な交通手段です。例えば、ニューヨークやシカゴでは、自転車通勤や地下鉄利用者が増えたので、容積率を増やして構わないということになったのです。

◆都心の容積率規制の撤廃で国際競争力を強化

ところが東京では、建物の容積に一定の制限を設けるべきという行政の考え方が根強くあります。このため東京で大きな建物を建てる時は、行政側から日影や建物交通発生集中量などの色々なチェックが入り、行政的な発想から建物の容積率が抑えられ続けてきました。私もかつての東京オリンピックの頃には、建物の附置義務駐車場を提案しました。しかし、今はもはやそういう時代ではないと思います。大都市の都心地域では、建物が生み出す交通発生集中量の科学的意義が失われてきたと思っています。そして今では、「都心地域では、容積率の上限を撤廃した方がよい」というのが私の主張です。

ただし、都心地域の容積率が700%~800%以上の地域に限ることにします。そして、オフィス以外の他の用途、例えば小規模商業や住宅・ホテルなども、この容積率増加によって増やすのがよいと考えます。現状の700%~800%以上の地域では、建主が自由に建築物を建ててもよいことにします。現況の800%は丸の内中心、新橋駅中心、虎ノ門周辺、新宿西口などです。こうした地域では容積率の上限を撤廃してもよいと思います。建物に必要な交通施設やライフライン

の建設コストは、使用料などで建主が負担するようにすればよいのです。

容積率の上限を撤廃すると、作り過ぎてお客さんが来なくなるという主張もありますが、それは民間企業が判断して行った結果であり、公が介入する必要はまったくありません。民間同士が調整し合いながらつくればよいのです。東京都心で容積率の上限を撤廃すれば、極めて質の高い業務機能が東京に立地しやすくなるでしょう。それによって、世界の大都市間競争の中で、東京はその競争力を強化することができます。

3. 歴史・文化を重視した街並み保存

◆東京の北と南の対照的な歴史的基盤

第二次世界大戦末期に東京大空襲があり、焦土化した東京はアメリカ軍(連合軍)に占領されました。占領軍は焼け残った広い敷地を接収しました。接収したのはまず陸軍の軍用地でした。もっとも象徴的なのが現在の六本木ミッドタウンの敷地で、歩兵第一連隊があった土地です。代々木の練兵場には、バラックの下級将校用の兵舎が建てられました。一方、工兵系、輜重兵系などの軍施設は、文京区、北区、板橋区など北側にありました。そうしたところは占領軍は接収せずに国有財産として処分させました。北区の滝野川には印刷局や農林省の研究所もありましたが、いずれも施設規模が小さく進駐軍の駐留施設にはなりませんでした。

進駐軍の将校用宿舎や事務スペースとして、一番の適地とされた本郷の東京大学は、当時の総長・内田祥三が、「理工学部の教授はここで仕事をしているから断る」と接収を拒否した話は有名です。結果として占領軍が接収した場所は、青山通り沿いの軍用地となったのです。

ところで、幕末のときを考えてみましょう。江戸開城について勝海舟と西郷隆盛が密談した港区三田の薩摩藩邸は南側にあります。この密談で勝海舟は無血開城を決めて江戸文化を守りました。しかし、東北諸藩の下級武士が「彰義隊」を結成しました。上野寛永寺に立て籠もった彰義隊は500人くらいと言われています。この彰義隊は官軍の攻撃で惨敗しました。徳川家菩提寺の寛永寺は彰義隊が立て籠もったため、

新政府は寛永寺を潰そうとしたのです。それに比べ南側の増上寺は何も“お咎め”がありませんでした。寛永寺の寺領は政府の土地(国有地)として接収され、そこに大展示場(メッセ)をつくり博覧会を開催したのです。

江戸の南側では明治政府が活発に仕事をし、日比谷の鹿鳴館、築地の外人居留地など国際化を進めました。それに比べ、明治政府が北側で仕事をしたところは、東京帝国大学以外にはありません。千代田城を中心に南側には陸軍省や大蔵省など現在の霞が関の官庁街を置き、北側には国内型の東大、一橋大、文理科大、他の私立大学などの文部省系の学校群が置かれました。第二次大戦前から東京の南側には西日本の人たちが蟠踞していました。北側は西日本の人たちが蟠踞する場所ではありませんでした。文学(田端の文士村)、音楽、絵画(横山大観)に携わる、体制に批判的な人たちが北側に集まったのです。

それに拍車をかけたのが、戦後のアメリカ軍の占領政策です。六本木の歩兵第一師団に占領軍の中樞が置かれ、駐留軍が跋扈しました。そして、昭和39年の東京オリンピックでは、渋谷区代々木、世田谷区深沢、世田谷区駒沢に競技場や宿舎が置かれ、国道246号線の整備をはじめ羽田空港や首都高の整備が進められました。これもすべて南側で行われています。すべては占領政策の完遂が機能するような施設を入れたのです。

このように、戦後の東京を国際的な活動の街にしたのは、国道246号線沿いのアメリカ文明に群がり儲けた日本人たちです。「VAN」ブランド・石津謙介の「KENT」などもそうです。青山通りには日本をアメリカ化する装置が集積していたのです。

◆北の「文化」と南の「文明」

一方、東京の北側はアメリカの文明とは明確に一線を画しています。戦前から文京区小石川辺りには、深刻な顔をする学者連中が多く住んでいました。大正末期にはこの地域で反体制型の運動がありました。市電のストライキを起こしたのは豊島区の大塚車庫でした。作家の徳永直は『戦旗』に共同印刷のストライキを書きました。同じ賀川豊彦は『雲の都』で日本のセツルメント活動を著しました。その運動の主体は、

文京区小日向です。小日向には日本初の母子寮ができました。このように、大正リベラリズムの政府批判に対する事件の話題は、概ね北側で起きています。

明治時代から日本の文士はどこに住んでいたでしょうか。まず、田畑の文士村があげられます。漱石、鷗外、一葉は東大の周辺や鶯谷、日暮里、御徒町に住んでいました。画壇でも横山大観や岡倉天心は北側に住んでいましたし、岡倉天心の日本の芸術運動は上野を中心に行われました。さらに、上野には今の東京芸大に当たる音楽学校と美術学校ができました。東京の北側はまさに芸術と労働争議と社会福祉の街でした。

こうした活動が活発にならないと「文化」は育ちません。文化とは常に屈折していて、色々な社会的活動がもみ合うところから生まれてくるものなのです。それに対して文明は、もみ合わず単に並べて組み立てれば生まれるものです。したがって、ねくらな東北主体の北側が東京の文化を支え、ねあかな南側が東京の文明を牽引してきたと言えます。

ところで、私たちが東京の将来像を考えると、文化の概念が世界共通の価値観を持ち始めていることを考えるべきです。東京でも上海でもニューヨークでもパリでも、一番象徴的な商品は“香水”です。それは文明そのものです。東京の南側に新しいビルが建つと、そこにはこの香水が無表情に並べられることになります。

それに対して北側には、日本以外にはどこにもないものが多くあります。卑近な例で言えば“うなぎ”があります。うなぎは日本を代表する食べ物ですが、うなぎの老舗は上野の伊豆栄、明神下の神田川、浅草には老舗の鰻屋が集まっています。谷根千も焼け残った東京の文化を守り続けている街です。1つひとつの店舗はきらびやかさはなくとも、その建物が並んだ商店街や町家になると、世界のどこにもない文化的雰囲気を持つ街並みになります。

◆世界的な価値を誇る東京の「庶民文化」

気が付けば戦後の昭和20年から現在までの74年の間に、南側には東京オリンピックをはじめたくさん手が入りましたが、北側にはほとんど手が入っていません。北側には手が入

らなかったことで、東京の中産階級と町民の文化資産が、昭和と大正の文化の中に残されています。こうした文化は、都市が国際化してくると一番貴重な“オンリーワン”の資産になります。東京のオンリーワンは、銀座や六本木ではなく谷根千や浅草です。世の中のリーダーが作り出すのではなく、市井の普通の人たちが皆でつくりあげてきた、そういう資産が残っているのは東京の北側なのです。

これから東京を国際都市として育て上げてゆくためには、世界のどこにも比較するものがない、北側の街が持っている文化的価値を建築空間として大事に守ってゆきたい。谷根千、神楽坂、浅草、東十条などの庶民型商店街にきちんと手を入れてゆく。より魅力を感じる東京の「庶民文化」が表現できる街並みを整備してゆくことが重要だと思います。

4. 商いの街・職人の街 (準工業地域から混成地域へ)

◆準工業地域は時代とともに役割が変わった

日本の都市計画法における用途地域は、最初は「住居地域」「商業地域」「工業地域」「未指定地域」の4区分しかありませんでした。大正の時代には日本の都市計画は限られた都市で行われていました。日本では明らかに商店街があるところを「商業地域」に、立派なお屋敷や中産階級の戸建て住宅があるところを「住居地域」に、川沿いの水や石炭を使い煙が立ち上るところを「工業地域」に決めていました。そこで道路や公園をつくっていた。そうしたものが都市計画であったのです。

ところが、はっきりと住むところ、商いをすると、物をつくる場所は、東京の市街地全体の中では極めて限られていました。それらの地域以外に、広大に市街地が広がっていました。そこは住みながら働き、住みながら商いを、住商工が混じり合った地域でした。そして、小さい建物が土地に貼り付いた地域であったのです。当時の内務省の建築指導の人たちは、都市計画で地域制として指定できないから、それらの地域を「未指定地域」に指定しました。そこでは、未指定区域をどうするかという都市計画的な対応策はありませんでした。

第二次大戦の結果、住宅地でも商業地でも工業地でもない、この未指定市街地が膨大に広がりました。それをどう解決するかを考えると、第二次大戦後の都市計画の課題となりました。終戦直後、第一義だったことは物をつくることでした。零細な住宅の中で鍛冶屋業、印刷業、食品製造業、製菓業が行われるようになりました。とくに川沿いに、たくさんのこれらの住宅群が出現しました。そうした零細な製造業を兼ねた住宅に対しても、何らかの都市計画的な規制をしようしました。

例えば、赤線区域はその未指定地域ではつくってはいけない、危険性の高い液体を使う工場も未指定地域ではつくってはいけないという、建築用途の制限もしなければならなくなりました。極端に地域の社会的安定を乱したりするものは、工業地域や商業地域に移転する必要が生じてきたのです。極端な社会的影響を与えない業種が広がっていたのが未指定地域であったのです。

終戦後の日本の国力は、ほとんどが中小零細企業が支える状況でした。GDPの8割くらいは零細企業がつくりだしていて、大企業は残り2割を担う程度でした。そうした地域は工業が主体ですから、工業に準ずるという意味で、「準工業地域」を「未指定地域」にかけたのです。

この準工業地域は世界の先進社会の中で、日本の都市計画以外にどこにもない用途地域であると思います。欧米では工場は住居とは別の地域につくるのが一般的です。前の東京オリンピック頃までは、裸木造でバラックの家屋がたくさんあって、そこに居住と仕事が混在していました。

準工業地域で最初に特化したのは商業です。道路に沿った路線型で商業を営むようになりました。昭和30年、40年頃はまだ準工業地域の中で、騒音を出す工場、河岸では薬品を使う皮革製造の工場、煙を出す工場などが残っていました。しかし、日本が成長していくとこれらの工場が郊外に移転して、工業団地を形成するようになりました。

かつて騒音、悪臭、廃液を出していた地域が段々と綺麗になり、21世紀になると準工業地域にはこれらの公害を排出する工場は見られなくなりました。建物の質も良くなりました。サッシュで防音性能が高まり、構造も気密性(エアタイト)が

高くなりました。最近の準工業地域に行ってみると、音も匂いもしない綺麗な工場が多く、どこに工場があるのかわからないくらいです。

◆新しい付加価値を生み出す「混成地域」

そうすると果たして「準工業地域」という名称で扱ってよいのかという疑問がわきます。かつて工場だったところに洒落た单身者用のマンションやアパートができたし、司法書士や設計士の事務所、医師の診療所などもできてきました。準工業地域は小規模零細工場がたくさんあるというイメージではなくなってきました。近代化された小規模で多様な機能を持つ、アトリ工的な工場が増えてきました。その象徴的なのが3Dプリンターを使ったハイテク事業です。かつての小さな工作機械は消え、3Dプリンターを使って金型部品を設計する設計工房化が増えてきています。

現在の準工業地域では業態がハイテク化し建物も綺麗になり、情報産業に特化した実験工場的な建物がたくさん出現してきました。葛飾や墨田区の本所などは皆そうになりました。準工業地域の名称自体が実態にそぐわなくなってきました。準工業地域内の商業も同じです。かつての雑貨屋や下駄屋は消えていくとともに専門店化してオシャレになったし、小売は大方がコンビニに替わりました。準工業地域のイメージはまったく変わったのです。

ヨーロッパのようにゲッター化やスラム化することがなかったことは日本の特徴でもあります。麻薬や窃盗などの犯罪が頻発し浮浪者が集まるような街はもはや東京から消えてしまいました。そうであるならば、これらの地域は準工業地域の名称やイメージとは大きく異なる地域です。新しい職人が新しい付加価値を次々に生み出す“準工業地域”です。

生産の場が二次産業であれ三次産業であれ、小さいが質の高い性能を誇る企業体があり、相互に影響し合いながら新しい付加価値を生み出し合う。同時に住居も可能な地域である。したがって私は、こうした準工業地域に代えて「混成地域」という名称を提案したいと思います。(談) (つづく)