

Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 50

インテレクチュアル・キャビネット june 〇● 2001

特集●大都市再生

景気回復策と混同すべきでない

西村清彦

世界的な「都市間競争」に勝ち抜くために、
魅力ある大都市づくりが求められているが、
それを短期的な景気回復のための公共事業と考えてはいけない。

都市計画制度の大改革を

浅見泰司

各地域の個性を活かす都市計画制度体系が必要であり、
より良い個性的な市街地の形成を競って、
地方自治体が新たな仕組みを提案していくようにすべきである。

提言・アーバンニューディール政策

森 稔

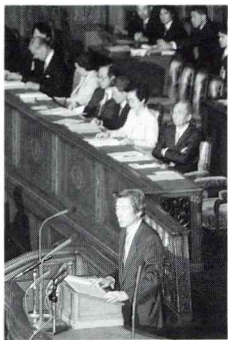
21世紀は都市国家の時代。ヒト、モノ、カネ、
情報、文化は国境を越えて魅力ある都市に集まる。
日本は魅力ある都市づくりを国家戦略として考えるべきである。

『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多元的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)



写真提供／毎日新聞社

景気回復策と混同すべきでない

日本の将来の発展のカギは、大都市の再生にある。

世界的な「都市間競争」に勝ち抜くために、

魅力ある大都市づくりが求められているが、

それを短期的な景気回復のための公共事業と考えてはいけない。

西村清彦 東京大学大学院経済学研究科教授
にしむら・きよひこ

日本の将来の発展のカギは、大都市の再生にある。多年にわたる無視と放置のあと、ようやく問題の所在にコンセンサスが生まれつつあるように見える。遅きに失したとはいえ、いままであまりに欠落していた将来への希望が生じつつあることは、ひとすじの光明である。

**都市間競争では民が主導的役割を担う必要があり
都市計画は民に開かれたものでなければならない**

大都市再生は、2つの層で考えるとわかりやすい。第1の層は都市の個性、シンボルを創出する、いわば「歴史」の創造である。さまざまな交通通信手段の劇的な発展で、世界中で都市間の「競争」が激しさを加えている。それは同時にその都市を持つ国家間の競争でもある。重要なのは国家の威信などではなく、都市や国家を選ぶ家計・企業の、市場を通じる動きである。こうした都市間「市場競争」に打ち勝つ最も重要な要素は、都市の「個性」であり「差別化」である。

都市間競争が市場を基本とした競争なら、民こそがその主導的な役割を担わなければならない。したがって、大都市の「都市計画」が民に開かれた「計画」でなければならないのは当然である。さらに民のなかでも「競争」がなされなければならない、悪平等などをもたらすものであってはならない。民間にいる都市将来の予見者(visionary)が相互に競争しながら提出する「提案」コンペが、都市計画を主導するシステムでなければならない。

また、東京でどこが「国際的に、長期的に見て」魅力的かといえば、外来の識者の多くは丸の内や新宿でもなく臨海でもなく、月島や木場の醸し出す雰囲気だという。つまり重要なのは東京の「差別化」であり、他の国、地域にないものがどこにあるかである。そこに「歴史的」景観保存そして「遺産」(heritage)の重要性がある。

**細かい「単体」規制ではなく
全体の「デザイン」への規制に転換する必要がある**

大都市再生の第2の層は、民間の自生的メカニズムでつくられる都市構造である。民間の耐えざる競争によって変化し、内生的秩序の生まれていく部分である。同時に過去の歴史を引きずり、錯綜した権利と遺恨のなかで、しばしば単なる金銭的な誘因では立ち行かない部分も存



2001.6.15

在する。この層では、現在の「規制」が当初の目的を離れて単なる「アリバイ」規制—責任転嫁規制化している。

現在の規制は「木」を見て「森」を見ていない。つまり細かい「単体」を規制し、逆にそれに適合しているかぎりは、あとは野放し状態である。しかし、都市再生にさいしては、こうした細かい「単体」規制ではなく、全体の「デザイン」に対する規制へと転換する必要がある。

また、大都市再生方策の議論が、特に容積率の緩和といったささか技術的な問題として捉えられがちなのは大きな危惧を感じる。必要なのはたんなる容積率の緩和といった高度利用（"up"-zoning）だけではなく、逆に地域によっては容積率の厳格化による意図した低度利用（"down"-zoning）を組み合わせることで、その間の容積率の売買を可能にし、全体としての都市にメリハリのあつる個性的な街をつくること、いわばそうしたグランドデザインなのである。

都市再生にさいしては、逆説的であるが グランドデザインに基づいた規制「強化」も必要

さらに、すべての地域でいっせいに大都市再生を図るということは不可能だし、そもそもそのようなことを可能にする人的資源のストックは存在しない。したがって、大都市再生は少数の合意形成ができていくか、あるいは合意形成が近い地域からはじめて、それが次第に横へ波及するかたちで実現されなければならない。そのさいに重要なのは、逆説的であるが、グランドデザインに基づいた規制「強化」である。

たとえば、高度利用が将来のデザインである地区には、規制緩和とは逆にグランドデザインに反する中度利用や低度利用の「恒久的」建造物がつくられないようにする制限を加えなければならない。さもないと高度利用するさいに、取り壊しなどの機会費用が著しく高くなる。

将来の高度利用のため低度の恒久的建造物が制限されている地域では、暫定利用の積極活用を行なえばよい。都市の機能は、「恒久的」建造物にすべてが依存するわけではない。日本の都市、特に東京の魅力のひとつはそれが常に移ろっているという「変化」にある。そして都市の変化に最も敏感に対処できるのが暫定利用である。そ

のポテンシャルは、東京臨海副都心の暫定利用がいかに人々の心を上手く掴んでいるかを見れば明らかである。ところが現在の都市計画や固定資産税のシステムはこうした土地の暫定利用に対して大きな障害となっているので、この点の改善も急務である。

大都市再生は長期的視野に立った課題であり 景気回復のための公共事業と考えてはならない

ところで、現在の大都市再生の動きは心強いが、上に見た大都市再生策の核を念頭にすると心配な点がある。大都市の再生を景気回復のための公共事業の延長として見る風潮が色濃いように見えることである。

真に大都市の再生を考えると、それを「景気回復—公共事業」と結びつけるのは危険ですらある。公共事業によって景気を下支えしようとする発想では、過去に同じ発想で地方公共事業を見てきたのと同じ失敗を、都市で再現するだけである。もちろん、大都市再生が需要効果を生むことは間違いないので、需要喚起の最初の一撃にすることが可能なことも事実である。しかしながら大都市再生においては、もっと長期的な視野に立った、美しい大都市の原風景をつくるという目的と主客転倒されてはならない。

しかも大都市再生は同時に巨大なリスクを伴うものであり、周到なリスク管理がなされなければならないが、この点の理解が昨今の議論にあまりに少ないことも気がかりである。大都市再生プロジェクトによる短期的需要喚起策は、長期的目的をめざす時間軸を明確にした政策の組み合わせのなかで達成されなければならない。

特に、本来、優先性が高くまず実現しなければならない問題（都市機能の地域的变化に対応する都市計画道路見直しと必要な道路の早期完成）を先送りにして、その後でなされるべき施策（さまざまな「ハコモノ」建築）を「前倒し」で行ない、かえって後の根元的な施策を困難にするといったことが過去に繰り返されていることを考えると、現在の大都市再生に向けて吹きはじめた風を、諸手をあげて歓迎するわけにはいかないのである。



2001.6.15

都市計画制度の大改革を

浅見 泰司 東京大学空間情報科学研究センター教授

あさみ・やすし



〔戦後日本の都市政策〕

①都市計画体系

建築確認制度：敷地ごとの開発
スキーム

②郊外都市開発事業

ニュータウン開発

「都市再生」が叫ばれるのは新しいことではない。都市の大火災を経験しての都市の不燃化、自動車社会に適合しない既成市街地の道路網の大改変、密集住宅が集積したための住環境整備、バブルの後遺症による都心部の荒廃からの再生など、時代の課題は違ひこそすれ、既成市街地を改変すべきであるという主張は何度もなされてきた。しかし、ここ数十年間の都市政策は、あまりに小手先だけの改変でしかなかった。

**ニューヨークの都心部は高度利用、郊外は豊かな戸建て住宅地
しかし東京では豊かな郊外生活も送れず、都心部での土地利用も非効率**

戦後の都市形成を担ってきたのは、都市計画体系と郊外都市開発事業である。都市計画では建築確認という制度によって、最低限守るべき基準を定め、敷地ごとにそれを満足していれば基本的に開発されるというスキームが定着している。他方、都市開発事業では、ニュータウンに代表されるように、大都市の既成市街地部での開発圧力を都市郊外部で受け止め、巨大な大都市圏域を形作ってきた。

ニューヨークの都心部は高度利用され、その郊外部ではむしろ比較的豊かな戸建て住宅地がひろがっており、メリハリがはっきりしている。それに対して、東京ではかなり郊外に行っても依然として密度の高い市街地が続いている。そのため、東京では豊かな郊外生活も送れないし、また、都心部での土地利用も非効率になりがちである。

都心部をよりコンパクトに、また郊外部をより豊かにというのが、総論的な多くの人々の願いではなかろうか。しかし、現実には各人がそれぞれの零細な土地にしがみつき、都市基盤整備のための、共同化や立ち退きにもあまり応じない。そのため、既成市街地を改変するよりも、郊外へと開発を進めるほうが楽であり、実際、そのように市街地が発展してしまった結果が、日本の大都市の現状なのである。

**都市計画制度の枠組みは戦後から変化していないが
法体系自体はすでに時代遅れになっているので、変革すべきだ**

都市再生にむけて、何が問題であり、何をしなければならないのだろうか。

都市再生には合意にもとづいた市街地の改善が欠かせない。その際、全員合意が望ましいのはもちろんではあるが、全員合意が前提では、市街地再生が進まず、多数の望む都市像を実現することができない。これを打開するには、たとえば8割など、一定割合以上の権利者の合意によって、合意自体が公的強制力を持つようにならなければならない。ただし、合意しない人々の権利が市場価格以上のあらかじめ定められた価額で補償がなされることが前提である。

都市計画制度の大きな枠組みは戦後から変化していない。しかし、法体系自体はすでに時代遅れになっているのであるから、当然に変革されていくべきであろう。たとえば、建築基準法は最低限の基準を定めることによって、建築物の質とそれの集合体である市街地の質を確保しようとしている。しかし、建築確認という行為によって、ひとつひとつはばらばらに審査されるものの、近隣との集合状態を吟味することは制度上想定されていない。

確かに、最低限の基準を設けることで一定の質を確保するには有効であった。しかし、

都市計画体系と郊外都市開発事業による都市形成はもはや時代遅れになっている。
都市再生のためには、地域ごとの個性が伸ばされる都市計画制度体系が必要であり、
地方自治体が、より良い個性的な市街地の形成を競って、
新たな仕組みを提案していくようにシステムを改変すべきである。

多様な質を求める時代にあって、画一的な最低限の質のみを規制することはすでに時代遅れといってもよいだろう。現在求められている都市計画制度は、近隣との調整を含み、地域ごとの個性が伸ばされる制度体系である。そして、地域の個性をそれぞれ伸ばすための方針を定める場が設定され、それに基づいて近隣市街地との連続性をも審査される制度体系である。したがって、当然のことながら、建築確認という敷地ごとに切り離した審査から、市街地の文脈での計画許可という方式に切り替わっていくべきである。

土地利用の概念自体も変革し 離散的な分類に頼らない規制手段を導入しなければならない

都市計画における土地利用の分類は大きくは住居、商業、工業の3つである。実際、居住用の建物に対する細かな規制は商業系建物への規制と異なっている。ところが、これが、たとえば都心部において住宅を供給する場合に支障となっている。住宅の場合には、建築基準法や安全条例によって採光や避難など居住環境や安全性の確保の面でより厳しい規制が課される。そのため、住宅の供給を促進するために、住居系の用途を指定できず、商業系用途を指定せざるをえなかったり、隣棟間隔がとれず、業務用途にしかできないという事態が発生している。

しかし、最低限の居住環境は住宅用途でなくても求められるべきであるし、逆に、採光規定のような規制は現在都心部に住宅を求める人々が皆一様に求める水準でもないだろう。1人当たりの居住面積が徐々に増加しているなかで、単純に開口部と床面積の比率が一定値以上に固定されているというの、やや時代の要請に合わない。さらに、ホームオフィスのように、中間的な用途が多く出てきている現在では、住居、商業、工業というような用途分類に固執することも適切でない。このように、土地利用の概念自体も変革し、離散的な分類に頼らない規制手段を導入しなければならない。

自治体は、より良い個性的な市街地の形成を競って 新たな仕組みを提案していくべきである

都市計画権限が地方に分権化され、地方自治体は今までできなかったことをかなり自主的にできるようになった。しかし地方自治体は、これまでの厳しい通達の亡霊に取り憑かれ、自ら新たな都市計画体系を編み出すに至っていない。

自治体に権限が移ったということは、自主裁量できる範囲が広がった反面、新たなことをするためには、社会に対して自ら説明責任を果たさねばならないことを意味する。その説明する能力がなければ、今までの仕組みを踏襲することになりがちである。しかし、今までの仕組みを踏襲するならば、踏襲することが最も適切なのだということについても説明責任が生じているのである。

自治体は、より良い個性的な市街地の形成を競って、新たな仕組みを提案していくべきである。また、そのためのインセンティブが生じるよう、固定資産税や都市計画税などに関して、地方自治体が都市計画のためにより戦略的に利用できるよう体系を改変することも重要である。

[現在求められている都市計画制度]

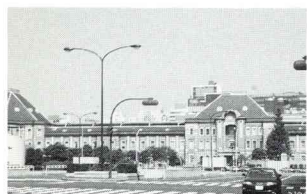
- ①地域ごとの個性が伸ばされる制度体系
- ②そのための方針を定める場が設定され、それに基づいて近隣市街地との連続性をも審査される制度体系
- ③建築確認ではなく市街地の文脈での計画許可という方式

[離散的な分類に頼らない規制手段]

用途分類の中から1つ選びそれに該当する規制を適用するというのではなく、用途の比率にともなって規制値自体が連続的に変化する規制方法。またはさらに、用途自体ではなく、むしろそこで行なわれる活動に応じた性質によって規制値を連続的に変化させる性能規定的な規制方法のこと。

森 稔 森ビル株式会社代表取締役社長
もり・みのる

提言・アーバンニューデール政策



都市再生なくして、日本の再生はない。

21世紀は都市国家の時代であり、ヒト、モノ、カネ、情報、文化は

国境を越えて最も魅力ある都市に集まる時代だからだ。

魅力ある都市づくりを国家戦略として考えるべきである。

都市再生なくして、わが国の再生はない。21世紀は都市国家の時代であり、ヒト、モノ、カネ、情報、文化は国境を越えて最も魅力ある都市に集まる時代だからだ。

都市再生は産業構造や生活文化
社会構造を変えていくパワーを持っている

現状に目を向けると、国際比較における東京の競争力や魅力は年々低下している。住まいもオフィスも狭く、都心部に通う人々の通勤時間は平均で片道70分もかかる。また公園や道路、病院といった都市生活空間も不十分であり、欧米先進諸国だけでなくアジアの諸都市にも劣っているのが実情だ。このままでは、たとえ世界経済が立ち直ってもわが国は落伍していくおそれがある。

しかし解決策がないわけではない。「平面過密、垂直過疎」の都市構造を抜本的に再構築して、細分化された土地をまとめ、今まで十分に利用されていない都市の上空を活用すれば、豊かな居住空間と自由時間を取り戻すことは十分に可能なのである。都市は投資対象として大きなフロンティアであると同時に、これを再生することによって産業構造も生活文化も、さらには社会構造までも変えていくパワーを持っている。

都市としての経済的ポテンシャルを活用して、できるだけコンパクト、高密度、なおかつ快適な環境をつくり出すべくグランドデザインを定めて、都市に集中的に投資することが重要だ。私はこれを「アーバンニューデール政策」と名づけて、先の経済戦略会議でも都市再生を国家戦略として考えるべきだと提言してきた。

ITと都市再生は車の両輪
どちらが抜けても豊かな生活は実現できない

ところで、IT（情報技術）戦略が国家の命運を定めるといわれる昨今だが、都市再生との関連をいかに考えるべきであろうか。確かにITが発達すれば短時間に大量の情報を受発信することが容易になり、生活は便利になるだろう。しかし、本当に重要な情報や感性はフェイス・トゥ・フェイスでなければ得られないし、的確に伝わらない。こうした人的交流、情報・感性の交換をもたらす空間がまさに都市である。

本当に魅力のある都市には、あらゆる分野のトップク



2001.6.15

ラスの人々が集まり、そこから新たな発想やビジネスモデルが生み出される。そういう都市をつくることが日本の魅力や活力の向上に必要なのである。そういう意味で、ITと都市再生は車の両輪であり、どちらかが抜け落ちても豊かな生活は実現できないであろう。

世界の歴史を見ても、その国が繁栄した時代には、必ず子々孫々まで使い続けられるような立派な都市が築かれ、都市文化・生活文化が創造されてきた。そしてそうした都市は、ビジネスの面でも観光の面でも多くの人や情報を引き付けている。

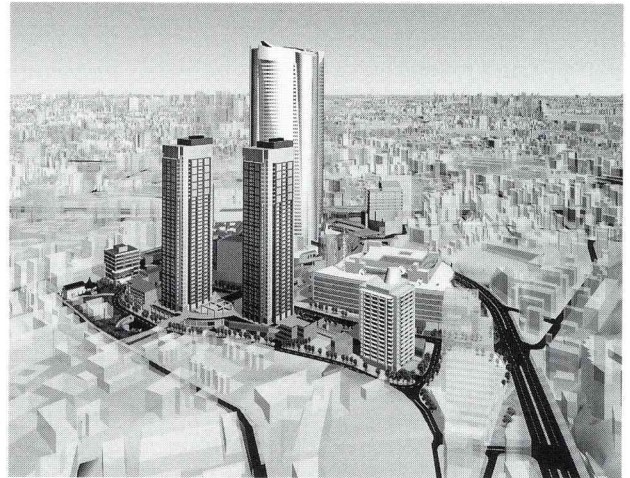
わが国は今後、少子高齢化に向かい、かつてのような高度成長は望めない。個人金融資産1400兆円を有する今こそ、将来の豊かな都市生活の基盤を創る最後のチャンスなのである。良質なストックこそこれからの成熟社会を支える土台となるはずだ。

職・住・遊・学・医・憩を複合した 「職住近接の超高層コンパクトシティ」

魅力ある都市に再生するには、細分化された土地を統合し、建ぺい率を抑えながら建物を超高層化することが重要である。土地を高度利用することで地上を十分な空地や緑地として開放し、都市環境を改善すべきだ。そして、ここに職・住・遊・学・医・憩といった用途を上手に複合させた「職住近接の超高層コンパクトシティ」を創り出せばよい。

土地の高度利用によって一人あたりの居住スペースや生活空間は倍増し、職住近接によって自由時間も増やすことができる。その時間を家族とのコミュニケーションや趣味や勉強の時間に充てることができるようになれば、ライフスタイルも多様化し、新たな消費やサービスへの需要が喚起され、これからの日本経済をリードするエンターテインメント産業、教育・文化産業、情報産業といった都市型産業が興隆してくるはずだ。

また、近年では超高層建築の耐震技術も急速に発達している。大地震が来ても安全なビルがリーズナブルなコストで実現できるのだ。地球環境保全という点からも、もはやスクラップアンドビルドを繰り返す時代ではない。100年や200年という長寿命建築が実現可能となっ



「六本木ヒルズ」外観

ま、住まい方もそれに相応しいかたちに発想を転換する必要がある。つまり、一人ひとりが所有にこだわって「小さな土地や家を守る」のではなく、都市機能や空間、環境を共有しながら「街に住む」発想を持ったならば、もっと豊かな生活を享受できるはずである。

「アーバンニューディール政策」を具現化する プロジェクトが進行中

これは夢物語ではない。現在、われわれが建築中の愛宕グリーンヒルズ（2001年10月完成予定）や六本木ヒルズ（2003年春完成予定）は、今まで述べてきた「アーバンニューディール政策」を具現化するプロジェクトである。

愛宕山の歴史や緑豊かな環境を生かしながら、青松寺と超高層のツインタワー（オフィス棟、住宅棟）との調和を試みた愛宕グリーンヒルズ。「文化都心」をメインコンセプトに、54階建超高層オフィスや約800戸の住宅、地上200mの展望美術館、ホテル、シネマコンプレックス、商業施設、放送センターなどの都市機能を高度に複合させつつ、旧毛利邸庭園の保全整備をはじめ豊かなオープンスペースを創出する六本木ヒルズ。

それぞれに地域の特性を見極めながら、豊かで多彩な都市生活を実現するべく総力を結集したプロジェクトである。これらのプロジェクトが都市再生のモデルケースとして評価され、豊かな都市環境、都市生活実現の契機とならんことを願っている。

アメリカの産学連携を支える「大学研究管理システム」

低 迷する日本経済の打開策として、新産業創出や地域社会の活性化を促す産学連携に期待が寄せられるなか、大学の研究活動をめぐる諸制度の見直しが求められている。一方、近年の教育改革気運の高まりに伴い、大学組織の効率化・活性化は国家的課題とされ、社会科学的観点からの分析や国際比較調査に基づいた政策提言が必要だとされている。しかし、現存する研究のほとんどは制度の枠組み調査にとどまり、実地調査に基づく包括的な考察は少ない。そこで以下では、スタンフォード大学アジア・パシフィック研究所が行っている産学連携を支える大学組織の日米比較を紹介したい。

情 報通信などの先端分野で技術革新を遂げるアメリカでは、大学における研究活動を効率的に管理・運営するシステム (Research Administration) が発達し、活発な産学連携を陰で支えている。リサーチに比重が置かれる総合大学では、大学内のすべての研究活動を監修する部署が学長直属の組織として学部から独立していることが多い。これは、研究活動それ自体のみではなく、それを支える管理・運営体制が、大学ガバナンスのなかで重要な役割を果たしていることを示す。個々のプロジェクトにおいても、研究の運営を専門に担当する有能な管理職が、研究者が研究に専念できるよう環境を整えたり、産み出された技術を効率的に産業界に移転すべくサポートしている。近年のプロジェクトの大型化に伴っては、企業で経験を積んだ者や博士号などの高学位取得者が、管理職に専念して大学の研究活動を支えるケースが目立ってきた。

これに比して、日本の大学では、研究のマネジメントを請け負う専門性の高い職種が存在せず、若手研究者が研究に充てるべき時間を犠牲にして、研究室の運営を担っている。また、研究活動はそれぞれの学部内で各講座ごとに独立管理され、大学内の全研究を監修する組織は存在しない。

国立大学の独立行政法人化は、日本の高等教育にアメリカ的な市場経済の競争原理を導入しようという試みであるが、日米の土壌の基本的な違いが不明確なまま議論のみが先行しているようだ。詳細な実地調査に基づくアメリカの大学ガバナンスの事例は、今後、日本の大学改革を論議するうえで貴重な資料となる。スタンフォード大学のプロジェクトは、大学の研究管理をめぐる日米の相違を浮き彫りにし、日米の大学関係者・政策立案者を対象とした政策提言を行なっている。

日 本の大学組織に、研究の管理・運営を担う専門職が導入されれば、学術研究の活性化・効率化に貢献するのみならず、政府の政策を受けて増加傾向にあるポストドクター達の新たな雇用先にもなる。こうして、高学位取得者を対象とした新しい職種の創造で、大学院進学が有能な若い人材にとって魅力的なオプションとなれば、そこから優秀な研究者やスタッフが生まれる確率も高くなり、さらに大学院がより多くの若者を魅了できるわけで、日本の高等教育を刷新する好循環を生むことになるのではないだろうか。

[政策研究者海外ネットワーク]

吉原麻里子 スタンフォード大学アジア・パシフィック研究所研究員

Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	池尾和人	伊藤元重	浦田秀次郎	大田弘子	北岡伸一
		小島 明	榊原清則	篠原総一	清家 篤	田中明彦	田村次朗
		西村清彦	船橋洋一	本間正明	山田厚史	吉田和男	若杉隆平

エディトリアル・ノート

「大都市再生」は小泉内閣の重要な政策の柱の一つである。これまで「都市再生」論議は、とかく新しい内需拡大策と受け取られたり、「大都市のエゴ」と反対されたりしがちだが、そうではなく、まさに「国家の計」であることを3氏に論じていただいた。

西村清彦氏は、将来の日本の発展のカギを握るのは「都市再生」だとしたうえで、しかし「美しい大都市の原風景をつくる」という目的と、短期的な景気対策を混同してはならないと力説する。浅見泰司氏も、同じ観点から、都市計画制度を根本的に改革して、国内

の都市間競争を促進するようなシステムに改変すべきだとする。

森稔氏は、「都市再生」を国家戦略とすべきだとし、「職住接近の超コンパクトシティ」の創造を提言する。都市再生が単なるビル建て替えであってはならない、とつくづく思う。(H)

Intellectual Cabinet No.50

2001年6月15日発行

(毎月1日・15日発行)

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

© 2001 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

発行人 日下公人

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与・新保秀樹

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社