

# ゆきぎづまる東京大改造——その矛盾の構造



岩見良太郎  
(埼玉大学名誉教授)

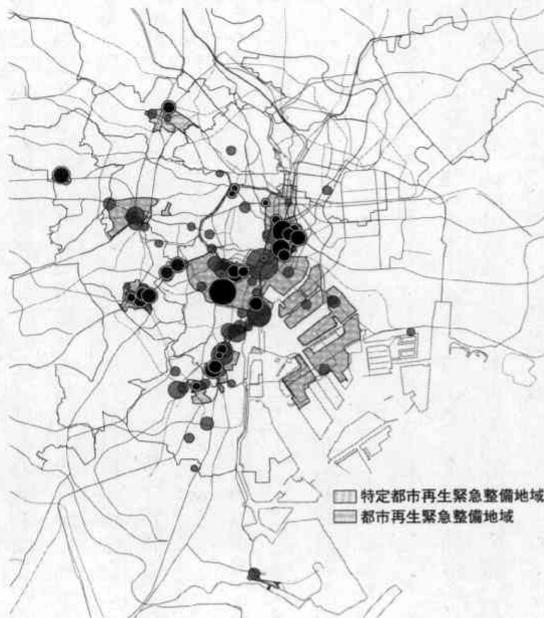
はじめに——展望なき都市再生

一九九九年に誕生した石原都政は、新たに東京都市像「環状メガロポリス」を掲げ、東京大改造をスタートさせた。二〇〇二年には、都市再生特別措置法（以下、都市再生法と略記）が成立、以後、石原東京大改造は、新自由主義的都市再生と一体となって進められていく。二〇一三年の東京オリンピック決定で、東京は、開発フィーバーに沸く。しかし、この加熱ぶりも、オリンピック後は、鎮静するかに見えたが、未だに、収まる気配はない。図1のよう

に、都市再生緊急整備地域を中心に、巨大開発が目白押しである。

他方、オフィス市場はきわめて危うい状況にある。オフィス賃料の低下傾向は続き、空室率も、危険水域といわれる五%を超え、六%台で推移している。「朝日」（二〇二三年一月二四日）は、「超高層ビルの建設が相次ぐ首都・東京 オフィス供給過多の懸念も」とし、『日経』（二〇二三年九月七日）も、三鬼商事と日本不動産研究所による「27年に都心5区空室率は7・2%まで悪化する」という予測を報じている。これは、確かに、都市再生——東京大改

図1 23区大規模都市開発プロジェクトの分布図



出所：「これからできる大規模オフィスビル調査データ2023」（日経BP社）より作成。

注。

1. 調査対象は東京23区内で2022年以降に完成または完成予定のオフィスが主用途の延べ床面積1万m<sup>2</sup>以上のビル。
2. 黒丸は市街地再開発を、グレーの丸は、それ以外の開発プロジェクトを示す。
3. 円の大きさは、延べ床面積に比例。最小は、1ha、最大は、110ha。

一九八〇年代はじめ、鈴木都政は、東京の都市像として、世界都市東京を描き、臨海副都心開発にまい進した。しかし、それは、バブル崩壊とともに消え、長い経済低迷の時代に入った。一方、世界はメガコンペティションの時代を迎えていた。政府・財界は、この熾烈な競争に勝ち残るには、世界都市としての東京の再強化が、差し迫った課題であるという危機意識を強めていた。九八年に、旧経団連が作成した「新東京圏の創造」には、そうした焦りがにじみ出ている。「大競争時

造の危機に違いない。しかし、もつとも深刻な危機は、政府も東京都も、都市再生がはらむ限界を認識せず、矛盾を糊塗しながら、この開発路線をやみくもに継続しようとしている点にある。展望なき盲進。これが現在の本当の危機の姿なのである。

都市再生—東京大改造という枠組の限界・矛盾を根底から問い直すこと、これが本稿の課題である。

現在進められている東京大改造の、東京都市像と開発戦略は、世紀の変わり目である二〇〇〇年前後に確立した。それが、現在まで、継承されているのである。では、その都市像と開発戦略は何か。石原都政誕生前夜まで遡って、確認しておこう。

### （1）一九九〇年代末期の政府・財界の東京大改造構想

#### 1. ゆきづまる東京大改造 —その東京都市像と開発戦略

代において東京圏が繁栄しなければ、日本の繁栄はない。東京圏は日本経済の重要な結節点であり、世界から東京圏が取り残されることは、日本経済の存在自体がかすむことを意味する」とし、「グローバルの視点から世界都市東京を創造していく」という課題を提起したのである。

また、小渕内閣の下で設置された経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」（一九九九年二月）も、同様の認識を示し、「グローバルな都市間競争に耐える魅力ある国際都市づくり」の推進を課題として掲げた。すなわち、「国際競争力のある都市の再生が肝要」であるとし、その目指すべき新たな都市像・戦略として、「まず、都市中心部の魅力を高め、都市政策のベクトルを『都市化抑制』から『都市への集積誘導』に転換し、職・住・遊・育・学・医等が高次に複合した多機能の魅力ある街づくり」が打ち出されたのである。石原都政は、こうした政府・財界の動きにプッシュされながら誕生したのである。

## （2）環状メガロポリス——石原都政の東京の都市像

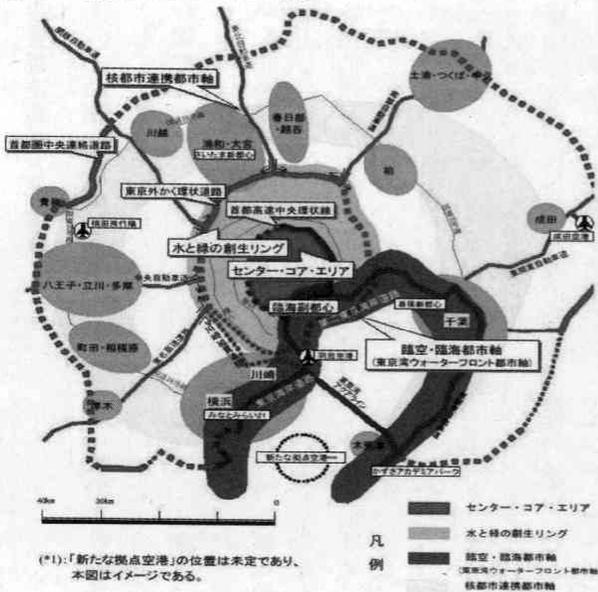
石原の危機感・課題意識は、財界のそれと一体であった。一九九九年六月の石原都知事施政方針で、「東京は今、危機的状况にあり、世界を代表する大都市としての魅力や活力が失われてきております。…首都東京の危機は日

本の危機でもありません」と述べ、「この東京を、日本のダイナモとして」再生していくことを「都政運営の基本理念」にすると宣言する。

こうした強い危機感の下、石原が打ち出したのが、「千客万来の世界都市・東京」のビジョンであった。それは、「激化する都市間競争に勝ち抜き、日本経済を力強く牽引する世界に冠たる国際都市であり、世界中の人、もの、情報等が行き交う都市である」（「東京構想2000」、二〇〇〇年）。

ここで注意すべきは、「千客万来の世界都市」は、単なる鈴木都政の「世界都市東京」の復活ではないという点である。石原が目指したのは、S・サッセンが、「世界都市」（ワールド・シティ）と概念的に区別して採用した「グローバル・シティ」、すなわち、多様な、トランスナショナルなネットワークの結節点であり、グローバルな支配能力を生み出す場としてのグローバル・シティⅡ世界都市としての東京の再強化である。その具体的都市像として提示されたのが、「首都圏メガロポリス」、それを支える「環状メガロポリス構造」（図2参照）に他ならない。なぜ、東京都が、「首都圏メガロポリス」を提起するのか。それは、東京の強化は、首都圏の強化としてのみ達成できると考えられたからである。

図2 環状メガロポリス構造



出所：「東京構想2000」（東京都、2000年）

ここで、環状メガロポリスの特徴を整理すると、以下のようになる。

① 道州制の導入が展望されていることである。たとえば、「東京構想2000」は、「21世紀も引き続き首都機能を担うよう東京圏を再構築していくためには、都道府県制度に替わる、より機能的な広域的自治制度を検討していく

必要がある」と述べている。

② 都市の分散から、再集中への転換である。なかんずく、「センター・コア・エリア」の強化が最重要課題として設定される。

③ ここから、鈴木都政が目指した多心型都市構造が退けられることになるが、それは、単に「心（コア）」の分散から、集中への転換を意味するのではなく、「心」の構造そのものの組み換えがめざされるのである。それは、業務機能に特化した「心」ではなく、グローバル・シティにふさわしい、「業務機能だけでなく居住や商業、文化などさまざまな機能がバランスよく配置された」（「東京構想2000」）、多様な国際的ネットワークの結節点としての「心」への転換である。

### （3）「選択と集中」都市開発戦略

石原にとって最大の課題は、人口減と高齢化の進展による、日本経済の弱体化という困難な条件の下で、いかに、東京大改造を着実に推進していくかにあった。その戦略としてとられたのが、「選択と集中」である。それは、大きく二つのかたちで、遂行された。一つは、小泉都市再生との連携、もう一つは、東京都独自の「選択と集中」の推進である。

## 小泉都市再生との連携

二〇〇二年、「選択と集中」の都市開発戦略の法的枠組みとして、都市再生法が制定され、小泉内閣により都市再生が開始された。すなわち、同法にもとづき、内閣総理大臣をトップに据えた都市再生本部を設け、そこで都市再生戦略を立案、その戦略にもとづいて都市再生緊急整備地域を指定して、そこに財政的・税制的な優遇措置や開発規制の特例的緩和等、民間都市再生プロジェクトに対する政策的支援を集中するのである。こうした都市再生の原型は、すでに、先の「日本経済再生への戦略」で打ち出されていたが、それが都市再生法として具体化されたのである。ちなみに、「都市再生緊急整備地域」は、サッチャーによって開始された、新自由主義的都市再開発の象徴、ロンドンのドックランズ再開発で活用された「エンタープライズ・ゾーン」を真似たものであった。しかし、この再開発は、住宅や雇用・治安といった住民にとって切実な問題を解決せず、しかも、民主主義・自治を破壊するものだと、住民から大きな批判の声があがり、全ロンドン市民を巻き込む、大運動にまで発展したのである。その後、こうした再開発方式は、保守党自身によって退けられ、民主的、総合的な都市再生へと軌道修正された<sup>2</sup>。政府は、イギリスのこ

うした経験を学ぶことなく、エンタープライズ・ゾーンを、「選択と集中」の格好の手法として、都市再生にとり入れたのである。

## 東京都の「選択と集中」都市開発戦略

東京都は、東京大改造を進めるにあたり、国の都市再生制度を活用するだけでなく、東京都独自の「選択と集中」の都市開発戦略によって補強した。たとえば、「東京の新しい都市づくりビジョン」（二〇〇一年）では、次のような、「選択と集中」戦略が打ち出された。

① 駅前等の拠点強化をめざす拠点中心主義の開発戦略。  
 ② 「需要対応型の都市づくり」から、「政策誘導型都市づくり」への転換。

「都市再生を迅速・確実に進めていくためには、これまでの需要対応型の都市づくりから脱却しなければなりません。めざすべき都市像を明確にし、その目標に向かって戦略的に都市づくりを進める政策誘導型都市づくりを行うことによって、東京が持つ潜在的なエネルギーを引き出していくことが重要です」（「ビジョン」の「扉」での石原のことは）。

さらに「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（二〇〇三年）で、拠点ごとに、四つの都市計画規

制緩和制度の運用方針を定め、拠点強化の都市づくりを誘導していくのである。

かくして、環状メガロポリス構造から拠点の都市計画規制緩和という細部に至るまで、「選択と集中」の政策誘導型都市づくりによって、東京大改造が推進されていくのである。

### アベノミクスと「選択と集中」のギアアップ

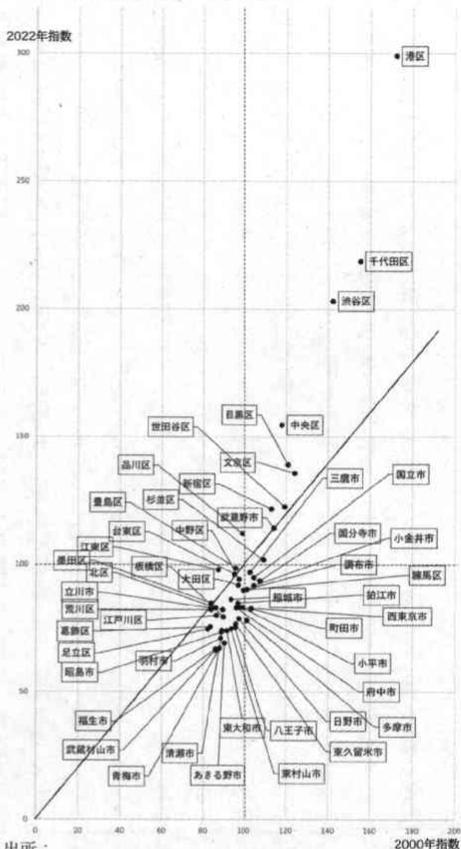
アベノミクス成長戦略において、きわめて重要な位置を与えられているのが、「世界と戦える国際都市の形成」〔日本再興戦略〕内閣府、二〇一三年〕である。その際、課題とされているのが、「人口減少、高齢化、厳しい財政状況、エネルギー・環境等……今後ますます厳しくなっていく」という制約条件の下で、いかに活発なイノベーションを引き起こし、経済成長を維持していくことができる国土をつくりあげていくかである。「国土のグランドデザイン2050」(二〇一四年、国土交通省)が、その打開の方向として示しているのが、「選択と集中」のさらなるギアアップである。国土のすべての空間レベルにおいて、強化・発展させていく地域を選別し、そこにヒト・モノを集ませて、国土全体の集約的再編をはかっていくのである。

たとえば、都市レベルでは、立地適正化計画(二〇一四年、都市再生法の改正により創設)により、コンパクトシティの形成が目指される。都市の拠点周辺に都市機能、住居誘導区域をもうけ、そのエリア内に、都市施設・住宅を集約していくのである。東京都では、二〇一四年の都市計画区域マスタープラン改訂で、集約型地域構造への転換が打ち出された。国土レベルでもコンパクト化も追求される。リニア中央新幹線の整備により、「圧倒的国際競争力を有する世界最大のスーパーメガリージョン」の形成が目指されるのである。

かくして、石原環状メガロポリスは、アベノミクスの下で、コンパクトシティ、スーパーメガリージョンとドッキングし、いわば、スーパーメガ環状メガロポリスへとバージョンアップされていくのである。

アベノミクスにおける、「選択と集中」のギアアップとして、もう一つ見落としてならないのは、「岩盤規制を打破するためのドリル」としての、「国家戦略特区」(二〇一三年)の創設である。すなわち、それは、「世界で一番ビジネスをしやすい環境」を作ることを目的に、地域や分野を限定することで、大胆な規制・制度の緩和や税制面の優遇を行う規制改革制度(首相官邸HP)として設けられた。東京では、民間都市再生事業は、国家戦略特区と一体

図3 市区別一人当たり課税所得指数 (2000年、2022年)



出所：  
 1. 「市町村税課税所得状況等の調査」(2000年度、2022年度)より作成。  
 2. 一人当たり課税所得は、課税対象所得と所得割の納税義務者数から算定。  
 3. 一人当たり課税所得指数は、東京都の平均値を100として、算定。

となつて、進められていくのである。

(4) 露わになつた東京大改造—都市再生の限界

歴代都政は、現在の小池都政にいたるまで、石原都政の都市像と戦略を踏襲し、東京大改造を進めてきた。しかし、今や、大きなゆきづまりに逢着している。ゆきづまりは多方面にみられるが、ここでは、次の三点を指摘しておく。

一つは、冒頭で述べた、供給過剰による不動産市場の崩壊危機である。都市再生の下で危機が深刻になるのは、そ

やく解消することはできない。長期の大規模プロジェクトは、いったん走り出すと止めることはほぼ、不可能であるからである。

第二のゆきづまりは、東京一極集中、地域格差の著しい拡大である。

都市再生の二〇年間、東京圏、とりわけ東京都の人口は一六七万人と著増したが、地方は四四〇万人の人口減少をみている。また、東京都の内部においても、著しい格差がうまれている。たとえば、図3に見るように、市区別の一人当たり課税所得では、大きな格差が見られると同時に、

の供給構造による。すなわち、大規模開発が都心部に集中し、かつ、その供給は、限られた巨大開発企業の手に握られていることである。ちなみに、床面積一万㎡超の大規模開発は、七割強が都心三区に集中し、一〇万㎡を超えるそれは、六割を超える比重を占めている。こうしたいびつな供給構造の下では、市場の不均衡が生じてもそれをすば

格差は拡大傾向を見せているのである。東京を強化することが、日本経済の浮揚をもたらし、全国民のゆたかさをもたらすという論理は破綻しているのである。

第三に、「地球は沸騰化の時代」(国連グテーレス事務総長)のことばに象徴されるように、いまや、深刻な環境危機を迎え、巨大開発そのものが市民から、支持されなくなっている。次に紹介する、明治神宮外苑再開発に反対する運動が、未曾有の高まりをみせた、大きな要因の一つは、深刻化する地球規模の環境破壊への市民の危機意識である。

## 2. 腐敗する都市再生

### ——その縮図としての神宮外苑再開発

東京大改造がゆきづまりを見せる中、都市再生は、その腐敗性をますます強めている。民活で都市づくりを促進するためには、たえず、企業に、最大限の利潤を保証し続けなければならない。ゆきづまりを打開するために、あまりにも行き過ぎた企業支援がなされるようになったのである。明治神宮外苑再開発は、こうした、腐敗する都市再生の、一つの縮図といえる。

図4 明治神宮外苑再開発の完成イメージ



(1) 国立競技場計画で始まった神宮外苑の都市計画破壊

図4は、神宮外苑再開発のイメージを示したものだ。現

注  
 1. 三井不動産のHPより(施設名は筆者記入)。  
 2. 図には、「100年の歴史を継承し、スポーツと緑を楽しむ空間へ」というキャッチコピーが書き込まれている。

在の神宮  
 球場やラ  
 グビー場  
 を高さ六  
 Omのホ  
 テル付き  
 球場、イ  
 ベント主  
 体のドー  
 ム式ラグ  
 ビー場に  
 建て替  
 え、青山  
 通り沿い  
 では、高  
 さ一九五  
 m、一八  
 Omとい  
 った超高

層ビルを建設する計画である。神宮外苑地区は、公園としての機能を守るため、これまで、風致地区(都市の自然的景観の維持のために定められる地区)をはじめとして、厳しい都市計画規制が敷かれていた。これは、まさに公園破壊計画である。

しかし、こうした破壊は、すでに、東京オリンピックに向けた、国立競技場の建設で始まっていた。二〇一二年、国立競技場のデザインコンペの公募がなされたが、そのとき、風致地区による高さ一五m規制を無視し、高さ制限は七〇mとされていたのである。これは、明らかに、超法規的な越権行為である。東京都が、神宮外苑地区のエリア全体に、再開発等促進区を定める地区計画(以下、再開発等促進区と略記、しくみは後述)をかけ、新国立競技場周辺地区に、高さ制限を新たに七四mまで緩和する地区整備計画を決定したのは、翌年の一三年六月だった。

さらに驚くべきは、この国立競技場計画の時点で、オリンピック後の神宮外苑再開発が構想されていたことである。一二年、国立競技場計画を検討するにあたり事業主体であるJSCによって「国立競技場将来構想有識者会議」が設置されたが、その会議で、神宮外苑再開発の構想が話し合われていたのである。再開発等促進区をエリア全体にかけたのはこうした背景からである。ちなみに会議のメン

バーは、石原都知事(当時)や日本ラグビーフットボール協会会長の森喜朗元首相ら一四人であった。

そして、国立競技場計画と並行して、東京都から森元首相に、二〇一二年、一四年に、再整備の具体案が示され意見交換がなされている。二〇一五年七月には、六関係権利者(明治神宮、JSC、高度技術社会推進協会、伊藤忠商事、日本オラクル、三井不動産)と東京都によって、「神宮外苑地区(b区域)まちづくり基本計画の検討に関する合意書」が取り結ばれる。現在進められている神宮外苑再開発はこうして周到に準備された計画を法的手続きにのせたいにすぎないのである。

神宮外苑再開発は、「公園まちづくり制度」、「再開発等促進区」、「市街地再開発」の三手法プラス「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」から構成されている。

## (2) 公園を稼ぎの場に変える公園まちづくり

公園まちづくり制度は、「東京都公園まちづくり制度実施要綱」(二〇一三年)にもとづく制度である。「都市開発ポテンシャルの高いセンター・コア・エリア内の未供用区域を対象に、民間都市開発の機運を捉えた、まちづくりと公園・緑地の整備を両立させる新たな仕組み」(「都市計画

図5 神宮外苑地区にみる公園まちづくり



出所：筆者作成。

公園・緑地の整備方針、「二〇一一年改定」として創設された。

図5は、「公園まちづくり制度」が神宮外苑で、どのように活用されたかを示したものである。神宮ラグビー場を未供用地域に指定し、それを公園区域からはずし、形を変えて、配置しなおすのである。その際、できるだけ多くの緑地を確保するためという理由で、「再開発等促進区」による、除外地域の高度利用がめざされる。かくして、超高層ビルの建設は可能になったのである。ここで注意すべき

は、同制度が、「センター・コア・エリア」内の都市計画公園を対象にしているという点だ。公園まちづくり制度は、東京大改造の一環をなすのである。

公園まちづくりに限らず、公園を都市開発・稼ぎの場に変質させていく動きは、近年、とみに高まっている。たとえば、三井不動産を事業者とするPFI事業として整備された、渋谷区の宮下公園があげられる。立体都市計画制度（二〇〇〇年）を活用して、公園を空中に持ち上げ、その下に、ホテル、商業施設、地下駐車場をつくったのである。

いま、公園をこうした企業の「稼ぎの場」に変える新たな制度として、大きな注目を浴びているのが、公募設置管理制度Park PFIだ。公園の施設整備を民間事業者がおこない、その見返りとして、カフェ・レストランやショップといった収益施設の経営権が与えられるという仕組みだ。二〇一七年、都市公園法の改正によって創設されたもので、いわゆるPFIとは、法的な根拠が異なる。二〇二三年三月末現在、全国一三二カ所で活用され、一三二カ所で検討中という。

### (3) 横領される公共空間

都市計画公園内で、大規模な公園施設や超高層ビルの建

設を可能にするしかけが、再開発等促進区である。再開発等促進区は、バブル最盛期の一九八八年に制度化されたものだ。当初は、再開発地区計画という名称でよばれ、究極の都市計画規制緩和手法とされた。この地区計画がかけられると、都市計画法で規制されている用途や容積率等を無視して、それらを自由に定めることができるからだ。

再開発等促進区による都市計画規制緩和は、東京都においては、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」に基づいてなされる。容積率（延べ面積÷敷地面積×100）の緩和は、環境への「貢献」を論拠になされる。しかし、たとえば、「スポーツクラスター形成に寄与する宿泊施設を整備する計画」であることが、なぜ、貢献なのか。それがなぜ、容積率の一〇％緩和に値するのか。環境にマイナスの影響を与える場合、なぜ、容積率の削減をしないのか。「運用基準」に、その説明はない。

そもそも、容積（土地の上下にわたる利用可能空間）は誰のものなのか。土地所有権者の私的所有物なのか。否である。容積によって示される、都市の開発可能量は、都市全体によって生み出されるものである。個々の土地の容積は、都市計画を通じて、再配分され、土地利用権として認められたにすぎない。都市計画は、市民全体からの信託に

よるものである。したがって、容積は、私的個人の所有権に属するのではなく、全市民に帰属するものなのだ。いわんや、再開発等促進区という、特例的な規制緩和によって上積みされた容積を私物化することなど、許されるはずがない。ちなみに、こうした思想を明確に打ち出したものとして、注目されるのが、開発利益の公有化に理論的基礎をあたえた、イギリスのアスワット委員会の報告書である。同報告書にもとづき、都市農村計画法が制定（一九四七年）され、開発権の国有化制度が創設された。これにより、開発利益の私的な取得は許されなくなつたのである。

#### （4）法無視、参加なき都市開発

最近、都市開発をめぐっては、違法・脱法と、無法ぶりには、目にあまるものが増えている。神宮外苑再開発も、同様である。

たとえば、先に紹介した公園まちづくり制度でみてみよう。同制度によって、都市計画公園の一部除外が可能になるが、これは、はたして法的に許されるのか。都市公園法はその第十六条で、「みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない」と、都市公園の保存原則をうたっている。許されるのは、「廃止

される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合」等の条件を満たす場合に限られる。この原則が、行政内部の運用規則にすぎない要綱によって、踏みにじられているのである。

また、再開発等促進区を都市計画公園に適用することの問題もある。この制度は、バブルの時代に、工場跡地などを、オフィスやマンション等に、土地利用転換するために創設されたものだ。都市計画公園を対象にすることなど、想定されていなかったはずである。そのため、これを都市計画公園に適用しようとすると、法的にも相当の無理が生じることになる。たとえば、都市計画法第十二条の五の三は、同制度の適用条件として、「土地の合理的かつ健全な高度利用を図るため、適正な配置及び規模の公共施設を整備する必要がある土地の区域であること」等、四つの要件を上げている。神宮外苑が、こうした条件を満たしているとはとうてい言えない。そもそも、「高度利用」は、公園の目的に反するはずである。

さらに、神宮外苑で実施される、市街地再開発事業にも、法的問題がある。二点指摘する。一点目は、そもそも、都市計画公園を対象にした、市街地再開発はありうるのかということである。都市再開発法は、再開発の目的を、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都

市機能の更新とを図り、もつて公共の福祉に寄与すること」と（都市再開発法第一条）とうたっている。この法目的に照らせば、公園を対象に再開発を実施することなどには相当の無理がある。実際、神宮外苑再開発は、同法三条で定められている、再開発施行区域の要件を満たしているとはとうてい考えられないのだ。たとえば、神宮外苑が、施行地区要件の一つ、「当該区域内に十分な公共施設がないこと、当該区域内の土地利用が細分されていること等により、当該区域内の土地利用状況が著しく不健全であること」に、合致しているなどとは言えないからである。

二点目は、この市街地再開発は、都市計画決定がなされていない、すなわち、都市計画事業ではないという点だ。市街地再開発は都市再開発法によって、個人施行以外、都市計画事業として施行することが義務付けられている。実際には、個人施行の場合も、ほとんどが都市計画事業となっている。神宮外苑再開発は、類例がほとんどない巨大再開発事業であり、しかも、神宮外苑という都民の大切な共有財産である都市計画公園のありかたを大きく変える事業である。都市計画事業として施行するのは当然といえる。にもかかわらず、個人施行であることを悪用して、都市計画事業としての施行を避けたのである。なぜか。市街地再

開発を都市計画決定する場合には、計画内容が、都市計画審議会で審議され、意見書等で住民の意見を聞くことになる。その際、自ずと事業に関わる、より広範な情報の開示も迫られることになるからだ。事業者が何よりも恐れたと思われるのは、先に述べたように、神宮外苑市街地再開発の都市計画決定に踏み込めば、当該再開発事業が施行地区の条件を満たさないことが明るみになり、事業の最初の段階で、再開発そのものが暗礁に乗り上げてしまうからだ。もっとも、施行地区要件を満たしているかどうかは、事業認可段階で、再び問われることになる。しかし、それは、知事の裁量に委ねられる。小池都知事は、施行地区要件等を満たしているとして認可したわけだ。知事の責任はきわめて重大である。

最後に、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」の問題に触れておきたい。同「指針」は、先に紹介した七者合意を受け、東京都が二〇一八年に、「民間が事業主体となって進めるまちづくりを適切に誘導するために策定」したとされる。しかし、その内実は、合意された計画をなぞっただけであり、たんにお墨付きをあたえるために策定されたにすぎないのだ。この「指針」は、事業者等から提案される公園まちづくりや地区計画が「優良な計画であるかを都が審査・確認するための基準」として

の機能も果たすが、これによれば、フリーパスになることは明らかである。実際、「指針」を盾に、神宮外苑再開発は肅々と、都市計画手続きが進められていったのである。

### 3. 住民追い出し、まち壊しの都市再生

都市再生は、企業による、企業のための都市づくりである。ここでは、二つの事例を取り上げる。

#### (1) 都市再生の象徴としての森ビル再開発

まず、森ビルによる再開発をとりあげる。先にふれた「日本経済再生への戦略」において、複合用途による街づくりを提唱したのは、他ならぬ森稔森ビル社長であり、森ビルの再開発は、それを自ら実践している。その意味で、都市再生の典型といえるわけだ。

#### 都市の中に都市をつくる

図6は、森ビル再開発が集中する、虎ノ門・麻布台地区の開発状況を示したものだ。これまで、アークヒルズ、六本木ヒルズを開発してきたが、最近のプロジェクトとして、虎ノ門ヒルズ、虎ノ門ヒルズステーションタワ



略がとられている点だ。「森ビルは森稔会長の時代から、東京が国際都市間競争を勝ち抜くために、都心の既成市街地を再開発して、多様な都市機能が徒歩圏内に集約したコンパクトシティをいくつもつくり、国際新都心を創出するという壮大な構想を描いていた」（森ビル社長、辻慎吾の二〇二四年頭所感）のである。

### 富裕層さえ入れない麻布台ヒルズ

昨年、麻布台ヒルズの完成を伝える報道があふれた。「麻布台ヒルズ開業 高さ330m、『あべのハルカス』超え日本一に」（『朝日』二〇二三年一月二十四日）「都心の緑が人つなく、四季も楽しみ『麻布台ヒルズ』」（『産経』二〇二三年二月九日）「未来形ヒルズに住民3500人 増える富裕層、つかむ森ビル」（『日経』二〇二三年九月七日）等々である。

麻布台ヒルズは、都市再生特区、国家戦略特区を活用した再開発プロジェクトであり、その区域面積は約8・1ha、延床面積約八六万㎡、総事業費六四〇〇億円超という巨大再開発である。容積率は、都市再生特区によって、規制緩和が行われ、従前の三五〇％から九九〇％（いずれも地区平均）に引き上げられ、最高容積率は一五〇〇％と、都市計画で認められている最高容積率一三〇〇％を超える

大きさになっている。

注目すべきは、そのボリュームの巨大さだけではなく、その中身にある。「麻布台ヒルズは、…開発前の5倍以上となる約24000㎡の緑地を整備し、都心にありながら緑あふれる環境を実現しました。そこにオフィス、レジデンス、商業施設、マーケット、ホテル、デジタルアートミュージアム、ギャラリー、インターナショナルスクール、医療施設など、多様な都市機能が集積したコンパクトシティです」と森ビルは伝えている。まさに、ヒルズは、それ自体「都市」なのだ。この都市には、三五〇〇人が住むというが、住人は誰なのか。最高で「一室二〇〇億円超」と言われているから、想像もつこう。五億円以上の純金融資産を持つ超富裕層である。

麻布台ヒルズ地区は、アークヒルズや六本木ヒルズと同じく、かつては、多くの住民が肩を寄せ合ってくらしていた下町である。「防災上危険な密集市街地の解消」が再開発の目的の一つとされているが、森ビルが、買収を進め、放置した結果、荒廃化が進んだというのが実情なのだ。三〇年の年月をかけて、森ビルがじわじわと買い占めて追いついたのである。森ビル社員を地域に住まわせて、自治会の役員にすえる。祭りでは神輿を担ぎ、地震時には高齢者に声をかける。こうして、地域の信頼を得ながら、再開発

へ誘導していったのである。これが森ビル独自のあくどい手法である。それでも、森ビルは、自社のまちづくりの理念を次のようにうたつて、はばからない。「そこに集う人々との絆を深め、豊かなコミュニティを醸成していく。そうすることで、その街にしかない個性や価値が生まれていくと私たちは考えています」と。

## (2) 蹂躪されるまちづくりの民主主義

環状メガロポリスを完成させるには、三環状のみでなく、それらとつながる幹線街路網の形成が不可欠である。具体的には、優先整備路線、並びに特定整備路線の整備である。こうした幹線街路の整備は、再開発の格好の口実、テコにもなる。ここでは、特定整備路線の整備にからむ、板橋区大山地区の市街地再開発を取り上げたい。なお、同地区は、センター・コア・エリアの最遠部に位置し、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」で拠点に指定されている地区である。また、特定整備路線は、東日本震災を契機に、二〇一二年、東京都によって立ち上げられた「木密地域不燃化10年プロジェクト」(五二地区)の一環として位置づけられている。

板橋区の大山区は、活気ある商店街として有名なハッピーロード商店街を中心にかたちづけられてきた地区であ

る。この地区の中央には、七〇年以上前に戦災復興計画で決定された補助二六号線という都市計画道路が通っている。同道路計画に対しては、それにより立ち退きを迫られる商店街を中心に、強力な反対運動が取り組まれ、事業化が阻止されてきた。さらに、商店街は、たとえ都市計画道路が整備されたとしても、商業活動が持続できるようにという願いから、行政・コンサルタントと協働して、身の丈再開発のプランを作成していた。中層程度の小ぶりの再開発を連鎖的に進め、地域の持続的發展を目指していたのである。地区住民も同計画を支持、「大山まちづくり総合計画」(二〇一四年三月)にも取り入れられた。しかし、その直後の一〇月、住友不動産が、市街地再開発の事業協力者に選定され、住民がつくりあげた、身の丈まちづくりを反故にし、巨大再開発を推進していく方向に急旋回していくのである。実際、その後、住友不動産によって、二つの再開発が進められていく(図7)。新設される幅二〇mの補助26号線とそれと一体的に進められる二つの再開発によって、約二〇〇の店舗からなる商店街は、全長五六〇mのアーケードとともに、解体されるのである。さらに、道路によって地域は分断され、それまで培われてきた親密なコミュニティも破壊される。形は違うが、先の麻布台ヒルズの再開発と同様、住民の追い出し、入れ替えが

強行されているのである。なお、現在、大山商店街地区に隣接する、26号線沿いの、大山駅東側の地区でも、大規模再開発がもくろまれていく。商店街の破壊と地域住民の追い出しという蛮行が、さらに繰り返されようとしているのである。

いうまでもないが、これは大山地区に限らない。他の特定整備路線整備地区、優先整備路園についても同様の事態が引き起こされているのである。

おわりに——都市再生の都市破壊性ともう一つのまちづくりの展望

最後に、新自由主義的都市再生は、その本質から、都市の再生ではなく、破壊をもたらすことを、著名な三名の都市論・都市計画の論者（J・ジェイコブズ、C・アレグザンダー、L・マンフォード）の再開発批判論によって補完するとともに、私たちが目指す都市づくりを可能にする、もう一つのまちづくりの展望について簡単に触れ、結びとしたい。

反まちづくりの大規模再開発——三つの批判論

ジェイコブズの都市論の核心は、アクティビティ（生き生きした活動）こそが都市の本質であり、それは、都市の

図7 再開発・特定整備路線整備で消える商店街



出所：国土基盤情報をベースに、「事業計画書」（大山町クロスポイント周辺地区市街地再開発組合、2023年3月）、「大山町ビッコロ・スクエア周辺地区市街地再開発事業に係る都市計画の概要」（板橋区、2022年3月）、「東京都市計画道路事業補助線街路第26号線 地区位置図」（東京都第二市街地整備事務所）より、筆者作成。

多様性、たとえば、用途の多様性、新旧建物の混在等によつてもたらされるとする点にある。しかし、再開発は、古い建物を一掃して、新しい建物に置きかえる。その結果、彼女のいう、都市の「花開く多様性」(二二五頁)、したがつて、都市の活気が奪われてしまう。これが、ジェイコブズの再開発批判の中心点である。

アレグザンダーは、人間的な都市づくりの原理をいくつか提示しているが、彼が、再開発を批判するのは、それが、そうした原理に反すると考えるからである。たとえば、再開発は、優れた都市をかたちづくる「有機的秩序の原理」に背く。環境の部分と全体の均衡を導く有機的秩序は、修復的なまちづくりの積み重ねとしての、都市の「漸進的成長」によつてもたらされるのであり、再開発のような大規模集中開発はそれを破壊するからである。また、有機的秩序は、「参加の原理」なくして、実現しえないが、再開発は、それを排除する。ここで、「参加の原理」とは、「何を建設すべきか、そしてそれをいかに建設すべきか、に関するすべての決定権は利用者の側にある」(六四頁)とするものである。それは、小規模な開発単位からなる「漸進的成長」において、実現されるのであり、再開発という大規模集中開発では、「参加不可能」(六九頁)であるというの、アレグザンダーの主張である。また、彼

が、大規模開発は「資源の消費を意味するが、補修は資源の保護を意味する」(八一頁)として再開発を批判している点も注目されるべきである。

マンフォードは、「有機的な都市像が実際に達成されるため」には、「一つの世代では到底供給できない」(一七六頁)と断定する。それゆえ、「都市を処分可能な容器と見て、拡張して行く経済を養うためには、10年ごととか、30年ごととかにすつかり取り払つて新しいものをつくつたほうが有利だとする考え方」は「社会的記憶の機関、すなわち各世代の間を繋ぎ、利用し得る過去と望ましい未来とを共に現在の中に盛り込む機関としての都市の最も貴重な機能を否定してしまうもの」である。「既存の構造物をすつかり取り壊して最新流行の型に置き換える」再開発は、「都市はいわば絶えず5歳児の知識と、これまた5歳児の精神とによつて自由に動かされているようなもの」(一七七頁)と批判する。

### もう一つのまちづくりの展望

以上、三人の論者による、再開発批判を紹介した。いま、進行している新自由主義的都市再生は、企業による最大限の開発利益確保を至上原理としているがゆえに、それは、自ずと開発の巨大化を招き、住民参加の排除、資源・

エネルギーの増加、都市の自然・文化の破壊に帰結せざるをえないことが、より鮮明になったはずである。

新たなまちづくりの展望は、とりもなおさず、これらを逆転させることによって見えてこよう。ヒントになる、二つの事例を紹介しておこう。

一つは、先に紹介したドックランズ再開発の批判運動の中から誕生した、イギリスの新たな都市再生である。それは、貧困地域をターゲットとし、住宅・雇用・教育・健康・治安の総合的なまちづくりであり、徹底した住民参加にもとづく都市再生である。

もう一つは、一九八〇～九〇年代に実践された埼玉県上尾市の愛宕地区再開発である。それは、最大収益ではなく、老後の安定した暮らしに必要な収入を得ることをめざす生活原理に根ざした再開発であった。容積率は緩和でなく、周辺環境への配慮から、半分に引き下げられた。これまでの借家人は追い出されることなく、新たなマンションで、元の家賃のままで生涯住み続けられることが保証され、マンションの集会室も地域に開放された、等々である。

愛宕地区の再開発は、稀有な事例である。こうした再開発が広がっていくには、国政レベルでの政策転換が不可欠なのである。

注

- 1 サスキア・サッセン、伊豫谷登士翁監訳、二〇〇八年、『グローバル・シテイ ニューヨーク、ロンドン、東京から世界を読む』筑摩書房。
- 2 岩見良太郎、二〇〇四年、『場所』と「場」のまちづくりを歩く——イギリス篇——日本篇——麗澤大学出版会。
- 3 森トラスト、二〇二三年、『東京23区の大規模オフィスビル供給量調査』<sup>23</sup>。
- 4 岩見良太郎、二〇二三年、『都市を壊す「神宮外苑再開発」——その欺瞞のしくみ』[LANDSCAPE DESIGN] No. 151、90-98。
- 5 一ノ宮美成+グループ・K21、二〇一四年、『2020年東京五輪の黒いカネ』宝島社。
- 6 岩見良太郎、一九八九年、『土地資本論——地価と都市開発の理論』自治体研究社。なお同制度は、一九五一年、保守党への政権交代で廃止され、以後、政権交代のたびに土地政策は変更されることになる。
- 7 本稿で用いた各論者の文献は下記のとおりである。ジェイン・ジェイコブズ、山形浩生訳、二〇一〇年『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会。クリフトファー・アレクザンダー他、宮本雅明訳、二〇一三年『オレゴン大学の実験』鹿島出版会。ルイス・マンフォード、中村純男訳、一九七三年『現代都市の展望』鹿島出版会。なお、引用にあたっては、文末尾に各文献のページ番号のみを記した。

(いわみ・りょうたろう)