

#2

日本の都市像のこれまでとこれから
Images of Japanese cities in the past and future

Naoto Nakajima | Associate Professor, Department of Urban Engineering, Graduate School of Engineering, the University of Tokyo



中島直人

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 准教授

転換期としての1960年代

『週刊読売』の1958年8月10日号に「近代技術の盲点 若い建築家の座談会」という座談会記事が掲載されている。20代、30代の若手建築家たちが高度経済成長の初期期の建築について語り合っている。その中で、「頭痛のタネ“古ビル壊し”」という見出しで、東京に建ち並ぶビルに関する議論が展開されている。磯崎新（東京大学丹下研究室勤務、当時27歳）は、丸の内に並ぶビル群を想定して、「すぐ邪魔になるように、邪魔になるような格好で建っている」と指摘し、「相当早く」壊さなければならないと断じた。これを受けて、池田武邦（山下寿郎設計事務所勤務、当時34歳）は、「それは建築家の非常な責任ですね」と述べ、「一つの建物を建てる場合、都市全体の計画を考え、将来どうなるかという都市の計画を構成する一つのものとしてやらなければならないのだ」と主張した。今からちょうど60年前に交わされたこの議論を意味付けるのはその後の建築と都市の関係史である。この議論のすぐ後にやってくる1960年代こそが、わが国における都市計画の、いや建築と都市との関係の重大な転換期となる。1968年に都市計画法が改正され、当時の課題であった郊外部での開発コントロールが線引き制度というかたちで制度化されたのと同時に、従来の建物の絶対高さ制限に代わり、容積率制度が都市計画区域に全面導入された。さらに事業法としての都市再開発法も整備され、権利変換という技術に支えられ、都市中心部での市街地の更新が進められるようになった。建築は都市に対してどのような責任を負うのか、1960年代前夜の議論、主張は実践の場で試されることになった。山下寿郎設計事務所「霞が関ビルディング」の設計を担当していた池田らが独立するかたちで1967年に設立された日本設計事務所（現・日本設計）は、そうした実践の場を開拓していったチームのひとつである。

容積率制度の全面導入は、都市中心部の街並み、都市像に大きな転換をもたらした。それは従来の絶対高さ制限（商業地域で31m）下の事前確定的な都市のスカイラインの破棄に留まらず、都市計画のあり方そのものを変えた。容積率制度導入時の東京都の首都整備局長（1960～67年）、そして建設局長（1967～70年）は山田正男であった。その辣腕ぶりから「山田天皇」とも呼ばれた人物で、当時の都市計画界

を牽引していた。その山田は、容積率制度の導入を、従来型の「つくる都市」から「できる都市」への都市観の転換という文脈で理解していた。つまり、「自由主義経済社会では、都市はできるものであってつくるものではない。そして人間は自らの判断で、経済合理性の故に都市に集中するというのが都市経営、都市計画の基本的理念だと思っています」（『明日は今日より豊か 都市よどこへ行く』、1980年）という考えであった。都市計画では受皿としての公共施設（インフラ）はつくれるが、肝心の中身（経済活動）はつくり出せない。そこで大事なことは、まずは受皿としてのインフラと中身である民間主体の建設を含む経済活動との間の相関的な量的関係を確立することであった。容積率とは、従来の形態に代えて活動量で都市空間を捉える方法であった。一方で、官僚都市計画家である山田の「都市は「つくる」ものではなく「できる」ものである」という認識は、これからの都市は公共がつくるのではなく、民間が生み出していくという見解としても受け止められる。もちろん、たとえば丸の内の一丁 倫敦や一丁 紐育など、すでに戦前期より民間企業が都市の枢要部の形成に大きな力を発揮してきたし、絶対高さ制限から容積率規制への切り替えは、局所的には実質容積の低減をもたらす可能性もあった。しかし、建築の自由度は各段に高まり、実際の指定容積率の設定にあたって将来のインフラ整備を前提とした上で、従来の市街地の利用密度を大きく上回る高度利用が促進されることになった。こうして都市と建築との関係が容積率を通じて相関的な量構成として連結され、その関係性が民間の建設事業を通じて具体的かたちとして立ち現れるという枠組みが、1960年代に導入され、その後の都市像を決定づけていくことになった。

「できる都市」時代の都市デザイン

ただし、山田は「できる都市」の時代において、単に量構成のバランスをとれば、あとは放任でいいと考えていたわけではなかった。山田は、これからの都市計画は、「してはいけない」ことを決める「土地利用規制」ではなく、「ここにどうい建物を建てなさい」という観点からの各土地についての総合的・具体的な建築敷地計画・建築施設計画＝「土地計画」へと展開していかねばならないと主張していた。そして、「土地計画と公共施設計画の総費用と相互のバランスを考えた都

市計画を樹立しなければならないのは当然であるが、一方市民も、自分の土地内だけの利用効率を高めることに専念しないで、公共施設に対して余計な負担をかけなくてもすむように、都市の建設・経営の総費用、総効率を考慮して土地を利用しなければならない。」（『変革期の都市計画』、1974年）と、民間事業者に対しても公共的視野を求めたのである。ここで「土地計画」とは、つまり都市全体や周辺地域の観点に基づいて、個々の敷地の具体的な空間構成を扱う都市デザインそのもののことであった。それは冒頭で紹介した「都市の計画を構成する一つのもの」として建築を考えなければいけないというかつての池田の問題意識とも重なるものであった。

「できる都市」の時代に入り、山田が主張したような都市デザインの姿を最初に提示したのは、1960年代末から1970年代前半にかけてのニューヨーク市の取り組みであった。市のインハウス都市デザイナーであったジョナサン・バーネットは、著書『Urban Design as Public Policy（邦題：都市デザインの手法）』（1974年、翻訳1977年）において、「よりよきアーバン・デザインは民間投資と政府の間の共同、またデザイン専門家と民間・公共関係筋の意思決定者との共同によって達成されるであろう」と述べている。訳者である六鹿正治は「パブリック・ポリシーが形成される、金融・行政・法律を伴う日常的な意志決定のプロセスに継続的に参画することが必要である」とし、「都市の物的構成を主題とする、50年代から60年代前半までのアーバン・デザイン」に対して、「実現のプロセスやメカニズムに重点を置いた新しいアーバン・デザイン」という概念が登場してきているのだと論じた。バーネットらは、すでに1961年にゾーニング制度の改訂によりニューヨーク市で導入されていた容積率ボーナスによる公開空地形成誘導（プラザ・ボーナス）の仕組みを、より多様な目的に適用させた特別地区制度や歴史的建造物保存のための容積移転制度、詳細なデザインガイドラインなどに展開させていった。私益の追及と公益の実現とを両立させる方法であった。わが国においても、特定街区制度の改訂（1964年、改訂後適用第一号が「霞が関ビルディング」）、総合設計制度の導入（1970年）などによって、同様のプロセスやメカニズムが整備された。民間投資を主体とした都市空間の更新のたびに建物のスカイラインはさらなる容積を得て上空へと伸びていき、街路と建

築物との間に公開空地という中間領域が介在する街並みが定着していった。なお、プリンストン大学大学院を修了し、ニューヨークの設計事務所勤務していた六鹿は、翻訳書の出版から日を待たずに帰国した後、自治体ではなく、民間企業である日本設計に入社し、バーネットとは異なる立場から、実践的な都市デザインを探索していくことになる。

「できる都市」時代の都市デザインの具体例に触れておこう。山田正男が「つくる都市」から「できる都市」への転換を意識しながら取り組んだプロジェクトに、都心部への都市機能・交通の極集中を緩和させるため、業務機能の分散を目的に構想された新宿副都心建設への取り組みがある。山田は計画立案の過程で、インフラと建築物との相関的な量的関係を学術的に検討し（後に山田の学位論文としてまとめられる）、容積計画に立脚した最も効率的な都市構造を探求し、さらに民間資金の導入の受皿として公社を設立した。山田がはじき出した最適解は容積率650%で、公社が全てのビルの建設を担うというものであったが、実際は当時の景気動向にも左右されるかたちで、容積率の上限は1,000%に設定された。加えて特定街区制度の適用で容積率のさらなる上乗せが可能とされた。宅地の多くは民間業者に売却され、彼らが銘々に超高層ビルを建設した。ただし、地域冷暖房、歩車分離、空地の連携、駐車場の共同化など、個々の敷地に留まらない地区としてのデザインを担保する取り決め、つまり「土地計画」が設定された。とはいえ、当初の検討成果を反故にされた山田は、後に頭ごなしに「今とはにかく、あんなバカバカしい高さを競うような建物群になってしまった」（『明日は今日より豊か 都市よどこへ行く』、1980年）と批判した。

しかし、個々の街区の設計者たちは「できる都市」における「土地計画」という枠組みのもとで、「都市環境の立場からみれば高層建築によって得られた余白空間こそその主な計画対象となるものであり、その空間は当然、直接・間接にその影響圏として対象敷地外に対してある広がりをもって存在している」（池田武邦「高層建築 三つの超高層建築の計画を通じて」『建築雑誌』、1974年2月号）として、足元のデザインを通じて建築と都市を結び付けようとした。その最も成功した例が日本設計が設計を担当した「新宿三井ビルディング」（1974年）とその足元のサンクンガーデン「55広場」であ

ることに異論はないだろう。新宿駅から来る地下道との間を高低差で柔らかく分かちつつ、三方の建物低層部により心地のよい囲み感をつくり出した。そこに思い思いに人びとが集う風景が生まれた。空を見上げれば超高層ビルの屹立する姿、いつか夢見たであろう都市性がそこに存在している。「できる都市計画」、そしてその中の都市デザインは、本来の公益性を損なう「使わせない」公開空地の頻出、歴史的建造物の滅失に対する有効な手立ての不足など、常に課題を抱えつつも、日本の成長時代の都市への旺盛な民間投資を抑制、阻害することなく、公益性のある都市空間を実現してきたという点で、ある時代の使命を果たしたと言えるだろう。

「いとなむ都市」への展開

しかし、状況はこの20年ほどの間で、また大きく変わりつつある。経済のグローバル化の進行に対応するかたちで、2001年の日本版RIET（建築の金融商品化）や翌2002年の都市再生特別措置法に基づく都市再生特区の導入（大幅な容積率緩和が可能）により、「できる都市計画」はある意味、極点に達した。大都市都心部という限られた地区に民間投資を集中させ、建築物の高層化・巨大化と足元のつくり込みがさらに進められた。計画、デザインの具体面では、たとえば、歴史を消し去ってきたかつての都市開発への反省、あるいは差異化を目指す新たなグローバル戦略の一環として、歴史的な建造物を保全・活用したり、場合によっては復元するなどして、土地の物語を紡ぎ出す事例も少なくなってきた。日本設計が設計を担当した「日本橋三井タワー」（2005年、本誌52～59頁）は、重要文化財である三井本館を街区内に保存しつつ、その意匠の特質を継承した。そのデザインは、さらに中央通り沿道のプロジェクトにも連鎖的に適用され、日本橋の歴史性、固有性を表現する街並み形成へと展開していった。また地球環境問題に対する取り組みとして、米国グリーンビルディング協会（USGBC）のLEED^{リード}や日本の建築物総合環境性能評価システムCASBEE^{キャスビー}をはじめとする建築、地区の環境性能評価の取得も普及してきた。日本設計も、中国でのプロジェクトも含めて多数のプロジェクトでLEEDを取得している。さらに、日進月歩で進展してきた情報技術も環境技術や交通技術と組み合わせられ、開発コンセプ



新宿の超高層ビル群。

トの核として(たとえば「スマートシティ」)各所でいち早く取り入れられている。ひとつひとつ丁寧に組み立てられた最近の都市開発プロジェクトに、日本のこれからの都市像を垣間見ることができる。ただし大事な点は、こうした「できる都市」時代の都市計画を継続できる地域は、かなり限定的であるということである。すでに人口減少、都市縮退の局面に入ったわが国では、都市に対する積極的、前向きな民間投資、開発需要が満遍なく存在しているという状況ではない。大都市でも都心を離れた周辺商業・業務地や郊外部、そして地方中小都市では、もはや開発需要を前提に受皿を用意する「できる都市」の発想は有効ではない。基本的には新しい都市開発も新たな建築物の建設も起きない時代、つまり「できない都市」の時代に突入している。では、そうした時代に対応した都市計画の姿はどのようなものか。グローバルな社会経済システムがつくり上げる風景に帰結した成長時代の「できる都市」時代の都市計画は、「できない都市」でなす術もなく彷徨っているわけではない。むしろ「いとなむ都市」という新たな都市像のもとで、脱皮を遂げつつあ

るのではないだろうか。新たな公共インフラの整備や容積率などの開発量規制の緩和よりも、既存の公共インフラを公民連携の枠組みのもとで再編・再生させることで、サービス水準を維持、向上させていき、それを周辺の既存の民間建物ストックのリノベーションに繋げ、地域・都市の課題を解決していく、そうした地域・都市経営の感覚が新しい都市計画を基礎付けている。個々の開発プロジェクトも、単に高容積を採求することはリスクに過ぎず、むしろ質的にマネジメント可能な規模に収斂させていくことが前提となる。また、公民連携といっても、行政や既存の民間企業というだけでなく、むしろ地域共同体に根差した事業体の立ち上げを政策的に支援し、新たな生活サービスの担い手として信頼を寄せていく。そもそも都市計画以前に都市財政の逼迫した状況があり、高度経済成長期に整備された公共施設と公共サービスの再編が求められている。「いとなむ都市」の都市計画は、都市と建築との関係を相関的な量構成ではなく、時間軸も組み込んだ空間サービスの具体的なネットワークの束として捉え、それ

らをマネジメントしていくことで、都市の構造そのものを変えていくことを目指す。こうしてみると、もう少しは「できる都市」の都市計画で進んでいけそうな地域にも、もうひとつのレイヤーとして「いとなむ都市」の都市計画を浸透させるべきというのが正しい現実認識であろう。「いとなむ都市」のもとで、都市デザインのあり方、立ち現れつつある都市像もまた変化しつつある。かつて六鹿は、都市デザインの主題は「都市の物的構成」から「実現のプロセスやメカニズム」へと転換していると解説してみせた。現代の都市デザインは、プロセスやメカニズムへの関心を継承しつつも、もう一度、生み出されるもの、具体的風景に拠り所を回帰させつつある。しかし、物的構成自体が目標ではなく、そこでの人びとの(あるいは生物多様性の観点から、ここを「生けし生きるもの」としてもよいかもしれない)多様ななりわい、営み、活動、ライフの選択肢を担保したり、可能性や確率を高めることが目指されている。つまりソフトやハードの二分法を超えて、「場所」の創成に取り組んでいる。その際、空地を敷地まわり足元に確保するという「できる都市」時代の前

提も相対化され、前面や周囲の街路を「場所」として賦活させる沿道街並み型開発も有力な選択肢となるだろう。さらに「場所」に時間軸を加えると、都市デザインの対象はもはや「生活文化」そのものであると言えるかも知れない。先に「55広場」の光景を記述した。その光景はすでに時間の蓄積を持ち、新宿西口でのワークライフのあり方を象徴する場所となっている。ひとつの生活文化がそこにあると言ってよいだろう。これまでの都市デザインの経験や成果に素直に向き合い、その持続や展開を図ることも、これからの時代の都市デザインに求められる仕事だろう。

幸運な時代を生きるということ

こうした「生活文化」を志向する都市デザインの姿は、必ずしも日本の特殊事情ということでもなく、成熟期を迎えている世界の都市に共通の傾向である(西村幸夫編、『都市経営時代のアーバンデザイン』、2017年)。むしろ各地域、各都市、各土地固有の物語と言ってよい「生活文化」への広く深い眼差しがあってはじめて、グローバルな時代の都市像を透視することができる。たとえば、かつて「できる都市」時代の都市デザインの先頭を走ったニューヨーク市は、1970年代半ばの財政破綻、2001年9月11日の同時多発テロといった危機を乗り越えて、この10年の間に「いとなむ都市」時代の都市デザインとして公共空間の全面的再編へと大きく舵を切った。「できる都市」時代の都市デザインが通用するマンハッタン中心部などでの大胆な容積移転制度を活用した公開空地の創出も続けられているが、一方で、廃線となった貨物高架線を公園に再生させたハイラインや産業構造の変化によって放棄された埠頭群をアクティビティ溢れるウォーターフロント公園に再生させたブルックリンブリッジパーク、アイデア公募型で既存の道路空間から自動車を排除した小さな広場空間を市内の至るところに数多く生み出して行くプログラムの実装など、「つくる都市」時代のインフラに新しい役割や意味が付与され、公共空間に転換された。そしてこれらの公共空間は、地域の価値の維持・向上を目的として資産所有者、事業者の負担金によって運営されるBIDなどの民間組織が公民連携のスキームのもとで運営を担い、地区の社会・経済活動を涵養していく。様々な出自、状況の人びとが集まり、住み分けている

ニューヨークである。それぞれの公共空間も地域の特性を反映させて、その使われ方、人びとの佇まい、口ずさんでいる音楽、しゃべっている言葉、流れている空気は多様であり、確かにこの都市の生活文化が表出している。かつて、「つくる都市」ないし「できる都市」において、自分たちの都市がトップダウン的に大きく改変、そして破壊されていく様に疑問を持ったニューヨーク市民たちは「都市を守ろう」(Saving the City)と叫んだ。現在、公共空間の再編から新しい都市の姿を導こうとしている人びとは、「都市をシェアしよう」(Sharing the City)と声をあげる(『Sharing The City: Learning from the New York City Public Space Movement 1990-2015』、2017年)。それが「いとなむ都市」の都市デザインのスローガンになっている。「いとなむ都市」の時代において、建築や都市計画、都市デザインに関わる者のあり方も変わってきているように思われる。多様な主体の様々な位相での介入の企て(あるいは小さく分散的な投資)の連携や連鎖が都市や地域を動かしていく力になっている状況では、プランナーはプランをつくる、デザイナーはデザインをするといったある種の思い込みは実態を表していないし、むしろ時に弊害となっている可能性がある。孤高の個人でも団結した組織でもない、関係性の網目の中で、自分自身も含めて、日々、状況を柔軟に編集し、刺激を与える力を持つ、長期的な戦略性とともに短期的な戦術性を兼ね備えたプレイヤー(「アーバニスト」と呼びたい)がどのくらいいるのか、それが各地域の、いや日本の都市の未来を決めていく。日本設計という大規模で確立した組織それ自体がそうしたプレイヤーとしてふるまうことが可能かどうかは分からない。ただし、日本設計はもともと「できる都市」という新しい時代を主体的につくり上げていこうとした人びとのチームとして創設され、その後、現在まで建築や都市に総合的かつ実践的に関与したいという志を持った人材のコモンズであり、プラットフォームであり、インキュベーターであり続けてきたのではないかと。その中に、あるいはその中から「いとなむ都市」を先導する無数の次世代「日本設計事務所」がすでに生み出されている、あるいはこれから次々と立ち現れて来るものと期待する。山田正男は新宿副都心建設をはじめとして、自分の立案した都市計画が次々と実現していったことに触れて、「こんなことは、いつの世でも誰でもできるということではない。たまたま私が、日本

の歴史が、そして日本の都市の歴史が急速に転回した35年の間に、それぞれのポストでそれぞれの任務に巡りあわせたに過ぎないが、この意味において、私はCity Plannerとして誠に幸運であったといわざるを得ない(『時の流れ 都市の流れ』、1973年)と回想している。山田と同時代を生きた他の建築家や都市計画家も同じような感慨を抱くことがあったのではないかと。そして、現在、日本社会全体が人口減少、超少子高齢化という近代以降では未知のステージへ突入する中で、建築と都市の関係、そして都市像も確かに変革が求められている。その変革に向っているつむりの私たちの議論や実践を意味付けることができるのは、やはりまだ見えぬ未来である。しかし、少なくともこの「できる都市」から「いとなむ都市」への大きな転換を直に経験しながら、これまでとは違う、「まだ形にない」都市像を具体的に営んでいくことは、今、この時代に巡りあわせた私たちにしかできない仕事であろう。そう、建築や都市計画に携わる者として、私たちもまた、幸運な時代を生きている。

なかしまなおと | 1976年東京都生まれ。東京大学工学部都市工学科卒、同大学院修士課程修了。博士(工学)。東京大学大学院助手、助教、慶應義塾大学専任講師、准教授を経て、2015年4月より現職。専門は都市計画。主な著作に『都市美運動——シヴィックアートの都市計画史』(東京大学出版会、2009年)、『都市計画家石川栄耀——都市探求の軌跡』(共著、鹿島出版会、2009年)、『建築家大高正人の仕事』(共著、エクスナレッジ、2014年)など。