

都市計画法100年と銀座の150年

The 100 Years of City Planning Act. and the 150 Years of Ginza Modernization

中島 直人 東京大学
Naoto NAKAJIMA

1. 都市復興モデルとしての「銀座煉瓦街」

2019年、都市計画法はちょうど100年を迎えているが、銀座の近代都市づくりの歴史はさらに半世紀ほど遡る。1872（明治5）年2月26日に和田倉門内兵部省を火元として、西北の風に煽られて抜がった火災が、銀座の150年の始まりである。火災後の道路拡幅と建物の不燃化を旨とする政府主導の銀座煉瓦街の建設は、我が国の近代都市づくりの原点に位置づけられてきた。

例えば、建築史家の藤森照信は、『明治の東京計画』（岩波書店、1982年）の最初の章で、「開化の街づくり」として銀座煉瓦街計画を扱った。藤森は「近代商店街の流祖」、「文明開化の空間」という銀座煉瓦街の二つの功を指摘し、「これほど幅広い影響を歴史に与えた都市計画はほかにはない」と論じた。一方で、石田頼房は通史『日本近現代都市計画の展開』（自治体研究社、2004年）において、「明治初年の都市づくりでは東京の銀座煉瓦街建設があまりに有名です」とし、やはり建設経過を詳述したが、加えて道路拡幅や煉瓦造の家屋建設に対する地主や住民たちの抵抗にも言及し、銀座煉瓦街は無理に欧米技術を移入させて咲かせた「狂い咲きの花」であり、無理の熾寄せが商人たちに押し付けられるという構図は、その後の公共施設整備や再開発事業と同型であると指摘した。

では、銀座煉瓦街に対するこうした歴史的な評価、関心は、いつ頃、どのようなかたちで形成されたのだろうか。1919年の都市計画法制定に煉瓦街建設の経験が何らかの影響を与えたのかどうかは明らかではない。しかし、法制定後、1923年9月1日の関東大震災によって帝都・東京が壊滅的な被害を受け、その復興に向けての動きが始まるのと同時に、銀座煉瓦街建設の経験が着目されるようになったことは、銀座煉瓦街建設について検討した二編の論文から把握できる。

1924年1月に『國學院雑誌』30巻1号に掲載され

た、歴史家の澤田章の「帝都の復興に面して銀座街拡張を回顧す」は、帝都復興審議会にて政府の復興計画案が否定され、「応急の施設に限り復興は後日の研究に委す」との決議がなされた事態を「進歩と保守の衝突」と捉え、銀座煉瓦街建設過程においても同様の構図があったものの、進歩的な政治家たちが保守・反対の声を斥けて帝都百年の計として銀座煉瓦街の建設を決行したことを回顧した内容であった。そして、「この際出来得るだけ遠大な計画を立つる必要がある、政府の帝都復興計画案も寧ろ其規模の小なるを嘆すべきではないか」との帝都復興に関する主張が締めくくられた。

同じく1924年1月の『建築雑誌』451号に掲載された、内務省の中村寛による「明治五年の大火による銀座の焼跡区劃整理並に煉瓦造家屋建築助成方法に就て」は、「此度我が帝都復興に当て、区画整理を断行するについては、以て他山の石とすべきを惟り、茲に其経緯を縷述する」とし、耕地整理法の準用による土地区画整理とは違う地券発行による買い上げ方式を説明し、特に建築助成方式については、銀座煉瓦街に学ぶべきものあり、と指摘する内容であった。

つまり、帝都復興という都市計画法制が直面した最初の大きな課題に対して、銀座煉瓦街建設は、「近代商店街の流祖」、「文明開化の空間」というよりも「都市復興のモデル」として注目されたのである。ただし、近年の松山恵の研究「再考・銀座煉瓦街計画」（『江戸・東京の都市史』、東京大学出版会、2014年）によれば、江戸町人地以来の表地部分のみを対象とした銀座煉瓦街建設は、「表店」の借地の上に築かれていた安定的な商人社会（生活する人々）を基盤としたものであり、資産として土地を所有する立場（＝地主）を重んじることになるその後の市区改正、都市計画とは異なっていたという。大火からの復興に始まる銀座の近代まちづくりは、トップダウンの体制、その西歐風の外観とは全く逆に、江戸以来の商人社会の構造を引

き継ぐかたちで始まったのである。

なお、実際の帝都復興事業においては、銀座では晴海通りの拡幅や昭和通りの開設があった程度で、18間幅の銀座通りをはじめ、銀座煉瓦街建設で生み出された街路網に大きな変化はなかった。むしろ、帝都復興において銀座が話題に上がるのは、帝都復興審議会において、後藤新平が提出した帝都復興案に対して、伊東巳代治が大反対の論陣を張り、復興案が縮小されていく過程において、伊東が「銀座の大地主」であった、自分の地所が復興区画整理によって削られることから反対した、という通説においてである。この通説については、吉川仁の近年の研究「第2回帝都復興審議会における伊東巳代治の反対論」（『都市問題』、102巻2号、2011年）で、地主反対説は、伊東の死後に出版された後藤新平の娘婿にあたる鶴見祐輔による後藤新平の伝記によって脚色、単純化されたものであることが指摘されている。そもそも、地主反対説は銀座にとってはあまり意味がある論点ではなかった。というのも、銀座煉瓦街が不在地主ではなく、生活者としての商人社会をその基盤として継承し、都市計画法制定と同年の1919年には商店街組織・京新聯合会（後の銀座通連合会）が結成され、商店主中心のまちづくりが始まっていたのが銀座だったからである。

2. 戦災復興における幻の「銀座改造計画」

帝都復興事業の完成からわずか15年後に、東京は空襲により再び焼け野原になった。銀座も壊滅的な被害を受けたことで、都市計画と銀座との接点再び生じた。東京の戦災復興の都市計画の立案を担当した石川栄耀（東京都都市計画課長）は、都市計画の民主化を標榜し、民間建築家たちの戦災復興への関与を促すアイデアとして、東京都商工経済会に働きかけ、東京の数地区を対象とした「帝都復興計画図案懸賞」を実施した。若手建築家たちがこぞって応募し、都市復興の夢を競い合った。銀座も対象地の一つであった。

銀座への提案で入選したのは、バス路線の新設や建物交換（用途の入れ替え）、迷宮的露地商店街の導入などによって交歓要素を平面的に広げ、道路を立体化によって通過自動車交通を排除し、人々が自由に歩き回れるようにすることを目指した吉阪隆正の提案であった。吉阪は都市計画の理想案が財政的な困難ゆえに斥けられることに対して、「銀座が世界に誇るべきものにならずに、相変わらずのチャチなバラックで存続

するとしたら、それは誰の罪だろうか。都市計画家の無能か、為政者の熱意の不足か、輿論で支持しなかった大衆の責任か、他人を攻撃する前にわれわれは自らを深く反省し、為すべきを為して、しかる後待つべきである」（『復興情報』、2巻11・12号、1946年）と訴えた。

石川自身も、著書『都市復興の原理と実際』（1946年10月）において「首都に於ける慰楽、歓興、地区は今日、浅草、銀座、新宿に復興する事を予想される。」「此の三地区を自由放任、無性格に伸び立たせる事は、結局一地区銀座への重荷を増す事になる」とし、銀座の特別な地位を認めた上で、銀座を国際中心として育成するという構想を示した。三地区の中では銀座についてのみ、「銀座改造計画」として、具体的な地区設計の提案を披露している。その内容は下記に示すとおり、歩行者中心の街路と広場、銀座煉瓦街を彷彿とさせるアーケード式の街並み形成を目指すものであった。

「銀座改造計画」

- ・先ず銀座の慰楽性を保障する為、外堀、京橋川、新橋川、昭和通間より電車を撤去し、之を「京橋川以北」に於て京橋通、「新橋川以南」に於て新橋通り、外堀、昭和通り等の既存線に併合せしめる
- ・銀座通り及び数寄屋橋、三原橋の通りは電車敷跡を緑化し、歩道を拡張し大通り両側に夫々小公園を設置する
- ・尾張町交叉点は広場とし、現在鉄筋建物ある交差点北部は一階の壁を撤し、有蓋アーケード式広場とする
- ・周囲河川は宅地沿岸緑化を行い各橋畔に小公園を設置する
- ・建築としては大通りは総てアーケード式合同建築とし、随所に展望用のバルコニーを附設せしめ、大通りに並行する裏通りには飲食店専用の露地性の街路を設ける
- ・全区域内の交通は極力制限するも大通りは時間交通とし他の各線は一方交通とする、随所に駐車場を設ける

石川は戦前から銀座通連合会との繋がりをもっていたが、戦後もこうした改造計画の構想に基づいて、引き続き銀座を指導する立場にあった。しかし、東京の戦災復興の都市計画立案者である石川が描いた改造計画の提案項目は、この時期にはほとんど実現しなかった。むしろ、1947年末からは戦災の焼けガラの処理を目的とした不要河川埋立事業が開始され、銀座を取り囲んでいた外濠、汐留川、京橋川、そして三十間堀川が埋め立てられ、銀座から水辺が失われる結果となった。戦災復興の都市計画が銀座にもたらしたのは、銀座煉瓦街建設以来の銀座改造計画の夢と、その挫折であった。そして結果として、銀座は水辺を除けば、東京都主導の戦災復興の都市計画によって大きく改造

されるということもなく、特にその街路・街区の空間構成は、そのまま継承されることになったのである。

3. 「容積地区」制度の受容と銀座の街並み形成

1952年の年末を迎えて、服部時計店（現和光）や松屋などの接収がようやく解除された。そして、日本経済の回復とともに、銀座にも本格的なビル建設ブームが到来し、資生堂パーラー（1962年）、三愛ドリームセンタービル（1963年）など、戦後の銀座の街並みを構成するビルの建設が続いた。これらはいずれも地上9階建て、当時の建築基準法で定められていた絶対高さ制限31mいっばいの高さで建てられた。この時期、都市計画の重要な検討課題の一つは、建物の絶対高さ制限を外し、都市の立体化を進める容積地区制度を導入することであった。建設ブームが始まっていた銀座は、日本橋や神田と並んで、容積地区制度導入を念頭に置いた市街地実態調査の対象となった。

市川清志らによる「東京都心部商業地域・銀座地区の構成について」（日本建築学会論文報告集、69巻2号、1961年）は、銀座（当時の銀座、銀座東、銀座西）の中から20街区を抽出し、建築物の用途や面積を詳細に調査し、建蔽率や容積率の実態を明らかにしている。市川が以前に調査した新宿や渋谷、池袋などの他地区に比べて建築物の不燃化率が圧倒的に高いこと、容積率は平均218%であり、これも他地区に比べて一番高い値であることを明らかにした。しかし、その容積率は、建築基準法による制限の許容限界に比べると、平均値で1/4、最高値で1/2程度に過ぎないことを「容積地域性の実施については、充分考慮すべき」とした。

同時期、伊藤滋は都心部市街地容積と発生交通量との関係を明らかにする研究に取り組んでいたが、その一環として、東京都首都整備局がとりまとめた都心商業地域の形成過程に関する基礎資料に基づき、日本橋から銀座（東：昭和通り～西：八重洲通り・数寄屋橋通り）にかけての市街地構成の経年的変化について報告を行っている（「銀座・日本橋地域の市街地構成について（特に経年的変化に対する考察）」、日本建築学会論文報告集、75号、1962年）。伊藤は八重洲地区（日本橋、京橋）と銀座地区（銀座四丁目、銀座八丁目）について、1945年以降の1年ごとの建蔽率や純容積率の木造建築物から非木造建築物への遷移に着目し、市川が指摘した未利用容積率に関する検討の必要に応じたかたちで、1975年時点での容積率の将来増加推定を行

った。八重洲と銀座と合わせて当時の容積率287%が664%まで、銀座四丁目方面では317%が617%に、銀座八丁目方面では261%が489%にまで伸びるとされた。しかし、街区規模は0.1haから0.4haに集中しており（特に銀座八丁目方面は集中傾向が著しい）、周辺街路は自動車交通にあふれ、すでに不燃建築物も建築線一杯に建てられていることなどから、「このままでは、非常に狭小間口の奥行の深い不燃建物が過密に市街地をうめつくすであろうことが予想されること、この地域の街区をスーパーブロック方式で再開発することには、かなり問題があるであろうこと」を指摘した。

1963年7月に建築基準法が改正され、容積地区制度が導入された。東京都は多心型都市構造への移行を前提として、土地利用と都市施設との均衡をとるための容積計画を立てた上で、まず都心部（環状6号線内）について、1964年10月に容積地区指定を行った。銀座は、銀座通り、昭和通り、晴海通り沿道は第八種容積地区（容積率800%）、それ以外は第六種容積地区（容積率600%）、七種容積地区（容積率700%）に指定された。伊藤の予測と適合する、妥当な数値であった。

1970年に再び建築基準法が改正され、容積地区が一般化された。銀座は容積地区制をめぐるこの一連の都市計画法上の大きな改革については、いわば受け身的に接したに過ぎなかった。しかも、容積地区制度導入は、銀座のビル建設ブームがだいぶ進んだ後であった。結果として、容積地区制度施行（1965年1月）以前に建設された建物の多くが、指定容積率を超過した既存不適格建築物となり、その後の更新にあたって、再度、都市計画との関係の再構築を図る必要が生じるようになった。一方で、伊藤が懸念した「狭小間口の奥行の深い不燃建物が過密に市街地をうめつくす」に近いかたちで街並みは変容していったが、それは当時の都市計画が目指したスーパーブロック型再開発の波に銀座はさらわれなかったことを意味している。

4. 「銀座都市計画会議」から始まった新たな関係

銀座にとって、都市計画法との関係が受け身ではなくアクティブなものとして立ち現れてくるのは、1990年代末になってからである。特に、1998年1月に、銀座通連合会の小坂敬、遠藤彬、三枝進ほか、銀座の資生堂をメインスポンサーの一つとして1991年頃から銀座の調査活動を始めていた研究者組織である文化科学高等研究院の福井憲彦、山本哲士、岡本哲志、倉田

直道、竹沢えり子、さらにアドバイザーとして陣内秀信、大江新らが集って開催された第1回銀座都市計画会議が、その新しい関係の始まりであった。都市計画会議といても行政主導ではない、民間主導の議論の場であった。では、なぜ、銀座が「都市計画」を冠した会議を行うことになったのか、その経緯や趣旨、そして、その後の銀座のまちづくりとの関係については、竹沢えり子の著書『銀座にはなぜ超高層ビルがないのか』（平凡社、2013年）に詳しい。ここでは拙い摘んで経緯を紹介するととどめよう。

1997年11月、政府の経済対策閣僚会議にて容積率緩和の方針が打ち出され、誘導用途による容積緩和を可能にする機能誘導型高度利用地区制度が創設された。中央区は、この高度利用地区制度と、1995年に建物の絶対高さや壁面後退を条件に全面道路幅員による容積率削減や斜線制限を無効にする街並み誘導型地区計画制度を銀座に適用することで容積率を緩和し、既存不適格を含むビルの更新を進めることにした。中央区と銀座との間で、この地区計画の具体的な内容について協議を始めるに際して、銀座はどのようなまちを目指すのか、銀座の人たち自身が勉強する必要があるということで設置されたのが銀座都市計画会議であった。月一回の定例会議に加えて、アンケート調査、ワークショップ、カルテ作りなどを実施した。会議での議論は、壁面後退距離や建物高さという地区計画の内容（「第一次銀座ルール」）決定にとどまらず、最終的には「銀座まちづくりビジョン」の策定に結実した。銀座都市計画会議の議論をリードした三枝進は、会議の場で次のように発言している。

「我々が皆さんの力を借りて進めようとしているのは本来の意味での地区計画。そういう作業を進めようとしているところに、容積率の問題が出てきた。我々としては量的に拡大できるということは、それを質的に高めていくためにプラスに働く可能性があるということで、緩和問題を受けとめてやろうとしてきた。中央区とは、量的な問題に限定して話して決着を付け、我々が考えようとしている質的な都市計画を縛らないようなものにしようとしている」（1998年5月8日、第五回銀座都市計画会議議事録）

銀座での「本来の意味での地区計画」の検討は、都市計画法で規定された地区計画の守備範囲をもとより大きく超えたものであった。銀座まちづくりヴィジ

ンでは、水辺再生と路地の活性・生命のダイナミズム、「新銀プラ計画」環境とコミュニケーション、新しい銀座カルチャーの創造・情報発信の3つが提言されたほか、銀座のまちづくりの組織についても提案があった。このヴィジョンが、後に松坂屋の超高層での建て替え計画に端を発する「第二次銀座ルール」の検討、そしてその過程での、2001年に銀座の全ての町会、通り会、業種業態組合が結集して設立した意思決定機関である全銀座会の下部組織として「本来の意味での地区計画」「質的な都市計画」を進めていくための銀座街づくり会議（2004年）、具体の建築物や広告物について協議型デザイン調整を行う銀座デザイン協議会（2006年）の設立を導き、現在の銀座のまちづくり体制が生み出されていった。三枝が述べたとおり、都市計画法に基づく地区計画によって大枠を決める数値をおさえたいうえで、都市計画法では扱えない創造的協議、さらには多様なまちの課題への丁寧な取り組みを構築、展開していったのが、2000年代以降の銀座、つまりほぼ150年目を迎えようとしている現在の銀座のまちづくりなのである。

以上見てきたように、都市計画法の100年と銀座の150年との関係は、その原点である政府のトップダウンで取行された銀座煉瓦街建設からして、実は近代都市計画の基本理念とは異なる方向を向いていた。帝都復興、戦災復興、容積地区導入など、東京都心部をめぐる都市計画の大きなできごとの何れも、銀座のまちを改造するには至らなかった。商店主を中心としたまちづくりを進めていた銀座は、決して都市計画法の優等生ではなかったのである。しかし、1990年代末になって、規制緩和の動きの中で、銀座は都市計画とアクティブな関係を持つことを選択した。ただし、銀座が大事にしたのは、そして、今でも大事にしているのは、「本来の意味での地区計画」であって、それは都市計画法によって支えられる部分もあるが、むしろ、近代都市計画のアイデアとは異なる、自治的、協働的、総合的、創造的な取り組みのことなのである。現在、銀座は中央区との協働体制を築き、都市計画法を使いこなしつつ、独自の「質的な都市計画」を展開している。では、この先には何があるのだろうか。都市計画法の優等生ではなかった銀座は、本来の意味での都市計画の探究者となった。その探究は、今度は都市計画法の、日本の都市計画の改革へと展開していくことになるのではないかと期待を込めてそう結んでおきたい。