

東京都心部における都市開発プロジェクトを通じた  
新たな公民協調と都市機能の変容に関する研究  
大手町・丸の内・有楽町地区を対象に

岡田 忠夫

システム情報工学研究科  
筑波大学

2012年 3月

## 目 次

### 第 1 章 研究の背景・目的

- 1.1 研究の背景 / 問題意識
- 1.2 研究の視点 / 目的
- 1.3 既存文献の整理
- 1.4 論文の構成

### 第 2 章 研究の対象

- 2.1 大丸有地区の概要
  - 2.1.1 建物延床面積の推移
  - 2.1.2 事業所数の変化
- 2.2 大丸有地区の成立過程
- 2.3 国際的な東京の位置付け
  - 2.3.1 国際競争力指数による位置付け
  - 2.3.2 その他の指標に基づく位置付け
- 2.4 上位計画における都心の位置付け
- 2.5 大丸有地区における都市計画制度等の改正経緯
- 2.6 研究対象としての大丸有地区の意義

### 第 3 章 公共貢献評価基準の成立・変容過程と運用実態

- 3.1 本章の背景と目的
- 3.2 東京都における特定街区制度の運用実態
  - 3.2.1 東京都における特定街区の活用実績
- 3.3 東京都における都市開発諸制度の運用方針の変遷
- 3.4 特定街区運用基準の改正経緯
- 3.5 大丸有地区における特定街区の運用実態
- 3.6 都市再生特別地区における公共貢献
  - 3.6.1 東京都における特区の活用実態
  - 3.6.2 大丸有地区における特区の活用実態
  - 3.6.3 公共貢献項目を巡る評価
- 3.7 小括

## 第4章 新丸の内ビルディングにおける公共貢献の概念の変化

- 4.1 本章の背景と目的
- 4.2 新丸の内ビルディングの概要
- 4.3 新丸ビル以前のプロジェクトにおける公民協議
- 4.4 新丸ビルにおける取り組み
- 4.5 大丸有地区における一般的な都市計画協議フロー
- 4.6 新丸ビルにおける都市計画協議
  - 4.6.1 事前協議における議論
  - 4.6.2 行政機関内の各課協議における議論
  - 4.6.3 都市計画手続きにおける議論
- 4.7 新丸ビルにおける公共貢献に関する議論
  - 4.7.1 従来型の公共貢献の考え方
  - 4.7.2 導入機能
  - 4.7.3 都市基盤
- 4.8 小括

## 第5章 都市開発プロジェクトが都心の機能変容に与える影響

- 5.1 本章の背景と目的
- 5.2 業務 / 非業務機能の変化
  - 5.2.1 業務 / 非業務の量的分析
  - 5.2.2 業務機能の変容
  - 5.2.3 非業務機能の変容
- 5.3 来街者の変容
  - 5.3.1 来街者特性の変化
  - 5.3.2 来街者の回遊性
- 5.4 小括

## 第6章 結論

- 6.1 結論
- 6.2 今後の課題

## 参考文献一覧

## 第1章 研究の背景・目的

### 1.1 研究の背景 / 問題意識

近時、東京や大阪等の我が国の主要な大都市においては、世界的な規模での都市間競争や環境に関する積極的な議論を受け、都市のあり方に関する様々な議論が展開されている。その中において、東京は、我が国の首都であると同時に、世界有数の大都市圏を後背地に抱え、世界的な政治経済の中心都市として位置付けられており、特に、都心の再生については、日本経済の再生の視点からも、その重要性が指摘されている。

このような背景を受け、東京都心部においては、都市再生を旗印に、都市再生特別地区や都市開発諸制度等を活用した大規模な複合的な都市開発プロジェクトが相次いで事業化されている。これら都市開発プロジェクトは、単に事業者としての投資案件としてのプロジェクトという性格のみならず、地域の都市構造や地域特性に大きな影響を与える一方で、短期的な収益に止まらず、グローバルな都市間競争や長期的なブランド価値の向上を意識したプロジェクトも数多く見受けられる。

また、行政機関においても、国や地方の財政状況が厳しさを増している現況下、直接的な公共主導による都市開発推進の可能性は減少しつつあり、公共サイドにおいても社会的ニーズや時流を踏まえた開発動向を意識した都市政策や具体の開発制度の策定や運用を行っている事例も散見され始めている。このことは、従来見られたような行政が策定した要綱等に定められた水準や数値を達成することにより開発許可や容積割増等が可能となるような「事前確定的」な制度から、事業者の創発的な提案に対して、行政サイドからも一定の評価を与えるような行政 / 事業者間の公民協議の場での議論を踏まえた総合的な評価による事例も見られるようになったことにも示されている。

一方で、このような新たな公民協調の関係構築の萌芽とも捉えられることが出来る事例を踏まえ、新たな公民協調のあり方を探る研究や論文は少なくないものの、これらの多くは、必ずしも現在都心等で行われている都市開発プロジェクトの具体の実務や実態を踏まえておらず、観念的な議論に留まっていることが少なくない。この意味でも、既存の研究の多くが公共サイドからの視点に基づいていることから、具体の都市開発プロジェクトに携わった民間実務者の立場から、新たな公民協調のあり方を論ずることは意義あることと考えられる。

また、これら都市開発プロジェクトにおいて、単純な規制緩和や規制強化等の視点からは捉えられない議論が数多く展開されているが、このことに対しても注意深い観察に基づく分析が行われているとは言い難く、都市開発プロジェクトを通じて行われている新たな公民協調の動向に対して、実証的な検証を加えた研究は、現状、殆ど見当たらない。

このような背景と問題意識を踏まえ、本研究では、世界有数の大都市である東京の

都心中枢部を対象に、民間実務者の立場から、これら地域で計画、建設されている都市開発プロジェクトを通じて、新たな公民協調及びそれら都市開発プロジェクトによる都心の機能変容の実態を分析することによって、今後、東京都心部が向かおうとする都市の方向やあり方を探ることを目的としている。本研究の目的設定は、世界のグローバルシティーの方向性を探る上で、極めて重要かつ有意義な課題と考える。

## 1.2 研究の視点 / 目的

本研究では、東京都心部に立地する大手町・丸の内・有楽町地区（以下、大丸有地区）を対象に、次の3つの分析の視点から、公民協調及び都市開発プロジェクトを通じた機能変容の実態を把握し、今後の都心の向かう方向性とあり方に対する示唆を得ることを目的とする。

### 1) 公共貢献評価基準の成立変容過程と運用の実態に関する分析

- ・東京都における都市計画諸制度の中で、特に、制度創設以来、運用基準の改正が数多く行われている特定街区制度に注目し、その特定街区運用基準を分析することにより、公共貢献項目に関する評価基準や方法の変遷過程を明らかにする。
- ・更に、事業者から公共貢献に関する提案が行われており、評価に関しても個別案件ごとに評価が行われることになっている都市再生特別区を取り上げ、事業者提案に対する評価を地区の将来像との関係から分析することにより、公共貢献に関して、公民がどのように捉えているのかを明らかにする。

### 2) 公共貢献の概念の変化に関する分析

- ・公民間における公共貢献の概念の違いを明らかにするため、大丸有地区における基幹的都市開発プロジェクトである新丸の内ビルディングを対象として、プロジェクトを通じて取り組まれた新たな公共貢献と考えられる機能や施設に対する公民間の議論を分析することによって、公民間における公共貢献の概念の変化とその背景を明らかにする。
- ・特に、従来、公共性や公共の概念については、公共若しくは地域から捉えられることが多く、地域において事業を行っている民間サイドからの視点に基づくものは少いことから、公共の概念のみならず、そのあり方を具体の事例から実証的に検証することは意義あるものと考ええる。

### 3) 都心における機能変容に関する分析

- ・大丸有地区においては、継続的に大規模複合的な都市開発プロジェクトが計画、建設されていることから、街全体の機能や地区特性にも変化が見受けられると考えられる。そこで、大丸有地区の中心的な機能であるオフィス等の業務機能及び商業等の非業務機能をそれぞれ分析することによって、大丸有地区の機能変容の実態を明らかにする。
- ・更に、街の機能や地区特性の変容に伴い、来街者の属性や行動特性にも変化が生じてきているものと考えられることから、これら来街者の特性に関しても分析を加えることによって、テナントや就業者等の域内の地区特性のみならず、域外との関係についても変化が生じていることを明らかにする。

### 1.3 既存文献の整理

本研究に関連する既存研究を対象に、1)公民協調に関するもの、2)公共・公共性の定義・考え方に関するもの、3)都心・都心像のあり方に関するもの、4)都市計画制度に関するについて論点の整理を行う。

#### 1)公民協調に関するもの

公民協調に関する既存文献としては、まず、「協議型まちづくり（小林重敬編、1994）」では、予め用意された確定的な計画基準規制を基に受身的に規制を行う事前確定的な評価基準による評価の限界を指摘した上で、今後は、公共が大枠を示し、その中で公民間の協議を行うことで計画内容を詰めていく必要性が謳われる等、新たな公民協調のあり方が提示されている。更に、新しい公共性を協議のルールに乗せる手続きが法的に位置付けられていないという課題についても指摘が行われている。

また、提案制度を取り上げたものとしては、提案型の背景には自治体レベルでの制度の整備とともに、市民意識の変容の双方が存在することを指摘している「提案制度と新しい公共（林泰義、2005）」、再開発地区計画制度のプロセスと提案型都市計画の事例を取り上げた「再開発地区計画における協議プロセスとその課題（大方潤一郎、1992）」、プロジェクト型都市計画提案型を取り扱った「ドイツ、イギリスとの比較による日本のプロジェクト型都市計画提案の審査手続きに関する研究（安藤準也他、2003）」、「大規模都市開発における行政・企画提案主体・市民による協議の実態と課題（山口美貴他、2006）」が存在する。

他には、まちづくり協議会を取り上げたものとして、「まちづくり協議会における拠点開発事業の利益調整機能に関する一考察（室田昌子他、1992）」、諸外国の事例を取り扱ったものとして、「公共と民間の協議による都市開発の研究（秋本福雄、1993）」、「公共と民間の協議による都市開発の計画と実現手段とプロセスに関する研究（秋本福雄、1995）」が存在する。

その他としては、公共性に関して、制度における公共性の概念を取り上げた「都市型特区における公共性概念に関する考察（菅正史、2002）」が存在する。

#### 2)都心・都心像に関するもの

まず、1980年代後半からのバブル経済に伴う東京一極集中問題に関して、経済学者の立場から八田達夫や八代尚宏らが、東京一極集中の功罪に関する論点を整理した上で、その課題の是正には、価格メカニズムやそれに準じた政策が有効であり、一極集中を無差別に抑制するのではなく、むしろその集中の利益を積極的に活用すべきとの主張を行っている。また、不動産アナリストの立場から石澤卓志が、オフィス立地の選択要因を数量的に分析し、人的接触頻度の必要が高い金融や営業等の

職種がコミュニケーションコスト抑制のため、企業が集中している中心地区への立地を指向することを明らかにしている。

また、「グローバル・シティ（サスキア・サッセン、2008）」では、経済活動の世界的な地理的分散とグローバルな統合が同時に発生したことをきっかけに、それら活動に対する支配力や管理を強める必要が生じたことから、それら活動の中心である大都市が新たな戦略的役割を担うことになる」と論じている。その上で、その役割を担うグローバルシティーは、全世界的にネットワーク化された金融専門サービスや情報通信サービス等による経済に重点が置かれ、金融・専門サービスの生産の場であるとともに、世界経済を組み立てる司令塔が密集する場であるとし、東京もそれらグローバルシティーのネットワークに組み込まれることが重要であると指摘している。

更に、特に、都市再生を論じたものとして、都市再生の背景として、現在の都市が集積効果を十分な効果を上げていないという危機意識から、潜在的価値の高い大都市圏への再生に資源を投入すべきという論点とともに、民間の創意工夫の発揮には、投資リスクの明白化が重要との指摘を行った「都市再生戦略に期待するもの（岡本圭司、2003）」、都市再生の理念の実現に対しては、開かれた社会的な過程の確立や事業者との対話が必要との指摘を行った「21世紀の都市再生戦略（蓑原敬、2003）」が存在する。

### 3)都市計画制度に関するもの

都市計画制度に関するものの内、容積インセンティブ制度に関するものとしては、容積インセンティブ手法の定義とともにその手法を類型化し、今後の課題として緩和の量や根拠を指摘した「容積インセンティブ手法の系譜と今後（柳沢厚、1997）」、現状の指定容積率が消化できていない課題を上げ、用途別の密度のコントロールの重要性を指摘した「容積率規制の理念と展開の方向性（大方潤一郎、1997）」、市街地整備に活用されている容積率制限等緩和型地区計画制度を対象に、制度創設の経緯とともに緩和の理論的根拠の分析を行うとともに、特に、特定街区に関しては、本来の詳細な形態規制を行い得る制度でありながら、容積緩和に関しては、現状、都市計画の適合性のみ確認するという裁量権のない手続きに委ねている課題を指摘している「容積率緩和型都市計画論（和泉洋人、2002）」が上げられる。

また、都市再生特区に関しては、場所と時間を区切り、地区特性に応じた多面的な評価を評価する一方、市街地像との整合性からのグランドデザインの欠如を指摘した「都市再生プロジェクトと都市再生特区（柳沢厚、2005）」、特区運用の課題として、自由度と事前明示性の両立、客観的な評価、提案内容の担保、提案時の熟度の4つを上げるとともに、諸外国の事例と比較し、例えば、ドイツのF-PLANとB-PLANの中間的な枠組み計画や行政外や専門家による第三者機関による評価、更



に都市計画契約による担保等の可能性を論じた「ドイツイギリスの先進的事例（安藤準也他、2005）」が上げられる。

その他、有効空地に関するものとして「公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究（斎藤直人他、2008）」、歴史的建造物を対象に敷地内の容積移転を取り上げた「特定街区制度を活用した容積移転による歴史的環境保全の効果に関する研究（保利信吾他、2008）」、総合設計制度に関する容積割増に関する「総合設計制度における容積率割増要因に関する研究（山下英和、2005）」や「総合設計制度による容積率割増を通じた建築物の誘導効果に関する研究（山下英和、2007）」が上げられる。

上記の通り、既存文献・研究の整理からは、公民協調に関しては、既存の制度に対する課題の指摘とともに、諸外国の事例や提案型制度に関するものの他、制度における概念的な公共性に関して論じてられているものは存在するものの、具体的なプロジェクトや事業の分析に基づいて、公民双方における公共概念の変化と顕在化過程を実証的に検証したものは存在しない。

都心や都心像のあり方に関しては、都市構造の変化におけるメカニズムを明らかにしたものや望ましい都心の形成に対する施策のあり方に関する研究等、概念的な研究は数多く存在する。また、都市再生等の実現に際しては、地区の将来像であるビジョンを明白にする重要性を指摘しているものは散見されるが、我が国の経済を牽引する国際的ビジネスセンターである都心を具体の対象として、都市開発プロジェクトと地区の将来像の関係や機能変容の実態を実証的に検証した研究は見当たらない。

都市計画制度に関しては、公開空地や有効空地に対するコントロール等の形態規制に関する課題等の分析を行っているものが数多く存在するものの、新たに特区等における多面的評価を示唆するものや市街地像との整合性の必要性を指摘しているものも散見される。しかし、プロジェクトの導入機能と地区の将来像との関係等、プロジェクトの位置付けによる視点から分析を行っているものは少なく、具体の地区を対象に、事業者から提案された公共貢献項目に関する分析を行うとともに、その地区の特性と将来像を踏まえた制度活用の実態を取り扱った事例も存在しない。

このことから、本研究は、具体の都市開発プロジェクトを通じた公共概念を実証的に分析し、都市計画制度の制度運用を地区の将来像との関係から分析し、併せて、継続的な都市開発プロジェクトの成立による街の機能変容を実態的に分析しているという点からも独自性が高く、有意義な研究と位置付けられる。

#### 1.4 論文の構成

本研究では、下記の通り、論文を構成する。

まず、第1章においては、研究の背景及び問題意識の整理を行うとともに、既存研究の俯瞰を行った上で、公共貢献の評価基準の成立変容過程と運用実態、公民間における公共貢献の概念の変化、都心における機能変容の3つの視点を設け、研究の目的の設定を行っている。

第2章においては、研究の対象として取り上げる東京都千代田区における大丸有地区の地区概要とともに、大丸有地区が立地する東京都心の国際的な位置付けの把握及び東京都等の上位計画における位置付けの整理を行った。更に、大丸有地区に特有な都市計画制度等の整理を行うことによって、大丸有地区を研究対象として取り上げる意義を説明する。

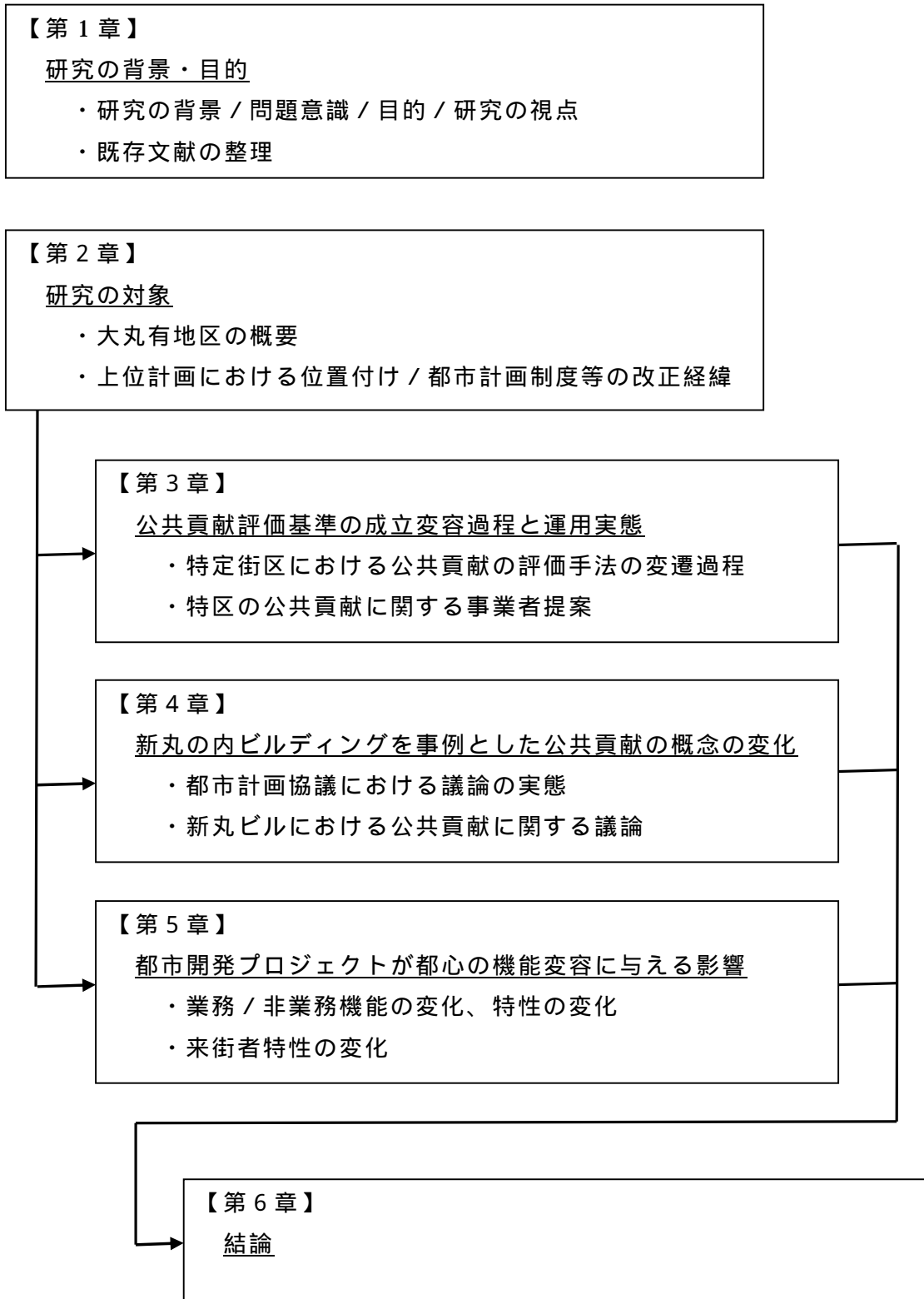
第3章では、東京都が設定している都市開発手法としての都市開発諸制度の内、特定街区を取り上げ、その運用基準の改正経緯から、特に、大丸有地区の地区将来像との関係から公共貢献の評価手法の変容過程を分析するとともに、近時、都心において積極的な活用がなされている都市再生特別地区における事業者提案に着目し、その提案内容の分析とともに、都市計画手続き等における評価に関する議論を整理することにより、特区の活用実態を把握することにより、公民間の協議プロセスを明らかにする。

第4章では、東京駅前に立地し、東京駅から皇居に至る行幸通り沿いに建設された大丸有地区においても基幹的な都市開発プロジェクトである新丸の内ビルディング（以下、新丸ビル）を取り上げる。新丸ビルでは、行政と事業者間の都市計画協議における議論の実態と論点を整理分析するとともに、新たな視点から取り組まれた導入機能の公共貢献に関する議論を分析することによって、公民間における公共貢献の概念の変化を明らかにする。

第5章では、前述の経緯を踏まえ、大丸有地区においても、都市開発諸制度を活用した大規模複合型の都市開発プロジェクトが複数竣工してきていることから、街の地区特性についても変化が見られてきたと考えられる。そのため、大丸有地区の機能変容を業務機能と非業務機能の視点から分析し、それぞれの機能における特性の変化とともに、来街者の特性に関する分析を加えることによって、大丸有地区の機能変容の実証的な検証を試みる。

第6章では、上記の分析から、今後の都心が向かう方向性に対して明らかになったこととともに、今後の課題について整理を行うことで、結論を得ている。

【本研究の構成フロー】



## 第 2 章 研究の対象

### 2.1 大丸有地区の概要

大丸有地区は、J R 東京駅と皇居に挟まれた面積約 120ha を範囲としており、地区内の就業者数は 286 千人、事業所数は約 4,200 を数え、地区内には、JR 及び地下鉄を合わせ、13 駅 20 路線が乗り入れており、一日の駅乗車人員は約 235 万人に上っている。さらに、大丸有地区に本社を置く上場企業の売上高合計は、我が国の GDP の約 22% を占めており、我が国の国際ビジネスセンターとして位置付けられている<sup>1</sup>。

また、地区内の建物数は 104 棟、総延床面積は 632ha であるが、早くからビジネス街としての整備が行われてきたこともあり、区域内的建物の約 3 割が既に築 40 年以上、築 30 年以上の建物に到っては、全体の約半数を占めている。そのため、バブル崩壊以降、国際化・情報化の進展に対する都市間競争力の低下が危惧されている。



図 2-1 大丸有地区位置図<sup>2</sup>

### 2.1.1 建物延床面積の推移

大丸有地区内の建物の総延べ床面積の変化を見ていくと、大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会（以下、大丸有協議会）が統計を取り始めた1999年（平成11年）以降、増加傾向を示している<sup>3</sup>。この要因は、1963年（昭和38年）の容積地区制度の制定以前の旧建築基準法に基づく全体高さ規制時に建設された建物の多くが、指定容積率を消化していなかったため、都市開発諸制度等の活用を図ることによって、上限300%までの容積割増が可能となり、建替えの余地が大きく、建物の更新が進んだものと考えられる。

また、2002年（平成14年）の都市計画法及び建築基準法の改正によって、大丸有地区においては、当初1000%（一部区域では700%）であった指定容積率が一部の区域において1300%に変更されたことから、引き続き、その後も地区内における建物の更新が行われており、継続的な街区の高度利用化が図られているものと考えられる。

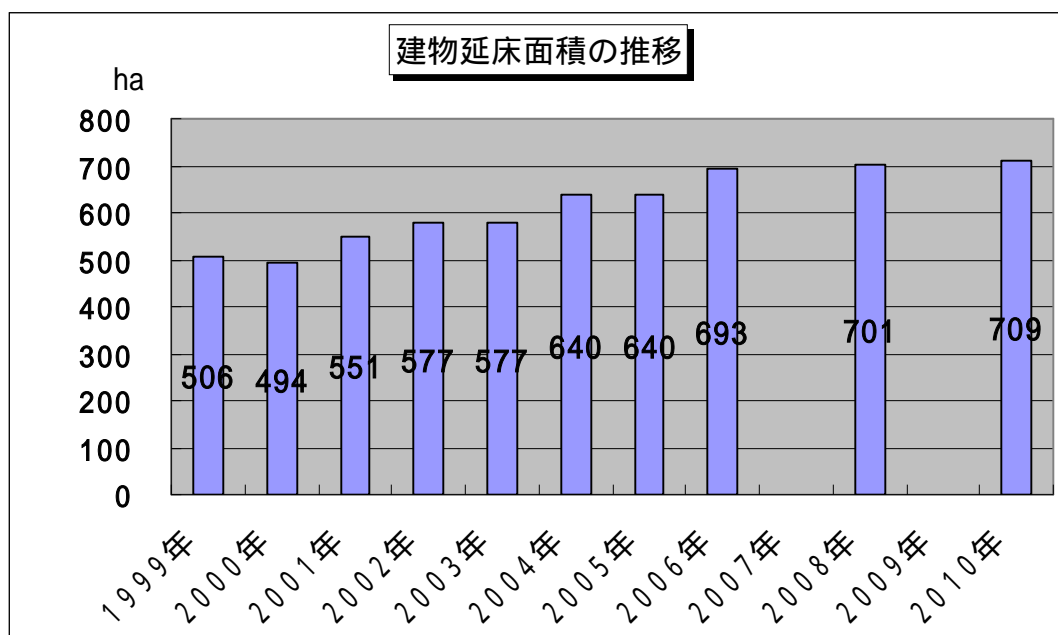


図 2-2 大丸有地区 / 建物の総延べ床面積の変化

### 2.1.2 事業所数の変化

大丸有地区に立地する業種別事業所数の割合の変化を時系列に見ていくと<sup>4</sup>、統計が確認できる1986年（昭和61年）以降、医療、教育を含むサービス業が約6割前後を占めるとともに、金融不動産を合わせた合計は約8割となっており、大きな変化はない。しかし、製造業については、1991年（平成3年）以降、減少傾向にあり、2006年（平成18年）には約1割程度に落ち込んでいる。

業種別就業者割合の変化については、1996年（平成8年）以降、サービス業及び

金融不動産が割合を伸ばす一方、製造業の就業者割合は減少傾向にあり、2006年（平成18年）には、サービス業と金融不動産業を合わせた割合は7割弱を占めている一方、製造業は、約1割に止まっている。

このようなグロブ的な統計からも、大丸有地区においては、街区の高度利用化や業務機能の高度化に伴い、立地する企業の変化とともに街の機能変容が進捗していることが窺える。

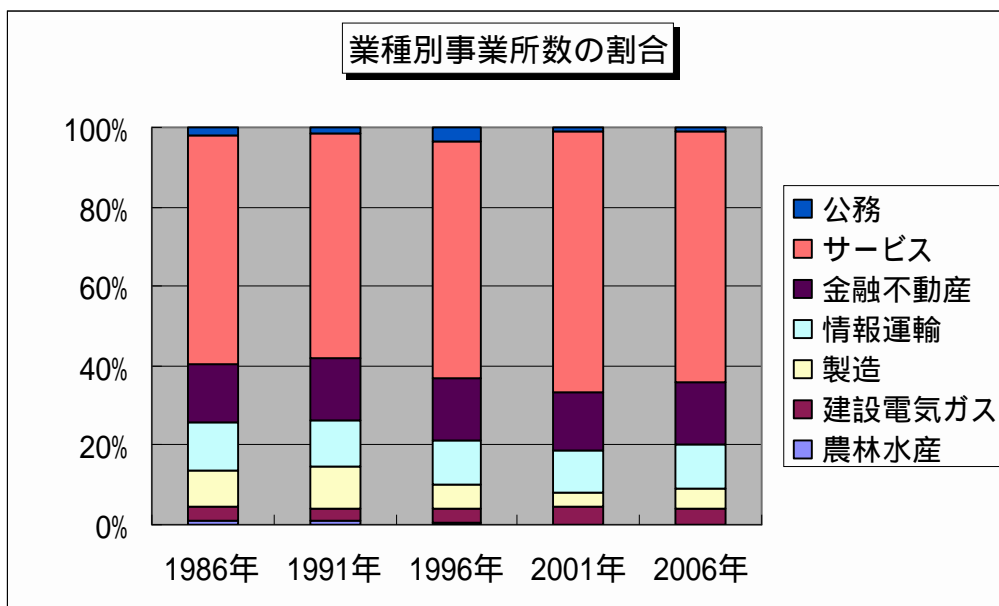


図 2-3 大丸有地区 / 業種別事業所数割合の変化

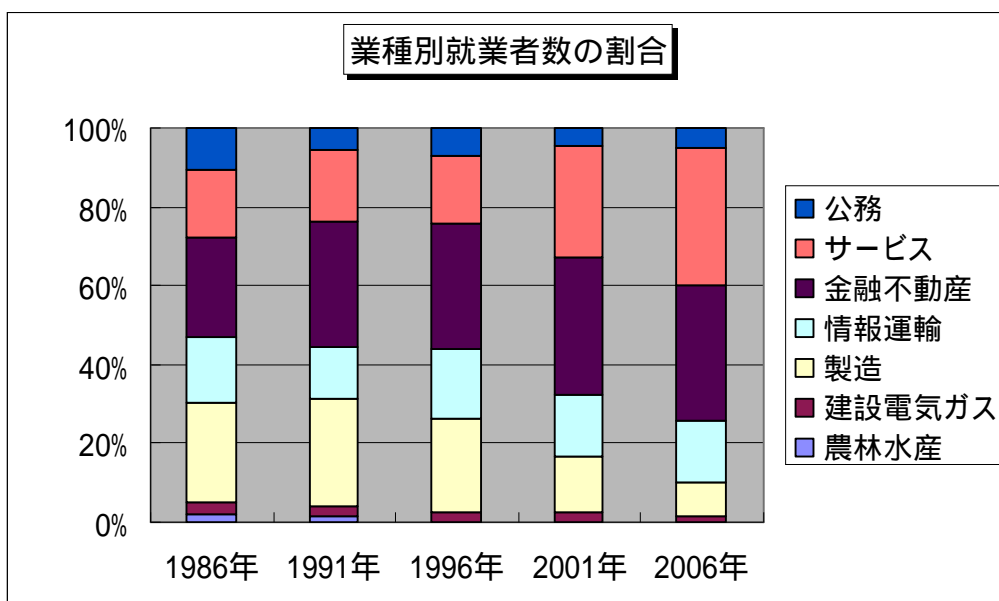


図 2-4 大丸有地区 / 業種別就業者数割合の変化

更に、大丸有地区の特性を把握するために、都心3区においても業務機能の集積が進んでいると思われる千代田区全体と2006年(平成18年)時点での比較を行ってみると、業種別事業所数割合に関しては、千代田区のサービス業が約53%なのに対し、大丸有地区のそれは約63%、同じく、金融不動産は、千代田区の約17%に対し、約16%となっている。業種別就業者数割合に関しては、千代田区のサービス業が約40%なのに対し、大丸有地区は約35%、同じく、金融不動産業については、千代田区の約22%に対し、約35%となっている。

大丸有地区における金融不動産業は、東京都内においても金融や企業の本社機能の集積が進んでいると思われる千代田区全体と比較しても、全業種における事業所数がほぼ同じ割合なのに対し、業種別就業者割合では、約10%も上回っている。このことは、大丸有地区における金融不動産業の1社当たりの企業規模が大きいことを示していると考えられる。

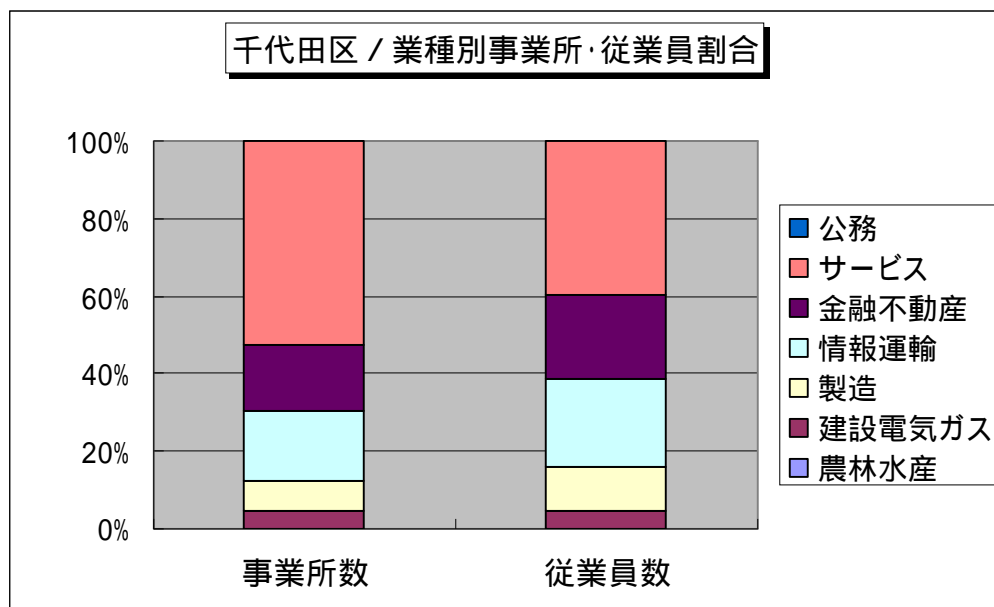


図 2-5 千代田区 / 業種別事業者数・就業者数割合

更に、大丸有地区の就業者における男女比に関しては、男性が約6割、女性が約4割となっており、2001年(平成13年)と2006年(平成18年)とを比較しても、その比率には大きな変化が見られない。その一方で、女性については、2001年(平成13年)時点では、有楽町地区で就業する女性の割合が最も高かったものの、2006年(平成18年)時点では、大手町地区の割合が増大している。

このことは、企業の業種や事務所の所管業務の内容によって、男女比等、就業者の特性が異なると考えられることから、大丸有地区内においても、短期間の内にテナントである企業の移動が行われ、就業者特性が変化するものと捉えられる。

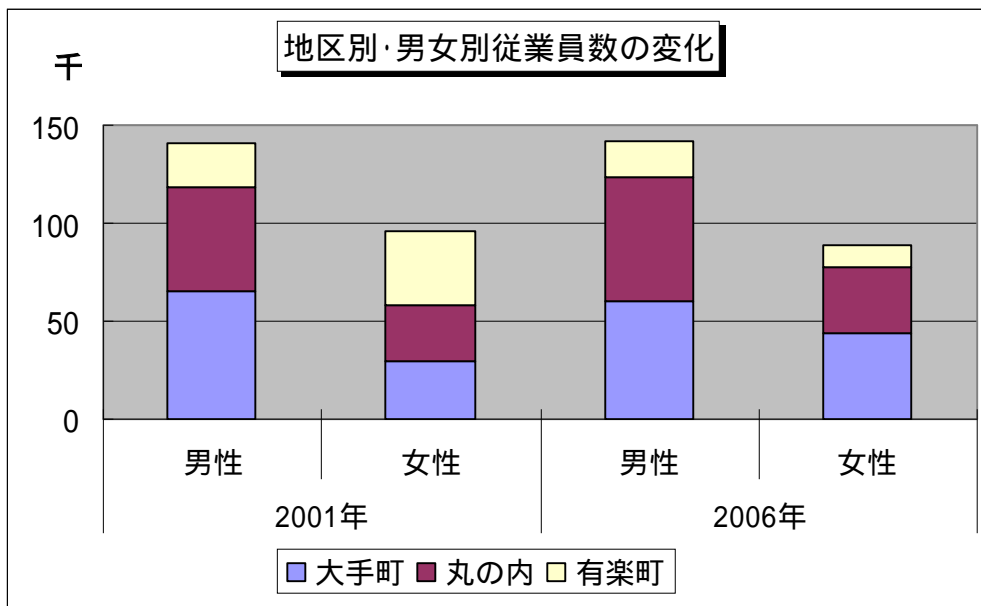


図 2-6 地区別男女別従業員数の変化

一方、従業員数による規模別の事業数に関しては、2006年（平成18年）では、従業員が10名未満の小規模事業所が半数以上を占めており、従業員数が10名以上50人未満の企業を合わせると、その割合は約9割となっている。この割合については、統計による把握が可能となった1996年（平成8年）以降、大きな変化が見られていないことから、大企業が多く立地すると通常考えられる大丸有地区においても、比較的小規模な事務所についても比較的数量多く立地していることが窺える。

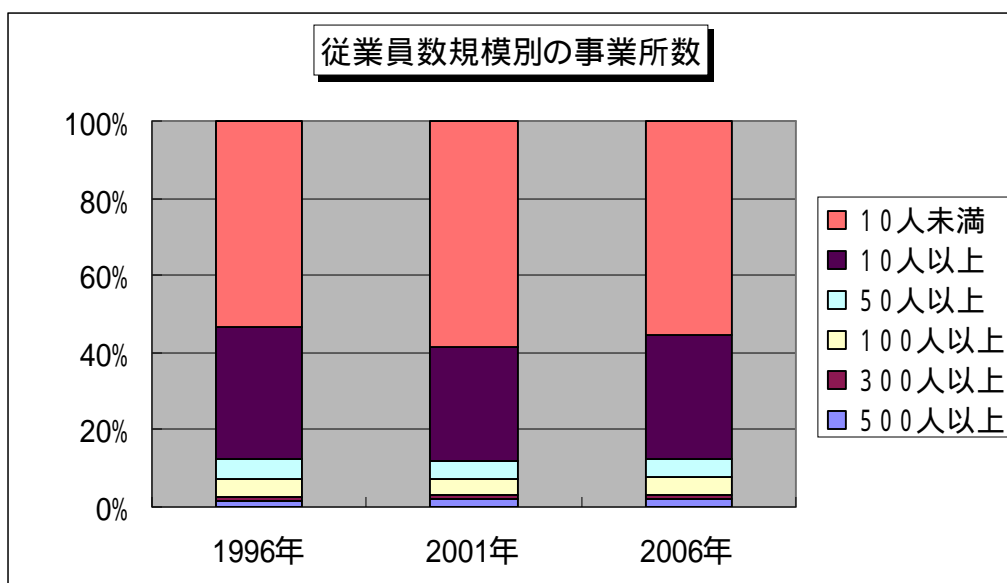


図 2-7 従業員規模別の事業所数



## 2.2 大丸有地区の成立過程

大丸有地区におけるビジネス街としての成立過程を見てみると、江戸時代には大名屋敷であったが、明治維新後には陸軍の練兵場等が置かれていた。しかし、1890年(明治23年)、陸軍が新たな兵営建築費捻出のため、当該地の多くを三菱に払下げが行われて以来、1894年(明治27年)に三菱一号館、1923年(大正12年)には丸ビルが竣工し、我が国初の本格的オフィス街としての整備が進められてきた。この1890年から終戦直後の1950年までが、大丸有地区における開発の第1フェーズと捉えられる。



図 2-8 1890年(明治23年)に三菱社が政府より取得した丸ノ内範囲図  
(三菱一号館歴史資料室)

その後、高度経済成長期を迎え、オフィスニーズが増大するとともに、1963年(昭和38年)の容積地区制度の制定を経て、1968年(昭和43年)の新都市計画法の制定、1970年(昭和45年)には建築基準法の改正に伴う容積制の全面導入により、旧建築基準法による絶対高さ規制から容積による規制への転換が行われた。これを受け、大丸有地区においても、敷地間に存在していた細街路を廃止し、街区の外周道路に付け加えることによって、従来の狭小敷地の統合を図り、大規模な業務特化型ビルの建設が活発化した。この戦後の1950年代から1980年代までの期間は、第2フェーズと位置付けられる。

1990年代に入るとバブル経済の崩壊により業務機能の都心から周辺エリアへの分散化傾向が顕著になり、老朽化したオフィスビルが国際化・情報化への支障となっている旨が指摘されたこともあり<sup>5</sup>、現在に至るまで、都市開発諸制度を活用した大規模複合ビルへの建替えによる街の機能更新が図られている。この第3フェーズとも言

える期間においては、第2フェーズにおけるような逼迫したオフィスニーズへ対応するために事務所特化型のビルが供給された時代とは異なり、東京の国際競争力の向上という命題を意識した魅力ある都心の形成という視点から、業務機能の高度化のみならず、商業や文化等の多様な機能の導入が促進されている時期でもある。

このような大丸有地区では、我が国のビジネスセンターとしての長い歴史とともに、時代背景の変化や社会的ニーズを踏まえた街の機能更新が図られてきていることから、街の機能変容を調査、研究する対象としても有意義であると考えられる。

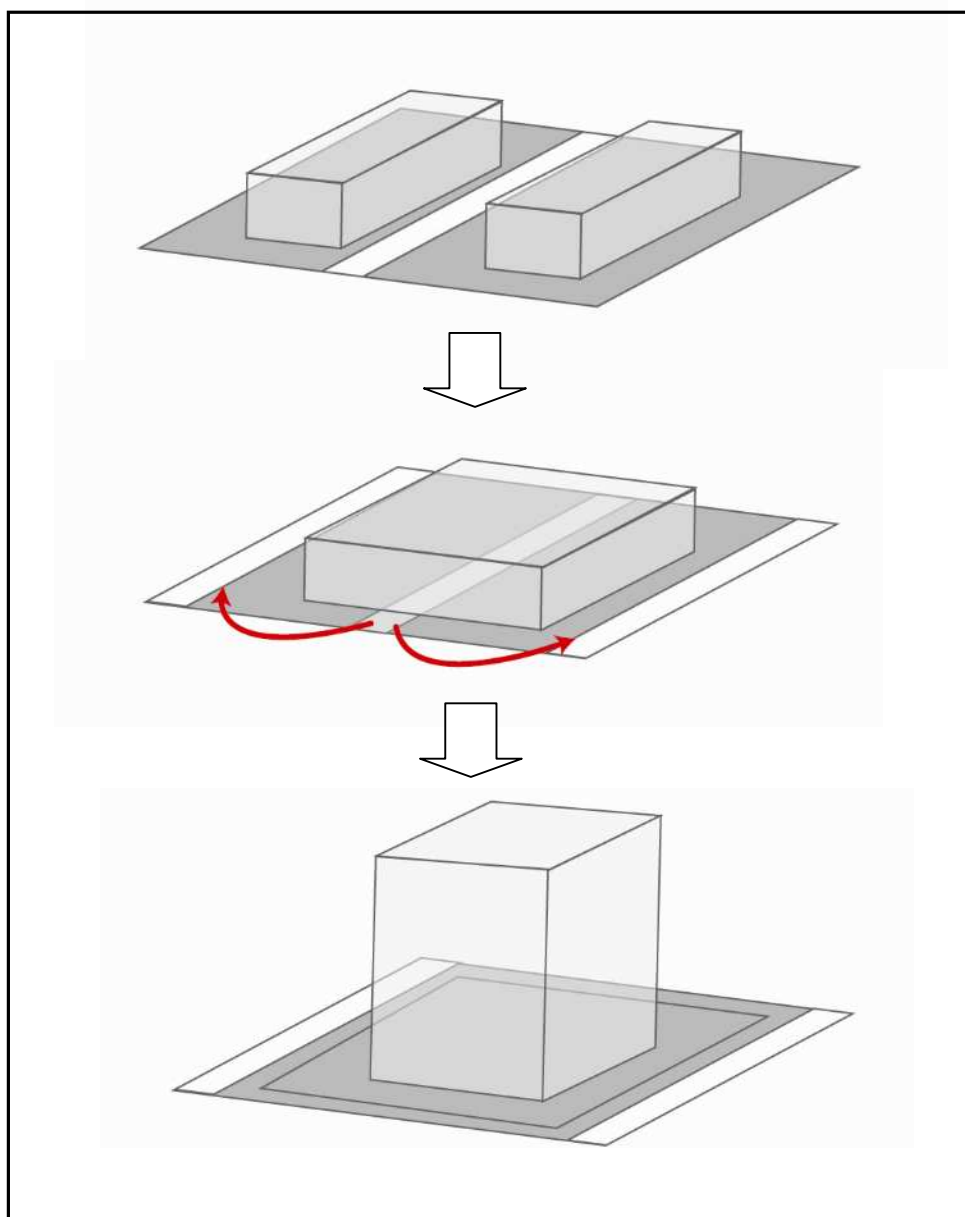


図 2-9 丸の内の形成経緯概念図（筆者作成）

#### 第一フェーズ(1890頃～1950年)

- ・ 江戸時代は大名屋敷、明治時代は陸軍等の兵舎が立地。
- ・ 三菱への払い下げ後(1890年)、三菱一号館(1894年)、丸ビル(1923年)による我が国最初の本格的オフィス街の形成(一丁ロンドン、一丁ニューヨーク)。

#### 第二フェーズ(1950～1980年)

- ・ 高度経済成長期(1950年半ば～)を迎え、オフィスニーズが増大
- ・ 高さ規制から容積率制度への転換
- ・ 敷地の統合による「大規模な業務特化型ビル」の建設が活発化

#### 第三フェーズ(1990年以降)

- ・ 1990年前半、バブル崩壊。都心から周辺エリアへ業務機能が分散
- ・ 都市開発諸制度の活用等による「大規模複合開発」
- ・ 国際競争力向上、魅力ある都心の形成との視点から、業務機能の高度化とともに、多様な機能(商業、文化・交流等)の導入を促進

図 2-10 丸の内地区の開発経緯

## 2.3 国際的な東京の位置付け

ここでは、東京の国際的位置付けを把握するため、一般的に使用されている国際競争力指標を基に、世界、特に、アジアにおいて東京の都市間競争の対象となるアジア諸都市との比較を行うことによって、東京の都市間競争力及び国際的位置付けの把握を行うものとする。

### 2.3.1 国際競争力指数による位置付け

企業活動に対する環境整備の視点から、国ごとの国際競争力を指標化している統計資料のひとつに、1989年以降、スイスのローザンヌのビジネススクールである国際経営開発研究所（以下、IMD）が毎年行っている「IMD World Competitiveness<sup>6</sup>」が存在する。この指標は、都市レベルではなく、国レベルでの分析を行っているものの、企業の事業環境における整備度合いから競争力の評価を行っていることから、企業の立地や活動が集中する都市部の競争力を図る上で有効であると考えられている。

2011年のIMD World Competitivenessのランキングにおいては、日本は、全世界で26位となっており、2010年の27位からは1ランク上昇しているものの、2009年17位からは大きく後退している。特に、アジアにおける他の諸国の順位を見ると、香港1位、シンガポール3位、台湾6位、中東のカタール8位、マレーシア16位、中国19位、韓国22位となっており、日本は、アジアにおいても8位に位置している。その中で、日本に対する評価としては、研究開発を中心とした科学インフラが強みである一方、経済状況、政府の効率性やビジネスの効率性の弱さが指摘されている。

また、他の指標として、スイスの非営利財団世界経済フォーラム（以下、WEF）が1979年に最初に発表して以来、毎年公表されている「Global Competitiveness Report（以下、GCR）」における国際競争力指標が存在する。この指標も国レベルでの調査ではあるが、世界142ヶ国を対象に、国際的競争力を国の制度、インフラや教育健康等の基礎的条件、ビジネスの効率性及びビジネスの革新性の3つの大きな項目からなる経済指標とともに、アンケート調査からの分析を踏まえて順位付けを行っている。

上記GCRの2011-2012レポートでは、日本は、全世界において9位となり、アジアではシンガポールに次ぐ2番目に位置したものの、2010-2011レポートの6位より順位を3つ落としている<sup>7</sup>。他のアジア諸国では、香港11位、台湾13位と続いており、マレーシアは、昨年よりも5つ順位を上げ、21位となっている。また、中国も昨年より1つ順位を上げ、26位に位置するなど、アジア経済全体が以前ほどの勢いを失ったなくなりつつあるものの、上位にランクインするアジア諸国は増加する傾向にある。

### 2.3.2 その他の指標に基づく位置付け

前節で分析を行った統計調査は、経済分野の視点から、主に経済指標等に基づく分

析を行ったものであったが、それとは異なる視点から都市の評価を行っている統計調査も存在する。

例えば、グローバルな視点を持ちつつも、上記のような国レベルでの評価ではなく都市レベルでの総合力を評価している統計調査に、「世界の都市総合力ランキング(財団法人森記念財団、2010年10月)」がある<sup>8</sup>。この2010年度版では、世界の主要都市35都市を対象に順位付けを行っている。東京は、ニューヨーク、ロンドン、パリに次いで第4位に位置しており、市場の魅力、経済集積、研究環境等で強みを発揮している一方、法規制・リスク、住居コストや国際交通インフラが平均を下回っている。また、他のアジアの都市では、シンガポール5位、ソウル8位、香港8位となっており、経済や研究・開発の分野においては、他のアジア諸都市に対し優位性はあるものの、文化・交流、交通アクセスにおいては、さほど優位性がないとされており、2009年との比較においては、アジアの諸都市の多くが欧米よりも順位を上げており、アジア諸都市の躍進が顕著となっている。

また、「Cities of Opportunity-世界の都市力比較-(プライスウォーターハウスクーパース、2011年5月)」では、世界の主要都市26都市を対象に、都市を活性化する主要素として、知的資本・イノベーション、交通・インフラ、健康・安全・治安等の10領域から都市の順位付けを行っている。東京の順位は、26都市中14位となっており、東京以外のアジア諸都市では、シンガポール9位、香港10位、ソウル16位、北17位、上海19位となっている。東京は、研究開発やマルチメディア開発等の知的資本・イノベーション、ロジスティックスや建築プロジェクト等の交通インフラ、エンタテインメントや食ビジネス等のライフスタイル関連において評価を受けているが、生活コスト、貨幣価値や金融部門では下位に位置付けられている。更に、この報告書においては、従来からのハードなインフラや就労機会のみならず、今後は、優秀な人材や最先端ビジネスを惹き付ける都市の魅力を提供する重要性を指摘している。

更に、都市に対する評価を不動産の投資先としての視点から行った調査として、アーバンランド・インスティテュート及びプライスウォーターハウスクーパース社による「Emerging Trends in Real Estate Asia Pacific、ULI&PWC、2011年」がある。この調査では、アジアの主要な20都市を対象に、不動産の有望投資先としての順位付けを行っている。投資先としての東京の評価は、2009年では1位であったものの、2010年には7位に転落し、2011年においては12位となっている。開発に対する評価についても、2011年は、前年の20位からひとつ順位を上げてはいるものの、19位に位置している<sup>9</sup>。他のアジア諸都市について見てみると、投資先としては、シンガポールが1位となっており、2010年には5位だったものの、2008年及び2009年も2位だったことから、常にトップクラスに位置している。また、上海も2011年に2位となっているものの、2008年と2010年には1位となっており、安定的に魅力を保ち続けていると言える。



都市	2011年	2010年	2009年	2008年	2007年
シンガポール	1	5	2	2	4
上海	2	1	5	1	2
ムンバイ	3	8	7	10	17
香港	4	2	3	5	11
ニューデリー	5	10	9	13	14
北京	6	6	14	15	16
シドニー	7	3	12	6	9
広州	8	12	16	9	7
メルボルン	9	9	11	17	6
バンガロール	10	14	4	12	10
ホーチミンシティ	11	13	13	8	12
東京	12	7	1	3	3
台北	13	11	8	16	5
ジャカルタ	14	17	20	20	19
クアラルンプール	15	15	10	11	15
ソウル	16	4	6	7	13
バンコク	17	19	18	18	8
オークランド	18	16	17	14	不明
大阪	19	18	15	4	1
マニラ	20	20	19	19	18

出典: Emerging Trends in Real Estate アジア太平洋アンケート (2007-2011)

図 2-11 都市の投資見通し (Emerging Trends in Real Estate Asia Pacific, ULI&PWC, 2011年)

上記分析からは、我が国の技術力の高さやビジネスの洗練性が高く評価されているものの、経済の停滞や成長の鈍化が顕在化する一方、アジア諸国の著しい成長によって、世界、特にアジアにおける日本の相対的な地位の低下が顕著に現れ始めていることが明らかになった。更に、都市レベルでの評価や位置付けにおいても、経済の非効率性や企業活動に対する環境整備の遅れが指摘され、首都東京に関しても、従来のような世界的な大都市としての絶対的な地位を確保していた状況とは異なり、世界のみならず、アジアにおける位置付けも大きく低下しつつある。

このことは、東京の都市間競争力の強化や世界的な都市としての地位の向上に際しては、国の経済を牽引していく役割を担う東京の中でも、特に国の重要機関や企業の中核業務管理機能が集積する都心部の活性化が重要な課題になってくるものと考えられ、そのためにも、都市基盤等のインフラのみならず、人々の交流や知的生産性の向上に資するようなソフト面での都市機能の強化を図っていく必要があると思われることから、東京都心部における潮流の分析や評価を行うことは、今後の大都市の向う方向性を探る上で重要なテーマになるものと考えられる。

## 2.4 上位計画における位置付け

ここでは、主に東京都の上位計画等において、大丸有地区の立地する都心が東京都区部において、どのように位置付けられてきたのかを明らかにすることにより、東京都等の行政が大丸有地区に対して、どのような望ましい将来像を持っていたのかを把握するとともに、その変遷過程の分析を行うことを目的とする。

### 業務商業施設マスタープラン（東京都、1994年11月）

1980年代後半のバブル経済期においては、「第二次長期計画（東京都、1986年11月）」に示されるように、東京都では、都市構造としては多心型都市構造や業務核都市構想を目指すことにより、東京都心への業務機能の一極集中を抑制し、業務機能の受け皿としての副都心の育成を都市政策として掲げていた。

その後、バブル経済が崩壊し、1994年11月に、東京都では、東京の業務商業機能のあるべき姿と都心副都心等の重点地区の位置付けを明示した「業務商業施設マスタープラン（以下、業商MP）」の策定が行われた。業商MPでは、都心と副都心がヒエラルキー構造を形成する多心型都市構造を目指す都市構造を基本的な考え方としている。その中で、他のアジアの諸都市との比較において、経済牽引していくとされる外資系企業の日本からの撤退傾向に懸念が示され、単に都心への業務集中の抑制という視点のみならず<sup>10</sup>、就業形態の多様化や業務施設を知的創造の場として位置付けることにより、業務施設の自然的分散化や単に業務機能の立地のみならず新たなワークスタイルまで踏み込んだビジネス環境の将来像を示した上位計画と言える。

都心は、業務商業環境再編ゾーンとして位置付けられ、引き続き就業人口の抑制を図るものの、我が国の経済活動の中心であることを踏まえつつ、就業者の利便施設の充実とともに多様な機能の導入を図るとされた。それに対して、副都心は、業務機能の分散立地の受け皿とともに、商業・文化・生活の広域拠点としての育成を図るとされた<sup>11</sup>。

大丸有地区については、業務商業環境再編ゾーンとして位置付けられ、建物の老朽化や業務機能の支援施設の不足が指摘された一方、将来的な東京のハブ機能の強化という視点から、都心への新たな集中を抑制するため就業人口の増加を抑制しつつ、執務環境の改善に加え、賑わい機能の創出や国際的交流・文化機能の拡充を図るものとされた。そのためにも、都市計画上の諸制度を弾力的に活用し、円滑な市街地の更新を進めていくものとされた。

### 大丸有地域の街の将来像について（千代田区、1995年3月）

本計画は、大丸有地区が東京都心への業務機能の一極集中に対する批判的となる一方、都心部のあり方そのものに関する議論が欠如していることを踏まえ、千代田区が「業務商業機能調査研究中間報告」として、大丸有地区の将来のあり方に関する具

体的提案を伴う基本的な考え方を取り纏めたものである。

ここでは、大丸有地区を東京の最重要中核地区として位置付ける一方、アジア諸都市の急成長等を背景に、放置すれば、地域全体の地盤沈下を招くとの危機感を示すとともに、東京は、単に海外との関わりを持つ国際都市ではなく、より高次な都市機能や都市環境を備え、様々な人々が交流を求めて集まる国際都市の中心としての世界都市を目指すべきと指摘している。そのためには、東京の個性化が必要であり、今まで東京を牽引してきた経済の更なる強化、即ち、丸の内の機能更新による国際ビジネスセンターの強化が必要であるとしている。

#### 東京都心のグランドデザイン（国土庁大都市圏整備局、1995年10月）

本計画は、国土政策的な視点から、おおよそ東京の外堀通り内側の区域を対象に、都心のあるべき姿の検討を行っており、東京における事務所立地の減少やグローバル化による東京の地位低下等の懸念を示した上で、高次業務機能が東京以外に立地する傾向が強まる中、東京都心部は、より中枢業務管理機能の立地に特化する傾向にあるとしている。

都心に関しては、交通・通信ネットワークの整備とともに、副都心整備が進む中で、都心だけに日本経済を牽引させる役割を担わせるべきではないとし、都心、副都心、業務核都市間の連携を重視するとの視点から、都心は、国際金融や中枢業務管理機能に特化するとともに、ホテルや会議場等の生活文化的な施設の導入による土日も含めた多様な交流の場とし、副都心は業務機能の量的な部分を担うものと明記している。また、大丸有地区に関しては、建物の老朽化から、再構築の必要性を指摘している。

#### 区部中心部整備指針（東京都、1997年12月）

区部中心部整備指針（以下、区部中）では、概ね各副都心を結んだ内側を対象としており、各区域とそれに応じた施策が必ずしも明白に関係付けされていなかったことを踏まえて、1994年に策定された業商MPにおいて位置付けられた、都心・副都心及びその周辺地域等の重点地区の具体的範囲を設定している<sup>12</sup>。また、問題意識として、1994年に東京圏への人口移動が戦後初めて転出超過になったことや区部の就業者数が減少に転じたことを踏まえ、バブル崩壊後の都心の相対的な地位の低下や都心周辺部における生活機能の空洞化に伴う地域活力の維持への懸念を上げるとともに、都心3区における就業人口の減少やオフィスの老朽化への指摘を行っている。

大丸有地区を含む都心に関しては、更新都心として位置付けられ、引き続き我が国及び東京の活力や魅力を担っていくものとした上で、業務機能の抑制を原則に、副都心や業務核都市との役割分担や就業人口の抑制を行うとともに、従来の業務機能に特化したCBD（Central Business District）から都市機能の多様性や景観形成等の新たな視点に基づく多様で魅力的な機能を備えたABC（Amenity Business Core）として



の役割を高めていくものとされた<sup>13</sup>。

そのため、上記土地利用実現のため、都市開発諸制度の積極的・弾力的運用を図るものとし、区部中心部においては、業務機能を誘導せず、容積緩和を行う際にも容積緩和部分においては事務用途を導入しないとされている。

千代田区都市計画マスタープラン（千代田区、1998年3月）

千代田区においても、「千代田区街づくり方針（1987年10月）」の見直しとして、1998年3月に「千代田区都市計画マスタープラン」の策定を行い、定住人口の減少と高齢化、地価高騰、地元商店の衰退傾向等を課題として指摘した上で、業務施設の無秩序な集積を抑制し、職住のバランスある土地利用を目指すとしている。

大丸有地区については、日本経済を担う世界に開かれた業務系複合市街地として位置付け、就業人口の増加とともに業務機能の量的集中・拡大を抑制しつつ、多様な人々に関われ、質的転換の図られた高次な業務機能と国際的な商業・文化・情報機能を併せ持つ複合的な都市機能を備えた街を将来像として掲げている。

東京都市白書 2000（東京都、2000年4月）

2000年4月に、東京都では、その後の「都市づくりビジョン」に繋がる東京の現状分析と取り組むべき課題を整理した「東京都市白書 2000」を作成している。ここでは、都心の課題として、設備等の老朽化の他、業務機能へ特化する一方、本社機能が周辺地域へ転出していることから更なる企業流出の虞を指摘するとともに、企業立地の新陳代謝促進や多様な機能の導入を求めている。また、新宿や渋谷等の副都心についても、今後、大幅な業務床の増加は認められないとした上で、既に集積している機能の質的向上と個性化を進め、都心と副都心が一体的となった国際ビジネスセンターの形成を図る必要があると指摘している<sup>14</sup>。

東京構想 2000（東京都、2000年12月）

2000年12月に東京都が策定した「東京構想 2000」は、「危機突破プラン（1999年11月）」を受けて、望ましい東京の将来像及び都市政策の基本的方針を示した東京都全体の長期構想と位置付けられ、初めて、業務機能の効率的配置に主眼を置いた多心型都市構造の限界を指摘するとともに、東京圏全体における環状方向の都市間の連携を重視した多機能集約型都市構造である環状メガロポリス構造の提唱を行っている。都心については、従来からの基本的都市政策の考え方である一極集中是正のための事務所を抑制したことによる老朽化した建物更新が遅れたことにより、地盤沈下を招いたとして、初めて、過度な一極集中抑制を都心の地位低下の要因として上げており、従来からの上位計画と比べ、都心における事務所抑制に対する考え方が中立化してきていることが窺える。

都心の将来像としては、都心周辺部や副都心とともにセンターコア<sup>15</sup>に内包されつつも、老朽化したオフィスを再構築することにより金融機関等の外資系企業の立地を促進し、商業・文化機能による複合化を図り、風格と賑わいのある国際ビジネスセンターへ再生する必要があるとされている。また、新拠点としての秋葉原の他に、六本木や汐留についても望ましい都市形成への誘導が謳われ、都心副都心とは並列的な拠点として示されたことは、都心が従来のような特殊な地区としての位置付けではなくなりつつあることを示していると言える。

#### 都市づくりビジョン（東京都、2001年10月）

2001年10月に策定された「都市づくりビジョン」は、2001年3月の東京都都市計画審議会答申とともに東京構想2000や首都圏メガロポリス構想<sup>16</sup>を基に作成され、需要対応型の都市政策から政策誘導型の都市づくりへの転換を図るべく、都市構造に関しても多心型都市構造から首都圏全体の集積のメリットを生かすことを目的とした多機能集約型への政策の転換を行った。

都心については、副都心や新拠点とともに、センターコアとして位置づけられ、各拠点が階層的な関係ではなく、ネットワークを通じた機能分担・連携しながら、東京全体の中心的な役割を担うものとされ、中枢業務機能や質の高い商業等のストックによる国際ビジネスセンターを目指すものとされた。大丸有地区に関しては、老朽化したオフィスの機能更新を進め、中枢業務機能集積地として世界的なビジネス拠点とともに、商業・文化機能等によるアメニティ豊かな交流空間を形成するとされた。

このように、都心や副都心のみならず、新拠点についてもセンターコア内の中核拠点として位置づけられ、それぞれの拠点の特徴を生かした機能集積を図るとされたことから、上位計画上もこれら拠点は階層的な関係からフラットな関係として位置付けられたものと捉えられる<sup>17</sup>。

#### 千代田区グランドデザイン（千代田区、2003年5月）

千代田区グランドデザインでは、今後推進する主なまちづくりとして、東京駅を含むゲートエリアにおいて、東京駅舎の保存復元とともに駅前広場とともに、歩行者ネットワークや交流拠点の整備を図るとしている。また、大手町地区については、日本橋川における親水空間の形成や大手町の合同庁舎建替えと併せた街区単位の連鎖型建替えによる魅力的な都市空間の形成を目指すとしている。

#### 大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン（大丸有地区懇談会、2008年）

1996年（平成8年）9月、東京都や千代田区等の上位計画における都心部のあり方に関する議論を踏まえ関係者の意向を集約し、地区の将来像を共有することを目的に、

東京都、千代田区、地元地権者から構成される大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会（以下、大丸有地区協議会）、東京駅を所有運営する東日本旅客鉄道株式会社の4者による「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会（以下、大丸有地区懇談会）」が設立され、大丸有地区の将来像や整備に関する基本的な方向性に関して、4者が討議する場が設けられた。

その後、1998年（平成10年）2月に、その時点における4者のまちづくりに関する整備の方向性に関する合意内容を取りまとめた「ゆるやかなガイドライン」が策定された。具体的には、地区特性及び課題の整理を踏まえて、整備テーマ、整備方針、更に整備手法や推進方策に関する検討を行っている。



図 2-12 ゆるやかなガイドライン対象範囲

（大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり ゆるやかなガイドライン、1998年2月）

更に、2000年（平成12年）3月、ゆるやかなガイドラインを発展させる形で、まちづくりの方向性をより具体的に示した「まちづくりガイドライン」が策定された。ここでは、街の将来像を CBD（中心業務地区）から ABC（多様で魅力的な諸機能を備えたアメニティ豊かな業務地区）への機能更新を進めることを目指し、単に機能のみならず、ネットワーク、環境や景観等の視点も含めたトータルな視点からの将来像の検討を行うとともに、将来像の実現には、それを実現させるための手法を相互に連

携わせることが重要であるとしており、将来像とともに、将来像を実現させるためのルールと整備手法の3つをセットとして指針として定めている<sup>18</sup>。また、公共と民間が共通の目的を設定し、それぞれの役割を担って街づくりを誘導・調整することが重要との認識から、公民協調（P.P.P）の考え方を重視している。

このガイドラインは、地区計画や行政機関による上位計画等とは異なり、個別の開発計画に対する法的な拘束力は持っていないものの、上記の通り、東京都や千代田区の行政機関とともに、地元地権者組織である大丸有地区協議会が策定に関わってきた経緯からも、個別の建替え事業における都市計画協議に際しては、計画内容について、このガイドラインとの整合性が求められることとなる。

【ガイドラインの特徴】

・まちづくりの目標の設定

8つの目標

- (1) 時代をリードする国際的なビジネスのまち
- (2) 人々が集まり賑わいのあるまち
- (3) 情報化時代に対応した情報交流・発信のまち
- (4) 風格と活力が調和するまち
- (5) 便利で快適に歩けるまち
- (6) 環境と共生するまち
- (7) 安心・安全なまち
- (8) 地域、行政、来街者が協力して育てるまち

【ガイドラインの特徴】

・都市機能の配置にメリハリを持たせ、特徴ある街づくりを進める

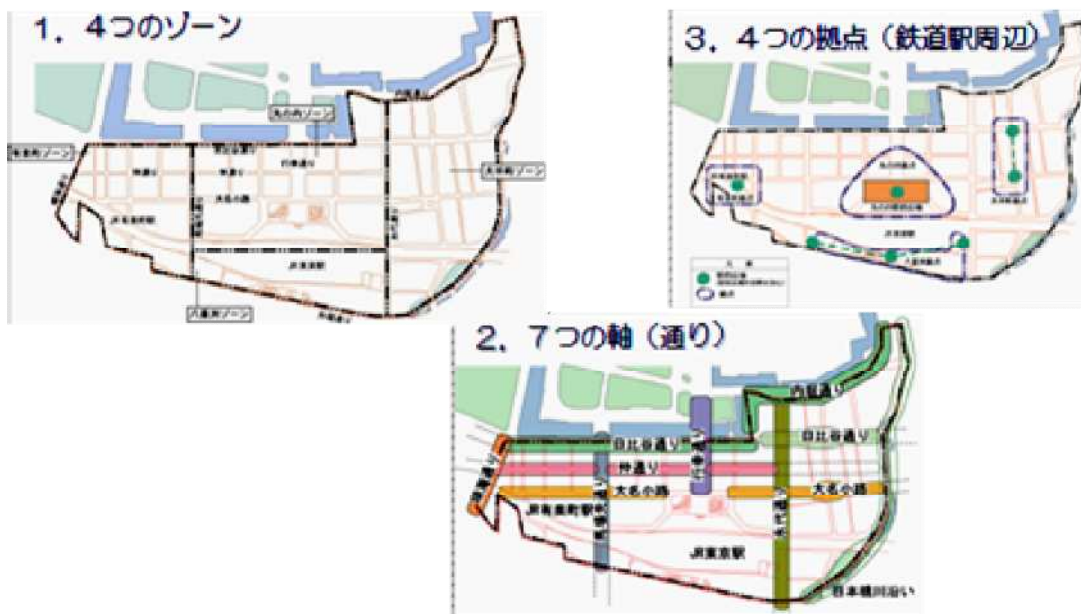


図 2-13 大丸有地区まちづくりガイドラインにおける目標と機能配置の考え方 (大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン、2008年9月)

【ガイドラインの特徴】

・整備手法の明示

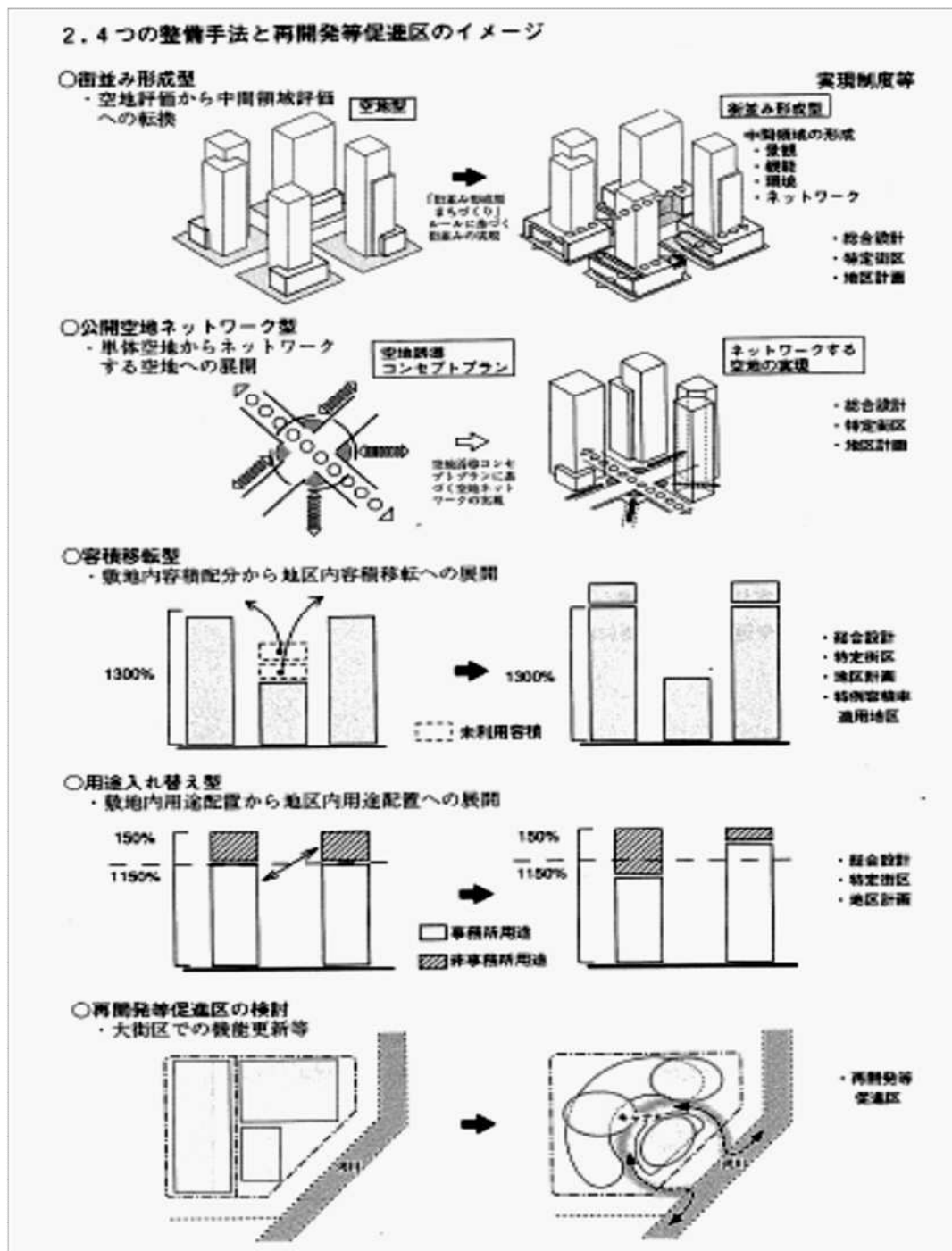


図 2-14 大丸有地区まちづくりガイドラインにおける整備手法  
 (大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン、2008年9月)

上記にて述べた一連の上位計画における都心の位置付けに関しては、当初、業務機能集中抑制や副都心への分散化が謳われていたが、その後、上位計画策定の際における実態に基づく都市の現状分析や解析が進捗するとともに、都心の相対的な地位の低下や業務機能の流出等の都心の危機的な状況が顕在化してきた。このことは、従来からの業務一極集中の抑制という都市政策の大幅な見直しのきっかけに繋がったとも考えられる。

この背景には、単に、バブル経済崩壊以降に生じた都心の業務機能の衰退とその再生といった課題への対応や都内最大の業務集積地としての都心という都市構造上の位置付けからの視点のみで議論が行われてきたのではなく、国際的な都市間競争が激しさを増し、単に、一地域の地域特性から街の将来像を設定するのではなく、東京の国際競争力を強化し、相対的な地位の向上を図るという国レベルでの政策を反映した国際的な位置付けからの視点に基づく議論が展開されてきたことが挙げられる。大丸有地区についても、このような政策や動向を踏まえ、将来のあり方が議論されていることが特徴であると言える。

## 2.5 大丸有地区における都市計画制度等の改正経緯

前節で述べたような一連の上位計画等の策定を受け、国、東京都及び地元千代田区においても、個別の都市計画制度等の制定や改正が行われていることから、ここでは、大丸有地区に関係する都市計画制度等の改正の動向を整理する。

### 都市再生緊急整備地域指定（国）

2002年（平成14年）6月1日の都市再生特別措置法の施行を受け、同年7月に大丸有地区を含む東京駅・有楽町駅周辺地域は、第一次の都市再生緊急整備地域に指定されるとともに、地域整備方針が定められた。その中において、大丸有地区は、歴史と文化を活かした、潤いと風格のある街並みを備えた国際的な中枢業務・交流拠点を形成し、併せて、商業・文化・交流等の多様な機能を導入することにより、賑わいと回遊性のある都市空間を形成するものとされている。その上で、都市開発事業を通じ増進すべき都市機能として、高次の業務機能の強化とこれを支える商業や文化等のアメニティを高める多様な機能の導入が求められている。更に、景観や交通利便性の視点からも、駅前広場や行幸通りの整備、丸の内仲通りの風格ある街並みの形成が謳われている。

また、第一次指定において、同時に指定された副都心の新宿は、国際的な中枢業務機能を担う拠点とともに、商業や文化等の集積による多様な魅力を備えた観光・交流拠点の形成を図るとされ、新拠点の秋葉原地区は、IT関連産業など新しい産業機能の導入とともに、商業・業務・交流機能の強化によるIT関連産業拠点を形成するとされている。



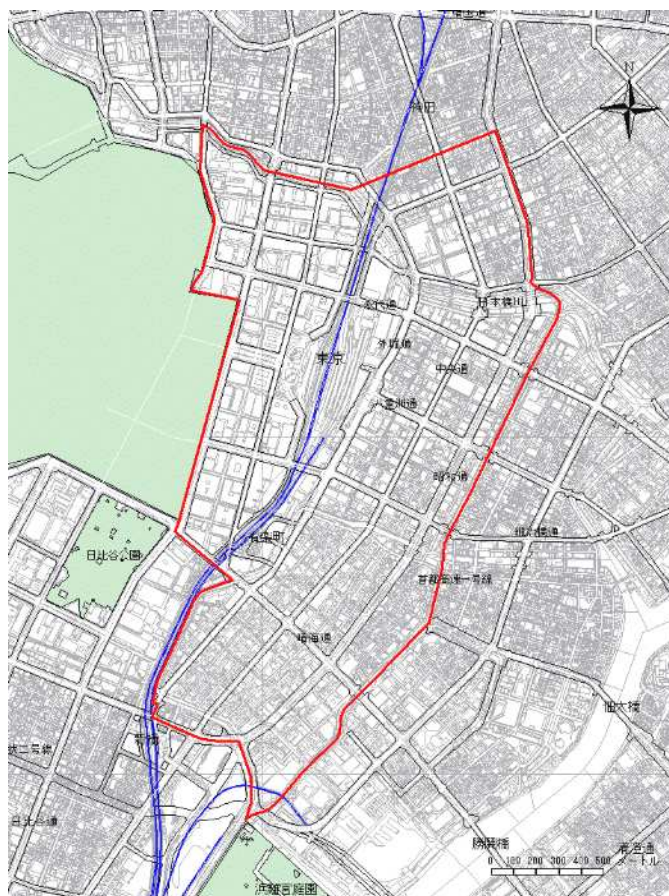


図 2-15 都市再生緊急整備地域（東京駅・有楽町駅周辺地域）

#### 都市開発諸制度による都心の位置付け

東京都では、前述した都市づくりビジョンの将来像実現のため、都市開発プロジェクトの開発手法となる特定街区、再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、総合設計の4つの制度を都市開発諸制度として位置付け、それら手法の活用に関して、それぞれの地域の位置付けや特性を踏まえた基本的な考え方や運用方針を示している。

この中において、大丸有地区は、区部中における位置付けを継承した形で、都心部における都心として都心等拠点地区に位置付けられているものの、副都心や新拠点、更に核都市とは、都市開発諸制度適用時の容積割増の上限及び育成用途導入の考え方に差異は存在するものの、それぞれのゾーンには、ヒエラルキーな関係は存在していない<sup>19</sup>。

しかしながら、都心等拠点地区においては、割増容積についても一定量の業務床は認めるものの、積極的な育成用途の整備が求められているが、特に、大丸有地区が立地する都心については、多様な機能が集積する国際ビジネスセンターの形成を図る目的から、都市開発諸制度を適用し容積緩和を行う場合は、育成用途の整備が義務付けられている。

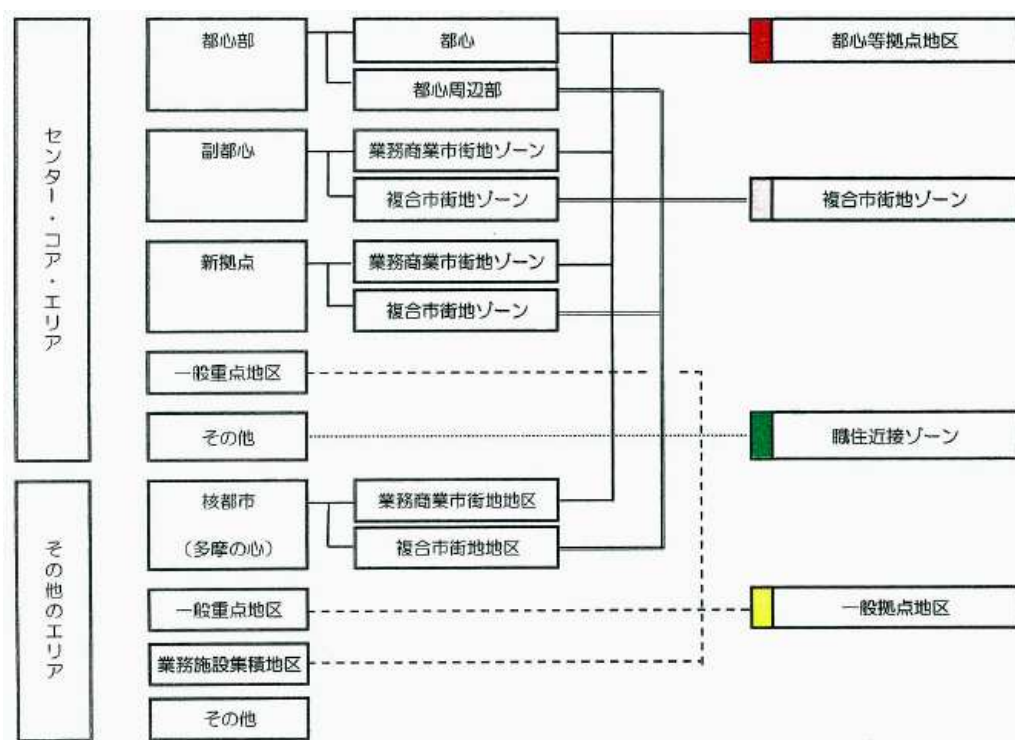


図 2-16 東京都都市開発諸制度における地区別整備区分図  
 (新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針、東京都、2004年8月)

### 特例容積率適用地区制度

2000年の都市計画法および建築基準法の改正により、特定行政庁が対象地区を指定し、権利者が合意すれば、地区内敷地の未利用容積の移転を可能とする「特例容積率適用区域制度」が創設されたことを受け、2002年(平成14年)6月、大丸有地区約120haを対象に、歴史的建造物の保存・復元、文化的環境の維持・向上を図るとともに、質の高い業務機能の更新、商業や文化機能の集積により、地区全体の高度利用を促進させることを目的に、特例容積率適用地域制度(現、特例容積率適用地区制度)が定められた<sup>20</sup>。

これにより、復元が計画されていた東京駅舎の未利用容積分が近隣の東京ビル、新丸ビル、丸の内パークビル等へ移転されることにより、東京駅舎の復元に寄与するとともに、業務機能の更新とともに、これらビルの高度化が図られることとなった<sup>21</sup>。

一方で、当該制度を採用する事例の増加に伴い、運用における課題も散見されるようになった。この背景のひとつには、容積移転は、都市計画の制度の中において、適正な容積配分を行うことが目的のため、民間の権利までを保障するものではないことが上げられる。

具体的には、地上権等と異なり、未利用容積そのものの法律的な定義が厳密に定められていないことや移転後の担保についても課題が存在するが<sup>22</sup>、特に、事業上、課

題となる事項に、未利用容積の評価が挙げられる。大丸有地区においては、国の重要文化財として登録された東京駅舎上の未利用容積を周辺の近隣街区へ移転させ、その売却益等を駅舎の保存・復元工事に充当することとなっている。

評価に関しては、特例敷地である未利用容積の出し地となっている東京駅舎の敷地における土地の評価、即ち未利用容積そのものの評価が困難であることから、受け地である特例敷地となるそれぞれの街区における未利用容積の評価を行うことになる。このことは、受け地の立地やその街区での開発計画の内容や収益性によって、未利用容積の評価が大きく変わるようになるため、出し地及び受け地双方の土地所有者や事業者間において、移転する容積量や評価額等についての協議が難航し、調整が長期化するケースも散見されている<sup>23</sup>。

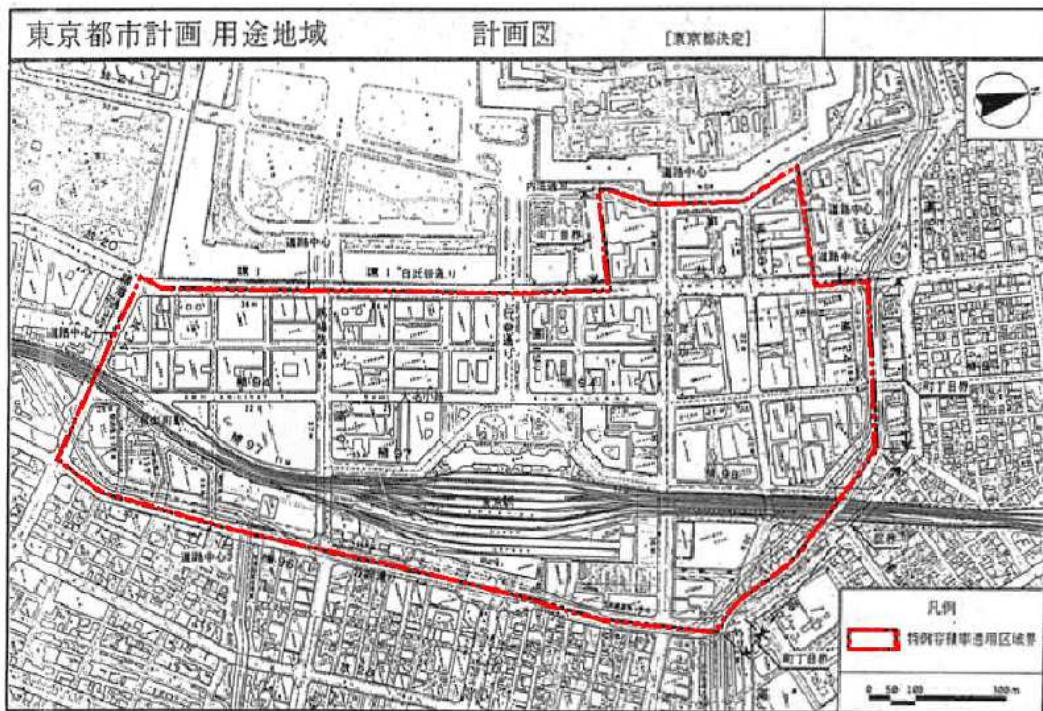


図 2-17 特例容積率適用地区制度の適用範囲

#### 育成用途の集約化（用途入れ替え）

2002年（平成14年）2月、東京都において、新たに秋葉原地区を業務商業重点地区として設定するとともに、1997年（平成9年）に策定された「業務商業重点地区の設定及び都市開発諸制度の運用の基本方針」の改正が行われ、都心重点地区における用途入替制度（育成用途の集約化を可能とする特例）が創設された。

上記都市開発諸制度の運用の基本方針の改正により、本来、区部中心部において、都市開発諸制度の活用により得られた割増容積部分については、業務用途としての使

用は不可能であったが、都心業務商業重点地区内の同一の地区計画区域においては、業務用途の総量は抑えつつ、地区内での機能の集約を図ることを目的に、複数の建築計画において個別の敷地毎に規定された用途を入れ替えることが可能となった。

この改正を受け、特定街区運用基準及び東京都総合設計許可要項における業務商業重点育成型等総合設計の改正が行われたことから、総合設計にて計画されていた東京ビルの育成用途を同時期に計画されていた旧日比谷パークビル建替計画へ移転するとともに、旧日比谷パークビル建替計画において許容された業務機能を東京ビルへ移転させることにより、旧日比谷パークビルは、ペニンシュラホテルとして機能集約されたホテルとして建替えられることとなった。

#### 用途地域見直し

2002年（平成14年）7月の都市計画法及び建築基準法の改正に伴い、商業地域において、道路網や複数の鉄道結節点等の公共施設の整備水準が高く、原則として地区計画等により育成用途や壁面線等の指定がなされている区域については、都市計画で定められる容積率の最高限度に、従来の1000%までから1300%までのメニューが付け加えられた。それを踏まえ、都市活力の維持・発展を目的に、大丸有地区においても容積率の見直しが行われ、丸の内地区、有楽町駅西側地区及び大手町地区の一部において、地区計画の変更と併せて、従来の1000%から1300%への指定容積率の変更が行われている。

この容積率見直しに併せて行われた千代田区による地区計画の変更においては、容積率が1000%を超える部分の1/2については、育成用途とすることが定められている。

この用途見直しの結果、大丸有地区においては、地区整備計画の内容に適合していれば、建築確認の手続きのみで、1300%の容積率を確保することが出来るようになり、従来のように、都市開発諸制度を活用することによって必要であった許認可手続き等を経る必要がなくなったことから、これら手続きを必要としない都市開発プロジェクトについては、事業期間を短縮させることが可能となった<sup>24</sup>。

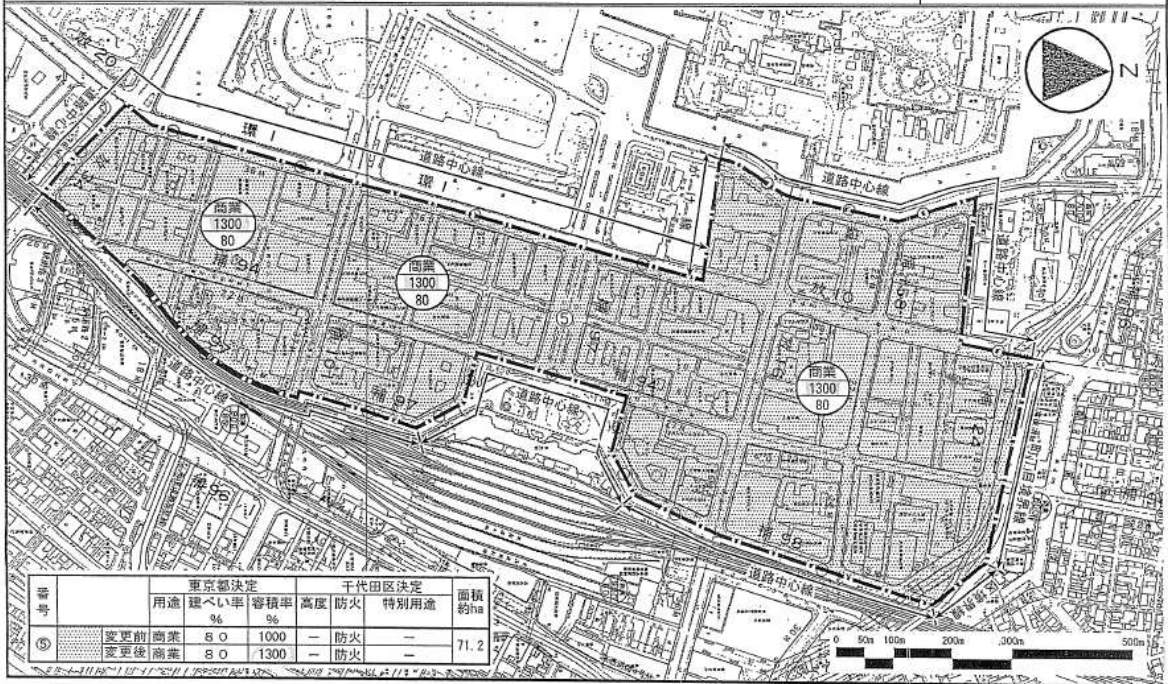


図 2-18 2002 年（平成 14 年）用途地域見直し対象地域（東京都資料）

### 駐車場地域ルール

2002年（平成14年）10月に東京都駐車場条例の改正が行われ、荷捌き駐車施設の義務化とともに、駐車場整備地区内において、地域特性に応じた付置義務駐車台数の設定基準（以下、地域ルール）を地区独自に設定することが可能となった。この改正を受け、千代田区では、2004年（平成16年）2月に、地域ルールの策定に関する要綱を定めた千代田区駐車場整備計画の改正が行われるとともに、地域ルール策定のため、東京都、千代田区その他、警視庁や学識経験者の参加を得て、「大手町・丸の内・有楽町地区地域ルール策定協議会（以下、地域ルール策定協議会）」が設置された<sup>25</sup>。

地域ルール策定協議会では、大丸有地区の地区特性に関し、高度に公共交通機関が整備され、建替え後の大規模オフィスビルには付置義務駐車場が義務付けられているという地域特性に加え、既存の駐車場の稼働率が低水準であるという現状を踏まえ、必要な駐車台数の軽減の他、路外駐車場への誘導、物流の共同化、公共駐車場や隣接街区間での駐車場ネットワークの整備等、地区全体の駐車場対策を盛り込んだ地域ルールの策定を行った<sup>26</sup>。

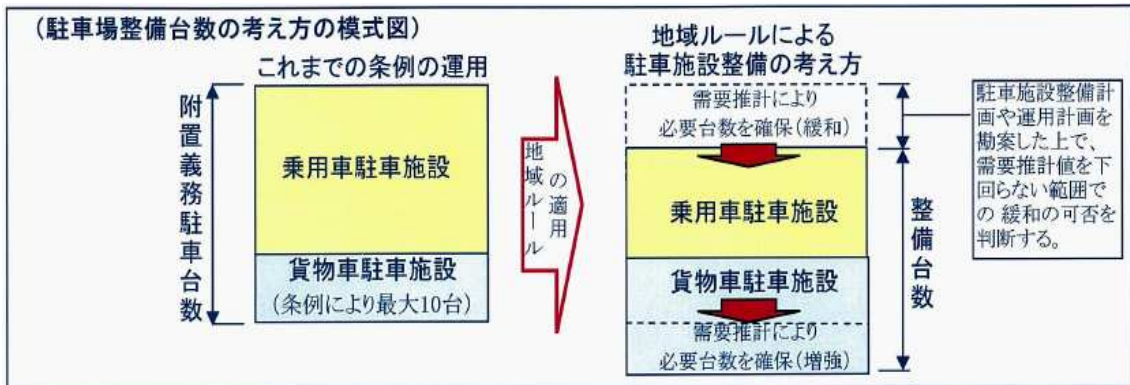


図 2-19 地域ルールによる駐車施設整備の考え方（大丸有駐車協議会、2010年9月）

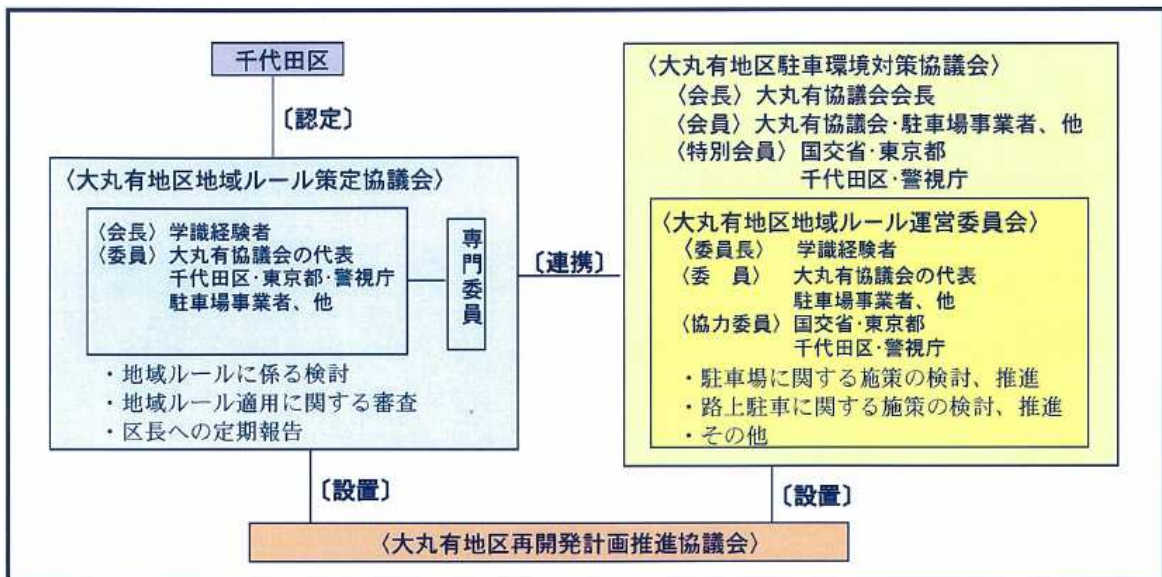


図 2-20 地域ルールに係る協議会組織（大丸有駐車協議会、2010年9月）

### 住宅付置制度

千代田区では、1992年（平成4年）3月に施行された「千代田区住宅基本計画」を受け、同年7月に、定住人口の確保のための良質な住宅の供給と住環境の整備を図るため、「千代田区住宅付置制度要綱（以下、付置住宅制度）」及び「開発協力金制度要綱」が制定されている。

付置住宅制度では、区内において計画されている大規模な開発事業を対象に、千代田区との事前協議とともに、住居地域においては敷地面積の100%以上、商業地域においては敷地面積の50%以上の住宅の設置を義務付けているが、建築物の敷地内に住

宅を付置できない場合は、同一事業者が同一時期に区内の他の敷地に同一規模の住宅（隔地住宅）を設置することが可能な特例が設けられている。

大丸有地区に関しては、上記住宅付置の面積が敷地面積の25%以上となっているものの、隔地住宅の建設場所が千代田区街づくり方針地域区分におけるB・C地区となっている、いわゆる神田地域に限られている。

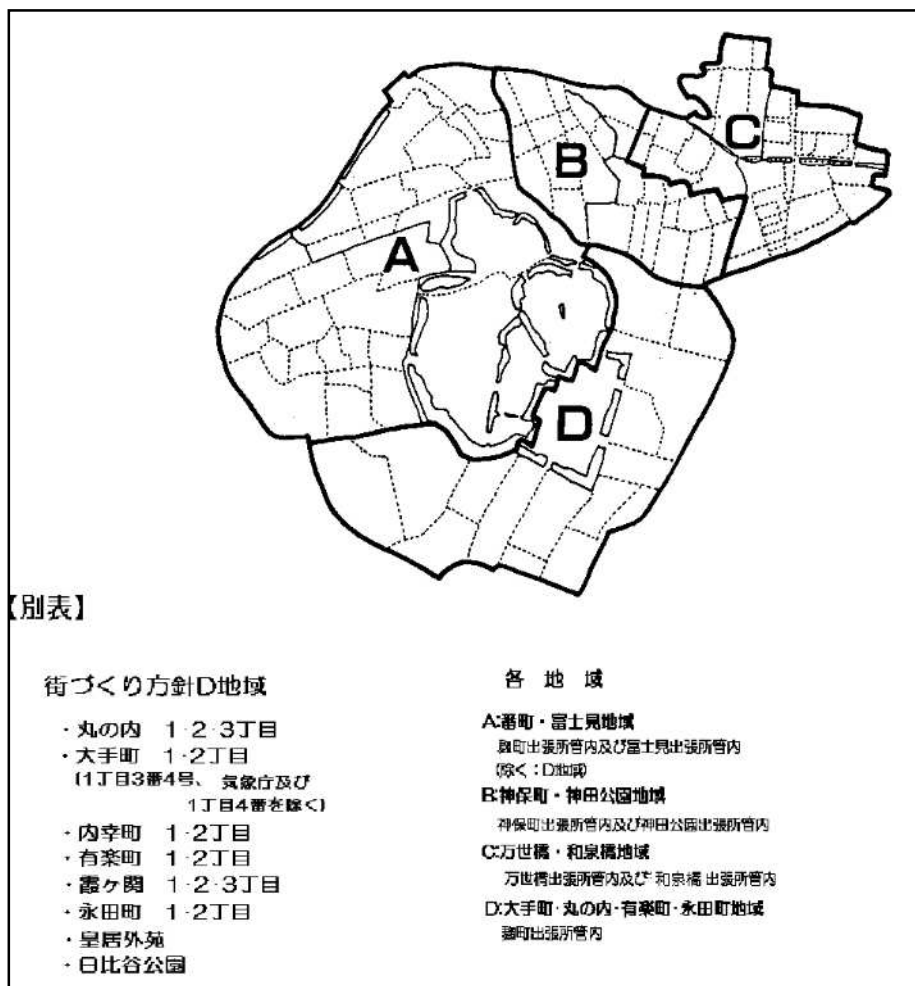


図 2-21 千代田区住宅付置制度対象区域（千代田区住宅付置制度要綱、2006年4月）

上記、都市計画制度等の改正経緯からは、上位計画に示された大丸有地区の将来像の実現に寄与するべく、新たな制度やルールを策定するのみならず、既存制度の修正を図る等、必要とされる制度的手法についても、柔軟に整備を図るとともに、運用を行っていることが窺えた。

## 2.6 研究対象としての大丸有地区の意義

前述してきたように、大丸有地区は、地区内の就業者数 286 千人、事業所数は約 4,200 を数え、地区内の一日の駅乗車人員は一日約 235 万人に上り、大丸有地区に本社を置く上場企業の売上高合計は、我が国の GDP の約 22% を占める我が国における国際ビジネスセンターと位置付けられている。

大丸有地区が立地する都心に関しては、高度成長期以降、バブル経済期に至るまで、都心への業務機能集中が加速し始めたことから、東京都等の上位計画やマスタープランにおいても、区部内の適切な業務機能配置の視点から、副都心への業務機能の分散とともに都心における業務機能の集中が抑制されてきた。しかし、バブル崩壊以降、都心部の衰退や業務機能の流出等、都心の危機的な状況が顕在化してきたとともに、我が国の国際的な地位の相対的な低下が指摘され始めたことから、国際競争力の強化が求められるようになったことから、都心についても、業務機能の更新や高度化や多様な機能の導入等、従来からの都市政策の大幅な見直しのきっかけに繋がったとも考えられる。

このように、東京都等の上位計画においても、都心に位置する大丸有地区は、特に、国際的金融機関や企業の高度中枢業務管理機能が集積する我が国の国際的ビジネスセンターとして位置付けられているとともに、多様な来街者の誘引という視点からも、魅力ある都市空間を備えた新たな「複合型都心像」を街の将来像として掲げている。

大丸有地区では、明治初期以来、時代背景や社会的ニーズの変化を踏まえつつ、各時代において様々な都市計画手法を活用した多様な都市開発プロジェクトが具現化されてきた。特に近時においては、都市再生を旗印に、街の将来像を具現化すべく、国、東京都等の行政機関の他、当該地区に立地する大手企業を中心とした地権者が協調し、特定の敷地単位ではなくエリア単位での街づくりに取り組んできているとともに、長期間に亘り、街の機能更新が行われてきたことから、歴史的に見ても、継続的な街づくりが行われてきたと言え、街の将来像と具体の都市開発プロジェクトの関係から、新たな公民協調のあり方を分析する上で、格好の事例と考えられる。



- 1 「大丸有地区 CSR レポート 2011 (大丸有コミュニティ SR 推進委員会、2011 年)」参照。
- 2 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会資料 2010 年版より加工
- 3 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会資料による。2007 年及び 2009 年はデータの取得を行っていない。
- 4 事業所・企業統計調査報告より作成。但し、小売業及び飲食店は除いた。
- 5 1997 年(平成 9 年)8 月 3 日付けの日本経済新聞の第 1 面においても、「丸の内のたそがれ」との見出しにて、オフィスビルの一等地にも拘らず、停滞する丸の内の再開発の現状が指摘された。
- 6 IMD World Competitiveness は、国際競争力を企業活動の促進に対する国の環境整備の度合いという視点から国際競争力を分析し、2011 年度版では、全世界 59 か国を対象に、経済状況、政府の効率性、ビジネスの効率性、インフラの大きな 4 つの大項目とそれぞれ 5 つから成る中項目の指標から、国の順位付け評価を行っている。
- 7 2011-2012 レポートにおける日本の評価を見てみると、洗練性や革新性では、全世界で 3 位に位置しているものの、効率性(11 位)や基礎的要素(28 位)の評価が低くなっている。具体的には、ビジネスの洗練性や革新性の他、多くの科学者や技術者や高い研究開発費、高い付加価値や高サービスを創出する企業経営が評価される半面、マクロ経済の弱さや大きな財政赤字が大きなマイナス評価となっている。その一方で、2010-2011 レポート時点より、1 つ順位を上げたシンガポールは、基礎的要素及び効率性の分野で 1 位となっており、政府の効率性の他、世界でも有数の空港や道路等のインフラの強さ、教育や個人への技術移転、企業の洗練性で高い評価を受けている。
- 8 当該調査では、経済、研究開発、文化交流等の 6 つの分野の他、経営者、研究者、生活者等の都市において活動する人の視点からも複眼的に都市の総合力を評価しているとしている。
- 9 このレポートにおいて、東京は、急激な成長は見込めないものの、緩行ではあるが市況は回復傾向にあり、特に、都心 3 区は安定的オフィス市況となっていることから、投資先としての魅力は失われていないと指摘されている。
- 10 都心への業務機能集中という概念に対し、初めて、業商 MP では、就業者数や業務床面積(Gross)のみならず、一人当たりの床面積(Net)に基づく分析を行った。その結果、就業者数や業務床面積の増加に対しては、従来通りインフラへ負荷をかけるとの認識であったが、一人当たりの床面積に関しては、就業環境の改善と言う視点からも、業務機能集中の緩和に寄与するとともに、区部における事業所の減少や就業環境の改善から業務床面積の増加がそのまま就業人口の増加につながらなくなったとの認識が行政内でも出始めたことが上げられる。
- 11 副都心の中でも、新宿以外の他の副都心が都心の業務機能の受け皿と広域的な拠点との位置付けにとどまっているものの、特に新宿は、東京における業務商業行政の拠点として位置づけられている。
- 12 業商 MP では、地域特性や望まれる整備の方向性毎にゾーニングが設定されていたものの、一部、色塗りがされていないエリアも存在したことから、区部中では、環状 6 号線内側を全て検討の対象とした上で、拠点及び拠点の周辺部の範囲を明らかにした[東京都担当者ヒアリング]
- 13 同年には、「副都心整備計画(東京都、1997 年 9 月)」が策定されており、副都心整備は、都心一極集中是正を図るべく多心型都市構造促進のための施策であることを明白に謳っている。
- 14 一方で、副都心に関しては、計画上、それぞれの地区特性に応じた機能の個性化を図るものとされたが、実際は、都心では受け切れずに溢れ出てきた業務機能が副都心へと流れ落ちてくるのが実情であったことから、当時は、副都心の個性化よりも量的な業務機能の受け皿として対応せざるを得なかった[東京都担当者ヒアリング]
- 15 センターコアは、概ね東京都環状 6 号線に囲まれた地域を指し、都心副都心が密接にネットワーク化されることにより、エリア全体の一体性が高まり、高度に機能が発揮さ

れている構造が期待されている地域とされている。

- 1<sup>6</sup> 2001年4月に東京都にて作成され、国際競争力の向上には、首都圏の持つ集積メリットを生かす必要があり、そのためには、交通基盤の充実・拡充を図る必要があると指摘している。
- 1<sup>7</sup> このような考え方の変化の背景には、東京都においても、従来からの多心型都市構造が都心や副都心等の地区を対象とした“ポイント”的な視点から拠点のあり方を検討する考え方に限界があるとの認識を持ち始めたことから、都市ビジョン以降の多機能型都市構造では、面的な“エリア”としての機能のあり方をどう捉えるのかというという考え方に移ってきたことが上げられる〔東京都担当者ヒアリング〕。
- 1<sup>8</sup> 大丸有地区のガイドラインの特徴のひとつに、街の将来像とともに、ルールと整備手法の3つを一体のものとして定めていることが上げられる。特に、街の将来像やルールについては、地区内の地権者が中心となって定められるものであるが、整備手法に関しては、都市計画行政を司る行政機関と一緒に、検討、整備を進めていく必要がある。
- 1<sup>9</sup> 都心等拠点地区は、大丸有地区が含まれる更新都心及び日本橋や銀座等が含まれる再編都心から構成される都心の他、新宿や渋谷等副都心、新たに新拠点として位置付けられた秋葉原や品川及び八王子や立川等の核都市における業務・商業市街地ゾーンが含まれる。
- 2<sup>0</sup> 未利用容積の出し地となる指定容積率よりも低い特例容積率が指定される特例敷地については、保存・復元を図るべき歴史的な建造物が現に存在することの他、良好な街並み景観を形成するために地区整備計画において建築物の高さの最高限度が定められていること、社会教育や文化的環境の維持・創出から高い容積率を使用することが望ましくない建築物であることが指定基準として定められている。また、未利用容積の受け地となる指定容積率を超えて特例容積率を指定する特例敷地においても、建築物が合理的な利用形態となっていることや交通上の負荷が適切に処理されること等の要件が付される〔大手町・丸の内・有楽町地区特例容積率適用地区及び指定基準（東京都、2002年制定、2006年改正）〕。
- 2<sup>1</sup> 未利用容積の出し地となる特例敷地である東京駅舎の敷地は約22,000㎡、指定容積率は900%となっていることから、未利用容積は約198,000㎡であり、その内、東京ビルへ約21,500㎡、八重洲側のグラントウキョウへ約79,500㎡、新丸ビルへ約36,600㎡、丸の内2-1地区（丸の内パークビル）へ約15,500㎡、丸の内2-7地区（東京中央郵便局建替計画）へ25,600㎡の移転が既に行われている、若しくは行われる予定となっている〔「容積飛ばし」は保存の切り札となるのか〕、『日経アーキテクチャ』2009年8月24日号、pp.76-77。その結果、現東京駅舎敷地である特例敷地の指定容積率は、207.9%となっている〔建築基準法52条の2の規定に基づく揭示（平成21年2月25日、指定番号1381号）による〕。
- 2<sup>2</sup> 例えば、都市計画による容積移転が行われた場合、その未利用容積の出し地となる特例敷地については、通常指定容積率とは異なる低い容積率指定がなされることとなるが、現時点では、そのような土地に関する新たな制約条件を第3者に対して周知する明確な基準が存在していない。そのため、大丸有地区においては、一般的に、出し地となる特例敷地に関しては、物権としての地役権設定を行うことで、土地の登記簿謄本に地役権上の承役地としての記載を行うことで、第3者への情報周知を行っている。
- 2<sup>3</sup> この背景には、未利用容積の出し地側にとっては、容積の売却による収益が税務上、課税対象となってしまうことがあるとともに、受け地側においても、本来の指定容積を前提とした固定資産額等の税額が評価されるのではなく、容積移転を行った後の容積率での状態での評価が行われる傾向にあることも協議を複雑にしている要因と考えられる（事業担当者等へのヒアリングによる）。
- 2<sup>4</sup> 「平成16年用途地域等の見直しのあらまし（2005年、東京都）」参照。
- 2<sup>5</sup> 「Parking170号（社団法人東京駐車場協会）」資料参照

---

<sup>26</sup> 例えば、駐車場整備台数に関しては、東京都駐車場条例にて算出された台数に、事務所用途であれば、0.7 を乗じた台数での設置が認められる等の緩和措置が取られている。

## 第3章 公共貢献評価基準の成立変容過程と運用実態

### 3.1 本章の背景と目的

東京都都心部における大規模な複合都市開発プロジェクトでは、様々な開発手法を活用し、従来には見られなかったような新たな機能の導入を図ることで、容積緩和を獲得し、土地の高度利用とともにプロジェクトそのものの個性化や差別化を図っている事例が数多く存在している。

東京都では、2001年に策定した「東京の新しい都市づくりビジョン（以下、都市づくりビジョン）」等の上位計画において、地域毎に望ましい将来像や目指す地域のあり方を示すとともに、メリハリのある都市空間の形成及び適切な民間開発の誘引を目的に、その実現手段として都市開発諸制度<sup>1</sup>等の開発手法を制定している。大丸有地区においても、国際ビジネスセンター機能の強化や多様な機能の導入による賑わいのある街づくりを目指すとの将来像を掲げ、特定街区や都市再生特別地区（以下、特区）等の制度を活用した都市開発プロジェクトが事業化されてきている。

これら開発手法である制度やその運用基準は、事業者がプロジェクトの機能や形態等の事業スキームを検討する際に大きく影響を与えるとともに、行政サイドにおいてもプロジェクトを地区の望ましい将来像に沿った開発に誘導する上でも重要なツールになると考えられることから、東京都においても都市開発の動向や社会的ニーズを踏まえた運用基準等の改正を適宜行っている。

また、近時、開発手法として採用が増加している特区においても、従来型の評価項目に限定されず幅広く多面的に都市再生への貢献度合いが個別案件毎に評価されており<sup>2</sup>、これら特区を活用したプロジェクトにおいては、事業者から従来型の制度では評価が困難であった新たな施設等、地域ニーズや先進性を意識した提案がなされ、行政と事業者間での都市計画協議や都市計画審議会等における公的な場での議論を経て、容積割増を獲得している事例も散見されている。

そこで、本章では、まず、地区の将来像の実現に寄与すると位置付けられている育成用途の導入を図ることによって、容積割増が得られるという容積インセンティブ制度と捉えられる上記都市開発諸制度に注目し、その中においても、特に1961年に制度が創設された特定街区を対象に、容積緩和要件評価の変遷過程と大丸有地区の将来像<sup>3</sup>実現との関係を明らかにすることを目的とする。

その理由としては、特定街区が都市機能の更新や都市空間の形成を目的とした容積緩和という開発手法としての性格を備えているのに対し、同じく都市開発諸制度に位置付けられ、現在も全国で幅広く活用されている総合設計は、有効空地等の確保による敷地環境の改善に対して、容積や斜線等の建物形態についての緩和を行うという基本的な考え方に立脚している制度であると考えられる。同様に、他の都市開発諸制度である高度利用地区は、防災の向上等のための細分化された敷地の統合という目的が

ら大丸有地区等の既に周辺の基盤整備が整った大規模街区への適用は少なく、再開発等促進区を定める地区計画についても、工場跡地等の低・未利用地の土地利用転換を目的としている。このことから、都心・副都心のように、既に一定の都市基盤整備が進んでいる地区においては、都市機能の更新という視点から、インセンティブとしての容積緩和との関係を検証するためには、特定街区が適切であると考えられる。

更に、特定街区が都市計画決定を要する開発手法であるのに対し、総合設計については、許認可のプロセスにおいて、都市計画決定という手続きを経るのではなく、特定行政庁の判断に委ねられていることから、都市計画的な視点に基づく評価対象としては、特定街区が相応しいと考えられる。また、特定街区は、1961年の制度創設当初は、地区特性によらない全国画一的な制度運用が行われていたものの、その後、評価項目が多様化し、制度運用が本質的に変化しているとも思われ、容積インセンティブ制度における容積緩和要件の変遷過程を検証するには格好の制度であると考えられる。

また、都市再生における民間都市開発プロジェクトの支援策として、手続き等の時間的リスクの軽減や行政による周辺インフラとの一体的整備等とともに、地域特性を踏まえた民間からの創意工夫の活用も重要な柱となっているが<sup>4</sup>、都市計画の分野において、手続き等が明白に規定され、開発手法として体系的に整備されたものとしては、都市再生特別地区が初めてと言える<sup>5</sup>。その都市再生特別地区についても、2003年に初めて都市計画決定が行われて以降、全国各地において継続的にプロジェクトが計画、事業化されてきている。

このような背景下、上記の通り、近時、特定街区の運用にも変化が見られ、その運用実態が現在の特区の運用に事実上近づいているとも考えられることから、特定街区及び特区双方の運用を比較、検証するため、大丸有地区における特区を活用した都市開発プロジェクトを対象に、特区における公共貢献に関する事業者提案と地区の将来像との関係の分析を行うものとする。

このように、本章では、特定街区における容積緩和要件の変遷過程及び特区における公共貢献に関する事業者提案と大丸有地区の将来像と関係を分析することにより、容積緩和評価基準の変容過程及び容積インセンティブ制度が地区の将来像実現の手段として成立した経緯について明らかにすることを目的とする。

なお、ここで、本論文で言及する幾つかの用語について、その定義を明らかにするものとした。まず、「機能」とは、都市開発諸制度を活用した際に、都市開発プロジェクトに導入する用途や施設のことを示すものとし、同様に「公共貢献」については、上記特定街区や特区等の容積インセンティブ制度において、事業者から提案された容積ボーナスの検討の範囲内となる施設や取り組みだけを対象としている。更に、「公民協調」については、上記、公共貢献に対して、許認可権を持つ行政と開発事業者間において、容積インセンティブの対象となり得るか否かについての協議プロセスにおい

て、行政および事業者双方が協調しながら、互いに共有化された街の将来像に向けて、都市開発プロジェクトをより望ましいあり方に誘導する協議と定義するものとする。

その上で、「多様化」とは、事務所に代表される業務機能以外の非業務機能の導入を図ることにより、その開発街区のみならず、エリア全体において、用途が広がりを見せることにより、街の複合化をイメージするものとする。

【本章における研究フロー】

- ・東京都は、都市開発諸制度等を活用し、都市開発プロジェクトを地区の望ましい将来像へ指導、誘引。
- ・行政機関についても、社会的ニーズを踏まえた制度改革の実施、公共貢献項目の多面的評価の傾向。



分析

- ・特定街区における公共貢献の評価手法の変遷過程の分析  
大丸有地区の将来像実現と関係に注目して

分析

- ・特区の公共貢献に関する事業者提案の分析  
大丸有地区における活用実態の把握、事業者提案の類型化  
その評価内容の分析



【目的】

- ・容積インセンティブ制度が将来ビジョンの実現手段として成立した経緯を明らかにする。
- ・公共貢献に関する評価基準の変容過程を明らかにする。
- ・制度運用における公民協議プロセスを明らかにする。

### 3.2 東京都における特定街区制度の運用実態

都市計画制度としての特定街区についても、都市政策やマスタープラン等の上位計画における政策目標の実現手段として制度設計がなされているとともに、時代背景や社会情勢によって、その要綱となる運用基準や具体的な運用の指針等についても改正等が行われてきた。そこで、本節では、特定街区における容積緩和要件の変遷過程の検証に先立ち、東京都における特定街区の活用実績の把握を行った上で、東京都における特定街区の活用における特徴と時代背景との関係を明らかにする。

#### 3.2.1 東京都における特定街区の活用実績

特定街区は、国による 1961 年の制度創設以降、2010 年度までに全国で 111 案件に活用されているが、東京都での活用実績は 62 件と最も多くなっており、10 件の兵庫県や 9 件にとどまっている大阪府等の他府県と比べても、東京都における特定街区の活用実績は際立っている<sup>6</sup>。

また、東京都における年代別の活用実績を見てみると、1970 年代が 24 件と最も多く活用されている。内訳を見てみると、新宿が 8 件、渋谷と池袋がそれぞれ 1 件となっており、24 件中、10 件が副都心にて活用されており、その用途も、1960 年代には住宅系での活用も見られたものの、1970 年代では、全てオフィスとホテルの機能となっている。因みに、1980 年代の 14 件についても、3 件が新宿での活用実績となっている。但し、1990 年代以降は、その活用実績は減少傾向にある。

このことは、1972 年に発足した田中内閣が「列島改造論」を掲げ、高速交通ネットワークによる過密と過疎の解消を目指したとともに、ドルと円との固定相場の崩壊による為替の変動制への移行による我が国の通貨である円が切り下げられたことを受けた景気悪化の抑制を図るため、積極的な財政金融政策とともに大規模な公共投資が行われたことから、新宿を中心とした副都心計画の整備が促進されたことも背景にあるものと考えられる。



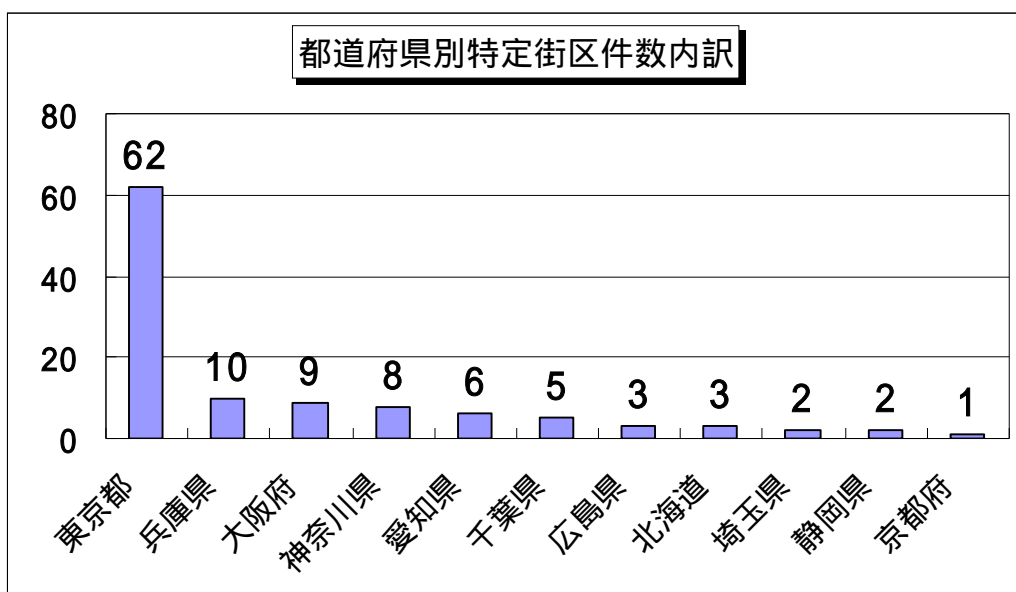


図 3-1 都道府県別特定街区案件数<sup>7</sup>

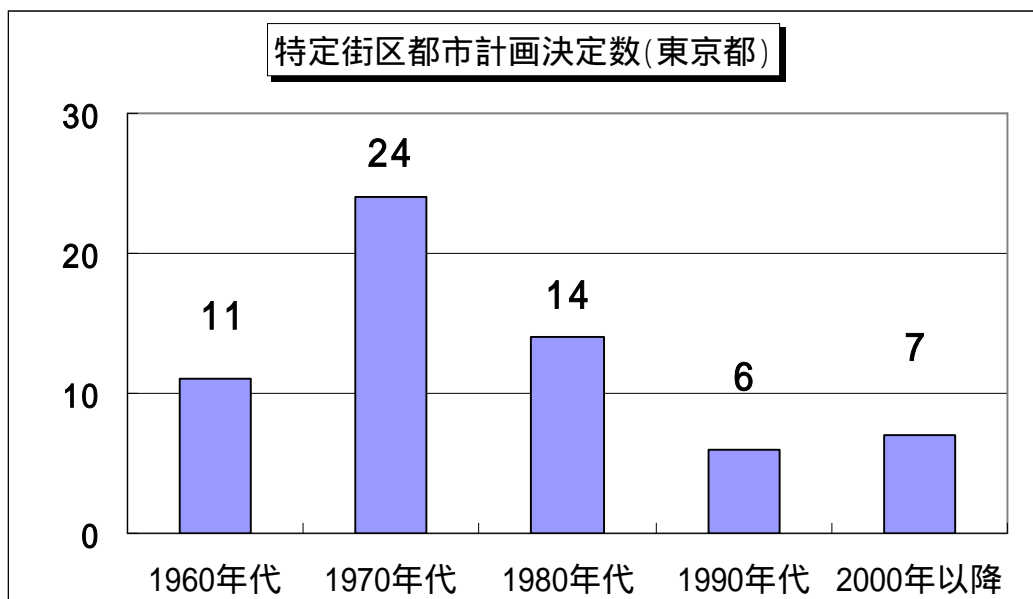


図 3-2 年代別特定街区都市計画決定数<sup>8</sup>

### 3.3 東京都における都市開発諸制度の運用方針の変遷

東京都では、1994年11月に分野別の上位計画として、業務及び商業機能のあるべき姿や都心・副都心等の業務商業重点地区(以下、重点地区)の位置付けを示した「業務商業マスタープラン(以下、業商MP)」を策定し、その後、1997年4月に「区部中心部整備指針(以下、区部中)」にて、各重点地区の具体的範囲を設定した。

更に、同年に策定した「都市開発諸制度の運用の基本方針(以下、諸制度運用基本方針)」では、重点地区毎に、都市開発諸制度活用を活用する際の導入すべき育成用途<sup>9</sup>と容積割増の関係に関する基本的な考え方を示したものの、都心に関しては、それまでの長期計画等でも示されていた都心における業務機能の集中を抑制し、そこから溢れた業務に対して副都心等が受け皿となるという、都心と副都心等で都市機能を分担するという「多心型都市構造」としての都市構造の考え方が踏襲されていた。そのため、この時点においては、都心においては都市開発諸制度を活用する際に得られる割増容積部分での業務機能の導入は認められなかった。

2001年に策定された都市づくりビジョンでは、東京の基本的な都市構造の考え方を「多心型都市構造」から環状メガロポリス構造に基づいた「多機能集約型都市構造」へと転換を図った<sup>10</sup>。これによって、概ね首都高速道路中央環状線の内側がセンターコアとして、一体的に捉えられたことにより、都心と副都心は、従来のような階層的な関係ではなくなり、フラットな関係に変化したと考えられると同時に、区部中心部の捉え方が都心や副都心等の拠点と言った地区単位から、地域やゾーンといった面的な視点からの捉え方に変化したものと考えられる。このような都市構造の考え方の変化を受け、大丸有地区についても、都市構造のヒエラルキーの最上層に位置していた都心という位置付けから、他の副都心等の拠点と同様に捉えられるようになったとともに、その将来像に関しても、業務機能の更新とともに多様な機能の導入を図り、中枢業務機能の集積地としてアメニティ豊かな世界的なビジネス拠点を形成するものとされた。

その後、2003年6月、都市ビジョンでの都市政策における都市構造の考え方の変化したことを機に、業商MPや区部中を統合する形で策定された「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針(以下、諸制度活用方針)」では、都心における業務機能の集中抑制という従来からの考え方を転換し、都心においても割増容積部分において育成用途と同容積であれば業務機能の割増が認められることになった。そのため、基準容積を超える割増容積部分についても業務機能の導入が可能となり、その後の特定街区の運用基準の改正が行われる上でも、重要な役割を担ったものと考えられる。

このように、行政サイドが抑制政策を行った都心への業務機能集中の背景ともなった都心部での都市開発プロジェクトに事務所等の業務機能が導入される傾向にある理由として、商業店舗等の非業務機能に比べ、事務所等の業務機能の収益効率が高いことが上げられる。

一般に、不動産賃貸業においては、特に都心における業務集積地等の一等地では、飲食や物販等の商業店舗よりも事務所の賃料水準の方が一般的に高い傾向にある。

この背景には、都心は、人的情報も含め、経営判断に関する重要な情報が集積し、この都心に設けられる事務所の特性として、多くの取引先や業務関係先とのコミュニケーションコストを重視する本社中枢管理部門や中核的な金融機関が置かれることが多い<sup>11</sup>。このため、これら事務所は、一般的な事務所と比べ、事務所規模が大きく、賃料負担能力も概して高い傾向にあることから、都市開発プロジェクトにおいては、これら事務所の誘致の可否が事業採算上の点からも重要なポイントとなっている。

それに比べると、平均的な商業店舗の規模は小さく、店舗内装工事等の対応や調整等も含め、事務所の賃料水準に比した賃貸業務という点では、作業コストが多くかかると言われている<sup>12</sup>。

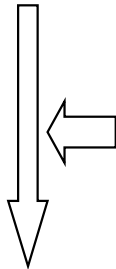
また、建物計画においても、業務/非業務毎の賃料収入の対象となる貸付可能面積の割合は、事務所部分に比べ商業店舗部分の建物有効率は低くなる傾向にある。この理由としては、一般的に、商業空間は、華やかさや賑わい空間を創出するために、大きな吹き抜け空間の設置や不特定多数の来街者動線の確保の点から、エレベーターのみならず輸送能力の大きなエスカレーターを設置することが多く、そのような共用空間を多く設置することから、収益を生まない共用空間創出のコストが大きいために上げられる<sup>13</sup>。

このような傾向から、一般的に、都市開発プロジェクトの事業者としては、オフィス面積の割合を増やすことによって、事業採算性の向上を図ろうとするため、容積割増部分についても、事務所機能の導入を図ろうとする性向が強まることとなる。

「業務商業マスタープラン(業商MP、1994)」  
・東京の業務商業のあるべき姿と都心・副都心等の重点地区の位置付けを明示  
「区部中心部整備指針(区部中、1997)」  
・重点地区の具体的範囲を設定。



「都市開発諸制度の運用の基本方針(1997)」  
・重点地区毎の割増容積や育成用途の基本的考え方を明示。  
都心の業務抑制、副都心での都市機能分担(多心型都市構造)  
都心の割増容積部分での業務機能導入は不可(割増は育成用途のみ)



「都市づくりビジョン(2001)」  
・都市構造を「多心型都市構造」から「多機能集約型」へ  
中央環状内側は一体のセンターコア(都心・副都心はフラットな関係)  
都心等の地区単位から広がりのあるエリアとして区部中心部を捉える視点へ

「都市開発諸制度の活用方針(2003)」  
・都心の割増容積部分でも育成用途と同容積の業務機能の導入を認める。  
基準容積超への業務機能の導入が可能に。  
都心における業務集中抑制からの大きな転換

図 3-3 東京都における都市開発諸制度の変遷過程

### 3.4 特定街区運用基準の改正経緯

特定街区の運用に関しては、1961年の制度創設当初、公共住宅や官公庁施設等の公共事業の他、狭小街区の統合や共同建築化等を目的とした街区への適用が意図されていたと考えられるが、1962年6月に、国が特定街区を指定する際の基準や街区内の建築物の計画基準等を定めることを目的に「特定街区計画標準」が策定され、その後、1963年の建築基準法改正による容積地区制度の創設に伴い、1964年に計画標準の改正が行われている。その後、1984年に東京都では、独自の東京都特定街区運用基準を制定し、具体の都市開発プロジェクトに対する計画基準を定めており、2009年に至るまで、11回の運用基準の改正を行っている。

制度創設当初における容積割増のあり方については、街区内に設けられる有効空地が主な評価対象となっており<sup>14</sup>、多様な取り組みや導入機能を都市開発プロジェクトにおける育成用途として捉え、それらを多面的、総合的に評価した上で、割増容積として付与する現在見られるようなインセンティブ制度の形とは、大きく異なっていたものと考えられる。

そのため、本節では、このように制度創設以降、大きく形を変えてきたと考えられる特定街区制度に関して、運用時の具体的な基準となる要綱である特定街区運用基準の改正内容及びその背景等の改正経緯を把握した上で、容積インセンティブ制度としての特定街区の変容過程を明らかにすることを目的とする。

【東京都特定街区運用基準改正の経緯と主な改正点】

1961年	特定街区制度創設（国）
1962年6月	特定街区計画標準の策定（国）
1963年7月	建築基準法の改正 ・容積地区制度の導入（絶対高さ制限の解除）
1964年6月	特定街区計画標準の改正（国）
1984年9月	東京都特定街区運用基準制定
1988年1月	東京都特定街区運用基準改正 ・基盤整備、公共住宅整備、歴史的建築物保存に関する容積最高限度の引き上げ
1997年4月	東京都特定街区運用基準改正 ・指定容積率を地域特性に応じて細分化（特に住宅供給に資する街区の容積割増の緩和）
1999年4月	東京都特定街区運用基準改正 ・重要文化財指定建築物の保存に伴う容積率の最高限度の引き上げ
2001年4月	東京都特定街区運用基準改正 ・屋上緑化に対する割増容積率を新設
2002年7月	東京都特定街区運用基準改正 ・街並み景観に資する場合の要件緩和 等 ・用途入替制度の新設（育成用途の集約化） 都市計画法・建築基準法改正（国） ・商業地域の指定容積率上限を1300%に拡大
2003年6月	「都市開発諸制度活用方針」の策定 東京都特定街区運用基準改正 ・建築基準法改正、しゃれまち条例への対応
2004年8月	「都市開発諸制度活用方針」改正 東京都特定街区運用基準改正 ・敷地外における公共施設整備の特例新設
2006年4月	東京都特定街区運用基準改正 ・眺望の保全に関する景観誘導指針に伴う対応
2007年4月	東京都特定街区運用基準改正 ・大規模建築物等景観形成指針に伴う改正
2008年12月	「都市開発諸制度活用方針」改正
2009年1月	東京都特定街区運用基準改正 ・環境負荷の低減促進を明記

図 3-4 東京都特定街区運用基準の変遷経緯（東京都資料より作成）

以下、特定街区運用基準の改正経緯について、時系列にて説明を行う。

#### 1984年（昭和59年）運用基準策定

1984年、東京都は、独自に策定した「東京都特定街区運用基準」において、特定街区の指定方針や指定基準の他、有効空地や容積割増に関する技術指針を定め、以降、制度の運用を図っている。当該運用基準における容積割増の要件では、有効空地の他、環状7号線内における住宅供給<sup>15</sup>、防災施設や公共駐車場等の地区の整備改善に資する施設を設置した場合及び歴史的建造物の保全・修復を行う場合に対して、基準容積率の1.5倍若しくは200%のいずれか低い方の数値を限度までの容積緩和が可能となっており、国による特定街区計画標準では空地のみが評価対象であったものから、評価対象が多様化している。

#### 1988年（昭和63年）改正

1988年改正においては、従来の環状7号線内から更に都心内側となるJR山手線内側における公共住宅等の供給を図る街区については、高度利用を図るべき地区として位置付けることにより、基準容積率に加算できる割増容積を従来の最高限度であった200%から300%へ引き上げを行っている一方、環状7号線内にて住宅供給を行う場合については、新たに賃貸住宅であるとともに適切な住宅としての質と戸数を確保することが条件として付加された。

この背景には、直接的には、1986年12月の国の通達にて示された「特定街区指定標準」における容積率の最高限度の上限の引き上げ及び容積率割増条件の拡充が影響しているものと思われるが<sup>16</sup>、時代的背景としては、1980年代の中曽根民活による民間活力の活用による都心の高度利用化促進の流れとともに、地価高騰による都内の定住人口の減少を食い止めるため、集合住宅の建設を促進させる意図があったものと考えられる。

また、歴史的建築物・ランドマークの保存を行う街区についても基準容積率に加算できる割増容積の最高限度を300%へ引き上げを行う一方、建物形態に関しても、従来、敷地規模別に定められていた壁面後退距離を建物高さに応じた指定に変更を行うという改正も行っている。

更に、「自治体と開発者等との協定」に関する規定が加えられており、1988年改正では、都市計画決定される事項以外のものについても、特定街区を指定する際に判断要素として必要な項目に関して東京都と開発事業者間において協定を締結するものとしている。具体的には、有効空地や歴史的建築物等の維持管理に関する協定や供給される住宅の戸数・質・維持管理に関する協定があげられるが、この背景には、公民間にて協定を締結し、行政としても計画内容に対する担保を事業者から得ることによって、開発計画に関して、柔軟に対応することを意図したものと考えられる<sup>17</sup>。

#### 1997年（平成9年）改正

1997年改正では、都心及び副都心等における育成用途を積極的に育成する目的から<sup>18</sup>、割増容積の上限を1988年改正時の200%から300%へ引き上げを行っているものの、割増部分の用途は育成用途に限定されていることから、業務機能の割増は行わないという基本的な考え方は変わっていない。

更に、1995年12月27日付及び1997年3月25日付の建設省通達<sup>19</sup>において、住宅供給を伴う場合の容積率の最高限度の引き上げが示されたのを受け、都心居住の推進を目的に、住宅供給を伴う場合の割増容積率の上限を1988年改正時の300%又は基準容積率の1.5倍のいずれか低い数値から、400%若しくは500%又は基準容積率の2倍のいずれか低い数値へと緩和を行っている<sup>20</sup>。

また、当該改正では、地価高騰の状況を鑑みて、敷地内の空地確保に対しては従来よりも貢献度が増したとの判断から、有効空地に対する評価を高めている<sup>21</sup>。

#### 1999年（平成11年）改正

1999年改正では、歴史的建築物を活かした街づくりの推進を目的に、重要文化財指定建築物の保存を図る場合における容積率の最高限度の引き上げを行っている。この背景には、当時、既に旧大手町野村ビル（1994年建替え済）や旧東京銀行協会ビル（1993年建替え済）等の歴史的な建築物が解体、建替えられてしまっていたことから、東京都においても現行制度のままでは保存が困難であるとの認識を持ち始めたとともに、建物所有者からも特定街区制度の重要文化財指定建築物への活用について東京都宛てに打診があったことがあげられる<sup>22</sup>。

具体的には、重要文化財指定建築物の保存を行う場合に対して、「重要文化財一般型」と「重要文化財特別型」の2つを新設し、「重要文化財一般型」では、割増容積の上限を基準容積率の1.75倍又は400%を加算したいずれか低い数値、開発圧力が強く建物の更新のポテンシャルが高い業務商業重点地区内に立地する等の条件を満たす「重要文化財特別型」では、割増容積の上限を基準容積率の1.75倍又は500%を加算したいずれか低い数値としており、いずれも従来の歴史的建造物に対する割増容積の上限である基準容積率の1.5倍又は200%を加算したいずれか低い数値からの緩和を図っている。

#### 2001年（平成13年）改正

2001年には、ヒートアイランド化抑制等の都市環境の改善を目的に、屋上緑化等に対する容積割増の緩和を行っている<sup>23</sup>。この背景には、2000年に旧東京都公害防止条例の全面的な見直しが行われ、従来からの目的である工場公害の規制に加え、新たに建築物の環境負荷低減という目的も付加された東京都環境確保条例が同年4月に施行されたことが上げられ、初めて環境という視点からの改正が行われたとも言える<sup>24</sup>。



#### 2002年（平成14年）改正

2002年には、都市づくりビジョンで謳われている景観資源を活用した地域の個性を発揮する街並みの形成や魅力的で質の高い都市空間の創出という上位計画を受ける形で、割増容積のメニューに街並み及び景観形成の寄与によるメニューが追加された。また、それぞれ開発される街区毎に個々に公開空地等が設けられていたため、これまでの規定では連続した街並みや景観が形成されにくい傾向にあったことも踏まえ、街並みや景観の形成に寄与する計画に対する緩和措置として、屋内広場や屋内貫通通路、歩行者ネットワーク等に関する評価を高めている<sup>25</sup>。

#### 2003年（平成15年）改正

2003年には、諸制度活用方針の策定その他、2002年7月に変更された商業地域の指定容積率の上限を1000%から1300%とする都市計画法及び建築基準法の改正、2003年3月の「東京のしゃれた街並みづくり条例（以下、しゃれ街）」に対応した改正が行われた。その結果、大丸有地区を含む都心部においても、割増容積部分において育成用途と同容積を導入することで業務機能を導入することが可能となり<sup>26</sup>、それによって、初めて都心部において基準容積を超える容積部分への業務機能の導入が可能となった<sup>27</sup>。

#### 2004年（平成16年）改正

2004年では、民間の都市開発プロジェクトと併せて都市基盤整備を促進させるため、開発計画の敷地外において公共施設を特許事業により整備を行った場合及び重要文化財指定建築物の保存のみならず復元についても容積割増の評価対象項目として追加を行っている<sup>28</sup>。

#### 2006年（平成18年）改正

2006年4月、東京の象徴的建物とされる国会議事堂等への眺望を保全するため、これら建築物の周辺で計画される建築物の規模や色彩等を誘導することを目的に、「眺望の保全に関する景観誘導指針」が策定されたことを受け、その整合性を図るための改正が行われた<sup>29</sup>。

#### 2007年（平成19年）改正

2007年4月、都市開発諸制度等を活用して計画される大規模建築物等を対象に建築物の壁面位置、規模、色彩及び屋外広告物等を誘導するために策定された「大規模建築物等景観形成指針」が策定されたことに併せた改正が行われた<sup>30</sup>。

歴史的建造物に関する改正経緯を見てみると、2004年以前は歴史的建造物そのものの価値に重きを置いた評価となっているが、2004年以降においては建物単体での歴史

的価値のみならず歴史的建物の部分保存や再生を含めた景観形成の視点が加わっていることから、評価の軸足が移ってきているものと考えられる。

#### 2009年（平成21年）改正

2009年には、環境都市づくりの推進を図るべく、カーボンマイナスに対する一定の取り組みと緑化の増進を目指すことを目的に改正が行われている。

上記運用基準の改正経緯から、都心における業務機能に対する捉え方を見てみると、1997年改正では、割増容積の上限が200%から300%に増大しているものの、都心居住の促進や育成用途の積極的な導入に重点が置かれていたことから、割増容積部分における業務機能の導入は認められていなかった。しかし、2003年改正において、都市づくりビジョンの策定に伴う都市開発諸制度活用方針の変更が契機となり、割増容積部分においても育成用途と併せて業務機能の導入が可能となったことは、都心の業務のあり方に関する考え方の大きな転換点になったものと認識できる。このことは、従来からの都市基盤への負荷集中の抑制等、ピークカットの視点から導き出された業務機能と対峙する非業務機能という考え方からではなく、政策誘導型の考えに基づき、地区毎の特性を踏まえた育成・整備すべき機能と容積インセンティブのあり方がセットで示されたことは、政策誘導型の制度設計を具現化したという点においても重要なポイントと位置付けられる<sup>31</sup>。

更に、改正経緯における評価基準という視点から見ると、評価の目的や対象が初期の都心居住機能の回復から歴史的建物保存、街並み・景観、都市基盤整備や環境都市対策とメニューが多様化してきていることから、行政サイドにおいても容積割増のインセンティブを予め限定的に明示せず、プロジェクトの質の向上について事業者と協議の上で、総合的に計画内容を固めていく方向が強まりつつあると解釈できる。このような事前確定的でない形での特街の実績が積み上げられたことは、特区型への展開への先駆的な形態であると捉えることが出来る。

### 3.5 大丸有地区における特定街区の運用実態

ここでは、大丸有地区において特定街区を採用した都市開発プロジェクトを対象に、各プロジェクトが特定街区運用基準の改正をどのように活用したのかを分析することにより、運用基準の改正の効果を検証するものとする。

	第一生命農 林中金ビル	丸ビル・三菱 商事ビル	日本工業俱 楽部会館	明治安田生 命ビル	新丸ビル
竣工	1995年7月	2006年3月	2003年2月	2004年8月	2007年4月
街区規模	0.7ha	1.53ha	0.8ha	1.1ha	1.0ha
延床面積	91,495m <sup>2</sup>	199,301m <sup>2</sup>	99,958m <sup>2</sup>	170,142m <sup>2</sup>	195,401m <sup>2</sup>
容積率	1230%	1300%	1234%	1500%	1760%
(内割増容積)	230%	300%	234%	500%	95%
特徴	第一生命館 の一部保存	多様な都市 機能の導入	工業倶楽部 会館の保存	明治生命館 の保存	敷地外公共 施設整備

図 3-5 特定街区採用プロジェクト一覧<sup>32</sup>（大丸有協議会等の資料より作成）

丸の内ビルディング（以下、丸ビル）は、1997年改正の割増容積の上限の緩和を活用し、隣接する三菱商事本社ビル（以下、商事本社）と一体の敷地約 1.53ha を対象に「丸の内二丁目特定街区」として、1998年6月26日付にて都市計画決定を受け、基準容積 1000% に対し 300% の容積割増を獲得し、双方の街区にて 1300% の容積率を実現している。しかし、この運用基準の改正時においては、未だ基準容積率を超える割増容積部分を業務として利用できなかったため、業務機能は、丸ビル及び商事本社とも 1000% に留まっている。

そこで、丸ビルでは、商事本社にて割増を受けた割増容積の相当分である非業務機能を丸ビルに移転・集約することによって、ビル内に大規模な商業施設ゾーンやカンファレンスゾーンを設けることを行った。このことは、建替え前には主にビル内の就業者を対象とした生活利便施設的な店舗の集積に過ぎなかった商業施設が、建替え後には、より広域な商圈や幅広い来街者を対象とした商業施設ゾーンに変化することによって、街の機能の多様化とともに、集客力の向上による街の賑わい創出や活性化に寄与しているものと考えられる<sup>33</sup>。

また、運用基準に示された有効空地については、屋外の公園や広場等の他に、建築物の内部空間についても、街区の活性化を図るものについては、評価が得られることになったことを受け、丸ビルでは、建物南西側に大規模な屋内空間を設置することにより、商業空間と一体となった情報発信の場として、継続的な活用を図っている<sup>34</sup>。



図 3-6 丸の内ビルディング外観<sup>3 5</sup>



図 3-7 丸の内ビルディング内の屋内空間<sup>3 6</sup>

明治安田生命ビル及び日本工業倶楽部会館・三菱 UFJ 信託銀行本店ビル(以下、工業倶楽部)では、1999 年改正の歴史的建築物を活かした街づくりのための重要文化財指定建築物の保存を行った場合の容積割増の活用を行っている。

明治安田生命ビルは、1997 年に同敷地内に立地する明治生命館が昭和の建物として初めて文化財保護法による重要文化財の指定を受けたことにより、基準容積率 1000% に対し、この改正によって新設された重要文化財特別型による割増容積の上限である 500% を加算し 1500% の容積率を実現するとともに<sup>37</sup>、保存建物部分についても、引き続き事務用途として使用を行っている<sup>38</sup>。

また、重要文化財指定建築物ではないものの、工業倶楽部では、登録有形文化財指定を受けている建物の一部保存・復元により、基準容積率 1000% に対して割増容積 234% を加え 1234% の容積率となっている。



図 3-8(上記左) 日本工業倶楽部会館・三菱 UFJ 信託銀行本店ビル全体外観<sup>39</sup>

図 3-9(上記右) 日本工業倶楽部会館ビル外観<sup>40</sup>

新丸の内ビルディング（以下、新丸ビル）では、2004年改正における敷地外における公共施設整備を行った場合の容積割増を活用し、敷地外において東京駅前地下広場及び行幸通り地下通路を歩行者ネットワークとして整備することにより、基準容積率1300%に加え95%の容積割増を得ている。また、隣接建物との回遊性を向上させるため、これら歩行者ネットワークと連携補完する敷地内の歩行者貫通通路を設置し、周辺街区との一体的な歩行者ネットワークの形成に寄与したことも評価対象となったものと考えられる

これらプロジェクトの活用実態からは、行政側からの街の将来像へのプロジェクトの誘引と同時に、事業者側においても、運用基準の改正を活用し、歴史的建築物の保存による容積緩和の獲得を行った事例や基準容積を超える容積部分への育成用途の導入部分において街に不足していると思われる施設やエリアの活性化に資するような施設の導入を図る等、育成用途の容積部分についても、プロジェクトの付加価値向上に対して有効に活用しようとしている姿が浮かび上がる。

また、これらプロジェクトの公共貢献への評価や容積率緩和は、運用基準の画一的な適用によるもののみならず、行政と事業者との公民間の協議において計画内容が評価されていることも少なくなく、都市計画手続きでの審議に先行し、行政と事業者間で、運用基準に囚われることなく公共貢献と容積緩和に関し柔軟に幅広く論点整理がなされてきたことが寄与しているとも考えられることから、この大丸有地区のケースについては、事前確定的ではなく特区的な運用がなされているとも言える。

### 3.6 都市再生特別地区における公共貢献

#### 3.6.1 東京都における特区の活用実態

特区については、2003年2月、我が国において、初めて心斎橋筋一丁目地区（大阪市）にて都市計画決定が行われており、東京都においても、2004年1月の大崎駅西口E東地区（東京都品川区）以降、2010年末までに、計20地区において都市計画決定が行われている。

2004年の大崎に続き、2005年の大崎駅西口A地区及び丸の内1-1地区までは、駅前広場整備等の街区空間の環境整備に対する評価が主流であったと思われるが、実績が増え始めた2006年以降は、歩行者ネットワーク等の都市基盤整備に加え、交流や防災機能の強化等、評価対象も広がりを見せ始め、近時は事業者提案も多様化していることが窺える。

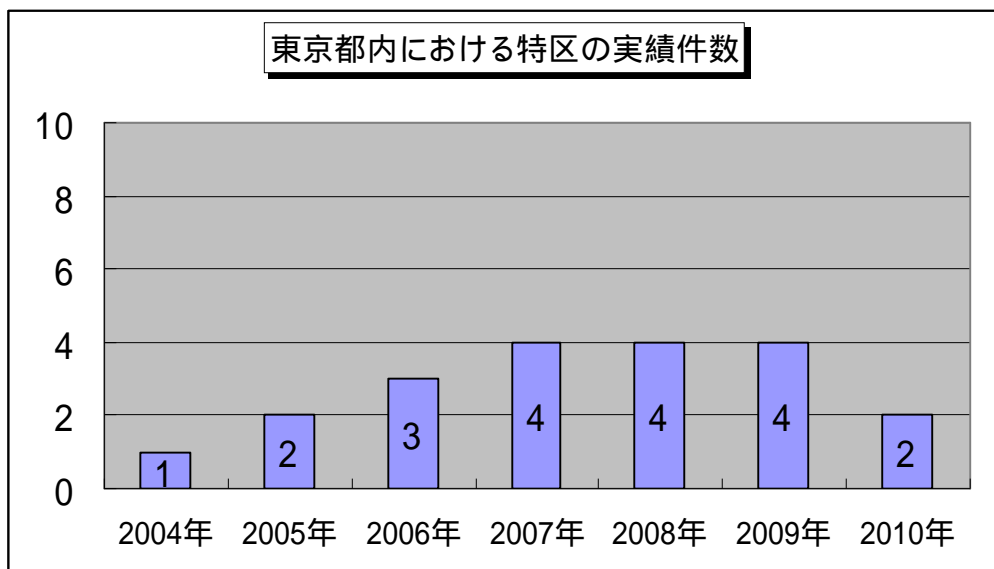


図 3-10 東京都における特区活用実績の推移<sup>4 1</sup>

### 3.6.2 大丸有地区における特区の活用実態

大丸有地区においては、2010 年末時点までに、6 つの都市開発プロジェクトが開発手法として特区を採用しており、ここでは、これら 6 プロジェクトを対象に、容積割増に注目した活用実態の分析を試みるとともに、事業者から提案された公共貢献に関して、どのような議論が行われたのかについて分析を行うものとする。

	丸の内1-1地区	大手町地区	丸の内2-1地区	丸の内2-7地区	大手町地区(B-1街区)	大手町1-6地区
竣工	2003年9月	2009年4月	2009年4月	2012年4月(予定)	2012年9月(予定)	2014年4月(予定)
街区規模	1.2ha	1.34ha	1.19ha	1.16ha	1.41ha	1.1ha
延床面積	約65,000m <sup>2</sup>	約236,000m <sup>2</sup>	約205,000m <sup>2</sup>	約212,000m <sup>2</sup>	約242,500m <sup>2</sup>	約198,000m <sup>2</sup>
容積率	1300%	1590%	1530%	1630%	1570%	1600%
(内、特区での割増容積)	400%	210%	100%	110%	100%	300%
主な公共貢献項目	観光インフォメーションセンター、国際級ホテル	国際会議場、都心農園等	歴史的建築物の復元による美術館	国際ビジネス・観光センター、総合ミュージアム、駅前地下広場	金融教育交流センター、国際医療サービス施設	大規模な緑化、地下鉄駅周辺整備
	但し、本館含む					

図 3-11 特区採用プロジェクトプロジェクト一覧<sup>42</sup>

大丸有地区において特区を採用した各プロジェクトは、それぞれの基準容積率は異なるものの、全てのプロジェクトが特区を活用したことにより容積割増を得ている。

割増された容積率は、100%から 400%となっており、各プロジェクトの基準容積率に対しては、1.4 から 1.7 倍となっている。また、特区による容積割増のみならず、プロジェクトと同時に進められた区画整理事業による指定容積率の見直しや特例容積率適用地区制度の活用による容積移転等、他の制度を併用することにより、それぞれの制度からの割増容積を積み増すことによって、街区の高度利用を図っていることも特色と言える。



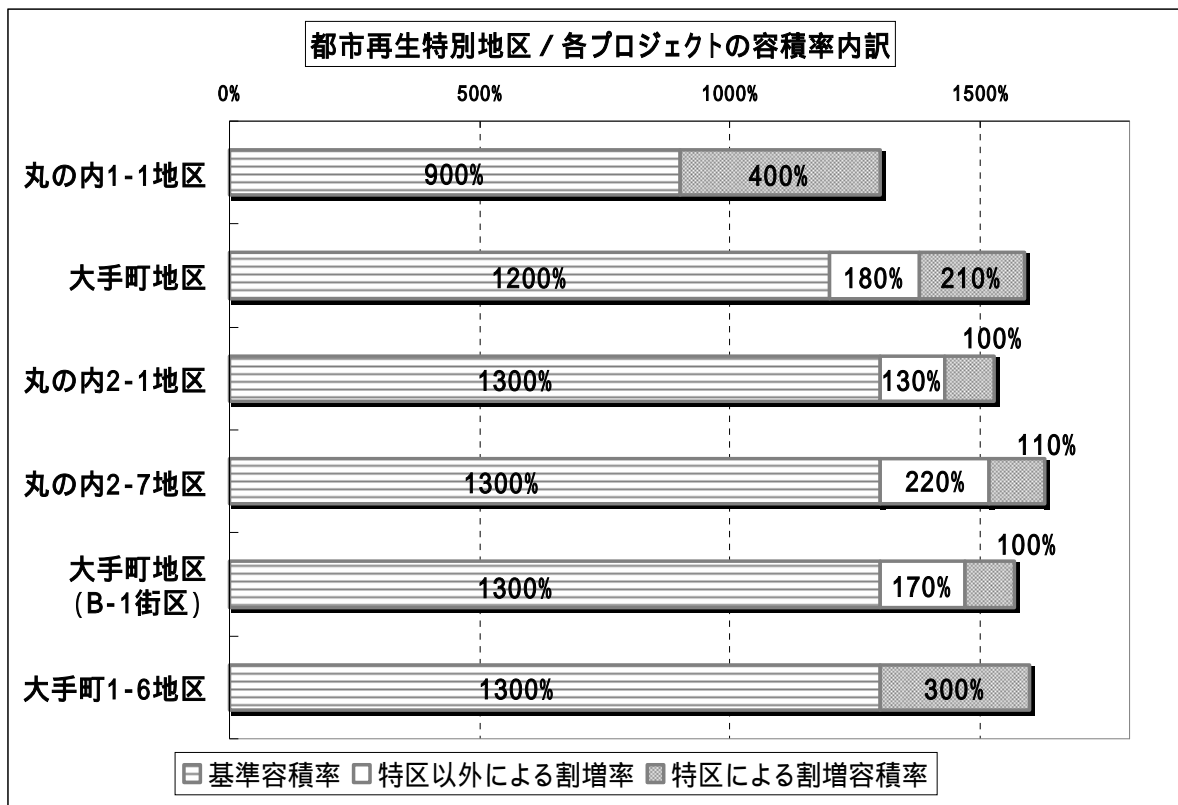


図 3-12 大丸有地区における特区活用プロジェクトの容積内訳

次に、割増された容積に関して、広場や歩行者ネットワーク等の空地整備によるものを空地系、ミュージアムやカンファレンス等の機能導入によるものを機能系として類型化を試みた場合、内訳の不明な丸の内 1-1 地区を除く 5 プロジェクト全体では、機能系による割増容積の割合が割増容積全体の約 60% 強を占め、空地系による割増容積を上回っている。このように有効空地等のハード的な公共貢献のみならずソフト的な新たな機能についても評価対象とされた背景には、都市ビジョン等の上位計画で謳われている地区の将来像におけるソフト的な機能や施設の整備との整合性も公共側の判断根拠になっているものと考えられる<sup>4344</sup>。

その一方で、機能系による容積割増に関しては、大手町地区の国際カンファレンスや大手町 1-6 地区のホテルに比べ、他のプロジェクトにおけるミュージアムや国際金融拠点等との割増容積の差が大きくなっている。これは、空地系の評価にあたっては、その整備面積に一定の係数を乗じて評価がされるのに対し、機能系の評価にあたっては、その計画内容の地域における貢献度や位置付けの他、先進性の有無によって、整備面積に乗せられる係数の考え方が異なるため、プロジェクトによって割増容積の乖離が大きくなることが考えられる。

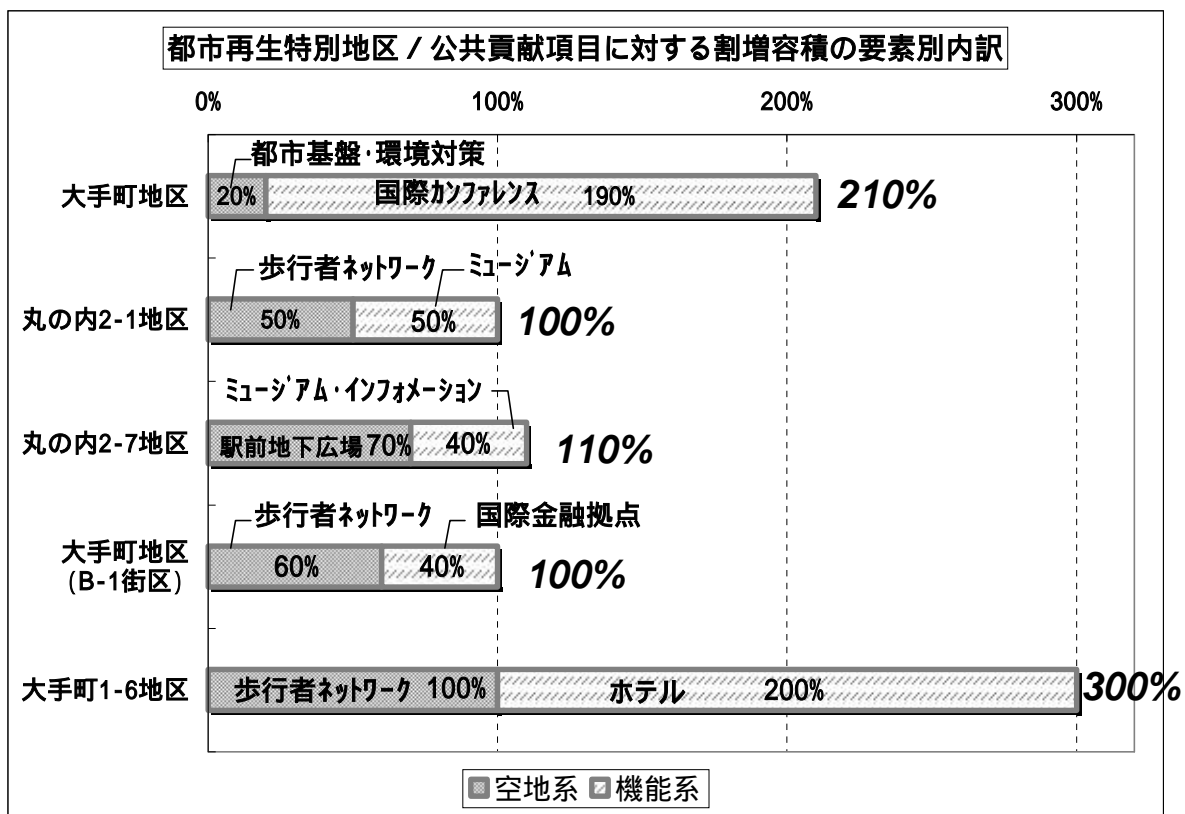


図 3-13 大丸有地区における特区活用プロジェクトの特区による割増容積の内訳

### 3.6.3 公共貢献項目を巡る評価

ここでは、東京都都市計画審議会の議事録等から、各プロジェクトの公共貢献に対する議論の整理を試みる。

丸の内 1-1 地区では、国際ビジネスセンターを支援するための国際級ホテルや観光振興に資する観光インフォメーションセンター等が事業者より提案されたのを受け、審議会では、都市再生における民間事業者の創意工夫や開発と併せたインフラ整備の重要性が指摘されるとともに後背地への歩行者ネットワーク強化への評価が行われたが、公共貢献そのものに対する議論は特には行われていない。また、接道条件が限られた敷地に対する高容積の開発計画に対する懸念から、隣地との一体開発の検討経緯についての質疑の他<sup>4 5</sup>、大丸有地区での特区による容積率の引き上げが一極集中を促進させるとともに環境負荷の増大を招くとの危惧から容積の抑制を図るべきとの意見が出された。



図 3-14,15 丸の内 1-1 地区外観<sup>4 6</sup>

大手町地区では、業務中枢機能を維持しながら老朽化した建物を連続して建替える連鎖型都市再生を行うことにより、国際競争力を持つビジネス拠点の形成に寄与するとの目的から、事業者からは、国際会議場の他、地域交流や学習の場としての利用も想定した都心農園の提案がなされた。議論としては、国際ビジネス拠点という視点から国際会議場として相応しい規模に関する指摘がなされたものの、容積割増に関して明白な評価基準が示されていないことや行政と事業者間のみで協議が行われており、第三者の参加による客観的な評価がなされていないのではないか等の制度そのものに対する指摘が行われたものの、事業者からの提案に関する具体的な質疑は行われていない。

丸の内 2-1 地区では、歴史的建築物を復元し美術館として活用するとともに、敷地内広場は屋外展示場として、美術館との一体的な利用を想定した提案がされている。審議会では、特区や特例容積率適用地区制度を活用した容積割増による過度な高度利用化への懸念が示されたとともに、容積割増に対する判断基準の明白化に対する指摘や高度利用化に伴う環境負荷増大や震災対策等についての議論が行われた。しかし、丸の内 2-1 地区に関しても、事業者からの提案に関して、深い議論が行われた形跡は見当たらない。



図 3-16 大手町地区外観<sup>47</sup>



図 3-17,18 大手町地区内の都心農園<sup>48</sup>



図 3-19 丸の内 2-1 地区外観<sup>49</sup>



図 3-20 丸の内 2-1 地区 敷地内空地<sup>50</sup>

丸の内 2-7 地区では、国際ビジネス拠点の機能強化のため、東京でビジネスを展開しようとする外資系企業への情報提供とともに観光・学術・文化の情報発信拠点形成に資する国際ビジネス観光情報センターの他、総合ミュージアム、国際カンファレンスセンターの提案が行われている。その他、屋内広場や駅前地下広場の整備等、歩行者ネットワークの強化に関する提案も行われている。議論としては、割増容積の内訳の明示を求める質疑が行われた他には、旧東京中央郵便局の保存問題が社会的に大きな話題となったこともあり、地域の歴史的な景観形成の重要性が指摘されつつも保存問題そのものが主な議論の対象となり、保存部分の利活用に関連した質疑が行われたものの、公共貢献に関する議論は実質的に行われていない。

大手町街区（B-1）地区では、東京の国際金融拠点としての機能強化を図るという視点から、東京が他の諸外国における都市に比べて国際金融に豊富な能力を持つ人材が不足しているとともに外国人が安心して生活し働ける環境づくりが重要であるとの認識が示されたことを踏まえ、国際金融を支える業務基盤とともに生活基盤の整備に資する施設として、金融の高度な専門知識を備える人材育成のための金融教育交流センターと外国語対応の国際医療サービス施設の提案が行われている。

大手町 1-6 地区は、高木を密植した約 3,600 m<sup>2</sup>の緑地の整備の他、地下鉄駅のラッチ外の整備を行うことによるバリアフリー化とともに、歩行者ネットワークの機能向上等、環境面及び交通面における公共貢献が提案された。緑地整備に対しては、ヒートアイランド対策や地区内の潤い空間の創出への効果の他、災害時における消防活動拠点としての利用に対して評価がなされたとともに、望ましい市街地整備を実現させていく上での緑の創出の重要性もあわせて指摘されている。一方で、容積割増算出の根拠や CO<sub>2</sub> の排出量の削減に対する担保に対しても言及がなされた。



図 3-21,22 丸の内 2-7 地区（左；外観、右；建替え前の東京中央郵便局）<sup>5 1</sup>



図 3-23 大手町街区（B-1）地区 外観パース<sup>5 2</sup>



図 3-24 大手町 1-6 地区 外観パース<sup>53</sup>



上記から、各プロジェクトとも、事業者からは、多岐にわたった公共貢献に関する提案がなされているが、これら提案は、一義的には容積割増獲得を目指していると思われるものの、一部には収益性が低いと想定される機能の導入も散見される。特に、機能系の公共貢献に関しては、事業者が長期にわたり運営管理を担っていく必要があるため、事業者サイドとしても、都市開発プロジェクトにおける短期的な収益性からの視点のみならず、自らが開発を行っている地域に係る都市間競争等を鑑み、エリア全体の機能強化または長期的な付加価値向上からの視点に基づいて、公共貢献の提案がなされたものとも考えられる。

一方、審議会等において、当該地区の将来像との関係を踏まえた公共貢献の内容に関する議論や評価が行われた形跡があまりないことから、プロジェクトが案件として審議会等に提出される以前には、既に行政と事業者間において主な論点の整理がなされていたものと考えられる。

このことは、同時に、公共貢献に関する評価プロセスが事前協議段階にしか機能していないため、公共貢献に対する評価基準の実態が明らかにされにくいという課題も示したことになる。そのため、都市計画審議会等の公的な場における実質的な審議が行われていない状況では、事前の行政と事業者間の協議だけでは、計画策定過程の透明性に欠ける面も否めないため、計画内容の質の向上を図るため、例えば、ある程度計画案が詰められた段階において専門家や第三者によるレビューを行うことが望ましいと考えられる。

### 3.7 小括

本論文では、東京都等が目指す都市構造を謳った上位計画との関係において、特定街区運用基準に対して、行政がどのように評価手法や基準を変容させていたのかを明らかにするとともに、それら運用基準が具体の都市開発プロジェクトに与えた影響を大丸有地区の将来像の実現との関係において検証を行った。更に、特区における事業者から提案された公共貢献項目に関する議論から、公民間における公共貢献に関する議論の分析を行うことにより、特定街区や特区等の容積インセンティブ制度が具体の都市開発プロジェクトを通して、地区の目指している望ましい将来像の実現手段として、どのような効果を示したのかを明らかにすることを目的とした。それら分析の結果は、下記の通り整理することが出来る。

第一に、2001年に、東京都の都市構造に対する基本的な考え方が従来の多心型都市構造から多機能集約型都市構造へ転換されたことに伴い、大丸有地区を含む都心の機能のあり方に対する考え方も変化し、その実現手段として、2003年、地区特性を踏まえた将来像とインセンティブメニューが諸制度活用方針にてセットで整えられたことは、その後のプロジェクトの容積割増とその導入用途に大きな影響を与えたと言える。

第二に、1990年代までは、都心居住の促進を主な目的に制度設計された容積割増制度が2000年代以降は、国際競争力強化の視点からも業務の高度化のほか文化やアメニティ等の多様な機能の誘導策として活用されたことは、計画価値観の変化を示すものと考えられる。

第三に、特定街区における容積割増の評価対象が、当初の有効空地から、歴史や景観等多様な機能へ拡大したことや特区での多岐にわたる事業者提案にも評価が行われたことは、公共貢献に対する評価手法が事前確定的なものから公民間協議における総合的な評価へ移行しつつあると言えるとともに、敷地近傍のハード・ソフトのみならず地区レベルの将来像に照らした公共貢献度合いを評価する視点から行われていると考えられる。

- 1 東京都では、都市づくりビジョンに示された地域の将来像を実現させるため、再開発等促進区を定める地区計画、特定街区、高度利用地区、総合設計の4つを都市開発諸制度と定めている。
- 2 東京都では、において、地域整備方針への適合や周辺環境への配慮等の都市再生に対する貢献度合、従来の制度における評価項目に限定せず、幅広く多面的に都市再生への貢献を一律的な基準に拠らず1件毎の個別審査により評価を行うとしている（都市再生特別地区の運用の基本方針について、2002年12月）。
- 3 本論文では、東京都が上位計画として定めている都心整備の方向性を前提に、各プロジェクトを通じて東京都と事業者が事前協議を含め調整し、最終的には都市計画審議会等で確認された地区の将来像を念頭に分析を行った。これは、公民が連携しながら、新たな都心像を大丸有地区という具体的場所で実現させていこうとするプロセスであるが、以下で論じる個別プロジェクトもこの将来像との関係で検討を行っており、個々のプロジェクトの実現が直ちに将来像を実現したものではないが、少なくとも貢献が行われているとの立場に立っている。
- 4 「民間都市開発投資促進のための措置（2001年8月、国）」や「東京都における都市再生特別地区の運用について（2002年12月、東京都）」においても、民間事業者の創意工夫を生かすための事業者提案の重要性を明記している。
- 5 民間からの提案制度に関しては、「構造改革特別区域法（2002年12月）」における構造改革特区や地域再生計画等も上げられるが、これらは、地方への権限移譲や縦割り行政に対する是正を背景に、既存制度の規制緩和を主な対象にしていると考えられる（構造改革特区研究会（2005）、「構造改革特区の成果と都市計画・まちづくり」、『都市計画』、No258、pp13-18 等による）。
- 6 大阪府の9件の内、7件は、1960年代後半に集中している。
- 7 国土交通省都市計画現況調査（平成21年度調査）及び東京都資料より作成
- 8 国土交通省都市計画現況調査（平成21年度調査）及び東京都資料より作成
- 9 育成用途とは、育成用途は文化交流施設や医療サービス施設等「地域特性に応じて育成すべき用途で都市開発諸制度の割増容積に充当すべき用途」と定義されているが、この背景には、従来のピークカットの視点から業務機能に対峙する非業務機能との考えとは異なる政策誘導型の考えに基づいて、地域毎の特性に基づき育成、整備すべき用途を定めることが望ましいとの考えがあった〔東京都担当者ヒアリングによる〕。
- 10 多心型都市構造から多機能集約型都市構造への転換に関しては、「戦後の東京における都市政策と市街地整備に関する研究（2001年、成戸寿彦学位論文）」に詳しい。
- 11 「都心のオフィス需要（1994、石澤卓志）」においても、事務所賃料等のオフィス維持のためのコスト以外に、取引先等とのコミュニケーション維持のためのコストを含め、総コストとしている。
- 12 商業店舗に関しては、ビル内の店舗による商店会を構成し、一体的な運営管理を行っているところが一般的である。また、賃貸借契約における賃料形態に「売り上げ歩合制」を採用していることが多く、事業者サイドにおいて、これら賃料算出のための売り上げ管理や経理事務を行う必要がある。また、販売促進のためのイベントや広告等を行うため、これら販売促進関係のコストについても、商業店舗から構成される商店会とともに、事業者サイドも費用を負担することが多く、これらコストも追加されることとなる。
- 13 大丸有地区における大規模複合型のビルにおける有効率は、事務所部分では、凡そ60%程度なのに対し、商業部分では、50%前後となっている。
- 14 建設省通達（1964年4月7日、建設省都市局長・住宅局長）においては、建築物の容積率に関し、「地区の環境の整備に有効な空地を設けたときは、その面積の街区面積に対する割合に応じて、基準容積率に次の表に定める（以下「割増率」という。）を乗じた容積率を指定するものとする」と記載されている。
- 15 容積緩和要件のひとつである環状7号線内の住宅供給に関しては、東京都として、環状6号線と環状7号線との間に存在する木造賃貸密集地区の改善を促進させたいとの思惑も存在した〔東京都担当者ヒアリングによる〕。

- <sup>16</sup> 1986年12月27日付建設省通達「特定街区の指定について」は、都道府県知事宛に対しては、特定街区指定標準の策定に関する通知に留まるものの、東京都知事宛のものについては、土地の高度利用に対する社会的要請を踏まえ、民間活力の最大限の活用とともに容積率の最高限度の引き上げに言及している。
- <sup>17</sup> 東京都担当者ヒアリングによる。
- <sup>18</sup> 1997年には、都市開発諸制度の運用の基本方針が策定されており、原則として業務商業重点地区においては、業務商業機能を育成するものとしているが、都心を含む区部中心部（概ね千代田区、中央区、港区）においては、業務機能の集中を抑制し、外延的な拡大を防止するとの考えから、割増容積部分への交流機能や文化施設等育成用途については積極的に導入するものとされたが、業務機能の導入は認められていなかった。
- <sup>19</sup> 1995年12月27日付建設省通達（建設省都計発第175号）では、住宅供給を伴う容積率の最高限度を従来の特定街区による割増上限の基準容積率の1.5倍又は300%を加算したいずれか低い数値から基準容積率の2倍又は400%を加算したいずれか低い数値へと引き上げを行ったが、1997年3月25日付建設省による「特定街区指定指針」では、更にその上限を基準容積率の2倍又は500%を加算したいずれか低い数値へと引き上げられている。
- <sup>20</sup> 1997年改正では、住宅供給を行った場合の容積割増対象範囲が1988年の環状7号線内側から環状6号線内側に変更されているが、その背景には、1984年の最初の運用基準策定時の考えとは異なり、環状7号線内側に多かった木造賃貸密集住宅への特定街区の運用は難しいとの判断とともに、住宅マスタープランにおける重点供給地域が環状6号線内側と規定されていた等、他の上位計画との整合性を図ったためと思われる〔東京都担当者ヒアリングによる〕。
- <sup>21</sup> この時点においては、まだ都市開発諸制度の活用方針が策定され整備すべき区域と制度の関係が整理されていなかったこともあり、特定街区の適用対象区域が明白になっていなかった。そのため、この改正に併せて、運用基準の中に「指定対象区域」の項目を新規追加し、業商MPの重点地区をベースに特定街区の対象とすべき区域の定義を行った。
- <sup>22</sup> 一方で、登録有形文化財への対応や歴史的建築物の定義等の課題自体は存在したものの、それらに対する議論よりも、既に建替ニーズのあった明治生命館や三井本館への対応を優先させた改正だったとも言える。また、保存後の建物の用途についても、既に世論的にも、存在意義としても活用しながら建物を保存することが望ましいとの意見もあったことから、賛否両論はあったものの、既存用途を前提とした制度の運用を図った〔東京都担当者ヒアリングによる〕。
- <sup>23</sup> 都庁内部においても、例えば環境局から屋上緑化を推進したいとの要望があった〔東京都担当者ヒアリングによる〕。
- <sup>24</sup> 但し、屋上緑化による割増を含めた容積率の最高限度は、従来基準の範囲内とされていることから、環境改善に伴う新たな容積緩和は行われていない。
- <sup>25</sup> 地区計画により街並みや景観を定められた区域において、街並みや景観の形成に寄与する計画に対して、50%又は100%の容積割増が付与されるが、容積率の緩和の最高限度は、従来基準の範囲内とされた。
- <sup>26</sup> この背景には、業商MP以降、東京構想2000等の上位計画の策定に際して、都市の趨勢に関するデータ解析や現状分析が進み、例えば、一人当たりのオフィス床面積の拡大等の傾向から、今後、都心の就業人口が大きく膨張しないとの認識が出始めたことが上げられる〔東京都担当者ヒアリングによる〕。
- また、当初は、1000%を超える1200%までの200%に業務機能の導入を認め、更に1200%を超える1300%までの100%に育成用途の導入を図るという2段階構成にする案も検討されたが、そうした場合、上限の1200%までを業務のみとする計画ばかりとなってしまう、1200%を超えてまで育成用途を導入しようとはしないことが危惧されたことから、現行の通り業務・育成用途並列型となった〔東京都担当者ヒアリングによる〕。

る』。

- 27 都心も副都心も割増容積の上限は基準容積に対して同じく 300%とされているが、その背景には、副都心については、未だ都心と比べると、業務集積では大きな格差が存在するものの、引き続き副都心の育成が必要との認識があったものと思われる〔東京都担当者ヒアリングによる〕。また、この改正をもって、初めて、当初の運用基準制定時から指定方針において明記されてきた「都心部への業務機能の過度の集中を助長しない」との記載が削除された。
- 28 区域外の公共施設整備に関しては、当時、日本橋川再生の手法として、“街区から離れた貢献をどのように評価するのか”という論点から、「容積バンク」に関する議論が行われ始めており、東京都においても敷地外の貢献をどのように評価するのかという判断基準を設定する必要が生じたことも背景に上げられる〔東京都関係者ヒアリングによる〕。その結果、区域外において都市基盤の機能強化・向上に寄与する公共施設整備を行い、公共施設が都市計画施設として位置付けられていること、街区開発に関連したものとして同時期に整備されること、特許事業として知事認可を受けたという3つの要件を満たせば容積割増の対象となった。割増容積は、200%を上限とするものの、用途は育成用途に限定されていない。
- 29 2004年の景観法制定を受け、2006年、東京都は1997年に制定した東京都景観条例の全面改訂を行い、国会議事堂等の代表的な建造物の眺望保全のほか、歴史的建築物については保存を原則としつつも部分保存や外観の再生に対しても評価を行うとしている。
- 30 東京都では、2004年の景観法及び2006年1月の東京都景観審議会答申を踏まえ、2006年10月、東京都景観条例（1997年制定）を改正し、2007年3月に東京都景観計画を策定した。具体的施策として、2006年の眺望の保全に関する景観誘導指針も内包された形で大規模建築物等景観形成指針が定められている。
- 31 基本的には、住宅や文化施設等は非業務機能としてカテゴリーされるものと考えられるが、例えば、同じ副都心においても新宿や渋谷では業務機能は育成用途には指定されていないものの、大崎や池袋等では業務施設は育成用途として位置付けられている。このことから、あくまでも各地域が必要とし、育成・整備すべき機能が育成用途と位置付けられていると理解される。
- 32 新丸ビルのみ基準容積が1300%であり、特定街区での割増容積95%の他に東京駅舎の未利用容積365%の移転を行っている。
- 33 商事本社ビルは、主に本社の中核業務管理機能としての使用を前提としていたため、セキュリティの観点から、不特定多数の人々の来館が想定される育成用途を建物内に導入することは想定していなかった。丸ビルにおいて、商事本社ビルの育成用途を受け入れた結果、丸ビルの容積率は1437%となった。
- 34 屋内内部空間の活用に関しては、しゃれ街条例に則り、東京都宛に届けることにより、有料イベントに関しては、年間180日（無料イベントについては日数の制限なし）までは、開催が可能となっている。  
因みに、有料・無料を問わず、2009年度については、年間218日、2010年度については、年間178日（但し、2011年3月は、震災の影響により全ての予定をキャンセル）の利用を行っている。
- 35 三菱地所資料より引用
- 36 筆者撮影
- 37 丸の内二丁目（その2）特定街区では、全体容積率1500%の内、重要文化財指定建築物の保存、復元に係わる用途として280%が指定されている。
- 38 運用基準内の「重要文化財指定建築物及び歴史的建築物は、既存の用途とすることが出来る」との規定によるものと考えられる。また、重要文化財の指定に際しては、文化庁と所有者との協議が行われ、重要文化財として価値の高い西側と南側の外壁及び1階営業店頭部分以外は、所有者の自由裁量にて修理改修が可能との合意が得られている〔山村禮司、明治生命館（当社本館）、昭和の建造物として初の重要文化財指定に

ついて、月刊文化財（1997年8月、文化庁文化財保護部監修）】

- 3<sup>9</sup> 三菱地所資料より引用
- 4<sup>0</sup> 筆者撮影
- 4<sup>1</sup> 東京都都市整備局 HP（都市計画プロジェクト一覧）より作成
- 4<sup>2</sup> 東京都都市整備局資料より作成
- 4<sup>3</sup> 大丸有地区においては、大手町、丸の内、有楽町地区それぞれで地区特性が異なっていることもあり、第2章で前述したまちづくりガイドラインにおいても、地区毎にまちづくりの構成手法に違いを設けている。例えば、比較的複数の事務所や店舗が入居するテナントビルが集積している丸の内地区や有楽町地区においては、不特定多数の来街者を対象とした商業空間や賑わい施設をビル内に設け、建物内の歩行者ネットワークを通じて、エリア内の回遊性の向上を図る「街並み形成型」の街づくりを目指している一方、比較的金融機関や情報通信系企業の本社が集積している大手町地区に関しては、セキュリティを重視する本社等の建物内ではなく、敷地内の外部空間等を活用した歩行者ネットワークを生かした「公開空地ネットワーク型」によるまちづくり手法を採用することとしている。
- 4<sup>4</sup> 割増容積の要素別内訳については、各プロジェクトの都市計画決定図書における建築物の容積率の最高限度に関する但し書を参照した。そのため、但し書の記載がなかった丸の内1-1地区については分析対象外とした。
- 4<sup>5</sup> 東京都議会都市整備委員会（2005年2月18日）において、八重洲側への敷地の接道が狭くかつ駐車場出入口として計画されていることから、東京駅からの乗降客の歩行者動線上、支障となるのではないかという指摘がなされている。
- 4<sup>6</sup> 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会パンフレットより引用
- 4<sup>7</sup> 三菱地所資料より引用
- 4<sup>8</sup> 筆者撮影
- 4<sup>9</sup> 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会パンフレットより引用
- 5<sup>0</sup> 三菱地所資料より引用
- 5<sup>1</sup> 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会パンフレットより引用
- 5<sup>2</sup> 三菱地所資料より引用
- 5<sup>3</sup> 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議会パンフレットより引用



## 第4章 新丸の内ビルディングにおける公共貢献の概念の変化

### 4.1 本章の背景と目的

前述したように、大丸有地区では、都市再生特別措置法や東京都の都市開発諸制度を活用した都市再生を旗印とした都市開発プロジェクトが数多く計画、建設されているが、特に、新丸の内ビルディング（以下、新丸ビル）は、東京駅前に立地し、機能や景観の面の他、開発手法においても都市計画的に重要な位置付けにあると考えられる。

そのため、本章では、この新丸ビルを対象に、都市計画協議における議論の実態を整理、分析するとともに、特に、導入機能と都市基盤整備を対象とした公共貢献に関する議論を分析することにより、公民間における公共貢献の概念の変化とその背景を明らかにすることを目的とする。



【本章における研究のフロー】

・大丸有地区の基幹的都市開発プロジェクトである新丸ビルを対象  
東京駅前に立地し、機能や景観の点でも都市計画的に重要な位置  
に立地。  
特定街区により、初めて敷地外での都市基盤整備により容積割増  
を取得。また、新たな機能導入への取り組みを検討。



分析

・新丸ビルの都市計画協議における議論の実態を整理・分析  
都市計画協議を「事前協議（都市計画手続きまで）」、「各課協議」、  
「都市計画手続き時」に区分し、それぞれの議論を分析。

分析

・新丸ビルにおける公共貢献に関する議論の分析  
新たな公共貢献の事例として導入機能と都市基盤を取り上げ分析



【目的】

公民間における公共貢献の概念の変化とその背景を明らかにする。

#### 4.2 新丸の内ビルディングの概要

新丸ビルは、首都東京の玄関口である東京駅前広場に位置するとともに、当該地区においても景観上重要な象徴軸である東京駅と皇居とを結ぶ行幸通り沿いに立地しており、周辺の大街区に立地する建物群とともに、我が国有数のシンボル性のある都市景観を形成している。また、まちづくりガイドラインにおいても、新丸ビルが立地する街区は、東京駅前という立地特性を活かし、国内外の企業間の情報交換を図るとともに、多様な来街者等が開かれた空間として整備すべく、商業機能の他、文化・交流・活性化施設の誘引を行い、多様な集積を図るものと位置付けられている<sup>1</sup>。

上記上位計画での位置づけ等を踏まえ、新丸ビルは、2005年（平成17年）3月に新築着工着手、2007年（平成19年）4月に竣工した敷地面積約10,000㎡、延床面積約195,000㎡の都市開発プロジェクトである。開発手法としては、特定街区及び特例容積率適用地区制度（以下、特例容積）を採用し、基準容積率の1300%に特定街区による容積割増95%、特例容積による365%を加え、1760%の容積率となっており、特定街区の運用基準を活用することにより、敷地外における地下歩行者ネットワークの整備という都市基盤整備を行うことにより容積割増を獲得している初めてのプロジェクトでもある。

更に、本プロジェクトを大丸有地区の目指す将来像である業務機能の高度化と街の機能の多様化との関係から見てみると、1952年に建設された業務特化型とも言える旧新丸ビル<sup>2</sup>を大規模複合ビルに建て替えたことによって、導入機能に関しても、情報化に対応した業務機能の高度化とともに、非業務機能についても、飲食店舗や物販店舗等に代表される従来から定番となっていた商業施設とは異なる新たな非業務機能の導入が検討された事例でもある。具体的には、後述する大丸有地区全体の環境ビジョン実現のための施設（エコツツリア）や新事業の創出のための施設（日本創生ビレッジ）等の新たな概念に基づく機能の導入を試みている。

これら新たな機能については、都市計画協議において、結果的には、容積割増の対象とはならなかったものの、事業者から、従来には見られなかった新たな公共貢献項目として、これらを公民協議の中で位置付けようとした働きかけを行ったとともに、行政サイドにおいても、これらの提案に対する議論を展開していったという点においても、都市開発プロジェクトを通じた新たな公共貢献の萌芽とも受け取れ、公民双方における公共貢献の概念が変化してきている兆候とも捉えることが出来る。

このように、新丸ビルは、数多くの都市開発プロジェクトが計画、建設されている大丸有地区においても、景観や機能の点でも都市計画に重要な位置付けにあるとともに、その計画策定過程での事業者からの公共貢献項目に関する都市計画協議を通じて、公民双方における公共貢献の概念の変化が生じつつあると考えられる。その背景には、行政各機関及び事業者双方が既存の枠組みを超えて、望ましい都市像を反映させていこうとの意思が働いているものと考えられることから、公民協議の場における協議内

容から公民双方が考える公共貢献の概念を整理する上で格好の事例と言える。

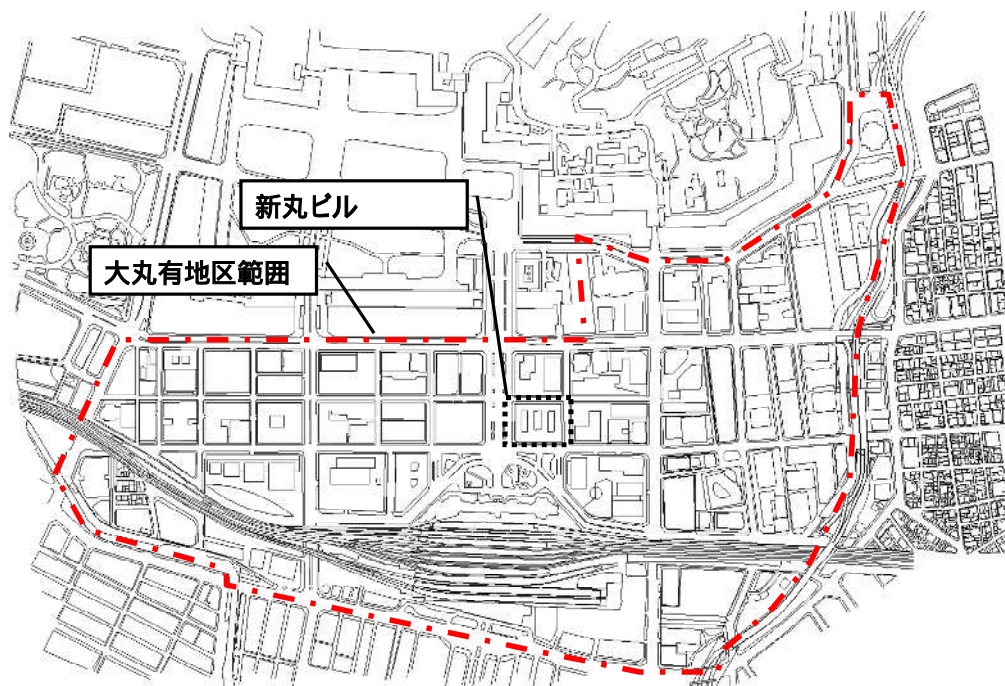


図 4-1 大丸有地区と新丸ビル位置図

【新丸ビル建築概要】	
・ 敷地面積	約10,000㎡
・ 述床面積	約195,000㎡ (建て替え前 約65,000㎡)
・ 階数	地下4階 地上38階
・ 高さ	約198M
・ 容積率	1760%
【内訳】	
基準容積	1300%
容積移転	365%
特定街区割増	95%
・ スケジュール	解体着工 2004年8月 新築工事着工 2005年3月 新築工事着工 2007年4月 (新築工期 25.5ヶ月)

図 4-2 新丸ビル建築概要<sup>3</sup>

【新丸ビルスケジュール】	
2002年6月	建替発表
2003年1月	第1回個別建て替え検討会
2003年6月	第2回個別建て替え検討会
2003年12月	環境アセス近隣説明会
2004年9月	特例容積指定申請
2004年11月	特例容積指定告示
2005年1月	特定街区告示
2005年3月	建築確認済証取得
2005年3月	新築工事着手
2007年4月	建物竣工

図 4-3 新丸ビルスケジュール<sup>4</sup>



図 4-4 建替え前の新丸ビル<sup>5</sup>



図 4-5 建替え後の新丸ビル<sup>6</sup>

#### 4.3 新丸ビル以前のプロジェクトにおける公民協議

ここでは、後述する新丸ビルにおける都市計画協議との比較、分析を行うに先立ち、新丸ビル以前の大丸有地区の都市開発プロジェクトにおける公民協議の内容を整理することにより、新丸ビル以前のこれら都市開発プロジェクトが大丸有地区の将来像との関係においてどのような論点が存在したのかを把握することを目的とする<sup>7</sup>。

##### 丸の内ビルディング

丸の内ビルディング（以下、丸ビル）は、新丸ビルと行幸通りを挟み、東京駅前に立地し、丸の内再構築の第一弾のプロジェクトとして2002年11月に竣工した、敷地面積約10,000㎡、延床面積約160,000㎡のプロジェクトである。

丸ビルに関しては、行政/事業者間にて、大丸有地区全体における丸ビルの位置付けが主な論点として議論された。事業者からは、丸ビルが東京駅前に立地し、東京駅と皇居を結ぶ象徴軸としての行幸通りに接していることから、大丸有地区における拠点と位置付けるとともに、今後、街の多機能化を進める大丸有地区再構築スタートのシンボルとすべく高度化を図りたいとの考えが示され、仲通りを挟んで隣接する三菱商事ビル街区との複合街区による特定街区を採用した上で、三菱商事街区における育成用途を丸ビル街区に移転し、機能的、景観的にもメリハリのある計画案とする提案がなされた。

これに対して、東京都からは、大丸有地区全体のスカイラインや機能集約による活性化促進という点には大きな異論がなかったものの、街の将来像と開発手法の関係や拠点性とその容積配分の関連性が未整理であり、拠点として位置付けるのであれば、公共性や公開性の視点から街に対する貢献が不可欠であり、公共的な認知を得るためには具体的な計画案で示すべきとの指摘がなされた。

更に、事業者側からは、従来の空地評価による容積割増のみならず、地域環境改善のための取り組みに対する評価についても打診が行われているが、東京都からは、地区全体の将来像の中で検討する必要があるとの指摘が行われている。

そのほか、景観やデザインに関しては、低層部壁面のデザインのみならず、土日の集客を踏まえた連続した賑わい施設の貼り付けに配慮した計画とすることや周辺街区との連携を踏まえた歩行者ネットワークや駐車場ネットワークの形成についての議論が行われた。

これらの議論からは、丸ビルの計画案策定時においては、まちづくりガイドラインが未だ策定されていなかったこともあり、大丸有地区としての街の将来像については、公民間では完全な共有化が形成されていなかったとは言え<sup>8</sup>、行政及び事業者双方が東京における大丸有地区の歴史性や中枢性を認識した上で、特定街区の活用を図り、地区における拠点的な立地において先行的なプロジェクトを推進させることにより、区部中等の上位計画に位置付けられている都心の将来像の大きな方向性を実現してい

こうとしていたことが読み取れる。

このことは、同時に、当該プロジェクトに対して、特定街区という都市計画諸制度を採用したことによって、都市計画協議を通じ、行政及び事業者間における街の将来像とプロジェクトの位置付けや導入機能の考え方の整合性が共有されたとともに、都市景観の視点において、容積率や高さ等の建物形態の規定についても公民間における認識に共有化において重要な役割を果たしたものと考えられる。

#### 日本工業倶楽部会館・三菱 UFJ 信託銀行本店ビル

日本工業倶楽部会館・三菱 UFJ 信託銀行本店ビル（以下、工業倶楽部）では、一部保存されることになった工業倶楽部会館と新たに後背に建築される高層ビルとのデザイン上の関係や大丸有地区全体における景観の調和等、景観・デザインが主な論点となった。

その他の論点としては、低層部の壁面線の位置とデザインその他、将来の隣接街区への接続を見込んだ地下歩行者ネットワークの設計上の配慮や地下鉄コンコースとの接続の可能性、駐車場ネットワークについても議論が行われている。

工業倶楽部については、都市計画協議に先立ち、学識、行政、事業者及び設計者にて構成された歴史検討委員会が立ちあげられており、当該開発において最も重要な課題であった歴史的建造物の保存問題について議論がなされており、論点が事前に整理されていたことがその後の都市計画協議を円滑に進められることに寄与したものである<sup>9</sup>。

#### 丸の内オアゾ

丸の内オアゾでは、東京駅に丸の内北口に位置していた旧国鉄本社跡地を中心に、周辺の老朽化したビルの敷地とともに一体的な開発が行われた。

主な論点としては、東京駅前広場に面する立地からも、大丸有地区全体の中での拠点性や導入機能その他、中心性やシンボル性の視点からの景観に関する指摘がなされるとともに、街区内には事業者の異なる複数棟の建物が計画されていることから、各建物の建物高さ、空地や貫通通路の仕様等も含め、各棟のデザインの調和が議論となった。また、開発手法と地区計画に関しては、公開空地等の地区施設化に伴う都市計画担保に関する議論も行われている。

また、当該街区は、後背地に大手町地区を抱えることから、まちづくりガイドラインにおいても位置付けがなされていた東京駅から大手町方面への歩行者ネットワークを形成するための街区内の貫通通路に関しては、街区内の各建物に導入される諸機能の連携や回遊性を支援するための他、賑わい創出に資するための通路としての仕様等についても言及がなされている。また、特に、貫通通路に関しては、上記役割が求められたこともあり、将来的にも一般の通行に供せられる公開性の担保の視点から、そ

の維持管理に関しても議論が行われている。

更に、千代田区景観審議会では、街区内が複数の異なる事業者の敷地から構成され、それぞれに異なる機能を持つ複数建物が計画されていることから、各建物がデザインや形態を調和させることにより一体性のある開発計画とするよう求められている。

### 東京ビル

東京ビルは、総合設計制度及び特例容積率適用地区制度を活用するとともに、育成用途の集約を可能とする特例を活用し、同時期に建替えを行う予定の日比谷パークビル（現、ペニンシュラ東京）に育成用途を集約することにより、オフィスを中心としたプロジェクトとなっている。

東京ビルに対する主な論点としては、街区内に計画されている地下歩行者ネットワークのあり方が取り上げられた。東京ビルが立地する街区内における歩行者ネットワークは、ガイドライン上、東京駅から有楽町方面へ抜ける南北方向に貫通する動線として示されていたが、東京ビル敷地とともに街区を構成する隣接敷地には、既に銀行本店の建物が立地していたことから、地上地下とも歩行者通路の位置を街区中央部に計画することが困難であったため、外部との接続を踏まえた歩行者ネットワークの位置や形状等が課題となった。また、将来の接続を想定していた東京駅前地下広場に対しても、東京駅前地下広場との間に東京中央郵便局が立地していたため、有楽町方面との接続とあわせて、将来の連続性を視野に入れた歩行者ネットワークのあり方についても議論がなされている。

そのほか、隣接する銀行本店の敷地とは、建築基準法による一団地認定を受けていることから、一体的な歩道状及び広場状空地としての観点から、銀行本店における空地の公開性が論点となった<sup>10</sup>。

上記の通り、新丸ビル以前の一連のプロジェクトに関する議論からは、各プロジェクトとも街の将来像に掲げられた、都心への過度な業務一極集中を抑制しつつも、国際的な業務機能の質的高度化を図るとともに、業務機能以外の多様な機能を導入することにより、多様な来街者が訪れる賑わいのある魅力的な都心の形成を目指した議論が行われている。また、そのような人々の回遊性を支える都市基盤として、歩行者ネットワークの形成が主な論点となり、エリア全体の視点から、隣接街区等との連携による歩行者ネットワーク整備のあり方が問われていると言える。

しかし、幾つかのプロジェクトの始動により、街の再構築が進みつつあるこの段階においては、多様な機能の導入が期待された非業務機能に関しては、従来型の就業者に対する生活利便施設的な商業施設から、広域的な商圈を想定した多種多様な店舗群から構成される大規模な店舗ゾーンへと商業施設の特性が大きく変容したと思われる。しかしその一方で、主な施設は飲食や物販等に見られる商業施設に限られており、商



業用途以外の非業務の施設としては、丸ビルにおけるカンファレンス・ホールや東京ビルにおける託児所等に限られており、文化や交流機能等を含めた多岐に亘る機能の導入が図られたと言えるレベルには達していないと思われる<sup>11</sup>。

このことから、新丸ビル以前の非業務機能が商業機能中心であったことに対して、新丸ビルの規模や経営戦略上からの判断という要因もあるものとは思われるものの、事業者として、将来像を踏まえた上での新たな機能導入を決めたことは、今後の街づくりにおいて、街の将来像を実現させていく意味において、意義あるものと考えられる。

また、歩行者ネットワークの整備に関しても、新丸ビル以前のプロジェクトにおいては、ガイドライン等上位計画に基づくネットワークの形成や大丸有地区全体との整合性の視点から、単にプロジェクトが行われる街区自体へのアクセス向上ではなく、後背エリアの隣接街区等への移動や回遊性向上に資するネットワークの形成が求められているものの、基本的な考え方は、街区内貫通通路の連続性を担保することによる隣接街区へのアクセス向上という視点に基づくものとなっている。これに対して、新丸ビルでは、上記視点に加え、エリア全体における幹線的ネットワークの構築という視点から議論がなされた点においても、特徴的と考えられる。

#### 4.4 新丸ビルにおける取り組み

ここでは、まず、業務機能の一極集中是正の観点から、当該地区への積極的な導入が図られた非業務機能の内、容積割増の対象とはならなかったものの、従来から一般的だった飲食や物販店舗等の商業機能等とは異なり、街の将来像を見据えた新たな非業務機能として導入が試みられた「エコッツリア」と「日本創生ビレッジ」とを取り上げ、その背景や事業者の意図の分析を行う。

また、3章で述べたように、新丸ビルの計画策定期間以前においては、東京都における都市計画諸制度においても、敷地若しくは建物内の有効空地や地区の環境改善に資する施設等を設けた場合等、計画対象となる敷地内での取り組みに対する評価は行われていたものの、当該敷地を含めた街区周辺地域の環境の向上に寄与するような整備に対して、容積緩和等の評価を与えるような基準は存在していなかった。

しかし、2004年8月の特定街区運用基準の改正の活用により、新丸ビルでは、業務機能の高度化とともに、歩行者ネットワーク等の整備による都市基盤の形成に寄与する具体的な取り組みを行っており、計画区域外における公共施設整備として容積割増を獲得した東京駅前地下広場整備及び行幸地下通路の街の将来像における位置付けを明らかにする。

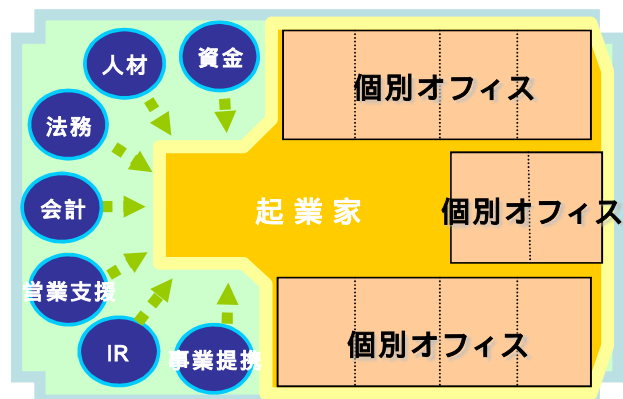
上記、導入機能における新たな取り組みと敷地外の都市基盤整備の分析を通じて、公民双方における公共貢献に関する考え方の整理、分析を行うこととする。

##### エコッツリア / 日本創生ビレッジ

新丸ビルの計画策定期間においては、今後、環境対策と新規事業創出が重要なテーマになるとの事業者判断から、環境共生型街づくりを目指した「エコッツリア（大丸有環境共生まちづくり推進協会）」やベンチャー支援のための「日本創生ビレッジ」を設置している。

エコッツリアは、事業者自身における環境対策の必要性に対する認識もあり、建物単体レベルでの省エネ等の環境対策に止まらず、エリア全体での環境対策に資する試みの検討を行った。その結果、大丸有地区の環境ビジョンを実現させるため、エリアにおける環境に関する課題の把握とともに、その対策や解決に向けた具体のアクションプログラムの策定や情報発信等を行うための環境対策拠点として設置され、地区内外の環境関連調査研究、環境啓蒙教育活動、エリア版 CSR 報告書作成等を行っている。

また、日本創生ビレッジは、新規事業の創造拠点として、ベンチャー育成のためのオフィスゾーンとその支援と交流を目的としたクラブゾーンにて構成されている<sup>12</sup>。クラブゾーンでは、起業家、事業会社の幹部、弁護士や公認会計士等の専門家、学識等の会員から構成されるクラブ組織が人的ネットワークを活用することによって<sup>13</sup>、総合的な事業支援を行っている。



クラブゾーン      オフィスゾーン  
 (東京21cクラブ)インキュベーションオフィス)

図 4-4 日本創生ビレッジ概念図<sup>14</sup>



図 4-5 エコッツリア 施設パース<sup>15</sup>



図 4-6 エコッツリア 内部写真<sup>16</sup>

これら施設の内、エコツツリアについては、当初、事業者からは、割増容積の対象に資する公共貢献施設として、都市計画協議への提案を図った。これに対して、行政サイドから、既に、環境に対する社会の意識が高まりつつあり、省エネ等の環境対策が特別な取り組みではなくなりつつあるとの時代認識もあり、都市開発諸制度を活用し、環境対策による容積割増を取得するのであれば、その対策がより高次の取り組みであるとともに、その効用を具体的に数値評価として示す必要があるとの指摘がなされた。このため、事業者サイドとしては、容積割増の対象とはならないものの、環境対策の重要性を踏まえ、データ収集の必要性とともに、今後のプロジェクトへの応用や付加価値付けに対しても有効であるとの認識から、施設の設置を決定している。

同様に、日本創生ビレッジに関しても、事業者において、我が国の国際競争力の向上のためにも新たな産業の創出とともに、そのための新規事業育成のための事業環境の整備が必要であるとの認識から、ベンチャー企業の育成を目的とした施設の設置は、割増容積の対象に資するとの考えがあった。しかし、大丸有地区全体における新規事業育成の位置付けがなされていなかったこともあり、結果的には、割増容積の獲得は実現しなかった。

但し、事業者が大丸有地区内に多くの大企業テナントを抱えていることもあり、それら大企業との連携や交流等の支援の場を設けることにより、将来の成長ベンチャー企業の成長が促されるのであれば、エリア全体の活性化に繋がるとともに、企業としても、将来の成長産業予備軍となる可能性の高い企業の囲い込みは、テナント基盤の拡大に繋がり、新たなテナントの創出にも寄与するとの考えがあったことから、新たにベンチャー支援施設としての日本創生ビレッジをビル内に設置することとした。

上記両施設とも、特定街区という開発手法の中における評価基準においては、結果的に容積割増という具体的な評価には結びつかず、都市計画協議上においても、あくまで事業者からの“新たな試み”との位置付けに留まったが、このような試みがなされた背景には、事業採算が合わない若しくは低いと思われる機能であっても、エリアの将来像やエリアで求められている機能を鑑みた場合、公共貢献の視点からも重要な機能と判断しつつ、長期的にもエリア全体の付加価値の向上に寄与する機能の導入については、民間事業者からも主体的かつ戦略的に提案が行われたものと考えられる。

#### 東京駅前地下広場・行幸地下通路

従来、東京都の都市開発諸制度では、空地に関する評価は敷地内における公開空地等に限られていたが、2004年の特定街区運用基準の改正に伴い、区域外における都市基盤整備の環境改善に対しても容積緩和等の評価が得られることになった。それを受けて、新丸ビルでは、敷地外における東京駅前地下広場（千代田歩行者専用道第5号線）及び行幸地下通路の整備を行うことにより、特定街区による容積割増の獲得を行っている。

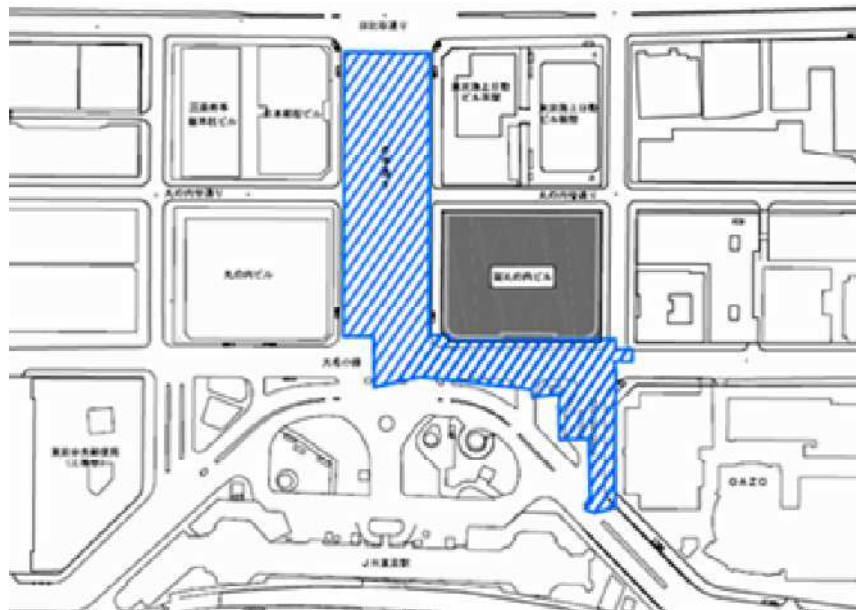


図 4-7 東京駅前広場・行幸地下通路範囲図<sup>17)</sup>

新丸ビルとともに整備された東京駅前地下広場については、東京都等の上位計画において、東京駅と新丸ビル等の周辺隣接街区とを結ぶ歩行者動線の強化、拡幅整備という位置付けに止まらず、首都東京の中央駅としてのターミナル機能や丸の内側の交通結節点としての機能強化が求められている。そのため、丸の内側及び八重洲側の駅前広場との回遊性の強化を図ることを目的に、東京駅を中心とした南北2本の東西自由通路の形成が計画されており、新丸ビル前の駅前地下広場は、この基幹的な地下歩行者ネットワークを構成する一部としても位置付けられている<sup>18)</sup>。

行幸地下通路は、ガイドラインにおいても東京駅と地下鉄二重橋前駅や大手町駅等の日比谷通りとを東西に結ぶ大丸有地区における基幹的ネットワークとして位置付けられている<sup>19)</sup>。また、行幸地下通路については、歩行者ネットワークの機能強化という目的に併せて、賑わいの創出や文化交流に関連する情報発信という視点から、イベントスペースやギャラリー等のエリアプロモーション機能やインフォメーション機能を備えた空間としても整備されている<sup>20)</sup>。

このような地下歩行者ネットワークの整備は、新丸ビルのような大規模都市開発プロジェクトをきっかけとして、敷地単位に止まらずエリアレベルでの回遊性の向上とともに、歩行者空間の環境改善が行われたことは、地域全体における付加価値向上に寄与したと考えられる。

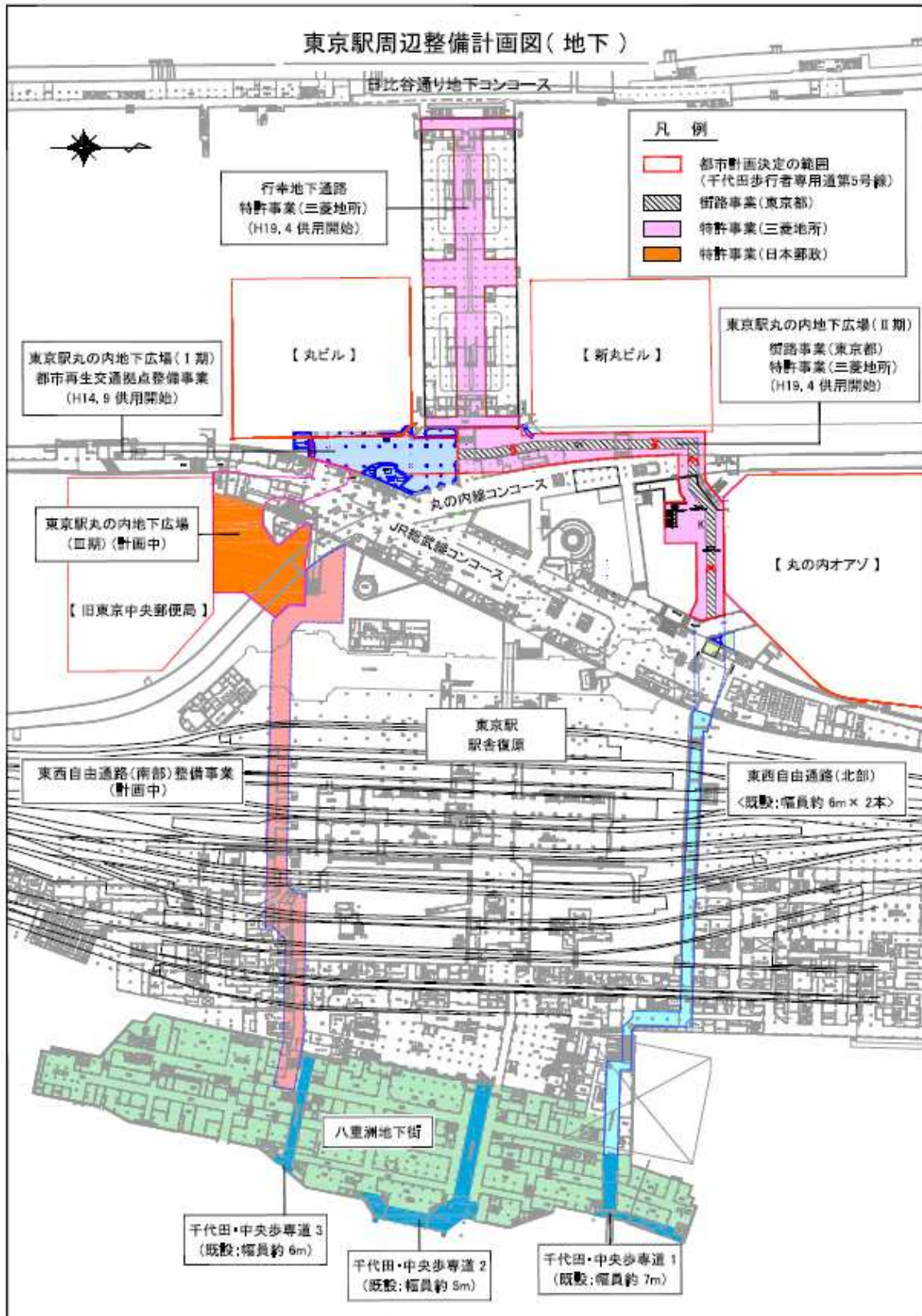
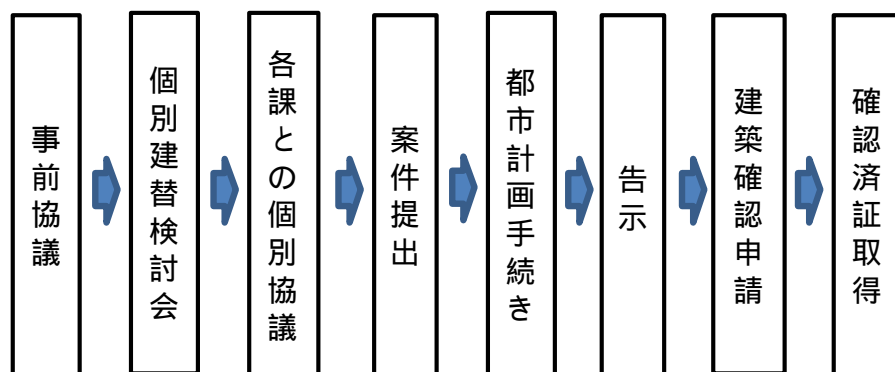


図 4-8 東京駅周辺整備計画図<sup>2 1</sup>

#### 4.5 大丸有地区における一般的な都市計画協議フロー

一般的に、大規模な都市開発プロジェクトでは、事業者が作成した計画案を基に許認可権を有する東京都等の行政機関との協議である都市計画協議が行われ、その過程において関係各機関等との合意形成とともに計画案の深化が図られる。

ここでは、主に東京都等の行政機関と事業者との間で行われる基本的な事業スキームに関する初期段階の協議から計画案を都市計画手続きに乗せるまでの間の協議を「事前協議」、その後の行政機関内の各所管部署との協議である「各課協議」、東京都自らが都市計画手続きとして東京都議会の常任委員会や都市計画審議会に諮る過程を「都市計画手続き時」の3つに大きく区分し、それぞれのプロセスにおける議論の分析を行うものとする。下記に大丸有地区における都市開発プロジェクトの一般的な都市計画協議フローを示す。



4-9 大丸有地区における一般的な都市計画協議フロー

まず、事業者は、東京都や千代田区等の開発関係所管部署に対して、事前協議として、計画している都市開発プロジェクトの位置付け、導入機能、建物形態や事業スケジュール等の基本的スキームに関する項目の協議を行う。また、これら事前協議と併せて、行政各機関や学識経験者におけるキーパーソンに対しても計画概要の説明やヒアリングを行い、得られた知見をもとに計画案の修正に活かすことも行っている<sup>22</sup>。

事前協議において、プロジェクトの基本的スキームに関し、事業者及び関係各機関にて、おおまかな方向性が確認された場合、次に東京都及び千代田区にて設置されている「大手町・丸の内・有楽町地区個別建替検討会（以下、個別建替検討会）」において検討及び内容の確認が行われる。個別建替検討会は、ガイドラインに示された街づくりの実現に向け、個々の開発計画の初期段階からガイドラインとの整合性や地域への貢献について、指導・誘導を行うことを目的に設置されている<sup>23</sup>。

個別建替検討会において、計画案に対して基本的了承が得られた場合、個別の具体的項目を所管する行政内の各部署との各課協議に進むことになる。ここでは、導入機能や建物形態の詳細のほか、個別建替検討会にて設置や整備が求められた機能や施設

に関する位置、規模、仕様等の数値的な基準等に関して協議が行われる。

上記各課協議を経てた上で、事業者より案件として東京都宛提案された後、東京都において都市計画手続きに入ることになる。具体的には、東京都議会に設置されている都市整備委員会<sup>24</sup>において、東京都都市計画審議会への付議予定案件として審議、可決された後、東京都都市計画審議会における議決を経て、東京都により都市計画決定として告示され、告示後は、建築基準法としての手続きとなり、事業者から建築確認申請がなされた後、確認済証の下付となる。

実際の協議期間としては、プロジェクトの特性によって異なるものの、事前協議の開始から個別建替検討会までに約半年、その後、個別建替検討会から各課との個別協議を経て、東京都宛に事業者として案件提出を行うまでにも約1年半を要することが一般的となっている。更に、案件提出から都市計画決定の告示に至る期間についても約半年程度が必要となる。このように、開発計画に関する都市計画協議としては、行政機関宛の相談・打診から都市計画決定まで約2年程度の協議期間を要することになる<sup>25</sup>。

その他、大丸有地区に関しては、東京都における都市計画手続きとは別に、千代田区の千代田区景観まちづくり条例による景観事前協議として、一定規模以上の建築物、工作物、屋外広告物の建築等について景観まちづくりに影響を及ぼすと認められる計画に対して、建築確認申請前までに届出を行う必要があるとともに、景観まちづくり審議会の議を経る必要がある。

このように、都市開発プロジェクトの根幹的な事業スキームについては、事業者から案件として東京都宛提出される以前の事前協議の段階において、粗方固められ、その後の各課協議において、その方向付けを踏まえた各項目の数値基準や仕様の確認等、計画内容の深化が図られていくものと理解される。



#### 4.6 新丸ビルにおける都市計画協議

ここでは、新丸ビルにおける都市計画協議を主に行政機関と事業者間にて都市計画手続き以前に行われる「事前協議」、その後、個別建替検討会にて開発計画の大枠となる事業スキームに対する合意が得られた後に行われる行政機関内の様々な所管部署ごとの協議段階である「各課協議」、更に、事業者より行政機関に都市計画審議会に対する案件として提出された後の「都市計画手続き」の3つの段階に分け、それぞれの協議内容の分析を行うものとする。

##### 4.6.1 事前協議における議論

新丸ビルの計画案に対する事前協議の段階における事業者／行政間の議論を整理することにより、公民それぞれの論点について分析を行うものとする。新丸ビルにおいては、景観・デザイン、導入機能・用途、ネットワーク及び容積や高さ等の建物形態の4つが主な論点になった<sup>26</sup>。

景観・デザインに関しては、既に先行して竣工していた行幸通りを挟んで隣接する丸ビルとの「ゲート性<sup>27</sup>」の表現に関して議論となった。事業者から、ガイドラインに謳われている「31mの表情線<sup>28</sup>」の順守による周辺建物との調和を図りつつも大丸有地区全体における建物高さに変化を持たせることによる躍動感ある変化のある都市景観を創出するとともに、東京駅側から見た建物のボリューム感を軽減するため、建物正面のファサードの分節化を図る等の提案がなされたのに対し、東京都からは、東京駅や行幸通りとの関係を含め、周辺建物との調和を踏まえた都市景観の形成を検討すべきとの指摘がなされた。

導入機能・用途については、業務機能の高度化の背景となる国際ビジネスセンターの具体的な内容や定義の深化が議論になるとともに、非業務機能に関しては、就業者に対する生活支援施設としての飲食店等が未だ十分とは言えないものの、これら施設の充実を図るのみならず、街の機能の多様性を拡充する視点からも文化的機能の整備についても検討するよう指摘がなされている。

ネットワークに関しては、事業者から東京駅前地下広場から後背街区への動線を拡充し、地区内の回遊性を向上させるための地下歩行者ネットワークの整備が提案された。更に、新丸ビル開発に伴う地区内の自動車交通量の増大に対応するため、新丸ビルに新設する地下駐車場と隣接する既存の丸ビルや丸の内駐車場等との駐車場とを連携することにより、互いの駐車場がそれぞれバッファ機能を担えるように、駐車場ネットワークの整備についても議論がなされた<sup>29</sup>。

容積や高さ等の建物形態に関しては、大丸有地区が国際ビジネスセンターとしてグローバル企業の集積を促進させるためにも、多国籍企業や国際的金融機関の中核機能の誘致が可能となる建物規模や仕様という視点から議論がなされた。この背景には、これらグローバル企業の世界規模でのリージョナルオフィスと呼ばれる地域拠点は、

5,000～10,000坪強程度の大規模な事務所面積を必要とするとともに、これら企業の中核機能の立地に伴い、これら企業の高度な専門的業務をサポートするための法律会計事務所や金融情報サービス企業等の高次な副次的専門的コンサルタント事務所についても集積ニーズが高まり、誘致活動が活発化することから、これら多層的な業務機能集積に伴う企業群の受け皿に相応しい建物規模が必要との考えが事業者側に存在したことがあげられる<sup>30</sup>。

また、これら企業は、入居ビルに対する国際的な仕様基準を策定しており、他国のビルに対してもその基準に基づき候補ビルを選択することから、事業者においても、高度なセキュリティシステムや非常用発電機システム等の設備を国際的基準に備えるとともに、それら設備に必要なスペースを確保することが重要なオフィス立地選択の要件と考えていることがあげられる。

これら多国籍企業や国際的金融機関の中核機能の誘致は、国内の地区間での企業誘致となる「地域間競争」もさることながら、シンガポール、香港や上海等のアジアの諸大都市が競合相手となることが少なくないことから、事業者としても、一種の「都市間競争」と捉え、都市開発プロジェクトを通じて、業務機能の質的高度化とともに相当規模の基幹的ビルの実現を図り、国際的企業の中核機能の誘致による国際的な都市間競争力の強化を図ることが不可欠であるとの考えがあった。また、老朽化、狭隘化した既存ビルへの中核機能の誘致は困難であり、急激なグローバル化への早急な対応を鑑みた際には、機能更新の期を逸することが長期的な視点からも都市間競争において、他のアジア諸大都市の後塵を拝することになるとの考えもあったと思われる<sup>31</sup>。

上記都市計画協議における事前協議での議論からは、行政機関及び事業者とも、景観デザインにおいては、建物単体でのデザインに関するような地区レベルでの議論のほか、非業務機能に関しては、商業以外の機能導入によりエリアの活性化を図るといふ地域レベルでの視点からの議論、更には、世界的な都市間競争を踏まえた上で、誘致企業の特性やその多層的な業務集積も視野に入れた建物形態や規模に関するグローバルな視点からの議論に至るまで、多様な視点から議論が行われていたことが明らかになった。

#### 4.6.2 行政機関内の各課協議における議論

ここでは、上記事前協議において議論された計画内容とともに、東京都等の部局毎との協議内容を整理することによって、所管する事項の異なる部局毎の計画に対する論点の分析を行うものとする。

東京都における各課協議に関しては、主に地域整備の企画調整を所管する開発企画室が開発計画の調整窓口となるものの、新丸ビルに関しては特定街区を開発手法として採用していることから、用途地域や再開発等促進区を含む地区計画の他、特定街区を所管する土地利用計画課との協議が行われた。

土地利用計画課との協議については、特定街区として都市計画決定する内容となる建物高さ、壁面線の位置及び容積ボリューム等の建物形態が大きな協議対象となった。協議においては、容積割増については、区域外における都市基盤整備による敷地外貢献のみから評価が行われるのではなく、敷地内における空地の確保や環境への取り組み等、良好な街区環境の整備という視点も併せて評価が行われるとの指摘がなされている。また、敷地外貢献に関しては、既に土地の高度化に耐え得る都市基盤が整備されているとされる大丸有地区において、東京駅前地下広場や行幸地下通路の更なる都市基盤整備が行われることについて議論が行われた。この論点については、民間事業者による高次的、付加的な都市基盤の整備による高質な歩行者ネットワークの形成という点に評価が行われたとともに、その施設の位置付けや規模のみならず、竣工後の維持管理に関する担保についても協議対象となった。

都市基盤系に関しては、都市計画道路の計画等を所管する街路計画部とは、特に、地域内の円滑な歩行者ネットワークの形成との視点から、将来的な東京駅前の地下広場の整備を踏まえた地下歩行者貫通通路の歩行者通行可能量を確保する必要があるとの指摘があった。そのため、適切な通路幅員に関する協議の他、駐車場への入庫待ちによる道路上への待機駐車の影響の軽減、円滑な出入庫動線の確保等の視点からの駐車場出入口形状や位置、車寄せの形状等に関する協議が行われた。

また、都市交通政策を所管し、駐車場や自転車の駐輪対策に関する交通企画課とは、駐車場の収容台数等の計画内容の他、近隣街区との駐車場とのネットワーク化を図ることによる駐車場相互間での連携によるバッファ機能に関する協議の他、歩行者保護の視点から、出入庫の車と歩行者動線の交錯箇所についての危険回避の考え方について協議が行われた。また、近時、都心において顕在化している自転車の駐輪対策についても対応を求められている。

市街地建築系に関しては、建築行政に関する企画やバリアフリー等を所管する市街地企画課とは、街並み形成についての景観の基本的な考え方の他、隣接する丸ビルと高さ、形態、ファサードデザインの3つの要素が異なっていると認識され、ゲート性等に関する協議が行われた。(街並みデザイナー制度の活用について)

同じく建築指導課からも、計画されている素材や色調等の景観に関する基本的な考え方の他、敷地内において、まとまった空地の確保に関する協議が行われている。

東京都等以外の行政機関では、千代田区が景観まちづくり条例に基づく景観審議会を主催していることから、主に景観に関する協議が行われている他、交通管理者である警察との協議が行われている。警察からは、既に竣工済の北側に対面する工業倶楽部の駐車場出入口と対峙することを避ける意味からも、駐車場出入口の位置及び形状に関する指摘が行われた。街路計画課同様、駐車場への入庫待ちによる待機駐車の影響の軽減の観点からも、駐車場進入路の確保や車寄せの設置に関する指摘が行われた。更に、建物周辺における自転車の不法駐輪対策の観点からも、駐輪場の設

置に関する協議が行われている。

これら各課からの指導や要求への対応については、事業者自らが統合化、摺合せを行い、各課への再確認を踏まえて、計画内容の調整を行っていくことになる。

・ 開発計画全般、上位計画との整合性	→ 都市づくり政策部(開発プロジェクト推進室)
・ 地下ネットワーク(接続、広場)、交通	→ 都市基盤部(街路計画課)、建設局
・ 駐車場関係(出入口位置、歩道)	→ 警察、都市基盤部(交通企画課)
・ 景観、歴史的保存	→ 市街地建築部(市街地企画課)
・ 容積移転、建築確認手続き	→ 市街地建築部(建築指導課)
・ 環境対策(Co2削減等)、環境アセス	→ 環境局、開発プロジェクト推進室
・ 敷地確定、工事等に伴う占用	→ 建設局(道路管理部)、所轄の建設事務所
・ 地区計画、景観審議会、住宅付置	→ 千代田区

図 4-10 東京都における主な協議先とその協議内容

#### 4.6.3 都市計画手続きにおける議論

事前協議後に東京宛に案件として提出された新丸ビル計画は、その後、東京都における都市計画手続きとして、東京都議会における常任委員会<sup>32</sup>及び都市計画審議会において審議がなされた後、都市計画決定として告示がなされることとなる。

新丸ビルに関しては、2004年(平成16年)10月14日の常任委員会である都市整備委員会、同年12月22日の都市計画審議会にて審議が行われている。これらの場では、都心の高度化が一極集中を招き、多心型都市構造を支える副都心構想の破綻に繋がるとののほか、土地利用上、容積移転による高度利用化を評価する一方で、大規模街区の開発のみならず、小規模密集街区の再生に寄与するような手法への展開や割増容積の評価基準や都内他地区の市街地整備のあり方等、広く地域レベルの視点からの議論が行われた。また、公民協調による街づくりがうたわれている大丸有地区での東京都等行政機関の積極的な支援の必要性等の地区レベルの視点からの議論とともに、国際競争力の向上という観点から、米国等の都心と比べ都心部の指定容積率が低く抑えられているという懸念、インフラ整備の遅れ等の課題とともに、オフィス床の大規模供給に伴う環境負荷増大への懸念等、グローバルな視点からも指摘がなされた。

東京都における一連の都市計画手続きとは異なるものの、千代田区においても、千代田区景観まちづくり条例に基づく景観審議会においても、計画案に示された200mの高さの是非や新丸ビルとともに東京駅前のゲート性を構成し、既に竣工済の丸ビルとの関係について議論がなされている<sup>33</sup>。具体的には、事業者から、高さについては、大丸有地区全体のスカイラインの考え方を踏まえ検討し<sup>34</sup>、ゲート性に関しては、都市の活性化を意識した新しいデザインの視点から、2つのビルのデザインや表情を変え、シンメトリーとはしなかったとの意見に対し、委員からは、高さを揃えるべきであり、対称である方がゲート性を発揮できるのではないかという意見があった。当該審議会では、主に景観を中心に議論がなされる場であることから、公共貢献に関する明白な議論はなかったものの、ガイドラインの内容を実現させていくために、様々な機会を捉え説明を行っていく必要性が示された。

上記分析からは、都市計画審議会等においては、事前協議でも議論となった国際競争力への寄与という視点からの指摘がなされた一方、事業者から提案された公共貢献施設に対する具体的内容に関する議論は行われていないことが明らかになった<sup>35</sup>。

#### 4.7 新丸ビルにおける公共貢献に関する議論

ここでは、まず、従来型の公共貢献に関する考え方を整理した上で、既に 4.4 にて記述を行った新丸ビルにおける取り組みである新たに導入された機能や特定街区の活用によって整備が行われた都市基盤を取り上げ、その計画過程において、事業者と行政機関との間で行われた都市計画協議における協議内容を分析することにより、従来には見られなかった公共貢献の考え方を明らかにすることを目的とする。

##### 4.7.1 従来型の公共貢献の考え方

既に 3 章にて記述したように、1961 年（昭和 36 年）に制度化された特定街区制度は、1984 年（昭和 59 年）、東京都において運用基準を定められ、容積割増の根拠となる具体の技術指針を明記している。

特定街区の運用基準では、指定対象区域や敷地規模等の基準を設けるとともに、技術指針において割増容積の評価対象となる項目として、有効空地のほか、道路や公園等の公共空地、景観ガイドラインに沿った建築計画した場合の街並み景観形成、住宅供給、重要文化財指定建築物等の保存・復元等を明示している。これらの項目は、整備面積等の数値算出が可能であり、これら面積に係数を掛け合わせた数値が割増容積として算出されることから、基本的には、予め設定された基準に則った計画であれば容積割増等の評価を得られるという事前確定的な基準であると考えられる。

一方で、近時、環境や景観等が社会的に重要なテーマになりつつある背景を受け、運用基準においても、これら社会的ニーズに対応した改正が行われることによって、従来からの規定から評価項目が付け加えられ、評価の多様性と捉えられる事例も存在する。

##### 4.7.2 導入機能

4.4.1 で述べたように、新丸ビルでは、業務機能や商業施設等の非業務機能以外に、「エコツェリア」及び「日本創生ビレッジ」が導入されているが、これら施設は、新丸ビルの開発手法である特定街区制度の中においては評価基準が存在しなかったと同時に、都市計画協議においても容積割増評価対象としては困難であるとの認識が示された。特に、日本創生ビレッジに関しては、街の将来像と新規事業の支援との関係が十分に議論されておらず、大丸有地区の地区特性を踏まえ当該施設との関係が明白になっていなかったことも理由としてあげられる。

しかし、容積割増評価の対象とはならなかったものの、事業者としては、地域においてニーズが存在すると想定される施設やテナントからの導入要望がある施設については、自発的に導入することが望ましいと考えており、既に当該地区の他プロジェクトでは、同様の経緯から保育施設が導入されている事例がある<sup>36</sup>。このような制度上貢献対象とならない施設であっても、エリアの付加価値の向上、長期的な視点から導

入が望ましいと思われる機能については、現代の都市開発の潮流と積極的に位置付けていく必要があるものと考えられる。

エコツツェリアの利用状況を見てみると、2009年度（平成21年度）上期である4月～9月までの来場者数は6,808名、月間平均では1,135名となっている。利用件数は624件であり、利用目的別では、打ち合わせが44%と最も多く、セミナー（21%）や会議（9%）が合計30%となっている。また、利用者の業種別の割合では、一般と団体とをあわせた民間が約50%と半数を占めているが、行政が20%、学識が約16%となっており、海外からの利用も約4%と少数ながらも利用実績があることから、多様な主体から利用されており、様々な交流活動や情報発信に寄与していることがうかがえる。

このような事例からは、当初は必ずしも都市計画的な公共貢献施設として位置付けられていなかった施設についても、運営管理のあり方やその後の利活用次第では、様々な活動や交流を通じて情報発信が行われ、地区の活性化に貢献し得ると捉えることが出来る。

このことは、事業者にとっても、プロジェクト単体での単純な費用対効果の検証に基く判断からだけでは、プロジェクトの長期的な価値の向上は困難であるとの認識を持たざるを得なくなりつつあり、長期的かつ戦略的な地域ブランドの価値の向上を意識しつつ、プロジェクト間の連携や相乗効果を計っていくことが将来的な個々のビルを含めた地区全体の国際競争力の強化に繋がるとの判断があったものと考えられる。

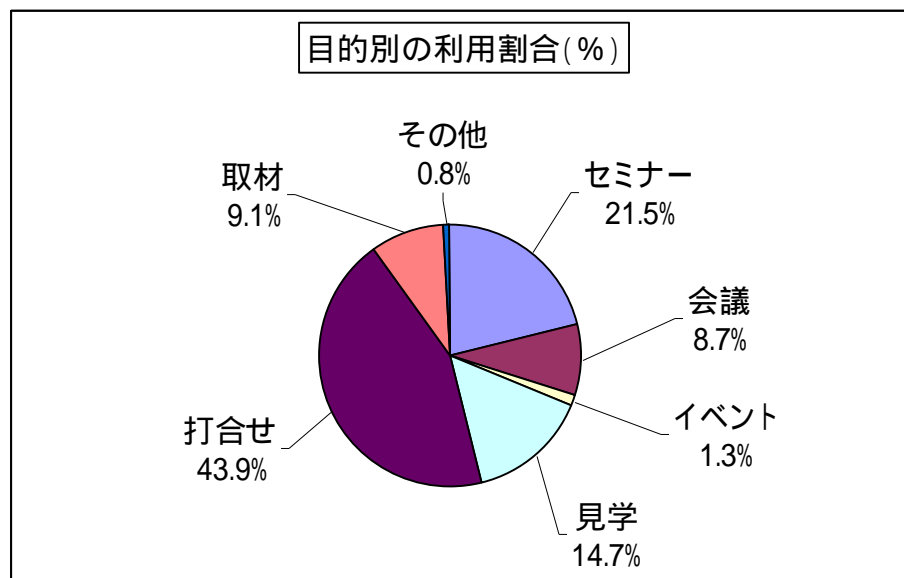


図 4-11 エコツツェリアの目的別利用割合<sup>37</sup>

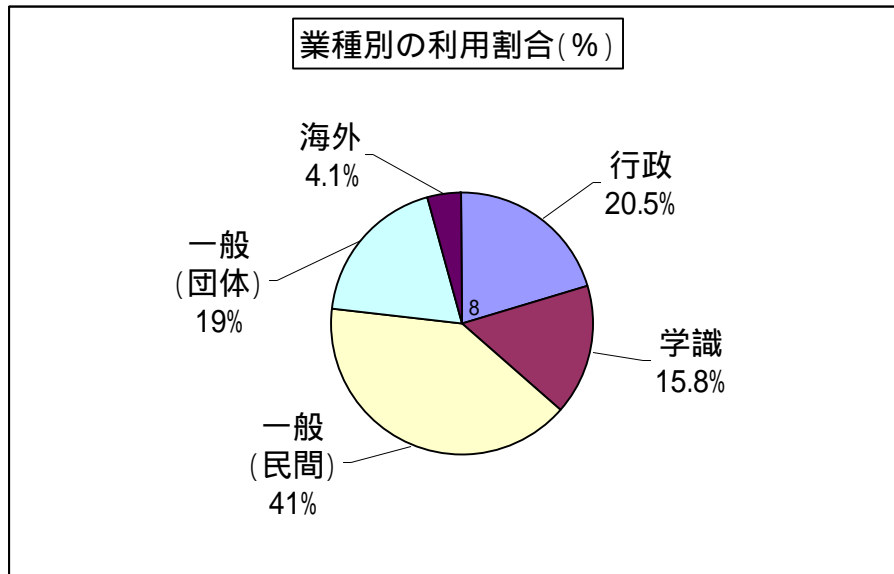


図 4-12 エコツツリアの業種別利用割合<sup>38</sup>

#### 4.7.3 都市基盤

都市基盤に関する都市計画協議については、特に歩行者ネットワークの整備が主な協議項目として上げられ、結果、新丸ビルにおいては、行幸地下通路及び東京駅前地下広場(千代田歩行者専用道第5号線)の整備により、割増容積の獲得を行っている。

歩行者ネットワークについては、ガイドラインの中においても、道路空間、東京駅東西自由通路や丸の内駅前広場の整備とともに、宅地内の地上地下ネットワークの骨格を強化していくものとされており、新丸ビルにおける都市計画協議においても、敷地が接している大名小路及び行幸通り下に幹線歩行者ネットワークが示されていたことから、事業者サイドとしては、これら都市基盤の整備を行うことは、行政サイドより公共性が高いとの評価が得られるとの認識に基づき、敷地外貢献として、地下歩行者ネットワーク整備の提案を行っている。

一方、行政サイドにおいても、自らも策定に関与しているガイドラインに示されている歩行者ネットワークが民間プロジェクトの実施にあわせて整備されることは、大丸有地区の望ましい将来像への実現に寄与するとともに、事業者が望む容積割増への評価に値するとの判断があったものと思われる<sup>39</sup>。

また、駐車場のネットワーク化についても、千代田区駐車場計画等の上位計画にて謳われていたものの、直接的に公共貢献という視点から協議がなされたものではないが、隣接街区の地下駐車場との接続により、駐車場稼働率の平準化を目的に整備が行われている<sup>40 41</sup>。この背景には、事業者サイドとしては、駐車場稼働率の向上が図れるとの判断があったとともに、特に交通管理を所管する警察等の行政サイドとしても、路上の短時間駐車解消等による道路機能の維持・増進に寄与するとの考えがあった



ものから、双方において有益であると考えがあったと思われる。

更に、都市基盤整備に関する都市計画協議においては、計画される施設の仕様のみならず、広告やイベント等の利活用を含む整備後の維持管理に関する公民間の基本的な役割分担についても協議がなされている。このことは、行政及び事業者とも、都市基盤整備については、協議を単に施設計画だけに留めるのではなく、維持管理のあり方についても対象とする必要があるとの認識を持っていたと考えられ、今後の公共貢献の概念のあり方を考える上での新たな視点に繋がるものと考えられる<sup>42</sup>。

一方で、計画策定時の段階において、竣工後の施設管理のあり方を含め協議対象とすることは、将来にわたる公民双方の事業性の評価において有益と思われるものの、施設整備後の維持管理について、公民間の合意が得られなければ、事業そのものの許認可に至らないことから、施設整備後の維持管理に関する明確な評価システムの確立が必要になってくるものと考えられる。このことは、機能系の公共貢献項目が広がりを見せる可能性があるとするれば、容積割増の担保となっていることから、事後検証の手続きの必要性が今後の大きな検討課題になるものと考えられる。

上記分析からは、行幸地下通路や東京駅前地下広場のような敷地外における公共施設整備による公共貢献に対して容積割増評価が得られたことは、行政においても、社会的に必要性が求められている取り組み対策に対しては、積極的な評価をすべく制度運用を図りつつ、年々、大規模化、複合化する傾向にある都市開発プロジェクトの計画内容を踏まえつつ、プロジェクトの計画に併せて都市基盤整備を図ろうとする政策誘導型の都市計画を進めようとしていることが窺える。

また、従来、敷地単位において予め設定された基本要件や計画基準を満たすことにより容積や斜線の緩和が得られるという「事前確定型」の評価から、本来の評価対象となる敷地の周辺も含めた一定の範囲における空間環境の改善や仕様規定を超えた高品質な空間や機能の提供等の取り組みに対しても評価の対象になり得るという兆候が見受けられることから、公共貢献に対する「評価の多様化」が普遍化しつつあると認められる。

#### 4.8 小括

本章では、新丸ビルという大規模都市開発プロジェクトでの都市計画協議における議論の分析を通じて、公民協調における新たな公共貢献の概念の変化について検証を行った。分析結果は、下記の通り整理が出来ると考えられる。

第一に、都市開発プロジェクトに関する協議には、大きく行政機関と事業者が直接協議を行う事前協議、各課協議、それから公的な都市計画審議会等の都市計画決定手続きの場に分けられる。事前協議では、多様な視点からプロジェクトに関する議論がなされているとともに、公共貢献に対する評価を含め、建物高さや容積等の建物形態、導入される機能等の重要項目が協議を通じて精緻化され、事業者において事業スキームとして策定されていることから、この間の議論の重要性が明らかになった。

第二に、プロジェクトの差別化を図る必要性やテナントニーズの多様化等を踏まえ、事業者から提案される計画案の中には、必ずしも事前確定的な評価基準では評価が困難なものも少なくない。しかし、地域の将来像の実現に寄与すると判断される事業者からの提案であっても、既存制度そのもの変更を要する評価では、時間的にも手続き的にも困難であると思われる。そのため、その時代の社会的ニーズを踏まえ、比較的柔軟に改正が可能と思われる運用基準等の要綱の改正により事業の誘引を図っていることが明らかになった。

第三に、一方、事業者においても、プロジェクトにおける機能や関連施設の導入の検討に際しては、単に短期的なプロジェクトの収益性だけを基準にするのではなく、敷地外の公共基盤整備等の貢献項目等、エリアのブランド的価値の向上等も踏まえた長期的な視点が加わっていることが明らかになった。

更に、予め定められた基準を満たすだけでなく、新たな価値観に基づく試みが更なるエリアの付加価値向上に際しては必要との認識から、それら試みを実現させるための提案を行うことが都市間・地域間競争を勝ち抜く上でも不可欠との意識が生じ始めたことは、従来型の事前確定的な評価とは異なる新たな公民協調のあり方を示唆しているものと言える。

第四に、現時点の公共貢献の公共性は、行政機関及び事業者の2者間での協議に依るところが大きく、現状における事業者及び行政機関において合意が得られている公共貢献項目の公共性が更なる普遍性、客観性を備えるためには、より多角的な評価が必要で、例えば第三者的機関を含めた公共性を議論する場の設置の検討が必要であると思われる。

第五に、公共貢献の概念の変化については、都市間競争等の時代背景を意識し始めた事業者から、都市開発プロジェクトを通じた新たな試みが提案されるようになったことを受け、行政機関においても、社会的ニーズの変化を意識し始めるようになったことから、事業者からの提案への対応を図ろうとしている結果、両者における公共貢献の概念も従来型の事前確定的なものから創発的なものへと変化が見受けられる。

- 1 「まちづくりガイドライン」において、新丸ビルは、東京駅及び東京駅前の丸の内駅前広場を中心とした「丸の内拠点」に立地し、日本・東京の玄関に相応しい景観を創出し、建物の正面性、建物低層部の壁面の連続性や歴史的に継承されてきた軒線による広場の囲われ感を重視した建物とし、東京駅赤レンガ駅舎との一体となった「首都東京の顔」を形成するとしている。
- 2 旧新丸ビルは、1952年に竣工。地下2階地上8階建て、延床面積は、約65,500㎡、容積率は655%。
- 3 筆者執筆の「新丸ビル建替計画について(いしずえ、財団法人日本ビルディング経営センター、2007年1月)」を基に作成。
- 4 同上
- 5 三菱地所資料より引用
- 6 三菱地所ニュースリリース「新丸の内ビルディング竣工(2007年4月)」より引用
- 7 各プロジェクトの都市計画協議の内容については、東京都議会における常任委員会(現都市整備委員会)及び東京都都市計画審議会等の議事録の他、三菱地所担当者へのヒアリングに基づく。
- 8 丸ビルに関する都市計画協議が行われていた時期には、まちづくりガイドラインは策定されていなかったものの、その前身となる「大手町・丸の内・有楽町地区ゆるやかなガイドライン(1998年2月)」が策定されており、関係者間にて街の将来像が収斂されてきていたと考えられる。
- 9 「日本工業倶楽部会館歴史検討委員会」は、日本都市計画学会に設置され、1998年9月に第1回検討会が行われ、その後、計4回の検討会を経て、保存問題の論点の整理の他、構造上及び機能上の問題点、歴史的価値の整理、保存建替手法の検討とその事業性・制度面の整理を行っている。
- 10 銀行本店の敷地における空地に関しては、金融機関としてのセキュリティ上、今までは公開空地として認定されていなかったものの、東京ビルの開発において、東京ビル側の空地が公開空地として計画されたことを受け、一体的な開発を前提とした街区に位置する銀行側の空地に関しても、東京ビルとの連続性を担保する必要があるとの議論が行われた。
- 11 新丸ビルに先行して計画された東京ビルにおいては、商業施設以外の施設として、待機児童問題が顕在化した時代背景も受け、東京都の認証保育所としての「託児所」や女性専用のクリニック等が併設されている。しかし、いずれも容積割増の評価は受けていない。
- 12 日本創生ビレッジでは、クラブの持つ人的ネットワークを活用するとともに、クラブとオフィスが隣接することで、会計、法務、人材や営業等の総合的な新規事業支援をFace-To-Faceにて行うことを目的としている。2010年度末現在、5社が上場を果たしている。
- 13 クラブ組織は、「東京21クラブ」と呼ばれ、2006年6月現在、会員数約480名となっており、会員の出身別では、中小・ベンチャー25%、プロフェッショナル24%等となっている。三菱地所ニュースリリース「新事業の創造拠点『日本創生ビレッジ』を開設、2007年6月」による。
- 14 三菱地所ニュースリリース「新事業の創造拠点『日本創生ビレッジ』を開設、2007年6月」より引用。
- 15 三菱地所ニュースリリース「新丸ビルに丸の内エリアの環境戦略拠点『エコッツリア』を創設、2007年3月」より引用。
- 16 三菱地所資料より引用。
- 17 大丸有地区再開発推進協議会パンフレットを基に加工。
- 18 「東京駅周辺の基盤整備推進等に関する調査報告書(東京都都市計画局街路計画課、2004年3月)」参照。
- 19 行幸地下通路は、当初行幸通り地下に存在していた地下2層式の丸の内駐車場の地下

- 1 階部分のみを駐車場から歩行者ネットワークへ改築することにより整備された（地下2階はそのまま駐車場として現存）。この背景には、丸の内駐車場竣工時には、地下駐車場を持たないビルが区内に多かったが、各街区の建替えや高層化が進捗し、ビルに併設された地下駐車場が整備されつつあったこととともに、大丸有地区では、公共交通が発達し、自動車分担率が低かったことから、歩行者を重視したネットワークの形成を図るようにしたことが理由として考えられる。
- 2<sup>0</sup> 行幸地下通路の空間整備に際しては、学識経験者、行政、事業者にて構成されるワーキングを立ち上げ、行幸地下通路における公共空間のあり方を検討し、具体の計画案への反映を行っている。
  - 2<sup>1</sup> 「都市計画道路特殊街路千代田歩行者専用道第5号線整備事業」パンフレット（東京都第一建設事務所・三菱地所、2007年4月）を一部修正。
  - 2<sup>2</sup> 大丸有地区の街づくりに関しては、例えば、「東京駅周辺の再整備に関する委員会（日本都市計画学会、2002年1月）」等、様々な調査研究委員会が行われており、事業者も地元として委員に加わることも少なくない。そのため、メンバーである学識経験者等へのヒアリングを通じて、事業者が構想としているプロジェクトの意義や計画内容に関する事前のヒアリングを行うケースも存在する（三菱地所担当者へのヒアリングによる）。
  - 2<sup>3</sup> 個別建替検討会は、開発計画の初期段階から行政手続きに至るまでの間の指導・誘導を目的に東京都の行政部内に設置されている。大丸有地区においては、計画敷地 3,000㎡若しくは建物高さ 100mを超えるいずれかに該当する開発計画が対象となり、1)ガイドラインとの整合性、2)都市計画や条例等との整合性、3)開発に伴う都市基盤施設の整備、4)開発手法に関することが検討対象となっている。「大手町・丸の内・有楽町地区個別建替検討会設置要綱」参照。
  - 2<sup>4</sup> 東京都議会における都市整備委員会は、2004年3月31日までは都市環境委員会との名称を使用。
  - 2<sup>5</sup> 新丸ビルに関しては、2002年の初夏頃から行政各機関との事前協議を開始しており、第1回の個別建替検討会を2003年1月に開催している（第2回個別建替検討会は2003年6月に開催）。その後、各課との個別協議を経て、2004年夏に東京都宛に都市計画手続きに向けた案件の提出を行っており、東京都議会都市整備委員会、東京都市計画審議会を経て、2005年1月に都市計画決定の告示がなされている。
  - 2<sup>6</sup> 2003年1月23日及び6月2日の新丸ビルに関する個別建替検討会議事録のほか、事業者及び東京都担当者へのヒアリングに基づく。
  - 2<sup>7</sup> 「千代田区美観地区ガイドプラン（2002年7月、千代田区）」においても、東京駅及び皇居周辺に景観に関しては、東京駅及び皇居方向を望むそれぞれのビスタ景を保全し、歴史性と格調ある景観を継承するため、沿道の建物は、配置、意匠や建物高さ等の形態について、皇居と東京駅を結ぶ「ゲート性」に配慮するものとしている。そのため、景観に関する都市計画協議では、新丸ビルと行幸通りを挟んで南側に位置する丸ビルとの関係において、ゲート性の詳細な説明の他、丸ビルと高さが異なる理由や非対称とした理由等が議論となった。
  - 2<sup>8</sup> ガイドラインにおいて、「建物の壁面に表情を与えるため、色彩や素材の変化、装飾物の付加等、デザイン上の切り替えによって表現された線」と定めている。旧建築物法における最高建物高さの限度である 100 尺を基に設定された。
  - 2<sup>9</sup> 千代田区駐車場整備計画参照。
  - 2<sup>10</sup> 三菱地所担当者等へのヒアリングによる。
  - 2<sup>11</sup> 「グローバルシティ（サスキア・サッセン、2008年11月）」においても、経済活動が地球レベルで地理的に分散するにつれ、更に中心での支配力・管理を強める必要が生じたことを受け、グローバルシティにおいては、従来型の国際貿易や銀行業に加え、世界経済を組み立て、牽引する司令塔としての企業が集積することが重要であり、製造業から金融・専門サービス業の集積の場となっていることを指摘している。
  - 2<sup>12</sup> 常任委員会は、本議会での議決に先立ち、分野毎の案件を専門的かつ詳細に審査する

ために議会内に設けられており、構成委員は、全員議員となっている。

- 3<sup>3</sup> 東京都千代田区における平成 15 年度第 3 回景観まちづくり審議会議事録（2003 年 12 月 19 日）及び第 4 回景観まちづくり審議会議事録（2004 年 3 月 29 日）参照。
- 3<sup>4</sup> ガイドラインにおいては、皇居からのすり鉢状のスカイラインや全体として統一感のあるスカイラインの形成という基本的な考えを踏まえつつ、大手町、丸の内、有楽町の各拠点においては、その拠点性や街並みの多様性の象徴として、概ね 200M 程度の高さまでを可能としている。
- 3<sup>5</sup> 都市計画審議会等の実態や運用に関しては、例えば、「都市計画における自治と審議会（加藤仁美、2007 年 8 月）」においても、計画立案者である行政の附属機関としての位置付けから行政の監視機能的役割が大きく、対案が検討できない性格となっていることや事務局への質疑が多く実質的な議論の場となっていない、更に、関係権利者の意向中心の参加システムであること等の指摘がなされている。また、外国人ジャーナリストであるカレル・ヴァン・ウォルフレンも著書「日本ノ権力構造の謎（カレル・ヴァン・ウォルフレン、1990 年 9 月）」において、審議会制度そのものに対して、予め議論のシナリオが作成されており、審議会の開催は関係者のコンセンサスが得られたという証拠としての役割を果しているとし、形骸化している審議会制度の問題点を指摘している。
- 3<sup>6</sup> 脚注 7 参照。
- 3<sup>7</sup> 大丸有協議会理事会（2010 年 5 月）資料より加工。
- 3<sup>8</sup> 同上
- 3<sup>9</sup> 既に 3 章にて記述したように、東京都では、2004 年（平成 16 年）8 月に、特定街区の運用基準の改正を行い、区域外において都市基盤の機能強化・向上に寄与する公共施設を特許事業として整備する場合、割増容積を認める指針を設けている。新丸ビルでは、この基準を援用し、都市計画法第 59 条第 4 項の規定に基づき、行幸地下通路及び千代田区歩行者専用道第 5 号線の整備を行っている。
- 4<sup>0</sup> 千代田区駐車場整備計画（平成 8 年策定、平成 16 年改定）においても、大手町・丸の内・有楽町・永田町地域における施策のひとつとして、駐車場のネットワーク化等により、駐車場の利用促進を図るものとされている。
- 4<sup>1</sup> 地下駐車場接続後の 2009 年（平成 21 年）の利用台数調査では、新丸ビルに入庫した約 40%が地下で接続している丸の内駐車場へ移動している。因みに、丸ビルから丸の内駐車場へも約 30%が移動している。
- 4<sup>2</sup> 行幸地下通路及び千代田区歩行者専用道第 5 号線については、特許事業施行者等で構成される一般社団法人丸の内パブリックスペースマネジメントが維持管理を実施しており、東京都等の行政との管理区分等について協定を締結している。

## 第5章 都市開発プロジェクトが都心の機能変容に与える影響

### 5.1 本章の背景と目的

前述の通り、大丸有地区においては、大規模複合型の都市開発プロジェクトの建設が進んだ結果、街の機能や来街者の特性にも変化が表れ始めたと考えられる。本章では、これら都市開発プロジェクトの竣工後の街の機能変容を業務機能と非業務機能の視点から分析を行うとともに、街の機能変容に伴って生じたと考えられる来街者の特性の変化についても分析を加えることにより、大丸有地区における望ましい将来像がどのように具現化されているのかを明らかにすることを目的とする。

【本章における研究のフロー】

【背景】

- ・近時、大丸有地区においては、都市開発諸制度を活用した大規模複合型の都市開発プロジェクトが複数竣工しており、街の機能や特性に変化が見られてきたと考えられる。



分析

- ・機能変容を業務機能 / 非業務機能の視点から、その変化を分析

分析

- ・業務機能及び非業務機能のそれぞれの特性を分析  
業務機能 ; 事務所テナント構成、規模、就業者数等  
非業務機能 ; 商業集積

分析

- ・来街者特性に関する分析



【目的】

- ・上記分析から、街の機能変容を具体のデータで実証的に検証することを試みる。
- ・街の機能変容がどのように具現化されてきたのかを検証する。

## 5.2 業務 / 非業務機能の変化

### 5.2.1 業務 / 非業務機能の量的分析

ここでは、大丸有地区において、事業化された都市開発プロジェクトによって、変容してきていると考えられる街の機能について、事務所等の業務機能及び商業等の非業務機能の割合に注目した分析を試みる。

まず、業務及び非業務機能の量的な変化を把握するために、2002年に竣工した丸ビルを含め、それ以降に建替えが行われた8棟のビル<sup>1</sup>を対象に、事務所有効面積及び店舗等の有効面積の変化を見てみると<sup>2</sup>、事務所及び店舗等の面積を合わせた有効面積は、丸ビルが竣工した2002年の約482,000㎡から毎年増加を続けており、新丸の内ビルディングが竣工した2007年には約720,000㎡と、約1.5倍に増加している。

更にその内訳を見てみると、事務所の有効面積が412,000㎡から555,000㎡と約1.3倍、店舗等の有効面積が約70,000㎡から約165,000㎡と2.4倍に増加しており、店舗等の有効面積の増加の伸びが事務所面積の伸びを上回っている。その結果、事務所と店舗等の有効面積割合も、87%：13%から77%：23%と、店舗等の割合が増加している。

このことから、大丸有地区においては、地区全体で事務所機能の更新を中心に高度利用化が図られてきたのみならず、店舗等に代表される非業務機能の強化が継続的に進められてきたと考えられる。

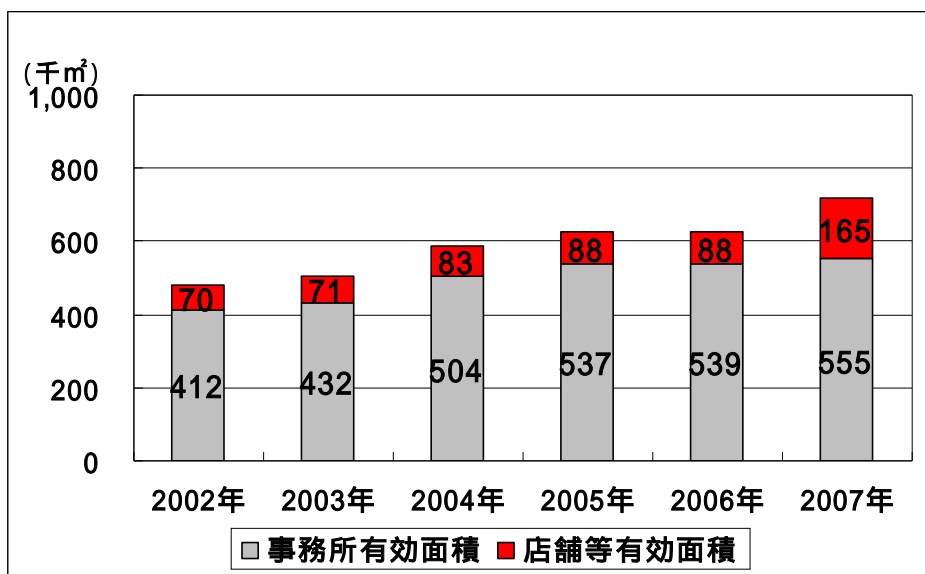


図 5-1 大丸有地区の事務所・店舗等の有効面積の変化<sup>3</sup>



## 5.2.2 業務機能の変容

### 業種別事務所テナント構成の変化

床面積として増加している業務機能の特性を更に把握するため、事務所テナントの特性の変化に注目し、丸ビルが竣工する以前の2000年3月末と丸の内OAZOが竣工した以降の2005年3月末の各時点における入居企業の業種構成を比較することにより、テナント特性の変容の分析を試みる<sup>4</sup>。

2000年3月末時点におけるテナント総数は806社であり、内200坪以上のテナント数は160社となっている。その半数である50%が化学・薬品、電機・機械等の製造業となっており、以下、銀行等の金融・保険が14%、小売・飲食、商社・貿易等の商業が13%となっている。

2005年時点では、テナント総数が1227社に増加するとともに、対象となる200坪以上のテナントも216社に増加している。テナントの業種構成を見てみると、サービス業が24%と最も多く、以下金融・保険が17%、商業が15%となっており、製造業は10%にまで低下している。

このように、2000年時点では製造業が過半を占めていたものの、2005年時点においては、テナントの業種が多様化するとともに、特に、法律会計事務所や金融情報サービス等、国際的な金融機関や本社等の管理中枢部門における経営の意思決定に対して高度な技能・情報提供の支援を行う、いわゆるプロフェッショナルファームと言われるサービス業の増加が著しくなっている。

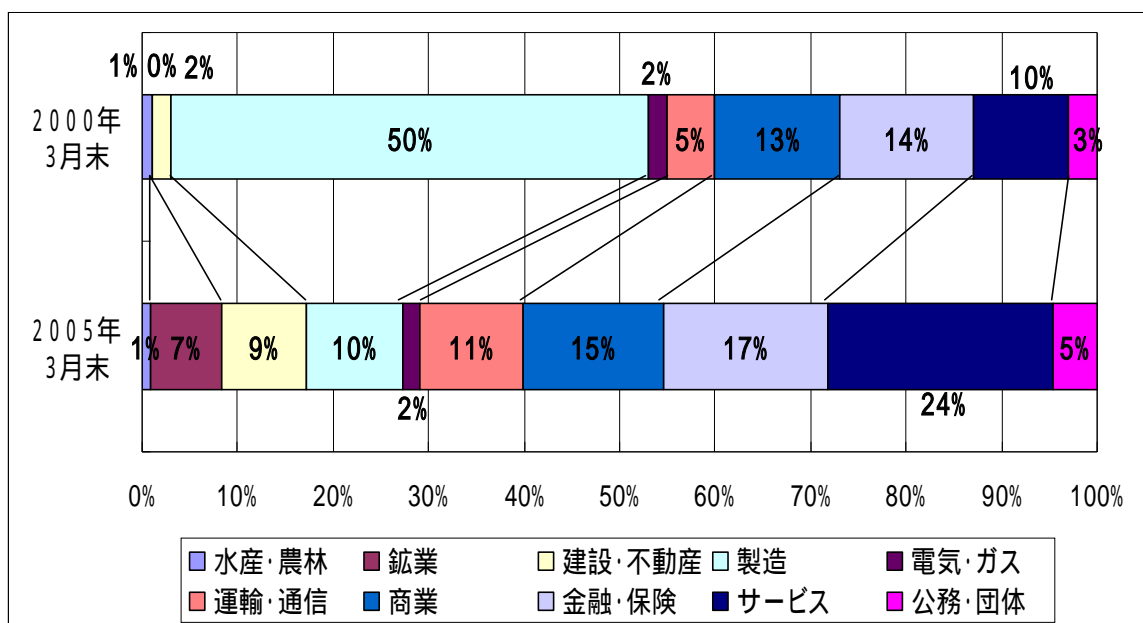


図 5-2 2000年 / 2005年のテナント構成の変化<sup>5</sup>

### 個別ビルにおける事務所テナントの変化

東京ビルと新丸ビルを事例に取り、建替えに伴い、建替前後における事務所テナントの特性の変化について分析を行う。

東京ビルの建替え前における事務所テナントは、67社に対して13,500坪となっており、1社あたりの貸付面積は、約201坪であったが、建替え後は、11社に対して、22,600坪となっており、建替え後は、貸付面積が増加する一方で、テナント数が大幅に減少したことから、1社あたりの貸付面積は、約2,055坪と約10倍に増加している。

同様に、新丸ビルにおいては、建替え前は、101社に対して12,700坪であり、1社あたりの貸付面積は、約126坪であったが、建替え後は、21社に対して、24,100坪となっており、1社あたりの貸付面積は、約1,148坪と約9倍となっている。

このことから、両ビルとも、建替え後は、街区の高度利用化に伴いビルそのものが大規模化したのみならず、建替え前と比較して、高度なセキュリティや停電時の非常用発電機の設置等の設備の建物仕様が高まったことから、それら仕様を必要としている国際的金融機関や本社等の中枢管理業務部門等の入居が行われたものと考えられる。

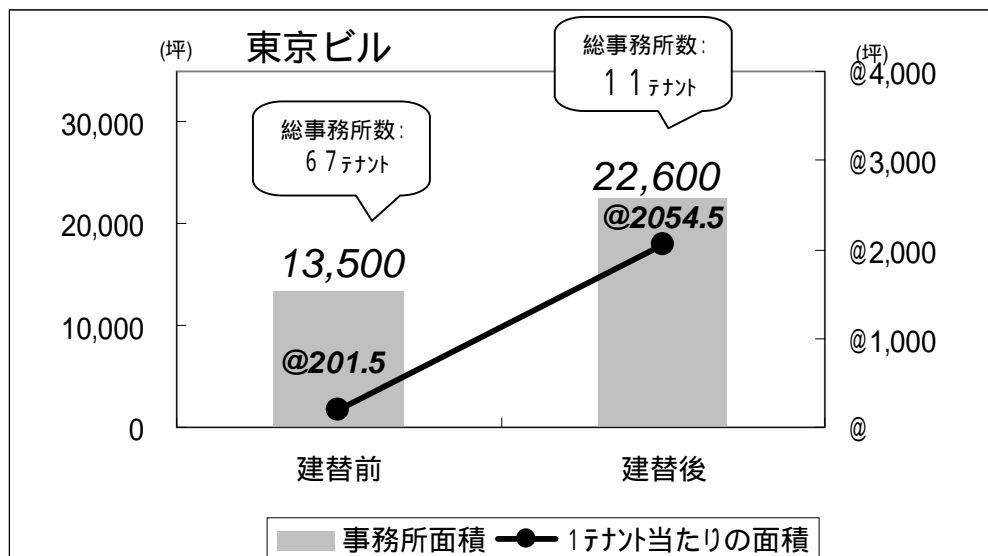


図 5-3 東京ビルの建替前後の貸付面積及びテナント数の変化<sup>6</sup>

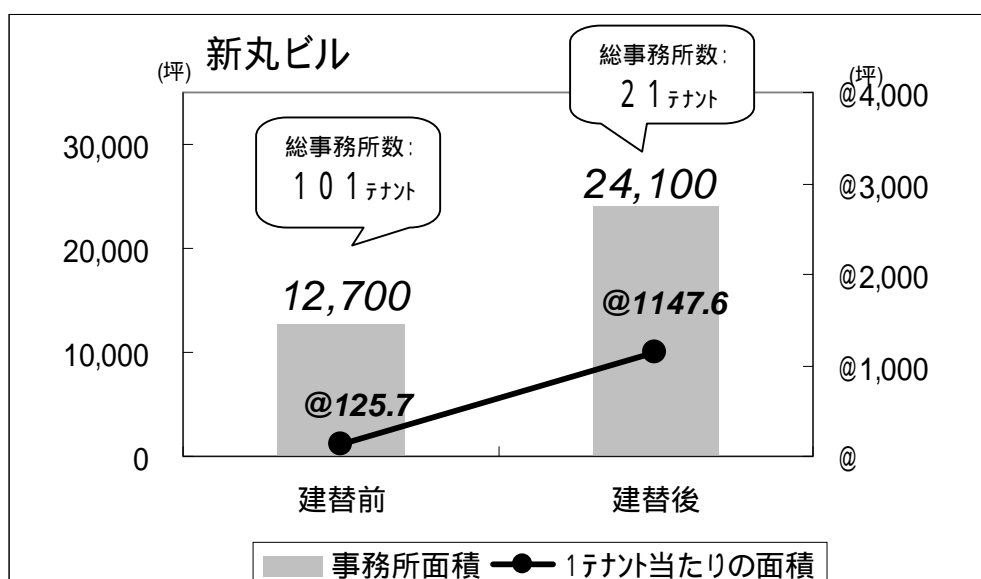


図 5-4 新丸ビルの建替前後の貸付面積及びテナント数の変化<sup>7</sup>

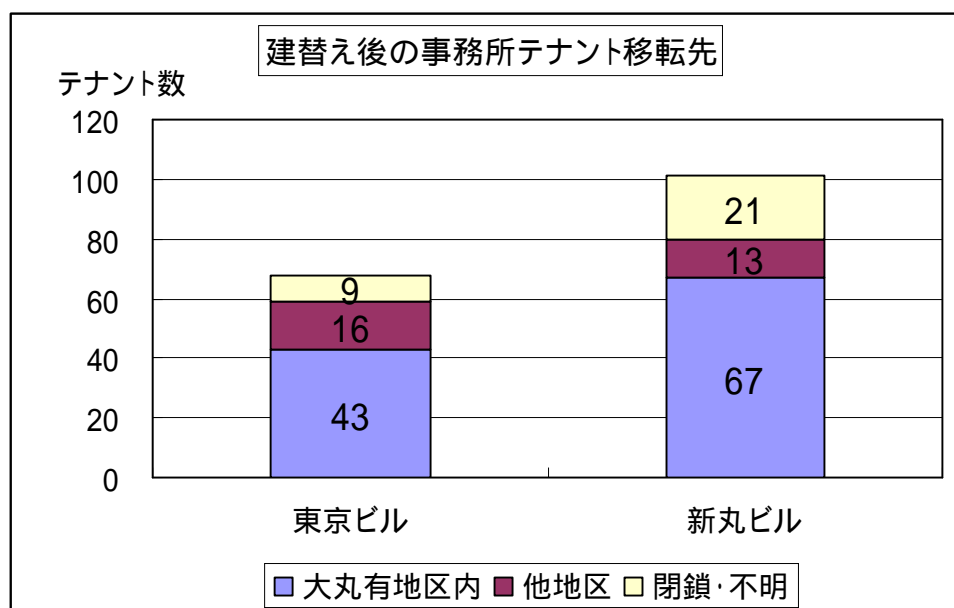


図 5-5 建替え後の事務所テナントの移転先<sup>8</sup>

更に、東京ビル及び新丸ビルの既存事務所テナントの移転先について見てみると、東京ビルは、67社中43社、新丸ビルは、101社中67社が移転前と同じ大丸有地区内に事務所を移転している。このことは、建替え後に入居したテナントに比べ、比較的規模が小さいと思われる事務所テナントについても、引き続き大丸有地区内に業務機能を担っているものと思われ、事業者においても、ビルの機能更新を図るに際して、新たな事務所テナントを誘致するのみならず、従前から大丸有地区に立

地してきた多様な規模のテナントに対しても、従来通りの地区での業務継続に対し配慮がなされていることが窺われる。

#### 個別ビルにおける就業者の変化<sup>9</sup>

上記、建替えの前後におけるテナント特性の変化に加え、事務所テナントの就業者特性の変化を把握するため、東京ビルと新丸ビルにおける建替え前後の就業者数及び男女比の変化について分析を行う<sup>10</sup>。

東京ビルに関しては、建替え前の全館の在館人員は 2,352 人となっており、1社当たりの在館人数は 24 人/社であったが、建替え後は、同じく全館の在館人員数は 7,036 人、1社当たりの在館人員数は 105 人/社となっており、全館における在館人数が増加するとともに、在館人数からみた1社当たりの人数も拡大している。

新丸ビルについても、建替え前の在館人員は 3,034 人、1社当たりの在館人数は 18 人/社であったが、建替え後は、在館人員数が 6,965 人、1社当たりの在館人員数は 32 人/社となっており、東京ビル同様、在館人数からみた1社当たりの人数は増加している。

在館人員における男女比率を見てみると、女性の割合は、東京ビルが 21% から 32% へ、新丸ビルが 27% から 43% へと、両ビルとも上昇している。この傾向は、大丸有地区でも同様であり、2001 年と 2007 年とを比較した女性割合は、29% から 39% へ上昇している<sup>11</sup>。

また、一人当たりの貸付面積の変化を見てみると、2001 年時点と 2007 年時点とでは、東京ビルが 10.3 m<sup>2</sup>/人から 13.0 m<sup>2</sup>/人、新丸ビルが 14.3 人/m<sup>2</sup>から 27.6 人/m<sup>2</sup>へと、いずれも増加している。

以上のことから、事業所規模の拡大とともに、一人当たりの事務所面積が増加したことは、就業環境の改善も含めた業務機能の変容と捉えられるとともに、女性比率の増加は、従来の男性社員が中心を占めていた重厚長大型企業から、女性就業者の活躍の場が広がっていると思われる金融やサービス業等へのテナント構成の変容を裏付ける結果と推測される。

### 5.2.3 非業務機能の変容

ここでは、非業務機能の中でも大きな割合を占める商業機能について、店舗の推移を中心に分析を行う

丸ビル竣工以降の商業特性の変化について

大丸有地区における店舗集積の推移を見てみると<sup>12</sup>、丸ビルが開業した2002年9月以前では、約280店舗、店舗面積約12,000坪であったが、丸ビル開業直後は、約430店舗、約17,800坪となっており、2007年4月の新丸ビル開業時点においては、約740店舗、店舗面積約31,500坪へと増加している。

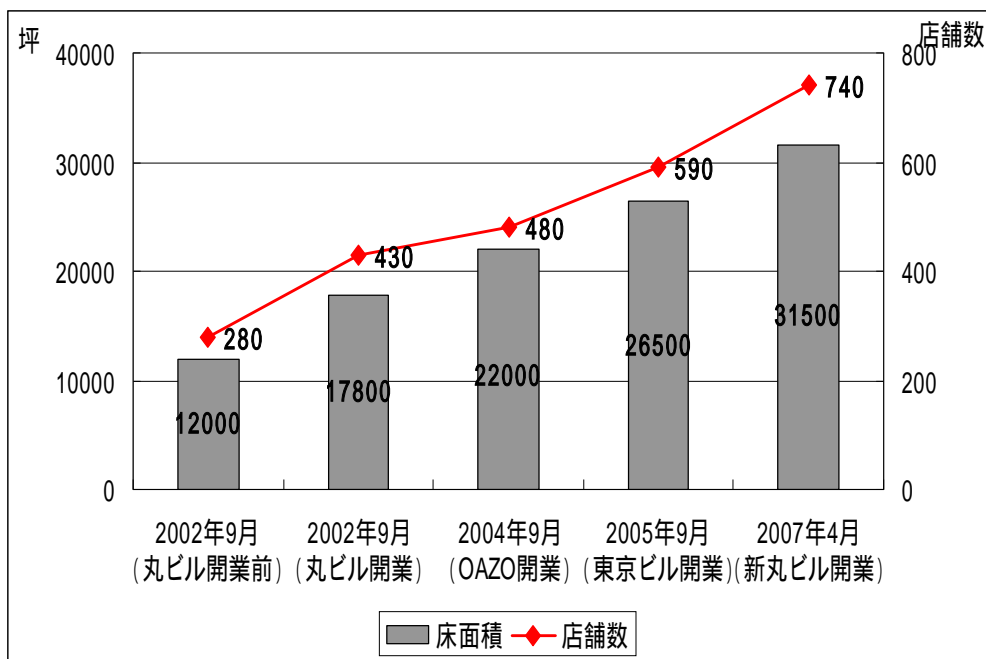


図 5-6 大丸有地区店舗集積の推移<sup>13</sup>

三菱地所では、大丸有地区における商業戦略として、東京駅前のビル群が立地するエリアを「丸の内拠点」、同様に、有楽町駅周辺を「有楽町拠点」と位置付け、2つの拠点を結ぶ丸の内仲通りをモールとして位置付け、地区内における人々の回遊性や賑わいの向上を目的に、仲通り沿いに路面店の集積を図っている。



図 5-7 大丸有地区における 2 極 1 モール概念図

前述の通り、大丸有地区においては、商業施設の量的な増加のみならず、業務機能の高度化が図られたことにより、事務所テナントの特性とともに、就業者の特性にも変化が見られるようになった。また、来街者の目的も多様化してきており、商業店舗の性格も従前とは異なってきている。具体的には、丸ビル開業前の既存ビルも含めた商業機能の特性としては、ビル内就業者向けのビジネスユースが中心であり、利用時間帯的にも就業時間帯をターゲットにした生活利便施設としての性格が強かったと考えられるが、丸ビル開業以降の時期からは、オフィス就業者を主なターゲットにしつつも、アフターファイブや「ショッピング」を意識した店舗展開を図るとともに、増加しつつある新たな来街者にもターゲットを拡大し、休日や平日の夜においても集客の強化を意識した多様な人々の集まりを創出することを意図した計画が進められているものと考えられる<sup>14</sup>。

このような店舗特性の変化の背景には、1986年（昭和61年）4月に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律（現男女雇用機会均等法）」が施行され、バブル経済による企業の業容拡大傾向の後押しも受け、各企業とも、従来、殆ど採用を行っていなかったと思われる管理職としての女性の採用を加速させたことも大きな要因と考えられる。その後、バブル経済崩壊に伴う景気の悪化を受け、一般職と言われる事務作業の補助的業務を行う女性の採用を取り止める企業が増加したこともあり、各企業においても、男性と対等な立場で業務に携わる高学歴で所得的にも高いと思われる女性社員の割合が増加したことから、大丸有地区内においても女性の特性が大きく変化してきたものと考えられる。

そのような背景を踏まえて、プロジェクトを計画する事業者サイドにも、このように新たに大丸有地区内に増加し始めた、購買力も高い一方、自分自身の生活スタイルへのこだわりも強い女性をターゲットとする新たな商業空間を整備していく必要があると考えたと推測される。ここには、多様なニーズに応えられる高質な店舗を誘致し、魅力的な商業空間を整えることによって、更に高感度な女性を集客するという双方の相乗効果によって、地区の魅力を向上させ、活性化に寄与することを狙っているとともに、海外も睨んだ、より広範囲な商圈及び交流範囲を形成するという意図があると思われる。

また、引き続き、エリア内の就業者支援の維持・強化を行う必要があるとの視点から、従来、主にビル内就業者を利用対象としていた既存ビルについては、平日の昼食対応の飲食店舗等、域内就業者支援施設の集積を図る一方、丸ビルや新丸ビル等の新築ビルでは、主に域外からの来街者利用を見込む等、新築ビルと既存ビルにおける店舗の役割分担を行っている。

このように、従来からの既存ビルに見られたようなビル内の就業者を想定し、ビル単位において必要と思われる利便施設を中心に設置していた店舗構成から、複数街区におけるビル群を単位として捉え、その中のビル毎にターゲットと特徴を変え、ビル毎に役割分担を持たせた店舗構成に変えていくことにより、より利便性の高い多様な就業者支援施設の導入を図りつつ、365日24時間稼働を想定したエリア全体を見据えた店舗機能を目指した戦略に変化しつつある<sup>15</sup>。

このことは、丸ビルの建替え前後の店舗面積等の変化からも読み取れる。例えば、建替え前の店舗面積については、48店舗で、合計1,540坪であったのに対し、建替え後は、143店舗、合計5,800坪と、店舗数及び店舗面積の合計とも約3倍に増大している。しかし、1店舗当たりの店舗面積を比較してみると、建替え前は、32.1坪だったのに対し、建替え後は、40.6坪となっており、面積は増加しているものの、店舗数等に比べると、その数値は大幅に増加していない。このことは、面積的な店舗集積は増大しているものの、各個店そのものの規模については、大きくは変化しておらず、店舗群としての店舗の多様性が広がっていると捉えられる。

これによって、多様な来街者ニーズへの対応がなされていると想像される。

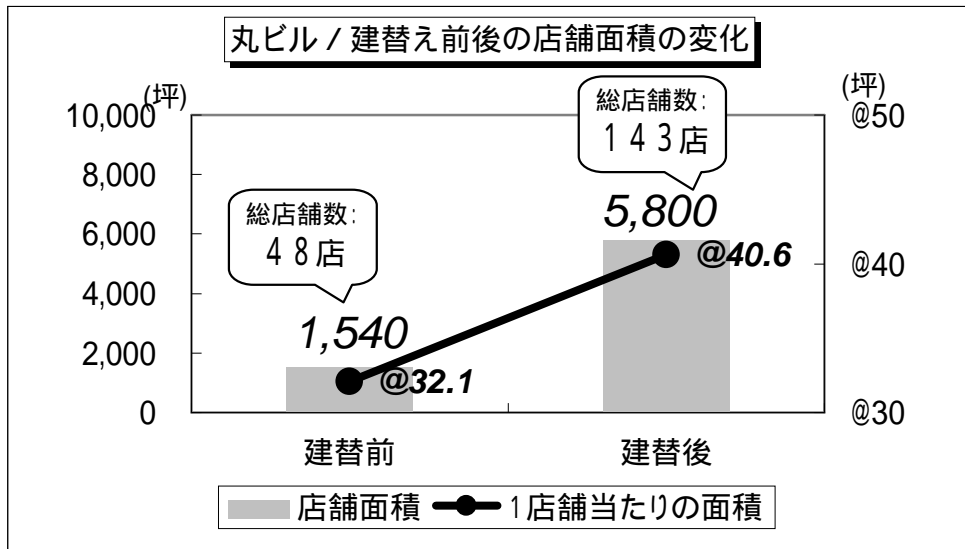


図 5-8 丸ビル / 建替え前後の店舗面積の変化<sup>16</sup>

更に、竣工後の丸ビルにおける店舗の入れ替え状況を見てみると、2004 年以降、毎年、10%前後の店舗の入れ替えが行われている。店舗テナントに関しては、事務所テナントと比べて、流行や顧客ニーズの波を受けやすいと考えられることから、商品コンセプトや商品のラインナップ、店舗改装等の対応をこまめに行う必要がある。このような背景から、竣工後においても、新たな顧客ニーズに合った店舗等の導入を継続的に行うことによって、商業施設全体の賑わいや活力の維持、向上が行われていることがわかる。

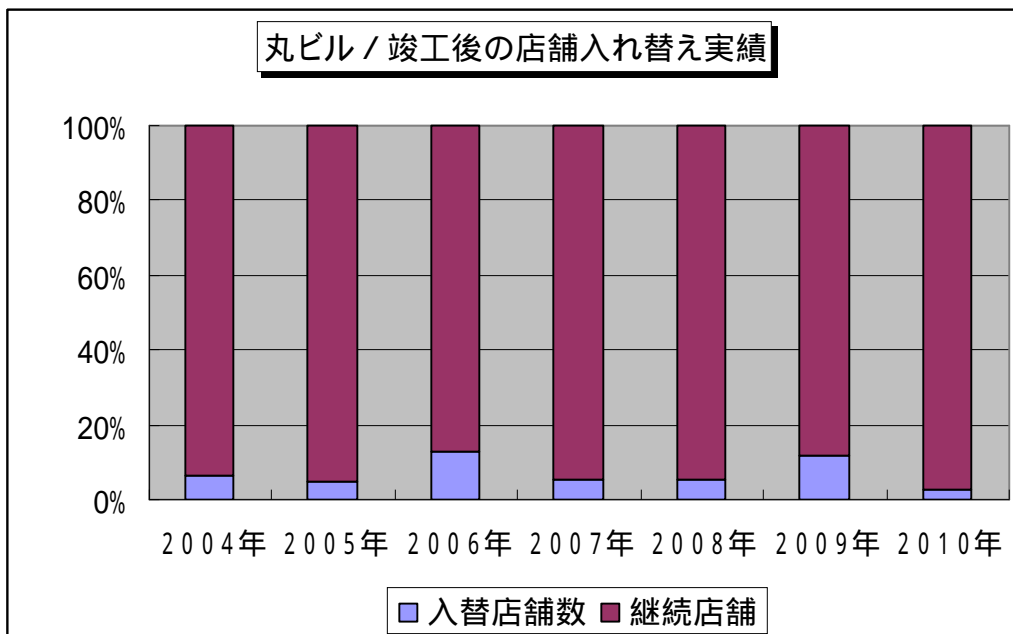


図 5-9 丸ビル / 竣工後の店舗入れ替え実績<sup>17</sup>



### 5.3 来街者の変容

#### 5.3.1 来街者特性の変化

ここでは、2006年に丸ビルにおいて実施された来館者カウント調査及びアンケート調査<sup>18</sup>に基づき、丸ビルへの来館者特性の分析を行うものとする。当該調査では、特に、金曜日及び週末における商業施設への来街者を対象に、その属性や来館目的等の動向調査を行っていることから、丸ビルに非業務機能として導入された店舗の使われ方や来街者特性を分析するについて有効と考えられる。また、2004年に実施された同様の調査と比較し、大きな変化が見られたものについても分析を加えた。2004年以降、2006年時点で竣工している商業施設は、丸の内 OAZO、丸の内マイプラザ（明治安田生命ビル）、TOKIA（東京ビル）である。

#### 曜日別及び時間帯別の来館者数

金曜日及び土日毎の来館者数を見てみると、金曜日 26,238 人、土曜日 20,452 人、日曜日 17,956 人となっており、平日である金曜日の来館者数が週末を上回っているものの、週末においても一定の集客があることが確認できる。また、各曜日の来館者数のピーク時間帯については、金曜日は、昼の 12 時台と夕方 18 時台がピークとなっているが、土日においては、ともに 16 時台及び 17 時台が来館のピークとなっている。

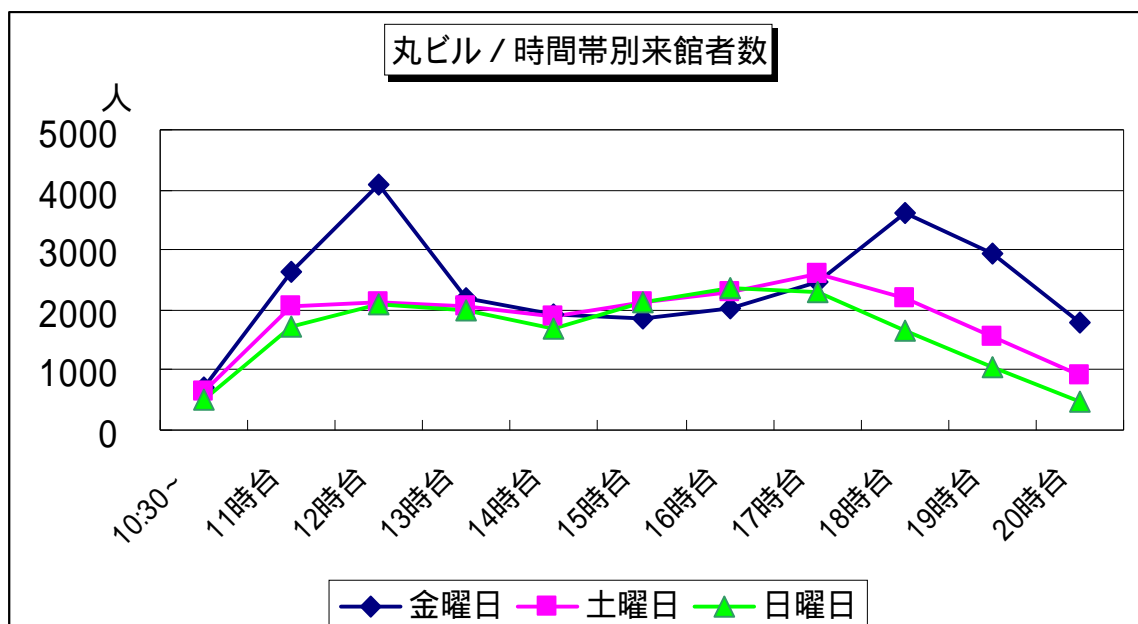


図 5-10 丸ビル / 時間帯別来館者数の変化

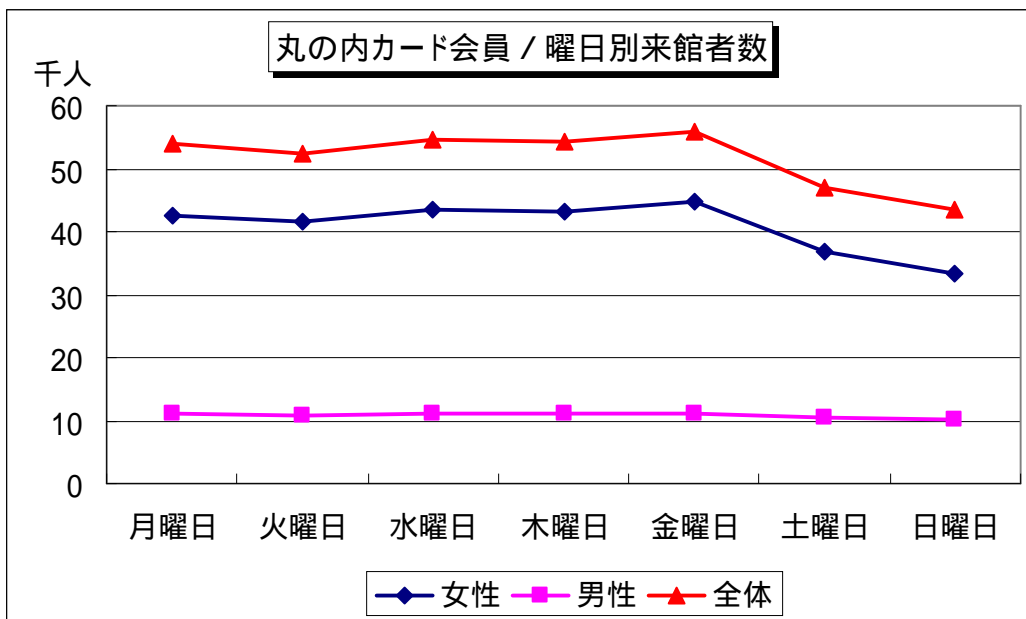


図 5-11 丸の内地区 / 曜日別来館者数

#### 男女別の来館者数

金曜日及び土日の総来館者数における男女別の割合は、女性が 53.3% を占めており、男性の 46.7% を上回っている。特に、平日である金曜日は、女性来館者数が男性を下回っているものの、週末においては、女性が男性を上回っている。

このことは、業務機能特化型のビルが数多く立地し、週末は、男女とも来街者が少なかったと考えられる時代とは異なり、女性客を中心に、週末には、丸ビルや新丸ビル等の店舗において、買い物や飲食を行っている来街者が増加していることを示しているものと考えられる。

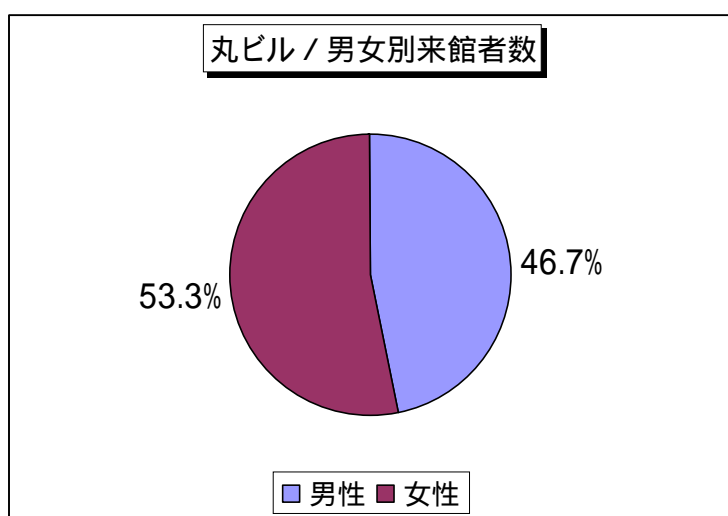


図 5-12 丸ビル / 男女別来館者割合

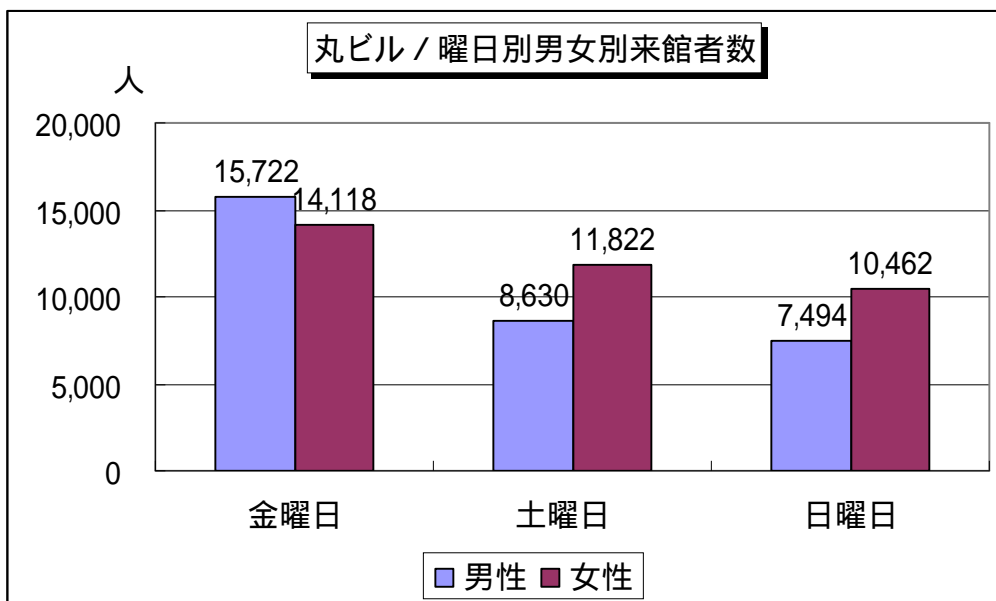


図 5-13 丸ビル / 曜日別男女別来館者数

#### 年齢別

年齢別の来館者数を見てみると、50代以上は20%未満となっている一方、20代及び30代が60%強を占めており、全体的な傾向として、若い世代の利用が増加しているものと推測される。また、曜日別の来館者数においても、金曜日では30代が最も多くなっているものの、土日においては、20代が最も多くなっており、30代と合わせると、土曜日が来館者の61%、日曜日が69%を占めている。このことは、平日には、大丸有地区の就業者特性に近似していると思われる40代以上の男性が多く利用する一方で、週末には、若い世代の来館が顕著となっており、大丸有地区においても若い世代の来街が浸透してきているものと考えられる。

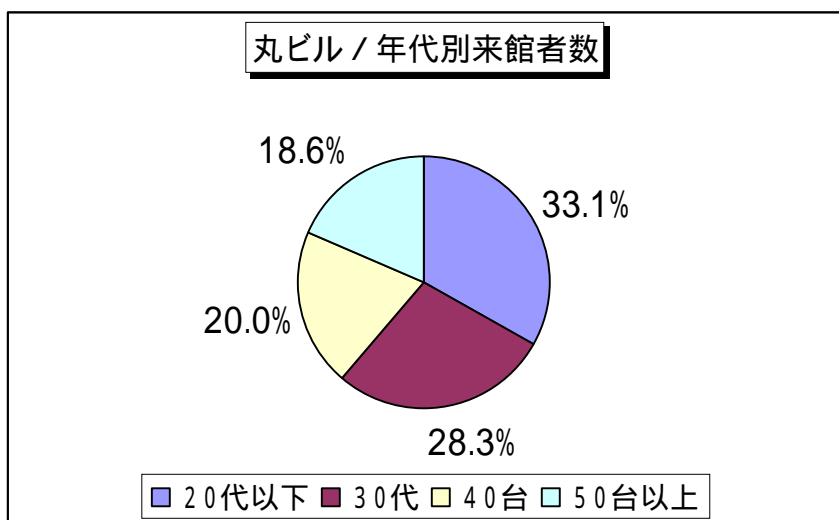


図 5-14 丸ビル / 年代別来館者割合

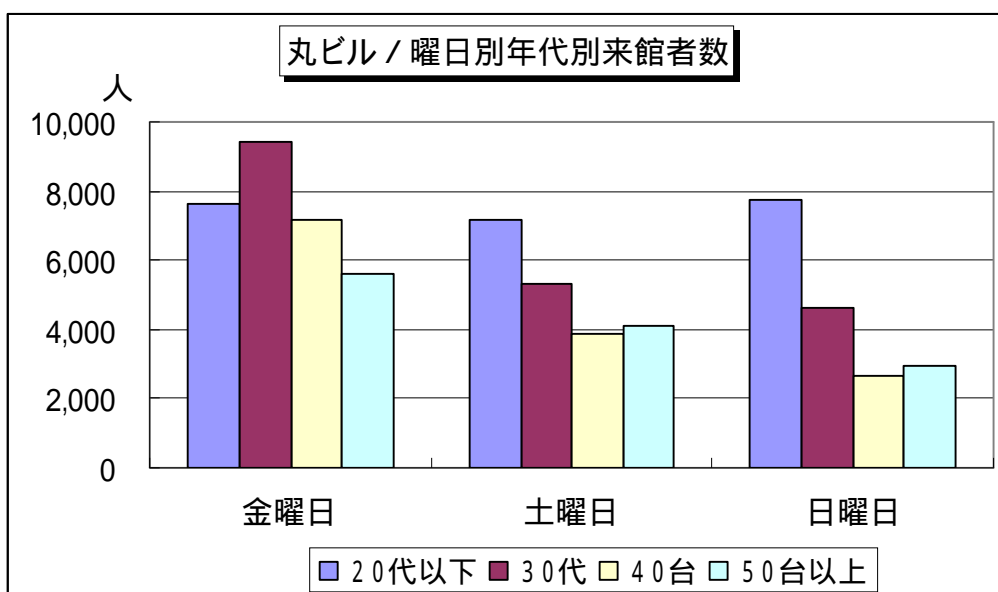


図 5-15 丸ビル / 曜日別年代別来館者数

#### 居住地等

丸ビルへの来館者に対する直接アンケート調査を基に、居住地について見てみると、都区内からが 46%を占めているものの、神奈川県 7%、埼玉県 17%、千葉県 11%等、近接する県外からの来館者数も多くなっており、近県からの来館者を含めると 87%となっている。

同様に、2008 年の新丸ビルの駐車場における車両ナンバー別の出入庫データから来館元を見てみると、東京都が 67%を占めているものの、千葉県 10.4%、神奈川県 9.4%、埼玉県 6.9%と、東京都以外からの来館元が 33%となっている。

このことから、大丸有地区は、東京のみならず、近隣の県外を含む広域を商圈に持つとともに、首都圏全体から集客が行われていると言える。

また、丸ビルへの来館者に対する直接アンケート調査によると、交通手段については、JR 及び地下鉄の鉄道利用者が約 80% (JR49%、地下鉄 29%)、車での来館者は 4%にとどまっており、2004 年でも鉄道 78%、車 4%と大きな変化はないものの、土曜、日曜の鉄道利用者は、それぞれ 86%、84%となっており、平日を多少上回っている<sup>19)</sup>。

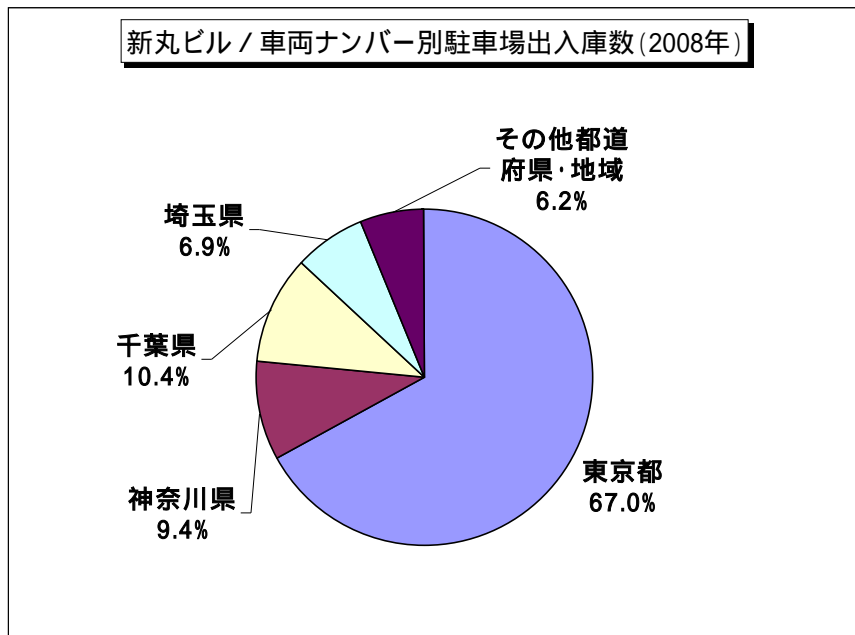


図 5-16 新丸ビル / 車両ナンバー別出入庫割合

#### 勤務地について

勤務地については、大丸有地区の就業者は 25%となっており、東京区部を合せると 76%となっており、2004 年の調査においても、大丸有地区は 26%となっていることから、大きな変化はなく、継続的に、大丸有地区以外からの来街者を取り込んでいることがうかがえる。

また、来街の形態として、同伴者に関する調査においては、一人での来館が 71%となっており、これは、2004 年の 42%からは大きく上昇している。2人以上での来街者の内訳としては、配偶者と、知人・友人とがそれぞれ 8%、子供と、カップルで、とがそれぞれ 5%となっている。

曜日別では、土曜日が 66%、日曜日が 60%と、二人以上での来館割合が増加している。2004 年でも家族との来館は平日の 11%から、土曜、日曜はそれぞれ 42%、49%と増加しており、週末には、家族連れを含めて多様な人々が来館しているものと考えられる。

以上から、a)来街者における 30 代以下の女性の割合が増加している。特に、週末において、20 代及び 30 代の若い世代とともに、女性の割合が高くなっている、b)来街者の居住地や来街元が東京都内のみならず、首都圏全域に拡大していることや大丸有地区以外の就業地からの来訪者も多く、広域からの集客が行われている、c)交通結節点という立地特性もあり、自動車利用よりも公共交通機関を利用して訪れる来街者

が多い、d)土曜日曜の週末には、家族等を伴った来街者が多い、等の傾向が見られ、  
商圈の広域化とともに、大丸有地区の域内就業者の平均像と想定される中高年男性以  
外の多数の来街者を引き付けられる集客力を、丸ビルとその近傍の商業集積が持ち始  
めたことが裏付けられた。

### 5.3.2 来街者の回遊性

ここでは、大丸有地区において、継続的な都市開発プロジェクトの竣工とともに、来街者の回遊がどのように変化してきたのかを明らかにするため、1)丸ビルの竣工から東京ビルにおける商業施設であるトキアが竣工するまでの期間、更に、2)新丸ビルが竣工するまでの期間、その後、3)丸の内パークビルの商業施設であるブリックスクエアの竣工までの期間と段階的に3つのフェーズを分け、それぞれのビル間における人の往来頻度から回遊性を分析することとする<sup>20</sup>。

まず、大丸有地区の基幹的ビルである丸ビル竣工後、オアゾやトキアが竣工してはいるものの新丸ビルが竣工していない時点では、オアゾ及びトキアへの来館者の多くは丸ビルへも来館している一方、丸ビルへの来館者がオアゾやトキアへ訪れるケースは少なく、トキアとオアゾ間の往来もあまり多くない。このことから、時点における人々の回遊は、基幹ビルである丸ビルへの来館が中心となっており、丸ビルへの来館者が、あまり域内の他のビルへ波及していないものと考えられる。

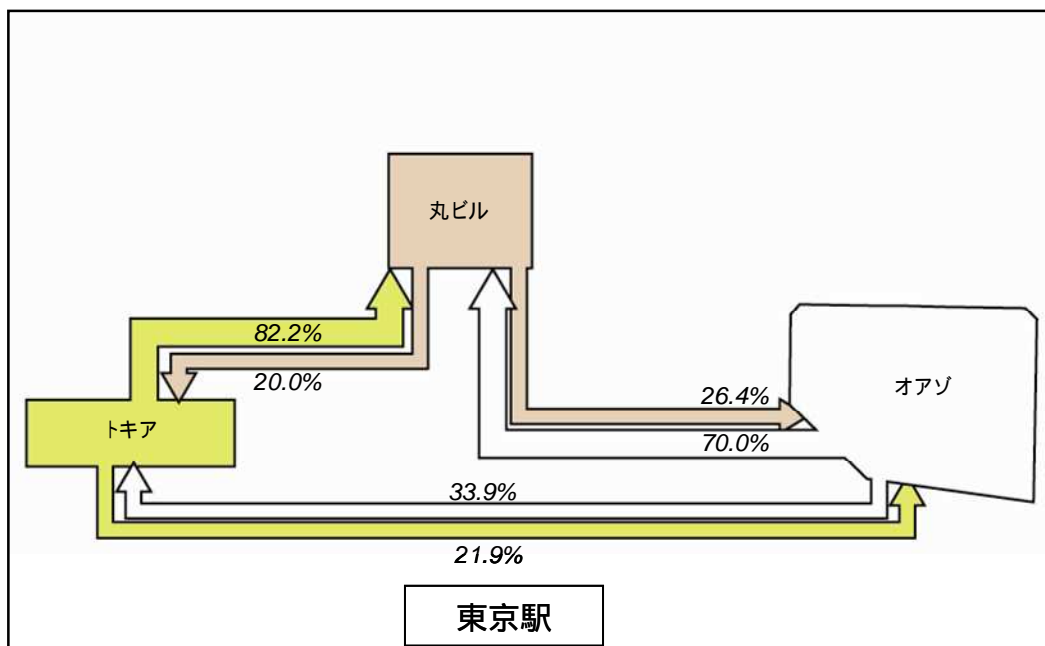


図 5-17 ビル間来館者割合（トキア竣工時、2007年）

その後、新丸ビルの竣工に伴い、丸ビル/新丸ビル間の往来が比較的高くなっていると同時に、オアゾ及びトキアから、それぞれ丸ビル及び新丸ビルを訪れる人数の割合が高くなっている。このことから、丸ビル同様、大丸有地区の基幹的ビルである新丸ビルの竣工により、丸ビル、新丸ビルという基幹ビル間の往来が多くなると同時に、オアゾ及びトキア双方からの往来が丸ビル若しくは新丸ビルのいずれかに偏る、若しくは分散されるのではないことから、新丸ビルという新たなビルの竣工に伴い、域内の人々の回遊が増長されたものと考えられる。

この背景には、丸ビル同様、新丸ビルについても、広域からの集客を対象とした全国区レベルの飲食物販店舗を中心とした大規模な商業施設として計画されている一方、オアゾは、地区内の就業者やテナントからニーズが高かった大規模書店を核としており<sup>21</sup>、トキアも主に就業者を対象とした飲食店舗を中心に、従来、夜の活動イメージが希薄だった丸の内のイメージの転換を図るため、夜間営業にも力を入れた飲食店舗にて施設構成を行っている。このため、オアゾやトキアが従来型の就業者支援施設とは異なるものの、主な店舗ターゲットを就業者としていることから、広域からの来街者が多いと思われる丸ビルや新丸ビルからの来街者の回遊性があまり高くなっていないと推測される。

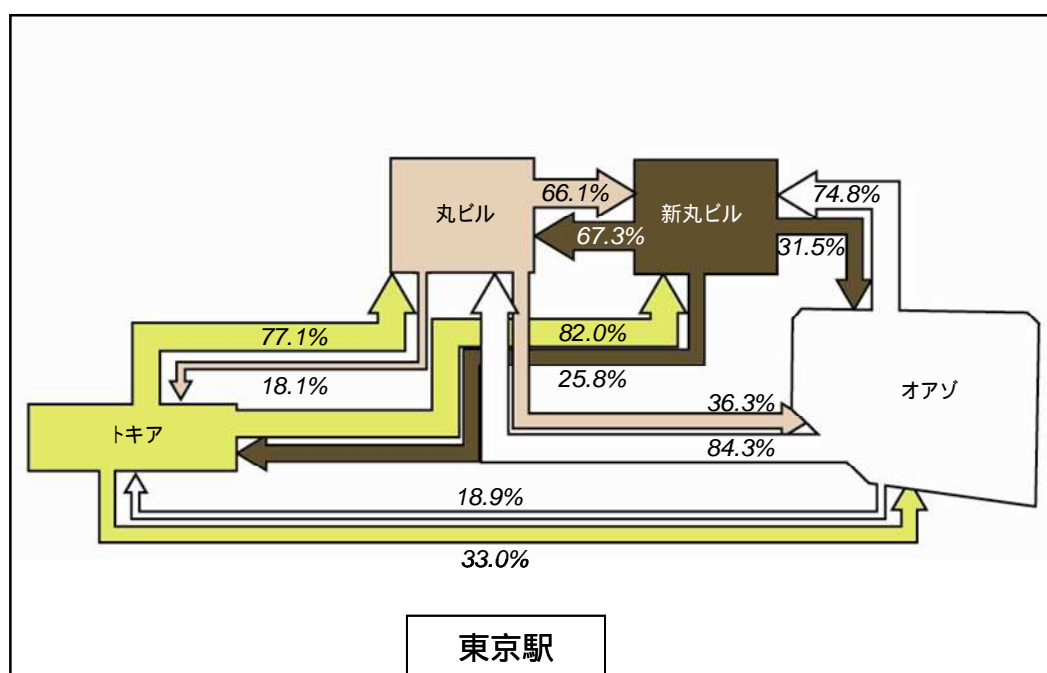


図 5-18 ビル間来館者割合 (新丸ビル竣工時、2009年)

更に、ブリックスクエアの竣工後においても、オアゾ及びトキアから丸ビル及び新丸ビルへの来館割合は高い数値が示されており、ブリックスクエアによる回遊の分散化は見られない。また、ブリックスクエアの竣工に伴い、丸ビル/新丸ビル間の往来の頻度も高くなっており、域内のみならず、基幹ビル間の往来頻度も向上している。

このことから、地区内において、継続的に大規模複合型の都市開発プロジェクトが竣工したとしても、1か所のビルの商業施設に人々が滞留し、回遊性が低下するのではなく、逆に、域内の回遊性が向上していることが明らかになった。



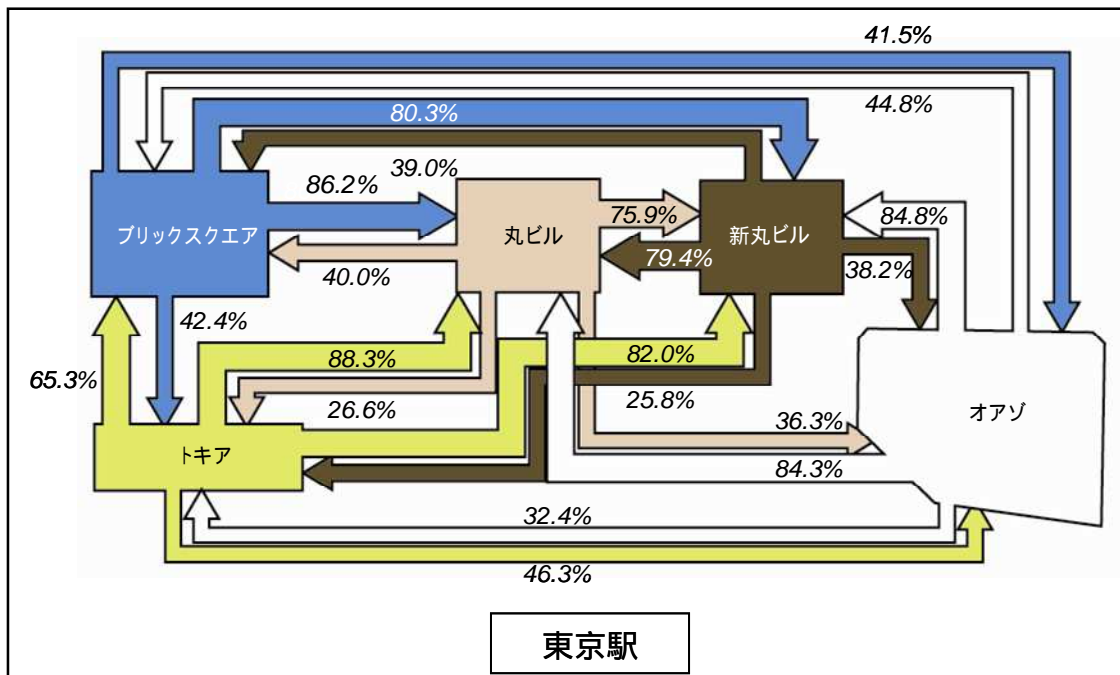


図 5-19 ビル間来館者割合（ブリックスクエア竣工時、2010年）

#### 5.4 小括

本論文では、上位計画や個々の都市開発プロジェクトの計画策定時に論じられた望ましい将来像がどのように具体化されてきたのかを都市機能の変容という視点から分析を行うとともに、来街者の特性の変化や回遊性という視点からも分析を加えた。分析結果は、次のように整理が出来ると思われる。

第一に、従来からの基幹的な都市機能である業務機能の高度化と並んで、多様な機能の導入による複合機能型都心像が打ち出され、その後も積極的な制度活用の下で、比較的短期間の内に、生産性の高いテナントの集積とともに、それら企業の立地に相応しい複合機能や高質な都市空間の整備が行われる等、新たな国際競争力を備えた都心像を具現化しつつある点が大きな特色である。

第二に、特に業務機能に関しては、従来から日本の高度成長期を支えてきた重厚長大産業に代わって、国際的な金融機関や本社等の中核的な業務管理機関等、知的生産性の高い次代を担う産業のためのオフィス空間が整えられつつあること、育成用途といった形で、地区の魅力増進、付加価値を高める用途、機能を戦略的に誘致、育成する点も国際競争力を持った都心づくりとして特色付けられる。

第三に、この結果、従来の男性中心、昼間中心のビジネス街から、夜間、週末、女性を主体に家族も利用できる多機能都心空間が出現しつつあり、知識・情報社会に適合した創造性、文化性を喚起するオフィス空間構成に転換しつつあると言える。この際、注目されるのは、六本木ヒルズ、東京ミッドタウンなどのように、一挙に全面的に完成した都市再開発プロジェクトが顕現する形の都心再生プロジェクトと異なって、大丸有地区は広大な地区で、時間をかけて持続的に都市更新プロジェクトが展開されていく点に特色があり、そのときどきの社会状況の変化、都心を巡る価値意識の変化に柔軟に対応しながらプロジェクト編成が行えるという比較優位性を持っていると言えよう。このことは、継続的なプロジェクトの完成に伴い、域内における人々の回遊性の向上にも見て取れる。

これらのまとめから、この地区の充実した交通インフラを始め、都市基盤蓄積を活かした形で、関係主体間の協力、調整の下で行われてきた都心空間作りは、日本型 PPP の成功事例のひとつとして整理できると思われる。

- 1 対象とした8棟のビルは以下の通り。[ ]内は竣工年。丸の内ビルディング[2002年8月]、日本工業倶楽部会館・三菱UFJ信託銀行本店ビル(但し、日本工業倶楽部会館については、未算入)[2003年3月]、丸の内マイプラザ(明治安田生命ビル)[2004年8月]、丸の内オアゾ[2004年8月]、東京ビル[2005年10月]、三菱商事ビルディング[2006年3月]、ザ・ペニンシュラ東京[2007年5月]、新丸の内ビルディング[2007年4月]。
- 2 大丸有地区において、丸ビル以前に都市計画諸制度等を活用して建替えられた複合型の大規模建築物には、東京サンケイビル(2000年9月竣工)及びパシフィックセンチュリープレイス丸の内(2001年11月竣工)の2棟がある。
- 3 三菱地所のオフィスリーシング用パンフレットである「Business Front Office Building Index」等の資料・データを集計・加工して作成。
- 4 ここでは、新たに建替えられたプロジェクトを含め、大丸有地区において、三菱地所が管理運営する30棟の建物におけるテナントを対象にデータの取得を行っており、特に、貸付面積が200坪以上の事務所テナントを対象に分析を行った。
- 5 三菱地所テナントリスト等資料を加工、作成(上記脚注4参照)。
- 6 上記脚注3における「Business Front Office Building Index」及び三菱地所テナントリストから加工、作成。
- 7 同上
- 8 三菱地所テナントリスト等資料より。
- 9 当該データは、三菱地所(株)が毎年実施している大丸有地区において所有管理しているビル30棟を対象に実施している「在館人員調査表」に基づく。
- 10 ビル毎の在館人員調査(2001年4月、2007年4月)より分析。
- 11 「大手町・丸の内・有楽町地区再開発計画推進協議会」データより
- 12 大丸有地区において、三菱地所(株)が所有、管理する30棟の建物における商業テナントデータに基づく。
- 13 三菱地所テナントリスト等資料より。
- 14 例えば、東京ビルの飲食店舗については、近傍の交通機関の終電を意識した23:00まで営業を行っているとともに、その後竣工した新丸ビルにおいては、一部飲食店舗に到っては、早朝4時まで営業を行っている。
- 15 三菱地所店舗開発、店舗営業担当者宛のヒアリングに基づく。
- 16 三菱地所のテナントリスト及び丸ビル店舗ガイド等から作成。
- 17 三菱地所店舗担当者からのヒアリング等による。
- 18 当該調査は、2006年調査については、2006年4月14日(金)~16日(日)の10:30~21:00までを対象に、丸ビルの主要出入口において、調査員による直接面接方式にて実施したものであり、サンプル数は、金曜日404、土曜日301、日曜日301の計1,006である。2004年調査については、2004年4月9日(金)~11日(日)までの10:30~20:00までを対象に、丸ビルの主要出入口において、アンケート調査票を配布して実施したものであり(回収方法はBOXへ投函もしくは郵送)、サンプル数は、金曜日920、土曜日780、日曜日571の計2,271である
- 19 土日については、特にJRの利用割合が増えている(平日金曜日の44%に対し、土曜日56%、日曜日51%となっている)。この背景には、週末については、特に、中距離圏にある広域首都圏からの集客が行われていることが窺える。
- 20 当該データについては、「丸の内カード」所有者の買い回りデータを基に分析を行った。
- 21 2000年に、大丸有協会が行った地区内に欲しい施設に関する地権者宛のアンケートでは、1位がコンビニ、2位会議室、3位カフェ、4位レストランと続き、書店が7位に書店が入っている。但し、丸ビル(2002年8月)、オアゾ(2004年8月)、トキア(2005年10月)竣工後の2005年には、事務所が1位となり、3位に防災備蓄倉庫や10位に医療施設等が入っているが、レストランや書店は圏外となっている。

## 第6章 結論

### 6.1 結論

本論文では、第2章において、世界有数の大都市である東京の都心部においても、その中心性や中枢性が極めて高く、東京都等の上位計画等の位置付けにおいても明白な街の将来像が掲げられている大丸有地区を研究対象として取り上げる意義について述べた。

続く第3章においては、特定街区の運用基準の変遷に注目し、その変容過程と具体の都市開発プロジェクトにおける活用実態の分析から、地区の将来像が容積インセンティブ制度に大きく影響しており、国際競争力等の視点から、その評価においても計画価値観が大きく変化していることに併せて、特区における事業者提案に対する議論から、評価対象が拡大するとともに、従来からの事前確定的な評価から公民協議における総合的な評価へ移行しつつあることを明らかにした。

第4章においては、新丸ビルにおける都市計画協議での議論の分析からは、事業者から長期的なブランド価値の向上を踏まえた提案がなされるとともに、行政サイドにおいても、公民協議における創発的な考えを評価し始めるとともに、柔軟な制度改正や運用により都市開発プロジェクトを街の将来像との関係から評価する姿勢が浮かび上がり、公民双方における公共貢献の概念が変化しつつあることが明らかになった。

第5章では、都市開発プロジェクトが継続的に進められてきた結果、業務機能の高度化に伴う新たな就業環境の創出とともに、地区の魅力高める多様な機能の導入が図られてきたことにより、就業者および来街者特性も変化しつつあり、新たな国際的競争力を持った都心像が具現化しつつあることが明らかになった。

これら小括から、新たな公民協調と都市機能の変容に関する本研究の結論は、下記の通りに纏めることが出来る。

まず、新たな公民協調を実現させるシステムとしての都市計画制度や公民協議に関する手続き等に関しては、本来、異なる時代背景において制度設計されたものの、時代背景の変化に伴い、改変の必要が生じた場合においても、それら既存システムそのものを一度解体し、新たにシステムを作り直すのではなく、時代背景に合わせながら、枠組みは変えずに、そのサブシステムとして位置付けられる要綱や運用基準等を柔軟に修正、活用していることが明らかになった。このことは、公民双方に、基幹的な制度の構築という長期的かつ過度な負担を求めず、従来からの手続き手法を踏襲しつつ合意形成を図り易くしているとも言える。また、行政においても、望ましいと考えられる都市の将来像等の都市政策の実現を図ろうとしているとともに、事業者にとっても、これら制度の改正を積極的に活用し、都市開発プロジェクトを円滑に推進させていることから窺えた。

つまり、既存システムを生かしながらも、サブシステムの柔軟な活用を図ることは、関係者の合意形成プロセスに、基幹的な制度そのものの構築という新たな負担を求めず、サブシステムの援用により、公民協議プロセスにおける手続きを円滑に進め、関係者間の合意形成を図り易くするという新たな知恵とも考えられる。

また、公民双方において公民協議のあり方に対する考え方の変化が生じつつあることから、都市開発プロジェクトの計画策定過程の様々なフェーズにおいても、多様な公民協議の場が設けられるようになった。また、都市間競争というような共通なテーマが共有化されることによって、公民双方の計画価値観が変化、収斂し始め、公民協議の活性化に繋がったことから、事前確定的な評価によるものではない創発的なアイデアが生まれ易くなったものと考えられる。このことは、例えば、従来の公共貢献に関して、従来、インフラ整備等のハード主体であったものから地区における望ましい将来像への実現や都市間競争力の向上等に資するようなソフト的なものについても対象範囲が広がっていることから、公民双方において、公共貢献に対する概念自体も拡大しつつあるものと言える。

更に、関係者間において共有化された街の将来像の実現に向けて、公民協調を通じて取り組まれた都市開発プロジェクトは、街の都市構造のみならず、機能等の地区特性や来街者の実態においても変化の兆候が見られたことから、継続的な都市開発プロジェクトの事業遂行が都市の機能変容に大きな効果があることが実証された。

これら上記で述べた結論は、新たな公民協調の可能性という点から評価できる一方で、新たな公民協調の限界という課題も明らかになった。

都市開発プロジェクトを通じた新たな公民協議においても、その主体は、行政と事業者の2者にとどまっていることが殆どであり、地域や地元等がこれら公民協議プロセスに実質的、実務的に参画する機会は限られている。その一方で、街の将来像や都市間競争力の向上という困難かつ大きなテーマに寄与する取り組みを実現させていくにあたっては、専門的な視点や多岐にわたる情報収集が不可欠になってくるものと思われる。そのためには、プロジェクトの計画策定プロセスにおいて、専門的な第三者機関等を含めた協議システムを構築する必要があるものと考えられる。

このことは同時に、公民の概念そのものにも言及する必要があることを示唆している。グローバル化に伴い、これからの都市開発プロジェクトに限らず、就業者や来街者に限らず、街のステークホルダーは、今後益々多様化するものと想像され、公民の定義を超え1つの属性に属さない主体等が存在してくる可能性があり、既存の公民という2者だけの区分による概念自体が崩壊しつつあり、公民2者の計画価値観についても、あくまでも両者間の意識によるものであり、明確な規定や倫理に基づくものではないとも言える。そのため、今後は、行政と事業者という2者間ではなく、複眼的、多角的、若しくは普遍的、客観的な視点からの評価を加えるためにも、第三者の参画による公民協議の場を構築する必要があると考える。

## 6.2 今後の課題

本研究では、大丸有地区を対象に、東京都心における新たな公民協調の実態と都市機能変容について実証的に検証を行ったが、これら結論を踏まえ、今後の研究の課題と展開を整理するものとする。

本研究では東京都心部を対象に研究を行ったが、今後の研究課題としては、国際的な比較から、その成果の相対的な位置付けを検証する必要があるものとする。

今後、国際的な都市間競争は厳しさを増すものと考えられ、東京においても、世界有数の大都市であるニューヨークやロンドン等の大都市との競争のみならず、アジアにおける諸都市の成長も著しく、東京の相対的地位は益々低下傾向になるものと思われる。かかる状況下、東京の中核部である都心がどのような方向に向かうべきかを検証することは、極めて重要な課題であると前述したが、そのためにも、今後、世界的な大都市や外国の有力な諸都市における都心部での取り組みや動向を探り、世界の都市の向かう方向や潮流を把握することは、東京の都心部が向かう望ましい方向を検討する上で、極めて有意義であるとする。

## 参考文献一覧

- ・秋本福雄（1993）「公共と民間の協議による都市開発の研究 アメリカにおける Negotiated Developments の類型化とプロセス」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.28、pp.289-294
- ・秋本福雄（1994）「アメリカにおける公共と民間のパートナーシップによる都市開発の形態に関する考察 1980年代初頭の CDBG の活用事例」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.29、pp.619-624
- ・秋本福雄（1995）「公共と民間の協議による都市開発の計画と実現手段とプロセスに関する研究 カリフォルニア州の事例」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.30、pp.421-426
- ・秋本福雄（1996）「公共と民間のパートナーシップによる都市開発の計画スタイルに関する考察 カリフォルニア州サンディエゴ市のホートン・プラザ再開発の事例」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.31、pp.715-720
- ・安藤準也他（2003）「ドイツ、イギリスとの比較による日本のプロジェクト型都市計画提案の審査手続きに関する考察 効果的な都市再生特別地区の運用・活用に向けて」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.38、pp.337-342
- ・安藤準也他（2005）「ドイツイギリスの先進的事例」、『都市計画』、Vol.154/No.6、pp.19-23
- ・石澤卓志（1994）「都心のオフィス需要」、『東京問題の経済学』、pp.15-57
- ・池田富士郎他（1991）「特集座談会：再開発地区計画始動期の経験から」、『都市計画』、Vol.177、pp.38-48
- ・石田頼房（1990）「開発利益の還元の歴史と施策」、『大都市の土地問題と政策』、pp.153-197
- ・和泉洋人（2002.1）『容積率緩和型都市計画論』、信山社
- ・岩田規久男他（1997）「経済審議会：土地・住宅 W.G における容積率論」、『都市住宅学』No.17、pp.8-13
- ・宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』、岩波新書
- ・大方潤一郎（1997）「容積率規制の理念と展開の方向性」、『都市住宅学』No.17、pp.14-22
- ・大方潤一郎（1992）「再開発地区計画における協議プロセスとその課題」、
- ・大方潤一郎他（1995）「特集座談会：都市計画分野をめぐる規制緩和の諸問題と都市計画の課題」、『都市計画』、No.195、pp.6-14
- ・岡本圭司（2003）「都市再生戦略に期待するもの」、『都市計画』、No.241、pp.5-8
- ・小川剛志他（1991）「東京圏における新都心の業務集積に関する実証的研究」、

- 日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.26、pp.685-690
- ・小川剛志他(2007)「東京区部における新たな業務市街地の形成に関する研究」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.42、pp.739-744
  - ・加藤仁美(2007)「都市計画における自治と審議会」、『自治と参加・協働』、pp152-188、学芸出版
  - ・カレル・ヴァン・ウォルフレン(1990)『日本/権力構造の謎(上・下)』、早川書房
  - ・小林重敬編(1994)『協議型まちづくり』、学芸出版
  - ・小林重敬他(1992)「特集座談会:都市計画と地価」、『都市計画』、No.174、pp.7-19
  - ・斎藤直人他(2008)「公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.43、pp.223-228
  - ・サスキア・サッセン(2008)『グローバル・シティ』、筑摩書房
  - ・Susan S.Fainstein(2001)「The City Builders: Property Development in New York and London1980-2000」、University Press of Kansas
  - ・Susan S.Fainstein(2008)「Mega-Projects in New York, London and Amsterdam」、『International Journal of Urban and Regional Research』Vo.132、pp768-785
  - ・菅正史他(2002)「都市型特区における公共性概念に関する考察 - 都市再生特別措置法における特区制度を通じて - 」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.37、pp.781-786
  - ・南珍(2001)「東京都都心3区における容積インセンティブによる都心居住確保施策の評価とあり方に関する研究 市街地住宅総合設計制度による住宅ストックと居住環境の確保を中心として 」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.36、pp.679-684
  - ・林泰義(2005)「提案制度と新しい公共」、『都市計画』Vol154/No.6、pp46-49
  - ・八田達夫・八代尚宏(1995)『東京の経済学』、東京大学出版会
  - ・八田達夫編(1994)『東京一極集中の経済分析』、日本経済新聞社
  - ・福川裕一(2003)「都市再生政策は都市空間をどのように変えるのか」、『都市計画』No.241、pp.9-12
  - ・日端康雄他(1991)「東京の都心周辺住宅地の用途混在化と用途別容積制」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.26、pp.163-168
  - ・福島隆司(1997)「都市の市場メカニズムと容積率制度」、『都市住宅学』No.17、pp.23-29
  - ・保利信吾他(2008)「特定街区制度を活用した容積移転による歴史的環境保全の効果に関する研究 東京都心部を対象としたヘドニック法による外部効果の推計を中心に 」、日本都市計画学会学術研究論文集、Vol.43、pp.235-240



- ・ 蓑原敬 (2003) 「21世紀の都市再生戦略」、『都市計画』、No.241、pp.17-22
- ・ 室田昌子他 (1992) 「まちづくり協議会における拠点開発事業の利益調整機能に関する一考察」、『都市計画』、No.240、pp.58-65
- ・ 山下英和 (2005) 「総合設計制度における容積率割増要因に関する研究 公益施設の外部効果に着目して」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.40、pp.487-492
- ・ 山下英和 (2007) 「総合設計制度による容積率割増を通じた建築物の誘導効果に関する研究 公開空地面積率に基づく容積率割増を中心に」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.42、pp.80-87
- ・ 山下英和 (2007) 「環境性能に着目した建築物の誘導方策に関する研究 総合的な環境性能評価に示される外部効果の推計を中心に」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.42、pp.88-93
- ・ 柳沢厚 (1997) 「容積インセンティブ手法の系譜と今後」、『都市住宅学』No.17、pp.36-42
- ・ 柳沢厚 (2005) 「都市再生プロジェクトと都市再生特区」、『都市計画』、No.258、pp.5-8
- ・ 柳沢厚他 (2003) 「都市再生に関連する法律改正について」、『都市計画』、No.241、pp.40-47
- ・ 柳沢厚・飯田直彦 (1986) 「再開発方針について」、『都市計画』、No.139、pp.36-43
- ・ 柳沢厚 (1992) 「再開発地区計画制度と地価」、『都市計画』、No.174、pp.26-31
- ・ 山口美貴他 (2006) 「大規模都市開発における行政・企画提案主体・市民による協議の実態と課題」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.41、pp.301-306
- ・ 李三洙他 (2004) 「大都市都心部におけるエリアマネジメント活動の展開に関する研究 大手町・丸の内・有楽町(大丸有)地区を事例として」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.39、pp.745-750
- ・ 渡辺康他 (1993) 「都心域の拡大・再編成とその形態及び要因に関する研究」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.28、pp.817-822
- ・ 渡辺康他 (1994) 「東京都心及びその周辺における事務所立地の動向に関する実証的研究」、『日本都市計画学会学術研究論文集』、Vol.29、pp.517-522

## 謝 辞

大学院修了後、入社した三菱地所では、長らく学生時代に学んだ都市計画とは異なった部門での業務が続いたものの、10年ほど前に、新丸の内ビルディングの建替プロジェクトに計画策定から竣工に至るまで携われる機会を得た。その後、出向した日本郵政では東京中央郵便局の建替プロジェクトにも参加することが出来、その際、新丸ビルでの試みや失敗等の経験を改めて見つめ直し、それらの経験を新たなプロジェクトへ反映させるという機会にも恵まれた。

このような業務を通じて、自分自身として、都市開発プロジェクトを通じて得られた経験をどのように体系化し、纏めていけば良いのか、更に、それらの知恵をどのように伝えていけば良いのかという課題に取り組みたいと考え始めたと同時に、その難しさについても直面することになった。

一方で、現在、筑波大学で客員教員として、学生たちに都市開発プロジェクトに関する講義を行っているが、改めて人に物事を説明する難しさとともに、自分自身としても、体系的な知識の構築が不可欠である旨を痛感させられた。

そのような時期に、母校でもある筑波大学の有田謙二先生より、今までの業務内容を論文という形で纏めてみてはとのアドバイスを頂き、先生からのご指導を頂きながら、少しずつではあるが、学会論文として投稿を始めた。その後、更に、先生からは、博士論文として取りまとめることを勧められ、一念発起の上、社会人として大学院へ再入学することとなった。

大学院では、幸運にも、引き続き先生のご指導を仰ぐことができ、このような論文を取り纏めることができた。先生には、ご多忙の中、一介のサラリーマンとして時間のやり繰りもままならぬ小職に対して、このような貴重な機会をお与え頂いた上に、最後まで親身に小職をお導きいただき、感謝の念に堪えません。改めて心から感謝を申し上げたいと思います。

同じく筑波大学の土地利用研究室の有田智一先生及び藤井さやか先生には、常に小職の論文の進捗をお気に掛けてくださるとともに、的確なアドバイスと叱咤激励を頂き、心より感謝いたします。両先生に加え、論文の審査にあたっては、大澤義明先生、鈴木勉先生、渡辺俊先生に懇切なご指導を頂き、論文を纏めることが出来ました。心より感謝申し上げます。

また、社会に出ても、常にプランナーとしての意識を持ち続け課題に取り組むことの重要性を教えて頂いた学生時代の恩師でもある川手昭二先生及び日端康雄先生にも、改めて感謝の意を申し述べたいと思います。両先生のお蔭で、実務と研究という両方の視点から課題に取り組む姿勢を持ち続けることが出来、このような論文という結実を得ることが出来たと信じています。

更に、今般の論文を取り纏めるにあたっては、三菱地所のビル部門や三菱地所ビルマネジメントの多くの上司や同僚の方々からは、資料の提供やヒアリングをお願いさせて頂きました。この場を借りて、改めて御礼を申し上げたいと思います。また、多くの都庁関係者やOBの皆様からも、貴重な資料やお話をお伺いすることが出来ました。特に、米田亨様には、小職の荒唐無稽の質問にも親身になって答えてくださり、多くの貴重なアドバイスを頂きました。改めて御礼申し上げたいと思います。

そのほか、多くの方々に支えられたことに、感謝申し上げたいと思います。

最後に、妻淳子に感謝の意を表したいと思います。論文を纏めるにあたっては、多くの休日や平日の夜の時間を使わざるを得ませんでした。このような小職の我儘を許してくれるとともに、力強い後押しをしてくれたことに、改めて、“ありがとう”の言葉を送らせてください。

平成 24 年 1 月

# 博士(工学)論文概要

東京都心部における都市開発プロジェクトを通じた  
新たな公民協調と都市機能の変容に関する研究  
大手町・丸の内・有楽町地区を対象に

システム情報工学研究科 社会システム・マネジメント専攻

岡 田 忠 夫

2012年 3月

## 1. 研究の背景 / 目的

近時、世界の大都市を巡る都市間競争に関する議論が活発化していることを受け、我が国の首都東京においても、国際競争力の強化にも関連し都心再生の重要性が指摘されつつある。そのような背景から、東京都心部においても、都市再生を旗印に様々な開発手法を活用した大規模複合的型の都市開発プロジェクトが数多く事業化されている。これらプロジェクトには、単に短期的な収益に止まらない、グローバルな都市間競争や長期的なブランド価値の向上を意識したものも数多く見受けられる。

これらプロジェクトの計画内容に関する公民協議プロセスにおいては、従来からの事前確定的ではない制度運用や事業者からの創発的な提案に対する総合的な評価がなされる事例も散見され始めた。

一方で、公民協調のあり方に関する研究の多くは、観念的な議論に留まっているものが多く、具体的な都市開発プロジェクトの実態を踏まえた実証的な検証を行ったものは少ない。また、実際の公民協議の場では、単純な規制緩和や規制強化等の視点からでは捉えられない議論が展開されていることも少なくないものの、これら議論に対しても注意深い観察に基づく分析が行われているとは言い難い。

このような背景と問題意識を踏まえ、本研究では、東京の都心を対象に、実務者の立場から、都市開発プロジェクト通じた新たな公民協調及びそれによる都心の機能変容の実態を実証的に分析することにより、今後、世界的大都市である東京が向かおうとする方向性を探ることを目的とする。その意味でも、本研究の目的設定は、グローバルシティーの方向性を探る上で極めて重要かつ有意義であると考えられる。

## 2. 論文の構成

本研究では、東京都心部に立地する大手町・丸の内・有楽町地区（以下、大丸有地区）を対象に、「公共貢献評価基準の成立変容過程と運用の実態に関する分析」、「公共貢献の概念の変化に関する分析」、「都心における機能変容に関する分析」の3つの分析から、新たな公民協調と都市における機能変容の実態を明らかにする。本論文の構成は下記の通り。

まず、第1章において、研究の背景及び問題意識の整理、既存研究の俯瞰を行った上で、研究目的の設定を行い、その意義を述べる。

第2章においては、研究の対象として取り上げる大丸有地区の特性の把握を行った上で、東京都心の国際的な位置付け、東京都等の上位計画における位置付け、都市計画制度等の整理を行い、大丸有地区を研究対象として取り上げる意義を説明する。

第3章では、東京都の都市開発諸制度である特定街区を取り上げ、その運用基準の改正経緯を大丸有地区の地区将来像との関係から分析し、公共貢献の評価手法の変容過程を明らかにする。また、都市再生特別地区（以下、特区）における事業者からの公共貢献提案内容に注目し、活用実態及びその評価に関する議論を分析し、公民協議

プロセスの実態を明らかにする。

第4章では、東京駅前に立地し、大丸有地区の基幹的プロジェクトである新丸の内ビルディング（以下、新丸ビル）を取り上げる。新丸ビルでは、公民協議プロセスにおいて、新たな公共貢献として導入が検討された機能が街の将来像との関係から協議が行われており、公民双方における公共貢献の概念の変化を探る上で格好の事例と考えられる。新丸ビルでの行政と事業者間の都市計画協議における議論の実態と論点を整理し、導入機能における公共貢献についての議論を分析することから、公民間における公共貢献の概念の変化を明らかにする。

第5章では、大丸有地区においても、大規模複合型の都市開発プロジェクトが継続して竣工してきており、街の地区特性等についても変化が見られてきたと思われる。そこで、業務機能と非業務機能の変化とともに来街者特性の分析から、大丸有地区における機能変容の実証的な検証を試みる。

第6章では、上記の各分析から、新たな公民協調と機能変容に関する結論を得るとともに、今後の課題について整理を行い、結論を得るものとする。

### 3．研究対象について

大丸有地区は、面積約120ha、JR東京駅と皇居に挟まれた地区であり、我が国を代表する業務中枢機能が集積する国際ビジネスセンターと位置付けられる一方、早くからビジネス街として整備が行われてきたこともあり、地区内の建物の老朽化も課題となっている。歴史的には、明治初期に我が国初の本格的オフィス街として形成が進み、戦後は、高度経済成長期における旺盛なオフィス需要を受け、大規模な業務特化型の事務所ビルの建設が進んだ。しかし、その後、バブル経済の崩壊やアジア諸都市の急成長もあり、東京の国際的地位が相対的に低下する中、東京都等の上位計画においても都心の活性化の重要性が指摘されている。

このような背景から、大丸有地区では、行政機関や地元地権者等の関係者が業務機能の高度化とともに多様な機能の導入を図り、国際競争力のある魅力ある都心づくりを行うという将来像の共有化が図られている。その将来像実現のために、公民協議の場を通じて、具体の制度の創設や改正が行われ、業務機能の高度化や多様な機能の導入による新たな都心づくりが行われていることは、特筆される事例と考えられる。

このことから、大丸有地区は、行政と地権者が協調し長期的な視野に基づいた街の機能更新を図り、継続的な街づくりが行われてきており、街の将来像と都市開発プロジェクトとの関係から新たな公民協調を分析する上で、格好の対象と考えられる。

### 4．分析内容について

#### 4.1 公共貢献評価基準の成立・変容過程と運用実態

都市開発プロジェクトの多くは、様々な開発手法を活用し個性化や差別化を図って

いる。その手法となる制度やその運用基準は、事業者においては、プロジェクトの事業スキームに大きく影響を与え、行政にとっては、プロジェクトを望ましい街の将来像へ誘導する上で重要なツールとなっていると考えられる。

そこで、地区の将来像に寄与するメニューを採用することで割増容積が得られる容積インセンティブ制度の中でも、主に都市機能の更新を目的に都市計画手続きを要し、近時、評価項目が多様化している特定街区を対象に、公共貢献に関する評価手法の変遷過程の分析を行う。また、事業者からの公共貢献に関する提案が制度化されている特区を取り上げ、活用実態及び提案に対する評価の分析を行うことにより、容積インセンティブ制度が街の将来像の実現に寄与してきた経緯と公共貢献に関する評価基準の変容過程とともに、それら制度運用における公民協議のプロセスを明らかにする。

東京では、特定街区を含む都市開発諸制度に関し、都市構造の考え方を多心型都市構造から多機能集約型都市構造へ方針を転換した 2001 年の都市づくりビジョンを踏まえて、2003 年、従来都心への業務一極集中抑制から認められなかった割増容積への業務機能の導入を可能とした。このことは、都心における業務機能のあり方の転換点とも言え、従来の都市基盤への負荷抑制というピークカットの視点から、政策誘導型の考えに基づき地区特性に応じ育成すべき用途と容積インセンティブをセットとした制度設計を行った意味でも大きなターニングポイントとして位置付けられる。

これ以降、評価メニューが多様化し、行政も事前確定的な指標評価ではなく、事業者との協議を通じた総合的な評価を行うという従来とは異なる新たな評価の形態になりつつあると捉えられる。また、事業者においても、導入が求められた育成用途を活用し、街に不足している機能や広域商圈型の商業等新たな施設の導入を図り、多様な来街者の集客を図っている傾向が窺えた。

更に、特区の分析からは、新たなソフト系機能への評価が行われているとともに、事業者からは、一部には収益性が低いと思われる提案も行われており、短期的な収益の視点のみではなく都市間競争等を意識した長期的なブランド価値向上の視点からも公共貢献の提案がなされていることが明らかになった。

これら分析結果からは、下記の通り小括として整理できる。

第一には、2001 年の都市づくりビジョンによって、都心の業務機能のあり方も変化し、その実現手段として、2003 年に地区の将来像と容積インセンティブメニューがセットで整えられたことは、その後のプロジェクトの容積割増と導入用途の関係に大きな影響を与えた。

第二に、当初、都心居住の促進等を主な目的に制度設計された容積インセンティブ制度が、2000 年以降、国際競争力の強化等の視点から、多様な機能の誘導策として活用されたことは、計画価値観の変化を示すものと捉えられる。

第三に、特定街区の評価対象が当初の空地系から歴史や景観に至るまで拡大したことや特区において多様な事業者提案が評価されていることは、公共貢献評価が事前確

定的なものから公民協議による総合的なものへ移行しつつあるとともに、地区の将来像との関係から評価が行われつつあると考えられる。

#### 4.2 新丸の内ビルディングにおける公共貢献の概念の変化

新丸ビルは、首都東京の玄関口に位置する特定街区を採用した大丸有地区の基幹的プロジェクトであり、初めて敷地外の都市基盤整備による容積割増を獲得し、従来にない公共貢献の視点から新たな機能の導入が検討された事例でもある。そこで、新丸ビルの都市計画協議における公共貢献に関する議論の実態を分析し、公民間における公共貢献の概念の変化とその背景を明らかにする。

新丸ビルでは、国際競争力の向上との視点から新規事業育成支援施設としての「日本創生ビレッジ」、建物単体での環境対策に止まらずエリア全体としての環境対策拠点としての「大丸有地区環境共生まちづくり推進協会(エコッツリア)」の2つが公共貢献施設として提案された。しかし、これらは、評価基準が存在しなかったとともに街の将来像との関係性が明確になっていないとの指摘から、結果的には容積割増の対象とはならなかった。一方で、都市基盤整備に関しては、上位計画等にも位置付けられ街の将来像の実現に寄与するとともに容積割増の担保として相応しいとの判断から、容積割増の対象となった。また、竣工後の維持管理についても議論が行われており、公共貢献の概念が施設整備のみならず、施設の維持管理まで及ぶことが示唆された。

新丸ビルに関する都市計画協議は、行政と事業者の2者間にて行われる基本的な事業スキームに関する協議である「事前協議」、行政機関内の各所管部署との協議である「各課協議」、そして都市計画審議会等の手続き時での審議である「都市計画手続き時」の3つに大きく分けることが出来る。

事前協議では、景観、導入機能、ネットワーク及び高さや容積ボリューム等の建物形態の4つが主な論点となったが、建物デザイン等に関する地区レベルでの議論から、街の活性化という地域レベル、更に、都市間競争を見据えた国際的な金融中枢機関を中心とした多層的な高度専門企業群の誘致集積というグローバルな視野に至るまで、多様な視点からの議論の存在が明らかになった。その一方、都市計画手続き時には、事業者提案に対する具体の議論は行われていない。

これらの分析結果からは、下記の通り小括として整理できる。

第一に、都市計画協議は、事業者と行政の2者による協議である事前協議、その後の各課協議と公的な都市計画手続き時に分けられるが、事前協議等では、プロジェクトの骨格を方向付ける事業スキームに対し、多様な視点から議論が行われており、この間の議論の重要性が明らかになった。

第二に、事業者からも、単に短期的な収益性を追うのではなく、都市間競争等を意識した長期的なエリアのブランド価値を見据えた公共貢献の提案を行っているとともに、行政も基準等を柔軟に運用し、事前確定的な基準に拠らない評価を行っている。



その結果、双方における公共貢献の概念も創発的なものへと変化が見受けられる。

第三に、一方で、公共貢献に対する評価は行政と事業者の2者によるところが大きく、客観性や専門性を備えるためにも第三者も含めた多角的な評価が必要と思われる。

#### 4.3 都市開発プロジェクトが都心の機能変容に与える影響

大丸有地区では、継続的な大規模複合型の都市開発プロジェクトの建設が進んだ結果、街の機能や来街者特性に変化が見られることから、業務機能と非業務機能の視点及び来街者の回遊から、実証的に機能変容の分析を行う。

事務所及び店舗等の総有効面積は、丸ビルが竣工した2002年の482,000 m<sup>2</sup>から、新丸ビルが竣工した2007年には720,000 m<sup>2</sup>と1.5倍増加しており、事務所と店舗等の割合は、87:13から77:23と店舗等の割合が増加している。このことから、業務機能の高度化とともに、店舗等に代表される非業務機能も継続的に強化されてきたことが明らかになった。

また、業務機能の業種別割合では、2000年時点の金融・保険の約14%に対し、2005年には、サービス業が24%と増加しており、その特性も法律会計事務所や金融情報サービス等の高度な専門技能を有する企業の増加が著しい。

建替え前後のテナントの比較では、1社当たりの面積規模及び人数も増加し、女性の割合や一人当たりの貸付面積も増大している。このことは、男性社員中心だった重厚長大型の企業に代わり、金融やサービス業企業への業種とともに中枢業務管理部門への立地企業の転換が行われてきたことが要因と考えられる。

店舗については、建替え後の総店舗面積は増大しているが1店舗当たりの面積には変化が見られなかった。また、竣工後も毎年約1割程度の店舗が入れ替わっていることから店舗の多様性が拡大し、多様な顧客ニーズに対応した商業施設が形成され、継続的な活性化が行われていることが明らかになった。

来街者に関しては、平日は、大丸有地区の平均的な就業者像である男性が多いものの、週末は、女性の割合が多く、世代も20代及び30代が多くなっている。また、来街者の約7割程度が都内を占めているものの、千葉県や神奈川等の近郊からの来街者も3割強となっており、広域からの集客が行われていることが窺える。

更に、来街者の回遊性については、基幹ビルであり地区内の他ビルより大規模な商業ゾーンを抱える丸ビルや新丸ビルへは、近隣ビルであるオアゾやブリックスクウェア等への来街者の内、約8割程度が来館している。竣工するプロジェクトが増加してもこの傾向には変化が見られないことから、1か所の商業施設に滞留せず、域内の複数の商業施設を回遊している来街者が少なくないことが明らかになった。

これら分析結果から、下記の通り小括として整理できる。

第一に、大丸有地区では、業務機能の高度化とともに、多様な機能の導入による複合機能型都心像が打ち出され、比較的短期間に従来からの重厚長大型産業に代わり、

知的生産性が高い高度な専門技能を持つ企業が集積した。それとともに、相応しい複合機能の集積も進展し、新たな国際競争力を備えた都心像が実現しつつある。

第二に、従来の男性中心、昼間中心のビジネス街から、夜間、週末も含め、女性が主体的に活動できる多機能型都心空間が形成されつつあり、来街者も含めた回遊が活発に行われていることが明らかになった。特に、大丸有地区は、持続的にプロジェクトが展開されており、その時々、社会的ニーズに対応したプロジェクト編成が行われていることに特徴があると言える。

## 5. 結論と今後の課題

上記各分析による小括から、本研究の結論は下記の通り、取り纏めることができる。まず、新たな公民協調を実現させるシステムとしての都市計画制度や公民協議の手続きは、本来、異なる時代背景において制度設計がなされたが、時代の変化とともに改変が必要となった場合においても、システムそのものを完全に作り直すのではなく、制度自体の枠組みは変えずに、そのサブシステムとして位置付けられる運用基準等を柔軟に修正、活用していることが明らかになった。このことは、公民双方に、基幹的な制度の再構築という新たな負担を求めず、従来からの協議手法を踏まえつつ合意形成を図りやすくし、事業を円滑に推進させていることから窺えた。

また、プロジェクトの事業プロセスにおいて、様々な公民協議の場が設けられるようになった。その結果、公民双方に都市間競争という大きなテーマが共有化される機会が増え、その間に双方の計画価値観が収斂され、公民協議の場の活性化に繋がったものと考えられる。それにより、創発的なアイデアが共有化され易くなったとともに、従来の公共貢献がハード主体のものから、地区の将来像の実現に寄与すると思われるソフト的な機能系へも対象範囲も広がったと考えられる。

上記結論からは、新たな公民協調の可能性という点から評価できる一方、新たな公民協調の限界という課題も明らかになった。

都市開発プロジェクトを通じた公民協議の主体は、行政と事業者の2者が主体であり、地域等が実質的に参加できる機会は限られている。都市間競争力の向上や街の将来像の実現という高次のテーマへ取り組むには、専門的な視点や幅広い情報収集が不可欠と思われ、計画策定プロセスにおいては、専門的な第三者を含めた協議システムの構築が必要になるものと考えられる。

このことは、同時に公民や公共性の概念そのものに言及する必要があることを示唆している。今後、更なるグローバル化の進展により、ステークホルダーが多様化し、公民という2者だけの概念による区分に限界が生じ、この2者の計画価値観が必ずしも明確に規定出来なくなると思われることから、今後更に、多角的、複眼的な視点からの評価を加えていく必要があると考えられる。

本研究では、東京都心部にある大丸有地区を対象に公民協議の実態と都市機能の変

容について、具体の都市開発プロジェクトの詳細な分析から実証的な検証を行った。今後の研究課題としては、世界の大都市等の都心部における取り組みや潮流を探ることにより、国際的な比較からこの成果の相対的な位置付けを検証する必要があると考える。

以 上