

大野輝之著
レイコ・ハベ・エバンス

都市開発を考える

—アメリカと日本—



岩波新書

215

江苏工业学院图书馆
都市開発を考へる
蔵書章
アメリカと日本

岩波新書

215

大野輝之

1978年東京大学経済学部卒業

1979年より東京都庁勤務，東京都都市計画
局総合計画部都市整備室課長補佐をへ
て，現在，新宿区都市整備部土地調整
課長

著書「日本の都市は救えるか」(共著，開文社
出版)

レイコ・ハベ・エバンス

1968年武蔵野美術大学建築学科卒業

1974年カリフォルニア大学バークレイ校ラ
ンドスケープ修士号取得

1983年マサチューセッツ工科大学都市地域
計画博士号取得

1986-90年南カリフォルニア大学都市地域計
画学部助教授，同主任研究員

現在一都市計画開発関係コンサルタント会
社 PROP 代表取締役，アメリカ都市計
画学会会員

都市開発を考える

定価はカバーに表示してあります 岩波新書(新赤版)215

1992年2月20日 第1刷発行 ©

1993年7月5日 第5刷発行

著者 おおの てるゆき 大野輝之 レイコ・ハベ・エバンス

発行者 安江良介

発行所 株式会社 岩波書店
〒101-02 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

電話 案内 03-5210-4000 営業部 03-5210-4111
新書編集部 03-5210-4054

印刷・製本 法令印刷 カバー・半七印刷

ISBN4-00-430215-3

Printed in Japan

まえがき

「豊かさのパラドックス」という言葉がある。G N Pや企業収益でみた場合の豊かさが、個人レベルの豊かさにつながっていない日本社会の現状を表現する言葉だ。郊外の狭い住宅から満員電車でゆられて都心のオフィスにかようサラリーマン、家事と育児と仕事に追われ、時間のゆとりを持ってない共働きの女性などなど、「豊かさのパラドックス」を噛みしめて生活する都会人は決して少数ではない。

本書は、都市づくりのあり方という角度から、このパラドックスを解き、本当の豊かさを実現するためには、何が必要なのかを考えようとしたものである。経済衰退に悩む地方の中小都市だけではなく、経済的活力が旺盛な都市でも、そこに住み働く人々はゆとりや豊かさを手にいれてはいない。都市開発が、これほど活発に行われながら、それが都市の魅力の向上や住民の豊かさに結びつかないのはなぜだろうか。

八〇年代の最初から、日本の都市づくりは「民活・規制緩和」という考え方に覆われてきた。

經濟の活性化や住宅問題の解決、道路や公園などの整備のためには都市計画や環境面での規制を緩めて民間ディベロッパーの自由な活動を認めた方がよい、という考え方である。一〇年間の実践を経て、こうした政策のもたらす弊害はすでに十分明らかになっている。大都市の住宅難はいつそう深刻になり、地方都市のリゾート開発は環境破壊を招くだけで、地元經濟の活性化にはつながらなかった。

八〇年代の経験は、都市の豊かさを実現するためには、単純な規制緩和などではない、まったく別の道を探らなければならないことを教えている。九〇年代に入って、国でも地方でも、新しい政策の探求が始まっている。都市計画中央審議会、經濟審議会、産業構造審議会など政府の多くの審議会や、東京都をはじめとする地方自治体などが、最近、一斉に都市政策に関する新たな提案を始めているのは、その顕著な現れである。

こうした新しい政策の探求を行ううえで大切なのは、規制緩和政策の背景にあった都市づくりについての「誤解」、誤った認識を正す、ということである。都市と都市計画についての基本的な認識が歪んだままでは、個々の政策の見直しも正しく行うことができない。またもう一つは、これからの日本の都市開発に必要な都市づくりの原則を明確にすることである。個々の制度や政策の改革を進める場合には、こうした原則に照らして正しい改革になっているかどうかどう

かをチェックする必要がある。

本書のねらいは、新しい都市政策を生み出すために必要なこれらの作業を行うことである。

とくに、本書では、主にアメリカの都市計画や都市開発のあり方との対比において、これらの作業を行おうとしている点に特色がある。八〇年代の民活キャンペーンのなかでは、アメリカの開発事例が盛んに紹介され、「アメリカでは、規制緩和により民間ディベロッパーが自由な開発ができるようになっていく」といった調子の宣伝が行われた。本書をお読みいただければ明らかのように、こうした理解は控え目に言っても一面的であり、率直に言えばまったく的外れなものである。アメリカでは、都市開発のあり方について日本よりもはるかに積極的なコントロールが行われている。アメリカ都市計画の実像を知ること、民活キャンペーンがふりまいた「誤解」を正すとともに、日本のこれからの都市づくりにも貴重な教訓を学ぶことになる。本書は五つのパートからなっている。序章では、日本の都市と都市開発の現状を素描し、読者への問題提起を行っている。第一章では、アメリカの市民参加型都市開発の今日における最高の到達点といえるサンフランシスコのミッションベイ開発を紹介している。都市を豊かにする開発とはどういうものかを、この事例から読み取っていただきたいと思います。第二章は本書の中心であり、日本の都市づくりを歪めてきた四つの誤解を取り上げ、どこが違っているのかを

解き明かしている。さらに第Ⅲ章では、これからの日本の都市づくりに最も必要な三つの原則を紹介し、終章で、本書が提起した考え方にもとづく改革を実現するために何をなすべきかについて、若干の検討を行っている。

本書は日本とアメリカで、それぞれ都市計画の仕事に携わる二人の著者の共著である。太平洋を隔てての共同執筆は、作業的には幾分かの困難をともなうものであったが、改めて日米の都市計画の違いをお互いに認識するきわめて有意義な過程であった。本書が、日本の都市と都市づくりに関心を持つ多くの人にとっても、同様に有意義なものとなることを期待している。なお、本書の性格上、当然のことであるが、著者の意見はまったく個人的なものであることをおことわりしておきたい。

最後に、本書の執筆時間を生み出すために、長期間にわたって協力してくれたそれぞれの家族に感謝するとともに、ご担当いただいた岩波書店編集部の富田武子さん、大山美佐子さんに厚くお礼申し上げる。

一九九一年二月

大 野 輝 之

レイコ・ハベ・エバンス

目

次

まえがき

序章	日本の都市が危ない	1
----	-----------	---

第Ⅰ章	アメリカにみる都市開発のあり方	13
-----	-----------------	----

——住民のためのウォーターフロント開発——

1	超高層オフィス開発を阻んだ住民参加	14
2	成長管理の都市づくり	30
3	サンフランシスコがめざす都市の姿	36

第Ⅱ章	都市づくりをめぐる四つの誤解	41
-----	----------------	----

一	都市開発は住民の利益か	42
---	-------------	----

1	環境アセスメントの日米比較	42
2	都市開発の利益とコスト	55

二 「民間活力の活用」とは何だったのか 70

1 日本の民活、アメリカの民活 70

2 アメリカ版民活の失敗と成功 82

3 住民のための民活の使い方 89

4 ライトダウンとTDRの誤解 100

三 高度利用の神話 111

1 東京の土地は低利用か 111

2 高度利用の三つの弊害 123

3 都市空間の最適利用 134

四 開発規制と都市の成長 147

1 ロンドンはオフィス規制で衰退したのか 147

2 生活の質が都市の成長を支える 160

第Ⅲ章 日本の都市づくりに求められるもの 173

1 公正で開かれた開発プロセス 174

2	真の住民参加	192
3	自治体の都市づくりの権利	208
終章	いまこそ、新しい都市づくりを	219

参考文献

序章 日本の都市が危ない



左：『ねっとわーく京都』1991年6月号

右：『港区住宅白書・普及版』1991年3月

東京の限界

一九九一年四月一二日の朝日新聞は、東京の都心部で開業する医師のこんな声を紹介している。

「満員電車のために肋骨にひびが入ったり、折れたりした企業戦士が一ヵ月に一〇人もやってくる。一〇年前の五倍。文字どおり、痛勤ですね。」

肋骨にひびが入るのも不思議ではない。山手線を例にとれば、混雑が最も激しい上野と御徒町の間の混雑率は一九八九年において、二七四％に達している。混雑率二七四％というのは、定員一四〇人の車両に三八四人が詰め込まれている状態だ。座席に座っている人を差し引いて考えると、一平方メートルに約一〇人が立っていることになる。もっと分かりやすく言えば、四畳半の部屋に七二人が立っているのと同じ混み具合である。

混雑率の定義によれば、三〇〇％が「物理的限界に近く、身体に危険がある」となっている。統計にでてくる二七四％という数字は、ラッシュアワー一時間に走る二四本の電車の平均だから、「物理的限界に近い」三〇〇％に達している車両も少なからずあると思われる。まさしく山手線の混雑は限界的状况にある。

こんな混雑状況は、山手線だけの例外的現象ではない。小田急線、京王線、常磐線など郊外から東京の都心に向かう電車もみんな似たような状態にある。混雑緩和のためには、複々線化

や新線建設によって輸送能力を増強すればよい、という意見もある。しかし、能力増強を進めるだけでは混雑緩和の見通しは暗い。都心部を中心とする活発なオフィス開発が従業者を増加させ、ますます通勤者を増加させてしまうからである。国土庁が九一年三月に行った推計によると、このまま東京集中が続けば、二〇一〇年には通勤に一時間以上かかる人が現在より七〇万人多い三〇〇万人に達し、混雑率も一〇%上昇するという。

この一、二年、東京一極集中の加速とともに、「東京の限界」ということが、あちこちで語られるようになってきた。通勤混雑のひどさは、まさしく限界性を感じさせる代表的事例の一つである。

鉄道混雑に負けず劣らず、道路の渋滞も限界的な状況になってきている。区部中心部の主要道路の平均混雑度は二・〇。これは設計されたキャパシティの二倍の車が走っているということの意味する。建設省の発行する『建設白書』によれば、混雑度一・五で「渋滞が生じ、ノロノロ運転が続く停止する回数が多い。また、信号を通過するときにおいても数回待ちになる」という状態だから、二・〇がいかにかにひどいか想像がつく。

「東京の限界」という点で最も差し迫った問題は、ゴミの処分だろう。現在、東京の区部からでるゴミは、最終的には東京港の中央防波堤外側処分場に埋め立てられている。一九七七年

にゴミの埋め立てが開始され、九六年まで使うことを予定しているが、ここ数年のゴミの急増で寿命が短くなってしまう可能性が出てきている。新しい処分場の設置が急がれているが、建設に着手するためには地元との調整など困難な問題をクリアしなければならない。また、この新しい処分場が作られても、いまの勢いでゴミの増加が続けば完成してから一五年で使いきってしまうものと予測されている。その後は、東京港の港内に処分場を作る場所はまったくない。そして住宅。東京の住宅問題の深刻さについては、改めて多くを語る必要がない。民間開発業者の団体、都市開発協会は毎年、大都市圏の平均マンション価格と勤労者所得を比較して発表しているが、九一年にはついに、東京圏のマンション価格（七五平方メートル）は年収の一〇倍を超してしまった。ローンを組んで購入可能な限界は、通常年収の五倍と言われているから、高嶺の花も極まった感がある。

とくに都心部では、一九倍という「天文学的」数字になっている。千代田区や中央区、港区などでは、こうした住宅価格や家賃の高騰で新住民が入ってこなくなる一方で、古くからの住民がオフィス開発に道を開くための地上げで区外へ転出するため、激しい人口減少に見舞われている。こんな雑誌のレポートもある。

「日本橋本石町の夜は寂しい。日本銀行や三越のある一、二丁目は、昼間は六〇〇〇人近く



出典：『港区住宅白書・普及版』東京都港区，1991 年
 地上げによって住宅や商店街が失われた（港区芝5丁目）

が働いている。住民基本台帳によると、二丁目にはだれも住んでいない。一丁目、日本橋川沿いに、夫婦が、かろうじて一組住んでいる。『ERA』九一年七月二日号）

東京都心部の人口減少の理由には、人口移動によるもののほかに子ども数の出生数の減少もあるが、ここにも住宅問題が影響を与えている。

共働き家族の出生率低下について、四割近くの妻が「住宅・土地が高くなり、子育てに必要な生活環境が得にくい」ことをその理由としてあげている。実際、世界的にみても東京ほど住宅の高い都市はない。スイスのある機関が行った調査によれば、ニューヨークを100としたときの東京の住宅費は二二七で第一位である。都市とは、「そこに住み、そこに働き、そこに憩

う」場所だという。人が住み続けることが難しくなった都市は、まさに限界に直面しつつあると言わなければならないだろう。

住宅難の解消のためにも通勤交通混雑の解消のためにも、東京の中心部ではオフィス開発ではなく住宅中心の開発が行われるべきだが、現実には相変わらずオフィス偏重の開発が続いている。八〇年代の一〇年間に東京区部で着工されたオフィスは約二七五〇ヘクタール。これは霞が関ビル一七〇棟分という巨大な量である。

交通混雑やゴミ処理、そして住宅問題がこんなに深刻になっているのは、日本の都市のなかでも東京だけかもしれない。しかし、北海道における札幌、九州における福岡など「一極集中現象」とそれにとりまなう都市問題は、地方の中核都市でも生じているといわれる。また問題のあり方は違っても、「都市の危機」と呼ぶべき事態は、さらに多くの都市に広がっている。

リゾート開発と 地方都市の危機

大都市への一極集中現象の対極には、多くの地方都市の経済衰退がある。これらの都市では地域経済の活性化が都市づくりの中心的な課題となっている。しかし、経済活性化のために行われる都市開発が、必ずしも地元経済の繁栄に繋がらないばかりか、自然環境や都市の歴史的環境を破壊してしまう事例も少なからずある。これもまた都市の危機の一つだといえる。この点で、今日とくに大きな問題となっているのは、