

# まちづくりにおける 空間軸・時間軸という視座

渡辺 滋 氏 千代田区まちづくり推進部長

日本の首都東京の中心に位置する千代田区では、まちづくりについて、どのような取り組みをしているのか。また、政府の施策をどのように受け止めているのか。千代田区まちづくり推進部長の渡辺滋氏にうかがった。

## 千代田区の 多様性と代表性

地方分権の時代には、まちづくりも地域の特性を活かしながらか進められることになろうかと思いますが、日本の首都東京、その中心に位置する千代田区ではどのような方針のもとにまちづくりを進められているのでしょうか？

**渡辺** 私は、千代田区を多様性と代表性を併せ持つ唯一の都市だと思っています。世界有数のビジネスの拠点である大手町・丸の内・有楽町、国家機能が集中する霞ヶ関、世界に名高い秋葉原の電気街、世界最大の古書店街の神保町、東京を代表する良質な住宅地の番町や麹町、あるいは江戸時代からの下町の代名詞の神田と実に個性豊かな地域が集まっていて、しかも、それぞれのカテゴリーで日本でもトップクラスであるという、際立った特色があります。その多様性と代表性に常に目を向け、それぞれの個性を塗り潰すことなく、より個性を際立たせていくまちづくりという観点です。

もう一つのまちづくりの観点は、人を大

切にすることです。現在、千代田区の人口は4万人弱でしかありませんが、逆に言えば、一人ひとりが見えやすいということでもあり、人に着目したまちづくりができると考えています。

政府の都市再生緊急整備地域（以下、緊急整備地域）で、千代田区では「東京駅・有楽町駅周辺プロジェクト」や「秋葉原・神田地域」が指定されていますが、どのような取り組みを考えていらっしゃるでしょうか？

**渡辺** 大手町・丸の内・有楽町地区で言えば、機能更新のスピードアップの中で、歴史や文化も含めた広い意味の生活を取り戻すことを考えています。単に働く場というだけでなく、新しい丸ビルのように、ショッピングや食事のために人が集まったり、楽しんだりするまちです。秋葉原はIT拠点として開発

を進めていきます。両地域の間点にある神田は、大手町・丸の内・有楽町地区に通勤する人たちのファミリー住宅の整備であるとか、秋葉原を支える人たちの住宅というように、二つの地域をリンクする機能なども検討しています。

## 地域経営のためのコスト

緊急整備地域の指定をどのように受け止めておられますか？

**渡辺** 時宣を得た法律だと思いますが、それによって音を立てて何かが変わっていくのかというと、そこはやや疑問も

- 1 TDR[ Transferable Development Right ] : 移転可能な開発権。ゾーニング条例等に基づき、土地所有権を伴わないで、歴史的建造物等の敷地から他の敷地へ移転できる容積等の開発権。
- 2 特定街区 : 都市計画法により、容積率などを建築基準法によらず特別に定められる、市街地の整備改善を図った地区。

あります。緊急整備地域というツールを国に用意してもらったということで、それをどう使っていくかは自治体にかかっていることですが、その際、ツールとして足りないものがあると感じているからです。

一昨年の8月、中央、港、渋谷、新宿、千代田の都心5区長が、国に対して都心再生について提言しています。その中で、開発特区制度の創設の必要性を訴えており、それを今回の都市再生特別地区にも部分的には反映していただいたいと考えています。

開発特区制度で私たちが求めたことが二つあります。一つは、特区内では現在、都が主導権を持っている建築の用途や容積率などの決定権を区に委譲して、それらを柔軟にさせていただきたい。付け加えますと、柔軟というとき、容積の緩和だけを求めたわけではなく、場合によっては容積率を下げることもあっていいという考え方でした。アメリカにはTDR<sup>3</sup>という制度がありますが、エリア内で一律に規制することが不合理な場合、隔地への容積率を移すという仕組みです。現行の都市計画法(18頁・註5参照)にも、容積率を移動できる特定街区<sup>2</sup>という制度があるのですが、全員同意型で現実に使うとなると難しいため、特区ではもっと自由にできるようにしていただきたいと申し上げました。

今回の特区で、規制改革については実現したわけですね。

**渡辺** もう一つお願いしたのは、資金に関する仕組みのことで、開発特区では現在、都税となっている都市計画税<sup>3</sup>を減免して、それに代わって区が徴収する新たな税を創設して、まちづくり財源として確保したいということです。その資金は、特区内部の同意を得ながら、外に効果

が波及するように利用する。特区が栄え、周辺地区も栄えるようにする。それが牽引力となり、東京全体、ひいては日本を引っ張っていくような仕組みをつくるべきではないかというのが提案のポイントでしたが、都市再生特区では、その提案がまだ実現していないわけです。

都市開発におけるソフト面を充実させるための資金ということでしょうか？

**渡辺** 20世紀には、われわれまちづくりに関わる者は、主に基盤整備と形態規制でまちづくりを進めてきました。欧米に追いつくのに有効な手法で、経済成長の中、容積率の緩和などをインセンティブとしてまちを発展させることができたわけです。しかし、21世紀を迎えて、少なくとも都心部はそういう時代ではなくなりつつあります。一定の都市基盤は整備され、容積率はすでにかかなり上がっていますから、インセンティブとしては弱くなっているわけです。絶対的に不足している時代から一定程度充足した時代に移れば、おのずから仕組みも変わるはずだということです。今、求められているのは地域が経営できる仕組み、ソフトが永続的に働いていく仕組みです。例えば秋葉原をIT拠点として開発するとき、ハードだけを用意すれば事足りるというわけではなく、そこに人が集まり、実際に活動をする仕組みを整えることが必要です。例えば、循環型コミュニティバスを走らせたり、周辺のバリアフリー化をしたり、情報インフラを整備するといった施策が必要ですが、それを実現するとき、資金の問題があるのです。23区では都市計画税が2,000億円以上集まっていますが、それは都税で、いったん都に入ってから区に戻ってくるのですが、その金額は23区で130億円程度しかありません。現行

の都市計画税の制度を基本的には守りつつ、われわれとしては、限られたエリアで地域経営ができるような仕組みを用意していただきたいと希望しているわけです。

地域のことは地域で決めた方が、きめ細かく適切なコストの配分ができるかと？

**渡辺** 日本でも、アメリカで広く利用されているTIF<sup>4</sup>とかBID<sup>5</sup>といった制度の普及が必要ですが、日本においてそれらがなぜいま一つ育たないのかというと、要因の一つとして、基本的にまちづくりの中に税財政制度が組み込まれていないことがあるからだと思います。

## 時間軸と空間軸

都市再生における国、自治体、民間事業者、住民の役割が変化しつつあるようですが、国と基礎自治体の役割分担はどのようにあるべきだとお考えですか？

**渡辺** まちづくりは、常に時間軸と空間軸の中で考えるべきテーマです。時間軸というのは、都市計画の決定は現時点で経済的に最適だからというだけでなく、50年、100年先まで考えなければならぬということです。

空間軸で考えるというのは、まちづくりの影響はそのエリアにとどまらず、もっと広い空間に及ぶということです。だからこそ都市計画の手続きでは、地権者だけでなく、誰でも意見が言えるようになっているわけです。空間軸で考えれば、区の立場として一定の限界があることになります。つまり、誰のための都市計画なのかといったとき、われわれは区に居住したり、区で勤労、学習したりする人たち

3 都市計画税：都市計画事業または土地区画整理事業の費用にあてる目的で、市街化区域内所在の土地・家屋について、その所有者に課される市町村税。

4 TIF[ Tax Increment Financing ]：事業資金調達。事業資金調達のエリアを都市計画区域として指定し、そのエリア内の開発事業で生じる不動産価格の上昇分(固定資産税の増収分)を、従来のように一般財源に算入するのではなく、事業の原資とする。具体的には増収見込み分を前倒しで公債を発行して、それを事業資金として調達し、期限は25～30年とする。起債返済後は固定資産税として一般財源に充てる。

5 BID[ Business Improvement District ]：ビジネス改善地区。ビジネス改善のエリアを都市計画上に定め、ビジネス改善のエリア内の事業が自主的にエリアの運営と発展を行えるように、その事業資金を特別な資産査定から定める。具体的にはエリア内の固定資産税の一部を「特定課税」として別枠徴収し、この資金を再びビジネス改善のエリアの運営組織に還元する。



が対象だということです。例えば、ビジョンに基づいて都市づくりを進めるとき、どうしても収用など私権の制限の問題が出てきますが、区の立場からすれば、現に地域に住んでいる方々たちは大切に、地権者の主張は極めて重いわけです。何より千代田区というエリアを大事にしなければなりません。そこは国との立場の違いがあります。

空間軸で見て、区の領域を外れる部分がまさに国なり都に望まれる点ということになりますね。

**渡辺** そういう意味で、われわれが希望するのは、権利者の意見を集約して決定しなければならないときのツールを用意していただくことです。例えば、現行制度でマンションの用地買収は極めて困難な事業です。千代田区について言えば、

都市計画道路の整備はほとんど終わっていますが、都市計画道路の予定地にマンションがある場合、敷地を買収しようとすると、住民全員、しかも抵当権者まで含めた同意が必要となり、それが都市計画道路の整備を極めて難しくしています。用地買収の仕組みが昔の一戸建てで抵当権もないことを前提のようにしている。その思想を都市部にも適用しているということです。

環境問題も空間軸では基礎自治体の領域を超える部分があるということになりますね。

**渡辺** 環境もマクロに見るべき問題で、国や都道府県、市区町村とは取り組みが異なります。都市再生で環状道路が整備され、無駄な通行車両が減れば、CO<sub>2</sub>やNO<sub>x</sub>の排出量を削減できますが、それは千代田区というエリアだけにとどまらない問題です。あるいは、都市の機能更新によって熱効率も高めていくことなども、千代田区だけで施策を講じたところで効果は限定されますから、広域的な取り組みが求められます。その中で屋上緑化、水循環、省エネルギーの推進などに、千代田区も取り組んでいきます。

## ビジョンの共有のために

都市再生においても、国と区では観点や取り組み方が異なるということになりますか？

**渡辺** 国の議論では、日本の都市が弱くなり、それが経済状況に反映しているという認識から経済再生という観点がかかりの比重を占めていたようです。区の立場から言えば、今までは相対的に地方と比べて都市にスポットライトが当たっていなかったこともあり、都市の魅力が落

### 資料 都市計画マスタープラン[分野別まちづくりの目標と方針]

<p>1. 土地利用の目標と方針 「きめ細かい土地利用を進め、住と職の調和したまちに」 業務施設の無秩序な集積を抑制し、住と職のバランスのとれた活力と魅力ある「複合型」の土地利用を目指します。 また、地球環境に配慮しつつ、世界に開かれた都心としてだれもが安心して快適に過ごせる市街地を形成するとともに、地域ごとの特性に応じた土地利用を誘導します。 このため、地区計画等の各種制度の活用、開発事業における住と職の調和した市街地の形成、土地の適正な有効活用などを計画的に進めます。</p> <p>方針 無秩序なオフィス化を抑制し、住みやすく住み続けられるまちとするよう、住宅とオフィス・店舗が調和した複合市街地を形成する</p> <p>方針 地球の環境に配慮しつつ、誰もが安全に快適に過ごせるまちとする</p> <p>方針 地域ごとの資源や魅力を活かし、個性の光るまちをつくる</p> <p>方針 地域の参加を得ながら、きめ細かく、ゆっくりとまちを更新する</p>	<p>上など、都市の環境を保全する重要な役割を担っています。これらの役割を十分活かすように、今あるかけがいのない豊かな緑と水辺を守り、そしてさらに、つくり、つなげることで、より身近で自然に親しみ、安らぎを感じられるまちにしていきたいです。</p> <p>方針 今あるかけがいのない豊かな緑と水辺の環境を守る</p> <p>方針 身近な緑と水辺をつくり、つなげ、自然に親しみ安らげる場をつくる</p> <p>5. 防災まちづくりの目標と方針 「災害に強く、安心・安全に暮らせるまちに」 安心・安全に暮らすために、一層の耐火性・耐震性の向上等を図り災害に強いまちとしていきます。 また、災害時に避難や防災活動を円滑に行うための施設やしくみを整え、さらに、代替となる施設・手段を確保しておきます。また、迅速な応急対応、適切な復旧・復興を進めます。</p> <p>方針 震災時に壊れにくい、燃え広がらないまち、水害などに強いまちをつくる</p> <p>方針 災害時の避難、防災活動が円滑に行えるまちをつくる</p> <p>方針 災害時の代替となる施設・手段の確保とともに、速やかで適切な復旧・復興を進める</p>
<p>2. 住宅・住環境整備の目標と方針 「多様な人が住む、心ふれあうまちに」 子ども・高齢者・障害者や単身世帯・ファミリー世帯など多様な人々からなるバランスのとれた地域社会を形成するよう、それぞれのライフスタイルや家族構成にあった良質な住宅を増やすとともに、環境に配慮した住宅を確保していきます。</p> <p>また、うるおい、快適性、利便性、安全、環境などに一層配慮しつつ、都心生活をもっと楽しめるよう、文化や人とのふれあいの場、心を豊かにする場を充実させます。</p> <p>方針 子ども・高齢者・障害者のだれもが住み続け、ふれあえるまちとするよう、多様な人のための良質な住宅を確保する</p> <p>方針 まちづくりと連携して住宅を確保するとともに、住宅からオフィスへの転用を防止する</p> <p>方針 だれもが心地よく安心して暮らせるよう、太陽の光、風、緑、水辺、街並みを大切にするとともに、日常生活の利便性、安全性を高める</p> <p>方針 人や文化・芸術とふれあう場を充実させ、心豊かに、都心生活をより楽しめるようにする</p>	<p>6. 福祉のまちづくりの目標と方針 「だれもが暮らしやすく、活動しやすいまちに」 子どもや高齢者、障害者を含む全ての人にとって暮らしやすく、活動しやすいまちとしていくため、高齢者も障害者も安心して住み続けられる住宅、だれもが豊かな暮らしを送れるための施設の整備、さらには、だれもが地域や社会に参加し、いきいきと暮らせる活動のしやすいまちづくりを進めていきます。</p> <p>方針 だれもが社会に参加し、いきいきと暮らせるよう、活動しやすいまちをつくる</p> <p>方針 高齢者や障害者も安心して住み続けられる住宅や豊かに暮らせるような福祉・保健・医療・教育施設を整備・充実する</p>
<p>3. 道路・交通体系整備の目標と方針 「歩行者と環境にやさしいまちに」 道路は、人・物の移動、人と人とのふれあいや賑わいの場の形成、緑の創出、歴史・文化の継承、防災、上下水道等の都市施設の収納、通風、採光などの多様な機能を持っています。これらの機能を調和させ、生活者の視点で人にやさしいまちをつくることと、鉄道駅をより快適、安全に使えるようにしていきます。</p> <p>また、自動車交通による環境への負荷を減らすため、自動車交通の抑制・分散や円滑化、公共交通機関の整備充実・利用促進等に取り組めます。</p> <p>方針 だれもが安心して、心地よく楽しく歩けるまちづくりを進める</p> <p>方針 都心の活動と生活を支える公共交通機関の整備と利用促進により、環境負荷を軽減する</p> <p>方針 道路のもつ多様な機能に応じて体系的に道路を整備する</p>	<p>7. 景観づくりの目標と方針 「まちの個性や魅力を活かした、愛される景観に」 千代田区は、歴史的に継承されてきた象徴的で多様な空間や地域ごとの落ち着いた住まい・特徴ある産業の集積などの多様な魅力、豊かな緑と水辺などに恵まれています。これらを尊重・活用し、より多くの人に愛される景観としていきます。</p> <p>方針 歴史的に継承されてきた象徴的で多様な空間を活かし、質の高い景観を守り、つくる</p> <p>方針 多様な地域ごとの個性を活かし、一体として美しい眺めをつくる</p>
<p>4. 緑と水辺の整備の目標と方針 「緑と水辺を守り、つくり、つなげ、より身近なものに」 都市における緑や水辺などの自然は、生活にうるおいを与えるとともに、歩道に木陰をつくり、ヒートアイランド現象の緩和、大気の浄化、鳥や昆虫の棲める環境づくり、良好な景観づくり、防災性の向</p>	<p>8. 環境と調和したまちづくりの目標と方針 「次世代に継承する、地球環境に配慮したまちに」 千代田区における活発な都市活動は、生活の利便性を高める一方、多くの資源を消費し、大気汚染、ヒートアイランド現象、ごみ問題などの身近な環境問題をもたらしています。また、オゾン層の破壊、地球温暖化、酸性雨など地球規模の環境にも悪影響を及ぼしています。</p> <p>そのため、限られた資源を大切にくり返して使う循環型のまちを目指すとともに、自動車による大気汚染を抑制し、環境への負荷が少ないまちとしていきます。さらに、鳥や昆虫が棲む自然環境をつくり、人が豊かに暮らせる生活環境を守るなど、地球環境にやさしく、次世代に継承できる環境づくりを進めます。</p> <p>方針 限られた資源を大切に、省エネルギー型のまちを目指す</p> <p>方針 地球にやさしく鳥や昆虫などが棲める自然環境を回復させるとともに、人が豊かに暮らせるための環境を守る</p>

出所：千代田区ホームページ [http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/plan/master/mp/mp\\_hosin.htm](http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/plan/master/mp/mp_hosin.htm)

ちている。選択と集中の時代、魅力ある都市をつくるのが都市再生の目的ということになります。では、都市の魅力とは何かというと、単に経済力というだけではなく、総合的な意味での魅力です。居住機能も魅力の一つで、人が住むまちとして機能が整い、住んでいておもしろい、うるおいがある、老若男女を問わず住みやすい。あるいは文化や歴史の保存もある。そのように魅力には多様性があるわけで、それを進めていくにはビジョンが必要です。ですから都市再生事業を進めるにあたって、区の立場として重要な課題は、区民とのビジョンの共有ということになります。

区民の方々と議論しながら、千代田区をどのようなまちにしていくのか考えていますが、その際、全体像が必要です。個々のプロジェクトだけが見えているだけですと、千代田区がどこに向かうかが分かりにくいということです。これまでの都市計画ではマスタープラン(左頁・資料参照)が将来像を共有し、土地利用の基本的な方向性を出すものでしたが、それだけではスタティックなわけです。よりダイナミックに見せていきたいという趣旨です。そこで、まちづくり部局では現在、千代田区のまちづくりのランドデザインのたたき台をつくっているところです。そこにはITインフラ、風格、環境、景観、コミュニティなどさまざまな要素を取り入れて検討していくつもりです。また、区内で都市再生緊急整備地域に限らず、民間のプロジェクトがいくつも立ち上がっていますが、そのような具体的なプロジェクト、およびプロジェクト間の関連性の在り方も取り入れて、敷地単位の建設をより広がりのあるまちづくりにつなげていこうと考えています。

## 誘導と対話の必要性

魅力的なまちづくりを進めていく上では必要な規制もあるということになりますか？

**渡辺** 行き過ぎた規制による弊害があることは否定しませんが、時間軸、空間軸ということで考えれば、まちづくりは市場メカニズムだけに任せて済む問題ではないはずで、用途地域の指定権限は都にあるなど、区の権限は小さいのですが、やはり、区がリーダーシップをとらないと、まちづくりはできないと考えています。かといって規制するだけでも、よいまちづくりはできません。必要な規制はあるにしても、伸ばすところは伸ばすかたちで緩和していく必要があります。規制の強化と緩和の両方を適切に用いるということが求められているはずで、そのような在るべき行政手法をキーワード的に言えば「誘導」ということになると思います。うまい誘導のためには、何より住民とよく話し合うことが大切です。例えば景観は主観的な規制ですから、行政が一方的に押し付けるのではなく、対話型でやろうと考えています。以前から「千代田区景観形成マスタープラン」がありますが、皇居周辺は昭和8年に都市計画上の美観地区<sup>6</sup>に指定されているため、美観地区のガイドプランも策定しています。キーワード方式といって、一方的に色や建物の高さなどを規制するのではなくて、基本的な考え方を示して、一つずつ対話型でやっていこうというものです。

意見をどのように取り入れるかフレームづくりが重要になってきますね。

**渡辺** 住民だけでなく、区内で学が学生さんや働く方を合わせると100万人に

なります。その「100万区民」の強みを活かそうということで、例えば千代田区には「大手町・丸の内、有楽町懇談会」という組織があり、座長は千代田区の助役が務め、民間の取りまとめは三菱地所さんに事務局をお願いしています。このような場で民間の方々と意見交換を行っています。

また、千代田区のまちづくりの重要なツールの「千代田区型地区計画制度」は用途別容積型地区計画制度と街並み誘導型地区計画制度から成り立っていますが、千代田区は町会などの昔ながらのコミュニティも比較的強く、それも合意形成を図りながら進めていきます。それから一つの試みとして「まちづくりサポート」という制度があります。まちづくり活動について、NPOやボランティアなどの有志の方々から広くご提案をいただき、公開審査を通った提案について、少額ではありますが、助成金を出すことでサポートしようという仕組みです。今年コーポラティブハウス<sup>7</sup>ができましたが、それもこの制度の提案を受けてのもの。まちづくりは時間軸、空間軸を踏まえながら、いかに100万区民の意見を反映させていくか、それがポイントだと考えています。

千代田区まちづくり推進部長

### 渡辺 滋(わたなべ しげる)

1953年千葉県生まれ。1977年東京大学都市工学科卒業。同年東京都入庁、都市計画局勤務。1984年経済企画庁内国調査一課。1986年首都高速道路公団計画部。1990年東京都港区土木部課長。1993年JR東日本東京工務所次長。1995年～2001年東京都政策報道室(現知事本部)都市計画局等の課長を歴任。2001年千代田区まちづくり推進部長(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

[h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)

6 美観地区：市街地の美観を維持するために都市計画法により定められる地区。建造物・屋外広告物などが規制される。

7 コーポラティブハウス：同一敷地に共同で住むことを希望する者が共同組合をつくって、住宅の設計から管理までを運営する集合住宅。各世帯の条件に合わせて、個別に住戸を設計することが可能となる協同組合住宅。



都市構造改革