

首都再開発の動向と通勤交通問題

吉原朋之*

東京都は、「マイタウン東京構想」実現のための長期計画を昭和57年に策定したが、東京の急速な国際化、情報化に伴って、最近数多くの都市再開発ビックプロジェクトが輩出してきており、本年11月を目途に、現在第2次長期計画を策定中である。

本稿は、東京都の計画課題と再開発プロジェクトの概要を紹介し、最後に多核型都市構造を目指すことによって、通勤ラッシュの解決にも役立つ期待を述べる。

Commuter Traffic Problems and Trends in City Redevelopment

Tomoyuki YOSHIHARA*

A long range plan to realize the "My Town Tokyo Concept" for Tokyo was decided on in 1982, but as a result of a sudden increase of the pace of internationalization and "informization" of city life, numerous large scale redevelopment projects have followed one after the other, and a second long range plan is being prepared.

This manuscript introduces Tokyo planning problems and redevelopment projects, and in the end presents a multiple core city structure as useful in solving the commuter rush problem.

1. はじめに

東京が注目を集めているという。それは、国際化情報化に伴うビルラッシュであり、民活であり、都心部での地価の高騰であろう。

まさに都心部商業地の地価の上昇はすさまじい。例えば、毎年1月1日現在の地価公示価格を千代田区でみると、対前年比で昭和58年までは数パーセントであったものが、59年24.7%、60年29.7%、61年56.2%となっており、まさに異常としか言いようがない。

こうした地価の高騰は、ただでさえ都心部の夜間人口の減少を加速させることになるばかりでなく、土地を持っている者と持っていない者との社会的公正や市民生活を破壊さしかねないおそれも生じており、また、道路をつくる場合でも事業費の90%を土地買収費が占めるようになることもあり、公共施設整備をより一層困難にすることなど、諸々の問

題を生じさせている (Fig. 1)。

この都心部における商業地の地価の高騰は、オフィス床の需要増によるものと、過剰流動性による不動産投資によるものであると言われているが、民活問題も無縁ではないだろう。

オフィス床の需要増は、第一に東京の国際化に伴う外資系企業の進出が著しいことがあげられる。これは、例えば最近5、6年間に完成した主要な55棟のビルについては、24%が外資系企業だといわれており、また、最近完成した赤坂六本木地区の再開発のオーク森ビルでは、テナント32社中20社、63%が外資系だといわれている。

オフィス床需要増の第二は、情報関連産業等の都市型産業の成長、第三には中枢管理機能の東京へのあらたな集中、そして第四には事務所のOA化に伴い一人あたりの事務所床面積が増加していることである。

こうした事務所床の需要増は、東京の事務所の空室率が0.3%という数字にも現われており、国土庁による首都改造計画では昭和75年までに東京23区で約5,000 haの規模に達すると試算しているが、これは少しオーバーにしても、23区で2,000ha、都心3区で

*東京都都市計画局地域計画部主幹
Assistant to Director General,
City Planning Bureau,
Tokyo Metropolitan Government
原稿受理 昭和61年10月7日



(%)

区名	年度	57	58	59	60	61
千代田		9.4	8.6	24.7	29.7	56.2
中央		8.1	9.1	19.7	32.0	55.9
港		10.2	8.1	20.7	29.4	48.3
新宿		8.4	7.9	13.2	24.4	36.8
文京		5.2	5.3	8.3	8.4	29.9
台東		5.9	4.3	6.8	13.0	21.5
墨田		6.3	2.1	2.8	4.4	8.8
江東		6.1	3.2	5.3	4.2	9.1
品川		4.7	7.5	9.6	13.5	26.6
目黒		9.2	8.0	11.5	14.7	35.0
大田		4.8	5.8	4.9	8.2	18.7
世田谷		4.5	4.2	5.2	6.5	12.3
渋谷		9.1	9.7	13.4	24.3	47.1
中野		6.8	6.1	5.1	7.3	20.6
杉並		7.3	5.1	4.8	6.1	22.8
豊島		6.6	4.1	10.5	16.3	24.9
北		2.7	2.0	3.7	4.2	5.4
荒川		5.5	1.5	4.8	4.1	6.4
板橋		3.0	2.2	3.1	4.0	7.1
練馬		5.9	4.4	2.5	4.1	9.2
足立		3.0	2.8	2.9	3.1	4.8
葛飾		5.6	3.9	4.5	2.6	2.3
江戸川		7.5	5.0	4.5	3.3	4.5
区部平均		6.3	5.5	9.3	12.4	22.3

Fig. 1 1986年商業地の地価公示価格対前年比変動率とその経過
Publicly announced costs of commercial land in 1986, vs. comparative fluctuations in rates of previous years and their development

1,200~1,300 haは必要となるであろう。

次に民活問題も華々しい。「民活」とは何ぞや、ということになると、その定義は難しい。単に民間活力による内需の拡大であれば、我が国の経済は元来が民活であったのであろうし、民間活力により公共公益施設の整備を目指すとするれば、そのようなまい話があるのだろうか、ということになろう。しかしそれらはさておき、東京駅周辺や汐留貨物駅敷の再開発、そして東京湾13号埋立地や豊洲、晴海等の臨海部の開発は、いまや不足するオフィス床をまかない、地価の高騰を抑え、かつ、円高不況を乗り越える内需拡大策の旗手として国家的なプロジェクトとして期待されているのである。

それでは、このような開発問題を含めて、東京都はどのように考え、そして街づくりをどのように進めていこうとしているのか、東京都の長期計画を引用しながら説明することとしよう。

2. 東京の街づくり

東京都では、鈴木知事の選挙公約である「マイタウン東京構想」を実現するための長期計画を昭和57年に策定したが、東京都庁舎の新宿移転を契機に、最近の国際化、情報化、そして高齢化社会に対応するための第二次長期計画を策定中である。その中で

の街づくりの基本政策は、業務機能の過度な都心への集中を抑え、東京がもつ一点集中型の都市構造を是正し、職と住のバランスのとれた多心型都市構造への再編を目指している。具体的な施策としては新宿、渋谷、池袋等の副都心の育成、多摩の自立化のための立川、八王子等の心の育成、職住近接と都心部の夜間人口の回復のための都市型住宅の供給、既成市街地の再開発等である。

(1) 業務機能の過度の集中の抑制と副都心の育成

業務機能の都心への過度の集中を抑制し、その受皿として副都心を育成するという考え方は、昭和33年に新宿、渋谷、池袋を副都心として整備することとした首都圏整備計画と、昭和38年に出された大都市再開発問題懇談会（建設大臣の諮問機関）第一次答申と基本的には同じである。

しかし、一口に業務機能の都心への過度の集中を抑制するといっても、自由主義経済であり、かつ建築自由の体制の中では、限界があることは当然である。

先に述べたが、東京の国際化、情報化は今後とも一段と進むものと予想される一方、国際都市東京としての役割が期待されていることも事実である。したがって、真に都心に立地が必要な業務施設はこれを受け入れ、副都心については、都心部に集中する業務機能の円滑な分散を図るため積極的にこれを整

備、育成することが必要となる。

当初は必ずしも評判の良くなかった「副都心」も、新宿副都心の順調な発展を目のあたりにして、現長期計画では関係各区の要望もあって新たに上野・浅草、錦糸町・亀戸、大崎の各地区を副都心として育成することとし、さらに今回、13号埋立地を中心とする「臨海部副都心(仮称)」を整備することとした。

上野・浅草地区及び錦糸町・亀戸地区は、かつて栄えた下町の盛り場の復興的意味もあり、そして大崎地区は山手線大崎駅周辺の再開発をてこに業務機能や商業、文化機能等の立地を誘導しようとするものである。しかしながら、これらの各地区は、新宿副都心の形成に大きな役割を果たした旧淀橋浄水場跡地のようなまとまった土地を持ってはならず、この点では13号埋立地を中心とする臨海部副都心が、その規模といい、都有地が大部分を占めていることといい、その開発が各方面から期待されている。

臨海部副都心の区域をどのように設定するかは未定であるが、すでに13号地については、東京レポート構想検討委員会(鈴木都知事の私的諮問機関)が「高度情報通信基地」「インテリジェント・ビジネスセンター」として「東京レポート」を建設することを提言しており、臨海部副都心の核となるものと予想されている。61年8月に出された中間報告書によれば、13号地その1と隣接地をあわせて98.3haを検討対象とし、現行容積率600%を基に概算して約270haの業務床、それに加えて住宅、商業、コンベンション施設等を考えると、約340haの延床面積が供給できるとしている。また、臨海部埋立地については、豊洲地区約95haも注目に値する(Fig. 2)。

豊洲地区は昭和20年代から30年代前半に埋め立てられ、ガスや電気のエネルギー基地等として整備されたが、建設後30年を経て設備の転換を迎え、一部地権者の間では臨海部副都心の一環として業務と住宅の複合開発が検討されているものである。13号地の「レポート」と合わせると就業人口約15万人と常住人口約2万人の24時間都市の実現が見込まれる。それらに加え、晴海地区の国際見本市会場が10号埋立地に移転することが決り、その跡地開発も考えられている。

しかし、臨海部副都心開発のネックは、いかにその「足」を確保するかにあることが各方面から指摘されている。

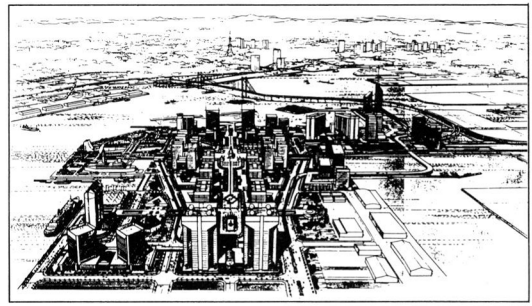


Fig. 2 東京レポートの構想図
A diagram of the concept of Tokyo Teleport



Fig. 3 臨海部副都心と軌道系輸送機関の整備計画
Plans for the establishment of rail route transport facilities and urban cores outside major cities but near the sea

当面、13号地へは国鉄新橋駅から新交通システムの建設が検討されているが、中量輸送機関であることから運搬能力の増強が必要となり、また豊洲方面への延伸が期待されている。

したがって、本格的な通勤手段としては、工事が凍結されている京葉貨物線の工事の再開と旅客線化であり、更に地下鉄12号線または8号線の分岐線の計画が検討されるべきと思われる。

また道路についても重要である。現在芝浦ふ頭から13号地へ達する東京港連絡橋の都市計画決定が進められているが、新たに湾岸道路から豊洲、晴海地区をへて汐留地区への道路の整備を検討する必要も出てくると思われる。新宿副都心等の各副都心が既存インフラを利用しての整備であったのに対し、臨海部副都心は新たに道路、鉄道等もつくらなければならない、計画的、かつ長期的観点にたつて開発を進める

必要があり、東京都では知事や関係局長をメンバーにして「臨海部副都心開発計画会議」をつくり、臨海部副都心の整備を進めることにしている (Fig. 3)。

次に業務機能の受け皿として、そして政府の民活と国鉄の債務償還の目玉として注目されているのが、汐留貨物駅敷の開発である。

汐留貨物駅敷は面積が約20 ha、隣接の関連国鉄用地を含むと約23.5 haの規模をもち、地価は2兆円ともいわれるしるものである。その整備計画については、現在、国土庁、運輸省、建設省の汐留駅周辺地区総合整備計画調査委員会 (委員長八十島東大名誉教授) に都も参加して検討中であり、昭和61年度末に成案を出すことになっている。

汐留貨物駅敷は、まさに都心に残された最後の大規模な跡地ということになり、新宿副都心の淀橋浄水場跡地の面積が約34 haであったことからみても、その大きさが判断されよう。汐留地区は国鉄新橋駅に隣接しており、銀座にも近く、自民党の「民活調査会」においては霞ヶ関ビル5棟分程度の建物の建設が期待される大きなプロジェクトとなるものである。一部には、汐留跡地がニューヨーク、ロンドンと並んで東京が国際金融市場となりうる適地であるとする見方もあるが、今後の経済、社会情勢を見通した別途の検討が必要となろう。

しかし、汐留地区についても、道路や下水道の整備が大きな課題である。特に道路については、元来が貨物ヤードとして使われてきただけに商業・業務地区として開発するためにはメイン道路との取付が悪く、事業費4000数百億円といわれる環状2号線の整備が必要となり、今後の大きな調整課題である (Fig. 4)。

国鉄用地で汐留と並んで期待されているのが東京駅周辺の再開発である。臨海部副都心や汐留跡地の開発が道路等の公共施設の整備をあわせ行わなければならないのに対し、東京駅周辺は現在以上の道路の整備は考え

られないので、これら公共施設容量と整合のとれた開発が検討されなければならない。東京駅周辺は、プラットホームの上にふたをかけて建築物を建築するのかが、今後の大きな論点になるであろう。実現すれば「空中権」の本格的活用となり、単に国鉄用地の活用ということだけにとどまらず、各方面に与える影響は大きなものがあるだろう。

(2) 多摩の自立化と「心」の育成

東京の多摩地区は、八王子や青梅といった古い街はともかくとして、多くの市町村は昭和30年代の高度経済成長期以降の急激な人口増加を受入れて大きく発展してきた。しかし、そこに住む市民の多くは都心へ通うサラリーマンであって、必ずしも職と住のバランスのとれた地方公共団体とはなっていないのが現実である。33万人の計画的な街づくりを進めている多摩ニュータウンにしても、新住宅市街地開発法の制約もあって住宅だけの街であり、最近ようやくその見直しははかられつつあるものである。

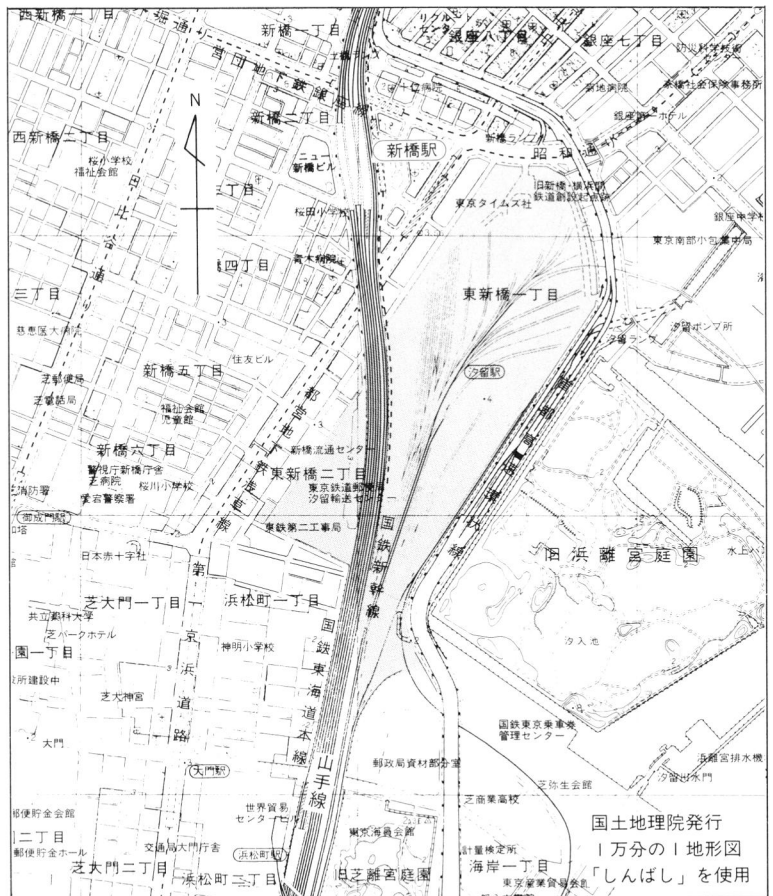


Fig.4 汐留貨物駅のロケーション
The location of Shiodome Freight Station

化事業なども含まれるであろう。

今回、これら諸々の再開発を長期的、総合的な観点から体系づけるため、「都市再開発方針」が策定された。都市再開発方針は、都市再開発法に基づくものであり、都では区部と立川市の区域について策定するものとされているもので、再開発の基本目標をかけた、施策の方向を示している。「再開発」は市街地再開発事業などの改造型の事業や、都市防災不燃化事業、木造賃貸住宅地区総合整備事業などのように助成を行うことによりまちづくりをすすめる修復型の事業、特定街区、地区計画などの規制・誘導手法の活用や工場跡地などを利用する整備など、全て含まれたものである。

計画的な再開発が必要な地区として1号市街地は区部全域とし、具体的な整備の促進を図るべき地区で地元の再開発の気運の高まり、活動などがみられる地区を、「再開発促進地区」(2号地区)として152地区、面積約4,500 haを指定している。

また、再開発促進地区ほど再開発の気運が高まらないが、再開発が望ましく効果が期待される地区として「再開発誘導地区」を106箇所定めている。

都としては、これらの再開発促進地区及び再開発誘導地区を街づくりの重点地区として位置づけ、多

心型都市構造への再編、並びに安全な市街地、快適な居住環境、活力ある地域環境及びびうるおいのある環境の整備に取り組んでいくこととしている (Fig.7, 8)。

3. 東京の街づくりと交通需要における今後の課題

先に、東京の街づくりの基本政策が、業務機能の過度の都心への集中を抑え、一点集中型から多心型の都市構造へ転換していくことであることは説明したが、過密都市東京の遠隔化する通勤、通学問題、住宅の質的向上、公害などの環境対策など、多くの都市問題の解決を目指してのことである。

ところで、東京都庁が昭和65年度に移転することで新宿副都心は実質的に完成することになり、八王子市には都心からの移転も含めて18の大学が建設され、また、大規模工場の多くが東京から転出していったことで、東京の交通事情は良くなったであろうか。また、今後良くなるのであろうか。

こうした疑問、または問題提起に対して、都市問題の解決に役立っているという立場から説明すれば、もし新宿副都心が建設されずにいたら都心は更に過密となっていたであろうし、学生も都心に集まり、ブルーカラーもまた東京を目指して通勤を余儀なくされていたであろうということになる。それは確かに間違いないのであるが、それでは東京区部における流入人口の動きをみてみよう (Table 1)。

流入人口の増加は、昭和45年から50年までは年平均

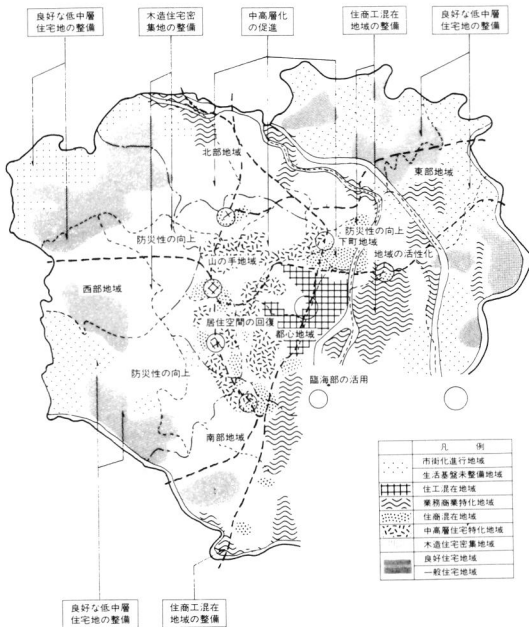


Fig. 7 都市再開発の基本的方向
Basic directions of city redevelopment

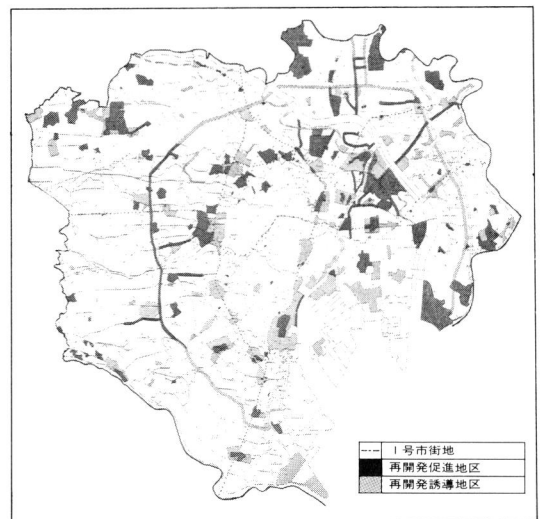


Fig. 8 都市再開発の重点地区
Important regions in city redevelopment

昭和	東京都区部への流入人口（単位千人）				
	総数	埼玉県より	千葉県より	神奈川県より	多摩地区及びその他の県より
45年	1,898	511	364	518	505
50年	2,403	660	502	646	594
55年	2,663	719	600	707	632
60年	2,935	797	668	771	695
65年	3,152	868	727	815	737
70年	3,189	883	759	800	723
75年	3,034	838	748	773	673

資料：東京都昼間人口の子測（昭和59年）

Table 1 東京都区部への昼間流入人口
Daytime population flow into Tokyo Wards

均10万人であったものが、40年から60年までは5万人に半減している。しかし、半減したとはいえ、5万人という数は一つの小さな市の総人口に匹敵するもので決して少ない数字ではない。

また、65年頃より数字上は落着きがでて、70年より75年では東京都区部への流入人口が逆に減少することとされている。この間にも鉄道は新設、拡充されようから、我々がリタイアする頃には通勤も少しは楽になりそうである。しかし、果して楽観してよいのであろうか。

最近の事務所床の需要増は、異常な地価の上昇を招いており、都心の住民を追出し、マンションは事務所化しているという。また、民活の掛け声と国際化と情報化の波の中で汐留や東京駅周辺などに事務所床の大量の供給が予定されているが、これらの再開発が完成するのは70年前後と予想され、都心に業務施設の新たな集中の始まりを予感せずにはいられない。

したがって、ここで改めて「都心への集中」に対する施策の一層の展開が要請されており、それは多核型都市構造への転換への具体的な計画の推進である。

横浜市では「みなとみらい21計画」、埼玉県では「YOU and Iプラン」、千葉県では「幕張メッセ」と、いずれも多核型都市構造の一翼を担うべく計画が立案され、一部は事業に着手している。

これらの核都市と東京の都心及び副都心が、それぞれの役割分担を行いつつ、全体として秩序ある発展をすることの方策を、真剣に検討することが必要なのではないだろうか。それがまた、通勤ラッシュ問題の解決の一助にもなるはずである。