

東京の都市開発を憂う

松田 芳夫*

1. 東京の一極集中

2022年10月現在の都道府県別の人口統計によると、驚いたことには東京都を唯一の例外として、全国46道府県で人口が前年2021年より減少しているのです。

近年の全国的な人口減の状況下で、安定的に人口増を誇ってきた沖縄県でさえ、わずか(-0.1%)とはいえマイナスとなったのに、一人東京都のみが(+0.2%)ですが増加しているというのは只事ではありません。

コロナ禍の直前に、東京の人口は1,400万人の大台に達したが遠隔勤務等により減少し、これが東京からの人口分散の端緒になると期待する向きもありましたが、コロナ禍の終わりとともに再び増加し、昨年10月1日のデータでは14,099,993人と1,410万人に達する勢いです。

国土の狭小なわが国において、東京の止めどのない人口増は、東京への一極集中、東京の巨大都市化そしてそれに伴う過密化という深刻な問題を生じています。

東京の一極集中という問題については、もう半世紀近くの昔から、政治家をはじめ多くの識者が憂慮する課題であり、とりあえず反対論の少なそうな提案として、“国会等の移転に関する法律”が議員立法で制定されたのが1992年12月(平成4年)と、もう30年以上も前のこととなります。

しかし、バブル崩壊による経済の低迷期に入った時期であったこともあり、人々の関心を呼ばず、実現に向けて巨額の国費を要することからも、その後の具体的な動きは見られません。(法律は存在し、事務は国土交通省が担当しているが全くの休眠状態です。)

ところで、特定都市への一極集中は何が悪いのかというと、一般論ではなく、東京という人口千数百万人の都市、近傍の埼玉、神奈川、千葉の各県を合わせると3,700万人もの巨大都市圏ということが問題なのです。

これは日本の全人口の約30%にもなります。

特定地域への人口の極端な集中は、必然的に他地域の人口が少なくなることを意味します。人口減少時代の今、東京圏への集中に目をつぶって地方振興を唱えるのはトンチンカンもいいところでは。

一極集中の恐ろしいのは大地震や戦争により、国の浮沈にかかわるような被害を生じるリスクがあることです。

* 一般社団法人 全日本建設技術協会 技術顧問

又、巨大都市の人口を養うためには、水、食料、電力、石油などあらゆる物資とエネルギーを切れ目なく周囲から運び込んでやらなければなりません。

幸いにも東京の場合は、鉄道、道路、空路の交通網が整備されていますが、故障が無ければその恩恵に気づきません。

近年の災害の経験から、水、食料などは常に備蓄しておく必要があります。

かつて、数か月分の米が備蓄されていた時代もあったのですが、農水省の倉庫の費用が無駄という世論や会計検査院の指摘もあり、備蓄を止め、毎日の輸送の確実性に期待するようになりました。部品のストックを嫌う自動車産業と同じ精神です。

首都への一極集中は、世界的に見るとイギリス、ドイツなどヨーロッパの国々でも珍しくありませんが、わが国のそれは政治、経済にとどまらず、大学、出版、報道、芸術などあらゆる人間活動、文化活動までもが東京に集中していることが特異です。

従来、東京を脱しようという試みは、筑波研究学園都市を唯一の成功例として他はことごとく失敗したといえるでしょう。

東京の外と云わず、せめて郊外へと移転分散を図った大学も、次々と都心へ戻って来ますし、郊外の大規模住宅団地も住民は減少しつつあり、新規に住む人はありません。

バブル期の笑い話に、とある地方都市で、高齢化時代における地方都市の振興をテーマに講演会を開いたら、講師の先生方が、当日、東京からその都市へ行く朝一番の飛行機に全員乗り合わせていたというのがあります。

東京の先生ばかりか地方大学の先生方も、実は東京住まいだったというのがオチです。

東京の過密化というと怪訝に思われる方も多いと思いますが、後に詳述する容積率緩和による高層、超高層ビルの乱立です。

建蔽率も緩和され結果として、敷地の 1,000%~2,000%にもものぼる容積率は、オフィスならば昼間人口、マンションなら居住人口そのものの増加を招きます。

一例を挙げると敷地 500 坪に 30 階建の超高層マンションを建て 250 戸に分譲すると 1 戸当りの区分所有権は 2 坪になります。500 坪の土地に 250 人の権利者が発生します。

超高層マンションが 100 棟も建ったら 2~3 万人の土地の権利者が新しく生じることになります。

さらに戸建て住宅でも、世田谷、練馬などの周辺区になりますが、最近は敷地が細分化されて、戸当たり 20 坪~30 坪というのが多いのです。こうして東京の街は細分化と過密化の道を歩んでいます。

この事は、将来の都市整備に際し、大きな支障となることは確実です。

2. 土地利用の公共性の復権

土地は当然のことですが、その場所場所でのかけ替えの無い固有の存在であり、周囲との物理的、社会的関係の下にあり、又、その利用方法も周囲ひいては地域に影響を及ぼしかねないなどの特性があります。

このことは、その土地の私有、公有にかかわらずなことであり、財産としての単なる所有権と共存して、日本国民のために利用する、少なくとも他の人に迷惑をかけないという暗黙の了解、“公共性”があるのです。

わが国では、とかく貨幣や宝石などの金庫にしまっておける財産と同じように、“オレの土地でオレが何しようとする勝手だ。他人にとやかく言われる筋合いは無い。”と考える人が多いのです。

土地が社会的存在であるということは、実は私有権絶対論者も気づいていて、自己の所有地外の環境や利便性の変化により自分の土地の環境や価格に影響するということに敏感で、ついには保育園や児童相談所の設置反対、うるさいから公園で子供を遊ばせるな等、グロテスクな話しになるのです。

今の日本は、不動産業でもない一般の国民が、地価に関心があるようで、毎年、国土交通省が地価公示価格を公表すると、スポーツ紙を除くすべての新聞が何ページにもわたる特集記事を組んで主要地点の価格の一覧表を載せます。

現在、高齢化社会に突入し、主に相続手続きの放置により、土地所有者が不明になっている土地が国土面積の20%以上、九州の面積に匹敵するほどになっています。

銀座のど真ん中ならそんな事はないでしょうから、これは山林や農村部が多いと思いますが、その裏には土地は他の財産と異なり、放置しておいても無くならないし、所有権まで抹消されることはないだろうという既得権に対する安住も感じられます。

固定資産税が何年間か納付されなくなったら、その土地は国家が没収してもよいと思うのですが、少々乱暴な見解でしょうか。

外国人の土地所有問題が近年やかましくなり、すったもんだの末、ようやく土地取引の監視、届出システムの法律が出来ましたが、結構、反対意見もあったのです。

土地所有について完全なる公共性、公益性が担保されていれば、所有者が誰であってもそういう問題は無いと思われれます。

私有の土地では規制や法律の適用が及び腰で、公益に反することも私有の名の下にやり放題と承知しているから、外国人の土地所有制限がひいては自分の所有地の制限に及び、利用の“自由”が損なわれると曲解しているとしか思えません。

日本人の土地所有に対する精神は、国際的にも特異なもので、他国では土地利用の公益優先なんて常識で、憲法に明記している“資本主義”国もあります。

現在の日本国の憲法には、土地について特記がありませんが、現行の新憲法制定に際し、アメリカ側が提示した原案は、財産権に関して、土地の究極的所有権は国家にあるとか、財産の使用は公共のためでなければならないとか、当時の日本のトップリーダーにとっては想像できない話だったので、これを拒否し、現行の明治憲法と変わらない内容になったといひます¹。

バブル期末期の平成元年に制定された、バブルの反省というべき「土地基本法」の第2条で、“土地は、現在および将来における国民のための限られた資源であること、その利用及

¹ 戦後秘史5 マッカーサーの憲法。大森 実。講談社、1975年

び管理が他の土地の利用及び管理と密接な関係を有するものであること、……等、公共の利害に係る特性を有していることに鑑み、土地については公共の福祉を優先させるものとする。”とようやく国際常識の水準に達した宣言がなされました。

しかしながら、このことの意義を評価する政治家、メディア、そして一般国民は居ませんし、むしろ、第17条の、地価の正常価格の公示（実施は「地価公示法」による）の方に注目が集まるといふ皮肉な結果になりました。

私たちの文化は、土地利用の公益性より地価の方に關心があるのです。

(アメリカ案)	(現憲法)	(明治憲法)
<p>第二十七條 財産ヲ所有スル權利ハ不可侵ナリ 然レトモ財産權ハ公共ノ福祉ニ從ヒ法律ニ依リ定義セラルヘシ</p> <p>第二十八條 土地及一切ノ天然資源ノ究極的所有權ハ人民ノ集團的代表者トシテノ國家ニ歸屬ス 國家ハ土地又ハソノ他ノ天然資源ヲ其ノ保存、開發、利用又ハ管理ヲ確保又ハ改善スル爲ニ公正ナル補償ヲ拂ヒテ收受スルコトヲ得</p> <p>第二十九條 財産ヲ所有スル者ハ義務ヲ負フ 其ノ使用ハ公共ノ利益ノ爲タルヘシ 國家ハ公正ナル補償ヲ拂ヒテ私有財産ヲ公共ノ利益ノ爲ニ收受スルコトヲ得</p>	<p>第二十九條 財産權は、これを侵してはならない。</p> <p>財産權の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。</p> <p>私有財産は、正當な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。</p>	<p>第二十七條 日本臣民ハ其ノ所有權ヲ侵サルルコトナシ</p> <p>公益ノ爲ニ必要ナル処分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル</p>

3. 長期ビジョン、グランドデザインの不在

21世紀に入って、東京の各所で、超高層ビルを主役にする市街地開発プロジェクトが進行中あるいは完成しています。個々のプロジェクトは、その当座は話題性があり、メディアも注目し、人々の人気も集まるのですが、一步退いて考えてみると、これらのプロジェクトが東京の将来にどう位置づけられるのか、どういう計画的必然性に基づいているのかが不明です。

都市計画という言葉はあっても、それは今や規範力と実効性の疑わしい用途地域と道路計画を地図上で示すだけであって、50年後100年後の東京の姿をどうしようとしているのか全く見えてきません。

人口減少とか高齢化とかが話題になっても、それが東京の将来の街の姿にどう影響するのか？ 地方都市で評判のニュートラム（新時代の路面電車）を東京はどう考えているのか？ JR東海のリニア新幹線が品川へ入ってきますが、終着駅は品川のままで良いのか？ 直下型大地震が予測されている中で、見上げるような高層ビルに両側をはさまれた幹線道路が災害時に避難道路や物資輸送道路として機能するのか？ 等々の問題について考えている人や部署があるのだろうか？

今、東京で進行していることは、民間企業のスポットプロジェクトの目白押しであり、東京都はそれらのプロジェクトに都市計画事業として法的なお墨付きを与えるだけです。

鉄道の連続立体化や、駅前再開発が都市計画事業として行われているからといって、東京の将来像に適合しているというわけではなく、単に今までよりは良くなるというにすぎません。

個々のプロジェクトの関係者は、むしろ都市計画行政の非力を熱意と努力で補っているのであり、それには頭が下がりますが、現在の東京の混沌とした状況は、将来を見通した確固とした理念に裏付けられた「ランドデザイン」ともいべき計画の欠如によるところが大きいのです。

今、話題の神宮外苑の騒動も、高層ビルか緑かという対立になってしまいましたが、根本的には国民からの寄付によって設置された公園的性格の土地を、戦後の宗教と政治の分離の動きの中で、中途半端に明治神宮に移管したのが遠因です。

都心には空地が少なく、新規の公園緑地の取得の不可能なことを考えれば、神宮外苑を東京都の公園として買収することも一つの選択だったのです。非力で予算も少ない公園部局には手に余る話ですが、財政力大なる都自体にとっては不可能な話ではなく、想像力の問題です。

SDGs だのグリーンインフラだのとスローガンはやかましい時代に、歴史的経緯のある公園的性格の準公共地を数百億円の利権の超高層ビルにしてしまうというトンチンカンな話です。

古い話ですが、1964年の東京オリンピックのときに、オリンピック後に森林公園にされる予定の選手村の跡地の一面に、NHKが進出して公園面積は減らされました。

ビルの大きさは周囲の環境をおもんばかって小さ目ですが、NHK会長が替わると経営改善と称して商業用巨大ビル構想が出てくるのでハラハラしています。

今の東京には将来を見すえた公園緑地計画は存在しないのです。(何処かに役人の作文はあるのかも)

東京の都市開発を、長期ビジョンや計画といったものに頼らず、民間のダイナミックな個別プロジェクトいわば市場原理に委ねる政策を始めたのは、2001年の小泉内閣による「都市再生」であり、それを極端にしたのが、安部内閣の2013年の「国家戦略特区」です。

いずれも、都市整備の基本法ともいべき都市計画法、建築基準法などによる規制を大幅に緩和し、手続きまで簡素化して、街の再開発を促進し、高層ビル、超高層ビルの建築を歓迎するものです。

ここには本来あるべき都市計画的理念は見られません。

戦略特区には“世界一ビジネスをし易い環境をつくる”という触れ込みがありますが、高層ビルが林立すると仕事がし易くなるのかと茶々を入れたくなります。

4. 過去と未来を考慮した都市整備

以上、述べたように、近年の東京の都市開発には多くの問題点がありますが、総論的に云えることは、現代の我々は今という現時点での損得の計算ばかりで、その街の過去の歴史の積み重ねの上に今があるということを軽視していることです。

緑に包まれた閑静な街中に大きな躯体の高層マンションが出来たり、基本的に住宅系の地域に周囲を威圧するような超高層ビルが建ったりします。

今、ビルを建て替えるとなると、緩和された容積率の限度一杯の容積を使い切ろうと、以前のビルより高層化されます。

それどころか、許された容積を使い切っていない既存の建物は、建築後新しくても、ためらいも無く取り壊して高層化するという損得一辺倒の考え方も珍しくありません。

最近の業界新聞の伝えるところでは、皇居濠端の国立劇場の広い敷地が低層建築なので、高層ビルを建てるべく、文科省が検討を始めるとのこと。 “ブルータスよお前もか” というところ。

現在の街は過去の人々、我々の祖先の営みを伝えるものであり、現状の容積率が小さい商店街を超高層ビルに替えてしまうことは地域の文化と伝統の否定になってしまう場合もあるでしょう。

又、簡単には建替更新のできない超高層ビルの建築は今後 50 年か 100 年か、土地利用の変更は不可能なので、将来の世代のことまで想定して計画せねばなりません。

とくに超高層マンション（タワーマンション）は、一棟でたかだか数坪の土地の数百筆もの区分所有権を発生させ、複雑な状況を生み出しかねません。

SDGs（持続可能な開発目標）という国連の提言にかかる理念に反対する人はいませんが、実際行われている今の都市開発が SDGs の精神に合うものであるか疑わしいことが多いのも事実です。

気がかりなのは、正統的な都市計画畑の学者や行政官が、東京の都市開発についてあまり発言しなくなったことです。

神宮外苑問題でも、良くいえば中立、悪くいえば傍観です。

元気なのは、不動産関係者と繁盛している一部の建築家です。

代々木公園の樹木の一本一本を覚えておられたという建築家の芦原義信先生の逸話は、もはや神話です。

終わりに、都市の開発・整備の理念は、

過去の良い処を減らさず、
将来の自由度も残しつつ、
新しい価値を付加して、
これを子孫に伝える。

というものであるべきなのです。

【編集委員会からの質問と著者回答】

大筋として全く同感です。都市までもが経済の下に置かれていることは、後年に問題を残しつつあると思います。その中で、二つほど感想に近い意見を申し上げます。いかがお感じかご意見をいただければありがたいです。

質問1 日本は、なぜ制度改正が進まないのでしょうか。大方の国民が考える意見がごく一部の利害関係者の大きな意見で覆され実現しないケースが多くなっています。土地の所有権、農業問題、医療制度、教育制度、行政制度、全て同じことがいえると思います。

中央集権の権化とも言われたフランスも1980年代以降大きく地方分権に舵を切りました。日本は道州制の議論も影が薄くなってきていると思います。やはり政治構造でしょうか。

回答1 市民レベルでは、大部分の人が納得していて反対意見はわずかでも制度やルールを変えずに弾力的運用の妙で対応するのが大人であるとして尊敬されますね。

自衛隊と憲法の矛盾なんてその最たる例です。

衣食住が曲がりなりにも充足されつつも、賃上げの無かったこの30年が人々の意識をいじましくしてしまいました。根本的な事を考えるのはかろうじて維持されているこのささやかな生活をも危うくするという不安感がすべての思想と行動を消極的なものにしてしまいました（本当に衣食住が足りなかったら暴動や内乱になるのでしょうか）。

政治家は小選挙区制になってから選挙民にゴマをすった細かい話（保育所、給付金、マイナンバー等）にしか関心を持たず、天下国家なんて票になりません。今や自民党議員でも一部の有名代議士を別にすれば、わずかでも安心感があるのは2世3世議員でしょう。

メディアが最悪と思います。

長い間、反対意見を採り上げるのに熱心だったものだから、正当な見解を正しく報道するノウハウを忘れてしまったのではないかという気がします。

記事の基本たる主語を明示せず“……であることがわかった”とか“……であると思われる”とか責任を持たない記事が増えました。

ガーシーなんてとんでもない議員を除名するのに民主主義にもとるのではないとか、防衛論争は避けるのに、北朝鮮のミサイルが飛んでくれば、アラートがどうのシェルターが不足だのと全くトンチンカンな報道ばかりです。もはや新聞やTVが市民を啓蒙するなんて悪い冗談です。

質問2 学者が発言しなくなったということが実感されます。都市計画学者、経済学者、金融論者すべての学者が1990年ころから発言しなくなったと思います（物言わぬ民）。ごく一部の学者が大きな声で発言していますが、大方の学者は発言しなくなったと思います。学問の専門分野が細分化され、学会でも重箱の隅を穿るような議論が多くなっている感じがします。国家による教育統制が行き届いているのか、（例えば、宇沢のような）気概のある学者がいなくなったのでしょうか。なお、経済系の学者が物言わぬようになったのは、バブル崩壊後に、日本経済の構造変化を認識せずに景気回復への時間的予測を行った学者がその後懺悔に追い込まれたことが影響しているのではないかと思います（雉も泣かずに撃たれまいです）。

回答2 私は理工系なのでそっちから議論しますが、やはり経済合理主義、効率性を求めることが大学をダメにしたと思います。

理系は金がかかるのでどうしても主力は国立大学ですが、教育改革という文部省の政策により国立大学が法人化され、とかく悪口をいわれた教授会の上に理事会が設けられ理事の一人には文部省の役人OBがいます。

教師も教授の他に助教、准教なんてわけのわからぬ助教授クラスが設けられ、その身分は期間が定まっていて永続性が無く、皆さん失職しないように神経を費やして研究どころではありません。

ノーベル賞受賞者が総理と面談すると皆さん大学における基礎研究(目的を特に定めない理論研究)の重要性と予算増を陳情され、メディアも伝えているのですが実現したためしがありません(何故、総理はOKと云わないのですかね?)。

今や研究というと経産省ばかりか文部省までその悪癖に染まってしまいました。その時々、の流行のテーマ(温暖化対策、新エネルギー、半導体……)を掲げてそれに合ったものには研究費を与えるという功利的なものになり、そういう外部研究費を獲得してくる先生が有能であるという変な時代になりました。

国立大学の研究費なんていったって高々数千億円で通産の補助制度に比べたらわずかなのですが文部省は予算増には力を入れず配る方でいばっていますね。

大学教授というと国交省では局長クラスが礼を尽くして応待しますが、文部省では驚いたことに大学教授が係長に頭を下げます。

私の予想は、安部問題の頃、わが国のノーベル賞受賞者が続きましたが、あれは日本が輝いていた頃の残照であって、もう日本からノーベル賞(文学賞、経済学賞、平和賞は知りませんよ)受賞者は出ないと思います。

街づくりの話から脱線ですが、私は今の日本はもうそれどころではなく、地価暴落、さらなる円安、国際的な食料価格の上昇による日本の食料不足、ハイパーインフレ等々のリスクが次々と生じてくるのではないかと不安になります。パーティー券で大騒ぎしている太平楽で良いのでしょうか?

(以上)