特集【論説】 規制とルールによる景観形成の意義と課題

「銀座らしさ」の継承と創造：銀座デザイン協議会が提起するもの

Inheriting and Creating "Ginza": What We Learn from the Ginza Civic Design Council

Eriko Takezawa : Ginza Town Management Council

Ginza Civic Design Council

竹沢えり子*

2006年秋、銀座デザイン協議会が中央区から認定され、銀座エリアに一定規模以上の建築物を建てたり、確認申請を必要とする工作物を取り付ける場合に、開発者と街が事前協議する仕組みができた。約1年半の取り組みを経て2008年、銀座デザイン協議会は、地区計画などの法的枠組みのなかで個々のプロジェクトのデザイン・チェックを行なうための判断基準をまとめた「銀座デザインルール」を発行した。

ここでは、銀座が「銀座デザインルール」を発行するまでの経緯を紹介し、それが銀座まちづくりに意味することを述べてみたい。

1 繁華街・銀座の変遷

いつも時代を先取りすることをめざそうとする繁華街は、時には奇抜なデザインや人を驚かせる意匠も取り入れることで発展してきた。しかし、都市に成熟期があるならば、成熟期を迎えた繁華街は、何を守り何を受け入れ何を排除すべきなのだろうか。そしてそれは誰が何を基準に決め、評価するものなのだろうか。

銀座は近代日本を代表する繁華街である。江戸時代には表通りは多少栄えたものの、隣町である京橋、日本橋に比べれば場末ともいえる職人中心の街であった。明治5年の大火によって、銀座の大半が焼失し江戸の街並みは消え去って、そこに

不燃と西欧化をめざして煉瓦街が建設される。列柱とベランダを配し、歩車道を区別し、街路樹とガス灯を備えた大規模開発は日本近代都市計画の最初のページを飾るものであったが同時に、当初明治政府が構想していた東京の土地区画整理構想とは遠く、江戸の街割を現在に至るまで固めてしまいう計画でもあった。新橋ステーションができ、築地に外国人居留地がつくられたことによって、銀座は西洋文化の玄関口となり、一気に繁栄の階段を駆け上って行く。関東大震災によって、煉瓦街がすべて崩れ去った後も、銀座の勢いは止まらなかった。むしろそれを契機に若き芸術家たちが集まり、銀座通りに前衛的なバラック建築を建て並べたことでさらに注目を集めた。カフェ文化が花開き作家や芸術家たちが夜な夜な集ったが、カフェは決して上品なところばかりではなく、特に震災後はエログロの喧噪に満ちていた。日比谷に東宝劇場街が建設され、復興の遅れた浅草から芸人たちを引き寄せるなど、戦前は大衆化の道をたどったのである。

震災によって、銀座の街並みは三たび瓦礫と化してしまう。それでも服部時計店（現・和光）を初め、いくつかのビルが焼け残ったが、現在残るものはごくわずかである。戦後の建設ラッシュは、1956年の神武景気前後から高度経済成長期である1960年代のことであり、現在もそれらの建築の多

くが銀座の街並みを形成しているが、ひとつひとつのビルに注目してみると、決して美しい建築の連なりというわけではないことがわかるのである。

バブル期には、銀座通りのほとんどの角は金融機関によって占められていたが、バブル崩壊後は海外ブランドに取って代わってゆく。さらにミニバブルと言われた地価の高騰とファンドビジネスの活躍によって、この数年、銀座では再び建設ラッシュがおこっている。海外ブランドは、路面店にテナントとして出店するだけでなく、自社ビルを建設し始め、銀座は海外高級ブランドの連なる街という印象を強めている。

今回の金融危機が銀座の街並みに今後どのような影響を与えるのかはわからないが、これまでの変遷を振り返ってみると、銀座は実に激しく変化してきたのであり、たとえば伝統的な建築、江戸時代の蔵であるとか、明治煉瓦街とか、守るべき街並みの基準は特にない。4丁目の和光の建物が、銀座の象徴であることに異を唱える人はいないと思うが、かといって、銀座通りが皆、和光と同様の建物になればいいと考えている人もいないだろう。

そして、これだけの破壊と再生の繰り返しにもかかわらず、いつの時代にも「銀座らしい」という言葉には独特の共通のトーンがあり、人々のあこがれや郷愁や愛着がこめられていることが、時代ごとに書かれた言説からうかがわれるのである。

2 銀座の地域ルール

2-1 地区計画「銀座ルール」

90年代後半、銀座では1964年以前に建てられた、利用容積率が指定容積率を超過する既存不適格建築物の建て替えが大きな課題となっていた。そんななか、1997年11月に経済対策閣僚会議の発表した「21世紀を切りひらく緊急経済対策」において「都市中心地（商業地域等）における容積率の抜本的緩和」がうたわれ、12月下旬には建設省が「機

能更新型高度利用地区」の創設を各都道府県に到達した。これによって中央区と銀座通連合会は98年に入るとただちに、銀座地区における地区計画づくりに取り組み、協議の末、通りごとに容積率、高さ、壁面後退を定めた地区計画「銀座ルール」を制定するに至った。

ところが、この地区計画においては総合設計や特定街区の例外事項を認めていたため、2003年になると、その前年に制定された「都市再生特別措置法」に依拠した大規模開発が銀座通りに提案された。銀座の街の人たちは98年の時点で、高さ・容積率ともに規制緩和を求めていたとはいえ、超高層建築ということについては当時まったく想定していなかった。しかも地区計画制定後も例外事項の存在に気づいておらず、そのとき決めた高さ制限56メートルで今後も銀座の街並みはつくられていくのだと安心しきっていた。そこにいきなり200メートル近い計画が出され、街の人たちは大いに驚くとともに、なぜ、苦勞して決めたはずの地域のルールが、国の法律によってくつがえされてしまうのか、という素朴な疑問を抱いた。

そこで2004年3月、銀座街づくり会議をつくり、専門家を入れ、大規模開発に対する窓口とするとともに、シンポジウムや勉強会を開いてさまざまな人の意見を聞いたり勉強する場を設けることにした。そして2005年から中央区と、地区計画の見直しにとりかかったのである。協議開始にあたって中央区は、結論が出るまで銀座における大規模開発は凍結する、という方針を出している。ここでの議論の目的は地区計画の見直しと詳細化であり、具体的には銀座における大規模開発をどう考えるかということが大きなテーマだったわけだが、それは同時に銀座はどうありたいか、どんな街の将来像を描くのかということを経が合意していく過程でもあった。協議会と並行して、銀座街づくり会議から全銀座会にこまめに説明や報告を行い、各通り会や町会へのヒヤリングや勉強会を行った。

キーワードとして、ヒューマンスケール、にぎわいと風格、回遊性、人の顔の見える街、といった言葉が浮かび上がってきた。そして、銀座に超高層ビルはふさわしくない、という結論に至ったのである。

2006年秋、地区計画からは例外事項が取り外されて、総合設計や特定街区に関わらず、銀座の最高高さは56メートル+工作物10メートルと定められ条例化された。ただし、昭和通り沿道以東については、街の成り立ちも性格も異なるため、「文化等の維持・継承」に寄与する建物についてのみ、高さの例外が認められることとなった。この新たな地区計画を、地区計画「銀座ルール」と呼んでいる。

2-2 銀座デザイン協議会という仕組み

一方、中央区と銀座の協議期間中、高さ・容積率・壁面後退という、地区計画で定める数値だけでは、「銀座らしくない」デザインをコントロールできないという案件が持ち込まれていた。具体的には、周囲から突出した色やデザイン、あまりにも閉鎖

的で通りのにぎわいを途切れさせてしまうファサード、ヒューマンスケールからかけ離れた大きさという設計プランであったが、法律的に問題がないため、そのまま建てることが可能である。これではせっかく積み重ねてきた銀座らしさの議論も、絵に描いた餅に終わってしまう。どうすればいいのか。

そこで協議の結果、中央区は新しく建つ敷地面積100平米以上の建築物や確認申請を伴う工作物について、地区計画の認定申請や確認申請等の前に1件ごとに、地元で協議する仕組みを、市街地開発事業指導要綱に位置づけることにした。

手続きとしては、区から正式に認定を受けた銀座デザイン協議会が、事業者から提出された計画概要について専門家を含む協議会メンバーで検討し、その結果を中央区に報告する。区はその内容を見て事業者に指導を行う。中央区は、協議会からの報告があがってきていない案件には合意せず、したがって申請手続きには入れない。

たいがいの案件は、特に問題はないものなので書類をメンバーに回覧し、意見を事業者に伝え、

図1. 銀座デザイン協議会の仕組み

出典：中央区資料

中央区に報告する、という書類上の手続きですんでいる。特に特徴的なデザインのものや周囲への影響の大きい大規模開発等、より詳細な協議が必要となった場合は、当該地域の町会・通り会などを交えて、銀座らしさを損なわない、事業者も納得する計画となるよう協議を続ける。時には素材の見本を見せてもらったり、モックアップを見に行く場合もある。CGや模型を見て街並みの変化を検討したり、事業者と街の人たちとで類似事例を視察に訪れることもしている。

中央区は、街の景観をつくりだす個々の計画を街が「地元の目」で審査できる場を、要綱のなかで用意した。しかしあくまで要綱による規定なので、銀座と合意できないままに事業者が強引に建物を建てたり広告を掲出したとしても、法で罰せられることはない。中央区はあくまで、粘り強い話し合いを指導するのみ、ということになる。

これまでの協議の成果として、ビルのファサードの色を企業カラーの赤から白に変えた例、ドラッグストア・チェーン店の全国一律のファサードデザインを銀座仕様の、すっきりとしたファサードに変えた例のほか、駐車場出入口の通りへの配慮、ショーウィンドウを設けたり開口部を多くとることでにぎわいを途切れさせないための工夫をした例などがある。

協議の場は、要望や意見を伝える場であると同時に、コミュニケーションの場ともなる。銀座内にとっては、銀座らしいという感覚の再確認と合意の場。新たに入って来る事業者に対しては、お互いに顔の見える関係となる挨拶の場であり、町会や通り会に入っただくことをお願いする場ともなっている。

2-3 銀座デザインルール

2008年春、銀座街づくり会議・銀座デザイン協議会は「銀座デザインルール」という小冊子を発行した。ここには、いわゆるデザインガイドライ

ンとして期待されるような禁止事項や、色の規定、看板の大きさ規定などは記載されていない。

繰り返すが銀座は繁華街である。時代の先端を切って変化し続けることこそが銀座の「伝統」であるという自負をもち、歴史のなかであらゆるものを受け入れながら発展してきた。何もしなくても、銀座にふさわしくないものは自然と消えていった。街の人たちはそのような暗黙の紳士協定、銀座らしいものを選び分ける不文律を「銀座フィルター」と呼んでいる。

だが、経済のグローバル化や新しい開発手法の登場を前にして、銀座フィルターは弱まっているのではないか。あるいはそのような粋な不文律を共有できない人が増えているのではないか。であるとすれば、多少野暮でもルール化することも致し方ない。かといって、禁止や規制のルールは、いずれ一人歩きをして、商業活動を行う自分たちの首を絞めることになったり、創造的な提案やデザインを抑制してしまうことになりかねないので、決めごとは最小限にとどめたい。銀座の思いはこのようなものであり、その結果が、何も決めつけず、「未完成」としてこれからも改訂し続けることをうたった、「銀座デザインルール」なのである。

地区計画、銀座デザイン協議会の仕組み、不文律である銀座フィルターのほかに、銀座には1984年に制定された銀座憲章、1999年に地区計画の成立と同時に並行して議論され作成された「銀座まちづくりヴィジョン」がある。街の人たちはこれらを、銀座らしさを考えるキーコンセプトととらえており、「銀座デザインルール」はそれらをまとめて、建築の側面から詳細化して解説したものであるといういい方もできる。

内容は六章にわかれ、第一章では「銀座街づくりの経緯」として、銀座を考えるキーコンセプト、街づくり組織、銀座街づくりの主な歩みを記し、第二章では「銀座らしさ」として、全銀座に共通する街の特徴、「通り」の特徴、銀座の直面する課

銀座まちづくりの歩み

- 1919 銀座通り沿道住民により京新聯合会として発足
- 1930 第1回銀座柳まつり
- 1946 銀座復興祭
- 1968 銀座通り大改修
第1回大銀座まつり（～1999年まで）
- 1984 銀座憲章制定
- 1997 公式ホームページ「銀座コンシェルジュ」開設
- 1998 「機能更新型高度利用地区」を銀座に導入（建物の容積率を緩和し建て替えを促進）
中央区は地区計画「銀座ルール」を条例化
- 1999 銀座通連合会は「銀座まちづくりヴィジョン」を発表
- 2001 全銀座会発足
- 2001 銀座通り景観整備検討委員会発足（国土交通省）
- 2003 集約駐車場制度と銀座地区交通改善協議会の発足（中央区）
銀座地区に大規模開発計画が浮上しはじめる
- 2004 銀座街づくり会議発足
- 2005 中央区とともに地区計画「銀座ルール」の見直し
- 2006 中央区は「銀座ルール」見直し案を条例化
銀座デザイン協議会の設立
- 2008 「銀座デザインルール」の発行
銀座街づくり会議ホームページの開設

題を、第三章では「銀座ルール」として、都市計画や区の条例等で決まっている銀座地区のルールを、第四章では「ガイドライン」として通り空間に対する考え方、広告・看板についての考え方を、第五章では「さまざまなエリア・通りの性格」を記している。第六章は、具体的なデザイン協議の手続きの仕方について書かれている。

事業者の方にまず「銀座デザインルール」を読んでいただき、銀座らしさの考え方を共有してもらったうえで「銀座らしい」プランを提案していただくのが理想である。

2-4 地域ルールを支えるもの

銀座まちづくりの歩みを振り返ってみると、1919年の京新聯合会設立以来、90年間営々と続く連合会活動、まつり運営といった歴史の上に、「銀座憲章」の制定、銀座まちづくりヴィジョンの作成、2001年の全銀座会（銀座エリア内の町会、通り会、業種業態組合ほか任意諸団体により構成）の設立、街の催事の見直し、銀座街づくり会議設立、行政との話し合い、地区計画改正、デザイン

協議会の設立、デザインルールの作成、というまちづくりの順番を積み重ねていることがわかる。

銀座デザイン協議会の仕組みも、「銀座デザインルール」も、これらのプロセスと、そこでできあがってきたコミュニティのつながりの上に成り立っている。これらは歴史的に培われてきた、街の人たちのコミュニティとしての力を示すものであると同時に、その力を再確認しつつ強めるためのツールともなっている。

3 銀座デザイン協議会の先にあるもの

銀座デザイン協議会は現在、全銀座会の会費のみにって運営されている任意団体であり、行政からの資金助成は受けていない。メンバーは、銀座街づくり会議メンバーを中心とした銀座の人と、銀座街づくり会議アドバイザーである専門家で、ここにも行政は入っていない。協議の判断基準や内容についても、行政が口を出すことはない。

しかしながら、この協議会は事業者が必ず通らなくてはならない行政手続きの一部に組み込まれているのであり、実態として多大な力を持ってい

る。一方、あくまで区の指導要綱に根拠をおいているにすぎない存在でもある。もし、デザインをめぐる論議が司法の場に持ち込まれた場合どうなるのか。誰がどのように責任をとるというのだろうか。

銀座デザイン協議会には次々と新たな課題が持ち込まれる。その多くが、すぐには結論の出ないものばかりである。まちの課題として積み残されたまま、すすんでゆく事業もある。

繁華街に一人勝ちはない。1店の盛衰が街に多大な影響を与えることがあったとしても、まち全体が魅力的であってこそ来街者は何度も足を運んでくれる。自分の店の客は銀座の客でもあって、「銀座だから」来てくださるお客様が多いのだということを、銀座の商店主はよくよく自覚している。であるとするならば、「銀座」の価値を皆で守らなくてはならない。景観も然りである。デザイン協議会においても銀座は、数値で線引きするのではなく、あるいは専門家に頼るのでもなく、「銀座」と

いうパブリックなテーブルを囲んで、「これは銀座らしいね」「これは銀座らしくないね」とお互いに納得して言いあえることが大事だと考えているのである。いずれ線引きされるとしても、そのテーブルの上で、時間をかけて自ずと決まて行くことを望んでいる。

この何もかも曖昧で、そして逆転し矛盾して見える関係の先に銀座が模索し切り開こうとしているのは、地域の新しい公共性という地平であろう。そして、行政と街が新しい関係を結ぶ、自治の仕組みの確立が求められている。

参考文献

- 1) 岡本哲志『銀座』（法政大学出版局、2003）
- 2) 『季刊まちづくり』14号「特集・ギンザとシモキタに見る地区まちづくりの課題」（2007）
- 3) 竹沢えり子「決めないことを決めた銀座デザインルール」（『季刊まちづくり』19号、2008）
- 4) 『地域開発』491号「特集・変わる銀座・日本橋界限——高層ビル化の是非」（2005）