

# 都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画論

1989年

横浜国立大学附属図書館



10725708

高見沢 実

## 「都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画論」要旨

本研究は、低層・木造・高密度の市街地によって特徴づけられるわが国大都市の都心周辺市街地、とりわけ東京区部の都心周辺高密度市街地において、居住環境整備上・住宅政策上の課題が複合的に山積しつつあることに着目し、当地域の整備を、単に地区内部の即地的問題を解くのみならず、大都市圏の中における当地域の役割を踏まえながら、居住者属性のバランスや定住性の維持実現にも配慮した計画システムを形成するための方法論を構築することを目的とする。これは、以下の問題意識から発している。すなわち、「問題」の多い低層高密度市街地でこうした計画を描こうとした場合、建物の共同化・狭あい道路の拡幅などの物的整備に偏った計画のみでは限界があり、居住者属性（年齢・職業・就業地）に関連する非物的計画も含めて計画を総合化することが必要になる。しかし、わが国ではこうした経験に乏しいため、ともすれば地区内の物理的問題にのみ目を奪われ、都市全体の中での当該地域の地理的・社会的位置づけを欠いたものになり易い。一方、都心周辺の低層高密度市街地は、都心とも郊外とも異なる独自の地域として、その居住のありかたも含めた空間像を積極的に描いていくべきと考えるものである。以下、研究内容の要旨を示す。

まず、第Ⅰ部（主要概念の再検討と計画仮説の抽出）において、当該地域の整備計画を考える前提として明らかにすべき主要な概念を再検討し、本研究で論じ実証すべき仮説群を示した。ここでは特に、即地的住環境の質向上をめざす計画論の流れと、都市全体からの要請を受けた都心周辺部の機能更新・高度利用を意図する流れがどの様に整合できるかを検討している。すなわち、地区の「改造」「改善」といった手法論に偏った整備論に留まっている現状を乗り越えるためには、①「都市構造と地区構造」論の面から都市の有機的成長のなかで都心周辺部を位置づけることが必要であること、②同じ「公共の福祉」をめざしながらも「機能更新・高度利用」の論理と「住環境整備」の論理は全く異なっており、両者の論理は、ゆるやかな合意を得て策定された「マスタープラン」や「まちづくり方針」を中心とする計画体系を根拠にして、調整されながら実現すべきこと、③その際、最終的な姿として現れる空間としての「都市型住宅」は、そこに住まう居住者を想定しながら政策的・誘導的に形成すべきことを、既存の研究を踏まえて論じた。

続く第Ⅱ部（実態論）では、「計画」を描く前提として、当該地域の形成・変容過程の実態を、第Ⅰ部で提出した仮説の証明という視点から把握した。

まず第5章では、東京区部都心周辺低層高密度市街地の形成過程を、都市計画の履歴と対置させながら明らかにし、今日踏まえるべき課題を抽出した。現在の低層高密度市街地の多くは、面的基盤整備がなされないまま幅9尺の建築線に沿って個別に開発が進み、大戦前にかけられた空地地区も戦後のたび重なる緩和の結果、容積地区指定時（環6内＝昭和39年、外＝昭和43年）には姿を消すが、このとき、一般規制は、平面的密集化防止をめざすものから、許容できるボリュームの上限を規制するものに変質した。一方、今日の状況を「計画論の蓄積」という目でながめると、①諸規制を緩和しつつも多心型都市構造への移行を強力な鉄道道路網で再構成しようとした昭和30年代末期に基本を置き、②その後の「居住環境」重視の世論のなか、前時代の計画を「修正」した昭和40年代末期から50年代初期の動きが重なり、③そのうえに産業構造の転換や高齢化等の

新たなる課題に対処しなければならない状況として理解できる。この3者を、昭和30年代までにはほぼできあがり「建て替え」を通して「変容」している低層高密度市街地の状況に對置させながら、将来にむけてどの様に再構成し、「計画システム」として定着させるか、というのが今日の課題であることが結論づけられた。

第6、7章では東京区部低層高密度市街地全体の動向と将来像を検討している。ここでは、低層高密度市街地を「持家世帯及び民営借家世帯人員密度が180人/ha以上(昭和55年国調グロス。旧15区は除外。)」と定め、区部の約16%に相当する9583haを主要な対象とした。この地域は、もともと都心部下町にあった高密度地帯が、都市の拡大と副都心の成長のなかでドーナツ状に拡散しつつ形成された地域であり、以下の特徴をもっている。①鉄道駅まで500m以内(山手線は1km以内)の町丁目が76%とアクセシビリティが高い。②建物密度は46.6棟/haと高く、区部平均の1.8倍に達する。③基盤整備状態が悪く、区画整理済み4.9%、耕地整理程度36.1%、未整備59.0%である。④指定主要用途地域は2種住専・住居・準工業地域の容積200%・300%が8割を占めている。⑤建て替え期の木賃アパートストックが大量に存在するものの、新たな「貸家」「分譲住宅」が東京区部のなかで最も高密に着工されている。⑥東京区部の平均値に比べ、単身世帯シェアが高く、0~4才人口シェアが低く、65才以上シェアが高い。0~4才人口シェアは区部平均以上にさらに低下している。⑦地域内での地域性、とりわけセクター性が強く、西部から西南部セクタでは居住水準が高く若年単身世帯の特化傾向が強いのに對し、北東部セクタでは居住水準は低く60才以上世帯主への特化傾向がみられ、持家世帯においても低所得分位が増加しつつある。こうした変容動向を地区として受け止めるには、①更新ポテンシャルの高い地域では、住宅政策の側面からも、新規住宅の立地・敷地内配置・住戸構成等について規制・誘導をおこない、フローを望ましい方向に制御することが、②活力の低下しつつある地域では、公的住宅の供給・建て替えに留まらず、木賃アパートの建て替え・狭あい道路の拡幅などを、地区の住宅政策上の課題を解く手がかりとして活用することが重要であるとの結論を得た。

第8章の典型地区スタディーからは以下の点が判明した。まず、低層高密度市街地に共通する一般的特徴として、「共同住宅化」が著しく物的密度を次第に上昇させているものの、居住地としては極めて安定していること、新規供給住宅は供給内容・密度にセクタ間の差はあるものの供給単位の小規模性を共通の特徴としており、地区内に分散して立地していることが判明した。また、新規供給住宅の立地を地区レベルでみると、即地的要因(敷地面積と接道道路幅員)に規定されていることが判明した。すなわち、①マンションは広幅員(7~8m以上)、大敷地(500m<sup>2</sup>以上)に立地し、高容積を実現している。②リースマンションは敷地面積200~300m<sup>2</sup>、接道幅員5~10mに立地する。③鉄賃アパートとミニ開発は、従前敷地規模は150~200m<sup>2</sup>と同程度だが接道幅員に差があり、前者が5~6m(容積率200%)、後者が2.7~4m(同120%)と異なる。④木賃アパートは、敷地面積100m<sup>2</sup>前後、接道幅員2.7m前後に固まっており、最も敷地条件が悪い。⑤以上の特性は、どの地区にも共通する。⑥木賃アパート・鉄賃アパートのストックは共にフローと同様の特性を示すが、⑦無接道の木賃アパート率はフローよりストックの方が高い。また、比較的設計の自由度が高い300m<sup>2</sup>以上の敷地は件数比で1~4%に留まるが、高容積が実現可能な6m以上道路接道の敷地は10~18%と高率に存在する。しかし、両条件を備えた敷地は1%程度に留まる。

第9章では第8章で明らかになった変容動向の背景となる各主体の行動論理をまとめた。その結論は、①地主は基本的に旧自作農であり「先祖から受け継いだ土地を手放し

たくない」という考えである。従って、相続税対策を中心とする資産価値の維持増進が一義的価値である。②木賃アパート経営者は、個人の副業的経営が一般的で、権利調整が煩わしい「共同化」には賛意が少なく、建替後もアパート経営を指向するとは限らない。③戸建持家層は昭和30年代前半までに当地域に定着した層で非常に安定的であるのに対し、その後居住を開始した持家層や借家層は流動的であり、需要の変化により、特定形式の住戸の大量集積につながる可能性がある。

以上の結果から、第Ⅱ部の結において「低層高密度市街地のあるべき市街地像」を以下の6点にまとめた。①居住地としての安定性が保持されていること、②更新が安定的に起こっていること、③住宅需要等の変化に対し柔軟に対応できること、④居住者属性（年齢・職業）に大きな偏りが生じないこと、⑤「居住」に対する管理がゆき届いていること、⑥高密度市街地に相応する良好な住環境が確保されていることである。こうした性能を実現する具体的方向を第Ⅲ部（計画論）で検討した。

第10章では、目指すべき市街地像を共有する方法を検討している。近年各区で作成されつつある「市街地整備方針」や「地区別計画」を核とし、コミュニティ・カルテ等の地区の評価まで含めた情報を公表・共有して計画を補完する。この際、住宅政策・住環境整備方針に関する部分も、「地域住宅計画」「住宅白書」などをきっかけとしながら計画として認知・共有し、個々の開発行為を誘導する重要な根拠とすべきことを論じた。

第11章では、規制誘導による方法では整備に限界がある地区に限り、事業手法を用いた整備をおこなうべきことを述べている。しかし、事業とはいっても、その地区が潜在的にもっている更新の自律性を発揮するまでの後押しをすればよい。公的資金の投入による空地系の整備（公園、街路のうち4mを超える部分）、2項道路の拡幅助成、個別更新の不可能な密集区域に対する点的改造事業が主要な構成要素となる。但し、事業のプロセスでは社会的・経済的ロスを受ける者に対する補完措置が必要であり、建て替えに対する促進策のみに傾斜した現行事業制度には問題があることを示した。また、計画論レベルにおいても、現行のマスタープランは都市再開発方針のみが膨らみ、住宅・住環境政策のマスタープランが不在であることに大きな欠陥があることを示し、是正の方向を論じた。

第12章では、事業手法のみに偏らない住環境整備の総合性を保持するための方法を、各種規制誘導手法のシステムとしての運用面から模索している。まず、「マスタープラン」に示された居住地像・地区将来像を実現するために、個々の開発単位がめざすべき目標像・規準を共有することが第一である。ある場合には法定地区計画の「方針」に依拠するものの、多くの場合は条例・要綱といった誘導的手法による。ここで想定する誘導手法は、特定開発を禁止的に誘導するもののほかに、数敷地あるいは街区単位で合意が得られればその協定を担保に規制を緩和する共同緩和的誘導手法や景観・緑化等住環境の質を総合的に実現する誘導手法を含む。

第13章では地域地区の見直しを捉えてこうした誘導的計画システムに移行する方法を具体的に論じた。この場合、個々の「基準」の設定は、安全性に係わるものなど地区にとって是非必要な性能基準は法的拘束力をもつもので担保すべきであるが、より高い水準をめざすものは、ゆるやかな合意のうえに、指導要綱等をこれに連動させながら、主体間の協議によって実現すべきであることを論じた。

## 目次

「都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画論」要旨…………… ;

### 第 I 部 主要概念の再検討と計画仮説の抽出

序(I) .....	1
序(I)-1 居住環境整備からみた低層高密度市街地の特徴	
序(I)-2 昭和50年代以降の研究等の動向と意義づけの変化	
序(I)-3 低層高密度市街地の居住環境整備計画論の理論的根拠	
序(I)-4 居住環境整備計画論が備えるべき4つの構成分野	
第1章 都市構造・地区構造論と変容過程論の再検討……………	5
1-1 都市の物的構造と地区の物的構造	
1-2 都市の社会経済的構造と制御の可能性	
1-3 インナーシティー問題と低層高密度市街地	
1-4 都市構造・地区構造論からみた計画仮説	
第2章 改善型再開発論の再検討……………	12
2-1 再開発の理念の変遷と改善型再開発の位置づけ	
2-2 整備計画手法各論の状況	
2-3 今日求められる改善型再開発論の方向	
第3章 都市型住宅形成誘導論の再検討……………	18
3-1 「住宅政策の空間化」をめざす計画論の推移と限界	
3-2 「住宅政策の空間化」の理論化と実現手法	
3-3 都市型住宅設計・誘導論の検討	
第4章 居住環境整備マスタープラン論の再検討……………	24
4-1 地区の計画の歴史とマスタープラン	
4-2 現行法体系における地区の計画	
結(I) 本研究の計画仮説と論文の構成……………	31

## 第Ⅱ部 実態論

序(Ⅱ)	33
第5章 都心周辺低層高密度市街地の形成過程と整備課題	34
5-1 都市計画規制の変化と低層高密度市街地の形成・変容	
5-2 市街地形成と都市計画課題	
5-3 小結	
第6章 都心周辺市街地における居住者属性の変容と将来予測	46
6-1 東京区部都心周辺市街地における居住者属性の変容動向	
6-2 東京区部における住宅所有関係別世帯数の推計と評価	
6-3 小結	
第7章 居住環境整備を指向した低層高密度市街地の類型化	61
7-1 「低層高密度市街地」の画定と位置づけ	
7-2 「低層高密度市街地」の存在形態と変容形態	
7-3 整備論を指向した東京区部低層高密度市街地の類型化	
7-4 小結	
第8章 居住地としての安定性と民間借家等の更新動向	78
8-1 典型地区の選定と地区の概要	
8-2 低層高密度市街地の居住地としての安定性に関する考察	
8-3 新規供給住宅の特性とその効果	
8-4 民間借家のストックとフローに関する考察	
8-5 建物更新の規定要因からみた誘導型整備への手がかかり	
8-6 小結	
第9章 低層高密度市街地における各主体の構成と論理	105
9-1 各主体のマクロな特性と動向	
9-2 低層高密度市街地の変容に係わる各主体の論理	
9-3 小結	
結(Ⅱ) 低層高密度市街地のあるべき市街地像	114
結(Ⅱ)-1 低層高密度市街地のあるべき市街地像抽出の考え方	
結(Ⅱ)-2 低層高密度市街地のあるべき市街地像	
結(Ⅱ)-3 都心周辺低層高密度市街地に建つ住宅が確保すべき質	
結(Ⅱ)-4 計画論として検討すべき事項	

第Ⅲ部 計画論

序(Ⅲ)	117
第10章 居住環境整備基本計画の策定と運用管理	118
10-1 東京都における低層高密度市街地の位置づけと計画体制	
10-2 各区におけるマスタープラン策定と計画システムの形成	
10-3 低層高密度市街地居住環境整備基本計画の構成	
第11章 改善型再開発に関する方針と計画	135
11-1 東京区部再開発方針の分析と評価	
11-2 地区における改善型再開発の実績評価	
11-3 新たなる再開発方針の構想	
第12章 要綱・条例による個別要素の形成誘導と制度の総合化	147
12-1 基本的条件の整理	
12-2 指導要綱等による中小規模開発の規制誘導方策	
12-3 運用過程からみた誘導制度改善の方向	
12-4 誘導手法の総合的・地区的運用事例の分析と評価	
12-5 計画共有型規制緩和手法の検討	
12-6 地区的におこなう誘導手法の体系化の方向	
第13章 用途地域の改訂に伴う規制誘導方策の総合化	171
13-1 低層高密度市街地における近年の地域地区運用の背景変化	
13-2 東京区部第二回用途地域等見直しの評価	
13-3 用途地域の改訂にからめた地区的計画手法の検討	
13-4 地域地区の運用と規制誘導方策の総合化	
結(Ⅲ) 低層高密度市街地の総合的整備に向けて	190
結(Ⅲ)-1 計画化の条件と構成	
結(Ⅲ)-2 「住宅政策の空間化」の実現に向けて	
結(Ⅲ)-3 居住環境整備のプログラムの展開	

参考資料・主要参考文献

あとがき・謝辞

## 図表リスト

- 図. 1 - 1 代表的な社会空間構造モデル
- 図. 1 - 2 東京区部の社会地区分布
  
- 図. 4 - 1 各種法定マスタープランの構造
- 表. 4 - 1 「整備・開発又は保全の方針」の内容
  
- 図. 結(Ⅰ) - 1 論文の全体構成
  
- 図. 5 - 1 市街化以前の筆割り (1911年(M44), 1:5000 郵便地図)
- 図. 5 - 2 第一次市街化の状況
- 図. 5 - 3 市街化の推移
- 図. 5 - 4 東京区部都市計画街路の変化
- 図. 5 - 5 戦前までの市街化と戦災及び長屋の分布
- 図. 5 - 6 非戦災地区と人口密度
- 図. 5 - 7 東京区部における等人口密度線の変化
- 図. 5 - 8 東京区部の用途地域指定の推移
- 図. 5 - 9 空地地区の後退
- 図. 5 - 10 当初指定容積率
  
- 図. 6 - 1 東京圏及び東京区部の人口変化
- 図. 6 - 2 東京区部の自然増人口と社会減人口 [単位:万人]
- 図. 6 - 3 人口移動の変化 [単位:万人]
- 図. 6 - 4 世代別人口の変化
- 図. 6 - 5 京浜大都市圏所得分位の変化(昭和48~58年, 住宅統計調査)
- 図. 6 - 6 東京区部の所得分位変化
- 図. 6 - 7 東京区部内各地域の所得分位変化
- 図. 6 - 8 世帯主率の実績と予測 (東京都)
- 図. 6 - 9 東京区部住宅所有関係別世帯数の実績と予測
- 図. 6 - 10 都心周辺区における住宅所有関係別世帯数の実績と予測
- 図. 6 - 11 東京区部における住宅着工の推移
- 図. 6 - 12 木賃アパートの減少動向
  
- 表. 6 - 1 東京区部内の人口増減
- 表. 6 - 2 「居住立地限定階層」の変化
- 表. 6 - 3 京浜大都市圏所得分位別所得
- 表. 6 - 4 京浜大都市圏における東京区部所得分位シェアの変化(昭和48~58年)
- 表. 6 - 5 東京区部内各地域の所得分位の特化度(昭和48~58年)
- 表. 6 - 6 世帯主年齢別・住宅所有関係構成比(東京区部, 昭和48~58年)
- 表. 6 - 7 東京区部住宅所有関係別住宅数の実績(昭和48~58年)と予測(昭和63~73年)
- 表. 6 - 8 東京区部住宅所有関係別・世帯主年齢別世帯数の実績と予測(高位, S63~73)
- 表. 6 - 9 都心周辺区におけるセクタ別・世帯主年齢別世帯数の実績と予測(S63~73)
- 表. 6 - 10 都心周辺区における世帯主年齢別主世帯数の実績(S48~58)と予測(S63~73)
- 表. 6 - 11 東京区部内地域別における新設住宅着工の動向(住宅着工統計)
- 表. 6 - 12 新設住宅の内訳(東京区部, 昭和62年)
- 表. 6 - 13 最低居住水準以上の借家のストック不足数
  
- 図. 7 - 1 「低層高密度市街地」の分布
- 図. 7 - 2 夜間人口密度 200人/ha以上の町丁目の分布(昭和55年国勢調査)
- 図. 7 - 3 従業者密度 200人/ha以上の町丁目の分布(昭和53年事業所統計調査)
- 図. 7 - 4 東京区部の地域区分図
- 図. 7 - 5 低層高密度市街地と住工混在市街地の重なり
- 図. 7 - 6 民営借家世帯密度(昭和55年)
- 図. 7 - 7 木造建物棟数密度(昭和56年)
- 図. 7 - 8 基盤整備の程度
- 図. 7 - 9 建物密度の程度



- 図. 7-10 居住水準(昭和55年)
- 図. 7-11 活力と社会的バランス総合図
- 図. 7-12 都市計画道路拡幅・新設計画
- 図. 7-13 整備の「必要性」類型図
- 図. 7-14 整備の「可能性」類型図
- 図. 7-15 整備の「必要性」と「可能性」類型図
- 表. 7-1 人口密度(持家・民営借家に限る)階級別町丁目数
- 表. 7-2 指定用途地域と容積率
- 表. 7-3 類型化のための指標と評価一覧(評価は町丁目単位)
- 
- 図. 8-1 対象4地区の分布
- 図. 8-2 戦災非焼失図(上池袋・本町は全焼)
- 図. 8-3 4地区の形成・変容図
- 図. 8-4 4地区における建物更新分布(昭和54~59年の5年間)
- 図. 8-5 建て方・用途変化(フロー)
- 図. 8-6 新規供給住宅の種類別分布
- 図. 8-7 新規供給住宅の間取り別・住宅型別シェアと密度
- 図. 8-8 ストック・フローモデル
- 図. 8-9 民営借家のストック分布
- 図. 8-10 建築時期別民営借家の構成
- 図. 8-11 民営借家敷地面積の変化
- 図. 8-12 同一敷地内家主居住率
- 図. 8-13 更新後の建物用途と敷地条件
- 図. 8-14 更新後の建物階数と敷地条件
- 図. 8-15 更新敷地の面積(従後)と接道幅員との関係[数字は%, 点線内は5%以上]
- 図. 8-16 新規供給住宅の従前敷地面積と接道幅員の関係
- 図. 8-17 民営借家ストックの敷地面積と接道幅員との関係
- 図. 8-18 典型地区における容積率の推移と予測
- 表. 8-1 4地区の概況
- 表. 8-2 建て方・用途の変化(ストックの比較=課税台帳[単位:m<sup>2</sup>])
- 表. 8-3 更新の型別更新面積
- 表. 8-4 建物更新と戸建長屋建世帯の変化
- 表. 8-5 新規供給住宅の型別戸数と特性
- 表. 8-6 新規供給住宅の1棟当り戸数別棟数(ミニ開発は件数)
- 表. 8-7 新規供給住宅の間取り別戸数
- 表. 8-8 新規供給住宅の発生の仕方別棟数
- 表. 8-9 新規供給民営借家の家主の居住地と1棟当り戸数
- 表. 8-10 住宅型別間取り別民営借家戸数(ストック)
- 表. 8-11 建設時期別間取り別民営借家戸数(ストック)
- 表. 8-12 地区面積(ネットに占める民営借家敷地面積及び家主不在7㎡-t敷地面積)
- 表. 8-13 既存調査によるアパート家主の居住地
- 表. 8-14 民営借家の型別・世帯主年齢別世帯数(昭和53年住宅統計調査)
- 
- 図. 9-1 木賃アパート棟数密度図
- 図. 9-2 入居時期別残留世帯
- 図. 9-3 中野区中央3・4丁目の旧農家の土地所有の変化
- 表. 9-1 東池袋地区における500㎡以上土地所有者の所有地利用(昭和58年)
- 
- 表. 結(Ⅱ)-1 低層高密度市街地に建つ住宅に求められる質
- 
- 図. 10-1 世田谷区『地域カルテ』
- 図. 10-2 世田谷区『都市整備方針』
- 図. 10-3 足立区『地区環境整備計画』
- 図. 10-4 足立区街づくりフロー
- 図. 10-5 墨田区『防災区画概念図』
- 図. 10-6 中野区『まちづくり推進計画』

- 図. 10-7 市町村住宅行政の構図と計画化領域
- 図. 10-8 世田谷区住宅・住環境施策の体系
- 図. 10-9 都市基本計画の構成
- 図. 10-10 市街地整備の方向
- 図. 10-11 整備のひろがり と整備の程度
- 表. 10-1 東京都「整備・開発又は保全の方針」
- 表. 10-2 都市計画決定一覧表（東京都）
- 表. 10-3 居住環境整備計画検討のための情報作成に関する流れ
- 表. 10-4 各区の基本構想・基本計画策定パターン
- 表. 10-5 東京区部におけるマスタープラン策定状況(1988年12月現在)
- 表. 10-6 各区のマスタープランの位置づけと状況(1988年12月現在)
- 表. 10-7 各区の住宅・住環境政策に関する取り組みの状況(1988年12月現在)
  
- 図. 11-1 都市再開発の基本的方向
- 図. 11-2 再開発の種類別地区分布(促進地区+誘導地区)
- 図. 11-3 再開発方針と住環境整備方針
- 表. 11-1 都市再開発方針の策定状況(昭和62年10月現在)
- 表. 11-2 再開発促進地区・誘導地区の区別基礎集計
- 表. 11-3 再開発促進地区・誘導地区の区別・種類別集計
- 表. 11-4 再開発の種類別集計
- 表. 11-5 都市再開発方針に対する各区の考え方(1988年12月現在)
- 表. 11-6 改善型まちづくり地区の事業実績と課題
  
- 図. 12-1 横浜市街づくり協議地区分布図
- 図. 12-2 横浜市都市再開発方針付図
- 図. 12-3 尼崎市「住居系指向地区」
- 表. 12-1 東京区部 各種要綱一覧表(1987年3月末現在)
- 表. 12-2 指導要綱等の目的と既存制度との関係
- 表. 12-3 指導要綱等の運用状況
- 表. 12-4 最低限宅地規模指導の状況
- 表. 12-5 リソル・マンション住戸最低面積指導の状況
- 表. 12-6 一般マンション住戸最低面積指導の状況
- 表. 12-7 指導要綱等の条例化・指導基準の根拠
- 表. 12-8 尼崎市住環境整備条例による最低敷地面積基準
- 表. 12-9 横浜市街づくり協議地区一覧(1987年3月現在)
- 表. 12-10 建築基準法第86条第1項の認定基準とその運用実績(1988年12月現在)
- 表. 12-11 指導要綱等の種類と指導目的
  
- 図. 13-1 容積地区から用途地域への移行
- 図. 13-2 第二回用途地域等見直し素案(各区広報を基に作成)
- 図. 13-3 見直し素案の内容別分布
- 図. 13-4 広島市住居地域における容積率300%変更地区
- 図. 13-5 広島市住居地域における容積率緩和の根拠
- 表. 13-1 東京区部空地地区指定の推移
- 表. 13-2 東京区部高度地区指定の推移
- 表. 13-3 東京区部容積率指定の推移
- 表. 13-4 東京区部用途地域指定の推移
- 表. 13-5 用途地域等の変更に対する各区の取り組み状況
- 表. 13-6 低層高密度市街地における用途地域等の緩和プロセス(住居系地域の場合)
  
- 参考資料1 東京区部各区のマスタープランと計画体系
- 参考資料2 東京区部各区の第二回地域地区見直し素案
- 参考資料3 世田谷区街づくり建替登録・誘導事業要綱
- 参考資料4 広島市都心居住地域地区計画
- 参考資料5 横浜市「住居用容積率の許可基準について」
- 参考資料6 まちづくり体制・指導要綱に関するアンケート

## 第 I 部（主要概念の再検討と計画仮説の抽出）

### 序（I）

#### 序（I）- 1 居住環境整備からみた低層高密度市街地の特徴

低層高密度市街地は、住工混在市街地と共に、従来から「問題市街地」として扱われてきており、以下の様な共通した住環境上の課題をもっている。

- 建物は低層・木造を物的特徴とし、敷地規模が小さいため密集しやすく日照・通風・防災の面で住環境の水準が低い。とりわけ基盤が未整備の場合にはさらに水準が低くなりがちである。

- 市街化の時期が古く、少なくとも高度成長前期までに形成された。従って、住環境整備上の課題も時間経過の中で蓄積・錯綜しており、問題が解きづらくなっている。

以上の課題に加えて、こうした地域が低成長時代に変質した結果、

- 活力の相対的低下、更新活動の遅れから居住地としての地位が低下している。

さらに新しい動きとして、

- 都心部に近接する地域においては、高度利用要請の圧力が強まっており、特に東京都心周辺地域では大きく変容している地区もみられる。

ことが近年新たな動向としてクローズアップされている。しかし反面、以下の様なプラスの面も持ち合わせている。

- 利便性は一般に高く、都市型の居住を愛好する世帯に適しているほか、就業地に近接しているため居住立地限定階層にも重要な居住の場になっている。

- 歴史の蓄積のなかで空間的多様性を形成し、社会的にも昔からのコミュニティーが維持されている。

次に、視点を変え、典型的な低層高密度市街地をあげると、

- ① 戦前長屋やその更新建物で構成される密集地域。関西の都心周辺や東京下町に多い。このうち基盤未整備の地区では更新によるさらなる密集化が進む一方、基盤がある程度整備されている地区でも個別建て替えによって相隣環境の悪化がみられる。また、共通して活力の低下が問題になっている。さらにこうした地域の多くの部分は住工混在あるいは住商混在の問題も併せもつ。

- ② 戦前は戸建てを中心とする住宅地だったが高度成長期に庭先・空地に建物の充填が進み木賃アパート地帯となった地域。東京の都心周辺に典型的にみられ、いわば、「一般住宅地」が「悪化」した地域である。

- ③ 戦後の高度成長期初期にスプロールの木賃アパートの建設やミニ開発の集積が進んだ地域。東京郊外にも一部みられるが、関西の大都市周辺に典型的にみられる。等であり、それぞれに独特な地域を形成しているが、先に挙げた住環境上の課題の発生

や変質の仕方は、地域毎に異なっている。本論文ではこのうち①②に着目し、対象を東京区部に限定して考察を進める。

#### 序(Ⅰ)-2 昭和50年代以降の研究の動向と意義づけの変化

低層高密度市街地に関する昭和40年代までの研究は、当該地域を対象とする「まちづくり」の動きが始まったばかりであり<sup>1)</sup>、また、高度経済成長期に大量に建設された住宅群や、ベビーブーム層の独立に対応してなお大量供給されていた民営借家群も、個々の質については問題視されることが多かったものの、地区のストックとしてはいまだ「改善」へのコンセンサスを得るまでは至らなかったこともあって、提案的な研究を除くと、基礎的なものや個別地区・個別住宅タイプの調査報告的なものが多かった。

しかし、昭和50年代にはいると状況は変わる。まず、高度成長初期に建てられた低質な木賃アパート群が更新時期を迎える一方、居住者全体の居住水準が飛躍的に向上した結果、大量の「空き家」を生じ始めた。同時に、居住者が低所得者や高齢者などの特定の階層に特化しはじめ、「インナーシティ問題」の発生も懸念されるようになった。

とはいえ、戦後のにおいが急速に失われていくなかで、明らかに「スラム」と定義できるような地区は急速に減少し、密集市街地全体の環境が少なくとも住宅単体として良くなってきたのは事実であって、むしろ個別の「建て替え」の際に低層のまま密度が上昇するにもかかわらず接道条件が改善されないために起こる、「建て詰まり」による相隣環境の悪化が、問題の中心に浮かび上がってきた。

こうしたなか、従来「私道」「路地」として扱われ、「問題あり」「親しみやすい」等のレベルに留まっていた狭隘道路を、整備論の立場から解きほぐす研究や、従来から提唱はされていたが実現可能性の検討が弱かった「共同建替え」に関するより実践的な研究がおこなわれるのもこの時期である。こうした代表的な研究を含め、この時期に共通する研究の視点は、問題点を単に指摘するに留まらず、どうして問題なのか、それはどこにネックがあるのか、どうしたらそれをクリアできるかにつき、アプローチの差はあるものの努めて客観的・分析的に明らかにした点にある。しかし、それらの考え方の背景となる理論は、今では古典的ともいえる、1970年代初頭のもを基礎としており、時代の変化に対応できていないのが現状である。

#### 序(Ⅰ)-3 低層高密度市街地の居住環境整備計画論の理論的根拠

居住環境整備論の対象とする要素としては従来、1)住宅、2)相隣環境、3)地域施設環境、4)交通環境の4点に分けてそれらがが良好な状態であることが整備目標とされた。この際、整備の方法としては、a)良好なものを保全する、b)いやなものを除去する、c)既存のストックを十分利用する、d)必要なものを建設することとされた。一方、規範的な環境水準は、7)安全性、1)保健性、9)利便性、5)快適性の4つの面から捉えられ、このうち安全性が最も基本的な規範であり、保健性、利便性、快適性の順により高度の規範として位置づけられるものとされた。これらは、整備対象要素、整備方法、整備規範についてわかりやすく説明しているが、反面、単純すぎるため以下の様な欠点をもつ。

①整備対象要素については、即地的・静的には間違いではないが、都市の中で位置づけられた地区という視点から考えると限界があり、さらに、整備方法に動的視点が入っているとはいえ単純すぎる。

②整備方法についてはそれ自体間違いではないが、整備対象要素の上記限界と、整備規範が抽象的すぎることにより、平板的なものになっている。誰が、何の根拠をもって

整備をおこなうかの視点が欠けているのである。

- ③整備規範については、4つの規範自体が抽象的すぎ、また、これを具体化した「目標」は、上記「整備対象要素」を「良好」にすることに尽きる。また、各規範から地区ごとに達成すべき「水準」が「基準」化されるが、総合的視점에欠ける。

従って、従来の「居住環境整備論」をより体系的に展開するためには、新たな視点からの論理の構築を試みる必要がある。この際、「インナーシティー問題」や「規制緩和問題」、「ワンルームマンション問題」等の現代的問題を単なる「問題」として個別に捉えるのではなく、それらをも政策・計画の対象として含みこんだ体系的な論を構成することが必要とされている。

#### 序(I)-4 居住環境整備計画論が備えるべき4つの構成分野

では、いかなる形で現代的な居住環境整備計画論の構築が可能であろうか。

それにはまず、当地域の居住環境整備の課題を「ストックの改善」と「フローの誘導」に分離することが必要であろう。これは、そもそも当地域において誰の目にも「不良」な地区は非常に少なくなっていること、従って、「不良」な部分を取り除くことによって改善をはかるべき地区は少ないこと、逆に、フローの建設は旺盛であり、長期的にみればこれらをいかに良好なストックに誘導するかに、より多くのエネルギーが注がれるべきであると考えからである。従来、理念レベルで「中高層住宅地を形成する」とは表現していても、実態上進む宅地の細分化や建て詰りに対して、どう対応すればこうした望ましい市街地に誘導できるかの方法には言及していなかった。しかし、いかなる論理で「ストックの改善」と「フローの誘導」を進めたらよいのだろうか。単に物的に「悪い」ものを「除去」し「よい」ものを「付加」といった単純な論理でいいのだろうか。いったい誰がそれをおこなえるのか？また誰のためにおこなうのか？

こうした疑問に応えるためには、都市・地区の物的構造の認識と共に、社会的構造をも踏まえて、居住環境整備を総合化することが必要になる。この理論的整理がない限り、「ストックの改善」「フローの誘導」は、単なる手法論に留まってしまうのである。

さらに、都市の内部で、どのような論理の元にどのような合意のプロセスを経て、誰がその地区の居住環境整備をおこない得るのか？という疑問にも応える必要がある。その地区を改善しなくてはならない論理とはなんなのか？こうした課題に応えるためには、従来、最も遅れていた居住環境整備マスタープラン論を整理・展開することが是非とも必要なのである。すなわち、それぞれの地区が達成すべき「望ましい市街地像」を一定の手続きを経て作成された計画中に明示し、いつ、誰が、どのような手法でそれを実現するかについてのガイドラインを作成する必要がある、そのための方法論が必要なのである。

以上から明らかなように、低層高密度市街地の「居住環境整備論」は、少なくとも以下の4つの構成分野<sup>2)</sup>に立脚している必要がある。

##### (1) 都市構造・地区構造論と変容過程論

これは、都市全体の動向を踏まえてそれぞれの地区の現況及び将来を位置づけるのに必要な理論的根拠である。ここでは、都市・地区双方における今日の変容を理解するための基礎的理論を整理する。具体的には、「構造」自体の捉え方が論点になるほか、それと対になる「機能」についてその概念を明らかにする。次いで、「構造」に関して、物的／非物的両面から、都市／地区両レベルにおいてその概念を明らかにする。そのサブテーマとして、「インナーシティー問題」が検討課題となる。その際、都市構造の大きな変化と関連づけながら「問題」を一般化するのが主要な関心になる。

## (2) 改善型再開発論

これは、そこをどの様に改善していくべきかについての理論的根拠である。この分野は今日最も蓄積が進み、実績も徐々にではあるが蓄積されつつある。しかし、どちらかといえば地区自体の改善そのものを従来の不完全な理論の上に試行錯誤しながら効率悪く進めているのが現状であり、理論面での整理が必要な時期にある。ここでは、従来、概念として曖昧だった「地区の基本的構造」を(1)との関係で明らかにしたうえで、従来の方法の限界と今後のあるべき方向を示す。そのサブテーマとしては、再開発概念の再検討、とりわけ、機能更新及び高度利用の流れと住環境整備の流れとがいかに調和可能かに関する検討が中心になる。

## (3) 都市型住宅形成誘導論

これは、そこにどのような住宅を形成すべきかに関する理論的根拠である。この分野は、「住宅需給論」、あるいは、住宅供給の面から従来の諸理論を統合した「ハウジング論」によって展開されてきた。しかしこれらは「住宅」そのものの議論に偏り、「住宅政策の空間化」の動きも抽象的レベルに留まっているため、特に即地的な対応を求められる地区レベルの計画において有効でないばかりか、続々と叢生する新しいタイプの都市住宅に対して有効な歯止め・誘導をおこなってこなかった。また、改善型再開発においても、「悪いもの」を「除去」したあとにどのような建物を建てるべきかについての空間イメージがほとんどなかった。今日、都市型住宅論をこうした反省の上に展開することが必要とされている。そのサブテーマとしては、木賃アパート建替論、「ワンルームマンション問題」等があるが、ここではそれらをいかに統合するかが主要な関心になる。

## (4) 居住環境整備マスタープラン論

これは、居住環境整備計画全体を実際に進める際、各種の改善、誘導について、どこを、いつ、どの程度、誰がおこなっていくべきかに関する理論的根拠である。近年、地区の計画を都市全体に渡って示そうとする動きが活発化しているが、その際、従来から行われてきた「地区類型」ごとに整備タイプを用意する方法に限界があることもわかってきた。ここではそうした経緯のレビューのうえに、実際の自治体で進みつつある動向を詳細に検討したうえで、居住環境整備マスタープランのあり方を論じる。サブテーマとしては、地区別計画論、要綱行政論、等が検討課題となる。

従来の居住環境整備計画論は、(1)～(4)のうち一部を重点的に論じてはいても全体を論じてはいなかった。とくに、地区計画制度の法制化、自治体での各種要綱の実践、都市構造の大きな転換等、現実の動きが先行している今日においてこそ、居住環境整備計画論の全体像を試論的に示すことが重要だと考える。

## 補注(序(I))

- 1) 森村道美によれば「既成市街地の住環境整備型再開発(まちづくり)への関心は、昭和40年代の後半に高まりをみせる。昭和50年には大阪市毛馬大東地区の基本構想が、翌51年には豊中市庄内南部地区の地区整備計画がまとめられることになる。」
- 2) 三村浩史は「住環境整備をめぐる諸論点 - スラム対策からまちづくり手法へ - 」(『都市問題研究』1984.5 pp.66-85)のなかで、住環境整備へのアプローチ側面として、「都市構造政策的アプローチ」「事業対象的アプローチ」「開発制御的アプローチ」「目標像論アプローチ」の4点をあげて回顧と展望をおこなっている。本論文で設定する「4つの構成分野」はこれに近いものである。

## 第1章 都市構造・地区構造論と変容過程論の再検討

本章は、低層高密度市街地の居住環境整備を考える前提として、都市全体の有機的成長の中で当地域の位置づけをおこないながら、その「変容」に対する評価の仕方、「停滞」「安定」「転換」と都市構造・地区構造の関係を考察することで、計画論の組み立てに関する知見を得ることが目的である。

具体的には、まず、計画対象としての都市構造・地区構造を、物的側面に限定して整理する(第1節)。次に、非物的側面から、「同心円地帯仮説」などの社会空間構造理論を、特に都心周辺低層高密度市街地との関連において捉え直し、より一般的な都市の変容について整理をおこなう(第2節)。ここで視点を転じ、物的構造と社会的構造の関係をより具体的にみるため、「インナーシティー問題」を題材にしながら、都心周辺の地区を評価・類型化するには「停滞」「安定」「転換」との切口が有効であることを示し(第3節)、それぞれの状態を成立させる要因を仮説的に列挙した(第4節)。

### 1-1 都市の物的構造と地区の物的構造

#### 1-1-1 都市の物的構造

都市空間に展開する多数の機能・要素の存在及びその相互関係を保障あるいは維持成立せしめている物的社会的しくみが都市構造である。このうち、本節ではまず、物的しくみとしての都市構造に着目し、その内容・変化・計画対象としての意味、都市構造と地区構造の関係を整理する。

はじめに、都市構造は、道路、鉄道、河川・運河、橋梁、港湾、空港などの諸要素により組み立てられている。これらは「骨格」とも表現されるが、上記諸要素の上下空間を利用した、エネルギー・水供給処理、情報通信などの諸施設も含めた諸要素群からなるシステムを総称して都市構造とすることができる。放射環状型都市構造、多心型都市構造などが典型例としてあげられる。

一方、都市構造は、人為的に計画し実現するものであるが、その位置と形態は地形・水系によって基本的に制約を受けている。しかし、その制約の度合は、制約を突破する必要性(主に活動量の増大)と可能性(主に工学技術の進歩)により左右されてきた。すなわち、都市が未だ小規模で職住近接を基本としていた時代には、地形・水系に規定されながら土地利用が決定され、それらを結ぶ道路が敷設されていたが、都市が大きく成長し、物流が増大すると、都市を将来どの方向に発展させ、それを支えるシステムとしての鉄道・道路をどう構成するかが中心的テーマとなり、工学技術の発

達とあいまって、地形・水系にあまり左右されない都市構造の形成が進められた。

一方、新規の都市構造を形成する場合に限らず、一旦形成された市街地内部の都市構造を再構成すべく、幹線道路や都市内高速鉄道を新設することも都市計画の重要な役割である。東京区部に限ると、市区改正事業以来、たび重なる都市構造の修正・転換を経験してきた。また、戦災復興後に限れば、一貫して放射環状をベースにした多心型都市構造が追求されてきた。

しかし、一旦形成された都市構造は、大災害や都市機能の大幅な転換といった特定の機会を除くと、財政的制約・社会的抵抗などを受けて変更が難しくなる。こうなると、都市機能の変化に対して都市構造の変化が追いつけずに機能不全を起こしたり、逆に、古びた都市構造に規定されて都市機能の転換が遅れるなどの弊害が発生する。オイルショック後の10年間はその様な時代だったと考えられる。そこでは、都市構造は「変容」をもたらす背景や説明要因として認識された。

#### 1-1-2 地区の物的構造

本研究で対象とする都心周辺低層高密度市街地は、都市機能の面からみると、基本的には居住地である。すなわち、住工混在市街地や住商混在市街地などの混合市街地を含むものの、都心及び副都心等への通勤者世帯が高密度に居住している。こうした機能分担を前提とする地区の物的構造とはいかなるものか。一般に、市街地の「基本的構造」として、1)住宅そのものの質、2)建築用地の密度と空地、3)公共系空間の量・質・配

置、4)空間の安定性、が取り上げられるものとされている<sup>1)</sup>。ただし、この説明は、「改善型再開発」をする判断根拠として「基本的構造」を示したものであり、地区の物的構造そのものを示したものでない。しかし、低層高密度市街地の大部分を占める非計画的市街地では、かつての田畑を造成し、農道を拡幅して自然発生的に市街地が形成されているので、現状を「機能」や「構造」など抽象化された概念でとらえることができず、道路や敷地といった明確な機能的位置づけのない「まとまり」という実態が議論の対象とならざるを得ない<sup>2)</sup>。従って、純粋な物的まとまりというよりも、土地所有界や自治会の境界などの社会的構造に重なったまとまりが対象となる。

### 1-1-3 都市の物的構造と地区の物的構造

では、都市計画の対象としてみた都市の物的構造と地区の物的構造はどう関係しているか。上記議論から明らかのように、都市の物的構造は、都市全体の機能が効率的に働くことを主要な目的として、都市全体の立場から形成・修正・転換する対象であるのに対し、地区の物的構造は、そうした都市の物的構造を前提とし、地区が分担し実現すべき機能を支えるものとして形成・修正・転換する対象である。理想的にはそうした分担関係にある。

しかし実際には、都市の物的構造は、現在要請されている都市機能を十分に実現するには欠点があり、また、急速な産業構造の転換と東京が担うべき都市機能の位置づけが変化する状況下に、将来像を明確に描けないでいる。また、地区の物的構造も、もともと市街化が非計画的に進んだうえ、将来のあるべき市街地像にコンセンサスが得られていない。従って、都市と地区とのあるべき関係は、両者が流動的なために確定することが困難である。とはいえ、両者の接点を求めるなら、地区と地区を結ぶ中骨道路、地区中心で実現すべき機能とそれを支え地区内に連なる道路網などが対象になろう。しかし、「環7内の中高層化」の事例が端的に示すように、都市全体のなかで環7内を高度利用すべしという広域的な要請と、環7内の各地区において建つ建築は中高層にすべしという即地的な要請との間に本来あるべき、そうした地区における物的構造（及びそこに建つ中高層建築が担う機能のあり様）や地区と都市とを結ぶ物的構造のあり方に関するイメージは不在である。従って、それぞれの地区における現実味のある「居住地像」についても十分触れ得ていない。

## 1-2 都市の社会経済的構造と制御の可能性

### 1-2-1 都市社会学・生態学からみた都市の社会空間構造

都市の社会的構造は、都市計画の計画対象としてあまり認識されないが、社会構造自体を認識する研究は古くから存在していた。このうち本節では、都市計画と関連深い社会空間構造に関する成果をレビューし、のちに物的構造と重ね合わせた検討をおこなう。

まず、社会空間構造認識の古典となるのが、シカゴの都市成長過程を詳細に調査する中からE. W. バージェスによって唱えられた、「同心円地帯仮説(Concentric zone hypothesis)」(1925)である。CBDを核として、遷移地帯(Zone in transition)、労働者居住地(Zone of workingmen's homes)、中産階級の住む一般居住地(Residential zone)、通勤者住宅地(Commuters' zone) (1929年追加)が同心円状にひろがる<sup>3)</sup>このモデルにおいて、バージェスは、各ゾーンを「空間的にも、社会構成・生活様式の面でも区別される」地帯と説明した。また、どうしてこのような地帯が形成されるかについては、「拡大、遷移、求心、離心、組織化、組織解体といった運動を含む都市成長の過程が、個人や集団を住居や職業によってふるい分け、分離し、再配置させることによって同心円の地帯構造を生み出す」と説明している。また、都市が成長するにつれて、それぞれの環はひとつずつ外の環へ侵食していくものとされた。このうち、低層高密度市街地に関連すると考えられる「遷移地帯」は土地利用の不安定な推移地帯で、ここにはかつての高級住宅地も島のように残っているが、全体的にみればアパートや商業施設の流入の激しい地帯であるとしている。また、この地帯は、頽廢化地区(Deterioration Area)とも呼ばれる(図. 1-1)。

バージェスの同心円地帯仮説は、その後、ホイットによる「扇型理論(Sector theory)」(1939)<sup>4)</sup>へ、さらに、R. D. マッケンジーによる業績(1933)をC. D. ハリスとE. L. ウルマンが「多核心理論(Multinuclei theory)」<sup>5)</sup>へと発展させた(1945)。その理論の詳細は省くが、ここで得られた結論は、都市の発展に従って土地利用パターンが何故そのように現象するのかを説明するため、都市の立地条件、都市機能の発生と都市構造の形成、居住者・勤労者の定着・移動について、社会的・経済的背景も加味しながら動的に描いているのが特徴である。これらはあくまでも仮説的スケッチ



図. 1 - 1 代表的な社会空間構造モデル

出典:『新建築学体系 NO.16』 p.232

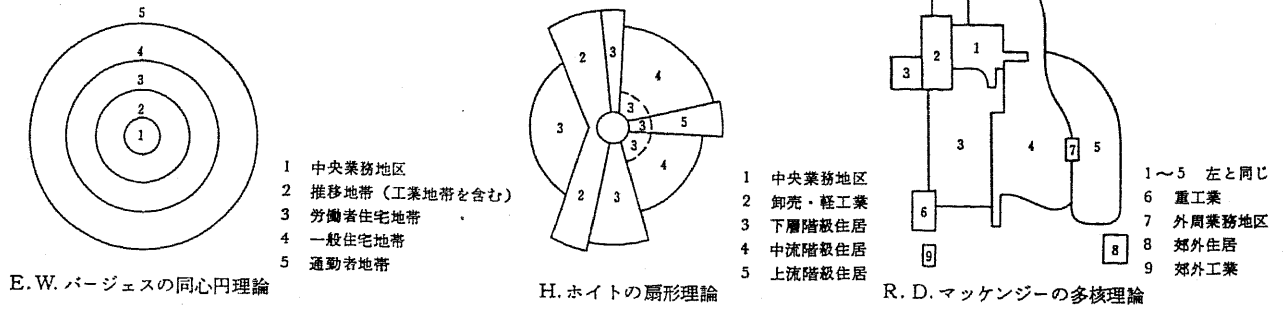
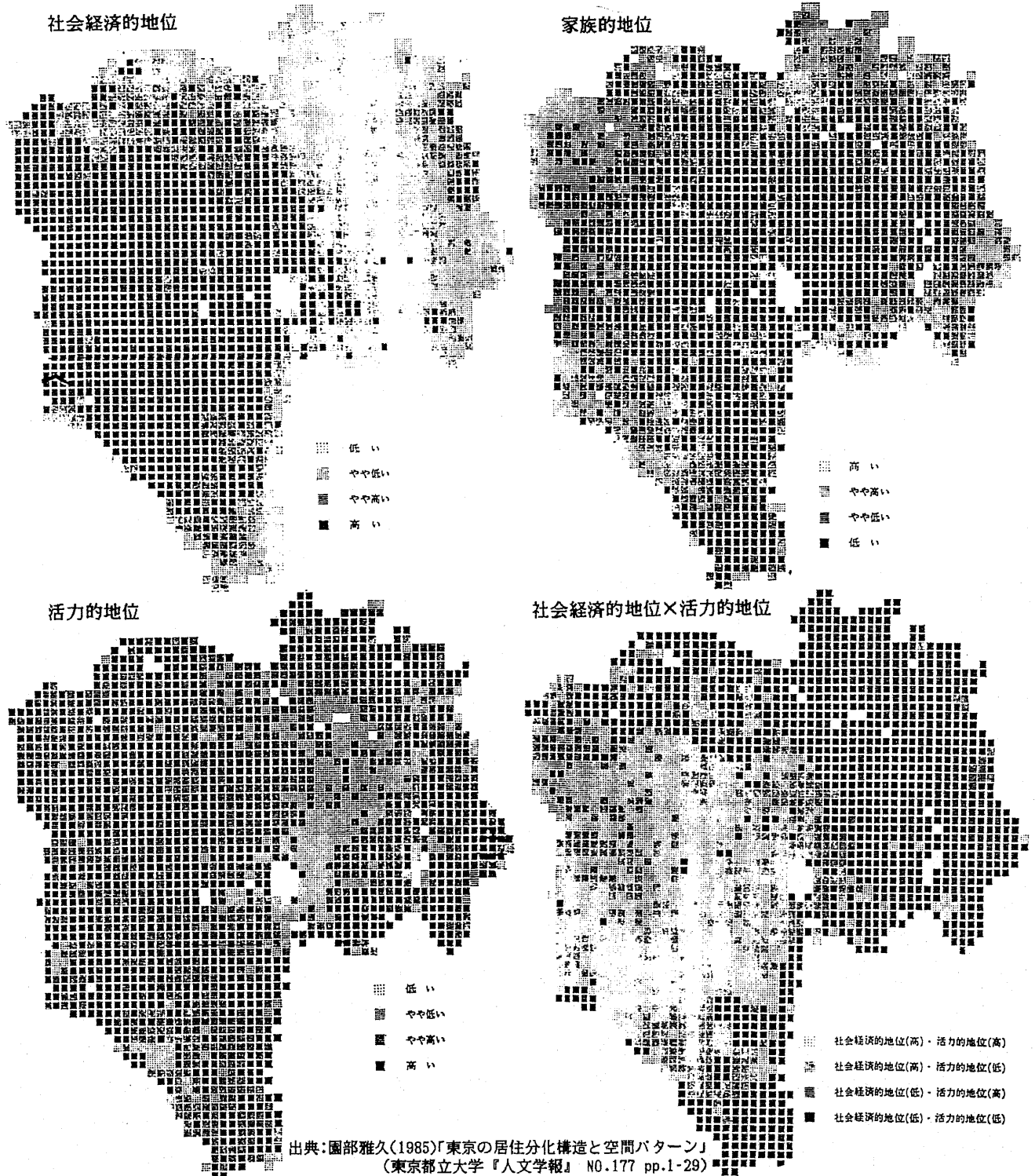


図. 1 - 2 東京区部の社会地区分布



であって、少々の誤りやズレは大した意味をもたない。従って、バージェスの描いたごく簡単なモデルもその一般性を失っていないし、都心周辺地帯に限ってみれば、バージェスが提示した遷移地帯の性格はその後の仮説のなかにも共通して見いだされる<sup>6)</sup>のである。

これら一連の「叙述的」モデルは、その後の統計的手法の導入により社会地区分析(Social Area Analysis)へと発展してゆく。すなわち、シェヴキイらは、センサスの実証的分析によって、地区分化の決定要因を次のように捉えた。まず、社会地区分化の最も重要なファクターは「社会経済的地位」(職業、学歴、所得)であって、これは「扇型」の分布に対応する。次に重要なのは「都市的地位」(出生率、婦人の就業率、一戸建て住宅居住率)で、これは「同心円」的分布に反映される。さらに、「分離化」(人種、民族)は多核心として反映されるものとした。そして、「社会経済的地位」「都市的地位」「分離化」の3者はこの順に強い説明力を有するというものである<sup>7)</sup>。

この業績は、社会学的には1960年代以降因子生態学として精緻化されるが、因子の抽出自体に興味がいき、本来の目的である都市の空間構造のパターンを示すという興味からそれていった。

わが国でも、1980年代の後半になって、都市社会学の分野において、都市の社会空間構造を統計的に明らかにする試みがなされつつある。倉沢(1986)<sup>8)</sup>は、東京区部を例に、「分離化」に相当するものとして「活力的地位」(65歳以上人口割合、人口移動率)が説明力をもつことを示したうえ、いわゆる下町の活力が低下した住工混在市街地のみならず、良好住宅地の中にも低活力地帯が存在することを示した(図. 1-2)。また、以下の重要な結論を得ている。

①社会地区(Social Area)の空間分布は、土地利用形態の分化すなわち商業地、住宅地、工業地という分類に従うとき、ゾーンの模式的パターンを示すと言いうる。これは、東京の商業主義的發展が、都心部に近い住宅地、それもしばしば旧高級住宅地を商業化・繁華街・オフィス街化させることによって、商業地的機能の同心圏の拡大を実現させてきたからである。このパターンは、人口の年齢構成および家族構成が示す空間分布においても確認することができる。すなわち、高齢者層の都心部における残留と滞積、対するに年少人口比率と核家族比率の外周部分における高度化である。すなわち、東京では家族的地位特性(都市

化特性)に関する限りゾーンの模式的パターンを示す。

②東京23区は、社会経済的地位特性、すなわち階層的な特性によって社会地区の空間分布をみる限り、明確なセクタ的パターンを示す。しかし、ホイットの仮説とは異なり、セクタ内部において上層の住民が郊外に移動するような現象はあられせず、むしろセクタ一別に階層帰属が固定化する傾向を有し、しかもしばしば中心部に上層が居住する傾向もみうけられる<sup>9)</sup>。南西セクターは比較的上層の住民が居住し、北方向のセクターでは中心に上層、周辺部にブルーカラー層という居住分化が定着している。これらのことは、ゾーン仮説と同じくセクター仮説の限定的妥当性を物語る。

③上記要因は、都市の形成過程と大きくかかわる。各社会地区の個性は歴史的産物なのである。これは、都市の社会構造と物的構造とが都市の形成という歴史の理解を軸として明らかになる可能性を示す。

④「社会経済的地位」「都市的地位」「活力的地位」の説明率を、1970年と1980年で比較すると、1970年には37.1%、25.4%、14.4%と、三者で76.9%を説明していたのに対し、1980年には47.5%、26.3%、12.1%の、計85.9%となった。すなわち、10年間に「社会経済的地位」の説明率が10%上昇し、これが3者の説明率を大幅に上昇させた。

上記結果を東京区部における社会空間構造の主要な特徴とみるなら、都市の物的構造の変容とは別の次元で、ある部分では都市構造の変化と関連しながらも重要な変化が生じているとみることができる。従って、重要なのは、こうした社会的都市構造と物的都市構造の関係を明らかにしたうえに、計画論を再構築することである。すなわち、物的構造(の変化)が社会的構造(の変化)に適合しているかを見極めながら都市計画論を組み立てることが必要である。

#### 1-2-2 地区の社会構造

地区の社会構造は、自治会や商店会といった組織に関するものもあるが、ここでは都市計画の計画対象という意味から、物的空間の変容に係わるものをみると、地区の土地建物所有形態が最も基本的なものとしてあげられる。地区の物的構造の下部構造となっているのである。このうち、土地の変容に直接係わる地主家主が最も重要な要素であり、定住層の基本にもなっている。逆に、土地建物に権利をもたない非地権者の多くは非定住層であって、地区の物的変化に関与する力を

もっておらず、地区の、ひいては都市の変容の過程で転居を通じて居住環境の改善を実現している。この場合、居住者が占有できる空間面積は社会経済的地位を反映し、それが低ければ密集しやすく、高ければ密度は低下することが予想される。

### 1-2-3 都市の社会構造と地区の社会構造

都市の社会構造は、先に示したとおり、即地的な権利関係というよりも、むしろ、地域全体としてみたときの「社会経済的地位」、「都市的地位」、といったものと説明できる。これらは、住宅需要階層や住宅地階層と深く結びついている。従って、地域レベルでの住宅政策に大きく係わるものである。しかし、これらは直接には都市の物的構造と関連していない。もう少しいえば、都市の物的構造のうちアクセシビリティに係わる要素は、社会構造の一要素である「都市的地位」と結びついているものの、社会地区の空間分布を最もよく説明する「社会的経済的地位」と都市の物的構造とはあまり関係せず、むしろ都市構造以前の立地条件に大きく係わっている。一方、地区の社会構造は、地区の物的構造と分かち難く結びついており、この傾向は都心周辺低層高密度市街地の多くを占める非計画的市街地において顕著である。

では、都市・地区の物的・社会的構造の、将来のあるべき関係とはどの様なものか。それを考える素材として、次節において、1980年代にわが国でも問題視されている「インナーシティー問題」の検討を通して論点を明らかにする。

## 1-3 インナーシティー問題と低層高密度市街地

### 1-3-1 インナーシティー問題と都市構造

インナーシティー問題とは、各都市の成長期において形成された都心周辺地域の活力が失われた結果発生する、物的・社会的・経済的問題を総称した概念である。元々イギリス固有の問題として1970年代の終わりに日本に紹介されたが、イギリスでは戦後一貫して続けられた都心の再開発と郊外のニュータウン建設による人口・雇用の分散政策の結果という政策的側面が強い。これは都市機能の面からの解釈であるが、都市構造との関係からみるなら、旧来の都市を支えていた都市施設（例えば水路・港湾・鉄道）が都市機能の変化によって不要となりこうした関係の職が大量に失われた結果失業率が上昇し、一方こうした地域は現代化した都市構造からはずれており事務所や商店としての魅

力もないため投資がおこなわれずに衰退・荒廃すると説明できる。

先にみた同心円地帯仮説において、こうした地域は「遷移地帯」<sup>10)</sup>から「労働者居住地帯」<sup>11)</sup>（元々のモデルはシカゴから導かれた）とされ、古典的にもこうした問題の発生が指摘されていた。従って、改めてインナーシティー問題を論じる理由は、1) 移民や公営住宅の老朽による新たなゲッターの形成、2) 都市機能の衰退と地域の活力低下、の2点にまとめられる。しかし、これらが今日のみが発生した固有の課題であるかどうか、また、わが国においても当てはまるものかについてはさらなる検討が必要である。

例えば、遷移地帯とインナーシティー問題の解釈にしても、都心機能の拡大により荒廃するのか、逆に縮小によって荒廃するのかについても、説が分かれている。ただ、東京区部に限れば、「都心部の夜間人口の流出は、都心部の経済状況に反比例する現象と考えるべきで、土地の自由市場の基では都心部での夜間人口の定住化、あるいは人口減少防止・増加策の実現は極めて困難である」が「都心周辺高密度市街地においては、定住問題と地域・経済の衰退は裏腹の関係にある」<sup>12)</sup>と考えるのが一般的である。

### 1-3-2 インナーシティー問題と都市政策

古典的なモデルに従えば、都心ほど地価は高くこの負担に耐えられる居住者は高所得であることが求められる。新たに居住する者はもちろんのこと、既存の住民に対しても、固定資産税・相続税等の税制や都心機能等の拡大による異用途の侵入によって、タイムラグを伴いつつも地価が大きな影響を及ぼす。

こうしたことはインナーシティーにおいても例外ではない。活力の低下していた地域も、相対的な割安感や都市構造の転換プロジェクト等によって見直され、所得階層のより高い世帯が再び居住を求める地域になる。これは、経済法則にのっとって自然に起こることもあれば、政策的に行われることもある。

東京区部でみるなら、従来ブルーカラーの居住地であった江東区のマンション化・ホワイトカラー化を先導したのは、工場敷地を公的賃貸（さらには分譲）住宅に転用し、用途地域もこれに合わせて準工業地域から住居地域に変更し、さらに地下鉄の導入等都市構造の強化によってこれを促進した政策が中心にあった。しかし、低層高密度市街地の一部にマンションや鉄賃アパートが建ち地区の所得階層が上がるのは非政策的

な現象である。従って、「インナーシティー問題」とは、都市全体の均衡ある発展に歪が生じた一側面を指す見方にすぎないともいえる。これは、「第二次産業の振興により果してきた高度経済成長以降の、第三次産業主体への産業構造転換と、従前からの市街地における土地利用様式との落差の表出であり、また、土地利用転換の遅れとその困難さの表出」<sup>13)</sup>であると言い替えることもできる。

### 1-3-3 大都市内部構造の変化と「インナーシティー問題」

こうした見方からインナーシティー「問題」を一般化する。まず、大都市内部における「インナーシティー問題」の現われ方は大都市全体の状況の相違、都市ごとの機能や変化動向の違いによって異なろうが、1)都市内における役割と土地利用の変化、2)建物更新力、3)社会階層の変化の3側面から定義できよう。具体的にわが国の状況を見ると、

- ①大都市の拡大と共に機能を分化しつつ一定の土地利用を伴いながら歴史的に展開した各地域において、
- ②時間の経過のなかで何らかの理由（多くは産業構造と都市構造の変化から取り残された結果）によって建物の更新力が一定以下となった結果、
- ③本来起こるべき機能の更新（量的・質的）が起こらず、利用者の需要に見合わないストックが蓄積され、
- ④その結果として物的にも社会経済的にも問題が次第に山積されてゆくプロセス

と定義することができよう。そして②の原因となるのがその地域の（決して都市全体ではない。都市全体は一般に成長している。）経済的衰微や居住地としての位置の低下であり、③を経て④に至る過程で何故社会的問題が発生するかについては、「居住立地を限定されず一定の能力（≒収入、技能）をもった居住者は、地域が自分の要求に合わなければ容易に転出可能（工場も同じ）だが、そうでない老人・低所得者は残存してしまうから」と説明できる。

以上の「インナーシティー問題」と逆のケースが、次に述べる土地利用転換型の問題群である。つまり、「インナーシティー問題」が本来あるべき建物更新力が足りずに停滞してゆく地域であるのに対し、こちらは土地利用転換が急激に進む結果、従前の土地利用及びその利用者・居住者と、新規の土地利用及びその利用者・居住者との間に摩擦が生じ、あるいは機能のアンバランスが生じ、それが「問題」として認識される

ケースである。ここでは、「居住空間」が経済空間的価値に置き換えられてゆく。

### 1-3-4 インナーシティー「問題」の体系化

従って、これらを体系づけて説明するには、いわゆる「インナーシティー問題」を「土地利用停滞型問題地域群」、後者を「土地利用転換型問題地域群」と整理することが可能である。従って、その中間として、「安定的良好地域群」が存在していること、以上3地域群の集合体として大都市が成り立っており、3者の色分けは刻々と変化している、とまとめられよう。

こうした分類を経た後、政策的には、

- ①「転換型」地域においては、転換力の一部を規制しつつ、都市機能と居住主体と空間構成の間の良好な関係を誘導的に形成してゆくことが、
- ②「停滞型」地域においては、何らかの事業手法で活力を導入しつつ、地区の活力・建物更新力を引き出してゆくことが、
- ③「安定的」地域においては、それを維持しているシステムを発見・尊重しつつ、極端な「転換」や「停滞」に陥らない努力をおこなうことが必要になる。

### 1-4 都市構造・地区構造論からみた計画仮説

#### 1-4-1 インナーシティー問題と地区別対応の方向仮説

前節で示した仮説をもう少し一般化して展開する。

- ①土地利用「転換型」地域においては、転換力の一部を規制しつつ、物的構造と社会経済的構造の良好な関係を誘導的に形成してゆくこと、すなわち、その地域の社会的合意・社会的規範を根拠として、先に動いてしまう物的土地利用を制御する仕組みが必要になる。これは、民間活力制御型の居住環境整備といえる。
- ②「停滞型」地域においては、何らかの事業手法で活力を導入しつつ、地区の活力を引き出してゆくことが重要になる。ここではそもそも本来起こるべき更新力が低下しているのだから、「狭あい道路の拡幅」や「木賃アパート建て替え」もその状況に合わせた運用が必要である。すなわち、物的整備・更新を公的に後押しすることによって、沈滞している社会的状況に風穴を開けるのである。従って、場合によっては公的主体が事業手法を用いて良質な住宅を再開発的に供給し、住み替えを促すことも考えられるべきである。この際、地区内の借家世帯の居住水準を

向上させることと共に、地区外に転出してしまった若夫婦の呼び戻しや地区内にない階層の定住を促す工夫も並行して進めることが必要である。

- ③「安定的」地域においては、それを維持しているシステムを発見・尊重しつつ、極端な「転換」や「停滞」に陥らない努力をおこなうことが必要である。「維持しているシステム」を仮説的に列挙するなら、基本的には定住層(=戸建て持家層<sup>14)</sup>)の占有する一定規模の敷地(標準世帯の居住に耐え、細分化が起りにくい、80~100~150~200㎡)がまとまって存在し、建物更新ができない無接道敷地は極小であること、ある時代の住宅需要を集中して受け止めていないこと(例えば木賃アパートの過密立地がない状態)、逆にいえば、民間借家等の多様な住宅の建設が一定割合で続いており、その逆に老朽化した民間借家等が一定の割合で建て替わることによって常に居住者の流動性を保持しながら居住水準を一定の割合で向上させることを可能にし、その結果として居住者の社会的バランスが極端に偏らないこと、さらに、地域地区指定はある程度緩いが緩すぎないこと(自力更新が可能な程度)であり、これらの結果、地区全体にわたってまんべんなく、一定程度の更新がコンスタントに起こりつつ、時代の変化、地区内外の居住者のニーズに対応していることである。すなわち、一定の物的更新を通して社会的な変化を誘発し、これがまた物的更新を誘発する様な関係を保つことが重要である。「停滞」や「転換」に陥らないためには、こうした「安定的」状態を創り出す(誘導する)ことこそ必要だと考える。

#### 1-4-2 マスタープランと地区対策類型

以上は各特性をもつそれぞれの地区での対応の方向の仮説である。従って、これを都市全体のマスタープランからみると、

- ④まず、都市を上記「転換」「停滞」「安定」の3特性をもつ市街地に分類することが必要で、その後、それぞれの課題が示される。
- ⑤次に、都市全体をどのような方向に発展・成熟させていくかという将来像(市街地イメージ)が示される。これに④を重ね合わせたとき、それぞれの地域のとるべき方向が浮かんでくる。
- ⑥その上に戦略の段階があり、各論へと展開する。

#### 補注(第1章)

- 1) 『新建築学体系 NO.19 市街地整備』p.156
- 2) 都市計画学会第18会学術研究論文発表会ワークショップでの小林重敬氏のまとめ。
- 3) バージェスは、同心円を歪める要素として、地形・鉄道・工業の位置の歴史的要因、および社会の抵抗の程度などを指摘している。
- 4) 高級住宅地域(最高地代地域)が、都市内部で扇形(セクター)状に分布することを基本的な主旨とするもので、上記注から同心円仮説の一部とみなすこともできる。しかし、バージェスが都心距離に着目したように、セクターモデルにおいては「方向」による立地条件の差が重要な要素であるとの主張は無視できない。
- 5) 多核心モデルでは一般化はなされず、都市の状況と過去の歴史に依存するとしており、抽象の度合いが低い。
- 6) 例えば、ディキンソンの「3地帯構造説」(1947)はヨーロッパの都市から得られたもので、中央地帯(都市の中心部) - 中間地帯(19世紀から20世紀の初頭に都市化) - 外部地帯(電車・自動車の発達で郊外化した地帯)の3ゾーンを示した。また、日本でも田辺(1975)は「新同心円構造説」のなかで、日本の都市にはディキンソンの中央地帯の内側に内部漸移地区がかなり広くひろがっていることを提示している。しかし、いずれもバージェスの同心円仮説の各論といわざるを得ない。
- 7) 成田孝三(1987)『大都市衰退地区の再生』第1部
- 8) 倉沢進編(1986)『東京の社会地図』東京大学出版会
- 9) 都市経済学の立場からも同様な指摘がなされている(宮尾尊弘(1986)『現代都市経済学』p.106)。
- 10) 軽工業・事務所・下級住宅・貧民窟・外国人移民地区に相当する。
- 11) 「遷移地帯」から脱出したが職場への近接を望む熟練労働者や商店の従業員の居住地区で、2階建てのアパートが多く、移民の2代目も多く居住している。
- 12) 中林一樹(1983)「大都市の内部市街地に関する研究(1)」(『総合都市研究』No19 p.126)
- 13) 同上 p.126
- 14) 長屋建て持家層や、持家化していない古くから居住する借家層も含むが、小数であるためこの表現とした。

## 第2章 改善型再開発論の再検討

本章の主題は、「改善型再開発」論を、今日的視点から再検討することにより、これまで特定の「モデル」地区整備に留まっていた低層高密度市街地の居住環境整備を、より一般的な形で展開するための、理論的枠組みを提出することにある。

ここでは、再開発の概念の中に、同じ「公共の福祉」を目指しながらも、「機能更新・高度利用」の論理と、「住環境整備」の論理が両極として共存していることを明確にしたうえで、「改善型再開発」は両者の論理を含むことを示す（第1節）。これを受けて、具体的整備内容（「不良住宅（木賃アパート）の改善」「建物の共同化」「狭あい道路の整備」）に着目しながら、両者の論理がどう説明づけられるか、また、今後の居住環境整備の構成をどうすべきかにつき考察する（第2節）。最後に、以上の検討を踏まえて、今後求められる改善型再開発論の方向を論じる（第3節）。

### 2-1 再開発理念の変遷と改善型再開発の位置づけ

#### 2-1-1 市街地再開発の論理と住環境整備の論理 わが国の再開発には、以下の4つの流れがある。

- ① 基盤整備の流れ；都市機能の高度化・建物の高容積化に追いつけず不足を生じる都市基盤を、都市構造の一環として整備する。
- ② 防災の流れ；都市の安全性向上のために路線・街区単位で防災性能の強化をはかる。
- ③ 都市機能更新と高度利用の流れ；その場所に不相应な低度利用の状態に対し、土地利用を高度化しつつ密度増をはかる。
- ④ 住宅改良の流れ；安全性や保健性の面から著しく不健全な住宅地を改良する。

さて、これらの流れの両極の考え方を示すのが、住宅地区改良事業（④に対応）と市街地再開発事業（③に対応）の考え方である。

まず、住宅地区改良の流れは大正期に社会政策（貧民救済）として始められたが、当初より住宅地の改良に傾斜し生活内容の改善は伴わなかった。その原因のひとつには、社会福祉事業と不良住宅改良とが分離していたことがあげられる。昭和34年に住宅地区改良法が施行されたときにも、事業は住宅自体の改良に限定されていた。すなわち、法の目的は「当該地区の環境改善を図り、健康で文化的な生活を営むに足りる住宅の集団的建設を促進し、もって公共の福祉に寄与すること」（第1条）を目的としていた。ここでは、施行主体が公共団体に限定されたことから明らかなよう

に、建物の構造・設備上の「不良」点の加算をもとに、公共団体が個別建物の「不良」度をチェックし、「保安、衛生等に関し危険または有害な状況にある一団地」を建設大臣が指定して、この結果事業に強い公共性が発生することをもって、公共団体が強制的に改良事業をおこなうものである。この際、事業によって住宅を失う居住者は受け皿としての公営住宅に収容されることで、事業は効率的に進むと同時に生活保障をおこなうことになるのである。このように、住宅地区改良事業には事業に強い公共性をあたえることによって、不良な住宅を良好な住宅に一新させる強制力を与えており、従って、基準を満たす改良「必要」地区については、居住者の合意手続きは重きを置かれないまま事業を成就することが目的とされる。いわば、公共の福祉（居住者の要求に基づくものではない）の「必要性」のためにおこなわれる事業であって、事業採算はとても見込まれないので公共の資金をつぎこんでも改良を促進するという論理である。ここにおいて、居住者の意向を反映する手続きとしては、法第35条に不服申し立てを規定しているのみである（「対抗しうる権利を有しない者」として扱われる）。また、後に検討するが、実際に適用された地区は公的住宅がらみのものや公有地の不法占拠地区が圧倒的に多く、民有地上の一般不良住宅には踏み込ま（め）なかったことをみても、ここでいう「公共の福祉」の論理は、国民の全てに最低限の生活を保障するという理想（憲法第25条）を具現したものというより、むしろ公的立場から放置

しておけない「不良」を、公的責任において「除去する」という意味での「公共の福祉」であったと解される。

一方、1969年施行の都市再開発法に基づく市街地再開発事業はどうだろうか。第1種市街地再開発事業に限定するなら、先の住宅地区改良の論理とは極めて異なった論理構成となっている。すなわち、市街地再開発事業を定める都市再開発法は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とする」（第1条）というように、論理的には明快である。さらに、権利交換の方式、補償の方式といった合意プロセスまでも含みこんだ制度内容になっており、可能性の論理で事業を進めていく方向が、明快に示されている。ここでの可能性を支える要因の多くは、そこが高度利用するにふさわしく、従って事業採算性が高いことによっている。

この二つの流れは、その後のいろいろな事業手法、制度手法の創設にもかかわらず一貫して認められる考え方であって、前者は住環境整備のながれ、後者は市街地再開発のながれと呼ぶことができる。以下、具体的な流れをみていく。

まず、住宅改良の流れは、住宅自体の改善と住宅まわりの住環境の改善とに分化する。住宅自体についてもいくつかの分化がみられる。そのひとつは、住宅建設5か年計画（昭和41年～）によって示される「住宅難」「最低居住水準」といった居住世帯との対応関係による居住水準最低ラインの明示である。もうひとつは、従来住宅そのものの構造設備不良しか「不良」の判定に用いられなかったことから踏み出し、「接道不良」が住宅を不良とするに足る根拠として採用されたことである。前者は強制力も地区指定もなく、いわば目標としての最低ラインであるが、これが設けられた理由は、「世帯構成に対応し、寝食分離等最低限の水準をどの世帯も達成することを目標として示す」ことであった。また、公的に関与できる住宅については少なくとも（供給時には）この基準を達成すべしとの建設基準でもあった。後者はいわば住宅地区改良法が当初想定していた市街地が変質し、かわって木質アパート地帯等を中心とする軽度の問題地区が圧倒的に多くなってきたことの反映である。一方、住環境面については、狭あい道路拡幅を目的とする制度の創設（地区住環境総合整備事業）などがあげられる。

これらは、住宅地の住宅及び住環境について本来あ

るべき水準を明示すると共に、その達成を促進するための援助をおこなうという論理である点で、住宅地区改良事業の延長ともとれる。しかし、論理的により詰めてみれば、行政がこれまで何もしてこなかったために問題が発生している実状に対し、他地区との公平性を損なわない限りにおいてその場の居住環境を向上させる責務の範囲を示したものと見える。その責務の範囲が、「公共の福祉」の範囲であるが、その内容が社会の変化、市街地の変容のなかで分化・変質しているのである。

市街地再開発の流れはどうか。ここでは、強い公共性のもとに強力に再開発を推進する第2種事業や、再開発促進地区が新設されると共に、個人施行の再開発が可能になるなど、「公共の福祉」の規準緩和がおこなわれ、結果として、再開発の概念が多様化しつつ「公共の福祉」の範囲がひろがった。しかし、そこに一貫して認められるのは、都市全体の更新やそれぞれの地区の合理的・機能的土地利用をめざす論理である。

今後、低層高密度市街地の住環境整備を展開するためには、両者の論理を調整しながら実現することが必要とされている。

## 2-1-2 改善型再開発論の再検討

改善型再開発は一般に以下の様に定義される。「一定の地域生活単位において、既存の基本的構造（や地域の歴史、特性）を重視しつつ、小規模事業・限定的事業を空間的・時間的に積み重ねながら、公共空間の整備と敷地建物の整備を併せて、発意・立案・実施・環境管理の一連の段階で市町村が住民の意向を反映しあるいは住民の参加を得ておこない、それぞれの地区の物的生活環境ならびに固有性の回復をはかる」もの<sup>1)</sup>である。ここでの主要な概念は、「一定の地域生活単位」「基本的構造」「小規模事業・限定的事業を空間的・時間的に積み重ね」「公共空間の整備と敷地建物の整備」「地区の物的生活環境」である。

まず、「一定の地域生活単位」について。単位設定の方法には、町丁目や町会のようなコミュニティー単位で区切る場合と、ある空間要素との関係で範囲を設定する（例えば防災広場から〇〇m、幹線道路から〇〇m）場合の2つがある。公共施設整備の様に、仮りの単位としてある区域を設定してそれぞれに整備をおこない、結果としてどの区域にも同じ水準の整備が可能な場合にはこれでよかった。しかし、ある特定の地域のみを取り出し、特定の空間要素のみを整備対象と

することが、どの様に正当化できるか。ひとつは、その自治体にとって、その場所の住環境水準が他の場所より圧倒的に低いので整備の「必要性」があり、また、過去において何等の公共投資がなされなかったので、整備の「正当性」がある。「可能性」は定かではないが、公共投資をおこなう部分は少なくとも改善されるであろう、すなわち、そういう意味で「公共の福祉」に貢献する、という論理（＝住環境整備の流れ）が一般的である。しかし、この場合、そこだけが圧倒的に「必要性」があるとは一般には言い難く、「一定の地区」を選んだあとは、なかでも「必要性」が高い部分は公共投資をおこなうが、その他の部分は地権者の合意を得ながら、各自が主体となって整備をおこない、公共はその援助をするという構成が理にかなっている。ただし、集中的に改善をおこなう地区がまわりへの波及効果を持っている場合、あるいは、それ自体として都市全体に貢献する場合は別である。これは戦略的なレベルでの事項であり、市街地再開発の流れにむしろ近いものである。

次に、「基本的構造」について。これは第1章で示したとおり、地区の物的構造と社会的構造の両面として理解する必要があるし、都市構造との関係でみれば、都市構造を前提とするその枠の内部での整備であれば一般にそれは改善型再開発の範囲内であるが、都市構造の一端を担うための整備であれば、一般的な再開発として位置づけられよう。

次いで、「小規模事業・限定的事業を空間的・時間的に積み重ね」について。これは、改善型再開発が改善を一挙におこなえないこと、改善の「部品」そのものは個別要素の改善にしかならないことから導かれる事業手法の必然的帰結である。しかし、各「部品」は個別制度手法に分解しており、かつ一率の基準に縛られているのが現状である。そこで、個別に分解した諸制度手法を、地区をベースにしていかに重層的に用いるかが問われる。この際、「部品」ひとつひとつは個別改善にしか使えなくても、ルールにのっとって「部品」を使うことにより地区的・総合的な効果をおげることができる。すなわち、「部品」をコントロールする地区のルールや計画システムが必要になる。

次に、「公共空間の整備と敷地建物の整備」であるが、公共公益施設を別にするなら、これは、街路と敷地建物の整備となる。低層高密度市街地では、一般に、街路空間と敷地建物空間が集合体として分かち難く一

体的に形成されている。従って、これらを要素ごとに分解し、それぞれに対して法による一般規制を強制したのでは、結果として形成される空間、住環境が必ずしも良くなるとは限らない。しかも、既存の空間を再整備することを考えると、地区全体を一体として計画することは困難である。このジレンマをどう調整しながら整備につなげるかに関する課題である。この場合の「公共の福祉」は、地区にとって是非とも必要な要素、例えば6m道路は、より上位の「公共性」が、次のレベルの共用空間（例：4m道路）はその次の「公共性」がある。しかし、相隣環境にのみ関わる部分は「共同性」はあっても「公共性」が高いとはいえない。従って、建替に対する援助は、「公共性」の強い部分には手厚くするが「共同性」の部分は「調整」「仲介」「協議」に対するコーディネート役割が期待される。にもかかわらず手厚い援助をするためには、福祉の面からの「公平性」の論理構成、又は、波及効果も含めた上位の整備戦略に関わる「戦略性」の論理が用意される必要がある。

## 2-2 整備計画手法各論の状況

### 2-2-1 各論の状況

「低層高密度市街地の居住環境整備」を今日的課題としてとらえた場合、大きく分けて3つの方向で計画論が形成されつつある。

- (1)不良住宅の建替え、とりわけ木賃アパートの建替
- (2)建物の共同化及び敷地のコントロール
- (3)狭あい道路の拡幅・整備

なお、防災性の向上、緑化等その他の課題も重要だが、ここでは上記(1)～(3)に絞って議論する。

さて、それぞれの課題は空間的に分離して存在するわけではなく、場合によっては三者が同一地区に重なることもある。実際、今日モデル的に整備が進みつつある地区は、課題山積が著しく、整備の必要性が最も高い地区であることが多い。そして、そこで示される計画は、必然的に、「必要性」の論理で構成されていた。

しかし、必要性の論理のみで構成された計画は、たとえ計画論的には正しくても、実際の適用段階では容易には受容されないことが、地区レベルの「まちづくり」のなかで明らかになってきた。これを受けて、個々の物的整備水準目標設定にも変化が生じている。しかし、より深くみるなら、「必要性」の論理自体を分析的に明らかにする必要がある。



## 2-2-2 不良住宅の建て替え（特に木質アパートの建て替え）

### （1）「不良」住宅の概念の変容：

「不良」概念は対象とする時期により意味が大きく異なっている。戦前のスラム問題、戦後の非戦災老朽住宅地区等の「不良」は、高度経済成長には、木質アパート地区、低質住宅地区等に加え、公害地区も加わった<sup>2)</sup>。また、近年では、初期に形成されたマンションが、フィルタリングの結果、「不良」となる可能性をもっていることが指摘されている<sup>3)</sup>。以上を空間的側面に着目してまとめると、初期のスラムは宅地基盤が不良なのは前提に、建物構造・設備が極めて不良だった。次いで、建物のみが不良、基盤が不良（2項道路も含めて）、建物は不燃化されているがその維持管理が不良、という様に、不良の概念が拡大・分化・多様化している。今日の低層高密度市街地は、環境上不良な要素があるとはいうものの、それらの多くは分散しており、かつての「不良」とは様相を異にしている。従って、住環境整備の論理上、公共主体が責任をもって「建替必要」とする区域は限定されており、「不良」の要素、そのひろがりの程度に応じて、改善を援助する道具立てを整えることが中心的役割になる。

### （2）木質アパート建て替え論の再検討：

木質アパート問題は、単なる老朽ストックの建て替えという課題をこえて、今日、以下の様な多様な課題群から成り立っている。

- ①初期に建てられた設備共用型の老朽化しつつあるアパートは、設備「不良」であるから建て替えが必要である。しかし、建て替えの可能性を検討すると、家主の意欲がない（現状維持、高齢化、資金不足）、共同化して良好な住環境を確保すべきであるが、その条件（敷地面積300～500㎡）にある敷地が少ない。これらの課題をどうクリアするか。その場合、設備「不良」に対して、公共主体が責任をもち改善すべき程度をどこに設定するか。
- ②実際には「設共」木質アパートは大幅に減少している。その過程で、居住者はますます低所得化している。むしろ問題は、こうして取り残された沈黙層に対し、どう対応できるかではないか。特に、建て替えを公的に促進するなら補完措置が必要でないか。
- ③従後の空間形態をどう誘導するか。これは、整備の模範的なモデルであるべきであるがそれは可能か。
- ④現存するストック、その建て替え、新たなアパー

ト建設の関係はどうなっているのか。老朽アパートの建て替え促進だけでは、問題の再生産になるだけではないか。

こうした地区の課題を解く作業は、事業適用をもって始まったといってよい。その際、「公共の福祉」のためにおこなう事業である以上、①～③に適切に応えていなければならないのである。

## 2-2-3 建物の共同化

まず、建物密集の解消を目標として示されていた中高層住宅による建て替え＝オープンスペースの確保と密度増の図式は、都市全体のマスタープランでは保持されつつも、実際の地区の計画では「共同化」「ミニ再開発」へと縮小した<sup>4)</sup>。これらは、おおむね500㎡程度の敷地を目安に権利者が共同して建物を建て替えることで、低層建物の密集による相隣環境の悪化を防ぐと共に一定量の共同空地を確保することをねらいとするものであるが、その後、数多くおこなわれたアンケート結果等<sup>5)</sup>によって、①共同化の必要なしとする者が多い。②密集地区においては共同化のためにまとめるべき敷地数が多くなり、①によって共同化の合意が得られにくいことが明らかとなった。またこの際、「条件付で共同化受け入れ可」とした者が条件とした「権利調整」や「低利融資」が、公的な制度として整備されつつあるものの、実際に共同化が行われるケースは稀であり、また一部が共同化したとしても、地区全体にわたる秩序だった建て替えの保証がないことは当初から指摘されている。従って、一般の高密度市街地においては、「協調化」が精一杯のところ、との指摘もなされてきた。従って、「オープンスペースの確保」を個別の敷地に負うことは不可能との判断から、これを別の整備体系、すなわち大規模敷地の開発に伴うオープンスペースの誘導的確保や、跡地買収によるスポット的なオープンスペースの確保、さらには事業手法による地区内道路の整備に任せるという考え方がとられることになる<sup>6)</sup>。また、「協調化」は、現実的には地区計画等によって協調内容が担保されない限り実現は難しく<sup>7)</sup>、こうした合意の難しい一般的な低層高密度市街地においては、他の手法が必要になる。従って、これを補足する意味では「ミニ開発」「ワンルームマンション」等の建て方を規制誘導することで、少なくとも「悪い」フローは排除し、できるだけ良好なものに誘導するというのが、現実的な考え方である。

以上を、「公共の福祉」から評価するなら、まず、

都市更新レベルでの高度利用は、一般に、低層高密度市街地の地権者からは敬遠されており、また、地区環境向上のための「共同化」にも賛意が低い。従って、論理的には、放置できないほどの問題に対しては公共資金の投入が正当化できるものの、一般の個別建替には「公共性」の程度に従って援助が正当化されよう。

#### 2-2-4 細街路の整備

最後に「道路の拡幅」についても、理論的に必要とされた、既成市街地では「250~500mおきに幅員8~15m道路<sup>8)</sup>、全ての道路を4m以上<sup>9)</sup>」という目標値が必ずしも明言されなくなっている。このうち、幅員6~8mの道路については地区計画等により拘束力をもたせて(実際には事業手法で)地区内に最低限のものを整備するという考え方が一般的<sup>10)</sup>であるが、その他の狭あい道路については、密集市街地の過半を占める2項道路が過去に拡幅されなかった現実を、その要因も含めて改めて確認したうえで、拡幅が何らかの方法で可能なところは拡幅しつつも、全ての道路を4mにというのではなく、当該道路の公共性・防災性を考えて地区整備の分脈のなかで検討すべきだ、との考え方<sup>11)</sup>に変化している。

#### 2-2-5 まとめ

以上、各計画論を通して共通するのは、計画論的には正しいとされた考え方が、現実の市街地に存在する各主体の論理や行政現場で蓄積されてきた既成事実により厳しくチェックされ、計画論自体が変質を迫られている点である。これは、一面では計画理論の敗北として批判されねばならないとしても、現実的にみれば、実績もなく「必要性」の論理のみで構成されていた計画論が、「公共の福祉」「公平性」などの現実的・社会的論理によって修正を迫られている、とみることができる。現在、各地で進行しつつある「まちづくり」は、実際の場面で整備の可能性を模索しているものといえる。しかし、これまでの形でのモデル的・集中投資的な改善型再開発を指向する限り、その限界は明らかである。今日、改善型再開発そのものを計画体系のなかで位置づけ直す必要に迫られているのである。

### 2-3 今日求められる改善型再開発論の方向

#### 2-3-1 改善型再開発で明らかにすべき論拠と論理

以上で検討したように、改善型再開発を進める場合に明らかにすべき重要な点は、「公共の福祉」「公平

性」「戦略性」「計画性」である。「公共の福祉」を持ち出すためには、行政としてこれまで何もやってこなかったことで問題が起きていること(=住環境整備の流れ)あるいは、その場所の健全な高度利用と都市機能の更新が都市全体に貢献すること(=市街地再開発の論理)が重要な論拠となる。「公平性」には何故その地区だけに手厚い援助をするのかの論拠と共に、同じ地区内でもどの主体に対して援助をおこなうのかの説明が必要である。「戦略性」は、整備を効果的・効率的に進めるための手段として位置づけられる。最後に「計画性」は、改善をおこなう際に目指すべき空間像に関わる課題である。これらの課題は、従来の改善型再開発の論理では説明しきれていないが、乗り越えるべき課題であり、ここでは以下の様に考える。

まず、住環境整備の論理からみた「公共の福祉」は第1節で検討したように、行政がその場に厚い援助をすべき論理であって、「公平性」の見地とからませながら、客観的指標として整備地区の優先順位を示すことが重要である。しかし、地区内のどの主体に援助すべきかは、自力でおこないうる層と援助が必要な層とを分け、そのバランスを地区外とのバランスも考慮して順位づけることが必要である。

しかし、都市全体の更新計画を考える場合、あるいは地区内の改善型再開発を進める場合、残りの「戦略性」と「計画性」も同時に考えおく必要がある。まず、「戦略性」は、放っておけばポテンシャルの高い一部の区域が個別に「再開発」「建て替え」されていくなかで、「計画論」の見地から重みづけし、さらに練り直す作業である。都市レベルにおいては、都市全体の構造を強化すべく、望ましい再開発は促進させ、そうでないものは位置づけない、などの姿勢であるが、具体的にはその地区を計画書に書き込むことによって、「戦略性」の見地からの「公共性」を与える。従って、先の住環境整備型の位置づけとは異なっている。ここにおける「公平性」ももちろん重要な要素であるが、下位の要素である。ここでは、概ねポテンシャルがあると判断されるが、必要ありと位置づけられれば公共投資を集中して目的を達成することも正当化される。

#### 2-3-2 「市街地再開発」「住環境整備」と改善型再開発

以上から明らかのように、「住環境整備」はその場の環境向上のために行政が責任を負って住民と共同しておこなうもの、「市街地再開発」は、都市全体の、

あるいは地域・地区全体のために、行政が位置づけをおこない、民間の活力を導入して主におこなうものである。従って、両者の方針は本来別々に描かれるべき内容である。改善型再開発はどちらかといえば前者に関わるものであるが後者にも関わる。「高度利用」の考え方は「戦略性」を色濃く含むという意味で「再開発」に関わる事項である。例えば、「環7内の中高層化」は、住環境整備の論理では説明しきれない再開発（高度利用）の論理である。「戦略性」に彩られた再開発方針という道も残されているのである。

争いを避けうるのならそれぞれの論理に従ってそれぞれのコトを運べばよい。しかし、今日、都市計画は、その場の空間性能を向上させる住環境整備の論理と都市全体の戦略的再開発・高度利用の論理をいかに調整・総合させるかに応える責務を負っている。改善型再開発もこうした文脈のなかで再構成することが求められている。

### 2-3-3 改善型再開発の総合的展開のための理論的枠組み

以上の検討をもとに、今後改善型再開発を一般化しつつ展開するうえで必要な理論的根拠と検討課題を整理しておく。

- ①地区選定については、ある特定の地区を選んでそのなかで通用する総合的的制度を作ることは非現実的であり、他地区とくに隣接地区とのバランスからみて放棄すべきである。選ばれた地区で公共投資としておこなうべきは、その地区が最も必要としているものだけ（例えば広場、6m道路）であって、その他は各種「道具」を用いながらも、他地区とのバランスを考え、地権者が主体となって整備を進めるのが現実的である。公共側はその援助に努めるべきである。この場合、そこを選ぶに至った「公共の福祉」の論理と、にもかかわらず整備対象・内容に重み付けするに至った「公平性」の論理が用意され、そうでない場合も「戦略性」が説明できなくてはならない。
- ②その関連でみると、特定の地区を抜き出す場合も、全地区にわたって整備の強度を示す場合も、マスタープランの見地から戦略的な計画が作成される必要があり、たとえ特定の地区といえどもその中で適切に位置づけられるべきである。
- ③基本的構造については、都市構造との関係で、物的構造と社会的構造との関係でその地区をはっきり位置づけたいうで、適切な目標が掲げられるべきであ

る。これは「公共の福祉」の内容を見極めるうえで重要な手続きとなる。

- ④空間の整備像については、単に手法論ベースで表現する（例えば「ミニ再開発」）のではなく、第3章で述べる都市型住宅形成誘導論をベースに、どういう住宅を形成するかを適切に打ち出すべきである。
- ⑤基礎的テーマとしては、地区がどう変容しているのか、それは何故なのかを、「計画」と対置させつつ、不足している部分を改善・克服する、という計画論の組み立てが重要になる。

### 補注(第2章)

- 1) 土田旭(1979)「市街地改善のための新しい手法－改善型再開発の提案－」(『都市計画』NO.107)
- 2) 住田昌二(1984)『住宅供給計画論』
- 3) 社会開発総合研究所(1984)『大都市地域における活力の維持方策に関する調査報告書』pp.71-98
- 4) 代表的なものに、東京都首都整備局(1975-6)『再開発事業基本調査Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』、中央区(1975)『月島地区再開発適地調査』がある。
- 5) 日本住宅公団(1980)『民間木質アパート経営者等の建て替え意向に関する研究』が代表的である。
- 6) 例えば、住宅・都市整備公団(1981)『木質アパート建て替えの可能性に関する研究』P18。
- 7) 「共同化」が数人の地権者さえまとまればよいのに対し、「協調化」は対象となる地権者が増えることから、より高度の整備方法ともいえる。
- 8) 戦前に都市計画街路の補助として計画された8～15mの細街路は昭和39年に廃止された経緯がある。
- 9) 理想的には街区は6m以上の街路で囲まれることが望まれるが、既成市街地はやむを得ず4mを目標準値としている。
- 10) 既に計画決定した例に杉並区蚕糸試験場跡地周辺地区がある。6m道路3本(延長780m)。地区整備計画を定めても実現手法がないと形成が保障されないという問題がある。実際、蚕糸試験場周辺地区の場合も単独事業として実現した。
- 11) 土岐悦康・高見沢邦郎・井上赫郎・井上隆「「2項道路」における4メートル拡幅の意義とその実現について」(『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No18 p.346)

### 第3章 都市型住宅形成誘導論の再検討

本章の主題は、従来の改善型再開発論が、「問題」を「改善」することに関心が集中した結果、次々に発生する「フロー」をどう誘導するかとの視点が希薄だったとの問題意識に立ち、そこに住まう居住者を想定しながら政策的・誘導的に望ましい市街地像を実現する方法に関する基本的理論・手法を整理することにある。

ここでは、まず、1970年代前半に出そろった「住宅政策の空間化」をめざす計画論の推移とその限界につき整理をおこなう（第1節）。次に、こうした基礎的理論が出された後の、時代背景と計画条件の変化を確認したうえで、「住宅政策の空間化」をめざす現実的手法の研究・実践につき考察する（第2節）。さらに、形態的側面から「都市型住宅」を定義したうえで、わが国にそれが定着しなかった歴史的経緯を概観する。最後に、こうした現実を踏まえながらも、現代的な形で「住宅政策の空間化」を展開するために必要な計画仮説を指摘し、結とする（第3節）。

#### 3-1 「住宅政策の空間化」をめざす計画論の推移と限界

##### 3-1-1 「住宅政策の空間化」要請の背景

都市が成長していた時期においては、住宅需要推計をもとに住宅・宅地供給計画が立案され、都市基本計画における住宅供給計画として位置づけられていた。住宅需要については、人口推計を元に、世帯規模の推計・住戸形式の推計を加味し、必要住宅用地面積を求め、これを住宅適地に「はりつける」。ここでの計画は、フロー主義であること、公共住宅大量建設主義であることに大きな特徴があった。しかし、「遠・高・狭」の問題や、地元自治体からの「団地お断り」が公的住宅でも発生し、民間住宅分野においてもマンション紛争をはじめとする種々の問題が発生した。

こうして、住宅はそのものの質ばかりでなく、その立地や家賃、相隣環境も含めて総合的な質が確保されていないなければならないことが認識されてきた。言い方をかえれば、従来、個人（世帯）をベースとし、住宅階層別に政策を立案してそれぞれの公的住宅供給主体（公営・公社・公団・公庫）が建設戸数を確保していた属人的・非空間的方法の限界が明らかとなり、地区・街区を単位として住宅需要を知り住宅供給の問題点を知る属地的空間的視点からの方法論が必要になったと整理できる。

一方、住宅は、供給後の維持管理も重要である。住宅の供給は、まさにその供給時において、将来の建て替え、さらには、それが集積した場合の問題点を考慮

したものでなくてはならない。なぜなら、今日の問題市街地の多くは、元々「問題」と指摘された住宅が高密度に建てられた地帯であったり、供給後の建て替える結果一般住宅地が「悪化」して形成された地域だからである。

この様に考えると、基本的には、次々と建ち、さらにいずれは建て替わる住宅をそれぞれの場・地区・地域にどう誘導するか、その根拠はなにかに対する理論が必要である。もう少しいえば、住宅の供給時における、その立地と内容（質）のあり方に関する理論化が必要である。こうした観点から、「住宅政策の空間化」に関する議論を中心にレビューしつつ、理論的基礎を確認する。

##### 3-1-2 「住宅政策の空間化」の提唱とその理論

「住宅政策の空間化」が初めて体系的に整理されて提唱されたのは1973年である<sup>1)</sup>。それ以前においても、先進的な自治体において地区別の住宅供給計画をスタディーしたもの<sup>2)</sup>もあったし、木賃アパートの実態把握のみならずその対策をマクロなフレームの中で試案的に示したもの<sup>3)</sup>もあらわれた。しかし、事態の緊急性から、すぐにでも使える政策論をめざした点が異なっている。

これを理論的側面に着目してまとめるなら、「住宅政策の空間化」をおこなう主体は、きめ細かい施策の展開が可能で、社会福祉政策との連動が可能であり、地域管理主体となりうるという利点から、地元自治体とされた。計画は、基本計画と事業計画とからなっ

いる。まず、基本計画では、「住宅環境容量(=密度)」・「住宅立地範囲」・「住宅基準」が示される。このうち、「住宅環境容量」は大阪府が各自治体に戸数を配分するというもので、「住宅立地範囲」は住居系の用途地域以外では住宅建設を許可制にするというもので、「住宅基準」は住宅の設備・広さ等についてストック・フロー別々に最低の基準を定めるというものである。また、事業計画は、地区を「更地地区」「保全地区」「修復地区」「再開発地区」に分けたうえで、「更地地区」には「住宅建設計画(=フロー)」を、残りの3地区には「住区環境整備計画(=ストック改善)」を対応させている。

以上を今日的な目から評価すると、

- ① いますぐにできる計画を目指しながら、公共住宅主導を前提に計画しており、大量の良質なもの(公共住宅)の供給によって順次水準以下の住宅が置換されて減少すると想定している。これは、その後の公共住宅の供給減、相対的な居住水準悪化を考えると、当時の構想の限界であった。
- ② 上記欠陥は、高度成長期の政策を批判しつつも、未だ都市の成長が続いていたこと、従って、成長する「パイ」の配分計画的色彩が強かったことによる。
- ③ 民間住宅の立地をコントロールする力がほとんどなく、また、住民参加によるまちづくりもまだ実践例がほとんどなかったため、ストック改善も考え方を示す理念レベルにとどまっていた。
- ④ また、この計画は手法技術的なレベルの話であり、住宅需要側の生活的視点がないことも特徴である。

上記限界は、その後の社会情勢の変化と計画論の発展により補われ修正されてゆく。

### 3-1-3 「住宅政策の空間化」に関するその他の理論

まず、住宅政策の空間化を生活的視点から論拠つけた牛見の「居住立地限定階層論」(1973~4)<sup>4)</sup>は画期的である。ここでは東京区部を例に、居住立地限定型の職種に携わる人口を積み上げ式に提示(城東地域で61.4%、区部全体で50%強)したうえで、①文化的な生活を享受するために通勤時間は最小限度にとどめるべきである。②限定階層は徒歩または自転車で15分以内が望ましく、都心居住選好階層は徒歩又は公共の交通機関で20分以内、非限定階層もできれば30分以内、最高45分以内にとどめるべきである、といった政策提言をおこなっている。ただし、具体的方策についてはこ

れも理念論に留まっており、実際には、その後、居住立地限定層の内容と立地自体が大きく変化する一方、中枢管理機能はますます都心部に集中し、公共交通も一段と強化されたものの、通勤時間はますます伸びるなど、状況は刻々と変化している。

一方、東京区部を住宅地類型として示したのが三宅(1976)<sup>5)</sup>である。類型の手がかりとしては、①住宅の型(公共住宅、木賃アパート等)、②人口構造(年齢構成)が主として用いられた。しかし、個々の型における整備の方向性までは示されておらず、またその方向性が仮に示されたとしても、即地的な整備の方向としての根拠があるか疑問とされた<sup>6)</sup>。

以上により、「住宅政策の空間化」の考え方自体は素朴なレベルであるものが出そろった。「都市と住宅、都市問題と住宅問題、都市政策と住宅政策について、新しい視座をおき展望をえがく基盤は、おおむねこの時期につくりあげられた」<sup>7)</sup>のである。しかし、これを現実に適用できる道具とするにはいくつかの乗り越えるべき課題があった。

## 3-2 「住宅政策の空間化」の理論化と実現手法

### 3-2-1 前提としての時代背景と計画条件の変化

「住宅政策の空間化」を取り巻く状況は刻々と変化している。これを、①都市全体の状況変化、②住宅供給パターンの変化、③住宅需要層の変化の3側面からみていく。

まず、低層高密度市街地を取り巻く状況をみると、人口増から一転して減少のつづく状況下、1977年の白書<sup>8)</sup>を契機にして、欧米におけるインナーシティ問題がわが国に紹介され、都心周辺の低層高密度市街地においてもこうした現象が発生していないかを確認する調査が行われた。ここでの成果は、地区整備目標として物的・機能的・即地的整備目標と同時に、地区内(都市内)の社会的バランス(Social Mix)や活力の維持といった非物的側面も整備目標として重視して地区の計画・都市の計画に携わる必要があるとの認識が広まったことである。しかし一方、低層高密度市街地における住宅需要者の内容が変化してきたのも事実である。そのひとつは、特に工業系の現業従業者が減少し、かわって副都心を中心に増加してきたサービス業の従業者や、近年では再び首都圏への集中が顕著になってきた中枢管理機能の従業者の増加である。これらの結果として、通勤時間がさらに長くなっている。

住宅供給のタイプに着目すれば、中高層集合住宅が一般化すると共に、ミニ開発、リースマンションといった多様な都市住宅が発生し、敷地の狭小性・密度の高さ等が社会問題を発生した。住宅供給が住環境整備の側面から反対を受けるという格好である。すなわち、「住環境」に対するニーズの高まりが、「住宅」の外部依存性を問う形になった。そのプロセスはおおむね地元住民の反対→地元自治体の対応という形であり、ここでは社会問題の大きさに鑑み、最低限の歯止めが「指導要綱」という形で行われた。こうしたなか、既成市街地における住宅供給主体としての公的主体の位置づけはますます小さくなり、民間住宅の立地に対する間接的コントロールが地元自治体の主要な業務になった。新規公的住宅供給の中心はより郊外に移り、既成市街地では「建て替え」が中心になったが、供給時点とは異なり、公的住宅を取り巻く条件は大きく変化していた。

住宅需要者についてみれば、所得水準の向上に伴い居住水準自体は絶対的向上が果たされて、この過程で質の悪い住宅、とりわけ狭小、設備不良の低質な住宅は、市場からドロップアウトしている。また、第二次ベビーブームの終わりとは少産化の加速の中で、高齢者問題が急速にクローズアップされている。

以上の背景を念頭に「住宅政策の空間化」の研究動向を本研究の視点に沿って整理する。

### 3-2-2 「住宅政策の空間化」の研究動向

「住宅政策の空間化」は、「都市全体あるいは対象とする地域の大状況の認識（及び推計）のもと、住宅供給側の論理と住宅需要側の論理を調整しつつ、さらに市街地整備の論理と整合させながら、それぞれの時点において物的にも社会的にも調和のとれた状態をそれぞれの場・地区・地域において実現すること」と定義できる。

まず、大状況の認識及び推計であるが、東京区部全体の社会構造や人口構造を基礎的研究として実証的に行ったものは別とすると、住宅需要把握の面から、住宅統計調査・国勢調査を用いて将来の住宅ストックとそこに居住する世帯をトレンド予測する方法論が提案された<sup>9)</sup>。但し、将来予測を住宅供給の面から行うのは難しく、住宅供給は短期的予測に限られている<sup>10)</sup>。こうした研究は、将来重点的におこなわれるべき住宅政策の方向を示すほか、既成市街地に発生した跡地に建設すべき住宅タイプの方向性を示す論拠にもなる

点に意義があった。

住宅供給の効果という面からは、既成市街地内・周縁に立地するマンション・ミニ開発等の住宅政策上の効果を、“ハウジングチェーン”の概念を用いて定量化したもの<sup>11)</sup>が代表的研究である。また、住宅需要面からは、「室別継居級数」という定量概念を用いて将来の住宅供給のあり方を模索したもの<sup>12)</sup>がある。

これらに共通してみられる特徴は、従来まで供給される住宅単体のみに着目し、「木賃アパート」「鉄賃アパート」「ミニ開発」「マンション」の立地・分布・入居者特性・供給主体特性を個別の論理内で把握してその欠点を批判するという硬直的方法を一步抜け出して、そうした住宅を、仮に単体として扱うにしても、いちど地区の中に置いて、その需給構造や住宅政策上の効果、さらにはそれらが形成する住環境を冷静に見つめ、実証的・定量的にそれを把握しようと努めている点である。地区に供給される民間の住宅や、建て替えのエネルギーをプラスに評価する機運が生まれたといえる。

### 3-2-3 「住宅政策の空間化」を実現する手法の展開

「住宅政策の空間化」を実現する手だては、基本的には新都市計画法による開発許可制度と地域地区制のなかに出そろっている。しかし、住宅という特殊性に鑑み、不足する手だてを補う形で「空間化」の努力がなされている。

始めに、「住宅環境容量」について。基本的には指定容積率の問題である。特に、低層一戸建てを想定した100%以上の、150%、200%、300%の容積をどこでどの様に実現するかの問題である。実際には、既に無条件で容積率が指定されているので、ここでの課題はむしろ、政策論のレベルにおいて、都市全体の密度構造を、現況の指定を前提にしてどの様に戦略づけていくかということであろう。例えば東京都では、環6外環7内のエリアの容積緩和を意図しているが、これは、都市全体にとって、また、その地区にとってどういう効果があるか、また、こうした緩和が地区の「問題」の解決に結び付けられるかどうかの課題を内包している。

なお、制度面では、昭和51年の法改正で2種住専に100%、150%の容積指定が可能になったのを始め、住居系地域での前面道路幅員による容積逓減が厳しくなった(×0.6から×0.4へ)。また、日影規制は即地的住

環境の保全もさることながら、都市にとっても密度規制の強化になった。

次に、「住宅立地範囲」についてみると、基本的には、用途地域における用途、とりわけ住宅と非住宅、戸建て住宅と集合住宅との立地に関する、あるべき論である。しかし、元々の用途地域のみでは規制は緩すぎ、良好な住環境形成のためにはプラスアルファの手だてが試みられてきた。古くは、横浜市において建築基準法第50条を拡大解釈しておこなった用途別容積率規制が、近年では、都心部(周辺)に良質な住宅供給を促進すべく運用されている大阪市の制度、東京都心区の住宅付置要綱、広島市の容積率緩和とからめた手法などが挙げられる。

一方、良質でないものを規制するのも一般的な方法である。その典型は、次々に叢生してくるミニ開発、ワンルームマンション等、新しいタイプの都市住宅に対抗して定められた各種要綱や、敷地コントロール手法である。これらは積極的に良質なものを創り出さなかったとはいえ、良くないレベルを示すことによってひとつの貢献をしてきたと評価できる。しかし、このままでは積極的な意味づけはもちえないばかりか、無意味な規制に変質する可能性もあり、再検討が必要である。

最後に、「住宅基準」についてみると、建築一般の基準はあっても住宅の基準は無く、わずかに住宅建設計画法に基づく単身者の最低居住水準があるが、これとて民間住宅やストック住宅には拘束力をもっていない。しかし、ワンルームマンション指導要綱制定時に初めて「16㎡」が一般的指導項目として明示されたことは評価できる。また、最低限の安全確保のために設けられた東京都安全条例では、居室の最低限面積を7㎡と定める(第19条)ほか、窓先空地や接道条件に関する法への上乗せ基準が示されるなど、徐々にではあるが「住宅基準」が実態的に形成されつつある。

しかし、住宅基準と近接の概念である「居住水準」に限ってみれば、レベル(=実態としての居住水準)の向上は著しく、スタンダード(=基準)が10年と経たないうちに陳腐化してしまうのが現実である<sup>13)</sup>。従って、住戸の構成まで住宅基準として細かく定めるのではなく、世帯を想定しながら、その世帯が確保すべき総面積と住環境の確保をめざす基準に重点を置くべきである。

さらに、以前注目された「居住立地限定階層」は今

日もその内容や居住地分布を変えながらも存在するので、「住宅基準」のなかにはこうした要素も取り入れるべきである。ただ、こうした政策は規制誘導のみでは限界があり、「公平性」の観点から分配政策として理論化すべきものである。

#### 3-2-4 まとめと課題

これまで、都市型住宅形成誘導論を「住宅政策の空間化」という側面からみてきた。両者の結びつきを理論的に整理しつつこれまでの研究成果に不足している課題を克服することが必要である。具体的には、以下の4点が指摘できる。

- ①まず、都市全体との関連でみるなら、やや原論的な課題であるが、前提となる低層高密度市街地の居住者像の問題である。その立地至便性やコミュニティの連続性からみるなら、老人、若年単身や外国人、居住立地限定階層、及び定住層の居住地として今後も位置づける必要があるが、その際、それぞれの階層の総量とその分布に的確に応えと共、それぞれの求める環境の質を同時に達成すべく計画を構成・実現する必要がある。
- ②最低居住水準の達成が既に達成されつつある今日、住宅と住環境の水準を当地域でさらにどの様に向上させるかの戦略である。それぞれの階層が満足を得ることを基本としつつ、地域・地区の特性を最大限引出しながら居住環境整備を実現していく方法を、住宅供給とからめながら提案していく必要がある。
- ③これまで「必要性」の論理だけで最も環境の悪い所を摘出・改善してきた従来の政策の限界を乗り越えるために、どの地域においても存在するそれぞれの課題を、それぞれの地域の課題として解いていく方法が求められている。(とくに②の視点で)
- ④それを達成するには、今日的状況の認識のうえに、自治体の住宅基本計画を策定・実行することが必要である。住田の構想した「住宅政策の空間化」からは既に15年が経過し、時代の状況は変化した。しかし、先に確認したように、以前は不可能であった自治体における住宅基本計画策定実行の条件は、次第に熟しているといえる。こうしたなか、国レベルで住宅基本法を定めるべしとの議論も可能であるが、実態的に形成されつつある住宅・住環境関連施策を、自治体レベルで総合化・体系化することが、現在、最も重要なステップと考える。

### 3-3 都市型住宅設計・誘導論の検討

#### 3-3-1 都市型住宅とは

「都市型住宅」を仮に定義するなら、「都市に建つ住宅として一般的に（暗黙のうちに）認められたプロトタイプ」ということになる。もう少しいえば、建物の内容の如何にかかわらず、建物のファサード（門扉のしつらえも含めて）、街路との関係、隣地との関係において一定のルールの範囲内で建つという条件を備えた都市住宅のプロトタイプということになる。ここでは低層高密度市街地に建つ都市型住宅を想定するので、拠点型の塔状住宅は除外して考える。

#### 3-3-2 日本の既成市街地における都市型住宅の歴史

日本の市街地に都市型住宅は育ち難いといわれている。実際、敷地条件をうまく使った住宅や建築家の設計した「先鋭的」な建築はあるが、都市に建つプロトタイプとしての都市型住宅には育っていない。

吉野（1982）<sup>14)</sup>は、日本で三階建て住宅が普及しなかった理由について、地震説を否定したのち、三階住宅が江戸幕府によって政策的に禁止されていたことを含めて、三階をつくらせない社会的規制力があつたことを第一にあげる。そのような条件のもとで、住宅づくりの建築技術が、平屋ないしは二階建を前提として体系だてられたというのである。吉野は続ける。わが国では二階建てとて大正の初め頃までは珍しく、宿屋・料亭・廓・商店・養蚕農家などに限られており、敷地の高度利用が要請されていた町屋でさえ2階は屋根裏部屋だった。二階住宅は、大正期に中流ホワイトカラー階層住宅として定着した。また、ブルーカラー階層のための借家も狭い敷地内にできるだけ詰め込むということで二階長屋が建てられ、昭和に入る頃には二階建ては当たり前になった。しかし、三階建てには発展しなかった。これには先にあげた理由の他、増築が必要になっても横への拡張が可能だったことも挙げられる。

逆にいえば、その余裕のない下町の狭小敷地では物干し台が変じて3階的機能を果たし、さらに「ペンシルビル」との悪評はあるものの都市型住宅のプロトタイプを示し得たとも考えられる。

しかし、市街地の密集化、地価高騰という条件変化のなか、絶対的居住水準を向上させようとするれば、三階建て以上の住宅が必然になるが、実際、密度規制の厳しい第1種住居専用地域（第1種高度地区）を除けば、100㎡以下の敷地でも容積率160%くらいの三階建

て住宅は建設可能である。三階までであれば、日影規制にもかからず、周辺が許容する範囲内で建設は可能である。

こうしたなか、何故「都市型住宅」といわれる住宅が育たないのだろうか。ひとつの理由は、住宅が立ち並んで町並みをつくるという意識が希薄なこと、また、庭付きに執着する日本人心理によって、いかに狭い住宅にも門扉がつき、ファサードとしての壁面を見る機会が少ないこと、そもそも宅地基盤が未整備であり、前面道路の斜線制限が邪魔して三階建てが建ち並びにくいことがあげられる。

#### 3-3-3 今後のあるべき「都市型住宅」論

しかし、市街地は確実に変容しつつある。昭和60年の国勢調査では、3階以上の住宅に居住する主世帯割合は東京区部で32.1%に達している。しかし、都市構造の再編という意味で唱われていた「中高層化」路線には具体的市街地像としての提案は希薄であった。具体的形として描かれたのは、木賃アパート密集地域の整備に関連した中層街区イメージ<sup>15)</sup>程度である。

ただ、近年では、それぞれの地域にふさわしい住宅づくりという観点からのコンペがおこなわれている。墨田下町住宅、神田下町住宅、通り庭による協調化などのアイデアである。これらは、啓蒙的レベルでの意味に現在留まっているが、より定着した段階では指導「基準」として盛り込める要素を内包している。市街地整備を進める際には、土地利用の適正化、前面道路の拡幅等の地区的プランの合意に留まらず、単体レベルでそれぞれが達成すべき住宅の質に対する合意形成もなされる必要がある。その意味では、低層高密度市街地に建つ「都市型住宅」像をも含み込む住環境整備基本方針の定着も重要な課題として取り上げるべきである。

#### 3-3-4 場のコンテクストを媒介とした市街地整備への適合

京都や大阪の都心部のように明確な市街地の秩序がある場合にはある空間要素についてのルールを共有することが可能である<sup>16)</sup>。しかし、基盤未整備の低層高密度市街地の様に、何等の秩序もないところでは何を手がかりにルールを形成しうるか。

ひとつは、自然に形成される「何等かの秩序」を発見する方法<sup>17)</sup>である。例えば、過去の土地所有界などを手がかりに更新に関する法則性や共同意識を抽出するものである。しかし、これにも限界がある。



もうひとつは、より一般的な意味での「文脈」を発見する方法である。切口はいろいろあろう。例えば、現行の建築基準法の効果を評価し改善の方向を提示すること、変容のクセを発見すること等である。これらは近年試みられるようになった研究であり、今後さらに進めるべき分野である。

都市型住宅は、こうした形態の側面と、第1, 2節で示した住宅政策的側面を、それが建設される「場」において調整しつつ実現するシステムを創造して初めて定着が可能だと考える。

#### 補注(第3章)

- 1) 住田昌二(1973)「住宅政策の空間化」『新建築 7311』pp. 264-294
- 2) 川上秀光(1980)「都市と住宅政策—地方公共団体の総合計画における住宅政策—」『都市問題研究』pp. 13-25, によれば、岡山市(1968)『岡山市住宅立地計画』, 横浜市(1970)『横浜市住宅立地計画』が例示されている。なお、このスタディーを実際におこなったのは建設省住宅局の若手とされる。
- 3) 若山和生「東京都における木賃アパートの実態とその対策について(試案)」『住宅』1972. 8 pp. 5-24 これも建設省住宅局の役人の試案である。
- 4) 牛見章(1973)「居住立地限定階層に関する一連の研究(その1)(その2)」日本建築学会論文報告集 No 203 pp. 71-89, No216 pp. 25-35
- 5) 三宅醇(1976)「住宅の形成と変容の過程」『建築研究所秋期講座梗概集』
- 6) 高見沢邦郎(1978)「既成市街地の地区的動向と居住環境の整備について」『総合都市研究』No. 4 pp. 143-155
- 7) 補注2)の文献による。
- 8) 「Policy for the Inner Cities」1977
- 9) 三宅醇(1985)「住宅事情予測の一方法論(その1・2・3)」『日本建築学会学術講演梗概』8034-8036 pp. 2389-2394
- 10) 例えば、日本住宅総合センター(1984)『住宅産業の長期展望に関する調査』があげられる。
- 11) 神戸市(1982)『神戸/ハウジングチェーン追跡調査』(『市政調査 No. 26』)
- 12) 合羽康郎(1985)「区を単位地域とした住宅・世帯のフローの定量分析に関する研究」『日本都市計画学会学術研究論文集』No. 20 pp. 421-426
- 13) 田中勝・三宅醇・小川正光(1988)「居住者の住宅評価による現行居住水準の再検討」『日本建築学会計画系論文報告集』No. 385 pp. 76-87
- 14) 吉野正治編著(1982)「三階住宅都市に住むために」
- 15) 東京都(1971)『広場と青空の構想』には既にこうしたイメージが描かれている。
- 16) 例えば、藤井治(1980)「建て替え協定」を媒介とした誘導型市街地整備の可能性」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No. 15 pp. 31-36, は、京都市都心部の空間的秩序を前提にしている。
- 17) 佐藤滋(1985)「街並みの変容と歴史的環境の文脈」『地域開発』1985. 3 pp. 1-9

## 第4章 居住環境整備マスタープラン論の再検討

本章の主題は、低層高密度市街地の居住環境整備を「モデル」のみに留まることなく、それぞれの地区におけるそれぞれの整備として展開させるために必要になる「居住環境整備マスタープラン」の構成と制度的定着の方法を明らかにすることにある。

そのために、まず、地区の計画とマスタープランの歴史的経緯を歴史的に明らかにする。ここでは、ニュータウンの事業単位としての「地区」の計画と、既成市街地内の地区的事業計画の流れを確認したうえ、1970年代になって「トリートメントプランとしてのマスタープラン」という考え方が導入された経緯を明らかにする（第1節）。次いで、現行法体系に着目し、都市計画法サイドの「整備・開発又は保全の方針」と地方自治法サイドの「地区総合計画」の両面から、居住環境整備マスタープランのあり方を検討する（第2節）。最後に、都市計画法体系のなかに現在不足している「住環境整備に対する基本方針」を位置づけながら、全体として居住環境整備マスタープランを形成・定着させる方向に言及する（第3節）。

### 4-1 地区の計画の歴史とマスタープラン

4-1-1 1950年代の団地・ニュータウン建設における計画の蓄積と住宅地区改良事業の蓄積  
地区の計画、さらには、それらが部門別計画と関連づけながら形成されるマスタープランを論じる場合、その典型としてのニュータウン計画の特徴を明らかにすることが有用である。

ニュータウン計画に基本的にみられる特徴は、新規開発地に隣接住区論を適用しつつ、設定された住区を交通系統で結ぶという発想である。別の目でみれば、ニュータウン全体としては、中心地区、工業地区、住宅地区といった機能別地区単位の計画が集合したものであって、地区それぞれは地区的事業単位の計画である。そして、基本的部分は計画し尽くせるとの仮定に基づいており、これは、開発の範囲と時期が明確であることを意味した。

一方、既成市街地においても、住宅地区改良事業や若干の再開発的事業の実績があったが、これは整備の「必要性」の論理でスクリーニングをおこない、最も問題の大きい地区を改造する、特定地区の事業であった。従って、一般の既成市街地を対象とする地区の計画とは性格を異にしていた。

その後、既成市街地にスラム的な問題地区が減少するなかで試みられた「地区の計画」の考え方には、ニュータウンで試みた地区の計画を既成市街地にも適用し「地区の計画」で既成市街地全域を覆おうとする流れと、特定の事業地区に限られていた再開発の動きを

一般化して、それぞれの地区においてそれぞれの改善を指向する流れが存在したが、前者はコミュニティー施設計画を中心に、後者はトリートメント計画を中心に据えていた。

### 4-1-2 地区の計画の隆盛と実践

地区の計画は、とりわけ1960年代から70年代の社会経済状況下に注目を集め、既存の「都市計画」中でも居住環境にかかわる都市計画の問題点や限界性へ解答を与えるものとして期待され始めた計画分野である。

その理論的基礎としては、まず、川名(1958)が小学校校区を住区単位と仮設して居住地計画の方法論を、また、日笠(1959)は、小学校校区の上位に「共同住区」を仮設して、段階的な計画論を提出した。また、太田(1960)は、居住者の生活圏調査を通じて、近隣意識の回復をめざす段階的単位構成論を示した。これらは、先にあげた地区の計画のうち、前者のコミュニティー計画の考え方の基礎となった。日笠によれば、地区の計画（住宅地計画）の枠組みは以下の様に示される。

- 住宅地計画
- a. 住宅地計画に適した計画単位を選定する
  - b. 計画単位内の土地利用の合理化を図る
  - c. 計画単位内の施設の計画基準を作成する

すなわち、既成市街地においても、駅勢圏や小学校校区を手がかりとして計画の単位を設定し(a)、公平性の観点から一定の基準にのっとったコミュニティー施

設の配置を計画し(c), さらに, 地区内部における土地利用上の対策をおおまかに示す(b)こととして捉えられていた。こうした考えを実際の計画書レベルで展開した代表例が「富山市都市開発基本計画・1966」である。

この頃の計画を評価すると, a(計画単位)はともかくとして,

① cの施設に関する部分は計画理論としても単純であり, 予算化次第で順次建設が可能であり, 最も計画・建設が進んだ分野である。また, 「達成率」という評価も容易だった。しかし, 地区施設としての街路だけは, 複数の私権に係わる事項であることから, 計画論は若干進んだものの実践はほとんど進まなかった。

② bの土地利用の合理化に関する部分は, 計画・実践共に遅れている分野である。しかし, 昭和55年に地区計画が法制化され, 制度面での整備が進んだ。とはいえ, 既成市街地の整備となると適用事例は限られる。「モデル事業」も徐々に増加しているものの, 権限・組織・財源・技術等の面で限界がある。

従って, この分野で進んだのは, 計画仮説「市街地に必要な地区対策によって全体計画を描くべき」とする立場からの, 計画立案に限った一定の成果であった。次にその軌跡をみていく。

#### 4-1-3 低層高密度市街地における地区の計画の実践

まず, 一つの大きな流れである住宅地区改良の系譜については, 市街地の環境の全般的向上のなかで「不良」の内容自体が変質しつつ改善手法自体も多様化した(第2章)。しかし, これをマスタープランとの関係で地区選定の手法に着目するなら, 住宅地区改良事業以来のスクリーニングによるものばかりである。すなわち, 改善の「必要性」の「基準」による「スクリーニング」を経て, 最も「必要性」の高い地区が最も公共性も高いということで「モデル」に選ばれる。しかし, 最も整備の「必要性」が高いということは整備が最も難しいということであり, 「モデル」事業はメニューの多様化とは裏腹に, それほどの進展をみなかった。

一方, もうひとつの「地区の計画」の一般化は, 既成市街地をある単位で区切り(多くは町丁界)それぞれについて整備の方向と強度を類型化して示すものとして進められた。ここでは, 整備類型ごとに計画概念

として「改造」「改善」「保全」といった色塗りがなされた。しかし, 参考としたアメリカの事例(CRP)が前提とする①基盤整備済みの市街地, ②計画概念と実施施策との連動, という条件が, わが国にはほとんどなく, 計画概念と実際に進められる事業概念との間には埋めるべき大きな溝があった。

#### 4-1-4 トリートメントプランとしての都市再開発基本計画

「不良」市街地が絶対的に減少し, それぞれの地区がそれぞれの状況に応じた居住環境整備をおこなっていくという課題に直面した今日, 都市全体の計画と地区の計画とをつなぐ計画の理論が是非とも必要になっている。ここではこれを居住環境整備マスタープランと呼ぶことにする。

こうした計画は, わが国でも, 既に1970年代の初め頃から, 策定の必要性が指摘されていた。すなわち, 「都市計画(土地利用計画)は, 都市開発・再開発のマスタープランともいべき地区対策図として表現されるべきもの」<sup>1)</sup>という考え方に示される様に, 個々の地区計画や施設計画等の都市計画の要素をコントロールする上位計画に相当するマスタープランの存在することが必要との見方は, 地区計画策定の必要性が強調され, 調査・研究等が進みつつあった状況下に既に存在しており, アメリカのCRPの紹介(1971)<sup>2)</sup>等を含めて精力的にその具体化が指向されていた。しかしながら大都市東京に限ると, 空間の巨大さとその複雑さゆえに将来像が明確に描かれず, 従って将来像についてのコンセンサスが全く得られない状況下であり<sup>3)</sup>, 地区の計画もこうした中で模索の段階にあった。すなわち, 個々の地区のあるべきトリートメントの種類は, 地区自体のあるべき計画概念として示されたものの, 全体のマスタープランが描かれない状況下, 地区をいくら寄せ集めてもそれ以上にはならず, 全体のマスタープランが描かれた時点では, トリートメントの内容は, それを受けた内容に変質すべきものであった。

その後, 1978年には地区対策図を東京区部全体について示し, 一定の整備水準を達成するための事業量が全体として示された<sup>4)</sup>ことは一応の成果であったといえる。そこでは, 整備目標を従来の水準に設定する限り, 関連事業費を充てて一応の市街地整備を行なうのに40年分の予算が必要だと試算が示され, 改善型整備は「長期的視点に基づかなければならないこと, 段

階的整備を前提として取り組む必要があること」が明らかになった。しかし、そこには大都市全体のあるべき方向は示されなかった点、静的かつ物的な指標を中心に扱っていた点に限界があり、その後の展開が必要とされた<sup>5)</sup>。

さて、このトリートメント型再開発計画において、整備課題が多く整備の必要性が高い割には整備の可能性が低いのが一般的な低層高密度市街地に限れば、一部の地区については公共事業を集中的に投入することで整備の必要性を可能性に転化することが可能であると考えられるものの、その他の圧倒的多数の地区は、「事業化の可能性を高め、再開発を実現していくためには地区の変容とそのメカニズムの把握により、地区活力を誘発するに必要な有効な手だてを見つけるとともに、公共団体の財政・マンパワーの制約のもとにいかにつ導事業を投入しうるか」<sup>6)</sup>にかかっている、とされた。この際、問題地区近傍に存在する大規模跡地や地区中心で再開発の可能性の高い区域は、問題地区の課題を解くために貢献すべきとする論理も必然的に導かれるが、これをどう具体化するかの方法についての理論的研究が不足していた<sup>7)</sup>ばかりでなく、これまで「モデル」地区においてしか進展のなかった改善型再開発の今後についてはあいまいに触れるに留まっている。これを乗り越えるためには、マスタープランとして公的に位置づけられた「地区の計画」の経緯を明らかにすると共に、こうした地区が束ねられたときに全体計画に整合しつつ相補の関係となる計画を模索することが必要となる。

#### 4-2 現行法体系における地区の計画

##### 4-2-1 都市計画法(「整備・開発又は保全の方針」)と地区の計画

「整備・開発又は保全の方針」は、新都市計画法が生まれた際、都市全体の整備・開発・保全に関する方針を計画の冒頭に示すことを目的として設けられた(都市計画法第7条第4項)制度である。この際、「整備・開発又は保全の方針」(表.4-1)には、①都市全体のフレームと都市計画の目標を示すこと、②主要な整備対象となる空間要素毎に整備の基本方針を示すことが役割として期待されていた。その後、時代を追うごとに要求される内容が部門別に分化していく。緑のマスタープラン(昭和51年通達)、市街地整備基本計画(昭和52年)を皮切りに、昭和55年には都市再開発方針が

取り入れられた。「整備・開発又は保全の方針」は、部門別詳細化の途をたどったのである。

##### 4-2-2 居住環境整備計画における都市再開発方針の位置づけ

「整備・開発又は保全の方針」のうち、低層高密度市街地の整備に関連の深い「都市再開発方針」に着目すると、それが必要とされた背景は以下の3点にまとめることができる。

第一は、再開発自体の内容・質の問題である。これは、従来の再開発が都市再開発法に基づく「市街地再開発事業」に限られ、点的な事業でしかないことの限界である。大都市東京が大きく変容する段階にあるとき、再開発概念自体をより積極的な「都市更新」として拡大する必要性が増大してきた。「採算型」「改善型」を問わず、それぞれの地区において、将来の市街地像を見据えた時、いかなる再開発が必要であるかを、事業概念としてではなく、計画概念として体系的に示すことが必要になったのである。

第二は、個別かつ無秩序、無計画に進む再開発の実状に対する反省である。より具体的には、①他事業との関連に欠くこと、従って事業効率が悪いことである。これは、再開発に関する各種施策を総合的・計画的に調整する機能がない(既成市街地の市街地整備プログラムのもの)ことを意味している。そこで、効率的に再開発が進むように各種施策を総合化すること、あるいは、事業が起こるときに各種施策が総合化して実現されることが必要となるが、そのためには、他の施策に関する「方針」もしっかり描かれている必要がある。例えば、再開発事業を進めるためには、「交通体系の整備の方針」「住環境整備基本方針」「住宅マスタープラン」等が既に描かれていなくてはならない。さらに、実現される舞台は具体的な場所であるから、それぞれの基本方針はできる限り「空間化」される必要がある。その場合、計画の実現主体として住民や企業が関わることを考えると、計画は各主体に「認知」されている必要がある。一方、②都市構造上の位置と計画内容という点で、現状では適した再開発になっていないことが挙げられる。この場合、放置しておけば個々の再開発が望ましい都市構造の形成に寄与しないことになる。そこで、都市構造の将来像を描き、それに沿った「再開発の方針」を示すことが課題となる。ここで描かれた計画は「公共性」をもつことを意味し、これによって「公共性」の概念が拡大する。

表. 4-1 「整備・開発又は保全の方針」の内容

(「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の見直しの方針について」別表  
昭和55年9月16日 事務連絡 建設省都市局都市計画課長から各都道府県都市計画担当部長あて)

<p>(一) 少なくとも定めるべき事項</p> <p>1 都市計画の目標</p> <p>1) 都市づくりの基本理念</p> <p>2) 都市計画区域の範囲及び規模</p> <p>3) 都市計画の目標(概ね10年後及び20年後)</p> <p>①人口</p> <p>②産業</p> <p>③市街地の規模</p> <p>2 土地利用の方針</p> <p>1) 主要用途の配置の方針</p> <p>①業務地(官公庁施設)</p> <p>②商業地</p> <p>③工業地</p> <p>④流通業務地</p> <p>⑤住宅地</p> <p>2) 市街地の密度構成に関する方針</p> <p>①地域別人口配分</p> <p>②密度構成に関する方針</p> <p>3) 住区構成とその整備の方針</p> <p>4) 市街化調整区域の土地利用の方針</p> <p>①優良な農地として保全すべき区域</p> <p>②災害防止上保全すべき区域</p> <p>③自然環境形成上保全すべき区域</p> <p>④計画的な市街地整備の見通しがある区域</p> <p>3 市街地の開発及び再開発の方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 市街化進行地域及び新市街地の整備方針</p> <p>①市街化進行地域</p> <p>②新市街地</p> <p>3) 既存市街地の再開発の方針</p> <p>①高度利用に関する方針</p> <p>②用途転換及び用途純化に関する方針</p> <p>③劣悪な居住環境の改善に関する方針</p> <p>④既存の工業地における公害防止に関する方針</p> <p>4) 市街地整備の方針</p> <p>5) 重点的に整備すべき面的開発事業</p>	<p>5 交通体系の整備の方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 整備水準の目標</p> <p>3) 根幹的交通施設等の整備方針</p> <p>①道路</p> <p>②都市高速鉄道</p> <p>③駐車場</p> <p>④自動車ターミナル</p> <p>⑤港湾、空港</p> <p>⑥交通管理</p> <p>4) 重点的に整備すべき根幹的交通施設の整備方針</p> <p>①道路</p> <p>②都市高速鉄道</p> <p>③駐車場</p> <p>④自動車ターミナル</p> <p>⑤港湾、空港</p> <p>5 自然的環境の保全及び公共空地系統の整備の方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 緑地の確保水準</p> <p>3) 緑地の配置計画の概要</p> <p>4) 実現のための施策の方針の概要</p> <p>5) 重点的に保全又は整備すべき主要な緑地公共空地の保全整備計画</p> <p>6 下水道及び河川の整備の方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 整備水準の目標</p> <p>3) 下水道及び河川の整備方針</p> <p>①下水道</p> <p>②河川</p> <p>4) 重点的に整備すべき施設の整備方針</p> <p>7 その他の公共施設の整備の方針</p> <p>1) 整備水準の目標</p> <p>2) 主要な公共施設の整備方針</p> <p>①ごみ処理施設</p> <p>②卸売市場</p> <p>③小、中学校</p> <p>④その他の中核的施設</p> <p>3) 重点的に整備すべき公共施設の整備方針</p>	<p>(二) 地域の特性に応じて定めるべき事項</p> <p>1 市街地整備プログラムの基本的事項</p> <p>1) 市街地整備の基本方針</p> <p>2) 市街地整備プログラムの策定方針</p> <p>3) 市街地整備プログラムの概要</p> <p>2 公害防止又は環境の改善の方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 公害防止又は環境の改善のための施策の概要</p> <p>3 都市防災に関する方針</p> <p>1) 基本方針</p> <p>2) 都市防災のための施策の概要</p> <p>①火災対策</p> <p>②震災対策</p> <p>③浸水対策</p> <p>④コンビナート防災対策</p> <p>4 住宅の建設の方針</p> <p>1) 住宅建設の目標</p> <p>2) 住宅建設のための施策の概要</p>
--	---	---

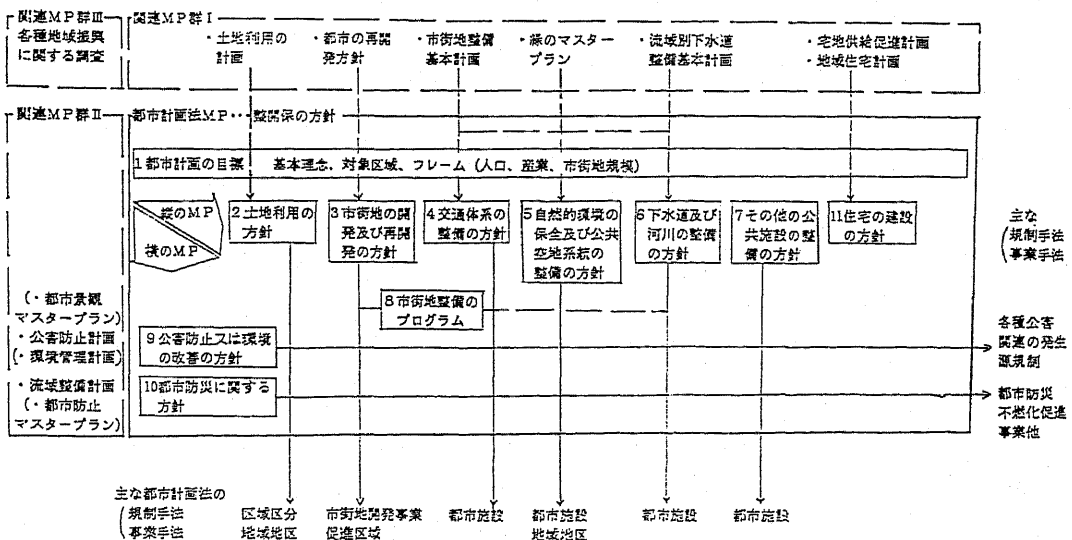
注)

\*1 別途指示

\*2 住宅建設をすすめるうえでの目標・居住水準等について示す

\*3 良好な住宅供給を促進するため実施する施策の概要を示す

図. 4-1 各種法定マスタープランの構造



出典:『都市計画 139』(特集:都市基本計画のあり方を考える)

第三は、「必要性」は高いのに進まない再開発をいかに合理的に進めるかという課題である。とりわけ低層高密度市街地の様な「問題市街地」を全体としてどうするかに関する「方針」を他の再開発との関連で描き、都市のなかで位置づける必要が出てきた。例えば、副都心周辺の改善型再開発と、下町密集市街地のそれとは当然性格が異なるべきであるが、現状では各種モデル事業の「適用」が虫喰的に先行している。すなわち、その事業地区は合理的に位置づけられたというよりも、地元の要請、行政の発意等で個別に取り上げられたものであり、「必要性」と「可能性」両面からの評価を経て「計画」として位置づける必要があったのである。

#### 4-2-3 都市再開発方針法制化の議論の経過

都市再開発方針法制化の過程は以下の様に整理することができる。

大都市東京の不燃化、住宅と業務施設の合理的配置、建築密度の適正化等の再開発課題は戦災復興計画以来一貫して主張されてきたが、昭和44年によろやく都市再開発法が制定される。しかし、その内容自体は、立体的権利変換を主要な手法とする狭義の再開発事業の域を出ず、その後おこなわれた同法に基づく事業は、「駅前シリーズ」と呼ばれる、限定的かつ小数の事例に留まった。

これに対し、「構想」レベルの再開発論と、法として担保できる再開発事業との隔たりを埋めるべき「再開発基本計画」は、昭和48年の都市計画中央審議会答申により端緒がひらかれた。すなわち、この中で初めて都市再開発基本計画策定の必要性が述べられ、昭和51年の法改正で答申の一部は盛り込まれた。すなわち、計画レベルでは市街地再開発促進地区の創設、事業レベルでは第2種市街地再開発事業、個人施行の市街地再開発事業の創設である。しかし、「構想」に唱われるような広義の再開発を計画的に推進するには至らなかった<sup>8)</sup>。その後、昭和54年の都市計画中央審議会答申「長期的視点に立った都市整備の基本方向について」に示された既成市街地整備の基本計画の策定要請を受けて、よろやく、昭和55年、都市再開発法改正により「都市再開発方針」の策定が制度化され、「整備・開発又は保全の方針」の一部として「都市再開発方針」策定が義務づけられることになった<sup>9)</sup>のである。

#### 4-2-4 「整備・開発又は保全の方針」の空間的総合化の必要性

以上の様な「整備・開発又は保全の方針」の機能的(部門別)詳細化の展開は、都市全体の整備戦略の詳細化という意味では評価できるものの、地区スケールの居住環境整備を進めるうえでの意味づけは積極的にはなされなかった。もちろん、その地区の再開発上の位置づけはなされるが、地区の計画では、総合的な地区環境の改善・向上が第一の目標であるから、むしろ、それぞれの地区においてどのような内容の整備をおこなうべきかの総合的な「方針」を、公的に認知する機能こそ必要であった。

ここで、トリートメント型の再開発基本計画を「整備・開発又は保全の方針」の目からみるなら、目標市街地像としての「土地利用の方針」があり、これに至る手段のひとつとして「再開発の方針」すなわち再開発基本計画があるものと考えられる。しかし、「整備・開発又は保全の方針」における「再開発の方針」だけではトリートメントの一部しか示し得なかった。すなわち、「都市型住宅形成誘導」に関する方針(以後、「住環境整備基本方針」とする)が補完的に用意される必要があった。それには、「再開発方針」の1号市街地に関する記述を充実させるのもひとつの方法ではあるが、本来は独立すべきものであろう。しかし、「住環境整備基本方針」は、「整備・開発又は保全の方針」の中にメニュー化されていないのである。すなわち、都市全体の住宅政策あるいは、住環境政策に関する部門が想定されていない(「住宅建設に関する方針」しか示されていない)ことは大きな問題である。HOPE計画(地域住宅計画)等の住宅・住環境関連の既存制度は、こうした機能を担うものとして重要な位置を占めるものと考えられるが、今の所、そうした機能は脆弱である(図.4-1)。

#### 4-2-5 地区計画制度とその限界

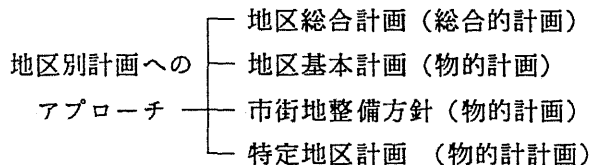
この間、1980年には都市計画法・建築基準法が一部改正されて「地区計画制度」が法制化された。地区計画によって既成市街地を覆おうとする動きが進むのはこれ以降であるが、実際には、低層高密度市街地のような市街地で法定地区計画が成立することはごく希なケースであって、むしろこうした地区における課題は、いかにそれぞれの地区における整備の内容と強度、整備の順序を公的な計画として認知するか、また、いかに事業手法を補完する誘導手法を導入してその実現に努めるかにかかっていた。それには、地区的スケールでの計画化とは別に、もう少し広い範囲で総合的な市

街地整備の方針を定着させる必要があった。

4-2-6 地方自治法（市町村計画）と地区の計画  
市町村計画のなかで地区別の計画が要請された背景は以下の3つとして理解される。

- ①それぞれの地区の整備上の順位づけを示す
- ②それぞれの地区での整備のガイドラインを示す
- ③TOTALな市街地像を提示する

そのアプローチにもいろいろな方法が実績としてあり、構想されている<sup>10)</sup>。以下に主要なものを示す。



一方、地区の計画を実効性あるものにするための前提条件を整理しておく。

まず第1は、自治体の権限の問題である。地区別計画が単なる報告書（研究書）とならないための条件として、各自治体（区）の都市計画における権限強化と、そうした権限を効果的に運用する行政組織がまず重要になる。建築行政と土木・都市計画行政などの関連分野を「まちづくり」の立場から横割りにして地区的スケールで整備を進めるための必要条件である。これは、計画立案過程に留まらず、実施・運用管理の面でも重要な条件ある。

第2は、計画に対する地元住民・整備主体のコンセンサスが得られていることである。いくらプランニングがうまくできていても、とりわけ個別権利者の財産権に関わる計画に関しては、いかに関係者が計画を認知しており、かつ、合意が得られているか（あるいは合意づくりのルールができていないか）が重要になる。

第3は、計画の実現過程における総合性の確保である。そのためには、従来の「諸道具」（ツール）を総合化して各主体の意見を調整しながら使いこなさなければならない。また、その前提条件として、諸プランは調整され、ひとつの計画体系をなしていなければ実効はあがらない。

第4は、上位計画との整合性・補完性の問題である。単に上下が整合していればよいとの消極的側面ばかりでなく、上位計画の役割（下位間の調整）、下位計画の役割（地元密着、地区での総合化）を、それぞれの特性を踏まえながら分担・補完することが重要である。

#### 4-2-7 地区別計画と法定地区計画

では、地区スケールの計画における地区別計画と法

定地区計画との関係はどう説明できるか。法定地区計画には要素として、①地区整備方針（「整備・開発又は保全の方針」）の地区版。基本方針。ガイドライン）、②地区整備計画 1)地区施設の整備、2)建築物の規制がある。従って、地区別計画のうち地区の物的方針について述べた部分は対象とする空間スケール・拘束力に程度の差こそあれ法定地区計画の地区整備方針と同レベルの方針ということになる。すなわち、地区別計画の「整備方針」自体が「整備・開発又は保全の方針」の地区版であるとの論理である。この際、「方針」の示し方が法定地区計画がなじむのか地区別計画型がなじむのかは対象とする地区の特性に左右され、密集市街地など既に土地利用が動きにくいところでは法定地区計画は事実上整備方針レベルに留まるので大差なしということになろう。むしろ重要なのは、地区の計画がいかに総合性を確保しうるかという点である。すなわち、法定地区計画は、所詮、物的要素を規制するだけの限界があり、課題解決的・創造的側面はその他の誘導手法や事業手法に頼らざるをえない。とりわけ既に環境が悪化している低層高密度市街地では、計画の中心はむしろ誘導・事業にある。この場合、法的形式よりも、地区をどのような方向に導くか、それを達成するにはどうすべきかに関する「方針」がより重要になる。その意味では、国が次々に用意している各種の「モデル事業」は、地区のまちづくりをおこなうきっかけとして大きな意味をもつ。また、地域地区の改訂も、地区の計画をおこなう道具の一つとして意識することも必要な時期にある。

#### 4-2-8 地区別計画と「整備・開発又は保全の方針」

では、地区別計画と「整備・開発又は保全の方針」の関係はどうなるか。地区別計画を「整備・開発又は保全の方針」の地区版とみるのは分かりやすいが、実際の地区別計画の総合性に比べれば、現在の「整備・開発又は保全の方針」が機能別（＝部門別）に傾斜しすぎており、説明しきれない。地区においては「整備・開発又は保全の方針」がより空間的に詳細化する必要に迫られる。次に、地区別計画は「整備・開発又は保全の方針」の地区版と地区の総合計画が掛け合わされたものという理解であるが、これには無理がある。最後に、地区別計画は地区の総合計画（物的計画は手段）ととらえるのは理想的ではあるが地区別計画の現状はそれほど進んでいない。

低層高密度市街地において、今後マスタープランを充実させていくためには、最初の考えを進めていくのが現実的である。すなわち、方向としては「整備・開発又は保全の方針」の地区別詳細化の方向をめざすなかで、従来想定されていなかった「住宅政策の空間化」をその内容として含む「住環境整備基本方針」を、H O P E 計画などを手がかりに策定し、地区レベルでの計画の総合性を確保する方向である<sup>11)</sup>。実際の計画はここまで進んでいない。しかし、今後あるべきは、「整備・開発又は保全の方針」を部門別に詳細化すること以上に、空間的詳細化をおこなうことである。この場合、上位の計画主体で全てを計画し尽くすのではなく、東京都の場合なら、都レベルが全体に係わる方針を、各区がそれぞれの地域に密接に係わる方針を分担・補完しつつ策定し、実現することが条件となろう。

#### 4-2-9 まとめ

以上からみて、都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備マスタープランは、再開発方針+住環境整備基本方針を基本とし、市街地の将来像にむかって実現手段を伴いつつ構成する必要がある。ここでは、①都市構造・地区構造論を理論的基礎においていること、②改善型再開発論+都市型住宅形成誘導論に裏打ちされていること、③計画実現のためのツール・組織が体系的に整備されており、総合的な目標像が実現できることが前提条件となる。

#### 補注(第4章)

- 1) 住宅・都市整備公団(1982)『東京都区部市街地の動向と再開発課題について』 p. 81。なお、森村はこの様なマスタープランを従来の「都市基本計画」に対して「都市更新(再開発)基本計画」とし、これは「地区の居住環境問題から出発した都市全体の整備に対する戦略」とした(森村道美(1976)「居住環境整備の必要性と可能性」『建築文化7605』 pp. 37-44)。
- 2) 森村道美・上野勝弘・里居和義(1971)「CRPについて」『都市計画65』 pp. 3-30
- 3) 川上秀光(1976)「既成市街地再開発計画論(その1)」『川崎市における混合市街地の環境整備および住宅供給手法に関する調査その1』 pp. 3-17
- 4) 建設省都市局(1978)『市街地の高度利用促進のための調査(改善型再開発の検討)』。なお、東京区

部の類型はあくまで行政内部の参考資料として用いられ、計画として発表されたときにはかなり抽象化して整備方向が描かれたのに対し、神戸市においては同様な類型を「市街地整備のための環境カルテ」等の形で市民に公開し、これを発展させて都市再開発方針を策定している。

- 5) 森村道美・土田旭・高山恵・白神浩志(1978)「既成市街地の整備対策検討のための地域区分について」『建築雑誌1978.5』 pp. 46-54
- 6) 水口俊典・角田隆司・土岐悦康(1984)「都市再開発方針における再開発プロジェクトの評価に関する考察-東京都区部における計画事例調査を素材として-」『日本都市計画学会学術研究論文報告集』 No. 19 pp. 517-522
- 7) リプレース手法や群島型整備等の計画概念は存在し、事業も進行しつつあるが、いまだ理論的側面、とりわけ住宅供給の効果についての一般的考察は蓄積が少ない。
- 8) 高度利用地区(昭和44年都市再開発法)、市街地再開発促進地区(昭和50年同法改正)が「計画」として存在するが、前者は市街地再開発事業を前提としたものであり、後者は高度利用地区内の再開発を促進すべく決定されるが5年以内に実施されない場合市町村が実施義務を負うので活用されていない。
- 9) 策定は、東京区部をはじめとする人口集中の著しい全国22都市に義務づけられた。①東京区部及び十大政令指定都市、②首都圏整備法の既成市街地、近畿圏整備法の既成都市区域、③大規模敷地、大規模交通計画の存在する都市である。なお、その他の都市でも「整備・開発又は保全の方針」に盛り込めることとされた。埼玉県南の諸都市、阪神間が典型例である。なお、東京都には「整備・開発又は保全の方針」が義務づけられているが、各区には義務づけがない。
- 10) 高見沢邦郎(1985)「市町村総合計画と都市基本計画における「地区の計画」」『都市計画139』 p. 47-49
- 11) 「住環境整備基本方針」が「整備・開発又は保全の方針」の中でメニュー化されるべきか、別の体系(例えば、住環境整備法)で位置づけられるべきかは議論の余地がある。



## 結（I） 本研究の計画仮説と論文の構成

さて、以上の検討から、新たな居住環境整備計画論を構築する際に検討すべき課題群は、以下の様にまとめられる。

まず、都市構造・地区構造論に関連しては、地区の居住環境整備を「必要性」の論理のみで構想するまえに、その地区の土地利用が「転換」しているのか「停滞」しているのか、その中間的状态（＝「安定」）なのかを見定めることから始めなければならない。このうち、「転換」地区においては、転換を支える更新エネルギーを地区の整備に誘導する方法が、都市型住宅形成誘導論に立脚しつつ模索される。「停滞」地区においては、更新停滞の結果、問題となっている現象とその原因を認識したうえで、主に事業手法によって、総合的な整備を動機づけることが課題になる。ここでは細街路整備ひとつをとっても拡幅のための拡幅でない地区総合計画的な位置づけがなされる必要があり、改善型再開発論に基づいて計画、実施される。さらに、「安定」地区においては、その「安定」をもたらす要因と考えられる仮説群が検証される。この要因群は、都市が成長・安定・衰退を繰り返す、社会構造（居住者属性）がいかに変化しようとも、少なくともその地区レベルではこれらに柔軟に対応できるための資質である。「転換」地区にせよ、「停滞」地区にせよ、回復・保持すべきはこうした資質だというのが基本的認識である。

以上からも明らかなように、構想されるべき計画には、単に物的環境を整えるという視点のみでなく、地区における物的構造が居住者属性に調和し、その関係が安定しているとの視点が必要である。その意味では、地区・都市双方のスケールにおいて、居住者属性の変容実態を正確に認識することが課題になる。特に、人口構造や産業構造が大きく変わるなかで、それらを地区においてどの様に受け止めるべきかを示すことは、地区の計画を都市全体のなかで位置づけるために是非必要である。

具体的にみると、都市構造・地区構造論については、低層高密度市街地の形成を歴史的に明らかにし（第5章）、低層高密度市街地を取り巻く状況を整理しだうえ住宅需給の将来予測をおこなうこと（第6章）により、低層高密度市街地の居住環境整備が踏まえるべき都市構造・地区構造論の基本を明らかにする。これは、計画論の検討（第10～13章）をおこなうための基礎的知見となる。

次に、改善型再開発論については、まず、その基本的道具ともいえる「木質アパートの建て替え」「共同化」「細街路拡幅」等の計画論理が、そもそも地区に起こりつつある更新実態の面からどの程度リアリティーをもつか、どの場合には良く、どの場合にはだめなのか、問題があるとしたらどう改善すればよいのかを整理する必要がある。そのうえでさらに、地区の総合的課題を解く場合にどのような計画の組立てが可能なのかを示すことである。この際、特定の地区のみの改善に終始しながらもそれほどの成果を上げられなかった過去の整備の反省も踏まえ、こうした整備の「道具」を誘導手法によって補う方法、さらには、それらの使い分けを計画のシステム化の見地から体系づける方法が検討される。

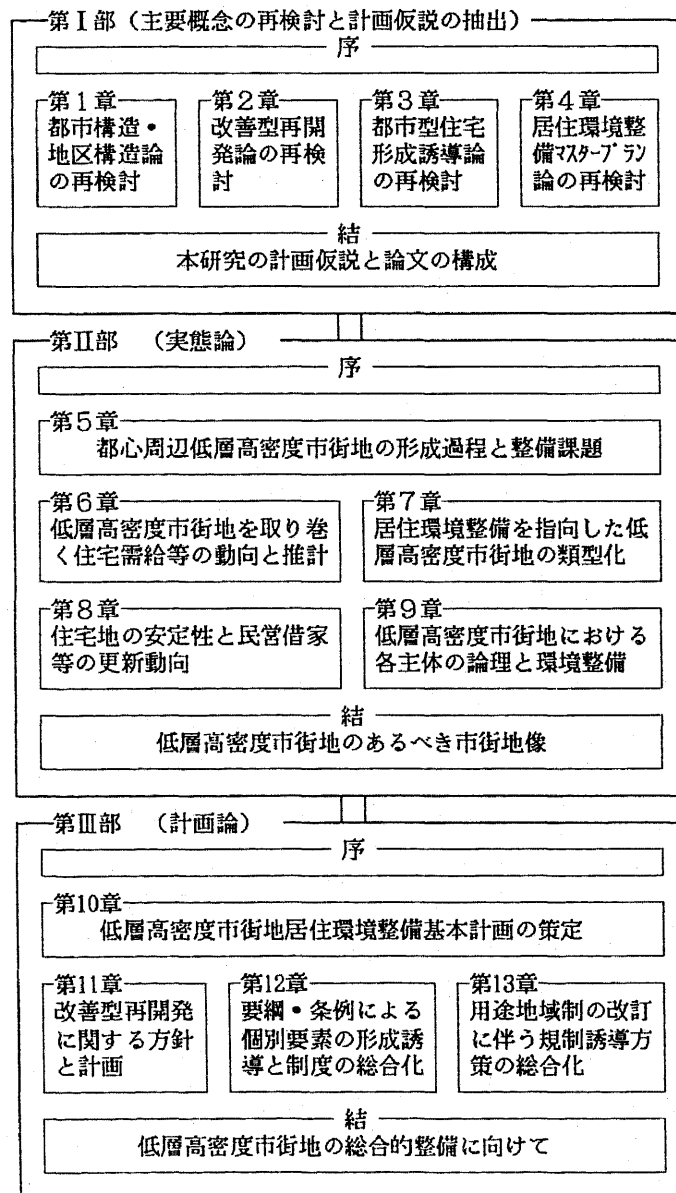
具体的には、低層高密度市街地全体の類型化を整備論の見地からおこなったのち（第7章）、地区に起こりつつある物的更新動向（第8章）と、そうした物的変化の背後にある主体の論理（第9章）を明らかにする。これは計画論として主に第11章の改善型再開発論へとつながっていく。

第3に、都市型住宅形成誘導論については、原論的には、低層高密度市街地に今後居住する居住者像を、就業構造や社会的バランス等の関係から掘り下げることが課題になる。そして、こうした将来像を受けて、地区レベルで誘導的に実現すべき課題はなにかを、絶対的居住水準の向上にも拘らず決して向上していない住環境という現実のなかで示すことである。

具体的には、低層高密度市街地を取り巻く住宅需給の状況と推計をおこない(第6章)、これが地区の課題としてどう設定されるかを明らかにし、実際地区に起こりつつある住宅更新を実証的に明らかにして(第8、9章)、計画への手がかりを得る。計画論としては、第12、13章において誘導論的側面からの検討へつなげていく。

最後に、全体を統括する居住環境整備マスタープラン論については、実際に存在する、あるいは計画策定中の各種プラン自体を批判的に検討することが主要な課題である。具体的には、居住環境整備を指向した類型化(第7章)を受けて、東京区部で進行しつつある地区別計画作成の動向を詳細に整理する(第10章)なかで、具体的場面に即した計画の立案につき提案する。第11、12、13章は居住環境整備計画論の各論になる。

図. 結(Ⅰ)-1 論文の全体構成



## 第Ⅱ部 （実態論）

### 序（Ⅱ）

第Ⅱ部は、第Ⅰ部の検討によって提出されたテーマ・仮説群を実態論的視点から検証する部分である。

まず第5章ではその前段として、低層高密度市街地の形成過程を、都市計画が果たした役割と、実態としての市街地変容とを対置させながら明らかにすることで、今後の居住環境整備論が踏まえるべき課題を整理する。その際、都市計画の考え方の変容をレビューするのみならず、実際にどう適用されたかを実証的に捉えることに重きを置いた。

次に第6章と第7章は、低層高密度市街地をとりまくマクロな動向と課題を明らかにする部分である。このうち第6章では住宅需給の動向・職住関係の分析と推計をおこなない、今後、それぞれの地区において居住環境整備をおこなう際に必要とされる基本的事項を明らかにする。第7章では、「低層高密度市街地」の範囲を画定したうえで、その動向を町丁目単位に分析・評価し、それぞれの地区でおこなうべき居住環境整備の方向を仮説的に類型化して示す。

第8章と第9章は低層高密度市街地の典型地区を中心とする変容過程に関する調査分析が中心になっている。ここでは、先に示された整備の方向性のリアリティーを検証・補足すべく、詳細な考察がおこなわれる。第8章では、主に物的変化動向を4つの典型地区調査より詳察する。「住宅地としての安定性」「民営借家等のストックとフロー」「物的更新の規定要因」が主な検討の視点である。第9章は低層高密度市街地の居住環境整備に関係する各主体（地主／家主／戸建持家層／民営借家層）の変容動向と意識につき、既存の統計・調査を主な拠り所としつつ明らかにする。

以上の結果は、第Ⅱ部の〈結〉として「あるべき市街地像」を提出することで締めくくられる。ここでは、低層高密度市街地の居住環境整備を、狭義の「住環境」整備に限定せず、都心周辺部に分布する当地域の役割と、地区としての空間性能のあるべき姿を踏まえた市街地像を浮き彫りにする。

## 第5章 都心周辺低層高密度市街地の形成過程と整備課題

本章の目的は、東京区部都心周辺低層高密度市街地の形成過程を、都市計画が果たした役割と実態としての市街地変容とを対置させながら明らかにし、今後の居住環境整備計画が踏まえるべき課題を整理することにある。

具体的には、まず第一に、今日の都心周辺低層高密度市街地の形成過程を、「第一次市街化」「戦災と復興」「第二次市街化と容積地区の指定」「低成長期への移行」の4期に分けて、上記目的に沿った考察をおこなう(第1節)。ここでは、建築線と建物形態・空地地区・容積地区と用途地域が主要な考察対象になる。第二に、これを受けて、「市街地形成と都市計画規制」「都市計画規制と社会背景」の両面から低層高密度市街地の形成と変容に関する歴史的特徴を考察する(第2節)。最後に、小結として、歴史から得られる教訓、今日踏まえるべき課題を整理する(第3節)。

### 5-1 都市計画規制の変化と低層高密度市街地の形成・変容

#### 5-1-1 第一次市街化

最盛期には140万人に達したといわれる江戸の人口は、幕末の混乱の中で減少の一途を辿り、幕府の崩壊した明治元年には約50万人に減少していた。その後、明治政府の成立と社会の安定に伴って人口は次第に回復、明治24年には121万6千人と最盛期の人口にほぼ回復した。この間、明治11年、「御朱引内」よりわずかに広い区域を15区の区域に、明治21年にはこの15区が東京市となった。

日清・日露の両戦争を境に工業は著しく進展し、明治40年には東京市の人口は215万人に達した。この頃より市域の人口は飽和状態になって郊外に居住するものが増加し、市域に接する千駄ヶ谷村・大崎村・渋谷村などが「町」に変わっていく。この傾向は、欧州大戦に伴う戦争景気に支えられ、さらに市街地は拡大する。

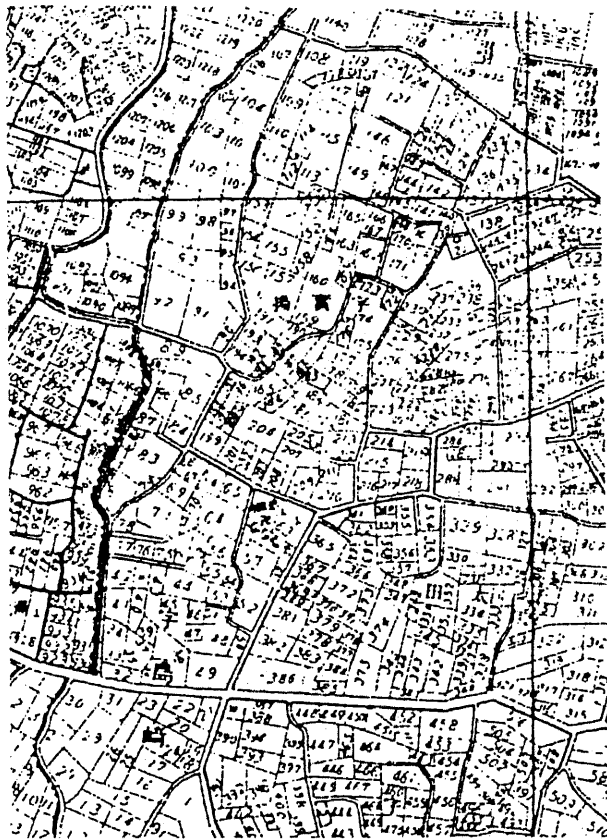
この頃の住宅地形成はおおよそ次の2つの型として理解できる。そのひとつは職工町で、大井町・大崎町など、当時急速に工場が立地した地域に隣接して、主に貸家長屋による高密度な住宅地が形成された。工業は低地に立地し、就業形態も職住近接を基本にしていたから、住宅地は低地を中心としていた(図.5-5a)。もう一つはホワイトカラーの住宅地で、こちらは市内電車の終点付近や市内電車と連絡する王子電車・京王電車・玉川電車の駅近くに形成された。すなわち、都市内電車による通勤を前提として旧市街地のすぐ外側

に新たな住宅地が形成されたのである。こちらも貸家を中心ではあったが、戸建てや二軒長屋が中心であり、密度もそれほど高くはなかったし、居住水準も相対的に高かった(図.5-5b)。また、こうした住宅は台地上の乾燥した土地が多く充てられたが、次第に条件の悪い谷筋や北斜面にも開発が及んでいった。

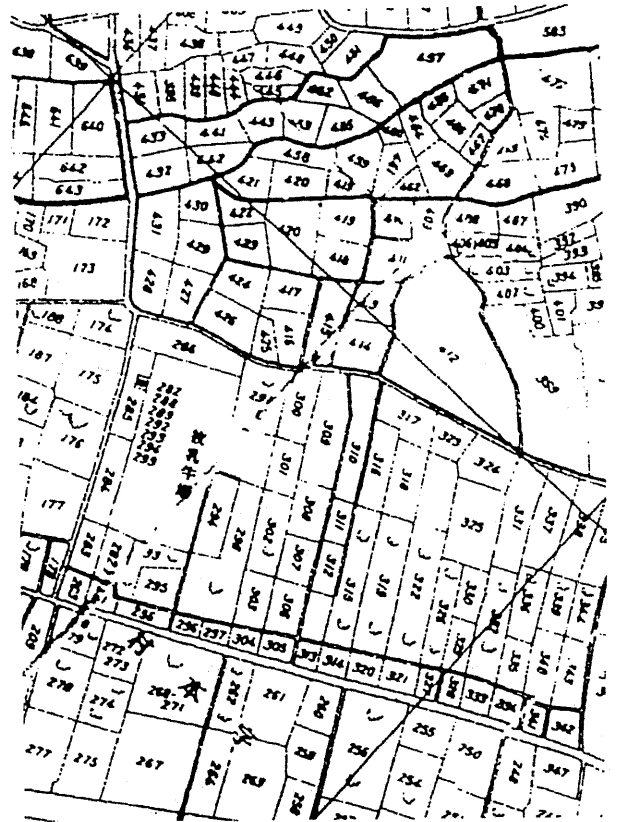
この時期の市街地形成を都市計画的にみるなら、宅地基盤・建物をコントロールする手段がほとんどなく、劣悪な環境形成も放置せざるをえない状況であった。例えば、「南千住や三河島・日暮里といった地区は市内に出稼ぎにでかける便がよくて、しかも市内をすれすれにはずれていて、市内としての禁令にひっかからないという好条件があり、貧困者の集団地区を作りあげようになってゆき、大正の中頃から震災頃にかけてかなりのスラム街を形成した」<sup>1)</sup>との記述がこの状況をよく示している。

こうした状況に対し、ようやく大正8年に都市計画法・市街地建築物法が公布される。新市域には大正11、12年に市街地建築物法が適用され、これにより建築線の指定(幅員9尺以上)が可能となったが、適用以前に既に市街化された部分もあるうえ、計画的かつ面的に建築線が指定されることは少なく、従って面的な基盤整備を事業的に行なわない限り良好な市街地は形成できなかった。既にこのとき、現在の狭あい道路問題が内包されていたのである(なお、昭和14年の法改正で道路は4m以上とされた)。折しも大正12年9月に発生した関東大震災による罹災民に加え、震災を契機

図. 5 - 1 市街化以前の筆割り (1911年(M44), 1:5000 郵便地図)

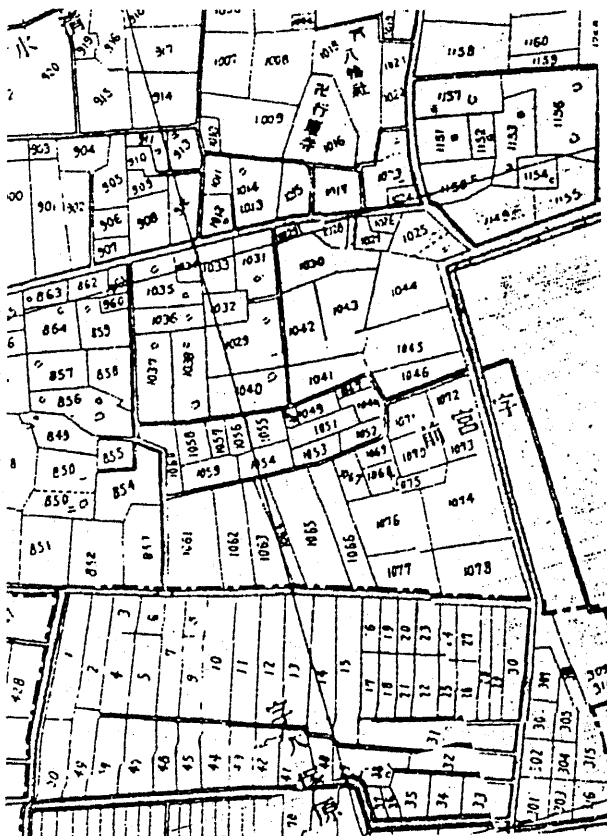


a. 荒川区町屋



b. 渋谷区本町

c1. 品川区戸越(耕地整理前)



c2. 品川区戸越(耕地整理後)

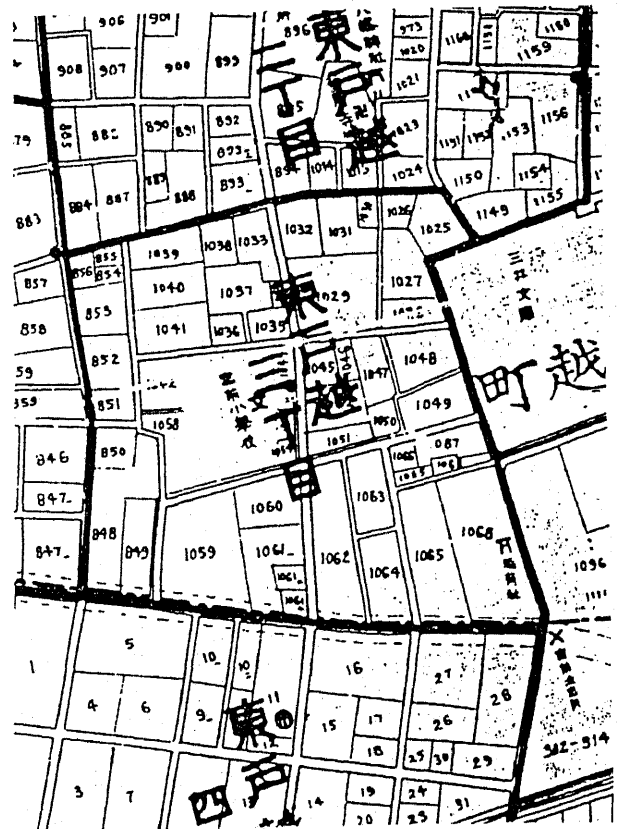
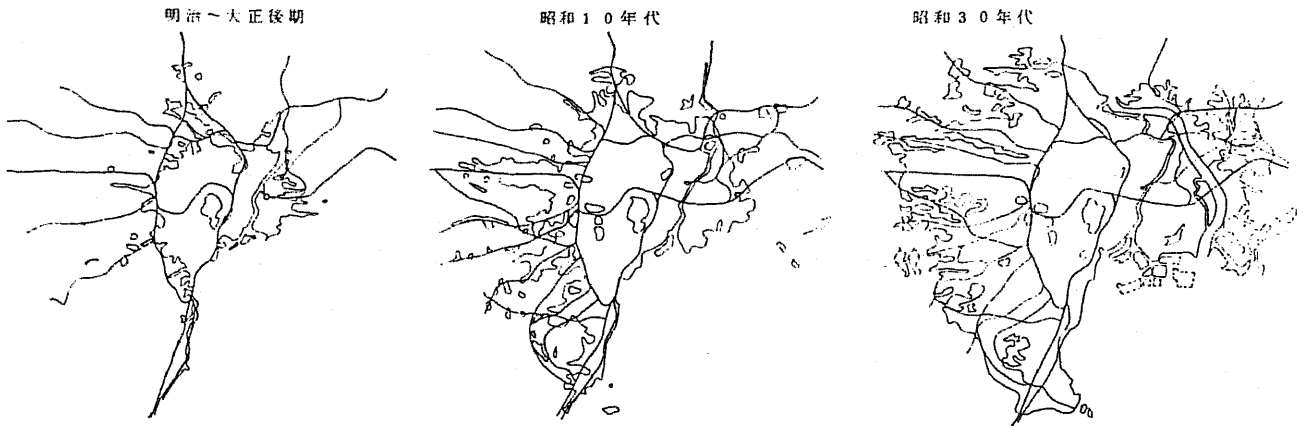


図. 5 - 3 市街化の推移

震災復興により西側部分に  
拡大

郊外電車の山手環状線への到達によ  
り沿線の市街化進む

震災復興及び郊外住宅地開成により  
さらに巨大化

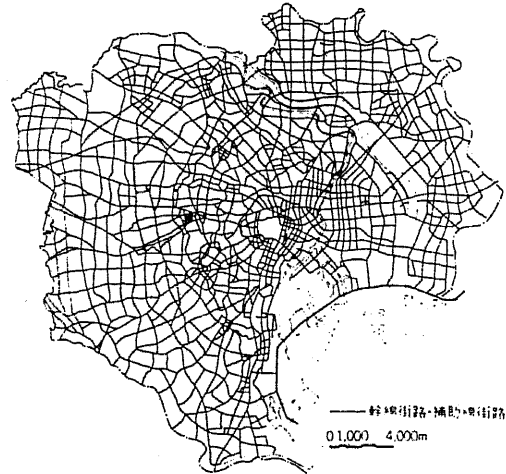


出典:東京都(1984)『多心型都市構造への展開に関する調査報告書』

図. 5 - 4 東京区部都市計画街路の変化

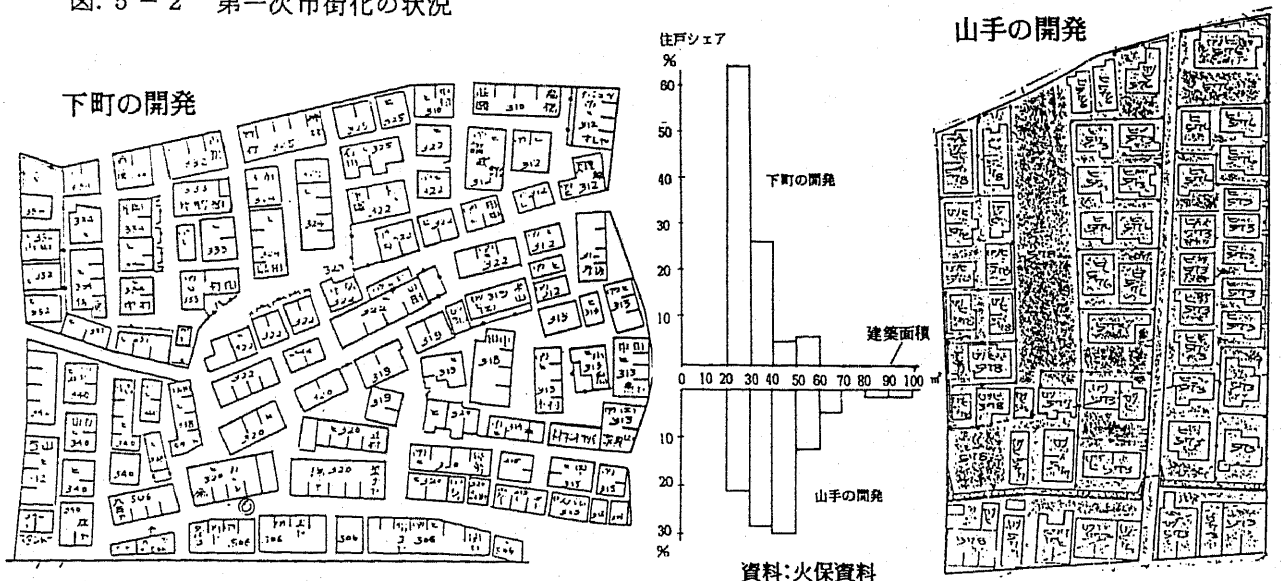
(昭和18年)

(昭和41年)



出典:『建築文化』1976.5(特集|コミュニティーデザイン)

図. 5 - 2 第一次市街化の状況



に大きな流れとなった郊外居住の圧力のもと、広大な基盤未整備市街地が形成された。ただし、耕地整理程度の基盤整備に限るなら、今日の都心周辺低層高密度市街地でも南部の荏原から蒲田に至る一帯、西北部でも長崎から板橋にかけての一帯は一応の整備がおこなわれた。しかし、街区が過大に設計されていたため、その後の敷地の細分化と建物の密集化により街区内の住環境の質はそれほど高くはならなかった。

東京区部の用途地域はようやく大正14年1月に告示される。低地は工業地域、台地は住居地域、目黒川沿い及び芝浦海岸沿いは未指定地とされた。住居地域は安静快適（建蔽率60%以下）、工業地域は生産能率の増進（建蔽率70%以下。但し、住居の用に供するものは60%以下<sup>2)</sup>）。昭和14年の改正で60%以下<sup>3)</sup>）、未指定地は将来利用未定・緩衝地帯形成など都市の実状に対応した指定を可能にするものである。現在の低層高密度市街地も、このとき、基本的には台地の住居地域と低地の工業地域として指定された。昭和4年4月には区部外周33町村に用途地域が追加指定（物法は昭和3年4月より）され、住居地域はそのまま外へ延ばしず形で指定された。

満州事変発生（昭和6年）後、工業地が3方向へ拡大していく。すなわち、南部においては大崎・大井町から、品川・大森・蒲田へと外延的に発達、臨海部は深川を越えて城東地域へ、墨田川沿いには本所を越えて向島・王子・荒川方面へと伸び、これに付随して長屋を主体とする高密な職工街がひろがった。

昭和13年には「専用地区」が新設される一方、密集市街地形成防止のための「空地地区」が容積規制のひとつとして指定される（第一種～六種（容積率20%～70%））。初指定は昭和15年9月、西武新宿線以南に、昭和16年7月には、西武新宿線以北及び荒川放水路以東の郊外部に、昭和18年2月には山の手住宅地一帯に指定された。指定の理由は「東京市の膨張発展によって随所に密集市街地ができ、保健・衛生はもとより防火、防空にも見過し得ないものがあり、この防止策として宅地内の空地保有量および相隣間隔に規制を加え、郊外市街地の健全化を計るとともに帝都の防衛に備える」旨とされた<sup>4)</sup>。既に建ち上った住居地域指定地区（建蔽率60%）でのこうした指定は実態上難しかったものの、「防空」の視点から今日の低層高密度市街地にも多く重ねて指定された。

なお、昭和5年以後昭和18年にかけて、都市計画補助

街路の細部を補うものとして、幅員8～15mの細街路が計画決定され、東京区部におけるその総数は1000路線、1400kmを超えた（図.5-4 a）。しかしこの道路は、多心型都市構造の形成を効率的に導くべく幹線道路中心の交通体系に再編された時期（昭和39～40年）に廃止に至る（図.5-4 b）。

戦時色が一段と強まる昭和18年、建築諸法（防火地域・空地地区は除く）の効力を一時的に停止する市街地建築物法施行令戦時特例が発せられた。住居地域内に工場が混入するなどの問題を残して、適用が再開されたのは昭和23年のことである。

以上のように、戦前までにはほぼ市街化が及んだ現在の低層高密度市街地は、一部の耕地整理事業施行地区を除けば、基盤未整備のまま個別申請による建築線に依存して形成された。また、市街地の密集化防止のため指定された空地地区も「防空」色が強かった。さらに、キメが荒く戦時中の運用に問題があった用途地域のために、居住環境は低いレベルに留まった。

#### 5-1-2 戦災と復興

戦災により区部面積の28%家屋71万戸を焼失した。人口も昭和15年の678万人が昭和20年には278万人へと激減、低層高密度市街地においても物的・人的に大きな変化をとげたのみならず、社会的制度的変化により市街地の変容をコントロールする主体に構造的変化が生じた。また、戦前の市街化が高密度な長屋建で進められた非戦災市街地（図.5-6）は、戦後の経済成長の中で密集度を増し、居住環境上の問題がいち早く起こることが予想された。現に、昭和34年の「不良住宅地区調査」<sup>5)</sup>の中には、非戦災を主要因とする「一般老朽住宅密集地区」が、231地区中140地区（60.6%）と過半を占めている。

こうした状況下に立案された戦災復興計画は、過大都市の抑制を大目的としていた。人口は最大でも500万人にとどめるものとし、工業地域・商業地域面積は、昭和5年の商業（人口）規模の2分の1、工業（人口）規模の3分の2と見込んだ。現在の低層高密度市街地は「住居地域」または「未指定地」と指定され、その一部に拠点型商業地ができるものと想定された。これを受けて昭和21年8月、戦前の地域制は廃止され、新地域制が指定される。人口500万人と見込むこの計画では、住居地域はこれまで低湿地に指定されていたものを廃止、山手の高台を中心に指定した。商業地域、工業地域面積は縮小され、未指定地は3倍となった。この様に、戦

図. 5 - 6 非戦災地区と人口密度

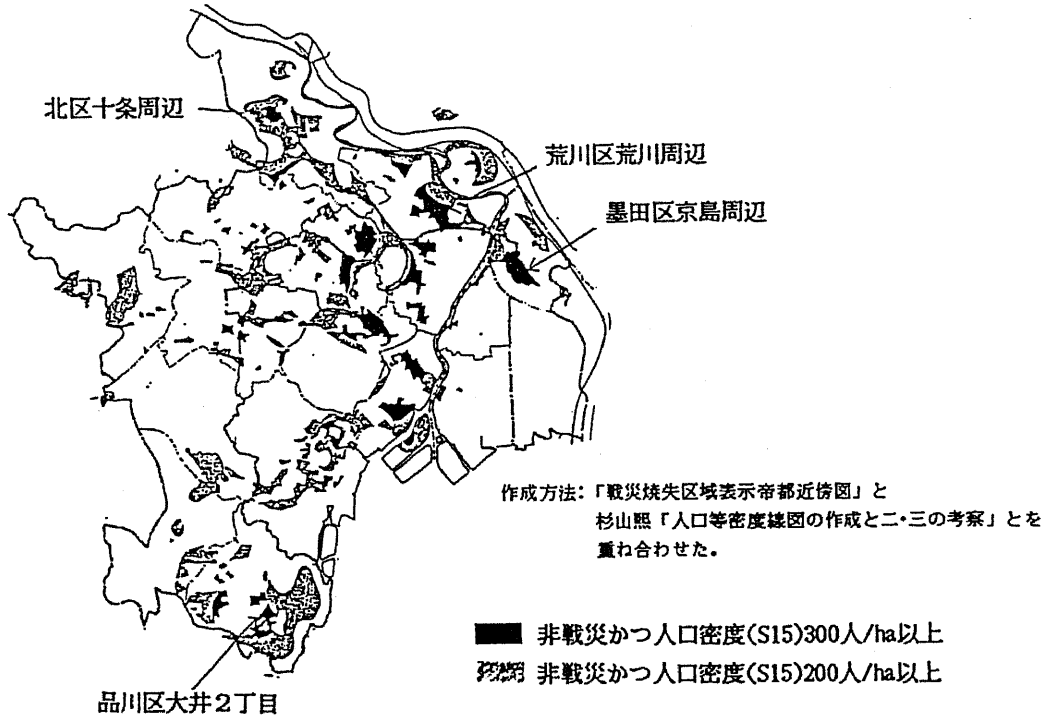


図. 5 - 5 戦前までの市街化と戦災及び長屋の分布

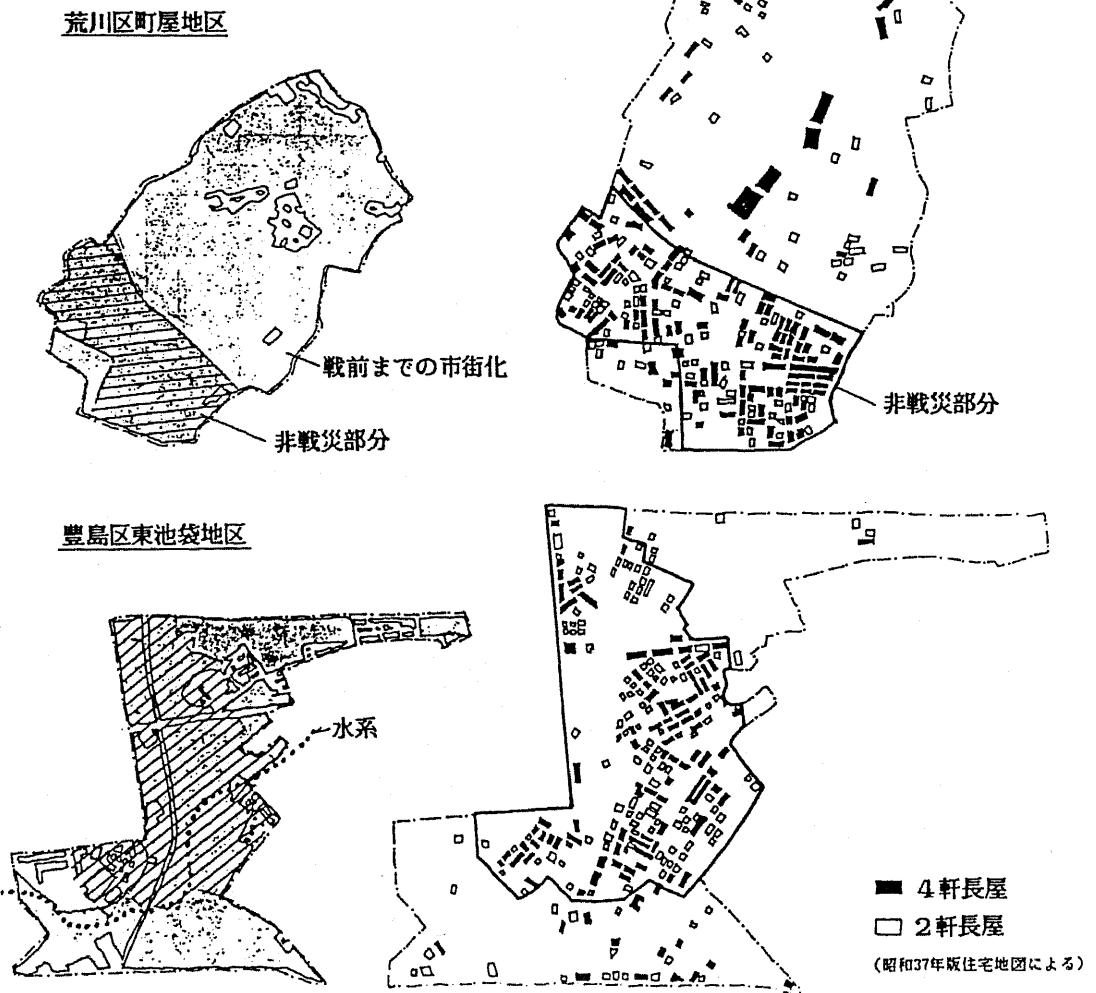
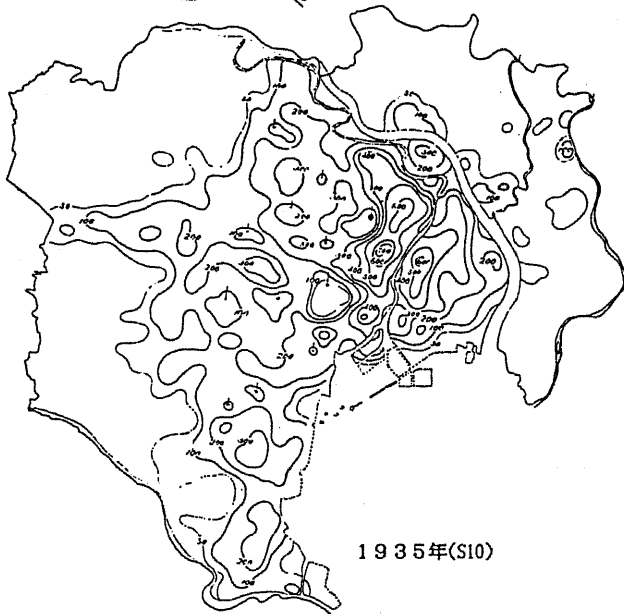
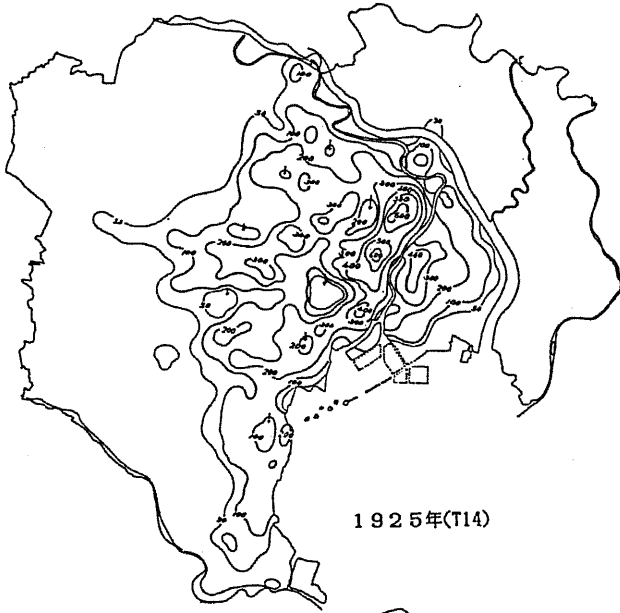


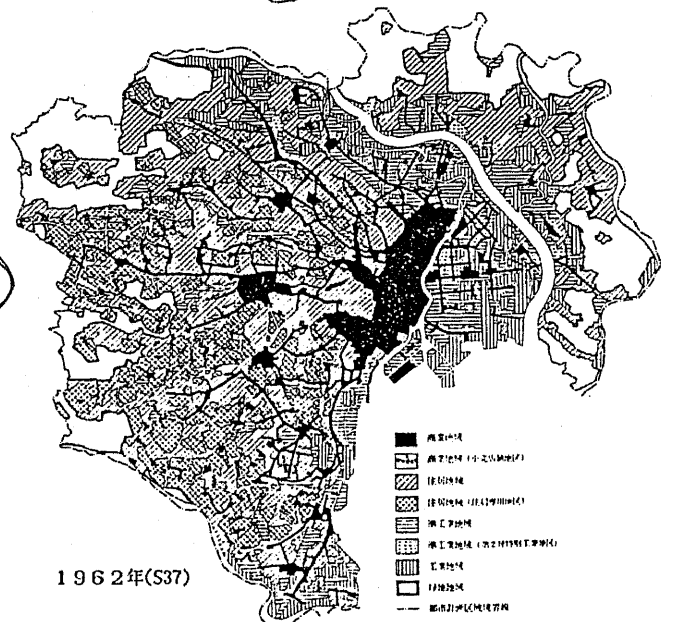
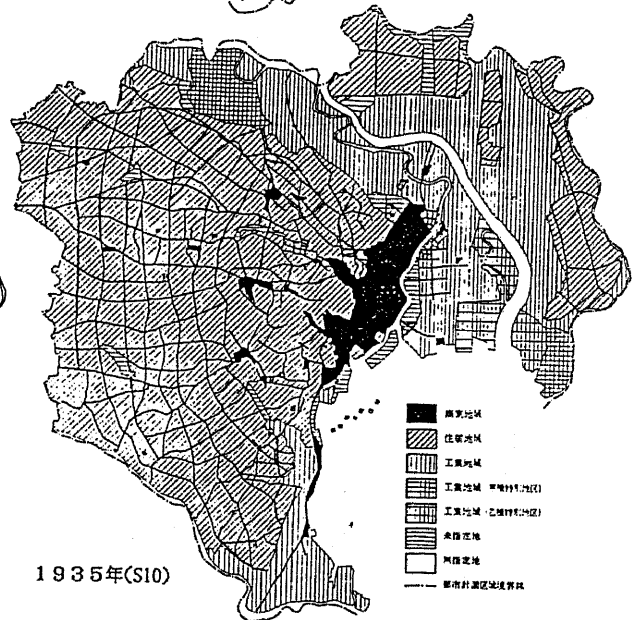
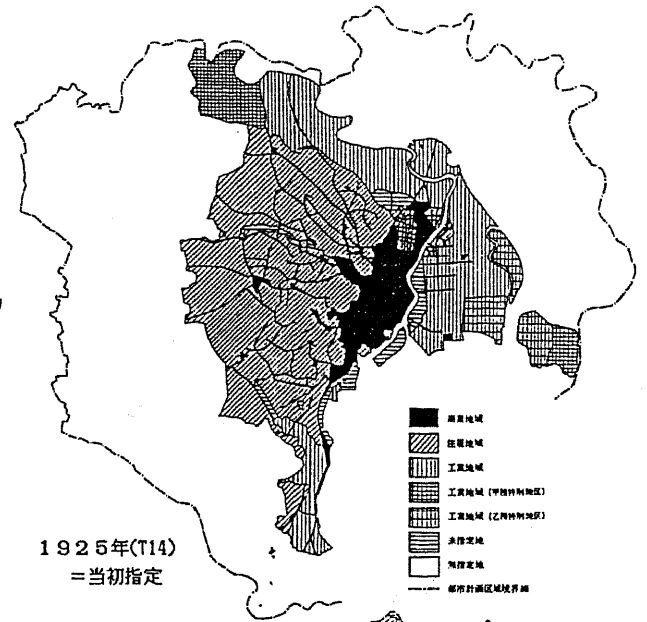


図. 5-7 東京区部における等人口密度線の変化  
(夜間人口)



出典: 杉山照「人口等密度線図の作成と二・三の考察」

図. 5-8 東京区部の用途地域指定の推移



出典: 堀内亨一『都市計画と用途地域制』

災復興計画は計画論重視の「理想」計画であった。しかし、戦災で壊滅的な被害を受けた工業も戦前の姿で復興、商店街も復活する。こうして昭和23年11月には275箇所の大変更が「変化の追認」という形でおこなわれる。昭和25年の国勢調査では、早くも人口500万人を突破していた。

昭和25年5月、市街地建築物法にかわって建築基準法が制定される。準工業地域新設、特別用途地区制度化、建蔽率変更が低層高密度市街地関連の変更点である。このうち建蔽率の変更は敷地の細分化による市街地の密集化防止を目的としたもので、従来の60%は30㎡を控除した面積の60%へと変更され小面積宅地に厳しい規制になった<sup>6)</sup>（建築基準法にもとづく新用途地域は昭和25年12月に告示）。

昭和26年3月、根拠法変更により、市街地の状況に合わせた空地地区指定変更がおこなわれるが、その背後には地価高騰と建築違反の増加があった。但し、指定は「住居の環境を保護するため」住居地域に限られ、従来の第2種（容積率30%）は新設された第8種（建蔽率40%）との大幅な後退であった（図. 5-9 a）。しかしそれでも急速な市街化には追いつけず、違反の90%は建蔽率違反だといわれた<sup>7)</sup>（昭和38年の大変更までは個別変更）。この頃、住宅地区内に工業が侵入し問題化したのを受け、専用地区が指定される。昭和28年12月告示の用途地域では住居地域の29%に住居専用地区が指定された。現在の低層高密度市街地のうち住宅の専用度が高い一部の地区は、このとき住居専用地域になった。

### 5-1-3 第二次市街化と容積地区の指定

首都圏整備計画（昭和33年）は、区部人口を980万人（既成市街地860万人）と想定していた。その後、昭和35年頃から東京への中核管理機能の集中と公害が社会問題になってきた。こうしたなか、地価も高騰しつづけ、昭和38年、空地地区の緩和と日照問題防止のための高度地区の指定が、さらに、空地地区の指定できない区域に空地の減少を防災的にカバーする準防火地域指定がかけられた。この時、従来の第8種（建40%）は9種（建50%）に、第9種は準防火地域に塗りかえるのが原則だったが、実際は環6内や赤羽・十条に残っていた第8種は一段飛ばして準防火とされ（図. 5-b）、これで環6内全体が準防火か防火地域になった。密集防止のための空地規制はここでまた大後退を余儀なくされたのである。

一方、昭和38年の改正建築基準法で容積地区制が制度化され、東京都でも都市計画街路網再検討に合わせて容積地区の指定がなされた。まず昭和39年10月、環状6号線以内に容積地区の指定がおこなわれた。考え方の基本は、昭和55年の区部人口を950万人と想定、多心型の都市構造をめざし、幹線道路網と都市高速鉄道を中心とする強力な交通手段でこれを実現する点にあり、業務地においては道路交通との関係で、住宅地においては通勤輸送能力との均衡の観点から容積設定がおこなわれた<sup>8)</sup>。しかし、既存建物の容積にひきづられて高めの設定になった<sup>9)</sup>こと、用途規制と容積規制は別物と考えられていたので用途・容積間にアンバランスが生じたことは後に問題を残した。地区レベルで見ると、住宅地については公共施設（とくに道路）との不均衡を防止するため過密居住防止を図り、住環境保護のため高度地区の活用を図るべきものとした。住宅形式は、都心・副都心・副々都心周辺は中高層高密度居住区域とし、低層独立住宅地は存続の方針だった。

実際に指定された結果をみると、事前に、1)第一種高度地区<sup>10)</sup>指定部分、2)皇居・新宿御苑等の大公園もしくはこれに準ずるものを除外した（すなわち環6内といえども低層独立住宅地に容積地区は指定しなかった）うえ、環状6号線内山の手側の中高層・中低層共同住宅地を3種(300%)から4種(400%)（一部2種(200%)）、下町側で工業地域を主体とする北区・荒川区・旧向島区・旧城東区は2種、都心・副都心・副々都心・主要幹線沿い・駅周辺は4種から6種(600%)とした（図. 5-10）。この時点において、現在の低層高密度市街地の指定容積率は、概ね、山手側で300%、下町側で200%であった。この差を指定の考え方と対応させて理由づければ、山手側は基盤整備の有無に拘らず市街地像を「中高層」「中低層」と想定し、通勤交通負荷の限界線としての容量がチェックされたのに対し、下町側は軽工業や家内工業を中心とする工業地域で、即地的な発生交通を主要要素とし、区画整理未了の地区は200%(完了は300%)とされたからと考えられる<sup>11)</sup>。

引き続き、昭和43年2月には環状6号線より外側の容積地区指定がおこなわれる。この際にも実際の指定では第一種高度地区及び開設中の大公園、さらには緑地地域も除外された。環状6号線外側の山の手側低層独立住宅地は原則として1種高度地区とし容積地区はかけず、残りの住居地域に3種を中心とする容積地区を指定、2種も1種高度との境界部分などにかけている。

図. 5 - 9 空地地区の後退

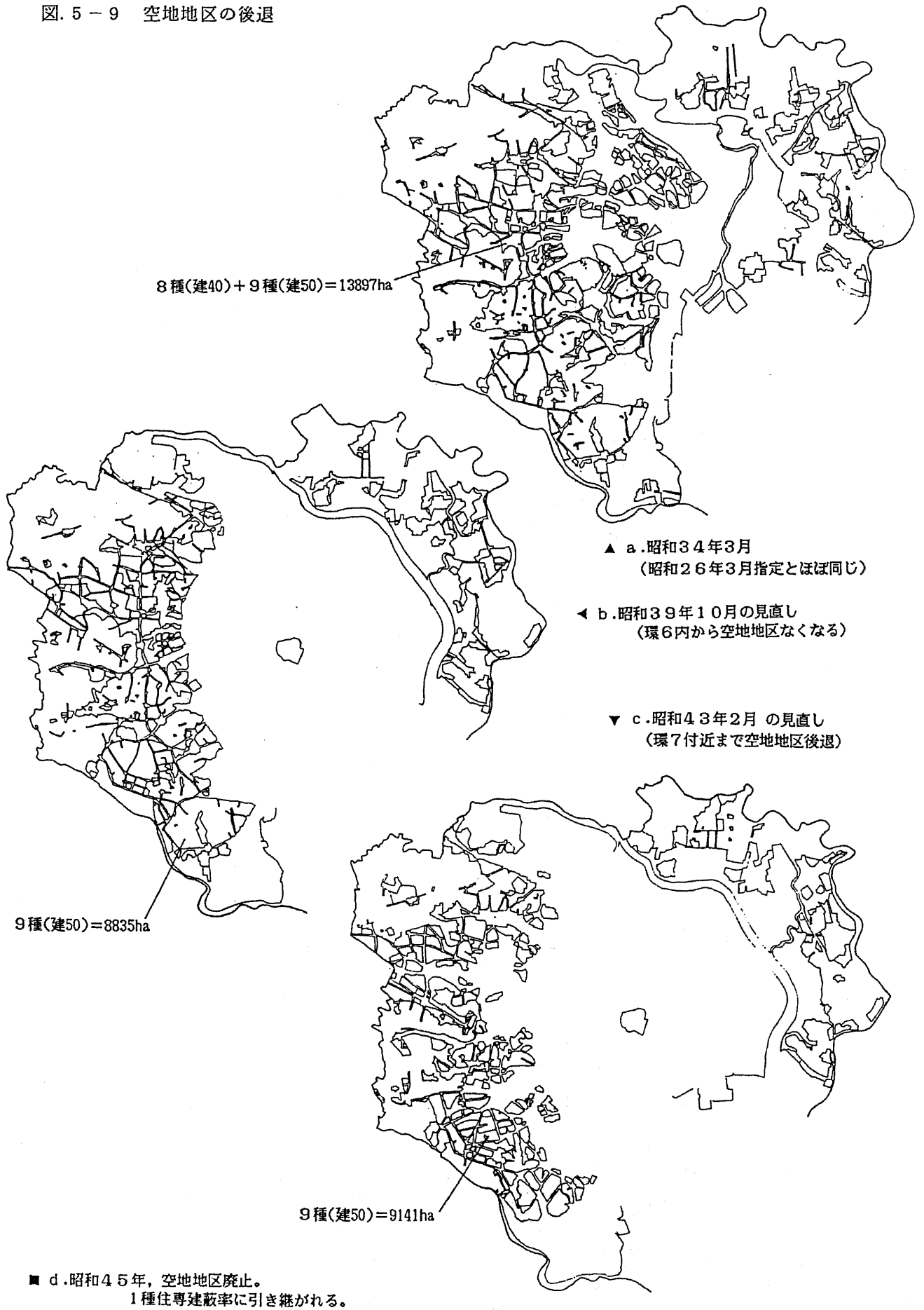
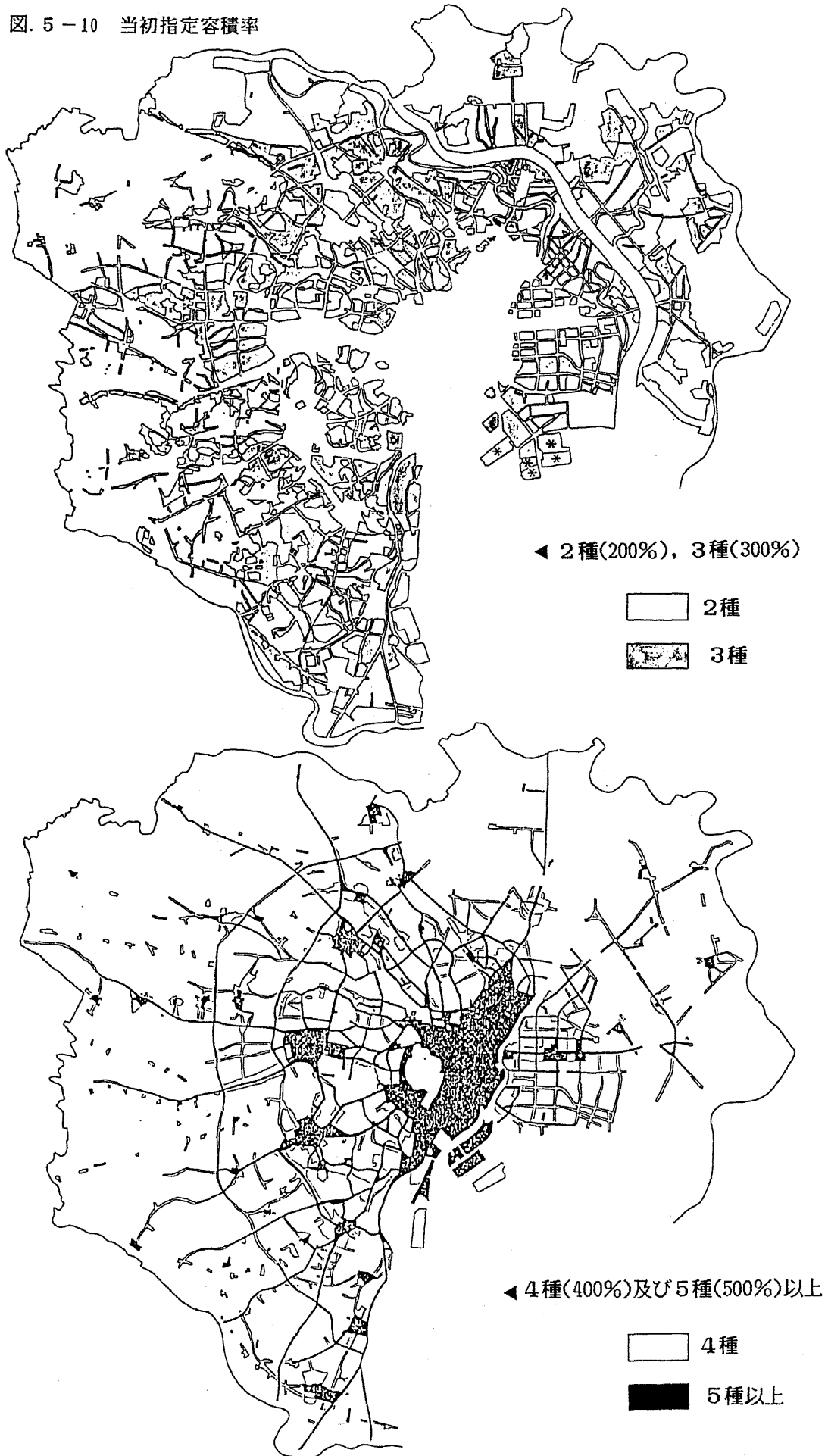


图. 5 - 10 当初指定容積率



また、荒川放水路以東の地域のうち緑地地域を除いた部分は、住居地域の一部を一種高度とし、残りは2種を中心にしながらかん整備の済んだ小岩等では3種がかけられた。環6外の指定と現在の低層高密度市街地との関係を見ると、山の手側では環6内と同様3種が多かったものの、1種高度との境が2種とされたため3種・2種がかかる結果となり、一部、副都心・主要駅周辺・近隣商店街では4種がかけられた。一方、下町側では、基盤未整備地区は2種、整備済みは3種とされたから、荒川放水路の内側と連続的な指定となった。

環6外の容積地区指定に合わせて昭和43年には空地地区の大幅緩和がおこなわれる。このとき、空地地区は容積地区指定の一部として捉えられた<sup>12)</sup>。空地地区変更の考え方は、①第9種(建50%)は150~300人/haになるが、200人/ha以上は木造低層独立住宅地としては過密で不適當なので、空地地区はやめて準防火地域にする。②3,4,5の延空地地区も現在75~150人/haで近い将来120~150人/haになることが予想されるので原則として9種(建50%)に(道路が整備されていない地区は8種(建40%))③とくに良好な地区の延空地は残すものの、他の地区は他の容積地区とのバランス及び住宅環境保護のために高度地区へ移行する、というものだった<sup>13)</sup>。実際の指定結果を容積地区との関連で見ると(図.5-9c, 図.5-10)、山の手側では空地9種はおおむね容積2種あるいは第一種高度地区に重なり、容積3種は準防火に重なっていた。下町側では容積2種3種に拘らず準防火地域とされた。現在の低層高密度市街地と重ねると、この時点で空地地区指定部分はほぼなくなり、従って「地域」の規制内容である建蔽率60%のみが規制力をもつことになった。

以上からみるに、容積率そのものは即地的住環境の質向上を目的としていないので、良好な戸建住宅地は容積地区を指定せず、高度地区を併用するという形で住環境の保護を図ったものの、副都心周辺等の現在の住居系の低層高密度市街地では誘導的意図を含めて高容積を設定したため、前面道路幅員による容積率低減の甘かった(当時は幅員×0.6)こと、高度地区が積極的にかけれなかったことと相まって、指定が意図していた職住近接実現の前に中高層住宅が一般化して日照問題が起こってしまった。反面、下町側の低層高密度市街地では容積2種が基本にあり山の手に比べ中高層住宅の建設も少なかったこと、もともと工業を中心とする地域であったことから、問題はむしろ工場関連

の公害問題や密集そのものの問題であった。

#### 5-1-4 低成長時代への移行

この後、昭和46年1月には建築基準法が改正され容積率が建蔽率とセットになって用途地域に組み込まれる(このとき30㎡控除規定は廃止)が、東京区部の指定メニューはそれまでの制度の連続的な読み替えですんだ。むしろ、民主的手続きを踏みながら新たに指定をおこなうことが大きな変化であったといえる。こうして、説明会等の手続きの後、新用途地域が指定告示されたのは昭和48年であった。但し、当時の区はいまだ区長公選はおこなえず、建築・都市計画担当の権限・人材も脆弱だった。

新用途地域指定に際しては、生活環境の保護改善がひとつの大きな柱として据えられ、マンション規制等を目的として低容積率の第1,2種住専を拡大した。また、その他の地域でも容積率指定を大幅に厳しくし、さらに高度地区の指定を積極的におこなった。すなわち、容積地区指定時に3種(300%)と過大だった容積率の多くは200%にダウンし、駅周辺や近隣商店街で4種とされていた容積率の多くも300%(場合によっては200%)に強化された。また、隣接地区の容積率差を、2~300%に縮める努力もなされた。こうした指定結果、住居専用地域は20.0%から45.3%へと拡大、300%以上の高容積率も減少した(→13-1)。

さらに、昭和51年11月改正建築基準法により、日影規制が導入されたほか、2種住専での低建蔽率・低容積率のメニュー化、住居系地域での全面道路幅員による容積率規制の強化など、住環境を重視する一連の一般規制強化策が取入れられた。都市全体の機能分担・密度配置という視点から策定された昭和40年前後の法定都市計画が、即地的住環境重視の世論の中で大きく修正を受けたのである。

#### 5-2 市街地形成と都市計画課題

##### 5-2-1 市街地形成と都市計画規制

戦災復興が一段落すると増改築・建て替えによって個々の建物密度(容積)は急上昇し、高度成長期のアパート需要等を受け止めた庭先木賃や既成市街地型ミニ開発が急増して市街地は密集化した。この間、元々4mに満たなかった街路は拡幅されず、高容積化しつつある建物とのバランスを欠いてゆく。さらに、都市が拡大するにつれ当地域は相対的に都心化して地価も急上昇し、戦前の開発で取り残されていた谷筋の土地

や斜面地あるいは点在していた空地が細分化されながら建て込んでゆく。こうして居住環境問題は、当初の不良住宅地区の問題から、より一般的な相隣環境問題へと変質していった。

こうした市街地の変容に対し、密集化を防止すべく指定された空地地区は、建蔽率違反の急増に対応すべく容積地区指定に合わせて緩和され、昭和43年時点で現在の低層高密度市街地からほぼ姿を消した。また、敷地細分化の防止を意図してかけられた30㎡控除規定も既に運用上意味を失っていたが昭和45年の法改正で廃止された。こうして再編された規制の体系は、用途制限及び「地域」による建蔽率とセット化された容積率、密集化による延焼危険を減じる準防火地域、北側敷地への日照通風確保のための高度地区であり、後に日影規制・前面道路幅員による容積率制限強化が追加された。総じてみれば、平面的密集化防止の規制から、前面道路及び北側敷地との関係のなかで許容できる建物容積の上限を地域特性を手がかりにして規制する方向へと転換をとげたといえる。しかし、いずれにしても望ましい市街地像は合意されておらず、平面的密集化防止規制は敷地細分化防止の手法を欠き建蔽率規制のみに頼ったことから、最大許容範囲の容積率の中身は何等規制されず、次々に発生する適法な新都市住宅にはなす術がなかった。

#### 5-2-2 都市計画規制と社会背景

一方、長期的視点から、「用途地域制を支える社会背景」という面に着目するなら、以下の考察も可能である。すなわち、都市の拡大・成長が続くなかにも、規制緩和を求め開発を指向する時期と、現状維持や規制の強化を求める時期とが交互に発生している点である。戦前のある時期までは規制といえば建築線と若干の斜線制限のみで、開発指向というよりも放任に近い状況だった。ところが戦時色が強くなるなかで、「防空」の見地を大義名分にして空地地区が指定され、道路幅員も「自動車交通」が理由の一端にあるとはいえ「防空」の見地からも4m以上が支持された。これ以後、戦災復興計画も「計画論」の見地からの計画とはいえ、その後の急速な復興のまえにはかなり厳しい計画と映った。こうした状況は違反建築の増大を招くが、これに対し「計画」側では個別の後退が続いた。

こうした現状に対し、新しい「計画論」の見地から望ましい将来造を描き、これを法定都市計画とできるだけ連動させて再編成したのは昭和30年代の後半とみ

ることが妥当である。すなわち、その基本は単なる容積地区制の導入に留まらず、多心型の都市構造を形成すべく、都市高速道路の導入、効率的かつ強力な幹線道路重視の交通体系の再編といった根本的な都市構造の見直しがあり、これを土地利用に転化した形で容積地区の指定、空地地区の緩和と準防火地域・高度地区の指定が伴ったという関係にある。こうした流れは、当然、都市における地区の位置づけを変えていく。端的にみれば、現在の住環境はどうあれ、「容積率」によってそこのあるべき土地利用強度が想定され、その方向に市街地は変化していくべきとの論理になる。従って、都市計画道路の見直しにおいて地区的環境にかかわらず「細街路」は削除されている。そこでは「細街路」は交通需要が幹線で負担できるから必要でなく、また仮に残したとしても財政面で実現の可能性がない（優先順位が低い）という都市交通計画側からの論理が先行し、幹線で囲まれた地区内部の居住環境整備として「細街路」を位置づける総合的視点は欠落していた。一方、開発指向の世情とはいえ、都民の生命に係わる「安全性」の面からは一般規制の強化がなされていた。また、「保健性」に係わる規制としても、通風・採光をベースに、低層戸建住宅地については高度地区という形で日照をも担保しており、あとはこれを積極的に使うかどうかの運用上の問題であった。

しかし、その後の中高層住宅の一般化、公害問題の激化のなかで、「日照」を代表とする住環境の質を、たとえそこが都心周辺部でも確保すべきであるとの世論が高まり、昭和48年の新用途地域指定、昭和51年の法改正（日影規制等）へとシフトしていく。しかし世の中は既にオイルショックを経験し、低成長の時代へと移行していた。こうしたなか、区部にある工場は次々に転出し、昭和55年2月からは3年間の長い景気後退期にはいる。英国で発生した「インナーシティー問題」が発生するのではないかと懸念が表明されるのも自然ななりゆきであった。

#### 5-3 小結

低層高密度市街地の形成に都市計画の対応が皆無であったわけではない。しかし、実態としてはいろいろな問題を蓄積しており、多くの面で都市計画が無力だったことは確かである。歴史から得られる教訓、今日踏まえるべき課題は、以下の3点にまとめられる。

第一は、市街地形成を実際に進めていった地主・家

主・企業の論理を汲み上げることなく、もっぱら密集市街化防止の「〇〇〇の必要性」に基づいて一面的・一方的なコントロールがおこなわれてきた点である。とりわけ、一旦市街化されたあとの「変容」に対して都市計画はあまりに無力であり、都市機能の集中・地価の高騰が進むなか、計画の「必要性」の論理のみでは実態に流されるばかりであった。しかし一方、ゴールのボリュームを「目標」としてではなく規制値としてのみ示したことにより、変容のプロセスで大きな問題を起こしたことも事実である。従って、ある程度合意された「市街地像」にむかって、個々の「変容」のプロセスを調整しながら誘導する仕組みづくりが是非必要である。

第二は、形成当時は法的に問題のなかった水準が時代の変化のなかで陳腐化し、不良になってきた点である。これは、わが国の経済が急速に成長し生活が豊かになったことと無関係ではないが、より重要な点は、もともと法においてその時々最低限の水準しか確保できなかった点にある。道路の2.7m（のちに4m）居住水準〇〇㎡は時代の経過に伴って書き改められフローには適用されるものの、ストックとしての市街地は元の基準をひきづってしまうのである。居住水準など個人の努力によって平均としては次第に向上してゆく要素はさておき、狭あい道路の拡幅の様に行政が働きかけないと達成できない課題には積極的に対応すべきものである。

第三に、現在の状況を「計画論の蓄積」という目でながめると、①多心型都市構造の形成を意図して、これを強力な鉄道道路網と新たな諸規制を再構成しながら実現しようとした昭和30年代末期に基本を置き、②その後の「居住環境」重視の世論のなかで前時代の計画を「修正」した昭和40年代末期から50年代初期の動きが重なり、③そのうえに産業構造の転換等の新たな課題に対処しなければならない状況として理解できる。この3者を、昭和30年代までにはほぼできあがり「建て替え」を通して「変容」している低層高密度市街地の状況に対置させながら、将来にむけてどの様に再構成し、「計画システム」として定着させるかというのが今日の課題なのである。

補注(第5章)

1) 下谷新聞北豊嶋支社『三河島町誌』

- 2) 但し、法適用前の大正13年6月9日、早くも勅令152号で削除された。
- 3) 衛生上・防空上の理由による。
- 4) 堀内亨一(1978)『都市計画と用途地域制』
- 5) 東京都民政局(1959)『東京都地区環境調査—都市不良環境地区の現況—』。なお、高見沢邦郎・洪正徳(1984)「1959年調査による不良環境地区のその後の変容について」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No.18 pp.85-90によれば、追跡可能だった190地区中28地区に地区改良事業が施されたものの、その過半は事業実施の可能性が優先されて進められ、戦前からの一般老朽住宅地区はほとんど対象とされなかった、但し、こうした地区も時間の経過のなかで自力改善し一般の要改善地区との差はなくなりつつあるとしている。
- 6) 早くも昭和27年、準防火地域内なら30㎡の控除はおこなわなくてよいことになった。さらに昭和34年の改正で、過小敷地が多く特定行政庁が認めれば控除しなくてもよいことになった。こうした経過を経て昭和45年に廃止される。
- 7) 堀内亨一(1978)『都市計画と用途地域制』
- 8) 同上
- 9) 堀内によれば、「委員長報告では、都市施設が未整備な間は容積率を低く定め、整備された時点で高い容積率に変更することを考えていた。しかし、実際には現存する建築物の容積率を考慮して高い容積率を決めざるを得ず、したがってその容積率は都市施設がすでに整備されたものとして指定される状態になった。」
- 10) 昭和39年当時の第1種高度地区は、北側斜線の規制内容が現在と若干異なり、6m立ち上がり2分の1の傾斜でかかるものだった。
- 11) 一般に、住居地域では既得権(高さ20m以下→6階程度)との関係から容積率360%(60%×6)とみることができ、3種(300%)の指定はむしろ厳しくなったとの見方がある。しかし、工業地域では高さ制限が31mなのに基盤未整備地区は2種(200%)を基準とした。従って、住居地域で3種が多く指定されたのは、将来イメージを政策的意図としてそのまま容積に転化したものと考えべきである。
- 12) 但し、考え方は全く逆である。空地地区の目的は開発抑制にあるが、容積地区は高度利用の限界を示し開発を指向している。

## 第6章 都心周辺市街地における居住者属性の変容と将来予測

本章の主題は、住宅需給の動向を中心に東京区部低層高密度市街地を取り巻くマクロな状況の分析と推計をおこない、今後、それぞれの地区において居住環境整備をおこなう場合に必要とされる基本的事項を明らかにすることにある。

まず第一に、昼夜間人口・所得階層の変容動向を区を単位に分析する。ここでは、都心周辺区自体の特性の把握のみならず、首都圏の中での東京区部の位置づけや東京区部の内部での都心周辺区の位置づけをおこなうことに重点を置いている(第1節)。次に、住宅所有関係別・区別に将来世帯数の予測をおこない、その結果が都心周辺市街地にどのような意味をもつかを、住宅供給のトレンドと突き合せながら考察した(第2節)。最後に、以上を踏まえて、今後、都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備において配慮すべき事項を典型的に整理した(第3節)。

### 6-1 東京区部都心周辺市街地居住者属性の動向

#### 6-1-1 人口移動の変化とその要因

東京都及び千葉・埼玉・神奈川の3県(以下、「1都3県」とする)への人口集中は高度経済成長期に入って急速に進み、昭和30年代後半には自然増加人口を加えると年間60万人の人口増があった。しかし、昭和50年代にはいると社会増加人口は減少し、自然増加人口も第二次ベビーブームの沈静化と共に急減して、その後の人口増加は年間30万人程度になった(図.6-1)。この間、東京区部では自然増加人口は首都圏と同様の増減傾向を示したものの、圧倒的な社会減少人口によって昭和44年には既に人口減となり、その後も人口減少が続いた。しかし昭和55年以降、自然増の減少を上回る社会減の縮小がみられ、昭和57年から人口は増加に転じ、61年までこの傾向は続いた(図.6-2)<sup>1)</sup>。そこで、特徴的な傾向を示す社会増減の動態を、その要因を含めて次に明らかにする。ここでは、東京区部を「区部」、東京区部を除く1都3県を「東京圏郊外」、1都3県を除く道府県を「全国」とする。

「区部」の社会減は昭和39年に始まったが、昭和48年をピークに縮小し、昭和58~61年は年間2万人程度の減少に留まっていた。これは、「区部」から「東京圏郊外」への出超人口が急速に減少したのが主要因である。すなわち、昭和46年には24.5万人あった出超人口は昭和51年には17.5万人、56年には10.5万人、61年には8.6万人に縮小した。これを移動理由別にみると、いずれの年も「住宅」を理由とする出超がそのほとん

どを占めているが、出超の減少の要因をみると、昭和46年から51年にかけて減少した7.0万人のうち51%が「職業」を理由とする出超の減(入超に転じた)を占めていたのに対し、同じく7.0万人出超の減少した51年から56年には、「住宅」を理由とする出超の減が92%を占めた。さらに56年から61年までに出超が1.8万人減じたが、これも「住宅」を理由とする出超の減が102%寄与している。一方、昭和51年から56年の動きを「住宅の種類別」にみると、「区部」の民間借家から「東京圏郊外」への転出が大きく減少(昭和51年の18.3万人が56年には11.1万人。減少の75%に寄与。出超減の82%)したためだが、持家からの転出は微増(56年から61年にかけてはかなりの増加)している(図.6-3)。

このように、区部の近年の社会減は「住宅」要因によるものが大半であるものの、①「住宅」を理由とする出超が昭和51年にピークをむかえてから大きく減少してきたこと、②出超の減少の大半は区部の民間借家からの転出の減少によるものであること、③かわって、区部から郊外への持家からの転出が増加(区部内部での持家間移動も増加)している、とまとめられる(以上、移動理由調査<sup>2)</sup>)。

この結果、ストックベース(国勢調査)でみると、昭和50から55年に東京区部全体では29.5万人減少したが、民間借家世帯人員の減少が30.5万人だったのに対し、持家世帯人員は21.2万人増加している。民間借家人員の減少は外周区<sup>3)</sup>で14.5万人(-4.1人/ha)、中間区<sup>4)</sup>12.8万人(-8.0人/ha)、持家人員増加は外周区20.1



図. 6-1 東京圏及び東京区部の人口変化

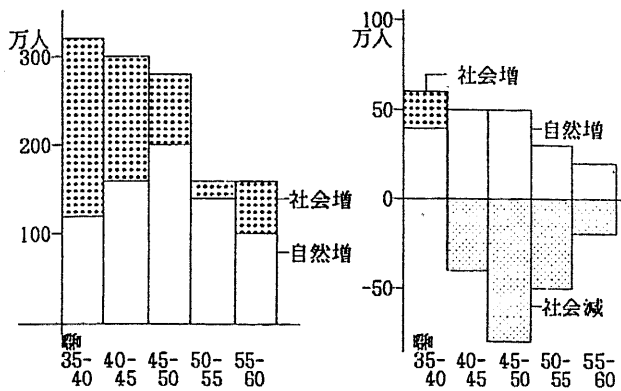


図. 6-2 東京区部の自然増人口と社会減人口

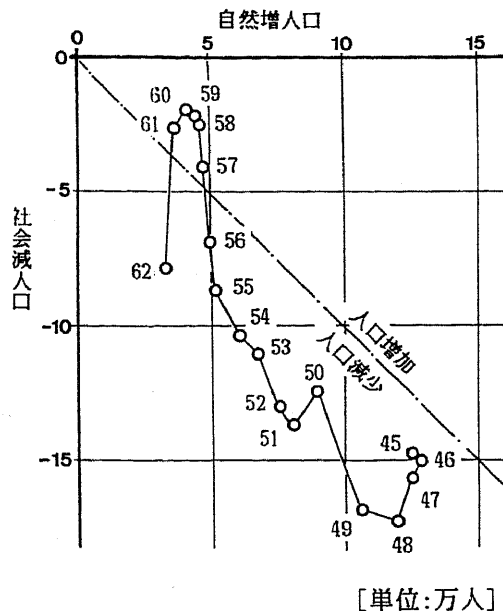


図. 6-3 人口移動の変化 [単位:万人]

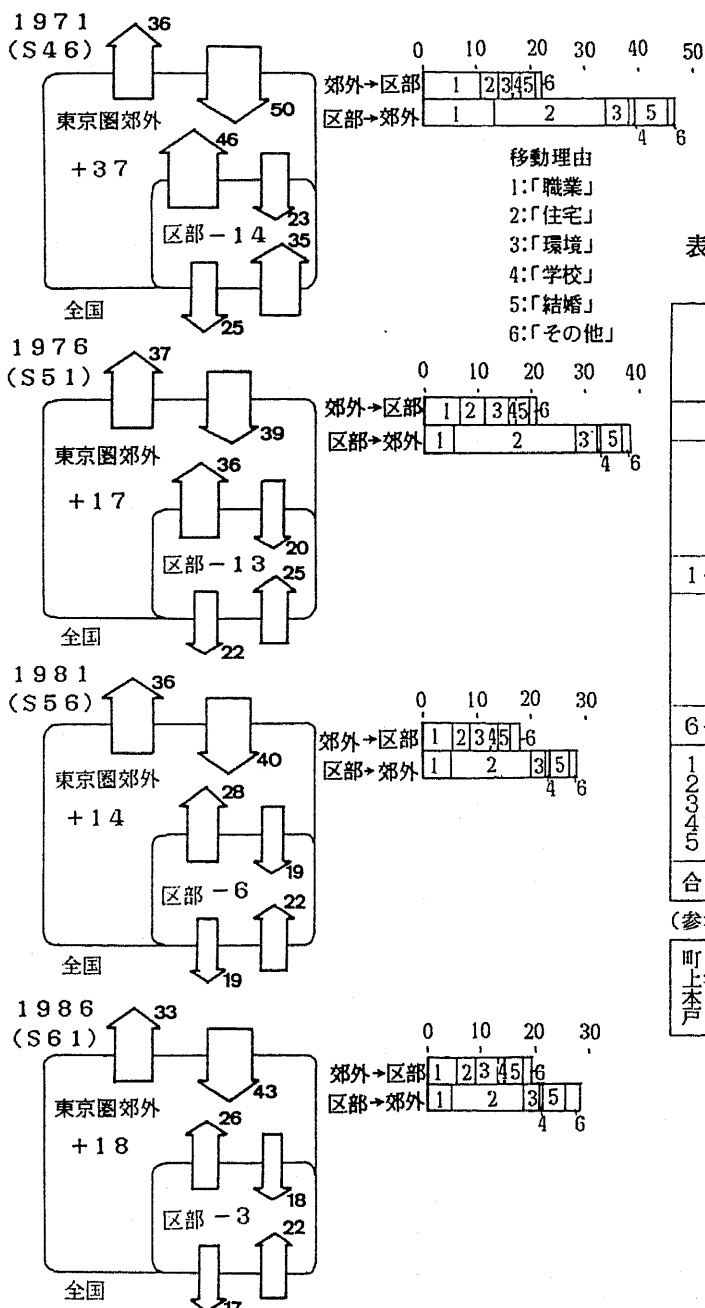
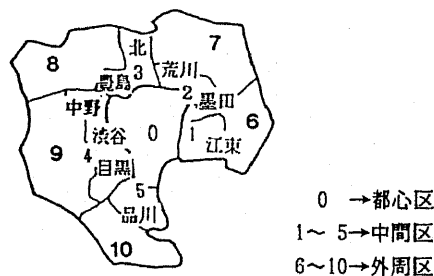


表. 6-1 東京区部内の人口増減 (住民基本台帳, 各年1月1日)

	昭和50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68
0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1~5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
7	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
8	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
9	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6~10	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
1+6	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2+7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3+8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4+9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5+10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(参考)

町上本戸	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
屋袋町越	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



資料: 『東京都の人口移動の実態』 (S46, 51, 56, 61)

万人（区部の増加の94.8%）である。昭和55～60年には、東京区部人口にはほとんど変化がなかったが、持家は14.0万人増加、うち10.4万人（3.0人/ha）は外周区4.4万人（2.8人/ha）が中間区で増えた。民営借家は区部で2.6万人減少し、中間区だけで3.0万人減少した。結局、昭和50年以降、民営借家人口が大きく減少する中で外周区を中心に持家人口が増加したのである。

次いで、東京区部内の地域別に昭和50年以降の人口増減を1年単位でみると（表. 6-1）、都心区<sup>5)</sup>では連続して減少、中間区では江東区を除いてほぼ毎年減少、外周区では昭和53～56年を除き概ね増加となっており、人口の重心は確実に外周区に移っている。

さらに、年齢別人口構造変化を知るため、世代別に（5年ごとに）昭和50年以降の人口変化を区部全体についてみると（図. 6-4）、①同一年齢残留率は世代が新しくなるほど高くなる。②第一次ベビーブーム世代（昭和23年生まれ）は既に減少を停止させつつあり、前世代より2万人以上多い。③これに伴って第二次ベビーブーム世代も減少から増加にむかっており、16才人口は前の世代（昭和38年生）に比べ1万人以上多く、しばらく18、19才人口の増加が続く見込みである。

以上から、東京区部人口減の主因であった「住宅」を理由とする郊外化は、民営借家から郊外への転出減と持家からの転出増、ベビーブーム層の定着という構造的変化を伴いつつ次第に減少し、区部への人口定着傾向がみられるものの、外周区を除けばなお社会減が自然増を上回って人口減となったことが示された。

#### 6-1-2 産業構造の変化と職住関係の変化

1都3県の労働力人口（常住地ベース）の増加は夜間人口の増加に並行して進み、昭和60年には対全国シェア25.2%（人口シェアは25.0%）となった。しかし、東京区部の従業地としての地位は相対的に低下しつつあり、とりわけ現業部門でその傾向が著しい。とはいえ、区部の夜間人口と従業人口との関係を見ると、昭和45～55年に49万人の夜間人口減があったのに対し、昭和44～56年の従業者数（事業統計調査）は114万人増加（都心3区53万人、その他61万人）した。また、昭和56年から61年にかけて夜間人口はほぼ横ばいだったのに対して従業者は28万人増加し、東京圏郊外から区部への通勤者が未だ増加していることを示している。すなわち、昭和50年から60年の間に、東京区部に通勤通学する人数は715万人から773万人へと58万人増加したが、自区内が21万人減少（うち自宅が33万人減少な

ので自宅外自区内は12万人増加）、23区から他区が17万人増加に対し、23区外からは62万人増加（都下と1都3県で58万人）した。これを区部内の分布からみると、昭和40年代末期には下町や工業を主体とする区での減少が特徴的だったのに対して、昭和56年から61年にかけては、千代田・港・新宿・渋谷区での主にサービス業での伸びが大きな特徴であった。

次に、職業面から昭和45年と60年を比較すると、専門技術職が18万人、事務販売職が15万人増加したのに対し、技能工程職は35万人減少した（東京圏郊外では専門技術職は73万人、事務販売職は157万人、技能工程職は63万人の増加であった）。この結果、「居住立地限定階層」の居住地分布は大きく変化している。牛見（1973）の積み上げ計算を参考に職業大分類別に限定率を設定し<sup>6)</sup>、昭和45年と60年の限定階層をゾーン・セクタ別に比較すると（表. 6-2）、

①区部全体の限定階層割合は、昭和45年の49.7%から60年の44.5%へと5.3%減少した。この間、技能工程職は大幅な実数の減少により限定層に占めるシェアを57.3%から49.4%へと7.9%減じ、かわって販売サービス職が5.8%、専門技術職が1.7%シェアを伸ばした。この結果、限定階層割合の地域差が縮小した。②技能工程職の大幅な減少のみられた下町地域では、かわって販売サービス職が限定階層の中心になろうとしている。

この様に、区部の従業地としての地位は東京圏内で相対的に低下しているものの、夜間人口が停滞するなかで東京圏郊外からの通勤者は確実に増加しており、区部内部でも産業構造の転換に伴って技能工程職を中心とする限定階層から販売サービス職を中心とする限定階層に居住者属性を変化させている、と整理できる。

#### 6-1-3 職住関係の将来像と低層高密度市街地

国土庁の予測<sup>7)</sup>によれば、今後も東京区部の現業部門、とりわけ製造業が大きく減少する一方、現業管理・中枢管理部門はかなりの増加が見込まれている。従って、図式的にみれば、産業構造の変化による土地利用の変化に伴い従業地の分布が変化し、それにつれて夜間人口転入地が変化、結果として職住関係の変化が進んでいく。さらに、一旦転入したあとの「住宅」を理由とする郊外化によって居住構造の変化が起こる。従って、産業構造変化による職業の変化と転出入地の変化、住み替えと郊外化による居住構造の変化の両者により職住関係はさらに変化すると予想できる。

図. 6 - 4 世代別人口の変化

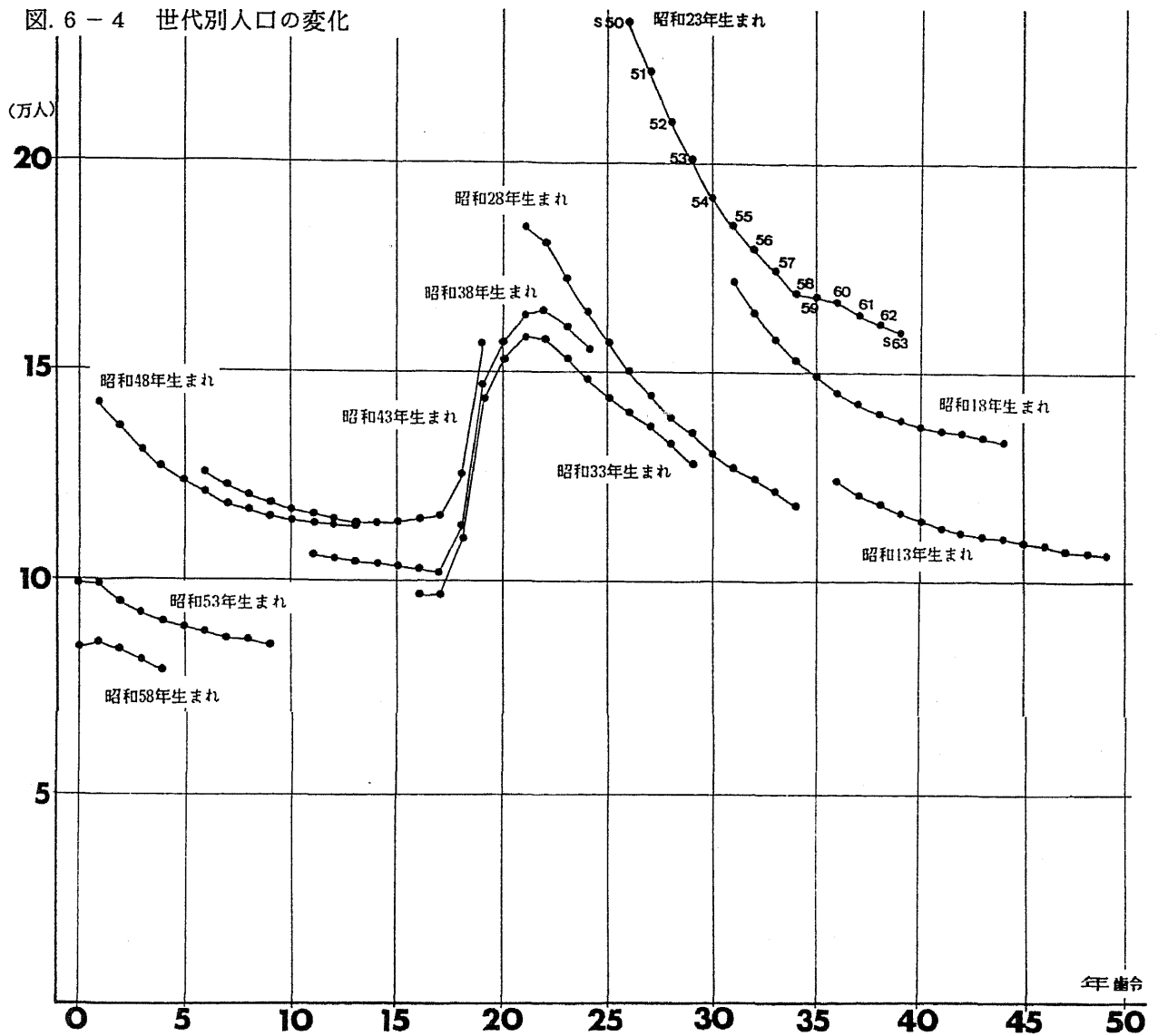


表. 6 - 2 「居住立地限定階層」の変化  
(東京区部, 常住地ベース)

	限定率の変化						限定階層に占める職業別シェアの変化								
	(昭和45年)			(昭和60年)			「専門」			「販売・サービス」			「技能・工程」		
	従業者計	限定階層	限定率	従業者計	限定階層	限定率	S45	S60	増減	S45	S60	増減	S45	S60	増減
0	698800	335663	48.0	568298	242546	42.7	3.8	6.6	+2.8	46.4	50.5	+4.1	44.2	37.5	-6.7
1	187060	107429	57.4	205957	99292	48.2	1.5	3.8	+2.3	23.9	33.7	+9.9	68.2	55.7	-12.5
2	289145	171664	59.4	235197	122970	52.3	1.3	3.0	+1.7	25.3	32.7	+7.4	69.5	60.2	-9.3
3	405975	199682	49.2	339995	155655	45.8	3.5	5.2	+1.7	37.1	41.1	+4.0	53.8	48.5	-5.3
4	475355	203603	42.8	447491	175095	39.1	5.6	8.8	+3.2	41.8	48.3	+6.5	45.1	36.5	-8.6
5	218445	111783	51.2	194979	85910	44.1	2.9	5.8	+2.9	33.7	40.6	+6.9	57.7	48.0	-9.7
1~5	1575980	794160	50.4	1423619	638922	44.9	3.2	5.6	+2.4	33.5	40.2	+6.7	57.4	48.5	-8.9
6	218230	127608	58.5	264392	134878	51.0	1.5	3.1	+1.6	22.5	29.1	+6.6	67.5	60.0	-7.5
7	508825	296022	58.2	536573	278889	52.0	1.7	3.1	+1.4	22.4	28.8	+6.4	69.0	61.2	-7.8
8	474185	234945	49.5	549647	239262	43.5	3.8	6.5	+2.7	27.8	34.5	+6.7	59.8	51.2	-8.6
9	616365	241353	39.2	678997	247727	36.5	7.2	10.2	+3.0	38.9	45.9	+7.0	46.1	37.8	-8.3
10	383200	196350	51.2	353239	163604	46.3	2.9	5.2	+2.3	26.6	33.2	+6.6	65.2	56.3	-8.9
6~10	2200805	1096277	49.8	2382848	1064360	44.7	3.6	5.8	+2.2	28.0	34.8	+6.8	55.8	47.2	-8.6
1+6	405290	235037	58.0	470349	234170	49.8	1.5	3.4	+1.9	23.1	31.1	+8.0	67.8	58.2	-9.6
2+7	797970	467686	58.6	771770	401860	52.1	1.6	3.0	+1.4	23.5	30.0	+6.5	69.2	60.9	-8.3
3+8	880160	434626	49.4	889642	394917	44.4	3.6	6.0	+2.4	32.1	37.1	+5.0	57.0	50.1	-6.9
4+9	1091720	444965	40.8	1126488	422822	37.5	6.5	9.6	+3.1	40.2	46.9	+6.7	45.6	37.2	-8.4
5+10	601645	308133	51.2	548218	249513	45.5	2.9	5.4	+2.5	29.2	35.8	+6.6	62.5	53.4	-9.1
合計	4476320	2226719	49.7	4374765	1945828	44.5	3.5	5.8	+2.3	32.7	38.5	+5.8	57.3	49.4	-7.9

東京区部の低層高密度市街地に限れば、今後、工業系地域での職住近接を特徴とする技能工程職がさらに減少する一方で、都心・副都心及びその近傍への通勤者が増加すること、住み替え需要も絶えず発生することから、工場跡地のみならず低度利用地に対する住宅需要が常に発生し、集合住宅地化が進んでいくものと考えられる。しかし、都心部での人口減少に伴って中間区から外周区、さらには区部外へと居住地が外縁化しているのも事実である。従って、低層高密度市街地での居住環境整備は、こうした動向に伴って発生する住宅政策上の課題に対しても適切に応える必要がある。

#### 6-1-4 所得階層変化からみた居住者属性の変化

次に、「所得階層」の「変容」を「大都市のなかで位置づける」ため、京浜大都市圏<sup>3)</sup>を一つの住宅市場とみだてて所得を5分位に分け、区部と郊外、区部内各区の所得分位の昭和48年から58年の変化を考察する。

##### (1) 所得5分位の変化(図.6-5, 表.6-3)

昭和48年に181万円だった京浜大都市圏居住世帯の所得は昭和53年に312万円(1.72倍)となり、昭和58年に403万円となった。これに伴って所得分位が同じでも所得変化は大きく、例えば第I分位の上限は90万円→161万円→213万円に、所得第V分位の下限は253万円→467万円→609万円と大きく変化している。

##### (2) 京浜大都市圏における東京区部の所得階層変化(図.6-6)

京浜大都市圏において東京区部が占める世帯数割合は、居住地の郊外化の進展の結果、昭和48~58年の間に37.5%→33.8%→31.7%とシェアを下げた。この間、昭和48年にシェアの高かった第I分位は昭和58年でも高い(40.9%)が第Ⅲ・Ⅳ分位は相対的に低く、かつては高かった第V分位のシェアが急減して昭和53年には京浜大都市圏の平均以下となり、昭和53年から58年にさらにシェアを減じた。この結果、京浜大都市圏の平均を上回る所得分位は第I・II分位のみとなった。

持家・借家別にみると、持家は、第I分位では29.2%→29.1%→29.5%と後半で増加、第II分位もシェア減から安定化(25.7%→25.5%→25.5%)した反面、第Ⅲ分位以上ではシェア減になっており、特に昭和48年から53年にかけての第Ⅳ・Ⅴ分位のシェア減は著しかった。一方、借家のシェア変化は持家のそれとは逆の傾向を示し、第I~Ⅲ分位で徐々に減少、第Ⅳ分位でシェア減の縮小、第Ⅴ分位ではシェア増となった。ただ、借家は分位が上がるほど総数では減少しており、

減少のなかでのシェア増である。借家のうち民借設共は、もともと全体の70%前後を東京区部が占めていたが、第Ⅲ分位以上でシェア減、第I・II分位で減少のち増加(絶対数では大きく減少)し、設共への低所得者の沈澱が早く進んでいる。公借ではもともと下分位ほどシェアが高く、昭和58年現在も第II分位までは(特に第I分位)京浜大都市圏の平均を上回っている。

##### (3) 東京区部の所得分位の変化と世帯の変化

###### (図.6-6)

次に、東京区部全体の所得分位の変化を整理すると、①借家では若年層の需要減を反映して第I・II分位での増加が止まり、第II分位では微減となった。第Ⅲ分位では大きな減(-9.8%)となったが、持家第Ⅲ分位で同量の増加があり、結果として第Ⅲ分位が変化なしとなった。第Ⅳ・Ⅴ分位での借家世帯の減少は後半も続いたが、後半にはほぼ同量の第Ⅳ・Ⅴ分位の持家の増加によって相殺され、変化なしとなった。個別にみると、民借設共は大きく数を減らすなかで、第I分位のシェアを急増させている。

②持家の第II分位は前5年と同様後半で十数%の増加となったが、特徴的なのは持家第I分位での大幅な増加(16.1%)である。これによって、第I分位の増加数に占める持家第I分位の増加数の割合は、前期の14.5%から後期の69.3%へ上昇した。これは、世帯主が高齢化し子供が転出した持家世帯が相当量増加しているためであり、結果として活力が低下しているとみることができる。

③総じてみると、区部内では第Ⅲ(II)分位以上で借家から持家(主にマンション)への転換が進んでおり、その一方で「無職」と化し、持家であるものの所得分位の低い高齢者(夫婦)世帯が増加している。

##### (4) 東京区部内地域別の所得分位変化

###### (図.6-7, 表.6-5)

都心周辺区における所得分位毎の変化を、実数変化と特化度<sup>9)</sup>変化からみると、以下の点が明らかになる。

①一般に第V分位の特化度のばらつきが最も大きく、借家で著しい。また、持家では第II・Ⅲ分位のばらつきも大きい、第V分位とは逆にプラスに特化したものが多い。また、第Ⅳ分位のばらつきは小さい。

②トータルでみる限り、区部内の地域間較差は大きく昭和53~58年でひろがった。つまり、この時期に限ると全ての分位で不均衡が拡大している。

③都心では元々第V分位に特化しており、大きな変化

図. 6 - 5 京浜大都市圏所得分位の変化(昭和48~58年, 住宅統計調査)

	I		II		III		IV		V	
昭和48年	6.3	17.1	26.6		20.6		17.6	8.7 3.1		
	50万円		100		150		200		300 500	
昭和53年	8.1	19.5		27.1		30.2		15.1		
	100		200		300		500			
昭和58年	5.5	12.2	17.9	20.8		15.1	15.4	13.0		

表. 6 - 3 京浜大都市圏所得分位別所得

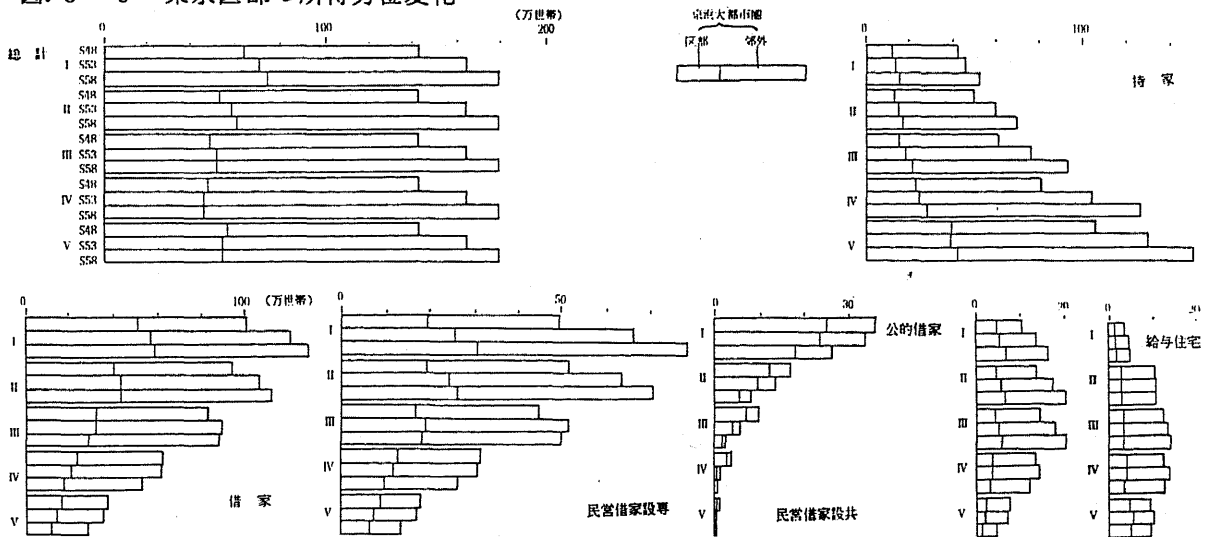
	I	II	III	IV	V	平均
昭和48年	~90万円	90~131	131~174	174~253	253~	181
昭和53年	~161	161~246	246~335	335~467	467~	312
昭和58年	~213	213~321	321~423	423~609	609~	403

表. 6 - 4 京浜大都市圏における東京区部所得分位シェアの変化(昭和48~58年)

所得分位	TOTAL			持家			借家														
							民借設専			民借設共			公借			給与					
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c			
I	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○
II	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
III	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
IV	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
V	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○	○	×	○

a: 昭和48年時のシェアが京浜大都市圏の平均より高い=○  
 b: 昭和48年から58年にシェアが増加=○  
 c: 昭和58年時のシェアが京浜大都市圏の平均より高い=○

図. 6 - 6 東京区部の所得分位変化



		総数				持家				借家				民借設(設備専用)				民借設(設備共用)				公的借家				給与住宅			
		a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d				
I	S48	23.9	44.9	17.6	20.0	11.8	29.1	12.6	12.4	31.6	51.4	23.2	26.8	25.3	39.7	25.2	25.2	52.1	69.7	55.9	53.2	25.2	47.2	13.2	17.0	8.9	37.9	8.1	8.4
	S53	25.3	42.8	17.3	20.0	11.9	29.1	10.6	10.9	34.2	48.0	25.6	29.1	29.4	39.7	28.5	28.9	60.7	67.9	65.0	62.0	25.5	41.2	16.5	19.3	11.1	39.5	8.2	8.4
	S58	25.9	40.9	17.3	20.0	12.3	29.5	10.0	10.6	36.5	45.8	28.0	31.4	33.5	39.0	32.3	32.8	68.7	68.7	72.8	69.9	29.4	42.0	18.8	22.1	12.6	43.0	8.3	9.8
II	S48	19.5	36.6	20.3	20.0	12.2	25.7	15.6	14.6	24.1	42.4	25.4	24.9	24.7	37.3	27.3	26.3	25.4	72.2	24.2	25.1	23.4	32.6	22.7	22.9	18.5	30.9	22.9	21.3
	S53	20.9	35.4	19.5	20.0	13.5	25.5	14.5	14.2	25.8	40.8	25.8	25.8	27.3	38.3	28.0	27.7	25.5	72.7	21.8	24.4	25.7	31.9	24.9	25.1	18.7	30.3	20.7	20.0
	S58	21.2	33.7	19.4	20.0	14.0	25.5	14.0	10.6	26.8	38.7	27.5	27.3	29.2	37.8	29.7	29.5	22.2	73.7	18.4	21.1	28.0	31.9	27.7	27.8	19.6	31.6	21.1	20.6
III	S48	18.0	33.8	21.2	20.0	15.3	26.1	19.1	17.9	19.7	39.4	23.5	21.9	21.9	38.0	23.5	22.9	15.0	73.0	13.7	14.6	21.5	28.2	25.6	24.3	21.6	30.7	27.0	25.1
	S53	18.2	30.8	20.9	20.0	16.6	24.2	19.0	18.3	19.3	36.4	23.3	21.7	21.7	37.4	23.1	22.5	10.6	71.4	9.6	10.3	23.1	28.5	26.3	25.3	21.6	28.1	26.6	25.0
	S58	17.8	28.3	21.0	20.0	17.2	23.3	19.3	18.8	18.3	33.5	23.5	21.5	19.6	35.0	21.6	20.9	6.7	71.3	6.3	6.6	23.4	27.3	28.9	27.1	22.1	27.2	29.5	27.1
IV	S48	17.6	32.9	21.5	20.0	22.2	28.6	24.5	23.8	14.6	28.4	18.2	16.6	16.8	40.9	16.0	16.3	5.9	74.7	4.9	5.6	18.6	26.0	24.7	22.7	24.7	34.5	28.0	25.5
	S53	16.2	27.4	21.9	20.0	22.1	23.6	26.3	25.8	12.3	33.9	16.6	14.9	13.2	38.2	13.6	13.5	2.3	67.7	2.5	2.3	16.6	25.7	21.8	20.2	24.1	29.5	27.7	26.5
	S58	16.0	25.4	21.9	20.0	22.5	22.1	26.9	25.8	10.9	33.2	14.3	13.0	10.8	37.2	11.3	11.1	1.8	69.1	1.8	1.8	13.5	25.7	18.1	16.6	22.5	30.2	25.8	24.7
V	S48	21.0	39.3	19.4	20.0	38.5	37.6	28.2	31.3	10.0	44.3	9.7	9.8	11.3	47.9	8.0	9.3	1.6	75.0	1.3	1.5	11.4	27.8	13.8	13.0	26.3	47.7	16.0	19.7
	S53	19.4	32.7	20.3	20.0	35.9	30.7	29.7	31.4	8.5	40.4	8.6	8.6	8.4	44.2	6.8	7.4	0.9	64.3	1.2	1.0	9.1	28.2	10.5	10.1	24.6	41.3	16.8	19.4
	S58	19.0	30.1	20.5	20.0	33.9	27.9	29.8	30.9	7.4	42.1	6.6	6.9	6.9	45.9	5.0	5.7	0.6	62.5	0.8	0.6	5.7	28.5	6.6	6.3	23.2	43.1	15.2	17.9

注) a: 区部におけるシェア b: 同一分位に区部が占める割合 c: 郊外(=京浜大都市圏のうち区部を除いた部分)におけるシェア d: 住宅タイプ内シェア(京浜大都市圏)

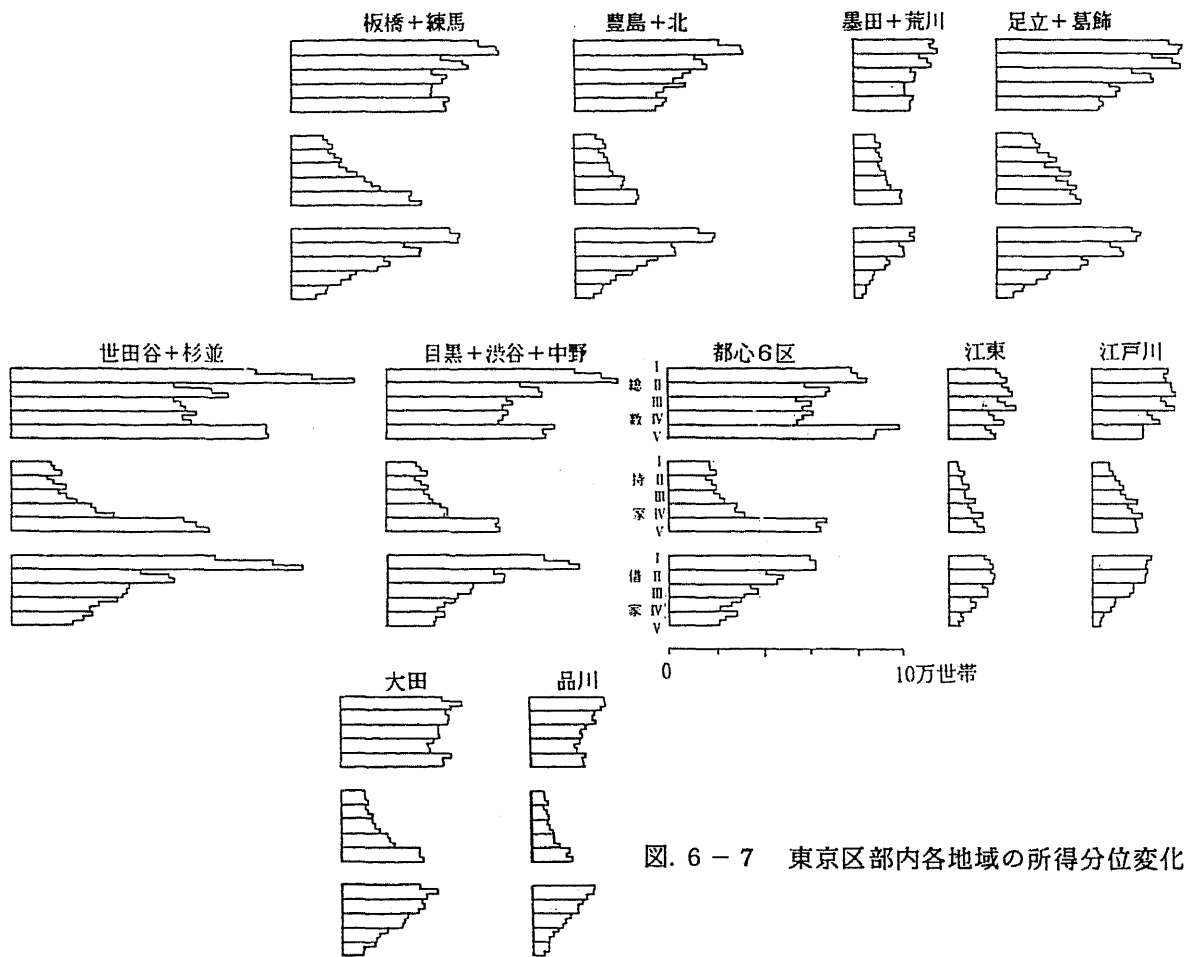


図. 6 - 7 東京区部内各地域の所得分位変化

表. 6 - 5 東京区部内各地域の所得分位の特化度(昭和48~58年)

<総計>

		I			II			III			IV			V		
		48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58
都心	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎◎◎	◎◎◎	◎◎◎
都心 周辺	1	-	-	=	◎	○		◎◎◎			○	○		-	-	-
	2						○							-	-	-
	3	○	○				○	○						=	=	=
	4	○	○											=	=	=
	5															
区部 郊外	6	-	=		◎	○		○◎◎			○			=	=	=
	7				○	○	○	○	○					=	=	=
	8													=	=	=
	9			○	-	-	-	-	-	-				○	○	○
	10	-	-											○	○	○

凡例：◎ シェアが区部平均の1.2倍以上  
 ○ " 1.1倍以上  
 = " 0.9倍未満  
 - " 0.8倍未満



<持家>

		I			II			III			IV			V		
		48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58
都心	0				-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	○
都心 周辺	1				◎	○		◎	○			○		-	-	=
	2	◎	○	◎	◎	○	◎	○	○					-	-	-
	3	○	○				○							○	○	
	4	○	○											○	○	
	5			○												
区部 郊外	6				◎	◎	○	◎	◎	◎		○		=	=	=
	7	◎			◎	◎	◎	◎	◎	◎				=	=	=
	8	-	-	-										=	=	=
	9	-	-		=	=	-	-	-	-				◎	◎	◎
	10													◎	◎	◎

<借家>

		I			II			III			IV			V		
		48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58	48	53	58
都心	0				-	-	-	-	-	-	○			◎	◎	◎
都心 周辺	1	-	=	=	○			○◎◎			◎	◎		=	-	-
	2	○			○	○	○				-	-		=	=	=
	3													◎	◎	◎
	4			○										◎	○	◎
	5													-	-	-
区部 郊外	6				◎	○	○	○	○	◎	-			=	=	=
	7				○	○	○	○	○		-			=	=	=
	8													=	=	=
	9			○	-	-	-	-	-	-	○			◎	◎	◎
	10	-	-					○	○		○			◎	◎	◎

はない。

- ④江東区、江戸川区は区部内で最も分位の偏りが大きく、第Ⅲ分位を中心に第Ⅱ・Ⅳ分位に特化し、第Ⅰ・Ⅴ分位がマイナスに特化している。特に江東区の借家第Ⅲ・Ⅳ分位、江戸川区の持家第Ⅱ・Ⅲ分位に集中がみられ、江東区の第Ⅰ分位の減少も加速している。
- ⑤逆に、最もバランスがあるのが品川区・大田区の城南セクターである。大田区の借家で若干の偏り（第Ⅲ・Ⅳ分位への特化化）がみられるものの、第Ⅴ分位も平均的に居住しており、均衡を保っている。これは、区内に多様な地区を含んでおり、それがミックスされたものと考えられる。
- ⑥都心周辺の低層高密度地域（上述の江東区・品川区を除く）は何らかの偏りがみられる。なかでも墨田+荒川区は持家に第Ⅰ・Ⅱ分位が特化しており第Ⅴ分位が少ないが、この傾向は豊島+北区にも現われ始めている（第Ⅰ・Ⅱ分位増加）。なお、借家は第Ⅴ分位で著しく不均衡な状態にあり、目黒+渋谷+中野区でのプラスの特化がみられ、都心、世田谷+杉並区と共に借家第Ⅴ分位特化セクタとなっている。
- 以上の様に、地域内の所得分位の偏りがひらきつつある。この事実は特定の地域に特定の階層が集まりつつあることを示しており、社会学の成果もこれを裏づけている（1-2-1）。

#### 6-1-5 まとめ

東京区部都心周辺低層高密度市街地における居住者属性の変化特性は、以下の様にまとめられる。

- ①夜間人口の減少は、社会減の縮小によって収まりつつあるものの、居住地の中心は区部郊外に移っている。一方、従業者は都心を中心に大幅に増加し続けており、郊外からの通勤者が増加している。その結果、東京区部で京浜大都市圏の平均を上回る所得分位は、下から40%の第Ⅰ・Ⅱ分位のみとなった。
- ②産業構造の転換により、現業工場部門の縮小、サービス・事務販売雇用者の増加が並行して進んでいる。従って、技能労働者中心のかつての居住立地限定階層は減少し、その内容が変質している。また、東京区部の所得分位が京浜大都市圏において相対的に低下するなかで、西北部地域の持家世帯に高齢世帯が増加すると共に第Ⅰ・Ⅱ分位が増加するなど、所得階層の偏りが地域人口構造の高齢化と関連しながら拡大している。

## 6-2 東京区部における住宅所有関係別世帯数の推計と評価

### 6-2-1 推計の方法

本節でおこなう推計は、昭和48・53・58年（10年間3時点）の住宅所有関係別世帯主年齢別世帯数変化のトレンドを将来に延ばし、人口予測と突合せながら今後の予測をおこなうものである。この際、データの制約（集計単位と精度）を考え、世帯人員別の推計は省略している。また、将来の主世帯数推計の元になる将来人口推計値については、既存の資料（東京都1983<sup>101</sup>）が既に古く、現実には区部への人口定着現象が強く現れているため、現在値（昭和60年1月）で補正し、高めに人口予測値を設定した<sup>11</sup>）。

### 6-2-2 推計に関する基本的特性

#### （1）人口関係

- ①合計特殊出生率；東京区部の合計特殊出生率を近年で見ると、昭和47年の1.93をピークに低下の一途をたどり、昭和56年には1.33（都下区部外1.61、全国（昭和55年）1.74）まで低下している。人口再生に必要な値は、約2.09であるから、かなり低い値である。『都58』では厚生省人口問題研究所の予測（『厚56』）を参考にして、合計特殊出生率は昭和60年に底をむかえたのち漸増に向うと仮定しているが、それでも東京区部においては昭和75年に1.44程度に回復するにすぎない（全国は2.09と仮定）。都心区・都心周辺地域ではさらに合計特殊出生率は低い。
- ②年齢別生存率；先の『厚56』によれば、昭和54年度に男子73.14才、女子78.50才であった平均寿命は昭和100年に男子75.07才、女子80.41才に達し、以後一定になると仮定している。『都58』によれば、東京都は上記値を現在上回っているものの全国との差は縮小の方向にあり、最終的には全国値と同じ値に収束すると仮定している。しかし、昭和60年度には既に男子74.84才、女子80.46才となっている。
- ③社会動態；自然動態に増して、社会動態の予測は困難である。『都58』では、過去の動態を元に将来値をトレンド予測しているが、昭和50年代の後半に東京区部から郊外への人口流出が緩和した結果、各年齢階級で社会減少率の低下がみられ、これが人口増加（昭和55～60年）要因の一つとなった。但し、『都58』も、社会減少率の緩和を今後も予測しており、人口定着が予測より早めに起こったものと判断できる。

表. 6-6 世帯主年齢別・住宅所有関係構成比

世帯主 年齢	世帯 数	住宅所有関係別						住宅所有関係別					給与
		持家	借家	公借	公営	公団 公社	民借	民専	木	非木	民共		
全体	48 53 58	38.4 38.8 42.3	61.6 61.2 57.7	7.3 7.8 8.1	- 5.0 5.4	- 2.8 2.8	47.7 46.1 42.8	29.2 32.1 32.9	23.8 8.3 20.9	8.3 14.0 12.0	18.5 9.9	6.5 6.1 5.9	
~24才	48 53 58	2.4 2.4 2.8	97.6 97.6 97.2	1.3 1.4 1.4	- 0.9 1.0	- 0.4 0.4	93.3 93.0 90.9	34.4 42.3 53.0	- 34.5 37.1	- 7.8 15.9	58.9 50.7 37.9	3.0 3.2 5.0	
25~29	48 53 58	9.8 10.5 10.6	90.2 89.5 89.4	6.0 5.1 4.7	- 2.2 2.1	- 3.0 2.7	77.8 78.8 76.2	47.7 54.3 60.4	- 38.9 36.0	- 15.4 24.4	30.1 23.5 16.2	6.4 6.6 8.1	
30~39	48 53 58	28.6 29.5 33.1	71.4 70.5 66.9	10.0 10.5 8.8	- 5.7 4.9	- 4.8 4.0	51.3 50.3 48.9	38.2 41.7 42.1	28.5 13.3 24.0	13.3 8.6 18.1	13.1 8.6 6.8	10.1 9.7 9.1	
40~49	48 53 58	53.2 50.8 51.8	46.8 49.2 48.2	9.7 10.6 11.0	- 7.2 7.5	- 3.4 3.5	28.6 31.1 30.8	21.5 25.3 26.1	- 19.1 17.0	- 6.3 9.1	7.1 5.8 4.7	8.6 7.5 6.5	
50~59	48 53 58	65.7 65.3 64.6	34.3 34.7 35.4	7.7 8.2 9.5	- 6.0 6.7	- 2.2 2.8	21.8 21.8 21.6	15.9 16.9 17.6	- 13.3 12.2	- 3.6 5.3	5.9 4.9 4.0	4.8 4.8 4.4	
60~	48 53 58	72.2 69.8 70.1	27.8 30.2 29.9	5.8 7.0 8.8	- 5.9 7.3	- 1.1 1.5	20.0 21.4 19.5	14.4 15.3 14.3	- 13.0 11.2	- 2.3 3.0	5.8 6.1 5.2	2.0 1.9 1.7	

(東京区部, 昭和48~58年)

図. 6-8 世帯主率の実績と予測 (東京都)

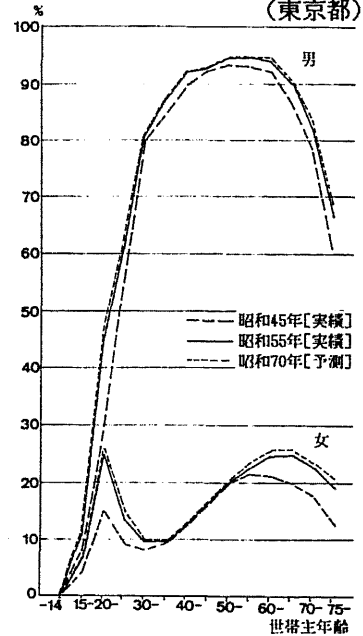
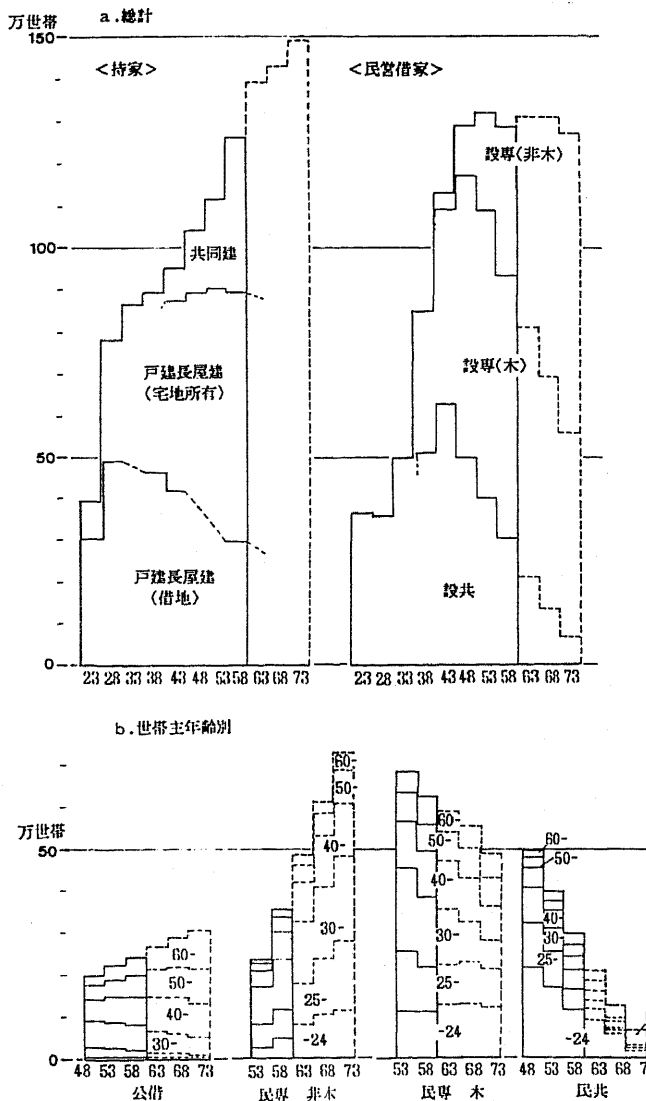


図. 6-9 東京区部住宅所有関係別世帯数の実績と予測



(2) 世帯主率

年齢階級ごとの世帯主率の今後の動向をみると、近年、核家族化の進展により各年齢階級で増加がみられたが、ベビーブーム層の独立を反映した20才代の世帯主率の増加と女性の55才以上世帯主率の増加が特徴的であった。しかし、こうした動きも今後の予測では収まり、ほとんど変化なしとみられている(図. 6-8)。

6-2-3 区部における住宅需給の予測結果

(1) 住宅所有関係別シェア(図. 6-9, 表. 6-7)

持家世帯の順調な増加により、持家率は昭和58年の42.3%から43.2%(昭和63年), 44.2%(昭和68年), 45.2%(昭和73年)へと増加する。持家の増加のうち多くは民間分譲共同住宅(マンション)であると予想される。給与住宅は若干シェア減となり、公的借家は若干シェアを伸ばす。民間借家は徐々にシェアを減じ、なかでも設備共同世帯は昭和58年の9.9%から2.1%へと減少、また、木造設備専用も20.9%から15.0%へ減少する。これにかわって非木造設備専用が12.0%から22.7%へとシェアを伸ばすものの、民間借家全体としてはシェア減となる。なお、一時的に減少(昭和53~58年)した民間借家であるが、昭和58~63年にかけて若年層の需要の伸びを中心に世帯数が増加する。しかしその後は横ばいから微減に転じる。

(2) 年齢階級別住宅所有関係別シェア(表. 6-6)

本節の推計においては、過去のトレンドを将来に伸ばして年齢階級別に住宅所有関係別シェアを求めているが、この値の特徴をまとめると、まず、30才代を中



表. 6 - 7 東京区部住宅所有関係別住宅数の実績(昭和48~58年)と予測(昭和63~73年)

	a 住宅総数	居住世帯あり											居住世帯なし				参考		
		b 主世帯 総数	持家	借家	公借			民借		設専		設共	給与	総数	一時 現在の のみ	空き家 d	建築中	世帯 総数 c	空き家 率 d/a
					公寓	公社 公団	民借	設専	木造	非木造									
											給与								
実 数	S43	2367.7	940.9	1426.8	121.4	-	-	1123.8	496.4	-	-	627.4	178.2						
	S48	2897.0	1036.8	1660.1	197.8	-	-	1287.1	787.9	-	-	499.2	175.2						
	S53	2865.9	1112.4	1718.2	223.5	143.1	80.4	1319.3	919.4	681.1	238.3	399.9	175.2	336.2	45.9	267.4	22.8	2919.5	8.4
	S58	2982.7	1261.1	1696.9	242.6	160.1	82.5	1278.8	982.2	623.7	358.5	296.6	175.5	384.1	74.0	310.0	10.1	3012.1	9.2
	千戸	S63	3199.9	1381.7	1791.1	271.9	184.0	87.9	1346.4	1122.5	614.6	507.9	223.9	173.7					
	S68	3261.5	1440.1	1793.3	294.4	202.7	91.7	1342.6	1204.6	566.0	638.6	138.0	165.3						
	S73	3283.4	1484.3	1770.2	311.9	217.9	94.0	1306.5	1237.1	491.6	745.5	69.4	154.1						
構 成 比	S43	100.0	39.7	60.3	5.3	-	-	47.5	21.0	-	-	26.5	7.5						
	S48	100.0	38.4	61.6	7.3	-	-	47.7	29.2	-	-	18.5	6.5						
	S53	100.0	38.8	60.0	7.8	5.0	2.8	46.0	32.1	23.8	8.3	14.0	6.1						
	S58	100.0	42.3	56.9	8.1	5.4	2.8	42.9	32.9	20.9	12.0	9.9	5.9						
	%	S63	100.0	43.2	56.0	8.5	5.8	2.7	42.1	35.1	19.2	15.9	7.0	5.4					
	S68	100.0	44.2	55.0	9.0	6.2	2.8	41.2	36.9	17.4	19.6	4.2	5.1						
	S73	100.0	45.2	53.9	9.5	6.6	2.9	39.8	37.7	15.0	22.7	2.1	4.7						
実 数 変 化	43~48	329.3	95.8	233.3	73.4	-	-	163.3	291.5	-	-	-128.2	-3.5						
	48~53	168.9	75.6	58.1	25.7	-	-	32.2	131.5	-	-	-99.3	0.0						
	53~58	174.7	116.8	148.7	-21.3	19.1	17.0	2.1	-40.5	62.8	-57.4	120.2	-103.3	0.3					
	千戸	58~63	217.2	120.6	94.2	29.3	23.9	5.4	67.6	140.3	-9.1	149.4	-72.7	-1.8					
		63~68	61.6	58.4	2.2	22.5	18.7	3.8	-3.8	82.1	-48.6	130.7	-85.9	-8.4					
	68~73	22.2	44.2	-23.1	17.5	15.2	2.3	-36.1	32.5	-74.4	106.9	-68.6	-11.2						
実 数 占 有 率 の 比	43~48	100.0	29.1	70.8	22.3	-	-	45.6	88.5	-	-	-38.9	-1.1						
	48~53	100.0	44.8	34.4	15.2	-	-	19.1	77.9	-	-	-58.8	0.0						
	53~58	100.0	127.3	-18.2	16.4	14.6	1.8	-34.7	53.8	-49.1	102.9	-88.4	0.3						
	58~63	100.0	55.5	43.4	13.5	11.0	2.5	31.1	64.6	-4.2	68.8	-33.5	-0.8						
	63~68	100.0	94.8	3.6	36.5	30.4	6.2	-6.2	133.3	-78.9	212.2	-139.4	-13.6						
68~73	100.0	199.1	-104.1	78.8	68.5	10.4	-162.6	146.4	-335.1	481.5	-309.0	-50.5							

表. 6 - 8 東京区部住宅所有関係別・世帯主年齢別世帯数の実績と予測(高位, S63~73)

	主世帯 総数	持家	借家	公借			公寓		公社 公団		民借		設専		木造		非木造		設共		給与		
				計	持家	借家	公寓	公社 公団	民借	設専	木造	非木造	設共	給与									
合	S48	26970	100.0	10368	100.0	16601	100.0	1978	100.0	-	-	12871	100.0	7879	100.0	-	-	4992	100.0	1752	100.0		
	S53	28659	100.0	11124	100.0	17182	100.0	2235	100.0	1431	100.0	804	100.0	9194	100.0	6811	100.0	2383	100.0	3999	100.0	1752	100.0
	S58	29827	100.0	12611	100.0	16969	100.0	2426	100.0	1601	100.0	825	100.0	12788	100.0	6237	100.0	3585	100.0	2966	100.0	1755	100.0
計	S63	31283	100.0	13765	100.0	17518	100.0	2687	100.0	1827	100.0	859	100.0	13104	100.0	10933	100.0	6023	100.0	4911	100.0	2171	100.0
	S68	31886	100.0	14347	100.0	17539	100.0	2910	100.0	2013	100.0	896	100.0	13059	100.0	11721	100.0	5547	100.0	6174	100.0	1338	100.0
	S73	32100	100.0	14787	100.0	17313	100.0	3085	100.0	2164	100.0	918	100.0	12699	100.0	12026	100.0	4818	100.0	7208	100.0	673	100.0
1 24 才	S48	3748	13.9	89	0.9	3659	22.0	49	2.5	-	-	3496	27.2	1290	16.4	-	-	2206	44.2	114	6.5		
	S53	3382	11.8	81	0.7	3301	19.2	46	2.1	32	2.2	14	1.7	3146	23.8	1430	15.6	1167	17.1	263	11.0		
	S58	3151	10.6	87	0.7	3064	18.1	44	1.8	51	1.9	13	1.6	2855	22.4	1671	17.0	1169	18.7	502	14.0		
25 29 才	S63	3464	11.1	101	0.7	3363	19.2	49	1.8	36	2.0	14	1.6	3118	23.8	2142	19.6	1333	22.1	809	16.5		
	S68	3291	10.3	102	0.7	3189	18.2	48	1.6	35	1.7	13	1.5	2924	22.4	2342	20.0	1325	23.9	1017	16.5		
	S73	2858	8.9	94	0.6	2764	16.0	43	1.4	32	1.5	11	1.2	2505	19.7	2299	19.1	1203	25.0	1097	15.2		
30 39 才	S48	3557	13.2	348	3.4	3209	19.3	213	10.8	-	-	2769	21.5	1698	21.6	-	-	1071	21.5	228	13.0		
	S53	3655	12.8	383	3.4	3273	19.0	188	8.4	79	5.5	109	13.6	2844	21.6	1984	21.6	1420	20.8	564	23.7		
	S58	2869	9.6	305	2.4	2565	15.1	136	5.6	59	3.7	76	9.2	2198	17.2	1733	17.6	1032	16.5	701	19.6		
40 49 才	S63	3051	9.8	339	2.5	2712	15.5	123	4.6	56	3.1	66	7.7	2325	17.7	2039	18.6	1013	16.8	1025	20.9		
	S68	3235	10.1	373	2.6	2862	16.3	110	3.8	53	2.6	56	6.3	2445	18.7	2320	20.2	954	17.7	1383	22.4		
	S73	3311	10.3	396	2.7	2915	16.8	87	2.8	45	2.1	41	4.5	2504	19.7	2504	20.8	809	18.0	1635	22.7		
50 59 才	S48	6633	24.6	1897	18.3	4736	28.5	665	33.6	-	-	3402	26.4	2533	32.1	-	-	889	17.4	670	38.2		
	S53	6836	23.9	2020	18.2	4817	28.0	716	32.0	387	27.0	329	40.9	3441	26.1	2854	31.0	1946	28.6	908	38.1		
	S58	6950	23.3	2302	18.3	4648	27.4	614	25.3	337	21.0	276	33.5	3401	26.6	2926	29.8	1665	26.7	1260	35.1		
60 才 以上	S63	6251	20.0	2184	15.9	4067	23.2	510	19.0	289	15.8	221	25.7	3013	23.0	2808	25.7	1288	21.4	1521	31.0		
	S68	5717	17.9	2127	14.9	3590	20.5	432	14.8	254	12.6	178	19.9	2762	21.2	2680	22.9	953	17.2	1727	28.0		
	S73	5961	18.6	2352	15.9	3609	20.8	396	12.8	244	11.3	152	16.6	2774	21.8	2774	21.8	1665	26.7	2059	28.6		
70 才 以上	S48	5669	21.0	3014	29.1	2656	16.0	548	27.7	-	-	1623	12.6	1219	15.5	-	-	404	8.1	485	27.7		
	S53	6149	21.5	3124	28.1	3025	17.6	650	29.1	442	30.9	208	25.9	1913	14.5	1558	16.9	1170	17.2	388	16.3		
	S58	6474	21.7	3350	28.6	3124	18.4	713	29.4	486	30.4	228	27.6	1992	15.6	1691	17.2	1103	17.7	588	16.4		
80 才 以上	S63	7110	22.7	3590	26.1	3520	20.1	837	31.1	570	31.2	266	31.0	2298	17.5	2058	18.8	1151	19.1	908	18.5		
	S68	7139	22.4	3534	24.9	3585	20.4	886	30.5	606	30.1	282	31.5	2385	18.3	2232	17.9	1065	19.2	1167	18.9		
	S73	6261	19.5	3073	20.8	3188	18.4	822	26.6	561	25.9	260	28.3	2159	17.0	2102	17.5	848	17.6	1254	17.4		
90 才 以上	S48	3754	13.9	2468	23.8	1285	7.7	290	14.7	-	-	817	6.3	569	7.6	-	-	221	4.4	179	10.2		
	S53	4333	15.1	2828	25.4	1505	8.8	355	15.9	261	18.2	94	11.7	943	7.1	731	8.0	575	8.4	156	6.5		
	S58	5246	17.6	3387	28.9	1859	11.0	487	20.5	351	21.9	146	17.7	1130	8.8	920	9.4	642	10.3	278	7.8		

心とする持家率の増加があげられ、30才代では昭和58年の33.1%から昭和73年には39.9%へ上昇すると仮定している。それ以下の年齢層でも上昇が見込まれるが、これは、東京第二世代の独立層を中心にしたマンション取得が中心になる。逆に、40才代以上では、持家率は微減と仮定しているが、ベビーブーム世代が通り抜ける40才代を除けば実数としては持家世帯が増加すると予測される。

### (3) 住宅所有関係別の世帯主年齢階級別シェア

(表. 6-8)

次に、ある住宅所有関係内に占める世帯主年齢階級シェアにつき特徴的な点を示すと、

- ①持家については、世帯主年齢別持家率上昇より世帯主年齢全体の高齢化が効いて高齢世帯のシェアが高まる。
- ②借家のうち、公的借家は30才代までの若年世帯でシェアを減じ、50才代以上の公団公社、60才代以上の公営住宅世帯が大幅にシェアを増加させる。60才代以上世帯に限れば、公営は25.2% (昭和58年) から35.3% (昭和73年) へ、公団公社は8.3% (昭和58年) から19.2% (昭和73年) へと増加する。
- ③民間借家については、トータルではシェアに大きな変化はないが、設備共同の変化が激しく、24才までの若年と60才以上の高齢者との2極分化が予測される。このうち後者のシェア増は著しく、7.8% (昭和58年) から13.1% (63年)、23.5% (68年)、49.6% (73年) へと大幅に増加する。

この結果は、木賃(設備共同)アパートの建て替えが相当程度進んだとしても、こうした低賃ではあるが低家賃(そして多くは好立地)の民間借家に対する需要が根強く残ることを示している。

#### 6-2-4 都心周辺高密度区の住宅需要推計

(図. 6-10)

都心周辺区の主世帯総数にはそれほど大きな変化はなく、区部全体で予想される世帯増の多くは郊外部で吸収される。また、世帯主年齢別世帯数を、「特化度」(=各地域内の世帯主年齢別シェア/区部全体の世帯主年齢別シェア)の面から特徴を示せば(表. 6-10)、

- ①都心周辺区の合計では、世帯主年齢シェアに大きな偏りはみられないが(ただし、60才以上がやや多い。特化度1.1前後)、小地域別には偏りがあり、江東区での25才未満世帯のマイナスの特化と30代、40代のプラスへの特化、荒川+墨田区の30才未満世帯のマ

イナスへの特化と60才以上世帯のプラスへの特化、渋谷+中野+目黒の25才未満世帯主への特化が著しい。

- ②25才未満に特化していた豊島+北区はやや特化度を下げ、これにかわって昭和48年まではこの年齢にそれほど特化していなかった渋谷+中野+目黒区が鋭い特化を示すようになり、今後もその状態が続くと予測される。

次いで、持家率に着目すると、どのセクタも2~7%程度の持家率の上昇がみられる。持家の増加分は主にマンションによるものと考えられる。民間借家を量と内容の面からみると、どの地域も徐々に減少にむかう。このうち設備共同住宅は一般に、急速に減少すると予測されるが、荒川+墨田区と渋谷+中野+目黒区で減少の度合いが小さい。この理由は、

- ①荒川~墨田区では元々25才未満世帯の割合が小さく(昭和53年=24.1%)、50才以上世帯主で大きかった(19.9%)傾向がそのまま反映したものであり、昭和73年予測値に占める25才未満世帯主割合=34.0%、50才以上世帯主割合=66.0%とされるのに対し、
- ②渋谷+中野+目黒区では先の25才未満世帯主への特化傾向を反映して若年世帯需要がしばらく残り、昭和73年予測値に占める25才未満世帯主割合=64.5%、50才以上世帯主割合=15.6%とされるからである。
- ③ただし、定性的には①②で述べた傾向をもつとしても、特に渋谷+中野+目黒区における設備共同住宅の残存量は多すぎ(4.2万戸。区部全体の予測6.9万戸の60%を占めることになる)から、実際はもう少し早く減少するものと予想される。

さらに、世帯主年齢別・住宅所有関係別(持家、民間借家、公借+給与)に昭和53年と73年の比較をみると、民間借家需要は中高齢世帯主にシフトしながら(とりわけ荒川+墨田区でその傾向が強い)もかなりの割合で残り、これからの民間借家はさらに住戸規模の大きなものが必要とされることを示す。

#### 6-2-5 住宅供給と住宅需要の関係

昭和36年から60年の住宅建設の動向を、戸数と戸当り面積の両面からみると(表. 6-11)、この25年間に270.8万戸が着工された。これは、昭和58年の住宅総数337.7万戸の約80%に相当する。また、昭和53~58年の住宅統計調査による住宅数の増加数17.5万戸を昭和54~58年着工住宅数55.9万戸と単純に比較すると、この間に38.4万戸の住宅が滅失した(昭和53年住宅数の

表. 6 - 9 都心周辺区におけるセクタ別・世帯主年齢別世帯数の実績と予測(S63~73)

	1					2					3					4					5				
	S53	S58	S63	S68	S73	S53	S58	S63	S68	S73	S53	S58	S63	S68	S73	S53	S58	S63	S68	S73	S53	S58	S63	S68	S73
人口(万人)	36.0	37.7	38.8	38.8	38.8	44.6	42.4	41.5	41.2	41.1	70.2	66.0	64.4	64.0	63.9	88.9	85.6	84.6	84.3	84.1	35.4	34.5	34.4	34.3	34.3
世帯(万世帯)	10.7	12.3	13.2	13.5	13.8	13.4	14.0	14.1	14.3	14.4	25.7	25.2	25.1	25.1	25.1	32.9	33.3	33.2	33.2	33.1	12.1	12.4	12.7	12.8	12.9
1世帯当り人員	3.35	3.07	2.93	2.87	2.82	3.32	3.04	2.94	2.89	2.85	2.73	2.62	2.57	2.53	2.55	2.70	2.57	2.55	2.54	2.54	2.93	2.78	2.71	2.69	2.67
世帯主年齢																									
~24才	9.0	8.8	8.8	8.8	8.8	11.7	10.2	10.2	10.2	10.2	28.4	25.9	25.9	25.9	25.9	29.8	32.7	32.7	32.7	33.0	21.2	19.4	19.4	19.4	19.4
25~29	36.2	32.1	32.1	32.1	32.1	33.7	32.7	32.7	32.7	32.7	47.9	50.8	50.8	50.8	51.0	49.2	48.0	48.0	48.0	48.6	41.5	44.1	44.1	44.1	44.1
30~39	47.1	51.3	51.3	51.3	51.3	43.4	46.7	46.7	46.7	46.7	47.4	52.9	52.9	52.9	53.1	49.0	52.2	52.2	52.2	52.7	46.9	50.5	50.5	50.5	50.5
40~49	54.2	57.4	57.4	57.4	57.4	51.7	55.6	55.6	55.6	55.6	56.5	56.8	56.8	56.8	57.0	53.3	52.7	52.7	52.7	53.1	53.2	53.9	53.9	53.9	53.9
50~59	51.0	54.4	54.4	54.4	54.4	51.6	54.7	54.7	54.7	54.7	56.1	53.5	53.5	53.5	53.7	53.4	53.7	53.7	53.7	54.2	52.7	54.0	54.0	54.0	54.0
60才~	37.4	39.1	39.1	39.1	39.1	37.9	39.6	39.6	39.6	39.6	42.5	42.5	42.5	42.5	42.6	44.1	44.0	44.0	44.0	44.4	42.7	43.8	43.8	43.8	43.8

表. 6 - 10 都心周辺区における世帯主年齢別世帯数の実績(S48~58)と予測(S63~73)

区	世帯	世帯	~24才		25~29才		30~39才		40~49才		50~59才		60才以上	
			実績	予測	実績	予測	実績	予測	実績	予測	実績	予測	実績	予測
23区	S48	26850	3748	1.00	3557	1.00	6633	1.00	5689	1.00	3754	1.00	3498	1.00
	S53	28192	3382	1.00	3655	1.00	6838	1.00	6149	1.00	4333	1.00	3835	1.00
	S58	29160	3151	1.00	2869	1.00	6850	1.00	6474	1.00	5246	1.00	4470	1.00
江東区	S48	970	75	0.55	122	0.95	298	1.24	233	1.09	147	1.09	105	0.83
	S53	1072	50	0.39	128	0.92	323	1.24	277	1.18	171	1.04	123	0.85
	S58	1228	54	0.41	94	0.79	366	1.25	330	1.18	222	1.01	162	0.86
(1) 荒川+墨田	S48	1324	65	0.15	106	0.82	316	1.20	374	1.24	262	1.04	201	0.87
	S53	1345	61	0.44	106	0.78	266	1.10	378	1.25	294	1.12	240	0.90
	S73	1379	50	0.41	117	0.83	280	1.09	321	1.19	332	1.15	279	0.92
(2) 豊島+北	S48	2529	453	1.28	374	1.12	573	0.92	494	0.92	338	0.96	297	0.90
	S53	2570	377	1.23	359	1.08	566	0.91	529	0.94	392	0.89	347	0.99
	S58	2516	305	1.12	281	1.14	589	0.98	521	0.93	420	0.93	400	1.04
(3) 渋谷+中野	S48	3049	477	1.11	466	1.15	709	0.94	597	0.92	404	0.94	416	1.05
	S53	3292	546	1.38	480	1.15	724	0.91	614	0.86	400	0.91	457	1.02
	S58	3328	544	1.51	390	1.19	762	0.96	590	0.80	519	0.87	523	1.03
(4) 品川	S48	3322	529	1.46	378	1.18	668	1.01	620	0.82	534	0.84	593	1.03
	S53	3315	501	1.48	383	1.15	666	1.02	629	0.84	534	0.83	662	1.01
	S73	3312	448	1.53	392	1.15	615	1.00	567	0.87	576	0.83	714	0.99
(5) 都心周辺合計	S48	1296	207	1.14	188	0.94	301	0.94	246	0.90	182	1.00	172	1.02
	S53	1210	136	0.93	157	1.00	285	0.97	256	0.97	193	1.04	183	1.11
	S58	1242	116	0.86	123	1.01	304	1.03	290	0.94	223	1.00	216	1.14
世帯	S48	1268	119	0.86	115	0.94	262	1.04	290	0.97	238	0.88	254	1.15
	S53	1278	115	0.88	119	0.92	227	0.99	298	1.00	243	0.87	280	1.13
	S73	1285	102	0.90	125	0.94	228	0.95	251	0.99	268	1.00	311	1.11

左数字=×100世帯 右数字=特化係数(区部平均シェアを1.00としたときの特化度)

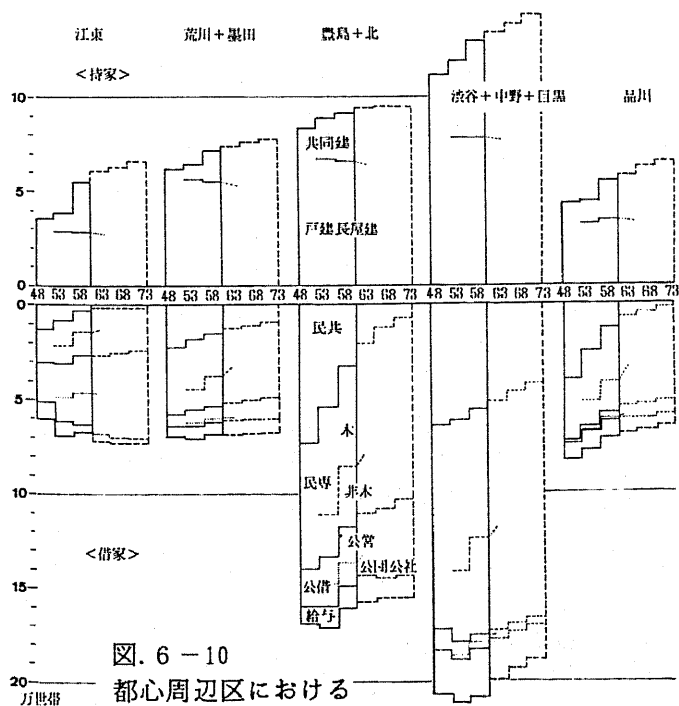


図. 6 - 10 都心周辺区における住宅所有関係別世帯数の実績と予測

12%) ことになる。

以上を前提として住宅供給の特性をみると、

①量の面では、既存持家の建て替えが中心とみられる「持家」が全期間にわたり同程度の建設戸数なのに対し、「貸家」と「分譲」は上下幅が大きい。また、「分譲」が本格化するのは昭和43年以降であり20年弱の歴史しかない。

②質(=戸当り延床面積)の面では、「持家」の順調な広さの拡大(昭和36年=81.5㎡, 60年=132.4㎡), 「貸家」の昭和55年までの順調な拡大(昭和36年=27.7㎡, 昭和55年=53.0㎡)とその後の縮小(昭和60年=41.9㎡), 「分譲」の60年前後(≒3DK)での安定があげられる。

では、先の住宅需要の予測に対して、住宅供給は今後どう対応しながら進むだろうか。ゾーン・セクタ別、着工住宅種別、着工時期別の平均着工密度、1戸当り面積(表. 6 - 11)を参考にしながら課題を示す。

①「持家」(=建て替え)は若干の変動はあっても一定割合(グロス0.4戸/ha・年程度)で着工されることが予想される。また、延床面積は敷地条件に左右されるものの全体的には上昇しよう。敷地規模によっては3階建住宅の普及も考えられる。例えば、3世代居住6人の誘導型居住水準を達成するには168㎡必要であるから、容積率160%(前面道路4mの住居系市街地)としても100㎡強の敷地が必要である。敷地面積80㎡では200%の容積が、60㎡では280%の容積が必要となる。

②「貸家」は新規世帯形成需要・住替え需要の変動といった世帯要因のみならず、金利などの経済状況に左右されながらも一定以上の量が供給されよう。また、昭和70年前後には昭和40年代に供給された大量のストックの建て替え期にはいり、「貸家」の供給も建て替えを伴うものの割合が増加すると考えられ

図. 6-11 東京区部における住宅着工の推移

		合計			持家			貸家			分譲		
		S49-53	54-58	59-62	S49-53	54-58	59-62	49-53	54-58	59-62	49-53	54-58	59-62
戸当 面積 ㎡	0	65.8	66.5	74.7	131.8	160.5	170.0	55.2	53.6	52.0	55.8	52.2	56.1
	1	68.0	76.9	70.0	105.2	131.2	135.5	56.6	63.3	46.8	69.1	73.4	76.3
	2	69.7	77.3	64.1	104.6	125.0	141.1	59.9	62.5	45.5	56.4	63.6	53.3
	3	60.2	62.8	53.1	95.5	118.0	125.3	46.7	46.3	36.8	59.2	52.7	49.3
	4	60.2	62.2	58.8	101.5	126.8	140.7	44.1	45.4	39.9	59.7	55.3	53.2
	5	60.6	67.9	55.4	99.0	118.2	127.4	47.9	53.1	39.9	60.4	67.1	52.2
	1~5	62.7	67.6	59.0	100.6	123.7	134.9	49.3	50.9	40.5	60.7	62.4	56.3
	6	65.6	75.0	59.7	93.2	106.9	112.1	48.4	52.8	44.8	63.8	76.9	72.6
	7	64.4	73.2	58.6	90.3	109.6	117.0	47.3	51.8	41.3	61.9	65.2	54.7
	8	63.0	69.5	57.1	95.3	110.6	118.7	45.5	50.3	43.4	67.6	71.8	63.0
9	62.1	63.7	57.6	104.0	123.9	133.3	40.4	40.5	37.3	67.0	62.0	59.0	
10	65.3	74.5	62.6	96.8	125.8	137.7	48.2	52.3	41.0	64.0	68.3	62.7	
積 ㎡	6~10	63.6	69.7	58.5	96.3	114.8	124.7	44.8	47.4	41.0	65.1	68.0	60.6
	1+6	66.6	75.9	62.9	96.5	114.0	119.4	52.5	57.2	45.3	65.7	74.7	74.7
	2+7	65.8	74.4	60.0	93.3	113.3	122.7	51.0	55.0	42.3	60.3	64.7	54.3
	3+8	62.0	67.1	55.8	95.4	113.1	121.0	46.0	48.9	41.4	65.0	64.7	58.0
	4+9	61.4	63.1	58.0	103.1	122.9	135.7	41.8	42.4	38.3	63.8	58.8	57.5
	5+10	63.5	71.6	60.1	97.3	123.4	134.5	48.1	52.6	40.6	62.4	67.7	59.6
合計	63.7	68.5	60.4	100.5	121.8	132.4	47.7	49.4	41.9	61.8	62.5	58.7	



着工 密度 戸/ha		合計			持家			貸家			分譲		
		S45-48.9	S51-53.9	S56-58.9	S45-48.9	S51-53.9	S56-58.9	S45-48.9	S51-53.9	S56-58.9	S45-48.9	S51-53.9	S56-58.9
戸/ha	0	2.18	2.08	1.70	0.26	0.25	0.27	0.98	0.80	0.96	0.84	0.99	0.39
	1	1.24	1.45	1.16	0.18	0.16	0.17	0.69	0.43	0.60	0.35	0.84	0.36
	2	2.09	1.86	2.33	0.49	0.42	0.39	1.06	0.79	1.32	0.51	0.64	0.59
	3	2.19	2.06	2.69	0.48	0.40	0.40	1.17	0.92	1.73	0.41	0.67	0.53
	4	2.69	2.51	3.00	0.54	0.40	0.46	1.39	1.29	1.98	0.68	0.78	0.49
	5	2.31	2.59	2.46	0.35	0.34	0.34	1.09	1.11	1.61	0.82	1.12	0.45
	1~5	2.12	2.09	2.35	0.41	0.34	0.35	1.10	0.92	1.47	0.54	0.79	0.48
	6	1.45	1.23	2.05	0.37	0.31	0.30	0.55	0.48	1.41	0.52	0.42	0.23
	7	1.60	1.26	1.87	0.50	0.37	0.35	0.72	0.50	1.09	0.35	0.38	0.42
	8	1.75	1.60	2.39	0.43	0.32	0.32	0.91	0.76	1.65	0.39	0.49	0.39
9	1.98	1.82	2.67	0.48	0.39	0.45	1.04	0.97	1.77	0.41	0.42	0.41	
10	1.61	1.42	1.97	0.43	0.31	0.32	0.76	0.60	1.16	0.41	0.49	0.46	
合計	6~10	1.72	1.50	2.23	0.45	0.35	0.36	0.83	0.69	1.45	0.40	0.43	0.39
	1+6	1.36	1.33	1.65	0.29	0.25	0.24	0.62	0.46	1.05	0.44	0.61	0.29
	2+7	1.71	1.39	1.97	0.50	0.38	0.35	0.79	0.57	1.14	0.38	0.43	0.46
	3+8	1.88	1.74	2.48	0.44	0.35	0.34	0.99	0.81	1.67	0.40	0.54	0.43
	4+9	2.21	2.05	2.78	0.50	0.40	0.45	1.16	1.07	1.84	0.50	0.54	0.44
	5+10	1.82	1.77	2.12	0.41	0.32	0.33	0.86	0.75	1.29	0.53	0.68	0.46

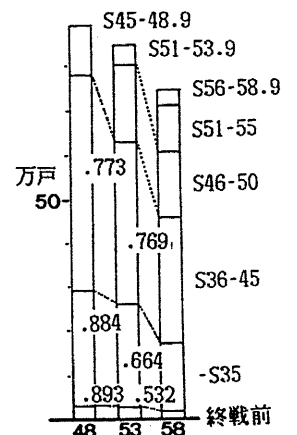


図. 6-12 木賃アパートの減少動向

表. 6-11 東京区部内地域別における  
新設住宅着工の動向(住宅着工統計)

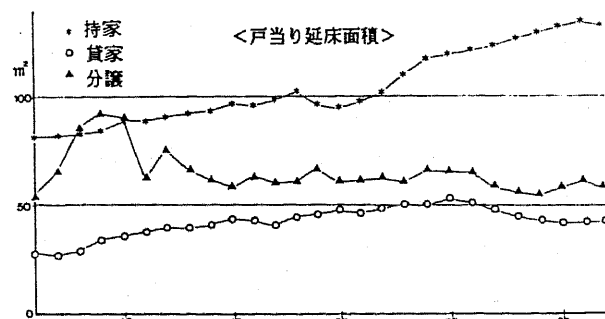
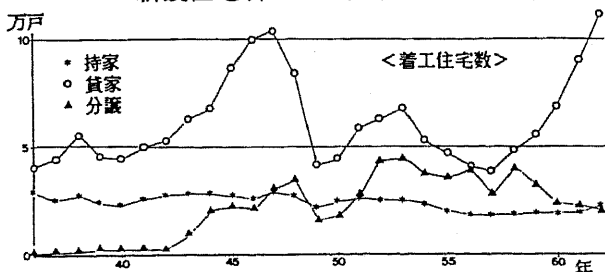


表. 6-12 新設住宅の内訳(東京区部, 昭和62年)

	合計		持家		貸家		分譲	
	戸・長	共同	戸・長	共同	戸・長	共同	戸・長	共同
合計	27993	130927	19581	3231	5006	106733	2035	18544
~30㎡	1436	54143	142	28	1036	44146	274	8571
30~50	2494	38513	945	201	1317	35628	184	2404
50~70	3409	21328	1935	457	897	17690	530	2734
70~100	5774	11736	4097	841	840	6954	752	2896
100~	14880	6207	12462	1704	916	2315	1224	1949

注) 戸・長=戸建長屋建, 共同=共同建

表. 6-13 最低居住水準以上の借家のストック不足数  
(借家居住世帯が家賃等に関係なく移動したときの世帯規模別住宅不足数)

	世帯規模							合計
	1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	
昭和48年	2756	768	-642	-2728	-489	-143	84	-3918
53年	580	1364	592	-2656	-192	-65	127	-2786
58年	-737	1303	660	-1773	47	139	241	-1346

注) 1.昭和48, 53年はNR1資料(S53)より。(=量数・室数双方からチェック)  
2.昭和58年は住宅統計調査より。(=室数のみのチェック)

る。しかし、もともと平均40㎡程度（2DK程度）の規模でしかなかったうえ高地価が影響してそれほど大きな住戸の供給は望めない。従って、4人の標準世帯（最低居住水準で50㎡、都市型誘導居住水準で91㎡）が低層高密度市街地で住むための借家の供給、孤老や老人夫婦が住める廉価な市街地住宅の供給といった「幅」を地域特性に応じていかに確保するかが大きな課題である。

- ③「分譲」はさらにマンションの供給にシフトしつつ周期的なブームを伴いながら一定割合で供給されるだろう。ただし、種地の小規模化、都心に限らない区部全体の地価の高騰により、マンション事業は変質を迫られており、地主との共同事業のさらなる一般化、小規模化、高額化が考えられる。
- ④公的住宅の区部内での直接供給は限られた場所しかおこなわれなくなってきたが、今後はさらにその傾向が強まり、しかも計画の総合性を求められよう。また、建て替えや日常管理が中心課題となろうが、その際にも地域内の課題を総合的に解くことが求められよう。今後は、間接的利子補給や融資等にさらにシフトしつつ、法定容積率緩和と公的住宅供給を連動させるなどの措置を通じて、良質なストック形成を誘導することが中心課題となろう。

#### 6-2-6 まとめ

以上を総合し、低層高密度市街地の居住環境整備が今後課題として受け止めるべき事項を整理する。

まず、①既に住宅総戸数は世帯数を大幅に上回っている（昭和58年＝36.5万戸）ものの、空き家の多数は質的に不良なものが多い。②ストック面でも住戸規模は特に借家で小さくて老朽化しており、③たとえ家賃等に関係なく現在の借家居住者が自由に移動しても、「最低居住水準以上」の借家不足数は13.5万戸ありその全てが4人世帯規模に対応する住宅であることからみて（表.6-13）、世帯形成層に対する住宅よりもむしろ住宅の質的向上をめざす住み替え需要が多様が発生することが予想される。先に示した昭和73年予測年次までに増加する世帯数（高位予測）30万と、仮に年間10万戸のペースで15年間今後も住宅供給がなされると仮定した場合の150万戸を比較すれば単純に見積って120万戸が滅失することとなるが、これは現在の住宅総ストックの3分の1強である。

この過程で、①より所得階層の高い者はより良質の新築住宅へとレベルアップし、②低質な空き家は所得

階層の低い者が埋めてゆき、③最下層の世帯は区部に留まる限り最も質の悪い住宅での居住を余儀なくされるが、そうした住宅は建て替えの必要性も高く、ここで問題が発生するものと考えられる。

ここから考えると、①新築住宅では建設コスト増を伴わない工夫をしつつ良質なものを供給することが重要であること、②低質な空き家にも一部需要が残るためこれに置き換わり需要者の立地要求を満たす住宅供給の公的援助が必要であること、③その中間的住宅については建て替え時により良質なものに置き換える努力と誘導が必要になろう。

#### 6-3 小結

低層高密度市街地を取り巻く住宅需給等の動向と今後について、区部全体や東京圏における当地域の位置づけに配慮しながら、今後の居住環境整備に必要な視点という点からまとめる。

まず、都心部及び都心周辺への通勤者が増大しその大半が東京区部より外側の郊外部からの流入者であるなかで、逆に低層高密度市街地の夜間人口が減少し、おおむね高度成長期が始まる前に定着した戸建持家層も安定しているとはいえ徐々に減少するなかで自宅通勤（職住一致）者は大きく減少してモビリティが増大している。従って、定着性の強い戸建持家層が居住敷地上に自宅をもって自己のための居住性能の実現と非定住層の一時定着に貢献しつつ定住を安定化させるための貸家経営等をおこないながらその地域をよくしていこうとする力になることをまず基本的視点として据え、そのうえに主に地区内で発生する住宅需要（純粋な規模拡大需要のみならず老人アパート等多様な需要を含む）にこたえていくべきである。（以上、住宅需要側のニーズ）

一方、当地域の都市計画規制をみると、戸建持家層が定住するに足る容積率を上回る、150～300%の容積が可能な地域であるものの基盤未整備がネックとなって実際にはそれほどのキャパシティーはなく、「側」「芯」「餡」と呼ばれる空間構成が結果している状況であるが、用途面では中層部は基本的には住宅があり住環境の保護がはかられるべきとされるものの低層部にはある程度の活動は許されるのであり、また、中層部にも地区の実状に応じて非住宅も建設可能である。しかし、基盤未整備な「餡」の部分には地域に不足する社会資本が整備されるべきであり、なによりもコミ

ユニティーの安定が図られる必要がある。また、条件の良い敷地ではある程度の高容積化が可能で、マクロな面からの「職住近接」に貢献できるが、一般敷地では相隣環境の向上を一義的課題とすべきである。(以上、住宅供給側のキャパシティー)

低層高密度市街地における住宅需要を受けた住宅政策は、都市としての機能分担をにらむ一方、こうした地区の空間特性と突合せつつ「空間化」される必要がある。本章の知見をその視点からまとめると、以下の様になる。

まず、民間借家の構成内容が変化し、マンションに代表される中高層共同住宅が一般化するなかで、戸建長屋建持家層は安定しており、低層高密度市街地の基本的構成主体となっている。

しかし、墨田区・荒川区を典型とする東部地域では、持家世帯の高齢化と低所得化が並行して進み、産業構造の転換に伴う若年層の減少とあいまって、地域全体が衰退の傾向にある。こうした地区では、地域内次世代や都心通勤層の定着を促す良質な民間借家等の積極的誘導、公的住宅を核とする住環境整備、既存戸建持家層の定住促進と結び付いた環境整備、老朽木質アパートに沈没していく居住層への住宅対策等を多面的におこなうことが重要である。

一方、目黒区・渋谷区・中野区を典型とする西部地域では、戸建持家層の所得水準は高いものの、若年単身層のアパート需要を受けて活発な民間借家等の供給がなされており、このエネルギーを放置すれば、基盤未整備な地区も多いことと合わせ考えると、地域の住環境を悪化させるおそれがある。さらに、産業構造の転換により、3次産業中心の都心・副都心に通勤する者は今後も増加すると予想される。従って、望ましい市街地像を共有し、住宅更新が地区環境の向上に結び付くような計画システムを構築することが第一の課題であると考えられる。

#### 補注(第6章)

1) 地価高騰の結果、昭和62年には社会減が急増して区部人口は大幅に減少し(これは、「区部」から「東京圏郊外」への出超増による)、人口の動きが新たな段階にはいった。その特徴は、①都心3区での人口減少の加速と西南セクタでの人口減少、②東京圏郊外での大幅な社会増である。

- 2) 東京都総務局『東京都の人口移動の実態』(昭和46, 51, 56, 61年)
- 3) 外周区(江戸川, 葛飾, 足立, 板橋, 練馬, 杉並, 世田谷, 大田)
- 4) 中間区(江東, 墨田, 荒川, 北, 豊島, 中野, 渋谷, 目黒, 品川)
- 5) 都心区=都心6区(千代田, 中央, 港, 新宿, 文京, 台東)
- 6) 牛見章(1973)。第3章の補注参照。牛見は職業小分類ごとに限定割合を設定して積み上げているが、中分類内では数値がほぼ一定である。ここでは、大分類ごとに割合を設定した。(専門×0.2+販売×0.4+農林×1.0+採鉱×1.0+運輸×0.4+技能工程×0.9+保安×1.0+サービス×1.0)
- 7) 国土庁大都市整備局(1980)『首都改造計画策定調査資料』
- 8) 住宅統計調査上の定義
- 9) ある分位のシェアを区部平均の同じ分位シェアで除した値を特化度とした。
- 10) 東京都総務局(1983)『東京都男女年齢(5歳階級)別人口の予測』
- 11) この推計は昭和60年末におこなったものであるがその後、地価高騰の影響を受けて昭和62年には区部人口が大きく減少し、昭和63年3月に出された東京都の推計値も昭和75年を837万人と見込んでいる(本章の推計値は昭和75年を845万人としている)。しかし、ここでは参考値としての意味から修正はおこなっていない。

## 第7章 居住環境整備を指向した低層高密度市街地の類型化

本章の主題は、「低層高密度市街地」の範囲を画定したうえで、その動向を町丁目単位に分析・評価し、それぞれの地区でおこなうべき居住環境整備の方向を仮説的に類型化して示すことである。

具体的には、第一に、「低層高密度市街地」を「持家・民営借家世帯が高密度に居住する住宅地」と定めて、町丁目単位で対象地区を画定する。また、既存調査における他の類型地区との関係を確認する（第1節）。第二に、対象とする「低層高密度市街地」の成り立ちと近年の変容動向を、①全体として、②セクター性に着目して分析し、その特徴を明らかにする（第2節）。第三に、整備の「必要性」指標・「可能性」指標の両面から対象地区を評価し、居住環境整備を指向した類型化を試みる（第3節）。最後に、セクターごとに今後の整備の方向づけを示して小結とする（第4節）。

### 7-1 「低層高密度市街地」の画定と位置づけ

#### 7-1-1 類型化の視点

居住環境整備を念頭においた東京区部の地区区分・類型化は、地区レベルの整備の必要性が認識され始めた昭和40年代からおこなわれてきた。本研究ではその動向の中に以下の不足点があると考え、新たなる観点からの類型化をおこなう。

- 1) 都市全体にわたる一般的な環境評価や整備手法の提示はおこなわれてきたが、「低層高密度市街地」や「木質アパート地域」の整備に限定した類型はなされていない。従って、それぞれの地区ごとの整備の方向を全体のなかで位置づける必要がある。
- 2) 類型化のために扱われた指標が一時点の静的指標に偏っているため、市街地の変容の結果想定している課題の程度がどのように変化（改善／悪化）しているのかわからない。整備の可能性へと結びつけるような類型化が必要である。
- 3) 同じく、指標が物的指標に偏っているため、どの様な居住者が住む町の整備をするかがわからず、また、想定する対応の結果どの様な効果があるかの判断ができない。

こうした欠点を踏まえ、以下の対応を試みる。まず、

1) については、「低層高密度市街地」を、「持家・民営借家世帯が高密度に居住する市街地」と定めて対象地区を確定し、よりきめ細かな整備を指向した類型化をおこなう。2) については、現在の「低層高密度市街地」の成立を、市街化の時期・戦災の有無にま

でさかのぼって理解し、当該市街地の整備需要の共通点・相違点をより長期的視野の中で位置づけるなど、できる限り地区の動的な位置づけを可能にした。3) については、住宅所有関係上の「持家」と「民営借家」を当地域の代表世帯とみなして独立に扱った。また、年齢構成の面からも0~4才人口、65才以上人口を構成比・増減率・残留率の面から検討した。さらに、居住水準をあらわす指標として「1人当り畳数」を取り上げ、「最低居住水準」「平均居住水準」という目標値から評価をおこなった。

なお、1) で「低層高密度市街地」を「持家・民営借家世帯が高密度に居住する市街地」とした理由は、第一に、持家・民営借家は低層高密度市街地を構成する主要な要素であること、第二に、持家・民営借家は給与・公的借家とは異なり、建物の変容をコントロールする主体が多くの場合地域の中に存在するからである。また第三に、特に木質住宅の建て替え問題を考える際、7割前後のアパートが持家家主の敷地内に建っていることから、家主の定住・居住水準の問題を含めた整備の検討が必要と考えたからである。

#### 7-1-2 考察の手順

まず、対象地域を定量的に把握すべく、対象市街地を確定したうえで、その物的・社会的特性を多面的に分析する。次いで、整備手法に着目した当該地域の類型化を町丁目単位におこなう。ここで、町丁目面積は国調データ（昭和55年）を原則として使用するが、大河川・水面は図上測定により除いて修正する。なお、江

表. 7-1 人口密度階級別町丁目数  
(持家・民営借家に限る)

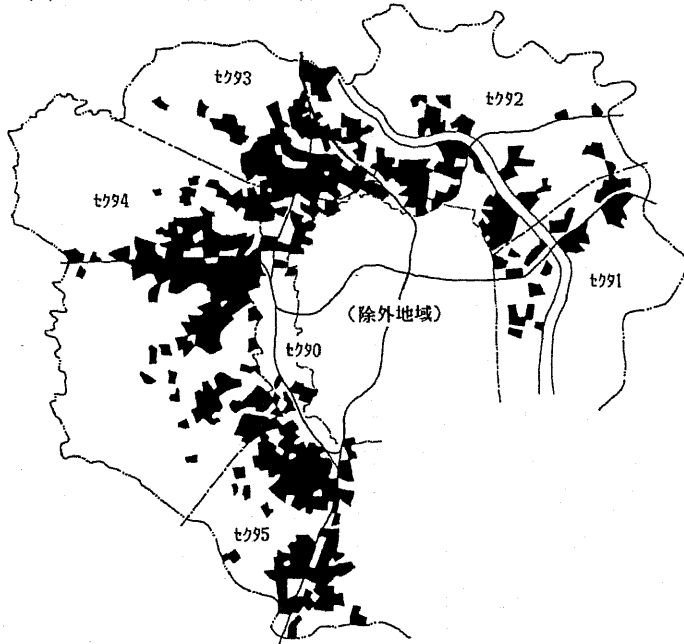
		180	200	250	300	350	400	450	合計
		~	~	~	~	~	~	~	
新 墨 江 品 目 大 世 田 洪 中 杉 豊 北 荒 板 練 足 葛 江 戸	宿田	4	9	2	3				18
	東川	3	10	3	1	1			18
	黒田	1	5	1	1		1		8
	谷野	7	27	22	13	4	2		75
	並島	5	19	6	3				33
	中杉	16	33	8	2				59
	豊島	10	17						27
	北品川	7	7	3	3				20
	練馬	8	26	10	3				47
	足立	9	17	2	1				29
	葛飾	12	24	13	3			1	53
	江戸川	13	26	17	1	1			58
	合計	3	13	6	6				28
	11	19	3	1				34	
	2	3	1	1				7	
	8	17	3	2	1			31	
	5	17	1					23	
	6	10	2					18	
合計	130	299	103	44	7	2	1	586	

表. 7-2 指定用途地域と容積率

主用途地域	主容積率 (%)						合計
	100	150	200	300	400	500	
第1種住居専	17	58					75
第2種住居特		10	105	32			147
第2種進工業			127	83	3 <sup>1</sup>		213
第2種近商業			31	31	1 <sup>2</sup>		62
			32	33			66
			3		5		3
					6	9	5
合計	17	68	298	184	10	9	586

注) 1:北新宿4, 巣鴨3, 東池袋2      2:北品川

図. 7-1 「低層高密度市街地」の分布



戸の市街地にほぼ相当する東京市旧15区の部分(都心の約93km)はその後形成された市街地と様々な面で異なるため考察対象から除外している。このあと、昭和55年国調において、持家世帯人員と民営借家世帯人員を合わせた密度が180人/ha以上の町丁目を「低層高密度市街地」と仮に定めて抽出した結果、607町丁目、9882haが該当した<sup>2)</sup>。この中から「低層高密度」でないものを除外するため、①非木造建物棟数が全棟数の20%以上の町丁目<sup>1)</sup>(19)、②持家ではあるが大部分がマンションで構成される町丁目(2)を除外して、最終的には586町丁目、9583haを「低層高密度市街地」と確定した(図. 7-1)。なお、昭和45年の国勢調査からデータが得られるのは564町丁目、9193haであり、考察の一部はこれだけを対象とする。なお、分析・類型化のために作成・収集したデータは以下の通りである。

ア) 町丁目の履歴を表すもの

- 地盤、地形<sup>3)</sup>、終戦までの市街化の程度と戦災の程度<sup>4)</sup>

- 基盤整備の程度<sup>5)</sup>

イ) 町丁目の物的性格を表すもの

- 幅員6m以上の道路率、建ぺい率、構造別建物棟数<sup>6)</sup>

- 1世帯当り持家量数、同民営借家量数(昭和45~60年国勢調査)

ウ) 町丁目の居住者特性を表すもの

- 持家世帯数と人員、民営借家世帯数と人員(45~60国勢調査)

- 0~4才、5~9才、65才以上人口(昭和50~60年国勢調査)

### 7-1-3 「低層高密度市街地」の範囲と性格

本研究では、持家世帯と民営借家世帯人員を合わせた密度が180人/ha以上の町丁目のうち、一部の「雑音」を除いた部分を「低層高密度市街地」としている。このうち、180人/haの意味は、既存の研究でこの密度を超えると密集市街地が発生しやすいと指摘されている<sup>7)</sup>ことによる。科学的根拠というより経験的なものである。但し、さらに絞った200人/haにすると、今日市街地整備が進みつつあるいくつかの町丁目落ちてしまう<sup>8)</sup>ため、やや緩めに、しかも区切りのよい数字として設定した。ここで、持家と民営借家世帯人員密度が180人/ha以上の町丁目を区別・密度ランク別にみると、586町丁目のうち90.8%(532町丁目)は300人/ha未満、300~350人/haが7.5%(44町丁目)を占め、



350人/haを超えるものは1.7% (10町丁目。うち品川区が6町丁目) にすぎない(表. 7-1)。

#### 7-1-4 従来の地区区分との関係

結果として抽出された「低層高密度市街地」を既存の類型地区の広がりと比較し、その特徴を明かにする。

##### (1) 「区部再開発レポート」<sup>9)</sup>との関係(図. 7-4)

当レポートでは、『東京都長期計画(1982)』における整備手法を念頭に置いた地区区分にすり合わせる形でエリアが決定されているため、「低層高密度市街地」は主に「木賃アパート密集地域」と「住工混在地域」に重なっている。そこで、「低層高密度市街地」586町丁目を当レポートの分類に従って振り分けると、「木賃アパート密集地域」に過半の58.6%(350町丁目)が該当するものの、「住工混在地域」にも28.0%(164町丁目)がはいっており、本章の対象地域は木賃アパート密集地域と住工混在地域の中の高密度な地域とを主体にしているといえる。

##### (2) 「住工混在地域」との対応(図. 7-5)

次に、「住工混在地域」と「低層高密度市街地」との関係を確認する。中出(1982)<sup>10)</sup>は、住工混在型町丁目を、まず代表的な混在区を区部11区に絞ったのち、主に準工地域の指定エリアに着目して、513町丁目の「住工混在」市街地を抽出した。このうち、本研究で除外した都心の旧15区内に108町丁目(旧本所区50, 旧深川区58)が分布しているため、残りの405町丁目と「低層高密度市街地」586町丁目との重なり方をみると、「住工混在」市街地のうち33.8%(137/405)は「高密度」市街地でもあり、逆に、「高密度」市街地のうち23.4%(137/586)は「住工混在」市街地でもあるといえる。その分布をみると、区部の西側に「高密度」のみの市街地が多く、東部北部及び南部においては、「住工混在」市街地の中に、島状に「住工混在」かつ「高密度」の市街地が存在する。詳細にみると、小岩付近に「高密度」市街地の飛び地があること、蒲田・十条・千住・新小岩で「住工混在」市街地と「高密度」市街地の接点がみられること、荒川区内部～足立区本木～墨田区向島地域においては「住工混在」市街地の中に「高密度」市街地が固まって存在する。

#### 7-1-5 セクタの設定

既存の研究や前章の検討を元に以下の様にセクタを設定する。

①山手線から1km以内の地域は、いわゆる郊外のセクタ化された地域とは異なり、徒歩で山手線に到達

できること、また、副都心型(サービス・販売)居住立地限定階層が多数存在すると考えられるため、セクタ0として独立させる。

②山手線外側1km以遠の地域を、民営借家率・居住水準・地形・地盤等に注目して5つのセクタに分割した。具体的には、第一に、東部下町低地と西部山手台地に大きく二分し、東部下町低地はさらに総武線沿線以南のセクタ(セクタ1)と京成線沿線以北のセクタ(セクタ1)とに二分した。この分割の根拠は、総武線沿線が比較的早期に開発され、小岩の様な住宅地をもつこと、また工業の面からも、江戸川区には江東区から郊外化した工場が多く、機能上もつながりが大きいと考えられるからである。次いで、西部山手台地は、目蒲線沿線セクタ以南(セクタ5)と、東横線沿線以北のセクタとに二分した。この根拠は、ここを境に南側が居住水準が低く、住工混在型の町が多くなる点にある。最後に、東武東上線沿線セクタ以北(セクタ3)と、西武池袋線沿線セクタ以南(セクタ4)とに二分した。この根拠は、セクタ4と5を分離したのと同様な根拠に加え、東武東上線沿線セクタ以北で民営借家世帯密度が急減することによる。

なお、セクタの設定を補足するものとして、鉄道駅までの距離を手がかりに、①山手線1km以内(上記セクタ0と同じ)、②それ以外で最寄りの鉄道駅まで500m以内、③同500m以遠の3類型を設定した。これは、利便性(≒アクセシビリティ)の相違による低層高密度市街地の性状、変容動向の相違を考察するためである。

#### 7-2 「低層高密度市街地」の存在形態と変容形態

7-2-1 「低層高密度市街地」の歴史上の位置づけ  
現在の「低層高密度市街地」は、元々、都心部下町にあった高密度地帯が都市の拡大と副都心の成長のなかでドーナツ状に拡散しつつ形成された地域である。

まず、地盤地形は、西部山手台地と、東部下町及び目黒川から南部臨海部の低地とに二分され(362町丁目:202町丁目)、前者はさらに、台地面上に展開する市街地(239町丁目)と、台地を刻む侵食谷を含む市街地(123町丁目)とに分かれる。近代以前においても、品川・板橋・北千住・南千住等の宿場町では街道に沿った密集市街地もみられたが、その他はおおむね農村集落だった。

図. 7-2 夜間人口密度 200人/ha以上の町丁目の分布(昭和55年国勢調査)



図. 7-3 従業者密度 200人/ha以上の町丁目の分布(昭和53年事業所統計調査)



図. 7-4 東京区部の地域区分図

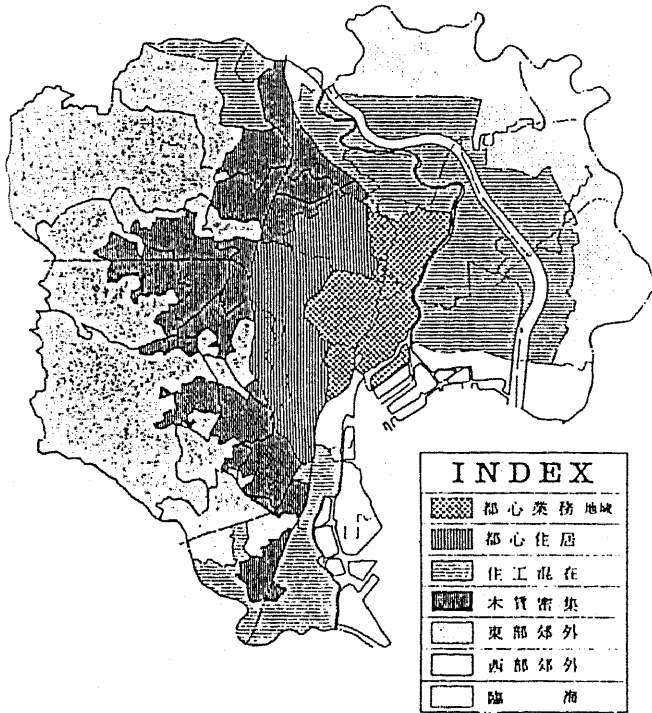
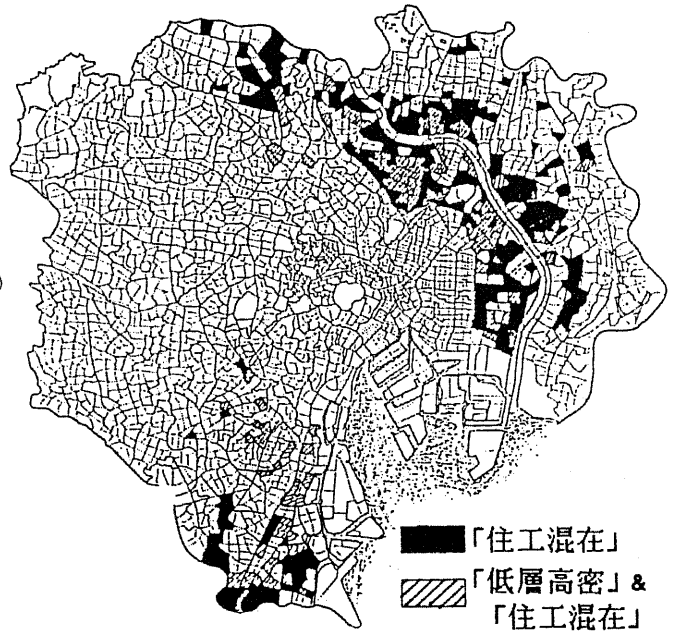


図. 7-5 低層高密度市街地と住工混在市街地の重なり



地域名	町丁目数 (割合%)
木賃	350 (59.7)
住工	164 (28.0)
西郊	35 (6.0)
東郊	30 (5.1)
都心住居	7 (1.2)
合計	586 (100.0)

◀「低層高密度市街地」  
との重なり

低層高密		
449	137	住工混在 268

市街化は明治末期にはじまり、敗戦の昭和20年までに7割弱の町丁目は完全に、3割弱は半ばを市街化し、未市街化町丁目は22にすぎなかった。市街化のなかで区画整理水準の基盤整備がおこなわれたのは21町丁目(3.6%)にすぎず、戦災復興によるものが大半だった。また、214町丁目(36.5%)は耕地整理程度の基盤整備のため、6m前後の区画街路で囲まれた街区内部は密集化しやすかった。残りの351町丁目(59.9%)は計画的対応が何らなされなかった。なお、基盤整備の状況は地域内で異なり、南部及び東南部では耕地整理がさかんにおこなわれている。また、一般に都心に近い町丁目は未整備の割合が高いが、これは市街化時期の古さが原因である。

次に戦災の状況を見ると、終戦前に半ば程度市街化していた167町丁目のうち91町丁目(54.8%)は被災していないのに対し、ほぼ市街化が完了していた398町丁目のうち被災しなかったのは123町丁目(30.9%)に留まり181町丁目(45.5%)は全焼した。

#### 7-2-2 低層高密度市街地全体の特徴

抽出された586町丁目のうち、昭和45年からのデータのとれる564町丁目についての現況を整理する。

##### (1) 人口の変化

564町丁目のひろがり、区部面積の15.5%、人口の27.4%を占める。従って、人口密度は区部平均の1.75倍(昭和60年)と高い。人口の変化を経年的にみると(昭和45~50~55~60)281万人→260万人→237万人→227万人と21万人、23万人、10万人減少しており、区部全体の人口減少に107.4%(昭和45~50)、78.9%(昭和50~55)寄与している。このうち、持家世帯人員は130万人→123万人→123万人→122万人と徐々に減少し区部に対するシェアは32.4%→31.2%→29.5%→28.4%と4%減少している。一方、民間借家世帯人員は110万人→103万人→87万人→82万人ととくに昭和50年から55年に大きく減少し、15年間で25%以上を減じて、区部全体に対するシェアも39.3%→37.3%→35.4%→33.8%と5.5%減少した。

##### (2) 住戸の大きさ

住戸の大きさとして1世帯当り畳数をみると、持家・民間借家とも区部全体に比べていくらか小さい(持家0.95、民間借家0.90。昭和60年。なお、昭和45年には持家0.94、民間借家0.93)。

##### (3) 居住水準

居住水準として1人当り畳数をみると、持家・民間

借家とも区部平均より若干低い(0.95~0.98)程度である。また、絶対的な水準は徐々に向上し、昭和45~60年の15年間に持家で53%(区部50%)、民間借家で62%(区部66%)の水準向上となった。この間、1世帯当り畳数が持家で23%、民間借家で31%しか伸びていないことから、世帯規模縮小による向上分が持家で23%、民間借家で20%含まれている。

##### (4) 年齢構成の変化(昭和50~60)

年齢構成を区部全体と比較して(昭和60)特徴的なのは、0~9才人口率が若干低く(-0.7%の8.9%)、65才以上人口率がやや高く(+1.4%の10.9%)、単身世帯が非常に高い(+10.9%の42.5%)点である。このうち、65才以上人口率は次第に区部平均との差をひろげて高くなっており、単身世帯率も特に昭和55~60年で差をさらにひろげた。結果として、当地域は単身者と老人の多い地域になっているといえる。第6章で示した所得分位の低下(第I分位へのさらなる特化)はこうした世帯特性を反映したものとといえる。

##### (5) 従業地としてのシェア変化

当該地域の従業者が区部全体に占める割合は、昭和53年の15.2%から昭和56年の14.3%へと0.9%減少、さらに昭和61年には13.4%へと0.9%減少した。これは、区部全体の従業者人員の伸び率が8.1%(昭和53~56)、4.0%(同56~61)だったのに対し、当地域のそれは1.7%、マイナス2.5%だったからである。従って当地域全体としては従業地としての性格を弱めつつあるといえる。これは、特に現業部門が大半を占める製造業の衰退が影響していると考えられる。なお、昭和61年の従業者密度は99人/ha、昭和60年の夜間人口密度は247人/haであるから、その比は0.40と、当地域は住宅地としての性格が強いことを示している。

##### (6) 物的状況

当地域の建物構造を密度と構成比の両面から区部全体と比較すると、密度の面では区部全体の25.6棟/haに対し、当地域は46.6棟/haと1.82倍の棟数密度にある。また、構成比の面では防火造が若干高く(67.5%>区部60.9%)、木造と耐火造は若干低い。準防火地域指定が遅い外周区に比較すると木造が優越しておらず、高度利用と不燃化の進む都心区に比較すると耐火造が多くない。

##### (7) 用途地域と法定容積率(表.7-2)

586町丁目の主要用途地域(面積で町丁目の過半を占める地域を図上読み取り)は、住居地域(212町丁目、

36.2%)と第2種住居専用地域(147町丁目, 25.1%)とで全体の6割を占め, 第1種住居専用地域(75, 12.8%), 準工地域(67, 11.4%), 第2種特別工業地域(62, 10.6%)が続いている。一方, 主指定容積率(用途地域と同様の方法で測定)は200%(298町丁目, 50.9%), 300%(184, 31.4%)とで全体の8割を占め, 次いで150%(66, 10.9%)となっている。また, 用途と容積のクロスでは, 2種住専・住居・2特・準工の200%・300%で全体の8割を占める。

#### (8) その他の特性

その他の特性のうち重要な点をまとめると,

- ①アクセシビリティは全般に高く, 586町丁目のうち山手線から1km以内が83, その他のうち, 最寄駅から500m以内が356と, この両方で75%を占める。(駅からの距離は町丁目の図心から測定)
- ②先にも示したが, 区画整理クラスの基盤整備は21町丁目, 耕地整理クラスの基盤整備は213町丁目と, 両者を合わせた整備率は39.9%に留まり, 残りの352町丁目(60.1%)は基盤未整備である。
- ③都市計画道路の計画(新設・拡幅)線を含む町丁目が215(36.7%)ある。これらは整備のきっかけとなる可能性がある。
- ④再開発方針に位置づけられた町丁目(「促進地区」及び「誘導地区」, 一部を含むものもカウントする。)が35.7%ある。これも, 整備を促進するきっかけになると考えられる。

#### (9) 全体の特性のまとめ

以上のように, 当地域は, アクセシビリティは非常に高く都心周辺という好立地にある(利便性は高い)ものの, 東京区部のなかで相対的にみると, 住宅地としても従業地としても地位を低下させつつあり, 居住者も単身者と高齢者に偏りをみせつつ所得分位も低下させつつある。これは, 当地域が既に既成市街地としての歴史を長くもつなかで, 低層・高密度・基盤不良(安全性・保健性が低い)という特性に引きづられて現状固定的な変容しかおこなえず, 相対的な「都心化」によって地価あるいは家賃だけは高くなったため, 戸建持家層のような現状維持型の定住層は維持しつつも非定住層は特定の属性をもつ者に特化しているのである。しかし一方で容積率指定は200~300%と高めになされており, 今後の変容のなかで基盤の整備とあわせて目標設定型に変容を誘導していけば, 「容量」としてはまだ余裕があるのも事実である。

### 7-2-3 「低層高密度市街地」におけるセクター性の検討

#### (1) 人口・世帯特性

昭和45年から60年に至る低層高密度市街地全体の人口減少は, どのセクタでも程度の差こそあれ現れている。そして, 人口減少の中でその内容が変化している。

まず, 持家世帯に着目すると, どのセクタにおいても40世帯/ha程度の持家が存在している。また, セクタ間の差(指標間の比)は, 持家世帯密度, 1人当り畳数, 1世帯当り畳数のいずれをとっても縮小の方向にある。すなわち, 持家世帯密度比は1.18(セクタ2/セクタ4, 昭和45年)から1.13(同, 昭和60年)へ, 1人当り畳数は1.30(セクタ4/セクタ2)から1.21(同)へ, 1世帯当り畳数は1.15(セクタ4/セクタ2)から1.08(同)へと縮小している。

一方, 民間借家についてはセクタ間で密度が大きく違い, とくに近年, 西部と東部で密度差が大きくなっている(昭和45年には44世帯/ha(セクタ2)~65世帯/ha(セクタ0), 比は1.48。昭和60年には32(同)~67(セクタ4), 比は2.09)。また1世帯当り畳数も東部=大, 西部=小だったものが若干差をひろげた(昭和45年には7.5畳/世帯(セクタ0, 4)~8.3畳/世帯(セクタ2), 比は1.11。昭和60年には9.8(セクタ4)~11.0(セクタ2), 比は1.12)。ただし, 1人当り畳数はまだ差が大きいものの縮小の方向にある(昭和45年には3.2(セクタ2)~4.0(セクタ4), 比は1.25。昭和60年には5.4(同)~6.4(同), 比は1.19)。

持家と民間借家との関係では, 「最低居住水準」によくやく到達した民間借家と「平均居住水準」に近づきつつある持家とでは格差は大きい, 1世帯当り畳数, 1人当り畳数とも格差を縮めており, この傾向はどのセクタにも共通する。ただし, 量的な指標である民間借家/持家世帯比は縮小しつつ, セクタ間の差をひろげている(昭和45年で1.11(セクタ2)~1.90(セクタ0), 比は1.71。昭和60年には0.73(同)~1.70(セクタ4), 比は2.33)。

この様に, 持家, 民間借家及びその関係はともにセクタ間で平準化の傾向にあるなかで, 民間借家密度が西部で上昇, 東部で減少して差がひろがっている。

#### (2) 年齢構成の特性

低層高密度市街地全体の単身化, 高齢化については先に示した。これをセクタ別にみると, 昭和60年現在, 0~4才, 5~9才人口率はどのセクタも区部平均より低

く（従って都市圏のなかではかなり低い。ただし、密度は東京区部平均より高い。）、65才以上人口はどのセクタも東京区部平均よりかなり高く特にセクタ2は12.2%（東京区部9.5%）と最高である。さらに65才以上単身世帯率も区部平均より高くこれもセクタ2が4.6%（東京区部3.3%）最高である。これに対し、低層高密度市街地全体では高い単身世帯率はセクタ間の差が大きく、セクタ4では50.3%と世帯の過半が単身者で占められるのに対しセクタ2では27.2%（東京区部平均31.6%。但し、密度ではセクタ2の方が高い。）にすぎない。

以上の様に、10才未満人口比の低さ、65才以上人口比及び65才以上単身世帯比の高さではどのセクタも共通するものの、単身世帯比のみはセクタ間の差が非常に大きく、これは、先の民間借家の動向とも一致する。

### （3）従業地としての特性

東京区部全体の従業者数が増加するなかで、低層高密度市街地のシェアが減じていることは先に示した。セクタ別にみてもシェア減は共通する。しかし、減少の度合はかなり異なり、工業系の強いセクタ2では昭和53～56、56～61年に5.3%、7.6%と最大の減少を示した。逆に、最も利便性の高いセクタ0では、4.3%、2.3%と増加し、若干のシェア減に留まった。

### （4）都市計画上の特性

前提条件としての基盤整備率はセクタ5で84.2%、セクタ1で64.7%と高い（共に耕地整理がほとんど）が、セクタ0、2では18.1%しかなされておらずセクタ4も26.3%、セクタ3も34.4%に留まる。

主要な指定用途地域では、セクタ4が1種住専と2種住専に特化、セクタ0と3が2種住専と住居に特化、セクタ1と5が住居と2特に特化、セクタ2は準工・2特・住居に特化している。

### （5）セクタ性に関するまとめと整備の方向

以上より、セクタごとに整備上の特性をまとめる。

山手線に近接し最もアクセシビリティの高いセクタ0は、低層高密度市街地全体が従業地としての地位を低下させるなかであって安定して従業者を増加させている。また、かつては民間借家密度が最高だったものの、古くて狭いストックの残存と近年の需要減・高家賃化のなかで、現在では西外側に最高密度地帯を譲っている。おおむね基盤は未整備なので、駅前商業・サービス業の発達と共に密集化しやすく、人口密度の低下と共に2種住専・住居地域のなかにも住商混在地

区の性格を強めている。地域性の変化に対応しつつ高いポテンシャルをいかに整備に結びつけるかが課題といえる。

東部のセクタ1、南部のセクタ5は共に工業地の後背地的性格と都心近接住宅地的性格を合わせ持つ。かつて耕地整理がおこなわれたので区画街路は一応しっかりしており、このうえに住居地域200～300%がかかっている。ただし、工業系産業の不振により地区は衰退気味で、民間借家人口を大きく減少させつつ、かわって都心周辺通勤地としての性格を強めている。なかでも南部のセクタ5はセクタ0についてアクセシビリティが高く、その分高地価ではあるがポテンシャルも高い。ただし、街区内部が密集化しやすいので、これを克服することとポテンシャルの高さをどう結びつけて整備をはかるかが課題である。

西北部のセクタ3も工業後背地という点ではセクタ1、5と類似するが、基盤整備率が低く、また、指定用途地域は住居と2専が中心である。若干住宅地としての性格が強いといえる。課題は、これから述べるセクタ2と4との中間的なものとして位置づけられる。

東北部のセクタ2は、かつて活気のある住工混在市街地が衰退した姿として今日ある。従業者、単身者が次々と減少し、民間借家も大きく減少した。1世帯当り人員の減少も最も大きかった。かわってポテンシャルの高い部分では都心部への通勤者が手ごろな分譲価格を求めて増加し、結果として、居住水準は平均値に一步近づいた。しかし、基盤整備はほとんどおこなわれておらず、指定用途地域も工業系の200～300%が大半であるため、高容積化しやすく、既存の市街地とのギャップが大きいものと予想される。ここでの課題としては、ポテンシャルの高い部分についてはそれが市街地整備に結び付くようなしなげづくりが、大半の衰退した部分については、公共的援助のもとに、地区の活性化に結び付く事業的な整備の推進が第一にあげられる。

西南部のセクタ4は、元々居住水準は高く、1専、2専が中心の居住地としての性格が強い地域である。近年ますます単身者が増加、民間借家も増加している。しかし、地域の大半は基盤未整備であり、放置すれば密集化の恐れがある。ここでの課題は、居住地としての性格を保全・増進しつつ、高いポテンシャルを利用した、より質の高い居住空間を実現することにある。

### 7-3 整備論を指向した東京区部低層高密度市街地の類型化

#### 7-3-1 整備の必要性和可能性の指標化

本節ではこれまでの検討を受けて、整備を指向した東京区部低層高密度市街地の類型化をおこなうことが目的である。その方法として、整備の「必要性」と「可能性」の両面から主要指標を評価・ランク化し、指標を重ね合わせるにより整備の方向性を示す。

##### (1) 整備の「必要性」の指標化(表. 7-4)

整備の「必要性」については、既存の調査・研究を参考にしながら、市街地整備の面からは「住宅単体の改善」と「相隣環境の改善」を、住宅政策の面からは「居住水準の向上」を、地域活性化の側面からは「社会的バランスの維持」を目標として定め、評価を行う。

##### a. 住宅単体の改善(図. 7-6, 7-7)

基本的には「木賃アパートの建て替え」と「老朽住宅の建て替え」がこれに相当すると考えられる。また、この整備目標の流れは住宅地区改良事業以来続く「不良」住宅の改善にある。ここでは、以下の様に両者の指標を設定する。まず、「木賃アパートの建て替え」には、念頭に木造賃貸住宅地区総合整備事業と木造賃貸住宅密集地区整備事業を置き、前者が「原則として面積が20ha以上で区域内の木造賃貸住宅の戸数が当該区域の戸数のおおむね過半を占める区域」としていること、後者が「0.15ha以上、木造賃貸住宅である不良住宅の戸数が5割以上、80戸/ha以上」としているのを参考に、民営借家が40世帯/ha以上の町丁目を「必要性」のランク1、80戸/ha以上の町丁目をランク2とした。

次に、「老朽住宅の建て替え」は、住環境整備モデル事業を念頭に置いている。しかし、データの制約から、ここでは木造建物棟数密度で代替した<sup>11)</sup>。但し、上記モデル事業の「1ha以上・不良住宅率50%以上・全世帯密度55戸/ha以上・50戸以上」との条件はとりわけ「不良住宅率50%以上」において厳しく、今日においてはかなり特別な地区に限られると考えられる。従って、ここではかなり緩めに木造建物棟数密度15棟/ha以上を「必要性」のランク1、30棟/ha以上をランク2と設定した。

##### b. 相隣環境の改善(図. 7-8, 7-9)

相隣環境をここでは広い概念としてとらえ、「接道条件の改善」と「建物密集の解消(=いわゆる相隣環境)」を整備目標として定めた。このうち、基盤整備

レベルと整備目標を次の3段階とする。

- 1) 区画整理(相当の整備)済→良好な状態とする。
- 2) 耕地整理(相当の整備)済→6m程度の区画街路は整備されているが街区内部は密集し易いので、1)と3)の中間とする。
- 3) 基盤未整備地区→接道条件も悪く区画街路も整備が必要。

ここでは一般的に「接道条件の改善」が必要なものとし、2)を「必要性」のランク1、3)をランク2とする。

一方の「建物密集の解消」については、計画論的視点から「共同化」の方向が考えられることを念頭に、建ぺい率60%以上、建物棟数密度60棟/ha以上を目安として、

- 1) いずれも下回る地区→個別改善が可能とする。
- 2) どちらか片方が該当する→何等かの改善を必要とする。
- 3) 両者が該当する→「共同化」の方向で改善する必要がある。

とし、2)を「必要性」のランク1、3)をランク2とする。

##### c. 最低居住水準未達世帯の解消(図. 7-10)

町丁目平均の水準値を、世帯人員と畳数の関係で以下の様に評価した。すなわち、第4期住宅建設5か年計画(昭和56年~60年度)に明記されている世帯人数と必要畳数との関係を近似した結果、下式が導かれた。(xは1世帯当り人員)

$$r_{\min}(1人当り最低必要畳数) = 4.5 + 1.5/x$$

$$r_{\text{mid}}(1人当り最低必要畳数) = 8.0 + 2.5/x$$

あるいは、

$$R_{\min}(1世帯当り最低必要畳数) = 4.5x + 1.5$$

$$R_{\text{mid}}(1世帯当り最低必要畳数) = 8.0x + 2.5$$

また、水準の目標値として、最低居住水準の達成はもちろんであるが、既存研究で、「現行の最低居住水準は現段階では社会的に計画する最低レベルとはいいがたく、より高いレベルへの改訂が望まれる」とし、その際、居住者の満足が50%の確率で得られる水準は、「現行の最低居住水準と都市居住型誘導居住水準のほぼ中間のレベルである」としている<sup>12)</sup>ことを踏まえ、 $(r_{\min} + r_{\text{mid}})/2$ を1人当り最低必要畳数とし、昭和55年時点で水準を下回る地区を「民営借家のみ低居住水準」「民営借家・持家とも低居住水準」に分けた。このうち前者を「必要性」のランク1、後者をランク2とした。

##### d. 活力と社会的バランスの維持(図. 7-11)

图. 7-6 民营借家世帯密度(昭和55年)



图. 7-7 木造建物棟数密度(昭和56年)

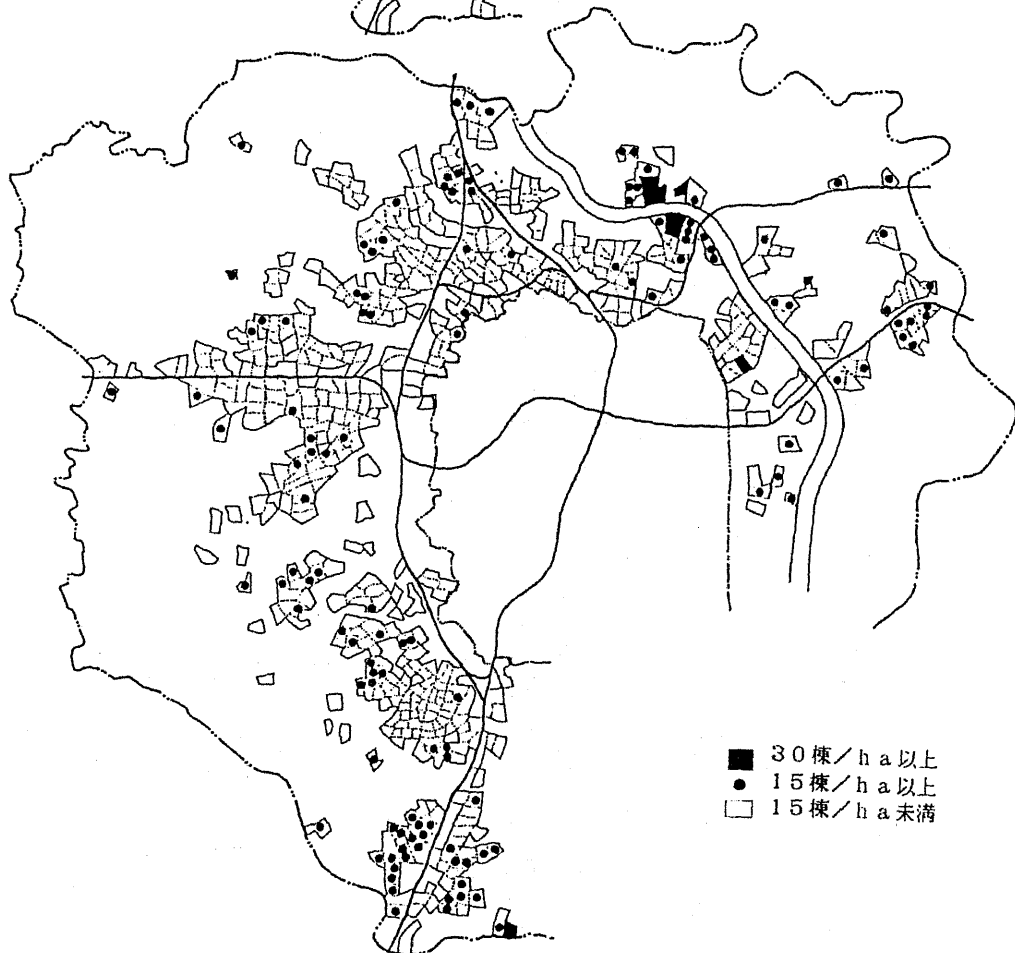


図. 7-8 基盤整備の程度

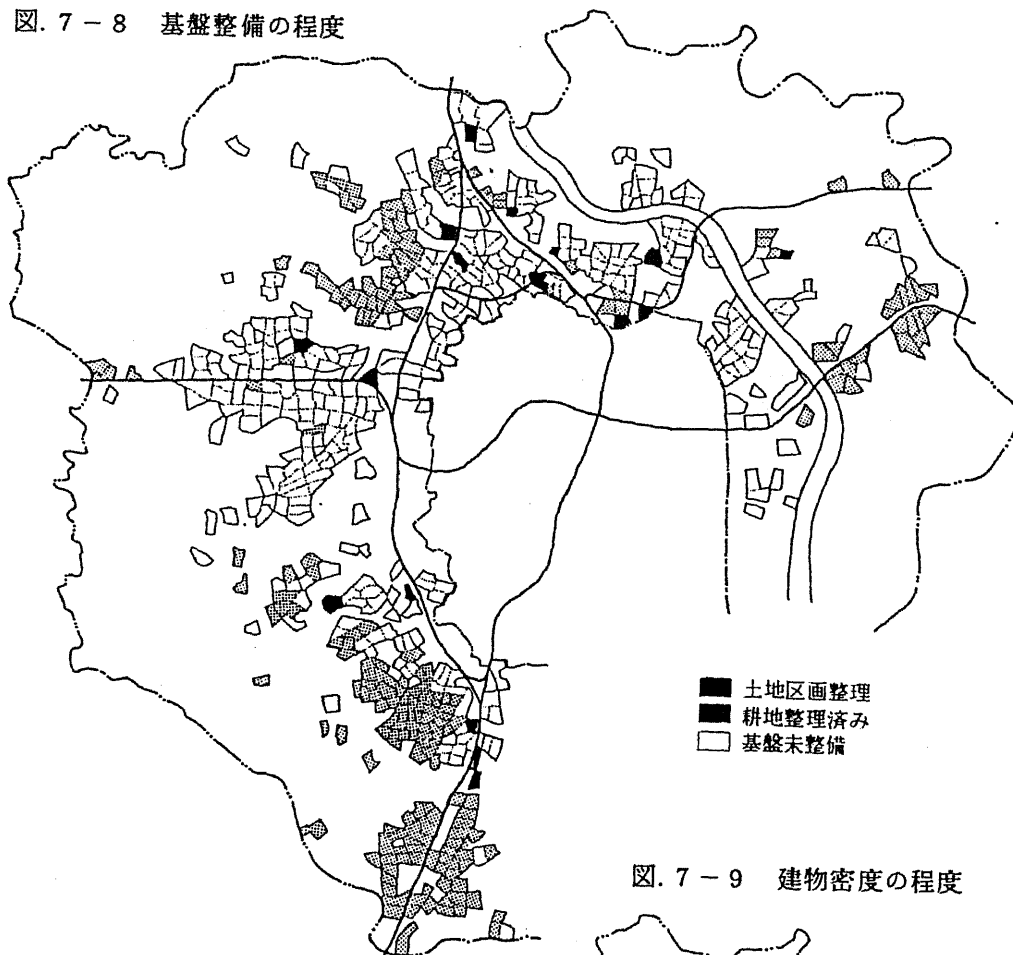


図. 7-9 建物密度の程度

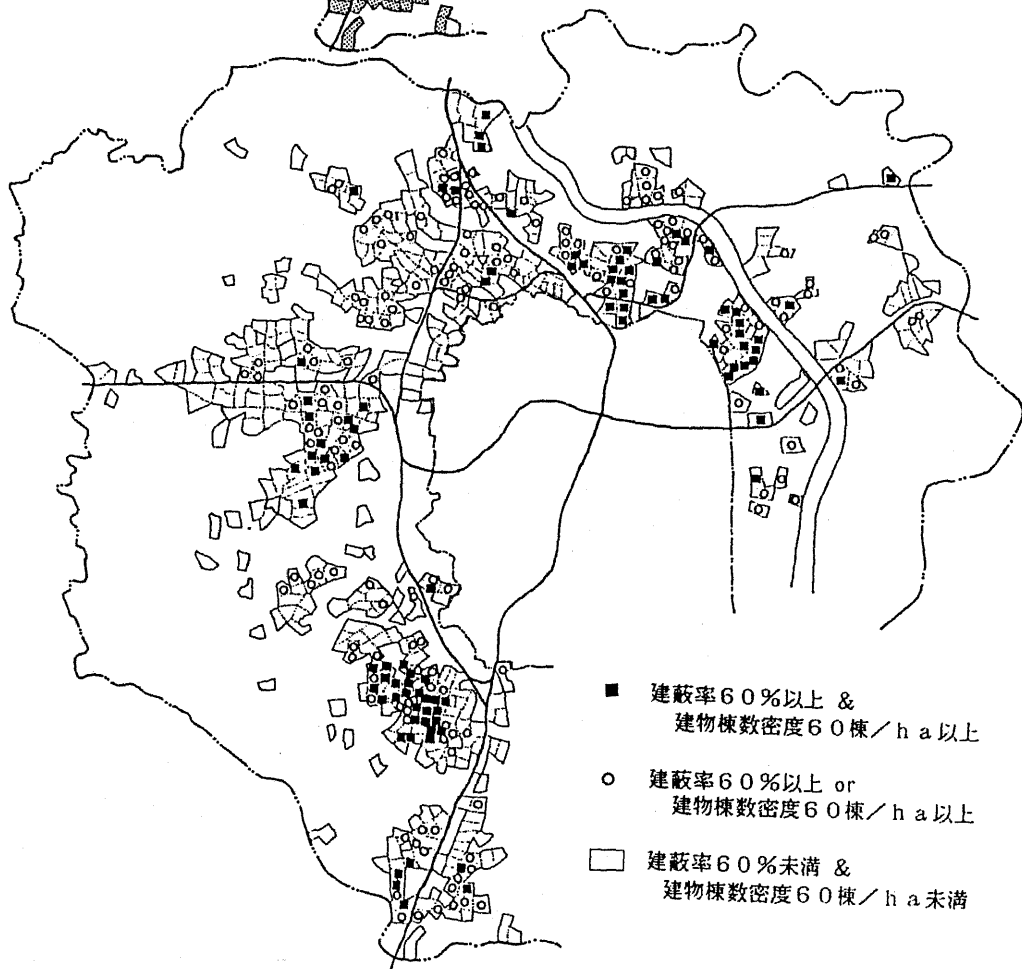




図. 7-10 居住水準(昭和55年)

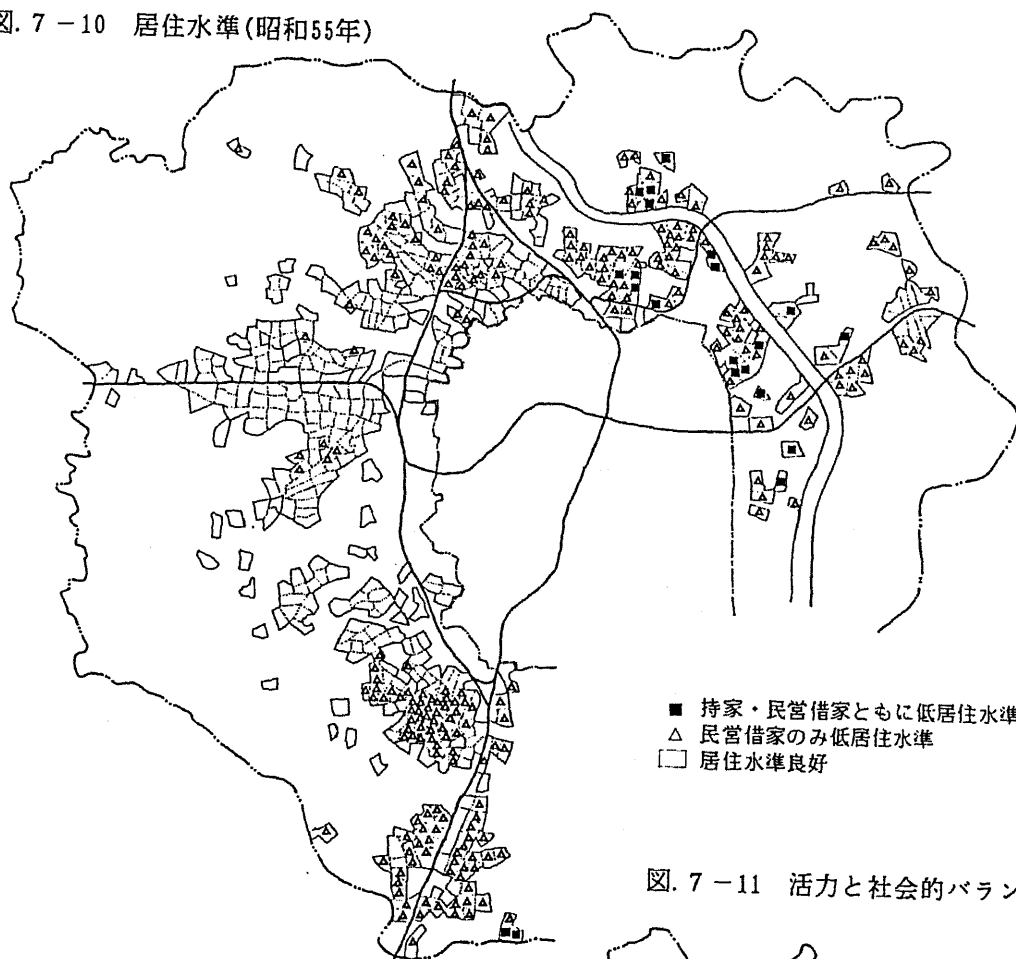


図. 7-11 活力と社会的バランス総合図

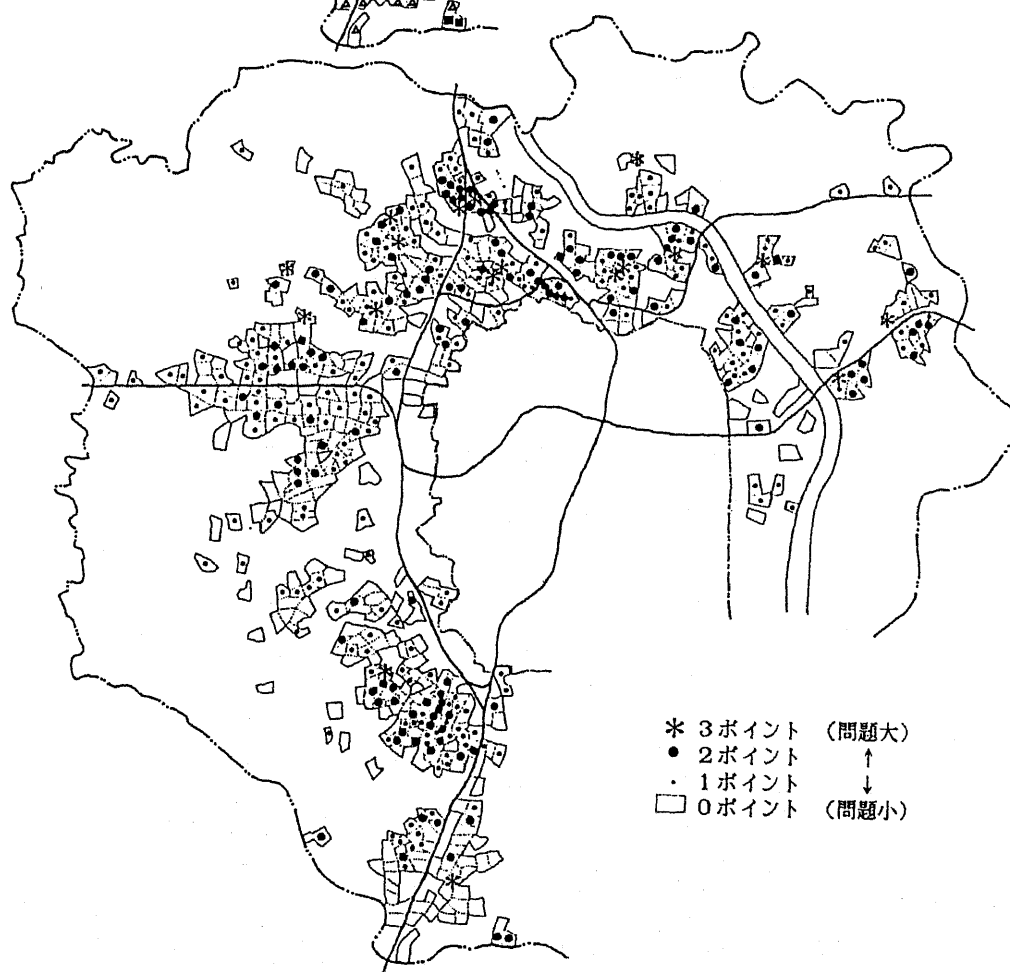


図. 7-12 都市計画道路拡幅・新設計画

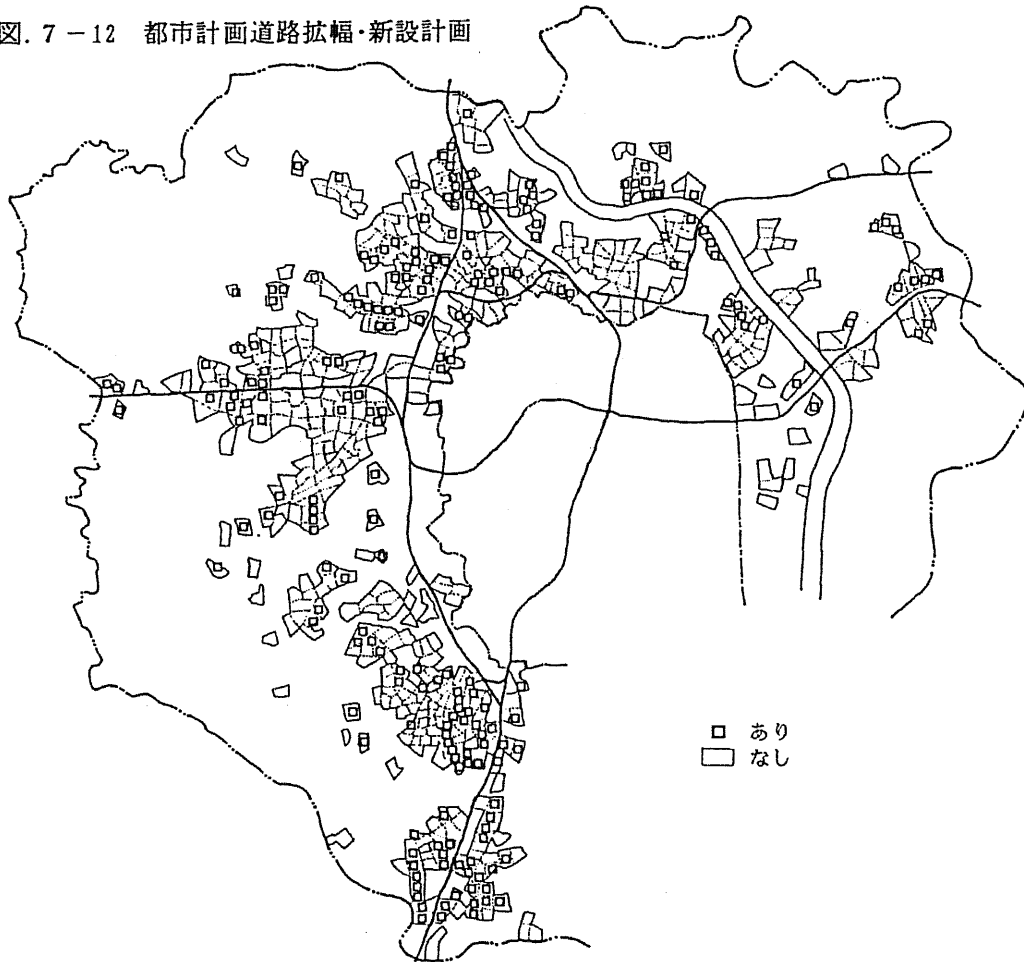


表. 7-3 類型化のための指標と評価一覧(評価は町丁目単位)

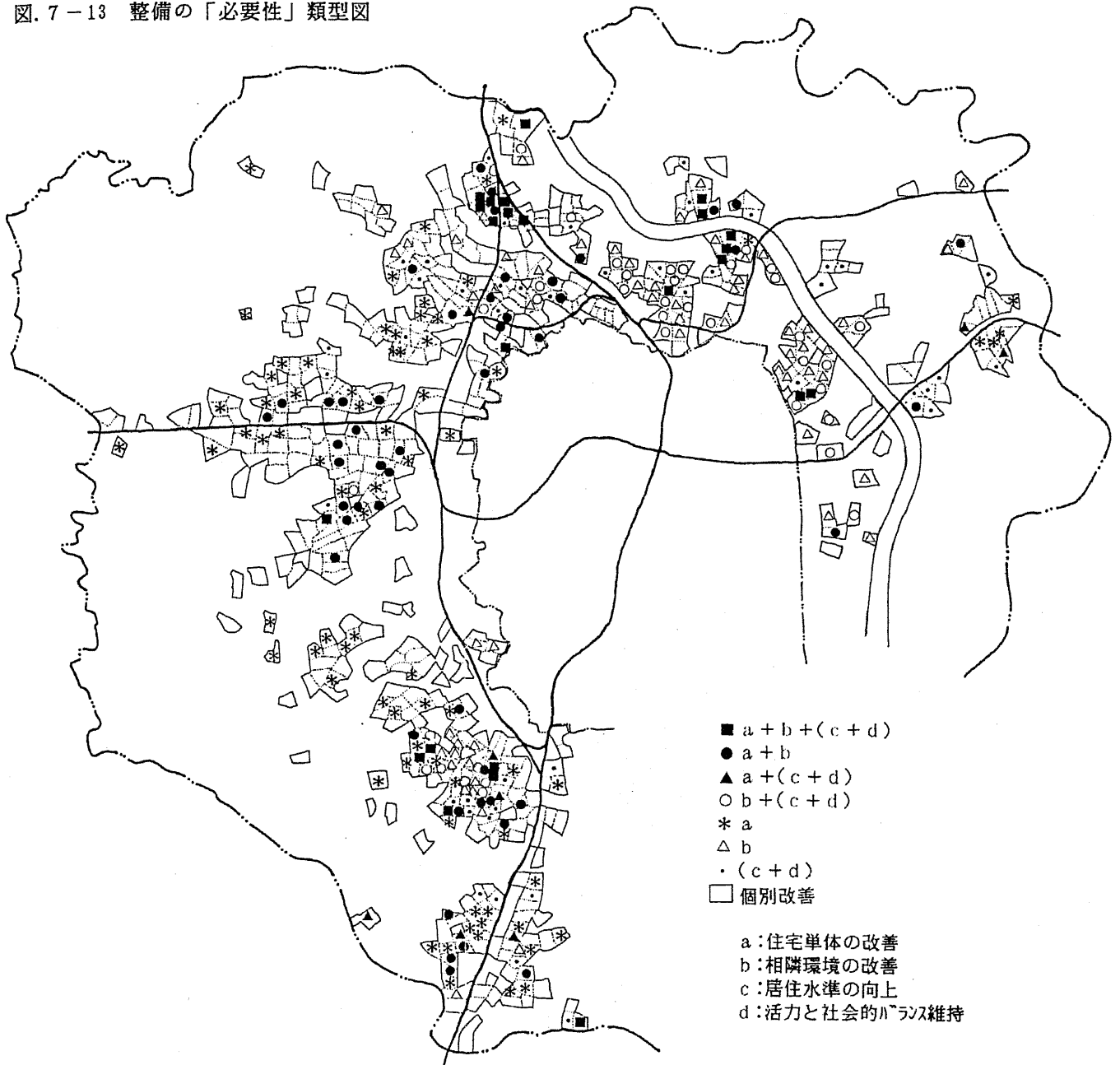
[ I ] 整備の必要性

大テーマ	サブテーマ	評価の指標	ランク	総合評価	
a. 住宅単体の改善	●木賃アパートの建替	民営借家世帯密度(S55)	80世帯/ha以上 40~79世帯/ha 0~39世帯/ha	2 1 0	合計が2以上を要整備 2未満を個別改善
	●老朽住宅の建替	木造建物棟数密度(S56)	30棟/ha以上 15~29棟/ha 0~14棟/ha	2 1 0	
h. 相隣環境の改善	●接道条件の改善	基盤整備の程度(現況)	基盤整備なし 耕地整理程度 区画整理程度	2 1 0	合計が2以上を要整備 2未満を個別改善
	●建物密集の解消	建蔽率・建物棟数密度(S56)	60%&60棟/ha以上 60%or60棟/ha以上 両者とも未満	2 1 0	
c. 居住水準の向上	持家:(平均居住水準+最低居住水準)/2未満 民営借家:最低居住水準未満	持家も民借も未満	持家も民借も未満	2	合計が3以上を要改善 3未満を個別改善
		民借のみ未満	民借のみ未満	1	
両者ともクリア	両者ともクリア	0			
d. 活力と社会的バランスの維持	●世帯の安定 ●極端な年齢構成の偏りが無い	・持家・民借とも伸びが平均未満	3つ該当	3	
		・0~4才率および残留率が平均未満	2つ該当	2	
		・65才~率および残留率が平均以上	1つ該当	1	
		(いずれも昭和50~55年の動向)	該当なし	0	

[ II ] 整備の可能性

手がかり	評価の指標	ランク	総合評価
ア. 最寄り駅までの距離	山手線まで1km以内	2	それぞれ1以上が可能性あり 0の場合可能性なし
	最寄り駅まで500m以内	1	
	最寄り駅から500m以上	0	
イ. 都市計画道路の存在(拡幅・新設)	計画あり	1	
	計画なし	0	
ウ. 再開発方針における位置づけ	位置づけられている 位置づけられていない	1 0	

図. 7-13 整備の「必要性」類型図



従来、整備目標としてはこの点を明言したものは少ない。計画論上もこれをはっきり明言しているものは少ない。しかし、低層高密度市街地で現在実際に進みつつある整備地区の計画書には、「老人が安心して住めるまち」「若い世帯の定住の推進」「偏りのないバランスのとれた人口構成」といった目標が掲げられることが多く、今後はこうした面からの計画論の補完が必要である。ここでは、絶対的な目標は設定しえなかったが、「世帯の安定」と「年齢構成のバランス」をひとつの目標と考え、

- 1) 持家・民営借家とも当地域の平均を下回る伸び率を示すもの（昭和50～55）は問題ありとする。
- 2) 0～4才人口率が当地域の平均以下で、0～4才人口の5年後の残留率も平均以下のものは問題ありと

する。

- 3) 65才以上人口率が当地域の平均を上回り、その増加率も平均以下のものは問題ありとする。
- との考えをとった。この3者の重なり合によって問題の程度をチェックし、該当項目数を「必要性」のランク数とした。

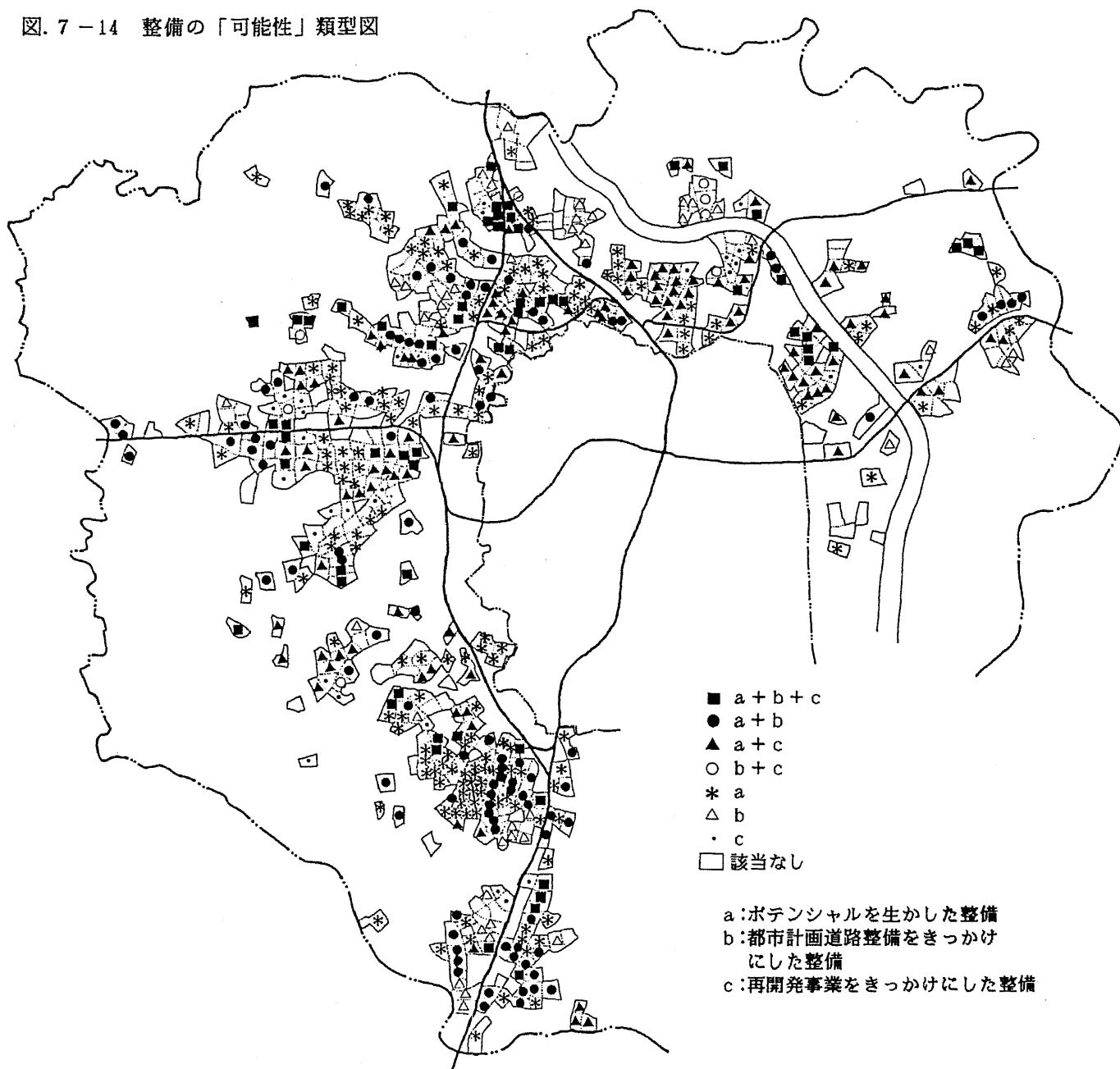
#### (2) 整備の「可能性」の指標化（表. 7-4）

次いで、整備の可能性について、以下の様な指標を考える。

##### ア. 駅までの距離

ここでは、山手線まで1 km以内（セクタ0）をポテンシャル大、最寄り駅まで500m以内をポテンシャル中、それ以外をポテンシャル低とみる。「可能性」のランクはそれぞれ2, 1, 0とする。

図. 7-14 整備の「可能性」類型図



イ. 都市計画道路（拡幅・新設）計画の存在

（図. 7-12）

整備のきっかけとして捉えられるので、計画のあるものは「可能性」のランク1，ないものをランク0とした。

ウ. 再開発に関する計画上の位置づけ

ここでは都市再開発方針における再開発促進地区と再開発誘導地区は整備の可能性として取り上げ、計画に位置づけられたものをランク1，ないものをランク0とした。

7-3-2 類型化の手順とその結果

(1) 整備の「必要性」の類型化（図. 7-13）

まず、整備目標ごとに「要整備」地区と「個別改善」地区に分ける。

a. 住宅単体の改善については、「木質アパートの建て替え」と「老朽住宅の建て替え」の「必要性」ランクの合計が2ポイント以上の地区を「要整備」，それ以外を「個別改善」とした。

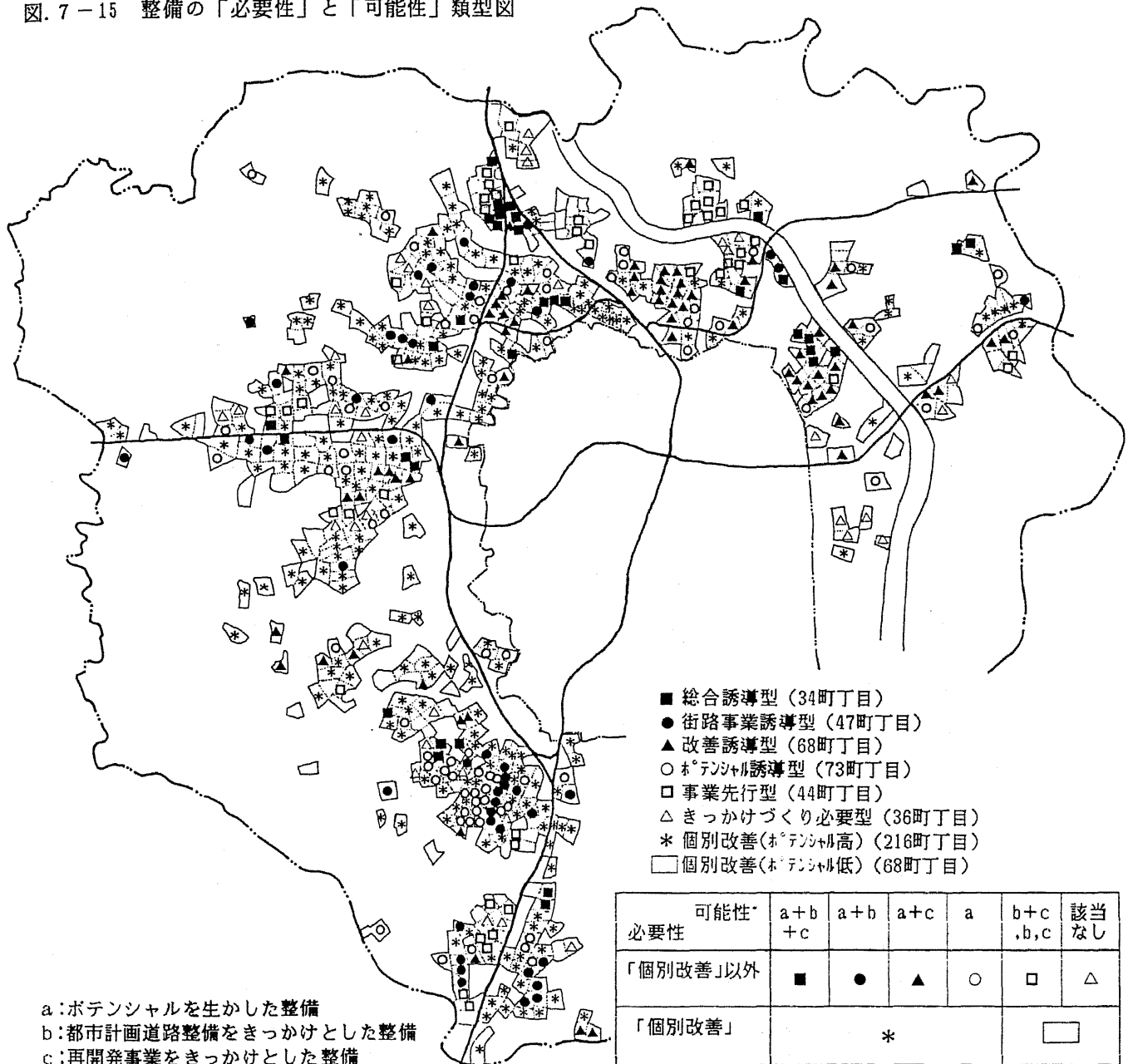
b. 相隣環境の改善については、「基盤整備」と「建物密集の解消」のランクの合計が2ポイント以上の地区を「要整備」，それ以外を「個別改善」とした。

c+d. 居住水準向上・社会的バランスの維持については、両者のランクの合計が3以上の地区を「要改善」，それ以外を「個別改善」とした。

以上a, b, c+dの3者の「要改善」の重なり方によって対象地域を8つの整備型に類型化した結果、以下の点が判明した。

①全ての（3者）整備の必要性が重なる地区は、足立

図. 7-15 整備の「必要性」と「可能性」類型図



区荒川放水路沿岸，墨田区京島，北区十条，目黒区目黒本町，品川区戸越，大田区羽田等に若干存在する。これらはセクタ2を中心に，セクタ1，3，5にも分布している。

②逆に3者とも該当せず個別改善で対応可能と考えられる地区は中央線南側，京王線南側，及び小田急線以南東横線以北であり，これはセクタ4におおむね相当する。

③セクタ1，2及びセクタ5の品川区西部では「相隣環境」問題の上に居住水準，活力・社会的バランスの課題が重なっているが，セクタ4と大田区では，「住宅単体」の問題の上に「相隣環境」問題が重なっている場合が多い。

(2) 整備の「可能性」の類型化 (図. 7-14)

整備の可能性については，それぞれのランク1以上が「可能性あり」，ランク0が「可能性なし」である。その3者の重なり方で，整備の可能性の方向を示した。その結果，対象町丁目の89%は少なくとも1つの「可能性」に該当している。従って，ポテンシャルは高いが再開発計画中に位置づけられていない地区は民間資本の導入をはかりながら誘導型の整備を中心におこなうことが，逆に再開発計画中には位置づけられているがポテンシャルの低い地区では公共投資依存型の整備をおこなうのが現実的である。なお，ここでは扱っていない公的住宅建て替えや工場の移転，住民運動の存在等も整備の可能性を高める要素として数多く存在するものと考えられる。

(3) 整備の必要性と可能性の関係 (図. 7-15)

最後に、「必要性」「可能性」の評価をクロスさせ、8つの類型を得た。その基本的考え方は、整備の「必要性」がある町丁目（すなわち「個別改善」以外）にどの様な整備の「可能性」があるかというもので、図中下欄のみに表中に示した。以下、具体的にみていく。まず、整備の「必要性」がある町丁目から6類型を得た。

- ①「総合誘導型」；ポテンシャルが高く、都市計画道路事業・再開発事業ともに計画がある町丁目(34)。北区十条周辺、墨田区東向島に多く固まっている。
- ②「街路事業誘導型」；再開発事業の計画はないものの、ポテンシャルは高く、都市計画道路が計画されている町丁目(47)。品川区戸越周辺、大田区蒲田周辺に多い。この一帯は既に耕地整理済みであるが、街区より1ランク上位の街路が計画されている。
- ③「改善誘導型」；ポテンシャルが高く、再開発事業が計画されている町丁目(68)。墨田区京島、荒川区荒川・町屋、豊島区上池袋、新宿区西新宿に多く固まっている。改善型再開発を基本にするが同時に高いポテンシャルをうまく誘導することが課題である。
- ④「ポテンシャル誘導型」；事業計画はないが、ポテンシャルは高い町丁目(73)。品川区荏原周辺に集中してみられる。ここでは、基盤は耕地整理済みなので、上物の誘導による整備が基本になる。
- ⑤「事業先行型」；何らかの事業は計画されているがポテンシャルが低い町丁目(44)。足立区千住・本木・関原、北区上十条、大田区西蒲田が典型的である。
- ⑥「きっかけづくり必要型」；整備の「可能性」が低いので、何らかのきっかけを必要とする町丁目(36)。固まりはみられないが、「事業先行型」のさらに外側に分布する。その意味では、内側の事業の波及効果が期待される。

整備の「必要性」が低く「個別改善」で対応可能とされる町丁目はさらに、ポテンシャルの高低で2分した。このうち、ポテンシャルの高い町丁目では、誘導手法を中心とする整備が可能であろう。

#### 7-4 小結

東京区部を対象に、「低層高密度市街地」を画定し、これをセクタ性に着目して6つの小地域に区分した。それぞれの整備の方向示すと以下の様になる。

山手線に近接し最もアクセシビリティの高いセクタ0は、低層高密度市街地全体が従業地としての地位を低下させるなかで安定して従業者が増加している。

民営借家密度は高いが、老朽ストックが残存している。おおむね基盤は未整備なので、駅前商業・サービス業の発達と共に密集化しやすく、人口密度の低下と共に住商混在地区の性格を強めている。地域性の変化に対応しつつ高いポテンシャルをいかに整備に結びつけるかが課題といえる。

東部のセクタ1、南部のセクタ5は共に工業地の後背地的性格と都心近接住宅地的性格を合わせ持つ。耕地整理済みの基盤のうえに住居地域200~300%がかかっている。但し、工業系産業の不振により地区は衰退気味で、民営借家人口を大きく減少させつつ、かわって都心周辺通勤地としての性格を強めている。ただ、街区内部が密集化しやすいので、これを克服することとポテンシャルの高さをどう結びつけて整備をはかるかが課題である。

東北部のセクタ2は、かつて活気があった住工混在市街地が衰退した姿として今日ある。従業者、単身者が次々と減少し、民営借家も大きく減少した。1世帯当り人員の減少も最も大きく、また、居住水準は平均値に一步近づいた。しかし、基盤整備はほとんどおこなわれておらず、指定用途地域も工業系の200~300%が大半であるため、高容積化しやすく、既存の市街地とのギャップが大きい。ここでの課題は、ポテンシャルの高い部分については、開発が市街地整備に結びつくようなしなげづくりが、大半の衰退した部分については、公共的援助のもとに、地区の活性化に結びつく事業的な整備の推進が第一にあげられる。

西南部のセクタ4は、元々居住水準は高く、1専、2専が中心の居住地としての性格が強い地域である。近年ますます単身者が増加し、民営借家も増加している。しかし、地域の大半は基盤未整備であり、放置すれば密集化の恐れがある。ここでの課題は、居住地としての性格を保全・増進しつつ、高いポテンシャルを利用した、より質の高い居住空間を実現することにある。

次いで、町丁目単位に整備の「必要性」と「可能性」の面から今後の居住環境整備の方向を評価し、8類型を得た。このうち、整備の「必要性」が高い302町丁目から、「総合誘導型」「街路事業誘導型」「改善誘導型」「ポテンシャル誘導型」「事業先行型」「きっかけづくり必要型」の6類型を、整備の「可能性」が低い284町丁目から、ポテンシャルの高低により2類型を得た。

- 1) 商業地化した低層高密度市街地を除くため便宜的に20%とした。
- 2) なお、昭和55年の人口密度(グロス)が200人/ha以上だった町丁目は都心の旧東京市部分を除く東京区部に798存在するが、このうち持家と民営借家世帯人員のみで200人/ha以上の町丁目は468(58.6%)にすぎず、それ以外が330町丁目となる。このうち公的借家世帯人員密度が100人/ha以上(≒中高層団地型高密市街地)の町丁目が62と多く、その過半は城東・城北地域に固まっている。
- 3) 国土地理院発行5万分の1地形図(1945)
- 4) 東京大空襲40周年記念事業実行委員会(1984)「戦災焼失区域表示帝都近傍図(復刻版)」
- 5) 東京都都市計画局(1980)「東京都における土地区画整理事業、一団地の住宅施設事業及び宅地造成事業施行位置図」
- 6) 東京都消防庁(1973・1984)『東京都の市街地状況調査報告書』
- 7) 建設省都市局(1978)『市街地の高度利用促進のための調査(改善型再開発の検討)』
- 8) 東向島4=196人/ha, 京島1=194(木賃), 西新宿6=190(木賃, 再開発), 和田3=185(地区計画), 雑司が谷1=193(不燃化)など。
- 9) 住宅・都市整備公団(1982)『東京都区部市街地の動向と再開発課題について』pp. 99-112
- 10) 中出文平(1982)「東京都区部住工混在地域における居住・生産環境の変容の考察」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No. 17 pp. 373-378
- 11) 一般には建物課税データ(年次別)を用いるが、入手不可能だった。そこで、注4)の資料のデータを使用した。「木造」と「防火木造」とは別なので、「木造」イコール裸木造である。なお、住宅統計調査によれば、都心周辺9区の「木造」建物の59.4%が昭和35年以前の建設なのに対し、「防火木造」のそれは28.0%である。
- 12) 田中勝・三宅醇・小川正光(1988)「居住者の住宅評価による現行居住水準の再検討」『日本建築学会計画系論文報告集』No. 385 pp. 76-87

## 第8章 住宅地の安定性と民営借家等の更新動向

本章は、第5～7章を受けて、「低層高密度市街地」から典型地区を複数選定し、地区に今日起こりつつある建物更新の量・内容と変化の方向を実証的にとらえて、居住環境整備の面から評価することを目的とする。

具体的な内容は、第一に、当地域のセクター性に着目して、荒川区町屋・豊島区上池袋・渋谷区本町・品川区戸越地区を選定し、地区の概況を整理する（第1節）。次に、建物更新に着目し、約5年間（昭和54～59年）の変化内容を、特に、「居住地としての安定性」の面から評価する（第2節）。次に、視点を変え、新規供給住宅の特性（第3節）、民営借家のストックとフロー（第4節）に関する考察をおこなう。さらに、こうした変容を、何らかの整備に結びつける手がかりとして、建物更新の規定要因を、敷地特性（主に敷地面積と接道条件）に着目して分析する（第5節）。最後に、これらを小結としてまとめる（第6節）。

### 8-1 典型地区の選定と地区の概要

#### 8-1-1 分析の視点

「低層高密度市街地」の整備は、これをさらに区分した小地域ごとの特性に応じて進められるべきであるが、その区分の手がかりとして、第7章では、①低層高密度市街地は一般的にアクセシビリティが高く、旧市街地のすぐ外側に形成されている。②当地域にはセクター性ともいべき性格があり、セクター間で住宅所有関係構成比等に差がある。このうち、社会経済的特性の代表指標である1人当り量数はセクター間で差はあるものの近年縮小の方向にあり、むしろセクター間の差は、民営借家・単身世帯の増減や従業者の増減、指定用途地域（地域性）や基盤整備状況である。従って、整備内容や整備の方向はこれらの特性を踏まえて進められるべきことが確認された。

そこでまず、当地域のセクター性に着目してセクタ2～5より1地区ずつ計4地区の典型地区を、以下4点を考慮して選定した。

- ①今日の低層高密度市街地の歴史的特質である「概ね旧市街地のすぐ外側で関東大震災後戦前までに形成された地区」を選定する。
- ②地区の同質性を考えて、1地区当り60ha前後のまとまりを選ぶ。
- ③セクタ0は都心に近いためポテンシャルも高く、非住宅用途への転換も多いと考えられるため、できるだけ除外する。
- ④セクタ1は都心からかなり離れた小岩付近に該当市

街地が若干まとまって存在するが、町丁目数も少ないため典型地区スタディーには取り上げない。

#### 8-1-2 典型地区の抽出と位置づけ

選定4地区の概要を示す(表. 8-1, 図. 8-1)。

- A. 荒川区町屋地区(セクタ2)＝荒川区荒川6丁目及び町屋2～4丁目の61ha；併用住宅の多い典型的な住商工混在密集住宅地で、地区の一部は戦災を受けておらず(図. 8-2)戦前の老朽建物が残っている。敷地面積は小さく、戸建長屋建持家世帯が高密居住する。民営借家世帯の割合は低く、1世帯当り人員が多く、居住水準は低い。建物密集の改善と地区全体の活性化が課題である。
- B. 豊島区上池袋地区(セクタ3, 一部セクタ0)＝豊島区上池袋1～4丁目の68ha；区内で最も早く木賃アパート化が進み、その過程で宅地が細分化され密集化した。民営借家は設備共用一室型の木賃アパートに特化し、空き家化が進行しているが、アパートの建て替えも多い。幹線道路沿いを中心にマンション・鉄賃アパートが急速に立地している。2～4丁目は建物密集の改善が基本的課題、3丁目では木賃アパート建て替えの課題が集中してみられる。
- C. 渋谷区本町地区(セクタ4)＝渋谷区本町2, 4, 5, 6丁目の58ha；アパート化の時期は上池袋地区にやや遅れ、近年アパートの発生が著しい。アパートの多くは単身者向けで、リースマンションもいくつか立地している。戸建持家の宅地は他地区より大きく、居住水準は高い。木賃アパート建て替えの課



表. 8 - 1 4地区の概況

	荒川区町屋地区		豊島区上池袋地区		渋谷区本町地区		品川区戸越地区	
	全体	(荒川 <sub>0</sub> )	全体	(上池袋 <sub>3</sub> )	全体	(本町 <sub>2</sub> )	全体	(戸越 <sub>1,4</sub> )
地区の物的特性	面積[グロス,ha] [ネット,ha]	60.57 (16.13) 53.13 (13.99)	67.52 (14.41) 48.40 (12.80)	57.72 (15.58) 52.71 (14.78)	62.11 (15.12) 53.08 (13.72)			
	基盤整備の状況 道路率[全体] [6m以上]	基盤未整備 5.25 (4.46)	基盤未整備 9.08 (9.16)	基盤未整備 1.82 (0.39)	耕地整理(一部未) 9.10 (2.45)			
	道路延長構成比 2.7m未満(%) 2.7~3.8m(%) 4.0~5.8m(%) 6.0m以上(%)	19.4 (21.4) 35.5 (42.4) 37.0 (28.7) 8.0 (7.4)	39.6 (48.9) 34.0 (34.0) 10.7 (8.8) 15.7 (8.4)	23.1 (21.7) 38.6 (49.4) 30.1 (23.7) 8.2 (5.3)	24.8 (22.4) 20.9 (19.1) 33.4 (44.9) 21.1 (13.6)			
	全建物棟数密度 S56(棟/ネットha) 木道建物棟数密度 S56(棟/ネットha)	80.4 79.3 13.0 (19.3)	70.1 71.7 9.6 (11.2)	62.4 63.7 15.4 (14.6)	71.4 73.6 10.2 (8.3)			
	ネット容積率(%)							
	地区の住宅・居住者特性	[全体](ネット) 世帯密度(/ha) 人口密度(/ha)	121.4 (136.3) 348.8 (394.6)	178.5 (179.4) 367.2 (393.0)	170.5 (163.3) 375.5 (346.8)	152.4 (155.9) 363.2 (368.3)		
		[持家](ネット) 世帯増加率 <sup>1</sup> 世帯密度(/ha) 人口密度(/ha) 居住水準 <sup>2</sup>	2.0 (-0.2) 60.7 (68.7) 224.8 (254.3)	8.5 (7.8) 49.9 (56.0) 163.4 (188.2)	3.6 (1.8) 51.2 (48.6) 171.5 (162.6)	4.0 (0.6) 57.2 (56.6) 196.3 (201.2)		
[長借](ネット) 世帯増加率 <sup>1</sup> 世帯密度(/ha) 人口密度(/ha) 居住水準 <sup>2</sup>		-21.5 (-10.2) 53.4 (62.4) 103.7 (129.2)	-16.2 (-15.6) 100.6 (109.1) 156.4 (173.2)	-7.5 (-5.2) 101.9 (102.8) 162.7 (157.0)	-11.2 (-14.0) 85.8 (91.9) 147.4 (152.3)			
[年齢構成] 0~4才率 0~4才残留率 <sup>3</sup> 65才~率 65才~増加率 <sup>1</sup>		4.9 (4.5) .789 (.770) 9.2 (11.5) 4.8 (18.1)	4.5 (4.5) .730 (.723) 8.0 (8.0) 24.6 (26.8)	5.6 (4.9) .697 (.752) 7.2 (7.7) 14.8 (14.9)	4.7 (4.5) .734 (.747) 9.2 (9.6) 15.9 (11.7)			

注) 1:昭和50~55年,% 2:「0」を最低居住水準,「100」を平均居住水準とする指標 3:5年後の残留率

図. 8 - 1 対象4地区の分布

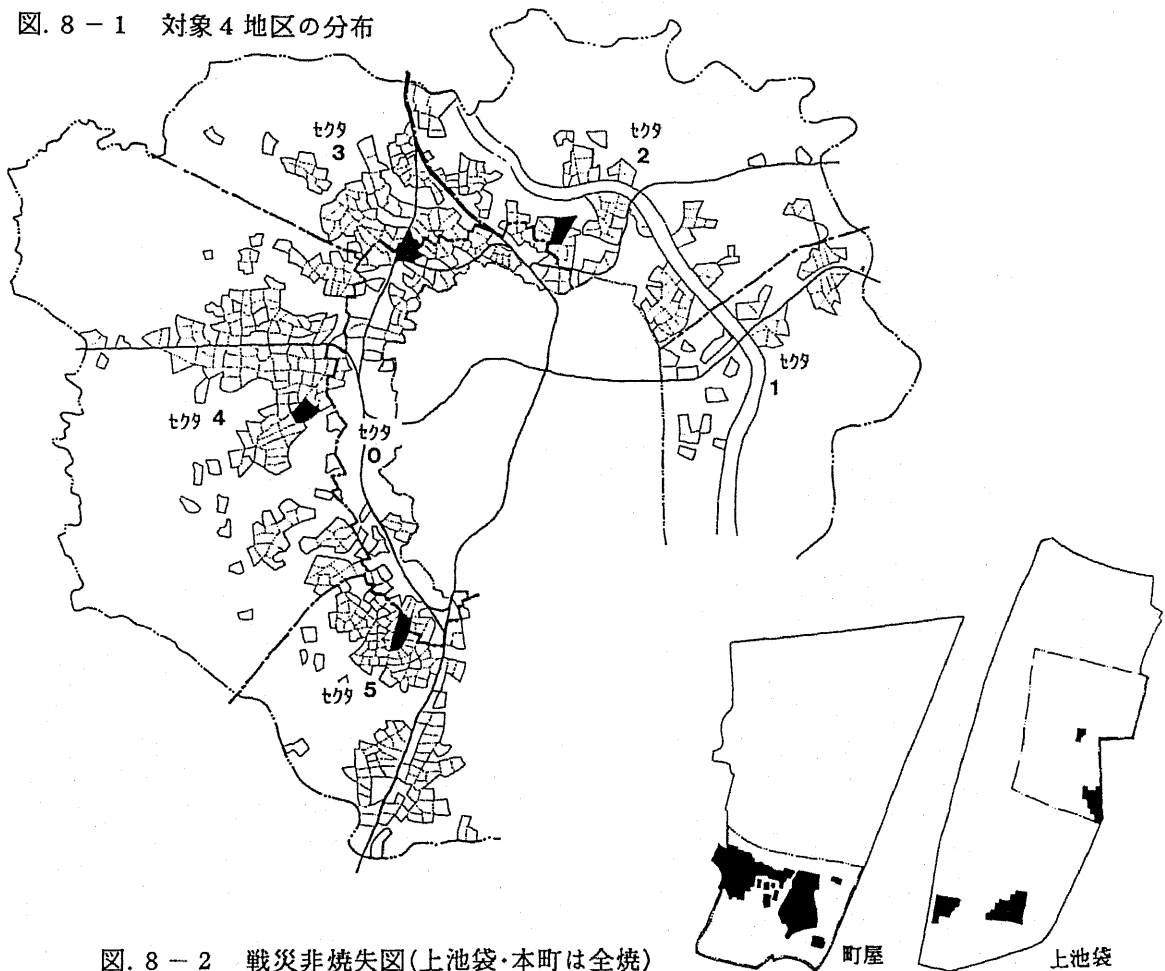
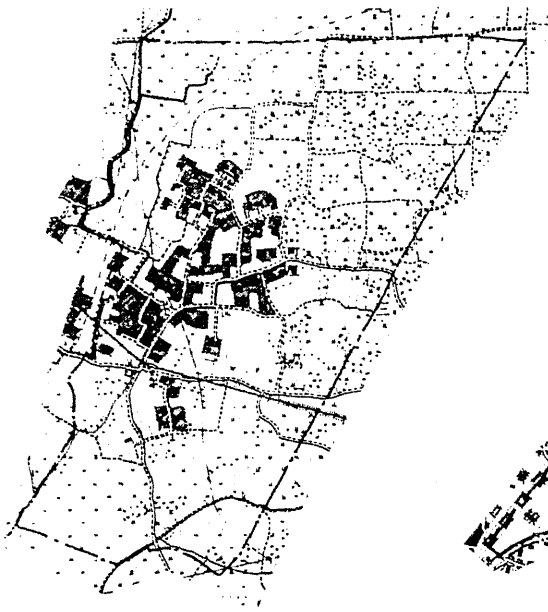


図. 8 - 2 戦災非焼失図(上池袋・本町は全焼)

荒川区町屋地区

豊島区上池袋地区

1911  
(M44)



1940  
(S15)



1957  
(S32)



渋谷区本町地区

品川区戸越地区

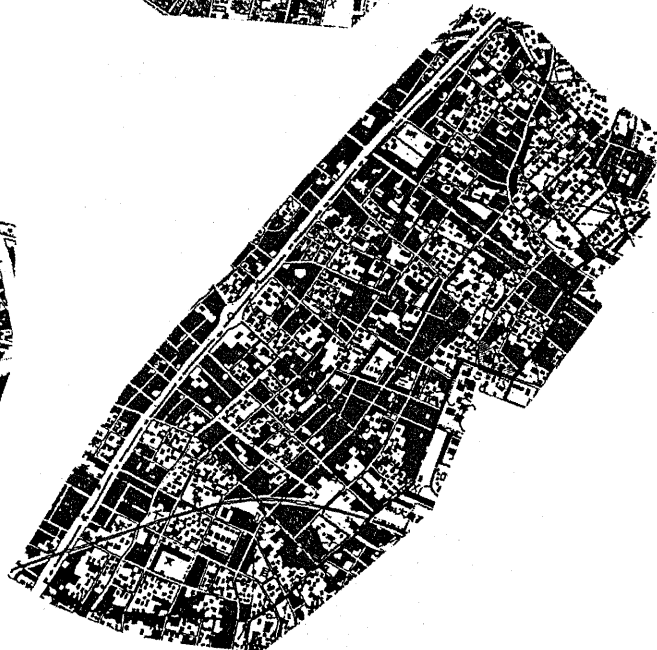
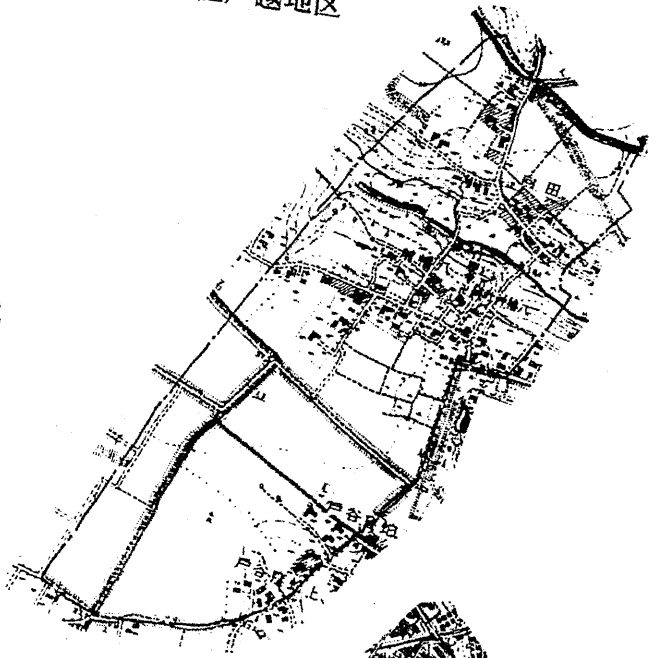
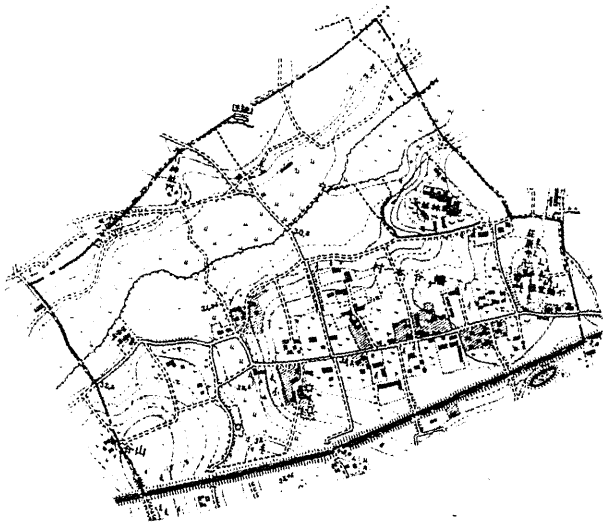


図. 8-3 4地区の形成・変容図

題が基本にあり、2丁目と5丁目では相隣環境上の課題も重なっている。地区全体が新宿副都心に近接しているのでポテンシャルが高く、この更新圧力をどう誘導していくかが大きな課題である。

D. 品川区戸越地区(セクタ5) = 品川区戸越1~6丁目の57ha; 地区の4分の3は耕地整理済みであるが、街区が大きいため街区内部は密集しており、戸建持家住宅世帯が高密度居住する。設備共用一室木賃を中心とする民営借家世帯も密度高い。地区の一部は戦災を受けていない(図. 8-2)。1~4丁目に木賃アパート建て替えの課題が、全体に建物密集改善の課題があり、2丁目と4丁目は全ての課題が重なってみられる。都市計画道路の新設計画をきっかけとした総合整備が想定できる地区である。

なお、4地区はいずれも基盤未整備(一部耕地整理)の低層高密度市街地である。従って、ここでの典型性とは、こうした同一条件のもとで、持家・民営借家世帯の構成比やそれぞれの増減率、居住水準等の違いを典型的に表したものとみることができる。また、4地区の指定用途地域は、幹線道路沿いの商業地域・路線商店街沿いの近隣商業地域を除くと、第2種特別工業地区300%(=町屋)、第2種住居専用地域300%(=上池袋)、住居地域300%(=本町)、住居地域200%(=戸越)である。また、図. 8-3に4地区の形成過程を示す。

#### 8-1-3 調査の構成と方法

調査は2段階におこなった。第一は、地区全体の住宅にかかわる建物更新状況の把握である。昭和55年度版の住宅地図を元に、昭和59年11月から12月にかけて現地調査をおこない、地図との隔たりを「更新」とみなした。調査項目は以下のとおり。

●「更新」建物変化の型・構造・階数・用途め敷地面積・接道道路幅員、さらに共同住宅の場合は、間取り別戸数・家主の位置

なお、更新前の状況は住宅地図から読み取り、敷地面積は10㎡単位で、道路幅員は0.2m単位で、2500分の1地形図を拡大して読み取った。

第2は、各地区のうち特に民営借家が高密度に立地する区域の民営借家調査である。選定区域の概要を以下に示す。

a. 荒川区荒川6丁目(16ha); 一部に非戦災区域を含み、戦前長屋が混じる。既に多くは建て替わっており、かなりの高密感がある。

b. 豊島区上池袋3丁目(15ha); 細街路が多く、民

営借家は設備共用一室型に特化している。

c. 渋谷区本町2丁目(16ha); 民営借家の供給が活発で、鉄賃アパートも多い。戸建て住宅の敷地は他地区より広い。

d. 品川区戸越2+4丁目(14ha); 一部に非戦災区域を含む。街区が大きく、内部は密集している。

(以下、地区名は「町屋」「上池袋」等で、区域名は「荒川<sub>6</sub>」「上池袋<sub>3</sub>」等で記述する。)これらの区域内の民営借家(戸建てを除く)の全てにつき、以下の項目を調査した。(昭和60年1月)

●建設時期・構造・階高・用途・敷地面積・接道道路幅員・間取り別戸数・家主の位置

なお、民営借家調査は住宅の物的状況を中心に扱っており、居住世帯との関連でみた「空室」「2部屋使用」等の実態は調査していない。

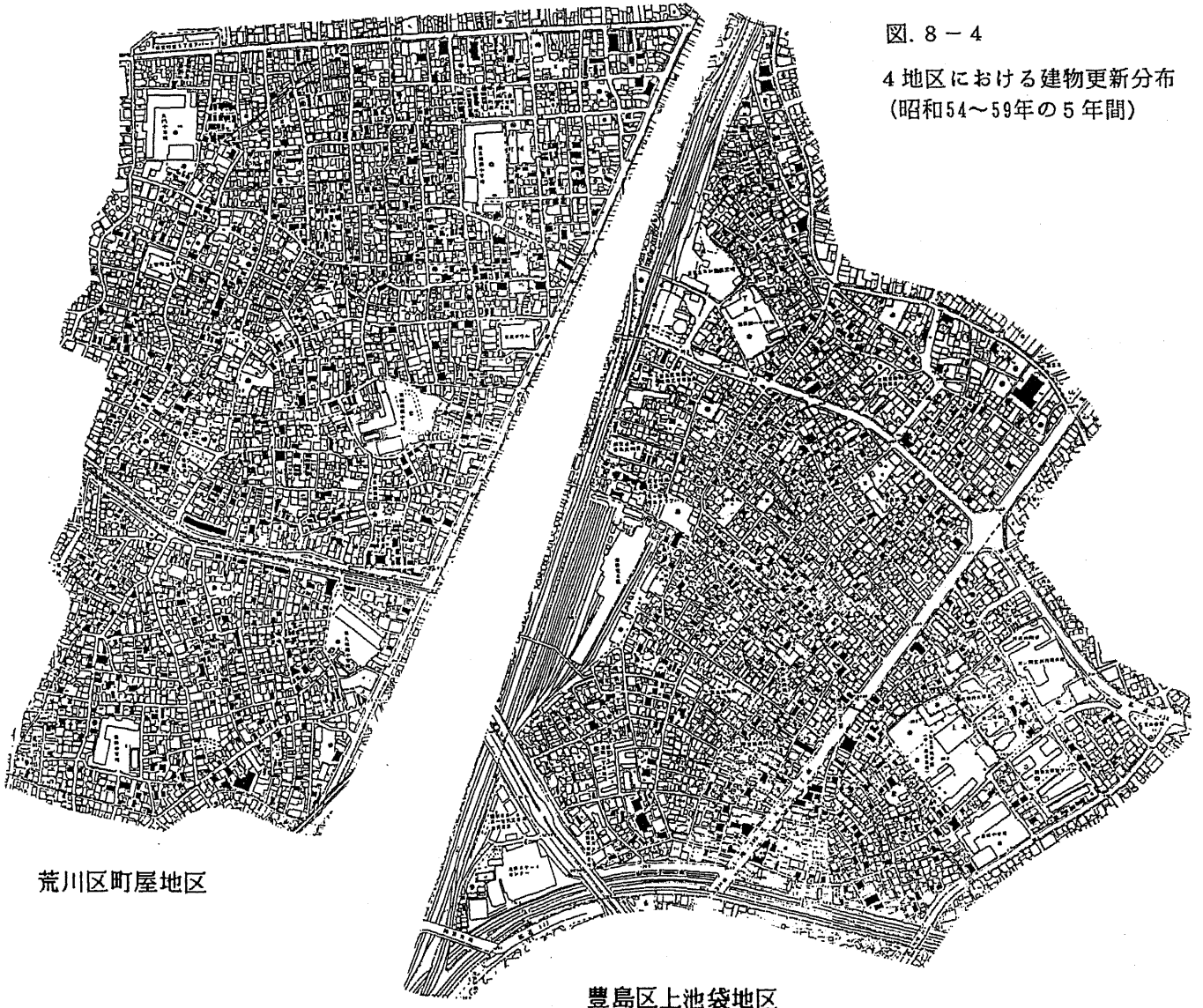
#### 8-2 低層高密度市街地の居住地としての安定性に関する考察

##### 8-2-1 更新の量と分布(図. 8-4)

地区のネット面積に占める更新敷地面積は、昭和59年末までの過去数年間で、本町14.2% > 町屋13.9% > 上池袋13.2% > 戸越13.0%と同程度であり(1件当り変化面積は、本町133.7㎡ > 上池袋131.3㎡ > 戸越121.5㎡ > 町屋107.7㎡)、これを5年半の変化とみなせば、単純計算で約40年かかって一通り更新が終了する早さとなり、順調に建て変わっていると評価できる。ただし、地区内を町丁目別にみると、10.0%(戸越1丁目)~19.3%(本町4丁目)と約2倍の開きがあり、戸越1丁目以外でも、町屋4丁目=11.5%、上池袋2丁目=11.1%、本町5丁目=11.1%、戸越3丁目=11.3%は更新速度がやや遅いといえる。これを課税台帳で延床面積のフローの点からみる(昭和54.1.1~59.1.1)と、戸越16.2% > 上池袋13.2% > 本町12.8% > 町屋12.3%となり、戸越で新築活動が盛んな点が強調される一方、本町・町屋では若干低めの数字となる。これを町丁目別にみると、7.9%(上池袋2丁目)~21.7%(戸越6丁目)とさらに大きな開きがあり、町屋4丁目=10.4%、本町2丁目=10.8%、同4丁目=11.2%、荒川6丁目=11.4%などが新築活動の活発でない区域として浮かび上がる。以上より、地区全体でみれば更新活動にそれほど大きなばらつきはなく、おおむね良好な状態で建て変わっているものの、とりわけ上池袋2丁目での更新活動が鈍いなど、地区の一部には若干問題が

図. 8-4

4地区における建物更新分布  
(昭和54~59年の5年間)



荒川区町屋地区

豊島区上池袋地区

あると整理できる。

これを接道幅員別の更新割合からみると、4.0m未満道路に面する敷地では本町11.6%>町屋10.6%>戸越・上池袋10.1%と小さく、4.0m以上の14.9%、16.2%、12.9%、12.4%(同順)と比べると更新は遅い。ここで、4.0m未満道路割合(延長ベース)は上池袋73.6%>本町61.7%>町屋54.9%>戸越45.5%であるから、上池袋の更新の不活発さの一要因として接道条件の悪さが考えられる他、戸越では接道条件が相対的に良好である分、更新面積の不活発さを延床面積の増加で補っていると読むことができる。

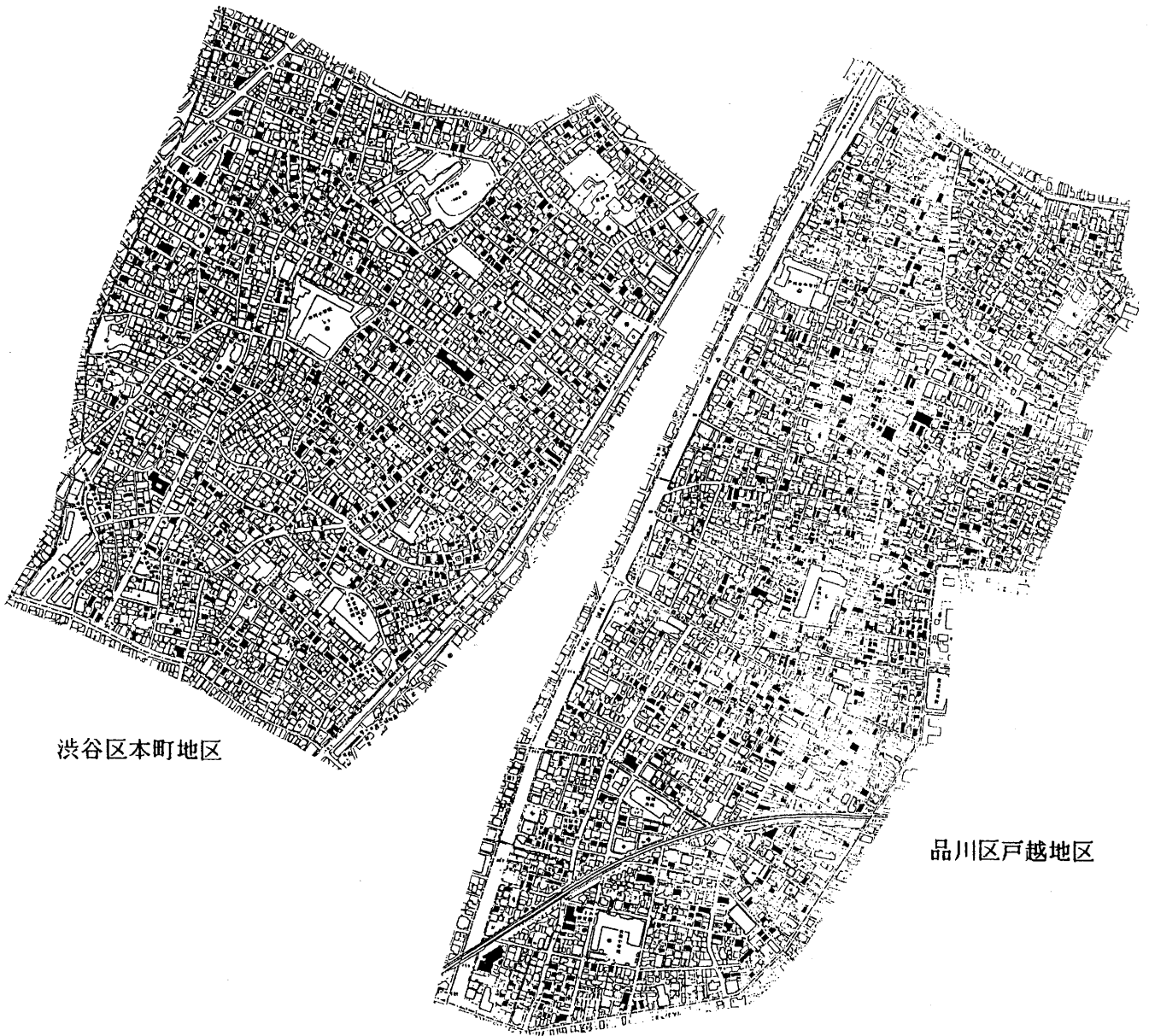
さらに、地区レベルの平均としての数値では現れないが、町屋・戸越の非戦災区域の一部等には、更新が起らない停滞的な固まり(規模は小さく、境界もはっきりしない)が存在しており、局所的には問題があるといえる。つまり、先の課税台帳データによって昭

和59年1月1日現在、昭和25年以前の建物延床面積が全延床面積の10%を超えるのが荒川6丁目(14.9%。うち9.8%が昭和20年以前)と戸越4丁目(10.2%。うち3.4%が昭和20年以前)の2地区で、現地調査においても両地区、とりわけ前者に停滞的な固まりが確認される。ただし、町丁目レベルでみれば昭和25年以前建物延床面積は昭和54年~59年の5年間に前者で19.7%、後者で14.0%減少している。

以上の様に、局所的な問題はあるとはいえ、更新部分は地区全体に一樣に分布しており、また、集中的かつ大規模な変化はみられないので、この点からは居住環境上安定していると評価できる。

#### 8-2-2 居住地としての安定性

建物更新に伴って住宅敷地が非住宅敷地化(銀行・専用店舗等)した面積が全変化面積に占める割合は、町屋1.9%>戸越1.4%>上池袋1.0%>本町0.7%にす



渋谷区本町地区

品川区戸越地区

ぎず、非住宅敷地が住宅敷地に変化する逆のケース（8.0%、4.4%、1.6%、0.7%）をいずれも上回っている。特に町屋と戸越では住宅敷地の増加が大きく、工場敷地が住宅敷地に転換している状況が読み取れる。

これを課税台帳データから裏づけると(図. 8-2)、まず、棟数の面からは、住宅系建物(=専用+併用+共同)の増加(本町は減少)と商業系建物(=店舗+事務所等)の微増・微減、工業系建物(=工場+倉庫)の減少によって、いずれの地区も住宅系建物の棟数シェアが増加し、91.2%(町屋)~96.3%(本町)を占めるに至っている。また、延床面積の面では、住宅系建物床面積はいずれの地区でも増加(5.1%本町~9.1%戸越)したものの、これを上回る非住宅系建物床面積の増加(戸越を除く)によって住宅系延床面積シェアは若干減少している(0.1%本町~1.6%町屋。戸越は0.1%増加)。これらより、少なくとも棟数の面から

は非住宅用途が多数混入する状態にないことを示す。

### 8-2-3 更新の型と用途変化

#### (1) 更新の型分類

ここでは、更新の型を次の5種類に分類して以下の様に定義する。

- 「充填」；空地に建物を建てること。増築(1室以上が増加するものに限る)も含む。
- 「空地化」；「充填」の逆で、建物が滅失し空地になること。なお、「空地化」の後建設中(未完成)のものもここに含める。
- 「細分化」；従前の建物が滅失したあと、敷地が分割されて各々の敷地に建物が建つもの。
- 「建替」；従前の建物が滅失したあと、敷地が分割されずに建物が建つもの。
- 「統合」；複数の建物が滅失したあと、複数の敷地が統合されて1つの建物が建つもの。

定義から明かなように、「充填」と「空地化」は逆の現象であり、「細分化」「建替」「統合」は広い意味での建替に相当する。市街地の更新は「充填」と「建替（広義）」、「空地化」が繰り返し起こりながら、一般には次第に密度を上昇させていく。

## (2) 更新の内容(表. 8-3)

まず第一に、いずれの地区も「建替」に特化して更新が進行しており、面積ベースで50.3%(町屋)~62.7%(戸越)、件数ベースで65.1%(町屋)~70.8%(戸越)がこれに相当する。また、第二位の変化は町屋・上池袋・戸越が「空地化」、本町は「統合」である(面積ベース)。また、町屋には「細分化」が多い(13.8%)のが特徴である。1件当りの変化面積は、「建替」が最小(83.3㎡町屋~114.8㎡本町)で、「細分化」が最大(181.8㎡本町~249.0㎡上池袋)である。全更新の平均では、町屋107.7㎡<戸越121.5㎡<上池袋131.3㎡<本町133.7㎡となっており、これは地区全体の平均敷地面積(町屋107.3㎡<戸越114.3㎡<上池袋124.7㎡<127.0㎡)と順位が等しく、それぞれの面積もほぼ近似(1.00, 1.05, 1.05, 1.06)している。つまり、更新は平均敷地面積の面からみれば、ほぼ平均的な部分で起きているとみることができる。なお、地区全体の平均敷地面積との比で更新の1件当りの大きさをみると、「充填」が1.34~1.47(戸越のみ1.03)、「空地化」が1.12~1.24、「細分化」が1.90~2.10(本町のみ1.43)、「建替」が0.90~0.94(町屋のみ0.78)、「統合」が1.28~1.55と、ほぼ一定の範囲に収まる。町屋の「建替」平均敷地面積が相対的に小さいのは、長屋の戸単位の建替が多いためである。また、本町では大規模な「細分化」が起こりにくい一方、「統合」の力がより強く働いているといえる。

また、「充填」と「空地化」の面積を比較すると、本町で「充填」面積が「空地化」面積を上回ったのは3地区で「空地化」が「充填」を上回り、その面積は上池袋で7000㎡、戸越で3970㎡、町屋で3440㎡である。「空地化」した敷地の相当部分はいずれ建物が建つことになろうが、そうした変化の一断面として地区をみた場合、3地区では絶対的な空地面積が増加している。この結果、建物棟数の面では、上池袋で59棟の減、町屋で44棟、戸越で42棟の減、本町でも13棟の減となった。なお、この間に都市計画として整備された公園が1~2箇所(200~500㎡)程度にすぎないことを考えれば、「空地」を居住環境整備上積極的に位置

づけることも必要である。第二に、「統合」が「細分化」を上回る地区もあることにも注意を要する。例えば、「統合」前後において世帯主が変化しなかった割合は、戸越45.7%(29/41)<<上池袋70.6%≒町屋70.7%<本町76.7%となっており、戸越を除けば建物を統合することで同一世帯が住み続ける割合が高いことを示している。また、このとき異主体間による統合(≒「共同化」)事例は希にしか起こっておらず、多くは自敷地内にあった複数棟をまとめるものである。戸越で同一世帯が残らなかった事例のうち約半数はアパートに専用化し、3分の1強は世帯主が変わっている。逆に、本町では同一世帯が住み続けた46例のうち20例はアパートを併用しているのが特徴である。

一方、望ましい「共同化」の目安とされる敷地規模500㎡以上の建物更新は4地区全体で33例あったが、異主体間の敷地をまとめたものは1例もなく、もともと同一所有者のまとまった敷地だったものがほとんどであったと考えられる。

以上の様に、「統合」型の変化の多くは、同一世帯が自敷地をより効率的に利用しようとする意志の現れであると一般に考えられ、戸建持家層の定住という面では評価することができる。

## (3) 建て方・用途変化(図. 8-5)

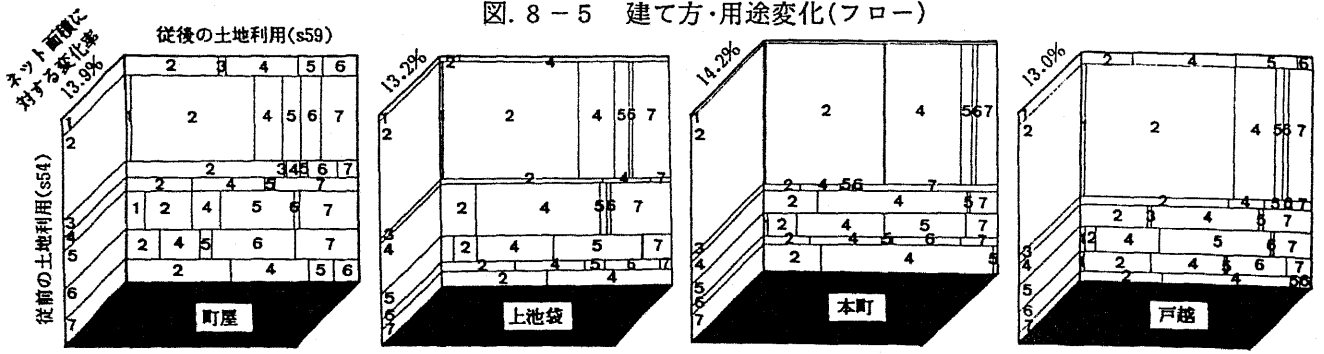
次に、建て方・用途をまとめて以下の様に分類する。

- 「非住宅」；住宅部分を持たない専用店舗・工場等
- 「専用户建住宅」；住宅のみで成り立つ戸建住宅
- 「専用長屋建住宅」；住宅のみで成り立つ長屋建住宅
- 「共同住宅」；住戸が2以上集合している住宅。商店・工場等の非住宅を含むものもここに入れる。
- 「商業併用住宅」；店舗等の第3次産業床を含む戸建長屋建住宅
- 「工業併用住宅」；工場等の第2次産業床を含む戸建長屋建住宅

これに従っておおむね昭和54年から59年(5年間)の更新住宅における建て方・用途変化をみると、以下の点が明かになる。

- ①4地区に共通して「共同住宅化」(=更新後の建物に共同住宅を含む)の傾向がみられる。つまり、更新に伴って「共同住宅」敷地面積は増加(本町2.25ha>戸越1.10ha>町屋0.88ha>上池袋0.50ha)している。
- ②本町では専用户建住宅から共同住宅への変化が著しく、戸越もこれに近い性格を示す。しかし、上池袋での共同住宅の発生は専用户建住宅からよりも共同

図. 8-5 建て方・用途変化(フロー)



凡例：1:非住宅 2:専用戸建住宅 3:専用長屋建住宅 4:共同住宅 5:商業併用住宅 6:工業併用住宅 7:空地

表. 8-3 更新の型別更新面積

更新面積	町屋 (53.33ha)	上池袋 (48.81ha)	本町 (53.70ha)	戸越 (53.08ha)	更新率	
					更新率	更新率
更新面積	8660	4580	8570	4230	更新率	更新率
空地	12100	11600	7820	8200	更新率	更新率
非住宅	10800	5250	5640	5510	更新率	更新率
併用住宅	37240	37510	42940	43760	更新率	更新率
住宅	5850	5410	11110	8150	更新率	更新率
計	74020	64320	76070	69840	更新率	更新率
更新率	1.6	0.9	1.6	0.8	更新率	更新率
更新率	2.3	2.4	1.5	1.5	更新率	更新率
更新率	1.9	1.1	1.1	1.0	更新率	更新率
更新率	7.0	10.0	7.7	9.9	更新率	更新率
更新率	1.1	1.1	2.1	1.5	更新率	更新率
計	13.9	13.2	14.2	13.0	更新率	更新率
更新件数	60	25	49	36	更新率	更新率
更新件数	89	75	55	63	更新率	更新率
更新件数	50	21	31	23	更新率	更新率
更新件数	447	335	374	407	更新率	更新率
更新件数	41	34	60	46	更新率	更新率
計	687	490	569	575	更新率	更新率
更新率	11.7	7.1	11.3	6.0	更新率	更新率
更新率	16.3	18.0	10.3	11.7	更新率	更新率
更新率	13.8	8.1	7.4	7.9	更新率	更新率
更新率	50.3	58.3	56.4	62.7	更新率	更新率
更新率	7.9	8.4	14.6	11.7	更新率	更新率
計	100.0	100.0	100.0	100.0	更新率	更新率
更新率	8.7	5.1	8.6	6.3	更新率	更新率
更新率	13.0	15.3	9.7	11.0	更新率	更新率
更新率	7.3	4.3	5.4	4.0	更新率	更新率
更新率	65.1	68.4	65.7	70.8	更新率	更新率
更新率	6.0	6.9	10.5	8.0	更新率	更新率
計	100.0	100.0	100.0	100.0	更新率	更新率
更新率	144.3	183.0	174.9	117.4	更新率	更新率
更新率	135.9	154.6	142.1	130.1	更新率	更新率
更新率	203.6	249.0	181.8	239.6	更新率	更新率
更新率	83.3	112.0	114.8	107.5	更新率	更新率
更新率	142.6	159.1	185.2	177.2	更新率	更新率
平均	107.7	131.3	133.7	121.5	更新率	更新率

#1 更新面積率=更新面積/地区のネット面積  
#2 地区のネット面積

【凡例】

前	戸建長屋建*		非戸建長屋建		空地化	
	A	B	住宅A	住宅B	民間	公的
戸建長屋建A	ア	イ	ウ	エ	オ	カ
非住宅	キ	ク	ケ	コ	サ	
住宅あり	シ	ス				
住宅なし	セ	ソ				
空地						

\*1 家主が居住し共同住宅等を併用する場合も含む

町屋

前	戸建長屋建*		非戸建長屋建		空地化	
	A	B	住宅A	住宅B	民間	公的
戸建長屋建A	375	104	26	9	80	3
非住宅	17	6			6	
住宅あり	45	6				
住宅なし	72	12				
空地						

上池袋

前	戸建長屋建*		非戸建長屋建		空地化	
	A	B	住宅A	住宅B	民間	公的
戸建長屋建A	272	48	24	3	59	1
非住宅	25	30			13	
住宅あり	2	6				
住宅なし	20	5				
空地						

本町

前	戸建長屋建*		非戸建長屋建		空地化	
	A	B	住宅A	住宅B	民間	公的
戸建長屋建A	317	63	46	3	45	2
非住宅	19	21			8	
住宅あり	4	1				
住宅なし	38	24				
空地						

戸越

前	戸建長屋建*		非戸建長屋建		空地化	
	A	B	住宅A	住宅B	民間	公的
戸建長屋建A	319	72	41	5	50	5
非住宅	17	14			7	
住宅あり	17	4				
住宅なし	31	7				
空地						

$$\text{① 戸建長屋建住宅非変比率} = \frac{ア}{ア+イ+(イ/2)+ウ+エ}$$

$$\text{② 戸建長屋建住宅再生率} = \frac{ア+イ+(イ/2)}{ア+イ+(イ/2)+ウ+エ}$$

$$\text{③ 戸建長屋建住宅変比率} = \frac{ア+イ+(イ/2)+ウ+エ}{ア+イ+(イ/2)+ウ+エ}$$

$$\text{④ 非戸建長屋建比率} = \frac{ウ+エ}{ア+イ+(イ/2)+ウ+エ}$$

$$\text{① } 375/544=0.689$$

$$\text{② } 479/544=0.881$$

$$\text{③ } 601/544=1.105$$

$$\text{④ } 35/544=0.064$$

$$\text{① } 272/360=0.756$$

$$\text{② } 346/360=0.961$$

$$\text{③ } 373/360=1.036$$

$$\text{④ } 27/360=0.075$$

$$\text{① } 317/444=0.714$$

$$\text{② } 411/444=0.926$$

$$\text{③ } 434/444=0.977$$

$$\text{④ } 49/444=0.110$$

$$\text{① } 319/455=0.701$$

$$\text{② } 428/455=0.941$$

$$\text{③ } 462/455=1.015$$

$$\text{④ } 46/455=0.101$$

表. 8-4 建物更新と戸建長屋建世帯の変化

表. 8-2 建て方・用途の変化(ストックの比較=課税台帳 [単位: m<sup>2</sup>])

	町屋			上池袋			本町			戸越			
	54.1.1	59.1.1	増減	54.1.1	59.1.1	増減	54.1.1	59.1.1	増減	54.1.1	59.1.1	増減	
棟数	専用住宅	2692	2622	-70	2022	1990	-32	2295	2094	-201	2501	2437	-64
	共同住宅	(59.8)	(57.8)	[-2.6]	(57.4)	(53.6)	[-1.6]	(55.3)	(51.4)	[-8.8]	(58.2)	(54.7)	[-2.6]
	併用住宅	982	473	+91	815	983	+168	1158	1255	+97	732	861	+129
	計	(8.5)	(10.4)	[28.8]	(23.1)	(26.5)	[20.6]	(27.9)	(30.8)	[8.4]	(17.0)	(19.3)	[17.6]
延床面積	専用住宅	166018	170841	+4823	137047	140259	+3212	143936	142443	-1493	160421	165608	+5187
	共同住宅	(43.4)	(42.3)	[ -2.9]	(39.1)	(37.5)	[ -2.3]	(37.2)	(35.1)	[-1.0]	(42.6)	(40.3)	[-3.2]
	併用住宅	51787	57249	+5462	124482	136699	+12217	144296	150219	+14923	92553	105234	+12681
	計	(13.5)	(14.2)	[10.5]	(35.5)	(36.6)	[ 9.8]	(37.3)	(39.2)	[10.3]	(24.6)	(25.6)	[13.7]
1棟当り面積	専用住宅	61.7	65.2	+3.5	67.8	70.5	+2.7	62.7	68.0	+5.3	64.1	68.0	+3.9
	共同住宅	135.6	121.0	-14.6	152.7	139.1	-13.6	124.6	126.9	+2.3	126.4	122.2	-4.2
	併用住宅	115.8	122.5	+6.7	129.2	130.9	+1.7	141.7	144.9	+3.2	115.9	120.9	+5.0
	平均	85.1	89.2	+4.1	99.4	100.7	+1.3	93.2	99.8	+6.6	87.6	92.4	+4.8

( )内はシェア、[ ]内は増減率



住宅の建替によるものが上回っている。

- ③町屋では専用長屋建住宅から専用戸建住宅への建替が他地区にはない特徴としてあげられる。

以上を、建物課税データによりストックの2時点比較で補足する(表. 8-2)と、4地区とも「共同住宅」の増加が著しい反面、「専用」住宅は減少、「併用」住宅は戸越を除くと微増に留まることが確認される。

#### 8-2-4 建物変化と戸建持家層の変化

(表. 8-4)

建物更新に伴う居住世帯の変化を考察するため、居住世帯に着目した以下の分類をおこなう。まず、更新前の居住状態を戸建長屋建住宅世帯に着目して次の4種類を設定する。

- 1) 戸建長屋建住宅世帯(A)
- 2) 非戸建長屋建住宅(居住世帯あり)
- 3) 非戸建長屋建住宅(居住世帯なし)
- 4) 空地

また、更新後の居住状態を次の6種類とする。

- 1) 戸建長屋建住宅世帯(A) = 姓が同じ
- 2) 戸建長屋建住宅世帯(B) = 姓が変化
- 3) 非戸建長屋建住宅(居住世帯あり)
- 4) 非戸建長屋建住宅(居住世帯なし)
- 5) 空地化(民間主体によるもの)
- 6) 空地化(公的主体によるもの)

これをクロスさせ、「戸建長屋建世帯非変化率」「戸建長屋建住宅世帯再生率」「戸建長屋建住宅変化率」「非戸建長屋建化率」の4指標につき、4地区を比較する(表. 8-4。指標の定義は表中)。

- ①「戸建長屋建世帯非変化率」；

町屋68.9%<戸越70.1%<本町71.4%<上池袋75.6%。世帯が変化したものなかにはもともと民営借家だったものや居住世帯の世代交代に伴う姓の変化も含まれているから、更新に伴う戸建長屋建世帯の変化は少なく、安定して居住している。

- ②「戸建長屋建住宅世帯再生率」；

本町92.6%<戸越94.1%<上池袋96.1%<町屋99.1%。先の(1)より20~30%高く、この差は戸建長屋建世帯(A)の代わりに発生した別世帯(B)の量である。この中には、戸建長屋建住宅が滅失したあと戸建分譲住宅になったものが多く含まれる(町屋で最大)。この段階で、既に元の戸建長屋建住宅数をほぼ回復している。

- ③「戸建長屋建住宅変化率」；

本町 97.7%<戸越101.5%<上池袋103.6%<町屋110.5%。本町を除く3地区で100%を超えている。空地化と充填を含めていないのでこれだけでは判断できない(空地化と充填を入れると、上池袋93.6%<戸越96.7%<本町96.1%<町屋107.3%)が、戸建長屋建住宅数は5年間の更新でほぼ同数である(町屋で増加)。

- ④「非戸建長屋建化」；

本町11.0%>戸越10.1%>上池袋7.5%>町屋6.4%。非戸建長屋建化のほとんどはアパート化に伴う家主の不在化(本町93.9%>戸越89.1%>上池袋88.9%>町屋74.3%)である。従って、この部分で戸建長屋建減少分の8~9割を担っており、住宅部分の無くなる「非住宅化」はほとんどない。

以上の様に、当地域における戸建長屋建居住層は建物更新に伴っても高率に居住し続けており、新たに建設される戸建持家が一定程度存在することによって、非戸建長屋建化(主にアパート専用化)によって失われる戸建長屋建持家層を補っており、結果として居住地として安定している、とまとめられる。

#### 8-2-5 まとめと計画への知見

当地域は「共同住宅化」が著しく物的密度を次第に上昇させているものの、「建て替えが起こっても必ず住宅が併設される」という意味で居住地としては極めて安定しており、古くから定住する戸建持家層も安定して居住を続けていることが確認された。また、地区の一部には、更新が起らない停滞的領域があるものの、そこを除けば更新活動も活発に、一様におこなわれている。従って、こうした「安定的」状態をプラスに評価したうえ、

- ①地区全体にとっては「空地化」した土地を居住環境整備に積極的に生かすこと、すなわち、たとえそこに開発が起こってもまわりの環境あるいは地区に求められる環境と機能をもつ更新に誘導する一方、空地として安定化させること。

- ②地区の一部にある停滞的領域の更新を誘導・喚起すべく、細街路の拡幅整備等の改善事業を手段として用い、整備をおこなうこと。

- ③その他の大半の区域については、現在の「安定性」を維持している要因を発見・強化すること。但し、地区にとってあるべき将来像を積極的に描き、それに向けた更新をおこなう方法も検討すべきである。

### 8-3 新規供給住宅の特性とその効果

#### 8-3-1 新規供給住宅の種類と量

(図. 8-6, 表. 8-5)

ここでは、新規供給住宅を以下の6種類とする。

- a. 木賃アパート; 木造共同建の民間借家。店舗等の併用住宅も民間借家部分があればここに入れる。また、戸建長屋建のものはほとんど無いので、ここでは木賃アパートとする。
- b. 軽量鉄骨アパート; 軽量鉄骨造の民間借家。以下 a と同じ。
- c. 鉄賃アパート; 鉄骨・鉄筋コンクリート造民間借家。以下 a と同じ
- d. リースマンション; 賃貸を目的として分譲されたワンルーム型の非木造共同住宅。
- e. マンション; 共同建非木造の分譲住宅
- f. ミニ開発; 戸建木造の分譲住宅。開発面積は問わない。

上記のうち a~d (場合によっては a~c) を民間借家, e・f を分譲住宅 (=持家) とする。

民間借家の増加は次第に郊外化しているが、低層高密度市街地には最も高密度に「貸家」<sup>1)</sup>が着工されている。また、「分譲住宅」<sup>2)</sup>の着工も都心に次いで高密度に着工されており(第6章), 対象4地区もその例外ではない。つまり、昭和54年~59年の約5年間に供給された民間借家(a+b+c+d)は、本町17.0戸/ha>上池袋13.8戸/ha>戸越9.5戸/ha>町屋6.8戸/haであり、分譲住宅(e+f)は、上池袋5.3戸/ha>町屋4.7戸/ha>戸越3.7戸/ha>本町2.2戸/haとなる(なお、密度はセミグロス面積で戸数を割ったもの)。

これを区全体の動向と比較するため、dのリースマンションを「分譲」に含め、グロス密度で着工戸数を比較すると、「分譲」では若干低く(町屋は高い)、「貸家」ではかなり高目に(上池袋は非住宅用地が多いため、本来はもっと高い)なっている。これは、低層高密度市街地においてはマンションやミニ開発が立地しにくい(開発適地が少ない)一方で、元々持家密度や民間借家密度が高いことから貸家の着工も高密度になされるものと理解できる。

次いで、民間借家(a+b+c+d)に占める各住宅タイプの割合をみると、棟数ベースでは38%(町屋)~53%(戸越)、戸数ベースでも25%(上池袋)~42%(戸越)の住戸がまだ木賃アパートとして供給されている。昭和58年住宅統計調査によれば、昭和56~

58年9月までに供給された民間借家のうち木造が占める割合(戸数ベース、23区全体の平均は37%)は、品川区41.9%>荒川区38.8%>豊島区24.1%>渋谷区17.5%であるから、町屋は荒川区の中では若干木賃アパートのシェアが低い(鉄賃アパート化している)こと、本町では逆に渋谷区の中にあってはかなり木賃アパートのシェアが高いことがわかる。

なお、各種住宅の供給を密度と分布面からみると、本町が際だって供給密度が高い(本町3.6件/ha>戸越2.6>上池袋2.5>町屋2.4)こと、上池袋では1件当り供給戸数が多い(上池袋7.6戸/件>本町5.3≒戸越5.2>町屋4.8)ことが特徴といえる。先の章で示した様に、地区全体に占める更新面積は13~14%と4地区間ではほぼ変わらず、「空地化」を除く更新件数密度は、町屋11.2件/ha>本町9.6≒戸越9.5>上池袋8.5であるから、本町において相対的に新規共同住宅発生の密度が高く、町屋で低いことを示している。これを「共同住宅発生率」とするなら、本町37.7%>上池袋29.6%>戸越26.8%>町屋21.4%となり、本町では4割近くが共同住宅発生に関連していると理解できる。また、最も低い町屋でも20%以上と高率である。

以上の様に、当地域ではトータルでこそ民間借家の減少がみられるものの、新たな民間借家を含めた多様な住宅が今日でも密度高く供給され続けており、少なくともこの面からは当地域が「停滞」した地域ではないことが確認できる。

#### 8-3-2 新規供給住宅の質とその評価

(表. 8-6, 8-7)

まず、住戸に着目して設備・広さを評価すると、新規供給住宅は設備は全て専用化(除:浴室)しており、最小規模の1Kタイプの住戸も、国の定める単身の「最低居住水準」にあたる16㎡に満たないものが若干あるとはいえ一般に良好であると評価できる。

次に、住戸の集合の面では、民間借家(a+b+c)に限れば、5戸未満の住棟が、町屋69.0%>戸越59.8%>上池袋55.0%>本町52.6%と過半に達し、10戸未満のものも合わせれば9割前後の住棟が含まれることから、アパート供給は小規模に密度高くおこなわれているといえる。とくに木賃アパートは5戸未満の住棟が8割前後と極小規模である点が特徴である。また、ミニ開発も小規模性を特徴としており、8~9割の開発が5戸未満である。これに対し、リースマンション・マンションは全て10戸以上が集合して11~96戸/棟

図. 8 - 6 新規供給住宅の種類別分布

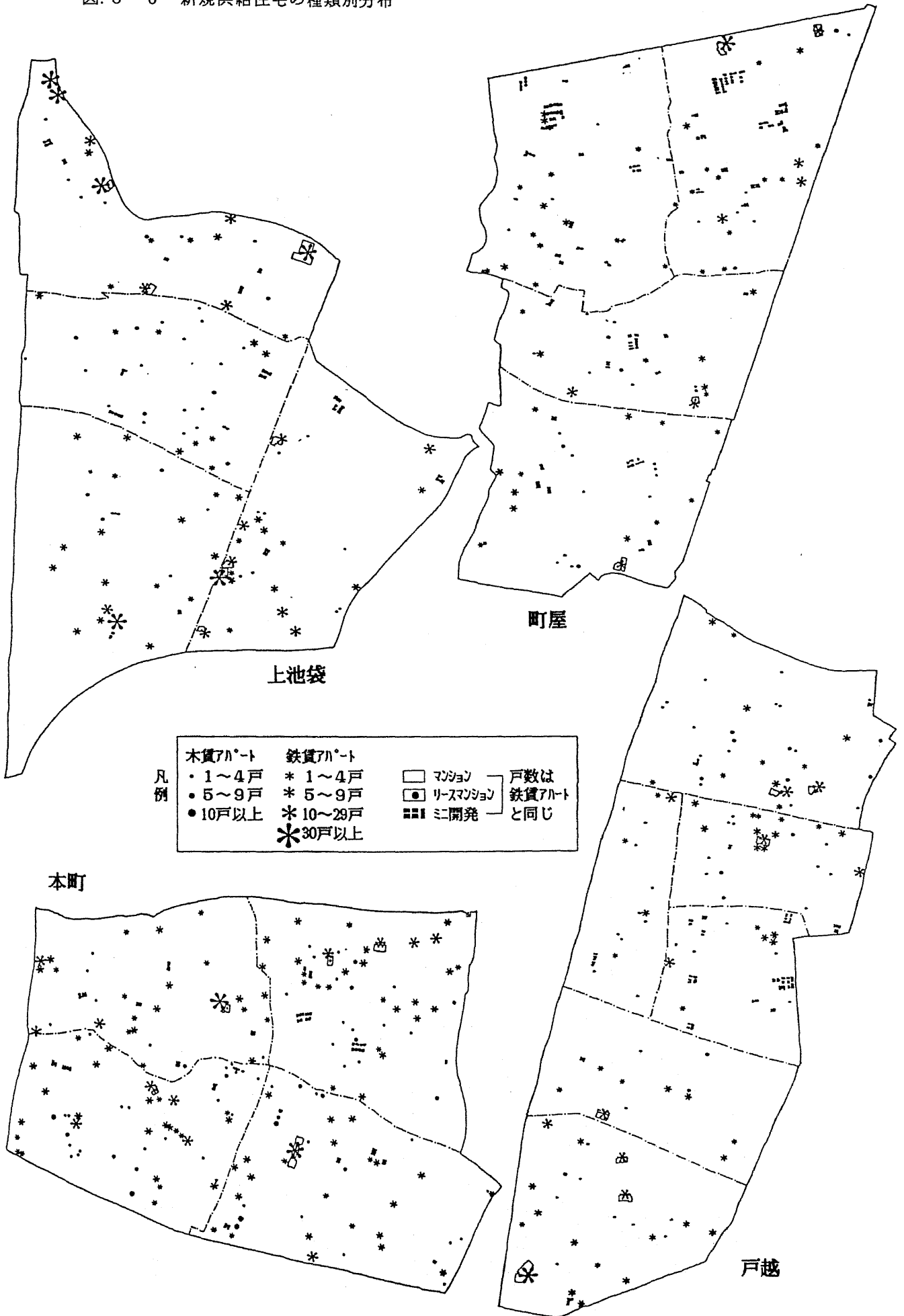


表. 8 - 5 新規供給住宅の型別戸数と特性

				町屋 (53.33ha) #1	上池袋 (48.84ha)	本町 (53.70ha)	戸越 (53.68ha)	
共同 建	民 営 借 家	住 宅	a 木賃アパート	棟数 戸数 戸/棟	32 (0.6) 110 (2.1) 3.4	48 (1.0) 167 (3.4) 3.5	73 (1.4) 288 (5.4) 3.9	59 (1.1) 214 (4.0) 3.6
			b 軽量鉄骨 アパート	棟数 戸数 戸/棟	9 (0.2) 17 (0.9) 5.2	13 (0.3) 70 (1.4) 5.4	27 (0.5) 159 (3.0) 5.9	15 (0.3) 95 (1.8) 6.3
			c 鉄賃アパート	棟数 戸数 戸/棟	43 (0.8) 204 (3.8) 4.7	39 (0.8) 381 (7.8) 9.8	70 (1.3) 385 (7.2) 5.5	38 (0.7) 203 (3.8) 5.3
	分 譲 住 宅	d ワンルーム リースマンシ ョン	棟数 戸数 戸/棟		1 (0.0) 54 (1.1) 54.0	3 (0.1) 81 (1.5) 27.0		
		e マンション	棟数 戸数 戸/棟	4 (0.1) 92 (1.7) 23.0	6 (0.1) 210 (4.3) 35.0	2 (0.1) 59 (1.1) 29.5	7 (0.1) 139 (2.6) 19.9	
		f ミニ開発	件数 戸数 戸/件	10 (0.8) 161 (3.0) 4.0	16 (0.3) 50 (1.0) 3.1	19*2 (0.3) 60 (1.1) 3.2	18 (0.3) 58 (1.1) 3.2	
民営借家合計 a+b+c+d			棟数 戸数 戸/棟	84 (1.6) 361 (6.8) 4.3	101 (2.1) 672 (13.8) 6.7	173 (3.2) 913 (17.0) 5.3	112 (2.1) 512 (9.5) 4.6	
持家合計 e+f			棟数 戸数 戸/棟	44 (0.8) 253 (4.7) 5.8	22 (0.5) 260 (5.3) 11.8	21 (0.4) 119 (2.2) 5.7	25 (0.5) 197 (3.7) 7.9	
TOTAL			棟数 戸数 戸/棟	128 (2.4) 614 (11.5) 4.8	123 (2.5) 932 (19.1) 7.6	194 (3.6) 1032 (19.2) 5.3	137 (2.6) 709 (13.2) 5.2	

#1 地区のセミクロス面積 #2 タウンハウス1棟(2戸1)を含む #3 ha当り密度

表. 8 - 6 新規供給住宅の1棟当り戸数別棟数(ミニ開発は件数)

		町屋(53.33ha)#1 件数(シエ)敷地m <sup>2</sup>	上池袋(48.84ha) 件数(シエ)敷地m <sup>2</sup>	本町(53.70ha) 件数(シエ)敷地m <sup>2</sup>	戸越(53.68ha) 件数(シエ)敷地m <sup>2</sup>
a 木賃アパート	1~4戸	26(81.3) 73	38(79.2) 94	53(72.6) 103	46(78.0) 102
	5~9	6(18.8) 117	10(20.8) 119	15(20.5) 154	13(22.0) 150
	10~29			5(6.8) 171	
	30戸以上				
	計	32(100.0) 82	48(100.0) 99	73(100.0) 118	59(100.0) 112
b 軽量鉄骨 アパート	1~4戸	4(44.4) 80	6(46.2) 140	9(33.3) 124	4(26.7) 105
	5~9	5(55.6) 155	6(46.2) 185	17(63.0) 162	10(63.0) 152
	10~29		1(3.7) 305	1(3.7) 145	1(6.7) 255
	30戸以上				
	計	9(100.0) 122	13(100.0) 173	27(100.0) 149	15(100.0) 146
c 鉄賃アパート	1~4戸	28(65.1) 113	11(28.2) 144	27(38.6) 131	17(44.7) 110
	5~9	11(25.6) 139	18(46.2) 172	35(50.0) 169	18(47.4) 187
	10~29	4(9.3) 380	7(17.9) 309	8(11.4) 229	3(7.9) 118
	30戸以上		3(7.7) 552		
	計	43(100.0) 145	39(100.0) 218	70(100.0) 161	38(100.0) 147
d ワンルーム リースマンシ ョン	1~4戸				
	5~9			2(66.7) 195	
	10~29 30戸以上		1(100.0) 295	1(33.3) 245	
計		1(100.0) 295	3(100.0) 212		
e マンション	1~4戸				
	5~9	3(75.0) 542	4(66.7) 293	1(50.0) 505	6(85.7) 308
	10~29 30戸以上	1(25.0) 775	2(33.3) 1240	1(50.0) 1245	1(14.3) 1095
計	4(100.0) 600	6(100.0) 608	2(100.0) 875	7(100.0) 421	
f ミニ開発	1~4戸	39(86.7) 110	13(81.3) 128	17(89.5) 124	14(77.8) 133
	5~9	4(8.9) 413	3(18.7) 257	1(5.3) 440	3(16.7) 238
	10~29	2(4.4) 1150		1(5.3) 490	1(5.6) 790
	30戸以上				
計	45(100.0) 194	16(100.0) 152	19(100.0) 160	18(100.0) 187	
a+b+c 合計	1~4戸	58(69.0) 93	55(55.0) 109	89(52.4) 113	67(59.8) 104
	5~9	22(26.2) 136	34(34.0) 167	67(39.4) 164	41(36.6) 166
	10~29	4(4.8) 380	8(8.0) 309	14(8.2) 202	4(3.6) 153
	30戸以上		3(3.0) 552		
	計	84(100.0) 118	100(100.0) 158	170(100.0) 141	112(100.0) 128

#1 地区のネット面積

図. 8-7 新規供給住宅の間取り別・住宅型別シェアと密度

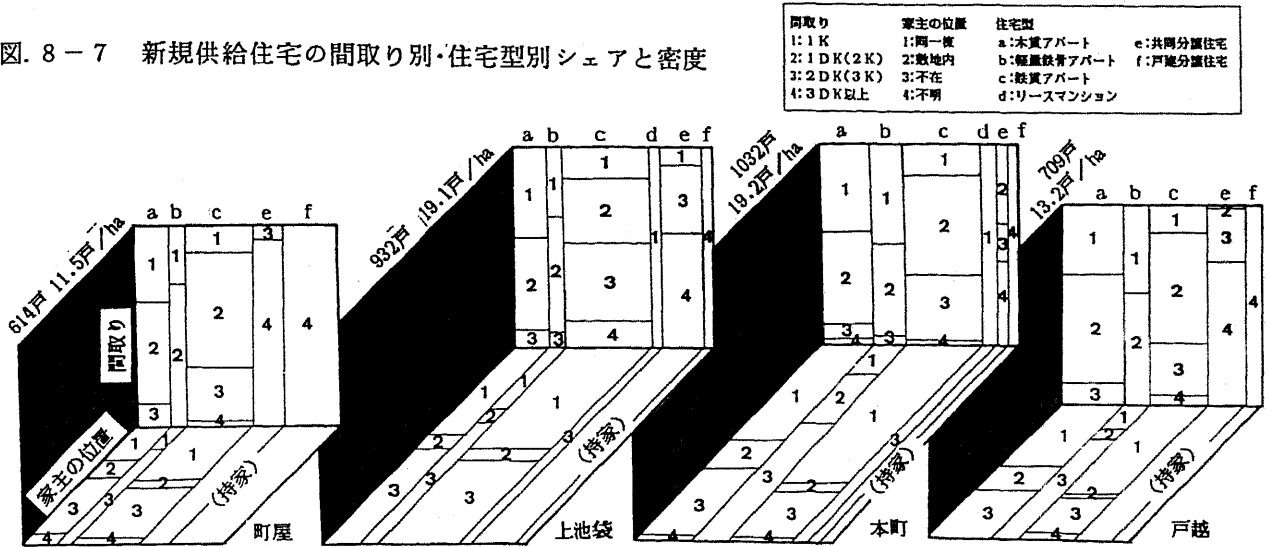


表. 8-7 新規供給住宅の間取り別戸数

		町屋(53.33ha) 戸数(シェア)密度/ha	上池袋(48.84ha) 戸数(シェア)密度/ha	本町(53.70ha) 戸数(シェア)密度/ha	戸越(53.68ha) 戸数(シェア)密度/ha
a 木質アパート	1K	42(38.2) 0.8	79(47.3) 1.6	121(42.0) 2.3	76(35.5) 1.4
	1DK	57(51.8) 1.1	73(43.7) 1.5	140(48.6) 2.6	117(54.7) 2.2
	2DK	11(10.0) 0.2	15(9.0) 0.3	24(8.3) 0.4	21(9.8) 0.4
	3DK以上			3(1.0) 0.1	
	計	110(100.0) 2.1	167(100.0) 3.4	288(100.0) 5.4	214(100.0) 4.0
b 軽量鉄骨 アパート	1K	14(29.8) 0.3	25(35.7) 0.5	77(49.0) 1.4	42(44.2) 0.8
	1DK	33(70.2) 0.6	39(55.7) 0.8	68(43.3) 1.3	53(55.8) 1.0
	2DK		6(8.6) 0.1	12(7.6) 0.2	
	3DK以上				
	計	47(100.0) 0.9	70(100.0) 1.4	157(100.0) 2.9	95(100.0) 1.8
c 鉄質アパート	1K	29(14.2) 0.5	62(15.9) 1.3	64(16.6) 1.2	30(14.8) 0.6
	1DK	118(57.8) 2.2	132(33.8) 2.7	191(49.6) 3.6	113(55.7) 2.1
	2DK	50(24.5) 0.9	153(39.1) 3.1	126(32.7) 2.3	53(26.1) 1.0
	3DK以上	7(3.4) 0.1	44(11.3) 0.9	4(1.0) 0.1	7(3.4) 0.1
	計	204(100.0) 3.8	391(100.0) 1.1	385(100.0) 7.2	203(100.0) 3.8
d ワンルーム リースマンシ ョン	1K		54(100.0) 1.1	81(100.0) 1.5	
	1DK				
	2DK				
	3DK以上				
	計		54(100.0) 1.1	81(100.0) 1.5	
e マンション	1K		18(9.0) 0.4		1(0.7) 0.0
	1DK		67(33.5) 1.4	24(39.3) 0.4	38(27.3) 0.7
	2DK	8(8.7) 0.2	115(57.5) 2.4	12(19.7) 0.2	100(71.9) 1.9
	3DK以上	84(91.3) 1.6		25(41.0) 0.5	
	計	92(100.0) 1.7	200(100.0) 4.1	61(100.0) 1.1	139(100.0) 2.6
f ミニ開発	1K				
	1DK				
	2DK	161(100.0) 3.0	50(100.0) 1.0	*1	57(100.0) 1.1
	3DK以上				
	計	161(100.0) 3.0	50(100.0) 1.0	60(100.0) 1.1	57(100.0) 1.1
民営借家合計 a+b+c+d	1K	85(23.5) 1.6	220(32.3) 4.5	343(37.7) 6.4	148(28.9) 2.8
	1DK	208(57.6) 3.9	244(35.8) 5.0	399(43.8) 7.4	283(55.3) 5.3
	2DK	61(16.9) 1.1	174(25.5) 3.6	162(17.8) 3.0	74(14.5) 1.4
	3DK以上	7(1.9) 0.1	44(6.5) 0.9	7(0.8) 0.1	7(1.4) 0.1
	計	361(100.0) 6.8	682(100.0) 14.0	911(100.0) 17.0	512(100.0) 9.5
持家合計 e+f	1K		18(7.2) 0.4		1(0.5) 0.0
	1DK		67(26.8) 1.4	24(19.8) 0.4	38(19.3) 0.7
	2DK	8(3.2) 0.2	165(66.0) 3.4	12(9.9) 0.2	158(80.2) 2.9
	3DK以上	245(96.8) 4.6		85(70.2) 1.6	
	計	253(100.0) 4.7	250(100.0) 5.1	121(100.0) 2.3	197(100.0) 3.7
TOTAL	1K	85(13.8) 1.6	238(25.5) 4.9	343(33.2) 6.4	148(20.9) 2.8
	1DK	208(33.9) 3.9	244(26.2) 5.0	432(41.0) 7.9	284(40.1) 5.3
	2DK	69(11.2) 1.3	241(25.9) 4.9	174(16.9) 3.2	112(15.8) 2.1
	3DK以上	252(41.0) 4.7	209(22.4) 4.3	92(8.9) 1.7	165(23.3) 3.1
	計	614(100.0) 11.5	932(100.0) 19.1	1032(100.0) 19.2	709(100.0) 13.2

\*1 地区のネット面積

\*2 タウンハウス1棟(2戸1)を含む

まで広く分布しており、一般に開発が大規模といえる。以上を敷地面積の面からみると、1棟当り戸数が大きくなるほど敷地面積も大きくなるのは当然として、一般に木質アパート<軽量鉄骨アパート<鉄賃アパート<ミニ開発<マンションとの関係が成り立つ。これは、開発の規模を順に示していると考えられるが、例外は上池袋の鉄賃アパートとミニ開発の関係で前者の面積がかなり大きい。

以上の様に、当地域に建設される新規供給住宅は供給単位の小規模性を特徴としており、既存の町並みや居住環境を大きく変えない点では評価できる。但し、建て詰まり等、住環境の面からは厳しくチェックされる必要がある。

### 8-3-3 新規供給住宅の発生の仕方とその評価 (表. 8-8)

#### (1) 従前用途と変化型

新規供給住宅の型別に発生の仕方には以下の特徴がある。

- ① 民間借家 (a + b + c) 全体では、戸建長屋建専用住宅からの建替が最も高く (上池袋は「共同住宅」の建替が一位)、特に本町は57.6%と最も高い。
- ② 木質アパートに限ればさらに①の傾向が強く、50.0% (町屋) ~ 63.0% (本町) と高い。ただし上池袋はここでも「共同住宅」の建替が41.7%と群を抜いている。
- ③ 軽量鉄骨アパートは本町で「戸建長屋建専用住宅」の割合が70.4%と高いが、他地区ではばらつき、上池袋で「共同住宅」の建替53.8%の他は分散している。
- ④ 鉄賃アパートも上池袋の「共同住宅」建替33.3%を除けば「戸建長屋建専用住宅」からの建替が多い (戸越34.2% ~ 本町47.1%) もの、それほど特化しておらず、「住商併用住宅」の建替も上池袋17.9% ~ 戸越28.9%と高率である。
- ⑤ ミニ開発は木質アパートと発生の仕方が似ているうえ、上池袋でも「戸建長屋建専用住宅」の建替が第一位 (56.3%) である。
- ⑥ マンション・リースマンションは例が少ないが、「共同住宅」の建替が1件も無いのが特徴である。これを高層住宅協会のデータ<sup>3)</sup>で補足すると、マンションの敷地面積は、東京区部平均で800㎡前後 (昭和54 ~ 58年平均823㎡) と大きく (4地区19棟の平均は566㎡)、従前用途では工業系地域では工場敷地が、その

他の地域ではその他のまとまった敷地がマンション建設の対象となりやすい。

従って、①~⑥をまとめれば、今日供給されつつある新規住宅は既存の市街地と密接に関わりながら建設がおこなわれており、とりわけ「戸建持家層」の住宅更新過程と密接にかかわっていることが確認された。ただし、ミニ開発の供給は従前戸建長屋建住宅居住世帯の不在化 (上池袋90.5% > 町屋76.0% > 本町64.5% > 戸越60.9%) を前提としており、民間借家化されたものの一部も家主が不在化していることも事実である。これはある程度やむを得ないことであるが、一箇所に固まって起こることや、それが急速におこることにはある程度の歯止めが必要である。

#### (2) 家主の位置 (表. 8-9)

(1)の傾向を反映して、新規供給住宅の家主が少なくとも同一敷地内に居住する割合は、民間借家に限れば、本町65.3% > 戸越60.7% > 上池袋55.0% > 町屋52.4%と高い。これを住宅型別にみると、一般に鉄賃アパートで同一敷地内居住率が高く (そのほとんどが同一棟)、本町75.7% > 戸越71.1% > 町屋60.5% > 上池袋59.0%となっている。逆に、軽量鉄骨アパートは低く、本町40.7% > 上池袋38.5% > 町屋28.6% > 戸越26.7%である。木質アパートはその中間にあり、本町64.4% > 戸越62.7% > 上池袋56.3% > 町屋50.0%となる。

また、家主の居住と平均供給民間借家戸数との関係を見ると、明らかに同一棟<同一敷地内<敷地外の順に供給戸数が多くなっており、家主の居住と供給戸数とがトレードオフの関係にあることが示される。従って、先の同一敷地内家主居住率の順位は、地区の平均敷地面積を反映しているとも考えられる。そこで、

地区の平均敷地面積 = 地区ネット面積 / 建物棟数  
とすれば、本町142㎡ > 上池袋128㎡ = 戸越125㎡ > 町屋107㎡となり、その傾向にある。従って、家主の居住を前提にするなら、

- ① 個別には敷地規模の大きい方が民間借家供給戸数も多くなり、地区の平均敷地規模の大きい方が1件当り供給戸数は多くなる。
- ② 低層 (木質アパート) より中層化 (鉄賃アパート) の方が (容積増となるため) 家主も (同一住棟に) 居住できる可能性が大となる。また実際、鉄賃アパート化される敷地は木質アパートの1.3~2倍程度大きいといえる。

表. 8-8 新規供給住宅の発生の仕方別棟数

		町屋 #1 (53.33ha) #2	上池袋 (48.84ha)	本町 (53.70ha)	戸越 (53.68ha)
a 木賃アパート	1. 空地建屋専用住宅	5 (15.6)	1 (2.1)	9 (12.3)	6 (10.2)
	2. 空地建屋併用住宅	16 (50.0)	26 (54.2)	46 (83.0)	37 (62.7)
	3. 長住併用住宅	3 (9.4)	20 (41.7)	16 (21.9)	11 (18.6)
	4. 長住併用住宅	1 (3.1)	1 (2.1)	-	3 (5.1)
	5. 非併用住宅	5 (15.6)	-	2 (2.7)	1 (1.7)
	6. 非併用住宅	2 (6.3)	-	-	1 (1.7)
	計	32 (100.0)	48 (100.0)	73 (100.0)	59 (100.0)
b 軽量鉄骨 アパート	1. 空地建屋専用住宅	2 (22.2)	-	2 (7.4)	3 (20.0)
	2. 空地建屋併用住宅	2 (22.2)	4 (30.8)	19 (70.4)	4 (26.7)
	3. 長住併用住宅	3 (33.3)	7 (53.8)	5 (18.5)	5 (33.3)
	4. 長住併用住宅	1 (11.1)	-	1 (3.7)	-
	5. 非併用住宅	1 (11.1)	2 (15.4)	-	1 (6.7)
	6. 非併用住宅	-	-	-	2 (13.3)
	計	9 (100.0)	13 (100.0)	27 (100.0)	15 (100.0)
c 鉄賃アパート	1. 空地建屋専用住宅	6 (14.0)	5 (12.8)	9 (12.9)	3 (7.9)
	2. 空地建屋併用住宅	16 (37.2)	9 (23.1)	33 (47.1)	13 (34.2)
	3. 長住併用住宅	3 (7.0)	13 (33.3)	11 (15.7)	7 (18.4)
	4. 長住併用住宅	8 (18.6)	7 (17.9)	13 (18.6)	11 (28.9)
	5. 非併用住宅	7 (16.3)	2 (5.1)	3 (4.3)	2 (5.3)
	6. 非併用住宅	3 (7.0)	3 (7.7)	1 (1.4)	2 (5.3)
	計	43 (100.0)	39 (100.0)	70 (100.0)	38 (100.0)
d ワンルーム リースマンシ	1. 空地建屋専用住宅	-	-	1 (33.3)	-
	2. 空地建屋併用住宅	-	-	1 (33.3)	-
	3. 長住併用住宅	-	1 (100.0)	-	-
	4. 長住併用住宅	-	-	1 (33.3)	-
	5. 非併用住宅	-	-	-	-
	6. 非併用住宅	-	-	-	-
	計	-	1 (100.0)	3 (100.0)	-
e マンション	1. 空地建屋専用住宅	1 (25.0)	2 (33.3)	1 (50.0)	2 (28.6)
	2. 空地建屋併用住宅	-	1 (16.7)	1 (50.0)	3 (42.9)
	3. 長住併用住宅	1 (25.0)	1 (16.7)	-	-
	4. 長住併用住宅	-	1 (16.7)	-	1 (14.3)
	5. 非併用住宅	2 (50.0)	1 (16.7)	-	1 (14.3)
	6. 非併用住宅	-	-	-	-
	計	4 (100.0)	6 (100.0)	2 (100.0)	7 (100.0)
f ミニ開発	1. 空地建屋専用住宅	5 (12.5)	1 (6.3)	2 (10.5)	2 (11.1)
	2. 空地建屋併用住宅	19 (47.5)	9 (56.3)	13 (68.4)	10 (55.6)
	3. 長住併用住宅	5 (12.5)	3 (18.8)	3 (15.8)	3 (16.7)
	4. 長住併用住宅	2 (5.0)	-	-	-
	5. 非併用住宅	3 (7.5)	3 (18.8)	-	2 (11.1)
	6. 非併用住宅	6 (15.0)	-	1 (5.3)	1 (5.6)
	計	40 (100.0)	16 (100.0)	19 (100.0)	18 (100.0)
a + b + c 計	1. 空地建屋専用住宅	13 (15.5)	6 (6.0)	20 (11.8)	12 (10.7)
	2. 空地建屋併用住宅	34 (40.5)	39 (39.0)	98 (57.6)	54 (48.2)
	3. 長住併用住宅	9 (10.7)	40 (40.0)	32 (18.8)	23 (20.5)
	4. 長住併用住宅	10 (11.9)	8 (8.0)	14 (8.2)	14 (12.5)
	5. 非併用住宅	13 (15.5)	4 (4.0)	5 (2.9)	4 (3.6)
	6. 非併用住宅	5 (6.0)	3 (3.0)	1 (0.6)	5 (4.5)
	計	84 (100.0)	100 (100.0)	170 (100.0)	112 (100.0)

#1 地区のセミクロス面積 #2 シェア

表. 8-9 新規供給民営借家の家主の居住地と1棟当り戸数

		家主の位置				計
		同一棟	同一敷地内	不在	不明	
町屋	木賃アパート	26/ 11= 2.4	20/ 5= 4.0	52/ 13= 4.0	12/ 3= 4.0	110/ 32= 3.4
	軽量鉄骨アパート	8/ 2= 4.0	-	39/ 7= 5.6	-	47/ 9= 5.2
	鉄賃アパート	83/ 23= 3.6	13/ 3= 4.3	109/ 16= 6.6	2/ 1= 2.0	204/ 43= 4.7
	計	117/ 36= 3.3	33/ 8= 4.1	197/ 36= 5.5	14/ 4= 3.5	361/ 84= 4.3
上池袋	木賃アパート	55/ 23= 2.4	14/ 4= 3.5	78/ 17= 4.6	20/ 4= 5.0	167/ 48= 3.5
	軽量鉄骨アパート	14/ 4= 3.5	12/ 1= 12.0	44/ 8= 5.5	-	70/ 13= 5.4
	鉄賃アパート	140/ 21= 6.7	44/ 2= 22.0	168/ 15= 11.2	29/ 1= 29.0	381/ 39= 9.8
	計	209/ 48= 4.4	70/ 7= 10.0	290/ 40= 7.3	49/ 5= 9.8	618/ 100= 6.2
本町	木賃アパート	108/ 35= 3.1	47/ 12= 3.9	128/ 24= 5.3	5/ 2= 2.5	288/ 73= 3.9
	軽量鉄骨アパート	18/ 4= 4.5	39/ 7= 5.6	102/ 16= 6.4	-	159/ 27= 5.9
	鉄賃アパート	277/ 50= 5.5	14/ 3= 4.7	92/ 16= 5.8	2/ 1= 2.0	385/ 70= 5.5
	計	403/ 89= 4.5	100/ 22= 4.5	322/ 56= 5.8	7/ 3= 2.3	832/ 170= 4.9
戸越	木賃アパート	73/ 27= 2.7	44/ 10= 4.4	97/ 22= 4.4	-	214/ 59= 3.6
	軽量鉄骨アパート	11/ 3= 3.7	8/ 1= 8.0	76/ 11= 6.9	-	95/ 15= 6.3
	鉄賃アパート	116/ 26= 4.5	4/ 1= 4.0	64/ 9= 7.1	19/ 2= 9.5	203/ 38= 5.3
	計	200/ 56= 3.6	56/ 12= 4.7	237/ 42= 5.6	19/ 2= 9.5	512/ 112= 4.6

(戸数)/(棟数)=(1棟当り戸数)

なお、リースマンションの家主は1室ごとに広域に散らばっているが、管理人室も上池袋の1例のみに設置されている。

### (3) 家主居住の必要性

民営借家居住者の居住期間は極めて短く、2年を基本的サイクルとして回転している。従って、地域への馴染みは薄く、住戸がネグラ化するのもやむを得ない。しかし、こうした住戸が固まって存在するとき、問題の発生が考えられる。一方、家主が同一場所に居住する場合は、開発容積も低めに押え、住環境に気配りする傾向にあることが従来より指摘されている。

前者の傾向に対しては、管理人を置くことである程度の解決を図れるが、家主の居住をできる限り維持すべきものと考えられる。それが無理な場合には、道路に面した住戸を大きめに設計して子供のいる世帯等の居住を促したり、道路に面してセミパブリックスペースを設けるなどの設計上の配慮が必要であろう。これは、小さな住戸が多数集合するリースマンションにおいて特に必要であると考えられる。

## 8-3-4 新規供給住宅の効果

### (1) ストックに対するフローの割合

ここでは、新規供給住宅が地区内の住宅水準・居住水準に果たす役割を考察する。

まず、昭和55年(国勢調査)の民営借家・持家各世帯数に占める新規供給民営借家(a~d)、持家(e~f)の割合は、前者が、本町16.7%>上池袋13.7%>町屋12.7%>戸越11.1%、後者が、上池袋10.7%>町屋7.8%>戸越6.4%>本町3.4%となる。本町での民営借家供給の活発さが読み取れるほか、他の3地区でも地区内の民営借家数に対して10%以上のフローが発生している。また、新たな持家世帯発生の確率が高いマンション+ミニ開発も既存の持家世帯の数%~10%程度がフローとして発生している。こうした新たな住宅の供給が地区内外の住替えを誘発し、地区全体の居住水準の引き上げを可能にしている。何故なら、まず第一に、新規供給住宅入居(可能)層は、ストック入居世帯より一般に所得階層が高いからであり、最低居住水準未満世帯率も低いからである。従って、フローが起こらない場合に比べれば、地区平均をとっても居住水準の引き上げに役立つ。また同時に、相隣環境の面ではともかく、住宅自体の水準は上回っている。第二に、第一の要因とも関係するが、新規入居時に居室に対する居住人員や居住者の属性が選別され、少な

くとも入居時点において著しい居住水準の低下は解消されるからである。また、住替えにより居住水準の向上を果たそうとする世帯が一般的であることから居住水準上昇が裏づけられる。

### (2) 民営借家供給のモデル(図. 8-8a)

新たな民営借家(a~d)供給密度(グロス)は、本町17.0戸/ha>上池袋13.8>戸越9.5>町屋6.8と高かったが、昭和50~55年にかけて地区内の民営借家世帯は減少している(上池袋-14.0世帯/ha>戸越-10.2>町屋-7.7>本町-7.6)。この変化がそのまま昭和54~59年にかけても当てはまると仮定すると、以下の様な計算が成り立つ。つまり、本町の場合は17.0戸/haのフローが発生したにもかかわらず、7.6世帯/haの減少となったということは、その背後に24.6戸/ha(17.0+7.6)の空き家が発生し、その一部は既に滅失したり新たなアパートへ建替えられていることになる。つまり、昭和54年当時95.9戸/haあった民営借家は、フロー(+17.0戸/ha)が付け加わった反面24.6戸/haが空き家化(その一部は滅失)した結果、7.6世帯/haの減少(=昭和59年)となったことになる。従って、「空き家化率」(昭和54年~59年に発生した空き家/昭和54年の戸数)は25.7%となり、「発生率」(昭和54~59年に供給された戸数/昭和54年の戸数)は17.7%となる。同様に他の3地区も計算すると、「空き家化率」は、上池袋37.0%>町屋30.0%>25.7%>戸越23.8%となり、「発生率」は上池袋18.4%>本町17.7%>町屋14.1%>戸越11.5%となる。上池袋と町屋では5年間に約1/3のストックが空き家化する勢いであること、上池袋では「発生率」も「空き家化率」も高く、民営借家の内容が急激に変化していることがモデル的に示される。

### (3) 分譲住宅のモデル(図. 8-8b)

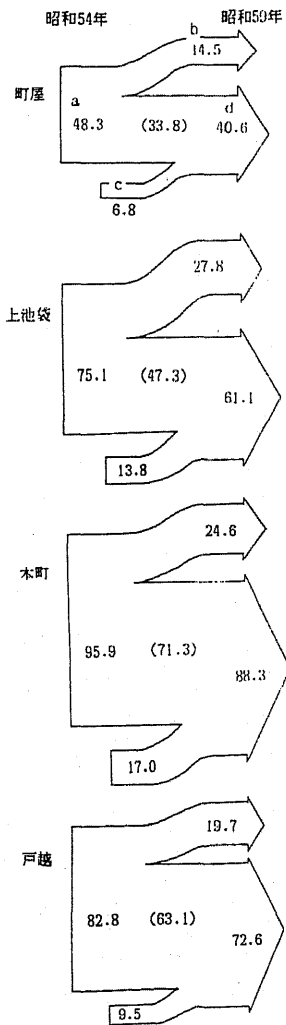
新たな分譲住宅(e~f)の供給密度(グロス)は町屋4.1戸/ha>上池袋3.8>戸越3.5>本町2.1であり、昭和50~55年にかけての地区内の持家世帯は微増(上池袋2.8世帯/ha>戸越2.1>本町1.7>町屋1.1)している。この変化が昭和54~59年にもあてはまり、かつ、供給された分譲住宅が全て持家化したと仮定すると、以下の計算が成り立つ。つまり、上池袋の場合、3.8戸/haのフローが発生した結果、2.8世帯/haの持家世帯密度増加があったから、この間、1.0戸/haの空き家が発生しているとなるが、これは前節の結果ともほぼ一致し、妥当な値といえる。同様に、これを他地区と併



表. 8-11

建設時期別間取り別  
民営借家戸数(ストック)

		荒川6(13.99ha)※1 戸数(97917)33917	上池袋3(12.81ha) 戸数(97917)33917	本町2 (15.50ha) 戸数(97917)33917	戸越2+4(14.14ha) 戸数(97917)33917
昭和20年代 以前	設備共用	42(28.8) 13.3	53(88.3) 5.7	30(67.2) 6.1	14(87.5) 2.1
	設備1K	75(51.1) 26.3	2(3.3) 0.4	10(17.2) 2.6	2(12.5) 0.8
	1DK	3(1.4) 2.7	3(5.0) 0.8	9(15.5) 3.5	
	2DK	27(18.5) 93.1	2(3.3) 3.6		
	3DK以上				
	計	146(100.0) 17.6	60(100.0) 3.6	39(100.0) 3.3	16(100.0) 1.3
昭和30~38年	設備共用	178(83.2) 56.5	437(79.6) 47.4	369(81.1) 57.9	495(90.8) 73.3
	設備1K	16(7.2) 12.5	72(13.1) 21.9	54(11.9) 13.9	22(4.0) 10.0
	1DK	17(7.9) 6.0	35(6.4) 9.8	31(6.8) 7.1	25(4.6) 9.9
	2DK	3(1.4) 4.1	5(0.9) 9.1	1(0.2) 0.4	3(0.8) 3.9
	3DK以上				
	計	214(100.0) 25.8	549(100.0) 33.0	455(100.0) 26.2	545(100.0) 44.3
昭和36~44年	設備共用	92(40.2) 29.2	402(58.0) 43.6	222(42.4) 34.9	166(53.9) 24.6
	設備1K	62(27.1) 48.4	173(25.0) 52.6	79(15.1) 20.3	78(25.3) 35.5
	1DK	55(24.0) 19.3	110(15.9) 30.9	86(16.4) 19.8	61(19.8) 24.1
	2DK	20(8.7) 27.0	8(1.2) 14.5	137(26.1) 53.1	3(1.0) 3.9
	3DK以上				
	計	229(100.0) 27.6	693(100.0) 41.6	524(100.0) 30.2	308(100.0) 25.1
昭和44~54年	設備共用	3(1.8) 1.0	30(12.4) 3.3	7(1.5) 1.1	
	設備1K	38(23.3) 29.7	48(19.8) 14.6	187(40.0) 48.1	68(35.6) 30.9
	1DK	88(54.0) 30.9	144(59.5) 40.4	177(37.8) 40.8	74(38.7) 29.2
	2DK	34(20.9) 45.9	18(7.4) 32.7	78(16.7) 30.2	49(25.7) 64.5
	3DK以上		2(0.8)100.0	19(4.1)100.0	
	計	163(100.0) 19.6	242(100.0) 11.5	468(100.0) 26.9	191(100.0) 15.5
昭和54~59年	設備共用	12(15.2) 9.4	34(28.3) 10.3	59(25.4) 15.2	52(30.8) 23.6
	設備1K	50(63.3) 17.5	64(53.3) 18.0	140(60.3) 32.3	91(53.8) 36.0
	1DK	15(19.0) 20.3	22(18.3) 40.0	33(14.2) 12.9	21(12.4) 27.6
	2DK	2(2.5) 6.9			5(3.0)100.0
	3DK以上				
	計	79(100.0) 9.5	120(100.0) 7.2	232(100.0) 13.4	191(100.0) 15.5
TOTAL	設備共用	315(37.0) 22.5	922(55.4) 72.0	637(36.7) 41.1	675(54.9) 47.7
	設備1K	128(15.4) 9.1	329(19.8) 25.7	380(22.4) 25.1	220(17.9) 15.6
	1DK	285(34.3) 20.4	356(21.4) 27.8	434(25.0) 28.0	253(20.6) 17.9
	2DK	74(8.9) 5.3	55(3.3) 4.3	258(14.9) 16.6	76(6.2) 5.4
	3DK以上	29(3.5) 2.1	2(0.1) 0.2	19(1.1) 1.2	5(0.4) 0.4
	計	831(100.0) 59.4	1664(100.0)122.9	1737(100.0)112.1	1229(100.0) 86.9



▲ a. 民営借家

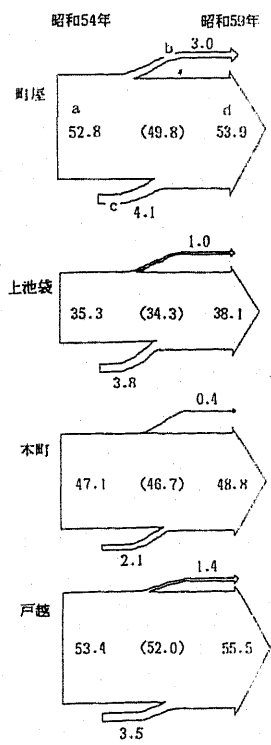
凡例  
a: 昭和54年の民営世帯密度(世帯/ha)  
b: 昭和54~59年に減少した民営世帯密度  
c: 昭和54~59年に発生した民営世帯密度  
d: 昭和59年の民営世帯密度(世帯/ha)

	「増減率」 d/a	「空家比率」 b/a	「発生率」 c/a
町屋	-7.7%	30.0%	11.1%
上池袋	-14.0%	37.0%	18.4%
本町	-7.6%	25.7%	17.7%
戸越	-10.2%	23.8%	11.5%

▲ b. 持家(分譲住宅を含む) ▶

凡例  
a: 昭和54年の持家世帯密度(世帯/ha)  
b: 昭和54~59年に減少した持家世帯密度  
c: 昭和54~59年に発生した持家世帯密度  
d: 昭和59年の持家世帯密度(世帯/ha)

	「増減率」 d/a	「空家比率」 b/a	「発生率」 c/a
町屋	2.0%	5.7%	7.8%
上池袋	8.0%	2.8%	10.8%
本町	3.5%	0.8%	4.5%
戸越	3.8%	2.6%	6.6%



せてモデル化すると、精度の点で難があるものの、民営借家と際だった対照をなしている。つまり、持家世帯は微増の傾向にあるが、その理由は既存持家の「空き家化率」が極めて低いなかで、「発生率」が一定水準である（＝マンション、ミニ開発）からである。

#### （４）新規住宅供給の効果

新規供給住宅の効果を、①住替えの連続的誘発、②中堅層（所得第Ⅱ～Ⅳ分位）の定着という視点からみると、新たに建設されるマンションやミニ開発はその役割を果たしていると考えられる。何故なら、持家入居者の前住地は本スタディー地区を含む４区に限ってみれば、「自区内」が荒川区56%＞豊島区48%＞品川区41%＞渋谷区38%と高く、「23区内（自区内含む）」になると荒川区86%＞品川区80%＞豊島区79%＞渋谷区72%と圧倒的多数を占めている（住宅統計調査）からである。従って、民間分譲住宅の役割を正しく評価したうえで、その欠点を克服するというのが課題である。

一方、民営借家更新に対する正当な評価も同時になされる必要がある。つまり、低層高密度市街地の大きな特徴は低所得層や若年・高齢層の高率な存在であるが、これらの層が「マンション」や「ミニ開発」に到達するまでの間（また到達しない者も含めて）既成市街地で住むことを可能にしているのは、主に民営借家の存在であり、地区全体の活力が維持できるのも、こうした民営借家が次々と更新していることによる。従って、大きな住戸に比べれば一戸が供給されたときの効果は小さいが、それが多数集まることによる効果は大きなものであることを認識し、そのうえに良質な民営借家ストックを形成することが課題である。

#### 8-3-5 まとめと計画への知見

当地域においては、依然、新たな住宅の供給が、既存の市街地と密接にかかわりながら、小規模に、密度高くおこなわれているが、こうした開発は、①個別的にみれば供給単位の小規模性によってまわりの環境を大きく変えない点で、②総体としてみれば、地区全体の民営借家居住層の居住水準を上昇させる可能性をもつ点で、また、一定の中堅層を地区内に定着させる点で、積極的に評価すべきである。ただし、③住戸・住棟レベルでの都市住宅としての水準や、建てられ方についての厳しいチェックが必要であると共に、④新規供給住宅の恩恵を受けず、地区内に沈黙してゆく居住層への配慮が必要である。

## 8-4 民営借家のストックとフローに関する考察

### 8-4-1 民営借家の量と内容

（図.8-9、表.8-10）

ここでは、民営借家を、a. 木質アパート、b. 軽量鉄骨アパート、c. 鉄質アパート、d. 長屋建民営借家、の４種類とする。

民営借家の建つ宅地面積割合（ネット面積ベース）は、昭和59年現在、本町<sub>2</sub>27.4%＝上池袋<sub>3</sub>27.1%＞戸越<sub>2+4</sub>19.3%＞荒川<sub>6</sub>14.7%となっており、昭和54～59年の5年間にそれぞれ、3.7%、0.3%、1.7%、1.3%増加した。現在の民営借家戸数密度は、上池袋<sub>3</sub>131.9戸/ha＞本町<sub>2</sub>112.9＞戸越<sub>2+4</sub>86.9＞荒川<sub>6</sub>59.4と大きな差がある。

民営借家の型ごとにその分布をみると、おおむね地区内に一様に分布しているが、上池袋<sub>3</sub>ではとりわけ駅の近傍（北西端）に密度が高いこと、荒川<sub>6</sub>では非戦災部分に長屋建民営借家が相当数残っていること、本町<sub>2</sub>に鉄質アパートの分布が多いことが特徴といえる。

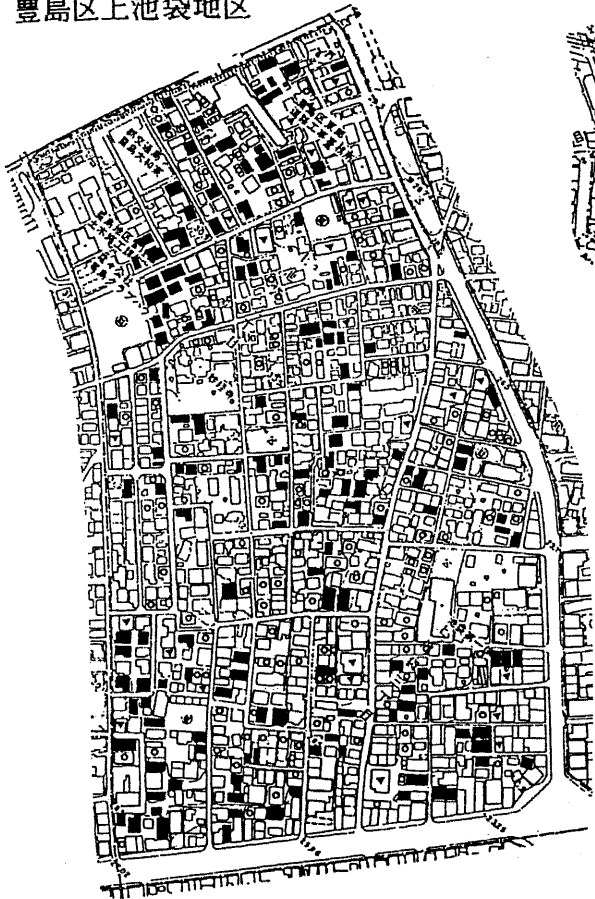
これを、建設時期別（昭和29年以前、30～36、36～44、44～54、55年以降）・間取り別にみると、4地区とも昭和30～44年建設の住戸が過半に達し、特に上池袋<sub>3</sub>74.6%、戸越<sub>2+4</sub>69.4%は2/3を超えている。さらに、この時期に建設された民営借家、とりわけ昭和30年代前半のそれは設共（＝1室木質）住戸の割合が高く、80%前後がこれに相当する<sup>4)</sup>（昭和36～44年では25%～42%）。従って、この時期に民営借家が急速に立地した上池袋<sub>3</sub>では、全民営借家住戸の50.4%が昭和30～44年に建設された設共住戸となっており、空き家化が急速に進行して大幅な民営借家世帯減（昭和50～55年に20%減）となったのである。

また、各建設時期にドミナントな間取りは、昭和40年代半ばまでは設共（荒川<sub>6</sub>のみ昭和20年代までは1DK＝戦前の長屋建民営借家）だったものが、昭和44～54年には本町<sub>2</sub>のみ設専1K、他3地区は1DK、昭和54年以降は1DKだった。この結果、総量としても設共（＝1室型）が4地区とも中心の間取りになっている。

これを住宅型別・間取り別にみると、設共は全て木質アパートとして供給されており、設専1Kも75%～98%が木質アパートとして供給されている。1DKになると53%（荒川<sub>6</sub>）～72%（戸越<sub>2+4</sub>）と低下するが、まだ過半が木質アパートであり、2DKでも荒川<sub>6</sub>、本町<sub>2</sub>が鉄質アパートのみで過半を占めるほかは木質アパートの占める割合が大きい（以上、表.8-11）。

図. 8-9 民営借家のストック分布





豊島区上池袋地区

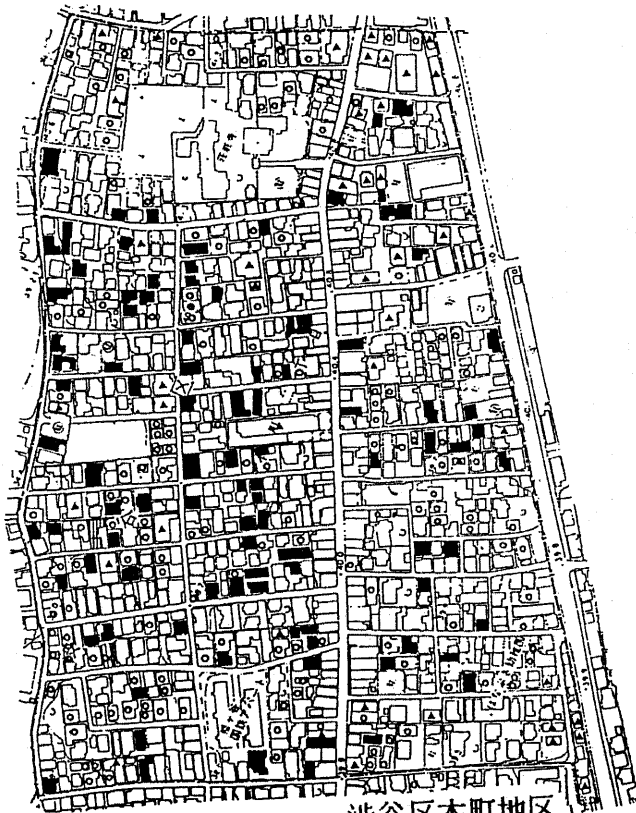
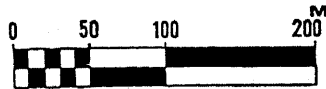


荒川区町屋地区

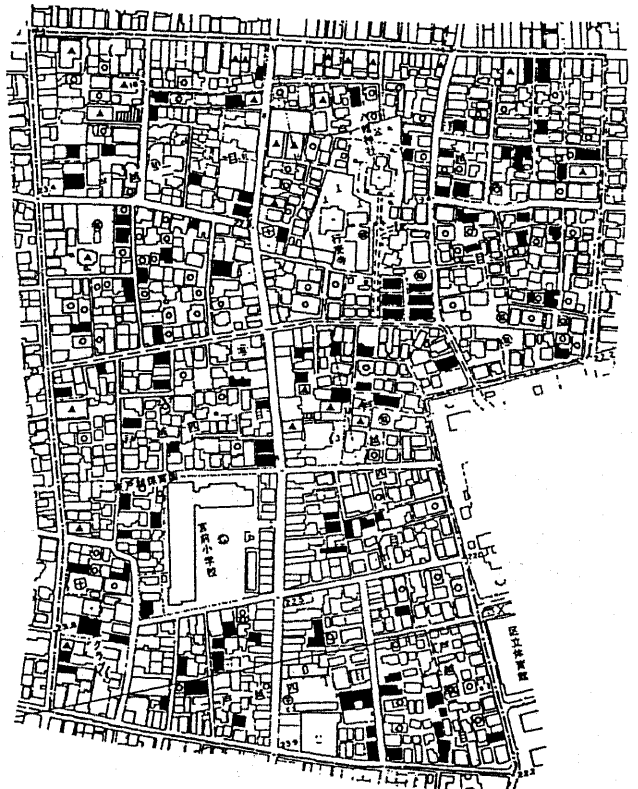


凡例

- |   |            |
|---|------------|
|  | 長屋建民営借家    |
|  | 木賃アパート(設共) |
|  | 木賃アパート(設専) |
|  | 非木造アパート    |



渋谷区本町地区



品川区戸越地区

図. 8-10 建築時期別民間借家の構成

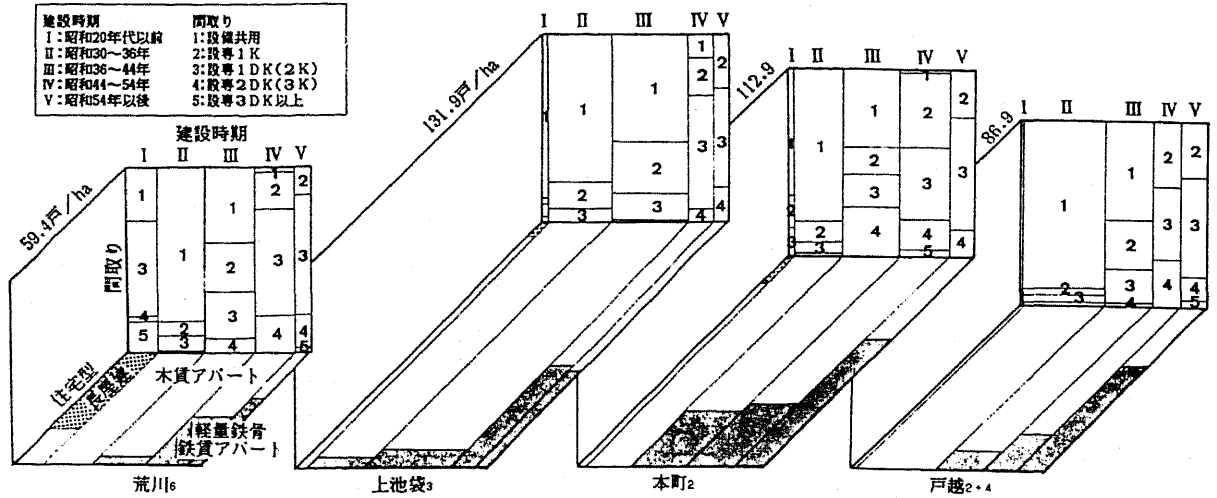


図. 8-11 民間借家敷地面積の変化

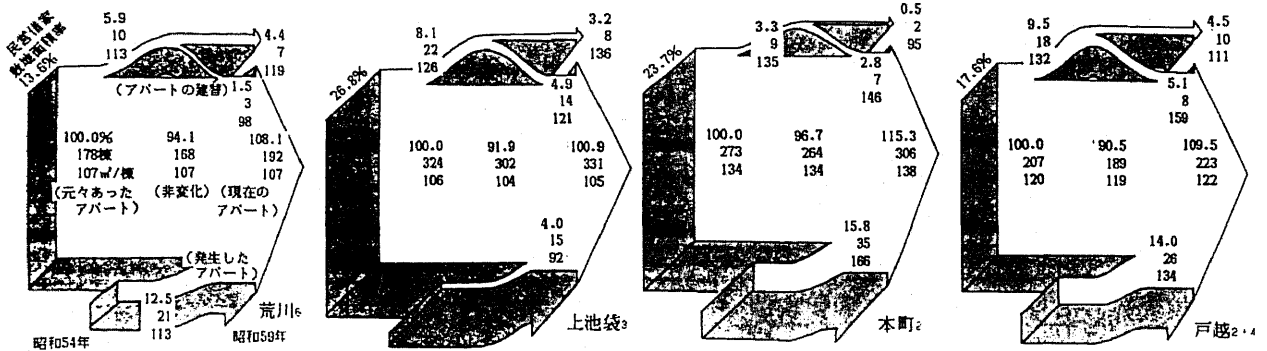


表. 8-10 住宅型別間取り別民間借家戸数(ストック)

		荒川6(13.99ha)† 戸数(シフト)密度/ha	上池袋3(12.81ha) 戸数(シフト)密度/ha	本町2 (15.50ha) 戸数(シフト)密度/ha	戸越2+4(14.14ha) 戸数(シフト)密度/ha
a 木質アパート	設備共用	315( 51.2) 22.5	922( 61.9) 72.0	637( 48.3) 41.1	675( 63.7) 47.7
	設専1K	121( 20.1) 8.6	323( 21.7) 25.2	341( 25.8) 22.0	164( 15.5) 11.6
	〃 1DK	151( 25.0) 10.8	210( 14.1) 16.4	292( 22.1) 18.8	182( 17.2) 12.9
	〃 2DK	16( 1.0) 1.1	33( 2.2) 2.6	50( 3.8) 3.2	39( 3.7) 2.8
	〃 3DK以上		2( 0.1) 0.2		
	計	603(100.0) 43.1	1490(100.0)116.3	1320(100.0) 85.2	1060(100.0) 75.0
b 軽量鉄骨 アパート	設備共用		6( 60.0) 0.5	14( 17.0) 0.9	36( 56.3) 2.5
	設専1K		4( 40.0) 0.3	57( 72.2) 3.7	28( 43.7) 2.0
	〃 1DK			8( 10.1) 0.5	
	〃 2DK				
	〃 3DK以上				
	計		10(100.0) 0.8	79(100.0) 5.1	64(100.0) 4.5
c 鉄質アパート	設備共用			34( 10.1) 2.2	20( 19.0) 1.4
	設専1K	7( 5.1) 0.5	142( 86.6) 11.1	85( 25.1) 5.5	43( 41.0) 3.0
	〃 1DK	69( 50.7) 4.9	22( 13.4) 1.7	200( 59.2) 12.9	37( 35.2) 2.6
	〃 2DK	58( 42.6) 4.1		19( 5.6) 1.2	5( 4.8) 0.4
	〃 3DK以上	2( 1.5) 0.1			
	計	136(100.0) 9.7	164(100.0) 12.8	338(100.0) 21.8	105(100.0) 7.4
d 長屋建て 民間借家	設備共用				
	設専1K	65( 70.7) 4.6			
	〃 1DK				
	〃 2DK				
	〃 3DK以上	27( 29.3) 1.9			
	計	92(100.0) 6.6			
TOTAL	設備共用	315( 37.9) 22.5	922( 55.4) 72.0	637( 36.7) 41.1	675( 54.9) 47.7
	設専1K	128( 15.4) 9.1	329( 19.8) 25.7	389( 22.4) 25.1	220( 17.9) 15.6
	〃 1DK	285( 34.3) 20.4	356( 21.4) 27.8	434( 25.0) 28.0	253( 20.6) 17.9
	〃 2DK	74( 8.9) 5.3	55( 3.3) 4.3	258( 14.9) 16.6	76( 6.2) 5.4
	〃 3DK以上	29( 3.5) 2.1	2( 0.1) 0.2	19( 1.1) 1.2	5( 0.4) 0.4
		計	831(100.0) 59.4	1664(100.0)122.9	1737(100.0)112.1

†1 地区のネット面積

以上の様に、フロー（昭和54～59年の新規供給）でこそ鉄賃アパートの供給が過半を占め、間取りも1DKの住戸が中心であるものの、ストック総量としてみればいまだに設共（≒1室型）が中心になっており、この部分が近年急速な空き家化をみたわけである。

#### 8-4-2 民営借家の更新と戸建持家層

（図. 8-12）

「同一敷地内家主居住」の面から、民営借家と戸建持家層の関係を考察する。新規供給住宅については先に考察したので、ここでは民営借家建設時期別に家主が同一敷地内に居住する率を求めると、

- ①本町<sub>2</sub>では建設時期を問わず率がが高く、合計で75%を占めている。
- ②荒川<sub>6</sub>では昭和20年代までに建築（このほとんどが長屋建で戦前に建設された）のものを除けば60～70%前後と安定している。
- ③上池袋<sub>3</sub>と戸越<sub>2+4</sub>では近年建設されたものほど率が低く、昭和54～59年のそれは50%弱（上池袋地区、戸越地区全体では55%、61%とやや高い。）まで低下している。

ことが明かになる。③の傾向のみを根拠に「問題」とは判断できないが、こうした家主非居住のアパートが固まって存在したり、今後その傾向が見えたとしたら建物の維持や入居者管理上の問題が発生し、局所的な荒廃の可能性も考えられる（上池袋<sub>3</sub>に一箇所みられる。アパートは朽ちかけて放置され、ゴミが放置されて“放火注意”との貼り紙もみられる。また、荒川<sub>6</sub>や戸越<sub>2+4</sub>にも、性格は違うがその兆候のみられる部分がある）から、こうした動向には注意が必要である。また、地区全体に占める家主不在型アパート敷地面積割合（ネットベース）をみると、上池袋<sub>3</sub>では9.0%と高率であり、他地区も6.3～6.7%がこれに相当している。ただし、既存調査によれば、「同一敷地外」でも町内には居住している家主が数%から30%存在しており、日常的なアパートの管理がこの層では不可能ではないことを示している（表. 8-12, 8-13）。

#### 8-4-3 民営借家のストックとフロー

ある時期に集中した特定形式の住宅建設は、上池袋<sub>3</sub>の例の様に、ある時期に急速に需要を失って空き家化し、建替需要を集中的に発生させたり人口が急減するなどの問題を生じやすい。幸いにも、空き家化の急速に進んだ上池袋<sub>3</sub>においても、最近5年間で老朽アパートの8.1%（面積ベース、戸数ベースでは先の試算によ

れば1/3のストックが空き家化）が取り壊されており、再びアパートに建て替わるものも多い。従って、現在のところ少なくとも物的な側面から問題ありと判断できる状態にはない。しかし、急激な居住者の変化は起こらないことが望ましく、そのためには建設が起こる時点で不良ストック化を防ぐための措置をとることが必要である。また、更新を短期的にみれば、物的に変化しないアパートが圧倒的に多いことから、民営借家対策は「建替」面に偏ることなく、ストックの維持管理に対する配慮も必要だと考えられる。その際、家主の連絡先の明示の義務づけや改善勧告をおこなうことも検討する必要がある。

なお、空き家の発生とアパートの取り壊しの間には常にタイムラグが伴うことには注意を要する。

#### 8-4-4 民営借家の社会的役割とその評価

第6章で検討した様に、民営借家居住世帯の属性は、

- ①設備共用型は急激に減少しており、所得も低分位化し、第I分位の単身者に特化しつつある。
- ②設備専用木造型も減少に転じ、世帯は小規模化、所得は低分位化している。
- ③設備専用非木造型は急速に増加しつつあり、民営借家の上層をカバーしつつある。

ただし、建て方別にみると、戸建長屋建民営借家は急速に減少しながらも民営借家ストックの約10%強存在し、居住者属性は共同建の民営借家と大きく異なることがわかっている。また、地域別にみると、同一型の民営借家であってもその社会的役割が大きく異なっている。ここでは、木賃アパート建替のターゲットとしてとくに注目されている設共型民営借家につき、入居階層の変化という面から地区を比較考察する。

まず、地区内民営借家ストックに占める木賃設共住戸の割合は、上池袋<sub>3</sub>55.4%≒戸越<sub>2+4</sub>54.9%>荒川<sub>6</sub>37.9%≒本町<sub>2</sub>36.7%であるが、この中には空き家も含まれる。また、昭和53年住宅統計調査による地域別設共世帯（/民営借家世帯）の割合は、豊島+北区40.2%>品川区37.8%>渋谷+中野+目黒区34.2%>荒川+墨田区32.8%であるから、典型地区ではやや設共住戸の割合が多いものの、地区間の違いを概ね表しているといえる。

次に、設共民営借家の世帯主年齢別シェアを地区間比較すると、渋谷+中野+目黒区では50.7%が25才未満なのに対し、荒川+墨田区地域では24.2%にすぎない。反面、荒川+墨田区地域では40才代14.5%、50才

表. 8-12 地区面積(ネットに占める民間借家敷地面積及び家主不在7<sup>ハ</sup>ト敷地面積)

	荒川 <sup>1</sup>	上池袋 <sup>2</sup>	本町 <sup>2</sup>	戸越 <sup>2-4</sup>
民間借家敷地面積割合=a	14.7%	27.0%	27.3%	19.3%
家主非居住民間借家敷地割合=b	45.8%	33.3%	23.3%	32.9%
a × b	6.7%	9.0%	6.4%	6.3%

図. 8-12 同一敷地内家主居住率

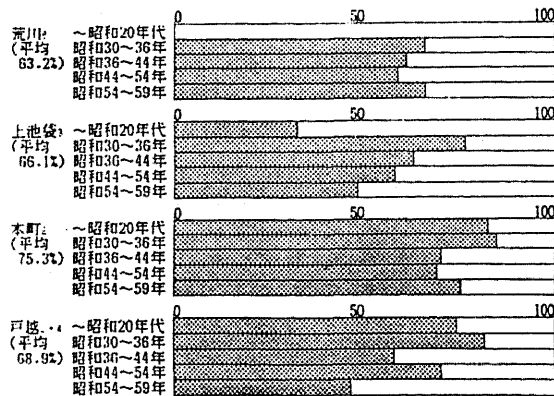


表. 8-13 既存調査によるアパート家主の居住地

	1976調査 <sup>1</sup>	1973調査 <sup>2</sup>	1971調査(全て木賃アパート) <sup>3</sup>				
	渋谷区 本町	荒川区 町屋	豊島区 駒込	豊島区 北大塚	北区 上十条	中野区 東中野	品川区 戸越
同一棟	木賃24.3% 鉄賃20.3%	木賃 24.0	59.1	16.7	34.7	52.4	18.1
同一敷地内	木賃27.2% 鉄賃17.2%	木賃 38.5	19.3	40.2	53.7	14.0	26.7
町内	木賃19.9% 鉄賃 8.6%	木賃 34.4	10.2	2.9	8.4	10.5	21.6
同一区	木賃 3.7% 鉄賃 8.6%	木賃 3.1	10.2	21.6	1.1	11.6	6.0
区外	木賃24.9% 鉄賃36.3%	木賃 0.0	1.1	18.6	2.1	11.6	27.6

<sup>1</sup> 文献: 東京都首都整備局(1976)『再開発事業基本調査 Ⅲ』  
<sup>2</sup> 文献: 建設省住宅局(1974)『既成市街地における住工混在地区環境整備計画調査報告所-生活環境』  
<sup>3</sup> 文献: 建設省建築研究所(1971)『住宅需給構造と住宅地形成(資料集)』  
<sup>4</sup> 同一区500m以内

表. 8-14 民間借家の型別・世帯主年齢別世帯数(昭和53年住宅統計調査)

	江東(㌥91) 世帯(97シ17)33シ17	荒川+墨田(㌥92) 世帯(97シ17)33シ17	豊島+北(㌥93) 世帯(97シ17)33シ17	渋谷+中野+目黒(㌥94) 世帯(97シ17)33シ17	品川(㌥95) 世帯(97シ17)33シ17	23区計 世帯(97シ17)33シ17
民間借家	~24才 36( 11.6)100.0 25~29 73( 23.5)100.0 30~39 98( 31.6)100.0 40~49 81( 19.7)100.0 50~59 26( 8.4)100.0 60才~ 17( 5.5)100.0	73( 12.9)100.0 101( 17.8)100.0 189( 29.8)100.0 108( 19.0)100.0 55( 9.7)100.0 55( 9.7)100.0	355( 26.4)100.0 290( 21.6)100.0 301( 22.4)100.0 191( 14.2)100.0 100( 7.4)100.0 83( 6.2)100.0	525 ( 29.2) 100.0 416 ( 23.1) 100.0 425 ( 23.7) 100.0 217 ( 12.1) 100.0 109 ( 6.1) 100.0 93 ( 5.2) 100.0	130( 20.0)100.0 132( 20.3)100.0 161( 24.8)100.0 106( 16.3)100.0 56( 8.6)100.0 52( 8.0)100.0	3146( 23.8)100.0 2844( 21.6)100.0 3441( 26.1)100.0 1913( 14.5)100.0 945( 7.2)100.0 819( 6.2)100.0
計	310(100.0)100.0	567(100.0)100.0	1345(100.0)100.0	1797 (100.0) 100.0	650(100.0)100.0	13193(100.0)100.0
非木造専	~24才 7( 7.4) 19.4 25~29 27( 28.4) 37.0 30~39 38( 40.0) 38.8 40~49 17( 17.9) 27.9 50~59 5( 5.3) 19.2 60才~ 2( 2.1) 11.8	10( 8.8) 13.7 26( 23.0) 25.7 46( 40.7) 27.2 20( 17.7) 18.5 6( 5.3) 10.9 4( 3.5) 7.3	24( 11.0) 6.8 52( 23.7) 17.9 78( 35.6) 25.9 36( 16.4) 18.8 15( 6.8) 15.0 7( 3.2) 8.4	39 ( 10.5) 7.4 85 ( 22.8) 20.4 138 ( 37.1) 32.5 62 ( 16.7) 28.6 30 ( 8.1) 27.5 14 ( 3.8) 15.1	9( 7.1) 6.9 25( 19.8) 20.4 49( 38.9) 30.4 22( 17.5) 20.8 11( 8.7) 19.6 10( 7.9) 19.2	263( 11.0) 8.4 564( 23.7) 19.8 908( 38.1) 26.1 388( 16.3) 20.3 156( 6.5) 16.5 87( 3.7) 10.6
計	95(100.0) 30.6	113(100.0) 19.9	219(100.0) 16.3	372 (100.0) 20.7	126(100.0) 19.4	2383(100.0) 18.1
木造専	~24才 13( 9.8) 36.1 25~29 28( 21.1) 38.4 30~39 41( 30.8) 41.8 40~49 31( 23.3) 50.8 50~59 13( 9.8) 50.0 60才~ 7( 5.3) 41.2	18( 6.7) 24.7 41( 15.3) 40.6 83( 31.0) 49.1 61( 22.8) 56.5 31( 11.6) 56.4 32( 11.9) 58.2	104( 17.8) 29.3 117( 20.0) 40.3 146( 25.0) 25.0 105( 17.9) 55.0 58( 9.9) 58.0 47( 8.0) 56.6	174 ( 21.5) 33.1 196 ( 24.2) 47.1 212 ( 26.2) 49.9 117 ( 14.4) 53.9 57 ( 7.0) 52.3 52 ( 6.4) 55.9	37( 13.3) 28.5 48( 17.3) 36.4 78( 28.1) 48.4 59( 21.2) 55.7 29( 10.4) 51.8 24( 8.6) 46.2	1167( 17.1) 37.1 1420( 20.8) 49.9 1946( 28.6) 56.6 1170( 17.2) 61.2 575( 8.4) 60.8 498( 7.3) 60.8
計	133(100.0) 42.9	268(100.0) 47.3	585(100.0) 43.5	810 (100.0) 45.1	278(100.0) 42.8	6811(100.0) 51.6
設備共用	~24才 16( 19.5) 44.4 25~29 18( 22.0) 24.7 30~39 19( 23.2) 19.4 40~49 13( 15.9) 21.3 50~59 8( 9.8) 30.8 60才~ 8( 9.8) 47.1	45( 24.2) 61.6 34( 18.3) 33.7 40( 21.5) 23.7 27( 14.5) 25.0 18( 9.7) 32.7 19( 10.2) 34.5	227( 42.0) 63.9 121( 22.4) 41.7 77( 14.2) 25.6 50( 9.2) 26.2 27( 5.0) 27.0 29( 5.4) 34.9	312 ( 50.7) 59.4 135 ( 22.0) 32.5 75 ( 12.2) 17.6 38 ( 6.2) 17.5 22 ( 3.6) 20.2 27 ( 4.4) 29.0	84( 34.1) 64.6 59( 24.0) 44.7 40( 16.3) 24.8 25( 10.2) 23.6 16( 6.5) 28.6 18( 7.3) 34.6	1716( 41.9) 54.5 860( 21.5) 30.2 587( 14.7) 17.1 355( 8.9) 18.6 212( 5.3) 22.4 234( 5.9) 28.6
計	82(100.0) 26.5	186(100.0) 32.8	541(100.0) 40.2	615 (100.0) 34.2	246(100.0) 37.8	3999(100.0) 30.3

世帯数 = ×100世帯

代9.7%, 60才代以上10.2%なのに対し、渋谷+中野+目黒区では6.2%, 3.6%, 4.4%にすぎない。従って、1棟を5戸と仮定し、確率的に発生する60才代以上世帯主割合を4地域につき計算すると、町屋(荒川+墨田区)41.6%に対し、本町(渋谷+中野+目黒区)でも20.2%となり、この値は急上昇すると予想される。従って、アパート建替に伴う入居者への配慮もますます必要となってくるわけであり、とりわけ墨田+荒川区ではその必要性が高い。こうした世帯は、場合によっては地域内の公的借家や「老人アパート」への斡旋をはかることも必要になるだろうが、こうした老人が結果として一箇所に沈殿せず、逆に本人の意志に反した追い出しにも遭わず、町の中への居住を可能とする様なきめ細かな仕組みづくりも是非とも必要である(以上、表.8-14)。

#### 8-4-5 まとめと計画への知見

当地域に密度高く存在する民間借家は、今日急激に人口減・世帯減をまねいているが、とりわけ設備共用一室型の木賃アパートが高密度に立地する地区では減少の程度が激しい。新規の民間借家等の供給やアパートの建替によってこうした偏りは是正されつつあるものの、一部で荒廃の兆しがあると共に、更新の停滞した部分もみられる。従って、こうした部分についての荒廃を防ぐと共に、全体の3分の2のアパートは少なくとも敷地内に家主が居住していることを考えると、今後の民間借家整備は、これらの家主層の定住と関連づけて構想される必要がある。また、「建て替え」のみに偏ることなく、発生時の適切な誘導や日常の維持・管理をも含みこんだ総合体系として市街地の中に位置づけられる必要がある。さらに、とくに建替にあたっては居住者対策に十分配慮する必要がある。

### 8-5 建物更新の規定要因からみた誘導型整備への手がかり

#### 8-5-1 はじめに

ここでは、これまでの検討の補足として、建物更新の方向を決定づける即地的敷地条件を敷地規模・接道幅員・指定用途地域の3側面から分析し、その結果から誘導型整備をおこなうための手がかりを得ようとするものである。

なお、新規供給住宅について、住宅タイプ毎に鉄道駅からの距離帯別シェアをみると、更新の起こった(s54-59)全敷地のシェア分布と比較して大きな偏りを

もつ住宅タイプは無く、従って、新規供給住宅の立地は地区レベルでみればむしろ即地的要因に規定されていることが結論づけられた。そこで、以下に即地的要因を分析する。

#### 8-5-2 建て方用途と敷地条件(図.8-13)

更新後の建て方用途と敷地条件との関係を分析すると、以下の点が明かとなる。①敷地規模が小さく接道幅員が狭いほど専用户建住宅率が高い。②併用住宅率は敷地規模にはあまり関係ない(300m<sup>2</sup>以上では高い)が接道幅員4m未満にはあまり立地せず、6m以上で急増する。また、商業系用途地域で急増する。③共同住宅率(併用共同住宅も含む)は敷地規模が大きいほど(特に100m<sup>2</sup>以上で)高く、また、接道幅員6m以上で急増する。つまり延床面積が大きいかせげるほど共同住宅化しやすい。しかし、用途地域にはあまり関係ない。④併用共同住宅率は全般に低い。敷地面積300m<sup>2</sup>以上接道幅員6m以上、近商・商業地域で高率に発生する。

#### 8-5-3 建物階数と敷地条件(図.8-14)

①3階以上の建物を実現している敷地は、面積60m<sup>2</sup>未満で10%程度、80~200m<sup>2</sup>でも1/4に留まる。200m<sup>2</sup>を超えるあたりで半数となり、500m<sup>2</sup>ではほぼ100%となる。一方、接道幅員4m未満では10~20%、6m以上で半数を超える。②4階以上の建物を実現している敷地割合はかなり限定され、面積200m<sup>2</sup>台で10~20%、300m<sup>2</sup>以上で20~30%、500m<sup>2</sup>を超えても半数に留まる。また、接道幅員も6m以上で多くなる。③更新建物の平均容積率をモデル計算<sup>5)</sup>すると、接道幅員4m未満では120%代に留まり、4~6mで130~140%、12m以上で165~185%となる。

#### 8-5-4 新規供給住宅の立地特性

まず、最近5年間のフローでみると(図.8-16)、①マンションは、広幅員(7~8m以上)、大敷地(500m<sup>2</sup>以上)に立地し、高容積を実現している。②リースマンションは敷地面積200~300m<sup>2</sup>、接道幅員5~10mに立地する。③鉄賃アパートとミニ開発は、敷地規模は150~200m<sup>2</sup>と同程度だが接道幅員に差があり、前者が5~6m(容積率200%)後者が2.7~4mと異なる。④木賃アパートは敷地面積100m<sup>2</sup>前後、接道幅員2.7m前後に固まっており、最も敷地条件が悪い。⑤以上の特性は、どの地区にも共通する。

次に、既存民借ストックの立地特性を比較考察すると(図.8-17)、①木賃アパート、鉄賃アパート共にフローと同様の特性を示し、②木賃設専と設共との立地の差は認められないが、③無接道の木賃アパート率が

図. 8-13 更新後の建物用途と敷地条件

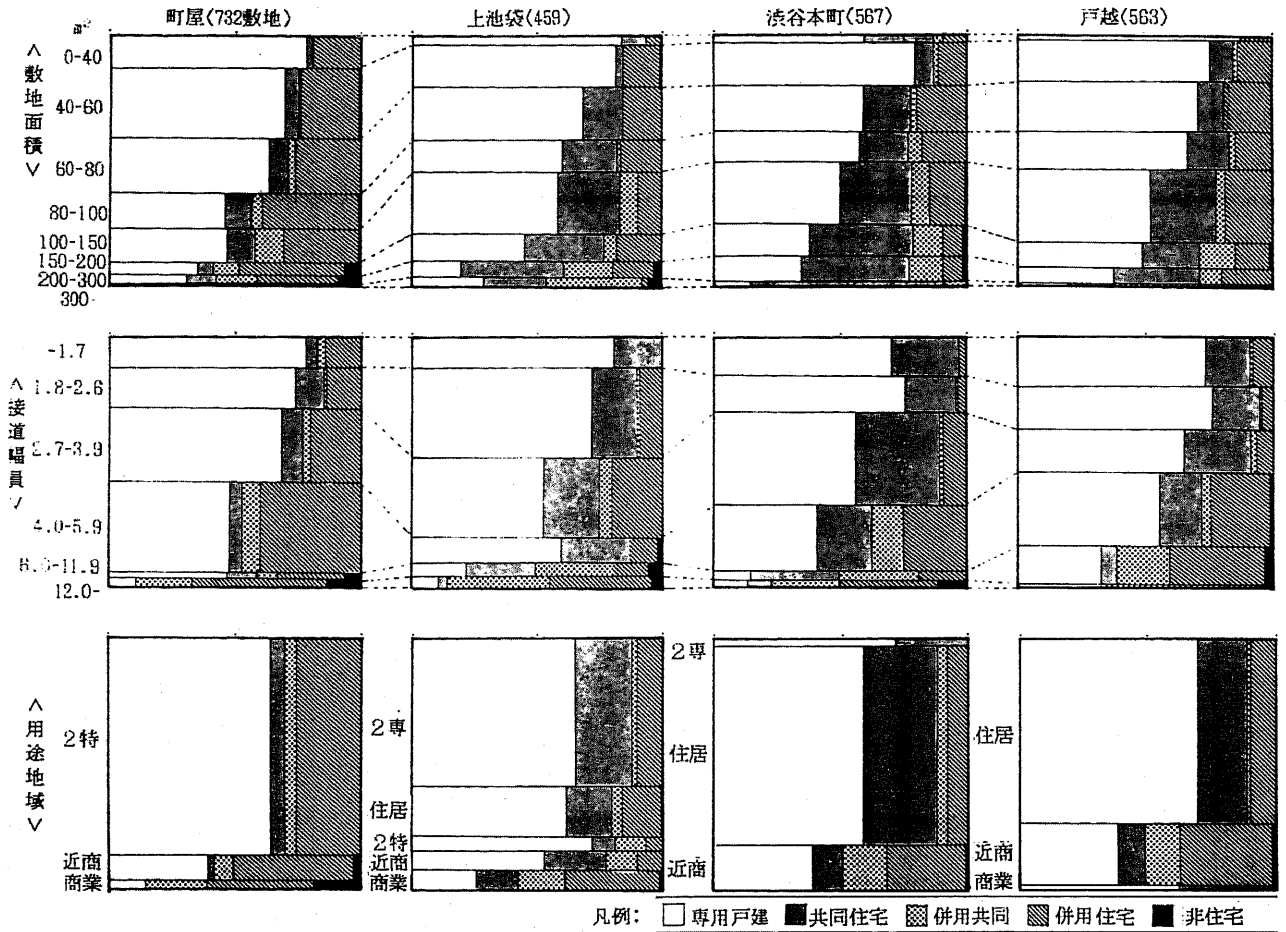


図. 8-14 更新後の建物階数と敷地条件

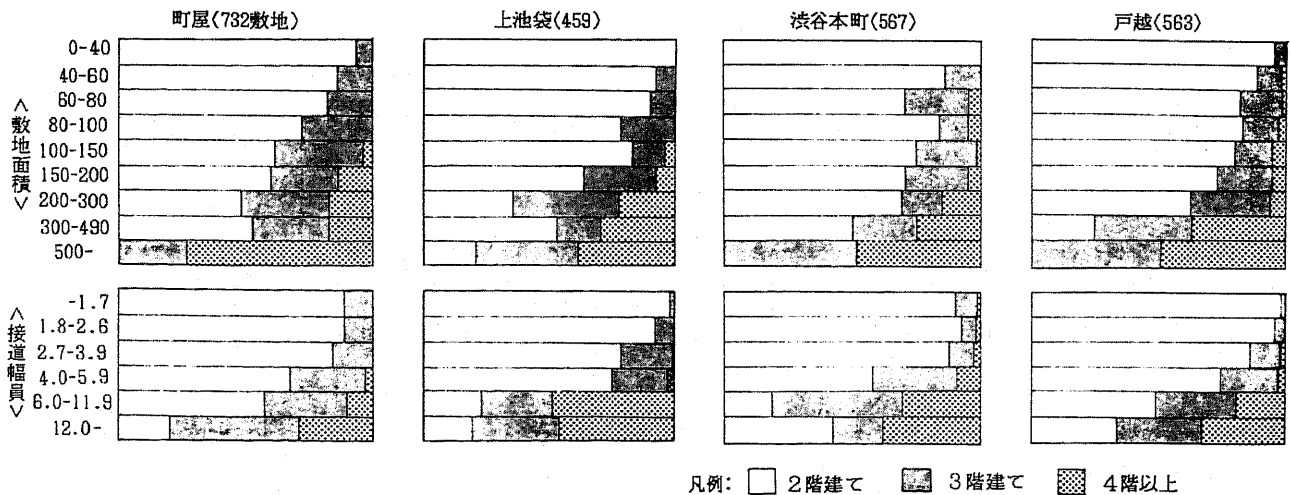
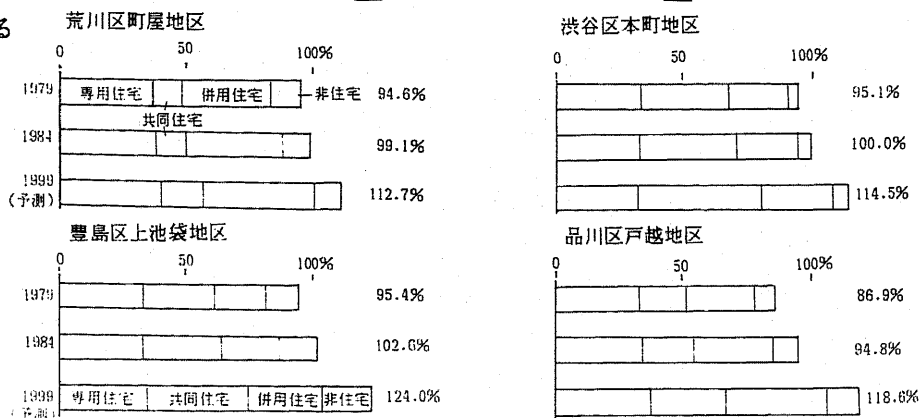


図. 8-18 典型地区における容積率の推移と予測

(資料: 建物課税台帳)





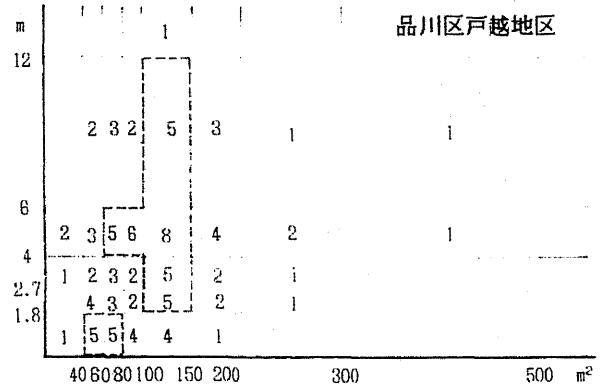
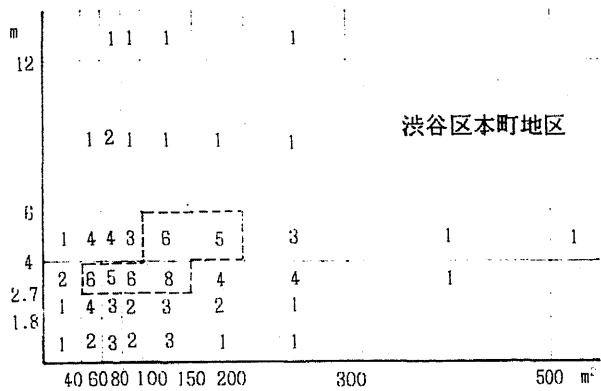
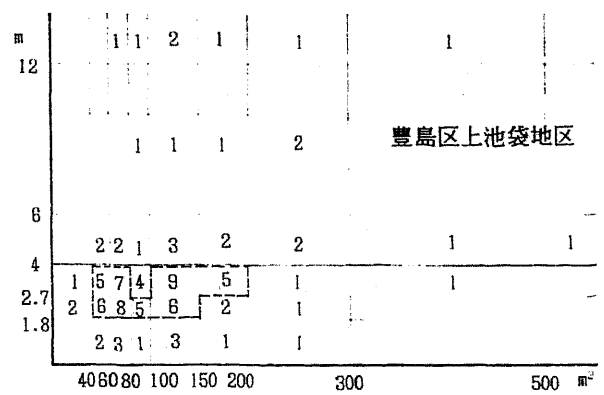
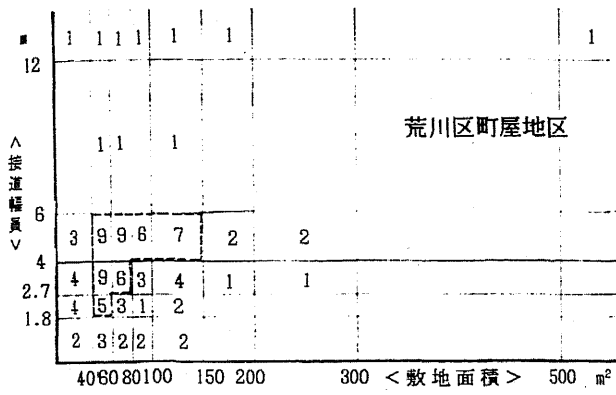


図. 8-15 更新敷地の面積(従後)と接道幅員との関係[数字は%, 点線内は5%以上]

図. 8-16 新規供給住宅の従前敷地面積と接道幅員の関係

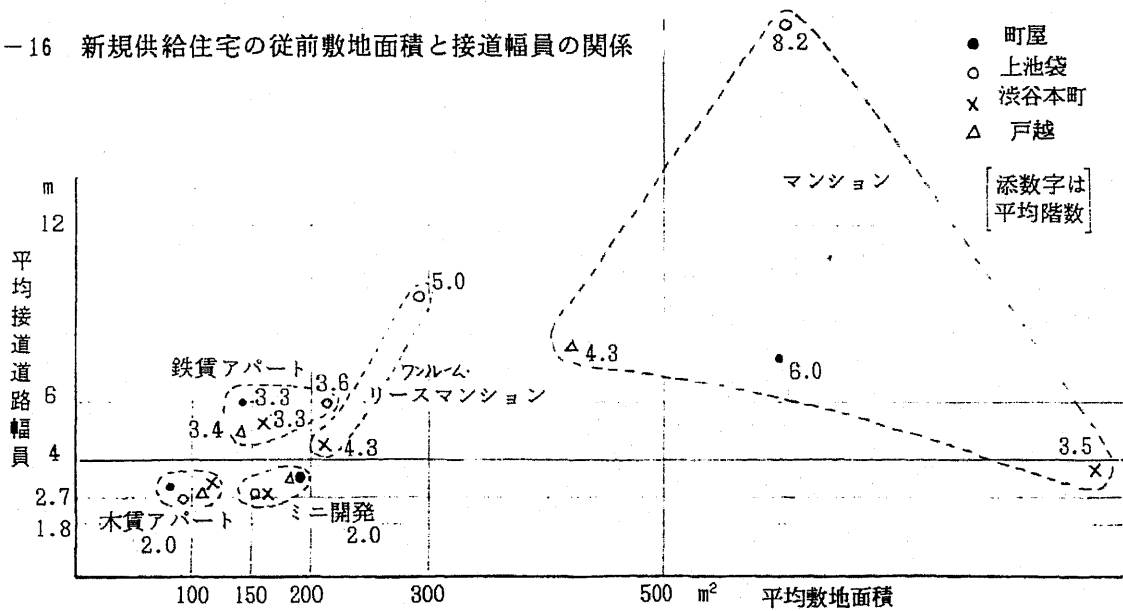
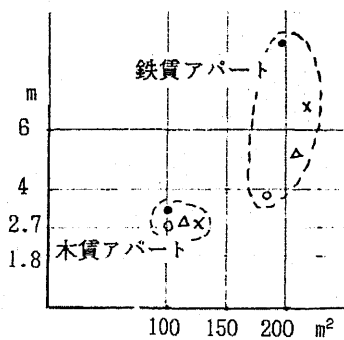


図. 8-17 民営借家ストックの敷地面積と接道幅員との関係



高く、ストックの 19% (町屋) ~ 35% (戸越) (フローでは 8% (町屋) ~ 25% (戸越)) が無接道となっている。ストックとフローの率の差は、無接道アパートに更新が起こりにくいことを示している。

#### 8-5-5 敷地特性の分布(面積・接道幅員)と更新 (図. 8-15)

最近 5 年間の更新敷地が地区全体の敷地を平均的に表しているものと考え、面積・接道条件の状況を見ると、比較的設計の自由度の高いとされる 300m<sup>2</sup>以上の敷地は 1% (町屋) ~ 4% (上池袋) しかないが、高容積が実現可能な 6m 以上道路接道の敷地は 10% (町屋) ~ 18% (戸越) と高率に存在する。すなわち、併用住宅や路線型の鉄賃アパート化はこれからも十分考えられる。しかし、両者の条件を備えた敷地は 1% 程度に留まる。これは、それほど大きな開発はあまり起こらないことを示しており、今後も敷地条件に規定された更新が起こってゆくことを示している。

#### 8-5-6 地区スケールの建物更新からみた今後の課題

最近 5 年間に地区のネット容積率は 5~8% 増加し、95~103% に達した。今後もこの傾向が続くと、15 年後には容積率は 14~24% 増加し、113~124% となる。元々敷地面積は狭いこと、空地の絶対的増加が過半の地区でみられる (また、駐車場の 7~8 割はこうした空地に依存しており、逆に、更新建物の駐車場設置率は低い) ことを考えると、今後の低層高密度市街地像は、接道幅員に比例して高容積化した建物と点在する空地系との共存を前提として描くことが可能である。その際、①更新の起こらない部分や、老朽アパートが多い部分を中心に細街路整備をおこない、建物更新を誘発する。この際、建物配置・住戸構成に一定の規準を設け立地を誘導するといった積極的な小規模事業を起こす一方、②広幅員道路沿いや一定規模以上の敷地については建設のガイドラインを決めて誘導を図り、狭い道路沿いの敷地には規制を徹底させる。③その手がかかりとしては、既存の各種指導要綱を用途地域・接道幅員・敷地面積に連動させて一体化・総合化し、きめ細かい運用を計ることなどが考えられるが、その際、上記スタディーの方法・結果が参考になろう。

#### 8-6 小結

当地域は「共同住宅化」が著しく物的密度を次第に上昇させているものの、「建て替えが起こっても必ず

住宅が併設される」という意味で居住地としては極めて安定しており、古くから定住する戸建持家層も安定して居住を続けている。また、地区の一部には更新が起こらない停滞的領域があるものの、そこを除けば更新活動も活発に、一様におこなわれている。従って、こうした「安定的」状態をプラスに評価したうえ、地区の一部にある停滞的領域の更新を誘導・喚起すべく、細街路の拡幅整備等の改善事業を手段として用いた整備をおこなうことが必要である。

また、当地域においては、依然、新たな住宅の供給が、既存の市街地と密接にかかわりながら、小規模に、密度高くおこなわれているが、こうした開発は、①個別的にみれば供給単位の小規模性によってまわりの環境を大きく変えない点で、②総体としてみれば、地区全体の民間借家居住層の居住水準を上昇させる可能性をもつ点でまた、一定の中堅層を地区内に定着させる点で、積極的に評価すべきである。ただし、③住戸・住棟レベルでの都市住宅としての水準や、建てられ方についての厳しいチェックが必要であると共に、④新規供給住宅の恩恵を受けず、地区内に沈殿してゆく居住層への配慮が必要である。従って、こうした地区の居住環境整備は、「建て替え」政策のみに偏ることなく、発生時の適切な誘導や日常の維持・管理をも含む総合体系として位置づける必要がある。

一方、建物更新と敷地条件をからめて考えると、今後の当地域は、接道幅員に比例して高容積化した建物と、点在する空地系の共存した姿として描くことができる。そこで、既存の各種指導要綱を用途地域・接道幅員・敷地面積に連動させて一体化・総合化し、きめ細かい運用を計ることが重要になろう。

#### 補注(第 8 章)

- 1) 住宅着工統計上の区分。a+b+c にほぼ相当する。
- 2) 住宅着工統計上の区分。d+e+f にほぼ相当する。
- 3) 日本高層住宅協会『首都圏高層住宅全調査』1975~85各年版
- 4) 三宅醇(1973)が昭和42年版住宅地図を用いて作成した木賃アパート分布図はこの状況をよく表している(三宅醇『住宅需給構造に関する研究』)
- 5) 2階建てを120%とし、3階建て以上は接道条件を考慮して160%(3階建て)、200%(4階建て)、240%(5階建て以上)とした。

## 第9章 低層高密度市街地における各主体の構成と論理

本章の目的は、低層高密度市街地における各主体の関与する市街地「更新」「変容」と、資産運用・居住環境改善等に対する「意識」を対置させつつ明らかにすることで、現象として起こっている地区の更新の背景を理解すると共に、今後居住環境整備をおこなう場合に仮説される「計画」のリアリティーを検証することにある。ここで取り上げる主体は、「地主層」「家主層」「戸建持家層」を主軸とし、「法人」（不動産主体）「民営借家居住者」等は付随的に扱う。これは、低層高密度市街地における変容が主に前3者の行動によってもたらされているからである。

具体的には、まず、各主体の特性と動向を、マクロレベルで整理する（第1節）。次に、各主体ごとに、その行動論理に着目して、ミクロレベルでの特性を明らかにする（第2節）。最後に、これらを総括したうえ、低層高密度市街地における居住環境整備を進める際の基本的考え方を小結として示す（第3節）。

### 9-1 各主体のマクロな特性と動向

#### 9-1-1 地主層の変化<sup>1)</sup>

東京区部の土地所有者は個人・法人とも増加を続け、昭和38年の53.0万人から昭和49年には78.6万人、昭和62年には98.1万人と24年間で倍増した。この結果、1人当り所有面積は、698㎡→443㎡→345㎡と半減した。このうち、1000㎡以上の所有者は4.7%減少して30684人（所有面積は個人宅地の39.6%。昭和49年には45.6%だった）になったとはいえ、3.4%の地主が個人宅地の4割を所有している。

これをゾーン・セクタ別にみると、1000㎡以上所有者の割合はセクタ間では差が小さく（3.2~4.3%）ゾーン間で差が大きい（都心6区 1.5%<中間9区 2.8%<外周8区 4.1%。なお、1000㎡以上地主の減少割合は都心6区14.5%>中間11.7%>>外周1.3%）。これは農家の所有宅地の残存度合と地価の影響によるものと考えられる。なお、100㎡未満所有者の割合の大小はゾーン間の差（42.0%~51.5%）よりもセクタ間の差が大きい（33.1%~58.3%）が、これは社会経済的地位（第1章）を反映している。従って、低層高密度市街地に限るならば、地主層の割合はどこも同程度（3%前後の所有者が30~40%の所有面積）であるなかで、戸建持家層の居住用所有地面積にはセクタ性が強く現れており、所得階層に応じた土地所有になっている。なお、都心周辺9区に限って500㎡以上の土地所有を個人・法人別にみると、所有者数ベースでは個人が7%前後、法人が30%前後、所有面積ベースでは個人が50

%前後、法人が80~90%で、全体では500㎡以上所有者は、全体の9%前後で60%前後の土地を所有しているというのが平均的数値である。

#### 9-1-2 家主層の変化

低層高密度市街地における主要な家主層は、どのセクタにも40世帯/ha以上の密度で居住する戸建持家定住層（6-2）である。5戸以上のアパートに限ると、個人経営アパートは昭和56年末現在、東京区部において木造16.3万棟、非木造2.5万棟の計18.8万棟ある。このうち、木賃アパートの分布（図.9-1）をみると、民営借家世帯高密度地帯（7-3）に重なるように、中野区から杉並区にかけての中央線一帯、豊島区北部等に等数高密度地帯がひろがっている。

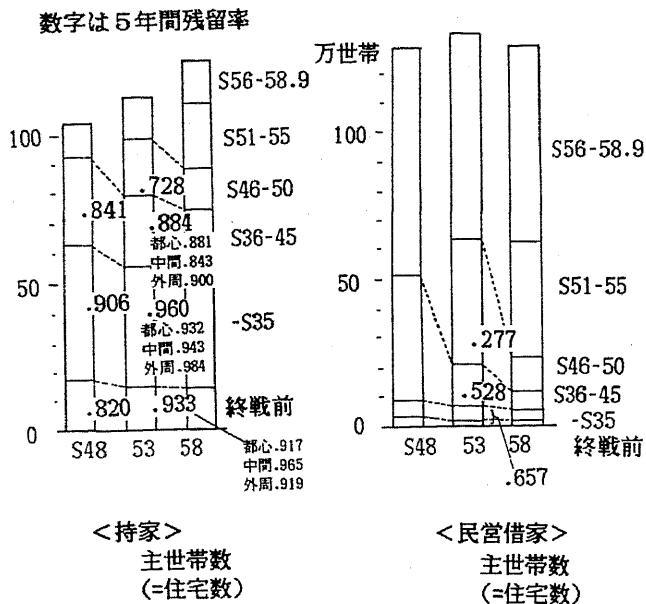
#### 9-1-3 地区の変容過程における戸建持家層の変化（図.9-2）

東京区部における持家世帯の入居時期別居住継続割合と持家住宅の建設時期別割合を系年的にみる（住宅統計調査）と、

①入居開始時期が新しいほど5年後の居住継続割合が低い（除、終戦前）。これは、近年ほど居住年数の短いマンション居住世帯等の割合が高いことが原因だと考えられる<sup>2)</sup>。

②当地域に古くから居住している持家層を「昭和35年以前に居住開始」とするなら、そのほとんどは戸建長屋建持家世帯で、居住継続割合はかなり高い。すなわち、昭和35年までに居住を開始した世帯は、昭和48年時点で635600世帯あったが、その後の各5年

図. 9 - 2 入居時期別残留世帯



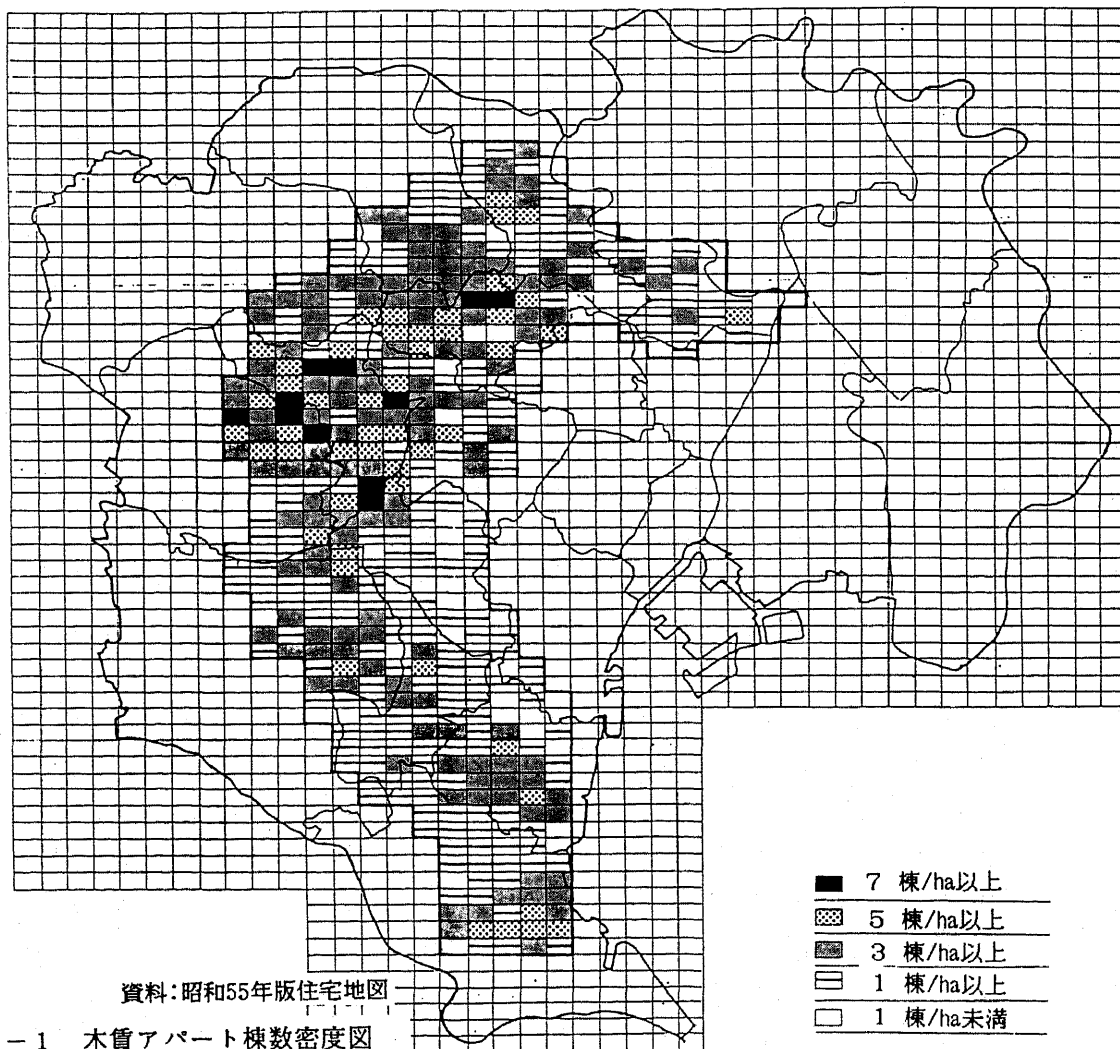
間に88.2% (昭和48~53), 95.3% (昭和53~58) と高率に継続居住している。

③昭和53~58年につき、東京区部内の地域毎の居住継続割合をみると、「終戦前」では、中間96.5% > 郊外91.9% = 都心91.7%, 「終戦後昭和35年まで」では、郊外98.4% > 中間94.3% > 都心93.2%, 「昭和36~45年」では、郊外90.0% > 都心88.1% > 中間84.3% となり、低層高密度市街地を多く含む「中間」区では居住開始が古いほど居住継続率が高く、昭和36~45年居住開始世帯は区部で最も居住継続率が低い。

④さらに、昭和35年以前居住開始持家世帯の将来の居住継続割合を、昭和53~58年のトレンドにより求めると、15年後でも86%の世帯が継続居住する(都心81% < 中間84% < 外周95%) ことになる。

9-1-4 昭和35年以前入居民営借家層の特性

民営借家においても、昭和35年以前入居者が若干存在する。昭和35年以前から居住する民営借家の昭和53~58年残留率は65.7% (持家は95.3%) で、昭和36~



45年の52.8%、昭和46～50年の27.7%と比べると、かなりの高率である(図9-2)。しかし、同時期から居住する持家世帯の居住継続割合に比べるとかなり低い値である。

その内容をみると昭和35年以前より居住する604800世帯のうち、534300世帯(88.3%)は持家であるが、残りの70510世帯(11.7%)の内訳は、公営26.8%、民営借家59.9%で大半を占める。民営借家のうち66.4%は戸建長屋建世帯で、戸建長屋建民営借家に占める昭和35年以前入居世帯割合は19.4%(共同建ては1.2%)とかなり高い。世帯主の41.5%は60才以上で、50才代を含めると67.9%に達し高齢化している。こうした世帯の中には、戦災を受けずに焼け残り持家化しなかった長屋居住世帯や、民営借家の孤老も相当部分含まれていると考えられる。

#### 9-1-5 まとめ

以上の様に、低層高密度市街地を構成し、その変容に関与する基本的主体は、個人宅地の6割を所有する地主層と、昭和35年までに居住を開始した定住戸建持家層であり、建物が更新されてもこうした基本的特性は変化しにくい。これは民営借家供給とも関連し、定住戸建持家層それぞれが少量ずつ供給しつつも全体としてかなりの密度になっている。こうした戸建持家層の敷地は、たとえ一時的にアパートが併設されても「安定」しているのである。逆に、「不安定」なのは、非住宅用地、不在地主・法人所有地、地主層の自利用地等である。この特性はセクタの差を問わず一般的な低層高密度市街地の特性といえる。

### 9-2 低層高密度市街地の変容に係る各主体の論理

#### 9-2-1 地主層の論理と行動

##### (1) 地主層の所有地における土地利用と資産運用

まず、実態としての地区の所有地分布とその土地利用上の特徴を実例を通して明らかにする。

表.9-1は、豊島区東池袋地区における、500㎡以上の土地所有者46件(52000㎡、地区ネット面積の34.0%)の所有地利用をまとめたものであるが、ここでは以下の特徴が読み取れる。

① 500㎡から2000㎡までの所有者(40件)は、旧農家、戦前戦後を通して当地区に定住した戸建持家層・不在地主、とくに昭和38年以後取得した法人の4タイプに分かれる。その土地利用は、自宅を除けば貸地が最も多く、アパートやマンションも若干みられる。

② 2000㎡以上の所有者(6件)のうち4件は旧農家、1件は法人、1件は不在地主であるが、土地利用は貸地がほとんどである。

次に、田中(1980)<sup>3)</sup>によれば、中野区中央3・4丁目の旧農家(聞き取りにより判明した9件中8軒)にヒアリングして得られた所有地の分布と土地利用上の特徴に関する知見は、

① 現在の不動産所有面積は1000坪～3000坪で、土地利用は貸地を基本にするものの、屋敷地の一部にアパートや賃貸マンションを経営している。

② 不動産収入のみで生活しているものはなく、ほとんどが会社員等の都市勤労者になっている。

③ 基本的に土地は手放したくないが、相続のときは例外で、土地売却の80%は相続にからんでいる。

#### (2) 相続と地主

1000㎡以上の非居住用所有地の相続をおこなうケースを考える。路線価別所有規模別にみると以下の点が明らかとなる。

① 近年相続税評価の対象となる路線価は急激に上昇しており、昭和62年分の評価は60年の評価の3～4倍に達している。低層高密度市街地においても例外でなく、62年分の評価額は低くても50万円/㎡、評価の高い西側の地域や路線商店街沿いでは100万円/㎡を超える。貸地部分を加味して平均評価が5割と仮定する<sup>4)</sup>と1000㎡の所有地の税額は1億円を超える。

② 従って、相続対策として賃貸アパート経営や土地の一部の売却等の対策がかなりの程度必要になる。

#### (3) 貸地経営の今後

「既に貸してある土地を相続などで取得」したが、「先祖伝来の土地であり売りたいくない」というのが一般的個人地主の資産観であるが、相続の発生、借地人からの請求、業者の介入等により貸地経営は不安定になる。既存調査によれば、地主の貸地経営に対する考え方は以下のようにまとめられる<sup>5)</sup>。

① 現行の借地借家法のもとでは、一旦貸地に出された土地は地代の改訂の難しさもさることながら、貸地の返還も難しく、「2度と貸したくない」(47%)、「後悔している」(12%)というマイナスの評価が多い。逆に借地人は「満足している」(17%)「まあ適切と思う」(66%)とプラスの評価が多い。

② 望ましい貸地関係は、「権利金を取らないかわりに契約満了時に土地が返還されること」を50%の地主が支持(借地人はこの条件に対し「借地したい」20

表. 9 - 1 東池袋地区における500㎡以上土地所有者の所有地利用(昭和58年)

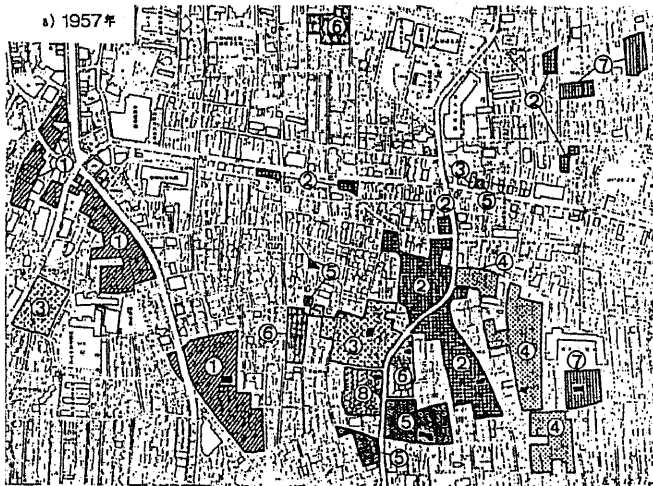
所有ランク	所有者	所有者属性	所有面積	所有地の土地利用	所有ランク	所有者	所有者属性	所有面積	所有地の土地利用
3000㎡以上	a1	B	3850	貸地, マンション棟あり。	500㎡以上 (つづき)	d7	A	826	長屋, 貸地
	a2	A	3626	貸地		d8	D*	809	マンション
	a3	A	3168	貸地, 一部マンション用地		d9	D	802	7階-1
2000㎡以上	b1	A	2997	貸地		d10	A	789	貸地
	b2	B*	2386	貸地		d11	A	785	貸地
	b3	A	2188	貸地		d12	C*	707	マンション
1000㎡以上	c1	B	1916	貸地		d13	A	691	更地, 貸地
	c2	A	1308	貸地		d14	A	647	貸地
	c3	A	1306	更地, 貸地		d15	C	641	自宅, 貸地
	c4	D*	1275	公園(併設マンション)		d16	D	640	自宅, 7階-1
	c5	A	1215	貸地		d17	D*	610	工場
	c6	C	1207	自宅, 7階-1		d18	D*	606	自宅, 7階-13棟
	c7	C	1193	自宅, 駐車場, 長屋		d19	C	598	貸地, 長屋
	c8	D*	1169	工場		d20	B	595	自宅
	c9	A	1102	貸地		d21	A	577	貸地
	c10	D*	1077	マンション		d22	B	561	貸地
	c11	B	1053	貸地		d23	B	554	貸地
500㎡以上	d1	D	971	工場, 駐車場		d24	D	549	更地(計画中), 貸地
	d2	A	933	貸地		d25	B	519	貸地
	d3	C	894	貸地		d26	C	517	信用金庫
	d4	C	889	貸地		d27	A	512	自宅, 貸地
	d5	A	846	貸地		d28	C	507	貸地(一部7階-1)
	d6	A	829	貸地		d29	B	504	貸地

注) 所有者属性: A=明治時代から所有…主に地区周辺の旧自作農層  
 B=大正～戦前に土地取得  
 C=戦後, 昭和38年までに土地取得  
 D=昭和38年以後土地取得  
 \*=法人

合計 51943㎡ (地区総面積の34.0%)

図. 9 - 3

中野区中央3・4丁目の旧農家の土地所有の変化



%, 「したくない」44%, 「わからない」36%で, 「したくない」理由は「必要のある限り利用したい」とする者が多い)し, 次いで「権利金を取らないかわりに地代が物価や地価上昇率に応じて自動的に改訂されること」を31%の地主が支持(借地人はこの条件で「借地したい」19%, 「したくない」26%, 「わからない」55%)している。

(4) まちづくりに対する意識

地主の主要関心は資産の保全・価値の増進にある。売却こそしないが, 地区の環境向上は歓迎するところである。しかし, まちづくりへの協力という点では意識が異なる。すなわち, 自分にも相続税対策等の問題もあり, こうした機会にうまく連動させながら, 煩わしい借地人との権利調整を行政等が肩代りしつつ, 資産の処分運用に関して民間に劣らない条件であれば協力してもいいというものである。

(5) まとめ

以上から, 地主の論理は次のようにまとめられる。

- ① 500㎡以上の土地所有者を地主層とするなら, 低層高密度市街地内のどのセクタでも1割弱の地主が過半数の土地を所有している。
- ② 地主, とりわけ旧農家地主は「先祖から受け継いだ土地は手放したくない」という気持ちが基本にある。所有地の約4分の3程度は貸地に出しているが, 地代が安すぎるうえ改訂もうまくいかないことに強い

不満を抱いている。借地人からの底地買取り請求には基本的には応えているが、相続のときは別で、相続税支払いのため資産を売却する必要に迫られる。

③近年の地価高騰で、ますます相続税対策が重要になってきた。あらゆる手をつくして資産を保全する必要に迫られている。まちづくりの動きも、資産保全の観点からはプラスに評価する。

## 9-2-2 家主層の論理と行動

### (1) 家主の特性とアパート経営

まず、アパート経営動機は、一般には、①土地があれば誰でもできる(40㎡以上でよし)、②資金ゼロでもできる、③税金に有利、④人権費ゼロ、⑤遊休地の活用といわれている。こうした経営上の要因のみならず、老後対策、家族用住居の確保といった人生設計も特に個人経営のアパートでは大きな要因を占めている。

次に、経営開始について、4地区調査<sup>6)</sup>では、昭和40年時点で存在したアパートにつき調査しており、個人経営が9割強を占める。自分で注文建設50~70%、相続10%内外、自分の家をアパートに10%内外、中古の売りアパート0~24%(沼袋)となっている。東池袋調査<sup>7)</sup>では、自宅の増改築建替50.0%、空地への建設17.4%、購入15.2%、庭先6.5%である。一般化の必要はないが、個人的にはじめたアパートがほとんどであること、購入によるものも若干あることは共通する特徴である。

また、アパート経営上の問題点として、4地区調査では、アパートが老朽化してきたこと、家賃の値上げがむつかしいことを家主の半数近くが問題点としてあげている。東池袋調査では、老朽化23.9%、入居時期長期化21.7%が主要なところである。ただし、需要の有無、需要の内容により地域差がある。こうしたなか、近年、「建て替え」を理由に借家人に立ち退きを求める例が増加している。基本的には民間ベースの話であるが、行政としてもアパートあっせん、民間アパート借り上げ等を通じて対策に乗り出している。特に、高齢者の転居の理由に「立ち退き」が多く、東京区部で昭和54年から58年に「立ち退き要求」を理由に転居した世帯割合は25才未満で5.2%、30才代で8.0%、40才代で12.3%なのに対し、50才代では17.8%、60才以上では23.4%を占めている。

### (2) 木賃アパート建て替え意向

現在経営するアパートの改善計画について、4地区調査では、順調・継続が約半数、問題は多いが継続が

20%強、経営取りやめがその他の20~30%を占める。その後の計画は、アパート建て替えよりもアパート以外が多い。アパートとする者の建物の平均像は、鉄骨鉄筋(67%)の専用住宅(90%)3階建て(54%)を中心とする2~5階建てで1DK~2DK主体(93%)のアパートを5~10年以内に建てようとするものである。アパート以外では、自分の住宅が最も多く(約50%)ついで駐車場(約30%)であるが、その他の意向は少ない。東池袋調査では、「なし」43.5%、新しいアパートに23.9%、自宅専用6.5%(不明26.1%)。新しいアパートは、木賃アパート10.8%、非木造アパート17.4%(その他は不明)となっている。

また、アパート改善にあたっての問題点について、4地区調査では、「資金の借入れ」が最も多いがこれは経営者の年齢が高い(60才以上40%内外)ことを反映している。第二は「建築基準法上の制限」で、「現入居者の転出」「地主の同意」が次いでいる。東池袋調査では、資金のめど19.6%、経営者老齢17.4%、入居者が出てくれない、建築基準法上建替困難10.9%となっている。

### (3) まちづくりへの参加意欲

改善型再開発の主要な「部品」と考えられている「共同化」について、4地区調査では、必要なしとする者が多いなかで、条件つき賛成も2割程度はいる。その条件は、「資金」「権利調整」「利益」である。東池袋調査でも概ね同じ結果である。しかし、「不明」とする者も多いことに注意を要する。

また、「協調化」について、4地区調査では、協定の必要は感じているものの、なかなか難かしいと考えられており、10%程度が役所がはいっておこなうことに可能性を感じているにすぎない。

但し、地区全体のまちづくりについては、財産保全という見地から、避難消防道路などの整備に関しては期待が強い<sup>8)</sup>。

### (4) まとめ

低層高密度市街地におけるアパート経営者はほとんどが個人経営で、高齢化している者も多いが「副業」が多数を占める。建築基準法が厳しく建て替え不可能とか資金の援助をしてほしいといった意向はあくまで個人的なもので、アパート経営者のみに固有なものではない。これらは、その経営するアパートの社会性や借家層との公平性の観点から本来は議論すべき問題である。

### 9-2-3 戸建持家層の論理と行動

当地域は居住地として極めて安定している(8-2)すなわち、全体的にみれば更新活動は一定割合で起こっており、非住宅用途の進入も少ない。また、高度経済成長前期(昭和35年頃まで)に居住を開始した戸建持家層も安定して居住している(9-1)。また、こうした地区は、一团的に開発された団地やミニ開発集積地区とは異なり、木賃アパートの発生等によって一時的に居住者特性に偏りが生じても回復する力をもつこと、また、居住者属性の変化が徐々にしか起こらないことを積極的に評価すべきことが確認された。従って、低層高密度市街地の整備は、地域内に存在する安定の要因を保全すると共に、安定を阻害するものを除去・緩和しつつ、さらに「必要なもの」を整備するという多面的な取り組みが重要になる。

#### (1) 戸建持家層の安定を阻害するものの除去・緩和

戸建持家層の安定を阻害するものには、世帯の内部に存在する要因と、外部環境や他主体から受ける要因が考えられ、前者には世代交代と相続税・転動・住み替え意志などが、後者には、相隣環境の悪化・借地権の更新・公的事業の実施などが考えられる。

まず、相続税に着目する。第8章で典型地区として取り上げた4地区のうち最も平均所有敷地面積の大きい本町地区でも、居住用宅地に居住する世帯の所有面積は、全体の83%が200㎡以内であり、試算によれば相続税は僅かである。従って、相続税を原因とする戸建持家層の不安定化は、確率的に低いと考えられる。ただし、現在でも借地居住が多ので、地主層の相続税支払いに伴って借地問題が生じる可能性がある。ただ、一般的には、相続に関連する居住者変化や宅地の細分化が起こるのは、相続税そのものより「世代交代」が重要なファクターになると考えられる。とりわけ、継承すべき財産(土地建物)やそれを取り巻く環境が低質である場合にはマイナスにはたらく<sup>9)</sup>。

次に、住み替えにつき、既存の調査を総合すると、まず、建売り住宅の調査から、「80~100㎡以下の戸建では住みかえ指向が強くなり、この傾向は低年齢高収入ほど強い」ことが指摘されている<sup>10)</sup>。しかし、同じ100㎡以下の敷地でも、新市街地では定住意向が15%しかないのに、旧市街地では59%の定住意向があることも指摘されている<sup>11)</sup>。また、程度の差はあるものの、一定の割合で転出・売却が起こる。従って、移転後の跡地を公園・道路等の公的用地に転用すること、特に密

集度の高い区域では「隣地買収・敷地拡大」をより容易にすること、新規開発に対しては周辺環境の安定に寄与する誘導措置をとることが重要になる。

第三に、相隣環境を損なうような問題の芽は地区内の至るところに存在しているが、一般には時間の経過のなかで信頼関係が修復され、問題も解決される。従って、大規模かつ急激な変化を規制したり周辺になじませることが必要である。また、日常的な問題についても、不在地主の責任の所在を明確にして不動産の日常管理を徹底させるなど、地区に存在するルールを居住者・管理者の間に浸透させ、建て替えに際しても一定の歯止めをかけことが重要である。しかし、低層高密度市街地においては、拘束力の強い規制はなじまない。段階的なルールづくり、ルールの明確化、協議による誘導的手法が重要になる。

第四に、借地権の更新等に伴う問題について。大地主の相続による借地権の整理が一般的であるが、中小地主においても2、3の貸地抱えているケースも相当割合存在する。後者については微妙な貸借関係となり、居住者と所有者の関係が悪化しやすい。基本的には借り手の居住権を十分に保護することが必要であるが、貸主の事情も無視することはできない(9-2-1)。従って、借り手が長期居住者であり地区内での居住を望んでいる場合には、その居住権に相当の配慮をしつつ、借地権の解消を促進させることや、各区で制定しているコンサルタント派遣制度をこうした事例にも適用し、双方の合意形成を促すことが必要である。

最後に公的事業に伴う不安定化への措置について。都市計画道路が代表的なものであるが、事業制度を用いた「まちづくり」によって古くから居住する世帯が追い出されることもある。従って、公的事業、さらには公的融資制度を用いた建て替えについても、借家世帯に対する十分な配慮が必要である。

#### (2) 戸建持家層の安定を促進するその他の施策

日常の安全道路や地震時の避難路・避難広場の整備は、定住を志向するものにとっても高率に望まれている<sup>12)</sup>。従って、こうしたハード面での地区整備も、定住を志向する者の意向を重視し、また、その結果が定住を促進するものとして進められる必要がある。そのためには、地区内に存在する公的用地や空閑地を利用して地区内移転の可能性を高めることや、地区・地域内での近居の可能性を高めること(公的住宅のきめ細かな供給など)が必要である。



### (3) 施策実現の方向

以上のうち、公的主体が直接実行できる課題は限られている。また、上記課題を解く手がかりとしては、いわゆる「住民参加」によって原理的・理想的にアプローチすることも必要であるが、そうした地区を地域全体に渡って育てることは不可能である。従って、既存の都市計画ツールを、自治体の要綱や国・公団・都の融資・助成制度と連動させて、地区の変容を間接的にコントロールする仕組みづくりを行うこと、また、マスタープランの中にめざすべき市街地像を描き、各主体がこれを共有する仕組みづくりが必要である。

#### 9-2-4 民営借家層の論理と行動

##### (1) 前提としての更新状況と民営借家に必要な基本的性能

実態面からみると、一定密度の戸建持家層の存在によって、地区の人口構造が著しく偏るという事態は避け得ているものの、特定の時期に集中して建設された特定形式の住宅の老朽化や空室化に伴う急激な人口減少等の問題(8-4)が部分的に発生している。また、当地域の人口構成上の偏りは、「単身化と高齢化」という一般的特徴をもちながらも、地域的な偏り(6-1~3, 7-2)を伴って徐々に進行しており、出生数の減少や出生児の残留率の低下も一般的動向として確認できた。しかし、一方、当地域には、最も高密度な「貸家」の建設が、また、都心地域に次ぎ高密度な「分譲住宅」の建設がおこなわれているのも事実であって(8-3)、当地域にもこうした面では相当の活力を有しているとみるべきであろう。また逆にこうしたエネルギーが現在の高密度市街地を維持形成しているとみることができる。

従って、なされるべき整備の基本的方向は、地域の将来像と実際起こりつつある状況を突き合わせて、次々に建設される住宅フローをより良い方向に誘導すると共に、ストック改善にも地道に取り組むことである。この場合、どの地域でも必要な民営借家等の基本的性能とは別に、地域の特性に応じて、具体的な「良好な」の内容やそれを実現する方法は異なる。そこで、具体的事例として、「木賃アパート建て替え」を例に以下に検討する。

##### (2) 「木賃アパート」建て替えの原理と地域性

「木賃アパート建て替え」にあたって、そのアパートを建て替えるかどうかは家主の問題であり、家主は、敷地内居住と非居住とに二分される。一方、そのアパ

ートが必要かどうかは市場の問題であり、需要があれば入居するし、なければ入居しない。また、需要の中身は、比較的自由に転居可能な若年単身者と、そうでない中高年単身者や低所得者に二分される(6-2)。そして、木賃アパートの建て替えは、こうした需給関係のなかで個別のアパートの問題として解決される。具体的にみると、いわゆる「建て替え対象」アパートを昭和30年代中盤までに建てられたものとする、家主は同一敷地内に70~80%居住している(8-4)。また、こうしたアパートの典型を設備共用型とするなら、東京区部郊外で減少率が高い反面、都心周辺区では依然としてこのアパート型への需要が根強く、とりわけセクタ4ではその傾向が強い。そしてこの中身、つまり需要層は、セクタ3(豊島区+北区)、4が若年単身者に特化しているのに対して、その他の地域、とりわけセクタ2(墨田+荒川区)では昭和53年において既に60才以上世帯主が10.2%(セクタ4=4.4%)を占めている(8-4)。

さらに、今後の予測を東京区部全体でおこなうと、昭和58年現在29.7万戸ある設備共用住宅は、63年には22.4万戸、68年13.8万戸、73年6.9万戸へと減少しつつ、需要層は24才以下世帯主と60才以上世帯主へと両極分解し、特に、後者のシェアは昭和58年の7.8%から13.1%(s63)、23.5%(s68)、49.6%(s73)へと飛躍的に上昇する。この間、公営住宅に占める60才以上世帯主のシェアは昭和58年の20.4%から25.2%(s63)、30.3%(s68)、35.3%(s73)へと漸増する(第6章)。

こうした状況に応じて、家主は個別に判断し、ある者は早期に募集を中止してアパートを取り壊し、駐車場や自宅へと変え、ある者は成長しつつある自世帯の子供部屋や物置に使用する。そして、現状ではアパート家主は高齢化しているので、世代の交替に伴って土地が建物ごと処分されるかもしれないし、自宅に建て替えるかもしれない。また、上記の予測からは、建て替えが遅れる者ほど入居希望者に若年単身と高齢者が増加すること、この傾向は東部地域ほど早くあらわれ西部地域では当分若年単身に特化することがわかる。従って、家主による居住者選択がより重要になり、入居を拒否された高齢者はある特定の「自然発生型老人アパート」に集まってゆく。しかし、公営住宅は地域内には少なく、また、高齢者を中心に需要が多く(6-2)て入居できない。

ここまでみたとき、「不良な木賃アパートを単に建

て替えればいいのか？」という原理的な問題に立ち帰る。実際、市場に任せておいても設備共用住宅世帯は急減しているし、木造設備専用世帯もその気配にある（6-2）。物的にみても、急速に古いアパートが取り壊されている。確かに物的には老朽し、設備も貧弱なのだから建て替えを促進することは政策として間違っていない。しかし、それに並行して補完的な対応が必要である。例えば、高齢世帯に対するアパートあっせんを含む家賃補助等の住宅政策との連携である。しかし、公営住宅との関係や今後の住宅需給予測、さらには、事業制度との関連性は捉えきれず、個別の対応がやっとというのが現状であろう。従って、この面からも、小地域を対象とし住宅政策と都市計画を結びつける総合的な政策が要請されるのである。

そして、たとえ「木質アパート建て替え」をおこなうにしても、その地域にみあったものに建て替える必要がある。とりわけ、公的資金を活用するものについては、アパートが立地する即地的状況（8-5）を十分理解し、まわりの環境になじむもの、もしくは地区の将来像に沿ったものという条件を付す必要がある。例えば、既成市街地に適用例が多い公団民賃制度と東京都の特賃制度を比較すると、前者では「同一敷地内」に「経営者」の住所のある割合が32%と低く、後者では84%（「鉄賃アパート」では89%）がそれに相当しており、また、小規模なものが多い<sup>13)</sup>。これは、前者が住宅供給量を主に目的としている（「住宅不足の著しい地域の既成市街地での良質な住宅供給と健全な市街地形成」）のに対し、後者が木造住宅の建て替えや居住水準の向上をおもな目的にしている（「居住水準の向上、及び良好な住環境の形成」（=賃貸用一般）、「木質アパートの建替え、土地の共同利用の促進」（=賃貸用特別））からだと考えられる。

（3）小地域における住宅政策の総合的展開にむけて  
地域の変容によって著しく社会的バランスを失いつつあったり、活力が低下している場合には、民間住宅の立地を適切に誘導すると共に、公的主体が直接コントロールできる住宅の建設を、その歪みの是正のために用いるという発想が必要である。この場合、短期的かつ広域的な需要に一箇所で応じるかつての方法は改める必要がある。小地域毎の長期的計画（具体的には「地区別計画」など）に基づいて、段階的に、きめ細かく対応する必要がある。

例えば荒川区では、2年間の基礎研究を経て「政策

人口モデル」フレームを作成<sup>14)</sup>し、それを達成するための施策を素朴な形ではあるが提出している。ここでは、近年転出してしまった若夫婦層や乳幼児をもつ世帯のなかに条件さえ整えば荒川区に住みたかったという声が多いことを裏づけとして、工場跡地等を利用しながら、民間マンションの場合、公的団地の場合などいくつかのパターンに分け、その効果を推定している。こうした調査が、一定規模以上の共同住宅の平均床面積に下限を設けて指導する根拠にもなっていく。

### 9-3 小結

まず、本章の検討から、各主体の論理をまとめる。

第一に、地主の論理、とりわけ旧農家地主は「先祖から受け継いだ土地は手放したくない」という気持ちが基本にある。所有地の約4分の3程度は貸地に出しているが、地代が安すぎるうえ改訂もうまくいかないことに強い不満を抱いている。借地人からの底地買取り請求には基本的には応えているが、相続のときは別で、相続税支払いのため資産を売却する必要に迫られる。まちづくりの動きは資産保全の観点からは歓迎すべきものである。

次に、アパート家主は、経営的にはほとんどが個人経営で、高齢化している者も多いが「副業」が多数を占める。建築基準法が厳しく建て替え不可能とか資金の援助をしてほしいといった意向はあくまで個人的なもので、アパート経営者のみに固有なものではない。これらは、その経営するアパートの社会性や借家層との公平性の観点から本来は議論すべき問題である。また、こうした「意向調査」では、「協調化」や「敷地売却」といったわかりにくい概念や判断のできない事項については「不明」とする率も高い。

第三に、低層高密度市街地の定住層の基本をなす戸建持家層は、居住地としての相隣環境の安定を必要としているほか、日常の安全道路や地震時の避難路・避難広場の整備など、地区・地域の環境の安定を必要としている。

第四に、低層高密度市街地の非定住層の過半を占める民間借家層のうち、居住立地限定階層や低所得世帯・高齢者は、市街地の更新に伴い居住をおびやかされることも多いので、特に公的事業を進める場合には十分な配慮が必要である。また、一般の居住層についても、地区・地域全体の活力・社会的バランスの視点から、住宅立地の適切な誘導をはかるべきである。

以上の各主体の論理と行動を低層高密度市街地における居住環境整備の推進という面から総合化する。この際、総合化とは、それぞれの主体の多様な、矛盾をはらんだ要求・行動をいかに調整し、低層高密度市街地の広義の居住環境整備につなげていくかということになる。すなわち、単なる調整・調停ではなく、「計画論」の視点から何に対して積極的に働きかけ、また何に対して援助をおこなうべきかを明らかにすることである。ここでは、その原則を確認しておく。

第一に、低層高密度市街地の居住環境整備は、それぞれの主体の最大限の合意のなかで、ある部分は「公共の福祉」のために市街地の物的環境の整備を進める。この部分は私人間の関係を超えた公共性をもつ部分である。しかし、同時に都市の居住地形成という側面からも住宅政策的配慮を施すことも必要である。これらは、それぞれの側面から達成目標がある程度描ける。しかし、これを行政の手だけでおこなうことは問題が残る。立法の機能、すなわち地方議会や地方審議会等で、ある程度の合意形成をおこなう必要がある。

第二に、その実現にむけては、公的主体の介入の度合においてそれによっておこる事態に対する責任を負う。例えば、木質アパートの建て替えを事業手法の導入によりおこなう際には、補完措置として立ち退き問題や家賃上昇問題に対処する必要がある。逆にいえば、この補完措置のない（事業）制度は制度として不完全である。

第三に、市街地の変容に伴って起こる種々の紛争については、その社会性に鑑み、「公共の福祉」の観点からそれを未然に防止する努力をおこなう一方、程度の軽いもの、個別のものは調停・仲介といったコンサルティングにあたる（あるいは援助する）役割がある。ただし、最終的な結論は行政の枠を超えており司法の判断に委ねるべきである。

こうして、都市計画といえども行政の場のみが責任をもつのではなく、立法・司法が連携して臨むべきことが確認できる。なお、課題の大小に応じて、自治体全体で判断するもの、地域レベルや地区の現場レベルで判断するものも多いから、理想的な姿としては、そうした地域・地区レベルでいろいろな専門家が判断を協同でおこなうことが必要になろう。コンサルタント派遣制度も、こうした総合的な判断が可能なものへと発展していくべきである。いずれにしても、都市計画基本法に依存し法律の体系のなかで全ての基準を書き尽く

すのではなく、基本法はあくまで位置づけをするものと割り切り、議会・行政・司法が連携しながら地区的課題に対処するシステムの確立が、特に多様な権利者の調整を必要とする低層高密度市街地の居住環境整備には重要である。

#### 補注(第9章)

- 1) 東京都「土地関係資料集」(各年版)
- 2) 持家世帯に占める非木造共同住宅(≒マンション)居住世帯割合を入居時期別にみると、昭和36~45年入居世帯でも10%未満である。昭和46~50年で20%強、51年以降になると約50%に達する。
- 3) 田中恭子(1982)「東京都中野区と武蔵野市における旧農家の土地所有と利用の変遷」『地理学評論』Vol. 55-7 pp. 453-471
- 4) 日本住宅総合センター(1985)『東京区部・大阪市における借地実態調査』p20。これによれば、個人地主の所有面積に占める貸地面積の割合の平均は74%である。
- 5) 同上
- 6) 日本住宅公団(1980)『民間木質アパート経営者等の建て替え意向に関する調査』
- 7) 豊島区企画部(1984)『東池袋地区まちづくりレポート』
- 8) 東京都首都整備局(1976)『再開発事業基本調査Ⅱ』
- 9) 総合研究開発機構(1983)『通世代的視点からみた住宅資産形成の展望』第5章
- 10) 多治見左近・延藤安弘(1982)「敷地規模の定住・住みかえ意識に対する影響に関する考察」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No. 17 pp. 253-258
- 11) 川上光彦・高山純一(1978)「戸建持家世帯の定住意向に関する基礎研究—金沢市の場合—」『日本都市計画学会学術研究発表会論文集』No. 13 pp. 67-72
- 12) 8)と同じ
- 13) 森本信明(1978)「住宅公団「民営賃貸向特定分譲住宅」の居住・経営実態調査」『住宅』1978. 12 pp. 47-56
- 14) 荒川区企画部(1983)『荒川区人口動態調査3 要因調査・まとめ』

## 結（Ⅱ） 低層高密度市街地のあるべき市街地像

### 結（Ⅱ）- 1 低層高密度市街地のあるべき市街地像抽出の考え方

これまでの低層高密度市街地改善の議論は、ともすれば物的・機能的に「悪い」部分の抽出除去に関するものが中心になってきた。しかし、低層高密度市街地には安定した戸建持家層が居住しており、一見混乱してみえる市街地には一定の秩序と活力が潜在的に存在している。従って、あるべき居住環境整備は、その潜在能力をいかに引き出し、地区が自律的に変容する性能を回復するかが最重要になる。但し、単なる個別論理の集積を是認するものでなく、地区として一定の将来像を共有することも並行して進める必要がある。そこでまず、「低層高密度」市街地が保持・指向すべき性能を以下にまとめる。

### 結（Ⅱ）- 2 低層高密度市街地のあるべき市街地像

これまでの検討結果から、低層高密度市街地のあるべき市街地像を考える場合、以下の性能を基本的条件として構成すべきであるとまとめられる。これらは、住宅単体として確保すべき質とは別に、低層高密度市街地として確保すべき性能である。また、これは、改善型再開発を中心とする物的整備がめざすべき目標である。なお、前提として、既成市街地の変容は、個別建物の「更新」を通して起こるという点を確認しておく。こうした市街地に対する「整備計画」とは、ある程度合意された目標とすべき市街地像のもと、個々に起こる「更新」のなかに「問題」「課題」を認め、何に対してどの程度働きかけるか、またその働きかけをどう論理づけ、どう位置づけ、どの様に実効あるものとするかに関する全体方針と考える。

#### （1）住宅地としての安定性が保持されている。

第一に、非住宅（住宅が含まれない建物）への敷地転用が少ないこと、言い方を換えれば、建物更新に伴って、必ず住宅が併存・複合されていることである。今の所、住宅敷地の非住宅敷地への転換は、更新面積の1～2%の割合で存在するが、逆の現象、すなわち、非住宅敷地から住宅敷地への転換がこれを上回っているため、住宅地としてかなり「安定」しているのである。この際、他機能が住宅と併存・複合することによっても、この安定を守ることができる（8-2）。

第二に、建物用途ごとにそれぞれにふさわしい区域に立地していることである。これは、住宅と他機能との関係のみならず、性格を異にする住宅間でも達成すべき条件である。「良く似た物同士」はまとまっていたほうがよく、「相反する物」は適度に離れていたほうがよい。現在、これを保障するのは用途地域であるが、住居・準工地域の多い低層高密度市街地では、用途地域のみでは良好な立地を誘導できないので、フローの誘導をある程度おこなうべきである。

第三に、安定を保障する単位・要素が存在することも重要である。狭あい道路の拡幅整備は、ともすると通過交通や路上駐車を増大を招き、地区環境の悪化につながるため、総合的配慮が必要である。また、「空地」が絶対的に増加している（8-2）ことに着目すると、これを「空地」として積極的に位置づける一方、たとえ開発が行われても、第一・第二の視点から、適切に制御・誘導をおこなうことが必要である。

#### （2）安定的な更新が起きていること。

更新敷地面積率が一定幅で推移すること。現在の更新速度は、年間、約2.5%（40年で

100%)と低い、一部を除けば、問題のある停滞的区域は存在しない。逆に、一度に集中して更新が起らないことも重要である。これは、更新時に環境が大きく変化しないと同時に、一度に老朽化することで多大なエネルギーを費やすのを避けるという意味でもある。逆に、更新の起らない停滞的部分が大きな塊とならないこと(問題を一箇所に集めないこと)や、同時期に特定形式の住宅を大量集積させないことも必要である。(8-2, 8-3, 8-4)。

(3) 住宅需要等の変化に対し柔軟に対応できること。

第一に、戸建持家層の敷地面積が一定以上あり、かつそうした敷地が、地区内の多くの部分を占めることである。一定面積以上とは、それぞれの世帯が成長-縮小を繰り返す中で、最大限必要とする床面積(例えば3世代居住の「誘導居住水準」168㎡)を確保できる敷地条件である。その上限は、相続税を乗り越えて次世代に資産として残せる広さである。また、世帯の成長-縮小の中で不足する部分は、他の機能で補完できる条件(例えば近くに廉価なアパートがある)が必要になる。

第二に、民間借家等の多様性の確保である。まず、ある時代の住宅需要を一箇所に集中して受け止めていないことであり、これは、木賃アパートの建て替え問題から得られる教訓(8-4)である。また、その時代状況でやむを得ず狭い住宅が形成されても、時間の経過で需要が変化したときに対応できる住戸構成・可変住宅・2戸1化措置などの確保が必要である。特に、近年の集合住宅は不燃化して耐用年数が長くなっているの、この点は地域の課題として捉えることが重要である。

(4) 居住者属性(年齢・職業)に大きな偏りが生じないこと。

職業・所得階層・年齢・性別の面から特定の階層に極端に偏らないことである。例えば、高齢者ばかりの住宅地、若年単身者だけの住宅地、低所得者だけの住宅地は、安全上、地域の管理上の問題が発生しやすい。どうしても必要のあるときには、それらの居住を支える補完措置を施す(例えば管理人の常駐、医療の完備等)が必要である。こうした課題に取り組むには、従来の、物的整備に偏った都市計画では不十分であり、空間化された住宅政策により補完することが必要になる(第6章、第7章)。

(5) 「居住」に対する管理がゆき届いていること。

一定以上の戸建持家層が責任をもって地域を管理していることが基本的条件である。また、アパートにも家主の居住を前提としていることが望ましい。これができない場合には、管理人の常駐などの代替措置が必要になる。管理の具体的内容は、道路の清掃、不審者への注意、子供への配慮等、地域コミュニティを支える基礎的行為である。

(6) 高密度地区に相応する良好な住環境が確保されていること。

これは、狭義の、測定可能な、「基準」としての住環境の確保である。高密度を特徴とする低層高密度市街地では、郊外戸建て住宅地に求められる様な住環境は確保し難く、当地域に見合った「基準」の設定が必要になる。現在、日影規制・高度地区・安全条例などで最低限の規制をおこなっているが、画一観は否めない。地域に即した、その場の住環境を最大限保障するような基準を、規制方式の再検討を含めて創造していく必要がある。さらに、隣接敷地主体の合意により基準を突破する仕組みづくりも必要である。

### 結(Ⅱ)-3 都心周辺低層高密度市街地に建つ住宅が確保すべき質

改善型再開発事業により課題を解く際にも最終的にはそこに建物(住宅)が建つ。このとき、住宅の質確保が求められる。つまり、低層高密度市街地において住宅を設計する際、「ここには」「これ」という判断根拠である。換言するなら、住宅の供給を通して

住宅政策の空間化と市街地整備の実現とを図るときの拠り所の整理である。

まず、一般に、郊外一戸建て住宅の質に対してはおよその合意が得られている。一方、都心部・住工混在市街地に建つ住宅の質は、住宅と他機能との関係が議論の中心であり、住宅そのものの質は従の関係にある。では、都心周辺低層高密度市街地ではどうか。一般的に検討すべき事項を図式的に示せば、表・結(Ⅱ)－1の様に整理できる。

これらがその場に対応しながら総合的に確保できているとき、その住宅は「都市型住宅」としての資質をもつと考えられる。

ここで、「住宅政策の空間化」は主に(f)(i)について考えるべきものであるが、更新の際には他の要素も実現することが望ましい。特に、住宅政策の中心が公的住宅を中心とすることを考えると、公的な「駒」をどう配分、配置するかが主要な関心になる。この場合、広域的需要と地区の需要とを、それぞれの場所においてどう調整しつつ、市街地整備とも連動させながら実現するかが重要な焦点となる。

表・結(Ⅱ)－1 低層高密度市街地に建つ住宅に求められる質

	住宅単体として	住宅の立地に関して	
		相隣環境に対して	地区的需要に対して
物的	住宅そのものの質 ・最低面積、設備 ・日照の確保 (a)	・住宅棟と相隣環境 ・豊かな空間の形成 (c)	・地区特性になじむ形態 (e)
非物的	居住者が満足する ・広さ、間取り (b)	・隣人関係の安定 (d)	・地域需要に応える ・バランスの回復・補完 ・居住水準向上に貢献 (f)
他機能	居住性を損わない ・防音 ・アクセス (g)	居住性を損わない ・防音、迷惑防止 ・動線処理 (h)	・ゾーニングが良好 (平面的/立体的) (i)

#### 結(Ⅱ)－4 計画論として検討すべき事項

結(Ⅱ)－2では市街地整備の側面から、結(Ⅱ)－3では住宅政策の側面から低層高密度市街地が達成すべき性能の基本事項を整理した。これを受けて、最後に、何によって上記性能を実現すべきかをまとめる。

第一は、こうした性能を共通の目標とするためのシステムの形成である。近年、地区別計画、地区基本計画といった形での計画形成が進んでいるが、これらは将来における目標像を静的に示したものにすぎない。それに至るプロセスをいかに共有するかの検討がなされる必要がある。この場合、最低限の「不良」なものの除去をめざしてきた従来の考え方には限界があり、それぞれの場・地区・地域において、より高次の目標にむかうプロセスを共有する必要がある(→第10章)。

第二は、「規制」「誘導」「事業」による分担である。目標が設定されたら、それを実現する方法・手段の検討になる。上記性能を実現するに至る手段として、個別更新では不可能な部分は「事業」に依拠する。その他多くの部分は「誘導」であろう。「規制」は、これまでのものが一率かつ硬直的なものであったが、今後は誘導手法と連動した、より目的指向的なものに改善すべきである(→第11～13章)。

第三は、それぞれの手法に関して、性能を達成するに足る強度・要素・レベルに関する具体的「基準」の設定である。これまで、狭義の住環境については日照時間に代表されるように「基準」は明らかにあったが、より広い意味で低層高密度市街地の性能基準を目安として設定することが必要である。このうち、どこにでも必要な基本的基準は従来の基本法のなかで定める必要があるが、より高次の目標はガイドラインを示すに留め、公的主体は、むしろそれを達成するための援助・調整をおこなうべきである(→第12章)。

## 第Ⅲ部 （計画論）

### 序（Ⅲ）

これまで、第Ⅰ部では、新たなる居住環境整備計画論の基礎を構築すべく、主要概念の再検討を、①都市構造・地区構造論、②改善型再開発論、③都市型住宅形成誘導論、④居住環境整備マスタープラン論の4方向からおこない、検討すべき仮説群を提示した。これを受けて、第Ⅱ部では、上記仮説を検証すべく主に実態論的検討をおこない、その結論として、低層高密度市街地の市街地像を、達成すべき市街地及び住宅の性能という形で示した。

第Ⅲ部は、具体的「計画」に、第Ⅱ部で明らかとなった実態を対置させつつ、第Ⅰ部で示した枠組みに沿ってリアリティのある計画論を構築する部分である。

まず、第10章は居住環境整備計画を構成する方法を考察する。低層高密度市街地のそれぞれの場所において、都市のなかで位置づけられた計画を策定・実行していくための方法論の検討である。ここでは、まず、マスタープランに着目して、上位主体（東京都）がおこなうべき部分と下位主体（区）がおこなうべき部分を仕分けしつつ、現状の取り組みの評価をおこなう。近年の動向として着目される「地区別計画」や「地域住宅計画」等も検討課題となる。そのうち、計画の内容を具体化する手段として、事業による場合、誘導を中心におこなう場合、その他の手法でおこなう場合に仕分けしながら、低層高密度市街地の性状と動向からみてどの様な分担関係が適しているかを明らかにする。

これ以後は各論である。第11章においては、都市再開発方針を上位計画として確認したうえ事業を中心とする低層高密度市街地の居住環境整備につき考察する。第12章では、現在、「整備・開発又は保全の方針」のメニューに無い「住環境整備基本方針」が上位の計画として必要なことを示し、誘導手法を中心とする低層高密度市街地の居住環境整備について述べる。第13章では、用途地域の指定替えをきっかけとして、誘導型計画システムに移行する手法を考察している。

第11～13章に共通する重要な点は、『整開保』や地区別計画において「方針」として示されたことを、地区レベルにおいていかに実際の整備に連動させるか、という課題である。単なる「協議」や「行政指導」によって個別に、従って非公開で交渉をおこなうというレベルを超えるためには、地区計画あるいは地区計画的計画を地区的合意というプロセスを経て策定し、その実現手法として事業制度・誘導制度・規制制度を重層的に構成すべきだというのが全体を貫く計画の論理である。

## 第10章 居住環境整備基本計画の策定と運用管理

本章の検討課題は、東京区部都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画を、上位計画のなかで位置づけながら、また、実現手法との関連を明確にしながら、その枠組みを示すことにある。ここでは、首都圏レベルの動向・政策は前提として直接は対象とせず、東京都から下位のレベルで低層高密度市街地を位置づける。

具体的には、第一に、東京都レベルの関連計画及び計画・執行体制を体系的に整理し、計画構成上の課題を抽出する（第1節）。第二に、東京各区を対象とし、区レベルの市街地整備に関するマスタープランがいかに形成されてきたか、また、それに伴って、実際のまちづくりを実行していくための計画・実施システムがいかに形成されてきたかを考察する（第2節）。その際、各区の計画化への動きを、計画の実現手段の形成・構成方法と関連させて考察し、「住まいづくり」の視点をも含めた総合的まちづくりをおこなう可能性を評価する。最後に、以上を踏まえて、望ましい居住環境整備基本計画のシステムを構成する方向を示す（第3節）。

表.10-1 東京都「整備・開発又は保全の方針」

### 10-1 東京都における低層高密度市街地の位置づけと計画体制

#### 10-1-1 東京都におけるマスタープラン

低層高密度市街地の居住環境整備に係る東京都のマスタープランとして、触れるべき現行計画には以下のものがある。

- ① 第二次東京都長期計画（昭和61年11月）
- ② 東京都「整備・開発又は保全の方針」（昭和61年9月）  
（表.10-1）
  - ②-1 土地利用の方針
  - ②-2 都市再開発方針
- ③ 東京都住宅対策審議会答申（昭和57年9月）
- ④ 東京都住宅政策懇談会中間報告（昭和63年10月）

このうち、東京都独自の計画要素に着目すると、「多心型都市構造」の検討と「総合的住宅政策」の検討が重要である。そこで、都市計画行政、住宅行政の構成を踏まえながら、東京都の取り組みの体制を整理し、上位計画の役割と限界を明らかにしておく。

#### 10-1-2 東京都の都市計画体制と「多心型都市構造」

昭和30年代の初期以来、地域政策課題として取り上げられてきた「多心型都市構造への転換」というテーマは、第二次東京都長期計画でも引き継がれた。ここでの「心」に相当するのは、交通の結節点にあって大規模な未利用地の開発や再開発が見込まれるなど、将来の都市づくりに大きな可能性をもっている地域である。これらの「心」は単に業務機能の受け皿として育

1. 都市計画の目標 (p1)
1-1 都市計画の区域
1-2 人口及び産業の見通し
1-3 市街化区域の規模
2. 土地利用の方針 (p1)
2-1 市街化区域の配置
2-2 市街化区域の土地利用の方針
2-3 住宅地の配置
3. 交通体系の整備の方針 (p3)
3-1 道路交通需要の見通し
3-2 交通施設の整備の方針
4. 自然的環境の保全及び公共空地系統の整備の方針 (p6)
4-1 計画の方針
4-2 緑地の確保目標
4-3 緑地の配置計画の概要
4-4 実現のための施策の方針の概要
5. 都市排水施設等の整備の方針 (p8)
5-1 下水道の整備の方針
5-2 都市河川の整備の方針
6. 市街地の開発及び再開発の方針 (p8)
6-1 基本方針
6-2 既成市街地の再開発の方針(別表p11~57)
7. 都市防災に関する方針 (p10)

成するだけでなく、広域的な生活の中心として、商業、文化、情報、交通などの機能が複合的に立地するよう誘導するものとしている。そして、こうした多心型都市を支える交通網に関しては、区部では環状方向の交通網を重点的に整備し都心部への交通アクセスを向上するものとしている。また、分野別計画の「市街地整備」の項では、「心」ほど拠点性はないがそれぞれの地域の中心となる街を「地区中心」として育成することが、さらに「住宅」の項においては、居住環境整備の方向が空間的に示されている。さらに、こうした多心型都市構造を実現し、職住近接を達成するために、「環7内の中高層化」方針が全面に押し出されている。次に、こうした政策を中心的に司る東京都の都市計画体制を整理しておく<sup>1)</sup>。現在の都市計画行政の中心



である都市計画局の沿革をみると、昭和35年7月、首都機能の増大に対応して総合的な都市計画行政をおこなう必要に応えた前身の首都整備局の設置に始まる。ここにおいて、総合計画部門と狭義の都市計画部門及び建築指導部門が統合された。しかしその後、都市計画業務の多くは次々と地元区におろされてゆく。まず、昭和40年、建築指導行政が特別区へ大幅移管（地方自治法一部改正）される。昭和50年にも特別区に事務事業の一部を移管（都市計画法建築基準法一部改正。このとき、特別区にも建築主事が置かれた）、さらに昭和58年にも事務事業の一部を移管（都市計画法建築基準法一部改正）した。この間、昭和51年には名称を都市計画局と改変している。

こうした経緯の結果、現在の東京都における都市計画行政には以下の様な特徴がある。

- ① 巨大な首都圏の中の東京都という位置にあるため、行政範囲を計画対象として捉えることが難しい。また、部門別の計画もそれぞれが膨大な体系となり、相互の調整が難しい。また、都市計画局と建設局の関係に示されるように、計画決定した都市計画事業は建設局で実施されており、トップダウンになり易い。
- ② 東京都として計画できるのは全体レベルでの方針に限られ、具体化は主に区の役割である。つまり、区と東京都の役割分担がなされ、徐々に区の独自性が生かせるシステムに変わりつつある。

従って、低層高密度市街地の居住環境整備基本計画を考える場合には都・区の役割分担を明確にしながら、両者が補完する計画システムを描く必要がある。

#### 10-1-3 環7内の高度利用について

低層高密度市街地の将来像を考えるうえで重要なテーマのうち、各区のレベルを超えた政策課題として、「環7内の高度利用」の要請がある。これは、「都市計画」や「住宅政策」といった個別の政策に留まらない、都市構造政策といった部類に属するものであるが、その経緯と意味を明らかにしておく。

今日の容積率指定は、容積地区の指定（環6内＝昭和39年、外＝昭和43年）の形を基本的には受け継いでいる。しかし、この容積地区指定は、即地的住環境への配慮に欠けており、その後の開発抑制基調の世論のなかで、新用途地域制への移行時に、住環境の観点からの規制強化がおこなわれた。また、「職住近接」のための「高度利用」の範囲は環6以内に限定されていた。

「環7以内の中高層住宅化」を公的計画として位置

づけたのは、昭和57年12月の長期計画が最初である。実際、それに先立つ第一回の用途地域全面見直し（昭和56年6月告示）においては、指定基準はその前の新用途地域指定（昭和48年告示）のものとはほとんど変わらず（→13-1）、それまでと同様に、中高層化を指向する区域は「環6以内」と示されていた。従って、「環6」が「環7」に変更されたのは、昭和56年6月の用途地域見直し以後、昭和57年12月の長期計画発表の間となる。長期計画の策定は、昭和54年8月から55年12月にわたるマイタウン構想懇談会に引続き56年8月に設けられた長期計画懇談会において審議がなされている。この内容をみると、既に昭和56年9月16日の会合において、「現状と課題」「望ましい都市像」が議題となっている。しかし、ここにおいて「環7以内中高層化」の議論はなされず<sup>2)</sup>、その後の懇談会の席上でも議題にはならなかった。しかし、懇談会の結果として発表された『中間のまとめ』（昭和57年5月12日）では「環7以内の中高層化」が示された<sup>3)</sup>。長年の懸案になっている多心型都市構造への誘導と、「インナーシティ問題」の検討以後浮かび上がってきた都心周辺部の活性化を、「職住近接」とからめて実現するためには、中高層化を想定する範囲を、環6～荒川放水路によって囲まれる内のゾーンから、ひと皮外側の環7内へと拡大することが必要だったのである<sup>4)</sup>。中曽根首相の規制緩和指示（昭和58年2月）と、これを受けた建設省による『規制の緩和等による都市開発の促進方策』（昭和58年7月。13-1参照）の発表はこの後およそ2年後のことであって、時間的關係からみるなら「環7内中高層化」路線は東京都の政策として先に打ち出されていた。

しかし、その後、都心部の商業地に始まった地価高騰は周辺部に波及し、高容積化を正当化する別な要因が加わった。昭和61年度から始まる第二回の用途地域全面見直し作業は、こうした中で行われるのである。ただし、東京都が方針を出したとはいえ、具体的な実現手段は限られている。例えば都は、昭和58年に新設された市街地住宅総合設計制度の適用範囲を原則として環7以内としているが、適用条件からみて一般的なものでなく、また、一般規制としての地域地区のほとんどは区の意向によって見直しがおこなわれるため、トップダウンで都の方針が貫徹する計画システムとはなっていない。

#### 10-1-4 東京都の住宅行政と住宅政策

一方、東京都には現在、総合的な住宅政策は不在である。その経緯を以下に示す。

住宅政策の沿革をみると、まず、現在の住宅局は、昭和35年7月、都の住宅行政の一体化をはかるため建築局の住宅部門を母体とし民政局から福祉住宅部門を引き継いで設置された。このとき建築局の建築行政部門は首都整備局へ移管し、建築局は廃止された。その後、微小な変更はあったものの大きな変更はなく現在に至っている。現在の事務分掌は「住宅及び住環境整備に関すること」とされているが、端的に言えば、都営住宅を中心とし、間接融資部門を含めた範囲の住宅の建設・管理・建て替えを担当する部局である。従って、民間住宅の立地誘導も含めた総合的な住宅政策あるいは住宅計画を描く機能は元々なかった。現行の「整備・開発又は保全の方針」の中にも「住宅建設の方針」は書かれていない（表.10-1）。

こうした経緯を前提に、今日の住宅政策の重要な柱を整理しておく。ここでは、（1）東京都住宅対策審議会答申（昭和57年9月）、（2）住環境の水準設定調査（昭和58、59年度）、（3）東京都第五期住宅建設五箇年計画（昭和62年1月）、（4）東京都第二次長期計画（昭和61年11月）、（5）東京都住宅政策懇談会中間報告（昭和63年10月）を取り上げる。

#### （1）東京都住宅対策審議会答申（昭和57年9月）

昭和56年5月の諮問を受けて昭和57年9月に出されたこの答申のなかで、都の住宅政策の目標は「すべての都民が、適正な負担のもとに家族構成等に見合った居住水準と良好な住環境の確保ができるようにすること」とされ、「居住水準」と「住環境水準」を設定して、当面は最低居住水準未済世帯の解消と平均居住水準の達成に努め、住環境については「基礎水準」（国が示しているもの）の確保を目指すものとした。また、それに付随して住宅住環境総合マップの作成と「住宅計画」の策定を提唱した。その他、公共住宅のあり方、民間住宅助成のあり方等を政策の方向として一通り示しているものの、理念論と制度手法の羅列に留まっている。

なお、住環境の「基礎水準」として示されたもののうち、低層高密度市街地に関係する部分（「住宅が高密度に集合し、それが連たんしている地域」）についての達成すべき条件は、①構造または設備が著しく不良な住宅が多数存在していないこと、②耐火性能が低い構造の住宅の割合が著しく高くないこと、③まとまった公開された空地が確保されている地域であること、

④原則として、敷地が避難上支障のない幅員の道路に適切に接していることである。なお、この部分の「誘導水準」は、項目は同じで、それぞれがより良い状態であることを表現したものである。

#### （2）住環境の水準設定調査（昭和58、59年度）

「安全性」「保健性」「利便性」「快適性」のそれぞれの面から500mメッシュで住環境を評価し、「木造住宅密集地域」「住工混在地域」等の「市街地整備のための地域類型」ごとに、達成すべき水準を示したものである。ここでは、現状ストックの低い方から30%の所を「基礎水準」、高いほうから30%の所を「誘導水準」とし、現在のストックを改善しつつフローについてはより水準の高いものを増やすことで全体の水準向上をはかることを想定している。すなわち、地域類型ごとに現実的・相対的な目標を設定してこれを努力目標にする、という考え方である。一応の目標設定という点では評価できるが、相対評価に留まっている点が限界である。

#### （3）東京都第五期住宅建設五箇年計画（昭和62年1月）

ここでは、①できるかぎりほとんどの世帯が最低居住水準を、昭和75年をめどに半数の世帯が誘導居住水準を確保すること、②住環境水準を指針として住環境の水準向上にあたること示され、12項目の「基本方針」が理念レベルで述べられているが、基本的には都営住宅や融資住宅の建設・建替・融資計画でしかない。

#### （4）東京都第二次長期計画（昭和61年11月）と住宅計画の策定

第二次長期計画の「住宅」の中では、「住宅計画」の策定をひとつの柱（施策の方向）としてあげ、以下の4点を示している。第一は先に示した住環境水準の設定をおこなうこと、第二は、その続編として「住宅・住環境総合マップ」を作成すること、第三は、総合的な住宅計画の策定、第四は、第三を受けた市区町村の住宅計画策定の促進である。その後、地価高騰の時期に出された総合実施計画'87（昭和62年10月）では第三の点が緊急に具体化され、懇談会の設置（62年度設置、64年度答申）を経て昭和65年度に総合的な住宅計画を策定するものとした。住宅計画は、具体化に向けて公式に位置づけられたのである。

また、10箇年事業計画のなかで、具体的数値として各種制度を用いた整備地区数が示されていること、居住環境整備の方向が空間的に図示されていることは重要な点である。



## 10-2 各区におけるマスタープランの策定と計画システムの形成

### 10-2-1 基本構想・基本計画とマスタープランの策定過程

地方自治法の改正により、東京区部でも昭和50年より基本構想の義務づけがなされ（一般の自治体では昭和44年から）、同時に区長公選がスタートした。こうして「東京の特別区は首長が選挙の洗礼を受けることによって、住民の要求と公約や政策のアピールを直接スキンシップに近い中で行われる様になり区間の競争が始まった」<sup>6)</sup>。従って、ここでは、区が独自におこなう計画として根拠があるものという意味で、概ね昭和50年以降の基本構想・基本計画を中心に検討する。

区長の公選は、昭和50年を皮切りに、原則的には54、58、62年に実施された。基本構想の議決を経て基本計画の策定をおこなうというプロセスが一般的であるから、各区の「基本計画」が出されるのは昭和52～53年以降のことである。逆にいえば、それまでも「開発基本構想」「再開発基本計画」等の計画をもつ区も多かったが、研究報告書の域を出ないものも多く、また、施設配置計画分野のように予算と直結するものを除けば実効性は乏しかった。すなわち、昭和50年時点での特別区で、都市計画行政に係っている職員は区全体で100人程度であり、このうち事務事業の移管に伴って東京都より配属された職員は2割にもならず、殆どの職員が区の他の部署（土木、建築、区民部、出張所、厚生、環境、総務、広報等）より集められていた。従って、担当者は未経験であったし、逆に経験者が限られている場合には全ての仕事がこの職員を中心に回転するという弊害もみられた。さらに、事務事業の移管の際に、東京都からは都市計画の基礎資料はほとんど移管されず、現状把握の資料すら十分に整っていない状態だった<sup>7)</sup>。こうして、当初は不足していた地区施設の整備の中で経験を積み重ねていくことになった<sup>8)</sup>。

昭和51年には早くも品川区・目黒区が基本構想を発表、52年には杉並区・練馬区が、53年には千代田・文京・台東・世田谷・板橋・足立区が相次いで基本構想を発表した。議決した基本構想を受けた基本計画は昭和52年に目黒区（＝基本計画）と杉並区（＝長期行財政計画）が、53年には台東区（＝長期総合計画）が、54年には文京区・品川区・世田谷区が発表している。

このうち既成市街地の整備に着目するなら、例えば世田谷区では昭和51年に「既成市街地再整備調査」を

行い、世田谷区東部の居住環境について調査し、その整備手法（修復型まちづくり）について提案している。また、「生活環境図集」「コミュニティーカルテ」といった形で地区レベルの居住環境整備に関する情報を収集・評価して、公表・共有することで、まちづくりの一步を踏み出そうとする試みも各区でおこなわれていた<sup>9)</sup>。初期のものは生活便利帳的なものも少なくなかったが、生活環境を評価して記述するものも増加し、これは都市レベルの評価から地区レベルの評価へと詳細化していった（表.10-3）。例えば昭和57年3月に発行された『世田谷区地域カルテ』では、交通・コミュニティー施設・基盤整備等の現況に留まらず、「問題が多い住宅地」「保全が望まれる住宅地」等の評価が1万分の1地図上（総括図は2万5千分の1）に図示されている（図.10-1）。これそのものは、合意された「計画」ではないものの、区民や企業が地域の将来像として共通の意識をもつ点では重要であった。

なお、この間、国レベルで、法定地区計画制度や各種モデル事業の創設がなされるが、これらは、区レベルのまちづくりをおこなうにあたっての強力なバックアップになった。

その後、昭和58年には都市計画権限が大幅に東京都から各区におろされる。既に昭和40年には建築指導部門の大部分が、昭和50年には住民等との関わりの深い都市施設に関する都市計画が移されていたのに加え、このとき、地域地区等の都市計画の大部分が移譲された。各区において「まちづくり」への取り組みが活発化するのはいずれ以後である。行政組織上も、それまで各所に分かれていた窓口が「まちづくり」という目的に沿って「都市環境部」「都市整備部」などの名称のもとに再編・強化された<sup>10)</sup>。これらは、「まちづくり公社」などの第三セクターによって補完され、執行体制をさらに充実している。昭和62年現在の東京都の都市計画決定に関する分掌関係を、表.10-2に示す。用途地域が知事決定（大臣承認）であることを除けば、地区計画・特別用途地区など区決定（知事承認）のものが大半を占めている<sup>11)</sup>。なお、区営住宅も昭和50年の公営住宅法の改正により、少なくとも権限の面では、特別区においても建設管理が可能になった。

### 10-2-2 各区の基本構想と基本計画

各区の基本計画を中心とする取り組みは、概ね以下の4パターンに集約できる（表.10-4）。

①昭和50年代中盤に基本構想及び基本計画を策定した

表.10-3 居住環境整備計画検討のための情報作成に関する流れ

	a.都市計画図集	b.生活環境図集	c.コミュニティ・カルテ	d.まちづくり方針
策定の時代背景	都市計画法改正(S43)による「整備・開発・保全の方針」策定指示 地方自治法の一部改正(S44)による基本構想の議決義務づけ	それまでの都市計画とは異なる生活環境の整備までもとりこんだ計画への関心の高まり	単なる現況把握を一步進めて、計画化に役立つ課題を抽出し、計画を考える素材を提供する	従来、現状を把握し問題点を抽出する段階に留まっていたが、一步進めて計画案を地域に投げかける
作成の目的	法定都市計画（地域地区・都市計画街路の検討中心） 都市基本計画の立案検討	行政区全域にわたって地区の生活環境を検討する。地区間の比較を通し問題地区を抽出する。	地区環境整備計画を具体的に考えるために課題を抽出し、共通の認識をもつ。	地区環境整備計画を提案し、実際に「方針」として定着させる
対象とするスケールと単位	行政区域全域を対象	行政区域全域を対象とするが解析の単位は地区別に（メッシュ、町丁目、小学校区、分布図で）	行政区をいくつかの狭域に細区分	行政区をいくつかの地区に区分するが、「計画」行為であるためそれほど細かく表現しない。
調査項目	都市計画基礎調査的なもの	安全性、保健性、利便性を中心とする基礎的項目	地区ごとに施設状況・住民意識・整備課題分布を示す	「方針」は地区ごとの土地利用・アメニティー形成・整備類型等により示される。
作成の主体	行政	行政が主体	多種多様（コンサルまかせ、行政+コンサル、行政内プロジェクトチーム、住民参加）	協議会方式、行政内部での立案等いろいろある。
利用対象	行政内部（とくに都市計画）	行政内部資料から市民公開へ	多種多様（行政内部資料、公開、有料頒布、地区集会で配布）	各主体が整備の目標像としてみる／行政内部の調整／具体的計画を起こすときの指針とする
問題点・改良点	①地区の居住環境整備を考えるのには荒すぎる。 ②一般市民は見る機会が少ない	①扱う指標の増加 →わかりやすさの問題 ②客観評価と併せて主観評価も（多くは「満足度」を使う） 例：S44京都市 ③公開へ、さらに市民参加へ	①誰が情報収集をおこなうか →情報収集の過程で情報を利用し空間整備へむすびつけていく主体を育てることが肝要。従って、職員参加、住民参加が必要 ②どの様な情報を扱うか。最も重要度の高いものを中心にという考え方も。／問題抽出のための情報から計画情報へ。	①方針の策定方法によっては方針としてうまく機能しない（策定方法上の課題） ②方針として盛り込めない要素をどう位置づけるか（策定内容上の課題）
事例	S36東京都 S38京都市 S44名古屋市の S46川崎市	S39東京都（行政内部資料） S42神戸市（行政内部資料） S44旭川市 S44京都市 S45横浜市 S47北九州市 S48武蔵野市（有料頒布） 以下つづく	S48神戸市 S49高知市 S50明石市 S51川崎市 S51川崎市 S51太田市 S52三郷市 以下つづく	S54帯広市 S56明石市  S59世田谷区「都市整備方針」 S61足立区「地区環境整備計画」 など

a～cの参考文献：森村道美(1987)『地区整備のための地区区分論』

図.10-1 世田谷区『地域カルテ』

9 地区環境

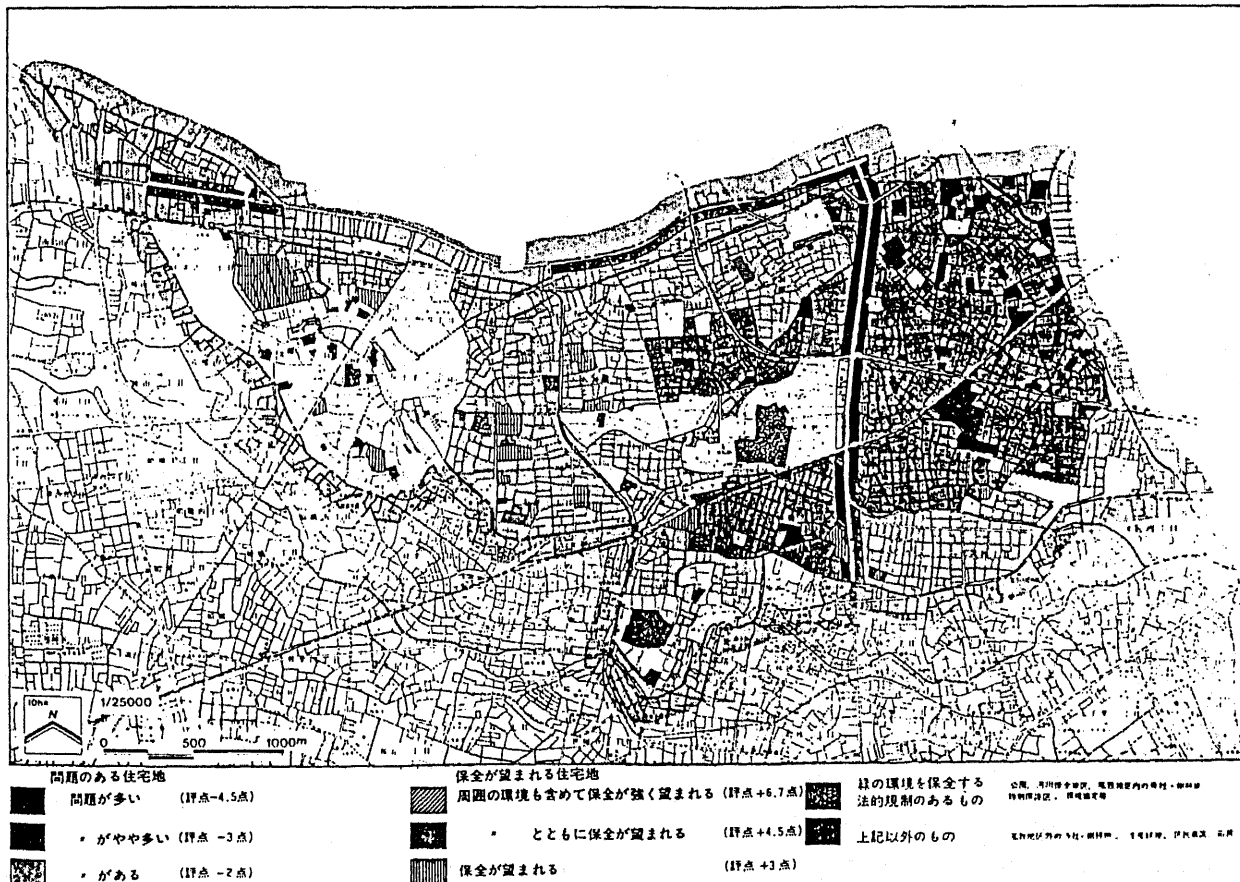


表. 10-4 各区の基本構想・基本計画策定パターン

① 一般型	<p>例：千代田区，中央区，港区，文京区，（台東区），墨田区，品川区，目黒区，世田谷区，（杉並区），北区，板橋区，足立区，葛飾区</p>
② 独自路線型	<p>例：江東区……開発構想型（都市再開発構想） 中野区……まちづくり協議会型（地区総合計画型）</p>
③ 出遅れ型A	<p>例：大田区，豊島区，練馬区，江戸川区</p>
④ 出遅れ型B	<p>例：新宿区，渋谷区，荒川区</p>

が、その後の状況変化に対応して昭和60年代初頭に二次の基本計画を策定し、相前後して都市整備方針的なものを策定（検討中）の区。これはちょうど東京都の長期計画策定→第二次計画への改訂と対応している。最も一般的なパターンである。

- ②昭和50年代の中盤に基本構想は策定したが基本計画は未策定であり、実施計画（or中期計画）のローリングで対応している区。
- ③基本構想の策定が昭和50年代終盤にずれこみ、続いて基本計画を策定したので、それからまだ時期がたっておらず、近年都市整備方針は策定の動きが始まった段階の区。
- ④基本構想の策定が昭和50年以前であるため議会の承認を得ておらず、実質的にはごく最近まで実施計画のローリングで施策を展開してきたが、昭和60年代になって基本構想を策定し、引き続き基本計画を策定（中）の区。都市整備方針的なものの策定は遅れている。

以上を言い替えば、①は昭和50年以後の計画策定の典型、②は実施計画の運用による独自路線型、③④は出遅れ型とすることができる。昭和50～58年にかけて策定された計画は、基本計画にせよ、実施計画にせよ、企画サイドの「総合計画」であり、居住環境整備の分野に限ると、計画・実現の比較的容易な地区施設計画

が中心であったと考えられる。昭和58年の区の都市計画権限強化に伴って、組織的にも都市計画の体制を充実させながら、よりきめ細かな「まちづくり」への取り組みが本格化してきたのである。

### 10-2-3 各区のマスタープランの評価

表. 10-5 は、昭和63年12月時点で各区の都市計画サイドで計画化されたマスタープランを整理したものである。なかには計画策定途中のもの、策定を予定しているものも含まれる（「参考資料1」参照）。

まず、地区別計画の内容を分類すると、以下の7つにまとめることができる（練馬区は、昭和64年度に「（仮称）まちづくりマスタープラン」を予定しているが分類不詳）。①から③は物的市街地整備を指向した都市計画のマスタープラン、④は総合計画に連なるコミュニティ計画、④と⑤はその中間型（変形）である。このうち④は市街地整備の側から総合計画化をめざすもの、⑤は総合計画の側から物的計画を位置づけようとするものといえる。

- ①市街地整備方針型；「整備・開発又は保全の方針」の区版的性格をもち、都市計画事業を中心とする物的計画について詳細に空間化したものである。港区（案）、（新宿区）、文京区、品川区、世田谷区（図. 10-2）杉並区、北区、（板橋区）、（葛飾区）がこれに相当する。江戸川区では総合計画の「市街地の整備」のなかで「地域別の市街地整備の方向」という項を設けおおまかな方向を示している。最も一般的な型であるが、物的（事業）計画に計画内容を限定しているので、施策の実現の際には他の計画によって補われる必要がある。なお、世田谷区の「都市整備方針」では「土地利用の方針」のなかで「住宅地の配置及び整備の方針」（建設省の通達では「配置の方針」として住環境整備基本方針的な記述を盛り込んでいる点が注目される。
- ②拠点地区重点整備型；区において最も重点的に取り組むべき市街地整備を位置づけたものである。台東区、（江東区）、荒川区、大田区といった下町区に集中している。特定の地区であるから推進主体もはっきりしているのが一般的である。ただし、これは実際にはマスタープランとして全体が練られて計画されてはいないので、今後課題が残されている。
- ③重点事項優先整備型；特定の目的に特化したマスタープランを作成してまちづくりを進める型である。墨田区では拠点整備とは別の体系として、防災の面

表.10-5 東京区部におけるマスタープラン策定状況(1988年12月現在)

	マスタープランの有無・名称	上位計画	行政組織(中心になるもの)	推進組織	タイプ
千代田	街づくり方針(S62)	基本計画(S60-67)	都市整備部都市計画課・地域整備課	街づくり協議会、懇談会、推進協議会予定	協
中央	(協議会方式で検討中)	基本計画(S61-70)	都市整備部	街づくり協議会(10地区)	協
港	街づくりマスタープラン(作成中)	基本計画(S62-69)	都市環境部+都市整備計画担当参事	-	方針
新宿	都市整備方針(S63年度)	基本計画(S63-72)	都市整備部総合調整・都市整備計画担当	-	方針
文京	まちづくり指針(S62)	(4次修正)基本計画(S63-72)	まちづくり推進部(計画・調整担当)	-	方針
台東	なし(上野(S59),浅草地区整備計画(S60)あり)	基本構想・長期総合計画(S4-75)	都市整備部	-	拠点
墨田	なし(錦糸町,京島等の特定地区のみ)。防災MPあり。	基本計画(S56-75)改訂中	都市整備部	-	重点
江東	基本構想中の都市再開発構想(S54)しかない。	基本構想(S54-65)改訂着手	都市整備部都市整備課・市街地再開発課	-	拠点
品川	市街地整備基本構想(S60)	基本計画(S54-65),新基本構想(S62),新基本計画策定中。	都市整備本部	-	方針
目黒	生活圏整備計画(S57)→コミュニティ施設計画 土地利用計画(S60)→市街地整備方針	基本計画(S61-70)	区民部まちづくり推進課 都市計画部	住区協議会	協
大田	大森・蒲田両駅周辺について計画を策定中	長期基本計画(S58-75)	都市環境部都市計画課	-	拠点
世田谷	都市整備方針(S60)	基本計画(S62-71) まちづくり条例(S57)	都市整備部都市計画課	『まちづくり条例』に基づく住民参加による整備	方針
渋谷	土地利用計画(S64年度策定予定)	基本構想(S60-75) 基本計画策定の基本方針(S60)	建築公署部都市整備課	-	-
中野	まちづくり推進計画(S61)	基本構想(S56-) 基本計画策定着手	地域センター部 都市環境部都市計画室	住区協議会	協
杉並	不燃化まちづくりについて(S62) まちづくり基本方針(S64年度予定)	長期行財政計画(S6修正-65),新基本構想(64),基本計画策定中	都市環境部管理課	-	方針
豊島	地区別整備方針(案)(S62)→S65年度に方針。	基本計画(S58-67)	都市整備部都市計画課	-	基本
北	都市整備構想(S61)	基本構想(50),基本計画(63-72)	都市整備部総合計画担当	-	方針
荒川	なし(記述なし。核づくり/軸づくりが基本的考え)	基本構想(S62),基本計画(S63)	開発計画部都市計画課参事	-	拠点
板橋	市街地整備方針策定中(S63年度)	基本計画(S60-70)	都市整備部都市計画担当	-	方針
練馬	(仮称)まちづくりマスタープラン(S64年度)	長期総合計画(S57-65) 新基本計画策定中。	(都市整備本部)都市整備部計画調整課	-	?
足立	地区環境整備計画(S61)	基本計画(S61-70)	都市環境部都市計画課	なし(『まちづくり地区連絡会』を予定)	基本
葛飾	『市街地整備方針』を予定(S62~64年度)	基本計画(S61-66)	都市整備部都市計画課	-	方針
江戸川	基本計画中,『市街地の整備』のなかで地域別整備の方向を示す,『街づくりガイドプラン』の話以前あり	基本計画(S61-66)	都市開発部	-	方針

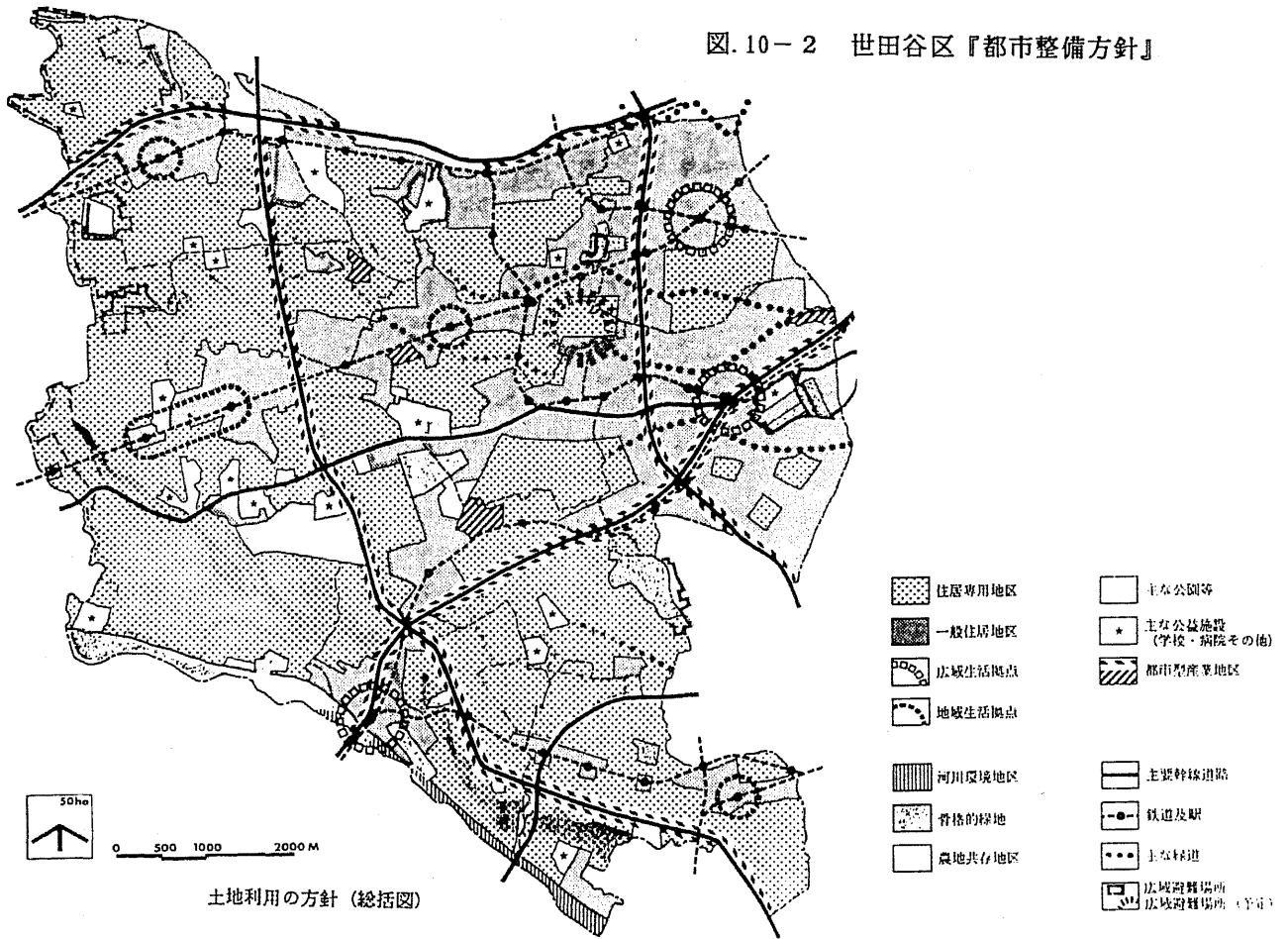
<タイプ>:ここでは,まちづくり方針(地区別計画)のタイプを以下の様に分類した。「協」:協議会方式で総合的に課題に取り組む 「方針」:主として諸事業のガイドラインとなる 「基本」:問題発掘,計画提起的性格をもつ 「拠点」:拠点整備を中心に促進させる性格をもつもの 「重点」:特定の環境性能の向上が中心になるもの。

表.10-6 各区のマスタープランの位置づけと状況(1988年12月現在)

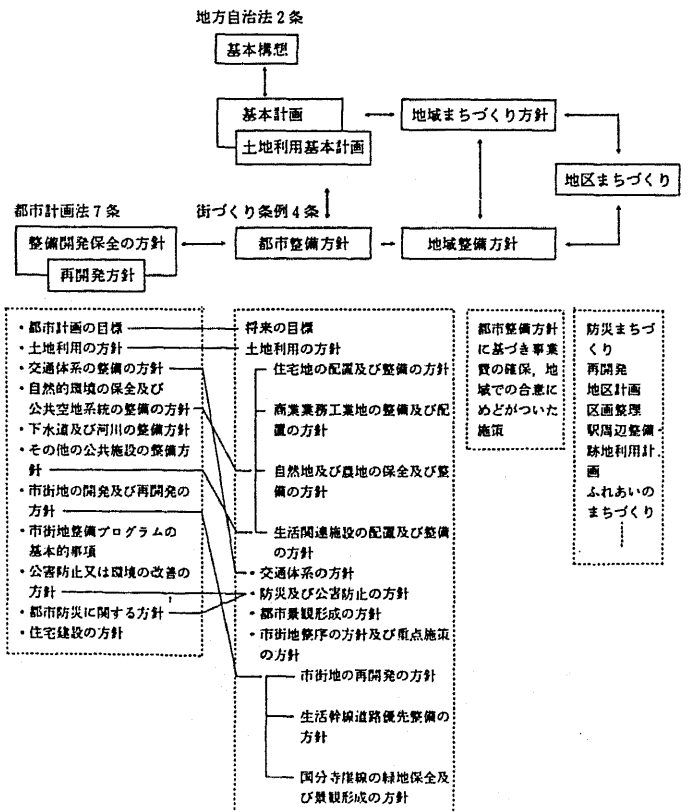
\*印は未回収。空寛は未回答又は該当するものなし

	千代田	中央	新宿	文京	台東	墨田	江東	品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島	北	荒川	板橋	練馬	葛飾	江戸川		
マスタープランの位置づけ																							
1.総合計画のうち物的計画を総合的に示したものである	○																						
2.整備開発又は保全の方針を空間化したものである		○	○																				
3.行政側が考える地区のあるべき姿である。	○		○																				
4.公民含むあらゆる開発に対するガイドラインである	○		○																				
5.主として公的施策に関するガイドラインである																							
6.主として民間主体が依るべき開発のガイドラインである																							
7.区の物的将来「イメージ」である。																							
8.その他																							
マスタープランの認知度																							
1.策定段階から区の広報等で積極的にPRしたので区民の認知度は高い	○		○																				
2.策定段階から区の広報等で積極的にPRしたが区民の反応は鈍く,計画の認知度も低い			○																				
3.計画策定からあまり時間が経っていないので認知度は低い																							
4.特定主体(開発業者等)の関心・認知度は高い	○		○																				
5.行政内部での認知度は高い	○																						
6.行政内部でもあまり認知されていない																							
7.その他																							
それまでに公表していたコミュニティカルテ等,区全体や地区毎の情報との関係																							
1.そういった情報は公表していなかった																							
2.そういった情報は公表していたが,マスタープランは別途策定した			○																				
3.それまでのコミュニティーカルテ等を参考にしながら計画化した																							
4.それまでのコミュニティーカルテ等を取り込みながら計画化した																							
5.それまでのコミュニティーカルテ等と関連させながら計画化し,マスタープラン策定後もカルテ等で計画内容をバックアップしている																							
6.とりえず区全体のマスタープランを作成した段階なので,今後は地区ごとの計画づくりにそれらを活用したい	○		○																				
7.その他																							

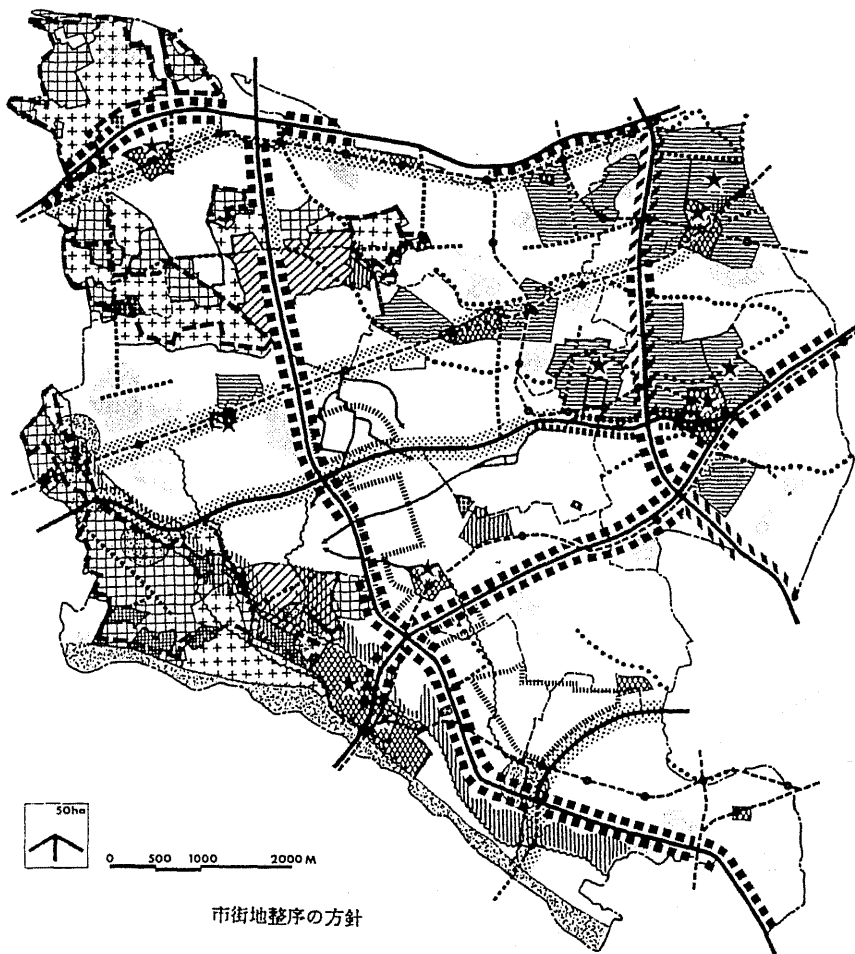
図.10-2 世田谷区『都市整備方針』



都 区 地域 地区

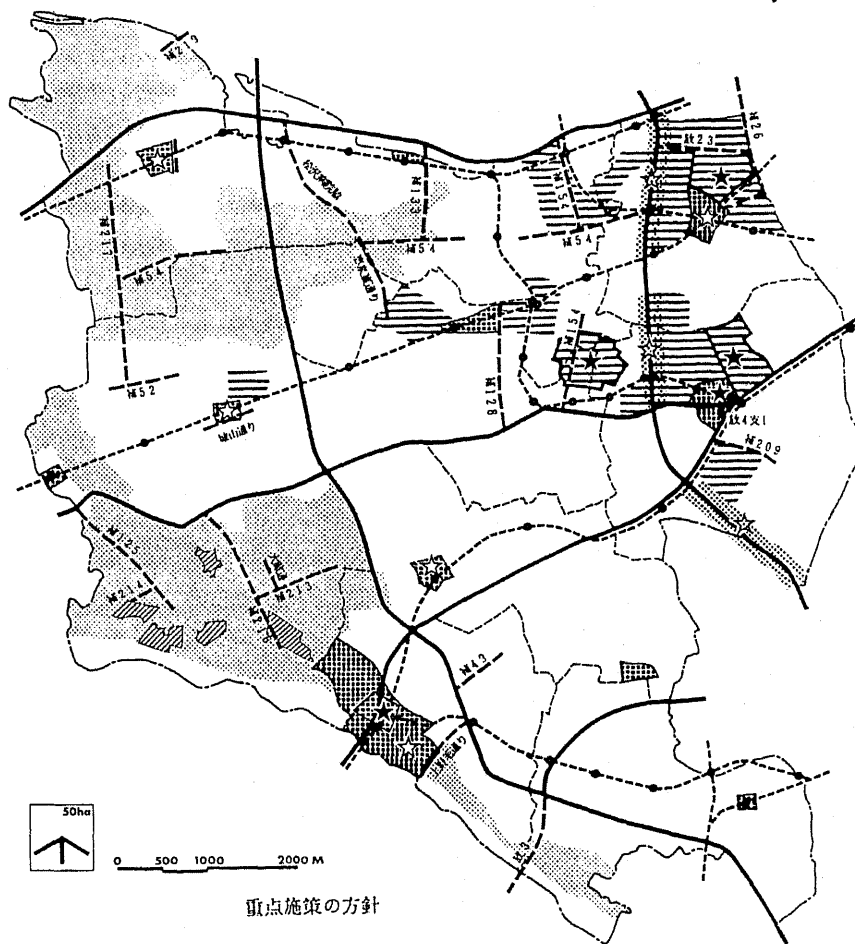






市街地整序の方針

- 商業中心部  
特に一体的、総合的に再開発を促進すべき区域（建築型再開発）
- 同上  
計画的な修復・再開発が必要な区域
- 災害に強いまちづくり  
特に一体的、総合的に修復・再開発を促進すべき区域（建築型再開発）
- 同上  
計画的な修復・再開発が必要な区域
- 土地区画整理事業準備中  
及び施行中の区域
- 土地区画整理事業等により  
のな基盤整備を促進する区域
- 建築物の不燃化を誘導する  
区域（不燃域ゾーン）
- 沿道建築物の計画的誘導地区  
（不燃域ゾーン）
- 良好な居住宅地として環境を  
保全すべき区域
- 基盤整備後の建築誘導地区
- 都市型商業立地誘導区域  
（不燃域ゾーン）
- 民間開発の計画的誘導によ  
り道路網の形成等を図る区域
- 生活幹線道路  
優先整備路線
- 主要な歩行者系ネットワーク
- 主要な緑道
- 利用取壊整備が必要な区域
- 緑地保全と基盤整備の調和を  
図る区域
- 緑地保全と計画的建築誘導  
区域
- 新緑地保全区域
- みどりのみずのプロジェクト  
対象地区
- 跡地利用緑地計画地区



重点施策の方針

凡例	市街地整序の方針の符号づけ	優先整備地区の符号づけ	凡例	整備の目的
★	特に一体的、総合的に修復、再開発を促進すべき地区	最優先地区		商業集積、文化中心の育成
☆	計画的な修復、再開発が必要な区域（Ⅰ）	優先地区		防災まちづくり等
		整備地区		整備中
				その他
				沿道環境整備

- 土地区画整理事業を施行すべき区域
- 土地区画整理事業準備及び施行中の区域
- 幹線道路
- 生活幹線道路優先整備路線
- 鉄道

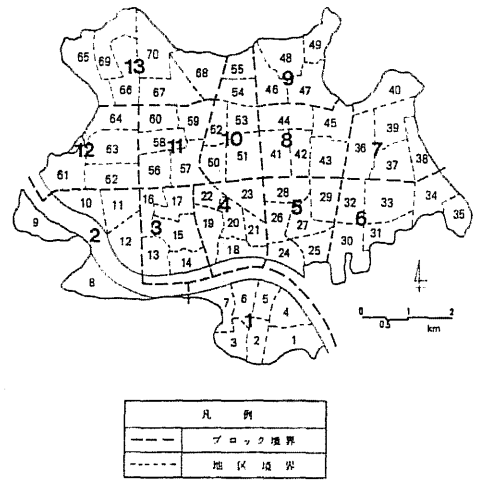
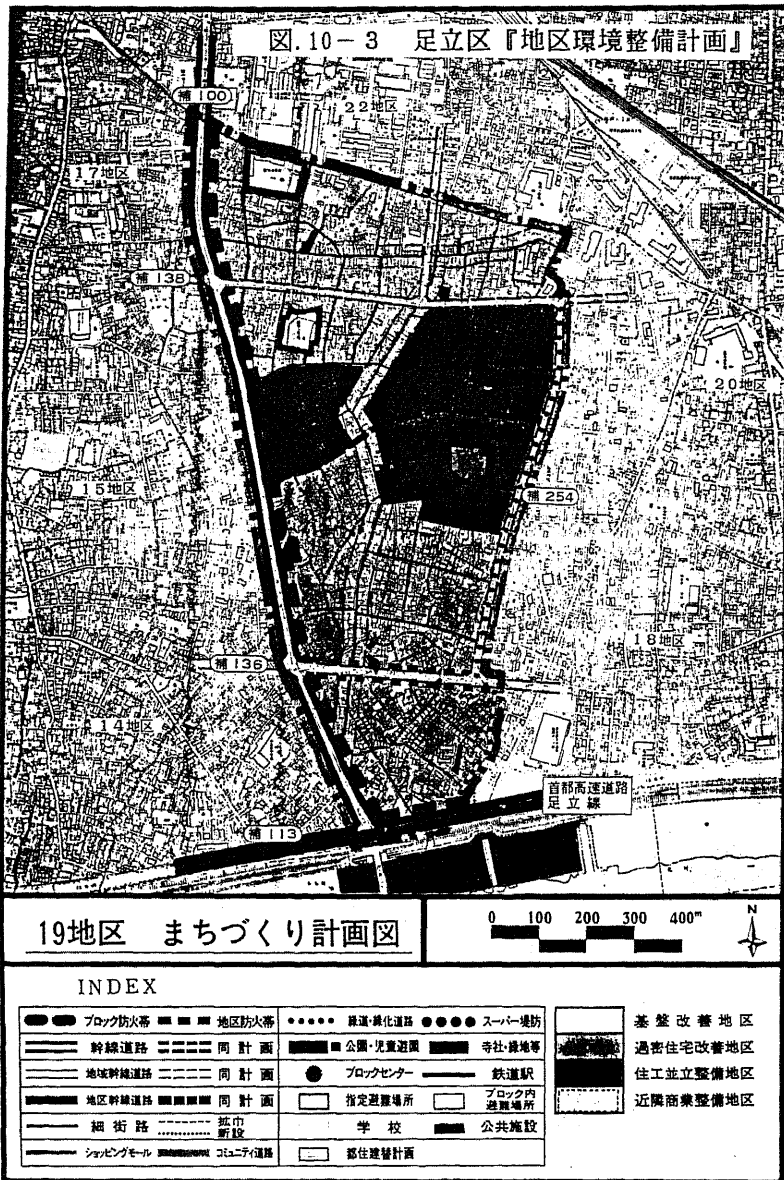
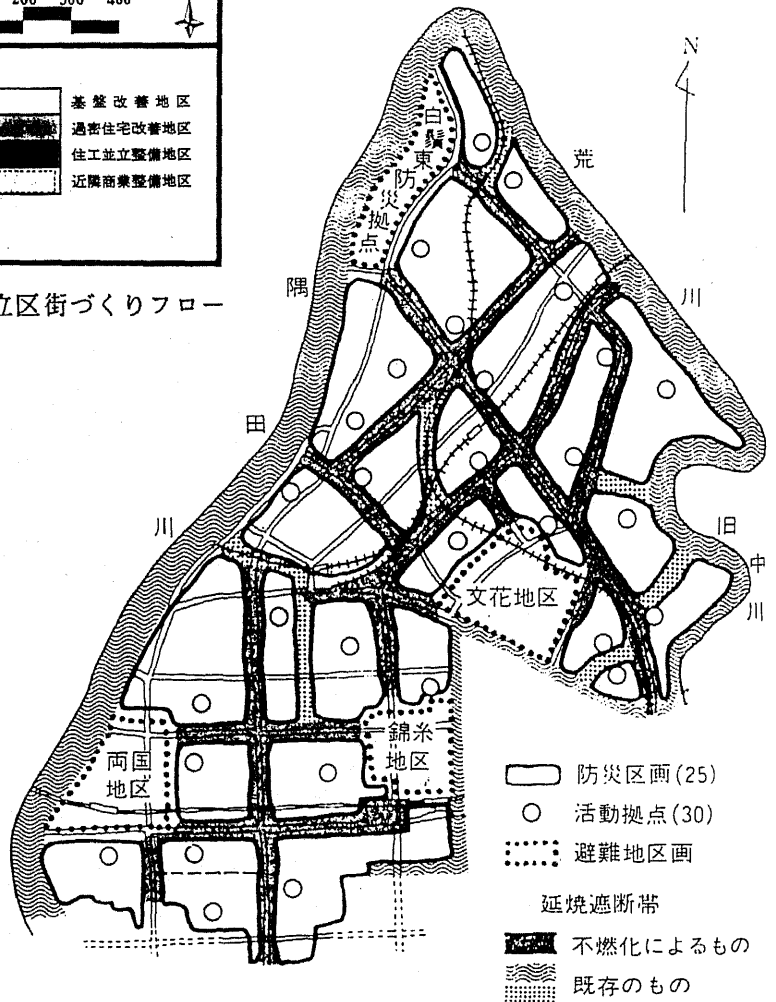
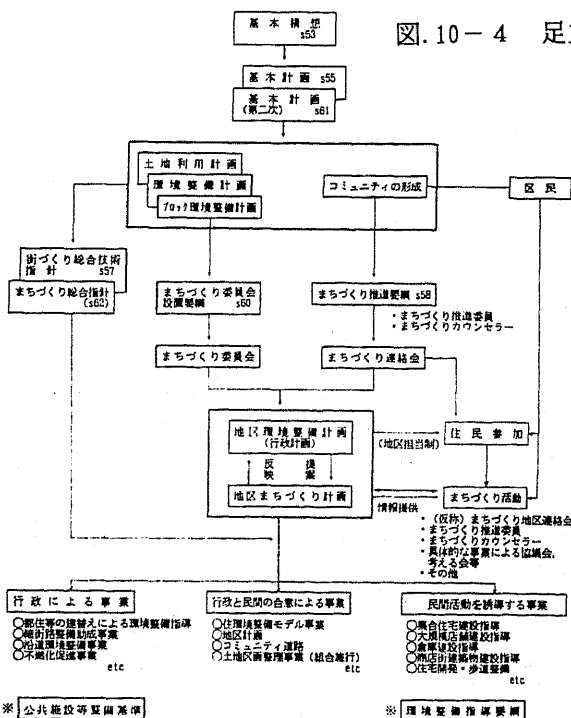


図.10-5 墨田区『防災区画概念図』

図.10-4 足立区街づくりフロー



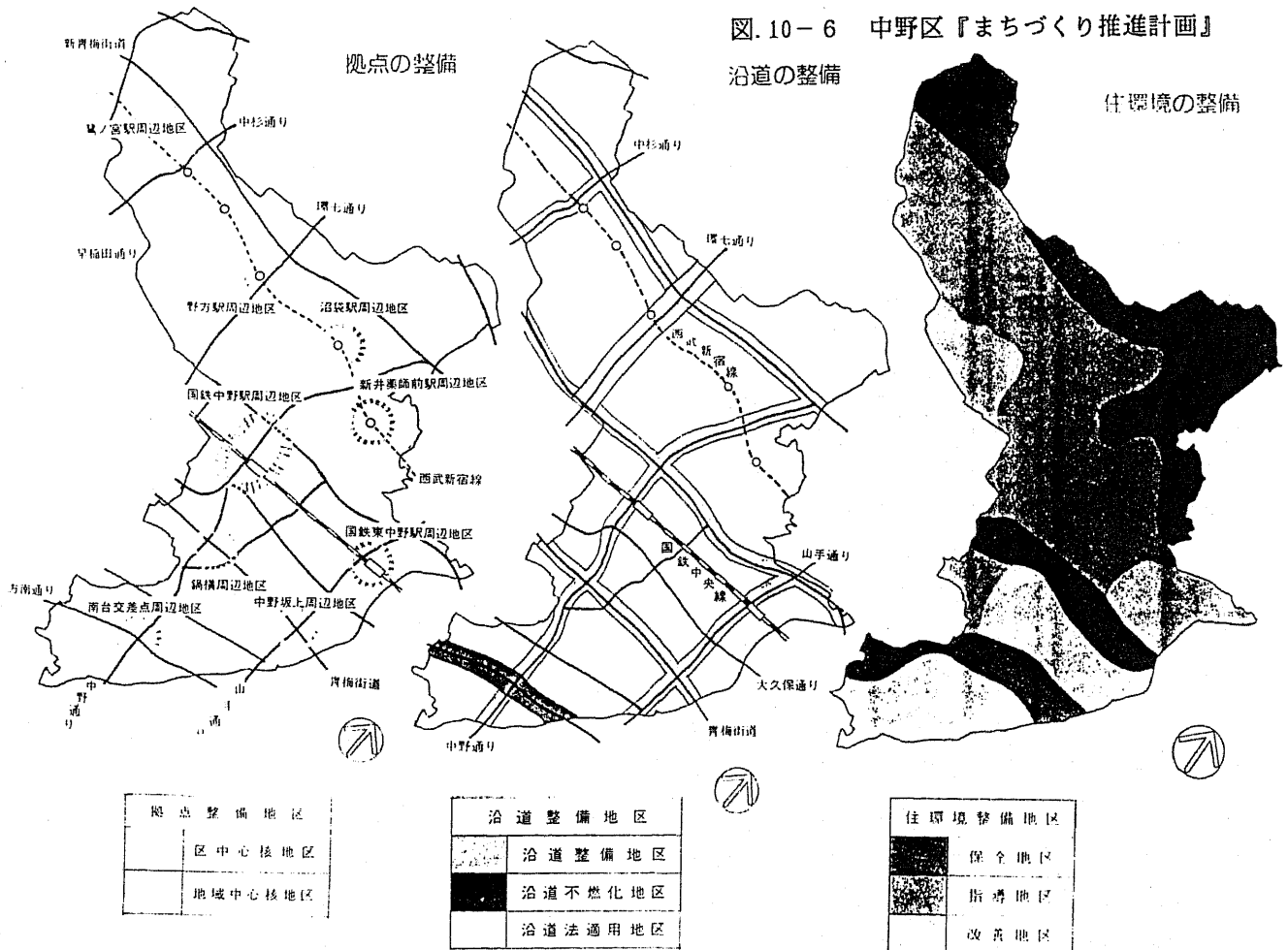
から「不燃化まちづくり」を進めており(図.10-5), 他の施策(三世代居住, 都市景観等)は「防災」に後付け・上乘せする形になっている。杉並区も昭和62年度にとりあえず「不燃化まちづくりについて」を発表しているが, 継続して昭和64年度までに他部門の基本方針も作成する予定なので, 他の型に収まる。

④地区基本計画型; 物的計画にとりあえず限定しているが, 基本的発想は, 地区の課題を総合的に解くことにある。豊島区(案), 足立区がこれに相当する。このうち, 計画上, 最も体系づけられている足立区(図.10-3, 4)では, 区内を70の住区に分け, それぞれに「地区環境整備計画」を策定し, これを住民に示しつつ協議会をつくって対応しようとスタートした段階である。しかし, 70住区全てに労力を注ぐことが可能かどうかは問題点として残る。ただ, この型の特徴は公民の開発・建築行為に対するガイドラインの性格をもつことにあると考えられるので, その機能を発揮させるためには, 具体的開発・建築行為に対する規制誘導をどこまでおこなえるかが重

要になる。足立区の場合, 「まちづくり総合指針」のもとに「環境整備指導要綱」と「公共施設等整備基準」を位置づけ, 前者では民間主体に対する, 後者では公的主体に対する開発・建築行為の規制誘導を行っている(→12-4)。

⑤住区協議会型; 目黒区, 中野区が典型的である。マスタープランとしては, 目黒区では「生活圏域整備計画」と「土地利用計画」, 中野区では「まちづくり推進計画」(図.10-6)となっており, 計画推進の方法として, 両者とも住区センターを拠点とする住区協議会が推進主体となって住区の課題に総合的に取り組んでいる。行政組織に住民組織を折り合わせたタイプである。同じ協議会方式であるが, 千代田区(中央区)は企業主体も取り込んで(ある場合には企業が中心になって)進めている点に違いがある。

⑥地区総合計画型; 一種のコミュニティー(施設)計画である。従って, 都市基盤の整備というよりもコミュニティー施設, 公園の配置計画といった色彩が強い。元々, 都市総合計画の中で「地域別(整備)計画」として位置づけられてきたものである。千代田区,



世田谷区、北区、板橋区、足立区、葛飾区の総合計画のなかに典型的にみられ、市街地整備のマスタープランと重複する部分も多い。また、目黒区の「生活圏整備計画」の様に、コミュニティ施設の整備方針のみが独立する例もある。

⑦未策定；渋谷では策定していない。渋谷区は総合計画も未策定であり、また、都市計画を担当する組織自体も未確立である。

以上を、マスタープランの策定運用、計画体系のなかでの位置づけという視点から評価すると、いくつかの課題が浮かびあがる。

1)都市計画事業を中心とする物的計画に計画内容を限定する場合、それだけが先行するなら総合性を欠くものになりやすい。つまり、事業型の計画も誘導型の計画も、他部門のマスタープランで補完する必要がある。この場合、世田谷区の「住宅白書」(企画部)、江東区の「集合住宅白書」(昭和56年。企画広報部)は区の手による住宅政策の模索という点で評価できるが、東京都レベルで策定された都市再開発方針のようにレベルの違うものについては、区のレベルでも再構成することが必要になる(→11-1)。例えば、台東区のように上野・浅草を拠点整備し、その他は「市街地環境整備促進助成」等によって個別建築の誘導を積み重ねる方法である。

2)地区基本計画型と住区協議会型には、それぞれの限界がある。前者では、足立区の様に、一旦計画化された「地区環境整備計画」が、実現の段階で集中的なエネルギー投入を必要とする限界である。後者では中野区の様に、住区の課題が全て取り上げられる可能性はあるものの、個別土地利用の誘導といった戦略づけが不可能である点である。この限界を乗り越えるためには、両者の良い点を総合する様な方法が必要とされる。すなわち、足立区の場合にあっては住民が計画主体となり区の示した計画を自分のものとしていくための援助が、中野区では、個々の開発の「規準」となる考え方と、これを「基準」に落とした手法を整備する必要がある。

3)いずれにしても、区のレベルでは限界のある事項も存在する。その代表的なものは東京都レベルの課題として前節に示した。これについては、区が中心になって一方では住民と、一方では東京都と(場合によっては国と)協議をおこなうことになる。しかし、整備道具の体系化、まちづくり要綱の制定などによ

って区が独自に詰めるべき課題も多い。

#### 10-2-4 「住宅政策の空間化」を担うマスタープランの評価

最後に、低層高密度市街地における住宅政策の実現という観点から、区における住宅政策の取り組みの可能性を考察する。

住宅計画に関する既往の調査<sup>12)</sup>によれば、市町村の住宅行政展開のタイプは以下の6パターンに整理できその枠組みは、(図.10-7)の様仮説されている。

- ①住宅白書型(問題認識から計画化へのプロセス重視)
- ②総合住宅計画指向型(総合計画の1部門計画としての体系化)
- ③公的住宅管理計画型
- ④民間住宅誘導計画型
- ⑤住環境整備計画型
- ⑥ソフト施策充実型

ただ、住宅関連施策は実際は建築・都市計画・企画・福祉・経済などさまざまなセクションで担当されており、住宅行政として総合的に認識されこの領域の全てをカバーしている市町村の例は皆無である<sup>13)</sup>。

これらを前提に、東京区部における住宅行政の展開を整理する。表.10-7は、各区の取り組みをまとめたものであるが、「定住」人口の確保が死活問題となっている都心区を除くと、組織的対応をおこなっている区はほとんどなく、世田谷区や品川区といった特定の区に限られる。但し、密集市街地等の「問題市街地」の改善を重視する区(新宿・品川・大田・世田谷・杉並・豊島・北・板橋・練馬・葛飾)や定住人口の確保を重視する区は多い。また、昭和64年度から都営住宅の小規模団地が区へ移管されるのを捉えて、「区立住宅への下敷をつくっていく」(世田谷区)、「それをきっかけに、何らかの形で住宅政策を検討すべきと考えている」(足立区)という動きもある。

次に視点をかえて、各区の「総合計画」のなかで住宅関連施策がどう位置づけられているかをみる(「住宅」をキーワードとしてひろく。総合計画の未策定等で計画の内容自体が構想的レベルであるものは除く)と、ほとんどの区では「住宅・住環境」という施策分野は未分化であり、多くは市街地整備のなかで断片的に、あるいは小項目として触れられる程度である。例外的に大きく取り上げているのは、都心区を除くと世田谷区(「住宅と住環境の整備」)(図.10-8)のみである。なお、品川区では現在策定中の新計画のなかでは



大きく取り上げようとしている。

以上を踏まえて、具体的な展開の可能性を整理する。

- ①地域住宅計画（H O P E計画）策定事例では、計画の前半で住宅住環境の課題について一通り整理した後、結論の部分では特定地区の市街地整備を指向している（例：荒川区（都市整備部都市計画課+（株）荒川すまいづくりセンター）＝数街区の改善型整備、世田谷区（建築部住環境対策室）＝ガイドラインによる都営住宅の建て替え誘導）。従って、それぞれの地区・地域においてどのような居住者を想定しそれに対応して住宅政策をどう展開するかという意味でのマスタープラン機能は弱体である。
- ②「住宅白書」スタイルは、住宅に関連する現況把握を、地区の特性に即して、より詳細に、問題発掘的におこなえる利点がある。『江東区集合住宅白書』や『世田谷区住宅白書』はその特性を十分出しており、区独自の住宅政策がここから展開される可能性をもっている。例えば世田谷区住宅白書では、「まちづくり条例」に対する「住宅条例」を定めるべきとしており、その後策定された世田谷区新基本計画で「条例」自体は取り上げられなかったものの総合的な住宅と住環境の整備の方向を示している。品川区も昭和64年度以降住宅白書の取り組みを通じて住宅政策のあり方を検討する意向である。
- ③その他の区でも、「問題市街地」整備への取り組み、指導要綱等による民間住宅の規制誘導等を通じて、個別的には住宅関連施策を展開している。今後、これらの経験を（高齢者）福祉など他部門の施策や小規模な都営住宅団地の移管と関連づけながら練り直すことで、住宅政策部門の形成が可能と考えられる。

#### 10-2-5 マスタープランと地区の計画の間を埋めるもの

以上の検討により、区レベルにおいて市街地整備と住宅政策が補完する計画の方向が示された。ここではさらに、マスタープランと地区の計画に連続性・補完性をもたせる方法を考える。

第一は、マスタープランの詳細化である。しかし、これは前もって計画し尽くすというよりも、地区において「事業計画」や「法定地区計画」、あるいは任意の地区的誘導方針を策定する際、地区別計画を受けて具体化されるものであろう。しかし、マスタープランは、計画の合意という点で抽象的かつおおまかに留まらざるを得ない。この点を克服するために、第二の方

法として、「コミュニティカルテ」等によるマスタープランの補完の方向が考えられる。これは、「問題提起」「目標提起」としてできる限り具体的にその内容を公開することで、地区・地域の課題を少しでも多くの住民等が「共有」することを目的とする。実際、今後こうした方向を考えている区も多い（表.10-6）。また、別の方向として、第三に、何等かの開発行為をおこなう際にその指針を与える「まちづくり指針」の策定（例：足立区）という方法も一考に値する。この延長上には、その指針を基準化した「まちづくり要綱」、さらには「住環境整備条例」などが考えられる。しかし、法的拘束力が増すほど強制力は強まるものの、逆に合意は得られにくくなり、結果として基準設定が緩くなりがちである。その仕分けのあり方は第12章で考察する。

#### 10-3 低層高密度市街地住環境整備基本計画の構成

##### 10-3-1 上位計画と下位計画

以上の検討をもとに、上位計画と下位計画の関係、「構想」と具体的手法の関係を想定しながら、描くべき住環境整備基本計画の構成をまとめる。まず、上位（東京都）計画と下位（各区）計画とは以下の関係にあることが求められる。

- ①互いに相補関係にある。
- ②上位では都市全体をみわたした「方針」を細部に立ち入らずに大胆に示し、下位では「方針」と地区の計画の橋渡しを分担する。
- ③上位のプロジェクトは必ず地元で「翻訳」され「戦略」づけられる。

昭和58年に大幅に都市計画権限が地元区に移管されたものの、いまだ「特別区」は東京都内部の「特別地方公共団体」に留まっており、都市計画の面でもいくつかの制約がある。とりわけ、都市計画権限以上に財政に関する権限がいまだ大きく制約されており、区の特徴を生かした住環境整備を進めるためにはこれを克服する必要がある。また、都営住宅の建設・管理・建替については、東京都に権限と人材が集中しており、今の所は区から都への注文を出す段階に留まっているが、今後は地元区に権限・財源・人材を下ろすなどの改正が必要である。小規模な都営住宅団地の区への移管もその動きのひとつである。

##### 10-3-2 住環境整備基本計画の構成

上位レベルから考えると、東京都マスタープラン—区のマスタープラン—地区計画（地区の計画）という構成が相互補完的に描かれるのが望ましい。ただし、これは全てを事前に描ききるという意味ではない。このうち、東京都「整備・開発又は保全の方針」においては、従来のメニューに加えて、住宅及び住環境の整備に関する「住環境整備基本方針」が書き込まれる。その結果、全体の「土地利用の方針」を要として、事業的側面からは「再開発の方針」が、誘導的側面からは「住環境整備基本方針」<sup>14)</sup>が、規制側面からは「用途地域の指定方針及び指定基準」が上位の「方針」を分担する。いずれも、市街地整備的側面と同時に住宅政策的側面も重視される。

区レベルでは、上位の「方針」を受けて（場合によっては独自に）区のマスタープランを策定する。ここで将来市街地像が示されるが、物的・市街地整備的側面と並行して、居住者像・住宅地像を含みながら地区ごとに将来のあるべき目標と、それに至る手段として、事業的側面・誘導的側面・規制側面に関する基本方針が描かれる。

これらを手がかりとして、それぞれの地区において、ある場合には行政主導で、ある場合には地元の発意で、区のマスタープランや「コミュニティーカルテ」・「まちづくり方針」等を参考にしながら、まず、当該地区の「方針」が示される。既に上位でも方針が描かれているが、ここでの方針はより具体的であり、区域内の物的施設建物整備の規準として機能する。こうした地区の計画は多様なひろがりをもっている。最も狭義な意味では法定地区計画に限定されるが、その他にも、国が用意している各種のモデル事業、公的住宅の建替事業、地区を限った協議によるまちづくり、沿道整備事業など、あらゆる機会を通して地区レベルで課題が再設定され「方針」が描かれる。具体的な狭義の「事業」も、開発許可や指導要綱等による開発の誘導も、地権者が共同しておこなう建て替えも、さらには個別の建て替えも、「方針」に連動しながら具体化される。

また、地区の計画や地区別計画を経ない場合でも、個別建物を規制誘導する手法は、めざすべき空間像と対応させながらできる限り空間化される。例えば用途地域にリンクしたり、街路の性格に応じてキメ細かい指定がなされ、これらは「住環境整備条例」や「街づくり総合指針」等の、開発をおこなう際の規準や手続きを規定したそれぞれの区のシステムに位置づける。

図.10-9 都市基本計画の構成

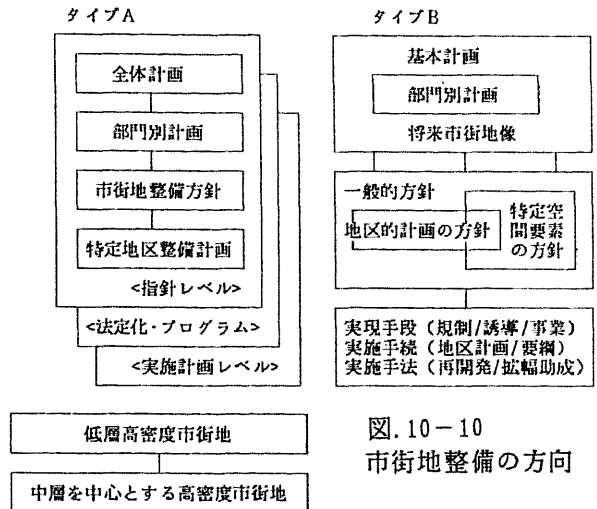


図.10-10 市街地整備の方向

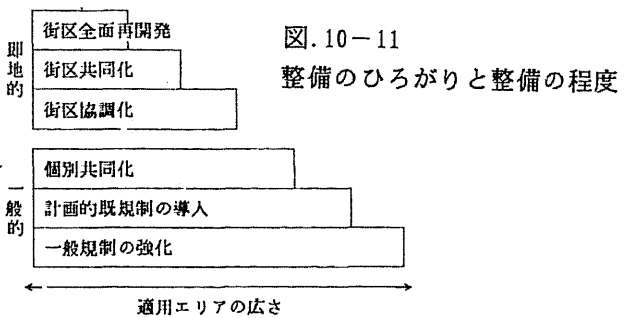


図.10-11 整備のひろがり  
と整備の程度

### 10-3-3 「方針」あるいは「計画」と実現手段

では、具体的な計画・実施体制として「方針」あるいは「計画」とその実現手段はどの様に構成されるべきか。ここでは、具体的計画や実現手段の平板的記述ではなく、それらのシステム構成の方法を考える。

一般に、都市基本計画の構成は、図.10-9のうちタイプAとして表現される。市町村総合計画も、「市街地整備方針」（又は「地区基本計画」）の代わりに「地区総合計画」を、「特定地区整備計画」の代わりに「コミュニティー計画」を入れれば同様な構成と示すことができる。しかし、いずれの場合もこの構成方法によれば「方針」—「法定化」と「プログラム」—「実施計画」の関係がリジッドなツリーの体系で捉えられており、また、特定地区以外の、主に誘導手法による整備がどの様に展開されるかが不明瞭である。

一方、各区の計画体系は短期間かつ同時並行的に形成できるものではなく、なんらかの核となるものをベースに試行錯誤しながら徐々に形成されている。その最大限の共通項が基本構想・基本計画プラス市街地整備方針という「方針」的部分及び具体的特定地区再開発・改善型まちづくり等であるのが現状である。

そこで、視点をかえると、低層高密度市街地の将来市街地イメージは、図.10-10の様に考えられる。「防

災」「住宅」「景観」などの住環境に係わる要素は、この変容の過程で実現すればよい。また、こうした変容を、政策的に進める視点からみたのが、図.10-11である。ここでは、整備の程度に応じて整備のひろがりが増えることを示している。すなわち、事業手法は狭い限定された範囲で起こること、個別共同化や計画的規制は一般規制ほどではないが広い範囲で誘導的に進められるべきものとして捉えられる。

以上を総合的にみるなら、低層高密度市街地居住環境整備の基本的方向は以下のとおり進められるべきであるとの結論になる。

まず、将来における静的な計画体系は、図.10-9のタイプBになろうが、現在から将来に向けての整備計画体系としては、個々の整備計画のプログラム作成にも増して、計画システム自体のプログラム形成が重要である。その際、めざすべき市街地像は、図.10-10であり、その実現手段は、図.10-11の様に捉えられる。

次に、現在の計画・実施システムの状況に照らし合わせて、区内の各地区・各街区を図.10-11のどの段階に位置づけるべきか、また、その際、それらを実現する手段はどの様に確保できているかを評価する。この場合、国でメニュー化されている各種モデル事業によるもの、地域地区の見直しからめて地区計画をかけた誘導的に整備をはかるもの、現行の地域地区とゆるやかにリンクさせながら特定開発の規制誘導をはかるもの、数敷地が計画を共有することでベースの規制を緩和するもの、地区からの要望があったときのみに対応する手法等を、具体の市街地の状況との対応で検討する。その後、これらを計画システムの形成という観点からプログラム化することになる。こうした結果形成される計画システムは、図.10-9のタイプBの様に表わすことができる。区によって部分部分で濃淡が異なるとはいえ、低層高密度市街地の居住環境整備を効率的に進めていくためには、こうしたシステムを、区の独自性を踏まえて構築することが是非必要である。

#### 補注(第10章)

1) なお、建設局は道路・河川・公園・緑地・市街地再開発・土地区画整理などの都市基盤施設整備事業を分担しているが、その大部分は都市計画事業として実施されており、建設局は計画決定以降の仕事を担当しているため、ここでは検討から除外している。

- 2) 『東京都長期計画懇談会速記録』及び『東京都長期計画懇談会検討資料』から判断した。
- 3) 何故、公的な議論のないままこうした変更がなされたかは不明である。
- 4) 環6～荒川放水路内の面積は約180km<sup>2</sup>、その外側から環7までの面積は約120km<sup>2</sup>。このリング状のエリアのうち、宅地が65%とすると78km<sup>2</sup>。この中で平均50%の容積緩和をおこなうと、39km<sup>2</sup>の床ができ、1人当り30㎡を配分すると130万人分の空間となる。
- 5) 東京都都市計画本局の課長級以上の職員(≒ポスト)は48名、係長級(主査)は200名、住宅局本局の課長級以上は51名、係長級は190名である(昭和61年7月現在値)。これに対し、特別区都市整備部門(建築指導・審査を含む。管轄・公害部門は除外。)の課長級以上の職員は189名(1区当り8.2名)、係長級は523名(1区当り22.7名)であるが、所管名に「住宅」がつくことなどから判断した住宅専管部門の職員は多めにみても課長級4名(6区に1名)、係長級10名(2区に1名)にすぎない(昭和63年1月現在値)。
- 6) 浅川敏克(1984)「市街地整備の展開と行政(地方自治体)の課題」『都市計画 143』 p.19
- 7) 中村攻(1979)「東京都特別区の都市計画行政の課題」『都市計画 別冊 No.14』 pp.253-258
- 8) 浅川敏克、同上、p.20
- 9) 森村道美(1987)『地区環境整備のための地区区画論』に詳しい。
- 10) 建築部門が充実し、都市計画と建築とに分離・強化されるのが一般的である。企画部門から物的計画担当が分離して都市整備に一体化された区(江東区、豊島区、江戸川区)や土木部門から都市計画が分離した区(北区)などのバリエーションもある。その際、昭和40年代に新設された環境公害部門が建築部門や都市計画部門に吸収された区も多い。
- 11) 特定街区など一部の都市計画は、東京都に決定権が保留されている。また、地区計画は一定の事項に限り知事の承認が必要である。
- 12) 住宅・都市整備公団(1985)「市町村における住宅計画の動向に関する研究」
- 13) 同上。
- 14) 東京都の場合、現在、「整備・開発又は保全の方針」の中にこうしたメニューがないので、「住宅計画」の策定、「再開発方針」1号市街地の記述の充実などを通し、その実



## 第11章 改善型再開発に関する方針と計画

本章の主題は、低層高密度市街地を主な対象とする改善型再開発に関する方針と計画のあるべき方向を明らかにすることにある。具体的には、まず第一に、東京区部を対象として、「都市再開発方針」を典型的に分析・評価し、個々の改善型再開発を、他の種々の再開発と関連させながら、マスタープランにおいて位置づける方法を考察する（第1章）。ここでは、都の中での低層高密度市街地の位置づけという視点のみならず、各区におけるこうした地区への対応方針や、再開発方針に対する各区の考え方も明らかにする。第二に、これまで対応の行われてきた改善型再開発事例を分析的に取り上げ、整備実績の評価を通して、積み残してきた課題を整理する（第2節）。ここでは、対応の範囲が「モデル」地区に留まっている現状を乗り越える方向や、「いえづくり」を含む総合的なまちづくりをおこなう方法が重要な論点になる。以上を総括して、最後に、「再開発方針」を「住環境整備方針」で補完しながら、改善型再開発を「地区の計画」として総合的に展開する方向に言及する（第3節）。

### 11-1 東京区部都市再開発方針の分析と評価

#### 11-1-1 東京区部再開発方針の特徴

昭和62年10月時点で都市計画決定済みあるいは素案のある36都市（義務づけ22都市中19都市、その他17都市）につき基本的特性をまとめたのが、表.11-1である。これによれば、東京区部の再開発方針には以下のような特徴がある。

- ①全国の1号市街地126636ha中56000ha(44.2%。大阪15.6%、神戸4.8%、横浜4.0%と続く。)、2号地区9968ha中4500ha(45.1%。広島7.2%、大阪7.1%、千葉5.0%、神戸4.7%と続く。)とそれぞれの約半数を占めており、非常に大規模な計画である。
- ②再開発の内容が多様であり、再開発概念が拡大している。指定地区相互が複雑に絡み合っている。
- ③区域内部が市並みの権限をもつ特別区によって運営されている。従って、計画は、地元地区-区-東京都の3層構造になっており、表面に描かれている計画は一様な性格をもっていない。

#### 11-1-2 再開発各地区の分布特性

東京区部の場合「2号地区」に相当するのは「再開発促進地区」、いわゆる「1.5号市街地」に相当するのが「再開発誘導地区」である。双方につき、地区数・面積等の基礎指標を区別に整理し、指定の特徴を考察する。

表.11-2は、東京都(区部)再開発方針における再開発促進地区及び誘導地区それぞれについて、区別に、地区数・面積・1地区当り面積・区面積に占める指定面積割合を整理したものである。このうち「再開発促

進地区」についてみると、江戸川、足立、練馬、世田谷といった外周区に多いほか、下町の墨田区や副都心をかかえる新宿、豊島区で指定面積が大きい。また、区面積に占める指定面積割合が高い区は墨田区の42.8%、荒川区の27.9%と低層高密度市街地東北部が突出している。ここでは促進すべき再開発が多いと判断されている。しかし、都心区ではほとんど指定されていない。一方、「再開発誘導地区」では傾向が異なり、港、葛飾、江東等に指定面積が多い。区面積に占める指定面積割合が高いのは港区の22.3%、中央区の21.2%と都心区が続き、再開発を誘導しようとする姿勢が強い。両地区を合計すると8726ha(ただし誘導地区は図上測定)となり、東京区部に占める面積割合は14.6%となるが、墨田区・荒川区は区の約半分を占める。

#### 11-1-3 再開発の内容特性と低層高密度市街地

一方、再開発方針として示された図(東京都、昭和61年11月)は、「促進地区」と「誘導地区」を区別して示しているので再開発の熟度の面では理解が容易であるが、種々の再開発が1箇所に表現されているため、再開発の内容からみた指定地区分布はわかりにくい。そこで、再開発の主要内容に着目して以下の10種類の分類を試みた。(個々の再開発は複合的要素をもつと考えられるが、1地区につき1つの主要な内容をあてはめ、それを再開発の「種類」とした。)

0. 都心及び副都心の都市機能更新型再開発：都心及び副都心鉄道駅周辺の再開発で多心型都市構造の形成に関わるもの(19地区)。

表. 11-1 都市再開発方針の策定状況(昭和62年10月現在)

都市名 (日方方針 義務付都市)	都市計画 決定 年月日	市街化区域		1号市街地			2号地区			1.5号, 1.8号地区	
		A(ha)	B(ha)	地区数	面積X	X/A	地区数	面積X	X/A	戦・効地区	要・課地区
札幌市 *	S60. 3	23449	8830	12	1402	6.0	8	84	0.3	(整備促進地区 9)	
仙台市 *	S59. 1	11843	5140	18	1368	11.6	6	144	1.2	戦: 18	要: 2
塩釜市 *	S59. 1	1352	720	1	8	0.6	1	8	0.6		
多賀城市 *	S59. 1	1288	510	1	18	1.4	-	-	-		
名取市 *	S59. 1	873	50	1	42	4.8	-	-	-		
東京区部 *	S61.11	56553	54930	7	56000	99.0	152	4500	8.0	(再開発誘導地区 106)	
千葉市 *	S60. 8	12402	4860	7	1885	15.2	7	404	3.6		要: 4
川口市 *	未決定	4845	2830	3	967	20.0	6	340	7.0		
浦和市 *	未決定	4390	2150	8	2150	49.0	7	223	5.1		要: 13
大宮市 *	未決定	4899	2150	7	1444	29.5	2	125	2.6		要: 4
川越市 *	方針案	3232	1320	5	-	-	5	72	2.2	戦: 2	要: 3
所沢市 *	方針案	2952	1380	4	985	33.4	4	35	1.2	(2号候補地区 14)	
越谷市 *	方針案	2369	1120	5	973	41.1	7	75	3.2	(2号候補地区 16)	
草加市 *	方針案	2484	1150	8	819	33.0	4	20	1.2	(2号候補地区 14)	
春日部市 *	方針案	1892	690	14	1090	57.1	5	142	7.5		課: 9
岩槻市 *	方針案	958	370	10	428	44.6	7	90	9.4		要: 3
与野市 *	方針案	780	700	5	640	82.1	6	58	7.4		要: 4
蕨市 *	方針案	509	510	5	509	100.0	3	43	0.9	戦: 1	要: 1
川崎市 *	S59.12	12543	8820	9	2960	23.6	4	139	1.1	(整備促進地区 5)	
横浜市 *	S59.12	32473	20580	32	5126	15.8	12	337	1.0	戦: 10	
名古屋市 *	S59. 4	30134	19140	12	1430	4.7	7	165	0.5		
大阪市 *	S61. 6	20370	20320	4	19800	97.2	19	704	3.5	効: 4	
東大阪市 *	S61. 6	4985	3670	4	3800	76.2	5	215	4.3		
堺市 *	S62. 5	9754	6510	9	2590	26.8	8	175	1.8	(戦及び要 10)	
神戸市 *	S60. 7	20098	7500	10	6050	30.1	18	460	2.3	効: 8	課: 36
三田市 *	S60.11	1629	110	1	43	2.6	1	1	0.1	効: 1	課: 1
芦屋市 *	S60.11	984	610	5	316	32.1	2	10	1.0	効: 1	課: 7
西宮市 *	S60.11	5090	3330	10	2117	41.6	5	35	0.7	効: 10	課: 23
尼崎市 *	S60.11	4604	4440	8	3500	76.0	8	80	1.9	効: 2	課: 31
伊丹市 *	S60.11	2397	1820	3	382	15.9	2	4	0.2	効: 1	
宝塚市 *	S60.11	2443	1500	5	919	37.6	4	10	0.4	効: 2	課: 12
川西市 *	S60.11	2083	670	3	269	12.9	3	16	0.8	効: 2	課: 6
広島市 *	S62. 3	13515	4870	19	2986	22.1	6	715	5.3		要: 4
北九州市 *	S60. 4	18624	11230	11	930	5.0	8	167	0.9	戦: 11	要: 20
福岡市 *	S60. 4	14815	8200	12	2680	18.1	13	277	1.9	戦: 3	要: 3
大野城市 *	S60. 4	1258	340	1	20	1.6	1	2	0.2		
対象都市計	-	334869	212870	279	126636	37.8	354	9968	3.0	-	
未決定都市 (資料なし) 立川、給橋 京都3市		S60.3.31 現在	S45.10.1 現在		単位: ha	単位: %		単位: ha	単位: %	戦: 戦略的地区 要: 要整備地区 効: 効果期待(大)地区 課: 課題集中地区	

図. 11-1 都市再開発の基本的方向

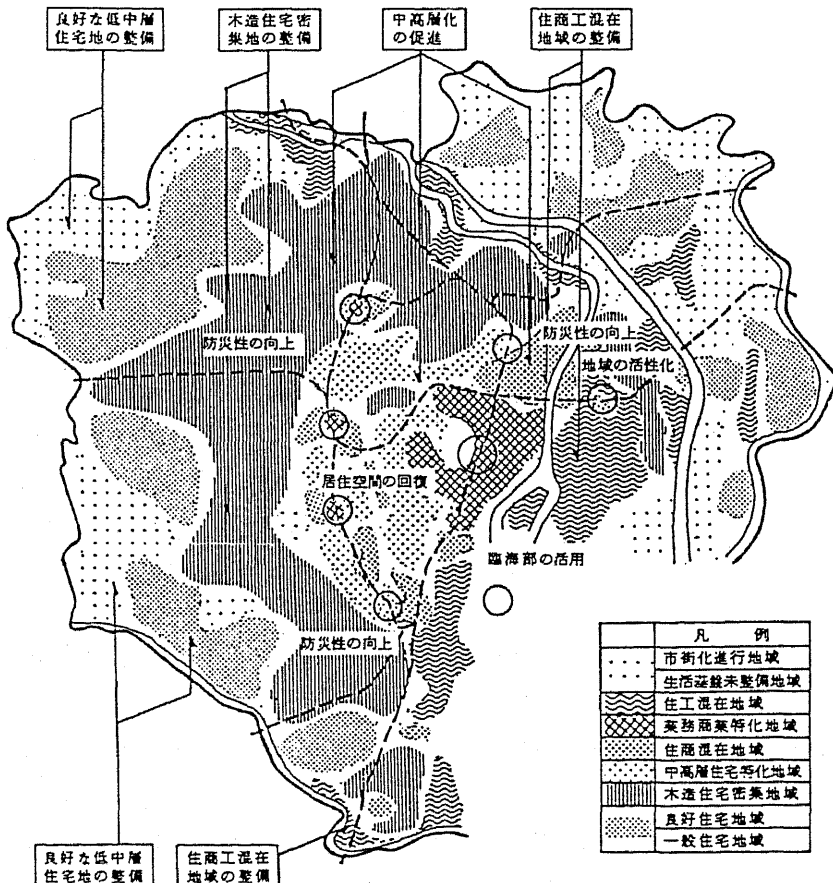


表.11-2 再開発促進地区・誘導地区の区別基礎集計

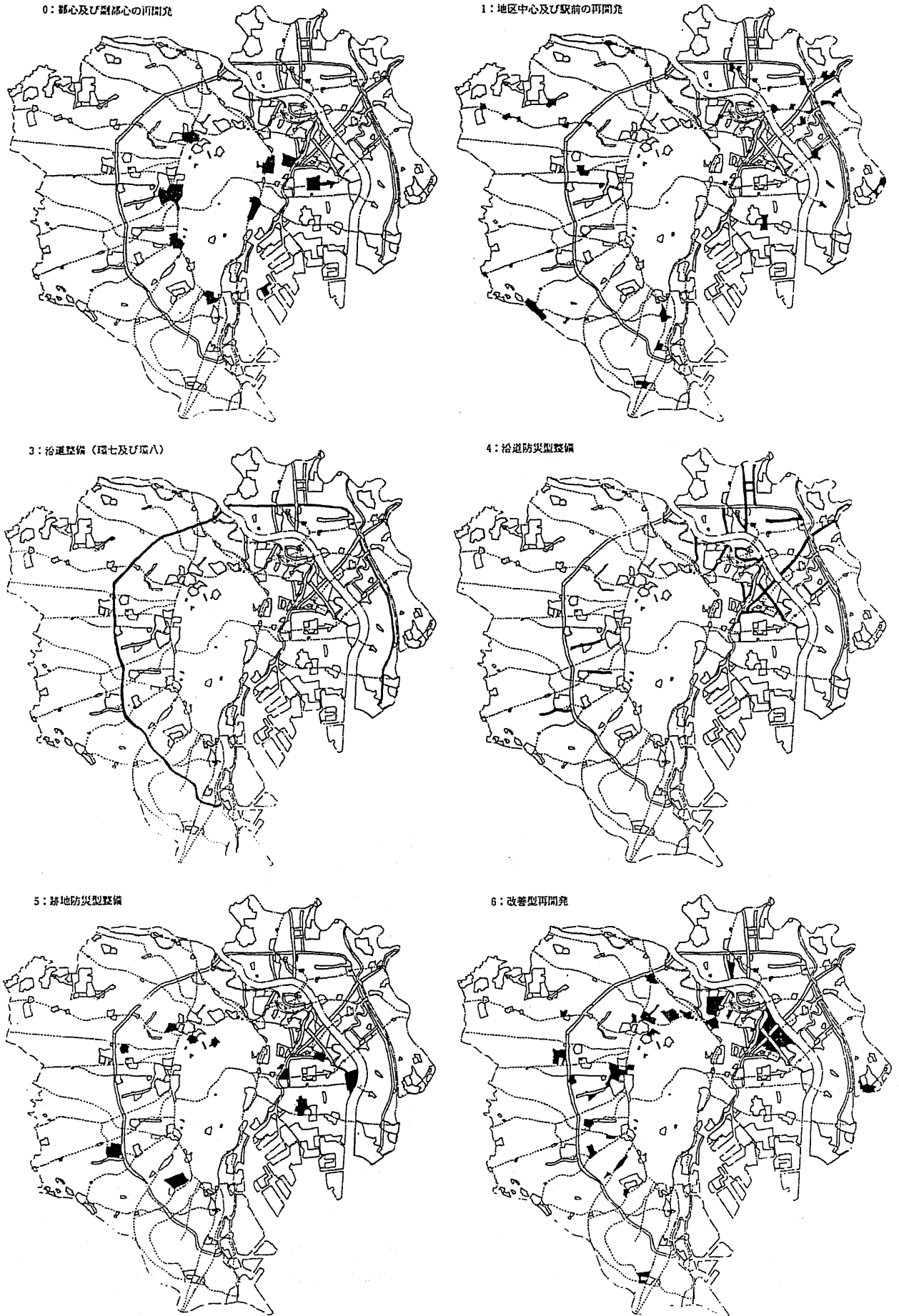
区名	促進地区					誘導地区				合計			
	a.面積 ha	b.地区 数	c.面積 ha	c/b 面積 地区 割合	c/a 面積 割合	b.地区 数	c.面積 ha	c/b 面積 地区 割合	c/a 面積 割合	b.地区 数	c.面積 ha	c/b 面積 地区 割合	c/a 面積 割合
千代田	1152	3	4	1	.004	2	112	56	.097	5	116	23	.101
中央	1005	1	15	15	.015	2	213	107	.212	3	228	76	.227
港	1999	4	118	30	.059	4	445	111	.223	8	563	70	.282
新宿	1804	4	231	58	.128	2	174	87	.096	6	405	68	.225
文京	1144	2	32	16	.028	-	-	-	-	2	32	16	.028
台東	1000	6	80	13	.080	4	137	34	.137	10	217	22	.217
墨田	1382	11	591	54	.428	4	144	36	.104	15	735	49	.532
江東	3689	1	80	80	.022	7	393	56	.107	8	473	59	.128
品川	2091	4	27	7	.013	3	106	35	.051	7	133	19	.064
目黒	1441	1	32	32	.022	8	234	29	.162	9	266	30	.185
大田	4942	3	82	27	.016	6	241	40	.049	9	323	36	.065
世田谷	5881	16	235	15	.040	10	217	22	.037	26	452	17	.077
渋谷	1511	4	21	5	.014	1	94	94	.062	5	115	23	.076
中野	1573	6	70	12	.044	3	135	45	.086	9	205	23	.130
杉並	3354	4	97	24	.029	1	6	6	.002	5	103	21	.031
豊島	1301	7	193	28	.149	5	171	34	.131	12	364	30	.280
北	2055	5	59	12	.029	3	85	28	.041	8	144	18	.070
荒川	1034	8	289	36	.279	2	162	81	.157	10	451	45	.436
板橋	3190	5	77	15	.024	4	70	18	.022	9	147	16	.046
練馬	4700	15	528	35	.112	5	249	50	.053	20	777	39	.165
足立	5325	22	718	33	.135	13	216	17	.041	35	934	27	.175
葛飾	3390	6	173	29	.051	13	400	31	.118	19	573	30	.169
江戸川	4826	14	789	56	.163	4	181	45	.038	18	970	54	.201
合計	59789	152	4541	30	.076	106	4185	39	.070	258	8726	34	.146

表.11-3 再開発促進地区・誘導地区の区別・種別集計

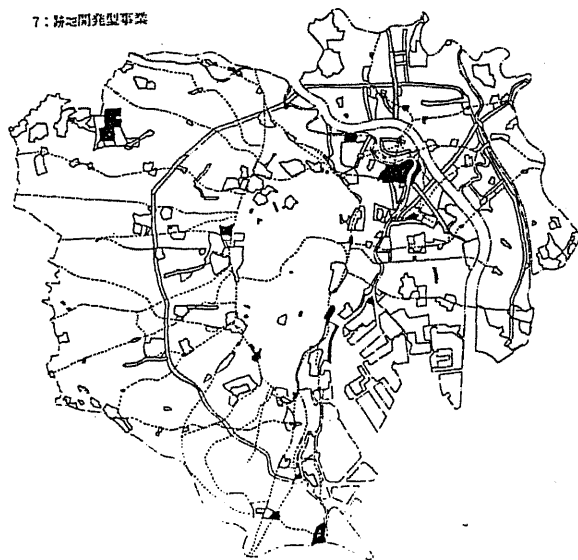
	促進地区										誘導地区										合計													
	都心・副都心	地区中心・駅	橋通基地	沿道整備	沿道不燃化	跡地周辺不燃	改善型再開発	跡地開発事業	複合定住	郊外地形成	小計	都心・副都心	地区中心・駅	橋通基地	沿道整備	沿道不燃化	跡地周辺不燃	改善型再開発	跡地開発事業	複合定住	郊外地形成	小計	都心・副都心	地区中心・駅	橋通基地	沿道整備	沿道不燃化	跡地周辺不燃	改善型再開発	跡地開発事業	複合定住	郊外地形成	合計	
千代田	2	1								3	1											1											5	
中央							1			1			1																				3	
港		1						2	1	4	1																						8	
新宿	1						2	1		4	1																						6	
文京		1				1				2																							2	
台東	3				1	1	1			6	2	2																					10	
墨田	1				3	2	3	2		11	1																						15	
江東						1				1	1	1																					18	
品川	1	2					1			4	1	2																					7	
目黒						1				1		1		1		1	4	1															9	
大田		2	1							3		1		1		3																	9	
世田谷		5		1	1		2			7	16		8			1		1															26	
渋谷					1		2	1		4	1																						5	
中野		3		1	1	1				6		1					2																9	
杉並		1		1						4							1																5	
豊島	1						2	4		7	1					3		1															12	
北		3					1	1		5		1		1		1		1															8	
荒川		2			2		2	2		8						1	1																10	
板橋		2								3	5		2		2																		3	9
練馬		6		2			1	1		5	15		1																				9	20
足立		5			9		1			7	22		5		1	2	1	2															9	35
葛飾		3			1					2	6		10		1	2																	2	19
江戸川		6				1	1			6	14		1		1																		8	18
合計	9	43	1	5	19	10	22	12	1	30	152	10	36	1	8	7	3	17	10	6	8	106	19	79	2	13	26	13	39	22	7	38	258	

注) 2区にまたがる地区は面積の多くかかる区で代表した。

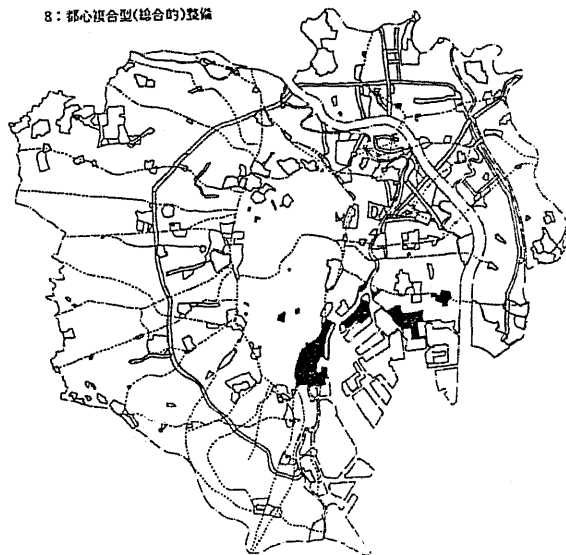
図.11-2 再開発の種類別地区分布(促進地区+誘導地区)



7: 跡地開発型事業



8: 都心複合型(総合的)整備



9: 郊外住宅地形成型整備

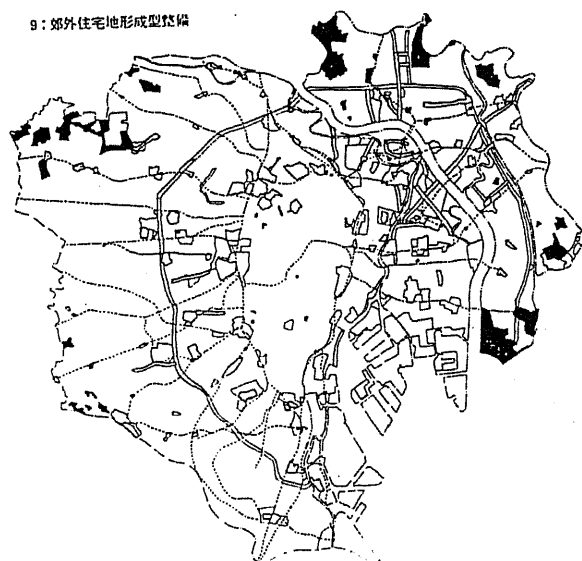


表.11-4 再開発の種類別集計

	促進地区			誘導地区			合計					
	地区数	面積 ha	割合 %	地区数	面積 ha	割合 %	地区数	面積 ha	割合 %			
0: 都心及び副都心の再開発	9	238	5.2	25.0	10	680	16.2	74.1	19	918	10.5	100.0
1: 地区中心及び駅前再開発	43	276	6.1	27.4	36	732	17.5	72.6	79	1008	11.6	100.0
2: 流通基地の再開発	1	25	0.6	40.3	1	37	0.9	59.7	2	62	0.7	100.0
3: 沿道整備(環七及び環八)	5	135	3.0	25.5	8	395	9.4	74.5	13	530	6.1	100.0
4: 沿道防災型整備	19	323	7.1	72.1	7	125	3.0	27.9	26	448	5.1	100.0
5: 跡地防災型整備	10	449	9.9	67.6	3	215	5.1	32.4	13	664	7.6	100.0
6: 改善型再開発	22	982	21.6	64.2	17	548	13.1	35.8	39	1530	17.5	100.0
7: 跡地開発型事業	12	421	9.3	55.2	10	342	8.2	44.8	22	763	8.7	100.0
8: 都心複合型(総合的)整備	1	79	1.7	8.7	6	826	19.7	91.3	7	905	10.4	100.0
9: 郊外住宅地形成型整備	30	1613	35.5	85.0	8	285	6.8	15.0	38	1898	21.8	100.0
合計	152	4541	100.0	52.0	106	4185	100.0	48.0	258	8726	100.0	100.0

1. 地区中心及び駅前の機能更新型再開発：地区中心や一般駅前の再開発。いわゆる駅前型の再開発事業が中心である（79地区）。
2. 流通基地の再開発：その他の分類に入らないもの。築地と平和島地区の2箇所のみである。
3. 沿道整備（環七及び環八）：沿道整備事業を具体的な事業として想定しているもの（13地区）。
4. 沿道防災型整備：沿道の防災性を向上することを目的とするもので、その多くは都市防災不燃化事業を想定している（26地区）。
5. 跡地防災型整備：あるまとまりをもつ跡地（空地）があり、その空地を保持・強化すると共に、その周辺を不燃化することで地区の防災性を向上することが主目的であるもの（13地区）。

6. 改善型再開発：いわゆる「改善型再開発」を想定している地区。前記5.のうち、周辺地区の不燃化に留まらず木賃総合事業等を適用して市街地改善を図ろうとしている地区も含む（39地区）。
7. 跡地開発型事業：跡地（空地）自体の開発をおこなうことで、拠点の形成・都市機能の更新をおこなおうとするもの（22地区）。
8. 都心複合型(総合的)整備：一定規模以上の広い地区を対象として、跡地の開発・ウォーターフロントの整備等を複合的に行いながら地区全体の環境向上と都市機能の更新を図ろうとするもの（7地区）。
9. 郊外住宅地形成型整備：郊外の進行市街地に対し、事業等（主に土地区画整理事業）をおこなうことで公共施設の整備と良好な住環境の形成を図ろうとする

るもの(38地区)。

以上をもとに再開発の「種類」ごとの件数・面積を促進地区・誘導地区別にまとめ、さらに区別に整理した(表.11-3)。最後に、再開発の「種類」別分布図を作成した(図.11-2)。これらより、低層高密度市街地の居住環境整備に係わる点につき読み取ると以下の特徴が指摘できる。

- ①低層高密度市街地はアクセシビリティの高い拠点の周辺に形成されるので、「都心・副都心の整備」「地区中心の整備」地区に含まれるかあるいは近接する部分が多い。こうした地区では地区自身の居住環境整備と同時に、ある程度、都市全体・地域全体に貢献する都市機能更新型の要素が必要とされる。民間資本の導入や広域にサービスをおこなう公共施設の立地などからめたる整備が可能であろう。
- ②沿道防災型整備型の再開発は改善型再開発地区と密接に係わっている。すなわち、改善型再開発のひとつの目標である防災性の向上のうち、路線沿いの防災性能向上を、沿道建物を不燃化することで達成しようというものである。従って、その分布は下町から東北部エリアにかけ、きめ細かく指定されている。なお、沿道整備型再開発(環7、環8)も主に騒音の面から地区環境の向上を意図したのものとしてこの部類に属する。
- ③改善型再開発を指向する地区は山手方面では環6から環7に至るベルト状の地域で、下町方面では総武線以北の墨田区・荒川区に多く指定され、「低層高密度市街地」(第7章)と最もよく一致している。跡地防災型整備も多く重なっている。このエリアは、第13章でも示すように高度利用の要請がある地域でもあること、改善の「必要性」は高いが取り上げられていない地区も多いことに留意する必要がある。
- ④跡地開発型整備は、操車場、工場の跡地として発生するから、必ずしも低層高密度市街地とは関係しない。但し、低層高密度市街地に近接する開発には、課題解決の場としての役割が求められる。例えば、白髭東地区では、防災拠点の整備に伴って再開発住宅を建設し、墨田区中心部の密集市街地の整備を補完しているが、こうした制度をより充実させる必要がある。
- ⑤都心複合型整備は都心付近の臨海部に集中してみられる。一方、郊外住宅地形成型整備地区は、郊外の区画整理事業を想定する地区にはほとんど重なってお

り、これも低層高密度市街地とは関係ない。都市レベルでの別の都市構造を形成するものである。

以上から、それぞれの地区における「改善型再開発」は都市全体に位置づけると、地区自体の改善と共に隣接・近接地との関係から、機能更新・防災性能強化(ネットワーク)・問題解決依存という別の側面をもつことになる。従って、計画論からみれば、地区自体の整備の「必要性」「可能性」の検討と同時に、地域全体の基本計画・更新計画の面から土俵をひろげて整備内容を戦略づけることが必要になる。

#### 11-1-4 その他の再開発方針の事例評価 (計画システムとして)

東京区部再開発方針は、その巨大性・再開発の多層性・責任区分の多層性(都-区)は大きな特徴といえるが、計画の組立そのものは2号地区=促進地区、1.8号地区<sup>1)</sup>=誘導地区、全面1号地区という極めて単純なものである。そこで、これとは対照的に、それまで市民に定着していた環境カルテ等をベースに方針を策定した神戸市を参考事例として取り上げる。

神戸市では、従来から、「環境カルテ」の形で市街地整備の観点から課題地区の内容と分布を町丁目単位で分析、公表してきた。このなかで、都心・副都心・生活都心は「中心核」として示されている。再開発方針の策定に際して立てられた方針は、①マスタープランによる都市空間計画の実現をめざす、②うるおいのあるまちづくり、インナーシティー問題など新たな課題に取り組む、③住民発意のまちづくりを推進する、④誘導型手法を積極的に取り入れることである。このうち、①は「効果期待地域」として位置づけられた。「課題集中地域」は、従来の環境カルテ等で指摘された課題が集中している地域2430haが大きくりに指定された。このうち「効果期待地区」では「事業化や地区指定に向けて調査、計画の策定を積極的に行い、公共事業や民間事業により整備を進めます」<sup>2)</sup>とされているものの、「課題集中地区」では、「今後、住民等の盛り上がりに合わせて調査や計画策定を行うこととします」と消極的である。手続き条例として『まちづくり条例』は用意しているが、何かが起こったときに受けて立つというのが神戸市の基本的スタンスである。

#### 11-1-5 東京各区の都市再開発方針の位置づけ

都市再開発方針は東京都レベルのマスタープランなので、各区の受け止め方は様々である(表.11-5)が、概ね以下の3タイプに整理できる。

第一は、上位の都市機能更新に関わる再開発を区内に抱えている区（とくに副都心の形成）では上位計画に位置づけられることで多様な主体の参画が期待できることから積極的にみている。例えば葛飾区では、区内の駅周辺の多くを「再開発促進地区」や「再開発誘導地区」に積極的に位置づけているが、これは「行政内部及び住民に対し再開発を行うべき地区を明確にした」ものである。また、現在、葛飾区では「市街地整備方針」を策定中であり、このなかで再開発方針の内容をどう位置づけるか検討中である。練馬区も、「区長期総合計画で位置づけられている地区及び事業進展が見込まれる区域を促進地区として積極的に位置づけをおこなった」例である。

第二は、特に防災の見地から2号地区を大きくかけている区（墨田区、荒川区、足立区）では、防災関連の施策等を上位計画において積極的に位置づけることなどで、「具体的な各種事業を導入し、補助金等の交付を先導的に受け、まちづくり事業を多面的に推進する」（足立区）ことをねらいとしている。足立区では、当初決定の再開発方針では「受け身」だったが、昭和63年の見直しでは積極的な考えに転換している。この間、地区環境整備計画を区内全域にわたり策定し終えたこととも重要な要素であると考えられる。

第三は、もともと東京都の策定する再開発方針には熱心でない区で、区のなかで別途位置づけをおこなっ

ていたり、形式的なものとしてとりあえず都の方針に乗せている区である。例えば世田谷区では都市整備方針の策定が先行していたため、方針のなかで「再優先地区」としたものを2号地区に、「促進地区」を1.5号（誘導地区）に対応させ、方針ではその下に「要整備地区」を位置づけている（図.10-2参照）。

以上のように、再開発方針のなかで位置づけをおこなうことで施策を明確にするということ自体に意義づけを求めるのは第一歩であり、区でもっている他の施策、とりわけマスタープランに関連づけられることで初めて再開発方針は積極的な意味をもつ。上位レベルで機能別に描かれた方針を、区において総合化しつつ、上位の計画で位置づけたことによる効果を積極的に捉え利用するのである。

現在、再開発方針2号地区に指定することで得られる具体的メリットは以下の3点に整理できる。

- ①各種の補助金、税制、貸付等の助成措置：1)都市総合再開発促進計画の策定による計画の詳細化（具体例：上野、浅草地区）。2)同計画策定地区における地区再開発促進事業への補助。（国）
- ②総合設計制度における「再開発方針等適合型総合設計」制度の適用による容積率割増。（東京都）
- ③用途地域見直しの論拠：「計画的再開発を促進するために」用途地域を見直すとの論理が組み易くなる。

表.11-5

都市再開発方針に対する各区の考え方  
(1988年12月現在)

※印は未回収、空覧は未回答又は該当するものなし

	千代田	中野	※新宿	※文京	※台東	※墨田	※江東	※品川	※大田	※世田	※渋谷	※中野	※杉並	※豊島	※北	※荒川	※練馬	※足立	※葛飾	※江戸	※川	
a. 昭和61年都市計画決定の当初の再開発方針に対する区の基本的考え方																						
1. 東京都の方針はあくまで都の方針である																						
2. 区案として提出したものと都市計画決定されたものが大きく異なる																						
3. 東京都の方針はレベルが違うので区で別に位置づけを行っている																						
4. 東京都の方針に乗せることで積極的意義づけを行った																						
5. 東京都の方針は仕方なくて必要だけ乗せた																						
6. 東京都の方針=区の方針である																						
7. その他																						
b. 再開発方針見直し(S63)に対する区の基本的考え方																						
1. 基本的考え方に変更はない																						
2. 基本的考え方に変更はないが位置づけが変わった																						
3. 基本的考え方に変更をおこなった																						
4. その他																						

- aの注)千代田区：都心区について、地区の特性を踏まえた、きめ細かな位置づけ、表現を要望  
世田谷区：世田谷区都市整備方針の「最優先地区」→2号地区、「優先地区」→1.5号、「要整備」と対応させて区案を提出。  
豊島区：豊島区基本構想及び豊島区基本計画で別途位置づけた。  
板橋区：具体的に事業を行っている地区、また、調査に入っている地区を積極的に促進地区・誘導地区に位置づけ、まちづくりの推進を図っていくこととした。  
練馬区：区長期総合計画で位置づけられている地区及び事業進展が見込まれる区域を促進地区として積極的に位置づけを行った。  
足立区：具体的な各種事業を導入し、補助金等の交付を先導的に受け、まちづくり事業を多面的に推進する。  
葛飾区：行政内部及び住民に対して、再開発をおこなうべき地区を明確にした。
- bの注)足立区：受け身から積極的考え方に転換した。  
葛飾区：策定中のマスタープランで位置づけを検討中。

## 11-2 地区における改善型再開発の実績評価

### 11-2-1 改善型再開発地区の選定の論理と問題点

本節では、改善型再開発事例を横断的にながめ、整備目標（水準）の設定・整備実績を評価することが目的である。ここでは原則として、都市再開発方針で「再開発促進地区」あるいは「再開発誘導地区」に位置づけられた地区のうち、改善型再開発を中心とする地区を取り上げる。

東京区部における「改善型まちづくり」地区選定の論理と範囲設定は、問題山積（密集、防災）地区においては町丁目界が、防災広場を中心とする防災まちづくりの場合には跡地からの距離が範囲設定の論理になっている<sup>3)</sup>。また、街区を単位として問題地区抽出を試み、ポイントづけにより問題街区群を描き出した荒川区<sup>4)</sup>や豊島区<sup>5)</sup>でも、街区群の連担性や実際の整備を想定して実際の整備地区を指定するときには町丁目界になっており、前者のケースに収まる。こうした選定の問題点として、町丁目を境界とするものでは、同程度の問題地区が取り上げられない点あげられる。そこで、同様な問題を抱える地区は別途ゆるい地区設定をおこない、誘導的な手法を中心とする改善などの

異なるアプローチをとることが有効であろう。こうして初めて、「モデル」に留まっていた「改善型まちづくり」は、それぞれの地区で行う、それぞれの課題改善というテーマにひろげられる（第7章参照）。

### 11-2-2 整備実績の評価（表.11-6）

次に、実際の整備実績を評価する。まず、整備課題は一般に、①いえづくり、②みちづくり、③施設公園づくり、④みどりづくり、⑤商店街の整備などの機能整備、⑥老人・低所得者対策（「防災」は①②③④に係わる環境性能である）に分けられる。このうち⑤はここでは対象外とすると、③④は公共投資主体で可能という点から比較的合意は得やすく実現もしている。一方、⑥は目標として掲げられるが、実際の整備のなかではほとんど考慮されない。また、②は地区整備計画で6m道路を決定し、単純買収でおこなう場合は問題ない（杉並区蚕糸試験場跡地周辺）が、協力の得られる所だけ拡幅する誘導手法だけでは時間がかかりすぎる。また、特に密集の程度が高い地区での4mへの拡幅も実現が困難である。それに関連するが、①は防災性の向上だけならともかく、相隣環境と接道条件を向上させつつ設備不良や老朽化した建物の建て替えに

表.11-6 改善型まちづくり地区の事業実績と課題

所在地・地区名	面積 ha	主要適用事業 整備計画 大臣承認	整備計画の ノウハウ <sup>*</sup>	他手法の 併用	事業実績と今後の課題			
					公園・用地	中骨道路	建替	今後の課題
豊島区東池袋4・5丁目地区	10.5	S58.3.31 木賃総合	S61.6 協議会提言		用地12箇所 2122㎡ 辻広場2/30	「防災道路」 意向把握済 一部買収開始	若干	防災道路・辻広場は 軌道に乗る。課題は 東池袋型住宅普及 <sup>#1</sup>
世田谷区太子堂2・3丁目地区	35.0	S58.3.31 木賃総合	S60.7 まちづくり 提案（区）	建替登録 制度	用地14箇所 1733㎡	これから	8件	「公園・広場の面積 は当初の6倍にもな ったことから、焦点 は道路整備と建替誘 導に絞られてきた」 <sup>#2</sup>
世田谷区北沢3・4丁目地区	33.6	S59.2.27 木賃総合	S58.6 まちづくり 計画（区）	建替登録 制度	用地 8箇所 1619㎡	これから	3件	
墨田区京島地区	210.0	S60.10.15 木賃総合	S57.3,京島 まちづくり 計画の大枠	住環境整 備 <sup>#3</sup> 事業（京島）				
杉並区蚕糸試験場跡地周辺地区	20.1	S60.10.15 木賃総合	S58.10.1 地区計画	地区計画 不燃化助 成事業	用地2箇所 （防災拠点）	個別対応と代 替用地取得つ づく	不燃化 助成23 件	・建築士・建設業等の 設計者側のまちづく り意識の欠如 ・「共同化」困難 ・民間調整困難 <sup>#3</sup>
杉並区気象研究所跡地周辺地区	18.0	S61.10.6 木賃総合	S59.4.28 地区計画	地区計画 不燃化助 成事業	— （防災拠点）	用地取得完了 に近い	不燃化 助成31 件	
（参考）豊中市庄内地区	425.5	S58.12.2 木賃総合	S48基本計 画, S61新 整備計画	多種	64.5%進捗	5.9%の進捗	大部分 未着手	地域イメージの向上 若年層の都市型住居 中高年層の定住 <sup>#4</sup>

注) #1: 浜田甚三郎「東池袋まちづくりノート」『住宅』1988.7 pp.38-44

#2: 『都市計画 143』

#3: 『都市計画 143』

#4: 豊中市(1987)『新・庄内地域住環境整備計画』



は合意が得難いうえ実現も困難な場合が多い。一方、建て替えの起こりやすい敷地で進む「フロー」は、もともと「改善」の範疇にはなく、規制誘導によるしかないので、しっかりした「道具」で計画を補完することが必要になる（→第12章）。

### 11-2-3 改善型再開発地区における非物的課題への対応評価

#### (1) 住宅単体の改善に関して

①木質アパートの建て替え；市場に任せておけば老朽木質アパートは減少していく。従って、建て替えを敢えて促進するには理由が必要である。ひとつは「住宅基準」からみて違反しているという考え方である。これには合意と明示が必要であるが、いまのところ抽象的な合意しか得られていない。しかし、設備共用型の木質アパートは単身化が著しく最低居住水準未満世帯は少ない。また、その低家賃が魅力であり低所得者化しつつある。こうした住宅の建て替えを促せばこうした世帯が住居を失う。従って、補完措置が必要になる。本来は、建替を促進する制度のなかで、こうした影響を受け止める「社会計画」が描かれるべきである。しかし、再開発住宅制度等はあるものの、現実に連動させるのは難しい。

②不良住宅の改善；住環境整備モデル事業や木質密集事業ではモデル住宅の建設が可能である。しかし、一般には「不良」だからといって建て替えの強制はできない。「不良」に留まっている理由を解決する選択枝をひろげることが重要になる。純粋に経済的な理由、権利関係によるもの、法律上の建て替え不可能があげられるが、特に、最後の部分は都市計画（建築行政）の責任において解決する必要がある。大熊らの論考（1984）<sup>6)</sup>はこれを検討しているが消極的である。「計画」に基づく実施の過程で起こる個別の違反を法的に是認するのが最も積極的な法律上の解決策ではある。さもなければ黙認するか補償するかの道しかない<sup>7)</sup>。現実的には、補償（助成）と「計画」に基づく一時的違反の是認の併用になろう。「計画」としては、ミニ86条認定、一体的セットバックによる斜線緩和など、思い切った施策が用意されるべきである。また、単なる「共同化」や「協調化」にメリットが少ない点については、信託方式や共同事業方式などを、公的機関が仲介しながら進める仕組みづくりを地道に進める必要がある。

#### (2) 居住水準の向上

居住水準はあくまでも目標値であり、相対的なものである。一方、居住水準は、持家・民営借家間での格差が著しいうえ、所得に強い相関関係がある。実際、所得階層の低い世帯が多い東のセクタにおける、成長期の民営借家世帯で最も水準が低い。民間賃貸住宅と公的賃貸住宅の間を埋める良質な住宅市場の拡大を、東部地域に重点的に起こす必要がある。住環境整備モデル事業適用によるモデル住宅の建設など、一部にその手がかりはあるが、各地区で行うには限界がある。より上位でのマスタープランが必要である。

#### (3) 社会的バランス・活力の回復

特にポテンシャルの低い東部の地区で課題として取り上げられている（京島、関原）。その要因は、都市全体の産業構造変化により若年世帯が定着しなくなったことに加え、子連れ夫婦世帯が住宅・住環境を理由に流出し続けていることによる。この結果、老人が流入して増加しているわけではないが相対的にシェアを伸ばす。こうして取り残された世帯は、持家で居住水準は高い反面収入は少ない。これに対応するには、若夫婦の流出を食い止め、新規活力層の流入をはかることであろう。3世代住宅を建てやすくすること、世帯形成期に対応する廉価な住宅供給を促進することが必要になる。これも個別地区でおこなうのには限界がある。より上位のマスタープランが必要である。

### 11-2-4 整備実施地区の位置づけと未実施地区の関係

整備実施地区は、防災ひろばが先にある場合は別とすれば、それぞれの「区」での最問題地区である。しかし、低層高密度市街地全体でみれば問題があるのに事業化しない地区や、それほど問題はないのに事業採択された地区もある。これはどう考えたらよいか。

ひとつは、「改善型まちづくり」があまりに多くのマンパワーを必要とすることによる。小さい区なら1～2地区、大きい区でも数地区で手いっぱいである。従って、「計画書」にすぎない再開発方針では区のように色塗りをしても、実際の事業化は限定される。

解決の方法の第一は、上位主体による援助である。事業計画策定・実施に関して、問題の状況に応じて重みづけしながら援助する。第二の方法は、より合理的（省人材的）な改善型再開発の追求である。この内容はいくつかに分かれる。ひとつは、問題解決の土俵をひろげることである。動き易い再開発地区との連携が代表的な方法である。庄内地区の整備が進んだ原因の

一端は、地区設定が広く（426ha）、「可能性」を内部に多く抱えていたからである。（しかし、必要性の高かった「要建替整備街区」にはほとんど手をつけられなかった）。第二は、区レベルでの他施策との補完である。例えば、墨田区では、「防災不燃化」をベースにした施策が徐々に総合化されている<sup>8)</sup>。第三に、地区・区レベルでの整備手法の体系化である。

なお、東京区部におけるこれまでの整備事業等の実績を整理した吉川・水口(1986)<sup>9)</sup>は、以下の点を教訓として指摘している。

- ① これまでの事業実績は区部市街地の約30%弱だが、ここから区画整理を除くと約5%弱になる。また、この12年間（昭和48～60年）で約3.5%の地区の整備に着手することができた。いわゆる「強度改善地域」が区部の約13%と比較すると、約4分の1強となる。
- ② 今後、さらに整備を拡大していくためには、都市計画関係者（特に行政及びコンサルタント）の増強と、居住者・権利者の計画主体化が必要である。
- ③ 住商混在・住工混在・木造密集地域では事業等の地区数が少なく整備の方向も定まりにくい。今後、市街地整備の関係者が知恵を絞るべき重点がここにおかれるべきである。

#### 11-2-5 実績からみた地区の総合整備の方向

実践の中から指摘されるように、任意事業という意味では「やわらかい再開発」が必要とされるが、実際の事業は「硬い」。また、期間も限られている。この不連続をいかに埋めるか。これは、計画と事業の関係の課題でもある。「改善型」整備では小規模事業を徐々に積み上げていくため、計画のあと事業が起こるといった関係では必ずしもない。

「計画」には上位のものから地区計画まで様々にある。事業は、計画を実現する手段である。手段は事業ばかりでなく、誘導手法も含む。事業にはモデル事業の様な任意のものから再開発事業のような点的な改造型のものまで広範に含まれる。従って、理想的には、事業は独立して起こらず、「地区の計画」に位置づけられて実現される。または、上位のゆるい「方針」のなかで条件が設定されており、それに沿って事業が起こる。逆に、公的介入の度合いが強い事業には強い公共性がなければならない。当然それには補完措置が伴う必要がある。権利交換による再開発事業や直接補償をしながら実現する道路事業を除けば、事業に伴う補完措置の責任区分はあいまいである。これは、事業が「

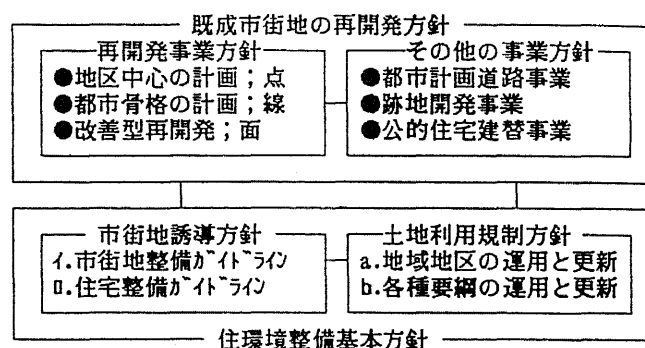
必要性」を根拠に「指定条件」を設定してその解決を目標として構成されていることによる限界である。事業自体の内容の充実と事業間の連携強化・戦略づけが必要な時期にきていると考えられる。

#### 11-3 新たな再開発方針の構想

##### 11-3-1 再開発方針の新たな構成

以上の検討を踏まえて、今後のあるべき改善型再開発の位置づけと再開発方針全体の構成の方向を示したのが、図.11-3である。

図.11-3 再開発方針と住環境整備方針



既成市街地の再開発方針のうち、2号地区に係わる部分には、図の上半分が描かれていればよい。しかし、実際の再開発、とりわけ改善型再開発となると、下の「住環境整備基本方針」も描く必要が出てくる。現在の再開発方針はこの仕分けがうまくいっていない。これは、都が方針として示す「再開発」の内容に、あまりにも多くの種類、細かい点を記述しすぎていることによるのではないか。すなわち、一般に考えるなら、都市の「将来」時点の市街地像としてかなり抽象化された「土地利用」の方針がまずあり、これを実現するために、「交通体系の整備方針」「自然環境の整備方針」「再開発方針」「住環境整備基本方針」等の部門別計画があり、それぞれの部門別計画を相互に調整しながら実現する整備「道具」が対応している、という図式が描けるはずである。従って、「整備・開発又は保全の方針」の充実には以下の課題の克服が必要である。

- ① 「土地利用の方針」を実現するための「再開発方針」という関係をいかに考えるか。都市構造に関わる副都心・地区中心・開発拠点の整備と改善型再開発や沿道整備は区分する必要があるのではないか。その場合、再開発は1号、2号という熟度や一体性の度

合による区分だけではなく、他の部門別計画との関係を見据えつつ、都市レベルの機能の更新・構造の転換に関わる部分を上位計画として骨太に描くが、改善型再開発など地区の構造や地区機能の更新にのみ関わる部分は淡く表現することが必要である。

②それに対応して、都市レベルに関わる居住地構造の想定やその実現のための施策は都市レベルの住宅政策として描くが、地区の住環境に関わる部分は上位計画では淡く描くことが必要である。

③こうして上位レベルで描かれた部分も、区にとっては大きな意味をもつ。しかし、それと同時に、他の部門との調整がとくに重要であり、機能別に詳細に描くのではなく、地区ごとの将来像に係わる形で各部門を統合して描く必要がある。

### 11-3-2 再開発計画の地区計画的展開

ここでは、狭義の「再開発事業」は工場跡地や臨海部を除けば今後も「点」的スケールに留まるであろうこと、しかしながら再開発を必要とするエリアは地区的スケールにあることを踏まえて、再開発事業を面的にかつ総合的に推進する方法を考える。まず、再開発には以下の様な類型が可能である。

- 1) 全体を一体的事業として計画する場合。市街地再開発事業が典型的である。ここでは対象外とする。
- 2) 再開発事業を束ねておこなう場合。近年、「再開発地区計画」として法制化されたが、「計画」として地区全体の再開発計画を事前に決定しておき、個々の再開発事業は「計画」に沿って順次発生するというタイプである。個別敷地を建築基準法で縛るのではなく、地区を一体として計画する。これは、低層高密度市街地の整備にはなじまない。
- 3) 再開発をおこなうが、まわりの部分を含めて地区的計画を策定して公共性を担保したうえで、事業化する部分は任意に事業化する方法である。近年、国レベルの制度として次々にうちだされている。「地区更新計画」による(優良)再開発事業適用基準の緩和、都市再開発方針2号地区のなかの地区再開発促進事業はこうした位置関係にある。ポテンシャルの高い地区では応用の可能性があろう。
- 4) ある範囲の地区内で小規模改善手法を積み重ねて用い、その一部に「事業」的なものも含まれるが、いわゆる改善型再開発の範疇に収まるもの。一般的整備地区の場合である。国が用意している各種モデル事業が大きなきっかけとなる分野である。

5) 地区を限った整備をおこなうが、誘導手法を中心におこなうもの。複数敷地がまとまって「協定」を結んだ場合には一般規制を緩和するなどのバリエーションも考えられる。これまでにない地区計画的手法であるが、今後展開する必要がある分野である。以上の5類型のうち、1)、2)、3)は狭義の再開発に、3)、4)が改善型再開発になろう。程度の差であるが、5)は誘導型の整備手法で、第12章で対象とする。

3)、4)に共通するのは、既存の都市構造は概ね前提とし、その内部を「地区」と区切ったうえ、地区レベルで必要とする公園や地区内幹線等の整備と敷地レベルでの環境改善とを併用しつつ、後者に対しては小規模な事業や合意を経た「細街路の拡幅」や「協調化」を地道に進め、さらに、地区に起こる諸開発には一定の条件を付して誘導をはかるという総合的なものである。これらは、区レベルの計画において、上位の都市再開発方針等を参考にしつつ、整備地区相互の補完・依存関係を考慮した戦略的なマスタープランとして再構成するものである。

### 11-3-3 地区的計画のうち事業が分担する部分

最後に、地区整備において、純粋に事業的なものを見ると、一般の低層高密度市街地では4 m以上、6 m程度の地区内道路の整備や公園整備、点的改造事業が主要な対象となろう。このうち6 m道路については、4 mを超える部分を事業費として公共が負担するというのが一般的考え方である。従って、課題は、①6 mクラスの道路をネットワークとしてどの程度形成すべきかの「必要性」に関する検討と、②どの様に位置を特定し、③どの様に道路形成を担保するかの3点になる。①については、既に研究の蓄積がある。③も、合意が得られればクリアできよう。問題は、残る②の「位置の指定」に関してどう合意を得るかという点である。協議会方式で総合的地区計画を、という考え方もあるが、実際には一般性をもたない。そこで、6 m道路形成のみを集中的におこなう、目的を街区形成に特化した地区計画を指定し事業手法で補完する方法は一考に値する。この場合、旧緑道や両側の宅地面積が広い4 m道路等の可能性に着目した線引きを行ない、過小敷地の処理、沿道の形成イメージ、交通処理問題については補完措置を考えるというものである<sup>10)</sup>。

- 1) 事業実施の優先度や地元調整等の状況から2号地区に指定するほどの熟度に達していない地区で、将来の見直しの際には2号地区に昇格することが予定されているもの。
- 2) 神戸市(1986)「都市再開発方針とまちづくりの進め方」
- 3) 中村昌広(1987)「東京区部における行政発意の「改善型まちづくり」の計画形成過程－地区選定と計画内容・参加住民－」(都市計画 143 pp.80-85)
- 4) 東京都(1981)『荒川区住環境整備計画策定のための調査報告書』
- 5) 東京都(1981)『豊島区住環境整備計画策定のための調査報告書』
- 6) 大熊善昌・高見沢邦郎(1984)「密集市街地での建替え促進問題について」(日本建築学会大会学術講演梗概集 No. 7026 pp.1931-1932)この論考では、規制による誘導策として、86条総合的設計の弾力化(段階的建替への容認)、42条3項道路の活用、43条但し書き規定の活用(通路を空地とみなす)、42条1項5号道路の弾力化をあげ、とくに42条3項道路の活用をケーススタディーしている。
- 7) 一般には補償の道をとらず、黙認の場合が多いといわれている。
- 8) 墨田区では、当初、不燃化促進助成事業として昭和54年に始めた助成策に、その後、3世代助成、さらに近年にはまちづくり助成を加えて、名称も「まちづくり助成制度」へと発展している。
- 9) 吉川仁・水口俊典(1986)「地域類型への対応からみた整備事業等の実績に関する考察－東京区部を対象として－」(日本都市計画学会学術研究論文集第21号・昭和61年11月 pp.19-24)
- 10) 近年、「生活道路」の形成を積極的に位置づける区が増加しており、例えば世田谷区では生活道路のうち位置づけの高い「主要生活道路」を都市計画決定して形成する計画である。しかし、地区に1本程度の密度しかなく、6mクラスの道路を形成する手法はない。

## 第12章 要綱・条例による個別要素の形成誘導と制度の総合化

本章では、まず、低層高密度市街地において規制誘導手法の果たす基本的役割と意義の整理をおこなった(第1節)のち、第一に、指導要綱等による都市型住宅の規制誘導方策が豊富にみられる東京区部を対象に、こうした手法活用の経緯と制度的実態を住宅を中心とする視点で分析・評価する(第2節)。これを受けて、こうした手法の運用上の問題点・課題を、担当窓口への質問票によるアンケートを通して明らかにする(第3節)。第二に、東京区部内外において、こうした手法を総合的・地区的に運用している事例を評価する。ここでは、地区における他の計画要素・計画手法との関係、誘導の拘束力と実現性との関係が主要な検討課題になる(第4節)。第三に、指導要綱とは異なるが、今後、低層高密度市街地における誘導手法として活用が望まれる建築基準法第86条第1項のいわゆる「総合的設計」手法の運用状況と今後のあり方を考えるため、担当窓口への質問票によるアンケートを実施、分析した(第5節)。最後に、以上の分析を踏まえ、地区の計画として誘導方策を総合的・事業補完的に定着させる方向を考察する(第6節)。

### 12-1 基本的条件の整理

#### 12-1-1 低層高密度市街地における誘導手法による都市型住宅形成の必要性と可能性

本章での検討課題は、低層高密度市街地において、誘導手法により良質な都市型住宅を形成することで、既存の事業的・再開発的手法との補完をはかり、低層高密度市街地の居住環境整備をより望ましい形で進める可能性を検討することにある。そこでまず、この課題を設定する必要性と、実現の可能性の両面から整理しておく。

必要性の側面からは、以下の4点にまとめられる。

- ①「改善」の必要性は高いが、かつてのように限定的事業を積み重ねてそれをおこなうことは、1)実態的には市街地の物的水準自体がかなり向上していることから、2)計画論的には仮説として指向した「ミニ再開発」や「リプレース」がリアリティーを失っていることから、3)制度的には、制度ができたときに総合性を失ってしまう場合が多いことから、今日、現実的でなくなっている。従って、実態的にはより豊かな市街地を前提とし、計画論的には現在の権利関係を前提としたうえで個別主体による「建て替え」という行為を捉えて、制度的には住環境の質を確保しうる誘導手法によって総合性を保持する様な手法の開発が求められている。
- ②都市全体の「問題市街地」を改善していこうとするマスタープランの視点からは、一部のモデル事業でさえ進捗が遅い現実があり、事業手法で全体を改善

していくのは非現実的である。さらに、地区を限定した事業をおこなう場合でも結局実現すべき主要なテーマは個々の建物の建て替えを通じた住環境の質の向上であり、こうした場合にも「望ましい住宅像」が共有されなければ事業後の空間は貧弱なものになってしまう。従って、より一般的手法により、その場その場で建て替えを誘導していく道具が是非必要である。

- ③しかし、一般規制のみ、つまり地域地区のみによる市街地形成に任せておいたのでは今以上の住環境の質確保は期待できない。現在の地域地区は規制内容を示すのみであるが、今後は住環境のあるべき質を示す方向に脱皮していく必要がある。
- ④さらに、「住宅政策の空間化」を実現していく場合、公的住宅の直接供給がもはや既成市街地では現実味がなく、少なくとも間接的供給に傾斜せざるを得ないこと、こうした場合、公的主体がどのような住宅を建てようとするよりも、供給される場がどのような住宅を必要としているかがより重要になることを考えると、その場所にあるべき住宅像を明示する必要が出てくること。

一方、可能性の面からは以下の3点にまとめられる。

- ①低層高密度市街地は、他の地帯と比べて「貸家」建設は最も密度高く、「分譲住宅」の建設は都心に次いで密度高くおこなわれており(→第8章)、建て替えのエネルギー自体は高いと考えられること。
- ②近年、区のレベルにおいて、都市計画権限の強化と

それに伴う組織の再編強化（→第10章）がなされ、「地区別計画」策定の試みが一般化する一方、指導要綱等の形で新たに叢生する都市住宅を規制誘導することが一般におこなわれるようになったこと。

- ③その場に合った住宅への誘導は、決して既存の規制を強化するばかりでなく、より良い住環境の質確保という側面から既存の規制を緩和したり協議によって納得づくで対応するものであること。

では、誘導対象としての空間要素はどう想定・対象化できるだろうか。

#### 12-1-2 誘導対象としての空間要素と誘導の根拠

物的側面から、誘導をおこなう空間要素を分解すると、敷地規模、空地位置（＝住棟の配置）、住戸の集合状態、各戸の設備と間取りが重要な要素として位置づけられる。これらのうち、いわゆる狭義の住環境の向上に貢献するものについては理解が容易であろう。しかし、それだけではない。低層高密度市街地の特質に対応させてみるなら、①いわゆる狭義の住環境を個々に向上させると共に、②低層高密度市街地の「居住地としての安定性」を阻害せず、積極的にはその安定性を増進する様な開発が望まれる。具体的には、既存の定住層の追い出しにならないこと、周囲の環境とかげ離れたものでないこと、「居住」に対する管理も行き届いたものであることが重要な点である（→結(II)）。

さらに、「計画」という側面からみるなら、地区別計画等の空間化された「方針」にできる限り従い、また具体化して実現することが必要とされる。こうして、個々の開発はそれ自体としても、相隣環境上も、地区の安定という面からも、計画への適合という面からも「良質」であることが求められる。従って、「誘導」基準は断片的な数値を示すのみでなく、その場の環境を総合的に表現するものでなければならない。

### 12-2 指導要綱等による中小規模開発の規制誘導方策

#### 12-2-1 はじめに

建築更新が活発で新規都市住宅の簇生が著しい大都市圏内既成市街地の各自治体において、1980年以降、「要綱」による規制誘導が一般化している。しかし、郊外型の宅地開発指導要綱に比べると未だ制定からの日も浅く、これらを直接の分析対象にした研究は少ない。しかし、「良質な都市住宅及び都市型住環境の形成」「住宅政策の空間化」の面からみると、こうした

試みを評価し、今後の展開を考えることは重要である。

そこで、本節では、事例の豊富な東京区部の各区を主要な対象とし、こうした要綱制定の背景と経緯、要綱の内容、実績をレビューし、さらに、他の都市計画制度との関係につき、主に民間小規模住宅開発の規制誘導との側面から考察することを目的とするが、まず要綱自体の制度的実態を典型的に明らかにする。

一般に、既成市街地の住宅建設に係わる指導要綱等には、公共公益施設と人口とのアンバランスを回避するための負担金確保という側面と、その場に合った良質な住環境を形成するというデザイン的側面があるものと考えられる。本節ではこのうち、近年の特徴的な動きとして注目される後者の側面に焦点を当て、主に住戸規模や住戸の集合状態、住棟の配置と相隣環境、さらには住宅と他機能との共存の仕方に着目して整理をおこなう。その際、とくに低層高密度市街地に多い小規模開発（第8章）の質向上や、今後都心化をひかえた地域で重要な位置を占めると考えられる住宅と業務機能の共存化を念頭に、「最小限宅地面積」規制と「ワンルームマンション」規制及び「住宅付置義務」要綱を中心に分析する。

なお、「二項道路」拡幅助成や生け垣助成制度等も重要な誘導手法であるが、本節では住宅を中心とする視点をとり、これらには簡単に言及するにとどめる。なお、ここで対象を「指導要綱等」としているのは「指導指針」や「指導基準」を含めているからである。

1987年3月末日現在、東京区部の各区で運用されている指導要綱等の内容を、表.12-1に示す。

#### 12-2-2 各種指導要綱の検討

##### (1) 最小限宅地面積規制

a) 背景と経緯；昭和40年代の後半頃から、既成市街地においても「ミニ開発」と呼ばれる狭小敷地戸建分譲住宅が建設されるようになってきた。また、開発に伴う公共公益施設負担という面からも既成市街地に建つ高密開発を規制する必要性が増し、既成市街地型の宅地開発要綱が各地で制定されるが、この際、最小限宅地面積も要綱に盛り込む区が多かった。

b) 内容；東京区部では外周区を中心に9区で要綱中に明記されている。

最小限宅地面積はほとんどの区で建ぺい率との関係で定められている。すなわち、建ぺい率制限30%地区では99㎡（足立区）～125㎡（大田区）、同40%地区では80㎡（杉並区）～100㎡（世田谷区）、同50%地区では

表.12-1 東京区部 各種要綱一覧表 (1987年3月末現在)

#1	最小限宅地面積規制				ワン-マンション規制		住宅付置義務		中高層共同住宅 住戸の集合状態	工業・準工地域に 於る共同住宅規制
	有無 #2	開発戸数 に連動	建ぺい率 に連動	用途地域 に連動	有無 #3	用途地域 に連動	有無 #3	住宅付置容積		
●千代田	-				○22			検 討 中		-
●中 央	-				-		○40	商業地域50%以上 その他100%以上		-
● 港	-				○18		○50	商業地域50%以上 その他100%以上	50㎡未満は「2戸1化」 措置をおこなう	-
●新 宿	-				-		-			-
●文 京	○60	一 率 に 適 用			○16		○50	商業・近商・準工地域=(敷地×建ぺい率- 緑化面積)×1/2以上, その他=( )内以上		-
●台 東	-				○16			検 討 中		-
*墨 田	-				-		-		60㎡以上	-
*江 東	-				○16		-			-
*品 川	○50	○	○	△	○16		-			△
*目 黒	-				○		-			-
大 田	○55		○	○	○16		-			-
世田谷	○70		○		○16		-			○
*渋 谷	-				○		-			-
*中 野	○60		○		○16	○1種住 専20㎡↑	-			-
杉 並	○60		○		○		-			-
*豊 島	-				○16	○商業系 地域は居 室10㎡↑	-		1K16㎡,10K29㎡,20K 39㎡,30K50㎡,4DK66 ㎡以上	△
* 北	-				○16		-			-
*荒 川	○65	一 率 に 適 用			-		-		1/2以上を60㎡以上	△
板 橋	-				○16		-			○
練 馬	○80		○		○16		-			-
足 立	○66		○		○18		-		戸数の80%以上を60 ㎡以上, 最小50㎡。	○
葛 飾	-				○18		-			○
江 戸 川	-				-		-		15戸未満は30㎡以上 それ以上は70㎡以上	-

#1: 区の特性表示。●=都心6区, \* =都心周辺区, ♪ =外周区。  
#2: ○は有り, -は無し。なお, 数字は最小限宅地面積の最小値。

#3: ○は有り, -は無し。なお, 数字は最小限住戸面積。  
#4: ○は基準有り, △は配置を促す条項のみ, -は無し。

56㎡(品川区(但し5~10戸の開発))~85㎡(練馬区),  
同60%地区では50㎡(品川区(但し5~10戸の開発))~  
80㎡(品川区(但し20戸以上の開発), 練馬区)となっ  
ている。その積(敷地面積×建ぺい率)によって空間  
をイメージすると, 総二階の建物が建つとして, 延床  
面積60~80㎡の住戸に相当する。この最低面積は概ね  
3DK程度, 4人世帯の最低居住水準に対応している。

開発戸数との関係を明示した品川区では, 開発が小  
規模のものほど最小限宅地面積は小さく(5~10戸の開  
発では, 建ぺい率50%地区で56㎡, 60%地区で50㎡),  
大規模のものほど大きく(20戸以上の開発では, 同90  
㎡, 80㎡)設定している。

用途地域との関連を明示したのは大田区のみで, こ  
こでも規制の中心は建ぺい率にあるものの, 60%地区  
で1・2種住専65㎡, 住居60㎡, その他55㎡と, 住居系  
の方が非住居系用途地域より規制が厳しく, 住居系  
なかでは住居専用の割合が増すほど厳しくしている。

また, 適用規模は開発許可が適用可能な最低限値を  
意識した300㎡以上や, それを敷地割りしたときにイメ  
ージされる4~5区画(棟)とするものが多いなかで,  
中野区では「住宅の建設を目的として宅地の分割を計  
画し, 又はこれを利用しようとする者を対象として指  
導を行う。」と厳しい規制になっている。

c) 評価; しかし, 例えば, 低層高密度市街地におけ

る戸建分譲住宅の供給は極めて小規模で進行しており5棟未満の開発が全体の80~90%と圧倒的に多い(8-3)。また、更新の起こり方として、敷地面積200~300㎡では接道幅員が広いと鉄賃アパート・マンションになりやすく、狭いと戸建て分譲住宅(=ミニ開発)になりやすいこと(8-5)、近年の高地価化のなか、1㎡当り100万円を超える住宅地も一般化していること等を考えると、単に最小限宅地面積を規制するだけでは不十分であり、たとえ敷地分割に至っても住宅の環境水準は維持しながら同時に公共空間の質を向上させる手法が求められる。それには、1)空地位置の指定と引き換えに最低限値を緩和する、2)ある面積以下の宅地は長屋建てに誘導する、3)それらが不可能な場合にも少なくとも二項道路後退はおこない接道部の植栽を指導する、等の方法が考えられる。

また、同じ「ミニ開発」でも開発規模や用途地域(周辺の状況)、さらには接道条件に応じて形成されるべき空間像は異なるべきである。すなわち、用途地域の指定基準からみるなら、第1種住居専用地域においては少なくとも「面積100㎡以上の宅地がおおむね80%以上ある地区」<sup>1)</sup>であるから、たとえミニ開発に至っても他の用途地域内より厳しい制限があるべきで、実際、大田区ではこの考え方がなされている。

さらに、開発規模が大きければ設計の自由度が増すはずであるから、品川区でおこなっている開発規模の大きいほど最小限宅地面積を大きく(厳しく)するといった考え方のうえに、1種住専では1宅地当り面積の確保の代わりに公共施設負担を軽くする一方、空地の不足する密集地域ではむしろ宅地面積は多少小さくても建築部分をコンパクトにまとめて小公園や歩道状空地を整備する方向に誘導するといった方針を定めることなどが考えられる。

## (2) ワンルームマンション規制

a) 背景と経緯；昭和50年代の後半頃から、東京の西南区部を中心として「ワンルームマンション」と呼ばれる、天井高を低く押さえ1K程度のワンルームのみで構成された投資用のマンションが急激に増加し、社会問題化した。当初は感情的な拒否感が先行したが、こうした都市住宅成立の背景には低質な木賃アパートからの住替え需要を含む大量の需要があることは確かであるから、その存在を前提としてより良い立地を誘導する内容の指導要綱へと変化している。

b) 内容；昭和58年9月、世田谷区での窓口指導(後

に要綱化)を皮切りに要綱化を伴いつつ進んだ、ワンルームマンション規制を目的とする各区での動きを昭和62年3月末日現在で整理すると、以下特徴がある。

- ①適用条件は、「3階建以上、25㎡未満の住戸が15戸以上集合し、住棟内の住戸の3分の1以上がこの条件を満たす開発」とされるのが一般的である。
- ②18区で何等かの基準が明示され、うち15区で「住戸専用面積」を指導している。その多くは「16㎡以上」であるが、港・足立・葛飾区では18㎡以上、千代田区では22㎡以上、中野区の1種住専では20㎡以上を指導している。「16㎡」の値は住宅建設五箇年計画に定められた単身者の最低居住水準を根拠にしている。また、品川区では「16㎡または居室(台所を含む)の床面積は10㎡以上」と緩めの指導をおこなっている。
- ③一般的内容は、まず、「事前協議」が必要とされ、デザイン面では「敷地境界から50cm以上離し(民法第234条の確認)、空地・緑をできるだけ多く(最近では具体的数値が明示されることが多い)とり、屋外階段には防音措置を、通路には目隠しを施し、天井高は2.3m以上とし、ゴミ保管場を設置し、駐輪・駐車スペースを戸数に応じて設ける」ことが必要とされる。
- ④管理面では「30~50戸以上の建物には管理人を常駐させ、それ以下では建物の入口に管理者の連絡先を示す等の措置を施し、居住者には管理規約を徹底させる」ものとされている。

c) 評価；こうした「ワンルームマンション問題」への対応をトレースすると、以下の点で注目される。

- ①公的直接供給住宅・間接的融資制度による住宅においてしか実現できなかった「最低居住水準」、とりわけ単身者のそれである「16㎡以上」が明示された。
- ②住戸の集合の仕方、住棟の配置等、デザイン上の課題について、一般マンション要綱の対象とならない小規模な住棟についても明示された。

しかし、

- ③まわりの状況との関係、とりわけ用途地域制との関連づけがなされていなかったため、1種住専ではより厳しい規制(中野区20㎡)が必要になり、これがさらに建築協定による規制へと発展してゆく一方、商業地域では居住実態にそぐわず、条件付きで「居室が10㎡以上」あれば可とする区(豊島区)も現れる等、個々の場の状況に応じて基準が多様化している。

## (3) 都心区における住宅付置義務

a) 背景と経緯；近年急速に進む都心部における無秩



序な開発や地価の高騰に伴い、人口減少そのものや「底地買い」等の社会問題が深刻化するのに対応して、昭和60年6月に、中央区・港区ではいわゆる「住宅付置義務」要綱が施行された。その後、千代田区では同様の制度を導入の方向で検討に入ったのはじめ、昭和62年1月には文京区が、同年7月には台東区が施行を予定している。従来、非住宅系用途地域内への住宅の過剰立地を防ぎ、もって公共公益施設と人口とのバランスを維持しようとする対応には事例があったが、人口減少への歯止めという点からこうした要綱が定められるのは初めてのことである。

b) 内容；各区の要綱の共通点をまとめると、

- ①定住人口の確保・増大を図ることが基本的な目的とされ、それを実現する手段として、
- ②敷地面積 500㎡以上又は延床面積3000㎡以上の建築を対象として事前協議をおこない、
- ③商業地域では敷地面積の50%以上、それ以外の地域では 100%以上の住宅を付置させると共に、
- ④1戸当り住戸専用面積は50㎡以上（中央区は40㎡以上）とする

ものとされる。

c) 評価；住宅付置については評価の分かれるところであるが、データ面からその必要性の根拠について評価するため、都心6区における人口動向・建築着工・住宅着工動向をまとめると以下の点が明らかとなる。

- ①人口減少が最も激しいのは千代田区で、昭和60～61年の動きが続くと昭和60～65年の5年間で20%の人口減となり、人口減少が加速している。一方、中央区・港区は10%減程度に留まり、その他3区（新宿・文京・台東）はそれほど変化しないと予測される。
- ②建築着工面積のうち住宅系（「居住専用」＋「居住産業併用」）床面積割合が最小なのは千代田区で、昭和58,9年には16～7%あったものが、昭和60年には9.8%となった。中央区も、昭和58,9年には30%あったものが60年には8%に減少した。港区は30%程度を維持、その他3区では50%を維持している。

従って、千代田区が最も深刻な状況にあり、中央区・港区がこれに次ぎ、他の3区はそれほど問題になっていないことが裏付けられる。都心周辺の低層高密度市街地は、居住地として安定しており、住宅付置義務も直接は関係ないものの、より望ましい住宅立地を誘導するために、こうした取り組みが参考になろう。

(4) その他の要綱

#### a) 中高層集合住宅の最小限住戸面積規制

ワンルームマンションの最小限住戸面積規制（多くは第四次住宅建設五箇年計画の単身者最低居住水準に根拠を置く16㎡。）については3-2で、都心部の住宅付置義務に伴う最小限住戸面積規制（40～50㎡。「定住人口の確保」が理由。）については3-3で明らかにした。ここではさらに、中高層集合住宅の最小限住戸面積規制に係わるその他の事例をその考え方も含めて整理する。

- ①荒川区では30戸以上の集合住宅の建設事業では計画戸数の半数以上を60㎡以上にすることを原則としている。当区ではまだワンルームマンション指導要綱をもっていないが、解釈上、30戸以上のワンルームマンションはこの要綱の対象とされる。
- ②江戸川区では15戸未満の集合住宅は平均30㎡以上、15戸を超える部分については平均70㎡以上としている。（昭和61年7月緩和。それ以前は単に「原則として70㎡以上」としていた。）
- ③豊島区ではさらにこれを進め、「国の定める居住水準を確保」するため、住戸の室構成に対応した最小限住戸面積を定めている。

以上のうち①②はソフトな面から定住人口の確保をねらったもの、③はハードな面から住宅の質向上をねらったものと考えられるが、今後は実績の評価を通して制度の改善をはかることが課題になる。

#### b) 住宅の「2戸1化」設計指導指針

東京区部では港区のみにこの指導指針がある<sup>2)</sup>。すなわち、現状では住宅価格の高額化により小規模住戸の供給はやむを得ないが、将来の増改築を可能にするための措置として、住戸専用面積(バルコニーを除く)50㎡未満の住戸に対し「上下、左右に隣接する他の住戸と将来2戸1化可能なように壁又は床の一部に構造撤去可能な箇所を設け」、「販売の際には、2戸1化の設計による建築物であることを説明するものとする」ことが主な内容である。時間の経過に伴う住宅需要の変化を加味している点で注目される。とりわけ、16㎡を需要の変化に対応すべく2戸1化して32㎡にすれば単身の都市型誘導水準と2人世帯の最低居住水準を満たす意義は大きい。

#### c) 工業系用途地域における共同住宅建設指導指針

工業系用途地域での工業跡地等へのマンション建設による問題が表面化したのを受け、従来の用途地域の欠陥を補うべく、隣接する工場との関係からおおむね

以下の様な要綱が制定された。

- ①事前に近隣工場との協議をおこなうこと。
  - ②事業区域の周囲の2/3以上が工場に隣接しないこと。
  - ③事業区域内の周囲に緩衝緑地帯を設けること。
  - ④防音サッシ等を各住戸の窓に設けること。
  - ⑤分譲・賃貸時に当該物件が工業系用途地域に立地している旨を入居者に伝えること。
- ①⑤はソフト面からの、②③④はハード面からの対応であるが、今後は将来の土地利用動向と関連づけて制度を改善してゆく(例えば尼崎市「住居系指向地区」)ことが求められよう。

### 12-2-3 各種指導要綱等の体系化の方向

以上により、現在各区で運用されている指導要綱等の開発規制手法は、法的には不安定な状態にありながらも、住戸形式・住棟・敷地規模等、建築基準法や既存の用途地域制ではカバーできない空間要素、さらには建物・敷地管理のあり方について一定の効果を及ぼし、徐々に種類を増しながらよりきめ細かい対応が可能になっていると考えられる。一方、こうした空間要素に対する規制は、地区ごとの状況に応じて法定地区計画で定めなくてはならないとの考え方も可能だが、現実の「問題市街地」の広がり大きく、法定地区計画による対応のみでは限界がある。

従って、今後はさらに規制内容・誘導の方向を即地的条件を考慮してふくらませると共に、法的に担保できる(すべき)部分は各種「道具」の体系化を図りながら法的な拘束力をもたせてゆくことが必要である。その具体的方法について以下に述べる。

(1) 開発規模と接道条件からみた誘導方策の体系化  
限られた地区のスタディーの結果であるが、接道条件によって敷地ごとに特徴的な開発がみられる。例えば200㎡前後の敷地では接道幅員が6mぐらだと鉄賃アパートに、4m未満だと「ミニ開発」が起こりやすい(8-5)。こうした特性を踏まえれば、一律に最小限宅地面積を決めるのではなく、接道幅員が広めの場合には共同化を誘導するが狭い道路にしか面していない場合は空地を前面にとって接道部に配慮する等、可能性も考慮しつつその場に適合した方法がとられるべきである。その際、設計の自由度も考慮して、開発面積が広い程より多様な基準を設ける(12-2-3)ことが今後は必要である。

(2) 用途地域制からみた誘導方策体系化の方向  
各用途地域における「住宅立地範囲」のコントロー

ルの必要性と可能性について、これまでの議論を元にまとめると、

- ①都心においては、住宅ストックの減少ばかりか住宅フローの減少が特にめだっており、住宅付置等の対策が急務になっている。しかし、低層高密度市街地は現在のところ居住地として安定しているので、ここまでの措置は必要ない。むしろ、地区ごとの課題・特性を踏まえて、どの様な住宅を立地させるのかを用途地域制を補完する意味で明らかにし、誘導の目安とすることが重要である。
- ②工業系の地域では、工業との隣接関係によって将来の土地利用動向を加味しながら住宅立地を規制誘導し、また、ソフトな対応(周辺工場との協議、入居者への周辺状況の事前通知等)により問題を回避することが可能であろう。とりわけ低層高密度市街地型の住工混在地域では敷地規模も小さく、相隣関係が問題となるので、よりきめ細かなルールづくりが必要になろう。
- ③住居系の地域では、住宅専用度の高い地域ほど最小限宅地面積規制や最小限住戸面積を厳しく(=大きく)設定してその場所にあった質の住宅を誘導することが有効であろう。これを地区レベルでみるなら、「側」には外からの需要を主に受け入れ、「芯」では既存のコミュニティや空間特性を維持・強化すべく、周囲の物的社会的環境への適合を求める対応となろう。

### (3) 住戸の備えるべき質からみた総合化の方向

「住宅基準」は、最低限のレベルを明示すると共に、それぞれの場にふさわしい基準が設定されるべきである。こうした観点から今後の方向を考えると、

- ①単身者の住宅は、国が第五次住宅建設五箇年計画で定める「最低居住水準」を根拠に「16㎡以上」とすることは可能である。しかし、16㎡の内容をみると、国の水準では「居室面積7.5㎡(4.5畳)」と狭く、その分、水回り・収納スペースを多めに見込んでいいる。しかし、品川区の「各住戸の床面積は16㎡以上とし、または住戸内の居室(台所を含む)の床面積は、10㎡以上とすること」といった対応も可能である。しかし、これを一律に定めるのはまた問題で、豊島区のように「各ワンルーム住戸の床面積を16㎡以上とするものとする」としたうえで、「商業系地域において、区長が相当の理由がありやむを得ないと認められた場合で、ワンルーム住戸内の居室(台所は除く)

の床面積を10㎡以上とするものは、この限りではない」といった対応の方が適切であろう。こうした最低面積の明示と共に、千代田区の22㎡以上、港・足立・葛飾区の18㎡以上といった区ごとの対応の違いや、中野区のように「第1種住居専用地域では20㎡以上」とする地区の特性に応じた対応も根拠が明確であれば有効であろう。

②しかし、2人世帯以上の「最低居住水準」については住戸と世帯の対応関係によるものなので明示は難しい。豊島区の方法は過渡的なやり方としては注目されるが、一般的ではない。

③さらに、一般に住戸や住宅敷地の最小面積を指導することは各種の困難が伴う。例えば共同住宅において豊島区のように住戸の室構成別に最小住戸面積を指導することや、地価高騰の著しい都心区で50㎡以上との指導をおこなうことは無理が多い。また、戸建住宅の最小限宅地面積規制も現実的でない場合がある。これらはより柔軟に考え、港区の「2戸1化」方式のように時間軸を入れた規制誘導策、敷地規模に応じた建て方へ誘導策がとられるべきである。

#### (4) その他の助成制度等の組合せ

近年の要綱によくみられる方法であるが、接道部の緑化、二項道路の拡幅、中間領域・共用空間の確保など、住宅まわりの良好な住環境の形成手法を総合的に取り入れる方法が一般化している。広汎にひろがる「問題市街地」を改善していくためには、各種指導要綱の総合化によって強力かつ合理的な誘導手法をさらに開発することが重要である。ここでいう「総合化」とは、従来、特定の新規住宅形式に対抗して個別に定められたり特定の空間要素の改善をめざして定められた各種要綱等を、適用される地区の多様な特性に応じて再編・体系化することを意味する。また、「強力かつ合理的」とは、それぞれの地区で是非とも必要な規制誘導措置は条例化等によって担保しつつ、その他の事項については「方針」だけを定めておいて開発時の協議で対応することを想定している。この場合、条例化できないあるいはしないほうがよいものも多く含まれようが、方針を明示すること自体が大きな意味をもつものと考えられる。都の安全条例では「安全」の面から接道条件や窓先空地について細かく規定しており、また、7㎡未満の住戸設置も禁止しているように、条例化すべき部分はこうした最低限のものと、地区において是非実現したいものとに分かれよう。

表.12-2 指導要綱等の目的と既存制度との関係

記号	指導要綱等の目的	既存制度との関係
A1a	( <small>ミナミ</small> ) 住宅配置	住宅立地範囲 用途地域
A1b		住宅容量 容積率
A2a	( <small>ミナミ</small> ) 相隣環境	接道関係 外壁後退距離など
A2b		隣地関係 隣地後退距離など
B	居住者の「住まい方」	(居住水準)
C	住戸の最低規模	単身者「最低居住水準」
D	「定住」「偏りのない居住者」	(住宅政策)

#### (5) 指導要綱等の「整備道具」としての総合化

以上を踏まえ、住宅を中心とする視点から指導要綱等の目的を整理すると以下の様になる(表.12-2)。

まず、都市・地区レベルの「住宅立地範囲」と「住宅容量」に関する事項である。前者は用途地域に(A1a)、後者は容積率に(A1b)深く関わっている。次いで、相隣環境に関する事項として、接道関係と隣地との関係があげられる。このうち前者は公的・半公的空間の形成と関わっており(A2a)、公共性が強いが、後者は私的関係の調整という性格に留まり、公共性というより共同性の分野である(A2b)。

これに対し、本来の「住宅基準」からの積み上げに関する部分がある。今日、単身者の最低居住水準(16㎡)が最も基本的な「基準」と実質的にいえるものである(C)。AとCの間の部分、あるいは、居住者の「住まい方」に関わる部分はまた別の住宅政策分野の事項(B)である。例えば平均住宅専用面積○○㎡以上という基準であるが、これは住まい方に関する事項なので直接コントロールできない。同様に、地区・地域レベルでの「定住」や「偏りのない居住者」といったソフトな政策に関わる部分もまた重要な事項である(D)が、これはさらにコントロールが難しい。

以上をまとめると、A・Cで物的な環境を整え、Bで居住密度の下限をできるだけコントロールしつつ、マクロな視点からDで間接的なコントロールをおこなう、との関係にある。対象とする建物の建設に際してこれらの目的が最適に達成できるとき、指導要綱等は「総合化」された状態であると定義できる。

一方、指導要綱等を既存制度体系のなかで位置づけると、法律や条例、さらには地区的計画に依拠しつつおこなう行政指導であるといえる。しかし、指導要綱等は、あくまで既存の法律体系では実現できない部分を可能にすべく用いる補完的手段である。従って、上位計画や既存制度手法との関係は常に明確にしておく必要があり、これを満たすとき、指導要綱等は「体系的」に位置づけられた状態といえるのである。

12-3 運用過程からみた誘導制度改善の方向

12-3-1 はじめに

前節においては、東京区部各区の指導要綱等を、その制度形式に着目して分析・評価した。本節ではこれを受けて、

①これらの指導要綱等が実際、どの様に運用され、どの程度評価できるか、また、問題点はないか。

②指導要綱の「条例化」、指導の「基準」について各区でどの様に捉えられているか、また、いかにあるべきか。

の考察をおこなう。方法としては、各種要綱等の運用と問題点に関して上記の点に焦点を絞った調査票を作成し、各区の担当窓口へ文書で依頼して郵送回答によるアンケート(「参考資料6」参照)をおこない(昭和63年12月)、この結果を分析・検討した。

12-3-2 指導要綱等を取り巻く近年の状況

近年の地価高騰のなかで、東京区部においては「ミニ開発」は減少し<sup>3)</sup>、世帯用マンションですら供給の中心は区部外の郊外部に移動した。代って、ワンルームマンションの供給比率が増大すると共に小規模な業務ビルの建設も活発になっている。(表.12-3)

一方、市街地整備の側面からは、各区で市街地整備のマスタープランが次々に制定され、その実現という面からも、従来の単なる開発抑制・負担金確保の要綱行政を超えて、新たな都市環境・生活環境整備の実現手段として指導要綱等を位置づけ直す必要性が増している。

そこで、既成市街地における良質な都市型住宅の誘導的形成との観点から、重要な制御要素と考えられる「最小限宅地規模」「住戸の集合の仕方」「より広い住宅の確保」「住宅付置」に着目し、運用過程に着目した評価をおこなう。

12-3-3 最小限宅地規模指導の運用状況

「ミニ開発」は、近年の地価高騰のなか、都心区はもちろんのこと、都心周辺区でも供給が少なくなり、郊外区も供給単位が小規模化(1,2戸から数戸。杉並区・江戸川区)しつつ減少(4棟以上の開発は年間10~15件。世田谷区)している。

こうしたなか、指導対象とするものはほぼ内容が守られており、指導内容については変更の意向は少ない(表.12-4)ものの、最小限宅地規模規制は意義づけが変化し、それだけによる指導としては相対的に役割

表.12-3 指導要綱等の運用状況

(昭和63年12月現在。※印は未回収、空覧は未回答又は該当するものなし)

	千代田	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	※墨田区	江東区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	※北川区	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区	
<b>「ミニ開発」(狭小敷地の戸建て分譲住宅)の発生件数</b> 1.近年の地価高騰の影響でほとんど供給されていない 2.供給単位が小規模なもの(1,2戸から数戸)が多くなった 3.その他			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○				○	
<b>「ワンルームマンション」の発生件数</b> 1.近年の地価高騰の影響でほとんど供給されていない 2.かつてほどではないがコンスタントに供給されている 3.以前は少なかったが供給棟数は増加の傾向にある 4.その他			○			○			○	○	○	○	○	○	○			○				○	○
<b>最小限宅地規模の指導(宅地細分化規制)</b> 1.指導はおこなっていない 2.現在はおこなっていないが検討の意向である 3.何等かの形で指導をおこなっている	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
<b>単身者の住戸最低面積の指導(ワンルームマンションの最低面積)</b> 1.指導はおこなっていない 2.現在はおこなっていないが検討の意向である 3.何等かの形で指導をおこなっている	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
<b>最低専用面積、平均専用面積の指導(最低○○㎡、半数は○○㎡等)</b> 1.指導はおこなっていない 2.現在はおこなっていないが検討の意向である 3.何等かの形で指導をおこなっている	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

注)1.中央区：都心区であるのでほとんどない。 / 2.中央区：事務所需要、要綱による指導からほとんどない。 / 3.新宿区：統計的な資料なし。  
4.世田谷区：年間10~15件(4棟以上のみ要綱対象。3棟以下は把握してない)。 / 5.渋谷区：紛争予防条例のなかで特殊建築物として位置づけている。  
6.北区：62年度をピーク(16件)に減少傾向(但し、20㎡以上のワンルームは除く)。 / 7.練馬区：「練馬区宅地等開発指導要綱」等でミニ開発規制。  
8.練馬区：昭和61年度7件、62年度13件。 / 9.足立区：変化なし。 / 10.足立区：ほとんど供給されていない。 / 11.葛飾区：それほど変化なし。  
12.葛飾区：非常に件数が少なくなった。 / 13.江戸川区：戸当たり住居専用面積を定め、平均30㎡以上を義務づけている。

表.12-4 最低限宅地規模指導の状況

	文京区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	中野区	杉並区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区
<b>指導の形式</b> 1.指導要綱 2.指導指針（公表している） 3.指導指針（公表していない） 4.事前協議だけおこなっている 5.その他	○	○		○	○	○	○	○	○		○
<b>指導適用対象範囲</b> 1.全ての開発行為 2.おおむね300㎡以上又は数棟以上の開発行為 3.その他	○	○ <sup>2</sup>	○ <sup>6</sup>		○ <sup>7</sup>		○	○ <sup>9</sup>	○	○	○
<b>指導内容</b> 1.一率に規制している 2.建蔽率に連動している 3.用途地域に連動している 4.開発規模（戸数）に連動している 5.建て方ごとに違う（戸建て/長屋建て） 6.その他	○				○	○	○	○	○	○ <sup>10</sup>	
<b>指導の効果</b> 1.「ミニ開発」自体がほとんど出ない 2.開発単位が小規模化しており補足率が低い 3.指導対象とするものはほぼ内容が守られている 4.指導対象とするもののうち半数くらいは守られている 5.指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい 6.指導内容に問題がありほとんど守られない	○	○		○							
<b>要綱改善の意向</b> 1.この1年間以内に既に見直しをおこなった 2.現在、内容の見直しを考えている 3.近い将来、内容の見直しを考えている 4.近い将来、廃止の意向である 5.変更の意向はない 6.適用対象がなく実質的な機能を果していないが変更の意向はない	○							○ <sup>10</sup>	○		
<b>最低限敷地面積規制の代替手法としての以下の指導の有効性について</b> <b>a. 建て型別の最低敷地面積規制</b> 【主旨：建て型により数値を操作して長屋・共同住宅に誘導する （例：戸建は60㎡以上、それ未満は長屋建てに）】 1.有効だと思うが指導は難しい 2.いたずらに指導内容が複雑になり有効でない 3.個別建替えが面倒になるので開発業者に受け入れられない 4.検討したい 5.その他	○				○	○	○	○	○		○ <sup>13</sup>
<b>b. 空地位置の指定（与建物の外壁の道路境界からの後退）</b> 【主旨：接道方向に一定幅の空地（例：1m）を指定し、沿道環境の向上を図る。とくに従来指導の適用対象にならない小規模開発にも対応できる】 1.有効だと思うが指導は難しい 2.二項道路の拡幅が伴わないと意味がない 3.ブロック塀などでじゃまされ効果が薄い 4.最低限敷地面積規制の代替手法にはならない 5.最低限敷地面積規制の補完手法にはなりうる 6.検討したい 7.わからない 8.その他	○				○	○	○	○	○	○	○ <sup>14</sup>
<b>c. 接道部緑化等、他手法による補完</b> 【主旨：建物の壁面も含め、接道部の景観向上を重点的におこなう とくに従来指導の適用対象にならない小規模開発にも対応できる】 1.有効だと思うが指導は難しい 2.二項道路の拡幅が伴わないと意味がない 3.ブロック塀などでじゃまされ効果が薄い 4.最低限敷地面積規制の代替手法にはならない 5.最低限敷地面積規制の補完手法にはなりうる 6.検討したい 7.わからない 8.その他	○						○	○	○	○	○ <sup>11</sup>

注)1.文京区：要綱上指導している。／ 2.品川区：5戸以上の独立住宅、連棟住宅、住宅用地の分譲。／ 3.同：戸建て住宅の場合。  
4.品川区：代替手法ということではなく、一定規模以上の建物については原則として歩道状空地を設けるよう指導している。  
5.品川区：接道部の緑化の指導については代替手法ということではなく、区として推進している。／ 6.目黒区：3区画以上。  
7.世田谷区：住宅系又は準工の用途地域で4棟以上。／ 8.世田谷区：宅地の細分化防止には効果があるだろうが、現在ある地域の実状（住環境）により評価は異なる。／ 9.練馬区：400㎡以上又は4棟以上。／ 10.練馬区：共同住宅建設の際の負担金対象戸数を20戸以上から31戸以上に緩和（S63.4.1）。／ 11.足立区：要綱指導とは別に接道緑化について助成を行っている。／ 12.葛飾区：口頭によるお願い。／ 13.江戸川区：S61.7.1以前は最低70㎡以上だったが廃止した。  
14.江戸川区：道路から壁面までの間を緑化した場合、2倍の緑地カウントをし、道路面に緑化を誘導している。

を縮小させつつあるといえる。

例えば、建て型別に最低限宅地規模を規制することに対しては、「有効だと思うが指導は難しい」（文京・目黒・大田・世田谷・中野）「いたずらに指導内容が複雑になり有効でない」（品川・練馬・足立）「個別建替えが面倒になるので開発業者に受け入れられない」（大田・世田谷・杉並）といずれも否定的である。そうした指導は「宅地細分化の防止には効果があるが現在ある地域の現状（住環境）により評価は異なる」（世田谷）というのが現実的な考え方である。

次に、空地位置の指定（≒建物の外壁の道路境界からの後退）については、「最低限敷地面積規制の代替手法にはならない」（品川・大田・世田谷・杉並・練馬）とするのが一般的で、また、そうした直接的な規制をおこなうことは「有効だと思うが指導は難しい」（文京・大田・世田谷・中野・足立・江戸川）と考えられている。現実的な対応としては、「一定規模以上の建物については、原則として歩道状空地を設けるよう（要綱により）指導している」（品川区）というもののほか、接道部緑化の指導・誘導をおこなっている（検討している）のが実状である。これらは、最低限敷地面積規制の代替手法ということではなく、緑化・景観形成等の側面からの指導として位置づけている。

#### 12-3-4 住戸の集合に関する指導の運用状況

##### (1) ワンルームマンションの住戸最低専有面積指導

ワンルームマンション規制の運用上、近年、以下の2点で変化がみられる（表.12-5）

その第一は、もともと中高層建築物の紛争予防を目的として制定された「紛争予防条例」<sup>4)</sup>の中でワンルームマンションを「特定用途建築物」として位置づけて、標識の設置・近隣への説明及びその結果の報告を義務づけ、従来定めた「指導指針」<sup>5)</sup>に対する協力を「お願い」している渋谷区の例である。ここでは、条例で定義するワンルームマンションは「25㎡未満の住戸が15戸以上集合する3階建て以上の共同住宅」であるが、戸数を若干下回る13、14戸のものについても「お願い」という形で「指導指針」に準じて建設することを、条例を説明した冊子<sup>6)</sup>の中に明記している。この方法は、①新たに社会問題化したワンルームマンションを条例に取り込んだこと、②その結果、一方的な行政指導という側面が薄れ、行政は開発者と近隣の調停役にまわることになる点に意義がある。

第二の変化は、指導の強化である。既に昭和60年に

は中野区の1種住専では20㎡以上（その他の用途地域では16㎡以上）としたが、62年に足立区で18㎡以上を22㎡以上に、63年には江東区・板橋区で16㎡以上を18㎡以上にしつつ板橋区では「30戸以上の平均床面積は29㎡以上」としてワンルーム住戸の集合の程度に限度を設けている。さらに、供給単位が小規模化していることに対応して適用対象戸数を20戸以上から15戸以上に（江東区）したほか、適用対象床面積を20㎡以下から25㎡以下に強化すること（目黒区）やワンルームに限らず30㎡以下のもの全てを対象にする（世田谷）ことを検討するなど、概ね指導強化の方向にある。こうした背景には、指導をおこなっているほとんどの区で「指導対象とするものはほぼ内容が守られている」という実績がある一方、ワンルームマンション自体がいまだコンスタントに供給されている実態があるからだと考えられる。また、国の「最低居住水準」である「16㎡」が最後の拠り所としてある（さらに「都市型誘導居住水準」は29㎡に設定されている）ことも、指導のレベルで多少高めの基準を設定できる大きな要因だと考えられる（Cへの上乗せ）。

##### (2) 一般マンションの住戸最低専有面積指導（表.12-6）

住宅付置にからめて運用している都心区や、分譲は平均面積60㎡以上・賃貸は同40㎡以上としている江東区を除くと、指導は、マンション開発がまだ進行している郊外区に限られる（板橋、足立、江戸川）。板橋区では、29㎡以下の住戸は「ワンルーム」と定義しているので、一般マンションは30㎡以上に指導している。足立区では、30戸未満（かつ15戸以上）の集合住宅は最低22㎡を指導し、30戸を上回る部分を平均60㎡以上とする連続的な指導をおこなっている（ワンルームだけの指導は設けていない）。江戸川区では14戸までは30㎡以上、15戸以上は平均70㎡以上との指導をおこなっている。

これらは、「指導対象とするものはほぼ内容が守られている」と評価されているが、足立区では以前30戸以上の集合住宅を対象に「全体住戸の80%以上を60㎡以上に、その他を50㎡以上」としていたのに比べると緩和されており、江戸川区でも既に昭和61年に緩和された経緯がある。

こうして現実に合わせて緩和された要綱の指導内容からみて、「単身者用住戸の最低限面積」という基礎項目に上乗せできる指導は、「単身者用住戸が大規模に集合しないこと」に留まることを示している（D）。

表.12-5

ワンルームマンション住戸最低面積指導の状況

	港	京	東	東	川	黒	田	谷	谷	野	並	島	北	橋	馬	立	葛
指導の形式 1.指導要綱 2.指導指針(公表している) 3.指導指針(公表していない) 4.事前協議だけおこなっている 5.その他		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○ <sup>3</sup>
指導適用対象範囲 1.ワンルームマンション 2.その他	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
指導内容 1.一率に規制している(最低専用面積 m <sup>2</sup> ) 2.用途地域に連動している 3.その他	○	○	○	○	○	○	○	○	○ <sup>3</sup>	○	○	○	○	○	○	○	○ <sup>10</sup>
指導の効果 1.対象となる開発自体がほとんど出ない 2.開発単位が小規模化しており補足率が低い 3.指導対象とするものはほぼ内容が守られている 4.指導対象とするもののうち半数くらいは守られている 5.指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい 6.指導内容に問題がありほとんど守られない	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
指導内容改善の意向 1.この1年間に既に既に見直しをおこなった 2.現在、内容の見直しを考えている 3.近い将来、内容の見直しを考えている 4.近い将来、廃止の意向である 5.とくに変更は考えていない	○	○	○	○	○	○	○	○	○ <sup>1</sup>	○	○	○	○	○	○	○	○

注)1.江東区:指導面積16㎡以上を18㎡以上,対象戸数20戸以上を15戸以上に。/2.目黒区:1区画25㎡以下について規制を検討(現在は20㎡以下のみ対象)。/3.世田谷区:ただし,商業・近商地域は16㎡以下でも可。/4.世田谷区:SG4.1.1一部改正施行。対象をワンルーム形式の住戸のみでなく専用面積30㎡以下のものは全て対象とする。その他,規定をより具体化した。/5.渋谷区:要綱でなく,紛争条例の中で「特殊建築物」に位置づけている。/6.中野区:現在,実態調査を実施しており,その結果を得てから具体的な検討に入っている予定。/7.杉並区:指導内容の強化を図る方向で検討している。/8.板橋区:SG3.4.1改正。1住戸の最低面積16㎡を18㎡,30戸以上の平均床面積29㎡以上。/9.足立区:単身者(ワンルーム)用,世帯用と要綱を区別していない。3階かつ15戸以上であれば,すべて,同一の要綱で適用させている。/10.葛飾区:国の最低基準が16㎡であるので,それにユニットバス(2㎡)をとり入れ18㎡とした。

表.12-6 一般マンション

住戸最低面積指導の状況

	千代田	中央	港	江東	板橋	足立	江戸川
指導の形式 1.指導要綱 2.指導指針(公表している) 3.指導指針(公表していない) 4.事前協議だけおこなっている 5.その他	○	○	○	○	○	○	○
指導適用対象範囲 1.一般マンション 2.その他	○ <sup>1</sup>	○ <sup>2</sup>	○ <sup>4</sup>	○ <sup>5</sup>	○	○ <sup>3</sup>	○
指導内容		* <sup>3</sup> 50㎡↑ なるべく 50~80㎡		分譲平均 60㎡↑ 賃貸平均 40㎡↑	一般マ ンションは 30㎡↑ * <sup>7</sup>	30戸↑ は平均 60㎡↑ * <sup>9</sup>	~14戸は 30㎡↑, 他は平均 70㎡↑
指導の効果 1.対象となる開発自体がほとんど出ない 2.開発単位が小規模化しており補足率が低い 3.指導対象とするものはほぼ内容が守られている 4.指導対象とするもののうち半数くらいは守られている 5.指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい 6.指導内容に問題がありほとんど守られない	○	○	○	○	○	○	○
指導内容改善の意向 1.この1年間に既に既に見直しをおこなった 2.現在、内容の見直しを考えている 3.近い将来、内容の見直しを考えている 4.近い将来、廃止の意向である 5.とくに変更は考えていない	○	○	○	○	○	○	○ <sup>10</sup>

注)1.千代田区:4階以上で30㎡以上の区画が10以上のもの(事務所等を含む)。/2.中央区:用途を問わず計画敷地面積が30㎡以上のもの。/3.中央区:ある一定規模以上の住宅を付置した開発とすること。/4.港区:1戸当り50㎡以上。/5.港区:1戸当り50~80㎡以上と改正したい。/6.江東区:専用面積25㎡以上かつ30戸以上,高さ10m以上。/7.板橋区:30㎡未満はワンルームマンションとしている。/8.足立区:15戸以上。/9.足立区:30戸未満は22㎡以上(大規模なワンルームマンションを規制)。/10.足立区:30戸以上につき戸数の80%を60㎡以上,他を50㎡以上(旧)。

### (3) 部屋数に応じた住戸面積指導

部屋数ごとに「最低居住水準」を定めて指導している豊島区では、「指導対象とするものはほぼ内容が守られている」と評価されており、「とくに変更は考えていない」。なお、この規定に続いて、主たる寝室を10㎡以上、その他の居住室を7.5㎡以上とすれば前項の適用を除外することができるとしているので、住戸プランをそれほど拘束するものではない。

なお、他区ではこの種の指導はおこなっておらず、検討意向もない。

### (4) 「2戸1化」措置の運用と限界

「2戸1化」措置を指導している港区では「指導対象とするものはほぼ内容が守られている」と評価されており、「とくに変更は考えていない」。その他の区は現在その種の指導はおこなっておらず、検討の意向もない。「2戸1化」という、建設費や住戸プラン上に問題が生じる可能性のある措置よりも、最低住戸面積をより高く指導することが指向されているといえる。

### 12-3-5 より広い住戸の供給誘導と住宅付置義務要綱

東京区部都心周辺市街地は現在のところ居住地としては安定しているものの、地価高騰のなかでマンション供給が大幅に減少しつつワンルーム型のシェアが高まっている<sup>7)</sup>。また、住戸最低面積に上乘せできる指導は、ワンルームが多数集合することに一定の歯止めをかけることに留まる(12-3-4-(2))。また、これまでの一般マンションに対する指導(負担金の徴収を含む)が厳しすぎたとの反省から、指導基準を緩和し、一般マンションを建ち易くしている(例:品川区)が、積極的方策を打ち出すには至っていない。

そこで、参考として都心部で運用されている住宅付置義務要綱の実績を評価すると、①住宅付置義務要綱は「お願い」行政であるものの、業者は一般に協力的で、戸数確保という面では実績が上がっている。ここでは、どの様な住宅にするかは事業者任せにしていることが実績をあげる重要なファクターとなっているので制度としてあまり固めるべきでないという評価されている。②運用が柔軟にできる利点を生かして、住宅建設に「飛ばし」(港区)や「隔地」(中央区)を認めるなど、現実的な対応をおこなっている点が評価されている。しかし、③開発主体の既得権を大きく損ねることなく、「指導」により規制的方向で住宅の付置あるいは住宅の質(広さ・家賃・住環境を含む)向上を果たすの

には自ずと限界がある。

### 12-3-6 各指導要綱等の運用状況のまとめ

以上をまとめると、次の5点に整理できる。

①指導要綱等の運用は、一般に「うまくいっている」と評価されており、内容の部分的見直しは頻繁におこなわれている。

個別にみると、

②戸建住宅の最低限宅地規模の指導(A2b)は「うまくいっている」と評価されているものの、高地価化と供給減によりその意義を失いつつある。代わって住戸の集合の仕方(D)や、接道部分の拡幅・緑化等(A2a)に意義が移っている。

③ワンルームマンションの住戸最低専有面積指導は、国の「16㎡」(C)を後盾に、指導の強化(Cへの上乘せ)、手続きの条例化の2点で進化がみられた。

④一般マンションの住戸規模の指導(B・D)は、ワンルームの集合の程度に一定の歯止めを設けた点、開発を相対的に「良好」な方向に誘導している点で成果はあった。しかし、部屋数に応じた住戸面積の指導や「2戸1化」措置の指導はほとんど支持されていない。

⑤より広い住戸の供給誘導(B・D)は、最終的には価格問題になり、住宅政策との連携が必須になる。

### 12-3-7 指導要綱という形式の問題点と改善方向 (1) 指導要綱の条例化(表.12-7上)

「指導要綱の条例化」に対する各区の基本的考えは、「指導要綱には独自の利点があるので条例化はおこなわない方針」が圧倒的多数を占める。しかし、賛意や事例は少ないが、仮に条例化をおこなう場合にも、特定建築物に事前協議を義務づけ、近隣との調整を含めて「紛争予防」の観点から歯止めをかける(渋谷区で実施、杉並区で支持)のが現実的方向である。また、「指導要綱を実効力のあるものにするためできるだけ法的根拠をもつものにリンクして運用する」も少数だが支持がある(新宿・品川・世田谷)。

### (2) 指導「基準」の根拠(表.12-7下)

指導「基準」の根拠については、「現行の指導に特に問題はない」(千代田・中央・文京・台東・目黒・大田・板橋・江戸川)とする区も多いが、「地区別計画・市街地整備方針などのマスタープランを根拠とすることが望ましい」(江東・品川・世田谷・豊島・練馬)、「まちづくり指針」等の形で、指導に臨む考え方を体系的に示したうえ、これを根拠に指導するのが望ましい」(港・世田谷・足立)もよく支持されている。但し、基



表.12-7 指導要綱等の条例化・指導基準の根拠(昭和63年12月現在。※印は未回収、空覧は未回答又は該当するものなし)

	千代田	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	※墨田区	江東区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	※北川	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区	
指導要綱等の条例化について																							
1.指導要綱には独自の利点があるので条例化はおこなわない方針である	○	○	○																				
2.指導要綱を実効力のあるものにするためできるだけ法的根拠をもつものにリンクさせて運用したい				○					○														
3.指導要綱運用の手続き部分だけ条例等で担保し、具体的基準は裁量の余地を残しておくのが望ましい															○								
4.安全性に係わるもの、あるいは最低限の4m道路ネットワークなど基本的部分は条例化して担保するのが望ましい																							
5.高い水準で条例化すると補償等が必要になるので、財源が確保できる範囲内での条例化に留まらざるを得ない																							
6.その他																							
指導「基準」の根拠について																							
1.現行の指導に特に問題はない。	○	○																					
2.地区別計画・市街地整備方針などのマスタープランを根拠にすることが望ましい																							
3.「まちづくり指針」等の形で、指導に臨む考え方を体系的に示したうえで、これを根拠に指導するのが望ましい				○																			
4.用途地域等とリンクさせて補完的に用いるのが望ましい																							
5.指導要綱は緊急避難的なものであるから、要綱のなかで目的を述べればよい																							
6.指導要綱のなかではあまり具体的基準は示さず、協議により合意点を見いだすことが望ましい																							
7.その他																							

(注) 1.世田谷区：指導要綱の内容上、条例化困難なものがある。

準化をおこなう程度は「指導要綱のなかであまり具体的基準は示さず協議により合意点を見いだすことが望ましい」(港・新宿・中野・杉並・足立)とする区が多い。

### (3) 指導要綱運用の原則と改善の方向

結局、指導要綱は「事業主の理解と協力を得て推進していくべきものであり、社会情勢の変化に弾力的に対応する必要がある」(大田区)というのが基本である。すなわち、固定的(時間的に)・硬直的(運用上)・一方的(指導上)なものであってはならない。こうした観点から指導要綱等の改善の方向を示すと、

- ①固定化を避けるためには、手続き部分は条例で担保しつつ、「基準」部分を指導要綱として残す。
- ②硬直化を避けるためには、「基準」にレベルを設け(国の法律→最低、地区の実状→誘導、等)、最低基準から誘導基準のゾーン内で協議をおこなう。
- ③一方的指導を避けるためには、全体としてのまちづくりのマスタープランや、まちづくりの方針を公開・共有しつつ、行政は開発者に対する「指導」役と紛争に対する「調停」役をバランスよく果たす。これは同時に、行政指導が建築確認の留保との形をとることによる職権上の「違法」状態を回避することにもなる。

これらの改善により、指導要綱等の実効力が上がると共に、指導目的が適用場面において「総合化」される、

すなわち、より最適な解が得られる可能性が大きくなると考えられる。

### 12-3-8 事前協議と指導要綱

最後に、指導要綱等の手続きの特徴である「事前協議」の性格と、これが依拠すべき条例の性格を考える。

東京区部では、日影規制の法制化を受ける形で昭和53年に東京都が「中高層建築物に係る紛争予防調整条例・同施行規則」を制定、このあと昭和54年までに各区で概ね都の方式に習った条例が次々に制定された。東京各区にも、昭和58年4月、建築審査会が設置されたものの、最終的には「合法」「違法」の判断しかおこなわないのに対し、近隣紛争を未然に防止すべく制定され、あっせん・調停手続きも含む上記条例は「正当性」にも踏み込むことができ、指導要綱等の事前協議を位置づけるうえでは重要である<sup>8)</sup>。すなわち、指導要綱そのものを根拠とする事前協議では法的に問題があるばかりか、実効性の担保という面で限界がある。従って、指導要綱の指導基準値の条例化という局面に限定して考えず、指導要綱による事前協議の根拠を条例に依拠しつつ、一方で指導要綱を計画体系のなかで位置づけることが重要である。但し、将来的には、「紛争予防」のみを目的とする条例を発展させ、「まちづくり条例」的なものを創造することが必要であろう。

12-4 既成市街地を対象とする誘導手法の総合的・地区的運用事例の分析と評価

12-4-1 はじめに

東京区部で運用されている小規模開発指導要綱の分析検討の結果、以下の点をさらに評価・展望することが必要だと考えられる。

- ① 指導の「基準」の根拠をどこに求めるかである。用途地域制に連動するものひとつの方法だが、より根本的には、その基準の背景となる考え方、「規準(=規範)」がどれだけ合意・共有されているかということになる。特に、マスタープランとの関係である。
- ② 指導の「基準」のきめ細かさに関する技術的方法である。これは、一般の地区計画の課題でもあるが、指導要綱ではより一般的な規制として用途地域制とどう連動できるかの問題である。
- ③ さらに、「要綱」を中心にして、地区的・計画的な運用を図る方法である。

以上の課題にこたえるため、本節では、近年の新しい動きとして注目される尼崎市、足立区、横浜市、世田谷区の事例をこの視点から分析・評価し、最後に、これらを法定地区計画における届出勧告制と対比しながら、地区スケールの誘導型手法の一般化を試みる。

12-4-2 尼崎市住環境整備条例

— 個別要綱の統合・条例化 —

尼崎市では昭和59年12月、それまでの各種指導要綱を束ねた「尼崎市住環境整備条例」を施行、昭和61年4月には施行規則を施行して本格的運用が始まった。これについては、村田(1986)<sup>9)</sup>河中(1988)<sup>10)</sup>の論考に詳しいが、ここでは低層高密度市街地の小規模開発誘導という面からこの条例を評価する。そのポイントは、①最低宅地面積を条例として定めた場合の有効性、②地域・建て方で基準を多様化させることの有効性、③住環境整備全体からみたとときの条例の位置づけである。

まず、表.12-8が住宅型別地域別の最低敷地面積基準であるが、東海道線以南でインナーシティー問題が顕著な尼崎市では、開発負担金を東海道線以南で緩くする一方、敷地面積の下限も緩めに設定している。また、1種住専>2種住専>その他(商業系は除く)の順に、戸建て>2戸1>長屋建ての順に基準を厳しくし、1種住専ではどの建て方でも戸当り130㎡以上の敷地をとるべきとしているのに対し、1種住専以外の長屋建て(2戸1棟型を除く)では60㎡/戸が基準とな

表.12-8

尼崎市住環境整備条例による最低敷地面積基準(条例第18条。近商地域・商業地域は除く。)

		1種住専	2種住専	その他
戸建住宅		130㎡	80㎡(東海道線以南では70㎡) [旧要綱100㎡]	70㎡
長屋建住宅	2戸1棟の長屋建住宅	130㎡/戸	80㎡/戸(東海道線以南では70㎡/戸) [旧要綱100㎡/戸]	70㎡/戸
	その他の長屋建住宅	130㎡/戸	60㎡/戸 [旧要綱75㎡/戸]	

摘要 住宅の建替え等の場合で、物理的理由及び周辺の状況等により上記の面積以上を確保できないと認められるときの面積は、その都度市長が定める。

注) 表中、1種住専の容積率は150%、その他は200%。旧要綱とは、500㎡以上、10戸以上の開発に適用する「尼崎市開発事業の施行に伴う公共施設等の整備に関する要綱」及びそれ以下の小規模開発に適用する「尼崎市小規模開発指導要綱」である。ただし、いずれにおいても、実際には経過措置として書き加えられた「付則別表」により現条例の数値と同じ基準で運用されていた。

っている。建蔽率60%として、2階建て120%なら72㎡、斜線等を考え160%を使えば96㎡となり、都市居住型誘導居住水準からみると3~4人世帯の、一般型誘導居住水準では2~3人世帯の水準に対応する。なお、ワンルームマンション(=独立した2以上の居室を有しない住戸の数が10以上である共同住宅)については第23条において事前協議を義務づけ、第22条の規定により施行規則第11条を適用して専有床面積を18㎡以上としている。

こうした条例による最低戸当り敷地面積規制の評価として、「指導要綱」であれば高めに基準を設定しておき開発者との協議によって柔軟に対応することが可能であったが、条例に盛り込むと基準の設定は慎重にならざるを得ず、緩めの設定がおこなわれる結果となった<sup>11)</sup>。また、既存居住者の建て替えに対する救済措置を盛り込むことで柔軟化をはかった点は現実的対応である(旧要綱の経過措置にも含まれていた)が、最低敷地面積違反に対する罰則規定は設けず、さらに、運用にあたって敷地面積をチェックする敷地台帳の整備が伴っていないことなど、問題点も含んでいる<sup>12)</sup>。

最後に、住環境整備全体に占める位置づけをみておく。尼崎市の総合計画は、昭和54年に策定された後、昭和58年のまちづくり計画を経て昭和61年に改訂計画が出されている。住環境整備に限ると、新総合計画に明記され、また、住環境整備条例第2条で作成を義務づけた「住環境整備基本計画」の策定が昭和61年度からおこなわれ、当条例に後付けされる形となった。そ

れまでは条例自体に住環境整備全体を盛り込もうとしていたため条例が複雑かつ長大になり理解し難いとの批判も出ていた。いずれ、マスタープランの部分は分離されて条例は簡潔に整理されることになる<sup>13)</sup>。

なお、昭和63年1月1日の公示地価を比較すると尼崎市が20～40万円/㎡に分布するのに対し、東京区部は60～200万円/㎡と、3～5倍のひらきがあり、この面からは、東京区部では集合住宅を前提とした誘導の方の方が現実的であるという。

#### 12-4-3 足立区「まちづくり総合指針」と「環境整備指導要綱」

—「地区環境整備計画」・「まちづくり総合指針」による指導要綱の位置づけ—

足立区では昭和59年度から3か年をかけて、区内70住区全部の「地区環境整備計画」を策定した<sup>14)</sup>。その内容については各所で紹介されている<sup>15)</sup>ので、ここでは、その実現手段の基本的考え方を示した「まちづくり総合指針」と、個々の開発に対する規制誘導手法としてその中に位置づけられる「環境整備指導要綱」を、住環境整備をシステムとしておこなう際のひとつの典型(図.10-12タイプB参照)として評価する。

まず、「まちづくり総合指針」(昭和63年3月)の元となる旧「街づくり総合技術指針」の策定経緯をみると、それまでに総合計画の一環として作成された「土地利用計画」と「環境整備計画」に沿って具体的な施策を実施するにあたり、街づくりに関する事務事業を総合的に調整し、より効果的な運用をおこなうために作成されたもので、全庁的な検討を経て区議会に報告されたのち制定され、「街づくり総合技術指針」「同資料集」(昭和57年2月)として公表されたものである。「地区環境整備計画」が地区の将来像を示す構想図とするなら、「技術指針」はそれを実現するために各主体が拠り所とすべき開発の指針である。

旧・総合技術指針の「Ⅰ 街づくり総合技術指針」の中では、まず、「指針」の位置づけをおこなったあと、「街づくりのための制度」を紹介し、次いで「街づくりのための六つの指標」(環境指標・防災指標・居住指標・施設指標・経済指標・交通指標)をあげて具体的な技術指針としている。また、技術指針に沿って具体的な指導を行なう基準となる「環境整備指導要綱」を「Ⅱ」として掲載している。最後に「Ⅲ」として関連する参考資料(基本計画・部門別計画が中心)をつけている。

改訂された「まちづくり総合指針」も基本的には旧「総合技術指針」を受け継いでいるが、以下の点が改善されている。

- ①区レベルのおおまかな土地利用計画等に基づく指針から、住区ごとの「地区環境整備計画」に基づく指針へとレベルアップした。これにより、指針の根拠・目標がより明確になると共に、指針の内容自体もより総合的なものになっている。
- ②「まちづくりのための六つの指標」の項目設定は変わらないが、「環境指標」は都市景観等の面で内容を充実させつつ「うらおいのあるまち」に、「居住指標」は考え方を示す部分の記述をより充実させつつ「住みつけたいまち」になるなど、各項目とも充実している。
- ③国・都・区等の公共施設や公共建築物に対する指導指針として、新たに「公共施設等整備基準」を設け、「環境整備指導方針」と並ぶ大きな運用の柱としている。

「まちづくり総合指針」を受けた「環境整備指導要綱」も「指針」の変化に対応して、「開発負担の適正化」の面から整備負担を大幅に廃止・軽減する一方、「要綱適用事業の拡大」「施策別指導の拡大」「開発事業別指導の拡大」の面では、六つの指標で示された項目を具体化して広範に取り込むなど、より総合的なものに変質している。

この様に、足立区では、地区環境整備計画の策定等、上位計画の変化やまちづくり方針の変化を受けて、指導要綱においても単なる規制内容の変化に留まらない構造的な変化を起こしている。何点かに整理すれば、

- ①足立区では、尼崎市で問題とされた条例の長大・複雑化という問題点は、住環境整備計画全体が、基本計画(土地利用計画・環境整備計画・ブロック環境整備計画)―地区環境整備計画という「プラン」と、それを実現する際の「まちづくり総合指針」として形式面で整然と体系づけられていることにより克服され、環境整備指導要綱の内容は簡潔になっている。また、「指導要綱」に留まっていることについても、上位の指針的部分が明示・公開されていることで条例化の必然性は薄れている。
- ②しかし、住環境という目でみた場合、環境整備指導要綱で示されている「基準」は根拠があまり明確でなく、これは「規準」が述べられるはずの「まちづくり総合指針」のなかに問題がある。さらにいえば、

足立区の「まちづくり」が物的環境の整備に限定され、住宅については公的住宅の物的整備指針を中心に述べられているため、民間住宅も含めた総合的「すまいづくり」の視点が弱い<sup>16)</sup>点である。従って、区内に多数存在する公的住宅の管理・建替、老人アパートの借り上げ政策、特定地区での改善型まちづくり等と合わせて、「すまいづくり」の面からもマスタープランを描く必要がある。(10-2-5 参照)

③最後に、これも第一の点と関連するが、区内には多様な地区が存在するにも拘らず、指導要綱の「基準」が画一的である。とはいえ、むやみに基準を増やすべきではなく、第二の点との関係で今後煮詰めるべき課題であろう。

#### 12-4-4 地区スケールの行政指導型誘導事例

(その1) - 世田谷区「建替誘導地区」・「街づくり建替登録誘導事業制度」と「まちづくり条例」・「都市整備方針」-

世田谷区では、個別の規制要綱だけでは充分なまちづくりがおこなえない現状を踏まえ、地区を限った誘導手法として「建替誘導地区」の運用をおこなっている。その根拠となるのが「世田谷区街づくり建替登録・誘導事業要綱」(世街発第163号、昭和61年4月1日施行、全16条。「参考資料3」参照)で、「一定の広がりをもって街づくり事業が行なわれている地区及びその予定地区において、民間の建築活動を、良好な市街地環境の創出に資するように誘導・支援することにより安全で、住みよい市街地形成の推進を図ること」(第1条)を目的としている。

区長は、街づくり条例に基づく街づくり推進地区、地区計画が都市計画決定されている地区、木造賃貸住宅総合整備事業等の事業地区、都市整備方針において優先整備地区として掲げられている地区等8項目の地区(第3条の各号)のうち、良好な市街地環境を形成するため、民間の建築活動を誘導、支援することが特に必要であると認める地区を期間を定めて、「建替誘導地区」として指定することができる(第3条)。そして区長は、建替誘導地区を指定したときは当該地区に係る整備誘導指針を策定するものとする(第4条)。整備誘導指針には、「地区全体の整備指針」「土地利用、建物利用に関する事項」「建築物等の色彩、意匠、形態等のデザインに関する事項」「緑化、広場その他公的空間の整備に関する事項」「その他、区長が必要と認める事項」を定めるものとし(第4条)、区長、

地区住民、専門家はそれぞれの責務を負う(第5~7条)、というのが計画策定に関する事項である。

さて、こうして策定された「指針」を実現するための具体的手段の基本となるのは「事前相談」と「建替登録」である。建替を行おうとする者は「建替計画事前相談書」によりその計画内容について区長と協議(第8条)しなければならず、区長は適切な助言・指導を行う(第9条)。また、地区住民等のうち、建替を予定している者はその旨を「建替登録書」により登録することができる(第10条)。区長は「事前相談」及び「建替登録」があったときは建替診断をおこなうことができ(第11条)、さらに、区長は「建替計画提案」(第12条)、設計助成(第13条)、公開空地整備助成(第14条)、建替業者のあっ旋(第15条)をすることができる。

「建替誘導地区」は昭和61年度に北沢地区(木賃総合)、太子堂地区(木賃総合)、野沢地区北(沿道整備計画 S61.10.10)の3地区に、昭和62年度には喜多見駅前地区(地区計画 S62.8.1)、上祖師谷地区(地区計画 S62.8.1)等4地区に、昭和63年度には千歳烏山駅北口地区(ショッピングプロムナード)等に指定され、整備誘導指針を策定している。建替登録の実績を昭和61年度につきみると、3地区での建替登録は30件(全棟数の1%)、建替提案17件(確認申請の約16%)<sup>17)</sup>と、「確認申請の2~3割程度という当初の見込み通りにいっており」「二項道路のすみ切り、計画道路の幅員確保等にとり有効な手段となっている」<sup>18)</sup>。しかし、実際に実現に至るかどうかは開発者の意向に左右され、これが当手法の限界である。

以上を、地区スケールの誘導制度として評価すると、①地区指定・指針策定・運用の全場面において区長のイニシアチブを認めており、典型的な行政指導型の制度といえる。但し、実際の地区指定は協議会方式によるまちづくりがおこなわれている地区がほとんどで、その多くは法定地区計画の決定をみている。従って、「建替誘導」は一部空間要素に働きかける特定のかつ計画形成段階の暫定的補完手法として用いられているといえる。

②「まちづくり条例」は区民の発意によってしか地区指定ができないこと、都市整備方針では「優先地区」等の位置づけはできるが具体の開発行為に対する機動的対応ができないことから、それを補完する意味では「建替誘導地区」の運用は有効な方法といえる。

要綱第3条において多様な地区を対象地区とできることにしているのも、こうした補完関係を意図したものと考えられる。期間を定めて地区指定をおこなう点もその柔軟性・機動性を発揮するための方法である。

- ③ただし、単なる行政指導と異なるのは、少なくとも指導の形式について要綱という形で明文化した点にある。とはいえ、具体的な基準は明示されていないので、区長の裁量は大幅に残されており、これが柔軟な対応をするための手段になっている。
- ④「建替誘導」にあたって、最終的には事業者の意向が重視されるので、「建替計画提案」には強制力はない。また、独自のシステムとして用意されている「建替登録制度」は地区住民等の発意に任されているので大きな展開には至っていない。これらは誘導制度の限界であるが、これを乗り越えるためには、第4条で定められる「整備誘導方針」が地区全体の整備方針として浸透すると共に、重要な事項については財政的・人材的援助が伴うことが必要である。

#### 12-4-5 地区スケールの行政指導型誘導事例

##### (その2) - 横浜市「街づくり協議」地区-

横浜市では、都市再開発法の施行を契機として、昭和40年代末期以降、「指導地区」(現在「まちづくり協議地区」)指定による誘導型再開発の運用をおこなっている。地区の拠点を中心に現在33地区が指定され(図.12-1)、この地区内では、歩行者空間の充実等をはかるため、道路からの建物の壁面後退、東西間通路の確保、共同建築等による再開発の推進を提案・指導している(表.12-9)。なかには地元発意のもの(馬車道、伊勢佐木等)もあるが、おおむね市側の提案(多くは「プラン」も「基準」も明示されていない)による「行政指導」であり、開発者に対する「事前協議」あるいは「お願い」を通して地区整備構想等の実現をはかろうとするものである。具体的運用方法を以下に示す。

- ①都市計画局から建築局・区建築課に対し、「まちづくり協議」地区として指導をおこなうエリア内で起こる建築行為(多くは一定規模以上の建築物や特殊建築物に限る)については事前に都市計画局担当課(再開発課、開発計画課、都市デザイン室、他)の協議を経よう依頼しておく。
- ②都市計画担当窓口に来た計画者に対してはパンフレットを示して協議をおこない、壁面後退、共同化、

等を「お願い」する。一方、担当課(担当者)は既に蓄積されている地区の情報、とりわけ隣接敷地の情報を与え、また、道路・緑政等との調整を進んでおこなうことで相手にメリットを与える。

- ③指導の拠り所は法的に決定されたものではなく、また、多くは地元組織の合意も得られていないが、運用の方針を用意しており、それに沿った指導をおこなう。全てを実現できるわけではないが、法的基準を定めた場合に比べ必ずしも水準は低くならない。以上の様に、先の世田谷区の「建替誘導地区」と類似するシステムであるが、相違点に着目すると、

- ①世田谷区の「建替誘導地区」は要綱として明記され、区としての計画システムに公的に位置づけられたものであるが、横浜市の「街づくり協議地区」は主に開発者に対する理屈づけとして束ねられた地区的計画(特に再開発)システムの総称である。

- ②手法の性質上、その説明の仕方は方面により異なっている。すなわち、開発者及び施主には担当窓口において『街づくり協議ハンドブック』や地区ごとのパンフレットを示し協力を求めている。また、再開発という目でみるなら、再開発方針「2号地区」や「戦略的整備地区」に多く重なっている(図.12-2)。さらに、市議会等への説明には総合計画に位置づけられている「都心」や「拠点地区」の整備をおこなうものと位置づけている。

- ③従って、世田谷区の「建替誘導地区」でイニシアティブをとる「区長」に相当する「市長」とは別に、担当課の意向によって運用されているのが実状である。より柔軟な対応が可能ではあるが、暴走の危険性も内包している。

最後に、こうした「行政指導」による地区計画的対応の可能性とその限界は以下の様に整理できる。

- ①横浜市の都市計画システムの特異性に関してであるが、第一に、もともと強力な行政指導をおこなってきたことがこうした手法を可能にしている部分が大きく、一般性を有しないことである。また第二に、地区担当制をしいているとはいえ、人口三百万人の市域の33地区を対象に少人数の担当者のみで指導をおこなうには、きめ細かさという面で限界がある。さらに第三に、最終的目標の多くは再開発の推進にある(地区担当のほとんどが再開発課の担当である)ため、総合的な地区の「まちづくり」の目標とは必ずしも一致しないことである。最後に、第二、第三

表. 12-9 横浜市街づくり協議地区一覧(1987年3月現在)

地区名称	面積 [ha]	-1 都市拠点体系	整備方針 <sup>2</sup>		整備内容 <sup>3</sup>		地元組織	-4 街づくりのルール	制度手法の適用					再開発方針上の位置付			
			7 9		11 13				高度利用地区	事業 <sup>5</sup> 予定	特定街区	市街地設計環境[件]	1号市街地	戦略的地区	2号地区		
			1 3 5	7 9	11 13	1 3 5										7 9	
1 森見駅周辺地区	70.0	2	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
2 横浜駅東口周辺地区	15.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
3 横浜駅西口周辺地区	55.4	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
4 ホートサイト地区	17.6	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
5 岡野・平沼周辺地区	110.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
6 大通り公園周辺地区	22.6	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
7 市庁舎前面街区	3.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
8 元町地区	5.8	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
9 伊勢佐木町1~7丁目	16.9	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
10 馬車道地区	8.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
11 石川町南門通り地区	14.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
12 山下公園・日本大通り周辺地区	26.7	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
13 野毛地区	16.1	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
14 大塚橋浦舟縁浴場地区	4.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
15 上大岡駅周辺地区	18.0	2	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
16 保土ヶ谷駅周辺地区	10.7	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
17 星川・天王町地区	115.0	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
18 鶴ヶ峰駅周辺地区	18.0	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
19 二俣川駅周辺地区	14.0	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
20 杉田駅周辺地区	7.4	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
21 金沢八景駅周辺地区	7.5	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
22 金沢文庫駅周辺地区	16.4	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
23 新横浜北部地区	80.5	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
24 新横浜地区南部	36.0	1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
25 磯島駅周辺地区	17.7	3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
26 中山駅周辺地区	34.9	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
27 長津田駅北口地区	50.0	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
28 長津田駅周辺地区	6.3	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
29 鶴屋駅周辺地区	15.0	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
30 東戸塚駅周辺地区	67.4	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
31 立塚交差点周辺地区	42.0	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
32 三ツ橋駅周辺地区	9.8	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
33 瀬谷駅周辺地区	13.2	4	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
合計	904.9		7 2 8 11 8	9 1 3 18 1	4 2 3	22 5 12 19 13	5 2 5 1 2	24	3 4 10 3 2	50	30 19 8						

- #1 都市拠点体系  
 1. 都心・第2の都心  
 2. 副都心拠点地区  
 3. 地域拠点地区  
 4. 郊外拠点地区
- #2 整備方針  
 1. 都心部(業務)強化  
 2. 土地有効利用(含む:集積)  
 3. 都市景観(調和)、街並み形成、等  
 4. マーケティング強化  
 5. 都市基盤施設整備(交通)  
 6. 都市基盤施設整備(公共公益施設)  
 7. 都市不燃化  
 8. 共同建築化  
 9. 歩行者空間整備・確保  
 10. 都市型住宅導入  
 11. 環境保全・整備  
 12. 建築物適正誘導  
 13. その他
- #3 整備内容  
 1. 壁面後退、歩行者空間確保  
 2. 敷地内緑化  
 3. 建築計画  
 4. 共同建築化  
 5. 建築デザイン  
 6. 土地利用、建物内用途指導
- #4 街づくりのルール  
 1. 街づくり協定  
 2. 指針  
 3. 方針  
 4. 憲章  
 (●:検討中)
- #5 事業  
 1. 市街地再開発事業  
 2. 市街地改選事業  
 3. 土地区画整理事業  
 4. 公営住宅建替事業  
 5. 特定住宅市街地  
 総台整備促進事業

図. 12-1 横浜市街づくり協議地区分布図

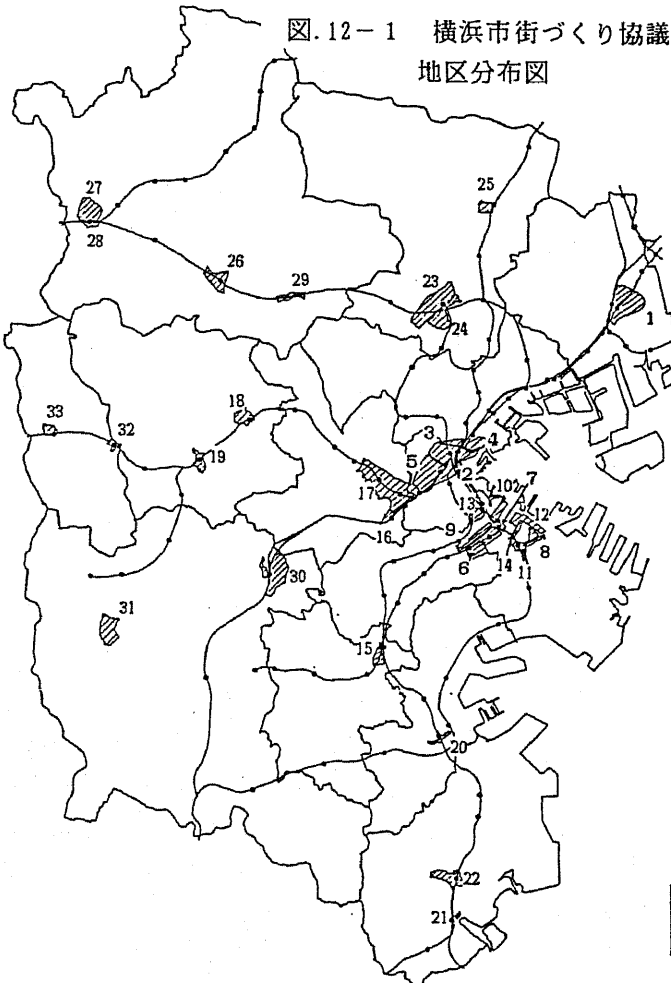
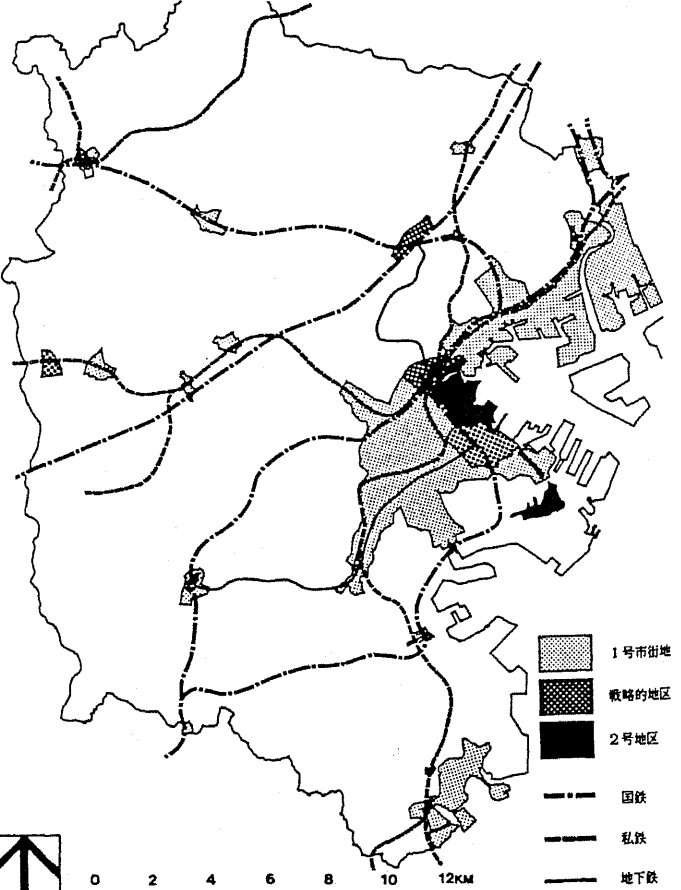


図. 12-2 横浜市都市再開発方針付図



の点と大きく係わるが、本庁の指導によれば機能的に特化した指導（再開発）に偏りやすいとはいえ、地元に密着し総合的まちづくりを推進すべき区は今のところ単なる行政区に留まっているため権限・人材・財源ともに薄い。こうした限界を乗り越えるためには、今後、市-区関係の改革が必要になる。

②以上の特殊な状況のなかで、「街づくり協議」のシステムは誘導的手法に依存した整備手法ということになり、活発な建替が起こることを前提にせざるを得ない、東京区部既成市街地のみならず、副都心周辺部や西南部地域である程度基盤整備のなされた地区に適用可能性は限られよう。

③いずれにしても、ある時期に地区の整備計画を認知・合意することが必要である。横浜市の場合、「ひきだしの中」の計画を強力な行政指導により担保してきたが、近年、「不透明」「担当により対応がばらばら」との限界から「協議」を主体とする考えへと切り替えつつあるのが現状である。

12-4-6 地区スケールの行政指導型誘導事例  
 (その3) -工業系用途地域における「住居系指向地区」(尼崎市) -

尼崎市住環境整備条例(12-4-2)では、住居地化している工業系用途地域について、市長が「住居系指向地区」を定めて日照確保等の行政指導をおこなうべく、条例の最後に「別図」を付して地区を特定している(図.12-3)。その内容は、「準工業地域内の住居系指向地区」(3地区)・「工業地域内の住居系指向地区」(10地区)・「準工業地域内の工業系指向地区」(2地区)の3種類であるが、住居系指向地区は尼崎駅・塚口駅周辺に多く指定されている。こうした地区では中高層住宅の建設が進行しており、高さ10mを超える建築物に対し、日照時間の確保などを住居地域並みに指導することでトラブル防止を図るのが目的である。これを低層高密度市街地への応用という面から評価すると、

①指導要綱による周辺敷地とのハード・ソフト面での関係性の調整(12-2-3)は必ずしも地区レベルの動向を踏まえた将来の土地利用構想との整合を保障しないが、一定の土地利用計画に依拠し、地区を限って将来の用途地域変更を前提とする行政指導をおこなうことでそれを克服できる。(「指向地区」は、現行の尼崎市土地利用計画の内容とは必ずしも

図.12-3 尼崎市「住居系指向地区」



一致していない。)

②この場合、地区レベルの将来方向は上位の計画で、きめ細かな個別指導は指導要綱により（事前協議の義務づけは条例により）相互補完的に用いることが効果的である。

#### 12-4-7 法定地区計画における行政指導としての届出勧告制

法定地区計画で地区整備計画を定めたとしても、建築条例を定めない場合には届出勧告制によることになる。これは一種の誘導的な行政指導であるが、「強い規制に対する受忍は、現段階では一般的にはなかなか受け入れられないだろうし、第一、地区計画の前提である住民の共同防衛的な参加意識はまだ過渡期の段階であって、共同義務の確認にまでは一般に熟していない」<sup>19)</sup>現状によるものであると解されている。実際、郊外の良好住宅地を除けば多くの法定地区計画はベースの地域地区を緩和して初めて建築条例等による規制が可能になっているのである。しかし、先に検討した行政指導と異なるのは、「法的手続きに従って定められた地区整備計画に基づいて」行政指導がおこなわれる点である。世田谷区の「建替誘導地区」では要綱に基づいておこなわれたこと、横浜市の「街づくり協議地区」では担当課の任意な制度として運用されていたこと、尼崎市の「住居系指向地区」では用途地域に連動し条例に定めた手続きに従っていたが指導の内容については裁量の余地が大きいことと比べると、整備の内容は明確であり一線を画している。また、だからこそ勧告をした場合に「必要があると認めるときは、その勧告を受けた者に対し、土地に関する権利の処分についてのあっせんその他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない」（都市計画法58の2）。しかし、「法律による行政が原則となっている法の世界の内に、行政指導を法律の根拠を示して導入した意義は少なくない」<sup>20)</sup>。逆にみると、各自治体等で試みられている誘導型地区スケールの計画も、いくつかの条件を満たせば法定地区計画に迫る内容をもつことができることを示している。

#### 12-4-8 まとめ

低層高密度市街地において法定地区計画を策定すること、とりわけ地区整備計画を策定することは、その実績が非常に少ないことが示しているように困難な作業である。また、たとえ策定したとしても、6m道路の拡幅に典型的にみられるように、代替地の確保も含

めた総合的な事業手法が伴わないと実現困難である。従って、法定地区計画の地区整備方針・地区整備計画の策定という手続きをとらなくても、誘導型の「地区の計画」は以下の条件を充足していれば積極的に評価すべきものであると考えられる。

①その地区で誘導手法によるまちづくりをおこなうことがマスタープラン、あるいは居住環境整備計画のなかで位置づけられており、また、地区住民のある程度の合意が得られていること。この際、事業手法が必要なきときはそれが保障されること。

②安全性など最低限の性能に係わる要素は既存の法律・条例に基づいて厳しく規制されるべきであるが、地区に応じたキメ細かな誘導をおこなう場合、一般の合意を上回る部分（例えば6m道路への拡幅）については、規制の代償としての補償に対応する体勢が組まれていること。

③従って、補償を要さない論理を組むには、1)経済的価値を損なわない誘導手法であること。この場合、規制誘導の範囲は限られる。2)相手が納得・協力した場合にのみおこなう誘導手法であること。この場合、相手が納得しないものは実現できないので、是非実現したい部分には助成等のインセンティブが必要になる。3)容積率の増加など何等かの見返りを伴うこと。この場合、容積率の増加等の見返り措置は個別無計画におこなうならば相隣環境のみならず地区環境の悪化をもたらす可能性が大きい。ただし、地権者の合意のうえに、まわりへの影響を最小限にとどめておこなう規制緩和（例：86条認定）は一考に値する。

④要綱・条例のどちらにすべきかは、対象とする要素、誘導の程度、地区の状況、上位計画との関係によって判断すべきである。より重要なのは、誘導の根拠が明確かつ明快であること、他の制度手法との連携がうまく保たれ、総合性が発揮できることである。

こうした目でみるなら、本節で検討した誘導型「地区の計画」は評価すべき点も多いが、また改善すべき点も多いことが明らかである。特に、②③の視点からの改善を進めると共に、①の観点から戦略的な制度を生み出すことが求められている。また、④は計画システム全体の組み方に関わる事項である（10-3）が、個々の誘導型地区の計画が総合的実効力を発揮するために是非必要な観点である。



## 12-5 計画共有型規制緩和手法の検討

—敷地共同利用に係る建築基準法86条第1項の認定を中心に—

### 12-5-1 計画共有型規制緩和手法の意義

敷地が細分化されており建て替えが個別に起こる低層高密度市街地においては、建築基準法による個別敷地に対する規制のみではかえって環境の悪化を招くことにもなる。しかし一方、大幅な権利の調整、財産権の制約を受ける「共同化」には抵抗が強く、さらに、多数の権利調整の必要な「協調化」も難しい。こうしたなかで、現実の問題を克服するためには、住環境整備上意味のある最低限の環境ユニットを設定しつつ、その範囲内で、財産権の制約にもならず権利調整も比較的容易な建替手法を獲得することが今日要請されている。大熊(1986)<sup>21)</sup>によれば、「種々の誘導施策の中で共同化、或いは協調化が強調されながらも現実には、それが実現しないのはそれなりの理由がある。少なくとも現時点では共同化の計画が具体的に個人にとって(+)になるシステムが見出せないからである」「共同化促進の鍵は、それによって土地利用の効率が高まると同時に、全体の空間価値が高まり、かつ、従前、従後で、個人の権利と空間利用状況が相互に納得のいくバランスが確保されることである」。従って、「このような整備計画手法の開発は、建築計画から権利調整計画に至る総合システムの開発」である。こうしたシステムのどの部分に公的主体が係わるべきかは議論のあるところだが、少なくとも法的規制がネックになって不合理が生じている部分(例えば、裏宅地が建て替え困難)については、行政側に見直しの責任がある。

こうした現状を踏まえると、ある一団のまとまりをもつ権利者が建替計画を共有することで既存の規制を超えて建て替えをおこなう手法の開発が是非必要になる。そこで、この様な運用の可能性をもつと考えられる建築基準法第86条第1項の「総合的設計による一団地内の建築物に対する特例」、いわゆる「裏宅地認定」の技術的内容と、当制度の運用上の問題点につき以下に考察をおこなう。

### 12-5-2 86条認定準則に関する許可基準

もともと、86条「総合的設計」は、タウンハウス等の一体的開発を新規におこなう際適用されていた。しかし、「近年、三大都市圏の既成市街地においては、人口の減少、職住の遠隔化、敷地の細分化、オープンスペースの不足等の問題が生じており、土地の適切な

高度利用を促進しつつ市街地環境の整備改善を図ることが重要な課題となっている」こと、特に、既成市街地においては、本来高度利用を図るべき地域内にありながら、前面道路の幅員が小さいことや敷地規模が小さいこと等のために適切な高度利用を図ることができない敷地が多く存在している状況を改善すべく、昭和60年2月8日、「敷地共同利用に係る建築基準法第86条1項の認定準則に関する技術基準について」(建設省住街発第6号)が通達された。これを受けて東京都では、都における既成市街地の現況に鑑み、建設省の基準の一部追加変更を行って、認定基準(昭和60年7月30日付60都市建調第203号)及び実施細目(同年12月20日付60都市建調第379号)を決定し、昭和61年2月14日付60都市建調第485号として、都下の建築主務部長宛に通知をおこなった。東京都の基準は、建設省の基準に比べて接道条件が若干厳しくなっているものの、それほど大きな相違はない。

その後、高度利用の要請が最も強い千代田区でいち早く対応がおこなわれた。すなわち、区独自の運用をおこなう前提として、昭和60年5月、「神田下町コンペ要領」を発表、86条を用いた建替のアイデアを民間から広く募集した。こうした成果を生かして、昭和61年4月、区の運用基準を設けると共に、こうした建替を促進すべく「敷地共同利用促進助成制度」を発足させている。

また、昭和62年の建築基準法改正により、それまで懸案となっていた、①「一団地」の事後担保のために特定行政庁による公告が義務づけられた、②認定によらない一般建物を建てる際にも特定行政庁の認可が必要になるなど、法律上の整備が一段と進んだ。

### 12-5-3 各区の対応と課題(表.12-10)

86条敷地の共同利用による認定については、各区とも概ね東京都の許可基準に基づいて運用しているが、ほとんどの区で認定の事例は全くないかほとんどなく現行の運用についても「特に考えはない」。また、現行基準の問題点についても多くの区では「特に考えはない」とするほか、「権利者が多くなるので合意にこぎつけるのが容易でない」と考える区は多い。さらに今後の認定に対しても「とくに考えはない」「積極的におこなうべきであるが、とりあえず具体的考えはない」とする区がほとんどである。

こうしたなか、千代田区では、高度利用の要請が最も強くまた裏宅地認定によるメリットも大きいことか

表. 12-10

建築基準法第86条第1項の認定基準とその運用実績  
(1988年12月現在)

	千代田区	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	墨田区	江東区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	※北川	※板橋	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区	
<b>運用の基準</b> 1. おおむね建設省の許可準則(昭和60年)に基づいて運用している 2. おおむね東京都の許可基準(昭和60年)に基づいて運用している 3. 区で独自の許可準則を作成し運用している 4. その他	○																						
<b>運用の方針</b> 1. 積極的に運用しており区で独自の促進策(助成等)をおこなっている 2. 積極的に運用しており区で情報の提供を積極的におこなっている 3. 許可基準に合えば認めているが特別のことはおこなっていない 4. 運用には消極的である 5. その他	○																						
<b>認定の実績</b> 1. コンスタントに認定している 2. ときどきある程度である 3. 事例はほとんどない 4. 事例はない 5. その他	○																						
<b>現行制度(86条第1項)の問題点-①認定基準について</b> 1. 適用面積(500㎡以上)が厳しすぎる →どれくらいが適当か(      ㎡以上) 2. 有効前面道路の基準が厳しすぎる 3. 通路の基準が厳しすぎる 4. 空地の基準が厳しすぎる 5. 隣地斜線制限緩和の基準が厳しすぎる 6. 特に考えはない 7. その他	○																						
<b>現行制度(86条第1項)の問題点-②認定の運用上の問題点</b> 1. 北側斜線・日影規制の緩和の際、日照の確保がネックになってしまう 2. 権利者が多くなるので合意にこぎつけるのが容易でない 3. 認定の際建築協定を結ぶことが容易でない 4. 認定の事後担保をするのが容易でない 5. 特に考えはない 6. その他	○																						
<b>今後の真宅地認定に対する区の考え</b> 1. 積極的におこなえるよう、区での取り組みを強化したい 2. 積極的におこなうべきだが、とりあえず具体的考えはない 3. これまで通りの対応で十分である 4. その様な方向は事業手法(再開発)でおこなうべきである 5. とくに考えはない 6. その他	○																						

注) 1. 千代田区: 63年度1件。  
 2. 千代田区: 市街地住宅総合設計制度とのリンク方式。  
 3. 新宿区: 事例なし。

4. 新宿区: 法52条第3項を適用できる敷地については同項にて対応する。  
 5. 品川区: 東京都総合設計許可要綱(563年)に準ずる要綱を作成する予定である。  
 6. 豊島区: 手引きを作成し配布している。

ら、唯一、区で独自の許可基準をもち、さらに助成策を設けている。また、豊島区では運用は東京都の基準を用い、助成策はないものの、パンフレットを作成して配布している。しかし、500㎡以上という敷地面積が大きなネックとなって認定事例は「ほとんどない」のが実状である。

また、昭和62年に改正された建築基準法との関係でみると、法第52条第3項(広幅員道路から入る6m以上道路の幅員による容積率規制の緩和)が適用できる敷地は同項にて対応する(新宿区)ことも敷地の共同利用を阻害する要因になっている。

従って、同認定の活用方向としては、敷地の共同利用という本来の方向ではなく、「東京都総合設計許可要綱に準ずる要綱を作成する予定である」(品川区)、「市街地住宅総合設計制度とのリンク方式を考える」(千代田区)という様に、総合設計の変形として活用

する意向のみが強く出ている。密集市街地の裏宅地整備手法としてはほとんど意識されていないのが現状である。

12-5-4 まとめ

結局、「協調化」を基本的考えとする86条1項の認定が促進されるためには、そのメリットが表裏の敷地共に大きいばかりでなく、共同的に利用して初めてその利点が生じることが必要である。しかし、こうしたケースは希にしかなく、権利者が少ない場合や、同じ地主から同等の条件で借地している場合などに限られよう。昭和62年に改正された建築基準法も、敷地単位の緩和が中心だったので、法第52条第3項にみるように、敷地の共同利用を阻害する方向に働いており、東京都安全条例の緩和(13-2-2)も、裏宅地の接道条件を緩和したために「協調化」「共同化」のメリットを減じたといえる。

ところで、「協調化」とは別の「共同化」も、資金的理由と共に権利調整面での理由から賛意は少ないので、整備手法は八方塞がりの状況に立ち至る。この限界が、誘導手法を中心として密集市街地改善をおこなうことの限界である。代替地の確保やスポットクリアランス等の事業的手法との連携を効果的に構築していくことがこれ以後の課題になる。

## 12-6 地区的におこなう誘導手法の体系化の方向

### 12-6-1 地区的計画において「誘導」が担う部分

第11章では、「事業」の視点から、6m程度の地区内道路のネットワーク化等が、低層高密度市街地における純粋な事業になりうることを示した。ここにおいて、地区的計画の主要関心は、4m道路の形成（2項道路の拡幅）と建築物の規制誘導に絞られる。

このうち4m道路の形成については、近年、各自治体で狭あい道路拡幅整備要綱（条例）による対応が普及しつつあり、また、国のレベルでも昭和61年度に地区住環境総合整備事業が創設されたので、整備のレベルからみれば、地区住環境総合整備事業-4m道路整備促進地区-一般要綱（条例）による拡幅、の順に整備の度合を位置づけることが可能になる。このうち、地区住環境総合整備事業はそれ自体で地区の計画になり実現手法も伴っている<sup>22)</sup>。4m道路整備促進地区は次のレベルの地区の計画としてマスタープランに位置づけることが可能だろう。また、一般要綱（条例）による整備をおこなう場合は、拡幅の必要性（地区の状況による）と可能性（敷地の大きさ等の物的条件、財源等）から重要路線を特定することが必要になる。例えば、足立区ではおおむね100mに1本と限定して条例に位置づけている。また、一定規模以上の開発に対してはより広い幅員の確保を義務づけることも計画の補完手法となる。

こうして、道路については「方針」と「整備」をひとつとおり計画として位置づけることができる。残りは建築物の規制誘導である。

### 12-6-2 建築物の規制誘導方策の総合化

まず、この内容は大きく3つのタイプの混合として整理できる。その第一は、ワンルームマンション指導要綱に典型づけられる様な、建ててはいけない限度をベースに一般に合意できる建て方のレベルを示す（禁止的誘導手法）部分である（第2・3節）。その対極にあるのは、数敷地から街区単位程度で既存の居住者が

表. 12-11 指導要綱等の種類と指導目的

	禁止的誘導	一般誘導	共同緩和	特定敷地 (イセティブ)
A-1(住宅立地範囲) (環境容量)	○ ○	○ ○		◎ ◎
A-2 (相隣環境)	接道関係	◎	◎	
	隣地関係	○	○	△
B(居住水準)	○	○		
C(住宅基準)	○	○		
D(定住・バランス)	○	○		◎

◎：公共性が高い  
△：公共性は低いが共同性は高い  
○：公共性も共同性も低い

まとめて計画を共有（組合、協定等）することで、従来ネックとなっていた規制を乗り越える可能性を与えることである（第5節）。第三は、このどちらにも属さない、地区内住民による個別更新を全体の方針に沿って誘導する一般的部分である。

なお、一定の基準を満たした建物につき個別にボーナス等を与える住宅関連の制度として、市街地住宅総合設計制度があるが、昭和63年5月末までに東京区部で認可された47物件の平均敷地面積は5846㎡、容積率550.7%（指定容積率は462.7%）と大規模であり、従前指定容積率が300%前後の3物件に限っても最低敷地面積が2396㎡と大きいので、低層高密度市街地の一般敷地にはほとんど関係なしと結論づけられる<sup>23)</sup>。但し職住近接といったマクロレベルでの都市計画・住宅政策課題に答えるという観点では評価できる。すなわち、広域の計画上の要請に答えるのは条件のよい敷地に任せておき、一般敷地では即地的な住環境を向上することを一義的目的とするのが賢明な役割分担である。

さて、これらを第4節で検討した様な地区的計画システムとしてどう位置づけ構成すればよいだろうか。表. 12-11は、指導要綱等の目的と規制誘導の種類をクロスさせ、それぞれに誘導の根拠を位置づけたものである。

これまでの指導要綱等は、その場その場の状況に応じて事後的・規制的に制定・運用されてきた面が強い。しかし、今後は、マスタープランやまちづくり方針の基に体系的に位置づけながら、誘導要素の性格に応じて規制誘導の内容・程度を戦略的に再構成し、総合的な目標像をひとつひとつ実現することが必要である。

- 1) 昭和55年(前回の見直し時)に発表された基準。新らしく示された昭和62年の基準ではこうした表現はなされていない。
- 2) 大阪市では、基礎的調査を経て、昭和60年4月から「中高層共同住宅の2戸1化設計指導指針」及び「同指導要領」を実施している。港区とは異なり、開口予定部分設置基準や設計実例、構造上防火上の技術指導などを盛り込んでいる。
- 3) 昭和62年に東京区部で供給された戸建長屋建分譲住宅は2935戸(新設住宅全体の1.8%)に留まる。
- 4) 「東京都渋谷区中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」
- 5) 「渋谷区ワンルームマンション建築物指導指針」(昭和59年2月23日、区長決裁。同年3月1日施行)
- 6) 『渋谷区中高層建築物等の紛争の予防と調整制度のあらまし』(昭和63年版)
- 7) 昭和62年に区部で供給された共同分譲住宅 18544戸中、30㎡未満が46.2%(8571戸)を占める。
- 8) 五十嵐敬喜(1987)『都市法』。この点につき、磯部は、単なる当不当の世界を超えた「現代都市法秩序の世界」をそれとして確立することこそが課題としている。(『法律時報』1989.1 p.67)
- 9) 村田真(1986)「宅開要綱条例化に先鞭是正指導へカウンターパンチ尼崎市、『住環境整備条例』を施行」『日経アーキテクチャー』1986.3.24 pp.80-84
- 10) 河中俊(1988)『住環境の観点からみた敷地コントロールに関する研究』(『建築研究報告』NO.117)
- 11) 村田真(1986), 前出
- 12) 河中俊(1988), 前出
- 13) 尼崎市住環境整備基本計画は、昭和62年度に南部地域の策定がなされ現在調整中である。「地区計画のタタキ台として位置づける」(市住宅政策課)としている。
- 14) 『足立区地区環境整備計画総合版』(1987.9)としてまとめられた。
- 15) 例えば、高見沢邦郎編(1988)『居住環境整備の手法』, 彰国社
- 16) 6つの指標のうち、「3.住みつづけたいまち」では民間の住まいづくり指導、公共住宅づくりの指導、地域別の住まいづくり指導、住環境を守るための指導の4点につき基本的考え方を示しており、これを具体的に展開する方向が現実的アプローチである。
- 17) (財)特別区協議会(1987)『特別区政'86』p.207
- 18) 小西慕一(1988)「世田谷区の街づくり」『住宅』1988.7 p.11
- 19) 大塩洋一郎『日本の都市計画法』p.500
- 20) 五十嵐敬喜(1987)『都市法』p.231。
- 21) 『都市計画』NO.143
- 22) 補助を伴う地区施設造成事業、地区施設整備事業を内包している
- 23) 当制度は原則として環7以内に適用され、昭和63年5月までの実績戸数5468戸。但し、半分の2520戸は佃島の開発による。なお、この制度では適用条件として接道幅員6m以上、敷地面積500㎡としているが、第8章で検討したように、これだけの条件を満たす敷地は低層高密度市街地では全敷地の1%内外しかない。

## 第13章 用途地域の改訂に伴う規制誘導方策の体系化

本章では、東京区部を主要な対象として、とくに用途地域改訂作業に着目し、都心周辺低層高密度市街地における住環境整備という側面と、都市機能の更新・高度化・活性化という側面をいかに両立しうるかとの問題意識のうえに、実証的なスタディーを通して両論理の望ましい共存・実現の方法を考察する。具体的には、第一に、これまでの東京区部都心周辺低層高密度市街地における用途地域指定の経緯と今日的課題を整理（第1節）したうえで、第二に、指定替え作業の考え方と実際の指定替えについて分析・評価する。ここではさらに、指定替え（緩和）状況と地区の実態的状况の関係によってどのような効果・問題があるかを地区的に検討する（第2節）。第三に、第12章で検討した誘導手法と関連づけながら、こうした用途地域指定替えをより有効に行うための方法につき考察する。その際、他都市の先行事例を、特に東京区部都心周辺低層高密度市街地への応用面に着目して分析評価する（第3節）。最後に、地域地区の見直しを手がかりにして規制誘導方策を体系化する方向を論じる（第4節）。

### 13-1 低層高密度市街地における用途地域運用経緯と今日的課題

#### 13-1-1 用途地域運用に関するこれまでの経緯

##### （1）はじめに

東京都心周辺の低層高密度市街地の形成に関し、第5章で得られた結論は以下の様に整理できる。

現在の低層高密度市街地は、基盤未整備のまま最低限の基準によって急激に低層木造の建物が立ち並び、後に、これが更新する過程で高容積化していく。こうした状況に対し、昭和15年以降、市街地の密集化防止を意図して指定された空地地区は、高度成長期初期には大幅に後退した。また、建築基準法移行時に設けられた建蔽率の30㎡控除規定も実効性をもたないまま制度自体が昭和45年に廃止されて、敷地の細分化を伴いながら進む市街地の密集化にはなんら効果的な計画対応がなされなかったうえ、この間指定された容積地区は、当地域が副都心近傍など利便性の高い地域にある等の理由により一般に過大な容積が設定された結果、住環境という面からは大きな欠陥があった。

以下、時代を追って、用途地域運用に関する経緯と今日的課題を整理する。

##### （2）容積制の導入期

まず、容積地区の導入期（環6内昭和39年、環6外昭和43年）は開発指向の世の中にあり、また、日照問題や公害問題といった社会問題は未だ大きくは顕在化していない時代であった。さらに、計画技術的にみても、それまで蓄積されていた精緻な定量的容積率指定

方法は都心部では確かに適当な考え方ではあったものの、実際の指定では都市全体のパターン、すなわちトレンド推計のみならず計画的誘導意図<sup>1)</sup>を含めて都市全体の密度構成を描き、これを容積に転化する方法によったことから、指定地の状況と比較して密度指定は過大にならざるを得なかった。このとき、当該地区は将来には必ずや予想する容積に達し、基盤もいずれは整備されるとの仮定に基づいていた。その意味では、当時設定された容積が今日意味を失ったとはいえ、むしろゴールのボリュームを示すものとして生き残っていると考えるのが妥当である。

##### （3）新用途地域指定から昭和50年代初期までの規制強化期

さて、昭和39年から43年にかけて設定された容積地区は、その後の中高層住宅の一般化<sup>2)</sup>と、日照紛争などの噴出のなかで芽生えた生活環境保全を要求する世論の高まりのなかで修正を迫られ、昭和48年の新用途地域の指定、昭和51年の建築基準法改正による日影規制の導入、2種住専での低容積率メニューの新設等の規制強化策が次々に実現していく。こうした流れは、東京区部に限るなら、昭和56年の第一回用途地域見直しの際まで続いた(10-1)。

これを、実際に指定・変更された用途地域の実態からみていく。まず、昭和48年の新用途地域指定の際には、容積率という点からみると、500%・400%・300%の指定は大幅に減少し、代わって200%が大幅に増加した(表.13-3)。200%地区には、①3種(300%)が強化さ

表.13-4 東京区部用途地域指定の推移

用途地域	容積率	S48.11	S54.12(S48-54)	S60.3(S54-60)
第1種住居専用地域	50%	76	76(0)	76(0)
	60%	3129	3108(-19)	2528(-580)
	80%	3576	3574(-2)	3571(-5)
	100%	5067	5057(-10)	4892(-165)
	150%	2782	2779(-3)	2758(-21)
小計	14630	14594(-36)	13824(-770)	
平均容積	95.8%	95.8%	97.2%(+1.4)	
第2種住居専用地域	100%			50(+50)
	150%			75(+75)
	200%	9050	9042(-8)	8673(-368)
	300%	1869	1862(-7)	1803(-66)
	400%	6	6(0)	0(-6)
小計	10925	10910(-15)	11284(-374)	
平均容積	217.2%	217.2%	212.2%(-5.0)	
住居地域	200%	5446	5444(-2)	5233(-211)
	300%	4036	4056(+20)	4307(+251)
	400%	740	737(-3)	804(+67)
	小計	10222	10237(+15)	10349(+117)
	平均容積	254.0%	254.0%	257.1%(+3.1)
住居系小計	50%	76	76(0)	76(0)
	60%	3129	3108(-21)	2528(-580)
	80%	3576	3574(-10)	3571(-115)
	100%	5067	5057(-3)	4816(-149)
	150%	2782	2779(-3)	2758(-149)
200%	14496	14486(-10)	13906(-580)	
300%	5905	5924(+19)	6110(+186)	
400%	746	743(-3)	804(+61)	
小計	35777	35741(-36)	35457(-284)	
平均容積	178.1%	178.2%(+0.1)	180.5%(+2.3)	
近隣商業地域	200%	218	217(-1)	209(-8)
	300%	249	249(0)	245(-4)
	400%	469	471(+2)	626(+155)
	小計	2943	2948(+5)	3293(+345)
	平均容積	308.6%	308.6%	312.6%(+4.0)
商業地域	400%	888	897(+9)	944(+47)
	500%	2139	2136(-3)	2174(+35)
	600%	1386	1387(+1)	1361(-26)
	700%	716	719(+3)	727(+11)
	800%	404	404(0)	405(+1)
900%	87	87(0)	87(0)	
1000%	114	114(0)	114(0)	
小計	5733	5744(+11)	5815(+71)	
平均容積	570.3%	570.6%(+0.3)	568.9%(-1.7)	
商業系小計	200%	218	217(-1)	209(-8)
	300%	249	249(0)	245(-4)
	400%	469	471(+2)	626(+155)
	500%	2139	2136(-3)	2177(+38)
	600%	1386	1387(+1)	1361(-26)
700%	716	719(+3)	727(+11)	
800%	404	404(0)	405(+1)	
900%	87	87(0)	87(0)	
1000%	114	114(0)	114(0)	
小計	8676	8692(+16)	9108(+418)	
平均容積	481.9%	481.8%(-0.1)	478.2%(-3.6)	
準工業地域	200%	4916	4974(+58)	5019(+45)
	300%	3719	3721(+2)	3443(-278)
	400%	789	789(0)	1017(+228)
	小計	9425	9484(+59)	9479(-5)
	平均容積	256.2%	255.0%(-0.3)	257.8%(+1.6)
工業地域	200%	1442	1404(-38)	1307(-97)
	300%	13	11(-2)	10(-3)
	400%	14	14(0)	25(+11)
	小計	1469	1429(-40)	1342(-87)
	平均容積	202.8%	202.7%(-0.1)	204.5%(+1.8)
工業専用地域	200%	1126	1126(0)	1098(-28)
	300%	59	59(0)	70(+11)
	小計	1185	1185(0)	1168(-17)
	平均容積	205.0%	205.0%	206.0%(+1.0)
	工業系小計	200%	7484	7504(+20)
300%		3719	3721(+2)	3443(-278)
400%		803	803(0)	1042(+239)
小計		12006	12008(+2)	11909(-97)
平均容積		244.7%	244.8%(+0.1)	246.8%(+2.1)
合計	面積	56531	56531(0)	56553(+21)
平均容積	238.9%	239.1%(+0.2)	242.2%(+3.1)	

表.13-1 東京区部空地地区指定の推移

	S26.3	S39.10	S43.2	S44.5
2種(延30)	206			
3種(延40)	3434	3572	365	365
4種(延50)	4597	4626	277	277
5種(延60)	36	221		
6種(延70)				
7種(延30)	7	7		7240
8種(延40)	12454		2547	2975
9種(延50)	1443	8835	9141	10170
合計	22084	17261	12330	21027

表.13-2 東京区部高度地区指定の推移

	移行前	新用途地域時 S48.4	第1回見直し前 S4.12(~S48)	第1回見直し後 S60.3(~S54)[~S48]
1種	20654	*1 16254	16237(-17)	15013(-1224)[-1241]
2種		16741	16746(+5)	17695(+949)[+954]
3種	1315	10065	10065(0)	12203(+2138)[+2138]
合計	21969	43060	43048(-12)	44911(+1863)[+1851]

\*1 旧1種プラス旧2種の値(改正前のため)

表.13-3 東京区部容積率指定の推移

	当初指定 S44.5	新用途地域 S48.11(~S43)	第1回見直し前 S4.12(~S48)	第1回見直し後 S60.3(~S54)[~S48] (~S44)
1000%	135ha	114(-21)	114(0)	114(0)
900%	114	87(-27)	87(0)	87(0)
800%	303	404(+101)	404(0)	405(+1)
700%	912	716(-196)	719(+3)	727(+11)
600%	1570	1386(-184)	1387(+1)	1361(-26)
500%	2871	2139(-732)	2136(-3)	2177(+41)
400%	4189	2908(-1283)	2908(+2)	3416(+508)
300%	12655	11954(-711)	11975(+21)	12090(+115)
200%	8840	22198(+13358)	22207(+9)	21539(-668)
150%	-	2782(+2782)	2779(-3)	3515(+736)
100%	10170(空9)	5067(-5103)	5057(-10)	4942(-115)
80%	2875(空8)	3576(+801)	3574(-2)	3571(-3)
60%	7240(空7)	3129(-4111)	3108(-21)	2528(-580)
50%	842(3,4)	76(-566)	76(0)	76(0)
合計	52826	56531(+3905)	56531(0)	56548(+17)[+17][+4922]
延/平均容積	124605ha/ 236.8%	135076ha/ 238.9%(+2.1)	135149ha/ 239.1%(+0.2)	136941ha/ 242.2%(+3.1)

れたもの、②容積地区が未指定だった地区の一部に指定されたもの、③容積地区2種がそのまま移行したものの3パターンが含まれる。

図.13-1は、第8章の典型4地区を含む荒川・豊島・渋谷・品川の各区につき、容積地区から新用途地域への移行の状況を容積率に着目して示したものである。その特徴を示すと、

- ①最も容積率が強化されたのが品川区である。その多くは、区の南半分に指定されていた3種(300%)から200%への強化で、五反田駅周辺、大森駅周辺では、4種(400%)から300%への強化も多い。
- ②これに対し、副都心をもつ渋谷区・豊島区では、3

種がそのまま300%に移行するのが一般的だった。ただし、もともと高容積指定の多かった渋谷区では、4種に指定されていた恵比寿駅周辺及び甲州街道沿道の容積率が300%に強化されている。

- ③荒川区では、品川区と逆に、2種(200%)から300%への規制緩和が町屋周辺に多くみられる。南部の日暮里では4種から300%への規制強化もみられるが、全体としては緩和の方向にあり、昭和62年度から始まる第二回見直しでは、さらに、残った200%部分の多くを300%に緩和する素案を出している。
- 全体としてみると、駅周辺や幹線道路沿線の容積率はかなり強化され、また、一般既成市街地の容積率は

凡例

a. 強化

■ 4種→300%(一部200%)

■ 3種→200%

□ 3種→150%

b. 緩和

▨ 2種→300%

c. 不変

3 = 3種→300%

2 = 2種→200%

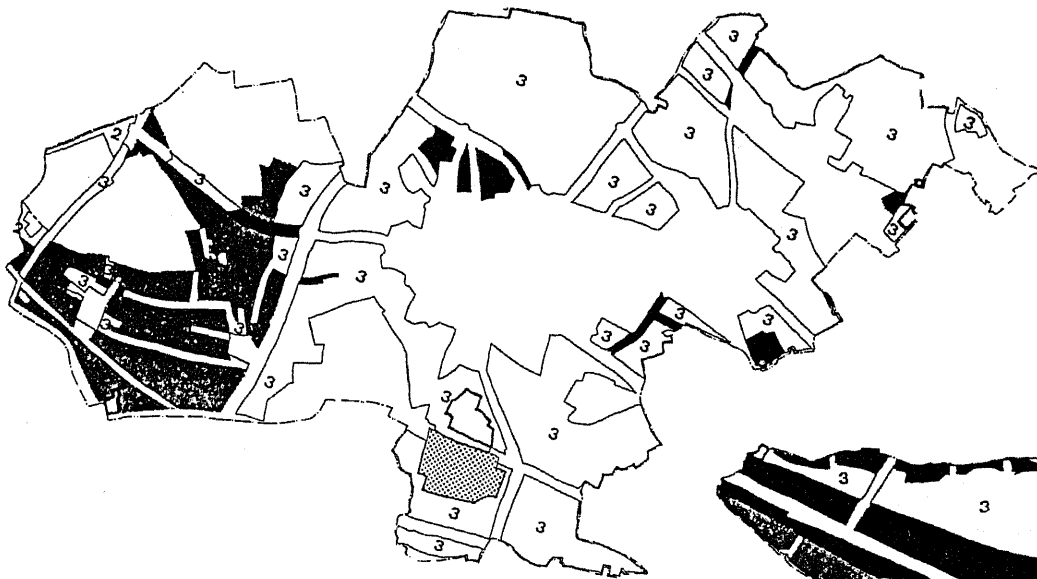
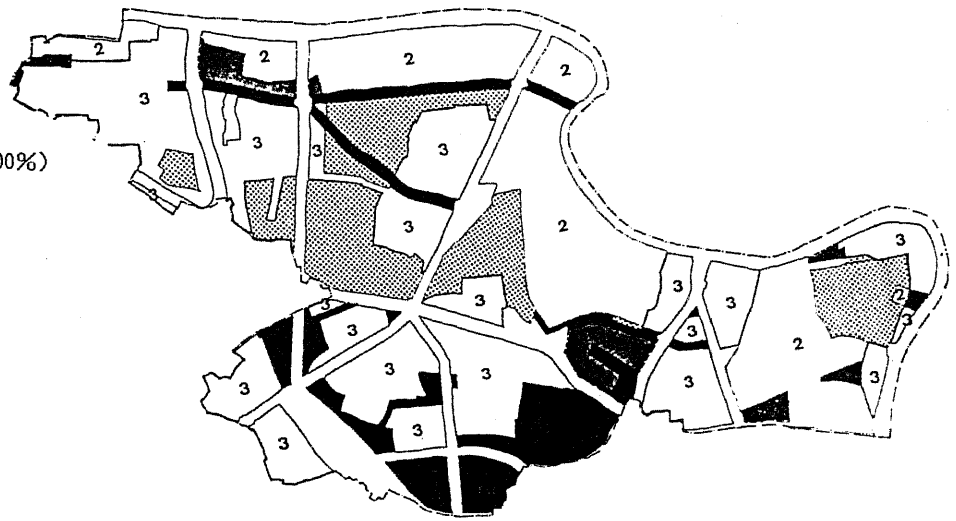


図. 13-1 容積地区から用途地域への移行

従前の未指定は除く  
従後の400%以上は除く

200%中心の規制に移行した反面、良好住宅地や郊外部の空地地区指定部分も、200%を中心とする容積規制に移行した。すなわち密度指定は平準化したのである。

昭和48年から第一回の見直しがおこなわれる前(昭和54年)までの指定容積率にはほとんど変化がない。ただ、昭和56年の見直しをへさんだ昭和60年を54年と比較すると、60%及び100%の減少と150%の増加が均衡し、200%の減少と400%及び300%の増加が均衡している(表.13-3)。これを用途との関係でみると(表.13-4)、60%及び100%の減少は1種住専の減少で、この分は2種住専150%の増加で埋め合わせている。また、200%の減少は2種住専と住居地域の減少分がほとんどを占め、住居・近商・準工の300%及び400%が増加している。2種住専に200%未満の容積率指定が可能になり、規制強化とみられがちの第1回見直しであるが、全体としては、低容積部分の規制緩和と、200%のより高容積への緩和によって、平均容積率は、239.1%(S54)から242.2%(S60)へと3.1%増加している。但し、これらは新用途地域移行時に経験した根本的な変更ではなく、微少な緩和であった。

#### (4) 昭和50年代末期以降の規制緩和期

こうした東京都の住環境重視・現状維持の政策が転換をはじめるのは、昭和56年の後半、すなわち第一回用途地域等見直しの告示が出された直後である。折しも、都心周辺の低層高密度市街地のみならず、都市全体としても成長が一段落し、インナーシティー問題の発生が懸念されるなど、転換期の様相を呈していた。ここにおいて、それまで環状6号線～荒川放水路以内に限られていた「職住近接」「人口呼び戻し」の政策範囲が環状7号線まで拡大される(10-1)。ただし、高度利用をおこなうときは「地区計画」等の適切な措置が伴うことが要請されてはいた。しかし、具体的にどう措置すればいいかの検討がないまま、時代はさらに高地価、都心居住危機の時代へ進む。そして、具体的な形で、こうした「高度利用」の方向を「基準」として明示したのが、昭和62年度から始まる第2回用途地域見直しなのである<sup>3)</sup>。

#### 13-1-2 第二回用途地域見直しの背景としての形態規制緩和

昭和58年7月、建設省の『規制の緩和等による都市開発の促進方策』が通達される<sup>4)</sup>。それ以後の規制緩和の流れのなかで、用途地域等の改訂に関連する部分を整理しておく。

#### (1) 昭和62年12月の建築基準法改正による形態規制の緩和

大きな改正点は、①1種住専における高さ12m区域の指定、②15m以上の幹線に接続する6~12m道路沿道での全面道路幅員による容積率規制の緩和、③壁面線指定による容積率の緩和、④道路から一定距離以上の部分の道路斜線規制の緩和、⑤建物の後退による道路斜線制限の緩和、⑥隣地斜線の緩和、⑦総合的設計の適用基準の緩和、⑧防火地域における木造3階建物制限の緩和である。

以上は、地域地区における規制のうち、容積率規制の「歩止まり」の状態を緩和する意味が最も大きいものと判断できる。低層高密度市街地においては容積率指定が200~300%に集中していることから、1)比較的基盤の整っている住居系の地区で、全面道路6~7.5mの部分については、幹線道路への接続の条件次第では240%( $6 \times 0.4$ )~300%の使用不可能部分が最大まで建築可能になることを意味している(②による)。また、2)密集市街地においても、建物の建て方次第では斜線制限が緩和され「歩止まり」が上昇する(③、⑤による)。こうして、容積率を改正するまでもなく、一部の市街地では事実上の規制緩和が進行している。ただし、これらの規制緩和の論拠としては、例えば道路斜線制限の緩和では歩行者環境の向上とひきかえになされているのに対し、②では表と裏との格差の解消を、表の規制強化によってではなく裏の規制緩和で達成しようとするものである。

#### (2) 東京都安全条例の緩和

建築基準法の改正を受けて、昭和63年2月、東京都安全条例<sup>5)</sup>が16年ぶりに大幅改正・施行される。低層高密度市街地の居住環境整備に限ってポイントを整理するなら、①路地状接続敷地の路地状部分の長さによる幅員規制の緩和(路地状部分10~15mは幅員3m以上を2.5mに、延床面積200㎡以上の耐火建築も路地状部分10~15mで幅員4m以上を3.5m以上に)、②3~4階建物での接道条件の緩和(避難用の窓が基準以上であれば接道長4m以上を2m以上に)が重要である。これらは、基盤条件の悪い市街地において、いままで適法に建てられなかった建物を適法化し、密集化を促進するものである。いわば、市街地全体の「安全性」の向上を担保に建物レベルでの「安全性」からみた規制緩和をおこなうものであり、ここでは居住環境の他の要素は考えられていない。逆にいえば、安全性が低い



ことで偶然にも確保できていた環境が、安全性の向上とそれに関連する規制の緩和によって、損なわれる危険性がある。

### (3) まとめ

以上の動向は、次の様な疑問を提示する。総合的な住環境を実現すべき地区において、一部の特定の性能が確保されるからという理由でその基準を緩和できるだろうか？という問いである。その性能には、「安全性」や「快適性」といった絶対的・空間的価値ばかりでなく、表と裏の「公平性」という社会経済的価値も含まれている。現行のシステムのなかで、こうした多様な性能のバランス、それを支えている価値のバランスをいかにとるべきか。実態として一般規制の緩和が進行するなか、用途地域の見直しはいかにあるべきか。これらを念頭に、以下、今回の見直しの考え方を整理・評価する。

### 13-1-3 昭和56年の基準（≒48年の基準）と62年の基準の比較

市街地を取り巻く動向は昭和48年と56年とでは大きく異なるが、低層高密度市街地に関連する具体的基準という面では両者にほとんど差はない<sup>6)</sup>。従って、ここでは昭和56年の基準を前の基準とし、これを今回の基準と比較する。（以下、昭和56年の基準を『56』、62年の基準を『62』とする。）

#### (1) 「基本方針」の変化

「基本方針」に関する主要な相違点は以下のとおりである。

①『56』では全体方針を述べたのちすぐに指定基準が示されるが、『62』では全体方針につづいて土地利用ごとに指定の方針が示されている。さらに、『62』では静的な土地利用目標の明示に留まらず、「都市施設の整備、地区特性の変化等への適切な対応」を基本方針のイとして設け、「地区計画制度等の活用」「魅力ある都市空間の創出」といった整備の具体的な方向まで示している。これは、『56』以降、地区計画制度ができたこと、昭和61年には都市再開発方針によって再開発の地区指定が具体的になされたことを反映し、時代の流れが開発基調にあることとも一致している。

②『56』では「安全性の向上」のなかで原則として容積率規制の緩和は行わないことを述べているのに対し、『62』では「機能的な都市形成」のなかで原則として変更しないことを述べつつも、計画的な市街

地の整備をはかる場合、都市施設が新たに整備された場合は見直しをおこなうことを、続けて述べている。また、『56』では「自然の保護回復と生活環境の整備」のなかで住環境保護のため第1種住専のみならず2種住専についても容積率・建蔽率の強化を図るとしており、規制強化が基調になっている。これは、昭和51年の建築基準法改正で、2種住専にも200%未満の容積指定が可能になったこととも無関係ではないが、先にもみたとおり時代自体が開発抑制基調にあったためである。

③『62』では高度利用の範囲が環6内から環7内へ拡大している。これは、職住近接を達成するため中高層化を指向する範囲が広がったという意味であるが、結果的にみると、居住が不可能になりつつある都心部人口をその外側で確保する受け皿としての意味を含むことになった。『56』時点では都心周辺のインナーシティー問題対策に着手する直前であり、都心部の問題もそれほど現れていなかったのが、その後大きく状況変化が起こったのである。

#### (2) 都市スケールでの基準の変更と影響

高度利用の範囲が環6内から環7内へと広がったことが最大の変更点である。既に昭和57年の長期計画で唱われていた課題を法定都市計画として実際に実現すべく動き出したのである。

具体的にみると、1)1種住専の指定メニューを緩和方向に増やして、1種においても200%の容積を可能にした、2)2種住専は環6内で200~300%、環6外で100~200%としていたものを環7内で200~300%とした。3)住居地域では環6内で300%環6外で200%としていたものを、環7内で300%とした。4)近商地域では1種住専に隣接する部分でも300%の容積率を可とした(それまでは200%)のをはじめ、環6内の幅員20m以上の幹線道路沿いで許していた400%の容積率を、「おおむね16m以上の幹線道路沿いの区域で高度利用を図る区域」としつつ高度地区もはずすこととした。5)幅員20m以上の幹線沿いで許容する、商業地域の容積率500~600%が環6内から環7内にひろがった。6)工業系の地域はとくに関連した変更はみられない。以上を総合すると、1種住専の容積率緩和とともに1種住専隣接地での高度利用の拡大、幅の狭い幹線においても高度利用が可能になるなどの規制緩和の方向になっているのに加え、環6外環7内のエリアではさらに概ね100%の容積増を指向していることが明らかになった。

### (3) 地区スケールでの基準の変更と影響

次に、都市全体の密度構造には係わらないが地区の構造に係わる基準の変更を整理する。

まず、第1種住専では基準明示による地区表示(平均敷地面積表示)から地区特性による地区表示へと変わった。これは、1種住専の空間形態の同質性が崩れている結果であると考えられる。

第二に、「地区計画制度を用いて」という但し書き(変更条件の明示)である。これは、用途容積の緩和に伴って弊害が出ないように緩和のしすぎを地区計画によって是正するという消極的な意味と同時に、緩和はしかたないことなのでそれを前提としつつ積極的に「あるべき市街地像」の実現を誘導する意味をももつ。過去の用途地域制の経緯をみても、一時的な開発抑制の時代はあっても全般的には都市の発展に伴う規制緩和の連続だったのである。

第三は、路線指定の範囲の緩和(12m以上の幅員道路では20m→30m)及び高度利用をおこなう幹線道路幅員の緩和(20m→16m)である。これは、地区構造として補助幹線レベルでの高容積の興行きが広がると共にさらに高容積化することを意味する。先の一般規制緩和を含めるなら、これに引きづられて幹線から一步はいった地区でもさらに高度利用が進むことを意味している。こうした一般的緩和のみにまかせるなら市街地はますます高密度化する危険性をもつから、積極的に望ましい市街地像を描き、規制緩和をおこなう場合は、地区計画等で補完しながら誘導型の規制システムに移行することが必要である。

### (4) 建築レベルでの基準の変更による影響

さらに、建築レベルでの意味ある変更を整理する。

まず第一は、200%から300%への緩和によって実現する市街地のイメージとそのときの住環境の問題である。既存研究をみる限り、200%の容積はまずまず住宅としての性能(特に日照)を満足させうる。しかし、300%になると、敷地面積を大きく(300~500㎡以上)して塔状の建物にするか幹線道路沿いで高密度に建てるかしない限り、住宅としての一部の性能を犠牲にする必要が出てくる。従って、緩和をしつつも住環境も向上させるような手法が重要になる。

第二に、主に1種住専についてであるが建蔽率-容積率セットメニューの多様化についてである。市街地の質が果して建蔽率-容積率のセットとして明示されるかという問題ともいえる。第12章で検討したとお

り、その他の要素を盛り込む必要がある。具体的には、空地位置、住宅水準、敷地面積に対応した集合形式である。法的にみるなら限界はあろうが、基準の組合せをいたずらに増やすのではなく、どのような住宅地を誘導・形成していくのかの「像」を示し、これを実現するような誘導システムを形成すべきである。

### (5) まとめ

以上の様に、今回の用途地域等の改訂に関する低層高密度市街地の基本条件は、規制緩和を求める社会的圧力が存在する状況下、地区計画制度や指導要綱等の規制・誘導手法を生かしつつ、おおむね100%の容積緩和、なかでも200%から300%への緩和を、地区の活性化と住環境の向上というトレードオフを調和させながら「あるべき市街地像」を達成することを指向すべきだと整理できる。従って、この検討にあたっては、地域地区で定められる狭義の基準操作に惑わされることなく、より広い視野からの検討が必要である。

#### 13-1-4 前提としての土地利用変化

昭和56年から61年の変化を東京都土地利用調査からまとめると、全体的動向として以下の点が重要である。

①東京区部のネット容積率は、この5年間で123.5%から136.1%へと12.7%上昇した。区別にネット増加量をみると、千代田区が54.4%上昇する一方、比較的low容積だった区の中では目黒区(+19.5%)豊島区(+18.0%)練馬区(+16.6%)品川区(+15.4%)大田区(+13.4%)が目だった増加をしている。環6を都心から7キロゾーン、環7を10キロゾーンとしてネット容積率のパターンをみると、都心部の630%(0~1キロ)を最高に3~7キロでは180%前後と同程度であり、一方11キロを超えると100%程度に落ち着く。すなわち、ちょうど環6外環7内が遷移ゾーンとなっており、7~8キロが142%、8~9キロが127%、9~10キロが121%、10~11キロが113%と急減する。環7内の高度利用は、このゾーンの高容積化を指向しているのである。なお、道路率(水面を除く面積で除す)は都心の35.7%(0~1キロ圏)を最高に、3~4キロ圏で21.3%、徐々に減少して6~7キロ圏で18.2%のあと、7キロ圏以遠は16%程度に収束する。容積率との関係でみれば、とくに7~10キロ圏の道路率が低く、少なくとも2%程度は高くする必要がある。

②昭和61年時点で建物用地利用比率をみると、都心部で非常に多い官公庁・事務所は4キロゾーンまでに急

減すること、集合住宅は4キロゾーンから外側にむかって20%弱の様な割合で存在し、この間、専用独立住宅が25%から40%へと8キロゾーンまで増加、以遠は43%前後で安定する一方、教育文化・事務所・宿泊遊興は4から8キロまでに急減する。

- ③建物土地利用比率で特徴的な変化は、東京区部全体で集合住宅が1.3%、事務所が0.4%増加し、逆に、専用独立住宅が1.4%、専用工場が0.4%減少した。事務所の増加ピークは2~3キロ圏にあり、7キロゾーンまでは1%強の増加、以遠では増加していない。専用独立住宅の減少と集合住宅の増加は、元々住宅用地の少なかった都心部を除けばどこにも共通する。専用工場は4~10キロゾーンで多く減少、とくに東北部5~10キロ圏で最大のシェア減(-1.4%)となっている。
- ④今回の用途地域等の見直しは、事務所・集合住宅の増加、専用独立住宅・専用工場の減少といった土地利用動向に合わせた修正という側面と、環7内の高度利用という都市構造政策的側面を同時に含むものであると位置づけられる。

#### 13-1-5 建物形式と容積率

一般に、建物形式と容積率について、①建築基準法集団規定は容積率200%を想定している。②住宅としての質を日照確保を前提に求めるなら、容積率250%(300%)が限度である、といわれている。一方、低層高密度市街地の指定容積率は、150~200~300%に集中している。従って、住宅としての質確保と容積率の関係につき、もう少し詳細に整理しておく。

一般に、木質アパートの建つ敷地は接道条件が悪く、4mを平均幅員とするなら、住居系地域では160%の容積が限度になる。既存研究<sup>7)</sup>によれば、この容積を実現できる敷地面積は120㎡程度(床面積192㎡)である。現況アパートの平均容積率は95%(延床面積114㎡)であるから、7割ほどの容積増となる。

では、200%を上回る容積はどのような敷地のとき可能なのか。最も高容積が実現しやすいのは北側接道の敷地で、その幅員が4mの場合、150~250㎡もあれば230%程度の容積が、5.5m接道では同面積で280%程度の容積が可能である。しかし、その他の接道方位では4m、5.5mともに150~250㎡で170%、500㎡を超えても180%程度の容積しか実現できない。これは、第2種高度地区の北側斜線と日影規制が強く作用するからである。ただし、法定容積を実現可能容積が上回る場合(

例えば4m接道のとき160%以上可能な場合)には、プラス分を設計の自由度にまわすことができる。すなわち、その場に必要セットバック等の可能性を保留できる。

以上により、150~300%の容積率に関連して住宅の質という点から重要な点は以下の様にまとめられる。

- ①150%から200%に容積率がアップするのは大きな利点になる(接道幅員が5mもあれば180%程度の建物が可能になる)が、200%から300%へのアップが利点になるケースは限られる。すなわち、住居系地域の接道5m以上(耕地整理の区画道路程度)で、北側接道の敷地である。また、第2種高度地区でなく3種の場合も利点はある。
- ②従って、商店街などの限られた場合を除けば300%という容積は過大にすぎ、建て方に対して一定の条件を要求することが正当化される。また、200%を300%に緩和する場合にも、無秩序な開発を抑制する補完措置が必要で、さらに地区の課題解決にも十分貢献するなどの条件も場合により必要である。

#### 13-1-6 まとめ

今回の用途地域等の見直しにあたって前提とすべき基本的課題は以下のようにまとめることができる。

- ①計画論の蓄積という面では、1)おおむね1960年代に固まった多心型かつ職住近接型の中高層住宅地の形成という都市レベルの計画論のうえに、2)おおむね1970年代、具体的には昭和48年の新用途地域指定以来基本にあった住環境重視という即地的な環境の質を重んじる計画論の考え方が重なり、3)概ね1980年代初期以来の産業構造の転換のなかで懸念されているインナーシティ問題、地価高騰と都心居住の危機といった現代的課題を解決すべしとの要請を重ね合わせたものとして理解できる。
- ②今回の見直しの直前には、既に、形態規制の緩和、安全条例の緩和といった形の個別規制の緩和が進んでおり、容積率の「歩止まり」率も個別敷地レベルで上がっている。
- ③今回の見直し基準も、それまでの基準に比べてかなりの規制緩和指向である。特に、相対的に低容積に留まっている環6外環7内のゾーンを、概ね100%容積緩和する方向を指向しているが、このゾーンは相対的に道路率が低いので、単なる緩和は住環境悪化等の危険性をはらむ。

## 13-2 東京区部第二回用途地域等見直しの評価

### 13-2-1 各区の見直し作業の状況

#### (1) 変更のプロセス

今回の一斉見直しは昭和61年度から始まり、昭和62年3月には東京都都市計画地方審議会答申「東京における土地利用に関する基本方針について」が、これを受けて同6月には「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」が東京都から発表され、各区ではただちに指定見直し作業に入った。その後、早い区では同年9月頃から区のたたき台となる見直し素案を住民に示し説明会をひらいて意見を求め、場合により、第2次案（さらに3次案）を示して同様な手続きを踏んだ後、審議会等を経て区（案）として昭和63年春東京都に提出した。これらは、区間の調整、公聴会の開催を経て都案とし、昭和63年暮れまでに各区に提示、都の調整を経て昭和64年4月までに告示予定とされている。

#### (2) 変更（案）の状況

「参考資料2」は、今回の指定見直しに関する各区の基本方針・変更の内容・他計画との関係をまとめたものである（昭和63年6月現在）。また、東京都の方針・基準との関係を区がどう捉えて見直しをおこなったかをまとめたのが、表.13-5である。さらに、素案の段階で挙げられている変更箇所を示したのが、図.13-2及び13-3である。

まず、変更の考え方のパターンを整理すると、

- ①-1 現行の指定は十分であるので変更しない。  
（積極的非変更）
  - ①-2 現行の指定は不十分であるが、変更してもその地区が抱えている課題を解決することにならないので現状維持とする（消極的非変更）。
  - ② 防災性の向上をめざして主要道路沿いの指定幅を20mから30mに拡大する。
  - ③ 防災性の向上、都市機能の集積等をめざして主要道路沿いの容積率等を緩和する。
  - ④ 面的に徐々に規制を緩和する（1専→2専…、容積率80%→100%→200…）。あるいは、日影規制・高度地区を徐々に緩和する。
  - ⑤ 地区中心・住宅地中心の機能集積を図るべく、用途容積を緩和する。
  - ⑥ 用途転換（主に工業→商業・住宅）に伴って指定用途を変更する。
  - ⑦ その他
- 以上を、都心周辺部の低層高密度市街地に限り住宅

系と工業系の地域に分けて特徴をみれば、住居系地域では、現行指定は十分でない（緩すぎる）し、このうえ規制を緩和しても必要な地区施設（空地、道路等）はできないうえ、いたずらに高容積建物を建て易くなるので容積率は現行のままとし、主に改善型再開発などの事業的手法を中心に対応せざるをえない（上記①-2。以下、論理a）という考え方が中心になっている。工業系地域では、上記論理（a）が相対的に弱まる一方、防災性の向上をめざす②③と用途転換に対応する⑥が多く、場所によっては併行して容積率を緩和する事例も多くみられる。しかし、場所によっては政策的に、あるいは地元要望などを受ける形で、④⑤の緩和も散見される。

なお、参考までにその他の地域での対応を簡単にみると、都心部では原則として非変更（①-1）とし、良好なプロジェクトに限り規制を緩和するのが原則である（千代田区・中央区・台東区）。一方、郊外部、とりわけスプロール状に市街地が拡散している旧緑地地域では地価高騰によりこれまでの厳しい規制が意味を失っており、少なくとも建蔽率50%、容積率100%まで大幅に緩和するのが一般的である（練馬区・江戸川区・杉並区）（図.13-3）。

#### (3) 変更（案）の全体評価

現時点での評価は時期尚早であるが、低層高密度市街地に関する変更（案）についてとりあえずの評価をおこなっておく。まず、原則として変更しないのは論理aによって妥当であると判断される。しかし、問題がなくて変更しないのではないから、現行の用途地域等は前提としつつも現在の課題に積極的に対応すべきである。すなわち、現行の容積率指定が過大すぎることから起こる問題については、指導要綱等を用いて建て方に対する誘導措置を施す一方、それでも解決できない主に地区施設の整備に関するものは事業手法を積極的に取り入れることである（→第11章）。また、場所によっては容積率等の規制緩和の要請が高まろうが、その際にも居住環境整備の観点から総合的な判断を行うことが必要である。

### 13-2-2 典型地区における用途地域指定替えと誘導手法の検討

#### (1) 用途地域指定替えの主要パターン

用途地域等の規制の変更をおこなうパターンを誘導的視点からまとめると、①単なる規制緩和（強化）〔a〕、②建築基準法レベルでの条件設定（居住環境整

表.13-5 用途地域等の変更に対する各区の取り組み状況

(※印は未回収、空覧は未回答又は該当するものなし)

	※ 千代田	※ 中野	※ 新宿	※ 文京	※ 台東	※ 墨田	※ 江東	※ 品川	※ 目黒	※ 大田	※ 世田谷	※ 渋谷	※ 中野	※ 杉並	※ 豊島	※ 板橋	※ 練馬	※ 足立	※ 葛飾	※ 江戸	
今回の用途地域等の見直し（昭和63年春提出）の基準																					
1.東京都の方針におおむね従い見直しをおこなった	○ <sup>1</sup>																				
2.東京都の方針を参考にしながら区の実状に合わせて修正・適用した		○ <sup>2</sup>																			
3.東京都の方針はあくまで参考とし、区で独自の基準をつくった																					
4.その他																					

- 注) 1.千代田区：本区が策定した「街づくり方針」にもとづき、地区の特性と目標に応じて開発を指導・誘導していく必要性から、変更する区域を限定した。  
 2.新宿区：商業地域内における高度地区の廃止/地域特性の変化による修正  
 3.江東区：路線式防火帯の拉幅(20m→30m)は実施するが、拉幅箇所用途地域の見直しはしない。  
 4.品川区：東京都の方針を基本とし、区の特性を配慮した見直し方針を定め運用した。  
 5.世田谷区：地区計画を用途地域見直しと合わせて策定しようとした。案案段階20地区、最終8地区。地区計画の活用により高度地区のニューを増やした。  
 6.中野区：区の基準を作成。1種・2種従等は現状を確保、幹線道路を中心に変更。  
 7.板橋区：都の基準等を参考に、区としては区の基本計画を実現する立場から地域特性を尊重し、必要な見直しを行うという考え方をとった。  
 8.練馬区：商業系用途地域の指定拡大、土地区画整理事業を施行すべき区域における第1種住専の建築・容積率の見直し。  
 9.練馬区：東京都の指定方針は、都全体のマクロ的視点からの立場であり、周辺区としての当区の地域特性を十分に把握したものとはいえない。そこで、課題・方針を当区の実状に沿いきめ細かく対応した。  
 10.足立区：東京都の方針を、よりきめ細かいものにした。  
 11.葛飾区：原則は現状維持。但し、著しい土地利用変化のあった区域については、見直しを検討した。

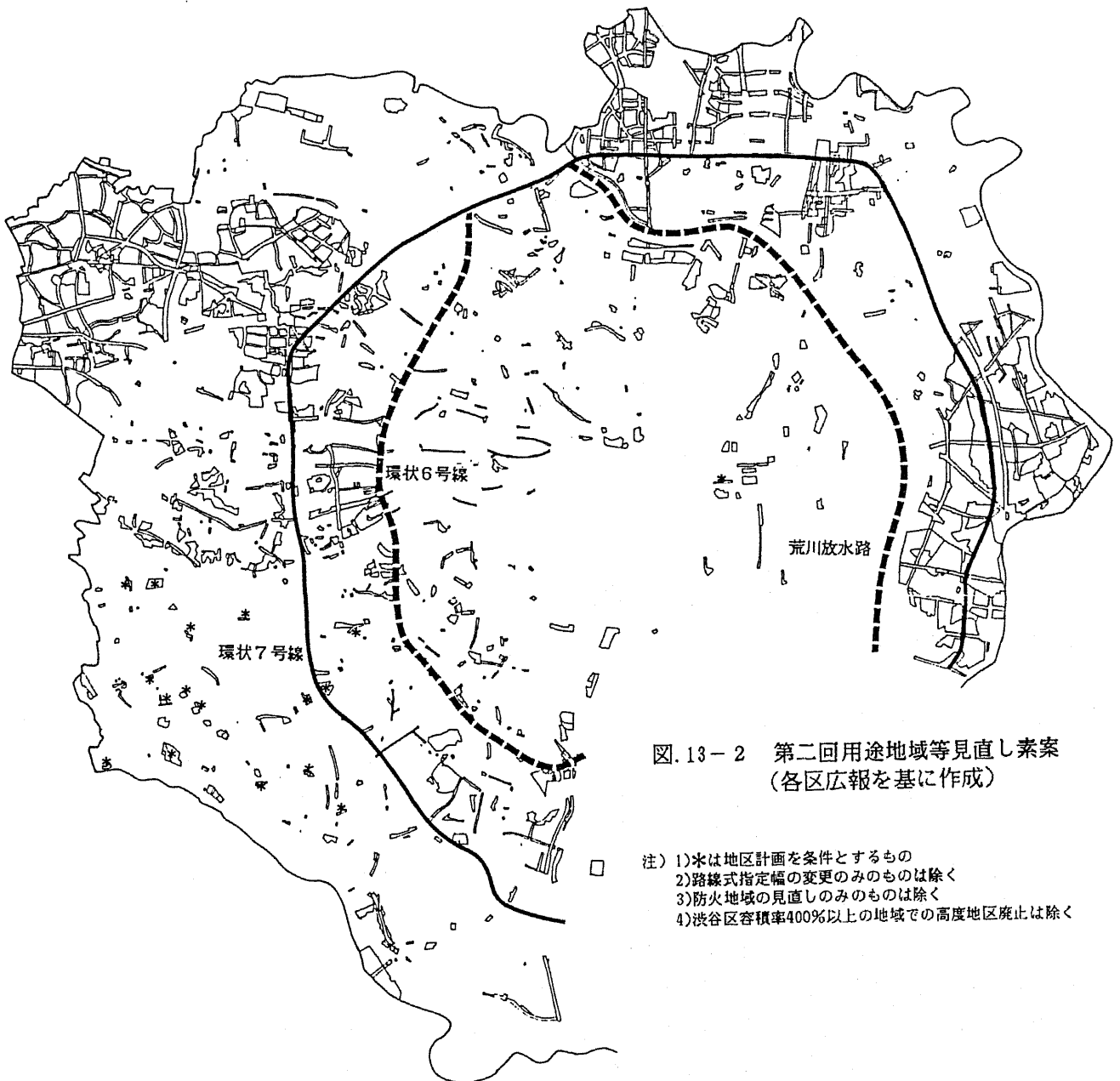
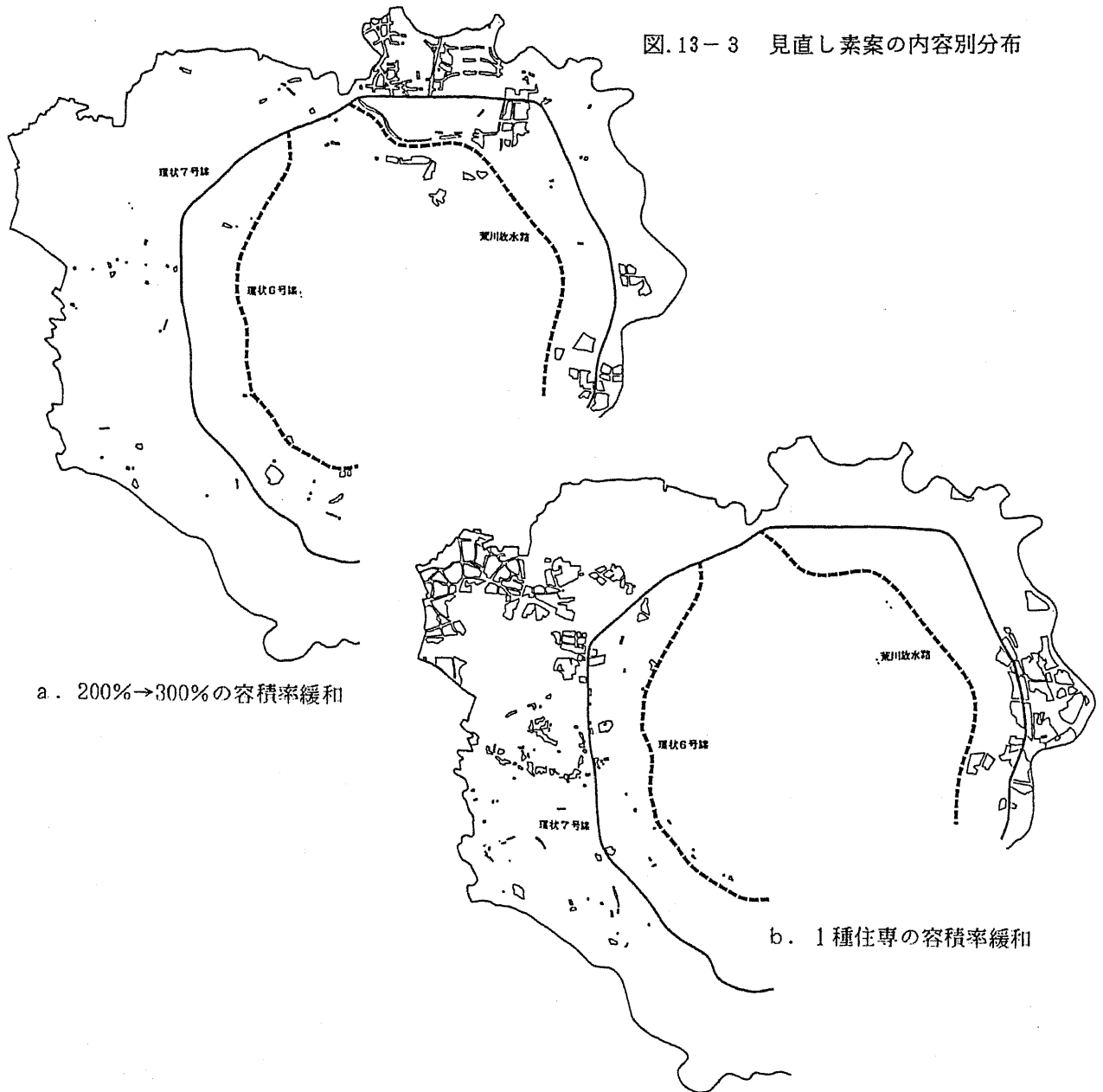


図.13-2 第二回用途地域等見直し素案 (各区広報を基に作成)

- 注) 1) \*は地区計画を条件とするもの  
 2) 路線式指定幅の変更のみのものは除く  
 3) 防火地域の見直しのみのものは除く  
 4) 渋谷区容積率400%以上の地域での高度地区廃止は除く

図.13-3 見直し素案の内容別分布



a. 200%→300%の容積率緩和

b. 1種住専の容積率緩和

備の視点から)型緩和 [b], ③地区計画を用いた変更 [c], ④指導要綱等による補完型が考えられる。④は12章での検討課題なので, ここでは①~③を検討課題とする。

(2) 典型地区の選定

それぞれのパターン事例を, 低層高密度市街地の居住環境整備に係わる範囲, すなわち, 容積率150%から300%の範囲で, 改訂案から典型事例に着目して以下にあげる。なお, 容積地区指定→新用途地域指定の経緯で重要な点を以下に確認しておく。

①第5章でも示したとおり, 現在の低層高密度市街地は, 概ね環6から環7の内外にかけての山の手側地域(主に住宅地)と, 旧東京市の外縁から荒川放水をはさんで環7に至る下町地域(主に住工混在市街

地)に二分される。

②このうち前者(山の手側)では, 容積地区指定時に「中高層」「中低層」住宅地の形成を意図して3種を中心に2種を交えた指定となったが, 新用途地域移行時に3種の多くが200%に強化されている。具体的には, 中野区・目黒区・世田谷区・品川区が多くをもち。但し, 副都心をもつ渋谷区・新宿区・豊島区では3種が300%に移行している。

③後者(下町側)の容積地区指定時には, 原則として基盤整備済みの地区は3種, 未整備の地区は2種とされた。低層高密度市街地に限れば基盤未整備地区が多かったため, この時点では2種が多かった。しかし, 新用途地域への移行時に, 墨田区や足立区ではそのまま200%の容積率を指定した地区が多かっ

たのに対し、荒川区では基盤未整備のまま 200%に併せて300%も積極的に指定している。

さて、今回の見直し(案)に盛り込まれた内容特性を次に示す。

①環状6号線外7号線内での容積率150%から200%への緩和は、中野区の早稲田通り以北で典型的にみられる。この地域では同時に、2種住専第1種高度地区の2種高度への緩和が(案)として提出されている[a]。この2パターンも事例として取り上げる。なお、中野区の早稲田通り以南では既に2種住専容積率200%第2種高度地区が指定されており、今回の変更は早稲田通り以北の一部を同以南の指定に一致させることになる。また、以南の地域も、渋谷区に入れば住居地域300%第2種高度地区なので、今後、容積率緩和の要請も出てくる可能性がある(実際、東京都の方針では、環7内の2種住専は、200%又は300%、住居地域は300%である)。

②環状6号線外7号線内での容積率200%から300%への緩和は、品川区荏原、荒川区隅田川沿い、足立区加平・綾瀬等の環7以内の地域(東京都の方針に従った地域)に典型的にみられるが、いずれも緩和の条件はつけていない[a]。これらの地区は、住工混在市街地という点でも一致する。後にケースとして取り上げる。なお、住居系地域での200%から300%への緩和を案として示している地区は少なく、足立区の環7の外側で、都市計画道路沿道の住居地域200%第2種高度地区(周囲は2種住専200%第2種高度地区)を300%第3種高度地区に緩和する事例が目だつ他は、上記の品川区荏原が住居地域を含む程度で、ほとんどの事例は微小な駅周辺等の修正に留まる。容積200%の中での用途の緩和(北区西巣鴨駅北側)や日影規制の緩和(同)も若干みられる。長期的な経緯とからませるなら、山の手側の住居系で200%に抑えた地区はそのままとし、下町側の工業系で200%だった地区のうち、墨田区ではそのままとするが荒川区では残った200%地区も積極的に300%に緩和しようとしている。

③容積率の変更ではないが、300%の容積指定は、とりわけ基盤未整備の地区において過大である。変更例としては、改造型の土地区画整理事業の進展に伴って事業地区の一部の容積率を300%から400%に緩和する池袋北地区の例が目だつ程度で、他は例外的なものである。ただし、東京都の方針で、高度地区に

ついて、環7以内の住居地域300%の地区は3種となっているのが、実際には住環境に配慮して2種高度としている(2種住専では2種または3種)地区では高度地区緩和の要請が強く、渋谷区では2種から3種に変更する案としている。これも後に検討する。

④地区計画を条件にしている事例[c]は世田谷区に多数(第2次素案では21地区。その他、壁面後退を条件とするもの1地区)みられる。その内容は多岐に渡っており、容積率200%から300%への緩和事例も一部含まれるので、これも検討対象とする。

(3) 東京区部低層高密度市街地における事例検討  
《パターン1》一率変更(その1)

(=150%から200%、200%1種高度を2種に)

まず、高度地区は第1種のまま、用途を第1種住専から2種住専に、容積率を150%から200%に緩和し、用途の変更に伴って日影規制も1種住専の(二)号から2種住専の(一)号に変更する(案)の中野区大和町1丁目北を検討する。ここで重要なのは、容積率の50%の緩和が、4m以上の道路に接道する敷地で利用できる可能性があることの外に、日影規制の適用建物が従来の3階以上から4階以上(高さ10m以上)に変更され、また日影の測定レベルが1階部分(地上1.5m)から2階部分(地上4m)に変更される点にある。この場合、1種高度は変更しないので、北側斜線の方が住環境上意味を強めるが、日影の考え方自体は、従来3階以上の建物が北側敷地の低層1階部分に落とす影を対象にしていたものが4階以上の建物が北側敷地の2階部分に落とす日影を規制するものへと変化する。

以上の動きの次にくるのが200%・1種高度の2種高度への緩和である。具体的には、中野区野方1丁目の(案)にみられる。日影規制の変更はないが、従来1種高度が強く効き、事実上北側敷地の1階部分の日照を保障していたものが、2種高度に緩和すると、1階部分は採光の確保に、2階以上に日照を、との意義づけに変化する。

こうして、市街地の高度利用の要請のなかで、3階までの建物は許容し、日照は2階以上(1階は採光)に確保するという市街地像に法的には変化する。しかし、こうして地区容積増の保障はするなかで個別建物の建て方、なかんづく前面道路との関係には規制はなく、密集化を促進する方向に結果する。

《パターン2》一率変更(その2)

(=200%から300%の場合)

住居系、工業系を両方含む品川区荏原と、高度利用を意図している荒川区墨田川沿い部分、区画整理後の緩和を意図する足立区加平を検討対象とする。

まず、品川区荏原地区は、耕地整理で区画街路（5～6m程度）だけは整備済みの地区で、地区内にある住居地域・第2種特別工業地区共に容積率200%2種高度を300%3種高度に変更する案を提出している（なお日影規制は(一)号のまま変更なし。すなわち冬至8～4時に隣地5～10mの範囲で日影4時間以内、10m以上で2.5時間以内。地盤面より4mの高さで測定）。緩和の影響をモデル的に確認すると、以下の評価ができる。

- ①住居地域では、200%を上回る容積を使用できるのは5m以上の道路に接道する敷地のみ、すなわち街区外周の敷地に限られる。ただ、高度地区は3種に緩和するとはいえない日影規制が効いているので、北側接道敷地や大敷地でないとそれほどの利点はない。
- ②第2種特別工業地区では、接道道路幅員4mでも200%を上回ることができるので、街区内の敷地でも緩和分を使うことができる。しかし、200%を超える容積では4階以上となって日影規制が強く作用する。
- ③いずれにしても、緩和は容積増をもたらすが街区内部の密集が改善される保障はない。すなわち、4mに満たない街路は拡張されず、高度地区が緩和された分、北側斜線が緩くなり高密度感が増すおそれがある。すなわち、2種高度なら南に寄せて建物を建てても2階部分の採光は保障されていたが、これが保障されなくなる（北側の立ち上がりが10mになる）。
- ④計画論からみれば耕地整理済み街区の整備課題は街区内部の整序化にある。緩和自体に整備を分担させるのには無理があるが、細街路整備と併せて緩和をおこなうこと、表の緩和分を裏の整備と併せておこなう手法（例えば86条認定。ひきかえに日影規制を同意のうえ緩和する）の利用が必要である。

次に、荒川区墨田川沿いを中心とする準工地域（一部第2種特別工業地区）の容積率を200%から300%へ緩和する（案）を検討する。ここでは、もともと3種高度地区が指定されているが、容積率の緩和と同時に日影規制を現在の(一)号から(二)号（5～10mで5時間以内、10m以上で3時間以内）へ緩和する案となっている。緩和後の状態は、荒川区内部に現在指定されており第8章で典型地区とした地域に並ぶことになる。

2タイプに分けて評価すると、

- ①ひとつのタイプは、墨田川沿いの大きな工場・都営

住宅と密集市街地との混在した基盤未整備地区での緩和である。ここでは先の品川区と異なり、区画街路もあつたりなかったりであること、大敷地では緩和分を使用しきれぬが密集部分では自ら使えない反面隣地に中層が建った場合には日影規制が緩んだ分迷惑を受ける構造になる。従って、緩和分の100%及び日影時間をめぐっての不公平感が否めない。

- ②他のひとつは、南千住一帯の密集市街地（一部非戦災地区）における同様な緩和である。ここでは基盤未整備のため道路斜線、高度地区の北側斜線及び日影規制がネックとなって4階建ては難しく、個別敷地では容積200%が限度である。にもかかわらず300%に緩和した理由は定かでない。ひとつ考えられるのは、区全体が衰退気味なので300%建てられる所を多くするとの意図であるが、この効果は少ない。基盤整備を行うか共同化を促進するべきである。

最後に、足立区加平付近の200%2種高度から300%3種高度への変更である（日影規制はもと(一)号だが変更について広報では触れていない）。この地区は、区画整理済みである点、非ビルトアップ宅地がまだ残っている点で先の2地区とは異なる。計画の論理としては最も筋が通っているので参考としてあげた。こうした地区では開発行為の誘導が重要になる。

《パターン3》300%のままの場合（又はその変形）

容積300%の地区は東京都の「方針」では3種高度をかけることになっている。しかし、住環境への関心の高まりのなか、300%でも2種高度を指定した地区が多く残されている。例えば第8章でのスタディー地区である渋谷区本町では住居地域300%2種高度である（日影規制は(二)号）が、変更（案）では3種高度への変更となっている（日影規制はそのまま）。パターン2との関係でみるなら、容積率指定こそ過大であるが従来1階部分には採光を、2階以上に日照をと考えていたものが、北側斜線の立ち上がりが10m（従来5m）になることで、密集感が強まるものと予想される。ただ、この段階では日影規制がより強く効いて密集化の限度はあろうが、この次は日影規制の緩和も残された道ではある（より都心寄りの代々木、千駄ヶ谷の一部では実際そうになっている）。そして、最終的には高度地区や日影規制は都心周辺部の高容積指定地区では不要、という所まで行き着くであろう。

《パターン4》「地区計画を条件に」の例

世田谷区で地区計画を変更の条件としており、これ



までの議論からむ5地区を対象に分析評価する。5地区は3つのタイプに分かれる。

第一は、既成市街地での200%から300%への緩和を含む地区である。3地区あるが、いずれも面積は小さく、駅周辺や幹線道路沿いの、近年ポテンシャルが上がってきた地区である（用賀4丁目、瀬田2・4丁目、砧3丁目）。規制の内容は、一階は店舗に、風俗営業の禁止といった用途を定めるもの、1階部分の壁面後退を定めるもの、通り沿いの塀の築造を禁止するものなど、かいわい性や景観に配慮する内容となっている。低層高密度市街地でも近隣商店街に関連する区域では応用の余地がある。

第二のタイプは、1種住専1種高度150%を2種住専2種高度200%に緩和するが、緩和分に規制を補完するもの（上馬2丁目）である。ここでの目標は「土地の高度利用を図るが「調和のとれた良好な中低層住宅地として、街並み形成を図る」ことにあり、敷地面積の最低を100㎡、高さの限度を12mと定め、塀の緑化についても盛り込もうとしている。基盤は耕地整理程度のものであるので特に壁面後退は定めていない。

第三のタイプはスプロール地区の区画道路形成と関連づけて容積率を100%から200%に緩和するが敷地面積は120㎡以上、高さ12m以下、壁面の後退1mまたは2mという規制で補完するも（砧1丁目）のである。

### 13-2-3 まとめ

東京都の見直し方針は、どちらかという都市全体の望ましい密度構成をめざすもので、環6から環7にかけてのゾーンは、容積地区指定の際指向したがその後低く抑えられていた容積率をもとの計画の論理に戻そうというものである。しかし、こうした都の方針に沿った変更を指向するのは荒川区（・中野区）くらいで、その他はそれほど大きな変更を考えていない。し

表.13-6 低層高密度市街地における用途地域等の緩和プロセス(住居系地域の場合)

	段階	容積率	用途地域	高度地区	日影	地区事例
↑ 厳	[1]	150%	1種住専	1種高度	1-2	中野区大和町
	[2]	200%	2種住専	1種高度	2-1	
	[3]	200%	2種住専	2種高度	2-1	中野区野方1
↓ 緩	[4]	300%	2種・住居	2種高度	2-2	(品川区荏原)
	[5]	300%	2種・住居	3種高度	2-2	渋谷区本町
	[6]	300%	2種・住居	3種高度	2-3	(代々木)
	[7]	300%	2種・住居	3種高度	なし	事例なし

注) アンダーラインは最もネックになっている規制要素

かし、実際の変更は徐々に進行している。表.13-6にその状況をまとめた。緩和を連続的なものとしてみるなら、その都度最もネックとなっている規制要素を一段ずつ緩和していることがわかる。ただし、実際には接道幅員による容積率の制限(住居系×0.4, 非住居系×0.6)が強く効いているので、他の規制要素が緩和される割には実現できる容積は増加しない。

こうした後追いの状況を改善し、実態上進む「変容」にさきがけて、「計画化」するのが地区計画の大きな役割である。その場合、いくつかの緩和のステップを飛ばすかわりに、条件を設定して緩和を認めるという形がとられよう。

さて、先にみた「原則非変更」という区の方針であるが、こうした状況を住環境の側からみるなら、200%以上の容積では決して良好な住宅地を形成できないことに鑑み、妥当な措置といえる。また、たとえ300%に緩和する相当の理由があったとしても、基盤未整備の地区にあってはそうした地区的整備課題を同時に解くべきであるし、耕地整理程度であっても街区内部の整備に貢献できる緩和を、あるいはそうした補完措置を伴う緩和を、公平性に配慮しながら行うべきである。

こうした状況に対し、地区計画を条件にした事例ではどの様な対応がなされているだろうか。先の検討で明らかな様に、地区計画の内容は、①一部のポテンシャルの上昇した区域については、ちょうど線引きにからめて地区計画を設定する例が多々見られるように目標を設定しそれに規制を乗せる形での地区計画は作成の可能性が高い。②しかし、一般住宅地の規制を面的に変更する場合には、基盤整備上の問題がない場合は地区計画的対応も可能であるが、基盤整備上の課題も同時に解決すべきときには他の手法が補完されない限り地区計画化は困難であろう。すなわち、地区を限った事業的手法(第11章)、地区を限った誘導手法(第12章)の併用である。

以上の様に、キメの荒い現用途地域制のなかで、用途地域見直しにあたって考える対応の方向は二つに絞られる。そのひとつは地域地区に運動させて指導要綱や条例で補完をはかる手法である。この場合、「最低限」以上を求めるものには援助や補償が必要になる。もうひとつは、規制緩和はおこなうが、それをアメとしつつ、「目標市街地像」を達成するシカケを地区の計画として併用する方法である。この内容は事業的なものと誘導的のものに分かれよう。

### 13-3 用途地域の改訂にからめた地区計画的手法の検討

#### 13-3-1 広島市都心部の例（＝地区計画を用いた条件設定型容積率緩和）

都心人口の減少・郊外からの通勤交通混雑に悩む広島市では、用途地域の改訂に伴い、昭和62年3月、地区計画制度を活用して都心住宅建設を促進すべく以下の対応をおこなった。戦災復興土地区画整理事業区域内の住居地域約354ha<sup>8)</sup>を対象として、制限容積率を従来の200%から300%にあげると共に、次のような地区計画をその全域に定めている(図.13-4)。主要内容は、300㎡以上の敷地における、床面積の3分の2以上を住宅に利用する建築で、隣地境界からの一定の距離(0.75m以上)を後退するものは容積率300%まで建てられそれ以外は従来通り200%までというものである。すなわち、容積率増というアメとひきかえに(良好な)<sup>9)</sup>住宅供給を誘導し都心部での人口定着を達成するというものである。

地区計画を用いての類似の例としては、敷地面積との関係で容積率を定めた盛岡駅前北地区(昭和57年4月1日計画決定。2.2ha、商業地域。敷地面積250㎡以上は600%、100~250㎡は500%、100㎡未満は400%)、泉市泉中央地区計画(昭和60年11月1日計画決定。102.1ha、商業地域他。土地区画整理事業後の中心地区形成が目的)の駅西地区(4.0ha。敷地面積150㎡未満は容積率200%、それ以外は近商地域内300%商業地域内400%)等があるが、これらは商業業務系地区の高度利用に伴う条件設定である。しかし、住居系の地区に限り広い範囲にわたって地区計画をかけ、いくつかの条件を設定しつつ容積率緩和を容認した広島市の例は、地区計画そのものの範囲を広げた点でも注目されるので、関係資料<sup>10)</sup>の検討と、これを補足する質問票によるヒアリングをおこなった。(市、都市計画課、「参考資料4」参照)

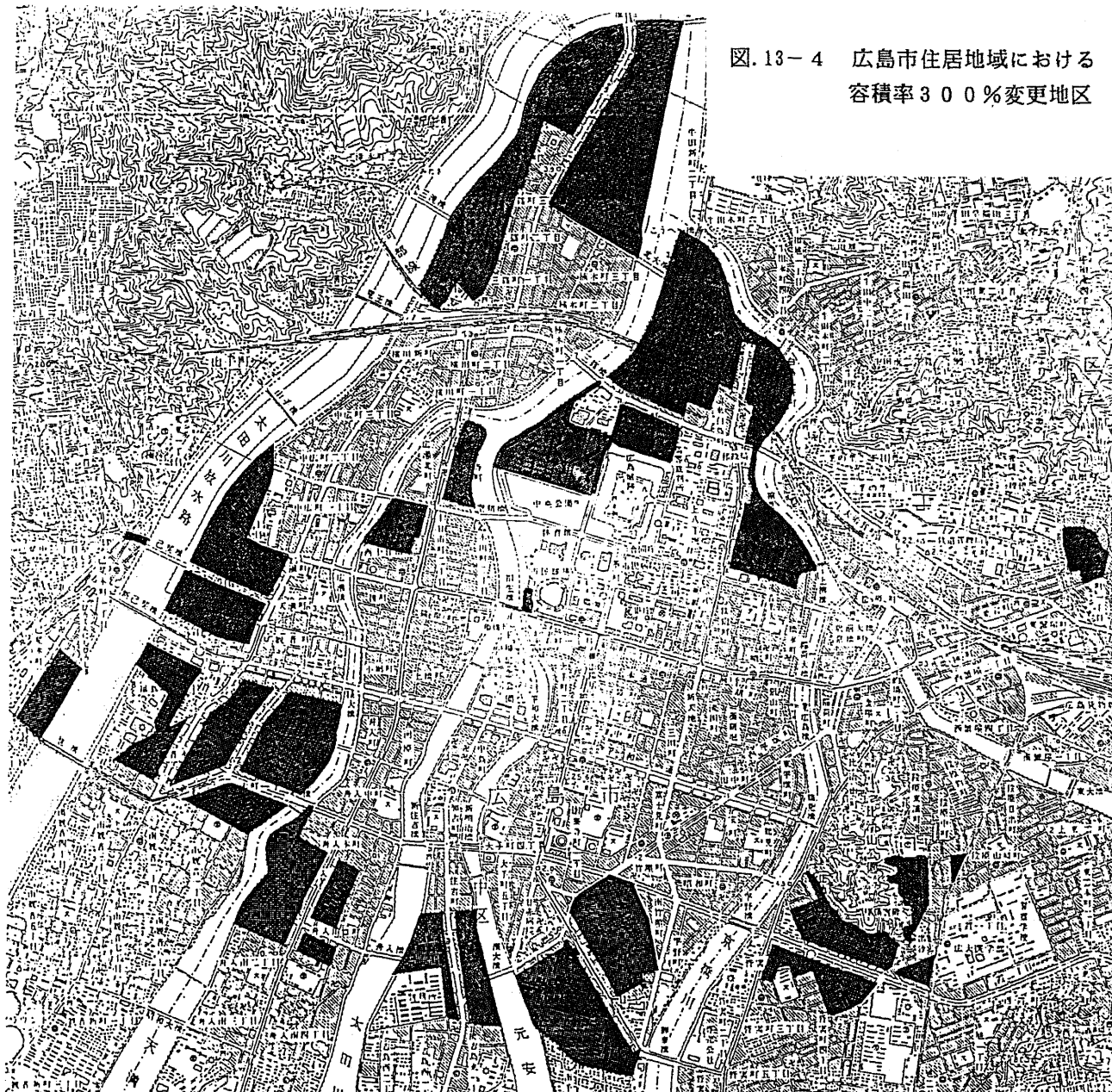
まず、地区計画区域の設定に関しては、「デルタ地帯の人口の空洞化を防止しつつ、高水準の都市基盤条件及び高次都市便益の集積を生かした都心居住を推進するためには土地の高度利用を促進する必要がある」としたうえで、「都心周辺部の基盤整備済み住居地域は、都心商業地に20分程度で到達できる位置にあり、良好な都市基盤条件ともあいまって、高度利用に最適の場所である」とする。また、現在「高容積率の誘導効果から商業地域へ、また、大規模な土地の市場供出可能

性から工業系地域へ」都市型住宅が立地する傾向にあるが、住宅立地という面からは住居地域に誘導することが望ましいと考えている。その結果、区域は戦災復興土地区画整理事業完了地区を主要区域に、仮換地発表済みの段原土地区画整理事業区域及び広島大学移転跡地を加える形で設定した。

次に、100%の容積増が得られる敷地・建て方についての条件設定に関しては、

- ①敷地面積300㎡については、まず、単なる一率緩和ではペンシルビルの乱立を招くこと、当該区域の敷地規模分布は200㎡未満が50%、300㎡未満が79%なので、300㎡以上に設定すれば2~3人の共同化でボーナスを得ることができ、敷地共同化のインセンティブ効果があると考えられる。また、市街地住宅総合設計制度(市細則。500㎡以上)<sup>11)</sup>、優良再開発建築物整備促進事業(市要綱。500㎡以上)との政策的斉合関係が保持できるからである。なお、敷地併合を進めるための制度の補完は、容積率の増加自体がインセンティブになると考えられたので、とくにおこなっていない。
- ②住宅割合の設定については、県・国と協議を重ねる中で追加された項目で、「都心居住を特に促進する」という地区計画の目標をより明確にするため、「延べ面積の3分の2以上を住宅に供する」という要件が付け加えられた。
- ③住宅の内容まで立ち入った条件(例えば平均専用面積〇〇㎡以上)となっていない理由は、作成の過程でかなりの議論はあったものの、長期的な運用を図る立場や寮などに対応させる場合等において住戸の専用面積を固定しがたいという観点から、採用するに至らなかったからである。
- ④隣地境界線からの距離を0.75m以上としたのは、隣家とのトラブルを防止し、かつ、採光・通風等の確保により住宅地としての良好な居住環境を形成するという観点から設定した。総合設計制度で義務づけられる公開空地の設置と一般規制との中間的設定といえる。
- ⑤また、こうした地区計画策定途上で出された意見として、日影規制が存続される点に関し、容積率を300%に緩和するならばすべきではないかという疑問などが説明会において多数出された。ただし、縦覧期間、公聴会での意見は1~2件と少なかったようである。なお、多数の部分に分散した区域全体をひ

図.13-4 広島市住居地域における容積率300%変更地区



土地利用度(密度指数)の地域別比較 (昭和60年)

地価水準の地域別比較 (昭和58年地価調査及び昭和59年増価公示の価格の平均値による。)

街路率

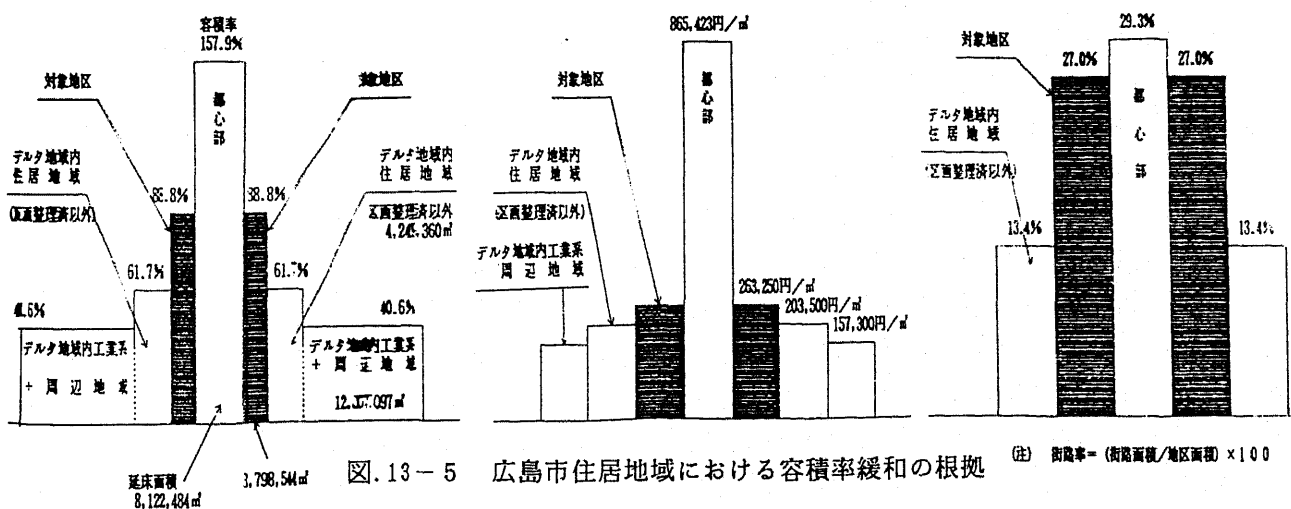


図.13-5 広島市住居地域における容積率緩和の根拠

(注) 街路率 = (街路面積 / 地区面積) × 100

とつの地区計画区域にする（27箇所354.9haを1つの地区計画としている）点については特に問題にならなかった。

最後に、公布・施行（昭和62年3月19日）後昭和63年8月31日までの1年半の評価であるが、この間の適用は10件で、うち、市街地住宅総合設計制度の併用1件<sup>12)</sup>を除く平均敷地は609㎡、平均容積288%、延べ面積1918㎡、増加面積538㎡と、総じて恵まれた敷地条件であった<sup>13)</sup>。しかし、立案時に想定していたものより適用件数が少なく、これは日影規制が主な障害であると考えられている。また、個人レベルでの敷地の共同化も1例で、しかもこれは同一姓の事業主であった。

以上を踏まえて、東京区部都心周辺低層高密度市街地への応用上の問題点を考えると、

- ① 広島の場合はいずれも基盤整備の完了したケースであるが、東京区部の低層高密度市街地は一般に基盤未整備であり、誘導手法だけでは限界があり、住環境悪化の原因にもなる。耕地整理程度の基盤の地区では街区内部の環境改善につながるような、基盤が未整備の地区では、少なくとも街区形成につながるような補完措置がないと問題である。（広島市の当地区計画の区域設定でも耕地整理地区等への拡大を求める意見が2件あったが採用されなかった）
- ② ある面積以上の宅地にのみアメを与えることはそもそも公平性の面で問題はないだろうか（公平性）、また、効果があるのか（実効性）、その他の住宅の質に係わる条件は付加しなくていいか（計画性）。特に、高地価を前提にすると、容積が増加し住宅供給が促進されること自体に意義はあるまい。要は、そうした際に、市街地整備や住宅政策にいかに関連しつつ、各主体間の公平性をいかに保つかということである。広島市の場合、デルタ地帯への人口呼び戻しという都市構造上の要請が、容積をプラスする論拠としての「公共の福祉」になりうると考えられる。東京区部の場合にはそれに加え、プラスされた住宅が中堅所得層に利用可能な家賃・間取りに設定されることを重要な必要条件とすべきである。
- ③ さらに、広島市都心部でおこなった様な地区計画の使い方は、基盤がある程度整備された地区での応用可能性は特に高いと考えられる。その場合、既存の地域地区に関連する規制を緩和してこうした特別な「穴抜き」的利用が正当かどうかの検討が残る。端的に言えば、緩める論拠と共に、既存の地域地区に

関連する諸規制だけでは目的にかなったきめ細かい指定ができないこと、逆に、緩和をおこなっても都市施設上の問題にならないことが最大の論拠となる。広島市ではこうした検討をつぶさにおこなったうえで地区計画をかけたのである。

### 13-3-2 横浜市用途別容積規制（=条例による条件設定）

建築基準法第50条に基づく条例（横浜市建築条例）を活用した例で、以下の点に特徴がある。

もともとこの制度の発端は、新用途地域制定の際、全市的な人口抑制という理念のもと、商業地域における公共公益施設整備の負担回避という側面と、住宅としての質確保という側面を合わせ持つものとして制定された。すなわち、商業系用途地域では指定容積が高いところほど住宅には不向きであること、逆に下限の400%を指定したところでも、全てが住宅になると公共公益施設整備負担が膨大になることから、最大の800%では住宅の上限は50%、700%では100%、600%では150%、500%では180%、400%では200%とした。また、近商地域では、200%・300%・400%のいずれも住宅容積の上限は200%とされた。ただし、「市長が周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、当該地区の利便を害するおそれがないと認めて許可した場合はこの限りでない」（建築基準条例第4条の3）とした。

この基準は昭和60年に市全域の地域地区見直しがおこなわれた際緩和され、800%では100%、700%では200%、600%以下では300%（近商地域の400%は300%、300%は250%、200%は200%）までとなった（なお、工業地域の容積率は200%だが、一率に住宅容積率100%までとしておりこれには変更はない）。これは、都心部の人口が減少し、義務教育施設に対する負担の低下等の社会情勢の変化が起きていることを踏まえた措置である。なお、このとき「住居用容積率の許可基準」（昭和60年11月）が明文化された（「参考資料5」）。適用条件は、1)容積率が500%以下の商業地域又は近商地域内に限り、2)敷地が原則として8m以上の道路に接しており（6m以上でも歩道状空地をとればよい）、3)敷地面積が500㎡以上で、許可基準は、空地割合、駐車場整備に加え、集会室の設置を定めている。

こうした制度は、制度適用段階で規制値（ここでは容積率）を厳しく縛っておき、予め設定された基準を満たす良質なもののみを「許可」により形成誘導する<sup>14)</sup>もので、その一般性には限界があるものの一考に値

する。問題点をあげれば、まず、法的位置づけとその一般性についてである。すなわち、建築基準法第50条を根拠とすることであるが、そもそも法第50条は8種の用途地域又は特別用途地区内における「建築物の敷地、構造又は設備に関する制限で当該地域内又は地区の指定の目的のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める」ものなので、用途別容積率の規制には使えないものと解されており、筑波研究学園都市敷地条例(敷地面積の下限を165㎡と定めている)の様な敷地条例が想定されているからである。しかし、この横浜市の条例の利点は、規制の手がかりを「商業地域」「工業地域」といった用途地域に求め、これを住宅の量・質と結びつけたことにある。そうした目でみるなら、先の広島市の都心居住地区計画は、地区計画という建築条例に連動する地区的誘導手法に、「住居地域」で確保すべき住宅の質をリンクさせたものといえ、地区詳細計画という色彩というよりむしろ、きめの粗い用途地域を補完する誘導手法と位置づけることが可能である。ただし、こうした地区計画は規制緩和(容積率緩和)を前提として初めて可能だった。

### 13-3-3 法定地区計画の策定とベースの地域地区緩和

法定地区計画制度の成立以来、各地で策定された地区計画の多くの事例で、ベースの用途地域を緩和して緩和のしすぎを建築条例により補完する方法がとられている。先の広島市都心居住地域地区計画もそのひとつである。しかし、むやみにこうした手法に頼ることに対して、「建築制限条例を定めて用途地域制による制限をはずして地区整備計画による建築規制一本にしぼるのが本来のあり方」<sup>15)</sup>とする批判が可能である。この場合、別の条例で定めている高度地区、日影規制や、地区計画で定められない斜線制限との関係、さらには規制手法には収まらない事業・誘導手法を考えると、行き着く先は、西ドイツ的な、地区の一体的総合的かつ固定的な地区詳細計画である。しかし、日本の市街地、とりわけ低層高密度市街地を対象にする地区の計画を考えると、こうした計画は現実的でない。また、広島市の例で指摘されているように、長期的な運用をおこなうためには、規制内容は単純明快な方がよいのである。しかし、だからといってベースの用途地域をむやみに緩和していいというのではなく、街区的・地区的・都市的な変更の要請を、相互間で、また「可能性」の点から検討したうえ、他の制度手法の補完を

加味しながら計画的に対応するべきである。「地区計画制度を地区における統一的な計画と位置づけ、他の諸手法・制度はその実現手法として位置づける事が筋」<sup>16)</sup>ではあるが、法定地区計画のみが島状に特化して浮き出るのはなく、上位計画として都市基本計画-地区別計画がある程度描かれており、それをガイドラインとしながら地区の計画を位置づけることがそれを可能にしよう。その意味でも、特定の地区にのみ詳細な計画規制を運用する方向は現実的でないと考える。

## 13-4 地域地区の運用と規制誘導方策の総合化

### 13-4-1 地域地区運用の基本的考え方

低層高密度市街地における地域地区の指定・改訂は、規制的最低値の側面と、計画的・誘導的側面を併せもつ。従って論理的にみれば、個々の権利者相互間で合意を得ればその範囲内でネックになって十分使いきれていない要素に対する規制を緩和したり、逆に、意図する誘導的側面を促進すべく運用することは可能である。これを念頭に、これまでの検討をまとめる。

まず、条件設定型の規制緩和は、その条件に沿うように後押しして促進すれば効果もあがるが、条件設定の内容が目的に沿っているかがより重要である。場合によっては、条件に合わないものこそ後押しすべき場合も発生しかねない。例えば、低層高密度市街地では一般に敷地は細分化されており接道条件も悪いうえ、「共同化」の意向は低い。この条件下で必要なのは、こうした状況を踏まえて、それぞれの建て替えがその場の空間性能を向上させるようなシステムの形成であろう。個々の建て替えのエネルギーを発揮させつつも、デザイン面でのコントロールを建設コストの増加にならないように施し、場合によっては公共側で空間整備の費用を「公共の福祉」の程度に応じて負担して全体の環境を向上させるためには、事業手法(第11章)誘導手法(第12章)との組合せが必要になる。発想としては、これらを「地区計画」によって束ねるという考え方であるが、法定地区計画でなければいけないという訳でなく、対象要素・拘束力の程度によっていろいろな「地区的計画」を重層的に重ねることも考えられるべきである。この場合、ベースの用途地域を緩和するののも一つの方法だが、実際にネックになっている要素によっては、数敷地・街区程度の合意をもとに協定を結び、これを担保として規制を緩めるシステムを開発・運用すべきである。ただしこの際、権利者が変わっ

た場合の改変が予想されるので協定の維持管理主体をはっきりさせることが重要になる。

次に、既に容積率指定が過大である場合、すなわち、基盤未整備なのに容積率300%といった場合には、市街地のあるべき姿に照らして、どのような建て型が望ましいかの指針を作成し、できれば指導要綱などで地域地区の補完をおこなうべきである。この場合、規制の強化はそれなりの社会的世論の盛り上がりがないと実現できない歴史を踏まえると、地権者に経済的ロスをもたらす規制強化は現実味に欠ける。また、設計の自由を奪うような細かな基準もおかしい。ある程度の社会的合意を前提とする明快な誘導手法が必要である。例えば、接道面外壁の後退と塀のつくりは規定するが敷地面積の最低限度は規制しないなどである。

しかし、単純な規制緩和は、150%から200%ではその緩和が広範な敷地に大きな影響を及ぼす点で、200%から300%では特定の敷地にのみ利点を与える点で、おこなわれるべきでない。また、第2種高度地区を3種にする場合、日影規制を緩める場合もその根拠が明確にされ、それが地区環境の向上に役立つ場合にのみ許されるべきである。また、地域地区に限らず、形態規制の緩和や安全条例の緩和は、単一の価値に基づいておこなわれるのが現実であり、地区環境の総合的確保という目的からみて最小限に留めるべきである。これらが緩和できる論拠は、1)その場その場の相隣関係の「合意」をもとに納得づくで動かせる場合、2)地区的合意が得られる場合、3)中堅所得層の住宅確保など、都市レベルの「公共の福祉」に貢献する場合に限られよう。これらの要請は空間的に重なっていることもあるので相互の調整が必要であるし、また、その他の手法との併用が必要になる。

#### 13-4-2 地域地区から地区の計画へ

法定地区計画は、整備方針レベルまではさておき、総合的なものをめざせばめざすほど計画化、さらにはその実現が難しく事例が蓄積されない状況がある。そこで、地区計画の内容を事業的なもの、誘導的なもの、ベースの地域地区に関わるものに分解し、それぞれに独立させて運用することが特に低層高密度市街地の様な複雑な地域では必要ではないか。単一目的タイプの地区計画を重ねてかけるのである。しかし、そうすると地区計画の意味がなくなるという批判はあろう。しかし、法定地区計画に地区計画を限定せず、6m道路の形成を是非広域にわたっておこないときなどの基盤

に関する事項は法定地区計画でおこなうが、誘導型の指導要綱の運用は地域地区や地区整備方針にリンクしておこない、一般の建て替えや2項道路の拡幅は条例などで「整備促進区域」「整備誘導区域」を指定し柔軟に運用することが可能である。法定地区計画で全てを固めるのではなく、緩やかな合意事項としてのマスタープランやこれを補完するコミュニティーカルテ、あるいは「まちづくり指針」を依るべき「方針」としていろいろな地区の計画を重層的に用いるのである。この場合、地域地区もいくつかのレベルに分解されよう。すなわち、ベースとして最低限の項目を定める地域地区、地区的計画や一団の敷地での「合意」を担保に緩和ができるタイプ（例：86条裏宅地認定）、一定規模以上の開発に対する開発許可的運用である。このレベルになると、各自治体での過去の積み上げ、工夫が最も重要な要素となる。上位の主体は、法律の改正・運用基準の例示・財政的技術的援助を通してそのバックアップに努めるという補完関係である。

#### 補注(第13章)

- 1) 副都心とその周辺、幹線道路沿道など、中高層化を図りたい地区については積極的に誘導型の容積指定がなされた。
- 2) マンション供給が一般化するのには容積地区指定後の昭和44年以後である。すなわち、高層住宅協会データによれば、東京区部で昭和43年までに供給されたマンション334棟（昭和39年までに限れば95棟）のうち港・新宿・目黒・渋谷・世田谷区の5区で全体の7割を供給していた。これに対し、新用途地域が指定されるまでの5年間（昭和44年～48年）だけで1151棟が供給範囲を拡大させつつ供給され、続く5年間（49年～53年）にはさらに区部全域に対象をひろげながら1597棟が供給された。
- 3) 近年の用途地域見直しにおいて、他の大都市では後に示す広島市を除けばこうした大きな緩和は指向していない。例えば大阪市や京都市は何らかの事業がらみの所を除けばほとんど用途地域を変更していない。神戸市もインナーシティ対策を市の新基本計画のなかで積極的に位置づけているものの、2種住専の容積率を150%に強化するなど、むしろ全体としては規制強化の方向である。横浜市や川崎市も地価高騰の影響で郊外住宅地の容積率を大幅に緩和し

ているが都心周辺部はほとんど変更していない。

- 4) 昭和58年建設省通達の主要な内容は、1)都市計画・建築規制の緩和等による都市再開発の促進、2)国公有地の活用による都市開発の推進、3)規制の緩和等による宅地開発の促進、の3点である。このうちここでの検討に係わりの強いのが1)で、この内容は(1)一般的規制の緩和(大都市、特に東京区部。環7以内1種住専の2種化、高度地区の解除、等)、(2)再開発時に個別に規制緩和(市街地住宅総合設計制度の創設、特定街区適用要件緩和、86条裏宅地特例、52条みなし道路許可準則の整備)、(3)道路行政と建築行政の機動的対応及び再開発事業の施行要件緩和(4)中高層建築物指導要綱対策(確認時の行政指導を最小限に、周辺住民同意書提出義務づけとりやめ、用途・容積規制は建築基準法に基づいておこなうこと)という内容である。最後の(4)は第12章と大きく関連している。
- 5) 東京都安全条例は建築基準法第40条(制限の付加→地方の気候、風土の特殊性又は特殊建築物について。安全・防火・衛生上。)及び43条2項(敷地等と道路との関係→特殊建築物、階数が3以上の建築物、等)を根拠として昭和25年に制定された。
- 6) 昭和55年2月の答申中、Ⅲ土地利用規制検討の方向2.用途地域のところで、昭和48年の基本目標と相違はないこと、また、「指定基準」もその大綱において変更の必要は認められないとしている。(変更点は、建築基準法改正に伴う2種住専容積率の強化と日影規制が例外的なもの)
- 7) 住宅・都市整備公団(1981)『木賃アパートの建て替えの可能性に関する研究』
- 8) 再開発として土地区画整理事業を順次おこないつつある段原地区の施行済み区域もこの地区計画区域に編入されている。
- 9) ここでは、住宅の内容まで規定しておらず、主に大規模敷地による住宅の量の確保が主目的と考えられるので「良好な」という点については保留している。ただし、広島市の都心部(中区)での住宅供給は市全域と比べて「持家」が少なく広く、「貸家」が多く若干狭く(平均40㎡強)、「分譲」は平均的で若干狭い(平均70㎡強)という特徴がある(いずれも昭和60~62年平均)がとくにこの範囲では「問題」はみうけられない。
- 10) 広島市都市整備局(1987)『活力あるまちづくりを

めざして』

- 11) 広島市総合設計許可取扱い(指針)では、容積率緩和の条件として、住宅1戸当たりの床面積を、賃貸住宅は30㎡以上、分譲は40㎡以上となる住宅を総住宅戸数の3分の2以上とすること、30戸以上の集合住宅では集会室を設置すること等を定めている。
- 12) 広島大学跡地に建設された共同住宅で敷地面積は6000㎡ある。
- 13) 容積率指定200%(住居・準工)の敷地で総合設計制度を用いた事例はこれまで8例あるが(除:地区計画適用の1件)、敷地面積の平均は、19326㎡の物件を例外として除いても3274㎡(適用下限500㎡の6.5倍)で、200%から261%への容積率緩和となっている。
- 14) 昭和61年度の許可実績は5件。
- 15) 石田頼房(1984)「地区計画制度の実績評価と今後の展望」『都市計画 132』 p.14
- 16) 同上

## 結(Ⅲ) 低層高密度市街地の総合的整備にむけて

### 結(Ⅲ)-1 計画化の条件と構成

これまでの検討をもとに、低層高密度市街地の居住環境整備を総合的に進めるための計画構成のあり方について述べる。すなわち、地区マスタープランを上位の総合的計画と位置づけ、改善型事業、誘導型計画規制、地域地区を実現手法として構成する場合、現在の計画システムに認められる限界をどの様に克服し、目標とする市街地像(第Ⅱ部の結)に近づくべきかを論じる。

まず第一に、地区的合意を得た計画を、狭義の法定地区計画や参加論的「まちづくり」のみに矮小化することなく、マスタープランとしてのゆるやかな合意のうえに、それを上位の規準として具体的開発を誘導的に形成するシステムづくりが必要である。そのためには、近年各区で作成されつつある地区別計画を、東京都の「整備・開発又は保全の方針」(長期計画の一部や住宅対策審議会答申などもこの上位計画・周辺計画と位置づける)を上位計画とする「地区基本計画」と位置づけ、法定地区計画等の地区の計画を下位計画と位置づけて体系化をはかり、コミュニティーカルテ等の地区の評価まで含めた情報を非法定ではあるが公表・共有して計画を補完する。カルテにおいては事実を示すのみでなく、計画論の観点から課題を指摘し、できれば整備のプログラムの表現を書き込んでおく。この際、住宅政策・住環境整備方針に関する部分も盛り込んでおく。手がかりとしては「地域住宅計画」「住宅白書」「住環境整備方針」などである。現在、特別区には住宅行政を担当する窓口はほとんどなく、都営住宅を管轄する東京都住宅局等に人員が集中している。特別区に都市計画担当が充実してきた今日、今度は住宅分野の強化が必要である。既に都営住宅入居世帯の90%は地元区からの世帯であることは十分な説得力をもつものであり、小規模団地の区への移管等の機会を利用した取り組みが可能である。

第二に、居住環境整備の総合性を保持するためには、各手法の統合をはかることが重要になる。すなわち、地区基本計画に示された目標とする将来像を実現する手段として、まず、個々の開発単位がそれぞれの条件下でめざすべき目標像を誘導手法に転化した形で示す。この目標像はその時点の具体的規制手段としての地域地区に連動するが、それ自体は目標ではなく、都市の成熟・市街地の更新に伴って見直しが要請される。この場合、ベースの規制緩和を伴う場合もあろうが、望ましい市街地像を実現する誘導的計画体系に組み込まれる。ある場合には地区計画によって条件が設定されるものの、多くの場合は条例・要綱といった規制誘導的手法で補完される。すなわち、現在の地域地区は「ゴール」としてでなく、望ましい「市街地像」を達成するための「手段」であると捉えることを意味する。また、ここで想定する誘導手法は特定開発を禁止的に誘導するものの外に、数敷地あるいは街区単位で合意が得られればその協定を担保に規制を緩和する共同緩和的誘導手法や景観・緑化等住環境の質を総合的に実現する誘導手法も含む。

第三に、以上の規制誘導による方法では整備に限界がある地区・区域に限っては、事業手法が併用される。しかし、事業といっても、その地区が上記ストーリーに乗るまでの後押しをすればよい。具体的には、まず個別敷地レベルを超える整備要素としての空地系の整備を公的資金の投入によりおこなうこと(公園、街路のうち4mを超える部分の買収)、次に、個々の敷地での更新を可能にするべく地区施設の一部とみなせる街路の



形成を援助する(2項道路の拡幅)こと、さらに、それでも残る密集区域に対して点的な改造事業を起こすことである。これらは、いわば健全な更新をおこなうための前提条件の整備である。また、全体のプランは地区基本計画の下位計画である地区計画(整備方針+整備計画)により担保する。そうでない場合も、国のモデル事業等を使って、地区レベルの計画を参加と合意を得て策定し、これを地区の計画と位置づける。

こうして、低層高密度市街地の居住環境整備計画は総合化される。これは、従来の「改造型」「改善型」「個別改善」といった平面的かつ静的な分類ではなく、整備要素ごとに適切な手法を想定した重層的な計画システムである。ひとつの法定地区計画のなかで全てを決定することは難しい。プログラムさえ間違っていなければ、要素を分解してそれらが重層的にかけられればよいのである。

### 結(Ⅲ)-2 「住宅政策の空間化」の実現にむけて

「住宅政策の空間化」はマスタープランレベルで述べられたものを受けて、具体レベルでは以下の構成をとる。

まず、ベースとしての地域地区が、現在、単純な規制を表示するのに留まっていることは過去の経緯からみてしかたないので、これ自体に変更を加えることは難しいと判断される。そこで、地域地区による法的「規制」の担保に連動させる形で、どの様な空間、とりわけ居住地としてどの様な空間を形成すべきかを示す他の手法を充実させる。この場合、指導要綱等のなかに他の要素(接道条件・敷地条件と建て方など)も総合的に取り入れて地域地区の欠点を補う。

こうした民間建築のコントロールのみでは対応できない課題のうち、是非とも地域のなかで解決すべきもの(とマスタープランで位置づけられているもの)は、公的施策の可能性と限界を踏まえて地域の中で実現する。現在各区がおこなっている「老人アパート借り上げ」も、公営住宅の建設・管理・建て替え計画や「地域特質」との関係を明確にしつつ、また、将来を見据えた計画のもと、計画体系に取り込むべきである。そして、改善型の再開発等の具体的事業をおこなう場合には、とくにこの点に配慮する必要がある。例えば、老朽木賃アパートの建て替え促進は、孤老などの沈黙層の追い出しを加速することにもなるので、事業のなかには「受け皿」も同時に用意することが必要であり、建て替えに対する促進策のみに傾斜すべきではない。言葉をかえるなら、市街地の高度利用という都市再開発法の流れを汲む「公共の福祉」はそれだけで暴走してはならず、同時に住宅地区改良法の流れを汲む「公共の福祉」が達成される必要があるといえる。

次に、改善型再開発や事業に伴って「改造」的措置が必要な区域は量的には少ないと考えられるが、再開発住宅や代替地の活用を充実させて事業の補完をはかることがより重要になろう。また、密集市街地とはいえ、その場で「共同化」する意向は低いので、意欲のある人が「協同」して建て替えるコープ方式を前資産の公的活用と連動させて促進する方法や、近隣の合意を「協定」として担保しネックとなっている規制を緩和する手法、容積率緩和を事業用地の確保に結び付ける方式なども検討すべきである。

これらは、別々におこなったのでは効果もなく、また、「公共性」「公平性」「計画性」の面から問題があるので、全体を体系化した居住という側面からのマスタープランで根拠づけることが必要である。「地域住宅計画」は、このレベルをめざすべきであり、どの地域でもこうした計画をもつことが必要である。こうしてはじめて、物的市街地整備との補完が可能になり、現在、居住環境整備が単なる手法論に陥っている限界を乗り越えることができるのである。

### 結(Ⅲ)－3 居住環境整備のプログラムの展開

以上の検討はかなり静的なものであり、また、一般解として示したものである。しかし、それぞれの区で進めているこれまでの居住環境整備の取り組みを前提に、実際の整備を進める場合を想定すると、以下の様なプログラムが現実的である。

まず第一に、これまでに示した計画の構成は初めから全て用意する必要はないし、また有効でもない。アプローチの仕方はいろいろあるはずである。想定されるタイプを示せば、①市街地整備方針連動型、②地区基本計画型、③住環境整備方針型、④不燃化まちづくりの例の様に最重要事項をベースにした発展型、が典型的なものとしてあげられる。

まず、①の市街地整備方針連動型は世田谷区が典型である。ここでは行政がおこなう物的計画がそのプログラムも盛り込みながら総合的に描かれている。すなわち、最低限、行政の責任においておこなう事項が基本としてあり、それに付随して土地利用の方針等が描かれている。この付随する部分は主として民間が実現する部分であるが、これらは上位の方針から派生した地域地区・指導要綱等の規制誘導策でコントロールされながら実現する。どちらかという現状維持・保全型の市街地に向いていると考えられる。

次に、②の地区基本計画型は足立区地区環境整備計画が典型的である。区がそれぞれの住区の将来像を描き、個々の開発には「まちづくり総合指針」を受けた「環境指導要綱」を適用することで総合的なまちづくりを進めようとしている。今後は、「住宅づくり指針」が補完され、それぞれの地区におけるまちづくりも活発化すればひとつの型となりうる。今後いろいろな事業が起きてくる可能性が高い市街地に向いている。

③の住環境整備方針型は尼崎市住環境整備条例が典型的である。手続きのみを示した「まちづくり条例」（世田谷区、神戸市）とは異なり、条例のなかにそれまでの指導要綱や条例を束ね、地区指定や個々の開発誘導を体系化している。これに上位計画として住環境整備方針が乗ればひとつの典型となりうる。このタイプは基盤がほぼできあがった市域の管理に適しているといえる。

④の不燃化まちづくり等の最重要事項発展型は墨田区が典型である。過去の歴史からみて「防災」が第一の目標になり、区民にもこの意識が強いのでこのプロセスとなった。マスタープランもまずは「不燃化」の観点から「面」「線」「点」に機能分担しつつ描かれた。当初は不燃化助成をこのマスタープランと連動しておこなっていたが、その後定住人口の確保、地域の活性化を意図して「3世代助成」をこのうえに寄せ、さらに近年では「まちづくり助成」を乗せて総合的体裁を整え、逆転して「不燃化」は「まちづくり」の下に位置づけられる形式に発展した。「景観」「緑化」等もコンセンサスが得られる所では第一歩として有効である。

要は、その区の市街地の実態・変容上の特徴と組織上の特徴を最大限生かした方式を育てていくことが、低層高密度市街地の居住環境整備をおこなう近道だと考えるのである。むろん、上位の都・国はその支援をおこなうべく、法律的・財政的・技術的側面からバックアップに努めるべきである。また、都市計画専門家に限らず、福祉・法律・不動産・税理・教育等の専門家も、それぞれの専門知識を地区をフィールドとして、最大限発揮する必要がある。

参考資料・主要参考文献

参考資料1 東京区部各区のマスタープランと計画体系

	千代田区…『千代田区街づくり方針』(昭和62年10月)	台東区…区全体では策定していない(上野・浅草のみ)	墨田区…未策定(錦糸町, 京島等の特定地区のみ)
【計画の位置付】	千代田区基本計画(昭和60年)にもとづいて策定されるものであり, 千代田区の都市基盤整備に関する基本方針を定め, いわゆるハード面における街づくりに関する全般的な方針として位置づける。	台東区は台東区基本構想及び長期総合計画(昭和54年)に基づいて「台東区行政計画」(=実施計画)を運用しているが, このなかでは既に地区環境整備の総合化という考え方が示されている。	上位計画は墨田区基本計画(昭和56年)である。「計画の内容」において, 「防災都市」が最重要課題に「環境都市」が第二に取り上げられている。
【計画の構成】	<p>「総論編」と「地域編」からなる。「総論編」のなかで, 目標とする都市像として, ①多様な人々が住み活動する生活都心, ②地域特性を生かした文化都心, ③活気と賑わいのある商業都心, ④国際的に開かれた情報都心, の4つが示されたあと, それぞれの都心像を実現してゆかための課題と基本方針がハード・ソフトの両面から述べられている。さらにハード面における基本方針として, 土地利用の誘導方針, 都市施設の整備方針, 街並み形成の方針が述べられている。このうち, 土地利用の誘導方針では事項別方針として, ①住宅・商業・業務施設の適正配置および高度利用の推進, ②表地・裏地を含めた一体的整備 ③地域特性に基づく複合的土地利用, ④人工地盤の利用等による土地の有効活用, ⑤国公有地の有効活用, の5点が述べられている。</p> <p>「地域編」において, 4地域区分が示される。その根拠として, わかりやすいこと, 歴史的成立・現況の特性や問題点を反映した区分, 住民組織や行政管轄区域と整合した区分の3点を挙げている。また, 方針のなかではさらに細かい地区(8,5,7,5の計25地区。範囲は言葉による名称のみ。)それぞれにつき簡単ではあるが目標とする望ましい将来像を示している。</p>	その内容は, (1)地区総合計画の検討, (2)街区環境整備と共同スペースの創出(のちに), (3)道路整備と交通安全対策の推進を追加)である。各項目の内容は年々変化しており, 例えば(1)の「地区総合計画の検討」は再開発方針策定を契機として「台東区再開発方針の策定」が小項目として追加されたほか「上野地域都市整備」「浅草地域都市整備」「上野・浅草地域の一体化」が重点テーマとして盛り込まれた。ただし, 「地区総合計画」は「…の検討」であって, 計画の策定にはいたっていない。行政計画上で想定されている台東区都市整備体系によれば, 台東区基本構想及び長期総合計画を受けて台東区開発基本方針(再開発方針とは一線を画す)が策定されることになっている。これは地域別再開発方針と地区別再開発方針とからなっており, 前者は北部, 南部, 谷中, 上野, 浅草, 上野・浅草地域の一体化の6地域で構成され, 後者はさらに下の地区レベルで構成される。ただし地区別再開発方針は上野, 浅草, 上野・浅草地域の一体化に係わる地区のみ名があげられている。さて, 上野, 浅草地域は再開発方針においても重点的に再開発促進地区・再開発誘導地区が広く指定されているわけだが, これらを市街地整備として具体化するものが「上野地区都市総合再開発促進計画(案)」(昭和59年)及び「浅草地区都市総合再開発促進計画(案)」(昭和60年)である。なお, その他の地域についても, 街区環境と共同スペースの創出や住宅付置要綱の施行など, いまだ総合化されていないが重要な「道具」は次々に具体化されている。	さて, 「防災都市」の部分ではおおまかな土地利用の方針が示されているが, 全体にみると市街地整備方針とまではいえない, 総合計画的で地味な(安全性の確保といった基本的分野が中心ということ)記述に留まっている。さらに, 錦糸町の副都心計画もまだ出でおらず(現在検討中), 「産業拠点をつくる」といった一般的記述に留まっている。このように, すでに基本計画は時代遅れになってきたので, 現在改訂作業が進んでいる。基本計画は昭和63年6月頃素案が出される予定である。市街地整備方針にあたるものは, 墨田区の場合「墨田区防災区画化計画」であろう。この計画は, 区内全域を不燃建築物や河川などの延焼遮断帯で分割した25の区画をつくり, 各区画ごとに小学校等を利用した防災活動拠点を備え, 災害に対する対応力の整備, 充実をはかることを目標としている。しかし, これはいわば防災という視点からの計画であって, 市街地の総合的整備をおこなうマスタープランとは言い難い。
【地区地域区分】	地域における街づくりの基本的検討組織である「街づくり協議会」, 街づくり全般の検討組織である「街づくり懇談会」は継続して設置していく。また, 具体的な街づくり計画を推進するため, 「計画推進協議会」の設置を推進する。区はこれらの組織に援助をおこなうが, 計画を公的に位置づけるための「街づくり条例」や指導・誘導のための「建築指導要綱」などの制定について検討をおこなう。	北部・南部・谷中・上野・浅草の5地域が地域区分であるが, 市街地整備方針ではいわば上野, 浅草地域の整備方針(両地域の一体化も含めて)のみを示した形になっている。	コミュニティ施設計画における地区区分は幹線道路・運河・鉄道によって8つに分けられているが, 「防災区画」はおおむねこの区分をさらにもう一段区切って25区分としている。
【実現のための組織等】		とくに具体的な組織については上野, 浅草両整備計画案のなかでも触れられていない(アンケートをおこなった程度)	とくに存在しない。
【現行の行政組織】	企画部企画課……………基本計画 都市整備部都市計画課…街づくり方針 〃          住宅整備課…公営住宅 〃          地域整備課…86条運用, 神田下町コンベ 建築公害部建築課……………ワンルームマンション要綱	企画部企画課(長期総合計画, 定住促進懇談会) 都市整備部…総括・計画担当副参事 課務担当主査6 都市整備担当副参事 建築部建築課(ワンルーム規制, 建築指導要綱) 土木部(コミュニティ道路)	企画経営室副参事(企画担当) 都市整備部都市計画課(用途地域) 開発促進室(錦糸町, 京島) 建築不燃指導室 施設計画課 建設部管理課・道路課・公園河川課 (財)墨田まちづくり公社

	品川区…『品川区市街地整備基本構想』（昭和60年）	目黒区…『生活圏域整備計画』（昭和57年） 『土地利用計画』（60年）	世田谷区…『世田谷区都市整備方針』（昭和60年）
【計画の位置付】	品川区基本計画は昭和53年に策定されたが、新しい視点にたった街づくりをすすめていくためには、すでに再開発の進められている拠点地区、問題地区、更新が進んでいる地区などを、あらためて品川区全体のなかで位置づけをし、これと交通網整備など基盤整備と総合化した構想を明らかにしていくことが必要だとの考え方になって策定する「街づくりの指針」である。なお、品川区はこの構想のあと、昭和63年には基本構想を決定し、ひきつづき基本計画を策定している。	目黒区基本計画(昭和60年)に位置づけられる。具体的にはまず、Ⅱ＝都市基盤整備計画の「1 土地・空間の利用」のなかで、土地利用計画に沿って課題に取り組むことを示し、(1)効率的な土地・空間の利用、(2)地域環境の整備・保全のなかで具体的施策を述べている。また、(3)コミュニティの計画的形成では住区単位でおこなうコミュニティ形成の条件整備について、補助計画として「生活圏域整備計画」に委ねていることを示している。	都市整備方針は、21世紀の世田谷を展望した長期的な街づくりに関する将来方向を示すものである。また、この方針は世田谷区基本計画にいられている「物的計画体系の確立」を具体化するとともに、街づくり条例に定められている「街づくりに関する総合的、体系的な施設」に答えて世田谷区の将来都市の骨組みを示すものである。現在進められている街づくり事業は、この方針の中で位置づけられる。
【計画の構成】	第3(章)の市街地整備の構想では、都市構造、土地利用、骨格的交通の体系、特定課題に対応する市街地の形成(防災都市/アメニティの向上)が示されているこのうち、土地利用の基本的構成の「(2)ゾーニング計画と整備の方向」で示されたのは、ア.都市機能強化ゾーン；目黒、五反田、大崎、大井町から大森に至る低地、イ.混合市街地ゾーン；新しい住工混在市街地として整備。荏原、立会川等、ウ.高密度住居ゾーン；目黒台地部地区、旧市街地地区(北品川～南品川)、エ.産業環境保全ゾーン；京浜運河沿いの東品川地区、オ.住環境保全ゾーン；高輪台、旗の台、御殿山、八潮団地等、カ.水辺活用ゾーン；大井埠頭地区、大井競馬場周辺。 第4(章)の実現方策では、重点プロジェクト、地区整備モデル、整備手法の考え方が示されている。重点プロジェクトは重点10地区について、20ページをさいてその将来像を示している。 地区整備モデルは、「品川区の場合、同質な市街地が面的に広がっていることから、整備事業をおこなうある特定の地区だけに限定することは難しく、むしろ、それぞれのゾーンや、地区の特性に応じた地区整備モデルを例示的に示し、住民や権利者の合意形成を図ってゆくことが重要である」との認識から示されるもので、プロジェクトが中心になる都市機能強化ゾーンと水辺活用ゾーンを除く4土地利用類型(上記イ,ウ,エ,オ)ごとにモデルが示されている。	「生活圏域整備計画」は実態的には住区施設計画の方針なのでここでは省略する。「土地利用計画」はまちづくりの方針で、長期計画の「都市基盤整備計画」を補完する計画である。その体系は、以下の通り。 地域環境整備計画 — 良好な住宅地の保全 — 過密住宅地域の環境改善(優先順位づけ) — 過密業務地域の環境改善 — 住工混在地域の整備 — 公害対策の強化 自然環境等整備・保全計画 — 緑地の確保 — 農地の保全 — 文化財の保護・保全 土地利用整備計画 — 土地の用途区分(地域地区の基本方針) 公共施設等整備計画 — 公園の整備 — 道路・交通体系の整備 — 河川の整備 — 公共・公益施設の整備 — 公共用地の確保 防災計画 — 都市防災の強化 であるが、最後のところで、地区別整備方針としてまとめて示している。	将来目標、将来都市の骨組み、土地利用(広義)の方針と、これを実現する方策の体系を示す市街地整序の方針および重点施策の方針とによって構成される。土地利用(広義)の方針は、土地利用の方針(狭義)、交通体系の方針、防災および公害防止の方針、景観形成の方針で構成される。また、土地利用の方針(狭義)は、住宅地の配置および整備の方針、商業業務地および工業地の配置および整備の方針、自然地および農地の保全および整備の方針、生活関連施設等の配置および整備の方針により構成される。市街地整序の方針は、土地利用の方針のうち整備の方針の部分を総合化し、具体的、即地的に示したものである。さらに、そのうち重点的に行なう施策について独立した記述がなされている。
【地区地域区分】	出張所単位に相当した13の住区施設単位は上記6土地利用類型とは合わない。ここでは後者の6類型が地区区分として意味がある。	5地区22住区が基本。 個々の施策は「〇〇住区」のどこそこと表現している。	都市整備方針自体は区全体の都市整備について述べた方針であるが、更にまちづくりを推進するため、この方針に基づき、世田谷、北沢、玉川、砧、烏山の5地域ごとに、地域特性にあったきめこまかい地域整備方針を策定して誘導していくものとされる。
【実現のための組織等】	とくに明示されていない。	一般課題については住区協議会方式をとっている。	とくに記述はないが、「街づくり条例」に基づいた住民参加による整備が考えられている。
【現行の行政組織】	企画広報部企画担当(基本計画) 助役 ↓ 都市整備本部(本部長、参事2、都市整備担当) 建築環境部 建築課、住宅指導課、宮筋課、公害課 土木部 土木管理課、道路課、公園緑地課	企画部企画課(基本計画) 区民部まちづくり推進課(住区センター生活圏域整備) 都市計画部都市計画課(土地利用計画) 都市整備課 建築公害部建築課 土木部	企画部企画課/計画調整副主幹/都市デザイン室 都市整備部管理課(建築審査会、集合住宅指導) 都市計画課(土地利用)/交通環境整備室(沿道整備)/街づくり推進課(開発指導) 市街地再開発/開発課、土地調整課 建築部建築調整課/住環境対策室(HOPE計画) 土木部道路整備室

	中野区…『まちづくり推進計画』（昭和61年）	杉並区…（64年度に「まちづくり基本方針」を予定）	豊島区…『街づくり方針（案）』（昭和62年5月）
【計画の位置付】	21世紀に向かって、中野区基本構想（S56）にうたわれた「安全で快適に住めるまち」を実現していく基本的な方向を明らかにし、区民と区の協働によるまちづくりを進めるために策定する。	（昭和62年に出た「杉並区の不燃化まちづくりについて」を「基本方針」の指針として策定する。） 長期行財政計画のなかには記述はみられない。今後取り込みがおこなわれていくものと考えられる（基本構想の改訂に既に着手している	豊島区基本計画（S57）に基づき策定される。「方針」は昭和65年度に策定予定。
【計画の構成】	5章構成。 第1章 中野のまちの現況と地域特性 第2章 土地利用の方針 第3章 中野のまちの将来像 第4章 中野のまちづくり（将来像を受けた各論） 第5章 まちづくりの推進に向けて  第2章 土地利用の方針では「土地利用」と「土地の整備方針」を明らかにしている。土地利用は、住宅地、商業地、工業地、公共用地それぞれの方針であり、土地の整備方針では拠点、沿道、住環境の整備について明らかにしている。住環境の整備は「保全地区」「指導地区」「改善地区」の3分類となっている。 第3章 中野のまちの将来像では、1.災害に強いまちづくり、2.快適に住めるまちづくり、3.活力のあるまちづくり、4.ふれあいのあるまちづくり、5.文化の香り豊かなまちづくり、の5点があげられている。うち、2.快適に住めるまちづくりでは、快適な住宅づくり、快適な住環境づくり、みち空間の整備、公共交通の確保、みどりと公園づくりがあげられている。	「不燃化まちづくりについて」は、用途地域指定、再開発計画などと共に「まちづくり基本方針」の一部になる予定。なお、長期行財政計画（S56修正）のなかの「環境整備計画」では、地域に即した修復的方向での区民参加を含めたまちづくりが進められる必要があるとして、以下の構成で施策をあげている。Ⅰ 緑とオープンスペースの確保、Ⅱ 道路・交通体系の整備、Ⅲ まちづくり運動の推進（1 不燃化対策、2 沿道整備）。ただし、具体的に「方針」を策定することは全く触れていない。第5次実施計画（61-63年度）にも出ていない。	基本的目標は、①副都心的機能と居住機能の調和、②アメニティの形成、③市街地更新の秩序化、④防災性の向上の4点を掲げている。また、土地利用（住宅地-都市型混在地-中心商業地、幹線沿道）、道路の基本方向が示されている。地域別に示された方針図では、土地利用（上述をさらに分類。ただし区のは大半は「一般住宅地」と共に、アメニティ形成（景観道路、歩車共存道路、等）の方向、さらに、整備対策区分（保全、更新、改善）が重ねて示されている。これにより「改善」をおこなう「一般住宅地」、「保全」をおこなう「一般住宅地」といった指定となっている。
【地区地域区分】	第5章 まちづくりの推進に向けてでは、「地域のまちづくり」と「拠点まちづくり」によってまちづくりを進めていくことを示しているが、前者は地域センターを核として展開される区内15地域での「住区協議会」がその主体となる。	生活環境施設整備のための区分は7地域46地区	13地区に区分される。
【実現のための組織等】	15の住区協議会が「地域のまちづくり」を推進する主体であり、既に昭和50年から58年にかけて設置された（地域センターは昭和50年から56年にかけて整備済み）	なし	なし。
【現行の行政組織】	地区担当制をしいている。 企画部企画課 地域センター部地域センター15 都市環境部 ┌ 指導課（建築指導、狭あい道路） ├ 建築課 ├ 公害課 都市計画室 ┌ 都市計画担当参事（まちづくり推進 ├ 都市整備担当副参事 計画） 建設部管理課、公園緑地課	都市環境部は昭和61年新設。 企画部企画課 都市環境部管理課 まちづくり計画課、まちづくり推進課 環境保全課、防災課 計画調整担当主幹 土木部管理課、計画調整課、交通対策課、公園課 建築部指導課（開発指導、位置指定） 建築課	企画部企画課 都市整備部都市計画課 市街地整備課 住環境整備課 公害対策課 土木部管理課、道路課、公園緑地課、自転車対策課 建築部指導課 建築課

	北区…『北区都市整備構想』(昭和61年)	荒川区…なし(総合計画では拠点一軸整備)	足立区…『地区環境整備計画』(昭和61年度完了)
【計画の位置付】	北区基本構想(S56)にうたわれている「住みよい生き生きとしたまち」を実現していくために、都市整備の観点から、実現性を確保しつつ、総合的・体系的にまちづくりの方向と内容を示す。	整備拠点の考え方をとっており、全体について整備方針を述べたものはない。従って、東京都がおこなった『住環境整備計画策定調査』(昭和56年)も再開発必要地区のスクリーニングになっている。ただし、これも見方によっては市街地整備方針の一施策部門において整備順位と整備強度を示すものであるから、いくつかのこうした計画を束ねて総合化すれば、平板な記述の多い他区の「方針」に比べて遜色ないものとなろう。また、荒川区ではHOPE計画を策定していることも記憶すべきである。	足立区基本計画(昭和60年)に基づき策定される。(基本計画では、土地利用計画とそれを受けた環境整備計画、さらにそれをブロックに落とした13のブロック別整備計画が策定されている。なお、環境整備計画では「地域別類型」(=土地利用・建築物等の整備に関する類型区分)と「課題別類型」(=都市地域施設・防災その他の整備に関する類型区分)を地図上に示している。)策定過程からみると、「地区環境整備計画」は、街づくり総合技術指針(S56年度)や各種街づくりに関する基礎調査などを集大成し、地区の将来像を提示するものである。
【計画の構成】	第3 都市整備の基本方向において、(1)土地利用の適正化;現実的にみると漸次土地利用の適正化を進めていく。とし、(2)整備目標において3つの整備目標、①複数の核を持ち、活気と一体感のあるまちの形成、②職・住の調和のとれた安全で快適なまちの形成、③ゆとりとうるおいのある魅力的なまちの形成。を示し、それぞれのイメージを地図上に示している。また、特に整備効果が大きく北区のまちづくりの契機となりうる地区を「重点的に整備改善を図る地区」として選定しているが、これは、1)広域交通プロジェクトに関連して市街地環境の改善整備を図る地区、2)北区の核として育成強化する地区、3)地区の中心として育成強化する地区、4)市街地環境の整備改善を図る地区、5)スポーツ・レクリエーション・文化の拠点として育成強化する地区。最後に「構想」の課題及び解決の手法を地区別に整理した「地区別整備構想」を示している。さらにこれをひとまとめで示して「整備構想イメージ」を示している全般的に記述が平板であり、どのようにこの構想が機能していくか疑問である。		計画は、生活・環境を整えるために必要となる事項として、①土地利用・建築物の整備、②都市施設・地区施設の整備、③その他(防災、魅力づくり等)の3項目を対象にして、主としてハード面を中心にとりまとめられている。このうち、①は住民の主体的努力に期待し、文章表現を中心としている。②(③)は拘束力が生じるので、既存の計画を集大成することで計画を提案している。
【地区地域区分】	7地区(浮間、赤羽西・東、王子西・東、滝野川西・東)この地区区分は、基本計画(昭和63年)中に示されている「地区別計画」と同じ。		13ブロック。70コミュニティ単位ごとの地区環境整備計画。
【実現のための組織等】	なし	なし	今後である。「まちづくり地区連絡会」を予定。
【現行の行政組織】	企画部企画課 都市整備部総合計画担当副参事(都市整備構想)、 公共施設担当副参事 開発担当副参事 赤羽駅西口市街地再開発担当副参事 建設部管理課、道路課、河川公園課 建築環境部指導課、建築課、営繕課、環境保全課	企画部企画課(基本計画) 副主幹(開発企画担当) 都市整備部建築課 特命担当副主幹 開発企画室 都市計画課 再開発担当副主幹2 環境改善室 公害課、営繕課 土木部管理課、道路課、公園緑地課 スーパー堤防整備担当副主幹	昭和61年9月から地区担当制をしいている 都市環境部の職員70名が5班14名ずつに分かれる 企画部企画課 都市環境部都市計画課 調整担当副主幹 交通機関対策室 開発指導課(開発指導、区画整理、紛争調整) まちづくり課、建築課、環境課 再開発担当主幹再開発課 地区再開発担当副主幹 土木部、施設部

参考資料2 東京区部各区の第二回地域地区見直し素案

	新宿区(8711素案による)	墨田区(871117素案による)	品川区(8710素案による)	目黒区(880125第二次素案による)
【基本方針】	<p>都の指定方針及び指定基準をもとにまとめたが、その際の留意点は以下の通り。</p> <p>①定住人口の確保と住宅地の保全 ②住環境の保全 ③災害に強いまちづくり ④バランスのとれた市街地の形成 ⑤都市施設とのバランス ⑥地域性の重視 ⑦良好なプロジェクトへの対応</p>	<p>指定方針は以下のとおり。</p> <p>①災害に対する安全性の向上；狭小幅員の細街路や行き止まりの道路が多い等都市基盤が未整備な区域については災害時の避難の安全性及び火災の延焼速度の低減に資する地域地区の指定をおこなう。 ②産業都市の保全・育成；用途地域指定による産業規制の内容を十分検討して、適切な地域地区の組合せを図る。この場合、容積率は、都市施設との均衡に留意すると共に、市街地の無秩序な過密化を防止するため、原則として現行の指定を変更しない。 ③定住環境の確保；住工商が共存共栄する定住環境確保。 ④地域開発の推進；計画的な市街地の整備を図る区域については、事業内容等の目的に適合する様な用途地域等を周辺地域との整合性に配慮しつつ指定する。 指定基準は(略)</p>	<p>主な見直し区域は、</p> <p>①幹線道路、主要道路、避難道路に沿った区域については、市街地の安全性の向上を図るため、用途地域・高度地区・防火地域・容積率等についての変更等を行う。 ②道路が整備された区域等については、高度利用をはかるため、用途地域や容積率等について変更する。 ③地域特性の変化した区域等については土地利用現況に適合した用途地域に変更する。 今後は、次の一斉見直しの時、又は道路等の公共施設が整備された区域、土地利用の方向が定まった区域等については随時適切な時期に、地域・地区等の変更や指定について検討する。</p>	<p>第一次案未入手のため不明。</p>
【変更の内容】	<p>12件35箇所。 変更区域の面積は小さく、主要路線に関連したものがほとんど。</p>	<p>変更は13件13箇所(=用途地域関係)その他、容積率、高度地区、防火地域の変更もあり。 用途地域関係では、準工業地域(一部2特)が近商地域に指定かえされるケースがほとんどだが、方針のとおり、容積率の変更はごく一部(堤通り及び東向島の一部隅田川沿い)に留まる。なお、準工が近商に変更されると、風俗産業や危険工場の一部が規制されることとなるので、用途の面からは強化されるとみることができる。つまり、新たな機能を受け入れつつ、安全性を向上させつつ、都市型産業と住宅が調和する地域社会を指向した変更といえる。</p>	<p>26件26箇所。 変更箇所は住居地域のなかの一部近商化一種住専地域の一部の規制緩和、路線指定の容積率緩和等、個別的なものであるただし、小山5丁目・荏原4・5・6丁目の一部はかなり広い範囲で住居・2特の200%を同300%に変更する案を示しているし、大井町周辺では商業地域を拡大指定している。また、林業試 また、林業試験場跡地では現在進行中の都市防災不燃化促進事業の進捗のなかで別途用途地域等の改正を検討中と明記されている。</p>	<p>一次では37件、二次では43件。 246号・環6沿いの路線指定が20mから30mに変わったのを除けば、住宅地内の区画道路そいを若干緩和する程度の微小な変更に限られる。 一種住専関係では、東山・三田の一部等150%・1種高度を、200%・2種高度(用途地域は1専、2専、住居)に変更しているが範囲は小さい。</p>
【他の計画との関係】	<p>とくに明記なし。 副都心周辺の再開発構想とも関係なし。</p>	<p>墨田区は再開発促進地区・誘導地区に指定した地域がおおいため、特に向島において用途地域の変更素案箇所が再開発地区と重なっている。また、こうした再開発地区の主要道路沿いにおいては、安全性向上のために現行の準防火地域を防火地域に指定替えする部分が多く盛り込まれている。</p>	<p>特に明記はない。 再開発方針との関係では、相補的であるように読める。</p>	<p>土地利用の変化をマイクロなスケールで追認しているとも読めるが、基本的には、現状維持・住宅地保全を指向している。</p>



	大田区(871005配布素案による)	世田谷区(880201第二次素案による)	渋谷区(871120第一次素案による)	中野区(871129素案による)
【基本方針】	<p>おおむね都の方針・基準に従う。その他の部分の区の方針は、</p> <p>①昭和75年までに埋立て事業が見込まれる区域は市街化区域に編入する。</p> <p>②隣接地との容積率の差は100%以内(商業系では差は200%)とする。</p> <p>③防火地域は原則として中原街道以東の主要幹線道路沿いに指定し、ネットワーク化を図る。</p>	<p>世田谷区都市整備方針(昭和60年5月)をもとに、用途地域と地区計画等の規制・誘導や市街地再開発事業・区画整理事業等の都市再開発、さらに道路・公園・学校の整備など、多様な街づくり事業を総合的にとらえ、よりよい街づくりを誘導していくように、用途地域の見直しをおこなう。その際、次の5項目を目標に検討した。①居住環境の保全・整備、②防災性の向上、③都市機能の増進、④都市基盤の整備、⑤都市景観の形成。またさらに3つの基本的考え方を示している。</p> <p>1)住宅地は緑豊かな世田谷の環境を保全していくため、現行の用途地域を基本的に維持していく。商業地、準工業地域も維持していく。</p> <p>2)街づくり事業を展開するうえで必要なところは、事業の推進とあわせて用途地域を見直す。</p> <p>3)用途地域変更の際には、地区の特性に応じたきめ細かな指定ができるよう、地区計画・特別用途地区その他の地域地区を活用していく。こうした考え方を受けて見直しをおこなう地区として12項目をあげている。</p>	<p>「渋谷区基本構想」に基づいておこなったと書かれている。</p>	<p>「中野区まちづくり推進計画」に沿って、土地利用方針に掲げる、①安全性の向上②居住環境の保全・整備、③活力ある市街地の形成3つを柱に考えている。さらに、④前回の見直し以降の社会状況の変化に対応した土地利用の適正化を図る。⑤「一貫して良好な住宅都市の形成をめざす」という従来からの考え方を継承する。⑥災害に強い、緑とうるおいのあるまちづくりをめざし、計画的まちづくりを進める。</p> <p>これを受けて区都市計画審議会で審議されている「原則案」「基準案」は次のとおり。①幹線道路沿道は延焼遮断帯としての防災強化をはかる。②住居専用区域については、居住環境の悪化の抑制に留意しながら、土地利用状況に変化のある区域について適切な見直しをおこなう。③幹線道路沿道の商業系地域については商業・業務機能の立地・集積をはかる。④良好な市街地形成をめざす地区計画・再開発計画はその計画が決定される段階で適切な見直しをおこなう。⑤線引き線はできるかぎり将来とも変更のない個所をもってする。⑥隣接区との調整を計る</p>
【変更の内容】	<p>46件59箇所。</p> <p>ほとんどは、環状7・8号、中原街道、産業道路沿いの用途・容積率・防火地域・高度地区変更に関するものである。1専の面的緩和はごく一部に留まる。</p>	<p>一次素案では59件。説明会を経た二次素案では20件増えて79件になっている。このうち地区計画を条件とするものが20件ある。</p>	<p>52件。</p> <p>渋谷・恵比寿を中心とする商業地域の拡大とそれらを結ぶ近商の強化(住居地域からの編入、容積増)が中心である。ポテンシャルの増大に伴う規制緩和指向が顕著に現れているといえる。</p>	<p>33件。</p> <p>早稲田通り以北では、1種住専(100/50%)を容積率150%の1種住専又は200%の住居地域に変更する区域が広くひろがっている。また、その少し内側では2種住専1高200%を2種住専2高に変更する事実上の容積率緩和が面的にひろがっており、この両者を合わせるとかなりの面積になる。一方、早稲田通りの南側では面的な用途地域の変更はおこなわれず、もっぱら主要道路沿いの指定幅の変更がみられるにすぎない。</p>
【他の計画との関係】	<p>とくに明示はないが、「防災ネットワーク化」以外は個別の変更留まる。</p>	<p>世田谷区都市整備方針を受ける形になっている。</p>	<p>渋谷区基本構想」をうけてつくられたといっているが、具体的計画展開については副都心の強化が主題になっているものとおもわれる。</p>	<p>「中野区まちづくり推進計画」を受けてその考え方を具体化したものと位置づけることができる。</p>

	杉並区 (871122素案による)	豊島区 (871029素案による)	北区 (871010素案による)	荒川区
【基本方針】	杉並区は、まちづくりの基本方針として「緑の豊かな福祉文化都市」の実現をめざしている。この方針に従い、バランスのとれた市街地の形成をはかるため、以下の3項目の要素を素案作成の基本に据えている。 ①生活環境の整備と自然環境の保全回復 ②市街地の安全性の向上 ③機能的な都市形成	区の基本的考え方は、 ①原則として変更しない。 ②用途地域等による規制の性質上、良好な環境（特に豊島区では必要な空地や道路など）を創出するには有効に働かず、一律に緩和すれば、単に過密を促進する結果になるから、建蔽率及び容積率の緩和は原則としておこなわない。 ③ただし、良好なプロジェクトに対しては随時、用途地域等の見直しをおこなう。	「都の基本方針・指定基準をもとにした用途地域等の見直し素案を作成した」とされるのみ。	都の基本方針・指定基準をもとに、本区の地域特性を考慮したうえで素案を作成したとされるのみ。
【変更の内容】	個別変更箇所72、路線変更箇所15。 和田1丁目、高井戸西1丁目といった例外な1種住専の地区スケールでの緩和を除けばほとんどが個別かつ狭いでの微小な変更である。	19件。 池袋4丁目の区画整理済み地区、高田3丁目の準工の容積率を300%から400%に面的に緩和する以外は大きな変更はない。	一般の変更44件、幹線道路沿いの区域20件。 全般的に規制緩和が基調になっているがとくに大きな変更はなく、個別の変更がほとんどである。変更が目だつのは、赤羽線板橋駅周辺の容積率の緩和、都営地下鉄西巣鴨駅北側周辺の日影規制の緩和と用途地域の緩和（2専→住居）、王子・赤羽駅周辺の容積率緩和・商業系用途地域への変更、防火地域の指定などである。	16件。 もともと容積率200%だった準工・住居域をかなり広範囲に300%に変更する地区が目だつ。 なお、微少な修正はなく、いずれも変更面積が大きい。 大きなものとしては、尾久・町屋の隅田川沿い（一皮内側）、日光街道以東の南千住一帯。
【他の計画との関係】	特に明示はない。 現状維持・住環境保全指向型の微修正にとどまるとみられる。	特に明記されていないが、変更箇所は少なく、現状維持型といえる。	特に明記されていない。図上から読み取れる範囲では、再開発方針にむしろ指定されなかったところでの、誘導的（土地利用変化に合わせた、変化を見越した）変更が目だつ。	特に明記されていない。 図上から読み取ると、再開発方針指定地区以外の区域で土地利用変換（主に高度利用）を積極的に図っていかうとする地域を大幅に規制緩和したものと考えられる。

	板橋区(871021素案による)	足立区(871030素案による)	葛飾区(871230素案による)
【基本方針】	見直し素案は、区の基本構想・基本計画を実現する観点からまとめられたもので特徴点は以下の通り。 ①防火地域の拡大などにより、市街地の防災性の向上をはかる。 ②工業系の地域については、工業の生産環境の維持のため、できる限り現行指定を維持する。 ③商業系の地域については、現況の土地利用との整合を図る必要のある箇所などを見直す。 ④区画整理事業などにより、道路などの都市基盤が整備された地域の容積率を見直す。 ⑤今後市街地整備のための事業や計画が予定されている地域については、その時点で土地利用の再検討をおこなうこととし、当面は現行どおりの指定とする。	見直しに関する足立区の基本方針及び指定方針は以下のとおり。まず、基本方針は①市街地の安全性の向上 ②生活環境の整備と自然環境の保全回復 ③機能的な都市形成の3点。今回、容積率については、市街地の無秩序な過密化を防ぐため、地区計画などにより計画的に市街地の整備を図る区域を除き、原則として現在の指定を変更しない。 なお、道路や下水道などの都市施設が整備された区域や都市防災不燃化促進事業を実施している区域などで、地区の状況が変化した区域については、その変化に応じた適切な用途地域を指定する。次に指定方針については、①地区特性による指定方針、②住宅地の指定方針、③商業地の指定方針、④工業地の指定方針、⑤特別用途地区、高度地区、およびその他の地域・地区の指定方針、⑥指定または変更の時期、の6つの面から方針が出されている。このうち、①の「地区特性による」においては、土地区画整理事業等の事業との関連や荒川沿いの利用との対応方針等が述べられている。再開発方針との関連では、「これら事業の目的に合った指定をする」と述べている。	区の地域特性を踏まえて、地域地区見直し方針を策定した。その概略は、 ①現在指定されている地域地区を基本とする。 ②基本構想における土地利用構想等を指向した変更をおこなう。等の方針が示されている。
【変更の内容】	24件。 うち面積の大きい箇所は、60/30、80/40の1種住専地域に準防火地域を新たに指定するもので西台・成増・赤塚といった板橋区内の主要な1専全体がこの変更を受けている。また、区西部の環7に近い小茂根・向原に残されていた1専は2専に緩和する案となっている。また、高島平・新高島平駅北側一帯での用途容積の緩和が次に大きい。	変更は広範囲にわたっている。 まず、面的ひろがりをもつものとしては、加平・綾瀬・東綾瀬・東和(環7の少し内側だが加平2・3丁目は外側)の住居地域の容積率が200%から300%に変更されるほか、柳原1丁目、千住東の準工業地域の容積率も200%から300%に変更される。その他の変更のほとんどが線的なもので、補助幹線レベルまでの幹線道路沿いの容積率を200%から300%にしている。なお、練馬区にみられるような旧緑地地域に相当する1専の容積率の大幅緩和はなく、60/30、80/40のまま固定されている。	20件。 大きな変更はなく、地区中心周辺の用途容積緩和が特徴的である程度。
【他の計画との関係】	一般には上記のとおりだが、再開発方針に指定されていた舟渡1丁目(新駅周辺の地区計画)では日影規制を廃止、三園1丁目(区画整理を予定)では用途はそのまま(2専)で容積率を150%から200%へと緩和している。	特に明示はないが、地区別計画の規制手段として位置づけられる。	特に示されていない。

参考資料3 世田谷区街づくり建替登録・誘導事業要綱

昭和61年4月1日  
世街発第163号

(目的)

第1条 この要綱は、一定の広がりをもって街づくり事業が行なわれている地区及びその予定地区において、民間の建築活動を、良好な市街地環境の創出に資するように誘導・支援することにより安全で、住みよい市街地形成の推進を図ることを目的とする。

(定義)

第2条 この要綱において、使用する用語の意義は、建築基準法(昭和25年法律第201号)の例及び次ぎに掲げる各号の定めるところによる。

- (1)「建替え」とは、建築物又は工作物(建築基準法施行令第138条)を新築、改築又は移転することをいう。
- (2)「地区住民等」とは、建替誘導地区内に居住する者、土地又は建築物を所有する者及び借地権を有する者並びに同地区内で業を営む者をいう。

(建替誘導地区の指定)

第3条 区長は、次ぎの各号に掲げる地区のうち、良好な市街地環境を形成するため、民間の建築活動を誘導、支援することが特に必要であると認める地区を期間を定めて、「建替誘導地区」として指定することができる。

- (1) 東京都世田谷区街づくり条例(昭和57年6月東京都世田谷区条例第37号)に基づく街づくり推進地区及び指定が予定されている地区
- (2) 都市計画法(昭和43年法律第100号)に基づく地区計画又は沿道整備計画が都市計画決定又は予定されている区域
- (3) 木造賃貸住宅地区総合整備事業制度要綱(昭和57年9月9日建設省住居発第160号)、都市防災不燃化促進事業制度要綱(昭和55年7月3日建設省都防発第38号)並びに国の制度に基づく事業地区及び事業の施行が予定されている地区
- (4) 世田谷区都市整備方針(昭和60年4月23日)において優先整備地区として掲げられている地区
- (5) 東京都世田谷区ショッピングブロード整備事業実施要綱(昭和57年8月1日世産経発第207号)に基づく整備事業実施地区
- (6) 駅周辺地区及び公共施設周辺地区で、計画的、一体的な整備が必要な地区
- (7) 歩行者空間及び沿道の重点整備又は街並み形成が必要な地区
- (8) 居住環境の重点的整備又は良好な居住環境の保全が必要な地区

2 区長は、建替誘導地区を指定したときは、その旨を広報その他適切な方法により、地区住民等に周知するものとする。

3 前項の規定は、建替誘導地区の指定の変更又は廃止の場合に準用する。(整備誘導指針の策定)

第4条 区長は、建替誘導地区を指定したときは、当該地区に係る整備誘導指針を策定するものとする。

2 整備誘導指針には、次の各号に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 目標
- (2) 地区全体の整備指針
- (3) 土地利用、建物利用に関する事項
- (4) 建築物等の色彩、意匠、形態等のデザインに関する事項
- (5) 緑化、広場その他公共的空間の整備に関する事項
- (6) その他の市街地の整備、保全又は街並みの形成のために区長が必要と認める事項

3 区長は、整備誘導指針を策定したときは、その旨を地区住民等に周知するため、適切な措置を講じるものとする。

4 前項の規定は、整備誘導指針の変更又は廃止の場合に準用する。

(区長の責務)

第5条 区長は、この要綱の実施にあつては、地区住民等の理解と協力を得るような適切な措置をとるとともに、住民の意志を反映するよう努めなければならない。

(地区住民の責務)

第6条 地区住民等は安全で住みよい街づくりに努めるとともに、建替えを行うときは、当該地区の整備誘導指針に基づき良好な住環境の創出に努めるものとする。

(専門家の責務)

第7条 建築物の設計等建替計画を作成する専門家は、その職能を生かし、良好な市街地への整備に貢献するよう努めるものとする。

(事前相談)

第8条 建替えを行おうとする者は、当該行為を行うにあつては、法令その他地区の要綱に定める手続きを行う前に、建替計画事前相談書(別記第1号様式)によりその計画内容について、区長に協議するものとする。

第9条 区長は、前条による事前相談があった場合は、当該地区の整備誘導指針に基づき、適切な助言・指導を行うものとする。

(建替登録)

第10条 地区住民等のうち、建替えを予定している者はその旨を、建替登録書(別記第2号様式)により登録することができる。

(建替診断)

第11条 区長は、事前相談及び建替登録があったときは、法令及び当該地区の整備誘導指針に基づき建替計画に配慮すべき事項等について建替診断を行うことができる。

(建替計画提案)

第12条 区長は、地区住民等が建替診断に基づき建替えを行おうとする場合、必要と認めるときは、建替計画の提案を行うことができるものとする。

(設計助成)

第13条 区長は、別に定める基準により、良好な市街地整備に資する建替えに対し、その整備費の一部を助成することができる。

(公開空地整備助成)

第14条 区長は、別に定める基準により、良好市街地整備に資する公開空地の整備に対し、その整備費の一部を助成することができる。

(建替業者のあつ旋)

第15条 区長は、建替えを行う者に対して、建築工事を行う建替業者をあつ旋することができる。

(委任)

第16条 この要綱に定めるもののほか、この要綱の施行について必要な事項は、別に区長が定める。

付 則

この要綱は、昭和61年4月1日から施行する。

第2号様式(第10条関係)	
建 替 登 録 カ ー ド	
世田谷区では、現在お住いの住宅の建替計画に援助致します。下記のアンケートに御記入下さい。	
世田谷区都市整備部街づくり推進課	
① 現在お住いの住宅は	
① 構造:	造 一 部 造
② 階 数:	地上 階 地下 階
③ 用 途:	専用住宅(間取 )
	アパート併用住宅( )
	その他 ( )
④ 建築後:	年ぐらゐ
⑤ 敷地面積:	㎡ ( 坪)
② 建替時期は	
① 昭和 年 月 頃	② 未 定
③ 建替計画物件	
① 住宅	② アパート併用住宅 ③ 店舗併用住宅
④ その他( )	⑤ 規模( )
住 所	〒 TEL
氏 名	
家 族 構 成	大人 名 子供 名

広島圏都市計画（広島平和記念都市建設計画）地区計画の決定

（広島市決定）

都市計画広島市都心住居地域地区計画を次のように決定する。

名 称		広島市都心住居地域地区計画
位 置	<p>広島市西区己斐本町一丁目、己斐本町二丁目、小内町一丁目、小内町二丁目、都町、上天満町、天満町、観音町、福島町一丁目、福島町二丁目、西観音町、東観音町、南観音町、観音本町一丁目、観音本町二丁目、大宮一丁目、大宮二丁目、大宮三丁目、大芝一丁目、大芝二丁目、大芝三丁目、三篠北町、打越町、三篠町一丁目、三篠町二丁目及び三篠町三丁目の一部並びに楠木町四丁目、三滝町及び大芝公園の全部</p> <p>中区広瀬町、寺町、舟人本町、舟入幸町、西川口町、舟入川口町、吉島町、羽衣町、白島中町、白島九軒町、西白島町、東白島町、基町、上磯町、東千田町一丁目、東千田町二丁目、千田町一丁目、千田町二丁目及び千田町三丁目の一部並びに白島北町の全部</p> <p>南区比治山本町、皆実町一丁目、南段原町、段原中町、出汐一丁目及び比治山公園の一部</p> <p>東区山根町及び尾長町の一部</p>	
	面 積	約 354.9 ha
区域の整備・開発及び保全の方針	地区計画の目標	<p>本市のデルタ地域を中心とした既成市街地における人口の減少は、公共施設の遊休化並びにデルタ全体の活力低下につながる恐れがあり、好ましい傾向ではない。都市圏全体の効率的人口配置の観点から都心居住を推進し、既成市街地における人口の定着化を図ることが肝要である。</p> <p>このため、当地区については、公共施設や生活関連施設のストックに見合った良質な都心型住宅の供給を特に促進し、健全かつ高質な住宅市街地の形成を図るものとする。</p> <p>また、当地区は、「国際平和文化都市ひろしま」の顔ともいえるべき都心部の周辺に位置しており、調和のとれた都市景観の創造、ゆとりと安らぎのあるオープンスペースの確保など、水と緑が豊かな文化の薫り高い美しい都市広島を実現するため、都市美づくりを強力に推進するものとする。</p>
	土地利用の方針	<p>当地区は、高次都市便益の集積する都心商業地から徒歩圏にあり、高水準の都市基盤条件とも相まって、高度利用に最適の場所である。</p> <p>このような、良好な立地条件を生かし、都心居住地としての土地の合理的かつ健全な高度利用をよりいっそう促進する。</p>
	建築物等の整備の方針	<p>都心型住宅の供給を促進するとともに、狭小化された敷地における建築物の無秩序な高層化を防止し、敷地の統合・拡大による健全な高度利用並びにより良好な建築計画を誘導するため、建築物の用途、敷地面積の規模及び壁面の位置に応じ、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度を定める。</p>
地区整備計画	建築物等に関する事項	<p>建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度は、次の第1号、第2号及び第3号に該当する建築物以外の建築物にあっては10分の20とする。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>延べ面積の3分の2以上を住宅（寄宿舎等を含む。）の用に供するものであること。</li> <li>敷地面積（建築物の敷地が地区計画の区域の内外にわたる場合においては、当該区域の内外にわたる全体の敷地面積）が、300平方メートル以上であること。</li> <li>建築物の壁若しくはこれに代わる柱の面から隣地境界線までの距離が、0.75メートル以上であること。ただし、軒高2.3メートル以下の車庫、物置等については、この限りでない。</li> </ol>

「区域及び地区整備計画の区域は、計画図表示のとおり」

理由

都心に近接し、高水準の都市基盤条件を備えた当地区について、土地の合理的かつ健全な高度利用を促進することにより、良好な居住環境の住宅市街地を形成するため、本案のとおり決定するものである。

参考資料5

横浜市「住居用容積率の許可基準について」

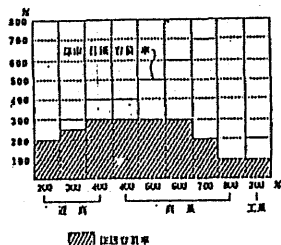
昭和60年11月 横浜市建築局

横浜市では、人口増加に伴う都市施設の必要増加を抑制し、合わせて商業・業務施設等を誘導するため、横浜市建築基準条例によって、次のように住居用建築物等の容積率を定めています。

（住居用建築物等の容積率）  
前4条の3 住居の用に供する建築物または住居の用に供する部分を含む建築物の当該区域の用に供する部分（当該部分に付随する階段、エレベーター、地下等の施設を含む。）の延べ面積の敷地面積に対する割合（以下「住居用建築物等の容積率」という。）は、都市計画法（昭和43年法律第100号）の規定により定められた用途地域のうち次の表（ア）欄に掲げる用途地域について、当該表2条第1項各号の規定により都市計画で定められた附帯（イ）欄に掲げる数値（以下「基準容積率」という。）に応じ、附帯（ウ）欄に掲げる数値としなければならぬ。ただし、市長が周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、当該地域の利便を害すおそれがないと認めて許可した場合は、この限りでない。

（ア） 用途地域	（イ） 基準容積率	（ウ） 住居用建築物等の容積率
商業地域	100/100以下	10/10以下
	90/100以下	10/10以下
	80/100以下	10/10以下
	70/100以下	20/100以下
	60/100以下	30/100以下
	50/100以下	30/100以下
近隣商業地域	40/100以下	30/100以下
	30/100以下	20/100以下
	20/100以下	20/100以下
工業地域	40/100以下	10/100以下
	30/100以下	10/100以下
	20/100以下	10/100以下

（都市計画容積率と住居容積率との関係）



条文にあるように、周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、その地域の利便を害すおそれがないと認める場合には、住居用建築物等の容積率を越えた建築物の許可ができるよう定められています。

近年、人口増加スピードのペースダウン、都心部人口の減少傾向、義務教育施設に対する需要の低下等の社会情勢の変化が起きています。商業系用途地域、特に中容積率以下の地区では人口減少が見られ、また都心5区共同住宅の竣工戸数は停滞する傾向も見られます。また、中容積率で事務所、店舗のポテンシャルが低い地区では、北向きワンルームをもつ共同住宅が立地するという問題も起きています。

こうしたことから、都市計画容積率が500パーセント以下の商業系用途地域内の一定の条件を満たす建築物について、上に述べた許可制度を活用して運用することにしました。

この許可の基準の内容は次のとおりです。

1. 許可の方針

この基準は敷地の共同化・拡大化を促進し、敷地内に一般に公開された空地等を確保していただくことにより、土地の有効利用、市街地環境の整備、市街地住宅の供給を進めることを目的としています。

この基準による許可は、「2」に示す対象建築物に対し、「3」に示す許可基準に従って、敷地周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、当該地域の利便を害すおそれがないものについて行います。

2. 対象建築物

この基準は、次の各号のすべてに該当する敷地に建築する建築物に適用します。

- (1) 都市計画容積率が500パーセント以下の商業地域又は近隣商業地域内にあるものであること。
- (2) 敷地が幅員8メートル以上の道路に接しているものであること。ただし、幅員6メートル以上の道路に敷地の外周の7分の1以上が接し、かつ、その接する部分に沿って、当該道路を含み幅員8メートル以上の公共の用に供する通路を設け、歩道状に整備したときはこの限りでない。
- (3) 敷地面積が500平方メートル以上のものであること。

3. 許可基準

敷地及び建築物は、次の各号のすべてを満たすものとします。

- (1) 敷地内の歩行者が通常自由に通行できる空地（「2の(2)」のただし書により抵当する部分を除く。）の面積が次の表に掲げる数値以上であること。

必要空地面積

住居用建築物等の容積率の規模率（V）	空地の面積（A）
$V \leq 100\%$	$A \geq \text{敷地面積} \times 0.05$
$V > 100\%$	$A \geq \text{敷地面積} \times 0.10$

- (2) 駐車及び駐輪の用に供する施設が整備されるものであること。ただし、駐車場の用に供する施設が敷地の周辺に整備されている場合、当該施設についてはこの限りでない。

- (3) 集会の用に供する室を設け、その面積が住戸の数に0.3平方メートルを乗じた数値以上、かつ、50平方メートル以上であること。ただし、住戸の数が50戸未満の場合はこの限りでない。

- (4) 学校の収容対策上、支障をきたさないものであること。

- (5) 横浜市日照等指導要綱に基づく手続きが完了しているものであること。

4. 特例

- (1) 横浜市市街地環境設計制度によって優良な住宅施設として許可を受ける建築物については、前記の「3」の規定に適合したものとみなすことができる。

- (2) 一戸建の専用住宅若しくは一の住戸を有する施設又は住居用建築物等の容積率の規定に適合しない既存不適格建築物の増替えのもの（住戸の数が増加しないものに限る。）については、前記の「2」及び「3」の規定を適用しないで許可することができる。

この基準によって許可を受けるには、あらかじめ建築局建築指導部建築審査課と協議した上で所定の手続きをさせていただきます。なお、この基準は、昭和60年11月1日から施行しています。

質問票 (まちづくりのための計画・実施体制に関する調査)

[1] まちづくりに対応する組織変更についてお聞きします。

1) 「都市環境部」「まちづくり公社」等の組織の新設について。

1. 昭和58年4月以前に新設した。(時期, 名称, 主な分掌)

2. 昭和58年4月以後新設・変更した。(時期, 名称, 主な分掌)

3. 現在新設・変更を検討している。(時期, 名称, 主な分掌)

4. とくに考えていない。

5. その他 ( )

2) まちづくりに関連するそれぞれの所管をお書き下さい

(例: 都市環境部都市計画課)

1. 都市整備に関するマスタープランの策定

2. 東京都(区部)都市再開発方針の区案

3. 用途地域見直し

4. 区の住宅・住環境政策の立案(特にあればお書き下さい)

[2] 都市整備に関するマスタープランについてお聞きします。

1) 区の基本計画(=総合計画)以外に、都市整備に関するマスタープランをおもちですか。(施設整備計画のみの場合は除く)

1. もっている

→名称, 策定年度をお書き下さい。

2. 策定・変更の予定がある

→名称, 策定年度をお書き下さい。

3. ない

4. その他 ( )

2) マスタープランの位置づけをお聞きします。(該当項目全てに○)

1. 総合計画のうち物的計画を総合的に示したものである。

2. 整備開発又は保全の方針を空間化したものである。

3. 行政側が考える地区のあるべき姿である。

4. 公民含むあらゆる開発に対するガイドラインである。

5. 主として公的施策に関するガイドラインである。

6. 主として民間主体が依るべき開発のガイドラインである。

7. 区の物的将来「イメージ」である。

8. その他 ( )

3) マスタープランの認知度についてお聞きします。(該当項目全てに○)

1. 策定段階から区の広報等で積極的にPRしたので区民の認知度は高い。

2. 策定段階から区の広報等で積極的にPRしたが区民の反応は鈍く計画の認知度も低い。

3. 計画策定からあまり時間が経っていないので認知度は低い。

4. 特定主体(開発業者等)の関心・認知度は高い。

5. 行政内部での認知度は高い。

6. 行政内部でもあまり認知されていない。

7. その他 ( )

4) それまでに公表していたコミュニティーカルテ等, 区全体や地区ごとの情報との関係につきお聞きします。

1. そういった情報は公表していなかった。

2. そういった情報は公表していたがマスタープランは別途策定した。

3. それまでのコミュニティーカルテ等を参考にしながら計画化した。

4. それまでのコミュニティーカルテ等を取り込みながら計画化した。

5. それまでのコミュニティーカルテ等と関連させながら計画化し, マスタープラン策定後もカルテ等で計画内容をバックアップしている。

6. とりあえず区全体のマスタープランを作成した段階なので, 今後は地区ごとの計画づくりにそれらを活用したい。

7. その他 ( )

[3] 東京都市再開発方針の策定・見直しについてお聞きします。

1) 昭和61年に都市計画決定をみた当初の再開発方針に対する区としての基本的な考え方をお教え下さい。

1. 東京都の方針はあくまで都の方針である。
2. 区案として提出したものと都市計画決定されたものが大きく異なる。  
→具体的にお書き下さい。

2. 東京都の方針はレベルが違うので区で別に位置づけをおこなっている。  
→具体的な位置づけ方を簡略にお書き下さい

3. 東京都の方針に乗せることで積極的意義づけをおこなった。  
→具体的意義づけをお書き下さい。

4. 東京都の方針は仕分けして必要なだけ乗せた。  
→具体的な仕分けの仕方をお教え下さい。

5. 東京都の方針=区の方針である。

6. その他 ( )

2) 今回の再開発方針見直しに対する区の基本的考え方をお教え下さい。

1. 基本的考え方に変更はない。
2. 基本的考え方に変更はないが位置づけが変わった  
→具体的にお書き下さい。

3. 基本的考え方に変更をおこなった。  
→具体的にお書き下さい

4. その他 ( )

[4] 今回の用途地域等の見直し(昭和63年3月提出)についてお聞きします。

●見直しの基準はいずれのものによりましたか。

1. 東京都の方針におおむね従い見直しをおこなった。
2. 東京都の方針を参考にしながら区の実状に合わせて修正・適用した。  
→特に修正をおこなった部分を簡略にお書き下さい。

3. 東京都の方針はあくまで参考とし、区で独自の基準をつくった。  
→特に独自の工夫をした部分を簡略にお書き下さい。

4. その他 ( )

[5] 区の住宅・住環境政策についてお聞きします。

1) 区の住宅・住環境政策立案に対する体制はどのようなものですか。

1. 特に組織的対応はしていない。
2. 住宅白書等の取り組みを通じて政策立案を指向している。  
→具体的内容をお書き下さい。

3. 区で住宅政策審議会等を設けて住宅政策の立案を図っている。  
→具体的内容をお書き下さい。

4. その他 ( )

2) 区の住宅・住環境に対する取り組みの基本的考えをお教え下さい。

1. 定住人口の確保を重視している。
2. 若年層の確保を重視している。
3. 一般世帯(老人)+夫婦+子の確保を重視している。
4. 3世代居住ができる住宅づくりを重視している。
5. 福祉対象層の保護を重視している。
6. 中堅所得層の定住を重視している。
7. 密集市街地等の「問題市街地」の改善を重視している。
8. その他 ( )

3) 住宅・住環境政策の実現にあたって特に重視・工夫している点がありましたらお書き下さい。



質問票 1 (都市型住宅に対応した指導要綱等の運用に関する調査)

※該当するものにはいくつでも○をおつけ下さい。

1. 近年の開発動向についてお聞きします

1) 「ミニ開発」(狭小敷地の戸建て分譲住宅)の発生件数はどのくらいですか。  
(該当するものにいくつでも○)

- 1. 近年の地価高騰の影響でほとんど供給されていない。
- 2. 供給単位が小規模なもの(1,2戸から数戸)が多くなった。
- 3. その他 ( )

2) 「ワンルームマンション」(おおむね25㎡未満の住戸のみで構成されるリースマンション)の発生件数はどのくらいですか。

- 1. 近年の地価高騰の影響でほとんど供給されていない。
- 2. かつてほどではないがコンスタントに供給されている。
- 3. 以前は少なかったが供給棟数は増加の傾向にある
- 4. その他 ( )

2. 以下の指導についてお聞きします。

[1] 最小限宅地規模の指導(宅地細分化規制)

- 1. 指導はおこなっていない。
- 2. 現在はおこなっていないが検討の意向である。  
→その内容を具体的に書き下さい。

[Empty box for response]

3. 何等かの形で指導をおこなっている→2ページの質問にお答え下さい。

[2] 単身者の住戸最低面積の指導(ワンルームマンションの最低面積)

注) 一般的な住戸面積規制は[5]でお答え下さい

- 1. 指導はおこなっていない。
- 2. 現在はおこなっていないが検討の意向である。  
→その内容を具体的に書き下さい。

[Empty box for response]

3. 何等かの形で指導をおこなっている→3ページ左の質問にお答え下さい。

[3] 部屋数に応じた住戸面積の指導(「1DKは○○㎡以上」等とする規制)

- 1. 指導はおこなっていない。
- 2. 現在はおこなっていないが検討の意向である。  
→その内容を具体的に書き下さい。

[Empty box for response]

3. 何等かの形で指導をおこなっている→3ページ右の質問にお答え下さい。

[4] 住戸の「2戸1化」の指導(建設時に将来の2戸1化を可能とさせるもの)

- 1. 指導はおこなっていない。
- 2. 現在はおこなっていないが検討の意向である。  
→その内容を具体的に書き下さい。

[Empty box for response]

3. 何等かの形で指導をおこなっている→4ページ左の質問にお答え下さい。

[5] 最低専用面積, 平均専用面積の指導(最低○○㎡, 半数は○○㎡等と指導するもの)

- 1. 指導はおこなっていない。
- 2. 現在はおこなっていないが検討の意向である。  
→その内容を具体的に書き下さい。

[Empty box for response]

3. 何等かの形で指導をおこなっている→4ページ右の質問にお答え下さい。

3. 指導要綱等の今後についてお聞きします。(全区共通)

[1] 指導要綱等の条例化について

- 1. 指導要綱には独自の利点があるので条例化はおこなわない方針である。
- 2. 指導要綱を実効力のあるものにするためできるだけ法的根拠をもつものにリンクさせて運用したい。
- 3. 指導要綱運用の手続き部分だけ条例等で担保し, 具体的基準は裁量の余地を残しておくのが望ましい。
- 4. 安全性に係わるもの, あるいは最低限の4m道路ネットワークなど基本的部分は条例化して担保するのが望ましい。
- 5. 高い水準で条例化すると補償等が必要になるので, 財源が確保できる範囲内での条例化に留まらざるを得ない。
- 6. その他 ( )

[2] 指導「基準」の根拠について

- 1. 現行の指導に特に問題はない。
- 2. 地区別計画・市街地整備方針などのマスタープランを根拠にすることが望ましい。
- 3. 「まちづくり指針」等の形で, 指導に臨む考え方を体系的に示したうえで, これを根拠に指導するのが望ましい。
- 4. 用途地域等とリンクさせて補完的に用いるのが望ましい。
- 5. 指導要綱は緊急避難的なものであるから, 要綱のなかで目的を述べればよい。
- 6. 指導要綱のなかではあまり具体的基準は示さず, 協議により合意点を見いだすことが望ましい。
- 7. その他 ( )

[3] その他, 指導要綱等について御意見がございましたら書き下さい。

[Empty box for response]

[1] 最低限宅地面積の指導をおこなっている区にお聞きます。

1) 指導の形式はどの方法によりますか

1. 条例
2. 指導要綱
- 3-1. 指導指針 (公表している)
- 3-2. 指導指針 (公表していない)
4. 事前協議だけおこなっている。
5. その他 ( )

2) 指導適用対象範囲をお教え下さい

1. 全ての開発行為
2. おおむね300㎡以上又は数棟以上の開発行為
3. その他 ( )

3) 指導内容をお教え下さい

1. 一率に規制している (最低敷地面積            ㎡)
2. 建蔽率に連動している
3. 用途地域に連動している
4. 開発規模 (戸数) に連動している
5. 建て方ごとに違う (戸建て/長屋建て)
6. その他 ( )

4) 指導の効果をお教え下さい

1. 「ミニ開発」自体がほとんど出ない。
2. 開発単位が小規模化しており補足率が低い。
3. 指導対象とするものはほぼ内容が守られている。
4. 指導対象とするもののうち半数くらいは守られている。
5. 指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい。
6. 指導内容に問題がありほとんど守られない。

→その状況を具体的にお書き下さい。

5) 要綱改善の意向をお教え下さい。

1. この1年間以内に既に見直しをおこなった。
2. 現在、内容の見直しを考えている。
3. 近い将来、内容の見直しを考えている。
4. 近い将来、廃止の意向である。
5. 変更の意向はない。
6. 適用対象がなく実質的な機能を果していないが変更の意向はない。

→その内容を具体的にお書き下さい。

6) 近年の地価高騰のなか、最低限敷地面積規制の代替手法として、以下の指導の有効性についてどうお考えですか。

a. 建て型別の最低敷地面積規制

[主旨: 建て型により数値を操作して長屋・共同住宅に誘導する(例: 戸建は60㎡以上、それ未満は長屋建てに)]

1. 有効だと思うが指導は難しい。
2. いたずらに指導内容が複雑になり有効でない。
3. 個別建替えが面倒になるので開発業者に受け入れられない。
4. 検討したい。
5. その他 ( )

b. 空地位置の指定 (与建物の外壁の道路境界からの後退)

[主旨: 接道方向に一定幅の空地(例: 1m)を指定し沿道環境の向上を図る。とくに従来指導の適用対象にならない小規模開発にも対応できる。]

1. 有効だと思うが指導は難しい。
2. 二項道路の拡幅が伴わないと意味がない。
3. ブロック塀などでしゃまされ効果が薄い。
4. 最低限敷地面積規制の代替手法にはならない。
5. 最低限敷地面積規制の補完手法にはなりうる。
6. 検討したい。
7. わからない。
8. その他 ( )

c. 接道部緑化等、他手法による補完

[主旨: 建物の壁面も含め、接道部の景観向上を重点的におこなう。とくに従来指導の適用対象にならない小規模開発にも対応できる。]

1. 有効だと思うが指導は難しい。
2. 二項道路の拡幅が伴わないと意味がない。
3. ブロック塀などでしゃまされ効果が薄い。
4. 最低限敷地面積規制の代替手法にはならない。
5. 最低限敷地面積規制の補完手法にはなりうる。
6. 検討したい。
7. わからない。
8. その他 ( )

[2] 単身者の住戸最低面積の指導をおこなっている区にお聞きます。

1) 指導の形式はどの方法によりますか

- 1. 条例
- 2. 指導要綱
- 3-1. 指導指針 (公表している)
- 3-2. 指導指針 (公表していない)
- 4. 事前協議だけおこなっている。
- 5. その他 ( )

2) 指導適用対象範囲をお教え下さい

- 1. ワンルームマンション  
→適用条件をお書き下さい。

- 2. その他 ( )

3) 指導内容とその考え方をお教え下さい

【指導内容】

- 1. 一率に規制している (最低専用面積      m<sup>2</sup>)
- 2. 用途地域に連動している ( )
- 3. その他 ( )

【考え方】

4) 指導の効果をお教え下さい

- 1. 対象となる開発自体がほとんど出ない。
- 2. 開発単位が小規模化しており補足率が低い。
- 3. 指導対象とするものはほぼ内容が守られている。
- 4. 指導対象とするもののうち半数くらいは守られている。
- 5. 指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい。
- 6. 指導内容に問題がありほとんど守られない。

→その状況を具体的にお書き下さい。

5) 指導内容改善の意向をお教え下さい。

- 1. この1年間以内に既に見直しをおこなった。
- 2. 現在、内容の見直しを考えている。
- 3. 近い将来、内容の見直しを考えている。
- 4. 近い将来、廃止の意向である。
- 5. とくに変更は考えていない。

→内容を具体的にお書き下さい。

[3] 部屋数に応じた住戸規制の運用をおこなっている区にお聞きます。

1) 指導の形式はどの方法によりますか

- 1. 条例
- 2. 指導要綱
- 3-1. 指導指針 (公表している)
- 3-2. 指導指針 (公表していない)
- 4. 事前協議だけおこなっている。
- 5. その他 ( )

2) 指導適用対象範囲をお教え下さい

- 1. 一般マンション  
→適用条件をお書き下さい。

- 2. その他 ( )

3) 指導内容とその考え方をお教え下さい

【指導内容】

【考え方】

4) 指導の効果をお教え下さい

- 1. 対象となる開発自体がほとんど出ない。
- 2. 開発単位が小規模化しており補足率が低い。
- 3. 指導対象とするものはほぼ内容が守られている。
- 4. 指導対象とするもののうち半数くらいは守られている。
- 5. 指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい。
- 6. 指導内容に問題がありほとんど守られない。

→その状況を具体的にお書き下さい。

5) 指導内容改善の意向をお教え下さい。

- 1. この1年間以内に既に見直しをおこなった。
- 2. 現在、内容の見直しを考えている。
- 3. 近い将来、内容の見直しを考えている。
- 4. 近い将来、廃止の意向である。
- 5. とくに変更は考えていない。

→その内容を具体的にお書き下さい。

[4] 住戸の「2戸1化」の指導をおこなっている区にお聞きします。

1) 指導の形式はどの方法によりますか

1. 条例
2. 指導要綱
- 3-1. 指導指針(公表している)
- 3-2. 指導指針(公表していない)
4. 事前協議だけおこなっている。
5. その他( )

2) 指導適用対象範囲をお教え下さい

1. 一般マンション  
→適用条件をお書き下さい。

2. その他( )

3) 指導内容とその考え方をお教え下さい

【指導内容】

【考え方】

4) 指導の効果をお教え下さい

1. 対象となる開発自体がほとんど出ない。
2. 開発単位が小規模化しており補足率が低い。
3. 指導対象とするものはほぼ内容が守られている。
4. 指導対象とするもののうち半数くらいは守られている。
5. 指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい。
6. 指導内容に問題がありほとんど守られない。

→その状況を具体的にお書き下さい。

5) 指導内容改善の意向をお教え下さい。

1. この1年間以内に既に見直しをおこなった。
2. 現在、内容の見直しを考えている。
3. 近い将来、内容の見直しを考えている。
4. 近い将来、廃止の意向である。
5. とくに変更の意向はない。

→内容を具体的にお書き下さい。

[5] 住戸専用面積の指導をおこなっている区にお聞きします。

1) 指導の形式はどの方法によりますか

1. 条例
2. 指導要綱
- 3-1. 指導指針(公表している)
- 3-2. 指導指針(公表していない)
4. 事前協議だけおこなっている。
5. その他( )

2) 指導適用対象範囲をお教え下さい

1. 一般マンション  
→適用条件をお書き下さい。

2. その他( )

3) 指導内容とその考え方をお教え下さい

【指導内容】

【考え方】

4) 指導の効果をお教え下さい

1. 対象となる開発自体がほとんど出ない。
2. 開発単位が小規模化しており補足率が低い。
3. 指導対象とするものはほぼ内容が守られている。
4. 指導対象とするもののうち半数くらいは守られている。
5. 指導対象とするもののうち指導内容の厳しいものは守られにくい。
6. 指導内容に問題がありほとんど守られない。

→その状況を具体的にお書き下さい。

5) 指導内容改善の意向をお教え下さい。

1. この1年間以内に既に見直しをおこなった。
2. 現在、内容の見直しを考えている。
3. 近い将来、内容の見直しを考えている。
4. 近い将来、廃止の意向である。
5. とくに変更の意向はない。

→その内容を具体的にお書き下さい。

## 質問票2

(建築基準法86条第1項の認定基準(裏宅地認定)とその運用実績に関する調査)

※該当するものには全て○をおつけ下さい。

[1] 現在、86条第1項(裏宅地認定)の運用はどのようにおこなっていますか。

### 1) 運用の基準

1. おおむね建設省の許可準則(昭和60年)に基づいて運用している。
2. おおむね東京都の許可基準(昭和60年)に基づいて運用している。
3. 区で独自の許可準則を作成し運用している。

→その内容をお教え下さい(資料がありましたら送付して下さい)

4. その他( )

### 2) 運用の方針

1. 積極的に運用しており区で独自の促進策(助成等)をおこなっている。  
→具体的にお教え下さい(資料がありましたら送付して下さい)

2. 積極的に運用しており区で情報の提供を積極的におこなっている。  
→具体的にお教え下さい。

3. 許可基準に合えば認めているが特別のことはおこなっていない。
4. 運用には消極的である。
5. その他( )

[2] 昭和62年の建築基準法改正による86条運用への影響をお教え下さい。

### 1) 86条以外の改正による影響

1. 許可基準の根拠の見直しをおこなった。
2. 運用の見直しをおこなった。
3. とくに対応はおこなっていない。
4. その他( )

### 2) 86条の改正による対応

1. 改正に従った対応をおこなう程度である。
2. 改正を機会に運用の転換をおこなった(検討中である)  
→具体的にお書き下さい。

3. とくに対応はおこなっていない。
4. その他( )

[3] 86条第1項によるこれまでの裏宅地認定実績をお教え下さい。

- 1) 認定の程度はどれくらいですか。
  1. コンスタントに認定している。
  2. とときどきある程度である。
  3. 事例はほとんどない
  4. 事例はない
  5. その他( )

- 2) 裏宅地認定の事例がありましたらできるだけ具体的に教えてください。  
(資料、コピー等を送付下されば幸いです)

[4] 裏宅地認定に関する現行制度(86条第1項)の問題点及び考え方をお聞きします。

### 1) 認定基準につきお聞きします。

1. 適用面積(500㎡以上)が厳しすぎる。  
→どれくらいが適当とお考えですか( )㎡以上)
2. 有効前面道路の基準が厳しすぎる。
3. 通路の基準が厳しすぎる。
4. 空地の基準が厳しすぎる。
5. 隣地斜線制限緩和の基準が厳しすぎる。
6. 特に考えはない。
7. その他( )

### 2) 認定の運用上の問題点につきお聞きします。

1. 北側斜線・日影規制の緩和の際、日照の確保がネックになってしまう。  
→具体的状況をお書き下さい。

2. 権利者が多くなるので合意にこぎつけるのが容易でない。
3. 認定の際建築協定を結ぶことが容易でない。
4. 認定の事後担保をするのが容易でない。
5. 特に考えはない。
6. その他( )

### 3) 今後の裏宅地認定に対する区の考えをお教え下さい。

1. 積極的におこなえるよう、区での取り組みを強化したい。  
→具体的内容をお書き下さい。

2. 積極的におこなうべきだが、とりえず具体的考えはない。
3. これまで通りの対応で十分である。
4. その様な方向は事業手法(再開発)でおこなうべきである。
5. とくに考えはない。
6. その他( )

## 主要参考文献

五十嵐敬喜

(1987) 『都市法』

倉沢進

(1986) 『東京の社会地図』

建設省都市局

(1978) 『市街地の高度利用促進のための調査(改善型再開発の検討)』

住宅・都市整備公団

(1981) 『木賃アパートの建て替えの可能性に関する研究』

住田昌二

(1973) 「住宅政策の空間化」『新建築7311』pp. 264-294

第一住宅建設協会

(1988) 『大都市地域にかかわる住環境の研究等の最近の動向』

高見沢邦郎・編著

(1988) 『居住環境整備の手法』(『建築文化別冊』)

東京都首都整備局

(1975～6) 『再開発事業基本調査Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』

成田孝三

(1987) 『大都市衰退地区の再生』

日本住宅公団

(1980) 『民営木賃アパート経営者等の建て替え意向に関する調査』

日本都市計画学会

(1984) 『都市計画132』(特集:地区計画)

(1985) 『都市計画139』(特集:都市基本計画のあり方を考える)

(1986) 『都市計画145』(特集:大都市既成市街地の改善型整備)

森村道美・編著

(1976) 「特集 | コミュニティ・デザイン」(『建築文化1976.5』)

森村道美・土田旭・高山恵・白神浩志

(1978) 「既成市街地の整備対策検討のための地域区分について」(建築雑誌 No1135・昭和53年5月 pp. 47-54)

## あとがき・謝辞

論文を書き終えて、筆者の研究に対する基本的態度とは何かを考えてみた。①具体的課題から発想すること、とくに、自分の関わっている地域の課題から発想すること、②「計画」にこだわること、の2点だと思う。このうち、①はもともと自分の性格である。しかし、都市計画を学び始めてはや10年、②ではないかと思えるようになったのは、やっと最近のことである。

大学で都市計画を専攻した。たまたま「都市工学科」に出会えた。土木・建築もいいし、地理や地球もいいけどちょっと違う。そんなとき、トシコーの存在を知った。いろいろ勉強した。けれども、なかなか「計画」というものがピンとこなかった。そんな自分に、「計画」にこだわることの大切さ、どうやってこだわるかを、身をもって示して下さったのは、卒論の頃からこれまでずっと指導していただいた森村先生だった。

博士課程で3年過ごしたあと、横浜国立大学に就職した。実際の「計画」に関わる機会も多くなったが、最近、横浜市内のS地区の「まちづくり」に関わりはじめた。地元商店街の人やその他大勢の関係者の方々の前でなにか話さなくてはならない。皆、この地区にどんな問題があるかはよく知っている。どうしたらいいかもある程度わかっている。けれども、実際おこなうかどうかは別である。これまでやってきた「勉強」がどれだけ役立つのか心もとない。しかし、自分にできることを精いっぱいやるしかない。

これまで、いろいろな方にお世話になった。自分の研究の出発点となった都市工学科という場、そこでご指導いただいた先生がたに感謝します。研究室では、少し先輩の中出さんにたいへんお世話になりました。また、本研究の多くの部分は、研究室の先輩方や、共に学んだ人たちの成果に多くを負っている。

横浜国立大学にきてから、小林重敬先生の大学院特論「都市計画制度論」などを聴講させていただき、いままでになかった勉強ができた。大方さんには学生時代から議論をぶつけさせていただき、そのたびに数倍になって答えが返ってきた。「まちづくり」の面では、首都圏総合研究所の浜田さん、井上隆さんなどに、実際の場面でいろいろ教えていただいた。「住環境」研究の面からは、特に、都立大学の高見沢先生、大阪市立大学の赤崎先生から多くの教えを受けた。たいへん感謝しています。

なお、この研究には、昭和62・63年度文部省科学研究費（奨励研究）を用いている。記して感謝の意を表します。

今後も、冒頭の①②を自分のモットーにして、いいまちができることを夢見るそれぞれの地域の人々や、都市計画・まちづくりを志す諸先輩・後輩のがんばりを励みに、自分なりの努力を続けていくつもりである。