

都心居住を考える

都市開発部 土堤内 昭雄

1. はじめに

日本経済は「いざなぎ景気」以来の好景気が34ヶ月にも及び、都市開発分野においても内需振興策に伴う積極的な建設投資の結果、随所で大規模な都市再開発や市街地開発がみられる。経済の好循環は望ましいことではあるが、一方で都市構造に於ける著しい歪みが生じていることも事実である。即ち、首都圏を中心とする異常な地価上昇が都心部の土地利用を業務、商業に特化し、都市の基本的要件である住宅を駆逐しつつあるということである。有効な住宅政策がないまま市場メカニズムが支配する中で、地価負担力の低い住宅が放置されれば、都市構造の歪みは一層拡大し、東京の健全な成長そのものを阻害するであろう。そこで本レポートでは「都心居住」の実態とその意味について考えてみたい。

2. 都心の人口動態

(1) 都心の範囲

都心居住を考える上で、まず東京の都心をどの範囲と考えるかを定義しておくことが必要と思われる。狭く考えると千代田区、中央区、港区の3区とか、JR山手線内側、環状7号線内側などが考えられる。都心居住を考える視点の1つが住宅と業務のバランスと考えると、5副都心を含む千代田、中央、港、新宿、渋谷、豊島、文京、台東、墨田、江東の10区を対象とすることも考えられるが、前述の都市構造の歪みを端的に表現するには、より顕著な傾向のみられる千代田、中央、港の3区を対象とするほうが明快であると思われる。都心3区の場合、東京の* C.B.D.である丸の内からの距離圏では一定ではないが、種々の統計資料を利用する上からは行政区域で捉えたほうが便利であろう。

* C.B.D. (Central Business District)

(2) 夜間人口と昼間人口の推移

都心に於ける新設住宅着工戸数は明らかに減少傾向にあり(図-1)、逆に事務所床の供給量は増加している(図-2)。そしてそれを裏付ける通り、夜間人口は減少

し（図-3）、業務集積の結果昼間人口は増加している（図-4）。それらの相乗効果として昼間人口比率は（表-1）でみる通り増大している。都市は人口の転出と転入により新陳代謝をしているわけだが、都心区の特徴は一定の割合で転出が続いているにもかかわらず、それにバランスするだけの転入がなく、むしろ転入者の減少がそのまま人口の減少率の増加となって表れている。また、高齢人口比の高い人口構成になっていることも見逃せない事実である。

図-1 新設住宅着工戸数の推移

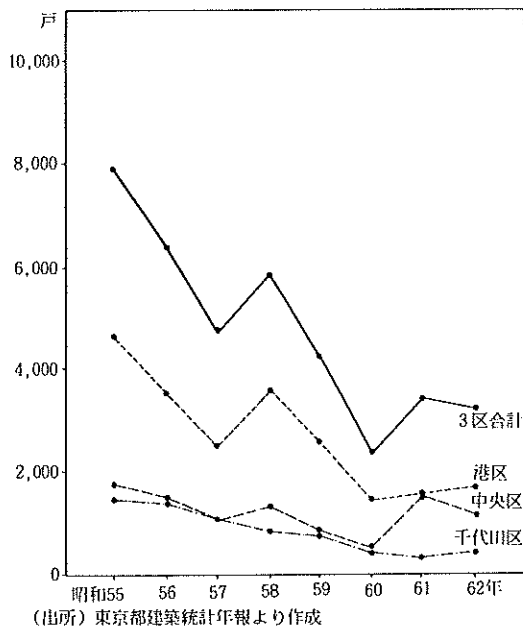


図-2 事務所床供給面積の推移

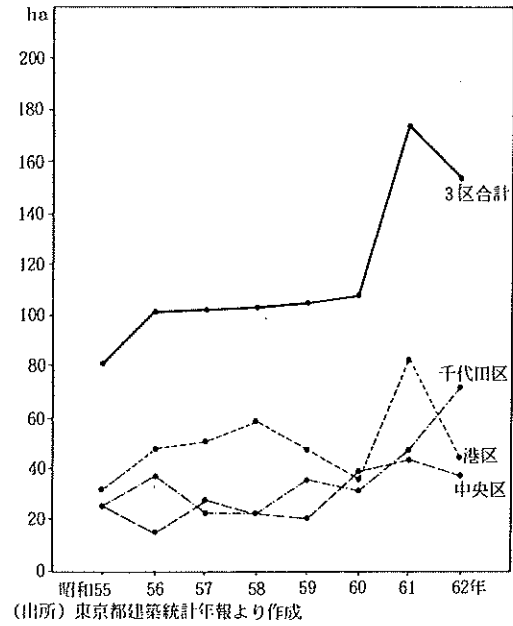


図-3 夜間人口の推移

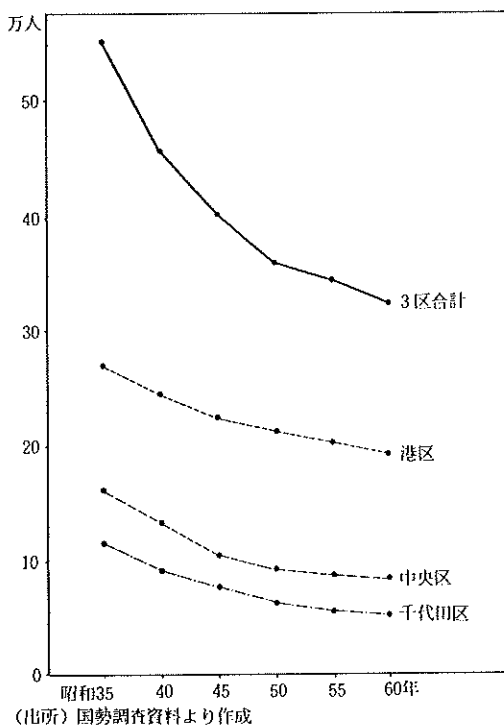
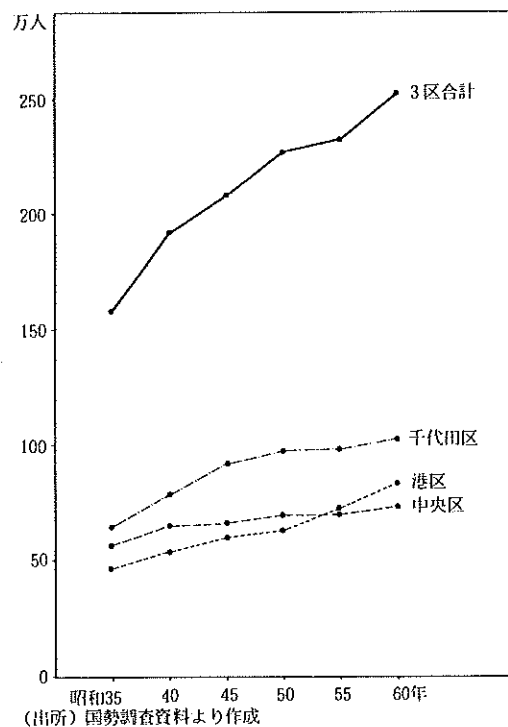


図-4 昼間人口の推移



表－1 昼間人口比率の推移

	昭和35年	40年	45年	50年	55年	60年
千代田区	5.6	8.3	11.5	15.2	17.1	20.0
中央区	3.5	4.3	6.1	7.3	7.9	8.7
港区	1.7	2.2	2.7	3.2	3.5	4.2
合計	3.5	4.2	5.2	6.3	6.8	7.8

(3) 定住人口減少の理由と問題点

都心区では一定数の転出が続き、かつ転入者の減少が続いている結果、定住人口が減少していると述べたが、その理由の1つはやはり住環境の悪化にある。都心が業務地区に特化した結果、交通量の増大による騒音、大気汚染、日照、安全性の低下が起こり、特に老人子供をはじめとする居住者の安らぐ空間が欠如してきていると思われる。また、居住者全般にとって、業務施設が日常利便施設を駆逐し、日常生活が極めて不便になっている。そして、地価の異常な高騰は、住民にとっては資産価値の向上以上に、固定資産税の負担や世帯交替の際の相続税の負担のために転出せざるを得なくなっている例も多い。都心3区では昭和62年迄の5年間の総世帯数の減少率が2.1%、平均世帯人員の減少率が4.3%であり、世帯分離、世帯規模の縮小が進んでいる。また、昭和63年の民有地面積の法人所有比率は、区部で27%であるのに対し、都心3区ではいずれも60%以上に達しており、都心では個人の土地保有は一層困難になっている。

次に定住人口が減少した結果、どのような問題点があるのだろうか？自治体側からみた問題点は、自治の基本は住民であるということを考えると、定住人口の減少は自治体の存立そのものを脅かすものと思われる。また、長い間多額の税金を費やして築いてきた公共施設をはじめとする社会資本の遊休化や、議員定数、税収の減少、そして過大な昼間人口向けの行政サービスの負担が財政を圧迫することにもなる。又、居住層の偏在による人口バランスの喪失や、コミュニティの崩壊、地域活力の低下、自治体の不安定さなども生じる。コミュニティの崩壊は、街のもつ自己監視機能を失い、セキュリティの低下、アメニティ・街らしさの喪失にも繋がる。このように定住人口の減少は深刻な問題を多く含んでいる。

従って自治体としても定住人口の回復、確保は区政の最重要課題である。中央区では1988年1月に定住人口回復対策本部を、港区では1989年6月に定住人口確保対策本部を設けている。

3. 定住人口確保に向けた方策

(1) 住宅付置義務要綱

都心の定住人口の減少に対して、中央区、港区、文京区、台東区の4区では一定規模以上の建築に対しては住宅を付置することを指導している。各区に於ける指導要綱は（表-2）の通りだが、適用範囲としては敷地面積が300~500㎡以上を対象とし、付置する住宅は用途地域に応じて敷地面積の50~100%以上を設け、1戸当たりの専用床面積も40~50㎡以上と規定している。一方千代田区では、このような指導要綱ではなく、総合設計制度に住宅容積率を設けた独自の運用で対応している。また、墨田区では一部の地域に住宅付置義務のある地区計画を導入する予定であり、新宿区でも住宅付置義務要綱を検討中である。

表-2 住宅付置義務要綱の概要

昭和63年9月現在

区名	根拠要綱名 施行年月日	適用範囲	付置すべき住宅の要件	届出実績
中央区	中央区市街地開発事業指導要綱 昭和60年6月1日 昭和62年7月改正	・300㎡以上の開発区域を有する開発事業	付置住宅の床面積が (商業地域) 事業区域面積の50%以上 (その他の地域) 事業区域面積の100%以上 かつ 専用床面積40㎡/戸以上	1,195戸
港区	大規模建築物等の建設計画の事前協議に関する指導要綱 昭和60年6月1日	・敷地面積が500㎡以上 ・延べ面積が3,000㎡以上の建築物	付置住宅の床面積が (商業地域) 敷地面積の50%以上 (その他の地域) 敷地面積の100%以上 かつ 専用床面積50㎡/戸以上	2,256戸
文京区	東京都文京区宅地開発並びに中高層建築物等の建設に関する指導要綱 昭和62年1月1日	・300㎡以上の宅地開発事業 ・中高層建築物等の建設事業 イ 商業地域 敷地面積500㎡以上又は延べ床面積2,000㎡以上 ロ 近隣商業地域 敷地面積500㎡以上又は延べ床面積1,500㎡以上 ハ 上記以外の地域 敷地面積400㎡以上又は延べ面積1,000㎡以上	付置住宅の床面積が (近隣商業地域・商業地域・準工業地域) 敷地面積の50%以上 (その他の地域) 敷地面積の100%以上 ※敷地面積は緑化面積を減じた面積 かつ 専用床面積50㎡/戸以上 ※建築物1棟につき原則として2戸以上	70戸
台東区	台東区大規模建築物の建設計画の事前協議に関する指導要綱 昭和62年7月1日	・敷地面積が500㎡以上で高さ10mを超える建築物	付置住宅の床面積が (商業地域) 敷地面積の50%以上 (その他の地域) 敷地面積の100%以上 かつ 専用床面積50㎡/戸以上	280戸

(出所) 都住宅局作成資料

(2) 付置義務住宅の供給実績

中央区、港区に付置義務要綱ができた1985年6月1日から1987年9月30日までの実績をみると、中央区1,285戸、港区1,550戸が供給されており、単純に年平均をとると中央区550戸、港区664戸となる。これは、昭和62年度の中央区、港区の新設住宅着工件数と比較すると、それぞれ48.0%、40.1%となり、数量的にはかなりの実績をあげていることが判る。

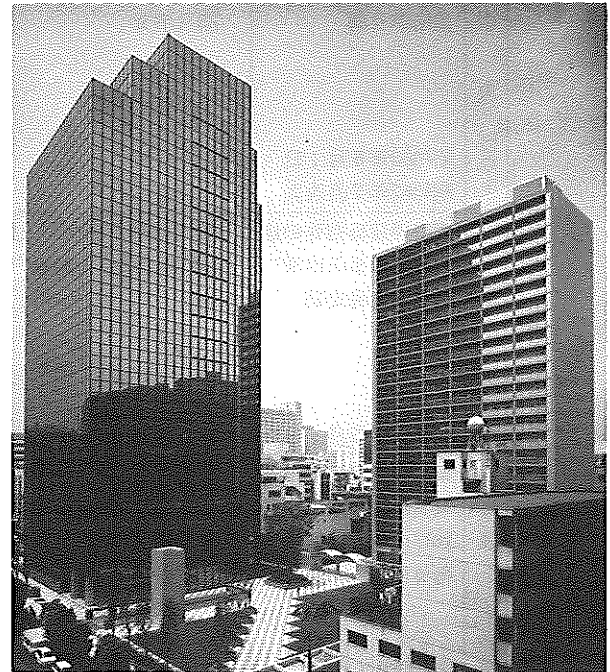
表-3 付置義務住宅の供給実績

	中央区	港区
新設住宅着工件数 (1987年)	1,147戸	1,655戸
付置義務住宅 (1985年6月~1987年9月)	1,285戸 550戸/年	1,550戸 664戸/年

(出所) 東京都住宅政策懇談会中間報告

(3) 付置義務住宅の事例

名称：芝浦スクエア
 建築地：港区芝浦4-9
 敷地面積：11,460㎡
 延床面積：オフィス棟 50,924㎡
 (B3F、21F、P1F)
 住宅棟 18,276㎡
 (B1F、23F、P2F)
 地域地区：準工業地域、防火地域
 容積率：565% (基準容積400%)
 駐車台数：オフィス棟 117台
 住宅棟 43台
 住戸数：132戸



(左：オフィス棟、右：住宅棟)

芝浦スクエアは住宅棟とオフィス棟が分離・独立している。敷地は準工業地域でもあり、日常利便施設は十分でない。住戸は3LDK(約85㎡)のファミリータイプを中心に132戸あり、企業3社の社宅として使用されている。敷地面積が約3,500坪と広いために市街地住宅総合設計制度を活用し、公開空地を73%とりよりよい住環境の確保と同時に、オフィスとの調和を図り職住接近を目指している。

(4) 付置義務住宅の検討課題

3-2)でみた通り、都心の住宅供給策として住宅付置義務要綱は、数量的にはかなり効果をあげていると思われるが、いくつかの検討課題を残している。

第1には住戸の質と居住環境の問題である。元々業務に特化した地域では、周辺環境として日常利便施設や学校、公園、病院等公共施設が不足している。またある程度敷地が大規模になれば、後述する市街地住宅総合設計制度を活用し敷地内に十分な公開空地を設け、一定の住環境を確保することも可能であるが、件数の上からは少数であろう。付置住宅数の戸数が数戸の小規模開発では望ましい住環境の確保は難しく、本来的に住宅に適した区有地等にまとめて建設するような手段もとられて良いのではないだろうか。よりよい居住環境獲得のために、港区や台東区では区内の他の地域に住宅部分を建設することを認めており、中央区、文京区でも同様のことを運用上考慮している。これらを「とばし」・「隔地」などと称している。

第2には住宅のオフィスへの転用である。住宅として住んでも住民票を持った定住者にならなかつたり、更には業務化進行のために住宅が小規模オフィスとして使われてしまうことがかなり多い。都心区では住宅のオフィス化率は50%程度といわれ、特に賃貸住宅ではオフィス化率が約60%にも達している。付置住宅についても建築後の用途を監視する必要がある。

第3には賃料が極めて高いことである。地価の高い都心であるので家賃がある程度高くなるのは当然としても、その結果高額所得者だけが住んだり、法人利用になったりと居住層のバランスを欠くことになる。市街地住宅総合設計制度のように容積のボーナスというインセンティブを与えても、それが住宅部分の賃料に十分反映されていないことが問題である。やはり都心部においても中堅勤労者が居住可能なアフォードブルハウジングが政策的に供給されねばならない。

第4には住宅、オフィス相互間のデメリットである。本来住宅とオフィスの望ましい立地条件は異なる訳であり、それを同一敷地に設けるといことはお互いにマイナスになる場合がある。例えば、オフィスのイメージダウンや逆に住宅のプライバシーの問題等である。

このように現在では多くの課題を残している付置義務住宅であるが、中央区などでは、一定規模の開発に対して開発協力金を徴収してそれを基金として公的賃貸住宅の家賃補助をするような仕組みを検討しているようである。都心の人口空洞化阻止のための住宅供給策は単なる数量確保にとどまることなく、都心居住層とそのライフスタイルを考慮したものでなければならぬし、住宅の市場競争力を高めるような用途別容積制や立体用途規制などの導入も検討する必要がある。

(5) 市街地住宅総合設計制度（市住総）

総合設計制度は建築基準法第59条の2の規定に基づき、一定規模以上の敷地面積に一定割合以上の空地率を有する建築計画について、容積率や形態の制限を緩和し、より有効な土地利用の促進と公開空地の確保による市街地環境の整備を図ることを目的としている。東京都においてはおよそ環状7号線の内側の市街地で、住宅の用途に供する部分の床面積の合計が、敷地面積に割増容積率を乗じて得た数値以上である建築計画にはより容積率の緩和を認める市街地住宅総合設計制度が設けられている。従って、都心に於ける大規模な建築計画では付置住宅を設けるために、その事業の採算性からも市街地住宅総合設計制度を活用することが多く、1988年版東京都建築統計年鑑によると47件のプロジェクトが許可されている。

(6) 米国の都心住宅供給策

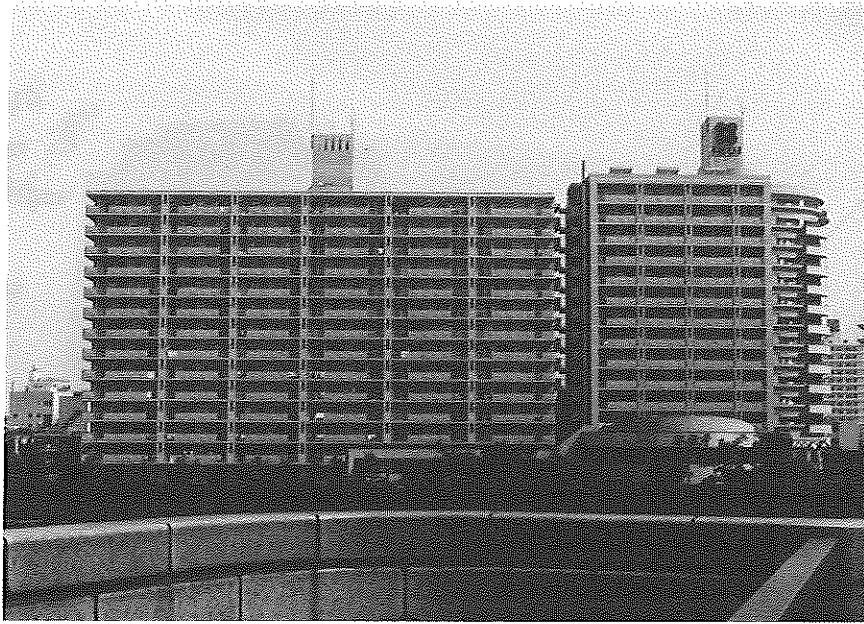
欧米の大都市では都心の定住人口が減少し、スラム化し、衰退するというインナーシティ問題が深刻であり、積極的な都心の再開発が行われている。東京の都心の人口減少は都心の衰退に結びついていないという点で欧米のインナーシティ問題とは本質を異にしている。そのような条件の違いはあるが、米国の主要都市であるニューヨーク、ボストン、サンフランシスコ、ロサンゼルス等では都心の再開発に於いて、業務施設の供給に伴って住宅を供給するといういわゆるダウンタウンリンケージ制度が導入されている。このダウンタウンリンケージ制度では①直接住宅を建設する、②住宅建設基金を納付する、③ ①と②を組み合わせるなどの手法が取られており、建設した住宅は低中所得者に提供されている。

4. 今後の都心居住

(1) 都心居住とライフスタイル

都市には様々なライフスタイルの人々が生活している。とりわけ価値観の多様化した現代に於いては、そのライフスタイルに適合した多様な暮らし方がある。今後の都市の魅力はそういった多様化したライフスタイルに適した、ハード・ソフト両面の住環境が提供されることではないだろうか。

特に都心という多くの集積のメリットの存在する地域での居住は、高地価や貧弱な自然環境というマイナス要因を上回る高度の都市機能や都市アメニティを享受したい都心活動層のような居住者が中心になるであろう。従って付置義務住宅等の都心住宅に於いては、都心居住層の想定とそれに相応しい住環境整備、住宅の供給が必要である。そして経年変化するライフスタイルに対応できる住み替えの容易な住宅作りが重要である。



プラザ勝どき……レストラン、スポーツ施設等を併設し、都心の多様な
(中央区) ライフスタイルに対応した都市サービスを提供している。

(2) 超高層住宅

都心居住のための住宅形式としては、都心の高地価、土地の高度利用を考えるとどうしても高層・超高層住宅が主流になるであろう。超高層住宅のメリットは①土地が有効利用でき、1住戸当たりの地価負担が軽減する。②公開空地を適切に設けることにより通風、採光、日照、眺望等の良好な住環境が得られる。③高密度の為に日常利便施設等の高水準の都市サービスが期待できる。④複合開発などでは、地域冷暖房のようにエネルギーの有効利用が図れる。逆にデメリットとしては①地面との隔絶によって心理的な影響が懸念される。②防犯、防災上の不安感がある。③構造体のメンバーが大きく躯体コストが高くなる。

以上は超高層住宅のメリット・デメリットの一端である。重要なことは、そのメリットを最大限活かし得る居住層が超高層住宅という住宅形式を選択するということである。アメリカのような広大な国土の国でも大都市のダウンタウンに超高層居住をしている人々がいるが、彼らの多くはDINKSとか子供が成人してしまった老夫婦であるという。このように都心の超高層住宅は、それに相応しいライフスタイルに対する1つの都市居住形式であろう。住宅は本来低層接地型が基本である。超高層住宅はこれだけ地価の高騰した都心に於いて人口の空洞化を抑制する為の一つの特殊解であると思う。そして今後の課題は、技術面では超高層RC造によるコストの低減、より安全で省エネルギーな設備システム、地震・火災等への安全性の強化などがある。また、計画面ではその居住層の多様なライフスタイルに応える高度な都市サービスの確保とパブリックスペースの充実などが挙げられる。



三井倉庫箱崎ビル……市住総を活用した大規模オフィスと付置義務住宅である。
(中央区) 超高層住宅は1つの都市居住形成としての特殊解では。

5. むすび

人間は都市の中で住みそして活動する。その活動は働くことであり、遊ぶことであり、学ぶことなどであろう。この住むことと活動することの関係は、人間のライフスタイルであり、ライフステージに応じて変化する。その様々な『生き方』が許容されている場が都市ではないだろうか。それが『都市が人を自由にする』と言われる所以であろう。本レポートでとりあげた都心居住も“住”と“活動”の1つのパターンである。都市が機能的に純化した結果その“住”と“活動”のパターンを許容できなくなるということは、都市の本質を欠くことにはならないだろうか。東京が健全な成長を続けるためには、“住まい”と“活動の場”が乖離することなく、居住者の自由意思によるパターン選択の自由が確保されねばならない。都市計画は『自由の砦としての都市』の実現にあるのではないだろうか。