

第1章 序

1.1 研究の背景及び目的

東京都心地域⁽¹⁾における定住人口⁽²⁾は一貫して減少している。特に、中心部の住商併存地域においては、土地利用の競合により住宅地の業務系への用途転換が急速に進んだことなどの結果、定住人口の著しい減少を招き、地域によっては、コミュニティ崩壊が進みつつある。また周辺の住居地域にある住居系建物においても、業務・商業用途の浸入による非住居用途への転換現象が生じている。

千代田、中央、港の都心3区の定住人口は、1980年338千人から、1990年263千人へと10年間で75千人も激減している。特に、千代田区においては1985年定住人口が50千人で、東京都特別区の中で一番低い水準を示したが、その後の5年間に11千人を超える定住人口が減少し、様々な都心居住問題⁽³⁾があらわれている。

定住人口の減少により、都心のアメニティの低下、幼稚園・小中学校など公共施設の運営効率の悪化、小売商業施設など生活便益施設の減少などが起こっており、そのため、さらに定住人口が減少するという悪循環が継続している。

また、都心地域における業務地化の進行による就業人口の増大は進行しており、通勤混雑⁽⁴⁾やそれに伴う環境問題⁽⁵⁾はより深刻化することが予想される。

一方、バブル期に「地あげ」によって生じた空地、空家や駐車場などの低未利用地はそのまま放置されているところが多く⁽⁶⁾、一部地域では業務系

建物の過剰供給により事務室の空室率が増加している。また、一部住居系マンションにおいても高い家賃と高い分譲価格等の理由によって空き部屋が数多く残っている⁽⁷⁾。

都心及びその周辺地域における住居機能がどこまで維持されるべきであるのかについては議論が多くある。土地利用の効率的利用の側面から見ると、経済的利益の高い業務・商業用途への転換は当然であるという見解がある一方で、職住分離による遠距離交通の発生や公害、様々な社会問題を考慮すると、業務・商業機能ばかりの都心よりは職場と住居が共存する方が望ましいという見解もある。

また、第2章で詳しく見るが、土地利用を自由な市場取引に任せると、都心地域における定住人口の減少は加速され、都心の空洞化による都市問題が深刻化するので、公共セクターが積極的に都心定住人口の減少緩和や人口回復のための政策を樹立すべきであるとの主張も出てきている。

特に、80年代後半バブル期において、異常な人口減少による諸問題の顕在化や社会構造の大きな転換が行われたことに注目し、バブル崩壊後、都心居住を公的に後押しする主張が強くなっている。

最近では、定住人口の回復や土地の有効利用を目指し、指定容積率の緩和⁽⁸⁾、業務系用途の建物の住居系用途への転換・改築費補助⁽⁹⁾など様々な定住・土地利用政策が提起されている。

本研究では、都心地域における効率的な定住政策や土地利用政策の樹立のための基礎資料として活用することを研究の目的とし、①「都心地域及び周辺地域では、商業・業務機能だけではなく、住居機能も存在する方が望ましい」、②「都心及び周辺地域における業務・商業系建物の増加は、定住人口の減少やそれに従う様々な都市問題を引き起こす主要な要因となっている」、③「都心定住人口の維持・回復や土地の有効利用のためには土地利用規制の補完、公共セクターによる住宅の供給、インフラの整備な

ど住環境の改善などが必要である」という立場から、指定容積率緩和を中心とする定住政策などが、定住人口の回復や土地の有効利用にどのような影響を与えるかに焦点をあって分析を行う。

1.2 既往研究の動向及び本研究の位置づけ

都心居住問題に関する議論は、80年代前半「インナーシティ問題」⁽¹⁰⁾との関連で論じられた以来、80年代後半からは業務系に駆逐された住宅をどう供給するかという文脈で論じられ、リンクエージ・プログラムの導入、容積率の緩和などの都心居住施策が展開される経緯をたどっている。⁽¹¹⁾

小泉（1995）の研究によると、都心居住に関する研究のなかで都心居住施策に関する研究には、①関係主体、特に都心居住者の類型化等基礎概念に関する研究、②都心居住地の建物更新と居住者層別の人口減少構造、マンション利用者の特性や指向性、マンションの住居系建物の非住居用途への転用現象等都心居住地の実態把握に関する研究、③将来の望ましい市街地像とその誘導可能性に関する研究等がある。

本研究は、これに追加して定住人口の変化と土地利用の量（延床面積、容積率）的変化を運動させ、定住政策と土地利用政策を有機的に連結しようとする第4の研究と位置付けられるが、既往の研究と本研究との相違や本研究が補強する点、具体的な研究事例などについては、各章の「はじめ」部分で考察することとする。

1.3 研究の範囲及びデータ源

東京都市白書'96 によると、「バブル経済期に流出した常住人口の回復可能性」を東京都心部の空間利用の課題としている。

本研究では、定住政策の樹立において考慮すべき多くの課題のなかで、まず都心部の居住実態と土地利用特性を示しながら、商業・業務機能の集中とそれに伴う居住機能の衰退過程及びその要因について検討することにする。また、住宅供給と定住人口の関係、基盤条件と容積率変化の関係、基盤条件や土地利用条件と指定容積率の充足率の関係の把握も行い、定住政策、特に指定容積率緩和による定住人口の回復や土地の有効利用策に対する検討資料とする。

なかでも居住実態と土地利用変化においては、80 年代後半においてバブル経済が社会諸分野に与えた影響に注目し、バブル以前と以後の定住人口や土地利用変化、容積率・充足率の変動を重点に把握することを目指している。

このため、東京都の千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区の都心 6 区を対象地域として選定し、本研究の目的を考えながら、研究の内容と使用データを決定した。

定住人口と住宅供給関係の分析においては、量的・質的変動まで含めて、それらの望ましい水準からの乖離度を提示するわけであるが、都心地域で行われている例外的な土地利用（住居系建物の業務・商業系用途への転用など）、地域によって異なっている適正人口密度水準などに対するデータの制約があるので、本研究では、単純に定住人口の各時点間の増減動向に着目して 8 種に類型地域を区分し、各類型地域における定住人口の変動と住宅所有別世帯数の変動を把握すること(第 3 章)と、主成分分析、回帰分析を用いて住宅供給が定住人口変化に与える影響を把握すること(第 4 章)にした。

土地利用の変動や定住人口変動の関係については、各地域（町丁）における用途別建物の床面積密度の比率によって住居優位地域、業務・商業優位地域、工業優位地域等に類型化した上で、各用途優位地域の時・空間的

変化や人口変動との関係を把握すること(第3章)と、回帰分析などを用いて土地利用の量的变化、主に商業・業務系建物の延床面積の変化が住居系延床面積変化に与える影響を把握しようとした(第4章)。

基盤条件と土地利用変化の関係については、町丁ごとの指定容積率、道路率、前面道路幅員が容積率や充足率に与える影響の把握に重点を置いた。その分析のため使うデータの採択範囲は次の通りである。

土地利用規制、前面道路幅員などによる影響を把握するためにはより細かい単位（敷地、街区など）で分析する方が望ましいが⁽¹²⁾、本研究では、その前段階として町丁単位でデータを集計した。

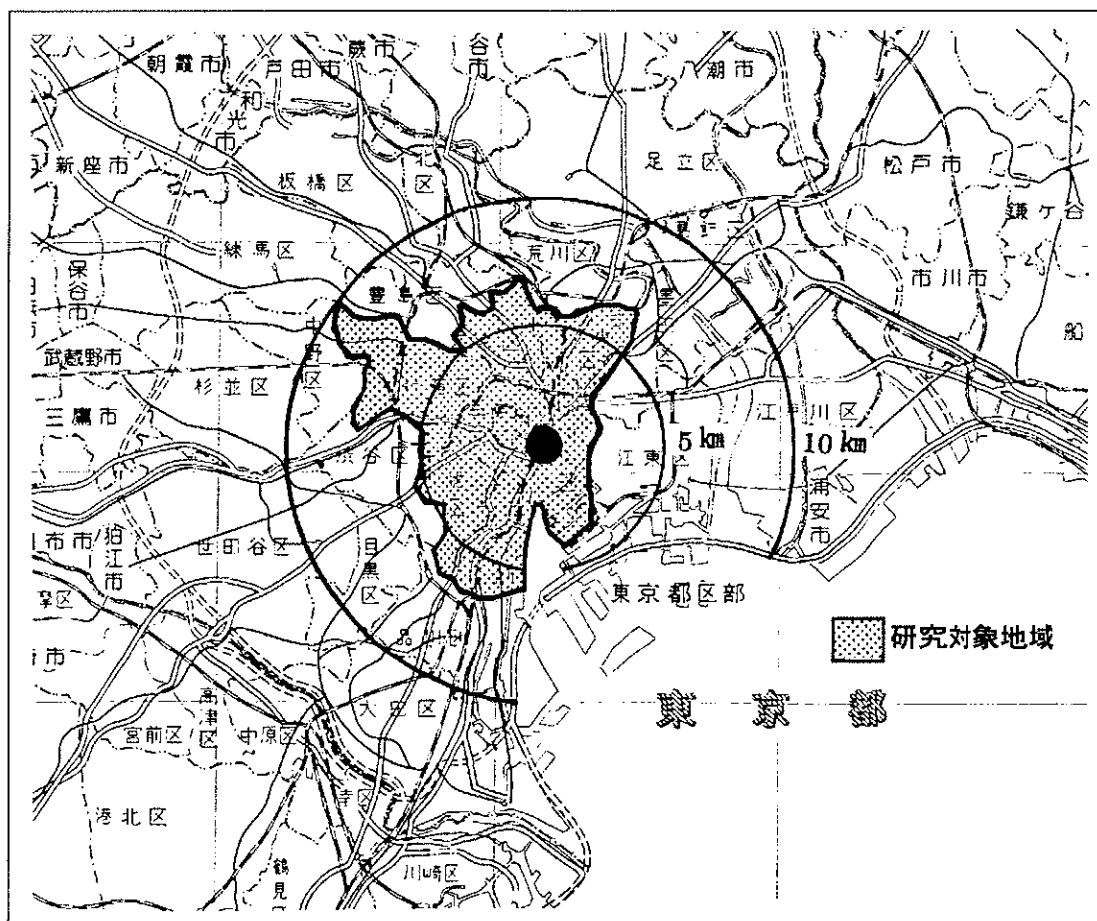


図 1-1 研究対象地域の位置

データの分析においては、統計データそのものの持っている意味を重視し、加工・変換よりはデータそのままを分析することとした。但し、変化ということを分析する際して、絶対値だけでは不充分であることもあるので、場合によっては、絶対値と相対的な変化程度を組み合わせて分析を行った。集計対象地域である各町丁において経年に分割・合併した地域の場合は、統計上の誤差を減じるため、一定基準によって集計対象地域を選定した。

① 分析対象地域

研究対象地域としては、東京都心の基準点と言える東京駅から半径 10km 以内の地域の中で、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区等の都心 6 区を選定した。都心 6 区を研究対象地域として選定した理由は、東京都の 80 年代前半の都心定住政策と言える「都心及び隣接地域モデル定住圏計画(1982 年)」での対象地域が上記の都心 6 区であり、「東京住宅マスター プラン (1991)」の都心回復ゾーン 5600ha の約 90%にあたる 5013ha が都心 6 区内にあるからである。研究対象地域と人口・土地利用データの集計地域間には少し差があるが、それについては対象地域の選定基準、データの処理基準とともに第 3、4 章の「はじめ」部分で説明する。

② 定住人口⁽²⁾

国勢調査上の「常住人口」を「定住人口」とし、住宅供給や土地利用変動による人口変化の分析対象とした。このため、1975 年、1980 年、1985 年、1990 年の国勢調査データを取り扱った。

③ 住宅所有別戸数

定住人口と住宅供給の関係を把握するため、住宅所有別一般世帯数を住宅所有別世帯数⁽¹³⁾とした。国勢調査上の「常住人口」との整合性を高めるためには、寮・寄宿舎などの施設に入居している単身世帯も含めることが当然であるが、本研究では、施設などの世帯は対象外し、一般世帯数だけ

を対象とした。その理由は、寮・寄宿舎・病院に入院している人により構成される単身世帯は、都心定住政策の樹立の際、第一義的には考慮しなくても良いと考えられるからである。また、都心6区における一般世帯人員は、1990年現在69,604人で、定住人口の94%を占めており、一般世帯数だけでも定住人口と住宅所有の関係の把握には十分である。

④ 土地利用

定住人口変化と関連し、土地利用の変化を把握するには、当該地域の平面的面積よりは定住人口の活動や規模と密接な関連を持つ延床面積の変化を把握するのが、より有効であろう。本研究では、町丁単位で集計されている課税台帳上の用途別建物の延床面積を用途別土地利用量として取り扱った。用途別土地利用の区分は、①課税台帳上の専用住宅、共同住宅、併用住宅を住居系土地利用、②店舗、百貨店、市場、ホテル、旅館、料亭、事務所、娯楽、公衆浴場、病院、駅を商業・業務系土地利用、③工場、倉庫を工業系土地利用と取り扱った。課税台帳には、併用住宅のように各用途別土地利用が厳密に区分できない場合もあり、官公庁など非課税対象の建物のデータは含まれていないという限界性もある。町丁を分析単位としている本研究では、統計上の誤りを減じるため、霞ヶ関など官公庁が多いところ(町丁)は対象外としている。しかし、ほぼ全ての町丁に分布されている併用住宅に対しては、建物の主用途が住宅とみなし、住居系土地利用として取り扱った。併用住宅に入っている商店、工場などは規模が小さく、かつ住民の日常生活と密接な関係が有るものが多く、本研究で主な焦点となっている商業・業務系の住居系土地利用の駆逐とは問題を異にしているからである。

⑤ 指定容積率の充足率

都市計画で決定されている指定容積率に対する実現容積率の割合で、斜線制限による影響は実現容積率にのみ反映されている。実現容積率は全建

物の延床面積を建築可能面積で除したもので、建築可能面積は、町丁の行政区域面積から町丁境界内部の公園、道路、軌道、河川の面積を除外した面積とした。

1.4 研究の構成

本研究では、①東京都心 6 区の定住人口、用途別土地利用の実態把握、②定住人口と用途別土地利用の関係、③指定容積率緩和の効果、基盤施設と容積率・充足率の関係の分析に主眼点を置いており、職住バランスの維持・回復と土地の有効利用を目指している定住政策、土地利用政策の基礎資料を得ることを目的としている。

第 1 と 2 章においては、都心居住問題の概況と都心居住促進の意義と論拠、都心居住をめぐる論争、都心居住から見た成長管理政策、都心居住推進施策に対する論争を整理し、それを踏まえ、都心居住研究に対する本研究の位置づけや研究のスタンスを明らかにする。

第 3 章と 4 章では、都心地域では、商業・業務機能ばかりではなく、居住機能も存在する方が望ましいという立場から、①商業・業務用途の増加が定住人口の減少をもたらすか否か、②最近提起されている容積率緩和論、つまり指定容積率の緩和を根幹とする都心定住政策、土地利用政策が土地の有効利用とともに定住人口の回復をもたらすかに対して調査分析を行う。

具体的には、第 3 章では、定住機能の回復と関連して、定住人口の時系列変動とその類型や住宅所有別世帯数・世帯人員の変動、用途別土地利用変動等を記述した上で、町丁目ごとの地区特性や地区特性の時系列変化、住宅供給・土地利用変化が定住人口に与える影響を分析する。第 4 章では、職住バランスの維持・回復と土地の有効利用と関連して、都心地域における用

用途別床利用の相対的变化、道路率などの基盤施設が容積率の变化に与える影響、充足率の実態や充足率と基盤状況の関係、前面道路幅員と土地利用変化の関係を明らかにする。

第5章では、定住人口の維持・回復を目指し、東京都心6区で使われている市街地住宅総合設計制度等の都心居住推進施策（手段）の整理とともに、各種の都心居住推進施策の施行事例を先行研究からとりあげる。

第6章では、第3章と4章の用途別土地利用（建物床利用）変化、指定容積率緩和の効果、道路率などの基盤施設が容積率の変化や充足率に与える影響などの分析結果を踏まえ、最近提起されている容積率緩和論の妥当性に対する評価を行う。最後に、職住バランスの状態を目指して、既存の都心居住推進施策（手段）をいかに活用するか、今後の研究課題としてはなにがあげられるかについて言及し、これを本研究の結びとする。

次に付録では、定住政策や土地利用政策の理論的な根拠を提供するために、容積率緩和や用途間の競合関係の調整によって定住人口の回復や土地の有効利用が達成されるかに対する数理的検討を簡略に行う。今後、商業・業務系と住居系の共存を図るために、また、容積率緩和による土地利用の調整可能性を検討するためには、このような数理的検討をもとにして、新たなモデルを構築する必要があると考えられる。

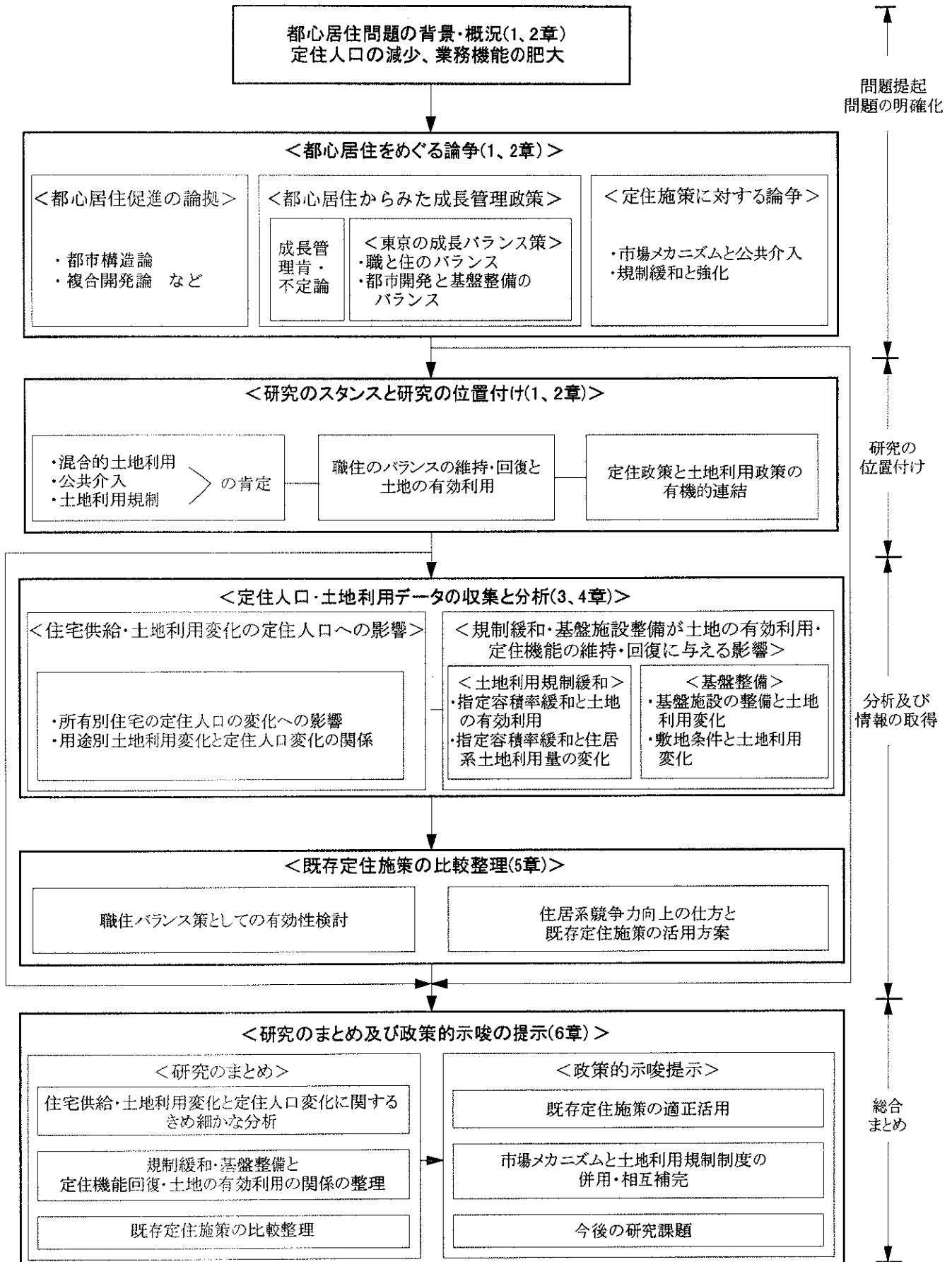


図1-2 研究の流れ

<補注>

- (1)東京都市白書‘96では、千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、渋谷区、豊島区の8区を「東京都心部」と定義しており、国土庁の首都圏整備計画では、23区を都心という。一方、定住人口の減少とその回復と関連した計画、例えば、東京都の都心及び隣接地域モデル定住圏計画(1982)では、都心8区のうち渋谷区と豊島区を除いた都心6区を対象地域としており、東京住宅マスタープラン(1991)では、豊島区を除外した都心7区のうち、定住人口の減少が著しい地域を都心居住回復ゾーンとしている。このように東京都心とは、計画の主体や計画の性格によって異なっている。
- (2)国勢調査上の「常住人口」である。国勢調査の「用語の解説」によると、常住人口とは、調査時に調査の地域に常住している者をいう。ここで、「常住している者」とは、当該住居に3ヶ月以上にわたって住んでいるか、又は住むことになっている者をいい、3ヶ月以上にわたって住んでいる住居又は住むことになっている住居のない者は、調査時現在居た場所に「常住している者」とみなしている。東京都住宅マスタープランによると、「都心居住回復ゾーン」の設定目的は、「千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、渋谷区の中心7区のうち、特に人口減少が著しい地域において、住機能を維持すると共に、商業・業務系用途との複合化などにより、住宅供給を促進し、定住人口の維持・回復を図る」となっている。このことから、本研究においても国勢調査上の「常住人口」という統計的な用語よりは、定住政策・土地利用政策を考慮した政策的な用語としての意味を持っている「定住人口」を使うことにした。
- (3)小泉(1996)によれば、都心とは、用語の意味するところから探せれば、政治、経済の中心地であり、主として商業・業務機能の集積が著しい地域が都市の核、すなわち「都心」として存在し、それが成長もしくは衰退することに伴い居住に関連する諸問題が発現することが、「都心居住問題」なのであると定義している。都心居住問題の具体的な例は、第2章で記述する。
- (4)国勢調査(1990年)によると、東京圏(1都3県及び茨城県南部)から、都心3区への通勤・通学人口は、千代田1,303千人、中央939千人、港1,092千人、合計3,334千人で定住人口の12倍以上の人口が郊外から都心部へ通勤・通学しており、特に千代田区におけるは定住人口の20倍以上の人々が郊外から集中し、職住アンバランスの程度が深刻されている。三菱総合研究所(1993)の研究によると、都心3区の定住人口は1990年時点では266千人であるが、2000年までには88千人の定住人口が減少し、就業人口は1990年時点2,381千人から2000年2,783千人へ大幅に伸びると推計している。このように都心部における定住人口と就業人口の差が益々拡大すると、道路渋滞や通勤混雑(1990年時点では混雑率が平均200%を超えていた)がさらに激化し、都市活動の様々な局面で支障を来すことが予想される。

- (5)三菱総合研究所(1993)の研究によると、都心部には交通渋滞などによって、大気汚染、ゴミ排出など環境に対する負荷が増大しており、ヒートアイランド現象によって都心部の平均気温は上昇している。また、同研究では、日本エネルギー経済研究所の「民生部門エネルギー消費実態調査」と土木学会の「エネルギー消費の大都市間比較」を引用し、土地利用別に発生熱量が違って、業務系用途からは $200\text{Mcal}/\text{m}^2 \cdot \text{年}$ 、住居系からは $74\text{Mcal}/\text{m}^2 \cdot \text{年}$ が排出しており、また、東京都の資料によるとゴミの年間排出量は業務系が $45\text{kg}/\text{m}^2 \cdot \text{年}$ 、住宅系が $7\text{kg}/\text{m}^2 \cdot \text{年}$ で、業務化が進行すると環境の負荷量が大幅に増大することを述べている。
- (6)読売新聞(1997.4.11)は「民間都市開発推進機構」の調査結果を引用し、都心部におけるバブル期、地あげによって生じた低未利用地の現状を報道している。「民間都市開発推進機構」では、バブル当時の地あげの余波で、空地や駐車場が点在している都心部の再開発の在り方を検討するため、虫食い状態が深刻な千代田、中央、港、新宿、渋谷の都心5区の11地区、計 $103,723\text{m}^2$ について、1996年12月末時点での土地利用状況を調査した。それによると、調査地区全体の42%にあたる $43,400\text{m}^2$ が駐車場や空家等の低未利用地となっていた。また、同機構の調査によると、低未利用地となっている主な要因はバブル後、地価が急落し、地あげ当時の土地の購入価格と現時点での地価にはものすごいの差があるからである。福川裕一(1997)は、「バブル期には、地あげ屋こそ、土地の有効利用を達成するために不可欠な職業であるという主張がしばしばなされたが、そうした高値で買い集めた土地の処理のために高容積の開発が必要になり、今回の改正(容積率の緩和)のような問題の多い措置が必要になったのである。」と無分別な地あげやその対策としての容積率の緩和措置を非難している。
- (7)小泉(1996)が、マンション系建物の内部利用状況を調査した結果をみると、東上野1丁目、松が谷3丁目等調査対象地域9個所の中で30%以上の空室率を示す町丁が3個所あり、中でも東上野1丁目の場合は調査建物の半数以上の部屋が空室となっている。
- (8)第2章と4章で詳しく見るが、都心居住の促進を図るために、東京、大阪、名古屋の大都市に「高層住居誘導地域」を指定して、現行400%以下の指定容積率を最大600%に引き上げることを中心とする規制緩和措置である。
- (9)千代田区では、区内の業務系建物の空室化の減少や居住促進を目指し、業務系建物の住居系への用途変換に伴う改築費(バス、トイレ等の設置について)を区が助成するという施策を打ち出している。
- (10)インナー地区の衰退問題で、1977年イギリスの環境省が提起した「インナーシティ政策(policy for the Inner Cities-Cmnd6845)」によって、具体化された問題である。インナーシティ問題は、都心の繁栄、郊外の発展の間に合って、次第に衰退していくインナー地区をこのまま放置して良いのかという問題意識から出

発し、都心=業務、インナー地区=商工業、郊外=住宅といった純化主義の対して、都心居住を含めて、都市機能の再編成、見直しを迫るものであった。イギリスではインナーシティ政策によって、当時の都市開発政策の重点が郊外ニュータウン開発からロンドン、リバプールなどの大都市の都市環境改善、都市再生へ移すことになった。この政策転換は、日本にあっても大きな影響を与えた。これまで、スラム・クリアランスといった局部的改善策、あるいは住宅対策として微視的に混合地区の衰退に対処しようとしてきたが、ここに大都市圏のなかで、どう混合地区を位置づけ、評価していくかという政策的観点を形成することになった。一方、近年、アメリカの主要都市では、CBDの雇用量の伸び悩みだけではなく、1920年代や1930代に比べてのその面積的な縮小、ないし CBD 内のフリンジにあたる地区的遊休化現象が著しくなっている。都心周辺の広大な地区的荒廃現象は勿論であるが、それと CBD 内部の停滞化・遊休化が連動しているところにアメリカの大都市衰退の特徴がある。したがって、アメリカにとっての真の都市問題は、都心周辺地区を舞台とする「インナーシティ」問題というよりも、都心の空洞化問題をあわせたより範囲の広い「セントラルシティ」問題と言える。（高寄昇三(1989)と田口芳明(1995)の再整理である。）

- (11) 詳しくは、大江守之(1992)の研究と小泉秀樹(1996)の研究を参照
- (12) 一定敷地において用途別建物の建築可能量(容積)は、指定容積率、前面道路幅員による斜線制限、間口奥行比、接道条件などによって異なっているからである。
- (13) 一住宅に一世帯しか居住していないことが前提条件となる。

＜参考・引用文献＞

- 1) 高寄昇三(1989)、都市経営から見た都心居住、都市計画 No. 158、pp18
- 2) 小泉秀樹(1996)、都心地区区分に対応した居住機能誘導手法の体系的運用に関する考察、東京大学、p4-5
- 3) 大江守之(1992)、「東京都心地域における人口構造変化と居住地の変容に関する研究」
- 4) 田口芳明(1995)、都市の成長管理と衰退地域、都市計画 No. 192、pp45-46
- 5) 株式会社三菱総合研究所(1993)、都心居住に関する調査研究報告書