

第5章 都心居住施策と職住のバランス

5.1 はじめに

第2章で記述したように、東京の都心居住推進施策の方向を論じる際して、「東京の土地が他の国の大都市に比べて低利用されているのか」は、エコノミストと都市計画者の間に議論が分かれている。

八田達夫（1991）をはじめとしたエコノミストは「東京低度利用論」⁽¹⁾を主張しており、大野輝之（1993）、福川裕一（1997）等の都市計画者達は「東京低度利用論」を否定している。「東京低度利用論」は容積率規制緩和論（土地高度利用論）に繋がっている。

大野輝之（1993）は、①「東京とニューヨークの比較対象地域の選定が公平ではない」⁽²⁾、②「土地利用密度は建物の高さではなく、容積率である」⁽³⁾ということを前提とし、「東京低度利用論」を批判している。また、大野（1993）は、氏と東京都職員4名が共同に行った自主研究によると、東京の土地は低利用されていない⁽⁴⁾と述べている。

福川裕一（1997）は、「規制緩和と大都市既成市街地の住環境と題する論文で、大野（1993）と同様に、夜間人口と昼間人口を加えた人口密度⁽⁵⁾を用いて、東京区部とニューヨーク市を比べており、この側面からみると両市はほとんど変わらない。さらに、東京都区部の建物の平均階数は2.9階で、ニューヨークのそれとほぼ同じと推定されている。つまり、東京の夜間人口が少ないので、土地が高度に利用されていないからではなく、都市空間のかなりの部分が商業・業務用途に占められているからにほかならない」と大野（1993）と同じ結論に至っている。このことから、福川は、「①

東京の空間はまだまだ利用可能であるという規制緩和論者の認識には誤りがある。②定住人口を増やすためになすべきことは、住居系地域の容積率を無闇に上げることではなく、商業地域内で住宅を確保する政策を強力に進め、「職住のバランスをとることなのである」と容積率緩和に対する批判的な立場から職住のバランス回復の必要性を主張している。

本研究においても定住人口を維持・回復するためには、職住のバランスの維持・回復につながる施策の導入・開発が必要であるとの観点から、今までできた各種の都心居住推進施策の検討を行う。

施策の検討においては、職住バランスと関連し、各施策が、「適用できる用途地域の種類、用途間の混合割合、用途別最低必要量に対する規定を用意しているのか、職住のバランス回復の実績はあるのか」を既存研究⁽⁶⁾から整理する。

5.2 東京都の住宅政策の目標

東京都住宅マスタープランでは、ゆとりある住生活の実現に向けた住宅政策の目標を定めており、その中には、職住のバランス維持・回復に関する規定も含めている。

住宅政策の目標を具体的にみると、「①都民の生活空間にゆとりを広げていく、②職と住のバランスのとれた都市構造をつくっていく、③多様な人的交流に恵まれた都市型のコミュニティを形成する、④適切な住居費負担の実現を目指す」となっている。

この内、「②職と住のバランスのとれた都市構造をつくっていく」の内容は、「時間的な側面からの目標であり、職と住のバランスのとれた都市構造をつくり、通勤時間の短縮等できる限り都民が時間的なゆとりを確保できるような施策を展開していくこと」としている。

5.3 都心居住推進施策の種類

1980年代後半から導入をはじめた都心居住推進施策は、その実現手段を基準にして、(1)ゾーニングという法令上の担保を有する計画制度、(2)リンクエージという任意の行政指導による方法、(3)公的資金投入による方法の3種に大別⁽⁷⁾される。

以下では、まず実現手段を基準にした分類にもとづき、現在施行されている都心居住推進施策を整理する。

(1) ゾーニング

用途地域の規制手段は用途規制、容積率、建ぺい率規制であり、東京都の場合、用途地域は12種、容積率は100～1000%とし、土地利用をコントロールしている。

用途の行為制限項目からみると、日本の業務系施設の立地自由度はきわめて高いといわれている。現行適用されている12種の用途地域の中で、業務系施設が建設できないのは、第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域だけである。第1種住居地域では、延床面積3,000m²以下の業務系施設の建設が可能であり、2種住居地域では、その名に反して、業務系施設の建設はまったく自由である。

住居系用途地域の容積率は、400%が上限となっているが、「用途別容積型地区計画」、「高層住居誘導地区」では、一定条件を満たしている建物に対して容積率が最大600%までに許容されている。

一方、ニューヨークでは、住居系ゾーニングの10種(R1～R10)の地域では、業務系施設の立地が一切許容されていない。

商業系ゾーニングは8種(C1～C8)で、容積率は1500%を上限として

いるが、なかでも、1000%以上の高容積率の業務系施設が建てられるのは、C1～C3 の 3 種である。また、商業系ゾーニングは、基本的に用途別容積制となっており、地区の特性に応じて様々な住居・商業の容積率の組み合わせが可能となっている。例えば、商業地域の中の C5-1 は、商業建物 400%、コミュニティ施設 1000%、住宅 1000%となっている。競争力の弱い用途の高容積率を許容しているのは経済合理的⁽⁸⁾である。

例外的であるが、ニューヨーク市では、広幅員道路沿い 100ha 程度の地域に容積率 1000%の住居地域（高容積住居専用地域）⁹⁾が指定されている。その他、ニューヨーク市では、インクルジョナリー・ゾーニング（融合性地域）、コンテクスチュアルディストリクト（街並み地区）などを指定し、都心居住の促進とともに居住者の階層融合（多様性）を図っている。

①中高層階住居専用地区

都心部で住宅と商業・業務施設が立地する地域等について、中高層階を住宅などに限定する立体用途規制により住宅の確保を図る地区である。1992 年都市計画法改正で新たに導入され、1996 年時点で千代田、中央、港、新宿、文京、台東、墨田、荒川区の 8 区の合計 583ha に指定されている。

中高層階住居専用地区は、特別用途地区の一つとして定められており、都市計画決定とされるが、用途地域と異なり、大都市圏においても市町村の決定で地区指定が可能である。

規制内容も自治体の条例として定めることが出来る。つまり、市町村が主導的に用いることができる規制手段である。

東京都の指定方針・基準（1993.9）では、中高層階住居専用地区の指定に際して、(i)区部中心部（環状 6 号～荒川放水路内）での積極的に指定を行うこと、(ii)整備・開発又は保全の方針の「住宅整備方針」で、都心居住の回復を目指す住宅市街地とされる地域での指定に際しては、容積率を適切に見直す（容積率の緩和）、(iii)住環境保護のための建築用途規制の制限の

強化を行う、(iv)指定面積を1ha以上とすることが示されている。

この都の指定方針・基準を受けて、各区では用途地域の指定見直しとともに、中高層階住居専用地区の選定を行っていた。中高層階住居専用地区的指定箇所の選定にあたっては、指定地区を既存不適格等の現況を踏まえて、指定可能な地区について検討した区（千代田、港、新宿の面式）、地元からの緩和要求に伴う区（墨田区）、付置義務の代用として居住人口の確保の必要な地区へ指定した区（中央区）、路線指定幅の拡幅（20mから30mへ）に伴い指定した区（新宿の路線）などがある。

各区の条例の内容をみると、指定階を住居のみにする区（中央、港区）、指定階以上で一定割合を住居とする区（千代田、新宿、台東区など）があり、一定割合以上の場合は、敷地面積、延床面積をベースとする場合がある。

都の指定方針では、具体的な指定地区を示すことはなく、あくまで、積極的な指定をすべき区域として環状6号線内という広範囲を示したことには留まっている。また、指定地区の選定などについても、具体的な考え方は述べられなかった。上記(ii)の容積率緩和規定を根拠にして、都心部では容積率の100%までの緩和については認められることになったが、実際には、これは指定の受容性を高めるための措置であり、この100%のインセンティブが新規住宅供給に対して、どの程度の効果を持つかについて検討を行ったものではない。

また、指定地区の分布状況をみると、人口の減少しているCBD周辺の指定は少なく、比較的人口の安定しているCBDの一皮外側に点在している。

指定用途地域をみると、各区分にばらつきがあり、千代田区では商業地域で指定容積率500～700%の地域、中央区は第2種住居地域と商業地域で指定400～600%の地域、港区は主に第1種住居・近隣商業・準工業地域で

指定 300～600% の地域、新宿区では商業・近隣商業・第 1 種住居地域で指定容積率 300～800% の地域、台東区では主に近隣商業地域で指定 400% の地域等となっている。

のことから、今まで指定された中高層階住居専用地域は職住のバランスや住機能確保の必要性ではなく、ただ指定可能な地区に部分的に指定されており、区部中心部等における居住機能の維持・保全という政策課題への取り込みは今後の課題として残しているといえる。

②用途別容積型地区計画

1987 年広島市と呉市で都心居住誘導を目指し、地区計画的手法が用いられて以来、港区、墨田区、大阪市など大都市の自治体において都心居住を目的とした「地区計画」の適用が相次ぎ、1990 年には、用途別容積型地区計画が導入された。これは、1992 年の中高層階住居専用地区、1995 年の街並み誘導型地区計画の創設にも繋がっている。

用途別容積型地区計画は、地区計画のバリエーションとして位置づけられており、住宅の割合に応じて容積率の割り増しが可能であり、ベースの容積率指定の見直しを行わずにインセンティブを与えることができる。

しかし、前面道路幅員規制による容積率制限は引き続き残るが、「街並み誘導型地区計画」の併用により、前面道路幅員による容積率規制、斜線制限は避けることができる。

用途別容積型地区計画による住宅設置の考え方は、インセンティブとリンクage の組み合わせ選択である。つまり、容積率緩和と住宅の割合に関しては決められているが、その内のどの「状態（建築形態）」を選ぶかは、事業者の自由な選択に任されている。

墨田区の場合は、原則として一定階以上を住宅とすることを義務として加えている。ただし、延床面積の 4 分の 1 以上を住宅とした場合には、こ

の限りではない。一定階以上を住宅とするという義務は、必ずしも住宅を設置するという義務条項とは等しくない。つまり、実現性はともかく、その階数以下の非住宅のみの建物を建築することができる。

中央区の場合は、基本的には義務的要素はなく、通常の用途別容積型地区計画と同様の「選択（両者择一）」となっている。また、適用区域では、併せて付置義務住宅制度の運用がなされている。これにより、実際的には義務（50%の住宅付置）+インセンティブ（住宅分 100%）をベースにして、それ以上の住宅設置と容積率の緩和に関しては、選択という形となっている。

このように、用途別容積型地区計画では特別区ごとに制度運用が異なつており、住宅付置も必ずしも義務とされていない。

同制度の適用地区の選定状況を見てみると、中央区では近年人口減少の著しい地区（第2ゾーン）を指定対象地域としている。また、月島地区など、近年建替えが進まず、かつての高密居住地区で徐々に人口減少が進行している地域に対しても、行政側が跡地再開発の方向を見定めて、用途別容積型地区計画と連携する形でまちづくり活動を進展させている。

③市街地住宅総合設計制度

市街地住宅総合設計制度（以下「市住総」）は、総合設計制度の運用上の一形態⁽⁹⁾で、住宅を含むことを条件として、通常より有利な容積率の緩和式を採用する総合設計制度である。

市住総は、中曾根政権下での「規制緩和」施策の一環として行われたといわれており、1983 年の建設省住宅局長通達⁽¹⁰⁾によって創設された。以後都心地域における業務開発の圧力が高くなることに応じて、1986 年にはより強い容積インセンティブを得るよう一部準則の改正があった。また、その時点から東京都心区では急激な業務開発の進展と居住人口の減少に対

処する方策として、住宅付置義務制度の導入の検討も行われた。

「市住総」の適用範囲は、国の許可準則によると、市街地住宅の供給の促進が必要な3大都市圏の既成市街地などにおける第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域又は準工業地域とされており、延床面積の4分の1以上を住宅用に供する建築物であることが適用要件として加えられている。

東京都では、「市住総」以外に、借上げ住宅の設置とともに業務床も緩和される「市街地複合住宅総合設計制度（以下複住総）」があり、それぞれの適用範囲が異なっている。「市住総」については、特別区の全域と多摩地域における住宅マスタープランに定める重点供給地域または基準容積率400%以上の区域が適用範囲とされている。「複住総」では、住宅マスタープランに定める都心居住回復ゾーン並びに環状6号線内の商業地域を適用範囲としている。

また、東京都の許可要綱には明示されていないが、通常の総合設計制度に関しては、多心型都市構造の形成を目標として新・副都心周辺での適用を推奨しており、逆に丸の内などCBDでの運用は規定していない。

適用最低敷地規模については、特定行政庁が与えられた範囲内で独自に決めることが出来る。これに関しては、多くの特定行政庁で第1種住居専用地域で1,000m²、その他の地域で500m²となっている。

東京都では、「市住総」に特に要求される条件として、供給される住宅床面積が割り増し床面積以上であることを求めている。「複住総」の場合では、緩和分の半分以上の床面積を自治体などの借上げ住宅とすることを要件としている。また、都とは異なる独自の基準を持つ台東区では、定住化に資するファミリー向け住宅（2DK以上、専用面積50～200m²）を3F以上に配置することを要件としている。

どの特定行政庁においても「市住総」は通常の総合設計制度場合に比べ

容積率の割り増しが多いのだが、都の都心3区の場合は容積の割り増しが極めて高い。空地率の上昇に伴う容積率の緩和の割合を国の許可準則の場合と比べてみると、東京都心3区の場合で約2倍となっており、700%程度を上限としている。また、東京都の「複住総」では、通常の「市住総」の倍の容積率緩和を行いうるが、先に見たように、割り増し容積率の半分以上を自治体の借上げ住宅にすることが要件となっている。

④高層住居誘導地区

高層住居誘導地区は、土地の有効高度利用を通じ、良質な共同住宅の供給促進を図り、職住近接の都市構造を実現することを目指し、1997年6月に創設された地域地区の一つである。

同地区は、混在系の用途地区である第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域又は準工業地域で400%の容積率が指定されている地域のうち、住居と非住居用途とを適正に配分し、利便性の高い高層住宅の建設を誘導することが必要な地区に対して、地方公共団体が都市計画で指定決定する地域地区で、対象地域が1haでも定められるスポットゾーニング的特性を有している。

同地区においては、都市計画で住宅割合2/3以上の建築物に係る容積率の最高限度が600%に引き上げられるほか、市街地環境確保のため必要な場合には、建ぺい率の最高限度、敷地面積の最低限度を定める。また、前面道路幅員による容積率制限と斜線制限は緩和され、同地区が住居地域にあっても近隣商業地域などと同じに適用される。さらに、日影制限は適用除外となる。

同地区要件に該当する地域の面積は、全国で約4,950ha、うち東京都内は約3,180haである。

同地区の創設と関連し、様々な議論があり、①高層住宅居住は好ましく

ないのではないか、容積率 600%は過密になるのではないか、②容積率の緩和は住宅価格の低減より地価上昇に繋がるのではないか、③高層住居誘導地区の創設は、バブル期の地あげで生じた不良債権処理を有利に進める目的とするのではないか、などが論点となっている。

(2) リンケージ

リンケージ政策は、都心の業務系施設需要のエネルギーにリンクして低所得層向けの住宅や居住者向けの施設の供給を付帯させる政策で、アメリカの大都市（サンフランシスコ、ボストンなど）から始まった。

現在、東京の都心 7 区で行われている住宅付置制度は、都心自治体の人口回復が狙いで、アメリカのリンケージ政策とは目的を異にするが、手法としては似ている。

都心 6 区で付置義務制度により確保される住宅戸数は、相当な量（1993 年 3 月末時点で、17,447 戸）になっているが、分譲価格・家賃が極めて高く、業務系施設に転用されるケースも多い。こうした問題を解消するため都心各区では、付置住宅については、協定家賃住宅制度や借上げ公共賃貸住宅制度との連携など家賃対策のための様々な工夫がなされている。

また、付置義務の一種の変形として開発協力金、立地協力金制度を実施している特別区もある。

ここでは、付置義務制度の導入経緯と特性を整理する。

東京都心 3 区では、1970 年代後半から人口回復に向けた実態調査などを開始していた。そして、1981 年度の「都心及び隣接地域モデル定住圏計画」策定を経て具体的な施策展開に向い、その結果が中央・港両区での付置義務に結びついたといわれる。

付置義務は、その形式としては、「行政指導」の内容を明文化した「要綱」を中心に構成された制度である。

前述したように人口回復を目指す自治体（特別区）政策としての付置義務の実施は、「市住総」による規制緩和を前提としていたとされる。

つまり、付置義務は行政指導によって住宅設置を義務化する制度であるが、都心の意思決定を握る有力自営業者（地権者）に受け入れられ、制度が成立するには、業務床を減少させない、つまり、住宅設置分が緩和される術が用意されている必要があったということなのである。

こうした「市住総」というお膳立てが整っていたこともあり、住宅付置義務要綱の内容は一方的な「義務規定」であるにもかかわらず、比較的問題なく行われた。

東京の都心各区では、一定値以上の敷地面積と延床面積によって対象事業を選定している。中央区では敷地面積のみを、新宿区では延床面積のみを、千代田、港、文京区では敷地面積、延床面積の内どちらか一方が基準を超える場合、品川区では敷地面積、延床面積の両方を同時に満たす場合を対象事業の選定基準としている。しかし、各区とも概ね敷地面積で300～500m²、延床面積で1,000～3,000m²範囲で適用事業規模の下限値を設定している。台東区では敷地規模に加え高さ10mを超えることを要件としている。

よって、敷地面積で見るならば、各区とも概ね500m²を住宅付置の適用要件としており、これは、第1種住居専用地域以外の地域で容積率の緩和を受けることのできる「市住総」の適用要件と一致している。

台東区では、「容積率700%以上の都市の骨格上重要な地区」を適用除外としており、これは同区が独自の運用を行っている「市住総」の適用除外範囲と一致している。新宿区では指定容積率800%以上の地区を付置義務の適用除外としている。また、中央区と台東区では、敷地面積300～500m²及び延床面積1,000m²未満で従前が非住宅の場合には、住宅の設置義務に関しては適用除外となる。さらに、都心各区では付置義務された住宅を他のところに位置する「飛ばし」を認めており、新宿区では、「飛ばし」

の許容範囲を原則として半径 500m 以内か同一小学校区であることを条件としているが、新宿駅周辺の業務機能の集中したエリアにおける事業の場合は、区全域へ「飛ばし」を許容している。

また、千代田、中央、港区など地価の高いところでは、相対的に地価のやすい他区への「飛ばし」を認めろという意見もある。

のことから、東京の都心各区は、商業地域での職住のバランスよりも周辺地域における人口回復に重点を置いており、地権者の経済的利益や開発意欲を活かしながら定住施策を展開していることがみられる。

（3）補助・融資・税制

大都市地域において優良な都市型住宅の大量供給を促進するための補助制度としては、大都市優良住宅供給促進事業、市街地住宅供給促進事業、水辺居住整備事業などがある。この内、市街地住宅供給促進事業は、都心の商業地域における住宅供給に資しており、中央区の新川2丁目では、市街地住宅供給促進事業の形で公団住宅を供給した実績がある。

市街地住宅供給促進事業の地域要件は一般型、地価負担軽減型と2分されており、一般型は、特別区、大都市法の重点供給地域、商店街居住地域再生計画地区内、政令指定都市、県庁所在都市などを、地価負担軽減型は大都市法の重点供給地域、商店街居住地域再生計画地区内などを地域要件としている。また、一般型の場合、地区面積 1,000 m²以上（コミュニティ公営住宅は 500 m²）、公的住宅が 20 戸以上（コミュニティ公営住宅は 10 戸以上）で建物全体の 2 分の 1 以上を地区要件としている。地価負担軽減型の場合は、商店街居住地域再生計画地区内では地区面積が 500 m²以上、公的団体が管理する住宅が 10 戸以上を地区要件としている。

また、1993 年創設された「特定優良賃貸住宅供給促進事業」を実施する建設業者に対しては建設費補助、入居者に対しては家賃の造成、住宅金融

公庫融資の優遇等がある。

税制については、特定の居住用財産の買換えについての特例措置、新築住宅に対する固定資産税の減額等がある。

上で述べた都心居住推進施策が住居系用途の競争力向上にどのように関わっているのかをみると、ゾーニングそのものは開発容量を定めており、用途別容積型地区計画、「市住総」、高層住居誘導地区などは、インセンティブによって開発容量の増加とともに住居系の競争力の向上、住居系用途の実現を目指している。

5.4 都心居住推進施策の適用事例（実績）

ここでは、先の検討で明らかになった各施策の制度的特徴、職と住のバランス維持・回復策としての適用可能性などに照らして、実際の運用ではいかなる実績を持ち合わせているのかについて、いくつかの施策をあげて検討を行う。

仮に、その実績が充分でないとするならば、何が問題であるのかについても検討を行う。

（1）用途地域等の見直し

90年代に入ってから、業務機能の住宅地への無秩序な進出による住環境の悪化や、都心部での夜間人口の空洞化の進行などに対応して、適切な住環境の確保や定住人口の確保を図るために、住居系用途地域の細分化や特別用途地区の拡充、建築法等の関連法制の改正が行われている。

この法改正及びその施行に伴い、東京都は、用途地域などの全面的な見直しを行う事とし、「東京都の用途地域等に関する指定方針及び指定基準」

を93年9月に策定した。

この中には、用途地域などの見直しにあたって留意すべき事として、「居住機能の保全と回復に努めるとともに、地域の実情に応じた、より的確な土地利用の規制・誘導が図られるよう、新用途地域などを行うようものとする」ことを第一に掲げている。

また、人口減少の著しい区部中心部などにおける居住機能の保全と回復を新用途地域指定の基本的な考え方としている。

これによって、区部中心部など（概ね環状6号線内側）においては、中高層階住居専用地区を積極的に指定することとなっており、高層住居誘導地区の創設とともに関連法制の改正が1997年6月に行われた。

（2）中高層階住居専用地区

中高層階住居専用地区は1992年新たに導入されて以来、1996年の用途地域見直しとあわせて都心7区で指定されているが、まだ具体的な地区指定に伴う事業実績に対する報告は見出されない。

「中高層階住居専用地区」と関連した既往研究には、大方（1996）、藤井（1997）の研究があるが、これらの研究は、①中高層階住居専用地区の適用候補地の検討、②地区指定の効果や問題点に対して分析を行っている。

先の中高層階住居専用地区の制度特性の整理では、同地区の指定地域の用途地域や地域特性をみると、地区指定の合目的性とは距離があると述べたことがある。

ここでは、既に中高層階住居専用地区と指定されている地域における、当該地域の土地利用実態と制度の適合状況を把握した藤井の研究を中心にして、中高層階住居専用地区の将来発展可能性を整理する。

藤井（1997）は新宿区の荒木町と北新宿4丁目を対象地域とし、街区をガワとアンに区分し、各敷地単位の制度の適合状況を合わせ、制度の指定

効果と問題点を以下のように整理している。

荒木町ではガワの利用可能容積率は非常に大きいが、すでにかなり高度利用されているので、今後の高層化の余地はあまり残っていない。また、既に高層化しているところでは、既存不適格建物が多く、将来の建物の更新による地区指定効果が十分見込めない。

アン部分は基盤整備を行わない限り、ほとんど高度利用できないにもかかわらず、中高層階住居専用地区が指定されている。また、一部高層化された集合住宅では非住居系用途が混入しており、今後この傾向が更に強まる恐れがある。定住人口の受け皿としての住宅が増えても、非住居系用途の混入が増加すれば、同制度本来の目的に必ずしもそぐわない状況になってしまう。

北新宿4丁目では、大半の敷地が幅員6m道路に面しているため、4階以上の建物の建築が可能である。実際に、近年、中層で比較的統一のとれた街並みが形成されている。制度指定の効果があると予測される。

(3) 用途別容積型地区計画

前述したように用途別容積型地区計画は都心地域で住宅を確保する手段として期待されており、住宅地の商業・業務化を抑制する施策としての実績も持っている。

例えば、墨田区では、92年7月、区内の住商混在地域48.9haについて、住宅に係る容積率を都市計画における用途地域により定める容積率の1.2倍まで緩和する用途別容積型地区計画を都市計画決定した。

また、中央区では、1993年6月、大川端地区(2,500戸の大規模団地)について、住宅の用途のみに供する建築物の場合は、指定容積率の1.4倍かつ1000%まで緩和する用途別容積型地区計画を都市計画決定した。あわせて、容積率の最低限度などについても定め、土地利用の合理的かつ健全

な高度利用と都市機能の更新を誘導し、住宅を確保するとともに、地場産業の育成及び商店街の活性化を図ることとした。

中央区における用途別容積型地区計画は、367.2ha とかなり広い区域に適用されている。

(4) 市街地住宅総合設計制度

東京都における「市住総」の適用実績は、1992年3月末までで、102件、供給戸数は約9千戸にのぼる。制度導入当時には適用事例が少なかったが、1986年以後急増している。

供給件数の割合を用途地域別に見ると、商業地域に52%、準工業地域に19%、住居地域に14%などであり、指定容積率別に見ると、400～600%地域に58%、700～800%地域に13%などである。

同制度の適用事例を地域別にみると、約70%が都心3区に集中しており、さらにその内のほとんどは中央区と港区に全体の60%以上が集中している。

住宅の供給形態別にみると、付置型（事務所開発に住宅を一部盛り込んだかたち）が全体の60%以上を占めている。また、付置型61件中の51件が都心3区に集中しており、更に都心3区の既存の商業・業務集積地を取り込む形で適用された事例が多い。

このような制度の適用状況は、1980年代後半に都心を中心として激しい業務系施設開発ブームがあったこと、中央区と港区では1983年「市住総」を導入した後、1985年には付置義務制度を導入したことと深い関連がある。この時代の開発事業者は、業務系施設開発に対する付置住宅がもたらす事業採算性の低下を、「市住総」による容積率緩和によって補完したのである。

「市住総」による総住宅供給戸数は、1984～92年3月の間に10,049戸

で、これらの住宅1戸当たり2人が居住しているならば、約2万人の人に新しく居住基盤が与えられたといえる。実際には、既存居住者のある敷地をまとめた開発も多いので、定住人口の増加規模がどのくらいであったのかについては、正確な推定が困難であるが、「市住総」の実施によって相当数の居住者が増加したとは言える。

一方、同期間に「市住総」によって供給された業務系施設の床面積は160haであり、予想就業者数で12万人を超えると推定されている。これには自社業務系施設の建替えも含まれているので、全てが新たな業務系施設床とは考えられないが、建替えの場合も床面積の増加はあると考えられており、自社建替え以外の業務系施設建設も相当あったので、就業人口（昼間人口）も著しく増加したと考えられる。

（5）住宅付置義務制度

東京都心6区における付置義務の適用事業の件数（床面積）は、1993年3月末時点で1,513件（17,447戸）で、数年前から実施されてきた「市住総」の実績を上回っている。区別で見ると、適用件数では中央区が515件で一番多く、ついで、文京区が456件、港区が333件とこれについており、供給した住宅戸数では、港区5,559戸、文京区が5,533戸で全体の3分の1を占めており、中央区は3,002戸（単身用604戸含む）と適用件数に比べ住宅供給戸数は低くなっている。これは、中央区では、住宅開発が少なく、適用事例の多くが業務開発であるからである。

数値上でみると、千代田区（93年3月末時点で8件、91戸）を除く都心各区では付置義務制度によって住宅供給を活発に行っているといえる。

しかし、供給戸数のみで付置義務の実績を評価するには無理があるという指摘が出てきている。その研究としては上野（1990）、小泉（1997）などの研究がある。

上野（1990）によれば、そもそも住宅開発であるもの、つまり、制度適用の効果とは見なしにくい住宅供給が、中央・港区両区の場合で、全体の4分の1程度含まれている。また、従前居住者を収容した開発がやはり全体の4分の1程度である。そして、付置義務によって住宅供給がなされた分は、残りの5割弱にすぎない。また、港区では「飛ばし」の実績（1992年3月末時点で供給住宅5,293戸の内「飛ばし」が2,203戸）が多い。また、「飛ばし」先の多くは従前が住宅である場合が多い。

こうしたことから、制度運用による実質的な新規住宅供給を考えた場合、上記の供給戸数からかなり割り引いて評価せねばならない。

5.5 住居系の競争力の向上

冒頭で述べたように、都心地域における住居系用途の建物の多くは、用途間の競合によって商業・業務用途へ転換、あるいは商業・業務用途へ転用してきている。

このような現象の理由としては、「住居系用途と商業・業務系用途の間には経済的な利益（収益性）差がかなりあり、開発業者と施設利用者がなるべく住居系よりは商業・業務系用途を立地・利用しようとする」という土地利用の経済的要因があげられる。

また、地価の高いところに住居系用途が立地する場合には、採算性のため高級のマンション等が建てられることが多く、一般庶民が都心への転入ができなくなったり、既存居住者が住み続けられない状態が生じている。

転入者の減少とともに既存居住者が追い出されることによって、新入生のいない小学校、通勤距離の遠距離化が生じている現象は、定住政策（都心居住施策）の必要性を明らかにしている。

今まで出てきた都心居住施策・住宅政策は、主として「職と住のバラ

ンス確保」を目指している。

住居系床の円滑な供給を通じて職と住のバランスをとるために、住居系土地利用が競争力を持たすように、都心居住施策を運用することが必要である。

上で述べた都心居住推進施策が住居系用途の競争力向上にどのように関わっているのかをみると、ゾーニングそのものは開発容量を定めているが、用途別容積型地区計画、「市住総」、高層住居誘導地区などは、インセンティブによって開発容量の増加とともに住居系の競争力の向上を目指しており、付置義務、中高層階住居専用地区などの施策は用途別割合規制によって住居系の競争力を向上している。

以下では、住居系土地利用の競争力向上の仕方とそのために考えられる都心居住施策の活用方案を整理する。

(1) 単位土地当たり住宅の収益性向上

単位土地当たり住宅の収益性が業務を上回るようにするためにには、住宅に対して容積率の優遇措置を与えることが必要である。

このための制度としては、用途別容積型地区計画がある。前述したようにニューヨークにおける商業地域の中の C5-1 は、商業建物 400%、コミュニティ施設 1000%、住宅 1000% とし、競争力の弱い用途の高容積率を許容しているのは、一つの例である。

一方、仮に住居用途に対する容積インセンティブを与えたとしても、前面道路幅員等の制約条件により、指定容積率が活用できないとの状況も存在する。このような際には中央区で予定しているように一団地の総合設計制度の活用などの工夫により、建替えを進めていく事も考えられるが、用途別容積型地区計画による容積率の割り増しのためには、基盤整備が前提条件となり、どのような地区まで同制度に適用が可能か、地区実態を踏ま

えた検討が必要となる。

(2) 単位床面積当たりの住宅の収益性の向上

単位床面積当たり住宅の収益性を高めるためには、国及び特別区の補助制度（建設費補助、家賃補助）を活用することが考えられる。

千代田区で行われている区民住宅供給促進事業助成、社宅など供給促進事業助成、住宅資金融資斡旋制度の充実等が具体的な実現手段としてあげられる。

(3) 住居系と商業・業務系用途の競争関係の改善

住居系と商業・業務系との競争関係の改善は、住居系と商業・業務系が競争しない状態をつくる方が望ましいが、次善策としては住居系と商業・業務系の間の競争があまり問題とならない状態で住宅供給を図ることも考えられる。

1992年都市計画法・建築基準法の改正では、住宅確保のための住居専用地域として、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域が新たに導入されている。

上記3種の地域では、商業・業務系の立地が制限されており、第1種中高層住居専用地域では店舗500m²以下、兼用事務所50m²以下、第2種中高層住居専用地域では店舗・事務所2階以下かつ1,500m²以下、第1種住居地域では店舗・事務所3,000m²以下が建てられる。

これらの地域では、住居用途に対しては容積率制限（指定容積率、前面道路制限、斜線制限など）が許容する範囲まで建設できるが、商業・業務用途に対しては規模によって立地が制限されるので、職住のバランスはある程度とれると考えられる。

しかし、同用途地域は定住人口の減少が著しい商業地域などでは適用で

きず、敷地規模・前面道路幅員等の敷地条件が良好な所では、地域指定の目的をうまく達成できない場合が生じる可能性がある。例えば、敷地規模が概ね 1000 m²を超える千代田区の番町・富士見地域（住居地域、建ぺい率制限 60%、指定容積率 400%）において、2000 m²の敷地があり、同地域に第1種住居地域の開発を行うと想定する。まず、前面道路など基盤条件を考慮して建ぺい率 50%・容積率 300%（建築面積 1000 m²の 6 階建て）の建物を建設すると仮定すると、延床面積 6000 m²のうち、業務用途は 3000 m²に制限され、残りの 3000 m²が住居系用途として供給される。一方、同敷地を 1000 m²の二つの敷地に分割し、それぞれ建築面積 500 m²、6 階建ての建物を建設すれば、各々の延床面積 3000 m²の業務系建物を建築することができる。このように、敷地分割によって高い収益が確保されると考えられ、開発業者が小規模開発を促進する可能性があるのである。

従って、これらの用途地域を指定する際では、一定規模以上の敷地で新たに開発が行われる場合には、敷地分割を抑制させる方案も一緒に考慮する必要がある。

住居系と商業・業務系が競争しない状況をつくる方策のもう一つとしては、中高層階住居専用地区の活用があげられる。

前述したように中高層階住居専用地区は、一定階以上を住宅に限定する立体的な用途規制により、住宅と商業・業務施設の集約的な立地を誘導することを目指している。現在の中高層階住居専用地区の指定状況をみると、多くが CBD の外廓に指定されているが、今後は都心の住商混在地域にも同地区を指定する必要がある。

一方、都営、区営、公団住宅など公共住宅と給与住宅（社宅）の建設は、住居系、商業・業務系があまり問題とならない状況で住宅供給を図る方案として有効である。特に、給与住宅の場合は、第3章で述べたように、定住人口に与える影響はだんだん増加しており、1990年時点では持家、公共借

家、民営借家より影響力が大きくなっている。

5.6 まとめ

東京の都心各区は、商業地域での職住のバランスよりその周辺地域における人口回復に重点を置いており、地権者の経済的利益や開発意欲を活かしながら定住施策を展開していることがみられる。

今まで出された都心居住推進策は、住居系競争力の調整、指定容積率の緩和とインセンティブによる開発容量そのものの増し、あるいは住居系競争力のみならず開発容量と一緒に増加させ、住居系床を供給することと共に土地の有効利用を目指している。

これらの施策の中には、創設して10年以上経った施策もあるが、できたばかりの施策も存在しており、各施策ごとに適用範囲が異なっているので、各施策を一連に比較するにはむりがある。このことから、本章では各施策間の比較よりは、既往研究をもとにして施策ごとの制度的特性と運用実績を整理した。

また、本章では、職住のバランスをとるためにには、住居系の競争力を高める必要があると考え、住居系用途の競争力向上の仕方と都心居住施策の運用方案を検討してみた。施策の検討においては、職住バランスと関連し、各施策が、「適用できる用途地域の種類、用途間の混合割合、用途別最低必要量に対する規定を用意しているのか、職住のバランス回復の実績はあるのかを検討基準とした。検討した結果、ゾーニングそのものは土地用途と開発容量を定めているが、用途別容積型地区計画、「市住総」、高層住居誘導地区などは、インセンティブによって開発容量の増加とともに住居系の競争力の向上を目指しており、付置義務、中高層階住居専用地区などの施策は用途別割合規制によって住居系の競争力を向上していることがわ

かった。

今後、コンパクトな都心開発を誘導しながら、定住機能回復を図るためには、中高層階住居専用地区の指定を積極的に推進する必要があると考える。中高層階住居専用地区は、一定階以上を住宅に限定する立体的な用途規制により、住宅と商業・業務施設の集約的な立地を誘導することを目指している。現在の中高層階住居専用地区の指定状況をみると、多くが CBD の外廓に指定されているが、今後は都心の住商混在地域にも同地区を指定する必要がある。

都心の商業地域を対象として運用されている定住施策には、「市街地複合住宅総合設計制度（複住総）」がある。「複住総」の場合では、割り増し容積率の半分以上の床面積を自治体などの借上げ住宅とすることを要件としている。また、都とは異なる独自の基準を持つ台東区では、定住化に資するファミリー向け住宅の付置を義務している。このことから、「複住総」は、都心商業地域での職住バランスの推進策として、かつ付置義務された借上げ住宅が既存住民あるいは新入庶民の受け皿として活用できる施策とも言える。

一方、都営、区営、公団住宅など公共住宅と給与住宅（社宅）の建設は、住居系、商業・業務系の競争関係があまり問題とならない状況で住宅供給を図る方案として有効である。特に、給与住宅の場合は、第3章で述べたように、定住人口に与える影響はだんだん増加しており、1990年時点では持家、公共借家、民営借家より影響力が大きくなっている。

公共側面からの住宅供給に加えて、民間建設事業者が一定要件を満たす住宅建設事業を行うときに、建設補助（例えば、市街地住宅供給促進事業）を行い、民間の活力も積極的に活用する必要もある。

都心地域における単純に指定容積率のみ緩和すると、高密化しかもたらさなく、職住のバランスは取れなくなる可能性がある。用途別容積型地区

計画による容積率の割り増しのためには、基盤整備が前提条件となり、どのような地区まで同制度に適用が可能か、地区実態を踏まえた検討が必要となる。

職と住のバランスをとるためにには、ニューヨークのように許容型(positive) 土地利用規制用方式を採択し、特に、住居系用途地域には他用途の混在を厳しく排除することも一つの定住施策としてあげられる。また、用途別の総量規制、用途間の混合比率、用途別必要最小量を都心居住施策の中に定める必要があり、かつ競争力の弱い住居系用途とコミュニティ施設等に対しては、特段の施策を通じて競争力をあげる必要がある。

<補注>

- (1) 東京の土地が低度利用されている意見の根拠としてはいくつかがあげられている。①東京都心の就業密度は、マンハッタンの半分に過ぎない。②東京区部の平均階数は2.5階にすぎず、ニューヨークやロンドンやパリの平均の半分以下である。③つまり、東京では都心部の土地が全然有効に活用されていない。
- (2) 上記のエコノミストの「東京土地低度利用論」に対して、大野輝之(1993)は「東京問題と成長管理の都市計画」と題する論文で、「八田他(1991)の東京都心とマンハッタンの就業密度の調査の手法には、いささか疑問がある。それは、千代田区の比較対象とされたマンハッタンの都心エリアが、人口密度が高くなるように特別に合成された地域だという点である。CBDにはミッドタウンとダウンタウンという二つのオフィス集積区域があるが、八田氏が合成した都心エリアはこの2区域だけからなり、その間にある従業人口密度の低い「マンハッタンの谷」と呼ばれる地域は完全に排除されてしまっている。比較対象の千代田区には、番町や麹町等の住居系地域も入っているのだから、この分析は公平ではない。」と述べている。
- (3) 建物の高さが高くなってしまっても、敷地面積のなかで実際に建物が建てられている割合(建ぺい率)が小さくなれば、延べ床面積は増加せず容積率も上昇しないからである。また、宅地の部分が高度利用されていても、道路、公園等のオープンスペースが広ければ、都市全体としての土地利用密度は低下する。東京は道路率20.7%、オープンスペース率6.2%であるが、ニューヨークは道路率37.6%、オープンスペース率14.2%で、ニューヨークが東京の2倍近い。東京は、個々の建物を見ても庭やオープンスペースが狭いことに加え、都市全体としても公園や道路の比率が低い。つまり、東京では、低層だが極めて高密な土地利用が行われているのである。「2.5階だから低度利用」だというような議論は、東京のこうした特質をまったく無視している。低層高密という土地利用を、住宅を中層化し、道路・公園等のインフラ整備を進めるという方向へ進めるのは基本的に正しい政策である。これは土地の有効利用であって高度利用の促進とは区別される。しかし、土地の有効利用という用語を高度利用と明確に区別して使用している論者は少ない。
- (4) 大野(1993)は東京とニューヨークの比較を面積別に①CBDレベル(千代田・中央区、南マンハッタン、約42km²)、②都心部レベル(千代田等都心4区、マンハッタン、約60km²)、③市(区)全レベル(23区、ニューヨーク市、約600~700km²)の3段階に分けて行っている。同分析によると、CBDレベルでは、都市密度(定住人口密度に就業人口密度を加えた密度)であり、就業と居住には、通常、個別の空間が

必要なので、土地利用密度を検討する際には、従業人口密度と定住人口密度を合算して考える必要がある) が千代田・中央区 785 人/ha 、南マンハッタン 789 人/ha であり、都心部レベルでは都心 4 区 585 人/ha 、マンハッタン 574 人/ha で、両市の都市密度にほとんど差が無く、ともにきわめて高密な土地利用が行われている。次に、市(区)域全体では、東京の都市密度はニューヨークの倍(東京 249 人/ha 、ニューヨーク 132 人/ha) 近い。これはニューヨークでは、マンハッタン以外の区の密度が低いのに対して、東京では、都心 4 区以外の密度も高いためである。都心部に極めてたかい集積がありながら、周辺部にも高密度地域が広かっていることが東京の特質であり、まさにこの点こそが東京の都市問題を深刻にしている「秘密」なのである。また、注目すべき点は、従業人口密度と定住人口密度の比率(職住比)である。ニューヨークに比べ、東京の CBD と都心部の職住比は極端にアンバランスである。八田氏は東京都心部の定住人口密度の低さを指摘し、この点も東京の土地が低度利用であることの証左としてあげている。しかし、東京の従業人口密度の高さは定住人口密度の低さを十分に補っている。東京の定住人口密度が低いのは、土地が低度利用だからではなく、居住の場がオフィス等の雇用の場に追いやられているためなのである。

- (5) 夜間人口だけを見れば、都心 3 区(27 万人、 42 km^2) はニューヨーク CBD(53 万人、 26 km^2) に比べてかなり少ない。しかし、昼間人口を併せて考えると、両都市の人口密度はほとんど変わらない。千代田区と中央区をあわせたレベル(約 20) で東京の人口密度は 785 人、ニューヨーク市が 789 人であり、都心 4 区(約 60 km^2) のレベルでは、それぞれ 585 人、574 人である。さらに、23 区レベルでは、東京の人口(816 万人、 617 km^2 、1990 年時点) は、ニューヨーク市(735 万人、 833 km^2 、1988 年時点) をかなり上回っている。さらに、東京都市白書'91 の 20 ~24 頁をみると、宅地率、オフィス床面積などを比較しても、東京区部の方がニューヨーク市より高くなっているが、空地率、道路率は東京区部の方が低くなっている。
- (6) 小泉(1996)、林(1989)、藤井(1996)、株式会社三菱総合研究所(1993)、東京都住宅白書(1993) 等の再整理である。
- (7) 株式会社三菱総合研究所(1993.3)、都心居住に関する調査研究報告書
- (8) 林(1989)は、現行の用途地域制による複合市街地実現の限界を述べた上で、住機能確保方式を一般規制方式、個別対応方式に分けて日本の制度や先進外国の制度を比較している。氏は、ニューヨークで実施されている都心商業地域における住居系優遇ゾーニングはパリにおいても適用されていると述べている。つまり、フランスの都市計画制度は、土地占有計画(POS) のなかで容積規制(COS) を指

定するが、パリの場合、用途別容積型規制を採択している。パリ都心のUC_a地域では、オフィス100%、住宅・商業・その他300%となっており、ニューヨークと同様の考え方方が取られていると述べている。

- (9) 総合設計制度の運用に関する規定は、①法レベルでの特例措置の規定及び建築審査会開催の義務規定、②政令レベルでの建ぺい率規制別の空地率の規定と制度適用要件としての用途地域別の最低敷地規模規定、③通達・許可レベルでの国による具体的な許可判断基準、④さらに、特定行政庁が作成し運用する許可要綱等の4段階からなっている。一般に、「市住総」と呼ばれる制度は、このうちの③通達・許可レベルで位置づけられる。
- (10) 通達の内容は、「3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、敷地の細分化などの問題が生じており、健全な市街地の形成のため、これらの問題に対する対策が重要な課題になっている。このような課題に対処するため、今般、市街地における環境の整備改善に資することを目的として、主たるよう者が住宅である建築物について適用する新しい許可準則を別添の通り定め、市街地総合設計制度を設けることにした。

＜参考文献＞

- 1) 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、東京大学大学院博士論文
- 2) 林(1989)、複合高度密集市街地において住機能を如何に確保しうるか、住宅 1989. 8, pp2-15
- 3) 藤井さやか他（1996）、土地建物利用実態から見た中高層階住居専用地区の可能性と課題、都市住宅学 No. 19, pp57-62
- 4) 株式会社三菱総合研究所（1993.3）、都心居住に関する調査研究報告書
- 5) 東京都、東京都住宅白書（1993）