

## 第6章 定住人口の回復と土地の有効利用を目指して

東京都心地域における定住人口は 90 年代に入ってから依然として減少している<sup>(1)</sup>。また、バブル期の地上げによって生じた空地、空家や駐車場等の低未利用地はそのまま放置されており、現在一部地域では業務系建物の空室率が増加している。

このような状況に対応するため、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、業務系用途の建物の住居系用途への転換・改築費補助等様々な定住・土地利用政策が提起されているが、特に指定容積率緩和による住居系建物の供給対策に対しては議論が分かれている。

「容積率規制緩和は都心マンションの低価格化につながり、都心居住を促進することができ、土地の有効利用やインフラ、公共施設の有効な活用まで至る」<sup>(2)</sup>という見解がある一方で、「現在都心地域の多くは指定容積率の半分以下で土地利用が行われており、これまでできた都心居住型総合設計制度、用途別容積率制度などがどれくらい有効なのか検証しないまま、容積率を操作するのは問題である」<sup>(3)</sup>とする意見もある。

本研究は、都心地域における定住人口の回復や土地の有効利用のために、様々な定住政策が提起されており、またこれらに対する意見が分かれていることに着目し、東京都心 6 区の各町丁を対象地域として、定住人口や土地利用の変動に関するきめ細かな調査分析を行い、都心定住政策や土地利用政策の基礎資料を得ることを研究の目的としていた。このため、本研究では、都心地域では職と住が混在する方が望ましいという前提の下、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、インフラの整備が必要であるというスタン

スから、定住人口の変化と住宅供給、土地利用の量的変化を連動させ、定住政策と土地利用政策を有機的に連結しようとした。

以下では、第 2 章～5 章で行われた分析の結果を整理した上で、その情報をもとにして「定住人口の回復策」と「土地の有効利用策」を考えることにする。

- ① 地価や地代の高い都心部における土地の高度利用は経済合理性の観点からは認められるが、都市全体の構造や環境、基盤施設の整備程度や新設費用などを考えると、市場メカニズムだけに任せることよりは、土地利用規制と並行しながら都心居住を進める方が、経済合理性、かつ公平性に相応しい定住施策である。「計画は市場経済、資本主義に反するものではない。市場は自由民主主義のもとにして計画を遂行する媒介体である。計画の役割は技術と社会の複雑性、経済成長にしたがってより増加する。」という Tridib Banerjee (1993) の主張は、市場メカニズムと都市計画（土地利用規制）の間の並行・補完関係をよく説明している。
- ② 土地高度利用のため、現在の低層住宅の代わりに中高層集合住宅を立てることは、地価の高い都心部において土地の効率的利用と言えるが、それが実際の人口回復に効果があるのかについてはより具体的に調査する必要がある。新しく建てられた中高層の高級マンションが、家賃が高く、マンションの相当部分が事務室として転用されている場合も数多くあるのである。また、低層の住宅市街地で、ある土地所有者が自分の敷地を最も効率よく利用しようと敷地いっぱいの高層マンションを立てると、日照、通風、プライバシーなど周辺環境が奪われる。従って、高層住居誘導地区、中高層階住居専用地区などにおける民間による中高層集合住宅の供給、工場跡地などでの公共による大規模の住宅供給事業を行う時には、土地の高度利用のみならず、既存居住者の定住環境確保と住民

意識まで含めて事業の影響を慎重に検討する必要がある。

- ③ 都心 6 区全体をみると、地価が高い都心 3 区では住宅供給の減少と共に人口が減少した地域が多くなっているが、その他の 3 区では相対的に都心 3 区より人口減少地域が少なくなっている。また、都心 3 区のみをみても、僅かであるが人口増を示す地域が散見されており、定住人口が著しく減少し、児童が少なくなつて小学校が閉校された地域も出てきている。したがって定住人口回復政策の策定にあたっては、全地域一律ではなく、「人口回復が確実な地区」、「人口の維持に努力すべき地区」等と地区区分をして定住施策を策定する必要がある。つまり、東京都の住宅マスタープランでは、都心 6 区を含む相当広い地域を都心居住回復ゾーンと指定しているが、区単位別にしてそれより小さいゾーンを設定する必要がある。そのためには、十分な現地調査とともに都と区の役割分担を明確する必要も生じると言える。
- ④ 都心 6 区における人口増加地域の多くは、一戸建てよりは大規模の集合住宅が供給されている地域で、地域境界が広幅員道路に面しており、前期に人口が増加した地域あるいはその地域の隣接地域で生じる傾向が観察される。これは接近性のみならず斜線制限、容積率などの土地利用規制等が量的住宅供給と密接な関係があり、また、すでに定住基盤施設が備えられている都心地域では、人口増加形態が飛地的拡散よりは人口増加の潜在力のある隣接地域へ連続的に拡散する傾向があることを示唆している。これはある地域を人口回復拠点とし、その地区の基盤施設や公共施設を拡大すると、人口回復が加速化する可能性があると解釈できる。しかし、別の分析によると、住居系用途が非特化から特化へ転換した地域の多くは大規模住宅供給事業に起因しているが、商業・業務系へ特化した場合は周辺の土地利用や基盤施設に起因していると考えられる地域が多くなっている。また、良い基盤条件は容積率の変化や充足率のアップ

プに影響を与えているが、それはほとんど競争力の強い商業・業務系の増加をもたらしている。相対的に競争力の弱い住居系や工業系建物は追い出されて、商業・業務系用途に特化される地域も数多くある。これは、道路率や前面道路などの基盤施設の拡大は住居系のみならず商業・業務系の床の増加にも影響を与え、結局、相対的に競争力の高い商業・業務系が競争力の弱い住居系を追い出す可能性もあることを示唆している。第5章で検討した結果によれば、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させていることがわかった。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策として有効である。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。したがって、地域実状に相応しい定住施策の適用、あるいは公共借家、給与住宅のように業務系の影響が受け難い住居系床を補完的に供給することも定住人口回復策として考えられる。

- ⑤ 80年代後半に人口が増加した地域の人口変動傾向と住宅所有との関係を見てみると、全体的に持家住宅の数の減少にもかかわらず、80年代前半から増加している民営住宅の増加、及び給与住宅の減少の鈍化、あるいは給与住宅の増加によって80年代後半に人口が増加している。このように人口変動は住宅供給量と密接な関係があるが、時期別・地域別にその変動要因（住宅の種類・所有形態）及び変動形態が異なっている。従って人口回復政策としての住宅政策は地域と時期によって弾力的に採

択・運用される必要がある。

- ⑥ 一般に、東京都心地域における業務・商業化の進展によって定住人口の減少や住居系用地の減少が著しく、様々な都市問題の主要因となっていると言われているが、数量的な分析から得られた結果によると、それほど大きな変化は見られなかった。これの含意するところは、次のように言える。まず、一つは、都心6区の多くの町丁で人口減少を記録したが、住居系床面積についてはその値を維持したり、あるいは増大させている町丁が数多くあった点があげられる。「一定地域における住居系建物の延床面積の増加率が前期より高くなった時点では、定住人口の増加を示し、逆に住居系建物の延床面積の増加率が前期より低くなった時点では定住人口が減少している。」という規則性はみられており、定住人口は地区の住宅地としての程度によって大きく規定されているが、住居系延床面積の増減にしたがって人口が必ずしも増減することは見られなかったのである。次に、この間供給された住宅系床の相当部分が、実態としては住宅として利用されず、都心の小規模オフィス等の形で業務床に転用されている事例も多く含んでいると推定される。この二つの結果の解釈としては、(a)都心地域の一人当たり、あるいは1世帯当たり住宅床面積はこの間増大し、結果として住宅事情の改善が進んだ、(b)この間供給された住宅系床の非住居系への転用現象は、見かけ上の住宅水準の向上に寄与している等が挙げられる。住居系建物の非住居系への転用に対しては、今後詳しく調査する必要があるが、付置義務、税の減免などの定住施策を通じて公共や民間セクターによって供給された住居系床が、カタカナ産業などの業務系床へ転用されることに対しては、その理由の分析とともに監視体制確立など何らかの方法を講究する必要がある。例えば、一般庶民が住めないほど家賃が高い場合には、家賃補助、固定資産税の軽減による家賃引き下げも一つの施策として考えられる。また、

住宅開発事業者に対して、低中所得者用にとって入居可能（affordable）であり、かつ周辺のコミュニティにも受け入れられる住宅供給などを求めるプログラム、つまり、インクルジョナリー・ゾーニングの導入も検討する必要がある。また、第5章の検討結果によれば、「市街地複合住宅総合設計制度（複住総）」の場合では、割り増や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。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有効であると言える。さらに、郊外居住に比べ都心居住には魅力がないと思う人のためには、公共施設（美術館などの文化施設）と公営住宅の合築する方式を採択すると、居住者には魅力を、財政難に置かれている公共側には公共施設の運営費と住宅建設費の提供を一緒に可能とする一石二鳥の効果が期待される。

- ⑦ 都心6区における持家、公共借家、民営借家、給与住宅のなかで、定住人口に与える影響力の高いものは持家、民営借家であるが、80年代後半には給与住宅の定住人口に与える影響力が大幅に増加した。また、業務地化の進展程度と住宅所有別関係において、公共借家、給与住宅よりは持家、民営借家の方が業務化の進展の影響を受けやすいことが読みとれた。これは、地価の高い都心地域では、相対的に競争力の弱い持家と民営借家よりは競争関係が生じない、あるいは競争関係を改善する形態の住宅としての公共借家、給与住宅が転用の可能性も少ないし、持続的に住居系床として残されることを示唆している。しかし、都心地域における住宅市場を公共が独占し、公共住宅だけを供給することは望ましくない。かつ、公共側がそれほど豊かな財政を持っているわけではない。一方、本論で述べたように、付置義務によって供給された住宅は社員住宅（給与住宅）となって、定住人口の安定的な確保に繋がる可能性を持

っている。非住宅開発事業による開発利益の一部を開発地区に還元させるため、当該非住宅開発業者の費用負担により住宅の供給を求める「付置義務制度」は、市場メカニズムには若干反するものであるが、民間の活力をいかして良質の低廉な住宅を供給されるという意味で、より積極的に推進する必要があるといえる。また、いままで提起されている用途別容積型地区計画、高層住居誘導地区など定住施策の適用とともに、より市場メカニズムを加えた都市計画規制を通じて住居系床を確保する方策を模索する必要がある。

- ⑧ 指定容積率が充足率に与える影響は、他の基盤条件の整備程度によって異なっているが、指定容積率 600%以上の地域では、指定容積率が高いほど、充足率が増加する傾向があり、それは主に商業・業務系用途の増加に起因している。一方、1980～95 年の間に都心 6 区における商業・業務地の進展は、相対的な基準でみると指定容積率の低い地域で活発であった。これは、指定容積率の高い地域は、既に高度利用が相当程度進んでおり、新たな商業・業務地域を指定容積率の低い地域に求めたためと言えよう。また、住居優位地域、工業優位地域における工業系、住居系建物の延床面積密度は減少しているが、業務・商業優位地域においては、全用途の建物の床密度が増加している。このような現象は次の理由によるものといえる。つまり、業務・商業優位地域の大半は土地利用規制上の商業地域に立地しており、指定容積率が他の地域に比べ高く、かつ、道路の幅員、延長等の条件が他の地域に比べ良いということ、つまり業務・商業優位地域における開発ポテンシャルが他の地域より高いことも一つの理由であると言えよう。

- ⑨ 一方、現在の道路率と指定容積率のデータを用いて、回帰分析した結果によると、指定容積率のアップによって期待される実現容積率の増加量は、基盤整備が平均的な水準である地区では指定容積率増加分の 10%未

満であり、残り 90%以上は未実現容積率の増加に繋がることになる。これは、指定容積率のみの増加によってはそれほど大幅の土地利用高度化は期待できないことを示している。また、同じ分析によると、土地の有効利用のためには、戦略的に延床面積の除却率を増加することが効果的であると言える。このことから、現在の指定容積率を十分利用するためには、基盤整備と結びついた再開発・市街地整備に積極的に取り組むことが必要と言える。さらに、実現容積率を増加させるために、指定容積率を緩和するにしても、一律に緩和するよりは基盤条件の良好な地区を選定するなり、基盤整備事業を同時に行う等して指定容積率の緩和が実現容積率の増加に効果的に結びつくようにする必要があると言える。基盤条件を改善すること無しの規制緩和には限界があると考えられる。

- ⑩ 平均的に見ると、道路率の高い所に高い容積率が指定されていると言えるが、指定容積率別道路率の最小・最大値にはかなりばらつきがある。容積率緩和に先行し、容積率指定実態に対する検討とともに基盤施設の整備方策を模索する必要がある。もともと道路などのインフラストラクチャー整備は官が主導するわけと認識されているが、東京では、地方と異なり民の力があるので、超沢明（1993）が主張したように受益者負担原則によって民の財力を活用することが考えられる。つまり、地下鉄をつくるときに駅周辺に未開通道路があったり公園が不足していれば民から用地を提供してもらってそれらを完成させる。これができれば限度いっぱい容積率を活用することができるし、場合によっては周辺の容積率の緩和もできると言える。

- ⑪ 前面道路幅員が広いところの敷地では、狭いところの敷地より敷地統合や土地利用変化が多かった。同様に、敷地規模の大きい方が小さい方より土地利用変化が多かった。これは、バブル期に生じた低未利用地が多く、土地利用効率が低くなっている地域においても同じ現象としてみら



れた。このことから、前面道路幅員や敷地規模が敷地の容積率に影響を与えることは明らかであり、前面道路幅員と敷地規模は土地利用の活性化を導く重要な変数といえる。他の研究によると、都心一部地域では世帯分離による一戸建て住宅の建設のため、敷地が細分される傾向がある。都心地域における土地は有限資源としての意味付けが郊外に比べより強くなり、また、住居系床としての持続性面からみても一戸建てはすぐ商業・業務系に追い出される可能性もあるので、都心地域では、一戸建て選好よりは集合住宅でも構わないと土地利用の考え方を変える必要がある。このためには、集合住宅でも緑や個人のプライバシーを最大限確保できるような設計が要求される。また、小規模の開発に税制優遇措置を与えることに対しても改善の余地がある。この意味で、最近建築基準法が一部改正され、連担建築物設計制度（仮称）<sup>(4)</sup>が創設され、複数敷地により構成される建築物に対して、容積率や建ぺい率規制を緩和することは、集合住宅の建設を容易にする制度として、その効果が期待される。

- ⑫ 一定基盤条件を備えている地区における周辺の土地利用状況や街区規模は敷地、あるいは街区全体の土地利用変化に影響を与えていることも事例を通じてわかることになった。これは、一定の基盤条件があって、同じような指定容積率であっても、市街地形成の履歴による敷地・街区規模などの違いに起因することを示唆している。
- ⑬ 以上から、基盤施設の整備、特に前面道路幅の拡大を伴う都心居住施策は、土地の有効利用に及ぼす効果的手段であるといえる。しかし、延床面積の増加分が必ずしも住居系の床増加には繋がらない。ともかく、1980～95 年間、都心地域における住居系延床面積の増加量は商業・業務系の増加量の3分の1水準に止まっており、定住人口の減少による諸問題の解決が大きな社会課題となっていることを考えると、職住バランスを確保あるいは回復する特段の施策、つまり住居系床利用の増加が期待

される特段の施策を工夫する必要があると言える。このためには、いままです提起されている定住施策の綿密な検討とともに、ニューヨークなど先進大都市で運用されている都心定住施策、例えば、用途地域の細分化と特定地域における用途別に許容容積率を差別化することなどの導入を検討する必要がある。

- ⑭ 都心部における住居機能や業務・商業機能の配置に当たっては、基盤施設の整備や住居機能と商業・業務機能の競合関係も配慮しつつ、土地利用政策や規制制度を整備する方が望ましい。職と住のバランスをとるためには、ニューヨークのように積極型（positive）土地利用規制方式を採択し、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。
- ⑮ 本研究では、道路率などの基盤条件と指定容積率が全体土地利用の量的変化（容積率変化）に与える影響に対しては分析しているが、住居系、商業・業務系を区分した用途別の容積率変化までにはふられていない。今後の課題としては、本研究の分析結果を踏まえ、用途別土地利用の競合関係や土地利用変化メカニズムの把握、住居系建物の非住居系建物への転用の実態把握などがあげられる。また、本研究が「東京の都心地域」だけを対象地域としており、調査分析の内容においても「指定容積率や基盤施設が定住人口の回復と土地の有効利用に与える影響」に限られているので、本研究から得られた知見が、一般化可能かに対しては、疑問の余地がある。従って、もう少し研究範囲を広げて、都心居住問題や成長管理などについて幅広く国際的比較を行うことと家族構造、人々の価値意識、ライフスタイルの変化に対応した都心居住施策の検討などが求

められる。場合によっては、スモールオフィスと住宅との共存・共生の  
枠組みに対しても検討を行う必要がある。また、定期借家など新たに提  
起されている政策の有効性・妥当性に対する検討も必要と考える。

### <補注>

- (1) 1995 年度の国勢調査についての速報によると、東京都心 6 区の定住人口は 1995 年時点で 848, 831 人で、1990 年に比べ 58, 209 人の減少を示している。1985 年～90 年の間の人口減少分が 123, 419 人であったことを考えると、人口減少が著しく鈍化されたとは言える。
- (2) 尾島俊雄は容積率規制の緩和を中心とする都市計画法・建築基準法の改正案に対する朝日新聞（1997. 4. 18）の取材に応じて、容積率規制の緩和から得られる効果をいくつかあげている。
- (3) 森稔、五十嵐敬喜は朝日新聞（1997. 5. 3）の紙上討論で、容積率規制緩和に対する讃反両論を提起している。
- (4) 土地の集約的利用による合理的な建築計画を可能にし、土地の有効利用に資するため、隣接建築物との設計調整のもと、複数建築物について一体的に規制を適用する特例制度である。同制度の規制内容は、複数敷地により構成される一団の土地の区域内において、既存建築物の存在を前提とした合理的な設計により、建築物を建築する場合において、建築物の位置及び構造が安全上、防火上、衛生上支障がないと特定行政庁が認めるものについては、複数建築物が同一敷地内にあるものとみなして、建築規制を適用することを骨字としている。

### <参考文献>

- 1) 五十嵐敬喜、超沢明他（1993）、「東京問題」をどうするか、経済セミナー No. 465 日本評論社、p17