

都市計画の仕組みと住宅市街地のあり方

小林 重敬 (横浜国立大学教授)

—都市計画の構造転換と住宅市街地のあり方の変化—

キーワード：1) 近代都市計画, 2) 低層低密住宅市街地, 3) 伝統的住宅市街地, 4) 新規市街地, 5) 既成市街地, 6) ポストモダニティ, 7) 市街地の「アン」と「ガワ」, 8) 市街地の「図」と「地」, 9) 有効利用, 10) 容積充足率

1. 近代都市計画の仕組みと住宅市街地

1.1 近代都市計画の仕組み

近代都市計画の仕組みは、19世紀末に産業化の進展に伴う都市への人口集中、さらに、人口集中に伴う市街地の拡大を規則・コードによって制御するものとして誕生した。具体的には、ドイツの都市計画法の基礎となった1900年のザクセン一般建設法や1909年に成立したイギリスの住宅・都市計画法 (Housing, Town Planning, etc. Act) の創設がそれである。その後、1916年のアメリカのニューヨーク市の総合的ゾーニング条例によるゾーニング制度の導入、1919年の日本の都市計画法の創設と続くこととなる。

産業化の進展は急激な都市化現象を引き起こし、都市の規模をこれまでにないほどの大きなものとした。その結果、都市の全体像を実体として、存在論的に押さえることが困難になった。

すなわち、19世紀中頃に展開したナポレオン3世のパリ改造計画、フランツ・ヨーゼフ2世のウィーン改造計画にみられるような都市づくりは、新しい産業化社会には時代遅れになったのである。そのため、都市への人口集中に伴う都市の拡大、機能の多様化に対応する近代都市計画システムへの移行を促したのである。

都市の全体像がみえなくなった時代に、近代都市計画は2つの方向性を示した。1つは、大規模化した都市を抽象的な数字や記号で表現する規則・コードによって都市づくりを制御する近代都市計画の仕組みであり、具体的には地域制 (ゾーニング) である。他の1つは、都市の部分について実態を把握し詳細に整序する地区詳細計画である。

ただ、それらの2つの方向性は、一方で都市を商業業務中心と周辺拠点、さらに、住宅市街地を周辺地域に位置づけ、都市の構造を幹と枝、葉の関係になぞらえることができるツリー構造とする点では同じであり、そのツリー構造を具体化する手段として都市計画道路網計画があった。

そのような都市の構造化は、モダニティ (近代制) が、「労働」と「家庭」、さらに、「余暇」や「宗教」を分離し、また、「公共」生活が「私的」生活と区別され、さ

らに、男性と女性の生活が区分されたことに対応している。都市社会学におけるシカゴ派の主張によれば、都市化とは、新しい特有の「生き方」そのものであった。²¹⁾

そのような変化を簡潔に述べれば、「アルファベットのコード」 (文章表現のコード) から、「数字のコード」 (記号表示のコード) へ都市づくりのコードが移行したともいうことができる。

これは、都市の大規模化と多機能化に対応して、全体を「数字のコード」で表現して規律する地域制と、都市の一部に対応して「アルファベットのコード」が介入する余地を残す地区詳細計画の2つの仕組みが近代都市計画に併存していたこと、さらに、それらを全体構造として位置づける道路交通網があったことを指摘しておきたい。

それは、マックス・ウェーバーやゲオルク・ジンメルが述べるところの、モダニティーが様々な生活の面で「時間を守ること」や「計算が可能なこと」を要求したこと、それを大都市という複雑で広がりを持った地域で実現することに深く関わることである。²²⁾

1.2 近代都市計画と住宅市街地

19世紀末に近代都市計画が誕生した時点では、近代都市計画は新しい役割を与えられて、あるいは、新しい主人公に支えられて誕生したといわれている。それは、産業化に伴って、あるいは、産業化をリードする主体として生まれてきた新しい社会階層＝新中間階層に快適な低層低密住宅市街地を郊外部に提供する社会的な役割を担って誕生した仕組みである。

当時の全ドイツの勤労者の構成をみると、旧来からのいわゆる労働者と新規に誕生した階層である新中間階層＝サラリーマン階層の比は、1870年の時点で30:1であったものが、1913年には9:1に大きく変化していた。すなわち、19世紀末から20世紀初頭は、新しい社会階層が急速に拡張していた時代である。²³⁾

そして、新しい社会階層は、新しい居住形式とこれまでにない新しい居住環境を要求したのである。

そこで、中世以来の高密で機能の混在した市街地居住とは異なる都市居住を実現するため、それまでの市街地

表 1-1 フランクフルト市
地区別・路線別建築規制における密度規制 (1891 年)

	最小限敷地規模	建蔽率
旧市街地 (Innerstadt)	25m ²	3/4
インナー・ゾーン		
混合地区	30m ²	2/3
住居地区	60m ²	1/2
アウトター・ゾーン		
住居地区	100m ²	1/2
工業地区	150m ²	1/2
混合地区	40m ²	25/40

(出典 大方潤一郎「近代都市計画の原案と近代都市計画の位相」)

居住を制御していた中世以来の建築規制のみによる制御とは異なる仕組みが都市計画として用意された。それが地域地区を区分し、地域地区毎に異なる建築規制などを課することができる地域制である。近代都市計画は、新しい社会階層が要求する市街地居住を実現する社会技術として誕生したのである。²⁴

社会技術としての都市計画の仕組みは、近代社会が要求する効率性、合理性に対応して、快適な生活空間を具体的に作り出す技術として生まれ、また一方で、地域を区分して住宅機能、商業機能、工業機能を機能純化し、均質化しようとする技術である。これも中世以来の市街地を組み替える社会技術と考えられる。

また、それら機能分化した地域を効率的にネットワークするために、中心となる幹と、幹から派生する枝、さらに、葉のような構成をとるツリー構造に近似した中心拠点と周辺地域を結びつける都市計画道路網を都市計画の重要な手段として組み入れることとなる。それは、郊外部の低層低密住宅市街地を都市の中にネットワークする手段でもある。上記のような近代社会の基本的要請に対応する社会技術として、記号と数字で表現される規則・コードとしての地域制が活用されてきた。

1.3 ヨーロッパ諸都市における伝統的住宅市街地の存在

しかし、ヨーロッパ諸都市は、近代都市計画の仕組みが誕生する前から、社会技術としての近代都市計画の仕組みにからめ捕られない部分を伝統的住宅市街地として、いわば文化技術として維持してきたと考えられる。

あるいは場合によっては、具体的な市街地地域像が逆に近代都市計画の規則・コードを規定している部分もある。

ゾーニングを制度として最初に導入したフランクフルト市では、ゾーニングを導入する以前は、全市一律の建築条例によって、建物階数限度5階、建蔽率3/4、最小限画地規模25m²というものであった。それをゾーニング制度の導入で、旧来の中心市街地である「Innerstadt」に対する規制は従来どおりとし、表1-1にみるように、郊外部に行くにつれてより厳しい建蔽率制限、最小限画地規模規制を行い、さらに、隣地後退を義務づけるなど、低密化を図って行く仕組みとしている。²⁵

ドイツ諸都市の既成市街地は、近代都市計画の仕組みを組み入れた時点でも、基本的には従来のままの規制で市街地が規制されていた。ただ、全く手が付けられなかったわけではなく、中庭型高密住居の改善と街路拡幅などが図られた。現在でも近代都市計画が導入した制度・仕組みでは、規制されない市街地の部分も多い。たとえば、ドイツの2層制の土地利用規制のうち、Fプランは地域全体を対象としているが、一方のBプランによって

規制されているのは、各都市を平均すると郊外市街地を中心とした新規市街地部分の1/3程度といわれている。残りの市街地は建設法典(わが国でいう都市計画法)第34条第3項で規定され、周囲の市街地との調和をチェックされて個別に建築許可がおろされる。そのことは、既成市街地の開発は基本的にインフィル(充填的)開発を前提としていると考えられる。

また、フランスのパリなどでは、2層制の土地利用規制であるSD (Schémas Directeur: 基本計画)とPOS (Plan d'Occupation des Sols: 土地占有計画)のうち、市街地地域像を具体的に制御するPOSの内容は、既成市街地については、存在する歴史市街地にあわせて決められるといわれている。イタリアでは、歴史的市街地の保全地域の領域を決めるのが都市計画マスタープランの第1の役割であるといわれている。また、イギリスのロンドンでは同じように都心部周辺で保全区域が3/4近くを占めている。

近代都市計画の仕組みが、社会技術としての役割の限界を示しているとともに、文化技術的要素を加味しながら運用されていることがわかる。あるいは、文化技術の厳然たる存在が、近代都市計画の仕組みを逆に補うともいうことができる。既存の市街地地域像のまとまりとしての「ルール」とも呼ぶべきものが存在し、それが近代都市計画の仕組みに影響を与えていると考えられる。²⁶

2. 都市の構造転換と住宅市街地

2.1 都市の構造転換と都市計画の役割の変化

近代都市計画は、工業化に伴う都市への人口集中の現象に対応して、工業化を様々な面で支える制度として生まれ、急激に増大した新しい社会階層=新中間階層に快適な低層低密な郊外部住宅市街地を提供する社会的な役割を担ってきた仕組みであることは先に述べた。その後、先進諸国の都市への人口集中はさらに進み、市街地の拡大を制御するということが、当初の社会的技術としての色彩を弱め、一般的な課題に対応する技術として新規市

街地を整序する役割を担ってきた。

しかし、20世紀末になると先進諸国の各都市は大都市を中心として人口集中はみられなくなり、さらに、大都市圏の中心都市では人口減少が始まるようになる。先進諸国の各都市の人口減少は、人口の社会移動の減少や少子化によるものであるが、大都市圏の中心都市の人口減少の一つの要因は、産業構造の転換に伴う工業化社会から脱工業化社会への移行によるものと考えられる。脱工業化社会では業務化の拡大が進み、オフィスが都市中心部で立地拡大する。その結果、都市中心部に存在した住機能が都心部周辺から転出して、都心部周辺での人口の減少やコミュニティーの崩壊が進む。近年、先進諸国における大都市の住宅政策として都心居住の議論が展開した背景である。

さらに、モダニティーは「労働」と「家庭」を分離したが、ポストモダニティー（脱近代制）は「家庭」を大きく変容させようとしている。夫婦と子どもが数人で構成する家族形態は、工業化社会がつくり出した一時期の形態であり、実際は様々な家族の形態があり得ることをアメリカなどの事例が示し始めた。さらに、モダニティーは「家庭」から「余暇」や「宗教」を分離したが、ポストモダニティーは従来「家庭」が持っていた諸機能をさらに分離しようとしている。

一方、モダニティーは「公共」生活と「私的」生活を区別し、さらに、男性と女性の生活を区分したが、ポストモダニティーは逆に両者を同一化する動きを示そうとしている。たとえば、「公共」生活と「私的」生活を複合化した生活が高齢者などのコレクティブ・ハウジングなどの事例として動いているし、女性のより幅広い社会参加の要請は、都心居住の1つの根拠であると同時に、逆に都心機能を周辺地域に分散させる根拠にもなっており、都市構造のあり方に関わる事柄となっている。

このような動きは、住宅市街地のあり方に変化をもたらしつつあり、また、今後大きな変化をもたらす動きであると考えられる。

しかし、都市計画の立場から注目すべき変化は、新規市街地形成が都市づくりの中心的なものではなくなり、都市づくりの中心的課題が既成市街地の再構築へ大きく変化したことである。近代都市計画が生まれた要因である成長型都市づくりが展開した「都市化社会」の進行が止まり、新しく成熟型都市づくりが展開する「都市化型社会」へと、都市づくりの基本が大きく構造転換したことである。

したがって、これからの都市づくりはこれまでの都市化の展開の中で、第1に、既成市街地をどのような質で形成し維持してきたのかが問われる時代に入ったこと、第2に、既成市街地を秩序づけるための仕組みをどのレベルで構築してきたかが問われる時代に入ったと考えら

れる。

そのような視点から日本の都市と日本以外の西欧諸国の都市を比較すると、その点で大きな違いがある。そこで、まず日本以外の西欧諸国の都市における状況を大都市を中心に見てみよう。

2.2 西欧諸国の都市における住宅市街地を秩序づける仕組みの現在

西欧諸国の都市における住宅市街地の現況をみて特徴を挙げると次のようになる。第1に、一般には保全区域となっている歴史的市街地を除けば、都市の基盤整備が整っていること、第2に、郊外部においては用途・機能の分離が図られ、一方、既成市街地においては用途の複合化が一般的であることである。そこで以下では、住宅市街地のあり方に深く関係する形態規制について中心的に検討する。

1) イギリス・ロンドンにおける形態規制と住宅市街地

イギリスでは近年、一般的開発規制（計画許可制度）などの既存の規制制度を可能な限り活用し、また、戦略的眺望保全などの新しい規制手法を導入して、三次元の都市空間のトータルなデザインを都市計画として実現しようとしている。それは、商業業務地域だけでなく、住宅市街地においてもみられる傾向である。

一般的開発規制に関する政府のプランニング・ガイダンスにおいて、「開発の外観とその周辺環境との関連は、明らかに開発規制においてチェックされるべき項目であり、とりわけスケールや性格において、周辺とそぐわない開発は不許可とする」ことを明示的に述べている。²⁷⁾ さらに、保全区域の指定がロンドン中心部のかなりの部分（ウエストミンスターやケンジントンのバラ(borough)では行政区域の約2/3が指定されている）で活用されており、これら保全区域内では、開発・増改築に当たって、変更の方向を具体的に示すデザインガイドラインを持っているのが一般的になっている。たとえば、これらのバラでは古い住宅市街地にはミューズ(Mews)という名前の付いた路地が多くあり、そこにはジョージアン朝時代のテラスハウスが多く残されており、これらを現代において貴重な小規模住宅のストックとして保全・活用する方針を打ち出している。

2) フランス・パリにおける形態規制と住宅市街地

フランスの基本的な土地利用規制であるPOS（日本のゾーニングと地区計画が一体化したものに近い）をパリ市についてみると、表2-1にあるようにパリ市全体面積8,696haのうち、44%が用途混合市街地である混合地域(UM)、15%が住居地域の内の専用地域、13%が住居地域の内の住宅と商店が複合化している伝統的な住宅市街地、8%が都心地域で住宅と商店が並ぶ典型的な過密住宅市街地である。80%近くが住宅市街地の類型に入

表 2-1 パリ市の土地占有計画（POS）における用途別容積率

地域	住宅・商店 その他	小工場・作業 所・その他	オフィス	面積構成比 (百分率)
業務地域		350%	200%	2.81
複合機能地域				8.07
歴史的地区	300		100	
モンマルトル地区	270		100	
ビュット・オ・カル地区	180		100	
金融地域		350	350	1.01
住宅優先地域				27.78
伝統的商店	300		150	
住宅専用地区	300		100	
工業地域	-	-	350	0.33
戸建て住宅地域	-	-	-	2.27
混合地域				43.75
パリ市周辺地区	270	300	130	
商工優先地区	250	350	130	
工業優先地区	200	350	100	
住宅抑制地区	150	350	100	
国鉄用地地域				3.53
再開発地域	-	-	-	0.92
湾岸地域				2.68
PSMV (活用保全計画地区)				3.75
ZAC (協議整備区域)				3.10
合計				100.00

注：表の数字は用途別容積率（COS）をパーセントで表示したものの

る市街地となっている。しかもPOSではこれらの地域の容積率COS（Coefficient d'Occupation du Sols：土地占有係数＝容積率）が住宅、商店、さらに小工場、作業所である場合は300～350%、オフィスである場合は150～200%となっており、用途別容積率を全面的に適用して住機能をより優遇する規制となっている。これは先にも述べたように1～2階は商店、それ以上5階程度まで住宅というパリの住宅市街地の実態を基礎とした規制であるためである。

さらに、伝統的な市街地は、高さ制限、高さ上限規制による伝統的住宅市街地の保全が図られている。たとえば、高さ上限規制では中心部の伝統的市街地の大部分が25mの制限がかけられ、一般既成市街地の大部分が31mの制限がかけられている。その点からも超高層住宅などと伝統的住宅市街地が不調和に並ぶということはない。

超高層住宅などはPOSの制度を穴抜きにして、その地区独自の計画PAZ（Plan d'Aénagement de Zone：区域整備計画）を策定することができる大規模土地利用転換地区であるZAC（Zone d'Aénagement Concerté）適用地区で展開している。

3）ドイツ・フランクフルトにおける形態規制と住宅市街地

ドイツでは2層制の土地利用規制、すなわち、FプランとBプランの2層制のプランによって規制されているのは、各都市を平均すると郊外市街地を中心とした新規市街地部分の1/3程度といわれていることは先に述べたとおりである。残りの地区の開発などは、建設法典第34条第3項で規定され、周囲の市街地との調和をチェックされて個別に建築許可がおろされる仕組みになっている。近年では、そのような地域では、新規開発よりも修復の事例が増加していることから、新規開発もいわゆる

インフィル開発（充填開発）と呼ばれ、周辺市街地との調和を重視されて建築許可がおろされる。

ただ、例外がないわけではなく、図2-1にみるフランクフルト市のように超高層ビルを計画的に市街地中心部に配置し、これまでの都心部周辺の住宅市街地との調和を問題視された開発が許可された事例もある。これは、既存の住宅市街地との住み分けを意図したBプランの策定と住宅市街地側での条例の制定によって対応が図られている。

4）アメリカ・ニューヨークにおける形態規制と住宅市街地

わが国と同じように、ヨーロッパのような伝統的な市街地を持ち得なかったアメリカは、街路などの基盤整備については確実に整備する計画規制手法を持ち、さらに、たとえば、ニューヨーク市のように既成市街地の市街地像を詳細なゾーニング（地域性）を指定することによって描き、実現している。そこでは詳細にみれば1000以上の地域区分があり、用途、最大容積率、建蔽率、高さ制限はもとより、最大住戸密度、最低敷地規模、敷地間口距離、前壁、側壁、後壁それぞれの後退距離、建物前面最大長さを規定することになっており、ゾーニングの市域指定によって、各地域の市街地像がほぼ決まる制度となっている。図2-2にその実際を示す。

3. 日本の住宅市街地を秩序づける仕組みの現在と住宅市街地の現況

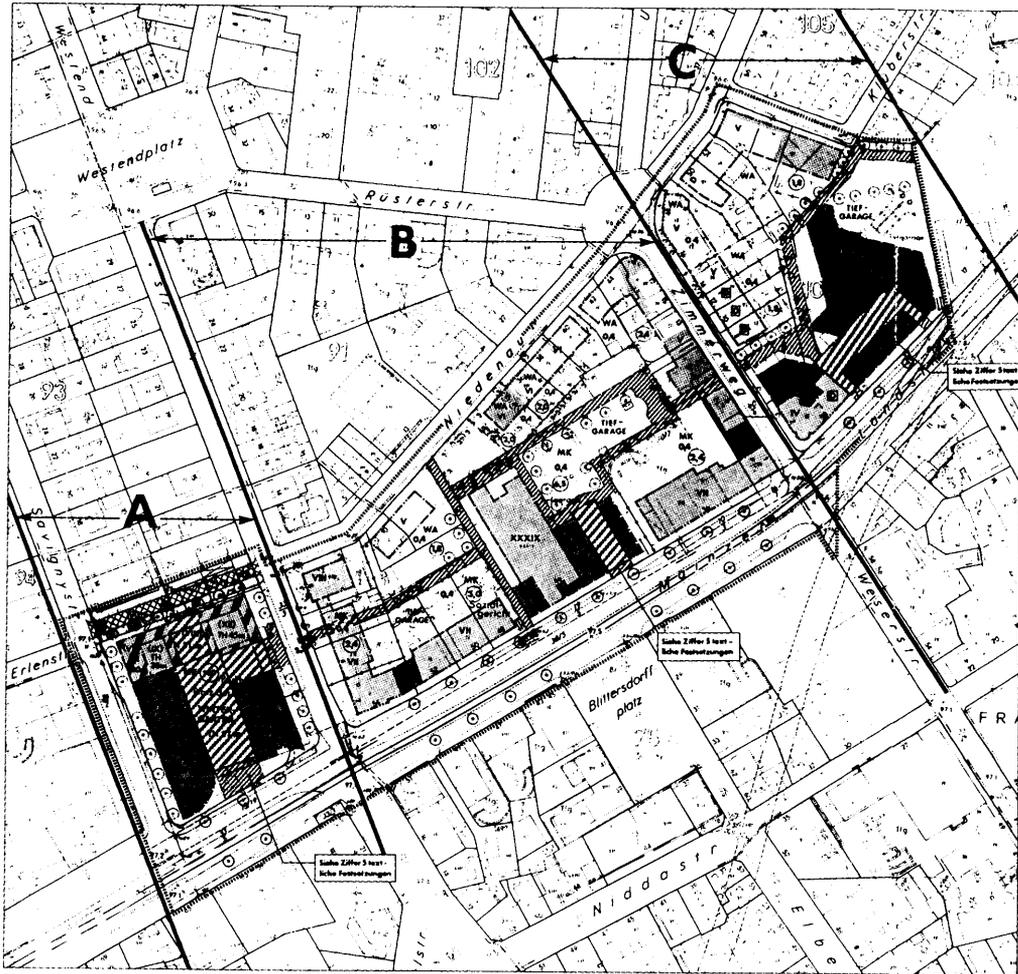
3.1 日本の市街地を秩序づける仕組み

日本においては、市街地を秩序づける直接的な制度として、地域制（ゾーニング）と地区詳細計画である地区計画がある。それらが現在果たしている役割を大別して考えると、地域制の役割は、都市の全体構造を「ネットワーク」化して、都市内の各地域の機能や利用強度を相対的な関係から決めて行くツールであり、一方、地区計画の役割は、各地域の独特の論理によって、すなわち、その地域の「場」の論理を表現するツールである。

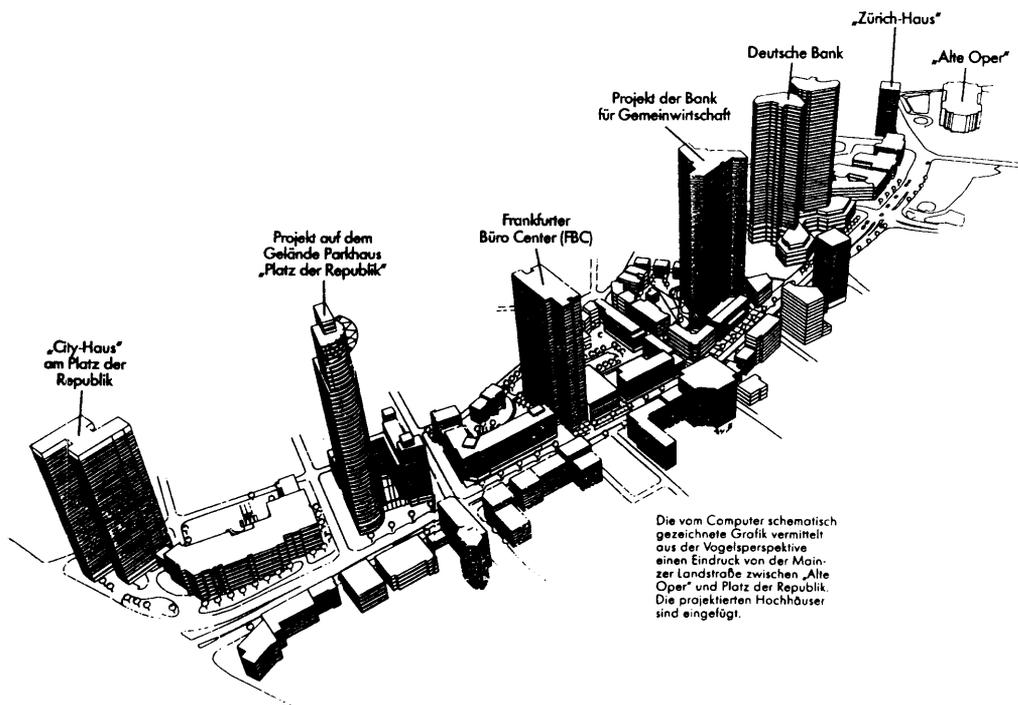
地区計画は、一定の市街地像を描き出すことになっているが、まだ郊外部の計画的に開発された戸建住宅団地を中心に運用され、現在のところ地域制適用地域の1%しかカバーしていない。したがって、大部分の市街地は、都市の全体構造から相対的に位置づけられた大枠としての規制である地域制、そのために相対的に柔軟な規制力しか持たない地域制のみによって規律される市街地である。

確かに、郊外部の計画的に開発された戸建住宅団地は、それなりの市街地像をつくり出している。しかし、それも地域制の規制だけでは、形成された住宅市街地を維持することはできない。維持するためには別途、建築協定や地区計画で住宅市街地像を担保しなければならない。

一方、日本における既成市街地は、ヨーロッパ諸国の



ヴェストエンド地区の新しい B プラン (出典：Wohnen in Westend- Arbeiten an der Mainzer Londstrasse)



ヴェストエンド地区 / 開発イメージ (出典：Wohnen in Westend- Arbeiten an der Mainzer Londstrasse)

図 2-1 フランクフルト市中心市街地 (ヴェストエンド地区) と超高層建築群 (銀行街)

■想定する住宅地			■住宅の形態や密度の規定										
1 想定する住宅地のタイプ		2 容積率	3 専用住宅以外の用途	4 敷地		5 空地		6 建物	7 住宅				
				最小敷地規模	最小敷地面積	空地率	前庭	後庭	側庭なし	戸数密度	部屋数密度		
一般住宅 (戸建・集合住宅等)	【R 6】 典型は5～12階建	0.78～ 2.43	コミュニティ施設 (学校、図書館等)	● 最小敷地規模 153㎡	● 最小敷地面積 5.4㎡	● 空地率 28.5%～ 37.5%	● 前庭なし	● 後庭一律 9m	● 側庭なし	● 初期セットバック ①6m ②4.5m	● 駐車場 70% 395～ 435戸/ha	● 987～ 1087部屋/ha	
	*コンテクスチュアルゾーニングあり		●建物階数によって最大容積率が変化 例：1階0.78 9階2.35 13～15階2.43 21階2.36	● 9m	● 5.4m		● 9m	● 9m	● 道路斜線 ①2.7 ②5.6	● 街路側壁面高 18mまたは6階以下	● 511～ 558戸/ha	● 1282～ 1396部屋/ha	
	【R 7】 典型は6～16階	0.97～ 3.44	● スクワン・アイランドを除く全市に広く分布			● 16.5%～ 25.5%					● 60%	● 728～ 956戸/ha	● 1823～ 2391部屋/ha
	*コンテクスチュアルゾーニングあり		● フロックスやマンハッタン、ハルム、ワシントンハイムなど										
	【R 8】 典型は8～17階	0.94～ 6.02	● フロックスでは最大容積住居地区			● 7.4%～ 11.9%				* 側庭を設ける場合 2.4m以上 隣接壁面との距離 4.8m以上	● 初期セットバック ①6m ②4.5m	● 40%	● 956～ 1050戸/ha
*コンテクスチュアルゾーニングあり													
【R 9】 典型は9～14階	0.99～ 7.52	● マンハッタンのみ			● 3.0%～ 9.0%					● 街路側壁面高 25.5m または9階以下	● 40%	● 956～ 1050戸/ha	● 2391～ 2623部屋/ha
*コンテクスチュアルゾーニングあり													
【R 10】 (+ボーナスで12.0)	10.0	● マンハッタン市中心市街地やブルックリンの業務地区周辺に分布		* 戸建の場合 342㎡	* 戸建の場合 12㎡	なし				* ①狭い道路 22.5m未満 ②広い道路 22.5m以上	● 40%	● 1435戸/ha	● 3586～ (～4320)部屋/ha
*コンテクスチュアルゾーニングあり													

注) 住戸の「部屋数」の数え方：基本的な住戸（1居室、約5㎡のダイニング、台所、浴室）を「2 1/2室」と数える。
= Studio Apartment ≈ 約40㎡

図 2-2 アメリカ・ニューヨーク市のゾーニングにみる形態規制と密度規制（その2）

保存地域などの区分を基礎として、市街化区域と市街化調整区域に市街地を区分する「線引き」制度が導入された。その時点で、事務局の一部にあった考えは、既成市街地は基本的に放置し、新しい市街地に計画的な大規模開発を展開し、日本の新しい市街地像をつくり出そうというものであったという。線引きをして、既成市街地の外側に開発許可制度により新しい計画的な市街地を形成することを1968年法の根幹として据えたいという考え方があったようである。

そのような仕組みが導入されていれば、新規市街地形成は現在よりもより秩序だったものとなったと考える。

しかし、その場合でも、既成市街地の市街地像の問題は残されたままであることに変わりはない。わが国において、既成市街地の中でも、駅前などの交通拠点であり商業拠点である地区の部分的な再開発事業と震災や戦災に遭った地域を対象に、建物の秩序化が視野に入っていないという意味で、十分な市街地像を持たない基盤整備中心の区画整理事業が展開されてきたに過ぎない。

3.2 既成市街地を規制する制度枠組みと住宅市街地の現況

わが国の大部分の一般的な既成市街地の制度枠組みと

市街地の有り様をみると、次のようなものである。すなわち、わが国の既成市街地の物的特性に関わる基本的な問題として、次のような制度的枠組みに関連した市街地の状況が指摘されている。

第1に、規模に関する規制を基本的に欠いてきた敷地を単位として、局所的・微視的な相隣環境と前面道路関係で規定されている市街地である。

第2に、規制制度による区画街路などの地区施設を形成・維持する手段を欠いてきたため、街区形成が十分でない市街地が多い。

第3に、住宅市街地においては、日照・採光条件を相対的に重視してきており、住機能が工業専用地域以外では立地できる制度枠組みとなっているため、市街地形成に様々な問題を抱え込んでいる。

第4に、幹線道路沿道の土地利用規制についてみると、用途地域の路線指定方式を積極的に活用し、かつ、道路斜線制限などの規制を近年緩和してきた結果、幹線道路などに面して高い建物が建つ「ガワ」と、幹線道路に囲まれ、基盤整備がなされていないため低層の建物が立ち並ぶ「アン」といわれる2つの市街地からなる市街地形態となっている。

第5に、制度の枠組みとして全般的に市街地像が未確立であり、上記の「アン」と「ガワ」の構成を除けば、特に一般既成市街地の住宅市街地像が未確立である。

第6に、用途規制と形態規制がセットとなっているため、容積率の高い用途は商業系の用途となり、地価がそれによって規定されてる傾向があるため、中心部に住機能が立地しにくい制度枠組みとなっている。

わが国の既成市街地は、上記のような制度枠組みによって形成された市街地である。その特性を十分検討することから、わが国の住宅市街地の今後のあり方の議論は始められる必要がある。

4. わが国の今後の住宅市街地のあり方について

4.1 わが国の住宅市街地のあり方

わが国の住宅市街地の現況を考えると、第2章2節で述べた欧米の住宅市街地の現況とは異なることがわかる。欧米、とりわけヨーロッパと比較して、わが国の市街地像が伝統的な市街地を形成している部分が極めて少ないこと、また、一般の住宅市街地の水準が高くないこと、さらに、将来確立すべき市街地像を持っていないことなどである。そのことは、住宅市街地を議論する上で大きな問題を投げかけることとなる。それは、今後のわが国の住宅市街地をどのような方向に持って行くかについて議論する時、議論の拠り所が少ないため、様々な意見が出される可能性があるからである。

これまでの住宅市街地に関する意見を大別すれば2段階に分かれる。第1段階の意見としては、わが国の多く

の都市が住宅市街地像を持っていないことからくる意見である。この段階の意見は、立場によって大きく2分されている。第1は、追求すべき住宅市街地像を持たない以上、土地の有効利用に沿った住宅市街地のあり方を追求すべきだという意見である。その意見の中心的な考えは、建築や開発に関する規制を緩和し、より高度に土地を利用すべきであるという考えである。第2は、追求すべき住宅市街地像を持たない以上、市街地を現状維持することこそ適切な対応であるという意見である。その意見の中心となる考えは、住宅市街地であるからには、日照、通風条件など基本的な居住環境は満たさなければいけないという考えである。両者は時に対立的な意見として出されることがある。

そのような意見の多様さ、幅の広さは、現実の住宅市街地形成にも影響を与えている。第1は、土地利用転換に伴う大規模開発においては、再開発地区計画などの都市計画手法が適用され、基盤整備と規制緩和が一体としてなされ、土地の高度利用が図られる。一方、その周辺の低層高密度な既成市街地部分は基盤整備が十分でない市街地のまま存続するのである。都市計画学の分野で大規模土地利用転換された地区が「図」と表現され、その周辺の既存市街地が「地」として表現されている。大規模土地利用転換の図られた地区を含む市街地では、一般に「図」と「地」の関係が調整がとれた関係にはないことが多く、わが国の既成市街地形成上の課題となっている。第2に、広幅員道路の沿道が高度に利用され、いわゆる「ガワ」を形成するのに対して、その「ガワ」に囲まれた市街地は基盤整備がなされていない場合、低層市街地として存在し、いわゆる「アン」の部分を構成する。わが国の大都市の既成市街地に一般的に展開する「アン」と「ガワ」の市街地構成であり、その中に住宅市街地が介在しており、「アン」と「ガワ」の関係およびそれぞれのあり方が検討課題となっている。

第2段階の意見は、近年多くみられる意見であり、住宅市街地像を形成するために拠り所となるべき計画を持つという意見である。すなわち、住民参加などの手続きをとった上で、都市計画マスタープランや住宅マスタープランによって住宅市街地像を描き、それを拠り所として、住宅市街地を考えるべきであるという意見である。この第2段階の意見は第5章の中で展開しよう。

4.2 住宅市街地と有効利用

土地の有効利用に沿った住宅市街地のあり方を追求すべきだという意見の中で代表的なものは、都心部周辺に低層住宅市街地が広がっているのは都市構造論からみておかしい、都心部周辺の土地は、より高度に土地を利用すべきであるという意見である。²⁸⁾

ところで、東京都区部の指定容積率別の地域面積構成

比をみると、1990(平成2)年の数字であるが、表4-1のように容積率200%以上の地域面積が75.6%を占めている。いわゆる都市住宅市街地として、都市型居住を考える広がりとしては最も大きな広がりである環状7号の内側は、ほとんど200%以上であることがわかる。特に200~300%の地域が全体の約6割を占めている。ヨーロッパ諸国の容積率規制をみても、ドイツでは300%が都心部周辺の住宅市街地の容積率指定の最高限度であり、また、フランスでも350%がそれであること、さらに、ヨーロッパ諸国やわが国の既成市街地の都市住宅の実例からみて、都心部周辺の土地利用を指定容積率からみれば問題であるとは考えられない。

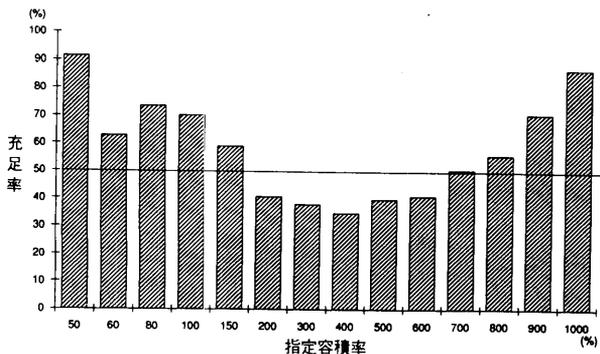
表4-1 東京都区部の指定容積率別地域面積構成比

指定容積率	50~150%	200~300%	400~500%	600~1000%
面積構成比	24.5%	59.5%	11.1%	5.0%

上記の指摘に対して、アメリカのニューヨークの中心市街地であるマンハッタン地区には、容積率1000%の住宅市街地があり、現実に超高層住宅が立地しているとの反論があるかもしれない。しかし、マンハッタンは街区が極めて幅員の広い街路によって囲まれており、街区の中心線によって囲まれた土地の面積を基礎として計算すると、マンハッタンに相当する東京都心3区の容積率よりも容積率は低い値になるという結果が示されている。

具体的にゾーニングによる指定容積率を比較すると、マンハッタン全域の平均容積率は571%であるのに対して、東京都心3区の平均指定容積率は473%で後者が低い。しかし道路率を考え、街区指定容積率(街区内容積延べ床面積/道路中心による街区面積)の平均値は、マンハッタン354%、東京都心3区364%であり、東京都心3区の方が高い容積率指定であることがわかる。²⁹⁾

しかし、指定容積率に対する意見のもとになっているのが図4-1にみるような容積充足率の実態である。特に都心部周辺の住機能を多く含んだ地域である容積率200%から400%の指定容積率の地域が容積充足率が低い。実際、マンハッタン地区と比較すると、充足率が相



1986年土地利用ポイントサンプリングデータをもとにIBS((財)計量計画研究所)作成

図4-1 東京都区部の指定容積率別容積充足率

対的に高いと考えられる都心部でも、東京の充足率は低い値を示す。都心3区に対応するマンハッタン地区(ケーススタディーによる)の実現容積率(街区容積率)が239~714%で充足率が64から133%であるのに対して、東京都心3区は実現容積率222%で、平均充足率は61%と低い。

わが国の容積率は、都市計画法のゾーニングの指定容積率によって、都市全体の視点から、その地域の位置づけが表現されている。一方、建築基準法によって前面道路幅員による指定容積率からの容積率の低減が図られている。これは、相隣環境の視点から指定容積の低減を図っているものである。たとえば、住居系用途地域であれば、指定容積率400%であっても前面道路幅員が6mであれば $6 \times 0.4 = 240\%$ までの容積率しか実現できない。また、道路斜線制限などによっても容積率は制限される。実際に前面道路幅員による容積率の低減状況は図4-2に示すとおりである。

このような状況に対して、そのような規制そのものが不必要であるという単純な規制緩和論と、一定の環境を保持した上でなお必要としない規制は緩和すべきだとする意見など多様な意見が出されている。

さらに、土地の有効利用の考えから容積率の緩和を主張する意見には、そのことによって不足している住宅床をより多く供給するという考えが含まれている。すなわち、現状の容積率指定では居住者に十分な住宅床を提供できないのではないかという心配が示されている。

しかし、過去に示されたマクロな計算ではいずれもそ

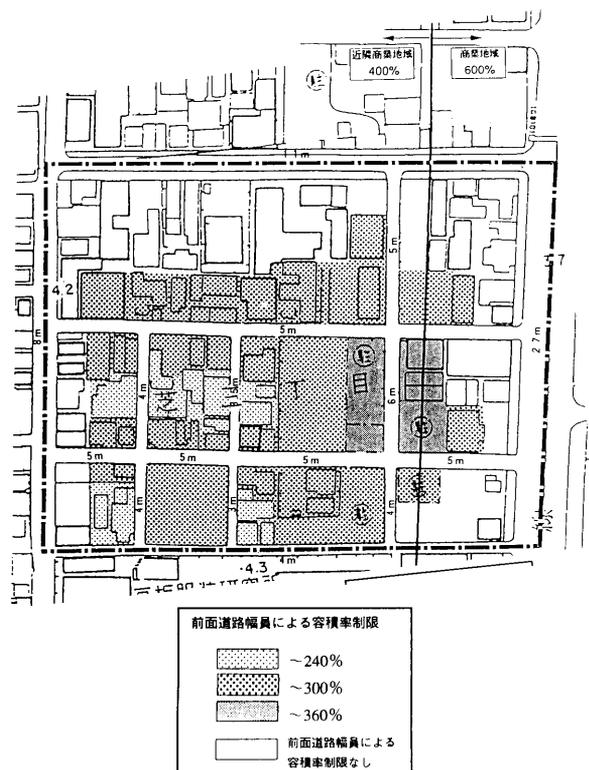


図4-2 前面道路幅員による容積率制限<港区芝3丁目>

の心配はないという結果となっている。たとえば、建設省の住宅局市街地建築課の「23区の空間配分試算について」では、現行の容積制限を最大限に活用すれば、現状程度の非住宅系用途の床面積比率を確保しつつ、国の誘導居住水準を確保した住宅床面積は確保できるとしている。また、東京都都市計画局、東京都職員研修所「東京集中問題調査報告書」（1990年）では、敷地の共同化、再開発が進み、高密のバリ型の市街地が形成されれば、現行の容積指定の枠組みで有効利用は十分であるとしている。

したがって、指定容積率そのものが問題ではなく、それを実現するための道路などの基盤がわが国の住宅市街地に不足していることが問題であるということになる。あるいは、上記の2つの試算は、いずれも共同化などが前提とされているが、わが国では共同化などが進みにくいことが問題であるということになる。

確かに、先にみたわが国の大都市既成市街地の現状をみるように、基盤整備についても、共同化についても、わが国の既成市街地は、簡単に有効利用に向かうことができない事情があることも事実である。

したがって、規制不要論でなく、一定の規制などの枠組みを設定した上で有効利用を図ることが必要である。その議論として参考になる意見の幾つかを挙げよう。

第1に1996年11月の土地政策審議会答申「今後の土地政策のあり方について」に示された、土地の有効利用に経済効率的利用と社会効果的利用の2つの意味合いが含まれているという考え方である。土地の有効利用とは、個々の土地の経済効率的利用という視点だけではなく、一定の地域的な広がりの中で、適正かつ合理的な土地利用計画に則して、安全性、快適性、利便性などが確保された質の高い環境の形成を目指す社会効果的利用の側面があるとしている。

一方、上智大学の岩田規久男教授は、土地の有効利用には容積率の引き上げを図ることが先決であるが、それによって建物の中高層化、場所によっては超高層化を図り、道路整備などにより道路率や公園率を大幅に引き上げることであるとしている。

さらに、東京大学の大方助教授は、わが国の既成市街地、特に住宅市街地は一般に基盤整備が十分でない。したがって、わが国の容積率は、基盤整備を進めて実現する容積率であると考えべきであるとして、既成市街地における土地の有効利用を測る物差しを「単位床面積当たりの効用」×「容積率」の最大化としている。ここでの「単位床面積当たりの効用」は住宅市街地の場合、容積率の上昇と反比例することが一般的であり、また、「単位床面積当たりの効用」は地域特性によって決まり、基盤が整備されているほど一般的には容積率の上昇に伴う効用の低下が小さいとしている。²¹⁰

4.3 住宅市街地と居住環境

追求すべき住宅市街地像を持たない中での、住宅市街地であるからには日照、通風条件など基本的な居住環境は満たされていなければいけないという意見は、現状を維持する志向が強くなる。

市街地における居住性を確保する要素として、日照条件が重要な要素として挙げられることが多い。それは日照条件が居住性の上から重要であるだけでなく、日照条件を満たすことは、それ以外の居住条件を基本的に満たすことができる代表的な指標とみなされているからである。

わが国の土地利用規制制度では、日照条件は、主に住居専用系の用途地域で制度上保障されていることになっているほか、住居専用系地域を含む住居系地域では、基本的に日影規制（東京都では住居地域容積率400%地域では規制されていない）、北側斜線、隣棟間隔、採光窓などの基準が設けられ、居住者の日照、採光、通風などが守られている。しかし、それ以外の用途地域では、住居系地域のような基準がほとんどなく、居住者の日照、採光、通風などが十分に保障されていないのが実情である。問題は、わが国の住居専用系地域以外の用途地域に住居が多数あり、多くの人々が居住していることである。たとえば、東京都区部で人口密度が一番高いのは近隣商業地域であり、商業地域にもかなりの居住者がいる。

商業地域などでは、前面道路幅員に基づく斜線制限（建築基準法56条）や容積率制限（建築基準法52条）によって個々の敷地に規制がかけられているが、これは外部空間の開放性に対する規制である。

このような状況に対して、用途地域の指定位置自体が問題であるという議論がある。都心部周辺に住居専用系の用途地域があるのはおかしいという議論である。都心3区には住居専用系地域はないが、その隣接区であり都心7区である文京区、新宿区、渋谷区にはある。おそらく、ヨーロッパの都市のように歴史的市街地として位置づけられる市街地であれば、上記のような問題提起はなされないと考えられるが、わが国、特に東京ではそのような位置づけができる市街地はほとんどなく、用途地域指定の適切さが問われてくる。

また、住宅市街地には基本的な環境条件は必要であるが、それがどこまでを基本とするかによって意見が分かれるし、地域特性をどこまで考慮するかによっても議論が分かれる。

第1の考え方として、住宅市街地にとって日照などの環境条件は不可欠であるという考え方がある。第2の考え方は、住宅市街地といっても都心と郊外では異なるはずで、都心では日照などは我慢すべきであり、採光条件さえ満たせばよいという考えである。

その場合、住居系地域以外にある住宅市街地までを含んで、第1の考え方をとる者は極めて少数であろう。ただし、住居系地域以外でも既得権としての日照の問題は民事上様々な議論があることは別問題である。

しかし、問題は先に指摘したように、わが国では住居系地域以外にも多数の居住者がいることである。住居系以外の用途地域では、上記の形態規制により、地上付近の道路環境と道路に面する建物の壁面の開放性が確保され、その建物の屋内環境が守られている。しかし、これらの地域では地区全体の一定の環境は保障しているが、個々の敷地に高容積の建物が建てられた場合、その建物に十分な外部環境を保障しているわけではない。

このように、わが国の既成市街地の中であって、居住者が多い住居系以外の用途地域の居住をどのように考えるかも、わが国の住宅市街地の考察には欠かせないと考える。

そこでは、基本的に商業業務用途と住宅用途が混在していることを考えると、限られた環境容量を有効に使う手立てを考えることが必要である。具体的には、日照、採光、通風などの環境条件が必ずしも必須ではない用途とそれらが必要な用途を区分して、後者に限られた環境容量を使うことを考えるべきである。²¹¹⁾

具体的には立体用途規制の活用である。高層部を住宅用途とし、低層部を商業業務用途とする手法である。わが国の制度としては、1992年の都市計画法、建築基準法によって導入された特別用途地区である中高層階住居専用地区制度がある。東京都区部や大阪市では利用されている。また、地区計画の一種である用途別容積型地区計画も運用次第で同じような利用が可能である。

したがって、詳細に市街地の現状をみて、有効利用の議論がなされる必要がある。そのことは、多様な市街地像を基礎に、その類型毎に有効利用を考えなければいけないことを示している。その上で住宅市街地の全体論を展開する必要があると考える。

5. 日本における住宅市街地像の確立

5.1 住宅市街地と住宅市街地像

住宅市街地について、都市計画マスタープランや住宅マスタープランによって市街地像を描き、それをもとに住宅市街地を考えるべきであるという意見が近年出されている。

わが国の住宅市街地像についての意見も、第4章で示した市街地像を持たないために対立的な意見が出されているのと同じように、2つに大別され、対立している。それは、住宅市街地像にアプローチする違いである。1つは、プラクシス (practice) を前提とするアプローチであり、他の1つは、ブラチック (pratique) を前提とするアプローチである。²¹²⁾

プラクシスを前提とするアプローチは、開発を志向し、事業などの実践を前提するアプローチである。このアプローチは効率よく事業を実践するため、近代社会における規則・コードやツリー状の都市構造などによって成立し制御されている都市を対象とする。

一方、ブラチックを前提とするアプローチは、存在を前提とするアプローチである。それは、「存在を科学する」ともいべき領域である。そこでは、客観的基準によって制御されたり、抽象的な規則・コードによって縛られない、あいまいで多様な不一致の存在を許容する領域である。ただ、それは、無秩序の状態とは異なる。それは、自らを抽象化したレベルでルールをつくり出す場合であり、その場合、自分がつくったルールにミクロレベルで従う。その結果、マクロなレベルでの、一種の「まとまり」が形成される。それが先に述べたヨーロッパ諸国の既成市街地を律しているのものであるともいえる。

しかし、一般に現在の都市は、都市化、産業化の流れの中で、ブラチック=存在自体が産業化し産業的なブラチックと化しているといわれている。わが国の都市のあり方はまさにこのような状況にある。

そこにバナキュラー・ブラチックとしての土着の力、地域の力が都市づくりに期待される状況が生み出されている。住宅市街地像の模索などはその一環でなければならない。

すなわち、都市全体の都市づくりや都市像の課題は規則・コードで対応するため、プラクシスの領域であり、さらに、本来はブラチックの領域にある人々の日常生活行動も産業化の力によって産業ブラチック化され、プラクシスの領域に組み込まれている

ブラチック本来の領域を取り戻すために、地区レベルの市街地像への期待は大きいですが、わが国において、地区レベルの市街地像を具体的に実現して行くためには、少なくとも次の2点について議論する必要があると考える。第1に、地区レベルの市街地像を生み出す主体である市民、住民の市街地像形成への参加のあり方である。第2に、どのような住宅市街地像を描き出して行くのかということである。

5.2 住宅市街地像とそれを実現する主体

ブラチックの議論で示したように、多様な主体によって形成され、具体的な生活のあり方と密接な関係を持つ住宅市街地がどうあるべきかは、本来、指揮者のいなオーケストラのように、人々が共鳴して形成されて行くのが理想であろう。しかし、上に述べたように、わが国ではそのような状況にない住宅市街地がむしろ一般的である。そこでプラクシスの領域が出てくるのではなく、参加の手続きを十分に展開した上で、マスタープラン、特に地域別のマスタープランなどの策定を通して、市街地

像を考えるべきである。

近年、わが国は、市町村の都市計画マスタープランの制度を創設し、住宅マスタープランの策定を促しているという状況があり、そのような制度と仕組みは、市街地像を考える上での契機になると思われる。

しかし、住宅市街地像を議論すべき主体をどのように考えるかによって、住宅市街地像のあり方が大きく変わる可能性がある。

まず、住宅市街地像をバナキュラー・プラチックとしての土着の力、地域の力に期待して、そこに居住してきた住民によって決めるべきであるという意見がある。この意見に対して、住宅市街地像はこれからの住宅市街地を考えるのであるから、住民だけではなく、広く市民の立場からの意見も参考に、たとえば、これから都心に住みたいと考えている人を含めて市街地像を決めるべきであるという意見がある。今日のわが国の一般的な住民のあり方を考えると、そこに居住している住民を中心とした住宅市街地像を考えることは、住民の既得権保護に傾斜する恐れが強いという理由がそのような意見の背景にある。その代表的な意見として「現状の住み方を肯定し、土地の高度利用はコミュニティと環境を破壊するものであるという発想から抜け出さない限り、既に土地を持って住んでいる住民の既得権は守れても、当該地域に住みたいと思っている潜在的な市民の利益は無視されて、そのような市民は、1時間半から2時間もかけて都心に通わなければならないという苦痛を強いられている」というような意見がある。²¹³⁾

近年、わが国においても地区レベルのまちづくりに住民の参加が活発に行われるようになった。また、そのような動きを促進する自治体などの施策も充実してきている。しかし、そのような動きをとらえて、住宅市街地像は住民に委ねて決めるということになるのかというと、それは現状ではかなり難しい場面もあるといわざるを得ない。

戦後のわが国の大きな流れは、これまで市民社会的テーマエト、ムラの伝統である血縁を越えた共同体の本音との二重性で対応してきたものが、次第に細分化された「共同体」、たとえば、「会社共同体」、「役所共同体」、「町内会」にからめ捕られ、不透明になってきたという経緯があり、上記のようなまちづくりへの住民参加を限界あるものにしてしているのも事実である。

そのような細分化された共同体の作法から脱するためには、幾つかの方法があると考えられる。1つは、新しい中間的集団の存在が欠かせないという意見である。他の1つは、参加の方法として無作為抽出の方法で市民参加を図る必要があるという意見である。

第1の中間集団については、近年の動きとして、テーマ・コミュニティと呼ばれる集団の存在がある。テ

マ・コミュニティの構成員は、当該地域の住民を中心に形成されるが、ローカル・コミュニティのように地域の住民に限定されない。しかし、テーマ・コミュニティは地域づくりに関心を持ち、自然保護や地域づくりなどの1つのテーマに関心をもつ市民が集団をつくるものである。それは多くの場合、NPOすなわち非営利団体に近い存在である。

これに対して、ローカル・コミュニティは、従来型の地域に根差した住民の集団である。具体的には、町内会に代表される住民集団である。

今日重要なことは、テーマ・コミュニティを輩出させることと、テーマ・コミュニティとローカル・コミュニティをインタラクティブな関係におくことである。

ただ、住宅市街地像についてのテーマ・コミュニティの成立の可能性はそれほど高くないかもしれない。一方、単に市民といった場合、現実のわが国の市民参加の有り様をみると、単なる経済効率の利用としての有効利用が主張される可能性がある。そこでテーマ・コミュニティに代替する存在としては、ファシリテーター、プランナー、デザイナーなどの市街地像を住民、市民参加で検討する際の調整を進める人材が要請されてくる。

そのようなローカル・コミュニティとテーマ・コミュニティの交流、あるいは専門家集団との調整を通して、ローカル・コミュニティの考えが既得権保護のみに偏ることなく、より広い立場から住宅市街地像を考えることができるようになると考えられる。

第2の無作為抽出の方法による参加の方法の事例としては、ドイツにおける「プラーヌクス・ツェレ」と呼ばれる市民参加の方法がある。「プラーヌクス・ツェレ」とはドイツ語で、直訳すれば「計画の細胞」という意味である。住民台帳などから無作為に選ばれた市民が、専門家などからの教育を受けながら計画策定に関わって行く方法である。ここには先に述べた住民による既得権の保護の問題も、いわゆる「市民」と呼ばれる行政に近い意見を持つ地域の代表者が常に参加者となる問題も解決し、さらに、専門家の介入を通じて十分な情報と専門知識を一定程度持った市民による判断が期待できる世界がつくられている。

5.3 住宅市街地像のあり方

基本的な地域類型を基礎に、わが国の路線状市街地形成の傾向を加味して、大都市における住宅市街地を類型化すると、次のような類型化が可能である。

第1に、都心部周辺高密度市街地の基盤が整備されていないため低層建築物が大多数を占める市街地である「アン」の部分と、広幅員道路の沿道であるため高度利用が図られている「ガワ」の部分による住宅市街地形成である。第2に、都心部周辺高密度市街地の外側にある一般住

宅市街地の形成である。これには戸建住宅を中心とする開放型（低密型と高密型）、連棟型住宅を中心とする半開放型、さらに中庭型、通り庭型、後ろ庭型などの閉鎖型がある。第3は、大規模な面的開発による高容積住宅市街地の形成である。

わが国の大都市の住宅市街地の市街地像のあり方を住民や市民の主体的参加によって実現して行くとすると、都心部周辺高密市街地の「アン」と「ガワ」による住宅市街地形成と一般住宅市街地の開放型（高密型）を中心に検討がなされる必要がある。

1) 都心部周辺高密市街地の「アン」と「ガワ」による住宅市街地形成について

「アン」と「ガワ」による住宅市街地形成を将来的にどのように考えるかについては議論がある。第1の考え方は、「アン」と「ガワ」の構成を積極的に維持する考え方である。第2の考え方は、「アン」と「ガワ」構成を否定して、「アン」の部分の高密度化を図る考え方である。前者の考え方には、「ガワ」の部分より高密度化する考え方もオプションとしてあり、また、後者の考え方には「アン」の部分の基盤整備の考え方がオプションとしてある。

「アン」と「ガワ」の構成を積極的に維持する考え方は、現状を維持するという立場もあり得る。この考え方は、住民の既得権益を守るだけの考え方で、潜在的な住民、すなわち、幅広い市民の声を聞いていないという批判がある。そこで、ここでは指定容積率の充足を一定程度考え積極的に維持する立場として、オプションの「ガワ」の部分を高密化する考え方の可能性を検討する。この点については、既に建築基準法の改正により、一定の幅員以上の沿道については道路斜線の特例を設けたり、容積率400%の住居地域については、容積率を600%まで緩和する特例を設けている。しかし、これらの特例は一方的な規制緩和であり、「ガワ」と「アン」の関係から計画的であり、かつ、積極的な「ガワ」の高密度化の考えとは異なる手法である。そのような中であって、誘導容積型地区計画と容積の配分方式が、計画的かつ積極的な手法としてある。さらに、誘導容積型地区計画と関連するが、「ガワ」と「アン」の間に、すなわち、沿道の高密な土地利用区域の裏側に8～12m程度の裏道をつくり「ガワ」と「アン」の緩衝地帯として、さらに、「ガワ」の高層部の居住機能のアクセス道路として機能する道路を「ガワ」の高密度の実現とのバスターで整備することが考えられる。また、特別用途地区の一種である中高層住居専用地区や用途別容積型地区計画も運用可能な手法である。

「アン」と「ガワ」構成を否定して、「アン」の部分の高密度化を図る第2の考え方については、単に「アン」を高密化するということは考えにくく、オプションとして示した「アン」の部分の街区形成と基盤整備が必要であ

る。この考え方の一例として、岩田教授の見解があるが、岩田教授は環状7号内の地域の容積率を大幅に上げて、それによって道路などの基盤を整備する必要があるとしている。しかし、先に述べたように、必ずしも指定容積率を大幅に上げる必要はなく、容積率の充足を図るための考え方としても岩田教授の考え方は通用する。道路などの社会資本を整備するために必要な土地取得費や、損失補償などのための財源として、土地の有効利用が進むことに伴い増加する土地の固定資産税や土地譲渡所得税を当てる考え方である。それは、開発利益の公的な吸収という側面も持つ。ただ、現在の地方財政の窮状から考え、長期的に増収が期待できる税収と、短期的な道路整備などの投資の時間差をどのようにするかという問題がある。しかし、これについては起債が考えられるが、より積極的にはアメリカの税収増加引当債TIB (Tax Increment Bond) のような仕組みが必要である。

このような「アン」の部分を高密化する手法として、既存の事業手法の適用も考えられる。近年、様々に制度を柔軟に使う道筋が生まれている土地区画整理事業の活用も1つの選択である。しかし、一般的には上記の社会資本整備を計画規制として担保する街並み誘導型地区計画の活用が期待される。

2) 一般住宅市街地の高密な開放型住宅市街地の形成について

高密な開放型住宅市街地は、1敷地内で1戸建住宅が3階化するよう高密度化するか、敷地を細分化して高密度化する方向が顕著である。さらに、敷地規模500m²未満の小規模な敷地にも、1棟建のマンションやアパートが立地し高密度化しているのが現状である。

このような傾向に対して、これまで共同化を促す意見が多く、そのための制度も優良再開発制度などの要綱制度によって対応しているところである。しかし、実際には共同化の事例は少ない。それは、隣同士で共同化する場合、建替時期の問題から始まり、課題が山積しているからである。そこで共同化のように敷地を一体化し、建物も一体化するのではなく、一定の整理統合はするが敷地は従来どおり個別敷地として、建物を連棟化する手法も実際に運用されている。しかし、この事例も極めて少ない。

最近では敷地は従来どおり、また建物も戸建のままとして、建物の高さ、規模、配置などに一定のルールをつくり、そのルールに従って建替を順次進め、秩序ある街並みを形成する協調化方式の考え方がある。計画規制制度である街並み誘導型地区計画はその実現手法である。

さらに、街区一体、あるいは、2敷地ないし3敷地でも一体として設計し、一定の条件をクリアーした設計計画がある場合、それら街区や数敷地を1敷地として認定して、本来であれば敷地間に作用する隣地斜線などの規制

を緩和する設計連携化方式の考え方も示されている。

協調方式には街区のレベルでまとまったものとしてルール（それをパッケージ型ルールと呼ぶ）がつくられ、一定の住環境が形成される場合、それを街区環境形成型住宅市街地として位置づける考え方もある。²¹¹

その考え方は次のようなものであり、図5-1の様な成果を期待している。第1に、街区などを1つの住環境とみなして適正な密度で、一定の環境が確保される住宅市街地の形成を図ることである。第2に、街区などの単位の中では、建築タイプを特定することによって高さ、規模などを同質のものとして安定した環境の形成を図ることである。第3に、街区などの単位の中では、建築の配置を一定のルールに従って配置し、街区単位あるいはそれよりも小さな単位毎に有効なオープンスペースを生み出し、積極的に新しい住環境の形成を図ることである。

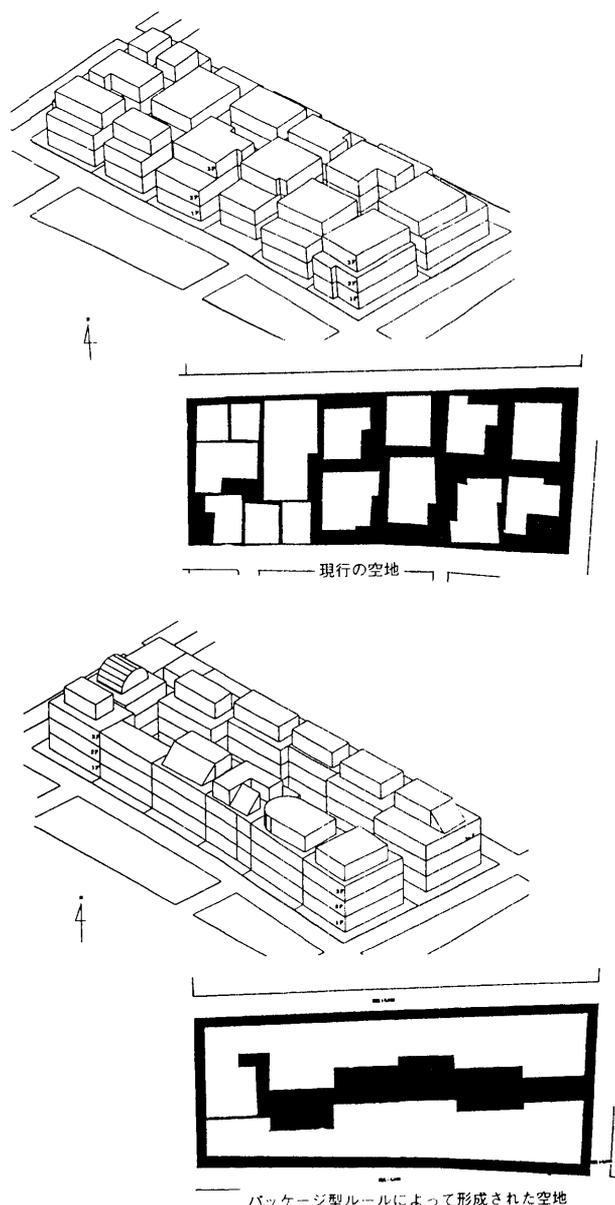


図5-1 街区環境形成型住宅市街地のモデル例

<参考文献>

- 1) デイヴィッド・ライアン著、合庭惇訳：ポストモダニティー、pp.49～54、セリカ書房、1996
 - 2) 阿閉吉男：ジンメルの世界—空間・都市・文化・歴史p.108、文化書房博文社、1991
 - 3) 野田宜雄編：19世紀のヨーロッパ p.216、有斐閣、1980
 - 4) 文化科学高等研究院編：都市化するカー都市はどのように都市になるか—p.145、三交社、1992
 - 5) 大方潤一郎：近代都市計画の現像と近代日本都市計画の位相、学位論文（東京大学工学部）、pp.27～28、1987.3
 - 6) 文化科学高等研究院編：都市化するカー都市はどのように都市になるか—p.145、三交社、1992年
 - 7) 中井裕裕：イギリスの景観コントロール・1：ランドマーク眺望確保の試み：造景 No.2, pp.78～85、1996.4
 - 8) 岩田規久男、山崎福寿、福井秀夫：経済審議会：土地・住宅WGにおける容積率論、都市住宅学、No.17, pp.8～13、1997
 - 9) 国土庁大都市圏局：マンハッタンと東京中心部の都心居住比較調査報告、3～7、1994
 - 10) 大方潤一郎：容積率規制の理念と展開の方向性、都市住宅学、No.17, pp.14～22、1997
 - 11) 福田展淳：高容積都心地区における居住環境、日本建築学会都市住宅特別研究会・大会パネルディスカッション 資料「再び都市に住もう」、pp.71～75、1995.8
 - 12) 文化科学高等研究院編：都市化するカー都市はどのように都市になるか—、pp.109～117、三交社、1992
 - 13) 岩田規久男：環7内側を国の直轄地にすべし、論争東洋経済、pp.84～93、1996.9
 - 14) 林泰義：住宅地更新の新しい方向、日本建築学会都市型住宅特別研究・大会パネルディスカッション資料「再び都市に住もう」、pp.48～55、1995.8
- * 小林重敬：都市の構造転換と都市計画のあり方の変化、現代の法第9巻「都市と法」、岩波書店、1997.11
- * 小林重敬：都市の構造転換と都市計画理論の再構築、年報自治体学、No.8, pp.19～32、自治体学会、1995.5
- * 小林重敬：地域像の協議のための制度、日本建築学会大会都市計画部門パネルディスカッション資料「市街地像の協議のための技術と制度」、1996.9
- * 小林重敬：都市住宅市街地の再生と土地の有効利用、都市住宅学、No.17, pp.2～7、1997
- * 岩田規久男、小林重敬、福井秀夫：都市と土地の理論、ぎょうせい、1992