

インナーエリアの再開発と地理学

福 島 義 和

はじめに

I インナーシティ問題と再開発

I-1 インナーシティ問題とは

I-2 インナーエリアの再開発の分類

II インナーエリアの再開発事業の問題点

II-1 大川端再開発事業の背景と計画

II-2 再開発事業の問題点

III インナーエリアの再開発をとり巻く社会環境

III-1 ヤッピーとジェントリフィケーション

III-2 多様性と混合開発

III-3 コミュニティ開発とスーパーストリック構想

III-4 民間活力導入と規制緩和

むすびにかえて——インナーエリアの再開発と地理学——

はじめに

欧米の大都市に共通する問題として、犯罪の発生率の高さがある。特にアメリカ大都市の殺人・強盗の犯罪率は、日本の数十倍にも及んでいる。通常、この種の人に対する暴力(殺人も含める)を「バイオレンス violence」と呼んでいるが、もう一つ「ヴァンダリズム vandalism」と呼ばれる暴力がある。

「団地内の器物破損、とくにガラス窓の破損、さらに空家に入つての火遊び、ゴミ収集物のいたずら、いたるところでの落書、車庫内の車の破損(とくに屋内の専用大駐車場は各地で破壊されている)等々」⁽¹⁾この物理的な暴力、つまり破壊行為がバイオレンスの発生の上にもなっている。特に、この二種類の暴力が頻繁に起こる場所が、都心の周辺部で、とりわけ乱立する高層住宅団地である。

例えば、シカゴやロサンゼルスの大都市の超高層ビルでは、エレベーターや集中冷暖房などの維持管理ができなかったり、超高層ビルの公共部分(玄関・ホール等)の荒廃化が極度に進んだりしている。⁽²⁾

セントルイス郊外のブルイット・アイゴー住宅団地では、住宅公社が自らの手で団地を爆破し、一九年の短い寿命を絶っている。

その直接的原因是、犯罪者と麻薬常習者のアジト化であるが、そのような事態を招く前に、居住者の脱出、そして建物の維持管理の息づまりが背景にある。

このように現在、欧米の大都市、特に都心周辺部で多くの社会問題が起こっている。一般にこれらをインナーシティ問題と呼び、上記のヴァンダリズムに伴う環境破壊もその一例である。

(1) 三宅醇(一九八五)「住宅問題の日英比較——ロンドンのインナーシティ問題理解のために——」、大阪市立大学経済研究所編『ロンドン』東京大学出版会、二四三—二七九頁。

(2) 日本経済新聞社、一九八二年五月二四日朝刊。

I インナーシティ問題と再開発

I-1 インナーシティ問題とは

インナーシティ inner city という言葉は多数の研究者によって使用されているが、共通することは大都市のある地域を指し、ある種の社会問題を抱えているということである。

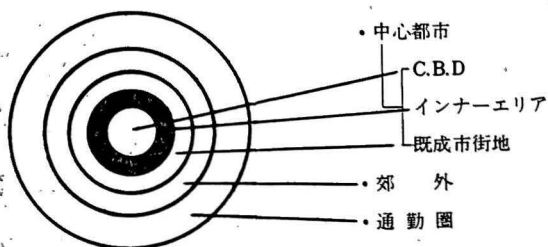
しばしば、類似した言葉として、インナーエリア inner area がみられるが、本論では既成市街地の一部を都市内のゾーンとして示す時にインナーエリアを用い、そこで生じている問題を意識して言及する時にインナーシティを用いることにする。⁽¹⁾

そこで、今なぜインナーシティ問題なのかと考えると、背景には欧米先進国の共通課題でもある大都市内部の中心都市 central city の衰退化があげられる。わが国にも同じような現象が存在すると指摘する研究者もいる。つぎにどのような現象をもって衰退とするか、またその原因は何かを、従来の研究を振り返りながら考察する。

まずインナーシティ問題が生起しているインナーエリアの位置を確認する。図 I-1 は、中心都市と郊外 suburb, それに通動圏 commuter zone から構成された大都市圏 metropolitan area の構造を示している。⁽²⁾

インナーエリアは C・B・D をとり囲む地域(都心周辺部)、つまり C・B・D と郊外に挟まれた既成市街地 built-up area の一部であり、E・W・バーシェスの同心円理論では、漸移帯 transitional zone の内帯(工場地

図 I-1 大都市圏の構造



区)を中心に、その内帯から外帯(悪化しつつある住居地区)にかけての地区にほぼ一致する。

このインナーエリアは土地利用からみると住商工混在地域で、住宅・店舗・事務所・工場・倉庫等の施設の老朽化(建て替えが行われない) physical decay が進んでいる。また、郊外への人口流出に伴い空家の増加も目立っている。つまり、都心周辺部にあたるインナーエリアの居住環境は極度に悪化している。

その結果、富裕層の郊外への脱出に続いて、移動性の高い若年人口や優良企業(特に製造業や建設業)が流出している。ロンドンでは事務所機能までが離心化運動を行なっている。³⁾インナーエリアの経済基盤は弱体化 economic decline するばかりである。

一方インナーエリアへの新規企業の立地戦略は、地価の高騰、工場の立地規制、公害の発生などの理由で難しく、零細企業の占有立地は必然的な結果である。

多数の優良企業の流出により雇用機会は大幅に減少し、インナーエリアにおいて雇用される側も量的には居住環境の悪化による人口減少、質的には高齢化・未熟練化・低所得者層の顕在化・失業者の潜在化さらには欧米の大都市にみられる少数民族の滞留化(人種問題)といった現実を抱えている。少

なくともこれらの現実と大都市のC・B・D雇用（中枢管理機能・事務所機能・サービス機能）水準とのギャップは大きくなるばかりである。

これらの事を都市財政的にみれば、優良企業やホワイトカラーからの税収は激減し、逆に社会福祉や都市施設の整備（例えばニューヨークやシカゴなどに目立つ舗装道路の痛み）への支出が大幅に増えることになり、財政は危機的状況に陥る。

その結果、大都市自身の犯罪や災害に対する安全度は著しく低下し、コミュニティの崩壊やスラムの形成などといった社会病理現象が噴出する。この事態はインナーエリアの住民にとって明らかに社会的不利益 social disadvantage である。

今まで主として触れてきた三項目（諸施設の老朽化・経済基盤の弱体化・住民の社会的⁽⁴⁾不利益）は、インナーエリア内で相互に関連しあって生じた極めて都市にとって不健全な状態といえる。つまり、過去に存在していたシステムから何かが奪いとられ、その結果、不適切な状態になることであり、⁽⁵⁾沖村恒雄は urban deprivation（都市的喪失又は剝奪）という言葉⁽⁶⁾を当てはめている。そして、特に失業問題を強調した概念だとしているが、このインナーシティ問題を含んだ大都市の衰退現象を我々はどのように考えればいいだろうか。

L・H・クラッセンらはこの衰退現象を大都市圏の発展過程のなかに没落の段階として位置づけているが、インナーエリアの再生や大都市の再生はありえないのか。

（1）成田孝三（一九七九）「わが国大都市のインナーシティと都市政策」、季刊経済研究113・四、四三～六八頁。

（2）厳密に大都市圏を設定する場合には、主に中心都市への通勤・通学率の割合を使用するため、通勤範囲イコール大都市圏とはならない。

(3) 以下の文献が参考になる。

Hall, R. (1972) "The Movement of Offices from Central London", *Regional Studies*, Vol. 6, pp. 385—392.
Goddard, J.B. and R. Pye (1977) "The Telecommunications and Office Location", *Regional Studies*, Vol. II, pp. 19—30.

(4) 主として以下の論文を参考にした。

成田孝三(一九七九)「わが国大都市のインナーシティと都市政策」、季刊経済研究一—三・四、四三—六八頁。

高山正樹(一九八二)「大阪都市圏におけるインナーシティの住宅問題」、人文地理三四—一、五三—六七頁。

(5) 沖村恒雄(一九八〇)「インナーエリア問題と住宅」、住宅二九—七、一三—二七頁。

なお、deprivation の訳としては、「窮乏化」もある。

古賀正則(一九七八)「イギリスにおける都心周縁部問題と地域政策」、経済学雑誌 七八—五・六、六七—一〇頁。

(6) Klassen L.H. and J.H.P. Paelinck (1978) "The Future of large towns (A Report of Conference of World University)"

I—2 インナーエリアの再開発の分類

一般に都市開発は、新開発と再開発に分けられる。前者は、全くのサラ地に新しい都市をつくる(ニュータウン、新しい首都建設……)場合で、後者は、既存市街地があって、それをある程度取り払って新しいものを付け加える場合である。⁽¹⁾

本稿では、インナーエリアの再生が強いては大都市(圏)の再生・発展に貢献するという立場から、ここでは、特にインナーエリアの再開発の分類を試みる。

イギリスでは既に、一九七六年に、インナーエリアに対する再開発を最優先事業として取りあげることが決定

表 1-1 都市再開発の分類

機 式	目 的	形 態	対 象 地 区		再開発の主体
			インナーエリア	同心円理論 (E. W. Burgess)	
都市改造 スラムクリアランス型 (スクラップ・アンド・ビルド型)	合理的土地利用 (主に高度利用)	地区再開発 redevelopment	スラム地区	漸移帯の内帯 (工場地区)	公共セクター→ 民間デベロッパー
都市機能の更新	都市環境の アメニティ (良環境の劣悪化 防止)	地区修復(改善) rehabilitation	不良地区 deteriorated area	漸移帯の外帯 悪化した居住地区	個人→公共セクター (民間デベロッパー)
		地区保全 conservation	荒廃地区 blighted area	CBD	

(主な参考資料)

1. 木村光宏・日端康雄(1984)『ヨーロッパの都市再開発』学芸出版社, 206ページ。
2. 森記念財団(1983)『その1 環2-サ留-内港部 都市軸構想』, 28ページ。
3. 大阪21世紀協会(1983)『21世紀への都市づくり戦略を探る II 北米編』, 67ページ。

され、ニュータウン重視からインナーエリア再開発重視へと都市政策の大転換が行なわれている。この背景には、大都市における産業活動の停滞あるいは衰退がある。

都市の再開発事業の歴史をみると(表Ⅰ-1参照)、大きな変化が一つ存在する。

それは、再開発の対象地区が、C・B・Dからインナーエリア、つまり都心周辺部の港湾地域等のウォーターフロント、あるいは鉄道施設等の機能低下した交通施設、流通施設の用地に向けられていることである。⁽²⁾ まさに次章で触れる大川端再開発事業も、この流れの一つと言える。

確かに、マンハッタンの中心市街地約九ヘクタールに一九の建物を建設し、各建物を地下街で結んで地下鉄に直結させた大規模再開発は、都市成長期におけるC・B・D再開発の代表的な例であった。⁽³⁾ しかし、インナーシティ問題が続出し、大都市衰退の時期に入ると、大規模な土地利用の高度化を求めたスラムクリアランス型の再開発(地区再開発)は減少し、既存ストックの活用を中心に、都市環境のアメニティを求めたコミュニティ開発型の再開発(地区修復・地区保全)が増加している。

このような変化は、再開発の規模を縮小すると同時に、再開発の内容も業務空間から居住空間の創出へと向かわせている。さらに、アメリカでは公共セクターが、強力に民間セクターの自由で活発な都市再開発事業を支援している。

わが国では、最近民活ブームにも便乗して、民間資本が注目されているが、まだまだ官主導型の再開発事業が多く、大型の民間主体の再開発事業は遅れているようである。

- (1) 八十島義之助(一九八五)「都市開発への視点——交通・東京を中心に考える——」、PUBLIC SPACE 7、六一—九頁。
- (2) 大阪二一世紀協会(一九八三)『二世紀への都市づくり戦略を探る II 北米編』、六七ページ。

(3) (2)と同じ。

II インナーエリアの再開発事業の問題点

II-1 大川端再開発事業の背景と計画

現在(一九八五年一〇月)東京において都市の再開発事業は、駅前の再開発を含めれば主要なものだけでも四件(ニュータウンを除く)ある。⁽¹⁾また、野村総合研究所の調べによると、⁽²⁾全国の都市再開発候補地を積み上げると、今後一〇年間で総投資額は二〇兆円を越えるという。二〇兆円の投資が行なわれればGNPは五〇兆円はふえる。まさに大型プロジェクトと言える。

このような中で大川端再開発のように、明らかにインナーエリアの衰退を防止することを目的とした例はまだ数少ない。

わが国の再開発事業の主流は、依然として駅前再開発であることは間違いない。裏返して言えば、東京の場合欧米の大都市に比べてスラム地区やブライト地区のインナーシティ問題が顕在化していないこともある。しかし、少なくとも東京のインナーエリアの人口移動(人口減少)、土地利用(混在化)、産業構造(不安定性)などをみる限り、インナーシティ問題は確実に潜在化している。

そこで大川端再開発事業(事業期限一九八四年～一九九〇年、総額一八〇〇～二〇〇〇億円)を取り上げて、再開発事業に伴う諸問題を考察する。

この再開発事業は一九七二年一月に「中央区再開発基本構想に関する答申」が中央区と中央区再開発審議会によってなされ、その中の再開発プロジェクトの一つとしてスタートしている。⁽³⁾

対象地区の大川端つまり隅田川の下流地域は、典型的な住商工混在地区で、特に倉庫・工場並びにこれらに関連する大規模施設が数多く分布している。

従来、この地区は江戸・明治以来、水上交通や陸上交通の要地でもあり、現在も伝統的な都市機能が残存している。

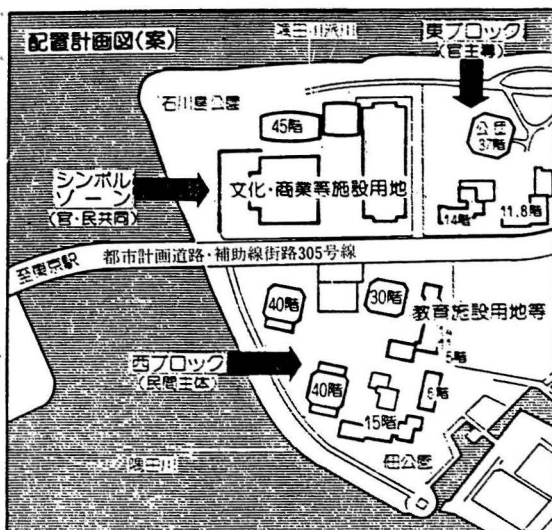
このような背景をもつ地域で、「大川端作戦」が展開されるのだが、その発端は中央区の過疎化対策である。中央区の昼間人口が約七〇万、夜間人口が約九万と極端なまでにアンバランスである。この事は区の財政を圧迫するし、児童の減少を来たし将来の教育効果を低下させる。⁽⁴⁾夜間人口の増加は急務である。東京駅からわずか二キロメートルの位置は、都心部への人口呼び戻しの受け皿としては最適である。

確かに“Back to the city”の動きは⁽⁵⁾一九七〇年から一九七五年にかけて、この大川端地区にマンション建設という形で押し寄せている。その結果明石地区や勝どき地区では、人口増加を示している。しかし、狭小な敷地に最大限の高層化を図るマンション建設は、周囲の低層住宅（過密老朽住宅）に日照権・通風などのさまざまな問題を起こしている。つまり、住・商・工の混在化に加え、マンション建設による住宅地化と、都心に近接しているために事務所の進出に伴う業務地化も進んでいる。⁽⁶⁾

ここでインナーエリアに位置する大川端地区の地域特性を整理すると、次の四点になる。

- (1) 昼夜間人口のアンバランス（昼間人口の減少）
- (2) 特にマンション立地、業務地化を伴う住・商・工の混在化
- (3) 過密老朽住宅地の残存
- (4) 工場・倉庫群の立地変化

図Ⅱ-1 大川端再開発事業(リバーシティ21)



(出所は都市問題取材班 (1985)「東京がこんなに変わる。!」, 週刊東洋経済第4614号, p. 37)

このような地域を対象に、大川端再開発事業が実施され、「リバーシティ21」が核となる。これは一九七九年に石川島播磨重工の東京工場跡地約九ヘクタールを住宅・都市整備公団と三井不動産が買収したことに始まる。さらに一九八二〜一九八三年に東京都が対象を約二七ヘクタールに広げ「マイタウン東京」計画の一環に位置付けたところから本格的にスタートをきった。^(?)

「リバーシティ21」には「永く住む、川と住む、にぎわいに住む」というコンセプトの下で、ロンドンやニューヨークなどのウォーター・フロントの再開発計画をかなり意識したものになっている。⁽⁸⁾

さらに特徴としては、従来の官主導型の再開発から明らかに民間ディベロッパーを前面に押し出したいわゆる官民一体型の事業となっている。

具体的には図Ⅱ-1を見て頂きたい。

「リバーシティ21」は三つのゾーンに分けられ

る。官主導の東ブロックは公団・東京都・住宅公社が一三三〇戸、民間主体の西ブロックは三井不動産が一七〇戸、両ブロック合わせて二五〇〇戸で、人口七五〇〇人を想定している。

さらにシンボルゾーン（官・民共同）となる文化・商業施設用地にはショッピングセンター、ホテル、文化ホール、カルチャーセンター、スポーツクラブなどを誘致する計画である。⁽⁹⁾

- (1) 田中隆（一九八五）「二一世紀都市・東京はいま再開発フィーバー」、週刊東洋経済第四六二号、七四―七八頁。
- (2) 日本経済新聞、一九八四年一月一六日朝刊。
- (3) 当時、中央区の社会経済の中心として地区の再開発を進めるために、地区整備計画を実施している。その該当地区として、東日本橋、築地、月島、箱崎、銀座の五地区が選ばれている。
- (4) 竜造寺一（一九八〇）「高度二七〇〇mから見た隅田川 隅田川改造計画の現状」、すみだがわ四、四一―一五頁。
- (5) 「都心に住む」というスローガンで居住環境の整備が行なわれている（西ベルリン・ロンドン・パリ）。下記の文献が有益である。

Laska, S.B. and Spain, D (1980) : Back to the city : issues in neighborhood renovation. Pergamon Press, 352p.

- (6) 東京都中央区（一九七七）『新しい町づくり——月島地区再開発適地調査報告概要——』四一頁。
- (7) (1)と同じ。
- (8) 河川の産業的な利用価値は低下したものの、河川のもつ環境的な魅力を活用することは、都市再開発上極めて重要な役割を担っている。（大阪二世紀協会（一九八三）『二世紀への都市づくり戦略を探る Ⅲ欧州編』、六四頁。）
- (9) 主に三種類の資料を使用する。一つは下記のもので、他の二つは(1)と(4)である。都市問題取材班（一九八五）「東京がこんなに変わる」、週刊東洋経済 第四六一四号、三一―四一頁。

II-2 再開発事業の問題点

以上のインナーエリア再開発事業で問題になるいくつかの点を列挙する。

一つは環境アセスメントの問題である。再開発によって、風害・日照・景観・騒音さらには交通渋滞など周囲の環境への影響は測り知れないものがある。それ故、環境への影響力を予測、評価する手続きを怠ってはならない。つまり環境評価 Environmental Assessment ではなく、環境影響評価 Environmental Impact Assessment が重要である。

二つめの問題は、民間ディベロッパーの高い効率性に基づく、卓越したアイデアを大いに活用する事はいいのだが、公的セクターも十二分に稼働させることである。

例えば、再開発の理念を都市圏の中に位置付けて練り上げる。その際、特に立退者の移住先、店舗の移転先などを十分に考慮することである。

また公的セクターによる都市再開発事業に伴う基盤整備がある。特に大川端再開発の場合には、民間所有が大部分を占有しており、中央区にとって財政的にかなり難しい問題もあった訳で、官民一体型の戦略はある意味では必然的結果かもしれない。

さらに、大川端地区は交通がかなり不便で、現在地下鉄の早期実現（地下鉄八号線、一一号線の延伸および二号線の新設）が努力されているが、この実現化が遅れるようだと、この地区は都心部の発達の影響をあまり受けずにとり残されることになるだろう。

以上の事をみても明らかのように再開発事業にとって公的セクターの役割は、民間ディベロッパーと同様に重

要な役割を担っている。

三つめの問題は、やはり公共セクター（国や地方自治体）の役割と関連するが、再開発の具体化によって周辺の地価が高騰し、人口の呼び戻し政策がなかなか軌道にのらないことである。

確かに都心部の地価の高騰と同様に、インナーエリアでも地価の高騰は起こっている。問題は地価高騰によって本来の土地利用であった住宅地的土地利用がなされずに、商業空間や業務空間が卓越する可能性が高くなることである。

対策として、中央区では一九八五年五月から「市街地開発事業指導要綱」を作成し、開発建築物には住宅もいっしょに建てなければならぬように指導している。

（1） 藤田俊一・安井孝之（一九八五）「情報化が招いた都心部の急騰」、日経ビジネス九一三〇、一七二—一八〇頁。

Ⅲ インナーエリアの再開発をとり巻く社会環境

Ⅲ-1 ヤッピーとジェントリフィケーション

インナーエリアの再開発地域をとり巻く社会環境について述べる。

大都市圏の衰退はインナーエリアの衰退とも大いに関連がある。そして住民の郊外への流出現象は、少なくとも居住性からみる限り、C・B・Dやインナーエリアを魅力なき場所として認めている一つの証拠でもある。

成田孝三によれば、ロンドンやニューヨークを例に「一九七〇年代に顕著になってきた近隣の再生は公的資金の援助を受けない民間資本による点を特徴としており、それは……中略……二つの形態をとまっている。」と

して、ジェントリフィケーション *gentrification* と高質化 *up grading* ⁽²⁾ を挙げている。

ジェントリフィケーションについては、P.D. Salins を引用しながら「下層の労働者たちが占めていた住宅（または近隣や小売地区）に知的上層中産階級が移住していく上向きの濾過現象」と成田は紹介している。つまり、居住者の上方への階層の入れ換えである。

一方、シカゴ大学でアメリカ外交史を専攻する入江昭は、ジェントリフィケーションをアメリカの都市住民の中産階級化とみており、その現象として特に若いプロフェッショナルズ（実業家、弁護士、医師等）——俗にヤッピー⁽⁵⁾——の中には、郊外に定住する代わりに大都会へ出て高価なアパートやマンションを借りたり、古い家屋を買って近代的に改築したりする者が目立っている、と指摘している。

以上のような動きを肯定的な立場で解釈するならば、インナーエリアの経済活動の活性化がおこり、古くなった建物の維持管理も公的援助を期待せず個人単位で実施される。その結果、インナーエリアのアメニティが漸次更新されていく。まさに個人版のリフォーム型コミュニティ開発である。

そこでわが国ではジェントリフィケーションに類似した動きはみられるだろうか。

例えば、日本型ニュータウンの不人気（千葉ニュータウンは代表例）に比べると、都心部やインナーエリアでの高層マンションやワシルームマンションの建設は活発である。⁽⁷⁾

大阪市住宅供給公社では、近鉄上本町駅の近くに公社、公団では最高価格の七三〇〇万円の高層分譲住宅まで出現している（入居予定は昭和六二年十一月）。

確かにわが国の大都市においても、欧米の大都市程顕著ではないが、都心部指向は伺える。⁽⁸⁾ しかし、わが国の特殊事情（単一民族国家に近い状態で、建物の耐久年数も欧米に比較すると短期間である）を考慮すると、欧米

の大都市ほどわが国の大都市都心部が魅力的かどうかは非常に疑問が残る。

ただ現在言えることは、都心部やインナーエリアに立地する高級高層分譲住宅への入居者のインテンシヴな調査は必要である。そして日本型ヤッピーを抽出し、インナーシティ問題の対策を、都市政策（特に住宅政策）レヴェルの中にしっかり位置付けることである。

(1) 成田孝三（一九八二）「アメリカにおける都市再生の動向と問題点」、大阪市立大学経済研究所吉岡健次・崎山耕作編『大都市の衰退と再生』東京大学出版会、二三三―二六二頁。

(2) 成田（一九八二）によれば、居住者の階層の入替えをとまなわないう住区の再生が高質化、より正確には「在住者に
よる高質化」(incumbent upgrading) であるとしている。

(3) 成田（一九八二）によれば、来住者の総合像として、子供をもたない一二人の白人世帯で、二〇歳台後半から三〇歳台、大学を卒業し、専門職か管理職につき、一万五〇〇〇～三万ドルの年収（共稼ぎのばあいは四万ドルを越える）を得ているとしている。

(4) 入江昭（一九八五）「アメリカの夢を蘇生させる条件」、中央公論一八九号、一〇二―一一五頁。

(5) ヤッピー (YUPPIE) の Y は「YOUNG」、U は「URBAN」、P は「PROFESSIONAL」をそれぞれ表わす。

(6) ジェントリフィケーション（居住者の上方への階層の入替え）を、利潤追求の行動の現われと解釈する立場の研究
者もいる。

(7) 相羽康郎（一九八五）「ワンルームマンションおよび単身居住の動向と将来」、地域開発二四六、三一―四〇頁。

(8) 例えば大阪市の人口は、一九八三年以降少しずつだが増えている。市の都市開発局の住み替え動向調査で、新築住宅
が人口呼び戻しと市内定着に、かなり役立っていることが確かめられている。（日本経済新聞、一九八五年一月一八日
朝刊）

Ⅲ—2 多様性と混合開発

わが国の大都市は、欧米に比べていかに多様性 *diversity* に乏しく、いかに移動性 *mobility* が低いかはよく知られているところである。

特に前者の多様性については二種類考えられる。一つは、人口構成上の多様性、もう一つは都市機能上の多様性である。

ここで注目しなければならないのは、このソーシャルミックス *social mix* と呼ばれる人々の混住化概念を、積極的に再開発事業やニュータウンなどの新開発事業に採用する傾向があることである（フランス・スウェーデン・カナダ・アメリカなど）。この傾向は前述したジェントリフィケーションを積極的に評価する立場でもある。わが国の場合を考えると、人種上のソーシャルミックスはほとんど問題にならないが、内容的には高齢者を含む多世代同居、職業の多様化、所得分布の多様化、それに住宅所有形態の多様化などが考えられる。⁽¹⁾このような多様化を居住環境として高く評価しようとする混合開発 *mix development* は注目に値する。

従来の都市再開発で常に問題とされてきたことに、住民のコミュニティ崩壊があるが、ソーシャルミックスの概念は、この問題に対する一つの解答である。ただしわが国においてこの概念が実践されているのはまだごく一部で、しかも郊外に立地する職住分離型のニュータウン（例えば多摩ニュータウン）に限定されている。都市再開発事業への本格的な適用は今後の課題といえる。

多様性のもう一つの問題として、都市機能の複合化 *complex of urban function* がある。

この問題の背景には、従来郊外の無秩序なアーバンスプロール対策として、土地利用の純化をめざすはずであ

ったゾーニング（土地利用規制）が、結果的には用途の混在化を招いたことがある。⁽³⁾

しかし、最近ではこの土地利用の混在化（都市機能の複合化）が、人々の混住化（ソーシャルミックス）と同様に都市再開発の重要な概念となっている。つまり、複合機能の利点が明らかになってきたし、安定的なコミュニティに不可欠な近隣意識の育成も可能となるからである。⁽⁴⁾

(1) O.E.C.D. 編（一九八四）『都市その再生の条件——都市の成長と衰退——』ぎょうせい、一八五頁。

(2) 混合開発とは、高層・中層・低層の建物をうまく組み合わせることによって開発を進めるものである。

(3) 浜田学昭（一九八四）「都市的土地利用と其の政策の定見への展望」、商経学叢（近畿大学）三一—特別、九七—二二頁。

(4) (1)と同じ。

Ⅲ—3 コミュニティ開発とスーパーブロック構想

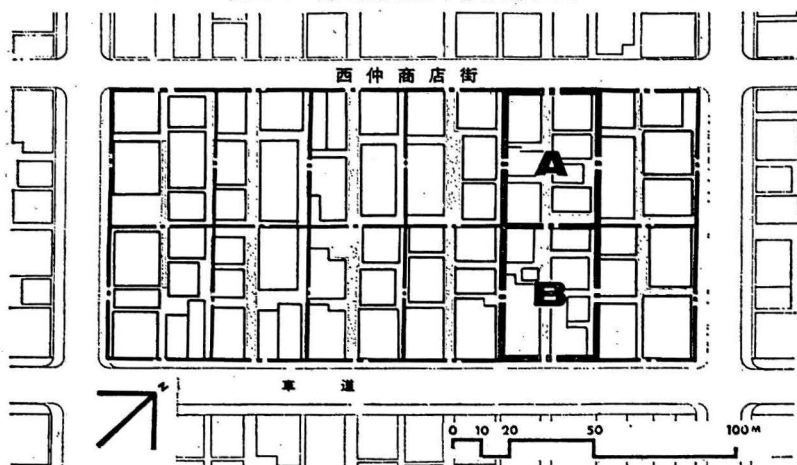
三番目に再開発事業そのものの変化と新しい手法の開発である。

既にⅠ—2で触れたように、大規模なスラムクリアランス型の再開発はほぼ終り、現在主流となっているのはコミュニティ開発型の再開発で、当然再開発対象の規模も小さくなり、ブロック（街区）が基礎単位となっている。

一つの事例として、大川端作戦が展開されている隅田川沿いの月島地区を取り上げる。

この地区は下町情緒を残した旧来からの住宅地として、現在でも特徴ある街並を形成している。しかし、防災上・居住環境上いろいろと問題を抱えており、一九七七年に中央区建築部（再開発課）では五〇〇平方メートル

図Ⅲ-1 街区現況及び共同化単位図



(出所は東京都中央区(1977)『新しい町づくり——月島地区再開発適地調査報告概要——』, 41ページ)

表Ⅲ-1 現況と計画の概要

	現 況	計 画
Aブロック (A棟)		
・敷地面積	460m ²	460m ²
・住戸数	12戸	12戸
・建物延床面積	532m ²	1,196m ²
・一戸あたり平均床面積	約45m ²	約75m ²
・有効空地率 (路地相当分)	約10%	約35%
Bブロック (B棟)		
・敷地面積	460m ²	460m ²
・住戸数	11戸	11戸
・建物延床面積	588m ² (除、駐車場)	1,013m ²
・一戸あたり平均床面積	約50m ²	約75m ²
・有効空地率 (路地相当分)(含、駐車場)	約10%	約40%

出所は図Ⅲ-1 と同じ

プランを提唱している。⁽¹⁾

図Ⅲ―1のように、路地を挟んで裏路地で区切られた、四六〇平方メートルの敷地を一つの単位とした共同建築のプランである。つまり、この基礎単位が一街区に当たる。もともとこの街区は、日頃つきあいのある路地の両側の家によって共同化が進められたものである。

次に現況と計画の比較(表Ⅲ―1)をみると、ブロック(街区)ごとの敷地面積や住戸数はもとのままで、建物延床面積や一戸あたりの平均床面積は、一・五―二・〇倍に拡大している。

そして、何よりも重要なのは、有効空地率が三・五―四・〇倍に上昇しており、日照・通風などの問題が解決されることである。

さらに中央区ではこの五〇〇平方メートルプランを展開して、四ブロックを一つにした二〇〇〇平方メートルプランの共同化も提案している。

以上のように、ブロック内を整理して総合化しようとする考えは、アメリカの都市で既に積極的に進められている。この考えの背景には、広い道路によって切断された各ブロックを活性化させようとする意図がある。

具体的には、数ブロックを統合し、その中の道路を閉鎖して、ブロック全体を計画しなおすような形で再開発が進められている。そうすれば公園を中心にそれを囲んだ建物の配置が可能となる。⁽²⁾ このスーパーブロック構想は、西欧諸国の都心再開発(例えば、ロンドンのバービカン地区の再開発)にも適用され、都市機能の多様化(複合化)の促進に有効である。つまり、業務地区と居住地区を区分せず、両者を混在させることで都心部でも夜間人口を確保しようという考え方が、このスーパーブロック構想にはある。

このようにみると、スーパーブロック構想が前節の「多様性と混合開発」と深く関連していることが理解

できる。

わが国では、この構想を名古屋の街づくりに適用しようとしているし、さらに新しい動きとしてブロック構造の転換と自由空間のネットワーク化をめざした手法 (Inside-out System)⁽³⁾ も考案されている。今後、大いにブロック間のコミュニケーションネットワーク研究は進み、ブロック構造の修正・転換・総合化の動きは活発化するものと考ええる。つまり、リフォーム型のコミュニティ再開発ということになる。

(1) 東京都中央区 (一九七七) 『新しい町づくり——月島地区再開発適地調査報告概要——』 四一頁。

(2) 佐々波秀彦 (一九八三) 「人の住むまちの設計——名古屋の将来を考える——」 榎文彦・日下公人他著『アーバン・ネッサンス』パンリサーチインスティテュート、九三—一二六頁。

(3) うらがえしシステムと呼ばれる Inside-out System は、大規模な再開発によらず個々の建設や整備を着実に積み重ねていくことによって市街地の整備をはかる方式である。(大阪市総合計画局 (一九七八) 『大阪都心地区の整備に関する基礎研究——市街地更新の生態分析に基づく都市整備の展望——(概要)』 五九頁)

(4) バーミング・ロンドンの一部を中心におこなわれているエンビロップ (封筒) 計画は、特筆に値する。ある街区の外装 (これが封筒に対応する) を自治体側が無料で修復してしまう。居住者は町が再生されることに確信をもって内装に投資し、そのコミュニティに居住する決意を固める。(三宅醇 (一九八五) 「住宅問題の日英比較——ロンドンのインナーシティ問題理解のために——」、大阪市立大学経済研究所編『ロンドン』東京大学出版会、二四三—二七九頁)

Ⅲ—4 民間活力導入と規制緩和

インナーエリアの再開発をとり巻く社会環境の四番目として、規制緩和と deregulation⁽¹⁾ の問題がある。東京・大阪・名古屋などの大都市のインナーエリアには、依然として低層の木造住宅が密集している。

東京について言えば、中林一樹が「インナーシティ問題が顕在的であるのは、都心部ではなく、製造業の集積した旧来の住工商混在地域である都心周辺高密度市街地（宅地あたり人口密度三〇〇人／ha以上、一九八〇年）である。」とし、具体的には最もインナーシティ的状况を示す地域として、特に荒川・台東・墨田の三区を摘出している。

そして、このような性格をもつインナーエリアを強ちに再開発するには、国や地方の財政状況から判断して、どうしても民間ディベロッパーの活力が必要となる。その民間活力導入の一つとして、具体的に建築規制や土地利用規制の緩和が考えられている。

例えば、東京では規制緩和にもとづく施策方針として主に次のようなものがある。

環状七号線と荒川放水路に囲まれた区域内にある第一種住居専用地域を、建築物の中高層化がより可能な第二種住居専用地域へ指定替えしたり、道路の幅が狭いところでも高層住宅が建てられるようにする。

さらに、準工業地域のように環境問題があまり深刻でないとみられる地域については、建物の高さを制限している高度地区の指定をやめたり、本来ならば都市再開発法の対象にない耐火構造の建物が多い地域でも、住民の意見がまとまれば対象に含めて税制優遇措置を適用する、といった具合である。

わが国の都市再開発の官主導型の「法定再開発」に比べ、民間が自主的に進める「任意再開発」の事業に対しては、特に目立った優遇措置がとられなかったことを考えれば、以上のような規制緩和の政策は都市再開発に有効なものとなる。しかし、同時に規制緩和によって多くの難問を抱えることになる。

一つには、中小規模の民間ディベロッパーによる乱開発が増加する心配がある。かつて郊外で起こったアーバンスプロールに伴う乱開発による土地の細分化現象が、都心部やインナーエリアで起こる可能性はある。

二つめは、規制緩和によって高層建築の立地が急激に進むと、周辺の低層の居住地域の環境条件が悪化するとは確実である。日照や通風などを中心にした居住環境の悪化問題である。

三つめは、これが一番問題であるが、規制緩和と政策によりある土地への高層建築物の立地が可能となると、土地投機の傾向が生じる。つまり今まで安定していた地価が急騰し、居住空間が地代支払能力の高い非居住空間（業務空間や商業空間）に転換され、一般的にはますます都心部やインナーエリアの居住性が低下することになる。

結局、インナーエリアの再開発とは、都心部やインナーエリアで人間が快適な生活（換言するなら、アメニティを求めた生活）を送ることができるときのための開発であるべきで、リフォーム型のコミュニティ開発や混合開発が注目されるのも当然である。

わが国では地方自治体レベルにおいて、住宅地の質を高めるために努力がなされている。既にⅡ-2で中央区の「市街地開発事業指導要綱」を紹介したが、その他に全国の一一〇七の自治体（一九八四年四月一日現在）が実施している「宅地開発指導要綱」⁽⁴⁾もある。

しかし、これらによって、かえって自治体が過大な要求を民間ディベロッパーに押しつけ、それが宅地を高価なものにしてきた事実も否定できない。

アメリカ（ボルチモア・ミネアポリスなど）において、再開発、とりわけスラム街の再開発に広く適用されている「ライト・ダウン（資産の帳簿価額を切り下げる）」方式が民間エネルギーの導入に成功しており、わが国の地価安定にも有効なようである。

この方式は、市や州が用地買収から基盤整備⁽⁵⁾まで進め、それにかかった費用の六割ほどで、信用あるディベロ

ッパーに払い下げるといったもので、この背景にはアメリカでは、土地は公共のものという観念が強く、再開発の計画づくりの段階では徹底的に議論するが、決定すればそれに従うという社会的合意がある。⁽⁶⁾

わが国の場合は、この社会的合意が全く欠如しており、逆に今だに根強い土地神話がある。それ故、地価そのものが流動的であり、土地投機という現象を醸成しやすくしている。

結局、民間活力導入の成否の鍵は、規制緩和の政策と同時に地価安定を目ざした土地政策の確立にあると言っても過言ではない。

(1) 規制緩和のねらいは、政府が民間の活動に加えている制約を緩め企業の自由競争を刺激し、いわゆる「民間の活力」を引き出そうとすることにある。

(2) 中林一樹(一九八三)「大都市の内部市街地に関する研究(1)——東京の都心周辺高密度市街地の現状に関する資料——」総合都市研究一九、一一三—一二三頁。

(3) 以下の資料を参考にした。

柏木曉(一九八四)『補』「環七内側の用途地域見直し」を拒絶する住民——「第一種住専」地区住民の意識調査結果——『本間義人・五十嵐敬喜編』近代都市から人間都市へ——規制緩和と批判——『自治体研究社、九五—一〇八頁。』
日本経済新聞(一九八三年八月二九日朝刊および一月二八日朝刊)。

(4) 一定規模以上の宅地開発をする業者に市町村が、学校や下水道整備のための負担金や協力金の拠出と、幅の広い道路や一定割合の公園の設置を義務づけるもの。学校などを建設して無償で自治体に提供するよう定めているところもある。

(朝日新聞、一九八四年一月一〇日朝刊)

(5) 筆者はアメリカの都市再開発政策の一つの大きな特徴として、「地方自治体が土地・建物等の買収と、これに対する補償の業務をいっさい行い、さらに公的機関の手で収用された不動産の解体・撤去からその補償、用地の整備、公共施設の建設まで行なう」といった再開発事業の徹底した基盤整備にあると考える。

インナーエリアの再開発と地理学

表IV-1 再開発研究と現代地理学

	再開発研究の重要概念	現代地理学の研究項目
1	ヤッピーとジェントリフィケーション	人口移動、住み換え、近隣再生、中心の郊外化
2	多様性と混合開発	用途純化、ゾーニング(一住専・二住専)、混在化、ソーシャルミックス、多世代同居(高齢者)
3	コミュニティ開発とスーパーブロック構想	街区、500㎡プラン、共同化、有効空地率、エンビロップ計画
4	民間活力導入と規制緩和	都市再開発法、指定換え、高度制限緩和、税制優遇措置、ライトダウン方式

主な参考資料：大都市企画主管者会議(1982)『大都市のインナーシティ』、78ページ。

飛田靖(一九六九)「アメリカにおける民間ディベロッパーの活動」、日本地域開発センター編『民間ディベロッパー——都市開発と住宅政策——』鹿島出版会、一五〇—二一四頁。
(6) 朝日新聞、一九八四年二月一四日朝刊。

むすびにかえて

——インナーエリアの再開発と地理学——

拙論を終えるにあたって、前章で取り上げた再開発研究の重要概念と現代地理学の研究項目を整理する。

もちろんこの表IV-1は完全なものではない。例えば三の項目に情報コミュニケーションの研究や、四の項目には特定街区制(空中権を含める)、地区計画制など重要な論点(項目)が抜けている故、今後補充していかなければならない。

また一方では再開発の型が変化しつつあり、例えば名古屋市中初めとして厚木市などの地方都市の再開発にまでホテルが進出したり、高槻市(大阪府)では民間資金を導入して公有地を活用する新しい方策としての土地信託がスタートしている。さらに守口市(大阪府)では市街地再開発事業の中で、高層の老人ホームが

駅前に建設されるなど、我々の回りで再開発事業が新しい動きを見せ初めている。

次に再開発研究と地理学について一言。従来、再開発というテーマを地理学の研究者は敬遠してきた傾向がある。それには二つの理由が考えられる。

一つとして、研究対象地域の空間的拡がり有余りにも貧弱なため、地域特性 *regionality* が欠如すること、つまり数多くの再開発地域をとっても余り変化がなく、均質空間であり過ぎた事が考えられる。

三つめの理由として、再開発地域が一般的には経済合理性のみを追求した人工空間であることが、結局人間の生き生きした歴史を介在させる余地を余り残さなかったからと考える。つまり歴史の流れの中での地域変容を伺い知る事ができない。当然地域の個性が喪失され、やはり地域特性の欠如に結び付くことになる。

しかし、近頃再開発が地理学の中でも取り扱われるようになってきた。

もちろん、従来から土地利用の変遷（再開発の前後）の研究は盛んであるが、もっと本質的な問題追求のために、例えば既に言及したように大都市圏の構造という、より大きな地域の中において再開発地域（部分地域）を考える。そうすることによって、大都市圏の衰退という、世界の大都市に共通する問題にも地理学的分析が可能となる。

つまり、研究対象地域の大小という空間的拡がりは余り気にせず、ある地域の構成要素として再開発地域を把握する。一種のシステム論的思考（地域システム論）を根底にすえる事が重要である。

最後に筆者が再開発研究について、一つの地理学の発展を期待するのは以下の理由からである。

(1) 都市研究の中で重要な位置付けができる。建築↓ブロック↓地区↓都市↓都市圏といったように、都市を構成する要素としてブロックや地区が考えられ、今までの地区レビューまでの地理学研究を、さらにブロックという単位まで下げることにより、システマティックな都市研究が展開できる。

(2) 隣接科学との接点を有した応用地理学として存在できる。ブロックという単位は、コミュニティレビューでの研究を必要としながら、都市工学・建築学・心理学などの研究成果を取り入れることによって、都市改造や都市機能の更新といった応用的な再開発研究に結び付けることができる。

(3) 都市におけるフィールド研究としての地理学をめざすことができる。筆者自身、常日頃から地理学はフィールドを重視する学問だと認識しているが、正直なところ客観的にみて民族学(文化人類学)・民俗学・建築学の研究者の方がずっとフィールドを歩き回っている(少なくとも筆者よりも)。

やはりここで重要なのは、フィールドを自分の眼でみる事ができることである。そのためには研究対象地域として自分のペースでサーヴェイできる範囲でもあるブロックは誠に適切である。

結局、我々地理学を学ぶ者はもっとフィールドを大切にしなければならない。

(付記。本稿は昭和58年度専修大学社会科学研究所(個人研究)助成によるものである。)