

# 住宅を取り戻してきた中央区のまちづくり —「人」を「まち」に残すために—

中央区都市整備部地域整備課 課長 栗村 一彰

40年余に及ぶ東京都中央区におけるまちづくりは、夜間人口減少に対応するための人口回復策として「住み続け、働き続けることができるまちづくり」をテーマに掲げ、区内全域が都市再開発の対象となることが指摘された「中央区再開発基本構想」の考え方に則って取り組んできた。「大川端リバーシティ21」開発の推進による住宅開発を皮切りにして、区独自に住宅建設の開発指導を行う「中央区市街地開発事業指導要綱」の制定や、地域の特性に応じて区分した「まちづくり協議会」による地元との協議体制の構築、晴海における市街地再開発事業の支援の中で創設した「居住継続支援事業制度」に始まる地区内住民への支援と開発計画に対する地元協議の仕組み、そして区内地権者の個別建替えを促進させるため、地域特性に合わせた建築ルールである街並み誘導型をベースとした地区計画の区内への全面的指定などにより、社会情勢に合わせながら区民をまちに残す施策を展開している。

## はじめに

東京都中央区は面積約10km<sup>2</sup>の東京23区中2番目に小さな都市自治体であるが、東京駅の東側に位置し、江戸五街道の基点で老舗が建ち並ぶ日本橋、日本有数の商業街である銀座、日本の食文化を継承する築地など、江戸時代から商人のまちとして栄え、その後も日本の文化・商業・情報の中心地として発展してきた。

都会の華やかなイメージの一方で、本区は長期にわたって夜間人口の減少問題に直面し、住機能の充実をめざしたまちづくりに取り組んできた。本稿ではその歴史を振り返

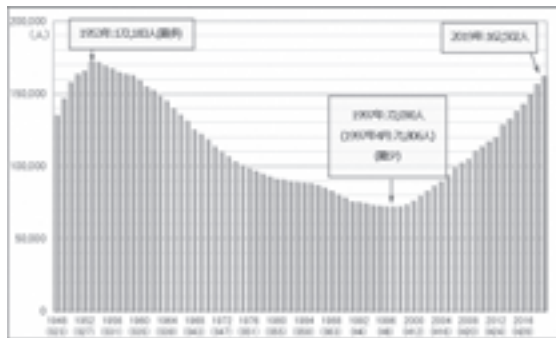
り、どのような背景の中で、何に着目してきたのかを考察していきたい。本区のまちづくりにおける一貫したテーマは、「住み続け、働き続けることができるまちづくり」である。個々の取り組みは、事業の推進や独自のルール作りなど様々であるが、敷地が狭く高密度な都心であれど、どうすれば区民に住み続けてもらえるかを考え、対応し続けた積み重ねが、今日の中央区のまちなみを形成していることをお伝えできれば幸いである。

## 1 戦後経済成長に伴う人口減少とそれへの対応

### (1) 65年前から始まっていた夜間人口の減少問題

本区は1947年に誕生した特別地方公共団体であるが、スタートからわずか7年後の1954年から夜間人口の流出超過が始まり、流入超過に転じた1997年に至るまで40余年の長期にわたりこの問題に悩まされ続けてきた。

図1 中央区における人口の推移



出典：中央区

この現象の経緯であるが、東京の都心部であること、また関東大震災を受けて行われた震災復興区画整理によって、幹線道路から生活道路に至るまでのまちの骨格が既に整っていたことから、戦後すぐに建物が建ち並び、戦前の賑わいが戻った。ところがその後、高度経済成長期に入ると、それを牽引する各企業が中枢管理機能として都心の立地を求めたため、住宅や（住宅を兼ねた）店舗、作業場などが次々とオフィスビルに建替えられていった。その際、住宅は区外に移転してしまう場合が多く、昼間人口の増大に伴って夜間人口が減少することとなった。

### (2) 中央区の地域構造

オフィス街化は、交通便利性の観点から東京駅周辺の区で第1ゾーンと呼んでいる、本区を南北に貫通する首都高速道路都心環状線・上野線以西、日本橋や八重洲、京橋エリアを中心にして行われ、ほぼ夜間人口がない状況になっている。一方、首都高速と隅田川とに挟まれた第2ゾーンは、築地や八丁堀、横山町・馬喰町など、水産や衣料・繊維品などの卸売業、印刷業などの地域産業機能と居住機能とが混在しているが、社会構造等の変化に伴い今後の土地利用転換の可能性があるエリアである。隅田川以西の大部分が埋立地である佃・月島・勝どき、晴海などの第3ゾーンは、路地沿いに高密度に立地する木造住宅（多くが長屋）と工場・倉庫とが用途を区分して立地しているが、工場・倉庫は近年、その多くが高層住宅に用途転換されている状況である。（特に佃と晴海は後に詳述する。）

図2 ゾーン別のまちづくり方針



出典：中央区

### (3) 中央区再開発基本構想を契機とするまちづくりの始まり

本区にまちづくり関連部署が設置されたの

は、区の設立から25年余りが経過した1973年のことである。これは前年の1972年に、池田弥三郎慶大教授を会長として組織した審議会において、「中央区再開発基本構想に関する答申」（以下、「答申」という。）がまとめられたことが契機となった。区は、前述のとおり、昼間人口が増大し続ける一方での夜間人口の減少が引き起こす、地域社会の健全な発達維持に対する大きな阻害の解消を求めて、再開発基本構想の策定を審議会に諮問し、実際的な対策に着手したのである。

答申においては、東京湾岸道路や箱崎シティアターミナルの建設、地下鉄の延伸によって、本区が当時始まりつつあった東京湾の臨海開発エリアとの結節点、国際都市東京の交通の要となっていく一方で、既に都市として基盤も含め概成されてしまっていることから、区内全域が都市再開発の対象となることが指摘された。再開発は、①適正人口の実現、②生活環境の改善、③地域社会の組織化、④地域産業の振興の4つを目標に、教育施設を拠点とするコミュニティ開発プロジェクトと、区の経済基盤確保を目指した東日本橋や築地、箱崎、銀座などの地区別再開発プロジェクトが提案された。加えて、隅田川沿岸部に存在していた倉庫、工場などの大規模施設の土地利用転換を核とした再開発を連担させることにより、その周辺地域の再開発の誘発を目指した「大川端作戦」が特記として提唱されたことが特徴であった。

## 2 隅田川沿岸から始まった居住機能への土地利用転換

### （1）大川端リバーシティ 21 開発

再開発プロジェクトの推進は地権者の個別の権利調整が伴うことから苦戦を強いられていたが、答申で提唱された大川端作戦を具現化する計画として、石川島播磨重工業の造船所跡地など、佃一丁目、新川二丁目の隅田川を望む28.7haの工場跡地を対象に、超高層住宅をはじめ文化・商業施設、道路・橋梁、公園・緑地、教育施設などを整備する「大川端地区整備計画」を1984年にまとめ、一連の都市計画として定めることができた。

本地区の再開発の実現は、隅田川沿岸に立地していた倉庫や工場を営んできた企業が、1980年ごろから高度成長に伴う経済効率の観点や、高速道路網の整備により郊外や地方都市への移転を始めたことが背景としてあった。区は跡地を取得した日本住宅公団（現在のUR都市機構、以下「公団」）や三井不動産などの官民のディベロッパーと連携しながら、良好で活力に満ちた居住環境にするために公共・公益施設の整備について調整しながら、土地の高度利用・複合利用を図る再開発を推進した。この取組みは本区のまちづくりにおける礎の一つとなり、この先に続く日本橋箱崎町や日本橋浜町、晴海における市街地再開発事業への取り組みにつながっていった。

大川端リバーシティの再開発は1986年から1999年にかけて行われ、公的住宅も含め4千戸弱の住宅を供給することができた。本地区は、その後の東京のウォーターフロント開発の先駆けとなり、新たな街並みを創り出



た地区計画制度に当初から着目し、地域の特性や動向に応じた、弾力的で細やかな建築規制を、基本的にはまちづくり協議会の区域毎に面的に被せていくことを考えた。そこで、各地区で地区計画の策定を目指した基礎的調査を行いながら、まちづくり協議会において地元との協議を進めていった。

#### 4 晴海における住民が住み続けられる市街地再開発事業への取り組み

##### (1) 晴海の地域特性と再開発の立ち上がり

最近では東京 2020 大会における選手村建設地として注目されている晴海だが、本区の多くが、江戸時代からの商人、職人の町として、住商工が混在した複合市街地として形成されてきた経緯を持つ一方で、ここは昭和時代に入ってから埋め立てされた区南端の人工島である。当初は港湾施設や倉庫群によって市街地が形成されており、戦後に公団を中心とした中高層集合住宅が一部に立地するのみの、他の町は様相の異なる街並みであった。そのような土地利用であるので、地権者は法人と港湾施設を管理する東京都とで占めている状況であった。

80 年代の民間企業による都市再開発意欲が高まる中、晴海では地元法人によって晴海全体の再開発計画を作成していこうと、1984 年に地権者有志 8 社が集まって「晴海をよくする会」が発足された。彼らは晴海全島 106ha を対象にした「晴海アイランド計画」を 1986 年に公表するなど積極的な活動を展開した。その中において、特に再開発の事業化の機運が高まっていた晴海一丁目における約 10ha のエリアが初段の市街地再開発事業

の対象となり、1989 年に事業計画案をまとめ、再開発準備組合が設立された。

##### (2) 居住継続支援事業制度の活用による再開発の推進

晴海一丁目地区の事業区域は、約半分を公団の中高層住宅団地が占めていた。再開発による団地の建替えに伴い、家賃が数倍に跳ね上がることが想定され、企業主導の再開発事業に対する団地住民との合意形成は、当初は困難な状況にあった。

そこで、本区の判断により、1989 年に策定した改定基本計画において「居住継続支援事業制度（コミュニティ・ファンド）」を創設する構想を発表し、1990 年に市街地開発事業指導要綱の改定によって具現化させた。本制度によって、晴海一丁目地区市街地再開発事業から開発協力金を負担させ、それをファンド化することにより、再開発区域の従前居住者が引き続き住み続けていくための家賃補助等による支援が可能となった。それにより住民から事業への不安が取り除かれることで、同意を取り付けることができ、1992 年に当地区の市街地再開発事業に関する都市計画決定を行うことができた。

一方で 1991 年には、区が保有する、あるいは借り上げた住宅及び施設を、再開発に伴う区民や事業者等の仮移転の場や、市街地再開発事業区域内の従前居住者用住宅として活用できるよう「中央区立まちづくり支援用施設条例」を策定した。これは建物の更新を促進するためには、空き地や空き家が少ない本区の場合に仮移転先を予め用意しておくことが必要であったこともあるが、加えて、市街地

再開発のような大規模な共同化事業において、管理費や修繕積立金が大きな負担となる年金暮らしのお年寄りに対し、権利変換する床のうち数坪をそれぞれ供出してもらい、それらの床を集めて借家人用の従前居住者用住宅を整備し、それを区が借り上げることで、高齢の地権者と借家人双方の居住継続が可能となることも併せて企図したものであった。これにより、月島や勝どきなど、戦前からの長屋住宅が建ち残っていたエリアの市街地再開発において、合意形成を進める上で大いに効果が発揮された。

このように、本区は晴海一丁目地区での経験を原資にして、組合あるいは公団（UR）が実施する市街地再開発事業に対し、積極的に地元地権者や住民への合意形成に対する支援を行うことで、平成時代の30年の間に27地区の市街地再開発事業を計画決定することができた。その結果として、市街地再開発事業によりこれまで1万2千戸余りの住宅が区内に供給されるとともに、本区の都心居住環境の充実に大いに貢献しているところである。

### （3）地元参加型の開発協議体制の構築

晴海であるが、一丁目地区の再開発事業が「晴海アイランドトリトンスクエア」として2001年にまちびらきしたのを皮切りに、他の丁目でも土地区画整理や市街地再開発により、港湾機能から住機能を中心とした複合用途への土地利用転換が着実に図られてきている。本区の他のまちとは異なり、晴海は埋め立てにより誕生した当初から敷地割が大きく、そこで行われる開発は街区単位となっているために、自ずと計画される住宅は、都心

という立地特性から高層かつ大規模な集合住宅となっていた。

このような状況の中で、地元からは、個別開発に対して広域の見地からの建築ルールや地域貢献が求められた。そこで、2005年に東京都と本区で「晴海まちづくりの考え方」を定め、それに基づいて計画された開発計画について、地元の住民や企業で構成する「晴海デザイン会議（後に「晴海デザイン協議会」に改組）」によって更に深い議論を加えることが可能になるよう、開発者の協議ルールを構築した。

晴海はまちづくり協議会における議論も活発なエリアである。例えば、東京2020大会の選手村の建設とその後利用が住宅として供給されることが決まった際にも、それによって現在の晴海の夜間人口が倍増することが見えてきたことを受け、それを踏まえた晴海の将来ビジョンを地元の住民及び企業の代表によって策定した。その後、まちづくり協議会の部会として、そのビジョンに沿ったまちづくりを推進させていく議論の場を作り、地元が主体的に個々の開発行為にコミットするとともに、ソフト的な取組みとして、晴海全体のコミュニティ形成に向けた活動にもチャレンジしているところである。

## 5 住宅への建替え誘導を目的とした地区計画の策定

一方、晴海以外の本区の一般的な市街地の敷地割は、基本的に江戸時代の町屋のスケールが踏襲されており、そのベースの上に震災復興や戦災復興による街路整備が行われている。そのため、都市基盤は整っているもの

の、個々の敷地規模は小さい。そのような状況で復興直後からいち早く建物が立ち並んだために、建物の老朽化はかねてからの課題となっていた一方で、度重なる法改正によって既存不適格状態になっており、建て替えが困難となっていた。そのため、違法な増築や用途変更が頻発したり、地上げの横行による業務ビル化を招いたりする状況となっていた。

#### (1) 地域ごとの建築ルールとなる地区計画の導入

これら本区の一般的な市街地においては、前述のとおり、まちづくり協議会を活用して地域ごとでの議論を勘案しながら、地域ごとの建築ルールとなる地区計画の導入を検討していたのだが、1993年に、まずは地上げによる人口減少が著しかった第2ゾーンの約370haのエリアを対象に、用途別容積型と呼ばれる、住宅の用途に着目して容積率を緩和するメニューを活用した地区計画の指定を行った。これは国の協力により1990年の法改正において追加いただいた誘導ツールを活用させてもらったものだが、実効的には、建築基準法の各種斜線制限によって、住宅建設による容積率緩和の恩恵を受けられる物件は、広幅員道路に接する規模の大きい敷地に限られている状況であった。

地区計画を活用した住宅建設促進の決め手になったのは、1995年の法改正でメニューに追加された街並み誘導型地区計画である。これにより、地区計画に建物の高さや壁面位置の制限等を定めることで、斜線制限や容積率を緩和し、特定用途に着目した容積率緩和を実効的に行うことが可能となり、地権者個別

の建替え行為に際しての法的なバリアを取り除くことが可能となった。特に、課題となっていた第3ゾーンにおける月島などの、路地沿いに小規模な木造長屋が建ち並ぶ街区において住宅更新を促進できることが期待された。このメニューを活用して、地区計画を1997年から2000年にかけて、最終的には区内の約8割の範囲に、まちづくり協議会の区域毎に順次指定していった。時を同じくして、1954年以来42年にわたって減り続けた夜間人口が流入超過に転じたことは前述のとおりであり、バブル崩壊による土地活用の正常化にルール整備が間に合ったことは、その後の勢いの良い人口回復に幾分か寄与できたのではと考えている。

地区計画の指定後も、まちづくり協議会における地域代表との議論は続いており、地域の特性に合わせて、適時、細やかにルールの追加や変更を行っている。良好な住環境を形成していく観点の例では、商店街における1階部分の店舗用途の義務化や、ワンルームマンション等の建設を制限するための住戸規模規制、総合設計制度を活用した建物の高さ規制などを該当地区の地区計画に追記している。また、第3ゾーンについては、当初、長屋が建ち並ぶ路地は2項道路であり、それを地区施設として指定していたのだが、建替えの際には道路幅員を担保するために路地全体の一団地認定をかけることが必要で合意形成が難しく、使い勝手が悪かった。そこで、2項道路の路地をすべて現況の幅員2.7mの3項道路へ指定替えをし、路地内の合意形成を不要にして建替えを促進するための地区計画変更も行った。

## 6 人口回復後の地区計画一斉改定と今後の 本区のまちづくり

本区の夜間人口が増加に転じてから20年がたち、7万2千人まで落ち込んだ人口は、昨今、倍以上の16万人を超えるところまで回復しており、人口推計では20万人を超える見通しが立つほどの状況に至っている。そこで本区としては、用途別容積型地区計画による住宅用途の誘導を企図した容積率緩和は、その使命を終えたと判断し、本年（2019年）7月に全地区の地区計画の一斉改定を行った。今後は、本区に住み、働く人々の生活環境を向上させることをまちづくりの大きな目標に据え、その考え方に則した建築計画へのインセンティブを与えることとした。具体的には、まちに潤いをもたらす飲食店・店舗などの生活利便施設や保育所・診療所などの公益施設、文化交流施設、公共的屋外空間を整備する場合、開発需要が高まっているホテル計画に際し、まちに賑わいをもたらす施設や一定規模以上の客室を整備する場合につ

いて、容積率を緩和することとした。

今後も、まちづくり協議会など町方との議論の場を活用し、区内の住民・法人の意向や社会情勢の動向を注視しながら、地域毎の建築ルールである地区計画を適時見直しつつ運用していくとともに、面的な都市基盤や公共公益施設の整備も併せて行うことができる市街地再開発事業を、地権者・住民の想いに寄り添いながら必要に応じて推進し、「住み続け、働き続けることができるまちづくり」を継続させていきたいと考えている。

### 参考文献

- 吉田不曇「都心中央区のまちづくりの歩み」  
『建築家とまちづくりのなかまたち』建築  
ジャーナル、2012年、4-7頁
- 東京都中央区『中央区再開発基本構想に関する答申』1972年
- 晴海一丁目地区市街地再開発組合『晴海一丁目地区第一種市街地再開発事業（西地区）事業史』2002年