

## 補論 2

# 都市更新と ジェントリフィケーションの関係性

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 **村山 顕人**

公益財団法人日本都市センター **高野 裕作**

## はじめに

前章・第8回研究会では主に海外（ロンドン・ニューヨーク・ソウル）におけるジェントリフィケーションを対象として議論が交わされたが、本稿では都市更新とジェントリフィケーションの関係性について、日本の都市空間の成り立ちと特質の観点から、補足的に述べることにする。

### 1 ジェントリフィケーションと都市更新

イギリスの社会学者 Glass, R は 1964 年に、ロンドンのインナーシティにおいて労働者階級の居住地に中流階級（上流階級と労働者階級の間の幅広い社会階層を含む階級）が来往し、元々住んでいた労働者階級が住宅価格の高騰のために立ち退きさせられ、居住地の社会的性格が全般的に上方変動する現象を「ジェントリフィケーション (gentrification)」と呼んだ。ジェントリフィケーションの発現には、その引き金であるジェントリファイヤー (gentrifiers) が存在する。1960年代は先進国諸都市の既成市街地で「都市更新 (urban renewal)」が行われた時代で、これがジェントリフィケーションと深く関係している。

第二次世界大戦後、先進国諸都市では人口や経済の成長に伴い市街地が郊外へと拡大する一方、相対的に古い既成市街地の空洞化・衰退が起こった。そのため、既成市街地を再整備して都市全体の体質を改善する都市更新の取り組みが盛んになった<sup>1)</sup>。

都市更新とは、本来、「再開発 (redevelopment)」、「修復 (rehabilitation)」、「保全 (conservation)」を含む既成市街地の総合的な再整備を意味する。日笠端・日端康雄の「都市計画 [第3版]」(1993

年・共立出版)によると、それらは次のように定義される。

- ・再開発：土地の全面買収、建物の撤去、地区住民の移転、地下埋設物の整理、地区の再造成、新しい建物の建設、占有者の選定という一連の事業を行う。従前の土地利用とインフラが徹底的に改変される。なお、日本では権利変換方式もある。
- ・修復：地区内の健全な建物は残して修理を加え、不良な建物は除却し、新しい住宅やコミュニティセンターなどの建物を建設し、公園、駐車場などのオープンスペースを確保する。原則として土地利用は改変されないがインフラは一部改変される。
- ・保全：地区内の建物は原則として保全し、住宅や都市施設に修理や改良を加えて近代化をはかる。インフラの改変は最小限。

この3つを含む都市更新の考え方は世界中に普及したが、高度経済成長期の日本では「都市更新＝市街地再開発」と捉えられ、そこに修復や保全は含まれなかった。これは、欧米の都市更新が都心の衰退に起源を持つものに対して、日本の都市更新では、都市の急成長に伴う都心への機能集中の要請があり、敷地統合や高密度化、都市基盤の整備を伴う市街地再開発に重点が置かれたためである。このことが現代の「都市再生」にも引き継がれてしまっていて、相変わらずジェントリフィケーションが発現されやすい大規模な再開発が志向された。元々住んでいた人が住み続けやすい小規模な都市更新、修復や保全の取組みは、1970年代以降に住民主体の「まちづくり」として活発になり、神戸市や世田谷区など、先進的な自治体ではそれを促進する条例などを制定し、成果を挙げているところもあるが、これが都市更新の主流になるには至っていない。

## 2 土地区画整理事業と日本の都市の特質

日本の都市計画において再開発事業と並ぶ代表的な事業手法に土地区画整理事業がある。歴史的には、1923年の関東大震災や第二次世界大戦からの既成市街地の復興のために、また、市街地の郊外への拡大に合わせて道路や公園を計画的に整備するために、あるいは、既成市街地を再整備するために、土地区画整理事業が活用された。土地区画整理事業の特徴は、事業によって道路、公園、保留地の用地を捻出するために各敷地がその所有は維持されたまま小さくなる（減歩）、また保留地を新たな所有者が取得することで、土地所有がどんどん細分化していくことである。

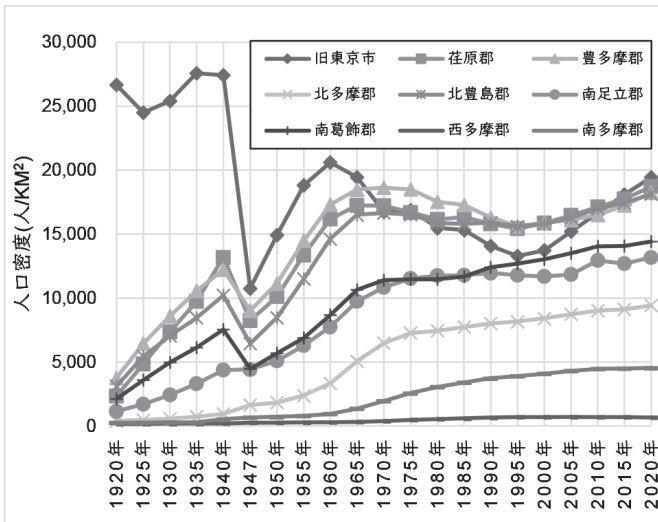
土地区画整理事業によって土地の価値が上がること（増進）は、減歩によって縮小する敷地に対して、土地所有者の総資産価値を減少させずに事業を成立させるために必要不可欠なことである。その地区で住む人の多くが土地・家屋を自身で所有し、事業後もその地区で住み続けるのであれば、地価の上昇による恩恵は多くの住民に還元され、コミュニティは維持される。しかしながら現実には借地人・借家人もいるため、家賃の上昇によってその地区で暮らし続けられない人々が出てきてしまうケースもある<sup>2)</sup>。その意味で、土地区画整理事業でも一定のジェントリフィケーションは起こりうる。

日本の都市では、これまでの都市空間の形成の過程で土地所有の細分化が進み、多くの所有者が狭小な宅地を所有している状態である。このことは、上記の土地区画整理事業や権利変換方式の都市再開発事業において、敷地の統合・整理によって土地利用の効率化・高度化を図り、それによって地価が上昇することの恩恵を受けられる人が多いことを意味するが、一方で利害関係者が多く合意形成が困難であるために、都市更新が進みにくく、極端・急速なジェントリフィケーションが都市全体で発生しにくいという側面もある。都

市更新の必要性と、ジェントリフィケーションの速度のバランスという意味において、日本の都市の特質は、功罪の両面があると言えるだろう。

### 3 東京の市街地の成立過程

日本を代表する大都市である東京がどのような過程で成長し、現在の都市空間が形成されてきたのか、地域別の人口密度の変遷から見てみたい。図補 2-1 は、1920 年（大正 9 年）の第一回国勢調査から現在に至るまでの東京都内（島嶼部除く）の人口密度を、旧東京市と旧郡の単位で再集計したものである。



図補 2-1 東京都内（島嶼部除く）の旧市・郡部別人口密度の推移

※国勢調査各年度の自治体別人口を旧東京市・旧郡部別に再集計・現在の自治体との対照表は章末を参照

第一回国勢調査が実施された時点で、都心部（旧東京市・15区内）は約 25,000 人 / km<sup>2</sup> と高い人口密度であり、第二回調査の 1925 年（大正 14 年・昭和元年）はその 2 年前前に発生した関東大震災の影響によって若干低下するものの、戦前・戦中にかけて高い値を維持し続け、都市空間は飽和状態になっていたと考えられる。東京へのさらなる人口集中の受け皿となったのは、周辺の郡部であり、戦前期は旧東京市域に隣接した荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡で都市化、人口増加が先行する。この時期（1932）、東京市はほぼ現在の特別区の範囲に市域を拡大している。戦前から都市化が始まったこの地帯では、一部では区画整理などで良好な住環境を形成している地区もあるが、都市基盤の整備が追い付かないまま高密度化してしまい、現在も災害危険度の高い木造住宅密集地区を形成しているところが多い。

戦後、都市のさらなる急成長は主に多摩地域や隣接県など郊外への市街地の拡大によって吸収された。その中には多摩ニュータウンなどに代表される計画的な大規模住宅地開発もあるが、基本的には近郊の農村地帯が急速に宅地化されていくスプロールの過程であった。高度経済成長期が終わるころに新たな都市計画法が施行され（1968 年）、容積率制の本格導入によって高層建築が可能となるが、淀橋浄水場跡地に建設された新宿副都心など、大規模公共用地の再開発が先行し、民間の再開発（高層ビルの建設）も各所で行われたが、既成市街地の更新が本格化するのにはバブル経済期（1990 年前後）からであった。バブル期は、投機的な土地投資によって異常に地価が高騰し、「地上げ」と言われる強引な土地の取得が各地で行われ、まさに深刻なジェントリフィケーションが発生した時期であり、都心部の人口は 1990 年頃にかけて急激に減少した。一部はバブル期間中に完成したプロジェクトもあるが、バブルが崩壊してしまい、立ち退きが発生した土地はそのまま空地となり、都心部の空洞化が深刻化した<sup>3)</sup>。バブル崩壊後の日本経済全体の活性化のため、「都市再生」

の名のもとに様々な形で都市更新・再開発が推進されるようになり、都心部の人口は再び増加に転じている。

以上のように、東京の市街地は、地域ごとに異なる都市化と更新の過程を経て形成されており、地域が抱える課題もそれぞれ固有である。

#### 4 都市更新と ジェントリフィケーションのマネジメント

日本の都市の建物や都市基盤のストックは、欧米の都市と比較して、必ずしも良質なものでなかった。これは、日本の多くの都市が大火、震災、戦災等に見舞われ再建を繰り返してきたから、戦後の急激な成長を背景に建物の建設は質より量の確保が優先されたから、あるいは都市基盤整備が市街地の拡大に追い付かなかったからであろうか。そのため、現代でも都市更新が必要とされ、結果としてジェントリフィケーションが起こってしまう。本研究会の主題である「地域社会のグローバル化」においては、稲葉が指摘する通り、外国人の多くは民間の賃貸住宅にも多く居住しており、都市更新を必要とするような密集市街地も彼らの居住地の選択肢の一つであろう。

都市計画の立場としては、ジェントリフィケーションが社会的に問題だと理解しながらも、都市更新を通じて既成市街地の物理的環境を改善したいという思いがある。そこで、都市更新・ジェントリフィケーションを進めながらも、その影響を受けてしまう人々のサポートを行う必要がある。やや乱暴な見解ではあるが、東京のような多様性の高い大都市の場合、ある場所でジェントリフィケーションが起こっても、その影響を受けてしまう人々の行き場があったのかも知れない。公営住宅が極めて限られている中、主に山手線外縁

部の密集市街地<sup>4)</sup>には、今でも民間の木造賃貸アパート、銭湯、コインシャワー、コインランドリーがあり、低中所得層が何とか住むことができる環境が残っていそうである。つまり、市場の中で影響が緩和されていた面もあるのではないか。しかし、密集市街地が少しずつ改善される中で、木造賃貸アパートも家賃がより高い鉄筋コンクリートの賃貸マンションに変わりつつある。そこに住み続けられなくなった人々はどこへ行くのか。

都市更新の空間的範囲と順番、スピードをうまくマネジメントすることができれば、大きな問題を避けながら都市の物理的環境を全体的に改善できると考えるのは楽観的過ぎるだろうか。確かに局所的にはジェントリフィケーションが起こり、直接的な影響を受けてしまう人々のサポート（例えばアフォーダブル住宅の提供）は必要である。

最近になって、小規模な再開発、修復や保全を中心とする「都心周縁コミュニティの再生（術）」<sup>5)</sup>が注目されている。これは、空間需要が低下し開発圧力が弱い「ゆるい市場」のなかで、古い建物のリノベーション、小さな単位での建物の共同化、オープンスペースの創造と活用といった、コミュニティ・ベースの小規模な事業が実施され、その積み重ねと面的広がり、市街地の物理的・社会的環境の再生へと展開するものである。これも、小規模事業家、企業、NPO、行政が市街地の「空洞」に新しいアプローチで介入し、その後、こうしたコミュニティを好む若年層が流入するという意味で、ジェントリファイヤーが存在し、ジェントリフィケーションが起こりうるが、都市更新とジェントリフィケーションのマネジメントの一つの可能性と言えるのではないだろうか。

都市計画や住宅政策で都市更新とジェントリフィケーションのマネジメントを行いながら、社会課題を悪化させずに、むしろ解決しながら、都市の物理的環境の改善を進める必要がある。無論、どのような都市の物理的環境の改善が必要なのかについては、慎重に議



論する必要がある。

### 参考文献

- 1) 村山顕人：本来の都市更新のコーディネートへ（再開発にひとこと 第143回），再開発コーディネーター，No.211，p.28，2021
- 2) 大木寧子，真鍋陸太郎，村山顕人：木造密集市街地解消を契機とした低家賃住宅の減少と居住支援の課題：東京都北区田端地区の事例分析を中心として，都市計画報告集，No.18，pp.274-279，2020
- 3) 饗庭伸：平成都市計画史—転換期の30年間が残したもの・受け継ぐもの—，花伝社，2021
- 4) 東京都：「木密地域不燃化10年プロジェクト」実施方針，2012，<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosai/mokumitu/pdf/houshin.pdf>（2022年2月25日最終閲覧）
- 5) 山村崇，村山顕人，益尾孝祐，市古太郎，坂井遼，中島弘貴，福岡孝則，藤井正男，藤賀雅人，圓山王国，森重幸子，日本建築学会編：都心周縁コミュニティの再生術：既成市街地への臨床学的アプローチ，学芸出版社，2021

### 参考表 東京都（島嶼部除く）の旧市・郡と現在の自治体の対照表

東京市	千代田区,中央区,港区,文京区,台東区,新宿区,江東区,墨田区
荏原郡	世田谷区,大田区,品川区,目黒区
豊多摩郡	渋谷区,杉並区,中野区
北豊島郡	荒川区,板橋区,豊島区,北区,練馬区
南足立郡	足立区
南葛飾郡	葛飾区,江戸川区
北多摩郡	立川市,武蔵野市,三鷹市,府中市,昭島市,調布市,小金井市,小平市,東村山市,国分寺市,国立市,狛江市,東大和市,清瀬市,東久留米市,武蔵村山市,西東京市
西多摩郡	青梅市,福生市,羽村市,あきる野市,瑞穂町,日の出町,檜原村,奥多摩町
南多摩郡	八王子市,町田市,日野市,多摩市,稲城市

（一部、複数の市・郡に跨る自治体もあるが、主な部分が含まれる市・郡に集計している）