25. 都心居住促進を目的とする緩和型地区計画の効果

—東京都千代田区中神田中央地区の用途別容積型地区計画と街並み誘導型地区計画を併用した地区計画を対象に—

The Effectiveness of Deregulation-Type District Plan to Promote Urban Center Living

- Case Study of the District Plan to Control FAR by Uses and Urban Form in Naka-Kanda-Chuo District, Chiyoda Ward, Tokyo -

高山 広太郎*・真鍋 陸太郎**・村山 顕人**
Kotaro Takayama*, Rikutarō Manabe**, Akito Murayama**

District plans that control FAR by uses and urban form were widely designated in Chiyoda Ward, Tokyo from the latter half of the 1990s to 2010s in order to recover residential population and to achieve disaster mitigation and efficient use of land by promoting the reconstruction of individual buildings. This paper aims to analyze the effectiveness of one of the district plans in Kanda area from the viewpoints of (1) spatial transformation, (2) reconstruction of individual buildings and (3) social change. The paper quantitatively and qualitatively grasped the transformation of the urban area with increasing construction of multi-family housing and increasing mix of uses from the dominant office use after the designation of the district plan.

Keywords: District Plan, Land Use, Deregulation, Building Reconstruction, Social Environment, Kanda

地区計画, 土地利用, 規制緩和, 建物建て替え, 社会環境, 神田

1. 研究の概要

1-1. 研究の背景

1990年代後半から2010年代にかけて、東京都千代田区の神田周辺の広いエリアに用途別容積型地区計画と街並み誘導型地区計画を併用した地区計画（以下「併用型地区計画」という）が導入された。この地区計画の目的は、建物更新の促進と住宅の誘導を通じて、バブル以降に減少した千代田区の定住人口を回復するとともに、個別の建て替えを促進して防災性の向上や土地の有効利用を図ることである。

1-2. 研究の目的

都心における併用型地区計画の効果・影響に関する研究はいくつか存在するものの、それらは導入から間もない2000年前後の時点における「効果の兆し」を扱ったもの^{2),3),4)}や、地区計画の影響を一般論で語ったもの^{5),6)}が中心である。千代田区都市づくり白書⁷⁾において対象地区の近年（2016年）の土地利用・建物用途の様子などが整理されている一方で、地区計画の導入から10年・20年が経過した現在の視点から併用型地区計画による地区の変容について詳細に分析・評価した研究は見当たらない。

本研究で扱う中神田中央地区は併用型地区計画の制定から15年ほどが経過している。そのため、併用型地区計画によって建設が可能になった建物ストックが実際に増加してきており、従前と比べて市街地の環境は大きく変化していると言える。また、地区計画の影響下での建物更新が進んだ結果、地区の人口構成や地区住民の生活、地区の商業活動などにも変化が見られるようになってきている。

以上を踏まえた本研究の目的は、千代田区中神田中央地区という開発圧力が高い地区における地区計画の影響を、(1)地区の空間変容、(2)個別の建物更新の実態、(3)地区の社

会環境の変容、という3つの切り口で明らかにすることである。

1-3. 研究の方法

まず、東京都や千代田区が発行している資料を参照し、対象地区における地区計画の内容を整理する。

続いて、地区計画導入直前の2001年と最新の2016年の2時点について、対象地区の空間の実態分析を行う。都市計画基礎調査のデータを基礎としつつ、現地踏査、住宅地図（ゼンリン）の参照、Google Earthの参照、不動産情報サイトの情報も活用して可能な限り高精度なデータとなるよう情報収集を行った。情報はすべてGISを用いてポリゴンデータにまとめた¹⁾。各ポリゴンには、建築面積・階数・用途・延床面積といった建物の属性と、敷地面積・前面道路幅員・指定容積率・壁面位置の制限（地区計画で指定）などの敷地の属性を登録した。さらに、個別の建物更新の実態を分析できるよう、2001年と2016年における当該建物の存在の有無を登録したほか、2016年のポリゴンデータには「その場所に2001年時点で建っていた建物」の情報も付加した。以上の方法で作成されたポリゴンデータの分析により、地区の空間変容と個別の建物更新の実態について調査を行った。

最後に、地区計画を通じた地区の社会環境の変容については、国勢調査や経済センサスなどの統計データの分析や、町会関係者・地区住民へのヒアリングを行った。

2. 対象地区における土地利用規制の概要

本研究の対象である中神田中央地区を含む範囲は、千代田区都市計画マスタープラン（1998）⁸⁾において「中層・中高層の複合市街地として住宅と商業・業務施設が調和した災害に強いまち」をつくるとされている²⁾。また当該地区は全域が商業地域で指定容積率は600%-800%であり、幅員

* 正会員 東日本旅客鉄道株式会社（East Japan Railway Company）

**正会員 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻（The University of Tokyo）

35mの靖国通りをはじめとする広幅員道路に囲まれる一方で、地区の内側は幅員8m以下の路地から構成されている。以上の特徴を持つ地区に導入された地区計画³⁾は用途別容積型地区計画と街並み誘導型地区計画を併用したものである。用途別容積型地区計画によって住宅等の誘導用途に容積率のボーナスが与えられ、街並み誘導型地区計画によって斜線制限の緩和が行われる。緩和の内容は基本的に各敷地の指定容積率、前面道路幅員、壁面位置の制限（地区計画で指定）の3変数によって決まり、なかでも前面道路幅員が緩和の内容を大きく左右する。図1は地区計画導入に伴う容積緩和のイメージであるが、容積率の緩和は広幅員道路沿い（ガワ）よりも街区の内側（アン）に対して行われていることがわかる。

図1 地区計画導入に伴う容積緩和のイメージ

図2 建物用途（2001年）

図3 建物用途（2016年）

3. 地区の土地利用変化

まずは、分析対象の中神田中央地区全体をマクロな視点で観察し、2001年から2016までの15年間で中神田中央地区の土地利用がどのように変化したのかを明らかにする。

<用途>

まずは建物用途を確認する。図2,3,4の通り、棟数ベースでも延床面積ベースでも、そして2001年時点でも2016年時点でも事務所が最大用途である。事務所の棟数は減少（364棟→312棟）しているが、総延床面積は横ばいである。小規模な（延床面積が小さい）事務所が数多く取り壊され、少数の大規模な（延床面積が大きい）事務所が新たに建設されているという状況が考えられる。他方、2001年時点ではわずかしかなかった集合住宅が、15年間で大幅に増加した（7棟→36棟）。延床面積の増加も著しく、地区内の延床面積の増加はほぼ集合住宅によるものだと考えてよい。

<容積率>

続いて、15年間の容積率の変化を追う。地区全体の容積率は2001年時点で441%だったのに対し、2016年時点では540%まで上がった。図5,6から、広幅員道路沿い（ガワ）よりも街区の内側（アン）で特に高容積化が進んでいることがわかる。

4. 地区内の建物更新の実態

続いて、過去15年間に建て替えが行われた建物に注目して、本地区における建物更新の実態を把握する。

4.1. 新築建物の特徴

<用途・階数・容積率>

図7の通り、2001年から2016年までの15年間で75棟の建物が建設された。新築建物を用途別に集計すると、集合住宅（29棟）、事務所（28棟）、独立住宅（11棟）の順に多いことが分かった。これら3用途の特徴は表1の通りである。

図4 建物用途の変化

表 1 新築建物のうち主要3用途の特徴

用途	集合住宅	事務所	独立住宅
棟数	29 棟	28 棟	11 棟
平均階数	11.2 階	8 階	3.3 階
平均容積率	880%	634%	212%

<容積充足率>

次に、新築建物 75 棟について、「使用可能な容積」に対する「実際に使用されている容積」の割合（「容積充足率」という）を求めた。図 8 のグラフから、多くの新築集合住宅は地区計画による緩和後の容積をほぼ使い切っていることがわかる。

図 5 容積率（2001 年）

図 6 容積率（2016 年）

図 7 最新 15 年間に新築された建物（階数を 3D で表現・用途別色分け）

また、図 9 のグラフでは、新築建物が「仮に」従前規制下にあったとした場合を考えている。このグラフから、新築集合住宅の大部分は従前規制下では建てることができなかった可能性が高いことが分かる。

<前面道路幅員>

容積率の上限を決める重要な変数である前面道路幅員別に新築建物の集計を行うと、図 10 の通りとなる。新築の事務所は広幅員道路沿い、独立住宅は狭幅員道路沿い、集合住宅はその中間の前面道路幅員 15m および 8m の敷地に、それぞれ立地する傾向が強いことが分かった。前面道路幅員 15m および 8m の敷地は地区計画による容積や斜線制限の

図 8 新築建物の容積充足率（現行規制下）

図 9 新築建物の容積充足率（仮に地区計画導入以前の規制が適用されていたとした場合）

緩和が大きいと、地区計画の効果で高層・高容積の集合住宅が数多く建設された、と考えることが妥当である。それに対し、前面道路幅員 22m 以上の広幅員道路沿いは地区計画の恩恵がほぼないため、老朽化に伴う通常の建て替えで事務所建築物が建設された、と考えるのが自然である。

4.2. 建物更新の状況

続いて、以上のような特徴を持つ新築建物がどのような建物から建て替わったのかを調べるために、建て替え前の建物と建て替え後の建物の紐づけを行い、その対応関係について分析を行った。まず、新築 75 棟のうち 62 棟が旧建物からの建て替えである一方、残りの 13 棟が更地・駐車場での新築であることが分かった。

<用途変更>

建て替え前後の用途を比較したところ、図 11 の通り、古い事務所や住商併用建物などが、新しい集合住宅や事務所などに建て替わっていることがわかった。

<高容積化>

建て替え前後の容積率を比較すると、集合住宅に建て替わる場合は従前の 3 倍以上、事務所に建て替わる場合も従前の 2-3 倍に高容積化していることがわかった (図 12)。

図 10 前面道路幅員別の新築建物棟数と地区計画による規制緩和の状況

図 11 新築建物用途別旧建物用途

5. 地区の街路環境の変化

前章までの分析で地区計画の影響で建物更新が進んでいることが分かったが、大規模な建物更新は各建物の敷地の外の街路やそのアクティビティにも影響を与えるため、その点についても評価する必要がある。本研究では、「街路の圧迫感」と「1 階部分の用途」という切り口で街路環境の変化について評価を行った。

5-1. 街路の圧迫感

斜線制限の緩和に伴って道路境界線付近に大きい建物が建つことで、特に狭隘道路では採光・通風といった住環境の悪化が懸念される。ここでは、現地踏査で最も大きい影響が確認された「広

図 13 広幅員道路裏側

【建て替え】新築建物の容積率と従前建物の容積率の関係 (新築建物の用途で色分け)

図 12 新築建物の容積率と旧建物の容積率の関係

広幅員道路裏側の細街路の断面図

図 14 広幅員道路裏側の細街路の断面図

幅員道路に面する敷地の裏側の細街路」に絞って分析を行う。広いほうの道路の幅員で建物の容積率が決まるため、図13の写真や図14の断面図のように、裏側の細街路は犠牲になってしまう。

5-2.1 階部分の用途

多町大通り沿い（道路幅員15m）は旧青果市場跡ということもあり、街を挙げて電線地中化などの街路環境の整備に力を入れている。地区計画においても垂直的用途混合が目標として掲げられている。

しかし実態を見てみると、新築建物は集合住宅ばかりで、1階部分はエントランスや駐車場などとして利用されている。1階部分が店舗などとして利用されている建物の数を数えてみると、新築では2棟（12棟中）であるが、非新築では24棟（41棟）であった。建物更新に伴ってむしろ用途純化が進んでおり、地区計画の目的とは逆行した傾向が見られた。

この調査結果を受けて「1階部分を商業にする用途制限を入れても良いのではないか」と考え、この件について千代田区景観・都市計画課の方にヒアリングを行った⁴⁾ところ、「神田周辺は家賃が高いうえ、平日しか人がいないのでテナントが入る保証ができない。実際に神田駅前商店街などでは1階部分を商業などに限定する規定があるが、これ

は商店会の強い希望があって実現した例外的なものである」との回答を得た。町会の方の話でも飲食店の入れ替わりは激しいとのことで、用途純化の課題が浮き彫りになった。

6. 地区の社会環境の変容

最後に、地区計画の間接的な影響である「地区の社会環境の変容」について扱う⁵⁾。

従来は商業・業務地としての性格が強く、数少ない地区住民は自宅で商いをする、というケースが一般的であったが、地区計画導入後は、商業・業務地としての性格をほぼ維持しながら、大卒・大学院卒の都心通勤者のための住宅地としての機能が付加され、実際に働き盛りの世代の人口

図15 地区の人口ピラミッド

図16 地区の世帯構成の変化

図17 地区住民の従業地

図18 地区住民が従事する産業

図19 地区住民の最終卒業学校

が急増した(図15-19参照)。

また、神田司町二丁目町会幹部へのヒアリング⁶⁾より、新住民と旧住民の交流はまだ不十分で、お祭りの運営などの町会活動に参加するマンション住民はまだ少ない、ということがわかった。

7. 結論

7-1. 併用型地区計画の効果

併用型地区計画は、少なくとも量的には一定の成果があったと結論付けてよいと考えられる。ここでは、地区計画の効果・影響を、その因果関係に沿ってまとめる。

<地区内の建物更新>

併用型地区計画の導入に伴う斜線制限と容積率の緩和によって、幹線道路から1本裏手に入った前面道路幅員15m,8mの敷地を中心に高層・高容積の集合住宅が相次いで建設された。これら新築集合住宅のほとんどが、緩和された分の容積を利用しており、かつ、斜線制限下では建設できない整形な形をしている。したがって、特に前面道路幅員15m,8mの敷地で地区計画の効果が表れているといえる。また、前面道路幅員15m,8mの敷地と同様に斜線制限と容積率の緩和を受けている細街路においても、独立住宅の新築が見られるなど、一定の効果は出ていると考えられる。なお、地区計画による恩恵のない広幅員道路沿いの敷地では老朽化した事務所建築物が順次建て替えられ、漸進的な建物更新が進んでいる。

<地区の空間・物理的環境の変化>

建物更新が進んだ結果、地区の土地利用は大きく変化した。相次ぐ集合住宅の建設で地区全体の容積率が約100%上昇し、集合住宅が従来の最大用途である事務所建築物に次ぐ床面積を占める用途となった。

<地区の社会環境の変化>

地区内で集合住宅が増加した結果、2005年頃から都心通勤者(中でも大卒・大学院卒の金融保険業・情報通信業従事者が多い)が大挙して地区内に転入するようになり、地区の人口は急増した。その結果、千代田区が目標として掲げていた「定住人口5万人」も達成された。このことから地区計画が一定の成果を挙げたと結論付けてよいと考えられる。なお、地区の社会環境については、「商業・業務地の機能に職住近接のための住宅地の機能が加わる」という形での変化が見られる。

特に本研究では、併用型地区計画の導入を境に集合住宅の建設が目に見えて増加し、従来の業務地一辺倒の市街地ではなくなってきている市街地の変容の実態を初めて定量的・定性的に捉えることができたと考えている。

7-2. 地区の今後の課題

量的には地区計画の効果が表れているという結論を得たが、質的には必ずしも好ましくない変化が起こっている可能性があり、今後の課題となる。その課題とは「地区のにぎわいが失われている可能性がある」というものである。

1 階部分に飲食店などの商業施設が入る開発が非常に少な

いことが個人商店の減少と相まって地区のにぎわいを失わせている可能性がある。

また、集合住宅の増加で人口は増えたが、地区の活動が盛り上がってきたとまでは言えない。この点も今後の課題として残っていると見えよう。

【補注】

- (1) 本研究で用いるポリゴンデータは東京都の都市計画基礎調査で整備されているポリゴンデータを基本として必要に応じて形状を変更したり、本研究で必要となる属性データを付加したりしたものである。
- (2) 千代田区都市計画マスタープランは策定から20年が経過し現在改定作業中であるが本稿ではこの20年間の目標像として現行の都市計画マスタープランの記述を示す。
- (3) 本研究で扱っている地区計画の内容および図面は千代田区のホームページからダウンロード可能である。
<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/toshi/chikukukaku/index.html> (2019年8月13日最終確認)
- (4) 千代田区 環境まちづくり部 景観・都市計画課に対するヒアリングを2019年2月4日に実施した。
- (5) 町丁目ごとに集計された統計調査を利用している都合上、本章に限り、神田司町・神田多町・神田鍛冶町・神田須田町1丁目を合わせたエリアを「中神田中央地区」として扱っている。この中の神田須田町1丁目の一部は厳密には地区計画の範囲外であるが、神田須田町1丁目の地区計画の範囲外の部分には大規模開発など傾向を大きく左右する要因は見当たらない。
- (6) 神田司町二丁目町会の町会長・町会関係者5名へのヒアリングを2019年2月3日に実施した。

【参考文献】

- (1) 奥村希・大村謙二郎(1999)「形態規制と市街地整備に関する研究：街並み誘導型と用途別容積型の併用地区計画区域の事例を対象として」都市住宅学 27号 pp.49-54
- (2) 小泉秀樹・清水信宏・大方潤一郎(1998)「都心居住推進を目的とした用途別容積型地区計画の実態分析—既成市街地における容積インセンティブを通じた住宅供給の効果と課題—」都市住宅学 23号 pp.47-52
- (3) 南珍(2001)「東京都都心3区における容積インセンティブによる都心居住確保施策の評価とあり方に関する研究—市街地住宅総合設計制度による住宅ストックと居住環境の確保を中心として—」2001年度第36回都市計画学会学術研究論文集 pp.679-684
- (4) 瀧見浩之(1997)「—都心居住一定住人口の確保・回復に向けて 街並み誘導型地区計画制度の活用—千代田区神田和泉町地区での運用—」都市住宅学 17号 pp.67-69
- (5) 水島彩子・饗庭伸・関真弓・高見澤邦郎(2005)「東京都心部の既成市街地における居住回復の進展と集合住宅立地の影響—千代田区神田地区を対象として—」日本建築学会計画系論文集 第596号 pp.109-114
- (6) 川崎興太・大村謙二郎(2007)「東京都中央区における指導要綱と地区計画の変更の経緯に関する研究—市街地開発事業指導要綱と第2ゾーン地区計画を事例として—」公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.42 No.2 pp.111-122
- (7) 千代田区都市づくり白書(2019)
<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/toshi/toshizukurihakusho.html> (2019年8月5日最終確認)
- (8) 千代田区マスタープラン(1998)
<https://www.city.chiyoda.lg.jp/koho/machizukuri/toshi/kekaku/m-plan.html> (2019年8月14日最終確認)