

特集・成熟社会における都市づくり④

成熟社会の都市居住

明石達生

——成熟社会の都市づくりのポリシー——

先日公表された「よこはま3万人アンケート（あなたが描く二〇一〇年の市民生活）」の結果速報によれば「二〇一〇年頃の横浜のまちの姿として、特に望ましいもの」の問いに対して「郊外の住宅地はまちなみがととのい、暮らしやすい環境がととのっている」が四八・六%で「郊外に自然が残され…」とともに一位、「横浜は今後どのような都市をめざすのが望ましいか」の問いに対しては「生活環境の優れた都市」が五八・〇%で一位であるなど、市民の希望が身近な生活環境に高いウェイトを置いている姿が明らかになった。これを都市づくりとして考

えるならば、業務・商業核づくりもさることながら、今後はもっと住宅地環境の整備・保全や住宅政策に力点を置いていく必要を示している。

成熟社会の都市づくりのポリシーは、成長社会のそれと対比して考えると分かりやすい。

成長社会の時代には、人口が急激に流入し、田畑や山林がどんどん開発され、市街地が広範囲に拡大した。社会基盤施設のないところに社会基盤施設が次々と整備されていったが、一方でそのような行政需要をpushするため、開発抑制と開発者負担の原則を政策の柱としてきた。しかし近年では人口の増加は鈍化し、なかなか重要なものは、成長期に形成された住宅地に

- 一——成熟社会の都市づくりのポリシー
- 二——市民が安心して住み続けられる住宅政策
- 三——居住水準の向上と都市計画
- 四——住環境の改善は区のまちづくり対策で
- 五——住み続けられる再開発
- 六——バランスのとれた地域社会の形成に向けて

すでに長年居住し、それをふるさととして育てた青壮年やそこを終の棲み処と考えて暮らしている高齢者など、本当の意味での横浜市民が広く定着してきていることである。このような人たちの要求は身のまわりの生活環境に優先度が置かれ、子供が育ち世帯分離しさらにその子供が生まれ高齢化し、といったライフサイクルの中で、安心して居住し暮らしていただけることを願っている。

社会基盤施設は今なお不足し質の改善が望まれるが、今後はかつて一生懸命つくった施設を上手に有効に活用していくことも政策課題となってくる。世帯の小人数化や晩婚化の傾向は続いており、地域によっては高齢者のみ世帯比率が

高くなったり学童数が教育施設容量に比べてかなり小さくなったりすることも起こり得よう。

こうして考えていくと、これからの横浜市のとるべき都市づくりの政策のパラダイムは、成長期のものとはかなり異なったものとしていかなければならないように思う。ここではそのような私見の一部を述べてみたい。

二——市民が安心して住み続けられる住宅政策

ひとつの典型的なケースを考えてみよう。

高度成長期に横浜市内に一戸建を購入した世帯があるとする。三十代前半で購入し、当初は3DK程度の間取りであったが、子供が成長するにつれて個室が必要になり一〜二室増築している。やがて子供は成人し、結婚などによって世帯分離をする。親の家は世帯人数が減るので統計上の居住水準は著しく向上し、一方子供世帯はそれぞれ新居を捜すことになる。世帯数が増加し、その分住宅戸数の需要が発生する。兄弟（姉妹）のうち少なくとも一人は東京圏で就職するなどして、できれば親元にも近く、住み慣れた横浜近辺に住みたいと思う。はじめはアパート、鉄賃と呼ばれる軽量鉄骨造りの2DKで家賃が八万円程度、少々便のよい所や鉄筋コ

ンクリート造になると十二万円程度にもなるだろうか。そのほかに駐車場も必要になる。多くは職場からの家賃手当で補い、負担できない世帯は質を下げるか市外のもっと安い地域へ転出することになる。人によってはしばらくしてマンションなどを購入する。三十代後半で子育てをしていて年収が七百万円弱とすれば、頭金千五百万円、借入金二千万円強として四千万円を少し上回るぐらいが限界である。新築ならば最近では価格が少し下がったものの2DK程度、四人家族のナショナルミニマムである3DKとなると横浜市内では十年落ちの中古公団の高層住宅といったところか。

親がさらに高齢となると、子供世帯との同居を考えるようになり、右も左も高齢化したかつての新興住宅地では二世帯住宅化のための建て替えが見られるようになる。この時の住宅の規模は百三十㎡程度。実際、最近横浜市内で建設されている戸建住宅の平均規模は約百二十五㎡にもなっている。五十坪程度の敷地面積の住宅地の建物が、軒並み大型化していく。

横浜市内のスプロール住宅地では時々あることだが、急坂や階段だったり道幅が狭くクルマも入れない敷地に立つ住宅では、お年寄りの住む住宅としては不都合もあり、この際に別の環境のよい住宅地に引越す場合もある。また、

子供世帯との同居をしない場合には、住宅を売却してその資金で有料老人ホームなどの施設へ入所することも考えるようになる。

やがて高度成長期に形成された住宅地にも相続が発生するようになり、その多くは横浜で生まれ育った子供世帯が二世代として住み続けるようになっていくことであろう。

少し長くなったが、このようにケースをつぶさに考えていくと、世帯のライフサイクルの中では時折節目が訪れるものである。その節目々々をよく分析すると、横浜に生まれ育ちあるいは長年居住してきた横浜市民が、引き続き安心して横浜に居住し続けられるために、適切な公的援助を必要としている場面が見えてくる。それが今後の住宅政策の課題である。

例えば、結婚して世帯分離する時を考える。望ましいのは、親の家の近くで十分な広さで適当な家賃の賃貸住宅をすぐに見つけて、時々親孝行をしたり孫の面倒をみたりと相互に助け合っ

て暮らすことであろうが、そのような規模と家賃を兼ね備えた賃貸住宅は、横浜の民間借家市場ではほとんど見当たらないのが現実である。支払い可能な家賃にあわせて狭く質を下げるかあるいは、家賃の安い地域へ転出するかの選択となる。必要はあるが民間市場では達成が困難な場合にこそ公的施策が求められるのであって、

良質のファミリー向け規模の賃貸住宅に家賃補助を行う「ヨコハマりふいん（地域特別賃貸住宅）」の供給拡大が望まれる。実際、最近の例だと、相鉄線いずみ中央駅徒歩四分で中層耐火四階建て、住戸専用面積約六十㎡（三DK）のものが家賃月十三万円程度。これに年収五百万円台の四人世帯が入居する場合、国と市の家賃補助を受けて入居者負担額約七万円。まあ、リーゾナブルなところだと思う。

私は、市営住宅を含めてこのような住宅の入居者募集の際に、例えば「区民優先入居枠」のように、近隣からの世帯分離者などを優先的に受け入れる制度があってもよいのではないかと思う。施策住宅は広く公募するのも大切だが、地域に定住してきた市民が安心して近所に住み続けられるための仕組みが、さらに必要だと思うからである。

また、例えば、「安心して住み続ける」点で最も援助が必要なのは、「金もなく身寄りもないお年寄り」であろう。しかし、その数は市の全人口に比べて意外と少ない。昭和六十三年住宅統計調査によれば、市内の六十五歳以上の単身者で賃貸住宅に居住している人は約一万一千人、夫婦のみの二人世帯まで含めても約二万世帯に過ぎない。勿論、今後若干増えることは予想されるが、福祉施策とも連携しつつ、このよう

なお年寄りをこれからは公的施策住宅で全員丸抱えでお世話しましょうと宣言しても、財政的にも決して不可能な話ではないと思うのである。

三——居住水準の向上と都市計画

戸建て住宅地では、子供の成長にあわせた増築やゆとりのための大型化、親子二世代同居のための二世帯住宅への建て替えなど、ライフサイクルに合わせた建築需要が生じてくる。兄弟の均等相続のために敷地を分割したいと考える場合もある。

同時に住環境を保全し改善していくことも求められている。良好な住宅地でも無秩序に住宅が大型化したり敷地細分化が行われれば、建てづまりが生じ居住環境は悪化する。スプロール地区では、緊急車両の進入にも支障をきたすような狭い道路を拡張していくことも必要だ。さらに、高いブロック塀をやめて生け垣にするなど道路に面して緑化していくと、街並みがソフトになっていく。市民の身近な生活環境を守り、良くしていくために、これから取り組むべきことは沢山ある。

居住水準向上のための住宅の大型化の要求と、建てづまりによる住環境悪化の懸念を同時に考えるとき、キーとなるのは都市計画規制の使

い方である。技術的には容積率を若干引上げるとともに、敷地の細分化を防止しセットバックなど建てづまり感を和らげ街並みを向上していくための措置を、都市計画規制の中でとればよい。しかし、その決定プロセスには、何らかの形で住民参加が必要だ。身近できめ細かな生活環境の問題だけに、住民の側にルールを大切に自ら改善していこうという意志がなければ効果は上がらない。その意味でも容積率の引き上げに当たっては、必ず地区計画制度を組み合わせていくことが必要だと考える。

横浜市の郊外部には比較的広範囲に容積率制限が六〇パーセントの第一種住居専用地域が指定されている。このような地域では、敷地規模は五十〜六十坪以上に保たれ、良好な環境が形成されている。分譲当初の敷地規模が小さくないのは、この容積率制限の功績である。商品性を持つ百㎡程度の戸建て住宅をつくるには、たとえミニ開発であっても敷地規模は小さくとも五十坪程度必要だ。このようにして容積率制限によって良好な居住環境の基礎的条件である敷地規模が守られてきた。

ところが今や横浜市内の新築戸建て住宅の平均規模は百二十五㎡になり、居住水準向上の要求と都市計画規制とがぶつかるケースが出現してきた。住宅の大型化と市街地環境の維持向上

をいかにして両立させるか。これは住宅地の本格的なまちづくりに取り組むうえでのまたとない契機である。

批判となってしまうが、横浜市では昭和六十一年の用途地域見直しの際に、三十五年DIDの内側の第一種住居専用地域の容積率を一律的に一〇〇パーセントに引上げている。これは狭い敷地で大きめの住宅を建てたいとする陳情を一網打尽にする効果はあったが、この地域の街づくりのきつかけを消滅させてしまった点では失敗ではないかと思う。同じ頃、中曽根民活の規制緩和のあおりを受けた東京都では、環七の内側の第一種住居専用地域の見直しについて、「地区計画の策定等にあわせて第二種住居専用地域に指定替えする」との留保条件をつけた。その結果、現在でも特別区を中心に住民参加のもとで秩序ある市街地の更新に向けての街づくりが継続されている。

かつて横浜の都市計画は、住宅地の建築活動に対して比較的厳しめの（といっても東京都のほうが厳しい部分も多いが）規制を実施してきた。これは住宅地開発での基礎的水準の保持に貢献してきたと同時に、今やまちづくりの契機と可能性をつくる上での重要な財産となっており、大いに評価できる点だと思う。今後はこの先人の残した財産を有効に活用できるように、

知恵をしぼるべきである。成熟社会の都市計画には、きめ細かで周到なアプローチが必要である。

四——住環境の改善は区のみまちづくり対策で

首都圏の中で、横浜に対する人々の人気は非常に高いとよく言われる。これはひとえに都心部を中心とした街づくりにおいてミナトヨコハマのイメージづくりを進めてきた市役所の緒先輩方の尽力によるところが大きく、敬意を表したい。そして、その努力は今も続けられている。

ところで、一般の住宅地域はどうだろう。郊外部には電鉄系のディベロップや公団・公社の開発した住宅地が島状に存在している。それらの中には非常にプレステージの高いものも少なくない。しかし、その他の住宅地に目を移すと、驚くほど狭小で無秩序な道路網に敷地規模の狭い住宅がはりついたり、いわゆるスプロール市街地が広範に広がっており、とても安全とはいえない斜面地に住宅が建て込んでいる地区も珍しくない。商業地に近い場所では低質なアパートが密集した地区もあるし、郊外ではスプロール化予備軍とも言える農地や山林が散在している地区も多い。

問題なのは、そのような住宅地の住環境の改

善についての行政的取り組みが、ごく一部を除いて、ほとんど何も、と言ってよいほど行われていないことである。欠落している、と言っても言い過ぎではないように思われる。

私はこれには、行政機構上の構造的な問題があるように思う。

住環境整備は、一般住宅地に対してきめ細かな健康診断を行い、居住者の状況を把握し、緊急車両の進入路の状況、交通事故の発生状況、建物の用途や街並み景観上の問題点などを調査した地区のカルテを作成し、通学路や買い物ルートや遊び場の配置などを計画し、あってはならない建物用途とか各街区の望ましい密度・建物形態や大切にすべき樹木などを考える。住民とも何度も話し合い、具体的には住宅や店舗などを建てる際の指導や共同化の助成など内科的治療、拡幅した路地や交差点のスマッチリを舗装したりポケットパークをつくるなど多少の外科的な治療を行うとともに、街づくりを考える地元組織をつくって、みんなで守るべき約束ごとを協定や地区計画にまとめていく自律的健康管理の啓発などを行う、一連の施策実施である。その対象は、何しろ身の回りの生活環境であるから、家の前の路地や垣根の作り方にまで及ぶのである。当然、住民とことん話し合わなければならぬ。

東京都の例でみると、このような住宅地などにかかるまちづくり行政を行っているのは、各特別区である。どこにでもある一般の住宅市街地の改善を行政課題として考え、常日頃から細かなところまで気を配るような対応を新宿の大都庁舎の中にある部局の機能に求めるのは無理であろう。

横浜市では、地域拠点や一部の事業地区に対しては、関内の庁舎の中にある部局を中心にきめ細かなまちづくりの取り組みを行ってきた。

しかし、先の3万人アンケートの結果に見られるように、市民の多くは都心のビル街以上に身近な住宅地の生活環境整備にプライオリティを置いており、今後は、まちづくり行政の対象を一般住宅地まで広げて行く必要があると思う。

その場合、行政組織の体制としては、三百二十五万人という我が国第二位の人口規模と四百三十二戸という広大な市域を一手に扱う本庁ではなくて、もっと手近な規模の区域を扱う各区役所において、まちづくり対策の責任部所を新たに設置して臨む体制をつくる必要があると考え。いや、そうしたしなければ市民に身近なまちづくりにはとてもおぼつかないのではないかと思う。

五——住み続けられる再開発

居住水準の向上のためには、全体的なレベルアップを図る施策も大切だが、同時に非常に劣悪な状態にある最低居住水準未達の世帯を無くすることも緊急の課題である。最低居住水準は、主として世帯人数とそれに必要な住戸専用面積で表わされ、例えば標準的な四大家族であれば壁芯で五十㎡とされている。つまり、二DKに四大家族が住んでいれば、だいたい最低居住水準未達と考えてよい。

最低居住水準未達世帯は、借家に居住する世帯が大部分を占めている。これは世帯向け規模を備えた民間賃貸住宅というものが、普通の市場メカニズムを通じては、需要はあるが供給はされないということを示しており、このような状態を経済学では「市場の失敗」と呼んで、行政による介入が必要な状態としている。居住水準は生活の基礎的状態に関わるものであり、親子のいる一般世帯で自力ではこれを改善できない家族がとり残されることは、社会の基礎的安定性にとっても問題と言わざるを得ない。横浜市では一三・六パーセントの世帯が最低居住水準未達であり、全国平均の九・五パーセントと比べてやや高い。

自力では最低居住水準の達成が困難な低額所得世帯に対しては、公営住宅の供給により援助するのが一般的である。しかし横浜市内の公営

住宅の比率は、市営、県営を合計しても三・八パーセントに過ぎず、全政令市中最低の状態にある。自立都市を目指すのならば、せめて六パーセントぐらい必要だろう。加えて、横浜市内は家賃相場が高いので、自力では最低居住水準の達成が困難な階層が、低額所得者のみならず中堅勤労者にまで広がっている。これらの事情から、横浜市では昭和六十一年度より、先にも触れた良質な民間賃貸住宅に家賃補助を行う「ヨコハマりぶん（地域特別賃貸住宅）制度」を全国に先駆けて実施しており、新規の公営住宅建設用地が取得難のもとでは、その供給戸数の拡大が望まれる。

しかし、ここで問題なのは、最低居住水準未達の借家世帯というものは、それが比較的集積している地区が存在するということである。これらの地区は中心市街地や商業地の周辺などに分布しているが、この居住者は職業上や地域社会での生活など様々な理由から、郊外に公営住宅が建設されたからと言って、それに応募して動こうとはしない人々が少なからず住んでいる。つまり、このような最低居住水準未達世帯を解消するには、地区を再開発し、しかもその人たちがその地区内に住み続けられるような再開発が必要なのだ。

再開発というと、駅前や中心市街地など利便

性の高い地区で、古い木造の建物などをクリアランスして、収益性の高い商業・業務ビルの街区につくり変える姿を思い浮かべることが多いと思う。けれども、居住者が多い地区で再開発を実施していくには、その地区に形成されている地域社会や居住者の家賃負担能力などを考慮した対応が必要だと思う。

かつてアメリカで行われたスラムクリアランス型の再開発は、近年ではフェデラルブルドワーザーと呼ばれて反省されている。低額所得者の住民たちを追い出して小ぎれいな街区をつくっても、追い出された住民たちはまた何処かへ行ってスラムをつくらざるを得なかったのである。

勿論、我が国とアメリカでは状況は違うとしても、横浜市でも、これからは居住者の多い密集市街区をどのように再生していくかが都市政策上の課題となってくる。その場合、建物を健全かつ合理的な利用形態に更新しながらも、既存の地域社会を地区内で維持し、多少の家賃援助を得ながら住民がその地区内で居住の安定を得、かつ、居住水準が向上されていくような、そんな再開発の施策が必要だと思う。住宅系再開発は、入れ物の更新と同時に、より社会的な目で見なければならぬ。

そのような再開発としては、現在横浜市内では、新山下地区と藤棚地区で住宅地区改良事業

が実施中である。今後は、地権者による自律更新も含めた、ソフトな再開発も必要となつてこよう。私はこの場合、地区内でのリロケーション住宅の建設と家賃補助という方策が重要となつてくるように思う。

六——バランスのとれた地域社会の形成に向けて

初めの方で述べたように、横浜市内の既存住宅地では、高齢化の進行と学童数の減少、世帯人数の減少と地区外転出による必要住宅戸数の増大という傾向がうかがわれる。必要住宅戸数の増大は、「横浜に住み続けられる」という政策を進めていくとすれば、市街地面積の拡大か、既存市街地の効率的活用かのいずれかの選択を求められることになる。

この場合、市街地を拡大すれば、それに伴って新たな公共施設の整備を行わなければならない。これに対して既存市街地では、未だ十分ではないもののかつて整備してきた公共施設が既にあり、学校などではむしろ余裕が生じてくることが予想される。成熟社会の都市整備として、どちらに重点を置くべきかは自明であろう。

最近、成熟の程度が我が国に比べて著しい欧米の都市では、コンバージョンと称して二戸の

住宅を二戸に改造する施策が行われている。ロンドンでは都心地域に人口定着を図るため古い石造の共同住宅にある住戸を分割して戸数を増やす「住宅供給」が実施されているし、トロントでは世帯の小人数化によるさらに郊外への底密度スプロール化を防止するため、高齢化して小人数世帯となった戸建て持ち家住宅を二世帯型に改造して片方を若年向け賃貸とすることの奨励策を検討している。

横浜の場合、ストックの住戸規模が小さいのでそのような超成熟都市と同じようにするわけにはいかないが、方向を考える上でのヒントにはなる。ひとつは都心周辺部の古い市街地を少し高度利用しながら良質な住宅供給を図ること、もうひとつは郊外の戸建住宅地において住宅の大型化を適正に誘導しながらその地で生まれ育ち壮年期を迎えようとする二世の世帯の定住を推進していくこと。いずれも既存公共施設の有効活用とバランスのとれた地域社会のメンテナンスに資する。

都心周辺部での住宅供給は、みなとみらい21地区などで新たに生ずるホワイトカラーワーカーたちの職住近接型の受け皿ともなる。私見だが、例えば長者町・山田町周辺など関内駅西側の地区では、高さを七〜八階に押さえて中庭を囲んだ形で密度を高くし、道路に面して連続的な街

並みを形成し、一階を商店とした「パリ型」の都市型住宅地としていくのがいいと思う。この場合、分譲を含む古い公共住宅の立て替えが、周辺街区の再開発のためのリノベーション住宅の建設を含めてひとつの可能性を提供するかもしれない。

郊外の戸建住宅地では、我が国の住宅の耐用年数が短いことを考えると、最も重要なストックは敷地規模であろう。住宅の大型化の誘導が、

逆に敷地の細分化を招くことのないように、敷地規模規制などの措置がセットでなされることが是非とも必要である。

公共住宅団地が大規模に集積してそれ自体が地域を形成しているようなところでは、年齢構成のバランスだけでなく、今後は所得階層分布のバランスを考えていくことも必要となる。その意味で、十日市場団地の建替えプロジェクトは先導的な意義を持つ。

成熟社会の都市政策は、物的にも人的にも既存のストックが存在することを前提に考えなければならぬ。その施策には、単に街を美しく効率的にする以上に、深い社会的洞察が求められている。真に市民が安定して住み続けられ、生活環境が向上していくことを目指す視点に立って、政策を見直していくことが必要な時期にきているのではないかと思う。

△建築局建築指導部地区計画等担当課長▽