

## 東京都心の居住地再生

### 一都心居住地におけるダウンゾーニング型地区計画策定の経緯と課題一

川原 晋 (早稲田大学)

2004年6月、東京都千代田区の都心居住地で住民主導による13年にわたる取り組みの末、指定容積率400%の住居地域で高さの最高限度22m等を定めるダウンゾーニング型地区計画が都市計画決定された。多様な地権者、多様な意向、用途、ビルディングタイプの混在する都心居住地において、こうした地区計画は東京都心3区のみならず、全国的にもわずかしき例を見ない。筆者は大学による支援の立場から、その当初より関わってきた。本稿では、その成功要因や策定過程で浮き彫りになった課題を考察したい。

#### 1. まちづくりの背景と概要

##### 1) 対象敷地の概況

千代田区六番町は江戸時代の旗本屋敷の基盤を受け継ぐ都心居住地である。比較的敷地規模が大きく、用途地域は幹線道路沿道が商業地域(容積率600%/建ぺい率80%、以下同様)、街区内が平成3年当時の(旧)住居地域(400/60)と、居住地として非常に高容積の指定がされている。その一方で、街区内道路幅員は3.5から6m程度であったので指定容積率を使い切れず、まとまった空地が敷地内に残りながら、戸建て住宅と4~6階程度のマンション、ビルが共存する比較的良好な住宅地であった。しかしバブル時代の急激な業務・商業化と地価高騰で相続税や固定資産税が非常に高く、また地上げ行為も行われ、住み続けられる条件が失われつつあった。実際1985年から1990年の5年間に、対象地区である六番町奇数番地は、

人口が606人→427人、世帯数205世帯→117世帯(国勢調査より)と著しく減少した。



図一2 六番町のまちなみ(左幅員6m/右幅員4m未満)

##### 2) まちづくりの発端

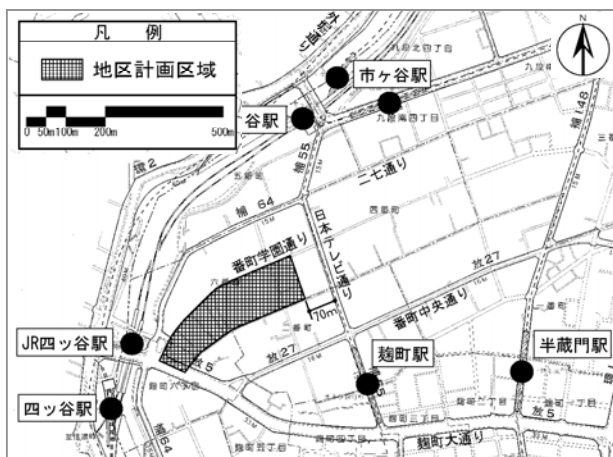
これに対して、相続税対策等のために1987年頃より指定容積率400%までの有効活用の要望が事業者よりの地元町会から出ていたことを受けて、1991年に千代田区は、都心居住地の人口保全を目的として、住居地域から近隣商業地域への用途地域の変更と道路拡幅により容積率アップを認める緩和型地区計画との抱き合わせの提案を行った。

しかし、この区提案は、道路が狭いからこそ容積率を使い切るような大規模建物が建たず、通過交通も少ない閑静で良好な住宅地として保たれてきたという住民の直感にも反し、近商への用途地域変更も住民の意向に添わないものであった。これに反対する署名活動や運動の結果、区は提案を白紙撤回、その後も地元有志による研究会「六番町に住み続けたい人達の会(以下、六住会)」が生まれ、千代田区街づくり推進公社(以下、公社)によるまちづくり助成団体として側面支援をうけながら活動が継続された。そして、「住み続けられるまちとしたい」との基本的な考え方を共有するとともに、その手法として、地区計画をかけることにより、住宅地としての環境保全と業務地なみの地価高騰を抑えることができるとの情報を得て、その計画策定の支援を早稲田大学に求めた。

##### 3) まちづくりの経緯~ 3つの局面

こうして始まった住民主導による地区計画策定の取り組みは、都市計画決定に至るまでに、大きく3つの局面に分けられる。

<フェーズ1>: 行政による意に反する都市計画提案をきっかけとして、地区住民有志が地区のル



図一1 対象地区位置図

ールの必要性に気づき、大学の支援を得て、地区の将来像を議論し、地区計画住民提案を区に提出した段階。

＜フェーズ2＞：その提案を行政が受け止め、公社による地区計画作成手続きに入った段階。しかし公社が提案する地区計画面案に対し、推進派、一部反対者、双方との調整が難航、その間、地区計画面案を大きく上回るマンション建設への訴訟がおこる等、取り組みが進捗しなかった段階。

＜フェーズ3＞：行政側の地区計画に対する大きな方針転換、推進派のすでに開発された建築物を許容する苦渋の決断などにより、決定にたどり着いた段階。

以下、各局面での中心的な経緯を追う。

表—1 まちづくりの経緯と3つの局面

年	段階	地区計画面策定作業	区、議会	建築協議・紛争（裁判）経緯
1991 (H3)	第一フェーズ	区からの用途地域変更及び地区計画の提案		
1992 (H4)		白紙撤回を求める運動 署名運動（6月六住会発足）		
区の回答「提案を白紙撤回」				
1993 (H5)	第一フェーズ	2月大学支援、調査開始 ● 住民ヒアリング、建替えデザインゲーム等 12月 まちづくり憲章起草	用途地域見直し 説明会	
1994 (H6)		● 署名269名をもって憲章を宣言 ● 6月 街づくり提案書を区に提出	用途地域見直し署名活動	
1995 (H7)	第一フェーズ	● 元型模型建替えワーク	都市マス作業開始	● 研修所ビル計画、高さ25→20M等、遵守 ● オフィスビル計画（高さ33m）縮小協議 →H8.計画断念
1996 (H8)		9月区都市整備部 地元での勉強会提案 ● 3月「六審町環境整備懇話会」発足 コンサルタント派遣		● Sビル計画（隣街区）、地区計画面案 遵守 ● R社マンション建設、裁判へ ● Oビル計画、地区計画面案を遵守
1997 (H9)	第一フェーズ	● 3月 区に「議論のまとめ」提出まちづくりルール（案）として（その中に地区計画面住民提案） 都市マスでも中層の位置づけ		
1998 (H10)		● 6月公社による地区計画面案の説明会 ● 9月地区計画面案再提案 ● 4月地区計画再々提案、作成意向調査 →見直しへ		
1999 (H11)	第二フェーズ	○ 11月高さ制限22Mへの賛同しその早期実現を求める陳情提出		● Oビル計画発表 高さ26.5m、裁判へ ● 12月Pマンション計画、協議 高さ制限22M遵守、 その他北側敷地への配慮 ● 3月和解（まちづくり基金という形）
2000 (H12)		● 6月公社見直し案提示→不調 12月区議会 上記陳情に対して動向を見守るため継続審査		
2001 (H13)	第二フェーズ	3月見直し案に対する陳情		● 4月六住会敗訴、上告
2002 (H14)		● 8月見直し案2(非公開、六住会に打診)		● 隣り街区大規模開発計画→頓挫 ● 6月六住会敗訴、上告
2003 (H15)	第三フェーズ	● 11月「ご意見を伺う会」 ● 12月20日「地区計画のたたき台に関する意見交換会」		断念
2004 (H16)		● 1,2月「意見交換会」 ■ 4,5月「地区計画説明会」 ■ 6月 都市計画決定		

## 2. フェーズ1

### 1) 住環境を担保する市街地像とダウンゾーニングの水準の模索と合意

地区計画を検討したとの意向を受け、下図のようなプログラムを提示し進めた。

- 現状把握：土地建物台帳調査/国勢調査 等
- 地区意向整理：個別ヒアリング調査、アンケート
- 目標設定：建替えデザインゲーム  
：まちづくり憲章の策定
- 将来空間イメージの検討
- ルールのシミュレーション
- 地区計画面案等の区役所への提出

図—3 地区計画提案へ向けた当初設定したプログラム  
基礎調査では、

・ 立体用途床面積で、事務所 55.6%、住宅 30.1%と住宅地としての限界であること、区内では3番目に住宅利用率が高いこと、実利用容積率 210%であること、等がわかった。

既往研究からは、既成市街地では道路や公園を含むグロス容積率で200%をこえると住宅地としての環境を維持するのが難しくなってくると言われていた。密度論からいえば、現状程度の水準まで切り下げることが望ましい。もっとも、都心居住地としての様々な生活価値観のなかで、地域の合意のもとに進めていくことが重要なのは言うまでもない。

大学が支援するにあたっての大きな目標は、都心居住地の特徴とも言える多様性、すなわち多様な建築タイプ（戸建て、マンション、オフィスビル）や地権者等（代々住み続けている住民、企業、ディベロッパー）、また多様な意識（住み続けたい、土地を有効活用したい等）のなかで、住宅地としての環境性能を維持する市街地像を描けるか、また、いかに合意するかであった。

## 2) 顕在化した共通認識、目標空間像 建替えデザインゲーム

住民の住まい方意向や、望ましいと考える住宅地像を把握するために、ヒアリングと並行して、当時研究室で開発されていた住民参加型の都市環境シミュレーション・ツールである「建替えデザインゲーム」<sup>1</sup>を実施した。これは、あらかじめ用意されたカードを用いながら、まち中での生活イメージやまちづくりの目標を議論したのち、今後地区でおこる可能性のある様々な課題をカードで投げかけ、実際のまちの200分の1の模型を積み木型の模型を用いて建替えながら、議論するものである。

3日間にわたり6チーム延べ30人が参加した。特筆すべきは、6チームとも、密度や高さに関してはほぼ類似した空間像をつくったことであった。(図-4) 道路に用途に対する考え方など、共通する部分はまちづくりの出発点として重視し、六住会の活動ニュース「6jukai report」で地区住民に報告した。一方、議論のあいまいなままの建替え操作や、多様な意見は、次の「ルールをレベルに分ける」ワークショップの素材として生かしていった。

### 住民アンケート

また、並行して居住意向調査を行った。対象地区全



図-4 デザインゲームの結果(6チームのうち4つ)

世帯の85.6%が回答し、

- ・多くの人が住み続けたい。しかし可能性に不安を抱いている。
  - ・今以上の業務・商業化、高層化は食い止めたい
  - ・法外に大きい、高い建物は制限したい
  - ・住み続けるためにルールの必要性を感じる
  - ・お互いに配慮して建てたい
  - ・ビルの上にはなるべく住みたくない
- などの意向が確認された。

これらにより、六住会は地域の共通認識や目指したい空間像が描ける手応えを得た。

	大切にしたい気持ち	まちづくりの精神	まちの目標・方針	まちの最低限のきまり
大きさ 高さ 建物の かたち 色 デザイン	マンションならテラスハウス風の建物にしたい ペルデ規模のものが建ち並ぶことは構わない ビルにするのではなく一戸建の規模で建て替えたい 木造で低層のマンションにしたい 公園付のマンションにしたい なるべく一戸建のまま住みたい こうしたいものです みんなで確認できるといい 独自の持った街にしたい いいものを作れば結果的に住民は増えていく 美しい街並みにしたい	あまり大きな建物は建てたくない 楽しい街並みにしたい	個性的でしかも街にあったデザインにする 「街並み審査委員会」を作り色やデザインをチェックする 街のカラーに統一感を持たせる 場合によっては共同で建て替えをしてもいい	6階のビルは高すぎる 建物は6階までにする 容積率の制限よりむしろ高さ制限が必要 高き制限を20Mにする 容積率
用途 住宅への 要望	地域に密着した小規模なお店は、六番町内にあってほしい 商業地域は高い建物が増えるのは仕方ない	かつての屋敷街の良さを何らかの形で残していきたい	業務地と住宅地ははっきり分かれたい 建物の周囲には、生け垣や樹木を植える 同じオフィスビルでも設計事務所などの人や車の出入りが少ないオフィスが望ましい 業務ビルを建てる時は空地を作って緑を増えるようにする こみ箱や駐車スペースも確保する。集会場等も提供する 日テレ通り沿いは駐車場の入り口は大通り側からに限定する	基本的には住宅用途を中心に 街区内側は閑静な住宅街とする 新しく建てるときは北側の敷地の人に配慮して建てる
オフィスの 条件			安心して散歩できる場所を欲しい 子供が遊べるちょっとした広場が欲しい 車さえ通らなければ道路はバックして道幅狭くてもいい 建物セットバックして道路側に広場を作りた 建物の裏側に路地を作りた	交通量が増えるのは困る 車が容易に進入できない道にして(曲がった道にしてスピードが出せないようにする) 道を生活空間にしたい
道 道幅	歩道をつくる ガードレールをつくる	街区内の安全を確保したい		
緑 樹木 花	自然を大切にしたい それぞれの家で育てている草木を眺めながら道を歩きたい 大きな木を残したい 並木道の木陰を歩きたい 庭に小鳥がきて欲しい 落ち葉を焚きたい たき火をする 六番町の木は皆で大切にしたい	静かで落ち着いた街にしたい きれいな空気であって欲しい 安全性の高い街にしたい 人と人のふれあいのある街にしたい 子供が住み続ける街であってほしい 住み続けられる街にしたい	六番町指定の木や花を決めて大切にしたい 地域に関係することは大きなことから小さなことでも住民自身で決めたい	マークの説明 ●...街づくりゲームで出した意見 ○...街づくりゲームで皆さんが選んだカード ◆...聞き取り調査・アンケートで出した意見 ☆...勉強会で出した意見
くらし	街に自然があった方がいい 季節を感じる街であって欲しい 星を見上げる 犬と散歩する ジョギングをする 若い人も住める街であって欲しい	提示板を見る 皆で楽しめる 町会用の部屋が欲しい ももとの居住者は建て替後も住めるようにする		

**ルール**  
 まちづくり憲章  
 六番町の街ってどういう街か確認し、宣言します。

**ガイドライン**  
 (まちづくり協定)  
 お互い様の紳士協定を結びます。六番町の街並みのイメージを具体化し、現実をチェックできるようにします。

**地区計画**  
 地区の皆さんで決めたことを公的なルールにします。都市計画法で決められます。行政の届け出、動告制度があります。

図-5 ルールのレベル分け作業の結果



### 3) ルール化作業と「まちづくり憲章」

多様な地権者の存在する当地区では、地区計画の内容を検討する前に、地区の現状認識や居住者の大まかな意向を共有すること、さらにそれをベースにして地区計画等のより詳細で具体的なルールへつなげることをねらった。

そのためのルール化へ向けての作業として、「ルールをレベルに分ける」ワークショップを行った。これまでのヒアリングや建替えデザインゲーム、アンケートを通じて、様々な住民から集められた気持ちや意見をカード化し、「六住会」のリーダー自らが客観的に検討し、多様なルールの特徴を理解しながら分類していく作業である。(前頁、図-5) 縦軸には、ルールの項目(建物や地区の物的環境に関するルールから生活上や暮らし方のルールまで)、横軸にはルールの拘束力や運用のレベルを示した。

意見同士やそれを実現する手段(横軸)が関係づけられることで、生活実感に基づく筋道だった内容でそのままルールとなりえるのか、あるいは、高さ制限は20mといった具体的な数値などは、直感的なレベルにとどまっており、今後の客観的な裏付けが必要なことなどが明らかになった。

この作業を通して、六住会の世話人は、どういった項目が「地区計画」で規制する内容であるか、まちづくりの方向性や理念を謳う「まちづくり憲章」には何を含まれば、その後の目標とする将来像を導けるのかが理解された。この作業後、慎重な議論を

六番町は、江戸時代から明治・大正・昭和にかけて、約400年間住宅地であり続けました。町内には、旧番町小学校と雙葉学園があり、文教地区として落ち着いた地域の環境を形成しています。

この六番町の歴史、文化、伝統は一朝一夕に出来たものではなく、多くの人々が長い年月をかけて、心をこめて築き上げてきたものです。

私達はこの街を業務ビル街ではなく、多くの人が住む街として認識し、愛しています。人が安心して住むことができる環境は都心にとって有限で貴重な資源です。そして、安心して住み続けられる街であることは六番町に住む皆の願いです。

私達はこれからも六番町の街を大切に想い、自分達の手で街づくりを進めてゆきます。何代にもわたり受け継がれてきた地域の文化を守り、良好な住環境に住み続ける権利を守るために、私達は『六番町まちづくり憲章』を宣言します。

- 一、安心して住み続けられる街にしましょう。
- 一、土地は投機の対象とはせず、生活のための基盤と考えましょう。
- 一、落ち着いたある住宅地としてこの街の環境を守り、育てていきましょう。
- 一、住宅としての用途を引き続き維持することに努めましょう。
- 一、この街に誇りを持ち、この街にふさわしい美しい街並みをつくりましょう。
- 一、子供も、お年寄りも安心して歩ける安全な街にしましょう。
- 一、快適に暮らせる、ふれあいのある地域社会を築きましょう。

図-6 六番町奇数番地街づくり憲章

重ねて起草したものが(図-6)の「まちづくり憲章」である。これを住民にはかり、296人の署名(地区内総人口約400人)が集まり、地区住民の合意とするに十分な数字であると判断した。

### 4) 具体的高さの決定経緯

引き続き、大学と六住会で都市環境シミュレーションを重ねた。これまでの作業で、住民意向として現況程度が、六番町らしさを保つ街並みスケール、ボリュームの限界であるということを確認した。そこで主に容積率と高さの関係をスタディした。その結果、地区内道路幅は6M程度であるため、基準容積率は240%程度あり、最大300%の敷地でも、高さ20mではほぼ既存の基準容積率は十分消化可能なため、ひとまず高さ制限20mというのが六住会のなかで固まっていた。

### 5) ルールの方向性の骨子を区へ提案

ここまでの取り組みとスタディふまえ、六住会は平成6年6月、「六番町奇数番地街づくりに関する提案書」を区に提出した。そこでは「街づくり憲章」を地区の共通認識と位置づけ、幹線道路沿い商業地域30mより内側の住居地域部分は、高さ制限20~25mで今後検討すること、北側斜線制限を設けるべきこと、六番町内の道路の狭さはこれまで大規模開発を抑え通過交通を防いできた重要な要因であるとして拡幅しないこと、等が提言された。<sup>2</sup>

これに対して、区は主に防災面から、主要区画道路8m、その他区画道路6mの道路整備が地区計画の前提となるとの判断であった。また、容積を使い切れていない部分での緩和策がなければ企業は説得できないとの意見もあった。

### 6) 「建築元型」建替えワーク

こうした区の判断の中で、道路拡幅による基準容積率の増加による住環境への影響、その場合の組み合わせるべきルールの検討をする必要があった。<sup>3</sup> また、地元一般住民にとって、六住会の活動趣旨は理解しつつも、具体的な規制内容が理解できず、自分たちは集合住宅を建てられなくなるのではないかなど、誤解を生む場合もあった。そこで引き続き、一般の住民にとっても地区計画の具体的内容(高さ制限、壁面線位置など)を検討できるプログラムである「『建築元型』建替えワーク」という作業を「六住会」や、一部一般住民を対象に行った。<sup>4</sup> 多様な

敷地条件、地権者、建物規模や用途の存在するなかで、例えば郊外住宅地のような十分な日照の確保を目標とすることは現実的ではない。そこで、①住民自らが目指す環境水準を考え、②それを実現する空間像を確認し、③その空間像を担保するルール水準を検討するという、「目指す環境水準—空間像—ルール」の3つを結びつけることがこの作業の大きなねらいであった。(図-7)のようなプログラムで進めた。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) まちづくり憲章の確認</li> <li>(2) 現状理解と自宅および周辺環境チェック</li> <li>(3) 多様なルールに基づく街区全体像の確認</li> <li>(4) 敷地別建替え像+生活像の可能性確認</li> <li>(5) まとめ(目標空間像の選択)</li> </ul> |
|--|

図-7 「建築元型」建替えワークのプログラム

(2)では、評価視点を示したカードを用いた自宅周辺環境のチェックを通して、日頃の生活感覚に基づく空間評価を行い、(3)では、高さ制限、道路や隣地境界線からの壁面線後退、道路斜線制限や容積率緩和を組み合わせた、6種類のルールに基づく街区像の代替案を模型と図で示した。(図-8、図-9)(4)は個々の敷地における検討である。建築条件が緩く多様な基盤条件の本地区の場合、一般の人にはその敷地どのような形の建物が建つかの予想は困難である。これを「建築元型」模型で示している。(図-10)(3)(4)により、どのようなルールを定めたとき、自分がどの程度の建物が建てられるのか(がわかり安心し)、隣地にどのような建物が出来る可能性があるのかが理解された。

## 7) 地区計画の提案

こうした一連の取り組みに対しては、事業者側からの様々な圧力も存在した。1992年都市計画法改正による用途地域見直しの際には、区は地元の動きをふまえ、住居地域から、第一種住居地域の変更を提案したが、事業者等からは商業地域への変更など激しい陳情攻防が繰り返された経緯がある。(結果は、第一種住居地域となり、大規模オフィス等が制限されるようになった。)そのため、千代田区の呼びかけで、住民や事業者が対等に話し合う場として六番町環境整備懇話会(以下、懇話会)が設置された。ここでは、先ほどの、建築元型建替えワークによるスタディが活用された。議論の結果、高さを



図-8 例示した6つの街区像

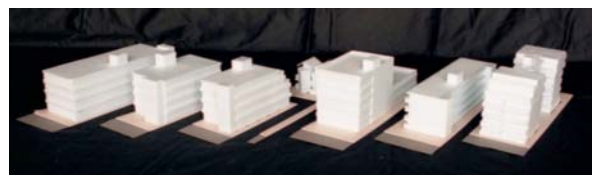
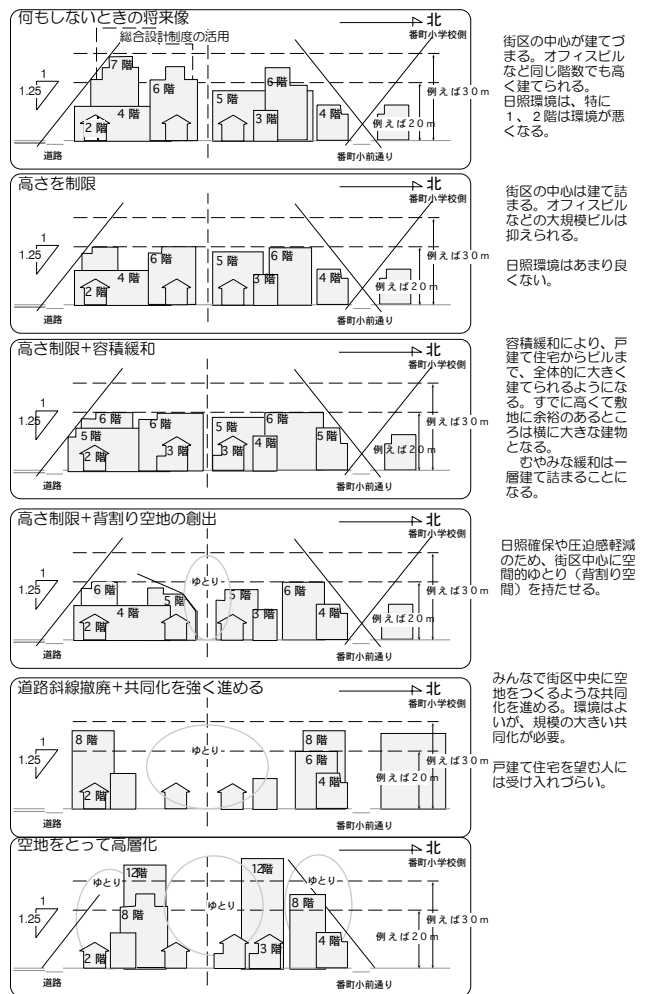


図-10 一敷地における建替え代替案(建築元型)

抑え、街区内部での空き地を生み出す等ゆとりを持たせて、街区南側に多く存在する大規模敷地の開発影響を軽減する市街地像(図-9 上から4つ目)が会の意見として採択された。これを具体化した地区計画提案を含む「議論まとめ」が、平成8年10月に区に提出された。

## 8) 小括

以上のような一連のプロセスは、ニュースによって随時地区に配布され、住民や事業者等に常に検討の経緯が公開されてきた。そこでは、地区状況と認識の共有、生活イメージの共有、空間像の共有を積み上げてきたが、特に、それを誰もが納得できる内容レベルで「まちづくり憲章」として合意したことは、その後の取り組みの拠り所となった。

そして将来像としての、空間像やルールについても、模型を使ったシミュレーションやワークにより、段階的に合意形成を図ることによって、多様な地権者、建物、意向の存在する都心居住地においても、地域を生活基盤と考える住民や事業者の間では、合意が形成できることを本事例は示している。

一方で、一部反対者は行政などに対して度重なる陳情や圧力をかけるという行動をとり、こうした一定の合理的なプロセスに入ってきてもらえないことは留意しなければならない。

## 3. フェーズ2

ここでは、住民の地区計画提案を行政が受け止め、千代田区街づくり推進公社（以下、公社）が検討してきた地区計画案の内容の推移（表-4、図-11）と、その間、地区内で起こった大型ビルの建築計画の事業者と六住会を中心とする住民との協議の経緯（表-1）の2つをみることで、この時期を俯瞰したい。<sup>5</sup>

### 1) 地区計画案の推移

「懇話会」が地区計画案を提案した平成9年当時、千代田区の地区まちづくり施策は公社が中心となって進めていた。中でも都心の人口回復が緊急の課題として捉えられ、「千代田区型地区計画」<sup>6</sup>という街並み誘導型地区計画と用途別容積型地区計画を併用した地区計画をメニュー化し、神田地区等に積極的に働きかけている時期であった。その延長上に最初の公社提案もあった。

平成9年度6月から翌年4月までの第一次検討期（筆者が便宜上設定）での公社提案は、絶対高さ制限40m（商業地域）、22m（住居地域）こそおよそ反映されたもの、この千代田区型地区計画を用いて、壁面線後退+道路斜線制限緩和、住宅用途に限りの基準容積率に加えて

40%割増するという緩和型の項目も含まれた。この規定は、高さ制限22mの範囲内で、住宅用途に限り既存の1~2階程度の割増しとなるが、北側斜線や日影規制のない当地区では街区内部で建て詰まりなどが予想された。

表-2 地区計画案内容の推移

年	地区計画の内容 あるいは 前案からの変更点（ゴシック部分） ※代わっていない部分は表記せず
1996 (H8)	<p>&lt;懇話会の「議論のまとめ」に盛り込まれた地区計画案&gt;</p> <p>商業地域(A地区、C地区)と一種住居(B地区)の3地区に区分。 住宅・文教地区にふさわしくない用途の制限/B地区では3000㎡を越える大規模業務商業建築物の制限/背割り線からの2m壁面後退 高さの最高限度35m/20m(22m※)/33m ※すべて住宅用途の場合 総合設計制度等による高さ制限の緩和は適用されない。 最低敷地規模50㎡</p>
1997 (H9)	<p>&lt;公社H9年6月案&gt;</p> <p>商業地域(A地区、C地区)と一種住居(B地区)の3地区に区分 住宅・文教地区にふさわしくない用途の制限/B地区では4階以上を住宅用途に制限/容積率(指定容積率通り)/最低敷地規模100㎡/壁面線指定(主要3路線1m後退) +道路斜線制限/高さの最高限度40m/22m/40m</p> <p>&lt;公社H9年9月案&gt;</p> <p>壁面線指定を主要3路線に加え細路幅加0.5m後退/容積率の最高限度を指定容積率または、基準容積率+「40%（住宅用途のみ）」の小さい方/高さの最高限度をB地区について段階設定 (B4+B3:30m、B2:25m、B1:22m)</p> <p>&lt;公社H10年4月案&gt;</p> <p>最低敷地規模75㎡/高さの最高限度は総合設計制度適用時はこの限りでない 一意向調査の結果、見直しへ</p>
2000 (H12)	<p>&lt;公社第2次見直し案&gt;</p> <p>高さの最高限度は総合設計制度においても尊重する 一見直しへ</p>
2002 (H14)	<p>&lt;公社H14年8月案(六住会打診案)&gt;</p> <p>B地区の絶対高さをB4:40m、B3:30m、B2:26.5m、B1:22mと区分。/22m制限の地区でも1000㎡以上かつ壁面線後退2mで高さの最高限度を26.5mまで緩和する。 (新たに建設されたものを既存不適合にしないため)</p>
2004 (H16)	<p>&lt;区たたき台H16年1月案(行政第3次提案)&gt;</p> <p>日本テレビ通り路線70m以内(B3、B4、C)を対象地区外とした。 高さの最高限度はB2:25m、B1:22m。/B1地区でも1000㎡以上かつ壁面線後退2mで高さの最高限度を25mまで緩和する。/ワンルームマンション規制(4階以上の建物において30㎡以下住戸10戸以上は不可)</p> <p>&lt;区たたき台H16年2月案&gt;</p> <p>B1地区でも1000㎡以上で最高限度を25mまで緩和する。(壁面線後退2mでせずし、既存不適合をなくした)/壁面線指定+道路斜線緩和は設けないことにした。</p> <p>&lt;都市計画決定案&gt;</p> <p>前案通り</p>

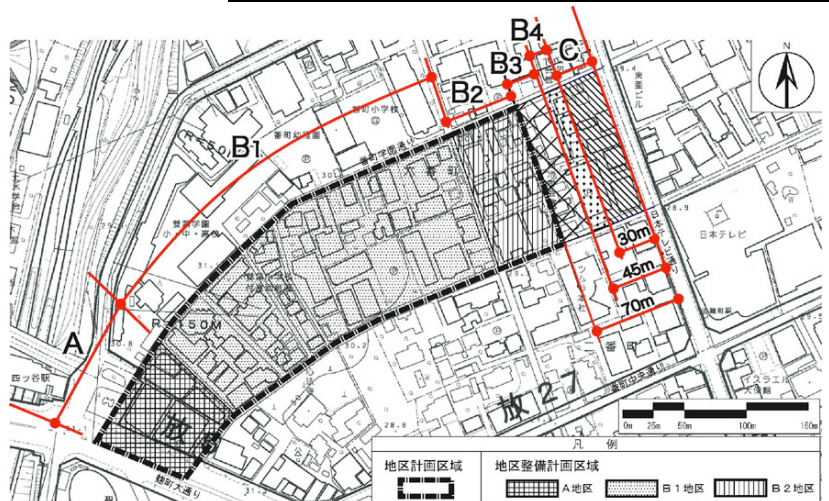


図-11 地区計画区分図 (B3~B4、Cは途中経緯の区分)

この提案は地元にとっては、人口回復という区の目的は地元の優先命題ではなく、また、壁面線後退による道路上空地が拡大することは、道路幅がせまいことがこれまで地区を住宅地として守り続けてきたという気持ちの裏返しとして嫌悪感をもって受け止められた。

こうした公社提案の背景には、この当時、地区計画の合意には全国的にも「ほぼ100%合意、反対陳情が基本的にない」というのが一般的であるなかで、事業者や一部地権者住民からの反対陳情の存在を背景に、いわゆるアメを用意した事情が推察される。第一次検討期の最後では、総合設計制度適用時にはその絶対高さ制限を適用しない、という項目が入り、地区での提案方向との乖離により、2度の意向調査の結果、見直しを迫られた。

## 2) 大型ビル建築計画への協議の経緯

こうした、地区計画案をめぐる動きと並行して、次々と大型ビルの建築計画が持ち上がった。これに対して、六住会を中心として、まちづくり憲章や策定中の地区計画案を後ろ盾に、協議の実績を積み上げ、地区内外にその目標像を示してきた。

まちづくり憲章を策定して以降、地区計画の決定に至るまでに、大型ビル建設計画が地区内で6件おこり、うち3件は六住会の協議に応じ高さを20mないしは22m以内に修正、1件が建設断念、2件が訴訟になった。その他数件が自主的に高さを抑える等している。また隣接地区においても1件が20mを遵守、1件が趣旨に理解を示し大規模開発であるものの、六番町側を中層ボリュームに変更した。

(表一参照) 協議においては近隣地権者のみでなく、対象地区全体の立場から六住会が建設に当たったの近隣説明会に参加した。その協議では、高さ制限の遵守を中心に求めつつ、プライバシーへの配慮や、北側敷地への日照等の配慮(当地区は北側斜線制限や日影規制がない)、交通量発生の問題や景観的視点から、きめ細かく調整が行われた。

一方で、求めに応じず建設された2件の大型マンションに対して起こした訴訟は、和解金(まちづくり基金)、および敗訴という結末となる。訴えでは、地元が代々作ってきた良い環境で住む権利「環境権」があると主張した。ただ環境権は実定法上未確定であり、主張は失当という司法判断であった。

こうした状況に対して、地区住民は地区計画の早期実現に対する陳情(302名)を議会に提出する

が、公社が一部反対住民と調整中で動向を見守るとして議会は継続審議扱いとし、事実上店ざらしとなる。その後2000年見直し案、2002年に六住会への打診案が提示され、次々と建設される地区の建物に対して既存不適格にならない対応として、絶対高さ制限の細分化や緩和規定などが盛り込まれるが、道路幅となる「千代田区型」の部分は変更されず、地元との調整がつかなかった。

## 3) 小括

この時期でわかることは、まちづくり憲章や地区計画案が、紳士協定レベルではあるが、地区住民や、地域に根付いた事業者、社会的責任や信用を大切にす一般的企業に対しては、すでに一定の拘束力を持っていたことである。その協議内容についても、作成経緯の中で住民が獲得した、地区環境を守るきめ細かな要素への理解が生かされてきた。しかし一部の特殊な行動様式をもつ開発者に対しては、住民側、行政側も抑止力には限界があり、策定過程での法的、社会的担保のなさが露呈した。

## 4. フェーズ3

2003年11月、3度目の見直しの取り組みが行われた。数回の意見交換会のなかで、高さ制限を一刻も早く定めるために、「壁面線後退+道路斜線制限緩和」を今回の地区計画から切り離して考えることが了解された。これは区にとっても大きな方針転換であった。2003年度より地区計画の担当が公社から区の都市整備部になり、施策的にも人口回復策への圧力が軽くなってきたことから、柔軟な対応が出たように思われる。また、住民による地区計画提案から8年の間で出来た大規模マンションについて、地区外としたり、緩和規定を追加するなど、住民側も妥協をした。都市計画手続きに入ってから若干の反対陳情は存在したが、区はこれまでの検討の経緯から、反対内容を冷静に分析し、むしろ地区計画をかけることがそのひと人達にとってもメリットがあると判断し、その内容は識者にも理解され、都市計画決定に至った。<sup>7</sup>

## 5. まとめ

さて、以上の経験から、都心居住地のように多様性を常とする既成市街地での居住地再生における課題を整理したい。



## 1) 段階的な合意形成を支える法的、社会的な担保 ～登りやすい「合意の階段」づくり～

都市空間のコントロールにおいては、本事例のみならず、大まかな生活像・市街地像合意の段階から具体的制限数値を決める合意まで、いくつかの段階が存在し、その確認の必要性はすでに指摘されている。そのようなきめ細かな合意段階を法的・社会的に担保する仕組みが必要である。都心居住地では、策定過程での開発行為が問題を複雑化してしまう。途中段階での一定の拘束力が必要である。例えば地区計画というフロアに至るまでに、現状では段差の高い階段を、より段差の低く段数の多い階段として、その各段を支える支柱（法的、社会的担保）をつくるというイメージである。

## 2) まちづくりにおける合意段階の枠組みと各段階の目標作成物の確立～「合意の階段」仕様づくり～

合意の各段階で用意すべき目標作成物を定義した枠組みが示されるべきことが望ましいのではないかと。建築設計プロセスでは、組織事務所ならば、企画から基本、実施設計の各段階に入る時点で、関係者間で到達しておくべき合意事項と用意すべき図面を定めたマニュアルが存在する。まちづくりにおいても、具体的数値の合意（地区計画の整備計画など）にいたる途上での、言葉による合意（まちづくり憲章など）や、おおまかな空間像合意（ガイドラインなど）を示す作成物の指針をつくり、それと関係づけた担保の仕組みが考えられる。

## 3) 空間像合意を基本とする合意プロセスの定式化 ～「合意の階段」の登り方づくり～

上記枠組みは、合意形成プロセスの社会的な定式化に指針を与え、また両輪となるものである。各段階の合意内容と目標作成物に向けて、地域の状況にあわせつつ一定の検討方式がほしい。

その際、基本となるのは生活像に立脚した空間像の合意であり、モデルによる積極的なシミュレーションの重要性を強調したい。今回の事例においても、個々の敷地の建て方イメージと街区像全体がつながることが重要であった。一定のルールにより、住民にとって予測可能な範囲での多様性が確保されていることへの理解が重要である。

## 4) 詳細ルール合意段階での選択的ルール化

多様な要素を同時に合意していくことが難しい場合もある。総論賛成、各論反対が様々な部分でおこり、全体として優先すべき内容の合意が翻弄されてしまう。その中で、大きな将来空間像を合意したの

ちは、まとまるものからルール化していく、合意まで至らない内容については、協議をしながら実績を積み上げ、ルールを更新したり、他のルールを組み合わせるといった、柔軟で戦略的な方法がもっと検討されるべきである。

## 最後に

六番町のまちづくりは、ルールのレベル分けワーク（図-5）で考えてきたように、街づくり憲章によって大きなまちづくりの方向性が合意され、地区計画によって最低限の環境は担保されたことで、次のステージに入ったと言える。今後は同図の「ガイドライン」に振り分けられたような、よりきめ細かで柔軟な社会的ルールの構築と運用などが考えられるだろう。地区内建築物に対する協議の蓄積は、その方向に発展的に生かされることが望まれる。

## 【補注】

<sup>1</sup>この地区で採用した段階の「建替えデザインゲーム」については、文献1) 参照

<sup>2</sup> 大学は中立の立場で、規制と市街地像の様々な選択肢とその環境的影響を示し、最終的な方針や案は六住会によってまとめられた。

<sup>3</sup> 当時、街並み誘導型地区計画制度は検討段階であり、スタディの対象には含まれていない。

<sup>4</sup> 元型模型建替えワークは文献3)、4) で説明している。

<sup>5</sup> 平成12年度までの建築紛争・協議の経緯や千代田区街づくり公社による地区計画策定作業の経緯については、六住会の提供によるが、これは地区内で起こった建築工事禁止請求事件における裁判の証拠書類となっている。

<sup>6</sup> 千代田区型地区計画については千代田区街づくり推進公社の Web ページ <http://www.chiyoda-machidukuri.or.jp/newwikukeil.htm> を参照。

<sup>7</sup> 六番町奇数番地地区計画の内容とPDFデータについては、以下の千代田区の Web サイトを参照。

[http://cdp.city.chiyoda.tokyo.jp/T\\_keikaku/toshikei/kettei/kettei.htm](http://cdp.city.chiyoda.tokyo.jp/T_keikaku/toshikei/kettei/kettei.htm)

[http://cdp.city.chiyoda.tokyo.jp/chikukeikaku/chikukeikaku\\_top.html](http://cdp.city.chiyoda.tokyo.jp/chikukeikaku/chikukeikaku_top.html)

## 【参考文献】

1) 早田 幸：参加型計画策定における立体建替えデザインゲームに関する研究，日本建築学会計画系論文集 1994. 01

2) 川原 晋 清水 優子、早田 幸、佐藤 滋：都心の住環境保全型まちづくりにおける立体建替えデザインゲームの効果～まちづくりにおける参加の方法に関する研究（6）, 日本建築学会学術講演梗概集 1995 年 8 月 7002 p. 3-4

3) 柳井 賢一郎、早田 幸、佐藤 滋：住民参加による地区詳細計画づくりを支援するための建物“原型”モデルを用いたワークショップの開発～住み手自身がルールの水準決定を行う参加のプロセス・デザイン～まちづくりにおける参加の方法に関する研究（7）, 日本建築学会学術講演梗概集 1996 年 9 月 7007 p. 13-14

4) 佐藤 滋、早田 幸、川原 晋（他 21 名共同執筆）：「まちづくりはゲームのように～参加と協働のための技術とプログラム」（特集内において、六番町事例を報告），雑誌「造景」第 4 号 p. 134-139 建築資料研究社 1996 年 8 月

5) 早田 幸：地区内に土地を所有する R 社による大規模マンション開発をめぐる裁判における参考意見書（1999.11）