

世田谷区の都市計画のこれまでとこれから

饗庭 伸

AIBA, Shin

(首都大学東京 都市環境科学研究科教授)

1. 人口と都市空間と都市計画

昨年から今年にかけて、都市計画法 50 年、100 年を記念したシンポジウムやフォーラムが多くおこなわれた。そして昨年は明治維新から 150 周年でもあった。1868 年の明治維新、1919 年の都市計画法制定、1968 年の都市計画法の新法制定と、3 つの出来事はほぼ 50 年ごとに区切りよく並んでいる。都市計画の制度史の視点からみると、近代の 150 年間は 50 年ごとに 3 つの時期に分けることができるのである。最初の 50 年間は、江戸期につくられた都市空間を使いつつ、近代都市計画を確立しようと模索していた時期であり、都市計画萌芽期とでも名付けられよう。次の 50 年は関東大震災などの災害や戦災による都市の破壊を経験しながらも、土地区画整理事業などを手法として新たな都市空間を作り続けた時期であり、都市計画確立期とでも言えるだろうか。そして、直近の 50 年は線引きを使った成長管理や都市の再開発に取り組み、都市計画の主体を自治体と住民に移していく 50 年であり、都市計画成熟期と名付けよう。

人口の変化とあわせてみると、江戸時代の後半の 150 年間の日本の人口は 3000 万人であったが、明治維新のあとから人口は堰を切ったように増え始める。明治維新から 50 年たった 1919 年に人口は 5500 万人に、100 年後には 1 億人を突破した。そしておよそ 150 年後の 1 億 3000 万人をピークに人口は減少に転じた。つまり近代の 150 年間で、日本の人口はちょうど 1 億人増え、都市計画は 1 億人が暮らすことができる新しい都市を 150 年かけてつくってきたということになる。

この人口と都市空間の関係、そして都市計画との関係をどのように捉えればよいだろうか。都市の拡大と人口の増加を二つの軸にとった図を使ってその関係を整理してみよう(図 1)。都市の大きさと人口のバランスを見る図である。明治維新の頃のバランスを第一象限におくと、そこから 150 年間の状態の変化は、第一象限から第三象限への変化、図中の実線の矢印に沿った変化であると考えられる。人口が増えたら都市が拡大する、それを何度も繰り返しながら

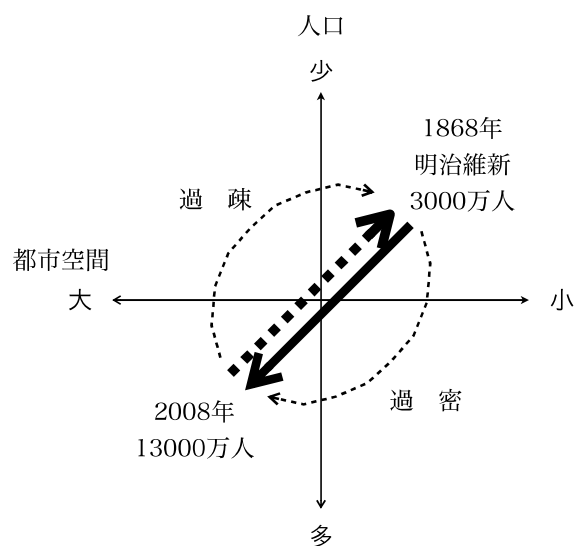


図1 都市空間と人口の関係

特集

現在の状態に至ったのである。しかし、その変化の過程において、常に人口と都市の関係のバランスが取れていたのかというところではない。これは世界のほとんどの都市に共通した現象であるが、人口増加、都市の拡大の過程で何度かバランスが崩れる時があった。それは図中の第二象限、つまり人口が増加したのに都市の空間が不足する「過密」の状態である。東京を見ても、明治期にはスラムが存在したし、関東大震災の直後や戦後の一時期にはバラックが密集して建ち並んだ。そして、その過密の状態が原因となり、伝染病の流行や、大火などの都市問題が発生する。これらは致命的な問題であることが多く、都市計画をはじめとする様々な政策が、過密の解消のために動員されることになる。過密が発生したらそこに政策が動員される、そのことを 150 年間繰り返し、過密の状態をほぼ抑え込んだのが現在の状況である。

そして人口が減少するこれから先はどうなるのか。ごく単純化して考えると、人口が減少するにつれて都市の空間が小さくなっていく、つまり第三象限から第一象限にかけて状態は変化していくはずである。それはまた 150 年ほどかかるかもしれない。その時に、図中の点線の矢印に沿った変化であれば、つまり人口と都市のバランスが常に保たれているのであれば問題はなく、そこに都市計画の出番はない。しかし人口減少期にあっても、やはりまたバランスが崩れることがあるのではないかということが都市計画の専門家が抱いている漠然たる不安である。そのバランスの崩れは、第二象限側への崩れではなく、おそらくは第四象限側への崩れ、過密ではなく「過疎」の状態への崩れである。これは人口が先に減少し、都市の空間が使われなまま残ってしまう状態であり、具体的には空き家や空き地の形で目の前にあらわれる。つまり人口減少時代の都市計画が解くべき課題は、都市空間の人口のバランスをどう保ったまま、いかに第一象限までたどりつくか、ということである。しかし致命的な都市問題の原因となる過密に比べて、過疎はどのような都市問題の原因となるかの見極めは必要である。少なくとも過密が原因となって生み出される伝染病の流行や、大火のリスクは過疎では低減する。現在の都市の状態は一様でなく、高齢者が集中するところもあれば、単身者が集中するところもある。医療機関が不足しているところもあれば、治安が悪いところもある。現在の都市が過疎化することにより、これらの状態がどのように変化し、そこにどのような都市問題が顕在化するかを見極める必要がある。

日本全体を考えると、人口減少時代の都市計画の問題はこのように素描することができるが、人口減少は全国で一様におこる現象ではない。もう何十年も前から人口が減少している都市はたくさんあるし、いまだ増加している都市もたくさんある。都市空間も一様ではなく、様々な密度の、様々な魅力や課題を抱えた都市空間がある。そして都市計画の蓄積も一様ではない。限られた語彙しか持たないものの、それぞれの都市の形にあわせて立案される都市計画は二つとして同じものはないし、1968 年以降に進んだ地方分権により、独自に語彙を発達させた自治体もある。本稿では、世田谷区を対象として、人口の状況、

都市空間の状況、そして都市計画の蓄積のそれぞれの固有の状況を概観し、これからのあるべき都市計画の姿を展望していくこととしたい。

2. 世田谷区の人口変化

まず、人口の状況をみてみよう（図2）。以下、特に断りがない場合は、人口データは全て国勢調査の公開データを用いる。世田谷区の戦後の人口数と世帯数を見てみると、大きく3つの時期に分けることができる。

まず1945年の約28万人（276,450人）の人口が1970年には約79万人（787,338人）まで増え、1945年の約9万世帯（89,904世帯）が1970年には約27万世帯（266,611世帯）まで増えている。この時期を人口急増期とすること

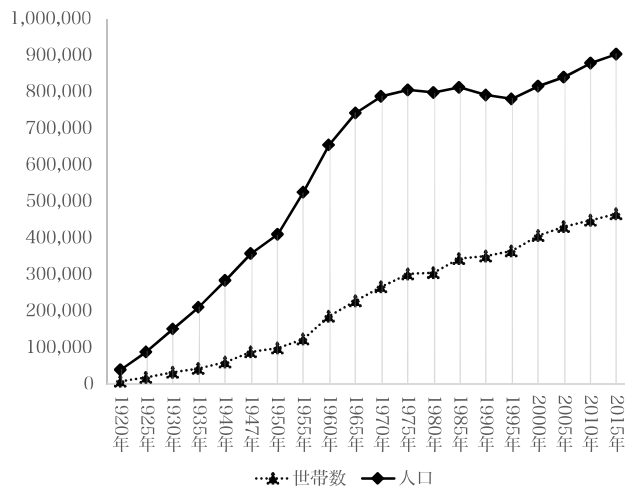


図2 世田谷区の人口と世帯数（国勢調査）

とができる。人口数、世帯数から単純に計算しても、25年間でほぼ3倍に都市が膨れ上がったということである。しかし1970年から1995年までの次の25年を見ると、人口増は頭打ちとなり、1995年の人口は約78万人（781,104人）とほぼ横ばいとなる。この時期を人口安定期とすることができる。しかし、人口は安定していたものの世帯人員は小規模化し、世帯数は変わらず増加する。1995年には約1.4倍の約37万世帯となり、約10万世帯が増加した計算なので、単純計算で25年間でさらに10万の住宅が建ち、そのぶん都市空間は広がったということになる。

そして1995年から現在までの20年、人口は再び増加に転じる。約78万人だった人口は2015年に約90万人（900,391人）となり、37万だった世帯は約46万世帯（462,335世帯）にまで増加した。この時期を人口再増加期としよう。人口急増期の1/3程度の増加率ではあるが、一年あたり6000人、4500世帯の増加である。2020年の国勢調査でどれほどまで増えるのかわからないが、参考までに2019年の12月1日時点の住民基本台帳の数字をみると、92万人（917,595）、49万世帯（487,366）である。住民票を移転しない一時居住者が多いためか、世田谷区では国勢調査の数字のほうが住民基本台帳より多くなる。2015年の国勢調査と住民基本台帳には18,000人、1500世帯ほどの差があることを鑑みると、2020年の国勢調査において人口、世帯数ともに増加することは間違いないだろう。

まとめると、これはたまたまの符合であるが、世田谷区の人口数、世帯数の変化は1で述べた都市計画の歴史とピタリと重なる。1919年から始まった50年間の都市形成期の後半の25年間で、世田谷区の都市は3倍に膨れ上がった。そして1968年から始まった都市

特集

計画成熟期の前半の 25 年間は人口安定期であり、人口はそのままに世帯だけが増えていく。そして都市計画成熟期の後半に人口再増加期に入る。50 年ごとに区切られる都市計画の歴史が、世田谷区においてさらに 25 年ごとに区切られる、というわかりやすい符合がある。

年齢別の人口変化

この人口変化の内実がどのようなものであるか、1965 年から 2015 年まで 5 年ごとの年齢別人口構成の変化を重ねた二つのグラフを見てみよう。一つは年齢別構成を重ねたもの（図 3）、もう一つは同じデータを生年で揃えたもの（図 4）である。前者は高齢化や少子化といった人口構造の変化を理解するための図、後者は各世代（あるいは単に「代」と言った方がわかりやすいかもしれない）の人数がどのように変化しているのかを理解するための図である。

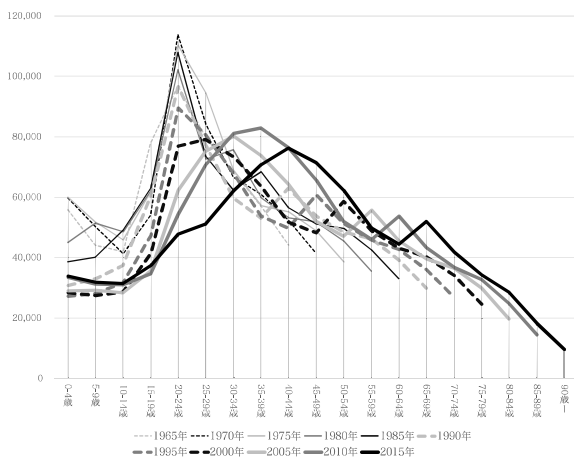


図3 世田谷区の年齢別人口構成

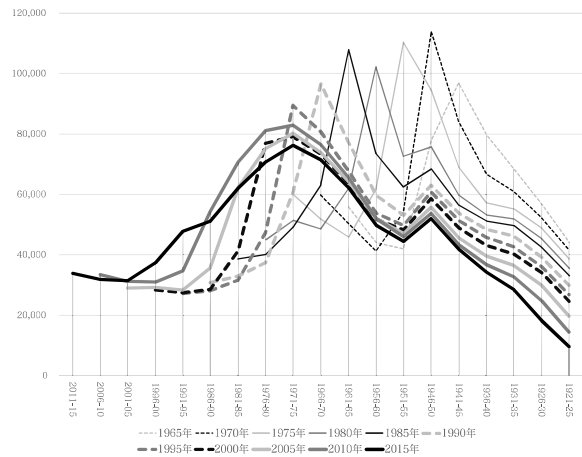


図4 世田谷区の生年コーホート

図 3 を見ると、年齢別人口構成がはっきりと変化したことがわかる。1995 年までは、20 代前半が突出して多いことが世田谷区の人口の特徴であった。しかし図 4 でみると、この年代は世田谷区からすぐに出て行ってしまふことがわかる。鋸の歯のようにジグザクと尖ったグラフとなっているのは、ある 5 年間にある世代の 20 代前半が突出して急激に増え、その後に急激に減るといった人口動態を持っているからである。20 代前半ということは、学生の下宿やアパートにその時の 20 代前半の世代が流入し、大学の卒業などにあわせて出ていくということだったのである。しかし鋸の歯のピークが左下がりになっていることからわかるように、この流入出の数は年を経るごとに減少し、1995 年にはこの特徴は見られなくなる。推測するにいわゆる学生アパートのようなものが減少の一途を辿るといふ、入れ物の変化と、大学に自宅から通う学生が増えるといった需要の変化の両方があるのだろう。

このように、かつて世田谷区の人口増の一因であった 20 代前半の人口流入はなくなってしまったが、それがなくとも、世田谷区の人口と世帯数は 1995 年から増えつづけている。

かわってどのような人口が増えたのだろうか。図3で2015年の人口構造をみると、1970年ごろに生まれた第二次ベビーブーム世代を中心とした人口が多いことがわかる。

日本全体の人口の最大を占めているのは、1946年から48年にかけて出生した第一次ベビーブーム世代、別名「団塊の世代」であるが、世田谷区においてこの世代は相対的に多いものの最大ではない。図3を見ると、世田谷区においてこの世代は、彼らが20代前半である1970年に一気に増加した後は減少している。減少幅が大きいのは20代の後半から30代前半にかけてであるので、おそらくそこで家族形成などを機に区外へ流出したということだろう。この世代の人口減少が落ち着くのは50歳になった1995年ごろであり、この時点の約6万人が、世田谷区の中で定位置を獲得した団塊の世代の人たちである。定位置が確定するまで、団塊の世代の人口は1970年から1995年にかけて5万人ほど減少している。彼らが家族形成期を迎えた80年代の後半から90年代の前半まではバブル経済期であり、地価が高騰したため世田谷区にこの世代が購入できる適切な価格をもった住宅が作られなかったということが理由であるかもしれない。

そしてかわって2015年現在の多数派を占めているのが、団塊の世代の子供世代、別名「団塊ジュニア世代」である。団塊ジュニア世代（1970年から74年生まれ）の人数をみると、出生時には6万人程度だったこの世代は、20代前半の流入で9万人を超える。そして団塊の世代と異なるのは、そこから、つまり1995年から現在に至るまで、この世代の人数があまり減っていないということだろう。これは、バブル経済崩壊後に地価が適正な価格に落ち着いたため、この世代が家族形成をするときに住宅を入手できたということか（それは2000年以降の都心回帰現象が、都心区だけにとどまらず、世田谷区に波及したということだ）、この世代が単身や夫婦のみの状態で子供をもうけることなく、単身アパートなどの同じ住宅に住み続けていることのどちらかが理由であろう。就職氷河期の影響を直接にうけたいわゆる「失われた世代」でもあるため、後者の割合も多いと考えられる。事実、団塊ジュニア世代のさらに子供世代、第三次ベビーブームの中心と目された2000年前後に生まれた世代は親世代の半分程度と少なく、多くの団塊ジュニア世代が未婚であることが推測される。

やや人口の分析が長くなってしまったが、年齢別人口構成のデータをみても、世田谷区の都市計画成熟期はやはり25年ごとに二つに区切ることができる。都市計画成熟期の前半は団塊世代の流出が進み、人口が増えも減りもしなかった時期、1995年からの後半は団塊ジュニア世代を中心とした世代の定着が進み、人口が増加した時期ということである。団塊ジュニア世代が都市の最大世代となり、かつてに見られた「20代前半の大量流入」がなくなってしまうことが現在の人口の大きな特徴である。

今後のことを少しだけ展望しておくとする、団塊の世代はもとより、団塊ジュニア世代の人口の動きはなくなっていくと考えられるので、団塊ジュニア世代以上の世代は世田谷区にとってみれば、特に呼び込みをしなくても、毎晩居酒屋のカウンターに座って小金

特集

を落としていく、いわば「ニーズが読める」固定客である。カウンターには膨大な人数が座っているので、ちょっとしたおつまみを出し続けたいといけないし、年を取ると好みにうるさくなるので、おつまみの種類を増やし続けていくということになるだろう。

3. 世田谷区の都市空間の変化

次にこれらの人口を受け止めた都市空間の状況を見ておくことにしよう。世田谷区の都市空間は東京にやってきた人口を受け止めるように、戦前、戦後を通じて拡大してきた。玉川田園調布などの黎明期の郊外住宅地が開発されたのは1910～20年代のことであるし、1923年の関東大震災後に多くの人口が被災地である都心より流入した。この段階で京王電鉄、小田急電鉄、東急電鉄の私鉄路線が発達したため、自家用車が普及していない時代から都市空間が発達し、鉄道→市街化→道路という順番で都市が形成されたことが世田谷区の特徴である。

都市空間は、農地が細かく分割され、それを世田谷区にやってきた人が一人ずつ購入することで拡大してきた。農地がまず農地解放で分割され、分割された農地がさらに宅地に分割されていったのである。微地形があるため稲作があまり盛んではなく、耕地整理が一部でしか行われていなかったため、もとの農地は不整形であり、それが細かく分割されてさらに複雑な都市空間が作りだされた。現在の都市空間の、宅地の形状が不揃い、公共空間が不十分、道路のネットワークが弱い、時に密集したところがある、時に農地が残っているという特徴は、このような形成過程に起因するものである。これは典型的な「スプロール」とよばれる現象であり、近代都市計画においては、どちらかというとな計画的な制御に失敗したものとして評価されることが多い。しかし良いところもあり、それをスプロールの強みとして評価をすれば、ニュータウン開発のように短期間で形成された都市空間ではなく、長期間にわたって散在的に形成されていった都市空間であるため、建替えや改修といった空間更新が急激には起こらない、変化がゆっくりと持続的に起こることが第一の強みとしてあげられる。急激な変化は、小学校や高齢者施設といった特定の年代のニーズを偏って発生させ、都市経営上の弱点となることがある。そして第二の強みは、変化を起こす意思の数である。ニュータウン開発は少数の意思で実現されるが、スプロール開発は多数の土地所有者の意思の合算によって実現していく。都市の課題を解決するために、統率がとれた少数の意思で判断した方が合理的な場合と、多数の意思で判断した方が合理的な場合があり、前者は例えば新幹線の建設のように普遍的で大がかりな課題に対する判断であるのに対し、後者は固有性の高い細かな課題に対する判断に向いている。スプロールの第二の強みは、後者のような都市の課題を解決しやすい開発であるということである。

小規模な開発が持続的に起こり続け、都市を絶えず新陳代謝し、それを動かしている多数の意思が、そこで起きている固有性の高い細かな課題を解決していること、このことが

スプロールの強みである。しかしこのスプロールはいつまでも続くものではない。スプロールはいわば農地という貯金を、ゆっくりと取り崩していく過程で起きていることであり、貯金が底をついたら、つまり開発のための余地がなくなったらスプロールは終わってしまう。都市は横方向と縦方向に拡大していくが、横方向の開発余地は都市に残されている農地や山林であり、縦方向の開発余地は一つ一つの土地に指定されている開発の権利、わが国では容積率を中心とする土地利用規制である。これらの開発余地が内包されていることが、長い時間の中での合理的な変化、持続的な成長を可能とするのである。

前置きが長くなったが、この強みに注意しながら簡単な指標を使って、1968年から始まる都市計画成熟期以降の世田谷区の都市空間の変化を見ておくことにしよう。具体的には、市街地の密度をあらわすものとして利用容積率の変化を、土地の細分化の状況をあらわすものとして土地所有者の数の変化を、横方向の開発余地をあらわすものとして農地と山林の面積の変化を、縦方向の開発余地をあらわすものとして指定された容積率の利用率の変化をみてみよう。図5は1975年、1979年、1990年、1995年、2000年、2005年、2010年、2015年、2018年(最新)のデータをまとめたものである。ほぼ5年おきのデータであるが、筆者の手元になかった1985年のデータが欠損しているので注意いただきたい。出典は東京都が刊行している「東京の土地」という年次レポートである。

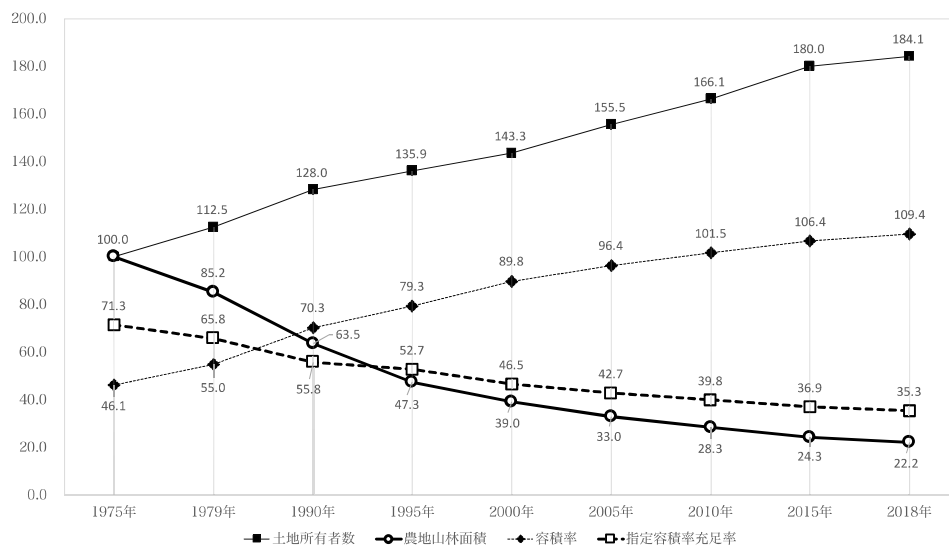


図5 都市成熟期以降の世田谷区の都市空間の変化

これによると、利用容積率は1975年は46.1%であったが、2018年には109.4%へと増加しており、世田谷区の都市空間は43年間で約2.4倍のボリュームになったことがわかる。土地所有者の数も増え続けており、同じく1975年の74,793人を100%とすると、2018年には184%（137,700人）となっており、容積の増加よりは緩やかではあるものの、約1.8倍に増加したことがわかる。横方向の開発余地をみてみると、1975年の農地や山林の面積

特集

473.6ha を 100% とすると、2018 年にはそれは 22% (105ha) となっており、世田谷区の開発余地は 43 年間で 1/5 に減少したことがわかる。当初線引きの 1970 年ごろに比べると (1975 年のデータであるためやや正確さに欠けるが)、8 割の市街化区域内の農地や山林が市街化したということである。縦方向の開発余地を指定容積率の利用率から見ると、1975 年は 71.3% の容積率が残存していたが、2018 年には 35.3% にまで減少している。開発余地のほぼ 2/3 を使い切った、しかしまだ 1/3 が残っていると見ることもできる。

この変化を 1995 年までの都市計画成熟期の前半 (= 団塊世代が流出し人口が増減しなかった人口安定期) と、1995 年以降の後半 (= 団塊ジュニア世代を中心とした世代が定着し人口が増加した人口再増加期) に分けてみると、データが 1975 年から始まっていることを差し引いてみるとしても、土地所有者の数は前半が 35% の、後半が 49% の増加、容積率は前半が 33.2% の、後半が 30.1% の増加、農地や山林の面積は前半が 52.7% の、後半が 25.1% の減少である。人口安定期の容積率の増加と農地や山林の面積の減少率が人口再増加期のそれを上回るという実態であり、人口安定期に新しい都市空間が開拓され、人口再増加期にはその細分化も多くあったということが推測される。

ここまでの分析をまとめておこう。50 年ごと 3 期に分けられる近代都市計画のうち、世田谷区において人口が急増したのは 1968 年までの都市計画確立期だけであり、都市計画成熟期の前半の 25 年間において人口は安定し、世帯だけが増加した。世田谷区の都市空間はスプロール状に広がっていく構造を持っており、増加する世帯を受け入れて広がっていった。団塊ジュニア世代の定着により人口は 1995 年に再び増加に転じ、都市空間はゆっくりと広がっていった。50 年間の都市計画成熟期を通じて、都市空間の開発余地は横方向には 1/5 に、縦方向には 1/3 に減少した。

都市計画の役割は、冒頭に述べた通り、ここまでで明らかになった世田谷区の人口と都市空間の関係を、そこに過密が発生しないように調整し続けることである。その調整を担った世田谷区の都市計画の蓄積を見ていくことにしよう。

4. 都市計画の蓄積

世田谷区は言わずと知れた「まちづくり」の先進的自治体である。この「まちづくり」あるいは「町づくり」「街づくり」という言葉が最初に使われたのは戦後すぐのことであるが、それが都市計画の政策の言葉になったのは 1969 年に自治省の国民生活審議会が「コミュニティレポート」を発表し、各地でコミュニティ施策を展開してからのことであろう。1970 年代を通じてまちづくりは徐々に都市計画の言葉となり、その意味は、それまでのトップダウンの都市計画に対して、住民参加を基調とするボトムアップ型の都市計画、というものだった。

このまちづくりの誕生と、1 で述べた人口、都市、都市計画の関係を照らし合わせてみると、その意味ははっきりとする。1919 年から始まる都市計画確立期の都市計画は大雑把

に道路の位置や用途地域を指定するものであった。それは急増する人口に対して、限られた資源を使って「大雑把に都市をつくらざるを得ない」という切実さから生み出されたものだった。人口予測の技術、都市空間の将来を予測する技術は現在よりはるかに貧弱であった。都市計画確立期の都市計画は、急増する人口に対して都市計画はなかば当てずっぽうに計画を描くことしかできなかったのである。

その大雑把な都市計画に対して、都市の住民が疑問をつきつけることになる。この住民は、大雑把な都市計画によって都市がつけられてからやってきた人たちである。皮肉なことに、新しく都市をつくる時には、そこにはあまり住民がいないので大雑把な都市計画しか成立しないが、住民が増えると大雑把な都市計画はとたんに批判の対象になり、住民はそれを改善しようとするのである。より詳細な都市計画、より実現性の高い都市計画、より多くの人々が納得できる都市計画の必要性が高まり、こうしたことを背景の一つとして、1968年の都市計画法がつくられる。都市計画の決定権限が自治体に移され、住民参加の手続きが組み込まれ、用途地域が詳細化され、新たに線引き制度が創設され開発許可によって計画的な市街化をはかれるなど、大雑把な都市計画は「丁寧な都市計画」へと変化することになった。

そしてその丁寧な都市計画の一翼を構成したのがまちづくりだった。日本の人口はもう1億人を突破していたので、この転換は日本の都市空間があらかたつくられてしまっただけからの転換ではあった。単純化すると、丁寧な都市計画は、そこからさらに増える3000万人分の都市空間を、丁寧につくっていくものだった。

世田谷区の都市計画

この丁寧な都市計画が、世田谷区においてどのように取り組まれていったのかを見ていこう。まず、地方分権のことを理解しておく必要がある。1968年から始まる都市計画において、都市計画の権限が自治体に移されたことはすでに述べた通りであるが、自治体には、都道府県と市区町村の二つのスケールがあり、権限がうつされたのは前者である。そして、その後の都市計画成熟期に行われたことは、都市計画の権限を、都道府県から市区町村へと順番に、段階的に、それが「都市計画」という輪郭を保てるように、慎重に移していくことであった。その移動は、実に40年という長い時間をかけたものであった。1980年の法改正では新たに地区計画制度が創設され、1992年の法改正では住民の参加を得ながら作成する都市計画のマスタープランが創設された。その後、1996年の第一次分権改革を受けて、1999年、2000年、2002年と都市計画法は小刻みに改正され、都市計画成熟期が始まってから40年以上が経過した2011年の改正によってほぼ全ての権限が市区町村に移譲された。

つまり世田谷区の丁寧な都市計画をみる際には、その背景に東京都の都市計画があることを前提としなくてはならない。東京都の都市計画が世田谷区の都市計画と対立したこ

特集

ともあるだろうが、その関係は全体としては補完しあってきたと捉えることもできる。世田谷区の「丁寧な都市計画」の始まりはそこでこそ成立したものであった。

都市計画確立期最後の、つまり分権が行われる前の世田谷区の都市計画図を見てみると、3種類の用途地域を中心としたもので、現在に比べるとはるかに大雑把なものである。そして1968年の法改正を受けて、その用途地域は東京都の手により8種類の用途地域に塗り替えられ、新たに市街化区域と市街化調整区域の区分が指定された。これらは全て東京都が作業し、東京都が決定した都市計画であり、これらの上に、モザイクタイルで仕上げをするかのように、世田谷区の丁寧な都市計画が重ねられていったのである。

では、世田谷区の丁寧な都市計画はどのように重ねられていったのだろうか。世田谷区独自の都市計画の中核となったのは、1982年に制定され、2度の改正を経ている「世田谷区街づくり条例」である。以下では、条例の変化にあわせて1982年、1995年、2010年の区切りを意識しながら都市計画の変遷を見ていくことにしよう。

都市計画の成熟期が始まった1968年ごろの状況をみると、同時期に改正された地方自治法で自治体の基本構想、基本計画が創設されたこともあり、1971年に「世田谷区総合計画（基本計画） みどりと太陽の文化都市をめざして」が策定されている。そして、世田谷区独自の都市計画を模索する動きは、区長公選制が復活した1975年以降に活発になる。そこで「みどりの現況調査（1975）」「まちづくりノート-PART1（1977）」「同-PART2（1979）」「区民図集Ⅰ（1977）」「同Ⅱ（1978）」といった都市空間の実態調査が行われた。これらを経て1982年に制定されたのが街づくり条例であるが、秋田（2008）によると、それは『安全で住みよい市街地の整備を推進』することを目的とし、ハード整備に特化した条例であり、事業の必要性が高い地区を区長が指定し、対象区域の住民の合意形成を得ながら計画の策定や事業の実施を進めるツールとしての色合いが濃い」ものであった。条例に基づいた街づくりの取り組みは、木造住宅密集市街地の環境改善に取り組んだ太子堂2・3丁目地区の街づくりや北沢地区の防災まちづくりであり、つまり都市計画の「丁寧さ」は、こういった防災上の課題を抱える住宅地に対して向けられたものだった。そこでは地区住民が参加した「街づくり協議会」の認定制度や助成制度がつくられ、行政と地区住民が地区の整備計画をつくり、ポケットパークの整備などが協力して進められた。

なお、こういった住宅地が抱える課題は地震と火災といった災害の課題だけであって、例えば貧困や、公害や、公衆衛生の悪さといった複数の課題が複合した住宅地ではなかったことには注意が必要である。地震や火災は「起きるかもしれない課題」であり、貧困や公害のように「顕在化している課題」ではない。つまり、環境改善が取り組まれたとはいえ、道路の狭さや住宅の密集が災害に対するリスクであるとは認識していない大半の普通の人たちにとってみれば、そこは普通の住宅地であり、その「普通さ」の質の一部は、東京都の大雑把な都市計画によって担保されていたものであった。

この都市計画が、どういう都市空間とどういう人口の関係を調整するものだったのかを

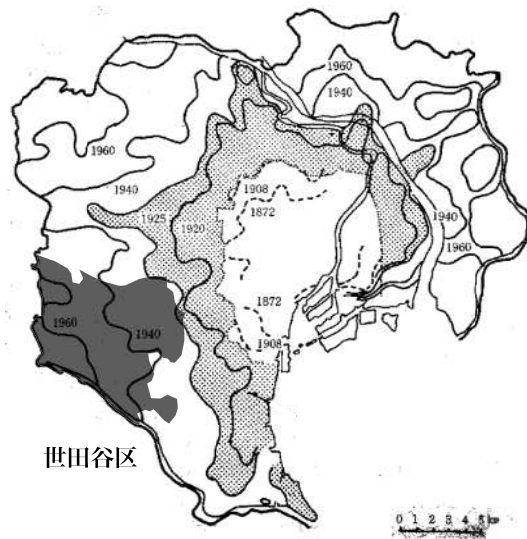


図6 東京の市街化と世田谷区

(日本近代都市計画の百年(石田頼房)より引用し、筆者が世田谷の位置を加筆した)

みておこう。すでに述べたとおり、世田谷区の大半はスプロールでつくられている。しかし街づくり条例が対象としたのは、全てのスプロール市街地ではなく、いくつかの理由が複合して、公共空間が少なく建物が密集してしまったスプロール市街地であり、その多くは比較的早い時期に市街化してしまったところ、具体的には環状7号線近辺よりも都心に近い位置にあった。東京の市街化を見ると、1940年代までに市街化したところである(図6)。建築基準法が1951年の制定であるので、それ以前の市街地建築物法のルールで作られた市街地ということだ。

一方の人口を見ると、この時期は人口急増期がちょうど終わり、人口安定期がはじまった時期であった。例えば「太子堂地区まちづくり(世田谷区都市計画課 1981年)」では「人口は最近の5年間で約千人減少し、現在減少傾向にある」と「KITAZAWA まちづくり」78-82(同 1982年)」では「最近26年間でみると、人口が漸減しているのに対して世帯数は漸増または横ばい」という認識が示されており、どちらも人口安定期の局面にあることが示されている。二つの資料には「青年と老人の街(太子堂)」や「高齢化が進行している(北沢)」という現在からすると信じられない認識も示されているが、ここで注目すべきは流動性の高い若者でも、福祉の対象になっていく高齢者ではなく、二つの地区にそれぞれ定着し、丁寧な都市計画の担い手にならんとした世代である。

太子堂地区の1975年の国勢調査のデータを見ると(図7)、20-24歳代(1951年から55年生まれ)と25-29歳代の団塊世代が目立つが、この代は流出していくはずであるし、若い世代が都市計画の中心を担うことは考えにくいので、まちづくり協議会の中心的な担い

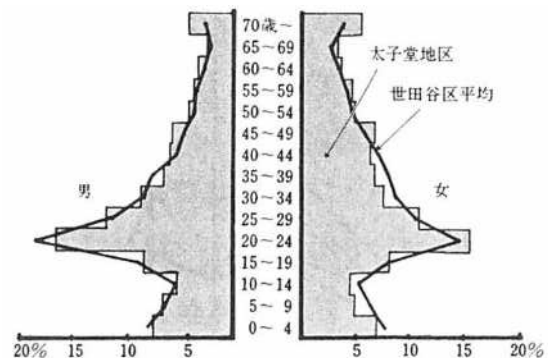


図7 1975年の太子堂地区の人口構成

特集

手となったのは、1975年時点で40-50代の住民、つまり1925年から1934年に生まれた人たちだったのであろう。例えば太子堂2・3丁目地区の街づくりのリーダーとして有名な梅津政之輔氏は1930年の生まれであり、この時期は40歳代なかばである。1982年の街づくり条例が住民参加をうたったその背景には、この時点で世田谷区に定着しようとしていた、この年代の住民層があったのではないだろうか。

まとめると、課題を抱える密集した都市空間と、そこに定着した人たちとの関係を調整し、その過密を低減しようとしたのが、初期の世田谷区の丁寧な都市計画であり、それは1975年ごろから試行錯誤が始まり、1982年の条例制定とともに安定したシステムとなり、その後10年近く関係を調整し続けたのである。

都市計画成熟期の前半は1995年に終わり、世田谷区が人口再増加期に再び入ろうとするその入り口で街づくり条例が改定される。改定による大きな転換は、住民が都市計画を区に提案することができる「地区街づくり計画」という制度を創設したことにある。そしてその提案を支援するための仕組みをつくるとともに、それまでの条例にあった街づくり協議会の認定制度を廃止し、地区住民等と協議会を都市計画の提案主体として並列に位置付けた。つまり、場所を限定せずに全域で丁寧な都市計画を実現できるようにしたということと、その引き換えに特定の地区への行政の重点的な支援からは撤退したという変化である。

この変化に至るまでの経験として重要なものは、まずは1992年に創設された世田谷区まちづくりファンド、1993年に設立された世田谷区まちづくりセンターである。どちらも、様々なテーマを持って活動する住民の団体を支援するものであり、そこで行われたことは、それまでの街づくり条例において対象となっていた「区長が指定する事業の必要性の高い地区」ではなく、住民の提案に基づく都市計画への支援であった。そうすると、住民の提案が多数出てきたときに、行政がマンパワーの点から受け止めきれないという問題が発生するが、1991年に区を5つに分けて総合支所を設け、都市計画をそこで行うという、自治体内のさらなる分権を始めていた。

都市空間と人口の関係からこの地区街づくり計画の仕組みの意味を考えていこう。都市空間は、1982年の条例で対象となったところですら、防災上の危険性以外は問題を持っておらず、その後にスプロール的に広がった都市空間は1951年の建築基準法と、1968年の都市計画法で創設された開発許可制度で環境がコントロールされていたので、防災上の危険性を持つことはなかった。1995年までの25年間で人口増加の圧力が落ち着いたこともあり、極端な速さで都市空間が形成されることはなかったのであろう。なお、木造住宅密集市街地の危険性をあらためて知らしめた阪神淡路大震災は1995年のことであるが、条例改定のタイミングでは、防災の課題は相対的に低めに認識されていたと考えられる。

そして人口の動きを見ると団塊の世代が半数近く流出したものの、残った人たちの定着が進んだ時期である。年を重ねるとともにこの世代が都市計画の担い手に成長し、95年に

は40代の後半に差し掛かっていた。

つまるところ、地区街づくり計画を導入した背景には、そこそこ良好な都市空間と安定した人口、そして都市計画の担い手に成長しつつあった団塊の世代の存在があった。条例の改定後に住民の提案を受けてつくられた地区街づくり計画は、2010年までに89地区で、2019年までに103地区で定められている。それだけの膨大で丁寧な都市計画によって、人口と都市空間の関係を調整し続けたのである。

1995年からの人口再増加期は、20代前半の突出した人口流入がなくなる代わりに、新たに世田谷区に流入した若年世代の定着が増えることで、全体として人口が増えていくという時期であった。その間に地区街づくり計画が定められた103地区を細かく見ることは本稿では出来ないので推察にとどまるが、それぞれの地区で新たに定着する住民が中心となり、それぞれの地区ごとのあるべき人口と都市空間の関係を検討し、それを丁寧な都市計画に定着させていったのではないだろうか。街づくり条例は15年後の2010年に3度目の改正が行われる。より丁寧な都市計画を可能にする「区民街づくり協定」「建築構想の調整」「大規模土地取引行為の届出」という仕組みが導入された改正であった。

5. これからの都市計画

ここまでで、人口と都市空間のバランスの調整をした丁寧な都市計画の仕組みの意味を見てきた。これらの蓄積を踏まえて、これからはどのような都市計画が可能なのか、最後に展望しておくことにしよう。

人口と都市空間と都市計画の関係を論じた図1の枠組みを再び用いて、世田谷区の人口と都市空間と都市計画を整理してみよう（図8）。

世田谷区での都市計画の始まりを1920年代としよう。1919年に都市計画法が制定され、世田谷区では郊外住宅地が開発され、関東大震災後の人口流入が進んだ、①都市計画確立

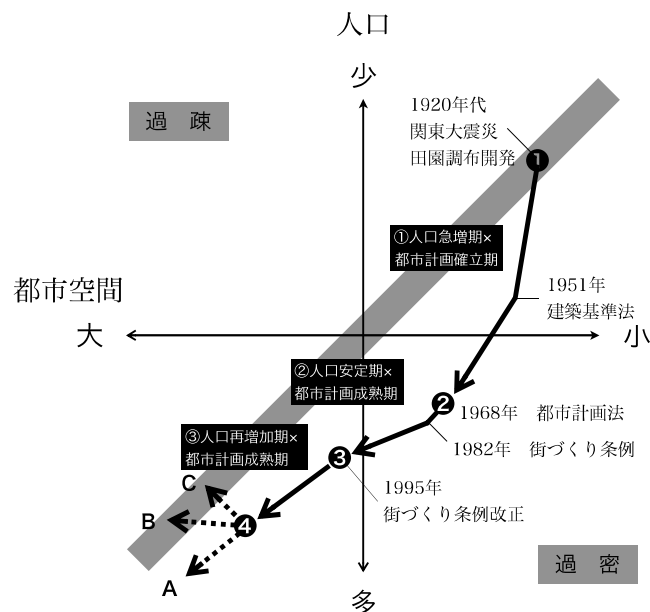


図8 世田谷区の都市計画の歩み

特集

期と人口急増期である。まったくの無策というわけではなかったが、急激に流入する人口を捌き切れず、特に環状7号線の内側にはのちの木造密集市街地につながっていくような都市空間が形成された。図には右上から左下にかけて、人口と都市空間のバランスをあらわす直線を示しておいたが、その下側、すなわち「過密」側に振れながら都市空間は形成されていった。それは1951年の建築基準法などでやや軌道修正されつつも、スプロールの構造が都市形成を規定したために、土地が細分化されて住宅が流入し、過密が世田谷区の代名詞となっていった。しかしそれは致命的な過密ではなく、防災上のリスクが高いという部分的な問題を抱えた過密であった。そして1968年から始まる②都市計画成熟期と人口安定期において、世田谷区は独自の丁寧な都市計画を始め、過密の解消に取り組む。それは抜本的な改造でなく、スプロールの構造に規定された修復型の街づくりであり、ゆっくりと過密を解消していく。そして③都市計画成熟期の後半、1995年になって丁寧な都市計画の仕組みをさらに発展させ、折しも始まった人口の再増加を、地区街づくり計画を中心とした仕組みでさばいていく。全国的に見れば世田谷区は常に過密であり、現時点でも過密であるが、それは致命的ではなく、世田谷区らしいバランスに落ち着いたと見ることもできる。

さて、これからどのようになっていくのだろうか。人口統計から推計する国立社会保障・人口問題研究所（社人研）の最新の結果では、世田谷区の人口は2035年に2015年よりも約2万3千人多い92万7千人で頭打ちになることが予想されている。（なお、世田谷区の独自の推計では、これよりもはるかに増加する予測が出されている）どこかのエリアに20年間で急激に2万3千人が流入するのではなく、あちこちに満遍なく小さな開発が起これ、それは縦方向、横方向の開発余地を消費しながら進んでいく。

この社人研の予測は開発余地を組み込んだ予測ではないため、予測される人口増が開発余地に収まらない場合は、少し早めに人口が頭打ちになると考えられるが、いずれにせよ世田谷区の人口減少は、開発余地がほぼ埋まり切った状態で始まると考えられる。そうすると新規の開発が減り、人口減少はその時点で世田谷区の座席に座っている人たちの世帯の変化、つまり子供が生まれて世帯人員が増えることによる人口増と、子供が独立して世帯人員が減ることによる人口減、夫婦の死亡によって世帯が消滅することによる人口減と、その後新しく座席に座る人たちによる人口増の組み合わせに規定される。

このように予想される人口の変化に対して、どのような都市計画がありうるだろうか。単純に考えると、図8の④に示したように3つのシナリオがある。一つはこのままの都市計画で、さらに増える人口と都市空間の関係を捌いていくというシナリオA、過密をさらに解消する方向で都市計画を組み替えるシナリオB、そしていずれやってくる人口減少期を意識して、早めに曲がり角を曲がり始めるシナリオCである。一つずつ順番に見ていこう。

人口減少が始まるのは早くても15年後のことであるので、それまでは現在のままの都市

計画で、開発余地を使い切りながら、ところどころで地区街づくり計画をつくってバランスのとれた都市空間を作り出していく、それがシナリオ A である。大規模な開発余地は世田谷区にはほぼ存在しないので、都市空間のバランスをとる機会は、新規の小規模な開発時か、大規模な都市施設の建設時にしかなく、例えば中小規模の集合住宅の建設時に公開空地に類するものをつくる、街路整備の際に道連れとなるような事業を展開していくといったことが手段なのであろう。

シナリオ B を取る場合、つまり現在の世田谷区の密度をさらに下げる都市計画を考えてみよう。その場合、残された開発余地を全て開発せず、そこに市街地の環境を向上するための公共空間を埋め込んでいくということになる。開発余地には横方向と縦方向の開発余地があるが、横方向のそれは農地や山林であり、それらを買収する、借り上げるという政策を充実させることになる。縦方向のそれは、指定容積率を使い切っていない宅地であり、具体的には都市計画形成期や都市計画成熟期の初期に建てられたような、低い密度の住宅であろう。こうした住宅は宅地が分割されて容積率を使い切る形で再開発されていくが、所有者の事情によってその変化の手前にある住宅、具体的には空き家も一定数存在する。それらをやはり買収する、借り上げるという政策を充実させることになる。世田谷区には空き家や低利用の住宅を活用する制度がすでに発達しているため、それをアドホックな取り組みとせず、都市空間の密度を下げる都市計画として位置づけていくことになるだろう。

シナリオ C は、15 年後、20 年後にやってくる「曲がり角」を見据え、あるべき人口数、世帯数を定め、早めに、計画的にハンドルを切り始めるという成長管理型のシナリオである。日本全体、あるいは東京の郊外とのバランスを考えながら、世田谷区の、あるいは中学校区くらいの広がりをもつエリアでのあるべきバランスを設定し、そこに向けて計画的に密度を落としながら高質な都市空間をつくりあげていく。国土交通省が提唱する「コンパクト プラス ネットワーク」という都市像、あるいは東京都が「都市づくりのグランドデザイン (2019)」で提唱する「集約型の地域構造」が、そのままの形で世田谷区に適用できるとは思えないが、そのいくつかの要素を取り込みながら、開発余地以外の空間にも介入しながら都市空間を再編成していくということになるのだろう。都市の中に小さくグリーンベルトを入れていく(かつてはグリーンベルトを断念したわけだが)、自家用車を全く使わない歩行と公共交通だけで暮らせる交通環境をつくるなど、理念的なビジョンをたて、これからの 15 年間でひとまずの目標年次として能動的な都市計画に取り組んでいくというシナリオである。

これらの 3 つのシナリオに、筆者にとっての優劣はなく、どれも「世田谷区らしい」と思えるものである。それを判断するのは、世田谷区の「丁寧な都市計画」を担ってきた行政職員と住民を含む人々であり、みんなが乗れそうなシナリオを選択していくことになるだろう。

以上本稿では、世田谷区を対象として、人口の状況、都市空間の状況、そして都市計画

特集

の蓄積のそれぞれの固有の状況を概観し、これからのあるべき都市計画の姿を展望した。筆者は世田谷区の都市計画審議会委員（2012-2019年）、明大前地区の街づくり学校の講師（2013-2014年）、明大前駅周辺地区の街づくり懇談会アドバイザー（2015-18年）、放射23号線沿道地区の街づくり懇談会アドバイザー（2015年-）、世田谷まちづくりファンドの運営委員長（2019年-）などをつとめており世田谷区の状況に詳しくないわけではないが、全面的に詳しいわけではない。断片的な情報をつなぎ合わせた推論であることを前提に、なんらかの議論を呼び起こすためのきっかけにいただければと思う。

【参考文献】

饗庭伸「都市をたたむ」花伝社，2015年

石田頼房「日本近現代都市計画の百年」自治体研究社，1987年

原昭夫「自治体まちづくり：まちづくりをみんなの手で！」学芸出版社，2003年

東京都「東京の土地」東京都，1975年、1979年、1990年、1995年、2000年、2005年、2010年、2015年、2018年

梅津政之輔「太子堂・住民参加のまちづくり 暮らしがあるからまちなのだ!」学芸出版社，2015年

秋田典子「まちづくり条例の発展プロセスに関する研究」都市計画報告集 No7，日本都市計画学会，2008年

世田谷区都市計画課「太子堂地区まちづくり」世田谷区，1981年（報告書）

世田谷区都市計画課「KITAZAWA まちづくり'78-82」世田谷区，1982年（報告書）

世田谷区都市計画課「世田谷区の街づくり条例」世田谷区，2018年（パンフレット）」