

ソウル・東京の都市再生

—— 現在・過去・未来 ——

はじめに

21世紀に入り、市場の力を都市計画に活かす新自由主義型の都市計画手法が世界各地で導入され、日本では2000年代初頭に法制度枠組みが大きく転換し、韓国でもIMFショック以降、ほぼ同時期に大きな政策展開がみられました。それぞれでどのような政策が組み立てられ、どのような都市社会・空間が生み出され、そこにどのような課題があるのでしょうか。こうした転換の成果と制度枠組みの実態を明らかにするために、都市計画学、都市社会学、都市行政学を専門とする日韓の研究者で共同研究を重ねてきました。

本資料集は、その共同研究の成果を発表するシンポジウムの参考資料として発行されたものです。ソウルと東京の都市計画の相互理解を促進する一助になることを願っています。

この報告書は、共同研究の成果として発刊される以下の書籍の内容をもとに、東京側の研究者の文責において執筆したもので、全ての図版は同報告書からの引用です。

梁在燮・饗庭伸他「2000年代ソウル・東京における都市空間政策の比較（仮）」ソウル研究院、2021年9月発刊予定、韓国語

シンポジウム概要

開催日 2021年3月16日（火）13:30～17:00
主催 ソウル研究院 都市空間研究室＋
東アジア巨大都市における新自由主義型都市計画制度研究会
助成 韓国国際交流財団
問い合わせ先 東京都立大学 饗庭伸研究室 (aib@tmu.ac.jp)

本シンポジウムはJSPS科研費「東アジア巨大都市における新自由主義型都市計画制度の成果と形成過程」（研究代表者：饗庭伸）[JP18H01607]の成果を報告するものです。

CONTENTS

1 二つの都市の20年

人口と社会の変化（浅川達人・早稲田大学） 1

空間の変化（饗庭伸・東京都立大学） 2

2 2000年代の都市政策

都市政策の組み立て（饗庭伸・東京都立大学） 3

都市開発の手法（饗庭伸・東京都立大学） 5

3 六つの論点

分権化と自治区の都市計画（長野基・東京都立大学） 7

鉄道用地からのリニアな都市再生事業（片桐由希子・金沢工業大学） 8

超高層マンション（大澤昭彦・高崎経済大学） 10

高齢化と政策対応（鄭一止・熊本県立大学／長野基・東京都立大学／浅川達人・早稲田大学） 11

地域間の不均衡と格差（浅川達人・早稲田大学） 12

東京とソウルの交通（小根山裕之・東京都立大学） 13

人口と社会の変化

浅川 達人 (早稲田大学)

(1) 高齢化

ソウルでは、2005年に高齢化社会（老年人口比率が7%以上）を迎え、2018年には高齢社会（老年人口比率14%以上）へと突入した。ソウルの老年人口比率は韓国全体に比べてやや低い水準だが、急激に高齢化が進行している。老年人口の増加率が高い地域は、東北地域と西南地域に集中している。

日本が高齢化社会を迎えたのは1970年のことであった。東京の老年人口比率は、1975年に6.2%であり、1980年には8.2%であったので、この間に高齢化社会を迎えたことになる。また、東京の2015年の老年人口比率は21.5%であり、もちろん高齢社会である。2000～2015年の老年人口の増減を示した社会地図をみると、増加率が高い地域（赤色のメッシュ）は、23区のほぼ全ての区の中に存在している。特に集中しているのは、板橋区、北区、足立区、荒川区、台東区、墨田区、江東区などであった。

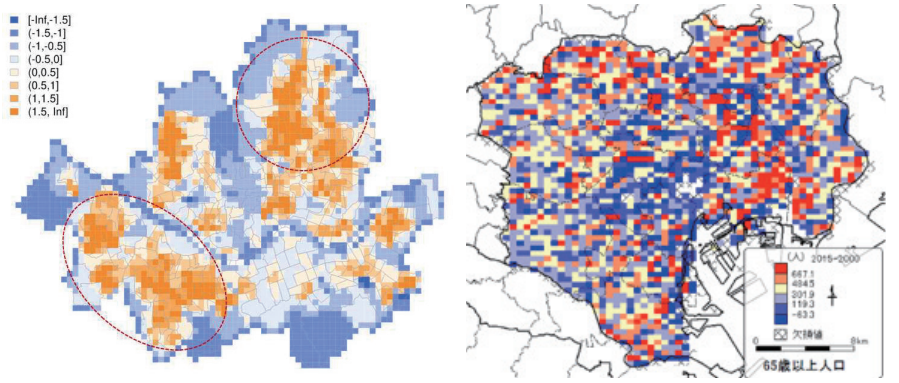


図1 2000～2015年の老年人口の増減 (左)ソウル・(右)東京

(2) 単身世帯

2000年以降、ソウルの単身世帯は増加傾向にあり、最近になって増加の一途をたどっている。2000年の50.2万世帯（全世帯数の16.3%）から2010年には85.5万世帯、2015年には111.6万世帯（29.5%）まで増加し、2015年には4人以上世帯の世帯数を超えた。空間的には3つの都心に隣接した地域に単身世帯が集積し、特に西南地域に密集地域が広く形成されていることが確認できる。2010年以降、単身世帯は西南地域と都心に隣接した東北地域を中心に増加傾向が目立つ。一方、東南地域の一部地域では減少したことがわかった。

東京の単身世帯数は、1985年に120万世帯であったが、その後一貫して増加し、2015年には242万世帯となった。この単身世帯には、若年層と高齢者の両方が含まれていることには注意が必要である。図中の緑色の線はJR線を、青色の線は公営・私鉄線を示している。西側の地域については、増加数が多いことを示す赤色のメッシュが、郊外へと延びるJR線、公営・私鉄線沿いに伸びていることがわかる。すなわち、就学・就業のチャンス求めて東京に流入した若年層は、通学・通勤に便利な鉄道沿いの住宅を選択し、一人暮らしを開始したことが示唆される。一方、東側の足立区や墨田区では、鉄道沿線に集中するという傾向が見られないのは、高齢者の1人世帯が多いことに起因していると考えられる。

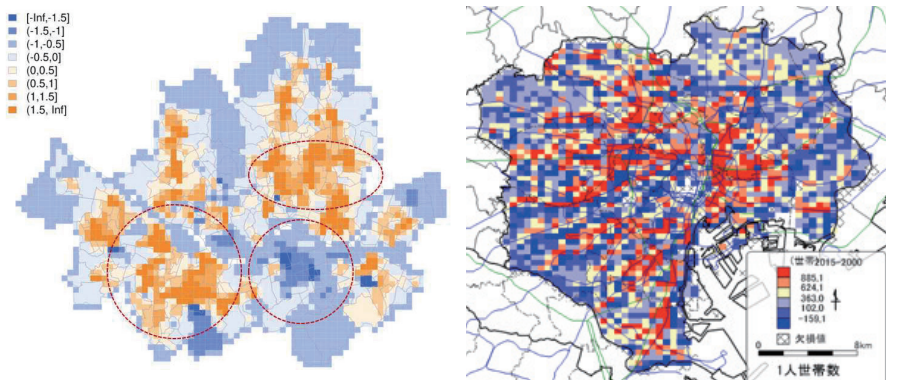


図2 2000～2015年の単身世帯数の増減 (左)ソウル・(右)東京

(3) 両極化

ソウルの4年制大卒以上の高学歴者は、2000年に160.5万人であり、全人口の19%であった。それが2015年には292.7万人になり33%まで増加した。一方で、高卒未満の学歴を持つ人口は35%から24%に減少したことから、高学歴化の傾向を確認することができる。地域別には、瑞草区(55%)、江南区(52%)、松坡区(41%)など東南地方を中心に高学歴者が高い割合を占めており、このような傾向は持続的に維持・強化される傾向にある。

東京の4年生大卒以上比率をみると、2000年では比率が高いメッシュはほぼ西側に集中していた。東側では平均値以上のメッシュは江東区と江戸川区の一部にほぼ限定されており、それらは共同住宅世帯数の多い地域とほぼ重なっていた。これらの地域には、若年のホワイトカラー層が居住していることによるものと考えられる。

国勢調査は5年毎に行われるが、学歴については大調査の時のみ調査されるため、国勢調査における学歴の最新データは2010年のものである。2000年時点に比べて、平均値が上昇し(694.2→827.4)、標準偏差も大きくなった(432.1→461.0)。若年層の大卒比率が年々上昇しているため平均値が上昇し、一方で大卒比率が変化しない高齢者も住んでいるため分散が大きくなったものと考えられる。分布は2000年と大きな変化はないが、江東区と江戸川区に加え、墨田区、中央区にも赤色メッシュが集中するようになった。

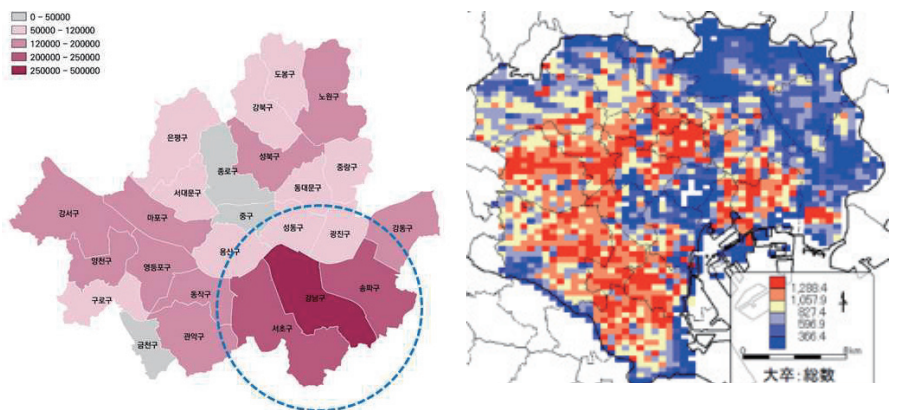


図3 高学歴人口数 (左)ソウル：2015年・(右)東京：2010年

空間の変化

饗庭 伸 (東京都立大学)

(1) 高密度化

二つの都市は2000年代を通じて拡大を続けた。いずれも農地や山林を食いつぶす「外へ」の拡大ではなく、すでにある都市空間を再開発して高密度化、高層化する「上へ」の拡大であった。

変化の地域的な偏りを見ると、東京の場合は皇居を除く東京駅を中心としたエリアと、山手線のターミナル駅の周辺に開発が集中したことがわかる。その外側で高密度化したところは、主に鉄道の沿線に沿うエリアであり、公共交通が発達した東京ならではの特徴と言える。バブル経済期において都心部ではオフィス・商業床が増えたが、バブル経済崩壊後に開発の主役は住宅にとってかわり、人口の「都心回帰」を支えることになる。

ソウルの場合は、都心部、江南、汝矣島の3つの都心の周辺に開発が集中しており、また、加山・大林、蚕室、麻浦などの業務・産業の中心地での開発の増加を確認することができる。東京に比べると都心が分散し、開発が満遍なく広がり、高密度化したことがわかる。それ以外の住居地においても高密度の傾向が確認できる。ソウル市全域で進められた再開発・再建築などにより開発密度が上昇したためと考えられる。

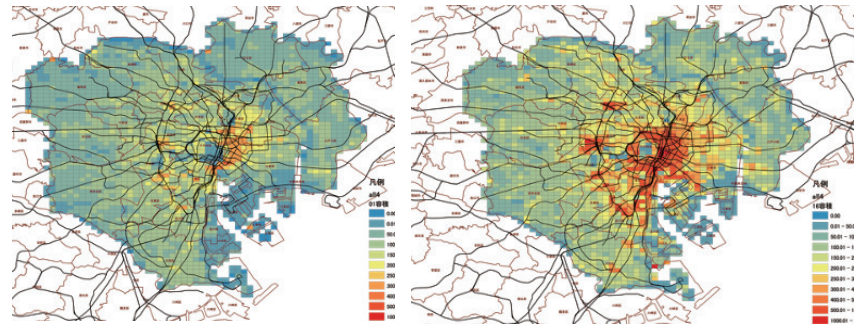


図1 東京の利用容積率の実態 (左) 2001年 (右) 2016年

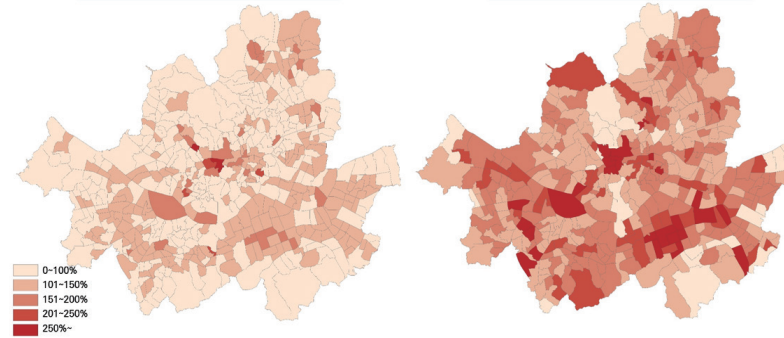


図2 ソウルの開発密度 (左) 2000年 (右) 2015年
(注: 建築物の延べ面積の割合であり、実際の平均容積率とは差がある。)



図4 ソウルの老朽化の変化 (左) 2000年 (右) 2015年
(注: 建築物の延べ面積の割合であり、実際の平均容積率とは差がある。)

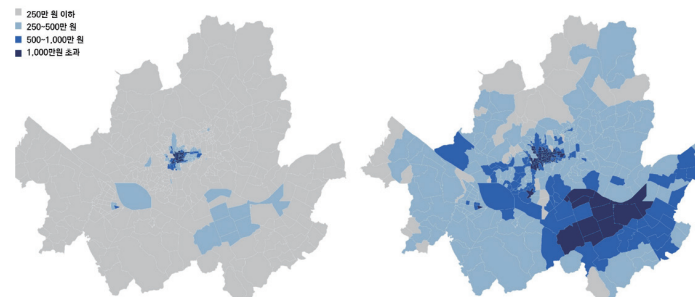


図6 ソウルの地価の変化 (左) 2000年 (右) 2017年

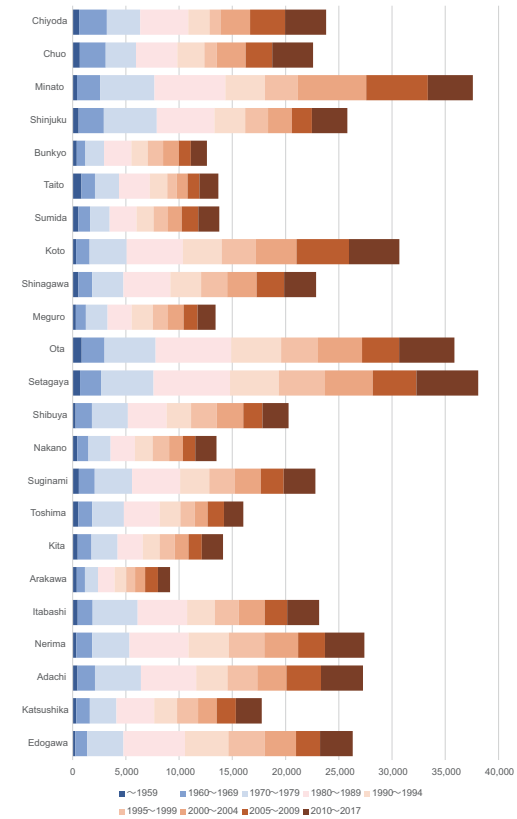


図3 東京23区別の建物の老朽化 2018年

(2) 開発が生み出す空間格差

こうした開発が進む中で、空間格差は発生したのだろうか。

東京の老朽化建物の状況を23区別に見ても特に偏りが無いが(図3)、ソウル(新築行為が発生していない敷地の割合)を見ると、2000年の老後敷地(1970年以降新築が発生していない敷地)は都心および西北圏に集積していたが、2015年の老後敷地(1985年以降新築が発生していない敷地)は東北圏・西南圏まで徐々に拡大している(図4)。

地価の差を見ておこう。東京を都心部、北東部、南西部の3つの地域に分けて、住宅の地価の変動を見てみると、3つの地域の地価は基本的には同じ動きをしているが、都心部の上昇率が最も大きいことがわかる。北東部との差は際立っており、地域差が広がっていると言える(図5)。一方、ソウル市の地価をみると、2000年には都心部のみ高い地価がみられるが、2017年には、瑞草・江南など東南圏で高い地価を形成している。相対的に東北圏、西南圏では地価が低いままであり、やはり地域差がみられる(図6)。

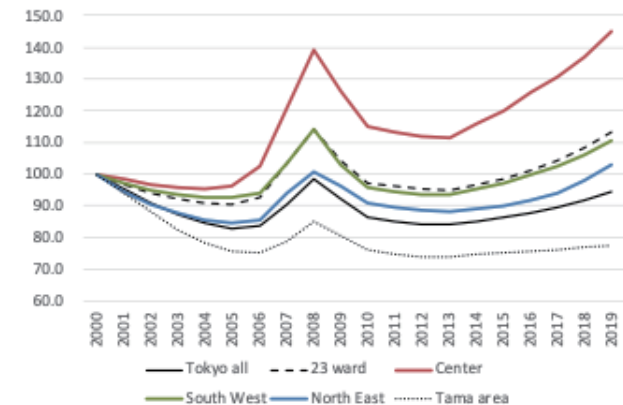


図5 東京の3地域別 住宅地価の変化
(東京の土地利用2018(東京都)より筆者作成)

2000年代の都市政策

都市政策の組み立て

饗庭 伸（東京都立大学）

ソウルと東京における2000年代の都市政策の変化を概観する。

(1) ソウルの都市政策

高度成長を遂げた1990年代までは、住宅の量的供給のために再開発と宅地開発事業が行われる一方で、オリンピック（1988）を契機とした都心再開発事業が行われた。

2000年代以降は、それまでの急激な開発と量的膨張から抜け出し、体系的な都市管理のための法と計画の枠組みを構築し、都市政策を展開した。都市像としては、首都圏の広域化にも対応して中心を多核化し、2030ソウルプランでは3都心-7広域センター-12地域センターの空間構造を掲げている（図3）。

2000年代は民選市政が定着した時期でもあり、市長の政治的志向と支持基盤に基づいて、都市政策が変わるようになった。高建市長期は、ソウル市都市計画条例を制定して中心街管理基本計画を策定する一方で、住宅地のダウンゾーニングに取り組むなど、計画的な開発・整備のための基盤を用意した。李明博市長期と呉世勲市長期は、都市競争力確保のための清溪川復元、漢江の南北の均衡発展のためのニュータウン事業、公共交通体系の改編を推進した。中央政府の「国土の均衡発展」の政策を受け、政府機関が外に移転していったのもこの時期である。朴元淳市長期は、低成長、高齢化、二極化、老朽化に対応して、大規模な再開発から小規模再生に整備方式を切り替え、ニュータウン事業の見直しと「ソウル型都市再生事業」への転換を行なった。量的供給から、質的な維持・管理に都市政策の目標を転換したのである。

(2) 東京の都市政策

オリンピック（1964）を経て成長した東京は、1980年代に市場を中心とした都市開発の民営化へと舵を切る。しかし経済政策の失敗が1991年のバブル経済の崩壊を引き起こしたため、市場を修復するための規制緩和、住宅建設のさらなる民営化が行われるようになる。

2000年代以降は、90年代を通じて準備された民営化の枠組みによって、都市の再開発が進んでいく。一方で阪神淡路大震災（1995年）で顕在化した災害リスクへの対応は、危険な市街地への公共投資の強化につながるとともに、全ての民間開発の基調にもなる。都市像としては、それまでの「多心型都市構造」をやめ、広域化した首都圏の都心であるという「環状メガロポリス構造」を掲げるようになる（図4）。石原都政の「東京構想2000」で打ち出されたものであるが、その後知事が変わっても大きく変更されることはなく、相対的に官僚主導の都市政策であったと言える。また、1968年より始まった都市計画の地方分権は1990年代、2000年代を通じて進んで23区の権限を強め、東京都単独の都市政策から、複数の自治体間の協議と調整による都市政策へと変わっていった。

年次	ソウル			東京		
	社会経済的変化	政策/計画変化	中央政府政策 法制・改正	社会経済的変化	政策/計画変化	中央政府政策 法制・改正
1990		都市基本計画			東京都長期計画：第三次	
1991					バブル経済の崩壊	
1992				鈴木俊一	各区政府でマスタープラン作成	都市計画法改正・用途地域の細分化
1993					臨海副都心、豊洲、晴海の開発に関する都市計画決定	都市計画法改正・用途地域の細分化
1994	聖水大橋崩壊					建築基準法改正（地下室の容積率に関する規制緩和）
1995	三豊百貨店崩壊				阪神・淡路大震災	世界都市博の中止
1996						用途地域の一斉見直し 防災都市づくり推進計画（基本計画）
1997	IMF外国為替危機	都市基本計画全面改編		青島幸男		新総合土地政策推進要綱 建築基準法改正（共同住宅の共用部分の容積率に関する規制緩和）
1998						生活都市東京構想 区部中心部整備指針
1999						住宅都市整備公団 土地有効利用事業本部を発定
2000	人口990万人、高齢化率8.4% アセム（ASEM）ソウル2000会議の開催 黄海大橋、仁川国際空港高速道路開通	中心街管理基本計画 仁寺洞再開発 ソウル市都市計画条例 2011ソウル都市基本計画の修正・補完	都市計画法全面改正 都市開発法 土地区画整理事業法廃止 乱開発防止総合対策 住宅地域細分化			東京構想2000 都営地下鉄12号線全線開業 緑の東京計画 東京都震災対策条例
2001		仁川空港開港 中心部再開発基本計画 北村均植再開発	都市計画法全面改正 都市開発法 土地区画整理事業法廃止 乱開発防止総合対策 住宅地域細分化			住宅都市整備公団 土地有効利用事業本部を発定 住宅都市整備公団が都市整備整備公団に 第5次首都圏基本計画
2002		韓国ワールドカップ開催	地域均衡発展政策 ニュータウン事業（3ヶ所）の指定			東京の新しい都市づくりビジョン
2003			住宅地域細分化 都市及び住居環境整備条例 清溪川復元			日韓ワールドカップ開催 丸の内ビルディング完成
2004		ソウル広場造成	2010都市環境整備基本計画 - 再開発部門 清溪川復元による都心部の発展計画 公共交通体系の改編			六本木ヒルズ完成
2005	人口982万人、高齢化率7.3%	麻谷&Dシニア基本構想 清溪川復元完了	都市再開発促進のための特別法 新行政首都建設新都市建設計画 8.31不動産制度改革案（住宅・土地市場の安定対策、新都市計画を発表）			新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針 東京のしなやかな街並みづくり推進条例
2006		2020ソウル都市基本計画 漢江メカニクス計画（2006～2010） 再整備促進地区指定 2010都市環境整備基本計画	都市再開発促進のための特別法 建設法 公共機関の地方移転に伴う革新都市の建設及び支援に関する特別法			区部における都市計画道路の整備方針 （第三次事業化計画） 用途地域の一斉見直し 7区で絶対高さ規制が導入される
2007		ソウル外郭循環道路全区間開通完了	都心再創造総合計画			人口818万人、高齢化率 10.5% つくばエクスプレス全線開業
2008		世界金融危機	ソウル市景観条例 デザインソウルガイドライン ソウル韓屋宣言			石原慎太郎
2009		龍山事跡9号線1段階区間開通 光化門広場造成	漢江公共性回復宣言 基本景観計画 ソウル型大内閣特別支援に関する条例			人口818万人、高齢化率 10.5% つくばエクスプレス全線開業
2010	人口979万人、高齢化率9.6%	第5回G20首脳会議	2020都市環境整備基本計画 - 都市環境整備事業部門			全国の人口減少始まる
2011			ソウル麻谷産業団地 サポートに関する条例			東京都景観計画
2012		世宗特別自治市	ニュータウン再開発整備事業新政策構想（ニュータウン出口政策） 10分近所のプロジェクト 西大門内歴史文化都市管理基本計画 2020都市環境整備基本計画 - 住宅環境事業部門			UR賃貸住宅ストック再生・再編方針 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律 住宅金融公庫の廃止、住宅金融支援機構の設立
2013			歩行にやさしい都市ソウルのビジョン ソウル都市計画審議 圏域別の生活圏計画に着手			全国の人口減少始まる
2014			曹世区プラン COEX一帯至運動場総合発展計画 2030ソウル都市基本計画 未来都市住宅の再生ビジョン 歴史中心基本計画 ソウル市賃貸住宅8万戸供給計画			東京の都市づくりビジョン改定 渋谷駅周辺地域の都市計画決定
2015	人口990万人、高齢化率12.3%		都市再生のサポートに関する条例 ソウル都市再生総合プラン 2025ソウル都市再生戦略計画 ソウル型都市再生（13カ所選定）			人口 880万人、高齢化率 11.0% 羽田空港国際化
2016			2025都市環境整備基本計画 - 都市環境整備事業部門 駅周辺の青年の住宅供給支援に関する条例 駅周辺2030青年住宅供給計画			東日本大震災
2017			ソウル型都市再生（17カ所選定） 都市再生フイマンジ12カ所選定 除却地域カクタイス都市再生フイマンジ2カ所選定			都市計画公園、緑地の整備方針改定 水密地域不燃化10年プロジェクト
2018		自律次の仮想実験都市K-City完成 首都圏広域急行鉄道（GTX）A路線着工	2030ソウル生活圏計画 ソウル廣域北均等発展総合対策 ソウル市空き家と小規模住宅整備に関する条例			人口 910万人、高齢化率 11.9% 首都高速中央環状線全面開通 北陸新幹線 金沢まで開通
2019			10分近所の生活SOC拡充事業 スマートシティソウル推進計画			都市再生ニューディール政策発表とモデル事業対象地選定 住居福祉のロードマップ
						空き家と小規模住宅整備に関する特別法 都市再生ニューディールのロードマップ
						生活SOC 3カ所計画 3期新都市発表 第3次のスマート都市総合計画

図1 ソウル・東京の都市政策年表

(3) 2つの都市の違い

ソウルは、2000年代以降に3つのマスタープランを掲げた。3つははっきりと異なるものであるが、その理念は「均衡発展」ということで共通している。漢江の南北に構造的な空間格差があるなかで、バランスのよさを価値においているということだ。2020年ソウル基本計画（2006年）では1都心-4副都心-11地域センターと（図2）、2030年ソウルプラン（2014年）では3都心-7広域センター-12地域センター（図3）と、市内に均等に都心を分散、均等に発展を促していくというマスタープランが描かれている。こうした均衡発展主義がソウルの都市政策の特徴である。

一方の2000年代以降の東京は、90年代前半までの「多心型都市構造」という均衡発展型の都市像を下ろし、「環状メガロポリス構造」という、より抽象的で大味な都市像を掲げるようになった（図4・図5）。そして具体化された政策課題別の達成目標を掲げ、それを個別の都市開発を通じて解決していくという方法がとられている。ソウルのような大きな空間格差を意識させず、政策課題別の格差、例えば防災性能の格差（＝木造住宅密集市街地の整備）、住機能の格差（＝都心居住への規制緩和）、観光機能の格差（＝宿泊施設の規制緩和）が詳細に意識され、それを政府と民間がそれぞれ解決していくという構成になっている。こうした個別解決主義が東京の都市政策の特徴である。

(4) 違いの理由

このような違いの理由の一つは空間格差の現れかたと捉え方の違いにある。ソウルには南北格差というはっきりとした格差があるが、東京でも社会階層を見ると東西には差がある。しかしその差は、例えば低所得者が集中するところには道路が十分でない「スラム」がある、と空間の課題として表出しているわけではない。道路が十分でない木造住宅密集市街地は都心を囲んでリング状に存在し、それは東側にも西側にも存在する。つまり、社会階層の差と都市空間の差が空間として重なるわけではないので、差は個別にとらえられるため、個別解決主義がとられるのである。

このことは都市開発の手法の違いとも関連が深い。ソウルでは2014年までのニュータウン事業はもちろんのことソウル型都市再生事業においても公共主導型の手法は共通している。公共が主導する以上、それは公平さを重視しなくてはならず、それは均衡発展主義に支えられていたのである。一方の東京では都市開発は民間主導で行われる。民間開発は個別なので、公平さを示すのではなく、一つ一つの開発に求められる機能を示し、開発の中でそれを実現していかないとはいけない。このことが個別解決主義の理由である。

二つの主義にはそれぞれ長所と短所があるが、二つの大都市の経験をうまく組み合わせることによって、短所を補い合えるのではないだろうか。

1 도심, 5 부도심, 11 지역중심
4대 생활권, 9중생활권

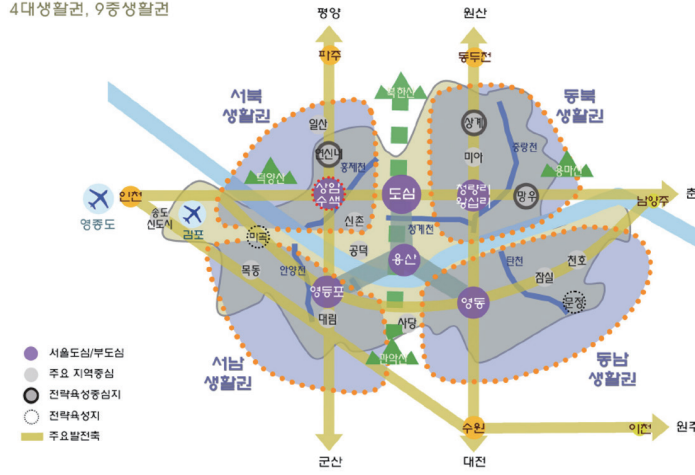


図2 2020年のソウルの中心地システムと発展軸
(2020ソウル都市基本計画、ソウル市、2006年)

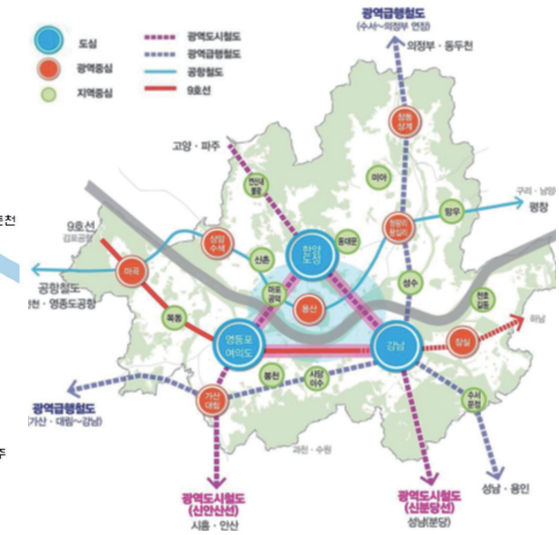


図3 2030ソウルプランで提示したソウルの空間構造
(2030ソウル市基本計画、ソウル市、2014年)

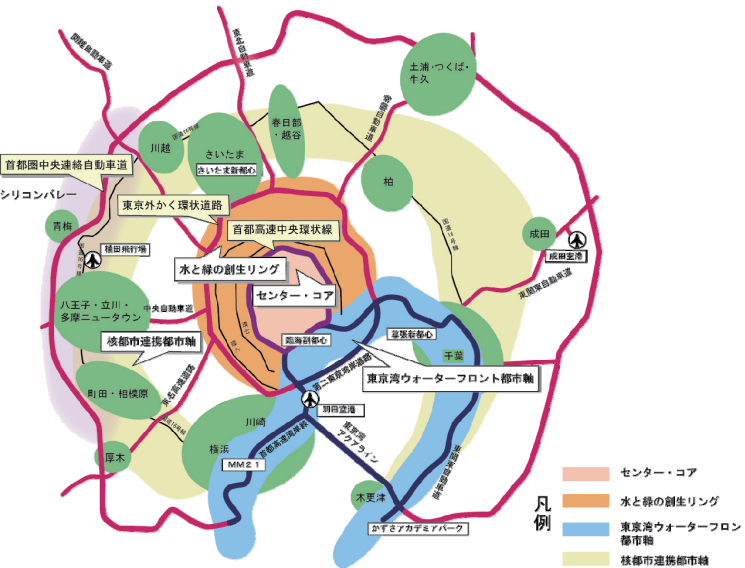


図4 環状メガロポリス構造
(東京の新しい都市づくりビジョン、東京都、2001年)



図5 東京の都市づくりビジョンに示された地域像
(東京の都市づくりビジョン、東京都、2009年)

都市開発の手法

饗庭 伸 (東京都立大学)

ソウルと東京における 2000 年代の都市開発手法の変化を、都心部の開発と住宅地の開発にわけて概観する。

(1) 都心部の開発手法

ソウルでも東京でも規制緩和と引き換えに、民間事業者が公共的な機能を含んだ開発を行うというスキームが導入されているが、その手法は少し異なる。

ソウル市は、5～10年ごとに基本計画を策定して事業予定区域を設定し、自治区が区域別整備計画を策定して事業時期、用途・密度、施設の設置などを決定する。市は容積率等の規制を緩和し、それを受けた民間事業者が開発を行う。都心部の45%の区域の再開発が行われているが、その殆どを民間事業者が開発している。例えば清進エリアの再開発では、路地型の商店街がつくられ(図1)、埋蔵文化財が保存・公開された。

東京では、都や区がエリアごとの目標とそこに必要な公共的な機能のメニューを示し、民間事業者はそのメニューを組み込んだ都市開発を提案し、その提案を都や区が判断して容積率を中心とした規制を緩和するという仕組みである。その中心にあるのは都市開発諸制度と呼ばれる、特定街区、総合設計制度、高度利用地区、再開発等促進区を定める地区計画の4つの法制度と、都市再生特別措置法(2002)に基づく都市再生特別地区であり、それぞれに規制緩和のメニューが示され、民間事業者はこれらの制度を選択して開発を提案する。例えば中央区日本橋地区では、民間事業者が牽引役となり、2004年からの10年間で①日本橋一丁目三井ビルディング、②日本橋三井タワー、③室町東三井ビルディング、④室町古河三井ビルディング、⑤室町ちばぎん三井ビルディングといった大型プロジェクトが次々と実現したが、①②は特定街区の、③④⑤は都市再生特別地区の指定を受けたものである。

ソウルの手法は政府主導色が強く、東京の手法は、民間主導色が強いものである。ソウルの場合は開発が起きる場所や順序が制御され、整った景観を作り出すことができる。東京の場合は場所や順序を厳密に制御することができず、やや乱雑な景観となる。その一方で、ソウルの場合は開発が政府が持つリソースに制約を受け、市民や議会から開発の公正さが厳密に問われることになる。東京の場合は、開発の規模や速さは民間が持つリソースに制約を受けるだけで、市民や議会から開発の公正さが厳密に問われることはない。

(2) 住宅地の開発手法

ソウルと東京は大きく異なり、2000年代のソウルでは政府が強いイニシアティブをもったスキームが導入された。

江南エリアの住宅価格の高騰が社会問題となり、李明博市長により2002年に導入

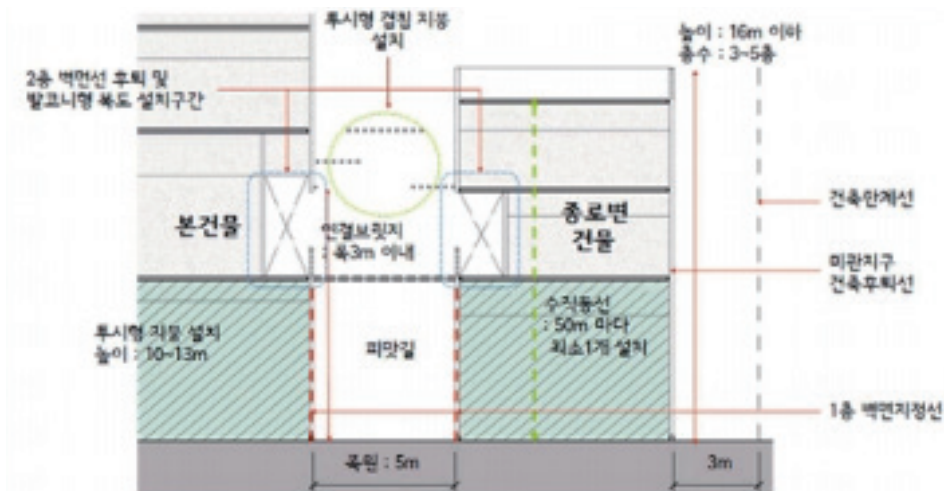


図1 清進エリアの路地型の商店街形成のガイドラインと現状



図2 往十里ニュータウンの鳥瞰図

されたのがニュータウン開発事業である。政府がインフラへ予算を投入して江北エリアの老朽住宅地を面的に整備するもので、23.8km²の事業地区が3次にわたり指定された。都心型ニュータウンである往十里ニュータウンは、既存の道路の骨格を最大限に生かして整備され、老朽化した市街地を4,570世帯が暮らす市街地へと変貌させた(図2)。しかしこういった成功事例はあるものの、金融危機の影響もあって事業の推進が遅れ、住宅供給の効果も限定的であったため、2012年に朴元淳市長によって出口戦略が準備され、393の事業が解除された。

ニュータウン開発事業の後継として組み立てられたのがソウル型都市再生事業である。住宅の新規供給ではなく、既存住居の保存と適正開発の共存、居住福祉、コミュニティ中心の開発を目指すもので、2013年に都市再生特別法が制定され、ソウル市では都市再生戦略計画、都市再生のサポートに関する条例がつけられている。ソウル型都市再生事業では住民による持続的な事業を目指して、その初期に政府主導の呼び水事業が行われる。例えば革新崇仁地区は、老朽化した住宅地が広がる小規模な縫製産業の中心地であるが、呼び水事業として共同利用施設、縫製歴史館、白南準記念館等が建設され、その後は住民が中心となる都市再生会社により事業が行われている(図3)。このようにソウルにおいては政府主導から住民主導へと大きく舵が切られた

東京では1963年より政府主導のニュータウン開発事業が取り組まれていたが、2000年以降に政府が撤退して民間主導型のスキームが導入され、市街地再開発事業によって95,378戸の住宅が作られた。例えばバブル経済期に苦しめられた新宿区西富久地区では、20年近くをかけて民間主導の市街地再開発事業が取り組まれ、都市再生特別措置法の規制緩和も受けて、55階建てのタワーを中心に1,229戸の共同住宅、飲食店舗、物販店舗等が複合した都市空間が開発された。再開発事業に限らず東京の住宅戸数は増え続けたので、その点から見れば民営化は成功だったと言える。

政府主導の開発事業がないわけではない。道路基盤が整っていないため開発ポテンシャルが弱く、防災上危険な密集市街地では、政府が主導する修復型の住宅地開発が行われている。延焼遮断帯の形成、生活道路の整備、公共空地の確保、木造建築物の不燃化の促進といった手法が組み合わせられ、2012年には都税の優遇や都有地の活用などの支援を行う不燃化特区も創設されている。例えば荒川二・四・七丁目地区では、1980年代より上記の手法を組み合わせた市街地整備が行われ、2006年に52.3%だった不燃領域率を2020年度末に70%まで向上させることが目標とされている。このように密集市街地における修復型の住宅地開発の効果は限定的であり、時間がかかり、空間としても、人口としても大きなインパクトを与えるものではない。つまり東京においては大部分が民間主導で開発され、防災上危険な地域については限定的に政府主導の開発が進んだということである。

二つの都市の方法の違いはどこから生まれたものだろうか。東京が民営化に踏み切れた理由は、民間に事業力のあるデベロッパーが増えたということもあるが、密集市街地を除いて、ほとんどのエリアで基盤整備を伴わない、単独敷地での住宅開発が可能になっていたからだろう。ソウルの場合、江北エリアを中心に細い街路で構成された市街地があり、公共投資による基盤整備をとまなう形でない住宅地が開発できないという状況があった。

一方でソウルでは政府主導から住民主導型へと方法が転換された。超高層の住宅が林立する開発から、リノベーションや小規模な建替えを中心とした開発への転換である。この転換がどのような都市の未来につながるのか、短期的に効果が出ない方法でもあるので、引き続きの注視が必要である。

미중물 사업 (200억원)	
주거환경 개선 (104.18)	안전안심골목길조성(21.18억원)
	누리공간 조성(11억원)
	공동이용시설 조성(72억원)
지역경제 활성화 (51.35)	공공작업장 조성(8.9억원)
	일자리지원(2.8억원)
	봉제역사관 건립(39.65억원)
역사문화 자원화 (38.06)	마을탐방로 기반조성(14억원)
	채석장 일대 명소화(10억원)
	백남준 기념공간 조성(14.06억원)
주민역량 강화 (6.41)	주민공모사업(4억원)
	주재공모사업(1.45억원)
	마을배움터(0.95억원)



図3 革新崇仁地区の呼び水事業

分権化と自治区の都市計画

長野 基 (東京都立大学)

(1) 自治区・特別区の都市計画決定プロセス

ソウル市(自治区)と東京都(特別区)では共通して「各分野の専門家」「関係行政機関の幹部公務員」「議会議員」が委員となる都市計画委員会(ソウル市)・都市計画審議会(東京都)が自治区・特別区、ソウル市・東京都の各層で組織され、首長の諮問へ審議を行う。そして、ソウル市都市計画委員会へ自治区区長は「委員長の事前承認を得た場合に」出席して発言可能とされ、東京都都市計画審議会では区市町村の「長を代表する者」「議会の議長を代表する者」(各3名以内)が上記と並び委員となるのが都条例で定められている。

ソウル市と東京都の決定手続きで異なる点は、ソウル市では専門家集団である「都市計画常任企画団」が東京都では特別区が扱うような案件に対しても、細やかにソウル市の審査・決定を補佐することである。開発案件の評価分析等に加えて、都市計画全般の政策研究も担っている。こうした専門家集団が制度的に介入する仕組みは東京都にはない(図1・図2)。

(2) 自治区・特別区が持つ都市計画上の権限

ソウルの都市計画手続きは自治区が立案して、都市計画委員会の審議を経てソウル市長が決定する構造である(図1)。決定・事業執行権限は特別区(東京都)のほうが大きい。ただし、地方分権改革が進められた今日でも用途地域などの基本的な都市計画の決定、(大規模)開発許可の権限を都が保持する構図に変化はない(表1)。なお、特別区がその権限内で都市計画決定を行うにあたっては東京都との「協議を経る」ことが枠づけられている。

ソウル市では自治区への範囲で分権化を行うかが争点となっており、自治区が持つ企画・調整機能の強化が唱道されている。東京都では「市並みの権限」を得て自立的に魅力的な都市空間創出を行うことを希望する特別区側と「大都市行政」として広域的調整・効率性担保のために都市計画の権限を保持すべきとする都側との意見の相違が存在し続けている。

(3) 自治区・特別区への分権化

ソウル市から自治区(東京都から特別区)への分権化にあたっては権限移譲後の業務を担う人員体制整備と財源措置、そして、新たな権限配置に対応したソウル市と自治区(東京都と特別区)の協議調整のメカニズムを整備してゆく必要がある。

ソウル市では自治区への分権化を扱う「自治影響評価協議会」が2016年より組織され、「自治分権総合計画」(第1次:2016~19年度。第2次:2020~22年度)が策定されている。

東京都では地方自治法に基づく「都区協議会」(主要議題は毎年度の都区間財政配分調整)で合意を形成し、その内容を反映した都条例を定めて権限移管を進めるのが基本的な方法である。東京都と特別区は「都区協議会」の下に、2007年から「都区のあり方検討委員会」を設置し、都区の事務配分や税財政制度等の検討が行われている。

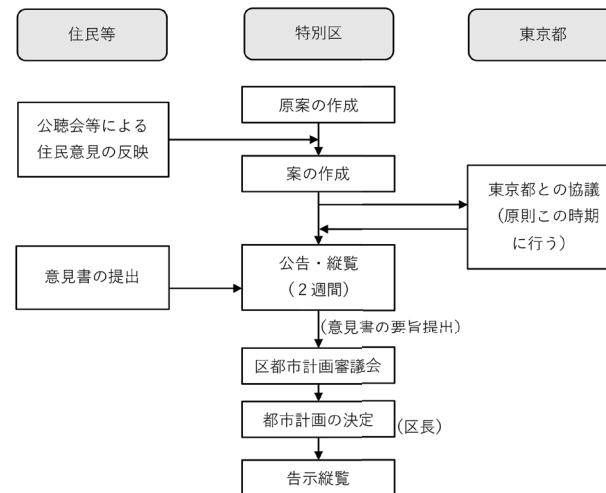


図2 特別区(東京都)における都市計画決定手続き
出所: 東京都都市整備局, "区市町村が定める都市計画の決定手続",
(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku/data/seido_1-04.gif) より作成

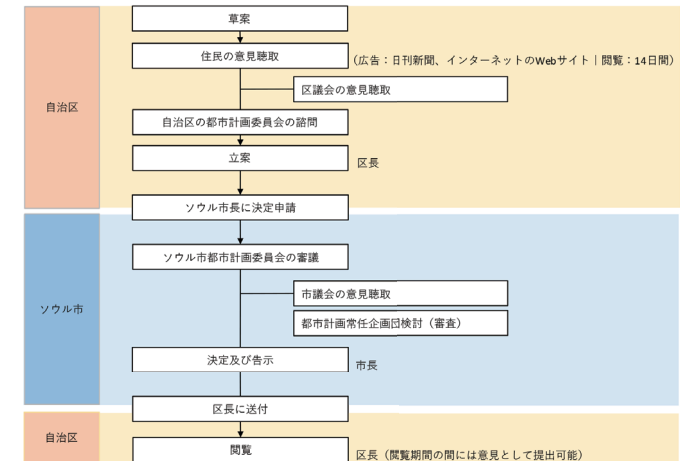


図1 自治区(ソウル市)における都市計画決定手続き
出所: ソウル市(2018)『ソウル都市計画業務便覧(第2巻)』p.37

都市計画権限	自治区(ソウル市)	特別区(東京都)
都市基本計画の策定	×	○(規制を伴わないマスタープランと規制を伴う地区計画:区決定)
都市計画区域の立案	×	△(区域区分:大臣同意・都決定)
都市計画施設の立案	×	○
都市計画用途地域・地区の立案	×	△(区立案・都決定)
都市計画に関する基礎調査	×	○
都市計画事業の施行	×	○(区道)(土地区画整理事業:50ha超で国または都施行)
都市再開発事業基本計画の策定及び施行	×	○(市街地再開発事業:3ha超で国または都施行)
都市計画道路の維持・管理	○	○(区道)

表1 自治区・特別区の権限

【備考】本頁報告は JSPS 科研費 JP17K03547、JP18H01607 の助成を受けたものです。

鉄道施設の更新に伴うリニアな都市の再生：公共的空間と沿線文化の醸成

片桐由希子（金沢工業大学）

鉄道施設の更新に際して生まれたリニアな空間の更新を軸とした都市再生における、事業の手法と沿線地域のまちづくりとの関係について、東京とソウルを比較した。

ソウル市の京義線・森の道公園は、鉄道跡地を利用したリニアな公園整備による沿線地域の活力の向上、東京は渋谷駅周辺の再開発と小田急線の地下化に伴う上部利用といった、鉄道跡地を含む都市開発におけるリニアな公共空間と環境的なインフラの創出の事例を挙げた。前者は、ソウル市が2000年代より取り組んできた清溪川や大規模公園整備といった公共空間の整備を通じた都市再生、後者については、日本の鉄道事業者が取り組んできた沿線の都市開発の文脈からみることができるが、それぞれに計画段階からの市民、あるいは多様な主体の参加が、空間的なデザインや運用の方針に反映され、完成後の活動へと展開するためのしくみが組み込まれている。沿線地域への波及については、ソウル市では活性化とともに地価の急激な上昇による影響も懸念されており、リニアな公共的空間がまちづくりの軸となり、沿線文化の醸成の担うものとして定着するための、今後の活動の展開が注目される。

(1) ソウル：京義線スッキル（森の道）公園

京義線スッキル公園は、京義線の複線化に伴う地下化により生じた全長6.3kmの鉄道跡地を公園として整備したものである(図1)。京義線の複線化の事業が発表されたのは1999年、2011年から3期に分けて段階的に整備が進められ、2016年に完成した事業である。事業化にあたっては、事業主体であるソウル市と土地所有者である韓国鉄道公社との間で、土地の無償使用を前提とした事業費の全額負担などが交渉されている。

この事業で注目されるのは、計画検討から運用の段階における市民参加の拡大である。1期目の整備について、利用者の滞在空間や周辺環境との関係といった課題が多く指摘されたことから、二期目に入る前に、アンケートやフォーラムなどを通じて広く市民の意見を取り入れ、計画の再検討が行われた。ここでは、空間的なデザインの変更と併せ、整備、運用の各段階における市民の関わりを拡大するためのしくみとして、2013年にイベントの企画など公園の利活用を担う、住民、商人、芸術家、市民団体といった多様なステイクホルダによる非営利団体が組織されている。

開設後の京義線スッキル公園は、住民や来訪者の余暇空間やコミュニティーの活動の場としてとして活用され、沿線にはカフェやレストランを中心に小規模集客施設が増加した(写真1・2・3・4)。特に新たな人気エリアとなった弘大入口駅から加佐駅までの「延南洞区間」において、事業完了前後で沿線の更新の状況を比較すると、新築・改築、用途変更といった建築物の更新の件数は2倍以上となっており、立地や集客の規模についても、以前は大通りに面した商業施設が主だったものが、公園開設前後からは、街区の内部の老朽化した建築物の更新へと傾向に変化が見られ、地域としての活性化につながっている様子が観察することができる(図2)。この飲食店を中心とした市街地の更新と来訪者の増加については、居住地域としての生活環境の悪化や、地価の上昇に伴う賃料の急激な上昇といった、都市再生による沿線へのマイナスの影響が顕在化しており、今後の課題として挙げられている。



写真1・2 京義線森の道公園・延南洞区間と沿線の市街地の様子
(ソウル研究院資料より)



写真3・4 京義線森の道公園・延南洞区間の沿線市街地における新しい集客施設
(ソウル研究院資料より)



図1 京義線・森の道公園 基本コンセプト
(京義線地上区間公園造成基本調査・基本計画、ソウル市、2009年)

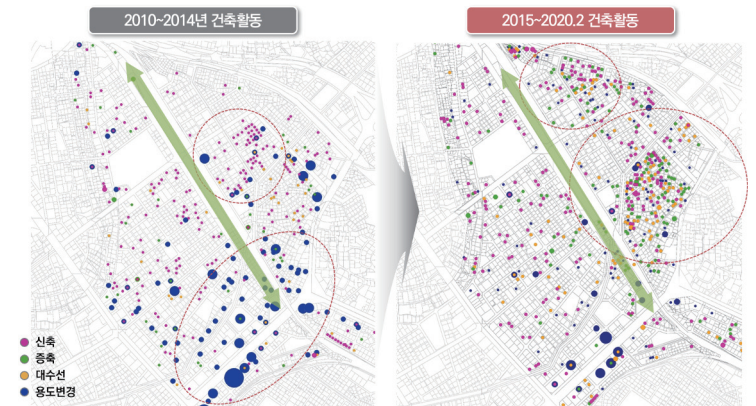


図2 京義線スッキル公園整備前後の建築活動の比較 (凡例は上から新築・増築・改修・用途変更)

(2) 東京

日本では、踏切による交通渋滞を解決するための連続立体交差事業、および輸送需要への対応するための複数線化事業が施行されてきた。東京都では、1970年代から現在まで26箇所の事業が完了しており、2020年現在で8箇所が事業中、4箇所が事業準備中となっている。鉄道立体化の事業制度では、市街地再開発事業や土地区画整理事業といった面的な事業展開によりまちの活性化を図るものとして、都市側が事業の主体と位置づけられている。事業費の負担は東京区部では鉄道側が15%で都市側が85%、立体化により創出された空間について、貸付可能面積の15%は鉄道事業者の公租公課の免除分として、自治体が無償で使用できる。特に近年では、高架化や地下化に際して新しく導入される機能により、沿線に新たな人の流れと活動の場を作り出す、都市再生の事業としての取り組みが注目されている。

小田急線沿線下北沢地区の連続立体交差は、当初の都市計画決定は1964年、1998年に地下化の方針が公表され、2019年に完成した全長1.7kmの事業である(図3・4)。当該地区では、沿線住民のまちづくりに対する意識も高く、世田谷区が整備する緑道や広場などの公共施設は、市民参加を基軸に設計、管理・運営の検討が進められ、小田急電鉄が整備する住宅・商業エリアについては、地域の価値を重視した「支援型開発」によるまちづくりが推進されている。また、住宅・商業エリアと公道における一体的な植栽の整備などにより、「まちとの繋がりを意識した回遊性の高い空間とにぎわいづくり」への取り組みが行われ、公共施設とでの市民の活動との連携にもつながる動きがみられる。

東急東横線の鉄道高架跡地に開設された「渋谷リバーストリート」は、東急東横線の地下化、東京メトロ副都心線との相互直通運転を契機とした大規模都市再生プロジェクトのなかで創出された、遊歩道と広場空間からなる約600mの水辺の遊歩道である。土地区画整理により鉄道高架の跡地となる渋谷川沿いの線状の空間を公共用地としたものであり、渋谷駅に直結する大型商業施設「渋谷ストリーム」から連続する河川上空広場など、環境とともに人の活動の場がデザインされている。

「渋谷リバーストリート」の整備にあたっては、河川管理者である都と住民との間の調整を経て「沿川の商業エリアとの連携やまちの顔となるよう制度や仕組み」といった都市側のアプローチによる河川環境の向上が整備計画の方針として位置付けられ、河川上部の広場の整備については、渋谷区の環境整備協議会での地元の商店会や住民との調整を通じて検討され、事業完了後にも広場・遊歩道の運営管理を民間で行う体制が構築されている。

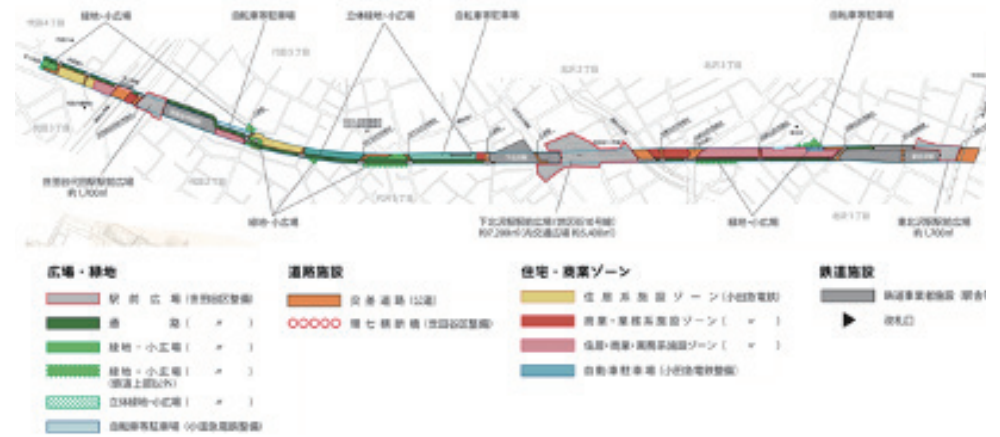


図3 小田急線上部利用の施設配置図(小田急線上部利用通信 No.9、世田谷区、2003年(一部修正))

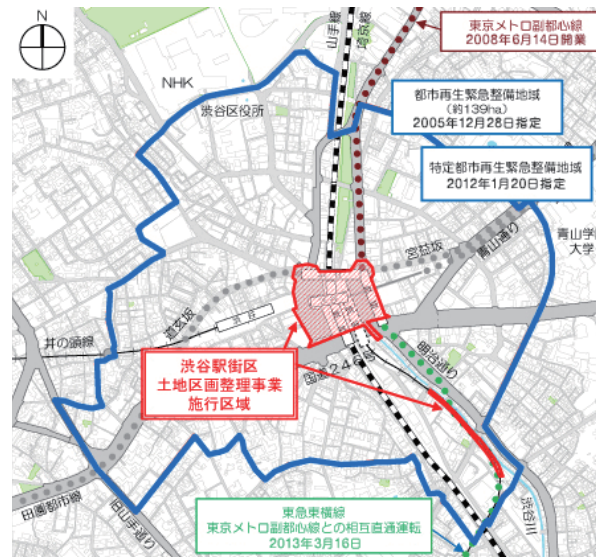


図4 渋谷駅周辺における都市再生事業の区域と整備前の状況(渋谷駅土地区画整理事業 地区の現状、渋谷駅街区土地区画整理事業！)



図5 渋谷駅南側での再開発：東急東横線跡地における渋谷川の水辺空間と複合商業施設(渋谷川的环境整備：潤いとにぎわいの創出²に加筆し作成)

¹ 渋谷駅土地区画整理事業、地区の現状。 <http://re-shibuya.jp/page/about/> (参照 2020-09-10)
² 渋谷区 渋谷川的环境整備：潤いとにぎわいの創出 (整備概要) https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kankyo/machi/shibuya_eki/shibuya_public03b.html (参照 2020-09-10)



写真5 整備された通路(梅田駅付近)



写真6 下北線路街空き地 ステージでイベントが実施されている



写真7 渋谷川リバーストリートの遊歩道と渋谷川。護岸も一部緑化されている。



写真8 渋谷ストリームから見る稲荷橋広場 渋谷駅南エリアの玄関口として整備された河川上空広場である。写真はファッションショーイベント時の利用の様子。

超高層マンション

大澤昭彦（高崎経済大学）

東京とソウルの超高層マンション供給の実態から2000年以降の両都市の都市政策を捉えてみたい。なお、以下で示す超高層マンションのデータは、東京とソウルで定義が異なるため厳密な比較ではない（東京は地上20階以上の高層住宅、ソウルは住宅法等で定義する住商複合住宅）。

（1）超高層マンションの特徴

超高層マンションの数を見ると、東京は510棟、約16万戸、ソウルは488棟、約8万7千戸である（2019年時点）。棟数はほぼ同じだが、戸数は東京が2倍。両都市ともに、超高層マンションの大半は2000年以降に建設されている（図1・図2）。東京が87%、ソウルは95%に及ぶことから、この20年に急増したことがうかがえる。その背景には1990年代後半以降の規制緩和策が影響している。東京ではバブル崩壊後、ソウルでは1997年の通貨危機の後、停滞した不動産市場を活性化させるために容積率の緩和等が実施され、マンションの供給を促した。

超高層マンションの多くは都心部に立地し、東京ではセンター・コア・エリア内（環状6号線以内）に9割以上、とりわけ都心3区と湾岸部（江東区、品川区）に集中している（図3）。一方、ソウルについては、ソンパ、カンナム、ヤンチョンといった副都心エリアに集まっている点が特徴である（図4）。

上記以外の共通点としては、1）規制緩和によって民間事業者による供給が増加したこと、2）2000年代に供給が急増し、2008年のリーマンショックを境に一度下火になったこと、3）都心部の定住人口の確保（夜間の空洞化防止）を意図していたこと、4）商業地域での立地が多いこと、5）住宅であるが高容積率であること（平均容積率：東京668%、ソウル728%）等が挙げられる。

（2）都心機能の多様性と超高層マンション

ここで東京とソウルの相違点に着目すると、ソウルの超高層マンションが住宅以外の用途を必ず含むのに対し、東京では一棟全体が住宅用途のみのものが少なくない点が指摘できる。ソウルでは、2000年に用途容積制を導入され、住宅用途の比率が高いほど使用可能な容積率が低く抑えられている。都心における多様な機能の維持を意図したもののだが、1973年に横浜市、2019年に神戸市が導入した制度に近い【注】。

もちろん、東京も多様な用途の誘導（ミクスト・ユース）を考えなかったわけではない。バブル崩壊後の都市再生政策の目標は、都心部の脱オフィス街化だった。商業・文化・住宅等のオフィス以外の用途に対する容積率緩和を積極的に進めてきた。だが、住宅に関しては住宅用途のみでも大きな容積率の緩和を与える施策を選択した。エリアトータルで多様性が確保できればよいと判断したともいえる。もしくは、定住人口の回復を達成するには、用途容積制は住宅供給の足かせになることを懸念したのかもしれない。むしろ、東京の都心区（中央区、千代田区）が1990年代末に導入した用途別容積型地区計画は、住宅比率を抑制するものではなく、一定以上の住宅用途の容積を設けた場合に容積率を緩和するというものであった。それほど東京都心部では夜間人口の増加が喫緊の課題だった。

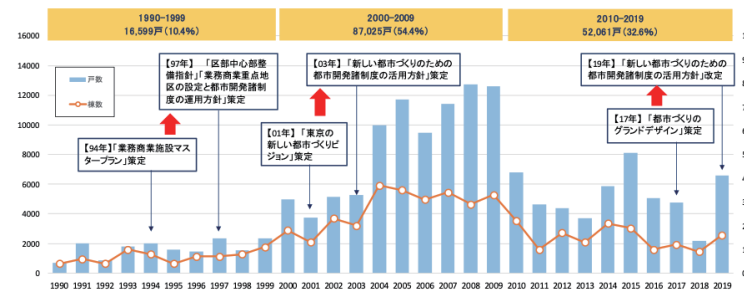


図1 東京23区内の超高層マンションの建設数の推移（地上20階以上）
（出典：不動産経済研究所データベース、東京都建築統計年報等から作成）

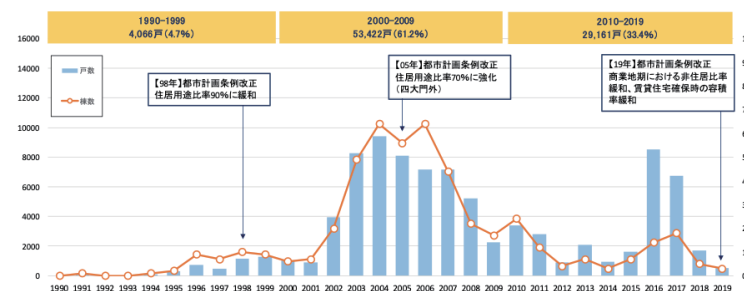


図2 ソウル市内の超高層マンションの建設数の推移（住商複合住宅）
（出典：ソウル研究院資料をもとに作成）

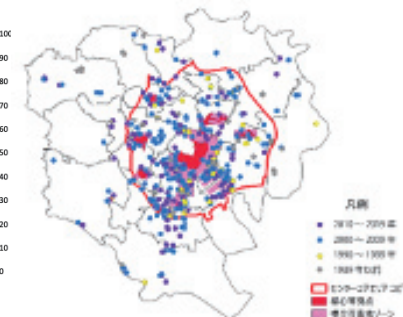


図3 東京23区内の超高層マンションの分布
（出典：不動産経済研究所データベース、東京都建築統計年報等から作成）

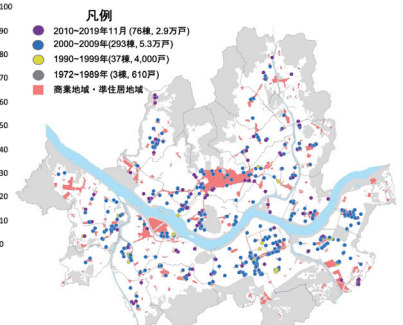


図4 ソウル内の超高層マンションの分布
（出典：ソウル研究院資料）

（3）都心居住策の転換とこれから

2019年、両都市は住宅供給に影響を与える施策を打ち出した。東京では定住人口回復の目標が達成されたこともあり、マンションに対する容積率の一律の緩和を抑制する方向に転じた。一方ソウルでは、市内の住宅不足と価格の高騰を背景に用途容積制の住宅用途率を緩和して、都心部の住宅供給の増加を図ろうとしている。

超高層マンションは、都心部の人口回復や住宅需要への対応といった政策課題に大きな役割を果たしてきた。しかし、超高層マンションの建設が、日照・ビル風等による住環境の阻害、交通混雑の悪化、小学校等の施設の不足といった負の影響をもたらしてきた点にも目を向ける必要があるだろう。例えば、東京の各区が2000年代に導入した高度地区による高さ制限は、都の都心居住推進策の反動でもあった。また、集合住宅において指摘されている建物と居住者の「二重の古い」の問題は、規模が大きい超高層マンションでは一層深刻化することが予想される。

多様な視点から都心居住政策を捉え、持続可能な都市の実現に向けた超高層マンションのあり方を模索することが求められているといえよう。

【注】神戸市では2019年に都心の商業地域における超高層マンションの林立が都市機能のバランスを崩していることから、超高層マンションの規制に乗り出した（住宅の容積率は400%以下に制限。駅前の一部は超高層マンションの建築禁止）。ソウルと同様に、ミクスト・ユースが都心の多様性を生み出すという考え方にもとづく施策といえる。

東京とソウルの高齢化

鄭 一止 (熊本県立大学)、長野 基 (東京都立大学)、浅川 達人 (早稲田大学)

(1) 東京とソウルの高齢化

東京とソウルとも高齢化が急増している。東京の高齢化率は1998年の14.48%から2013年に21.46%になった。ソウルは2019年に14%を超え、2026年には21%を超える見込みである。高齢化率は東京都が高いものの、高齢化のスピードはソウルが倍ほど早い。東京都では2020年に75歳以上の後期高齢者が74歳以下の前期高齢者を上回り、2025年には全国と同じく団塊世代(1947-1949年生まれ)が後期高齢者になる(図1)。さらに、2040年には段階ジュニア世代が高齢者になるなど、高齢化問題は年々大きくなっている。ソウルでは、団塊世代(1955-1963年生まれ)が高齢者になる2028年からの社会問題が懸念されている(図2)。

(2) 東京とソウルの政策対応

東京都とソウル市では2010年代から高齢者向けのビジョンづくりと実践がはじまった。日韓問わず高齢者の問題に対し、親孝行という家族中心の私的サービスである認識が行政や地域とともに支えていく公サ共一的ビスだという認識にシフト中であると言える。

日本では、2000年に介護保険制度がつくられた以来、2025年問題など急増する高齢者数に対応するため、高齢者が住み慣れた地域で生活が続けられるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される「地域包括ケアシステム」を図っている。東京都では、2015年の「東京都長期ビジョン」及び「第6期東京都高齢者保健福祉計画」で「地域包括ケアシステム」を地域のまちづくりの中に位置付けていくという視点を明確にし、介護サービス基盤の整備、在宅医療の推進などを重点分野として進めてきた。

韓国では、2000年1月に「老人長期療養保護政策企画団」が設置されることから始まる。2001年の老人療養保護に関する実態調査をもとに、老人療養施設と介護専門家に関する長期ビジョンづくりと老人長期療養保険法の基本要綱が定まり、2008年7月に「長期療養保険制度」が施行された。ソウル市では2010年に「2020高齢社会マスタープラン」を策定したことで、「高齢者に優しいソウル」政策を本格的に取り組んでいる。マスタープランでは、医療福祉だけでなく、住まい、交通、就職や趣味など都市全般の分野において高齢化対策を位置づけている。2015年の「2030高齢社会マスタープラン」では、まち単位に「かかりつけ医」がいるように「一対一 まち かかりつけ医制度」「小さな室内体育館」づくりなどが提案されており、まちを単位とした観点も増えつつある。

(3) 生活圏単位の政策対応

東京の場合、自治体別に状況が異なるものの、既存のまちづくりの蓄積がある場合、生活圏を単位とした取り組みが見られている。ソウルでは市全域にわたっての生活圏別のマスタープランづくりが行われた。

東京都特別区の中、世田谷区の地域包括ケアシステムの取り組みが広く知られている。1982年のまちづくり条例をもとに進められた住民参加型まちづくり、1992年から実施された区役所-5か所の地域事務所(世田谷、北沢、玉川、砧、烏山)-27か所の出張所という三層構造がそのベースとなっている。2006年より「地域包括支援センター(あんしんすこやかセンター)」を新しく設置し、相談窓口だけでなく、日常生活や暮らしに密着したサービスを図ろうとしている。2012年から実施された予防モデル事業では、地域住民のよる既存の取り組みや場所など地域資源を活かしながら、各地区の特徴に基づいた支援メニューの開発が行われた。

ソウルでは、2014年のソウル市都市計画マスタープラン(通称2030ソウルプラン)をもとに全域を116か所のエリアに細分化し、それぞれのビジョンと実践戦略をつくりあげた「2030ソウル生活圏プラン」(2018年完成)に、高齢者の福祉施設や病院なども生活圏別に位置づけられた(図3)。

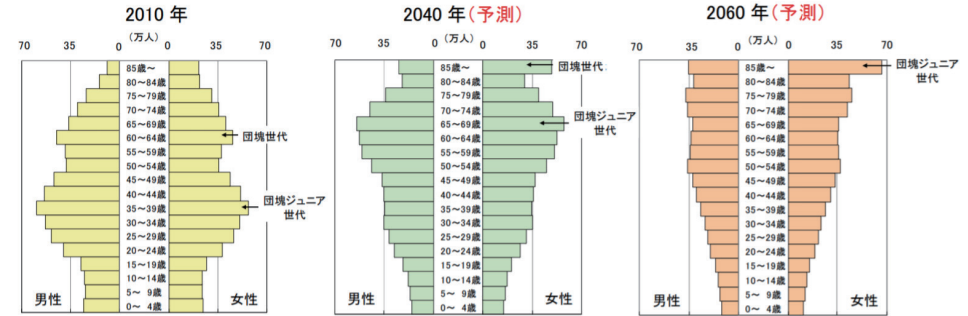


図1 東京都都区部の人口ピラミッドと団塊世代-1
(資料)「東京都男女年齢(5歳階級)別人口の予測」(平成25年3月)(総務省)、「国勢調査」(総務省)等より作成(備考)2040年以降は政策企画局による推計

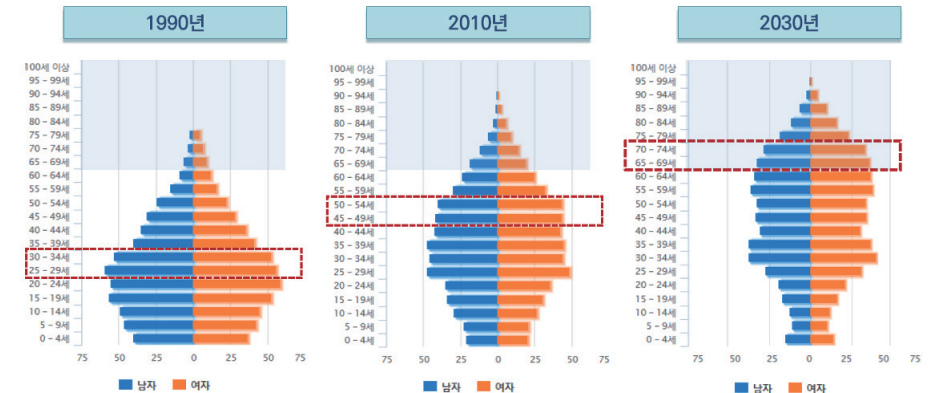


図2 ソウルの人口ピラミッドと団塊世代-2



図3 2030ソウル生活圏計画-「江南区狎鷗亭・清潭洞地域生活圏計画」-3

¹ 東京都政策企画(2014)「東京都長期ビジョン〜「世界一の都市・東京」の実現を目指して〜」, p.9 (https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/tokyo_vision/vision_index/pdf/honbun1.pdf)

² 韓国・統計庁 統計地理情報サービス、各年度、市道人口推計ピラミッド

³ ソウル市(2018)「2030ソウル生活圏計画-「江南区狎鷗亭・清潭洞地域生活圏計画」」, p.141(<https://planning.seoul.go.kr/plan/upload/gonggo/Gangnam-gu.pdf>)

地域間の不均衡と格差

浅川 達人 (早稲田大学)

(1) 山の手と下町の格差

東京 23 区における山の手と下町の格差については、これまで多くの研究において指摘されてきた。山の手と下町の格差を可視化するための代表的なインデックスは、学歴である。国勢調査データを用いて、2000 年と 2010 年の大卒者比率（大学・大学院卒業生数 / 最終卒業学校卒業生総数）を求め、平均値と標準偏差を用いて 6 段階の区分に分け、社会地図を作成した（図 1）。

2000 年についてみると、平均値である 694.2 人以上のメッシュは、ほぼ西側に集中していた。東側では、平均値以上のメッシュは江東区と江戸川区の一部にほぼ限定されており、それらは共同住宅世帯数の多い地域とほぼ重なっていた。これらの地域には、若年のホワイトカラー層が居住していることによるものと考えられる。

大卒者比率が高いメッシュの分布を見ると、東京 23 区の西側、すなわち「山の手」地域に集中していることがわかる。一方、東側の「下町」については、中央区と江東区に比率が高いメッシュが集中しているのみである。

(2) 下町と山の手誕生

1886（明治 19）年の銀本位制を契機として、日本では鉄道、紡績などを中心に企業勃興が起こり、産業革命が始まった。東京でも紡績・織布生産などが伸び、これが機械、器具、金属加工工業と並んで産業構成の主な部分をなした。1901 年の東京市で工場数が最も多かったのは京橋区で、本所、日本橋、深川、芝の各区が続いた（源川，2007:29）。本所、深川の両区は、江戸時代から鍛冶、鋳物、鍍金職人などの在来技術者が集住しており、明治期には機械・金属工業に参入することとなった地域である。また、京橋、芝の両区には明治期に官民の先駆的機械工場から独立した零細工場が多く集まった地域である。これらの地域が、江戸城の東に位置する低地に形成された下町である。

一方、江戸城の西側に位置する台地上には、山の手と呼ばれる住宅地が広がっていった。そのきっかけのひとつは、関東大震災である。震災前の 1905（明治 38）年から 1920（大正 9）年までの 15 年間における 5 年毎の人口増加率をみると、高い値を示していたのは、品川、渋谷、淀橋、豊島、龍野川、荒川、向島、城東の各区であった。しかしながら、1923（大正 12）年の関東大震災で都心地域が被災したため、1925（大正 14）年から 1940（昭和 15）年までの 15 年間における 5 年毎の人口増加率をみると、高い値を示した地域は、目黒、荏原、大森、浦田、世田谷、杉並、板橋、葛飾となったのである（磯村 1953）。関東大震災を契機のひとつとして、江戸城の西側に位置する台地上に山の手と呼ばれる住宅地が形成された。

東京 23 区が焦土と化した 2 度目の経験は、東京大空襲であった。「東京大空襲直前の 1945 年 2 月、現在の東京 23 区の人口は 4,986,600 人であった。空襲による死者の数は正確にはわからないが、経済安定本部の推計によれば、東京 23 区の戦災による死者は 95,374 人」であったと述べられている（橋本，2020: 90-91）。両者の比率を取ると、死亡率は概算で 1.91% となる。ところが死亡率には、地域によって極端な差があった。ほとんどの地域が 1% 未満であったのに対して、江東区（14.3%）、墨田区（8.9%）、台東区（4.2%）、江戸川区（2.4%）では、平均

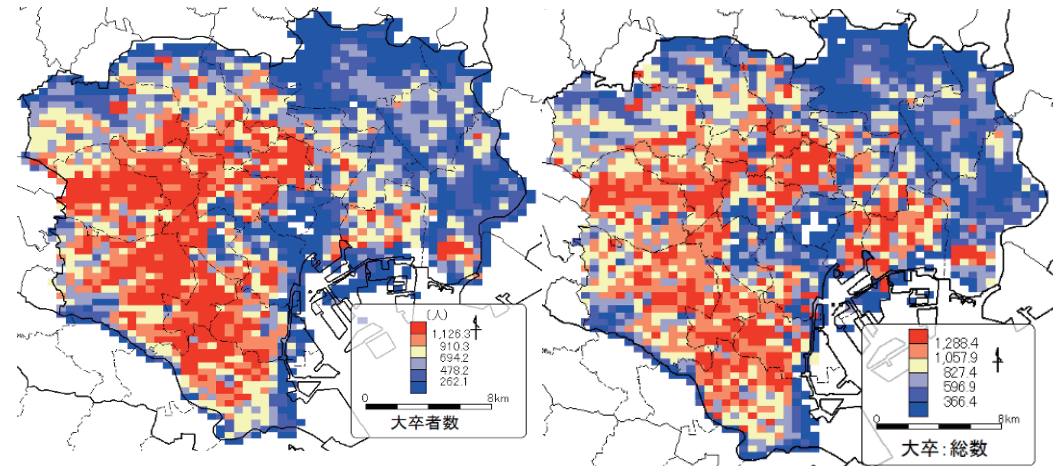


図1 4年制大学卒以上の人口数（左：2000年、右：2010年）
（資料：総務省統計局、2000、2010、国勢調査地域メッシュ統計）

値を大きく越えていた。これらの地域では、「住民の多くは、町工場で働く労働者や自営業者、雑多な職業に従事する職人や労務者とその家族」であったのである（橋本，2020: 91-92）。このように「東京大空襲は、戦前期からあった下町と山の手格差を、さらに決定的なものとした」のである（橋本，2020: 92）。

戦後の日本経済は朝鮮戦争特需によって持ち直し、鋳工業生産は 1950 年代初めに戦前の水準を回復した。高度経済成長期には、地方出身の大量の人々が東京に流入し労働者階級を形成したほか、都市自営業層として旧中間階級をなした。高度経済成長期を経て、東京には経済管理機能が集中する一方で、耐久消費財生産を主とする機械工業と日用消費財生産を主とする軽工業がともに発達し、親工場一下請け工場一内職、卸問屋一製造卸一加工業一内職と機能的に結合している産業集団の集積が見られた（板倉ほか，1973）。東京で生産された日用消費財は日本全国の市場に出荷され、消費された。そのために、各種製品の製造を担当する零細規模の加工業者と、卸問屋や製造卸などの流通部門が機能的にも空間的にも結合し重なり合って発展することが不可欠であった。このようにして、東神田・日本橋一帯の卸問屋コンプレックス・エリアを要として、各種の加工業が折り重なった状態で北東方向に扇型に広がる配置が形成された。皇居を中心として北東方向へと、CBD、卸商業地区、ブルーカラーの住宅地が扇型に連なるという下町の空間構成はこのようにして形成された。

その一方で、南西側は住宅地として開発が進んだ。高学歴のホワイトカラー層が集住する山の手と、労働者階級と旧中間階級が集住する下町という相対的な格差はこのころまでに形成され、2020 年現在でも現存している。

【引用参考文献】

- 浅川達人，(近刊)「変貌する下町と山の手」横浜国立大学都市科学部編『都市科学事典』春風社
磯村英一，1953『都市社会学』有斐閣板倉勝高・井出策夫、竹内淳彦，1973、『大都市零細工業の構造、新評論
橋本健二，2020、『<格差>と<階級>の戦後史』河出新書
源川真希，2007『東京市政：首都の近現代史』日本経済評論社
なお、本稿は『都市科学事典』に収録されている拙稿「変貌する下町と山の手」(浅川 2020)に、大幅な加筆修正を加えることによって執筆した。

東京とソウルの交通

小根山 裕之 (東京都立大学)

(1) 都市内交通と都市計画

東京都区部では、1960年代の高度経済成長とともに都市内交通の主役であった都電から地下鉄への転換が進み、2000年頃にはほぼ現在のネットワークが形成された、一方、都市内の道路整備は遅れ、都市計画道路の整備率でも2018年で66%と十分とはいえない。そのため、自動車やバスなどの道路を利用する交通手段は渋滞などによりサービスレベルが高くなく、地下鉄などの鉄道の分担率が高い。

一方、ソウル市内の公共交通の主役はバスであった。ソウル五輪以降のマイカーブームと経済発展で乗用車が大幅に増え、1990年代には通過交通を迂回させる環状道路の整備などが行われた、2000年代にソウル市は乗用車依存から脱し、公共交通を中心とする交通体系への転換を指向し、地下鉄整備、バス体系の再編など、積極的な公共交通整備が行われた。そのため、地下鉄等のみならずバスネットワークとの有機的な連携により充実した公共交通環境が形成されている。

(2) 広域的な都市発展と交通ネットワーク

東京都市圏では、広域的な鉄道の骨格は戦前から概ね形成されていた。戦後、東京中心部の拡大抑制ができず高度経済成長に伴って東京都市圏が膨張したが、その際には既設の鉄道路線に沿って都市が拡大した。さらにニュータウンなどの新規開発は、多くの場合鉄道整備も併せて進められた。これらの経緯により、東京都区内への通勤トリップの46%が域外から、うち94%が鉄道(いずれも2018年)であるなど、鉄道に高度に依存した交通流動の広域化が進んでいる。鉄道のピーク時の混雑などが慢性的な課題となっている。一方、道路整備については高速道路、特に環状道路網の整備が遅れていたが、2000年代に入ってから整備が進捗し、都区部の一部区間を除き高速道路ネットワークが概成した。

一方、ソウルでは都市計画的に都市圏拡大がコントロールされていたため独立性が高かったが、近年は周辺都市からの流入や新都市の開発などによるソウル都市圏の拡大や広域化が進んでいる。しかし、広域鉄道の整備が遅れ、2000年前後には自動車通勤による交通渋滞の悪化が見られた。その後、2008年に高速道路へのバス専用車線によるバス利用が増加し、近年では広域急行鉄道(GTX)事業が進捗し、道路依存だった広域交通システムが鉄道に転換する流れとなっているが、広域的な開発においては鉄道整備プロジェクト実施や都市開発と鉄道整備の連携において課題があるものと推察される。

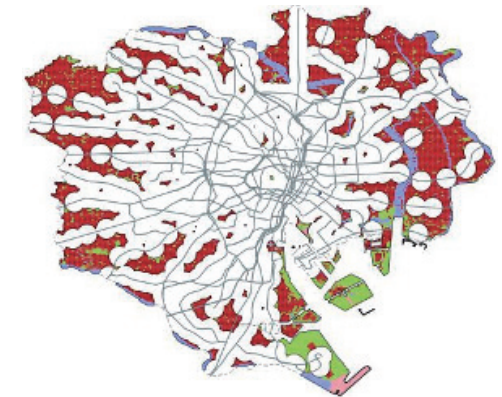


図1 東京の鉄道不便地域(赤:駅まで10分以上)
(国土数値情報を用いて筆者作成)



図2 ソウルの鉄道不便地域(赤:駅まで10分以上)
(資料:ソウル研究院、第1次ソウル市都市鉄道網構築計画を変更、2015)

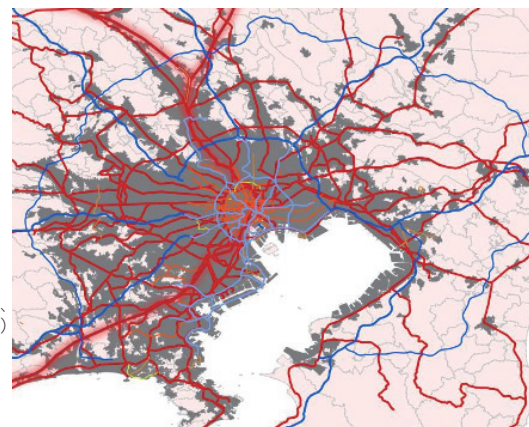
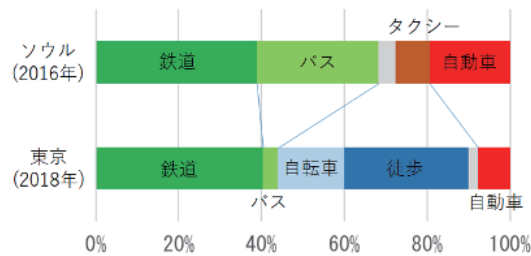


図4 東京都市圏の鉄道(赤色)及び
高速道路(青色)とDID地区(灰色)
(国土数値情報を用いて筆者作成)

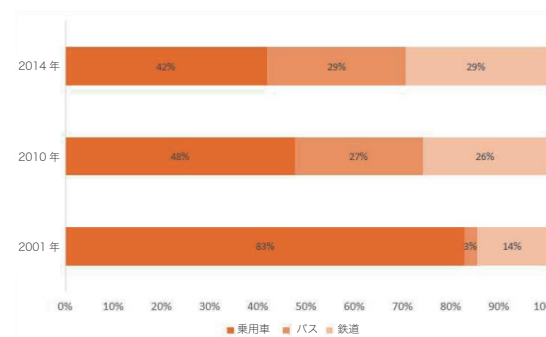


図5 ソウルの広域手段分担率の変化
(資料:ソウル研究院、第3次広域交通施行計画、2016)



図6 首都圏の主な新都市の現況と広域急行鉄道網(GTX)
(資料:ソウル研究院、第2次ソウル市都市鉄道網構築計画、2020)

図3 ソウル市内及び東京都区部の交通機関分担率
(資料:ソウル:ソウル研究院、第2次ソウル市都市鉄道網構築計画2020年、
東京:2018年東京都市圏パーソントリップ調査データに基づき筆者作成)

