

平成 29 年度 ゼミ論文

東京のインナーシティにおける都心居住施策の  
推進方法の研究  
—豊島区池袋の開発史を通して—

2018 年 1 月 10 日

早稲田大学 文化構想学部 文化構想学科 社会構築論系

地域・都市論ゼミ 2 (コミュニティ論)

担当教員 浦野正樹 教授

氏名 森阪仁紀

学籍番号 1T131043-2

# 目次

## 序章(p3)

1. 研究の動機と目的

## 1章 都心居住とインナーシティ問題から見る東京都心地域の社会状況(p5)

- 1-1. 都心居住
- 1-2. インナーシティ問題

## 2章 豊島区池袋の地域性について(p10)

- 2-1. 東京都心地域の中の豊島区池袋
- 2-2. 開発史から概観する地域性の形成過程

## 3章 池袋北地区区画整理に見る駅周辺密集市街地整備の難しさ(p17)

- 3-1. 地域の地理と区画整理の概要
- 3-2. 区画整理以前の地域の様子
- 3-3. 地域住民の区画整理事業に対する意向
- 3-4. 区画整理による地域の変容
- 3-5. 池袋北地区区画整理の「都心居住」視点による批評

## 4章 東池袋4・5丁目の住民参加型整備に見る密集市街地整備へのコミュニティ活用方法とその利点(p24)

- 4-1. 地域の地理と特徴
- 4-2. 整備事業の内容
- 4-3. 「まちづくり協議会」の活動
- 4-4. 住民参加型の整備事業の効果の考察

## 終章 (p31)

1. まとめと今後の課題

## 参考文献等(p34)

## 資料

## 序章

### 1. 研究の動機と目的

今日、国内の各自治体は街づくりの方針を決定し広く住民に示すために、マスタープランなどの形で一定期間ごとに都市計画を策定している。東京都の場合、2001年に策定し2009年に改定がなされた「東京の都市づくりビジョン」を上位計画に、都市計画区域マスタープラン、区市町村マスタープランを策定し、これに基づいた都市開発を地域毎に行っている。都市計画区域マスタープランの直近の改定は2014年になされ、そこでは「東京の都市づくりビジョン」で定めた理念をベースに近年の社会経済情勢を加味し、次の7つの都市計画方針が定められている（「東京都市計画」）。①国際競争力及び都市活力の強化、②広域交通インフラの強化、③安全・安心な都市の形成、④暮らしやすい生活圏の形成、⑤都市の低炭素化、⑥水と緑の豊かな潤いの創出、⑦美しい都市空間の創出。これらを大まかに経済・社会・環境・文化と分類すれば、社会に相当するのは③④方針である。その要旨は、東日本大震災により喚起された災害危険性や、長年叫ばれている人口減少・少子高齢化という人口問題、都内で慢性的になっている通勤問題などを解決するため、市街地の不燃化・耐震化を図り、子育て支援や医療福祉などの生活機能の充実を図り、都心に職住近接の住宅市街地の創設を図る、というものである。また、都市計画区域マスタープランでは上記7つの方針を地域毎に適当に施行するため、「環状メガロポリス構造」を定め都内を次の5つのゾーンに分類している。①東京都臨海部における東京湾ウォーターフロント活性化ゾーン、②区部中心におけるセンター・コア再生ゾーン、③区部外縁から市部東部にかけての都市環境再生ゾーン、④市部中央における各都市広域連携ゾーン、⑤市部西部と島嶼地域における自然環境保全・活用ゾーン。その中で、先の社会政策方針のメイン適応地域になってくると考えられるのが②③④ゾーンである。特に②③ゾーンでは、鉄道駅周辺など交通利便性の高い地域を再開発し、高層住宅・生活支援施設・商業施設・業務施設が近接した複合市街地を開発する事で、各種社会問題を一挙に解決する事が一つの目標になっている。この施策はしばしば「都心居住」と呼称される。

「都心居住」は画期的な施策と感じる反面、それを実現するために必要となる既成市街地の再開発は難しい課題だとも感じられる。特に区部のところどころに見られる古く、密度の高い市街地の開発は問題である。例えば、筆者は乗換駅として豊島区池袋駅をよく利用するが、駅周辺には古い雑居ビルが街区一杯に立ち並ぶエリアや、老朽化した商店・住宅・アパートの建て込んでいるエリアが存在する。池袋は練馬・板橋・埼玉と都心とを繋ぐ非常に利便性の高い地域であり「都心居住」を実現するのに相応しい場と考えられる反面、そのためにはこれら難しいエリアの開発が必要となるはずである。このような「都心居住」の障害となりうる、古く、密度の高い市街地は、木造住宅密集地域や単に密集市街地などと呼ばれる。

山手線外周部から環状第7号線沿いに広範に分布している他、山手線内周部にも散在している。その分布地を行政区分で言えば、新宿・文京・渋谷、豊島・中野・目黒、品川・大田、台東・墨田・荒川・北の各区となり、これら地域はしばしば東京の「インナーシティ」と呼称される。「インナーシティ」には、ターミナル駅やその周辺など居住性の高い地域が多く存在する一方、先の密集市街地のような、建物が細分化・高密化していて、かつそれに伴った土地・建物の権利の複雑性をはらんだ地域も存在し、東京の都市開発を考える際によく問題となる。「都心居住」もまた、それが都市内部での利便性の高い職住近接の生活を謳っている以上、「インナーシティ」をどのように開発するのかという問題を避けては通れないだろう。

実際のところ、東京都の「都心居住」施策の中で「インナーシティ」の開発はどのように考えられているか。例えば、東京都が過去に行ってきた「都心居住」施策のプログラム評価書では次のように述べられている。すなわち、「都心部には良好な住宅地への再生が可能な低未利用地、密集市街地が相当量存在。このため、敷地の共同化等による土地の有効・高度利用と関連公共施設等の整備により、魅力ある複合市街地・良好な住宅地への再生を進め、都心部における住宅供給を促進する必要がある」。また、同様に「…密集住宅市街地では、(略) 都心部及びその周辺地域の比較的利便性の高い地区に分布していることから、敷地の共同化等による土地の有効・高度利用と公共施設の整備により、都心部における良質な居住の場として再生を図る必要がある」(「都心居住の推進」)。これを見る時、「都心居住」施策では「インナーシティ」の密集市街地を再開発する際、敷地の「共同化」を行う事で土地の有効・高度利用と公共施設の整備を図るという方針を立てている事が一先ず分かる。しかし、この文句だけでは、複雑な土地・建物の権利の集約を実現できる具体的な方法が分からないし、そもそも、何故敷地の「共同化」を図る必要性があるのかが分からない。「共同化」はある程度の規模を持った建物を建てるためだけに必要なのか、もしそうならば何故敷地は元々「共同化」されておらず、また自然には「共同化」しないのか。

これらの背景を受けて、本稿が目的とするのは次の事柄である。すなわち、今日の東京の都市計画における一施策である「都心居住」を、密集市街地の存在する「インナーシティ」で実現するために、どのような開発の方法が必要とされるのか、及びそこでは何故敷地の「共同化」の仕組みが必要になってくるのか、明らかにし考察する。また、そのために「都心居住」「インナーシティ」の深堀を行うと共に、豊島区池袋を調査対象として具体的な調査・考察を行う。

## 1章 都心居住とインナーシティ問題から見る東京都心地域の社会状況

### 1-1. 都心居住

本稿では「都心居住」が実現できるように「インナーシティ」を上手く開発する方法を考える訳だが、そのためには前段階として「都心居住」がどのような開発を狙っているのかを知る必要があるだろう。「都心居住」がどのような社会的効果を狙い、そのためにどのような街並みを築きたいのかを理解して、初めて、「インナーシティ」に施すべき開発とその際必要となる仕組みが理解できるはずである。よって、この節では東京都が過去に実施した「都心居住」のプログラム評価書などを用いて、その施策内容を確認していく事を目的とする（「都心居住の推進」）。

そもそも「都心居住」施策が始められた理由は、戦後の経済成長を通し東京への人口と都市機能の集中が行われる中で、都心の業務地域化とそれに伴う人口減少が生じたからである。例えば、東京区部の人口は1965年の889.3万人をピークに1995年の796.8万人まで30年間で10%減少した。また、都心3区（千代田、中央、港）では1955年の54.9万人をピークに1995年の24.4万人まで40年間で55%という激しい人口減少が生じていた。このような都心人口の空洞化は都心地域におけるコミュニティの崩壊を招き、また郊外に居住する都心就業者の増加から通勤問題をも引き起こした。特にバブル経済期には、地価の急激な上昇により都心地域での住宅の業務系用途への土地利用転換が進んだ事で、都心人口の空洞化が一層顕著となって社会問題化するに至ったという。これを受けて、1990年に「大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法」が施行され、都心地域における住宅供給を国がコントロールしていく体制が確立されると共に、容積率緩和や住宅供給促進に関する個別施策が国・都の双方で打ち出され、一連の「都心居住」施策が展開されていく事となった。

ただ、バブル経済の崩壊後、都心地域の転出超過は徐々に低下し、近年では転入超過へと転じて、人口の都心回帰が見られるようになってきた。人口減少のピークであった1995年と比べて2015年には、東京区部では927.2万人で15%の増加、都心3区では44.3万人で80%の増加、中心7区（新宿、文京、台東、墨田、江東、渋谷、豊島）では190.6万人で1995年の162.1万人から17.5%の増加が生じた。この原因には「都心居住」施策の展開の他、バブル経済崩壊の影響により地価が下落し都心地域での住宅の取得が容易になった事や、企業が財務体質の改善を目的に売却した都心の遊休地を利用して住宅供給が促進された事が挙げられる。特に、都心地域ではマンションの需要と供給が回復したことによる人口増加への影響が大きかったと考えられており、バブル崩壊以前まで郊外に住宅を求めて転出していた人々が、マンションへの住み替えにより区部に止まるケースが増えた事が報告されている。このような人口の都心回帰の結果として、当初「都心居住」施策が目標としていた、

都心地域の住機能の向上による人口増加や、都心居住者の増加による通勤問題の緩和などは、ある程度の解決を見る事となった。

では、「都心居住」施策の今日的必要性はどこにあるのか。それは一つに、より一層の都心地域の住機能の向上や通勤問題の緩和である。バブル経済の崩壊を経て、都心の業務地域化とそれに伴う人口減少は以前に比べて落ち着きを見せたものの、国際的に見れば未だに大都市圏構造や職住機能のバランスが歪である事が指摘されている。例えば、2010年における昼夜間人口比率を国際都市間で比較する時、東京が6.7倍、ニューヨークが1.2倍、ロンドンが2.7倍、パリが0.7倍となっており、国際的には東京の、都市部における住宅地の少なさや郊外からの通勤人口の多さが際立っている（「平日における東京中心部への人口集中状況」）。また二つに、バランスの取れた世帯構成の実現がある。都心回帰により都心地域の人口は増加したものの、その内訳を見れば、夫婦のみ世帯と単独世帯の割合が増加する一方でファミリー世帯割合は減少しているという状況がある。例えば、1995年と2015年とを比較する時、区部では単独世帯割合が40.1%から50.6%、夫婦のみ世帯が15.6%から16.1%へと増加している一方、ファミリー世帯割合は35.4%から28.6%へと減少している。この傾向は区部より都心3区、都心3区より中心7区がより強くなっている（表1）。また、併せて2015年における15歳以上人口割合・65歳以上人口割合を見れば、それぞれ区部では11.0%・22.0%、都心3区では12.0%・17.3%、中心7区では9.8%・21.2%となっている（表2）。全国平均が12.6%・26.6%であるから、都心地域では区部より都心3区、都心3区より中心7区で少子化が進行している事が分かる。ここからは、都心地域では都心回帰により人口自体は増えたもののファミリー世帯割合の減少とそれに伴う少子化という世帯構成のアンバランス化が発生している事が理解できる。世帯構成のアンバランス化は、コミュニティの弱体化、地域活力の衰退を招く恐れがあり、今後の「都心居住」施策の新たな解決課題となってくる。

よって、今日の「都心居住」では単に住宅供給を増やすだけでなく、ファミリー世帯向けの住宅供給を増やし、ファミリー世帯が暮らしやすいような住環境を構築する必要がある。特に、現在の都心地域の住宅事情では、その供給戸数の大半を占める賃貸住宅において、高級賃貸物件やワンルームタイプの物件が多くなっており、ファミリー世帯が入居できる賃貸住宅の不足が指摘されている。このことから、今後の「都心居住」施策では都心地域にファミリー向け賃貸住宅を供給する事に主眼を置き、また平行して、オープンスペース、生活支援施設・商業施設などの整備も図る事が求められている。そのためには、都心地域の低未利用地・密集市街地の開発や、オフィスビル・持家住宅など既存ストックの活用を行う必要がある、またそれら限られた用地を有効・高度利用するためにも容積率の緩和や敷地の「共同化」を図っていく必要がある、という事である。

## 2-2. インナーシティ問題

また、同様に「インナーシティ」で「都心居住」を実現する際には、「インナーシティ」

の開発をどのようなアプローチで行うかを考えるためにその性格を理解する必要があるだろう。ここでは「インナーシティ」とは何を指すのかということと、また東京ではどのように発現しているのかを確認していく。

まず、「インナーシティ」とは何を指すのか。一般にインナーシティ問題というと大都市の衰退現象を指す。20世紀後半より世界の各都市で見られた現象で、「大都市中心周辺部における、人口・企業の流出にともなう地域社会の荒廃・衰退によってもたらされる、経済社会構造上のマイナス現象の集積地域における問題」などと説明される（高橋勇悦、1992、pp.20）。例えばニューヨークでは、1970年代に入って人口や職場の減少という形で現れた。白人ないしは若年層・中年層が郊外へと流出し、一方で都心に黒人やプエルトリコ人のような有色人種あるいは高齢者等が残った。また、工場、商店、オフィスの減少により失業率が増大し、それはとくに有色人種に現れた。これにより都心部には失業者や貧困層が滞留し建物も使われなくなり荒廃する、といった都市問題が発生したという。このような一連の衰退現象は次のような特徴に分類できる。①経済基盤の低下：高い失業率、労働力需要の全般的不足、伝統産業や製造業の雇用機会の減少など、②建造物の老朽化：基本的な設備に欠ける多くの劣悪な住宅の残存など、③社会問題：高い失業率と低賃金による貧困層の密集、住民全体に影響する地域環境の劣悪化（コミュニティ意識の減退、近隣施設の劣悪さ、犯罪・暴力の多発などによる地域の衰退感や無関心の蔓延）など、④少数民族の増加など（同上、pp.15）。そして、この衰退現象が「インナーシティ」、つまり都市中心周辺部で起きるとされているのは、そこが都市拡大の過程で人口・企業の流出のフロントラインとなるからである。すなわち、都市の拡大は、人口の増加と交通手段の発達に伴い、歴史的に形成された都市中心部からより周辺部へと、人口と企業の集積地が移っていくことにより引き起こされる。大都市中心周辺部はこの過程の最も早い時期に形成された市街地で、路面電車などの未だ発展途上の交通手段でも容易に行き来できるような、都市中心部を取り巻くエリアに形成されている。そのため、鉄道や車などの交通手段の更なる発達に伴い、より環境の良い遠方から都市中心部へと行き来できるようになると、真っ先に人口や企業の流出を経験することになるのである。また、大都市中心周辺部は、企業の集積地として純化し絶えず建物の更新が行われる都市中心部を除けば、都市内で最も古い市街地となるから、その形成期に入居したコーホートや建てられた建造物の老齢化・老朽化も同時に問題となり、人口・企業の流出と合わさって一連の衰退現象を引き起こすのである（近畿都市学会、2014、pp.14-15）。

では、このようなインナーシティ問題は東京の場合、どの地域でどのように発生したのだろうか。東京の都市拡大の歴史を見れば、「インナーシティ」の形成過程は次のようである。すなわち、1868年、明治維新による遷都に伴い江戸は「東京」と改められた。その際、東京府の設置と行政区画の設定が行われ、江戸城下町の範囲「朱引」を多少縮小する形で市部が、その外側には郡部が定められた。区画は度々改変されたが、1878年に施行された郡区町村編成法では現在の山手線内側に相当する範囲が市内15区とされていた。当時の東京の土地利用は、15区中心部はすでに市街地化がなされていたものの、15区外縁から郡部

にかけては近郊農村地域となっており、例えば山の手側では武家屋敷跡地を開墾した桑畑が広がり、下町側では整備されていない湿地が広がるなど、粗放な利用しかされていなかった。しかし、明治末から大正期にかけてこの近郊農村地域は急激に市街地化することになった。背景として、一つに東京への急速な人口流入があった。日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦による「大戦景気」や1913年の大規模な凶作などを原因とするもので、東京府の人口は1884年段階でほぼ100万人だったところ、1908年には300万人を突破し、1918年には約370万人となった。また、1923年に起きた関東大震災による影響があった。震災により15区中心部の市街地は壊滅し、それにより約66万人の人口が市街地を離れ市部西部の近郊農村などへと居を移した。これにより1925年には市近郊農村各郡の人口が15区人口を上回ることとなった。他に、交通手段の発達も近郊農村の市街地化を促進した。例えば、東京都市営の路面電車は大正初期までに15区内ほぼ全域に路線を張り巡らしていたし、1925年には現JR「山手線」が完成するとともに、1927年には小田急線、1932年には東横線など郊外電車も開通した。これらの影響で15区外縁から郡部にかけての地域は市街地化が進み、山の手側では郊外住宅地の無秩序な建設が、下町側では工場と職工長屋の高密な集積が見られるようになった。このように、戦前において新規に市街地となった地域が今日の東京の「インナーシティ」である。そして、東京の「インナーシティ」は戦後衰退現象を経験することになる。ただ、戦後直後は未だその傾向は見られない。というのも、戦災復興と高度経済成長による人口増加があったからである。1945年に定められた復興計画や1956年には「もはや戦後ではない」と言われた経済復興、および1960年の池田内閣の「国民所得倍增計画」や1962年の「全国総合開発計画」などをきっかけとした高度経済成長は、東京の労働需要を喚起し全国からの労働者の大量流入を引き起こした。これにより東京の人口は、終戦時に349万人に落ち込んでいたところ、1953年には746万人と戦前水準まで回復し、1962年には1000万人を突破したのであった（和田清美、2006、pp.61-78）。このような人口増加に対応し東京の至る所で若年労働者向けの民間木賃アパートを中心とする住宅供給が行われたが、この際山の手側の住宅地では一帯が「木賃アパートベルト地帯」と呼称されるようになる程の激しい民間木賃アパートの供給があった。原因は、第二次世界大戦を経て東京の住宅供給の形態は借家から持ち家へと変化した。その際、下町側では借地持ち家を中心としたのに対し、山の手側では所有地持ち家を中心としたので、自宅の建て替えや生活防衛を目的として庭先に建設されたからだという（同上、pp.133）。こうした経緯もあって、戦後直後の「インナーシティ」では人口が未だ増加しており、都市の衰退減少は見られないのであった。

ただ、1960年代後半に入るとそのような「インナーシティ」での人口増加は頭打ちとなる。23区内の土地利用が飽和し、1971年の多摩ニュータウン造成に代表されるように、住宅供給の場が23区外縁、或いは23区外へと移ってくるからである。「都心居住」の節でも見たように、東京区部の人口は1965年の889.3万人をピークに1995年の796.8万人まで30年間で10%減少したのであった。これに伴い、「インナーシティ」では人口・企業



の流出が起こり始め、都市の衰退現象が見られるようになってくる。ただ、その衰退内容には地域ごとに違いがあった。参考に 1975 から 1995 年までの 23 区別の昼・夜間人口の推移を見てみる(表3)。これによると、都心3区(千代田、中央、港)を取り巻く12区(新宿、文京、台東、墨田、品川、目黒、大田、渋谷、中野、豊島、北、荒川)において、夜間人口はいずれの区でも減少しており、1975年と1995年を比べた時の減少率が大きい区は上から、渋谷-28.6%、台東-26.3%、新宿-24.8%、豊島-24.0%、文京-20.3%である。また、昼間人口は増加している区と減少している区があり、増加率が大きい区は上から新宿 23.4%、渋谷 23.2%、豊島 13.5%、品川 11.9%、文京 3.1%、減少率が大きい区は上から荒川-18.3%、北-15.7%、中野-10.5%、墨田-6.9%、大田-6.0%であった。つまり、1975年から1995年を通して、下町側では昼・夜間人口が共に減少している一方で、山の手側では昼間人口の増加と裏腹に夜間人口の激しい減少が見られるのであった。これが表しているのは、まず下町側においては衰退減少が産業空洞化という形で進行したということである。人口減少が製造業などの地場産業の担い手の減少をもたらし、また大規模工場の郊外移転も合わさって、産業の空洞化が起き、昼間人口の減少にも繋がった。これにより、失業率の上昇や、地場産業を中心とした従来の地域生活の崩壊、などが問題となったのであった。また、山手側においては衰退現象がドーナツ化現象という形で進行したことが分かる。この時代山手側は、1958年の新宿、渋谷、豊島の副都心指定に代表されるように、飽和しつつあった都心3区の都心機能を分散させる形で中心業務地区化が進められていた。そのため、各地で住宅の商業、業務施設への激しい転用が行われ、結果として通勤人口が増える一方で定住者が激しく減少するという現象が発生したのであった。他にも、先述の木賃アパートと関連して1995年の単身世帯比率を参照すれば、下町側の各区が30~40%であるのに対し、山手側は豊島 52.3%、中野 51.5%、新宿 51.2%、渋谷 50.9%と高比率となっている(表4)。すなわち、山の手側では高度経済成長期の木賃アパートの供給により形成された若年労働者の居住地という性格が、地域の中心業務地区化とも関連して、その後も存続したのであった。これらにより、山の手側では人口減少、世帯構成のアンバランス化による地域コミュニティの崩壊や、木賃アパート群の老朽化、などが問題となった。

このような「インナーシティ」の衰退現象は、現在の東京でも、昼間人口・単身世帯の山の手側への偏りや、木造住宅密集地区の残存といった形で引き続き問題として存在している。よって、「インナーシティ」で「都心居住」施策を行う際には、インナーシティ問題により影響を受けている地域特性を十分に理解し、それに対応した開発方法や或いはその問題を改善するような開発が求められてくるだろう。

## 2章 豊島区池袋の地域性について

本稿では「インナーシティ」における「都心居住」施策の検討の一環として、豊島区池袋をフィールドとした調査を行いたい。それに先立っては、豊島区池袋の地域特性を統計や歴史資料を用いて確認する。

### 2-1. 東京都心地域の中の豊島区池袋

豊島区は東京区部の北西に位置する。都心地域と区部外縁地域との中間にあつて、北を北・板橋区、東を文京区、南を新宿区、西を練馬区と接している。また、区内には隣接区と結ぶ形で多くの鉄道が通っている。J R山手線を軸として、区部を縦貫する形で東京メトロ有楽町線・副都心線が走り、J R埼京線、東武東上線、西武池袋線が区部周辺へと放射状に伸びている。このような地理的条件のため、豊島区、ひいては区の中心である池袋は、しばしば東京の北西地域において都心と郊外とを結ぶ役割を担う。例えば、先の路線すべてが乗り入れる池袋駅は、日夜郊外から都心へと通勤する人々の多くの利用があり、一日平均利用客数が都内において新宿に次ぎ2番目に多くなっている（J R東日本、2016、「各駅の乗車人員」）。また、戦後直後より池袋は都から副都心指定を受け、東京の北西地域における都心機能分散先として期待されてきた。副都心は現在までに7地域が指定されているが、同時期に指定を受けた新宿・渋谷・池袋は、戦後西へと拡大していった郊外住宅地域に対し商業・業務上の中心的役割を果たすべく「3大副都心」として歴史的に整備がなされてきた（東京都、2014、「東京都市計画」）。

ただ、豊島区池袋はこのような都心的性格を持つ地域である一方、統計的に見ると意外に居住地的な性格をも持つ地域ということがわかる。例えば、昼夜間人口比率を参照すれば、区部平均130.9のところ豊島区148.6となっており、区部の中では通勤・通学者の流入する拠点性の高い地域である（表1）。ただ、同じ副都心と比べれば新宿区229.9、渋谷区254.6と溝をあげられており、拠点性は相対的に低くなっている。また、土地利用現況調査の建物用地利用率を参照すれば、豊島区は独立住宅30.8%、集合住宅31.9%、事務所建築物6.6%、専用商業施設2.8%などとなっている（東京都都市整備局、2013、「東京の土地利用（平成23年東京区部）」）。この時、区部平均は独立住宅33.0%、集合住宅26.2%となっており、豊島区の住宅用地比率が区部とほぼ変わらないことが分かる他、新宿・渋谷区における事務所建築物、専用商業施設の利用比率がそれぞれ11.9%-2.3%、12.4%-3.7%となっており、豊島区の商業・業務施設の用地利用率は副都心内では小さいことが分かる。ここからは、豊島区が都心的性格と居住地的性格を併せ持つ区であり、副都心としては中途半端な状態になっていることが理解できるだろう。

また、その居住地的側面においては、人口密度の高さが一つの特徴となっている。区部平

均が 143.9 人/ha のところ豊島区 218.8 人/ha であり、これは 23 区中で最も高い数値となる（表 5）。原因としては、例えば土地利用という点において、小規模建物の密集を挙げることができる。土地利用現況調査から建物のグロス建蔽率を参照すれば、区部平均 29.5%のところ豊島区 39.9%であり 23 区中で最も高比率となっている。公園等面積率も参照すれば、区部平均 6.3%のところ豊島区 3.7%であり中野区 3.0%、目黒区 3.2%に次いで低比率となっている。まず、このグロス建蔽率の高さと公園面積率の低さから、豊島区では建物が相当建て込んでおりオープンスペースが確保できていないということが分かる。また、建物の平均敷地面積を参照すれば、区部平均 219.5 m<sup>2</sup>のところ豊島区 173.4 m<sup>2</sup>となっており台東区、墨田区、荒川区に次いで低い比率となっている。これも加味すれば、豊島区では小規模建物の密集が多く見られ、それが人口密度の高さの一つの要因になっていると考えられるだろう。他に、人口密度の高さの構成要素の一つとして、世帯構成という点から単身世帯の多さを挙げることができる。豊島区は一般世帯において、単身世帯比率 60.9%、核家族世帯比率 33.6%となっている（表 6）。区部平均が単身世帯比率 49.1%、核家族世帯比率 44.9%なので、豊島区の世帯構成が相当単身世帯に偏っていることが分かる。これに関連し、先に上げた建物用地利用率の集合住宅を再度参照すれば、区部平均 26.2%のところ豊島区 31.9%であり、これは中野区 37.5%に次いで高比率となっている。ここからは、豊島区の居住地的な性格に占める単身世帯の存在の大きさを理解でき、彼らの定期的な流入が人口密度の高さの一因となっていることが考えられよう。

そして、以上の統計を町丁目別に参照してみれば図 1 のようになる。ここからは端的に、豊島区を中心とする池袋は大規模建物の並ぶ中心業務地区であるとともに単身世帯が好んで住む地域になっており、豊島区の周辺に行くほど小規模建物の並ぶ住宅地となり単身以外の世帯の居住が見られ人口密度が高くなっていく、ということが分かる。また、この傾向の他に、池袋近辺には人口密度の高い地域が見られるという特徴も見て取れる。昼夜間人口比率や単身世帯比率の微妙な違いから考えると、その中には、単身世帯とそれ以外の世帯が渾然一体となり集住し人口密度が最高位となっている地域と、池袋からの中心業務地区の侵食を受けつつ単身世帯を中心とした居住により人口密度を高く保っている地域が存在するようだ。

以上からは、豊島区池袋という地域が都心的性格と居住地的性格を併せ持った地域であるとともに、小規模建物の密集する高密度な地域であることが分かる。特に、副都心指定を受けているといえど、新宿・渋谷区と比べれば都心機能が発展途上であり、また居住機能も劣っていることが考えられるだろう。

## 2-2. 開発史から概観する地域性の形成過程

上記の地域特性が形成された要因を考える時、その一因として戦後の都市開発による影響を推測できる。

そもそも、豊島区は明治初期まで東京近郊農村であった。2章2節で述べた 1878 年時点

の行政区画では東京市内15区の外側、北豊島郡に属しそのほとんどが市街地化されていなかった。特に、現在の池袋駅周辺は、地域の主要道路であった中山道・日光御成道（本郷通り）と目白通りの間隙に位置し、農家、畑地の他、武蔵野特有の雑木林が広がっていた。この状況が、やはり2章2節で述べように、東京の人口増加や関東大震災、鉄道の発達を通じ市街地へと変化していく。この市街地化の過程において特徴的だったのは、一つに市街地化初期の巣鴨監獄、寺院・墓地といった施設の立地である。まず、巣鴨監獄とは現在のサンシャインシティの敷地に建っていた監獄で、もともと現在の中央区にあった石川島監獄が1895年に移転してきたものである。移転の理由は、石川島監獄が東京市中心市街地の発展の障害になっていたこと、及び、池袋が市街地化しておらず監獄設置にふさわしいこと、同様の理由で地価が安いこと、高台で地盤がしっかりしていること、などであったという（『豊島区史 通史編2』、1983、pp.614）。また、寺院・墓地とは現在の南池袋などに集中しているもののことで、そのほとんどが1910年代前半までに東京市内から移転してきたものである。移転の理由は、当時の市区改正事業の一環として実施された1874年「府下墓地取扱規則」により市内の墓地における埋葬が禁止された点が大きく、また市街地化が激しい市内ではもはや墓地を拡張できないという理由もあった。移転先として池袋が選ばれた理由は、高燥閑静で寺院に適当な土地であったこと、東京市に隣接しており交通も便利だったこと、などであったという（同上、pp.603）。これら施設の移転の経緯からは、当時の池袋が市街地化は進んでいないが市内に近くて便利な郊外地域として捉えられていたことが考えられるだろう。そして、1903年の山手線池袋駅の設置や1912年の東上鉄道（現東武東上線）の池袋駅延伸、1915年の武蔵野鉄道（現西武池袋線）の開通を通じ池袋の交通利便性が向上してくると、市街地化が本格化し工場や住宅地も建設されてくる（同上、pp.234-248）。人口動態を見れば、1912年の豊島区地域人口が28,949人だったところ、1920年には105,721人と10万人を突破し、1927年には210,146人と20万人を超えるなど、短期間での激しい人口増加が見られた（同上、pp.418）。また、豊島区住人の職業について、大正中葉には人口に占める工業従事者の割合が多かったものの、昭和初期までに商業や公務自由業従事者割合が激しく増加するという状況があり、人口増加を通じて地域が工業地から住宅地へと変容していく様子も見られた（同上、pp.428-429）。1931年の刊行の地域案内書には豊島区の駅利用状況に関し「国有鉄道山の手線は……近年郊外生活者の乗降するもの頗る多く、殊にラッシュアワーには俸給生活者、学生定期乗降客非常に雑鬧せり」と書かれていたということで、地域が東京の郊外住宅地として都内への通勤・通学者の居住地となっていたことを理解できるだろう（同上、pp.436）。

ところが、郊外住宅地という戦前の豊島区の地域性は、戦後の東京の拡大を通じ一変することになる。すなわち、2章2節でも触れたように、戦後東京は戦災による被害からまたたく間に復興し、例えば、敗戦直後には戦前の半数に近い349万人にまで減少した人口が1953年には746万人と戦前水準にまで回復し、1962年には1000万人を突破した。ただ、人口や産業などの急激な復興に対し公共投資は立ち遅れており、市街地の無計画な膨張や交通

条件の悪化、居住環境の悪化などの弊害が生じ、東京の都市機能の低下が問題となった。その際、問題の解決策として都心機能の分散が提起され、「経済、文化、行政等の初機能が都心に集中しているため、都心部においては昼間人口の増大と交通のふくそうを招来し、都市施設の需給のアンバランスが著しくなって」いたが、「副都心への都心機能の分散配置によって、都心を志向する人口圧力は緩和され、これと並行して市街地再開発事業を推進することによって、都市施設の需給のバランスを回復することが可能」となると考えられたのであった。このような視点において、「練馬、板橋両区から埼玉県下におよぶ地域の人口が東上、西武沿線において著しく増加し」、「これら地域の人口に対する副都心地区として発展しつつある」池袋は新宿・渋谷とともに1958年に副都心指定され、整備が進められることとなったのである。しかしながら、池袋の副都心への道のりは厳しいものであった。というのも、副都心指定に際した調査報告で「池袋副都心は東口の駅前地区という、ごく限られた範囲をのぞけば商業中心としての発展の程度がひくい、あるいは浅いということが出来る。それは商業専用建物を数多くつくりだしていない点、建物の専用化の程度がひくく、また非商業用の建物、用地が多く混在している点、建ぺい率容積率、平均階数などでとらえられる土地利用度が新宿にくらべてひくい点、更地が多く、方々に分布している点などにあらわれる」と書かれているように、元々繁華街の範囲が狭く、その近代化が立ち遅れていたからである（『豊島区史 通史編4』、1992、pp.4-5）。この原因としては、闇市の残存やデパートの集積という事態が存在していた。

まず、そもそも闇市とは、戦後の焼け跡に自然発生した非合法的な商売を行う露天商の集まりを言う。第二次世界大戦を通し空襲被害などにより中心市街地の大半を焼失し、敗戦により政治・経済が混乱しているという戦後東京の社会状況において特有に発生したもので、公的な衣食住の安定供給が期待できない中、代わりに非合法ではあるがそれらを人々に供給する役割を果たした。戦災により焼けた駅の周囲に発生したものが多く、都内で大規模なものには新宿、浅草、新橋、銀座などがあったといい、豊島区でも池袋駅の東西に発生した。そして、池袋の闇市は規模こそ新宿などに劣っていたが、長年存続したという特徴があった。例えば、新宿では1951年末までには露天の整理が行われるなど、東京の闇市は戦後比較的早い時期に姿を消していたが、池袋では東口のそれが1952年末までに撤去されていたのに対し西口では1962年まで存続していたのである。この闇市の存続はイメージや開発の遅れという点で池袋の繁華街に悪影響を与えた。例えば、豊島区史ではイメージに関し「池袋という街のイメージが長い間、「怖い街」というありがたくないものであった客観的根拠は、東口はともかく、西口のマーケットが昭和三〇年代後半まで存続していた、ということにその一端があるように思われる」（『豊島区史 通史編3』、1992、pp.17）と書かれている。また、開発に関し、東口では早期の闇市撤去と区画整理により1955年には「駅前広場」が完成していたのに対し、西口では闇市残存のせいで駅前整備が10年も遅れ、当時の新聞では「戦後既に十年、西口マーケットはその使命を終え、次の発展を阻害する一大障害となってきた」（同上、pp.581）と書かれている。ここからは、闇市の残存が池袋イメージを悪

化させ利用客を減少させたとともに駅周囲繁華街の開発をも遅れさせ、結果として、先の「商業中心としての発展度合いが低い」という状況を作り出す一因になったものと考えられる。

また、デパートの集積とは、戦後民衆駅となった池袋駅に非常に多くのデパートが店を構えたことを言う。その原因は先にも引用したように、当時池袋が人口の急増していた板橋・練馬・埼玉の副都心地区となりつつあったことが大きく、戦前より営業していた西武デパートの他に、1950年には西口駅ビルの完成を契機に東横百貨店が入居し、1955年には東口駅前広場の完成を契機に丸物デパートと三越デパートが進出を決定したのであった。これにより池袋には過剰にデパートが集積することになり、例えば、後背地人口とデパートの売場面積との関係を池袋・新宿・渋谷で比較した場合、ターミナルの沿線人口から算出した背後人口は、池袋では約180万人、新宿では約189万人、渋谷では約193万人となるのに対し、「池袋の百貨店売場面積は、新宿の二倍強、渋谷の三倍弱」となったのであった（同上、pp.567）。このデパートの過剰な進出は、池袋駅周囲の地元商店街に不安を与え進出反対運動をまねくことになる。ただ、商店街ごとにデパートとの距離や区画整理の進行度の違いがあり、それにより受ける影響とデパート進出に対する意見が異なっていた。例えば、池袋駅直近の商店街はデパートからのこぼれ客を期待できるのでデパート進出には賛成であり、一方で駅からある程度離れた商店街は顧客が一方的に奪われるので進出には反対であった。また、区画整理の遅れていた西口商店街はただでさえ商売がおぼつかないのにデパートという大資本が相次いで進出してくる状況に過敏に反応し、反対運動を先導したが、既に区画整理が完了し近代化が進んでいた東口商店街はさほど反対運動に熱心ではなかった。このような一枚岩でない状況が反対運動の遅れをもたらし、結果として先の過剰集積を実現させてしまった。これにより、池袋の商業はデパート中心となり、例えば、当時の新聞が行った調査で「ほとんどの家庭が、大きな買物になると百貨店を利用しているという数字があらわれている。というのが、品数の豊富さであり、デパート〔ママ〕のノレンを信用する」からだ、と書かれる状況となった（同上、pp.575）。ここからは、デパートの集積が池袋の駅周囲の商店街の営業を妨害し、結果として繁華街が狭いという状況を作り出したであろうと考えられるのである。

そして、以上の他にも、池袋の副都心としての発展度合いが低かった原因として、高度経済成長期前後に池袋駅近辺まで人口密度の高い市街地が形成されたことが挙げられる。豊島区の1950-1955及び1960-1965年の人口増加率分布と1965年の人口密度分布図をしてみる（図2）。これによると、1950年から1955年にかけて池袋駅周囲から大塚・駒込にかけて激しい人口増加があり、1960年から1965年になると人口増加の場が区のより周辺部に移ってくることを見て取れる。また、そのような人口増加により1965年には池袋周囲から大塚・駒込にかけて当時の区平均272人/haを上回る人口密度300人/ha以上の市街地が形成されていることが分かる。そして、当時の豊島区の人口動態を見る時、この密集市街地は単身世帯の流入より形成されたことが考えられる（『豊島区史 通史編4』、1992、pp.66）。す

なわち、豊島区の高度経済成長期の人口は、1964年まで増加し以降減少するという傾向を示している。ただ、一方で一世帯あたり人員は人口の増減に関わらず期間内で一貫して減少している。この時、1964年までの推移において人口が増加しているのに一世帯あたり人員は減少しているという点から、この期間の人口増加が小世帯の流入によりもたらされていることが分かる。また、1964年以降の人口減少は、小世帯の流入の背後で進行していた家族世帯の流出が顕在化してきたことによるものと推測される。さらに、1960年代初頭の豊島区の民間木賃アパート分布図を参照すれば、木賃アパートが多く分布している地域と人口密度の高い地域がほぼ一致していることを見て取れる。ここからは、高度経済成長期までに豊島区内において、単身世帯の流入とアパートの建設を原因とした、密集市街地の形成があったことが分かる。また、この時期の単身世帯の流入とアパートの建設には、池袋の副都心地区としての成長による利便性の向上の他、先の闇市の残存とデパートの集積も関わってくるようである。すなわち、当時豊島区がまとめた池袋のアパートについての調査によると、そもそも一般的なアパート群の発生過程のうち、新宿・渋谷・池袋のアパート群は「盛り場を中心として発生した第三次産業従業員を対象として自然発生した」ものだという。また、三副都心のアパート群発生共通要因として、「①都心への交通の利便、②私鉄ターミナルとして後背地近郊農村の離農者が定着しやすい、③盛り場の深夜勤務に適した位置、④商業専用地区と居住地区の混在、⑤巨大デパートの存在による商業地域の狭小化にともなう駅周辺更地の存在」を挙げている。ただ、池袋の場合は、「渋谷・新宿に比し、駅周辺の商業地域が狭小である」、「区内地主の土地所有が細分化し、有閑地主階層が、不動産所得階層に転化してきたこと」、「区画整理の遅延に伴う、飲食店街（マーケット）の残置と、従業員の駅周辺アパート〔へ〕の定着が多くあったこと」が特質として指摘されていた（同上、pp.74-75）。ここからは、池袋繁華街の狭さや発展度合いの低さの原因となった闇市の残存やデパートの集積が、単身世帯の流入とアパート建設を促進する原因ともなっていたことが理解でき、それらが複合的に作用して、池袋駅周囲にまで広がる密集市街地を形成したとすることができるだろう。

そして、上記のような密集市街地分布状況は、池袋の副都心へ向けた整備を難しくしたと考えられる。例えば、当時豊島区が開発計画のための地域調査を依頼していた学術研究機関の報告書では、①オープンスペースと災害避難地をリンクさせた防災計画、②歩行者路網による地域社会生活圏の整備、③「池袋ループ」の強化、の3点を中心的な開発方針として挙げている（東大高山研究室、1968）。ただ、区史にはこの報告書に対する次のような批判が書かれている。「ただ、その一方、副都心偏重の再開発と居住空間の再開発というテーマが完全に調和されていたかという点、そうも言い切れない。例えば西口への交通流入拡大のためには補助一七二号の建設が必要であるとされたが、その建設が地域の住民生活にどのような影響をもたらすかは言及されていないなど、やや不整合なところもあったのである。すなわち、報告書は池袋副都心のネックをその街路形態に求めていたわけだが、副都心機能を拡大するためには街路形態の変更が不可欠であり、その実行は居住環境の悪化をも招かざ

るをえないという豊島区の再開発のディレンマが暗示されていたともいえるだろう」(同上、pp.387-389)。つまり、池袋駅近くまで密集市街地が広がるという状況では、副都心予定地域の整備を行おうとすれば密集市街地の整備を避けて通れず、その際立ち上がってくる都心機能と居住機能の両サイドからの改善要求がディレンマとなって、開発が思うように進まないことを危惧しているのである。実際、後年の開発でもこのディレンマが発生している。例えば、巣鴨監獄跡地のサンシャインシティへの開発では、豊島区側の公園用地をメインにした計画と、都・財界側のバスターミナルと文化施設からなる超高層ビルを建設する計画が対立した他、いざ高層ビルの開発が始まっても、騒音や日照・電波障害などの公害を理由とした地元住人からの反対運動があった(同上、pp.335-358)。また、学芸大跡地の東京芸術劇場への開発でも、都や西口商店街が推すバスターミナル計画と、豊島母親連絡会、新日本婦人の会などが推す総合文化施設計画の対立があった(同上、pp.364-373)。ここからは、池袋の後年の開発が、その都度生じる都心機能と居住機能の両サイドの対立によって、長期化したり煮え切らないものとなっている状況を推測できるだろう。

以上の豊島区池袋における戦後開発の歴史を見れば、次のことがいえるだろう。すなわち、当地域は戦前までは東京市の郊外に位置していたが、戦後の東京の拡大を通じて副都心として整備されることになった。しかし、高度成長期前後で、闇市の残存やデパートの集積、単身世帯の流入といった自体が発生し、この影響で池袋繁華街の発展度合いが低い状況や駅周囲にまで密集市街地が迫るという状況が作り出された。これにより、その後の副都心再開発では都心機能と居住機能の両サイドから要求が発生・対立する事態が起きようになり、開発が困難となった。これが今日にまで尾を引き、現在の豊島区池袋でも、副都心として発展途上であったり居住機能が劣悪であるという状況が存在しているのではないだろうか。



### 3章 池袋北地区区画整理に見る駅周辺密集市街地整備の難しさ

3章2節では、高度成長期前後に生じた闇市の残存やデパートの集積、あるいは単身世帯の流入などの事態により、池袋繁華街の発展度合いが低い状況や駅周囲にまで密集市街地が迫るといった状況が作り出されたと述べた。本章ではこのような経緯により形成された密集市街地の特性と変容を調査する事で、「都心居住」を実現するための開発方法と仕組みを模索する。対象地域は現在の池袋駅北口に隣接する池袋北地区区画整理地域である。ここは元々密集市街地であったものが区画整理を経て変容し、現在では雑居ビルや小規模なアパートが幹線道路沿いに多く並ぶ地域となっている。ファミリー世帯が快適に暮らせる環境とは言い難い状況になっており、地理的に「都心居住」の場への再生も可能な密集市街地だっただけに、何故このような変容を辿ったのかを調査していきたい。

#### 3-1. 地域の地理と区画整理の概要

池袋北地区区画整理地域（以下、池袋北地区）は、現在の池袋駅北口に隣接する一帯で、南側をトキワ通り、東側を平和通り、北側を川越街道に囲まれた地域を指す。当時、この地域は中小商店や木賃アパートの建て込む密集市街地であり、また南端のトキワ通りを挟んで池袋駅西口の繁華街と隣接していた。1964年、この駅近くまで迫る建て込んだ市街地を切り開き西口の副都心的発展を図ることを目的とした区画整理事業が計画・決定された。具体的には、池袋駅西口と北の川越街道とを結ぶ形で補助73号線を貫通させ池袋駅西口の交通渋滞の緩和をはかる事、また、沿線の区画整理を行い北地区の中小商店や木賃アパートの近代化・高層化・不燃化をはかる事、そしてそれらを通し、東口に比べた時の西口繁華街のフトコロの狭さを改善する事、などを目的としていた。当初、事業の完了は1969年を目されていたが、事業の内容や方式に関する反対意見が地元住民から出るなどして難航し、最終的に補助73号線が開通するまでに24年を要した、非常に長期にわたる区画整理となった（『豊島区史 通史編4』、1992、pp.172）。

#### 3-2. 区画整理以前の地域の様子

区画整理以前の池袋北地区は、池袋の歴史を反映し、小規模な商店・アパートの密集する市街地となっていた。まず、その様子を統計データから確認していこう（注1）（表6）。建築統計から、建物用途別現状・非住宅の用途別現状・住宅の用途別床面積を参照すれば、池袋北地区は「住宅：非住宅」の割合が「65.8：34.2」の混在地区となっており、その内非住宅において「店舗：ホテル・娯楽・料亭：事務所・銀行：その他」の割合が「52.1：24.3：7.5：15.9」、住宅において「専用：共同：併用」の割合が「39.4：30.4：30.2」となっている。これら数値を豊島区平均と比較すれば、非住宅における「店舗、ホテル・娯楽・料亭」の多さと、住宅における「併用」の多さが特徴的である。また、人口統計から、人口密度・世帯

型構成・世帯毎の住居の種類を参照すれば、北地区は純人口密度 461.4/ha の人口稠密地域であり、世帯型において「一人世帯：二人世帯：三～五人世帯：六人以上」の割合が「41.1：21.6：31.7：5.6」、「民営借家・間借り：公営・給与：持家」それぞれに住む世帯の割合が「71.7：3.6：24.7」となっている。やはり豊島区平均と比較すれば、人口密度の高さ、小世帯の多さ、民間借家・間借りに住む世帯の多さが特徴的となる。ここからは、当時の池袋北地区の様子を次のように説明できるだろう。まず一つに、地域では多くの小世帯人口が生活していた。彼らは地域の世帯型の6割を占め、その多くが全世帯の内の7割を占める民営借家・間借り住まいであり、また住宅床面積の内の3割程度しかない共同住宅に押し込められていた。この小世帯の住居形態が地域の人口密度の高さをもたらしていたと考えられる。そして二つに、地域には商店やアパートを運営し生活する家族世帯も存在した。特に、非住宅の店舗、ホテル・娯楽・料亭利用の多さや、住宅の併用用途の多さからは、世帯型の残り4割を占める家族世帯の中に、併用住宅に住み商店を営むことで家族を養っている人々の存在を推測できるだろう。

また、地理調査やアンケート調査から、地域のより詳しい様子を見ていこう。地理調査によると、池袋北地区は土地用途別に南北に3つの地区に分けることができた(図3)。最南部は3つの路線商店街(平和通り、三業通り、常盤通り)に囲まれた商業地で、表通りは店舗、裏通りはホテルでほとんど全部を占めた。中央部は表通りは商店街だが、裏通りは専用住宅、アパート、事務所が多く、特に事務所には不動産が多く含まれていた。最北部はだいたい専用住宅とアパートから成っていて、オープンスペースはほとんどなく区画整理のための更地が駐車場として使われていた。また、地域の店舗は零細な自営業が多い事に特徴があった。例えば、事業所の従業員規模を西口繁華街地域と比較する時、西口繁華街地域が「家族従業員が主体」25.3%、「従業員1～5人」23.2%、「従業員6～10人」16.0%などと推移するのに対し、池袋北地区は「家族従業員が主体」52.9%で雇人のない事業所が過半数を占めていた。また、西口繁華街地域では会社：個人の比率が6：3なのに対し、池袋北地区は会社：個人が3：7と自営業比率が非常に高くなっていた。地理調査によると、この傾向は西口繁華街に接する地域最南部でも変わらないようで、西口繁華街では専用商業施設での店舗経営が多く見られるのに対し、池袋北地区最南部ではそのほとんどが併用住宅による経営だったという。他に、地域のアパートは規模が小さい事に特徴があった(表4)。例えば、アパートの部屋タイプを見る時、「1室」59.0%、「1室+DK」13.0%、「2室」5.0%、「2室+DK」10.0%、「3室以上」5.0%となっており、供給されていた賃貸住宅の7割がワンルームタイプであった。設備も「トイレ共用」69.0%、「トイレ専用」26.0%などと貧弱な物件が多かった。また、建設時期を見れば、昭和48年当時において、「昭和19年以前」8.0%、「昭和20年代」26.0%、「昭和30年代」26.0%などとなっており、建設から10～20年以上経っている古い物件が多いのも特徴であった。これら調査からは、地域に小規模な商店・アパートの密集している様子を理解できるだろう。

加えて、アパート経営者に対するアンケート調査から、開発の鍵を握る土地・建物権利者

の様子をしてみる(表7)。まず、アパート建設前敷地を見れば「住宅地」33.0%、「庭」28.0%、「空地」13.0%となっており、住宅の建て替えや庭への建て加えによりアパートを建設した経営者が多い事が分かる。また、アパート経営理由を見れば、「現在の収入ではやっていけない」28.0%、「生活の不安はないが増収になる」23.0%などとなっており、経営者の過半数が家計の足しにするためにアパートを営んでいる事が分かる。他に、アパート経営動機からは、「土地をもっていた」28%、「親(夫)からひきついで」18%などの受動的な理由からアパートを営む人々が多い事が分かる。調査では、これを他の池袋駅西口地域と比べる時、経営理由や動機に「現在はなんとかなるが将来のため」「貸家等の経験があった」などの投資・事業目的の少ない事が指摘されている。ここからは、池袋北地区のアパートの多くが経営者自身の生活を守るために建てられている事が分かり、故に庭先などに建て加える形で建設された小規模な物件が多くなっているのだろう。また、その経緯で建てられた小規模な物件が多いので、その入居者もアパートの規模・質より利便性や安さを優先する一時的居住者が多くなっている事が、アパート居住者に対するアンケート調査で指摘されている(表8)。そして、このような生活防衛のための経営は、アパートだけでなく商店においても存在したのではないかと考える。池袋北地区の店舗が西口繁華街と異なり零細な自営業が多い以上、その中には西口繁華街の利用者と近隣住民を顧客とした近隣商業を自家の生活のために営んでいる人々も多かったのではないかと考えるのである。

### 3-3. 地域住民の区画整理事業に対する意向

では上記のような地域で区画整理が行われる事になった際、地域住民からはどのような意見が出たのだろうか。事業に対する「困ったこと、不合理なこと」を「権利関係あり」「権利関係なし」で見れば次のようになる(表9)。「権利関係あり」では回答者77人中、「早くせよ、遅すぎる、生活(または営業)の見通しが立たない、インフレに対処できない、建替えができない」26人、「無償(減歩)方式に反対」12人、「敷地が狭いので減歩は不可能だ」11人などが上位の意見となっている。「権利関係なし」では回答者69人中、「住む所がない、移転のあっせん、補償をせよ、営業権がうばわれる」24人、「早くせよ、遅すぎる、生活(または営業)の見通しが立たない、インフレに対処できない、建替えができない」12人、「何も知らされていない、住民無視、不明朗だ」10人などが上位の反対意見となっている。ここからは共通の意見として、事業の進行の遅さと補償の問題(減歩方式)に対する不満を見て取ることができる。事業の進行の遅さは補償の問題に起因していて、当事業が初め補助73号線部分を含め全域を減歩方式で行おうとした所、地域住民から補助線部分は用地買収方式で行えという意見書が提出され、これにより減歩率を争点とした区画整理審議会選挙が行われることとなり、その中では補助線の地下道化意見なども出て、事業方式・内容についての議論が長期化したという経緯がある(『豊島区史 通史編4』、1992、pp.171-182)。何故ここまで減歩率が問題になったかということ、元々狭い敷地が減歩により更に狭くなることで、生活が立ち行かなくなるという懸念を「権利関係あり」の人々が持っていた

からのようだ。特にアパートや商店は先に見たように規模が小さなものが多く、これ以上敷地が狭くなると経営自体出来なくなるケースも多かったと考えられる。実際、区画整理によってアパート経営、小売商店街が破綻に追い込まれるという主張を掲げて、区画整理事業計画決定の無効確認を求める訴訟が東京地裁に対して提訴されるという事件もあったようだ（同上、pp.179）。

また、区画整理を通しては、地域や権利の変動により従来の生活様式の変更を迫られるという状況も出てくるが、地域住民は区画整理後の身の振り方をどのように考えていただけるか。例えば、権利者を中心とした、建物の不燃立体化・共同住宅・用途変更に関する意思、引き続きの居住・アパート経営存続に関する意思を見ていけば、次のようになる（表10、11）。まず、北地区全体では権利者中の7割が建物を不燃立体化する意思がある。特に地域北部ではその傾向が強くなっている。一方で、共同住宅意思は地域の権利者の内、2割しか持っていない。北部より南部の方が共同住宅意思は強くなっているが、それでも低い比率である。また、彼らの5割が建物の用途変更を望んでいない。ただ、用途変更をする予定の人も3割強存在し、その中においては北部ではアパートへの変更が、南部では店舗・事務所への変更が多くなっている。また、引き続きの居住意思を見れば、権利者中の事業主の約5割は区画整理後も地域にとどまりたいと考えている。アパート経営者の経営存続意思も見れば、彼らの77%がアパート経営存続意思を持つ一方で、73%が共同アパートには消極的となっている。ここからは全体の傾向として、持家住宅に住んでいるにせよ商店・アパートなどを経営しているにせよ、権利者の多くが区画整理後も現在の生活状態で地域に止まりたいという意思を持っている事が分かる。特に、区画整理を通じた建物の共同化には消極的である事が読み取れる。この要因としては、先のアパート経営者に対するアンケート調査に見たように、権利者の多くが自身の生活防衛のために事業を行っている地元層であった、という事が考えられるのではないだろうか。彼らは不在地主・法人とは異なり、事業の収益を増やす事よりもむしろ今の生活を続ける事に身の振り方の重きを置いているので、収益増は狙えるが事業の形態を変えることになってしまう共同化には積極的になれなかった、と考えるのである。また、このような志向を持つ権利者にとって区画整理による減歩は自家の経営を脅かす重大な危機であり、故に減歩に対する反対意見が多く挙がって事業が長期化したものだと考える。

#### 3-4. 区画整理による地域の変容

では、上記のような地域特性と意向の下で区画整理が行われた結果、地域はどのように変わったのだろうか。事業が完了した1988年以降の動向を国勢調査を用いて見てみよう。まず、2010年の人口、及び1990年から2010年にかけての人口動態を見てみる（表12）。これによると、2010年時点の北地区は人口6239人、人口密度260/ha、世帯数4215の地域であり、1990年より人口が14%、世帯数が41%増加している。世帯数の中では単身世帯が71%を占めており、この割合は1990年より94%増加している。また、年齢構成において

高齢者人口割合が 19%、年少人口割合が 5%となっており、それぞれ 1990 年と比べ 1%の増加、2%の減少となっている。他に、外国人人口割合が 20%、昼夜間人口指数が 226.2%となっている。これを豊島区と比べる時、まず池袋北地区が単身者の多く住む地域になってきている事が分かる。単身世帯増加率と人口増減率の高さが、地域への多くの単身者の流入を表している。年少人口割合増減の低さは、単身者の流入と裏腹に家族世帯が減少している事を表しているだろう。また、高齢単身世帯割合や外国人人口割合の高さは、地域に増えつつある単身者の中に独居老人や外国人留学生・労働者が多く含まれている事を示唆している。他に、昼夜間人口指数の高さからは、池袋北地区が単身者の多く住む地域になると同時に、事業所の多く存在する業務地域になってきている事が分かる。

また、土地利用現況調査から 1989 年、2011 年の土地利用状況、及びその間の土地利用増減率を見ても（表 1 3）。これによると 2011 年の池袋北地区の土地利用別延床面積は、事務所 14.55ha、専用商業施設 2.99ha、宿泊・遊覧、スポーツ・興行施設 8.8ha、住商併用施設 6.09ha、独立住宅 2.23ha、集合住宅 17.68ha などとなっている。1989 年と比較すると、中でも事務所、専用商業施設、宿泊・遊覧、スポーツ・興行施設、集合住宅がその割合を大きく伸ばしている。一方、独立住宅のみは床面積を減少させている。これを豊島区と比べる時、まず事務所、宿泊・遊覧、スポーツ・興行施設が、区平均の増加率を大きく上回る形で床面積を増やしている事が分かる。逆に、専用商業施設、集合住宅などは、増加率自体は大きいものの、区平均の増加率と比べればほとんど差異がないことが分かる。独立住宅の減少率に関しても同様である。ここからは、まず池袋北地区が人口統計からも理解できたように業務地域化している事が分かる。区画整理後、地域に事務所が多く立地し通勤人口が増え、先の昼夜間人口指数の高さがもたらされた事が推測される。また、宿泊・遊覧、スポーツ・興行施設の増加からは、以前より地域の西口繁華街との繋がりが濃くなっている事を理解できる。区画整理以前に地域最南部で目立っていたホテル・娯楽施設の類が、整理後も存続し増加したのだと推測される。

以上の人口・土地統計からは、以前と比べ地域の副都心的利用が増えてきた事を読み取れる。単身者の増加からは、池袋の利便性を求めて一時的居住者がより多く住むようになった事が考えられる。また、事業所、宿泊・遊覧、スポーツ・興行施設の増加からは、池袋に広域拠点を構えたい事業所や、西口繁華街の延長で商売をしたいホテル・娯楽施設が多く立地してきた事を考える事ができるだろう。原因としては、区画整理により幹線道路が通り街区が整えられた事で、地域の住居・商業・業務上の利用価値が高まった事を挙げられるだろう。この際、地域住民の区画整理事業に対する意向にもあったように、地域南部では事務所・店舗、地域北部ではアパートへの建物用途転用が多く行われたと考えられる。

ただ、区画整理は上記のような副都心的土地利用の増加をもたらさなくても、有効・高度な土地利用は部分的にしかもたらさなかったようである。例えば、アパートに関し、人口統計からは池袋北地区に豊島区平均以上の単身者を中心とする人口増加があった事が分かる一方、土地統計からは集合住宅の土地利用が豊島区平均と同程度しか増加していない事が

分り、地域のアパートの大規模化が進んでいない事が推測される。実際、2011年の土地利用現況調査から池袋駅周辺町丁の集合住宅の階層を調べれば表14のようになる。この時、豊島区が2.65階、池袋2丁目3.45階となっており、池袋北地区のアパートは豊島区の平均的なそれと比べ階層が高くなっているものの、東池袋3丁目10.99階、西池袋1丁目8.95階、東池袋1丁目7.68階、東池袋4丁目7.19階などと比べれば雲泥の差がある。すなわち、池袋北地区にはアパートとして平均より多少大きい物件は建つものの、タワーマンションのような大規模物件は他の駅前地域と異なりほとんど建設されていない事が分かる。ここからは、池袋北地区のアパートは区画整理を通して大規模化はあまり行われず、むしろ行われなかったために小規模アパートが受け皿となって単身者の流入が起きた事が理解できるだろう。

また、商店に関し、区画整理以前、地域の最南部に存在した三業通り商店街が、区画整理を通してどのように変わったかを、1985年と1995年の住宅地図を比較して調べてみる(図4)。まず、区画整理以前の1985年においては、三業通り沿いには飲食店や日用品店などの店舗が並び、横道に入ると旅館・ホテル・風俗店などのホテル・娯楽施設が並んでいる状況がある。これが区画整理後の1995年になると、三業通りは拡幅され劇場通りとなり、沿線は街区が整形され高層ビルが立ち並ぶようになっている。また、この高層ビルに入っているテナントを参照すれば、その大部分が事務所である一方、一部に店舗や個人が入居している事が分かる。それら1995年の建物、テナントの内、1985年から存続していると思われるものを一部抽出し対応させたものが表15である。これらを見る時、まず区画整理以前に三業通りに存在した商店の幾つかが、区画整理後に多数の事務所が入居する高層ビルを建設し、その一テナントとして自身を入居させている事が分かる。また、そのいずれも区画整理以前の建物の敷地とほとんど変わらない矮小な敷地に建設されている。加えて、区画整理以前の複数の商店が一つの高層ビルに入居するような共同化の痕跡は、三業ビルを除き見受けられない。ここからは、三業通りでは区画整理後も地域に残った商店の多くが、事業後土地を共同化することなく、むしろ個人の換地先で思い思いにオフィスビルを経営し、傍ら自身の商店も一テナントに入れ経営を続けるという選択をとった事が読み取れるだろう。この時、三業通り以外の商店も同じような経過を辿ったと予想するなら、先に見た池袋北地区の事務所の増加はこのような商店の雑居ビルへの転用の過程で生じたものと考えられるだろう。これにより、結果として副都心的土地利用は多くなったが、高度な土地利用が達成されたかという疑問であり、むしろ外形は高層ビルという形で整ったものの内部の土地利用は雑多化した感がある。

以上の調査からは、池袋北地区が区画整理を経て土地の用途を副都心化させる一方、土地利用の規模は以前と同様に小規模で細分化している事を理解できる。そして、この変化には先の区画整理に対する住民の意向がダイレクトに影響しているだろう。すなわち、地域の権利者の多くが自身の生活のために事業の経営を行う、敷地の「共同化」に消極的な人々であったために、区画整理を経ても建物の外形が変わるのみで事業の大規模化はなされなかつ

た、という状況が考えられる。そのため、アパートではタワーマンションのようなファミリー向けの賃貸住宅が建たず小規模な単身者向けのアパートが多くなり、また商店では複合商業施設のような形で地域商業の促進が図られずむしろ個々の商店の狭隘な敷地を用いた雑居ビル経営が多くなり地域の業務地区化を招いた、という事を推測するのである。

### 3-5. 池袋北地区区画整理の「都心居住」視点による批評

以上の池袋北地区区画整理地域の調査を通じては、駅近くの密集市街地における都市開発について次の事が言えるだろう。まず、駅近くの密集市街地には元々都心的な土地利用がある程度存在する。利便性重視の一時的居住者が多く流入しており、その受け皿としてアパートが多く供給され、そのため人口密度が高くなっている。また、駅前繁華街の影響を受ける形で、商店にはホテル・娯楽施設なども多くなっている。ただ、そのような都心的な土地利用がある反面、権利者は「自営」を志向する地元層が多い。生活防衛のために自家の敷地内で小規模なアパートを経営する人々や、併用住宅で雇人なしに近隣商業を行う零細な居住自営業者が存在する。彼らは不在地主・法人などとは異なり、事業の重きを収益の増加よりもむしろ現在の生活の存続に置いているため、開発に際し敷地の「共同化」などには消極的である。この状況で都市開発を行う時、権利者に負担を強ければ多くの反対意見が生じ事業が長期化し、また、事業が完了しても、地域に都心的な土地利用の増加や地域の不燃化をもたらす一方で、土地利用の細分化・小規模化を継続させてしまう。この時、地域には小規模なアパートを受け皿とした単身者が増える共に、商店の雑居ビル化と事業所の入居に伴った地域の業務地区化が進む。このような状況は「都心居住」の実現を考える時、ファミリー世帯が入居できる物件が増えない点や、ファミリー世帯が暮らしやすい環境の構築が出来ないという点で、マイナスになるだろう。

よって、都市開発を通じこのような状況をもたらさないためにも、インナーシティの密集市街地で「都心居住」施策を行う際には、敷地の「共同化」の仕組みを開発に取り入れる必要があるだろう。元々細分化している土地利用を是正するというだけではなく、ただ漫然と都市開発を行っても権利者の意向からして自然に細分化が是正されないという点から、開発側から積極的に権利者たちの意向を調整し敷地の「共同化」を誘導するような開発が、求められてくると言えるだろう。ここに、「都心居住」施策が謳っている、敷地の「共同化」の必要性が存在すると考えるのである。

## 4章 東池袋4・5丁目の住民参加型整備に見る密集市街地へのコミュニティ活

### 用方法とその利点

3章からは次の事が分かった。すなわち、池袋駅のような一大繁華街を形成する駅周辺の密集市街地には共同化意思の弱い小規模事業主が存在する。それを原因として、整備に対する反対意見が生じ事業が長期化するとともに、整備を通じて細分化している土地利用を是正することも難しい。この点で、駅周辺密集市街地の整備に際しては、敷地の「共同化」を誘導する仕組みづくりが望まれるのであった。これを受けてこの章では、敷地の「共同化」の仕組みを備えた都市開発としてどのようなものがあるか、或いは求められるのかを考えていく。参考にするのは、東池袋4・5丁目再開発地域である。この地域は池袋北地区同様、元々池袋駅に近接する密集市街地であったが、住民参加型、部分修復型の整備方式を用いる事で、敷地の「共同化」とそれによる住環境の改善および防災が進められており、「都心居住」の場が築かれつつある。この地域で行われている整備の内容を調査する事で、「都心居住」を実現する開発方法と、そこに「共同化」の仕組みをどのように組み込んでいけば良いのかを明らかにしたい。

#### 4-1. 地域の地理と特徴

東池袋4・5丁目再開発地域（以下、東池袋4・5丁目）は、北をサンシャインシティ、東を文京区、南と西を首都高速5号池袋線に囲まれた地域を指す。また、池袋駅から距離500mの位置にあり、域内の南北に都電荒川線、東西には東京メトロ有楽町線が通っているなど、交通利便性の高い地域となっている。近年までその大部分に密集市街地が広がっていたが、昭和末から平成初期にかけての整備事業を経て、現在では再開発ビルやタワーマンションなどの高層建物が目立つ。といっても、高層建物が建つのは表通りだけで、裏通りに入れば今でも住宅やアパートなど低層建物の密集が見られる。だが、そのような裏通り地域の所々にも、中層アパートや小規模な公園が建設されるなどしており、住環境が改善されつつある兆候が見られる。

地域には近年まで密集市街地が広がっていたとは言ったが、豊島区の整備事業のための調査報告書によれば、その様子は次のとおりである。すなわち、東池袋4・5丁目は1980年の国勢調査で人口密度500人/haであり豊島区平均の200人/haを大きく上回る人口稠密地区である。また、建物のほとんどが二階建て以下の建築物となっている。そして、居住歴五年未満の世帯が29%を占めている。これらの事は、当地域の3300世帯のうち43%が木賃住宅ないし、間借り世帯であり、純粋な一戸建持ち家率は10.2%に過ぎず、いわゆるマンション(7.7%)や寮、社宅(4.2%)を除けば残りのほとんどは長屋ないし借地持ち家であるという事、また、単身者(44%)と夫婦のみ(11%)の世帯が半分以上を占めているという事などに起因している。地域では「入学や就業に伴い、東京暮らしの足がかりとして、副都心



隣接の便利性を求めて転入したものの、居住的不満から短期間に転出するという構図が繰り返されている」のであり、「流動する最小単位世帯の中継地的な役割を果たしている住宅地」となっている、との事である（『豊島区史通史編 4』、1992、pp.645）。また、1980年の棟数における建物用途構成割合を追加で参照すれば、専用住宅 51.2%、共同住宅 25.7%、併用住宅 12.9%、併用共同住宅 4.3%、店舗 1.4%、事務所 1.5%などとなっている（首都圏総合計画研究所、1981、pp.9）。つまり、整備事業以前の東池袋4・5丁目は、池袋北地区と同様に、副都心の利便性を求めた単身の一時的居住者が多く住む地域であり、またその受け入れ先として小規模アパートが密集する地域であった。また、地元層として、そのようなアパートを経営したり或いは併用住宅で商店を営む人々が住んでいた地域と考えられる。

#### 4-2. 整備事業の内容

上記のような密集市街地の劣悪な住環境、防災性能を改善するため、昭和末頃より整備事業が行われる事となった。きっかけは、1975年の地方自治法改正に伴って1981年に豊島区が基本構想・基本計画を定め、その中で東池袋4・5丁目がまちづくりの重点事業地区に定められた事による。事業の開始当初、豊島区は次のような2つの方式を想定していた。一つに、市街地再開発事業をテコして整備事業を進める方法。当時、東池袋4・5丁目では域内に走る都電荒川線に沿って都市計画道路・補助81号線の建設が計画されていたから、これを中心とした市街地再開発事業を実施し、周辺地区をころがし方式で改善していく方法が考案された。具体的には、まず都市計画道路沿線の街区を市街地再開発により整形し、そこに4~5階程度の中層共同住宅（約400戸前後）を建設する。中層共同住宅の一階部分には商業施設等が入るスペースも設け、そこに従来の地域住民や商店街を集約する形で入居させる。これにより捻出した空地にオープンスペースや緑地、コミュニティ施設などを建設し、地域の住環境、防災性能を飛躍的に向上させる。併せては、事業外地区での木賃アパートの共同化・不燃化なども進めていく、というものであった。また、二つ目の案として、部分修復のみで整備を行う方法があった。土地区画整理や市街地再開発のような大規模な開発を行わず、土地建物の権利者の同意協力によって部分的な環境事業を積み上げる事により、地域全体の環境を向上させる方法である。具体的には、木賃アパートの共同化・不燃化を国・都・区の助成の下に進め壁面線の後退と空地の捻出を図る。壁面線の後退により道路の幅員を最低4mは確保し、捻出した空地には小公園、老人いこい室、区民集会室、保育園、防災器具置き場等のコミュニティ施設を設ける。また、併せてブロック塀の生垣化、私道・通路を用いた生活道路の行き止まり解消なども助成を活用し進めていく、というものである。豊島区はこの2つの方法の内、都市計画道路・補助81号線自体が東京都の方針によりしばらくは着工されないという点や、地域住民の生活・コミュニティを守るという点から、後者の期待度が高いと考えていた。ただ、いずれの方法を採るにせよ、地域の土地・建物の権利が錯綜している点や防災性能の向上の緊急性が高い点から、部分修復の方法を絡めざるを得ないとも考えていたようである（同上、pp.23-34）。

そして、東池袋4・5丁目の整備事業に特徴的だったのは上記の整備方法の判断が地域住民に委ねられた点であった。すなわち、豊島区は整備事業に先立ち地域で「まちづくり説明会」を3日間開催した。説明会には住民約200人が参加し立ち見の人も出る程だったという。区はそこで「このまちをこのまま放置するわけにはいかないの、何らかのまちづくりのアクションをおこしていきたい。どんなアクションをおこすのが最も適切なのかを住民と一緒に考えていきたい。むしろまちの主人公である住民に主体的に考えてもらって、区が後押しするという仕組みができないだろうか。そのために、住民が主体となったまちづくり協議会を作っていただきたい。」という趣旨の呼びかけを行い、住民が地域の整備方針を検討する場である「まちづくり協議会」を組織した。協議会には第一回協議までに約40人が参加し、構成メンバーには商店主、自宅や近所に仕事場のある人、町会の役員、都心に勤めるサラリーマン、主婦など様々な人が集まったという（東池袋四・五丁目地区まちづくり協議会他、1987、pp.80）。

区がこのように住民参加を求めた理由には、地域の整備にコミュニティ意識の醸成が必要と考えていたからであった。整備計画書には次のようにある、すなわち、「当地区は他に例をみないほどの過密住宅地であり、道路基盤の不備、老朽家屋の集積、さらに環境改善に資する建物更新の困難さもあって防災上の不安が大きく、これの克服（低層過密の緩和）が最大の命題であり、安全で快適なまちづくりが基本的な目標となる。一方、当地区の居住者の大半は、当地区をわがまちというとならえ方をしているとは思えず、従って環境改善の熱意も発生しない状況にあると言わざるをえない。小規模な環境改善事業の推進、積み上げと同時に、ソフトな面からコミュニティ意識の醸成をはかり、住環境改善を運動として盛り上げてゆく必要がある」（首都圏総合計画研究所、1981、pp.23）。このように区が考えたのは、地域住民の多くが、アパートの一時的居住者や都心への通勤者など地域と深い繋がりをもたない人々であったり、或いは地域に土地や建物の権利を持っていても個別の建築更新をするなど街づくりに関心をもたない人々であったからであろう。特に後者のような個別の建築更新が無秩序に進行し続ければ住環境の改善はいつまでたっても望めないし、また整備事業を行うにしても彼らが街づくりに関心が持たなければ合意の調整がおぼつかないと、考えたのではなかろうか。

#### 4-3. 「まちづくり協議会」の活動

では、上記の経緯で組織された「まちづくり協議会」は、実際のところどのような活動を行い、整備事業にどのような影響を与えたのだろうか。その詳細を見てみよう（東池袋四・五丁目地区まちづくり協議会他、1987、pp.82-99）。

まず、協議会の活動は2ヶ年計画で行われ、1年目はまちづくりの基礎的な学習と、まちづくりの大まかな方針を検討し、2年目にまちづくり計画をまとめて区長に提言するというスケジュールで進められた。また、協議会で議論したまちづくり方針を地元と共有するために「協議会ニュース」を発行し全戸に配布することとした。

1年目に行った大きな活動には、例えば、「まちづくりセンター祭り」があった。これは協議会の議論の場として「まちづくりセンター」が建設されたことを祝った祭りで、発足以来協議会は地元の信用金庫の間借りで会合を行っていたが豊島区が先だって取得していた「まちづくり広場」にプレハブ小屋を建て拠点を構えることが決まったのだった。祭りでは地元に対する様々なイベントが行われ、例えば、地元の子供たちに町の将来を絵に描いてもらいそれを展示する「二十一世紀の私たちの町」イベントや、区の防災課の協力による天ぷらを用いた火災発生の実験と消火の実演、緑化運動の一環として区の公園緑地課に協力してもらい行った苗木の無料配布、などがあった。また、センター内には、地区の生活環境、防災、緑化などについて関心をもってもらおうと、現状を図解したパネルや相談コーナーも設けた。祭りは計11日間開催され、その期間中に伸べ700人の来場を得るという盛り上がりを見せ、以降毎年開催されることになり、翌年・翌翌年はそれぞれ800人の来場者があったという。これを通して、豊島区と一部の有志からなる協議会の活動が地元の意向と遊離してしまう懸念が払拭されたようであった。また、協議会では「地区を歩いて考える協議会」と題してフィールドワークも行った。13名参加の二時間程度の実踏調査ではあったが、まちづくりの観点から改めて地域を歩くことで気づかされる問題が多かったという。例えば、次のような意見が得られた。「所詮、密集地区であるから、空き地などはないし、日曜日というのに子どもが遊んでいる風景は見当たらない。自由奔放に遊べる場所をもたない今の子どもがかわいそうだ」。「まちの人が狭い露地に鉢植えを並べている盆栽の共演はすばらしい。あんがい、こういうところに人びとのコミュニケーションの場があるのだ」。「ふだん、何げなく通っている道も”まちづくり”のためにとの目的をもって歩いてみると、さまざまなことに気がつくものだ。大きな地震でも起きたらガタガタと崩れるような老朽家屋、近所で火災が発生したら逃げ場に困るようなところ、せっかく道幅を広くとって家を建てたのに、また道いっぱいに塀をつくってしまったところ、数えあげればきりがないほどで、やはり”まちづくりの重点地区”に値する地域だ」（同上、pp.86-87）。協議会はこのような気づきを地図にまとめ、「まちの点検マップ」として住民に公開した。協議会がこのような活動を行うなかで、活動に対するクレームが地元住民から持ち込まれることもあった。例えば、「まちづくり広場」で、子どもたちのボール遊びが近所のガラスをたびたび破損するとして、広場周辺の住民から協議会に強い苦情があった。すなわち、「いままでのボロ長屋が取り壊され、この広場ができた当初は、みんな大変喜んでいた。でも、こうたびたび、ボールが近所に飛び込んでガラスを壊すのでは、もうガマンができない。広場の植込みに、ゴミを捨てるものもある。ゲート・ボールの人達が広場を独占して使っている。こんな広場なら閉鎖した方がまだ」、ということである（同上、pp.88）。協議会はこれに対し、広場の管理方法を豊島区と町会の共同管理から協議会の自主管理へと変更することで対応したが、このように協議会の活動が必ずしも地元住民に諸手をあげて受け入れられたわけではなかったようだ。

2年目に入ると協議会は本格的な整備事業の計画の検討に移っていった。まちづくりの

目標を、①災害に強いまちをつくること、②東池袋にふさわしいうるおいのある住環境をつくること、③誰もが住み続けたいと思うまちをつくること、④活力のある商店街をつくること、の4点に定め、特に整備の緊急性が高かった①、②に対応する「道路の計画」「公園施設の計画」を優先的に具体化し、まちづくりの中間提案として公表、地域住民の意向を打診することに決めた。計画の全体の基調としては、修復型のまちづくりをねらうことになり、また「道路の計画」の中心は、地区の安全性を高める必要最小限の装置として、三本の防災道路を整備する方針が定められた。ただ、計画には一部住民からの反対意見が出た。例えば、中間提案の公表の場として設けた懇談会では、質疑として①防災道路について、②区画道路について、③建替促進の方策について、④都市計画道路についてなどの質問や意見が大部分を占め、直接計画道路に面する住民から強い反対が表明された。なぜ、防災道路が必要なのか、もし必要としても、どうしてこの路線に設定したのか、防災道路ができることにともなうマイナス面はどう対処するのか、どんな方法でつくるのか等々であった。協議会はこれに対し、防災道路は消防庁の消火活動の基準などに照らすと地区の最低限の安全装置として必要であり、複数の路線案との比較検討の結果提案路線に落ち着いたこと、防災道路の整備に際しては区が適切な補償を図っていくことなどを、回答した。しかし、この議論は並行進んだまま懇談会は閉会を迎えたという。つまり、整備事業の方法を検討する中で、地元住民の土地・建物の権利を侵害する場面では、どうしてもその合意の調達が問題になっていた。このような中間提案を経て、最終的に豊島区長に提出した「まちづくり提言」の内容は図5のようになった。すなわち、まちづくり計画の4原則として、①総合的なまちづくり、②参加によるまちづくり、③段階的なまちづくり、④納得によるまちづくり、を定め、また先の4目標と対応して①道路の計画、②公園・施設の計画、③住宅の計画、④商店街の計画、を定めた。4原則では、まちづくりを住民参加型、部分修復型で行うことや、地域の整備をハード面からだけでなくソフト面からも進めること、合意の調達に必要となる事業の公平性を補償金などを通じ必ず担保すること、などが謳われている。また、計画のうち、「公園・施設の計画」は「辻広場」の建設として実現を見た。「辻広場」とは規模30から60㎡の小規模な公園であり、地域内の区画道路で区切られた住宅街区に1ヶ所、計30ヶ所が計画されたものである。建設に必要な敷地は図6のように区の助成の下に共同建替を行うなどして捻出される。設計には「辻広場・おもしろアイデア大募集」と題し協議会が住民から集めたアイデア案が取り入れられ、独特な外観となっている。「辻広場」の意義としては次の5点が提示されている。①住宅密集地区内に隙間をあけることにより、日当たりや風通しがよくなり、緑地も増え、住環境が向上する、②災害時、もっとも基本的な集合場所となり、ミニ防災拠点としての機能をもつ、③まちの小さな行事や児童、主婦、お年寄りたちにふれあいの場、日々の憩いの場を提供する、④まちの歴史が織り込まれ、住民たちの手によって広場がかたちづくられることにより、まちづくりへの関心も高まる、⑤比較的小さな金額で、また短期間に事業を進めることができるので、「積み上げ式」のまちづくりの手法として有効である（東池袋四・五丁目地区まちづくり協議会他、1987、pp.25）。「辻広場」は2007年

までに 11ヶ所が建設されることとなった。

#### 4-4. 住民参加型の整備事業の効果の考察

東池袋4・5丁目では、豊島区の「安全で快適なまちづくりにはコミュニティ意識の醸成が必要」という方針の下、上記のような「まちづくり協議会」の活動が行われた。では、実際そのような住民参加の方法は地域の整備事業にどのような効果を与えたと考えられるだろうか。

まず一つに、地域住民のまちづくり意識を喚起しただろう。例えば、「まちづくりセンター祭り」における展示やイベントは住民が地域の現状を把握することに役立ただろうし、「まちの点検マップ」の作成・公表を通じ地域の見方を変化させることもできただろう。これらにより、住民に地域の住環境の悪さを意識・問題視させ、整備事業の必要性を感じさせたはずである。しかし、協議会の活動を通じて、住民はそのようなまちづくり意識を持つようになった反面、事業によって自身の財産権が侵害されることには敏感なままだし拒否感を抱いていただろう。実際に「中間提案」で事業の計画を提示した際には権利者からの根強い反対意見が見られたのだし、区長への提言の原則第4項は「この提言は大多数の住民の意思を反映したものと確信しているが、一部の地区住民からは反対意見もあるので」定められたのであった。つまり、住民参加の方法は整備事業に対し住民の全くの賛同を取り付けるものではなかっただろう。ただ、住民参加の方法は、地域住民に整備事業の必要性を意識させることで、地域の環境と自身の財産権との比較考量を迫ることに成功したのではないか。例えば、先の市街地再開発のような大規模事業はもちろん、防災道路の整備のような小規模な事業にさえも権利者の反対意見が出てきてしまう当地域において、整備事業が頓挫することなく部分修復型という妥協点を模索できたのは、協議会の活動などを通し住民の多くが地域の環境の悪さと改善の必要性を認識していたからであろう。また、池袋北地区と同様の密集市街地であり敷地の「共同化」が難しいと思われる当地域において、11ヶ所の「辻広場」が整備できたのも、オープンスペースの必要性を認識していた住民が「共同化」を許容した結果ではないだろうか考えるのである。

以上からは、住民参加の方法が与える整備事業への効果として次のことを考える。すなわち、住民のまちづくり意識を喚起し整備事業の必要性を認識させることで、事業の妥協点を模索することを可能にし、その実現と円滑化を促すだろう。

実際、このような整備事業による地域の変容を統計データから参照すれば表16、17のようになる。東池袋5丁目の統計を見れば、土地統計において公共系施設、独立住宅が豊島区平均を上回る割合で増加しており、また人口統計において単身世帯割合、単身世帯増加率が豊島区と同程度となっている。ここからは、「辻広場」などの公園施設の整備により住環境が向上し、地域にファミリー世帯が根付いてきている様子を見て取ることができるだろう。また、東池袋4丁目では非単身世帯による人口増加と、事務所、宿泊・遊興、スポーツ・興行施設、集合住宅の増加が著しいのは、2003年に市街地再開発事業によりライズシティ

池袋というマンション及び業務・商業・公共施設の入居する複合ビルが建造されたからである。この事業は先の「まちづくり協議会」が区長へ提言を出した2年後に組織された「東池袋4丁目再開発協議会」による豊島区内で初めての組合施行の市街地再開発となっており、ここにも協議会の活動の影響が考えられるかもしれない(「豊島新聞」1995年10月24日)。

最後に、このような住民参加型の整備事業が東池袋4・5丁目で取られた理由を再考すれば、それは豊島区自体がその地域性を理由に住民参加による行政を必要としていたからではないだろうか。例えば、豊島区が東池袋4・5丁目で整備事業を行うきっかけとなった「豊島区基本構想」では、その地域性を次のように記述している。「豊島区は、居住機能と副都心機能という二つの都市機能をもっている。そして、区内の各地域は、市街地のなりたち、歴史や文化的背景などによって、それぞれ異なった特性をそなえている。そのため、豊島区は、さまざまな顔をもった地域を、モザイク状に組みあわせた複合的な都市となっている」(『豊島区史資料編 6』、1990、pp.644)。また、都市の将来像を次のように記述している。

「・・・住宅地域の将来方向は、基本的には、地域にねざした文化の継承と発展を軸にして、過密環境からの防衛につとめ、地域社会の特性に対応した、うるおいのある個性ゆたかな生活文化をきづくことにある。また、池袋副都心地域の将来方向は、文化機能の導入と充実をはかるとともに、みどりひろばを再生して、豊島区の中心地域にふさわしい魅力と活力に富んだ、区民や来街者にひろく親しまれる、生活文化副都心をきづくことにある。この二つの地域は、明らかに異なる発展方向をめざしており、両者の調和をいかにはかるかが、今後の重要な課題である」(同上、pp.646)。そして、この将来像の実現を図るために基本構想の五章では「コミュニティづくりの推進」を挙げているのである。ここからは、豊島区という地域がさまざまな背景を持った人々がさまざま様式で生活を送っている地域だからこそ、区が主体となった上からの政治では個々別々の要求に対応しきれず地域の整備方針をまとめるのは難しいのであり、むしろそのさまざまな人々自身に地域のまちづくりに興味をもってもらって、互いに要求の妥協点を考えてもらう方式がふさわしいということを、豊島区は考えていたのではないだろうか。豊島区は、ある種「都市」という場所の特性に共通している部分が多いとも思われるので、今後「都心居住」をどこで進めるにしても、上記のような開発への姿勢は必要になってくるものだと思う。

## 終章

### 1. まとめと今後の課題

本論文をまとめれば次のようになる（付記図）。まず、第1章では東京都心地域の社会状況を都心居住施策とインナーシティ問題という視点から確認した。東京都心地域では高度経済成長期以降の人口減少をきっかけに産業空洞化や中心業務地区化などの種々の地域変容が生じ、結果として、従来の地域生活の崩壊や世帯構成のアンバランス化が発生し地域活力が減退するというインナーシティ問題が起きているのであった。また、バブル経済期には地価の高騰に伴う更なる都心人口の空洞化が生じて先のインナーシティ問題や通勤問題に拍車がかかり、これに対応して主に都心地域の総合的な住環境整備を目的とした都心居住施策が推進されることになるのであった。ただ、近年ではこのような都心居住施策は人口の都心回帰を受けて、その主眼をファミリー世帯の暮らしやすい住環境整備へと移しつつあるのであった。このような社会状況からは、東京都心地域で都心居住施策を進めるに際しては、同時に先のインナーシティ問題により生じている地域問題を解決することも必要となってくると推測された。

第2章では東京都心地域の開発史を考察するフィールドとして豊島区池袋を定め、その地域性と地域性の形成過程を調査した。豊島区池袋は都心と練馬・板橋・埼玉とを結ぶ交通結節点として東京の都市計画では副都心に定められている。ただ、一方で豊島区全体を見る時、都心機能の低さや人口密度の高さ、小規模建物の密集といった特徴を確認できる。ここからは、東京都心地域の中でも豊島区池袋に特有の地域性として、駅を中心とした狭い中心業務地区とその周囲に広がる人口密度の高い市街地という構造を理解できるのであった。また、豊島区池袋の開発史を概観すれば、その地域性の形成には高度経済成長期前後の市街地形成と、その後の副都心整備の不順が関わってくるようであった。戦後、豊島区池袋は東京の拡大の中で副都心指定を受けるものの、その都心機能は貧弱であった。闇市の残存、デパートの集積、単身者の流入と木賃アパートの乱立などを原因として、繁華街の発展度合いは低く範囲も狭小であり、一方で密集市街地が池袋駅近くまで迫るといった状況が生じていた。そして、その状況は副都心の整備を行うには密集市街地の整備も行わざるを得ないというディレンマを生み出していた。何らかの整備を行うにつけて都心機能と居住機能の双方からの意見と対立が生じるので、後年の副都心整備が円滑に進まず、これが現在の豊島区池袋の地域性の一因になっていると推測された。

以降の第3章、第4章では豊島区池袋の開発史を具体化するため2つの整備事例を取り上げた。それらを比較する中で豊島区池袋の副都心整備における歴史的課題とそれに対する解決方法を考察した。

まず、第3章では池袋北地区における区画整理の事例を取り上げた。池袋北地区は池袋駅西口に隣接する密集市街地であり、区画整理は駅西口の交通渋滞緩和や繁華街拡張という副都心整備の一環として行われた。当地区には立地上、店舗・アパートなどの小規模事業主

や木賃アパートに住む単身者が多く存在していた。そして、整理に際しては小規模事業主の減歩への反対や共同化意思の弱さが問題となり事業が難航した。また、共同化意思の弱さが整理後の小規模アパートの存続や雑居ビルの建造を招いたことが推測された。ここからは、豊島区池袋の副都心整備が、駅周辺に広がる密集市街地を切り開かなければならないという歴史的課題を持つとともに、小規模事業主の存在による事業の長期化や細分化している土地利用の是正の困難といった問題も抱えていることが分かった。この点で密集市街地の整備に際しては、共同化を誘導する仕組みづくりが望まれることが推測された。

また、第4章では東池袋4・5丁目における住民参加型の密集市街地整備事業を取り上げた。東池袋4・5丁目もまた池袋駅東口繁華街に隣接する密集市街地であったが、その整備事業には区が地元有志から組織した「まちづくり協議会」が大きく関わった。協議会は種々のイベントを通じ地域住民のまちづくり意識を喚起するとともに、地域住民との懇談会を通じ部分修復型の整備方法や道路・公園施設の計画などを定めていった。また、建物の共同建て替えなどを通じ小公園である「辻広場」の設置を実現した。ここからは、整備に際するコミュニティの利用が、まちづくり方針の決定や権利者意思の調整、共同化を促進し、整備の困難さを部分的に解消することが推測された。さらに、本整備事業の下地となった地域調査報告書や豊島区基本構想からは、このようなコミュニティを活用した整備方法が豊島区池袋の都心機能と居住機能の調和という歴史的課題に対する一つの解決策として提示されたものということが分かった。

そして、上記のような豊島区池袋の開発史を一般化すれば次のようになる。すなわち、東京都心地域では高度経済成長期以降の人口減少を背景として、中心業務地区化、単身世帯割合の増加、木造住宅密集地域の形成などの地域変容が生じた。これにより土地利用には、ターミナル駅などを核とする中心業務地区と、その周囲に広がる単身者や小規模事業主の住む密集市街地という構図が出来上がった。そして、この土地利用の構図は都市整備が困難となる状況を生み出した。広域的な都市整備を考える時、都心機能と居住機能の同居が整備方針の決定を難しくし、また、密集市街地を整備する際には共同化意思の弱い小規模事業主の存在が事業の長期化や土地利用の細分化の是正の難しさをもたらすのであった。ただ、このような都市整備が困難な状況に対する一つの解決策として、コミュニティの活用が挙げられた。都市整備方針の検討や権利者意思の調整などを行政に代わり地域コミュニティが媒介することで、都市整備の円滑化が図られるようであった。

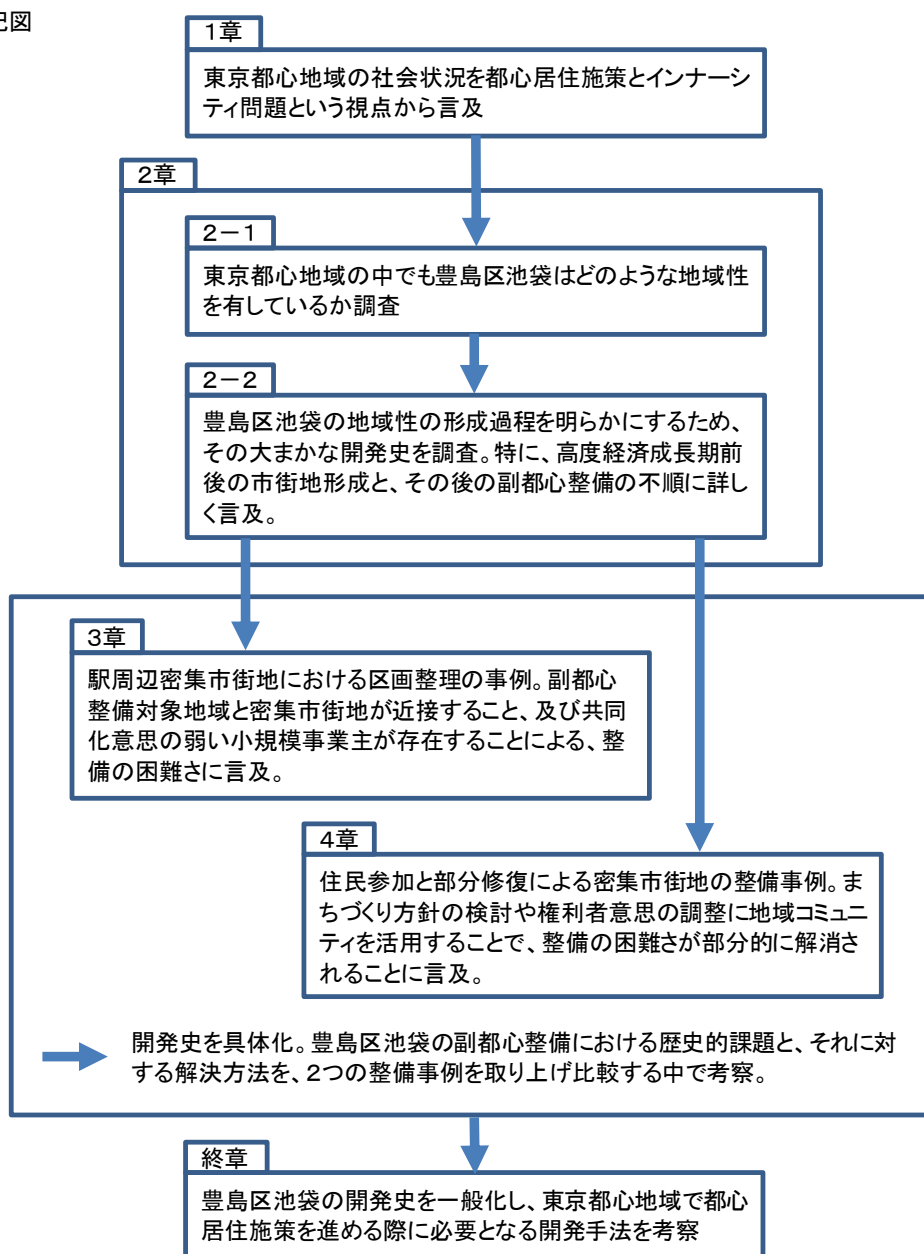
このような東京都心地域の開発史からは今後都心居住施策を進める上で次のことが言えるだろう。すなわち、東京都心地域における整備事業を遅滞なく行い、また、ファミリー世帯が暮らしやすい住環境を構築するためには、地域コミュニティの活用のような東京都心地域の開発の難しさに対する解決策を入れ込んだ開発を模索する必要がある。なぜなら、東京都心地域で都市整備を行うこと自体が密集市街地の存在などから難しく、また、密集市街地を共同化の仕組みづくりなどの工夫なしに整備すれば、小規模アパートや雑居ビルのような形で土地利用の細分化が継続し、ファミリー世帯の住居や消費先を確保できないから



である。都心居住施策がインナーシティ問題による変容の生じている地域を対象とする以上、この課題の解決が決して避けて通れないものだと考える。

最後に本論文の課題としては、研究が歴史的な開発の調査に終始し、都心居住施策の最新の動向に触れられていないということが挙げられる。今日の都心居住施策は、本稿で扱った住民参加型の開発の他、組合施行の市街地再開発事業や法人によるタワーマンションの建設など、様々な形で展開している。またそれに応じた問題、例えば、地域にファミリー世帯は増えるけどかつての住人が地価・家賃の上昇により居住できなくなる、といったディレンマも現れている。これを豊島区池袋の最新の都市開発動向である、タワーマンション併設の新庁舎建設や、東池袋5丁目の密集市街地の最中での市街地再開発事業に関連させ論じることが、東京都心地域における都心居住施策の実現を検討するためには必要となるだろう。

付記図



## 【注】

1. 4章の過去の統計、地域調査は『新しい街づくりに関する基礎調査』に負うところが大きい。また、町丁別の統計データを用いている部分は、便宜的に池袋北地区の南3分の2を占める池袋2丁目のデータを代用している

## 【参考文献】

- 東大高山研究室『豊島区地域再開発の基本構想に関する調査研究報告書』豊島区、1968年  
東京都豊島区『新しい街づくりに関する基礎調査－池袋西口地区－』豊島区、1973年  
首都圏総合計画研究所『高密度居住地区環境整備計画（東池袋4・5丁目）』豊島区企画部、1981年  
豊島区史編纂委員会『豊島区史通史編 2』豊島区、1983年  
東池袋四・五丁目地区まちづくり協議会他『辻広場ができた！ 東池袋まちづくり物語』同時代社、1987年  
豊島区史編纂委員会『豊島区史資料編 6』豊島区、1990年  
豊島区史編纂委員会『豊島区史通史編 3』豊島区、1992年  
豊島区史編纂委員会『豊島区史通史編 4』豊島区、1992年  
豊島区都市整備部『豊島区の都市計画 92』豊島区都市整備部、1992年  
高橋勇悦『大都市社会のリストラクチャリングー東京のインナーシティ問題』日本評論社、1992年  
和田清美『大都市東京の社会学ーコミュニティから全体構造へ』有信堂高文社、2006年  
豊島区都市整備部『豊島区の街づくり 統計図説 2013』豊島区都市整備部、2013年  
近畿都市学会『都市構造と都市政策』古今書院、2014年

## 【参考資料】

- ゼンリン「ゼンリンの住宅地図 豊島区 1985」1985年  
ゼンリン「ゼンリンの住宅地図 豊島区 1995」1995年  
豊島新聞社「豊島新聞縮刷版 1993（平成5）年～1995（平成7）年」2007年

## 【参考ウェブサイト（いずれも2018年1月10日参照）】

- 国土交通省「都心居住の推進～良好な居住環境の形成～」2003年  
(<http://www.mlit.go.jp/hyouka/pdf/toshin/toshin.pdf>)  
東京都「東京都統計年鑑 平成22年」2010年  
(<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tnenkan/2010/tn10q3i002.htm>)  
国土交通省「平日における東京中心部への人口集中状況」2011年  
(<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/syutokou/06/07.pdf>)  
東京都都市整備局「東京の土地利用（平成23年東京区部）」2013年

([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/tochi\\_c/pdf/tochi\\_3/tochi\\_all.pdf?1407](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/tochi_c/pdf/tochi_3/tochi_all.pdf?1407))

東京都「東京都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」2014年

([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master\\_plan/data/pdf/toshi\\_1.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master_plan/data/pdf/toshi_1.pdf))

J R東日本「各駅の乗車人員」2016年

(<http://www.jreast.co.jp/passenger/>)