

# 都市再開発とオープン・

## スペース



内藤惇之

都市の中のオープン・スペースを定義づけることはむずかしいが、通常われわれは「建ぺいされていない、永続的空地」をいい、その機能は Productive <生産的>、Protective <保護的>、Ornamental <装飾的>、Recreative <保養的>をもっているものとしている。<sup>(1)</sup>日本には歴史的に都市 <街>の内部に公共の、市民のためのオープン・スペース、たとえば広場などを意図的にもったことはない。東京に日比谷公園がつくられるまでは、公共のオープン・スペースらしいものはなかった。

ヨーロッパの古い町は、たいてい広場をもっており、古代ギリシャの都市には、都市の中心部にアゴラといわれる公共広場があった。ここは「すべての市民がいつも集まる場所であり、日日の社会的生活、商品取引や政治活動の場」<sup>(2)</sup>であり、良い水の供給、十分な排水施設、大きな広場を中心にストア <商品取引所> 神殿、演壇などが設けられ、いわば都市の中核地域になっていた。イタリアの町などではどんな小さな町でも、町のほぼ中央に広場が造られ、それを中心にして町が広がっている。この広場は教会とともに市民の中心的公共施設として重要なものでもある。近世にいたって、イギリスにおけるスクウェアもほぼ同じ意図のものである。

このような街中にある公共の、市民のオープン・スペースについて、横浜市民として考え、今後どのように創りだしていくか、いかねばならないかを考えてみよう。

2———都市の生活環境としてのオープン・スペース

われわれ市民の日常生活から考えて、オープン・スペースはどのような必要性をもち、またそれがどのように使われているかを考えてみると、市民の要求は意外に大きいにもかかわらず、その要求

に応える施設等の供給はきわめて少ない。

国民の生活水準は年々向上し、所得の増大、余暇時間の増大などが予測され、市民のレクリエーション要求は増し、それとともなってレクリエーション施設の要求も増大していくものと予想されている。ここでは、都市におけるレクリエーション要求という広範囲な面から都市内部のオープン・スペース要求との関係をぬき出して考えてみる。都市におけるオープン・スペースの潜在的な要求はそれを利用する人（年令、階層）と生活圏によって大きく異なっている。例えば、幼児には母親の目のとどく場所に遊び場程度のオープン・スペースさえあれば日常事欠かないし、そこは主婦にとっても近隣の会話の場所であり、幼児とともに戸外に出る場所としてのオープン・スペースである。小学生、中学生、高校生になると、施設をもった公園やスポーツ広場等がだんだん必要となってくるし、大学生や日中勤める大人にとっては、都心の公園や広場は昼休みや退社後の余暇の憩いの場である。

都市のオープン・スペースはこのように、利用者の生活圏、利用ひん度、目的によっていろいろな施設、大きさや周囲の環境が必要であるわけである（表1.2.3.4）<sup>(4)</sup>。都市のオープン・スペースはまた、利用形態、所有形態から分割して考えられるが、相互を明確に分割する規準はみいだせない。それらの分類整理を試れば以下のようになる。

表1——年令層別主体区分

年令層	I	II	III	IV	V	VI
年令(才)	0 1 2 3	4 5 6	7 8 9	10 11 12	13 14 15	
教育	← 保育園 幼稚園			小学校	→ 中学校	
集団の形成	-----			→ 小グループの形成		→ 大グループの形成
主体区分	-----			-----		-----

表2——主体別生活圏の形成

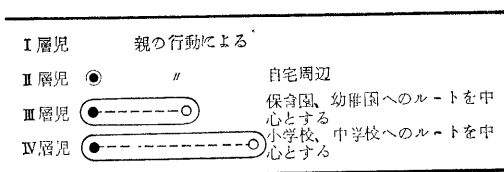
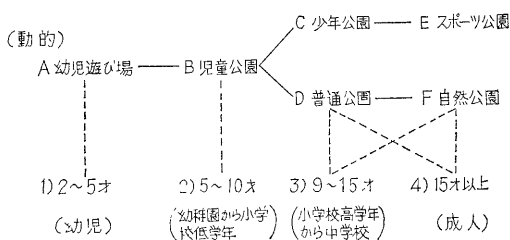


表3——主体区分別計画単位

年令層	I	II	III	IV	V
住戸数	10戸	30 - 50	150-200	500	1500 3,000
歳北	HS	HS HS	HS	HS	HS
	128	64 32	16	4	2 1HS
	(12-16)	(24-75)	(100-150)	(400-600)	(1200)(2400)
		プレイロット 1 2	プレイロット	児童公園	少年公園
				幼稚園	小学校
				閉鎖系 ← → 開放系	

HS = ヒューマンセクター ( ) 戸数

表4——公園施設系



## 1. オープン・スペースの所有形態からの分類

### (1) 公共的オープン・スペース

公衆の用に供されるもの

### (2) 私的オープン・スペース

主として私的な用に供せられるもの

## 2. オープン・スペースの市民による利用形態からの分類

(1) 滞留的オープン・スペース

オープン・スペース内に相当時間滞留し、その中でブラウン運動的な行動を行なうもの

(2) 流動的オープン・スペース

オープン・スペースを通過ないしは短時間だけとどまるもの

表5——オープン・スペース<都心立地型>の分類

公共的	滞留的	都市公園, 近隣公園, 少年公園, 児童公園, プレイコート, 運動場<野球場, サッカー場, テニスコート, プール等>, 屋外劇場, 商店街広場, 庭園, 植物園<梅林, しょうぶ園等>, 海岸, 河辺緑地, 屋外駐車場, 校庭, 遊園地, 避難拠点, 緑地, 池, 墓地
	流動的	駅前広場, バスターミナル, 道路, 歩道, 通路, 歩行者専用路, ペDESTリアンモール, 自転車専用路, 公共歩廊, ペDESTリアンデッキ, 車両禁止道路, 路地, コーナー, アークード
私的	滞留的	庭園, 庭<フロントガーデン>, 屋上庭園, 花壇, 駐車場, 屋外店舗, ゴルフ場, ゴルフ練習場
	流動的	屋外展示場, ピロッチェー, アークード<商店街の通路>

<注> この他に単なる空地, <否利用空地, 未利用空地>, 崖地, 保全緑地, 鉄道ヤード, 貨物, 資材, 商品置場など特殊目的のために使われるオープン・スペースがある。

以上のように、都市の生活環境としてのオープン・スペースを位置づけてみたが、これらのオープン・スペースは都市のアメニティー<都市らしさ>の高さにも大きく関連しよう。十分な都市施設, 公共施設, オープン・スペースが相互に関連し、からみあい、秩序立てられた都市のアメニティーは高い。このような意味から都市再開発を考えるならば都市の再開発は都市機能の蘇生, 充実, 拡大などを追求して行なわれるのみならず、地区の生活環境, アメニティーの向上等を当然目標としなければならない。

3——都市防災施設としてのオープン・スペース

都市のオープン・スペースの機能の中に Protective <保護的, 防御的>というものがあることははじめにのべた。都市のあるいは、市民の保護・防御機能としてのオープン・スペースは、地震, 大火災等の自然災害とばい煙, 騒音などの公害から守る機能として必要である。もちろん市街地の拡散化を防ぐ意味もある。東京の江東地区, 名古屋, 大阪等の0メートル地帯は、常に大災害の危険にさらされており、都市防災という観点からオープン・スペース<防災計画では避難拠点, 遮

断緑地などと呼ばれている。>が必要であることは周知の通りである。横浜市は東京, 名古屋, 大阪のように扁平な地形と海面下<海拔0メートル以下>にある地域は少ないが、地盤は他の大都市と同じように軟弱なところが都心地域にあり、地形地盤面からの災害条件を見出すこともできる。また丘陵地の多い地形上市街地は谷間沿いに発達し、丘の下が密集し、火災等の災害の危険性が十分ある。<横浜市の防災都市計画については調査季報第21号特集に詳しくのべられている。>そのような意味から防災拠点, 防災グリーンベルトおよび避難ルートの整備が必要であることはいうまでもない。横浜の都心平坦地域にあるオープン・スペースは平和公園, 蒔田公園ぐらいで、いざという時に逃げこめる空地としては十分でない。都心の中央に大々的に空地をとった都市計画を実施した例は、札幌と名古屋の大通り公園<幅員100メートル>がある。いづれも市街地の大火を大通り公園によってくいとめるという防災上の目的をもってつくられたものであるが、日常生活の中にとけこみ、都市景観としても町のシンボルとしても、またレクリエーション・スペースとしても貴重な価値があると考えられる。横浜市においても、吉田川埋立による大通り公園の計画は、このような意味で価値があり、また、公園面積の絶対的不足にも一助となるものである。

さて、日本では都市にオープン・スペースが不足しているのはめずらしくない。また、その指摘だけでは不毛である。問題は、これからいかにして、オープン・スペースを都市の内部に創り出すかの問題だ。都市再開発を、既存市街地内に新たにオープン・スペースを確保する有力な手段ということでここでは位置づけてみる。

都市再開発といっても、いろいろな目的と方法によって行なわれる都市更新<Urban Renewal>方法のことであり、特定の都市開発方法をいっているのではない。たとえば、既存市街地を全面的クリアランスし、そこに公共施設<道路、公園、駐車場、上下水道、電気、ガス施設等>の整備を行なってその地区に必要な機能を育成または導入する方法を都市再開発<Urban Redevelopment>、地区の環境悪化を防ぐため、部分的に改造を行う方法<Rehabilitation>、地区の環境保全のため行なう方法<Conservation>などがあり、広い地域にわたって総合的に行なう都市再開発であれば、これら3つの方法を混合して行なうものである。このような方法つまり、都市更新によってオープン・スペースを確保することは可能であり、また、市街地の性格によって必要ないろいろな種類のオープン・スペースを道路や建築物と一体にしてデザインすることも可能である。

横浜市では、防災街区造成事業、市街地改造事業がいくつか実施されはじめたが、あまり大きくない街区<Block>に建築物が建設され十分な公共施設やオープン・スペースをもったものでなくいわゆる面的な再開発までに及んでいない。

都市再開発によって公共施設を整備し、オープン・スペースなどを確保する手法は、第二次大戦後、アメリカ、イギリス、北欧諸国などによってずいぶん都市計画として計画され、また実現され

た。われわれが今、このようなことに注目したいのは、都市再開発計画がその都市を蘇生させ、より発展させる原動力となるような内容<位置、規模、総合性>で実施されていることだ。そしてそのような重大な事業であるから都市の総合計画にも位置づけられ、法定化されて事業が進められていることである。このような意味から、わが国における防災街区事業等は、いわば単独事業に近いものであり、総合的都市再開発計画には位置づけていくものである。したがって、このような事業によって都市内部にオープン・スペースを創り出すための有効な手段とはなり得ない。

## 5——新しい都市計画制度の動き

昭和44年6月3日、わが国にも、これら単独事業法を一本化し、都市再開発法が制定された。ようやく西欧に約20年遅れて都市更新に本格的に取りくめる制度的基盤がととのいつつある。

新都市計画法は昨年6月1日制定され、本年6月14日から効力を発揮した。この新都市計画法によって従来の建築基準法も改正される予定であり、都市再開発法と共に都市計画3法が新たに生れ変わる。都市再開発を推進してゆく場合、建築基準法の中に新たに容積地域制と従来の用途地域制とをあわせて規制する新しい地域制<Zoning>が行なわれることになっている。この容積地域制<Bulk Zoning>については次にのべることとするが、都市再開発を推進していく場合、個々の敷地と地域制との関係が不明確になること、オープン・スペース<公共空地など>の確保に当たっては、容積の最高限度の決め方によって、敷地規模の大小によってとれない場合もありうるものである。

容積地域制の目的は「都市施設の整備と土地利用との関係により建築容積を規制するもの」であり、改正建築基準法は用途地域制のしかれている地域全域に適用される。また、この地域制によって、「都市施設<公共施設>整備の責任を明らかにする反面、都市施設整備計画と均衡を保った都市環境の実現と土地の合理的利用を可能にする」ことが目的でもある。

容積地域制は、地域の用途に応じて、各敷地の容積の最高限度を決定してしまうものであるが、これによって地区の環境を向上させるためには十分な方法ではない。また一方において法律の最低限度のみを守る範囲内で各々の敷地が容積を大きくしていった場合には、敷地の大きさの差異によっ

て、環境の違いがはなはだしくなることも予想される。

容積地域制の運用については市の条例で定めることができ的部分があり、この運用の方法いかんではオープン・スペースの確保、環境の向上などある程度有効な手段となりえよう。都市再開発を推進していく場合、このように制度の運用面に工夫がなされることによって、一段と実現性や開発意欲が増し、市街地環境の向上、オープン・スペースの確保等に打開策が講じられうるものである。建築基準法では単体規定として、建ぺい率、容積率が規定され、集団規制として容積地域制等が、規定されることになるが、容積地域制はある一定地域内の個々の敷地について、容積の最高限度を定め、公共施設の整備とのバランスを保つことを目的としている。建築物の高さ制限は、住居専用

表6 空地等の種別および要件<都条例>

空地及びこれに準ずるもの<以下「空地等」とする>を、その位置、形態、機能等により、次の3種に区分し、それぞれの要件をみたま有効部分の面積をただし書き緩和の場合の容積策定の基礎とする。

空地の種別	形状	要件		有効範囲
		間口	奥行	
A <sub>1</sub> 空地	前面空地、貫通側面空地で一般に開放されたもの	前面空地の場合全面開放延長20m以上	2 m以上	敷地奥行の1/2まで
		側面空地の場合幅5 m以上で貫通		敷地奥行50mまで
B <sub>1</sub> 開放空地	有効なピロティ、アーケードの類で一般に開放された空間を構成する部分	全面開放延長15m以上	3 m以上で、かつ有効クリアランス3 m以上	敷地奥行15mまで
C 準空地	人口地盤等による低層屋根面で一般に開放された部分	全面開放延長10m以上	5 m以上で、かつ高さ12m以下	敷地奥行20mまで

表7 容積策定方式

(1) 空地等による容積の割増し

容積地区の各種別について、敷地内の空地等の種別により、それぞれの効用に対応する相対的価値を次のような指数で示し、容積割増しの算定を行なう場合には、空地等の有効面積にそれぞれの種別に該当する数値を乗じたものの合計を容積緩和の割増し面積とする。ただし(2)の割増し限度を越えることができない。

容積地区種別	空地等の種別						
	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	B <sub>1</sub>	B <sub>2</sub>	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	
第1~3種	1	/	/	/	/	/	
“4~8”	3	1	2	/	1	/	
“9~10”	5	2	3	1	2	1	

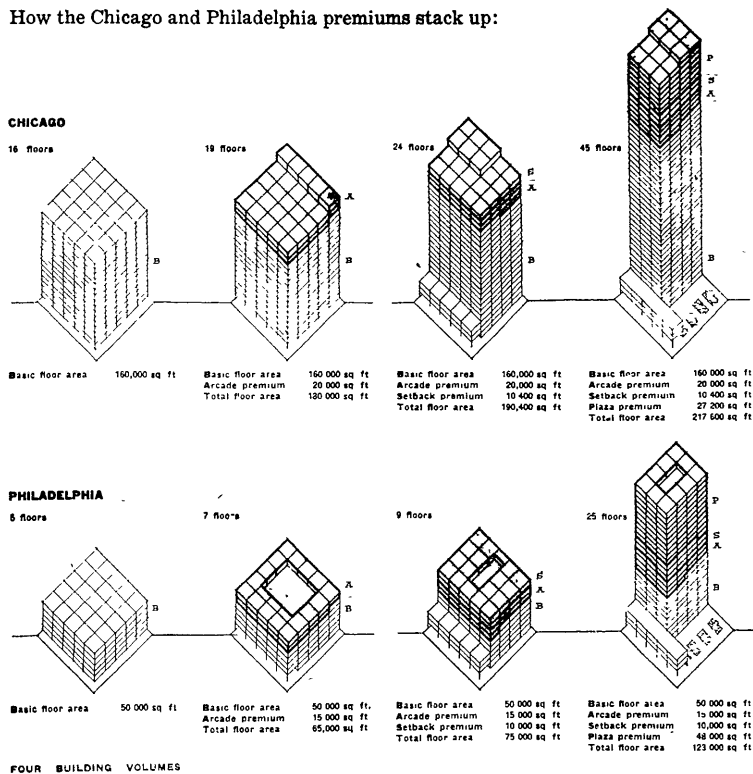
注 A<sub>2</sub>、B<sub>2</sub>、C<sub>2</sub>はそれぞれA<sub>1</sub>、B<sub>1</sub>、C<sub>1</sub>に準ずる空地

(2) 容積率割増しの限度

各容積地区における基本容積<敷地面積×法定容積率>に対して、それぞれの地区の種別及び空地等の種別に対応する次の数値を乗じて得た値と容積緩和割増し限度とする。<特定街区計画標準の約1/2を限度>

容積地区種別	空地等の種別	基準案による容積割増限度指数		特定街区<参考>
		敷地5000㎡未満	5000㎡以上	
第1~3種		1.2	1.3	1.4
“4~8”		1.15	1.2	1.3
“9~10”		1.1	1.1	1.2

How the Chicago and Philadelphia premiums stack up:



地域を除いて容積率の許容範囲内で敷地内に有効空地を確保する場合のみ、最高限度はなく自由に高層建築が建られる。また敷地内に一定程度以上の公共空地を確保すれば、周囲の環境等を考慮し、容積の最高限度を緩和〈プレミアム〉する措置〈市条例で決められる〉が考えられている。

容積地域制を実施している東京都における条例および指導方針では、表6、7のように(1)空地の有効面積と(2)敷地規模に応じて容積の割り増しくボーナス〉を与えて、そのみかえりとして、公共空地等が得られるようになっている。

このような方法は、シカゴ、フィラデルフィア、ニューヨーク市などアメリカの大部分の都市で敷地内に公共空地のとり方、公共空地の機能に応じて容積のプレミアムを与えているところもある。この方法は敷地内の有効空地の大きさのみなら

ず、その空地がどのような公共性をもっているかで容積率の緩和をはかっていることに注目したい。たとえば、シカゴやフィラデルフィア市では、アーケード、セットバック、プラッツア等を敷地内に確保した場合に容積率緩和を与えている〈図1〉。

横浜市においても、都市再開発の場合にはもちろん、個々の敷地の建替え等総合的な再開発事業でなくてもオープン・スペースを生み出しやすい方法も工夫する必要がある、シカゴやフィラデルフィアの例は一つの示唆を与えてくれるものである。〈オープン・スペース、公共空地、有効空地などの概念を明確にする必要があるが、困難であり、ここでは厳密な意味での区分を必要としないのでオープン・スペースはより広い概念としてとらえたい。〉

以上は新しい都市計画制度の施行に関連し，再開発とに関するいくつかの問題点を指摘した。土地の利用を高度化し，公共空地を確保し都市環境を向上させるためには地区の総合的計画が好ましいことはすでにのべた。建築技術の進歩に伴い，高層建築が可能になった現在，建物を高層化，土地を有効に利用することは，都市空間の高度利用となり，都市に欠かしてはならない条件となった。先ごろ日本建築学会は高層建築技術指針<sup>(8)</sup>を発表した。高層建築物の意義として，「土地の有効利用とは，必ずしも敷地いっぱい<sup>(9)</sup>に建築物をたてることだけでない。建築物の機能は，単にその内部機能ばかりでなく，その周辺の環境によって支配される。」[外部環境のうち，とくに交通，日照，採光条件などを考えると，建築物の周囲にはできるだけ空地を確保し，隣棟間隔を十分にとることが望ましい。このため，建築物を高層化することが適切である場合がある。]とし，このような場合，建築基準法に規定されている特定街区<sup>(9)</sup>による方法をすすめている。

また，建物の高層化をすすめていく場合，個々の建物のみによって高層化をすすめていっても，周囲の道路幅による斜線制限と容積制限の関係を調べてみると，図2でわかるように，敷地が相当広くても20階前後で効率的な平面形とならないことがわかり，それ以上の土地高度利用を行なう場合は，特定街区によって総合的計画を行ない，容積，空地を十分確保することをすすめた。市独自の判断で特定街区の計画，審査，許可を行なえるよう市の体制づくりもやらなければならない。

特定街区とは，目的，良好な環境，有効な空地を確保し，都市機能に適応した街区を形成する。

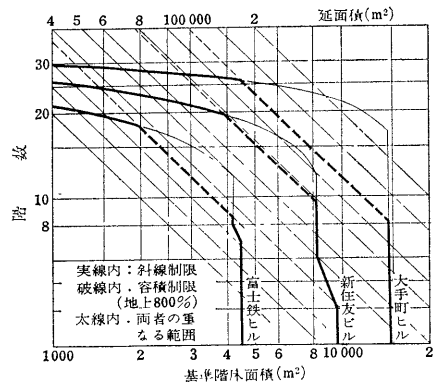
内容，基準：

- ① 一定規模以上の敷地<街区>でなければなら

ない。

- ② 道路に囲まれていなければならない。
- ③ 総合設計により，有効な空地を確保し，環境の保全向上を計る。
- ④ 交通処理について十分配慮し，建物の用途に応じた所要の駐車場をとること。
- ⑤ 建築物の位置，形態については，道路反対側の敷地に終日日影ができないようにする。
- ⑥ 建物の高さは当該部分から道路の中心線または隣接境界線までの水平距離の5倍を越えてはならない。
- ⑦ 建物の部分から敷地境界線までの距離は当該部分の高さの平方根の $\frac{1}{2}$ 以上とする。
- ⑧ 有効空地を設けた場合には基準容積率は2～7割の割増しが得られる。
- ⑨ 有効空地とは，公衆の使用できるものをいう。

図2 基準階床面積



8 地区総合開発計画の立案と実施

特定街区について少し詳しくなりすぎたが，都市の中にオープン・スペースを割り出す方法としてのいってみれば都市再開発を実施する方法について，今ある制度において，かなり計画的開発が行なえることである。都市再開発という言葉こそ目新しいが，昔から常に考えられてきた都市を生活

しやすくする方法の一つにすぎない。新しい制度をつくることによって、その問題がまったく解決するわけではない。いままで積み上げてきた経験、今ある手法を十分駆使してなおかつ不可能な場合に新しくことを決すべきである。

特定街区の計画は街区の規模の上限はないが、0.2ha～1～2ha程度の、いわゆる街区を形成する規模の総合計画、設計である。したがって特定街区のメリットとして容積率のプレミアム等の斜線制限、壁面線の指定等、街区環境の向上に相当の効果、つまり、オープン・スペースや公共施設の整備はあるが、やはりそこには限界がある。

オープン・スペースが都市の生活環境要素としてきわめて意味をもつ以上、小さな幼児広場から都市公園、大通り公園、繁華街のプラッツアにいたるまで、十分都市内に設ける必要がある。したがって、都市を再開発するためにはその目的に応じた方法をいくつも考えておかなければならない。

都市再開発法に集約された防災地区造成事業、市街地改造事業地区全体として環境整備され、都市機能、基盤が整備された地区にするためには、やはり使い古された言葉であるが、総合開発計画について真剣に考え直す必要がある。

都市の総合計画<Comprehensive Development Plan>は、都市全体の目標と人口、産業、土地需要、住宅、水需要予測、土地利用、交通網整備、上下水道網等、学校、公園、公共施設等の将来需要の予測と供給の計画と立案と、いつまでにどのくらいを建設、整備するかという財政的うらづけのあるプログラムをもったものである。そして、これらの長期目標をうけて具体的な短期目標に翻訳し、計画の実現をはかる段階になる。総合計画の立案過程はち密化し、部内によっても科学的に処理されて計画目標となりうるようになったが、計画の具体化 実現化の段階になると、計画立案に目標としたものが個々のセクションに分割され、

個々のセクションは独自の長期計画をもつという矛盾が生じる場合がある。つまり、いってみれば、総合計画は首から上で、実際の計画と計画の実現は首から下で、まったく違った方向で動いている結果となる。本来の意味で総合計画が実施されない問題点はこのようなどころにある。そして、本来の意味において総合計画を総合計画たらしめることは、ち密な計画案とプログラムをもつことはもちろん、計画の実現にわたって道路、上下水、公園、学校、住宅建設、商店街再開発などというように、個々の事業に分割してしまうのではなく、総合開発地区<Area of Comprehensive Development> というように計画と計画の実現を地区の目標に合わせてできるようなプロジェクト単位に総合計画をブレイクダウンできる体制または組織を整える必要があり、都市計画が計画的に総合的に実現できる必要条件であると考えられる。

## 9 ----- むすび

横浜市に都市再開発の磯運と制度的背景が整いつつある現在、都市の中の環境をいかにして良いものに造りあげるかという命題にもどり、もう一度根本的な反省を行なってみたい。

密集してしまった市街地内に再開発事業を行なって、都市機能の更新、良好な環境の確保、オープン・スペースや公共施設、都市施設を整備することはきわめてむずかしいことである。それは、都市全体の目標、要求としては全市民が納得できる問題だから、いざこの地区から再開発しましょう、という呼びかけとか、大所高所からみてここが適当だなどという説明では実現できないことが今までの経験である。再開発地域の住民の犠牲によって、例えば地区住民の追い出しにく経済、社会的基盤を失ってしまうために出ていかざるをえな



い>よって再開発が行なわれるとすれば市民のため、市民による、市民の都市計画ではない。

アメリカの都市再開発は多くの都市で実現し、公共施設やオープン・スペースを設けたにもかかわらず多くの批判がある。それは「計画自体が都市全体を指し、改善すべきすべての方向を打ち出しながら、対策そのものは都市のたんなる1つの局面——関係地区の物理的性格——にだけ影響を及ぼすようつくられていることだ」<sup>(11)</sup>「連邦政府のブルーザー<ごり押しの意味>つまり、都市再開発実施に当っては、多額の資金が政府から援助されてどんどん実現していくけれども、そこにいた多くの住民は、再開発後に住めないような物的、経済的、社会的環境にしてしまうのである」<sup>(12)</sup>と。われわれは横浜市の密集市街地、都心地域に都市再開発計画を立案し、公共施設を整備し、もちろんそれによってオープン・スペースを創り出したと考えている。この都市再開発目標をもう一度考え直す必要はないだろうか。都心地域に立地している工場の移転、中小工場の団地化移転など、跡地再開発のために活用する場合、アメリカの再開発の二の舞を演じないか十分考え直す必要がある。都市再開発は市民参加の多数決では必ずしも可能ではない。市民の発意と決意から生れた計画でなければ実現しない。そして、市民の、市民による、市民のための都市計画でなければ断じてならない。

#### 参考資料

- 注1 「都市問題事典」P-592  
注2 “Cities and Space, The Future Use of Urban Land.” P-58 “The Impertance of Open Space in the Urban Pattern.” Stanley B, Tankel 著  
注3 「ギリシャ都市はどうつくられたか」P-58~61. R・E・ウィッチャリー、小林文次訳  
注4 「港北ニュータウンの基本的条件の検討」P-143  
注5 「高蔵寺ニュータウン計画」P-175

- 注6 「東京都条例で定める範囲の容積制限許可取扱  
い基準案」  
注7 「容積率とプレミアム」東大日笠研究室  
注8 「高層建築技術指針」昭和39年3月日本建築学会  
注9 「特定街区計画標準の改正について」建設省  
注10 「高層建築技術指針」日本建築学会 P-34  
注11 「都市の科学」P-2226 都市の再開発 ナタン・  
グレーザー  
注12 “ ” P-218 “ ” “ ”  
<企画調整室企画調整部調整課>