

# 都市計画自治地区制度と住宅系用途規制見直しの提案と背景

小櫃 秀夫（都市プランナー）



**小櫃 秀夫**（おびつ・ひでお）  
 1954年東京都生まれ。東京大学工学部都市工学科卒業。  
 1976年株式会社大林組入社、開発本部等勤務、現・開発事業本部担任副本部長。  
 1987年MIT DUSP 都市計画修士（MCP）修了。認定都市プランナー、一級建築士、一級建築施工管理技士、宅地建物取引士。  
 東京大学非常勤講師、慶應義塾大学非常勤講師、都市計画学会理事、区画整理促進機構理事等歴任。編著に『ビルを建てる！』（日経BP）がある。

## 1：はじめに

東京のスカイラインは、2本の電波塔を除けば、大変お行儀が良い。マンハッタンやシカゴのように個性的な超高層が少ない。近年、森稔氏のリードから始まった個性的な外装の高層ビルが増加してきているが、高さについては突出したビルは見当たらない。なぜだろうか？ 福岡のような航空制限が原因かという、東京駅付近までは羽田からの航空制限があるというものの現状の高さを制約するほどではない。日本のタワーマンションについてはコンクリートの強度や構造設計上の制約で70階には至らないと言われていたが、鉄骨造のオフィスビルについては、現在より高く建てるのが可能と聞いている(図1)。

実態として、都心部のオフィスビルの高さを制限しているのは、約2,000%を上限として認可されている容積率(建物の容積対象面積/敷地面積)に達しない。なお、1,000%超の指定容積率は2004年以降東京駅周辺のみを設定されている。ブルジュ・ハリファのように極端に高い建物は縦シャフトや構造の関係から不動産事業上の効率が悪くなる面

が出てくるが、マンハッタン・クラスの高層事務所ビルが東京にないのは不思議な感じがする。

技術や資本力が不足しているわけではない。東京の都心部で、例えば東京駅の北側地区などで、もっと大きく高いビルを建てたいと希望するデベロッパーは少なくとも複数社あるのではないと思われる。

土地活用の原則として、開発対象地の周辺地区に悪影響がなければ、何をどれだけ建設しても良いのではないかと。要点は周辺地区への影響を誰がどのように評価するかにある。

ヒューストンのように用途容積は自由にすれば良いという考えもある。一方、東京都心部とヒューストンはマストラの整備状況や、密度が大きく異なるうえ、現在に至るまでの歴史も異なるので、いきなり用途容積をなくすと大きな秩序の混乱が懸念されるという見解もある。ヒューストンですら、厳しい附置義務駐車場や、敷地の緑化規定、特殊用途の禁止など、地区の混乱を防止する規制はある。そもそも、「規制とは科学的側面と社会ニーズの組み合わせ」(北海道大学教授・石井哲也氏)と言われている。これによれば、「都市

計画とは、工学的側面と社会ニーズの組み合わせ」ということができる。

東京都心のように既に十分な魅力と秩序をもつ地区については、さらに良くする方策は探るべきだが、地区の秩序を破壊するほどの用途地域廃止の様な変革は避けるべきである。

民間の活動も熟度が上がってきている。既存の都市計画より、レベルの高いまちづくりを目指す組織や仕組みとその活動は増えつつある。例えば、銀座ルール、銀座まちづくり会議・銀座デザイン協議会、〇〇地区まちづくり協議会・委員会等がそれにあたる(図2、3、4)。

大変意義のある活動であり、成果も出ている。ただし都市計画的には既存の都市計画の上に、地区計画と同様な上位の規制、または開発審査を行うものであり、コントロール性の強いものである。

一方、地区の管理ではTMO(タウン・マネジメント・組織)が、行政レベルを超える地区管理(エリアマネジメント)を提供する仕組みとして、近年注目されてきている。

## 2：都市計画自治地区制度について

東京都心のように経済活動が活発で大企業の集積している地区では、規制は少ない方が望ましい。そこで、TMOが設立されていることを前提に、規制緩和(用途・容積等)を可能とする地区計画制度「都市計画自治地区制度」を創設し、TMOによる地区の都市計画を含む自主管理を可能とさせることを提案する。都市計画決定権者の知事からの移管を受け、用途地域指定や、プロジェクト審査を、その地区の(仮称)まちづくり委員会(都市再生推進法人の進化版)が行い、結果を知事に報告する運用が考えられる。駐車場法の変更権限も移管し、自由度を高めるべきである。

「都市計画自治地区制度」は、2040年+の東京市街地像研究会(伊藤滋会長)において、筆者が提案したもので、東京都心の大丸有、日本橋や虎ノ門の様な地区を念頭に、都市再生特別地区をさらに超える、権限の移管により都市計画を民間によって自治できるようにする制度である。自治する組織として、TMOを考えている。主にハード面の制約を可能な限り緩和し、今後予測されるAI革命やモビリティ革命にも対応可能な世界都市として競争力のある地区の形成を促すことを目的としている。

1) 究極は、米国のマンハッタンとヒューストン中心部の都市計画の良いところ取りをするような、不要な規制を全て取り払い、必要な開発、再開発が機動的に事業化できる環境を構築することを目的とする。マンハッタンは、厳しいゾーニングがセットされているが、東京と同様に都市再生特別地区のような制度により、都心の大型開発は当局とのネゴにより既存の規制をある程度外すことができる。なお、駐車場の附置義務はない。

一方、ヒューストンは、ノーゾーニング都市で、用途・容積の制限はない。ただし、敷地分割等に関する開発規制の条例がある。ヒューストンは車依存都市で、駐車場の附置義務については東京よりもはるかに厳しい。両都市とも、全く異なる制度インフラのもと、全米の中では目覚ましく発展を続けている大都市である。用途・容積や、駐車場等について、何処まで規制を緩めるべきかを、その地区のTMOが中心となり関係者で議論して決めるのが良いと考えている。

2) TMOの構成は、その地区の大型地権者、主要企業、住民がいれば住民代表が主で、行政がアドバイザーとして参加することが考えられる。TMOの事務局には、その地区と縁のある大手デベロッパーや、スーパーゼネコンから経営担当者や都市計画の専門家を派

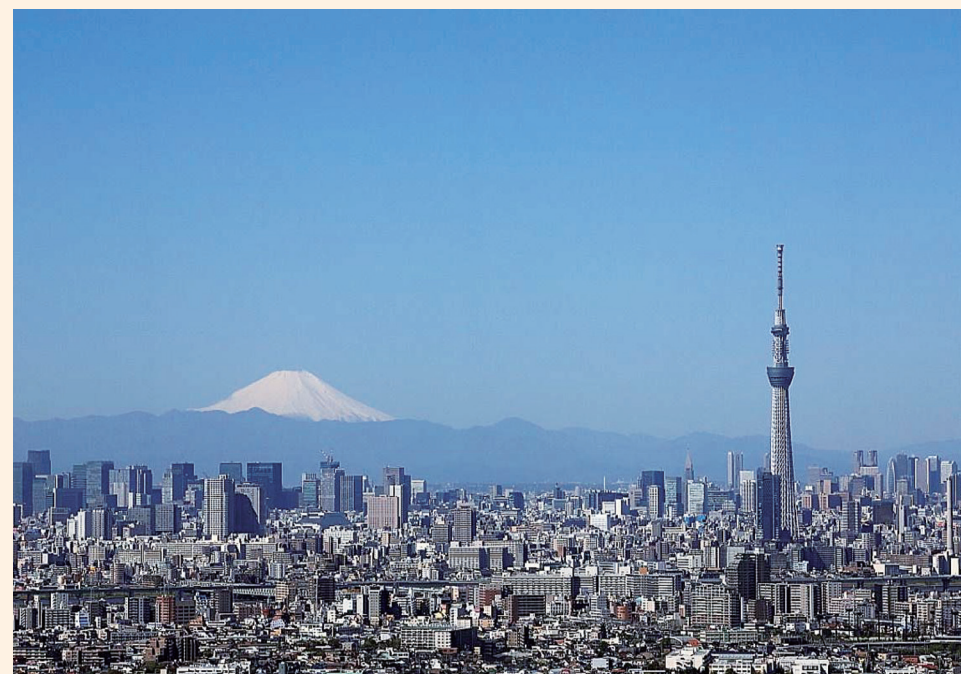


図1 東京のスカイライン, <http://tokyoskytree.blog.jp/archives/3904799.html>



図2 新しい銀座のルール, 中央区

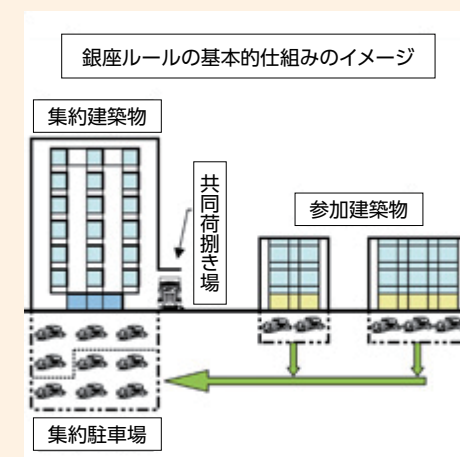


図3 銀座ルールの基本的仕組み, 中央区



図4 銀座通り, Wikipedia

遣してもらうことや、行政経験者を雇うことなども考えられる。このTMOは、地区の治安や環境を高レベルで維持することは当然として、経済・社会環境の変化に対応する投資を呼び込み、再開発などがやりやすい事業環境を維持することを目的とする。制度の詳細は今後詰めるとして、TMOが主体的に地区内の都市計画を定め、開発を審査し、行政に報告するスタイルが良いと思われる。

審査の要諦は地区貢献に応じた規制緩和(特に容積率)である。なお、今後は開発負担金の拠出も公共貢献の一部とされるであろうが、その管理運用については今後の検討課題である。

3) 基本はヒューストンのように、市場原理が極力働きやすいよう開発規制を最小にとどめ、一方マンハッタンのように、世界中から投資が集められるような安定的な事業環境をきっちり構築することである。その結果、東

京の中心部に、2,000%を超えるオフィスビルができて良いだろうし、一戸あたり、100億円を超える超高級コンドミニアムが千代田区や港区にできて良いだろう。一方、地区の魅力も維持する必要から、特に制約がなくとも魅力ある緑や空地は維持されるよう、一定のルールは必要であろうが高度のDCP(災害時事業継続可能地区)性能や、低炭素地区の形成が進むのではないかと期待する。東京都心の業務集積地区で、地区が望むような方向にルールを決めるようにすることにより、今後の東京の競争力が、飛躍的に高まることを期待する。

「都市計画自治地区制度」を活用する地区としては、大丸有、日本橋、虎ノ門、西新宿、品川駅周辺等が想定される。参考として都心部の大規模開発に対する都市計画の規制緩和を含む制度の経緯を整理する。

①1988年に「再開発地区計画制度」が創設

され、都市部の大規模開発に対して既存の都市計画をいったん白紙とし、実質的にプロジェクトの個別認可の制度が導入された。

②2002年に「再開発地区計画」が、「再開発等促進区を定める地区計画」に整理された。

同年、都市再生特別措置法が成立し、都市再生特別地区が導入され、プロジェクトの個別認可の方向性が強化された。

③その後、2011年に特定都市再生緊急整備地域が導入された。

④2013年に国家戦略特別区域法が成立、国家戦略特別区域内では、都市計画関連法以外の諸法律についても緩和制度が導入された。

参考に米国の高密度開発の事例を紹介する:<事例①>

NYC;エンパイア・ステートビル(容積率制度導入の1961年以前の開発)  
用途地域 商業地域 (C5-3他)  
指定容積率 1,500%

(公共貢献により加算あり)  
延床面積 約26万㎡  
敷地面積 約1.0ha  
容積率 約2,500%  
<事例②>  
NYC;ワン・ワールド・トレードセンター  
用途地域 商業地域 (C6-4他)  
指定容積率 1,000%  
延床面積 約24万㎡  
敷地面積 約0.9ha  
容積率 約2,600%  
(WTC再開発プロジェクト関連の建物群の配分による最大値)

<事例③>  
シカゴ ループエリア:ウィリス・タワー(旧シアーズ・タワー)  
用途地域 商業地域  
指定容積率 1,600%  
(負担金を含む公共貢献により加算あり)  
延床面積 約42万㎡  
敷地面積 約1.5ha  
容積率 約2,800%

あわせて、同スケールの街路図を大手町、マンハッタン、シカゴグループと示す。街路密度の大きな差はない(図5、6、7、8、9、10)。

### 3:住宅系用途規制の見直しについて

ここまで、日本の心臓部である都心部の規制緩和の方策について検討してきたが、日本の住宅地の規制については米国より相当緩いことは、あまり知られていない。東京圏においてもこの規制の緩さのためもあり、戦後の急な都市化に対応した住宅の量的供給が追いついた面がある。一方、東京の良好な住宅地において、敷地の細分化が進みかつての良さが失われかけている事例も多くなってきた(図11)。

用途地域の変遷について概略を整理してみる。用途地域は1919年の都市計画法(旧法)で3種類創設された。第二次大戦後の復興事業のため1946年に特別都市計画法が定められた。その約20年後、国家主導の都市計画から、地方分権の都市計画(68年法)へ変革され、用途地域も8種類定められた。その後の用途地域の変遷の要点は国土交通省資料の「用途地域の変遷」にまとまっている(図12)。

規制の対象となる宅地について、戦後の農地改革の影響と土地所有権について整理する。

大枠として、戦後の憲法改正からアメリカ的民主主義、地方自治制度が導入された。同時に、明治の地租改正以来の秩序を変革した農地改革によって、大量の自作農が出現した。

先祖伝来の土地とはよく耳にするが、多くは戦後マッカーサーによって土地所有者となったと考えられる。戦後の社会システムはアメリカ流だが、GHQは小作人という労働者から資本家になった恩恵を強調するあまり、他人の利益を害さない範囲で所有地を自由に使えるという、フランス革命以降の重要な制約条件の説明が不十分であった可能性がある。23区内の市街地となった多くの農地が虫食いのようにミニ開発されてしまった理由の一つであろう。

余談だが、江戸時代より町屋は小規模ながら所有権が認められ、沽券という権利証があった。この頃の町人には、街並みを乱さないという公共的意識があったようだ。

用途地域・都市計画と住宅政策の関係について述べたい。

筆者は住宅政策の専門家ではないが、住宅政策と都市計画は関連するものの、基本的に別の分野といえる。住宅の大半は民間によって供給され、民間によって購入されたり、賃借されたりする。住宅の供給は、税制や、都市計画、ニュータウン建設、公営住宅等によって一定の影響力は与えられるが、主なメカニズムは需要供給に対応する市場原理によるものである。また、住宅はそこに人が住むことで、道路やエネルギーなどのインフラだけでなく警察・消防をはじめ、学校、公園や病院



図5 エンパイアステートビル3D写真 Google

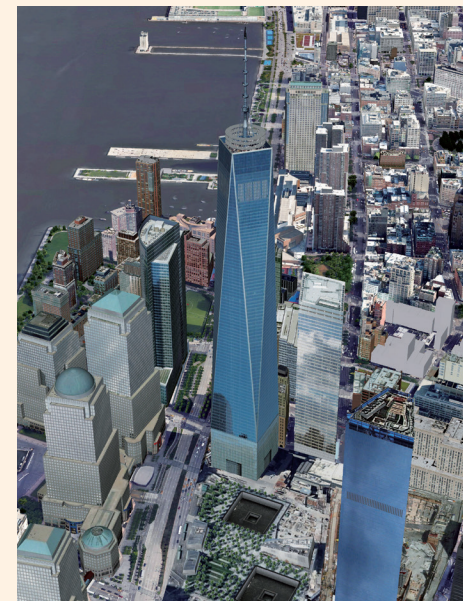


図6 ワンWTC 3D写真 Google

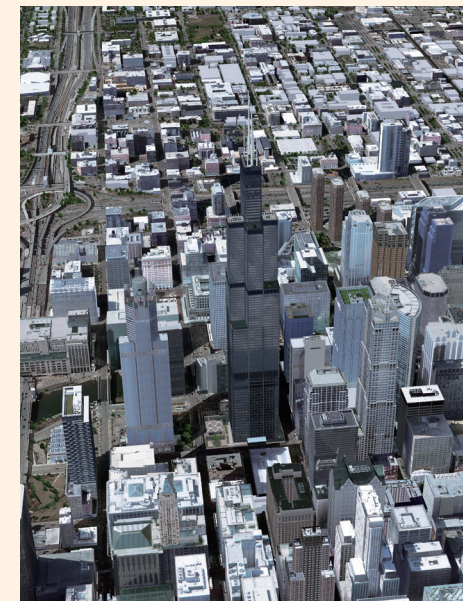


図7 ウィリス・タワー 3D写真 Google

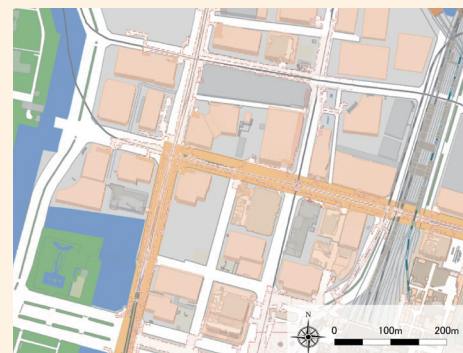


図8 大手町街路図(地図データ: Google,ZENRIN)



図9 マンハッタン街路図(地図データ: Google)

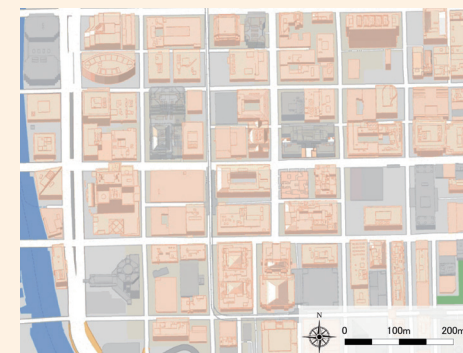


図10 シカゴ・ループ街路図(地図データ: Google)

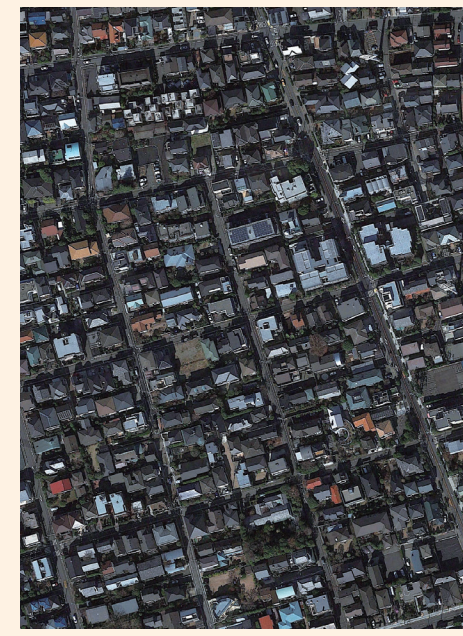


図11 成城の航空写真 Google

○旧法にて創設された用途地域は、新法制定時には8種類にて、住環境の保護や商工業等の利便増進等を図るため、市街地の類型に応じた建築規制を実施。  
○社会情勢の変化に対応し、住環境の保護の強化等の観点からの用途地域の細分化や、まちづくり3法改正のひとつとして大規模集客施設の立地規制の強化等を実施。  
○創設時から住環境の保護に重点をおいた用途純化を図ってきたが、まちづくり3法改正では、地域の判断が反映されるよう大規模集客施設に係る用途規制の原則を転換。

1919(大正8年) 旧法	1970(昭和45年) 法改正	1992(平成4年) 法改正	2002(平成14年) 法改正	2006(平成18年) 法改正
3種類の用途地域(住居地域、商業地域、工業地域)と、美観地区、風致地区、防火地区、風紀地区、特別地区(工業地域)を創設(その後、数回の改正あり)	住環境の保護を強化する観点等から用途地域を細分化 ・従来の用途地域(住居地域、商業地域、準工業地域、工業地域)に加え、近隣商業地域、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、工業専用地域を設け8種類へ	住居系用途地域を3種類から7種類へ細分化し、全体で8種類から12種類へ ・地価高騰を背景とした立地圧力の強い事務所ビルの住宅地への無秩序な進出による住環境の悪化等に対応し、よりきめ細かな用途規制を可能とするよう用途地域を細分化	用途地域における容積率等の選択肢の拡充 ・地域ごとのまちづくりの多様な課題に適切に対応できるようにするため、容積率制限、建ぺい率制限、日影制限等の選択肢を拡充	都市機能の無秩序な拡散を防止し、コンパクトな都市構造を実現するため大規模集客施設の立地規制を強化 ・原則、商業地域、近隣商業地域、準工業地域でのみ、延床面積1万㎡を超える大規模集客施設の立地が可能

図12 東京の土地利用計画の変遷,国土交通省

などの公的な施設の整備にも影響する。このため、無秩序な住宅供給は弊害があるが、逆に、需要に対応できないほど供給を制約する厳しい都市計画は問題を複雑化させる。

以上を念頭に、今の東京の住宅市街地をより良くしていく方策を考えたい。高級住宅地に対する規制強化と相続税の緩和について検討する。

少なくとも現在は23区内の中堅所得者用住宅が不足している状態ではない。一方、国際ビジネスマンが住むレベルの住宅は質量ともに不十分という指摘がある。かつての良好な住宅地も、主に相続税対策のために敷地が細分化され、統一性を失っている地区が増えてきている。

これからの住宅地の規制は、高級住宅地の価値を守りつつさらなるグレードアップを図る目的で、第1種低層住居専用地区などは敷地面積の最低限度制限の自由度拡張(200㎡未満の指定条件の廃止)など規制強化すべきと考える。このために、相続税に苦しむ人が出るのは本末転倒であるので、相続人の自己使用については支払いの繰り延べなどの緩和措置が用意されるべきである。東京都の第1種低層住居専用地域などの最低敷地面積制限の事例の大半は100㎡以下、最大でも120㎡で、高級住宅地区の質を保つ目的とはいえない。

一方、本格的な外国人労働者の増加に対応するべく、健全な低所得者用集合住宅が十分に供給できるための中高層集合住宅系用途地域の見直しを進める必要がある。

健全な集合住宅を整備すべき地区には、敷地の最小面積制限や、緑化条件を設定などし、狭小な戸建て住宅を実質禁止するなどの制限も加えるべきであろう。

米国のユークリッド裁判の判決で法律上のお墨付きを得たゾーニング(地域地区制)の当初の目的は住宅地区の価値の保全であった。地区内に有害なものをつくらせない、周囲へ迷惑となるような形状や用途の変更をさせないことなどを制限し、既存の住宅地の価値を守ろうとしていた。

現在の米国の住宅地の用途地域については一般に、敷地の最低面積や、建物の形を変えないこと、1世帯用の戸建てか2世帯用

の戸建てか等についても変更しないように定めている。

この住宅地の用途地域を固定的に運用し過ぎると、ニューヨーク市、ボストン市、サンフランシスコ市のように住宅の供給不足から価格高騰を招き、中堅所得者用住宅の不足という問題が生ずることは、よく知られている現象である。

幸い東京の住宅問題はニューヨークやボストンほど深刻ではない。量的な問題より、今後は良好な住宅地を守るとともに、建替えや再開発をより良い方向に誘導する視点での規制の見直しが必要であろう。日影などのわかりにくい規制を撤廃しセットバック等に置き換えることなどを進め、市民に開かれたわかりやすい制度への組み換えが期待される。都心型の住居として、敷地境界から十分セットバックしたタワー型集合住宅と、ヨーロッパ型で4周セットバックなしで、中庭を設ける集合住宅がある。どちらのタイプも日照や日影にこだわらないタイプである。従来の極小戸建密集住宅地のコンセプトから、現代的都市型集合住宅への転換を図る時ではないか。今後の都市型住宅の規制を考える上で意味のあるモデルと思われる(図13、14)。



図13 湾岸タワーマンション群の様子 Google

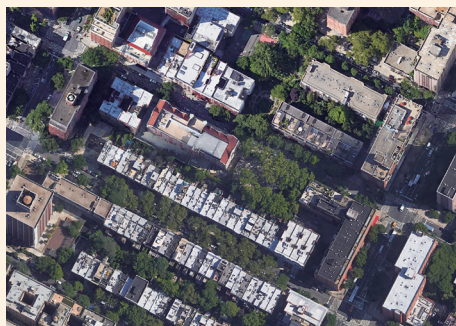


図14 NY Upper West Sideの様子 Google

## 4:まとめ

AI革命、モビリティ革命に柔軟な対応のできる制度環境をつくり、世界都市間競争を勝ち抜ける魅力ある東京の成長を期待する。

東京都心部は日本を代表する世界都市間競争の最先端地区である。今後予想されるAI革命、モビリティ革命の荒波の中、世界に先駆けて柔軟で適切な対応が求められる。まちづくりにおいても対応力がフリティカルとなる。

需要に応じた空間ができるだけ早く提供されなければ競争に負ける。最先端の事務所の整備も当然必要であるが、相当程度不要となる駐車場が速やかに他の用途に転用できないような都市では、世界都市から取り残されるであろう。

今より、エネルギーだけでなく、人流、物流、情報など遥かにコントロール可能となる都市空間の整備は、一定程度の行政の関与が必要であるものの、主体は民間の事業活動のはずである。容積率や、駐車場の整備などを始め、地区の意向を優先して設定、運用されるべきである。

このため、ほとんど公共空間の整備が終わっている都心地区については、地区の警備や清掃といった管理だけでなく、都市計画の運用も行政からの移管を受けて民間で機動的に取り組むべきである。この趣旨で、「都市計画自治地区制度」を提案している。行政、民間ともに前向きに議論が進むことを期待する。

住宅系用途規制の見直しの主体は行政と考えるが、一部の高級住宅地等では地区計画の活用によって、現在でもその形態を守れる制度があるが、税制との連動がないと自らの首を絞めてしまうことになりかねない。最先端の業務地区との相方である住宅地のより良い未来のため、人口圧力のなくなるこれからのパラダイムシフトをこの分野でも期待する。

AI革命や、モビリティ革命により、本格的なビジネスやライフスタイルの変化が待ち受けている。これからは、今と同じような都市空間でも、従来とは異なる利用方法や管理がされることになるだろう。

都市計画分野においても、意味のある規制は強化するべきであるし、不要となっている規制は大胆に撤廃すべきである。(了)