

第4回都市計画制度小委員会 参考資料

- | | |
|---|------------------|
| 参考資料1 都市計画制度体系の見直し(全体的枠組)の検討
(第3回都市計画制度小委員会資料3) | ページ
(1-0～1-8) |
| 参考資料2 都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組
(第3回都市計画制度小委員会資料4) | (2-0～2-3) |
| 参考資料3 容積率制度関連参考資料 | (3-0～3-9) |

都市計画制度体系の見直しの方向性 (全体的枠組)の検討

検討の素材(その1)

着眼点(例)

現状・近年の動向等

土地利用計画として備えるべき共通一般の原則的事項は何か。

○適正手続により定められること。

・客観根拠、公平明確な計画内容

《方向性(例)》

情報の計量化・分析と発信・提供

●最高裁判決(平成20年3月11日) 伊東市における建築不許可処分取消請求訴訟

都市計画決定の根拠となった基礎調査データの妥当性が争われ、「調査結果に合理性を欠くものがあり、違法」と判示。

●低炭素都市づくりガイドライン 22年度早期に完成・公表予定

「様々な都市づくり施策をどのように組み合わせれば最も地球温暖化対策に効果的か」を客観的に比較する手法がなかったことから、国土交通省において、人口社会構造の変化、都市構造の集約化、交通施策等による都市全体のCO₂排出量の変化の推計手法を体系化した総合的なシミュレーション手法を開発。(※地球温暖化対策地方公共団体実行計画(区域施策編)の策定に活用)

これにより、

- ① 各都市において施策検討のために必要な、都市全体における低炭素化についての基礎的な情報を明らかにすることが可能となる。
- ② 特に、個別的対策だけでなく、都市構造自体の方向性(コンパクトシティ化)をにらんだ客観的で総合的な検討が深まることを期待。

都市づくり施策に関する前提の設定(主要項目30以上、更に詳細設定可能)
 ・夜間人口の配置と密度(集約度)
 ・交通施設の整備やソフト施策の実施状況
 ・建築物の更新 等

各要素を体系的に整理してシミュレーション

施策の組み合わせに応じた都市全体としてのCO₂排出量の変化を算出

着眼点(例)	現状・近年の動向等
<p data-bbox="159 236 745 277">・参加、提案／異議、争訟の機会</p> <p data-bbox="215 325 409 357">《方向性(例)》</p> <p data-bbox="235 363 602 395">ボトムアップ型の計画づくり</p> <p data-bbox="235 402 815 434">公益的観点からの協定・合意の尊重と保全</p>	<p data-bbox="913 236 1626 277">●都市計画提案の実績(平成20年度末現在)</p> <p data-bbox="931 300 1729 331">都市計画法及び都市再生特別措置法に基づく提案:167件</p> <p data-bbox="952 338 1503 370">積極的に活用されている例:札幌市20件</p> <p data-bbox="952 376 1693 408">都市再生特別地区:43地区中26地区は提案に基づく。</p> <p data-bbox="913 478 1169 520">●協定制度の例</p> <p data-bbox="931 542 1962 574">いずれも、都市計画制度と直接のリンクはない。法的効果の主体は、承継効。</p> <p data-bbox="931 580 1594 612">以下のように対象を特定して、分野ごとに制度化。</p> <p data-bbox="972 619 1818 651">建築協定、緑地協定、景観協定、密集市街地の避難経路協定、</p> <p data-bbox="972 657 1326 689">都市再生歩行者経路協定</p> <p data-bbox="913 817 2042 900">●行政事件訴訟法改正(平成16年)において、当事者訴訟の一類型としての公法上の法律関係に関する確認の訴えを明確化</p> <p data-bbox="913 922 2065 1034">これまで都市計画を争う訴訟は、都市計画の行政処分性を主張した上でもっぱら抗告訴訟として提起され、最高裁で行政処分性が認められていないが、当事者訴訟が行政処分性を前提とせず争う道となる可能性。</p> <p data-bbox="913 1085 2065 1168">●(参考)最高裁判決(平成20年9月10日) 浜松市における土地区画整理事業の事業計画決定取消請求訴訟</p> <p data-bbox="913 1193 2051 1264">事業計画決定の処分性を否定し権利義務確定時に争うべきとした最高裁判決(いわゆる青写真判決)を変更し、事業計画段階での訴訟を可能と判示。</p> <p data-bbox="1079 1481 1160 1513">1-2</p>

着眼点(例)

現状・近年の動向等

・調整(計画調整／個別調整)

《方向性(例)》

調整の事前段階へのシフトと透明化

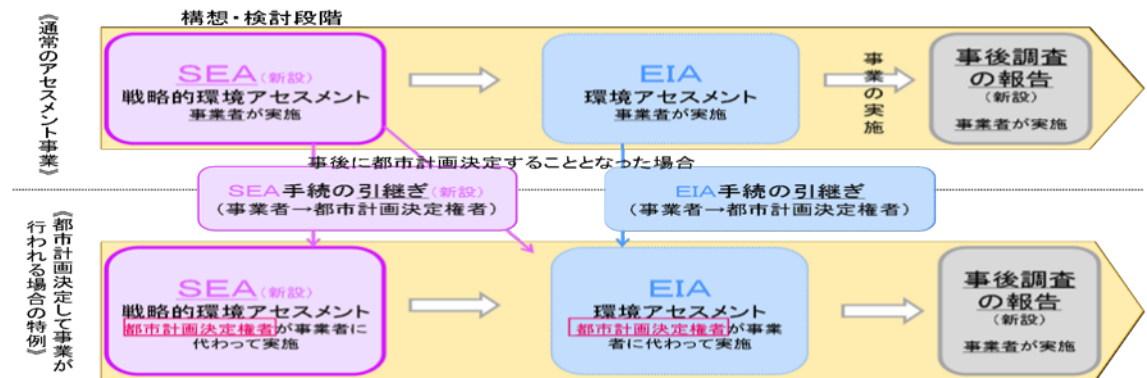
●大規模集客施設の立地等、市町村間で利害を異にする事項に関する広域調整機能の強化(平成18年まちづくり三法改正)

広域調整に係る指針等:40道府県において策定済み

市街化調整区域における地区計画の同意基準:37都道府県において策定済み

(平成21年度末時点 国土交通省調査)

●戦略的環境アセスメント 環境影響評価法改正案(国会審議中)において導入



●建築確認民間開放(平成12年)後の状況

大都市部においては、大宗は民間の指定確認検査機関が取扱い。(従前のような行政指導・調整を行うプロセスから離脱)

●事前手続を定める条例・要綱等の制定状況

平成11年度末 596件 →(建築確認民間開放)→平成20年10月 1070件

※土地利用に関する条例・要綱のうち、土地利用の具体的行為に対して行政に対する事前の相談、届出、協議を求めているもの(平成20年度国土交通省調査)

着眼点(例)

・情勢適応、見直し変更

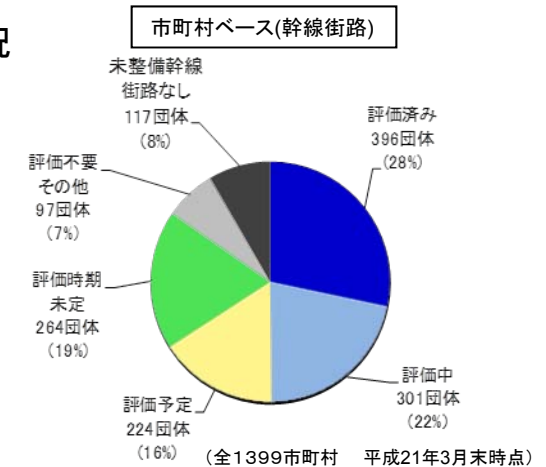
《方向性(例)》

見直し・変更ルールの組み込み

現状・近年の動向等

●長期未着手都市計画道路見直し取組状況

長期にわたり実現していない施設・市街地開発事業に関する計画見直しについて、先進的に取り組み2巡目に入る地域がある一方、まだ具体的に着手していない地域も残存。



●最高裁判決(平成17年11月1日) 盛岡市における市道区域決定処分取消等請求訴訟

長期未着手都市計画道路に係る権利制限について、「正当な理由がないにもかかわらず、事業が長期間全く進行していないとか、必要性が見直されるべきであるのにこれが長期間放置されているとかいう特別な事情がない限り、裁量の範囲内」とし、具体的に見直し検討が行われたこと等を評価し、制限を是認した。なお、「建築制限に対する受忍限度を考える際には、制限の内容と同時に、制限の及ぶ期間が問題とされなければならず、60年にわたって制限が課せられている場合に損失補償の必要はないという考え方は大いに疑問」との補足意見あり。

●ドイツにおける計画維持システム

計画の見直し変更が的確に行われることは当然としても、計画の安定性との兼ね合いが問題になることも考えられる。都市計画に関する争訟システムが発達しているドイツにおいては、訴訟増大・無効とされる計画の大量出現を経験し、1998年及び2004年の建設法典等の改正において、方針を修正し、無効となる範囲を限定して法的安定性に配慮。

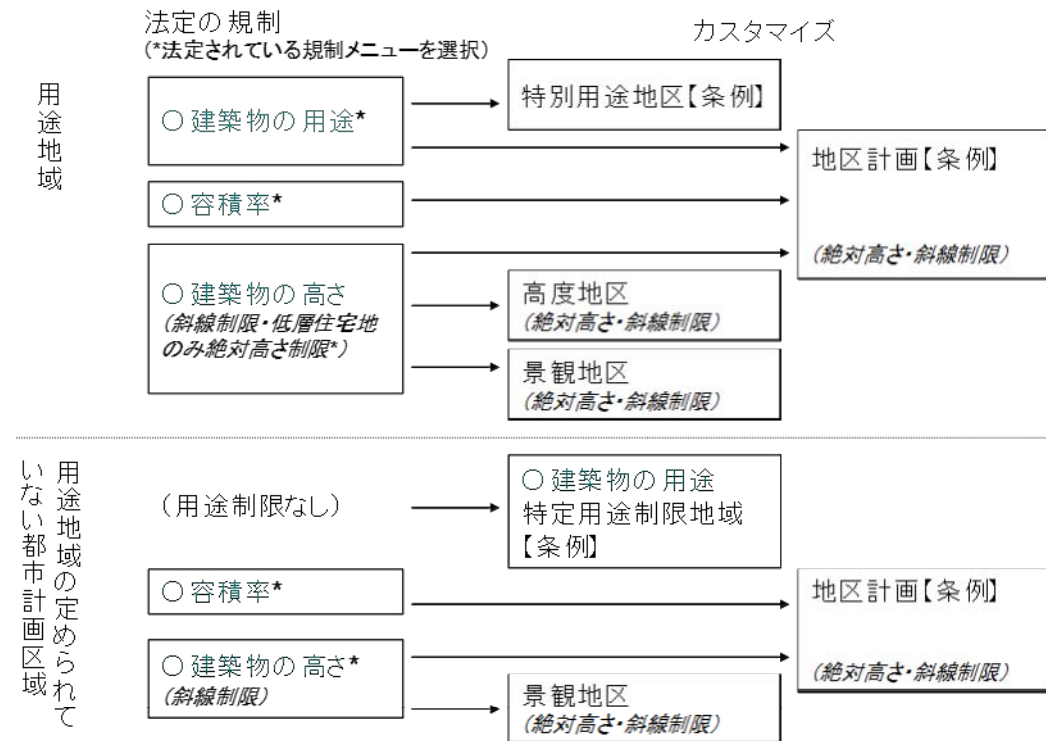
着眼点(例)

○空間を限定した立地の制限は、体系的・総合的に樹立された空間計画に基づくこと。

現状・近年の動向等

●用途地域制の根拠

外部不経済性を抑制するためのゾーニング(ユークリッド型ゾーニング)と考えられる。このように、エリアごとに規制強度を異にする基本ゾーニングである用途地域について、種別・内容は法律で規定した上で、都市計画で決定。これをプロトタイプとし、地方がカスタマイズ可能。



着眼点(例)

現状・近年の動向等

法令で定めなければならない事項は何か。

《方向性(例)》

基本的事項の抽出・他の分野との一体化
都市計画法体系の可及的シンプル・メニュー化

●義務付け・枠付けの見直し(平成21年10月7日地方分権改革推進委員会第3次勧告の考え方)

都市計画基準については、法律規定の存置が認められる「私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠(私人、他の地方自治体の費用負担の直接的な根拠を含む。)となる計画を策定する場合」等に該当せず、規定の廃止、「できる」規定化・努力義務化、例示化・目的程度の内容への大枠化すべき、とされている。

●最高裁判決(平成20年3月11日) 伊東市における建築不許可処分取消請求訴訟(再掲)

違法の判断は、都市計画基準(都市計画法第13条)違反を根拠。(都市計画基準が全く置かれていない場合、立証責任負担が増す可能性)

●最高裁判決(平成14年7月9日) 宝塚市における建築工事続行禁止請求訴訟

条例(法律の委任によらない独自の条例)に基づく建築工事の中止命令について、「もっぱら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許される」と判示。

着眼点(例)

現状・近年の動向等

内容は地域の判断にゆだねることとして、事前に明確化されなければならないと考えられるルール・基準は何か。

《方向性(例)》

裁量性と事前明示性・安定性の確保
運用指針に代わるスタンダードの定立

●都市計画基準の体系(別紙)

詳細に定められている事項は、例えば、他の行政分野との調整(例:農業との調整)がルール化されたもので、個別判断をなるべく定型化し円滑化するほか、事前に示されることによって、これを信頼して経済行為等を行うことを可能とするという取引安全の確保に資する面がある。

一方、地域性が盛り込まれにくく、他の分野との横断的総合的観点が出しにくい面がある。

●他の分野における自己認証型、宣言型基準の展開

●景観計画不適合を理由とする不認定の例(芦屋市・平成22年2月)

第一種中高層住居専用地域(現況は戸建て主体)・高度地区(最高15m)の規制を満たす共同住宅計画について、「周辺の景観と調和した建築スケールとし、通りや周辺との連続性を維持し、形成するような配置、規模及び形態とすること」との基準を満たさないものとして、不認定。(認定審査会の議事内容は非公開)

- 例えば、区域区分に関する基準については、法律のほか、政令の技術的基準、これらに基づき細目を定める省令及び運用指針(地方自治法第245条に基づく国土交通大臣から地方公共団体に対する技術的助言)を通じ階層的に具体化されている。
- これらを通じて、農林調整等を円滑に実施。

《都市計画法》第13条第1項第2号

区域区分は、当該都市の発展の動向、当該都市計画区域における人口及び産業の将来の見通し等を勘案して、産業活動の利便と居住環境の保全との調和を図りつつ、国土の合理的利用を確保し、効率的な公共投資を行うことができるように定めること。

《都市計画法施行令》第8条第1項

区域区分に関し必要な技術的基準は、次に掲げるものとする。

- 一 既に市街地を形成している区域として市街化区域に定める土地の区域は、相当の人口及び人口密度を有する市街地その他の既成市街地として国土交通省令で定めるもの並びにこれに接続して現に市街化しつつある土地の区域とすること。
- 二 おおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域として市街化区域に定める土地の区域は、原則として、次に掲げる土地の区域を含まないものとする。
 - イ 当該都市計画区域における市街化の動向並びに鉄道、道路、河川及び用排水施設の整備の見通し等を勘案して市街化することが不適当な土地の区域
 - ロ 溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域
 - ハ 優良な集団農地その他長期にわたり農用地として保存すべき土地の区域
 - ニ 優れた自然の風景を維持し、都市の環境を保持し、水源を涵養し、土砂の流出を防備する等のため保全すべき土地の区域
- 三 区域区分のための土地の境界は、原則として、鉄道その他の施設、河川、海岸、崖その他の地形、地物等土地の範囲を明示するのに適当なものにより定めることとし、これにより難しい場合には、町界、字界等によること。

《都市計画法施行規則》第8条

令第八条第一項第一号の既成市街地として国土交通省令で定める土地の区域は、次の各号に掲げる土地の区域で集団農地以外のものとする。

- 一 五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における人口密度が一ヘクタール当たり四十人以上である土地の区域が連たんしている土地の区域で、当該区域内の人口が三千以上であるもの
- 二 前号の土地の区域に接続する土地の区域で、五十ヘクタール以下のおおむね整形の土地の区域ごとに算定した場合における建築物の敷地その他これに類するものの面積の合計が当該区域の面積の三分の一以上であるもの

細目を定める

《都市計画運用指針》Ⅳ-2-1-B-1

1. 市街化区域

(1) 基本的な考え方

- ① 市街化区域の設定は、都市計画区域マスタープランにおける区域区分の方針において、人口を最も重要な市街地規模の算定根拠としつつ、これに世帯数や産業活動の将来の見通しを加え、市街地として必要と見込まれる面積(以下単に「フレーム」という。)をそのまま即地的に割り付ける方式(いわゆる人口フレーム方式)を基本とすべきである。なお、都市計画区域のうち、農林業上その他の土地利用規制等により市街化することが想定されない土地の区域以外の区域にある土地について、都市計画区域の人口及び産業の将来の見通し、市街地における土地利用の現状及び将来の見通し等を総合的に勘案して、都市的土地利用への転換の適否を明らかにする方法が可能であれば、試行的に検討していくことも考えられる。
- ② 人口フレーム方式においても、市街化区域の設定または変更に当たり、全てのフレームを具体の土地に割り付けることなく、その一部を保留したうえで、市街化調整区域内の特定、又はいずれかの土地の市街地の状況が整った時点で市街化区域とする方法も考えられる。(いわゆる保留フレーム)

③ (略)

(2) すでに市街地を形成している区域

すでに市街地を形成している区域として市街化区域に編入する区域は、令第8条第1項第1号及び規則第8条に適合する必要があるが、この場合、国勢調査区又はおおむね20~30haの土地の区域を標準の単位として区域を設定することが望ましい。

(3) おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

- ① 令第8条第1項第2号において、原則として市街化区域に含まないこととされている土地の区域は、次のような区域とすべきである。
 - 1) 同号ロの「溢水、湛水、津波、高潮等による災害の発生のおそれのある土地の区域」には、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律(平成12年法律第57号)第8条第1項に規定する土砂災害特別警戒区域が含まれるものであること。
 - 2) 同号ハの「集団農地」とは、おおむね20ha以上の規模の一団の農用地を指すものであること。
 - 3) 同号ニの「優れた自然の風景を維持するため保全すべき土地の区域」とは、自然公園法第13条第1項に規定する国立公園及び国定公園の特別地域並びに自然環境保全法第14条第1項に規定する原生自然環境地域及び同法第25条第1項に規定する自然環境保全地域の特別地区を指すものであること。
 - 4) 同号ニの「都市の環境を保持するため保全すべき土地の区域」とは、歴史的風土特別保存地区、首都圏及び近畿圏の近郊緑地保全区域並びに文化財保護法(昭和25年法律第214号)第2条第1項第4号に規定する文化財が良好な状態で存する土地の区域で、当該土地の区域が大規模であり、かつ、自然の状況にある土地を指すものであること。
 - 5) 同号ニの「水源を涵養し、土地の流出を防備するため保全すべき土地の区域」は、森林法に規定する地域森林計画又は国有林の地域別の森林計画において保安林の指定が計画されている土地の区域、保安林の区域、保安林予定森林の区域及び保安施設地(市街化区域に取り囲まれることとなる小規模なものを除く。)を指すものであること。

② (略)

③ (略)

3. 区域区分の見直しの考え方(略)

4. 関係行政機関との調整(略)

都市内部の有効利用と周辺部の保全を 一体的に実現する仕組

施策プロトタイプとなり得る幅広い環境貢献措置
を評価した容積率緩和の運用

《検討の趣旨》

- 集約型都市構造化を推進する上で、
 - ・排出権取引において見られるような、よりダイナミックな異なる地域間の関係性に着目した取組
 - ・公共交通指向型土地利用といった、複数の都市計画や他の施策との有機的な組み合わせ
 - ・多様なインセンティブといった手法を充実していく必要がある。
- このような問題意識の下、国土交通省成長戦略で「大都市の枢要地区で、従来の容積率規制に拘らず、民間事業者の都市の成長に寄与する幅広い環境貢献の取組を評価して容積率を大幅に緩和する」とされたことから、典型的な対応として、容積率緩和において、離れたエリアの緑地保全等環境貢献を評価する枠組を中心に、プロトタイプとなる制度の設計を検討する。

(注)従来の容積率緩和との相違

- ・敷地内貢献(空地等)を主体。離れたエリアでの貢献はその担保手段がなく、認められ難かった。
- 離れたエリアでの保全の担保手段として都市計画制度を活用し、緩和に関する都市計画と保全に関する都市計画を関連付けて決定すること等によって、認知することを検討。

(参考)都市計画における容積率緩和制度の展開方向

- ・集約型都市構造化の一環となる都市内部の有効利用や、建替えインセンティブとすることによる環境性能向上等を促進する観点から、左記の新たな緩和措置に限らず、積極的に活用
- ・床需要の動向、容積緩和が近隣紛争を生じるおそれ、都市構造上高度利用を誘導すべき地区内か、などを都市計画決定権者(地方公共団体)が的確に判断し運用(一律的緩和ではなく、選択的緩和)

都市計画上望ましい建替え等を面的に実現するため容積率のインセンティブを明確にして誘導する例

札幌市札幌駅前通北街区地区(地区計画)
同市都心創成川東部地区(地区計画)

にぎわい創出のための誘導用途や壁面後退等の貢献項目を設定し、これを満たす場合に容積率を加算する旨を計画書に明記し、面的に誘導

- ・国は、緩和の根拠となる環境貢献の評価の共通的思考方、都市計画の組み合わせ型の活用モデル等を明確化、情報提供するとともに、モデルとなるような地権者による地区計画提案の合意形成を支援

組み合わせ型の運用を円滑化するための都市計画のメニュー化の例

いわゆる「高度利用型」地区計画

地区計画と高度利用地区の重複決定に代え、地区計画において高度利用地区と同等のメニューを組み込み

幅広い環境貢献評価のたたき台と検討事項

① プロジェクト対象地区

- 高次都市機能の集約すべき場所としての **大都市核要地区**における優良なプロジェクトの実施地区。

② 評価対象となる環境貢献措置

- 以下を満たすものとして、都市計画決定権者が認めるもの
 - ・ 都市計画の目的の実現に実質的に寄与すること
 - ・ 評価される取り組みの効果が長期間にわたり継続すること
 - ・ 離れたエリアにおける貢献措置も評価しうるが、都市全体の都市環境の改善、魅力や機能向上に資すること
(地区内における十分な貢献措置とあわせて行うものとする)
- …具体的には、離れたエリアを含む以下の事項を想定
 - ・ 緑地の保全・創出
 - ・ 歴史的建造物の保存
 - ・ 必要な都市機能の配置・整備 等
- ※ これらは例示であって、民間事業者の創意工夫に基づく提案を尊重して実現されるべき。

③ 評価すべき環境貢献措置の位置(プロジェクト実施地区との位置関係)

- 原則として、プロジェクト実施地区と同一の「都市計画区域」の範囲
…ただし、都市計画決定権者が貢献措置の効果を判断できる範囲とし、場合によっては都市計画区域を超えて柔軟に対応可能

④ 環境貢献の担保措置

- 評価される貢献措置の効果が緩和によるメリットの継続性と見合う程度に長期間にわたり継続する必要があることから、都市計画による建築行為の制限を併せて指定することなどにより、プロジェクト完成後も効果の継続が担保されていること
- ※ 特別緑地保全地区制度を活用する場合、容積率緩和の後買取請求が行われると、容積率緩和のメリットだけ享受できることになることから、都市緑地法第17条の買入制度との整理が必要。(当面、民間事業者(緑地所有者)と買取主体である地方公共団体の協定により、都市緑地法による土地の買入申出の(一定期間の)不行使について合意しておくことにより対応(買入請求権不行使の担保措置として不十分であることが課題であり、法的措置の可能性について更に検討)

⑤ 評価の方法(容積率の緩和割合)

- (有効空地の確保等の個別項目ごとの積み上げ型の運用ではなく、)都市の魅力や国際競争力を高める等、都市再生の効果等に着目した柔軟な考え方の下で都市計画決定権者(都道府県及び政令市)が決定。
- ※ 上位計画(マスタープラン)との整合、公共施設容量とのバランス確保、市街地環境の確保等の確認や適正な手続きによる合意形成(都市計画決定)が前提

⑥ 提案手続き

- 民間事業者からの創意工夫に基づく計画提案を募集
- ※ プロジェクト側と貢献措置側の2つの異なる都市計画提案を一体として扱う必要(貢献措置の提案のみ決定された場合は、一方的な負担ばかり負う)
- 国際競争力強化という国家的視点から、国が直接提案募集することも検討

論点1 プロジェクト実施地区を限定すべきか?

	効果、メリット等	問題点、デメリット等
大都市の核要地区に限定	・国際競争拠点の形成に向けて、都市戦略に応じた大規模プロジェクトの実施による民間の集中投資が期待される。	・幅広い環境貢献にインセンティブを与えられる地域が大都市に限定
限定しない	・(制度的には)あらゆるエリアで幅広い環境貢献にインセンティブを与えることが可能	・開発の先食い(限られたパイの奪い合い)により、本来誘導すべき地区において開発が起きないおそれ ・床の供給過剰をもたらす、床価格の下落を招くおそれ 〔床需用の伸びが見込めない地域では効果は期待できない〕

論点2 評価対象となる環境貢献措置はどのようなものか?

→ 詳細は次ページ

- ① 評価対象項目としてどのようなものが馴染むか?
- ② 地区外(離れたエリア)の貢献を評価対象とできるか。

論点3 隔地貢献について、どこまで認められるか?

同一の都市再生緊急整備地域内	・貢献措置とプロジェクトとの一体性が強く、貢献措置と緩和の関連性が分かりやすい	・貢献措置の選択肢が限定されるおそれ
同一の都市計画区域内	・「一体の都市」であることから「都市全体の都市環境の改善、魅力や機能の向上」への寄与を評価可能 ・貢献措置の選択肢が広がる可能性	・都市計画決定権者の行政区域と一致しない場合、調整が必要 〔事実上、同一行政区域内に限定される可能性〕
限定しない	・貢献措置の選択肢が広がる可能性	・当該都市計画決定権者の守備範囲を超える場合調整が必要 〔緩和の負荷を負う地区が貢献措置によるメリットを受けないおそれ〕

※「都市計画区域」: 一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域【都市計画法第5条】
必ずしも行政区域単位ではなく、複数の行政区域にまたがる場合がある。

論点4 貢献措置について都市計画手法による担保措置が必要か?

都市計画手法による担保	・行為制限が法に基づき担保される	・(既存手法では、)担保の範囲は、行為制限に係らない管理の質の確保や不作為に及ばない
契約的手法による担保	・管理の質や不作為についても対象とできる	・権利が転売された場合等において、担保の確実性(継続性や強制力)が不十分

論点5 貢献評価による容積緩和か容積移転か

貢献評価による容積緩和	・貢献内容の評価に応じた柔軟な運用が可能	・(貢献内容と緩和の)対応関係が分かりにくい ・予め評価の基準(運用基準等)を示すことが必要(事前明示性の確保)
容積移転	・(貢献内容と緩和の)対応関係が分かりやすい	・例えば都心部と郊外部間での等積移転では緩和が過大となるおそれ ・同一インフラを超えて移転すると、インフラに過度な負担を与えるおそれ

論点2 評価対象となる貢献措置はどのようなものか。

評価対象項目	地区内	地区外
有効空地の確保	<div style="border: 1px dashed green; padding: 5px;"> 従来 から 対象 として 明示 </div>	
当該地区に誘導すべきと考える用途に供する場合		
歴史的建造物の保全、修復を行う場合		
地域整備のための広域的な公共・公益施設を整備する場合		
総合的な環境負荷の低減に資する取り組みが行われている場合（屋上緑化や地域冷暖房施設の設置等）		
先端的設備の導入（省エネの先端技術）		
ソフトの取組（エリアマネジメント、イベント等）		

論点2-① 評価対象項目としてどのようなものが馴染むか？

※ 都市計画の目的の実現に実質的に寄与することが前提

	効果、メリット等	問題点、デメリット等
先端的設備の導入（省エネの先端技術）	広く先端的設備の導入が促進される	早晚一般化、陳腐化するおそれ（効果の継続性が期待できない）
ソフトの取組（エリアマネジメント、イベント等）	幅広い貢献措置が期待される	効果の評価や効果の継続性の担保が課題

※ TMOを設立・運営し、エリアマネジメント等に取り組むことを評価している例もある。

例えば緑地保全についてみると・

■ どのような緑地保全活動が評価対象となるか？

保全のための担保措置のみ評価対象 （公有地化や地域性緑地の指定のない緑地についての都市計画制限に向けた協力活動）	・ 貢献措置により重要な緑地の保全が行われる	・ 適正な管理までは担保されない ・ 特別緑地保全地区内の緑地について、所有者による維持管理が困難になっているような場合に活用できない。
加えて、適正な維持管理が困難になった所有者に代わって維持管理を行う行動も評価対象とする	・ 保全に加え、適正な管理が行われる ・ 特別緑地保全地区内の緑地について、所有者による維持管理が困難になっているような場合にも活用できる	・ 実効性、確実性には、私人による適正な維持管理を担保する仕組みが必要

論点2-② 地区外(離れたエリア)を評価対象とできるか？

対象とする	・ 貢献措置の選択肢が拡がり、プロジェクトの成立可能性が広がる ・ 数限られた大規模開発プロジェクトにおいて、都市全体の都市環境の改善、魅力や機能の向上に効果的な貢献を誘導	・ 緩和の負荷を負う地区住民等が貢献メリットを享受できない場合、不満がでるおそれ ・ 地区外貢献をしてまで容積率の上乗せを求めるプロジェクトは限られる可能性
対象としない		・ 貢献措置の選択肢が狭まりプロジェクトの成立の可能性が低下する ・ 地区内貢献よりも地区外貢献の方が都市全体にとって有益な場合や地区内にとって有益な場合に対応できない

例えば緑地保全についてみると・

■ 都市全体からみて重要な緑地かどうかの判断基準としての計画的な位置づけ等は必要か？

（※論点4「担保措置」とも関連）

計画的な位置づけがある緑地に限定 （都市計画又はその他の行政上の計画（緑の基本計画等））	・ 都市にとっての当該緑地の重要性・位置づけが明確 ・ 民間事業者にとっても評価対象が具体的に事前明示されることで調整コストが軽減	・ 計画的な位置づけのない緑地は一律対象外となり、柔軟かつ機動的な対応ができない。（開発等で消失のおそれのある緑地等の保全に機動的に対応できない）
個別に判断	・ 個別に調整することで柔軟かつ機動的な対応が可能	・ 重要度・優先度に関する評価の基準を示すことで公平性、透明性を確保する必要 ・ 民間事業者にとって、行政との個別調整などに時間とコストを要し、事業者のスピード感に対応できないおそれ

容積率制度関連参考資料

1. 国土交通省成長戦略
2. 「規制・制度改革に関する分科会」における容積率緩和に関する指摘
3. 近年のオフィス空室率の状況
4. 東京都街区再編まちづくり制度(東京のしゃれた街並みづくり推進条例)
5. 都市開発諸制度における環境負荷低減措置の要件化(東京都の例)
6. 環境貢献の拡張(検討事例)
7. 東京モデル(密集市街地のリ・デザイン)
8. エコロジカル・フットプリント指標を用いた環境負荷の地域間キャップ&トレード制度の提案
9. 集合住宅の減築の例

5. 住宅・都市分野

Ⅰ 大都市イノベーション創出戦略

～国際都市間競争に打ち勝ち、世界のイノベーションセンターへ

世界都市東京をはじめとする大都市の国際強省力の強化

< 基本認識 >

日本の成長を実現する上で、まず国を挙げて喫緊に取り組むべきことは、アジア諸都市の台頭による日本の国際競争力の相対的低下への懸念の中、国の成長を牽引するエンジンである世界都市東京をはじめとする大都市について、国の主導により、大都市に関する戦略を明確にし、大都市の再生や成長を促す従前の仕組みを更に発展させ、これまでの既成の考え方にとらわれず規制緩和や金融措置などを講じることにより、民間の資金・活力・アイデアを最大限に引き出して国際競争力を強化することである。

その結果、激化する国際都市間、特にアジア間競争に勝ち抜き、世界中から人、モノ、金、情報を呼び込むアジアの拠点、世界のイノベーションセンターとなることを目指す。

< 政策案 >

- ③ 大都市の枢要地区で、従来の容積率規制に拘らず、民間事業者の都市の成長に寄与する幅広い環境貢献の取組を評価して容積率を大幅に緩和

「規制・制度改革に関する分科会」における容積率緩和に関する指摘

■「規制・制度改革に関する分科会」について

内閣府の行政刷新会議の下に規制・制度改革に関する分科会が設置
分科会内の住宅・土地サブグループにおいて、「容積率の緩和」が規制改革事項に挙げられているところ

■規制・制度改革に関する分科会第一次報告書(H22.6.7)〈抄〉

○ 規制改革事項

「容積率の緩和」

○ 対処方針

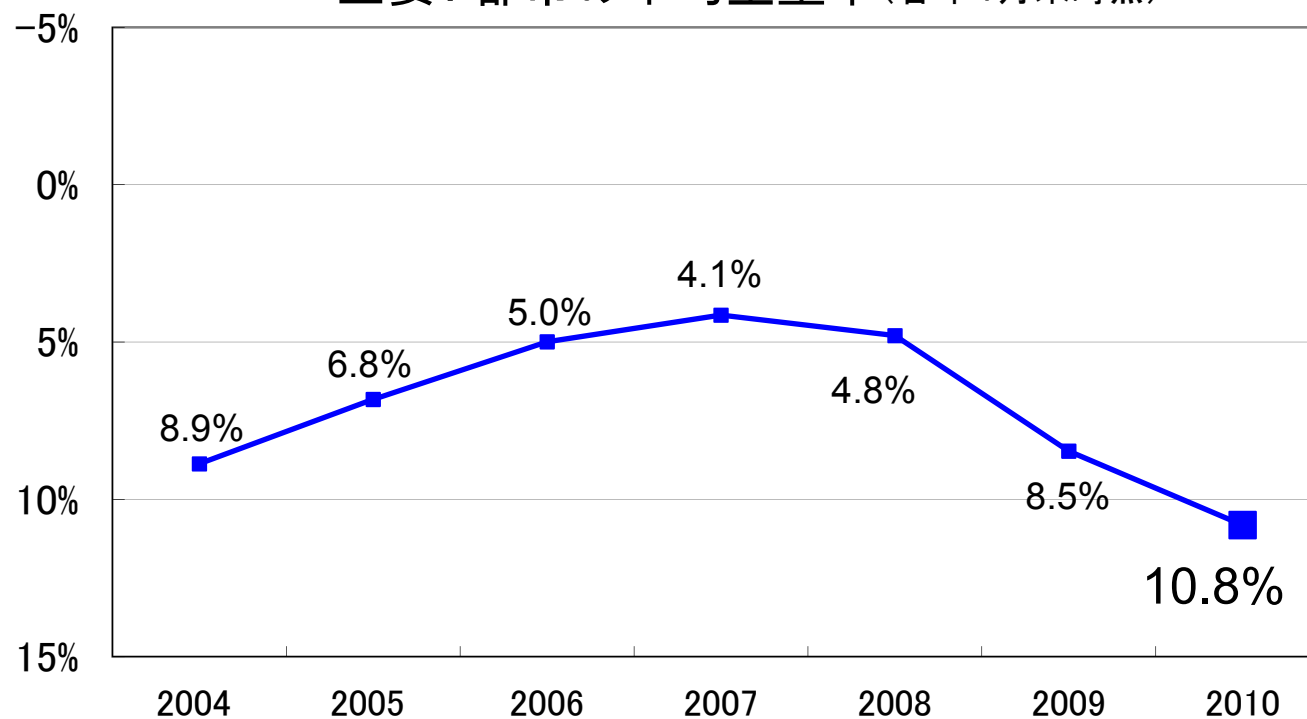
環境負荷の低減、高齢社会への対応、財政負担の抑制、防災機能の向上、経済の活性化などの観点から、地区外の環境保全など幅広い環境貢献措置を評価した容積率の緩和、老朽建築物の建替えに資する容積率の緩和に係る具体的施策について検討し、結論を得る。〈平成22年度検討・結論〉

○ 当該規制改革事項に対する分科会・WGの基本的考え方

- ① 環境負荷の低減に資する職住近接の実現のためには、都市中心部における容積率について優遇措置を検討すべきである。
- ② 都市空間の高度化を図り、社会的費用の高い郊外開発抑制のためのインセンティブとして、郊外の緑地等から都市部へ容積率を移転可能とすることは、効果的であり、乱開発や不正行為等を防止する措置を講ずることも含め検討すべきである。
- ③ 日影規制については、近隣住民などからの日照妨害等のトラブルの原因となり、その近隣調整等の社会的コストが問題となっている。そのためにも日照権の価格の算定基準や権利移転のためのガイドラインを作成し、近隣住民等への補償コストの明確化を図ることが重要であり、日影規制について、近隣住民が補償等の代替措置で了解するのであれば、指定容積率まで建築可能とすることを検討すべきである。
- ④ 老朽建築物の建替えは、耐震性・環境性能の向上、バリアフリー化など高齢社会への対応の面でも促進すべき問題であり、そのインセンティブとして容積率の緩和を検討すべきである。

オフィス空室率(2010.4月末時点) 主要7都市10.82%

主要7都市の平均空室率(各年4月末時点)



* 主要7都市: 札幌、仙台、東京、横浜、名古屋、大阪、福岡の各ビジネス地区

札幌ビジネス地区: 主要5地区(駅前通・大通公園、駅前東西、南1条以南、創成川東・西11丁目近辺、北口)

仙台ビジネス地区: 主要5地区(駅前、一番町周辺、県庁・市役所周辺、駅東、周辺オフィス)

東京ビジネス地区: 都心5区(千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区)

横浜ビジネス地区: 主要3地区(関内、横浜駅、新横浜)

名古屋ビジネス地区: 主要4地区(名駅、伏見、栄、丸の内)

大阪ビジネス地区: 主要6地区(梅田、南森町、淀屋橋・本町、船場、心斎橋・難波、新大阪)

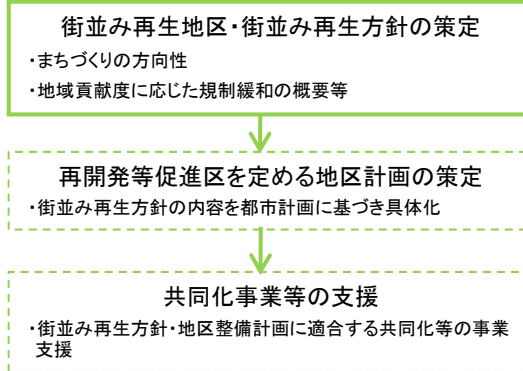
福岡ビジネス地区: 主要6地区(赤坂・大名、天神、薬院・渡辺通、祇園・呉服町、博多駅前、博多駅東・駅南)

【出典: 三鬼商事(株)】

● 制度の概要

- ・密集市街地などまちづくりの様々な課題を抱える地域において、細分化された敷地の統合や細路の付替えなどを行いながら、共同建替え等のまちづくりを進めることにより、魅力ある街並みの実現を図る
- ・対象地域を「街並み再生地区」に指定し、地域におけるまちづくりの独自のガイドラインとなる「街並み再生方針」を定め、都市計画に基づく規制緩和を活用しながら、合意形成の整った地区から段階的に整備していく

■ 制度の流れ



(「街区再編まちづくり制度H15.10(東京都)」パンフレットをもとに作成)

● 制度のポイント

- ・各種の上位計画と整合を図りつつ、当該制度により、**地域独自のまちづくりのルールを設定。「街並み再生方針」として、地域貢献と規制緩和の関係等を事前に明示。**
(「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」は適用されない)
- **都内一律の要件ではなく、地区のまちづくりの課題解決に寄与する取組を評価対象とし、貢献内容にふさわしい規制緩和を行うことで、地域の実態に即した柔軟なまちづくりを促進**
- **権利者等による早期の事業検討と合意形成を促進**
- ・**提案制度の弾力的な運用**(地区整備計画の規模要件を0.1haへ緩和、都市計画手続きが6ヶ月以内等)
- **民間主導の小規模・段階的な整備の促進**

■ 武蔵小山駅東地区の街並み再生方針の概要 H16.9.16指定

※再開発等促進区を定める地区計画の都市計画決定はH17.6.15

◆ 地区全体に求められる街並み再生の貢献の評価

地区計画に下記の項目を定める場合は、**計画容積率の上限を550%**とすることを「街並み再生方針」に記載

① 整備すべき公共施設・公益的施設に関する事項

- ・ショッピングモールの整備
- ・歩行者専用道路
- ・広場状空地
- ・駐輪場

② 土地の区画形質の変更に係る基本的事項

- ・地域の状況に応じて隣接との敷地統合の促進(一部地区では敷地面積の最低限度を650㎡～3,000㎡)

③ 建築物等に関する基本的事項

- ・壁面後退(2～4m)
- ・高さの最高限度(地域の状況に応じて規定)
- ・建築物の外観、屋外広告物及びショッピングモールにおける修景施設はデザインガイドラインを定めて整備
- ・隣接地の日照や他の建築物との複合的な影響に配慮
- ・高層部は原則として住宅施設、医療・福祉系施設、低層部は原則として商業・文化・交流施設

④ 緑化に関する基本的事項

- ・調和に配慮した計画的な緑化(広場状空地では概ね30%以上)

+

◆ さらに評価として加算可能な街並み再生の貢献

地区計画に以下の項目を定める場合は、下記の数字を**計画容積率の上限に加算することが出来る(上限は600%)**ことを「街並み再生方針」に記載

- ・新たな広場状空地の整備 →30%
- ・歩道状空地の整備 →20%
- ・地域集会場の整備 →50%
- ・歩行者デッキの整備 →50% (いずれも規模要件等あり)



■ 中間段階での整備イメージ(東京都HPより)



■ 地区幹線2号沿いショッピング・モールの整備イメージ(東京都HPより)

●都市開発諸制度の適用時に求められる環境性能 (都市整備局「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」(H20.12改定)第5章3(1))

東京都は、高度利用地区等の都市開発諸制度の適用要件として、一定レベル以上の環境負荷低減措置を義務づけ(当該措置は、容積緩和にあたっての評価項目とはならない。)

[対象]

- ・都市開発諸制度： 特定街区、高度利用地区、再開発等促進区を定める地区計画

[求められる環境性能]

- ・PAL削減率15%以上、かつERR値25%以上(建築物環境計画書制度における段階2相当)が都市開発諸制度の適用要件(ただし、工場、駐車場、倉庫等は評価の対象外)

■ 都市開発諸制度適用の条件 ※非住宅の場合

非住宅	<建築物の熱負荷の低減> <設備システムの省エネルギー>	PAL削減率 \geq 15% ERR \geq 25%
-----	---------------------------------	-------------------------------------

※ 床面積の合計が1万㎡を超える開発については、段階3の誘導水準への到達に努めるように誘導。
また、都市再生特別地区(事務所用途)については、段階3を求めている。

PAL: 建築物の熱負荷(窓、外壁などを通した日射の侵入、熱の出入りなど)の低減に係る指標
ERR: 設備システム(空調、換気、照明、給湯、昇降機など)の省エネルギーに係る指標

■ 段階評価の基準設定の考え方

(環境確保条例第19条第1項に基づく建築物環境配慮指針(H14.3)別表第1)

	考え方	PAL削減率*	ERR値**
段階1	諸法令の基準等一般的な取り組み水準を上回ること	0%以上15%未満	5%以上25%未満
段階2	段階1より高い水準の取り組みであること	15%以上25%未満	25%以上35%未満
段階3	最も優れた取り組みであること	25%以上	35%以上

* 省エネ法による基準値(PAL基準値)からの削減率

**床面積の合計が1万㎡を超える建築物(非住宅の場合)の新築・増築を行う場合、ERR値10%以上が義務づけられている。ただし、PAL値が基準を上回る場合、ERR値の緩和措置あり(環境確保条例第20条の3)

環境局「東京都建築物環境計画書制度マニュアル」(H22.3)をもとに作成

(参考:建築物環境計画書制度)

- ・環境確保条例の制定(H12.12)により創設された制度で、新築等を行う建築物(延床面積5,000㎡超)に環境配慮を求めるために、建築主に建築物環境計画書の提出を義務づけている。
- ・本制度の中では、環境配慮の取り組みを右のような段階1～3の3段階で評価しているが、都市開発諸制度の適用にあたっては、段階2以上の水準が求められている。

名古屋市 の例

都市再生特別地区の運用による環境貢献評価の検討

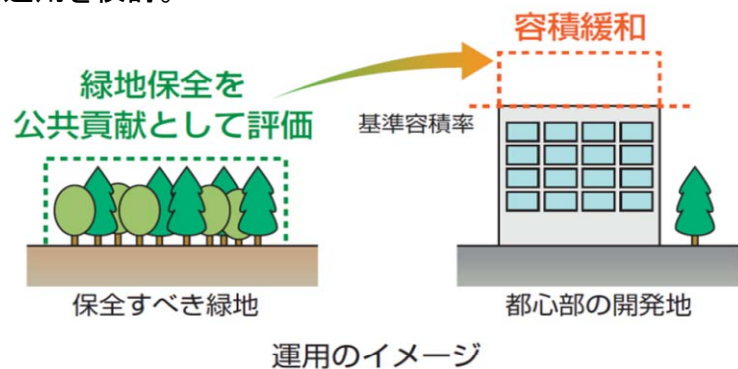
○ 目的

緑地の保全・創出をはじめとする地球環境の保全・改善に寄与する都市開発プロジェクトの誘導

○ 概要

都市再生特別地区制度の運用にあたっては、緑化の推進など都市再生に寄与するプロジェクトに対し、相応の容積率の割り増しを行っている。

今後は、都心部等において開発を行う際に、開発地での十分な都市再生貢献とともに、都市環境の改善・向上への取り組みとして、市内の良好な緑地などの都市の環境資産を保全・活用する場合にも、当制度の適用を検討。



○ 検討内容

都市再生特別地区運用指針において、都市再生への効果が認められる評価対象の例として「都市環境の改善・向上へ寄与する取組として、市内の良好な緑地や水辺空間、または歴史的建造物等の都市の環境資産の保全・活用」を記載することを検討中。併せてその評価手法について検討中。

大阪市 の例

新たな環境配慮への取り組みスキームの検討

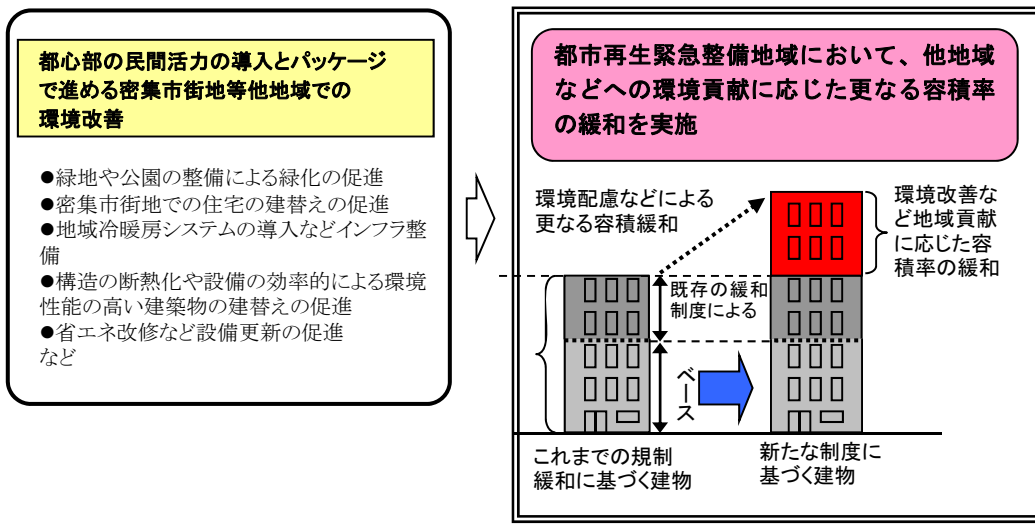
○ 目的

民間活力を活用しながら、都市全体の環境配慮に繋げる仕組みの構築

○ 概要

都市再生緊急整備地域内の民間事業者が、密集市街地等の他地域において、公園や地域冷暖房システムの導入などインフラ整備や、環境性能を高める建替えや省エネ改修など設備更新の促進など、都市の環境改善に向けた幅広い環境貢献への取組を行う場合に、それを評価して、容積率を大幅に緩和する新たな仕組みを検討。

一例として、これまでの容積率緩和により建てられる建物のCO2の排出枠を設定し、さらに容積率を上積みすることによりCO2排出枠を上回る場合、その見合い分を環境基金として市へ納付。



背景

○低成長時代の都市マネジメントにおいては、

- ①行政による公共財政集約的な手法に代えて、民間等の各主体の活動が自律的に進むように制度環境を整えることが重要
- ②複数地区間で土地利用をマネジメントすることによって、諸機能の相互補完など外部経済性を高度に発揮し、都市全体の効率性や最適化できる地域間連携施策を進めることが重要
- ③密集市街地の潜在的魅力は、交通便利な立地特性、歴史・文化性、開発可能な容積率などにあり、これを顕在化させることが重要

○従来は、えてして空地の提供という近隣への貢献の社会的給付として容積率割増を許してきた。しかし、そこには近隣に限った外部性調整という意味はあっても、都市全体に対する調整の意味を持っていたりはなかった。

広域的な都市マネジメントに対する貢献との引き換えに容積率割増しを認める制度を導入

本来は指定容積率以上に容積率を緩和するのは、それによる都市に対する便益が費用を上回るから。

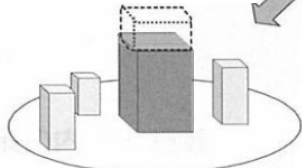
経済的な調整手段をとるならば、開発者にとっても、都市全体にとってもプラスになる調整手段が必ず存在。

これを制度として具現化

東京モデル

東京における経済開発圧力を活かし、特に都心部における容積率を緩和することによる環境負担増加分を、同等の密集市街地における容積率を買い取らせることで、バランスさせるもの

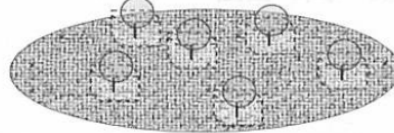
- ・容積率移転
- ・地域貢献として評価し、容積割増し



都市部等拠点

民間事業者

空地の確保



密集市街地

- ・民間事業者が密集市街地の土地を取得
- ・その土地を緑地等に整備・管理

土地バンクの創設

密集市街地における土地が売り出された時に、土地バンクとして蓄えておき、そこから開発事業者が権利を購入する方式

空地化された土地を連坦させ、密集市街地も再生させて住環境においても問題のない市街地へ再生

東京モデル以外にも、このような提供できる便益と負担義務との組み合わせをうまく調整することで、望ましい広域的なマネジメントの推進ができる可能性が多々ある。

都心部の高度利用化圧力をとらして、自律的に「高度な都市構造の創造」と「密集市街地の環境改善」という2大都市マネジメント課題を同時に解決

エコジカル・フットプリント指標を用いた環境負荷の地域間キャップ&トレード制度の提案

資料2スライド4
関係

●背景・目的

氏原岳人、谷口守、松中亮治「エコジカル・フットプリント指標を用いた環境負荷の地域間キャップ&トレード制度の提案-“身の丈にあった国土利用”に向けた新たなフレームワークの構築-」都市計画論文集No.43-3, pp877-882, 2008年10月より作成

- ・国内での温室ガス効果削減のための仕組みができるのであれば、その方がはるかに望ましい。
- ・土地利用に伴う環境負荷を地域間で取引できる仕組みが地域計画の中に組み入れられれば、地球環境問題を総合的な観点から捉え、その解決のためのアプローチを地域計画の上で検討できる。
- ・当該研究では、人間活動に伴う食糧消費やCO2排出、都市活動に必要な土地利用等、様々な環境負荷を土地資源の消費面積に換算し、同一基準によって包括的に評価できるEF指標を用いることにより、**地域内での環境バランスの均衡を目指した地域間キャップ&トレード制度**を提案し、“身の丈にあった国土利用”へ向けた新たなフレームワークを構築している。

●“身の丈にあった国土利用”に向けたフレームワークの構築

- ・国土全体の環境負荷超過率の削減目標(キャップ:上限)を設定。各地域の初期配分は国土全体のキャップ(α)と同じとし、それに基づき配分。

【1】都市計画マスタープランの中にEF指標の導入を明確に位置づけ、自地域内の環境負荷超過率を把握、環境のバランスの視点から土地利用の点検を実施

*EF指標: 人間活動に伴う食料消費やCO2排出、都市活動に必要な土地利用等々、様々な環境負荷を土地資源の消費面積(Footprint)に換算することで、同一基準によって包括的に評価できる指標

【2】キャップ α を目標値として設定し、その**目標に向けた各自治体の削減努力**が行われる

→各自治体が集約型都市構造や、低未利用地の優先的開発及び自然的土地利用への再生などの施策を実施

※ EF指標を用いることで、土地利用計画を見直すことによる施策の実施効果も定量的に把握可能

【3】各自体の環境負荷超過率や施策の取り組み状況など、取引制度を運用する上で、必要な状況を一括管理できる**バンキング・システムを導入することで全国規模での取引が可能**

→ 長期的な視点に立って“ $\alpha=1$ ”を目指し、【2】【3】を繰り返すことで**最終的に地域の環境バランスが均衡した“身の丈にあった国土利用”**に向けたフレームワークが構築される。

→ 自治体間で取引が行われれば、海外から巨額の排出権を購入しなくとも、都市・地域計画制度の仕組みを改善することで、**資金の国内循環を通じて、京都議定書の削減目標の達成**をし、“身の丈にあった国土利用”に向けた取り組みに踏み出すことが可能

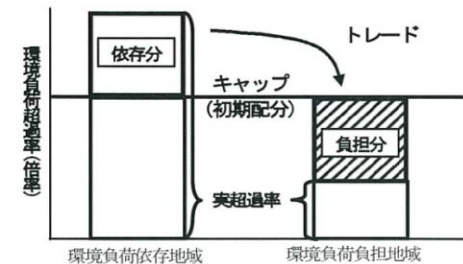
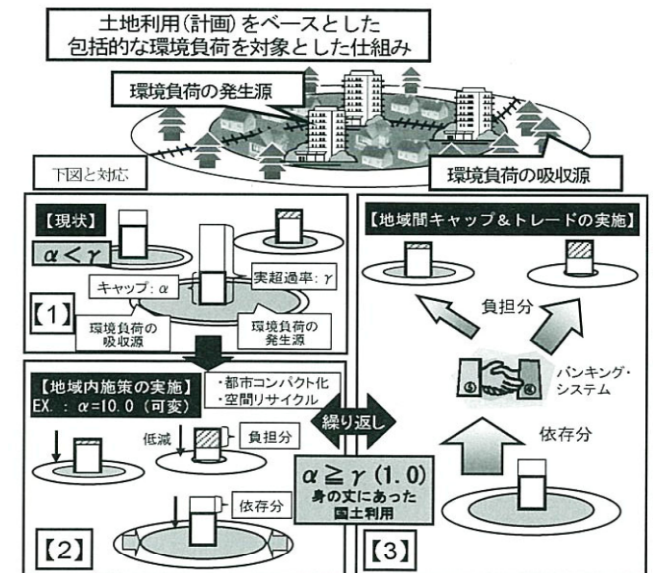


図1 EF指標を用いた地域間キャップ&トレード制度の概念図

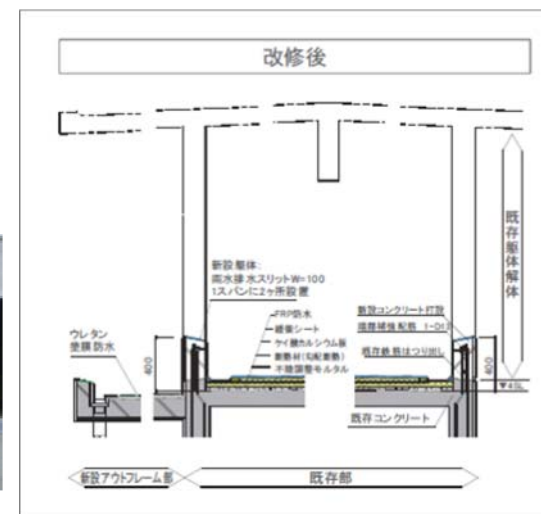


α : 国土全体の環境負荷超過率の削減目標

集合住宅の減築の例

UR都市機構では、UR賃貸住宅(中層階段室型)のストック再生に資する住棟単位での改修技術の開発を進めており、その一環として「減築」に関する実証実験を実施。

減築部分



(改修前)



(改修後)



ひばりが丘団地(東京都東久留米市)