一件審査型建築誘導手法の運用 実態と課題

THE SITUATION OF UTILIZATION AND THE FUTURE TOPICS OF DISCUSSION ABOUT ONE BY ONE NEGOTIATING BUILDING CONTROL SYSTEM

星 卓志 ——— * 1

キーワード：

土地利用計画制度, 一件審査型建築誘導手法, 都市計画法

Keywords:

Land-use control system, One by One Negotiating Building Control System, City Planning Act

Takashi HOSHI ——— * 1

One by One Negotiating Building Control System is a mechanism of negotiating and coordinating individual building plans by decision right holder of city planning before building permission or building certification by Specific Administrative Agency. One by one negotiating building control system by local government are widely used in central areas of big cities. But it is not used in local cities. One by One Negotiating Building Control System is effective for realizing the goal of urban areas in the declining population. Operational problems are as follows:

Establishment of a review process to reduce administrative arbitrary judgment.

Doing down zoning, because one by one negotiating building control system is a deregulation system as incentive for improvement of the building plan.

1. はじめに

1.1 背景と目的

都市化の進展が著しい状況下では, 都市全体の土地利用計画に基づき, 地域の土地利用需要とのバランスに配慮しつつ旺盛な建築行為を制御することで都市構造の構築と住環境の維持・向上を図ることが, 土地利用計画制度の主たる役割であった。しかし, 土地利用計画制度の根幹をなす地域地区制は, 建築基準法の目的である「最低の基準」(第1条)と連動して, 市街地環境の悪化を防止することを主目的とする, いわば「消極的な都市計画」と言うことができる。

都市の人口減少, 少子高齢化に伴う建築行為の大幅な減少の中にあつては, 地域地区のみでは目標市街地像の実現は困難であり, より積極的に個々の建築行為を目標実現に資するものへと誘導する手法の確立が重要である。このことは, 国において都市化の進展を前提とした土地利用計画制度を, 人口減少期を見据えた新しい制度へ再構築する必要性が認識された1997年以来¹⁾, 検討の蓄積があり, とりわけ2012年には「成長力が低い中でも投資・活動を生み出し都市計画を実現できるように」「伝統的な都市計画実現手段を踏み出した新しい手段を確保」することの重要性が指摘されている²⁾。

個別の建築計画を市街地の整備改善に資するものへと誘導する制度としては, 大別して都市計画法の規定による土地利用計画制度と建築基準法の規定による建築許可とがある。

土地利用計画制度では, 特定街区, 高度利用地区, 各種地区計画, 都市再生特別地区等において, 容積率や建物用途を用途地域の指定により可能な範囲を超えて建築可能とする緩和規定が導入されている。さらにこれらの運用においては, 大規模都市開発事業等の計画内容

の調整の結果として都市計画の決定や変更を行って実現する場合と, 市街地整備目標に対応する都市計画が決定された後に個別的な建築活動を当該都市計画に適合させるかたちで誘導する場合とがあるが, 本稿において発展させるべきであると認識するのは, 後者である。

一方, 建築基準法の規定による建築許可制度(48条ただし書き, 59条の2の総合設計制度等)は, 市街地整備目標の実現への貢献性を重視し個別建築行為について協議調整を行うことには, 限界がある^{注1)}。

市街地環境の整備目標に貢献する建築物を個別的に誘導する都市計画手法としては, 地区計画制度を中心とする制度が充実しつつあると言え, それらを駆使することによって, 「積極的な都市計画」の展開の可能性は高まっている。しかしそれらにしても, 都市計画決定内容が客観的に判断可能な明示的制限で構成されるのが一般的であり, これへの適合性を建築基準法の枠組みの中で確認するものに止まっている。すなわち, 地区整備計画によって地域地区によるよりも詳細な建築規制を定められるにしても, その都市計画への適合性を特定行政庁が確認し認定, 許可等の処分を行うというものであることから, 基本的には協議調整によってより良好な計画へと誘導していく制度とはなっていない^{注2)}。

以上から, 減退した土地利用需要の中での個々の建築行為を, 良好な市街地環境形成, 機能複合化, 環境負荷の低減など, 多様に想定される目標市街地の実現に貢献し得るものへと誘導するためには, 制限緩和を実施する過程の中で, 建築計画の内容について一件毎に都市計画行政の一環として協議調整する仕組み(以下「一件審査型建築誘導手法」という。)を導入することが必要であると考え。

一件審査型建築誘導手法に類する建築誘導に関する研究としては,

¹⁾ 工学院大学建築学部まちづくり学科 教授・博士(工学)
(〒163-8677 東京都新宿区西新宿1-24-2)

¹⁾ Prof., Dept. of Urban Design & Planning, Kogakuin Univ., Ph.D.

総合設計制度の自治体独自の運用実態を明らかにしたもの⁴⁾、都市再生特別地区における公共貢献の実態を分析したもの⁵⁾などがあるものの、一件毎に都市計画行政として協議調整する仕組みを扱ったものではない。

個別の建築物を誘導する視点の研究としては、日本建築学会が多角的な検討を行っている⁶⁾。この中では都市計画制度以外を含む多くの先進事例を分析したうえで、より一般化したかたちでの協議調整型ルール⁷⁾の提案を行い、既存の集団規定に相当する仕様書型の規定は存置したうえで、特定の開発・建築に適用される目的指向型基準への適合性を許認可によって誘導しようという制度イメージが提示されている。具体的には①都市計画法、建築基準法に直接組み込む、②両法の改正による委任条例制度を創設する、③法改正ではなく自治体の独自条例を制定する、という仕組みを検討している。この中では、①～③がいずれも実現性には多くの課題があることが示されているのに対して、本稿では、現行制度下で自治体の有する権限において実現可能であるものに着目する。また、とりわけ大都市においては、都市計画行政と建築指導行政の個々の建築行為に対する市街地の整備・改善上の観点が異なるという現実の中で、都市計画行政の一環で協議調整の仕組みを導入することが必要であるとの認識に立っていることも異なる点である。

以上を背景とし、本稿では、目標市街地を積極的に誘導するために一件審査型建築誘導手法を既存土地利用計画制度に導入することへの課題について現段階での運用実態から考察することを目的とする。

1.2 本稿の構成と方法

全国自治体の都市計画担当部局へのアンケートを実施し、各都市の市街地実態と一件審査型建築誘導手法の必要性についての認識状況、さらに同手法の導入事例について把握する^{注3)}。次に、アンケートから得られた事例について各自治体よりの関係資料の入手及びヒアリングを実施し、同手法の具体的な仕組みの把握、整理を行う。

2 自治体都市計画行政の認識

2.1 アンケート調査の概要

自治体都市計画行政における、市街地実態及び一件審査型建築誘導手法の必要性についての認識並びに同手法導入の事例を把握するため、法定都市計画の運用実績について多くの蓄積があると考えられる政令指定都市（20市）（以下「政令市」という。）、中核市（43市）及び中核市以外の県庁所在市（12市）（以下「中核市等」という。）並びに東京特別区（23区）（以下「特別区」という。）の都市計画担当課長あてにアンケートを送付し（2014年10月8日発送）、20政令市（回答率100%）、46中核市等（回答率83.6%）及び17特別区（回答率84.7%）から回答を得た^{注4)}。

2.2 市街地実態への認識

一件審査型建築誘導手法への認識の背景状況を把握するため、当該市の土地利用実態についての認識を聞いた結果を表1に示す。

「土地利用需要が減退しており、土地利用規制自体の意味が薄れている地域」（ア）の存在について、「市内ほぼ全域である」（以下「全域」という。）は中核市等で1都市（2.2%）のみ、「一部の市街地である」（以下「一部」という。）は、4政令市（20.0%）、4中核市等（8.7%）、1特別区（5.9%）であった。残余の都市は「ない」としている。

「空き地、空き家の増加が著しい地域」（イ）の存在について、「全

域」は7中核市等（15.2%）のみ、「一部」は、5政令市（25.0%）、12中核等（26.1%）であり、特別区では認識されていない。

「緩く設定された規制の下、周辺との調和を欠く突出した土地利用が実現する恐れがある地域」（ウ）の存在について、「全域」は1特別区（5.9%）のみ、「一部」は、7政令市（35.0%）、11中核市等（23.9%）、4特別区（23.5%）であった。

「中心市街地の空洞化より市街地の更新が起きない状況」については、「生じている」が、2政令市（10.0%）、12中核市等（26.1%）、「生じていない」は、11政令市（55.0%）、16中核市等（34.8%）、17特別区（100%）であった。

2.3 一件審査型建築誘導手法の必要性等への認識

一件審査型建築誘導手法を導入することが効果的、あるいは必要と考えられる市街地の存在について、「ある」場合はその市街地の状況と理由を、「ない」場合はその理由を聞いた。

「ある」とする都市は、9政令市（45.0%）、5中核市等（10.9%）、6特別区（35.3%）と、大都市ほどその認識が強い。ただし、未回答の2中核市等（4.3%）を除くその他の都市は「ない」としており、全体としては必要がないとの認識の都市が多数である（表2）。

「ある」とする都市の、該当する市街地の状況と理由（自由記載、複数回答可）は^{注5)}、7都市が「中心市街地または地域拠点」において「都市機能の誘導が可能」、「コンパクトな市街地形成に寄与」、「良好な都市空間形成が可能」などとしている。次に5都市が「大規模土地利用転換地区」において「周辺への影響を調整可能」、「良好な都市空間が形成可能」などとしている。また「木造密集市街地等の基盤未整備低未利用地」において「整備改善に寄与できる」、

表1 市街地実態への認識

ア 土地利用需要の減退により土地利用規制自体の意味が薄れている地域				
	政令市	中核市等	特別区	全体
ない	16 (80.0)	40 (87.0)	16 (94.1)	72 (86.7)
市内ほぼ全域	0 (0.0)	1 (2.2)	0 (0.0)	1 (1.2)
一部の市街地	4 (20.0)	4 (8.7)	1 (5.9)	9 (10.8)
未回答	0 (0.0)	1 (2.2)	0 (0.0)	1 (1.2)

イ 空き地、空き家の増加が著しい地域				
	政令市	中核市等	特別区	全体
ない	12 (60.0)	25 (54.3)	17 (100)	54 (65.1)
市内ほぼ全域	0 (0.0)	7 (15.2)	0 (0.0)	7 (8.4)
一部の市街地	5 (25.0)	12 (26.1)	0 (0.0)	17 (10.8)
未回答	3 (15.0)	2 (4.3)	0 (0.0)	5 (6.0)

ウ 周辺との調和を欠く突出した土地利用が実現する恐れがある地域				
	政令市	中核市等	特別区	全体
ない	13 (65.0)	35 (76.1)	12 (70.6)	60 (72.3)
市内ほぼ全域	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (1.2)
一部の市街地	7 (35.0)	11 (23.9)	4 (23.5)	22 (26.5)
未回答	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

エ 中心市街地の空洞化より市街地の更新が起きない状況				
	政令市	中核市等	特別区	全体
生じている	2 (10.0)	12 (26.1)	0 (0.0)	14 (16.9)
どちらとも言えない	7 (35.0)	17 (37.0)	0 (0.0)	24 (28.9)
生じていない	11 (55.0)	16 (34.8)	17 (100)	44 (53.0)
未回答	0 (0.0)	1 (2.2)	0 (0.0)	1 (1.2)

※ 実数は都市数、（ ）内は%（以下、表2、表3も同じ）

表2 一件審査型建築誘導手法を導入することが効果的、あるいは必要と考えられる市街地の有無

	政令市	中核市等	特別区	全体
ある	9 (45.0)	5 (10.9)	6 (35.3)	20 (24.1)
ない	11 (55.0)	39 (84.8)	11 (64.7)	61 (73.5)
未回答	0 (0.0)	2 (4.3)	0 (0.0)	2 (2.4)

「高度利用地区、地区計画等の決定区域内」において「都市計画決定時の想定に対応する建築物を誘導可能」、「市街地全体」において「市街地誘導目標の実現に貢献できる」と、各々2都市が認識している。

一件審査型建築誘導手法の必要性等が「ない」とする理由については、「土地利用需要が減退しており、効果が期待できない。」を挙げる都市は1政令市（9.1%）、3中核市等（7.7%）のみであり、「都市計画部局で協議調整する体制を整えるのが困難である。」（7政令市（63.6%）、15中核市等（38.5%）、3特別区等（25.0%））と「行政としての恣意的判断が多くなり、地権者、事業者の賛同が得られない。」（5政令市（45.5%）、21中核市等（53.8%）、5特別区等（41.7%））を挙げる都市が多い（表3）。

その他（自由記載）の理由としては、「既存制度が十分機能している」、「容積率の緩和が誘導策にならない」、「協議段階では計画がほぼ確定しており有効な誘導ができない」などが指摘された。

表3 一件審査型建築誘導手法の必要性等がない理由（複数選択）

	政令市	中核市等	特別区	全体
土地利用需要が減退しており、効果が期待できない。	1（9.1）	3（7.7）	0（0.0）	4（6.6）
都市計画部局で協議調整する体制を整えるのが困難である。	7（63.6）	15（38.5）	3（25.0）	25（41.0）
行政としての恣意的判断が多くなり、地権者、事業者の賛同が得られない。	5（45.5）	21（53.8）	5（41.7）	31（50.8）
その他	3（27.3）	11（28.2）	4（33.3）	18（29.5）

3 一件審査型建築誘導手法事例の概要

アンケート（補足的な聞き取り調査を含む）から、一件審査型建築誘導手法の事例として20件の回答が得られた。これらについて、各都市担当部局への個別ヒアリングを実施し、都市計画決定図書、条例、要綱、基準等の関連規定の入手及び運用実態の把握を行った。

都市計画の種類別には、特別用途地区によるもの1都市1件、高度地区によるもの3都市3件^{注6)}、地区計画によるもの5都市16件が確認された。このうち地区計画の型は、一般6件、高度利用9件、街並み誘導8件（高度利用と街並み誘導の併用は7件）であった。

一件審査型建築誘導手法は、建築物の制限項目を緩和する際に市長等の認定又は許可（以下「認定等」という。）^{注7)}が必要となる仕組みを都市計画決定の内容として定めるものであるが、当該緩和項目としては、用途（1件）^{注8)}、容積率の最高限度（6件）、高さの最高限度（12件）及び形態意匠の制限（1件）であった。

3.1 一件審査型建築誘導手法の仕組みと実績

事例として確認された一件審査型建築誘導手法の仕組みを、以下に整理する^{注9)}（表4）。その際、認定等に際しての基準に着目するが、定量的基準と定性的基準を次の視点で捉える。

①定量的基準

定量的基準は、緩和の対象となる建築物の全てに適用するもの（以下「全適定量基準」という。）と、基準への適合性に緩和の程度を決めるもの（以下「緩和対応定量基準」という。）とに区分する。

②定性的基準

定性的基準は、都市計画に定められる「市街地認定等の対象とする建築物が満たすべき条件として記載される事項（以下「都決定性基準」という。）と、運用基準等で、より詳細に規定する事項（以下「詳細定性基準」という。）とに区分する。

【横浜都心機能誘導地区（商住共存地区）】（特別用途地区）

「都心機能と居住機能の配置の適正化を図るとともに、業務、商業、文化及び観光に係る機能を集積し、にぎわいを創出すること」を誘導目標とし、商業地域（基準容積率400%）において、住宅等のみの建築物の容積率を300%に制限した上で、低層部に誘導用途を導入し、「にぎわいの創出に寄与」と市長が認定したものについて、誘導用途の導入度合いに応じて基準容積率まで容積率を緩和する。

300%に制限された住宅等の容積率を、誘導用途の導入に対応して緩和することを緩和対応定量基準として定めている。また市街地環境設計制度において、全適定量基準として敷地面積、空地率、前面道路幅員等を定めている。

定性的基準としては、条例において上記誘導目標を設定^{注10)}するとともに、詳細定性基準として、市街地環境設計制度において、環境への配慮、まちづくりの方針等との整合、街並み景観への配慮が規定され、さらに関内地区都市景観ガイドラインに規定している多岐に渡る行為指針と地区別ガイドラインも詳細定性基準としている。

【札幌市高度地区】

「良好な市街地環境の維持又は整備改善」を誘導目標とし、高さの最高限度を定める高度地区が指定された区域において、「周囲の環境を保持する上で支障がなく（同誘導目標）に寄与」（都決定性基準）すると市長が認めた建築物について、建築審査会の意見を聞いたうえで、許可の範囲まで高さ制限を緩和する。

認定等の基準として高度地区許可基準があるが、定量的基準は全適、緩和対応とも定めていない。詳細定性基準としては、認定基準において、「良好な市街地環境の維持又は整備改善に対する貢献度が高く、かつ、これらにより敷地の制約が生じること」他を定めている。

【横浜国際港都建設計画高度地区】

「市街地環境の整備向上」を誘導目標とし、高さの最高限度を定める高度地区が指定された区域において、「（同誘導目標）に寄与する」と市長が認めた建築物について、建築審査会の意見を聞いたうえで、市街地環境設計制度において地域ごとに定められる限度までの範囲で高さ制限を緩和する。

市街地環境設計制度において、全適定量基準として、敷地面積、空地率、前面道路幅員、敷地境界線等からの後退距離等を定め、緩和対応定量基準として、公開空地率を設定している。関内地区における建築物に関わる詳細定性基準は、横浜都心機能誘導地区と同様である。

【京都都市計画（京都国際文化観光都市建設計画）高度地区】

「当該地域又は都市全体の景観の向上」を誘導目標とし、高さの最高限度を定める高度地区が指定された区域において、「優れた形態及び意匠を有し、土地利用、建築物の位置、規模及び各部分の高さ等について総合的に配慮がなされていることにより、（同誘導目標）に資する」（都決定性基準）と市長が認めた建築物について、景観審査会の意見を聞いたうえで、許可の範囲まで高さ制限を緩和する。

認定等の基準は定量的、定性的とも定めていない。

【都心創成川東部地区地区計画】

「土地の高度利用と併せてオープンスペースの創出や都市サービス機能の充実を促し、多様な機能が複合化した質の高い複合市街地を形成すること」を誘導目標とし、地区整備計画の容積率の最高限度の内容として都市計画に定める諸基準に該当し、「かつ、十分な緑化を図ることにより周辺市街地環境の向上に寄与する」と市長が認め

た建築物について、基準容積率の100%増まで容積率を緩和する。

都市計画で、全適定量基準として建築面積、歩道状空地の整備、緩和対応定量基準として広場整備、誘導用途の導入を定めている。さらに容積率認定基準において、全適定量基準として緑化率、広場と歩道状空地が接する延長距離、広場の奥行き等を定めている。

詳細定性基準としては、認定基準において、敷地内緑化、景観形成、空地の形状・位置、誘導用途の配置・形状等について、配慮すべき内容等を定めている。

【大田区交流拠点地区地区計画】

「人びとの多様な交流を支援するとともに、都心内での中心性を象徴的に表現する場の形成を基本理念とする『大田区交流拠点まちづくりガイドライン』を具現化すること」を誘導目標とし、地区整備計画の容積率の最高限度の内容として都市計画に定める諸基準に該当し、「大田公園周辺の良好な環境の維持に支障がない」と市長が認めた建築物について、基準容積率の205%増まで容積率を緩和する。

都市計画で、誘導用途の導入、用途構成割合、地階の札幌駅前通公共地下歩道への接続と出入口設置の4項目を全適定量基準として定め、これらの全てに該当する建築物のみに容積緩和を適用する。詳細定性基準は定めていない。

【札幌駅前通北街区地区計画】

「にぎわいを呼ぶ沿道機能の導入や重層的な歩行者ネットワーク空間の形成、軸性を演出する景観の形成を図るなど、多様な活動が

生まれる空間づくりを誘導することにより、札幌のメインストリートとしての魅力ある都心空間を創出すること」を誘導目標とし、商業地域（基準容積率800%）において、地区整備計画の容積率の最高限度の内容として都市計画に定める諸基準に該当し、「札幌駅前通の魅力ある都心空間の形成に寄与する」と市長が認めた建築物について、基準容積率の250%増まで容積率を緩和する。

都市計画で、緩和対応定量基準として1階用途、用途構成割合、歩道状空地整備、地階の札幌駅前通公共地下歩道への接続、公共地下歩道からの出入口設置等を定め、それぞれに対応する加算容積率を設定している。詳細定性基準は定めていない。

【もみじ台団地（機能複合促進地区）】^{注11)}

『もみじ台地域の既存資源活用方針』に掲げる居住機能を中心に文化・交流・就業といった多様な活動の場や働く場を備えた多機能複合型の住宅市街地の形成を図ること」を誘導目標とし、地区整備計画の機能複合促進地区では、廃校された小学校の後利用を「もみじ台地域の既存資源活用方針」に即したものに限定する。このため、用途地域を第一種低層住居専用地域から第二種住居地域に変更しつつ、用途の制限を従前の第一種低層住居専用地域と同じにした上で、「公益上必要な建築物その他これらに類するもので『もみじ台地域の既存資源活用方針』に適合する」建築物を、市長の認定により建築できることとしている。同方針では、地域の課題解決や活性化などの地域のまちづくりへの貢献を条件とするなど、旧小学校の後利用につ

表4 一件審査型建築誘導手法の事例

		名称 (地区計画については 括弧内に型を表示)	当該仕 組みの 導入年	適用件数 (2016年 度末)	上段:【許可・認定対象事項】 下段:都市計画決定事項としての条件「市長(区長)が(条件)と認めて」等と記載の条件	上段:用途地域 中段:【地域地区等による制限】 下段:緩和の限度	基準等
特別用途 地区	横浜市	横浜都心機能誘導地区 (商住共存地区)	2005	18	【容積率の最高限度】 にぎわいの創出	商業地域 【400,600%】 【住宅等のみの建築物:300%】 誘導用途の導入割合に応じて指定容積率まで	横浜都心機能誘導地区建築条例 市街地環境設計制度 関内地区都市景観形成ガイドライン
高度地区	札幌市	札幌市高度地区	2012	1	【高さの最高限度】 周囲の環境を保持する上で支障がなく良好な市街地環境の維持又は整備改善に寄与する	(高度地区全体に適用可)	高度地区許可基準
	横浜市	横浜国際港都建設計画 高度地区	1973	465	【高さの最高限度】 市街地環境の整備向上に寄与する	(高度地区全体に適用可) 地域ごとに上限設定	市街地環境設計制度 関内地区都市景観形成ガイドライン
	京都市	京都市都市計画(京都国際文化観光都市建設計画)高度地区	2007	1	【高さの最高限度】 優れた形態及び意匠を有し、土地利用、建築物の位置、規模及び各部分の高さ等について総合的に配慮がなされていることにより、当該地域又は都市全体の景観の向上に資するもの	(高度地区全体に適用可)	高度地区の計画書の規定による特例許可の手続きに関する条例 同規則
地区計画	札幌市	都心創成川東部地区 (高度利用)	2006	21	【容積率の最高限度】 (客観的基準に該当し)、かつ、十分な緑化を図ることにより周辺市街地環境の向上に寄与する	近隣商業地域、商業地域 【300,400%】 上記+100%	都心創成川東部地区地区計画の規定に基づく建築物の容積率の最高限度の認定基準
		大田交流拠点地区 (高度利用、街並み誘導)	2007	3	【容積率の最高限度】 (客観的基準に該当し)、大田公園周辺の良好な環境の維持に支障がない	商業地域 【800%】 上記+205%	大田交流拠点地区地区計画認定申請 手続き
		札幌駅前通北街区 (高度利用、街並み誘導)	2008	2	【容積率の最高限度】 (客観的基準に該当し)、かつ、札幌駅前通の魅力ある都心空間の形成に寄与する	商業地域 【800%】 上記+250%	札幌駅前通北街区地区計画認定申請 手続き
		もみじ台団地 (再開発促進地区 ^{注11)})	2012	2	【用途】 公益上必要な建築物その他これらに類するもので「もみじ台地域の既存資源活用方針」に適合するもの	第二種住居地域 (本文参照)	もみじ台地域の既存資源活用方針
	横浜市	北仲通北再開発等促進 地区 【A-4地区】 (再開発促進地区 ^{注11)})	2007	2	【形態意匠の制限】 (高さが31m超のものにつき) 地区内の景観が一体的に計画され魅力ある景観の想像に総合的に寄与するもの	商業地域 【第7種高度地区:31m】 200m	市街地環境設計制度 関内地区都市景観ガイドライン 北仲通北地区地区計画における形態意匠の認定基準
	大阪市	御堂筋本町北地区 ^{注12)} (高度利用、街並み誘導)	2014	1	【容積率の最高限度】 (客観的基準に該当し)、かつ、上質なにぎわいと風格あるビジネスゾーンの形成に寄与する	商業地域 【1000%】 上記+200% (敷地面積500~1,500㎡) 上記+300% (敷地面積1,500㎡以上)	大阪市御堂筋本町北地区地区計画に関わる容積認定取扱要綱実施基準 大阪市御堂筋本町北地区及び大阪市御堂筋本町南地区地区計画に係る手続要領 御堂筋デザインガイドライン
	千代田区	神田美土代町周辺地区 【A地区】 ^{注13)} (高度利用、街並み誘導)	2008	0	【高さの最高限度】 地域貢献に配慮している	商業地域 (地区整備計画による制限) 45m 70m(総合設計適用の場合) 100m	神田美土代町周辺地区及び神田錦町北部周辺地区地区計画区域内における総合設計制度適用建築物の取扱い基準
	渋谷区	表参道地区 ^{注14)} (一般)	2002	0	【高さの最高限度】 適正な都市機能の更新と健全な都市環境が確保されるもの	商業地域 (高度地区、地区整備計画による制限) 30m 適用しない	なし

いての方針が掲げられている。

定量的基準は定めておらず、同方針が、詳細定性基準となっている。

【北仲通北再開発等促進地区（A-4地区）】^{注11)}

「地区内の歴史的建造物等を保全活用するなど、都心地区の魅力ある都市景観・環境の形成に貢献する」ことを誘導目標とし、第7種高度地区（高さの最高限度 31m）のところ、形態意匠の制限において、31m を超える建築物については、「地区内の景観が一体的に計画され魅力ある景観の創造に総合的に寄与するもの」について市長の認定を要することとしている。これは、形態意匠の制限において高さが 31m を超える建築物に適用するものであるが、高さの最高限度において全適定量基準として建ぺい率、外壁後退、高さ 150m を超える部分への非青空空地の確保を定めている。また、形態意匠の認定基準において、低層部の水平方向の分節の高さ、隣棟間隔、高層部の建築位置を定めるとともに、関内地区都市景観ガイドラインへの適合も求めており、それぞれ全適定量基準となっている。

詳細定性基準としては、都市計画の形態意匠の制限において、他の建築物との一体的スカイラインの形成、隣棟間隔、色彩、外観の分節などのあり方が規定され、さらに形態意匠の認定基準において、外壁に使用する素材など捕捉的な基準が定められている。さらに関内地区都市景観ガイドラインへの適合も認定条件としている。

【御堂筋本町北地区】^{注12)}

「業務機能の高度化、質の高いにぎわいのさらなる導入・拡充。統一されたまちなみなどの都市景観を活かし高質な都市デザインを備えた都市空間を構築するとともに、地区全体において創出された空間の適正な維持管理を行い、業務機能と上質なにぎわいが調和する、大阪を牽引する活力あるビジネスゾーンの形成を図ること」を誘導目標とし、敷地面積が 500 m²以上で誘導用途を延べ面積の3分の2以上導入し、「上質なにぎわいや交流の用に供するもの」と市長が認めた建築物について、基準容積率に 200%または 300%を加えた数値まで、容積率を緩和する。

全適定量基準としては、敷地面積、誘導用途導入を都市計画で定めている。緩和する容積率の値は、同実施基準において緩和対応定量基準として明記し、誘導用途の導入、低層部へのにぎわい施設導入、環境配慮設備等の整備、緑地整備、教育機関の導入、公共的屋内空間の整備等、18 項目について、それぞれに対する加算容積率を設定している。また、手続要領において、認定に際して御堂筋デザインガイドラインに適合することを求めており、この中にも軒線の位置、壁面の位置、広告物の位置・規模等を全適定量基準として定めている。

詳細定性基準としては、手続要領において、認定に際して御堂筋デザインガイドラインに適合することを求めており、同ガイドラインの多岐に渡る規定が全て基準となる。

【神田美土代町周辺（A地区）】^{注13)}

「幹線道路沿道の高度利用の進んだ既存市街地を基本とし、適正かつ有効な土地利用を図り、高層の商業・業務施設を中心とした市街地の形成を図ること」を誘導目標とし、高さの最高限度について、地区整備計画により 45m としたうえで、総合設計制度を適用するものは 70m まで緩和し、さらに、そのうち「地域貢献に配慮している」と区長が認めた建築物について、100m まで緩和する。

全適定量基準としては、都市計画で敷地面積を、同取扱基準で広場状空地の規模を定め、詳細定性基準として、取扱基準において環

境への配慮、緑化の推進、良好な景観形成などのあり方を定めている。

【表参道地区】^{注14)}

「表参道の櫺並木と相俟って日本を代表する商業地として発展してきた表参道沿道の良好な 景観と都市環境の維持増進を図り、さらに魅力あるまちなみを形成すること」を誘導目標とし、地区整備計画において高さの最高限度を 30m としたうえで、「適正な都市機能の更新と健全な都市環境が確保される」と市長が認めた建築物について、高さの最高限度を適用しないとしている。

都決定性基準以外の認定等の基準は、定めていない。

3.2 認定等の手続き

一件審査型建築誘導手法の手続きは、担当課との事前相談（協議）を行ったうえで申請を行い、市長等の認定等を得たうえで、認定書等の写しを建築確認申請に添付する点においては共通である。このうち容積率の緩和を行うものについては、市長等の認定を得られていること自体が都市計画に適合することの条件となることから、これをもってさらに建築基準法上の認定手続きを要することになる。

特別用途地区及び高度地区の事例においては、この間に、計画地周辺住民に対する説明会の開催を求めている。また、これらとともに、北仲通北再開発等促進地区及び御堂筋本町北地区の地区計画においては、建築審査会、景観審査会、御堂筋デザイン会議などの第三者審査機関への附議等を経ることとされている。

説明会、審議会等への附議等を要することとしていない事例においては、担当課との事前相談等で協議が整い次第、認定の事務手続きに進むことになる。協議調整の担当課は、ほとんどの事例において都市計画その他のまちづくりの推進を所管する部署が担っている。ただし、横浜市の特別用途地区及び高度地区については、建築指導行政部局に属する市街地建築課が担当している。市街地環境設計制度の運用上、同課が事務局となる建築審査会幹事会として庁内 16 課長を構成員とする調整組織により部局横断的な調整が行われている。

4 まとめと今後の課題

一部の自治体を除き、現行土地利用計画制度活用効果が低下しているとの認識が広がるには至っていない。また、一件審査型建築誘導手法の有効性についての認識は、政令指定都市で半数弱、東京特別区で約 35%、さらに中核市等では約 1 割に止まっており、大都市ほど強く認識されているものの広く浸透している状況ではない。

一方で、建築活動が相対的に活発であると考えられる一部の大都市部の中心市街地等拠点の市街地では、現行制度で可能な範囲を超えて、より積極的に良好な市街地形成のため、一件審査型建築誘導手法が展開されており、その運用実態は、次のように概括できる。

目指すべき市街地誘導目標を都市計画（横浜市特別用途地区は建築条例）に明示し、個別の建築計画について、これへの該当性を確保するための協議調整を通して良好なものへ誘導し、協議が整ったものについて制限緩和に関わる認定等を行う。協議調整は、定量的及び定性的基準に即して行われるが、定性的基準である市街地誘導目標のみで運用している事例もある。他方で、法的根拠や拘束力のないガイドラインなどを認定等の基準としている場合があり、このような運用は、市街地誘導目標の実現性を高める効果が高いと考えられる。

これらの仕組みは用途、容積率、高さ、形態意匠の制限に適宜組み込まれており、それぞれの市街地特性と誘導目標に応じて適切に選

扱われていると考えられることから、既成の土地利用計画制度の活用可能性の拡大を先導する事例と見ることができる。

また、審査手続きにおいては、すべての事例において事前相談を求めている、この段階での担当課職員との直接的な協議調整の経過と結果が、実質的に認定等の可否に結び付くこととなっている。加えて、説明会の開催を求めその結果を踏まえる、第三者機関による審議等を経るなどにより、審査に際しての不透明性の排除や公平性の確保を意図していると考えられる手続きとしている事例もある。

一件審査型建築誘導手法の展開は一部の大都市に限られている。広く普及されるためには、個別的状況に応じた手法を各都市が独自に確立することが必要となる。大都市以外の都市では、市街地実態として課題を抱えつつも、同手法の導入については消極的な認識が強いことから、当面は大都市におけるさらなる事例の蓄積と情報提供により、大都市以外の都市において援用していくことが有効であろう。また、現状での事例は、集団規定としての制限への適合性を確認するという、現行土地利用計画制度の基本枠組みの中での創意工夫によるものであり簡便に導入可能なものであるが、より汎用性の高い仕組みとするためには、都市計画決定権者が個別事情に応じた仕組みを創設できるよう、法改正が望まれる。このことは、2017年の都市計画法改正により用途地域の一として田園住居地域が新設され同地域内農地での建築等行為について市町村長の許可対象とされたことで、都市計画決定権者による建築許可制度が初めて法制化されことから、今後の法改正の方向としてあり得べきことと考える。

一件審査型建築誘導手法の運用上の課題としては、まず自治体へのアンケートで多く指摘された行政の恣意的判断への懸念がある。認定等は、定性的基準を拠る所に判断することとなるが、協議調整の初期段階である事前相談に対応する職員に相当程度の裁量性が与えられることがあり得る。このことを回避する手続きとしては、大阪市御堂筋本町北地区で、初期段階において御堂筋デザインガイドラインへの適合性を第三者審議機関の御堂筋デザイン会議が審議することとしているのが唯一の事例である。事前相談段階での行政の裁量性に関わる懸念への対処は、検討すべき重要な課題である。

一件審査型建築誘導手法は規制緩和を動因として建築計画の改善を求めるものであることから、当該地域の規制自体が建築需要と拮抗していることが必要である。このため、同手法の導入に際して一般規制を強化することが有効となる。本研究で取り上げた事例は全て、何らかの規制強化のうえで同手法を導入している。既存不適格建築物の発生、既得権侵害との批判等への懸念から、土地利用規制の強化には慎重にならざるを得ない状況があるが、人口減少、建築行為の減退等の中では規制強化の好機と捉えることも検討すべきであろう。

加えて、これらの課題を克服するためにも、市街地誘導目標を、より具体的に設定し地域合意を得ることが重要である。

参考文献

- 1) 都市計画中央審議会基本政策部会、「今後の都市政策のあり方について」（中間とりまとめ）、p. 11, 1997. 6
- 2) 社会資本整備審議会都市計画部会：都市計画に関する諸制度の今後の展開について（都市計画制度小委員会中間とりまとめ）、p11, 2012. 9
- 3) 和泉洋人：容積率緩和型都市計画論、信山社、p. 21, 2001. 1
- 4) 中西正彦、加藤仁美、桑田仁、杉田早苗、大澤昭彦：総合設計制度の運用と変遷に関する研究－東京都・大阪市・横浜市に着目して－、日本都市計画学会都市計画論文集、第 51 巻、第 3 号、pp. 812-819, 2016. 10

- 5) 山口大樹、遠藤新：都市再生特別地区の周辺地域における公共貢献に関する考察－東京都の事例を対象に－、日本建築学会計画系論文集、第 80 巻、第 713 号、pp. 1615-1623, 2015. 7
- 6) 日本建築学会編：成熟社会における開発・建築規制のあり方、技報堂、2013. 8
- 7) 熊倉敦、星卓志：一件審査型建築誘導手法の必要性認識と運用実態に関する研究、日本建築学会学術講演梗概集、pp. 13-16, 2015. 9

注

注 1) 用途のただし書き許可は、用途地域の指定目的を害するおそれがない、または公益上やむをえないと認められることが要件であり、市街地の整備改善のために誘導するものではない。また、総合設計制度は、「市街地の環境の整備改善に資すると」認められることが要件であるが、和泉³⁾が、「個別敷地を対象にした都市計画決定手続きを経ない特定行政庁の許可による緩和であることから、（中略）都市計画全体の整合性を阻害する恐れがあるという（中略）ネガティブな意見がある」（p21）と指摘している。

注 2) 再開発促進型地区計画は、協議調整型の都市計画として創設されたものであり、特定行政庁による容積率の認定に際して建築計画についての個別的調整が行われるが、これは都市計画決定プロセスにおける調整内容を具体的な建築計画段階で確認する意味であり、制度の基本的な組み立てとして本稿で着目するものとは異なるものである。

注 3) 本稿の一部は、文献 7 において整理したデータを利用している。

注 4) アンケートでは、一件審査型建築誘導手法を次のとおり説明している。「目標市街地の実現に貢献する建築行為を積極的に誘導するため、都市計画決定権者（都市計画担当部局）が、特定行政庁による処分や建築確認に先立って個々の建築計画について協議調整する仕組み。

※具体的な仕組みの例：

・容積率緩和型地区計画で、地区整備計画の容積率の決定内容として、市長の認定手続きを導入し、特定行政庁による処分に先立って都市計画部局で認定手続きを行なう。

・高度地区規定書に特例許可規定を定め都市計画部局で許可手続きを行う。 ※ 景観地区、伝建地区等、認定、許可の手続きが法律で規定されているものがありますが、適用できる市街地や計画項目が限定的で汎用性が低いため対象外とします。

※ 緩和型地区計画の多くは特定行政庁が認定、許可を行なうものですが、その手続き自体は都市計画への適合性を確認することはあっても都市計画の目標実現に向けて協議調整するものとは言えないと考えています。」

注 5) 自由記載の回答を筆者が同一趣旨のものをまとめて集計した。

注 6) 高度地区に市長等による特例許可制度を導入しているものを該当手法として挙げられた事例のうち、ヒアリングにより一件審査型建築誘導手法として設定しているものではない旨の回答が得られたものを除いている。

注 7) 特別用途地区及び高度地区の制限緩和の処分は建築基準法を根拠とする許可であり、地区計画の制限緩和の処分は都市計画に適合していることの認定である。

注 8) 地区計画の用途の制限において、建築物の 1 階部分の用途を限定列举したうえで、当該用途以外であっても市街地誘導目標に貢献する用途を市長の認定により導入可能とする規定が、御堂筋本町北及び南地区地区計画（大阪市）並びに渋谷駅東地区地区計画（渋谷区）において定められている。ヒアリングの結果、これらは都市計画決定時点において想定していない用途であっても都市計画の目標に合致するものであれば導入できることとするための規定であるため、本稿の事例としては扱わないこととする。

注 9) 複数のほぼ同内容の地区計画を定めている都市については、一事例のみを取り上げる。

注 10) 特別用途地区は市街地整備目標に類する事項を都市計画に定めることはできないため、条例において定められている。

注 11) 再開発促進区を定めているが、本仕組みは同促進区型として設定しているものではない。

注 12) 大阪市では、他に御堂筋本町南地区で、同様の規定を定めている。

注 13) 千代田区では、ほかに神田淡路町周辺、外神田二・三丁目、神田錦町北部周辺の神田駿河台東部、内神田二丁目の各地区地区計画で、同様の規定を定めている。

注 14) 渋谷区では、ほかに神宮前五・六丁目、渋谷駅東の各地区地区計画で、同様の規定を定めている。

[2018 年 2 月 1 日原稿受理 2018 年 4 月 5 日採用決定]