

特集【論説】 都市アメニティと不動産開発**都市アメニティの保全方策について**

How to Enhance the Urban Amenity

Yukio NISHIMURA : Graduate School of Engineering, University of Tokyo

西村 幸夫*

In general, there are five means to enhance the urban amenity ; 1 conserving cultural or natural environment, 2 controlling the quality of urban spaces, 3 guiding desirable urban developments by providing incentives, 4 creating mutual agreements or making contract by utilizing various planning tools, and 5 joint operation of the above-mentioned measures. In Japan, we have varieties of planning mechanisms to promote the urban amenity, however, general provision of regulatory measures, such as floor area ratio, are too generous to the landowner so that it may prevent planning authorities from promoting the urban amenity through more rigorous planning regulations.

keywords : urban amenity, conservation, environmental quality, incentives, agreements
都市アメニティ, 保全, 環境の質, インセンティブ, 協定

当然のことではあるが、高度な都市アメニティを実現するためには、①都市のアメニティを保全すること（たとえば歴史的な建造物の保存）、②都市のアメニティを創造すること（たとえば将来歴史的建造物となるような建造物を建てること）、③都市のディスアメニティを排除すること（たとえば電線の地中化）、そして④都市のディスアメニティを防止すること（たとえば見苦しいロードサイドショップの進出を食い止めること）の4つの方策を考えなければならない。

都市アメニティの推進施策の面から見ると、これらには共通する部分（たとえば厳しい開発コントロールを課すことは概ね有効）もあるが、アプローチがまったく異なる部分も存在する（たとえば文化財的価値の評価の視点はアメニティの保全には適しているが、アメニティの創造には適用しにくい）。

本稿では、都市アメニティの保全施策及び都市ディスアメニティの防止施策を中心に論じ、可能な範囲で都市アメニティの創造施策及び都市ディスアメニティの排除施策についても触れていきたい。議論の対象は日本の都市に限っている。諸外国に関する施策論は機会を改めて論じたい。

都市アメニティ保全のための政策的ツール

一般論としてまず始めにことわっておかなければならないのは、前提として存在している日本の都市計画規制が欧米と比較して非常に緩く、基本的に現状の「改善」を目的としているということである。

たとえば、容積率の設定が現状と比較にならないほど高く、そしてその容積率の充足率も、一部大都市の都心部を除いて低いというのが現実である。したがって、一般的な都市計画規制は、多く

の場合、とりわけ開発の圧力の高かった時代においては、現状を維持するための規制というよりは、現状を改変する経済的な圧力として機能してきたという事実がある。

こうした事情の中で、都市アメニティの保全を考えるということは、従来、開発圧力に対抗する付加的な規制手段という側面が強かったといえる。財産権が強く保護されている日本の風土において、付加的な規制を課していくのは容易なことではない。ソフトからハードまで、多様な手段を用いて合意形成を図ってきた歴史が日本にはある。また、規制にはそれを補完し、補償するための優遇措置がつきものである。こうして日本の都市アメニティ保全施策は多様な顔をもった複雑なものとなっていったのである。

現在の段階において都市アメニティを保全するための施策は、①文化財的な価値又は良好な自然環境、景観等を保全するための規制施策、②都市空間の質を保障するための規制施策、③各種インセンティブの付与による誘導的な施策、④当事者間の合意形成に基づく協定や契約的な施策、⑤以上の施策の複合型、の5つに分類することができる。以下、それぞれについて論じることとする。

アメニティ保全の規制施策

もっとも明快なのは文化財への指定（現状変更は許可制）や登録（現状変更は届出制）による保全であろう。自然環境であれば、都市緑地法（さきの国会で都市緑地保全法が改正され、都市緑地法となった）による特別緑地保全地区（都市緑地法による緑地保全地区が改称されたもの、許可制による厳格な保存をおこなう）や緑地保全地域（新しく導入された地域制度で、届出制によるゆるやかな緑地保全が特徴）がこれにあたる。新しくできた景観法による景観重要建造物や景観重要樹木も外観は保存が前提で、現状変更は許可制となる。

都市の歴史的文化的資産が点ではなく、面的に

広がっている場合は、対応が難しい。現時点でのツールとしては、文化財保護法にいう伝統的建造物群保存地区（現状変更は許可制）や各種景観関連の自主条例で定められてきた景観形成地域等の指定（現状変更は主として届出制であるが、首長の「承認」を求めるなどの手続きが付加されているものもある）がある。景観法では新たに「認定」制度を盛り込んだ景観地区が導入され、従来の美観地区が廃止された。また、農林漁業の風景等を保全するための手法として、文化財保護法が今年改正され、文化的景観保存地区の制度が導入された。

また、環境アセスメントの実施においても、都市アメニティの保全の側面からの評価も実施可能である。

都市空間の質の保全

用途の混在を防いだり、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定めるなどの行為規制によって都市空間の質を保全するための措置は主として都市計画法による地区制度によって行うことができる。風致地区、特別用途地区、特定用途制限地域、環境保全型の地区計画、高度地区などの地区制度が適用できる。

たとえば特別用途地区は1998年の政令改正によって従来定められていたメニューとしての種別が廃止され、さらに翌99年に指定の権限が都道府県から市町村へ委譲され、制度活用の可能性が一挙に高まった。現時点では開発誘導型の地区指定が中心であるが、福岡県太宰府市における門前町特別用途地区（2000年）、京都市における職住共存特別用途地区（2004年）などのように、地域に相応しい建物用途に制限を課し、京都の場合のようにマンションの3階以下に共同住宅及び車庫、倉庫以外の併設用途を一定の床面積以上導入すべきことを定めている例が出てきた。さらに両地区とも高度地区をあわせて指定し、建築物全体の形態

やスカイラインの保全を図っている。

地区計画においても、敷地面積の最低限度や建築物の用途の制限、建築面積の最低限度、壁面線の位置の制限、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定めることができる。2004年の法改正によって、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、建築物の緑化率の最低限度に関しても規制できるようになった。地区計画は建築協定の期限切れ対策として、良好な住宅地環境を保全するために、又は魅力ある歩行者空間を創造するために援用することもできる。

近年では、高層マンションなどの侵入を防ぐために、建築物の高さ規制を含む環境保全型の地区計画が増加しつつある。たとえば、表参道地区地区計画（東京都渋谷区、2002年）では、表参道の沿道奥行き30mの範囲に、ケヤキ並木の高さと同等の30mの高さ規制を盛り込んでいる。新宿区内藤町地区地区計画では、新宿御苑に面した住宅地区の良好な環境を保全するため、建物の用途を制限しているほか、住宅地区の建築物の最高高さを10mと定めている。こうした建築物の高さの最高限度を定めた地区計画は、水戸市、国立市、京都市、吹田市、尼崎市、福岡市など各所で見られるようになってきた。

屋外広告物法による屋外広告物の許可区域の掲出制限などもこうした規制の一種である。今年度の法改正で許可区域指定が全国において可能となり、また屋外広告物業者の登録制度が導入され（従来は届出制であった）、資格停止などの措置を執ることが可能となった。これも都市アメニティ防止策のひとつである。

また、新しい開発に関してそのデザインの質をチェックするためのデザイン審査の制度も、各種の景観条例において導入されて来つつある。一般的には、一定規模以上の開発行為や現状変更行為について、条例で事前協議を定めるもので、協議案件について、重要なものは条例が定める審議会

に付議されるか、専門家による部会によって詳細に検討されることになる。京都市市街地景観整備条例及び金沢における伝統環境の保存および美しい景観の形成に関する条例におけるきめ細やかな運用が有名である。

一方、都市アメニティを破壊するおそれのある行為に対するディスインセンティブの付与の例もある。たとえば、2000年に制定されたいわゆる建設リサイクル法では、建築物の解体工事に際して、分別解体を義務づけているが、これは安易ないわゆるミンチ解体を防止することにつながり、解体に要する費用及び期間ともに延びることになる。したがって、歴史的建造物の取り壊しに対するディスインセンティブとして作用することになる。

インセンティブの付与

厳しい制限を課すだけではものごとは必ずしも動かない。特に、地権者等が現状にとりたてて不満を持っていない場合には、不作為そのものが選択される場合も少なくないだろう。そして、多くの場合、現状が変更されない限り、各種の制限は適用されない。つまり、既存不適格なものであっても、その状態を継続している限り、何の改善も強要されないのである。また、規制が財産権の強い制約になる場合には憲法上の疑義も持たれるかもしれない。

したがって、誘導的な施策として、アメニティ保全に有効な現状変更に対して各種のインセンティブを付与する施策が広く行われている。これは、規制強化と連動した規制緩和措置の場合と優良なプロジェクト等に対して規制緩和等が単独で実施される場合の二通りがある。

規制強化と呼応した規制緩和施策の例として、文化財指定に伴う相続税の減免措置、文化財建造物の譲渡所得税の非課税、伝統的建造物群保存地区における建築基準法の一部（屋根、外壁、居室の採光及び換気、敷地と道路の関係、道路内の建

築制限、容積率、建蔽率、第1種及び第2種低層住居専用地区における建築物の高さ制限、斜線制限、防火地域及び準防火地域内の開口部等の防火戸など)の緩和措置、同じく伝統的建造物群保存地区内の伝統的建造物の固定資産税の非課税、景観法によって導入された景観重要建造物の相続税の適正評価、歴史的風土特別保存地区及び近郊緑地特別保存地区、特別緑地保全地区(従来の緑地保全地区)における相続税の適正評価及び買い取り請求権、通損補償の規定など、今年度の法改正によって実現した緑地保全型の地区計画(条例によって緑地の保全を定めた地区計画)における保全緑地の相続税の適正評価などがあげられる。また、街並み誘導型地区計画や景観地区の地区内では、外観上の形態的な調和を推進するために建築基準法の一部が規制緩和されるという制度もある。

一方、規制強化と必ずしも連動しない、奨励型・誘導型のインセンティブ付与の典型例として、ほとんどすべての国のモデル事業があげられる。ただし、こうした国庫補助事業は、国による間接的な指導の強化という側面を持つことから、現在まさに進行中の三位一体改革のなかで大きく削減されることが予想される。地方への財源・税源委譲によって、地方公共団体自らが判断して事業を実施できるように、近い将来変っていくことが予想される。

また、歴史的な建造物を保全するにあたっては、未利用の上空の容積率を何らかの方法で周辺敷地へ移転することによって、その代価を獲得するという施策、いわゆるTDR手法が、いくつかの法的制度によって実施されている。その代表的な例として特定街区がある。たとえば東京都は重要文化財建築物の保存を伴う特定街区について、容積率の移転のみならず、その在校限度の引き上げをも認める運用基準の改正を1999年に行っている。これを利用した特定街区として、中央区日本橋室町の三井本館の保存及び千代田区丸の内の明治生命

館の保存を含む周辺の再開発が実施され、現在ほぼ完成に近づきつつある。

容積率の移転をさらに広範囲に認めた制度として、2000年の都市計画法の改正によって導入された特例容積率適用区域制度がある。これは、商業地域における高度利用を促進するために設けられた制度ではあるが、歴史的建造物の未利用容積率を移転することに積極的に用いることが可能である。現在、同区域制度を利用しているのは、東京都千代田区の手町・丸の内・有楽町地区(約116.7ha)の1カ所でのみある。この特例容積率適用区域によって、東京駅上空の容積率が、新しい新丸ビルの建設地に移転され、新しい新丸ビルの容積率は従来の1,000+300%に、移転を受けた500%を加えて、1,800%で計画されている。移転された500%分の容積率は東京駅丸の内駅舎の保存復元事業を支えるために用いられることになる。

ただし、同制度が現時点では丸の内地区1カ所でしか利用されていないことに現れているように、TDRは通常、開発圧力の高い地域でしか機能しない性格を持っているので、地方都市のアメニティを保全するための普遍的な手法として評価することは困難だろう。

このほか、NPO等の公益的団体を緑地整備機構や景観整備機構として認定して、都市アメニティの維持管理等の各種機能を委託していこうという動きがある。また、こうした団体への寄付金が所得控除の対象となることによって、活動がより容易になるという間接的なインセンティブとして働くような施策も有効である。また、住宅金融公庫による歴史的文化的町並みの保存継承に係る融資制度(1999年創設)などによって、融資の面での優遇策が間接的にアメニティの保全・育成につながるという側面もある。

協定や契約による保全

以上、法的な規制や国庫補助などの規制誘導に

関する法制度等を援用した官主導の都市アメニティの保全施策を中心に述べてきたが、このほかに、民民間・官民間での協定や契約をもとにした都市アメニティ保全施策がある。これらは、国法に根拠を持つものから、地域住民間のまったくの紳士協定まで、規制力には幅がある。

国法に根拠を持つものとして、建築協定、緑地協定及び景観協定がある。建築物を対象とする建築協定（建築基準法による）とオープンスペースを対象とする緑地協定（都市緑地法による）はよく知られている。両者はいずれも継承効を有し、協定期間は5～30年であり、協定区域隣接地を容易に協定に編入することができる制度を持っており、一人協定の仕組みも有している。景観協定は、新たに景観法によって導入された協定制で、建築協定と緑地協定双方の特徴を併せ持っているほか、景観に関連したソフト施策（たとえば建物のライトアップなど）に関しても規定できるようになっている。

このほか、自主条例で規定されているまちづくり協定や景観協定などが多数存在している。さらに、より任意の住民憲章やまちづくり憲章なども、都市アメニティ保全のためのソフトローとして機

能している。

また、地権者と市町村長とが保全契約を締結することによって都市内緑地や歴史的建造物を少なくとも一定期間保全することが図られている。日本のナショナル・トラスト運動の一部としてもこうした保全契約は援用されている。

もちろん、実際の都市アメニティ保全に当たってはこれらの保全施策が複合的に運用されることになる。

近年の課題としては、各自治体の財政状況が悪化し、補助金を注入することによって都市アメニティを誘導していくといった施策が実施しにくくなっていること、規制緩和の潮流の中で、規制強化につながる都市アメニティ保全施策が実施しづらい状況にあることなどがあげられる。

しかし一方で、今年6月の景観法の成立など、新たに都市アメニティを充実させていこうという強い世論も存在している。また、都市アメニティの存在が不動産価値を高めるという認識が共通のものとなって来つつあり、この点でも都市アメニティ保全施策は今後とも強化されていくべきだと考える。