

都市計画における都市ストック化の視点とその捉え方^{*1}

A Viewpoint of Social Capitalization in Urban Planning

林 良嗣^{*2}、 兪 玫^{*3}、 加藤 博和^{*4}、 山本 剛司^{*5}、 五十島 忠^{*5}、 杉山 郁夫^{*6}

by Yoshitsugu HAYASHI^{*2}, Mei YU^{*3}, Hirokazu KATO^{*4}, Goshi YAMAMOTO^{*5}, Tadashi ISOJIMA^{*5} and Ikuro SUGIYAMA^{*6}

1. はじめに

戦後日本では、高度経済成長に対応して、社会資本整備においては顕著な成果を挙げており、都市計画においても区画整理事業などの計画的実施によって都市のインフラ及び公有空間の整備が進んできている。一方で、都市内の民有地における建物は、敷地ごとに別々に、しかもほとんど相互調和なく建てられ壊されていく使い捨て状況が続いている。このような都市空間や建物の機能寿命は短い。

しかしながら、高度経済成長を終え成熟期に移行しつつある現在の日本では、人々の価値観の中心は「物資の量」から「生活の質」へと変わってきていることから、都市づくりの思想も「ストック」として残り得る社会的価値の高い都市創造へと進むべき時期に來ていると考えられる。都市空間のストック化は、将来世代の価値観に合う美しく効用の高い空間を築くとともに、低環境負荷社会を築くためにも有効である。また、日本では、21世紀の100年間で人口の半減と経済の長期低成長が予測され、環境と財政面が社会的制約条件となる。その中で、将来世代の社会的資産として受け継がれる都市空間を創出することが、現世代にとって重要な責務である。

そこで本研究では、都市ストック化の概念を提案し、都市の「ストック化度」を定義する。次に、日本の都市計画制度の各側面を、ストック化の視点からイギリス・ドイツの都市計画制度と比較することに

よって、日本が都市ストック化されない理由を分析整理し、必要な施策を提案することを目的とする。

2. 都市計画上の「ストック化」

(1) 「ストック」の概念

「ストック」という言葉は、経済学においては、国民経済計算におけるある評価される量(経済変量の存在高)を表すのに用いられる概念であり、ある期間について評価される量(経済主体の間の取引高)のフローに対置される言葉である。それには道路、港湾、鉄道等、及び住宅を含めた社会資本ストックも含まれているが、本研究で扱う「ストック」という概念は、単に物質の量的蓄積でなく、将来的価値観に耐える社会的資産を残すことを意味する。すなわち、「都市の社会資産化」(Social Capitalization of City)である。

こうした考えの下で、本研究における「都市ストック」の概念について簡潔に要約すれば以下の通りである。

「都市ストック」とは、時代を超えて利用できる質の高い都市施設・空間であり、ストック化された都市は、永続的に使える建築群で構成される都市空間を有する都市である。都市計画全体でストック化すべきものは以下の3つに分類することができる。

A: 社会資本(道路、河川、公園等)

B: 民間建築物(住宅、オフィスビル、工場等)

C: A・Bによってつくられた都市空間

(景観、オープンスペース、街並等)

本研究において扱うのは、主にBとCのストック化である。ストックとなり得る民間建築物とは、「外部は環境・景観と調和し、内部は自由度と快適性を最大限発揮できる効用の高い空間」であり、それゆ

*¹ キーワーズ: 都市計画、都市ストック化、景観、市街地整備

*² フェロー 工博 名古屋大学大学院環境学研究科

(名古屋市中区千種区不老町)

Tel 052-789-2773 Fax 052-789-3837)

*³ 学生員 工修 名古屋大学大学院環境学研究科 博士後期課程

*⁴ 正員 工博 名古屋大学助教授 大学院環境学研究科

*⁵ 学生員 名古屋大学大学院環境学研究科 博士前期課程

*⁶ 正員 (株)日建設計シビル

(名古屋市中区栄 4-15-32

Tel 052-261-0815 Fax 052-261-6370)

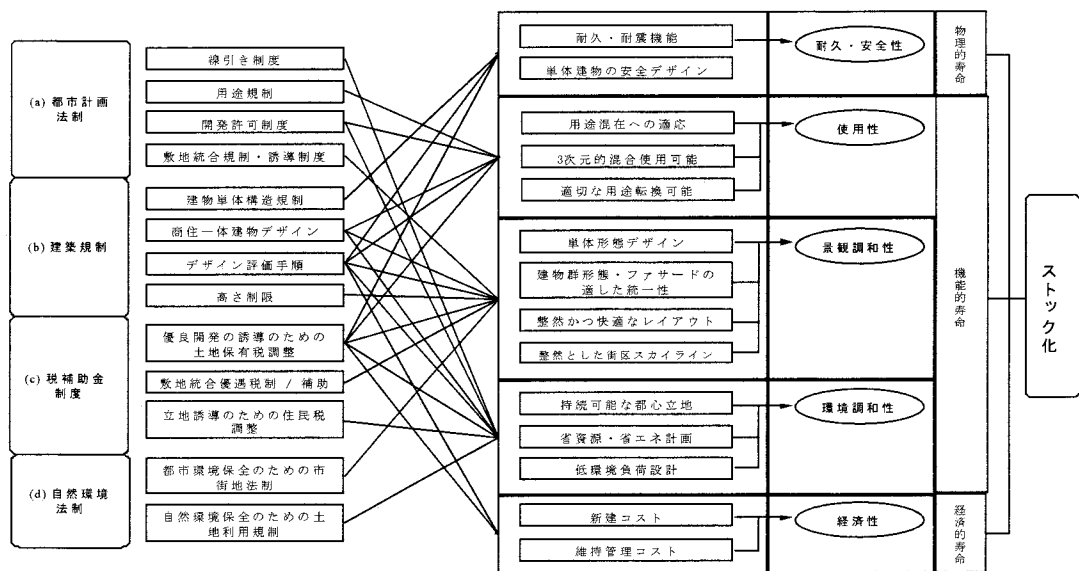


図-1 ストック化の評価指標及び実現するための仕組み

えに長期間にわたって使用が可能な、持続性の高い建築物である。そして、ストックとなり得る都市空間とは、時代を超えて普遍的たりうるスケルトン(骨格)が構築された空間である。

(2)「ストック化度」の定義と構成要素

都市ストック化の度合いを定義するためには、都市持続性を(A)物理的生命、(B)機能的生命、(C)経済的生命の3つの側面から評価する必要がある。

(A)物理的生命とは、建物の耐久性と安全性を意味する。それは建築物の耐久・耐震機能と単体建物の安全デザインによって決められると考える。

(B)機能的生命とは、1)2次元的な用途分離・混在に適応するとともに3次元的な用途混合や用途転換ができる使用性を有すること、2)単体建物の美しさのみならず、街区内の周辺建物との調和を保つ景観調和性、3)省資源・省エネルギーが可能な空間配置や建物設計がなされるような環境調和性を意味する。

(C)経済的生命は、建物の建設や維持管理コストなどの経済性を意味し、新規建設コストと維持管理コストによって決まる。

以上に述べた「ストック化度」の構成要素と、「ストック化」を実現するための各制度との関係をまとめたのが図-1である。次章では、制度に関して国間比較を行うことにより検証する。

3. 従来の都市計画における設定目標

図-1に示した、都市ストック化評価基準の視点から必要とされる都市計画関連法制について、イギリス・ドイツ・日本の3カ国を対象にした比較分析を行い、その制度の一覧を表-1に示す。

(a) 都市計画法制

線引き制度については、イギリスはグリーンベルト計画で、ドイツは不拡大原則に基づき内部地域と外部地域に区分することによって、都市の開発を抑制している。一方日本では市街化調整区域指定があるものの、指定外地域への立地が進んでいる。用途規制と敷地統合規制及びそのための誘導制度について、イギリスは計画許可制度で、ドイツは区画整理とBプラン及び建築利用令などの3次元的な詳細規定によって最適な内容に誘導し、整然とした敷地レイアウトを達成している。一方、日本は市街化区域において12種の用途地域が指定されているが、3次元的に適切に用途が混在できるシステムがない。また敷地統合事業において誘導制度や優遇する税制・補助がないため、実施することが困難である。

(b) 建築規制

単体建物構造規制については、日本の建築基準法には安全面、衛生面に関して規制があるが、民間建築物、特に多くの一戸建て民家にはほとんど影響がない。商住一体建物デザインとしては、イギリスと

ドイツでは多くの古い建物が、商住一体型となっている。日本の建物は定型化されていないと同時に、使用上の機能としても商住一体になっていない。建築物のデザイン評価手順については、イギリスでは周辺との調和が基準となり、建物のレイアウトと形態や歴史的環境の保全に関する詳細なデザイン規定がなされており、ドイツはBプラン及び建築利用令によって利用の種別、建築的利用の程度、建築線、建築方式までを決める。これらに対して、日本は基本的にはデザイン・建築が全く自由であり、建物が環境調和を問わずに個々が利己的に建てている。高さ制限について、イギリスでは View control や Local View 及びロンドンにおける Strategic Guidance for London などによる規制を行い、ドイツはBプラン及び建築利用令によって高さを制限している。日本では高さ制限に加え斜線制限があるが、それによってできた建物が逆に景観に悪影響を与えている場合が多い。

(c) 税・補助金制度

日本では、景観を配慮するための税制は全く行われていない。優良開発の誘導のための土地税制として、イギリスでは「エンタープライズゾーン」によ

り、ある地域に予め開発基準を策定し、それに適合した開発に対しては税制上のインセンティブが与えられる。

(d) 自然環境法制

イギリスは保全地区指定、歴史的建物保全、広告規制等アメニティ確保のための諸政策やオープンスペース確保及びグリーンベルト計画などがある。ドイツは州全域の景観大綱を策定し、州の一部の地域について景観外郭計画を策定し、自然・景観内に土地利用などにより自然景観構成を改変するものや自然の営みや景観を大規模かつ長期的にまたは永続的に損傷する可能性を有するものを制限する。また、計画当局と自然保護協議会により、自然環境・自然保護を行い、土地の取得・利用を規制する。

イギリス・ドイツの都市計画に関わる法制度では、都市の建物を整然とし、秩序的な都市空間を実行する具体的なルールが定められている。日本では都市計画及び建築規制は、十分な法制度が整っておらず、都市ストック化の視点で見ると多くの問題がある。そのため社会・都市の進展に応じ、都市計画法制から建築規制や税制などまでにわたる総合的な政策群を考え、つくり出す必要があると考えられる。

表-1 ストック化の観点から見たイギリス・ドイツ・日本の都市計画関連法制の比較

	イギリス	ドイツ	日本
a) 都市計画法制			
a-1 線引き制度	○ グリーンベルトは都市的土地利用と農村的土地利用を明確に区別し、当局とグリーンベルト内の土地利用者は、土地利用の制限を課する。	○ 不妊大原則及び地区基盤整備完了の要件に基づき、内部地域と外部地域に区分する。	× マスタープランに従い、市街化区域、市街化調整区域が指定し、「整備、開発または保全の方針」が決まるが、それを社会進歩方向につながらなければならない。――「洋風引き」必要
a-2 用途規制	○ デベロップメント・プランに基づく計画許可制度で、最優先内容に誘導していく。	○ 建築の利用と非建築の利用に分け、さらに建築地区に分けるという土地画整理を行う。	× 厳しい12種の用途地域指定により、2次元的に適切な用途混在への調和を妨げている。
a-3 開発許可制度	○ 土地の開発には地方計画当局から計画許可が必要である。申請に当たって、申請内容が必要であり、開発計画 (structure plan) と地方実施計画 (local plan) に留意し、他の重要な事項も考慮する。	○ 州の建築法による建築許可を中心として、適正な建築秩序の維持が図られている。	○ 都市計画区域内で、建築を目的とした一定規模以上の土地の造成(開発行為)や、建築行為が禁止されている区域内での開発行為において開発許可を必要とする。
a-4 敷地統合規制・誘導制度		○ Bプラン及び建築利用令で厳しい規定による。	× 所々に敷地統合事業計画があるが、そのための法規制及び誘導制度が確立されていない。
b) 建築規制			
b-1 単体建物構造規制	○ 都市設計計画法以外、公衆保険法による居住者の保険衛生を確保する規定。		× 建築基準法では、高さや衝撃に対する安全性、採光、換気など衛生面などに対して建物構造規制を設けている。
b-2 商住一体建物デザイン	○ 特にデザインしていないが、定型的建物ストックの一つとしてローハウスやテラスハウス等は実際に多種用途の利用がなされている。	○ 物にデザインしていないが、歴史的に保護してきた建物には、商住一体使用機能がストック化されている。	
b-3 デザイン評価手順	○ 基本的に周辺との調和は基準となる建物のレイアウトと形態及び歴史的環境の保全に関する詳細なデザイン規定がある。	○ Bプラン及び建築利用令による。建築の利用の種別、建築的利用の程度、建築線、建築方式を定める。	× 基本的にはデザイン・建築自由であるそれは建物が個々利己的に建てられる原因である。
b-4 高さ制限	○ ① View control ② Strategic Guidance for London ③ Local View	○ 建築利用令による。建築利用令である程度の規制を決めている、さらに市町村レベル具体的な数値を定めている。	× 高さ制限には建物の高さを直接規制する絶対高さの制限と、前面道路や隣地等との関係で規制する斜線制限がある。
c) 税・補助金制度			
c-1 優良開発の誘導のための土地保有税調整	○ 「エンタープライズゾーン」民間投資を促進する目的で、地域開発基準を適合する開発に対して税制上のインセンティブを与える。	○ 土地に付する税率が低い。代わってBプラン及び建築利用令によって開発建設を誘導する。	
c-2 敷地統合優遇税制/補助			
c-3 立地誘導のための住民税調整			
d) 自然環境法制			
d-1 都市景観保全のための市街地法制	○ ① 保全地区指定、歴史的建物保全、広告規制等アメニティ確保のための諸政策 ② オープン・スペース確保 ③ グリーンベルト計画	○ 州全域の景観大綱を策定し、州の一部の地方について景観外郭計画を策定する。自然保護や景観保全の目標が具体化するの各地区ごとに策定される景観計画においてである。規制の対象となるのは自然・景観内に土地利用などにより自然景観構成を改変するものであり、自然の営みや景観を大規模かつ長期的にまたは永続的に損傷する可能性を有するものである。	○ 地方自治体の条例により、地区計画、風致地区、伝統的建造物群保全地区などを指定できる。
d-2 自然環境保全のための土地利用規制	○ 田園地帯委員会と自然保護協議会により自然環境・自然保護を行い、土地の取得・利用を規制する。	○ 同上	○ 緑地保全地区都市計画区域内において、樹林地、草地、水沼地など良好な自然環境を有している区域での建築その他開発行為を行う際には、知事の手続きが必要となる。

(注: ○効果あり、×効果なし)

4. スtock化のために必要な施策

以上の比較を踏まえて、日本の都市においてストック化を実現するために必要な施策を考えていく。

(a) 都市計画法制

線引き制度と開発許可制度を利用して、人口減少に応じて都市面積を縮小していく方針と実行が必要である。

用途規制又は3次元(立体的)用途規制の設定によって、職住近接や商住近接のような用途混在が可能となり、建物の3次元混合使用も可能になる。これによって空間・建物の使用性を向上させる。

敷地統合規制・誘導制度が、街区全体の建物群の整然としたレイアウトを可能にし、都市全体の景観調和性の向上に役立つ。

(b) 建築規制

デザイン評価手順の設定によって、美しい単体形態デザインがなされ、街区内建物群の形態やファサードが統一される。また、建物3次元混合使用及び可能な用途転換を考慮したデザインを適切に評価、採用することにも有効である。また、街区に対する高さ制限を将来景観を考慮して決めることによって、整然とした街区スカイラインを保つことができる。これらの建築法制における政策が、都市の建築物、街区さらに都市全体の景観調和性を向上させることに大きな役割を果たすと考えられる。

(c) 税・補助金制度

国の経済発展や社会の変化、特に人口変動(プラスあるいはマイナス)予測による都市の将来像を明確に把握した上で、都市計画の誘導政策を立てる必要がある。具体的には、以下の2つの政策が考えられる。1つは優良開発の誘導のための地主への土地保有税減免政策である。もう1つは市街化区域における敷地統合を優遇する税制・補助政策である。

土地保有税を一般的に漸増させる一方で、地区ごとの将来ビジョンを示す都市計画のガイドラインを作成して、それに適合する優良開発がなされれば、土地保有税を減免する優遇措置を行う。この政策により、都市ストック化において経済的寿命から物理的寿命・機能的寿命まですべてのストック化度を高め、整然とした街区内レイアウトをつくり出す。

一方、ストック化された都市に人口を誘致するた

めの方法として、住民税の税率変更が考えられる。

すなわち、既に優良開発が進んだ地区へ立地需要を誘導するために、その地区に対して住民税を減免する政策である。それと土地保有税の減免を併用して、より合理的な、人口配置を達成することを促進する。

(d) 自然環境法制

都市に残されたオープンスペースや樹木の保全をはかるために、所有者や保全活動を行うNPOなどへの優遇措置を行う。それにより景観調和性が高まり、都心への人口流入をもたらすであろう。

5. おわりに

イギリスやドイツでは、都市における建築や空間が整然とした街並みを形成している。その背景には、市民の街並みに対する意識が高く、また法制度も整っているためであると考えられる。日本においてもこれらを参考にしつつ日本独自のストックを考えていくと同時に、ストック化のための市民合意形成メカニズムも考慮すべきである。

今後の課題としては、より効果的な法制度の提案と、それら法制度の組み合わせによる、施策を評価するためのモデルシステムの作成、さらにはモデルシステムを用いた総合的なストック化度の評価方法を構築する必要がある。

参考文献

- 1) 稲本洋之助、戒能通厚、田山輝明、原田純孝：ヨーロッパの土地法制、東京大学出版会、1983
- 2) 建設省都市局：諸外国の都市計画・都市開発、ぎょうせい、1997
- 3) 日笠端：先進諸国における都市計画手法の考察、共立出版株式会社、1985
- 4) 鶴野和夫：都市開発と建築基準法、清文社、1988
- 5) 中井検裕、村木美貴：英国都市計画とマスタープラン、学芸出版社、1998
- 6) 名古屋産業科学研究所：「近未来3次元都市の計画と構築のための先端技術に関する研究プロジェクト」最終報告書 2001
- 7) 林良嗣、加藤博和、杉山郁夫、馬場弘一郎：都市のストック化の提案—理念と手法、社団法人日本不動産学会平成12年秋季全国大会(学術講演会)梗概集 16、pp.25-28