

都市ストック化の視点から見た都市計画および税制等関連制度の検討^{*1} A Direction of Restructuring Legal Systems of Urban Planning and Taxation in Japan from a View Point of "Social Capitalization of City"

林 良嗣^{*2}、 俞 玫^{*3}、 加藤 博和^{*4}、 山本 剛司^{*5}、 五十島 忠^{*5}

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

1. はじめに

日本では欧米諸国に比べて建物の寿命が極端に短く、建物の建替えが非常に多い¹⁾。21世紀に入って、日本では年率 2%程度以下という経済の長期低成長が予想され、これまで行われてきたような頻繁な建替えは今後困難になると考えられる。さらに、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によれば、21世紀の 100 年間で日本の総人口は半減する。生産年齢人口はそれ以上のペースで減少し、投資能力が大幅に低減することがほぼ確実である。このような財政制約に加えて、地球環境制約も加わるという厳しい条件下で、都市を維持するためには、1)都市をコンパクト化して面積を縮小する、2)ストック化して建替回数を減らす、の両面の政策が必要である²⁾。

本研究の目的は、これらのうち、都市のストック化を促進する方策を見出すことにある。そのために、まず、「都市ストック化」の概念を定義し、ストック化度を定量的に評価する指標体系を整備する。さらに、日本における都市ストック化の実現手段としての都市計画関連制度の改良の方向性を、イギリス・ドイツとの比較を通じて検討し提示する。

2. 持続可能な都市空間の構築に関わる要件

20 世紀末に、地球環境問題の深刻さが認識されるに至って、都市計画においても「持続可能な発展」が根本理念の 1 つとして導入されつつある。

これまで、持続可能な都市を実現するための研究と政策を整理した代表例として、次のものがある。

a) M.ジェンクスらのグループによる原則³⁾

持続可能な都市について、共通の原則として以下の 5 つが挙げられている。①都市の空間形態のコン

パクトさ。②土地の混合用途と適切な街路配置。③強力な交通ネットワーク。④環境のコントロール。⑤水準の高い都市経営。

b) OECD による勧告⁴⁾

OECD は 2000 年 11 月に「日本の都市政策」に関する 8 項目の勧告を公表した。①コンパクトシティを実現するための都市中心部の再活性化と成長管理。②望ましい土地利用パターンの実現。③都市の魅力向上のための建築・都市計画関連法規制の強化。④都市への投資の拡大。⑤財源の確保。⑥個人利益と公共利益との調和。⑦国の役割の再評価。⑧社会経済情勢を反映する総合アプローチ。

以上で整理されている、持続可能な都市を実現するための要素は、大きく、「都市空間の構築」側面(ハード面)と、その空間の中での「生活・生産活動」側面(ソフト面)に分けられる。日本では現在、都市再生というキャッチフレーズの下に政策論議が盛んであるが、そこで、真に必要なのは、5~10 年という短期の活性化ではなく、超長期にわたって使用可能な「スケルトン」としての都市空間をハードとして構築することである。このような「空間構築」の側面、すなわち、ジェンクスらの原則の①、②、④の項目、OECD の勧告の①~③の項目は、次章で定義される「都市ストック化」の概念により包括される。

3. 「都市ストック化」概念の定義

(1) 「都市ストック化」とは

ストックという言葉は、経済学では「ある期間について評価される量(経済主体の間の取引高)」を表すフローという用語に対して、「ある時点に評価される量(経済変量の存在高)」を表す用語である⁵⁾。

これに対して、本研究が提案する「都市ストック化」とは、単に建物の量的蓄積ではなく、「社会的価値観に基づいて、都市空間として質が高く、将来世代にわたって長期間共有でき、社会的資産となること」を意味する。すなわち、「都市の社会資産化」(Social Capitalization of City)である。

^{*1}キーワード: 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 名古屋大学大学院教授 環境学研究科

(名古屋市中種区不老町)

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

^{*3}学生員 工修 名古屋大学大学院工学研究科 博士後期課程

^{*4}正員 工博 名古屋大学大学院助教授 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

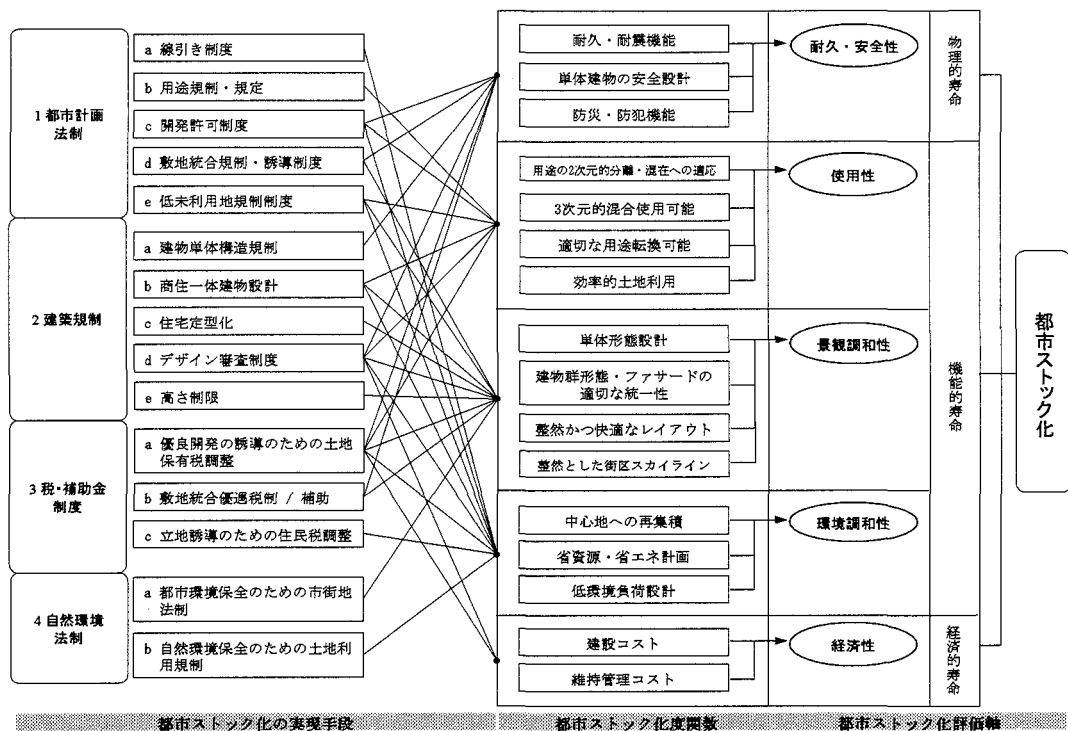


図-1 都市ストック化の評価指標及び実現手段

都市計画や都市整備においてストック化すべき範囲は、以下の3つに分類することができる。

- ① 社会資本（道路、河川、公園等）
- ② 民間建築物（住宅、オフィスビル、工場等）
- ③ ①と②によって形づくられる都市空間（オープンスペース、街並等を含む全景観）

本研究において扱うのは、日本で達成度が著しく低いと考えられる②・③のストック化である。

(2) 都市ストック化度の評価体系

ストックとなり得る民間建築物とは、「外部は周囲の環境・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」のことである。

このような視点から建築物を評価するためには、A)物理的寿命、B)機能的寿命、C)経済的寿命の3つの側面から評価する必要がある。図-1にこの評価に関する体系をまとめている。

A) 物理的寿命：建物の耐久・安全性を意味する。これは建築物の耐久・耐震機能と単体建物の安全設計、及び防災・防犯機能によって決まる。

B) 機能的寿命：使用性、景観調和性及び環境調和性の3つからなる。1)使用性は、用途の2次元的分離・混在への適応、3次元的用途混合使用可能性、適切な用途転換の可能性、及び効率的な土地利用を含む。2)景観調和性は、形態デザインによる単体建物の美しさに加え、街区内の周辺建物との調和を保

つ建物群形態・ファサードの適切な統一性、整然とした快適なレイアウト及び街区スカイラインなどの要素からなる。3)環境調和性は、住宅や生活関連施設などの都市中心地への再集積、省資源・省エネルギー計画と低環境負荷設計の3つから構成される。

C) 経済的寿命：建物の建設や維持管理コストなどを意味し、建設及び維持管理コストによって決まる。

(3) 都市ストック化の実現手段

図-1には、以上に述べた「ストック化度」の構成要素に加え「ストック化」の実現手段との関係についてもまとめている。

図-1の第3列はストック化度を構成する指標群であり、これらを高めるために必要な実現手段(政策メニュー)が第2列に示される。具体的には、都市計画法、建築規制、税制、自然環境法制度の4つの法制度体系からなり、その下に多数の施策群が属する。

これらの都市計画関連制度について、英・独・日3国の比較を4章で、施策提案とその効果についてを5章で述べる。

(4) 都市ストック化度指標の利点と欠点

「都市ストック化度」指標を定義することは、次のような利点を持つ。

①都市持続性の空間構築側面にかかわる、物理的・機能的・経済的寿命という3つの評価軸から見た評

価項目を設定することによって、それを規定する都市計画関連制度の効果を評価することが容易になる。

②超長期の都市空間再構築の方向性を端的に示すことができるとともに、都市の各地区間の相対比較も容易である。

③今後、都市計画関連法体系の改訂にあたって、積極的なガイドラインを示すという意味を持ち、法改正の方向性を提示することが可能となる。

④耐久・安全性、使用性、景観調和性、環境調和性、経済性のストック化の構成要素ごとの評点による評価も可能である。

しかしその一方で、「都市ストック化」は新しく提案する概念であるがゆえに、欠点も存在する。例えば、景観要因は機能的寿命の1要素であるが、より本質的なのは、街区におけるライフスタイルやコミュニティという生活・生産活動(ソフト)と空間の物理的状況(ハード)とのマッチングである。本研究で提示している都市ストック化評価方法では、ハード面の機能性を把握しているものの、ソフト面の機能性の把握が抜け落ちている。

(5) 都市持続性の概念と都市ストック化との関係

表-1 都市ストック化と持続可能性との対応関係

都市ストック化	都市持続性	対応
中心地への再集積	都市形態のコンパクトさ	○
用途混在への適応	混和用途と適切な街路配置	○
3次元的用途混合機能		
適切な用途転換可能		
単体形態設計	美しい景観	○
建物群・ファサードの適した統一性		
整然かつ快適なレイアウト		
整然とした街区スカイライン		
省資源省エネ計画	環境のコントロール	○
低環境負荷設計		
	強力な交通ネットワーク	×
新規建設コスト	水準の高い都市経営	○
維持管理コスト		

2章で紹介したM.ジェンクス、及びOECD勧告に基づいて、都市持続性の実現方策をまとめると、1)都市形態のコンパクトさ 2) 混和用途と適切な街路配置 3) 美しい景観 4) 環境のコントロール 5) 強力な交通ネットワーク 6) 水準の高い都市経営、の6項目にまとめられる³⁴⁾。これらの項目と都市ストック化説明要因との対比をしたのが表-1である。ここに見るように、1)~4) 及び6)は都市ストック化指標が対応している。5)については、都市の街区内部空間を考えているので、交通を対象としていない。

4. 都市ストック化の視点から見た都市計画関連制度の国間比較

図-1 の都市ストック化推進の視点から必要と考

えられる都市計画関連制度について、英・独・日の3カ国を対象にした比較分析を行う。表-2に各国の制度の比較一覧を示す。この表は、参考文献6)~13)及び現地調査をもとにして作成したものである。以下では、この図-1と表-2の項目別に検討していく。

(1) 都市計画法制

(1-a)線引き制度

イギリスではグリーンベルト計画、ドイツでは市街地不拡大原則に基づいた内部地域と外部地域の区分によって、都市域の拡大を抑制し得る。日本でも市街化区域と市街化調整区域の線引きが制度化されているが、そのどちらにも属さない白地地域が存在も許されているため、そこへの立地が生じスプロール化しやすい。また、市街化区域が広く設定されている場合が多く、拡散してしまった市街地をコンパクトに再集積することを妨げている。1963年の都市計画法改正による同制度の導入以来、線引きの見直しはあまり積極的に行われていない。今後少子高齢化が進み、人口減少社会に向かうことによって都市空間が余剰となることから、それに合わせて「逆線引き」を行う必要があると考えられる。

(1-b)用途の規制・規定

イギリスはデベロップメントプランに基づく開発許可制度、ドイツは区画整理とB-plan及び建築利用令等によって、整然とした敷地と建物のレイアウトに誘導している。これに対して日本は、区画整理による敷地の整形がようやくできつつある段階にある。12種の用途地域指定があるが、適切な用途あるいはその混在へ誘導する施策に欠けている。

(1-c)開発許可制度

英独ではすべての開発が許可制である。日本では市街化調整区域ではすべての開発に対して、それ以外の区域では建築を目的とした一定規模以上の土地の造成(建築行為)に対して許可を要する。

(1-d)敷地統合

英独では該当する名称の法制度はないが、イギリスではLocal Plan、ドイツではB-Plan及び建築利用令により敷地統合による区画再編等が行われることがある。日本では土地区画整理事業において、共同の土地利用意向を持つ権利者の宅地の集約換地があり、敷地統合事業計画及び土地の有効・高度利用、共同化を図るための共同建物建設区制度がある。

(1-e)低未利用地規制制度

イギリスではLocal Plan、ドイツではB-Planおよび建築利用令により低未利用地が確実に抑制されている。日本では高度地区の指定がない限り規制はない。容積率ボーナス制度で対応しているが、これ

表-2 都市ストック化の視点から見たイギリス・ドイツ・日本の都市計画関連制度の比較

(○ 効果あり △ ある程度効果あり × 効果なし、または逆効果)

制度		イギリス	ドイツ	日本
1 都市計 画法 制	1-a 線引き制度	○グリーンベルトの土地所有者は、当該土地がグリーンベルトの一部であることを明言し、土地利用の制限を地方当局と契約する。グリーンベルト内で行える制限的利用はレクリエーション、農業、及び制定法上の制限(建築制限)に反しない利用である。	○ 開 発 制 限 区 域 (外 部 地 域 Aussenbereich) を指定している。ここでの建築は開発制限区域にとってふさわしいもののみ例外的に認められる。例えば、農林業のための建築物や農家住宅、高圧送電線(開発制限地区にしか建設できないから)などの公共の利益に適合するもののみ認められ、この制度により市街地の拡大が抑制されていると考えられる。	×マスタープランに従い、市街化区域、市街化調整区域を指定し、「整備、開発または保全の方針」が決まるが、市街化区域内の低未利用地が多い。また市街化調整区域の外側にスプロールが見られる。
	1-b 用途規制・規定	○Development Plan は各地方自治体が原案を作成し、公用縦覧・公聴会を経て地方議会で決定される。申請された開発案件は自治体行政官であるプランナー(都市計画家)によって審査され、最終的には地方議会内の計画委員会が許可ないし不許可を判断する。	○F-Plan が用途規制を司り、開発地域(内部地域内、Innenbereich)における各地区の開発方針を定め、あらゆる公的計画(道路計画など)を拘束する役割を持つ。	×12種の用途地域指定があるが、適切な用途あるいはその混在へ誘導する施策が欠けている。
	1-c 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、申請公告が必要であり、Structure Plan(開発計画)に留意し、Local Plan(地区計画)に従う。大都市では Unitary Development Plan(統合開発制度)に従う。	○新市街地での開発は連邦が定める建設法典に基づく B-Plan 作成によってのみ可能となり、既成市街地では、周辺との調和審査がある。	△市街地調整区域内の全ての開発行為、及びそれ以外の区域では建築を目的とした一定規模以上の土地の造成(開発行為)や建築行為に対して許可が必要である。
	1-d 敷地統合規制・誘導制度	○該当する名称の法制度はないが、Local Plan(地区計画)において敷地統合による区画再編等が行われることがある。	○新市街地では B-Plan により確実に抑制されている。また、既成市街地においても建築利用令によって規制されている。	△敷地統合事業計画及び土地の有効・高度利用、共同化を図るための共同建物建設制度等や集約換地等がある。
	1-e 低、未利用地規制制度	○新市街地において Local Plan(地区計画)により、低未利用地が確実に抑制されている。	○同上	×高度地区指定がない限り規制はない。容積率ボーナス制度で対応しているが、これは景観上スカイラインの問題をはらむ。
2 建 築 規 制	2-a 建物単体構造規制	○都市農村計画法の他、公衆保健法による居住者の保健衛生を確保する規定がある。	○建築基準法により危険防止の観点からの規定がある。	○建築基準法では、荷重や衝撃に対しての安全性や採光、換気など衛生面などに対して建物構造規制を設けてあり、諸外国と比べても厳格である。
	2-b 商住一体建物設計	○法制度による設計規定がないが、定型的建物ストックの一つとしてテラスハウス等は実際に多機能的利用がなされている。	○法制度による設計規定がないが、古い建物は階高が高く、商住いずれにも使用が可能な場合が多い。	△若干趣旨は異なるものの商業施設と住居の一体建物設計を奨励している制度があるが、積極的なものになっていない。
	2-c 住宅定型化	○テラスハウスを代表とした定型的ハウス系が住宅の6割を占めている。それは住宅政策歴史の経緯や土地の保有形式が原因と考えられる。	○住宅を定型化する法規定はないが、B-Plan と周辺建物調和規定などにより、適正な建築維持の秩序が保たれており、結果として定型化された住宅が作られる。	×定型的住宅に向けた個別の試みはあるが、意識的に認められ、法規制や税・補助金制度による広範囲に普及できるものではない。
	2-d デザイン審査制度	○Local Plan(地区計画)において、基本的に周辺との調和に関して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-Plan により建築的利用の種別と程度、建築線、建築方式を決める。これが地区デザインを統一的なものにする効果を持つ。	△日本においても地区計画制度によってデザインに配慮した地区整備が可能である。しかし、その実施は義務となっていない。
	2-e 高さ制限	○①Local Plan では用途などと共に高さに関する詳細な規定がある。 ②View Control 対象物に対して眺望点を定めて対象物と眺望点の間の高さを規定。 (例)Strategic Guidance for London ③Local View 地域にとって歴史的価値のある眺望の保全を目的として RPG 3(地方計画ガイダンス)は「特別区は適切な Local View の保護方針を Unitary Development Plan に含むべし」としている。	○建設法典で決める建築利用令で規制対象を決めている、さらに市町村レベルで具体的な数値を定めている。B-Plan によって強制的な高さ、そして最高限度や最低限度を指定することができる。 階数や建築物の高さは、公共の利益、特に景観と風景の形成が侵害される恐れのある場合は指定を省くことは許されない。	×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。統一感に配慮した高さ制限がない。

3 税・補助金制度	3-a 優良開発の誘導のための土地・建物保有税調整	△「エンタープライズゾーン」 民間投資を促進する目的で、地域開発基準に適合する開発に対してRate(固定資産税の一種)の減免による税制上のインセンティブを与える。但し、開発許可制度の免除も併用しているために、景観上好ましくない地区も出現している。	×固定資産税の税率が低いため、有効利用を促進する機能は弱い。これに代わって B-Plan 及び建築利用令によって物理的に開発建設を誘導する。	×固定資産税の課税基準は、建物の残存価値に基づくため、良質なストック形成に不利になる。ただし、建替は抑制される。
	3-b 敷地統合優遇税制/補助	×なし (ただし、Local Plan(地区計画)により敷地が整い、調和のある空間となっている。)	×なし (ただし、B-Plan によって敷地が整い、調和のある空間となっている。)	○区画整理事業や市街地再開発事業で租税特別措置、不動産取得税、特別土地保有税、登録免許税等非課税措置及び国・地方の補助金、各種融資制度がある
	3-c 立地誘導のための住民税調整	×なし	×なし	×なし
4 自然環境法制	4-a 都市環境保全のための市街地法制	○① 保全地区の指定、樹木伐採の許可、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がある。 ②地方計画当局は、オープン・スペースを確保するため開発計画中に組み入れ、公園や遊園地として立案できる(都市・農村計画法)。 ③グリーンベルト計画により都市外縁部の環境が保全される。	○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されるのは、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、土地利用などにより自然景観構成を改変する開発行為であり、自然の富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。	○都市計画法等の法令に基づいて条例により、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。
	4-b 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・自然保護区域を指定し、土地の取得・利用を規制する。	○州の地方(都市やいくつかの市町村を含む)ごとに緑のネットワークを指定し、あたかも 1 つのインフラネットワークとして位置付けている。そして、その一部が道路計画などで減少する場合には、必ず代替ネットワークを用意する。	○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、知事の許可が必要となる。

は景観上スカイラインの問題をはらむ。

(2) 建築規制

(2-a)建物単体構造規制

イギリスでは都市農村計画法の他、公衆保健法による居住者の保険衛生を確保する規定があり、ドイツでは建築基準法による危険防止の観点からの規定がある。日本では、建築基準法に安全・衛生面に関連した構造規制があり、その内容は世界的にみてもかなり厳しくなっている。

(2-b)商住一体建物設計

イギリス・ドイツでは、建物が商住一体化するように意図してデザインされている訳ではない。しかし、歴史的に蓄積されてきた建物は、階高が高く、間取りが大きいと、様々な用途に転用が可能であり、商住一体使用機能がストック化されているといえる。日本の民間建物は、こうした空間取りがなされていないことに加えて、個々の建物がバラバラに建てられていて、定型化がなされていない。そのため、使用上の機能としても商住一体使用に向かない。

日本で商住一体建物設計を促進しようとする場合に適用可能な制度として、特別用途地区がある。この指定により、建築基準法による規制内容の緩和が

必要であると認められる場合には、国土交通大臣の承認を得て、規制緩和を条例で定めることができる(建築基準法 42 条第 2 項)。しかし、この制度は積極的に商住一体建物設計を促進させるものではない。

(2-c)住宅定型化

イギリスの代表的な住宅形式にはテラスハウス、セミ・デタッチトハウス、デタッチトハウス及びフラットがある。ハウス系住宅はその中の 6 割を占めている。1666 年ロンドン大火後の都市住宅建設ラッシュの中で、より多くの住宅を敷地内に建てる効率性から、必然的に間口が狭く奥行き長いテラスハウスが定着した。イギリスのこれまでの住宅政策のなかでテラスハウスの建設を誘導する法制度はないが、1920 年に作られた保健省の住宅マニュアルではテラスハウスを推奨している。

ドイツでは住宅の定型化を目的とした法規定はない。建設法典による新市街地における B-Plan による規制と既成市街地開発における周辺建物との調和規定によって、適正な建築維持の秩序が保たれており、結果として調和ある住宅群ができ上がった。

一方、日本において定型住宅に当たるものは、「公団住宅」に代表される低・中層住宅である。しかし、既存住宅地に導入可能な定型として確立された形式

は存在していない。イギリスのテラスハウスと類似する長屋形式の建築は京都の町家等に見られるものの、全国的に減少を続けている。定型住宅として国民に定着し、法規制や税・補助金制度によって広範囲に普及できる形式の開発が必要といえる。

(2-d)建築物のデザイン審査制度

イギリスでは、周辺との調和を基準とし、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なされている。また、ドイツでは B-Plan 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ている。これに対して、日本においても地区計画制度によってデザインを配慮した地区整備が可能である。しかし、一般的にはデザイン・建築は自由であって、建物が相互調和なく個々利己的に建てられる。

(2-e)高さ制限

イギリスでは Local Plan による新市街地開発地における高さ規制の他に、ロンドンにおける Strategic Guidance for London など、重要建造物や歴史的文化的価値のある眺望を遮る開発を規制している。ドイツでは B-Plan 及び建築利用令によって詳細に制限している。

一方、日本のそれはかなり緩く、都市全体の景観や眺望への考慮が不足している。土地の需要に対して容積率が大きく設定されている傾向もこのことを助長している。さらに、日本には斜線制限があり、それによってできた建物が形態的不調和をもたらし、景観に悪影響を及ぼす問題を起こしている。

(3) 税・補助金制度

(3-a)優良開発誘導のための土地・建物保有税の調整

イギリスでは優良開発の誘導のための Rate(固定資産税の一種)の調整として、「エンタープライズゾーン」にあらかじ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。具体的には、地域内の商工業の土地建物について Rate が 10 年間免除されるなどの特典がある。一方、ドイツでは固定資産税の税率が低いため、有効利用を促進する機能は弱い。

日本では、固定資産税の課税基準は建物の残存価値に基づいており、建物が老朽化し残存価値が下がるほど税金が少なくなることから、良質なストックを維持するインセンティブが働きにくいものの、建替を抑制するインセンティブを持つ。また、補助金に関しては、区画整理事業や市街地再開発事業により全 DID 面積の 1/3 以上が整備され、このため年間約 2500 億円の国庫補助金が投入されている。しかし、街区内の民地の地主が自発的に互いに建替えるイン

センティブを与える仕組みとしては十分に機能していない。

(3-b)敷地統合優遇税制/補助

イギリス・ドイツには該当する法制度はないが、イギリスでは Local Plan, ドイツでは B-Plan により敷地が整い、調和のある空間をつくっている。日本では、区画整理事業や市街地再開発事業で共同建物建設区制度及び集約換地において、各種の租税特別措置、及び国・地方の補助金、各種融資制度がある。

(3-c)立地誘導のための住民税調整

英、独、日本ともに現行では制度が存在しない。

(4) 自然環境法制

(4-a)都市環境保全のための市街地法制

イギリスでは、保全地区指定・歴史的建物保全・広告規制等のアメニティ確保策、オープンスペース確保策、及びグリーンベルト計画の 3 つが存在する。ドイツでは、州全域の景観大綱を策定し、州の一部の地方で景観外郭計画を策定する。規制の対象は、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開発行為である。

日本では、都市計画法等の法令に基づいて、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が、規制は個別的である。

(4-b)自然環境保全のための土地利用規制

イギリスでは、田園地帯委員会と自然保護協議会により、自然環境・自然保護区域を指定し、土地の取得・利用を規制する。ドイツでは、州ごとに緑のネットワークを指定している。

日本では、都市計画区域において緑地保全地区の指定が可能であり、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、知事の許可が必要となる。

以上の比較結果を基に、日本の都市計画制度をストック化促進の観点から評価すると、次のような問題点が指摘できる。

①イギリス、ドイツにおいては、開発区域以外のすべての国土が開発制限区域となっている。一方、日本は都市計画区域内に開発制限区域としての市街化調整区域を定められることができる。しかし、都市計画区域及び準都市計画区域外には制限が及ばないことから、スプロール的な開発を許す結果となっている。

②日本では、イギリスの Local Plan やドイツの B-Plan のような、建物の設計を含む地区計画制度は存在するものの、義務化されていない。そのため、区画整理による敷地の整序の進展の一方で、その上

に建てられる建物が形成する景観は保証されず、バラバラのままである。言い換えれば、敷地を整序化しても、詳細な地区計画を実施しない限り、建物群としての景観を向上させることにはつながらない。

③日本では市街化区域における低・未利用地を規制する効力のある制度に乏しく、建物の高さやスカイラインが不揃いである。加えて、日照確保を建物壁面線後退ではなく建物上部の斜線制限によるため、醜い景観が現出する結果となっている。

④英、独と比較して日本の建築規制は、建物単体の安全性からみて極めて厳しいものとなっている反面、建物内部の用途混在、他の建物との景観的調和に関しては劣っている。

⑤敷地統合については種々の優遇策が存在するが、十分に活用されていないのが現状である。

⑥私権が強く保護される法制度の下で、敷地が細分化され、地価高騰時代に住宅取得能力が低下し、住宅立地が遠隔化し、住宅規模の狭小化が進行した。利便性の高い都心地域で住宅地域がオフィスビル等に転換したため、都心における居住機能が衰退し、住環境が悪化した。

5. 都市ストック化の実現手段

前章で示した、日本の都市計画規制、建築規制、税・補助金、自然環境の各制度の問題点を踏まえ、都市ストック化のために必要な施策を提示する。

(1) 都市計画法制

第1に、郊外のスプロール的開発を禁止し、既存の立地箇所から撤退させるための規制が必要である。こうした都市(圏)の2次元平面上でのコンパクト化は、郊外人口低密度地区における将来にわたるインフラ維持コスト削減の観点からも重要である。

次に、郊外から撤退して再集積させる中心地(都心、副都心や鉄道駅近接地区)における、街区単位でコーディネートされた3次元計画策定制度が必要であり、このためには、地区計画制度の義務化がその第一歩として必要である。さらに、優良なストックを形成する地区計画を策定した街区に対して優遇税制を併せて実施することが有用であろう。

低・未利用地に対する規制や高度利用へのインセンティブの賦与、及び、敷地統合規制・誘導制度の実施は、街区全体の建物群に整然としたレイアウトを与え、快適な空間構成を促進でき、都市全体の景観調和性の向上に役立つ。

(2) 建築規制

建築基準法による建物の単体構造規制は、耐久・耐震機能を要求し、単体建物の安全設計を確保するものである。これに加えて、デザイン審査制度を導入することにより、美しい単体形態デザインを促し、街区内建物群の形態・ファサードに適した統一性が確保できる。また、建物内での3次元的用途混合使用及び用途転換可能性を考慮したデザインを採用することも有効である。そのため、既存の制度を活用しつつ、これを商住一体建物デザインに応用する包括的なパッケージを用意していく必要がある。それとともに、街区の統一的な高さ設定の実施によって、整然とした街区スカイラインを保つことができる。

これらの建築規制の見直しは、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。

(3) 税・補助金制度

日本は、優良開発や敷地統合に関する多種の優遇税制・補助金制度が既に存在し、個別に見れば有効なものも多い。しかしながら、街区という単位で見たとき、その開発全体にとって有効となるようにコーディネートされたパッケージとなっていない。ここで必要な政策は、優良開発の誘導のための土地・建物保有税調整政策、市街化区域における敷地統合を優遇する税制・補助政策、そして、住民税を用いた立地誘導政策の3つのコーディネーションである。

(4) 自然環境法制

ここでは、都市環境保全のための市街地調整区域指定と、自然環境保全のための土地利用規制の両側面を考える。

都市における環境の保全は、アメニティの確保を主たる目的として、都市に残された自然であるオープンスペースや樹木の保全を図り、美観を保持することである。日本においてもドイツに見られるように、緑のネットワークをインフラネットワーク計画と同等に位置付け、道路整備等による緑の減少があれば必ず補う等、地域全体として自然環境管理をシステムティックに実施できる方式が必要である。

以上に示した施策群は、空洞化する都心部に人口を取り戻し、使用性、環境調和性を高めるものであり、かつ景観調和性を高めるものでなければならぬ。土地税制のような経済的施策によっても都心への人口移動を促すことが可能であろうし、都心部の建築群を美しく設計し直し、緑を配置する政策が景観調和性を高め、いっそう人口移動をもたらすであろう。このような政策群の実施が物理的、機能的、

経済的のいずれの観点からも長寿命であり、将来の社会資産となり得る都市ストック化を促進する。

6. 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。それは、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、さらに英独でも希薄な都市計画・建築制度と税・補助金制度の連動を図る必要がある。筆者らは、公共による事業主導の都市計画から、民間敷地の地主やデベロッパーが社会の目標としての持続的都市空間づくりへと動くインセンティブを与えて、民が自律的に行動をとっていくシステムへの変化が必要と考えている。それをサポートするために、法制度と税・補助金制度の連動は有効である。

今後は効果的な都市ストック化施策パッケージの提案を可能とするために、施策評価のためのモデルシステムとストック化度の総合的な評価方法の構築を行う予定である。

謝辞

本研究は、日本学術振興会科学研究費基盤研究(A)「都市空間の持続可能な社会ストック化の方法論に関する研究」(代表: 林良嗣)の一部として行ったものである。

本稿に対し査読者及び委員会から詳細かつ貴重なコメントを多数頂戴した。修正に際して、そこから得た多くの知見を盛り込ませていただいたことを記し、深謝の意を表すものである。

参考文献

- 1) 小林重敏: 新たな住宅政策の方向性について、日本不動産学会誌、第14巻第4号、2001、p. 30-35
- 2) 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、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、p. 25-28
- 3) Williams, K. Burton, E. and Jenks, M. ed. (2000): Achieving Sustainable Urban Form, E&FN SPON, p. 355
- 4) 早田俊広(2001): OECD 政策勧告報告書「日本の都市政策」について、建設業界、Vol. 50、No. 2、p. 22-27
- 5) 香川保一、徳田博美、北原道貫ら: <新版>金融実務辞典、金融財政事情研究会、1995、p. 1390
- 6) 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度、東京大学出版会、1983
- 7) 建設省都市局: 諸外国の都市計画・都市開発、ぎょうせい、1997
- 8) 日笠端: 先進諸国における都市計画手法の考察、共立出版、1985
- 9) 鶴野和夫: 都市開発と建築基準法、清文社、1988
- 10) 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
- 11) 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
- 12) 都市計画法制研究会: 改正都市計画法の論点、大成出版社、2001
- 13) 阿部成治訳: 西ドイツの都市計画制度、学芸出版社、1981

都市ストック化の視点から見た都市計画および税制等関連制度の検討

林 良嗣、兪 玫、加藤 博和、山本 剛司、五十島 忠

戦後日本の高度経済成長に伴い、都市インフラや公有空間の整備が進んできたが、民有地側においては無秩序な空間形成が広く現れている。その根底には、各々の土地所有者が自由に建物を建てられる都市計画・建築規制の現状がある。本研究は、今後の日本における都市が目指すべき「都市ストック化」の概念を提出し、その指標を定義している。都市ストック化を促進するための政策手段を、都市計画法制、建築規制、税・補助金制度、自然・環境法制の4つの側面に分けて提示する。また、制度と経験を持つイギリス・ドイツにおける都市計画の諸法制との比較分析によって、日本が都市ストック化されない理由・問題点を分析整理し、必要な施策を提案することを試みている。

An Examination on Legal Systems of Urban Planning and Taxation from a View Point of “Social Capitalization of City”

by Yoshitsugu HAYASHI, Mei YU, Hirokazu KATO, Goshi YAMAMOTO, Tadashi ISOJIMA

After WWII, Japan has made a big improvement in social infrastructure. But in private space, the remain disordered developments due to loose regulations and land speculations. In this paper, the concept of ‘Social Capitalization of City’ (SCC) is presented and the SCC Index (SCCI) is defined. The counter measures of SCCI are categorized into four groups: city planning legislation, building regulation, taxing and subsidizing institution, and environmental legislation. Finally, through the comparison with the English and German cities, the reasons why Japanese cities cannot be stocked and the counter measures to improve the SCCI are suggested.
