

第1回 都市計画の基本的知識

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士(建設部門) / 一級建築士
株日本設計 建築設計群グループ長
株吉村総合計画鑑定 顧問

序) 連載開始にあたって

「不動産鑑定士のための実践的都市開発講座」と銘打って始めさせていただく連載の第1回です。「今さら都市計画の基本的知識?」と首をかしげる方もいらっしゃるでしょう。確かに、本誌をお読みの方々の多くは都市計画法、建築基準法をはじめとした行政法規全般の知識や都市開発に関する基本的知識をお持ちのことと思いますが、しばしおつきあいただければ幸いです。

近年、都市開発は複雑化しており、特に大都市中心部等においては、機能更新型高度利用地区、街並み誘導型地区計画など、多岐にわたる手法が適用されるようになってきました。事務所ビル、マンション、複合用途ビル等の開発適地であるような更地の鑑定評価に際しては、「収益還元法」や「開発法」において最有效使用の建物を想定することになりますが、対象不動産に関する用途地域、指定容積率、前面道路の幅員や特定道路からの距離をふまえた基準容積率など一般法規の正確な適用はもとより、必要により専門家の助力も得て、都市計画法上または(かつ)建築基準法上の手法を最大限に活用して得られる容積割増、斜線制限緩和等をも考慮して建物想定を行うケースもあると思います。

また、一般に開発事業者は、容積率や有効率(レントابل比)の最大化を求めるとともに、複合用途が想定される場合には、階層別、位置別の用途構成の最適化による経済価値の最大化を求めるものです。実際の複合用途の開発にあたっては、ディベロッパーやコンサルタント、建築設計者等が関連知識を駆使して開発事業計画、建築計画を立てるわけですが、不動産鑑定士による最有效使用の判定にあたって、適用可能な開発手法にかかる基本的知識は必要になってきます。

実務上、読者の皆さんは、以下のような疑問に直面したことがないでしょうか?

・道路斜線、隣地斜線の影響で、容積率を最大限に使

用すると高層階が斜めにカットされてしまうような場合、最有效使用建物をどのように想定すべきか?

また、どうすれば斜線制限の緩和ができるか?

- ・中高層オフィスビルが建ち並ぶ商業地域における建物想定に際して、何階までを店舗、何階から上を事務用途とすべきか?
- ・超高層事務所ビルが集中する地域において、主として就業者等へのサービス機能を持つ商業施設は建物全体の何%程度設定するのが適切か?
- ・高層マンションに14階建てが多いのはなぜか?超高層マンションに30階建て前後のものが多いのはなぜか?

これらの問いに正確に答えることは意外に難しいのではないのでしょうか?当連載は、筆者の都市計画・開発事業のコンサルタントとしての実践的経験に基づいて、このような疑問にできるだけ答えるとともに、読者の皆さんに改めて都市計画・都市開発を基本から振り返っていただき、専門的職業家としての視野を広げるのに役立てていただきたいとの思いで筆を執ったものです。

1) 不動産鑑定と都市計画

対象不動産に対する都市計画制限等の把握は、鑑定評価作業の第一歩であり、地域要因、個別的要因の把握には以下のような事項の把握が必要です。

- ・地域地区(用途地域、容積率、建ぺい率、高度地区、防火/準防火地域、日影規制、特別用途地区等)
- ・前面道路の幅員、都市計画道路であるか否か、都市計画道路の整備状況(整備完成しているか否か)及び整備予定
- ・特定道路からの距離、道路幅員が12m未満の場合の基準容積率
- ・建ぺい率に関する角地加算・耐火建築物加算の有無とその内容
- ・地区計画・高度利用地区等の有無とその内容

- ・斜線制限の緩和が可能か否か

皆さんは日頃から、常識として都市計画の実効的な意義を把握し、鑑定評価に反映させており、都市計画に慣れ親しんでいることと思いますが、当該地区の都市計画がそのように定められている理由や、制度手法制定の背景にまで考えをめぐらす機会は少ないのではないのでしょうか？各論に入る前に、少し都市計画の基本知識を振り返らせていただきたいと思います。

2) 近代都市計画の潮流

古くはウル、バビロン、古代ギリシャ、古代ローマ、唐代の長安、平安京など、世界各地、それぞれの時代に計画的都市が造られてきましたが、いわゆる「近代都市計画」は19世紀のイギリスが発祥であるといわれています。産業革命以降、マンチェスター等の都市人口が急激に増え、衛生状況が極端に悪化してペスト等の伝染病が蔓延したことから、下水道整備の必要性が叫ばれ、1848年に公衆衛生法が制定されました。以後、建物・街路・供給処理施設等に対する基準が順次整備され、都市計画の体系が確立されてきたのです。

その後も、まちづくりの理想像を求めて、欧米各国の識者によりさまざまな概念が提唱されてきました。主なものを以下に掲げます。

- エベネザー・ハワード卿「田園都市」(Sir Ebenezer Howard "The Garden City", 発表：1898年, UK)：人口3～5万程度の自立した職住近接型都市を郊外に建設しようとする構想。英国を中心にニュータウン開発構想の基礎となり、東京の田園調布などの計画にも影響を与えた。

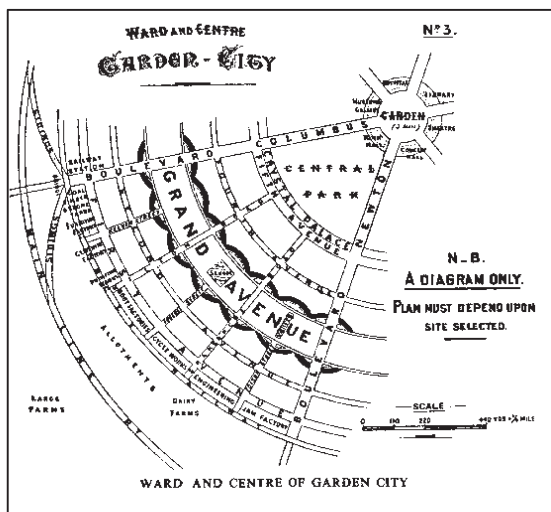


図1 田園都市 (出典：Ebenezer Howard's *Garden Cities of To-Morrow*)

- クラレンス・ペリー「近隣住区」(Clarence Arthur Perry, the neighborhood unit, 発表：1929

年, USA)：中心に小学校、教会、コミュニティセンター、公園を持ち幹線道路に囲まれた800m四方の区域を、数千人が暮らす計画単位とする考え方。



図2 近隣住区 (出典：Clarence Perry's conceptual plan for a "neighborhood unit," published in 1929)

- ル・コルビュジェ「人口300万人の現代都市」(Le Corbusier, 'a Contemporary City of Three Million Inhabitants' 発表：1929年, France)：高層ビル群の建設によるオープンスペースの確保、歩車分離を提唱。



図3 「人口300万人の現代都市」概念模型 (出典：Le Corbusier, 'a Contemporary City of Three Million Inhabitants')

- ケビン・リンチ「都市のイメージ」(Kevin Lynch, "The Image of the City" 発表：1960年, USA)：都市のイメージを決める要素としてパス(道)、

エッジ (縁), ディストリクト (地域), ノード (結節点), ランドマーク (目印) の5つを提唱。

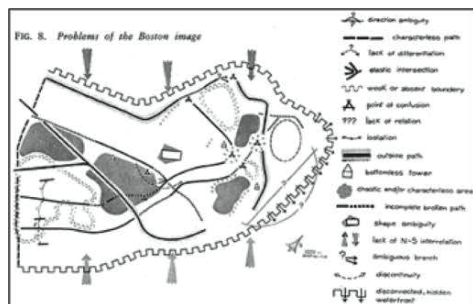


図4 「都市のイメージ」概念図 (出典: Kevin Lynch, "The Image of the City")

特筆すべきは、これらの多くが現在でもしばしば引用される概念であることです。

3) わが国における都市計画の沿革

わが国においては、江戸時代の江戸が100万都市となったのははじめ城下町、門前町等の形態で都市が発展、工業化に伴う農村の都市化を通じて都市を拡大させてきました。

1989年(明治21年)の「東京市区改正条例」を前身として、1920年(大正8年)に(旧)都市計画法が制定され、同時に、建築基準法の前身である市街地建築物法が制定されました。これにより、住居地域以外においては、消防上の要請から31mの絶対高さ制限が適用され、東京駅前の行幸通りをはじめ、各都市の大通り沿いには高さが揃った街並みが形成されました。

その後、1923年(大正12年)には、関東大震災が東京・横浜などを襲い、木造密集地帯の火災・延焼による甚大な被害が発生しました。これに対する反省から、震災復興都市計画においては、建物不燃化や延焼遮断帯としての広幅員街路、避難場所としての公園の必要性が再認識され、多くの広幅員道路が計画され、実際に昭和通りなどが実現しました(当時大臣となった後藤新平は、グリーンベルトなど遠大な構想を持っていましたが、実現されませんでした。このあたりは越澤明氏による著書に詳しく紹介されています)。

さらに、第二次世界大戦においても「紙と木でできた」日本家屋は脆弱で、震災復興都市計画においては土地区画整理事業と建物不燃化が重視されました。(東京都における土地区画整理事業は約20,000ha計画されましたが、実現されたのは1,652haにすぎません。)

1963年(昭和38年)の建築基準法改正により、そ

れまでの絶対高さ制限に代わり容積制が導入されました。ほぼ同時に特定街区制度も導入され、これを適用したわが国初の超高層ビルである「霞ヶ関ビル(36階建て)」が1968年(昭和43年)に完成しました。

その後、高度成長期から起こっていた大都市郊外の無秩序で急激な都市化(スプロール現象)に対応すべく、開発許可制度等を含む(新)都市計画法が昭和43年(1968年)に制定されました。

1969年(昭和44年)には、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るべく、都市再開発法が制定され、駅前や商店街などに多くの市街地再開発事業が施行されてきました。

また、1989年(平成元年)には、民間活力の活用等が叫ばれ、鉄道用地や工場跡地等の用途転換に主として対応するため「再開発地区計画」(現在は再開発促進区等を定める地区計画)が制度化され、適用されてきました。品川駅東口は、国鉄民営化に伴い国鉄清算事業団が所有していた土地を一部入札で譲渡したこと、JRが新幹線の輸送力増強のため品川に新駅をつくる構想を打ち出したことを契機に、複数の事業者が一つの計画(マスタープラン)に基づいて共同で開発したモデル的な事例です。従前は準工業地域、容積率400%であった16haの用地が、「再開発地区計画」によって900%~1000%前後のオフィス集積地に生まれ変わりました。



図5 品川駅東口の開発状況

その後も、立体道路制度(1989年)、都市再生特別地区(2002年)など、都市計画法・建築基準法及び関連法令・制度等は、それぞれの時代の政治・経済・社会上のニーズ、社会問題の解決等を目指して逐次見直されて現在に至っています。東京の環状2号線のうち新橋・虎ノ門の区間は、いわゆる「マッカーサー道路」と呼ばれている道路で、1946年(昭和21年)に東京都震災復興都市計画街路の一つとして、幅員100

m 道路として計画されたものが、GHQ の意向によって幅員40mに縮小され、計画決定から60年経った今、立体道路を適用した第二種市街地再開発事業により整備されようとしています。

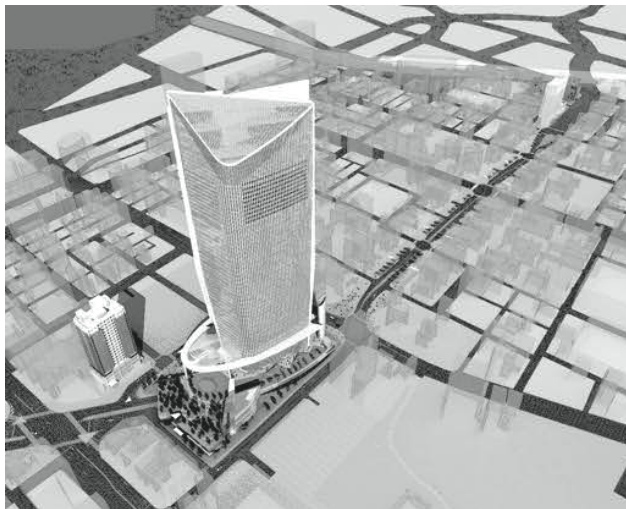


図6 環状2号線地区完成予想図
(設計：株式会社日本設計)

この地区の都市計画は少し複雑で、立体道路制度の根幹である重複利用区域を地区計画によって定めるとともに、その重複利用区域内に設定された容積率を道路外の敷地に移転しています。

これらの開発手法については、次回以降に詳しく紹介させていただきたいと思います。

4) 都市計画をめぐる今日的課題

今日、わが国では、従来型の市街地再開発、都心における既存ストックのリノベーション、コンバージョン等のほか、耐火建築物であっても社会的に陳腐化しつつある中高層ビルの建替えや共同化、マンション建替え等が課題となっています。

一方で地方都市にまで視野を広げると、1990年代から都市の拡大、郊外化に伴って中心市街地空洞化現象が顕著になっています。自動車中心社会が郊外ロードサイド型の巨大ショッピングセンターを生んだ一方、旧来からの中心市街地は街路や駐車場の整備が不十分で衰退し、「シャッター商店街」を生んでいます。今後さらに高齢化が進む中で、このような現象は移動手段のない「交通弱者」の生活利便性を低下させます。また、都市基盤が整備された都心が遺われなくなることは、公共投資の効率を悪化させるものです。

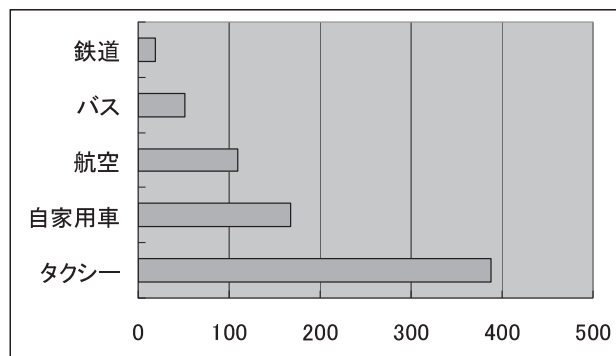
また、1990年代からは世界的にも、有限な化石燃料の節約と再生可能な新エネルギーの開発、CO₂をはじめとする温室効果ガスの削減、都市部のヒートアイランド現象の防止など環境問題がクローズアップされ

ています。

中国、ブラジル、ロシア、インドなどの新興国(BRICS)の経済発展がめざましく、自動車保有台数も伸びる一方で、これらの国においても公共交通を整備して自動車依存率を減らすことが課題であり、都市計画・都市開発をめぐるグローバルに以下のような理論が展開されています。

- 持続可能な都市開発 (Sustainable Development) : 1992年の国連地球サミットの中心的な考え方として、「アジェンダ21」等において具体化された「環境」と「開発」を共存し得るものとしてとらえ、環境保全を考慮した節度ある開発が重要であるという考え方。
- コンパクトシティ (Compact City) : 主としてヨーロッパで発生した概念。自動車中心社会は住宅の郊外化をもたらし、エネルギー浪費やCO₂発生を増大を産むばかりか、中心市街地の空洞化の要因となること、移動手段のない高齢者など「交通弱者」を産むことから、都市の郊外化・スプロール化を抑制し、市街地の規模を小さくして、公共交通と歩行を主体に職住近接型まちづくりを目指そうとする考え方。アムステルダムのように中心市街地の周囲に駐車場を設けてそこから内側は公共貸し自転車を利用させている例もある。

表1 輸送量(人・キロメートル)あたりのCO₂排出量(グラム)



出典：国土交通省ホームページ

- TOD (公共交通指向型都市開発: Transit Oriented Development) : ニューアーバニズムを説く都市計画家ピーター・カルソープによって提唱された、公共交通機関を基盤として自動車に依存しない社会を目指す考え方。都心駅周辺に商業施設を重点配置し、郊外駅周辺には住宅地を造成、パークアンドライド等を推進する。ブラジルのクリチエーバは指状に広がる市街地にバス網が完備、歩行者優先の都市計画が進められており TOD の事例として有名である。また、もともと日本においては鉄道会

社が都心側ターミナルにデパートを、郊外に住宅地を開発しており、TODを実践していると言える。東京の公共交通依存度は80%程度で、他国の同程度の都市の依存度を大きく上回っている。

- 低炭素都市：2007年頃からわが国で叫ばれている低炭素社会に実現を図るまちづくりの概念で、コンパクトシティ、公共交通利用によるCO₂発生量削減、再生可能エネルギーの利用、緑によるCO₂吸収等により総合的にCO₂の量を削減しようというもの。
- ゼロカーボン・シティ：2008年1月に世界第8位の産油国であるUAEのアブダビで開催された第1回「World Future Energy Summit」で計画が発表されたCO₂排出ゼロの都市で2016年の完成を目指している。イスラム伝統都市のように外郭に囲われた6km²の敷地内に5万人が居住、ソーラーシステムを中心に再生可能エネルギーで全電力を賄い、廃棄物や水もすべてリサイクルされる循環型の都市。自動車は排除され、路面電車、オートポッドという自動式移動装置、自転車交通手段となる。

5) 都市計画の背景にあるもの

少し、流れを戻しましょう。そもそも、各都市の用途地域、容積率などはどのような考えに基づいて定められているのでしょうか？各種の都市計画制限が定められている背景にある概念を探ってみたいと思います。

a) 市街化区域と市街化調整区域

最も基本的な都市計画として市街化区域と市街化調整区域があります。市街化区域とは、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的、計画的に市街化を図るべきとして都市計画法に基づき指定された区域のことです。誤解を恐れずにいえば、市街化区域とは、各都市が都市基盤を整備する区域であり、主として上下水道の供給処理可能な戸数を目安に都道府県が定めている区域といつてよいでしょう。例えば市街化調整区域の農地において土地区画整理事業を行ったうえで市街化区域に編入する場合等は、上下水道の供給処理が可能であることが許認可の前提の一つとなります。

b) 都市総体計画（マスタープラン）

都市総体計画（マスタープラン）とは、都市の均衡ある発展、公共投資の効率化、産業の発展戦略等に基づいて都市のあり方、拠点の位置づけ、基本的なゾーニング、軸線（主動線）、鉄道や道路、緑地や水系の整備方針を定めるものです。わが国では従来、「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方

針」が定められていましたが、平成12年（2000年）の都市計画法改正により、都道府県が都市計画区域ごとに定める「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」が規定され、都市計画区域マスタープラン（区域マス）と呼ばれています。

これと別に、各市町村、政令指定都市における区は、「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（都市計画マスタープラン＝都市マス）を定めています。

c) 都市計画道路

道路には、車輛や人の交通機能のほか、建築敷地に対する前面道路としての避難・消防・工事施工のための空間、歩道や街路樹を含めた休息・修景の空間、供給処理施設の埋設や架設のための空間などの意味があります。

都市計画道路は、商業地、住宅地など地区の性格に応じた諸活動をサポートするために計画的に整備される道路で、自動車専用道路、幹線街路、区画街路、特殊街路（歩行者専用道等）のために供される道路からなり、都市計画によって始点・終点や幅員・線形が決定されます。交通広場（いわゆる駅前広場）も都市計画道路の一部として決定されることが一般的です。

各都道府県は、都市の成長に合わせて都市計画道路網見直しのガイドラインを定めています。

d) 用途地域と容積率

土地の価値を大きく左右する用途地域と容積率は、そもそもどのような原則に基づいて定められているのでしょうか？

いわゆる「指定容積率」は一定の広がりで面的に定められている箇所と、道路から20m、30mの範囲というように路線型に定められている箇所があります。また、画地の前面道路幅員が12m以下の場合には、指定容積率の範囲内で、幅員によって算定される「基準容積率」が適用され、さらにこの「基準容積率」については特定道路からの距離による緩和があります。

このような規定の背景に、容積率が大きくなるほど発生集中交通量が増え、供給処理施設の負荷も増えること、災害時の避難・消防活動や、建築工事車輛の出入り等の面からも広幅員の街路が必要になるという基本概念があることは容易に察することができると思います。

実際には、用途地域や容積率は「区域マス」や「都市マス」に基づいて各市町村が定めています。また、各市町村が勝手に決めたのでは均衡がとれませんので、都道府県が国の同意を得て指定基準を定めており、具体的には、最寄り駅の年間乗車人員、鉄道等公共施設の整備水準、道路幅員、地域のポテンシャルに応じて

指定されることとなります。

例えば東京都の「センター・コア」(おおむね首都高速道路中央環状線の内側)にあって、1000%, 1100%, 1200%, 1300%の容積率が指定できる目安は、「都心等で、周囲が4車線以上の主要幹線道路網により区画され、複数の鉄道が結節するなど、公共施設の整備水準が極めて高く、一定規模以上の敷地が連続して街区を構成している区域」とされており、具体的には大手町・丸の内・有楽町、新橋・虎ノ門、西新宿等の一部の街区がこれに該当しています。これら高度業務商業地域においては地下鉄等の公共交通も完備されており、多くの企業のオフィスが集積していることから、高度に利用されることが合理的であるといえます。

一方で東京の田園調布、兵庫の芦屋等、名声のある住宅地をはじめ、郊外部の住宅地においては、高さ制限とともに容積率も低く抑えて、住環境を守ることが合理的であり、第一種低層住居専用地域として80%~100%程度(規定上は50%, 60%, 80%, 100%, 150%, 200%のいずれかに都市計画で決定できるとされている)の容積率が指定されています。

e) その他

このほかにも、ローカルルールとして規制を強化す

るタイプの地区計画、一定要件の下で規制を緩和するタイプの地区計画、街区単位の都市計画である都市再生特別地区、特定街区等があります。

次回以降、容積率のボーナスや斜線制限の緩和を得ることのできる都市計画手法上、建築基準法上の手法をはじめ、開発手法について紹介させていただきたいと思います。

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年(株)日本設計入社、都市計画群計画部長を経て、2006年8月から建築設計群グループ長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から(株)吉村総合計画鑑定顧問。所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会(再開発プランナー)

参考文献

日笠 端/日端康雄「都市計画第3版」共立出版
日端康雄/「都市計画の世界史」講談社現代新書
高見沢 実/「初学者のための都市工学入門」鹿島出版会
越澤 明/「東京の都市計画」岩波新書

競売物件には掘り出し物がザクザク

今日から
あなたにもできる

競売実績30年の著者が初めて明かすノウハウ

競売不動産入札ハンドブック

坂本 正晴 著 A5判 定価1,890円(税込)

不良債権処理により競売物件が増えている近年、不動産競売に興味がある方、また入札参加を検討している方々に参考書として読んでいただきたい一冊。

主な内容

- ・マンションを入札するときの手引き
- ・更新のない定期借地権の注意点
- ・買戻特約登記は共同で抹消手続きを
- ・短期賃借権制度の廃止で不法占有者の排除が可能に
- ・法定地上権は地主の承諾なしに譲渡も可能
- ・共有持分は落札後が最難関
- ・市街化調整区域は長期で考えよう
- ・問題含む競落流し物件
- ・国有財産の一般競争入札
- ・全国の地方裁判所一覧



お問い合わせ・お申し込みは

◎ 住宅新報社 出版販売部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-4-9 TAMビル5F
TEL03-3502-4151 FAX03-3580-6704
http://www.jutaku-s.com/

第2回 都市開発の基本類型

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士(建設部門) / 一級建築士
 (株)日本設計 建築設計群 副群長
 (株)吉村総合計画鑑定 顧問

都市計画や都市開発について基本概念からご理解いただくとうと始めさせていただいた連載の第2回です。第1回はイントロダクションとして、近代都市計画の主要概念や、容積率指定の背景にある考え方等についてご紹介しましたが、今回は、時代のニーズに伴う都市開発の変容や、その基本的な類型についてご紹介したいと思います。

ひとくちに都市開発といっても、大きく以下のように分類できます。

類型	規模の目安	主な事例
大規模市街地開発	おおむね20ha以上	<ul style="list-style-type: none"> ・東京臨海副都心 ・幕張新都心 ・多摩ニュータウン ・関西研究学園都市 ・みなとみらい横浜
跡地利用型大規模開発	おおむね10ha以上	<ul style="list-style-type: none"> ・新宿新都心 ・リバーシティ 21 (大川端) ・品川駅東口 ・汐留シオサイト ・東京ミッドタウン
法定再開発事業	おおむね0.5ha～10ha	<ul style="list-style-type: none"> ・六本木ヒルズ ・ジェイシティ東京(神保町) ・福岡キャナルシティ ・環状2号線新橋・虎ノ門地区 ・大崎駅周辺の各地区
鉄道駅複合施設の開発	おおむね1ha以上	<ul style="list-style-type: none"> ・名古屋駅複合開発 ・札幌駅複合開発 ・なんばパークス
その他の任意共同化、大規模単独建替え等		<ul style="list-style-type: none"> ・丸ビル ・日本橋三井タワー ・梅田スカイシティ

不動産鑑定士のための実践的な講座という立場から、ここでいう都市開発とは、更地としての最有効使用の判定に際して用途構成を含めた開発計画の熟慮、複数の設計案の比較検討等が必要になるような大規模な開発として、主として以下のような類型の開発を指すこととします。

- ・都市計画法上の計画手法(「再開発等促進区を定める地区計画」を含む地区計画、高度利用地区、特定街区、都市再生特別地区等)を用いて容積率の割増、斜線制限の緩和、敷地間の容積移転等を図るもの
 - ・建築基準法上の手法(総合設計制度、連担建築物設計制度等)を用いて容積率の割増、斜線制限の緩和、敷地間の容積移転等を図るもの
 - ・土地区画整理事業、市街地再開発事業、地区再開発事業などそれぞれの法律に基づき行われる土地の区画形質の変更を伴う事業(事業自体が「都市計画事業」として行われる場合もある)
 - ・優良建築物等整備事業など国土交通省の補助制度を用いた事業
- 実際には、上記類型に例示した中のいくつかが複合して用いられている場合もあります。

1) 社会ニーズの変化と都市開発の変容

そもそも都市が開発されるメカニズムはどのようなもののでしょうか?

都市は多様で、明確な定義はありませんが、ほとんどの都市は「第二次産業・第三次産業従事者が集住する場所」です。古代ギリシャやローマの都市に始まり、封建時代の城壁都市、大航海時代の貿易都市、産業革命後の工業都市、金融機関・企業が集中する現代の商業業務都市など形態や性質は変わっても、主として商工業従事者等の市民が財の生産や交換を求めて依存しあい集住する場所であることには変わりありません。

わが国の都市開発の近代史を、主として首都圏を例にとって概括すると、

- ①街道筋や鉄道駅を中心とした中心市街地の形成
- ②産業構造の変化に伴う大都市へのさらなる人口集中
- ③木造密集地区の形成，スプロールの発生，通勤ラッシュや道路渋滞の激化
- ④郊外ニュータウン等の開発，副都心による就業地分散施策
- ⑤バブル期の業務圧力上昇に伴う都心住宅地の商業地化，業務核都市構想等による一極集中是正の指向
- ⑥バブル崩壊による業務化圧力減少，都心住宅開発の萌芽
- ⑦高齢化・人口減少時代に向けた都心回帰，都心再生ニーズの高まり
- ⑧都心及び都心周辺部の商業業務地の再編

というような拡大・縮小の過程の中で変容してきたといえるのではないのでしょうか？

わが国の都市開発の草分けは，鉄道事業者です。阪急電鉄の前身である「箕面有馬電気軌道」は，1910年に現在の宝塚本線・箕面線にあたる路線を開業，併せて沿線の住宅地分譲，宝塚新温泉，宝塚唱歌隊（現在の宝塚歌劇団）など多角経営を始め，その後も郊外に大学を誘致して学園都市を形成したり，野球場を造り球団経営も行ったりする一方，都心側のターミナル駅には百貨店を開業し，利用者囲い込みのビジネスモデルを完成したのです。やがて首都圏においても東急，西武等が追随しました。

もともとわが国の住宅は，都市部においても木造の平家または二階建てがほとんどでした。関東大震災からの復興時，1924年に耐火構造の共同住宅建設を目的に同潤会が設立され，「アパートメントハウス」に文化人が住み始めて注目されて以降，しだいに共同住宅の比率が増えてきました。1950年代からは，日本住宅公団（現在の都市再生機構の前身）等による鉄筋コンクリート造の市街地住宅や郊外住宅団地，大規模ニュータウン等の建設が進められました。1960年頃からは等価交換方式等による民間マンション開発が進み，1970年代頃からは超高層住宅も造られるようになってきました。

一方，事務所ビルについては，1960年代頃までは建物の絶対高さは31mに制限されており，9階建ての事務所ビルが連なる景観が各地に形成されましたが，容積制の導入以降次第に高層化，大型化し，一部に超高層ビルも出現しました。

このように高度利用が促進される要因は，いうまでもなく経済原理であり，それぞれの敷地には，最有効

使用を求めて建築可能な面積を最大限に活用したマンションや事務所が建てられていきます。この結果，広幅員の道路に沿って商業地域が路線方式で指定されている地区等においては，時間とともに沿道両側に中高層マンションや中高層事務所ビルが立ち並ぶことになります。そして，このような中高層建物の中には，斜線制限によって高層階の一部が1：1.5や1：1.25などの傾斜で斜めにカットされている建物も多くあります。細分化された土地にそれぞれの地権者が最有効使用のビルを建てた結果は，基準階面積が狭いためレントラブル比が低いペンシルビルを生み，マクロに見れば社会ストックとして必ずしも最善でないこともあります。

1969年にできた都市再開発法は，高度成長期終盤において，各都市の顔となる駅前整備の必要性や地盤沈下した商店街の再興のニーズを背景として，共同化による土地の合理的高度利用，都市機能の更新，不燃化による防災性向上等を目的として制定されたもので，権利変換（または管理処分）によって地権者や借家人の権利を保全しながら，当該街区に残留したい意向の権利者と，新たに参加する事業者や保留床の新規購入者とがひとつの共同体を形成して管理運営していく日本独特の様態を生み出しました。

加えて，1980年代頃からは，重工業の工場が大都市から移転し，また，国鉄民営化に伴う資産処分や活用等の必要性が高まったこと等に伴い，民間活力の活用というキーワードのもとで工場や鉄道ヤード等の跡地開発などの大型開発が志向されました。

2) 土地区画整理事業

土地区画整理事業は，わが国において，「都市計画の母」と呼ばれており，1954年に制定された土地区画整理法によって「都市計画区域内の土地について公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るために行われる，土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」です。土地区画整理法自体はドイツ，フランス等の法律を参考に創られた制度ですが，わが国で独自に発展し，災害復興や駅前整備，郊外の宅地造成など，2008年3月までに，施行中を含み11,358地区で341,542haの事業が行われています。

土地区画整理事業は元来，農地から宅地への転換が進みつつある移行地等，不整形な画地が多い地区について，道路を地区の特性に適合する水準で整備すると同時に，画地形状をも整形にできる事業です。各権利者の所有地は「減歩」により面積が減るものの，土地の使用効率の向上により経済価値は増進するうえ，保

留地処分により事業に必要な調査設計計画費、補償費、公共施設工事費、事務費等も賄おうというものです。

また、品川駅東口地区、汐留地区など、東京都心の大規模開発においても、大規模開発に必要となるアクセス道路、区画街路の整備や敷地の整形化のために、土地区画整理事業が活用されています。

3) 市街地再開発事業

市街地再開発事業（法定再開発）は、いわば土地区画整理事業の立体的発展形で、建物の整備を含み、従前資産を建物に対する権利へ立体的に変換できる事業です。

1969年の都市再開発法施行以来、第一種市街地再開発事業（権利変換方式）、第二種市街地再開発事業（土地収用+管理処分方式）を合わせてこれまで約700地区が施行されており、駅前、商店街等における大規模量販店を核テナントとした複合商業ビル、商業+公益施設+住宅の複合ビル等が造られてきています。

再開発ビルの多くは二種類以上の用途の複合ビルであり、区画数の多少はあるもののほとんどが区分所有の形態をとっています。また、保留床住宅が分譲の形態である場合には保留床を購入した所有者と権利変換による床取得者が混在することになりますし、比較的

年代の古い再開発ビルにおいては、物販店舗床であっても区画割りして区分所有している例も見受けられます。

これら再開発ビルの管理運営にあたっては、実情に合わせた管理規約、管理組織が作られています。店舗・事務所・住宅等で設備や外壁の耐用年数が異なるうえ、所有目的が自己使用、賃貸、投資目的など異なる場合もあり、管理費の負担配分や大規模修繕の費用負担等に苦慮しているところも多いようです。特にショッピングセンター形態をとる商業施設においては、核テナントと権利者が共存する中で最適なテナントミックス、MD（マーチャングライディング：店舗経営戦略）に適合する業種のコントロールなど一元管理のためには相当の工夫を必要とします。

このような中で1990年代頃からは、ディベロッパーが主導し、健全な管理運営を見越して計画・設計・管理される市街地再開発事業が目立ち始めました。

近年では、権利変換で床の権利の一部を取得した権利者であっても、所有部分は一旦賃貸して収益を得て、自己営業する場合には賃借して営業するという「所有と利用の分離」が行われおり、管理形態として共有、民事信託、法定信託、再開発会社などの試みが各地で行われています。このような傾向は、一方からみると、個人資産と法人資産の二極化、プロフェッショナルによるプロパティマネジメントの拡大化という流れであるとみて取れます。

市街地再開発事業は、以下のような特性を持った事業制度であるといえます。

- ・原則として都市計画事業である
- ・複数の土地所有権、借地権等が存する一定の区域において、道路線形を含めた土地区画の整序、土地に関する権利形態の変換が可能である
- ・権利者の合意に基づき施行者が行う従前資産の取り壊し、新たなビルの建設に際して、権利者の財産権が保全されながら進めることができる
- ・一定の基準に基づき国及び地方自治体の補助金を得られる制度がある
- ・権利変換、転出（第二種市街地再開発事業にあつては管理処分、収用）にかかる不動産譲渡所得税・法人税の特例、通常損失補償金の収受にかかる所得税・法人税の特例、不動産取得税、登録免許税、固定資産税、事業所税等にかかる減免または軽減の措置がある

市街地再開発事業は都市計画上の高度利用地区内で施行されます。通常は、施行者が施行認可を受ける前に、市街地再開発事業の都市計画決定を受ける必要が



市街地再開発事業の実例：民事信託によって所有と利用の分離を実現しているジェイシティ東京

あり、この都市計画決定と同時に高度利用地区の都市計画決定を受けるケースが一般的です。また、地区計画のうち、後述する「再開発促進区等を定める地区計画」や「特定街区」を併用するケースも多くあります。

アークヒルズ（1986年）以降、大規模な事務所ビルを含む再開発が行われるようになり、新宿アイランドタワー（1997年）、六本木ヒルズ（2000年）等が次々に竣工しました。このような大規模な市街地再開発事業においては、複数の街区を整備し、事務所ビル棟、商業施設棟、住宅棟など、用途を平面的に分離しています。もともと、鉄骨造の大スパンが適する事務所ビル、駐車場や商品陳列等の効率から8.0～8.8m程度のスパンの鉄筋コンクリート造が好まれる商業ビル、住戸の居住性能、市場性からみた適正スパンとして6.3m前後が好まれる住宅棟が立体的に重層しているビルは、経済効率の面で不利な可能性もあるからです。

4) 大規模複合開発・跡地利用型大規模開発

以前は東京の都心に近い場所にも比較的大規模な工場がありました。佃島にあった石川島播磨重工、恵比寿にあったサッポロビールなどの工場は、今ではリバーシティ21、恵比寿ガーデンプレイスにそれぞれ生まれ変わっています。品川駅東口にあった車輛基地、汐留にあった貨物駅は、それぞれ品川インターシティ・グランコモンズ、汐留シオサイトに変貌しました。

これらの大規模市街地の整備にあたって最も問題となるのは、開発による負荷の増大が周辺市街地に影響を与えないかということです。大規模な事務所ビルや商業施設が建設され、多くの就業者や買物客がその地区に集中するようになると、周辺道路の交通量増大、歩道の混雑などが生じるおそれがあります。このため、公共交通の整備の水準に応じて、開発の総量をコントロールするような考え方が必要になってきます。また、下水、上水、電気、ガス等の供給処理施設に関連する行政組織や公益事業者との調整も必要になります。このため、一定規模以上の開発に際しては、事前に環境アセスメントやこれに準じたミニアセスが行われ、環境に対する影響が評価されます。

また、これら大規模開発においては、事務所、商業、ホテル、住宅等の用途の「ベストミックス」が求められますが、これはいわば開発区域全体に関する最有効使用を求めることに相当します。この「ベストミックス」を求める作業は容易ではなく、以下のような要素を勘案する必要があります。

- ・同一需給圏における事務所テナントの需要及びその

動向予測

- ・事務所就業者、来客の諸活動に対するサポート的機能を持つホテル、商業施設（物販、サービス、飲食）の需要及びその動向予測
 - ・広域からも顧客を誘引できる商業施設の立地可能性
 - ・住宅を設置することによる容積率増大の可能性
 - ・文化施設・商業施設等を設置することによる容積率増大の可能性
 - ・複合用途をミックスすることにより導入が可能となる地域冷暖房・コージェネレーション等の可能性
 - ・各用途から得られる収益の水準及びその動向予測
- 開発事業者は、これらの複雑な要因について試行錯誤で案を作成し、シミュレーションしながら、開発の効果・リスクを勘案して案を固めていくのです。そして、「再開発等促進区を定める地区計画」や「特定街区」、「総合設計制度」等を活用して、通常は最大限の容積率を実現します。

5) 超高層ビルと空地（特定街区）

a) 霞が関ビル

大規模開発の効率を求めていくと、必然的に超高層ビルを含む事例が多くなります。

わが国最初の超高層ビルは、1968年に完成した霞



霞が関ビル(左) 正面は霞が関コモンズと文部科学省・会計検査院



霞が関ビルのアプローチに植えられた高木

が関ビルです。36階建て、高さ147mと、近年建てられた超高層ビルに比べるとややずんぐりしたプロポーションになっていますが、最新の耐震設計技術を駆使した効率の高いビルとして注目を集めました。

それまでは、都市計画法の中で建物の絶対高さは、消防のハシゴ車が届く限界等から31mに制限されていましたし、地震国である日本では、マンハッタンのような摩天楼は難しいと思われていました。しかし、容積率制の導入、消防・避難施設の進化、鉄骨造建物の「柔構造」という振動を吸収する技術の確立等により、36階建て、高さ147mのビルができたのです。

霞が関ビルは同時に、1961年に創設された特定街区制度の適用第1号（1964年に都市計画決定）です。この特定街区は国有地にまたがって決定されている珍しいケースで、会計検査院の敷地の容積率は500%でしたが、霞が関ビル及び東京倶楽部ビルの民間敷地の容積率は910%に緩和されました。

超高層ビルは現在では当たり前のように各地で建設されていますが、当時は画期的なものでした。霞が関ビルの設計者池田武邦博士は次のように語っています。「建築主にとっては、建物の高度利用により経済効率を上げることが当然のテーマですが、設計者としてそれ以上に願ったことがあります。それは、緑が少ない東京において、高層化によってできた空気を緑でいっぱいにして、その森を市民に開放することでした」この精神は、そのまま、各種開発手法の「空地等による周辺環境への貢献を評価することによる容積率の上乗せ」という制度の根幹に通じています。

実際、霞が関ビルの正面玄関に通ずるアプローチにはこんもりと高木が茂り、夏でも涼しさを感じることができるときの快適な緑地が広がっていました。現在では、PFI事業により街区が再整備され、霞が関コモンゲート西館、東館（文部科学省・会計検査院）等

が新たに建っていますが、それらをつなぐように、2階レベルに人工地盤状の公開空地が広がっています。

これら一般の通行人も休息等に利用できる公開空地、ビルに用事のある車輛が出入りに利用できる貫通自動車通路など、大規模なビルが周辺の市街地に与える影響を抑えながら周辺市街地の環境改善に貢献する要素が客観的に評価され、これに基づく容積割増が都市計画審議会で認められたのです。

特定街区における容積率緩和の評価基準は、行政内部の資料として「指定標準」「運用基準」として定められて適用されているとともに、「再開発等促進区を定める地区計画」等の運用基準の基本になっています。

b) 新宿新都心

20棟を越える新宿新都心の大部分の用地は、以前は浄水場でした。1958年に新宿が東京の副都心に位置づけられ、1960年には西口エリア96haに「新宿副都心計画」が定められ、淀橋浄水場を中心とした56haの都市基盤整備について「新宿副都心計画事業」が都市計画決定されました。

1965年に淀橋浄水場が東村山市に移転、1966年には西口地下広場が完成、基盤が整備され、土地は12社の民間事業者売却されました。1971年完成の京王プラザホテルを皮切りに超高層ビルが次々と建設され「新宿新都心」と呼ばれるようになり、1991年には都庁が有楽町からこの地に移転しました。

新宿新都心の道路は一部が上下二層構造になっています。これは、浄水場貯水池の底が周囲より7m低くなっていたことに着目し、人と車の発生集中が増大することを予見した当時のプランナーの知恵によります。JR・小田急線・京王線を合わせた新宿駅の乗降客数（降車・乗車数の合計）は一日平均346万人（2007年）といわれ、西口からも毎朝大量の通勤者の流れが発生します。西口地下広場と超高層ビル街とは、二層構造の「4号街路」で結ばれており、地下歩道が歩行者のメイン動線ですが、さらに随所にあるビル内動線で地上に上ってから広い歩道を歩くこともでき動線が分散していくため、毎朝大きな混乱もなく人々が歩いている光景を見ることができます。

東西方向を走る低いレベルの道路と南北方向を走る高いレベルの道路は立体的に交差して接続はなく、渋滞緩和に寄与しています。特に「4号街路」の地下の車道は、新宿中央公園の前から西口地下広場のタクシー乗り場、公共駐車場入口までほとんど信号がなくアクセスできます。

また、都庁第一庁舎・第二庁舎、新宿三井ビル、新宿住友ビル等は高いレベル、低いレベルにそれぞれエ

ントランスを持っているほか、いくつかのビルは高低差を利用したサンクンガーデン（道路面より低く掘り込まれた広場）など変化に富んだ歩行者空間を創っています。さらに、新宿駅、西口地区の地下鉄各駅とそれぞれのビルを地下で結ぶ歩行者ネットワークも整備されています。

各街区の建築については、土地購入者が設置した新宿新都心開発協議会が定めた建築協定によって壁面線、斜線制限、空地率、高さの最高限度等が定められましたが、その他はかなり自由でした。このため、統一感のあるスカイラインや街並み、色彩といった点については、やや不足気みであることは否めません。この点、地区計画が定められていないことによる限界があるのかもしれない。



新宿アイランドタワーのサンクンガーデン

◆今回は、地区計画等を含めて、開発手法についてやや体系的に整理し、それぞれの手法の特徴、組合せの可能性等についてご紹介したいと思います。

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年㈱日本設計入社、都市計画群、建築設計群グループ長を経て、2009年12月から建築設計群 副群長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から㈱吉村総合計画鑑定 顧問。

所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会（再開発プランナー）



新宿三井ビルのサンクンガーデン

第3回 開発手法の活用法 ① 基本編

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士 (建設部門) / 一級建築士
株日本設計 建築設計群 副群長
株吉村総合計画鑑定 顧問

第1回「都市計画の基本的知識」、第2回「都市開発の基本類型」に続き、今回から開発手法の活用法についてご紹介します。

前回整理したように、開発手法のうち「計画手法」には、都市計画法上の手法、建築基準法上の手法があり、これらは必要により組み合わせられて活用されています。これら計画手法について、創設された順に並べると以下ようになります。

都市計画法上の手法 (カッコ内は創設年次、建築基準法に関連条項が定められているものを含む)

- 1) 特定街区 (1951年)
- 2) 高度利用地区 (1968年)
- 3) 地区計画 (1980年、その後「街並み誘導型地区計画」(1995年)等が順次創設)
- 4) 再開発地区計画 (1989年) →再開発等促進区を定める地区計画 (2002年)
- 5) 高層住居誘導地区 (1997年)
- 6) 特例容積率適用区域制度 (2000年) →特例容積率適用地区 (2004年)
- 7) 都市再生特別地区 (2002年)

建築基準法上の手法

- 1) 建築協定 (1950年)
- 2) 一団地の総合的設計 (1950年)
- 3) 総合設計 (1970年)
- 4) 連担建築物設計制度 (1998年)

——都市計画法上の手法——

① 地区計画

1) 地区計画 (一般型)

わが国の地区計画は、ドイツの地区詳細計画等を参考に検討され、1980年に都市計画法及び建築基準法の改正により創設されたもので、都市計画法第12条の4第1項第1号の定めによる「住民の合意に基づいてそれぞれの地区の特性にふさわしいまちづくりを誘導するための計画」です。

地区計画で定める主な事項は、名称、位置及び区域面積のほか、

- ・当該地区計画の目標
- ・当該区域の整備、開発及び保全に関する方針
- ・地区整備計画

で、「地区整備計画」においては、地区施設、建築物等の整備、土地利用に関する計画に関する以下の事項が定められます。

- 一 地区施設の配置、規模
- 二 建築物等の整備に関する事項
 - ・用途の制限
 - ・建築物の容積率の最高限度または最低限度
 - ・建築物の建ぺい率の最高限度
 - ・建築物の敷地面積または建築面積の最低限度
 - ・壁面の位置の制限
 - ・壁面後退区域における工作物の設置の制限
 - ・建築物等の高さの最高限度または最低限度
 - ・建築物等の形態または色彩その他の意匠の制限
 - ・建築物の緑化率の最低限度
 - ・その他政令で定める事項
- 三 現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なものの保全に関する事項

地区計画のうち、次節2)で述べる「特例的な活用」をしないものを「一般型」と呼び、主として住環境保護、商店街の街並みの統一化など、住民の共通の利益のため形態の規制を強化することを目的として運用されています。市街地環境を守り、統一的な美観を創出するために、例えば住宅地において敷地周囲の囲いを生垣またはフェンスに限定するなどの措置がしばしば講じられ、芦屋など高級住宅地の一部においては、敷地面積の最低限度が定められています。

地区計画が比較的大規模な開発地区に適用される例としては、次のような場合があります。

- ・当該用途地域で許容される建物用途のうち、特定のものを制限したいとき
- ・高度利用地区（後述）の区域境を隣地境界に沿って定める場合において、当該区域境を明確な地形地物とすべく、公共通路等の地区施設を都市計画決定したいとき

「地区施設」は、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園その他の公共施設で、地区計画において「定めることができる」ものですが、「誘導容積型」、「街並み誘導型」（いずれも後述）においては必須となります。

また、「再開発等促進区を定める地区計画」（後述）においては、この「地区施設」のほかに「2号施設」を定める必要があります。

- なお、都市計画法上の「地区計画等」という概念は、
- ・地区計画（都市計画法）
 - ・防災街区整備地区計画（密集市街地における防災街

区の整備の促進に関する法律）

- ・歴史的風致維持向上地区計画（地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律）
- ・沿道地区計画（幹線道路の沿道の整備に関する法律）
- ・集落地区計画（集落地域整備法）

を合わせたものですが、ここでは専ら、都市計画法上の「地区計画」について記させていただきます。

2) 地区計画の特例的な活用

地区計画のうち、表1に記載した都市計画法の条項に対応して、地区整備計画の内容に関する特別な規定を設け、一定の条件が満たされた場合に容積が緩和できる等、特例的な活用ができる以下のような類型があります。

◆ 誘導容積型地区計画

1992年に創設された類型で、道路・公園等の公共

表1 地区計画の類型①（促進区を定めないもの）

区分	タイプ	都市計画法の条項	創設年次	目的	適用地区の例
規制強化型	地区計画（一般型）	12条の5第1項	1980	建築物の用途や形態・意匠、容積率、建ぺい率、敷地面積、建物高さ、壁面の位置等の制限内容を定めて良好な住環境・景観の確保等を図る。	第一種低層住宅専用地域など
	誘導容積型地区計画	12条の6	1992	地区整備計画において、公共施設が未整備な段階の容積率（暫定容積率）と公共施設整備後の容積率（目標容積率）の2つを定め明示することで、土地の有効高度利用を誘導する。	道路整備中の地区、区画整理施行中の地区など
規制緩和を含む地区計画	高度利用型地区計画	12条の7	2002	道路に接して有効な空地を確保し、容積率制限及び斜線制限を適用除外とすることにより、合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る。	札幌市大通交通拠点地区等
	容積適正配分型地区計画	12条の8	1992	用途地域で指定された容積の範囲内で、地区計画区域内において容積を配分（移転）し、土地の合理的な利用を図る。	千葉中央第6地区など
	用途別容積型地区計画	12条の9	1990	都心周辺部等の住商併存地域における住宅供給を促進するため、住宅を設けた場合に一定の要件のもとで容積率を緩和する。	東京：千代田区神田地域など
	街並み誘導型地区計画	12条の10	1995	壁面の位置の制限、高さの制限を設ける一方で、道路斜線制限や前面道路幅員による容積率制限などを緩和し、区域の特性に応じた街並みを誘導しつつ、土地の合理的かつ健全な有効利用の推進及び良好な環境の形成を図る。	東京：銀座、日本橋、麻布十番など
	立体道路制度	12条の11	1988	地区整備計画の中で「重複利用区域」を定めることにより、区分地上権設定範囲を都市計画で担保し、道路の上下空間における建築を可能にし、土地の有効利用を図る。	東京：環状2号線新橋・虎ノ門地区

施設が未整備のため土地の有効利用が不十分な地区において、公共施設整備を伴った土地の有効活用を誘導することを目的とするものです。

一種の「ダウンゾーニング」で、公共施設が不十分な区域には「暫定容積率」として通常の指定容積率より低い数値を適用しておき、公共施設が整備されれば高い方の「目標容積率」を適用できるようになる、という内容を規定するものです。

道路整備中の地区、区画整理施行中の地区などでしばしば運用されています。

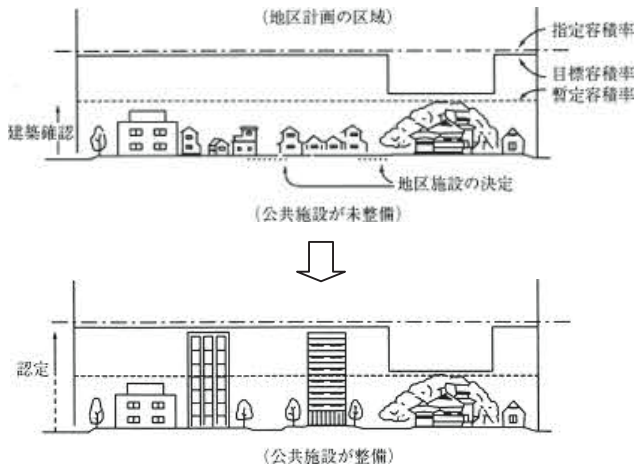


図1 誘導容積型地区計画のイメージ
(国土交通省ホームページより)

◆ 用途別容積型地区計画

1990年に、人口減少が続いていた東京都心3区をはじめ、都心部における定住人口の確保等を目的に創設された類型です。

例えば、容積率400%の商業地域において更地の収益価格を試算する場合を想定してみましょう。事務所の収益力が住宅のそれに卓越しているとして、この「用途別容積型地区計画」を考慮外とすれば中高層事務所ビルが最有効使用になります。ところが、「用途別容積型地区計画」が定められている地区においては、併設する住宅の面積割合に応じて容積率の最高限度の緩和が受けられる（すべて住宅である建築物なら容積率の最高限度が従来の1.5倍に緩和される）ため、一定程度広い敷地で基準階面積が十分に確保できれば住宅を併設する複合建築物を建設して容積を高めた方が高い収益価格が得られることが想定され、その面積割合についてシミュレーションが必要になります。

ただし、計算上の容積率は緩和されても前面道路による容積率斜線制限や斜線制限は緩和されないため、実現可能な実効容積率を用いて試算する必要があります。

◆ 容積適正配分型地区計画

1992年に市街地内の未利用容積の活用のため創設された類型で、用途地域で指定された容積の範囲内で地区計画区域内において容積を再配分し、容積率を低いままで既存の良好な環境を保護する区域と、一方でその容積の未利用部分を使用して高度利用できる部分とを設定できるものです。



図2 容積適正配分型地区計画のイメージ
(国土交通省ホームページより)

具体的には、寺社、教会や歴史的建築物等を含む地区において容積移転を前提にこの地区計画を定めているケースが多く、容積率を減じられる区域の土地所有者は、容積率の割増を受ける区域の土地所有者から経済的価値の譲渡に伴う対価を受け取ることになります。

◆ 街並み誘導型地区計画

1995年に創設された類型で、壁面の位置の制限、高さの制限を設ける一方で、道路斜線制限や前面道路幅員による容積率制限などが緩和できるものです。

当時の社会背景としては、地価上昇が沈静化しつつも、依然として都心部における夜間人口減少という空洞化問題の一層の深刻化があり、東京の都心3区などからも都心居住推進のために形態規制制度の見直しを求める声が上がっていたことがあります(*1)。

また、「用途別容積型地区計画」においては道路斜線制限や前面道路幅員による容積率制限などが緩和できなかったこと、「用途別容積型地区計画」に指定された地区においても適用が可能な最低敷地面積に満たない敷地が多かったこと等から、効果が大きくなかったことが指摘されています(*2)。

東京都中央区のように、比較的広い幅員の道路と狭い幅員の道路が並存しながら商業地域が連続しているような地区においては、一般法規に基づいて各画地の所有者等が最有効使用の建物を追求する結果、高さも不揃いで、一部の建物の高層部は道路斜線や隣地斜線の制限を受けて斜めにカットされたりしていました。このような状況に対して、道路斜線制限や前面道路幅員による容積率制限を緩和する代わりに、建物の高さや道路からの壁面の位置等を定めることで、良好な街並み形成を図るべくこの類型が、多くの地区で適用されています。

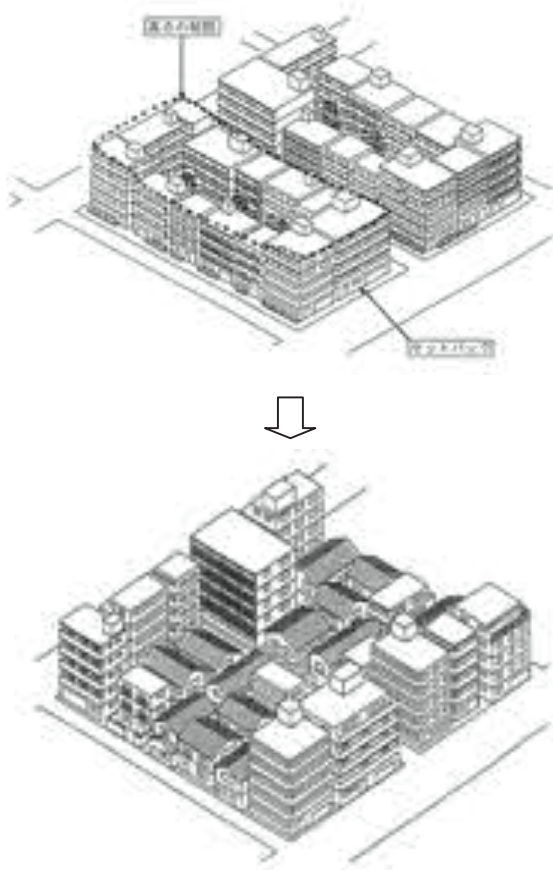


図3 街並み誘導型地区計画による斜線制限、容積率制限の緩和を活用した市街地整備のイメージ (国土交通省ホームページより)

例えば、銀座においては、建物の多くが1964年の容積制導入前のものであり、現行法で建替えを行うと床面積が狭くなってしまいますが、この街並み誘導型地区計画の適用、さらには「機能更新型高度利用地区」(後述)を併用することにより、セットバック、最高高さ制限を遵守することにより、300%の容積割増を得て1,100%の容積率が可能になります。

◆ その他

「高度利用型地区計画」は、2002年に住宅地高度利



図4 街並み誘導型地区計画を適用して整備された汐留西地区「イタリア街区」(東京都港区)

用地区計画及び再開発地区計画が廃止され、「再開発等促進区を定める地区計画」(後述)が創設されたのと同時に創設されたもので、壁面の位置の制限による歩道状空地の確保等により容積率の緩和が可能になります。

立体道路制度は、1988年に創設され、区整備計画の中で「重複利用区域」を定めることにより、区分地上権設定範囲を都市計画で担保し、道路の上下空間における建築を可能にし、土地の有効利用を図るものですが、応用編として次回紹介させていただく予定です。

また、東京都では独自に「環境形成型地区計画」のガイドラインを定めていますが、これは「低層住居専用地域」及び「中高層住居専用地域」において、セットバック部分を緑化スペースとし、緑のネットワーク形成と併せて、容積率の緩和を行うものです。

3) 再開発等促進区を定める地区計画

1988年創設の「再開発地区計画」はわが国初の、インセンティブを設けて良好な開発を誘導する規制緩和型の地区計画であり、「再開発等促進区を定める地区計画」はその流れを汲むもので、2002年に「住宅地高度利用地区計画」と統合されて現在の形になりました。

この制度は、国鉄の民営化に伴う遊休地処分による債務軽減の国民的要請、民間活力を活用した社会資本整備等が要望された背景の下で、工場や鉄道ヤード跡地の土地利用転換を可能にすべく生まれた制度で、大川端、恵比寿等で実施された「特定住宅市街地整備促進事業」の流れを汲むものといえます。その後は、都心部、都心周辺部等の市街地再開発事業など多くの大規模開発で用いられています。

「再開発等促進区を定める地区計画」においては、「2号施設」(都市計画法第12条の5第5項第2号で定められている道路、公園その他の公共施設)を定める必要があります。2号施設は主として再開発等促進区内の道路・公園・公共空地・ペDESTリアンデッキ等で、「都市施設」と「地区施設」の中間的な位置づけとなり、街区内の居住者等の利用に供されるだけではなく、開発による周辺への影響を軽減し、あるいは周辺を含めた市街地環境の改善に寄与する施設であるといえます。

割増後の容積率の最高限度は、各都道府県が定める運用基準によって算定されますが、前面道路等の拡幅整備、駅前広場等の整備等に伴う「見直し相当分」の容積アップ、2号施設、地区施設等の整備に伴う市街地環境に対する貢献度を評価した「評価相当分」の容

積アップ等が勘案され、都市計画審議会によって決定されます。従前工業的土地利用が主体であった地区等では、通常、道路や公園が不十分であり、そのまま開発を行ったのでは周辺に交通渋滞をもたらすなど大きな影響を生じます。このため、開発によって利益を得ることとなる開発者の負担で、歩行者・自動車交通量の増大、供給処理容量増大に耐えうるだけの公共施設を整備させ、それらの周辺市街地環境向上への貢献の程度に応じて容積率の割増を認めるもので、許認可権を持つ地方公共団体は、必要に応じて環境影響評価等の義務を開発者に課しています。

4) 開発整備促進区を定める地区計画

2007年に創設された制度で、中心市街地空洞化に対抗して、郊外における大型店舗の立地に際して周辺市街地の交通負荷増大に対する措置等を鑑みて行政が許認可できるようにする一方で、中心市街地による集客施設の促進を図っています。

② 高度利用地区

「高度利用地区」は、都市計画法第8条に規定されている「地域地区」の一つで、1968年の都市計画法改正で、都市再開発法の施行に先立ち創設されたものです。

都市における位置づけや公共交通の利便性等からみて高度利用されることが合理的であるにもかかわらず、土地利用の細分化、道路が未整備であること等によって高度利用されていない地区において、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るもので、高度利用地区の都市計画においては、以下の内容を定めます。

- ・容積率の最高限度と最低限度



図5 再開発等促進区を定める地区計画を適用して整備された汐留地区（東京都港区）

- ・建ぺい率の最高限度
- ・建築面積の最低限度
- ・壁面の位置の制限

「市街地再開発事業の施行地区（事業認可または施行認可を受けるべき地区）」は、高度利用地区内であることが条件であるため、市街地再開発事業を施行するには、既に指定されている場合を除き、高度利用地区を新たに都市計画決定する必要があります。したがって、ほとんどの場合、「高度利用地区の区域」＝「市街地再開発事業の施行地区」ですが、まれに「高

表2 地区計画の類型②（促進区を定めるもの）

区分	都市計画法の条項	創設年次	目的	適用地区の例
再開発等促進区を定める地区計画	12条の5第3項	2002 (再開発地区計画は1988)	一体的かつ総合的な市街地の再開発または開発整備を実施すべき区域を、再開発等促進区として定める地区計画。有効空地や建物の用途、高さ、壁面の位置等を地区整備計画に定めることにより、一定の範囲内で容積率や用途制限などを緩和することができる。	品川駅東口地区、汐留地区、六本木六丁目地区（六本木ヒルズ）ほか
開発整備促進区を定める地区計画	12条の5第4項	2007	市街化区域の一部の用途地域（第二種住居地域、準住居地域及び工業地域）、非線引き都市計画区域、準都市計画区域の白地地域において、床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場の整備による商業その他の業務の利便の増進を図る。	街なか再生を目指して集客施設を誘致したい地区など

度利用地区」>「市街地再開発事業の施行地区」となっているケースもあり、単独で「高度利用地区」だけが定められていることもあります。

◆ 機能更新型高度利用地区

網掛け部分が機能更新型高度利用地区の指定範囲



- ①：日本橋・東京駅前地区
- ②：銀座A地区

図6 東京都中央区における機能更新型高度利用地区の指定範囲（中央区ホームページより）

2003年7月から東京都は、「高度利用地区」「再開発等促進区」「特定街区」「総合設計」の四つの制度の適用区域を見直すとともに、都心部での割増容積部分の用途を業務以外としていた義務付けを廃止する一方、周辺部でも積極的な複合用途の育成を図りました。

そして、高度利用地区指定基準の中に「機能更新型高度利用地区」の特例について規定し、この規定を利用して中央区においては、日本橋・東京駅前地区の一部、銀座A地区が「機能更新型高度利用地区」に指定されており、前述のように街並み誘導型地区計画と組み合わせて活用されています。

指定区域内では、土地の高度利用を促進するために容積率の最高限度と最低限度を定め、空地の確保、公共的屋内空間の確保及び緑地の確保など一定の条件を満足した場合に容積率を緩和し指定容積率を超えた建築物を建築することができますが、この割増容積の2分の1以上は、育成用途（「都心」にあっては文化・交流施設、商業施設、生活支援施設、産業支援施設）とする必要があります。

③ 特定街区

「特定街区」は、1951年に創設された都市計画法上の地域地区の一つです。街区において、既定の容積率

や建築基準法の高さ制限を適用せず、都市計画で別に定める容積率・高さなどを適用できる制度であり、いわば、超高層ビルの建設を可能にするために創られた制度であるといえます。

既成市街地の整備・改善を図ることを目的に、原則として四周を一定程度の幅員を持つ街路に囲まれた街区を単位として、有効な空地を備えた市街地の整備改善に資する建築物の計画を都市計画に定め、建築形態の一般的規制を適用せずこれに置き換えることができます。



図7 歴史的建造物の保存を含めた特定街区を適用して整備された日本橋三井タワー（東京都中央区）

容積率の最高限度は、有効空地の確保や文化施設・コミュニティ施設の配置が市街地環境の向上や地域の整備改善に寄与する程度に応じて、都市計画審議会において決定されます。また、隣接する複数の街区を一体的に計画する場合には、街区間の容積率移転も可能です。

第2回でご紹介した霞が関ビル、新宿新都心をはじめとした高度商業地域において、オープンスペースを設けながら超高層ビルを建設するケースが大多数で、日本橋三井タワーのように、歴史的建造物の保存を目的とする事例も見られます。

④ 都市再生特別地区

「都市再生特別地区」とは、2002年施行の「都市再生特別措置法」に基づいて指定された「都市再生緊急整備地域」内において、「都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る必要がある区域」として定められる地区です。

「都市再生特別地区」に指定されると、既存の用途地域等に基づく用途、容積率等の規制を適用除外とした上で、自由度の高い計画を定めることができます。

決定方法は、都道府県が都市計画の手続を経て決定しますが、「提案制度」を採用しているのがこの制度の特徴で、都市開発事業者による提案が可能です。

表3 東京都中央区内における特定街区の指定概要

項目 街区名	決定年月日	所在地		街区面積 (ha)	最高高さ (m)	階数 地上/地下	延べ面積 (注)	容積率 (%)
築地一丁目特定街区 (電通ビル)	1964.8.26 変更1972.12.2	1街区	築地 1-11	約0.33	68	15/3	33,753	770
		2街区	築地 1-8	約0.14	53	11/3		600
常盤橋特定街区 (日本ビルディング他)	1964.8.26	八重洲1-11 千代田区大手町3-8		約3.27	118	27/5	311,204	960
日本橋通三丁目特定街区 (DICビル)	1965.2.6	日本橋3-7		約0.26	65	18/5	23,276	880
銀座東六丁目特定街区 (日産ビル)	1965.2.6	銀座6-17		約0.60	60	16/4	46,838	780
八重洲一丁目特定街区 (新呉服橋ビルディング)	1973.3.3	八重洲1-2		約0.44	116	21/4	40,012	900
日本橋蛸殻町二丁目特定街区 (ロイヤルパークホテル)	1979.11.10 変更1985.11.12	日本橋蛸殻町2-1,9		約0.70	78	18/3	47,831	650
明石町特定街区 (聖路加国際病院)	1989.2.7	1街区	明石町10	約1.30	53	6/1	231,645	180
		2街区	明石町9	約1.30	53	11/2		420
		3街区	明石町8	約1.30	213	51/4 38/4		1,170
日本橋室町二丁目特定街区 (日本橋三井タワー)	1999.8.27	日本橋室町2-1		約1.40	195	39/4	175,079	1,218
日本橋一丁目特定街区 (コレド日本橋)	2000.10.11	A街区	日本橋1-4	約0.56	132	21/4	87,470	1,545
		B街区	日本橋1-6	約0.26	20	2/2	970	40
銀座八丁目特定街区 (銀座三井ビルディング)	2002.11.7	銀座8-13		約0.41	128	25/2	50,245	1,100

(注) 延べ面積は容積対象面積 (㎡) を示す。

「都市再生特別地区」で定める事項

- ・誘導すべき用途 (用途規制の特例が必要な場合のみ)
- ・容積率の最高限度 (400%以上) 及び最低限度
- ・建ぺい率の最高限度
- ・建築面積の最低限度
- ・高さの最高限度
- ・壁面の位置の制限

これにより、用途地域及び特別用途地域による用途制限、容積率制限、斜線制限、高度地区による高さ制限、日影規制は適用除外されます。

例えば、東京都は、都市再生特別措置法の運用に当たって、事業者の創意工夫を活かし、本制度の積極的かつ幅広い活用を図るため、運用の基本的な考え方を以下のように定めています (2002年12月施行)。

1 基本方針

- (1) 事業者の創意工夫を最大限に発揮するため、事業者提案を基本とする。
- (2) 特別な審査検討体制により、手続を迅速に処

理する。

- (3) 一律的な基準によらず、1件ごとに個別審査を実施する。

2 提案内容の評価のポイント

- (1) 地域整備方針等への適合、周辺環境への配慮、都市基盤との均衡が確保された計画について、都市再生に対する貢献の度合いに応じた容積率等の緩和を認める。
- (2) 公共的なオープンスペースの確保など特定街区等従来の制度における評価項目に限定せず、評価項目を幅広く多面的に取り上げ、都市再生に対する貢献の度合いを評価する。

(評価対象の例)

- ・文化・交流施設など地域に求められるにもかかわらず不足している機能の充実・強化
- ・独創的な都市の魅力の創出
- ・地区外における関連公共施設等整備
- ・地球環境改善への貢献 など

「都市再生緊急整備地域」としては、2007年2月の第六次指定までに全国で65地域、約6,612haが指定されています。「都市再生特別地区」は、東京、大阪を

中心に2009年6月現在45地区が指定されており、そのうち33の地区で、1,000%を超える容積率が決定されています（表4参照）。



図8 都市再生特別地区第1号の大崎 Think Park Tower（東京都品川区）

⑤ 高層住居誘導地区

都市計画法上の地域地区の一つで、1997年、都市における居住機能の適正な配置を図るために創設されました。高層住宅の建設を誘導すべき地区を都市計画に位置づけ、容積率制限、斜線制限を緩和、日影規制を適用除外するもので、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域または準工業地域のうち指定容積率が400%または500%の地域において定めることができます。

「高層住居誘導地区」内において住宅部分の面積が3分の2以上の建物を建てる際には、住宅割合に応じて容積率が緩和されるほか、道路幅員による容積率制限の緩和、道路斜線制限及び隣地斜線制限の緩和、日影規制の不適用などの措置が講じられる一方で、敷地面積の最低限度や、建ぺい率の最高限度にかかる一般的な制限が強化されることがあります。

東京都港区の「芝浦アイランド」はこの制度の適用第1号として、4棟の超高層住宅を整備しています。

◆次回は、立体道路制度、特例容積率適用地区、建築基準法上の手法、それらの組み合わせ等についてご紹介する予定です。

表4 主な都市再生特別地区（容積率の最高限度が1,000%以上のもの／都市再生本部ホームページより作成）

地区名	位置	現行用途地域／容積率 特記ないものは商業地域	容積率の 最高限度
心齋橋筋一丁目地区	大阪市中央区心齋橋筋一丁目	1,000%	1,300%
名駅四丁目7番地区	名古屋市中村区名駅四丁目	1,000%	1,420%
北3西4地区	札幌市中央区北3条西四丁目	800%	1,000%
三宮駅前第1地区	神戸市中央区雲井通七丁目	800%	1,600%
日ノ出町二丁目地区	岐阜市日ノ出町二丁目	600%	1,000%
淀屋橋地区	大阪市中央区北浜四丁目及び今橋四丁目	1,000%	1,300%
梅田二丁目地区	大阪市北区梅田二丁目	600%、800%	1,500%
角田町地区	大阪市北区角田町	1,000%	1,800%
丸の内1-1地区	東京都千代田区丸の内一丁目、中央区八重洲一丁目	900%	1,300%
一番町三丁目南地区	仙台市青葉区一番町三丁目	600%	1,050%
名駅四丁目27番地区	名古屋市中村区名駅四丁目	1,000%	1,350%
大手町地区	東京都千代田区大手町1丁目、2丁目	1,200%、1,300%	1,590% 1,470%
大手町地区（B-1街区）	東京都千代田区大手町一丁目地内	1470%	1,570%
西新宿一丁目7地区	東京都新宿区西新宿1丁目	1,000%	1,370%
丸の内2-1地区	東京都千代田区丸の内二丁目	1,300%	1,530%
西本町一丁目地区	大阪市西区西本町一丁目	800%	1,400%
本町三丁目地区	大阪市中央区本町三丁目	1,000%	1,300%
大手町一丁目6地区	東京都千代田区大手町一丁目地内	1,300%	1,600%
日本橋室町東地区	東京都中央区日本橋室町一丁目及び日本橋室町二丁目各地内	1,100%、600%	1,300%

北品川五丁目第1地区	東京都品川区北品川五丁目地内	準工業地域/300%	A1: 1,100% A2: 410% B: 400% C1: 710% C2: 400% D: 960% E: 400%
北2西4地区	札幌市中央区北2条西4丁目	800%	1,500% 800%
中央一丁目広瀬通地区	仙台市青葉区中央一丁目地内	600%	1,100%
小松原町地区	大阪市北区小松原町地内	800%	1,600%
阿倍野筋一丁目地区	大阪市阿倍野区阿倍野筋一丁目地内	800%	1,600%
大阪駅北地区	大阪市北区大深町地内	800%, 600%	1,600% 1,150%
銀座四丁目6地区	東京都中央区銀座四丁目地内	800%, 700%	1,300%
渋谷二丁目21地区	東京都渋谷区渋谷二丁目地内	900%, 800%	1,400%
広島駅南口Bブロック	広島市南区松原町地内及び猿猴橋町地内	900%	1,100%
中之島四つ橋筋地区	大阪市北区中之島二丁目及び三丁目地内	1,000%	1,600%
神田駿河台三丁目9地区	千代田区神田駿河台三丁目地内	500%, 600%	A地区: 1,120% B地区: 530%
京橋二丁目16地区	東京都中央区京橋二丁目地内	800%, 600%	1,230%
大阪駅西地区	大阪市北区梅田三丁目地内	1,000%, 800%	1,500%
丸の内二丁目7地区	東京都千代田区丸の内二丁目地内	1,300%	1,630%
京橋二丁目3地区	東京都中央区京橋二丁目地内	800%, 700%	1,330%
銀座四丁目12地区	東京都中央区銀座四丁目地内	800%, 600%	1,220%

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年(株)日本設計入社、都市計画群グループ長、建築設計群グループ長を経て、2009年12月から建築設計群副群長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から(株)吉村総合計画鑑定顧問。
所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会(再開発プランナー)

参考文献

- *1 和泉洋人(2002)「容積率緩和型都市計画論」(信山社)
- *2 川崎興太(2005)「用途別容積型地区計画と街並み誘導型地区計画による住宅供給の誘導効果に関する研究-東京都中央区第2ゾーンの事例研究-」『日本都市計画学会都市計画論文集 No.40-3』(pp.769-774)

第4回 開発手法の活用法 ② 応用編

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士(建設部門) / 一級建築士
株日本設計 建築設計群 副群長
株吉村総合計画鑑定 顧問

当連載も第4回を迎えました。今回は、前回ご紹介した都市計画法上の応用編、建築基準法上の手法、これらを組み合わせて活用できる場合などについて紹介します。

——都市計画法上の手法(前回からの続き)——

⑥ 立体道路制度

立体道路制度は、道路の上下空間における建築を可能にし、土地の有効利用を図るべく1989年に創設された制度で、道路法、都市計画法、都市再開発法、建築基準法の4法を以下のとおり一部改正し、道路と建築物等の一体的整備を可能としたものです。

- (1) 道路法において、道路の上下空間を基本的に建築物等の自由な利用に供するため、道路の区域を立体的に限定することなどにより適正な道路管理を確保したうえで、道路施設として必要な空間を除いて私権制限、占有許可など規定の適用を除外する。
- (2) 都市計画法及び都市再開発法において、道路の整備と合わせた良好な市街地整備を図るため、地区計画及び市街地再開発事業に関する措置を講ずる。
- (3) 建築基準法において、道路と一体的に整備される建築物の道路内建築制度の合理化を図る。

本来、道路は公共財であり、道路法によりその物的権利が保護され、道路空間は原則として「天上天下」公共のものであります。しかし立体道路制度を適用すれば、道路空間の一部、平面的にも立体的にも限定された空間範囲が建築物として利用できるようになります。この立体的空間範囲は、地区計画の中の「重複利用区域」として海拔0m～0m、または0m以上などの表記で都市計画決定され、その整備が完了した後、「区分地上権」の登記によってその権原が第三者に対抗できるようになります。

立体道路を適用した事例としては、事務所ビルの中階の一部を自動車専用道路が貫通している阪神高速・梅田出路(大阪市)、トンネル状の道路の上部に住

宅が建設されている東京外かん(=外郭環状道路)デュプレ西大和(埼玉県和光市)などがあります。

また、立体道路制度を適用した大規模な市街地再開発事業として注目されているのが、東京都港区の「環状2号線新橋・虎ノ門地区」です。

環状第2号線の当該区間は、第二次世界大戦終戦直後の1946年、連合国軍総司令部(GHQ)の指示のもとで、幅員100mの道路として都市計画決定され、通称「マッカーサー道路」と呼ばれていました。その後、1950年に幅員は40mに縮小されましたが、長期にわたって事業化されず、都市計画制限がかけられた状態が続いていました。

その後、バブル経済のピークを迎えた1980年代後半に至って、当該区間の道路を街路事業で整備する際の用地買収費が膨大なものと試算される中で、立体道路制度を用いた市街地再開発事業によって整備する案が浮上してきました。

1998年には新橋・虎ノ門地区第二種市街地再開発事業が都市計画決定されましたが、その案は、環状2号線本線を地下化し、地上には両側に幅9mの副道を整備、中央部の幅22mの敷地を利用して主として権利者が入居する9階建て程度の建築物を建てるというものでした。

しかし、その後、地元の権利者協議会などの「沿道区域と一体に街づくりを行いたい」という要望を踏まえ、2000年には、道路上のビルを一部廃止し、事業区域を約7.5haから約8.0haに拡大して沿道街区に超高層の再開発ビル(高さ247m)を建てる計画に都市計画変更されました。同時に、整備される道路についても、幹線道路の車道部は地下を通り、地上は「広幅員歩道によるふれあいとゆとりの空間軸」となる案に変更されました。現在は特定建築者(都市再開発法に基づき市街地再開発事業により生ずる保留床を取得する前提でその建築を行う者)の予定者も決定し、事業化されています。

この「新橋・虎ノ門地区第二種市街地再開発事業」においては、立体道路制度に伴い地区計画の中で「重複利用区域」の平面的区域及び立体的区域が都市計画図書（図2参照）により細かく設定されています。この「重複利用区域」に区分地上権が設定されることとなり、区分地上権設定の対価については、道路による「土地の立体障害率の算定」に基づいて算出され、第二種市街地再開発事業の資金計画、管理処分に反映されています。

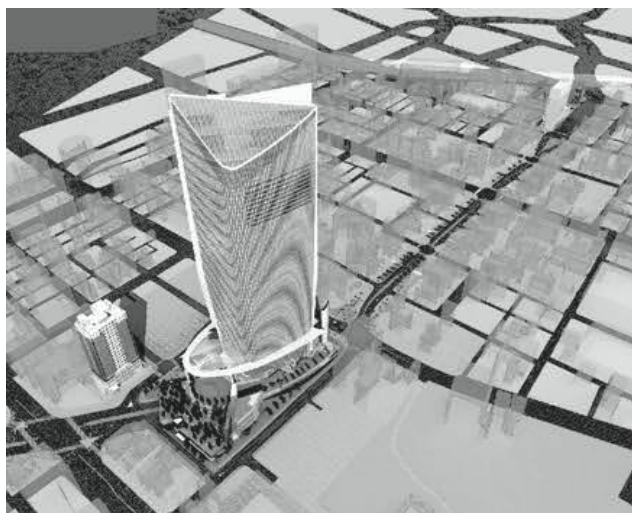


図1 環状2号線地区完成予想図
(再掲 設計：株式会社日本設計)

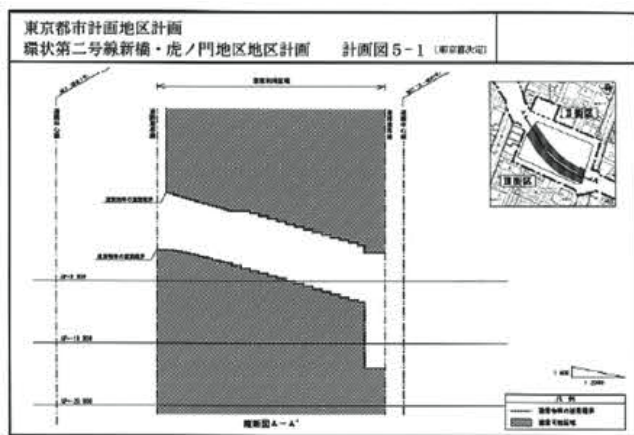


図2 環状2号線地区の重複利用区域，縦断方向断面図
(出典：東京都都市整備局ホームページ)

⑦ 特例容積率適用地区

特例容積率適用地区とは、都市計画区域内のある一定の区域を定めて、その区域内の建築敷地の指定容積率の一部を、複数の建築敷地間で移転することができる制度です。

ところで、容積率の移転は、以下の手法によっても実質的に行うことができます。

◆都市計画上の手法（第3回参照）

- ・高度利用地区
- ・特定街区
- ・都市再生特別地区
- ・地区計画の一部（容積適正配分型地区計画，再開発等促進区を定める地区計画，高度利用型地区計画）

◆建築基準法上の手法（後述）

- ・一団地の総合的設計
- ・連担建築物設計

ほかの都市計画手法においては、表1に示すように隣接敷地，隣接街区，または開発区域内での移転などに限定されるのに対して、「特例容積率適用地区」内では、相当広い範囲であっても、当該指定区域内であれば、隣接していない建築敷地間でも容積の移転ができます。

表1 容積移転が可能な都市計画手法のまとめ

	隣接「敷地」間の移転	隣接「街区」間の移転	区域内の「飛び地」への移転
高度利用地区	○	×	×
特定街区	○	×	×
複数の特定街区(*)	○	○	×
都市再生特別地区	○	○	○
容積適正配分型地区計画	○	○	○
再開発等促進区を定める地区計画	○	○	○
高度利用型地区計画	○	○	○
特例容積率適用地区	○	○	○

*隣接する複数の街区を一体的な特定街区として指定し、「容積率の最高限度を街区ごとに異なる数値として定めること」で、街区間の容積移転が実質的に可能となる。(例：内幸町2丁目、西新橋1丁目特定街区)

この制度は、2000年の都市計画法および建築基準法の改正により創設された「特例容積率適用区域」制度が、2004年の改正で拡充されて「特例容積率適用地区」となったもので、同時に適用対象も商業地域のみから第一種・第二種低層住居専用地域および工業専用地域を除く9つの用途地域内に拡大されました。

特例容積率適用地区においては、街区全体に対して適切と認められる容積率の最高限度が V_0 であり、道路を挟んで二つの敷地 S_1 、 S_2 があるとして、 $V_0(S_1 + S_2) = V_1S_1 + V_2S_2$ となるように各敷地の容積率の最高限度 V_1 、 V_2 を定められるということです。前述した特定街区，再開発等促進区を定める地区計画等による

容積の移転においても、上記の数式のような関係が成立します。すなわち、一方の敷地では指定容積率を超えて建築でき、もう一方の敷地は指定容積率未満となりますが、それら延床面積の合計は、現有の各敷地の指定容積率からみた建築可能床面積の合計を超えることはできません。

また、特例容積率適用地区は都市計画でその範囲などが定められるだけで、容積移転の具体的な適用については、権利者からの申請に基づいて特定行政庁が指定します。具体的には、地区内で容積移転をする当事者が同意書を作って特定行政庁に申請し、特定行政庁は審査を経て各街区の容積率の最高限度を定めることとなります。

なお、この制度が適用できるのは、適用によって自動車交通、歩行者交通や供給処理施設の容量などに問題が生じないような地区、すなわち、一定程度広幅員の道路に囲まれた区域にあること、公共交通機関の利便性が高い地区に主として限られ、現在のところ唯一の適用事例は2002年に指定された東京都千代田区の「大手町・丸の内・有楽町地区」(116.7ヘクタール)です。



図3 大手町・丸の内・有楽町地区特例容積率適用地区の区域 (出典：東京都都市整備局ホームページ)

容積率を譲り渡す土地を譲渡地、譲り受ける土地を譲受地と呼びますが、大手町・丸の内・有楽町地区特例容積率適用地区において、譲渡地となることができるのは、東京都の指定基準により歴史的建造物、社会教育施設、文化施設などに限られています。JR 東日本はこの制度を活用し、東京駅の駅舎の容積をいくつかの敷地に移転させてその対価を得て、それを原資として赤レンガ駅舎(1914年建設、3階建て)をドームのある元の形に復原する事業を行っています。

余剰容積の移転先は、丸の内側の東京ビルディング、新丸ビル、丸の内パークビルディング、八重洲側のグラントウキョウなどの各超高層ビルです。

わが国では、空中権売買に関する法律上の規定はなく、実際には容積減となる敷地に、容積増となる敷地の所有者が地役権を設定し、その対価を支払うこととなりますが、余剰容積利用権は完全所有権と比べて、交換価値・担保価値・公示力に劣り、不安定な要素を含むこととなります。

また、余剰容積利用権を、債権の場合と物権(建築不作為の地役権(民法第280条)または区分地上権(民法第269条の2))を設定する場合で分けると、以下のような特質があります。

＜余剰容積利用権が債権の場合＞

- ・直接に土地に及ばない不安定な権利である
- ・当事者間でのみ有効な債権的な権利である
- ・登記制度上は当該権利としての公示方法がない
- ・限定要素が強く市場性が希薄である
- ・当該権利の単独での抵当権の設定ができない

＜余剰容積利用権が物権の場合＞

- ・登記において、地役権の場合是对価・存続期間の定めなどの公示方法が難しい
- ・限定要素が強く市場性が希薄である
- ・当該権利の単独での抵当権の設定ができない

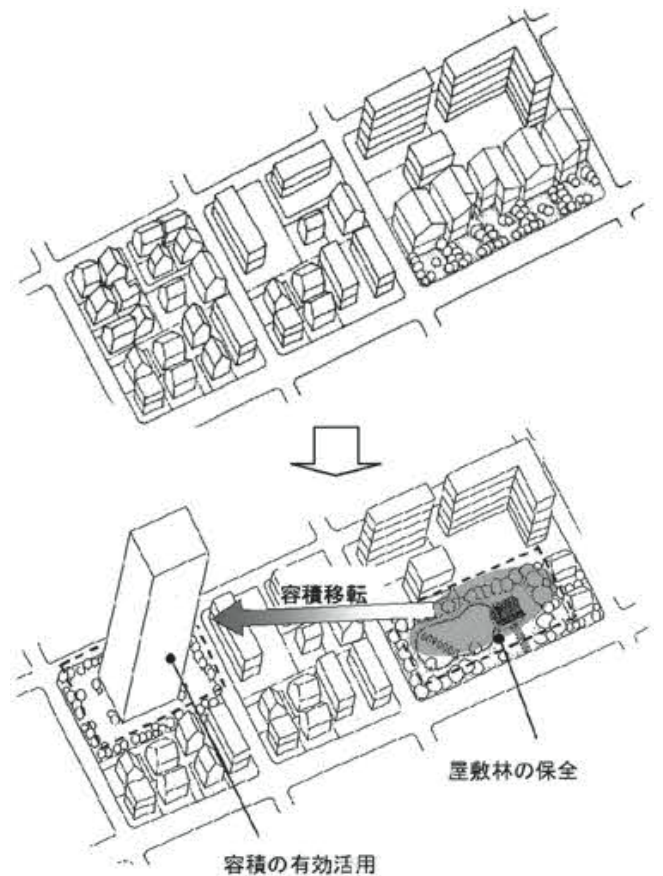


図4 特例容積率地区制度の適用イメージ (国土交通省ホームページより)

——建築基準法上の手法——

続いて、開発手法のうち規制の強化または緩和、容積の移転などが可能な建築基準法上の手法をご紹介します。

① 建築協定

建築協定は、1950年の建築基準法制定当初から盛り込まれていた制度で、土地所有者及び借地権者全員の合意により、建築基準法では満たすことのできない地域の要求に対応して制限の上乗せが可能となるものです。

建築協定は、地区計画制度ができる以前から住宅地で住民の総意により住環境を保全し美観を創出するためなどに利用されていますが、地区計画との比較においては以下のような問題点が指摘されています。

- ・ 建築協定を結ぼうとする場合、協定区域内の土地所有者等の全員の合意が前提となり、合意の得られなかった区画は、建築協定区域に含めることができない
- ・ 建築協定は私法的契約という性格を持ち、公法上の権利制限ではないため、協定に定められた建築物の制限内容は、建築確認を行う建築主事の確認事項にはならず、違反があっても、法的是正の対象にならない
- ・ 運営が自主的な任意組織に委ねられるため、土地所有者等の負担が生じる

なお、新宿新都心で建築協定によって壁面線、斜線制限、空地率、高さの最高限度などのガイドラインが定められたことは当連載第2回で言及したとおりです。

② 総合設計

総合設計制度とは、1970年に創設された制度で、公共空間が乏しい市街地において、建築物の周囲に一定の公開空地（一般の通行者が自由に利用できる空間）を確保する目的で敷地内に一定割合以上の空地を確保する建築計画について、市街地の環境改善に資すると認められる場合に、容積率などの制限を緩和するものです。

東京都を例にとれば、2009年3月までに単体の事務所ビルやマンションを含めて637件の実績があり、



図5 パシフィックセンチュリープレイスの公開空地（東京都千代田区）

大型のものを列記すると赤坂プリンスホテル、赤坂六本木再開発（アークヒルズ）、恵比寿ガーデンプレイス、大崎駅東口第一再開発（東京都品川区）、パシフィックセンチュリープレイス（東京都千代田区）、

大川端リバーシティ（東京都中央区）などです。

斜線制限の緩和については、細かい運用基準が定められており、「斜線投影面積」や「天空率」という概念が使用されることがあります。

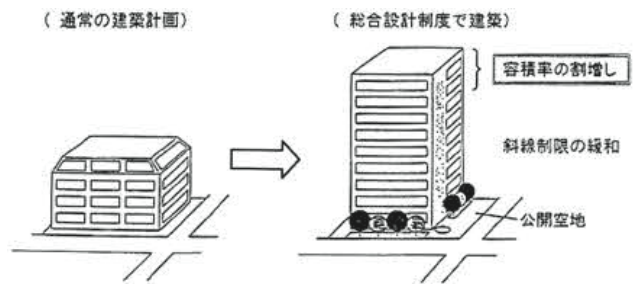


図6 総合設計制度の適用イメージ（国土交通省ホームページより）

なお、容積率割増の最高限度は、一般には基準容積率の1.5倍かつ200%増以内ですが、市街地住宅総合設計制度、都心居住型総合設計制度などにおいては、住宅の割合が一定程度の場合にさらに大きな割増しを得ることができます（表2）。

表2 総合設計の種類

名称	容積率割増の最高限度	条件
総合設計制度（1970年創設）	基準容積率の1.5倍かつ200%増以内	—
市街地住宅総合設計制度（1983年創設）	基準容積率の1.75倍かつ300%増以内	住宅の割合が1/4以上の場合
都心居住型総合設計制度（1995年創設）	基準容積率の2.0倍かつ400%増以内	住宅の割合が3/4以上の場合
敷地規模型総合設計制度（1997年創設）	上記の区分に応じ、各々の限度内	敷地規模に応じ容積率を割増し

③ 一団地の総合的設計制度

一団地の総合的設計制度は1950年の建築基準法制定当初から同法86条第1項に規定されていた制度で、通称「86条一団地」などと呼ばれています。

大規模な区域を総合的に計画する場合において、一定の規制について合理的な適用を行い、一体的、協調的な建築計画を推進するため、一定の土地の区域内における総合的設計による複数建築物について、容積率制限などの規制を同一敷地内にあるものとみなして一体的に適用するものです。

具体的には、建築物の敷地又は建築物の敷地以外の土地で二以上の敷地で形成されている一団地内に一つの、または複数の建築物を総合的設計によって建築す

る場合に、特定行政庁が安全上、防火上、衛生上支障がないと認めるものについては、接道義務、容積率制限、斜線制限、日影制限などの規定が同一敷地内にあるものとみなして適用されます。この中で、二以上の敷地に一つの建築物を建築する場合とは、片方の敷地を空地にして、その容積をもう片方に移転することを意味します。また、一定の地区計画の区域内においては、一又は二以上の建築物について工区を分けて建築が可能です。



図7 一団地の総合的設計制度の適用イメージ
(国土交通省ホームページより)

- ・容積率、建ぺい率を複数の敷地合計で満たせば良いため、認定区域内での容積率、建ぺい率の移転が可能になる
- ・認定区域で接道義務を満たせば良く、個々の敷地で満たす必要がないため、無接道敷地での建替えが可能となる
- ・区域内で隣地斜線、日影規制を撤廃することができる
- ・構造や採光規定が緩和される

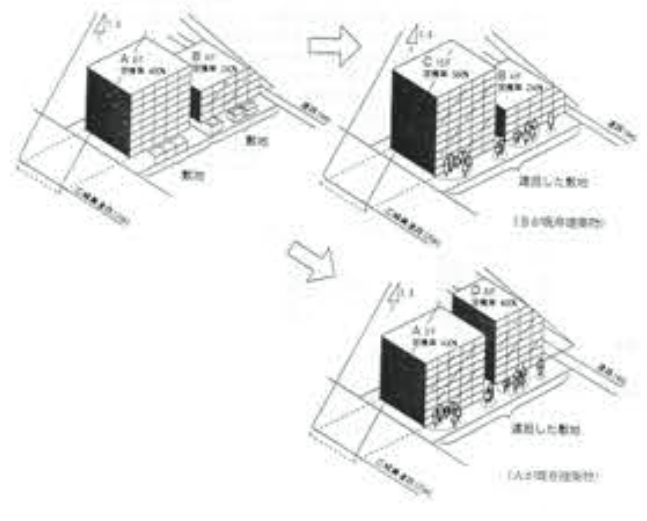


図8 連担建築物設計制度の適用イメージ：指定容積率400%の商業地域での例
(国土交通省ホームページより)

④ 連担建築物設計制度

連担建築物設計制度は、1998年に建築基準法第86条2項の規定により創設された制度で、一定の土地の区域内において、既存建築物の存在を前提とした合理的な設計による複数建築物について、容積率制限などの規制を同一敷地内にあるものとみなして一体的に適用するものです。一団地の総合的設計制度と似ていますが、一団地の総合的設計制度が新規に設計する建築物のみを対象としているのに対して、既存建築物の存在を前提として、それを含めた複数の建築物について適用できる点が異なります。

この制度制定の背景には、広幅員の道路に面していないいわゆる「裏敷地」においては、前面道路による容積率の制限によって指定容積率が消化しきれておらず、当時の経済状況から土地の有効利用を実現することが喫緊の課題であったことから、そのような裏敷地を含む市街地開発を促進すべきだったことが推察できます。

具体的には、特定行政庁が安全上、防火上、衛生上支障がないと判断された場合に限り、単体規定が以下のように緩和されます。

適用にあたっては特定行政庁が認定基準を定めており、東京都の認定基準を例にとると概ね以下のようになります。

- ・区域面積は原則500㎡以上
 - ・区域の外周の1/4ないし1/6以上が、4mもしくは6m以上の道路に接していること
 - ・区域内の建築物の外壁間の距離は、 $\sqrt{h/2}$ (h=高い方の建物高さ) 以上
 - ・2以上の街区にまたがる区域設定はできない。
 - ・敷地ごとの容積率の限度は、基準容積率の1.5倍以下
 - ・区域外への斜線規制は通常どおり
 - ・区域外へは比較的厳しい複合日影規制を適用
- 適用の類型としては、主として表3のようなものが考えられます。

表3 連担建築物設計制度の適用の類型と事例

類型	適用事例
a) 裏敷地の未消化容積の活用	・多数あり
b) 歴史的建築物、宗教建築物、交通施設などの未消化容積の移転	・既存建築物を含む敷地内に地下鉄の出入口などを建設する場合など多数あり
c) 高密度開発において主として隣地斜線緩和のために適用	・品川グランドコモンズ（東京都港区）ほか
d) 密集市街地等で接道条件、前面道路幅員による容積率制限などを緩和	・法善寺横丁（大阪市中央区）ほか

表4 容積移転が可能な建築基準法上の手法のまとめ

	隣接「敷地」間の移転	隣接「街区」間の移転	区域内の「飛び地」への移転
一団地の総合的設計制度	○	○	○
連担建築物設計制度	○	×	×

——手法の組合せ可能性——

以上、2回にわたって、都市計画手法、建築基準法上の手法を紹介してきましたが、これらの手法は組み合わせで適用できる場合があります。

(1) 都市計画手法の組合せ適用

「高度利用地区」や「高層住居誘導地区」は、面的に定められる地域地区の一種であり、これらのうちの一つが定められている区域において、一種のローカルルールともいえる「地区計画」を定めることは差し支えないと考えられます。また、これら「高度利用地区」や「高層住居誘導地区」または「地区計画」が定められている区域において、街区整備の手法である「特定街区」、「都市再生特別地区」もしくは「特例容積率適用地区」のいずれかを定めることも差し支えないと考えられます。

一方で、特定街区と再開発等促進区を定める地区計画の併用など、目的や性格がほぼ同一な手法を適用することは、その主旨からみて不可能であると考えられます。

これらの組合せ適用の可能性を整理すると表5のようになります。特に、当連載第3回でもふれた銀座における機能更新型高度利用地区+街並み誘導型地区計画の組合せなど、街区の更新にきわめて有効な組み合わせもあります。

表5 都市計画手法どうしの組合せ適用の可能性

	高度利用地区	高層住居誘導地区	地区計画	特定街区	都市再生特別地区	特例容積率適用地区
高度利用地区	—	×	○	○	○	○
高層住居誘導地区	×	—	○	○	○	○
地区計画(*)	○	○	—	○	○	○
特定街区	○	○	○	—	×	×
都市再生特別地区	○	○	○	×	—	×
特例容積率適用地区	○	○	○	×	×	—

*立体道路制度は地区計画に含める。

*再開発等促進区を定める地区計画と特定街区の併用など、主旨を同一にするものの併用は不可能と考えられる。

(2) 都市計画手法と建築基準法上の手法の組合せ

総合設計制度、一団地の総合的設計、連担建築物設計制度など建築基準法上の手法は、基本的には任意の都市計画手法と組み合わせで適用できます。ただし、高度利用地区、再開発等促進区を定める地区計画、特定街区などの手法を用いてすでに容積の割増を得ている街区において、さらに総合設計制度を適用して容積の上積みを得ることはできないと考えられます。

地区計画が指定されている区域において総合設計制度を用いて建築物を建築する場合などにおいても、当該地区計画に整合しない建築物については建築確認を得ることはできません。

東京都中央区の月島では、路地に面した敷地における建替えが課題でしたが、街並み誘導型地区計画+一団地の総合的設計を組み合わせ、風情を残す下町路地空間を残しながらの個別建替えを可能にしています。

◆次回は、「都市開発と最有効使用」と題して、都市開発手法を適用する場合を含めて最有効使用の建物を想定する際の留意点などを記したいと思います。

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年(株)日本設計入社、都市計画群グループ長、建築設計群グループ長を経て、2009年12月から建築設計群副群長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から(株)吉村総合計画鑑定顧問。

所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会(再開発プランナー)

第5回 都市開発と最有効使用

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士 (建設部門) / 一級建築士
株日本設計 建築設計群 副群長
株吉村総合計画鑑定 顧問

前回までで都市開発に関する都市計画法上、建築基準法上の手法をひとつご紹介しましたので、今回は、「都市開発と最有効使用」について記します。

1 都市開発と最有効使用

(1) 都市、地域と最有効使用

私たちは、例えば超高層オフィスから街並みを俯瞰するとき、あるいは Google Earth の航空写真を見るとき、広幅員の道路に沿った「ひとかわ」の敷地には高層建物が立ち並び、いわゆる「あんこ」の部分には低層建物が立っている様子を見ることができます。また、飛行機から街を俯瞰すると、特定のエリアに超高層ビルが建物群として立っている状況を望むことができます。これらの建物は、これまでご紹介してきた開発手法を適用しているものも含めて、協働、対比等の関係に立ち、相互に影響を与えながら街並みを形成し、都市計画、地区計画及び建築基準法に基づくコントロールや誘導に基づいて多様な「都市景観」を形成しています。

景観には、高層ビル群が形づくるスカイラインや沿道の街並みのような「遠景」から、歩道から見える建物ファサードや広場・緑地・路地等のオープンスペースが創出する「近景」まで、さまざまなスケールのもがあります。また、単体の建物及びその敷地だけでデザインされる景観もあれば、ヨーロッパ諸都市のような統一された街並みによって形成される景観もあります。

良好な景観は、法令やガイドラインに基づく一定のルールの下に、個々の建築主の経済活動や社会貢献に対する意思 (= 良好な建物や外部空間を創ろうとする意思) が集積されてはじめて形成されるものですが、これに加えて、多くの都市開発においては、「容積緩和」というインセンティブにより公開空地等の整備が促進されています。

それぞれの建築主が最有効使用を求めた結果として、

街路沿いの区域や一定の地域全体が高度利用されると同時に、随所に建物内の公共空間や公開空地が整備され、これらの相互作用によって、不動産の集合体たる「地域」が社会的・経済的な有用性を発揮することになるのです。

都市計画行政に携わる国や地方自治体は、経済原則に基づく民間建築主の行動を予測しながら制度手法を創設・改廃し、社会的要請の実現に向けて都市開発を誘導しています。機能更新型高度利用地区と街並み誘導地区計画の併用による「銀座ルール」などはその典型で、建て替えると従前容積を下回ってしまうことから更新が進みにくかった当該地区において、容積割増しというボーナスを用いて更新を誘導しつつ、斜線制限による高層部のカットがない整然とした街並み形成を可能にしているのです。

このほか、特例容積率適用地区、都市再生特別地区など一定の広がりをもつ地域での最有効使用を目指す手法においても、最終的には個々の敷地において良好な建物、広場、セットバックによる歩道状空地、緑地等が整備され、健全に維持管理されることによってはじめて良好な都市空間が形成されるのです。

(2) 個々の「建物及びその敷地」の最有効使用

更地における最有効使用建物の想定に際して、例えばマンション適地の場合、収益還元法においては賃貸マンション、開発法においては分譲マンションがそれぞれ想定されます。最有効使用建物とは、不動産鑑定評価基準を引用すれば「客観的にみて良識と通常の使用能力を持つ人による合理的かつ合法的な最高最善の使用方法を実現する建物」ですが、これは通常、収益還元法において、また、開発法において、それぞれ最も試算価格が高くなる建物です。当然ながら、収益還元法においては「期待される総収益の現在価値から建設コスト・管理コストを含む総費用の現在価値を差し引いた純収益を最大にできる建物」、開発法において

は「販売総額から総費用を差し引いた額に基づいて定まる試算価格を最大にできる建物」、すなわち一般には対象敷地の基準容積率を最大限使用したマンションが最有効使用となります。

しかし、敷地にかかる都市計画制限の内容によっては、容積率を最大限まで使用すると最上階の面積が基準階より著しく小さくなり、必ずしも最有効使用とならない場合など、容積率を限度まで使用していなくても費用対効果が最善な建物が最有効使用となる場合があります。

最有効使用建物の想定は、ときには都市計画の規制、建築基準法及び関連法規、地方自治体の開発指導要綱等に関する専門的知識も必要となる作業で、容積割増しの可能性があり、何らかの開発手法適用を考慮すべき場合や、複数の手法適用可能性について比較シミュレーションが必要な場合があります。

2 建物想定の一般的留意点と開発手法の考慮

不動産鑑定評価における最有効使用の建物想定に際しては実際の設計ほどの精度は求められませんが、専門家に委託する場合を含めて、不動産鑑定士としては建物用途ごとに重要なポイントを押さえておく必要があります。以下、建物用途ごとに、最有効使用建物の想定に際しての一般的留意点を記します。

(1) 住宅主体の開発

① 住棟タイプと建築形態

共同住宅には敷地の地域要因や個別的要因に即応したさまざまな形態があります(表1)。

表1 共同住宅の主な建築形態

	類 型
住棟タイプ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 単独棟 ・ 複数棟 ・ 住宅団地
断面構成	<ul style="list-style-type: none"> ・ フラット ・ メゾネット ・ 連棟型(タウンハウス等)
平面形態	<ul style="list-style-type: none"> ・ 板状《ばんじょう》(階段室型、片廊下型) ・ タワー状(内部廊下型) ・ 囲み型(階段室型、片廊下型) ・ 中廊下型

ここで、連載第1回で提起した「14階建てマンションがなぜ多いか?」、詳しくは「容積率、斜線制限、日影規制等の条件からみて、14階建てを超える高層マンションを建築可能な敷地においても、実際には高さが14階建てに抑えられている事例が多いが、そこに何か経済合理性からみた理由が存在するか?」という問

題についてひとつの解答をお示しします。

- ・ 建築基準法施行令第122条により、15階建て以上の建物には付室を備えた特別避難階段を設けなければならない。
- ・ 建築基準法第34条第2項により、高さ31mを超える建築物には原則として非常用エレベーターを設けなければならないが、同法施行令第129条の13の2により、高さ31mを超える階が4層以下であり、かつ100㎡以内毎に防火区画されている場合には非常用エレベーターが免除される。一般的なマンションの階高は2.8~3.1m程度(高級マンションでは3.2m超もある)であることから、14階建てマンションなら高さ31mを超える階が11階~14階の4層のみとなるが、14階建てを超えるると非常用エレベーターを設けなければならない。
- ・ 高さ45mを超える建築物には構造評定が必要になる。

これらの理由から、一般に14階建てを超えるマンションは、14階建てマンションに比べて工事コスト単価が上がってしまうため。

このように、14階建てがひとつのボーダーラインとなっており、14階建てを超える場合には一般的に、眺望などの点で付加価値を持つ20階超の超高層マンションとするケースが多いようです。

タワー状の超高層マンションには30階建て前後のものが比較的多いようですが、ほとんどの地方自治体の環境影響評価条例によって、高さ100mを超える建築物には環境影響評価の義務が課されることがその要因になっていると考えられます。

日影規制は、原則として商業地域以外の用途地域において地域の特性に応じた規制値が定められています(東京都においては容積率400%以上の地域においては日影規制が適用されません)。容積率と斜線制限からみて高層マンションの建築が可能な敷地であっても、建物周辺の敷地に影を落とす場合には、規制値をクリアしなければなりません。日影規制をクリアできるかどうかは日影図を作成してチェックする必要があります。一般的には、建物高さが高いほど周辺に日影を落とす範囲は大きくなりますが、注意を要するのは、例えば板状14階建てのマンションでは日影規制がクリアできない敷地において、同じ容積のタワー状超高層マンションではクリアできる場合があることです。これは、日影規制は日影になる時間の長さを基準として定められており、タワー状の高層棟が落とす影は、影になり始めてから抜けるまでの時間が短いからです。

道路斜線制限、隣地斜線制限、北側斜線制限については単純にチェックできますが、セットバックによる緩和を考慮すべきです。

2002年からは天空率を用いることによる緩和が可能になりましたが、このシミュレーションには専門の技術が必要です。天空率についても、一般的には板状よりタワー状のほうが有利になります。

実際には上記のような諸条件を考慮した上で、敷地条件に応じてタワー状、板状など住棟タイプが選択されます。容積率400%で一定の広さを持つ敷地ならタワー状が、容積率200%の団地なら14階建て板状が、容積率100%の第一種低層住居専用地域なら3階建て囲み型等が主として選択されやすく、複数の住棟タイプを比較検討して最有効使用を判定しなければならない場合もあるでしょう。

タワー状とする場合は北側を階段室等にする場合、北面にも住戸を造る場合がありますが、北向き住戸の需要が期待できるのは眺望のよい都心部等に限られます。板状超高層という選択肢もありますが、構造上の工夫が必要になります。

また、大型住宅団地の典型的類型は、南向きの板状14階建てが整然と並び、一部にタワータイプや低層タウンハウスが混在する、といったものでしょう。

② 住戸タイプと各階の用途

共同住宅の実際の開発においては、「商品企画」の過程で、規模、間取りタイプのバリエーションと戸数配分、住戸当たりの価額もしくは賃料などが、同一需給圏等における需要と供給の状態を考慮して企画されます。また、売れ残りリスクの軽減のため、典型的な需要者に適した規模やタイプの住戸をボリュームゾーンとしたうえで、大型住戸や単身者向け小型住戸をミックスすることもしばしば行われます。

店舗付き共同住宅が最有効使用である場合には何階のどの部分に、どの規模の店舗を設置すべきかが問題となりますし、店舗がなく住宅のみの場合でも、地下1階を設けるべきか、地上1階や地下1階の用途を何にすべきかが問題になります。建築基準法上、共同住宅においては共用部分のうちエントランスホール、エレベーターホール、廊下、階段、機械室など多くの用途が容積対象外となるほか、地下部分は専有部分であっても容積対象外（全体の3分の1を超えない部分）となります。ディベロッパーとしてはマンションをいかに完売するかが課題であり、付加価値を高めるため、容積対象となる共用部分として管理人室、集会室、展望ラウンジ、ゲストルームなどを設けることもあり、コンビニエンスストアなど居住者の利便性を高める商業施設を1階に併設する場合があります。

商業施設の併設により価値が増大するかの判断はきわめて難しく、想定賃料に基づく精緻なシミュレシ

ョンが必要であり、実際の開発にあたっては、店舗テナント誘致のリスク、複合用途となることによる管理運営のリスク等も考慮されます。

③ 駐車場等

開発法における分譲マンションの建物想定においては駐車場の設置台数及び形態の最適化が重要な要素です。マンション購入者にとっては、駐車場が過不足なく設置されており、希望すれば使用できると同時に、空きによる使用料の欠損がないことが理想です。適切な台数（住宅戸数に対する設置率）は公共交通の利便性に関する地域要因や個別的要因によって異なりますが、過不足ない駐車場を備えることはディベロッパーの売れ残りリスク軽減につながります。

マンション居住者用の駐車場は、屋外、ピロティ部分、地下に設置されることが多く、形態としては平置き、機械式（2段式、3段式、タワーパーキング）が一般的であるほか、1階住戸に付属する専用使用可能な車庫、超高級マンションのバレットパーキングなどがあります。

東京等の大都市においては、地価が高いことから2段式などの機械駐車を取り入れた事例が主流でしたが、近年では高齢化等に伴い駐車需要が減少してしまい空きが増大し、管理組合の使用料収入の欠損、大規模修繕を含めた管理コストの相対的な負担増という問題が出てきています。このため新規案件では機械式駐車場が敬遠されがちで、生産を中止するメーカーも増えて部品供給に弊害が出ることもあり、管理組合の判断で駐車機械を使用中止し、撤去しているところもあります。

駐輪場やゴミ収集車の一時駐車場所なども軽視されがちですが、実際の設計上は相当の面積を占めることになり、建物想定において無視できない要素です。

④ 開発手法の考慮

住宅主体の開発に適用できる主な手法には、表2のようなものがあります。

このうち高層住宅誘導地区、用途別容積型地区計画については都市計画決定が必要であり、すでに都市計画決定されている区域内において容積割増しを想定することは差し支えないものの、これらが「都市計画決定されるものとして」想定上の条件を付加することは不適當です。

これに対して、総合設計は都市計画決定が不要で、特定行政庁との事前協議が進んでいるなど適用の確度が高く、かつ得られる割増し容積が有効に使用できる場合には総合設計許可基準等をふまえた建物想定が可能であると考えますが、証券化を前提とする鑑定評価

等にあたっては注意が必要です。

表2 住宅主体の開発に適用できる主な手法

名称	内容
市街地住宅 総合設計制度	総合設計制度を用いて公開空地の整備等に伴って容積割増しを受けようとする場合において、住宅の割合が1/4以上の場合に容積率割増しの最高限度を基準容積率の1.75倍かつ300%増以内に緩和（通常は基準容積率の1.5倍かつ200%増以内）
都心居住型 総合設計制度	総合設計制度を用いて公開空地の整備等に伴って容積割増しを受けようとする場合において、住宅の割合が3/4以上の場合に基準容積率の2.0倍かつ400%増以内に緩和（通常は基準容積率の1.5倍かつ200%増以内）
用途別容積型 地区計画	都心周辺部等の住商併存地域における住宅供給を促進するため、住宅を設けた場合に一定の要件の下で容積率を緩和する。
高層住宅誘導 地区	第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域または準工業地域のうち指定容積率が400%または500%の地域において高層住宅の建設を誘導すべき地区を都市計画に位置づけ、住宅割合や道路幅員に応じた容積率制限の緩和、道路斜線制限及び隣地斜線制限の緩和、日影規制の不適用などの措置が講じられる。

(2) オフィスビル主体の開発

① 事務所ビルの基準階

次に、事務所用途を主体とした建物が最も有効使用である場合をみてみましょう。

事務所ビルの賃料水準は、基準階の規模によって異なってきます。容積率と敷地条件からみて、例えば20階建て事務所が建築可能な敷地であっても、基準階の面積を何坪程度にするかが鍵となります。同一需給圏等における事務所賃料は、需要と供給の原則及び代替の原則等の下で、何坪程度の事務所の需要が多いかを基本として代替可能な他の不動産の賃料との関係において定まります。したがって、当該同一需給圏等において例えばワンフロアの貸床面積200坪以上の事務所の需要がその供給を上回れば、当該規模の事務所の賃料単価が高くなるように、市場は規模別に形成されており、一般の市場調査においても規模別に分けて地域別賃料水準を調査しています。基準階面積が大きいほど賃料単価も高くなる市場においては、当然に、建ぺい率が許す限り基準階面積を大きくしたほうが有利になります。

また、日本に多く見られる大部屋式のオフィスレイアウトの上で使いやすいのは、矩形でかつ奥行きが12

～16m程度ある無柱の専有部分を持つオフィスです。これに対して欧米、中国、ベトナム等を含む海外諸国では大企業向けオフィスであっても個室型レイアウトが好まれることが多く、奥行きは8～9m前後が好まれます。このため、わが国の超高層オフィスは、基準階面積（共用部分を含むグロス面積）が2,500㎡前後のものが多く建てられてきましたが、海外では1,500～2,000㎡程度が一般的です。目下、わが国で最大の基準階面積を持つオフィスビルは六本木ヒルズ森タワー（5,388㎡）で、3,000㎡超の物件も増えてきました。

細かく技術的にみると、防火区画や排煙区画の最大の単位が500㎡、1,500㎡等であることを考慮して基準階平面が定められることもあります。例えば基準階の専有部分が500㎡を超えると、2つの排煙区画に分ける必要があることから、専有部分を500㎡以内に抑えたほうが経済的であるケースなどです。

一般的には基準階面積が大きいほど有効率（レンタル比）も高くなります。階数も多いほど効率が高そうですが、エレベーターのサービス水準を確保するためにはアクセスする階層別にエレベーターホールを分ける（バンク分け）必要があり、階層数と効率が必ずしも直線的に正比例するわけではありません。

基準階平面計画においては、エレベーターや階段室、トイレやPSを含むコアの計画が重要で、センターコア、片コア、両端コア等の形式のなかから、敷地の周囲の環境や省エネを考慮した方位その他の敷地条件をふまえて最適のものを選定することや、エレベーターのバンク分けや必要台数計算も必要な、専門的作業となります。

② 店舗付き事務所ビル

事務所ビルが商業性の高い道路に面する場合、1階、2階、地下1階等の一部を店舗とすることにより通常は効用を高めることができ、一部の床を商業施設とした建物が最も有効使用となります。このような場合、1階のみを店舗とするか、1階のほか2階もしくは地下1階も店舗とすべきか等の判断は、周辺の市場からみた需要や階層別の賃貸事例等を精査したうえで慎重に行うべきでしょう。

また、大型事務所ビルにおいては、当該ビル利用者や近隣の事業者等に向けてサービスする業種の店舗が立地しやすく、例えば超高層事務所ビルの場合、就業者や来訪者に対する付帯サービス機能として飲食店、コンビニエンスストア、書店、理容・美容、クリニック等が1階のほか2階もしくは地下1階に設置されている事例が多く見られます。

1970年代、超高層ビルが建てられ始めたころの新宿新都心周辺では、飲食店を含む店舗の賃料が事務所の賃料より高い時期があり、そのころに設計された超高層ビルのなかには、1階や地下1階のほか、高層部の2～3層を展望レストラン街としているビルがあります。しかし、もしこれらの飲食・サービス施設が多すぎると、供給過剰となって業績悪化→テナント退去が重なり店舗部分の賃料値下げ圧力が生じますし、逆に飲食・サービス施設が少なすぎても、事務所テナントに対するサービス水準が低下してしまい、ひいては事務所賃料の値下げ圧力となりかねません。このため、これらの商業施設が何パーセント程度あれば最善の使用か、市場の需要や賃料事例等をふまえた適切な判断が必要になります。

③ 駐車場

事務所ビルの駐車場は多くの場合、工事や維持管理に要するコストがそこから期待される収益を上回るため、付置義務を満足する最小限の台数を確保しているのが実情です。小規模賃貸オフィスの場合は、法人用の車両の駐車需要に対応する月極め駐車のみとなることが多いようですが、大規模賃貸オフィスになると、月極め以外の部分を時間貸しとして運用しています。

形式は一定規模以上の場合は地下自走式、小規模の場合はタワーパーキング等の機械式が多いようです。本社ビルや一定規模以上の賃貸オフィスビルの場合、車寄せも必要になります。

④ 開発手法の考慮

以下、開発手法を考慮した場合の留意点を記します。

超高層ビルの建設が可能な敷地においては、都市再生特別地区、特定街区、再開発等促進区を定める地区計画等、何らかの都市計画手法を用いることを前提に開発計画を定めることとなります。

また、一般的に敷地面積が数千㎡程度あれば、何らかの手法を用いて容積割増しを得た建物が最有効使用となることが多いと思料されます。敷地規模が何㎡以上かというボーダーラインは一概にはいえませんが、建ぺい率を抑えて空地进行を整備することが可能で、総合設計を用いて容積割増しが可能かつその割増し後の容積が他の都市計画制限からみても十分に使用できる場合には、総合設計の適用を前提とした建物想定及び鑑定評価をすべきでしょう。ただし、特に求められる場合を除いて、都市再生特別地区、特定街区、再開発等促進区を定める地区計画のように都市計画決定が必要な手法を想定することは必ずしも適切ではないと思われます。

総合設計は都市計画決定が不要かつ許可要綱が明確

ですが、特定行政庁が制定する要綱や運用基準等は、社会ニーズの変化に即応して改正されることがあるので、常に情報をアップデートする必要があります。

東京都の総合設計許可要綱の近年の改正を例にとると、1998年から、以下の類型が定められています。

- ア 一般型総合設計：基本型の総合設計
- イ 市街地住宅総合設計；割増し容積率以上を住宅床とする総合設計
- ウ 市街地複合住宅総合設計：割増し容積率の2分の1以上を公的賃貸等の住宅床とする総合設計
- エ 都心居住型総合設計：建築物の延床面積の4分の3以上を住宅床及びその関連施設床とする総合設計
- オ 業務商業育成型等総合設計：割増し容積率のうち一般型総合設計による割増し容積率以上を育成用途床とする総合設計

育成用途は、東京都「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」において、地域ごとに表3のように定められており、具体的例示は表4のとおりです。

また、2009年2月から、カーボンマイナス及び緑化推進のため、緑化率が35%より多いか少ないかで公開空地等による割増し容積率を増減するとともに、計画建築物にカーボンマイナスへの配慮を求め、基準を満たさない場合は、割増し容積率を通常の算定値の2分の1とするようになりました。

表3 東京都の地区別育成用途一覧表（出典：東京都都市整備局ホームページ。各ゾーン、地区の範囲など詳細は同ホームページ参照）

地区		育成用途						
		文化 交流	商業	生活 支援	業務	産業 支援	住宅	
業務商業市街地ゾーン	都心	○	○	○		○		
	副都心	新宿	○	○	○			
		渋谷	○	○	○		○	
		池袋	○		○	○		
		上野・浅草	○	○	○			
		錦糸町・亀戸	○	○	○	○		
	大崎	○	○	○	○	○		
	新拠点	秋葉原	○	○	○		○	
		品川	○	○	○	○	○	
	核都市	○	○	○	○	○		
複合市街地ゾーン	都心周辺部	○	○	○		○	○	
	副都心	新宿	○	○	○			○
		渋谷	○	○	○		○	○
		池袋	○		○	○		○
		上野・浅草	○	○	○			○
		錦糸町・亀戸	○	○	○	○		○
	大崎	○	○	○	○	○	○	
新拠点	品川	○	○	○	○	○	○	
一般拠点地区	※区市指定							
	業務施設 集積地区	○	○	○	○	○		

表4 東京都における育成用途の具体的例示（概要を記載、地域特性に応じた育成用途の内容など詳細は東京都都市整備局ホームページ参照）

文化・交流施設	会議施設，ホール，文化施設，宿泊施設，公開を目的とした施設，教育施設，スポーツクラブ・娯楽レクリエーション施設，常時一般に開放される屋内貫通路等
商業施設	百貨店（都心・都心周辺部・副都心渋谷商業ゾーンに限定），スーパーマーケット，飲食店，アンテナショップ，商業機能を補完する専門店・ショッピングモール，商業アミューズメント施設（いわゆる「風営法」の許可を要するものを除く）等
生活支援施設	医療施設，サービス施設，コンビニエンスストア，保育施設，社会福祉施設等
業務施設	事務所，官公庁施設等
産業支援施設	起業支援施設，研究開発施設等
住宅施設	住宅，社宅，寮，グループホーム等

（3）商業施設主体の開発

① 商業施設の類型

大型商業施設の業態には以下のものがあります。

- ・百貨店
- ・ショッピングセンター（SC）
- ・総合量販店（GMS）
- ・スーパーマーケット（SM）
- ・専門大店
- ・ファクトリーアウトレット
- ・ホームセンター
- ・パワーセンター

これらの大型商業施設のうち店舗面積1,000㎡超のものは、「大規模小売店舗立地法」の対象となり、地域社会との調和・地域づくりに関する事項として、

- ・円滑な交通の確保その他の周辺の地域の利便の確保のための配慮すべき事項〔交通渋滞，駐車・駐輪場，交通安全問題等〕
- ・騒音の発生などによる周辺の生活環境の悪化の防止のために配慮すべき事項〔騒音，廃棄物問題等〕

が所定の審査の対象となります。

建築形態としては、百貨店やショッピングセンターを除いて鉄骨造，軽量鉄骨造等でコストを抑えて建設されることが多く，建築物そのものよりも内装，サイン，商業環境づくり，テナントの内装及びディスプレイが重視されます。内装も比較的短い年数で更新されることが多く，消費ニーズの変化に即応できるフレキシビリティが重視されます。業態の衰退のスピードも速く，百貨店の建物が家電量販店に改装されている

ケースも多くあります。東京江東区・青海のパレットタウンなど，10年間の事業用借地権を活用して建てられたものもあります（2010年閉鎖予定でしたが，情勢変化により営業継続されています）。

なお，一般的に鉄筋コンクリート（RC）造の商業施設においては，建設コストが経済的で商品陳列上も使いやすい最適スパンは8.0～8.8m程度といわれており，特に地下に駐車場を有する場合，スパンを8.4mとすると，柱と柱の間に乗用車3台が駐車できるため，8.4～8.8m程度のスパンが多く採用されています。

② 駐車場

商業施設については，店舗戦略上も，大店立地法上の条件からも駐車場が必須であるため，駐車場をどのような形式で設置するかが建築計画上の大きな課題となります。駐車場の形式には主として以下のようものがあります。

- ・敷地内屋外平置き
- ・自走式（屋上，地下，複数の上層階，別棟式，連続傾床式などスロープを自走して駐車位置にアクセスする形式）
- ・機械式（2段式，3段式，マルチパーキング，パーキングタワー，平面往復式及びそれらの応用）
- ・別敷地（平置き，自走式，機械式）

スロープを建物内に確保する場合は相当の面積を必要とするので留意が必要です。以前は，カーリフトによって地下または屋上に搬送する形式もありましたが，駐車待ち時間が長くなることから利用者に不評で，近年では敬遠されています。

機械式は敷地が狭い場合等に有効で，ターンテーブルビルトイン型などさまざまな製品が開発されていますが，ランニングコストが高いことに留意が必要です。駐車場の計画は土地調達コスト，工事コスト，ランニングコストを勘案しつつ，利用者にとってアクセスしやすく待ち時間（体感する時間）が少ない方式が採用されるべきで，近年の大型SC等で多く用いられているのは立体自走式（複数の上層階，別棟式，連続傾床式など）です。

台数については付置義務，大店立地法を満足することは必須ですが，一般に自動車での来店者が消費する客単価は，自動車以外での来店者のそれに比べて高いことから，業態によって異なる戦略に応じて目標とする駐車台数が決まります。

ただし，今後は高齢化，環境配慮意識の浸透，商業者側の配送サービス等の導入等により，自動車の依存度が減少する可能性があることに留意が必要です。

③ 開発手法の考慮

オフィスビルと異なり、一般的に商業施設は同じ延床面積なら基準階面積が大きく階層数が少ないほうが有利であり、建ぺい率上限に近く建てられることが多く、空地を確保して容積割増しを得る必要性は高くありません。

このため、業務施設との複合の場合や「街なか再生」を目指して「開発整備促進区を定める地区計画」を指定する場合等を除いて、開発手法を考慮する必要性は低いと史料されます。

(4) ホテル主体の開発

リゾートホテルは別として、都市部におけるシティホテル単独の開発は稀なケースで、多くは複合開発となります。シティホテルは、一般に「宿泊施設」に分類されてはいますが、実際の宿泊収入は全収入の約30%にすぎず、接待等のフォーマルな飲食、コンベンション、会議、宴会などに幅広く使われるもので、業務施設が集中する高度商業地域においては不可欠な要素です。

ひと昔前に、都心のビジネス街が夜間や休日に人がほとんどいない「ゴーストタウン」となることが問題視されたことから、街に活力を与える要素として、大規模複合開発の一部にホテルが導入されはじめました。特に近年では、東京都心等で有力ディベロッパーが外資系の高級ホテルをこぞって誘致しています。

しかし、ホテルの賃料負担力は必ずしも高くないことから、都心部の高度商業地域等においてホテルが最有効使用になることは理論上考えにくく、実情としては有力ディベロッパーのエリア・ブランディング戦略の一環として、あるいは、大規模複合開発（後述）の容積割増し分を活用する育成用途として導入されているようです。

(5) 大規模複合開発

業務施設の賃料が他用途の賃料を凌駕する地域であっても、開発で建設する建物すべてを業務施設としては無味乾燥になってしまいます。このため、開発構想の過程で、需要予測に基づき、前述のホテルのほか、住宅、文化施設等の導入、広場や緑地の配置が検討されます。また、何らかの開発手法の適用が必須であるため、都市計画や許認可に関連する行政等関係部局との協議を経て、前述の育成用途の導入等も十分に考慮されたうえで機能構成や配置が決定されます。

大規模複合開発は表5のように立体複合型、平面分離型に分類できます。

表5 ホテルを含む大規模複合開発の主な例

	開発名称（愛称）	ホテル	開発手法
立体複合型	横浜ランドマークタワー	ロイヤルパーク	特定街区
	新宿パークタワー	パークハイアット	特定街区
	日本橋三井タワー	マンダリンオリエンタル	特定街区
平面分離型	アークヒルズ	インターコンチネンタル	地区計画
	六本木ヒルズ	グランドハイアット	地区計画
	東京ミッドタウン	リッツカールトン	地区計画

平面分離型は、立体複合型に比べて、各施設がそれぞれ最適の構造計画で設計できること、管理運営しやすいこと等の利点があります。

これほど大規模な複合開発について、更地の状態で不動産鑑定士が最有効使用建物を想定するケースは少ないでしょうが、敷地に低層部は商業、高層部はツインタワーとなり片方が事務所ビル、片方がホテルまたは住宅となるケースは比較的多くあります。このような場合の高層部の各用途の面積比率の想定にあたっては、賃貸事例等を精査したうえでのシミュレーションが必要になるでしょう。

大規模複合開発においては、区域全体における各種用途の相乗効果が期待できますが、そのような相乗効果の観点で最適の組み合わせやバランスになっているか否かも、敷地と建物が適合しているか否かの判定のポイントになります。また、複合開発区域におけるオフィス、商業施設、ホテル、住宅等は近隣地域の同種の不動産とのあいだで代替競争の関係にあると同時に、近隣地域以外であっても同様な用途構成を持つ複合開発区域内の同種の不動産と代替競争の関係にあり、それらを含めた同一需給圏における競争力の程度が問題になります。

◆次回（最終回）は、都市開発制度・手法の流れと方向性について記したいと思います。

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年(株)日本設計入社、都市計画群グループ長、建築設計群グループ長を経て、2009年12月から建築設計群副群長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から(株)吉村総合計画鑑定顧問。所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会（再開発プランナー）

最終回 都市開発の潮流

岡田 栄二 不動産鑑定士 / 技術士 (建設部門) / 一級建築士
(株)日本設計 建築設計群 副群長
(株)吉村総合計画鑑定 顧問

当連載はこれまで、主として実務経験を基に、都市計画・都市開発の基本的知識、各制度・手法の実際、最有効使用建物想定との関係等を紹介してきました。

こうしてみると、わが国の都市開発の目標は、それぞれの時代の社会背景、政策的要請に応じて変化し、制度・手法もさまざまなものが創設・派生・統合・改廃されてきたことがわかります。高度経済成長を背景に超高層ビルを可能にした特定街区制度、国鉄民営化や民間活力活用を背景に大規模用地の土地利用転換を可能にした再開発地区計画制度（現在は再開発等促進区を定める地区計画）、安定成長期・都市の成熟期を背景に地域の特性に応じたきめ細かい開発や景観形成を可能にした街並み誘導型地区計画などが挙げられます。

土地の私有権が強く保護されているわが国においては、大規模開発は工場や鉄道用地など大規模画地の跡地利用か、土地区画整理事業や市街地再開発事業等による土地の再編・共有化を通じてしか実現されません。また、地域に付加価値を与える建物高さや壁面線のそろった統一的な街並みは、適切な規制や経済合理性を持つインセンティブによってはじめて誘導され、達成されます。都市マスタープランに基づいてそれぞれの地域の将来像が描かれ、用途地域をはじめとした地域地区の指定、地区計画等によって土地利用の大枠が規定され、個々の画地は時間の経過にともなってだいに開発されていきます。「地域の最有効使用」というべきものがあるとするれば、それは個々の開発者が適切な開発手法の適用を含めた合理的かつ合法的な最高最善の使用法（＝最有効使用）を追求した結果として実現されるのです。

さらに、当該敷地単独の最有効使用だけでなく、連担建築物制度その他の容積移転手法、総合設計における隣地同士の公開空地の共有化、一団地の総合的設計制度等を通じて、さらに大きな効用が実現され得ることに留意する必要があります。

1 都市開発制度・手法の流れ

次頁の年表（表1）は、都市計画法、建築基準法制定以降の制度創出などの流れを整理したもので、大きな流れを抽出すると、おおむね以下のように整理できます。

- 1) 特定街区・総合設計→高度利用地区→再開発等促進区を定める地区計画：高層・超高層ビルの実現や市街地内の空地確保、容積緩和ルールの標準化、各手法間の運用基準均衡化の流れ
- 2) ニュータウン開発→ウォーターフロント開発→付置義務やインセンティブによる都心定住化促進：都市勤労者の住宅確保のための諸施策の流れ
- 3) 市街地再開発事業：防災性向上、地域活性化といった課題解決型開発から、積極的に良質なストックを生み出す開発への流れ
- 4) 建築協定→地区計画（一般型）→街並み誘導型地区計画：地区レベルのローカルルールによる環境保全、良好な景観形成の流れ

もともと、都市計画法（目的：都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与すること）と、建築基準法（目的：建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資すること）は密接な関連を持っており、都市開発は、都市計画により定められた地域地区、地区計画等の制限の枠組みの下で、建築基準法の集団規定及び単体規定並びに消防法等の関連法令・条例等に適合しながら行われます。

これまでご紹介してきた制度・手法における容積率緩和等も、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認められることが大前提で、当該開発が社会に対してどれだけ貢献できるかの評価との均衡において認められるものです。

表1 都市開発に関する主要な事項 年表

時代背景	主として都市計画法関連の流れ	主として建築基準法関連の流れ
1923 関東大震災 1945 戦災復興計画基本方針	1909 (旧)都市計画法制定	1909 市街地建築物法制定 (建築基準法の前身)
	1951 特定街区制度創設	1950 建築基準法制定 建築協定制度創設 一団地の総合的設計制度創設
高度成長期	1954 土地区画整理法制定 土地区画整理事業の適用開始	
	1960 東京副都心計画決定(新宿)	
	1963 高度地区制度創設 新住宅市街地開発法制定	1963 容積制導入
	1964 東京オリンピック開催	
	1968 日本のGNPが世界2位に	1968 (新)都市計画法制定 高度利用地区制度創設
	1969 都市再開発法制定 市街地再開発事業の適用開始	1970 総合設計制度創設
	1970 大阪万博開催 1973 第一次オイルショック	1976 日影規制の運用開始
1979 イラン・イラク戦争(第二次オイルショック)	1980 地区計画制度創設	
バブル景気	1988 再開発地区計画制度(2002~再開発等促進区を定める地区計画)創設 立体道路制度創設	
	1990 湾岸戦争(第三次オイルショック)バブル崩壊	1990 用途別容積型地区計画創設 1992 誘導容積型地区計画創設 容積適正配分型地区計画創設
		1995 街並み誘導型地区計画創設 1997 高層住居誘導区域制度創設 1998 (東京都)機能更新型高度利用地区を運用開始
2001 自民党小泉内閣による「構造改革」	2000 特例容積率適用区域制度(2004~特例容積率適用地区)創設 2002 都市再生特別地区制度創設 高度利用型地区計画創設 2003 (東京都)「高度利用地区」「再開発等促進区」「特定街区」「総合設計」の適用区域見直し	1998 連担建築物設計制度創設
2009 民主党鳩山内閣誕生	2007 開発整備促進区を定める地区計画創設	

2 中国の都市開発事情

日本においては、土地と建物が分離してとらえられているうえ不動産の使用より所有が重視される背景の下、土地の私有を前提に都市開発が進められており、冒頭に記したように大規模開発や統一的な街並みの形成に多大な時間を要します。大規模都市再開発の草分けであるアークヒルズ（1986年竣工）、六本木ヒルズ（1986年竣工）等は、おおよそ20年の年月を要しているのです。

筆者は近年、中国の都市開発に携わることも多いのですが、中国においては、土地は定期借地権に類似した使用権として処分され、市政府や政府系ディベロッパーが一次開発者としてマスタープラン作成に関与するため、都市開発はわが国の5倍、10倍というスピードで行われています。本誌前号（2010年4月号）鑑定セミナー「中国の不動産投資市場と鑑定評価」においても識者の方々が展望されていますが、少し実情を紹介させていただきます。

(1) 上海

上海市を代表する景観のひとつは、アヘン戦争後に外国への玄関口となった外灘（Waitan=The Bund）です。銀行等の欧風近代建築群が並び、夜はライトアップされて威光を放っています。現在では、前面の幹線道路を地下化し、地上を歩行者空間にする工事が進められており、一部の歴史的建築物の内部はリノベーションされ高級レストランになっています。「外灘5号」の最上階レストランのルーフテラスに出ると、黄浦江を挟んで現代の上海を象徴する陸家嘴（Liuji-azui）地区の都市景観が広がっています（図1）。

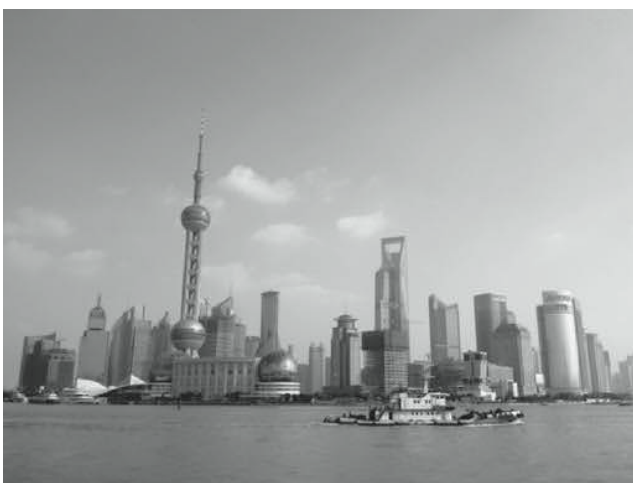


図1 上海・陸家嘴地区の現況写真

上部に四角い穴を持つビルが上海環球金融中心
Photo by チャイ語ナビ (<http://www.chai5.jp>)

1995年に定められた陸家嘴地区マスタープランに基づき、1998年竣工の金茂大廈（426m）、2008年竣工

の上海環球金融中心（492m）、2014年完成予定の市政府系企業のビル（632m）と3本の超超高層ビルが建つこととなります。周辺には、東方明珠テレビ塔、150m級の超高層ビル群が並び、地域の中心には公園が広がって景観にメリハリを与えています。

延安高架路、南北高架路など市内を縦横に走る無料の高架道路を走ると、南京西路地区、地下鉄拠点駅周辺をはじめ、いたるところに100m超の高層ビルが立っていることがわかります。高架路ネットワークは内環線、外環線に加えて、2004年に着工された中環線が2009年末に完成しています。

浦東空港と市内を結ぶ最高時速431kmのリニアモーターカーが2004年に開通したほか、10路線を超える地下鉄網が着々と整備されています。北京と上海虹橋総合ターミナル（虹橋空港第二ターミナルと直結）を結ぶ高速鉄道（新幹線）が2012年開通予定であるほか、南京や杭州と結ぶ城際鉄道網も急ピッチで建設されています。

上海市の人口は2007年末現在で1,858万人です。南京、蘇州、無錫、杭州、寧波を含む長江デルタ経済圏は、人口8千万人（中国総人口の約6%）を擁し、そのGDPは全国の21%を占めています。

南京西路や淮海路には銀座と同様にブランドショップが並び、インターネット時代の経済発展は、言わば日本の高度経済成長時代を倍速あるいは3倍速で再現しているかのようです。2010年5月1日から10月31日まで黄浦江を挟んだ5.28km²の会場で上海万博が開幕し、7,000万人の来場が予想されています。

(2) 深セン（深圳）

深セン市は、20年前は小さな漁村でしたが、香港に陸続きで接しているほかマカオにも近く、1980年に経済特区に指定されると急速に発展しました。

計画的に新しい福田中心区が建設され、400haの格子状のCBDが北に山、南に海を持つ軸線上に配置され、多様な近代建築が立ち並び、このほかにも市内には超高層ビルが林立しています。

深セン市の人口は2006年現在で1,200万人です。周辺の広州、東莞、珠海等の都市と珠江デルタ経済圏を形成しており、この経済圏の人口は4,300万人に及びます。金融・ITを主体にした「現代サービス業」の中心は長江デルタにリードを許していますが、生産加工を主体とした経済では依然として大きなシェアを持っています。

市内の華強北という地域は秋葉原電気街のような街ですが、電子製品・部品の工場街が問屋・小売街に変貌したもので、中古の携帯電話の部品を組み合わせて

新品同様の外装を施して売ることによって全国的に有名であり、この地域の税収は全市の30%を占めるといわれています。

香港・マカオは中国返還から10年経っても一国二制度と称する自治を維持しており、中国との間には国境があります。しかし、2009年12月に香港・珠海・マカオ大橋が起工され、珠江デルタと香港・マカオと一体の経済圏形成が加速されています。

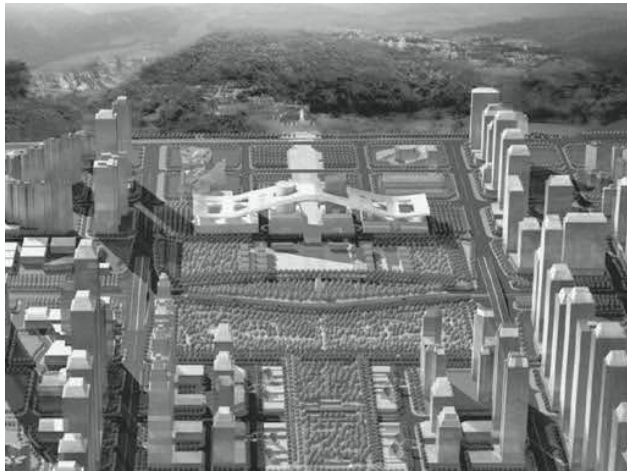


図2 深セン・福田中心区CG
(株)日本設計資料より

(3) 中国における都市開発の進み方

一般に中国各都市の開発は、都市総体計画、分区計画、地区制御性（コントロール性）詳細計画、修建性詳細計画の順で、管轄する市政府・計画局の認可を得て進められていきます。ドイツのFプラン、Bプランに似ていますが、都市総体計画、分区計画は、土地利用を主としたまちづくりの大枠を決定するものであり、各街区の容積率や用途は制御性詳細計画の中で街区ごとに定められます。

例えば、ひとつの開発単位として25ha（500m×500m）程度のスーパーブロックがあり、その中にA～Gの街区があるとして、A街区は事務所で容積率600%、最高高さ150m、B街区は低層部：商業／高層部：サービスアパートメントで容積率240%、最高高さ60mなどのように細かく定められます。この点が、わが国の集団式または路線式に基づき一律に用途地域や容積率を定める方法とは大きく異なっています。制御性詳細計画ではこのほか、壁面後退距離や自動車の出入口を設置できる範囲も定めることができます。

また、制御性詳細計画は単に机上の議論で色塗りのに定められるのではなく、往々にして都市設計案とセットで定められます。都市設計案とは、当該区域のすべての建物を含めた1:1000～1:2000程度のアーバンデザインの案であり、しばしば複数の設計事務所を

指名しての方案募集競技によって案が選定されます。このような方案募集競技は、政府または政府系の開発公社のような組織によって主催され、計画範囲は30ha程度から500ha以上に及びます。優秀案は最終的には市長、書記など市政府のリーダーにより決定されることもあり、方案募集競技の審査会場には畳2帖大を超える大きな模型が並ぶことになります。

一次ディベロッパーは優秀案をもとに制御性詳細計画について政府承認を得たうえで各街区（または何街区かをセットにしたブロック）の開発を進めますが、この段階で民間ディベロッパーを募集し、民間ディベロッパーは入札により30年、50年等の土地使用権を得て、制御性詳細計画に基づいて実際の開発を進めます。ただし、この段階で民間ディベロッパーが修建性詳細計画を提案して政府の承認を得れば、制御性詳細計画の規定、時として上位計画である総体計画や分区計画までもが若干調整されることもあります。

開発は原則としてスーパーブロック単位で行われるので、内部の支路（区画街路）は当該スーパーブロック外部と交差点を形成されていない限り、一般的には調整が可能です。支路といっても幅員16～24mで、主幹線道路に至っては60～100mが普通で余裕ある断面構成を持っており、地域の特性に応じて自転車専用道を含んでいることもあります。

近年、地下空間の積極的利用が中央政府の方針として打ち出されており、特に地下鉄との接続がない場合でも地下空間の設置を求められることがあります。土地は充分あるので無理に地下を掘る必要はないのに、と思うこともしばしばです。ともあれ、美観的理由からの駐車場の地下化を含めて景観デザインへの関心はわが国より高いといえます。

また、「ゼロ乗換え」という複数の公共交通手段のシームレスな乗換えが開発テーマになることも多く、日本やドイツ等の先進事例が研究され、応用されています。余談ですが、鉄道駅についてはわが国とはだいぶ事情が違っており、5分前に駅について自動販売機で乗車券を買って新幹線に飛び乗る、というようなことは不可能で、通常は前日までにチケットを買い、発車60分前に駅舎に入ることを許され待合室で待機、発車10分前に改札開始、プラットフォームに入る、という具合です。この際、乗車する人は2階からプラットフォームに降り、下車した人は地下通路に降りて改札口へ向かう、というような完全一方通行システムになっています。何しろ人口は日本の10倍、どこへ行っても人が多く、特に旧正月などは民族大移動状態なので、このようなシステムをとっているのでしょう。

地下鉄はさすがに日本と同様のシステムで、ICカードもありますが、2路線の乗換駅の連絡通路は一方通行になっていることが多く、遠回りを強いられることもあります。

いずれにしても、都市開発を含めた発展のスピードには驚くばかりです。上海洋山深水港、杭州湾大橋などの巨大プロジェクトが構想からあつという間に実現していきます。

リーマン・ショックのあった2009年においても中国のGDP成長率は8.7%を達成し、2002~2008年は9%以上を堅持しています(表2)。さらに、2010年3月の第11期全国人民代表大会で温家宝総理は今年のGDP成長率約8%、都市部新規就業者900万人以上等の目標を掲げました。このような高い成長率は、農村人口から都市人口への転換に支えられているのが実情のようです。

不動産バブルの膨張や上海万博後の経済を危惧する声もありますが、今や日本経済、世界経済も中国経済抜きには考えられない状況であることは自明であり、様子見の状況であったわが国不動産業界も、本格的に中国に目を向けようとしています。

表2 中国の最近12年間の実質GDP成長率

1998年	7.8%	2004年	10.1%
1999年	7.6%	2005年	10.4%
2000年	8.4%	2006年	11.1%
2001年	8.3%	2007年	11.5%
2002年	9.1%	2008年	9.0%
2003年	10.0%	2009年	8.7%

※2006年まではIMF、07年以降はOECDデータ、2009年は中国国家统计局発表値。

3 都市開発の潮流・今後の展望

さて、「不動産鑑定士のための実践的都市開発講座」と銘打って始めさせていただいた当講座も、6回にわたって都市計画・都市開発をめぐる話を進めてまいりましたが、いかがでしたでしょうか？ みなさんが日頃の鑑定実務上では触れないことに思いをめぐらせていただく一助になれば幸甚です。また、筆者の限られた実務経験に基づくことから論点にやや偏りがあり、特に事例等が東京に偏っていたことをお許しください。

都市は生き物であり、時代の要請に即して変容し、形態を変えています。例えば、江戸時代の江戸は100

万都市でしたが、サステイナブル・ディベロップメント(持続可能な都市開発)を実践していたことで近年注目されています。東京はその後、高度経済成長の頭脳・心臓として機能偏重の発展をとげましたが、東京オリンピック直前の急速すぎた開発等の弊害もあり、美しさを失ってしまった面もあります。わが師大谷幸夫は、「都市美というものは存在しない、都市醜なら存在する。」と逆説的に公言していますが、ドイツの地方小都市の、起伏ある森と畑の中に溶け込むように勾配屋根の家々が並び、教会の尖塔が最も高く、電線や広告も全くない風景は美しいものです。

わが国においても、ここ30~40年ほどの種々の都市開発を通じた緑地や空地の整備によって、緑は着実に増えつつあり、写真を撮りたくなるような街並みも確実に増えています。銀座や表参道でファッションビルが建物デザインで競い合い、東海道五十三次の起点である日本橋の上を覆っている首都高速道路を撤去しようという動きも出てきています。いま、都市は転機を迎え、美しさを取り戻していく過程に差し掛かったと考えてよいのではないのでしょうか。

不動産鑑定の世界では、不動産の経済的効用に基づく価値に専ら重点が置かれますが、近年、環境配慮型不動産についてはその付加価値を可視化して、経済的効用に置き換えていく方向が具体的に検討されています。これと同様に、良好な空地整備により周辺市街地環境の向上、美しいアーバンデザインの実現に貢献している不動産についても、その貢献度を経済的効用に基づく価値につなげて不動産評価に反映させる方向が模索されるべきではないのでしょうか？ ただし、これらの貢献度の評価のうち、すでに容積割増に置き換えられている部分についてはダブルカウントされないように留意が必要です。

2010年上海万博のテーマは「Better City, Better Life」です。都市開発や不動産に関わる者として、良好な都市開発が良質な社会ストックを産み出すことで人々の生活をより快適にできることを望み、筆を置きたいと思います。

筆者プロフィール

1983年東京大学工学部都市工学科卒。1983年(株)日本設計入社、都市計画群グループ長、建築設計群グループ長を経て、2009年12月から建築設計群副群長。2009年4月不動産鑑定士登録、同年10月から(株)吉村総合計画鑑定顧問。

所属団体：(社)日本不動産鑑定協会、(社)東京都不動産鑑定士協会、(社)日本建築家協会、(社)再開発コーディネーター協会(再開発プランナー)