

# ① 「現行地区計画による高さ制限を緩和することの 正当性と周辺への影響について」

芝浦工業大学 建築学科 教授  
桑田仁（都市計画）

## 1. 現行地区計画で規定されている高さ制限を緩和することの正当性について

建築物の高さ制限については、これまでの研究（大澤昭彦他「高度地区指定による絶対高さ制限の正当性に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集 40-3 pp. 427-432、2005）によれば

- ①高さ制限の必要性（指定の背景、上位計画での位置づけが明確であること）
- ②高さ制限の技術基準の合理性（環境保全と経済性のバランス、基準内容と現況建物との関係から見て合理的な説明が可能なこと）
- ③手続きの適切性（住民関与の機会が確保されていること）

の3つによって、その正当性が確保されると考えられます。一方で、今回の開発計画地を含むこの地域で、現状で運用されている60mという高さ制限は、

- ①の観点について：地区計画という上位計画で明確に位置付けられている
- ②の観点について：複数の地区計画で同一の最大値（60m）が使われていることから、環境保全と経済性がバランスした値として周囲からもみなされていると考えられる
- ③の観点について：地区計画の策定手続きにのっとり、適切に決定された以上より、正統性を有していると考えられます。

一方、60m→150mに高さ制限を変更するためには、

- A) 現行の60m規制が地域に悪影響を与えており、変更する必要性が明確に示されること
  - B) そのうえで、150mという高さ制限が、上記①②③の観点から妥当であること
- の2つが必要であると考えます。

しかし、A)については、「日本テレビ通り まちづくり方針（案）2018.5.23」を見ても、60mの高さ制限が明らかに悪影響を与えていることが明確に示されておりません。B)については

- ①の観点について：千代田区都市計画マスタープランでは、番町地域について「中層・中高層の住居系の複合市街地として、番町の落ち着いたたたずまいを活かし、住宅を中心として教育施設、商業・業務施設が調和・共存したまちをつくります」と記述しており、超高層による業務開発を促進するという位置づけではありません。

- ②の観点について：150mという数値の妥当性について、「日本テレビ通り まちづくり方針（案）2018.5.23」を見ても、建物の高層化が与える周辺住環境、および教育環境への影響と、賑わいの増大や歩道の拡幅といった利益とのバランスという観点（=比較衡量）からの検討がなされていない

- ③の観点について：現状では多様な関係者間での合意形成がなされているといえる段階ではない

といった状況であり、いずれの観点からも新たな高さ制限の正統性が確保されているとは言い難いと言えます。

## 2. 開発が与える周辺環境への影響について

日影等、大規模建築が周辺住環境に与える影響に加えて、

- ・過度な賑わいの創出による、文教地区としての良好な環境が失われる恐れ
- ・都市再生に関連する大規模開発による、インフラ（地下鉄等）への過大な負荷が他地域ではすでに発生しているなかで、それを助長する恐れ（参考：都市再生機構「都市開発と鉄道のリニューアル ―東京の国際競争力強化に向けて―」、2013）。

といった問題点も看過できません。

## 3. 結論

以上より、現行地区計画による高さ制限を緩和することの正当性と周辺への影響について、いずれに関しても大きな疑念があると考えます。

### ② 「本当は 60m でも高すぎます」

元東京理科大講師  
太田 守幸（技術士建設部門）

- 前面道路と建物高さ(ボリューム)との関係性は伊藤先生のご意見に全面的に賛同します。計画論としてはそもそも 60m でも高すぎます。
- 国立競技場の場合もそうですが、現行の地区計画に収まらない個別の建物の建設のために地区計画の内容を緩和するというのは本末転倒です。
- しかし、日本の制度を前提に考えれば、これまでの手続きは適法なのでひっくり返すのは大変かもしれませんが、地元の皆さんの奮闘に期待します。パブリックコメントの引き延ばしなど、できうる限りの時間稼ぎをして下さい。
- 60m のままだでも 150m にした場合の 8~9 割の床が確保できるという「城所スタディ」は示唆的だと思います。60m のままでは何故いけないのか開発推進側に合理的な説明をとことん求めましょう。

以上

### ③ 番町地区についてコメント

「今、ここで、超高層を許容する安易な地区計画変更  
が、なぜ問題なのか」

〇〇大学・教授

匿名希望（専門：都市計画・都市デザイン）

皆さんから出された意見に、私の意見も加え、問いに応える形でまとめておきます。

問1 なぜ、超高層では駄目なのか？

答：

①早い者勝ち構造になっているため：早くに超高層を建てた地権者ならびにその居住者は、売れるし良い眺望が得られるので利益を手にするが、超高層が林立すると、互いに眺望を阻害する上、ビルの谷間（ないし背後）に置かれた建物の地権者・居住者は不利益を被る。

しかも、得られる利益は目先のものであり、不利益は長期的に生じるものであるから、利益を得たものは早く売り抜けようとすることになり、居住者の視点に立った長期的な（代々に互る）まちづくりを阻害することにもなる。

ちなみに超高層を許す区域を地区計画でどのような範囲にとるかにもよるが、面状にとれば、地区全体の環境が破壊されブランドが傷つくことが懸念される。線状にとれば、そのような形状の超高層の壁ができよう。これも環境を悪化させ、地区を分断することにもなる。

ただ、こうした考えに対して、点状に（つまり当該ビルのみを許すように）超高層を許すエリアを設けることも考えられるが、これは、公共施策と称して特定個人・企業に利益誘導を行っていることになりそもそも問題である。では、公共性ならびに公益性を強く訴えた場合、このような計画は許されるのであろうか。これに対しては、今回の超高層計画を駄目とする以下②、③の理由と同じ理由で駄目と考える。

②今回の超高層化構想には、隠れた負担や負の影響が多く、公正な説明・評価がなされているとは言い難い。例1）インフラストラクチャ（道路、上下水等）の負担が増加すること、2）特にアプローチ道路となる部分が増加する集中発生交通量に耐えられるかどうかのスタディがなされていないこと、3）ビル風、日影の影響など

③当該プロジェクトが持つ公益性として説明されている内容が、本当に有効に機能するも

のか十分な検討が行われていない。

例1) 祭りにはこのような広場でなくとも、活性化させるための代替的な手段が考えられよう。2) 敷地内にある広場の利用者が、当該企業活動に関係する来街者に偏るおそれがあり、広く公益性を持っているとは言い難い。結果として、当該開発案が十分な公共性・公益性を有するとは言い難い。

④点状にするにしても、場所が番町地区の中央部に位置するため、視覚的な影響を広範囲に及ぼし、番町地区全体のイメージ（ひいてはブランド）に影響を及ぼすことが懸念される（城所研究室作成シミュレーション参照）。

問2 番町地区の現行の地区計画では開発が抑制され、発展から取り残されるのではないか。

答： 現行の高さ規制でもまだまだ開発の余地があることは城所研究室作成シミュレーションが示している。

問3 マスタープランにも日テレ通りはにぎわいの軸として形成することが、将来の方向性として示されているのではないか。

答： にぎわいをつくり出す方法は、超高層ビルによる再開発だけに限られるわけではない。高さを現行の規制内に抑えながら、番町らしいにぎわい軸をつくりだしていく工夫が求められるのでは。また、ここでいう「にぎわい」あるいは「番町らしいにぎわい」とはどのような状態を指すのか、事例を参照しながら、きちんと言葉で表現したい（していただきたい）（日テレとも協力しながらともに考えていきたい）。

註：（ ）は選択肢です。最後のようになることを期待しています。

## ④ 現代都市づくりのプロセス

早稲田大学  
社会科学総合学院副学院長・教授  
同 都市・地域研究所・所長  
早田 宰 (そうだ おさむ)

はじめに

大学でまちづくりの研究と教育の仕事をしています。20年以上も前になりますが、1996(平成8)年に、千代田区および財団法人千代田区まちづくり公社の呼びかけで、住民組織と民間事業者による検討会「六番町環境整備懇話会」が発足しました。公社は専門家として早稲田大学都市計画佐藤滋研究室の派遣を行いました。筆者はそのスタッフとしてお手伝いしました。計画の骨格と合意形成を図るため、1年間に15回のワークショップを開催し、住民の合意形成とまちづくりのルール形成を図りました。

現在は技術系の都市計画を広げて学際的な都市政策や社会デザインの研究をしています。その視点から気づいた点を書いてみます。

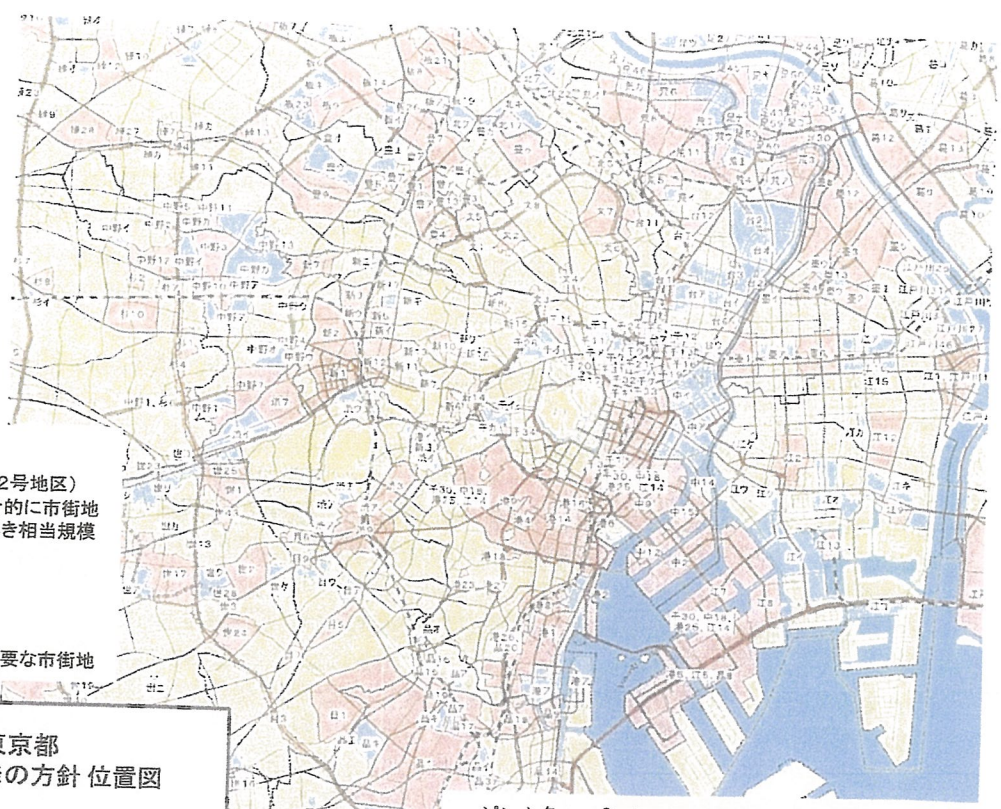
番町の町並み 路地と奥行のある敷地

番町は、一番町から六番町まで広いですが、「六番町奇数番地のまちづくり憲章」にもあるとおり、400年閑静な住宅地です。皇居の東・北・南は、官庁街とビジネス街ですが、西側の番町は住宅地と文教地区です。

番町の細い路地はいうまでもなく江戸城を守る防衛上のためです。番町は敷地の奥行が大きく昔は木も茂っていました。そこに小姓組などの侍たちが控えていました。幕府の目付役など重要な家臣や各藩の屋敷が多くあります。広くない路地の落ち着き、道路沿いに奥行きのある大きな敷地の連坦が番町らしい町並みだと思います。

「成瀬小路」(文人通りを入り、心法寺の北から番町教会へ抜ける細い路地)の名は江戸の絵図に見え、現在もなお愛されていることを住民の方から聞きました。名前の由来は、譜代の尾張犬山藩の家老だった成瀬家の屋敷の脇道であったためです。

このような地域特性を丁寧に読み解くことから、六番町奇数番地では地区計画の高さが決まってゆきました。最終的に行政の決定で、22メートル、25メートルになりました。他の番町地区は街区特性が異なり、高さも50メートル、60メートルになっています。

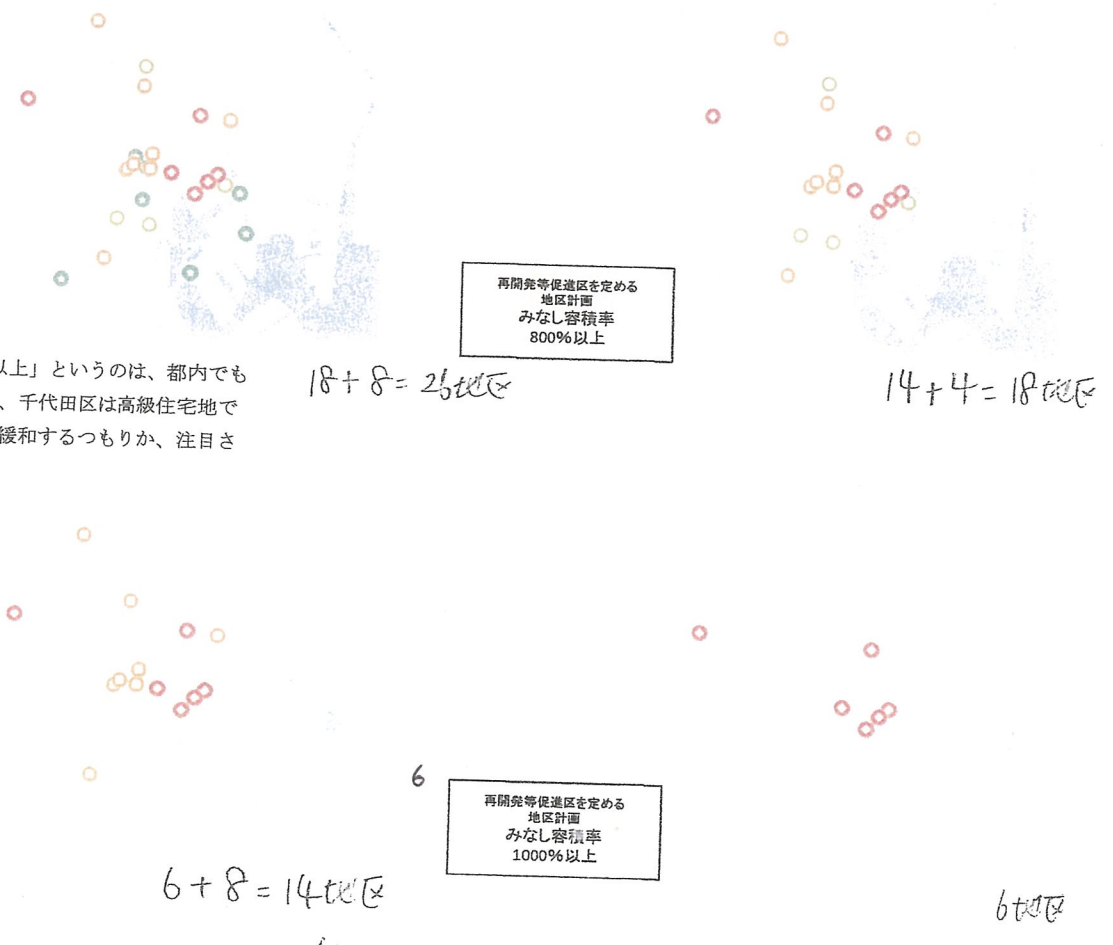


■ **ピンク**  
 =再開発促進地区(2号地区)  
 特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区

■ **黄色**  
 =1号市街地  
 計画的な再開発が必要な市街地

**東京都**  
**都市再開発の方針位置図**

・ピンク色の、「再開発促進地区」は23区内に広く広がっているが、問題の番町地区は該当していない。



再開発等促進区を定める  
 地区計画  
 みなし容積率  
 700%以上

・「みなし容積率900%以上」というのは、都内でもわずか14か所。果たして、千代田区は高級住宅地である番町地区で、何%まで緩和するつもりか、注目される。

再開発等促進区を定める  
 地区計画  
 みなし容積率  
 800%以上

$18 + 8 = 26 \text{ 地区}$

$14 + 4 = 18 \text{ 地区}$

再開発等促進区を定める  
 地区計画  
 みなし容積率  
 900%以上

$6 + 8 = 14 \text{ 地区}$

再開発等促進区を定める  
 地区計画  
 みなし容積率  
 1000%以上

6地区

## 都市再開発とそのエリア

地域特性に応じた都市づくりの検討の方法は、この10年でかなり変わってきました。都市再開発とは本来、土地利用の必要性が高い地区でありながら道路などの公共施設が未整備、敷地が狭小や細分化などの理由で土地の合理的な利用ができない、それにより更新が滞って土地利用が健全でない場所において、土地を一体的かつ総合的にまとめて利用を図るものです。たとえば中央区の月島、勝どき、日本橋のようなエリアで都市再開発を推進するというのは誰もが認める適切な使い方です。

また副都心やターミナル駅周辺地域、たとえば丸の内、新宿、渋谷、品川、大崎など、または臨海部、たとえば晴海、豊洲、東雲のようなエリア、または従来から超高層の再開発を永年進めてきたエリア、たとえば、赤坂、六本木、虎ノ門のようなエリアで推進するというのも、おおむね異論はないだろうと思います。

### 残された古い都心ー岐路に立つ都市づくりー

問題はそれ以外の残された東京の都心のまちでしょう。その他のエリアでも再開発はいろいろな形で検討されます。

東京都の都市再開発方針では、再開発について地区を指定しています。計画的な再開発が必要な市街地（1号市街地）と再開発促進地区（2号地区＝計画的な再開発が必要な市街地で、かつ特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区）です。ちなみに千代田区番町地区は1号市街地であり、2号地区には指定されていません。

1号市街地も2号地区いずれも都心に広大に指定されています。高度経済成長期の名残で明らかに行政の指定オーバーで、専門家にとって大きな課題です。

### 都市計画のミクロとマクロ

ここで2つの考え方があります。

1つは、マクロな考え方で、あるべき都市空間の像とそれに相応しい規制に全体を収束させてゆくべきという考え方です。都市経済や土地利用の資本やポテンシャルは限られています。それを最適に導きながら活力ある都市をつくり、住み働くための持続可能なまちをつくるのが計画調整に期待されます。戦略を明確化し、地域の特性ごとにその方向づけをしながら地域を安定化させてゆくものです。不動産市場など都市システムが破綻しないように担保するものです。この考え方は、都市計画行政の調整の役割が重要となります。計画的なものは個別の地権者、事業者などからすれば理想主義的すぎると映ることもあるかもしれません。

もうひとつは、ミクロな発想で、都市づくりをなるべく自由市場に委ねるべきとするも

のです。都市経済の資本や土地利用のポテンシャルは限られており、その調整を行政に委ねるのではなく、民間の自主的な活動による問題解決に期待し、事業が成立をするところから開発できるようにするものです。個別事業の成立性を高めるため、総合設計制度や再開発等促進区を定める地区計画等の手法によって指定容積率や高さを緩和します。それによって賃料などの市場コストも適正化されるというものです。

このマイクロとマクロの2つの考え方は、別のベクトルの働きをします。どちらも現実の都市づくりを機能させる上で必要な考え方です。

#### マイクロとマクロを組み合わせシステムをつくる

やや脱線しますが、日本では異なる働きの組み合わせシステムをつくることを「箍（たが）をはめる」と説明します。たとえば昔しの台所や風呂で使っていた「木桶」は、2つの力を組み合わせてつくられたものです。拡張しようとするベクトルの木とそれを締めるベクトルの金具が逆方向に働きあって相反しあうことで締め、水が漏れない実用品となります。こうした原理は諸事に、たとえば人間の衣服の紐やベルトでも機械のネジでも同じです。緩すぎても締めすぎてもいけない。”ほどほど”が良いのです。

#### 多様なステークホルダーの対話

さて都市づくりも同じことです。まちづくりの事業においてはステークホルダー（利害関係者）がますます多様化しています。現代的な公共政策や都市計画は本質的にその調整の労力やリスクを内包しているといえます。

都市づくりの現場は、このマイクロとマクロの視点や意見を顕在化させながら合意を形成する「アリーナ（討議場）」を用意することが不可欠になります。その調整に失敗すると「たが」が外れてしまい、紛争となってしまいますので、うまく回避しなければなりません。

#### 「公正」な都市づくり

現代の都市計画においてすべきもっとも重要なキーワードをあげるとすれば、「公正」だと思います。この10年、理想的な空間像を議論する技術系のプランナーとは別に、公共領域における計画や政策の専門家たちは、「公正都市」（Just city）\*という新たな議論に注目してきました。

その考え方は、都市計画は「社会的な合理性」にレスポンスするものでなければならない、かつ、計画は市場の活動を促進させて有害なものを抑制するものでなければならないというものです。そして公共領域における計画は本質的に多様な価値の選択と調整であり、コンフリクトを含むことを避けられません。そこで何を優先順位とすべきかを選択しなければ



ばなりません。そして、コンフリクトを解消するメカニズムを持たなければなりません。計画は社会をより良く導くために、それ自身に大きな支援力や能力が必要です。

合計性のプロセスを重視する考え方が現代の都市づくりには不可欠なものになってきています。

おわりにー日本テレビ通りのまちづくりへの期待ー

現代の都市計画制度は、より民主主義的なプロセスでなければならないということです。従来の近代における行政主導の都市計画とは発想を改めなければなりません。説明責任や対話の心構え、用意する資料、たとえば、近隣の説明だけではなく、より広域的な影響を景観、文化、交通、環境、社会性などからも検証しなければなりません。対話のプロセスやレベルも多様にセットしながら、スケジュールも確保しなければなりません。そうすることによって、とりかえしのつかない失敗、たとえば紛争化、計画の大幅な遅れ、頓挫、撤回、将来リスクなどを回避します。質の高い持続可能なまちづくりのために、それらをどうコーディネートするかが問われていると思います。

脚注

\*) 「公正都市」(Just city)・・・ハーバード大学のスーザン・フェインSTEIN教授が2007年に提唱

## ⑤ 芦屋とフィリピンの開発事例+日米の相続税控除額

玉置佳一(元アジア開発銀行勤務・都市工学専攻)

1) 芦屋市内の500㎡強の空き地(第一種中高層住居専用地域 60/200)で、(基本的に合法と思われる、確認申請済の)4階建て賃貸マンションの新築工事が一旦は始まったものの、近隣住民の反対で、今は完全に止まってしまっています:



上の写真から分かるように、近隣の民家はほとんど全て「建築反対」の看板をずっと掲げています。近隣住民の本音として、「賃貸」という面が毛嫌いされているのは明らかですし、見方によっては「金持ち先住民の地元エゴ」と取られる恐れがありますが、決定的な要素となっているのは、やはり伊藤先生が番町で指摘していた「狭隘な前面道路」のようです。この点以外はコンテキストが違い過ぎますが、何かの参考になるかと思い紹介しました。

2) 低層の住宅地がいわゆる“Infilling Development”（「穴埋め」再開発？）で超高層化されるのは、フィリピンのマニラ（より正確にはマカティ等）のような開発ブームに沸く途上国の都市ではよく見られる光景です。いくら開発地域の近傍をスーパー・ブロック化しても、そこから道をちょっと行くと「狭隘な道路」につながってしまうので、通勤時はクルマが詰まって身動きができない大変な状態になるような事がほぼ確実に起こります。その超高層化された開発地域の住人と周辺の低層の下町の住人は、所得やライフスタイルなどあまりにも違い過ぎるので、片方からもう一方に歩いてみたりすると（そういう事をする人はほとんどいないのですが）、かなりシュールな気分が味わえます。番町では所得やライフスタイルの違いというような事はさしたる問題ではないでしょうが、もし超高層の建物がいくつか建ってしまったらそんな景色になるのかなーなどと空想しておりました。

3) 伊藤先生も指摘していたように、相続税は日本の住宅の再開発に非常に大きな影響を与えるでしょう。日本とアメリカの相続税制を見てみると、非常にアバウトな説明になりま

すが、相続税の控除額は、トランプ政権になるまでは日本とアメリカで1:10（日本約5,000万円に対してアメリカ約5億円）、トランプ政権になってからは日本とアメリカで1:20（日本約5,000万円に対してアメリカ約10億円）という感じです。そんな訳で、2015年に施行された日本の相続税改正は都市計画に非常に大きなインパクトをもたらしています。伊藤先生も言っていたように、なんらかの方策を取らないと、番町のような街はそのままの形では残りにくくなるでしょう。

参考ウェブサイト：

- 1) [http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/chizu/kensaku\\_49.html](http://www.city.ashiya.lg.jp/toshikeikaku/chizu/kensaku_49.html)  
<http://www.fukui-minako.com/activityreport/賃貸マンション建設説明会に参加/>  
<http://yamadamichiko.com/ashitakaranokaze/archives/450>
- 2) <https://www.asisbiz.com/Philippines/Rockwell-Fire.html>
- 3) <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4152.htm>  
<https://www.chernoffdiamond.com/services/private-client-executive-life-insurance/private-client-resources/federal-estate-and-gift-tax-tables/>