

F1-7

わが国における容積率緩和の対象となる公共貢献に関する検討 都市再生特別地区における隔地貢献の可能性について

Study on the Public Contributions by Floor Area Ratio Relaxation in Japan Possibility of Contributing to Remote Areas in Urban Redevelopment Special Districts

○宇於崎勝也¹Katsuya Uozaki¹

Abstract: In applying Urban Redevelopment Special District, the place to which public contribution is applied may be remote areas. However, there are several challenges in making remote contributions. This paper presents five issues, refers to the mitigation bank method, and proposes a method to establish a “Remote Area Contribution Bank” to solve the issues and improve the green environment in remote areas.

1. 研究の背景と目的

市街地開発において、容積率等の規制緩和が可能となる制度として、建築基準法にもとづく総合設計制度、都市計画法にもとづく特定街区（112 地区・180.5ha）、再開発等促進区を定める地区計画（273 地区・3454.5ha）、高度利用地区（1,178 地区・2019.8ha）、特例容積率適用地区（2 地区・119.0ha）^{注1)}、都市再生特別措置法及び都市計画法にもとづく都市再生特別地区（107 地区・232.0ha）がある^{注2)}。

容積率の割増しを受けるにあたって、公開空地の創出や公共空間の整備といった公共貢献が認められる範囲は、基本的に開発区域内や地区内に限られていた^{注3)}。しかし、国土交通省成長戦略（2010年5月17日公表）^{注4)}を受けて提出された、国土交通省の「住宅・都市分野の成長戦略の一環としての容積率に関する都市計画制度・運用の見直しの取組」^{注5)}によれば、成長戦略への対応のひとつとして「大都市の枢要地区において、容積率緩和の対象となる環境貢献の範囲を拡張」と明示され、『同一都市計画区域内の離れたエリアで行われる環境貢献の取組（緑地保全等）など^{注6)}』が例示されている。また、「東京都における都市再生特別地区の運用について（最終更新日 2019年5月7日）」^{注7)}においても、事業者の創意工夫を最大限に発揮するため、事業者提案を尊重することが基本方針とされ、その提案内容の評価のポイントとして、『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』^{注8)}するとし、評価対象の例として『地区外における関連公共施設等整

備』^{注9)}があげられている。さらに、2020年9月7日の改正により、都市再生特別地区の容積率緩和の対象となる貢献の範囲が拡張され、対象として開発事業区域から離れた土地の雨水貯留施設の整備や水源涵養機能を有する緑地の保全創出への協力、広域避難用地の確保といった隔地で防災貢献が盛り込まれた^{注10)}。

しかし、都市再生特別地区における事業において、「域外」での公共貢献が実施された事例は未だ少なく^{注11)}、本来意図された「隔地（離れたエリア）」での公共貢献は見られない。そこで本稿ではある程度距離がある場所での公共貢献（隔地貢献）に資する検討を行い、その手法について提案することを目的とする。

2. 隔地貢献の検討の前提

都市再生特別地区の運用にあたって、公共貢献の評価対象となり得るものとして^{注12)}、市街地内における緑地の保全・創出、歴史的建造物の保存・活用、ソフトの取組（エリアマネジメント）、親水空間の整備、必要な都市機能の整備・管理などがあげられているが、前述の水源涵養機能を有する緑地の保全創出への協力とも関連付けて、ここでは「みどりの保全・創出」の隔地貢献の取組に注目する。なお、東京都では「都市づくりのランドデザイン（2017年9月）」の具体化にあたって^{注13)}、都市開発諸制度の公共貢献の評価に、『大規模開発に際し、区部周辺部や多摩地域など離れた場所における緑地の保全等を公共貢献として評価する』^{注14)}として、隔地貢献の検討が進んでいる。

しかし、実際に隔地貢献によって容積割増しを認める場合、検討事項として次の5つの論点が国土交通省

1：日大理工・教員・建築，Department of Architecture, CST., Nihon U.

より示されており^{注6)}、1)プロジェクト実施地区を限定すべきか、2)評価対象となる環境貢献措置はどのようなものか、3)隔地貢献についてどこまで認められるか、4)貢献措置について都市計画手法による担保措置が必要か、5)貢献評価による容積緩和か容積移転か。これらについて事前の検討が必要となる。

3. 隔地貢献の適用手法の提案

5つの論点は、それぞれ都市計画手法や法的裏付けなど検討すべき内容は多々あるが、ここでは4)貢献措置の適用手法について提案を行う。隔地貢献を実施する場所をどこにすべきか(論点3))、貢献措置の内容(論点2))とも関連するが、貢献措置をメニュー化し、隔地貢献の適地を選択する方法として、米国のミチゲーションバンクの手法を参照することを提案する^{[7][8]}。

ミチゲーションは、1970年代に米国の環境政策で導入された、開発行為で損なわれる環境の補償を行わせる仕組みであり、次の5つの方法がある。①回避(開発を行わない)、②最小化(開発規模等を縮小)、③矯正(一旦損なわれた環境の修復・復元)、④軽減(事業期間中の保護・保全)、⑤代償(代替の資源で置換したり、提供することにより影響を代償する=相当分を(別の場所で・別の環境で)代償する)。ミチゲーションバンクは、「⑤代償」を実現するために、民間企業があらかじめ自然環境を復元・貯蔵して債権として売り出す仕組みで、開発事業者が開発地域周辺でミチゲーションを行えない場合に、債権を購入することでミチゲーションを行ったものとみなされる仕組みとなっている。

ここでは「隔地貢献バンク」を設立し、区部周辺部や多摩地域などであらかじめ「みどりの保全・創出」を中心とした自然環境を復元・貯蔵して^{注7)}、債権化しストックすることを提案する。都市再生特別地区内の開発や整備状況及び容積割増の程度に応じて債権を購入することで、公共貢献を果たしたものとみなす仕組みであり、この方法は先に示した論点のうち、2)貢献措置の内容=みどりの保全・創出、3)隔地貢献を実施する場所=例えば多摩地域、4)公共貢献の適用手法=みどりをあらかじめの確保、のようにまとめて解決できる可能性がある。

注釈

- 1) 栃木県宇都宮市宇都宮駅東口 2.3ha (2019年7月31日決定)、東京都千代田区・中央区(大手町・丸の内・有楽町地区) 116.7ha (2002年6月28日/2004年6月24日決定)の2地区。
- 2) 数値は全国の総計。2023年3月31日現在。

- 3) 2010年9月15日の都市計画運用指針の改正において、「D.地域地区『9.都市再生特別地区』」の基本的な考え方には、「当該都市開発事業とあわせて当該都市再生特別地区の区域外の土地の区域において幅広い環境貢献の取組(緑地の保全・創出、歴史的建造物等の保存・活用、親水空間の整備、必要な都市機能の整備・管理等の都市全体からみた都市の魅力の向上等に資する取組)を民間事業者が行う場合にあつては、これを積極的に評価することも考えられる」と追記された。(出典：https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/crd_city_plan_fr_000008.html (2023.9.13 閲覧))
- 4) 都市再生特別地区(浜松町二丁目4地区)では、世界貿易センタービルの建て替えとJR・モノレール浜松町駅の駅改良とともに、域外貢献として、北口東西自由通路、JR浜松町駅南口ラチ外通路、旧芝離宮庭園の整備があげられている。(出典：<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/tokyoken/tokyotoshisaisei/dai19/siryou5.pdf> (2023.9.13 閲覧))
- 5) 引用文献[3]に例示されている。
- 6) 国土交通省社会資本整備審議会第4回都市計画制度小委員会(2010年6月15日開催)における参考資料より(出典：https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/city07_sg_000010.html (2023.9.13 閲覧))
- 7) 東京都と都内12区市町村は多摩地域の森林の維持と利用に関する連携協定を結び、「森林環境譲与税」を活用して多摩地域の森林を支える仕組みを構築した。(読売新聞2023.8.3日号)東京都は緑の維持・保全に積極的に取り組んでいる。

4. 引用文献

- [1]野澤千絵「都市計画分野における隔地貢献の可能性と課題」, 土地総合研究第29巻第1号, pp.20~24, 2021.2
- [2]国土交通省成長戦略会議
(https://www.mlit.go.jp/policy/kanbo01_hy_000575.html (2023.9.13 閲覧))
- [3]民間の活力・創意工夫を活かしたまちづくりに向けて
(<https://www.mlit.go.jp/common/000132890.pdf> (2023.9.13 閲覧))
- [4]東京都における都市再生特別地区の運用について
(<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/seisaku/tokku/index.html> (2023.9.13 閲覧))
- [5]都市における水害対策の促進に係る容積率緩和制度の活用について
(https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001362102-2.pdf (2023.9.13 閲覧))
- [6]都市づくりのグランドデザインで示した土地利用の方向性について(2018年3月30日)
(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku/shingikai/pdf/riyou01_08.pdf (2023.9.13 閲覧))
- [7]岡田智秀・横内憲久・宇於崎勝也「米国におけるミチゲーションバンクの運用実態に関する事例報告 - カリフォルニア州の Wildlands 社を対象として -」, 日本大学理工学部学術講演会論文集第44回大会, pp.428~429, 2000.11
- [8]宇於崎勝也・岡田智秀・横内憲久「ミチゲーション・システムの現状と課題 - 米国カリフォルニア州の実態調査をとおして」, 日本大学理工学部学術講演会論文集第44回大会, pp.430~431, 2000.11