

東京都における1994年用途地域制改定の実態と課題

1. はじめに - 調査の目的と方法 -
2. 区・市町の見直し原案の実態と特徴
3. 区・市町の見直しの方針と見直し作業の分析
4. 原則外移行率と自治体アンケートのクロス分析
5. おわりに

中 林 一 樹*
 市 古 太 郎**
 高見沢 邦 郎***
 玉 川 英 則*

要 約

本稿は、1992年の都市計画法および建築基準法の改正に伴い、1994年度を中心に東京都内の各区市町で行われた新用途地域見直し原案の策定作業の実態に関して、作業担当部局および担当者に対して行った調査の分析結果報告である。

まず、用途地域の原則移行・原則外移行の比率に注目し、区・市町別の実態を分析する。用途地域については、原則移行が大半であること、原則外移行の中では緩和型移行が主流であること、その中で細分化された住居系の用途について区部と市町部とでは指定傾向に差異が見られること等が示されている。また、容積率については、市町部の旧容積率60%地域においてかなりの緩和型見直しが行われていることが明らかとなった。

次に、各区市町の見直し方針の存在、見直しにあたっての他の要因との関連性について考察した。ほとんどの自治体で独自の見直し方針・基準が作成されていること、都市計画マスタープランの策定はまだ進んでいないこと、地区計画が用途地域制の補完機能をもつものとしてある程度活用されていること、現行制度の下での住民説明会には功罪がありそうなおこと、等が示された。

最後に、原則外移行率と自治体の対応とのクロス集計による分析を行った。自治体担当者の用途地域制度自身のとらえ方、既存不適格への対応方法、住居系用途地域の運用方針それぞれと原則外移行率との関連性が示されている。

* 東京都立大学都市研究所

** 横浜市河川計画課、東京都立大学大学院都市科学研究科（博士課程）

*** 東京都立大学工学部

1. はじめに—調査の目的と方法—

わが国の法定都市計画制度において、用途地域制度は最も根幹的な制度のひとつである。それは、建築基準法と連動して、具体的な個々の建築物の用途と形態を規制することによって、わが国の市街地形成の枠組となっているからである。この用途地域制度は、1919年にわが国に導入されて以来、幾多の変遷をしてきたが、大きな制度上の変更は、1968年の都市計画法の全面改定時と、1992年の同法の大改定時であろう。基本的な用途地域の種別は住居・準工業・商業・工業の4種が1968年には第一種住居専用・第二種住居専用・住居・近隣商業・準工業・商業・工業・工業専用の8種に多様化され、専用地域も創設された。その後四半世紀を経て、1992年には用途地域種別は住居系地域がさらに細分化され、第一種低層住居専用・第二種低層住居専用・第一種中高層住居専用・第二種中高層住居専用・第一種住居・第二種住居・準住居の7種になり、全体では近隣商業・準工業・商業・工業・工業専用を加え12種に多様化された。

同時に、1992年の都市計画法の改正では、都市計画決定は不要としながらも、市町村における都市計画の目標像を取りまとめた「都市計画マスタープラン」の策定を制度化した。このことは、従来、わが国の用途地域制度の役割を巡っての議論に、一つの方向を与えたものでもある。すなわち、用途地域は、市街地の土地利用のあるべき姿を描いているのか、現状を基礎とする最低限の土地利用と形態の制限にしかすぎないのか、という役割論である。都市計画マスタープラン制度の創設により、用途地域制度は、目標としての都市像に迫るための基礎的な手段であることが明らかとなった。

本来、この1992年の改正された都市計画制度の主旨に従うならば、区市町村は目標像としての「都市計画マスタープラン」を策定した上で、その目標の上に「市街化区域・市街化調整区域」の区域区分（線引き）をし、「用途地域」の地域指定（色塗り）をするべきであろう。しかし、1992年の法改正にともなう都市計画の改定は、現実の都市計

画実務の基礎となる用途地域の改定を最優先することとともに、さらに従来の都市計画との継続性に配慮して、都市計画のマスタープランを待たずに用途地域の改定を先行することとなった。その結果、従来の都市計画との継続性を担保するために、指定替えにあたっての「原則」が通達された。第一に、用途地域種別の変更された住居系地域に関わる変更にとどめること、第二に、従来の用途地域からの変更は、原則として、第一種住居専用→第一種低層住居専用、第二種住居専用→第一種中高層住居専用、住居→第一種住居とすることである。多様化された用途地域の規制内容からは、この原則移行のうち、第一種住居専用→第一種低層住居専用、第二種住居専用→第一種中高層住居専用は、実質的な規制内容としては、若干の規制強化となっているのである。

以上のような1992年の都市計画法の改定にともなう用途地域制度及びそれを取り巻く諸制度の改正も、現実の都市行政の中で、どのように運用されるのが重大な問題となる。その運用のされ方によっては、改正の意図を活かすことも、殺すことも不可能ではないからである。本研究の目的は、1992年の制度改正において市街地変動の実態として対照されていたと考えられる東京大都市地域の中心でもある東京都を対象地域として、第一に各区市町自治体による新制度への評価とその運用に関わる改定原案の作成の過程に関する実状を把握

表1-1 アンケート項目一覧

- ・ 今回の用途地域見直しのとらえ方
- ・ 区市町自治体独自の用途地域見直し方針の策定状況
- ・ 一種住居の規制緩和的な見直しに最も影響を与えた要素
- ・ 住居系用途地域での容積率の緩和に最も影響を与えた要素
- ・ 都市マスタープランの策定状況
- ・ 地区計画をどれだけの範囲に策定しようとしているか
- ・ 用途地域の見直し作業における地区計画の策定ないし見直しの検討状況
- ・ 原則移行で既存不適格建築物が発生する場合の対処状況
- ・ 7種の住居系用途地域の運用方針
- ・ 4種の新設住居系用途地域の区市町自治体による評価
- ・ 住民説明会の役割・機能についての区市町自治体の評価
- ・ 見直し素案作成の方針に近い見直し原案が策定できたか
- ・ 見直し原案の満足度
- ・ 新用途地域制度の誘導機能面の評価
- ・ 用途地域制度以外に運用している土地利用誘導のための補完制度

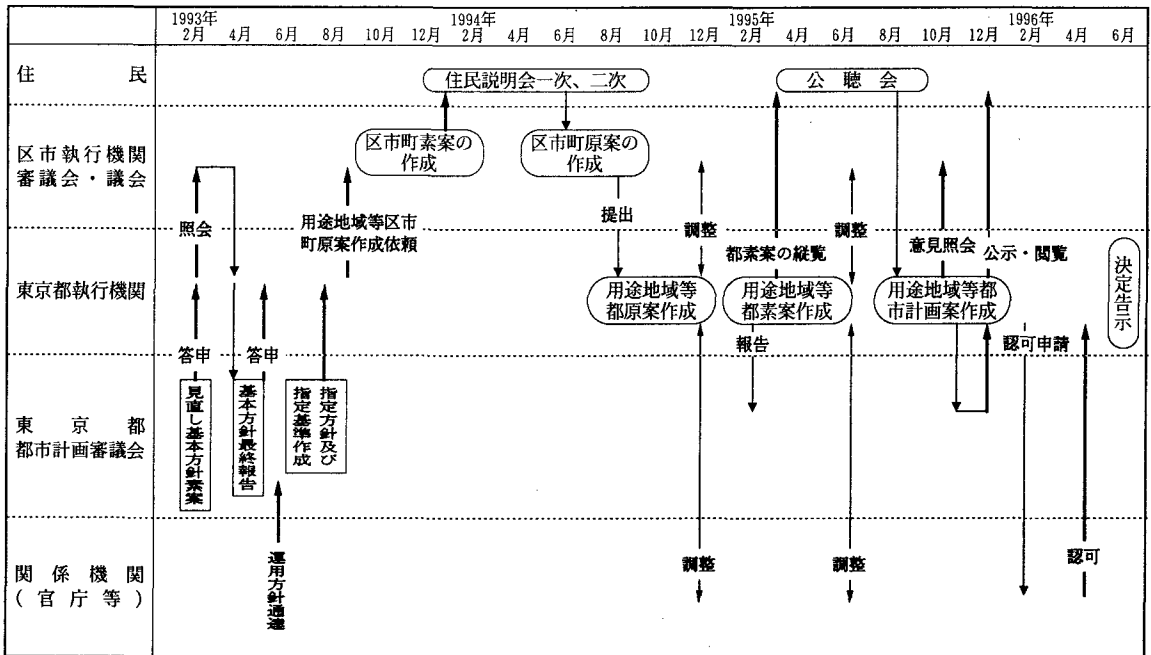


図1-1 用途地域見直しの作業フロー

し、その分析を通して第二に、用途地域の制度的・行政的課題と、市街地の土地利用と環境形成に関わる計画論的課題を考察することにある。

筆者らは、これまでも、1972年の全面指定替え、1989年の全面見直しにおける各区市町の改定原案作成に関わる実態調査と分析・考察を行ってきた。本研究の方法は、これらの先行調査研究と同様に、島嶼を除く東京都下の区市町を対象としたアンケート調査を基礎としている。アンケート調査は、1994年の11月下旬から12月にかけて、郵送で配布し、都市計画区域が設定されている全域である東京都下の53自治体(23区と30市町)から回収することができた。アンケート調査の項目は、表1-1に示した。

アンケート項目の検討にあたって、今回の改定用途地域制度を取り巻く社会経済的状況にも留意したつもりである。また、アンケートの実施時期は、各自治体が改定原案の策定を終った直後の時期とした。さらに、回答者としては、各自治体で改定原案策定の中心的役割を果たした担当者の方に書面で依頼した。それでもなお、回答における意見等が「担当者個人」のものであるのか、「自治

体としての公的」なものであるのかの判断の問題は残る。しかし、この研究では、アンケートの回答は各自治体の原案策定過程における実態を反映しているものと見なして以下で分析することとした。

2. 区・市町の見直し原案の実態と特徴

2.1 見直し推移面積の集計方法について

ここでは、原案作成における見直しの動向をマクロスケールで検討するために、都下の自治体を東京都の住宅マスタープランのゾーン分類に準じ、

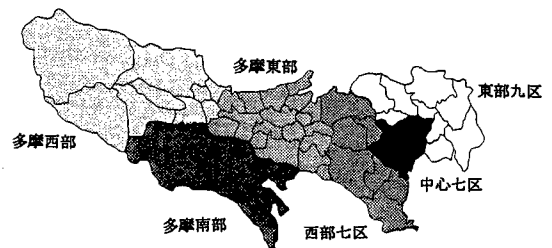


図2-1 住宅マスタープランゾーン分類

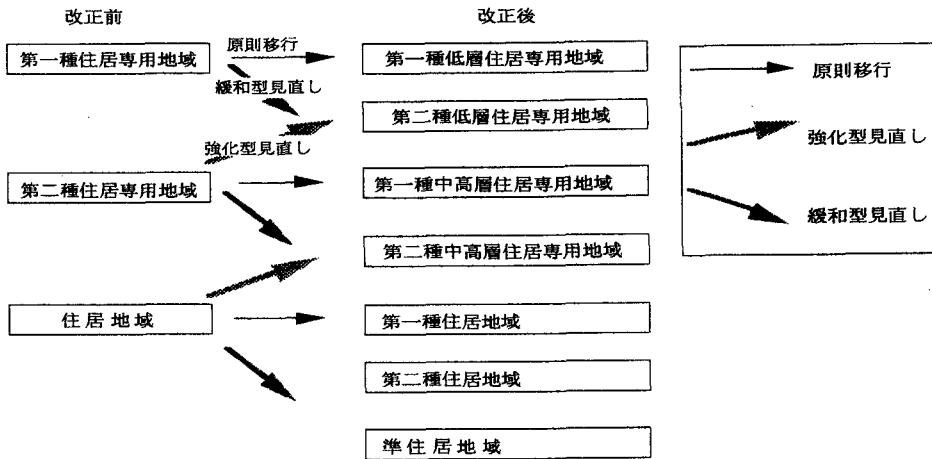


図2-2 規制強化型、規制緩和型見直しの内容

図2-1のようにゾーン分割して分析を行う。ただし、住宅マスタープランで、「多摩西部」となっている地域を本稿では、「多摩南部」と「多摩西部」に分割した。

本論で以下、規制強化型と規制緩和型として述べる面積推移は図2-2のような内容をさす。

用途の規制内容の上では「原則移行」は二種住専と住居地域については多少の規制の強化となるが、ここでは都が示す「原則移行」からみて規制が緩和される見直しを緩和型移行、逆に強化される見直しを強化型移行として集計する。

また本研究では、今回の見直しの特徴をみるための指標として、図2-3に示すように「原則外移行率」を用いる。

(緩和型)原則外移行率 (%)	
原則移行となる用途から見て緩和となる指定面積	×100
変更前の当該用途の指定面積	
EX.二専の原則外移行率 (%)	
二専から二中高、一住居、二住居、準住居、商業系、工業系への移行面積	×100
変更前の二専の指定面積	

図2-3 原則外移行率の定義図

この指標は、当該自治体が、国および都が示す「原則移行」となる指定とは異なる見直しをどれだけ行ったのかを示すものである。今回の見直しで

は、規制の面では「原則移行」は若干の規制強化となるが、ここでは「原則移行」をニュートラルと考へて、そこから外れる見直しをどこれだけおこなったのかを考察することが重要であると考へられる。なぜならば、原則外移行率が高い自治体とは、何らかの独自の「見直しの方針」をもって見直しに望んだ自治体と考へられるからである。

また、規制緩和型と規制強化型の原則外移行率が存在するが、後に見るように今回の見直しにおいて規制強化型の原則外移行を行った自治体は少なく、より即地的なケーススタディを必要とする考へ、この指標による考察は除いた。したがって本研究での「原則外移行率」とは、原則移行をニュートラルと考へた場合に規制緩和となる移行面積の割合を示す。

2. 2 用途地域見直し推移面積の把握

自治体ごとに原則外移行率と合わせて示したのが図2-4～図2-6、また、ゾーンごとに原則移行面積、強化型移行面積、緩和型移行面積、原則外移行率の平均、を示したのが表2-1および図2-7～図2-9である。

まず、原則移行となる見直しは、東京都全体で見直し前指定面積のそれぞれ一種住専で97% (40753ha)、二種住専で80% (17899ha)、住居で77% (10364ha) となっている。つまり、一種住専は他の2つの住居系用途地域と比べて、原則外

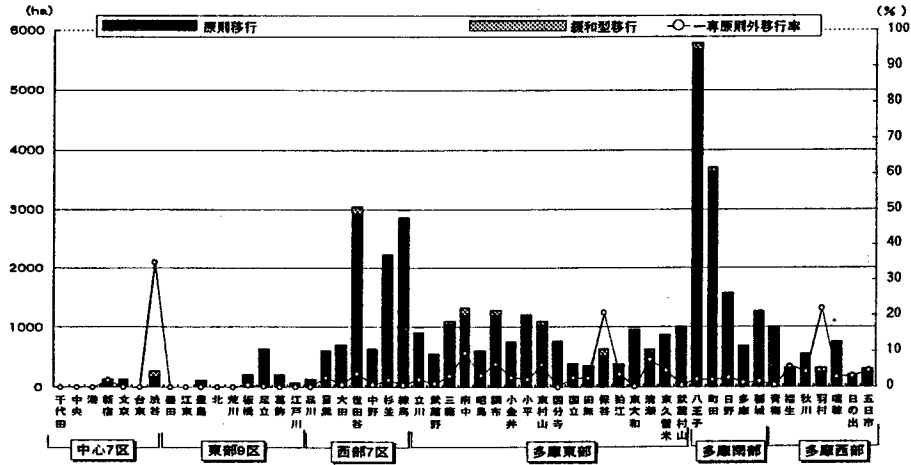


図2-4 一種住専自治体ごと面積推移図

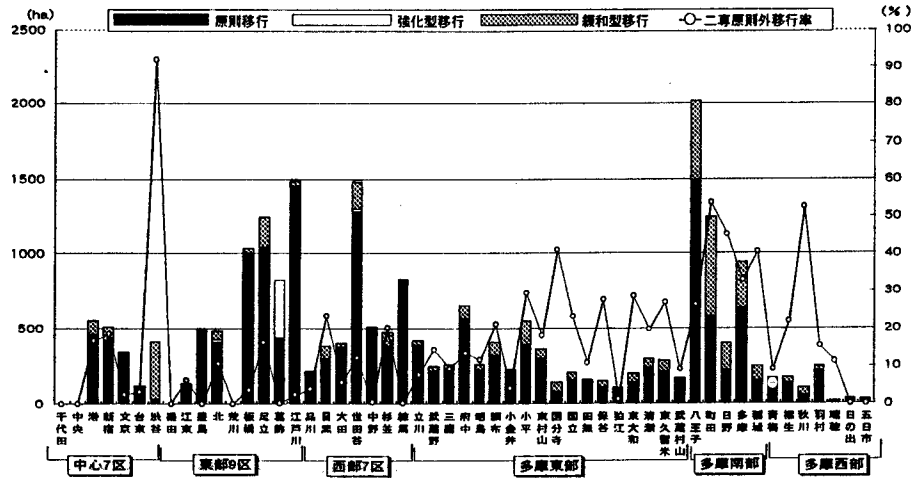


図2-5 二種住専自治体ごと面積推移図

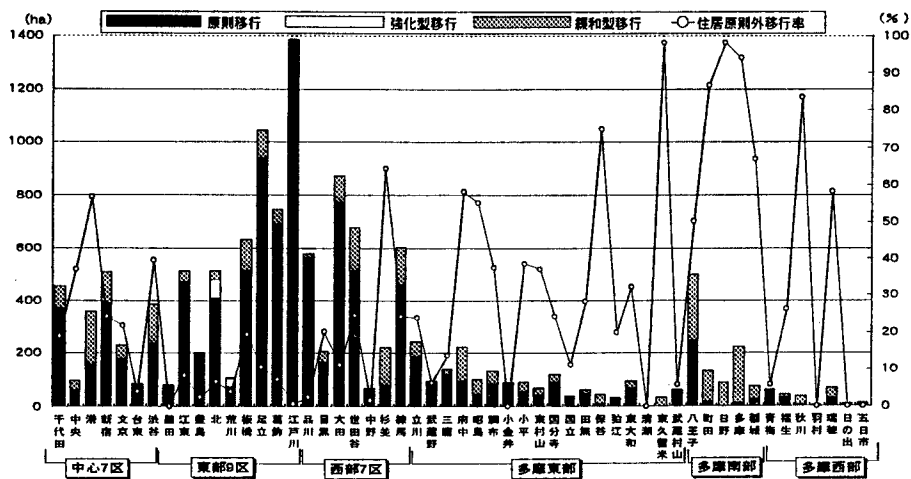


図2-6 住居地域自治体ごと面積推移図

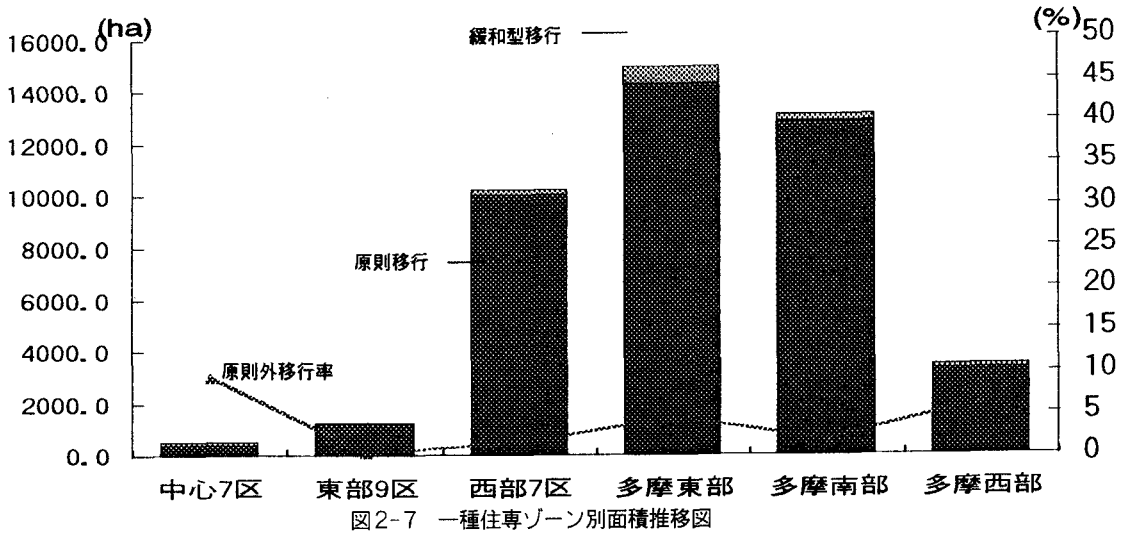


図2-7 一種住専ゾーン別面積推移図

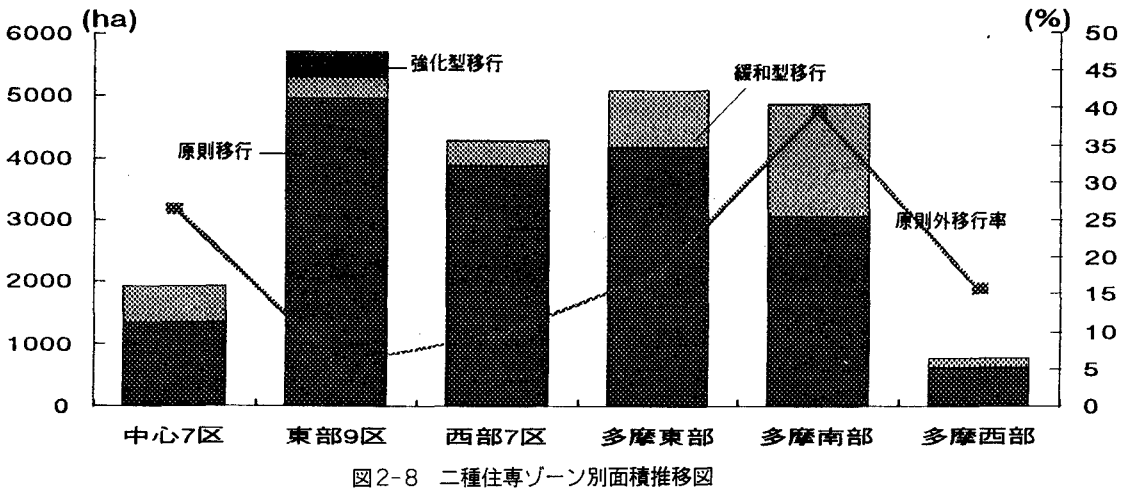


図2-8 二種住専ゾーン別面積推移図

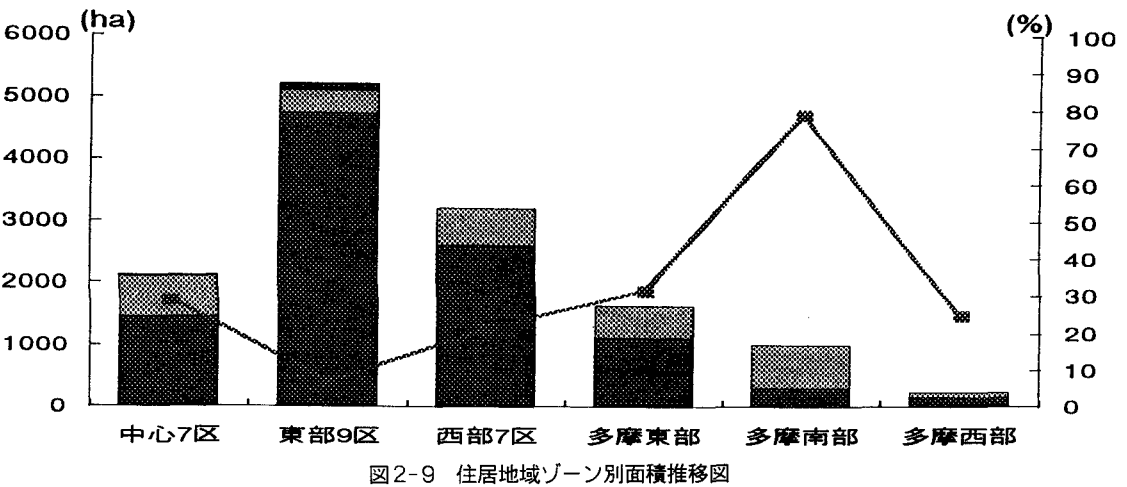


図2-9 住居地域ゾーン別面積推移図

表2-1 ゾーン別面積推移、原則外推移率

ゾーン名	自治体数	指定面積合計(ha)	一専からの移行			二専からの移行			住居地域からの移行				
			原則移行面積(ha)	緩和移行面積(ha)	原則外移行率(%)	原則移行面積(ha)	強化移行面積(ha)	緩和移行面積(ha)	原則外移行率(%)	原則移行面積(ha)	強化移行面積(ha)	緩和移行面積(ha)	原則外移行率(%)
中心7区	7	9446	417.5	96.7	9.26	1360.0	0.0	575.5	26.54	1460.0	6.0	655.3	28.86
東部9区	9	24470	1261.0	2.5	0.15	4964.0	402.3	336.7	5.63	4740.0	108.7	378.1	6.52
西部7区	7	24445	10024.0	197.7	1.48	3873.0	22.6	398.8	9.40	2616.0	4.4	605.6	21.15
多摩東部	18	24986	14238.0	668.9	4.39	4175.0	0.2	901.4	17.64	1120.0	2.6	531.7	31.36
多摩南部	5	21578	12773.0	257.7	1.84	3058.0	10.9	1793.0	39.72	302.3	3.3	714.0	79.25
多摩西部	7	5462	3297.0	157.6	6.13	617.8	8.9	148.5	15.70	150.1	0.1	83.2	24.83
東京都全域	53	110386	42011	1381	3.38	18048	445	4154	16.30	10388	125	2968	29.12

表2-2 ゾーン別面積有意差検定結果

ゾーン名	中心7区	東部9区	西部7区	多摩東部	多摩南部	多摩西部
	一二住 一二住 専専居	一二住 一二住 専専居	一二住 一二住 専専居	一二住 一二住 専専居	一二住 一二住 専専居	一二住 一二住 専専居
中心7区	---	--○	---	---	--○	---
東部9区	--▼	---	▽--	▼▼▼	▼▼▼	▽--
西部7区	---	○--	---	▽▽-	---	---
多摩東部	---	◎◎◎	○◎-	---	○▼▼	---
多摩南部	--▼	◎◎◎	-◎◎	▽◎◎	---	-◎◎
多摩西部	---	○--	---	---	-▼▼	---

凡例

◎:危険率1%で有意な差をもって大
 ○:危険率5%で有意な差をもって大
 ▼:危険率1%で有意な差をもって小
 ▽:危険率5%で有意な差をもって小
 -:有意な差なし

となる見直し面積の割合が小さくなっている。これは、原則移行によって用途規制が厳しくなる二種住専・住居地域と、原則移行の規制内容が連続的である一種住専との間に生じた当然の結果とも言える。

逆に一種低層、一種中高層、一種住居の指定面積の中で、それぞれ一種住専、二種住専、住居からの原則移行となる見直しとしてみると、それぞれ99.9%、94.6%、94.8%となっている。地域種別が多様化した結果、マクロ的には二種低層、二種中高層、二種住居、準住居への移行を除けば、一種低層、一種中高層、一種住居への指定については、原則移行によって指定されたものが大部分であったことを示している。

次に、ゾーン別に見直しをみていくと、以下のことが分かる(表2-2)。

①東部9区は3種類の住居系用途地域について原則外移行率および緩和型移行面積が圧倒的に小さい。とくに、一種住専では西部7区以西のゾーンと有意な差を示している。多摩東部、多摩南部とは、二

種住専、住居の原則外移行率での大きな差が著しい。つまり東部9区では、相対的にみて緩和的な見直しが押さえられ、逆に規制強化的な見直し(二種住専→二種低層、住居地域→一種中高層など)が行われていた。

②多摩南部は、二種住専および住居で、原則外移行率および緩和型移行面積が最も大きく、中心7区を除いて大きな差をもって原則外移行率が高くなっている。路線の指定の二種住専を二種中高層へ、また住居地域の路線指定を準住居地域へ、という見直しが特徴的であった。

③多摩東部では、一種住専で緩和型移行面積が最も大きく、中心7区および多摩西部を除いて有意な差をもって原則外移行率が高くなっている。同時に、多摩東部では、立川市、昭島市、調布市、東村山市などで基盤未整備地域での開発抑制効果をねらって指定されていた。一種住専容積率60%の地域を一種低層80%へ見直していたことは1989年見直しに似た傾向であると言える。

また、図2-4~図2-9から3種の旧住居系用途

地域別にみると、

④図2-4および図2-7のように、一種住専は見直し前の指定面積で西部7区以西が多い。見直しでは、原則外移行率が、渋谷、保谷、羽村を例外として全般的に他の2つの住居系用途地域と比べて低いが、相対的には多摩のゾーンでやや高い。

原則外移行となる指定面積は区部で297ha、市町部で1084ha（東京都全体で従前一種住専指定面積の3%）であるが、区部ではこの原則外移行面積の46%にあたる137haが二種低層へ、48%にあたる143.4haが一種中高層へ指定替えられている。また、市町部では原則外移行面積のうちの11%、119haが二種低層へ、59%にあたる643.1haが一

種中高層へ指定替えされている。つまり、一種住専の原則外移行について、区部では二種低層への見直しが多かったのに対して、市町部では一種中高層への見直しの方が多くなっている（図2-10）。⑤図2-5および図2-8のように、二種住専の見直しでは渋谷区と多摩南部、多摩東部での原則外移行率が高い。特に渋谷区では、従前の二種住専の面積の97%で原則外となる緩和的な見直しが行われた。

原則外移行となる指定面積は区部で1736ha、市町部で2863ha（東京都全体で従前二種住専指定面積の20%）であるが、二種中高層への指定替えが区部では、原則外移行面積の59%にあたる1020ha、

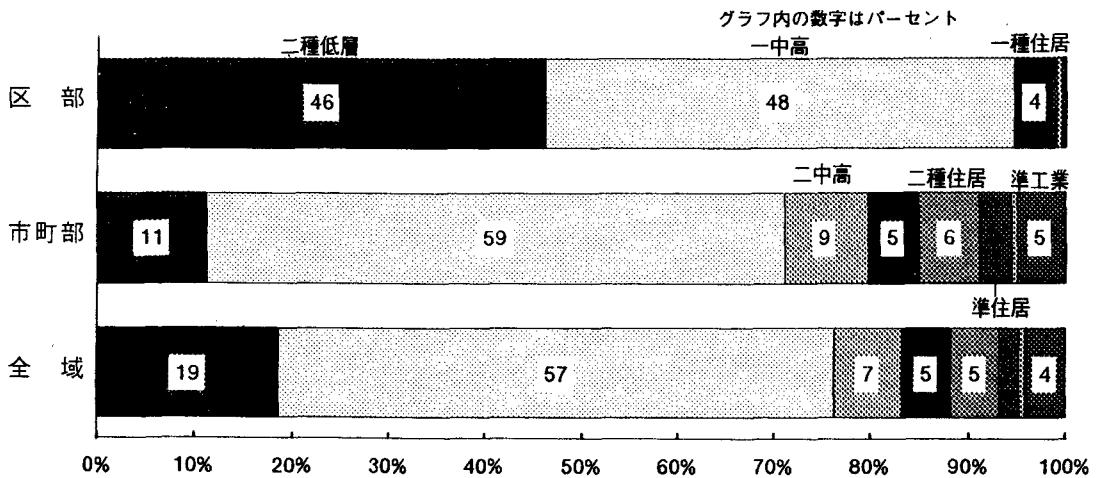


図2-10 一種住専、原則外の用途地域への移行の状況

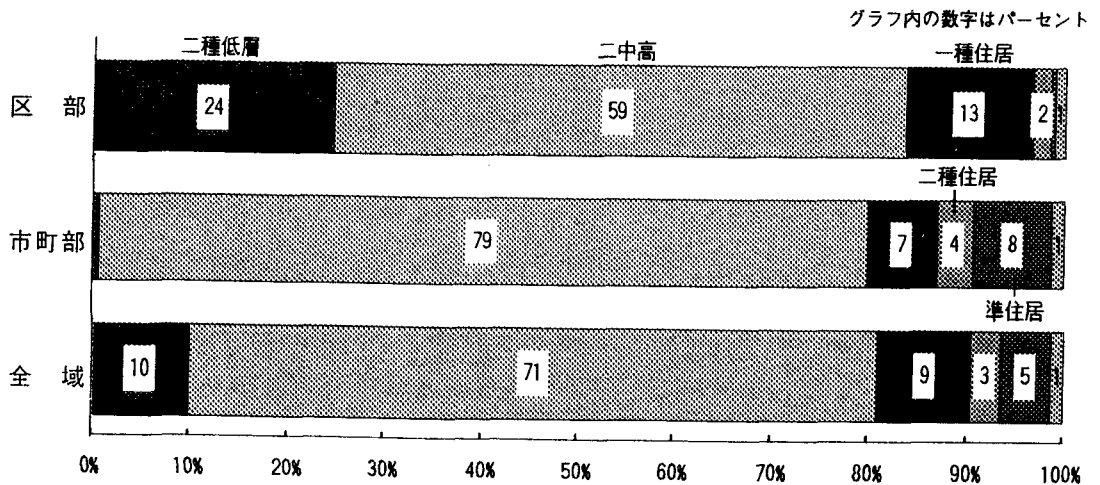


図2-11 二種住専、原則外の用途地域への移行の状況

市町部では79%にあたる2262haほど行われた(図2-11)。つまり、二種住専からの原則外移行では、用途規制が若干強化されてしまう原則移行よりも用途規制の規制値がほぼ等しい二種中高層への見直しがその大部分であったことを示しているのである。また、区部においては、二種住専から二種低層への見直しが原則外移行面積の24%、425haほど行われている。これは、葛飾区、北区、世田谷区での指定替えが大部分を占めている。この二種住専から二種低層への規制強化型の見直しは後日、稿を改めて論じたい。

⑥住居地域の指定は、もともと区部で多く、面的に指定されているのに対して、市町部では、幹線道路沿いに路線的に指定されている地域が多かった。図2-6および図2-9のように、住居地域の見直しではその原則外移行率では多摩南部を中心に、市町部で高くなっている。住居地域の見直しで特徴的なことは、いま述べた市町部での相対的にみれば緩和的な見直しの多さと、中心7区における動きの二点である。前者の市町部での動向は、住居地域が路線的に指定されていた地域が二種住居ないし準住居地域へと指定替えされたことによる。また中心7区は、事務所、商業建築物で床面積3000㎡および風俗営業施設の立地の可否という一種住居と二種住居の規制値が現実の土地利用動向に照らしてみた場合にシビアに効いている地域が多か

ったことによるものと考えられる。現に千代田区、中央区では、区の方針の表明、ないしたたき台としての素案では一種住居に指定したが、主に企業とビル所有者とのやりとりの中で、二種住居に変更した地域があった。

原則外移行となる指定面積は区部で1758ha、市町部で1334ha(東京都全体で従前住居地域の指定面積の27%)であるが、二種住居への指定替えが区部では、原則外移行面積の60%にあたる1056ha、市町部では48%にあたる642.1haほど、また準住居地域への指定替えが区部では、25%にあたる438.4ha、市町部では49%にあたる652.3haほど行われている(図2-12)。

原則外移行となる見直しの面積推移から浮かび上がってくる今回の用途地域見直し実態の特徴をまとめれば次のようになろう。まず、現在の3種の住居系用途地域を、一種住専が一種低層と二種低層の2つ、二種住専が一種中高層と二種中高層の2つ、住居地域が一種住居、二種住居、準住居地域の3つ、とそれぞれ2ないし3種に細分化されたもの考える。その上で原則外移行となる指定替えをみていくと、住居系用途地域が3種から7種に細分化され、7種を積極的に運用していくというよりも、2ないし3のそれぞれの枠内での指定替えで大部分を占めていた。(一種住専は、従前指定面積比の3%のみが原則外移行となる見直しであったので、一

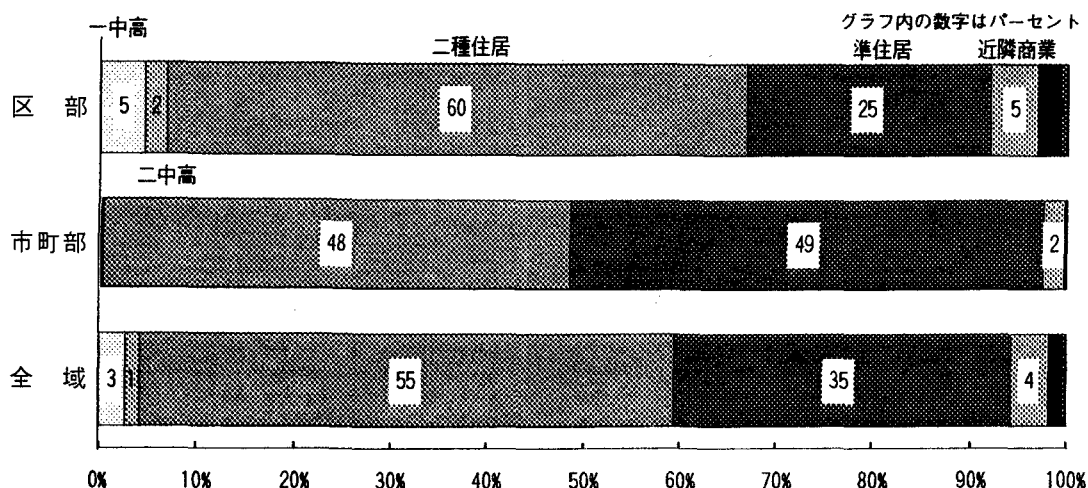


図2-12 住居地域、原則外の用途地域への移行の状況

種中高層への見直しが割合では多くなっているが、そのほとんどが用途規制に関しては現状維持であったと考えてよい。) 既存不適格の発生を押さえるという観点から、原則外移行となる見直しが行われたものと考えられる。

また、指定の方法が、従前の指定が路線式か面的かという違いによって、見直しの動向が異なっていることがとりわけ住居地域の見直しにおいて推察されるのであるが、この指定の形状別に見直しがどう異なっているのかについては残された課題として今後検討していきたい。

さて、従前で3種の住居系用途地域以外の地域、すなわち商業系、工業系の用途地域の見直しについても簡単に触れておきたい。

まず、商業系の見直しであるが、見直し前の近隣商業地域と商業地域を合わせた商業系の指定は東京都全体で12922haであったが、東京都原案の時点では、住居系への見直しが3.6ha、工業系への見直しが0.8haとまったくと言っていいほど変更は行われなかった。

また、工業系からの見直しに関しては、見直し前の工業系の指定が東京都全体で17272haであったが、住居系への見直しが80.2ha(このうち準工から住居系への見直しが72.6ha)また商業系への見直しが31.7haであった。準工業から住居系用途地域への見直しは、中央区、江東区、北区、板橋区、足立区などでまとまった面積(8ha以上)で行われた。とりわけ、中央区では準工から二種住居への見直しが、33.7haほど行われている。準工業から住居系への見直しは、区部から工場が消滅、転出することによる土地利用の転換に対応したものと考えられるが、大規模工場が転出した地区と、小規模な工場が住宅と混在して立地している状況下で中小工場が減少していく地区という、実際の土地利用上の違いは生じているものと想定される。土地利用転換の適切な誘導を目的とした用途地域の見直し実態が、この違いにどう対応しているかを検討していく必要がある。

2. 3 容積率の見直し面積推移の把握

容積率の見直しを区部と市町部で分割して集計

した結果が表2-3および表2-4、また東京都全域として集計したものが表2-5である。特徴的な点を述べる。

東京都全域の推移表(表2-5)を見ると、従前容積率が200%以上の地域では、容積率の変更が行われなかった面積が見直し前の面積の98%以上にのぼっている。商業系の用途地域で、容積率300%以上に指定されている地域が多いことを勘案すると、今回の見直しでは、商業系用途地域での容積率の緩和は小規模なものにとどまったものと考えられる。

つぎに、住居系用途地域の指定帯にあたる、容積率50%から200%が指定されている地域での容積率の変更状況をみてみる。(図2-13および図2-14)

①容積率/建ぺい率=60/30が80/40に見直されている面積が区部では109haであるのに対して、市部では従前指定面積の47.5%、5702haに達している。

②80%に指定されている地域での変更は、面積で見ても従前の指定面積比で見ても100%の見直しよりも容積率の緩和は少なくなっている。しかも、区市別には、80%からの緩和は、区部ではほとんどないのに、市町部で多いことが特徴的である。東京都全体で、80%指定地区面積は14262ha、100%指定地区面積は11526ha。今回の見直しで従前80%地区では従前面積比で5.7%、812haが緩和。これに対して従前100%地区では従前面積比で18%、969haで容積率の緩和が行われている。

③100%からの変更は、80%に指定されていた地域よりも、従前指定に対する面積比で一層の容積率の緩和が行われたことを指摘した。区部では、100%指定地域からの容積率の緩和が340haと最も多くなっている。

④容積率200%の指定は、二種住専に指定されている地域が多いものと考えられるが、200%指定地域での容積率の緩和は、市町部よりも区部が多い。区部では、従前200%指定面積の0.6%、135haで容積率の緩和が行われたのに対し、市町部では0.5%、75haとなっている。なお、区部で容積率200%を100%へ122.2haほど変更されたのは、江

表2-3 容積率の推移 (区部)

(ha)

前後	50%	60%	80%	100%	150%	200%	300%	400%	500%	600%	700%	800%	900%	1000%	合計
50%	32.3														32.3
60%		558.2	109.1			16.4	0.1								683.8
80%			1529.3	6.8	16.9	5.1	0.2								1558.3
100%				6868.0	309.5	27.2	3.9								7208.6
150%					4245.1	177.2	2.4								4424.7
200%				122.2	0.3	20225.3	129.2	5.3	0.4						20482.7
300%					0.4	2.7	13398.4	204.3	15.8	14.1	1.3				13637.0
400%						0.1	3.0	3878.8	25.6	3.1	1.7				3912.3
500%						1.1	3.3	0.5	2383.3	49.1	0.3				2437.6
600%										1457.8	3.1				1460.9
700%											753.4				753.4
800%												395.3			395.3
900%													108.6		108.6
1000%													0.8	128.5	129.3
合計	32.3	558.2	1638.4	6997.0	4572.2	20455.1	13540.5	4088.9	2425.1	1524.1	759.8	395.3	109.4	128.5	57224.8
割合	0.1%	1.0%	2.9%	12.2%	8.0%	35.7%	23.7%	7.1%	4.2%	2.7%	1.3%	0.7%	0.2%	0.2%	100.0%

表2-4 容積率の推移 (市町部)

(ha)

前後	50%	60%	80%	100%	150%	200%	300%	400%	500%	600%	700%	800%	900%	1000%	合計
50%	3739.2		3.5		6.8	107.7									3857.2
60%		5895.3	5701.7	186.0	99.5	110.8	0.6								11993.9
80%	2.7	0.7	11920.9	422.4	149.3	203.6	3.9	0.3							12703.8
100%		4.3	0.4	3689.4	348.5	268.7	5.1	0.8							4317.2
150%					1380.9	47.6	1.5	0.3							1430.3
200%	0.4	0.9	14.1	0.6	2.3	16419.3	65.7	9.7		0.1					16513.1
300%							1123.2	26.9	2.3	0.1					1152.5
400%								419.7	1.2	0.1					421.0
500%								0.5	219.7	0.1					220.3
600%										174.4					174.4
700%											24.6				24.6
800%												3.1			3.1
900%															0.0
1000%															0.0
合計	3742.3	5901.2	17640.6	4298.4	1987.3	17157.7	1200.0	458.2	223.2	174.8	24.6	3.1	0.0	0.0	52811.4
割合	7.1%	11.2%	33.4%	8.1%	3.8%	32.5%	2.3%	0.9%	0.4%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	

表2-5 容積率の推移 (東京都全域)

(ha)

前後	50%	60%	80%	100%	150%	200%	300%	400%	500%	600%	700%	800%	900%	1000%	合計
50%	3771.5		3.5		6.8	107.7									3889.5
60%		6453.5	5810.8	186.0	99.5	127.2	0.7								12677.7
80%	2.7	0.7	13450.2	429.2	166.2	208.7	4.1	0.3							14262.1
100%		4.3	0.4	10557.4	658.0	295.9	9.0	0.8							11525.8
150%					5626.0	224.8	3.9	0.3							5855.0
200%	0.4	0.9	14.1	122.8	2.6	36644.6	194.9	15.0	0.4	0.1					36995.8
300%					0.4	2.7	14521.6	231.2	18.1	14.2	1.3				14789.5
400%						0.1	3.0	4298.5	26.8	3.2	1.7				4333.3
500%						1.1	3.3	1.0	2603.0	49.2	0.3				2657.9
600%										1632.2	3.1				1635.3
700%											778.0				778.0
800%												398.4			398.4
900%													108.6		108.6
1000%													0.8	128.5	129.3
合計	3774.6	6459.4	19279.0	11295.4	6559.5	37612.8	14740.5	4547.1	2648.3	1698.9	784.4	398.4	109.4	128.5	110036.2
割合	3.4%	5.9%	17.5%	10.3%	6.0%	34.2%	13.4%	4.1%	2.4%	1.5%	0.7%	0.4%	0.1%	0.1%	

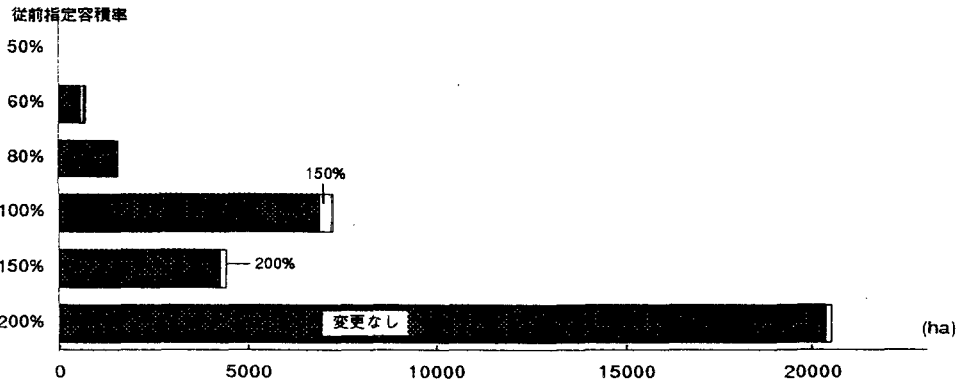


図2-13 区部従前容積率50%~200%地域見直し状況

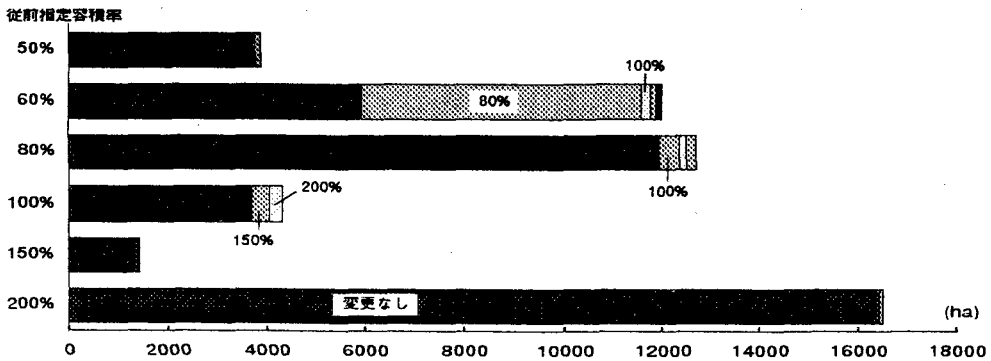


図2-14 市町部従前容積率50%~200%地域見直し状況

戸川区の葛西臨海公園の敷地内である。

⑤原案段階における、都全体としての平均容積率の推移としては、 $(\text{指定容積率} \times \text{指定面積})$ の総和 \div 指定面積の和) としてみると、都全体で、191.77% \rightarrow 194.79%へ、区部では、252.87% \rightarrow 254.13%に対し、市町部の125.56% \rightarrow 130.49%と、その緩和が著しい。

3. 区・市町の見直しの方針と見直し作業の分析

この章では、東京都下の区市町自治体の担当部局に対して行ったアンケート調査の結果を元に考察を行う。

3. 1 今回の用途地域見直しへの区市町村自治体のスタンス

「今回の法改正を踏まえた用途地域の見直しをどのように捉えましたか」と複数回答で尋ねた結果が図3-1である。

用途地域制度には、都市の土地利用の目標像、将来像を提示し誘導する制度という考え方と、現時点での土地利用の動きを規制し、環境を保全する制度という考え方があるが、回答は、「将来像を実現する機会」と回答した自治体が24(全自治体数の45%)、また、「現時点での土地利用上の問題点を解決する機会」と回答した自治体が22、(全自治体数の42%)であった。また、この中で両方の機会と回答した自治体は、2区6市町(全自治体の15%)あった。つまり半々の状況であった。

法制度上、目標像を示す都市計画マスタープラ

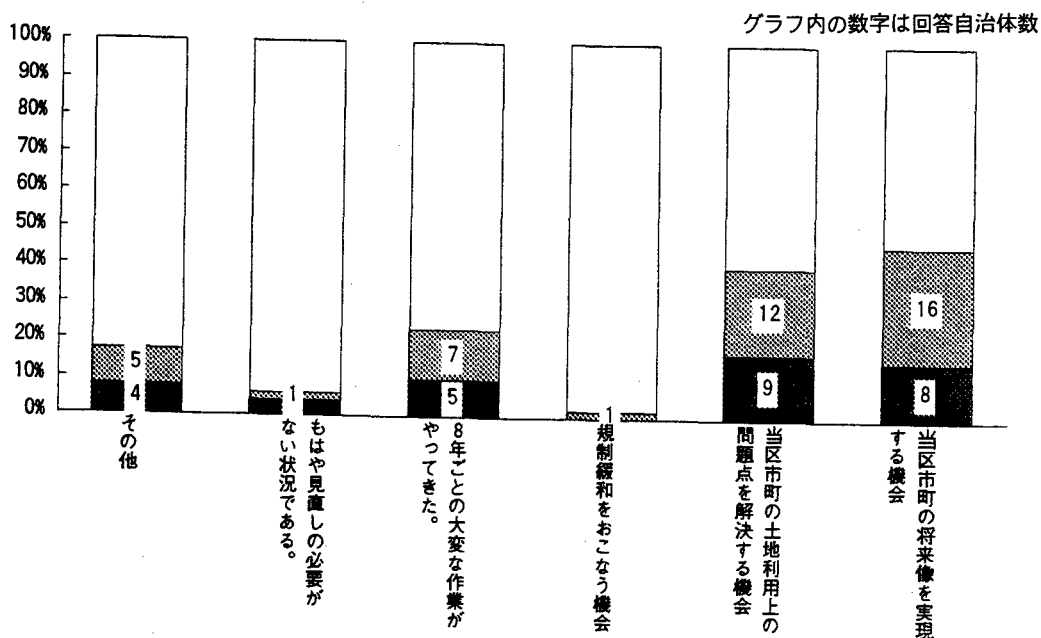


図3-1 今回の用途地域見直しのとらえ方

ンが創設され、用途地域指定図が都市の目標像を示す図面ではなくなり、用途地域は手段として扱われることになった。しかし、用途地域の見直しに際し、法定の都市計画マスタープランが策定されていた自治体は都下の54区市町の中で2区にすぎなかった。このような状況において都市計画を策定する現場では、用途地域の見直しを当該地域の土地利用状況、および、住宅政策、土地区画整理事業などの進捗状況をもとに行うことにより将来像を実現しようとしていたと考えることができよう。

区部と市町部に分けてみると、「将来像を実現する機会」に回答した自治体が、区部では8自治体（35%）であるのに対して、市町部においては16自治体（53%）と多くなっている。市町部では、区部と比べて開発の余地のあり、土地利用の誘導により、より積極的に将来像を実現しようとしていたと想定される。

「もはや見直しが必要がない」と回答した自治体、つまり、用途地域の地域数は現行のままで十分であると考えていた自治体が3自治体あった。墨田区、練馬区、狛江市である。それぞれの自治体のもつ

土地利用上の問題点には相違があるものと考えられ、一概に既成市街地と新市街地での運用の差ということとはできない。

また、その他と回答した自治体の中に、「都市計画マスタープラン策定までの間は原則移行」（中野区）、「都市計画マスタープランの義務づけの上では①と答えたいが、現実的な見直しは、都市計画マスタープランの策定の上で見直しを図れる状況になかった（時間的制約）ので、その他と答えざるを得ない」（東大和市）、とマスタープランの策定をまって、用途地域制度の本格的な見直しを行うとする注目すべき自治体があった。

3. 2 独自の指定方針・基準

東京都の作成した用途地域見直しの方針・基準の他に各自治体が個別に独自の見直しの方針・基準を作成していることは、高見沢実（1989）が既に指摘しているが、東京都全体として方針・基準の策定状況はどうなっているのかを尋ねてみた結果が図3-2である。

区部においては23区のうち約9割の21の区で、また市町部においては29自治体のうち約7割半の

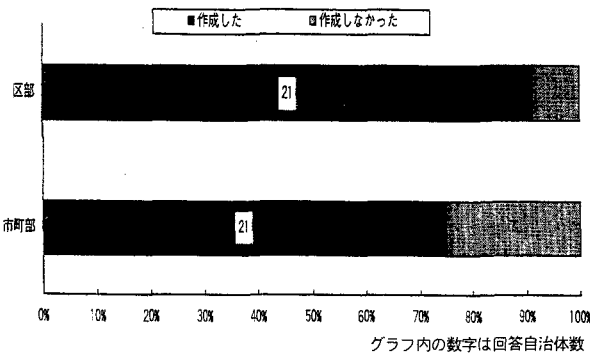


図3-2 区市町自治体の独自の用途地域見直し方針の策定状況

21自治体、東京都全域では約8割の自治体で独自の指定方針・基準を作成していることが分かった。東京都の指定方針・指定基準をより地域的なレベルで具体化したものとして評価できよう。

今後、各々の文書を分析することにより以下の二点について検討することは重要な研究課題であろう。第一に、その個々の内容を吟味し、その地域の独自性とはなんであるのかを検討することである。第二に、この文書が果たす役割、機能についてである。行政内部における技術指針なのか、それとも住民説明会等で使用され（住民に公開されるか否かも問われる）、用途地域の図面だけでは説明不足な点を補完するものなのか、それとも、東京都の指定方針・基準のあり方自体を改善していくという視点から作成したものなのか、という点である。

3. 3 見直し全般に影響を与えた要素

見直し原案の作成にあたって自治体は、東京都が示す方針と、先ほどみた自治体独自の方針に基づいて素案を作成し、その素案を住民や企業に提示し意見の交換を行い、素案を修正し、東京都へ提出する見直し原案を作成する、というプロセスを踏む。そこで、区市町にとって用途地域見直しの完成版とも言える原案の作成を終えて、「結果的に特に影響の大きかった要素は何であったのか」と尋ねてみた。

調査票では13の項目をたずねたが、ここでは相対的にみて区部よりも市町部において、住居系用途地域での用途及び容積率の緩和的な見直しが「住

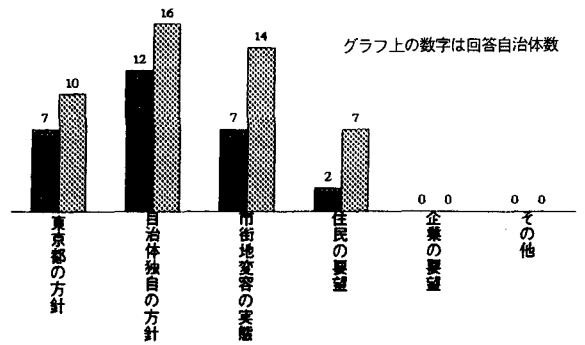


図3-3 一種住専の規制緩和的な見直しに最も影響を与えた要素

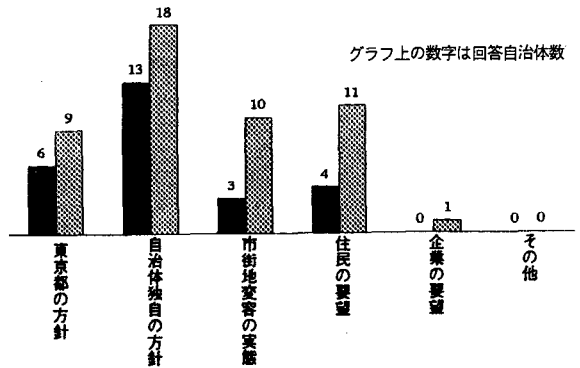


図3-4 住居系用途地域での容積率の緩和に最も影響を与えた要素

民要望」をうけて行われた、と回答している点をとあげた。これは、一種住専を一種低層以外に見直す場合に、住民からの要望が大きかったと答えた自治体が、区部では一区であったのに対し、市町部では7自治体あったこと（図3-3）、および住居系用途地域での容積率の変更に際し、やはり市町部において、住民要望が大きな影響を与えたと回答していることからうかがえるものである（図3-4）。市町部の一種住専の容積率/建ぺい率=60/30の地域においては、1989年見直しと同様、形態規制の緩和要望が強く、その要望が反映された結果となったのである。

3. 4 用途地域見直し作業とマスタープランの策定状況

本アンケート調査は、区市町自治体がそれぞれ見直し原案を作成した後であった。その時点における都市計画マスタープランの策定状況をたずね

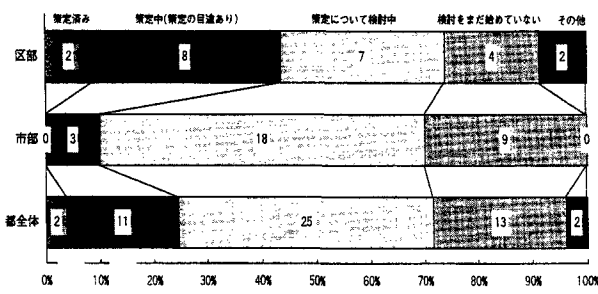


図3-5 都市マスタープランの策定状況
 グラフ内の数字は回答自治体数

た(図3-5)。マスタープラン策定済みの区は2区(台東区、足立区)のみであった。つまり、用途地域の見直しがマスタープランの策定に先行して行われていたのである。これは、用途地域は三年以内に見直しをするよう指示されているのに、マスタープランには期限明示がなかったためであったと考えられる。

ただし、「策定中(策定の目途あり)」と回答している自治体の中には、世田谷区のように、1986年に作成した都市整備方針を改正するという形で、ブロック別に住民参加を取り入れ、また全体としても「区民参加セミナー」という形で参加を取り入れる中で自治体としてのビジョンを策定している自治体もある。その意味では、「策定中」としている自治体は、都市計画法上の市町村マスタープランに類するようなビジョンが存在している自治体が少なくなかったと考えられる。

3.5 都市計画のマスタープランを策定するにあたってベースとなった既定計画書

いま示したように、大部分の自治体にとって都市計画マスタープランは用途地域の見直し後に行われる状況にある。ここでは、マスタープランの策定にあたりベースとなった既定計画書を2つまであげてもらった。

区市町の計画書を①地方自治法にもとづく基本構想・基本計画、②「都市計画サイドの既定マスタープラン」、③その他と三つに分類して状況をみたのが表3-3である。②の「都市計画サイドのマスタープラン」とは、実質的には高見沢実(1989)の述べる「『整備・開発又は保全の方針』が緑のマスター

プラン等の部門別詳細化を図る中で昭和55年に創設された『都市再開発方針』を指す。

設問に対し、「都市計画サイドのマスタープラン」を挙げた自治体は、53自治体中32(60%)にのぼっていた。2つあげた自治体において、①地方自治法上の基本構想・基本計画と②都市計画サイドのマスタープランの両者をあげた自治体は、9自治体(17%)であった。

区部においては、1980年代後半以降、地方自治法による基本構想・基本計画を上位計画とし、各区の都市整備部などの都市計画サイドで都市計画マスタープラン的なものが作成されていたが、都市計画法上のマスタープランのたたき台としても、当然のことながら、これらの蓄積された計画書がベースとなっていたことがうかがえる。これらの計画書の中に明示されている都市像と土地利用の方針に対して、用途地域の指定は整合性を保つよう考慮されているものと思われる。

また、1990年の大都市法の改正により策定が義務づけられた各区市別の住宅マスタープランをあげた自治体が新宿、品川、中野、日野、東村山の5自治体あった。住宅・居住環境整備の方針と用途地域との関係という点から、どのような関係になるのか今後の動向が注目される。

3.6 地区計画策定の方針

区市町自治体が、地区計画をどれくらいの範囲でカバーしようとしているのか、という点について①「全市(全区、全町)を地区に分割して、将来的にはその全地区に地区計画をかける方向を打ち出している」、②「マスタープラン(またはそれに類するもの)において「策定の必要がある地区」とした地区についてかけるつもりである」、③「そのときどきにおいて、必要が生じたときにかけるつもりである」、④「地区計画の策定は考えていない」とたずねた結果が図3-6である。

「将来的には全地域にかける」と回答した自治体は1区にとどまった。都全体で43%の自治体(23自治体)が、マスタープランにおいて「策定の必要がある地区」と位置づけた地区にかけると回答している。「策定の必要がある地区」にはさまざま

表3-1 マスタープランの策定にあたりベースとなった既定計画書

	都市計画サイドのマスタープラン	地方自治法に基づく基本構想・基本計画	その他
千代田	1992 千代田区街づくり方針	1992 千代田区新基本構想	
中央		1994 中央区第二次改定基本計画	
港	1988 港区街づくりマスタープラン		
新宿	1988 新宿区都市整備方針		1993 新宿区住宅マスタープラン
文京	1987 文京区まちづくり指針		
台東		1990 台東区総合計画	
墨田	1991 まちづくり方針		
江東	1990 基本構想	1995 都市整備方針	
品川	1985 品川区市街地整備基本構想		1993 品川区住宅マスタープラン
目黒			
大田		1989 大田区長期基本計画	
世田谷	1987 都市整備方針	1987 区新基本計画	
渋谷	1985 渋谷区土地利用計画	1985 渋谷区基本構想	
中野	1986 中野区まちづくり推進計画		1995 中野区住宅マスタープラン
杉並	1997 杉並区まちづくり基本方針		
豊島	1990 豊島区地区別整備方針		
北	1986 北区都市整備構想		
荒川			
板橋	1989 まちづくりいたばし21		
練馬	1991 練馬区街づくり基本計画		
足立		1993 足立区基本計画	
葛飾	1990 市街地整備方針		
江戸川		1986 江戸川区長期計画	
八王子	1994 八王子市土地利用計画報告書	1994 八王子21プラン	
立川		1992 立川市新長期総合計画第2次基本計画	1982 T.T.T.計画、東京都策定
武蔵野			
三鷹		1990 青梅市総合長期計画	
府中		1993 府中市総合計画	
昭島	1995 整開保		1995 市街化区域内農地土地利用基本計画
調布	1990 整開保	1990 調布市総合計画	
町田	1993 整開保	1993 町田市基本構想・基本計画	
小金井	1992 市街地整備基本計画	1992 長期総合計画(第2次基本構想)	
小平		1985 小平市新長期総合計画	1990 小平市駅周辺土地利用構想(案)
日野	1991 日野市土地利用基本方針		1993 日野市住宅マスタープラン
東村山	1993 東村山市土地利用構想		1993 東村山住宅マスタープラン
国分寺		1992 国分寺市基本計画	
国立		1991 国立市総合構想・基本計画	
田無	1991 都市ビジョン構想		1994 市道整備計画
保谷	土地利用計画		
福生			
狛江		1989 都市整備基本計画	
東大和	1985 東大和土地利用計画調査報告書	1993 東大和市第2次基本計画	
清瀬			
東久留米	1987 市街地整備基本計画		1988 地区整備基本計画
武蔵村山	1991 武蔵村山市都市整備計画		
多摩	1991 多摩市土地利用計画		
稲城	1992 土地利用計画		
秋川		1988 秋川市総合計画	
羽村			
瑞穂町	1970 整開保	1991 瑞穂町長期総合計画	
日の出町			
五日市	1995 新市建設計画		

空白の自治体は、今回ベースという聞き方では挙げなかったことを示しており、整開保や住宅マスタープランが策定されていない、ということではない。

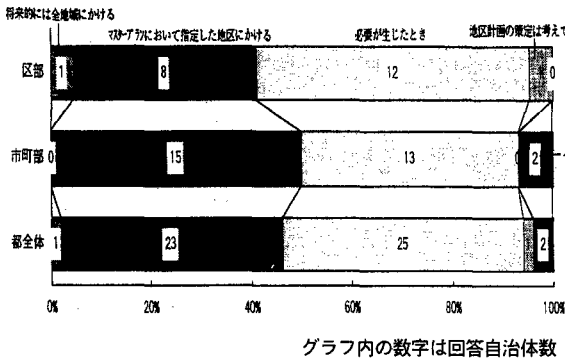


図3-6 地区計画をどれだけの範囲に策定しようとしているか

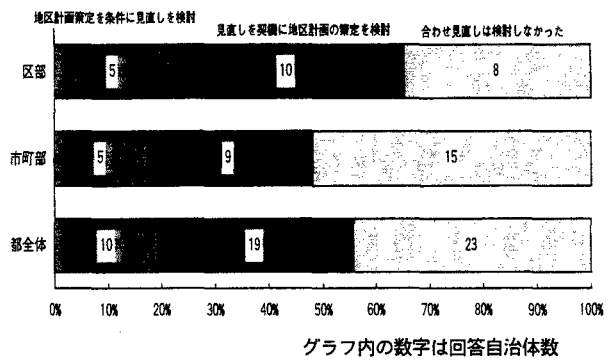


図3-7 用地地域の見直し作業における地区計画の策定ないし見直しの検討状況

な地区が含まれるであろうが、本論で問題にしている住居系用途地域が指定された地域すなわち住宅地においては、①これから市街化する地域の空間コントロール手法つまり基盤づくりと上物整序手法として、もう一方で②既成市街地の修復型の住環境整備を進めていこうとする地域における計画と事業を連携させる技術として地区計画が策定する、言い換えれば「事業を担保するために地区計画をかける」(世田谷区へのヒアリング調査から)という運用実態が想定される。

また、「マスタープランにおいて『策定の必要がある地区』と「そのときどきにおいて、必要が生じたときにかけるつもりである」と回答した自治体が90% (48自治体) に達している。これは、言い換えると、まちづくりの合意、つまり共有の市街地のビジョンを住民間および民-官間でもっている場合には、その実現策として地区計画が策定され、その他の場所では地域制によって最低限の規制をかけておく、という方向性がうかがえる。

3. 7 地区計画の同時策定(または見直し)の状況

用途地域の見直しに合わせて、地区計画の新規策定ないし見直しを行おうとしていた自治体がどれくらいあったのかをたずねた結果が図3-7である。①「地区計画策定の方針は決定していたので、それを条件に用途等の見直しを検討した」、②「見直しを契機に地区計画の策定を検討した」と

いう地区があったかどうかをたずねた。

これによると、東京都全体で5割強の自治体で、また区部だけをとってみれば、15区(65%)で用途地域の見直しと合わせて地区計画の新たな策定、ないし変更を検討していた。

3. 8 原則移行で既存不適格建築物が発生する場合の対処

既存不適格への対処について、「原則移行を行う際に、指定内容によりいくつかの既存不適格建築物が生じた場合、貴区市町ではどのような対応をなされましたか」と単数回答で尋ねた結果が図3-8である。まず、「①ほとんど生じなくなるように用途地域等を指定するよう考慮した」に回答した自治体は、28% (15自治体) であった。そして、「②一定の割合以下であれば多少存在することは仕方ないとした」、「③まちづくりのビジョンが明確であればある程度までは問題ないとした」、「④各

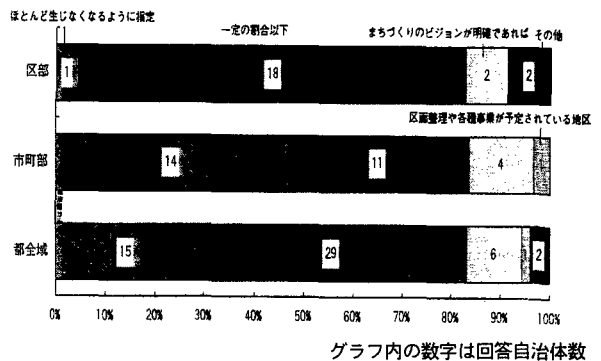


図3-8 原則移行で既存不適格建築物が発生する場合の対処

種事業が予定されている地区であれば、ある程度までは問題ないとした」の3つの回答を「なんらかの基準にもとづいて指定」と捉え、3つ合わせると全自治体の68% (36自治体) であった。これは、計画の理念をあるレベルまで追求し、安易な緩和を避ける努力をした自治体が多数を占めていることを示している。

しかし、区部よりも市町部において、「ほとんど生じなくなるように指定」と回答した自治体が多かった。これは、市町部で一種住専で容積率/建ぺい率 = 60/30の地域の約半分の47.5% (5701ha)の面積が80/40に変更されており、またこの見直しを今回の用途地域見直しの焦点にあてていた自治体があったことが背景になっているものと思われる。区部では主に用途、市町部では用途以上にすでに以前から問題となっていたと思われる容積を含めた形態規制に関する既存不適格建築物の発生がその内容であったことの差がこのアンケート結果にあらわれているものと考えられる。

また、「②なんらかの基準にもとづいて指定」と回答した自治体が多かったが、前節でみたように規制強化的な原則外移行はここでは多くはなく、今回の見直しにおける「なんらかの基準」とは、新たに発生する既存不適格を含めて一定の既存不適格の発生は止むをえないとしながらも、住環境の保全という観点から、用途に関して若干の規制強化となる原則移行を追求し、緩和幅の縮小に努めた、という自治体の意識のあらわれと考えることができよう。

3. 9 7種の住居系用途地域の運用方針

細分化された住居系用途地域の運用方針を「住居系の用途地域が増設されたことに対する貴区市町の運用の方針はどれでしょうか」と単数解答で尋ねた結果が図3-9である。「①積極的に7種を活用」が、7.5% (4自治体)、「②なるべく原則移行、都市の将来像を考慮して原則外的な指定」が11.3% (5自治体)、「③なるべく原則移行、許容できない既存不適格の是正のために原則外的な指定」が41.5% (23自治体)、「④極力原則移行」が37.7% (20自治体)

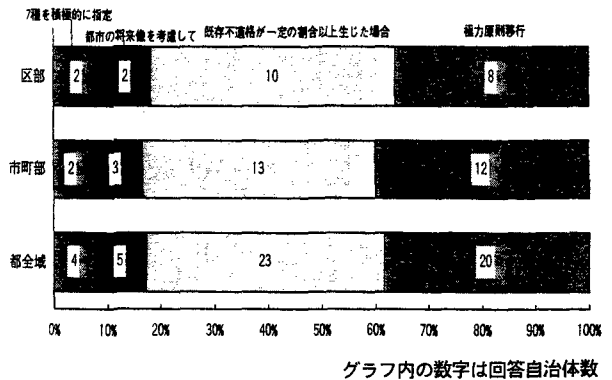


図3-9 7種の住居系用途地域の運用方針

自治体)であった。

全体的に見て、今回の法改正にともなう見直しでは、建設省、東京都の示す「原則移行」を基本的な見直し方針とし、原則移行で既存不適格が発生する場合に原則外的な移行が行われた、とすることができよう。また、これは区部、市町部で回答の傾向に変化は見られなかった。

3. 10 4種の新設住居系用途地域の区市町自治体による評価

今回の細分化により新しく新設された4種の住居系用途地域について、その個別的な評価を①「住機能の保護に有効」、②「意図した市街地像への誘導が可能」、③「地域の実状にあった指定ができる」とたずねた結果が図3-10である。これによると、

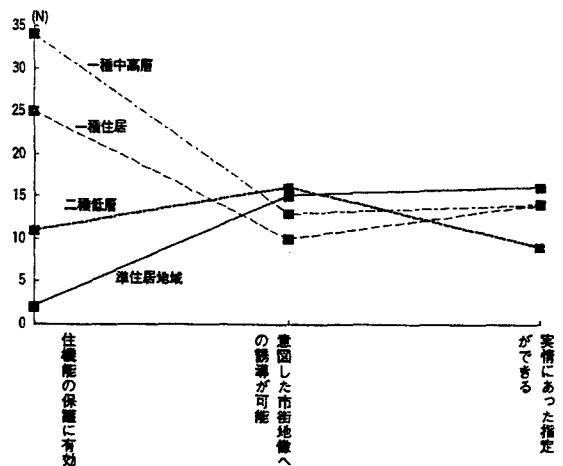


図3-10 4種の新設住居系用途地域の区市町自治体による評価

二種住専、住居地域からの原則移行となる一種中高層と一種住居を「住機能の保護に有効」と評価している自治体が、「意図した市街地像への誘導が可能」と評価している自治体より多い。特に一種中高層では「住機能の保護に有効」に回答した自治体が6割半（35自治体）に達していた。

これまでの二種住専および住居地域において今回原則移行となった地域では、従前よりも住機能の保護を図ることができる用途規制が可能になったと半分近くの自治体が判断している。つまり、今回の細分化とその原則移行による指定は、住機能の保全という観点からみると、有効な意義をもっていたと考えられているのである。

逆に二低層と準住居では「意図した市街地像への誘導が可能」と評価している自治体の方が「住機能の保護に有効」と評価している自治体よりも多

くなっている。とくに、準住居は、三割弱の自治体が意図した市街地像への誘導が可能と判断し、さらに三割の自治体の実態にあった指定ができると判断して、これらの地域の運用を図ったとしている。

3. 11 住民説明会の機能

区市町自治体は、当該地域における用途地域見直し素案を作成した後、その素案の住民説明会を行っている。ここでは、その住民説明会の役割・効果についての評価を5段階評価でたずねた（図3-11）。

「大変そう思う」と「まあそう思う」を設問に対する肯定的な評価として考え、肯定的に評価している自治体が半数を超えている設問は、肯定的な回答数が多い順に「案について直接、住民の意見

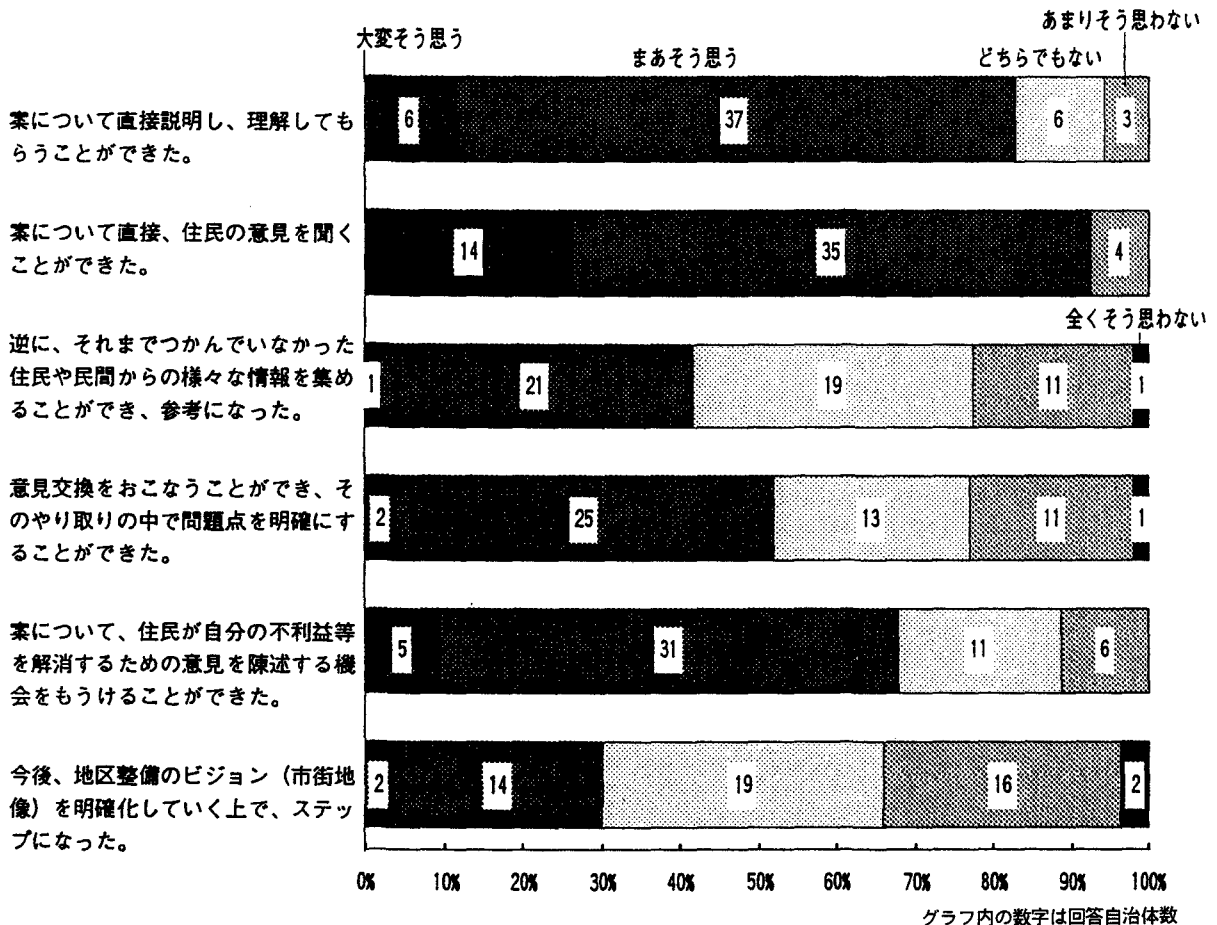


図3-11 住民説明会の役割・機能についての区市町自治体の評価

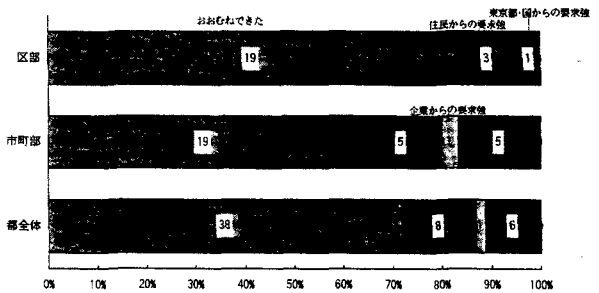
を聞くことができた」、「案について直接説明し、理解してもらうことができた」、「住民が自分の不利益等を解消するための意見を陳述する機会をもうけることができた」、「意見交換を行うことができ、そのやり取りの中で問題点を明確にすることができた」となっている。逆に、「今後、地区整備ビジョン（市街地像）を明確化していく上で、ステップになった」、「それまでつかんでいなかった住民や民間からの様々な情報を集めることができ、参考になった」という設問に対しては相対的にみて否定的な評価が多くなっている。

用途地域の素案の説明会にあたっては、あらかじめ見直し素案は配布されている。説明会で市民から出される意見は、配布された見直し素案において、自己の所有する土地に課される規制に対して意義を唱えるものが大部分である。たとえば、世田谷区では全部で273件の住民要望・意見が出されたが、その中で緩和要望が230件（84%）、規制強化の要望が40件（15%）であった。

用途地域の指定単位は、敷地ごとに指定するわけにはいかず、地区という単位（東京都の指定基準では住居系用途地域の最低指定規模面積はこれまで5haであったが、今回1haないし3haに引き下げられた。）でその変更の可否が判断され、当該自治体レベルというスケールから指定案が作成される。しかし、その素案の説明会での住民意見は、個々の敷地ごとの要望として、つまり、個別利害の表明として出てくるのである。地域制の目的は集団的であるのに、その実現段階においては、個別の単体ごと、つまり敷地ごとに動く仕組みになっており、共有のビジョンよりも、個々の敷地単位の要望によって用途地域の指定が左右されるのである。わが国の土地利用計画制度は個々の敷地単位の規制というレベルから、その中間のレベルがなくすぐに都市というレベルにいたっていると言われているが、(cf.中井1993) 集団既定と単体既定を切り離し、用途地域制度を集団既定として機能しうる街区といった単位で動くような仕組みに転換していかないと、個別の意見に引っ張られて、マスタープランの実現策としてうまく機能しないのではないかと推察される。

3. 12 見直し原案の満足度

見直し原案の作成を終えて、区市町自治体は当初の方針、つまり3-1で尋ねたような素案作成にあたっての方針に近い原案ができたと考えているであろうか。その点を尋ねたのが図3-12である。

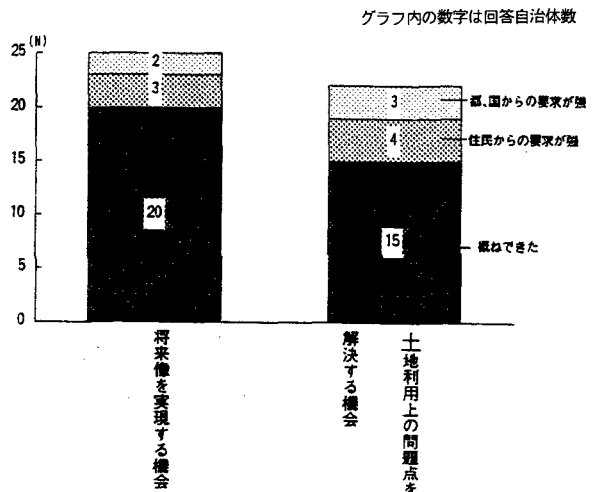


グラフ内の数字は回答自治体数

図3-12 見直し素案作成の方針に近い見直し原案が策定できたか

都全体としては7割強の自治体で、「おおむねできた」としている。また、区部では「おおむねできた」と回答した自治体が8割強であるのに対し、市町部では6割強にとどまっている。

これを、3-1で尋ねた、今回の見直しの方針とクロスさせたのが図3-13である。それほど方針の違いによる顕著な差はみられない。



グラフ内の数字は回答自治体数

図3-13 今回の用途地域の見直しのとらえ方別にみた作成原案の評価

3-13 新用途地域制度の誘導機能面の評価

ここでは、誘導機能面に対する評価を3段階で尋ねた(図3-14)。これによると、まず都全体では3割強の16自治体が「有効な制度になっている」と回答し、4割強の21自治体が「さらに改善が必要」と回答し、また1割強の7自治体が「抜本的な改善が必要」と回答している。

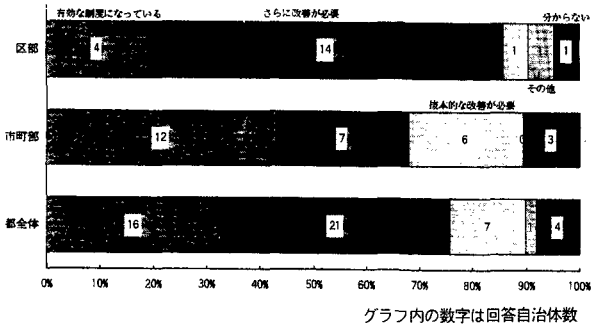


図3-14 新用途地域制度の誘導機能面の評価

この回答は区部と市町部で顕著な差が生じた。つまり、区部よりも市町部で「有効な制度になっている」と回答した自治体が多くなっている。市町部で「抜本的な改善が必要」と回答した自治体の中には、「東京都は現状追認型のため将来の土地利

用誘導にはあまりにもかけ離れている」と制度面だけでなく、その運用面における問題を指摘した自治体があった。市町部は、区部と比べて開発の余地があり、今後の新規開発の誘導にとって、用途地域制度は一定の評価を与えられているものと考えられる。

さらに、3-1で尋ねた今回の見直しの方針とクロスさせてみると(図3-15)、「土地利用上の問題点を解決する機会」と回答した自治体よりも、「将来像を実現する機会」と回答した自治体のほうが、用途地域制の誘導機能面に対する評価が高くなっていた。

3.14 用途地域制以外に運用している土地利用誘導のための補完制度

「有効な制度になっている」と回答した自治体が3割強にとどまっている現状において、各自治体は用途地域以外にどのような方法で土地利用の目標像の実現を図ろうとしているのであろうか。

現状においては土地利用の誘導のために、用途地域制度以外に、地区計画制度、開発指導要綱、特別用途地区制度が相対的に多く活用されている(図3-16)。

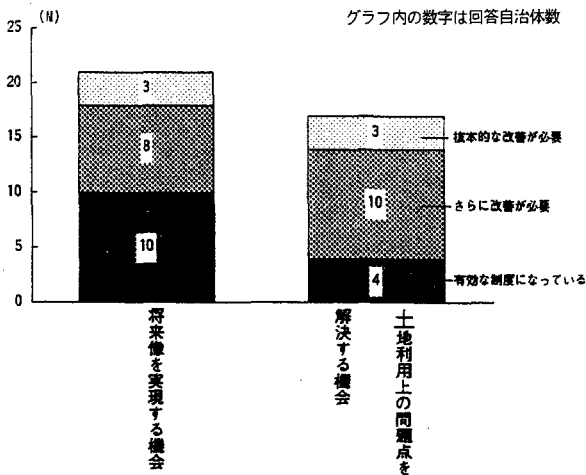


図3-15 今回の用途地域見直しのとらえ方別にみた誘導機能面での評価

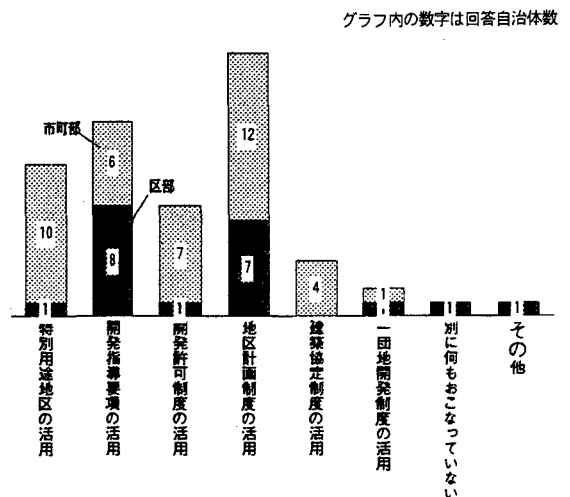


図3-16 用途地域制度以外に合わせて運用している土地利用誘導のための補完制度

4. 原則外移行率と自治体アンケートのクロス分析

ここでは、①今回の用途地域見直しのとらえ方、②細分化された住居系用途地域の運用の方針、③既存不適格への対処についてのアンケート調査、と指定面積の推移のクロス分析を行う。

このクロス分析、自治体の見直しの方針が実際の見直し面積にどう表出しているのかを把握することを目的としている。

4. 1 用途地域制度のとらえ方と原則外移行率

まず、3-1の今回の見直しのとらえ方と原則外移行率に有意な差異が生じているかを分析する。3-1の回答別に集計した原則外移行率の平均値を危険率5%で検定したところ、「①将来像を実現する機会」と「②現時点での土地利用上の問題点を解決する機会」の間で、一種住専および二種住専の原則外移行率に関して有意な差が確認できた(表4-1)。つまり、将来像を実現する機会と捉えていた自治体のスタンスが、一種住専と二種住専の規制緩和的な見直しとなってあらわれているのである。

表4-1 今回の見直しのとらえ方と原則外移行率の平均値の有意差検定

選択肢	自治体数 区 市	一種住専		二種住専		住居地域	
		緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差		
①将来像を実現する機会	6 10	7.1 10.0	23.8 24.5	39.4 32.6			
②現時点での土地利用上の問題点を解決する機会	8 6	1.2 1.2	13.7 11.2	18.1 25.4			
①&②	2 6	3.9 3.0	19.2 9.5	46.0 27.8			
		一種住専		二種住専		住居地域	
仮説H:平均値①>平均値②のZ値		2.34		1.66		1.33	

東京都全体として、その動向をみた結果、原則移行をニュートラルと考えた場合に、土地利用上の問題点の解決策としてよりも、目標像の実現という意図から規制を緩和する方向での見直しがより多く行われていた。

4. 2 既存不適格への対応と原則外移行率

3-8の原則移行となる見直しを行う際に発生する既存不適格への対処になんらかの基準をもっていかどうかという点と、原則外移行率の平均値を危険率5%で検定したところ、2つの回答間で一種住専および二種住専の原則外移行率に関して有意な差をもって、①と回答した自治体の方が②と回答した自治体よりも原則外移行率が高いことが確認できた(表4-2)。つまり、「ほとんど生じなくなるように指定」ということは、既存不適格となる建築物に規制を合わせるため、住居地域を含めてすべての地域でより大幅な緩和的な指定となったと考えることができる。

表4-2 細分化された住居系用途地域の運用の方針と原則外移行率の平均値の有意差検定

選択肢	自治体数 区 市	一種住専		二種住専		住居地域	
		緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差	緩和型移行率 平均 標準偏差		
①積極的に7種を活用	2 2	15.0 17.4	44.2 36.4	39.0 32.7			
②なるべく原則移行、都市の将来像を考慮して原則外的な指定	3 3	1.4 .9	24.5 15.7	38.4 31.9			
③なるべく原則移行、許容できない既存不適格の是正のために原則外的な指定	9 13	3.3 4.8	15.4 12.2	36.8 31.6			
④極力原則移行	8 12	3.5 5.3	10.7 13.1	16.4 20.9			
①&②、土地利用の積極的展開を図る	10	8.2 11.1	34.4 26.5	38.7 29.9			
③&④、住環境の保全を志向する	42	3.4 4.9	13.1 12.7	26.6 28.6			
		一種住専		二種住専		住居地域	
仮説H:②の平均値④の平均値のZ値		-5.92		2.15		1.69	
仮説H:③の平均値④の平均値のZ値		-0.18		1.78		3.02	
仮説H:①&②の平均値③&④の平均値のZ値		1.38		2.55		1.28	

また、「②なんらかの基準にもとづいて指定」と回答した自治体が多かったが、前節でみたように規制強化的な原則外移行はここでは多くなく、今回の見直しにおける「なんらかの基準」とは原則移行では用途に関してやや規制強化となるために、新たに発生する既存不適格を含めて一定の既存不適格の発生は止むをえないとして緩和幅の縮小に努めたところがあったと考えることができよう。

4. 3 住居系用途地域の運用の方針と原則外移行率

3-9の細分化された7種の住居系用途地域の運

表4-3 既存不適格への対処と原則外移行率の平均値の有意差検定

選択肢	自治体数		一種住専 緩和型移行率		二種住専 緩和型移行率		住居地域 緩和型移行率	
	区	市	平均	標準偏差	平均	標準偏差	平均	標準偏差
①ほとんど生じなくなるように指定	1	14	7.0	9.5	25.9	22.0	40.0	34.8
②なんらかの基準に基づいて指定	20	16	2.4	3.8	13.5	14.3	26.1	25.3
A)ある基準をもって対応	18	11	2.5	4.2	13.8	15.5	26.2	26.9
B)ビジョン実現の追求	2	4	2.7	1.2	15.4	8.1	29.2	17.9
C)各種事業に合わせた対応	1		0.4		9.0		5.9	
			一種住専		二種住専		住居地域	
仮設H:①>②としたときのZ値			1.89		2.20		1.54	

用方針と、原則外移行率との関係をみたものが表4-3である。この方針ごとの、原則外移行率の平均値の間には危険率5%でつぎの二点について有意な差が生じていた。

第一は、「②なるべく原則移行、都市の将来像を考慮して原則外的な指定」と回答した自治体と「④極力原則移行」と回答した自治体における二種住専と住居地域の原則外移行率である。さらに、土地利用の積極展開を図る(①と②)、及び住環境の保全を志向する(③、④)というビジョンの差に関して、表4-3に示したように選択肢を①と②および③と④にそれぞれ一つにまとめてみると、二種住専の原則外移行率の平均値はそれぞれ34.4%と13.1%で、この2つの平均値の間には有意な差が生じていた。つまり、土地利用の積極展開を図ろうとした自治体のスタンスが、二種住専における緩和的な見直しとなってあらわれた、と考えることができる。さらに、この方針別に、二種住専の緩和的な見直しを用途別にみると(図2-11)、二種住専からの原則外移行では、二中高への移行が多い自治体がほとんどであることが読み取れる。つまり、①、②と答えた自治体であっても、二種住専からの原則外移行では、用途規制が等しい二種中高層への移行が大きな部分を占めていた。

第二は、「③なるべく原則移行、許容できない既存不適格の是正のために原則外的な指定」と「④極力原則移行」と回答した自治体の二種住居と住居地域の原則外移行率である。これは、用途の規制内容の等しい一種住専→一種低層という原則移

行と比べて、二種住専、住居地域の原則移行では既存不適格が生じること多く、緩和型見直しを行わざるを得なかったということを示している。

5. おわりに

本研究の対象とした1994年用途地域改定の社会的背景は、1972年、1989年とは異なるものであった。その特徴を見ると以下のように対比できよう。

<1972年改定：規制強化>

- ①地価動向：戦後二回目の地価高騰期で、郊外の住宅地からの地価高騰。
- ②都市開発：大都市郊外での大規模住宅開発と既存市街地でのマンション開発。高層マンションによる日照問題が激化。ミニ開発も多発。
- ③開発主体：不動産資本の確立。住宅分譲業者の乱立。住宅金融の拡大。
- ④都市問題：地価高騰。住宅開発の遠隔化(遠高狭)。日照問題。人口急増。
- ⑤政策動向：列島改造論。一億総不動産屋。開発指導要綱の普及拡大。革新都政(「広場と青空」構想：居住環境保全)。

<1989年改定：規制緩和>

- ①地価動向：戦後三度目の地価高騰期。都心業務地域からの地価高騰。
- ②都市開発：都心部・副都心部その周辺地域での業務ビル型再開発。投資型ワンルームマンション。賃貸住宅開発ブーム。インテリジェント化。
- ③開発主体：証券・保険・金融界の都市開発への参入。
- ④都市問題：地価狂乱。地上げ。都心の空洞化。都心居住問題。
- ⑤政策動向：アーバンルネッサンスなど規制緩和と政策。国際化・高度情報化。バブル経済。再開発関連事業手法におけるボーナス制度の拡大。長期安定都政(「世界都市・多心型都市構造」構想：再開発の推進)

<1994年改定：規制緩和>

- ①地価動向：地価下落化。とくに都心地域での地価下落傾向。オフィス賃料の下落。

- ②都市開発：オフィス開発需要の冷え込み。オフィスに代わる集合住宅開発。不動産取引の停滞と都市開発の停滞。臨海副都心など大規模開発の見直し。都市開発事業・再開発事業の採算割問題。
- ③開発主体：証券・保険・金融界の都市開発からの撤退。住宅金融専門機関の倒産（住専問題）
- ④都市問題：高度経済成長期（昭和40（1960）年以前）の木造住宅の建て替え期。ロードサイドビジネス・大規模商業開発化と既存商業の衰退。市街地の多様化・新たな混在化。
- ⑤政策動向：ポストバブルの経済停滞期。地球環境問題など成長管理・環境維持型政策化。新都政（「生活都市」構想）

1994年改定の実態は、原案策定を中心にみると、「原則移行」方式を基調にしたために、原則外移行の実態にみるように既成緩和傾向は少なくはないが、多大なものではなかった。実態としては「原則移行が、用途規制面では実質的に規制強化になっている」点が、その大きな特徴である。しかし、市街地の多様化に合わせた用途地域の種別の多様化は、新地域の活用が用途面でも規制の緩和につながる側面を持っていることに留意すべきであろう。さらに、周辺区部や市町部においては、容積率規制において、旧緑地地域など基盤未整備地域に指定されてきた60/30地域を中心に大幅な規制緩和をせざるを得ない状況があった。それは、既存不適格の木造住宅の建て替え動向への対応という側面をも持つものであった。こうした、1992年改定における原案策定の実態分析から、最後に以下の5点を今後の研究課題として指摘しておくことにする。

①既存不適格問題

用途地域などの集団規定のみならず、構造等の単体規定においても、新基準を設ければ、既存不適格問題に直面する。用途地域や容積率規制に関する既存不適格問題は、古くて新しい問題であるが、次の地域地区の一斉見直し時には、この改定時の「原則移行」方式はないのであるから、既存不適格件数を減らすという名目で「規制緩和」の拡大をもたらす可能性もある。しかし、「既存不適格」を「既得権」化すべきではない。用途規制に

関しては、ストック対策としての建築後の用途変更への規制手法の欠如が制度的課題であり、容積規制の既存不適格問題は、容積率を導入した1972年改定以前の建物の建て替え問題として現実の課題となる時期は近い。阪神淡路大震災の被災地では、「特例」として「一定の条件付けのもとに既存不適格の既得権化」がなされた。しかし、都市計画的には、大いに議論すべき課題なのである。

②多様化する地区計画との連携運用問題

ますます多様化する地区計画の活用は、基礎的規制としての用途地域のあり方の再検討を促すのではないかということである。用途地域の多様化にともなって、地域の指定にあたっての指定面積基準は、以前の半分に縮小された。地区計画の活用とは、その中に「地区計画」としてさらに小さな都市計画のユニット地区をはめ込むことになる。すなわちきわめて小さな地区単位毎の規制がモザイク状に指定されていくことになるのであるが、それらが描き出す市街地像の意味を再検討する必要がある。

③都市マスタープランと用途地域制度の役割論

現在多くの自治体に取り組んでいる都市計画マスタープランは、次回の地域地区の一斉見直し時の基礎となる市街地の将来像であろう。1994年改定では、逆転していたマスタープランと用途地域との関連のあり方は、次の一斉見直しに向けての大きな課題となる。マスタープランの役割とともに、将来の市街地像を実現する規制手法としての地域地区の役割の検討である。

④木造密集市街地の整備問題と地域地区制度の役割論

上記の③とも関連するが、木造密集市街地に代表される基盤未整備市街地では、老朽化し更新を必要とする建物個々の条件と都市計画的基盤施設の存在を前提とする地域地区制度の仕組みとの間に大きな乖離がある。木造密集市街地の都市基盤の面的整備や修復型まちづくり手法など面的事業手法と画一的な地域地区の関連、個々の建築更新条件と面的に指定する画一的な地域地区規制との関連など、改善地区での地域地区のあり方も、大きな残された課題である。

⑤立体規制手法の計画論的検討

用途別容積型地区計画、中高層階住宅専用地区など、市街地空間の立体的な利用規制手法が多様化してきたが、その運用がもたらす市街地の実態とその市街地空間の計画論的検討が必要である。それはまた、立体的用途複合型の都市空間形成化の傾向への地域地区制度のあり方という課題をも含むものであろう。そこには、地区の特性と整備の可能性を前提とした地区計画的な地域地区制度への展開の一つの可能性として、「地区の性能評価型の都市計画制限手法」を予見させる。

参 考 文 献

石田頼房「都市の土地利用における用途地域制」、『都市問題』第86巻第86号, p. 10-24, 1995.
 石田頼房「日本の土地利用計画政策－現状と問題点および改革の展望」、『東経大会誌』190号, p. 3-13, 1995.
 池田禎男『用途地域制の基準設定と運用論』東京大学学位論文 1993.
 市古太郎・中林一樹・高見沢邦郎・栗村一彰「細分化された住居系用途地域の指定実態－東京都における区市町の方針との対比分析」、『第30回日本都市計画学会学術研究論文集』p. 49-54, 1995.
 市古太郎・玉川英則・中林一樹・高見沢邦郎「東京都における1992年法改正に伴う用途地域見直しの実態に関する研究(その1)－地域別に見た住居系用途地域

の指定の動向－」、『日本建築学会学術講演梗概集』1995.
 市古太郎・玉川英則・中林一樹・高見沢邦郎「用途地域見直し住民説明会を通してみた土地利用計画体系の中での用途地域制度の位置づけの考察」、『日本建築学会学術講演梗概集』1996.
 小出和郎「都市マスタープラン策定上の論点と技術的課題」、『住宅』3月号, 1995.
 小泉秀樹・深田知子「土地利用規制運用における都区間の役割分担－東京区部の1996年用途地域等の見直し実態」、『都市計画』no.202, p. 73-83, 1996.
 中井検裕『市街地変化の制御手法としての用途地域制に関する研究』東京工業大学学位論文 1994.
 高見沢邦郎『既成市街地の居住環境保全のための規制的手法に関する研究』東京都立大学学位論文 1978.
 高見沢実『都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画論』東京大学学位論文 1989.
 高見沢実「都市マスタープラン・用途地域制と市街地像をめぐって」、『住宅』3月号, 1995.
 中林一樹・高見沢邦郎・藤沢徹「東京における1989年度指定替え実態からみた用途地域制度に関する考察」、『総合都市研究』第48号, p. 69-107, 1993.
 日端康雄『地区を単位にした土地利用の計画的制御に関する研究』東京大学学位論文 1978.
 Robert M. Leary, "Zoning", *Principal & Practice of urban planning*, 1968.
 J. B. Cullingworth, *The political culture of planning*, 1993.
 東京都『用途地域等に関する指定方針及び指定基準』平成5年9月 1994.

Key Words (キー・ワード)

Zoning Control (用途地域制), Amendment (法改正), Revision Draft (見直し原案), Staffs of Local Government in Charge of Revision (自治体担当者), Principled Shift/Unprincipled Shift (原則移行/原則外移行)

Realities and Problems of the 1994 Revision of Zoning Control in Tokyo

Itsuki Nakabayashi*, Taro Ichiko**, Kunio Takamizawa*** and Hidenori Tamagawa*

* Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

** Drainage Bureau of Yokohama City Office,
Graduate Student, Tokyo Metropolitan University

***Faculty of Engineering, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.59, 1996, pp. 59- 84

This article analyses the questionnaire survey to the local governments about the revision draft for the zoning control in Tokyo Metropolitan Area processed in 1994 fiscal year, submitting to the amendment of the City Planning Act and the Building Standard Act in 1992.

First of all, we pay attention to the realities of the rate of principled shifts / unprincipled shifts which means the revised zoning category is regularly corresponded to the original one or not. We found that the most shifts are principled ones, that the majority of unprincipled shifts are easing type ones and that the ward governments differ from the city or town governments in respect of the way of applying subdivided zoning categories for dwelling area. Moreover, it became clear that a considerable easing type revisions are done about the floor area ratio in the old 60% region of the city or town government area.

Next, we analyzed how the contents of the revision relate to the existence of the original revision policy or other factors. It reveals that most ward, city and town governments make out original revision policies, that the city planning master plan is not prepared yet, that the district plan is utilized to some extent for supplementing the function of zoning control and that the explanation meeting for inhabitants under the present system provides merits and demerits.

Finally, we executed the cross section analysis between the rate of the unprincipled shift and the behavior of local government. The way how zoning control itself is considered by the officer in charge of the revision, how they cope with the existing out-of-law buildings and how they apply the divided zoning categories for dwelling area — these factors are presumed to be related to the rate of the unprincipled shifts.