

## 東京都都市開発諸制度活用方針の制度創設の経緯とその成立要因について

元東京都技監 河 島 均

### 1 都市開発諸制度活用方針とは何か

(公財)日本都市計画学会が2016(平成28)年に発行した「都市計画学アーカイブス USBメモリ版」で「都市開発諸制度活用方針(以下、「諸制度活用方針」)」をキーワードとして検索してみると、2015(平成27)年までに掲載された発表会論文、一般研究論文、学会誌「都市計画」、都市計画報告のいずれでも、1件もヒットしない。発表会論文と一般研究論文は全文検索ができるので、同様に検索してみると4件の論文が抽出されたが、具体的プロジェクトの中で言及されており、諸制度活用方針自体の意義を論じ評価をしたものではない。

一方で、東京都(以下、「都」)が進める都市づくり、とりわけ民間事業者による都市開発を適切に誘導し、東京を魅力と活力にあふれた都市へと変革していくうえで、諸制度活用方針は極めて大きな役割を果たしている。たとえば、大手町・丸の内・有楽町地区(以下、「大丸有地区」という。)で進められている建替えによる機能更新の結果、ビジネスに特化したまちであった同地区は、今日では平日・休日を問わず東京の中でも有数のにぎわいのあるまちに変貌しているが、諸制度活用方針がなければこうしたまちづくりは実現していなかったといっても過言ではない。

都のホームページによれば、都市開発諸制度とは「公開空地の確保など公共的な貢献を行う建築計画に対して、容積率や斜線制限などの建築基準法に定める形態規制を緩和することにより、市街地環境の向上に寄与する良好な都市開発の誘導を図る制度のこと」とされ、「特定街区」、「再開発等促進区を定める地区計画(以下、「再開発等促進区」)」、「高度利用地区」、「総合設計」の4制度が該当する。

これらの制度は、それぞれ「東京都特定街区運用基準(以下、「特定街区運用基準」)」、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準(以下、「再開発等促進区運用基準」)」、「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準(以下、「高度利用地区指定方針・基準」)」、「東京都総合設計許可要綱(以下、「総合設計許可要綱」)」に基づき、個別のプロジェクトに対し具体的な運用がなされている。いずれも容積率などの規制緩和をインセンティブとして良好な都市開発の誘導を図るものであることから、プロジェクトが集積した場合当該エリアの機能集積に与える影響は大きい。

このため、緩和容積(容積率の緩和によって生まれる床)の用途を事業者任せにするのではなく、諸制度活用方針によってエリアや拠点ごとに、それぞれ

の地域特性や将来像をふまえ、緩和できる容積率の最高限度や緩和容積に整備すべき建築物の用途（以下、「育成用途」）を制度横断的に定めることにより、地域ごとに求められるメリハリのある機能集積を政策的に誘導しようとするものである。なお、諸制度活用方針には、その後の改定により、環境都市づくり、防災都市づくり、福祉の都市づくりなど幅広い観点から、優良なプロジェクトを誘導するための仕組みも整備され、活用の幅が広がっている。

本稿では、学術の世界からはその重要性が十分認識されていないように思われる諸制度活用方針について、制度創設に至る経緯をたどり、なぜ都独自の制度がつくられるに至ったのかという政策的要因を明らかにすることにより、東京の都市づくりになくてはならない政策手段となった諸制度活用方針の意義について、理解を深める一助としたい。

## 2 都市開発諸制度の縦割り運用からの脱却

### （１）制度ごとの独自運用

都市開発諸制度の中で最も古い歴史を持つ制度は特定街区であり、都では1964（昭和39）年に都市計画決定された霞が関ビルが第一号となっている。次に歴史のあるのは、市街地再開発事業の施行区域要件とされた高度利用地区であり、1971（昭和46）年の江戸川橋地区が第一号となっている。三番目は、総合設計制度であり、1976（昭和51）年の日野大久保団地が第一号であるが、これは第一種住居専用地域の絶対高さ制限を緩和する目的で適用されたものであり、容積緩和を受けたのは同年に許可を受けた第一勧業銀行本店が最初となっている。最も新しい制度は再開発等促進区（制度創設当初の名称は再開発地区計画）で、1990（平成2）年に東雲地区が最初の都市計画決定を受けている。

これら4制度はそれぞれ制度創設の目的が異なっており、運用についても制度ごとに独自の発展を遂げてきた。1961（昭和36）年の建築基準法改正により創設された特定街区は、国が定めた特定街区計画標準に基づいて制度運用が行われていたが、自治体としての主体的運用を図るため1984（昭和59）年に特定街区運用基準が制定された。高度利用地区は当初容積率の緩和は認められていなかったが、1975（昭和50）年の法改正により容積緩和が認められることとなり、1976（昭和51）年に国の指定基準が示され、都においてもこれに即した運用がなされていた。その後、住宅の確保等に対する容積緩和が認められることとなり、1997（平成9）年に都における高度利用地区指定方針・指定基準が定められた。総合設計については、国が定めた総合設計許可準則を参考としつつ独自の観点を盛り込んだ総合設計許可要綱（1976（昭和51）年）に基づいて運用が開始された。再開発等促進区は、当初は都の内規で運用されていたが、運用の基準を明確にして制度活用の促進を図るため、1996（平成8）年に再開発

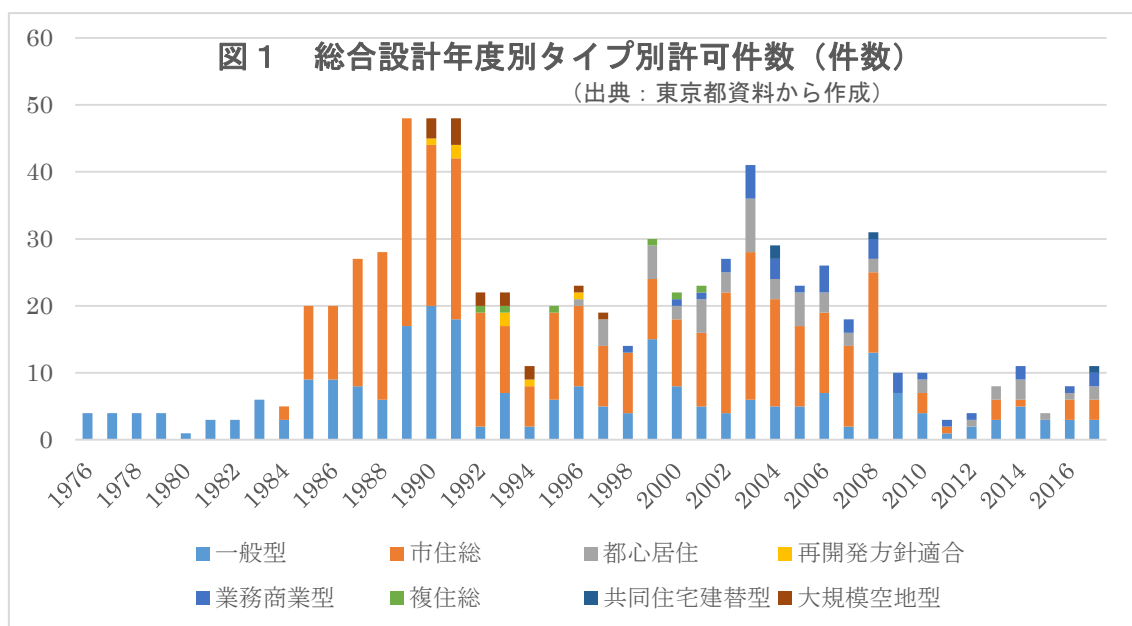
地区計画運用基準（その後、再開発等促進区運用基準に名称変更）が定められた。

したがって、各制度はそれぞれの制度の趣旨に基づき別個の考え方で運用がなされていたといえる。

## （２）制度間連携による不均衡の是正

このように、都市開発諸制度の各制度は、いわば国の縦割り行政の流れの中で別個の運用が行われてきたが、都においては、自治体レベルで運用する際に制度間の不均衡が問題として意識されるようになった。

1983（昭和 58）年に創設された市街地住宅総合設計（市住総）は、緩和容積以上の住宅を確保することにより適用が可能となるため使い勝手に優れ、制度創設後総合設計の適用件数は飛躍的に増加した。下図は総合設計許可件数の推移を示したものであるが、1980（昭和 60）年から許可件数は飛躍的に増加し、中でも市住総の占める割合が非常に大きくなっている。1990（平成 2）年ごろをピークとするバブル経済の波に乗ってマンション建設が進められ、総合設計が従来以上に活発に活用されていたことがわかる。



1996（平成 8）年の制度改正により都心居住型総合設計（都住総）が創設される前は、総合設計の容積緩和は最大 300%であったが、高度利用地区の容積緩和は 1995（平成 7）年の建設省通達以前は最大 150%であり、事業者にとっては高度利用地区に比べて総合設計の有利性は顕著であった。このため、事業者から市街地再開発事業の容積緩和を高度利用地区によらず総合設計によって行

いたいとする要望が多くみられるようになった。市街地再開発事業は個人施行を除けば都市計画決定が必須であり、施行区域には高度利用地区の指定が要件となっていた（註 1）ことからすれば、容積緩和も都市計画で受けることが自然であるが、土地の有効高度利用によってより有利な権利変換を実現できるのであれば、市街地再開発組合などの事業者が、高度利用地区より有利な総合設計の建築許可を受けて事業を進めたいと考えることも当然のことといえる。

しかしながら、同じ空地进行ダブルカウントして容積緩和を行うことは公共貢献の評価として認めがたいものであるとともに、都市計画の決定手続きと建築許可の手続きは全く別個のものであるため、一つの市街地再開発事業に対してこれら二つの手続きを法律的な整合を保ちながら進めることには大きな課題が残る（註 2）。したがって、こうした制度間の不均衡を是正することは、制度運用の担当部局にとって急務となっていた。

一方、1995（平成 7）年の都市計画中央審議会答申「都市居住のための土地の有効利用の推進方策はいかにあるべきか」を受けて、幅広く都心居住推進策が講じられることとなり、都市開発諸制度についても住宅建設を促進する仕組みの強化が求められていた。こうした状況を背景として都においては、1996（平成 8）年に総合設計許可要綱改正<sup>(1)</sup>及び再開発地区計画運用基準制定<sup>(2)</sup>、1997（平成 9）年に高度利用地区指定方針・指定基準制定<sup>(3)</sup>及び特定街区運用基準改正<sup>(4)</sup>がほぼ 1 年間の間に立て続けに行われた。同時期に都市開発諸制度の運用基準の改正・整備が集中的に行われたことにより、制度間の不均衡を是正し、本来の目的に即したバランスのとれた制度改正が可能となったのであるが、行政分野では異なる制度相互の連携調整は必ずしも容易ではない中で、こうした根拠法令を異にする制度相互の関係を横断的に調整し、自治体として整合のとれた制度運用を図ろうとする取組があったことは、その後の都市開発諸制度活用方針の成立につながるものであったといえる。

### 3 区部中心部の業務商業施設をめぐる政策変化

#### （1）多心型都市づくりにおける都心部への対応の遅れ

1980 年代以降、都の都市政策の基本的な考え方は、経済成長や都市化の進展とともに都心部に集中する業務機能を抑え副都心や多摩の「心」に分散立地させ、職と住のバランスのとれた多心型都市構造を目指すというものであった。しかしながら、多心型都市構造論は、都心部に集中する業務機能の分散を図る政策であるが故に、東京の経済活動の要である都心部の業務商業機能に対する明確な方針を示しえないという課題を内包していた。

1980 年代後半に生じたバブル景気は都心部の著しい地価高騰を招き、土地投資に向けられた潤沢な資金力を背景に、いわゆる地上げと呼ばれる強引な小規

模土地の買収・統合なども行われ、住居系から業務系用途への無秩序な土地利用転換を加速させた。その結果、都心部からの人口流出が顕著になるとともに、バブル崩壊後に地上げの中断により虫食い土地が残されるなど、職と住のバランスとは程遠い土地利用上の歪みを生じさせることとなった。

一方、戦前から我が国を代表するビジネス街が形成された大丸有地区では、建設年次の古いオフィスビルが多く、設備等の老朽化、床面積不足、インテリジェント化の後れなど、国際的ビジネス環境という観点からみると多くの課題を抱えたまま、建物の更新が容易には進められない状況にあった。

## （２）区部中心部への政策対応

こうした社会的背景の下で、都庁内では職と住の均衡のとれた都市づくりを進めるためには業務商業機能のあり方について都としてのスタンスを明確にする必要があるとの問題意識が高まり（註 3）、1993（平成 5）年、東京都都市計画審議会による「東京における土地利用の基本方針について」の答申において、今後検討すべき事項として、業務商業施設マスタープランの策定と都市開発諸制度の適切な運用が掲げられた。

これを受け、都は 1994（平成 6）年、業務商業施設の適切な誘導・規制を図るための指針として「業務商業施設マスタープラン」を策定した。1997（平成 9）年には、「区部中心部整備指針」を策定し、従来総合的なまちづくり計画の空白地帯であり、バブル経済によるコミュニティの崩壊など様々な課題を抱えることとなった区部中心部（概ね副都心の内側の区域）について、初めて都心（更新都心・再編都心）、都心周辺部、都心近接居住推進地域の区分を行い、それぞれの整備の方向性を明らかにした（それ以前は、漠然と「都心部」という用語が使われていたが、その明確な定義はなされていなかった。）。

特に大丸有地区が含まれる更新都心については、業務機能に特化した CBD（Central Business District）から世界に開かれた多様で魅力的な諸機能を備えた ABC（Amenity Business Core）としての役割を高めていくとした。

## （３）業務商業重点地区の指定と都市開発諸制度の運用方針

区部中心部整備指針による都心の区域の明確化に先立ち、都は 1994（平成 6）年に「副都心育成・整備指針」を、1995（平成 7）年に「多摩の『心』育成・整備指針」を策定し、副都心や多摩の「心」の具体的な区域を示している。これらの区域を前提に、1997（平成 9）年 4 月、業務商業施設マスタープランに基づく「業務商業重点地区の指定と都市開発諸制度の運用について」（以下、「諸制度運用方針」）を公表した。

業務商業重点地区として、都心、副都心（臨海副都心を除く。）、多摩の「心」

のほか、地域拠点なども加え 34 地区が指定され、これらの地区について、業務商業施設を育成・再編するため、都市開発諸制度を適用し、それぞれの地区にふさわしい育成用途を整備するプロジェクトに対し容積緩和の上限値を引き上げることとした。なお、都心重点地区については、緩和容積の部分は事務所としてはならないこととされ、これに対応して交流施設、文化施設、活性化施設を育成用途とすることが定められた。

なお、住居系用途地域では業務商業施設は基準容積率の範囲内とすること、及び区部中心部では原則として都心以外においても容積率の割増部分を事務所にはできないこととされた。

諸制度運用方針の約 5 か月後の同年 9 月には、「副都心業務・商業市街地ゾーンにおける育成用途について」が公表され、各副都心の育成用途が、それぞれの地域特性を踏まえて新宿、渋谷では、文化施設、交流施設、生活支援施設とし、池袋では業務施設、文化施設、交流施設とすることなどが決定された。また、業務商業重点地区内で都市開発諸制度を適用する場合、上限値の引き上げにより増加した緩和容積の部分については育成用途としなければならないことが定められた（従来の上限値の範囲内については特に制約は受けない。）。

#### 4 公民協調の大丸有地区まちづくりとの連動

バブル景気絶頂の 1988 (昭和 63) 年、丸の内地区の老朽ビルの更新のため、高さ 200m 程度の超高層ビル群を建設し世界有数の国際金融業務センターを目指す「丸の内再開発計画」(通称「マンハッタン計画」)が発表されたが、皇居周辺の景観阻害や東京の一極集中・地価高騰の激化などの懸念から大きな議論を呼んだ。その結果、まちづくりを進めるためには、政策面との整合性を保つとともに、地元地権者がまとまることの必要性が認識され、大丸有地区まちづくり協議会(以下、「大丸有協議会」)が設立された。

その活動の中で、都心の再開発を具体化するには、高い透明性と説得性が必要であり、そのためには民間だけでなく行政も含めた公民の認識の共有化が不可欠と考えられるようになった。1996 (平成 8) 年、時代の変化にあわせた都心に相応しい魅力あるまちづくりを地元と行政が一丸となって公民協調のまちづくりにより進めるため、大丸有協議会と東京都、千代田区、J R 東日本の 4 者によって大丸有地区まちづくり懇談会(以下、「大丸有懇談会」)が設置された。大丸有懇談会は、1998 (平成 10) 年 2 月、地区の将来像や整備方針・手法などからなる「ゆるやかなガイドライン」を発表し、さらにそれを発展させ、2000 (平成 12) 年、「まちづくりガイドライン」を策定するに至った(その後 4 回改定)<sup>5)</sup>。

大丸有地区の機能更新の先駆けとなった東京駅前の丸ビルの建替えプロジェ

クトは、大丸有懇談会によるまちづくりの検討や諸制度運用方針の検討と時を同じくして準備が進められ、諸制度運用方針や大丸有地区まちづくりガイドラインの策定を踏まえ、特定街区の都市計画手続きが進められた。丸ビルの建替えでは、用途地域の容積率が当時 1000%指定のところ（註 4）、特定街区（1998（平成 10）年 6 月決定告示）により容積率 1437%を可能とし（註 5）、1000%を超える部分は、会議室、ホールなどの交流施設及び商業施設などの非業務の育成用途となっており、諸制度運用方針を踏まえたものとなっている。

この都市計画手続きが開始される直前の 1997（平成 9）年 12 月に事業者から提出された文書では、大丸有地区まちづくり懇談会により形成されてきた公民協調のまちづくりの理念や方針に沿った建て替えを進めることとともに、今後のスケジュールとして、丸ビル以降の建替えに向けて、大丸有地区まちづくりのゆるやかなガイドラインをガイドラインへ発展させ、都市開発諸制度の適用の検討を並行して進めていくことが示されている。こうしたことから、その後の大丸有地区まちづくりの進展と同地区における育成用途の急拡大はこの諸制度運用方針がスタートラインになったといえることができる。

## 5 都市づくりビジョンによる政策誘導型都市づくりへの転換

諸制度運用方針決定後、都政においては石原慎太郎知事の就任（1999（平成 11）年）があり、2001（平成 13）年には多心型都市構造から環状メガロポリス構造へ都市づくりの転換を図る「東京の新しい都市づくりビジョン」（以下、「都市づくりビジョン」という。）が策定された。これにより、都心と副都心を含むセンター・コア・エリア（概ね首都高速中央環状線の内側の区域）の国際的ビジネスセンターとしての役割が明確に位置づけられ、我が国の政治・経済を牽引する高次の中核管理機能のほか、居住機能をはじめ、商業、工業、文化、交流など多様な機能の集積のメリットを十分に発揮することとされた。

また、都市づくりビジョンでは、国際的な都市間競争の激化、人口減少時代の到来などの社会経済の大きな変化を受けとめ、自ら主体的に都市再生を図っていくため、都市づくりの取組姿勢をこれまでの問題解決に追われる需要対応型から、めざすべき都市像を明確にして、その目標に向かって戦略的に都市づくりを進める政策誘導型に転換していかなければならないとした。そして、都市開発諸制度は、センター・コアの再生などの主要なツールとされた。

都市づくりビジョンを受けて 2002（平成 14）年に東京都都市計画審議会から出された答申「東京における土地利用に関する基本方針について（東京の新しい都市づくりビジョンを踏まえた土地利用のあり方）」では、「政策誘導型の都市づくりを推進していくためには、用途地域、地区計画及び特定街区など多様な土地利用制度を機能的に連携させ、それぞれの制度の特色を生かしながら、土

地利用の展開を図っていくことが必要」とし、「育成すべき用途の誘導、計画的土地利用転換の推進、敷地の統合化と防災性の強化、都心居住の推進などといった政策目標を実現するため、特定街区、高度利用地区、再開発地区計画等の容積率の特例制度について、それぞれの制度の運用改善を図っていくべき」とした。

これらを踏まえ、2003（平成 15）年、都市づくりビジョンに示された地域や拠点それぞれの将来像に応じたメリハリのある制度運用を図るため、「新たな都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（以下「諸制度活用方針」という。）が定められた。

## 6 諸制度活用方針の概要

### （１）整備区分と整備の方向性

諸制度活用方針では、都市づくりビジョンで示された地域ごとの将来像を実現していくため、整備区分を設定しそれぞれの区分ごとに都市開発諸制度の戦略的活用を図ることとしている。

センター・コア・エリアの整備区分（図 2）とそれに対応する都市開発諸制度活用の考え方は次のとおりである。

#### ① 都心等拠点地区

拠点のうち、交通結節性が高く、首都としての行政機能、企業の中核的業務機能、大規模な商業施設等が高度に集積し、東京の都市構造を構成する骨格となる地区で、東京を代表する国際的ビジネスセンターなどの場として、質の高い都市活動空間の形成を目指す。

都市開発諸制度の適用に当たっては、文化・交流施設や、商業施設などの育成用途の整備を条件とする（逆に、住宅は育成用途としない。）ことにより、地域の魅力を向上させ、活性化を図ることとする。なお、諸制度運用方針では緩和容積を事務所などの業務床とすることができないとされた都心においても、育成用途の整備に応じて一定の範囲において業務床とすることを可能としている（註 6）。

#### ② 一般拠点地区

地域の中心地として人々の活動や生活利便性を支え地域の就業の場ともなる地区で、地域の特性に合わせた業務商業及び文化・交流などの機能集積を目指し、生活や就業の場として、拠点性を高めていく。なお、一般拠点地区は住宅地に隣接することが多いため、業務商業の集積はできるだけコンパクトなものとするなど周辺との調和を図ることが求められている。

#### ③ 複合市街地ゾーン

「都心等拠点地区」の周辺で業務、商業、文化、交流、居住など多様な機

能の集積により、利便性と快適性を備えた複合的都市空間の整備を促進する地域で、地域の特性をいかした育成用途の整備を図るとともに、都心等に近接した利点をいかし、職・住・遊の複合空間の形成を図るため、特に都心居住を重視し、住宅を育成用途に加えることとしている。

#### ④ 職住近接ゾーン

都市開発諸制度を活用して良好な都心居住を積極的に進める地域で、都市計画的な位置づけのある地域を除き、業務用途を目的とする都市開発諸制度は適用せず、一部に残る第一種及び第二種低層住居専用地域についても、低層住宅の良好な環境の保護を図るべき地域であるので、原則として都市開発諸制度は適用しないこととしている。また、工業系用途地域で住宅開発に適用する場合は、産業の育成を優先し、都市計画的な位置づけを前提とすることとした。

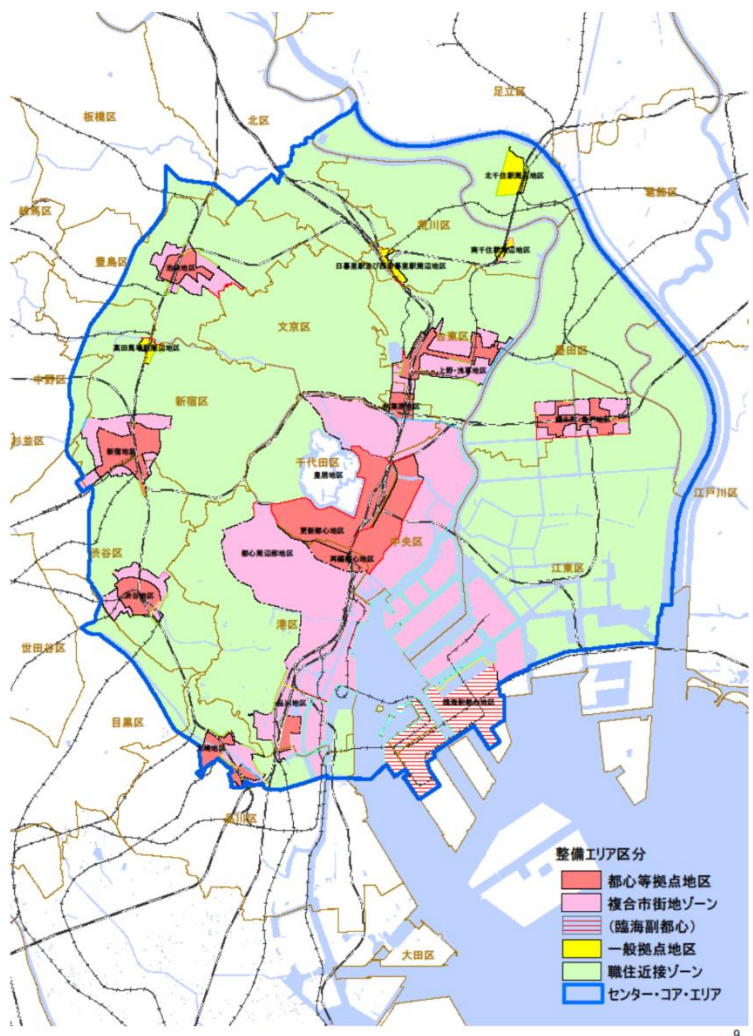


図2 センター・コア・エリア整備区分図（出典：都市開発諸制度活用方針）

#### （2）育成用途の指定と適切な容積緩和

地区ごとに促進すべき育成用途は表1のとおりであり、その具体的例示が併せて示されている。業務施設は、都心及び副都心のうち都心、新宿、渋谷、上野・浅草は育成用途とはされず、池袋、錦糸町・亀戸、大崎では育成用途とされていること、池袋では商業が育成用途とされていないことなど、各拠点の今後の機能導入戦略を反映したものとなっている。さらに、地域特性に応じた育成用途が表2のようにより詳しく示されている（都心、都心周辺部の抜粋）。

【地区別育成用途一覧表】

| 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<br>市街地<br>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<br>市街地<br>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1 地区ごとに促進すべき育成用途一覧（出典：都市開発諸制度活用方針）

| 区 域   | 地 区          | 育成用途                                                                               | 育成用途の内容                                                                              |
|-------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 都心    | 更新都心<br>再編都心 | <input type="checkbox"/> 文化・交流施設                                                   | <input type="checkbox"/> 新たな都市文化を育み発信する場となる施設及び国内外からの多様な人や情報が交流し、新たな価値を創造する場となる施設    |
|       |              | <input type="checkbox"/> 商業施設                                                      | <input type="checkbox"/> 都心の周辺に居住し、若しくは都心を訪れ、又は都心に働く人々の多様な生活・活動を支え、まちのにぎわいや魅力を創出する施設 |
|       |              | <input type="checkbox"/> 生活支援施設                                                    | <input type="checkbox"/> 都市生活や都市活動を快適に行えるよう支援するサービス施設                                |
|       |              | <input type="checkbox"/> 産業支援施設                                                    | <input type="checkbox"/> 新しい産業・企業の創出育成を目的とする施設及び先端技術産業等の研究開発を進める施設                   |
|       |              | <input type="checkbox"/> ※区の都市計画マスタープランや地区計画など都市計画上の位置付けがある場合は、住宅を育成用途とすることを可能とする。 |                                                                                      |
| 都心周辺部 | 都心周辺部        | <input type="checkbox"/> 文化・交流施設                                                   | <input type="checkbox"/> 新たな都市文化を育み発信する場となる施設及び国内外からの多様な人や情報が交流し、新たな価値を創造する場となる施設    |
|       |              | <input type="checkbox"/> 商業施設                                                      | <input type="checkbox"/> 都心の周辺に居住し、若しくは都心を訪れ、又は都心に働く人々の多様な生活・活動を支え、まちのにぎわいや魅力を創出する施設 |
|       |              | <input type="checkbox"/> 生活支援施設                                                    | <input type="checkbox"/> 都市生活や都市活動を快適に行えるよう支援するサービス施設                                |
|       |              | <input type="checkbox"/> 産業支援施設                                                    | <input type="checkbox"/> 新しい産業・企業の創出育成を目的とする施設及び先端技術産業等の研究開発を進める施設                   |
|       |              | <input type="checkbox"/> 住宅施設                                                      | <input type="checkbox"/> 多様なニーズに応じた住宅                                                |

表2 地域特性に応じた地区別育成用途（出典：都市開発諸制度活用方針）

諸制度活用方針は、以上のような整備区分と地区別育成用途を前提として、

育成用途の整備と容積の緩和の関係を図3に示す。



防災都市づくりでは、防災備蓄倉庫、自家発電設備の整備を求めるとともに、

都心などで帰宅困難者のための一時滞在施設を整備した場合に容積率割増を可能としている。さらに 2018（平成 30）年の改正では、防災の一環として無電柱化を追加し、開発区域内における義務付けと開発区域外の無電柱化を公共貢献として評価し容積率割増を可能とすることとした<sup>〔6〕</sup>。

福祉の都市づくりでは、子育て支援施設や高齢者福祉施設等を整備する場合に容積率緩和を可能とするとともに、子育て支援施設の整備について区市町村との協議を事前に行うこととしている。

また、2016（平成 28）年には、訪都外国人旅行者数の増加などを踏まえ、育成用途に位置付けられる宿泊施設について、特段の容積率緩和を可能としている<sup>〔7〕</sup>。

このように近年の活用方針は、都市開発諸制度を活用するプロジェクトが都市づくりを先導する役割を担うとの考え方から、より公共的な観点から質の高い整備水準を求めるとともに、公共貢献の対象を幅広くとらえ、容積率の割増をインセンティブとして、公共的価値の高い整備を誘導する政策手段となっているといえる。

## 5 まとめ

諸制度活用方針は、都市開発諸制度について制度横断的な運用の考え方と取扱い方針を定めることにより、制度間の均衡を保ちながら育成用途による機能集積や高品質で公共的な貢献度の高い建築物の建設を促進して、都市づくりの目標や市街地像の実現を図ろうとする制度である。

都のホームページによると、制度創設以来の都内における都市開発諸制度の活用実績は、特定街区が 64 件（2018（平成 30）年 3 月末現在）、再開発促進区が 79 件（2017（平成 29）年 3 月末現在）、高度利用地区が 166 件（2016（平成 28）年 3 月末現在）、総合設計が 744 件（2018（平成 30）年 7 月末現在：都所管分）であり、多数のプロジェクトに適用されている。都市開発諸制度ではないが、2002（平成 14）年に創設された都市再生特別地区は 45 地区（2018（平成 30）年 7 月末現在）となっており、都心部、副都心の大規模プロジェクトで盛んに活用されている。

このように東京においては、容積緩和が得られる都市開発諸制度等を活用して進められるプロジェクトは極めて多く、都市開発に対する投資意欲は引き続き高い水準を保っている。諸制度活用方針は東京が有する潜在力を引き出そうとする旺盛な民間活力の存在を前提として成り立っているものであるが、諸制度活用方針は国の制度にあるものではなく、都が東京の特性を踏まえて独自につくり上げた制度であり、かつ実効性の高い制度として機能している。

本稿では、都において独自性の高い政策ツールとして諸制度活用方針が成立

した主要な要因として、①縦割り運用から脱却、②業務商業施設をめぐる政策変化、③公民協調の大丸有地区まちづくりとの連動、④都市づくりビジョンによる政策誘導型都市づくりへの転換の4点を挙げた。

諸制度活用方針は、都市開発に係る現場の動きを十分に踏まえた政策化への継続的な取組により成立した制度であることが、行政施策としての有用性を高め、その後の質の高いプロジェクトを誘導して幅広い行政課題に対応する制度への発展を可能にしたといえよう。

都は、2017（平成29）年に都市づくりビジョンに代わる「都市づくりのグランドデザイン」を策定した。これを踏まえた土地利用のあり方が東京都都市計画審議会に諮問され、2018（平成30）年7月、「東京における土地利用に関する基本方針について（都市づくりのグランドデザインを踏まえた土地利用のあり方）」中間報告（案）が公表された。それによると、適用エリアの拡大、育成用途の見直し、地域の課題解決に対する公共貢献の評価対象拡大など諸制度活用方針改定の方が打ち出されている。

適用エリアを拡大して拠点機能の導入を幅広く進めるという点については、諸制度活用方針の主目的の一つである職と住のバランスの確保という視点に留意することが求められるが、中間報告（案）で打ち出された諸制度活用方針の拡充は、従来以上に公共貢献の評価を幅広く行い、諸制度活用方針を東京の魅力と活力を高める、より強力な政策手段にしようとする意欲的なものであり、今後、速やかに政策化・具体化されていくことが重要であると考えている。

（註1）現在は高度利用地区と同様の内容を持つ地区計画区域などに拡張されている。

（註2）1997（平成9）年に制定された高度利用地区指定方針・基準には、原則として、高度利用地区の容積率の最高限度を用い、総合設計による容積緩和は行わないこととされた。また、1996（平成8）年の総合設計許可要綱改正で、総合設計を高度利用地区と併用する場合には、容積率の緩和の算定に用いる基準容積率は高度利用地区で緩和される容積率の限度ではなく、高度利用地区を適用しない場合の容積率の限度とするものとされ、高度利用地区に総合設計の容積緩和を上乗せできないことが明文化された。

（註3）「活力とゆとりのある都市「東京」の形成」（1992（平成4）年 均衡のとれた都市づくり検討プロジェクトチーム報告）は、東京が今後、活力とゆとりのある都市として発展していくために必要となる業務商業施設及びこれに関連する都市基盤施設の基本的なあり方を示すとともに

に、再開発地区計画、特定街区、総合設計などの都市開発制度を計画的に誘導するための指針とする、「業務商業施設マスタープラン（仮称）」の策定が必要とした。なお、これとは別の頁に「都市開発諸制度の運用の充実」という項目があり、「都市開発諸制度」という用語は、均衡PT報告の中で使われたのが始まりと思われる。

（註4）2004（平成16）年の地区計画策定に併せた用途地域の見直しにより現在は1300%となっている。

（註5）旧丸ビルのあったA街区で300%の容積割増、隣接するB街区から137%を容積配分している。

（註6）政策変更の理由が諸制度活用方針の脚注に次のように記されている。

「・・・最近のビジネス活動においては、様々な機能を取り込んだ高度な集積のある快適な就業環境が求められる反面、IT化や就業者一人当たりのオフィス面積の増加など就業環境や就業形態の変化により、業務床の増加がそのままインフラへの過大な負荷にならない場合があることから方針を一部変更する。」

#### <参考文献>

- (1) 1996（平成8）年3月29日改定「東京都総合設計許可要綱」
- (2) 1996（平成8）年7月19日報道発表資料「東京都再開発地区計画運用基準の制定について」
- (3) 1997（平成9）年3月31日報道発表資料「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準の制定について」
- (4) 1997（平成9）年3月31日報道発表資料「東京都特定街区運用基準の改正について」
- (5) 2014（平成26）年5月「大手町・丸の内・有楽町地区まちづくりガイドライン2014」（大手町・丸の内・有楽町地区まちづくり懇談会）
- (6) 2018（平成30）年3月29日報道発表資料「無電柱化を促進するための都市開発諸制度活用方針等の改定概要」
- (7) 2016（平成28）年6月24日報道発表資料「宿泊施設の整備促進に向けた都市開発諸制度活用方針等の改正について」