

講演録

第 205 回定期講演会 講演録

日時: 令和元年 11 月 28 日 (木)

会場: 日本消防会館

「東京がめざす都市づくりの将来像と 都市開発諸制度の活用の方針」

東京都 都市整備局 都市づくり政策部 政策調整担当課長 伊東 健二
同 課長代理 志賀 淳子

はじめまして。私、東京都都市整備局都市づくり政策部政策調整担当課長の伊東と申します。本日は講演会にお招きいただきましてありがとうございます。私どもが一昨年策定した都市づくりのグランドデザインの内容と、都市開発諸制度、これは容積率の緩和と相まって公共貢献いただく、私ども政策誘導と呼んでおります制度の内容についてご説明させていただければと思います。

私が前段で都市づくりのグランドデザインについて、すなわち 2040 年代を見据えた都市づくりの将来像とその実現に向けた戦略等、その内容をご説明させていただき、後段におきまして、都市開発諸制度ということで、担当である志賀課長代理のほうから説明させていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

(都市づくりのグランドデザイン)

都市づくりのグランドデザイン¹は、平成 28 年 9 月の都市計画審議会の答申を踏まえ、平成 29 年 9 月に策定・公表したものです。キャッチフレーズとして、東京の未来を創ろうということで、パブリックコメントや、都立高校への出前授業等を経て策定しました。若い世代の人たちにも、自分たち自身が都市をつくっていく主体であることを示すとともに、今の時代を生きる人々が、手を携え

て都市づくりを進めていくということが重要、という思いを込めて策定しています。

全体 7 章からなる構成ですが、それぞれのポイントについて説明させていただきます。

(第 1 章 都市づくりのグランドデザインの役割)

まず、第 1 章におきまして、都市づくりのグランドデザインの役割です。グランドデザインは 2040 年代の目指すべき東京の姿と、その実現に向けた都市づくりの基本的な方針と具体的な方策を示す計画です。目標時期は、おおむね四半世紀先の未来である 2040 年代としております。このグランドデザインに掲げた将来像の実現に向けて、都市計画の上位計画である都市計画区域マスタープランの策定に向けた作業を進めており、これが策定されますと、地元自治体のほうで都市計画マスタープランの改定などへの反映につながっていきます。

(第 2 章 2040 年代の社会状況や都民の活動イメージ)

2040 年代の社会状況や、都民の活動イメージ²についてですが、2040 年代におきましては三環状道路の概成ですとか、リニア中央新幹線などが開業するということとともに、自動運転の実用化ですとか、技術革新が大幅に進展することが見込まれています。その一方で、人口は東京都においては予測として、2025 年、1398 万人をピークに減って

¹ 土地総合研究所による編注 (以下、編注): 「都市づくりのグランドデザイン～東京の未来を創ろう～」の全文は、下記の東京都ホームページにて公開されている。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/keikaku_chousa_singikai/grand_design.html

² 編注: 「都市づくりのグランドデザイン」第 2 章、「想定される社会の変化やインフラ整備のイメージ」参照。

いくことが見込まれています。少子高齢化など厳しく困難な状況にあっても、着実にしっかりと都市づくりの歩みを進めていくことが重要であり、今回のランドデザインの策定につなげています。

(第3章 東京が果たすべき役割)

こうした中、東京が果たすべき役割は何かということですが、世界における役割と、日本における役割があると考えています。世界における役割としては、包容力を持ち、多様な人々・文化の交流を育むですとか、都市の課題の先駆的な解決モデルを構築・発信すること、また伝統と先進を融合させ、新たな価値を創出することを目指しています。また、日本における役割としては、日本の首都として経済活動の推進力を発揮し、さまざまな地域と連携し、一層魅力的な日本を創造・発信する。こうした役割の認識の下に都市づくりを進めていくこととしています。

(第4章 目指すべき新しい都市像)

ランドデザインでは、都市づくりの目標として、「活力とゆとりのある高度成熟都市」を掲げており、キャッチフレーズ「東京の未来を創ろう」を設定しています。また、都市づくりの理念として、最先端の技術を活用しながら、「ゼロエミッション東京」を目指して、環境や社会、都市のマネジメントに配慮した ESG の概念も取り入れて、持続的に発展する都市を目指していくこととしています。

2040年代の都市づくりに向けて、目指すべき都市構造³を掲げています。これにつきましては、広域レベルの都市構造と、地域レベルの都市構造を設定しています。広域レベルの都市構造については、三環状道路ですとか、環状部の道路ネットワークなどによる首都圏のつながりをさらに強化、活用していくものです。また、北関東などより広い圏域も視野に入れるとともに、リニア中央新幹線の開通も見据え、「交流・連携・挑戦の都市構造」を目指すこととしています。

かつて平成13年にも、都市再生の前段で、都市づくりビジョンを策定しており、目標として環状メガロポリス構造を目指すべき都市構造として定

めていましたが、今回、新たに目指すべき都市構造として広域のインフラを生かした都市づくりを目指しているところです。

一方、地域レベルの都市構造として、今後、人口減少社会時代であっても、コンパクトで効率的に機能が集積する集約型の地域構造を目指すこととしています⁴。これは概念図ですけれども、上の絵が現在、下の絵が将来ですけれども、この赤い山が拠点、人の集積ということになります。その拠点性を高めていくこととしており、生活の中心となる拠点エリアの育成を図ることとしています。

地域区分ということで、都心部および山間および島しょ部ということで、エリア分けをしています⁵。この新たな地域区分につきましては、地域特性を踏まえ、4つの地域区分を設定しています。主にこの赤い部分が都心部ということになりますけれども中枢広域拠点域、新都市生活創造域はその外側、また多摩広域拠点域、さらに多摩のエリアです。自然環境共生域は、森林等の自然豊かな多摩の奥地ということになります。また、その中で特に東京、ひいては日本の活力をけん引する2つのエンジンの役割を担うゾーンとして、都心部においては国際ビジネス交流ゾーン、多摩部におきましては多摩イノベーション交流ゾーンを設定しています。

(第5章 都市づくりの戦略と具体的な取組)

2040年代の目指すべき都市の将来像の実現に向けて、ランドデザインでは、分野横断的な7つの戦略、それぞれの戦略に沿った30の政策方針を設定しています。戦略1としまして、「持続的な成長を生み、活力にあふれる拠点を形成」すること。2点目として、「人・モノ・情報の自由自在な交流を実現」、これは物流や交通基盤を充実させていこうということ。3点目として「災害リスクと環境問題に立ち向かう都市の構築」、戦略4として「あらゆる人々の暮らしの場の提供」、5点目として「利便性の高い生活の実現と多様なコミュニティの創出」、6点目として「四季折々の美しい緑と水を編み込んだ都市の構築」、7点目として「芸術・文化・スポーツによる新たな魅力を創出」していくこと

³ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第4章、「交流・連携・挑戦の都市構造」参照。

⁴ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第4章、「集約型の地域構造のイメージ」参照。

⁵ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第4章、「4つの地域区分と2つのゾーン」参照。

としています。

また、ランドデザインでは、都市の将来イメージということで、行政計画でこういう将来像をなかなか示しづらいのですが、こういった将来イメージの図を入れております。こちらは国際的なビジネス活動が繰り広げられている区部中心部をイメージしたもので⁶、具体的にどのような内容かといいますと、自動運転や燃料電池バスの稼働、路上でのオープンカフェの設置、歩道と一体的な公開空地といった将来像イメージの一端を描いています。

こちらは、若い留学生や研究者たちが集まり、イノベーションが生まれる多摩地域のイメージ⁷の一端を示しています。自動運転車を導入したリーダー交通や自転車や小型のモビリティなど誰もが移動しやすい交通環境が整っているのですとか、また先端技術による複合的な機能を有する物流施設、公的住宅をリノベーションした学生寮というようなものを盛り込んでいます。こういったイメージを合計14枚載せており、こうした展開が図れば良いものと思っています。

また、ランドデザインの中では、都市づくりの挑戦、これもなかなか行政では掲げづらいものですが、こういったところを目指すのか、その姿勢を明確にするということで掲げています。

例えば、世界の都市ランキング1位。今現在、ロンドン、ニューヨークに続いて3位ですが、1位を定位置としていきたいと考えています。また、道路や鉄道のピーク時の混雑は解消、木造住宅密集地域1万3000ヘクタールの燃え広がりをゼロ、都内の電柱をなくす、都民の生活満足度70パーセント以上、公共交通の空白地域を解消、緑の総量を減らさない、都民のスポーツ実施率70パーセント以上など、達成すべく挑戦していくということとしています。

7つの戦略について、以降説明させていただきます。

（戦略1 持続的な成長を生み、活力にあふれる拠点を形成）

1点目の、持続的な成長を生み、活力にあふれる拠点を形成につつまして、世界や日本をリードする高度なビジネス機能を集積し、東京の活力を一層伸ばしていくことが重要と考えています。拠点の持続的な更新を図ることにより、複数の国際ビジネス拠点で持続的な経済成長をけん引することとしています。具体的には渋谷、新宿、大手町、丸の内、有楽町、六本木・虎ノ門、品川など、東京には個性的な拠点が概ね30年周期でそれぞれ更新が進んでいて、こうした状況が、新しいものを生んでいくという東京の魅力の一つにもなっているものと考えています。こうした複数の国際ビジネス拠点で持続的な経済成長をけん引し、また質の高いインフラで高密度な都市活動を支え、企業家や外国人が魅力を感じるビジネス・滞在環境を生み出すことを、政策の方針として掲げています。

また、多摩地域の大学ですとか研究機関を生かし、新たなイノベーションを生み出す拠点の形成を推進していきます。具体的には、大学や研究機関の集積や、交通ネットワークを強化し拠点間の連携の促進、ゆとりを求める企業や研究者、留学生などを受け入れる政策を進めます。また、際立った個性が魅力を発揮する多様な地域をつくるなど、方針を掲げており、地域の「個性」に着目した地域づくりを促進し、それぞれの拠点を結び付ける地域の軸を形成し、成熟都市の魅力と活力を生み出すことを目指しています。

（戦略2 人・モノ・情報の自由自在な交流を実現）

戦略2は、人・モノ・情報の自由自在な交流を実現です。政策方針として、人・モノがスムーズに移動できるよう道路から渋滞をなくす。三環状道路などの道路ネットワークが、今着々と整備が進んでおりますが、これらの完了とともに自動運転技術の進展も相まって交通事故や渋滞がなく、自由自在な移動の実現を目指しています。

東京の道路の計画は、おおむね昭和21年に定められたものがベースになっていますが、できてるのは未だ6割程度の状態にあり、多くが完成に至っていない状況です。ここ⁸に色が赤で描いてい

⁶ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、将来の都市イメージ「国際的なビジネス活動が繰り広げられている区部中心部」参照。

⁷ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、将来の都市イメージ「若い留学生や研究者たちが集まり、イノベーションが生まれる多摩地域」参照。

⁸ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略2、政策方針5、「都市計画道路ネットワーク」参照。

ますが、東京都では、向こう10年で優先的に整備していく路線を定めており、今後引き続き、道路のネットワークを築いていくこととしています。骨格幹線道路の整備により都内や隣接県を広域的に連絡する道路ネットワークの形成を進めるとともに、地域を支える補助幹線道路を整備し、骨格幹線道路や鉄道駅を結ぶ道路のネットワークを形成します。

ネットワークが一定程度築かれることにより道路の交通量が適正に配分された段階で、道路空間を再編し、ゆとりやにぎわいを生み出す空間を創出していくということを見込んでおります。上が現状で、下が将来のイメージ図⁹ですが、適正な交通量が分配されることにより、歩道空間をより道路空間の中に増やしていくというような、道路空間のリメイクを進めていければということで、ランドデザインでは掲げています。

続きまして、満員電車をなくし、あらゆる人が快適に移動できるようにする。都では、鉄道ネットワークで現在6路線を対象に新規の整備推進に向けて取り組んでいます。具体的には東京の北部から臨海部をつなぐ東京8号線や、羽田空港と都心、また、臨海部とのネットワークを強化する羽田空港アクセス線や新空港線、また地下鉄12号線の光が丘から先への延伸や、多摩都市モノレールの延伸などの実現に向けて、関係調整等に取り組んでいます。

国内外の人・モノの活発な交流を支える空港機能を強化するという一方で、玄関となります空港機能の強化ですとか、多様なアクセスの確保により、2020年以降も増加を見込むインバウンド需要や、ビジネスパーソンのニーズに対応できるよう取り組みます。羽田空港のこれまでの変遷ですが、1964年に3本目のC滑走路が完成し、2000年に沖合展開事業が進展し、2010年には4本目となるD滑走路が整備され、国際化の強化がなされ、2020年の東京大会に向けてさらなる機能強化を国とともに推進しています。

（戦略3 災害リスクと環境問題に立ち向かう都市の構築）

戦略3は、災害リスクと環境問題に立ち向かう都市の構築。政策方針として、さまざまな被害を想定し、災害に強い都市をつくる。これにつきましては、災害に強い都市づくりを進め、燃えない、倒れない街の形成とともに、路地の風情や木造の良さを残しながら、東京ならではの街並みに再生する。東京の防災上のネックとして、木造住宅密集地域が、山手線沿線と環状7号線沿線の間はまだ解消されていないエリアがあり、地震時に火災など大きな被害が見込まれるため、その対策を進めています。こうした木造住宅密集地域を安全安心で東京ならではの街並みに変え、また大規模災害リスクの高まりに対応した防災・減災対策を進める。また、土砂災害等への備えを整え、地域の防災力を向上するという取り組みを進めています。こちらの写真¹⁰、木造住宅密集地域の改善後のオープンスペースを、防災上も有効に機能するよう生かすなど、こういった取り組みを進めています。

また、電柱のない安全で美しい都市をつくる。都内の主要道路から電柱をなくす。先日の台風の時もそうでしたけれども、地震時などに電柱が倒れることで、避難ですとか緊急輸送などの作業が困難になりますので、そういった支障を取り除くという意味でも、無電柱化を東京都では力を入れて進めています。

また、都市全体でエネルギー負荷を減らすため、開発の機会を捉えて、低炭素化、エネルギー利用の効率化を進める。また、地域の特性に応じ、再生可能エネルギーなどの導入普及への取組を進めています。この絵¹¹は、ビルエネルギーマネジメントシステム（BEMS）で、個別ビルごとエネルギーの効率化を図るシステムを備えた建物普及を推進していくことと合わせて、地域全体での連携を推進することによって、エリアとしてのエネルギーマネジメント（AEMS）、エネルギー効率を高めていけるよう取組を進めていきます。

⁹ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略2、政策方針6、「道路空間の再編イメージ」参照。

¹⁰ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略3、政策方針11、「木造住宅密集地域改善後のオープンスペース活用事例」参照。

¹¹ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略3、政策方針15、「エネルギーの面的利用のイメージ」参照。

(戦略4 あらゆる人々の暮らしの場の提供)

戦略4は、あらゆる人々の暮らしの場の提供、ということについて、住宅の量的な拡大から質の向上への転換を図っていくということ、またライフステージに応じた質の高い、住み、働き、憩う場を充実するというなどを示しています。政策方針として、多様なライフスタイルに応じた暮らしの場を提供することを掲げています。区部中心部では、居住環境の質を高める。また、区部の周辺部、多摩地域におきましては、住宅市街地の魅力を向上する、また山間部や島しょ部などで多様な暮らしの場を生み出していく。例示として、こちらの写真¹²は、子供から高齢者まで多世代が交流する団地の様子です。現在、高度成長期に一斉に住まわれている団地が高齢化しており、若い人が少ない状況になっていますので、そういう状況を改善し、子供から高齢者まで多世代が交流できるような団地を創出していく取組も進めています。再生例¹³ですが、これは多摩市の諏訪団地ですが、一定の容積緩和を受けた中で再建可能となった事例で、こうしたマンションの建替えを推進しています。

(戦略5 あらゆる人々の暮らしの場の提供)

戦略5は、利便性の高い生活の実現と多様なコミュニティの創出。こちらは、コミュニティを生む都市の多様なスペースをつくるということについて増えてきている空き家を積極的に進めていくこと、また既存住宅の流通を促進させることを進めて、コミュニティ施設や保育所などとして活用していくことなどを推進していくというものです。こちらの絵¹⁴、空き家が3軒ありますけども、例えば、地域の活性化に資する施設への改修・転用、福祉の充実に資する施設等への改修・転用、さらには老朽空き家を除却して、空き家を地域で管理し、防災拠点や緑地、農地ですとか、芸術活動の場として活用するなど都市の財産として積極的に

活用することを考えています。

(戦略6 四季折々の美しい緑と水を編み込んだ都市の構築)

戦略6は、四季の折々の美しい緑と水を編み込んだ都市の構築です。東京都の緑を総量としてこれ以上減らさないよう公園等の整備など進めてきていますが、民有地で維持するのは難しく、緑を総量としてこれ以上減らさないということを目指して掲げています。これを原則として、今ある貴重な緑を維持し、あらゆる場所に新たな緑を創出することなどに取り組んでいくことを示しています。

農地につきましては、保全するとともに、農空間を都市の中の魅力ある貴重な資源として活用することで、一大消費地を抱える東京の特性を生かして、さまざまな付加価値をもたらす都市農業を推進します。また、政策方針、水辺を楽しめる都市空間の創出につきましては、水辺を生かし、都市生活にゆとりや潤いを創出し、多くの人でにぎわう水の都を再生することなどを示しています。現在、首都高速道路の大規模更新や日本橋周辺の街づくりの機会を捉え、首都高速道路の地下化、それと併せた水際の空間創出などに向けて取り組んでいます。

(戦略7 芸術・文化・スポーツによる新たな魅力を創出)

最後の戦略7は、芸術・文化・スポーツによる新たな魅力の創出ということで、都市の歴史に支えられた伝統・文化が新たな魅力を生み出すことを政策方針に掲げています。伝統、文化や、個性ある街が多く存在する東京の特性を生かして、伝統と先進性が融合する東京らしさを感じられる都市空間を未来に継承していきます。具体的には、地域の歴史や伝統、文化を街づくりに生かすことや、にぎわいの場を都市の中に創出し、エリアマネジメントを普及、促進することに取り組んでいくこととしております。この例¹⁵は、中央区のGINZA SIXの開発に合わせて設けられた建物内の能楽堂ですが、こういった文化資源を促進していければ

¹² 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略4、政策方針18、「子供から高齢者まで多世代が交流する団地の例」参照。

¹³ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略4、政策方針20、「多摩ニュータウンの再生事例」参照。

¹⁴ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略5、政策方針23、「空き家の地域コミュニティ施設等への活用イメージ」参照。

¹⁵ 編注：「都市づくりのランドデザイン」第5章、戦略7、政策方針27、「開発の機会を捉えた文化施設の導入例」参照。

と考えております。

また、来年に迫りました東京 2020 大会の競技施設を、さまざまな角度から生かしていく。こちらについては、周辺の街づくりとの連携も進めながら、にぎわいの促進につながる、面的に広がりのあるレガシーにしていきます。こちらは、晴海選手村¹⁶で、今、水素エネルギーをベースとした新しい技術を使った街づくりを進めていますので、大会後、レガシーとしての街が創出されます。

グランドデザインでは、個別の拠点や地域の将来像も記載しており、今回ここでは概略になりますが、例えば経済や産業を支える中枢機能が集積する拠点、それぞれ地区ごとの将来像を記載しています。また、人々の生活や交流の中心となる拠点、歴史的な街並みや芸術・文化の施設を有する地域、水辺や緑地、農地の広がる地域など、地域の個性に合わせた将来像も、その一端として描いています。こうした新しい都市像の実現に当たっては、都民の皆さまや民間事業者、また区市町村などさまざまな主体が連携し、魅力的なまちづくりを進め、東京全体の活力を向上させていく必要があると考えています。

（第 7 章 2040 年代の将来像の実現に向けて）

2040 年代の将来像の実現に向けて、今後の取り組みに関する留意点として、3 点掲げています。

1 点目として、さまざまな主体の参画・連携による都市づくりということ。個別の政策を確実に推進できるよう、将来像と実現に向けた方策を幅広い関係者で共有することと、社会状況の変化にも的確に対応しながら将来に向けた都市づくりを進めていくこと。

2 点目として、計画や方針の策定等による政策誘導型の都市づくり。後段に説明させていただきます都市開発諸制度も、こちらのカテゴリーになりますが、さまざまな計画ですとか方針の策定や改定を、グランドデザイン策定後進めてきており、地域特性を踏まえながら、東京都においては広域自治体として調整を図り、都市づくりを推進していくこととしております。

3 点目として、分野横断の考えに基づくプロジェ

クト型の都市づくりを推進していくこと。複数の戦略ですとか政策方針にまたがる分野横断的な課題を、同時に解決できるようなテーマ、例えば水ですとか緑ですとか、そういったテーマにつきまして、関係者と共有、連携しながらプロジェクトとして推進していく、こうしたことに留意しています。

最後に、今後とも工夫を重ねながらより良い都市づくりに向けて取り組み、高度成熟都市を実現し次世代に引き継いで参りたいと考えています。以上で、前段となります。都市づくりのグランドデザインについて説明を終わらせていただきます。

後半は、都市開発諸制度の概要と、今年 3 月に改定した内容¹⁷について、ご説明させていただきます。

（都市開発諸制度とは）

「都市開発諸制度¹⁸」は、容積率の緩和を受けられる 4 つの制度の総称です。4 つの制度とは、「再開発等促進を定める地区計画」、「高度利用地区」、「特定街区」、「総合設計」の 4 種類です。再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区は、都市計画法に基づく都市計画決定により定めます。総合設計は都市計画ではなく、建築基準法に基づく許可の制度です。

都市開発諸制度は、公開空地の整備など、良好な市街地環境の形成に貢献する建築計画に対して、容積率や斜線制限といった建築制限を緩和する制度です。公開空地というのは、民間の敷地内に設ける空地のうち、日常一般に開放され、不特定多数の者が自由に通行または利用することができる部分です。

例えば、10,000 m²の敷地に、容積率 500% で建築する場合、一般的には、建物が高層になるほど建設コストがかかりますので、建ぺい率 80% を使

¹⁷ 編注：「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（平成 31 年 3 月 28 日改定）の本文等は、東京都ホームページにて公開されている。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_ctiy/katsuyo_hoshin/hoshin_02.html

¹⁸ 編注：都市開発諸制度の詳細については、東京都ホームページ「都市開発諸制度とは」の解説を参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/cpproject/intro/description_1.html

¹⁶ 編注：「都市づくりのグランドデザイン」第 5 章、戦略 7、政策方針 30、「東京 2020 大会後の選手村のイメージ」参照。

って、空地があまりない形で建物が建てられます。一方、都市開発諸制度を活用する建物の場合、敷地内に公開空地を設けなければならないため、建物をスリム化し、周辺に開放的な空地を設け、その貢献度合いに応じて容積率が緩和されます。

容積率の緩和の考え方ですが、公開空地の大きさに応じて容積率は緩和されます。4つの制度それぞれによって若干異なるのですが、簡単にその考え方をご説明します。

例えば、敷地面積 10,000 m²、基準容積率 500%、建ぺい率 80%、用途地域が商業地域の敷地に、公開空地を 5,000 m²設けたとします。公開空地率が 50%なので、用途地域や基準容積率により定められる式によって、 $(50-20) \times 5 = 150\%$ が緩和容積率になります。また、公開空地の形状や屋根の有無、段差の有無などによって係数が変わります。

容積率の緩和は、公開空地の整備以外でも受けることができます。例えば、住宅、宿泊施設、子育て支援施設、災害時の一時滞在施設、供給処理施設、交通環境の整備改善に資する施設、地下鉄の出入り口などを整備する場合、容積率の緩和が受けられます。

また、容積率を緩和するメニューとは別に、設置や協議を義務付けている項目があり、容積率の緩和と義務の両方で政策誘導を図っています。4つの制度ごとに、運用基準等があり、その中で、容積緩和のメニューとそれに対応する容積緩和の程度が定められています。

（再開発等促進区を定める地区計画）

各制度について簡単に説明させていただきます。

再開発等促進区を定める地区計画は、まとまった規模を有する低・未利用地の土地利用転換を図り、建築物と公共施設の整備を一体的かつ総合的に計画する制度となっております。工場や鉄道操車場、港湾施設の跡地など、大規模な低・未利用地の土地利用転換を図る場合に適用される制度で、建築物と公益施設を一体的に整備することが特徴です。容積率の緩和だけでなく、用途地域の規制も緩和することが可能となっております。事例としては、東京ミッドタウン、六本木ヒルズ、汐留などがあります。

再開発等促進区を定める地区計画は平成 15 年に、再開発地区計画と住宅地高度利用地区計画の 2 つの制度を統合して生まれた制度で、比較的新しい

制度ですが、工場の跡地や国有地の払い下げなどの動きに合わせて、活用される事例が多くなっています。都市計画決定区分は、23 区内ですと、区域面積 3ha を超えるものが東京都の決定、3ha 以下は区決定、市部はすべて市決定となっております。

（高度利用地区）

高度利用地区は、市街地において細分化した敷地の統合を促進し、防災性の向上と合理的かつ健全な高度利用を図ることが目的の制度です。壁面の位置の制限や、建ぺい率の低減により、容積率が緩和されます。この制度と他の制度との違いは、公開空地を設けることによる容積率の緩和ではなく、壁面後退や建ぺい率の低減、広場の確保により、容積率が緩和されることです。また、都市再開発法において高度利用地区内が、市街地再開発事業を定めることができる区域の一つとされていることから、高度利用地区は市街地再開発事業とセットで適用されることが多いです。事例としては、晴海トリトンスクエアと代官山アドレスなどがあります。都市計画決定区分は、すべて区市決定となっております。

（特定街区）

特定街区は、良好な環境と健全な形態を有する建築物の建築と有効な空地の確保等により、都市機能の更新と魅力的な都市空間の保全・形成を図ることを目的とした制度です。道路に四方囲まれた、原則として都市基盤の整った街区に適用される制度です。容積率や建ぺい率、高さ制限など、一般の形態制限を適用しないで、その街区に適用した建築物の形態等についての制限を、個別に都市計画決定しています。事例として、都庁、丸ビル、日本橋三井タワーなどがあります。新宿副都心や東京駅の駅前、大手町・丸の内地区の高層ビル群の多くは、この特定街区でできた建物になっていますが、近年は使われる事例は少なくなっています。都市計画決定区分については、区部では区域面積 1ha 超が都決定、1ha 以下が区決定、市部はすべて市決定です。

（総合設計）

総合設計は、一定規模以上の敷地面積及び一定割合以上の空地を有する建築計画について、特定行政庁の許可により、容積率や斜線などの制限を

緩和する制度です。特定行政庁とは、建築主事を置く市町村においては、その長、それ以外は都道府県知事となります。23区では、10,000㎡以下の建築物を取り扱う場合には、各区長、10,000㎡を超える場合は都知事、市部は、八王子市、立川市、武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、町田市、日野市、国分寺市及び西東京市は、市決定、その他は都決定です。一定規模以上の敷地とは、建築基準法では商業系の用途地域である場合、1,000㎡以上の敷地での適用が可能となっていますが、東京都ではこれを緩和して500㎡以上の敷地であれば適用可能としております。小規模な敷地でも適用できることに加えて、都市計画決定を必要としないことから、手続き的に時間が短縮されることもあり、4つの制度の中で最も多く活用されています。事例として、新宿パークタワー、恵比寿ガーデンプレイス、天王洲アイルなどがあります。

（都市開発諸制度活用方針の主な改定）

続いて、都市開発諸制度活用方針の改定の経緯を説明します。都市開発諸制度活用方針とは、先ほど説明した4つの制度である都市開発諸制度の戦略的活用を図るための、基本的な考え方や運用方針を示すものです。以下、活用方針といたします。活用方針は、上位計画や世の中の動き、社会から求められているもの等を踏まえて、順次改定をしてきた経緯があります。

2001年に「東京の新しい都市づくりビジョン」が策定され、東京の目指すべき都市像等が示されました。ビジョンで掲げた都市像を実現するツールとして、2003年に「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」を策定しました。

2008年の改定は環境都市づくりの推進を目的としたものです。東京都環境基本計画における、温室効果ガス排出量を2000年度比で2020年までに25パーセント削減という目標を受け、環境への配慮事項を追加して改定しています。カーボンマイナスと一層の緑化を誘導する仕組みを導入しています。

2013年の改定は防災都市づくりの強化を目的としたものです。2011年の東日本大震災等を受け、東京都帰宅困難者対策条例が制定されました。これらを受けて防災備蓄倉庫や自家発電設備の設置の義務付けや一時滞在施設の整備を促進する改定を行いました。

2015年の改定は、福祉のまちづくりの推進を目的としたものです。保育所の待機児童数の増加等、少子高齢化に対応するため、子育て支援施設や高齢者福祉施設の整備を促進する改定を行いました。

2016年には、国際競争力の強化や観光都市の実現に向け、宿泊施設の整備を評価対象に追加しました。

2017年には、マンション再生まちづくり制度の創設等に合わせ、老朽マンションの建て替えの促進やエネルギーの面的利用の促進に向けた改定を行いました。

2018年には、東京都無電柱化推進条例の制定と合わせ、無電柱化促進に向けた改定を行いました。

2019年3月には、2017年の「都市づくりのグランドデザイン」の策定を踏まえ、抜本改定を行いました。

2019年3月の改定の経緯をご説明します。2017年9月に、「都市づくりのグランドデザイン」を策定し、グランドデザインの具体化に向けて、2019年の2月に、「東京における土地利用に関する基本方針」が、都市計画審議会から都知事へ答申されました。これらを踏まえて、今年の3月に活用方針を改定しました。改定した項目は大きく分けて7つあります。

（改定1 適用エリアの見直し）

改定項目の1つ目、適用エリアの見直しについてです¹⁹。改定前は、都市づくりビジョンに基づき、センター・コア（おおむね中央環状線の内側）とその外で都市開発諸制度を適用できる拠点を位置付けていました。

改定後はグランドデザインを踏まえ、適用エリアを拡大しています。中枢広域拠点域（おおむね環状7号線の内側）では、中核的な拠点地区や活力とにぎわいの拠点地区、国際ビジネス交流ゾーン等において、メリハリをつけて適用することと

¹⁹ 編注：改定前の拠点位置図は、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（平成30年3月29日改定）（以下、改定前方針）図2-2参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_c_tiy/katsuyo_hoshin/pdf/katuyou_housin02-3.pdf

改定後の拠点位置図は、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（平成31年3月28日改定）（以下、改定後方針）図2参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_c_tiy/katsuyo_hoshin/pdf/hoshin_02-33.pdf

しています。中枢広域拠点域の外側では、地域レベルでの拠点の育成の方針が示されたことから重要な地域の拠点や地域の拠点等を追加し、各拠点地区において適用できるとしています。

（改定 2 割増容積率の上限及び育成用途の割合の見直し）

改定項目の 2 つ目、割増容積率の上限および育成用途の割合の見直しについてです²⁰。

割増容積率については、整備区分ごとに上限を定めております。割増容積率の最大値は改定前後で 300%と変わりはありませんが、整備区分によっては上限が増えたところがあります。また、割増した容積の部分に充当すべき用途を育成用途といいますが、この割合も見直しております。

（改定 3 育成用途の見直し）

改定項目の 3 つ目、育成用途の見直しについてです。育成用途とは、地域の個性や魅力を発揮する機能の誘導を図るため、容積率の割増相当部分に充当させるべき用途のことです。

改定前は、育成用途を入れなくても、ある一定の容積までは割増しができた場合がありますが、改定後は、容積率を割増すのであれば、育成用途を入れなければいけないこととしました。全ての拠点について育成用途の導入を義務付けることで、用途の複合化を促進します。

また、重点育成用途を新たに設けております。重点育成用途とは、小規模でも機能を発揮する施設や、公共性が高いものの事業性が低い施設の場合、評価係数が高くされており、少ない面積でも導入が可能となるものです。

さらに、社会情勢の変化に対応するため、政策目標にかなう範囲内で、育成用途の用途変更を可能としました。

（改定 4 都心居住の見直し（適用エリアと容積緩和の上限））

改定の 4 つ目、都心居住の見直しについてです。都心居住については、多様なニーズやライフスタイルに対応した住宅を供給するため、見直しを行っております。

都市開発諸制度は型ごとに適用可能な整備区分や適用条件等が定められており、一般型、住宅供給促進型などがあります。

一般型は整備区分ごとに容積緩和の上限や育成用途の割合が定められております。

住宅の整備を評価して特段の容積率を割増す住宅供給促進型は、改定前の住宅優遇型に該当します。住宅優遇型では、一定割合以上、住宅を整備する場合、割増容積率の限度を緩和していました。例えば、再開発等促進区を定める地区計画の場合、建物全体の 2/3 以上を住宅として整備する場合、500%の割増が受けられるものでした。

改定後は、答申において住宅の量的拡大から質の向上へ転換を図ることが示されたことを受け、質の高い住宅を整備した場合、割増容積率の上限を突破できるとしました。質の高い住宅とは、サービス付き高齢者向け住宅、サービスアパートメント、子育て支援住宅などがあげられます。また、開発区域外で、駅まち一体や水辺との一体整備等を行った場合（「域外貢献」という。）や木造住宅密集地域の受け皿住宅を整備した場合においても、上限を突破できるようになりました。住宅供給促進型は、中枢広域拠点域内の国際ビジネス交流ゾーン（中核的な拠点地区を除く）及び中核的な拠点周辺地区、活力とにぎわいの拠点地区で適用が可能です。制度にもよりますが、割増しの上限は 300～500 パーセントとなります。

高経年マンション建替型は、総合設計の共同住宅建替誘導型に該当し、活用方針上は新設の型となります。高経年マンション建替型は、マンション再生まちづくり制度を活用し、旧耐震のマンション建替を促進することを目的としております。

適用エリアは、再開発等促進区、高度利用地区、総合設計共通で、マンション再生まちづくり推進地区となっております。その他、総合設計では、中枢広域拠点域内全域と、中枢広域拠点域外の拠点が適用エリアとなっております。

²⁰ 編注：改定前の割増容積率の上限及び育成用途の割合は、改定前方針の参考資料-3 参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_c_tiy/katsuyo_hoshin/pdf/katuyou_housin_s04.pdf

改定後の割増容積率の上限及び育成用途の割合は、改定後方針の表 1 参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_c_tiy/katsuyo_hoshin/pdf/hoshin_02-02.pdf

(改定5 駅まち一体開発)

改定項目の5つ目、駅まち一体開発についてです。

駅と一体となったまちづくりを進めていくために、今回の改定で駅まち一体開発を公共貢献として追加しました。

具体的には、地下鉄駅と接続した地下広場を青空空地と同等に評価するとしています。

また、開発区域外で、歩行者デッキなど歩行者流動やバリアフリー化の改善に資する整備を、区市町や鉄道事業者との協議に基づいて行った場合、割増容積率の上限を突破できるとしています。

さらに、バスターミナルなどの交通施設を整備する場合、その面積を有効空地として評価するように見直しを行っています。

(改定6 水と緑のネットワーク)

改定項目の6つ目、水と緑のネットワークについてです。

水辺と開発区域の一体的整備によるにぎわいの創出や、連続した緑化によって、水と緑のネットワークを形成していくことを目的に改定しました。

具体的には、水辺のにぎわいを積極的に図っていくエリアとして、「水辺のにぎわい創出エリア²¹」を新たに設定しました。場所は隅田川、神田川、日本橋川、渋谷川、古川及び臨海部の水辺沿いの開発区域です。

この「水辺のにぎわい創出エリア」において、水辺沿いに空地を設けた場合、道路側に空地を設けた場合と同等になるよう評価を引き上げております。改定前は、開発区域が水辺と道路の両方に面する場合、道路に面した公開空地に比べ、水辺に面した公開空地の係数は高くありませんでした。今回の改定で、道路側と同じように係数を高くすることで、水辺側にも空地を設け、水辺に顔を向けてもらうことを誘導しています。

さらに、水辺の管理者等と協議の上、河川や港湾区域と一体となった親水空間を整備した場合、開発区域外の整備を域外貢献として評価しております。

この「水辺のにぎわい創出エリア」を、あわせ

て緑化推進エリアに指定することで、水と緑のネットワークの形成を誘導しています。緑化推進エリアとは、基準よりも多く緑化した場合、さらに割増を受けられるエリアのことです。

(改定7 公開空地の活用、経過措置)

改定項目の最後、「公開空地の活用」について説明させていただきます。

改定前、公開空地に設置を認めていたのは、無電柱化のための地上機器のみでした。

今回の改定で、広告物と自転車シェアサイクルポートについても設置が可能となりました。

広告物については、広告収入をエリマネ活動に充当できるようにすることや、オリンピック等を見据えて設置を可能としました。

また、自転車シェアサイクルポートについては、区市町が実施する自転車シェアリング事業によるポートの設置を認めております。

以上の改定内容につきましては、今年4月から施行されておりますが、経過措置については、スケジュールにお示しているとおり、2年間設けております。

政策誘導ということで、開発の機会を捉えて、民間の事業者さんに容積率の緩和と引き換えに、さまざまな公共貢献をしていただいているところです。活用方針は、都市計画法や建築基準法に基づく事業の運用の方針を定めているものでありますが、行政計画ということもありまして、社会のニーズを受け止めやすく、その時々求められるものを反映して、改定してきました。

以上をもちまして、説明を終わらせていただきます。ありがとうございました。

²¹ 編注：改定後方針の図3参照。

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_tiy/katsuyo_hoshin/pdf/hoshin_02-08.pdf