

# 土地総研リサーチ・メモ

## 都市再生特別地区における公共貢献の実態に関する研究

### —自治体や都市計画決定年ごとの違いに着目して—

2021年7月2日

(はじめに)

都市再生特別地区は自治体が事業者からの公共貢献や開発計画などの提案を元に都市計画の規制を緩和できる制度であり、一件ごとに審査が行われる。自治体の審査の際に影響を及ぼす都市構想や戦略は自治体の特性によっても違いがあると考えられ、都市再生特別地区の運用実態に現れていると思われる。

しかし、都市再生特別地区の公共貢献の内容を分析したものは事例の多い東京に集中しており、地方都市を対象としたものは少なく<sup>1</sup>、自治体ごとの差異は明らかにされていない。そこで、本稿では東京都の他に、ついで活用実績の多い大阪市、名古屋市、札幌市において都市計画決定された都市再生特別地区を対象とした。

具体的には都市再生特別地区の自治体ごとの傾向や違いを分析するために、公共貢献として提案された内容をもとにクラスター分析を行う。また、都市再生特別地区も運用開始から20年弱が経過し、公共貢献の内容にも変化が生まれていると考えられるため、都市計画決定年にも着目した。これらの分析によって自治体毎の特性や公共貢献の内容の特徴を明らかにする。

(利用したデータ及び調査方法)

東京都及び大阪市、名古屋市、札幌市において2020年度までに都市計画決定された都市再生特別地区における公共貢献を各自治体の都市計画審議会の議事録や資料から読み取り、計34項目に分けて公共貢献として提案されているかどうかを調査した。表1に項目を示す。これにより、東京都54件、大阪市20件、名古屋市8件、札幌市4件の都市再生特別地区における公共貢献の内容を把握した。

表1 公共貢献の調査項目

分野	内容	分野	内容
1.交通施設	広場の整備(1-1)	4.居住環境の整備	住宅(サービスアパートメント)の整備(4-1)
	歩行者デッキの整備(1-2)		スーパー(4-2)
	歩行者道路、ネットワークの整備(1-3)		医療施設(4-3)
	駐輪場・駐車場の整備(1-4)		教育施設(インターナショナルスクール等)(4-4)
	道路の整備(1-5)		子育て支援施設(保育所等)(4-5)
	地下通路、駅との接続の整備(1-6)		地域活動拠点施設(4-6)
	タクシー・バス乗り場の整備(1-7)		エリアマネジメントの実施(4-7)
2.防災	帰宅困難者受入施設の整備(2-1)	生活サポート施設(4-8)	
	非常用発電機の設置(2-2)	美術館・ミュージアム(5-1)	
	防災備蓄倉庫の整備(2-3)	劇場・ホール(5-2)	
3.自然・環境	防災情報提供の実施(デジタルサイネージ等)(2-4)	教育機関(5-3)	
	緑化(屋上、周辺道路等)(3-1)	文化・交流機能(5-4)	
	自然エネルギーの活用(3-2)	観光案内所(5-5)	
	地域冷暖房システム(DHC)(3-3)	宿泊施設(ホテル)(6-1)	
	コージェネレーションシステム(CGS)の整備(3-4)	カンファレンス、コンベンション施設(6-2)	
	環境教育啓発施設の整備(3-5)	ビジネス支援施設(6-3)	

<sup>1</sup> 東京都以外の都市再生特別地区に着目したものとして、北崎他(2013)がある。

北崎朋希, 有田智一(2013)「全国における都市再生特別地区の指定手続きの実態と課題 -都市計画素案作成に関する協議プロセスに着目して-」, 都市計画論文集, 48(3), pp. 639-644.

(公共貢献の項目：自治体ごとの公共貢献の差異)

まず、基礎的な分析として自治体と都市計画決定年別に貢献項目の利用の割合を調査した。図1に自治体ごとの公共貢献の割合を示す。数字と貢献項目は表1を参照。

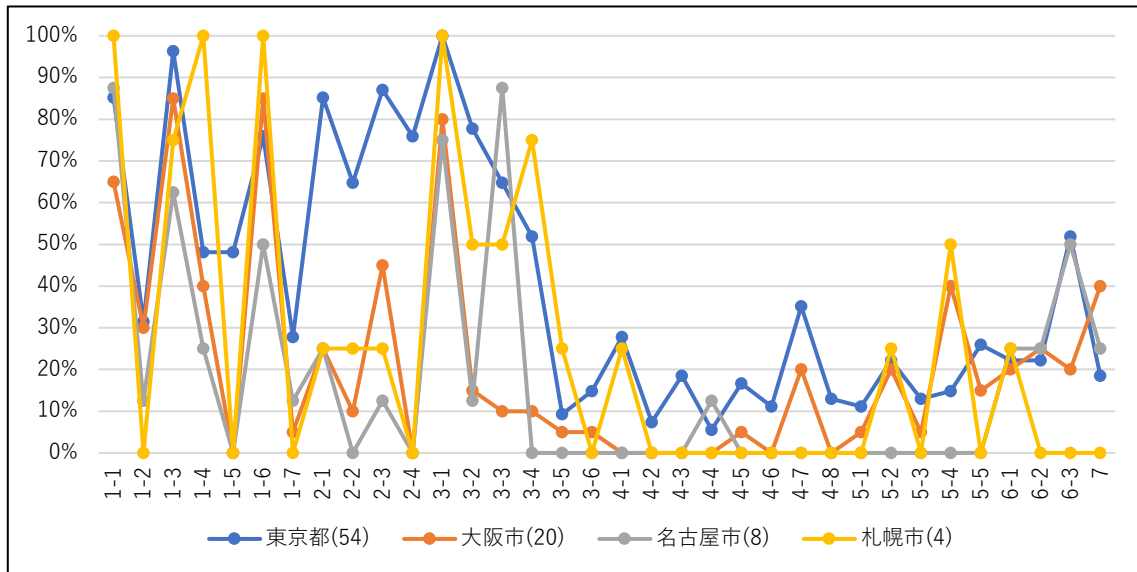


図1 自治体別の公共貢献の提案状況

自治体別に大きな違いがあるのは 2-1~4 の防災分野の公共貢献であり、東京都においてはいずれも60%以上の地区で提案されているのに対して、他の自治体では提案が少ない。

また、3-4 のコージェネレーションシステム(CGS)の整備については札幌と東京においては多くの地区で提案されているが、大阪市及び名古屋市ではあまり提案がなされていない。CGS は性質上周辺の建物と供給を共同で行うことが必要であり、提案がある自治体とない自治体で分かれているのではないだろうか。

(公共貢献の項目：年代ごとの公共貢献の差異)

次に、都市計画決定された年代を概ね5年毎に区切ったものを図2に示す。

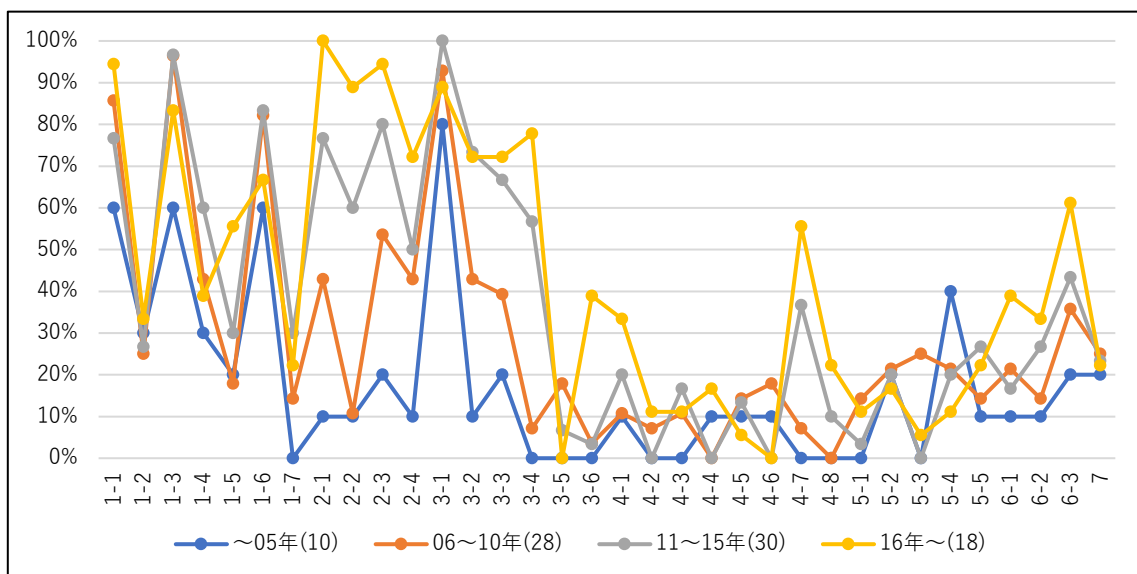


図2 都市計画決定年代別の公共貢献の提案状況

図2に示すように大きな傾向の変化があった貢献項目として、2.防災があり、いずれの項目においても年代が後になるにつれて割合が増加している。同様の傾向は3.自然・環境にもみられる。対して1.交通施設に関しては大きな変化はなく、年代の変化による公共貢献の変化は見られない。更に2011年以降提案が増えている項目としては4-7のエリアマネジメントの実施がある。

(公共貢献の項目：地区ごとの公共貢献の項目数)

地区ごとの公共貢献の平均項目数を年代別及び自治体別に示したものを表2に示す。年代別にみるとどの自治体においても平均項目数は増加傾向にあるが、特に東京都では2005年までの8.7から2016年以降は16.8となっており、項目数の増加が著しい。そのほかの都市においても東京都と比較すると増加は抑えられているものの増加がみられた。以上のように制度創設から時間が経つにつれて様々な項目が提案され多様化がしていると共に、項目数としても増加していることが推測される。

表2 年代別及び自治体別の平均貢献項目数

		年代別				
		～05年(10)	06～10年(28)	11～15年(30)	16年～(18)	計(86)
自治体別	東京都(54)	8.7	11.5	14.5	16.8	13.8
	大阪市(20)	4.5	6.8	8.8	10.5	7.3
	名古屋市(8)	5.5	7.5	6.0	5.0	6.0
	札幌市(4)	4.0	9.0	11.0	-	8.8
	計(86)	5.9	9.8	12.5	14.8	11.3

\* ()内は地区数

(クラスター分析：クラスター分析の手法及び結果)

次に、公共貢献の項目毎の提案の有無を元にしたクラスター分析を行うことで、地区を類型化し、都市再生特別地区における公共貢献の実態や特徴を分析していく。

クラスター分析は公共貢献として提案されているかを項目ごとにダミー変数化し、これにより地区毎の距離を平方ユークリッド法によって計算した。更に階層的手法であるウォード法を用いてデンドログラムを作成した。図3にデンドログラムを示す。

次にデンドログラムから距離を考慮して3つのクラスターを作成した。作成したクラスター毎に都市計画決定年や自治体などを集計したものを表3に示す。更に、クラスター毎の平均公共貢献の提案割合を図4に示す。

表3 各クラスターの都市計画決定年及び自治体数

	該当地区数	平均公共貢献項目数	都市計画決定年				自治体			
			～05年(10)	06～10年(28)	11～15年(30)	16年～(18)	東京都(54)	大阪市(20)	名古屋市(8)	札幌市(4)
ch1	33	6.8	9	15	8	1	7	15	7	4
ch2	39	12.9	1	13	15	10	33	5	1	0
ch3	14	17.5	0	0	7	7	14	0	0	0
全体	86	11.3	10	28	30	18	54	20	8	4

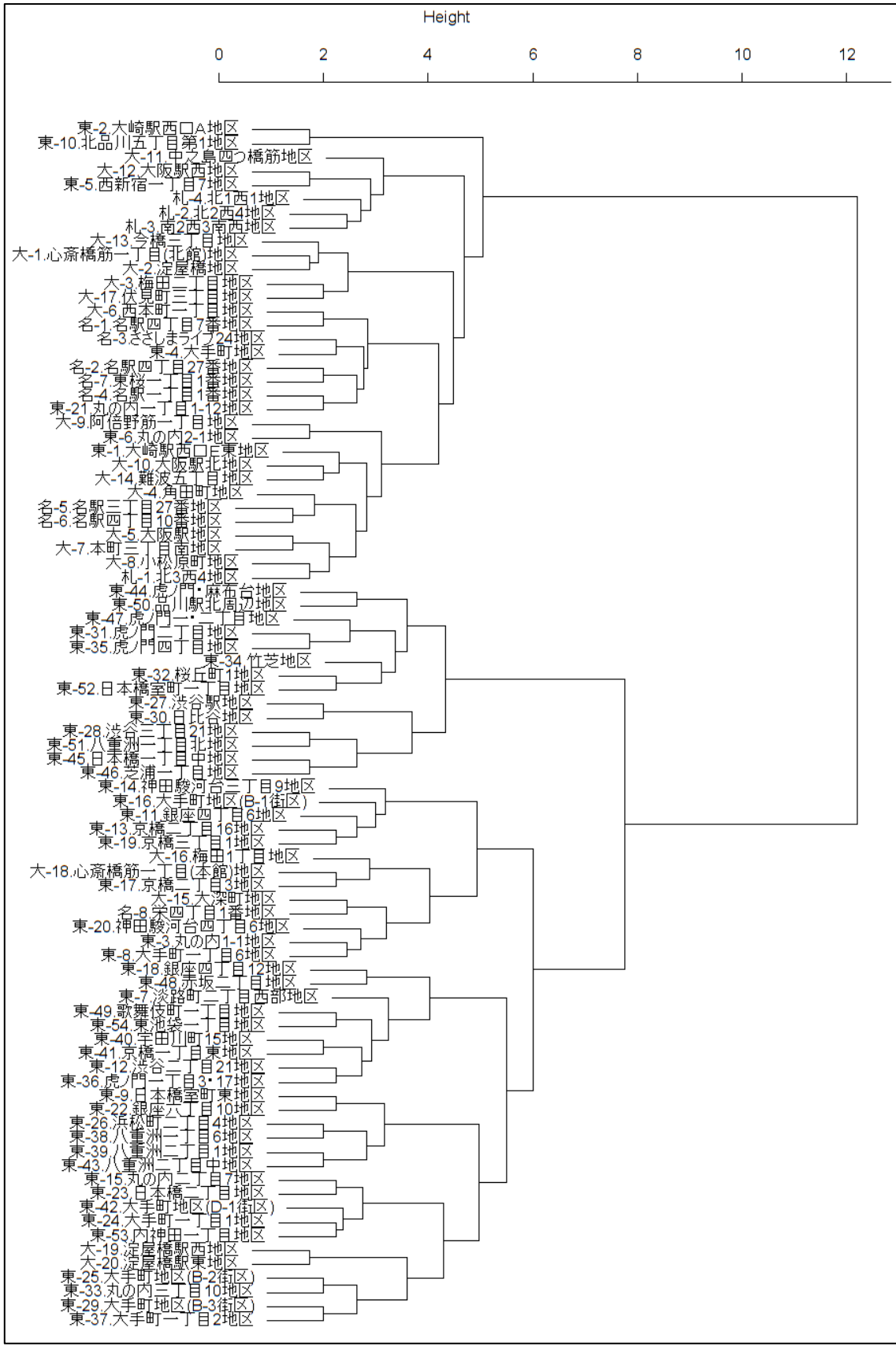


図3 クラスタ分析の結果（デンドログラム）

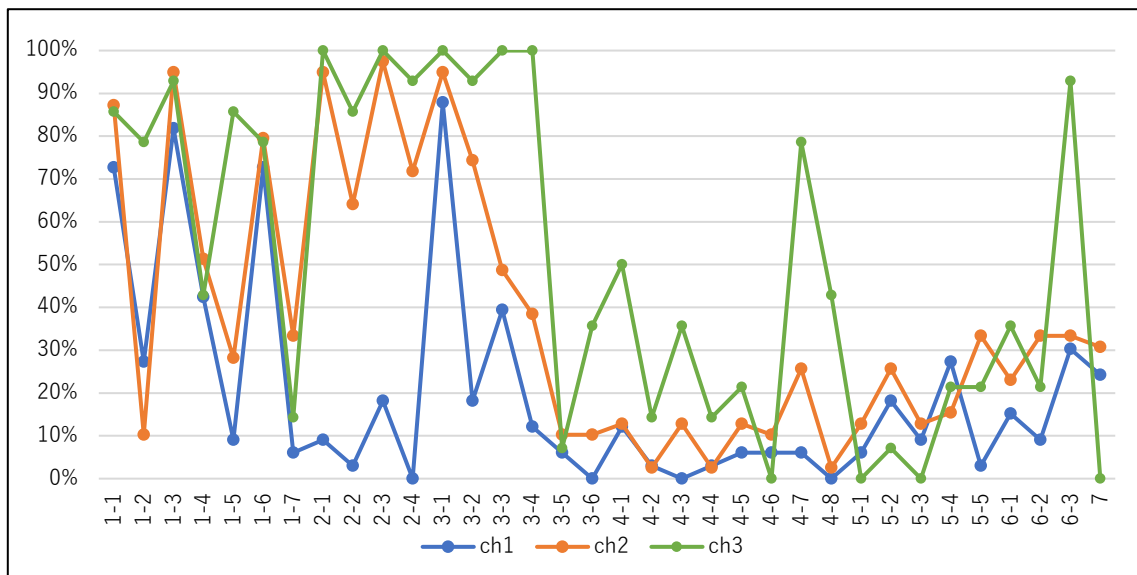


図4 クラスタ毎の公共貢献の提案割合

(クラスター分析：クラスター毎の特徴)

これらのデータを元に各クラスターの記述をしていく。

**【ch1：地方都市貢献少数型】**

公共貢献項目数が全体の平均の 11.3 と比較して 6.8 と最も少なく、大阪市、名古屋市、札幌市の大部分の地区が該当するクラスターである。東京都の地区は最も少ない 7 地区が該当している。また都市計画決定年に着目すると 2010 年以前が多い。貢献の項目としては 2.防災の割合が他のクラスターと比較して少ないのが特徴的である。ここから地方都市貢献少数型と命名した。

**【ch2：東京一般型】**

東京都の 33/54 が該当するクラスターであり、大阪市及び名古屋市の地区は少ない。都市計画決定年は 11～15 年が最も多い。さらに公共貢献の項目としては、ch1：地方都市貢献少数型とは 2.防災の割合が大きいことが違いであり、項目数の平均は 12.9 と全体の 11.3 と最も近いクラスターである。ここから東京一般形と命名した。

**【ch3：東京特殊項目多数型】**

東京都の 14 件のみが該当するクラスターである。平均公共貢献項目数は 17.5 で最も多く、都市計画決定年は全てが 11 年以降である。公共貢献の項目として特徴的なのは 3.自然・環境分野の 3-3.地域冷暖房システム(DHC)、3-4.コージェネレーションシステム(CGS)の整備のほか、4.居住環境の整備分野の 4-7.エリアマネジメントの実施、4-8.生活サポート施設、6-3.ビジネス支援施設である。これらの項目が他のクラスターと比較して割合が大きく、様々な面で公共貢献を行っている地区のクラスターであるということがわかる。これらのことから東京特殊貢献多数型とした。

これらの結果からは東京の特殊性が明らかになった。大阪市、名古屋市及び札幌市の地区は ch1 にほとんどが含まれる。また、東京都の地区のみが含まれる東京特殊項目多数型が存在しており、その特徴は項目の多さと都市計画決定の年代である。このことから 11 年以降の東京都では貢献項目が多い地区が一定数存在しているが、他都市では見られず特異な地区であることが分かった。さらにこのクラスターを分析すると、6-3.ビジネス支援施設の項目が一つの特徴であることが明らかになった。

(類型毎の特徴の分析：立地)

自治体ごとの地区数が最も多い東京都において類型別に立地を調査した。貢献項目数が少なく、古くに都市計画決定されたものが多い地方都市貢献少数型は東京駅や銀座近辺に集中している。対して東京一般型は様々な場所に立地しており、立地からも一般的であることがわかる。

東京特殊項目多数型においても特定のエリアに集中しているわけではないが、渋谷の都市再生特別地区においては4/5件が東京特殊項目多数型となっており、渋谷では大規模なオフィスビルが開発され、その中でビジネス支援施設に含まれるクリエイティブ施設やイノベーション支援施設が公共貢献として提案されており、このような場所の特性が類型に影響を及ぼしている可能性がある。

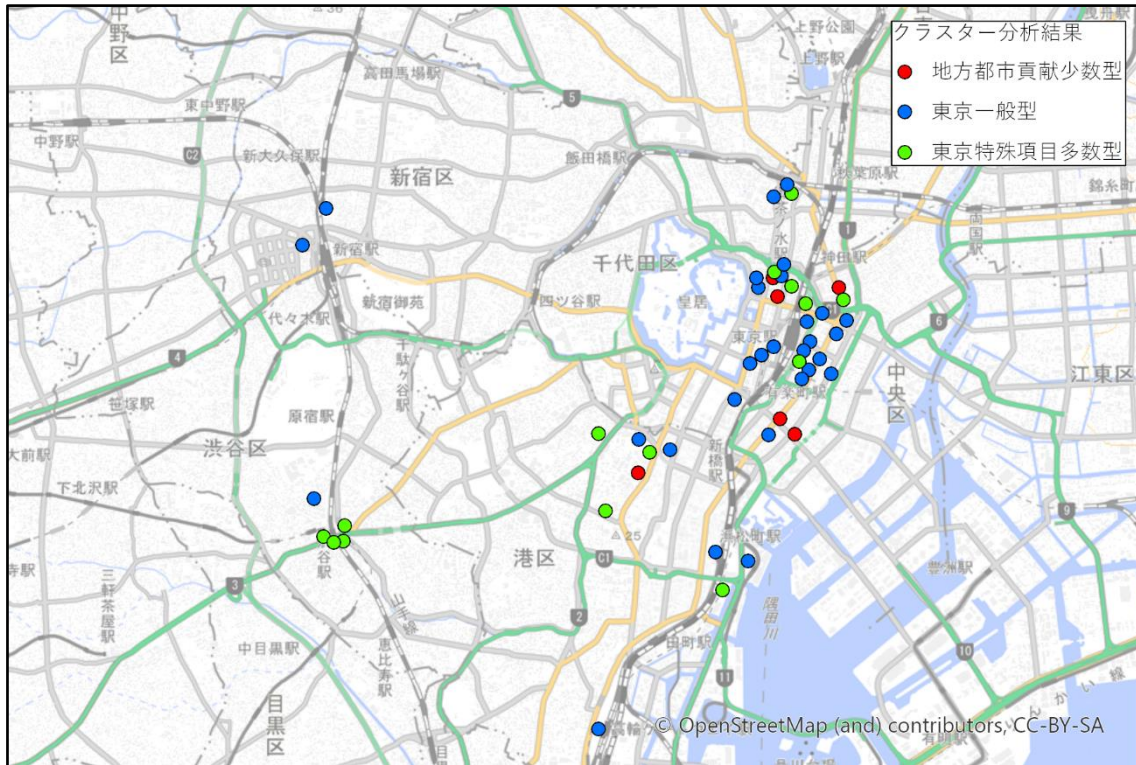


図5 類型ごとの都市再生特別地区の立地(東京)

(類型毎の特徴の分析：緩和後容積率と割増容積率)

次に、類型ごとの緩和後の容積率や、割増容積率に着目した分析を行う。各類型の緩和後容積率と割増容積率を表4に示す。東京特殊項目多数型が突出して緩和後容積率及び割増容積率が高く、様々な公共貢献を多数行うことで容積率を多く獲得しているということがうかがえる。

また、地方都市貢献少数型と東京一般型を比較すると、わずかに東京一般型の緩和後容積率が高く、前述した東京特殊項目多数型とあわせると、東京都が容積率の点からも特殊であることがわかる。

表4 類型ごとの緩和後容積率及び割増容積率

	緩和後容積率			割増容積率		
	平均	最大	最小	平均	最大	最小
地方都市貢献少数型	1,282	2,000	650	454	900	150
東京一般型	1,397	1,990	950	459	1,000	100
東京特殊項目多数型	1,414	2,030	990	642	890	393
全体	1,356	2,030	650	487	1,000	100

(まとめ)

公共貢献の項目をもとに地区を類型化した。その結果、3つの類型にわけることができ、自治体ごとの特徴という観点からは東京とその他地方都市で都市再生特別地区の公共貢献に大きな違いがあることが分かった。

更に東京の都市再生特別地区においても一般型と特殊項目多数型で大別され、近年公共貢献の項目が多く、容積率の割増も多い地区が一定数あることが明らかになった。その東京特殊項目多数型ではビジネス支援施設やエリアマネジメント、生活サポート施設などがその他の類型と比較して割合が大きく特徴的な貢献項目であることが示唆される。

(土屋 泰樹)