

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

1. はじめに - 調査の目的と方法 -
2. 用途地域等の1989年改定の経過と方向
3. 1989年用途地域等改定の全体的状況
4. 容積率における大幅改定の特徴とその背景
5. 改定手続きと住民参加・要望の実態
6. 1989年改定の要点と主要な論点
7. おわりに - 新地域地区の全面指定替えにむけて -

中 林 一 樹*
高 見 沢 邦 郎**
藤 沢 徹***

要 旨

建物の用途や形態の制限に関する用途地域・容積率規定・高度地区等いわゆる地域地区制度は、大正8年以来、わが国の市街地土地利用計画制度の根幹をなしている制度である。この地域地区は、これまでに制度的改定に加えてその具体的運用である地域での指定の見直し改定が繰り返されてきた。本研究は、1968年に現都市計画法が新訂され、1973年の全面指定替え以降1981年に続く3回目の全面見直しであった1989年指定替えの実態を、実際的改定作業を担当した東京都の各区市の担当部局へのアンケート調査から分析したものである。基本地域が4種から8種になった1973年改定の実態と比較しつつ以下の点を分析・考察した。

第一に、土地利用計画の大枠を規定する東京都の指定の方針を比較分析すると、今回の方針が「整備の促進」を前提としつつも環境保全的基調から開発・再開発促進的基調に変換していること。

第二に、実態的に改定内容を分析すると、結果的には大幅な改定となっている。その内容は規制の緩和の方向への見直しが基調で、用途規制の緩和のみならず、とくに指定容積率においては平均的に区部で9.5%、市部（19市）で6.9%の増加を見ていること。

第三に、改定手続きとしては、審議会の運営は1973年以降定着しているが、地元説明会の開催やそれへの市民の参加状況、陳情等住民要望の状況を見ると、形式的には実施されているといえるものの実質的な住民参加は低調であったといえよう。

* 東京都立大学理学部地理学科・都市研究センター

** 東京都立大学工学部建築学科・都市研究センター

*** 川崎市建築局（元東京都立大学工学研究科大学院）

1 はじめに 一 調査の目的と方法一

都市計画法ならびに建築基準法に規定されている建物の用途に関する用途地域や、建ぺい率や容積率及び高度地区等の建物の規模や形態に関する規定は、わが国の都市計画においてその根幹をなす計画手法の一つである。この市街地の土地利用計画に関する用途地域等の一連の制度（以下では用途地域等あるいは地域地区と略記する）は、大正9年（1919）の都市計画法、市街地建築物法で初めてわが国に導入され、戦後の建築基準法に引き継がれて今日に至っている。昭和43年（1968）年の新都市計画法および昭和45年（1970）建築基準法の改正によって、地域地区制度は基本となる用途地域が4種類から8種類に増え、建ぺい率と絶対高さ制限とによる形態規制から全面的な容積率制が採用されることとなって、ほぼ現行の地域地区制のかたちが整った。

東京都での昭和45年改正に基づく地域地区の指定の全面改定は、その都市計画決定がいわゆる区域区分後の昭和48年（1973）に行われた（以下では、これを73改定と略記する）。これが現行法規による地域地区の第一回の指定であるが、以降、指定は改定されて今日に至っている。地域地区の改定は、個別事業等の展開にともない必要に応じて個別随時に行われるもの……随時見直し……と、一定の期間において市街地全体の状況の変化に対応させるために全地域を対象に行われるもの……一斉見直し……とがある。1973年以降、東京都では、昭和56年（1981）と、そして本研究で取り上げる平成元年（1989）の2回、一斉見直しを行っている。この一斉見直しは、全地域を対象とするため、作業も大がかりで、また個々の建築や開発に直接関係するものであるため、一般の関心も高い。さらに東京都とくに区部では、わが国でも最も開発・再開発のポテンシャルが高く、現に活発な地域であるだけに、その改定は様々な議論を呼び、問題点も典型的かつ集約的に生じてくる。

本研究は、以上のような認識にたつて、東京都、とくに区部を中心に、1989年の改定（89改定と略記する）の実情、すなわち改定の背景、改定作業の

経過、改定の内容等を把握することを目的としている。さらに、その実態の結果の分析を通して、今日の用途地域等制度の問題点、計画的課題を論じることにも目的としている。

調査方法としては、都および具体的な改定作業を担当した区・市の担当部局から得られた資料の分析を中心としている。とくに、区・市に対しては担当課に記入してもらったかたちでの郵送アンケート調査を実施した。調査は1988年8月～9月に実施し、23区22市（完全有効票は19市）から得られた。

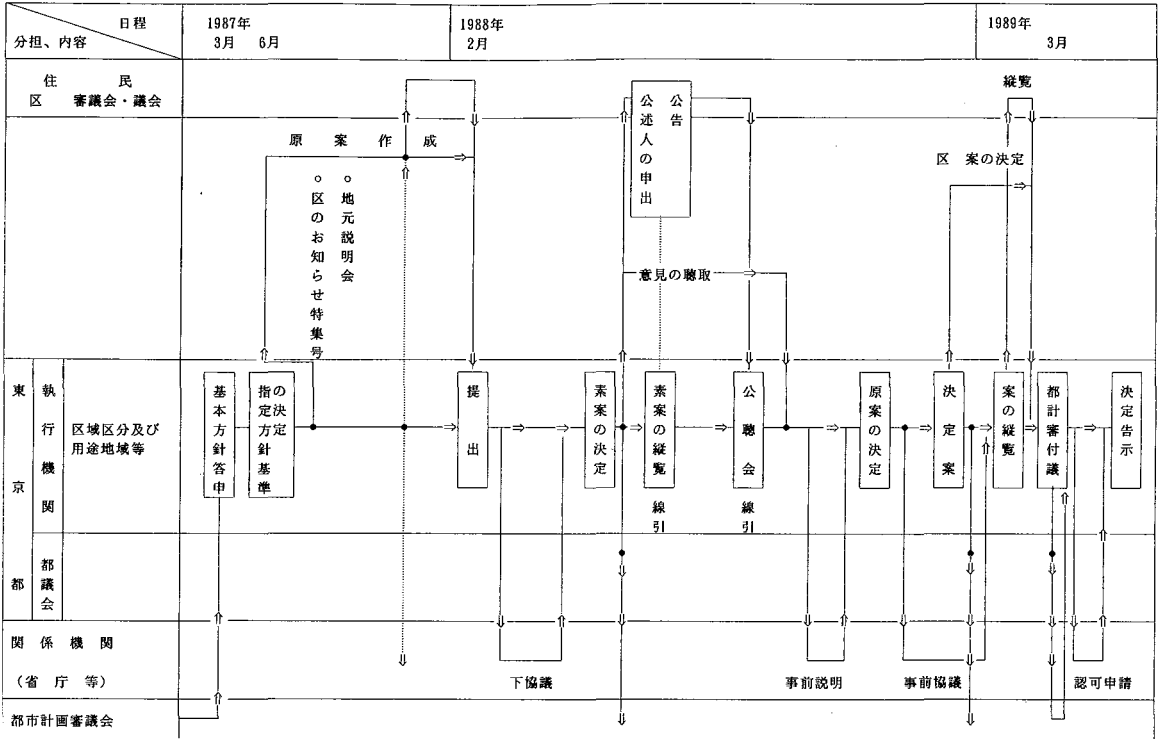
2 用途地域等の1989年改定の経過と方向

2.1 1989年改定の経過と本研究

1989年改定は昭和60年（1985）より準備が始められ、63年度中に東京都都市計画地方審議会に付議し、64年度当初に決定告示の予定で進められていた（表2-1参照）。しかし、平成元年（64年）3月に都の素案が決定されるという状態で、この時点では約1年の遅れとなった。都の素案決定後については、当初のスケジュールでは概ね1年が予定されていたが、作業を急ぎ、約半年後の元年10月には決定に持ち込みたいとのことであった（以上のスケジュールはヒアリング調査時のもので、その後は予定のようにスケジュールは実現した）。この、都の素案決定が遅れたこと、それを取り戻すため後の作業を急いだこと、という2点に、今回の改定の基本的な性格が象徴されているとみることもできよう。

遅れは、区・市原案の内容が、一方では後に述べる「今回の緩和的方針と整合するか」の都における検討に時間を要したこと、他方では62年まで続いた地価高騰の行方を見定めるため、63年中の都素案の発表を控えた（逆にみれば発表によって「緩和」との受け取り方をされると、鎮静傾向の地価が再上昇する可能性を恐れた）ことによる、との推定が可能である。一方最後の段階を急ぐのは、新指定のもとで、少しでも有利な開発を行いたいという要望が強く、地価もほぼ高値安定が定着した

表2-1 1989年の用途地域等改定の当初スケジュール



と判断されたことよるとの推定がこれまた可能である。すなわち、今回の改定は当初から目標されていた緩和の方向をどう内実化するかということ、同時期に進行した地価高騰との関連をどう処理するかという2点が密接に絡んだあたりに、最大の問題があるとみられよう。

これをもう少し研究的な見地から、かつ、見直し作業の順序にしたがって整理すれば、次のような諸項目についての実証的分析及び検討作業が必要ということになる。

- ①改定は昭和50年代後半の、政府が建築・開発規制緩和を最も強く打ち出した時期に開始された。政府方針は都の方針や基準にどう反映したまたは反映しなかったのか。同時に、都の方針等は過去2回の一斉見直し時（昭和48年の新指定、56年の見直し）でのそれといかに異なるのか。
- ②都の方針等を区・市はどう受け止め、区・市原案の内容にどう反映し、または反映しなかったのか。

③区・市原案が都の素案となる過程で、都においてどのような変更が、なに故になされたのか。

④案の作成と決定の過程に、住民等の参加手段がどのように用意され、いかなる意見・要望が出され、案に反映され、またはされなかったのか。

以上を実態的に把握することで、今回の改定の全体像が描かれよう。幸い筆者等は1973年改定時にも類似の調査を行っているのので、それとの比較ができることも今回の改定の位置づけの理解を助けよう。

これらの全体像をつかんだのちに分析されるべき事項は次のようなものとなる。

- ⑤今回の用途地域など改定においては、とくに「緩和」に関して、論点はどこにあるかを整理すること。
- ⑥それに基づいて、今後における用途地域等制度の問題や課題を考察し、提示すること。

2.2 都の方針ならびに指定基準

(1) 社会経済的背景について

今回の用途地域等改定について東京都は、都都市計画地方審議会に昭和61年7月に諮問、翌62年3月に答申を受けた「東京における土地利用に関する基本方針について」に基づき、62年6月「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」（以下、「指定方針・基準」という）を発表する。この内容は次項に述べるが、この時期、都市開発・再開発においての大きな転換が進みつつある。それは時の政府の方針としての「開発規制の緩和」であった。これは国家財政の赤字と対外的な貿易摩擦の解消を、民活に依拠し、内需の拡大で解決しようとの政策で、開発規制の緩和もその一環として強調されたのであった。

具体化は昭和58年2月以来の、いわゆるアーバン・ルネサンスの提唱に始まる。開発等の規制の緩和、環7内の高速利用等が首相より指示された。以後、建設省は同年7月の「規制の緩和による都市再開発の促進方策」等の方針や各種通達、要綱等を相次いで発表する。都の改定作業もこのさなかの昭和61年4月に公式に着手されたのだった。

この間、昭和57年まで低位にあった地価が58年にはまず都心部より上がり始め、61、62年をピークに急上昇した。そのきっかけは事務所床を中心とした土地需給バランスの崩れに求められるものの、内需拡大基調の中で、税制、金融市場の状況がからみ、当然に投機的行動を生み、一挙にもたらされたものだろう。規制緩和は開発・再開発投資を促進する誘い水となるが、地価対策を欠いたままでの緩和への期待は地価の上昇を引き起こす。しかも現実に起きた地価上昇は一層の規制緩和への圧力となる。

このように今回の都の改定は、政府の政策や具体的行動が先行し、政府からは、都へも緩和への期待がかけられている中で行われた。しかも緩和に伴う地価高騰がまさに起きつつある中での改定であるので、「緩和を行わざるを得ないものの、それがさらなる地価上昇につながってはならず」という、極めて難しい環境で行われたのである。

さて規制緩和は開発や地価の動向という経済的意義でのみ捉えられるべき問題ではない。同等の重さに、緩和に伴う環境の問題がある。そもそも建築や開発の行為に最小限のコントロールを加え、もって最低限の環境を実現するのが公法上の建築・開発規制なのである。この意味からすれば規制緩和は住環境の低下に直結する恐れが大きい。しかも我が国の建築等の規制は法内容として不十分で、それがさらに運用で緩くなっているのが定説である。これを少しづつ強化してきたのが、少なくとも高度成長期以来の経過であった。今回の改定の基本となる昭和45年の建築基準法改正もその流れにあったが、その48年の指定は既述のように、住環境重視の社会経済的背景で行われたのであった。

以上のような今回の改定は地価の高騰とも関連を持ちつつ、住環境的にはその切り下げに通ずる問題点を内包しつつ行われたものである。背景を昭和48年（1973年改定）と比較すれば、表2-2のごとくに示される。

(2) 「基本方針」について

従来からも、都は改定作業に入る前に東京都都市計画地方審議会（以後都計審と略す）からの「基本方針」に関する意見を得ている。その方法は意見聴取（1973年改定）、諮問・答申（1981、1989改定）と異なるが、都計審における実際の検討過程や以後の作業における意義は類似とみてよい。とくに1973改定では「広場と青空の東京構想」を、1989改定では「東京都長期構想（第二次）」を背景にもち、かなり異なった方針が出されたとみられるので（逆にいえば1981改定はさほどの特色を持たない）、この両者を比較してみよう。

第1に基本的な目標や方向性についての相違である。73改定での4項目（「生活環境」「都市公害」「都市防災」「都市機能」）のうち「都市公害」は「生活環境」に吸収され、89改定では3項目になった程度で项目的にはそう変わっていない。しかし細部を見ると「守り」と「攻め」の姿勢の違いが読みとれる。すなわち後者では、現実に進む土地利用更新の勢いを捉え、そのベクトルにのった誘導の意図がでている。例えば「……より快適な生活環

表2-2 73年、89年改定の社会経済的背景

	1989年	1973年
土地状況	地価の高騰期 (都心地域での急騰)	地価の高騰期 (住宅地での急騰)
都市開発状況	オフィスビル建築 ワンルームマンション 賃貸住宅建築 建築ブーム(着工2,400ha/年)	郊外住宅開発 高層マンション・ミニ開発 分譲住宅建築 建築ブーム(着工 同左)
開発主体	証券・生保・金融系の算入	マンション業者の確立
都市問題	地上げ 都心区での定住問題	日照障害 周辺区での居住環境問題
制策的動向	規制緩和 ボーナス制度の拡大 多心型都市構造(再開発の促進)	規制強化 指導要綱の拡大強化 広場と青空(居住環境保全)

境の整備に向けて、積極的な方策を……」とか「……転換に向けて、より積極的な方策を……」といった具合である。

第2に、区部・三多摩それぞれについての記述には大きな違いがみられる。73改定では千代田・中央・港の都心地区以下、区部7地区、多摩3地区の10の地域ごとに、その地域特性に対応する形で、指定の考え方が述べられているが、89改定では都心部、副都心、臨界部という特定の3地域の方針がまずあげられ、次いで工、住工、住という3タイプの市街地への方針を述べ、最後に防災性向上、緑地の保全整備、公害の防止という要素的側面からの3項目の記述がされている(以上区部。多摩も類似であるがここでは省略)。後者における都の長期構想、いわゆる「多心型都市構造への転換」方針の反映が大きいとみられる。前者では「広場と青空」に記述されている生活都心帯等の構造的戦略は表面に出ていない。

第3には、具体的な指示において73改定が生活環境保全から規制強化を強調しているのに対し、89改定には緩和への基調がみられることである。前者の「……都心部への過度集中を抑制するため、容

積率の低減を……」「……一般の住宅地は、中高層の建設可能な住宅地とするが、環境保護のため、容積率の低……」に対して「……特性をいかし、それぞれ特色ある機能の集積を……」「おおむね環7以内の住宅地は、オープンスペースの確保を図りながら、環境の良好な中高層住宅地として計画的に整備する」といった具合である。

第4には、前者には「……広く都民に発表するとともに……」「……住民と話し合いを行う等民主的方法を……」といった改定の手続きに関する記述があるが後者にはない。都市計画法改正で住民参加が制度化され、初の全都的都市計画事項だった前者と、すでに参加の経験が積まれた今日での後者との違いであると説明されようし、73改定では圧倒的な環境保全の世論を背景にしていたので参加を正面に出せたが、今回は緩和圧力が強まる恐れもあり、参加にはあえて触れていないともみられよう。しかし、「住民・参加」の影が薄くなっていることは否めない(なお、81改定でも「参加手続き」は省略されているが、「……都市づくりの主役が住民であることを認識し……」という記述がされている)。

表2-3 一斉見直し時の指定基準の比較 (1973,81,88年)

	1973年	1981年	1988年
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> *生活環境の保全・改善 *都市公害の防止 *都市防災の強化 *都市機能のよみがえり 	<ul style="list-style-type: none"> *安全性の向上 *自然の保全回復と生活環境の整備 *機能的な都市形成 	<ul style="list-style-type: none"> *市街地の安全性の向上 *生活環境の整備と自然環境の保全回復 *機能的な都市形成
1種住居専用地域	<ul style="list-style-type: none"> *環境良好な一戸建住宅を主体とした住宅地として保護すべき地域 *土地区画整理事業その他市街地住宅地開発事業等により面的な市街地整備をはかるべき区域 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左
②建ぺい率・容積率	<ul style="list-style-type: none"> * 30~60 % * 50~150 % 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> * 30~60 % * 60~200 %
③高度地区	<ul style="list-style-type: none"> *第1種を指定する 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *原則として第1種を指定
④規模	<ul style="list-style-type: none"> *概ね10ha。分建ぺい率・容積率組合せ地区最小面積は1ha 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *概ね10ha。但し2種住専と隣接区域、地区計画等による区域はこの限りではない *建ぺい率・容積率組合せ地区最小面積は1ha *概ね環状7号線の内側（以下環7）で住環境の保護を図りつつ中高層化する区域
2種住居専用地域	<ul style="list-style-type: none"> *概ね環状6号線及び荒川放水路で囲まれた区域（以下環6）の内側で住環境の保護を図りつつ住宅を中高層化すべき区域 *土地区画整理事業、その他の市街地開発事業等により都市基盤の整備された区域で、住環境の保護を図りつつ住宅を中高層化すべき区域 *1種住専を貫通する幹線道路沿い又は交通量の多い道路沿いで、特に後背地の良好な住環境を保護すべき区域 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 *同左
②建ぺい率・容積率	<ul style="list-style-type: none"> * 60 % * 環6内側→300 % 環6外側→原則200 % 高度利用を図るべき区域→300 % 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *低層住宅地であっても、その市街地の用途構成から一層住専に適さない区域 *建ぺい率 30 40 50 60 % *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *環7の内側→200 % or 300 %、外側→100~200 %、高度利用を図るべき区域→300 %
③高度地区	<ul style="list-style-type: none"> *原則として2種、3種。必要な地区に1種 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *原則 200 %地区→2種、300 %地区→3種 その他の地区→1種
④規模	<ul style="list-style-type: none"> *最小標準面積→5ha 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *概ね5ha。但し1種住専と隣接する区域、道路沿いに指定する区域はこの限りではない
住居地域	<ul style="list-style-type: none"> *現在の商業地、準工業地域又は工業地域であっても住環境を保護する必要がある区域 *1、2種住専を貫通する幹線道路沿い *商業地もしくは工業地に接する区域で用途が混在しているが、住環境を保護する区域 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左
②建ぺい率・容積率	<ul style="list-style-type: none"> *建ぺい率 60 % *環6の内側→300 %、20m以上の幹線沿いあるいは駅周辺で既に高容積となっている区域→400 % *環6の外側→200 %、15m以上の幹線沿いあるいは駅周辺で既に高容積となっている区域→300 % 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *環7の内側→300 %、16m以上の幹線道路沿いあるいは地区中心等の区域で高度利用を図る区域→400 % *環7の外側→200 %、12m以上の道路沿いの区域又は駅周辺等で高度利用を図る区域→300 %
③高度地区	<ul style="list-style-type: none"> *原則3種、必要な区域については2種 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *200 %指定区域→2種、300 %区域→3種、400 %→指定なし
④地区	<ul style="list-style-type: none"> *最小標準面積は5ha 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *概ね5haとする。但、路線指定する区域はこの限りではない

表2-3 一斉見直し時の指定基準の比較 (1973.81.88年) (その2)

近隣商業	①指定すべき区域	<ul style="list-style-type: none"> * 日常購買品を扱う店舗を主体とした区域 * 乗車人員の少ない鉄道駅周辺の区域 * 住宅地に新駅が設置される等近く日常購買品等を扱う店舗を立地させる区域 		
	②建ぺい率・容積率	<ul style="list-style-type: none"> * 建ぺい率→80% * 1種住専に接する路線指定→200% * 他の区域に接する路線指定、年間乗車人員500(200)万人以下の駅周辺、商業地域の周辺で主として日常購買品等を扱う店舗の多い区域 また、新駅が設置される等日常購買品等を扱う店舗を立地させる必要のある区域→300% * 環6の内側で20m以上の幹線道路沿いの区域で高度利用を図る区域→400% 	<ul style="list-style-type: none"> * 建ぺい率→80% * 同左 * 同左 	<ul style="list-style-type: none"> * 建ぺい率→80% * 同左 * 同左
	③高度地区	<ul style="list-style-type: none"> * 住宅地に路線状指定の場合、現況に応じて2種、3種を指定する 	* 同左	* 200%区域→1、2種。その他→3種
	④規模	<ul style="list-style-type: none"> * 最小標準面積→0.5ha 	* 同左	
商業	①指定すべき地域	<ul style="list-style-type: none"> * 都心部 * 副都心部 * 地域的な盛り場をなす区域及び各市区の中心部 * 乗車人員の多い鉄道駅周辺の区域 * 幹線道路沿いで商業施設が多く立地しかつ高層化を図るべき区域 * 近隣商業地域に許容されない商業地域が多く立地する地域 	* 同左	<ul style="list-style-type: none"> * 同左 * 同左 <p>* 各市区の中心部及び地区中心の区域 * 幹線道路沿いで商業施設等が多く立地している区域 * 同左</p>
	②建ぺい率・容積率	<ul style="list-style-type: none"> * 近隣商業地域に許容されない商業施設が多く立地し高層化を必要としない区域→400% * 環6の外側で20m以上の幹線道路沿い、年間乗車人員500~1600(200~1000)万人の駅周辺、都心部周辺、地域的な盛り場→400~500% * 環6の内側で20m以上の幹線道路沿い、乗車人員1600(1000)万人以上の駅周辺、都心・副都心の核の周辺で広範な商圏を持つ商業地に隣接する商業地→500~600% * 都心・副都心の核の周辺で広域な商圏を持つ商業地に隣接する商業地内の20m以上の幹線道路沿い、乗車人員1600(1000)万人以上かつ2本以上の鉄道線の結接点の駅周辺で商業の中心地区、都心部・副都心部の核となる地区の周辺で広範な商圏をもつ商業地→600~700% * 都心部・副都心部の核の周辺、広域的な商圏を持つ商業地の20m以上の幹線道路沿い→700~800% * 都心部の核→800~1000% * 副都心部の核→800~900% * 新宿西口→1000% 	* 同左	<ul style="list-style-type: none"> * 多摩の[心]区域 * 同左 <p>* 環7の内側で20m以上の幹線道路沿い、年間乗車人員500~1600(200~1000)万人の駅周辺、商業・業務の立地を図る地域→400~500% * 環7の内側で20m以上の幹線道路沿い→500~600% * 年間乗車人員1600(1000)万人以上の駅周辺、多摩の心、地区中心の周辺、都心の周辺・副都心の核の周辺で広域な商圏を持つ商業地・20m以上の幹線道路沿い→500~700% * 多摩の心で面的な基盤整備を図る区域→800% * 副都心の核で面的な基盤整備を図る区域→700~900% * 都心の区域→700~1000%</p>
	③高度地区	<ul style="list-style-type: none"> * 高度地区の指定のある住宅地に接して路線式に指定する場合、3種を指定 	* 同左	
	④規模	<ul style="list-style-type: none"> * 最小標準面積→0.5ha 	* 同左	

中林也：東京における1989年指定替え実態からみた用途地域制度に関する考察

表2-3 一斉見直し時の指定基準の比較 (1973.81.88年) (その3)

準工業	①指定すべき区域	<ul style="list-style-type: none"> *住宅、商業施設等が混在しているが、中小工場の立地が見込まれる区域 流通関連施設が立地しているかそれが見込まれる区域 *現在工業地域で大規模工場が移転し小規模工場化している区域 *準工業地域で許容される工場が多く立地する地域 *電車操車場 	*同左	<ul style="list-style-type: none"> *住宅、商業施設が混在しているが既に都市型工業等の中小工業が立地している区域又は、住環境の保護を図りつつ工業の立地を図る地区 *流通関連施設が立地する区域及
	②容積率	<ul style="list-style-type: none"> *一般的な工場地、工場、住宅の混在地、電車操車場→200% *既に高層化の傾向にある工場、住宅の混在地、流通関係関連地区→300% *現在工業で店舗又は事務所等の増加がみられ商業地化の傾向がみられる地区→400% 		<ul style="list-style-type: none"> *上下水道、ごみ焼却場等の供給処理施設の立地する区域 *店舗、事務所、流通関連施設等の業務系施設又は沿道サービス施設等の立地する区域 *工場、住宅の混在している区域又は供給処理等の立地する区域→200% *上記の区域で工場と住宅が適切に立地する区域及び高度利用を図る区域→300% *現在工業系の施設の立地があり店舗、事務所、流通関係関連施設等の業務系施設又は沿道サービス施設等の立地が進み商業地化の傾向がみられる区域及び高度利用を図る区域→300~400% *200%区域→2種、300%区域→3種、その他→指定しない
	③高度地区	*住宅の混在の多い地区、住宅地に隣接する部分等には隣接住宅地の高度制限に応じる	*家内工業地区、住宅の混在の多い地区住宅地に隣接する部分等に2種を指定	
	④規模	*最小標準面積→5ha	*概ね5ha	*同左。但工業地域と隣接する地区、路線指定地区は例外
工業地域	①指定すべき区域	<ul style="list-style-type: none"> *将来は工業専用地域とすべきであるが現在は専用化が困難な地域で、比較的規模の大きな工場が集中立地しておりかつ住宅商業施設が混在しているが、夜間人口の減少しつつある区域 *準工業地域で許容されない工場または危険物の貯蔵所、処理場が多くを占める区域 	<ul style="list-style-type: none"> *同左 *同左 	<ul style="list-style-type: none"> *「将来は」の記述なし *住宅等の混在を排除することが困難または不適格な工業地の区域 *同左 *計画的に開発されるが工業専用地では不適格となる建物が立地する地区
	②容積率	*原則として200%	*同左	*同左
	③高度地区	*原則として指定しない	*同左	*同左
	④規模	*最小標準面積→5ha	*概ね5ha	*同左
工業専用地域	①指定すべき区域	<ul style="list-style-type: none"> *工業集積度が特に高く、住宅の立地を防止する必要がある区域 *積極的に工業団地として開発した区域 	*同左	
	②容積率	*原則として200%	*同左	*同左
	③高度地区	*指定しない	*同左	*同左
	④規模	*最小標準面積→10ha	*同左	*概ね10ha
路線式指定幅員		*道路境界線より20m	*同左	*道路境界線より30m

(3) 「指定方針及び指定基準」

さて前記で第3に指摘した、「規制緩和的方向は、都の作成した「指定方針及び指定基準」に具体的に示されることになる(73改定では「指定基準」のみで「指定方針」はないが、区・市が作業を進める際の基準マニュアルとしての性格は同一とみなせる)。そこでこれらについて、3時点での比較を行えば表2-3のごとくなる。すなわちまず、81改定と73改定では大きな変更はないが、89改定に至って、かなり大幅な変更がみられるという全体像が明らかとなる。

それを住居系、商業系について(工業系はそう大きな変更はないので割愛)みていこう。主として、73改定と89改定を比較している。

住居系については、

- ①第1種住専の容積率下限が50%から60%に、上限が150%から200%に引き上げられた。
- ②第2種住専を指定すべき区域として「環6内側で住環境の保護を図りつつ中高層化する区域」が「環7の内側で住環境の保護を図りつつ中高層化する区域」と変更される等、対象が拡大された。なお「この場合、必要に応じて……地区計画制度などを併せて活用……」とされてはいる。
- ③第2種住専の300%を指定し得る地域も環6内から環7内に広げられた。
- ④住居地域の300%指定地域が環6内から環7内、400%路線指定が20m以上の幹線から16m以上のそれへ拡大された。環7外は200%を原則とし、300%路線指定が15m以上から12m以上のそれへ拡大された。

商業系については、

- ①近隣商業の400%指定区域が「環6内で20m以上の幹線沿い」から「16m以上の……」に拡大された。
- ②商業地域を、副都心、多摩の[心]などに積極的に指定する方向が打ち出された。
- ③商業地域の容積率については、従来環6内での基準だったものを環7内まで広げ、また、800%を多摩の[心]で指定できるようにした。

工業系については、

- ①準工業地域を指定すべき区域が「中小工場の立

地が見込まれる区域」から「既に都市型工業等の中小工場が立地している区域または……」と現状追認的に認められた。

といった点が指摘される。さらに一般的に、路線式指定の幅員は従来道路境界線から20mだったのを原則30mとしている。以上のように方針及び基準は、

- ①従来環6内での基準とされていたものを環7内まで広げる。
- ②多摩の[心]も含みつつ、中心地区での高容積の商業地域指定を推進する。
- ③路線型指定での幅員、指定内容などを緩くする。

といった事項に要約され、総じて「緩和」の方向での基準が示されているのが今回改定の最大の特徴である。これを受けて、区・市がどのような方針で改定に望み、実際にどのような改定素案をいかなる手続きで作成したのかを実態としてつかむことが重要事となる。

3 1989年用途地域等改定の全体的状況

3.1 区・市の改定の方針と指定基準への対応

今回の改定の実態を分析するにあたって、まず用途地域等の変更作業を実際に実施した区・市が、区・市の改定原案(以下では、これを「改定案」と称する)を作成するにあたって、前章でみたような都の指定方針・指定基準の変更および新基準にどのように対応したのか、さらに今回の改定作業にどのような方針で臨んだのかを、23区22市から得られたアンケート調査から検討してみる。(以下の分析にあたっては、断わりがない限りは、区部とは23区、市部とはアンケートの回答が得られた22市をさす。)

(1) 区・市における改定の方針

今回の改定に際しての各区・市の方針をまとめたのが、図3-1である。

区部の78%、市部の70%が「(今回の改定にあたって)必要最小限の改定にとどめる」あるいは「現状維持」としている。つまり区・市の約3/4が今

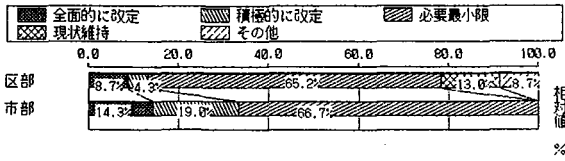


図3-1 改訂の方針

回の改定に対して消極的な方針を採っているとしているのであり、第1章でみた今回の改定の背景にある「規制緩和・地価高騰」などの趨勢からみると、都市計画を実践する現場にある区・市の大部分では、今回の改定を必要最小限にとどめたいと考えていたのである。

これに対して、「全面的改定」を考えているとしているのは2区2市、「積極的に改定する」としているのが1区4市である。従って、積極的な改定の方針を採ったのは3区(13%)6市(30%)に過ぎない。これらの積極的な方針を採った区・市は、具体的には、荒川・練馬・江戸川の各区と、府中・小平・小金井・東村山・国立・保谷の各市である。

(2) 指定基準の変更に対する対応

第1章で指摘した指定基準の見直しのなかから、今回の緩和的な指定基準を次の6点に再整理し、同上のアンケート調査で、これらへの各区・市の対応の仕方を問うた。取り上げた項目は以下である。

- ①路線型指定地域の幅員の拡幅(幅員12m以上の道路の沿道での路線型指定地域の奥行きは、従来の原則20mを30mに拡幅した)
- ②路線型指定のための道路幅員基準の緩和(例えば、住居地域の場合は環7の外側では幅員15mを12mに、など)
- ③都心区域の拡大(土地利用の高度化を図るべき都心区域が、「環6及び荒川放水路で囲まれた区域」から「環7の内側」に拡大された)
- ④環7以内(都心区域)の一種住専の二種住専化への指定替え(第二種住居専用地域を指定すべき区域の拡大)
- ⑤一種住専での容積率200%を可とする指定基準
- ⑥多摩の「心」地区における商業地域での容積率800%を可とする指定基準

アンケート調査からみた、こうした指定基準の変更や新準に対する当該区・市の対応は、以下のようにまとめることができる。

①「路線型指定地域の幅員の拡幅」(図3-2)に

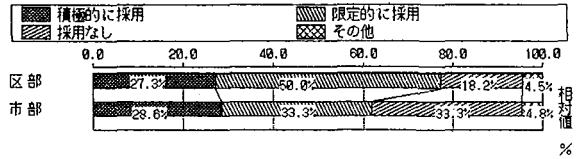


図3-2 路線型指定幅員の拡幅への対応

については、「積極的に対応」が区部で27%、市部で30%であった。「限定的に対応する」とするのが区部の50%、市部の35%、「採用しない」は区部で18%、市部で30%であった。

今回の改定への消極的な方針、以下での緩和的基準の積極的採用の少なさからみると、この路線型指定地域の幅員の拡幅は、積極的に採用とする区・市が最も多い指定基準であった。すなわち、限定的な対応も含めて「採用している」とするのは市部では約2/3であるが、区部では約3/4とやや多い。これは、都市防災不燃化事業等を活用しての防災生活圏構想における沿道不燃化と沿道型土地利用の(高度化)推進が、多くの区・市で受け入れられやすかったことを示している。

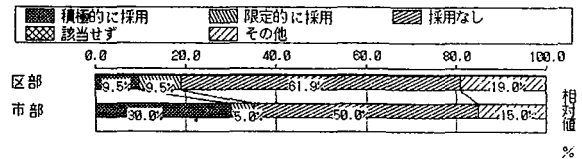


図3-3 路線型指定のための道路幅員基準の緩和への対応

②「路線型指定対象の道路幅員基準の緩和」(図3-3)については、上記の路線指定の地域の幅(奥行き)の緩和とも関連する路線型指定の活用を意図した基準改定である。しかし、「積極的対応」と

「限定的対応」を合わせて「採用している」として
いる区・市が、区部で19%、市部で32%と、路線幅
員の拡幅よりも少ない。従って、「採用しない」が
区部62%、市部53%、と過半に達している。すなわ
ち、従来よりも狭隘道路沿道での路線型指定は、既
指定の路線地域の拡幅よりも積極的な改定であり、
全体方針とも相まって、積極的採用の度合いが低か
ったのである。

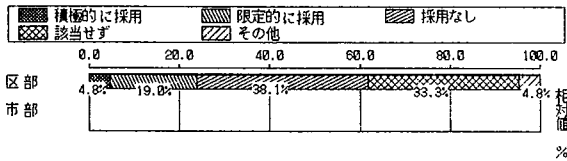


図3-4 都心区域の拡大への対応

③「都心区域の拡大」(図3-4)は、23区全てが
環7以内の地域を有することになるため、区部にと
っては、「環7以内の一種住専の二種住専化」以上
に、様々な基準に対する多様な変更を意味する。
「該当せず」とは、すでに全域が都心地域になっ
ている区であり33.3% (8区) を占める。従って、残
りの66.7% (15区) の対応が今回の改定への対応な
のであるが、「積極的に採用したい」が4.8% (1
区)、「限定的に採用する」が19.0% (4区) で、38.
1% (10区) は「採用しない」としているのである。

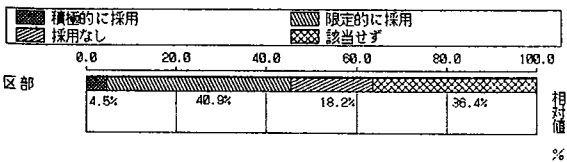


図3-5 第二種住居専用地域を指定すべき区域の拡大への対応

④「環7以内の二種住専化」(図3-5)につい
ては、環7以内の区域での第一種住居専用地域に該
当するのは14区 (63.6%) である。この14区のうち
10区 (45.4%) が「二種住専化」に対応するとして
いるが、4区 (18.2%) では対応を見送っている。
採用する10区においても、積極的に採用している

のは1区のみで、9区は限定的に対応するとしてい
る。この間の規制緩和の主要な対象のひとつでも
あった「都市区域での一種住専の二種住専化」に
は、慎重な取り組みをしていきたいとの姿勢を読
み取ることができよう。

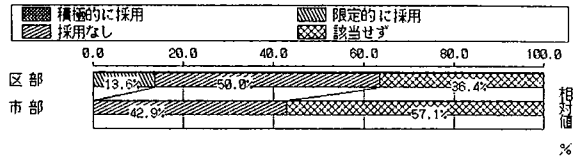


図3-6 第一種住居専用地域での容積率200%指定への対応

⑤「一種住専での容積率200%指定」は新しく創
設されたもので、一種住専地域での中層建築物が
可能になることを意味する。図3-6によると、区
部、市部とも「積極的に採用する」とする区・市
はない。基準に該当する地域があっても「限定的
な指定」とどめたいとしているのが3区 (13.6%)
だけで、市部ではすべて見送るとしている。

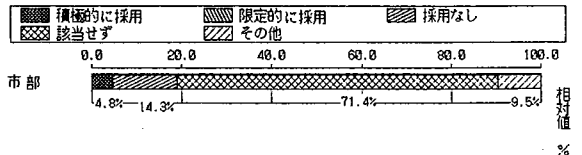


図3-7 多摩の「心」地区での容積率800%指定への対応

⑥「多摩の「心」地区での容積率800%指定」(図
3-7)に該当するのは、八王子・立川・多摩・町
田・青梅の5市である。アンケート調査での回答が
得られなかった町田市を除く4市のうち、積極的に
採用とするのは多摩市 (多摩ニュータウンセン
ター地区) で、八王子、立川の両市は「いずれ
採用はするものの、今回は見送る」としている。

3.2 区・市の改定案の実態と特徴

各区市の指定方針および都の指定基準に対応し

て、実際に各区市ではどのような指定変更原案(改定案)が作られたのかを、同様にアンケート調査で各区市にうかがった。その結果に基づいて、主に指定地域別面積とそこで許容される建物の総延べ床面積(延べ容積)に着目して、改定案における改定内容の傾向を検討してみる。(指定面積などについての回答を得られたのは、23区および19市である。従って、本節では、区部とは23区、市部とは国立市等を除く19市(後述する図3-8に示す19市)の合計である。

(1) 用途地域でみた改定案の動向

アンケート調査から、区部・市部別の用途地域別容積別の指定面積と延べ容積について、現行と改定案を比較して、89改定の動向を検討してみよう。

① 用途地域の指定面積の変化

各用途地域毎の指定地域面積の合計を、現行と改定案の各々について比較している表3-1から分析してみよう。

改定案では、区部全体で423haの指定面積の拡大をみているに拘らず、区部の用途別指定面積で減少したのは、第一種住居専用地域と工業地域である。具体的には、第一種住居専用地域での1,920haにおよぶ大幅な減少(現行に対しては-13.9%;13,

830ha→11,909ha)に対し、工業地域は71haの減少(-5.2%;1,375ha→1,304ha)に過ぎない。

逆に、増大しているのが第二種住居専用地域で597haの増大(5.2%;11,448ha→12,045ha)、次いで近隣商業地域での587ha(17.8%;3,302ha→3,890ha)と準工業地域の522ha(5.4%;9,735ha→10,257ha)、商業地域の432ha(7.2%;5,844ha→6,267ha)、住居地域の237ha(2.3%;10,148ha→10,385ha)、そして工業専用地域の45ha(4.0%;1,118ha→1,163ha)と、各々増加している。

同じく表3-1から、市部(19市)の動向をみておこう。全体で20haの指定面積の拡大をみた市部も同様の傾向で、減少したのは第一種住居専用地域の1,083ha(22,264ha→21,181ha)と工業地域の31ha(1,028ha→997ha)であった。増加では第二種住居専用地域での608ha(6,972ha→7,580ha)が著しく、次いで住居地域の206ha(1,951ha→2,157ha)、近隣商業地域での138ha(906ha→1,044ha)、準工業地域で121ha(2,100ha→2,221ha)の増加をみている。

② 用途地域別にみた延べ容積の変化

表3-1には、また、各用途地域毎に延べ容積(容積率別指定面積×指定容積率)の総和=指定延べ床面積)を算出し、現行と改定案の各々についても比較している。区部、市部ともに用途地域

表3-1 用途地域別にみた区・市の改定案と現行の比較

	指 定 面 積 (ha)				延 べ 容 積 (ha)			
	区部 (23区)		市部 (19区)		区部 (23区)		市部 (19区)	
	1988現行	改定案	1988現行	改定案	1988現行	改定案	1988現行	改定案
第一種住居専用地域	13,830	11,909	22,264	21,181	13,506	12,691	14,950	14,961
第二種住居専用地域	11,448	12,045	6,972	7,580	24,285	24,632	12,963	13,994
住居地域	10,148	10,385	1,951	2,157	26,009	27,169	3,937	4,439
近隣商業地域	3,302	3,890	906	1,044	10,409	12,454	2,402	2,809
商業地域	5,844	6,267	538	598	33,195	35,487	2,593	2,933
準工業地域	9,735	10,257	2,100	2,221	25,196	26,620	4,211	4,473
工業地域	1,375	1,304	1,028	997	2,785	2,676	2,055	1,994
工業専用地域	1,118	1,163	118	118	2,302	2,397	235	235
合 計	56,798	57,221	35,876	35,896	137,622	144,126	43,347	45,838

注：アンケート調査(1988)の回答が得られた23区および19市の集計による。

の指定面積の変更にもなっており、区部では第一種住居専用地域と工業地域での減少およびその他地域での増加、市部では第一種住居専用地域での減少とその他地域での増加、となっている。

区部での減少が著しいのは、第一種住居専用地域であるが、指定面積は1,921haの減少をみたにも拘らず延べ容積はその半分の815ha (-6.0% ; 13,506ha→12,691ha) の減少に過ぎない。また、工業地域では、指定面積での71haの減少に対して延べ容積では109ha (-3.9% ; 2,785ha→2,676ha) の減少であった。

区部で延べ容積の増加が著しいのは、高容積率の指定となっている商業地域で、指定面積での423haの増加に対して、延べ容積では2,292ha (6.9% ; 33,195ha) の増大となっている。さらに、近隣商業地域でもほぼ同様の2,045ha (19.6% ; 10,409ha→12,454ha) の増大をみている。次いで、指定面積の拡大が著しい準工業地域で1,424ha増 (5.7% ; 25,196ha→26,620ha)、住居地域で1,160ha増 (4.5% ; 26,009ha→27,169ha) である。他方、指定面積が597haと最も拡大した第二種住居専用地域も100%や150%の低容積率指定の拡大(表3-3参

照)もあって、延べ容積では347haの増加 (1.4% ; 24,285ha→24,632ha) に過ぎない。その結果、区部の延べ容積は約6,504ha (現行の4.7%増 ; 137,622ha→144,126ha) の増大となっている。

市部においては、指定面積では1,083haの減少をみた第一種住居専用地域も、延べ容積ではわずかながらも11ha (14,950ha→14,961ha) の増大をみたことが注目される。従って、延べ容積で減少したのは工業地域のみで、61haの減少をみている。

市部で、最も延べ容積で増大したのは第二種住居専用地域で、1,031ha (8.0% ; 12,963ha→13,944ha) である。次いで住居地域での502ha (12.8% ; 3,937ha→4,439ha)、近隣商業地域の407ha (16.9% ; 2,402ha→2,809ha)、商業地域の340ha (13.1% ; 2,593ha→2,993ha)、準工業地域の262ha (6.2% ; 4,211ha→4,473ha) 等である。その結果、市部においても、全延べ容積で約2,491ha (19市の現行の延べ容積の約5.75%に相当) の増加をみている。

③用途地域からみた改定案の傾向

今回の改定における区・市が策定した改定案の、用途地域の改定状況からみた全体的傾向としては、区部市部ともに、指定面積では第一種住居専用

表3-2 指定容積率別にみた区・市の改定案と現行の比較

	指定面積 (ha)				延べ容積 (ha)			
	区部 (23区)		市部 (19区)		区部 (23区)		市部 (19区)	
	1988現行	改定案	1988現行	改定案	1988現行	改定案	1988現行	改定案
50%	76	74	2,984	2,866	38	37	1,492	1,433
60%	2,461	1,066	11,533	7,513	1,477	639	6,920	4,508
80%	3,376	1,750	6,352	9,238	2,701	1,400	5,082	7,391
100%	5,217	6,611	1,967	2,268	5,217	6,611	1,967	2,268
150%	3,528	4,389	696	798	5,291	6,583	1,043	1,197
200%	21,630	20,707	11,200	11,777	43,259	41,413	22,399	23,554
300%	12,160	13,476	577	797	36,480	40,429	1,732	2,392
400%	3,473	3,915	291	305	13,892	15,658	1,165	1,222
500%	2,197	2,397	119	156	10,985	11,987	596	782
600・700%	2,075	2,196	157	165	13,186	13,922	952	996
800%以上	606	641	0	12	5,162	5,446	0	96
合計	56,798	57,221	35,876	35,896	137,687	144,126	43,347	45,838

註：アンケート調査 (1988) の回答が得られた23区および19市の集計による。

域での大幅減少および工業地域での減少をみたが、その他の住居系、商業系と準工業地域では増大していることである。しかしながら、用途地域と指定容積率がリンクしている結果、上記の改定案は、用途指定での緩和以上に、容積率指定における高容積化に特徴がある。とくに区部においては商業地域、近隣商業地域での延べ容積の増大、市部では第二種住居専用地域、住居地域での延べ容積の増大に特徴がある。

(2) 指定容積率でみた改定案の動向

ここでは、上記のように今回の改定案で特徴的な容積率指定に着目して、区・市の作成した改定案の内容を分析することにする。

① 指定容積率別にみた指定地域面積の変化

まず、指定容積率別に各指定面積を、現行と改定原案で比較したのが表3-2である。

区部で減少しているのは100%未満地域および200%地域である。すなわち100%未満地域は合計3,023ha (-51.1% ; 5,913ha→2,889ha) が減少し半減している。第一種住居専用地域の減少に加えて、同地域内においても60%・80%から100%へなど一ランク上の高容積率への指定替えの結果でもある。さらに200%地域では923ha (-4.3% ; 21,630ha→20,707ha) の減少をみている。

区部で最も増加したのは100%地域である。これは、第一種住居専用地域内においても指定容積率の緩和(80%以下から100%へなど一ランク上の高容積率への指定替え)の結果で、1,394ha (26.7% ; 5,217ha→6,611ha) の拡大をみている。さらに150%地域でも861ha (24.4% ; 3,528ha→4,389ha) の増加である。また、上記の200%地域の減少に対応して、一ランク上の300%地域では1,316ha (10.8% ; 12,160ha→13,476ha) もの増大を示し、次いで400%地域での442ha (12.7% ; 3,473ha→3,915ha)、500%地域でも200ha (9.1% ; 2,197ha→2,397ha) などである。

市部では、もともと住居系に卓越していたので、減少したのは第一種住居専用地域に関わる100%未満地域のみで、合計1,253ha (-6.0% ; 20,869ha→19,616ha) の減少である。しかし詳細にみると、区

部では50%・60%・80%の各地域全てが減少しているのに対し、市部では50%・60%地域とくに60%地域での4,020haもの減少(-34.9% ; 11,533ha→7,513ha)と80%地域の2,886haもの大幅増大(45.4% ; 6,352ha→9,238ha)が特徴的である。

市部で最も増加が著しい容積率指定地域は、区部とは対照的に、上記の80%地域の2,886ha (45.4% ; 6,352ha→9,238ha)である。次いで200%地域の577ha (5.2% ; 11,200ha→11,777ha)の増大なのである。さらに100%地域の301ha (15.3% ; 1,967ha→2,268ha)、300%地域の220ha (38.1% ; 577ha→797ha)、150%地域の102ha (14.7% ; 696ha→798ha)などである。

② 指定容積率別にみた延べ容積の変化

同様に、延べ容積について指定容積率別に現行と改定案を比較したのが同じく表3-2である。

区部において延べ容積が減少しているのは、指定面積の動向を反映して、100%未満地域と200%地域においてである。100%未満地域では延べ容積も2,139ha (-50.7% ; 4,215ha→2,076ha)と半減したが、200%地域では1,846ha (-4.3% ; 43,259ha→41,413ha)の減少である。

区部での延べ容積の増大は、300%地域と400%地域で著しい。最も増加しているのは300%地域で、3,949ha (10.8% ; 36,480ha→40,429ha)の増加である。次いで400%地域での1,766ha (12.7% ; 13,892ha→15,658ha)、100%地域での1,394ha (26.7% ; 5,217ha→6,611ha)、150%地域での1,292ha (24.4% ; 5,291ha→6,583ha)と、相対的に低い容積率の地域での延べ容積の増大が著しい。指定面積の増加が少ない高容積率の地域では、500%地域での1,002ha (9.1% ; 10,985ha→11,987ha)、そして600%・700%地域で合わせて736ha (5.6% ; 13,186ha→13,922ha)、800%以上地域では284ha (5.5% ; 5,162ha→5,446ha)の増加となっている。

市部においては、指定面積の傾向と同様に、延べ容積の減少は100%未満地域においてのみであるが、指定面積の1,253ha減少に対して延べ容積では243ha (-1.8% ; 13,493ha→13,250ha)の減少にとどまっている。これは60%から80%への大幅な変更のためで、従って市部で延べ容積で減少したの

は50%地域での59haと60%地域での2,412haの減少である。

市部で最も増加しているのは80%地域での延べ容積で2,309ha (5,082ha→7,391ha)もの増大となっている。次いで、200%地域での1,155ha (5.2% ; 22,399ha→23,554ha)の増加なのである。さらに、300%地域では660ha (38.1% ; 1,732ha→2,392ha)、100%地域での301ha (15.3% ; 1,967ha→2,268ha)、150%地域での154ha (14.8% ; 1,043ha→1,197ha)、400%地域での57ha (4.9% ; 1,165ha→1,222ha)等の増加である。

③容積率別にみた改定案の傾向

指定容積率別にみた改定案の傾向は区部・市部

ともに第一種住居専用地域の指定面積の減少を反映して、100%未満地域の指定面積および延べ容積の減少が特徴的である。

しかし、細部にわたってみると、区部では100%未満地域全てでの減少と100%・150%地域での増大、そして200%地域での減少と300%以上での増大という、容積緩和の動向が明かである。

住居系の市部では50%・60%地域の減少に対して、80%以上の全ての地域での増大となっており、区部との違いがある。特に増加傾向では、区部では100%地域と300%・400%地域での増加の著しさ、市部では80%・100%・200%地域での増加が特徴的である。

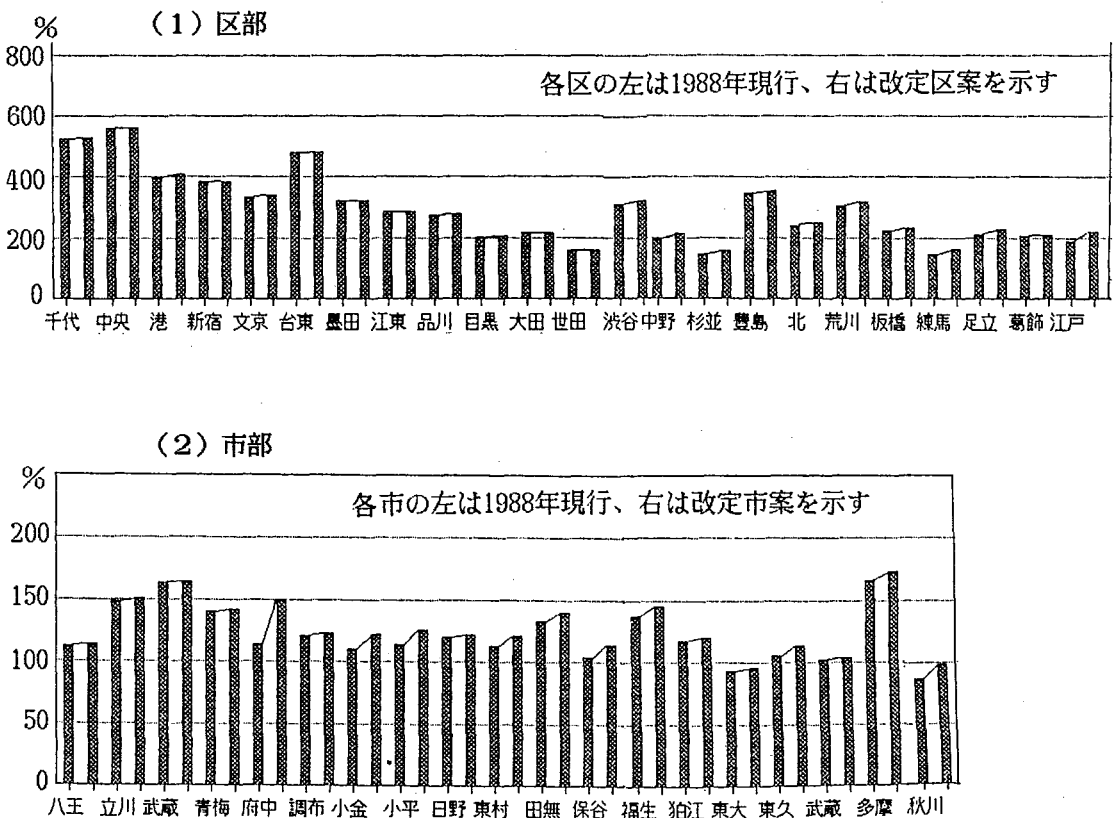


図3-8 区市別平均容積率の比較

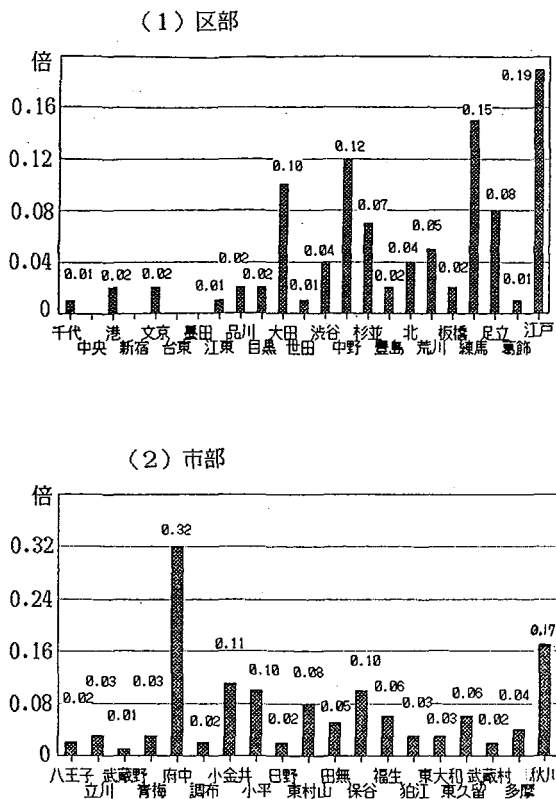


図3-9 区市別平均容積率の伸び率

いずれも趨勢としては、程度の差こそあれ、容積率の緩和すなわち指定延べ容積の増大というのが89改定における各区・市の改定案に共通した傾向であり、区部では一段とその傾向が著しい。

(3) 区・市別にみた平均指定容積率の動向

上記の指定延べ容積を区市毎に合計した各区市の「総延べ容積」を、各区市の「全指定面積」で除したものが「平均指定容積率」である。この平均指定容積率について区・市別に現行と改定案を比較してみたのが、図3-8である。さらに、現行に対する改定案の平均指定容積率の伸び率をみたのが図3-9である。区・市によってかなりばらつきがあるものの、都心近傍の数区を除くほとんどの区・市で平均指定容積率は増大し、容積率の緩和が進展したことを示している。

区部では、現行指定においてすでに高容積率に

なっている都心区・都心近傍区では現状維持か、わずかな増加に留まっている。他方、江戸川区、練馬区、中野区、大田区、足立区、杉並区など現行指定の容積率が相対的に低い周辺区で平均容積率の伸び率7%以上を示している。現行に対して、平均容積率が最も緩和されたのは江戸川区で19% (1.19倍)、次いで練馬区の15%である。こうした容積緩和の結果、改定案における区部全体の延べ容積の増加分は6,436ha (現行延べ容積の4.67%分)となり、区部の改定案における平均指定容積率では251.9%となっている。従って、89改定の改定案にみる区部全体の「平均指定容積率」は、現行の242.4%に対して9.5ポイントの増加となっている。

市部(19市)では、市によるばらつきが大きい、平均指定容積率の伸び率で7%以上を示したのは府中市、秋川市、小金井市、小平市、保谷市、東村山市の6市である。なかでも府中市の32%という伸び率が目立つ。こうした容積緩和の結果、改定案における18市合計の延べ容積の増加分は2,491ha (現行延べ容積の5.7%分)となっている。19市の改定案にみる全体の「平均指定容積率」は、区部の約半分の127.7%となっている。この市部改定案の「平均指定容積率」は、現行の120.8%に対して6.9ポイントの増加となっている。

(4) 用途・容積率別にみた89改定案の動向

以上では、用途別あるいは容積率別に検討してきたが、筆者らのアンケート調査をもとに、用途・容積率別に改定案の現行に対する動向をみたのが表3-3と表3-4である。指定面積および延べ容積の現行と改定案の差から、その動向を検証してみよう。

①指定面積にみる動向

区部での減少は、一種住専80%の1,626ha、一種住専60%の1,395ha、二種住専200%の870ha、住居200%の454ha、そして工業200%の104haが主要な減少である。逆に、区部での増加は一種住専100%の884ha、二種住専150%の864ha、住居300%の698ha、二種住専100%の510ha、近隣商業400%の328ha、準工業300%の275ha、そして新設された一種住専200%の222ha、近隣商業300%の214ha、商業500%の

表3-3 区部の用途地域別容積率の現行と改定区案の比較

用途地域・ 容積率	指定面積 (ha)			指定延べ容積 (ha)		
	現行	改定案	増減	現行	改定案	増減
第一種住居 50	75.6	73.6	- 2.0	37.8	36.8	- 1.0
専用地域 60	2,460.9	1,065.7	- 1,395.2	1,476.5	639.4	- 837.1
80	3,376.1	1,750.0	- 1,626.1	2,700.9	1,400.0	- 1,300.9
100	5,168.7	6,052.2	883.5	5,168.7	6,052.2	883.5
150	2,748.3	2,745.7	- 2.6	4,122.5	4,118.6	- 3.9
200	-	222.1	222.1	-	444.2	444.2
小計	13,829.6	11,909.3	- 1,920.3	13,506.4	12,691.2	- 815.2
第二種住居 100	48.4	558.6	510.2	48.4	558.6	510.2
専用地域 150	779.3	1,643.2	863.9	1,169.0	2,464.8	1,295.8
200	8,792.6	7,922.5	- 870.1	17,585.2	15,845.0	- 1,740.2
300	1,827.4	1,921.1	93.7	5,482.2	5,763.3	281.1
少計	11,447.7	12,045.4	597.7	24,284.8	24,631.7	346.9
住居地域 200	5,242.3	4,788.5	- 453.8	10,484.6	9,577.1	- 907.5
300	4,096.4	4,793.9	697.5	12,289.2	14,381.7	2,092.5
400	808.9	802.5	- 6.4	3,235.6	3,210.0	- 25.6
小計	10,147.6	10,384.9	237.3	26,009.4	27,168.8	1,159.4
近隣商業 200	182.3	229.0	46.7	364.6	458.0	93.4
地域 300	2,433.9	2,647.6	213.7	7,301.7	7,942.7	641.0
400	685.6	1,013.3	327.7	2,742.4	4,053.0	1,310.6
小計	3,301.8	3,889.9	588.1	10,408.7	12,453.7	2,045.0
商業地域 400	965.5	1,033.0	67.5	3,862.0	4,131.9	269.9
500	2,196.9	2,397.4	200.5	10,984.5	11,987.0	1,002.5
600	1,340.7	1,447.0	106.3	8,044.2	8,681.9	637.7
700	734.6	748.6	14.0	5,142.2	5,240.2	98.0
800	404.9	440.3	35.4	3,239.2	3,522.4	283.2
900	86.9	86.9	0	782.1	782.1	0
1000	114.1	114.1	0	1,141.0	1,141.0	0
小計	5,843.6	6,267.3	423.7	33,195.2	35,486.5	2,291.3
準工業地域 200	5,022.4	5,216.6	194.2	10,044.8	10,433.1	388.3
300	3,699.8	3,974.6	274.8	11,099.4	11,923.8	824.4
400	1,012.9	1,065.8	52.9	4,051.6	4,263.2	211.6
小計	9,735.1	10,257.0	521.9	25,195.8	26,620.1	1,424.3
工業地域 200	1,339.3	1,235.6	- 103.7	2,678.6	2,471.2	- 207.4
300 (400)	35.5	68.4	32.9	106.5	205.2	98.7
小計	1,374.8	1,304.0	- 70.8	2,785.1	2,676.4	- 108.7
工業専用 200	1,050.6	1,092.4	41.8	2,101.2	2,184.8	83.6
地域 300	66.9	70.8	3.9	200.7	212.4	11.7
小計	1,117.5	1,163.2	45.7	2,301.9	2,397.2	95.3
全体合計	56,797.6	57,220.6	423.0	137,687.3	144,125.6	6,438.3
平均容積率				242.4%	251.9%	9.5%

資料：1988年現行、1989年改定区案は、著者らの各区へのアンケート調査による。

表3-4 市部(19市)の用途地域別容積率の現行と改定市案の比較

用途地域・ 容積率	指定面積 (ha)			指定延べ容積 (ha)		
	現行	改定案	増減	現行	改定案	増減
第一種住居 50	2,983.8	2,865.6	-118.2	1,491.9	1,432.8	-59.1
専用地域 60	11,532.8	7,512.5	-4,020.3	6,919.7	4,507.5	-2,412.2
80	6,352.2	9,238.3	2,886.1	5,081.8	7,390.6	2,308.8
100	1,272.5	1,433.6	161.1	1,272.5	1,433.6	161.1
150	123.0	130.8	7.8	184.5	196.2	11.7
200	-	-	-	-	-	-
小計	22,264.3	21,180.8	-1,083.5	14,950.4	14,960.7	10.3
第二種住居 100	694.8	834.8	140.0	694.8	834.8	140.0
専用地域 150	572.6	667.4	94.8	858.9	1,001.1	142.2
200	5,704.5	6,075.5	371.0	11,408.9	12,151.0	742.1
300	-	2.2	2.2	-	6.7	6.7
少計	6,971.9	7,579.9	608.0	12,962.6	13,993.6	1,031.0
住居地域 200	1,916.9	2,033.3	116.4	3,833.8	4,066.7	232.9
300	34.4	124.0	89.6	103.2	372.0	268.8
400	-	-	-	-	-	-
小計	1,951.3	2,157.3	206.0	3,937.0	4,438.7	501.7
近隣商業 200	344.1	364.5	20.4	688.2	729.0	40.8
地域 300	531.8	639.1	107.3	1,595.3	1,917.3	322.0
400	29.7	40.6	10.9	118.8	162.4	43.6
小計	905.6	1,044.2	138.6	2,402.3	2,808.7	406.4
商業地域 400	261.5	264.8	3.3	1,045.8	1,059.3	13.5
500	119.1	156.4	37.3	595.5	781.9	186.4
600	150.1	156.8	6.7	900.6	940.8	40.2
700	7.3	7.9	0.6	51.1	55.3	4.2
800	-	12.0	12.0	-	96.0	96.0
900	-	-	-	-	-	-
1000	-	-	-	-	-	-
小計	538.0	597.9	59.9	2,593.0	2,933.3	340.3
準工業地域 200	2,089.0	2,188.5	99.5	4,178.0	4,377.0	199.0
300	11.0	32.0	21.0	33.0	96.0	63.0
400	-	-	-	-	-	-
小計	2,100.0	2,220.5	120.5	4,211.0	4,473.0	262.0
工業地域 200	1,027.5	997.2	-30.3	2,055.0	1,994.4	-60.6
300(400)	-	-	-	-	-	-
小計	1,027.5	997.2	-30.3	2,055.0	1,994.4	-60.6
工業専用 200	117.7	117.7	0	235.4	235.4	0
地域 300	-	-	-	-	-	-
小計	117.7	117.7	0	235.4	235.4	0
全体合計	35,876.3	35,895.5	19.2	43,346.7	45,837.8	2,491.1
平均容積率				120.8%	127.7%	6.9%

資料：1988年現行、1989年改定市案は、著者らの各区へのアンケート調査による。

201haなどとなる。

市部では、減少は一種住専60%の4,020haが圧倒的に多く、一種住専50%の118haおよび工業200%の30haが減少の内容である。増加では、一種住専80%の2,886ha、次いで、二種住専200%の371ha、一種住専100%の161ha、住居200%の116haなどである。

②延べ容積にみる動向

高容積率指定面積の増加に対応して、区部では高容積地域での延べ容積の増大が著しい。減少は一種住専80%での1,301ha、一種住専60%での837ha、二種住専200%での1,740ha、住居200%での908ha、そして工業200%での207haが主要な減少である。逆に区部での増加は、一種住専100%での884ha、二種住専150%での1,296ha、二種住専100%での510haといった低容積率地域よりも、相対的に高容積率である住居300%での2,093ha、近隣商業400%での1,311ha、商業500%での1,003ha、準工業300%での824ha、近隣商業300%での641ha、商業600%での638ha、おして新設された一種住専200%での444ha、などとなるのである。

市部では、減少は一種住専60%での2,412haが圧倒的に多く、一種住専50%での59haおよび工業200%での61haが減少の内容である。増加では、一種住専80%での2,309ha、次いで、二種住専200%での742ha、近隣商業300%の322ha、住居300%での267haなどである。

このようにみえてくると、区部・市部ともに、同一用途地域内での高容積化および用途緩和をとまなう高容積化の傾向が明らかである。

3.3 区部における東京都素案・計画案の特徴

各区市から1988年6月頃に提出された改定案は、東京都において「(改定案を)出来る限り尊重しながら」取りまとめられ、1989年3月10日に東京都素案として発表された。以降、関係区市等との調整を経て東京都原案を作成、都市計画法に基づく公告、縦覧の後、1989年10月に決定告示という手順である。ここでは、東京都としての実質的な取りまとめ案である「東京都素案」および「東京都計画

案」を、アンケート調査で得られた「改定案」と比較し、この間の調整状況とその特徴をみてみよう。なお、東京都素案、計画案については東京都都市計画局資料「用途地域等の見直し東京都素案について」(1989年3月10日)および「用途地域等の見直し東京都計画案について(第一次変更分)」(1989年5月18日)による。多摩地域については、本アンケート調査では19市、素案では都市計画地域全域、計画案では八王子、町田等西部を除く21市のデータであり、そのままの比較が困難であるので、以下では区部を対象として考察するものとする。

(1) 用途地域の指定面積にみる調査結果

①東京都素案にみる調整の特徴

1973年の新用途地域指定以降の区部における指定面積の動向をみたのが表3-5、表3-6、表3-7である。この間の指定面積の増減を示した表3-5によると、73改定以降1988年現状に至るまでの用途地域等の変化は、第一種住居専用地域から第二種住居専用地域・住居地域へ、住居地域等から近隣商業地域・準工業地域へという緩和的変更にも最も特徴があった。この緩和傾向は89改定では市部よりも区部の改定案において一層顕著になっていることがわかる。

この改定案から、東京都素案を取りまとめる段階では、わずかではあるが規制強化の方向に調整されている。改定区案と東京都素案とを比較すると、第二種住居専用地域が22ha減少して第一種住居専用地域が19ha増加(回復)している。さらに商業地域で72ha減少し、近隣商業地域で49haの増加をみている。さらに準工業地域で375haが減少した。各地域で増減があるため、実際の変更面積はこの数字以上となるうが、用途地域に関する東京都素案の取りまとめでは、第二種住居専用地域→第一種住居専用地域、路線商業地域→路線近隣商業地域・準工業地域等、路線住居地域・準工業地域→路線近隣商業地域という、総じて強化方向での取りまとめ調整がなされたとみなすことができる。このうち、準工業地域の大幅減少は羽田沖埋立地(約400ha)の指定見送りによるもので、指定面積合計でも改定区案より408ha減少した。

表3-5 73改定時および89改定時の用途地域指定面積の推移(区部)

	旧用途地域 (ha)		新用途地域 (ha)					
	1973年 改定前現行		1973年 改定現行	1988年 現行指定	1989年 改定区案	1989年 都素案	1989年 都計案	
住居系	住居専用地区	10,281	第一種住居専用地域	14,661	13,830	11,909	11,928	11,924.1
	住居地域	25,051	第二種住居専用地域	10,954	11,448	12,045	12,023	12,023.3
			住居地域	10,125	10,148	10,385	10,379	10,338.2
商業	小売店舗地区	1,068	近隣商業地域	2,935	3,302	3,890	3,939	3,983.2
	商業地域	5,526	商業地域	5,734	5,844	6,267	6,195	6,219.8
工業系	準工業地域	8,511	準工業地域	9,364	9,735	10,257	9,882	9,857.7
	工業地域	3,737	工業地域	1,495	1,375	1,304	1,304	1,303.5
	工業専用地区	62	工業専用地域	1,129	1,118	1,163	1,163	1,162.6
指定面積合計		54,236	指定面積合計	56,396	56,798	57,221	56,813	56,812.4

註：1988年現行、改定区案の値は各区へのアンケート調査から、東京都素案、都計案のは都市計画局(1989.3)「用途地域等の見直し東京都素案について」および都市計画局(1989.5)「用途地域等の見直し東京都都市計画案について(第一次変更分)」から算出した。なお、大田区の改定原案では、羽田沖埋立地の準工業地域拡大(約400ha)を計画したが、東京都素案・計画案では指定が見送られている。

表3-6 73改定および89改定の用途地域指定面積構成比(区部)

	旧用途地域 (ha)		新用途地域 (ha)					
	1973年 改定前現行		1973年 改定現行	1988年 現行指定	1989年 改定区案	1989年 都素案	1989年 都計案	
住居系	住居専用地区	18.9%	第一種住居専用地域	26.5%	24.3%	20.8%	21.0%	21.0%
	住居地域	46.1	第二種住居専用地域	19.8	20.2	21.1	21.2	21.2
			住居地域	17.5	17.9	18.1	18.3	18.2
商業	小売店舗地区	2.0	近隣商業地域	5.2	5.8	6.8	6.9	7.0
	商業地域	10.2	商業地域	10.3	10.3	11.0	10.9	10.9
工業系	準工業地域	15.7	準工業地域	15.9	17.1	17.9	17.4	17.4
	工業地域	6.9	工業地域	3.8	2.4	2.3	2.3	2.3
	工業専用地区	0.1	工業専用地域	1.1	2.0	2.0	2.0	2.0

註：1988年現行、改定区案の値は各区へのアンケート調査から、東京都素案、都計案のは都市計画局(1989.3)「用途地域等の見直し東京都素案について」および都市計画局(1989.5)「用途地域等の見直し東京都都市計画案について(第一次変更分)」から算出した。

②都計案の取りまとめにおける特徴

この素案を基に、東京都と関係区との間で協議・調整されたものが都計案である。これは、1989年8月に都市計画審議会承認されたが、この素案から計画案への段階でも若干の変更がみられた(表

3-7)。特に、住居地域が49ha減少して近隣商業地域が44ha増大したこと、さらに、準工業地域が24ha減少、商業地域が25ha増大するなど、改定区案から都素案における強化的変更に対して、都素案から都計案へのとりまとめにおいては“この間

表3-7 89改定における用途地域指定面積の変動(区部: ha)

	1973-88 年の間の変 化	1988 現 行 か ら 区 案 へ の 変 更	区 案 から 都 素 案 へ の 変 更	都 素 案 から 都 計 画 案 へ の 変 更	1988 現 行 から 都 計 画 案 へ の 変 更	1973 年 以 降 89 改 定 計 画 案 ま での 変 動
第一種住居専用地域	- 831	- 1,921	19	- 4	- 1,906	- 2,737
第二種住居専用地域	494	597	- 22	-	575	1,069
住 居 地 域	23	237	- 6	- 41	190	213
近 隣 商 業 地 域	368	588	49	44	681	1,049
商 業 地 域	110	423	- 72	25	376	486
準 工 業 地 域	371	522	- 375	- 24	123	494
工 業 地 域	- 120	- 71	-	-	- 71	- 191
工 業 専 用 地 域	- 11	45	-	-	45	34
指定面積合計	402	422	- 408	-	14.4	416

註：1988年現行、改定区案の値は各区へのアンケート調査から、東京都素案、都計画案のは都市計画局(1989.3)「用途地域等の見直し東京都素案について」および都市計画局(1989.5)「用途地域等の見直し東京都都市計画案について(第一次変更分)」から算出した。

表3-8 89改定における容積率別指定面積・延べ容積の推移(区部: ha)

指定容積率の区分	指定面積 (ha)				指定延べ容積 (ha)			
	現 行	改定区案	都素案	都計画案	現 行	改定区案	都素案	都計画案
50%	75.6	73.6	74	73.6	37.8	36.8	36.8	36.8
60%	2,460.9	1,065.7	1,141	1,141.1	1,476.5	639.4	684.7	684.7
80%	3,376.1	1,750.0	1,907	1,907.3	2,700.9	1,400.0	1,525.6	1,525.8
100%	5,217.1	6,610.8	6,390	6,380.2	5,217.1	6,610.8	6,390.0	6,380.2
150%	3,527.6	4,388.9	4,384	4,389.7	5,291.4	6,583.4	6,576.0	6,584.6
200%	21,629.5	20,706.7	20,328	20,321.7	43,259.0	41,413.4	40,656.0	40,643.4
300%	12,159.9	13,476.4	13,469	13,466.7	36,479.7	40,429.1	40,407.0	40,400.1
400%	3,472.9	3,914.5	3,921	3,905.7	13,891.6	15,658.1	15,684.0	15,622.8
500%	2,196.9	2,397.4	2,401	2,400.8	10,984.5	11,987.0	12,005.0	12,004.0
6・700%	2,075.3	2,195.6	2,168	2,196.3	13,186.4	13,922.1	13,756.0	13,926.1
800%以上	605.9	641.3	630	629.3	5,162.3	5,445.5	5,355.0	5,349.5
全 体 合 計	56,797.6	57,220.6	56,813	56,812.4	137,687.3	144,125.6	143,076.0	143,158.0
平均指定容積率	-	-	-	-	242.4%	251.9%	251.8%	252.0%

註：1988年現行、改定区案の値は各区へのアンケート調査から、東京都素案、都計画案のは都市計画局(1989.3)「用途地域等の見直し東京都素案について」および都市計画局(1989.5)「用途地域等の見直し東京都都市計画案について(第一次変更分)」から算出した。そのため、平均容積率は上記都資料の公表値(現行242.7%、素案251.6%)と異なっている。

表3-9 89改定における容積率指定面積・延べ容積の増減(区部:ha)

指定容積率の区分	指定面積 (ha)			指定延べ容積の変動 (ha)				
	現行から 区案へ	区案から 都素案へ	都素案から 計画案	現行から 計画案へ	現行から 区案へ	区案から 都素案へ	都素案から 計画案	現行から 計画案へ
50%	-2	-	-	-2	-1.0	-	-	-1.0
60%	-1,395	75	-	-1,320	-837.1	45.2	-	-791.9
80%	-1,626	157	-	-1,469	-1,300.9	125.6	-	-1,175.3
100%	1,394	-221	-10	1,163	1,393.7	-220.8	-10	1,162.9
150%	861	-5	5	861	1,292.0	-7.4	8	1,293.6
200%	-923	-379	-6	-1,308	-1,845.6	-757.4	-13	-2,616.0
300%	1,317	-7	-2	1,308	3,949.4	-22.1	-7	3,920.3
400%	442	7	-15	434	1,766.5	25.9	-61	1,731.4
500%	201	4	-	205	1,002.5	18.0	-	1,019.5
6・700%	120	-28	28	120	735.7	-166.1	170	739.6
800%以上	35	-11	-1	23	283.2	-90.5	-6	186.7
全体合計	423	-408	-	15	6,438.3	-1,049.6	81	5,470.7

註：現行、改定区案の値はアンケートに対する各区の回答から、東京都素案、都計画案のは都市計画局（1989.3）「用途地域等の見直し東京都素案について」および都市計画局（1989.5）「用途地域等の見直し東京都都市計画案について（第一次変更分）」から算出した。

の事業などの進展にともない”再びやや緩和的方向への変更がなされたといわざるを得ない。

改定区案から都計画案にいたる過程での変更では、改定区案よりも指定面積が増大したのが近隣商業地域の93ha、第一種住居専用地域の15haに対し、逆に減少したのは住居地域の55ha、商業地域の47ha、第二種住居専用地域の22haであり、指定見送りとなった準工業地域の339haである。従って、現行に対する改定区案の大幅な緩和的変更に対して、都でのとりまとめでは若干の緩和への歯止めの修正がなされたということではできよう。しかし、89改定の大勢を変更するものではなかった。

(2) 指定容積率にみる調整結果

現行から改定区案を経て都計画案に至る間の、区部の容積率別の指定面積および延べ容積の動向をみたのが表3-8、表3-9である。

①東京都素案にみる調整の特徴

容積率別にみた指定面積でも、表3-9のように、大幅に緩和された改定区案から都素案への取りま

とめで特徴的な調整がなされたことがわかる。改定区案に対して都素案では、60%・80%地域の増大、100%・150%・200%・300%地域の減少、400%・500%地域の微増、600%以上の高容積率地域の減少である。容積率は用途地域と連動するのであるが、準工業地域の指定見送りにともなって200%地域の大幅な減少が認められる以外に、用途地域としては第一種住居専用地域で変更はないが容積率100%以下の地域での容積規制に関連した調整見直しがおこなわれたことは注目されよう。すなわち、100%地域が221ha減少し、80%地域が157ha、60%地域が75ha増大しているのである。さらに、600%以上の高容積率地域が減少しており、用途地域の規制強化的調整以上に容積率における都素案作成段階での規制強化への修正・変更がなされていることが分かる。

これを延べ容積でみると一層明白である。準工業地域の200%地域での757haの減少を除くと、80%地域で126ha、60%地域で45haの増大に対して、100%地域で221ha減少、さらに、600%以上高容積率地

域では(指定面積では39haの減少に過ぎないにも拘らず)延べ容積では257haの減少となった。

②都計画案の取りまとめにおける特徴

都素案から都計画案への調整では、400%地域が減少し、素案で切り下げた600・700%地域での指定面積28haが復活(増加)したことが注目される(表3-9)。全体に、素案での規制強化への調整を若干回復(緩和)する方向に再調整されたといえよう。延べ容積では600・700%地域で170haの増大をみ、全体でも81ha分の増大となっている。

改正区案から都素案、そして都計画案にいたる過程での調整は、前者での規制強化、後者での緩和を特徴としながらも、結局のところ100%地域での指定面積231ha・延べ容積231haの減少、80%・60%地域での指定面積232ha・延べ容積171ha増大、200%地域(準工業地域)での385ha(延べ容積770ha)の見送り、300%以上の地域での差引25ha(延べ容積142ha)の減少となり、東京都での調整は規制強化方向でなされたことがわかる。しかし、改定区案における大幅な緩和傾向に対しては微々たる強化でしかなかったといわざるを得ない。

(3) 東京都素案・計画案への調整内容の特徴

表3-9のように、現行と都計画案とを比較すると、89改定は、緩和基調であることが明らかである。

用途地域では、第一種住居専用地域の1,903ha減少に対して、第二種住居専用地域の575ha増、近隣商業地域の681ha増、商業地域の376ha増、住居地域の190ha増、準工業地域の123ha増となっており緩和基調といわざるを得ない。

容積率でも、指定面積で60%地域の1,320ha減少、80%地域の1,469ha減少、200%地域の1,296ha減少に対し、100・150%地域で2,033ha増、300%地域での1,312ha増、400%以上地域では758ha増と緩和基調の改定なのである。

これを延べ容積でみると、50・60・80・200%地域で4,584haの減少に対し、その他の地域で10,055haの増大、従って区部全体で5,471haの容積増加をもたらしているのである。

このように89改定では、各区の改定案にみる緩和

的方向を、東京都素案の作成段階で、指定面積で408ha、延べ容積で1,050haの減少をもたらすなど、とくに周辺区を中心に積極的に強化的方向に調整しようとする姿勢をうかがうことができる。しかし、素案から計画案に再調整していく段階では、延べ容積で81haの増大と、若干ではあるが再び緩和方向への変更が行われた。とはいえ、東京都での調整は、用途地域における以上に容積率指定において、緩和傾向の阻止と規制の強化への意向が顕著であった。しかしながら、それも現行の指定内容からみれば、改定区案の大規模な緩和的改定を大幅に回復させるものではなかった。

3.4 1989年改定内容の要約

(1) 区・市の改定案にみる89改定の特徴

73改定案と比較しつつ、89改定案の内容の特徴をまとめると、全体として「用途・容積ともに緩和基調の改定である」ことが最大の特徴である。

表3-10のように1970年代初頭の当時、激化していたマンション等建設に起因する日照紛争などを背景として、73改定は住居系とくに良好な居住地域での規制強化、具体的には第一種住居専用地域の大幅指定と高度地区規制の強化が特徴であった。この73改定に対し、89改定では、住居系から商業系へ、詳細にみると第一種住居専用地域から第二種住居専用地域・住居地域へ、路線式第二種住居専用地域・路線式住居地域から路線式近隣商業地域へ、近隣商業地域から商業地域への変更という、緩和的改定が特徴的である。

前章で述べたように、今回の改定における指定基準も全体的には緩和基調であった。その基準に基づいて改定案を作成しなければならないのが区・市であるが、その3/4は、今回の改定にあまり積極的に改定しないとの基本方針を示している。それにも拘らず、各区・市の改定案を分析すると、緩和的改定が顕著である。特に区部における高容積率が著しい。次章で述べるが、新設された容積率200%の第一種住居専用地域を222ha指定するなど、周辺区とくに練馬区・江戸川区等での第一種住居専用地域での高容積率化、二種住専・住居

地域化が著しい。反面、環7以内での第一種住居専用地域の第二種住居専用地域化は、必ずしも積極的に行われたわけではない。

このことは、同時に容積率規制の緩和をもたらし、こうした用途規制の緩和以上に、容積率規制が緩和されたのが89改定の特徴であるといえよう。とくに、73改定時には居住環境を保全していくために思い切った指定がなされた第一種住居専用地域の容積率100%未満地域が大きく減少し、100~200%の容積率へ、さらに第二種住居専用地域や住居地域などにおける200%から300%へ、あるいは300%から400%への緩和がなされているのである。

(2) 89改定における東京都素案・計画案の特徴

89改定における東京都素案の作成段階では、各区の改定案にみる緩和的方向を、積極的に強化的方向に調整しようとする姿勢をうかがうことができる。特に周辺区を中心に第一種住居専用地域および関連する低容積率において著しい。素案から計画案に再調整していく段階で、若干ではあるが、再び緩和方向への変更が行われたとはいえ、東京都での調整は、用途地域における以上に容積率指定において、安易な緩和傾向の阻止と規制の強化への意向が顕著であった。

しかしながら、それも現行の指定内容からみれば、改定区案の大規模な緩和的改定を大幅に回復させるものではない。とくに、延べ容積でみると、50・60・70・80・200%地域での減少に対してその他の地域で増大し、従って全体で「5,471ha」の容積増加をもたらしているのである。

このことは、他方では防火地域の拡大をもたらし、市街地不燃化には促進的意味合いを持った。区部の防火地域は現行の区部の市街化区域の約18%（約10,400ha）から計画案では約20%（約11,400ha）に拡大し、準防火地域も71%（約40,100ha）から77%（約43,700ha）に拡大したのである。加えて防災生活圈構想に基づく防災街づくり促進を基調に、最終的には区部で120箇所（延長331km）にも及ぶ路線型指定地域での幅員拡大を中心に、用途・容積の緩和がなされたといえる。

こうした改定の地域的状况を、素案段階での「改

定箇所」として図示したのが図3-10、図3-11である。本章で検討してきたように、周辺区部および多摩地区での改定と区部での路線指定における改定の顕著さを特徴的に示している。

4 容積率における大幅改定の特徴とその背景

用途地域と建ぺい率・容積率は組合せが基準化されている。従って、改定案における容積率の大幅な改定（緩和）は、同時に用途地域でも相対的に大幅な改定が行われたものと想定しうる。以下では、改定案の平均指定容積率で大きな伸び率を示した江戸川区、練馬区、中野区、大田区および府中市を取り上げ、とくに用途地域の指定面積および指定容積率別の延べ容積に関して、改定内容の特徴とその背景を、事例的に検討する。

4.1 用途地域の改定状況

図4-1は、上記4区1市の改定案の用途地域別指定面積を、現行と比較したものである。

①江戸川区では、住居系地域の減少、商業系地域、工業系地域の増大をみている。第二種住居専用地域が701haから1,491haに倍増して、住居地域も1,073haから1,327haに増加したが、旧緑地地域の指定されていた第一種住居専用地域は1,448haから148haに大幅減少した。第二種住居専用地域・住居地域の大幅な増大をさらに上回る第一種住居専用地域の極端な減少が、江戸川区の改定原案の最大の特徴であるといえる。その他では、近隣商業地域が181haから265haへ、商業地域が136haから150haへとともに微増、工業地域は125haから120haへ微減したが準工業地域が513haから674haに増加している。

②練馬区では、江戸川区と同じ旧緑地地域を広く有する周辺区であるが、用途地域の指定面積ではそれほど大きな変更はない。全体的には、住居系用途地域の減少、近隣商業地域・商業地域・準工業地域の増大という平均的な傾向である。とくに減少しているのは住居専用地域のみで、第

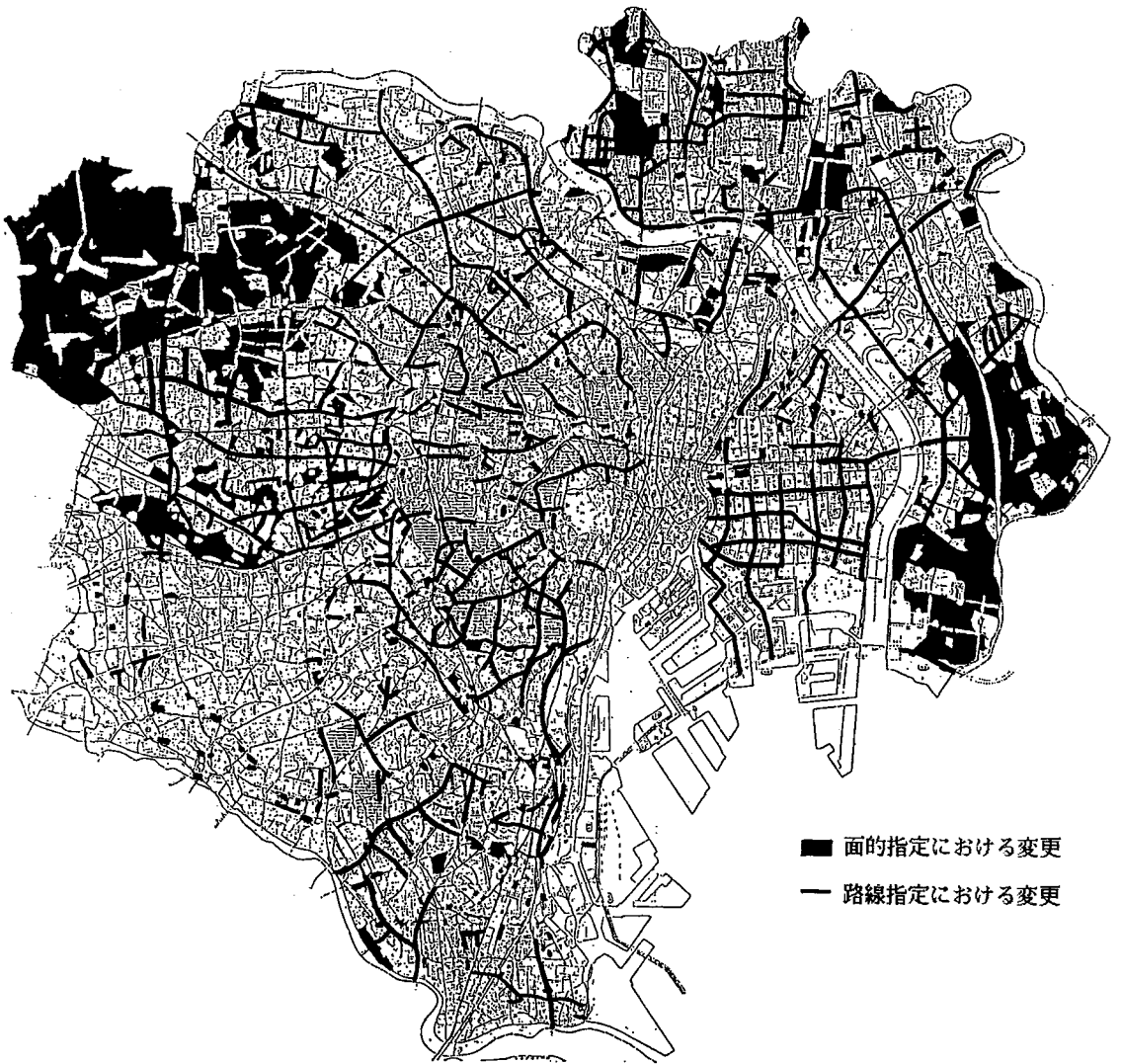


図3-10 素案における用途地域等改定箇所（区部：1989）



図3-11 素案における用途地域等改定箇所（多摩地域：1989）

一種住居専用地域が2,959haから2,722haに、第二種住居専用地域も858haから840haに減少している。最も増大したのは近隣商業地域で153haから248haへ、ついで商業地域の84haから135haへの増大である。

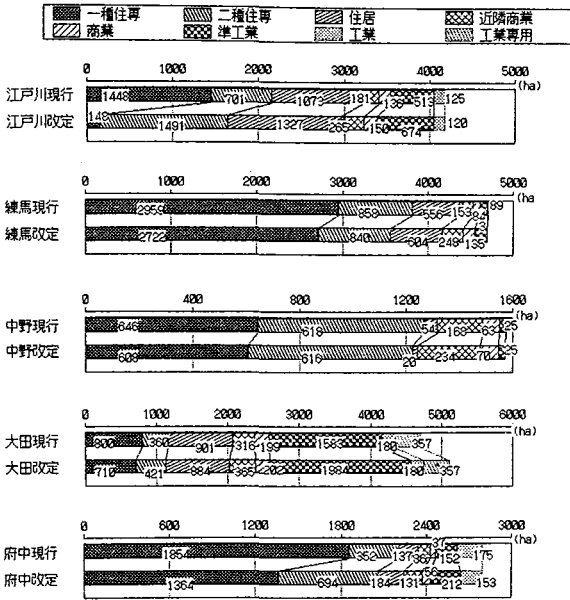


図4-1 大幅改定をみた区市の改定案(用途地域指定面積)

③中野区も、住居系地域の減少、商業系地域の増大をみているが、用途地域の変更は小規模である。しかし、特徴的なことは、住居系のうち第一種住居専用地域の減少が646haから608haへと極めて小規模である反面、第二種住居専用地域が618haから616haへとわずかとはいえ減少していることが特徴的である。最も増大したのは近隣商業地域(168ha→234ha)である。

④大田区では、当初の改定原案では埋立地等における指定地域の拡大(407ha)をみているため、指定面積としては工業系地域とくに準工業地域の大幅増大が特徴となっている。この点を除くと、用途地域での大きな変更はない。住居系では、第一種住居専用地域の90ha減少、住居地域の

17ha減少も、第二種住居専用地域の増大は61haに留まり、住居系全体としては減少している。そして、この住居系での減少分が商業系での増加に相当している。

⑤府中市では、全面的に改定に取り組んだ。パターンとしては江戸川区と同様に、第一種住居専用地域と工業地域の減少、その他の増加である。しかし、江戸川区のように第一種住居専用地域の極端な減少ではなく490ha(1,854ha→1,364ha)の減少であった。これに対し、第二種住居専用地域は325haから694haへと倍増したが、住居地域も含めた全体としての住居系では若干減少し、商業系および準工業系地域の微増となっている。

4.2 容積率別延べ容積の改定状況

図4-2は、同じく4区1市の現行と改定案の容積率別延べ容積を比較したものである。

①江戸川区では、第一種住居専用地域の大幅減少、

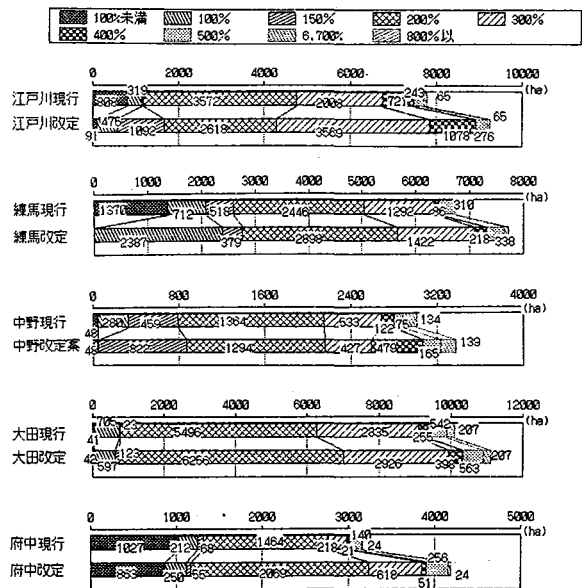


図4-2 大幅改定をみた区市の改定案(容積率別延べ容積)

第二種住居専用地域・住居地域の増大にともない、指定容積率でも100%未満地域の減少と100%・150%地域の増大、200%地域の減少と300%・400%地域の増大となっており、容積率緩和への変更が著しい。その結果、延べ容積では現行の19.0%増に相当する1,480ha(7,784ha→9,264ha)の増大をみている。延べ容積で減少したのは、従って100%未満地域の717haと200%地域の954haである。延べ容積で増大したのは、300%地域が著しく1,561ha(2,008ha→3,569ha:指定面積では520haの増加)の増大である。次いで150%地域の1,060ha(32ha→1,092ha:指定面積では707haの増大)である。さらに400%地域でも357ha(721ha→1,078ha)の増大をみている。

②練馬区では、改定原案においても第一種住居専用地域が全体の過半を占めるが、100%未満地域の極端な減少と100%地域の増大が最も顕著な特徴である。しかし江戸川区に比べると、練馬区では改定後も指定面積の過半を第一種専用地域が占めているため、延べ容積では現行の14.6%増に相当する986ha(6,735ha→7,721ha)の増大で、緩和の程度は低いといえよう。指定面積で見ると、100%未満地域が1,905haから2haに減少し、100%地域が712haから2,387haに増大しているのが今回の改定の大部分である。それ以外では、150%地域の減少と200%・300%地域の増大である。延べ容積で見ると、100%未満地域での1,368ha(1,370ha→2ha)の減少、150%地域での139ha(518ha→379ha)の減少に対して、それ以外ではすべて増加しており、とくに100%地域での1,675ha(712ha→2,387ha)、200%地域での452ha(2,446ha→2,898ha)の増大が著しい。

③中野区では、現行の延べ容積の10.9%に相当する260ha(3,014ha→3,274ha)の増加をみている。100%未満地域が不変であるにも拘らず、100%地域の廃止(280ha→0)と150%地域での増大(459ha→822ha)、200%地域(1,364ha→1,294ha)と300%地域(533ha→427ha)での減少に対して400%以上地域での増大が特徴的である。とくに400%地域では122haから479haへ、357haの増大をみている。これは、副都心隣接区である中野区

での、主に路線型指定の拡大にともなう近隣商業地域の増大に対応した変化といえる。

④大田区では、改定原案での準工業地域の拡大指定に対応して、200%・300%地域での延べ容積の増大が著しい。指定面積で400ha強の準工業地域(200%)の拡大の結果、延べ容積全体では現行の10.0%に相当する1,007haの増大となっている。その大部分760haを200%地域での増大(5,946ha→6,256ha)が占めているのである。

⑤府中市は、市区の中で、延べ容積では最も大幅に増大した市である。総延べ容積でみた現行の3,173haが改定原案では4,185haに、実に31.9%(1,012ha)の増大をみているのである。その中核を担っているのが、200%地域での605ha(1,464ha→2,069ha)と300%地域での400ha(218ha→618ha)という延べ容積の大幅増大である。逆に、減少しているのは100%未満地域で164ha(1,027ha→863ha)、150%地域での13ha(68ha→55ha)にすぎない。

4.3 大規模な改定の背景

今回の市区の改定案が全体的にも規制緩和の傾向にある中で、とくに緩和傾向の顕著な4区1市についての動向をみてきた。ここでは、この4区1市の今回の改定の背景を探ってみることにする。

①江戸川区：区部で最も緩和傾向の強い改定原案となったのは、具体的には、旧緑地地域で区画整理事業を施工すべきとして第一種住居専用地域(容積率60%、80%、100%)に指定されていた地域のほぼ全てを第二種住居専用地域(150%、200%)に改定したこと、加えて、路線住居地域(200%)を路線準工業地域(300%)に、さらに第二種住居専用地域(200%)を住居地域(300%)に指定替えしているためである。区画整理事業計画区域のうち完了あるいは事業施行中の区域は限られているものの、水田の耕地整理が施行されている旧緑地地域では既存建物の用途の混合化が進展していること、江戸川区は近年の東京における鉄道新線の建設と新駅開設にともなう駅前整備等の必要性、区の中央を南北に

環状7号線が通過しており、区の西側半分が環7以内地域であること、さらに1985年策定の区長期計画における「職住近接の活力ある街づくり」を背景に、積極的に第二種住居専用地域を活用していることなどが今回の大規模緩和の改定原案の背景にあるのである。

②練馬区：江戸川区と同様に、土地区画整理事業を施行すべきとして73改定時に第一種住居専用地域に指定された旧緑地地域の多い練馬区は、この旧緑地地域の第一種住居専用地域の見直しが最も大きな改定対象であった。そこでは、近年の地価高騰の中で、第一種住居専用地域で建ぺい率30%容積率60%（以下30/60と表記する）の地域および40/80の地域を50/100の地域に引き上げるとともに、現行の第一種住居専用地域では最も規制の緩い60/150の地域での、新規創設された60/200の大幅採用という形で見直し、改定原案が作成されたのである。その背景には、昭和30年代の住宅が建て替え期に至ってきたうえに、高地価と近年の更なる急騰による、既存宅地の細分化が形態規制の緩和の不可避的に求めたことを指摘せざるを得ない。

③中野区：新宿副都心に隣接する中野区では、「良好な住宅都市の建設をめざす当区では、（過密問題に拍車をかけるような）安易な見直しは控える必要があり、あくまでも、防災上の観点から、あるいは土地利用の変化に即した適切な見直しを行う」としている。その結果、具体的な改定は沿道不燃化の促進を背景に、路線指定幅員の拡幅、路線住居地域（200%）・近隣商業（300%）の路線近隣商業地域（400%）化、および第一種住居専用地域での容積率100%の地域を第二種住居専用地域の150%への変更等がなされているのである。しかしながら、こうした路線型指定での見直しを基調とするとはいえ、結果的には全体で現行の10.9%に相当する延べ容積の増大（規制緩和）となっているのである。

④大田区：大田区のもっとも大きな特徴は、区の方針として、2000年までに埋め立て事業が見込まれる地域（約410ha）を市街化区域に編入することとしていることである。具体的には、羽田沖埋立

地を編入し準工業地域（200%）に指定しようというものである。この埋立地の扱いを除くと、既成市街地においては、防災生活圈構想による沿道不燃化等防災都市づくりにむけての主要幹線道路沿道の防災化にともなう見直しを中心であり、従って、既成市街地部分の変更はさほど大きくはないのである。

⑤府中市：府中市は、アンケート回答が得られなかった国立市等とともに、今回の改定では見直しというよりは（土地利用基本構想等に基づく）新規指定ともいべき全面改定をしているのである。従って、現行の地域地区と比較することの意味がやや異なるだろうが、現行の指定状況と改定原案とを比較すると、最も主要な変更点は、第一種住居専用地域のうち容積率60%、80%の地域が減少して同100%、150%へ移行、さらに第一種住居専用地域で100%、150%の地域等から第二種住居専用地域の300%への移行である。現行の地域地区等にとらわれずに新規の指定として検討したとはいえ、そこには、高地価化にともなうマンション化など住居地域の土地利用の一定の高度化動向が背景にある。

5 1989年改定における手続きと住民参加・要望の実態

前章でみたような89改定の内容と特徴は、1973年当時に比べると市街地状況の変化以上に、地価の高騰とそれにとまなう居住者等の意識の変化が大きいと考えられる。そこで、本章では、今回の89改定にあたって、各区・市の改定原案策定に関わる手続きと住民参加・要望等の実態を、同じくアンケート調査の回答（23区22市）に基づいて、分析する。その際、筆者らによる73改定時の区部での状況（高見沢・中林；1973a,b）との比較を通じて、今回の特徴を考察することにする。

5.1 区・市の都市計画審議会の構成と運営

(1) 区・市の都市計画審議会の構成

図5-1は、各区・市の改定原案を策定するに際

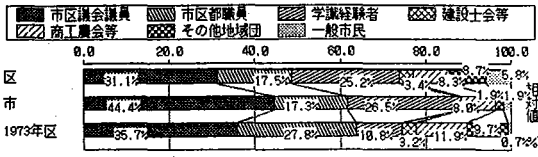


図5-1 区・市の審議会の平均的人員構成

して具体的にその内容を審議する。都市計画決定の予備的手続きとして重要な各区市の審議会の平均的な人員構成を示したものである。なお、73改定時の区部の平均も同時に示した。

89改定時の審議委員では、最も多いのが「区会議員・市会議員」で、区部では31.1%、市部では44.4%を占める。次いで「学識経験者」が多く、区部では25.2%、市部では26.5%とともに全体の約1/4を占めている。さらに、「都や区・市の職員」が区部17.5%、市部で17.3%を占めている。

他方、一方の地権者代表ともいえる「商工農会等代表者や建設士会等代表者」は区部で11.7%、市部で8.0%であるのに対し、居住者等代表としての「一般市民およびその他の地域団体」は区部で14.5%、市部では3.8%と少ない。

区部と市部では議員と市民の構成が対照的な構成となっていることが興味深い。すなわち、区部・市部ともに「都・区・市職員」「学識経験者」の構成は同じであるが、区部では「区会議員」31.1%、「地権者等市民と各種団体」26.2%であるのに対して、市部では「市会議員」が44.4%と多く、「地権者等市民と各種団体」は11.8%と少ないのである。

区部における人員構成を73改定時と89改定とで比較してみよう。まず、73改定は都市計画における新たな住民参加の手続きを創設した「新都市計画法(1970)」に基づく最初の法決定事例であり、さらに73年当時は、東京区部を中心にマンション建設等に関わる日照紛争など居住環境保全に関する住民運動が盛り上がっていた。そうした背景の相違にも拘らず、73改定と89改定との最も大きな相違点は、89改定の方が「区会議員」および「都区職員」の構成比が減少し、「学識経験者」・「一般住民」の構成比が増大していることである。とくに、地権

者等の代表としては同じ構成比であるが、具体的には73改定時には「商工農会」と「町会等その他の地域団体」が大部分であって、「一般市民」としての委員参加は例外的でしかなかったのに対し、89改定では「一般市民」が参加していることが注目されよう。

(2) 区・市の都市計画審議会の運営

この審議会での審議方法について、とくに審議過程の「公開・非公開」の状況を調べている。その結果を示したのが図5-2である。

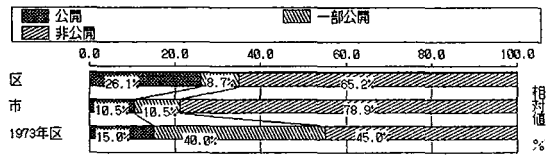


図5-2 審議会の公開状況

「非公開」で審議を進めた区・市が多く、市部では非公開が77.8%、区部では非公開が65.2%に達している。審議会を「公開」したのは区部の26.1%に対し市部では11.1%にすぎない。それでも市部よりも区部において審議会を「公開あるいは一部公開」した割合は高い。

しかし、市部よりは公開性が高いとはいえ、今回の区部の状況を73改定時と比べると、「非公開」が73改定時よりも89改定時の方が多くのである。とくに、73改定時の場合には、「一部公開」が40.0%にも達し、「公開」・「一部公開」あわせて55.0%に達していたのである。73年当時には、審議の方法に関する住民要望も少なくなく、一般市民としての審議会委員が極めて少なかったことも相まって、改定途中で「公開化」した区も少なくなかったのである。

5.2 説明会の実施状況

(1) 地元説明会の内容と開催数

都市計画の手続きにおける住民参加の手だてとして重要である地元説明会の、区・市での平均的

な開催状況をみたのが図5-3である。

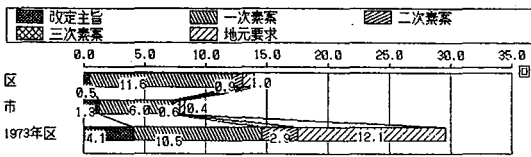


図5-3 地元説明会の平均開催回数

地元説明会の平均開催回数をみると、延べ回数では区部が14.0回で、市部の8.3回の約2倍弱の開催であった。説明会の内容では「一次素案」についての説明会が区部平均11.6回、市部平均6.0回と多く、「改定趣旨」や「二次素案」の説明会は少ない。また、説明会は区・市主催のものが大部分で、地元要求による説明会は区部で平均1回、市部では平均0.4回と少ない。

73改定と89改定の区部の状況を比較すると、89改定では開催回数が29.6回から14.0回と半減していること、とくに地元要求による説明会の少なさ(12.1回→1.0回)が顕著である。73改定時は、新都市計画法による全面改定であったこと、日照紛争等を背景に住民の関心がきわめて高かったことがうかがわれる。逆にいえば、今回は区部を中心とする地価の高騰、地上げの横行という状況のなかで、一般住民の関心が低かった、あるいは顕在化しなかったといえよう。

(2) 地元説明会への参加人数

このことは、説明会への参加者の少なさからもわかる。図5-4は、地元説明会への参加人数の区・市毎の平均を示している。各区・市の一回あたりの最少人数、延べ人数いずれも市部平均よりも区部平均の方が多くなっている。しかし、区部で73改定と89改定を比較すると、いずれも73改定時の方が約2倍の多さなのである。

5.3 住民等の要望と区・市原案への反映

73改定時よりも関心が低かったとはいえ、区・市が作成した改定案に対して、住民等からの要望や陳情が少なからず提出されている。こうした住民など地域からの要望や陳情について資料の入手ができた13区10市について、その内容をみたのが図5-5～図5-7である。

要望等の総数は、13区で1,191件(92.1件/区)、10市で337件(33.7件/市)で、単純にみると区では市の約3倍の要望等があったことになる。(ここでいう要望件数とは、ひとつの地区にひとつの内容が対応するものを1件としたもので、同一地区に同様の内容の要望・陳情が複数であった場合は、要望としては1件とみなした。逆に、同一地区に対し異なる要望が出されている場合は、内容の種類数を要望件数としている。)

(1) 地域からの要望・陳情の内容

具体的な要望の内容を緩和要望、容積緩和・用途厳化、(現状)維持・強化(厳化)に区分した。緩和とは、容積については「容積率が高くなるような変更」を、用途については「第一種住専→第二種住専→住居→準工業・近隣商業→商業、あるいは、工業専用→工業→準工業」の変更を意味する。従って、強化(厳化)とはこの逆である。また、現状維持の要望については「緩和に対する維持」と「厳化に対する維持」とがあるが、今回の改定は以下にみるように圧倒的に緩和要望が多いこともあって、「緩和に対する維持：実質的な「強化」を意味する」とみなして「維持」と表現した。

要望の内容をみると、図5-5のように、区部・

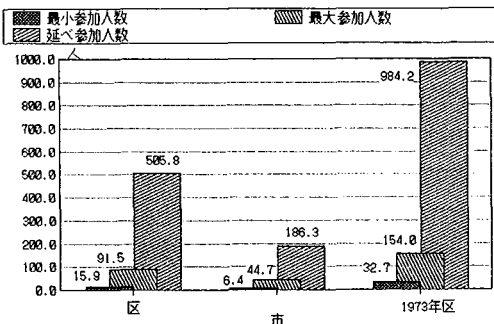


図5-4 地元説明会への平均参加人員

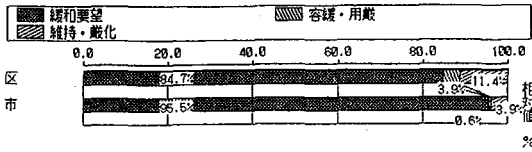


図5-5 地域からの要望等の内容

市部ともに圧倒的に緩和要望が多い。区部での85%、市部での96%が、とにかく「緩和」を要望し、「用途は厳しくして欲しいが容積率は緩和して欲しい」という要望を加えると、区でも89%が緩和要望であった。

①緩和要望の内容

この緩和要望について、その内容を用途と容積に区分してみたのが、図5-6である。これによる

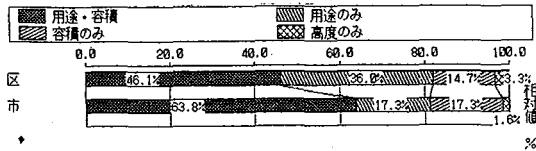


図5-6 規制緩和的要望の内容

と、「用途・容積率ともに緩和」が区部で46%、市部では64%にも達する。現行指定において相対的に住居系に卓越し、その結果、容積率規制も厳しい市部に比較して、既に容積率規制が相対的に緩やかな区部では、「容積率のみの緩和」の14.7%に対して「用途のみの緩和」要求が36.0%もあることが特徴的である。従って、建物形態に関わる容積緩和を「用途・容積率ともに緩和」と「容積率のみの緩和」および「高度緩和」として、用途緩和を「用途・容積率ともに緩和」としてみると、容積緩和が区部で64.1%、市部で85.0%、用途緩和が区部で82.1%、市部で81.1%となる。

②強化・維持要望の内容

要望件数は少ないが、規制強化・維持の要望についてその内容をみたのが、図5-7である。区部と市部では要望内容が異なり、「現状維持(71.2%)」と「用途の強化(27.2%)」でその大部分(98.

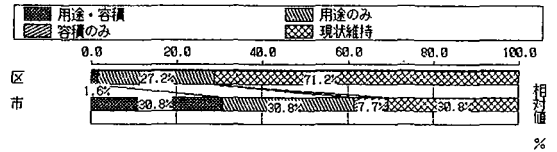


図5-7 規制強化・現状維持的要望の内容

4%)を占める区部に対し、市部では「現状維持(30.8%)」、「用途・容積率ともに強化(30.8%)」が各々1/3づつとなっている。なお、「容積率のみの緩和」が区部で14.7%、市部で17.3%あったのに対し、「容積率のみ強化」は区部ではなく、市部でも7.7%に過ぎなかった。

(2) 要望等の採用率

以上のように、89改定時の地域からの要望等は、圧倒的に緩和要望が多く、とくに市部での容積率の緩和要望の割合の高さが特徴的である。こうした要望等の背景を分析するには、要望等が何に対する要望でいつ出されたのかが問題になろう。例えば、区・市の改定原案が公表される前に現行指定に対して出された要望、区・市の広報や多くの地元説明会での第一次改定素案における改定内容に対する要望、等によってその意味するところは異なるはずである。従って、要望の改定原案への反映も単純ではないはずである。しかしながら、このような詳細な分析は困難であるので、次のような概念に基づく「採用率」によって、要望等の改定原案への反映状況を分析してみた。すなわち、要望の提出された(対象)地区での改定方向が、要望内容と一致している場合に「要望が採用された」として、全体の要望件数のうちの採用された要望件数の割合を「採用率」とした。

そこで、各要望について、現状維持を除く「緩和」と「強化」の内容別に、改定原案への反映状況を、採用率として区・市別にみたのが図5-8である。その際、要望した内容の全てが採用された場合と、一部が採用された場合とがあるため、全面採用と一部採用とに区分した。

「緩和要望」では、全面採用が区部で13%、市部

で22%、一部採用が区部で15%、市部で14%であった。実際の改定理由にこれらの要望がどれほどの影響を与えているかは不明であるが、一部採用も含めた「緩和要望の採用率」は区部で28%、市部で36%であった。すなわち、区部での緩和要望の1/4強が市部での緩和要望の1/3強が、改定案に反映されていることになる。このことは、区部では緩和要望が出された地区の1/4強、市部では同じく1/3強の地区で要望通りの緩和的改定が原案

が多いことが指摘できる。審議会構成としては、89改定の方が「公開的」とであるといえるが、審議会の公開では、逆に89改定よりも73改定のほうが公開されていたのである。さらに地元説明会も73改定時の方が回数も、参加者も多かった。

しかしながら、今回の89改定で最も特徴的なのは、住民要望の内容であろう。規制緩和の要望が少なかったわけではないが、とくに住居系の地域指定が多い周辺区部における規制強化の要望と、その実現のための地元説明会の開催要求という73改定に対し、89改定では、一般に地価の高騰をさらに進める危険が高い規制緩和への要望に、圧倒的に偏っていることである。73年当時も地価高騰期であったのである。その後一時的に地価の安定した時期もあったものの、この間の地価の高騰が宅地の細分化を一層押し進め、市街地の過密化が進んでいる。その結果、老朽化への対応としての増改築にあたって規制緩和を要求するという事情もあろう。しかし、実状的にはそれ以上に単に地価の高騰を期待しているのではないかと疑わせるほどの状況といえるのではなからうか。

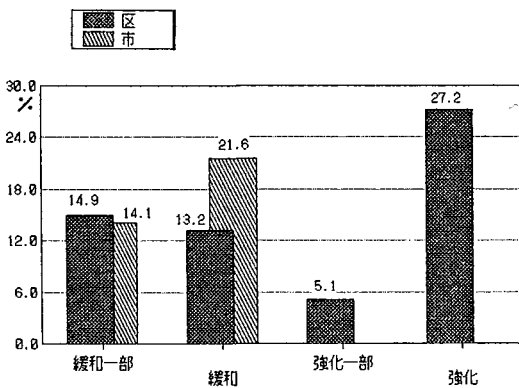


図5-8 要望内容別にみた採用率

として示されたということである。

これに対して、提出総件数の少ない「強化要望」は、区部では一部も含めて32%の採用率であったが、市部では採用された地区はなかった。

5.4 手続きと住民参加・要望の特徴

市街地状況、社会背景の相違を反映して、今回の用途地域等の改定にあたっての手続き、住民参加や要望の状況に、73改定とは異なる特徴を読み取ることが出来る。区部での特徴を、73改定と比較してまとめると次のようになろう。

まず、内容的には新制度の適用であり社会的にはマンションブームで日照紛争等住民運動が活発であった73改定時よりも、同一制度の見直しで都心部を中心とする地価高騰を背景とした89改定のほうが、審議会の人員構成で一般市民、学術経験者

6 結果の要約と主要な論点

6.1 実態に関する整理と要約

(1) 東京都の方針

用途地域等の決定権者たる東京都の方針は、一言でいえば「緩和基調」のものだった。作業の指針としては、都計審答申としての「基本方針」と、事務当局による「指定方針・基準」がある。

<基本方針の特徴>

- ・73改定は積極的に環境保全に言及していたが、今回は保全色を薄め、開発・再開発色を強めている。ただしその言い回しは慎重であって、規制緩和を直接に指示するものではなく、「整備の促進」という表現でなされている。

- ・その拠り所は、都の長期計画、特に多心構造への転換に求められている。これは73改定で「広場と青空構想」が具体的・即地的空間像としては改定方針に反映しえなかったのと対照的である。

<指定方針・基準の特徴>

・従来の環状6号以内の基準を緩めるとともに、緩めの基準の環状7号までへの拡大適用を行うなど、緩和の具体策を指示した。81改定の方針・基準は73改定のそれとあまり差がないのに較べて、今回の89改定の方針・基準は大きく改変されている。

・これは上記「基本方針」の緩和基調には対応しているが、多心構造（区部で7つの中心核をつくる）を受けた特定地区の緩和ではなく、環7内を中心におしなべての緩和を可能にするもので、国の緩和の指示を受けとめたものとの印象である。

<区市の改定への考え方>

・これらを指針として、実際の改定作業を行う区・市では、都の方針等を尊重しながらも、緩和的な基準の採用には慎重で、大勢としては必要に応じて限定的に適用という姿勢であった。

・かなりの区・市ではいわゆる「総合計画」以外に市街地の整備方針や計画を持ちつつあり（たとえば1989年末の時点で、区部では10区が策定済み、7区が策定中）、それと都の方針・基準との整合が問題となる。これは従来の区・市作業ではみられなかったことといえよう。

(2) 改定結果（区・市改定案、都素案・計画案）の内容

結論的にいって、改定は大幅なものになったといえる。平均指定容積率の数値が、区部では9.5%（ポイント）、市部でも6.9%（ポイント）の増加をみたことがそれを説明している。区部での実態を中心に要点をみれば次の通りである。

・地域的にみると1986～1988年の地価問題などの震源地といえる都心区では、緩和は勿論のこと改定そのものさえ見送られたところが多い。他はある程度の緩和をともなった改定を行ったが、とくに区部外縁の練馬区、江戸川区での一種住専の容積率等の改定が目につく。これは旧緑地地域問題を背景にしており、今回の改定での都の方針・基準とは無関係に行われた。

・このことも反映して、用途地域の変化は一種住専のかなりの二種住専化、そこからの玉突き的変化での、二種住専、準工、近隣商業、商業、住居各

地域の増加となった。このうち、準工業地域の増加は指定基準でその指定をしやすくした（過去の基準は環境重視の視点から用途混在の地域を極力住居地域に指定する方向であったが、今回は混在を準工業地域として認めうる基準に戻した）ためであるが、他は、用途地域の変更が主題だったというより、用途容積セット制のもとで、高容積の指定を行った結果が用途地域の変更を招いたのであるといえる。

・緩和的改定は、都の指定基準と区としての方針を勘案して行われたものとみられるが、東京都の長期計画でうたう都市構造的改定とは直接の関係を持たないものとして、結果的にはなされたといえよう。なお、国の方針としての「環7以内の一種住専の廃止」等は十分には実現されていない。このように89改定は、国・都の方針のうち、即地的な指示に関わることは対応されていない。

・いずれにしても、区・市は都の指定基準をそれぞれなりに解釈して案を作成した。区・市原案をうけた都の調整は最小限のものであって、（僅かながら規制を強めることに結果したが）大幅な修正は行われなかった。決定権者としての都の権限は維持されているが、実質的な作業を通じての事実上の決定は、区・市の段階にあるといっても言い過ぎではなからう

(3) 改定の手続きについて

区・市の素案づくりでの説明会等が実質的な住民の計画参加の場であることは、73改定で明らかになった事実である。

・審議会の運営等は73改定と若干の相違はあるものの、大勢としては変化なく、定着した形態となった。

・住民への説明の回数等は73改定より大幅に少ない。これは73改定が新法による初めての住民参加で、しかも初めての用途地域の全面改定だったのに比し、今回は、3度目の経験であるということの差であろう。ただ、住民からの要求による説明会が皆無に等しかった、説明会への参加も少なかった等、住民サイドの関心の低さも指摘されるべきだろう。

・住民等からの要望の大多数は規制緩和を求めるものだった。73改定において環境保全の要望が圧倒的だったのと対比的ではある。区・市原案の修正の過程を追うと、要望の内、2~3割は多少とも「採用」されたと読めるが、要望が出されたことがすぐさまその修正につながったかどうかは、定かでない。

6.2 今回の改定をめぐる主要な論点

以上のような今回の改定実態をもとに、用途地域等がもつ問題点、課題を整理しておこう。

(1) 都市計画と用途地域等

初期の(戦後しばらくまで)都市計画では、「用途地域指定すなわち土地利用計画」という認識がなされていた。用途地域を定めることで、都市の土地利用の将来を確定できるという考え方だった。しかし規制内容が緩いうえでその運用が追認的なことから、現実にはそのようには機能しないことも解ってきた。今日では、用途地域は土地利用の基礎になっても、計画というより実態であって、目標の実現には他の手法との連携が必要なこと、用途地域等は少しくつめに定めておいて、個々の開発においての条件と引き換えに緩和する、いわゆる誘導的手法が求められていること等がいわれている。

このような状況にあって、今回の改定は都の都計審の方針としては長期計画での多心型都市構造への変革(内容の是非は別として、土地利用の計画と目される)に拠り所を求めて、規制緩和を位置づけている。しかしその改定基準は、個別具体的な緩和方法を述べ、都市構造的視点は希薄になっている。

これを受けて区・市は、都の基準を用いる一方、独自の土地利用の上の方針を加味する場合もあり、いずれにしても東京都ワイドでの土地利用のあり方、少なくとも都計審が意図した都市構造的な改変とは無関係な作業を行うことになった。

こうして出来上がる改定案は、東京の都市構造的変革には役立たず、できる範囲の規制緩和を行

った結果に留まる。長期的な東京の在り方と用途地域の関係、東京全体の在り方と区・市の独自の将来像の関係、その過程で決定権がどこに存在すべきか、このあたりの問題が改めて議論すべきといえる。

(2) 容積率問題

改定の中心は容積率の緩和であった。用途地域の変更は多くの場合、容積変更の結果であった。住民等からの要望も、容積率の緩和を求めるものが大半であった。過去、これほどまでに容積率が話題になったことはない。その背景には、高地価下で容積100%あたり数百万円といった値づけが飛び交う現状がある。

こうした容積率問題は二つの側面から検討する必要がある。

ひとつは、東京全体に対して、あるいは特定の区や市において、さらにはもう少し小さな地域の単位に対してどれほどの総延べ容積を与えておくのが妥当なのかの問題である。今回の改定で、区部では平均容積率は10ポイント近く上昇した。しかし容積指定に対する実容積の割合はまだ半分程度であろう。さらにいえば、実容積の実態さえ正確には解らないのが実情である。(ちなみに、実容積の数値が土地利用現況調査と課税台帳調査で大幅に異なる)。また、容積率と発生交通量・交通施設の必要量の関係も問題である。施設側からいえば、これ以上の容積の実現は、自動車交通量限界に近づく段階にきている筈である。こういった、容積率の基本問題についての改めての検討が必要といえる。今後5~10年後に再度の一斉見直しが必要なのか、その回答を得るための資料や論理はまだ用意されていない。

もうひとつは、容積率に関するミクロな問題である。過去、都心部などは別として、普通の建築行為では容積率の限界を意識して建物を建てるということはまずなかった。2階建て、3階建て程度では、容積率はあまり問題にならない。しかし最近は高地価も影響して、最大限の建築を行うことも少なくない。今回の改定でも一種特専の100%、

二種住専の住居の300%は増えた。特に住宅を建てる場合、戸建て100%がどういった形態となるか、ましてや300%はどのような形態か、住宅そのものと住環境の両方の問題として検討さるべきだろう。指定容積が良好開発の名のもとにさらに緩められる(特定緩和)実情において、容積率とそれがつくりだす環境の水準は、重要な検討の課題である。

(3) 用途の問題

地価の上昇に伴って負担力の低い住宅用途が駆逐されているというのが、都心区での大きな問題となってきた。特に高容積指定の住居、近商、商業といった用途地域で、住宅をどう確保するかが課題である。今回の改定でも、容積緩和は用途容積のリンク制によってこれらの用途指定を増加させた。ところがこれら用途地域は工業系以外殆ど何でも建てられる地域で、住宅の駆逐の恐れは大きい。前項の後段の問題とも関係して、どんな住宅を、どうやって建てさせるのか、検討が必要である。

もうひとつ今回改定の用途上の特徴は準工業地域の増加にある。これは住工の混在を住居地域指定で認めてきた従来の方針の転換の結果である。混在における住環境の確保は、教科書的にいえば住居地域の方が易しいわけで、準工業地帯もとの住環境向上策のあり方が検討課題となる。

7 おわりに —新地域地区の全面指定替えにむけて—

今回の用途地域等の改定(1989年改定)は、1970年の建築基準法改定後の新しい用途地域等の新指定(1973年改定)以来の大改定となった。それは、一種住専で容積率100%未満地域が大幅に減ったこと、二種住専、住居、準工、近商、商業地域の増加、その結果区部では容積率300%、市部では200%地域が増加しているといった「規制緩和」傾向に特徴がある。この規制緩和基調は、中央政府の要請であっただけでなく、実態として表に出てきた住民等からの要望でもあった。73改定時の規制強化の要望が多く出されてきた状況とは、対照的と

いえる。その結果は、東京の都市のあり方とは「離れた」ところでの改定と言わざるえず、前章で述べたような今後の課題を引き出したものといえる。しかし、これらの課題は、今回新たに生じたのではない。むしろ、以前からも指摘されていた事項がより解明の急がれる課題として表出してきたのだといえる。

ところが、こうした課題を踏まえて根本的に都市のあり方を検討し、実現に向けて地域地区のあり方を考える機会が訪れるのである。1992年、都市計画法が改定され、20年ぶりに、用途地域等地域地区制度が抜本的に改められたのである。その結果、市街地の開発のあり方とそのコントロールによって如何なる市街地環境を実現し、どのような都市構造をめざすのかという基本課題に直面することになった。

この新地域地区制度については、多面的な検討が必要だが、最も基本的な改定は、住居系地域が3種から7種に改められ、全体では8種類の基本地域が12種類になったことである。すなわち、「第1種住居専用地域」が低層住宅専用地域としての「第1種低層住居専用地域」と小規模店舗(150㎡)の立地は許可する「第2種低層住居専用地域」に、第2種住居専用地域が中高層住宅専用(500㎡以内の店舗等は可)としての「第1種中高層住居専用地域」と1500㎡以内の店舗等利便施設を許容する「第2種低層住居専用地域」に、そして住居地域が3000㎡以内の大型店舗や事務所が許容される「第1種住居地域」と、遊興施設や300㎡以上の車庫は規制されるが用途の混在を前提とする「第2種住居地域」、さらに自動車関連施設等の立地を含む用途混在型の住宅地となる「準住居地域」に改められたのである。

これは、市街地の状況の多様化の根底となっている、都市型居住の形態の多様化に対応した大都市住居系市街地に対する土地利用規制の細分化である。しかし、この改定は、居住関連とはいえ住居以外の諸施設の住居系市街地での立地を積極的に認めていく用途地域の新設という側面を否定しえないし、また、より積極的な市街地の高層化を目指すという側面も認められよう。

こうした地域地区制度の両側面を前提に、市街地にどのような方向性を与えて行くのかは、実は、地域地区の指定運用にかかっているのである。市街地の現状は多様化傾向にあるとはいえ、実態は極めて連続的な変化であり、地域地区の指定は極めて幅のある選択を迫られよう。従って、どのような指定運用をするかは、当該地域における土地利用と市街地環境の基本方針の内容にかかってくるといっても過言ではなからう。その意味で、本研究で明らかとなったこれまでの地域地区制の運用と改定の実態は、近い将来直面する新用途地域指定にあたって、基礎的な情報を与えるものであると考えているのである。

謝辞：以上のような考えから、新用途地域をめぐる重要な時期を間近にして、日本住宅総合センターから1987年度の研究費助成を受け実施した研究（代表研究者：高見沢邦郎）の報告をもとに修正加筆して、ここに報告することとした。また、調査にご協力いただいた都・区市の関係者に感謝致します。

参 考 文 献

浅野光行（1984）「市街地の高度利用と都市交通計画の課題」『第7回都市計画シンポジウム論文集』。

池田楨男（1972）「東京の地域制の変遷について」東京都都市計画協議会。

石丸紀興（1985）「地方中核都市における都心の動向と都心居住政策の実践」『都市計画』158号。

大方潤一郎（1988）「都心更新戦略と容積率」『第11回都市計画シンポジウム論文集』。

大河原春雄（1967）「都市再開発と容積地域制」平和国土計画会議。

大河原春雄（1982）「建築法規の変遷とその背景」鹿児島出版会。

近藤達夫（1988）「容積率における延床面積の推定値と実績値」『建築学会学術講演会梗概集』。

佐藤宜秀（1987）「東京都区部における容積率規制の状況と都市基盤整備が及ぼす効果についての

研究」『第22回日本都市計画学会学術研究論文集』都市計画別冊22号。

佐藤宜秀（1988）「東京都区部における土地建物利用状況と容積率規制との対応に関する研究」『第23回日本都市計画学会学術研究論文集』都市計画別冊23号。

高見沢邦郎・中林一樹（1973a, b）「地域地区指定替えと住環境の保全（その1）」『住宅』22-7(a)、22-8(b)。

東京都（1991a）「均整のとれた東京の成長をめざして—東京集中問題調査委員会報告」

東京都（1991b）「都市白書—豊かな生活都市をめざして—」

東京都都市計画局・東京都職員研修所（1990）「東京集中問題調査報告書」

中林一樹・高見沢邦郎・藤原 徹（1989）「東京都区部の1989年用途地域等改定に関する実態的考察」『第24回日本都市計画学会学術研究論文集』都市計画別冊24号。

堀内享一（1978）「都市計画と用途地域制」西田書店。

森 欣貳（1988）「用途地域見直しと都市構造」『第11回都市計画シンポジウム論文集』。

森田 真・中川義英・太田正孝（1988）「限界容積率算出モデルについての—考察」『第23回日本都市計画学会学術研究論文集』都市計画別冊23号。

山崎俊一（1980）「容積規制と都市計画道路容量」『都市計画』122号。

米田 享（1989）「土地利用現況調査におけるコンピューター活用事例と東京都のOA化の現状」『都市計画』157号。

Key Words (キー・ワード)

Urban land use (都市的土地利用)、Land use regulation (土地利用規制)、Building bulk ratio regulation (容積率規制)、Zoning system (地域地区制度)、Deregulation (規制緩和)、Public opinion (住民要望)

THE REVISED DESIGNATION OF LAND USE REGULATION ZONES AND THE 1989 URBAN LAND USE CONTROL POLICY FOR TOKYO

Itsuki Nakabayashi*, Kunio Takamizawa** and Toru Fujiwara***

*Department of Geography & Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

**Department of Architecture & Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

***Bureau of Architecture, Kawasaki-City.

Comprehensive Urban Studies, No. 48, 1993, pp. 69-107

Abstract

Japan's first land use zoning regulation system was established in 1919, when the first modern town Planning Act and Building Standard Act were promulgated. With the revision of the Town Planning Act in 1968, the number of basic types of zones in the land zoning system increased from four to eight. In 1973, all the old land use control zones were canceled and newly designated. Since then, two major revisions of zone designation have taken place, in 1981 and 1989.

It is of interest how the new land use regulation zones were designated, because the zoning regulation system is the most basic method for land use management and promotion of planned land use. Also, a new zoning regulation system is being prepared, with designation of new zones to be completed in several years. In the new system, the three existing residential zones are replaced with seven new ones. The quality of Tokyo's residential environment will be determined by how these new residential zones are designated, basically by whether deregulation or regularization, such as down-zoning, is implemented.

This study investigates the course and circumstances of the 1989 zoning revision in comparison with the re-designation between 1973 and 1989. It contributes to the discussion on the management policy for the new zoning regulation system and the format of re-designation.

We distributed questionnaires to all local government planning departments (on the level of *ku*-municipal borough and *shi*-city). Twenty-three *ku*-authorities (100%) and 19 *shi*-authorities (70%) returned the questionnaire that dealt with zoning regulation planning, zone proportion change, zoning draft plan, new designation plan, designation procedure (such as public hearings), public opinion surveys, composition and management of committees, etc.

In contrast to the 1973 regularization, the 1989 land use control policy is based on deregulation of individual building construction and redevelopment. The basic assumption is that improvement of infrastructure must be promoted through cooperation between government and the private sector, but individual construction and development are deregulated.

The existing land use regulation was largely revised in direction of deregulation of both land use control and building bulk ratios. Especially, the new maximum bulk ratio permits an average ratio increase of 9.5% in inner Tokyo (*ku*-area) and 6.9% in outer Tokyo (*shi*-area).

Finally, not only the number of public opinions collected but also the number of participants in the public hearings is lower than in 1973. One of reasons may be that many houses in inner Tokyo need to be rebuilt or renewed, because they were built about 30 years ago and thus are superannuated today. However, it is not easy to build a desirable house because of the small size of each site. Therefore, many owners hope for a relaxation of the building and bulk ratio regulations.