

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 計画なきところに開発なし

都市的土地利用は、他の土地利用との相互関係や社会資本の整備状況によって生み出されるものであり、社会的に合意される合理的な土地利用計画がなければ開発してはならない。

#### 〈主旨説明〉

石田先生は「土地を開墾する農民は、回りの森に呼びかけ許しを得てから開墾し始める」という逸話を宮沢賢治の作品の中から引かれ、「計画なきところに開発なし」の理念を語られた。都市的土地利用の可能性は、総て他の土地利用との相互関係や社会資本の整備状況によって生み出される。その社会的合意による土地利用計画があつてこそ土地所有者は開発できる。詳細な土地利用計画が定められた地区のみ、その計画に適合した開発が可能となるドイツの土地利用計画や規制制度等を教えていただいた。

日本の土地利用計画と規制制度については、石田先生の著書『日本近現代都市計画の展開』(p.257)に1968年都市計画法により区域区分(線引き)制度と開発許可制度の導入が紹介されている。区域区分制度は、宅地制度審議会6次答申の4区分制度から2区分に変更され運用上の柔軟性を欠いたこと、開発許可制度はお手本とされたイギリスの制度に比べ、対象となる開発の定義が著しく狭く、対象とならない開発を十分にコントロールできないなどの問題を抱えていたと指摘されている。

こうした問題に対する埼玉県での制度運用の工夫と取り組みについて、私も担当として関わったプロジェクトを紹介する。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 埼玉県田園都市産業ゾーン(圏央道沿線産業基盤づくり)

埼玉県の圏央道周辺は、豊かな田園地帯が広がる一方、圏央道の整備が進むインターチェンジ周辺などでは企業立地のポテンシャルが高まり、都市的土地利用と優良農地等との土地利用調整の課題を抱えていた。そこで、埼玉県では、田園景観と環境に調和した産業基盤づくりを推進するため、2006年に「田園都市産業ゾーン基本方針」を策定した。

市街化調整区域の産業基盤づくりについては、(1)新たな産業集積のポテンシャルが高いインターチェンジ周辺などの土地利用上合理的な一



定の区域に限り、「計画的な開発に基づく市街化区域編入(予定線引き計画開発方式)」を行うことを基本とした。併せて地域の特性に応じた地区計画等も活用し、開発地区の外周部には「屋敷林」をイメージした緑地の整備を義務づける等、田園環境に調和した緑地空間を創り出すこととしている。さらに、(2)圏央道沿線の市街化調整区域を景観法、景観条例に基づく景観計画の「特定課題対応区域」に位置づけ、開発許可制度では対象とならない資材置場、残土置場などを届出勧告制度の対象としている。(1)については、「市街化区域への編入」という手続きの中で市町村基本構想等との整合性の確保や農業興地域等との調整を行い「社会的に合意された土地利用計画」との適合を担保しようとするものであり、(2)については開発許可制度で漏れてしまう土地利用転換を景観条例で補う工夫をし、関係法令の厳格な運用も併せて行い乱開発抑止の効果を高めている。

参考：埼玉県HP <https://www.pref.saitama.lg.jp/a1104/denen-top/index.html#densanzone>

執筆者 古里 実 (ふるさとみのる)

プロフィール

1981年東京都立大学大学院建築学専攻(都市計画研究室)修了。同年埼玉県庁入庁、建築・開発指導、再開発、都市防災、景観、住宅行政等を担当。2006年埼玉県景観条例案作成に関わる。2008年県田園都市産業ゾーン整備の基本方針を運用。2013年県都市整備部副部長、2015年埼玉県住宅供給公社副理事長、2016年3月退職。4月から幸手市理事、首都大学東京非常勤講師。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード **計画なきところに開発なし**

無秩序な開発が市街地に与えるリスクを解消するために膨大なエネルギーと金と人力が必要となり、結果的に市街地が改善されないまま、残ってしまう。このことを抑止するうえでは市街地全体の計画、地区の計画が先ず「ありき」でそれに沿った開発が必要。先生の講義や著書の中で何回も触れられた内容であるが、新市街地形成の課題としてだけではなく、むしろ私にとって本丸は既成市街地の問題であったと思われる。

#### 〈主旨説明〉

市街地再開発、中心市街地活性化などを主業務とする民間コンサルとして様々な計画策定、事業に携わったが、その中で「計画なきところに開発なし」の視点から推進上のポイントを整理すると、

#### 1) 住民権利者、議会、行政が納得いく計画

既成市街地(対象は密集市街地)の再生、まちづくりは如何に時間がかかり、財力(財政力、個人負担力)が必要か痛感してきた。その負担をしてもらう(するべき)ためには誰もが納得する「大義名分」がどうしても必要(民間デベロッパーの経済合理性だけでは、前に進めない)。

「大義名分」を私なりに整理すると

○計画の内容がきちんと全体市街地の中での位置づけが明確で、なおかつ、市街地整備の中でもプライオリティが高いこと(計画の実現が市街地全体の機能構成上、環境上大きな効果が見えること)。

\*再開発は都市計画決定を伴うため、その点では計画の内容が試される。

○住民権利者(対象地区およびその周辺地区)にとって負担(時間的、金銭的)をしてもその負担以上の効果が見えること。

#### 2) 長期の計画担保力(まちづくり住民運動の有無)

再開発は実現までに長期間かかり、数十年の単位で継続するものもあり、なおかつ、事業終了後も評価の対象となりやすい。その計画が担保される背景は、行政、議会の力は当然必要だが、ベースは住民権利者の強いまちづくりへの意志であり、行政、議会は変化してしまうこともままあるため、私ら民間コンサルも一番大事にしていた部分である。

#### 3) 「計画ありき」の現実的な側面

振り返ってみると、都市計画法に基づき決定される内容は当然あるが、むしろそれを支えるまちづくりの運動、住民運動(活動)が計画内容を充実させ、現実化させる大きなポイントであった。先生のご葬儀の時に地域のまちづくり運動に積極的に関わっておられた姿が紹介されておりましたので以上のようなことを整理してみました。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

代表的なものだけをあげると

- |             |                         |
|-------------|-------------------------|
| 1) 市街地再開発事業 | 浦和駅東口再開発事業、柏崎市東本町再開発事業等 |
| 2) 中心市街地活性化 | 柏崎市東本町中心市街地活性化          |

執筆者

菊川 真一(きくかわ しんいち)

プロフィール

1980年東京都立大学大学院建築学専攻(都市計画研究室)修了。同年4月(株)アール・アイ・エー入社、2007年11月(財)民間都市開発推進機構へ出向、2014年3月退職。以降は埼玉県農業大学の研修を半年間受け、埼玉県嵐山町にて極小規模な畑作(無農業)を行っている。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 計画なきところの開発なし

総論としての計画と、各論となる開発との関係。その規制の中でいかに創意工夫をし、良いものを作るかが大切。

#### 〈主旨説明〉

「計画なきところの開発なし」は、ドイツの土地利用規制の考え方として先生がよく用いられていた言葉として記憶している。その時の例として、ドイツのBプランでは建物の規制についても「何をしてはならない」ではなく、その規制の中で「何が出来る」という内容であることを示され、私は自由度が少ない非常に厳しい規制のように受け取った。その後、ドイツのシュペービッシュ・ハル郊外の住宅開発地のBプランを見に行く機会を得た。ここでの色彩規制は、「周囲と調和のとれた色彩とすること」となっており、届出の際にそれぞれの実際の壁面タイルを貼った大きな図面に、新たな建物の壁面タイルを追加し、住民が組織する協議会が判断している。確かに周囲とは調和しているものの、団地の反対側とは相容れない色調もあった。日本に多い「〇〇を基調とした色調」などではありえないが、美しく楽しい町並みを形成していた。それを見たときに先生が合わせて言われていた「その規制の中でいかに創意工夫をし、良いものを作るかが大切」という言葉が頭をよぎった。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 鹿嶋市大野地区の線引き見直し

合併に伴い茨城県鹿嶋市に併存していた線引き都市計画区域である鹿島臨海都市計画区域と非線引き都市計画区域の大野都市計画区域について、鹿島臨海都市計画区域への統合・一体化を行った(2008年都市計画決定)。

この際、非線引き都市計画区域から線引き都市計画区域になる大野地区には、古くからの集落は点在しているものの、市街化区域としての要件を満たす市街地としてのまとまりが無かったため、全域を市街化調整区域にすることになった。

都市計画区域の変更にあたっては、市全体としての都市構造や機能分担、その中での大野地区のあり方などのまちづくりビジョンを示しながら、市街化調整区域内地区計画や都市計画法34条12号の指定による地区のまちづくりの展開など、市街化調整区域の規制の中でどのようなまちづくりができるかを何度も深夜まで住民と協議しながら行った。しかし、道路や下水道などの基盤が未整備であるにもかかわらず地元業者等による小規模な別荘地開発が無秩序に拡散しており、これらの地権者(主に開発業者)の一部から強固な反対を受け、指定後一部の反対者からの訴訟により最終的には最高裁への上告にまで至ることになったが、この過程では、住民のために、地域のために何が有効であったかよりも、いかに法律に基づいて手続きが進められたかが重視されたことも勉強になった。



方形の薄いグレー：無秩序に広がる小規模別荘地

執筆者 堀田 由紀夫 (ほった ゆきお)

プロフィール

1985年東京都立大学大学院建築学専攻(都市計画研究室)修了。同年株式会社都市環境計画研究所に入社。入社当初からGISを活用した分野や法定都市計画を主として担当し、現在に至る。業務以外では、2005～2009年日本建築学会情報システム技術委員会都市・地域データ小委員会幹事、1997～2008年鳩ヶ谷市交通問題審議会会長、2001～2011年(合併)鳩ヶ谷市都市計画審議会会長、2011年～鳩ヶ谷まちづくり会議会長などを務める。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード **計画無きところの開発なし**

開発を行うには地域に貢献する計画を必ず立て、地域の合意を得ながら実施する。

#### 〈主旨説明〉

私は学部卒業なので、石田先生から薫陶をいただくのは、大学の授業と考える会での宿泊研修などでした。この言葉に込められた深い意味があったとしても、そこまで理解できておらず、言葉通りに受け取っております。広い範囲では大規模な区画整理事業から小規模なものはマンション開発までだと思います。

石田先生は、この言葉をどういう人に深く考えてもらいたいと思ったのでしょうか。デベロッパーなどは、石田先生がおっしゃったもう一つのキーワード「都市計画は経済に従う」に則り、採算性を重視した計画を立てざるを得ません。それがデベロッパー等の使命（社会的な企業としての存在意義）です。真剣に考えて実行してほしいと思ったのは、役所に勤める技術者、研究者、そして先生が直接教鞭を取られた私たちではないでしょうか。

このような直接的な解釈ではなく、もっと深い意味のある言葉であるのでしたら、ご教示いただけるとありがたいです。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 「銅御殿の保存」「都立大理工学部跡地の開発」

マンション開発の計画が提示されると、もともとの建物は文化財的な価値があるのでとか、周辺とはスケールが違う建物になるので、ということを経由として、建築計画を見直すように求めることがよくあります。

私が印象に残っているのは、文京区の茗荷谷駅前の春日通りを渡り小石川植物園の方に下りていく坂の右側にあった「銅御殿」を解体してマンションに建て替える計画です。それと世田谷区の都立大学理工学部跡地を開発した深沢ハウスです。どちらも周辺の方々が反対するのはやむを得ないと思います。しかし、銅御殿では反対の署名に大学の建築の教授が筆頭に名を連ねていました。都立大学理工学部跡地の開発では都市と住宅を考える会でも議論になりました。

既存建物を保存したい、周辺と全く異なる規模の開発は抑えたい、という考えがあるのでしたら、どちらも地区計画等を事前に定めることにより対応は可能と思われます。一種低層地域が多い23区西側の区や多摩地域では学校敷地は一種中高層地域に指定されていることが多いのですが、少子化で生徒が少なくなり廃校ということになれば、都立大学理工学部跡地と同じことになる可能性があります。そのような地区で大規模な建物が好ましくない地区がありましたら、石田先生の薫陶を直接受けた我々が先頭に立って、地区計画等の計画を地元に入って立てていくべきなのではないでしょうか。

執筆者 **小林 正樹** (こばやし まさき)

プロフィール

1977年東京都立大学建築工学科(都市計画研究室)卒業、東京都に入都。都施行の再開発事業(11年)、耐震診断を含め建築行政(6年)、用途地域の一斉見直し(2年)、住宅性能表示制度・住宅を中心とした開発事業計画(3年)、区で建築主事(7年)、組合等再開発事業の許認可(2年)、地下鉄駅・文化施設・都立高校等の改修(6年)。都退職後、三菱地所レジデンス3年目。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 都市計画財源と受益者負担

都市計画を進めるための必要な費用の財源を確保すること。そのために、都市整備に伴い受益を得る者に対して負担を求める制度。開発利益の社会的還元。都市経営、住宅経営にもつながるキーワード。

#### 〈主旨説明〉

石田先生は、都市計画史研究の中で、近代化過程の都市計画がおき忘れたものの一つとして「都市計画財源と開発利益の還元」を挙げている。1919年都市計画法の検討過程の最大の論点は、都市計画を全国に展開してゆくため必要な費用の財源をどこに求めるかであったという。公共事業による地価上昇の増加分を吸収する「土地増徴税」等が提案されたが課税方法の細目がはっきりせず貴族院で地主階層の反対に遭うなどして成案化されなかった。唯一新制度として認められたのが受益者負担金である。道路等の事業費の一定割合を沿道土地所有者に賦課するものであったが、制度設計の未熟さから住民の反対運動にあい、この制度も健全に育てることができなかった。制度自体は現都市計画法にも引き継がれているが、下水道事業の場合にだけ適用されている(石田頼房著『日本近現代都市計画の展開』p.95)。

石田先生が歴史研究の中で指摘された都市計画財源の問題は、現在の地方分権制度下にあっても、多くの地方自治体にとって悩みの種になっている。私の勤務した埼玉県も同様であり、担当した都市政策、住宅政策においても財政部局との調整に大変苦労した。都市計画の分野ではないが、財政部局と調整の上、県営住宅の経営指針「埼玉県営住宅のありかた」を策定したので、事例として紹介する。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

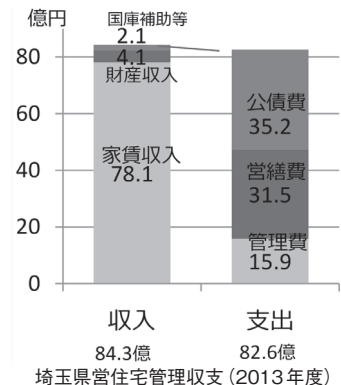
##### 埼玉県営住宅のありかた(持続可能な公営住宅経営の指針)

埼玉県営住宅は、ストック2万7千戸のうち昭和40年代の住戸が2割に当たる6千戸を占め、老朽化が進んでいる。そのほとんどがエレベーター無しの階段室型住棟であり、入居者の高齢化も著しい。高齢化に伴う将来的な家賃収入の減少、老朽化に伴う修繕費等増加などの収支上の課題が見込まれる。

住宅管理経営に関する収支は、2013年度決算ベースで見ると右図のとおり、収入84.3億円(うち家賃収入78.1億円(収納率98.7%、全国2位))を確保し、支出は82.6億円(管理費15.9億円、営繕費31.5億円、建設時の地方債の償還金に当たる公債費が35.2億円)となり、収支差+1.7億円とバランスがとれている。一方、県営住宅の建替には45%の国庫補助と補助裏に地方債を充て、残りを一般財源に替えて公営住宅基金2.4億円を取り崩し財源に充てている(結果として0.7億円の赤字)。

このことから持続可能な公営住宅経営の方針として、高い収納率による家賃収入等の財源を確保するとともに、1) 起債償還額を平準化するために、急増する老朽化住宅に対して平準化した計画戸数の建替を中核団地で限定的に行う、2) ライフサイクルコストを削減する計画的修繕を実施、3) 団地再編を進め、需要等に見合った団地運営を行い管理費等を削減することとし、指針の公表にこぎ着けた。

(参考：埼玉県HP「県営住宅のありかた」) <http://www.pref.saitama.lg.jp/a1107/documents/arikata.pdf>



執筆者 古里 実 (ふるさとみのる)

プロフィール

1981年東京都立大学大学院建築学専攻(都市計画研究室)修了。同年埼玉県庁入庁、建築・開発指導、再開発、都市防災、景観、住宅行政等を担当。2014年県営住宅の経営指針「県営住宅ありかた」の策定に関わる。2016年3月退職。4月から幸手市理事、首都大学東京非常勤講師。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード **市街化の質的コントロールと自治体の責務**

自治体は地域ごとの個別のニーズを把握して個々の土地利用転換に対処すべき。

#### 〈主旨説明〉

石田先生には卒業後も多大なご支援・ご指導を仰いできた。その象徴的な事例が川崎市の宅地開発要綱「団地造成基準」見直し委員会の委員長をお願いし、「開発者負担・開発コントロール」のあり方の変容とそれに対応した自治体行政について方向を示していただいたことである。

1950年代半ば以降、東京近郊の自治体は人口の流入・増加、住宅市街地の無秩序な膨張―道路・公園・学校などを整備しない―に直面していた。川崎市は、1965年に「団地造成事業施行基準（我が国初の「宅地開発指導要綱」）」を定め、住宅開発事業者に公共公益施設の整備を求めてきた。

区画整理事業などに対して道路の舗装、学校用地の低廉な譲渡、下水排水施設の整備等を要求し、用地で54.9ha、施設は小中学校21校などの成果を得た。しかしその後、開発事業の規模が年を追って縮小して用地提供が困難になり、1970年に用地提供負担率を数式化、さらに1974年に金銭負担（公益施設整備負担金）を導入した。この負担金は一般会計の雑収入扱いで、マンション事業者に強制寄付に等しい金銭負担を要求し、市街化の質的コントロールとは無縁となった。この負担金が国（自治省・建設省）やデベロッパーからの強い批判を呼び、1990年代半ばには各自治体は相次いで負担金の廃止（要綱の大幅見直し）に追い込まれた。

このような情勢の中で行われた川崎市の要綱見直し作業＝石田委員会は、市街地の変容の自治体による適切なコントロールは依然として必要として、課題に対応した調整が行政の新たな立脚点であり、地域のニーズを把握して個別の土地利用転換に対処すべき、と方向づけた。具体的には、行政が状況に基づき規制不要な地域・規制を要する地域（地域ごとの個別の規制の設定を含む）の全市マップを作り、開発の制限やその内容、金銭が適切ならば負担（金）も含めた「地域課題地図」の作成に取り組むよう求められた。しかしその作業は結実せず、負担金の全廃と要綱の全面改訂をもって収束した。

地域のニーズ・地域住民の意志を反映した自治は、同時に上からの圧迫や時の経済情勢に流される行政への防波堤でもある。今日でもなお、このことは石田先生の教えとして揺るがない。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 川崎市団地造成事業等施行基準見直し調査(石田委員会、日本建築センター・都市環境研究所)

同調査報告書(1995年3月)のほか、関連した村松のレポートに下記2編あり。

- ・川崎市「団地造成基準」始末記(指導要綱第1号の30年と新要綱の成立)  
『宅地開発』第159号 1996年 日本宅地開発協会
- ・川崎市における宅地開発指導要綱行政の都市計画史的総括  
石田頼房先生退職記念論文集『都市計画と都市形成』所収、同書刊行委員会編

執筆者 **村松 紀明** (むらまつ としあき)

プロフィール

1974年東京立大学大学院建築学専攻(都市計画研究室)修了。卒論「木賃ベルト地帯の経営者像―東中野」。修論「公団施行区画整理区域の市街化過程と土地所有者としての農民の動向―松戸市常盤平」。学部・修士ともに石田頼房・波多野憲男両先生に指導を受ける。1974年川崎市役所へ。建築局指導課を振り出しに建築確認など建築行政。営繕担当ののち再開発担当で川崎駅西口地区。住宅担当で老朽市営住宅の高層化など。指導要綱担当で要綱見直し。市街地整備課を経て中原区役所建築課で建築主事。その後臨海部担当。財政局管財部で検査課長。2010年定年退職、神奈川県建築安全協会へ。主に木造住宅の中間・完了検査で神奈川県東部を担当・踏査して今日に。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 法律とは最低限の基準

法律で定めることの本質は、最悪は防げるが良いものは作れない。また、時代に追いつかない、緊急事態には間に合わないものであり、全国一律であり、地域性は考えないものである。

#### 〈主旨説明〉

石田先生の講義ノートから見つけた一節。当時はそんなものかと思っただけだったが、考えてみれば、だからこそ末端の地方自治体が都市計画法や建築基準法を駆使して、時代に合った地域らしさを大切にすべきだという都市計画マインドを持った本学の卒業生が多く輩出されているように思える。私自身のこれまで担当してきた都市計画関連の業務でも、こうした法制度の限界の中で、どこまで地域に合った誘導策を示すことが出来るのか、と考えてきたことが根源にあったように思う。また、行政運営や法制度の中でも、まちづくり条例の制定や地区計画制度、景観法といった法制度は、これまでの法律では不十分だと考える思想の中から生まれてきたものであり、地区や地方自治体レベルでの運用により一般法制度の限界に風穴を開けていくための制度なのだとも思える。

こうした法制度の限界に地方自治体の力で対抗して、建築紛争の経験を元に、地域環境を揺るがす土地利用転換に先手を打つ対応策として実現した事例を下記に紹介する。各事業者や周辺住民には、高度地区の絶対高さ制限の特別な許可運用という緩和策を用意した代わりに、原則として現土地利用の維持を求めており、大きな土地利用転換に際して地区計画を義務付けることにより、行政として受け身ばかりではない、積極的な土地利用誘導を求めていくことを可能としている。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 武蔵野市「特定土地利用地区特別用途地区」

住宅都市である武蔵野市では、既成市街地化が市域全域に広まっているが、その中にいくつかの大規模土地利用の利用状況に応じて用途地域が指定されている地区があった。2004～05年頃、このうちの一つの私立高校移転に伴う跡地の大規模マンション建設が問題となった。当該地は、周囲が第一種低層住居専用地域である中で「高等学校」の立地という土地利用に合わせて第一種中高層住居専用地域が指定されてきた地区だが、その移転後計画では当該用途に応じて定められていた容積率を最大限に利用した「共同住宅」が建てられることに違和感を持った市民が多かった。

こうした意見をふまえて、特定用途のために周囲と異なる都市計画が指定されている区域について都市マスタープランで「特定土地利用地区」と位置づけ(2011年)、その後、特定用途以外の用途は、周囲の第一種低層住居専用地域並みの利用となるよう制限し、これ以外の用途とする際は、地区計画指定を求める特別用途地区を指定した(2013年)。

特定土地利用地区の建築等の制限

種類	特定土地利用地区		
	第1種文教(①)	第2種文教(②、③)	医療拠点(④)
用途地域	第一種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域
指定建ぺい率/容積率	50%/150%	60%/200%	60%/200%
高度地区など	第1種高度地区 絶対高さ制限10m	第2種高度地区	第2種高度地区
建築することができる建築物	学校(大学などを除く)、図書館その他これらに類するもののほかは、建ぺい率40%以下、容積率80%以下、敷地面積が120㎡以上であるものに限る	学校、図書館、その他これらに類するもののほかは、第一種低層住居専用地域で建築できる用途の建築物(階数3以下であるもの)に限る	診療所、病院等のほかは、第一種低層住居専用地域で建築できる用途の建築物(階数3以下であるもの)に限る

※建築等の制限は、武蔵野市特定土地利用地区建築条例により定められています。

執筆者 藤井 祥子 (ふじい しょうこ)

プロフィール

1987年東京都立大学建築工学科(都市計画研究室)卒業。神奈川県大和市役所を経て1993年より(株)都市環境研究所に入所。都市計画の新規導入関連の業務歴としては、横浜市敷地面積の最低限度、世田谷区・練馬区・鎌倉市・小田原市・熱海市の高度地区導入業務を担当(世田谷区・練馬区では敷地面積の最低限度を、小田原市・熱海市では景観計画・景観地区導入も検討)。地区計画導入検討から都市計画決定・まちづくり条例計画に結び付けてきた地区は7地区ほどある。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード **メタボリック容積率**

緩い容積率指定が誘導型まちづくりの障害になっている。

### **計画なきところに開発なし**

建築の自由を制限する都市計画から、計画性の付与に基づく「建築の不自由を解放する都市計画」への転換。

#### 〈主旨説明〉

私が大学を卒業した1977年度は石田先生が就職担当教授であったが、折しもの不景気で就職氷河期などと呼ばれていた。そんな中、石田先生から鎌倉市への就職を進められ、加えて結婚式の媒酌人も快くお引き受け頂いたご縁で、毎年正月にもえぎ野のご自宅を訪ね、しばし先生が取り組まれている論文テーマについて大いにお話を聞かせて頂いた。それは、近代都市計画史であったり、線引制度に至る住宅宅地審議会第六次答申であったり、容積率制度であったり、地区計画制度や建築協定であったり、あるいは、二項道路と建築線制度であったり、そして、横浜や鎌倉の都市政策であったりと貴重な独講を享受した。そんな中で、鮮明に記憶に残るものが二つある。

一つは、メタボリック容積率(命名は筆者)。これは、お腹が一杯な人に、美味しいものをあげるから働けといっても働かない。緩い容積率指定が誘導型まちづくりの障害になっていることを指摘し、鎌倉で開発指導要綱を見直すならこうした視点が重要だのご指導を頂いた。

もう一つは、「計画なきところに開発なし」の理念を日本の土地利用制度に取り入れたいとの情熱である。日本の都市計画は原則として建築が自由であり、法律が必要に応じて規制を付加する仕組みなのに対し、英国やドイツは法律が原則として開発を規制していて、自治体は計画と必要性に基づきこれを解除する仕組みであることを学んだ。この「建築の自由を制限する都市計画」から、計画性の付与に基づく「建築の不自由を解放する都市計画」への転換という問題意識は、私が関与した鎌倉市、国分寺市、八潮市のまちづくり条例に基づく土地利用の協議調整システムの制度化に大いなる影響を与えた。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 八潮市まちづくり条例に基づく「地域特性基準獲得・適合制度」(2011.10.1施行)

八潮市の「地域特性基準適合制度」は、「周辺より大きな建物をつくるときは、地域と対話しながら創る」という良識をまちづくり条例に持ち込み、法令で予め定められた基準(事前明示基準)と計画地の特性に基づく基準(地域特性基準)の双方に適合した開発計画をつくり、地域全体の価値を高める地域価値創造システムである。

具体的には、条例に規定する大規模開発事業を行う場合、事業者は、設計に先立つ開発構想の段階で、そのあらましを市に届け出て、地域住民とのやりとり、第三者機関(まちづくり推進会議)との意見交換等の開かれた手続を通して、地域特性基準を獲得後、設計や開発協議に入る事前手続制度である。この地域特性基準は、民主的手続を通して潜在する計画地固有の公共の福祉を顕在化させ、それを土地利用基準の一つにすることにより、個々の土地利用に「計画性」を付与させるものである。

本制度によって、石田先生が「計画なきところに開発なし」との理念を我が国の土地利用計画制度に根付かせるとの恩師の情熱を、ささやかに筆者が受け継ぎ、次世代に伝えたいと考える。

執筆者 **松本 昭**(まつもと あきら)

プロフィール

1973年東京都立大学建築工学科卒業。博士(工学)。鎌倉市に入庁。営繕、建築指導、都市景観、都市政策、企画、市街地整備等に携わる。その後、国分寺市に転籍し、まちづくり条例の制定、市街地再開発事業の事業化等を手掛ける。退職後、(株)市民未来まちづくりテラスを設立して、古河、青梅、大宮等のまちなか再生、桜川市の里づくり、気仙沼市の復興まちづくり事業に関与。東京大学、東洋大学非常勤講師、(一財)ハウジングアンドコミュニティ財団専務理事等を務める。



## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 産湯といっしょに赤子を流す

豊富な先進事例や提案があるにも拘わらず、制度化の過程で、当事者の認識不足や実現困難などの理由によって、最も大切なものを葬り去り、育てるべき萌芽を摘みとっていることがあるとの戒め。

#### 〈主旨説明〉

石田先生は建築規制等における道路関係規定の貧弱さを歴史的に論じる中で、この表現をされた。

◎市街地建築物法(1919年)では、建築敷地が接すべき「道路」の最低幅員を9尺以上と定めた。道路の持つ機能を区分して幅員を規定することはなく、その考え方は建築基準法でも変わらない。だが市街地建築物法案の検討過程をみると、道の幅員を3間と9尺に分けて考えている案がある。それに先立つ1906年東京府建築取締規則案においても、道路と通路の概念が分かれていた(詳細は『市街地建築物法における道路幅員規定の成立経緯に関する研究』(加藤仁美1993)を参照)。しかし、最終的には道路と通路の概念の区分はされず、道路の機能に対応した幅員規定や建築規制を制度化することや段階的な幅員構成の道路網を誘導する可能性=赤子を流す結果となった(研究室での先生のお話より)。

◎『森鷗外の都市論とその時代』(石田頼房1999年)には、1913年に答申された建築学会の東京市建築条例案とそれに至る検討の経過が詳しく述べられている。答申前の検討段階では建築敷地と道路の関係を規定する145条もの条文があった。さらに遡る1890年代、森鷗外が「屋制新議」で翻訳・紹介したドイツの法律案では、「官庁が定める地区計画に従って街路の建設・拡幅・変更が行われること」「建築は建築線に接して行う」という原則で道路と建築物の関係が整理されている。しかし、1913年条例案では「道路条例ハ別ニアルモノト假定ス」とされ、建築物と関わる道路に関して建築条例規定すべきことを考えずに、道路関係の条文のほとんどが削除された。同書の中でこれが「産湯といっしょに赤子を流す」と表現されている(p.179)。既成市街地と新規開発地での基準の区別、道路幅員の段階的構成など、道路を通じて建築と都市計画を繋げる発想が放棄されたことへの無念と思う。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

「住宅地における道路の意義について述べよ」1980年度大学院入試問題(都市計画)

石田先生が上記の都市計画史の研究成果を発表する以前の出題である。自分の回答はもはや記憶にないが、今私は狭あい道路拡幅整備事業に汗を流す若手職員に、現場を歩きながらこの問いを投げかけている。個々の道路の役割の違いを踏まえたネットワークの必要性、道路幅員を建築物との関係性で捉えること、道路以外の空地はどうか。今なぜ狭あい道路を4メートルに広げるのか。答えは十人十色でよい。「学生時代には考えたこともなかったが、今なら何か書けそうです。」実務に携わる若手が、一生懸命考え議論できれば、流された赤子の魂の救いになるのではと思う。

「狭あい道路拡幅整備事業の都市計画的意義について述べよ」私の職場の卒業論文テーマ?

計画的道路整備がされずに市街化が進み、密集市街地が形成された現代、狭あい道路問題は流された赤子の怨念にも思える。だが、我々は非計画的な道路網を4メートルへの拡幅整備という最小限の改良で活用するという選択をしたのである。それを前提に、次に何が必要か考えよう。

執筆者 重永 真理子 (しげなが まりこ)

プロフィール

1980年東京都立大学建築工学科(都市計画研究室)卒業。1983年修士課程修了。

1984年世田谷区役所入所。「建築線係」を振出しに、住宅政策、密集地区での街づくり、建築指導、営繕など区役所の建築職の業務をほぼひととおり経験。最後の職場は「建築線・狭あい道路整備」

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード 市民生活を底上げする仕組み

密集市街地での住宅の建て替えを可能とするための2項道路判定の柔軟な運用と調整。

#### 〈主旨説明〉

東京都北区で建築主事を担わせていただいたときに、建築確認以上に力を入れたのが、道路の判定だった。北区は木造住宅密集地域を抱えているが、建築基準法上の道路に接していれば建て替えをすることができて、一戸建住宅への建て替えでも準耐火構造または防火構造になり、地域の防火危険度が低下していく。そのため、幅員4m未満の道については、できるだけ建築基準法42条2項道路(1950年の建築基準法施行時点ですでに建築物が建ち並んでいる幅員4m未満の道。敷地後退により建築が可能)になるように道路判定をするように指示した。

木造住宅密集地域ではなくとも、道路の狭い地域が多く、救急車等が入り込めない地域が広く存在した。ご存知のように木造共同住宅には家賃負担能力の乏しい高齢者が多く住み、地震や火災等の災害時ばかりでなく、病人や怪我人を運搬する救急車も入り込めない事態が容易に想像できた。

以上のことから、道路判定に当たっては現地の状況を把握し、建て替えができなくなる「通路」ではなく、セットバック(敷地後退)により建て替えのできる2項道路に判定するように指示した。また、建物の建築時のパトロールでは、道路のセットバックを最優先で検査し指導するようにしてきた。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 北区4軒長屋地区の2項道路判定

区内に、4軒長屋の引揚者住宅が前後左右に建ち並び、その敷地部分が居住者に払い下げられている地域があった。長屋の境壁の部分で土地を分割していた。戦後の引揚者住宅なので、1950(昭和25)年には建物があり、道の形もあった。4軒長屋の周囲は1.8m幅の道路状の所有地が囲んでいた。一戸当たりの敷地は20坪無い狭い土地だった。1947年、1953年の航空写真を見ると、4軒長屋を囲む道がはっきりと見ることができた。写真では4軒長屋の両脇の道がよりはっきりしているように見えた。そのため、4軒長屋の両脇の道が2項道路で、前後の道は通路と扱っていた。その結果、4軒長屋の両脇の家は建て替えができるが、内側の2戸は建て替えができないという事態に陥っていた。

2000年の建築基準法改正以前は、43条但し書き(接道義務の特例)は建築審査会の必要がなく、特定行政庁限りで許可することができたので、内側の2戸は特定行政庁の許可で対応してきた。法改正により特定行政庁のみの許可ができなくなったために、この地域の住宅を建て替え可能にするために道路を見直す必要が出てきた。そこで、まず町会長に道路の位置を付け替えて地区内のすべての住宅が建て替えられるようにしたいと相談を持ちかけた。町会の理事、その地区の居住者と次第に範囲を広げて説明した。その結果、4軒長屋の前後の道を1本おきに2項道路とすることで、すべての住宅を建て替えできるようにした。厳密に言えばそれまで2項道路として扱われていた道路を廃止し、すべての敷地が接道するように道路指定をしなければならぬが、どうしても法的に矛盾が生じてしまう。そこで、地域の住民と協議し、道路判定を変更するという方法を採用して解決した。

執筆者

小林 正樹 (こばやし まさき)

プロフィール

1977年東京都立大学建築工学科(都市計画研究室)卒業、東京都に入都。都施行の再開発事業(11年)、耐震診断を含め建築行政(6年)、用途地域の一斉見直し(2年)、住宅性能表示制度・住宅を中心とした開発事業計画(3年)、区で建築主事(7年)、組合等再開発事業の許認可(2年)、地下鉄駅・文化施設・都立高校等の改修(6年)。都退職後、三菱地所レジデンス3年目。

## 2. 実践するための手法(制度)

### キーワード **日本の都市計画には、本当の意味での詳細計画がない**

日本の都市計画制度の地区詳細計画は不十分であり、「計画なきところ開発なし」になっていない。

#### 〈主旨説明〉

石田先生の授業では、先進的な(理想的な)都市計画の手法として、しばしば西ドイツ(当時)の地区詳細計画(B-plan)が紹介された。ご承知のように、あらかじめ広域的に定められた土地利用計画(F-plan)に沿って開発する際の詳細な建築規制及び施設計画である。これによって「計画なきところ開発なし」という原則が、きわめて高い水準で担保されている。

振り返って日本の都市計画制度ではどうであろうか。日本にはそんな計画制度はない、と私は思った。しかし、驚いたことに石田先生は、日本にも類似の制度がいくつもあると言われ、特定街区、総合設計、一団地の住宅施設、建築協定などを挙げ、順次その制度の内容を詳しく説明された。なるほど、確かに西ドイツの地区詳細計画と似ているではないか。しかし、先生はそれぞれの制度の限界もあわせて示されて、これらは「地区詳細計画的な制度」ではあるが、それぞれ対象とする地区の性格が限られていて普遍的に適用できるものではなく、また開発に当たって適用が必須にもなっていないという基本的な課題を明確に指摘された。

当時、政府は都市計画法を改正して地区計画制度を導入しようとしていた時期であり、社会の流れは先生のお考えの方向に向いており、先生も検討中のこの制度に対する期待を述べられていたように記憶している。しかし、実際に制度化された地区計画は、策定が必須でなく任意であり、しかも地権者の全員同意に近い条件で運用されているので、残念ながら例外的にしか活用されていない。また、その後は規制緩和型の地区計画制度が多く設けられ、こちらの方が主流となりつつある。

さらに、開発時にすぐれた計画であったとしても、将来的にそれが維持できないという問題もある。例えば、理想的に整備された筑波研究学園都市では、近年公務員宿舍跡地が払い下げられ、民間による高層マンション開発が住環境・景観問題を生じている。私が居住する福岡香椎浜ネクスワールド周辺でも、近年の学生寮等の土地利用転換に際して、当初の高水準な住環境を維持するのが課題となっている。石田先生が携わった秋田八郎瀧干拓地のすぐれた農村計画において、検討委員会の後半で先生は土地利用規制が必要であると再三主張されていたと聞く。先見の明があったと驚くばかりである。

#### 〈関連プロジェクトなど〉

##### 「岐阜羽島インター南部東地区計画」

岐阜県羽島市は、東海道新幹線と名神高速道路が通る要衝であり、市南部には広大な農地が残されているが、インターチェンジ南側では大規模都市開発構想がたびたび立てられては実現せずに終わっていた。筆者が同市に出向中に岐阜羽島新都心地区土地利用調整計画が策定され、これに基づき市街化調整区域のまま地区計画を定め、5ヘクタールを単位整備区、5,000㎡を最低敷地面積として、開発の機運が高まったエリアから順次段階的に事業化できるようになった。その場合、単位整備区内の開発内容や事業主体は、地区計画に合致するものであれば、行政でなく地元地権者全員の協議で決定することとした。この方式によって、長期間滞っていた開発がようやく進み始めた。

執筆者 **大竹 亮** (おおたけりょう)

プロフィール

1980年東京立大学建築工学科(都市計画研究室)卒業。建設省(当時)に入り、住宅・建築・都市行政に携わる。卒業研究の際の知見(既成市街地の変容プロセスとその要因分析)をもとに、ゆるやかな再開発制度などを新規提案し実現した。旧国土庁・北海道開発庁、国土交通省、地方自治体、都市再生機構、国土技術政策総合研究所等の勤務を経て2014年退職。現在は(株)日本建築住宅センターに在職。一方で、住民主体の福岡市香陵校区まちづくり協議会事務局長を務める。