

都市内部の有効利用と周辺部の保全を 一体的に実現する仕組

施策プロトタイプとなり得る幅広い環境貢献措置
を評価した容積率緩和の運用

施策プロトタイプとなり得る幅広い環境貢献を評価した容積率の緩和

《検討の趣旨》

- 集約型都市構造化を推進する上で、
 - ・排出権取引において見られるような、よりダイナミックな異なる地域間の関係性に着目した取組
 - ・公共交通指向型土地利用といった、複数の都市計画や他の施策との有機的な組み合わせ
 - ・多様なインセンティブといった手法を充実していく必要がある。
- このような問題意識の下、国土交通省成長戦略で「大都市の枢要地区で、従来の容積率規制に拘らず、民間事業者の都市の成長に寄与する幅広い環境貢献の取組を評価して容積率を大幅に緩和する」とされたことから、典型的な対応として、容積率緩和において、離れたエリアの緑地保全等環境貢献を評価する枠組を中心に、プロトタイプとなる制度の設計を検討する。

(注) 従来の容積率緩和との相違

- ・敷地内貢献(空地等)を主体。離れたエリアでの貢献はその担保手段がなく、認められ難かった。
- 離れたエリアでの保全の担保手段として都市計画制度を活用し、緩和に関する都市計画と保全に関する都市計画を関連付けて決定すること等によって、認知することを検討。

(参考) 都市計画における容積率緩和制度の展開方向

- ・集約型都市構造化の一環となる都市内部の有効利用や、建替えインセンティブとすることによる環境性能向上等を促進する観点から、左記の新たな緩和措置に限らず、積極的に活用
- ・床需要の動向、容積緩和が近隣紛争を生じるおそれ、都市構造上高度利用を誘導すべき地区内か、などを都市計画決定権者(地方公共団体)が的確に判断し運用(一律的緩和ではなく、選択的緩和)

都市計画上望ましい建替え等を面的に実現するため容積率のインセンティブを明確にして誘導する例

札幌市札幌駅前通北街区地区(地区計画)
同市都心創成川東部地区(地区計画)

にぎわい創出のための誘導用途や壁面後退等の貢献項目を設定し、これを満たす場合に容積率を加算する旨を計画書に明記し、面的に誘導

- ・国は、緩和の根拠となる環境貢献の評価の共通的思考方、都市計画の組み合わせ型の活用モデル等を明確化、情報提供するとともに、モデルとなるような地権者による地区計画提案の合意形成を支援

組み合わせ型の運用を円滑化するための都市計画のメニュー化の例

いわゆる「高度利用型」地区計画

地区計画と高度利用地区の重複決定に代え、地区計画において高度利用地区と同等のメニューを組み込み

幅広い環境貢献評価のたたき台と検討事項

① プロジェクト対象地区

- 高次都市機能の集約すべき場所としての 大都市核要地区における優良なプロジェクトの実施地区。

② 評価対象となる環境貢献措置

- 以下を満たすものとして、都市計画決定権者が認めるもの
 - ・ 都市計画の目的の実現に実質的に寄与すること
 - ・ 評価される取り組みの効果が長期間にわたり継続すること
 - ・ 離れたエリアにおける貢献措置も評価しうるが、都市全体の都市環境の改善、魅力や機能向上に資すること
(地区内における十分な貢献措置とあわせて行うものとする)
- …具体的には、離れたエリアを含む以下の事項を想定
 - ・ 緑地の保全・創出
 - ・ 歴史的建造物の保存
 - ・ 必要な都市機能の配置・整備 等
- ※ これらは例示であって、民間事業者の創意工夫に基づく提案を尊重して実現されるべき。

③ 評価すべき環境貢献措置の位置(プロジェクト実施地区との位置関係)

- 原則として、プロジェクト実施地区と同一の「都市計画区域」の範囲
…ただし、都市計画決定権者が貢献措置の効果を判断できる範囲とし、場合によっては都市計画区域を超えて柔軟に対応可能

④ 環境貢献の担保措置

- 評価される貢献措置の効果が緩和によるメリットの継続性と見合う程度に長期間にわたり継続する必要があることから、都市計画による建築行為の制限を併せて指定することなどにより、プロジェクト完成後も効果の継続が担保されていること
- ※ 特別緑地保全地区制度を活用する場合、容積率緩和の後買取請求が行われると、容積率緩和のメリットだけ享受できることになることから、都市緑地法第17条の買入制度との整理が必要。(当面、民間事業者(緑地所有者)と買取主体である地方公共団体の協定により、都市緑地法による土地の買入申出の(一定期間の)不行使について合意しておくことにより対応(買入請求権不行使の担保措置として不十分であることが課題であり、法的措置の可能性について更に検討)

⑤ 評価の方法(容積率の緩和割合)

- (有効空地の確保等の個別項目ごとの積み上げ型の運用ではなく、)都市の魅力や国際競争力を高める等、都市再生の効果等に着目した柔軟な考え方の下で都市計画決定権者(都道府県及び政令市)が決定。
- ※ 上位計画(マスタープラン)との整合、公共施設容量とのバランス確保、市街地環境の確保等の確認や適正な手続きによる合意形成(都市計画決定)が前提

⑥ 提案手続き

- 民間事業者からの創意工夫に基づく計画提案を募集
- ※ プロジェクト側と貢献措置側の2つの異なる都市計画提案を一体として扱う必要(貢献措置の提案のみ決定された場合は、一方的な負担ばかり負う)
- 国際競争力強化という国家的視点から、国が直接提案募集することも検討

論点1 プロジェクト実施地区を限定すべきか?

	効果、メリット等	問題点、デメリット等
大都市の核要地区に限定	・国際競争拠点の形成に向けて、都市戦略に応じた大規模プロジェクトの実施による民間の集中投資が期待される。	・幅広い環境貢献にインセンティブを与えられる地域が大都市に限定
限定しない	・(制度的には)あらゆるエリアで幅広い環境貢献にインセンティブを与えることが可能	・開発の先食い(限られたパイの奪い合い)により、本来誘導すべき地区において開発が起きないおそれ ・床の供給過剰をもたらす、床価格の下落を招くおそれ 〔床需用の伸びが見込めない地域では効果は期待できない〕

論点2 評価対象となる環境貢献措置はどのようなものか?

→ 詳細は次ページ

- ① 評価対象項目としてどのようなものが馴染むか?
- ② 地区外(離れたエリア)の貢献を評価対象とできるか。

論点3 隔地貢献について、どこまで認められるか?

同一の都市再生緊急整備地域内	・貢献措置とプロジェクトとの一体性が強く、貢献措置と緩和の関連性が分かりやすい	・貢献措置の選択肢が限定されるおそれ
同一の都市計画区域内	・「一体の都市」であることから「都市全体の都市環境の改善、魅力や機能の向上」への寄与を評価可能 ・貢献措置の選択肢が広がる可能性	・都市計画決定権者の行政区域と一致しない場合、調整が必要 〔事実上、同一行政区域内に限定される可能性〕
限定しない	・貢献措置の選択肢が広がる可能性	・当該都市計画決定権者の守備範囲を超える場合調整が必要 〔緩和の負荷を負う地区が貢献措置によるメリットを受けないおそれ〕

※「都市計画区域」: 一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域【都市計画法第5条】
必ずしも行政区域単位ではなく、複数の行政区域にまたがる場合がある。

論点4 貢献措置について都市計画手法による担保措置が必要か?

都市計画手法による担保	・行為制限が法に基づき担保される	・(既存手法では、)担保の範囲は、行為制限に係らない管理の質の確保や不作為に及ばない
契約的手法による担保	・管理の質や不作為についても対象とできる	・権利が転売された場合等において、担保の確実性(継続性や強制力)が不十分

論点5 貢献評価による容積緩和か容積移転か

貢献評価による容積緩和	・貢献内容の評価に応じた柔軟な運用が可能	・(貢献内容と緩和の)対応関係が分かりにくい ・予め評価の基準(運用基準等)を示すことが必要(事前明示性の確保)
容積移転	・(貢献内容と緩和の)対応関係が分かりやすい	・例えば都心部と郊外部間での等積移転では緩和が過大となるおそれ ・同一インフラを超えて移転すると、インフラに過度な負担を与えるおそれ

論点2 評価対象となる貢献措置はどのようなものか。

評価対象項目	地区内	地区外
有効空地の確保		
当該地区に誘導すべきと考える用途に供する場合	従来 から 対象 として 明示	
歴史的建造物の保全、修復を行う場合		
地域整備のための広域的な公共・公益施設を整備する場合		
総合的な環境負荷の低減に資する取り組みが行われている場合(屋上緑化や地域冷暖房施設の設置等)		
先端的設備の導入(省エネの先端技術)		
ソフトの取組(エリアマネジメント、イベント等)		



論点2-② 地区外(離れたエリア)を評価対象とできるか？

論点2-① 評価対象項目としてどのようなものが馴染むか？

※ 都市計画の目的の実現に実質的に寄与することが前提

	効果、メリット等	問題点、デメリット等
先端的設備の導入(省エネの先端技術)	広く先端的設備の導入が促進される	早晩一般化、陳腐化するおそれ(効果の継続性が期待できない)
ソフトの取組(エリアマネジメント、イベント等)	幅広い貢献措置が期待される	効果の評価や効果の継続性の担保が課題

※ TMOを設立・運営し、エリアマネジメント等に取り組むことを評価している例もある。

対象とする	<ul style="list-style-type: none"> 貢献措置の選択肢が拡がり、プロジェクトの成立可能性が広がる 数限られた大規模開発プロジェクトにおいて、都市全体の都市環境の改善、魅力や機能の向上に効果的な貢献を誘導 	<ul style="list-style-type: none"> 緩和の負荷を負う地区住民等が貢献メリットを享受できない場合、不満がでるおそれ 地区外貢献をしてまで容積率の上乗せを求めるプロジェクトは限られる可能性
対象としない		<ul style="list-style-type: none"> 貢献措置の選択肢が狭まりプロジェクトの成立の可能性が低下する 地区内貢献よりも地区外貢献の方が都市全体にとって有益な場合や地区内にとって有益な場合に対応できない

例えば緑地保全についてみると・

■ どのような緑地保全活動が評価対象となるか？

保全のための担保措置のみ評価対象 (公有地化や地域性緑地の指定のない緑地についての都市計画制限に向けた協力活動)	<ul style="list-style-type: none"> 貢献措置により重要な緑地の保全が行われる 	<ul style="list-style-type: none"> 適正な管理までは担保されない 特別緑地保全地区内の緑地について、所有者による維持管理が困難になっているような場合に活用できない。
加えて、適正な維持管理が困難になった所有者に代わって維持管理を行う行動も評価対象とする	<ul style="list-style-type: none"> 保全に加え、適正な管理が行われる 特別緑地保全地区内の緑地について、所有者による維持管理が困難になっているような場合にも活用できる 	<ul style="list-style-type: none"> 実効性、確実性には、私人による適正な維持管理を担保する仕組みが必要

例えば緑地保全についてみると・

■ 都市全体からみて重要な緑地がどうかの判断基準としての計画的な位置づけ等は必要か？

(※論点4「担保措置」とも関連)

計画的な位置づけがある緑地に限定 (都市計画又はその他の行政上の計画(緑の基本計画等))	<ul style="list-style-type: none"> 都市にとっての当該緑地の重要性・位置づけが明確 民間事業者にとっても評価対象が具体的に事前明示されることで調整コストが軽減 	<ul style="list-style-type: none"> 計画的な位置づけのない緑地は一律対象外となり、柔軟かつ機動的な対応ができない。(開発等で消失のおそれのある緑地等の保全に機動的に対応できない)
個別に判断	<ul style="list-style-type: none"> 個別に調整することで柔軟かつ機動的な対応が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 重要度・優先度に関する評価の基準を示すことで公平性、透明性を確保する必要 民間事業者にとって、行政との個別調整などに時間とコストを要し、事業者のスピード感に対応できないおそれ