

28葛都審答第122号
平成29年 3月28日

葛飾区長 殿

葛飾区都市計画審議会
会 長 中 林 一 樹

東京都市計画高度地区の変更について（答申）

平成28年9月26日付、28葛都調第231号で付議のあった議案第121号東京都市計画高度地区の変更について、平成28年10月25日開催の第51回葛飾区都市計画審議会及び平成29年2月28日開催の第52回都市計画審議会において審議を行った。その結果、都市計画案については、メリットの活用とデメリットの改善に一層努力する必要があるとの審議会委員の共通の見解に至った。本答申の結果を更に熟慮し、低層建物と高層建物が調和し共存する、住んでみたい住み続けたいまちづくりの仕組みの創意工夫を目指して、慎重な取り組みを要望するものである。

なお、審議経過や主な論点は、別紙のとおりである。

1 審議経緯

平成 23 年 3 月、葛飾区都市計画審議会は、葛飾区長より、区内の大部分を占める低層戸建住宅の街並みと高層建物とが調和した市街地の実現を目指すために、良好な住環境の確保や秩序ある市街地の形成、景観への配慮の観点から、「土地利用の特性に応じた建築物の高さのあり方」について検討するよう諮問を受けた。本審議会では特別委員会を設置して検討を重ね、平成 26 年 1 月、良好な住環境やまちなみを保全するとともに、まちづくりに貢献する良好な開発の誘導を目的とした「建築物の高さの最高限度についての方針」を葛飾区長に答申した。

区では、方針を踏まえ「建築物の高さの最高限度を定める高度地区（以下、「絶対高さ高度地区」と言う。）」の都市計画策定の取り組みを進め、第 51 回審議会に案を付議した。本審議会は、付議された都市計画案について、二回の審議会にわたり審議を行った。

都市計画案は、先の方針の意を汲んで、単に景観上の観点から建築物の高さを抑えるばかりでなく、都市基盤整備の促進や安全で良好な住環境の創出を目指して、特例の適切な運用により狭隘道路の拡幅整備や建物の前面に空地を設けて歩行空間を確保したり、さらに機械室を上階に設置し高層建物の水害対策の強化の推進を図る等、今後の葛飾区のまちづくりに新たな効果をもたらす都市計画として期待できるものである。

20 世紀と異なり、将来の人口減少が予測される 21 世紀においても、東京都区部の人口は 2030 年まで増加し続けると見込まれている。付議された都市計画案は現状の用途地域や建物の規模を規定する容積率の確保を前提として検討してきているが、審議会では今この高さ規制を導入すれば、葛飾区への定住希望者が減少する可能性があるのではないかと等、現時点の絶対高さ高度地区導入について疑義が呈された。また、絶対高さ高度地区導入に伴い既存不適格となる建築物について建て替えを否定するものではない提案であるものの、担保価値や不動産価値への影響があるのではないかと懸念が表され、不動産所有者の立場に立った配慮が必要であるとともに、こうした不動産所有者や居住者の本都市計画案に対する理解不足を危惧する意見も挙げられた。

さらに、地域特性に応じた都市計画とするために、既存の用途地域等を前提にすでに絶対高さ規制が設定されている低層住宅専用地域とにぎわいの創出を目指すべき駅前などの拠点区域を対象外とした高さ規制導入区域の設定や、現指定の容積率等を前提にした高さ指定値の設定に対し、導入区域が不均衡ではないかとの疑義が出されたり、同じ用途地域でも近隣区との容積率指定等の不釣り合いの改善を求める意見も出された。

他方、高層建物の建設に対して、周辺市街地の居住環境や低層住宅への影響をめぐる問題の発生も少なくない現状として忘れてはならない課題である。

こうした様々な意見や状況について、議を重ね、社会経済情勢の変化や区民の視点なども

踏まえた幅広い観点から審議してきた結果、議案第 121 号「東京都市計画高度地区の変更について」については、新たな都市計画案のメリットの活用とデメリットの改善に一層努力する必要があるとの審議会委員の共通の見解に至った。葛飾区への本答申の結果について更に熟慮し、低層建物と高層建物が調和し共存する、住んでみたい住み続けたいまちづくりの仕組みの創意工夫を目指して、慎重な取り組みを要望するものである。

なお、本審議会における主な論点は以下のとおりである。

2 論点の概要

(1) 対象区域について

付議された案は、土地利用の特性に応じて建築物の高さを指定するため、既存の用途地域や容積率等を前提に導入区域や指定値を設定している。こうした設定について、「高さ規制を導入しない地域も存在することから、区内全域を見てバランスを考える必要がある。」との疑義が表された。

付議された案において高さ規制を導入しない地域とは、にぎわいのまちづくりを目指す拠点地区や既に絶対高さ規制が施行されている低層住宅専用地域などである。

(2) 用途地域等の変更について

近隣区と葛飾区において、格差のある用途地域や容積率等の改善を求める要望があった。

用途地域や容積率の隣接区との格差の問題は、東京都が都市計画決定する用途地域の変更の問題であり、この問題は、付議された都市計画案とは別に取り組むべき課題である。付議された都市計画案は用途地域等が変更されれば、それに連動して高さの指定値は変更されるものである。

(3) 特例の運用について

付議された案は、高層建物の開発にあたって周辺地域と調和したより良い住環境の形成や周辺住宅への影響の低減に配慮した設計とともに、対象となる高層建築物そのものの快適性や安全性など質的な向上を目的として、多くの特例措置を設けている。

一方で、特例措置の多様さによって、制度そのものが複雑化し、分かり難いとの意見もある。実際の計画や設計時の運用には、建築等の専門家が係るため、特例措置への対応は可能であると考えられるが、一部の特例の適用が一定規模以上の敷地を対象とすることから、大規模開発優先といった意見も表された。また、絶対高

さ高度地区の施行時に既に存在している既存不適格建築物を対象とする建替特例の適用については、長期間の運用となるが、さらにその次の建て替え時の特例措置の適用を想定した超長期の運用に関する疑問も呈されている。

(4) 既存不適格となる建築物や導入後の不動産価値等への影響について

高さ規制や特例措置は、高層建物とその周辺の低層建物とが調和した良好な住環境を創出するための手段であり、低層建物、高層建物それぞれの居住者に今回の高さ規制がどのような影響を与えるのか公平に考えることは、本計画案の根本にかかわる課題である。

高さ規制による影響の一つとして建築物等の不動産価値についての影響をどのようにとらえるかが大きな論点となった。

既存不適格となる建築物の担保価値や不動産価値が低下するのではないかとの意見について、他自治体における同様の規制の導入前後の地価の動向によれば影響が認められないものの、「実際に既存不適格建築物に住んでいる方が買い替える際、住戸の販売価格が低下する可能性があるのではないか。こうした規制の導入にあたっては、上階に住戸（財産）を所有している者にどのような影響があるのか、その立場に立って考えることが必要である。」といった意見が示されたが、建物の損失負担について、「通常、高さ制限による建物価値の損失を、上の階だけに負担させることはない。」といった意見も出された。

一方、こうした個々の財産価値の保全といった考え方に対し、区・地域全体の視点で価値を論ずる意見も出されている。全体の地価という観点で考えるなら、「高い建物が建つ大きな土地の地価は維持され、その北側にある土地、建物の価値が下がるといった懸念と、高さ制限の導入が区全体、地域全体において得なのかということとは別の問題である。」といった指摘や、「高層建物と低層建物が調和した良好な住環境が形成されることによる、双方の財産価値の維持・向上を目指すべきではないか。」との意見もあった。

また、導入による影響範囲についても言及があり、「そもそも既存不適格建築物はいかなる用途変更や法令の変更でも発生し得るものであり、違法建築ではないもので、居住継続や、売買が規制されるものでもない。」といった意見が出される一方、「建築基準法の改正のように、全国一律に既存不適格建築物が発生するならばやむを得ないが、今回の導入により葛飾区だけに既存不適格建築物が発生することに違和感があり、また、その部分に対し、もう少し配慮すべきである。」との意見が挙げられた。しかし、「全国一律のまちづくりではなく、それぞれの地域らしいまちづくりこそこれか

らの基本方向である。」との意見もある。

(5) 制度の周知について

導入にあたっての制度の周知については、区において法に基づく手続きを踏まえ、意見募集や地区ごとの説明会なども実施してきたが、「建築等の専門家の方々から、説明がまだ十分にされていないと伺っており、制度の説明が十分ではない。」との意見や、「既存不適格建築物を購入する場合は事前にその旨の説明を受けるが、制度の導入により既存不適格となる建築物の所有者や居住者に対する丁寧な説明や意見聴取、さらに導入への理解を得ていく必要性とともに、実際に制度の周知や理解が進んでいるか心配である。」との疑義が出される等、更なる周知・説明の徹底を求める意見が挙げられた。

こうした意見に対し、「マスメディアやネット、郵便等で届ける以外の周知・広報の方法は、現実の問題として難しい。」との意見が出される等、周知・説明そのものに関する基本的な問題提起もあったが、一層の努力が求められている。

(6) 制度の導入時期について

絶対高さ高度地区の導入については、「今の用途地域、高度地区を守れば区民のためになっているはずであり、余り規制の方向を拡大しない方がいい。絶対高さ高度地区の導入より紛争解決の話し合いのルールを義務づける等、対策強化を図る方が効果があるし、特例を認めれば認めるほど、効果が分かりにくく意味のないものになる。また、個人の財産に影響を及ぼす規制をかける緊急性が本当にあるのか。」との意見が出された一方で、「低層の住宅が建ち並ぶ中に、高層マンションが建ったとき、今住んでいる人やこれから住もうと思っている人は戸惑う。このため、高さを規制することは、すでに住んでいる人にとってはいいことなのではないか。」と、区民を第一に考えた規制であるといった意見が挙げられた。

また、現時点での導入についても論じられ、「住民個々の問題をどう解決していくのか、展望が持てる想定をした上で規制を決める必要がある。区独自の規制で財産権を制約するため、区民への徹底した周知と、慎重な取り組みが必要であり、時期尚早ではないか。」といった意見や「本区の人口が増加傾向にある中で、絶対高さ高度地区を導入すると不動産価値を上げることになるから、不動産価格や物価の安い葛飾に住居を構えたい人が来なくなる。20年～30年先、ある程度人口が減ったときに決めたらどうか。」といった意見が出された。

一方、早期に導入をすべきといった意見としては、「早めに高さ規制を導入すれば、

これ以上にまち並みや住環境を損なう建物が建つ心配がなくなる。絶対高さ高度地区導入までの期間が長引くと、新たに既存不適格になる恐れのある建物が増えてしまう。区における建築指導で対応しつつ、少し様子を見た上で、都市計画決定すればいい。」との意見が挙げられた。

さらに、議論の中では、「規制を導入すれば、当然、短期的に財産の担保価値等の問題が起こる。一時的に価値が下がっても、時間の経過とともに地価もまちの住環境も上がると思うので、良い住環境をつくるために規制が必要なら、その出発点を早めるのがいいのか、遅い方がいいのか、どう考えるかだ。」との意見や、「工事発注の減少等、現実に停滞している状況がある一方で、区民の理解を得た上で導入する必要もあり、判断を先延ばすことの良し悪しも考慮していただきたい。」と、都市計画審議会での審議を継続させ長引かせることを心配する意見も挙げられた。

(7) 住民意識の変化について

一般的に絶対高さの導入の理由の一つとされる建築紛争の状況については、「今のところ建築紛争事例はそれほど増えていない。」との意見に対し、「紛争は減っているが、それをもって、住民が納得している、ということではない。住民が弁護士に相談に来ることは今もあり、実際に紛争として顕在化していることと、高い建物に対し不満を持っていることとは、数が全然違うことを認識した方がいい。」との意見が挙げられた。

(8) その他の意見

審議においては、このほかにも様々な意見が出された。例えば、

- ・高さ規制に対する今までの様々なご意見をいつでもだれでも閲覧したり、活用できる仕組みを作ってもらいたい。
- ・そもそも、絶対高さ高度地区は、容積率を制限する規制ではないにもかかわらず、高さの制限によって容積率を使いきれず小さい建物しかできなくなるとの誤解や、そのために建物単価が高くなるという誤解を、払拭することが重要である。