

令和 5 年 5 月 16 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2022

課題番号：18K04484

研究課題名(和文) 景観・市街地環境の保全・形成手法としての絶対高さ制限の評価に関する研究

研究課題名(英文) A Study on Evaluation of Building Height Control to Conserve and Form a City Landscape and an Urban Environment

研究代表者

大澤 昭彦 (OSAWA, AKIHIKO)

東洋大学・理工学部・准教授

研究者番号：80619809

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：景観・市街地環境の保全を意図した絶対高さ制限の評価を目的として研究を実施した。2000年代に導入が増加した絶対高さ型高度地区を対象に調査を行った結果、規制導入後の紛争発生は少なく、規制の効果が確認できたが、制限値が緩い区域では紛争が見られた。また、高度地区の見直し、規制強化(制限値強化・区域拡大)と規制緩和(制限値緩和や区域縮小)を行う自治体の特徴を明らかとした。また、ヘドニックアプローチを用いて地区計画による高さ制限が地価に与える影響について、東京都区部の2地区を対象に分析を行った。主に住居系用途地域を対象とする地区については地価に正の影響を与えていたことが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

持続可能な成熟都市を目指すためには、建築物の高さ制限を活用して景観や市街地環境を保全する取り組みは今後もますます求められる。本研究が明らかとした高さ制限の実態分析の結果は、高さ制限を新たに指定する自治体にとどまらず、既に高さ制限を実施している自治体が見直しを行ううえでも有益な知見をもたらすと考える。

研究成果の概要(英文)：A study was conducted to evaluate absolute height restrictions intended to preserve the landscape and urban environment. A survey of absolute height type high-rise districts, which were increasingly introduced in the 2000s, showed that few conflicts occurred after the regulations were introduced, confirming the effectiveness of the regulations, but conflicts were observed in areas where the restrictions were looser. In addition, municipalities that reviewed their height control districts were divided into those that tightened regulations (tightened height limit or expanded areas) and those that relaxed regulations (relaxed height limit or reduced regulation areas). Using a hedonic approach, we also analyzed the impact of height restrictions by district plan on land prices in two districts in the Tokyo metropolitan area. It was found that the district with mainly residential zoning had a positive impact on land prices.

研究分野：都市計画

キーワード：絶対高さ制限 景観保全 高度地区 容積率制限

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

バブル経済崩壊後、各種の緩和措置(共同住宅の共用部分の容積率不算入措置、建築確認型総合設計制度、都市再生特別地区制度、天空率制限等)を背景に、高層建築物の建設が活発となっていった。例えば、東京都内の高さ60m超の高層建築物の数は、2015年3月現在、約1,100棟に及ぶが、このうち約60%が2000年以降につくられている。また、全国の6階建て以上のマンションストックの49%が1998年以降に建設された。こうした急激な高層化は、市街地内で軋轢を生んだ。建築紛争の増加や景観・住環境の悪化を招いた結果、多くの自治体が建築物の絶対高さ制限を実施していった。とりわけ法的拘束力のある高度地区(都市計画法)と、法的拘束力は弱いと比較的導入が容易な景観計画(景観法)が用いられた。

絶対高さ制限を規定した高度地区は、全国138都市(2011年3月時点)で導入されているが、このうち46%が2000年以降に実施されている。一方、景観計画を用いた絶対高さ制限を実施する自治体も176都市に及ぶ(2013年1月時点)。

高層建築物の急増を背景に全国で普及した絶対高さ制限だが、その導入にあたっては反発も少なくない。パブリックコメント等で見られる絶対高さ制限に対する批判の一つは「規制導入自体には賛成だが、制限値が緩いために規制の実効性がない」というもの。もう一つは「規制が開発の抑制につながり都市の活力を奪う」といった規制の導入自体への反発である。高さ制限の基準が緩く、法的拘束力の弱い規制であれば本来の目的を実現することができないが、逆に厳しい規制は過度な財産権の制限や都市活動の停滞を招きかねない。

そこで本研究では、以下の2つの問いを設定する。一つは、高度地区を活用した絶対高さ制限は、当初の目的を達成できているのか。つまり、規制の目的と手段との間に乖離が生じていないのだろうか。2つ目の問いは、高度地区や景観計画による絶対高さ制限は、都市に対して負の影響を与えているのか。つまり、規制が地価下落や中高層建築物の新築や更新を過度に抑制しているのだろうか。絶対高さ制限の導入が急増してから10年から20年が経過した現在、これらを検証する時期に来ていると思われる。

2. 研究の目的

以上の背景を踏まえ、本研究では、都市計画法に基づく高度地区を用いた絶対高さ制限を対象に、その効果と都市に与えた影響を明らかにすることを通じて制度を評価し、今後の高さ制限や容積率制限等の建築・都市計画規制制度の改善への示唆を得ることを目的とする。具体的には、以下に示す2点について明らかにする。

<目的 絶対高さ制限の目的と手段の適合性の検証>

-1 規制目的と手段の適合状況の検証 規制導入後に建築紛争等の問題が発生した場合、基準が規制目的に適合していない、つまり規制目的が達成されていないことになる。また、法的拘束力の弱い景観計画では規制が遵守されないこともある(規制手法が規制目的と適合していない状態)。そこで、規制導入後に発生した紛争等の問題の背景や実態を分析することによって、規制の目的と手段(基準・手法)の適合状況を明らかにする。

-2 規制目的と手段の不適合状態の改善状況の検証 規制導入後、建築紛争の発生等を背景に、規制の「強化」や「区域拡大」が行なわれるケースも少なくない。規制の強化には、基準値の強化と規制手法の強化の二つがあり、後者は法的拘束力の弱い景観計画から高度地区等の都市計画手法への移行という形をとる。そこで、規制の強化もしくは区域の拡大の実態から、規制の目的と手段の不適合状態がどう改善されているのかを検証する。

<目的 絶対高さ制限が都市に与えた影響の検証>

-1 緩和措置による公共貢献の実態の検証 絶対高さ制限の緩和措置を設ける自治体も多い。公開空地や様々な都市機能を創出する等の公共貢献を行った場合や地区計画を別途策定した場合に、絶対高さ制限の緩和・適用除外を認める緩和手法である。緩和措置の運用を通じて、どのような公共貢献や市街地環境の向上が図られたのか、その一方で高さの緩和によって問題が生じていないのかについて検証を行う。

-2 絶対高さ制限が地価に与えた影響の検証 絶対高さ制限によって市街地環境の保全が図られる一方で、規制が権利制限につながる可能性がある。つまり、絶対高さ制限によって良好な市街地環境が担保され、地価が維持・上昇する場合もあれば、開発が抑制されて地価が下落する場合も考えられる。そこで、絶対高さ制限が地価にどのような影響を与えているのかをヘドニック・アプローチ手法を用いて定量的に明らかにする。

3. 研究の方法

(1)基礎的な情報収集・整理・分析

本研究の前提として、高度地区及び景観計画による絶対高さ制限の実施状況を整理する必要

がある。ただ、基本的な情報は既に収集・整理済みであることから、補足調査で情報の更新を行う。規制導入後、内容を見直した自治体も少なくないため、高度地区の動きも把握する。また、各自治体の絶対高さ制限強度値も算出する。続いて、絶対高さ制限を規定した高度地区の導入自治体(約138自治体)へのアンケート調査を通じて、規制実施後の問題や紛争等の発生状況(紛争予防条例でのあっせん・調停案件含む)、運用後の規制の見直し(規制区域の拡大・縮小、規制内容の強化・緩和、緩和措置や既存不適格対象の追加・見直し)、緩和措置の運用状況等を明らかにし、強度値との関係性を示す。

(2)「目的 絶対高さ制限の目的と手段の適合性の検証」の方法

アンケート調査の結果から、紛争等が発生した自治体及び規制見直しを行った自治体を対象にヒアリング調査及び現地調査を実施するとともに、即地的に強度値及び乖離値の分析を行うことで、紛争発生の要因や規制見直しの背景・考え方を明らかにする。

(3)「目的 -1 緩和措置による地域貢献の実態の検証」の方法

アンケート調査の結果から、緩和措置の運用実績のある自治体を対象にヒアリング調査及び現地調査を実施するとともに、緩和措置を活用した事例(地区計画策定による緩和含む)について、即地的に強度値及び乖離値の分析を行うことにより、緩和措置によって創出された公共貢献の内容や緩和に伴う問題発生の有無等を明らかにする。

(4)「目的 -2 絶対高さ制限が地価に与えた影響の検証」の方法

ヘドニック・アプローチによる地価関数の推計を行い、高さ制限の有無や強さが地価にどの程度影響しているかを明らかにする。分析対象は、地価への直接的な影響が大きいと考えられる法的拘束力のある地区計画とする。説明変数には、地価に影響する一般的要素(駅距離、前面道路幅員等)に規制の有無、高さ制限地等を加え、それらの影響を明らかにする

4. 研究成果

(1)2000年代に導入が増加した絶対高さ型高度地区を対象に、その後の運用状況について、文献資料調査、アンケート・ヒアリング調査を実施し、以下の点が明らかとなった。

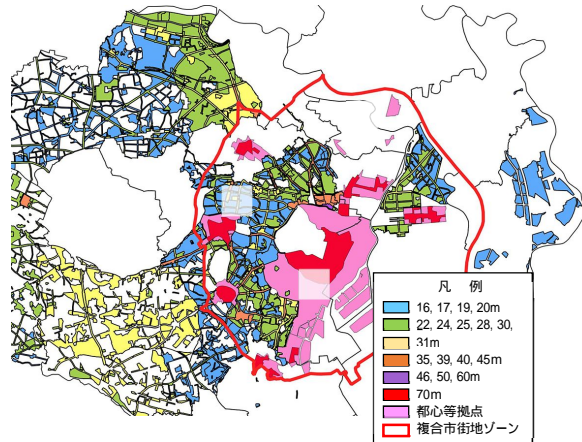
まず、規制導入後の紛争発生はあまり見られなかったことから、規制の効果がある程度確認できた。ただし、高さ制限値が緩く、市街地の実態と大きな乖離があるエリアでは紛争が見られた。このように、高度地区の規制が不十分なエリアに対しては、地区単位での規制の強化や詳細化が必要になると思われるため、地区計画等の策定が行われたケースを確認したところ、高度地区の検討中もしくは導入後に、地区住民からの要望で地区計画の策定につながったケースが確認できた。また、一定の敷地規模や空地の確保等の条件を満たした大規模建築物に対する高さ制限の緩和措置の運用状況に関しては、いずれの自治体も事例が少なく、民間開発よりも公共施設での適用が多いことが明らかとなった。

また、高度地区の見直し動向については、2010年代以降に見直しを行う自治体が増加傾向にあり、規制強化(制限値の強化や指定範囲の拡大)、規制緩和(制限値の緩和や指定範囲の縮小)に大別された。規制強化の背景には、新たに設定された方針への対応や従前の規制が目的達成に不十分だったこと等が確認できた(京都、金沢、世田谷、文京等)。一方、規制緩和の例は少ないものの、規制によって発生する課題に対応するために部分的な緩和を実施する自治体が見られた(京都、横須賀等)。強化にせよ緩和にせよ、都市計画マスタープランもしくは指定方針を策定して、強化・緩和の必要性・合理性を明示している点が特徴的と言える。

以上の結果を踏まえ、制度導入後における留意点として以下の3点が重要になると考える。絶対高さ型高度地区の指定後に建築紛争が発生する事例が複数見られたことや、導入後に新たな目的を追加する自治体も見受けられることから、絶対高さ型高度地区導入時の内容を強化する必要がある。厳しい制限値で導入を行い、業者などの反発が起こった際には緩和措置の適用などで対応することで、実情に合わせた街並み形成が可能になると考えられる。緩和措置の運用に関しても改良の余地があると考えられる。多くの自治体で緩和基準が曖昧であるため、運用が難しくなっていることが課題として挙げられる。定性的な基準を設けている自治体が多く、柔軟なまちづくりを可能にしているとも言えるが、緩和措置の適用件数が増え、対応に苦慮するケースも見受けられる。定量的な基準等との併用の検討も必要である。絶対高さ型高度地区に対する認識や受け入れの姿勢に関して、行政・市民・事業者と主体ごとに違いが見受けられた。絶対高さ型高度地区は長期的な運用を通じて、良好な住環境や景観を実現させるための制度であり、市街地の目標像の明確化とそれに応じた制度活用が重要である。

(2)絶対高さ型高度地区の導入の背景には、超高層住宅による建築紛争の発生があるため、東京区部における絶対高さ型高度地区の指定と超高層住宅(20階以上)の関係について、指定前後における超高層住宅の建設動向を把握したうえで、指定エリアにおける超高層住宅の高さと高さ制限値の関係、さらには超高層住宅の高さと周辺エリア(超高層住宅の高さの2倍の距離の範囲内。紛争予防条例で住民説明が求められる範囲)における用途地域・高さ制限値との関係を分析した。

その結果、絶対高さ型高度地区が導入されたエリアは西部の山の手地区が多く(図-1)、その特徴としては、区画整理による基盤が整っておらず、かつ、住居系用途地域が多いエリア(図-2)、敷地とその周辺との指定容積率とのギャップが大きいエリア(図-3)であることがわか



凡例
 16, 17, 19, 20m
 22, 24, 25, 28, 30, 31m
 35, 39, 40, 45m
 46, 50, 60m
 70m
 都心等拠点
 複合市街地ゾーン

高度地区区域内〔職住近接ゾーン〕 センター・コア内の高さ制限値設定エリア
 高度地区区域外〔職住近接ゾーン〕 センター・コア内の白地エリア
 高度地区区域外〔複合市街地ゾーン等〕 都心等拠点・複合市街地ゾーン設定エリア

図-1 絶対高さ型高度地区の区域とセンター・コア・エリアとの関係 (世田谷は2019年改正前)

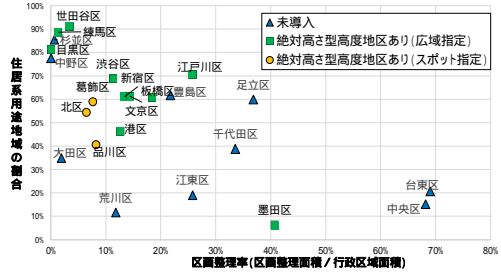


図-2 23 区の区画整理率と住居系用途地域の割合の関係

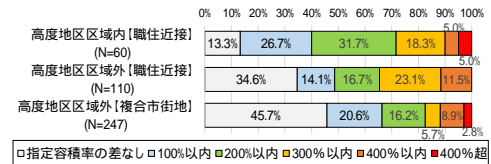


図-3 絶対高さ型高度地区区域内・区域外の周辺との指定容積率の差

った。つまり、紛争が発生しやすく、住環境の保全を図る必要性が高いエリアといえる。
 また、絶対高さ型高度地区導入後の超高層住宅の建設は大幅に減少しており、高度地区の導入が一定の効果をもたらしていることがわかった。高度地区には高さ制限の緩和措置が設けられているものの、条件が厳しいためか活用例は少なかった。また、規制導入前に建てられた既存不適格の超高層住宅の多くは高さ制限値を大幅に超えており、さらに超高層住宅の周辺エリアでの用途地域に低層住居専用地域が含まれるケースも少なくないことから、既存の周辺環境から過度に突出したものであることも明らかとなった。

高度地区の決定権限は基礎自治体(東京都区部の場合は区)にあるため、導入する区と導入していない区(もしくは高さ制限値が緩い区)の行政区境界周辺で、「規制の格差」が生じていることもわかった。例えば、ある区は厳しい高さ制限を導入しているが、隣接する区では高さ制限がない(もしくは制限が緩い)ため超高層住宅が立地し、高さ制限がかかっているエリアの住環境に悪影響をもたらしている状況が複数の場所で確認された。高さ制限値の格差が調整されたケースもあるが、広域的な観点から調整する枠組みが求められることが明らかとなった。

(3)地区計画による高さ制限が地価に与える影響を確認するために、近年、高さ制限を超える高層ビル開発が計画されている東京都区部の2地区(地区計画指定区域とその周辺)を対象にヘッドニック・アプローチによる分析を行った。

A 地区は住居系用途地域(一部商業地域)を主とする地区、B 地区は商業地域や低層住居専用地域等、複数の用途地域を含む地区である。

A 地区では地区計画の指定と前面道路幅員が地価に正の影響を与えており、最寄り駅までの距離はマイナスとなった(住宅地であるために静かな環境の方が評価されている可能性)。

B 地区では、地区計画の指定は地価に負の影響を与えており、前面道路幅員、低層住居専用地域の指定、容積率がプラスとなった。地区計画区域内は主に商業系用途地域が指定されているために、保全型の地区計画の規制がマイナスに働いたと考えられる。一方、地区計画区域外の低層住居専用地域の指定はプラスとなっていることも鑑みると、地区計画による高さ制限による影響よりも、ベースの用途地域の規制が地価に強く反映されていることが明らかとなった。

表-1 地区計画指定区域周辺における地価開数の推計結果(上:A地区、下:B地区)

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	884.7658	164.4091	5.38149	3.03E-07	559.7202	1209.811	559.7202	1209.811
地区計画区	591.38	104.5307	5.657479	8.35E-08	384.7173	798.0427	384.7173	798.0427
最寄り駅	-1.31387	0.304246	-4.31845	2.96E-05	-1.91538	-0.71236	-1.91538	-0.71236
前面道路幅	118.8018	7.422256	16.00616	1.98E-33	104.1276	133.476	104.1276	133.476

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	558.3336	72.25658	7.727097	6.03E-12	415.1085	701.5587	415.1085	701.5587
石神井公園駅までの距離	-0.5228	0.108969	-4.7977	5.18E-06	-0.7388	-0.30681	-0.7388	-0.30681
石神井公園までの距離	-0.24028	0.0821	-2.92664	0.004178	-0.40301	-0.07754	-0.40301	-0.07754
地区計画区域(ダミー)	-45.2897	18.98735	-2.38525	0.01881	-82.9259	-7.65343	-82.9259	-7.65343
住居系用途地域(低専以外、ダミー)	-63.9512	26.22314	-2.43873	0.016369	-115.93	-11.9723	-115.93	-11.9723
前面道路幅員	16.5296	1.827444	9.045204	6.87E-15	12.90729	20.15191	12.90729	20.15191
容積率	0.251583	0.12472	2.017173	0.046158	0.004365	0.4988	0.004365	0.4988
低層住居専用地域(ダミー)	122.5577	26.02611	4.709027	7.44E-06	70.96941	174.146	70.96941	174.146

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 藤井さやか	4. 巻 107
2. 論文標題 高層住宅と都市計画：東京圏	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 すまいるん	6. 最初と最後の頁 10-13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大澤昭彦	4. 巻 57
2. 論文標題 東京都区部における超高層住宅の開発動向に関する研究	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 都市計画論文集	6. 最初と最後の頁 752～759
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11361/journalcpj.57.752	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 大澤昭彦
2. 発表標題 東京都区部における超高層住宅の開発動向に関する研究
3. 学会等名 日本都市計画学会2022年度全国大会（第57回 論文発表会）
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 ヤンジェソプ, キムサンイル, ミンスンヒョン, キムスンジュン, ソンスヨン, 饗庭伸, 浅川達人, 長野基, 片桐由紀子, 大澤昭彦, 鄭一止, 小根山裕之	4. 発行年 2022年
2. 出版社 ソウル研究院	5. 総ページ数 469
3. 書名 ソウルが見た東京、東京が見たソウル：2000年代ソウル・東京の都市空間政策の比較	

1. 著者名 日本都市計画学会編著	4. 発行年 2021年
2. 出版社 鹿島出版会	5. 総ページ数 389
3. 書名 都市計画の構造転換	

1. 著者名 日本建築学会 編、大澤昭彦他 著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 技報堂出版	5. 総ページ数 290
3. 書名 市街地建築物法適用六大都市の都市形成と法制度	

1. 著者名 日本建築学会 編、大澤昭彦他 著	4. 発行年 2022年
2. 出版社 技報堂出版	5. 総ページ数 310
3. 書名 建築法制の制度展開の検証と再構築への展望	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	藤井 さやか (Fujii Sayaka) (70422194)	筑波大学・システム情報系・准教授 (12102)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------