

環境問題の視点の拡大に対して都市計画がなすべきこと（検討メモ）

上席参事兼都市研究センター副所長

佐々木 晶二

1 はじめに

環境問題については、都市計画法第3条第2項の住民の責務の規定に「都市環境」ということが規定されていること、環境影響評価法第9章第1節で、都市計画決定権者が都市計画決定に併せて環境影響評価を行う特例が設けられていることをみてもわかるとおり、「都市計画」の射程の範囲内と考えられてきた。

また、景観、歴史まちづくりについては、それぞれ都市計画法とは若干違う切り口として、別の法律の枠組みが制定されてきた。

しかし、近年、地球環境問題の解決のためのCO₂の排出削減、さらに、東日本大震災を経て、エネルギー自立的な地域構造が求められるなど、環境問題の視点が拡大してきている。

このため、空間に着目して政策を実施する「都市計画」制度において、従来からの既存の制度の改善を含め、視点の広がった環境問題について、どのように対応すべきかという論点を再検証すべきと考える。

特に、エネルギー問題は、単体としての建築物の省エネという視点を越えて、空間や地区の単位で自立的にエネルギー供給を行うことが、国全体のエネルギー需給の緩和という国益に合致する。また、地域の防災性を向上する観点から重要と考える。

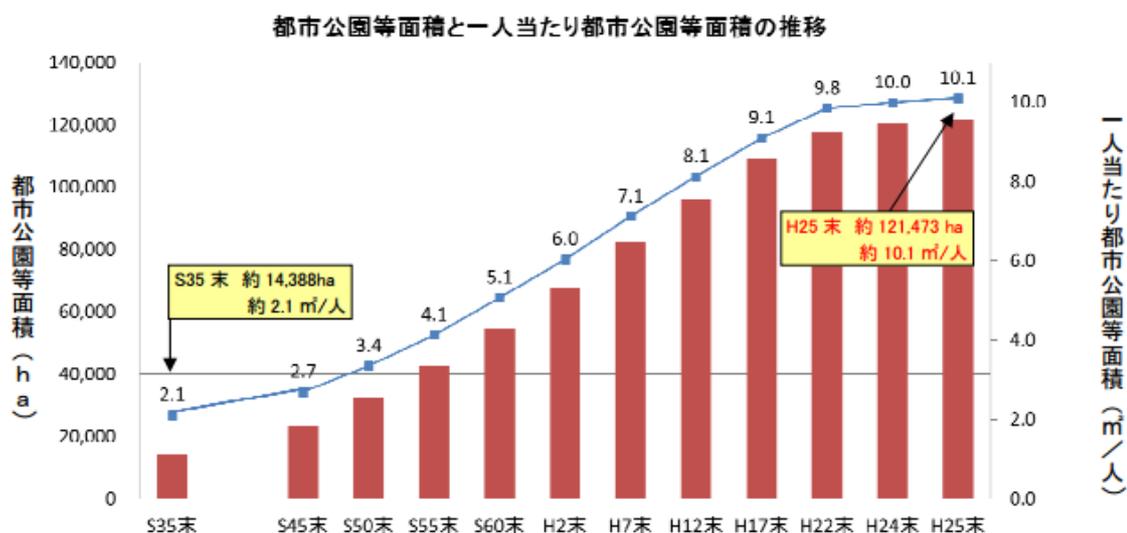
このため、本稿においては、公園などの緑環境や市街地環境、景観、歴史まちづくりという政策目標に対する都市計画の対応について、運用改善及び制度提案を行ったうえで、さらに、エネルギーの問題について、都市計画制度上の対応策を提案したい。

2 公園など緑環境の維持改善について

(1) 公園など緑環境の現況について

都市公園や都市緑地などの緑環境については、その整備は一段落したところであり、一人あたり都市公園等の面積でも、ほぼ安定状況に入ったことがわかる。(図表—
1)

(図表一)



(備考) 都市公園等データベースによる。(注1)

また、都市緑地を保全する制度は、当初から存在した、都市緑地保全地区や緑地協定に加え、土地利用規制が都市緑地保全地区より、若干弱い緑地保全地域が創設され、さらに市民緑地などの協定制度が創設されるなど、制度面では詳細化し、充実してきている。

しかし実態としては、都市緑地や都市公園については、市町村等における財政措置が十分でなく、公園や都市緑地の質を維持することが難しいという課題を抱えている。

(2) 都市緑地の保全等のための運用改善と当面の制度的改善点

ア 緑環境保全の方針の明確化

人口減少社会に入った我が国では、首都圏の圏央道周辺など特別な区域を除き、農

地や森林を壊して郊外開発する需要は乏しくなっている。

このため、国土形成計画又は国の都市計画運用指針などの国の方針において、新規の郊外開発は原則行わないこと、仮に農地や森林などの空間を消滅させる場合は、都市計画事業など収用対象事業に限定し、その場合にも、消滅させた農地、森林など空間を等面積で再生するといったミティゲーションの仕組みをとることなどを明示する。

また、この国の方針を、都道府県が決定する、「都市計画区域の整備、開発又は保全の方針」さらに、それを「市町村都市計画マスタープラン」に反映させるとともに、開発審査会の審査基準の内規とするよう、地方公共団体に助言する。

制度的改善点としては、市町村都市計画マスタープラン策定区域内においては、建

築行為、開発行為、工作物の設置などの行為に対して、届け出を義務づけ、必要に応じて勧告や変更命令等を行える制度の創設を検討する。

イ 既存の緑地を保全する制度の堅持

市街化調整区域、風致地区など既存の緑地の保全してきた制度運用においては、アの方針に基づき、指定を原則として維持する。

また、土地利用制限や協定などで都市緑地を保全する制度は、先に述べたとおり、緑地保全地域、特別緑地保全地区、管理協定、緑地協定、市民緑地など、様々な制度が創設されており、これを使いこなしていくことが重要である。

しかし、現実には、土地利用制限に伴う土地所有者の負担感を緩和するための財源が市町村の公園緑地部局に乏しいため、様々な制度を作っても、これ以上、うまく活用できない状況にある。

その一方で、公物である都市公園については、立体公園など一部を除いてあまり制度拡充がされていない。

そこで、まず、この公物として緑の保全も可能な、都市公園制度の一層の活用を検討する。具体的には、民間が所有している緑地を、小規模であっても、「借り上げ公園」として一旦市町村が借り上げ、その管理を一括して、民間のNPOや地域SPC法人などに委託する。そして、当該借り上げ公園において、民間事業者が、収益事業を柔

軟に実施し、収益をあげるとともに、緑地の土地所有者には固定資産前の減免によって貸し出しのインセンティブを図るなど、地権者、当該都市公園を受託する事業者がウィンウィンになる可能性を追求する。

なお、緑地を保全するために土地所有者の負担感を軽減するための財源についての提案については、3（2）エで述べる。

ウ 既存の都市公園の有効活用の促進

都市公園については、既に、公園整備が一巡してきている。むしろ、住宅市街地に既に存在する街区公園、近隣公園などは十分な管理がされていないという状況が生じている。

この都市公園の維持管理問題を解決するため、都市公園を一括して民間事業者に委託して、そこでの商業活動や福祉活動（高齢者の運動や体操、保育園児の運動など）を柔軟にできるよう、運用改善を図ることによって、地方公共団体は、公園維持管理費を軽減しつつ、質の高い公園サービスを民間事業者に提供してもらおう。さらに、この民間事業者の取り組みが一層進むよう、公園施設の範囲についても、公園利用者に利便性のある施設として、公民館、子育て施設や社会福祉施設を追加することを検討すべきである。

また、地方公共団体が都市公園の再整備を行う際には、大阪市が受益者である周辺地権者に負担を求める「大阪エリアマネジ

メント活動促進条例」(注2)を制定したことなどを踏まえ、都市計画法第75条に規定されているものの、下水道事業以外には現状では徴収されていない都市計画事業に伴う受益者負担金制度が具体的に活用されるよう、制度拡充を含め検討する。

3 市街地環境の保全について

(1) 市街地環境の現状について

市街地環境の悪化の指標として建築紛争の動向をみると、建築学会が2008年に建築審査会に実施したアンケート調査結果によれば、特別区、政令指定都市など大都市を中心にして、相当数の建築紛争が生じている。

(図表-2) 建築審査会が扱った審査請求件数

自治体区分		平成16年度		平成17年度		平成18年度	
		件数	自治体数 (件数が1件以上)	件数	自治体数 (件数が1件以上)	件数	自治体数 (件数が1件以上)
都道府県	審査請求の件数	55	7	15	5	19	9
	請求取り下げがあった件数	2	1	2	2	2	2
政令市	審査請求の件数	36	20	23	13	45	24
	請求取り下げがあった件数	4	4	6	6	6	6
一般市	審査請求の件数	7	7	10	9	15	11
	請求取り下げがあった件数	4	2	3	3	3	3
特別区	審査請求の件数	20	12	46	16	43	15
	請求取り下げがあった件数	0	0	8	7	1	1
限定	審査請求の件数	0	0	0	0	0	0
	請求取り下げがあった件数	0	0	0	0	0	0
合計	審査請求の件数	118	46	94	43	122	59
	請求取り下げがあった件数	10	7	19	18	12	12

(備考) 建築学会建築規制の基盤整備小委員会報告書「建築規制における不服審査制度等のあり方」による。(注3)

その背景の一つには、平成15年施行の道路斜線を緩和する天空率の制限緩和など、建築規制緩和措置の影響があるものと想定される。

しかし、今後、人口減少社会においては、東京都心を始めとする大都市の都心部など、国の成長拠点として認められる地区を除い

て、積極的に高度利用を進める政策的意義は乏しくなると考えられる。

特に、大都市周辺部や地方都市で依然として建設が進んでいる、高層の住宅用途の区分所有建物(いわゆる「分譲マンション」)については、将来の住宅需要の減少に伴いエレベーターの設備の維持管理や大規模修

繕の費用負担などの課題が生じる可能性があり、適切な規制誘導が必要である。

(2) 市街地環境を維持するための運用改善と当面の制度的改善

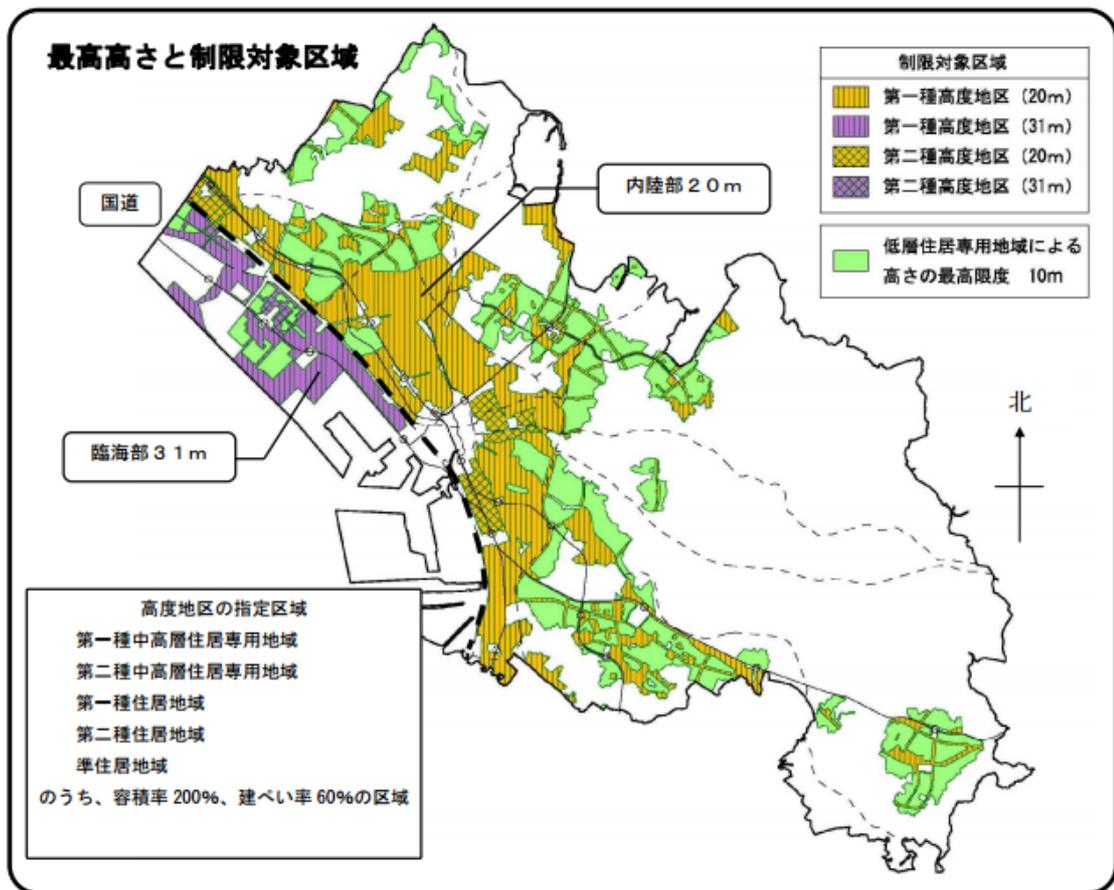
ア 絶対高さ制限の高度地区の活用

今後、減少する住宅などの高度利用の需要を踏まえつつ、市街地環境を維持するという観点からは、絶対高さ規制を行う高度地区の導入を進める選択肢が重要と考える。その際、既に存在する分譲マンションの建て替えなどについては、都市計画図書にお

いて、市町村長の許可により建て替えの際には緩和措置を講じることを規定して、地域の実情に応じた対応ができるように配慮する。

なお、絶対高さのみで容積率や建坪率が緩いままではよい市街地環境ができないとの指摘もある（注4）。しかし、現実には、地方公共団体においては、絶対高さ制限の導入を図りつつ、総合設計などの要請率緩和制度について、より総合的に市街地環境を評価する方向を指向していると理解している。（注5）

(図表-3) 千葉市の高度地区による絶対高さ制限



(備考) 千葉市資料による。(注6)

イ 地区ごとのまちづくり活動の活発化

地区ごとの地区施設の管理や生活サービスなどを総合的に行う地域SPC法人が中心となって、市街地環境を保全するために必要な地区計画や絶対高さ規制を行う高度地区に関する都市計画提案を積極的に行う。

そのため、地区ごとに生活サービスを総合的に提供する地域SPC法人の認証制度とセットで、都市計画提案権限を付与する制度改善を行う。

また、地区ごとの地区施設の管理や生活サービスを行う事業主体に対して、政策金融などによる出融資などを積極的に活用する。

ウ 都市のオープンスペースの制度的位置づけの強化

札幌市の札幌大通りなど、道路と都市公園を兼用工作物とし、道路上をイベント空間などに積極的に活用する取組みを進める。さらに、札幌市北三条広場条例、札幌駅前通地下広場条例（注7）など、都市計画広場として都市計画決定を行い管理は都市公園法よりも柔軟にするという取組みを参考にしつつ、都市公園法の特例として、都市広場としてより柔軟で賑わい空間として利用できるための特例措置を講じる。

エ 都市計画基金の設置促進及び都市計画負担金制度の創設

市街地環境の維持改善にあたっては、緑環境の保全と同様に、透明性のある枠組みを構築して、財源の確保を図る必要がある。

このため、まず、都市計画税収について、都市計画税の趣旨に基づき的確に土地区画整理事業又は都市計画事業に充当されるよう、市町村に対して「都市計画基金」の設置を促す。

また、現状で整備水準が不十分な社会福祉施設や診療所、子育て支援施設なども、都市計画施設に決定し都市計画事業として整備、改修を行い、都市計画税収を充当するよう、市町村に働きかける。

また、制度的改善としては、駐車場法に基づく付置義務駐車場の整備の代わりとして当該駐車場の整備費分を「都市計画負担金」として支払い、それを「都市計画基金」に積み立てる制度、空地などの公共空間の整備に伴う容積率緩和を行う都市計画特例の適用の際に、当該公共空地の整備費等、客観的な基準に基づき「都市計画負担金」として聴取し、「都市計画基金」に積み立てる制度などを検討する。

特に、建築基準法に基づく容積率特例については、公開空地などを敷地内で供出することになるため、都市計画上十分に活用されない空地が生じるなどの課題が生じている。

この「都市計画負担金」は、敷地よりも広い面的な空間の中で、公共空地や都市公園などを、その負担金を財源にして、整備

することになるので、より合理的かつ質の高い市街地環境の維持や改善につながると考える。

また、この「都市計画基金」において、さらに、2（2）ウに述べた、都市計画事業に伴う「受益者負担金」による収入及びそれを財源とする支出を管理する。

さらに、都市計画負担金や都市計画税の税収と都市計画上必要となる費用の支出との時間的ギャップの調整を図るため、国は、都市計画基金に対する「無利子貸付制度」などの創設を検討すべきである。

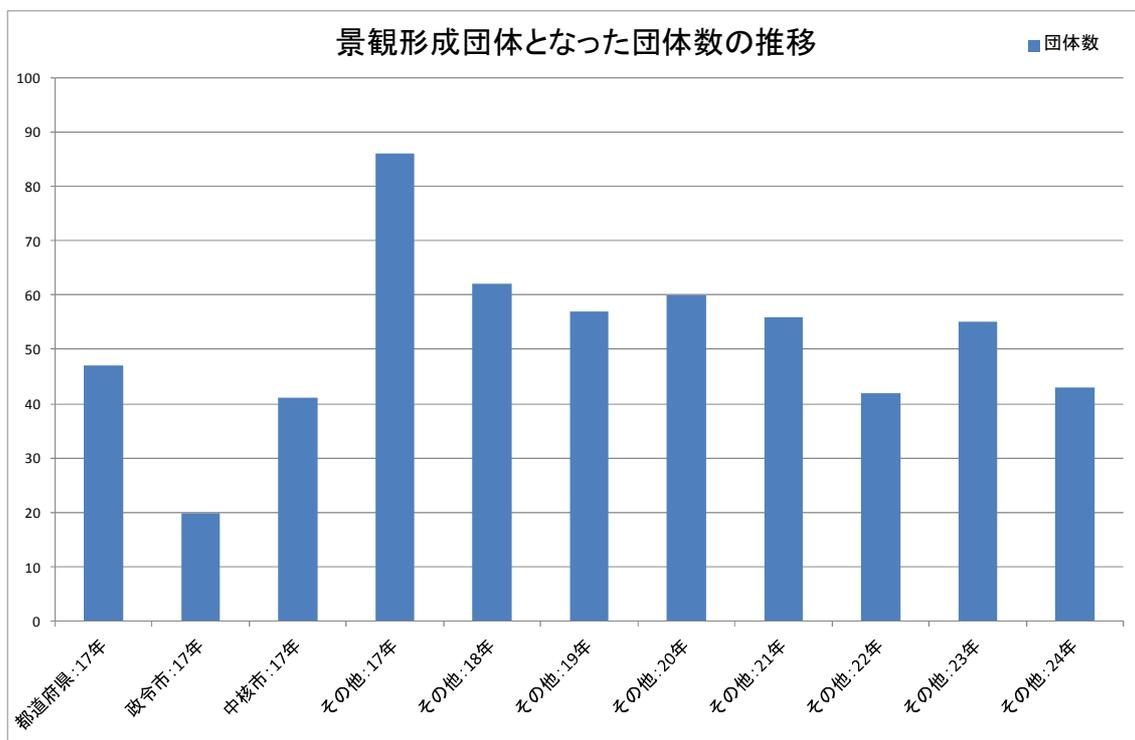
4 歴史・景観まちづくり

(1) 歴史・景観まちづくりの現況

景観・歴史まちづくりについては、景観法、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(以下「歴史まちづくり法」という。)が制定されている。現在はこの制度を活用して、歴史・景観まちづくりを推進している。

ただし、景観形成団体になる市町村の数は、平成17年1月1日に景観法が施行以来、減少傾向にあり、制度について活用上の課題があることが伺われる。

(図表-4) 年度別の景観法に基づく景観形成団体になる市町村等の数の推移



(備考) 国土交通省資料により作成。(注8)

現状では、景観法等の制度の運用の結果、比較的質の高い景観であって、地域住民の問題意識が高い地区の景観や歴史的建築物は保全される傾向にある。しかし、特別の価値があるとは認識されない、比較的普通だが価値のある歴史的建築物が建て替わる、あるいは、その周囲に周辺住民が予想もしなかった建築物が建つなど、依然として都市景観が失われる事例が生じている。

農山村の田園景観についても、いわゆる棚田など質の高いものの維持は進んでいるが、市街地景観と同じく、比較的普通の田園景観の維持が課題となっている。

(2) 歴史・景観まちづくりのための 運用改善と制度的改善

ア 景観法等の運用による改善

景観計画を策定することによって、その区域内での開発行為、建築行為、土砂等の堆積などについて景観形成団体（主に市町村）に届け出が必要となってくる。景観法運用指針（注9）においては、「できるだけ景観形成基準を客観的にすることが望ましく、変更命令等の対象となる行為の基準は、少なくとも例示を示す等明示的にすべき」と記載している。

しかし、実際の景観法の運用において、地域において望ましい基準を事前に客観的に示すことは困難な場合も多いことから、この運用指針を緩和して、例えば、抽象的な基準に加えて、専門家の審査や住民の意

見募集など、適正な手続き措置を講じることによって、科学的、社会的合理性を担保する運用方法を導入すべきと考える。

実務感覚からいっても、景観計画の策定段階では想定していない場所で、突如、景観を乱す行為が発生することから、あらかじめ客観的な基準を景観形成団体に要求することは実質的に景観法の効果を減殺する可能性がある。

イ 景観法等の制度的改善

景観法第17条に基づく景観計画の変更命令等は形態意匠に関する事項のみ可能となっている。しかし、建築物の高さなど景観に大きく影響を与える事項についても変更命令等の対象とするべきと考える。

また、重要景観建築物の周囲、例えば、フランスと同様に、500m以内で景観重要建造物や景観重要樹木が見える建築物の建築行為、工作物の設置行為については、市町村の許可を必要とするなど、重要景観建築物等の周囲の景観の保全を行える仕組みを検討する。なお、景観上重要な緑地についても同様の措置を検討すべきである。

また、将来的には、現在、文化財保護法に規定されている、建造物や庭園などの緑地を保全する仕組みや地区を指定して文化的景観を守る仕組み（伝統的建造物群保存地区や重要文化的景観）などは、景観法に一本化し、現状変更等の届け出など諸手続

きも文化庁長官でなく、市町村が一体的に処理することも検討すべきである。

ウ 景観及び歴史まちづくりのための 財源の確保

景観行政や歴史的建築物の保全のために地方公共団体が最も苦しんでいるのが、その財源手当の問題である。国土交通省も以前は、景観まちづくりのための補助金が存在していたが、近年廃止され、今後も、国からの補助制度に頼ることも困難と思われる。

このため、市街地環境の課題と同じく、景観や歴史まちづくりについても財源の確保が重要である。特に、歴史的建築物や景観重要建造物の保存のための指定、さらに、景観地区の決定など面的な景観の維持のためには、土地等の所有者の自主的な協力のみを期待しては、各種の制限がかかる指定制度等を所有者が避ける可能性が高い。特に、それらの土地等の所有者権が相続や売買などで移転した場合には、貴重な景観上の資源が喪失する可能性が高い。

このため、3（2）エの市街地環境の保全のための財源で述べたとおり、「都市計画基金」を設定して、都市計画税収や様々な「都市計画負担金」、「受益者負担金」、さらに国からの「無利子貸付金」などを財源にして基金造成を市町村ごとに行う。

その基金の財源を使って、景観法に基づく景観重要建造物の指定や景観地区等の決

定、歴史まちづくり法に基づく歴史的風致形成建造物の指定、歴史的風致維持向上地区計画等の決定にあたって、当該利用の制約に伴う助成金を一時金又は分割して支払い、所有者の負担感の軽減と景観重要建造物等への指定促進を図るべきである。

なお、容積率移転を一定の公共施設整備がされた地域で認める「特例容積率適用地区」は、当初は「特定容積率適用区域」という名称で、商業地域だけが対象地域であったが、現在では、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域及び工業専用地域以外の用途地域で活用ができることとされている。

この制度は、住宅市街地の中に遠くの空き地から容積率が移転されて高容積の建物が建つという点で市街地環境上の課題がある。むしろ、容積率を移転する元の建築物や土地について、景観重要建築物や都市緑地など、景観や歴史まちづくりに有益なものに限定して適用する方向で、制度の再検討が必要と考える。

5 エネルギー・低炭素問題について

（1）エネルギー・低炭素問題について

部門別の最終エネルギー消費は、全体としては減少傾向にある。企業、事業所部門が最も大きな減少をしており、特に、製造業、農林水産業・建設業が減少し、その一方で、第三次産業は増加ないし、横ばい傾向である。（図表－5）

また、2011年の東日本大震災以降、原子力発電所の稼働が停止したため、二酸化炭素の排出量はこれまでの低下傾向から一転

して増加傾向にある。このなかでも、特に業務等のCO₂排出量が増加傾向なのは注意が必要である。(図表-6)

(図表-5)

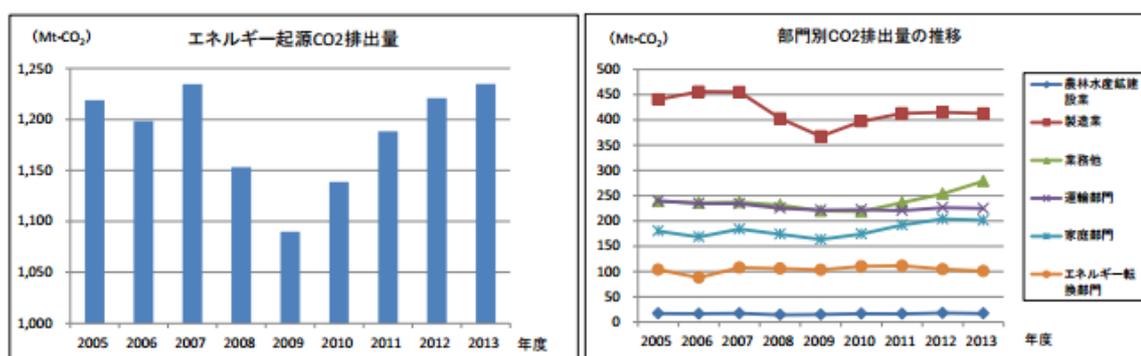
部門別最終エネルギー消費の推移 (単位: 10¹⁵J [PJ], %)

年度	1990	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
最終エネルギー消費	13,540	15,671	15,693	15,446	14,359	14,089	14,698	14,300	14,126	13,984
[前年度比]		(▲0.4)	(+0.1)	(▲1.8)	(▲7.0)	(▲1.9)	(+4.3)	(▲2.7)	(▲1.2)	(▲1.0)
[2005年度比]		(0.0)	(+0.1)	(▲1.4)	(▲8.4)	(▲10.1)	(▲6.2)	(▲8.7)	(▲9.9)	(▲10.8)
企業・事業所他部門	8,809	9,930	10,095	9,840	8,956	8,757	9,239	8,978	8,746	8,737
[前年度比]		(▲0.7)	(+1.7)	(▲2.5)	(▲9.0)	(▲2.2)	(+5.5)	(▲2.8)	(▲2.6)	(▲0.1)
[2005年度比]		(▲11.3)	(0.0)	(+1.7)	(▲0.9)	(▲9.8)	(▲11.8)	(▲7.0)	(▲9.6)	(▲11.9)
[シェア]	(65.1)	(63.4)	(64.3)	(63.7)	(62.4)	(62.2)	(62.9)	(62.8)	(61.9)	(62.5)
製造業	6,350	6,617	6,877	6,798	6,052	5,901	6,381	6,241	6,074	5,929
[前年度比]		(▲1.2)	(+3.9)	(▲1.2)	(▲11.0)	(▲2.5)	(+8.1)	(▲2.2)	(▲2.7)	(▲2.4)
[2005年度比]		(▲4.0)	(0.0)	(+3.9)	(▲8.5)	(▲10.8)	(▲3.6)	(▲5.7)	(▲8.2)	(▲10.4)
[シェア]	(46.9)	(42.2)	(43.8)	(44.0)	(42.1)	(41.9)	(43.4)	(43.6)	(43.0)	(42.4)
農林水産畜産建設業	670	345	340	341	286	287	302	286	306	281
[前年度比]		(▲9.5)	(▲1.4)	(+0.3)	(▲18.0)	(+0.2)	(+5.2)	(▲5.3)	(+6.9)	(▲8.1)
[2005年度比]		(+94.2)	(0.0)	(▲1.4)	(▲1.2)	(▲17.1)	(▲16.9)	(▲12.6)	(▲17.2)	(▲11.4)
[シェア]	(4.9)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(2.0)	(2.0)	(2.1)	(2.0)	(2.2)	(2.0)
業務他(第三次産業)	1,789	2,967	2,878	2,702	2,618	2,569	2,556	2,451	2,367	2,527
[前年度比]		(+1.6)	(▲3.0)	(▲6.1)	(▲3.1)	(▲1.9)	(▲0.5)	(▲4.1)	(▲3.4)	(+6.8)
[2005年度比]		(▲39.7)	(0.0)	(▲3.0)	(▲8.9)	(▲11.8)	(▲13.4)	(▲13.8)	(▲17.4)	(▲20.2)
[シェア]	(13.2)	(18.9)	(18.3)	(17.5)	(18.2)	(18.2)	(17.4)	(17.1)	(16.8)	(18.1)
家庭部門	1,683	2,205	2,128	2,157	2,079	2,057	2,174	2,082	2,065	2,012
[前年度比]		(+4.0)	(▲3.5)	(+1.4)	(▲3.6)	(▲1.0)	(+5.7)	(▲4.2)	(▲0.8)	(▲2.6)
[2005年度比]		(▲23.7)	(0.0)	(▲3.5)	(▲5.7)	(▲6.7)	(▲1.4)	(▲5.6)	(▲6.3)	(▲8.7)
[シェア]	(12.4)	(14.1)	(13.6)	(14.0)	(14.5)	(14.6)	(14.8)	(14.6)	(14.6)	(14.4)
運輸部門	3,048	3,536	3,470	3,448	3,324	3,275	3,285	3,240	3,314	3,235
[前年度比]		(▲2.4)	(▲1.9)	(▲0.6)	(▲3.6)	(▲1.5)	(+0.3)	(▲1.4)	(+2.3)	(▲2.4)
[2005年度比]		(▲13.8)	(0.0)	(▲1.9)	(▲2.5)	(▲6.0)	(▲7.4)	(▲7.1)	(▲8.4)	(▲6.3)
[シェア]	(22.5)	(22.6)	(22.1)	(22.3)	(23.1)	(23.2)	(22.4)	(22.7)	(23.5)	(23.1)
旅客部門	1,549	2,118	2,066	2,055	1,986	2,007	2,005	1,982	2,043	1,976
[前年度比]		(▲3.1)	(▲2.5)	(▲0.5)	(▲3.4)	(+1.0)	(▲0.1)	(▲1.1)	(+3.0)	(▲3.3)
[2005年度比]		(▲26.9)	(0.0)	(▲2.5)	(▲3.0)	(▲6.2)	(▲5.3)	(▲6.4)	(▲3.6)	(▲6.7)
[シェア]	(11.4)	(13.5)	(13.2)	(13.3)	(13.8)	(14.2)	(13.6)	(13.9)	(14.5)	(14.1)
貨物部門	1,499	1,418	1,404	1,393	1,338	1,268	1,280	1,258	1,271	1,259
[前年度比]		(▲1.2)	(▲1.0)	(▲0.8)	(▲4.0)	(▲5.2)	(+0.9)	(▲1.7)	(+1.1)	(▲1.0)
[2005年度比]		(+5.7)	(0.0)	(▲1.0)	(▲1.8)	(▲5.7)	(▲10.6)	(▲9.7)	(▲10.3)	(▲11.2)
[シェア]	(11.1)	(9.0)	(8.9)	(9.0)	(9.3)	(9.0)	(8.7)	(8.8)	(9.0)	(9.0)

(注1)「前年度比」及び「2005年度比」は増減率(%)。
 (注2)各部門の最終エネルギー消費には非エネルギー用途消費を含む。

(備考) 資源エネルギー庁資料による。(注10)

(図表-6) エネルギー起源CO₂排出量の推移



(備考) 資源エネルギー庁資料による。(注10)

今後のエネルギー問題での対応の必要性を考えると、まず、製造業については、電力、労働力などの国内生産コストの上昇か

ら長期的にみれば、工場の海外移転が進むと思われる、トータルとしてのエネルギー消費は自然体でも減少が続くと考える。これ

に対して、業務中枢機能やサービス業、商業などは、東京都心などの成長拠点が発展していくためには不可欠な機能であり、この部門のエネルギー消費を効率的かつ低炭素に誘導していくことが政策的に重要となる。

また、災害の多発する日本で国際競争力拠点の立地誘導を進めるという観点からは、行政・業務中枢拠点において、自立的なエネルギーシステムを導入することは、都市計画上重要な課題である。

家庭部門については、生活環境を維持しつつ、エネルギー消費を引き続き抑制していく観点から、住宅単体としての効率化だけでなく、住宅地や開発地区といった、空間としての効率性、自立性の確保のために、都市計画としても対策を講じていく必要がある。

運輸部門については、貨物について減少傾向にあるが、これは製造工場の海外移転などに伴い物資流動自体が減少していることが影響しており、これも、製造業と同様に自然体でも減少が続くと考える。

旅客については、エネルギー効率的な公共交通への自動車からの都市構造の変化によりマクロで効果がでるには時間がかかる一方で、自動車自体の燃費の向上のテンポが著しいことから、当面、都市計画の課題としては取り扱う必要はないと考える。

(2) エネルギー・低炭素問題のための 運用改善と制度的改善

ア 都市計画としてエネルギー問題、 低炭素問題を進める枠組み

現行法では、「都市の低炭素化の促進に関する法律」が平成 24 年度に制定され、集約都市開発事業のほか、低炭素建築物の容積率の特例などを設けている。さらに、平成 26 年度には、都市再生特別措置法の改正によって、エネルギー効率化の視点も含んだ、立地適正化計画制度が都市再生特別措置法に追加されている。

このように都市の集約やエネルギー効率という観点から二つの制度がわずか 2 年間に連続して創設された。これについては、制度のわかりやすさと支援措置の重複の整理の観点から、「都市の低炭素化の促進に関する法律」は、「都市再生特別措置法」に取り込んだうえ、低炭素まちづくり計画と都市再生安全確保計画、都市再生整備計画、立地適正化計画とを統合して、「持続可能・自立型都市再生計画」（仮称）として再整理すべきと考える。（注 11）

なお、建築物単体のエネルギー効率を向上する取組みは、今年成立した、「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」に基づき、できるだけ、エネルギーを節約できるオフィス、商業施設、住宅などの建築、改修の促進を図るべきである。

イ 東京都心等大都市都心のエネルギー 自立システム導入の促進

東京都心等は、業務系のエネルギーの巨大消費地であるとともに、防災上の観点から、巨大災害の際にも、自立的に電気や熱エネルギーを供給するシステムを整備する必要がある。実際にも外資系企業は、東日本大震災以降、自立的な発電・熱エネルギ

ーシステムが整備されたオフィスビルに移転したとの指摘もある。

都市計画上も、東京都心など、大都市都心は、外資系企業も含め、イノベーションを実現するための様々な企業立地が行われる必要があり、少なくとも、市街地再開発事業や大規模な民間都市開発事業においては、エネルギー効率がよく低炭素な発電システムである、コジェネレーションシステムの導入を促進する必要がある。

具体的には、特定都市再生緊急整備地域の整備計画においては、現在下水道の取水の特例の規定が存在するが、同様にコジェネレーション事業を実施する際に必要となる特定電気事業者、熱供給事業者に対する経済産業大臣の許可の特例、さらには、下水道法改正で措置された熱交換器の設置を簡易に認める特例などを追加的に講じるべきと考える。

この民間都市開発事業に伴うコジェネレーションシステムの導入については、災害時には余剰電力を周辺に供給する能力を保持するため、政策金融による支援、容積率の特例などの措置を講じることも必要である。

ウ 東京都心等の行政中枢機能におけるエネルギー自立システムの導入

東日本大震災では、仙台市役所が停電に襲われた。今後、首都直下地震などによって、東京都心にある行政中枢機能などの系

統電力が停電になった場合には、現在の重油備蓄による自家発電システムでは、最低限の電源が限定された時間しか確保されず、危機管理体制に影響がでるおそれがある。これは、行政だけでなく最高裁判所や国会でも同様の問題を抱えている。

幸いなことに三権の中核部門は霞ヶ関周辺に集中していることから、既に技術が確立されているコジェネレーションシステムを早急に導入して、平時は、系統電力と併行して稼働しつつ、巨大災害発生時には霞ヶ関の周辺のオフィスやホテルにも電力を供給して帰宅困難者を支援するなど、エネルギー基盤の強化を図ることが適切である。

なお、同様の措置は、大阪都心、名古屋都心などブロック中枢都市の都心部の行政中枢機能においても同様に整備が必要と考える。

エ 大都市郊外部、地方都市における自立的なエネルギーシステムの導入

アでのべた、都市再生特別措置法に基づく「持続可能・自立型都市再生計画」の中には、大都市郊外部地方都市向けに小水力発電、バイオマス発電、下水道の排水利用、熱交換器の設置などを記載した場合に、計画策定に伴う事前協議措置とセットで、関連する手続きの特例が講じられるよう、必要な措置を講じるべきと考える。

また、自立的な地域SPC法人がエネルギー事業を経営し、現在、地域が系統電力

会社やガス会社に支払っている料金を収受し、地域経済循環に回していくことは、エネルギーの自立のみならず、地域の総合的な生活サービス産業の自立にも不可欠な要素であり、この観点からも制度改善が期待される。

このエネルギーシステムの整備については、様々な補助制度や固定料金買い取り制度もあるが、持続可能なシステムにするためには（すなわち、継続的に黒字が計上できるよう当初から過大な初期投資をしないためには）、政策金融機関などファナンスの支援を同時に行って、経営のガバナンスを効かせていくことが重要である。

6 最後に

緑環境や市街地環境という観点は、1919年制定の旧都市計画法から住宅用途と工業用途の分離の発想があること、現行の都市計画法及び建築基準法において、住宅などの建築物相互の相隣関係に伴う外部不経済を抑制するといった観点から、斜線制限などの土地利用規制が設けられていることなど、都市計画制度の中心テーマとなってきた。また、景観や歴史まちづくりという観点からも法制度は充実してきている。

しかし、緑環境や市街地環境、景観などについて、引き続き課題が残っている現在、再度、1919年の旧都市計画法制定時に、当時の内務省の先輩方が大蔵省との議論を徹底的に行って、土地増価税など様々な財源

措置の提案が退けられ、かろうじて制度を創設した「受益者負担金」制度が創設された歴史をもう一度思い出す必要があると考える。

都市計画の政策目的を実現するためには、単に土地利用規制などの制度を詳細化、精緻化するだけでなく、財源制度をもう一度政策立案の俎上に載せるべきと考える。

今回、筆者が提案した「都市計画基金」「都市計画負担金」「受益者負担金」などを踏まえ、都市計画を実現するうえでの財源制度について、政策担当者において議論を深めることを期待する。

また、エネルギー問題は、いわば国全体としてその根本的な対策が求められており、都市計画の制度としてもできる限りの対応を検討することを期待する。

(脚注)

- 1) http://www.mlit.go.jp/crd/park/joho/databas/e/t_kouen/pdf/01_h25.pdf
- 2) <http://www.city.osaka.lg.jp/toshikeikaku/page/0000263876.html>
- 3) <http://www.aij.or.jp/jpn/databox/2009/20090422-1.pdf>
- 4) 水島信『完 ドイツ流まちづくり読本』（鹿島出版会）では絶対高さ制限について疑問を呈している。
- 5) 東京都が、社会資本整備審議会に提出した資料においては、東京都は、総合設計の運用改善として、絶対高さ導入に伴い、タワー型を誘導しない制度案を要望している。<http://www.mlit.go.jp/common/000036501.pdf>
- 6) http://www.city.chiba.jp/toshi/toshi/keikaku/documents/takasa_henkou_h25.pdf
- 7) [http://www.city.sapporo.jp/ncms/reiki/d1w_reiki/425901010038000000MH/425901010038000000MH.html](http://www.city.sapporo.jp/ncms/reiki/d1w_reiki/425901010038000000MH/425901010038000000MH/425901010038000000MH.html)
[http://www.city.sapporo.jp/ncms/reiki/d1w_reiki/422901010025000000MH/422901010025000000MH.html](http://www.city.sapporo.jp/ncms/reiki/d1w_reiki/422901010025000000MH/422901010025000000MH/422901010025000000MH.html)

- 8) http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000025.html
- 9) <http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/keikan/pdf/keikan-shishin02.pdf>
- 10) http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/total_energy/pdf/stte_018.pdf
- 11) http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u60_05.pdf

(参考文献)

- 1) 「新都市 平成 27 年 5 月号」(都市計画協会)
- 2) 『都市公園法解説 (改訂新版)』(一般財団法人日本公園緑地協会)

- 3) 小野寺康『広場のデザイン』(彰国社)
- 4) 日本建築学会『成熟社会における開発・建築規制のあり方』(技報堂出版)
- 5) 日本建築学会『スマートシティ時代のサステイナブル都市・建築のデザイン』(彰国社)
- 6) 下田吉之『都市のエネルギーシステム入門』(学芸出版社)
- 7) 和田幸信『フランスの景観を読む』(鹿島出版社)
- 8) 後藤治ほか『都市の記憶を失う前に』(白揚社)
- 9) 石田頼房『日本都市計画の百年』(自治体研究社)