

論文の内容の要旨
「北米都市における裁量的開発審査制度に関する研究」

堀 裕典

研究の背景と目的

日本の都心部において、未だ多くのマンション紛争及び景観紛争が起こっており、地区の特性や個別敷地の状況に合わせた裁量的開発審査制度のあり方が問われている。これまでに、色彩や建築意匠等の誘導については様々な成果が報告されている一方で、財産権に関わる敷地計画、高さ、壁面後退等、建築形態の誘導は非常に困難であることが報告されている。アメリカの多くの都市ではゾーニングと特例許可の併用による開発許可制度の運用が行われているが、一部都市では、裁量的な幅を持つ開発協議を通じ、色彩や意匠に限定されない多様な開発誘導が行われている。一方、カナダの主要都市では、著しい人口増加による住宅の高密度化から日本と同様の建築紛争が起こっており、地区の特性に合わせた開発誘導を目的としたデザインレビュー制度が導入されている。近年、各都市で新しい都市計画関連制度が導入され、都心居住型高密度コンドミニアムが建設される等、北米の不動産動向も大きく変化していることから、本研究では、建築物の形態誘導を視点として、北米の都心インフィル型開発の裁量的審査事例を通じ、その運用実態と課題を明らかにし、裁量的開発審査制度設計の際の有用な知見を得る事を目的とした。

論文の構成

本研究では、序章にて日本の開発協議とこれまでの北米における裁量的開発協議制度及びデザインレビュー制度の課題の整理を行った。1章ではアメリカの人口上位100都市の開発許可制度の類型化を行い、プレ調査を行った上で、詳細調査を行うケーススタディ都市を選択した。2章ではマイアミ市、3章ではシアトル市を対象としてデザインレビューの運用と課題を明らかにした。4章ではカナダの都市計画及びデザインレビュー制度について整理し、トロント市の事例分析をおこなった。5章では、バンクーバー市での詳細な運用実態を明らかにした。

第1章：アメリカ主要都市における裁量的開発審査制度

アメリカの人口上位 100 都市から裁量的開発審査制度を持つ都市を選定後、市職員の負担やコストなどを勘案し、対象地区や審査主体等を視点として分類した結果、100 都市中、約半数が一般既成市街地でのデザイン審査及びデザインガイドラインを制定していた。デンバーでは、行政審査を基本とするが、地区アドバイザー委員会からの審査結果を尊重する仕組みがある。BID 地区ではデザインレビューが地域活性化手法として使われ、大規模事業は委員会での説明を義務化する等、規模に応じたプロセスが存在する。関連行政職員は 4 名であり、委員会と役割分担を行う事で、少ない職員でも運用可能である事が分かった。シンシナティでは、市中心部で市が財政的に関連する事業のみを対象とし、3 段階（企画段階、デザイン段階、最終段階）の審査が行われる。委員任期がなく、初期メンバーが大きな権限を持っているためデザインに偏りが見られるとも指摘されているが、専門家不足という課題もあり、人材やリソースに応じた制度設計が必要である。

第2章：マイアミ市旧条例 11000 における開発審査制度運用の実態と課題

旧条例による開発許可は、行政職員による部局内デザインレビューの後、大規模開発許可委員会が審査を行う裁量性の高いものであり、商業地区での高さ規制及び敷地統合規制の不在等の課題があったことやスポットゾーニング等の特例許可手法が乱用された結果、地区特性に合わない大規模開発が多く生まれてきた。都市計画規制に課題があった地区では、開発協議はほとんど機能しておらず、高さは上層部 1～2 階程度の削減が可能であったにとどまり、隣接する低層住居専用地域への影響をほとんど軽減させることが出来なかった。しかし、ゾーニングが適切に機能していた地区では、敷地計画や住戸配置等非常に効果的な開発協議が行われていた。デザインガイドラインは数頁の文字によるもので具体性にかけていたが、ケーススタディ事例から必ずしもそれが開発協議制度の課題であると断言できない事が分かった。新条例マイアミ 21 により、部局内デザインレビューは廃止され、開発許可にかかる時間とコストの削減は実現できたと言えるが、個別敷地での裁量的審査がなくなることで、画一的な街並みが出来上がる可能性があり、今後の継続的な調査研究が求められる。

第3章：シアトル市における総合土地利用審査とデザインレビュー制度

シアトル市では、環境審査、特例許可、デザインレビュー等を含めた総合的な土地利用審査が行われている。裁量的開発審査はデザインレビューの中で行われ、事前規定されたゾーニングとデザインガイドラインを基準とするが、個別敷地に合わせた開発を誘導する際、ゾーニングコードの緩和も効果的に使われているのが特徴である。デザインレビュー委員会は専門家市民により組織され、最終決定は都市計画局長が担保する仕組みとなっている。公開ミーティング、審査レポートの公開・送付、パブリックコメント、追加可能なミーティングなど、意見徴収の機会が多く、不服申立機関への上訴も可能であり、市民主体の裁量的開発協議制度となっている。実際の運用では、近隣商業用途地域等、比較的規制が緩く4階～6階建が許容される地区での課題が多く、協議による形態誘導に関しては1～2階程度、セットバック2～3mのボリューム削減が可能であった。デザインレビューと連携した樹木保全制度では、欠損分容積補填のための規定緩和による周辺への影響が大きく、新たな課題であることがわかった。

第4章：カナダ主要都市における裁量的開発許可とデザインレビュー制度の概要

カナダは、アメリカに比べ州の権限が大きく、自治体が独自の制度を作りにくい事や、不服申立ては州機関に上訴する事等、自治体の権限が限定されている。デザインレビュー制度に関しては、近年、多くの主要都市で導入されており、その際にトライアル期間を設けていた事が特徴である。トロント市では、地域の既存特性に合わない大規模開発が多く行われ、住民との紛争事例が見られるようになってきたため、2007年に専門家市民アドバイザーボード型のデザインレビューが導入された。当初は順調に運用されていたが、近年、州裁定機関に上訴されトロント市が敗訴した。この観点からも最終決定権は未だ州が持っており、市民の意向に沿わない開発であっても容易に許可されてしまうという大きな課題が存在する。審査は、事業者や委員の負担も考え2回を限度としている。委員はボランティアであるため出席義務が無く、委員の欠席等、物件ごとの公平性という点では問題があるが、あくまでアドバイザーボードであるため、透明性確保という意味合いが大きい。一方このシステムは1名の担当市職員のみによって運営されており、今後対象地区が市全域に拡大される事を考えれば、マンパワーの面で課題が残されている。

第5章：バンクーバー市における裁量的開発許可制度の運用実態とその課題

アーバンデザインや環境審査のみならず容積移転ボーナスについても開発許可委員会の中で裁量的に協議される。容積移転制度では飛び地移転も可能であるが、最大移転容積割合が厳密に事前規定されている。ダウンタウンやその周辺の大規模開発は、開発許可委員会が最終決定権を持ち、アーバンデザインパネル等様々な委員会からの助言を受け、開発許可を発行する。市民参加は、委員会ミーティング、レポート、公告に対する返答という手段があり、最終的に開発許可委員会の報告書として纏められ再度公開される。バンクーバー市の都市計画制度の特徴として、小規模開発についてはゾーニングとデザインガイドラインに基づいた、行政職員の厳格な審査が行われるが、大規模開発に関しては開発許可委員会等の議を経る事となり、敷地の状況に合わせたテーラーメイドなゾーニングが作られるなど、非常に裁量性が高い。協議における形態誘導については、眺望確保という視点からタワー位置の調整が行われ、13mの高さ削減、10㎡の標準階床面積の削減が行われた事例や住民の意見により7階建が5階建に変更された近隣商業地区の事例等、地区の要望に応じた形態誘導が行われていた。一方、容積移転制度については容積バンクの未使用容積が多く残るなど、運用上の課題も明らかとなった。

本論文の結論

北米においても都心部及びその周辺における高密度高層住宅化が進んできており、インフィイル型の建築更新時において事業者と市民との軋轢が生まれてきている。特に、事前確定基準が緩く設定されていた商業・近隣商業用途地区において課題が多く、裁量的協議と他制度の併用により調整が行なわれている。開発協議によるバンクーバーでの大幅な建築ボリューム削減は厳格な事前確定型形態規制と容積インセンティブにより可能となるものであり、シアトルの中層住宅に対する開発協議は、市民の活動基盤が既に存在する地区においては、効果的に機能する制度であると考えられる。早期の敷地計画・ボリューム検討段階での協議は必須であり複数のボリュームスタディが提示されるシアトル型協議は効果的ではあるが、コスト面からはトロントのように審査回数の限度を2回とする事が望ましい。高さ規制を段階的に厳格化出来れば、周辺環境に合わせた良好な開発に対しインセンティブを与えるバンクーバー型手法が可能になるであろう。専門職員の少ない都市では、審査委員会を専門家市民に任せ、ガイドラインを条例化し行政職員は事務作業のみを行う形を取ることが望ましい。市民参加については、協議結果を近隣住民に送付することやインターネットで公開することで、公聴会に参加できない市民からの意見徴収が可能となり、開発許可プロセスの透明性確保にもつながると考えられる。