

Ⅲ. 新たな建物高さ誘導手法導入の基本的考え方

Ⅱで整理した目的を踏まえ、葛飾区における新たな建物高さ誘導手法導入の基本的考え方を次の項目で整理を行う。

1. 新たな建物高さ誘導の手法
2. 導入する範囲
3. 導入する高さ誘導区分
4. 絶対高さ指定値の考え方

葛飾区においては先に述べたように5階建て以下の建築物が約99%を占め、全体的に低層なまちなみを形成しており、そのほとんどが戸建て住宅をはじめとする1階から3階建ての建築物で占められている（1階～3階で全体の96.0%）。

なお、建築基準法第55条において、それぞれ10m及び12mの絶対高さ誘導が設けられている第一種及び第二種低層住居専用地域については、既に良好な住環境の形成を誘導していることから、第一種及び第二種低層住居専用地域については、この検討から除外するものとする。

また、都市計画法第9条第18項の「高度利用地区」は、都市計画で高度利用を図ることを目的に指定された地域地区であるため、同様にこの検討から除外するものとする。

1. 新たな建物高さ誘導の手法

- 全区的に高度地区の指定による絶対高さ誘導の導入を図る
- 今後、必要に応じて地区計画を導入し、地区特性に応じた高さ誘導を柔軟に行う
- 景観的要素の強い誘導は、景観面でのルール化（景観法等）を検討する

●全区的に高度地区の指定による絶対高さ誘導の導入

- ・新たな高さ誘導の導入は、次に示す理由により、近年他都市において導入が進んでいる都市計画法第9条の高度地区における絶対高さ誘導を全区的に導入することが適切と考えられる。

○都市計画マスタープランにおいて示されているメリハリのある都市構造の実現を図るため、新たな高さ誘導導入の要請は局所的でなく、全区的なものである。

○法的な規制力の強い制度が求められる。

○既に導入されている北側斜線規制の高度地区の延長上で捉えられる。

- ・この場合、既に指定されている高さの最高限度を定めている柴又帝釈天周辺の10m第二種高度地区、10m高度地区及び16m高度地区並びに地区計画、風致地区による高さ誘導については、その規制を優先するものとする。

<注>北側斜線高度地区の扱いについて

- ・これまでの北側斜線制限の高度地区は、住環境保全面等で一定の役割を果たしてきており、今後の絶対高さ誘導を導入した際においても、他の都区部の先行事例と同様に北側斜線を併用するものとする。
- ・ただし、先行する都区部の事例によれば、これまで北側斜線制限の高度地区が指定されていなかった地区において絶対高さ誘導を導入する場合は、原則として北側斜線制限は導入せず、絶対高さ誘導のみとしていることから、葛飾区においても、高度地区が指定されていない下記の区域は絶対高さ誘導のみとする。
 - 商業地域全域
 - その他一部の区域（西新小岩1丁目の第一種住居地域、西新小岩2丁目の準工業地域、蔵前橋通り沿道の近隣商業及び準工業地域）
- ・また、延焼遮断帯の形成により、災害時の避難路の安全を確保し、土地利用の増進を図る点から、既に最低限高度地区が導入されている幹線道路沿いの沿道地区（水戸街道、環状7号線、奥戸街道、平和橋通り）では、最低限高度地区に北側斜線を導入することにより建築計画上齟齬が生じる恐れがあることから、絶対高さ誘導のみとするを基本とする。

●今後、必要に応じて地区計画による地区特性に応じた高さ誘導を図る

- ・一方、特徴的な歴史的・文化的景観の保全のため、建築物の最高限度を地区計画を用いて周辺地区の一律的な絶対高さ誘導よりも厳しい値で定めることが考えられる。（なお、柴又帝釈天周辺では絶対高さ高度地区を限定的に適用している）
- ・この場合は、地区住民の合意のもとに部分的に厳しい高さ制限を地区計画、景観法の景観地区などによって定めていくものとする。
- ・また、上記とは逆に、地区計画で定めた公共施設整備等の一定の地域貢献や環境貢献を満たせば、絶対高さ誘導を超えて建築し、拠点形成を推進する観点も必要である。
- ・このため、高度地区による絶対高さ誘導を一律に定めるものの、特別な地区については地区計画等により高さ制限の強化もしくは緩和を柔軟に適用することを考えるものとする。

●景観的要素の強い地区については景観面でのルール化を検討する

- ・先に述べた都市計画マスタープランにおける「景観まちづくりの方針」における景観軸、景観拠点については、高さのみならず、建築物の色彩、デザイン等のより景観的要素が多く含まれたコントロール手法が求められる。
- ・このため、景観軸や景観拠点における景観面のコントロールは、都市計画マスタープランにおいても位置付けているように、景観法に基づく景観計画の策定や景観条例の制定などを通じて行うものとする。

以上により、以降の検討では高度地区の絶対高さ誘導について行うものとする。

2. 導入する範囲

- 現行で北側斜線型高度地区が適用されている区域については、北側斜線を適用しつつ、新たに絶対高さ誘導を導入する
- 現行で北側斜線型高度地区が指定されていない商業地域全体及び最低限高度地区指定のある幹線道路沿道地区等については次のように考える
 - 商業地域については次の2案を検討する
 - 1) 案1
高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域については導入しない
 - 2) 案2
高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域も含め区全体に導入する
 - 最低限高度地区指定のある幹線道路沿道地区は新たに絶対高さ誘導を導入する
 - 上記以外で現在高度地区が指定されていない地区は、絶対高さ誘導のみを導入する

(1) 絶対高さ誘導の鉄道駅周辺の面的な商業地域への導入検討にあたっての基本的条件

現状として北側斜線型高度地区が導入されていない商業地域への絶対高さ誘導を検討するにあたっての基本的条件を整理すれば次のとおりである。

○都市計画マスタープランの土地利用方針の実現を図る

- ・改定した葛飾区都市計画マスタープランにおいては、その将来都市構造を「並立する各拠点とそれらをネットワークで結び、有機的に連携させる」という基本的な考え方に基づき、「分節型・多核連携型の都市構造」としている。
- ・これを受けた土地利用の方針では、「コンパクトなまちづくりの実現」を図るとして、「土地の有効・高度利用を図る地区と、ゆとりある土地利用を図る地区とのメリハリをつけた市街地形成を図る」とし、<広域拠点型商業・業務・サービス系地域>では「土地の有効・高度利用を図りながら、広域的な商業・業務機能の集積を誘導する…」、<地域拠点型商業・業務地域>では「都市基盤の整備状況や敷地条件に合わせて、高層又は中層の建物を誘導します」としている。
- ・このため、こうした都市計画マスタープランにおける方針を踏まえた検討が必要である。

○鉄道駅周辺地区における質の高い拠点形成の推進を図る

- ・東京都基準地価格による商業地の地価水準をみると、葛飾区などの区部東部地域の地価水準が相対的に低いことが分かる。(図Ⅲ-2-1 参照) また、用途地域区分の商業地域における地価を葛飾区と隣接する江戸川区及び墨田区の駅周辺地区と比較すると、全体的にやや低い水準にあることが推測される。(表Ⅲ-2-1 参照)
- ・また、本調査で実施した関連業界のヒアリング調査においては、商業地域への導入検討

にあたって、葛飾区の競争力強化につながるような方向で検討して欲しいとする要請があった。

- ・以上のことから、鉄道駅周辺地区においては、駅周辺地区のまちの価値を高め、また地区間競争に打ち勝つことの出来る質の高い拠点形成を推進することが必要である。



図Ⅲ-2-1 商業地 平均価格マップ（平成 22 年地価調査）

出典：東京都基準地価格（平成 22 年）（東京都HPより）

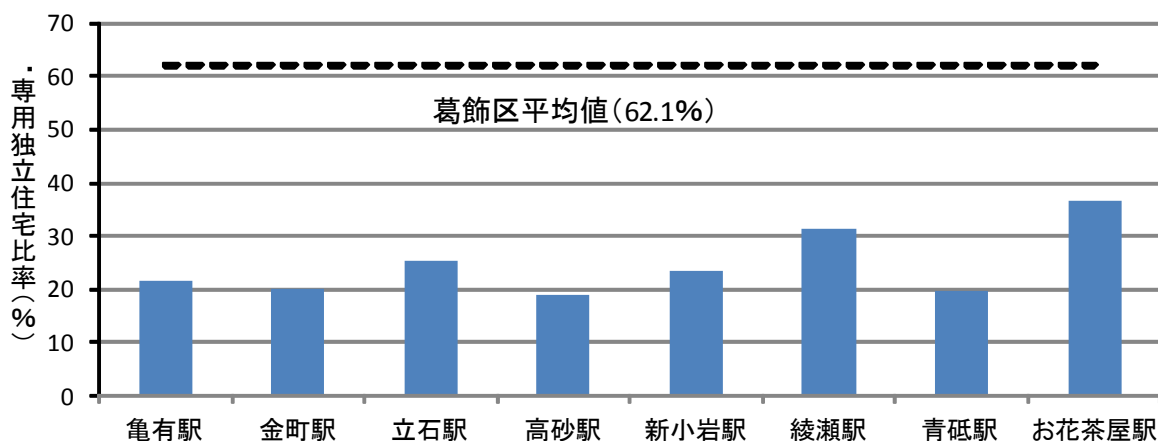
表Ⅲ-2-1 商業地域における隣接区との地価の比較

区	地番	千円/㎡	鉄道駅との距離
墨田区	亀沢1-2-6	660	地下鉄両国 80m
	緑1-9-3	472	地下鉄両国 250m
	千歳3-8-5	532	地下鉄森下 230m
	江東橋1-5-7	843	JR錦糸町 380m
	東駒形3-9-7	548	地下鉄本所吾妻橋 190m
	文花3-131-8	380	東武小村井 110m
	東向島2-11-16	419	東武曳舟 350m
	石原2-17-14	525	地下鉄両国 750m
	京島3-20-10	378	京成曳舟 520m
	東向島2-78-11	415	東武曳舟 330m
	墨田3-178-8	380	東武鐘ヶ淵 160m
	緑2-15-14	574	地下鉄両国 500m
	業平1-6-6	612	京成押上 270m
	平均値	518	
江戸川区	北小岩2-530-2	400	京成小岩 90m
	東瑞江1-52-3	675	地下鉄瑞江 70m
	西葛西6-15-28	1180	地下鉄葛西 駅広接面
	中央1-1365-2	335	JR新小岩 1600m
	西小岩1-1958	675	JR小岩 270m
	中葛西3-37-4	707	地下鉄葛西 100m
平均値	662		
葛飾区	立石4-560-4	517	京成立石 70m
	新小岩2-1268-3	550	JR新小岩 160m
	柴又7-1591-4	328	京成柴又 160m
	亀有3-643-2	475	JR亀有 230m
	東金町1-2136-43	460	JR金町 250m
	亀有5-106-5	395	JR亀有 240m
	青戸3-36-1	439	京成青砥 180m
	お花茶屋1-525-6	354	京成お花茶屋 280m
平均値	440		

東京都基準地価格
（平成 22 年）

○商業地域内は高度利用がなされており、独立専用住宅の率も低い

- ・商業地域における6階以上の建物棟数割合は5.8%であり、第一種及び第二種低層住居専用地域を除く区域における6階以上の建物棟数割合の1.1%を大きく上回っており（表I-1-5、表I-1-10）、特に亀有駅、新小岩駅周辺地区等では1割近くが6階以上であり、既に高度利用がなされていることが分かる。一方、500㎡以上の敷地面積割合をみると、商業地域は全体の7割以上が1,000㎡未満であり、小規模であることが特徴である。（図V-2-5参照）
- ・一方、商業地域内の住環境に配慮することが求められるが、商業地域における建築紛争相談件数は33件（平成18年度～22年度）で、準工業地域に次いで2番目に多い地域であり、その発生場所は亀有地域に集中し、他地域ではあまりない状況である。（表I-1-25参照）
- ・また、鉄道駅周辺の面的な商業地域の独立専用住宅の建物棟数割合は2割～3割程度であり、区全体平均の62.1%を下回っている。（図II-2-2参照）
- ・以上により、商業地域内における現在の市街地の状況を踏まえた検討が必要である。



図III-2-2 鉄道駅周辺の面的な商業地域における独立専用住宅の棟数比率

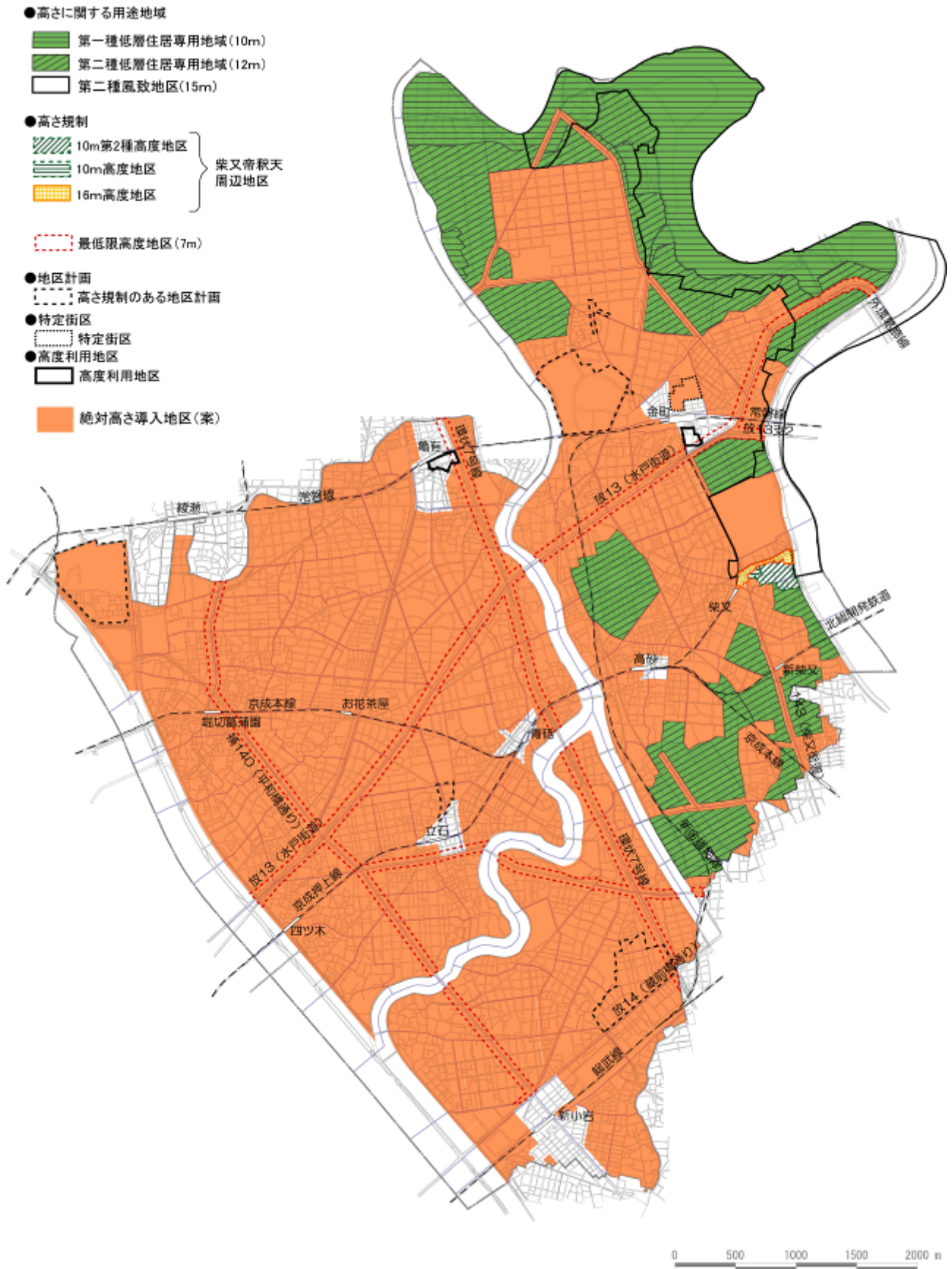
(2) 商業地域における導入のケースとその比較

以上のような条件を踏まえ、前述したように絶対高さ誘導の商業地域への導入範囲を次の2案で検討する。

1) 案1

高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域については導入しない

- ・都市計画マスタープランの土地利用方針図において広域拠点商業・業務・サービス系地域として位置づけられている駅周辺（亀有、金町、高砂、立石、新小岩）及び隣接区とのバランスを考慮し綾瀬駅周辺と広域的な拠点形成を図っていく青砥駅周辺を面的商業地域とし、これらの区域には絶対高さ誘導を導入しないとする案である。
- ・なお、商業地域を除外する場合は、用途地域上の商業地域全て、鉄道駅に近接する商業地域の商業地域などが考えられるが、一体的な拠点形成が可能な地区としての観点から図III-2-3に示す地区とした。



図Ⅲ-2-3 案1による導入区域

2) 案2

高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域も含め区全体に導入する

- ・ 1) で除外した鉄道駅周辺の面的な商業地域も含め、区域全域に絶対高さ高度地区を導入しようとするケースである。

3) 案1と案2の絞り込み方法と両案の比較

- ・ 以上のように、本調査では商業地域の取り扱いから、高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域については導入しないケース（案1）と高度地区の絶対高さ誘導を、鉄道駅周辺の面的な商業地域も含め区全体に導入するケース（案2）の2案を検討するものである。
- ・ 本調査結果に基づき、平成24年度においては広く区民の意見を聴くためパブリックコメントが予定されている。商業地の取り扱いについては、居住者、土地所有者、地元民間事業者等の主体それぞれにより利害を異にすることが予想されるため、パブリックコメントにおいても2案を併記したもので提示し、区民の意見を踏まえつつ、絞り込んでいくものとする。
- ・ 2案の比較を、〈まちづくり的側面〉と〈経済的側面〉の2つの面から、主にメリット面で比較すると次のように示される。

表Ⅲ-2-2 案1、案2の比較（メリット面について）

	案1 絶対高さ誘導を鉄道駅周辺の面的な商業地域に適用しない	案2 絶対高さ誘導を面的な商業地域も含め区全体に適用
両案における誘導のポイント	駅周辺の面的な商業地域においては、 <u>現状の都市計画のままとし、絶対高さの規制を導入しない。</u>	駅周辺の面的な商業地域においても指定する絶対高さの範囲内での開発が原則である。ただし、 <u>周辺市街地環境の改善に資する開発の場合は高度地区の運用（特例）により絶対高さ指定値の緩和が認められる。</u>
まちづくり的側面	駅周辺では、都市機能の強化や防災性の向上、駅前の賑わい形成などが求められており、高度地区を導入しない方が、より自由な市街地の更新につながる可能性を持つ。	絶対高さ誘導に伴う特例の適切な運用を図ることにより、駅前地区のまちづくりの各側面において寄与する可能性を持つ。 ○歩道状空地や敷地内緑化等による潤いやゆとりの向上 ○水害に強いまちづくりに貢献する建築物（注）の誘導等により防災性が強化
経済的側面	経済情勢が低迷し、今後の先行きが不透明である中では、高度地区を導入しない方が、特例の適用を求めることなく建築計画をたてることができる。	特例の適切な運用により、優良な民間開発の誘導が可能となり、長期的な視点から質の高い街として、駅前地区の経済的な価値を高める可能性を持つ。

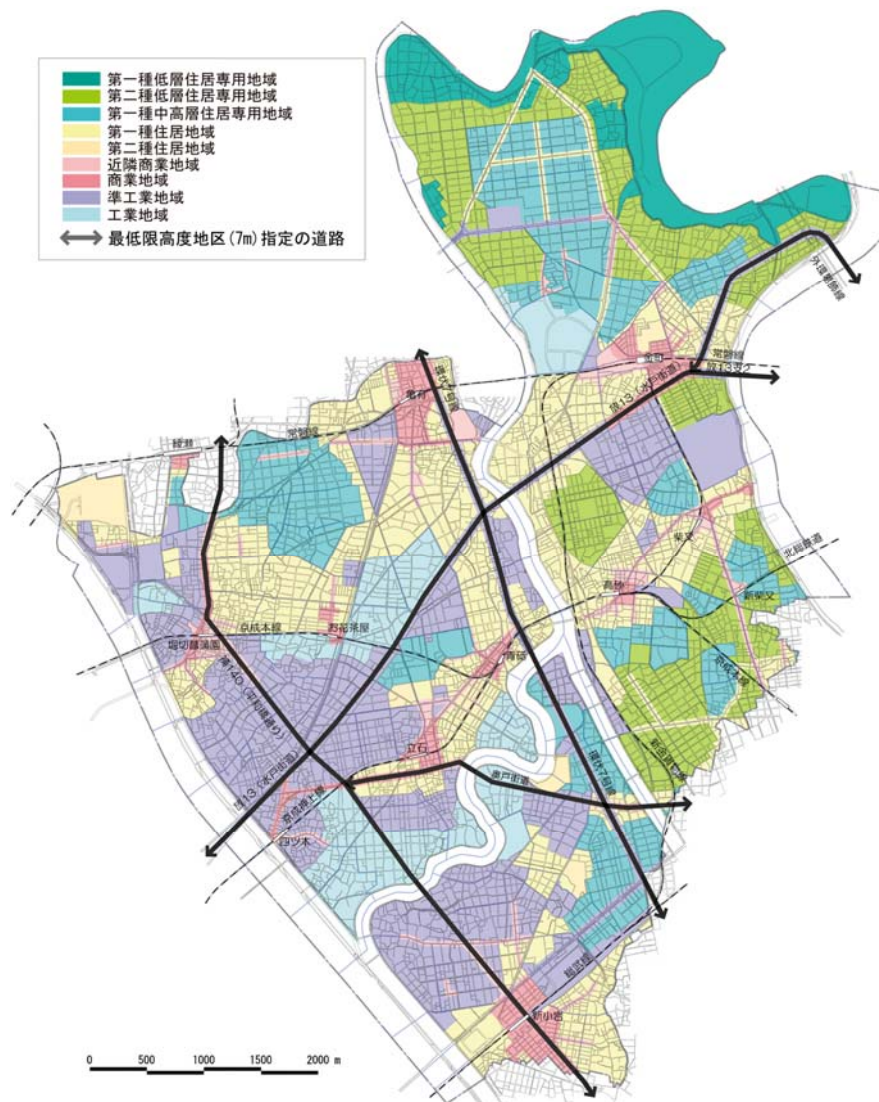
（注）洪水、高潮、津波等に対して、建築物の中高層部において近隣住民の避難スペースを確保し、かつ水害による浸水等においてもライフラインが確保できる設備を有する建築物。

(3) 最低限高度地区に指定されている幹線道路沿道の絶対高さ誘導の導入について

現状として北側斜線型の高度地区が適用されていない最低限高度地区（都市防災不燃化促進事業により最低限高度地区が指定された）に指定されている幹線道路沿い区域は、次の理由により絶対高さ誘導を導入するものである。

- ・沿道の突出した建築物による内側住宅地環境への影響の軽減化、沿道の景観形成（スカイラインの統一等）、が求められる。
- ・また、沿道地区とその内側地区との開発規模格差の解消等からも最低限高度地区に指定されている幹線道路沿道においても適用していくことを考える。

なお、最低限高度地区が導入されている幹線道路沿道地区の特に開発ポテンシャルの高い主要駅周辺の沿道においては、ある程度の高さにより既に都市景観が形成されている区域がある。このため、これらの区域についての高さ指定値の設定に当たっては現在形成されている都市景観を踏まえた設定を行うものとする。



図Ⅲ-2-4 最低限高度地区に指定されている幹線道路沿道（用途地域図ベース）

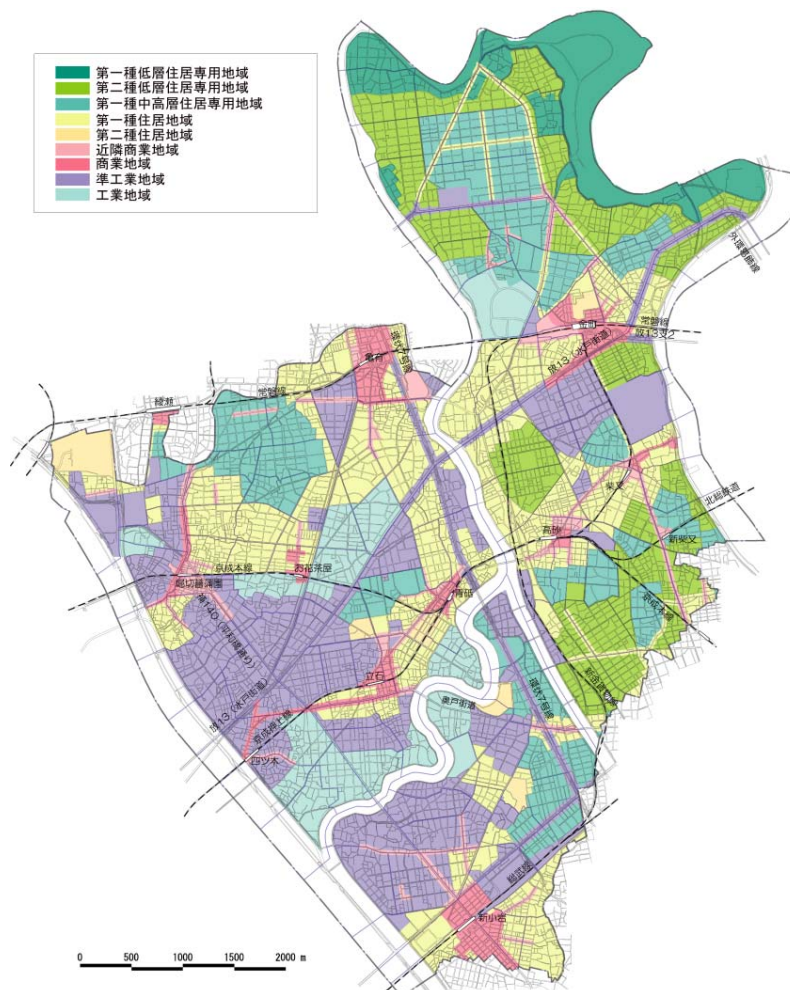
(4) その他、現在高度地区が指定されていない地区における扱いについて

商業地域以外において高度地区が現在導入されていない地区（西新小岩一丁目の第一種住居地域、西新小岩二丁目の準工業地域、蔵前橋通り沿道の近隣商業及び準工業地域）については、絶対高さ誘導のみを導入する。

3. 導入する高さ誘導区分

都市計画の用途容積の区分で考える

- ・現状の北側斜線型高度地区は用途容積の区分が基本になっているとともに、東京都区部において既に導入されている高度地区の絶対高さ誘導の高さ誘導区分は全て用途容積区分によるものであり、実際の絶対高さ誘導の線引きを行う際にも明確な区分である。
- ・また、設定した高さ指定値を超える建築物の扱いについても容積率の活用がひとつの判断材料になることから分かり易い区分である。
- ・他都市の事例では用途容積区分に関わらず個別に指定しているケースがあるが、本区の場合、柴又帝釈天周辺の景観に配慮するため 10m第2種高度地区、10m高度地区、16m高度地区が既に指定されている。
- ・以上の点から、葛飾区における絶対高さ誘導を導入する区分は、用途容積による区分とすることが適切である。
- ・なお、絶対高さ誘導を越える中高層の集合住宅団地を形成している地区については、特例により配慮していくものとする。



図Ⅲ-3-1 用途地域図（再掲）

4. 絶対高さ指定値の考え方

・原則として、標準的な建築計画に対して容積率を活用できることが可能な指定値を指定する考え方とする。

- ・葛飾区における建築物の高さの現状は、建築基準法第 55 条による絶対高さ誘導のある第一種及び第二種低層住居専用地域を除く住居系用途地域及び工業系用途地域のほとんどが5階建て以下であることから、全体として低中層の市街地環境を守ることを基本に絶対高さ指定値を設定することが適切と考えられる。
- ・一方で、中高層建築物が比較的多く見られる工業系用途地域においては、中小工場が存続し葛飾区の経済的基盤を担っていることから、都市計画マスタープランにおいても「住工調和型地域」としての市街地形成を図っていくものとしている。こうした地域等において厳しい絶対高さ指定値により土地の資産価値を低下させる実質的なダウンゾーニングを行うことは現実的でなく、少なくとも指定容積を活用できる高さ指定値が最低限度求められるものと言える。
- ・また、絶対高さの高度地区を導入すれば、既存不適格建築物が生ずることとなり、この数が多いほど合意形成に時間を要することとなる。
- ・このため、葛飾区における高さ指定値の基本的考え方は、現状の低中層の市街地環境を守ることを基本としつつ、標準的な建築計画に対して容積率を活用できることが可能な指定値を指定する考え方とする。

表Ⅲ-4-1 葛飾区における用途別階数別建物棟数

	住居系 用途地域	(%)	近隣商業 地域	(%)	工業系 用途地域	(%)
低層建築物(1~2階)	37,392	81.8%	3,821	71.2%	27,817	79.0%
中層A建築物(3~5階)	8,091	17.7%	1,459	27.2%	7,001	19.9%
小計	45,483	99.5%	5,280	98.4%	34,818	98.9%
中層B建築物(6~10階)	199	0.4%	78	1.4%	324	0.9%
高層建築物(11~19階)	27	0.1%	10	0.2%	78	0.2%
超高層建築物(20階以上)	0	0.0%	0	0.0%	1	0.0%
合計	45,709	100.0%	5,368	100.0%	35,221	100.0%

(注) 一低層、二低層、商業地域を除く

《参考：絶対高さ指定値の考え方》

表Ⅲ-4-2 絶対高さ指定値の考え方

	指定値の考え方	利点	問題点	類似事例都市
タイプ1	現状の高さをもとに、全区的に緩やかな指定値を指定する考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・超高層マンション等特に突出する建物を規制する効果はある ・既存不適格建築物を出さないタイプであることから、合意形成が容易 ・原則的に緩和措置はなくシンプルである 	<ul style="list-style-type: none"> ・現状より高い建物を規制するため、現状の景観や住環境の改善には直接結びつかない ・大規模敷地での高層建築により建築紛争が起こる恐れがある（目黒区） 	<ul style="list-style-type: none"> ・世田谷区 ・目黒区（当初）
タイプ2	原則として指定容積率が充足し、無理のない建築計画が可能な値を指定する考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・景観形成、住環境の保全に一定の効果がある ・指定容積率を充足することが基本であることから、合意形成上有利である 	<ul style="list-style-type: none"> ・指定値によっては、既存不適格建築物が多く発生する恐れがある 	<ul style="list-style-type: none"> ・新宿区 ・練馬区 ・目黒区（改定後）
タイプ3	現状の高さにとらわれずに全体的に厳しい指定値を指定する考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・現状よりもより中低層の街並みが形成される ・歴史的都市景観の保全には有効（京都市等） ・緩和措置と組み合わせることで、地域貢献等を引き出しながら計画的な高さ誘導を行うことが出来る（横浜市等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市マスが目指す駅周辺地区の高次都市機能集約による拠点形成の実現にはつながらない（緩和措置との組み合わせが必要） ・既存不適格建築物が大量に発生する恐れがある→合意形成が困難 	<ul style="list-style-type: none"> ・京都市 ・横浜市