

第1章 東京の都市計画の変遷

1 都市計画法令の変遷

明治5年の銀座の大火を契機として、明治政府は不燃都市化の布告を出して銀座に西欧風のレンガ街を造りました。日本における最初の近代的都市づくりでした。その後明治21年に、日本における都市計画法制の原点である「東京市区改正条例」が制定されました。日比谷公園や皇居の堀端の道路等は、この当時の市区改正事業の遺産です。

大正8年になって、東京市区改正条例が廃止され、「都市計画法」が制定されました。その後、大正12年の関東大震災による帝都復興事業が実施され、大規模な土地区画整理事業を行い、被災した市街地の相当な区域が都市計画の手法によって整備されました。地下鉄も東京に初めて建設され、昭和2年に浅草・上野間が、昭和9年に上野・新橋間が、昭和14年に新橋・渋谷間が、それぞれ完成しました。

その後も都市計画の策定と事業が行われていましたが、太平洋戦争の激化に伴い、これらの事業は全て中止され、終戦を迎えることになりました。

戦後、昭和21年9月、政府は、戦災復興のための「特別都市計画法」を制定しました。戦後の東京再建の第一歩が、この法律に基づいた復興土地区画整理等の東京特別都市計画によって行われました。そして昭和25年6月には、首都東京の建設を国家事業とするため、「首都建設法」が制定されました。しかし、この法律は、東京における市街地の郊外への伸展及び巨大化の趨勢に十分対処しきれなくなり、昭和31年4月に首都圏という広域的観点から整備しようとする「首都圏整備法」が誕生しました。

その後、東京都では、都市計画の全面的な改定を進め、昭和32年には公園・緑地の都市計画の改定を行い、昭和34年に高速道路の都市計画を、昭和37年に高速鉄道（地下鉄）の都市計画を、それぞれ改定しました。

第1-1図



震災復興事業計画図

第1－2図



復興都市計画一覽図

が開かれました。

また、昭和23年以来区部周辺に指定されていた緑地地域は、区画整理事業によって、良好な住宅地として総合的に開発するという方針の下に、昭和44年5月に廃止されました。

2 新「都市計画法」の制定

戦後の混乱を経て、昭和30年代から高度経済成長が始まりました。この高度経済成長に伴い、人口及び産業が大都市地域に集中し、その結果、都市及び都市周辺部において土地利用の混乱が見られるようになってきました。

また、市街地が周辺地区へ無秩序に広がるスプロール化の傾向により、通勤難、住宅不足、公害など、大都市問題の重要性についての認識が高まってきました。そのようなスプロール化を防止し、良好な都市水準を確保しつつ望ましい都市形態を実現するために、計画的な土地利用を行うことが必要であるとして、昭和43年6月に新都市計画法が公布され、翌年6月に施行されました。

新都市計画法の特徴は、第一に、戦後の地方自治の流れを受けて都市計画の決定権を都道府県

また、街路計画については、昭和39年2月に環状6号線・荒川に囲まれた区域について改定を行い、この区域以外の街路計画についても、昭和41年7月に改定を行い、現在のような都市計画の街路網が決まりました。これに伴い、用途地域、防火地域、空地地区等の地域地区についても改定を行いました。

昭和25年5月に制定された「建築基準法」が昭和38年1月に一部改正され、初めて区部に容積地区が指定されました。その目的は、オープンスペースを確保した市街地の形成と、過度に集中した人口と都市施設とのアンバランスを是正し、合理的な土地利用計画を立てることにあり、超高層建築物の出現の道

及び市町村に移譲し、更に住民参加手続を加えたことです。第二の特徴は、スプロール化防止の方策として都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区域区分し、市街化区域は、既に市街地を形成している区域及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする一方、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域としたことです。さらに、第三の特徴は、区域区分を担保するために開発許可の制度を設け、市街化調整区域では原則として、自ら必要な公共施設を整備して市街地を計画的に開発するもののみを例外的に許可し得るとしたことです。

3 都市計画法及び建築基準法の改正

都市計画法は、昭和 44 年の施行以来、諸情勢の変化に対応し、毎年のように一部改正が行われてきました。昭和 45 年 6 月に都市計画法及び建築基準法の一部改正が行われ、用途の純化と土地の高度利用の促進を図る目的として、用途地域が従来の 4 地域から 8 地域となり、あわせて建築物の形態規制について建築物の高さの制限を原則として廃止し、容積率及び建蔽率は共に用途地域に組み込まれました。

昭和 50 年代に入ると、経済の安定成長への移行により、都市への人口流入も緩和し、地方定住化傾向が強まりました。こうした中で、住民の都市計画に対する要求は、より身近なまちづくりへとその力点が移っていき、昭和 55 年には住民にとって最も身近な自治体である市町村が決定権者となる「地区計画制度」が創設されました。地区計画は地区レベルのきめの細かい計画であり、また、計画の実現のための手段も届出及び勧告制という比較的柔軟な方策を導入して、その後の規制緩和及び誘導的都市計画の展開の発端となった画期的な制度です。

また、同じく昭和 55 年、既成市街地の高度利用の要請に適切に対応するため、「都市再開発法」の改正により東京、大阪など一定の都市を含む市街化区域について、都市再開発方針（市街地再開発事業、土地区画整理事業等を含む既成市街地の再開発のプログラム）を「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」に定めることが義務付けられました。

東京都では、民間活力の活用への期待や実際の投資意欲も高まってきたことから、市街地再開発事業、土地区画整理事業等の各種事業の効果的な実施及び民間建築活動の適切な誘導を図るため、昭和 61 年 11 月、再開発のマスタープランとなる「都市再開発方針」を決定しました。

昭和 60 年代に入ると、安定成長期における社会経済情勢の変化に伴い、都市の枢要部に位置する工場や鉄道操車場が移転・廃止されたことにより、まとまった規模の低・未利用地が発生するようになりました。これらの土地を有効に活用し、地域の実情に即した再開発の推進と魅力ある都市空間を形成するため、昭和 63 年に「再開発地区計画制度」が創設されました。

また、平成 2 年に都市計画法及び建築基準法が改正され、地区計画を拡充して「用途別容積型地区計画制度」を取り入れるとともに、「住宅地高度利用地区計画制度」及び「遊休土地転換利用促進地区制度」が新たに創設されました。

平成 4 年には、総合的な土地政策の一環として、都市計画法及び建築基準法の見直しが行われ、

大幅な改正が行われました。この改正では、①用途地域の見直し（適切に住環境の保護を図るため、従来の用途地域 8 種類を 12 種類に細分化するとともに、特別用途地区の拡充を図る。）、②誘導容積制度の創設、③市町村の都市計画の基本的な方針の創設、④地区計画制度の拡充、⑤開発許可制度の改善、⑥都市計画区域以外の区域における建築制限の合理化、⑦木造建築物に関わる制限の合理化等が設けられました。

この改正に伴い、平成 8 年 5 月に、新たな用途地域等が決定されました。

また、平成 7 年 1 月、関西地方に多大な人的及び物的損害を与えた「阪神・淡路大震災（兵庫県南部地震）」が発生しました。平成 7 年 2 月に、この震災による被災市街地の本格的復興のため、また、今後大規模な災害が発生した場合にも即時に対応できるよう「被災市街地復興特別措置法」が制定され、都市計画として「被災市街地復興推進地域」が創設されました。

さらに、大規模地震時に市街地大火を引き起こすおそれなど、防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進することを目的として、平成 9 年 5 月に「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」が制定され、都市計画として防災街区整備地区計画が創設されました。

また、平成 9 年 6 月には、大都市地域の都心地域等において、高層住宅の建設を誘導することにより、職住近接の都市構造を実現し、良好な都市環境の形成を図ることを目的として、「高層住居誘導地区」が創設されました。

平成 10 年 11 月には、地域の特性や実情に応じたまちづくりを推進するためには、市町村がその創意工夫の下に、住民の意向も踏まえつつ、多様なニーズに応じた柔軟な対応ができることが望ましいという観点から、「特別用途地区」の多様化（11 種類に限定されていた類型を廃止）が図られました。また、地方分権を先取りして都市計画法施行令が改正され、都道府県の定める都市計画の範囲等が縮減されました。

平成 12 年 4 月には、地方分権の一環として、都市計画法の改正が行われました。この改正では、①都市計画区域の指定、都市計画の決定等、地方公共団体の行う都市計画に関する事務を自治事務とする、②都道府県において定める都市計画については国の認可を廃止し、同意を必要とする協議とする、③市町村が定める都市計画については都道府県知事の承認を廃止し、同意を必要とする協議とする、④市町村における都市計画審議会の法定化（この議を経れば、都道府県都市計画審議会の議を経ることを不要とする。）等の分権が行われました。

4 改正「都市計画法」の制定

都市計画制度は、新「都市計画法」の制定以来、諸情勢の変化に対応し、逐次部分改正が行われましたが、制度の根幹部分については制定時の枠組みがそのまま維持されてきました。

しかし、新「都市計画法」が施行されてから 30 年以上が経過し、その間に、都市への人口集中の沈静化やモータリゼーションが進展するなど、都市を取り巻く社会経済状況は大きく変化しま

した。

このような状況を踏まえ、都市計画制度を、今日の安定・成熟した「都市型」社会に対応し、地方公共団体、とりわけ区市町村が主体となって地域の課題に的確に対応できる柔軟性と透明性を備えた使いやすい制度とするために、都市計画制度全般にわたって大幅な見直しが行われ、平成 12 年 5 月に改正「都市計画法」が公布され、平成 13 年 5 月から施行されました。

この改正の主な内容としては、①全ての都市計画区域について「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」を定めることの義務化、②都市計画の案を縦覧に供する際に理由書を添付することなど、都市計画決定システムの合理化、③既成市街地の再整備を促進するための特例容積率適用区域制度などの新たな制度の導入、④郊外地域における新たな制度として準都市計画区域制度や特定用途制限地域制度の創設等が挙げられます。

また、平成 14 年 7 月の都市計画法の一部改正では、住民等によるまちづくりの取組を都市計画に反映させる制度として、都市計画の提案制度が創設されたほか、地区計画制度の整理・統合等が行われ、平成 15 年 1 月から施行されました。

さらに、平成 18 年 5 月には、まちづくり三法見直しの一環として法改正が行われ、一万平方メートルを超える店舗等の立地規制が強化されたほか、新たな地区計画制度（開発整備促進区）の創設や、準都市計画区域の指定が市町村から都道府県の決定事項へと変更されるなどの見直しが図られ、平成 19 年 11 月に全面施行されました。

その後の都市計画法の改正については、国の地方分権の動きに合わせた改正が行われています。地方分権改革の総合的な推進を図るため、国は、平成 19 年には地方分権改革推進委員会、平成 21 年には地域主権戦略会議を設置し、地方分権について検討を進め、平成 23 年 5 月及び 8 月に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（以下「分権一括法」という。）（第一次・第二次）」が公布されました。この法律の施行に伴い、都市計画法についても一部改正が行われ、市が決定する都市計画について都道府県の同意が不要になるなどの見直しが図られたほか、一部の都市計画について決定権限が平成 24 年 4 月に都道府県から市町村へ移譲されました。

その後も平成 25 年 6 月、平成 26 年 6 月及び平成 27 年 6 月に分権一括法（第三次・第四次・第五次）の公布に伴う都市計画法の改正がそれぞれ行われました。

また、令和 2 年 6 月に分権一括法（第十次）が公布及び施行され、都市計画法についても一部改正が行われ、町村が決定する都市計画について都道府県の同意が不要となるなど、地方分権が進められています。