

【研究ノート】

高度地区の緩和措置を活用した大規模建築物の 規制・誘導に関する研究

～裁量性を有する協議調整型まちづくり手法としての可能性～

大澤 昭彦

1. はじめに
2. 絶対高さ型高度地区の指定状況
3. 絶対高さ型高度地区の特例措置の導入状況
4. 大規模建築物に対する緩和措置の実態
 - 4-1. 市街地環境維持型（市街地環境上支障がない建築物に対する緩和）
 - 4-2. 総合設計制度活用型（総合設計制度を活用した建築物に対する緩和）
 - 4-3. 市街地環境向上型（市街地環境の向上・整備改善に寄与する建築物に対する緩和）
5. 高さ制限値の強度と緩和措置との関係（高さ制限のインセンティブ効果）
6. 総合設計制度の問題点に見る市街地環境向上型の特徴
7. まとめ

1. はじめに

高さ制限の効果には、高層建築物に起因する紛争予防や住環境の維持といった最低限の環境確保のほか、眺望景観や街並み景観の保全といった積極的な環境の確保が挙げられる。しかし、高さ制限の効果はこれにとどまらず、大規模建築物を適切に誘導する手法としての可能性も有している。つまり、高さを一定限度に抑えた上で、周辺の市街地環境の形成に貢献する建築物と判断されるものに対して高さ制限を緩和する手段として、高さ制限を活用することが考えられる。

実際に高度地区の緩和措置（但書による特例措置）を用いて、高さ制限値の超過を認めながら、市街地環境の向上に積極的に寄与する大規模建築

物の誘導を行う自治体は少なくない。

高度地区の緩和措置は、いわば高さ制限値を協議の出発点として、周辺環境への貢献度を個別に協議、審査する規制・誘導手法であることから、裁量性を有する協議調整によるまちづくり手法と言える。

しかし、裁量的な判断には、1) 行政による裁量権の濫用、2) 裁量的判断の形骸化、3) コスト・時間の増大、等の問題が指摘されるように¹、制度設計上の課題が多く残されており、行政の恣意的な判断を排除しつつも、裁量的判断を可能とする仕組みづくりが求められる。

そこで、本稿では、絶対高さ型高度地区の緩和措置を用いて大規模建築物の規制・誘導を図っている全国の自治体を対象に、緩和対象、基準、手続きの観点から緩和措置の運用実態を明らかにするとともに、裁量性を有する規制・誘導手法の実現に向けた課題を示すことを目的とする。

研究の方法は、2008（平成 20）年 3 月末時点において絶対高さ型高度地区を導入している 120 都市²を対象として、高度地区の計画書や運用基準等の各種行政資料、行政へのヒアリングを元に行っている。また、図表の出典については、特に断りがない限り計画書等の資料を元に作成したものである。

¹ 柳沢（2010）

² 名古屋市については、2008（平成 20）年 10 月の高度地区拡充後の内容を用いている。また、緩和措置の運用基準については、2008（平成 20）年 3 月以降に改訂されたものについては、改訂後のものを用いている。

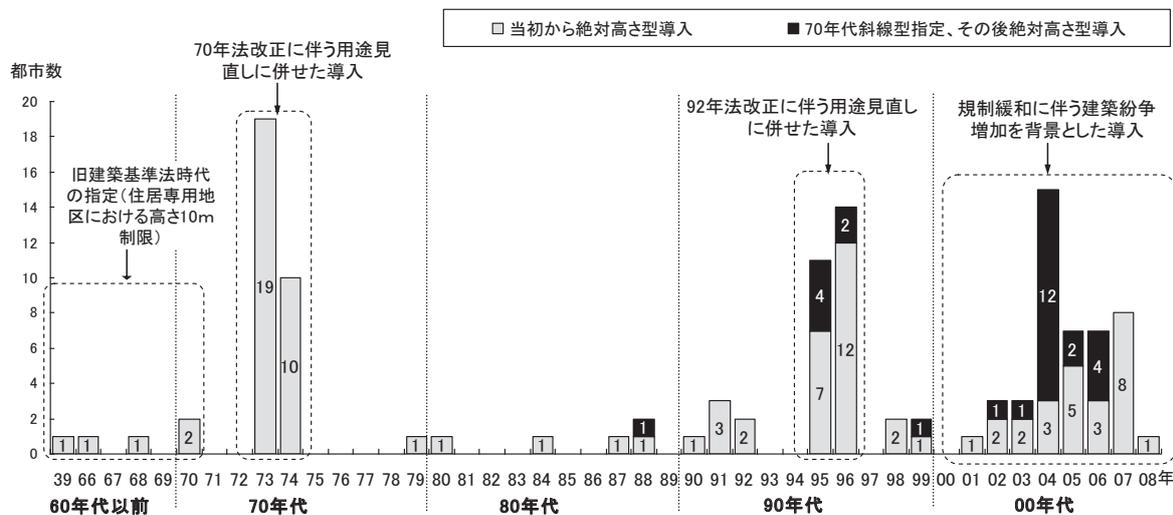


図 1-1 絶対高さ型高度地区導入年別都市数 (2008年3月31日現在)
 (出典：各年都市計画年報、各自治体の高度地区計画書等を元に作成)

高度地区の緩和措置を対象とした研究としては、中川 (2010) が高度地区の特例許可の基準や手続きの実態分析を行い、特例許可運用の課題として、適正な高さ制限値の設定、事前明示性と裁量性のバランス、都市計画的観点からの判断の必要性等を指摘している。また、青木 (2008) は緩和規定の適用が周辺地価に与える影響をヘドニック法により分析し、緩和の適用が外部不経済をもたらすケースがあることを示している。

本研究の独自性としては、1) 全国の絶対高さ型高度地区を対象としている点、2) 大規模建築物の緩和措置を目的ごとに3つ分類し、それぞれの特徴を分析している点、3) 高度地区の指定年代による緩和措置の特徴を分析している点、4) 高さ制限値 (初期値) と緩和措置の有無との関係を分析している点等が挙げられる。

2. 絶対高さ型高度地区の指定状況

2-1. 指定都市数

高さの最高限を定める度高度地区は、絶対高さ型、斜線型、セットバック型に大別されるが、絶対高さ型高度地区は 120 都市に及ぶ (2008 (平成 20) 年 3 月 31 日時点。都市計画年報)。

2-2. 絶対高さ型高度地区の導入年代

絶対高さ型高度地区が導入された時期を見ると、1970 年代初頭、1990 年代半ば、2000 年代の 3 つの時期に集中している (図 1-1)。1970 年代は、70 年改正建築基準法に基づく用途地域の見直しに伴う高度地区の指定である。1990 年代は、92 年改正都市計画法・建築基準法に基づく用途地域の見直しに伴う指定で、1995、96 年の 2 カ年に集中している。2000 年代は、各種規制緩和に伴う建築紛争を背景とする導入である。

2-3. 絶対高さ型高度地区の類型化

絶対高さ型高度地区を、導入年代 (70 年代、90 年代、00 年代) と指定面積割合 (広域指定・スポット指定の別³⁾) により類型化すると、「タイプ 1 広域・70 年代」「タイプ 2 広域・90 年代」「タイプ 3 広域・00 年代 (斜線型→絶対高さ型)」「タイプ 4 広域・00 年代 (新規導入)」「タイプ 5 スポット・00 年代以前」「タイプ 6 スポット・00 年代以降」の 6 つに分類できる (表 1-1)。

以下では、この類型を用いながら分析を行う。

³ 市街化区域面積に占める高度地区区域の割合が 10% 未満のものをスポット指定とし、10% 未満でも指定面積が 100ha 以上は広域指定に分類している。

表 1-1 絶対高さ型高度地区の一覧 (2008年3月31日現在)

	タイプ	都市数 (割合)	該当自治体
広域的指定	タイプ1広域・70年代 ・用途地域ほぼ全域指定。 ・70年建基法改正に伴う用途見直しに併せた指定。	36 (30.0%)	横浜市、川崎市、軽井沢町、名古屋市、大津市、京都市、宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、木津川市、大山崎町、久御山町、井手町、精華町、西宮市、芦屋市、奈良市、大和高田市、桜井市、生駒市、香芝市、葛城市、平群町、三郷町、斑鳩町、田原本町、高取町、上牧町、王寺町、広陵町、河合町、白浜町
	タイプ2広域・90年代 ・住居系地域を中心とした指定。 ・92年建基法・都計法改正に伴う用途見直しに併せた指定。	24 (20.0%)	平塚市、茅ヶ崎市、相模原市、西尾市、尾張旭市、東郷町、豊山町、春日町、栗東市、宮津市、神戸市、姫路市、明石市、加古川市、宝塚市、高砂市、播磨町、大和郡山市、御所市、宇陀市、福岡市、春日市、太宰府市、志免町
	タイプ3広域・00年代(斜線型→絶対高さ型) ・用途地域ほぼ全域。 ・00年代以降北側斜線型から絶対高さ型へ移行。	16 (13.3%)	札幌市、新宿区、墨田区、目黒区、世田谷区、練馬区、江戸川区、三鷹市、青梅市、府中市、調布市、町田市、小平市、狛江市、箕面市、尼崎市
	タイプ4広域・00年代(新規導入) ・用途地域全域もしくは住居系用途に指定。 ・00年代以降に初めて高度地区導入。	18 (15.0%)	鶴岡市、つくば市、和光市、新座市、八潮市、横須賀市、鎌倉市、小田原市、葉山町、大磯町、二宮町、富山市、金沢市、熱海市、伊東市、宇治田原町、樫原市
スポット的指定	タイプ5スポット・00年代以前 ・特定の地区に限定して高度地区を指定。 ・92年法改正に伴う用途見直しに併せた指定。	15 (12.5%)	函館市、八戸市、掛川市、御殿場市、岡部町(現藤枝市)、豊田市、東海市、日進市、清須市、知多市、伊勢市、名張市、たつの市、日田市、鹿児島市
	タイプ6スポット・00年代以降 ・特定の地区(主に歴史的・自然的景観保全)に限定して高度地区を指定。 ・00年代以降に新規導入。	13 (10.8%)	文京区、品川区、葛飾区、清瀬市、松本市、高山市、諏訪市、岐阜市、丸亀市、高知市、福津市、佐賀市、唐津市
		計 120	

3. 絶対高さ型高度地区の特例措置の導入状況

3-1. 特例措置の意義・位置づけ等

(1) 特例措置の意義

高度地区で規定される高さ制限の内容は、個別の建設行為ごとの建築確認において担保される。建築確認の利点としては、恣意性の排除や判断基準の明確さといった点が挙げられるが、その一方で、個別の建築物の特殊性や周辺環境の文脈といった個別事情を考慮した裁量的判断の余地が少なく、運用の弾力性に欠ける点が指摘される⁴。そこ

⁴ 岩崎等 (1973) p1147 「個々の建築活動を、都市施設の配置状況やその許容量との関係において、用途地域制によって適正な位置に誘導し、容積率制によってその活動量を規制すること、及び建物相互間の諸矛盾を最少限【※原文ママ】に押えるために、種々の形態規制を図ってゆくことは、都市環境を良好に保つための最初の基本である。しかしながらこれらの規制は、どの建物に対しても、一様にはたらく、その建物の特殊性や、設計上周辺環境に対して特別に考慮した点等を裁量する余地をもたない。建築基準法や自治体で定める建築条例においては、その点を考慮し、種々の規制に附随して、特例許可を設けており、これによって建築行政における確認制から個々に審査する許可制への道を部分的にひらいている。」

で、個々の建物が周辺環境に十分な配慮を行った場合において、高さ制限を緩和もしくは適用除外とする特例措置を設けることにより、運用の柔軟性を確保することが可能となる。

(2) 特例措置の法的位置付け

高さ制限の内容を定める高度地区において、そもそも特例措置を定めることが可能なのであろうか。建築基準法第58条には、「高度地区内においては、建築物の高さは、高度地区に関する都市計画において定められた内容に適合するものでなければならない。」とある。一方、都市計画法第8条第3項第2号トの高度地区で定める事項としては「建築物の高さの最高限度又は最低限度」を定めるとあるだけで、高さ制限の内容に関する具体的な規定は設けられていない。したがって、特例措置の設置は、自治体の裁量の範囲内と捉えることが可能である。

判例を見ても、高度地区の特例措置は適法であると認められている。横浜市において特例措置により高度地区の高さ制限を適用除外とする規定の

可否を争った裁判では、横浜地裁は「都市計画法八条二項ニは、都市計画において高度地区を定めた場合、建築物の絶対高さにより規制する旨を規定しているに過ぎず、高度地区指定地域内において、周囲の状況、今後の市街地の開発状況等から、特定の敷地について、高度地区の規制を適用除外することを否定する趣旨ではなく、むしろ、都市計画に高度地区の指定を委ねた以上は、高度地区内における規制の適用除外規定についても都市計画に委ねていると解するのが相当」と判断している（「建築確認処分取消等請求事件」（昭和63年11月16日横浜地裁判決））。

さらに、最高裁判例においても、「都市計画法は、高度地区を都市計画において定めるに当たっては、その具体的内容及び指定地域をどのように定めるかを都市計画にゆだねたものと解すべきであるから、高度地区を定める都市計画において、一定の例外的な場合に高度地区の定めを適用除外とすることを定めることも、高度地区を具体的に指定する方法の一つとして容認されている。」と上記判決と同様の解釈を示している（「建築基準法に基づく許可処分取消、建築確認処分取消請求事件」（平成14年1月22日最高裁判所第三小法廷判決））。

3-2. 特例措置の概況

(1) 特例措置の有無

高度地区の但し書きとして絶対高さ制限に関する特例措置を設けている自治体は、94.2%（120自治体中113自治体）に及ぶ。一方、特例措置を設けていない自治体は全てスポット的指定であり、タイプ5の33.3%、タイプ6の15.4%が設けていない。

3-3. 特例措置の種類

(1) 特例措置の種類と内容

絶対高さ制限の緩和に関する特例措置の種類は、表3-1に示すとおりである。学校、病院などの「公益上やむを得ない建築物の建設にあたっての緩和」が71.7%で最も多く、次いで、市街地環境上支障がない建築物の緩和（市街地環境維持型）が45.8%、総合設計制度を活用した建築物の緩和（総合設計制度活用型）が31.7%で続いている。近年特に設置する自治体が多い「既存不適格建築物の建替えにあたっての緩和」は30.0%に及ぶ。

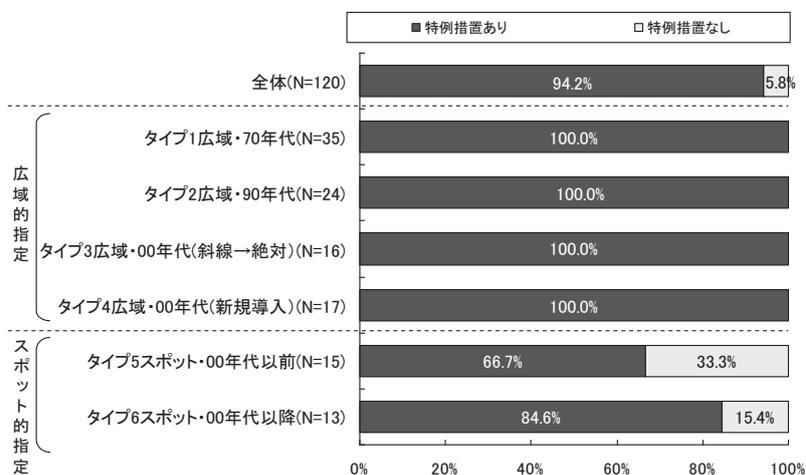


図3-1 タイプ別特例措置の有無

表3-1 絶対高さ制限の特例措置（緩和・適用除外）の主な種類

項目	項目	都市数	割合
既存不適格建築物の特例	既存不適格建築物の建替え	36	30.0%
	市街地環境維持型緩和措置	55	45.8%
大規模建築物等に対する特例	総合設計制度活用型緩和措置	38	31.7%
	市街地環境向上型緩和措置	18	15.0%
	一定敷地規模型緩和措置	2	1.7%
	公共的・公益的建築物に対する特例	86	71.7%
都市計画に指定された区域における特例	土地利用上(用途上)やむを得ない	33	27.5%
	地区計画	21	17.5%
	高度利用地区	10	8.3%
	再開発等促進区	4	3.3%
	特定街区	3	2.5%
	景観地区	2	1.7%
	特別用途地区	1	0.8%
	一団地の住宅施設	43	35.8%
各種事業区域における特例	市街地再開発施行区域	27	22.5%
	新住宅市街地開発事業施行区域	8	6.7%
	住宅地区改良事業施行区域	24	20.0%
その他	勾配屋根緩和	8	6.7%
	階段室等の屋上部分の高さの未算入	14	11.7%
	その他	22	18.3%
	N	120	

①既存不適格建築物の建替えに対する特例

高さ制限により既存不適格建築物となった建築物の建替えにあたって、従前の建物の高さを限度として建築を認める措置である。敷地形状等から基準の適合が著しく困難であることを適用の条件に付する例が多い。2000年代以降の自治体の8割以上がこの措置を設けている。

②大規模建築物等に対する特例【※本稿の対象】

大規模建築物に対する特例とは、市街地環境上支障がない、もしくは整備改善・向上等に資すると認められた建築物に対して高さ制限の緩和を認める特例措置である。この特例は、1)市街地環境維持型、2)総合設計制度活用型、3)市街地環境向上型、4)一定敷地規模型の4つに大別される。

1)市街地環境維持型は、周辺の市街地環境に対して支障を及ぼさない建築物や、周辺環境に害をもたらさないと認められる建築物等に対して高さ制限の緩和を認めるものである。

2)総合設計制度活用型緩和措置は、建築基準法第59条の2に基づく総合設計制度の許可を得た建築物や総合設計制度に準ずると認められる建築物に対する緩和措置である。総合設計制度に準ずる建築物とは、建築基準法施行令第136条に定める空地や敷地規模の基準を満たした建築物を示す。

3)市街地環境向上型緩和措置とは、市街地環境の整備・改善・向上等に寄与する建築物に対して高さ制限の緩和を認める特例措置である。2)と3)はともに市街地環境に積極的な貢献がある建築物に対する緩和措置であるが、2)が法に規定された制度(建築基準法第59条の2)を活用した特例であるのに対し、3)は各自自治体が独自に高度地区(都市計画)の中で位置付けた制度である点が異なる。

そして、4)一定敷地規模型緩和措置は、敷地面積等の要件を満たしたものは、首長等の許可・認定や第三者機関の同意・意見聴取といった手続きを経ずに緩和を受けられるようにした措置である。

③公共的・公益的な建築物に対する特例

公益上やむを得ない建築物に対する緩和と土地

利用上やむを得ない建築物に対する緩和の2種類がある。公益上やむを得ない建築物に対する緩和とは、学校、病院等の公共・公益施設に対する適用除外の措置である。公共・公益施設であっても、高度地区の指定目的に反しないもの(京田辺市、木津川市等)、景観に配慮すること(京都市)といった条件を付しているものも見られる。一方、土地利用上やむを得ない建築物に対する緩和は、土地利用上、用途上やむを得ないと認められる建築物に対する適用除外の措置であり、周囲の環境上支障がないことが条件とされているものが多い。

④都市計画に指定された区域における特例

地域地区、地区計画等に指定された区域における建築物に対する緩和措置であり、具体的に見ると、1)地区計画、2)高度利用地区、3)再開発促進区、4)特定街区、5)景観地区、6)特別用途地区、7)一団地の住宅施設、といった地区レベルの規制区域の緩和もしくは適用除外が位置付けられている。広域的に高度地区を定めている自治体にとって高度地区は一般基準であるが、地区計画や高度利用地区等は即地的に定めた地区の詳細なルールであるため、後者が優先されるべきとの考えに基づくものである。

なお、地区計画の中で高さの最高限度を定めた場合、高度地区を上回る高さ制限値であっても、地区計画の基準が高さ制限値として適用されることになる。多くの自治体は、地区計画で最高限度を定めてあれば自動的に適用除外としているが、福岡市は「市長の許可」、志免町(福岡県)は「町長の認定」を要件として加えている。また、川崎市は、地区整備計画への適合だけでなく、地区整備方針への適合も求めている。

⑤各種事業区域における特例

各種開発事業区域内における高度地区の適用除外措置であり、市街地再開発施行区域、新住宅市街地開発事業施行区域、住宅地区改良事業施行区域が該当する。

4. 大規模建築物等に対する緩和措置の実態分析

3. で分類した大規模建築物等に対する緩和措置のうち、「市街地環境維持型」、「総合設計制度活用型」、「市街地環境向上型」の3つの緩和措置の内容を分析する。

分析にあたっては、(1) 緩和の適用対象となる建築物(特例の趣旨等)、(2) 緩和適用基準(緩和の上限、)、(3) 手続き(許可・認定の主体、許可・認定にあたっての第三者機関の関与、その他手続き)の3つの視点から行う。

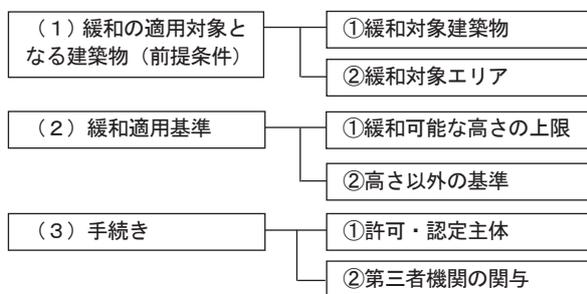


図4-0-1 大規模建築物に対する緩和措置の分析の視点

4-1. 市街地環境維持型(市街地環境上支障がない建築物に対する緩和措置)

市街地環境維持型緩和措置は、120都市中55都市(45.8%)が設けている(図4-1-1)。タイプ3が81.3%と多いが、70年代に斜線型高度地区を指定した際にこの特例措置を設け、絶対高さ型移行後も継承したためである。さらに、70年代に絶対高さ型を導入したタイプ1が57.1%と高い割合を占めており、70年代に高度地区を導入した自治体での設置率が高い。一方、2000年代新規導入のタイプ4は11.8%にとどまっている。

この特例措置が設置された最初の例は、1963(昭和38)年に指定された東京都における高度地区である⁵。当時、住居専用地区を対象に絶対高さ型高度地区(高さ10m)が指定されたが、この但書に

⁵ この東京都における高度地区は、絶対高さ型高度地区としては戦後初めて指定されたものであり、1970年改正建築基準法により、第一種住居専用地域(現在の第一種・第二種低層住居専用地域)の10m制限に反映された。

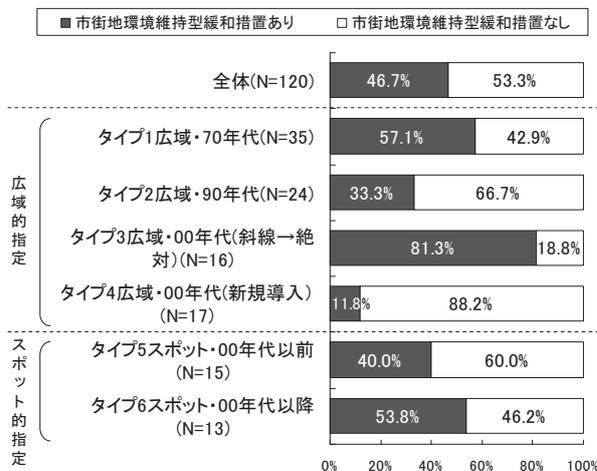


図4-1-1 タイプ別市街地環境維持型緩和措置の有無

「知事が公益上必要と認め、又は、周囲の状況によって環境上支障がないと認めたもので、建築審査会の同意を得て許可したものは、この限りではない。」(傍点引用者)とある(表4-1-1)。

この但書が規定された理由としては、当時の用途地域内でかけられていた31m、20mの絶対高さ制限(建築基準法第57条)の但書との整合を図るためであったと思われる。つまり、旧建築基準法第57条(1963年当時)の但書には、「建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の空地がある場合等であつて、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合」で、建築審査会の同意を得て、特定行政庁の許可を受けたときは適用除外となる規定が設けられていた。東京都は、用途地域の高さ制限(住居地域20m)の補完を目的として高さ10mの高度地区を指定したことから、用途地域の絶対高さ制限とほぼ同等の特例措置を設ける必要があったものと思われる。

(1) 緩和適用対象

①対象建築物

この緩和規定の対象となる建築物は、高さ制限を超過しても市街地環境に害をもたらさないもの、環境上支障をきたさないもの、現状が維持されるもの等、市街地環境に対してマイナスの影響を及ぼさない建築物である(表4-1-2)。

表 4-1-1 旧建築基準法第 57 条と東京都市計画高度地区の比較

用途地域における絶対高さ制限	東京都市計画高度地区
旧建築基準法第57条 (1950～1970年)	東京都高度地区規定書 (1963年)
<p>第五十七条 建築物の高さは、住居地域内においては二十メートルを、住居地域外においては三十一メートルをこえてはならない。ただし、次の各号の一に該当する場合において、特定行政庁の許可を受けたときは、この限りでない。</p> <p>一 建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の空地がある場合等であつて、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合</p> <p>二 工業用の建築物その他の建築物でその用途によつてやむを得ないと認める場合</p> <p>2 前項本文に規定する高さをこえる高さについて第五十八条第四項の規定による許可を受けた場合においては、前項ただし書の規定による許可を受けたものとみなす。</p> <p>3 特定行政庁は、第一項ただし書の規定による許可をする場合においては、あらかじめ、建築審査会の同意を得なければならない。</p>	<p>高度地区(最高限)の規定は、次のとおりとする。ただし、知事が公益上必要と認め、又は、周囲の状況によって環境上支障がないと認められたもので、建築審査会の同意を得て許可したものは、この限りではない。</p> <p>第1種高度地区 建築物の各部分の高さ(地盤面からの高さによる)の最高限度は、当該各部分から真北方向にはかった敷地境界線までの水平距離の2分の1に6メートルを加えたもの、かつ、10メートル以下とする。ただし、敷地の北側に道路、公園、広場、水面その他これらに類するもの(以下道路等という)が接する場合は、道路等の中心線に敷地境界線があるものとみなす。</p> <p>第2種高度地区 建築物の高さの最高限度は、10メートルとする。</p>

表4-1-2 市街地環境維持型の対象建築物

- ・周囲の状況等により環境上支障がない
- ・周囲の状況などにより、都市計画上支障がない
- ・周辺市街地環境の形成及び維持に支障がない
- ・周囲の環境上及び景観上支障がない
- ・住環境の保全や良好な景観形成に支障がない
- ・周辺環境及び都市環境を害するおそれがない 等

この緩和措置の対象として、民間建築物への適用を想定していない自治体もある。例えば、練馬区や江戸川区は、高度地区計画書の但書の中に直接明記しているわけではないが、別途規定した運用基準において公益施設に対する適用を明記している。また、奈良県内における市街地環境維持型の許可事例としては、公共施設が多いという⁶。つまり、3. で分類した「公共的・公益的な建築物に対する特例措置」と同様の意図で市街地環境維持型を活用していると言える。

2000年代以降に絶対高さ型高度地区を導入した都市は、市街地環境維持型緩和措置を設置するのではなく、既存不適格建築物の建替え救済措置や

⁶ 奈良県では高度地区のガイドラインを作成し、県内自治体はガイドラインに基づいて高度地区を指定しているため、但書の内容は県内ほぼ同一の内容である。しかし、奈良県斑鳩町では2001(平成13)年の高度地区見直しに際して、市街地環境維持型の特例措置を削除している。その理由は、1) これまで特例許可を用いて建設された建築物が存在しなかったこと、2) 将来にわたって世界遺産に指定された地域の環境を守るためには制限値を超えるものを作るべきではないこと、3) 住居系用途地域に高さ制限値を超える高さの公共施設をつくるべきではないと考えていたこと、4) 行政が率先して住民の見本となるべきこと、を挙げている。

公共・公益的な建築物に対する特例のように、ともに市街地環境上支障がない建築物に対する緩和ではあるが、より目的を明確にした緩和措置を設置する傾向にある。

②対象エリア

緩和措置の適用エリアを限定する自治体は小田原市のみである。小田原市は「その敷地の周囲に広い公園、広場、道路、その他の空地を有する建築物であつて、低層住宅に係る良好な住居の環境を害するおそれがないもの」に対する緩和措置を設けているが、緩和の適用区域は、第1種高度地区内(高さ12m)のみとしている。

(2) 緩和適用基準

①緩和可能な高さの上限值

高さの限度を定めているのは55都市中、世田谷区、調布市の2都市のみである。いずれも2000年以降に絶対高さ型へ移行したタイプ3である。

世田谷区では、30m第1種高度地区は45mまで、45m第2種高度地区と45m第3種高度地区では60mまで緩和を認めている(表4-1-3)。一方、調布市では、15m第1種・15m第2種高度地区は25mまで、25m第1種・25m第2種高度地区は31mまで緩和が認められる。25m第1種・第2種高度地区については、「市街地環境の形成及び維持に支障がないと認められる場合」にはさらに37.5mまで上乘せ可能としている。

表4-1-3 市街地環境維持型緩和措置の緩和の上限

都市名	高度地区種別	高さ制限値	緩和の上限	上限の定め方	緩和上限の規定図書	緩和率(後/前)
世田谷区	30m1種	30m	45m	1ランク上の制限値	高度地区計画書	1.50
	45m2種・3種	45m	60m			1.33
調布市	15m1種・2種	15m	25m	1ランク上の制限値	高度地区計画書	1.67
	25m1種・2種	25m	31m			1.24
			37.5m	制限値の倍数(1.5倍)		1.50

②高さ以外の基準

高さ以外の基準を規定している自治体はほとんどなく、調布市が別途定めた運用基準の中で緩和の適用基準を明記している。

(3) 緩和適用手続き

①許可・認定

市街地環境維持型緩和措置の適用における許可・認定主体を見ると、首長が69.1%、特定行政庁が30.9%である(表4-1-4)。高度地区を指定した自治体が特定行政庁である場合は、同じ自治体内で許可・認定の処分が行われることになる。しかし、特定行政庁ではない自治体が、許可・認定権者を特定行政庁とした場合、高度地区の決定主体(基礎自治体)と許可・認定の主体(都道府県)が異なることになり、基礎自治体は緩和の許可・認定に直接関与できなくなる⁷。そのため、特定行政庁ではない自治体の87.1%は、許可・認定主体を首長としている(図4-1-2)。しかし、特定行政庁ではないが、特定行政庁を許可・認定主体としている自治体が4都市存在する(青梅市、小平市、狛江市、清瀬市)。

また、許可と認定の別を見ると、92.7%が許可であり、認定は7.3%にとどまることから、多くの自治体が緩和に際してより厳しい手続き要件を課していることがわかる⁸(表4-1-5)。

⁷ 兵庫県の「用途地域等見直しガイドライン(平成18年3月)」には、「高度地区の例外許可の許可権者は、高度地区の指定そのものが市町であることから、市町であることが妥当である。許可権者を特定行政庁とした場合、特定行政庁でない市町において、市町決定の例外許可を特定行政庁(知事)が行うこととなり、好ましくない。」とある。

⁸ 柳沢・山島(2005) p165-166によると、建築基準法における許可と認定はともに講学上の許可であるが、基準法では基準の客観性が高いものを認定としており、認定は裁量の幅が小さい簡易の許可手続きとされる。

表4-1-4 緩和にあたっての許可・認定主体(市街地環境維持型)

項目	都市数	割合
首長	38	69.1%
特定行政庁	17	30.9%
全体	55	100.0%

表4-1-5 緩和にあたっての許可・認定の種類(市街地環境維持型)

項目	都市数	割合
許可	51	92.7%
認定	4	7.3%
全体	55	100.0%

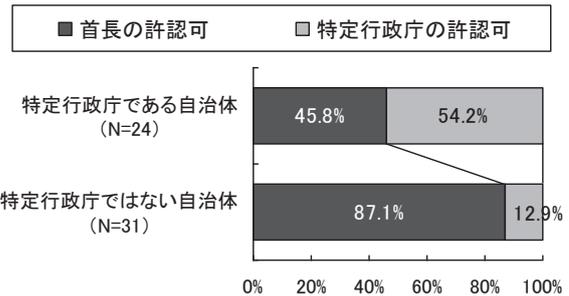


図4-1-2 特定行政庁・非特定行政庁別許可・認定主体(市街地環境維持型)

②許可・認定にあたっての第三者機関の関与

55都市中51都市(92.7%)が許可・認定に際して第三者機関の関与を位置づけている(表4-1-6)。

第三者機関の種類としては、建築審査会(建築基準法第78条)と都市計画審議会(都市計画法第77条の2)がほぼ半数ずつを占める(表4-1-7)。特定行政庁である自治体は「建築審査会」、特定行政庁ではない自治体は「都市計画審議会」と明確に分かれている(図4-1-3)。建築基準法では、建築主事を置く市町村及び都道府県に建築審査会を置くことができるとされているため、特定行政庁ではない自治体は、建築審査会の代わりに都市計画法に基づく都市計画審議会を位置付けている。しかし、特定行政庁ではないにも関わらず建築審査会

を関与させている自治体が4都市存在し、許可・認定主体を特定行政庁（東京都）としていた都市（青梅市、小平市、狛江市、清瀬市）と同じである。これらの都市では許可・認定に際して関与する第三者機関は「東京都」の建築審査会となる。

また、第三者機関の関与の仕方としては、同意が78.4%で最も多い（表4-1-8）。

（4）「市街地環境維持型」のまとめ

市街地環境維持型は、市街地環境に支障がなく、やむを得ない場合に緩和を認める措置という性質上、積極的な適用を想定した制度ではない。そのため、高さの上限や高さ以外の基準を具体的に定めた都市はほとんどない。基準が明示されていない代わりに手続きは慎重を期しており、首長等の「許可」、第三者機関の「同意」と厳しい手続きを採用している。

高さの上限や高さ以外の基準を定めた自治体が少ない理由は、そもそもこの制度自体が、積極的な適用を想定していないことに加えて、事前に予想できないケースに対応する余地を残しておくことを意図した制度でもあることから、あらかじめ緩和の適用基準を定める必要性が薄いためと思われる。

また、1970年代に高度地区（絶対高さ型、斜線型）を導入した都市（タイプ1、3）で多く、2000年代に広域的指定を行ったタイプ4では少ない。これは既存不適格建築物の建替え救済措置や公益

上やむを得ない施設の緩和措置等のように、より具体的な課題に対応した緩和措置を設置しているためと思われる。

表 4-1-6 緩和にあたっての第三者機関の関与の有無（市街地環境維持型）

項目	都市数	割合
第三者機関の関与あり	51	92.7%
第三者機関の関与なし	4	7.3%
全体	55	100.0%

表 4-1-7 第三者機関の種類（市街地環境維持型）

項目	都市数	割合
建築審査会	24	47.1%
都市計画審議会	24	47.1%
その他	3	5.9%
全体	51	100.0%

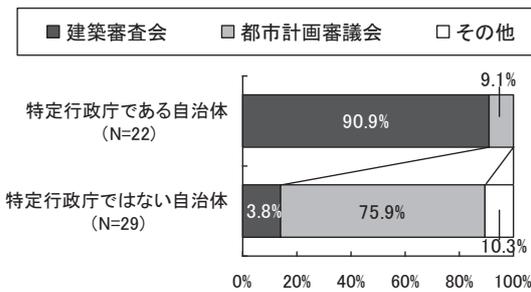


図 4-1-3 特定行政庁・非特定行政庁別第三者機関の種類（市街地環境維持型）

表 4-1-8 第三者機関の関与の仕方（市街地環境維持型）

項目	都市数	割合
第三者機関の同意	40	78.4%
第三者機関の意見聴取	11	21.6%
全体	51	100.0%

表 4-1-9 市街地環境維持型緩和措置の基準と手続きの状況

基準		手続き		該当自治体 (下線のある自治体はスポット的指定のもの)	
高さ上限値	高さ以外の基準	許可・認定	第三者機関関与		
上限あり	基準あり	許可	同意	調布市	
	基準なし			世田谷区	
上限なし	基準なし	許可	同意	新宿区、文京区、墨田区、品川区、目黒区、葛飾区、江戸川区、三鷹市、青梅市、府中市、町田市、小平市、狛江市、清瀬市、横浜市、川崎市、平塚市、茅ヶ崎市、葉山町、尾張旭市、春日町、奈良市、大和高田市、大和郡山市、桜井市、御所市、生駒市、香芝市、葛城市、宇陀市、平群町、三郷町、田原本町、高取町、上牧町、王寺町、広陵町、河合町	
				意見聴取	函館市、練馬区、岐阜市、掛川市、岡部町、東海市、大津市、栗東市、白浜町
					関与なし
		認定	意見聴取	小田原市、諏訪市	
			関与なし	高山市、御殿場市	

表4-1-10 市街地環境維持型緩和制度の一覧

タイプ	都市名 ※1	(1)緩和対象		(2)緩和適用基準		(3)手続き	
		①対象建築物	②対象エリア	①高さの 限度	②高さ以外 の基準	①許可・認定 ※2	②第三者機関 の関与
タイプ1 広域・ 70年代 型	横浜市	周囲の状況等により都市計画上支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の同意
	川崎市	周囲の状況等によりやむを得ない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の同意
	大津市	隣地又は道路との地盤面の高低差が著しく、周囲の状況により環境上支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の意見聴取
	西宮市	周辺環境及び都市環境を害するおそれがない(工業地域・準工業地域に建設する工場等に限る)	全域	—	—	市長の許可	—
	奈良市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の了承
	大和高田市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	桜井市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	生駒市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	香芝市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	葛城市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	平群町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の了承
	三郷町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の了承
	田原本町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の了承
	高取町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の了承
	上牧町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の了承
	白浜町	隣地又は道路と地盤面との高低差が著しく、かつ、周辺の状況により環境上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の意見聴取
タイプ2 広域・ 90年代 型	平塚市	周囲の状況等により都市計画上支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の同意
	茅ヶ崎市	周囲の状況等により市街地環境上支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の同意
	尾張旭市	周囲の状況等により都市計画上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の同意
	春日町	周囲の状況等により支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の同意
	栗東市	隣地又は道路と地盤面との高低差が著しく、かつ、周囲の状況により環境上やむを得ない	全域	—	—	市長の許可	総合計画審議会の意見聴取
	大和町	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	御所市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
	宇陀市	周囲の環境上、景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の了承
タイプ3 広域・ 00年代 型 斜線 から 絶対	新宿区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	墨田区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	目黒区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	世田谷区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	○	—	特行の許可	建築審査会の同意
	練馬区	周囲の状況等により環境上支障がなく、かつ練馬区らしい街並みの実現を阻害しない	全域	—	—	区長の許可	都市計画審議会の意見聴取
	江川区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	三鷹市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	府中市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	調布市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	○	○	特行の許可	建築審査会の同意
	町田市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
タイプ4 広域・ 00年代 新規型	青梅市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	小平市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
タイプ5 スポット・ 00年代 以前 型	狛江市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	狛江市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
タイプ6 スポット・ 00年代 以降 型	小田原市	低層住宅に係る良好な住居の環境を害するおそれがない	第1種に限定	—	—	市長の認定	建築審査会の意見聴取
	葉山町	周囲の状況等により、都市計画上支障がない	全域	—	—	町長の許可	都市計画審議会の同意
	函館市	隣地との地盤面の高低差が著しく、かつ、周辺の地形等により支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の意見聴取
	豊田市	良好な居住環境を害するおそれがない	全域	—	—	市長の許可	—
	掛川市	隣地との地盤面との高低差が著しく、かつ、周辺の地形等により支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の意見聴取
	御殿場市	良好な住居の環境を害するおそれがない	全域	—	—	市長の認定	—
	岡部町	隣地との地盤面との高低差が著しく、かつ、周辺の地形等により支障がない	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の意見聴取
	東海市	やむを得ない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の同意
	文京区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	品川区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
タイプ6 スポット・ 00年代 以降 型	葛飾区	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	岐阜市	周囲の環境上及び景観上支障がない	全域	—	—	市長の許可	都市計画審議会の意見聴取
	清瀬市	周囲の状況等により環境上支障がない	全域	—	—	特行の許可	建築審査会の同意
	諏訪市	周辺市街地環境の形成及び維持に支障がない	全域	—	—	市長の認定	都市計画審議会の意見聴取
	高山市	住環境の保全や良好な景観形成に支障がない	全域	—	—	市長の認定	—

※1:下線のある都市は特定行政庁である自治体。 ※2:「特行」は特定行政庁のこと

4-2. 総合設計制度活用型

総合設計制度に関わる建築物に対する緩和措置を設けている自治体は120都市中38都市(31.7%)に及ぶ(図4-2-1)。総合設計制度とは、「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がなく、かつ、その建ぺい率、容積率及び各部分の高さについて総合的な配慮がなされていることにより市街地の環境の整備改善に資すると認めて許可したもの」に対して、容積率、各種斜線制限、高さ制限(低層住居専用地域のみ)といった一般規制が緩和される制度である(建築基準法第59条の2)。

つまり、総合設計制度活用型緩和措置は、市街地の環境の整備改善に資すると認められた場合に、容積率や斜線制限と同様に一般規制の一つである高度地区の高さ制限についても適用を除外すべきとの観点から設けられた措置といえる。

なお、総合設計制度活用型緩和措置では、絶対高さ制限と北側斜線制限が緩和の対象となるが、本稿では絶対高さ制限の緩和のみを取扱う。したがって、斜線制限の緩和のみを対象とした東京都内(世田谷区除く)の総合設計制度活用型緩和措置は、この38都市の中には含めていない。

タイプ別に見ると、この措置を設けている自治体の大半が広域的指定であり、特に70年代から90年代に指定したタイプが多い(2000年以前に絶対高さ型高度地区を導入した都市が約8割)。広域的指定であってもタイプ3(00年代に斜線型から絶対高さ型へ移行)が12.5%にとどまる理由は、前

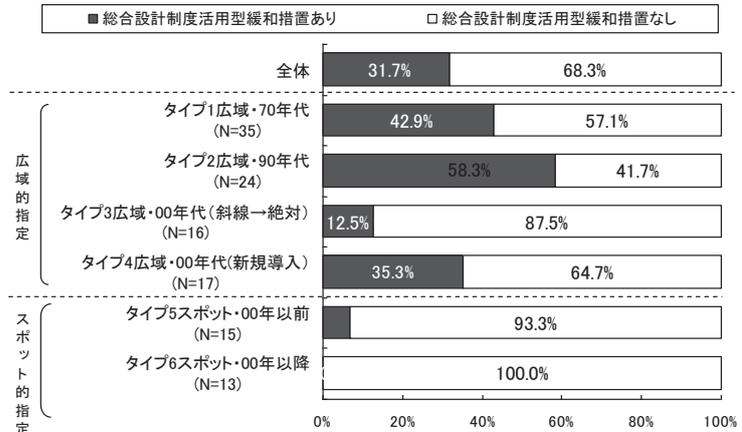


図4-2-1 総合設計制度活用型緩和措置の有無

述のように東京都内の自治体の総合設計制度活用型緩和措置が北側斜線制限のみを対象としていることによる。

(1) 緩和適用対象

①対象建築物

この緩和措置の適用対象は、「A 総合設計制度許可建築物」と「B 総合設計制度に準ずる建築物」の2種類に大別できる(表4-2-1)。

《A 総合設計制度許可建築物に対する適用除外》

タイプAは、建築基準法第59条の2に基づく総合設計制度の手続きを経て、特定行政庁の許可を得た建築物に対して、高度地区の制限を適用除外とするタイプである。該当する自治体は、横須賀市、小田原市、鎌倉市、伊東市、名古屋市、尼崎市、西宮市、橿原市の8都市であり、いずれも2000年代に絶対高さ型高度地区を新規導入もしくは改正した自治体(名古屋市、西宮市)である。

表4-2-1 総合設計制度活用型緩和措置を設置した自治体

		都市数	割合	該当自治体
A 総合設計許可建築物	総合設計制度に基づく手続きを経て許可を得た建築物	8	21.1%	横須賀市、鎌倉市、小田原市、伊東市、名古屋市、尼崎市、西宮市、橿原市
B 総合設計制度に準ずる建築物	総合設計制度の許可基準となる建築基準法施行令136条の基準を満たした建築物	34	89.5%	世田谷区、川崎市、鎌倉市、小田原市、平塚市、名古屋市、西尾市、豊山町、宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、木津川市、大山崎町、久御山町、井手町、宇治田原町、精華町、神戸市、姫路市、明石市、芦屋市、加古川市、宝塚市、高砂市、たつの市、播磨町、橿原市、福岡市、春日市、太宰府市、志免町
(AとBを併用した自治体)		4	10.5%	小田原市、鎌倉市、名古屋市、橿原市(上記のうち、下線を引いた自治体)
全体(A+Bから重複分を除外)		38	100.0%	

《B 総合設計制度に準ずる建築物に対する緩和》

タイプBは、建築基準法施行令第136条の基準を満たし、首長等が許可した建築物に対する緩和措置である。施行令136条の基準とは、総合設計制度の許可申請の前提条件となる敷地面積と空地率の最低基準を定めたものであり、実際の総合設計制度の許可・不許可の判断は、国が別途定めた総合設計許可準則の技術基準や各自治体の許可要綱に基づき行われる⁹。つまり、タイプBでは必ずしも総合設計制度に基づく許可手続きが求められるわけではなく、あくまでも施行令136条の基準への適合と高度地区で定める所定の手続きを経ることが要求されている。したがって、タイプBは「総合設計制度に準ずる建築物」に対する緩和といえる。

そのため、総合設計制度の許可手続きを経ずに、施行令136条の基準の適合のみによって、高度地区の緩和を受ける場合は、総合設計制度に基づく容積率の緩和や道路斜線等の各種斜線制限の緩和は適用されず、高度地区の高さ制限のみが緩和されることになる。

タイプBに該当する自治体は、京都府、兵庫県、福岡県内の都市で多く、いずれも70年代に最高限度高度地区を指定した自治体である。このうち兵庫県、福岡県内の自治体は70年代に北側斜線型を導入し、90年代に絶対高さ型へ移行している。

②対象エリア

緩和措置の適用エリアを限定している都市はわずか4都市にとどまり、いずれもタイプAである(表4-2-2。小田原市と名古屋市はBも併用)。小田原市は、第1種(12m)以外の地区が対象であり、西宮市は商業地域に指定された第8種(25m)と第9種(30m)高度地区のみを対象としている。

尼崎市は中高層住居専用地域に第2種高度地区と第2種18m高度地区の2種類の絶対高さ型高度地区を指定しており、ともに絶対高さは18mであ

⁹ 建設省住宅局等(1973) p565「この例外許可を申請しうる資格の最低線を令第136条に定め、さらに実際に緩和するか否か、どの程度の緩和を妥当とするかの判断基準として許可準則が別途通達されており、これに従って運用されることとなる。」

表 4-2-2 対象エリアの限定の有無 (総合設計制度活用型)

項目	都市数	割合
対象エリアの限定あり	4	10.5%
対象エリアの限定なし	34	89.5%
全体	38	100.0%

るが、総合設計制度活用型緩和措置が適用となるのは、第2種高度地区のみである。後者の第2種18m高度地区は、第2種高度地区のうち、住民から要望のあった地区に指定された区域であり、特に住環境を保全する必要がある地区であるために、18mを超える建築物の建設が認められていない。

名古屋市はタイプAとB両方の緩和措置を設置しているが、タイプBの適用エリアは15m、20m、31m、45mの高度地区であり、10m高度地区(低層住居専用地域)は除外されている(ただし、タイプAは10m高度地区も対象)。

(2) 緩和適用基準

①緩和可能な高さの上限値

緩和にあたって高さの限度を設けているのは、38都市中8都市(21.1%)にとどまる(表4-2-3)。うち7都市はタイプA(4都市はタイプBと併用)であり、タイプBで緩和上限を設定している都市は世田谷区と川崎市のみである(図4-2-2)。また、この8都市中5都市(世田谷区、横須賀市、鎌倉市、小田原市、檀原市)は2000年代以降に絶対高さ型高度地区を導入した自治体である(世田谷区は2000年代に斜線型から移行)。残る3都市(川崎

表 4-2-3 緩和にあたっての高さの限度

項目	都市数	割合
高さの上限あり	8	21.1%
高さの上限なし	30	78.9%
全体	38	100.0%

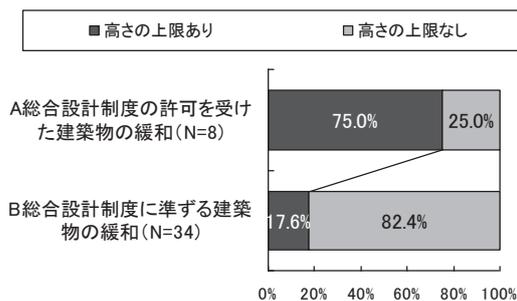


図 4-2-2 タイプ別高さの上限の有無

市、名古屋市、西宮市)は60~70年代に絶対高さ型高度地区を導入しているが、西宮市は2007年、川崎市は2003年、名古屋市は2008年の見直し時に緩和の上限を規定している。つまり、総合設計活用型における緩和の上限の設置は、実質的に2000年代以降の新しい動きであることがわかる。

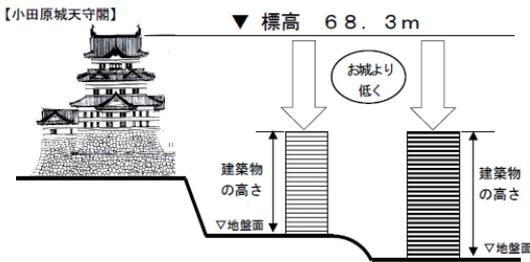


図 4-2-3 小田原城周辺における高さ制限のイメージ
(出典：「小田原城天守閣の標高を基準とした建築物の高さ制限の導入」)

1) 緩和上限の設定方法

次に、緩和の上限の設定方法を見てみると、「1ランク上の高度地区の制限値までとするもの」(例：15mと20mの高度地区がある場合、15mのエリアでは20mが緩和の上限となる)、「制限値の倍数で決めるもの」(例：制限値の1.5倍以下、2倍以下等)の2つが大半を占める(表4-2-4)。

その他としては、小田原市がランドマークである小田原城天守閣の高さを上限としている。小田原駅周辺地区では、小田原城と調和の取れた景観形成の促進を目的として、建築物の高さを小田原城の天守閣より低く抑えており、総合設計制度の許可を受けた建築物であっても、建築物最上部の「標高」は68.3mを超えることはできない(図4-2-3)。

表4-2-4 総合設計制度活用型緩和措置の緩和の上限

高度地区 類型	都市名	高度地区 種別	高さ制 限值	緩和の上限	緩和率	上限の定め方	緩和上限の規定 図書
タイプ1 広域・70年 代	名古屋市 タイプA・ B	10m 高度地区	10m	15m(原則 1.5 倍)※緩和適用 はタイプAのみ	1.50	制限値の倍数	名古屋市総合設 計制度指導基準
		15m 高度地区	15m	22.5m(原則 1.5 倍)	1.50		
		20m 高度地区	20m	30m(原則 1.5 倍)	1.50		
		その他	31・45m	上限非設定	—		
	西宮市 タイプA	8種	25m	50m(2倍以下)	2.00	制限値の倍数	西宮市総合設 計許可取扱要領
		9種	30m	60m(2倍以下)	2.00		
川崎市 タイプB	1種	15m	20m	1.33	1ランク上の制限値	川崎市都市計画高度地 区ただし書第2項適 用の除外第4号の規 定に基づく許可基準	
	2種	20m	31m	1.55			
	3種	31m	45m	1.45			
タイプ3 広域・00年 代(斜線→ 絶対高さ)	世田谷区 タイプB	30m1種	30m	45m	1.50	1ランク上の制限値	高度地区計画書
		45m2種	45m	60m	1.33		
		45m3種	45m	60m	1.33		
タイプ4 広域・00年 代(新規導 入)	横須賀市 タイプA	1種	15m	22.5m(規則で定める要件を備え た計画は30m)	1.50	制限値の倍数(1.5倍 まで、条件付きで2倍 まで)	市街地における適 正な土地の高度利 用に関する条例
		2種	20m	30m(規則で定める要件を備え た計画は40m)	1.50		
		3種	31m	60m(周辺の市街地環境に調和 した建築物の整備が必要であると 市長が特に認めたものは45m)	1.94		
	鎌倉市 タイプA・ B	—	15m	20m(15m+5mまで)	1.33	上乗せ可能高さを設 定	高度地区計画書
		2種	15m	22.5m(1.5倍まで)	1.50	制限値の倍数	高度地区計画書
	3種	20m	30m(1.5倍まで)	1.50			
	小田原市 タイプA・ B	5種(特定工業 系用途建築物 以外)	15m	22.5m(1.5倍まで)	1.50	市長が都市計画上支 障ないと認める範囲内	小田原都市計画高 度地区の運用基準
		5種(特定工業 系用途建築物)	31m	上限非設定	—		
		4種(小田原駅 周辺地区)	31m	標高 68.3m未滿(小田原城 天守閣の標高)	2.20		
	檀原市 タイプA・ B	10m 高度地区	10m	15m	1.50	1ランク上の制限値	檀原市高度地区 特例許可基準
15m 高度地区		15m	20m	1.33			
20m 高度地区		20m	25m	1.25			
25m 高度地区		25m	31m	1.24			
31m 高度地区		31m	上限非設定	—			

2) 緩和率

緩和率（緩和の上限／高さ制限値）は、概ね1.3倍から1.5倍程度が多く、最も大きいもので2.2倍（小田原市）である（表4-2-4）。2倍前後のものを見ると、いずれも高度利用を前提とした商業系用途地域が対象である（横須賀市第3種、小田原市第4種、西宮市第8種・第9種）。

なお、東京都は、2006（平成18）年に「総合設計許可に係る建築物の高さ等誘導指針」を策定しており、総合設計制度の許可建築物で高度地区の適用除外を受ける場合には、計画建築物の高さは高度地区で規定された高さ制限値の1.5倍以内にしなければならないと定めている。ただ、世田谷区の45mエリアは、東京都の基準（45m×1.5倍＝67.5m）より低い60mと厳しい値を設定している。

3) 緩和上限の規定図書

緩和の上限値を記載する図書は自治体ごとに異なり、「高度地区の計画書」、「高度地区の特例許可に関する基準（要綱）」、「総合設計制度の許可要綱」、「土地利用に関する条例」の4つに大別される。

横須賀市のみが条例に位置付けており、土地の高度利用の理念、基本方針、基準を定めた「市街地における適正な土地の高度利用に関する条例」の中で総合設計制度活用時における建築物の緩和の上限を規定している。

②高さ以外の基準

タイプAの総合設計制度の許可を受けた建築物については、建築基準法施行令第136条の敷地規模・空地率に加えて、国が定める総合設計許可準則に関する技術基準、自治体（特定行政庁）が独自に作成した許可要綱の技術基準を満たすことが要件となる。したがって、高度地区の計画書の中に、直接緩和基準が明記されているわけではない。

一方、タイプBの総合設計制度に準ずる建築物は、建築基準法施行令第136条の基準を満たすことを条件としているが、それ以外の基準を明示しているケースはほとんどない。ただし、川崎市は、施行令136条の基準以外に、「都市計画高度地区た

だし書第2項適用の除外第4号の規定に基づく許可基準」を定めており、緩和にあたっては許可基準の遵守が求められている。

タイプA、タイプBのうち、自治体が独自に定めた緩和基準を整理したものが表4-2-5である。建築基準法施行令第136条の基準と総合設計許可準則の技術基準で示された敷地面積、接道道路幅員、空地率、有効空地率等をベースとしながらも、日影時間、緑化率、景観形成、用途といった自治体独自の要件を追加していることがわかる。

また、基本的に数値基準であるが、川崎市、横須賀市、小田原市、名古屋市、西宮市、尼崎市は、裁量の幅を有する定性的な基準も設定している。定性的基準の設定方法としては、1)個別基準の一部を定性的な表現とする、2)個別要素の基準ではなく総合的な評価指針を規定する、3)景観計画等の関係法令に基づく計画に規定された定性的基準を要件とする等に分けることができる。

川崎市においては、個別基準の他に「総合評価」の項目を設けており、1)周辺環境との調和度の評価（住居専用地域までの距離、地区計画までの距離、景観上の配慮等）、2)周辺環境への貢献度の評価（周辺の緑との連携、良好な公開空地の提供等）、3)広域的まちづくりによる総合評価、（歩行者ネットワークに対する貢献、既存緑地の保全等）、といった観点からまちづくりへの貢献度を点数化し、合計得点80点以上を許可の要件としている。

また、横須賀市では、定量的な個別基準を定めているが、「地域住民の生活環境の確保及び市街地環境の形成を図る」「周辺の市街地環境、生活環境、都市景観、土地利用、山容等に配慮したうえで、健全かつ良好な都市環境の形成に努める」といった総合的な条件とともに、都市計画マスタープラン、土地利用に関する基本計画等の計画との適合も要件となっている。

小田原市も定量的基準が基本であるが、「周辺の市街地環境に対して十分配慮されていること」といった総合条件のほか、景観計画・景観条例、福祉の街づくり条例等の関連法令の規定への適合も要件としている。

(3) 緩和適用手続き(タイプB総合設計制度に準ずる建築物について)

緩和適用手続きの分析は、タイプB(総合設計制度に準ずる建築物)のみを対象とする。タイプA(総合設計制度の許可建築物)は、建築基準法第59条の2に基づく総合設計制度の手続きを経た建築物(建築審査会の同意を得て特定行政庁が許可したもの)の適用除外措置であり、高度地区の規定の中で独自の手続きを設けているわけではないために以下の分析からは除外する。

①許可・認定

許可・認定主体は、1都市を除き全て首長である(表4-2-6)。また、許可・認定の別を見ると、許可が85.3%を占め、認定は5都市にとどまる(表4-2-7)。このことから、「首長の許可」を手続き要件としている自治体が大半であることがわかる。

タイプAのように総合設計制度の許可を受けた建築物を適用除外にしてしまうと、特定行政庁ではない自治体は、総合設計の許可手続きに際して

直接的に関与できなくなる。そのため、特定行政庁ではない自治体は、タイプBを採用することで、許可・認定への関与を担保する必要がある。図4-2-4を見ても、特定行政庁ではない自治体の全てがタイプBを活用していることがわかる。

なお、特定行政庁ではないがタイプAを採用している自治体は伊東市である。したがって、伊東市では、高度地区の決定主体(伊東市)と総合設計制度の許可主体(静岡県)が異なることになるため、総合設計制度の許可の手続きに基礎自治体が直接的に関与することができないという問題を孕むことになる。

②許可・認定にあたっての第三者機関の関与

34都市中24都市(70.6%)が許可・認定にあたって第三者機関の関与を位置付けている(表4-2-8)。一方、第三者機関を関与させていない自治体は、兵庫県内の9市町(神戸市、姫路市、明石市、芦屋市、加古川市、宝塚市、高砂市、たつの市、播磨町)と福岡県志免町の計10都市である。兵庫県内の自治体が第三者機関を位置付けていない理由は、自治体独自の考えに基づくものではなく、兵庫県の指導によるものと考えられる。兵庫県は用途地域ガイドラインの中で高度地区の例外許可の考え方を示しているが、許可・認定主体の設定方法には言及されているものの、第三者機関の関与については触れられていない。

次に、許可・認定に関与する第三者機関の種類を見てみると、「都市計画審議会」が最も多く12都市(50.0%)と半数を占め、「建築審査会」が9都市(37.5%)、「その他」が3都市(12.5%)と続く(表4-2-9)。

自治体が特定行政庁である場合は、全て法定の建築審査会、一方、特定行政庁ではない自治体は、都市計画審議会もしくは自治体独自の審査機関を位置付けている(図4-2-5)。

また、第三者機関の関与の仕方としては、同意が24都市中21都市(87.5%)と4分の3を占め、意見聴取は3都市(12.5%)にとどまる(表4-2-10)。

表 4-2-6 緩和にあたっての許可・認定主体(総合設計活用型【タイプB】)

項目	都市数	割合
首長	33	97.1%
特定行政庁	1	2.9%
合計	34	100.0%

表 4-2-7 緩和にあたっての許可・認定の別(総合設計活用型【タイプB】)

項目	都市数	割合
許可	29	85.3%
認定	5	14.7%
合計	34	100.0%

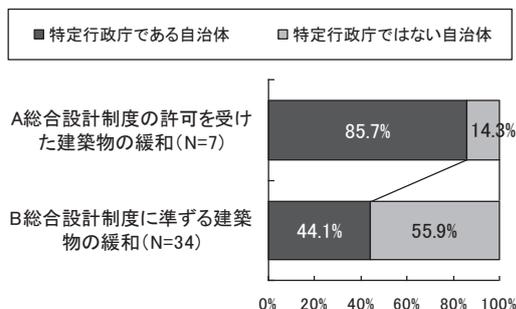


図 4-2-4 特定行政庁・非特定行政庁の別(総合設計制度活用型)

(4) 総合設計制度活用型のまとめ

総合設計制度活用型緩和措置は、建築基準法に基づく総合設計制度に係る建築物を対象として、市街地環境の整備改善を目的とした制度であり、総合設計制度の許可を受けた建築物の適用除外(タイプA)と総合設計制度に準ずる建築物の緩和(タイプB)の2種類の方法がある。1都市を除き全て広域的指定の都市であり、タイプAとBの構成比は、約2:8である(A、B両方を併用した都市が4都市存在)。

タイプAは、2000年代以降に導入した都市で多く、緩和の上限や高さ以外の基準を設定している。自治体が独自に許可要綱を策定している場合は、定量的基準だけではなく、定性的な基準も規定している。手続きは建築基準法に規定された特定行政庁の許可及び建築審査会の同意である。なお、タイプAは総合設計制度の許可を得た建築物の緩和措置であるため、容積率の緩和も可能となる。

一方のタイプBは、1970年代に斜線型もしくは絶対高さ型高度地区を導入した都市(特に京都府、兵庫県、福岡県内)が多い。タイプAと異なり、緩和の上限を規定した自治体は少なく、高さ以外の基準も、事前に明示されているのは建築基準法施行令に基づく敷地面積と空地率の基準のみとする都市が大半である(タイプAを併用している都市と川崎市は詳細な運用基準を策定している)。手続きは首長の許可と第三者機関の同意の組合せが

多く、総合設計制度の手続き(特定行政庁の許可及び建築審査会の同意)に準ずる形式を採用している。

表 4-2-8 緩和にあたっての第三者機関の関与の有無(総合設計制度活用型【タイプB】)

項目	都市数	割合
第三者機関の関与あり	24	70.6%
第三者機関の関与なし	10	29.4%
全体	34	100.0%

表 4-2-9 第三者機関の種類(総合設計制度活用型【タイプB】)

項目	都市数	割合
建築審査会	9	37.5%
都市計画審議会	12	50.0%
その他	3	12.5%
全体	24	100.0%

表 4-2-10 第三者機関の関与の仕方(総合設計制度活用型【タイプB】)

項目	都市数	割合
第三者機関の同意	21	87.5%
第三者機関の意見聴取	3	12.5%
全体	24	100.0%

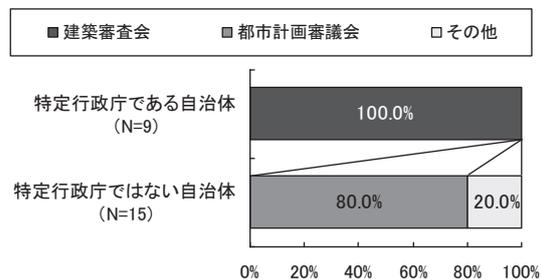


図 4-2-5 特定行政庁・非特定行政庁別第三者機関の種類(総合設計制度活用型)

表4-2-11 総合設計制度活用型の基準と手続の関係

	高さの上限	許可・認定	第三者機関関与	該当自治体	特徴	
タイプA 総合設計制度の許可建築物	上限あり	許可(※建基法上の許可)	同意(※建基法上の同意)	横須賀市、西宮市、鎌倉市、小田原市、名古屋市、橿原市	<ul style="list-style-type: none"> 主に2000年代に絶対高さ型高度地区導入もしくは変更 緩和上限や基準を詳細に設定 	
	上限なし			伊東市、尼崎市		
タイプB 総合設計制度に準ずる建築物 (※総合設計制度の許可を経ないものは容積率等の緩和は適用されない)	上限あり	許可	同意	世田谷区、川崎市、名古屋市、橿原市	<ul style="list-style-type: none"> 主に1970年代に高度地区導入 緩和上限は非設定 緩和基準は法施行令の基準のみ 総合設計制度に準じて手続きは許可・同意 	
		認定	意見聴取	鎌倉市、小田原市		
	上限なし	許可	同意	平塚市、西尾市、豊山町、宇治市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市、京田辺市、木津川市、大山崎町、久御山町、井手町、宇治田原町、精華町、福岡市、春日市		
				意見聴取		太宰府市
				関与なし		神戸市、姫路市、明石市、芦屋市、加古川市、宝塚市、高砂市、たつの市、播磨町
上限なし	認定	関与なし	志免町			

※下線を引いた自治体は、タイプAとタイプBの両方の緩和措置を設置している自治体。

表4-2-12 総合設計制度活用型緩和措置の一覧

高度地区 類型	都市名 ※1	(1)緩和適用対象			(2)基準※2	(3)手続き		
		タイプ	①対象建築物	②対象エリア	緩和の 上限	許可・認定 主体	第三者機関 の関与	
タイプ1 広域・ 70年代	名古屋市 ※3	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	○	特行の許可	建築審査会の同意	
	西宮市 ※3	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	第8種・9 種高度地 区	○	特行の許可	建築審査会の同意	
タイプ3 広域・00年代 斜線→絶対	尼崎市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	第2種 18 m高度地 区以外	○ (斜線制限あ り)	特行の許可	建築審査会の同意	
タイプ4 広域・ 00年代 新規	機張賀市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	○	特行の許可	建築審査会の同意	
	小田原市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	第1種高度 地区以外	○	特行の許可	建築審査会の同意	
	鎌倉市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	○	特行の許可	建築審査会の同意	
	伊東市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	—	特行の許可	建築審査会の同意	
	横原市	(A)許可建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	○	特行の許可	建築審査会の同意	
タイプ1 広域・70年 代	川崎市	(B)準ずる建築物	支障がない	全域	○	市長の許可	建築審査会の同意	
	名古屋市	(B)準ずる建築物	市街地の環境の整備改善に資する	10m高度 地区以外	○	市長の許可	建築審査会の同意	
	宇治市	(B)準ずる建築物	—	全域	—	市長の許可	建築審査会の同意	
	城陽市	(B)準ずる建築物	周囲の環境上支障がない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会の同意	
	向日市	(B)準ずる建築物	周囲の状況から環境保持上支障がない	全域	—	市長の認定	都計審の議を経る	
	長岡京市	(B)準ずる建築物	周囲の状況から環境保持上支障がない 建築物	全域	—	市長の認定	都市計画審議会 の議を経る	
	八幡市	(B)準ずる建築物	周囲の状況により環境上支障がない	全域	—	市長の許可	建築審議会の同意	
	京田辺市	(B)準ずる建築物	周囲の状況から環境上支障がない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会の同意	
	木津川市	(B)準ずる建築物	周囲の状況により、環境上支障がない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会 の同意	
	大山崎町	(B)準ずる建築物	周囲の状況から環境保持上支障がない	全域	—	町長の許可	都市計画審議 会の議を経る	
	久御山町	(B)準ずる建築物	—	全域	—	町長の許可	建築審査会(非法定) の同意	
	井手町	(B)準ずる建築物	周囲の状況により、環境上支障がない	全域	—	町長の許可	都市計画審議会 の同意	
	精華町	(B)準ずる建築物	周囲の状況により環境上支障がない	全域	—	町長の許可	都市計画審議会 の同意	
	芦屋市	(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがないと 認められる	全域	—	市長の許可	—	
	タイプ2 広域・90年 代	平塚市	(B)準ずる建築物	周囲の状況により都市計画上支障がない	全域	—	市長の許可	建築審査会の同意
		西尾市	(B)準ずる建築物	周囲の環境上支障がない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会の同意
豊山町		(B)準ずる建築物	市街地の環境の整備改善に資する・周囲 の環境上支障がない	全域	—	町長の許可	都市計画審議会 の同意	
神戸市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
姫路市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
明石市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
加古川市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
宝塚市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
高砂市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	
播磨町		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	町長の許可	—	
福岡市		(B)準ずる建築物	周囲の環境上支障がない	全域	—	市長の許可	建築審査会の同意	
春日市		(B)準ずる建築物	周囲の環境上支障がない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会の同意	
太宰府市		(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	都市計画審議会の意 見聴取	
志免町		(B)準ずる建築物	周囲の環境上支障がない	全域	—	町長の認定	—	
タイプ3 広域・00年代 斜線→絶対	世田谷区	(B)準ずる建築物	市街地の環境の整備改善に資する	全域	○	特行の許可	建築審査会の同意	
タイプ4 広域・ 00年代 新規	宇治田原 町	(B)準ずる建築物	周囲の状況により環境上支障がない建築 物	全域	—	町長の許可	開発審議会の同意	
	横原市	(B)準ずる建築物	周囲の環境上及び景観上支障がない	全域	○	市長の許可	建築審査会の同意	
	鎌倉市	(B)準ずる建築物	—	全域	○	市長の認定	建築審査会 の意見聴取	
	小田原市	(B)準ずる建築物	—	第1種高度 地区以外	○	市長の認定	建築審査会 の意見聴取	
タイプ5	たつの市	(B)準ずる建築物	周囲の居住環境を害するおそれがない	全域	—	市長の許可	—	

※1 下線のある都市は特定行政庁である自治体。「特行」は特定行政庁の略

※2 高さ以外の基準は、全ての自治体が規定しているので省略。

※3 名古屋市は2008年改正で設置。西宮市は2007年改正で設置。

4-3. 市街地環境向上型緩和措置
(市街地環境の向上・整備改善に寄与する建築物に対する緩和)

市街地環境向上型緩和措置は、市街地環境の向上や整備改善、景観形成等、周辺市街地環境への積極的な貢献がある建築物に対して高度地区の絶対高さ制限を緩和する措置であり、120都市中18都市(15%)が設けている(図4-3-1)¹⁰。

市街地環境向上型を導入している都市は、広域的指定かつ2000年代以降に絶対高さ型高度地区を導入した都市(タイプ3、4)が多い¹¹。広域的指定の高度地区が大半である理由は、スポット的指定の場合は、歴史的景観保全や低層住宅地の環境保全を目的としているために、あえて緩和措置は設ける必要がないためと考えられる。

(1) 緩和適用対象

①対象建築物

市街地環境向上型の対象建築物を見ると、1) 市街地環境の整備改善に資する建築物、2) 市街地環

¹⁰ 横浜市の「市街地環境設計制度」は総合設計制度を内包するものであるが、本稿では「市街地環境向上型」に含めている。その理由は、「総合設計制度の許可を得た建築物の適用除外」という扱いではなく、独自の制度設計に基づく緩和措置としているためである。

なお、市街地環境設計制度について田村等(1973b)は、「市街地環境設計制度」はこのような特例許可に関する条項、即ち、建築基準法第52条3項の容積率、同55条1項の第一種住居専用地域内における絶対高制限、同56条3項の斜線制限、及び同58条の高度地区の四条項に係る緩和基準を統合して、その相互関係を明らかにすると共に、これによって生み出される都市の広場等のオープンスペースが、全体として一つの統一ある方向に誘導出来るように定めた制度である。これは、建設省が昭和46年9月に、各特定行政庁に通達した「総合設計制度」許可準則と同じ主旨のものであるが、横浜市の特異性にかんがみて、その適用範囲や技術基準を異にしている。(p1147)と述べている。

¹¹ 京都市は、70年代に絶対高さ型高度地区を導入したタイプ1であるが、市街地環境向上型緩和規定(京都市は「景観誘導型許可制度」と呼んでいる)を設けたのは2007(平成19)年の高度地区見直し時であり、それ以前は総合設計制度活用型(タイプAとB両方)を用いていた。

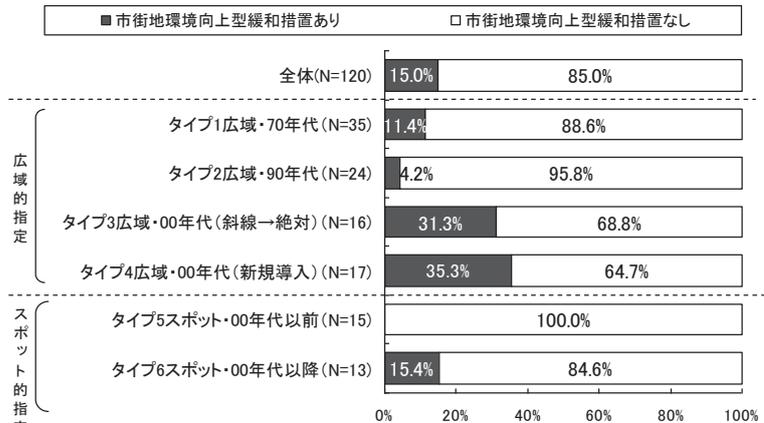


図4-3-1 市街地環境向上型緩和措置の導入状況

境の向上に寄与する建築物、3) 景観の形成・向上に資する建築物の3つに大別できる(表4-3-1)。

「市街地環境の整備改善に資する建築物」は、18都市中5都市あり、札幌市、新宿区、横須賀市、大磯町、伊東市が該当する。これは、総合設計制度の適用要件の一つである「市街地の環境の整備改善に資すると認めて許可したもの」(建築基準法第59条の2)に倣った表現である。

また、「市街地環境の向上に寄与する建築物」は、18都市中8都市が該当し、つくば市、練馬区、横浜市、金沢市、箕面市、宝塚市、佐賀市、唐津市が採用している。

ここで、「整備改善」と「向上」の意味を辞書(大辞泉)で比べてみると、「改善」は「悪いところを改めてよくすること。」とあり、「向上」は「よりよい方向、すぐれた状態に向かうこと。進歩。」とある。つまり、現状のマイナスの状況を改めるべく整備することが「整備改善」であるとすれば、「向上」は悪い部分の改善にとどまらず、より積極的な環境の創造も包含した広い概念と解釈できるだろう。

一方、「景観の形成・向上に資する建築物」とは、「景観上貢献に資する」(熱海市)、「景観の向上に資する」(京都市)といった景観の形成・向上を主たる要件として掲げたものであり、18都市中5都市が該当する。新宿区は、緑と空間を整備する建築物で、市街地の環境の整備改善に資するものを対象としているが、(1) 歴史的環境を保全するも

表4-3-1 緩和対象建築物（市街地環境向上型）（重複あり）

	都市名	緩和対象建築物
(1)整備改善に資する	札幌市	相当の幅員を有する道路に接する敷地において建築される建築物のうち、周辺市街地の街並みとの調和及び周辺市街地への環境上の影響について配慮され、かつ、敷地内に不特定多数の市民が自由に利用できる有効な空地を有するなど市街地の環境の整備改善に資すると認められる建築物
	新宿区	緑と空間を整備する建築物で、市街地の環境の整備改善に資するもの 上記のほか、(1) 歴史的環境を保全するもの。(2) 相応しい場所において、都市ランドマークまたは地域のシンボルを整備するもの、として区長が認めたもの
	横須賀市	市街地環境の整備改善に資すると認める建築物
	大磯町	産業の振興など町の発展のために必要なものであって、市街地環境の整備改善等に関するもの
	熱海市	市街地環境の改善及び景観上貢献に資すると認める建築物
	伊東市	敷地面積、接道状況及び敷地内の空地、緑化等の状況により、市街地環境の整備改善に資すると認める建築物
(2)向上に資する・寄与する	つくば市	市街地環境の向上に寄与するものと認められるもの
	練馬区	一定の規模を有した敷地において、練馬区まちづくり条例の規定を遵守して建築される建築物で、周辺環境との調和が図られており、市街地環境の整備向上に資する計画であると認められたもの
	横浜市	市街地環境の整備向上に寄与すると認めた建築物
	金沢市	市街地環境の向上に寄与すると認められるもの
	箕面市	市街地環境の整備向上に資すると認める建築物
	宝塚市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの
	佐賀市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの
	唐津市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの
(3)景観の向上	新宿区	緑と空間を整備する建築物で、市街地の環境の整備改善に資するもの 上記のほか、(1) 歴史的環境を保全するもの。(2) 相応しい場所において、都市ランドマークまたは地域のシンボルを整備するもの、として区長が認めたもの
	熱海市	市街地環境の改善及び景観上貢献に資すると認める建築物
	京都市	地域又は都市全体の景観の向上に資するもの
	精華町	都市景観の形成上、建築物の高さの最高限度が31メートル以上とすることが好ましいと認められるもの
	木津川市	都市景観の形成上、建築物の高さの最高限度が31メートル以上とすることが好ましいと認められるもの
その他	狛江市	良好な建築計画

の、(2) 相応しい場所において、都市ランドマークまたは地域のシンボルを整備するもの、と区長が認めた建築物も緩和の対象としている。

②対象エリア

緩和措置の適用エリアを限定している都市は、札幌市、横浜市、熱海市、木津川市、精華町、箕面市の6都市であり、低層住居専用地域のみを適用外としている横浜市と箕面市を除くと、基本的には高度利用を促進すべき区域に限定している(表4-3-2)。

札幌市は、(1)高度地区の区域のうち、都心及び高度利用住宅地、(2)一般住宅地、郊外住宅地のうち、地下鉄駅等の周辺で、道路等の整備状況が特に良好と認められる区域、(3)その他、上記

(1)(2)と同等の土地利用が見込まれる区域、の3つに限定している。つまり、高度利用を図ることが望ましいエリアを対象とし、縁辺部の「山地・丘陵系ゾーン」といった住環境の保全が求められる低中層住宅地においては緩和を認めていない。

熱海市も高度利用が望ましいエリアに限定しており、第2種高度地区(高さ31m)のうち、指定容積率400%以上の商業地域の一部が対象である。

京都府の木津川市と精華町の緩和措置は、それぞれ「けいはんな学研都市」(関西文化学術研究都市)を対象としたものである。31mに制限した高度地区区域のうち、「文化学術研究地区」内について「都市景観の形成上、建築物の高さの最高限度が31メートル以上とすることが好ましいと認められるもの」に対して緩和を認めている。

表 4-3-2 対象エリアの限定の有無 (市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
対象エリアの限定あり	6	33.3%
対象エリアの限定なし	12	66.7%
全体	18	100.0%

(2) 緩和適用基準

①緩和可能な高さの上限値

18都市中10都市(55.6%)が緩和可能な高さの上限を定めている(表4-3-3)。

表 4-3-3 緩和にあたっての高さの上限の有無
(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
高さの上限あり	10	55.6%
高さの上限なし	8	44.4%
全体	18	100.0%

1) 上限の決め方

緩和の上限の定め方としては、「高度地区種別の1ランク上の高さまでと規定するもの」「制限値の倍率で規定するもの」「緩和の限度の絶対高さを明示するもの」「上乗せ可能高さを明記するもの」に大別される(表4-3-5)。

高度地区種別の1ランク上の高さまでと規定する自治体は、札幌市、狛江市、伊東市(第1種)、箕面市である。最も高いランクの上限値については、札幌市は60m→75m、伊東市は31m→41m、狛江市は30m→37.5mとしており、箕面市は上限を定めていない。

また、制限値の倍率で規定する自治体は、新宿区、練馬区、横須賀市(第1種・第2種)である。新宿は、敷地規模に応じて1.5倍、2倍、3倍の3種類の緩和を設けている。練馬区では、通常の緩和は1.2倍までだが、数値基準に加えて、質的基準(定性的基準)も満たしたものは1.5倍まで緩和される¹²。

緩和限度の絶対高さを明示するものとしては、つくば市、横浜市、横須賀市(第3種)が該当する。つくば市の高さ制限値は18mであるが、緩和の上限を22mと規定している。横須賀市の第3種高度地区(高さ31m)では、近隣商業地域は45m、商業地域は60mとしている。

上乗せ可能な高さを明記するタイプは、熱海市、伊東市である。熱海市では+15m、伊東市(第2種・第3種)は+10mとしている。

¹² 1.2倍緩和はできるだけ簡易な形で指定容積率の消化を可能とするものである。つまり、絶対高さ制限や日影規制等により現行の指定容積率が消化しきれない場合、日影規制に抵触せずに容積率を消化するためには、建物を細く、高くする必要がある。そこで、敷地規模や壁面後退等の一定の数値基準を満たしたものについては、1.2倍までは緩和できるようにしている。

2) 緩和率

緩和率(緩和の上限/高さ制限値)は、概ね1.2倍から1.5倍程度が多い。新宿区、横浜市では2倍から3倍に及ぶものもあり、最も大きい緩和率は横浜市の第5種高度地区(工業地域)における20mから75mの3.75倍である。

3) 緩和上限の規定図書

緩和上限の規定図書は、「高度地区の計画書」と別途定めた「高度地区の特例許可に関する基準(要綱)」の2つがある。

高度地区計画書で規定している都市は、新宿区、狛江市、箕面市、要綱で定めている都市は札幌市、つくば市、横浜市である。また、両方の図書を使い分けている都市も存在する。練馬区は高度地区計画書の但書に最大1.5倍までと規定し、許可基準を定めた「高度地区の区長の許可による特例に関する基準」の中で1.2倍と1.5倍の2段階の緩和を明記している。横須賀市と伊東市は、基本的には高度地区計画書に緩和上限を明記しているが、「市長が都市計画上支障がない範囲」とした部分については要綱の中で具体的な数値を規定している。

横須賀市と横浜市は、景観法に基づく景観計画の中でも高度地区の緩和上限値を規定している。横須賀市の「眺望景観保全区域」内では景観計画で定める高さが上限となる。例えば、商業地域(第3種高度地区31m)における緩和上限は通常最大60mであるが、中央眺望景観保全区域A地区(商業地域)内においては、景観計画に定めた48.8m(標高)に制限される。

表 4-3-4 横須賀市眺望景観保全区域の高さ制限

眺望景観保全区域の区域名	高度地区の規制値	通常の緩和の上限	景観計画の規制値(保全区域内での高度地区緩和の上限)	
中央公園眺望景観保全区域	A	31m	45m or 60m	48.8m(標高)
	B	31m	45m or 60m	44.4~48.8m(標高)
		15m	22.5m	
	C	31m	45m or 60m	37.6~44.4m(標高)
		15m	22.5m	
D	31m	45m or 60m	34.0~37.6m(標高)	
くりはま花の国眺望景観保全区域	E	20m	30m	23.0~34.0m(標高)
	A	31m	45m or 60m	31m
	B	20m	30m	20m
	C	15m	22.5m	22.5m
D	20m	30m	30m	

表 4-3-5 市街地環境向上型の緩和上限値(上限値を設定している自治体のみ)

都市名	高度地区種別	高さ制限値	緩和の上限	緩和率	上限の定め方	緩和上限の規定図書
札幌市	27m 高度地区 27m 北側斜線高度地区	27m	33m	1.22	1ランク上の制限値	札幌市高度地区許可基準
	33m 高度地区 33m 北側斜線高度地区	33m	45m	1.36		
	45m 高度地区	45m	60m	1.33		
	60m 高度地区	60m	75m	1.25		
つくば市	第1種高度地区	18m	22m	1.22	種別に上限値を設定	研究学園都市計画 高度地区における特例許可に関する要綱
新宿区	20m 高度地区、20m 第1種・第2種・第3種高度地区	20m	30m(1.5倍)	1.50	制限値の倍数(敷地規模に応じて緩和率を設定) 1.5倍:敷地規模 1,000~3,000㎡未満 2倍:敷地規模 3,000~5,000㎡未満 3倍:敷地規模 5,000㎡以上	高度地区計画書
		20m	40m(2倍)	2.00		
		20m	60m(3倍)	3.00		
	30m 高度地区 30m 第2種高度地区 30m 第3種高度地区	30m	45m(1.5倍)	1.50		
		30m	60m(2倍)	2.00		
		30m	90m(3倍)	3.00		
	40m 高度地区 40m 第3種高度地区	40m	60m(1.5倍)	1.50		
		40m	80m(2倍)	2.00		
		40m	120m(3倍)	3.00		
	50m 高度地区	50m	75m(1.5倍)	1.50		
50m		100m(2倍)	2.00			
50m		150m(3倍)	3.00			
60m 高度地区	60m	90m(1.5倍)	1.50			
	60m	120m(2倍)	2.00			
	60m	180m(3倍)	3.00			
練馬区	17m 第1種・第2種・第3種高度地区	17m	20.4m(1.2倍)	1.20	制限値の倍数(市街地環境向上の程度に応じて倍率を設定) 1.2倍:数値基準の遵守 1.5倍:数値基準+質的基準の遵守	高度地区計画書、高度地区の区長の許可による特例に関する基準
		17m	25.5m(1.5倍)	1.50		
	20m 高度地区、20m 第2種・第3種高度地区	20m	24m(1.2倍)	1.20		
		20m	30m(1.5倍)	1.50		
	25m 第2種・第3種高度地区	25m	30m(1.2倍)	1.20		
		25m	37.5m(1.5倍)	1.50		
30m 高度地区、30m 第2種・第3種高度地区	30m	36m(1.2倍)	1.20			
	30m	45m(1.5倍)	1.50			
	30m	42m(1.2倍)	1.20			
	30m	52.5m(1.5倍)	1.50			
狛江市	20m 第1種高度地区	20m	25m	1.25	1ランク上の制限値(敷地規模に応じて更に緩和)	高度地区計画書
		20m	30m	1.20		
		20m	37.5m	1.50		
横浜市	第3種	15m	31m	2.07	種別に上限値を設定	横浜市市街地環境設計制度(※要綱)
		15m	45m	3.00		
		15m	31m	1.55		
第4種・第5種・第6種 第4種・第5種	20m	45m	2.25			
	20m	31m	1.55			
第5種	20m	45m	2.25			
	20m	75m	3.75			
第6種	20m	31m	1.55			
	20m	60m	3.00			
第7種	31m	45m	1.45			
	31m	75m	2.42			
横須賀市	第1種高度地区	15m	22.5m(1.5倍)	1.50	制限値の倍数を設定	高度地区計画書
	第2種高度地区	20m	30m(1.5倍)	1.50	用途地域ごとに上限値を設定	高度地区の適用緩和及び適用除外に関する認定基準
	第3種高度地区	31m	45m(近隣商業地域)	1.45		
熱海市	第2種高度地区	31m	60m(商業地域)	1.94	上乗せ可能高さを設定	高度地区計画書
伊東市	第1種高度地区	15m	21m	1.40	1ランク上の制限値	高度地区における適用緩和及び適用除外に係る基準
	第2種高度地区	21m	31m(21m+10m)	1.48	上乗せ可能高さ(10m)を設定	高度地区計画書
	第3種高度地区	31m	41m(31m+10m)	1.32		
箕面市	第2種・第3種高度地区	12m	16m	1.33	1ランク上の制限値	高度地区計画書
	第4種・第5種高度地区	16m	22m	1.38		
	第6種・第7種高度地区	22m	31m	1.41		
	第8種高度地区	31m	上限非設定	—		

②高さ以外の基準

高さ以外の基準を設けている自治体は、18都市中15都市（83.3%）に及ぶ（表4-3-6）。高さの上限を定めている10都市は、高さ以外の基準も設定している。基準の種類は、敷地面積が93.3%と最も多く、道路条件（接道道路幅員）80.0%、空地と緑化がともに73.3%で続く（図4-3-2）。それ以外には、日照・通風、外壁後退、景観形成、用途等の基準が設けられている（基準の詳細は表4-3-9）

表 4-3-6 高さ以外の基準の有無

	緩和上限あり	緩和上限なし	全体	割合
高さ以外の基準あり	10	5	15	83.3%
高さ以外の基準なし	0	3	3	16.7%
全体	10	8	18	100.0%

1) 敷地面積

敷地面積を基準としている自治体は93.3%に及ぶ。一定規模以上の敷地規模を要件とすることで、土地の合理的な利用の促進（敷地統合の推進や敷地の細分化の防止等）や設計の自由度の確保といった効果が想定される。

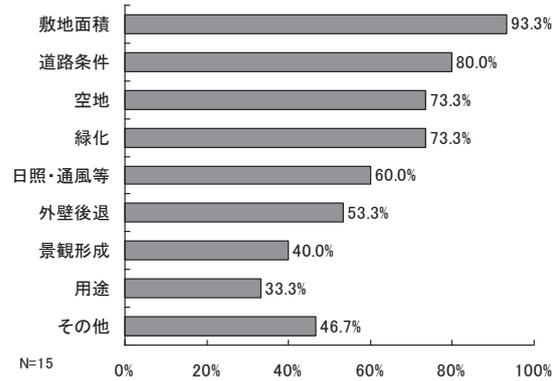


図 4-3-2 高さ以外の基準の種類

表 4-3-7 市街地環境向上型緩和措置の敷地規模要件

高度地区類型	都市名	敷地面積						
		500 m ²	1,000 m ²	2,000 m ²	3,000 m ²	5,000 m ²	10,000 m ²	
総合設計制度の許可申請要件(建築基準法施行令 136 条の基準)※	住居系地域(低専地域以外)、工業系地域			2,000 m ²				
	近隣商業地域、商業地域		1,000 m ² (500 m ²)					
タイプ1	横浜市	第3種・第4種高度地区			2,000 m ²			
	木津川市	第5種・第6種・第7種高度地区	500 m ²				10,000 m ²	
	精華町						10,000 m ²	
タイプ2	宝塚市	第2種・第3種・第5種高度地区(絶対高大型のエリア)	500 m ²					
タイプ3	札幌市	都心等	幅員20m以上		1,250 m ²			
			幅員12m以上			2,500 m ²		
		一般住宅地等	幅員20m以上			2,500 m ²		
			幅員12m以上				5,000 m ²	
	新宿区	高さ制限値の1.5倍まで		1,000 m ²				
		高さ制限値の2倍まで				3,000 m ²		
		高さ制限値の3倍まで					5,000 m ²	
	練馬区	17m・20m・25m地区	高さ制限値の1.2倍まで			2,000 m ²		
			30m地区		1,000 m ²			
			35m地区	500 m ²				
		17m・20m・25m地区	高さ制限値の1.5倍まで					5,000 m ²
			30m地区			2,000 m ²		
35m地区				1,000 m ²				
泊江市	20m第1種	25mまで				5,000 m ²		
	25m第2種	30mまで				5,000 m ²		
	30m第2種	37.5mまで				5,000 m ²		
箕面市	第1種・第2種中高層住専、第1種・第2種・準住居地域			2,000 m ²				
	近隣商業地域、商業地域		1,000 m ²					
タイプ4	横須賀市	第1種(15m)、第2種(20m)			2,000 m ²			
		第3種(31m)	500 m ²					
	つくば市				3,000 m ²			
	大磯町					10,000 m ²		
	熱海市		1,000 m ²					
伊東市		1,000 m ²						

※低層住居専用地域は 3,000 m²以上。

敷地規模の設定方法は、「高度地区種別」「用途地域」「土地利用特性」「緩和率」に大別される(表4-3-7)。

高度地区の種別ごとに設定している都市は、練馬区、横浜市、横須賀市である(練馬区は緩和率に応じた設定も併用)。

箕面市は用途地域ごとに設定しており、住居系用途地域は2,000㎡以上、商業系用途地域は1,000㎡以上としている。

土地利用特性による設定は札幌市のみが該当し、都心と郊外の一般住宅地等に分けて敷地規模を規定している。札幌市ではさらに接道道路幅員ごとに敷地規模要件を細分化し、道路幅員が大きいほど敷地規模要件は緩和される。

高さの緩和率に応じて敷地面積を定めている都市は、新宿区、練馬区、狛江市が該当し、緩和率に比例して敷地規模要件を強化している。新宿区では、1.5倍までは1,000~3,000㎡未満、2倍までは3,000~5,000㎡未満、3倍までは5,000㎡以上としている。また、狛江市は1ランク上の緩和は5,000㎡以上だが、それ以上の緩和を受けるには10,000㎡が必要とされる(ただし25m第2種のみ)。

敷地規模の設定範囲を見ると、総合設計制度の許可申請基準(法施行令第136条に規定する敷地規模)より大きい数値を設定している自治体が14都府市中8都市に及び、5,000㎡以上や10,000㎡以上の大規模なものも少なくない(表4-3-7)。

2) 道路条件

敷地に接道する道路幅員を定めている都市は80%に及ぶ。道路幅員は、円滑な消防活動の遂行や採光・通風の確保といった防災・衛生等の観点から設定されるものである。住居系用途地域は6m以上、商業系用途地域は8m以上としているものが大半であり、これは総合設計許可準則の技術基準と同じである。札幌市のみが、許可準則より厳しい12mと20mの2種類を設定している。

3) 外壁後退

外壁後退を規定した都市は約半数の53.3%であ

る。隣地境界線や道路境界線からの壁面後退距離を定めるものであり、採光や通風等の確保や開放的な空間の形成を意図としたものである。なお、この規定はあくまでも後退距離の最低限度を定めたものであって、壁面位置を揃えて統一的な街並み形成を図るものではない。

後退距離の定め方を見ると、「用途地域」「土地利用特性」「敷地面積」「建築物の高さ」によって変化をもたせている。

新宿区は用途地域により距離を定めており、商業系は2m、住居系は4mとしている。

札幌市では、用途地域、土地利用特性、建築物の高さを組み合わせて後退距離を定めている。例えば、高度利用を図る都心周辺については、高さ33m以下の部分の後退距離は3m、33m超の部分は5m以上としている。

宝塚市では、札幌市のように建物の部分の高さによって後退距離を規定するのではなく、建築物の最高高さによって後退距離を定めている。高さ20mまでの建築物は4m以上、高さが20mを超える建築物は6m以上としている。

4) 空地(空地率・有効公開空地率)

空地に関する基準を定めている都市は73.3%あり、開放的でゆとりのある空間形成を目的としたものである。空地の確保の方法としては、空地率(敷地面積に占める空地面積の割合)のほか、有効公開空地率、歩道状空地の設置等がある。

5) 緑化(緑化率等)

緑化に関する基準を規定している都市は73.3%である。市街地環境のアメニティや景観の向上を目的としたものであり、緑化率(敷地面積もしくは空地面積に占める緑化の割合)を定める都市が多い。また、屋上緑化のように建築物における緑化を義務付けたものもある。

6) 日照・通風

日照・通風に関する条件を設けている自治体は60.0%に及ぶ。具体的な方法としては、建築基準

法に基づく日影規制の強化（札幌市、つくば市、新宿区、横須賀市）や北側斜線・隣地斜線制限の強化（横浜市、つくば市、箕面市、宝塚市）が多い。また、日影による周辺への影響の軽減に努めるといったように、定性的な表現で規定したものもある（練馬区、大磯町）。

7) 景観形成

景観への配慮を許可要件としている都市は40.0%ある。札幌市、横浜市、金沢市、箕面市は景観法に基づく景観計画との整合を要件としている。なお、横浜市は、「質の高い建築デザイン」「地区の個性を生かした魅力的な街並み形成に寄与する形態意匠や配置等とする」「景観資源の保全やかつようによる景観形成を行う」「公園や公共施設等からの見晴らしへの配慮」といった定性的な基準も設定している。

8) 用途

建物の用途を基準としているのは、札幌市、横浜市、木津川市、精華町の4都市である。

札幌市と横浜市は、商業地域等における商業・業務施設等の賑わい機能の設置を義務付けたものである。札幌市では、「都心または地下鉄駅等の周辺で幅員20m以上の道路に接する敷地」においては、道路に面する建築物の1階部分に、社会福祉施設、医療施設、商業業務施設等の誘導用途に供することを要件としている。

また、横浜市は、都心エリアの商業地域内（第7種高度地区・高さ31m）において住宅を含む建物をつくる場合は、低層部への商業・業務系用途の附設を義務付けている。

9) その他

上記以外の基準を定めている自治体は約半数の46.7%に及ぶ。具体的な内容としては、駐車場・駐輪場

の設置（札幌市、宝塚市）、消防・防災への配慮（横浜市、宝塚市）、高齢者・障害者等への配慮（横浜市、宝塚市）、環境負荷の軽減（横浜市）、住宅整備基準（箕面市）といったものがある。

高さ以外の基準の多くは数値による定量的基準であるが、方針的な内容を有する定性的基準も併せて設定している都市が8都市ある。定性的基準は、1)個別基準の一部を定性的な表現とするもの（横浜市、大磯町、宝塚市）、2)個別要素の基準ではなく総合的な評価指針を規定するもの（練馬区、狛江市）、3)景観計画等の関係法令に基づく計画に規定された定性的基準を要件とするもの（札幌市、横浜市、箕面市、金沢市）に大別される。

練馬区では、1.2倍と1.5倍の2段階の緩和措置が設けられているが、1.5倍緩和の適用を受けるためには、1.2倍緩和の数値基準の適合に加え、日照、眺望・圧迫感、プライバシー、開放空地等の項目（質的評価基準）を総合的に評価し、通常的高度地区に適合する建築物より明らかに優れていると判断される場合に許可される（表4-3-8）。

表 4-3-8 練馬区における1.5倍緩和の特例許可基準

項目	1.2倍緩和基準		1.5倍緩和基準
	基準		評価の視点
全体	敷地面積:2000㎡以上(17m・20m・25m地区)、1000㎡以上(30m地区)、500㎡以上(35m地区) 道路幅員:6m以上		全体計画 以下の項目の評価を受けて、建物の配置について総合的に評価
周辺環境への環境負荷の低減	日照	・日影規制の強化 ・斜線型高度地区緩和なし	日影の影響の低減(計画区域外の等時間日影面積等)
	眺望・圧迫感	道路境界線から3m以上 ・天空率による斜線制限の緩和は認めない	沿道や隣地から見上げた時の視界の開鎖感の低減
	プライバシー	・隣地境界線から4m以上	隣地までの距離を大きくとる等、プライバシー侵害の懸念の低減
公共空間の質的向上	開放空地	・敷地面積3%以上の開放空地 ・歩道状空地の整備(幅2m以上)	周辺公共空間との連携による機能の向上
	緑化	1m以上の緑地スペースを沿道に確保	都・区条例の緑化基準を上回る緑量を確保する等、周辺市街地に配慮した緑の充実
	沿道景観	—	周辺の街並みとの連続性や調和に配慮した沿道景観の形成
その他	—		その他の項目で市街地環境の質的向上に貢献している内容

(3) 緩和適用手続き

①許可・認定の主体・種類

許可・認定主体を見ると、18都市全てが「首長」としている(表4-3-10)。その理由は、市街地環境維持型や総合設計制度活用型の項でも説明したように、仮に特定行政庁ではない自治体が、許可・認定主体を特定行政庁と位置付けた場合、高度地区の決定主体と緩和の許可・認定主体が異なってしまうためである。また、東京都区部においては、高度地区を決定した区が特定行政庁であっても、延床面積が10,000㎡を超える建築物を取り扱う特定行政庁は、区ではなく東京都になる(建築基準法施行令第149条)。そこで、練馬区と新宿区は、10,000㎡超の物件についても、区が決定した高度地区の制限内容に関わる許可・認定は区が行うべきとの考えから、許可・認定権者を特定行政庁ではなく区長としている¹³。

また、許可・認定の種類は、首長の「許可」が72.2%と約4分の3を占めるが、「認定」も3割弱存在する(表4-3-11)。市街地環境向上型緩和措置は、総合設計制度や用途地域の例外許可のように、建築基準法上の許可事項として明記されていないために、許可ではなく認定としている自治体もある(横須賀市等)。しかし、基準の内容が、「許可」と「認定」の違いに影響しているのではないかとと思われる。緩和上限の有無と許可・認定の違いを見てみると、「認定」としている5都市(新宿区、狛江市、横須賀市、熱海市、伊東市)は、緩和上限を設定し、かつ、定量的な基準に特化していることがわかる(表4-3-12、表4-3-9)。つまり、緩和基準を定量化しているために、適合性の判断が容易であることから、許可ではなく認定にとどめていると思われる。一方、緩和上限を設定し、首長の「許可」としている自治体は5都市ある(札幌市、つくば市、練馬区、横浜市、箕面市)。これら

¹³ 練馬区都市計画審議会答申の中で、許可権者は特定行政庁ではなく区長にすべきとして以下のように記されている。「延床面積1万㎡以上の計画については、建築審査業務は東京都扱いとなることから、練馬区が調整の権限を持つためには、都市計画決定図書の中に「区長の許可」による特例であることを明記する必要があります。」

表4-3-10 緩和にあたっての許認可主体
(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
首長	18	100.0%
特定行政庁	0	0.0%
全体	18	100.0%

表4-3-11 緩和にあたっての許認可の種類
(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
首長の許可	13	72.2%
首長の認定	5	27.8%
合計	18	100.0%

表4-3-12 基準の内容と許可・認定の関係
(市街地環境向上型)

緩和上限の有無	高さ以外の基準	許可	認定	合計
緩和上限あり	定量的基準に特化	1	4	5
緩和上限なし		8	0	8
合計		13	5	18

は、高さ以外の基準として、定量的基準に加えて定性的基準も設けている(表4-3-12、表4-3-9)。定性的基準の適合判断に際しては、自治体の裁量が入らざるを得ないことから、基準の適合判断の正当性を確保するために、認定ではなく許可にしていると考えられる¹⁴。

②許可・認定にあたっての第三者機関の関与

1都市を除く全ての自治体が許可・認定にあたって第三者機関を関与させている(表4-3-13)。

第三者機関の種類は、建築審査会と都市計画審議会が7都市ずつを占める(表4-3-14)。なお、その他は、いずれも景観に関する審議会・審査会である(金沢市都市景観審議会、京都市景観審査会、唐津市景観まちづくり審議会)。

特定行政庁である自治体は建築審査会、特定行政庁ではない自治体は都市計画審議会を位置付ける傾向にあることがわかる(図4-3-3)。しかし、

¹⁴ 横浜市の「市街地環境設計制度」は絶対高さ制限の緩和だけではなく、容積率の緩和も含めた総合設計制度に近い制度設計となっているために、総合設計制度と同様に許可制にしていると思われる。

練馬区、京都市、金沢市の3都市は、特定行政庁であるにもかかわらず、建築審査会ではなく都市計画審議会やその他の機関を位置付けている。練馬区は、都市計画審議会に下に設置された「高度地区の許可に関する評価部会¹⁵」における意見聴取を義務付けており、許可申請者は「評価部会」に出席し、計画内容を説明し、必要に応じて計画の修正が求められる。練馬区が都市計画審議会を第三者機関として位置付けた理由は、建築審査会は建築基準法に記載された内容しか判断できないが、「周辺環境への影響付加の低減」や「公共空間の質的向上」といった都市計画的な視点から総合的に評価するためには、都市計画審議会の方が適切であることを挙げている。

また、京都市の「景観審査会¹⁶」は特例許可のために設置された独自の機関である。建築審査会は建築基準法に基づく規定の審査が中心で、景観や都市計画との関係といった観点が弱く、美観風致審議会は建築単体の建築設計について検討することには不向きであることから、両機関の機能を相互補完する組織として景観審査会が設けられている。

一方、建築審査会を第三者機関として位置づけた札幌市によると、都市計画審議会は主に都市計画の決定に関わる機関であり、個別の建築物を審議する場ではないことから第三者機関として建築審査会を選択したと説明している。

つまり、現行の建築審査会、都市計画審議会の機能はそれぞれ一長一短であるが、現行法において景観や都市計画の観点から高度地区の特例許可の審査を想定した審査機関が法定上は存在しないことを示しているといえよう。

次に、第三者機関の関与の仕方を見ると、意見聴取が64.7%、同意が35.3%である(表4-3-15)。同意としている自治体の多くは、緩和の上限値を

¹⁵ 練馬区の「評価部会」は、都市デザイナー、一級建築士、都市計画の専門家、弁護士等、7名で構成される。

¹⁶ 京都市の「景観審査会」は、都市計画、環境、不動産論、景観・デザイン、建築計画、歴史・文化・伝統、経済、公衆衛生、行政、都市論を専門とする11名の委員から構成される。

表 4-3-13 第三者機関の関与の有無 (市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
第三者機関の関与あり	17	94.4%
第三者機関の関与なし	1	5.6%
全体	18	100.0%

表 4-3-14 第三者機関の種類 (市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
建築審査会	7	41.2%
都市計画審議会	7	41.2%
その他	3	17.6%
全体	17	100.0%

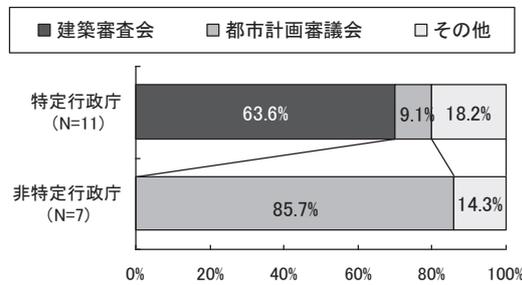


図 4-3-3 特定行政庁・非特定行政庁別第三者機関の種類 (市街地環境向上型)

表 4-3-15 第三者機関の関与の仕方 (市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
第三者機関の同意	6	35.3%
第三者機関の意見聴取	11	64.7%
全体	17	100.0%

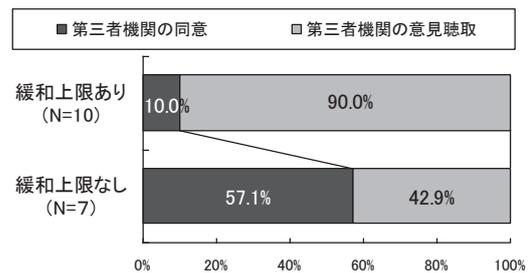


図 4-3-4 緩和上限の有無別第三者機関の関与の仕方 (市街地環境向上型)

表 4-3-16 許可・認定別第三者機関の関与の仕方 (市街地環境向上型)

項目	第三者機関の同意	第三者機関の意見聴取	合計
首長等の許可	5	7	12
首長等の認定	0	5	5
全体	5	12	17

設定していない(図4-3-4)。つまり、緩和の上限を明示していない代わりに、第三者機関の関与を意見聴取より厳しい同意とすることで、手続き面での補強を行っていると思われる。

一方、緩和の上限値を設定していないが、意見聴取にとどめているのは京都市である。京都市は、緩和上限、高さ以外の基準ともに設定していないが、前述のように、高度地区の特例許可の審査に特化した「景観審査会」を設置している。景観審査会では、景観、デザイン、不動産等の多様な観点から審査を行い、その結果は答申という形で市長に提出され、公開もされる。形式的には「意見聴取」であるが、景観審査会の審査結果は市の許可の判断に大きく影響することと思われる。

③事前協議

許可・認定申請前における事前協議の実施を義務付ける自治体は、全体の3分の1の10都市(55.6%)ある(表4-3-17)。事前相談・協議の申請書・申出書を提出し、自治体と協議を行う形が多く、高度地区の基準を定めた要綱の中で規定されているものが多い。

狛江市はまちづくり条例に基づく手続きを経ていることが許可要件となっており、条例の中に事前協議の規定が含まれている。

また、京都市の場合は、高度地区の特例許可手続きに関する条例において事前協議の実施を定めている。

④住民周知手続き

高度地区の要綱等の中で住民等に対する周知手続きの義務付けを規定しているものは7都市あるが、他条例・要綱で周知手続きがあるものを含めると14都市(77.8%)に及ぶ(表4-3-18)。高度地区で規定している自治体の大半が、他条例・要綱(中高層建築物を対象とした紛争予防条例・要綱、まちづくり条例)の手続きを準用すると規定している。

住民周知の方法は、全ての都市が標識設置、近隣住民等への説明会を規定しており、意見書の受

表 4-3-17 事前協議規定の有無
(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
高度地区で事前協議を規定	10	55.6%
高度地区で規定していないが、他条例等の事前協議規定あり	2	11.1%
事前協議規定なし	6	33.3%
全体	18	100.0%

表 4-3-18 住民周知に関する規定の有無
(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
住民周知規定あり	14	77.8%
高度地区で住民周知手続きを規定	2	11.1%
高度地区で他条例等の手続きを準用することを規定	5	27.8%
高度地区で規定していないが、他条例等の手続きあり	7	38.9%
住民周知規定なし	4	22.2%
全体	18	100.0%

表 4-3-19 住民周知の方法(市街地環境向上型)

項目	都市数	割合
計画案の公告・縦覧	7	50.0%
標識設置	14	100.0%
説明会開催	14	100.0%
意見書等の受付	8	57.1%
全体(住民周知規定あり)	14	100.0%

付が57.1%、計画案の公告・縦覧50.0%と続く(表4-3-19)。4つの方法を全て実施しているのは、練馬区、狛江市、京都市の3都市である。

意見書の提出は、ほとんどの都市で近隣・周辺住民に限定されているが、京都市では、「建築計画について良好な都市景観の形成及び市街地の環境の整備を図る見地からの意見を有する者」が対象であり、近隣住民でなくとも提出可能となっている。これは景観に対する市民意識が高い古都京都ならではの措置といえるだろう。

また、つくば市の特例許可手続きでは、中高層住宅要綱で定める説明会等を実施することとされているが、要綱を見ると説明会は要望があった場合のみに開催すると規定されている。つまり、高度地区の特例許可を受ける場合は、通常の建設行為時より要綱の規定が強化され、近隣から要望がなくても説明会の開催が義務付けられるわけである。

(4) 市街地環境向上型のまとめ

市街地環境向上型緩和措置は、市街地環境の向上・整備改善等に資する建築物を対象とする制度である。広域的指定で、かつ2000年代以降に絶対高さ型高度地区を導入もしくは変更した自治体が大半であり、近年増加傾向にある（ただし横浜市は1973（昭和48）年に「市街地環境設計制度」として導入）。目的は総合設計制度とほぼ同じであるが、容積率の緩和が適用されない点で大きく異なる。また、敷地規模をはじめとして、緩和要件が総合設計制度の基準より厳しい点も特徴として挙げられる。

市街地環境向上型は、基準と手続きの関係から定量的基準に特化したもの、定量的・定性的基準を併用したもの、緩和上限を設定していないものの3つに分けることができる。

①定量的基準に特化

緩和の上限を設定し、かつ高さ以外の基準も設けているが、定量的基準に特化しているものであり、5都市が該当する（つくば市、新宿区、横須賀市、熱海市、伊東市）。明確な数値基準であるために、手続きは首長の許可ではなく認定にとどめているものが多い。自治体の裁量の度合いは低く、

事前明示性の確保に重点を置いた方法と言える。

②定量的基準と定性的基準の併用

緩和の上限を設定すると同時に、高さ以外の基準も詳細に規定したものであり、5都市が該当する（札幌市、練馬区、狛江市、横浜市、箕面市）。定量的基準だけではなく、文言による定性的基準も設定している点が特徴である。定性的基準の適合審査にあたっては裁量的な判断を要するために、手続きは認定より重い許可を採用している。また、第三者機関の関与方法は建築審査会や都市計画審議会の意見聴取が多い。数値基準を用いて事前明示性を確保しつつ、定性的基準も併用することで一定程度の裁量性も有した手法といえる。

③緩和上限が非設定

緩和上限を設定していない都市は8都市ある（大磯町、金沢市、京都市、木津川市、精華町、宝塚市、佐賀市、唐津市）。高さ以外の基準を設定した都市もあるが、緩和の上限が明示されていない分、裁量性の幅が大きいことから、いずれも首長の許可を求めている。京都市は、特例許可の手続条例を制定し、手続きの充実化を図っている（景観審査会の設置、事前協議、住民参加手続き）。

表4-3-20 「高さの上限」と「高さ以外の基準」の関係

		高さ以外の基準の有無		
		定性的基準・定量的基準あり	定量的基準に特化	非設定
緩和の上限の有無	設定	札幌市、練馬区、狛江市、横浜市、箕面市	つくば市、新宿区、横須賀市、熱海市、伊東市、	—
	非設定	大磯町、金沢市、宝塚市	木津川市、精華町	京都市、佐賀市、唐津市

表4-3-21 市街地環境向上型緩和措置の基準と手続きの関係

基準		手続き		該当自治体	特徴
高さの上限	高さ以外の基準	許可・認定	第三者機関		
上限設定	定性的基準・定量的基準併用	許可	同意	横浜市	<ul style="list-style-type: none"> 詳細基準設定（定量・定性基準） 裁量が大きいため許可が多い 定量的基準特化 裁量の幅が小さいため認定が多い
		認定	意見聴取	札幌市、練馬区、箕面市	
	定量基準に特化	許可		狛江市	
		認定	つくば市		
上限非設定	定性的基準・定量的基準併用	許可	意見聴取	大磯町、金沢市、宝塚市（第三者機関関与なし）	<ul style="list-style-type: none"> 緩和上限非設定 いずれも許可
	定量的基準に特化			木津川市、精華町	
	なし			佐賀市、唐津市、京都市	

表4-3-22 市街地環境向上型緩和措置の一覧

高度地区 類型	都市名 ※1	緩和対象		緩和適用基準※2		手続き※3						
		(1)緩和対象建築物	対象エリア	高さの 上限	高さ以外 の基準	許可・ 認定	第三者機 関の関与	事前 協議	公告 縦覧	標識 設置	説明 会	意見 書
タイプ1 広域・70 年代	横浜市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められた建築物	全域 (1種・2種除く)	○	●	市長の許可	建築審査会の同意	●	○	○	○	○
	京都市	地域又は都市全体の景観の向上に資するもの	全域	—	—	市長が許可	景観審査会の意見聴取	●	●	●	●	●
	木津川市	都市景観の形成上、建築物の高さの最高限度が31m以上とすることが好ましいと認められるもの	31m高度地区区域	—	○	市長の許可	都市計画審議会の同意	—	—	—	—	—
	精華町	都市景観の形成上、建築物の高さの最高限度が31m以上とすることが好ましいと認められるもの	31m高度地区区域	—	○	市長の許可	都市計画審議会の同意	—	—	—	—	—
タイプ2 広域・90 年代	宝塚市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの	全域	—	●	市長の許可	—	●	△	△	△	△
タイプ3 広域・00 年代(斜 線→絶 対)	札幌市	市街地の環境の整備改善に資すると認められる建築物	高度利用 エリアのみ	○	●	市長の許可	建築審査会の意見聴取	●	—	○	○	—
	新宿区	市街地の環境の整備改善に資するもの	全域	○	○	区長の認定	建築審査会の意見聴取	—	—	○	○	—
	練馬区	市街地環境の整備向上に資する計画	全域	○	●	区長の許可	都市計画審議会の意見聴取	●	●	●	●	●
	狛江市	良好な建築計画	全域	○	●	市長の認定	都市計画審議会の意見聴取	○	○	○	○	○
	美面市	市街地環境の整備向上に資すると認める建築物	全域 (1種除く)	○	●	市長の許可	建築審査会の意見聴取	●	—	△	△	△
タイプ4 広域・00 年代(新 規導入)	つくば市	市街地環境の向上に寄与するものと認められるもの	全域	○	●	市長の許可	建築審査会の意見聴取	●	—	○	○	—
	横須賀市	市街地環境の整備改善に資すると認める建築物	全域	○	○	市長の認定	建築審査会の意見聴取	●	—	△	△	△
	大磯町	産業の振興など町の発展のために必要なものであって、市街地環境の整備改善等に関するもの	全域	—	●	町長の許可	都市計画審議会の議を経る	●	△	△	△	△
	金沢市	市街地環境の向上に寄与すると認められるもの	全域	—	●	市長の許可	景観審議会の意見聴取	△	—	△	△	—
	熱海市	市街地環境の改善及び景観上貢献に資すると認める建築物	商業地域 400%区域	○	○	市長の認定	都市計画審議会の意見聴取、景観デザイン会議の審議を経る	△	△	△	△	△
	伊東市	市街地環境の整備改善に資すると認める建築物	全域	○	○	市長の認定	都市計画審議会の意見聴取	—	—	—	—	—
タイプ6 スポット・ 00年代 以降	佐賀市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの	全域	—	—	市長の許可	建築審査会の同意	—	—	△	△	—
	唐津市	市街地環境の整備向上に寄与すると認められるもの	全域	—	—	市長の許可	景観に関する委員会の同意	—	—	—	—	—

※1：下線のある都市は特定行政庁である自治体

※2：●：定量的基準と定性的基準を併用、○：定量的基準に限定

※3：●：高度地区に関する条例・要綱で手続きを規定、○：高度地区に関する要綱で他条例等の手続きを準用すると規定、△：高度地区では規定していないが、他条例等で手続き規定あり

5. 高さ制限値の強度と緩和措置との関係(高さ制限のインセンティブ効果)

4章から、市街地環境向上型と総合設計制度活用型(タイプA総合設計制度許可建築物)が大規模建築物の緩和措置の主流となっていることが確かめられた。この2つの制度の趣旨は、高さ制限の緩和をインセンティブにして、良好な市街地環境の形成に貢献する空間整備を実現することにある。しかし、緩和のインセンティブ効果を高めるためには、高さ制限値の初期値はできるだけ低くすることが望ましいはずである。

そこで以下では、高さ制限値の強さと大規模建築物に対する緩和措置の関係から緩和措置のインセンティブ効果を見ていく。

5-1. 「高さ制限強度値」に見る高さ制限値の強さ

(1) 「高さ制限強度値」の考え方

まず、「高さ制限強度値」を指標に用いて、高さ制限値の強さを見ていく。高さ制限強度値とは、指定容積率を、高さ制限値から推計される建設可能階数で除することで算出した数値である。したがって、高さ制限強度値は、単純に高さ制限値の高低を表しているのではなく、指定容積率と比べたときの高さ制限値の厳しさを意味する。

$$\text{高さ制限強度値} = \text{指定容積率} \div \text{建設可能階数}$$

$$\text{建設可能階数} = \text{高さ制限値} \div \text{階高} 3 \text{ m}$$

高さ制限強度値は、指定容積率を使い切るための建蔽率の下限値に相当することになり、高さ制限強度値が高いほど、建蔽率を大きくしなければ指定容積率が消化しきれないことになる。例えば、

表5-1 高さ制限値・指定容積率別高さ制限強度値

		指定容積率		
		200%	300%	400%
高さ制限値	12m(4階程度)	50	75	100
	15m(5階程度)	40	60	80
	18m(6階程度)	33	50	67
	21m(7階程度)	30	43	57
	24m(8階程度)	25	40	50
	30m(10階程度)	20	30	40
	42m(14階程度)	14	21	29
	45m(15階程度)	13	20	27

指定容積率200%、高さ制限値12mの場合、高さ制限強度値は $200(\%) \div 4(\text{階}) = 50$ となるが、これは建物の建蔽率が50未満になると、指定容積率が消化できないことを表す。また、同じ指定容積率の場合、強度値50と40の差は約1~2階分、30と20との差は3~5階分の差がある(表5-1)

(2) 高さ制限強度値の状況

絶対高さ型高度地区における高さ制限値、指定容積率、指定建蔽率の組み合わせ総数は548に及ぶ。この548通りの組み合わせから、高さ制限強度値を算出すると、全体の平均は41.0である。これは概ね指定容積率200%であれば高さ制限値15m、指定容積率400%であれば25m程度の強さである。建蔽率40%の建物であれば指定容積率が十分に消化可能であるため、全体的に緩やかな制限値が設定されていることがわかる。

次いで、高度地区類型別に高さ制限強度値の平均を見ると、(図5-1)。スポット的指定は強度値が約50であるが、広域的指定のタイプ1(70年代)とタイプ4(00年代新規導入)はそれぞれ約43と全体平均と同程度であるが、タイプ2(90年代導入)は36、タイプ3(00年代斜線型から絶対高さ型へ以降)は33にとどまる。以上から、スポット的指定より広域的指定の方が高さ制限は緩やかであることがわかる。

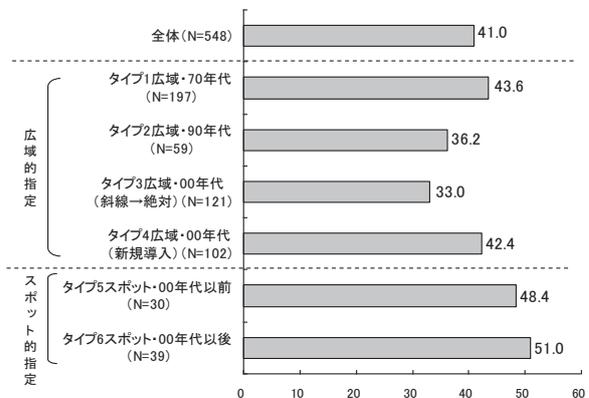


図5-1 高度地区類型別平均高さ制限強度値

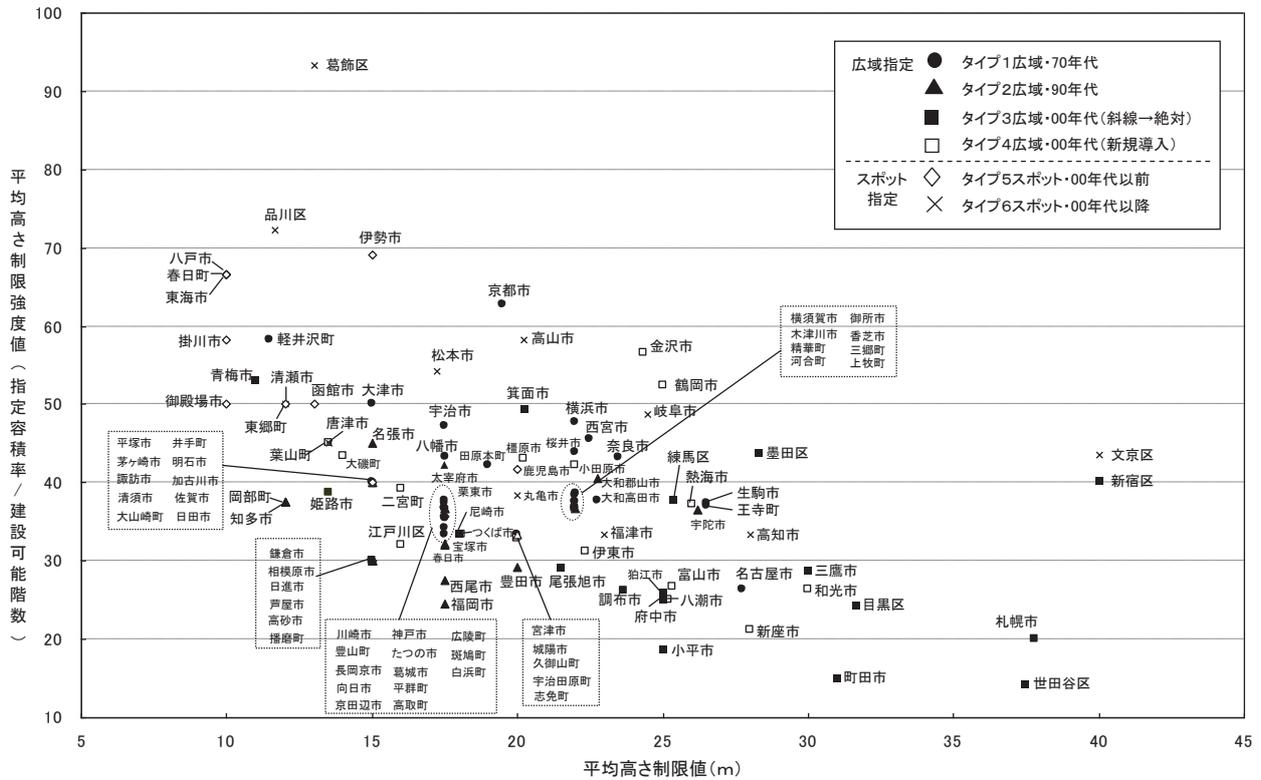


図5-2 平均高さ制限値と平均高さ制限強度値の関係

(3) 都市別高さ制限強度値の特徴

都市別に平均高さ制限と平均高さ制限強度値の関係を見たものが図5-2である。高さ制限値が高くなるほど、強度値が低くなる傾向が読み取れる。強度値20以下の都市は全て平均高さ制限値が25m以上であり、逆に強度値60以上の都市は平均高さ制限値20m以下で、スポット指定が大半である。

また、同程度の高さ制限値で比較した時に、最も高い強度値の都市を見ると、葛飾区、伊勢市、京都市、高山市、金沢市、鶴岡市、墨田区、文京区等が抽出される。これらの都市はいずれも歴史的・自然的景観保全を目的としたエリアを有する。つまり、景観保全という明確な目的があるために、比較的厳しい高さ制限値をかけているわけである。逆に、同程度の高さ制限値で強度値が低いものを見ると、東京都内や埼玉県内、名古屋圏内といった大都市圏の都市が多いことがわかる。しかし、大都市圏内の都市でも、新宿区は平均高さ制限値が約40mと最も高いにも関わらず、強度値が約40と比較的厳しい。これは高さ制限値も高いが、も

とも指定容積率が大きいことによる。また、広域的に指定した政令市や区部で平均強度値が50を超えるものは、横浜市と京都市のみである。横浜市の強度値は約50と比較的高いが、容積率の指定(1973年)に際して意図的にできるだけ低い容積率を採用したためである¹⁷。また、京都市は2007(平成19)年に大幅な高度地区の強化(45m→31m、31m→15m等)を行っている。なお、新宿区、横浜市、京都市はいずれも市街地環境向上型緩和措置を設置している。

5-2. 緩和措置別高さ制限強度値

次に緩和措置別に高さ制限強度値を見ていく。「市街地環境向上型」、「総合設計制度活用型(タイプA)」、「総合設計制度活用型(タイプB)」、「緩和措置なし(市街地環境向上型・総合設計制度活用型のいずれの緩和措置もない)」の4種類を比較することで、緩和措置の有無と強度値の関係を分析する。

¹⁷ 田村等 (1973a) p1143

ただし、比較にあたっては、広域的指定（タイプ1から4まで）のみを対象とする。その理由は、市街地環境向上型や総合設計制度活用型緩和措置を設けている自治体の多くは、広域的指定であることに加えて、スポット的指定（タイプ5、6）は、歴史的景観保護や戸建て住宅地の保全のように、緩和措置の有無に関わらず強度値が高いためである。

緩和措置別に平均高さ制限強度値を見ると、市街地環境向上型が45.2で最も高く、次いで、その他（市街地環境向上型・総合設計制度活用型緩和措置なし）37.7、総合設計制度活用型のタイプAは35.8、タイプBは34.4である（図5-3）。市街地環境向上型は、緩和措置がなしより高い（強度値の差が10弱であるため、平均すると1～2階分程度は厳しい）。一方、総合設計制度活用型（A・B）は緩和措置なしより緩い。

詳細に見ると、市街地環境向上型の高さ制限強度値は50以上が最も多く36.6%を占めるが、総合設計制度活用型のタイプAは強度値20～30未満、タイプBは30～40未満が最も多く、強度値50以上の割合はそれぞれ20.0%、9.3%にとどまる（図5-4）。

したがって、市街地環境向上型は初期制限値が厳しく、総合設計制度活用型や緩和措置なしと比べると相対的にインセンティブ効果が高いと言える。一方、総合設計制度活用型の強度値が低い理由は、元々総合設計制度自体が、都市計画（高度地区）から独立した建築基準法の枠組みの中で運用されており、インセンティブ効果を考慮して高度地区の高さ制限値を設定しているわけではないためと考えられる。その点、市街地環境向上型は、緩和措置の内容自体が高度地区の中に位置付けられているために、高度地区の緩和のインセンティブ効果を意識して制度設計がなされているといえる。

4-4. 高さ制限強度値と緩和率の関係

インセンティブ効果を考えると、高さ制限値が緩いものは緩和の度合いが低く、高さ制限値が厳しいものは緩和の度合いが大きいと考えられる。そこで、高さ制限強度値と緩和率（緩和後の高さ制

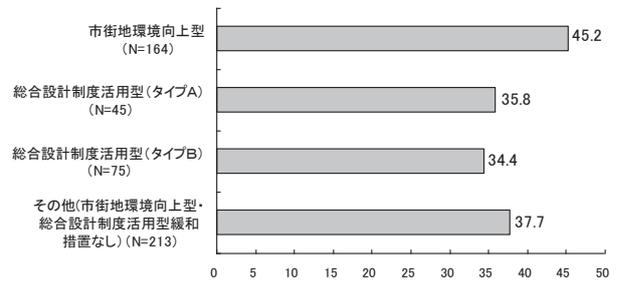


図5-3 緩和措置別平均高さ制限強度値

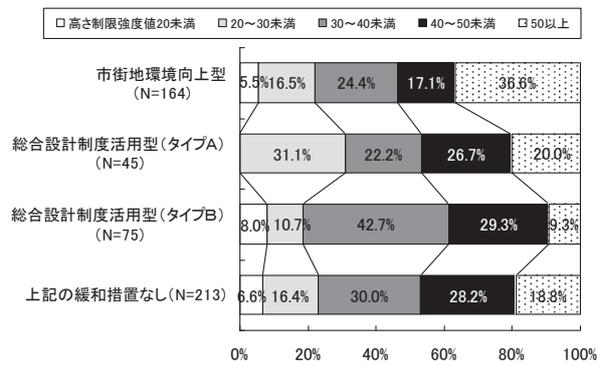


図5-4 緩和措置別高さ制限強度値

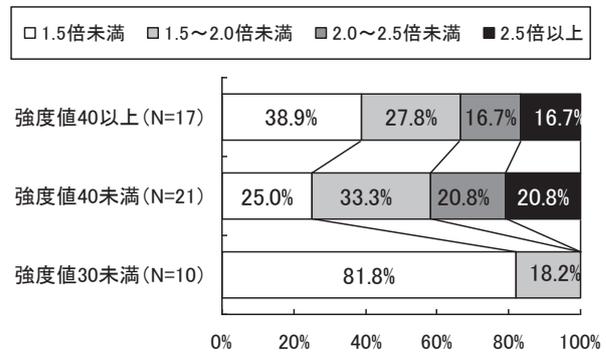


図5-5 高さ制限強度値区分別緩和率（市街地環境向上型）

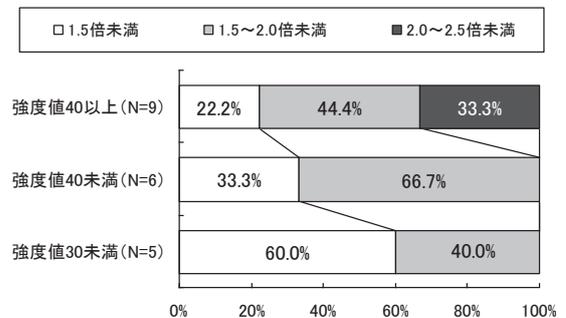


図5-6 高さ制限強度値区分別緩和率（総合設計制度活用型）

限值/当初高さ制限値) の関係について見てみる。

市街地環境向上型の緩和率は、概ね1.2倍から1.5倍までが多いが、横浜市と新宿区は2倍、3倍程度まで認めている(図5-5、図5-7)。強度値30未満の高さ制限値で、1.5倍以上の緩和を認めているものはほとんどない。一方、総合設計制度活用型の緩和率は1.5倍以下が大半を占め、2倍以上のも

のは西宮市、小田原市(小田原駅周辺地区)のみである(図5-6、図5-8)。

以上から、強度値が大きいほど緩和率が高くなるとは必ずしも言えないが、高さ制限強度値が低いもの(30未満)で、1.5倍以上の大きな緩和を認めたものはないことが確かめられた。

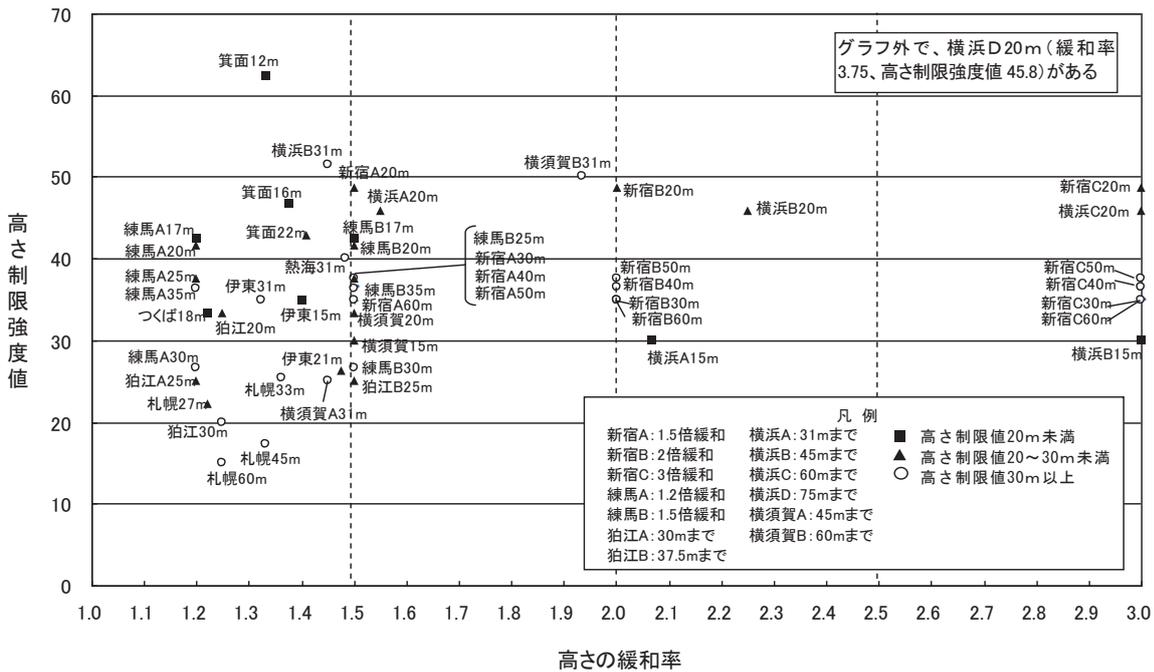


図 5-7 高さ制限強度値と緩和率の関係(市街地環境向上型)

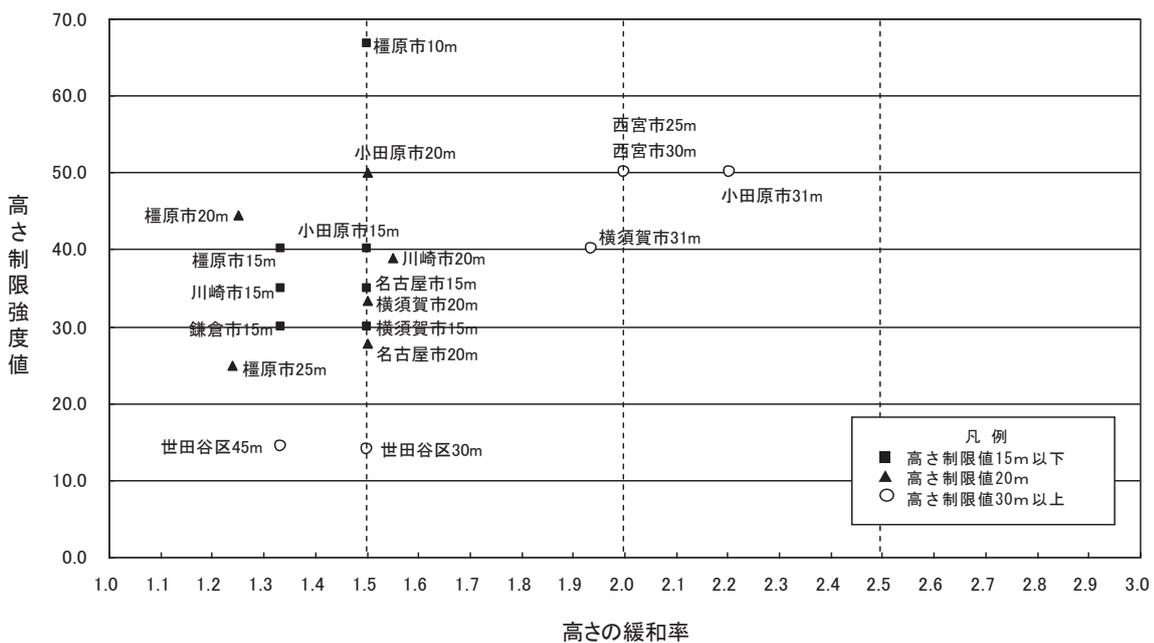


図 5-8 高さ制限強度値と緩和率の関係(総合設計制度活用型)

6. 総合設計制度の問題点に見る市街地環境向上型の特徴

市街地環境向上型と総合設計制度活用型はともに「市街地環境の整備改善」を目指した積極的な環境形成を意図した制度である。例えば、総合設計制度の創設時に策定された許可準則に関する通達を見ると、「従来、建築基準法上の例外許可の運用は一般に消極的に扱われてきたが、前記の総合設計制度の意義にかんがみ、総合設計に係る許可についてはつとめて積極的に運用し、民間の建築活動の誘導を通じて、市街地の環境の整備に努められたい。¹⁸⁾」とある。これはまさに市街地環境向上型と同様の目的といえる。

しかし、2000年代に絶対高さ型高度地区を導入した自治体では、総合設計制度活用型より市街地環境向上型を採用するケースが多いが、その理由は総合設計制度もしくは建築基準法に内在する問題に起因する。

そこで以下では、総合設計制度の問題点を見ることで、市街地環境向上型の特徴を整理する。

(1) 容積率緩和の問題（市街地環境への負荷）

1990年代以降、共同住宅における共用部分の容積率不算入措置等の規制緩和が進み、指定容積率以上のボリュームの建築物の建設が可能となった。こうした一般規制の緩和に加えてさらに総合設計制度を活用して容積割増を得た場合、周辺市街地とのボリュームの乖離は一層大きくなる。実際に総合設計制度を活用した建築物の高さは、建物の容積率に比例して高くなることが確認されており¹⁹⁾、容積率の緩和が周辺市街地の高さと同レベルの高層建築物の建設を助長する可能性がある。また、仮に高さを抑えたとしても、緩和された分の容積が横に広がり、壁のような屏風型の建物となるため、周辺環境に圧迫感を生じさせることになる。

つまり、容積率緩和による建物ボリュームの増大

は、公開空地の確保等による市街地環境の整備改善に資する以上に、周辺に対する環境負荷を過大にもたらしてきたと言える²⁰⁾。

そうした反省を踏まえて、容積率緩和による市街地環境への悪影響を回避するために、高さのみが緩和対象となる市街地環境向上型が多く用いられていると考えられる。また、市街地環境向上型の敷地規模要件が、総合設計制度より厳しい数値であることも、市街地環境への負荷の軽減を意図したものであろう。

緩和がもたらす市街地環境への負荷と環境の向上の関係をより意識した制度設計を行っている都市として練馬区が挙げられる。通常の高度地区の規定に適合した場合（規制値適合案）と緩和を適用した場合（特例許可案）の2案を事業者に提出させ、「周辺環境への環境負荷の低減」や「公共空間の質的向上」等の観点から比較衡量し、後者の方が明らかに優れた計画であると判断されたものを許可すると明記している。

(2) 総合設計制度の裁量性の問題

総合設計制度の創設に携わった建設省の蓑原敬（当時）は、総合設計制度の基準を定めた許可準則について、「総合設計許可準則は、あくまで特定行政庁が裁量を行なう際の判断準備を示したものに過ぎないことを十分理解する必要がある²¹⁾」「この準則に書かれていない問題点も多くあると思はれるが、すべてこの準則作成の原則に立返って判断し直す必要がある²²⁾」と述べている。すなわち、総合設計制度は、特定行政庁の裁量の幅が大きい制度であることが特色であることから、準則（基準）への適合性に縛られるのではなく、むしろ許可準則は判断の目安と捉え、準則の持つ意図を顧みて総合的に判断する必要があると指摘している。

しかし、実態としては、許可準則や自治体が作成する許可要綱に定める定量的基準に基づいて運用されてきた。行政手続法第5条第2項に、「行政

¹⁸⁾ 住街発第四八号建設省住宅局長通知「総合設計に係る許可準則について」各特定行政庁あて昭和46年9月1日

¹⁹⁾ 河村（2009）p151

²⁰⁾ 藤井（2005）p73

²¹⁾ 蓑原（1971）p21

²²⁾ 蓑原（1971）p22

庁は、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。」とあるように、自治体としては、定性的な基準に基づく裁量的な判断を回避しようとの考えがあったと思われる。これは総合設計制度自体の問題とは言い切れないものの、総合設計制度の裁量性は限定的なものであったと言える。

(3) 許可主体である特定行政庁の問題

特定行政庁の役割は、都市計画で定められた制限の執行であり、許可にあたって「市街地全体をある姿に誘導していこうというような計画的な意思」は期待されていない²³。したがって、容積率や各種高さ制限といった都市計画で定められた制限の緩和の判断は、特定行政庁ではなく都市計画の所管が担うべきとの指摘がある²⁴。

また、高度地区決定主体と特定行政庁が異なる場合、高度地区の決定自治体は総合設計制度の許可の判断に関与できなくなってしまうことになる。

以上の問題を踏まえて、市街地環境向上型では、許可・認定主体を特定行政庁ではなく首長としていると言えるだろう。

(3) 第三者機関としての建築審査会

総合設計制度の許可にあたっては、あらかじめ建築審査会の同意が必要とされるが、建築審査会は建築基準法の違法性の有無の判断にとどまり、市街地環境の整備改善に資するか否かを総合的に判断を行う機関として位置付けられておらず、あくまでも形式的な関与にとどまっている²⁵。

行政による許可の判断を、第三者機関が公平性、透明性の観点から審査するためには、単に違法の有無に止まらず、市街地環境の向上や整備改善に資するか否かに関する判断を下すことが求められると思われる。

また、総合設計制度のように周辺市街地環境へのインパクトが大きい開発については、建築審査会ではなく、都市計画審議会をはじめとする都市計画サイドの意見聴取が必要との指摘もある²⁶。

こうした建築審査会の限界を踏まえ、京都市、練馬区等では独自の機関を設置している。京都市は高度地区の特例許可に際しての審査を担うことを目的として景観審査会を設置し、許可にあたっては景観審査会の意見聴取が義務付けられている。また、練馬区は都市計画審議会の意見聴取が義務付けられているが、その下部組織として評価部会を設置しており、事業者に対し、計画内容について意見を述べる事が認められている。

(4) 住民等の関与

大規模建築物は、周辺の市街地環境に与える影響範囲は広いため、周辺地権者、住民等の利害関係者が許可手続きに関与することは重要である²⁷。自治体によっては、総合設計制度の許可に際して、利害関係者を集めた公聴会の開催を義務付ける例もあるが、建築基準法上は利害関係者の関与は位置付けられておらず、不服申し立て（建築基準法第94条）があるのみである。

一方、類似制度である特定街区は都市計画決定の手続きを経るため公聴会等の参加手続きが担保されている。この点について荒（1992）は、「総合設計のような特定街区と実質的に異なる場合に公聴会が不要となって居る事は、都心において多数の総合設計が申請され、場合によっては特定街区より緩和率が高く都市形成に大きな影響を与えている現在、問題となろう²⁸」と指摘する。しかし、

²³ 柳沢・山島（2005）p167

²⁴ 荒（1994）p32「元来容積率、高さ制限などは都市計画の観点からの集団規制であるから、建築規制を本来的な職務とする特定行政庁より都市計画所管行政庁が判断するのが妥当である。」

²⁵ 見上（2007）p71、藤井（2005）p73

²⁶ 荒（1994）p46「現在のように総合設計が多用されると、スポット的とは云え比較的近距离間において行われるようになるので「まちづくり」にとっては決してスポットにとどまらずゾーンとしてとらえねばならなくなっているため特定行政庁としては荷が重くなっているとも云える。したがって都市計画サイドの所管に移すか、少なくとも特定行政庁が許可判断をするに当たっては建築審査会の意向を聞くよりも、法制度として都市計画サイドの意見聴取あるいは協議手続を設けるべきであろう。」

²⁷ 見上（2007）p74

²⁸ 荒（1992）p26

表6-1 大規模建築物に対する各緩和措置の特徴

大規模建築物に対する緩和措置の種類		(1)対象	(2)緩和適用基準		(3)緩和適用手続き		特徴
			緩和上限	高さ以外	許可・認定	第三者機関	
市街地環境維持型		市街地環境上支障がない建築物	上限非設定	基準非設定	首長・特定行政庁の許可	建築審査会・都市計画審議会の同意	・主に70年代導入都市 ・基準非設定 ・手続きは許可・同意
総合設計制度活用型	タイプA許可建築物の適用除外	市街地環境の整備改善に資する建築物	上限設定	許可準則・自治体の要綱	特定行政庁の許可(建築基準法第59条の2)	建築審査会の同意(建築基準法第59条の2)	・主に00年代導入都市 ・高さ制限値が市街地環境向上型より緩い
	タイプB準ずる建築物の緩和		上限設定はほとんどなし	建築基準法施行令136条の基準	首長の許可	建築審査会・都市計画審議会の同意	
市街地環境向上型		市街地環境の向上・整備改善に資する建築物	上限設定	定性的基準も含む詳細基準	首長の許可	建築審査会・都市計画審議会の意見聴取	・主に00年代導入都市 ・高さ制限値が比較的厳しい ・緩和基準は総合設計制度より厳しい
	定量的基準に特化			首長の認定			
	上限非設定		多くが非設定	首長の許可	建築審査会・都市計画審議会の同意	・定量基準特化したものは認定、それ以外は許可が多い	

元々総合設計制度は、特定街区制度の手続きが煩雑で使いにくいという反省をもとに、特定街区制度をより一般化し、敷地単位での活用と手続きの簡略化を認めた点に特徴があった²⁹。つまり、総合設計制度のそもそもの成り立ちが、住民の参加よりも手続の迅速化に重点を置いたものだったのである。見上(2007)は、総合設計制度の目的には、「土地空間の効用の増大を規制緩和手法によって図る」とこと、「地域環境整備を図る」とことの2点があると指摘しているが、手続きの簡略化に力点を置いた総合設計制度は、後者の「地域環境整備」ではなく、「土地空間の効用の増大」に重きを置いた制度であると言えるだろう。

6. まとめ

6-1. 大規模建築物に対する緩和措置の特徴

高度地区の緩和措置を活用して大規模建築物を規制・誘導する手法は、市街地環境上支障がない建築物を対象とする「市街地環境維持型」、総合設計制度を活用した建築物を対象とする「総合設計制度活用型」、市街地環境の向上・整備改善に資す

る建築物を対象とする「市街地環境向上型」の3つに大別される(表6-1)。

各緩和措置の特徴は、裁量性の大小によって「事前確定的運用(定量的基準特化)」「協議調整的運用(詳細基準設定)」「例外的運用(緩和上限非設定)」の3つに整理することができる(表6-2)。

(1) 事前確定的運用

緩和の上限と高さ以外の基準をともに設定しているが、定量的基準に特化した運用手法である。事前明示性は高いが、自治体の持つ裁量の度合いは低いため、建築確認のような羈束的な規制手法であると言える。

特に、市街地環境向上型と総合設計制度活用型(タイプA総合設計制度許可建築物)の都市で採用されている。

明確な数値基準を設定していることから、手続きは首長の許可ではなく認定、第三者機関の関与も建築審査会や都市計画審議会の意見聴取にとどめている(ただし、総合設計制度活用型の手続きは建築基準法第59条の2に基づく特定行政庁の許可及び建築審査会の同意)。

(2) 協議調整的運用(定量的・定性的基準併用)

緩和の上限とともに、高さ以外の基準も規定し

²⁹ 高瀬(1971) p25、戸谷等(1972) p569

表6-2 大規模建築物に対する緩和措置と裁量性の関係

裁量性の大小	運用の特徴	市街地環境向上型	総合設計制度活用型		市街地環境維持型
			タイプA	タイプB	
裁量性小 (事前明示性大) ↑	事前確定的運用 (定量的基準特化)	○	○		
	協議調整的運用 (定量・定性基準併用)	○	○		
↓ 裁量性大 (事前明示性小)	例外的運用 (緩和上限非設定)	○		○	○

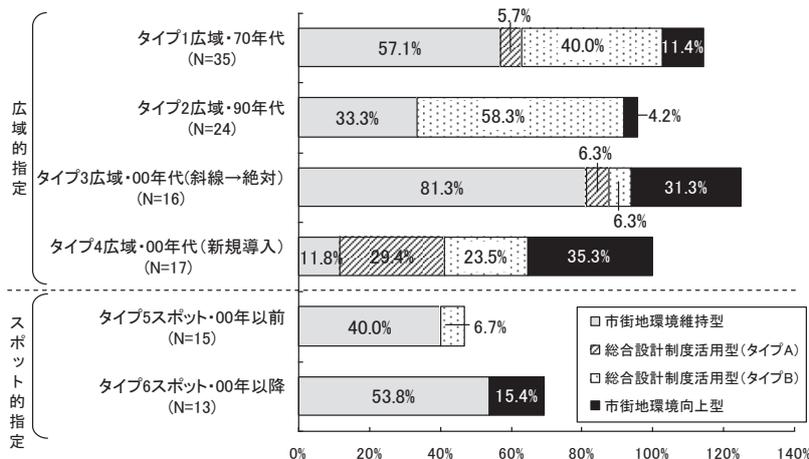


図6-1 高度地区類型別大規模建築物に対する緩和措置の設置状況

ているが、定量的基準だけではなく、定性的基準も設定している点が特徴的な運用手法である。数値基準により事前明示性を担保しつつも、定性的基準による裁量的判断の余地も確保した協議調整的運用手法といえる。

事前確定的運用と同様に、市街地環境向上型と総合設計制度活用型（タイプA総合設計制度許可建築物）の都市で用いられる傾向にある。

定性的基準の適合審査にあたっては自治体の裁量の幅が大きいと、手続きは認定より重い許可としている。また、第三者機関の関与方法は、建築審査会や都市計画審議会の意見聴取としたものが多い（ただし、総合設計制度活用型の手続きは建築基準法第59条の2に基づく特定行政庁の許可及び建築審査会の同意）。

(3) 例外的運用（緩和上限非設定）

緩和の上限を設定していないため、自治体の裁量の幅が大きい手法であり、市街地環境向上型、総合設計制度活用型（タイプB総合設計制度に準ず

る建築物）、市街地環境維持型の都市で採用されている。

基準があまり明示されていないことから、あくまで例外的な運用を念頭に置いたものと思われる。そのため、慎重な手続きを設定する傾向にあり、いずれも首長の許可と第三者機関の同意を求めるものが多い。

6-2. 大規模建築物に対する緩和措置の傾向

大規模建築物に対する緩和措置の傾向を見ると、1970年代から90年代にかけては市街地環境維持型や総合設計制度活用型（タイプB総合設計制度に準ずる建築物）に対する緩和が多く、2000年代以降に市街地環境向上型と総合設計制度活用型（タイプA総合設計制度許可建築物）が主流になっている（図6-1、図6-2）。つまり、基準を明示しない例外的運用から、協議調整的運用もしくは事前確定的運用へと変化してきているわけであるが、この傾向から、（1）消極的な環境維持から積極的な環境形成へ、（2）総合設計制度の活用から独自制度への移行、（3）基準・手続きの詳細化、の3つの特徴を読み取ることができる。

（1）消極的な環境維持から積極的な環境形成へ（市街地環境維持型→市街地環境向上型）

（1）消極的な環境維持から積極的な環境形成へ（市街地環境維持型→市街地環境向上型）

市街地環境維持型は、やむを得ない場合における例外措置といった側面が強いが、近年増えている市街地環境向上型は、緩和によって一定限度以上の空間の占有を許容する代わりに、公共空間への利益の還元を求めるといった公共貢献の考え方を打ち出している点に特徴がある。

つまり、環境上支障がないものを例外的に認めるといった消極的な意図の緩和措置だけではなく、より公共空間に貢献する積極的な環境形成・創造

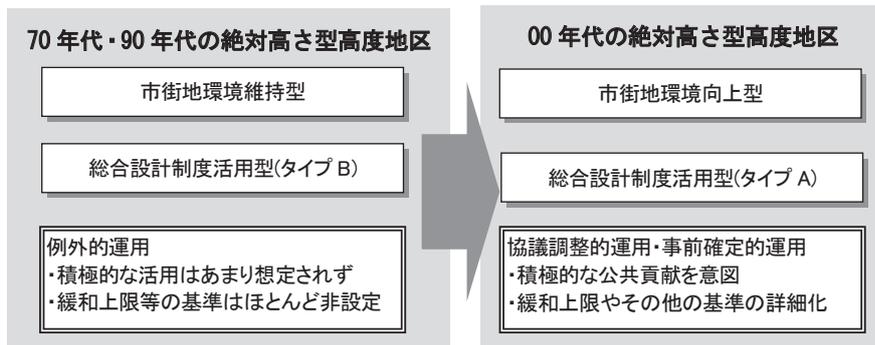


図6-2 大規模建築物に対する緩和措置の傾向

なものだけでなく、目指すべき環境の質を文言により示した定性的基準も併用した都市も少なくない。

また、第三者機関の関与については、主に既存の法定機関である建築審査会、都市計画審議会が位置付けられているが、それぞれ

を誘導することを意図した緩和措置が設置される傾向にあるものと言える。

の機能を補完するために、練馬区や京都市のように独自の機関を設置する傾向も見られる。

(2) 総合設計制度の活用から独自制度への移行 (総合設計制度活用型→市街地環境向上型)

総合設計制度活用型と市街地環境向上型はともに市街地環境の整備改善等に資するものへの緩和措置であるが、2000年代以降は、市街地環境向上型も増えている点特徴的である。中には、2000年代に総合設計制度活用型から市街地環境向上型へ変更している自治体もある(東京都内、京都市)。

この傾向は総合設計制度自体の問題に起因するものである。具体的には、①市街地環境に大きな影響を与える容積率の緩和も含む、②許可主体が特定行政庁であり、特定行政庁ではない自治体が総合設計制度活用型(タイプA)を採用すると、許可手続きに関与できなくなる、③許可にあたって位置付けられる建築審査会はあくまで建築基準法に関わる内容の審査であり、都市計画や景観等の観点から総合的に判断する機能としては十分ではない、④手続きの迅速化に主眼があり、住民が意見を述べる機会が法律上担保されていないこと、といった点が指摘できる。

(3) 基準・手続きの具体化

市街地環境維持型と総合設計制度活用型(タイプB)の多くは緩和上限を含む基準がほとんど設定されていないが、市街地環境向上型や総合設計制度活用型(タイプA)では、緩和の上限に加えて、その他の基準も明示しているケースが多い。基準の内容も、定量的基準に特化した事前確定的

6-3. 市街地環境向上型の課題と方向性

最後に、市街地環境向上型緩和措置の制度設計にあたっての課題と今後の方向性について述べる。

(1) 適用エリアに関する課題

緩和措置の適用にあたっては、基準や手続きだけでなく、適用エリアの設定も重要である³⁰。そもそも緩和が望ましくない場所もあると考えられるが、適用区域を限定する都市はあまりない。例えば、住居系専用地域や景観保全を図る地区では緩和を認めないが、その周辺では一定程度の緩和を許容し、大幅な緩和は拠点エリアに限定する、といったエリアに応じた緩和率の設定が考えられる。

(2) 基準設定に関する課題

①高さ制限値(初期値)の設定

市街地環境向上型の高さ制限値は比較的厳しく設定されていたが、もともと緩く設定されている指定容積率が充分消化可能な高さ制限値が大半であった。緩和によるインセンティブ効果を高めるためには、高さ制限値の適切な設定が求められる。

②緩和上限

緩和上限を段階的に設定する場合は、緩和率が大きくなるほど、要件を厳しくすることが望まし

³⁰ 藤井(2005) p72、見上(2007) p74は、総合設計制度の問題点として、住居系、商業系用途地域を問わず一律に適用される点を指摘している。

い。練馬区のように、僅かな緩和は定量的基準に特化した事前確定的な運用で緩和を認め、一定以上の緩和は定性的基準も踏まえた協議調整的な運用で対応するといった方法が考えられる。

③高さ以外の基準

緩和にあたっての基準の事前明示は、予測可能性、公平性、透明性の確保、わかりやすさ等の理由から重要である。しかし、個別の数値基準の適合を重視すると、それ自体が目的化してしまう懸念もある。数値基準の設定への適合はあくまでも最低条件であり、市街地環境や景観形成への貢献の度合いを総合的に評価することが求められる。そのため、「総合的な評価」を行う際の判断基準として、目指すべき環境の質を表す定性的な基準を併用することが必要である。

(3) 手続きに関する課題

①第三者機関のあり方

緩和手続きに関与する第三者機関としては、特定行政庁である自治体は建築審査会、特定行政庁でない自治体は都市計画審議会と棲み分けが行われている。しかし、建築審査会は建築基準法に基づく規定の審査に限定され、都市計画審議会は個別物件の判断を行う機関として位置付けられていない等、それぞれ一長一短である。したがって、適切な許可の可否の判断や機動的な運用を図るためには、特例許可の審査に特化した機関を設置することも必要になるとと思われる。

②事前協議・住民意見表明等の手続きの充実

定性的基準は抽象的なものではあるが、個別の敷地に当てはめて解釈した段階で具体的な内容となる。しかし、定性的基準の解釈は、自治体と事業者で異なることが少なくないため、事前協議の場で双方の解釈をすり合わせることを求められる。高度地区の要綱で事前協議を位置付ける自治体が多いが、その重要性を考えると、条例に位置付けることも必要ではないかと思われる。

また、手続きの透明性を確保するためには、住

民等が意見を表明できる機会を保障することも肝要である。説明会の実施を位置付ける例は多く見られるが、計画案の公告・縦覧や意見書の提出等を実施する例はまだ少ない。多様な手段で意見を述べる機会を提供する仕組みづくりも求められる。

高度地区の緩和措置の一つである「市街地環境向上型緩和措置」は、裁量性を有する許可制度の確立に向けて大きな示唆を与える手法と思われる。現在、市街地環境向上型には、定量的基準に特化した事前確定的手法と定量的・定性的基準を併用した協議調整的手法が主流であるが、裁量性を有する許可制度のメリットを活かすためには、一定程度の事前明示性を確保しつつ、定性的基準により裁量の幅を持たせた後者の協議調整的手法をベースに展開して行くことになるのではないかと

【参考文献】

- 青木伊知郎(2008)「高度地区による規制と緩和規定の適用の効果に関する研究」『都市計画論文集 43(1)』、日本都市計画学会、p16-21
 荒秀(1992)「建築基準法の行政法的特質」『独協法学(34)』、独協大学法学会、p1-32
 荒秀(1994)「総合設計制度批判 — 建築基準法の一断面」『独協法学(39)』、独協大学法学会、p29-50
 岩崎駿介・田村明・広瀬良一・内藤惇之・国吉直行(1973)「横浜市における地域・地区制の総合的活用による市街地環境創造の手法について」その3.横浜市市街地環境設計制度について『日本建築学会大会学術講演梗概集』、日本建築学会、
 河村茂(2009)「総合設計制度における高さに起因する紛争の抑制に関する研究：東京都区部を事例に」『日本建築学会研究報告集 II(79)』、社団法人日本建築学会、p149-152
 高瀬三郎(1971)「建築基準法の集団規定と市街地環境」『ジュリスト No. 481』、有斐閣、p23-26
 田村明・広瀬良一・内藤惇之・岩崎駿介・国吉直行(1973a)「横浜市における地域・地区制の総合的活用による市街地環境創造の手法について」その1 総論『日本建築学会大会学術講演梗概集計画系』、日本建築学会、p1143-1144
 田村明・広瀬良一・内藤惇之・岩崎駿介・国吉直行(1973b)「横浜市における地域・地区制の総合的活用による市街地環境創造の手法について」その3 横浜市市街地環境設計制度について、日本建築学会、p1147-1148
 田村明・秦野章男・広瀬良一・岸田比呂志・牧野和敏(1978)「横浜市における日照行政の理論と実践(その5.高度地区の緩和基準とその運用)」『日本建築学会大会学術講演梗概集』、日本建築学会、p1737-1738
 戸谷英世・柳沢厚・十亀彬・長谷川義明・榊田祐史(1972)「資料1 建築行政」『建築雑誌 87(1052)』、日本建築学会、p568-571
 中川智之(2010)「高度地区の裁量制の実態」『日本建築学会建築法制委員会/協議調整型ルール検討小委員会資料』
<http://www.artep.co.jp/news/newsrelease/100521/koudotiku.pdf>
 建設省住宅局監修・日本建築センター編纂(1973)『詳解建築基準法』、ぎょうせい
 兵庫県県土整備部まちづくり局都市計画課(2006)「用途地域等見直しガイドライン」
 藤井さやか(2005)「超高層マンションをめぐる紛争の諸相」矢作弘・小泉秀樹編著『成長主義を超えて—大都市はいま』、日本経済評論社
 見上崇洋(2007)「規制緩和とまちづくりの課題 — 総合設計を素材として」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』、日本評論社
 荻原敬(1971)「誘導再開発と総合設計制度について」『建築行政(85)』、
 柳沢厚・山島哲夫(2005)『まちづくりのための建築基準法集団規定の運用と解釈』、学芸出版社
 柳沢厚(2010)「裁量性基準と基準詳細化」『第3回建築・社会システムに関するシンポジウム資料(裁量性を有する建築規制の可能性)』、日本建築学会

【おおさわ あきひこ】

【(財)土地総合研究所 調査部研究員】