

特集 容積率特例制度の隔地貢献に関する提言

容積率制度及び容積率特例制度の制度趣旨の分析について

一般財団法人土地総合研究所 専務理事 佐々木 晶二
ささき しょうじ

1. はじめに

本論考が掲載される『土地総合研究』（第29巻第1号、2021年冬号）においては、「都市計画と法政策学との連携推進研究会」参加の有識者の方々のご意見を踏まえ、土地総合研究所が、容積率特例制度の「隔地貢献に関する提言」（以下「提言」という。）をとりまとめ、発表することとしている。

この容積率の隔地貢献の議論の前提として課題となった論点の一つは、「隔地貢献を認めることと、容積率制度の制度趣旨をいかにすりあわせるか」という点であった。

この論点を整理するにあたっては、容積率制度の制度趣旨を正確に理解する必要があったことから、容積率制度の導入時から、様々な容積率特例制度が創設された現時点までの国会議事録を分析して、政府側の容積率制度に関する制度趣旨の答弁内容を本論考において分析する。

なお、容積率制度に関する国会議事録分析については、先行研究として、阿部成治「容積率を中心とする形態規定改正時における国会審議」（1998年度第35回日本都市計画学会論文集487-492頁）がある。本論考はこの研究をベースにしつつ、法律案が審議された委員会に加え、都市計画法及び建築基準法の審議を担当しない委員会¹など、関係

する委員会の審議における政府側答弁²を、国会会議録検索システムを活用して分析した点に一定の独自性がある。

2. 現時点における政府側の容積率制度の制度趣旨の説明

(1) 都市計画運用指針での記述

国土交通省が技術的助言としてまとめている「都市計画運用指針」では、容積率制度の趣旨を明記した記述は存在しない。

(2) 国土交通省都市局都市計画課監修の都市計画法解説書³での記述

都市計画法所管部局の法解釈としては、「容積率制限は、建築物の密度を規制することにより、建築物が道路、下水道等の公共施設に与える負荷と公共施設の供給・処理能力との均衡を図るとともに、採光、日照、通風、開放感等との市街地環境を総合的に確保することを目的として行われている。」とされている。

公式にはこれ以上の具体的な説明は政府からは行われていない。

¹ 衆議院、参議院の建設委員会以外の委員会では、局長ではなく、具体的に法案作成を行った課長クラスが答弁するため、より具体的な発言があり、分析の価値がある。

² 参考人質疑は法案に反対する野党推薦の参考人のコメントが混在していること、提出された法案自体は原則として政府提案どおりに成立しており、審議段階での参考人意見が法案自体に影響を与えていない可能性も高いことを踏まえ、本論考では、参考人質疑を対象外とし、政府側の答弁に限定して分析を行った。

³ 『都市計画法の運用Q&A』（ぎょうせい、2021年2月2日時点）191頁参照。

特に、容積率自体は建ぺい率とセットで定めなければ、採光、日照、開放感などと直接はリンクしないという考え方も理屈上ありうる。

このため、以下、政府側に国会答弁に基づき、容積率制度の制度趣旨を明らかにする。

3. 容積率制度創設時の議事内容

(1) 容積率導入の経緯

第二次世界大戦後の 1950 年に制定された建築基準法では、戦前の市街地建築物法の規定を引き継いで、絶対高さ制限として、住居地域は 20m、その他の地域は 31m の制限が定められた。

その後、高層化を巡る建築技術の進展などを背景にして、街区単位で容積率規制に移行する特定街区制度の創設（1961 年）、さらに、特定街区より一般的な容積率制度としての容積地区の創設（1963 年）を経て、1968 年の新都市計画法制定を受けた 1970 年の建築基準法改正において全用途地域に対して全面的に容積率制度が導入された⁴。

このうち、特定街区制度は、1970 年以降は、容積率特例制度として活用されたことから、これに関する議事録は 7. で分析することとし、以下では、容積地区及び用途地域に基づく容積率に関する議事録を分析する。

(2) 容積地区制度に関する議事内容

容積地区についての制度目的を明確に述べた議事録は表 1 のとおり⁵。

その特徴を述べると、以下のとおりである。

- ア 容積地区創設の目的については、高さ制限とインフラとのバランスの二つをあげていること
- イ 容積規制目的としてバランスをとるインフラとして都市施設、都市計画施設を明言しているものがあること（議事録番号⁶の 2 及び 3）
- ウ 容積規制目的としてバランスをとるインフラ

として、交通施設に特化して説明しているもの（議事録番号の 5 及び 8）と、交通施設以外に上下水道などのその他の公共施設を説明しているもの（議事録番号 4、6、7）の 2 種類があること

(3) 用途地域全域に容積率規制を拡大した際の議事内容

1970 年の建築基準法改正に基づき用途地域全体に容積率規制がひかれたときの議事内容は表 2 のとおり⁷。

特徴は、以下のとおりである。

- ア 用途地域全体に容積率規制を行ったことについて容積地区の一般化と整理していること
- イ 容積規制の目的としてバランスをとるインフラを説明する際には、常に、街路や交通施設を例示しつつ都市施設という用語を明示していること（議事録番号 2、3、4 参照）

⁴ 容積率制度の導入の経緯については、大澤昭彦『高さ制限とまちづくり』（学芸出版者、2014）第 1 章に詳しい。

⁵ 国会会議録検索システムにおいて、「容積地区」で検索して、制度趣旨が記述されているものを列記した。

⁶ 表の一番左の列の番号を議事録番号と呼ぶ。以下同じ。

⁷ 国会会議録検索システムにおいて、「用途地域」＋「容積」で検索して、制度趣旨が記述されているものを列記した。

(表1) 容積地区の制度目的を述べた議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	43	衆	建設	昭和 38 年 2 月 6 日	○山本幸雄政府委員 次は、建築基準法の一部改正法律案でございますが、市街地における、特に都市計画、土地利用上必要がある場合におきまして、容積地区というものを指定いたしまして、その容積地区内におきましては、建築物の延べ面積の敷地面積に対する一定の割合というものをきめまして、その一定の割合以下の限度でなければならないということにいたそうというものでありまして、<u>現在の建築物の</u> <u>高さの制限を緩和していく方向に向かうものでございます。</u>この容積制度というものは欧米の制度にあるのでありまして、これを今回建築基準法に取り入れようというものでございます。
2	43	参	建設	昭和 38 年 3 月 12 日	○政府委員(松澤雄蔵君) 第一に容積地区の制度を設けたことであります。建設大臣は、都市計画または土地利用上必要があると認める場合においては、都市計画の施設として、容積地区を指定することができるものとし、この容積地区内においては、高さの制限、すなわち住居地域内においては二十メートル、その他の地域内においては三十一メートルの制限を廃止するとともに、一方において建築物の延べ面積と敷地面積との割合を規制することによって<u>都市施設と建築物との均衡をはかろうとする</u> <u>ものでありまして、容積地区の種別は、この割合により第一種から第十種までとし、都市ごとに、地区の実態に即してその指定をしようとするものであります。</u>また、道路の幅員と建築物の高さとの関係についても、容積地区内においては、容積による合理的な規制を行なうことにより現行の前面道路の幅員による建築物の高さの制限を緩和することとし、他方、隣地における採光を確保するため建築物の一定の高さをこえる部分の高さについて所要の制限を行なうことといたしております。(中略) <u>第五十九条の次に新たに加えます第五十九条の二の容積地区の規定は、最近における建築技術の進歩及び都市の交通難等の実情にかんがみまして、都市の発展に即応する建築物の規制を行なうために新たに容積地区の制度を設けたものであります。</u>すなわち建設大臣は、都市計画または土地利用上必要があると認める場合においては、都市計画法の定める手続によって、都市計画の施設として、別表第五(イ)欄に掲げてあります十種類の容積地区を指定することができることとし、その地区内の建築物については、高さの制限を廃止または緩和し、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合によって規制することといたしました。
3	43	衆	建設	昭和 38 年 3 月 13 日	○松澤雄蔵政府委員(中略)第一に容積地区の制度を設けたことであります。 建設大臣は、都市計画または土地利用上必要があると認める場合においては、都市計画の施設として、容積地区を指定することができるものとし、この容積地区内においては、高さの制限すなわち住居地域内においては二十メートル、その他の地域内においては三十一メートルの制限を廃止するとともに、一方において建築物の延べ面積と敷地面積との割合を規制することによって<u>都市施設と建築物との均衡をはかろうとするものでありまして、容積地区の種別は、この割合により第一種から第十種までとし、都市ごとに、地区の実態に即してその指定をしようとするものであります。</u> また、道路の幅員と建築物の高さとの関係についても、容積地区内においては、容積による合理的な規制を行なうことにより現行の前面道路の幅員による建築物の高さの制限を緩和することとし、他方、隣地における採光を確保するため建築物の一定の高さをこえる部分の高さについて所要の制限を行なうことといたしております。
4	43	参	建設	昭和 38 年 5 月 21 日	○政府委員(前田光嘉君) ただいまお話のとおり、現行法の建築基準法におきましても、用途地域別に建築物の高さとか、あるいは道路幅員による斜線制限、建蔽率等の制度がございまして、実質上ある程度の容積の規制が行なわれております。しかしながら、<u>最近特に大都市におきましては人口が非常に集中いたしましてこれに基づくところの交通施設の不足とか、あるいは上下水道等の公共施設の不足とか、こういう点につきまして、さらに、この都市のあり方を、その都市の地区の性格に応じまして明確に規制をして、建築をそれに沿って行なわせるとい</u>

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					うことが都市の発展上最も大切かと考えます。こういたしますと、現在の用途地域制に基づくところの一種の容積規制と申しますか、あるいは形態規制というものは、実情に沿いがたい面もございますので、ここに新たに別途の制度の容積地区を設けまして、これを従来の地域の上にかぶせることによりまして、より具体的によりきちんとした容積の規制ができる、これによってよい都市が、機能のバランスのとれた公共施設と建物の容積のバランスのとれた町ができる、こういうことから容積地区をこの際新たに設けたわけでございます。
5	43	参	建設	昭和38年 5月28日	○政府委員(谷藤正三君)(中略)ただし、その場合において、たとえばそういう場合でも中央地区、大阪のまん中辺のような場合で、交通量が非常に多い、やはり問題は、容積地域を指定する場合の地区を指定する場合問題になるのは、その発生交通量のあり方が、民間投資の全体として公共投資のバランスがどこにあるかという問題から検討されなければならぬと思うのです。つまり民間投資が十階、十五階あるいは三十階、五十階と建てられるといたしましても、その床面積から発生しますところの交通量をざばき切れないような公共投資では、そこにアンバランスが出て参ります。町として死んでくことになりましますので、これを殺さない町にするためには、どうしても両方のバランスをとっていかなければならぬ。そうしますと、地下だからどんな利用の仕方をしてもいいとなると、逆に言いますと、最近のような町の作り方になりますと、大きな建物ほど地階に劇場もしくはレストラン、その他の施設の、つまり不特定多数のものがより以上に集まるような構造が最近盛んになって参りましたので、地下構造をそのまま、今までのような制限で放置しますと、むしろ発生交通量がふえてくるというチャンスが非常に多くなって参りますので、この際は、<u>容積というものを指定いたしますとしますならば、どうしても発生交通量というものを十分検討した上で公共投資とバランスをとらなければならぬ</u>ということの下を入れたいわけでありましますので、場所によりましては、必ずしも有利にはなりません。
6	43	衆	建設	昭和38年 7月4日	○前田(光)政府委員 容積地区は、その一定の都市の地区の中においてどの程度の建築物があるのが最も適当であるかということの観点から考えられた制度でございまして一面、高さの制限の撤廃されますことによって、高い建築物はできませんけれども、その反面、その地域内に居住する、あるいは執務する人口の数は、やはり一定の都市の理想のもとに制限をされるというのが容積地区でございます。でございますから、どの都市のどの地区をどの程度にするかということにつきましては、いま御指摘のように、あるいは交通施設、あるいは必要な風致、緑地、駐車場あるいは下水道、上水道、こういうものを総合的に勘案いたしまして、最も快適な、健康で文化的な都市生活ができるような都市を想定いたしながら地区を指定していく、こういう考えでございますので、東京あるいは大阪につきましては、別途都市計画で考えておりますところのその都市の将来の持っていく方、どの程度の人口をそこに集めるか、どの程度の都市施設が整備されればいいのかというバランスを考えながら指定していくべきだと考えております。
7	55	衆	法務	昭和42年 7月6日	○三宅(俊治)説明員 高層ビルと交通の問題でございますけれども、一般的に市街地における建築物の許可をいたします場合に、これは建築基準法によりまして行なっておりますが、従来建築基準法の規定によりまして、一般的に商業地域におきましては高さが三十一メートル以内、住居地域におきましては二十メートル以内ということになっております。その高さの制限に加えまして、建築物の敷地における空地の面積、これの規定がございます。この高さの限度とその空地の限度によりまして、おのずからその建築物の容積、つまりボリュームというものがきまってくるわけでございます。在来の制度によりまして、この高さ三十一メートル、商業地域におきましては、建物の敷地の中における空地というものはゼロでいいという、つまり敷地一ぱいに建てていいということになっておるわけでございますから、一般的には三十一メートルの高さの建物が敷地一ぱい建つ。そういたしますと、大体八階ないし十階ぐらいのビルができるわけでございます。 大体そういうふうなわけで、従来とも市街地における建築物の建設がなされてきたわけでございますが、それでは一般の市街地における都市交通施設等とのバランス上ぐあいの悪いことが起こるのではないかとということで、昭和三十八

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					年に建築基準法の改正をいたしまして、高さを押えるということではなくて、高さを押えるかわりに建築物の容積率というものにこれを置きかえて、容積率を指定することによっていたしたわけでございます。そういたしますと、建築物の容積率は一定に押えられますけれども、高さが自由になりますから、したがって、敷地内の空地というものは十分に取得する。
8	56	参	建設	昭和42年 11月21日	○説明員(三橋信一君) ただいま石井先生のおっしゃいましたように、確かに当時といたしましては、高度の制度をはずしまして、容積率だけを残した、これはおっしゃるとおりでございます。したがって、当時からただいまのような議論があったのを、そのまま容積率だけにしていって、この際それをまあ押えようとする、これは民主的じゃないんじゃないかというお尋ねでございます。実は、まあこの容積率地区というのは、これは釈迦に説法でございますが、ただいまも御質問の中にございましたように、その地域の床面積、つまり人口と申しますか、あるいは人口ないしはそれから発生する交通と申しましうか、そういうような人口とその地域の公共的な施設とのバランスを合理的に保つ制度というふうに私も理解をしておるわけでございます。したがって、容積率地区をつくったら必ず高い建物が建つのだというふうには、実は必ずしも理解いたしません、しかし高い建物が建て得るという余地があることは、お説のとおりでございます。

(表2) 1970年建築基準法改正前後の用途地域に基づく容積率規制を扱った議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	61	衆	建設	昭和44年 6月11日	○大津留政府委員 大都市におきまして用途地域の指定がえがはたして二年以内にスムーズにいくかどうかという御指摘でございます。たとえば東京都のようなところでは、すでに用途地域が現行法に基づいて指定されております。さらに、東京都におきましては、現行法によりまして容積率規制というものをとっております。したがって、今回の改正は容積率規制を原則にした、一般化したということでございますので、東京都につきましては、その点についてはすでにやっているのと同じような形になるわけでございます。
2	63	参	建設	昭和45年 4月7日	○政府委員(大津留温君) (中略)都市計画法に基づいて決定されます。その用途地域の区分がなされた中におきまして、どういう形の用途の建築物がどういう形において建築されることが許されるかというのは建築基準法で規定をし、それに基づいて個々の建築が行なわれる際に建築主事がそれを確認する、こういうたてまえになっております。また今回の改正で予定しております容積率を各地区ごとに定めるわけですが、これを定めるのは、すなわちその地区におきまして街路その他の都市施設との関係を考慮いたしまして、その都市施設に見合う人口容量をその地区に入れるということで、そういう形がなされるわけでございます。なおたとえば都市計画街路は、先ほど申しましたように都市全体の有機的な機能を考慮して決定されまして、その都市計画街路に囲まれた一街区内の最大なといえますか、こまかい指導は、建築基準法に基づいて建築主事が認定するという関係で都市が構成されていく、こういう関係になっております。
3	63	参	建設	昭和45年 4月16日	○政府委員(大津留温君) 田中先生御承知のように、容積率を原則にしたということは、この都市計画のいろいろな街路その他の都市施設と、建築物並びにそれを利用する人とのバランスをより一そうはかるというために、容積率というものを全面的にこれを採用したわけでございます。
4	70	衆	商工	昭和47年 11月8日	○宮繁説明員 建設省の都市計画課長でございますけれども、お答えいたします。いまお話がございましたように、特定の地域に大規模な施設が集中いたしまして、過度に市街地の密度が上がってまいりますと、場合によりましては交通の混雑その他の都市環境の悪化をもたらすおそれが多分でございます。それで、その対策といたしましては、まずその都市なりその地域なりにふさわしい道路とか公園とか駐車場等の都市施設の整備を促進いたさなければなりませんけれども、しかしそれだけではなかなか限度もございましてたいへんでございますので、先般建築基準法を改正いたしまして、都市施設とバランスのとれた密度の市街地を構成できますように、用途地域という制度がございまして、これは都市の中を住居地域であると工業地域であると

国会	衆参	委員会	日付	ポイント
				か、そういったような土地の利用の区分をいたすわけですが、そういう土地利用の区分に応じまして建物の容積率、すなわち建物の総延べ面積と敷地面積との割合でございますけれども、これをいま申し上げました地域別にそれぞれ都市計画で定めることにいたしました。これはいま申し上げましたように、 <u>公共施設の整備計画であるとか、あるいは土地の利用の動向であるとか、こういったものを勘案いたしまして、交通混雑等の都市環境の悪化がもたらされないような適切な容積率というものをそれぞれの地域に都市計画できめてまいる、こういうふうな改正が行なわれたわけでございますけれども、いままでの制度をこれに全部改めますのは、法律で四十八年の十二月までにやることになっております。</u>

4. 用途地域に基づく容積率制度が創設された後の容積率制度の議事内容

1970年の建築基準法改正によって用途地域全体に容積率規制が導入されて以降、現在までの容積率規制の一般的な議論（容積率特例制度に関する議論は、6以降でまとめる）は表3のとおり⁸。

特徴としては、以下のとおりである。

- ア 容積規制の目的としてバランスをとるインフラを説明する場合に、都市施設という都市計画決定される施設を前提とした表現は使われなくなったこと
- イ 当該インフラの種類としては、交通施設に限定する表現はなくなり、道路のほか下水道等公共施設と説明していること
- ウ 敷地内空地を確保して良好な環境を整備するという説明が一部みられること⁹(議事録番号6)
- エ なお容積率規制の緩和への弊害として地価対策（議事録番号2）、防災対策（議事録番号5）の説明が見られること

なお、1992年（平成4年）に用途地域の種類が8種類から12種類に拡大する改正があったが、その際の議事録では、用途規制の問題は議論されているものの、容積率規制の一般論についての議論は確認できなかった。

⁸ 注6の検索方法であって、用途地域において容積率規制が一般化したのちにおいて、当該容積率規制の制度趣旨が記述されているものを列記した。

⁹ この答弁は、2(2)の法解釈に近いものの、答弁は建ぺい率と容積率を一体として答弁しており、容積率制度単独で述べていない点に注意が必要である。

(表3) 1970年代以降の用途地域に基づく容積率規制を趣旨を述べた議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	104	参	建設	昭和61年 4月2日	○政府委員(渡辺尚君) 先ほど申しましたように、実際の市街地の状況というのが下水なり公園なり道路なり非常に日本の場合には貧弱であるということもございまして、それとの関係でやはり容積率というのは決まってくるということがございます。今、山田委員お示しのように、いわゆる土地の高度利用、あるいは市街地の環境を整備しながらの有効利用ということは非常に重要でございます。 そこで我々は、一般的な意味での緩和ということについては現状からいって非常に難しいと思いますが、優良な特定のプロジェクトにつきましては、現在既に都市計画では特定街区でありますとか、それから住宅局がやっておりますのは総合設計制度あるいは市街地住宅総合設計制度、こういったような、要するにいいものについて特別に容積率を割り増すという制度がございます。そういった特例制度の活用によって、おっしゃっているような土地の高度利用、あるいは同時に市街地の整備を図りながら高度利用をするという方向を、積極的に進めていったらどうかというふうに考えております。
2	104	衆	建設	昭和61年 4月18日	○牧野徹政府委員 それから最後に、容積率の見直しでございますが、この点につきましては、私どもは現在の指定された容積率の使用状況等から見て、マクロではまだまだ余裕があるということでございますから、一斉にべたに容積をすべての地域で上げるということは地価対策上も好ましくないし、あるいは道路あるいは下水道等の公共施設整備との調和も欠けるおそれがありますので、とるべき道ではないと考えております。 ただ、あくまでも具体的な個別のプロジェクトごとに着目いたしまして、例えば道路等をつくるとか、場合によれば、いろいろ建物の建て方もいいというふうな場合には、その場合場合にに応じまして、例えばベースとなる用途地域をスポットゾーン的に小さいエリアであっても変更する、さらには建て方がよければ、特定街区なり総合設計というふうな制度に乗ってくれば容積率の割り増しを差し上げるというふうなことでいろいろやっていきたいと思いますが、この最後に申し上げました容積率の割り増しにつきましては、現在のところの割り増しルールよりはさらにいろいろな検討が前提条件でございますが、さらにもう一歩大きな割り増しが差し上げられないかどうかということを検討して、できるならばそのようにしていきたいというふうに考えております。
3	108	参	予算	昭和62年 5月13日	○片山正夫政府委員 この容積率の指定の考え方と申しますのは、都市におきまして行われます社会活動と、それから道路でありますとか下水道でありますとか、そういうものの公共施設の均衡を図るためにそういう規制がありまして、その指標を建築の床面積でもって代表している。この場合、その建築の床面積の個々の敷地におきますありさま、これは地上にありましても地下にありましても、どういうあり方かは問っておりません。ですからその個人の自由によっておつくりになる。ただ、現実のところといたしましては、地下につくりますときには構造的にも費用がかかり、先ほどお話ししました住宅とか病院の場合ですと衛生上の措置を加えなくちゃいけませんから、換気施設でありますとか防湿施設も講ずる、そういうことで費用がまたかさむというので、現実におきましては、商業地域等で非常に高度に利用するときは地下室も大いに利用されておりますけれども、一般の住宅地ではそういう費用の観点で余り利用が見られていない、こういうような状況でありまして、ですから規制の関係としましては、地下室の容積率を向上することはなかなか難しい、こういうことでございます。
4	113	衆	決算	昭和63年 9月2日	○木内啓介政府委員 それから第四は、用途地域と容積率の関係でございます。用途地域、容積率につきましては、土地利用の動向、道路等の公共施設の整備状況等に対応した用途地域、容積率の的確な見直しをする。見直しをするということで現在かなり多くの市町村でやっておりますけれども、例えば大都市では、十一大都市については十都市が六月までに見直しをやっております。なお、東京都区部につきましては六十三年度末までに見直しを完了する予定でございます。 それから、用途地域、容積率関係につきましては、個別の優良プロジェクトの推進のためにスポットゾーンを実施するとか、あるいは先生御承知の特定街区とか、そういうふうな制度を利用するというようなことも積極的に対応してまいりた

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					いと考えております。
5	116	衆	決算	平成元年 11月2日	○真嶋政府委員 お答えいたします。 良好な市街地環境の形成を図りながら土地の有効な高度利用を促進するということは、大都市地域において極めて重要なことであるというふうに認識をいたしております。しかしながら、実は規制の高さ、容積等の見直しが具体的に必要になってくるわけですが、この見直しに当たって、都市環境というものが大丈夫か、あるいは都市の安全性、防災性の確保という点がどうかということで、具体的には道路等の公共施設の整備状況のバランスがどうなっているかというようなこととの関連を十分に整理をした上でやっていくことが必要であろうということで、不十分な地域についても一律にそういう高層化を図っていくことは難しいと考えております。 このため、土地利用の動向とか公共施設の整備状況というものを見ながら、そこで用途地域とか容積率の的確な見直しを進めてきているところでございまして、実は、この十月十一日に東京都では容積率の見直しを行ったばかりのところでございます。これによって既存の容積率は約九%アップをしております、面積にしても相当数のアップが見込め、床面積の増加になるものと期待をしているところでございます。
6	116	衆	土地 問題 等	平成元年 11月7日	○立石説明員 第三点についてお答えいたします。容積率と建ぺい率制限に関することでございます。 先生御承知のように、容積率、建ぺい率の制限の目的と申しますのは、市街地における建築物の総容積あるいは建築面積を制限することによりまして空地を確保する、そういうようなことで良好な環境を確保するとともに、建築物と道路等の公共施設の整備状況との均衡を図ることを目的としているものでございます。 それでは、具体的に各地域についてどのような形でこの数値が指定されているかということについて御説明したいと思います。まず建築基準法におきましては、例えば住居地域におきましては容積率二〇〇、三〇〇、四〇〇と三種類の容積率のメニューをそろえておるところでございます。これらのうちから、都市計画におきましてそれぞれの地域の特性に応じまして選択して指定することとなっているわけでございます。現在、都市計画におきまして適切な指定が行われていると思うわけでございますし、また御承知のとおり、この十月に東京都の用途地域ないし容積率等の制限についての見直しが行われておるように、適切な見直しがなされているものと考えておるところでございます。
7	118	参	建設	平成2年 5月24日	○政府委員(真嶋一男君) 具体的な手順ということになりますと、結局はその用途地域を今ある一種住居専用地域を二種に塗りかえとか、そういう手続がまず基本になろうかと思います。それで、その場合も土地利用の動向とかあるいは公共施設の整備がどんなふうに進んでいるとかいうことを踏まえながら進める、そしてその用途をより高度に利用できる地域に指定がえをするということが一番基本的なところでございます。 それからさらに、プロジェクト単位に見まして、公開空地の確保をすることによって都市環境をよくしていくというような優良なプロジェクトにつきましては容積率の特例を認めていくという特定街区の制度とか、あるいは総合設計の制度だとか、あるいは再開発地区計画というような制度の活用ということになってまいるところでございます。

5. 制度創設時及びその後における容積率制度に関する議事内容の評価

3. 及び 4. で抽出した容積率規制に関する政府側の答弁の変化について、これを整合的に解釈しようとするれば、以下のような背景が推測できる。なお、細部については議事録からは、この推測は十分な論証はできず、この整理は一つの仮説に止まる。

ア 容積地区制度の創設は、絶対高さ制限の緩和が目的であったが、同時にインフラとのバランスをとることを積極的な制度創設目的としていた。

イ この容積率規制を用途地域全体に拡大するにあたっては、容積地区のように個別の地区判断でインフラとのバランスがとれた地区を対象にすると説明することができないので、都市計画が都市施設と土地利用が一体的に定められているという理屈を使って、用途地域全体に容積率制度を拡大する説明をした。そのため、バランスをとるインフラとしては用途規制と同時に定められている都市施設を対象とすると説明した。

ウ 1982 年の中曽根政権発足後において、民活路線のなかで土地利用規制の緩和が強く求められ、その一部に容積率規制の緩和が含まれていた。このため、個別の優良プロジェクトに対して容積率を緩和する仕組み（6 以降参照）が創設されていく。この優良プロジェクトが整備されるインフラは事業地区内にとどまることから、都市施設のようなある程度広域的な施設（用途地域全体にわたるもの）でない場合が想定されたことから、都市施設という用語を避け、公共施設という用語を用いた。

6. 容積率特例制度の概要

(1) 容積率特例制度の分析の必要性

既述の 3. から 5. までは、容積率制度の創設時及び用途地域に定められた容積率の制度趣旨について、政府側の国会答弁から明らかにした。

その後、容積率を特例的に緩和する制度も創設されてきており、その緩和のための要件や考え方

から、容積率制度の趣旨自体も明らかになるはずである。

よって、以下、容積率特例制度に関する国会答弁を分析する。

(2) 容積率特例制度の分析対象の範囲

容積率特例制度のうち、用途地域に定まっている容積率、いわゆる指定容積率を緩和するものであって都市計画が関与しているものを対象とする。

この結果として除外されるものとしては、総合設計など都市計画決定手続が不要なもの、また、都市計画手続は必要ものの、指定容積率を緩和しない街並み誘導型地区計画や誘導容積型地区計画¹⁰である。

(3) 容積率等特例制度の概要と政府側の国会での説明のポイント

容積率等特例制度の制度概要と政府側が行った、制度創設時などにおける国会での説明のポイントは表 4 のとおりである。なお、個々の容積率特例制度の制度内容及び国会議事録の詳細は 7. で述べる。

¹⁰ 街並み誘導型地区計画及び誘導容積型地区計画のイメージは、東京都の以下の URL の資料参照。https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/chiku/chiku_3.htm

(表4) 容積率等特例制度の概要及び国会での政府側説明のポイント

	制定年	特例の根拠						計画事項	容積率緩和の 手続	議事のポイント
		都市計画 決定 手続	公共 施設 整備	空地 整備	住宅 建設	容積 の配 分	誘導 する 用途			
特定街区	1961	○		○				・容積率 ・高さの最高限度 ・壁面の位置の制限	建築確 認	①都市計画をいったん外して 都市計画を決め直すもの
高度利用 地区	1969	○		○				・容積率の最高・最低 限度 ・建ぺい率の最高限度 ・建築面積の最低限度 ・壁面の位置の制限	建築確 認	①都市計画をいったん外して 都市計画を決め直すもの ②市街地再開発事業を実施 する前提要件として定めるも の ③空地等の要件の見返りとし て緩和するもの
再開発地 区計画	1988	○	○					・容積率の最高限度 ・都市計画施設ではな い公共施設 ・土地利用の方針	認定	①公共施設の整備を要件とし て容積率の緩和を認めるもの
住宅地高 度利用地 区計画	1990	○	○		○		○	・容積率の最高限度 ・都市計画施設ではな い公共施設 ・土地利用の方針	認定	①公共施設の整備を要件とし て容積率の緩和を認めるもの ②市街化区域内農地の中高 層住宅への土地利用転換を 促進するもの
用途別容 積型地区 計画	1990	○		○	○		○	・容積率の最高限度 (1.5 倍以内) ・容積率の最低限度 ・敷地面積に最低限度 ・壁面の位置の制限	確認	①住宅が商業や業務に比べ、 道路等の公共施設に対する 影響が比較的小さいことから 住宅の容積率の緩和を認め るもの ②大都市の都心などの住宅 供給促進を図るもの
容積適正 配分型地 区計画	1992	○		○		○		・容積率の最高・最低 限度(総容積率の範囲 内) ・敷地面積の最低限度 ・壁面の位置の制限	確認	①公共施設が整備されている 区域の総容積率の範囲内で 容積を配分するもの
高層住居 誘導地区	1997	○			○		○	・容積率の最高限度 (1.5 倍以内) ・建ぺい率の最高限度 ・敷地面積の最低限度	確認	①住宅割合の応じて、容積率 の割増を認めるもの
特例容積 率適用地 区(区域)	2000	○				○		・高さの最高限度	・特例 容積率 の指定 ・確認	①公共施設が整備されている 区域の総容積率の範囲内で 容積を配分するもの
都市再生 特別地区	2002	○		○			○	・誘導用途 ・容積率の最高・最低 限度 ・建ぺい率の最高限度 ・建築面積の最低限度 ・高さの最高限度 ・壁面の位置の制限	確認	①都市再生緊急整備地域の 指定、地域整備方針、都市計 画決定手続の3段階で決定す るもの ②民間都市開発事業にとって の事前確定性を確保するもの

	制定年	特例の根拠						計画事項	容積率緩和の 手続	議事のポイント
		都市計画 決定 手続	公共 施設 整備	空地 整備	住宅 建設	容積 の配 分	誘導 する 用途			
特定用途 誘導地区	2014	○					○	・誘導用途 ・容積率の最高・最低 限度 ・建築面積の最低限度 ・高さの最高限度	確認	①都市機能誘導区域内の病院などの誘導施設の立地促進のために容積率を優遇するもの

7. 個々の容積率特例制度の創設時の議事内容

(1) 特定街区制度の概要

特定街区は、3 でのべたとおり、絶対高さ制限を緩和する手法として容積地区より前の 1961 年に創設された古い制度である。このため、それ以降に制度創設されたものに比べ、容積率以外にも緩和する内容が幅広く、さらに、緩和する手続が建築確認で済むという特徴がある。その概要は表 5 のとおり。

(表5) 特定街区の計画事項及び緩和内容等

	計画事項	緩和の内容	緩和の手続き
特定街区	都市計画法第 8 条 3 項 1 号・2 号リ	建築基準法第 60 条	
	容積率	容積率	建築確認
	高さの最高限度	建ぺい率	
	壁面の位置の制限	敷地面積	
		斜線制限	
		日影制限	

特定街区制度が創設された以降の議事録は、表 6 のとおりである¹¹。

特定街区は、当初は、絶対高さ制限を緩和する手法として創設された。その際の緩和の理屈としては、一つの街区について一体的に設計を行うこと、それによって相隣関係を含めて、都市計画決定段階で整理すると説明している。この理屈は容積地区制度創設以降の容積率緩和の際にも維持されている（議事録番号 1 から 4、特に 4 がわかりやすい）

この制度はその後、運用として、街区の隣接す

る、又は交差点の向かいの街区の容積率を移転するという仕組みを拡充しており、その関係が議事録番号の 5 以降で説明されている。なお、いずれに議事録においても、なぜ特定街区において街区を越えて容積が移転できるかの説明は具体的にはされていない。

¹¹ 国会会議録検索システムにおいて、「特定街区」＋「容積」で検索して、制度趣旨が記述されているものを列記した。

(表6) 特定街区に関する議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	38	参	建設	昭和 36 年 5 月 11 日	○政府委員(稗田治君) 特定街区の制度でございますが、(中略)そこで総合的に設計され、工事ができるというのは、都市計画的な観点から配慮して、こういった形で個々の街区が形成されることが一番望ましいと考えられた場合に、建築基準法におきます建蔽率、高さの制限、それから道路幅による高さの制限、これを排除いたしまして、別な都市計画的に考えましたしゃくし定木でないそこに一つの建築群というものを形成する規格を、その街区に定めるわけでございます。その方が、宅地の高度利用、また建物間の相隣関係、また街区と街区との相隣関係が非常に合理化されるわけでございます。そういう特例を開いたと。従って、特定街区に指定しなくとも、従来の一般則でいいところもあるわけであります。それは特に指定しないわけでございます。一般則では、どうもやりにくいという場合に、この特定街区を指定いたしまして、容積制限に切りかえる一歩としていこうというわけでございます。
2	38	衆	建設	昭和 36 年 5 月 23 日	稗田政府委員 今回の特定街区における制限と申しますのは、これは市街地におきまして個々の敷地単位に建築するというでなしに、一街区全体にわたって総合的に計画される場合には、今までの通則で行なっておりますところの一敷地単位の高さの制限、建蔽率あるいは道路幅による制限等では、全体としまして土地の使い方として不合理な面も出てくるものでございますから、特定街区を指定しまして、全体の街区内の総合設計におきまして建物のお互いの相隣関係、あるいは隣の街区との相隣関係等を十分良好ならしめまして、そして都市計画中最も好ましい形の建物ができるようにしたいということをねらいといたしまして、通則をはずしたわけでございます。それで、端的に申しますと、建蔽率、道路幅による高さの制限というようなことでなしに、容積制限に置きかえたということになるわけでございます。容積制限につきましては、十分の十から十分の六十という、一種から六種までの各段階を設けたわけでございます。なお、その場合に、建物の相互の関係を良好な状態に維持するために、壁面の位置というものを具体的にその個所々々で指定しまして、建物の相隣関係、街区間の相隣関係に不都合の起きないようにしたい、こういう考え方でございます。従いまして、高さの制限におきましても、その街区々々として都市計画中最も好ましい高さを指定するわけでございます。
3	55	参	本	昭和 42 年 7 月 5 日	○国務大臣(藤枝泉介君) 具体的におあげになりました霞ヶ関ビルにつきましては、ただいま建設大臣からお答えしたとおりでございますが、私も、特定街区指定にあたりまして、道路、上下水道等々の公共施設との関連を十分検討して、特定街区の指定をしたと承知をいたしておりますので、あれが完成をしても、社会的な支障はないものと考えております。今後のこの種建築等につきましても、常に地域社会の健全性を確保するということに重点を置き、特に、私いたしましては、防災、交通等に支障のないように、そうした点を重点といたしまして検討いたしてまいりたいと考えております。(拍手)
4	58	参	建設	昭和 43 年 4 月 12 日	○政府委員(竹内藤男君) 一番あとのほうから申しますと、特定街区というのは、一般的に都市計画なりによりまして、建築基準法の用途地域等がきまっておりますが、その場合に高さの制限あるいは建ぺい率あるいは容積率とか、いろいろなものが一般的にきまっているわけでございます。特別にその地域のいわば街区整備をしようというときに、その一般的な都市計画の制限をはずしまして、特別に都市計画としてきめるという制度が特定街区でございます。これは一般的にきまっております。たとえば七割地区とか、あるいは高さが三十メートル制限だということを、特別に都市計画と同じような手続によりまして、都市計画審議会にもかけまして、その地区について一般的な制限と別の制限をそこできめるという制度が特定街区でございます。
5	102	参	建設	昭和 59 年 12 月 6 日	○説明員(松原青美君) 民間活力を活用して都市整備あるいは住宅、宅地の供給等などの広い意味での社会資本整備を行いたい。これらに対する国民のニーズにこたえる必要があると、私ども基本的に考えているわけでございます。建設省といたしましては、昨年七月に民間活力の活用による都市開発の促進のための施策を取りまとめましたし、その後さらに広く所管行政全般にわたります。

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					して民間活力の活用の可能性について検討しまして、本年四月にその結果を取りまとめたことは御承知のとおりと存じます。 これらの検討結果を踏まえまして、これまでに具体化しました主な施策の推進状況を御報告申し上げますと、(中略)さらに、いわゆる空中権の活用の問題でございます。都市計画で特定街区という制度がございますが、この運用基準を改定いたしまして、これは本年六月に改定の通達を出したわけでございますが、容積率割り増しの適用の対象範囲の拡大あるいはその街区間で容積率を移転するという制度を決めたところでございます。
6	107	参	決算	昭和 61 年 12 月 12 日	(北村廣太郎君) 特定街区は、昭和三十六年度に設けられました制度でございまして、良好な市街地の形成とそれから高度利用を図るという見地で、周りに一定の幅の道路があるとかいろいろ要件がございます、例えば公共的な空間を確保するとか。そういうところについては、現在の利用できる容積率を上回った容積を認める。あるいは、特定街区が隣り合っています場合に、その相互で、ただいま先生がおっしゃったように、容積数の移転を認めるというような特典を与えて、全体として、現在その全国十五都市で六十八地区の実績がございます。そのうち半分を超えます三十八地区が東京でございます。
8	116	衆	予算	平成元年 10 月 16 日	○原田国務大臣 それから、今お話のありましたエアライトという空中権の活用による都市空間の有効利用の問題でございますが、私どももいたしまして、従来同一街区において特定街区等の特別な手法を採用する場合にのみ認めてまいったわけでありましたが、昭和五十九年の通達で、隣接する街区相互間においても容積移転を認めようということにいたしましたし、さらに六十二年の通達において、交差点を挟んで一点で接する場合でも認めるように拡充いたしました次第でございます。今後とも都市空間の有効利用を図るためにはこの制度を大いに活用して住宅の高層化に資したい、こういうように考えておる次第でございます。
9	118	参	運輸	平成 2 年 6 月 1 日	○説明員(石川哲久君) 利用可能な容積率の未利用部分を他の敷地に移すといいますが、いわゆる容積率移転の問題につきましては、従来から、同一街区の中におきましては特定街区などの特別な手法を、いわゆる具体的な建築物等の計画を定めることによりまして移すことができるということについては認めてきたところでございますけれども、昭和五十九年の通達でさらに隣接する街区にも容積率に移るようになっております。さらに六十二年の通達におきましてそれを広げまして、交差点を挟んだ向かい側の街区にも広げられるようにしております。

(2) 高度利用地区

高度利用地区は、都市再開発法の制定と同時に、1969 年に、市街地再開発事業の施行地区の要件の 1 つとして創設された。

都市計画で定める内容としては、表 4 のとおりであるが、市街地再開発事業という事業を前提にしていることから、建築面積の最低限度や容積率の最低限度など、敷地を集約する具体の事業なしに規制誘導措置のみでは実現が難しい規制内容を持っているのが特徴である。

制度創設時における政府側の国会での説明は、表 7 のとおりである¹²。

その政府側の説明のポイントとしては、以下のとおりである。

- ア 都市計画を決定しなおすという点を強調していること（議事録番号の 1 及び 2）
- イ 高度利用地区は市街地再開発事業と一体であり、当該事業で高度利用地区が実現すると説明していること（議事録番号の 3 及び 4）
- ウ 空地など通常より厳しい制限の見返りで容積率を緩和すると説明していること（議事録番号 5）

¹² 議事録は、国会会議録検索システムから「高度利用地区」＋「容積」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。なお、容積率ではなく、容積

という用語で検索したのは、政府答弁において、答弁者が容積率の用語を短縮して容積と答弁しているケースが複数見つかったため、検索漏れをふせぐために容積という用語を用いた。

(表7) 高度利用地区創設時等の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	61	衆	建設	昭和44年 5月7日	○竹内藤男 高度利用地区と申しますのは、できる限り土地を高度に利用してもらおう、つまり建築物の容積を上げてもらおうという地区でございます。ただ、 <u>容積だけ申しますと、先生御指摘のように宅地が非常にこま切れでございますので、こま切れの宅地に細長いビルが建ってしまうということになりますので、最低の建築面積も制限いたすことにいたしております。したがって、一定規模以上の底面積を持って、一定率以上の容積を持たなければならないということを都市計画の地区として強制する地区制度を今度つくったわけでございます。</u>
2	61	衆	建設	昭和44年 5月9日	○竹内政府委員 高度利用地区は、建物の容積率のいわば底上げをするわけでございます。その高度利用地区をきめます場合に、きめる際の考えの中には、 <u>そこにおきます人口密度でございますとか、建物の容積でございますとか、住宅の別でございますとか、そういうようなものは考えていくと思いますけれども、いま第五条でいっている都市計画は、高度利用地区の中でさらに再開発事業を行ないます際に、あるいは再開発事業を行なわせるために、都市計画として事業区域及び事業計画をきめるわけです。その際に、再開発事業としての都市計画の中で、住宅をどれだけ再開発事業の中に盛り込みなさいということを都市計画としてきめる、こういうことでございます。先生御承知のように、都市計画は、いわゆる事業都市計画の中で住宅の容量をきめていくということでございます。</u>
3	91	衆	建設	昭和55年 3月7日	○升本(達夫)政府委員 都市計画は、地方公共団体がみずからの町、みずからの市街地全般を通じまして将来にわたり必要な施設の配置を決め、計画をいたしまして、その実現を逐次図ってまいるとい形になっております。再開発もその全体としての都市計画の中の一環としてプランをされておるわけでございます。先ほど来御説明申し上げました再開発事業の行われるべき区域でございます高度利用地区につきましても、同様な視角からその都市全体を見渡した必要な整備計画にのっとって定められ、将来方向にのっとって定められておるものと私どもは考えておりますし、現にそのようになるべく地方公共団体にも指導をいたしておるわけでございます。したがって、都市全体の将来の観点から現在の高度利用地区が定められ、必要な再開発事業が行われておるといふに私どもは理解をいたしておりますので、再開発事業のための用地の取得は、いわばその都市全体の将来方向に利益するものというふうに理解をしております。
4	91	衆	建設	昭和55年 4月18日	○升本政府委員 それから、高度利用地区との関係のおただしでございますけれども、高度利用地区は都市計画の一つの地域地区制といたしまして、この地区は現状をさらに改めてもっと高度な土地利用を行うべき地区ということから定めさせていただく地区でございます。したがって現状が必ずしも高度利用されているということではございません。むしろこれからそこを再開発等をして高度の土地利用が実現するように図っていくべき地区という観点から指定をされるのが普通でございます。現にこの再開発事業も高度利用地区として指定を受けていることが再開発事業を実施する場合の前提条件というふうにつかまえております。したがって、 <u>いわば高度利用地区の指定は再開発を推進するための一つの手段というふうな感じに御理解をいただいてよろしいのではないかと考えております。</u>
5	155	衆	国土交通	平成14年 11月13日	○澤井政府参考人 高度地区及び高度利用地区についてであります。まず高度地区につきましては、大別して二つであります。 一つは、建物の高さの最高限度を制限するものでありまして、これは、良好な居住環境を維持する場合等に使われます。一方で、市街地の中心商業地などで高度利用を図ることが適当だという場合に、建物の高さの最低限度を定めるという高度地区もございます。つまり、その最低限度以下の高さの建物は建てられないということでもあります。 もう一つの高度利用地区につきましては幾つかの要件がございます。敷地内に空地を通常以上に確保するために建物のセットバックをしたりあるいは通常より厳しい建ぺい率を定める、また、小規模な建物、ペンシルビルを代表といたしまして、そういった建物の建築を抑制するために建築面積の最低限度を定める、それ

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					以下の面積の敷地では建物を建てられない、こういうことありますが、これら、 <u>通常よりも厳しい制限を一方でかけまして、それとの見合いで、高度利用を積極的に実現するために容積率を緩和する、こういったことをセットで決めるのが高度利用地区であります。</u>

(3) 再開発地区計画

再開発地区計画は 1988 年に鉄道操車場跡地などの活用や工場跡地などの活用を前提として創設された制度である。2002 年に、次に述べる住宅地高度利用地区計画と統合され、現在は「再開発等促進区を定める地区計画」と呼ばれている。そのポイントとしては、計画事項として、開発事業地区内に、小規模な地区施設でもなく、広域的な都市計画施設でもない、双方の中間に位置付けられる公共施設を整備することを、指定容積率の緩和の要件としていることである。

制度創設時及びその後の国会での政府の説明内容は表 3 のとおりである¹³。

その制度趣旨及び指定容積率の緩和の根拠として、表 8 の総て（特に議事録番号 2 が特に明解）の議事録において、公共施設整備を述べている。

¹³ 議事録は、国会会議録検索システムから「再開発地区計画」＋「容積」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。

(表8) 再開発地区計画の創設時等の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	112	参	建設	昭和 63 年 5 月 12 日	○政府委員(木内啓介君) 再開発地区計画における規制緩和、これは規制緩和がすべてであるというわけではなくて、公共施設の整備状況等に応じまして、また必要に応じてあるわけでございますけれども、そういうことをする場合には<u>周辺の用途とか容積率等、土地利用の状況とのバランスが当然考慮してなされるもの</u>だと思います。また、地区内及び周辺において整備される公共施設の整備水準に、容積率のことですから、基本的に公共施設の整備水準とのバランスも考えなきゃいかぬということで、総合的に勘案しまして、その周辺の方とのバランスあるいは周辺の方に迷惑ということにはならないものと思いますけれども、これはもともと首長さんが決めるものであるし、また都市計画として決めるということですから、都市計画審議会とかいうことの中で決められていきますから、手続的にもそういった段階でバランスというものは考慮される、チェックされるというふうに考えている次第でございます。
2	118	参	商工	平成 2 年 5 月 24 日	○説明員(近藤茂夫君) 工場地域につきまして、現に工場が稼働している段階で地域指定の変更等、基本的には難しいと思いますけれども、例えば跡地が出てきた場合にこれを簡単に用途の変更ができるように、<u>実はおととしの再開発法の一部改正という法律改正によりまして再開発地区計画制度というのをつくっております</u>。これは公共施設の整備を条件としながら容積の割り増しを認める。その場合にベースとなる用途地域は大体工業系でございますけれども、それを特例の用途を認める。そういう方向で市町村単位で用途変更がスムーズにいくな制度を既に設けております。 施行後一年ぐらいいまだたっておりませんけれども、関西中心にもう十力所以上現実に出ておりますので、そういった一種の詳細計画である再開発地区計画制度をうまく活用することによって、先生御指摘の方向に進めていきたいと思っております。
3	118	参	運輸	平成 2 年 6 月 1 日	○説明員(石川哲久君) 工場跡地、国公有地等の低・未利用地を活用いたしまして住宅宅地供給の促進を図るほか、有効高度利用を図ることは重要であると認識しております。特に国鉄清算事業団保有地につきましては、都市の枢要な位置に相当規模の土地として残されているものが多ございますので、その活用が期待されているところでございます。 しかしながら、それらの土地につきましては、現状のままでは都市機能の更新を図る上で必要な公共施設設備が十分ではございませんので、土地の有効高度利用を図ることはそのままでは難しい状況にございます。<u>このため、都市基盤施設及び建設物等に係わる計画を一体的かつ総合的に定めることによりまして、公共施設の整備の見直しなどを考慮して、容積率などの緩和を行い、良好なプロジェクトを誘導する制度といたしまして、昭和六十三年度に創設されました再開発地区計画制度を積極的に活用いたしまして、都市基盤整備とあわせて容積率等の緩和を行い、低・未利用地の一体的、総合的な土地利用転換を進めてまいりたいと考えております。</u>
4	132	衆	規制緩和	平成 7 年 2 月 21 日	○澤井説明員 ただいま委員御指摘の、オープンスペースを確保してその分容積を割り増すという点につきましては、<u>容積率規制制度そのものが、いい都市環境を実現する場合に一定の割り増しを行いながら、一般的には交通発生量との見合いで全体として環境を担保していく、こういう趣旨でございますので、例えば現在でも再開発地区計画制度あるいは総合設計制度といった制度の中でまさに御指摘のような趣旨、つまり通常以上にオープンスペースを確保した場合に、そういう優良なプロジェクトについて容積を割り増す、こういう仕組みについては大いに活用してまいりたいと思っております。</u> あわせて、こういった地域では今後、区画整理を代表とする市街地整備が進んでいくと思われますけれども、道路等が整備されれば、その進展状況に応じて全体の容積率を見直すということもあり得ると思っております。 いずれにしても、こういう都市計画、建築規制の制度も大いに趣旨に従って活用いたしまして、災害に強い町づくりを進める、これに対して建設省としても万全の支援をしていきたい、こう考えております。

(4) 住宅地高度利用地区計画

住宅地高度利用地区計画は市街化区域内農地の良好な住宅市街地への転用を目的として 1990 年に創設されたものである。指定容積率制度を緩和する考え方は再開発地区計画と同じで、一定の公共施設整備を条件とするものである。

制度創設時及びその後の国会での政府の説明内容は表 9 のとおりである¹⁴。

その制度趣旨及び指定容積率緩和の根拠としては表 9 の全ての議事録において公共施設整備を明確に述べている。

¹⁴ 議事録は、国会会議録検索システムから「住宅地高度利用地区計画」＋「容積」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。

(表9) 住宅地高度利用計画の制度創設時等の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	118	参	予算	平成2年 5月30日	○政府委員(真嶋一男君) お答えいたします。 大都市における住宅地供給の促進のために農地が大きな役割を果たしていることは私も十二分に認識いたしております。しかし、市街化区域内農地につきましては、農地所有者の土地保有意欲が強いということとか、あるいは地域によりましては道路等の公共施設の整備が少し立ちおけているところもあって、宅地化が円滑に進んでいないというのも事実でございます。このため、大都市地域の市街化区域内農地につきましては、宅地化するものと保全するものをまず区分した上で、宅地化をするというものにつきましては道路、公園の整備、土地区画整理事業の積極的な実施というようなことを進めるとともに、地区計画制度という地域に即した小さな都市計画でございますが、そういうものを活用していく、あるいは開発許可制度、それな適切に運用していくというようなことで計画的な市街化、宅地化を図ってまいりたいと考えておるところでございます。 また、これをさらに推し進めるために、<u>公共施設の整備とあわせて容積率とか建物の高さ制限とかを緩和いたします住宅地高度利用地区計画制度という、そういう制度を創設するために都市計画法及び建築基準法の改正案を今国会に提出しているところでございます。</u>
2	118	衆	建設	平成2年 5月31日	○真嶋政府委員 具体的に申し上げさせていただきたいと思いますが、<u>今度の改正の中の一つの考え方は住宅地高度利用地区というものでございまして、これは第一種住居専用地域の中で中高層の住宅市街地として整備することを都市計画上やっというところでございます。そして、こういう地域で公共施設の整備が十分でないために第一種住居専用地域とか住居地域に指定できないという状況にあるものにつきまして、施設の整備をして条件が整った地区についてこういう住宅地高度利用地区計画に指定して、そして地区レベルの公共施設の整備を条件としてその場所を中高層の住宅市街地への土地利用変更を誘導するということございまして、先ほどちょっと申し上げましたように、第一種住居専用の中にそういう、端的に言うと高さ二十メートルぐらいの中高層のマンションは建てますが、そこから商業圏の用途に変えるとかそういうものではないということでございます。</u> (中略) この場合に、その住宅地高度利用地区計画の容積率、建ぺい率等の制限の緩和、特例を認めるに当たりましては、周辺の環境への影響、道路等の公共施設の整備状況等総合的に判断し、かつ、建ぺい率については十分の六を超えて定めることがないということにいたしておりますが、さらにその特例の適用に当たっては、特に特定行政庁がこの計画に従って公共施設は現実に整備されている、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないとして個別に認定すること等を要件としているところでございます。また、特に<u>第一種住居専用地域内でございますが、都市計画基準に、住宅地高度利用地区計画の区域の周辺の低層住宅にかかわる住居環境の保護に支障がないように定めることを法文上明らかにしているところでございます。</u>
3	118	衆	環境	平成2年 6月19日	○石川説明員 ただいま御審議いただいております都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律案によりまして創設を予定しております制度が二つございますが、一つの住宅地高度利用地区計画制度につきましては、本来公共施設が整備されますならば中高層住宅地として整備することが適当な地域におきまして、放置すればミニ開発やばら建ち、スプロールが進行してしまう、都市環境が悪化してしまうおそれのある地域につきまして、地区レベルの公共施設の整備を条件といたしまして良好な中高層住宅地へ土地利用転換を誘導するものでございます。 この住宅地高度利用地区計画で容積率、高さ、建ぺい率などの制限の緩和を行うに当たりましては、周辺の環境への影響、道路等の公共施設の整備状況等を総合的に判断いたしまして、かつその建ぺい率の緩和につきましては十分の六を限度として定めることとしております。さらに、<u>その特例の適用に当たりましては、特に特定行政庁がその計画に従いまして公共施設が現実に整備されることなど交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないものとして個別に認定した</u>

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					ものにつきまして、容積率の緩和等を行うこととしております。また、特にこのような地域は第一種住居専用地域に多いわけですが、第一種住居専用地域内におきましては、都市計画基準に「住宅地高度利用地区計画の区域の周辺の低層住宅に係る良好な住居の環境の保護に支障がないように定めること。」と明らかにしております。また緩和する建築物の高さにつきましては、個別の認定につきますものは二十メートルまでを限度としておるわけでございます。
4	120	衆	土地問題等	平成3年 4月25日	○林説明員 先ほど申し上げましたように、住宅地供給の促進のために土地の有効・高度利用を図っていくことは大変重要でございますが、一方で、良好な都市環境の確保等に配慮しつつ行われるべきものというふうに理解しております。特に第一種住居専用地域につきましては、特に良好な住環境の保全を図る必要のある区域ということで指定されておりますので、容積率、建ぺい率あるいは高さ、用途等につきまして厳しい規制がかかっている地区でございます。 しかしながら、このような土地につきましても、一定の条件のもとに有効・高度利用を促進するという観点で昨年都市計画法を改正いたしまして、第一種住居専用地域あるいは第二種住居専用地域内の特に市街化区域内の農地を対象にしておりますが、それ以外の低・未利用地も含まれるわけでございます。<u>そういった土地の有効・高度利用の促進を図るために、道路、公園等の公共施設の整備を条件といたしまして、容積率、建ぺい率あるいは高さ等の規制の緩和を行う制度といたしまして、住宅地高度利用地区計画という制度を創設したところ</u>でございます。現在、この積極的な活用につきまして地方公共団体を指導しているところでございます。

(5) 用途別容積型地区計画

この制度は住宅地高度利用地区計画と同じ1990年に創設された制度であり、大都市の住宅建設を促進するための制度である。

指定容積率を緩和する理屈としては、壁面の位置の制限など地区内での一定の環境保全を条件としつつ、住宅という用途がインフラに対する負荷が小さいことをその根拠としており、指定容積率の1.5倍までを限度に緩和できている。

用途別容積型地区計画の制度創設時等の議事録は表10のとおりである¹⁵。

そのポイントは、以下のとおりである。

ア 住宅建設促進という目的を述べていること
(全議事録)

イ 住宅がインフラに対する負荷が小さいことを明確に述べていること (議事録2)

ウ 住宅の容積率緩和にあたっても、公共施設整備などのインフラが整備されていることが条件であることを明確に述べていること (議事録3) が特徴である。

¹⁵ 議事録は、国会会議録検索システムから「用途別」＋「容積」＋「地区計画」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。用途別容積型地区計画で検索しなかったのは、政府答弁者が答弁の際に「用途別」の「容積型」など適宜「の」を入れて答弁していたため検索漏れを防ぐために、用途別、容積、地区計画をバラバラにして検索を行った。

(表10) 用途別容積型地区計画の制度創設時等の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	118	衆	建設	平成2年 5月31日	○真嶋政府委員 お答えいたします。 大都市の都心部またその周辺部などでは住宅と商業地との用途が混在化している市街化がございしますが、最近の地価高騰あるいは業務用のビルの建設の進行等の影響を受けまして、住宅や人口がそういう地域で減少を示しているという現象がございします。こうした地区におきましては、公共公営施設が遊休化するとかコミュニティーが崩れるとかいろいろな問題を生じているのでございします。このため、<u>住宅の減少の著しい地区等につきまして、住宅について容積率の割り増しを行う、住宅に限って建てる場合に容積率の割り増しを行うことのできる用途別の容積地区計画制度を今国会に法案改正をお願いしているところ</u>でございまして、この新しい制度の活用を図りますとともに、市街地再開発事業等における住宅建設を積極的に行うことにより、都心部またその周辺部における住宅の確保を図ってまいりたいと考えております。
2	118	衆	環境	平成2年 6月19日	○石川哲久 また、もう一つの用途別容積型地区計画制度というものを御提案させていただいておりますが、これは、大都市部の都心部またはその周辺の住宅と商業の用途が混在しているような市街地におきまして、当該地区の特性に応じた合理的な土地利用の促進を図るため、住宅と住宅以外の用途を適切に配分することが特に必要であると認められるところにおきまして、<u>住宅につきましては道路等の公共施設に対する影響が商業とか業務などの用途に比べて比較的小さいというところに着目いたしまして、住宅に係る容積率についての割り増しを認めるもの</u>でございします。この制度につきましては、住宅を含みます建築物の容積率制限の特例が講じられます場合には、良好な環境の市街地を形成するため、地区におきます詳細計画であります地区計画におきまして、容積率の最低限度、敷地面積の最低限度あるいは道路に沿いまして壁面の位置の制限などを定められました区域においてのみ使えるというようにしております。また、今回の容積率の制限についてでございますが、その他のいわゆる斜線制限などについての形態規制については緩和を行うものではございません。したがって、その周辺地域を含めましての環境は十分に確保されるものと考えております。
3	118	参	建設	平成2年 6月21日	○政府委員(真嶋一男君) 都市計画中央審議会の昨年六月の中間報告との関連について御説明申し上げます。 委員御指摘のように、中間報告の内容でございしますが、都市基盤の施設が整備された地区では容積率の引き上げと地区計画の活用、それから基盤施設が整備されていない地区では再開発地区計画の活用により、当面はこれらの制度によることも一つの方法として新制度については引き続き検討するというふうに報告をいただいたところでございします。その後、私どもはこの中間報告をいただいて検討いたしました。 それで、基盤施設が整備されていない地区での再開発地区計画の活用、これはもう当然のことで問題はございませんが、基盤施設が整備された地区において容積率の引き上げと地区計画の活用で対応することはどうかということについての議論をいたしましたところ、その容積率の引き上げのみを取り上げていきますと、容積率の引き上げと市街地環境への配慮は、これがばらばらに行われてはいけない、これを一体的に行う方が望ましい。それから、<u>単に引き上げただけでなく、引き上げと同時に住宅と非住宅の配分を一体的に行いたい。これがあるべき姿</u>ということではないのかということで、この地区計画制度を拡充することによって今申し上げました二点の議論を解決していこうということで、<u>用途別容積地区計画制度を創設するという考えに至ったもの</u>でございします。
4	123	衆	建設	平成4年 5月19日	○市川政府委員 都市の中で、特に都心に近いところで住宅をどういう形で確保していくかということにつきましては、公共団体側の議論もありますし、住民側の議論もありますし、はたまた学者の先生方の御議論もありまして、なかなかいろいろ意見はあるようでございしますが、私どもといたしましては、基本的な考え方は、<u>ただいま先生が御指摘になりました考え方に近い考え方を持っておるわけ</u>でございまして、<u>やはり都心に近いところでもできるだけ住宅を確保していくべき</u>のではないかとこの観点から、もう既に二年前に都市計画法を改正いたしまして、用途

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					別容積型地区計画という制度もつくっていただきました。 これは、住宅に利用する場合に限って、建物の高層階部分については容積率を通常指定されておる容積率よりも五割増しまでできるといったような制度でございまして、そういった制度の活用も期待しておるわけでございますが、今回の議論に当たりまして、主として住居系の用途地域の細分化の議論をさせていただいたわけでございますが、特別用途地区の中に中高層階住居専用地区という制度を設けました。これはまさに商業ビル群のところの上の方に住宅を確保しようという場合に使える制度でございます。そのほかに、総合設計とがいろいろな制度がございます。

(7) 容積適正配分型地区計画

容積適正配分型地区計画は、公共施設整備が行われた地区において、保全する地区と高度利用する地区に分けて市街地環境を維持しながら積極的に高度利用を進めるための制度として 1992 年に創設された。

この制度の特徴としては壁面の位置の制限、敷地面積の最低限度などの一定程度の市街地環境の確保を前提にしつつ、地区内の総容積率の範囲内で低い容積率と指定容積率を超えた高い容積率とを、メリハリつけて規制することができるという制度である。

この制度の制度創設時等の国会議事録は表 11 のとおりである¹⁶。

そのポイントは、以下のとおりである。

- ア 大都市での高度利用手法であることを強調していること（全議事録）
- イ 対象地区について、壁面の位置の制限や敷地面積の最低限度の制限などを条件として、地区内の市街地環境の保全を図っていると説明していること（議事録 4 の立石住宅局長の答弁）
- ウ 総容積を適正に配分するもので総容積率を超えるものでないこと（議事録全て）。

また、その他の計画事項を一体的に都市計画で定めることを強調して、一律の規制緩和ではないと説明していること（議事録番号 2）

¹⁶ 議事録は、国会会議録検索システムから「適正配分」＋「容積」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。地区計画という用語を省略したのは、政府側の答弁で「容積の適正配分制度」と答え、地区計画を省略している事例を複数見つけたため、検索漏れを防ぐためである。

(表11) 容積適正配分型地区計画の制度創設時等の議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	123	衆	本会議	平成4年 5月12日	○山崎拓 この場合、容積の適正配分は、地区レベルで街区の環境の保護や土地の健全な高度利用を図るため、 <u>用途地域で指定された容積の総量の範囲内</u> で、地区計画において詳細に容積の配分を行うものとするところでございます。大都市の都市対策の上で土地の有効・高度利用の促進は重要な課題であり、これらの制度は大都市においても必要な制度と認識をいたしております。
2	123	参	本会議	平成4年 5月25日	○宮澤喜一 また、容積の適正配分制度は、用途地域で指定された容積の総量の範囲内で詳細に容積の配分を行う制度であります。これらの制度はいずれも良好な市街地の形成が地区計画という形で確実に担保されている場合に限り適用されるものでありますから、そういう意味で土地についての公共の福祉優先という考え方に基づくものであります。 <u>容積の適正配分は、地区単位で既に都市計画で決定されている容積の総量の範囲内で、地区内の建築物の態様に応じてきめ細かく容積率を配分する制度でありまして、一律に規制緩和をするというものではありません。</u> 本制度は、良好な都市環境の形成を伴った住宅の供給など総合的な土地政策を推進する上でぜひとも必要な制度であると思います。 容積の適正配分は、土地の合理的な利用を促進しつつ良好な都市環境の形成や保護を図るため、地区単位で既に都市計画で決定されている容積の総量の範囲内で、地区内の建築物の態様に応じてきめ細かく容積率を配分する制度でございます。 具体的には、 <u>地区施設の整備促進、住宅供給の促進、緑地空間の確保等良好な都市環境の形成が図られる場合に限り市町村が地区計画を策定して地区内の容積率にめり張りをつけるものであり、一律の規制緩和ではないと認識をいたしております。</u> 本制度は、良好な環境を備えた住宅の供給等総合的な土地政策を推進する上でぜひとも必要な制度と考えております。
3	123	参	建設	平成4年 5月28日	○政府委員(市川一朗君) 今回の地区計画におきます容積の適正配分についてのお尋ねでございます。 まずめり張りをつけるつけ方の問題につきましては、 <u>具体的にその地区内におきまして、住宅供給の促進とか、緑地空間の確保とか、地区施設の整備促進、あるいは地区内の権利者の方々の要望等の調整、そういったようなところからあらかじめその地域全体について定まっております用途地域の総量の範囲内で地区内でややきめの細かい容積の配分ができる、こういう制度でございまして、そういったようなものをやります場合には、関係権利者の方々がおられるわけでございますので、その方々の意見がとにかく十分に反映されるように、そういったようなことをやっていく必要があると思う次第でございます。</u> また、その際に立てます地区計画、それが実現されました暁の姿というのが地区計画の中で出てくるわけでございますが、公共施設が十分に整備されまして、それで建物もきちっとされた形で、形態的に規制がされた形ででき上がって、できれば非常にいいものになる。そういう意味では、最終的にはその地区に住んでおられる方々も含めました関係権利者の方々のいわゆる利益も増大するという形を想定しているわけございまして、そうでない地区計画でこの適正配分を適用するということは考えておりません。
4	123	参	建設	平成4年 6月2日	○立石眞 あるいは容積の適正配分に当たりましては、 <u>良好な市街地環境の確保を図るという考えから、壁面の位置を制限するとか、あるいは敷地面積の最低限度を定める。</u> そういうように環境に配慮いたしまして、これらの制度を運用することになっているところでございます。 ○政府委員(市川一朗君) まず、場所といたしましては、比較的高い容積率が設定されておるところで木造建築物等を主体として低利用にとどまっている場所を想定しております。そういったようなところで地権者の方々が話し合いをいたしまして、そこを市街地改造を行うという際に容積の適正配分という制度を活用します。例といたしましては、ある部分を低層で確保した方が全体としてのその市街地の形成としてはいい環境が確保できるというような場合におきまして、その部分を低層にして、そこである程度余裕が出た容積を、高層にしてもいいような場所、一

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					番イメージとして考えておりますのは幹線道路沿いのような場所になると思いますが、そういったところはやや高層にして建てていくということでございます。これを用途地域の変更でやろうと思えばやれないこともないと思いますが、極めて小さな地区レベルでありますと、地区計画の方がいわば小回りがきくというように考えておまして、そういったようなところを想定しているところでございます。 ○政府委員(市川一朗君) 容積の適正配分につきましては、土地の合理的な利用を促進しながら良好な都市環境の形成や保護を図るために、地区単位で既に都市計画で決定されている容積の総量の範囲内で地区内の建築物の態様に応じてきめ細かく容積率を配分する制度でございます。そういう意味では、基本的に歯どめは容積の総量の範囲内ということになるわけでございます。具体的には、地区施設の整備促進、住宅供給の促進、緑地空間の確保など良好な都市環境の形成が図られる場合に限り市町村が地区計画を策定いたしまして、地区内の容積率にめり張りをつけるものでございます。 したがって、御指摘ございましたようないわゆる空中権売買のように、単に土地所有者間で合意されればそれによって容積が移転されるという仕組みではございませんので、そういったようなおそれが全くないということではございませんけれども、そういう経済行為のみによってこの仕組みが利用されるということにならないように十分配慮してまいりたいと思っている次第でございます。 また、道路の中の問題につきまして御指摘がございましたが、<u>道路内につきましては、建築基準法上は原則として建築物の建築が禁止されておりまして建築敷地として利用できませんので、容積の適正配分を行うに当たりまして道路上の容積を地区の総量の範囲内に含めて容積の配分を行うことは適当でないと考えておる次第でございます。</u>

(8) 高層住居誘導地区

この制度はこの制度は 1997 年に高層住宅の建設促進のために創設されたものである。これまでの容積率特例制度との大きな違いとしては、地区計画という制度ではなく地域地区の一種として創設し、より面的に広く指定することを想定している点である。

なお、容積率の緩和の理屈としては、用途別容積型地区計画と同じく、住宅がインフラへの負荷が小さいことを前提にして、指定容積率の 1.5 倍までの緩和ができるという制度になっている。

高層住居誘導地区の制度創設時等の国会議事録は表 12 のとおり¹⁷。なお、この制度以降は、国会議事録において制度創設の趣旨や指定容積率緩和の理屈を議論した形跡は少なくなっている点に注

意が必要である。

国会議事録から伺われる高層住居高層住居誘導地区の制度創設の趣旨のポイントは、

- ア 高層住宅の建設促進を制度目的としていること（議事録番号 1 及び 3）
- イ 周辺の市街地環境への影響を配慮して指定容積率 400%以上の地区を対象としていること（議事録番号 2）

なお、容積率緩和の理屈（住宅がインフラに対する負荷が小さいといった説明）を行った議事録を見つけることはできなかった。

¹⁷ 議事録は、国会会議録検索システムから「高層住居誘導地区」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。なお、容積という用語を検索ワードから外したのは、高層住居誘導地区を議論している議事録が極めて少なく、容積を検索ワードに追加すると、必要な情報が得られないことから、より広めに検索するため、「高層住居誘導地区」のみで検索した。

(表12) 高層住居誘導地区に関する議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	140	衆	建設	平成9年 5月9日	○亀井静香 第一に、利便性の高い高層住宅の建設を誘導するため、都市計画に高層住居誘導地区を定めるとともに、同地区内の建築物については、その住宅割合に応じて容積率を最大六〇〇%まで引き上げるほか、建築物の形態制限について所要の合理化を行うこととしております。
2	140	参	建設	平成9年 6月3日	○政府委員(木下博夫君) 基本的に、都市計画の手順から申し上げますとくどくなりますが、用途を決めます。その用途の中に今お話し申し上げているような補完的措置として新たな高層住居誘導地区というのを決めますので、これは先生おっしゃったようにある街区といいますか、小さな敷地を念頭にしたゾーニングではございません、もっと広い都市全体を見込んだところでございます。 むしろ、我々としてはこうしたゾーニングをした上で、かつ御心配のあったようなことを解消していく面では、従来からとっております地区計画、その他あるいは建築協定とか、そういうような個々の敷地等に係る制度というのはあわせてやっていくことの必要性は十分認識しておりますが、ばらばらに細かく建ち上がるということをむしろ避ける意味で一定の広がり固めて地区指定をしていくという考え方をとっていきたくて思っております。 ○市川一朗君 それから、四〇〇%以上にしましたですね。結果は四〇〇%以上といっても四〇〇%しかない地域ですから、四〇〇%のところに限ったということになると思いますが、三〇〇%とか二〇〇%とか、そういったことにする考え方もあり得ると思うんですけれども、そこを四〇〇%に限った理由はどのような理由ですか。 ○政府委員(木下博夫君) お答えとしては二つぐらいあるかと思っております。 一つは、先ほど申し上げましたように混在系の用途の中で住宅系が比較的押しやられているといいますか、新たな住宅が立地しにくい傾向が認められるということがデータのにもあるようでございます。今お話のございました二〇〇とか三〇〇というのは、地価の負担能力の問題もあろうかと思いますが、比較的まだ住居系が商業系その他の業務系とある程度対峙した形で立地しているという傾向が数字的にはございます。そういう意味では四〇〇%というのは圧倒的にいわば非住居系が立地しておりますので、このあたりにまず目を当てたというのが一つの理由でございます。もう一つは、先ほど来お話に出ております今回のいろんな規制見直しの点で日影問題というものについて取り組みたいと考えておりまして、これは東京都以外でも例はございましたけれども、従来の基準法の世界で既に条例等を含めまして各公共団体が一応四〇〇については日影を適用除外にしているという実績がございますので、こういう実績に基づいて我々としても四〇〇をまず最初に始めたわけでございます。 くどいようですが、三〇〇%になりますと、先ほど申し上げましたように現在の全国で四千九百五十ヘクタールという四〇〇%の容積を持っておりますところに比べまして約十倍近くの地域がございますので、ここまで広げてしまいますと、なかなかこれは一挙に都心居住といえどもいろいろな種々の問題があろうかと思えます。むしろ地方公共団体との今のお話し合いの中では、今回のこういう施策にある程度御同意いただく中では、逆に都心居住を見込むのであれば、もう一度三〇〇を四〇〇に見直す等の手続、手順を踏みながら今後の展開を進めていきたい、こういう公共団体が現在ございます。 ○市川一朗君 ここで三分の二の根拠を示せというのはちょっと意地悪な質問かなとは思いますが、議事録にもしっかりとどめておきたいと思っておりますので、三分の二の根拠をひとつお願いします。 075 小川忠男 発言 URL を表示 ○政府委員(小川忠男君) 極めて難しい御質問でございます。 三分の二というのは、過半よりもやや住宅のウエートが高い三分の二というふうなことでございます。

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
3	147	参	国土・環境	平成12年 5月11日	○政府参考人(山本正堯君) 先生今御指摘の高層住居誘導地区制度でございますけれども、これは都心部における職住接近を推進するために、一定の都心部のところにおいて一定の建物の中で住居を付加する、一定率以上の住宅を確保する人に対して容積率のボーナスを与える、こういったような制度でございます。したがって、職住接近あるいは都心部における活性化を図るといったような点からこの制度が都市計画制度、都市、町づくりの中の一助となる、非常に効果があるということで私どもが制度改革を行わさせていただいた、こういうことでございます。 それが、先生おっしゃいますようにそれは景気対策そのものじゃないか、こういう御指摘でございますけれども、それは私どもとしては景気対策の目的としてやっているのではなくて、今、職住接近、町づくりの大きな目標の中でそういう格好でやっている。したがって、制度の活用がされることによりまして職住接近が行われるということによって経済の活性化が図られるということは当然あるというふうに考えております。

(9) 特例容積率適用地区（区域）

特例容積率適用区域は、2000年に商業地域を対象として容積の適正配分を行う制度として創設され、2004年にいわゆる住居専用系と工業専用系以外の用途地域において適用ができるよう制度拡充がされ、制度の名称も、それに伴い特例容積率適用地区になった。

制度の特徴としては、都市計画決定の内容は、区域及び必要に応じて、建築物の高さの制限を定めるだけで、指定容積率自体の変更は特定行政庁の指定に委ねられている点である。

また指定容積率を緩和できる理屈としては、既に述べた容積適正配分型地区計画と同じく、公共施設の整備された一体の地区の総容積率の範囲内という説明になる。

特例容積率適用地区（区域）に関する制度創設等の議事録については表13のとおりである¹⁸。

特例容積率適用地区（区域）に関する制度創設等の議事録のポイントとしては、

ア 指定容積率の緩和の理屈としては総容積率がコントロールされていることを挙げていること（議事録番号4）

イ 対象地域については当初商業地域に限定され

ておりこれを理由としてさらに都市計画手続きを行う事によって周辺環境への影響が少ないことを説明していたこと（議事録番号1、2、3）

があげられる。

なお、2004年の制度改革によって、商業地域外の住居系の用途地域であっても専用地域でなければ適用対象になった。この点について、「商業地域だから周辺との問題を生じないという従来の政府側の答弁と矛盾する点ではないか」という議論については、国会議事録で見つけることはできなかった。

また、特例容積率適用地区（区域）は、都市計画手続きをもって周辺環境への影響が少なくなると議事録では政府側は説明している。しかし、特例容積率適用地区（区域）は都市計画で定める内容が「区域（場合によって高さの限度）」のみであって、少なく周辺住民などに対する指定容積率緩和に関する情報提供や意見提出の機会が事実上乏しいことについての議論も、国会議事録で見つけることはできなかった。

¹⁸ 議事録は、国会会議録検索システムから「特例容積率」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。なお、容積という用語を検索ワードから外した趣旨は、高層住居誘導地区と同じである。また、途中で制度名が変更されたことから、共通の名称部分である「特例容積率」で検索を行った。

(表13) 特例容積率適用地区(区域)に関する議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	147	衆	本会議	平成 12 年 3 月 31 日	○加藤卓二 特例容積率が適用される特例容積率適用区域は、都市の中で特に高度利用を目指すべきとされている商業地域の中で、さらに基盤施設が高水準に整っており、かつ周辺を含めて土地の高度利用が可能な市街地の環境にある区域に限り指定が可能とされております。 加えて、特例容積率適用区域の指定に当たっては、都市計画決定の手続として、住民に対する案の縦覧、住民による意見の提出の機会が設けられるため、地域の住民の意向を無視した区域の指定ではなく、問題は生じないものと考えております。
2	147	衆	建設	平成 12 年 4 月 14 日	○山本政府参考人 特例容積率適用区域制度でございますけれども、これはもう先生御案内のとおり、道路とか下水道等の基盤施設が十分に整備されている都心部の一定の区域に限って、土地の一層の有効高度利用を推進するために、建築行為の自由度を生かしながらも、未利用の容積を他の敷地で有効に活用できる、全体の地域として、地区として未利用の容積を最大限活用していこうという趣旨の制度でございます。例えば、今先生からお話ありましたように、<u>歴史的な建造物といったようなものが、個別の事情で高度利用を図れないといったような敷地が高度利用を図るべき地域にある、そういったようなときに、かつ、その未利用の容積を活用して地区全体の高度利用を図ることが区域全体の土地利用としても望ましいといったような場合につきましては、そういう要件、あるいはまた用途地域の中で特に商業地域の区域内であるといったような点、あるいは道路、公園、下水道の基盤施設が十分に整備されているといったような区域要件もあわせて、そういう要件に該当する場合には、特例容積率適用区域制度ということで容積率の有効活用を図っていこうということでございます。</u> (中略) この趣旨については、法律の規定に加えまして、私ども、技術的助言といったようなことによりまして、制度を運用する地方公共団体に積極的に示していきたいというふうに考えておるところでございます。例えば具体的に、先ほども申し上げましたように、東京とか大阪とかの大変商業地域で、道路が整備されておるといったようなところ、例えば丸の内とか八重洲とかいったようなところで、歴史的な建物とかそういうようなものがあって、そこを建てかえて高い建物にするよりはそれを保存しておいた方がいいといったような例がありますれば、<u>そういうようなところについてはその容積率を同じ区域の中で別の敷地に使える、こういこと</u>でございます。その際には、特定行政庁がそれぞれの敷地の容積率の指定がえをきちとする、<u>こういこと</u>でございます。 さらに、その新たな容積率を付加するといったようなところにつきましては、<u>交通上、安全上、防火上、衛生上等の配慮もきちと見た上で、そういうところについて容積率の上乗せをする、こういこと</u>でございます。
3	159	衆	国土交通	平成 16 年 5 月 21 日	○松野政府参考人 特例容積率適用地区制度でございますが、<u>都市計画の手続によって定められるということ</u>でございます。その特例容積率の指定を行う際には、複数の敷地に適用される特例容積率の総量の範囲内で、高低差をつけるといいますか、<u>そういうこと</u>でございます。 しかも、特例容積率を利用して建築される建築物も、通常の斜線制限あるいは日影規制、こういった形態規制を適用するということにしておりますので、通常の建築物と比べて、採光でありますとか通風、日照といった面で市街地環境への影響が大きくなるということはないと思います。 それから、<u>もし市街地環境確保の観点から必要な場合は、高さ制限も今回の制度では決めることができるという制度に</u>してございます。 こういったことも可能な制度でございますので、周辺との紛争が起きるような運用がなされないようなことになるというふうに我々としては考えております。
4	171	衆	国土交通	平成 21 年 3 月 18 日	○加藤政府参考人 お答え申し上げます。 ただいま先生からお話がありましたように、東京駅や東京中央郵便局を含みます大手町、丸の内、有楽町地区につきましては、未利用となっている建築物の容積の活用を促進し、土地の有効利用を図るということを目的といたしまして、平成

				十四年に特例容積率適用地区が指定されたものと承知しております。 容積率規制については、先生は都市計画の専門家でございますが、あえて申し上げますと、この容積率規制は、一般的には、通常、個別の敷地単位ごとに建築物の指定容積をコントロールする、敷地単位でやるということでございますが、この特例容積率適用地区制度は、その地区全体の総容積をコントロールすることで、通常の敷地単位の容積率規制の手法とは違った手法が用意をされている地区だということでございます。 <u>総ボリュームコントロールをやりますので、その範囲内で、個々の敷地の容積率は土地所有者等の申請に基づきまして容積率規制を当てはめるという意味で、地区内での容積率の活用について非常にめり張りをつけることが可能な制度ということでございます。</u> ですから、その際、その地区の中で容積を出す側と受けとめる側が必要になってくるわけでございますが、今お話がございましたように、例えば歴史的建造物の保全、文化的環境の維持向上とあわせまして、質の高い業務機能への更新ですとか、商業や文化機能の集積を図ろうとする場合に、出し手側と受け手側が同時に協議をいたしまして特例容積率制度を使う、こういうことになるわけでございます。 現在、そうした考え方のもとで、大手町、丸の内、有楽町地区について適用がなされておまして、これも先生、冒頭お話がございましたように、東京駅の未利用容積が、東京中央郵便局のほか、新丸ビルなど四つの街区で利用されている、こういう状況でございます。
--	--	--	--	--

(10) 都市再生特別地区

都市再生特別地区は、2002年の都市再生特別措置法によって創設された制度であり、国が定める都市再生緊急整備地域内において、都市再生事業を推進するために定められる都市計画である。

制度の特徴としては、国の定める都市再生緊急整備地域内でのみ適用されるものであること、高度利用地区と同じ計画事項に加え、誘導する用途、高さの限度を定めることによって、特定街区と同様に、建築確認によって指定容積率や用途規制などの規制が適用除外となる点である。

指定容積率を緩和する理屈としては、公共施設の整備が進んでいる、または、今後行われる予定の都市再生緊急整備地域に対象を限定することによって、この地域の現状の指定容積率に余裕があると考え、都市計画決定権者が、自由度をもって新しい容積率設定ができると考えている。

都市再生特別地区の制度創設等に関する国会議事録は表14のとおりである¹⁹。

都市再生特別地区の制度を創設等に関する国

会議事録のポイントは、

ア 制度を創設と目的として民間事業者による都市再生事業を円滑に進めることを考えていること（議事録番号1、3）

イ 都市再生特別地区による容積率の指定については、自由度が高いものと整理していること（議事録番号1、3、4）

ウ 指定容積率緩和の理屈として都市再生緊急整備地域の指定地域整備方針の策定都市計画決定の三つのプロセスをあげていること（議事録番号1）

があげられる。

なお、上記のウ以外に、より具体的に指定容積率緩和の理屈を議論している国会議事録は見つかることができなかった。

¹⁹ 議事録は、国会会議録検索システムから「都市再生特別地区」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。なお、容積という用語を検索ワードから外した趣旨は、高層住居誘導地区と同じである。

(表14) 都市再生特別地区に関する議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	154	衆	国土交通	平成 14 年 3 月 15 日	○澤井政府参考人 都市再生特別地区は、従来の都市計画制度では民間の<u>創意工夫を十分に生かし切れないという観点から、自由度の高い計画を定めることができるようにすることをねらいとしております。</u> この地区につきましては、決定過程で、三段階、すなわち、第一段階は、政令で緊急整備地域を定める、その際には公共団体の意見を聞き、意見を尊重する、あるいは逆に公共団体から指定の申し出をすることもできる、それからまた第二段階として、政令で定めた緊急整備地域につきましては、地域整備方針が作成されますけれども、その段階でも同様に地方公共団体との十分な意思疎通がある、さらに、具体的な都市再生特別地区という都市計画決定に当たりましては、通常の都市計画の一つでありますので、公聴会、説明会、公告縦覧、意見書の提出、都市計画審議会といった、住民意見を反映いただくための手続がある。 この三段階にわたるこうした手続を通じまして、例えば既存のコミュニティとか地域の歴史、文化など、これまでに蓄積されてきた継承すべきまちづくりの努力があるような場合には、これがまさにいわば新たな都市再生の内容になるようなものとして、特別地区を活用したプロジェクトにおいても結果的に反映されていくことになるのではないかと考えております。
2	154	衆	国土交通	平成 14 年 3 月 19 日	○山本政府参考人 民間都市開発投資促進の緊急措置につきましては、民間経済団体あるいは地方公共団体などから具体的なプロジェクトを提出していただきまして、この具体のケースに即しましてこれを促進するための措置を検討させていただきまして、都市再生本部が中心となって、地方公共団体あるいは関係省庁と論議をしまして、促進方策を整理したものでございます。これにつきましては、直近の十二月四日の都市再生本部に報告させていただきましてけれども、 そういう検討を踏まえて今回の立法措置をお願いしているということも事実でございます。ですけれども、そういう関係にありますので、この法案による特例措置、例えば都市再生特別地区とかあるいは民間都市再生事業計画の認定といったようなものを用意しておりますけれども、これが一対一の対応にあるということではありません。 ですから、今回、民間都市開発投資促進の緊急措置で具体的に提出されなかったようなプロジェクトも含めまして、法律上の要件に該当するものは特措法の対象になる、対象としてこれを推進していくということになるというふうに考えております。
3	154	参	国土交通	平成 14 年 3 月 26 日	○大臣政務官(森下博之君) 都市再生特別区の規制の特例についてであります。今回の都市再生特別地区は、従来の都市計画あるいは建築規制制度では民間の創意工夫ということが生かし切れないという観点から、<u>既存の用途地域等に基づく規制の適用除外措置を講じまして、民間事業者が自由に計画を立案をし、その活力をできる限り発揮していただけるよう措置をいたしたところであります。</u> 具体的に申し上げますと、<u>地区内へ誘導すべき用途や容積率、高さ等を都市計画で定めることにより、既存の用途制限、容積率制限等々、更に地方公共団体が都市計画で定めます高度地区の制限についても適用除外としたところであります。</u>これによりまして思い切った規制緩和を可能といたしまして、我が国の都市再生を強力に推進をしてまいりたいと考えておるところであります。 ○政府参考人(澤井英一君) 当該地域で定める都市計画にふさわしいと思われる容積率であれば法令上の上限はございません。 ○政府参考人(澤井英一君) 都市再生特別地区の制度を設けました主たるねらいについて申し上げますと、昨年来、いろいろこうした民間都市開発事業の隘路というものも調査してまいりまして、かなり多くの声が寄せられましたのが、都市計画自身のいわば事前確定性がないではないか、あるいは創意工夫がもう一つ生かし切れないではないか、それからもう一つは、時間がどのぐらい掛かるかわからないという辺りがかなり投資判断をネガティブにしているということが改めて確認できました。 そこで、今回の都市再生特別地区におきましては、民間事業者からの提案とい

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
					うことも併せて措置をいたしまして、これは提案につきましてはほかの都市計画についても可能な仕組みになっておりますが、この特別地区につきましては都市計画で決めたことがそこでもうすべて決め切れていると、そのほかに必要な行政処分等はなく、都市計画に合っていれば建築確認でできるということが一点と、提案をすれば六か月、提案までに関係地権者の同意等の重要な手続を経た上でということがございますが、提案を公共団体に持ち込めば六か月でイエス・ノーの判断が出ると、こういうことで、時間的にもいつになれば答えが出るということを明確にしたい、内容、時間ともに事前の透明性を明らかにしたい、こういう意図で仕組んだ仕組みでございます。 ○政府参考人（三沢真君） 今回創設いたします都市再生特別地区は、従来の都市計画、建築規制制度では民間の創意工夫を十分生かし切れないというような観点がございます、それにつきまして、既存の用途地域等に基づく規制の適用除外措置を講じて、民間事業者が自由に計画を立案してその活力をできるだけ発揮していただけるように措置するというものでございまして、具体的に申し上げますと、地区内に誘導すべき用途とか容積率、高さ等を都市計画に定めることによりまして、既存の用途制限、容積率制限、斜線制限、日影制限、さらに公共団体が都市計画に定める高度地区の制限についても適用除外にすることとしているものでございます。
4	174	衆	災害対策	平成 22 年 3 月 17 日	○長安大臣政務官 お答え申し上げます。 今お話のございました都市再生特別地区、ここに指定されますと容積率が青天井になる、そのとおりでございます。 この容積率、原則といたしましては、市町村において、市街地における建築物の密度、高さ、敷地の状況、道路の整備状況、公園その他のオープンスペースの状況等を勘案して、地域ごとの市街地の将来像に合った内容を定めることとされているところであります。

(11) 特定用途誘導地区

特定用途誘導地区は 2014 年に都市再生特別措置法を改正して立地適正化計画を導入した際に、都市機能誘導区域において特定の用途の建築と誘導するために創設された制度である。

この制度の特徴としては、従来の他の容積率特例制度が、公共施設整備、空地の確保、または総容積率の範囲内、住宅に限った指定容積率の 1.5 倍以内の容積率といった、インフラとのバランスを確保する趣旨が明らかになる計画事項等を有しているのに対して、具体的にインフラとのバランスをとるという容積率制度との整合性をとるための制度上の措置を有していない点にある。

このため、特定用途誘導地区において特定の用途の建築物の容積率が緩和できる根拠としてはその特定用途が政策目的として重要なことを前提にして都市計画決定手続きで判断したと考えざるを得ない。

特定用途誘導地区に関する議事録は、表 15 の

とおりである²⁰。

特定用途誘導地区に関する国会議事録のポイントとしては、

ア 特定用途誘導地区という制度が都市機能誘導区域における特定の用途の建築促進ということは明らかにしていること（議事録すべて）

イ その一方で容積率の割増について「隠れた補助金」という表現を用いて、従来からの「インフラとのバランスをとるという、容積率の制度目的」と整合性をとるための説明とは、全く異なる説明をしていること

があげられる。

²⁰ 議事録は、国会会議録検索システムから「特定用途誘導地区」で検索を行い、政府側が制度趣旨を述べているものを抽出した。なお、容積という用語を検索ワードから外した趣旨は、高層住居誘導地区と同じである。

(表15) 特定用途誘導地区に関する議事内容

	国会	衆参	委員会	日付	ポイント
1	186	衆	国土交通	平成26年 4月9日	○石井政府参考人 お答え申し上げます。 特定用途誘導地域という制度でございますが、特に、稲沢市等、三大都市圏の周辺地域では、今後高齢化に伴って介護施設等が不足することが考えられます。しかしながら、一方で、財政的には比較的豊かな都市も多いというような状況でございます。 そこで、今般、この地区を使いまして規制緩和を二つ取り入れたいというふうに考えております。 まず一つは、容積率でございます。 例えば、老朽化した病院を建てかえたい、しかし、現在の土地の面積では、容積率がいっぱいではなかなか同じ場所に病床数をふやして建てかえられないから郊外に出てしまうといった例が実際起こっております。そのため、病院を例えば誘導施設というふうに位置づけた場合は、病院という用途に限って容積率を上乗せするといったことで建てかえを容易にするといった、いわば隠れた補助金のような仕組みにできないか。 それから、もう一点は、用途についての規制緩和でございます。 例えば、現在、低層住宅地の用途規制ではデイサービス等の訪問介護施設というものは認められておりませんが、今後、在宅で介護を進めるということではこういうものが大変重要になってまいりますので、この特定用途誘導地区では、このような用途についてスポット的に規制を緩和していく、こういう二点の規制緩和を進めてまいりたいというふうに考えております。
2	186	参	国土交通	平成26年 5月13日	○政府参考人(石井喜三郎君) 本法案の特定用途誘導地区について御質問がございました。この制度は、誘導したい用途に限定をして容積率や用途規制を緩和することができる仕組みで、初めて取り入れたものでございます。 具体的なイメージということでございますので、それについて御説明をしたいと思います。例えば容積率でございますが、老朽化した病院を町の中で建て替えたい、しかし、病室の床面積の拡大等の理由により同じ場所で建て替えることができない、これで郊外に今まで移転する例が多かったところでございます。このような事態を防ぐため、病院をその地区における誘導施設というふうに位置付け、このような病院を含む建築物については容積率を一〇〇%上乗せするといったような仕組みで、町中で病院の建て替えがうまくいくようにする。 用途規制でございますが、例えば訪問介護施設、デイサービス等、これらは低層住宅地での整備は現在の建築基準法上認められておりません。このような低層住宅地においても、高齢者の増加でデイサービス等が必要になってきております。このような場合に、訪問介護施設を誘導施設と位置付けて用途規制を緩和するということが考えられます。 このように、今回の新しく取り入れる特定用途誘導地区は、誘導したい用途に限定をして容積率や用途規制を緩和することができる制度であり、これが町壊しにつながるものとは考えておりません。 なお、御心配の特定用途誘導地域において容積率を緩和すると、例えば高さが高くなってによきによきしたビルが建つのではないかと御指摘でございますが、これらは、市街地環境を確保する場合には、併せて建築物の高さの最高限度を定めることができるようにしております。

(12) 個々の容積率特例制度に関する議事内容の整理

7. においては、11の容積率特例制度について、国会議事録等から、制度趣旨等についての分析を行ってきた。

この結果として、容積率特例制度において指定

容積率を緩和する理屈についての、現時点での暫定的な整理としては

ア 都市計画決定手続きを経て、新たに容積率を決定しなおすということが、全特例制度共通の理屈であること

それに加えて

イ 公共施設が整備されていること、又は、事業と同時に整備されること

ウ 空地が確保されること

エ 地区内の総容積率の範囲内にして、その範囲内での適正に配分すること

オ 住宅に限って指定容積率の1.5倍以内にすること

という、「インフラとのバランスをとるという、指定容積率の制度目的」と整合性がつくように、必要な計画事項等を定めてきたと考えることができる。

その例外として、2011年に制定された特定用途誘導地区があり、この場合には、アの理屈のみで指定容積率の緩和を説明しているようにみえる。

なお、「提言」4(8)においては、「指定容積率自体がそもそも幅のある概念であり、かつ、一定の公共施設整備に伴いその余裕が拡大することが想定されていることから、都市再生特別地区や政策目的による容積率緩和という既存の容積率特例制度の制度的枠組みや運用が可能となっていると解される。具体的なイメージは図表6のとおり。

(改行)ただし、この余裕幅(allowance)自体の存在を、正面から認めた制度説明は、国会答弁などでも存在しない。」と記述されている。

今回の分析を通じて、提言のとおり、この余裕幅を正面から認めた政府側の国会答弁は存在しない。

さらに、この余裕幅の議論自体は、「上記「ア」プラス「イ」「ウ」「エ」「オ」のいずれかの組み合わせによって、容積率が公共施設とのバランスを確保して容積率を上乗せした場合であっても、その上限は一つの数字に決まるのではなく、一定の余裕幅がある」という議論で、そもそも容積率の上乗せ自体が、公共施設とのバランスを考えずに可能であることを認めているものではない。

この観点からも、特定用途誘導地区の制度趣旨の説明は突出している。

8. まとめ

以上の分析を通して、これまでの国会での政府側の答弁は、容積率制度自体の制度趣旨については、道路、下水道などの公共施設とのバランスをとるという説明で一貫していることが明らかになった。

また、容積率特例制度の説明においても、原則として、この公共施設とのバランスをとる容積率の制度趣旨を踏まえて、公共施設の整備や確保がされること、総容積率が増加しないこと、住宅という公共施設の負荷につながらない用途にかぎっていることなどの説明をしていることが確認できた。

しかし、その例外として、特定用途誘導地区については、答弁数が少なく、また、公共施設とのバランスをとるという容積率の制度趣旨と整合的な説明がなされていないことには留意が必要である。