

政令指定都市における都心部の容積率緩和策の実態

—20都市の比較—

東洋大学 理工学部 建築学科 准教授 大澤 昭彦
おおさわ あきひこ

1. はじめに

1-1. 背景

容積率緩和制度は都市開発を促進する手段として用いられている。特にその活用が進んだのはバブル経済の崩壊後である。景気浮揚や都市再生を目的に、都市再生特別地区や再開発等促進区を定める地区計画（旧再開発地区計画）、高度利用型地区計画等が創設されたほか、既存の総合設計制度の拡充が進んだ。また、東京都は、2003年に策定した「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」に基づき、都市づくりのビジョン・計画と連動する形で戦略的に容積率緩和策を展開し、都心の拠点エリアを中心に大規模な民間開発を誘導していった。

規制緩和手法を活用した再開発は地方の大都市にも波及していったが、必ずしも東京のように戦略的かつ体系的な運用ではなかった。2000年代、政令指定都市の多くは、高層マンションの建設に起因する建築紛争に対処するため、絶対高さ型高度地区や景観計画による高さ制限を実施していった²。いわば住環境の保全が都市計画上の主要なテ

ーマだった。

各都市が都心部の機能更新・再生に本格的に取り組むようになるのは2010年代半ば以降である。いち早く都市再生に取り組んだ東京への機能集中が加速化し、各政令指定都市は拠点都市として存続するための対策が急務と認識するようになった。政令指定都市における戦略的かつ体系的な都心再生の先駆けが福岡市だろう。2015年、天神エリアの老朽ビルの建替えを促進する「天神ビッグバン」構想を公表し、容積率緩和策の拡充（「都心部機能更新誘導方策」の改定）を行った。その後、都心部に特化して規制緩和手法を活用する流れは、他の政令指定都市にも影響を与えることになる。

1-2. 目的

本稿では、政令指定都市³（以下、政令市）を対象に、以下の3点を示すことを目的とする。

- 1) 高層建築物の建設動向や人口動向、容積率緩和制度の活用状況を把握し、その傾向・特徴を示す。【2章】
- 2) 現在、政令市が取り組んでいる都心部における容積率緩和策を把握し、その特徴を明らかにする。【3章】
- 3) 以上を踏まえて、容積率緩和策の課題や展望を述べる。【4章】

¹ 都市開発諸制度とは、東京都がつけた容積率緩和制度の総称で、総合設計制度、高度利用地区、特定街区、再開発等促進区を定める地区計画の4制度を指す。

² 政令指定都市における絶対高さ制限の導入年は以下の通り。絶対高さ型高度地区の導入は、札幌市（06年、12年拡充）、さいたま市（13年）、千葉市（13年）、横浜市（73年）、川崎市（73年）静岡市（12年）、名古屋市（66年、08年拡充）、京都市（73年、07年拡充）、神戸市（88年、13年拡充）。景観計画による高さ制限は、

仙台市（09年）、岡山市（07年）、熊本市（10年）。

³ 政令指定都市は、地方自治法で「政令で指定する人口50万以上の市」と規定されている都市のこと。2024年現在、20都市が政令市の指定を受けている。

2. 政令指定都市の開発動向

2-1. 高層建築物の建築着工動向

まず、2010年代以降の開発動向を確認する。建築着工統計調査（国土交通省）を用いて、2011年から2023年までの間に建設された10階以上の高層建築物の建築着工床面積を分析する。

図2-1は各年の建築着工床面積を累積したグラフである。13年間の累計面積は、東京特別区（23区計）が計4,659haで最も多く、他都市を大きく凌ぐ。2番目の大阪市は1,633haで東京特別区の3

分の1にとどまる。

東京特別区と大阪市が突出しているため、この2都市を除いたグラフで他の政令市の状況を確認する（図2-2）。大阪市以外では、名古屋市が776haで最も多く、福岡市が684haで続く。2017年まで名古屋と福岡は同程度の開発量で推移しているが、それ以降は名古屋が福岡市をわずかに引き離しつつある。以下、横浜市495ha、札幌市390ha、広島市311ha、神戸市271ha等が続き、政令市の間でも開発量に大きな差異が見られる。

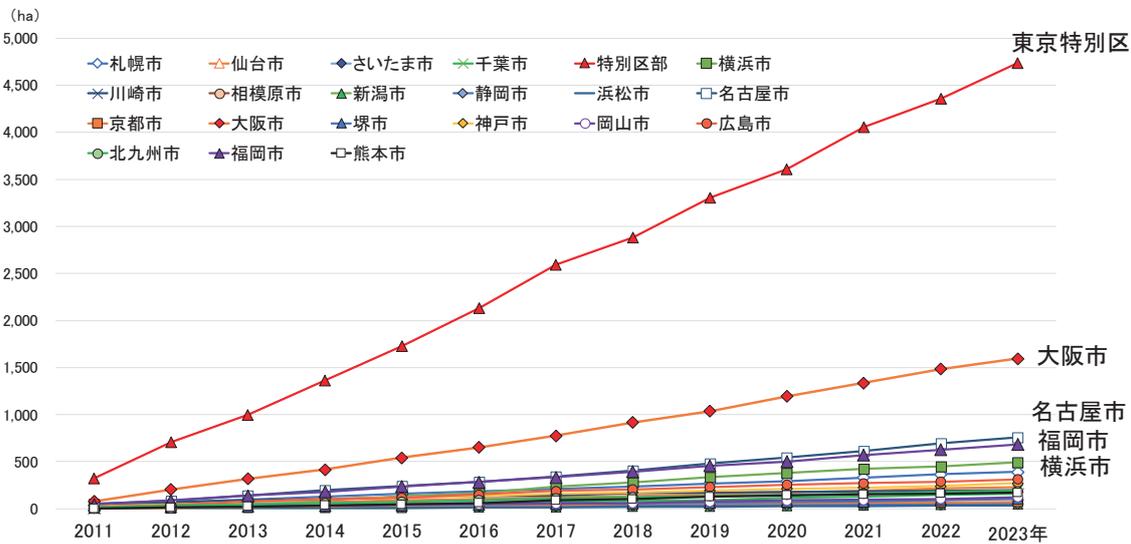


図2-1 10階以上の建築着工床面積の累計（東京特別区・政令市）
出典：各年建築着工統計調査（国土交通省）を元に作成

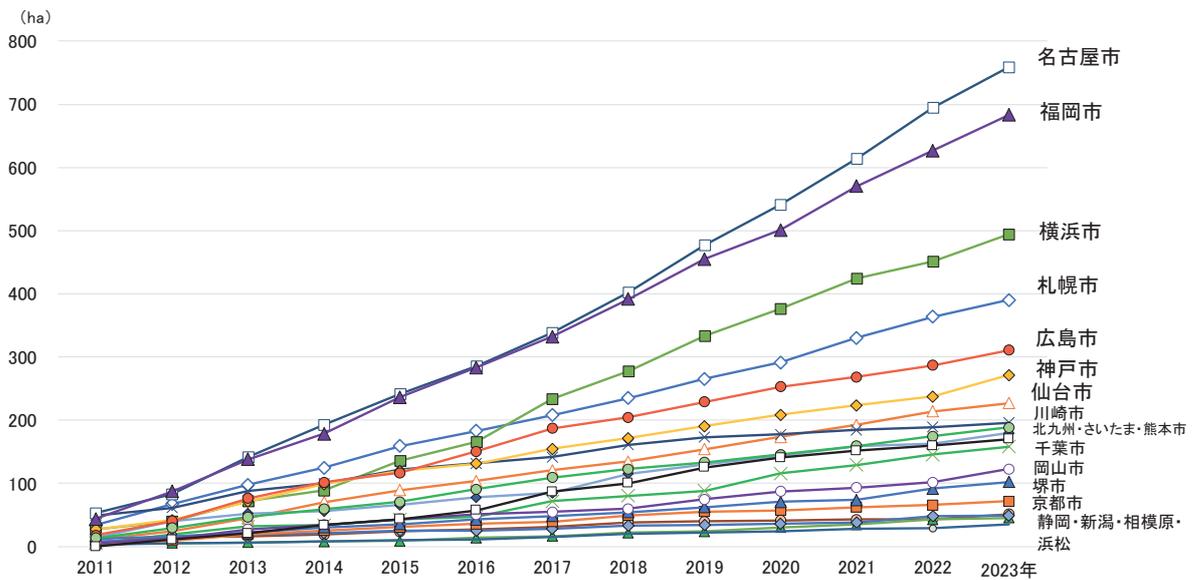


図2-2 10階以上の建築着工床面積の累計（大阪以外の政令市）
出典：各年建築着工統計調査（国土交通省）を元に作成

100ha に満たない都市は、京都市 72ha、相模原市 51ha、静岡市 49ha、新潟市 46ha、浜松市 35ha の5都市に及ぶ。浜松市は名古屋市の約 20 分の 1 にとどまる。

2-2. 人口と建築着工床面積の関係

当然ながら、開発量は人口規模に比例すると思われる。そこで、人口千人当たりの 10 階以上の建築着工床面積（13 年間の年平均）と各都市の人口

（2020 年国勢調査）を比較する（図 2-3）。概ね人口規模と着工床面積は比例の関係にあるが、同程度の人口規模でも着工床面積が異なることがわかる。例えば、人口 150 万人前後の都市の千人当たりの着工床面積（年平均）を見ると、福岡市が人口千人当たり 326 m²に対し、神戸市 147 m²、川崎市 98 m²、京都市 38 m²とバラつきが見られる。京都市は厳しい高さ制限（最大 31m）があることから当然の数字であるにせよ、神戸市は福岡市の半

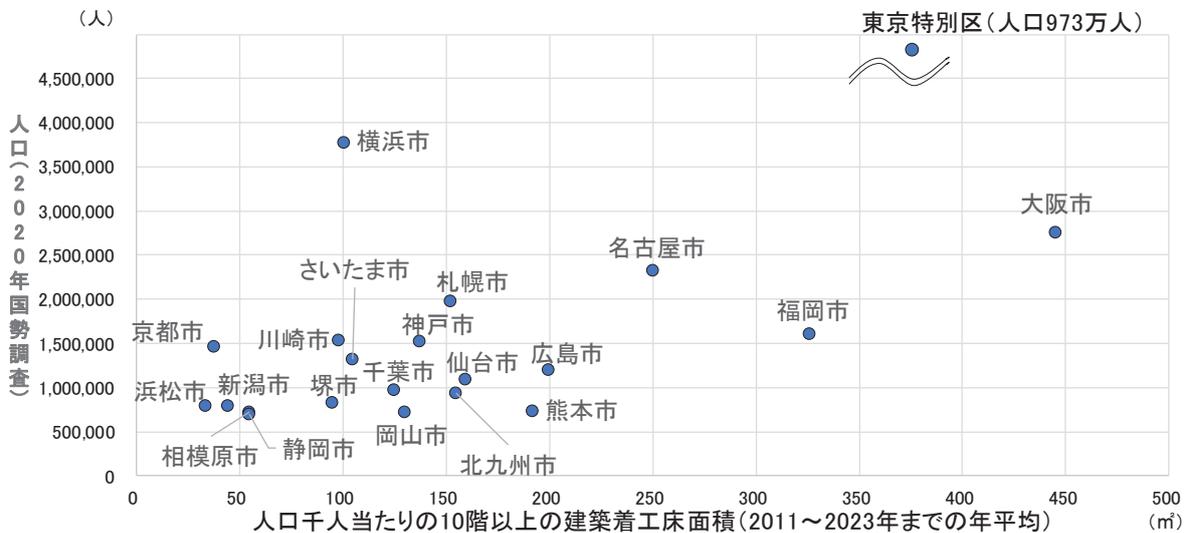


図 2-3 人口千人当たりの 10 階以上の建築着工床面積と人口の関係（東京特別区・政令市）

出典：各年建築着工統計調査（国土交通省）と国勢調査（2020 年）を元に作成

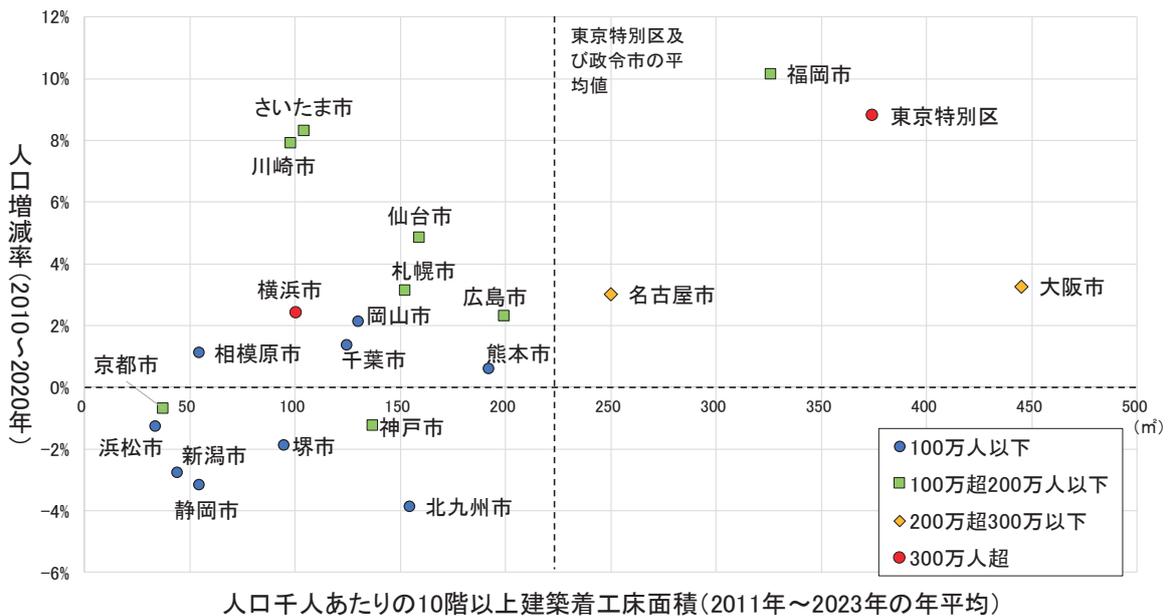


図 2-4 人口千人当たりの 10 階以上の建築着工床面積と人口増加率（2010 年～20 年）の関係（東京特別区・政令市） 出典：各年建築着工統計調査（国土交通省）と国勢調査（2020 年）を元に作成

表 2-1 主な容積率緩和手法の比較

	面的手法					敷地単位
	都市再生特別地区	特定街区	高度利用地区	再開発等促進区を定める地区計画	高度利用型地区計画	総合設計制度
創設年	2002年	1961年 ※1963年に容積率緩和制度として再編	1969年 ※1975年の改正で容積率の最高限度が規定可	1988年（再開発地区計画） 2002年（再開発等促進区）	2002年	1970年
根拠法	都市計画法 都市再生特別措置法 建築基準法	都市計画法 建築基準法	都市計画法 都市再開発法	都市計画法 建築基準法 ※再開発地区計画時は都市再開発法と建築基準法	都市計画法 建築基準法	建築基準法
制度の目的	都市再生緊急整備地域内の都市開発事業等を迅速に実現するため、都市の再生に貢献し、土地の合理的かつ健全な高度利用を図る。	良好な環境と健全な形態を有する建築物を建築し、併せて有効な空地を確保することで、都市機能に適応した適正な街区を形成し、市街地の整備改善を図る。	敷地統合の促進、小規模建築物の建築抑制、有効な空地の確保により、土地の高度利用と都市機能の更新を図る。	まとまった低・未利用地等における土地利用の転換の円滑な推進のため、都市基盤整備と建築物等との一体的な整備により、土地の高度利用と都市機能の増進を図る。	区域の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため、容積率の最高限度等を定める。	公開空地の設置等により、市街地の環境の整備改善を図る。
適用区域	都市再生緊急整備地域	用途地域	用途地域	用途地域	用途地域（第1種・2種低層住居専用地域、田園住居地域除く）	用途地域
特徴	既存の都市計画を書き換えることが可能。かつ民間の提案をベースに迅速に手続きを実施。	基盤が整っている地区での面的な高度利用を図る手法。	小規模敷地の統合や高度利用。駅前等での再開発での活用が多い。	大規模な土地利用転換にあわせて、都市基盤と土地利用の一体的な整備を図る手法。	既に公共施設が整備された区域で、空地等を確保しながら高度利用を図る手法。	都市計画手法ではなく、敷地単位で適用可能。

分、川崎は3分の1にとどまる。また、人口80万人以下の都市を比較すると、熊本市が192㎡に対し、岡山市130㎡、静岡市と相模原市が約55㎡、新潟市44㎡、そして浜松市が38㎡となっている。熊本市は2016年の熊本地震後の復興で建築量が伸びていることを考慮しても、格差が拡大している様子が見える。

また、開発量は人口増減にも影響していると思われる。そこで、人口増減率（2010年から20年）と千人当たりの10階以上の建築着工床面積の関係を見てみる（図2-4）。政令市20都市中13都市で人口が増加しており、福岡市は東京特別区（8.8%）を上回る10.2%の増加率を示している。人口増減と開発量の間には、必ずしも明確な相関関係は見られないが、人口が減少している7都市はいずれも人口当たりの10階以上建築着工床面積が政令市20市と東京特別区の平均以下にとどまる。

2-3. 容積率緩和制度の活用動向

（1）各制度の指定状況（2000年代以降）

続いて、2000年以降の容積率緩和制度の活用動向を概観する⁴。対象とする容積率緩和制度は、「都市再生特別地区」「再開発等促進区を定める地区計画（以下、再開発等促進区）」「高度利用型地区計画」「高度利用地区」「特定街区」の都市計画法に基づく5制度とする（表2-1）。建築基準法に基づく総合設計制度の許可件数も含めるべきだが、東京都と大阪市以外のデータが入手できなかったために対象外とした⁵。

制度別に着目すると、再開発等促進区が198地区で最も多く、次いで高度利用地区（159地区）、都市再生特別地区（119地区）、高度利用型地区計画（42地区）、特定街区（10地区）と続く（表2-2）。

活用数が一番多い再開発等促進区は、もともと

⁴ 建設動向は2010年代以降としたが、制度の指定と実際の開発までの間にはタイムラグがあることも考慮して2000年以降とした。

⁵ 総合設計制度の許可件数は、2022年3月末時点で3,695件に及ぶ（国土交通省住宅局市街地建築課（2023）『総合設計制度の手引き・事例集』p3）

工場跡地等の低・未利用地を対象に、道路や広場等の基盤整備を図りながら容積率緩和で高度利用を図る制度であることから、都心部のインフラ整備と高度利用を一体的に進める再開発が多いことが分かる。また、都市再生特別地区は、政府が指定する都市再生緊急整備地域のみで指定できる制度だが、民間提案によって従来の制度よりも大きい容積率割増が適用される可能性があることから活用が進んでいると思われる。

再開発等促進区や都市再生特別地区と対照的に、特定街区の活用は10地区にとどまる。この制度は我が国の容積率緩和手法としては最も古く、1960年代から90年代にかけてスーパーブロックによる超高層再開発で重宝されてきたが、近年あまり活用されていない。その理由としては以下の2点が考えられる。まず、特定街区は、基盤整備が既になされている地区を想定した制度であるために、基盤整備が必要な地区では再開発等促進区が利用されているのだろう。また、より大きな容積率の割増が得られる都市再生特別地区に置き換えられたとも考えられる。実際、六大都市（東京特別区、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）で指定された特定街区と都市再生特別地区の容積緩和率（緩和後の容積率/指定容積率）を比較すると、特定街区の緩和率は平均1.2倍であるのに対し、都市再生特別地区は1.5倍以上の緩和が全体の8割、2倍以上は3分の1を占めている⁶。

（2）自治体別の容積率緩和制度の活用状況

自治体別の活用件数を見ると、東京特別区が計255地区で突出して多く、いずれの制度も東京特別区が半数程度（特定街区は9割）を占める（表2-1）。

政令市は自治体ごとにはばらつきが大きい。大阪市42地区、札幌市38地区、名古屋市・横浜市が31地区で続くが、堺市、新潟市、千葉市、相模原市、熊本市、北

九州市は5地区以下にとどまる。

2-2で見た10階以上の建築着工床面積と人口増減の関係（図2-4）から、「人口増」かつ「高層建築物床面積平均以上」の自治体、「人口増」かつ「同床面積平均以下」の自治体、「人口減」の自治体の3つに分け、それぞれの容積率緩和制度の活用地区数の関係を見たものが図2-5である。

表2-2 2000年以降の容積率緩和制度の指定地区数（東京特別区、政令市）

都市名	都市再生特別地区	特定街区	高度利用地区	再開発等促進区を定める地区計画	高度利用型地区計画	合計
東京特別区	59	9	79	90	18	255
大阪市	22	1	1	15	3	42
札幌市	7	0	8	16	7	38
名古屋市	9	0	6	15	1	31
横浜市	3	0	12	14	2	31
福岡市	0	0	2	17	0	19
川崎市	0	0	5	13	0	18
神戸市	5	0	2	4	3	14
さいたま市	1	0	11	2	0	14
広島市	5	0	3	1	3	12
仙台市	4	0	4	3	0	11
岡山市	0	0	11	0	0	11
静岡市	0	0	6	1	3	10
堺市	0	0	1	3	1	5
新潟市	2	0	2	1	0	5
千葉市	1	0	1	2	0	4
相模原市	0	0	3	1	0	4
熊本市	0	0	2	0	1	3
北九州市	1	0	0	0	0	1
合計	119	10	159	198	42	528

出典：都市計画状況調査（国土交通省）を元に作成。都市再生特別地区は2023年末時点。それ以外は2022年3月末時点。

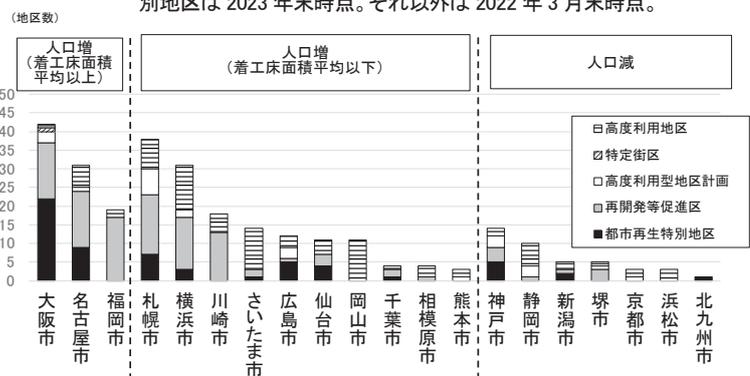


図2-5 2000年以降の主要容積率緩和制度の指定地区数

出典：都市計画状況調査（国土交通省）を元に作成。都市再生特別地区は2023年末時点。それ以外は2022年3月末時点。

⁶ 大澤昭彦（2022）「大規模開発を誘導する：容積インセンティブ手法」『市街地建築物法適用六大都市の都市形成と法制度』技法堂出版、p203-213

容積率緩和制度の活用数が計5地区以下にとどまる自治体を見ると、人口が増加している13自治体中、千葉市、相模原市、熊本市の3自治体だが、人口減少自治体は7都市中6都市を占める。人口増減と容積率緩和制度の活用動向には一定の傾向が見られることがうかがえる。

3. 都心部における容積率緩和策の比較

前章で見たとおり、政令市間の高層建築物の建設量や容積率緩和制度の指定数には大きな差が生じていることが浮き彫りとなった。都市間競争が激しくなる今日、政令市の多くが、都心部の機能更新や活性化を目的として、容積率緩和制度の活用を促進するための取り組みを講じている。

本章では、近年、各政令市が実施している都心部を対象とした容積率緩和策の実態を見ていきたい。

3-1. 容積率緩和策の類型

政令市における都心部の容積率緩和策の枠組みを見ると、「容積率緩和方針策定型（タイプ1）」

「緩和型都市計画指定型（タイプ2）」「容積率緩和基準限定型（タイプ3）」の3つの種類に大別できる（表3-1）。なお、相模原市、浜松市、堺市の3市は都心部に特化した容積率緩和策を行っていない。

（1）タイプ1：容積率緩和方針策定型

上位計画で示された都心部に関するビジョンの実現を目的として、包括的・総合的な容積率緩和制度の運用方針や考え方を明示したものである。この運用方針に基づき、個別の容積率緩和制度の運用基準を策定し、運用することになる。該当する自治体は、札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、新潟市、名古屋市、福岡市、熊本市の9都市である。

（2）タイプ2：緩和型都市計画指定型

自治体が主導して用途地域の指定容積率の緩和や、緩和型地区計画（再開発等促進区や高度利用型地区計画）の策定を行うものである。「容積率緩和方針策定型」が、基本的には民間の提案をもとに自治体が各制度を都市計画決定する（総合設計制度は許可）のに対し、これは、行政主導で面的

表 3-1 政令市における都心部の容積率緩和策の枠組み

都市名	タイプ1 容積率緩和方針策定型	タイプ2 緩和型都市計画指定型	タイプ3 容積率緩和基準限定型
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 容積率緩和制度の運用にあたっての包括的な運用方針・考え方を策定した上で、個別の制度の運用基準を定めたもの。 民間開発の提案をベースとしたもの。 建替えや企業誘致を促進するための補助金も位置づける自治体もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体が主導的に緩和型都市計画を面的に指定。 方法としては、用途地域の指定容積率の緩和、緩和型地区計画（再開発等促進区、高度利用型地区計画）の策定等。 	<ul style="list-style-type: none"> 包括的な緩和の方針や考え方をなく、個別の容積率緩和制度の運用基準のみを策定。
概念図	<div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; text-align: center;">上位計画(都市計画マスタープランや任意の計画による都心に関するビジョン)</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; text-align: center;">○包括的な容積率緩和方針</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; text-align: center;">個別制度の運用基準</div>	<div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; text-align: center;">上位計画(都市計画マスタープランや任意の計画による都心に関するビジョン)</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; text-align: center;">○用途地域等の地域地区の変更(指定容積率・高さ制限の緩和等)</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; text-align: center;">○緩和型地区計画の策定</div>	<div style="border: 1px dashed gray; padding: 5px; text-align: center;">上位計画(都市計画マスタープランや任意の計画による都心に関するビジョン)</div> <div style="text-align: center;">▼</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 5px; text-align: center;">○個別制度の運用基準</div>
該当する自治体	札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、新潟市、名古屋市、福岡市、熊本市 ※名古屋市は、容積率緩和制度の運用方針に加えて、拠点地区の指定容積率の緩和も実施	京都市(用途地域・高度地区の変更) 広島市(主要幹線道路沿道に高度利用型地区計画を策定) 北九州市(都心・副都心の商業地域の指定容積率緩和)	横浜市、静岡市、大阪市、神戸市、岡山市

に各制度を指定する緩和策と言えるだろう。

用途地域の指定容積率の緩和を実施した自治体としては京都市と北九州市が該当し、緩和型地区計画を策定した自治体として広島市がある（高度利用型地区計画を面的に指定）。

（3）タイプ3：容積率緩和基準限定型

包括的な容積率緩和の方針や考え方は示さず、特定の容積率緩和制度の運用基準のみを策定し、運用するものである。

横浜市と神戸市は総合設計制度の運用基準を策定するとともに、特別用途地区を指定し、都心部における商業・業務等の用途を誘導する策を展開している。なお、神戸市の特別用途地区内では、住宅供給に対して容積割増が適用される市街地住宅総合設計制度を使うことができず、三ノ宮駅周辺では住宅用途の建築も禁止されている。また、大阪市は、総合設計制度の運用基準によって、都心部の住宅供給促進を図っている。

静岡市と岡山市は高度利用地区の運用基準を策定し、再開発の促進を図っている（静岡市は高度利用型地区計画の運用基準も策定）。

以下では、タイプ1容積率緩和方針策定型とタイプ2緩和型都市計画指定型について具体的な内容を見ていく。

3-2. 容積率緩和方針策定型（タイプ1）の特徴

包括的な容積率緩和制度の運用方針を策定している9自治体（札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、川崎市、新潟市、名古屋市、福岡市、熊本市）を対象に、運用の特徴を整理する（表3-2）。

（1）方針・ガイドライン等の策定年

策定期期を見ると、政令市の中では2008年に福岡市が策定した「都心部機能更新誘導方策」が最も早い（表3-3）。2016年に福岡「天神ビッグバン」の推進を目的に改定が行われると、他都市でも同様の方針策定が進んだことがわかる。

（2）目的

方針の目的は、各都市で共通しており、都心部の老朽ビルの建替えや民間開発・投資の維持や拡大を図ることが挙げられている。熊本市は「防災

表 3-3 容積率緩和方針等の策定期期

策定年月	都市名	方針等の名称
(参考) 2003年6月	東京都	新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針
2008年8月	福岡市	都心部機能更新誘導方策(2016年5月に天神ビッグバンのために改定)
2015年3月	川崎市	低炭素都市づくり・都市の成長への誘導ガイドライン
2018年6月	名古屋市	都心における容積率緩和制度の運用方針
2018年12月	札幌市	都心における開発誘導方針
2019年4月	さいたま市	宿泊施設及びオフィスの整備に着目した容積率緩和方針
2019年10月	仙台市	せんだい都心再構築プロジェクト
2020年4月	熊本市	まちなか再生プロジェクト
2021年11月	新潟市	都市再生緊急整備地域 新潟都心地域開発ガイドライン
2024年1月	千葉市	都心部容積率緩和方針(千葉都心)

表 3-4 容積率緩和方針の対象区域

対象区域	都市名
都市再生緊急整備地域	仙台市(区域外の一部商業地域含む) 千葉市(千葉駅周辺地域) 川崎市(都市再開発方針2号地区含む) 新潟市(新潟都心地域) 名古屋市(名古屋駅周辺・伏見・栄地域) 福岡市(区域外の都心の商業地域含む)
都市機能誘導区域(立地適正化計画)	札幌市(都心)
中心市街地活性化基本計画区域	熊本市(通町筋・桜町周辺地区で指定容積率600%の地区)
商業系用途地域	さいたま市

機能の強化」を強調しているが、これは2016年の熊本地震を受け、築40年以上の老朽ビルが全体の3割を占める中心部の更新が喫緊の課題として認識されたことが背景にある。

（3）対象範囲

容積率緩和の対象エリアを見ると、「都市再生緊急整備地域内」が最も多い（表3-4）。その他には、札幌市が立地適正化計画で定める「都市機能誘導区域」を対象とし、熊本市は中心市街地活性化基本計画の区域を対象としている。いずれにせよ、上位計画等の位置付けられた地区かつ都市再生や都市機能の誘導を図るべきエリアに限定していることがわかる。

（4）対象となる容積率緩和制度

都市再生特別地区が7都市で最も多く、うち6都市が運用にあたっての留意事項を記した運用方針を策定している。次いで、再開発等促進区6都

表 3-2 「容積率緩和方針策定型（タイプ1）」の一覧

自治体名 方針・ガイドライン名称 (策定年月)	目的	対象区域	方針・ガイドラインの対象制度					運用基準	容積率緩和の上限
			都市再生 特別地区	高度利用 地区	特定 街区	再開発等 促進区	高度利用型 地区計画		
札幌市 「都市心における開発誘導 方針」 (2018年12月)	・ 建物の建替え更新を 促進し、都市心に関連す る各種計画の目標都市 開発を積極的に誘導 する。	都市機能誘導区域(都 心)	◎	—	—	◎	◎	・ 都市心における緩和型土 地利用計画制度等の運 用基準 ・ 都市まちづくり支援型 総合設計制度許可取扱 要綱	・ 最大1.5倍(総合設 計制度は指定容積率 の1.5倍かつ+250%) ・ 都市再生特別地区は 個別に判断
仙台市 「せんたい都市再構築 プロジェクト」 (2019年10月)	・ 駅前ビルの更新や新 築を誘導し、市街地環 境の改善を推進しな がら、民間投資の維 持・拡大を図る。	都市再生緊急整備地 域(仙台都市地域) 上記以外の都市部・高 業地域(総合設計制度 のみ)	◎	—	—	—	◎	・ 高機能オフィスの整備 に着目した容積率の緩 和に関する取扱い基準 ・ 総合設計制度取扱い基 準	・ 最大2倍(ただし、総 合設計制度は最大+ 200%)
さいたま市 「宿泊施設及びオフィスの 整備に着目した容積 率緩和方針」 (2019年4月)	・ 企業誘致活動を支援 するために、その受け 皿となるオフィスを 整備促進する。	商業地域、近隣商業地 域	—	○	○	○	△(宿泊 施設は総 合設計制 度のみ)		・ 最大1.5倍かつ +300%
千葉市 「都市部容積率緩和方 針(千葉都市心)」 (2024年1月)	・ 建築物の効率的・効率 的な建替え等を促進 し、商業・業務機能の 一層の集積と土地の 高度利用により、県都 の都市心にふさわしい魅 力の向上を図る。	都市再生緊急整備地 域(千葉駅周辺地域)	○	○	—	—	—		・ 最大1.5倍 ・ 都市再生特別地区は 個別に判断
川崎市 「低炭素都市づくり・都市 の成長への誘導ガイドラ イン」 (2015年3月)	・ 民間事業者の都市の 成長に寄与する幅広 い環境貢献の取組を 促進する。	都市再生緊急整備地 域(浜川崎駅周辺地域) 川崎駅周辺地域 都市再開発方針2号 再開発促進地区(都市 再生特区以外)	◎	◎	—	◎	—	・ 都市再生特別地区運用 方針 ・ 高度利用地区及び再 開発等促進区を定める 地区計画の運用方針	・ 最大2倍かつ+400%
新潟市 「都市再生緊急整備地 域 新潟都市心地域開発 ガイドライン」 (2021年11月)	・ 都市心エリアでの優良な 開発を促進する。	都市再生緊急整備地 域(新潟都市心地域)	◎	—	—	—	—	・ 新潟市都市再生特別地 区運用方針	・ 個別に判断
名古屋 「都市心における容積率緩 和制度の運用方針」 (2018年6月)	・ 都市心における容積率 緩和による民間投資を 促進する。	都市再生緊急整備地 域(名古屋駅周辺・伏 見・栄地域)	◎	—	◎	◎	◎	・ 都市再生特別地区運用 方針 ・ 特定街区運用基準 ・ 総合設計制度指導致 ・ 都市心部機能更新誘導方 策取扱い要領	・ 用途地域で定める指 定容積率まで(通常は 地区計画で定める基 準容積率まで利用可) ・ 都市再生特別地区と 再開発等促進区は個 別に判断。 ・ 都市機能更新型総合 設計制度は最大1.5 倍かつ+400%
熊本 「まちなか再生プロジェ クト」 (2020年4月)	・ 防災機能の強化・まち の活力を生み出す建 築物の適切な更新を 誘導する。	熊本市中心市街地活 性化基本計画の「通町 筋・桜町周辺地区」指 定容積率600%の地区	—	◎	—	—	◎	・ 防災機能強化等に着目 した容積率の割増し運 用基準	・ 最大+300%(総合設 計制度は+200%) ・ 10年限定で+400% (都市計画制度のみ)

市、総合設計制度、高度利用地区・高度利用型地区計画4都市、特定街区2都市と続く。前章で述べたように、特定街区が少ない理由は、都市再生特別地区の方が民間にメリットが大きい制度であるためと考えられる。

(5) 容積率緩和の上限

容積率緩和（割増容積率）の上限は自治体によって異なるが、1.5倍もしくは2倍が多い(表3-5)。ただし、都市再生特別地区については、あらかじめ緩和の上限は定めずに個別案件ごとに総合的に判断する自治体が大半である（仙台市のみが2倍に設定）。都市再生特別地区で容積率の上限を明示しない理由は、他の容積率緩和制度のように、有効空地の確保や導入施設の整備等の個別項目ごとに割増容積率を算定する積み上げ型ではなく、都市再生の効果を踏まえて柔軟な運用が求められているためである⁷。

熊本市は最大+300%とし、10年限定で+400%まで緩和可能としている。なお、敷地単位で使える総合設計制度は+200%に抑えられており、10年限定の緩和措置も適用外となっている。これは、面的な都市計画手法の活用を促す意図があると考えられる。

名古屋市は、他都市とは異なる上限の設定を行っている。2020年に都市再生緊急整備地域（名古屋駅周辺・伏見・栄地域）内の指定容積率を変更し、名古屋駅・栄駅周辺で1000%から1300%、錦通や久屋大通では800%から1000%に緩和された。このアップゾーニングに併せて策定された地区計画で、指定容積率より低い基準容積率を設定している。市が定める誘導用途や公共貢献機能の導入

表 3-5 容積率緩和の上限

容積率緩和の上限	都市名
1.5倍	札幌市※1
1.5倍かつ+300%	さいたま市
1.5倍かつ+400%	福岡市※2
2倍	仙台市
2倍かつ+400%	川崎市※1
+300% (10年限定で+400%)	熊本市※3
用途地域で定める指定容積率まで	名古屋市

※1：都市再生特別地区は上限を定めず個別に判断
 ※2：都市再生特別地区と再開発等促進区は上限を定めず個別に判断
 ※3：総合設計制度は+200%で、10年限定の緩和措置も適用外

等の条件を満たさなければ基準容積率までしか使用できず、指定容積率を全て消化できないこととされた。

**(6) 容積率緩和にあたっての評価項目
 (緩和要件となる公共貢献機能)**

容積率の緩和には一定の条件が必要となる。もともと特定街区や総合設計制度は、公開空地を設ける見返りに容積率を緩和する制度として出発したが、現在は公開空地以外の多様な公共貢献機能も容積率緩和の要件となっている。

容積率緩和方針を有する自治体が、緩和の評価項目として規定する機能・施設をまとめたものが表3-6である（一般的な公開空地整備は必須のため除外）。評価項目は、「オフィス」「商業」「文化・交流施設」「子育て・高齢者支援施設」「ウォークアブルな環境整備」「交通施設」「環境配慮」「防災」「景観・歴史・観光」「まちづくり計画策定」「敷地統合・集約化」に大別できる。以下では、主なものについて簡単に特徴を整理する。

①オフィス（高機能オフィスの整備等）

全ての自治体（9都市）が、オフィスの整備を容積率緩和の評価項目として位置付けている。東京都は、オフィス床（業務床）を容積緩和の対象外としてきたことを考えると、政令市では企業誘致・老朽オフィスの更新が大きな課題と認識されていることがうかがえる。

このうち6都市は、高機能なオフィスを条件としている。一定規模以上のオフィス専有部分の面積は当然ながら、一定以上の天井高さやOAフロアの高さを有するオフィスにすることが求める例が

⁷ 「第12版都市計画運用指針（2024年3月）」p107「都市再生特別地区では、地域整備方針で示された方向に沿って土地の合理的かつ健全な高度利用を図ることが求められることから、容積率及び高さの最高限度、壁面の位置の制限等について、高度利用地区、特定街区等の容積率の特例制度において行われているような有効空地の確保や導入施設の内容等個別項目ごとに一定の条件を満たせば一定の容積率等の緩和を認めるといった積み上げ型の運用ではなく、都市の魅力や国際競争力を高める等、当該都市開発事業が持つ都市再生の効果等に着眼した柔軟な考え方の下に定めることが望ましい。」

表 3-6 容積率緩和にあたっての評価項目（公共貢献機能）※網掛けは方針に位置づけがないもの

評価項目	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	新潟市	名古屋市	福岡市	熊本市
オフィス	高機能オフィス	○	○	○	○	○	○	○	○
	創業支援・インキュベーション施設					○	○	○	
	シェアオフィス・サテライトオフィス・コワーキングスペース等				○	○			
	外国企業対応						○ (外国語対応の教育・医療施設)	○ (外国企業の拠点)	
商業							○		
文化・交流	良質なホテル	○				○	○	○	○
	コンベンションホール、集客交流施設					○	○	○	
	文化施設(ホール、ギャラリー等)				○	○	○	○	
	地域コミュニティ施設							○	
	その他						○ (大学・短期大学)	○ (国際交流・サテライトキャンパス等)	
子育て・高齢者支援	子育て支援(保育園、幼稚園、児童館等)				○	○	○		
	高齢者・福祉				○	○	○	○	
	医療施設				○		○		
ウォーカブルな環境整備	賑わい用途+滞留広場等	○	○		○	○		○	○
	緑化(沿道、広場等)				○	○		○	
	壁面や舗装のデザイン		○					○	
	歩行者ネットワーク(地上・地下・駅との接続等)	○				○	○	○	○
	敷地外貢献(周辺の道路、公園、広場等の整備)	○			○			○	
	その他	○ (屋内広場)			○ (夜間照明、アーケード)	○ (屋上広場等)			
交通	交通処理施設(共同荷捌き場、集約駐車場、観光バス乗降場等)	○			○		○	○	○
環境配慮	環境性能強化(CASBEE 認証等)	○	○				○	○	○
	太陽光発電設備					○	○		
	エネルギーネットワーク(地域冷暖房施設等)	○			○	○	○	○	
	その他						○ (緑化地域の基準より高い緑化率)		
防災	建物の耐震性能強化	○			○	○	○	○	○
	災害対応設備(帰宅困難者一時滞在施設、備蓄倉庫、非常用電源設備等)	○			○	○	○	○	○
	その他					○ (防火水槽)	○ (津波避難ビル)	○ (雨水流出抑制)	
景観・歴史・観光	歴史的建造物の保全・活用・配慮	○					○	○	
	景観保全・形成						○	○	
	水辺の利活用						○	○	
	観光案内所等						○	○	
まちづくり計画	○ (まちづくりルール策定)						○ (地域まちづくり構想等への対応)	○ (地区計画等の策定)	
敷地統合・敷地集約化							○		
その他							○ (食・農業、感染症対策等)		

多い。さらに、非常用電源設備スペース、ビジネスコンシェルジュ（起業支援）、貸会議室等の入居企業を支える機能の付加も条件とする自治体もある。

②ホテル

ホテルを誘導用途にする自治体が9都市中6都市に及ぶ。うち、さいたま市以外の5都市はハイクラス・ハイグレードホテル等の良質なホテルを条件としている。近年、MICEの誘致（Meeting（会議）、Incentive Travel（報奨・研修旅行）、Convention（国際会議）、Exhibition/Event（展示会・見本市等のイベント））に取り組む自治体が多い。そのためには国際水準のホテルが必要となることから、容積率緩和制度を用いて高質ホテルの供給を図ろうとしているわけである。札幌市は、「ハイグレードホテル」の基準として、最低客室面積や最低客室数を設定するほか、スイートルームやバンケットルーム（宴会会場・会議場）の設置等を位置付けている。

ホテルが容積率緩和の評価項目に含められた理由の一つには、国の政策も影響している。訪日外国人の増加でホテルの供給不足が課題となっていたことから、2016年6月に国土交通省が通知「宿泊施設の整備に着目した容積率緩和制度の創設について」を都道府県知事・政令市長に宛てて発出した。これは、高度利用型地区計画、再開発等促進区、特定街区といった容積率緩和制度を活用して、必要な地域に宿泊施設の供給を積極的に図ることを求めるものである。

③ウォーカブルな環境整備

近年、街なかを自動車中心から歩行者中心に転換し、ウォーカブルで居心地の良い場所に変えるまちづくりが潮流となっている。ウォーカブルな街を実現するためには、道路や公園等の周辺にある民地と一体となったパブリックスペースの整備が欠かせない。そこで、建物をセットバックして滞在できる空間として提供するとともに、低層部に賑わい用途を設けることを公共貢献と評価する自治体が9都市中7都市に及ぶ。

街なかの回遊性を高めるために、地上・地下の

歩行者ネットワークの形成を評価する自治体も6都市ある。政令市の中には地下街や地下鉄を有する都市が多いことから、地下空間との接続も含めた立体的なネットワークの整備を意図したものと言える。

また、開発用地内にとどまらず、周辺の公共空間を整備改善することは、ウォーカブルな環境の形成にもつながる。そこで、敷地外の道路、公園、広場等の公共空間整備を公共貢献とみなして、容積緩和の要件として認めるケースもある。

④環境配慮

低炭素化、脱炭素化が求められる中、省エネルギー化や環境負荷の少ない建築物が求められる。環境配慮として評価される項目としては、建築物の環境性能の向上とエネルギーネットワークへの接続の二つに大別される。

④-1 建築物の環境性能の向上

主にCASBEE（Comprehensive Assessment System for Built Environment Efficiency）⁸の認証ランクの確保を求めるものが9都市中7都市に及ぶ。CASBEEは建築物の環境性能で評価し、ランク付けする手法の一つで、「Sランク（素晴らしい）」「Aランク（大変良い）」「B+ランク（良い）」「B-ランク（やや劣る）」「Cランク（劣る）」の5段階で評価される。仙台市、千葉市、名古屋市はSランク、川崎市、熊本市はAランク以上、福岡市はB+以上を条件としている。

札幌市は、CASBEEではなく、ZEB（Net Zero Energy Building）のランクを満たすことを求めている⁹。延面積10,000㎡以上はZEB Oriented（30%もしくは40%以上省エネ）、10,000㎡未満はZEB ready（50%以上省エネ）を求めている。

④-2 エネルギーネットワークへの接続

地域冷暖房施設やコージェネレーションシステム

⁸ CASBEEは日本独自システムで、アメリカではグリーンビルディング協会が運用する「LEED」（Leadership in Energy and Environmental Design）が普及している。

⁹ ZEBとは、省エネによって消費エネルギーを減らし、創エネによって消費分のエネルギーをつくることによって、エネルギー消費量を実質ゼロにするという考え方である。

(発電時の廃熱を回収・再利用)等の地区のエネルギーネットワークへの接続を要件とするものであり、9都市中5都市が位置付けている。

⑤防災

地震や水害等の大規模な都市災害が懸念されることから、防災性の向上に資する取り組みを評価する自治体が多い。防災について評価される項目としては、高い耐震性を有する建築物の建築と災害発生時の対応設備の整備に分けることができる。

⑤-1 耐震性の高い建築物

高い耐震性を有する建築物に対して緩和する自治体が9都市中7都市に及ぶ。このうち札幌、千葉、熊本市は、「耐震等級」を満たすことを条件としている。耐震等級とは、住宅の品質確保の促進等に関する法律(品確法)に基づく住宅性能表示制度の評価項目の一つである。建築基準法で定める耐震基準の1倍の耐震性能を有するものが1級、1.25倍が2級、1.5倍が3級となる。札幌市と熊本市は2級以上を条件とすることで、より高い耐震性能の確保を図っている。

福岡市では耐震等級ではなく、独自の基準に基づいた耐震性能を要求している。市の建築基準法施行条例では、高さ20m超の建築物を対象に上乘せ基準を設定し、基準法の1.25倍の厳しい耐震性能を確保する必要がある。この条例の基準と同等であれば+20%、1.25倍で+30%、1.5倍で+40%の容積割増が与えられる。

一定の耐震基準の設定以外にも、免震構造(地震動をできるだけ建物に伝えない方法)や制震構造(建物の揺れをダンパー等によって吸収する方法)といった新しい建築技術を用いることを評価する自治体もある(札幌市、千葉市、新潟市)。

名古屋市では、耐震上危険な建築物の建替え自体を評価して、容積率を緩和している。具体的には、耐震改修促進法に基づく「要安全確認計画記載建築物」もしくは「要緊急安全確認大規模建築物」で地震に対する安全性に支障がある建築物の建替えと、マンション建替え円滑化法に基づく要除却認定マンションの建替えが緩和の対象となっている。建替え後は、建築基準法で定める最低限

の耐震基準が確保されることになる。

⑤-2 災害発生時の対応設備

災害発生時の対応設備を評価する自治体は9都市中7都市ある。各都市に共通する内容として、帰宅困難者の一時滞在施設、備蓄倉庫、非常用電源設備があげられている。

(7) 補助金

容積率緩和に加えて、各種補助金制度を設けている自治体も少なくない。

市街地再開発事業や優良建築物等整備事業、まちなかウォークアブル推進事業等の国の制度以外にも、企業誘致・立地(札幌市、千葉市、新潟市)、老朽建物の建替促進(仙台市、熊本市)、建物のリノベーション(新潟市)、緑化(札幌市、千葉市)等に対する独自の補助金を設けることで、開発の促進を図ろうとしている。

(8) 高さ制限の緩和

冒頭で述べたように、多くの政令市では広域的に絶対高さ型高度地区が指定されているが、基本的に住居系用途地域を対象としたものだった。一方、景観保全等を目的として都心部に高さ制限をかけている都市も少なからず存在する。こうした高さ規制が再開発の障壁になるとして、高さ制限の緩和が行われている。熊本市の熊本城周辺の高さ制限、新潟市の信濃川沿いの高さ制限の緩和のほか、福岡市の航空法の高さ制限が該当する。

①熊本城周辺の高さ制限の緩和

熊本市では景観計画で規定された熊本城への眺望景観を保全するための高さ制限の緩和も講じられている。景観計画では、熊本城に近接したエリア(熊本城特別地区)では海拔50m以下(本丸の石垣の高さ)とし、標高の高い京町台地周辺は、やや高い海拔63m、それ以外のエリア(一般地域)は海拔55m(熊本城周辺の樹木の高さ)に制限さ



図3-1 熊本城への眺望景観保全のための高さ制限
出典：熊本市景観計画

れている¹⁰。

「熊本城特別地区」を除く容積率緩和制度等の指定地区¹¹では、市長が熊本市景観審議会の意見を聴取し、良好な景観形成に支障がないと認めた範囲内で高さ制限値を超えることができる。

②新潟市信濃川周辺の高さ制限の緩和

新潟市の中心部を流れる信濃川周辺は景観計画に基づく特別区域(信濃川本川大橋下流沿岸地区)に指定され、区域内では50mの高さ制限がかかっている。2024年に景観計画が改定され、この特別区域と都市再生緊急整備地域が重複するエリアでは、市長が景観審議会の意見を聞き、特別に良好な景観形成を図ることができると認める建築物は、50mを超えて建築できることとなった。緩和の程度は、萬代橋周辺エリアでは高さ75mから100m(1.5倍から2倍)、万代島エリアでは最大145m(約3倍)まで認められることとなる。

③福岡市航空法の高さ制限の緩和

福岡空港が近接しているために、福岡市の都心部では航空法による高さ制限がかかっている。航空の安全を確保するための規制であるが、都心の高度利用を阻害する要因となっていた。そこで、2014年に指定された国家戦略特区の一環として、特例承認されたエリアでは高さ制限が緩和されることになった。2024年現在、天神ビッグバンを促進することを目的に5地区で緩和されている。

表 3-5 福岡市航空法の高さ制限の緩和

承認年月	地区名	高さ制限(緩和前⇒後)
2014年11月	天神明治通り地区	67m⇒76m
2017年7月	旧大名小学校跡地	76m⇒115m
2017年9月	天神明治通り地区(渡辺通りより西) (渡辺通りより東)	76m⇒115m
		76m⇒76m~100m
	WF地区第1ステージ エリア	70m~90m ⇒100m
2021年3月	天神一丁目地区	65m~67m ⇒80m~96m

¹⁰ 熊本城周辺の高さ制限は1991年の都市景観条例改定で実施され、2009年に景観法に基づく景観計画へ継承された。

¹¹ 高さ制限の緩和の対象となる建築物は、高度利用地区、高度利用型地区計画、総合設計制度の3制度の指定地区と容積率と斜線制限の緩和は受けないが総合設計制度と同等の空地を設けたもの。

3-3. 緩和型都市計画指定型(タイプ2)の特徴

次いで、行政が主導して、用途地域の指定容積率の緩和や緩和型地区計画を策定する「緩和型都市計画指定型」の特徴について見ていきたい。

ここでは、京都市、北九州市、広島市の3市を例に特徴を簡単に述べる。

(1) 京都市：用途地域と高度地区の緩和

京都市では全域的に厳しい絶対高さ制限がかかっていることで知られる。特に都市計画法に基づく高度地区は1973年の用途見直しにあわせて全面的に導入され、2007年の「新景観政策」によって高さ制限値が大幅に強化された¹²。その後、若年層・ファミリー層の人口流出が問題となる。高さ制限によりマンション供給が抑えられ、住宅価格が高騰したことが要因の一つとされた¹³。

そこで2023年、歴史的景観の保全に比較的影響の少ない市南部や西部地域を対象に、高度地区による高さ制限の緩和および用途地域の指定容積率の緩和等が行われた(図3-2)。

例えば、職住近接を目指す「市街地西部の工業地域」では、指定容積率が200%から300%、300%から400%へ緩和され、20m・25mの高度地区の絶対高さ制限が31mに引き上げられた。ただし、高さ制限の緩和にあたっては、建物用途は工場、事務所、研究施設、共同住宅、寄宿舎にすること、隣地境界線から外壁まで2m以上離すこと、共同住宅・寄宿舎については窓等に遮音対策を講じること等の要件を満たすことが求められる。

また、創造的な企業・研究施設の集積を目指す「らくなん進都(鴨川以北)」エリアでは、高度地区による20m高さ制限が無制限となった。また、容積率については、特定用途誘導地区を活用し、誘導施設(工場、事務所、研究施設)を設置する

¹² 京都市の高度地区の歴史的経緯については、以下の文献に詳しい。大澤昭彦(2010)「京都市における高度地区を用いた絶対高さ制限の変遷：1970年当初決定から2007年新景観政策による高さ規制の再構築まで」『土地総合研究』18(3)、土地総合研究所、p181-210

¹³ マンション供給が抑えられた理由としては、インバウンドの増加によるホテル需要の高まりで、従来であればマンションに宛てられた土地がホテル用地になったこともある。

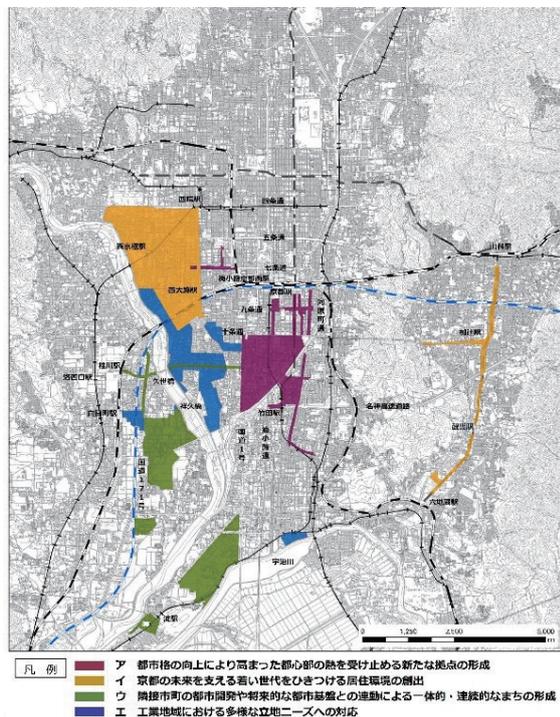


図 3-2 京都市の高度地区・用途地域の変更箇所
(2023 年変更) 出典：京都市資料

とともに、道路・公園等の公共施設の整備や産業・文化・交流機能の整備、建蔽率 50%以下、さらに一定の敷地面積やセットバックといった条件を満たせば、指定容積率 400%が最大 1000%まで緩和されることになった。また、特別用途地区もあわせて指定され、誘導用途以外の建築物をつくる場合は、逆に指定容積率 400%を全て使用できず、最大 300% (幹線道路以外は 200%) に制限される。

京都市では指定容積率や高さ制限の緩和が面的に行われているが、場所によっては緩和に一定の条件を設けている点に特徴がある。これは、意図した用途を有する建築物や環境に配慮した建築物を誘導するための工夫と言えるだろう。

(2) 北九州市：用途地域の指定容積率の緩和

北九州市では、小倉 (都心) と黒崎 (副都心) における都市機能の集積と高度利用を図るために、用途地域で定める指定容積率の見直しを行っている (2024 年度変更予定)。

現在、小倉と黒崎では、「コクラ・クロサキ・リ

ビテーション¹⁴」という民間開発の誘導による都心・副都心の再生方針が打ち出され、次世代スマートビルへの補助金や総合設計制度の割増拡充 (良質な街路空間に資する歩道状空地に対する割増の拡充) 等が行われている。

その方針の一環として、立地適正化計画で定める都市機能誘導区域内の商業地域の一部 (小倉駅前が 60ha、黒崎駅前 21ha) を対象に、400%、500%、600%の指定容積率を一律 800%にアップゾーニングする予定となっている。

(3) 広島市：高度利用型地区計画の面的利用

広島市では、「ひろしま都心活性化プラン」が目標とする魅力とにぎわいあふれる都心空間の形成を図るために、都心部の主要幹線道路沿道 (指定容積率 700%) において緩和型地区計画である高度利用型地区計画を策定している (2018 年策定)。対象エリアは、「都心幹線道路沿道地区」(136.7ha)、「平和大通り地区」(63.4ha)、「リバーフロント地区」(30.2ha) の計 230.3ha である。この区域では、もともと景観協議による景観誘導が図られており、1996 年には一般型地区計画が策定されていた。2018 年に高度利用型地区計画に変更され、セットバックや一定以上の敷地面積・建築面積のほか、商業・業務用途、良質なホテル、コンベンション機能 (ホール、会議室) 等の用途の整備といった条件を満たせば、最大 150%の割増が適用されることになった。

2022 年にウォークアブルなまちなか形成の観点から容積率緩和の要件が見直され、セットバックした空間に歩行空間 (幅 2m) 以上や休憩・イベント等の滞留空間を設けた場合には、さらに +50% の上乘せされることになった。これにより最大で +200%の緩和を受けることが可能となった。

既に数十年にわたるまちづくりの蓄積があるエリアであるために、市が主導的に面的な緩和型地区計画を策定して都心部の更新・再生を図っているケースと言えるだろう。

¹⁴ リビテーションとは「リビルド (建替え)」と「インビテーション (誘致)」を合わせた造語。

4. さいごに

4-1. まとめ

本稿では、政令指定都市の高層建築物の開発動向や容積率緩和策を概観した。2010年代以降の高層建築物の建設動向を確認すると、建設量は概ね人口に比例するものの、同程度の人口規模の都市でも差異が見られた。特に、2010年から2020年にかけて人口が減少している都市では建設量と容積率緩和制度の活用地区数が少なく、自治体間の差が浮き彫りとなった。

こうした都市間の格差や競争を背景に、多くの都市が都心部の機能更新や再生を目的とする容積率緩和策を講じていった。ビジョンやマスタープラン等の上位計画で位置付けた将来像を実現する手段として、戦略的に容積率緩和制度を活用している。いわば、都市の拠点性と自立性の向上を通じて、市全域の人口や活力の維持を目指しているわけである。

容積率緩和策としては、1) 包括的な容積率緩和制度活用方針を定めた上で各制度の運用を図るタイプ(容積率緩和方針策定型)、2) 行政主導で用途地域の指定容積率の見直しや緩和型地区計画の策定を行うタイプ(緩和型都市計画指定型)、3) 特定の容積率緩和制度の運用基準のみを定めるタイプ(容積率緩和基準限定型)に大別することができた。

容積率緩和方針策定型は、都市再生緊急整備地域等の都心部での民間提案による開発や投資を誘導するために、対象区域、緩和制度の種類、容積率緩和の上限、容積率緩和にあたっての評価事項(公共貢献機能)、補助金等の財政措置等を位置付けている。このうち、容積率緩和にあたっての評価事項としては、高機能オフィスの供給が多い点の特徴である。これは耐震上問題のある老朽ビルの更新が喫緊の課題となっていることが背景にある。また、ウォークアブルなまちづくりへの寄与(低層部の賑わい機能と沿道の滞在スペースの創出等)、環境配慮、防災といった重要な都市課題の解決手段として容積率緩和の方針に位置付けている自治体が多い。

一方、住宅供給に対する容積割増がほぼ含まれていない点も特徴と言える。これは、各都市共通して、都心部でのマンション供給が活発であるためと思われる。神戸では都心部でタワーマンションが急増し、都市機能のバランスが崩れたことを受けて、特別用途地区によって、指定容積率の全てを住宅用途で消化できない規制を実施し、市街地住宅総合設計制度の適用も不可となった(さらに三ノ宮駅周辺では住宅建設の禁止)。

また、緩和型都市計画指定型は、用途地域の指定容積率の見直しや緩和型地区計画による容積率の緩和を行うものである。同じ指定容積率の緩和でも、京都市と北九州市は対照的な取り組みと言える。京都市が、市の定める誘導用途の整備や環境的な配慮(セットバック、空地整備等)を容積率緩和や高さ制限緩和の要件とするエリアが多いのに対し、北九州市は条件を設定せず、一律で指定容積率を緩和している。一律緩和の場合、仮に建替えが進んだとしても、地区にとって望ましい機能や環境が実現するとは限らないという懸念は残るだろう。

4-2. 課題や展望

(1) 公共貢献機能の誘導に向けて

現時点で、各都市の容積率緩和策の成果を評価することはできないが、今後検証すべき事項の一つとしては、実際に使われている容積率割増の評価項目(公共貢献機能)の分析がある。

本稿では取り上げなかったが、大阪市の総合設計制度では、全国でも早い時期から多様な公共貢献機能(文化施設、防災施設、医療・福祉施設等)が容積率緩和の要件として位置付けられている。ところが、実際にこうした機能を設けた許可物件は少なく、大半が一般型(公開空地)か、市街地住宅総合設計制度(住宅供給に対する容積率緩和)を用いている。事業者としても維持管理等にリスクのある施設を抱え込むことを避ける傾向にあるのだろう。

したがって、容積率緩和方針や運用基準に規定した公共貢献機能を誘導するためには、事前の協

議が重要になる。民間の提案を尊重しながらも、その地域で行政が誘導すべきと考える機能を積極的に提案していくことが求められる。

今回取り上げた政令市の容積率緩和策は、面的な都市計画制度を対象としているものが多いため、総合設計制度に比べれば、協議調整の余地は大きいはずである。方針・基準の設定のみならず、事前協議の仕組みや体制の充実が欠かせないだろう。

(2) 容積率緩和の有効性と限界

そもそも容積率緩和制度がどの程度使われているのかという点も今後検証する必要がある。

福岡市の天神ビッグバンでは、2024年までの10年間で30棟の建替えを想定していたが、2023年3月末時点で当初予定を上回る52棟が竣工した。この52棟が容積率緩和を用いているのか否か等、建替えの要因を分析することが求められる。

一方、熊本市のまちなか再生プロジェクトの適用件数は、2023年1月時点で9件あるが、容積率緩和を活用した物件は1件にとどまる（いずれも補助金は受けている）。つまり、現状の指定容積率で十分であり、容積率緩和のメリットはないと事業者が判断していると考えられる。政令市の中でも規模が大きい都市では、容積率緩和制度の活用が進まない可能性もあるだろう。

都心部の更新や魅力の向上は必要ではあるが、その手段は容積率緩和による大規模ビルの建設だけではない。都市経済学者のエドワード・グレイザーは『都市は人類最高の発明である』（NTT出版）の中でこう述べている。

都市が建設で衰退から脱出できると考えがちなのは、建築物の誤謬の一例だ。新しい建物がたくさんあれば都市の成功につながると考えてしまうのだ。（中略）だが建築は成功の結果であって原因ではない。

ちなみにグレイザーは規制緩和論者だ。容積率緩和や建物の更新だけで都市の再生につながるわけではないことに留意する必要があるだろう。もちろん各都市においては、容積率緩和以外の取り

組みも行われているが、過度に容積率緩和に期待することは避け、都市をはかる物差しを「人口増」「開発増」だけにしないことが求められるだろう。

(3) 地域固有の景観を活かした再開発

都市をはかる物差しの一つに、地域固有の景観や風景がある。京都市、熊本市（熊本城周辺）、新潟市（信濃川沿い）では、地域固有の歴史的・自然的な景観を守るための高さ制限が行われているが、都心部の開発を阻害しているとして既存の高さ制限の一部緩和が行われた。それぞれ緩和にあたっては議論を呼び、反対の意見も少なくなかった。

京都では歴史的景観に影響の少ないエリアに限定して緩和を行い、メリハリを図った例と言えるだろう。熊本も熊本城に近接した場所では緩和は認めず、城を眺める視点場の追加等により眺望保全への配慮も行っている。一方、新潟は萬代橋周辺の歴史性を有する河川景観のエリアで緩和が行われた。しかも、高さ制限値50mの1.5倍から2倍（萬代橋周辺）の緩和を許容する内容となっている。熊本ではせいぜい+20mの緩和であることを考えると、景観規制の効果が損われるのではないかとの懸念もある。

都市再生や機能更新が喫緊の課題であることは間違いないが、都市固有の価値を守るために継続されてきた取り組みも同様に重要であるはずだ。どこでも見られるような再開発ビルの風景ではなく、地域固有の風景を活かした再開発やまちづくりによって、他都市との差別化を図ることができるとはならないだろうか。