

【ポイント】

- ・ 国会議事録によれば、政府側は、容積地区の制定について、絶対高さ制限の緩和とインフラとのバランスの二つの理由をあげている。
- ・ 1970年の用途地域への容積率の全面適用の際には、バランスをとるインフラとして「都市施設」と述べている。
- ・ その後、民活などの議論を踏まえて、バランスをとるインフラとしては、都市施設という用語ではなく「道路のほか下水道などの公共施設」という表現となっている。

1. はじめに

容積率制度については、1988年の再開発地区計画（現在は再開発等促進区を定めた地区計画）から、2002年の都市再生特別地区まで、様々な容積率緩和制度が設けられた。

さらに、近年、都市周辺部での都市問題の深刻化などを背景にして、都市開発の事業地区外の社会貢献（いわゆる隔地貢献）を理由とした容積率緩和の議論もでてきており¹、事例もでてきている²。このような容積率制度の再度の柔軟化の動きについて適切な評価と必要な歯止めを検討する前提として、容積率制度に関する基礎的な資料収集を行う。

その1の今回は、国会議事録から、容積率制度の創設時及び、容積率特例制度のうちの特定街区について、その制度趣旨や容積率緩和の理屈について整理する。

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。

本リサーチ・メモ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³など、関係する委員会の審議における政府側答弁⁴を、国会会議録検索システムを活用して分析した点に独自性がある。

2. 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。

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2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録

容積地区についての制度目的を明確に述べた議事録は図表1のとおり⁵。 その特徴を述べると、

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4, 6, 7）の2種類があること

（図表1）容積地区の制度目的を述べた議事内容

国会 委員会	日付	ポイント
1 # 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ぬということにいたそうというものでありまして、現在の建築物の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。この容積制度というものは欧米の制度にあるものでありまして、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 # 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とあります。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、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。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） 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戦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。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（い）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 # 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とあります。 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、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。 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 # 参 建設	昭和38年5月21日	○政府委員（前田光吉君） たいだいお話のとおり、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すが、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、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、その都市の性格に応じて明確に規制をしまして、建築をそれに沿って行なわれるということが都市の発展上最も大切かと考えます。ございいたしますと、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、ここに新たに別述の制度の容積地区を設けて、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られてございまして。
5 # 参 建設	昭和38年5月28日	○政府委員（谷正三君）（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、その床面積から発生しますところの交通量をさばきき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。町として死んでいくことになりまして、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ねばならぬ。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、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ということを下を入れたわけでありますので、場所によりましては、必ずしも有利にはなりません。
6 # 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すけれども、その反面、その地域内に居住する、あるいは勤務する人口の数は、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して。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して、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参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 # 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すと、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て、建築物の敷地面積の空地の面積、これの規定がございまして、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出てくるわけでございまして。従来の制度によりますと、この高さ三十一メートル、商業地域におきましては、建築物の敷地面積の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して、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て、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して。 大体そういうふうなかつこうで、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して、それ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ところではないかということで、昭和三十八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というものを置きかえて、容積を指定するというようにいたしましたわけでございまして。そういたしますと、建築物の容積は一定に押えられますけれども、高さが自由に参りますから、したがって、敷地内の空地というものは十分に取れる。
8 # 参 建設	昭和42年11月21日	○説明員（三橋信一君） たいだい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、容積だけを残した、これはおっしゃるとおりでございまして。したがって、当時からたいだいのような議論があったのを、そのまま容積だけにしていって、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、まあこの容積地区というのは、これは釈説に説法でございまして、たいだいでも御質問の中にございまして、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すか、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私ども理解をしておるわけでございまして。したがって、容積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して。

(3) 用途地域による容積率規制創設時の議事録

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録は図表2のとおり⁶。

特徴としては、

- 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2，3，4参照）

（図表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 大都市におきます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きめるわけでございますが、これをきめるのは、すなわちその地区におきます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しますが、これは都市の中を住居地域であるとか工業地域であるとか、そういったような土地の利用の区分をいたすわけでございますが、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しますが、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、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。

3. 用途地域に基づく容積率制度が創設された後の容積率一般の議事内容

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、4以降でまとめる）は図表3のとおり⁷。

特徴としては、以下のとおり。

- 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（議事録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2）、防災対策（議事録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。

(図表3) 1970年以降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	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して、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して、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、一斉にべたに容積率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く、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、その場合場合に応じて、例えばベースとなる用途地域をスポットゾーニング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け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して、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を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べき、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、地下につくる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して、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ニングを実施するとか、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、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、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しながら、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9%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ところでございます。 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るうかと思えます。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。

4. 容積率制度創設時及びその後の容積率制度一般に関する議事への評価

2及び3で述べた容積率規制に関する政府側の答弁を整合的に解釈すると、以下のとおり整理できる。なお、細部については議事録からは、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こと

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建前を使って用途地域全体に拡大する説明をしたこと。そのた

め、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こと

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（5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こと

5. 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、2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。その概要は図表4のとおり。

（図表4）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	

（2）特定街区制度に関する議事内容

特定街区制度が創設された以降の議事録は、図表5（最終頁参照）のとおり⁸。

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1から4、特に4の説明がわかりやすい）

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。

6. まとめ

今回は容積率制度創設時の国会議事録及び最も古い容積率特例制度である特定街区に関する国会議事録を整理して、容積率制度の趣旨及び容積率緩和の理屈について分析を行った。

次回以降、再開発地区計画から都市再生特別地区までの近年整備された容積率特例制度の国会議事録を分析して、容積率緩和の理屈について整理をしていく。

(図表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一つ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、一街区全体にわたりまし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いた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しますために、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いたしたい、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） 具体的におお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は、常に地域社会の健全性を確保するところに重点を置き、特に、私といたしましては、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やろうというときに、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	255 北村廣太郎（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すが、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まして、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	170 原田昇左右 ○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か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、私どもといたしまして、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てまいりましたが、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しております。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。

(佐々木晶二)

¹ 東京都都市計画審議会「東京における土地利用に関する基本方針について」（2019 年 2 月）参照。

² 名古屋市決定都市再生特別地区（名駅四丁目 7 番地区）参照。

³ 衆議院、参議院の建設委員会以外の委員会では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、分析の価値があると考え。

⁴ 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意見であり法案自体に影響を与えていないことを踏まえ、政府側の答弁に限定して分析を行った。

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 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。

⁷ 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。

⁸ 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。