

【ポイント】

容積率等特例制度のうち、指定容積率を緩和する理屈は以下のとおり。

- ・高度利用地区は、市街地再開発事業を行う前提として定めるものであり、事業と一体的に優良な建築物の建築が実現するため
- ・再開発地区計画及び住宅地高度利用地区は、新たに公共施設整備を行うため
- ・用途別容積型地区計画は住宅がインフラへの負荷が小さいことから住宅に限って緩和するため
- ・容積適正配分型地区計画は、総容積の範囲内で、公共施設の整備された区域内に容積の適正な配分をするため

1. はじめに

前回のリサーチ・メモにおいては、容積率制度の創設時等に係る国会議事録及び容積率特例制度のうち、特定街区に関する国会議事録の分析を行った。

第二回のリサーチ・メモにおいて、今後、分析する容積率特例制度について、その制度概要及び国会議事録におけるポイントを概観したうえで、容積率特例制度のうち、高度利用地区、再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画、用途別容積型地区計画、容積適正配分型地区計画の5つの制度について分析を行う。

2. 容積率等特例制度の概要

（1）容積率等特例制度の対象範囲

容積率等特例制度のうち、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なものの、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である¹。

（2）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内容は図表1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3. 以下及び次のリサーチ・メモその3で述べる。

(図表1) 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	容積率緩和の手續	議事のポイント
		都市計画決定手續	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
用途別容積率型地区計画	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、都市計画決定手續の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実性を確保するもの
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

3. 個々の容積率等特例制度の概要及び関係する国会議事録

(1) 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、図表1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。

その創設時の議事録における政府側の制度説明に関する議事は図表2のとおりである²。

その政府側の説明のポイントとしては、

- 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5）

（図表2）高度利用地区創設時等の議事録

	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、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てございますので、こま切れた宅地に細長いビルが建ってしまうことになりまして、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ぬ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。
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、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えますけれども、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積をきめていくということでございます。
3	91	衆	建設	昭和55年3月7日	○升本（逋夫）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、その実現を遂行してまいりたいという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して、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、同様な視点からその都市全体を見渡した必要な整備計画ののちで定められ、将来方向ののちで定められておるものと私も考えております。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うふうに私も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て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、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よ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。
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ありますが、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して、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、こういうことでありますが、これら、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。

（2）再開発地区計画

再開発地区計画は1988年に鉄道停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図表3のとおりである³。

その制度趣旨及び指定容積率の緩和の根拠として、図表3の総て（特に2の議事録が特に明解）の議事録において、公共施設整備を述べている。

(図表3) 再開発地区計画の創設時等の議事録

	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えますけれども、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、実はお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。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ような制度を既に設けております。 施行後一年ぐらしかまだたっておりませんが、関西中心にもう十力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、都市の重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くございますので、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難しい状況でございます。このため、都市基盤施設及び建築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。
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、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。 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るかもしれませんが、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。

(3) 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図表4のとおりである⁴。

その制度趣旨及び指定容積率緩和の根拠としては図表4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。

(図表4) 住宅地高度利用計画の制度創設時等の議事録

	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くれ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、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。
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、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图上やっていくということでございます。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ところでございまして、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ところでございます。 (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を総合的に判断し、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もの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。
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、その特例の適用に当たりましては、特に特定行政庁がこ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ものに付きまして、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ございますが、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し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ありますが、それ以外の低・未利用地も含まれるわけでございます。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。

(4) 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ることをしている。

用途別容積型地区計画の制度創設時等の議事録は図表5のとおりである⁵⁾。

そのポイントとしては

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は、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。

(図表5) 用途別容積型地区計画の制度創設時等の議事録

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は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地がございますが、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コミュニティが崩れるとかというようないろいろな問題を生じているのでございます。このため、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、都心部または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、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でございます。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適用されます場合には、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っ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、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。これがあるべき姿ということではないのかということと、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とで、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でございます。
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ますが、私どももいたしましては、基本的な考え方は、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でございまして、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なのではないかという観点から、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う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して、そのほかに、総合設計とさまざまな制度がございます。

(6) 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積極的に高度利用を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業績リスト指定容積率を超えた高い容積率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図表6のとおりである⁶。

そのポイントとしては、

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（図表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2）

(図表6) 容積適正配分型地区計画の制度創設時等の議事録

	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、用途地域で指定された容積の総量の範囲内で、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。 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ございません。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、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振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。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。まずめり振りをつけるつけ方の問題につきましては、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。 また、その際に立てます地区計画、それが実現されました時の姿というのが地区計画の中で見え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て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でございます。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、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、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りまして、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振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、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。

4. まとめ

本リサーチ・メモにおいては、高度利用地区から容積適正配分型地区計画までの5つの容積率等特例制度について、指定容積率緩和の制度上のポイントと、関係する具体的な国会議事録を分析した。

次のリサーチ・メモにおいては、それ以降の容積率等特例制度について、分析を進める。

(佐々木 晶二)

¹ 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 の資料がわかりやすい。
https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kenchiku/chiku/chiku_3.htm

² 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。

-
- ³ 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。
- ⁴ 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。
- ⁵ 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。
- ⁶ 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。