

都市内部の有効利用と周辺部の保全を 一体的に実現する仕組

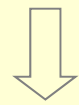
容積率制度関連の検討の素材(補足)

項目 説明（現状・近年の動向等）

1 容積率の現況

○制度の特徴

- ・都市計画区域全域にわたる共通一般事項の性格
- ・「マクロ／ミクロ」の二重の性格
- ・セット方式



※第3回「資料3」スライド5の論点の一つの典型題材

- ・規制水準が段階的な計画の正統性に、都市全体の構造的理解や体系性が関わるのではないか
- ・都市と都市以外の共通性と異質性（都市計画の空間的外延）

・大枠的な指定と一定の詳細化

- 用途地域外についても容積率指定（都市計画審議会が関与）され、都市計画区域全域をカバー。道路、水面等建築敷地として想定されない土地等にも形式的には指定。
- 用途地域による容積率（指定容積率）に、①望ましい市街地像を誘導するという都市構造（マスタープラン機能）的な面と、②敷地の状況に応じた市街地環境や公共施設整備状況とのバランスの確保の基準的な面が同居（②は、加えて前面道路幅員による容積率制限が存在）。

- 他の規制項目との組み合わせにより規制目的達成（特に上記②の視点）。
- 典型市街地を想定（12種類の用途地域）。

用途地域	都市計画で選択して定める制限				
	容積率	建ぺい率	建築物の高さの限度	外壁の後退距離の限度	敷地面積の最低限度
第一種低層住居専用地域	50.60.80.100.150.200	30.40.50.60	10=,12=	1=,1.5=※	200㎡を超えない市街地の環境を確保するため必要な場合に限る。
第二種低層住居専用地域	50.60.80.100.150.200	30.40.50.60	10=,12=	1=,1.5=※	
第一種中高層住居専用地域	100.150.200.300,400.500	30.40.50.60			
第二種中高層住居専用地域	100.150.200.300,400.500	30.40.50.60			
第一種住居地域	100.150.200.300,400.500	50.60.80			
第二種住居地域	100.150.200.300,400.500	50.60.80			
準住居地域	100.150.200.300,400.500	50.60.80			
近隣商業地域	100.150.200.300,400.500	60.80			
商業地域	200.300.400.500.600,700.800.900.1000,1100.1200.1300	80			
準工業地域	100.150.200.300,400.500	50.60.80			
工業地域	100.150.200.300.400	50.60			
工業専用地域	100.150.200.300.400	30.40.50.60			

※ 「低層住宅に係る良質な環境を保護するために必要な場合」に限り、表のメニュー等の中から選択して都市計画で決定することができる。

- 規制数値は重疊的（用途地域と他の地域地区等との重複）。住宅については公共施設への負荷が低いことによる緩和（用途による詳細化）。

項目	説明（現状・近年の動向等）
<p>○実態</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街地の整備開発の広汎な必要性に応じた建築の自由度確保と現実的考慮 ・高めの指定水準・低めの充足率 <p>※第3回 委員の指摘</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一種の開発権（既得権）といった理解・把握の浸透 ・定型的規制であるため、局地的に高容積の計画が軋轢を生むケースも発生 	<ul style="list-style-type: none"> ●用途地域の容積率は、望ましい市街地像や都市構造的な観点以外の現実的考慮にも対応。 指定に当たっては、既存建築物の状況のほか、絶対高さ制限廃止（規制合理化）の受け皿との面もあったため、既往の絶対高さ制限に見合う容積率の確保の要請などを考慮。 ●市街地の形態が一つに特定できない一方で、建築自由度の確保の要請への対応。 ●必ずしもすべての土地が指定容積率を実現するという前提に立って指定されていない（いわゆる歩留まり論）。 ●現実の市街地の高度化の状況等からみて、高度利用が進んだ都心地区や、容積率を抑制的に指定した低層住宅地以外では、充足率が高いとはいえない。 ●床需要の現状は、総体的には弱く、供給促進が需要を牽引する状況にはなっていないとみられる。 供給促進と市場に発信することには慎重さが必要。 東京都においても、既に選択的な推進が図られている。 ●容積率の高低は、利用可能性の程度に影響することを通じ地価にも反映する要素。 更には、建築的土地利用が想定されない土地にも形式的には容積率が指定されていると見えることと相まって、あたかも開発権が存在するように理解される面がある（容積率の移転が議論される一場面）。 ●高容積の建築計画が局地的に軋轢を生むケースも発生（比較的規制の緩やかな業務系市街地におけるマンション建築等） 同じ率でも敷地規模により意味が異なる面もある（例えば、細分化された敷地の状況に合わせて指定された容積率が、大敷地では周囲の土地利用とスケール感の異なる建築物を許容するものとなる等）。 ●高度地区による絶対高さ制限の決定が増加。79市区町村（平成11）→88（平成16）→127（平成21）各年3月末 <div data-bbox="1554 501 2123 831" style="text-align: right;"> <p>指定容積率と充足率のイメージ</p> <p>第3回資料4のモデル（たたき台）の対象（資料4「論点1」）</p> </div> <div data-bbox="1554 884 2145 1011" style="border: 1px dashed black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>主要7都市の平均空室率</p> <p>4.8%（平成20）→8.5%（平成21）→10.8%（平成22）</p> <p>※ 各年4月末時点 （→ 参考資料3）</p> </div>

項 目	説 明（現状・近年の動向等）
<div data-bbox="129 199 622 316" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>2 インセンティブとしての容積率</p> </div> <p>○従来からの取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ・代償型緩和 <p>・大街区化による緩和</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>※上記はいずれも、主として建築基準法集団規定の改正・運用の中で精緻化(スライド1の「ミクロ」の視点)。</p> <p>その上に立ち、限定的に相対やりとりによる容積率の移転(詳細化)</p> <p>・市街地開発事業を通じた緩和の分配</p> <p>※集团的・公平な分配のモデルの一つ</p>	<p>●セットになる規制項目のうち、一部を代償的に強化し、一部を緩和することにより、全体としては良好な建築計画を誘導。事前明示により民間側の積極的な提案を期待。</p> <p>典型は、空地による緩和(建ぺい率強化・壁面位置指定→容積率・斜線制限緩和)。 都市計画による制限の水準を与件とし、緩和した場合と総体比較するという現実的運用が可能な考え方。 特定街区の都市計画等の運用にも影響。 東京都においては、地区の特性に応じた地域貢献要素と規制緩和の関係を事前明示する仕組みを導入(東京のしゃれた街並みづくり推進条例(平成15年10月～)) (→参考資料3)</p> <p>●建築敷地を統合・共同利用することによって、集団規定(どのような敷地設定の場合もカバーすることを念頭にした敷地単位の規制)を緩和する効果。</p> <div data-bbox="689 901 1348 1168" style="border: 1px solid gray; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>まちづくりの観点からは、こうした大街区化が促進されるメカニズムが望ましいが、必ずしも配慮されているとはいえない例もみられる。(例えば、競争条件設定の難しさの問題はあるが、PFI事業の標準的なVFM算定上は、こうした大街区化によるメリットは考慮されない。→ 衆議院赤坂議員宿舎整備等事業の例)</p> </div> <div data-bbox="1400 646 2139 1252" style="text-align: center;"> <p>一般規制により期待される環境等の水準</p> <p>緩和</p> <p>総体として一般規制によるよりも良好と判断されれば、是認</p> <p>強化=貢献</p> <p>※敷地条件が特定されることにより、どのような敷地設定にも応じられる観点からの規制項目が除外・緩和できるという面も含む。</p> <p>←規制項目→</p> </div> <p>●土地区画整理事業による公共施設整備により容積率の見直しが行われる場合、各宅地の利用増進率に反映し、換地処分の中で集团的に処理される。</p>

項 目	説 明（現状・近年の動向等）
<p>○新たな取組や提案</p> <p>・標準性能化 ※第3回 委員の指摘</p> <p>・環境貢献の拡張 ※第3回「資料4」のモデル。 スライド1の「ミクロ」の視点にとどまらない面。</p> <p>・更に進んだ容積移転モデル等の提案の例 ※現実には、スライド1の「マクロ」の視点に立ったモデルが成立し実効性をあげるためにはダウンゾーニングが前提となると考えられる。</p>	<p style="text-align: right;">（→参考資料3）</p> <p>●都市開発諸制度（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）における環境負荷低減措置の義務化（東京都の例（平成21年2月施行））。 建築物の熱負荷の低減等による低炭素化に関する基準を設定し、基準を上回るプロジェクトに限って容積率の緩和等を適用（基準を満たすための措置は、容積率緩和の評価項目から除外）。</p> <p>●都市再生特別地区の運用による環境貢献評価の検討（名古屋市の例） 都市再生特別地区による緩和措置における都市再生への効果が認められる評価対象の例として、「市内の良好な緑地や水辺空間又は歴史的建造物等の都市の環境資産の保全・活用」を検討中。 具体的には、開発事業者の提案に応じて判断されるものとして、評価手法を検討。</p> <p>●新たな環境配慮への取り組みスキームの検討（大阪市の例） 都市全体の環境改善に向けた取組みの一例として、これまでの容積率緩和措置に応じた二酸化炭素排出枠を設定し、これを上回る規制緩和を行うかわりに、排出枠超過の見合分で環境基金を造成し、密集市街地等他地域における排出削減事業（建替え助成、緑化促進等）に活用することを検討。</p> <p>●「東京モデル」（日端慶應義塾大名誉教授、浅見委員長等の研究グループ（平成21年8月）） 広域的な都市マネジメントに対する貢献との引き換えに容積率割増しを認める制度を導入。 容積率緩和による都市に対する便益が費用を上回る場合、開発者にとっても都市全体にとってもプラスになる調整手段と位置付け。具体的には、密集市街地において土地が売り出された場合に蓄える土地バンクから開発者が権利を購入する方式を提案。</p> <p>●「エコロジカル・フットプリント指標を用いた環境負荷の地域間キャップ&トレード制度」（谷口委員等の研究グループ（平成20年10月）） 様々な環境負荷を土地資源の消費面積（フットプリント）に換算することで、同一基準によって包括的に評価できる指標とし、都市計画マスタープランに導入して土地利用計画をベースとしたキャップ&地域間トレード（環境負荷依存地域対環境負荷負担地域）の仕組みを提案。 海外から排出権を購入しなくても、資金の国内循環を通じて削減目標達成を図ろうとするもの。</p>

項 目	説 明（現状・近年の動向等）
<p data-bbox="141 204 584 300">3 ダウンゾーニングと高度利用をめぐる議論</p> <p data-bbox="129 339 607 435">○ダウンゾーニング論を深める必要性</p> <p data-bbox="159 459 510 499">※第3回 委員の指摘</p> <ul data-bbox="141 528 640 847" style="list-style-type: none"> ・今後の人口減少や産業のソフト化等の見通しを踏まえたダウンサイジング(減築)の誘導 ・既存建築物への配慮、公平取扱原則との関係 <p data-bbox="159 919 640 1090">※容積率の移転・取引制度が広く実施されれば、ますます現状の容積率が既得権化するおそれ。</p> <p data-bbox="129 1310 640 1501">○一方、並行して、高度利用すべきエリアにおける遊休地の有効高度利用実現策も必要</p>	<ul data-bbox="674 339 2136 1501" style="list-style-type: none"> ●建築物のダウンサイジングの動向（→参考資料3） 住宅分野では、戸建て住宅をはじめとした「減築リフォーム」の動き(断熱化・耐震化の効率化、通風、採光等の快適性向上や維持管理の負担軽減等を目的)や、都市再生機構による集合住宅の減築実証実験への取組(ストック再生のための改修技術開発の一環)などが注目されるが、全体としては未開拓な分野。 ●建替え費用捻出・充当のための高容積化による可処分床の確保のニーズは根強い一方、更にその先の更新への配慮も必要ではないか。 建替え促進とのバランスが必要。問題のないケースでも、床分譲により、従前と比べて関係者が大幅に増加するのであれば、管理運営体制を強化する等のフォローの措置が必要 ●ダウンゾーニングの必要性はこれまでも指摘されてきたが、実現が困難な面。 ダウンゾーニングを意識した制度の例：誘導容積型地区計画(平成4年改正)：適用例 81地区(平成20年度末)不適格となる既存建築物の問題などへの対応が必要。「すべての者の需要を満たせない有限の「資源」を公平に配分する」メカニズムが不在。誘導容積型地区計画のような、「禁止・解除」型と異なる方式の可能性。一方、容積率の規制根拠には「公共施設整備水準とのバランス維持」以外には考えられないとして、規制改革の観点から容積率制限を撤廃縮小すべし(市街地環境確保が必要であれば、より目的手段関係が直接的な形態制限によれば足りる。)との議論も生まれており、容積率規制はもとより、ダウンゾーニングを行うとしても、それ自体の根拠の確立が不可欠。 ●高度地区の都市計画において、既存建築物に配慮し円滑な指定を目指す例。 計画事項中に、適用除外(既存建築物の建替えには適用しない等)を規定(公平取扱原則との関係で議論の素材を提供する面もある)。 ●遊休地(暫定利用的な面の強い駐車場等を含む。)の存在が放置された状態では、合理的な都市構造は生み出せないことから、併せて、インセンティブにとどまらない高度利用の実現策も検討することが必要ではないか。 従来の高度利用実現策としては、高度利用地区等における容積率の最低限度規制、遊休土地転換利用促進地区制度等

項 目	説 明（現状・近年の動向等）		
<p data-bbox="141 204 584 300">4 論点として考えられる事項</p> <p data-bbox="125 341 629 539">○容積率を活用した中心部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組の考え方</p> <p data-bbox="141 979 584 1075">・利用条件設定の考え方（「選択的緩和」の推進）</p>	<p data-bbox="696 280 1131 858">老朽建築物更新など市街地の環境性能を高め、民間投資の活性化を図る観点からは、国として容積率の撤廃を含め大胆な緩和策を打ち出すべきであり、先端的な省エネ技術の採用などソフトの措置、離れた地域における環境貢献などのインセンティブを拡大し、幅広く民間事業者の取組を促すよう、制度の見直しを行うことが必要である。</p>	<p data-bbox="1182 280 1617 903">これまでのような主としてミクロ的な市街地環境等への影響の評価による容積率緩和に加え、よりマクロ的な都市全体への寄与を含む評価を入れることは、可能と考えられるが、「貢献要素と緩和措置の合理的な関連性があること」、「ソフト分野にあっては継続的评价に値すること」等、都市計画決定権者が判断を的確に行えるようにするための基本的な考え方は整理し明確化することが望ましい。</p>	<p data-bbox="1675 280 2110 679">容積率は、公平取扱等が求められる運用の実態及び判断の難しさから、評価要素のこれまで以上の拡大には慎重に対応すべきであり、地域の実情に応じて都市計画決定権者が判断すれば足り、国が関与する必要はない。</p>
	<p data-bbox="696 935 1131 1238">特に東京の容積率は諸外国に比べて低く高層化が進んでおらず、容積率引上げによる効果は大きい。政策効果を高めるため、地域をあまり限定せず幅広く対応することが望ましい。</p>	<p data-bbox="1182 935 1617 1461">現状の容積率を取り巻く状況から見て、従来の措置を上回る容積率緩和措置は、エリアを限定しない全般的な供給促進策としてではなく、政策的な意味があり、かつ、床需要とのバランスのとれたエリアを、地方公共団体が適切に判断して運用していくべき（一律的緩和ではなく、選択的緩和）。そうであれば、推進することに意義はある。</p>	<p data-bbox="1675 935 2110 1334">現在の容積率は、全体として現実の床需要から見れば相当の余裕があり、市場に対し供給促進策を発信することが必要な状況でもないことから、緩和の効果もあまり見込まれず、これを更に緩和することは慎重であるべき。</p>

項 目	説 明（現状・近年の動向等）	
<p>・施策モデルとして展開するための成立条件の考え方</p>	<p>容積率の取引・移転を通じて民間活力を活用して都市構造をダイナミックに変えていく大きな可能性があり、排出権取引の検討等の方向性にも沿うもの。狭いエリア内だけでなく、幅広い取引が可能となるよう、条件を整備すべき。</p>	<p>都市づくりを推進するインセンティブや還元策を充実する上で容積率的な制度は一定有用であると考えられるが、一方、現状の容積率の複雑な性格にそのまま依拠した詳細化等は、限度がある。現状では、取引・移転ではなく環境貢献の拡大や事前明示性向上等による提案の拡充策と整理することが望ましいが、更に取引・移転制度を検討する上では、都市構造的な面を分化する、財産権的な理解を助長するような非建築敷地への指定を見直す、等の措置を講じたり、これらを通じてダウンゾーニングを円滑に促進するなどの条件整備が不可欠である。</p> <p>容積率は財産権ではなく、幅広く一般的に取引にゆだねることは、都市構造をコントロールする都市計画の枠組を超えてしまうおそれがあり、都市計画決定権者の判断よりも民間事業者の提案を重視することには、慎重に対応すべき。</p>

項 目	説 明（現状・近年の動向等）		
<p>・更なる検討課題</p>	<p>基本的には市場にゆだねるべきであり、行政の関与は最小限度にとどめるべきである。特に、現状の容積率を超えて床需要の可能性のある都心部の容積率を緩和する等、より市場メカニズムが働くように対応すれば、自ずと条件の悪い場所から条件の良い場所への移転が進み、メリハリがつくと考えられる。</p>	<p>今後の集約型都市構造化を見据えると、単純な容積率の運用(メリハリ)だけではなく、①ダウンサイジングと、高度利用が望ましいエリアにおけるインセンティブを超えた有効利用確保策の、バランスのとれた促進メカニズム、②有限な「資源」を公正に配分するメカニズム(需要に満たないために全部認めないという運用の見直しに関わる公平取扱論の深化)が、更に追求されるべき。</p>	<p>建築不自由の原則を全面的に採用し、より厳格な土地利用コントロールを貫徹することが望ましい。建築・開発が認める手続には、周囲との調和などの総合判断により、最大限の裁量性を認めることが望ましい。</p>
	<p>強度の土地利用規制を及ぼすのであれば、補償の問題は不可避であり、財産権保障という基本的な原則に関わるものであり、例外の創設には慎重に対応すべき。</p>	<p>緑地保全を貢献要素とする際、特別緑地保全地区制度の買入請求権の発動を留保するような仕組は、当事者の意思に基づけば可能であるが、第三者にも効果を及ぼすためには法律上の手当が必要であり、この施策モデルの一環として検討されるべき。</p>	<p>例えば、緑地保全は都市にとってかけがえのない自然等を後世に継承する上で重要な課題であり、社会的効用・意義が高いことから、従来以上の一定の財産権の制約は許容されるべき。</p>

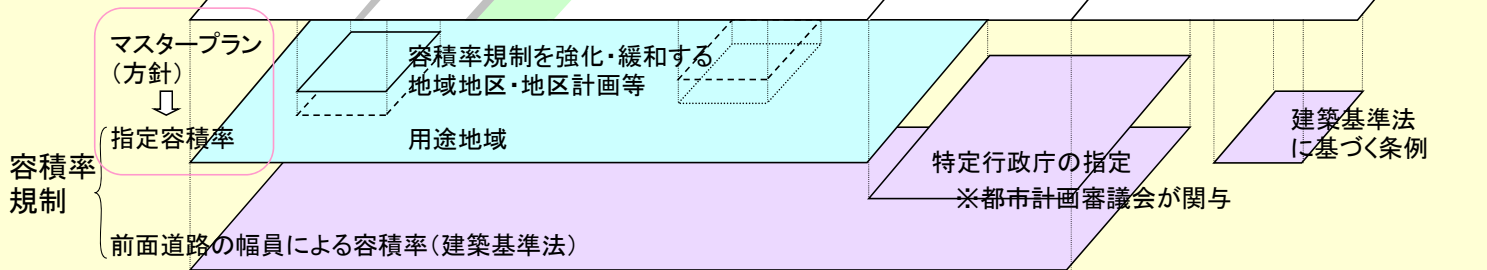
現行の容積率規制の構造

- 1) 都市計画区域全域にわたる共通一般事項としての性格
- 2) 「マクロ/ミクロ」の二重の性格
- 3) セット方式
- 4) 大枠的指定と一定の詳細化(原則例外構造等)

市街化区域

市街化調整区域

都市計画区域外



シナリオ1

容積率の詳細化・細分化の更なる推進

・現状の容積率指定を前提として(あるいはダウンゾーニングして)、容積率を更に詳細化・細分化

シナリオ2

- ① 容積率の都市構造に関連するマクロ面を分化・明確化しつつ、
- ② マクロの容積率規制を過渡的な性格のものと捉えて適用領域を限定

① 容積率の都市構造に関連する面を分化・明確化(都市全体をカバー)

※都市の外側をどう考えるか。

・都市全体をカバーし構造を論ずる土俵としての面は、マスタープランにゆだね、かつ、歩留まり論や実現を想定していない部分を除外し、都市構造上誘導することが望ましい水準の「目安」として表示する。

※エリアごとの土地利用量の配分機能。ネットを表示すれば形式的にはダウンゾーニングとなるが、規制数値が不変であれば当面規制強化にはならない。

・更にダウンゾーニングするかどうかはその後の判断
※規制数値のダウンゾーニングを行うとしても、先決問題として、こうした都市構造的なボリュームコントロールのイメージが確定する必要があるのではないか。また、その上でキャップ&トレード手法等の議論が構築されるべきではないか。

② 都市構造に関わる容積率規制の過渡的な性格と適用領域の限定

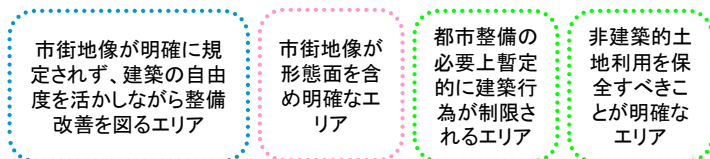
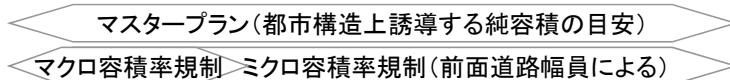
※前面道路の幅員による容積率は、ミクロの市街地環境・公共施設とのバランスを確保するものであり、従来どおり存置。

・建築自由度を最大限に活かしながら大規模な土地利用転換など都市改造を行う上で、容積率規制は絶対高さ制限の合理化(廃止)の手段としての性格を有し、これまでは都市全体に適用。

※形態面を含む市街地像を決めきることは困難であったため、形態制限も比較的許容度の高いものとなっているが、その後の都市整備の進展、景観法制の整備等により、より直接的に詳細な形態制限により規律することが望ましいエリアが増えてきているのではないかと。(絶対高さ制限の復活も「退行」ではない。)

・市街地形態を特定しないエリアに適用領域を限定。
※形態面を含めて市街地像を決めきることは、ただちに行うことは困難であり、今後の社会経済状況の変化に対応した可変性を確保しておくことも必要。

イメージ



※都市計画による許可制度

※都市計画による許可制度の統合(上乗せ・横出しの議論)の検討

※外部不経済性の高い特定の用途の建築物・極めて大規模な建築物について、別途都市計画決定を発動要件としないコントロール手段を検討

※建築確認や許可段階よりも早い段階で建築・開発の動向を把握し、必要な調整を透明・公正に行うための手続が必要(条例等による。)

その他のシナリオ

《市街地像の変化》

(これまで)

目指す姿が「全面的な市街化（非建築的土地利用→建築的土地利用）」でない場合でも、都市計画的な意思の表れた地域地区等を除き、どこがどのような順序で市街化するか（あるいは市街化しないか）は、問題にしにくく、結果的に混在的市街地が展開。

※土地利用転換の目標は量的な供給確保の視点であり、必ずしも即地的な視点ではない。）

(今後)

より戦略的な誘導が求められる。

- ・可変性を確保するエリアの一方、残すべき自然、歴史的な遺産等の明確化と保全の強化
- ・一方、集約化を図る市街地内においても、それ以外の区域においても、土地利用の混在の進行を予測（集約化を図る市街地では意図的に、それ以外の区域では不可避免的に）。



○エリア内で建築的土地利用と非建築的土地利用を一体的に誘導・コントロールする仕組み

(例：スタティックな土地利用計画ではなく、アクションを伴うようなもの。この場合、規制だけでなく、土地利用の安定継続的な展開を支える仕組みが不可欠。)

※非建築的土地利用から建築的土地利用への転換（農地の宅地化等）だけでなく、建築的土地利用から非建築的土地利用への転換（減築・再自然化等）も視野

《ゾーニングシステム》

(特性)

土地利用計画の基幹となっているゾーニングシステムは、規制手法を通じて、用途純化、あるいは混入用途の規模に段階を設けた混在の制御を行うことが基本。

※積極的計画的な混在、あるいは混在の総量増加の制御には、十分機能しにくい。

※こうした問題は、建築用途間においても存在するが、非建築的用途との関係でなお顕著。今後のダウンサイジングや非建築的用途の増加についてのコントロール手段としては、必ずしもマッチしない面。



○混在的モザイク型土地利用の的確な位置付けと望ましい土地利用の誘導保全

(例：建築的土地利用と非建築的土地利用の並列化、「空間のリサイクル」、市街地における農地・緑地の位置付けの見直し等)