

社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会
都市計画部会 第4回都市計画制度小委員会

平成22年6月15日

【事務局】 大変長らくお待たせいたしました。本日はお忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。ただいまから社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第4回都市計画制度小委員会を開催いたします。

まず初めに、このたび新たに委員に就任され、前回ご欠席された辻琢也委員、谷口守臨時委員が出席されておりますので、ご紹介いたします。

辻琢也委員でございます。

【辻委員】 よろしく申し上げます。

【事務局】 谷口守臨時委員でございます。

【谷口臨時委員】 谷口でございます。よろしくお願ひいたします。

【事務局】 なお、大橋臨時委員、吉田専門委員、亘理専門委員におかれましては、本日はご都合によりご欠席でございます。

本日ご出席の委員は、現在10名中7名でございまして、議事運営第4に定めます定足数を満たしておりますことをご報告申し上げます。

次に、配付資料でございますけれども、資料の2枚目に配付資料の一覧がございます。資料につきましては、1と2がございます。また参考資料につきましては、1から3までを一つに束ねたものと、4と5がございます。それぞれご確認いただきまして、過不足等がございましたらお申し出いただければと思います。

また、委員の皆様におかれましては、ご発言していただく際に、目の前にございますマイクのスイッチをオンにしていただき、ご発言の終了後はスイッチをオフにしていただきますようお願い申し上げます。

それでは、これからの議事進行につきましては、委員長にお願いしたいと思います。

委員長、よろしくお願ひいたします。

【委員長】 どうぞよろしくお願ひいたします。

それでは、審議に入りたいと思います。委員の皆様、どうぞよろしくお願ひいたします。

前回の審議は、都市計画制度体系の見直しの方向性の検討と、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みということで、総論と各論を並行して議論することとしましたが、今回は、前回の各論について、容積率制度の考え方の整理などを議論の材料として用意していただいているようです。

まずは資料についてご説明いただきまして、その後、委員の皆様方からご意見、ご質問をお願いしたいと思います。

では、よろしく申し上げます。

【事務局】 どうぞよろしくお願いいたします。

ただいま委員長からございましたように、前回、第3回の審議におきましては、総論、各論を分けまして、並行して審議をお願いしましたが、今回は、基本的にはその延長線上でございます。前回の資料も今回、参考資料の1と2につけておりますので、適宜ご覧いただければと存じます。議論の進め方としましては、今回は主として、前回の各論に相当するもの、今回の参考資料2につけておりますが、こちらにつきまして、委員の皆さまからのご指摘に対応して、今回補足をさせていただく題材を出しておりますが、容積率という制度のより基本的な部分を含めた考え方の整理について、検討の素材を用意させていただきました。これが資料2でございますが、後ほどこちらにより補足させていただきました上で、こうした関連状況を念頭に置きながら、前回提案いたしましたような考え方、あるいは施策モデルについて、さらに突っ込んでご議論いただきたいと思います。

それから、前回の総論の部分でございます。今回、参考資料1につけておりますが、これについては各論の説明の中で触れさせていただきませんが、今回特段資料は出しておりません。機械的に総論と各論を両建てで審議していくのではなく、必要に応じて、今回のように各論を中心としたアプローチをすとか、あるいは逆に、総論を中心としたアプローチというものもあるかもしれませんが、最終的には総論と各論がつながり合ったような、一体的な何らかの考え方に到達できるようにしたいと考えており、前回の総論、資料3の部分につきましては、次回以降、また引き続きお願いいたしたいと思っております。

それでは、前回の審議の状況をまず、おさらいさせていただきたいと思います。これは参考資料4に集約させていただきました。

特に、今日お願ひする各論については、2ページでございますが、審議の趣旨を要約しますと、集約型の都市構造化を目指す上では、よりダイナミックな、例えば異なる地域同士の関係性に注目したような取り組み、あるいは複数の都市計画や他の施策との更なる組み合わせ論、多様なインセンティブといった手法を充実していく必要があるのではないか。

このような観点から、国土交通省の成長戦略でも、幅広い環境貢献の取り組みを評価して、容積率を緩和することが提言されておりましたので、その典型的な例として容積率の緩和手法について、一歩進んだ議論として、離れたエリアにおける環境貢献を評価するような枠組みが考えられないかと。この具体的な制度設計を提案してみましたのが、前回でございました。

特にこういったものについて、時間が必ずしも十分にございませんでしたが、委員の皆さまからご指摘いただいたご趣旨は、この参考資料4のとおりですが、下線を引いているところがございます。これは前回の会議の後、委員の方からいただいたコメントを加えた形でまとめたものでございますので、簡単に紹介をさせていただきます。補足等あれば、またご指摘いただきたいと思います。

1 ページの総論の部分でございしますが、土地利用計画の要素や構成についての都市の固有性、他の地域との共通性の部分でございしますが、都市的なポテンシャルを持つ空間が国土全体に広がっているのではないかということ。それから、部分最適の追求だけでは、全体最適につながらないといったご指摘があったということ。また、本日のメインテーマでございしますが、2 ページからの各論の部分、論点1につきましては、床供給過剰の状態なので、容積率を上げれば成長するというような考え方は事実誤認とさえ言えるのではないかと。あるいは、論点2、3については、ちょっと環境貢献の対象として緑地に偏っている印象である。こういったコメントをいただいているところでございます。

それでは、本日の資料2に基づいて、補足の説明をさせていただきますと思います。

これは、前回いきなりシステムの提案をさせていただきましたので、そもそも、容積率の現状や、容積緩和の実情についてどのように認識して、どのような位置付けにあるものとして提案したのかということについて補足したものでございます。

まず、スライド番号、右肩につけてございしますが、スライドの1でございします。容積率の現況といたしまして、後の議論につながりそうな事項として、特徴を4つほど掲げさせていただきます。

1つは、都市計画区域全域をカバーするような共通的な事項として位置づけられている。それから、マクロ・ミクロの二重の性格を含んでいる。それから、建築基準法の集団規定の中で、他の規制項目と組み合わせられており、あるいは、12種類の用途地域の中で組み合わせ範囲が決まっているというような意味でのセット方式になっているのではないかと。それから4つ目として、指定容積率は、大枠的、一律的に指定されていますが、これをべ

ースにして即地的にこれを詳細化する。この詳細化には強化と緩和があると思いますが、その緩和の部分が次のインセンティブ論につながるわけですが、ベースをモディファイするという構造になっている。その手法としては、地域地区や地区計画等を被せて、重疊的に容積率を決めている場合もありますし、総合設計の個別許可による場合もありますし、それから、用途に着目して、例えば住宅の1.5倍緩和のように、もう少し一般的なルールとして適用しているものもございます。このような4つに整理させていただきました。

左の欄でございますが、やや薄い字で書いております。今回の参考資料1、前回の資料3のうち、スライドのほうで、規制にグラデーションがついているようなもの。このグラデーションのつけ方については、即地的な評価、適正手続だけではなく、都市構造全体の理解による体系性、こういったものに支えられなければいけないのではないかと、あるいは、都市内の土地利用計画の考え方が、どこまで都市の外まで拡張できるのかと、こういう視点を掲げさせていただいたところですが、容積率はその対象の典型的な分野ではないかと思っております。例えば、ボリュームコントロールの体系、これがあるとして、これが都市の外はどこまで拡張的に及ぼしていけるものかどうか、こういったような議論があるのではないかと思います。この点は本日は触れるだけにさせていただきました。

それから、スライド2でございますが、容積率の実態です。つまみ食いの素材になるかもしれませんが、前回複数の委員からご指摘いただきました現状の容積率、指定容積率が足りないと言える状況なのかどうかという点でございます。

確かに、総じて充足率が高いとは言えないと考えられます。具体のデータではなくて、ちょっと模式的に示しているところもありますが、その絵にあるように、都心部のような、高度利用が進んでポテンシャルの高いところと、抑制的に指定された低層住宅地のようなところを除いては、かなり実は、幅、余裕がある状況ではないかというように見られます。

これに加えまして、右の欄の下から4つ目の黒丸でございますように、委員からご指摘いただきましたとおり、経済状況や、直近の床供給量などの影響により、床需給が全体的に緩和しているのではないかと。供給促進ということを経済市場、マーケットに発信することの意味があるとは言えないのではないかと。この点については、前回も認識を申し上げましたが、確かにそういうことは言えるのかもしれませんが。

従いまして、模式図の中央部のような、需要とポテンシャルのあるエリアに、前回のよう提案の適用が限定されるのではないかと。あるいは、充足率の低いところで緩和期待をおおるようなことはしない方がよいのではないかと。このところが、前回の論点1に当たる

問題ではないかと思っております。

その下に参りますが、一方、容積率の高い、低いというのは、実は実態的には地価に及ぼす影響も大きい要素であると言われております。そのようなことも含め、財産権的な理解に近いような形で受けとめられて、既にこういった認識が浸透しているような面もある。こういった点が、容積率をいじろうとする場合にさまざま影響してくる要素になっている。こういった点を念頭に置いて、議論する必要があるだろうと考えております。

それから、主として集団規定側の問題かもしれませんが、形態規制との組み合わせが必ずしもうまく適合せずに、高層マンション建築の紛争の発生が続いていると言われておりますし、敷地単位の規制となっておりますが、細分化された敷地と大敷地とでは、実は同じ率でもかなり意味の違うものになっている可能性もあり、大きな敷地に建設される建築物が周りとは、全くスケール感の違うものが建ってしまうという現象もあります。これを補完する観点から、近年、高度地区によって、絶対高さ制限の復活に踏み切って、かなり広い面積をカバーしている例が増加しているということは注目に値する現象であると考えております。

次のスライド3でございます。前回お示ししたモデルは、インセンティブの拡張という議論に乗っておりましたが、既往のインセンティブ論といえますか、これについての考え方について補足させていただきます。

全体としては、代償型の緩和といえますか、あるいは敷地統合による協調建築、あるいは大街区化というような緩和という形で、建築基準法の集団規定の運用の中で精緻化されてきていると。こういうところが特定街区の運用にも影響しているのではないかと思います。荒削りに言えば、容積率の特徴で挙げさせていただいたようなミクロの視点で、都市計画制限項目全体として、期待される環境水準との関係で相互比較していくと。これは極めてわかりやすい。あるいは公平な取り扱いが容易という現実的なものとも見ることもできるかもしれませんが、そういうものが基本的にはあるのではないかと。

実は、都市再生特別措置法で都市再生特別地区が制度化された際には、この点の突破という意図がありましたが、一般的な制度としては、集団規定的な考え方に即した運用がかなり浸透している状況になるのではないかと。この上に立って、相対の取引による移転制度も制度化はされておりますけれども、そうそう一般化できるものではないということ。

最後に、やや異質な観点かもしれませんが、相対の取引という文脈ではなく、例えば土地区画整理事業、市街地再開発事業を通じて、容積率が例えば緩和されるとした場合に、

こういったものが、土地利用容量の分配が集团的公平に行われるというふうに見ることもできるのではないかと、取引あるいはマーケット、市場というモデルとは別に、こうした計画論的な配分モデルもあるのではないかとということで掲げさせていただきました。

次のスライド4でございますが、こうした従来のインセンティブ、詳細化の流れに対して、最近の新たな動きでございます。

前回、委員の方から、環境貢献を拡張する方向性ではなく、むしろ標準性能化、インセンティブというよりも要求性能と考えるというご指摘がございました。一部自治体ではまさにそういう方向の取り組みも出てきております。

一方で、こうした一部自治体の取り組みを含めて、従来の環境貢献の評価というのは、主としてミクロの観点からされていたと見られるのに対して、前回の提案は、どちらかというところにとどまらない面を含んでくる。都市構造全体の視点や、そういうマクロの要素も含むのではないかと、そういった対比になるのではないかと考えております。

例として、ここでは前回口頭でご紹介した名古屋市と、これに加え、大阪市の検討の例も掲げさせていただきました。いずれも、どちらかというところと都心部、都市再生特別措置法に位置付けられているようなエリアの措置として検討されております。しかも移転という感じではなくて、むしろ環境貢献の拡張という理解の延長線上のものとして見ることができるのではないかと思います。床需要面から、こういったような制度のフィージビリティについてはご意見もあろうかと思えますし、特に現状、容積が余っているから売りたいという人が多いが、買いたい人がほとんどいない。それでも売りたいという人がこうした要望をしているのだろうというご指摘もあるかもしれませんが、地方公共団体側でもメカニズムとして、検討する素地が出てきているのではないかと理解しております。

一番下でございますが、最後に、さらに進んだ取引や移転、こういったような、一種都市構造を調整するという視界に入れたようなメカニズムの提案も行われており、その中から、委員長グループで発表された「東京モデル」と、谷口委員グループで発表された地域間のキャップ・アンド・トレード制度について挙げさせていただいております。

これは、規制緩和とかインセンティブという範疇ではないというご指摘もあろうと思いますが、やり取りして容量を受け取る側にとっては、緩和あるいはインセンティブといった土俵に乗るという観点から、それから、谷口委員のモデルについては、直接、容積率を扱っているものではございませんが、ある共通指標を想定して、そのやり取りを通じた都市構造の調整を目指すという点が参考になるものとして掲げさせていただきました。

「東京モデル」は、どちらかというとも事業者、プロジェクトレベルのやり取り。谷口委員の仰っているのは、もう少し広い、地域間のやり取り、そういった特徴があると見られますが、いずれも単なる相対取引ではなく、何らかのプーリングシステムを想定しているというところも特徴と言えるのではないかと考えております。

ただ、左の方に※で書かせていただきましたが、前回委員長からもご指摘がございましたように、現在の指定容積率の状況と床需要の状況から見ますと、現在のままワークするものであるかというところは、なかなか難しい面があるのではないかと考えております。

次に、スライド5でございますが、委員長のご指摘の延長線上で、ダウンゾーニングの問題についても触れさせていただきます。

今後の都市を考えた場合には、コンパクトシティのイメージから言いましても、ある種のダウンサイジングというものは避けて通れないところがあるのではないかと。そういった面からも、ダウンゾーニング論というのは深める必要があるのではないかと、こういった点でございます。ただし、これまでもダウンゾーニングにつきましては、種々ご議論があり、理論的にはそれが正しいというご指摘も受けている一方で、これを実現できた例はかなり稀であると、こういう実態的な難しさがございます。

例えば、そこにも掲げておりますが、平成4年に都市計画法の改正をいたしました、その際の誘導容積制度、これはあからさまにダウンゾーニング目的というふうに言っていたわけではありませんが、問題意識はあったはずで、現在81地区適用例があると聞いておりますが、いずれもこれはベースをむしろアップゾーニングするとき、無条件に行うのではなくて、条件付けを行うために利用されていて、純粋にダウンゾーニング的な適用例というのは見られないようです。

原因の1つとしては、やはり規制強化への抵抗や反対にあります、地価への影響といった問題もありますし、特に既存の建物で、強化された規制に適合しないものが増えてくるという問題があるのではないかと。これは建築基準法の既存不適格という大問題に関わっておりますし、それから公平取扱原則という難しい面がありますが、一方で、都市計画の視点から見ると、そもそも敷地ごとに一律の率で全部揃っていると。この一律にぴっちり率が揃っている状態というのが都市計画の理想型で、守らなければいけないものかどうなのかというところは議論があり得るのではないかと。一方、そうはいっても「率を均一にする」以外の、なかなか公平論といったものも確立されていない。有限の資源を配分する公平なメカニズムがなかなかないというところもありますし、何ら

かの、一律禁止あるいは例外許可というチャンネル以外の道筋があり得ないのかという問題をはらんでいるのではないかと考えております。

もっと現実的な解決といたしまして、これは容積率の例ではございませんが、先ほど触れました、絶対高さ制限を定める高度地区を最近導入している例が増えております。早い導入の例では、なるべく既存不適格を発生させないという観点から規制数値を選択しているという傾向が見られたのに対し、このところは、どちらかという高度地区の計画事項の中で、既存建築物の建て替えに例外を設けて配慮することで、少しでも望ましい数値にしようという工夫がトレンドになってきているようでございます。

こういう点については、一面、公平取扱から見てどうなのかという議論もあるかもしれませんが、そういう議論も含めて参考になるものと考えております。

それから最後の項目は、ダウンサイジング、ダウンゾーニングのような視点とは別に、これと並行いたしまして、中心部の有効高度利用を進めるという視点。もともと議論の出発点は、「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み」というタイトルでしたが、有効利用を消極的な規制や、あるいはインセンティブといったもので実現するだけではなく、例えば遊休地のようなものの利用を促す仕組みといったものも必要ではないかという視点を補足的に掲げさせていただいたところでございます。

補足は以上ですが、本題に戻らせていただきまして、スライド6でございます。前回の資料4、今回の参考資料2でございしますが、このたたき台につきましては、施策のモデルとしてお示しいたしました。詳細については、この委員会で何か意思決定するという性格のものというよりも、例えばこういうような方向性ですとか、問題点、留意点を浮き彫りにするところが議論の本義ではないかと考えております。このため、ポイントがあまり拡散しないように、ここでは幾つかの論点に集約して、かなり幅広い、この件についての今のご指摘とか論点の見取り図について、説明をさせていただきたいと思っております。

これで、先ほど説明いたしました1から3までの補足の素材を踏まえ、やはり容積率については、大幅に緩和するという説から、大幅に強化するという説までかなり幅広い内容のご指摘を受けております。こういったことを念頭に置きながら、実際にはどこに着地していったらいいんだろうかと。本日のご議論では、この論点についてご意見をいただきたいと思っております。

まず、そもそも論でございしますが、左から右に3つほど欄を掲げさせていただいております。左側は、どちらかという緩和方向といえますか、あるいはマーケットを重視する

方向と言ってもいいかもしれませんが、容積率の大幅な緩和、大胆な緩和というものを国が先導して実現すべきという要請を受けている状況にはございます。代表は、政府として、あるいは国土交通省としても取りまとめをした「成長戦略」というような文脈でございますが、これに対し、そもそも国があおるべきでもないという意見もあると思っております。

そういうものの中で、真ん中の欄に掲げさせていただきましたのは、当面の考え方としては、どちらでもないといえますか、その中でどのように考えるのかというところを少し整理させていただいた、あるいは国の役割ということについて整理させていただいたということでございます。こういったような幅の中でどう考えるのかというのが、全体を見比べながらまたご議論いただきたいと思っております。

以下、利用条件でございますが、緩和の対象地域として広く考えるべきか、消極か。真ん中の欄に書きましたように、もともと全面的な施策として提案していなつもりでございしますが、名古屋あるいは大阪の検討の動きもご紹介させていただきましたが、こういったものもにらみまして、選択的な緩和という方向性であれば推進に意義があると言えるのではないかとこのことを掲げさせていただいております。

スライド7に移りまして、次に、施策モデルとしての成立条件として、幅広く取引的にとらえて、こういったものが可能となるようにという考え方に対し、そもそも論として、容積率は財産権ではないし、相対の取り引きが次々と出てくるのは、都市計画決定権者のコントロールを超えてしまうのではないかと。こういう考え方もあるかもしれません。特に一部の地方公共団体では、都市計画提案について少し抑制的な対応をしていると聞いております。趣旨としては、都市計画決定権者の判断権を空洞化するということのを避けるということのようですが、こういったような意識は、運用側の自治体には多少あるのではないかと考えております。

真ん中の欄では、当面取引・移転というようには考えないで、環境貢献の拡大、あるいは民間の積極的な提案を促進するという方向で、ただ将来的には、容積率の洗浄といえますか、純化のようなものが必要ではないかということを書いております。この点については、後ほどスライド9で補足をさせていただきます。

スライド8でございます。さらなる検討課題ということで、上段では、市場に委ねるべきという方向と、右側で、建築不自由の原則に転換すべきという方向。これは容積率に限らない大きな問題かもしれませんが、そういったようなものの振幅があります。

下段では、緩和側の容積率の問題だけではなくて、実は組み合わせて都市計画を運用し

ていくというところも施策モデルの1つのポイントでしたが、組み合わせられる保全側の緑地の議論の中で、特別緑地保全地区の活用上の課題を掲げさせていただきました。

それでは、先ほど触れさせていただきましたが、スライド9で補足をさせていただきたいと存じます。

これまで説明いたしましたように、容積率制度というのは、見れば見るほど複雑で、色々なものが混ざり込んだ存在であるのかなと感じております。今回提案をいたしました施策モデルにつきましても、現行制度を前提といたしまして、あるいは現行の容積率の指定状況を前提として、さらにその詳細化を図るものということになると、これはこれで1つのシナリオであり、ここでは「シナリオ1」と掲げさせていただいておりますが、適用場面というのは今後も限られたものになるのではないかなということでございます。

一方、ダイナミックなメカニズムというものを、都市構造の調整といったことに触れるようなメカニズムを指向しますと、現状の容積率に入り込んだ、少し夾雑物のようなものが邪魔になってきますので、その容積率の純化のようなものを考えてみたらどうなのかということ、これが「シナリオ2」でございます。

色々書いてありますが、ポイントといたしましては2つ。1つは、意識的にマクロとミクロというものの視点を分けてみたらどうだろうか。規制数値にダイレクトにつながることでなっているの、なかなか望ましいレベルに設定するのは難しいことだとすると、そこを分離・純化して、明確にしてみると、こういうところがないと、実はダウンゾーニングを考えるにしても、あるいはキャップ・アンド・トレードのような制度を考えるにしてもなかなか難しい。これが前提となってくるのではないかなという点。

2点目は、容積率は共通一般的事項として、都市の全部をカバーする存在となっております。これは極めて体系的なものですが、一方で、あまり容積率というものにマッチしていないようなエリアにも形式的に割り当てられている感があり、あるいは複数の都市計画によって、違う数値が重疊的に指定されるといった形で複雑化してきている。そこが、わかりにくさとか、対応のしにくさのもとであるなら、もう一度そのところを見直すということが考えられないかと。ラジカルに言えば、容積率万能論、共通一般の制度ということではなく、もう少し形態規制で、目に見えるような形で規律する部分を復活していてもいいのではないかと。こういったような議論を提供したつもりでございます。

マクロとミクロを分けるということから派生いたしますと、敷地毎に均一の数値を公平に割り当てるという現状の建築基準法の理屈もあるのかもしれませんが、一方で都市計画

上の必然性があれば、均一ではなくて、「公平に分配する」というメカニズムは別途あってもいいのではないか。これが、かねてよりご指摘いただいておりますが、調整のルール、こういったものの組み合わせではないかと思っています。

その場合の取引というイメージは、わかりやすい点がありますが、本質的には取引というマーケットのイメージに達するほど一般的に数多く起きるのかどうかという疑問があり、スライド4でご紹介した「東京モデル」とか「キャップ・アンド・トレード制度」もプーリングシステムを前提としているというのは、取引の市場、マーケットというよりは、むしろやはり分配論といった土俵がふさわしいのではないかと、そういった問題意識でございます。先ほど飛ばしましたスライド8の上段の②の記述は、そういった問題としてご覧いただければと思っております。

それから、スライド9自体は参考という位置付けですが、抽象論ではなくて、若干制度論に触れることも記載しておりますが、これは参考程度の位置付けで論じられないものであることは承知しております。制度は総論から各論までつながっているものですから、全体的に通じまじりませんと形にならないので、部分的に提示するというのが難しい面もございまして、この小委員会の議論もなかなか制度論に到達しないという印象を持たれるかもしれませんが、なかなか一度に、すべてを凝縮して論ずることができないということで、しばらくの間、やや抽象的な制度の考え方の基本をさらっていきたくと思っておりますが、もちろん制度論を忘れてはならず、予告的なものとお考えいただければと思っております。ゆくゆくは制度論としっかり議論をしていきたいと思っております。

本日ご議論いただきたい素材の説明は以上でございます。前回提案した施策モデルについては、本日一渡りご議論いただいたものを集約しながら、次回までに総括を試みまして、行政側として今後どのように対応を展開していくことになるのか、次回報告させていただくということを考えております。

最後でございますが、スライド10。これは、実は今日の議論の素材ということではなくて、次回の展望ということで、次の課題の予告を最初にさせていただきたいと思っております。これは本日ご議論いただくというよりも、むしろ次回につなげていくというところで紹介するものです。

本日の説明でも触れましたが、容積率やインセンティブ論というのは、ある程度の開発ポテンシャルとか床需要を前提とした枠組みではないかなと。これが妥当するエリアもあると思っておりますが、万能ではない。むしろそれ以外のエリアの問題もきちんと考えていかな

ければ、都市構造論、コンパクトシティ論としては不十分ではないかと考えております。ダウンサイジングやダウンゾーニング、あるいはその緑地の保全との組み合わせということについては触れさせていただいておりますが、おそらく従来のそうした手法だけではうまく対応できるとは言えないのではないかという問題意識でございます。

これまでは、建築とか開発方向の旺盛な活動を前提として、主として建築規制、開発規制として論じていけばよかったです。局面が変わってまいりまして、かつてのように建築的土地利用の附属物、あるいはついでのように非建築的土地利用を論ずるのではなく、しっかり建築的土地利用と非建築的土地利用の組み合わせを意識して対応していかなければいけないのではないかという点。農地や緑地の位置付け等、あり方の問題というのもその中に入ってくるだろうと思います。

特にゾーニングシステムに内在する課題としては、どうもモザイク、あるいは混在という状況のコントロール手段としては、全面的には適していないのではないかな、こういった面が出てくるのではないか。空地側のコントロールの考え方としても、消極的な規制、建築してはいけないという規制だけではなくて、むしろ非建築的土地利用を守らなければいけない土地にしても、あるいは空間リサイクルといった形で建築的土地利用を誘導しなければいけないところにしても、何かプラスアルファの措置、サステナブルな土地利用を安定的に運営するための措置が必要になるのではないかという観点があります。これは、狭義の土地利用計画論をはみ出る部分があるかもしれませんが、線引き制度のあり方などを含め、今後の集約型都市構造のコントロール、実現論の肝になる議論ではないかと思ひ、今後少し回数を費やしてご審議をお願いできればと思います。

今回はその1回目として、現状の把握と議論の枠組みといった、少し大枠の議論をお願いすることを目途として、今日まとめてまいります点、その次の点ということですが、個別に委員のご意見も伺いながら、準備をしてみたいと考えております。これは今日議論する内容が全体の中でどういう位置付けなのかということをお示しする意味もございまして、予告編として示させていただきました。

説明は以上でございます。

【委員長】 どうもありがとうございます。

それでは、ただいまのご説明を踏まえまして、幅広い環境貢献評価のたたき台を材料に、容積率制度に関する検討を深められればと思います。

それでは、ご意見、ご質問がありましたら、どなたからでも結構ですので、ご発言をお

願いたいと思います。

【A委員】 私は経済学が専門ですので、少し経済学の立場からコメントをさせていただきたいと思います。

例えば、8ページのところで、市場に委ねるかどうかなという議論がありますが、市場に委ねていいというのは、市場が正しく機能しているときには市場に委ねてもいいということになるかと思います。具体的には、例えば経済学では、効率的なマーケットであるならば市場が正しく機能しているだろうと考えます。では、最も効率的なマーケットはどこであるかという、金融マーケットというのが比較的効率的に機能していると考えられています。しかし、今そこでどういう議論が行われているかという、例えば今バブルみたいなことが起こって、1つ1つの金融機関の決済の手続を金融庁が正しく検査をしていけば、金融市場の秩序が保たれたかどうかということです。また、銀行1行1行の秩序が保たれていけば金融システムが正しく機能したかどうかということです。しかし、実際は、正しく機能できなかったということで反省されています。

それをマイクロプルーデンスと我々は言っているわけでありませけれども、そうするとマイクロプルーデンスでは金融システムの信用秩序を保つことができないということがわかってきたため、今はマクロプルーデンスも大事だといわれています。今度のG20の主要テーマの1つですが、金融規制を強化していこうとすることが議題に挙がっていると思います。そうすると、都市計画のように、金融市場ほど効率的に機能していないようなマーケットの中で規制を緩和していくというのは、今の経済学の考え方からすると、少し逆行しているような印象を受けたというのが最初のところであります。

もう1つは、価格の改定の確率などを分析する際に、インテンシブマージン、エクステンシブマージンと尺度で見えています。土地利用のほうに置きかえていけば、1つの土地に対する土地利用の強度でありますとか、その膨らみみたいなことを考えていくこととなります。そうしますと、政策的には、土地当たりの利用強度を考えるインテンシブマージンという尺度と都市の拡がりを考えるエクステンシブマージンといった二つの判断軸があることとなります。そして、そのときに最もインテンシブマージンが強いところが都心だろうと考えられるのですが、そういうところにおいては、需要が強いので、マーケットは比較的効率的に動きやすい。都市全体がすべて失敗しているかという、そうではなくて、市場が効率的に動いているマーケットと、そうでないマーケットがある。

市場がある程度効率的に動いているところであるならば、ある程度の自由度を持たせて

もいいというのは一つ言えるのではないかと思います。では、そうではないようなマーケットにおいて市場にゆだねてしまうとどうなるかというのは、もう少し慎重に考える必要があるのではないかとというのが2つ目のコメントです。

もう一つ、成長戦略との絡みということで、容積率を緩和すべきだということなんですが、容積率を緩和するとなぜ成長が促されるかというのが、ちょっとよくわからない。

具体的には、企業が成長するというのは、企業の生産性が高まるということを考えるわけですがけれども、なぜ容積率が緩和されると企業の生産性が高まるのか。例えば、家賃がすごく下がってコストが安くなるから、ある意味利潤が高くなるというふうに考えることができるのか、または、例えばフェイス・トゥー・フェイス・コミュニケーションみたいなものが潤滑にできるようになって、企業におけるコミュニケーションコストが下がることによって生産性が高まるのか。または技術開発がそこで集積することによって高まるのかということでは生産性が高まるのか。そのあたりが、よく見えていないところがあります。

もし成長戦略と絡めていくということであるならば、何を集積させて、そしてどのような効果が企業の中にもたらされるのかということがわからないと、一概に容積率を緩和するところから成長ということには、なかなか簡単に線がつながるものではないんじゃないかなというような感想を持ちました。

以上、3点です。

【委員長】 どうもありがとうございます。

【事務局】 ありがとうございました。

ご指摘のとおりだと思います。我々もマーケットの関係では、マーケットと全く触れないうで論ずるということではできないのではないかと。都市計画自体はそういった面が今まで弱かったといいますか、そういったことをきちんと組み込んでいかないといけないのではないかと。一方で、おそらく今のご指摘は、得意分野と不得意分野というか、適合しない分野みたいなものがあるとか、あるいはマーケットの機能が適合しないとすると、その要因をどのように考えて除去するのか、それともそれとは違う文脈でやる方がいいのか、こういった点の議論があるのではないかと。これはゼロか100かというよりも、もう少し連続的なものと、精密な分析を要する。ただ全体としては、どちらかというところ、少しやはりマーケットみたいなものにきちんと向き合っていくところがないと、なかなか難しいのではないかなと思っているということがございます。

それと成長戦略の点については、おそらくご指摘は、成長戦略で語られているものは大

別すると2つ文脈があると思っており、1つは、ポテンシャルを抑えるものとして容積率があるならば、それを解放することでより需要が顕在化するのではないかという、ポテンシャルの高い地域の話として語られる面と、もう1つは、国際競争力のあるかなり高度な都市空間みたいなことを考えたときに、そこそこ集約的な土地利用というものが、諸外国を見ても1つの所にまとまった形で形成されている、摩天楼といいますか、そういったものがあるならば、平面的なモデルもあるかもしれませんが、例えばそういったものを土地制約の厳しい日本で実現しようとするときには、やはり立体化ということが避けられない面もあるので、そういったときに、今までの文脈ではなくて、少し幅広いものを考えたらどうかと。

こういったような面があって、いずれにしても、あまり一般的に、全体的にそれで需要を牽引するかどうかは定かではないところがありますが、我々としてもそれに全面的に乗っているということではなくて、むしろ「選択的な」というふうに申し上げたところは、そういったものの適しているところ、適していないところというのをきちんと考える。その1つの考え方は、地方公共団体がそれを判断するというのもあると思いますし、国としてはその判断の考え方のようなものを示していくということがあるのかなと、そういった形で示させていただきました。

【委員長】 よろしいですか。

【A委員】 はい。

【委員長】 それでは、ほかに何かありますでしょうか。

どうぞ。

【B委員】 2点あります。1つは、色々な考え方としては、規制を緩めた場合、強めた場合ということで、パターンとしては非常に、説明としてはよくわかったんですけども、1つ議論として、ちょっとやはり抜けているかなと思うのは、もしも、例えば規制緩和をして、そこで民間投資とかがかなり進んだ場合に、それを受ける社会基盤というのが大丈夫なんだろうかという議論です。これはやはり都市計画の一つの基本かなと思いますので。要するに民間がどんどんビルとかを建てていった場合に、当然道路の渋滞とか、上下水道の処理とか、そういう付随する問題が発生してきて、場合によってはフリーライドされるということですね。そのあたりのことをセットとしてどれだけ考えていくんだろうかということで、色々なところでそういうボトルネック的なものが顕在化してくることが考えられます。ほんとうに成長してくれたらそういう問題が発生するのではないかとい

うのが1つです。

あともう1つは、私の研究を引用していただいたので、それに関連してちょっとコメントしておかないといけないなと思ったんですが、エコロジカルフットプリントという概念、これは低炭素よりももうちょっと広い、食糧生産とか消費財とかも含めて、環境負荷という都市が発生しているものを正確にある程度見積もって、地方でどれだけそれを吸収しているんだというのをちゃんとはかろうという試みからやった研究です。これを発表したときに、まずいろいろな方から言われたのは、発想はいいかもわからないけれども、できないよねという話を言われます。なぜできないかという、お金を払う側というのはお金を払わないでしょうと。要するに都市側がうんと言わないでしょうということでした。環境を吸収する——これは地方側の視点にとって、環境というのが一つの資産であるという観点から考えた仕組みなので——地方側はそういうファンドを受け取って、色々な環境改善をできるようにもっとできるかもわからないけれども、都市側がうんと言わないだろうという話だったんです。こういう形で都市側のほうから進めようというご要望をいただくことは、ある意味想定していなかったというか、ある意味意外なことです。20年後ぐらいでこういう話というのものもあるかなと思って、以前お話しさせていただいたこともありました。ただ、ちょっと安易に感じる部分もあって、どこがそういうことかという、やはり環境負荷というものをどれだけ正確にはかる気があるんですかということなんですね。

例えばエコロジカルフットプリントで、地球の面積分に換算すると、我々の1人分の環境負荷というのははるかに地球が吸収できる分を超えているわけです。ここでご提案されているような活動を新たに、例えば都心に持ってくるとしたら、それで相殺しないといけない、新たにつくらないといけない環境量というのが一体どれだけになって、それを都市側がほんとうにどれだけ負担できるのかというふうな、その辺のある程度の見込みというか、試算とかというのをやっておくべきかと思います。それが無ければ、郊外を一体的に保全しますよというのが、要するにキャッチフレーズだけにそれこそ終わってしまって、前回の議事録の中でどなたかが発言されていましたが、要するに食い逃げの仕組みをつくることになってしまうことになるおそれがあります。その辺はやはり、環境負荷の軽減というのをもしもセットで組み込まれるのであれば、少なくともそのスケール感、そのあたりは確認されておいたほうがいいのではないかなというのを思いました。

以上、2点です。

【委員長】 どうもありがとうございます。

何かありますでしょうか。

【事務局】 ご指摘よくわかりました。これはたまたま容積率という、かなり複雑な存在を題材にしましたので、何となく歯切れが悪いところがありますが、公共施設の負荷の観点については、フィクションとして、容積率がそういったことをきちんとこなせる存在という、何か万能な存在と思えば、実は今指定されている容積率で語られていて、問題ないというお答えになりそうですが、実際にはそういうことでもないので、現実には多分大規模な建築物については、共通的な国の制度はありませんが、自治体で交通アセスメントのような形の、やはり検証とか、そういったことをやるというのはもう既に出てきていると思いますし、そういったようなところを見過ごしてはいけないということは仰るとおりだろうと思います。

それから、環境負荷をどれだけ正確に計れるのかというところは、我々に今その覚悟があるわけではありませんが、ただ、何か地域間のやり取りとか、調整のメカニズムみたいなことを考える上で、容積率がたまたま1つの共通的な考え方になっている面もあるので、そういったものを題材にして考えることもできるかなということで掲げさせていただいたわけですが、おそらく制度ということを考えようとすると、やはりどこかでの割り切りとか、それからその割り切りという一方で、その根拠とか客観性とか、そういったことのせめぎ合いは当然あると思います。そのあたりは、今すぐにどうだこうだと言える知見は持っておりませんが、今後の課題としてもそういうところをきちんと盛り込めるように。それ自体、都市計画をもっと根拠を充実させるということにつながるとは思います。そういったことの議論と受けとめさせていただくのかなと思っています。

【委員長】 ありがとうございます。

ちなみに、今のキャップ・アンド・トレードの考え方というのは、参考資料1～3の3-8というページに載っております。もしご興味があれば見ていただけたらと思います。

それでは、ほかに何かございますでしょうか。

【C委員委員】 なかなか難しい資料だったので、まだ頭の中が整理し切れていませんが、何点かお話ししたいと思います。

1つは、A委員が先ほど言われたこととも関係していますが、取引という言葉がぽんぽんと出てきますが、アメリカなど他の国で、容積を移転する仕組みを持っているところでさえ、「取引」という言葉は一切使っていません。つまり、容積は取引する財ではないというのはもう世界共通の考え方で、これは結果的に取引のようなことが背景にあり、移転と

いうことはもちろんあり得ると思いますけれども、市場の中で自由に取引するようなものでないというのは、多分世界共通の認識だろうと思います。

それはなぜかという、やや古い話になりますが、昔イギリスで、今の都市計画の仕組みをつくったときに、アスワット・レポートというものがあり、その中で、ある種架空の開発権みたいなものは、全部が実現するわけではなくて、そのうちのどれかが実現するかもしれないが、全部が確定した、要するに価値を持っているものではないと。だから、逆に言うと補償は要らないという話にそのときはなっていたわけですが、だから、いわばそういう開発利益みたいなものは、ふわふわ浮いているもので、それをどこに落とすかというのがまさに都市計画の仕事だという理屈だったわけですね。

だから、それをあたかも全部がふわふわ浮いていなくて、それぞれ固定されたものだと思って取引するというのは、まさにハイパーインフレを起こしかねない、とても経済的にもまずい施策なのではないかと思います。

それとの関係というか、そのさらに前提になっているのは、容積率というのは、ある種の権利の初期配分だろうという考え方だと思います。今日も少しそういうような物言いがあったと思います。権利の初期配分という側面があることは、私も否定しませんし、いわゆるゾーニングのアズ・オブ・ライトというのはまさにそういうことですから、権利をそれぞれの敷地に初期配分していると。

ただし、アメリカやその他の国の初期配分と、日本が決定的に違うのは、その初期配分が極めて不安定的ということです。これはもう建築規制の話に入ってしまうんですが、つまりその単位になっている敷地は自由に分割したり、統合したりできる。道路が広くなれば、初期の権利配分も上がる。逆に言うと、道路が狭いとそれはさらに抑えられている。それから、もう既にある各種の総合設計だとかいろいろな仕組みで、一見事前確定的に権利配分されたように見えますが、実は全くそのようなことはなくて、非常に初期権利配分自体が不安定な仕組みなのです、日本の仕組みというのは。

これが非常に問題だと僕は思っていて、ほかに全く例外がなくてこういう仕組みを議論するならば、それはある種意義があるかもしれませんが、既に非常に不安定な上にさらにそれを取引して不安定にさせるということは、本当に市街地の環境とかということを考えて、やはりマイナスの方向と、今のところは評価せざるを得ないというように思います。

ですから、ここで容積率を取り上げて、環境との話になっていますが、他にもこれまで似たようなものがいっぱい、旅館の増築みたいに積み重ねられてきているので、やはりそ

れらとあわせてどう整理をしていくかという議論でない、また1つ、中2階だか中3階だかわからないものができるということなのではないかと思えます。

それから、今の話は実は、なぜ高度地区がこれだけいろいろなところで適用されるようになってきているかということとも関係していて、それはやはり高度地区というのは、目に見えるから非常にわかりやすいわけです。それは、ほかにも高度地区は特別の許可で抜けるとか、そういうメリットももちろんありますが、結局は市街地の形や景観ということに、少なくとも数年前相当関心がいていたときに、高度地区はそちらの方の要求もあって、わりと全面的に高度地区を指定する所が、特に東京等で多かったわけですね。それを考えると、今の仕組みの上にさらにこういう仕組みを乗せるということは、もう少し前まで戻って考えた方がいい。

最後に、もしマクロ的な都市構造を容積率を使ってやろうとするのであれば、僕はやはりこういうプロジェクトベースで何かやるのではなくて、本心に戻って、本来のゾーニングの見直しの中で上げるべきところは上げ、下げるべきところは下げるという、容積率の初期配分のやり直しからやった方が正攻法なのではないかというように思います。

以上です。

【委員長】 どうもありがとうございます。

では、どうぞ。

【D委員】 今のC委員のご発言を受けて、9ページの今後のイメージというところで、一番最後に「イメージ」と書いてありまして、点々でブルーとピンクと緑が2つありますが、その中で、ピンク以降に関してはいろいろ、それこそイメージという面ではクリアだと思いますが、肝心のブルーのところ、「市街地像が明確に規定されず、建築の自由度を生かしながら整備の改善を図るエリア」とありまして、結局、一番今問題なのはその部分の考え方ということだと思います。

それで、「マスタープラン」と書いてありますが、結局今、市町村、色々なところでマスタープランを作っていますが、それとゾーニングというのが連動していない。その矛盾を個別的に、いろいろな都市計画における地区計画でパッチワーク的に解決しようとして、そうすると地区計画というのは、どうしてもパッチワークですから、全体と必ずしも結びついていないので、結局マスタープランとゾーニングと個別の地区計画という3つが非常にぎくしゃくしながら、様々なところで矛盾を起こしているのではないかと思います。それが、この点々で書いてあるブルーのところの現実なのではないかと思えます。

先ほどからミクロの議論とマクロの議論と両方ということですが、わかりやすさということから言えば、ミクロの議論から結構ぎしぎしやっていると、わりにわかるのではないかという気がいたします。マスタープラン、ゾーニング、地区計画という、これをミクロのところで見ますと、結局容積ということを考えるときに、片方にあるのはやはり環境だと思えます。容積率を上げることによって環境がどのように変わるか。容積に関して、ある意味では権利の初期配分という言い方をC委員が仰いましたが、環境というのは、どこまで環境をとるかということは別として、ぎりぎり緑地ということとれば、それは初期配分ではなくて既定事実なわけですね。要するに緑地は歩いていかないですから、そこにあるわけです、現実として。

それならば、容積率ということを考えるときに、最低限のギリギリの環境率と言いますか、容積率に対峙する車の、両輪のもう1つのものとしての環境。これは規模だとか質だと歴史だとか文化性だとか、客観的に幾らでも出てくるので、何かそういうものを、容積を考えるときの都市計画のもう1つの根拠、先ほど容積率というもののそもそもの考え方というものが非常に、権利の初期配分が不安定であるということであれば、不安定ではない何物かを指標化することによって、その不安定性と、どういう取引をするかという構造が見えるようなシナリオを作っていないと、なかなかこのレポートで「市街地像が明確に規定されない」と書かれると、本当にいいのでしょうかというふうに思ってしまう。

ですから、市街地像が明確に規定されないという、そこに関して、どのようにしたら、要するに対話型、あるいは透明性があるような形で描けるかという、具体的な方法論というものを考えていく価値はあるのではないかというのが私の意見です。

【委員長】 どうもありがとうございます。

【事務局】 お2人からご指摘をいただいて、特に、ちょっと直接的になるか分かりませんが、1つは、多分いただいたご意見の中で、少し頭の整理をして、理論的にきちんと考えるという面を磨いていくということと、では実際にそれを制度として実施できるかどうかというところは、やや距離があるように考えておきまして、そこをどう繋げるのかというもう1つの考え方を入れなければいけないのかなと思っております。

例えば、今ご指摘あったように、どちらかという理論的に正しいと考えられる環境負荷の指標とか、あるいは一定の量的な指標みたいなものが容積率に代替するというのもあるかもしれませんが、現実には、容積率自体は普及して、現実を動かしている存在であるので、そこを全部刷新するというように考えるのか、それともそれを何か置き

かえていくと考えるのかというところは、少し議論があるのかなと思っているところです。

ただ、現状のとおり、そのまま上に積み重ねていくということの限界については、先ほどのスライド9のシナリオ1と2の対比でイメージしてみたところでございまして、そういった現実的な進め方のようなところは、もう少し考えなければいけないと思いますが、ただその前提として、今のような、少し純粋な議論というか、そういったことも突き詰めていかなければいけないのではないかなと。

それとの関係でいうと、D委員のご指摘との関係で、やはり時間ですね。理想としてはこうだということがありますが、計画を作るのにかなり時間がかかったり、それも大きな面的なエリアを全部覆おうとすると、かなり時間がかかってくるというのが今の実態で、そういう意味ではこのブルーの部分は、最終的には可変性を確保するために、一定の保留地みたいな所は要るのではないかと思います。市街地の形態を決めきれないままずっとあるわけではなくて、それはわりとミクロの方の視点から、より青いところが少なくなると、赤い方が増えていくようなことになるということは、ご指摘のとおりだと思っています。現実にもそのように動かしていくということになるのではないかと考えております。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。ほかに何か。

どうぞ。

【E委員】 今、C委員のほうからも議論がありまして、C委員ほど明確に具体的に言えるかどうか分かりませんが、多分多くの方が思っている疑問なので、この制度を今後やっていく場合に、短期で答えられるべきことと、長期で達成することを分けながらも、ある程度しっかり説明責任を果たしていくというのは重要なことだと思います。

今回、その観点から言うと、論点項目の整理として出されてきたスライドの6ページ目のところです。発想からすると、確かに根本的にいけないところもあるかもしれませんが、その中で現実問題で対応していくときに、ここの中で一応、今回も「基本的な考え方は整理し明確化することが望ましい」という意見を出している。このときの整理と明確化というのの具体的なイメージですね、どの程度のことを考えているのか。

これが、その次の利用条件設定の中で、「地方公共団体が適切に判断して運用していくべき」となっていますが、この運用や適切な判断に関して、どのような仕組みなり基準なり制約なりを現時点で考えておられるのかという点。

それから8ページ目のところで、ちょうど今課題になっているようなことを、さらなる

検討課題ということで、ダウンサイジングとかも含めたバランスのとれた促進メカニズムですとか、資源を公正に分配するメカニズムがさらに追求されるべきということ、「さらなる検討課題」という形で一応出してはいますね。この「さらなる検討課題」の位置付けというのが、とりあえずは進めていて、進めながらさらに検討していこうということなのか、今回この制度を入れるに当たって、この「さらなる検討課題」というのをもう少し明確につないで、それでやっていこうということなのか。

この辺について、今事務局の中にある具体的なイメージをお聞かせいただければと思います。

【事務局】 ありがとうございます。

まず1点目の前半部分は、実は今回の参考資料で言いますと、参考資料2-2です。これは前回お示しいたしました、2-2から2-3までつながっていますが、考え方を整理し明確化するところと言えば、右側の論点のところですよ。要は、幾つか考え方の文脈があるので、それについてどのように考えるのかということについて、ニュートラルに並べてみたものですが、これを踏まえて2-2の左側には、たたき台という形で示させていただいています。ここの部分は、その考え方に沿って並べるとすると、こうなるのではないかと提議させていただいたものなので、イメージとしては、例えば考え方の整理というのは、このたたき台のところに相当するようなものと考えております。

ただ、これを実際にどういう形式にするのかというのは、一番かたく考えると、例えば法律から、政令からという拘束力のあるものから、あるいは運用指針のレベルのもの、あるいはさらにマニュアルみたいなものと、色々なものがあるので、今直ちにそこまで追求しておりませんが、何らかの形で、少なくともどう判断するか。最後の判断のオプションはあるとしても、ここは外せないとか、そういったところの考え方の基本的な事項とか、そういったことについては、最低限触れることになるのではないかと考えております。

それから、先ほどの「さらなる検討課題」と書いたこととの関係で申しますと、実は今回のこのたたき台というのは、言うならば運用でできるというか、運用で対応するような内容ということなので、厳密に言うと制度論ということでは必ずしもなくて、どちらかと言うと、今でもやり方を編み出せばできるということになります。さらに何か制度としてやろうとすると、運用のその場の措置ということだけではなくて、もう少しまとまった体系的なシステムとか、そういったものを考えるということもあるかもしれないということで、そこは具体的に今提案できるほど煮詰まって、提案できる状態ではないものです。

から、その部分はさらなる検討課題として挙げさせていただきました。

これは、この小委員会のまとめのやり方にも関わるのかもしれませんが、まだ具体的にどうこうと言えるところまで議論が熟していないのではないかと感じておまして、ただ将来的にそういったものに向き合って対応していくような、そういった方向性みたいなものを少し考えていければいいかなと考えて、そんな段階ということでございます。

【委員長】 よろしいですか。ほかに何か。

どうぞ。

【F委員】 ご説明と、それから皆様のご意見を伺っているの感想ですが、この話がまず目下の状況としては成長戦略からつながっているということとの関係で考えてみました。お話にありましたように、そういう観点から、容積率緩和をして何かが出てくる可能性のある、ポテンシャルのある大都市地域というものが具体的な問題になるだろうと。

そのポテンシャルを解放することで成長に資するというシナリオだと思いますが、広く、大雑把に言えば、そうすることによって地域間の不公平が増幅されるということは避けるべきだろう、その配慮は要るだろうということですね。そのことは結局、今日のテーマではないのかもしれませんが、地域を超えた公共貢献というところに具体的には出てくると思われます。それも環境だけではないだろうと思います。容積率を別のものでリンクさせるということで環境要素が出てきていますが、しかしそれだけでもないかもしれない。それは、漠然とした話になってしまいますが、あらゆる要素を含んだ地域間の公平というものきちんと政策として考えていますよということで、全国民の納得を得ていくということは必要だと思います。こういう言い方というのは、もう古いのかもしれませんが、やはり政策を考えていくときには必要なのではないかと。

そうなりますと、今度は、公共貢献ということで例えば容積率の緩和に税制の措置を絡めるということも考えられるかもしれない。そういう利益の配分の観点が1つです。もう1つは、全体としての国土利用計画の中で、都市のポテンシャルをどこまで解放していいのか、すべきなのかということ、国民のコンセンサスとして確定していくことも必要なのかなという気もいたしました。

以上です。

【事務局】 ご指摘の点はまた考えてまいりたいと思います。

今回やり取りみたいなことをベースにしておりますので、その部分のことで申しますと、不公平を拡大するという方向性よりも、どちらかという、バラバラにやるというの

ではなくて、一種の還元といいますか、そういったものを少し考えていこうということが、例えば排出権取引とか色々なところで、他の分野でも出てきているのではないかと思います。ある意味では何か共通の土俵があれば、リンケージといいますか、そういったものが考えられるということがあるかもしれないし、そういったことを通じて全体として調整されていく。調整されるというところが、先ほど浅見先生や谷口先生の提案されているモデルの1つの切り口ではないかと思いますが、そういう都市構造の調整みたいな形でいってくるというようなところにつながっているのではないかと思っています。

ただそのときに、その調整の原理がマーケットみたいなものなのか、それが取引という形で申し上げたことですが、あるいは計画論みたいな別のものであるのか。でも、どうも計画論とってみても、その計画論がいま空疎で、言えるものがないという状態なので、そこが実は代替案がないので、すごく一律にやっているか、あるいは取引かみたいな形になっていますが、そのところで埋めるものが考えられるのではないのかということを考えてみたというか、提案してみたというところでございます。

【委員長】 ありがとうございます。

私からも幾つかお話をしたいと思いますが、先ほどB委員が、インフラの議論がないと仰っていましたが、容積率というのは、本来はインフラとはかなり関連する制度のはずだと思います。おそらく容積率を決める1つの根拠になり得るものというのは、インフラ負荷だとか環境負荷ということになると思います。

実は現在、都市計画で、特に容積率計画をするときに、例えばある地点で、マックスではどれだけ容積を上げてももつのかと。あるいは、どんな開発をしてもいいという場合に、最低限の容積率としてどのくらいまでは自由に認めてもいいのかと。おそらくその2つで最大値と最小値が決まると思いますが、実はそれをなかなか確定的に決めていないというところがあると思います。なおかつ現実の市場というか、都市では、最低限と最大限の間にいろいろな可能性があって、その中でたまたま1つだけの数値を設定しているのが現在のゾーニングということになると思います。おそらく容積率を本当にきちんと考えるのであれば、やはり物理的な制約としての最大値と最小値というのがどれだけなのかということを見なければいけなくて、当然その幅の中で認めるということになると思います。

もう1つの考え方としては、容積率というのは環境と直結するということですが、私は常々、環境を本当に云々したいのであれば、もちろん環境負荷は別として、容積率というよりは、むしろ形態規制といいますか、高さとか建ぺい率だとか、場合によっては建築線

とか、そういった方が本当はいいのではないかなとは考えています。もしもそういった部分がある程度できるならば、容積率というのはまさに負荷の部分ですので、その部分と
いうのを、例えば特例という場合には、最大値のような数値があったとした場合に、それ
を超えるということは、つまりそれだけインフラに負荷を与えないから認めるということ
になるわけです。非常にロジックが明確になるので、そういったことを、短期的には無理
だと思いますが、長期的には少し考えていく必要があるかなと。

おそらく現実の規制というのは、先ほど私が申し上げたミニマムとマキシマムの間のど
こかに値を設定すると思いますが、その場合に、現在特例という仕組みがありますが、こ
の特例というのが非常にハードルが高い。そうではなくて、特例というのをもう少し通例
化して、そこは場合によっては計画許可的な発想でやっていくということで、しかも判断
するための基準として、先ほど言いました環境も含めたインフラの負荷ということでやっ
ていくと、わかりやすいのではないかと思います。

それから、先ほどD委員が触れられた、青い点線の部分ということですが、あその1
つの議論としてあるのは、実は郊外部における容積率規制が甘いと。それはどういうこと
かということ、将来どういう市街地になるかわからないので、規制をあまりしないでおう
というような方法を過去とってきましたが、おそらく本当ははそうではないだろうと思
います。むしろ、比較的安全側にしておいて、その代わりよい市街地の提案があれば、それ
は通例的な形で特例をどんどん認めていくというようにすべきだと思いますが、なかなか
特例というハードルが高いために、逆に、かえって甘くしてしまっ、それで郊外化を促
進してしまったというようなところがあると思います。

このところはおそらく容積率だけではありませんが、これも少し考えていかなければ
いけない。そのときに、ほかの方も仰っていますが、容積率というのは容積率だけで決ま
るわけではなくて、先ほども言いました特例許可だとか、そういった別な仕組みとの連動
で適切な値というのが決まってくると思いますので、そういったことで、緩和ないしは強
化ということも考えていくべきかなと思います。

【事務局】 ありがとうございます。

おそらくご指摘のところと、模式図で示しましたが、スライド2のこういう形でいいか
どうかというのは、もし違うということであればご指摘をいただきたいと思いますが、都
心のわりと商業地域で容積の高い所と、低層の住居専用地域みたいな所は、おそらく実現
してもそんなに問題ないというレベルの容積が塗られているのに対して、途中の所は、そ

それは色々な考え方の結晶だと思いますが、多分そういう形ではなくて、ここで表現しているのは、俗称ですけれども「歩留まり論」みたいなところでやっている。

こういうものをどう見るのかというのは、制度的に対応するというのもありますが、まずそういうものを意識してみるというのがあるのかなというのが一番最後のスライド9で、そういうものを明確にしてみたらどうか。規制数値と重ねてしまいますと、結局また動かなくなってしまうので、そういうものについてきちんと洗い出してというか、決めてみたらどうだろうかということがありますが、ただ1点だけ、と言ってみても、実は数字がアприオリにあるわけではなくて、多分これはかなり迷うのではないかと思います。ではこの正しい数値は何なんだと、ここにまたさらに幅があるのかもしれないし、そのあたりの計画論的な考え方について、実はあまり今まで考えていないということもあるのかもしれませんが、あまりその蓄積がないような気がしますので、できればそういったところの知見もまた、お知恵をいただきながら、蓄積するというのと並行して進めることになるのではないかと考えております。

それから、今委員長からお話のあった郊外部のところについては、色々な考え方があると思いますが、1つは、大きい建つときに容積率のきき方が、狭い敷地と違う点があるのかなと想像をしております。狭い敷地であればともかくとして、大きいものが次々出てくると、同じ率でもスケール感の全く違うものになってしまう。そういう性格への対応みたいところが1つのポイントかなということ言えば、まちづくり3法の改正で、例えば大規模集客施設のような大きな方から少しアプローチするというのがございましたので、均一に全て対象にするものなのか、それとももう少し規模別に考えていくのかというところは、行政の効率性の観点もあると思いますが、そういったところを考えたいたらどうなのかというのは、少し念頭に置いている点でございます。

以上です。

【委員長】 1ラウンドご意見をいただきましたが、ほかに何かありますでしょうか。

【D委員】 容積率を緩和するところと、それから離れたところで緑地保全とって、そのところが、非常に容積率の細々とした議論に比べてあまりにもアバウトで、あまりにも何にもなくて、これでは緑地のどこをどういう根拠でというときに、容積率に関してはいろいろ細かな議論があるのに、何にもないという。そこはもう少しきちんと組み立てないと、机上の空論というのは変ですが、例えば名古屋でたまたまその里山をディベロッパーが取得していて、何とかならないかというようなことで、そういう個別の話はわ

かりますが、都市計画の仕組みでどうというときに、あまりにも片方の議論が希薄ではないかと。そこをもう少し何とかしないと、やはりこの話というのは動いていかないのではないかというように感じます。

【事務局】 ご指摘のとおりとっておきまして、言い訳的ですが、その部分はこの中で論じるよりも、次の課題として、建築的な土地利用と非建築的な土地利用を論じるときに、最初に出てくるのは非建築的な土地利用を守らなければいけないところをどうするのかという議論だと思っており、そこで展開をさせていただければと思っております。

両方を組み合わせればいいのではないかとっているわりに、片方が疎かではないかというところはお指摘のとおりで、この補足もほとんど中心部の話になっておりますので、そういう意味で指摘のところは念頭に置きながら、できましたら次のところで、ご指導いただきながら考えていきたいと思っておりますのでございます。

【委員長】 ほかに何かありませんでしょうか。

どうぞ。

【A委員】 ちょっとまた論点が変わってしまうのかもしれませんが、経済学的なトピックということで2つ指摘をさせていただきます。先ほど、資産価格に対して容積率が影響を与えるということですが、例えば容積率を強化するとどういうことが起こるかという、今の価格が下がるのではないかというご指摘だと思います。

少し、今度はダイナミックに考えるとどういうことが言われているかという、資産価格は大きく変動する。容積を強化すれば、例えば需要のショックが加わったときに価格が大きく上がって下がるという、このボラティリティが高くなるというわけです。ただし、逆に言うならば収益は安定するわけです。逆に容積率を緩和してあげると、何が起こるかという、収益が不安定になってしまっ、価格は、需要のショックが加わったとしても影響があまり出ない。

つまり、今度ユネスコの会議が7月にスウェーデンでありまして、バブルについて話をしろということで行くのですが、そういうバブルが起こることによって土地利用に色々な混乱が生じてしまっていて、今世界遺産にも影響が出てきているということが指摘されています。日本の経験を話せということでちょっとそういうことを考えましたが、そういう需要のショックが大きいようなマーケットを考えてくると、そういう問題が出てくるので、例えば容積の関係とも密接な関係がある。

ただし、日本がこれからそういう重要な、大きな需要ショックが加わるかというところ

らない。不安定要素があるので、そうすると何を安定化させるかという、投資家をほんとうに呼んできたかったら、収益の安定性を本来は売るべきかもしれない。そうすると、暗に容積を緩和すれば投資家が集まってくるというのは、逆の方向に行ってしまうので、新しいものがぼんぼん建ってくると、既存の10年のタームで投資をしていたものの物件の価値がまた、収益が不安定になってしまうものですから、リスクが高まってしまいうんですね。

そのような、例えば国際競争都市とか、海外から投資家を呼んでくるみたいな議論を考えたときに、何を安定化させて何の魅力を売っていくのかというのは慎重に見ていく必要があるというのが、1つ目の指摘であります。

もう一つ、環境への負荷ということで、非常に有名な都市経済学者のThisseという研究者が、コンパクトシティの論文を最近書かれているんですけども、例えば単一中心都市で、真ん中に都市の機能を集約をさせてくることによって、コンパクトシティというのはそういう概念だと思うんですが、何が起こるかという、実は通勤者の移動のコストが上昇しない限り環境負荷は低下することになります。都市間がまばらになってしまうと、1つの単一都市の中では環境負荷は少なくなるかもしれないけれども、都市と都市との距離が広がりますので、都市間の取引が増えてくれば、全体として環境負荷は高まってしまいうという指摘をしています。

コンパクトシティについて、今何を言いたいかという、先ほどマイクロブルーデンスということで、ミクロの最適化ということで、1つ1つの開発の最適化とか、1つ1つの都市の最適化を図ったとしても、全体で最適化が図れないことがあるということです。そういう意味では、先ほどの郊外部と、例えば都市というような議論、今度は都市と都市との距離の問題、何をほんとうに最適化していくのかということを考えていかないと、実は僕らが環境に優しいと思ってやったことが、全体で見たときにすごく大きな環境の負荷をマクロで与えてしまっている可能性もあるということに少し注意しながら、議論を進めていかないといけないというようなことを感じました。

以上、2点であります。

【委員長】 ありがとうございました。

【事務局】 なかなか知識がなくて、的確にお答えできるかどうか自信がありませんが、今ご指摘のような点は、もう少し事務的に勉強して、どのように考えるのかということ織り込めるように勉強を深めていきたいと思っています。

おそらく、間違っていればまたご指摘いただければと思いますが、マーケットにはいろいろなサイズと場面があるので、そういったものをもう少しきめ細かく見て、適・不適み
たいなことも含めて考えていくということなのかなと、想像させていただきまして、そう
いったところが都市計画で言えばマクロとミクロと、ここでは雑駁に言いましたが、そう
したところの対象領域というか、そういったこととつながってくるという気もいたします
ので、そこはまた勉強させていただきたいと思います。

それから、最初にご指摘のあった点は、仰るとおりだと思います。万能薬はないと思う
ので、おそらくこの容積率の話は、限定して、もうとにかく上げるべきでないというもの
あまり正しくないし、上げればいいというものも正しくないというところの、どこなのかな
というふうに考えると、真ん中ではなくて、上げてもなかなかきくところが限られている
という方に近いのではないかというのが、今全体のお話を聞いていた感想ですが、昔の規
制緩和の時代には、どちらかという土地価が高騰していることもあって、供給を拡大しな
ければいけないということがベースにありましたので、そういった意味では供給拡大とい
うことを、規制緩和を通じてマーケットに発信するという効果があったのかもしれませんが、
現在はそういう状況ではないということなのかもしれませんし、そのあたり、実際の
マーケットの挙動との関係は、我々なかなか知識が不足している面もありますので、もう
少しよく考えていきたいと思います。

確かに、個人的に聞いたことがあるのは、投資家の方が、ある都市の中で大きなプロジ
ェクトが出てきてしまうとライバルが増えるので、見込みが狂うと。それで、ある都市で
わりと大きな容積緩和のプロジェクトが出てきたら、結構波紋を投げたという話を聞いた
ことがございますし、そういったような影響というのは出てくる可能性はあるのかなと思
いますので、そういうものをだれがどのように注意するのかというところは、なかなかこ
なしにくいところがありますが、おそらく担い手としては都市計画決定権者とか、あるい
は許可権者というところが、そういうものを含めて判断できるのかどうか。それは、ただ
マーケットという点からいうと、出過ぎたことなのか。そういう議論を深めていかなけれ
ばいけないのかなと思いました。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【C委員委員】 もう色々な議論がされている中で、ほとんど補足になってしまいます

が、先ほど事務局の言われた2ページの密度図と言いますか、これに関して、もう皆さんよくご承知ですけれども、確認の意味を込めて若干コメントしておきたいと思います。

確かに東京のような場合は、指定容積率と実容積率で分析すると、このような感じになっていることは確かで、都心は非常に充足率が高くて、かつ一種低層住専も高いと。統計上は充足率が100を超えているようなところも一種低層なんかだと出てきますが、真ん中のところは確かに、典型的には山手線のすぐ外側ぐらいの密集市街地というのは、指定容積が300近くて、多分使われているのは150ぐらいだと思いますから、まさにこの半分ぐらいということだと思います。

ただ注意しておくべきは、確かに指定容積と現実の建物の関係はこのグラフになりますが、実は指定容積と現実の容積の間に、実際に使える容積の線があり、これは前面道路による低減や、日影規制、北側斜線など、そういう他のものがきいて、実際には、通称「鳥かご」と呼ばれているものがあり、その中でどれだけの建物が建つかということですね。その鳥かごの線を描くと、多分実容積の方に近くて、だから実際の意味で使える分については、かなり使い切っているという面があることは確かだというように思います。

だからそこにポテンシャルがあるということを言おうと思っているのではないのですが、もう1点は郊外の問題で、郊外も2つ、多分論点があって、1つは、この図の外側というか、もっと外の郊外の話で、ここはそもそも容積とか建ぺいがきかない。つまり大規模集客施設等はほとんどが駐車場ですから、建ぺい率が20%で容積が40%とか、そのような建物はいっぱいあるわけですね。もともとどんなに抑えたってもうきかない、そういう世界のもが出てくるのがこの外側で、もう一つは、一種低層住宅専用地域の、この図でいうと少し内側に、実は東京もそうですし、他の地方都市でもそうですが、郊外になればなるほど密度が低くなっている訳ではなくて、実は日本の市街地は郊外に結構工場がある関係で、準工業地域というのが結構たくさんあります。ここは容積が200に普通はなっているんで、そうすると、まさにこういう指定容積と実容積のギャップのある状況というのが郊外にかなり存在をしていて、通常は鳥かごで抑えられていますが、何らかの要因でその鳥かごが解けてしまうときがあって、つまりそれは色々な敷地が統合されたり、いきなり大きな道路が通るなど、その鳥かごが解けたときに、突然周りとは違う大きな建物が——大きな建物といっても指定容積の範囲内ですが——建ってしまうという。それが多分正確な事実認識なのではないかと思います。

だから、郊外の議論も、そういう大規模集客施設のような話と、それから郊外の大型マ

ンションの話は、やや文脈が違うのかなというように思いました。

【委員長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【B委員】 今のC委員の最後の方のお話にも関連するんですけども、成長戦略としてこういうことが打ち出されて、それに従っていろいろ考えないといけないということは、ある意味、資料3-1に書いてあることは、特区的な話というか、そういう成長をねらっていく部分も当然どこかには必要であろうという話が1個あるわけですね。そのもう一方で、やはり今後50年、人口が4,000万人減りますよといったときに、いろいろなところ、ここではダウンゾーニングという書かれ方をしていますけれども、リリースしていかないといけないという話もあるということですね。全然違う戦略を、すなわち伸ばすほうの戦略とおさめていくほうの戦略をうまく使い分けながらこれからやっていかないといけないときに、この成長戦略で容積率どうですかという話が今出てきたわけです。それで場所によっては、こういうのが導入されたときに、本当はそこをリリースしていかないといけないのに、長期的には減らさないといけないのに、逆に増やしちゃって症状を悪化させてしまうというふうなところが出てこないとも限らないということなんですね。

一例を挙げますと、この4月ぐらいに千里ニュータウンの建てかえの話がよく記事になっておりました。その記事の中で成功事例として挙げられているもので、住民合意がとれて、マンションの建てかえができた。それができた背景は、保留床の大幅増に成功したということで、要するに大幅に規模を大きくして工事費を出すことができたから、その建物の建てかえはうまくいったと。ある意味、容積率はそこでどう絡んでいたかわからないですけども、アップさせるという考え方なんですね。けれども、地域全体で考えていくと、これから人口が減るのは当然だし、じゃあそのマンションが今後、50年後どうなるのかといったときに、その次のモデルというのが見えない状況の中でこのような部分的膨張を行なっているわけなんですね。

だから、今回のような議論が出てきたときに、うちも成長できると誤解するところがいっぱい出てきて、50年後の実は持続可能なモデルがかえって損なわれる可能性があります。「がんが発生する」という言い方を僕は言っているんですけども、そういうことというのを防御する仕組みというのは、やはりあわせてやらないと。4,000万人がこれから50年で減るわけですので、そのところを色々な地域が誤解されないようにという配慮もやはり要るのかなというふうにお聞きしていて思いました。

【事務局】 ありがとうございます。

ご指摘のとおりでして、どちらかというとも最初の方、特区みたいな文脈ではないかということについては、公共団体の対応もどちらかというとも、まさにそういうような文脈で考えているということだと思いますので、1つはそういう形で少し頭の整理をしていくということができないのではないかと思っているところです。

今お話を伺った最後のところ、千里ニュータウンのような話は、スライド5の2つ目の黒丸のところでも、どういうものかなと考えて書いた部分で、あまりあからさまではありませんが、実は建て替えのために容積率を増やしてくれというのは、既存不適格という意味ではなくて、建て替え費用を捻出するために増やして欲しいというニーズは極めて大きい。それは、売れるかどうかとかそういう問題とは別に、需要としてはある。ただ、その先を考えているのかというところは、どうもおぼつかない気もすると。

ここの部分の解決は、なかなか一概に言えませんが、ただ、今ご指摘のように、50年かけて人口が減るのであれば、一夜にして減るわけではないので、建物の寿命との関係で、暫定的といいますか、そういったような利用もあるかもしれないし、別に今から50年後の状態にする必要もないので、そのあたりのバランスの問題になるのではないかなということと、それからやはりそういうものをフォローしていくようなシステムを別途考えるということではないかなということ、ここでは更新への配慮も必要ではないかと、論点として一応挙げさせていただきました。

ただ、ここの部分は、それをできなくするとか、やりにくくするということがいいかどうかというところは、なかなか悩ましいところで、もう少し色々考えていくと。ここでは微温的ではありますが、フォローが必要ではないかという形では書かせていただきました。

以上です。

【委員長】 ありがとうございます。何かほかにありませんか。

どうぞ。

【E委員】 そもそも論を1つと、それから先ほど質問した運用に関することを1点の2点お伺いしたいのですが、1つは、今回のこの制度の大きな目標としては、環境貢献ということと、経済成長に寄与ということがあるわけですね。

多分理論武装という観点からすると、本来は、これをやることによってどのぐらいの経済波及効果なり環境貢献効果があるかというのを、何らかの数値その他で示す必要が出てくると思います。

その点に関して、例えば経済波及効果に関して言うと、過去に容積率緩和でやったものに関して、結局容積率を緩和しなければ造れなかった建物というのが、大体イメージでいうとどのぐらいできていて、むしろこの制度を作ることによって、本来は都市計画手続でやればできたけれども早くできたという、早くやったことに伴う波及効果部分が結局どのぐらいあったのかと、トータルで見ると。全部でやるというのは大変ですが、今回のこれに参考になるものでどのぐらいの効果があつたのかということが、現時点で把握されているかどうかと、それから今回の制度の中で、それがどのぐらい期待できるつもりでこの制度を作っているのか。それは速度を速めることに力点があるのか、それとも今では建てられない所に物を建てていくというところに力点があるのか、ここをお聞かせいただきたいというのが1点です。

それから2点目、先ほどから、今回これをやるにあたって、どのぐらい、自治体なら自治体の裁量でこれを使って政策的に緩和することができるかという程度問題が、発想の問題がありますが、非常に重要な問題になってくると思いますが、基本的には分権の世界なので、過度に自治体の自主的な判断を妨げるようなルールは作るべきではないと思われませんが、同時に、今回、先ほど出てきたガイドラインが、いわゆる技術的助言レベルの運用、マニュアル程度で示されると、実際上は青天井で、他の委員の方も言われていましたが、何をどう運用していくか、予想以上の波及効果もどんどん生まれてくるかもしれない。

そうした中で、本来ならやはり一般的なルールの中で、これが総量的なものなのか、総量には馴染まないもので即地的なルールで今回のこの制度に関して制約をかけるのか。その辺の現段階での考え方をお聞かせいただきたいというのが2点目です。

【事務局】 うまく答えられないことをご指摘いただいたような感じですが、最初の経済効果のところは、申し訳ございませんが、経済政策を語ってこれを出したという訳では必ずしもないので、そういう意味での効果を定量的に把握したものはございません。

それから、これは時間がかかる、建築計画が立てられて、実際に動いて実現するというところまでのタイムラグもございますので、そういった意味で、今、例えばこの部分に限ってどうかと言われると、なかなか見出し難いというのが実情ではないかと思えます。

短期的な効果ではなくて、もう少し長期的効果とかそういった話になると、おそらく切り分けしないで、例えば容積を緩和した建築物の実態みたいなのをとらえて、それを全体で足し合わせるとこれぐらいになるというような、後付けの説明はできるかもしれませんが、狙ってできるものなのか、目標を立ててそれを実現するという観点でできるものなのか、

それとも結局は結果論なのかということ、なかなか難しいところがあるかなと思っています。正直言うと、要素毎に切り分けて、この部分の経済効果が何かと言われると、なかなか答えられないという性格のものではないかなと思っています。

それから、結局一般的なルールみたいなものを考えられるかどうかということ、正直申しますと、これは最終的にどのような制度設計、この件に限らず、都市計画としてどういう制度に持っていこうとするのかということに関わるので、短期的なところでは、当面運用できる場所は運用指針等そういったような対応でまず走らせますが、その先にどういうふうにするのかというのは、ちょっと今の時点で、何かこの部分を切り出して、こういう形でというのは難しい部分があり、一わたり色々な議論を、部分論から全体論までしていただいた上で、それが1つの姿になったらこんな感じではないかということは、またできればお示しするような形でまとめたいとは思っていますが、そういうものの中でまたご議論いただければと思っています。

当面、運用みたいなものは先に、できる範囲でやっていく。それから、制度的にさらにしっかりやるとか、あるいは進めるということについては、その次の議論ということになるのではないかな。その部分の制約要因といいますか、前提みたいなものかなりいろいろ整理しないと、なかなかそっちにいかないということで、容積率のある種複雑な性格といいますか、そういったものが明らかになってきているのではないかと思いますので、そういうところを含めた今は議論をさせていただければと思います。

【委員長】 若干経済分析をして、容積を緩和したときにどうなるかというのは、幾つか研究でありますよね。実際、容積を緩和する、例えば地区計画、昔の再開発地区計画みたいな制度でどうなったかというのは、その地区を含めた周辺のみで見るとプラスだったというような分析も出ています。

ただ、先ほどA委員も仰いましたが、都市全体とか日本全体とかとなったときに、ある意味ではほかの需要を食ってそこに来ている可能性があるわけで、そこまで考えたときにどうかという研究例は、私は見たことがありませんが、何かありますでしょうかね。あまりないですよ。という状況なのかなという感じがいたします。

ほかに何かありますでしょうか。

どうぞ。

【F委員】 今のお話に少し関連しますが、自治体の裁量をどこまで認めるか、認めるべきだと思いますが、それで大丈夫か、ということはあると思います。ですから、今後具

体的な制度設計をしていく1つ1つのパーツに関わる話だと思いますが、全体として、今から申し上げるならば、緩和のためのきちんとした要件を決めてしまうのはよくないのかもしれませんが、考慮すべき事項ですね、手続もそうでしょうが、特に、どういう要素を考慮して、どういう判断プロセスで考えていくのか、そのモデルをきちんと示す。実際に各自治体が公正かつ慎重な判断をしているかどうか、そのプロセスを透明にして評価ができるような仕組みというのは必要でしょう。これを技術的助言で示すのか、法律で書くのか、両方あると思いますが、それにシフトしたやり方、チェックシステムというのをお考えになるといいと思います。

【委員長】 今のお話は、むしろC委員にちょっと伺いたいと思いますが、例えばイギリスでプランニングガイドラインとかを出すときに、やはり自治体に対して考慮すべき事項みたいなのを書きますよね。日本で今後、仮にこういうような仕組みをとるときに、何か参考になる部分はありますか。今仰ったようなことでいいですと。

【C委員委員】 計画許可のときに何を考慮すべきかとか、当然環境貢献もその中に入るので、これは随分長い議論があって、できる限りは、まずは当該自治体できっちり明文化しておいた方がいいと。これはうちでは環境貢献として考えますと、いわゆる環境だけではなくて、雇用環境だとか子育て環境だとか、そういうものも含めて、いわゆる公共貢献はきっちり明文化しておいた方がいい。

とはいえ、それで全部はしきれないので、その後は自治体の運用、裁量の世界に入っていきますが、幾つかセーフティーネットというか、歯止めの仕組みがあって、1つは異議申立ですね。これは明らかに自治体の過剰要求だということであれば、それは異議申立の中で正されていくということになります。ですから、かなり慣習的に異議申立の判例集というがあって、これはオーケーだったが、これはだめだったという、その積み重ねですね。

ただ全般的な方向としては、予め明文化しておきましょうと、大枠はもちろん政府の出しているPPSで書かれていますが、細かい、自治体それぞれの特性に合わせたものについては、法定ないし非法定の場合もありますが、それぞれの自治体で明文化しておきましょうという動きに非常に動いてはきています。そうでないと、やはり説明責任と言いますか、周りへの説明責任も果たせないし、何よりも事業者が何かをやったらいいのかがよくわからないということがありますので、そういう方向に動いています。

【委員長】 ありがとうございます。ほかに何か。

どうぞ。

【D委員】 違うことを。

2ページのグラフがありましたよね、先ほどから色々ご説明などがありました。都市計画の歴史を振り返ってみると、最後に出ている非建ぺい地と建築的利用、これを考えなければならぬというふうに、日本の都市計画で初めてきちんと仰ったのが大阪の関一さんです。彼が、これから考えるときは、要するに建築的のところと非建ぺい地という問題が最大の問題になるということで、大正の終わりに「大大阪計画」、今で言うところとグレーター大阪計画というのを作り、それを第1回都市問題研究会というのに出す訳ですが、ちゃんと絵柄で出されました、絵をつけて。

それは、この資料のスライド2にあるような、こういうセクションではなくて、平面です。セクションで出したのは、私の記憶する限りル・コルビジェです。コルビジェがセクションで描いて、将来の都市はどうなるかということで、そこで代替案を出す訳ですが、都市計画の議論というのは、こういうセクションというよりは、面的にどうなるかという。それはそれぞれの町の個性があらわれていると思いますが、面的なもので出てきているというふうに、私は今思い出していますが、先ほどC委員がアスワット報告の話がされましたが、あれも結局アバークロンビーがグリーンベルトをやっていくときに、アスワット報告とスコット報告がベースになって、アスワットに関しては、グリーンベルトにすると権利制限が出てきますので、それを補償しなければいけない。そうすると、あの広大な地域を補償すると言ってしまふとまさにバブルですから、大変なことになるので、時限を決めた訳です。いついつまでに開発の理由が明確に認められる方は手を挙げてくださいと、それ以降は、間に合わない人は終わりよということで、バブルを未然に防いだ訳です。

そのときも、セクションではなくて、面ですよ。面で、もともとレイモンド・アンウィンがグリーンベルト法に基づいてつくった営造物型のグリーンガードルというのがありましたので、それにゾーニングをくっつけていって、その中で、要するに開発の自由が認められるものに関して手を挙げてくださいと言った訳です。ですから、極めて抽象論ではなくて、広域計画ではあったとしても、非常にマイクロなものと広域のものがリンクした形で、話ができやすいようなテーブルができていたというのが私のイメージです。

これをこの検討会で申し上げるのは非常に迷いながら、今まで言えませんでした。建ぺい地、非建ぺい地を考えると、このセクションにかわって、何らかの面的なもののイメージなり、そういったものが、例えば東京は無理だとしても、名古屋ではわりとできるのではないかという気がしますし、あるいは横浜はどうか、あるいは地方自治体、東京では

もう自治体の枠を超えて、埼玉の見沼田んぼとどうするとか、そういう話になりますので、色々ケースはあると思いますが、一步踏み込んで、セクションから面的なものに移行するというような試みをやらないと、いつまでも何かよくわかったような、わからないような、どこに着地すればいいのかという。マイクロとマクロがリンクし得ないというのはそのあたりに非常に大きな問題があって、少なくともイギリスのグリーンベルトでの、そのときの議論を見る限り、マクロとマイクロの連携というのをそういう形でやっていたと。平面的なもので、具体的に検討しながらやっていたという、それは1つの教訓なのではないかなと思いましたが、できるかどうかは別ですけれども。

【委員長】 D委員に伺いたいのですが、たしか鎌倉でしたか、緑地の価値みたいなのをランキングして示したのがありましたね。あれが本来、今の議論に直接関係してきて、例えば東京圏であれば東京圏全体として、見沼田んぼの話が出てきましたが、そういったものは非常にAランクだと、つまりなるべく保存すべきだとかというふうに、緑地としてのランキングもないといけないと思いますが、これはいかがでしょうか。

【D委員】 まず鎌倉で、それは「緑の基本計画」という枠組みでやり、次にやりましたのが川崎です。川崎は市街地ばかりで、斜面緑地、がけしか残っていない。がけを斜面緑地カルテというのを作って、全部A、B、C、Dをつけた。要するにその価値をまず公表することで、開発行為が起きたときにどうするかと価値判断にした訳です。これは非常に大きな成功を収めており、この10年でなんと200ヘクタール保全しています。

それで、緑地に関しては、先ほど、環境率なり環境の価値ということを申し上げたのは、法定計画をバネにして、評価ということは自由ですから、結局それでどうこうする訳ではないので、科学的にきちんと客観的に評価するというのをやってきた訳です。

実は東京都も、もうすぐ同様の取組を公表すると思います。これは大変なことだと思います。今きちんとウェブで公開できるように準備を進め、ほぼ整っているのではないかと思います。ですからそれを見れば、バラバラある緑地がAランクなのかBランクなのか、Cランクなのか。逆に、その価値を公表することによって、開発者、あるいは容積をどうかしようというときに、緑地の環境価値と相対的に比較することによって議論すると、そういう素地は整っていると思います。

ですから、私は近いうちに東京都は公表するのではないかと思います、そういう意味で、やる意思のある自治体というのは始まっているし、それがあってことによって非常に大きな前進がこれまで行われてきたというのも事実です。

【委員長】 ありがとうございます。

ほかに何かございますでしょうか。

【事務局】 ありがとうございました。

C委員の仰ったこととの関連で申しますと、やはり事前明示性といいますか、そういったことが1つの切り口かなと思っており、事前明示して、究極の姿がそのとおりというのは建築確認みたいな形になる訳だし、裁量の許可というのも公平性みたいな形で少し並べていくと、結局逆転しないようにということで線形になって、結局今の、例えば総合設計の数式みたいな形になるというところで、明示に近づいていくと。こういったところのせめぎ合いの中で、今後少しずつ特区とか、突破するところは出てくる訳ですが、そのあたりと、公平性とか事前明示性との関係というのを、もう少し追求していかなければいけないかなと思っています。

それから、D委員のご指摘のところは、1つは、人様の土地について勝手に公開の場で論ずることがはばかれる面があるとすると、少し工夫させていただいて、まず粗ごなしをできるかどうかを検討させていただいて、その上で公開の場で何を論ずるのかということころを、またご相談させていただきたいと思っております。

以上です。

【委員長】 ありがとうございました。

大体予定した時間も来ているようですが、何か最後に一言というのはありますでしょうか。よろしいですか。

それでは、議事次第では「その他」とありますけれども、事務局から何かございますでしょうか。

【事務局】 熱心なご審議ありがとうございました。

次回の委員会のことを、最後にお時間を少しいただいご説明させていただきます。

最初の事務局からの説明でも、最後に、次回につながる話題についても少し触れさせていただきましたし、本日委員の皆さま方からも、非建築的な土地利用の関係のご指摘もいただきました。

前回・今回の議論とも関連してまいります。まず容積率を中心とする、前回・今回の議論は一応整理させていただいて、次回整理したものをまずお示しさせていただきたいと思っております。それから本格的に、建築的土地利用と非建築的土地利用とのバランスのとれた一体的な土地利用のあり方という方向の議論に入っていただくということで

予定しておりますので、本日、次回とさせていただきますが、予め、ご意見が色々いただける面、今日いただいた面もございますが、あれば、前もっていただければ、次回の資料の作業に反映させたいと思っておりますので、誠に勝手な申し出で恐縮でございますけれども、できれば6月25日金曜日までに、事務局あてに、今回の意見の追加でも結構でございますし、次回以降のご意見等ございましたら、様式等問いませんので、ご連絡いただければ幸いです。

それから、次回の委員会の日程でございますけれども、7月22日ということで一応お願いしてあるかと思えます。正式にはまた事務局から追ってご連絡させていただいて、調整させていただきますので、よろしく願いいたします。

それ以降の日程については、まだ具体的には未調整かと思えます。夏の時期も挟みますので、その辺も考慮させていただいて、委員の先生方のご都合を確認させていただいてまた調整させていただきますので、よろしく願いできればと思えます。

以上でございます。

【委員長】 何かご質問ありますでしょうか。よろしいですか。

それでは、以上をもちまして、本日の審議を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

それでは、事務局のほうに議事進行をお返しいたします。

【事務局】 それでは、これをもちまして、第4回都市計画制度小委員会を閉会いたします。

本日はまことにありがとうございました。

— 了 —