

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

論題	総合設計制度の運用と変遷に関する研究-東京都・大阪市・横浜市に着目して-
Title	A Study on Operations and Changes of Planned Development Design System -Focusing on Operations in Tokyo Metropolitan, City of Osaka and City of Yokohama-
著者	中西正彦, 加藤仁美, 桑田仁, 杉田早苗, 大澤 昭彦
Authors	Masahiko Nakanishi, Hitomi Kato, Hitoshi Kuwata, Sanae Sugita, Akihiko Osawa
出典	都市計画論文集, Vol. 51, No. 3, pp. 812-819
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 51, No. 3, pp. 812-819
発行日 / Pub. date	2016, 10
権利情報 / Copyright	本著作物の著作権は日本都市計画学会に帰属します。本著作物は著作者である日本都市計画学会の許可のもとに掲載するものです。ご利用に当たっては「著作権法」に従うことをお願いいたします。

## 87. 総合設計制度の運用と変遷に関する研究

—東京都・大阪市・横浜市に着目して—

### A Study on Operations and Changes of Planned Development Design System

- Focusing on Operations in Tokyo Metropolitan, City of Osaka and City of Yokohama -

中西 正彦\*・加藤 仁美\*\*・桑田 仁\*\*\*・杉田 早苗\*\*\*\*・大澤 昭彦\*\*\*\*\*

Masahiko Nakanishi\*, Hitomi Kato\*\*, Hitoshi Kuwata\*\*\*, Sanae Sugita\*\*\*\*, Akihiko Osawa\*\*\*\*\*

Many urban redevelopment projects have been implemented using Planned Development Design System (PDDS), which is one of the most common incentive FAR bonus systems in Japan, because of its flexibility. This study aims to clarify how the local municipalities have operated PDDS that the national government established around 45 years ago. In particular, we investigate how three cities (Tokyo Metropolis, Osaka City and Yokohama City) have changed their operational criteria of PDDS as they faced their own urban problems from time to time. Overlooking the changes of the national government's technical criteria of PDDS, we discuss the differences and similarities among the three cases.

**Keywords:** Planned Development Design System, Tokyo Metropolitan, City of Osaka, City of Yokohama

総合設計制度, 東京都, 大阪市, 横浜市

#### 1. はじめに

##### 1-1. 背景と目的

市街地環境に資する計画に対し容積率の制限や形態規制を緩和する総合設計制度(建築基準法第59条の2)は、1970年の創設以来多く用いられてきた。全国での適用事例数は約3,280件に上り<sup>(1)</sup>、不燃化を伴った建物更新と土地の有効利用、公開空地の創出などの点で一定の成果を生み出してきた。一方で、同制度適用による周辺の市街地と乖離したボリュームの建築物によって紛争が生じ、訴訟に至る事例も数多く、運用の硬直化や制度そのものに対する批判もある<sup>1)</sup>。しかし規制を合理的なものに置き換えつつ総合的な環境の向上を目指すインセンティブ制度の考え方は、成熟・停滞の時代を迎えて重要性を増している。

総合設計制度は建築基準法の関連条項に特例として導入されたが、その運用については特段の法令上の定めはない。国は同制度の創設後に許可準則および技術基準(以下、両者を合わせて「許可準則等」とする)を通達で示したが、あくまでガイドライン的な提示であり、実際の基準や運用方法などは特定行政庁に任されている。この構造自体を先進的な制度設計とみなすこともできるが、逆に言えば、同制度を評価するには特定行政庁の受け止め方と運用が重要である。また、国の許可準則等と特定行政庁の運用は、社会状況・課題の変化などに応じて、基準の改定やバリエーション的な制度の追加など変遷を経てもいる。

地方分権の時代において、都市計画・市街地形成の分野でも地方自治体が主体的に各種制度の運用を図ることが一層求められており、インセンティブ手法の代表例であり、自治体の主体的運用が必要な総合設計制度について、制度と自治体の受け止め方・運用の変遷を明らかにすることは、今後の持続的な市街地形成手法を考える上でも重要な手掛

かりとなる。そこで本研究は総合設計制度について、国の許可準則等および主要自治体であり同制度の運用実績も多い<sup>(1)</sup>東京都、大阪市、横浜市の基準と運用の変遷について分析・考察することを目的とする。

##### 1-2. 分析・考察の視点

分析・考察は、次の3点を主な視点として進める。

##### 1) 国の制度(許可準則等)の改定と自治体の基準(要綱等)改定の関係

許可準則等は国の社会状況に対する考えが反映されて改定されてきたが、各特定行政庁はすべてを同制度運用に取り込んできたわけではなく、自らの地域における必要性や同制度の考え方によって取捨を行い、時に独自のバリエーションを導入してきた。逆に運用の場で用いられた基準が許可準則等に反映されることもあった。その関係を、導入のタイミングや基準の相違などから明らかにする。

##### 2) 規制緩和の対象となる空地・建物の用途や機能等と適用対象地域等の変遷

同制度は市街地環境への貢献として公開空地確保に対するインセンティブからはじまったが、その後、公開空地の種別の増加に加え、社会的に必要と考えられる建物用途や機能(以下、これらを総称して「対象機能等」とする)を組み込んだ場合にも緩和の対象となるようバリエーションが増やされてきた。これは市街地の環境や性能という考え方が、建築基準法にいう「交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がな」いことだけでなく、国や自治体によって拡張されてきたとみなすこともできる。また、対象機能等および緩和の程度等は、適用建物の立地や用途地域などの地域の種別・区分と対応付けられ整理されてきた。各自治体の状況や同制度運用の考え方が反映されたものとして、これらの変遷を追う。

\* 正会員 横浜市立大学国際総合科学部国際都市学系 (Yokohama City University)

\*\* 正会員 東海大学工学部建築学科 (Tokai University)

\*\*\* 正会員 芝浦工業大学デザイン工学部デザイン工学科 (Shibaura Institute of Technology)

\*\*\*\* 正会員 東京工業大学環境・社会理工学院 (Tokyo Institute of Technology)

\*\*\*\*\* 正会員 高崎経済大学地域政策学部 (Takasaki City University of Economics)

### 3) 各自治体の総合的な都市づくり政策体系における総合設計制度の位置付けや方針

同制度は市街地形成のツールの一つであるが、自治体にとっては、同制度が市街地にどのような影響を及ぼすかを見定め、他の手法等との関係や使い分けも考えながら運用を図る必要がある。また法体系上は建築基準法に規定された手法であるが、市街地の環境形成という面からは都市計画行政との関係も考える必要がある。すなわち各自治体が自らの都市づくりの政策体系をどのように考えているか、その中で同制度がどのように位置づけられているかも重要な論点である。これらも時代とともに変遷があり、本論文ではこれを分析・考察する。

#### 1-3. 研究の方法と構成

研究の方法は、まず国の許可準則・技術基準の変遷<sup>②</sup>を整理し、補足的に国土交通省の担当者に現在の制度の考え方についてインタビュー調査を行った<sup>③</sup>。また対象自治体（東京都、大阪市、横浜市）について許可要綱等を過去のものも含めて収集した上で変遷<sup>④</sup>を整理し、併せて過去の運用経験者ないし現在の担当部にインタビュー調査を行い<sup>⑤</sup>、関連する都市づくり政策体系の文献調査も行った。これらから制度と運用、取り巻く状況の変遷を経年的にまとめ（表1）、相互の関係や相違の分析・考察を行った。表1では国および各自治体の総合設計制度に関わる流れと相互のタイミングがわかると同時に、特に国の許可準則等と各自治体の関係がわかるよう記号（たとえば「⇒」は許可準則等が先行して導入された事項、「←」は許可準則等に追って追加された事項など）を付して表現している。

論文の構成は、まず本研究での視点を提示（第1章）した後、国の許可準則等の変遷（第2章）、東京都、大阪市、横浜市（以上、第3章）の制度運用と都市政策体系の変遷を述べる。そのうえでそれらの相互関係と相違および要因を考察し（第4章）、今後の市街地形成手法のあり方への示唆を得る（第5章）。

#### 1-4. 既存文献の整理と本研究の位置付け

建築・都市計画の観点からは適用事例の分析、特に公開空地とそのあり方に関するものが多くみられる<sup>2)3)</sup>。また近年の手の迅速化を図った改正に関する研究が複数みられるが<sup>4)5)6)</sup>、これらは本来総合的な判断を必要とするための手のあり方を課題としたものといえる。一方、同制度の制度設計上の問題を指摘する研究・言説も多い。たとえば特に紛争の実態から問題と改善方策を指摘するもの<sup>7)</sup>や、同制度の行政法学的な課題検討を行ったもの<sup>8)</sup>などである。また制度創設の趣旨に立ち返り、今日的な観点から評価と今後の市街地形成手法への示唆を考察したものもある<sup>9)</sup>。このように導入以来40年を越え適用事例も多い同制度の言説は多いが、本研究の狙いである国の制度と自治体の運用の関係を述べたものは多くはない。大阪における市街地形成手法の展開を述べた中で同制度を扱ったものはあるが<sup>10)</sup>、その後の社会状況の変化の反映や、複数の自治体を比較的に見ることによって制度の自治体による受け止め方を一層明

らかにできると考える。

## 2. 国の許可準則・技術基準の変遷

### (1) 制度創設～確立(1970年代)

1970年の建築基準法改正で導入された総合設計制度だが、そこでの許可要件は原則を示したのみで、具体的な基準は空地面積の最小割合と敷地の最小面積のみ政令で示され、それ以外は許可準則等によって示されることとなった。

翌1971年に許可準則等が示された。これは具体的な判断や許可の範囲（緩和の程度）については特定行政庁の裁量に委ねられており、運用にばらつきが生じることが予想されたため、基本的な考え方と許可にあたっての評価方法を示す必要があったことによる。その後1978年の改正では、三つの条文に例外規定として定められていた同制度が一つの条文（法59条の2）に整備集約された。それに伴って「市街地環境の整備改善に資する」という許可の条件が法文上明記されることとなった。また容積割増の算定式が現在のものの原型となる式に変更されている。ここで総合設計制度のベーシックな姿が確立したといえる。

### (2) 都市化に関わる政策課題への対応(1980～1990年代)

1983年には、敷地規模の細分化と同時に市街地住宅総合設計制度が創設された。これは三大都市圏の敷地細分化の実情を踏まえ、制度の積極的な活用を図るため、小規模敷地にも適用の道を開くことと、市街地住宅の促進を図ることが意図されたものである。また公開空地の種別について歩道状空地が規定された。すなわち対象機能等の多様化・詳細化であり、その端緒となったといえる。1986年には良好な市街地環境の形成と土地利用の適切な高度利用を推進するため、容積率割り増しの引き上げや、公開空地の評価方法、斜線制限の緩和などが変更された。市街地住宅総合設計制度と一般型が一本化されてもいる。時代背景として中曽根内閣によるアーバンルネッサンス政策があるが、その中で特別な政策課題への対応策が一般化されたとみなすことができる。

1990年には、一般公共の用の供する自動車車庫に応じた容積率割り増しを規定しているが、これはモータリゼーションの進展に対応した対象機能等の追加である。1995年には、都心居住型総合設計制度の創設等、都心地域における住宅市街地の創造と再生が意図され、許可準則等が改正された。80年代からバブル経済期に進んだ都心空洞化への対応であり、住宅比率の高いプロジェクトへの容積割増率の増加などが行われた。

### (3) 今日的課題への対応(2000年代～)

2000年代に入ってから、成熟型社会へと移行したわが国の今日的課題に対応するような改正が行われるようになってきた。

2001年には、保育所等設置に対して特別の容積割増を行うこととなった。2008年には、環境対策としてCASBEEなど高度かつ総合的に環境に配慮した建築物には特別の容積率割増を行うよう示された。2011年そして2014年には、

表1：国および各自治体（東京都、大阪市、横浜市）における総合設計制度運用の流れと関係

表中の記号は次の通り： ⇒：導入（許可準則等が先行） / ←：許可準則等に追って追加 / ◎：独自 / →：導入（国の政策反映）

細枠□：主要な都市課題 / 太枠□：重要な都市政策

年	国	東京都	大阪市	横浜市
1970	総合設計制度導入			
1971	許可準則・技術的基準の発出			
1972				横浜市建築条例改正・住居容積率制
1973			⇒制度運用開始（要綱等未策定） 新用途地域指定	⇒市街地環境設計制度、◎許可基準策定 新用途地域・高度地区指定と並行・「横浜市総合計画1985」・日照等指導要綱
1974			⇒許可取扱方針（要綱の前身）策定 →共同住宅に対する容積割増制度 →歩道状空地を容認する規定	
1975				
1976		⇒要綱制定・運用開始 ←歩道状空地等、空地形状を詳細に規定、◎斜線規制緩和の独自基準		
1977				
1978	条項の整備集約、容積割増算定式の現行方式の原型への変更			基準改定：◎高度地区（日照等指導要綱改正による北側斜線強化）等
1979				
1980				
1981				
1982				
1983	市街地住宅総合設計制度創設 歩道状空地が定義される	東京都長期計画 要綱改定：⇒市街地住宅総合設計制度	→アトリウムを持つ建築物を許可	
1984				
1985				基準改定：◎適用規模引下げ、公開空地種類拡大：歴史的・文化的建造物等の容積割増等
1986	再開発方針等適合型総合設計制度創設。アトリウム追加。立面投影面積・上層部を減じる方式			
1987				
1988		要綱改定：⇒再開発方針等適合型総合設計制度、◎大規模公開空地型総合設計制度	要綱改定：⇒アトリウムを規定に追加	
1989			要綱改定：→都心住宅優遇ポーンラス拡充	
1990	モータリゼーション進展への対応、駐車場に応じた容積割増		要綱改定：◎文化施設容積ポーンラス制度	
1991		要綱改定：◎市街地複合住宅総合設計制度	要綱改定：⇒駐車場容積ポーンラス制度	
1992				住居容積率制廃止
1993				基準改定：◎特例システムの対象拡充、緩和条件として環境条件設定
1994		「副都心育成・整備指針」、「業務商業施設マスタープラン」策定	要綱改定：→都心住宅優遇ポーンラス制度（都心居住容積ポーンラスと改称、1,000%区域追加）	基準改定：◎特例システムの対象追加、◎公開空地種類拡大：水辺
1995	都心居住型総合設計制度創設、中庭型や歩道状空地を高評価に、共同住宅付庫車庫への容積割増の導入		◎「総合設計制度による公開空地整備ガイドライン」策定、「御堂筋沿道建築物のまちなみ誘導に関する指導要綱」施行	
1996		要綱改定：⇒都心居住型総合設計制度、⇒有効空地（共同住宅中庭、屋上空地）の評価、⇒歩道状空地の評価を高める	要綱改定：→都心居住容積ポーンラス制度拡充（住宅特化型）、⇒駐車場容積ポーンラス制度拡充（共同住宅型）、	基準改定：◎住居系地域への緩和限界引き下げ、公開空地評価追加（防災施設・屋上緑化・共同住宅地下駐車場） 福祉のまちづくり条例
1997		「生活都市東京構想」、「副都心整備計画」、「区部中心部整備指針」、「業務商業重点地区の設定及び都市開発諸制度の運用について」都市開発諸制度共通の運用指針策定		
1998		要綱改定：◎業務商業育成型総合設計制度、◎敷地規模に応じた容積率緩和制度 「東京圏メガロポリス構想」策定	要綱改定：◎医療・福祉施設容積ポーンラス制度	基準改定：福祉のまちづくりへの対応
1999				
2000		「東京構想2000」策定		
2001	保育所設置の支援、容積割増	「東京の新しい都市づくりビジョン」策定	要綱改定：⇒屋上緑化を公開空地と位置付け、◎耐震性貯水槽設置型容積ポーンラス制度	「横浜市都市計画マスタープラン」
2002	確認型総合設計制度創設	要綱改定：◎共同住宅建替誘導型総合設計制度	都市再生緊急整備地域指定	
2003		「新しい都市づくりのための都市開発諸制度の活用方針」策定	要綱改定：◎都市再生型都市居住容積ポーンラス制度追加（都市再生緊急整備地域内）、→建築確認型総合設計制度を緊急整備地域に限定	
2004		要綱改定：→基本目標に省エネが加わる、⇒公益施設に保育園等が追加	要綱改定：◎一定規模以上の建築物の許可要件として建築物総合環境性能評価システム（CASBEE）評価B+以上と規定	基準改定：◎高さ許可緩和限界引下げ、周辺住宅地配慮、工業地域での共同住宅への適用条件、屋上緑化による高さ・容積割増 「横浜都心部における都心機能のあり方検討委員会」提言
2005		要綱改定：→都市景観への配慮を明記	要綱改定：◎にぎわい施設誘導型容積ポーンラス制度導入（オープンカフェ等）	都心機能の誘導施策に関する都市計画変更
2006		要綱改定：◎景観誘導指針への適合を明記	要綱改定：◎子育て支援施設誘導型容積ポーンラス制度（キッズルーム、児童遊園）	「横浜市基本構想」 基準改定：◎地域別緩和基準（都心機能誘導地区と運動等）、→マンション建替への緩和
2007				
2008	環境に配慮した建築物への容積割増	「都市開発諸制度の活用方針」改定		基準改定：◎都心特定エリアの基準見直し、高さ緩和と基準見直し、緑化推進（斜面緑地等）、子育て応援マンション制度との連動 「横浜駅周辺大改造計画」
2009		要綱改定：→カーボンマイナスの取組に応じた容積割増		
2010		要綱改定：◎割増容積率の算定時に公開空地の質や住宅タイプなどを加味		
2011	街区設計型総合設計制度、老朽建築物建替への対応	要綱改定：⇒街区設計型総合設計制度		横浜都心部：特定都市再生緊急整備地域 京浜臨海部：国際戦略総合特区指定 「横浜市環境未来都市計画」 基準改定：◎公開空地活用による地域活性化への対応等
2012				
2013		要綱改定：→災害時の一時滞在施設を公益施設に位置付け		
2014	マンション建替型総合設計制度創設	「都市開発諸制度の運用の基本方針」改定	要綱改定：⇒環境配慮型容積ポーンラス制度、◎壁面緑化を公開空地として位置付け	
2015		要綱改定：◎無電柱化・サイクルポートを対象	要綱改定：⇒マンション建替型総合設計制度	基準改定：⇒マンション建替法への対応

社会的な問題となりつつある老朽化した建物ストック更新を意図した改正がなされている。前者は老朽化したオフィス建物、後者はマンション建替え円滑化を狙い、いずれも特別な容積率割増を行うよう促している。

導入期から現在までを通観すると、対象機能等の変遷が空地の確保から建物の用途や機能の追加へと移行し、さらには社会的建物ストックの更新といった課題への対応がなされるようになってきたことがわかる。

### 3. 自治体での総合設計制度運用の変遷

#### 3-1. 東京都における総合設計制度運用の変遷

##### (1) 総合設計制度の導入および多様化 (1976~1996年)

国による許可準則等通達の5年後、1976年に東京都でも同制度の運用が始まった。後述の大阪市と異なり導入に時間がかかった理由は、高層建築物による日照紛争などが多発していた時期であったこと等が挙げられる<sup>11)</sup>。

導入時の特徴としては、①高層建築物が周辺市街地に及ぼす影響を鑑み、許可準則等と比較して厳しい基準となった、②公開空地は許可準則等と同程度の基準だが、空地の種別が詳細に規定された、③公益施設等による容積割増しを認めた、④国が示した立面面積規制とは異なる斜線投影面積規制が導入された、の4点が挙げられる<sup>12)</sup>。

①について、たとえば当時の最高容積率であった1,000%に対して、許可準則等では割増後の最大容積率は1,200%であったのに対し、都では最大1,080%に抑えられていた。②については、都の要綱では公開空地の種別として歩道状空地、貫通通路、広場状空地の3つを示しており、許可準則等よりも空地の形状をより詳細に規定していた。③については、許可準則等には空地以外の観点からの緩和は含まれていない。④については、許可準則等が敷地各辺からみた立面面積に注目するのに対し、都の要綱では現行斜線制限の斜面勾配による採光理論を延長させて新たに創案された独自の考え方を採用した。

導入は遅れたものの、その後は国の制度改定におおむね歩調を合わせて都の運用にも導入し、加えて住宅供給や業務育成といった課題に対応すべく独自の制度も導入していく。すなわち、「市街地住宅総合設計制度」(国1983、都1983)、「再開発方針等適合型総合設計制度」(国1986、都1988)、環状七号線内側における大規模かつ良好な公開空地に適用される「大規模公開空地型総合設計制度」(都1988)、優良な賃貸住宅を設置する場合に、住宅床と合わせて商業、業務床の容積割増を認める「市街地複合住宅総合設計制度」(都1991)、「都心居住型総合設計制度」(国1995、都1996)などであり、多様化が進んだ。

またこの時期、アトリウムが公開空地に含まれ(国1986、都1988)、中庭や屋上が公開空地に準じるものとして規定される(国1995、都1996)など、許可準則等による空地概念の拡大に従って都の要綱も改定された。

##### (2) 都市開発諸制度としての総合的な運用の開始 (1997~2002年)

一方、容積や斜線制限等の緩和を可能とする種々のインセンティブが総合設計制度以外にも運用されるようになり、

制度間でのバランス確保が必要となった。都内部においても早い段階から適用すべき手法を整理するべく「大規模建築計画連絡協議会」を発足(1994)させるなど対応してきたが、「業務商業重点地区の設定及び都市開発諸制度の運用について」(1997)によって、都市開発諸制度(特定街区、再開発地区計画、高度利用地区、総合設計)の統合的かつ地区を定めた活用が図られるようになった。区部中心部における非住居系用途地域では原則として容積の割増部分の用途は事務所を除くこととされ、都心部における事務所利用の制限が継続された。一方、業務商業施設マスタープラン(1994)を踏まえて育成用途(交流施設、文化施設および活性化施設)の考え方が示され、都心重点地区等において積極的な育成が図られることとなった。総合設計制度でもこれを受けて、都心、副都心、多摩の「心」などの業務商業重点地区内での育成用途設置に対する「業務商業育成型総合設計制度」(1998)が導入された。

また、都心居住推進の観点から最大の容積緩和を図るエリアは、環状六号線および荒川放水路内側とすることで統一が図られた。これは、最大で500%ないし400%という大幅な規制緩和を行う観点からは、環状六号線および七号線間の地域は木賃住宅が多く基盤未整備地区が広範囲に広がっており、緩和になじまないと判断されたことによる<sup>13)</sup>。総合設計制度についても、おおむね環6区域内で敷地面積が5000㎡を超える総合設計に適用する「敷地規模に応じた容積率の緩和制度」が導入された(1998)。

##### (3) 都市づくりビジョンへ対応した都市開発諸制度の運用 (2003年~)

その後、石原都政下で「都市づくりビジョン」(2001)が策定された。その中では大幅な人口減少を前提とし、それまでの多心型都市構造から新たに環状メガロポリス構造が提唱され、需要対応型から政策誘導型の都市づくりが志向された。具体的にはセンターコアなど5つのコアおよび環状都市軸が設定され、都市開発諸制度に共通して、①地域や地区の位置づけに応じた育成用途の指定、②都心部でエリアを限定しつつ割増容積の業務利用での認容、③割増容積率の上限設定、等がなされた。以降現在まで、低炭素化(国2008、都2009、2010)や保育園設置の支援(国2001、都2003)、防災(2013)といった観点を包含しつつ制度が拡充されてきた。また2010年の要綱改正では、緑の質の観点からの「公開空地の質係数」、住宅性能や高齢者向け賃貸住宅の整備割合等を加味した「住宅係数」等を考慮に入れた割増容積率の算定式が導入され、より総合的な観点から容積ボーナスが考慮されることとなった。

##### (4) 東京都における制度運用の変遷のまとめ

東京都においては、制度導入には慎重な対応がなされたが、運用開始後は空地創出に加えて住宅供給などの都が抱える都市課題への対応手法として用いられ、近年では適用すべき地域や容積率の緩和について、他のインセンティブ手法とともに上位計画と連動した「都市開発諸制度」として一体的な運用が図られるようになり、制度単体ではなく、インセンティブ制度の一つとして総合的に運用しようという意図が読み取れる。

### 3-2. 大阪市における総合設計制度運用の変遷

#### (1) 総合設計制度導入前 (1973 年以前)

大阪市は、許可準則等の通達から 2 年後の 1973 年に最初の許可を行った<sup>7)</sup>。これは前述の東京都より 3 年早い。大阪市は、新用途地域施行前から総合設計制度の趣旨に沿った指導を行う等、特例緩和的な制度運用に積極的であったことが背景にある<sup>13)</sup>。制度導入以前の 1964 年、大阪市は大阪駅前や中之島周辺を対象とする絶対高さ制限の例外許可(旧法 57 条但書)の運用基準を策定し、公開空地等の誘導を図った(68 年に市全域に拡大)<sup>8)</sup>。1969 年には、都心部約 2,032.3ha の区域を対象に容積地区を指定し、「容積地区内における建築物の制限の特例に関する条例による容積率割増許可取扱方針」を策定した。こうした旧法時代からの特例制度による指導実績が、総合設計制度に対応する体制や仕組みを早期から整える基盤となっていく。

#### (2) 総合設計制度の運用基準の策定 (1974 年)

1974 年、大阪市は「総合設計制度に係る許可取扱い方針」を策定した。許可準則等との違いは、共同住宅の供給促進を意図し、共同住宅に対する容積割増率を独自に設けた点にあった。1983 年、建設省は許可準則を改正し、「市街地住宅総合設計制度」を創設するが、市の制度はそれに先行する取り組みであったといえる。

また、許可準則等では公開空地の最小幅は 4m 以上とされたが、取扱い方針では前面道路に接する幅員 2m 以上(1979 年に 2.5m 以上に変更)の歩道も公開空地とみなされた。許可準則等で歩道状空地の規定が設けられるのは、市街地住宅総合設計制度創設と同じ 1983 年である。

#### (3) 都心活性化を目的とする緩和制度の創設 (1979 年～)

人口流出が進む都心部<sup>9)</sup>の活性化を図る手段として、1970 年代末から様々な容積緩和制度が創設されていく。

1979 年に、取扱い方針が「総合設計取扱い要綱」として再編される。前述のとおり住宅供給に対する緩和措置はすでにあっただが、この要綱で都心部に特化した緩和措置が設けられた。空洞化した都心人口の回復を目指し、環状線の内側またはその周辺の商業地域(容積率 1,000%区域除く)を対象に容積割増率を緩和(割増量は一般型に対して 3 倍)するものである。その後も制度の拡充、緩和が図られていき、環状線内の住居地域も対象区域に追加され、これに併せて商業地域の割増率が緩和された(1989)。また、許可準則等で都心居住促進の緩和措置が設けられたことを受けて要綱が改定され、容積割増率が優遇される住宅特化型(4 分の 3 以上を住宅)が導入された(国 1995、市 1996)。

居住促進以外の都心活性化を意図した対象機能等に対する容積率緩和も設けられていく。都心の商業地域内で文化施設(博物館、美術館、ホール、劇場等)を設置する建築物に対して容積を緩和する「文化施設容積ボーナス制度」が新設された(1990)。また、許可準則等の改定を受けて、都心部での駐車場不足や路上駐車問題の解消を目的とした「駐車場容積ボーナス制度」(国 1990、市 1991)、共同住宅への駐車場設置に対する「共同住宅型駐車場容積ボーナス制度」が導入された(国 1995、市 1996)。

この時期、公開空地の定義の拡大も進む。市は 1983 年に

許可準則等での容認より早く屋内の空地(アトリウム)を公開空地と認めた運用を行い<sup>10)</sup>、その後の要綱見直しで明文化した(国 1986、市 1988)。また、許可準則等改定に合わせ、中庭と屋上が公開空地に準ずるものと規定されることとなった(国 1995、市 1996)。

#### (4) 新たな政策課題への対応 (1998 年～)

バブル経済崩壊後は、都心部の活性化だけではなく、少子高齢化、環境配慮、防災対策等の新たな課題への対応手段として対象機能等導入の制度活用が進んでいった。

高齢化対応として「医療・福祉施設容積ボーナス制度」が独自に創設され(1998)、少子化対策として、キッズルームや児童遊園を設置したマンションに対する「子育て支援施設誘導型容積ボーナス制度」をつくった(2006)。なお、2001 年の許可準則等改定で保育所設置の規定が設けられているが、市の対応では対象機能等の幅が広い。

また、都心部のヒートアイランド現象を緩和するために、屋上緑化を公開空地に準ずる有効な空地と位置付け(2002)、壁面緑化も追加された(2014)。一方、建築物の環境性能の向上を促す緩和措置も設けられた。一定規模以上の建築物に対して、市の建築物総合環境評価制度「CASBEE 大阪みらい」のランク B+以上を義務付け(2004)、そのうえでランク A もしくは S である建築物を対象とする「環境配慮型容積ボーナス制度」が導入された(国 2008、市 2014)。

都市防災の観点からは、1995 年の阪神・淡路大震災時に消化栓が機能不全となった建物が多かったために、「耐震性貯水槽容積ボーナス制度」が創設された(2002)。また、老朽マンションの建替え・除却を促進するために、「マンション建替え型総合設計制度」が設けられた(国 2014、市 2015)。

2000 年代は都市再生を意図した規制緩和が進む。2002 年の建築基準法改正で建築確認型総合設計制度が創設された。許可の手続きを経る必要がなく、通常総合設計制度のような指導が難しくなることを危惧した市は、同制度の適用範囲を都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域内に限定し、容積割増率も 1.5 倍から 1.2 倍に引き下げた。一方、同地域内を対象とする「都市再生型都心居住容積ボーナス制度」を新設し、建築確認型より容積割増率を有利に設定した(2003)。また、都市再生には都心部の賑わい形成も求められるため、オープンカフェや広場等を屋外に設置した場合に、容積率の割増しを認める「にぎわい施設誘導型容積ボーナス制度」が創設された(2005)。

#### (5) 大阪市における制度運用の変遷のまとめ

大阪市では、旧法時代の例外許可の運用実績が豊富だったこともあり、総合設計制度の積極的かつ早期の導入が図られた。導入後の特徴は、各時代の政策課題に応じて、容積緩和の対象機能等を拡大してきた点にある。当初は都心活性化を意図した住宅供給や駐車場整備等に対する緩和措置が設けられた。バブル経済崩壊以降は、都心活性化策だけでなく、多様な都市の課題や法改正に対処する手段としての活用も顕著になっていったといえる。

### 3-3. 横浜市における総合設計制度の導入と運用

#### (1) 市街地環境設計制度の設計と初期の運用 (1973 年～)

横浜市では、1970 年の都市計画法・建築基準法による絶

対高さ制限廃止及び容積率全面適用をふまえ、1973年施行の新用途地域制・容積制と同時に、絶対高さ+北側斜線型の「高度地区」を指定した。当時の日照紛争等の多発を背景に、容積と高さは本質が異なるとして、日照等の地区環境保全と一定高さ以上の上空に公共性を認めて、建物高さを制限する考え方によるものであった。また、横浜市の市街地は戦後の復興区画整理が実現されず道路基盤が脆弱であるという課題を抱えていた。これらを背景に、高度地区の指定で結果として容積も低めに抑えつつ、歩道や小広場など歩行環境に対する貢献度により、高さを制限以上に認め容積割増しも与える「横浜市の市街地環境設計制度」を同時に設けた。建築の許可制を狙った点は総合設計制度と同じ主旨である<sup>14)15)</sup>が、用途地域、高度地区と連携させて、より戦略的総合的な運用がなされていった。

そのことを示す許可基準の特徴として、①適用規模要件を許可準則等では住居系用途地域及び工業系で2,000㎡(低専は3,000㎡)、商業系1,000㎡としていたのに対し、横浜市では1低専2,000㎡、その他住居系及び工業系1,000㎡、商業系500㎡と下げ、より多くの敷地を対象とし、②公開空地の最小面積を、国の100~500㎡に対し50~100㎡と狭小な面積のものも認めていることから、道路基盤等を補完する空間確保を狭小であっても実現していくことが意図されていたことがわかる。また、③公開空地の種類として、歩行の用のほか「通り抜け歩道」や公開性の高い「敷地外の空地」も対象とするなど、先取性があるといえる<sup>11)</sup>。このような総合的な制度運用の背景には、当時の横浜の都市づくり・市街地形成において、根拠法や要綱等を問わず目的別に各種の手法の選別・活用を検討した、いわゆる「土地利用横浜方式」の運用があった。

#### (2) 特定施設に対する緩和措置の導入・拡大(1985年~)

市街地環境設計制度の運用は、実質的に市の都市デザイン室<sup>12)</sup>により、「横浜市街づくり協議要綱」に定める街づくり協議指針の内容の実現をめざす方向で活用されていく。1985年には制度の大改定がなされ、適用対象の拡大(敷地規模要件の引下げ<sup>13)</sup>)とともに、公開空地の種類が、アトリウム等の内部空間や一団の自然的緑地等が加わる。さらに、多様な施設機能に対する緩和措置が設定・拡大される。特定施設として、歴史的建造物や大規模な業務的施設、文化施設や地域施設を含む建築物、優良な住宅施設、その後も自動車車庫の整備、工業系地域の先端産業、福祉施設等が位置づけられ、特例的に容積率加算がなされるシステムとなった。また、1992年には、環境条件として周辺環境への配慮や質の高い建築デザインであること等が示されている。対象機能等の概念において、現在の許可準則等からみても先取的かつ独自のであるといえよう。

#### (3) 住居系用途等への措置の見直し(1996年~)

都市計画法等改正(1992)による用途地域の細分化により、市では高度地区種別を5種から7種とした。そして、住居系用途地域の緩和限界を20mまたは31mに引下げ、全方向の斜線制限を導入する。また、公開空地の評価に、

防災用施設及び屋上緑化等を加え、共同住宅の地下駐車場設置に容積率を加算することとした(1996)。

2004年には周辺低層住宅地への環境配慮のため、用途地域境からの北側斜線・全方向斜線を導入する。また、工業地域では、高さの最高限度を無限から75m限度に抑え、さらに共同住宅については高さ31mを限度とし、緩和限界を引き下げた<sup>14)</sup>。

これらの改定は、1987年以降の建築基準法改正による緩和措置(道路斜線制限緩和、共同住宅の容積率緩和等)の影響で高容積マンション建設が増加したことによる住環境や工業環境の破壊等の問題を背景としたものであり、その対応策として講じられたものであった。

#### (4) 地域別緩和基準と再編(2006年~)

市の都心部では、関内地区の幹線道路沿道の最低限度高度地区指定エリアが市街地環境設計制度の適用除外(1985)となり、さらに国の法令との整合性の観点から市独自の住居容積率制が撤廃された(2003)ことも影響して、高層マンション紛争が多発し、商業・業務といった都心機能の低下等への危機感があつた<sup>15)</sup>。

こういった都心・郊外両面の課題を受けて、2004年に「横浜都心部における都心機能のあり方検討委員会」が発足した。これは横浜市における都市づくり政策を体系的に検討するものであったが、市街地環境設計制度についても、これまでの全地域一律の緩和項目を地域の特性に合わせた計画誘導を可能とする方向で見直しが行われた。その結果、①都心を4区分して地域別緩和基準を設定することとし、都心機能の誘導エリアとする特別用途地区を設定(業務商業専用地区で共同住宅等の立地禁止など)して、最低限高度地区を一部廃止(31m高度制限の適用)する、②郊外部では、1・2低専での高さ緩和を廃止し、その他住居系・路線型商業系用途地域では周辺配慮規定を導入すること等、が提案され、随時適用されていった(2006及び2008改定)。また、2006年には、国に先駆けて、共同住宅の建替えにおける容積率制限及び高さ許可の特例を設けている。

#### (4) 横浜市における制度運用の変遷のまとめ

横浜市では、市街地環境設計制度をその導入時から最高限高度地区等との連携により、市街地特性と政策課題に対処しながら市街地環境を向上させる方策として、国の動きとは別途、独自に戦略的に運用してきた。2004年の検討委員会以降は、地域特性に即した適用を行うため、都心地域・それ以外の商業系地域・工業地・住宅地と4区分別にきめ細やかな基準が設けられ、より実効性ある市街地コントロール手法とすることが志向されている。

## 4. 総合設計制度の各自治体における運用の特徴

ここまで見てきた国および各自治体での運用の変遷等から、共通点と相違点およびその要因などについて、1-2で示した視点に基づいて考察を行う。

### 4-1. 国の許可準則等改定と自治体の基準等改定の関係

表1やここまで述べて来たとおり、特に制度導入期にお

いて国の許可準則等の改定は必ずしも自治体の運用に反映されては来なかった。空地の種類や対象機能などは自治体先駆けて導入し、後に国の許可準則等に規定されているものも多い。これは次のような理由が考えられよう。まず許可準則等の性格である。同趣旨の先行制度である特定街区制度が、都市計画法に基づく煩雑な仕組みであったこともあって適用事例が増えなかったことから、総合設計制度は活用されることが重要な目的の一つであった。そのため許可準則等も目安を示すものとして、各自治体の運用を縛るものという性格付けはなされなかった<sup>10)</sup>。

一方、現場で運用を図る各自治体では、制度運用の姿勢や都市の状況・課題も異なり、同制度の運用にも違いが生じることとなった。東京都では多発していた日照紛争に影響すると考えられた同制度を注意深く検討したとのことであり、制度運用開始が遅くなった一因となっている。一方、大阪市では旧法時代からの許可制度活用の蓄積が早い運用開始に繋がったと考えられ、その後の運用も国の制度や政策の取入れに積極的であることがわかる。東京都も制度導入後は課題対応のツールとして活用を進めてきている。横浜市では道路基盤改善という課題と市街地環境の両立という課題を抱えつつ、総合的な都市づくりの考え方の中で同制度が他制度と連携して運用されることとなった。その後、歴史的建物の保全など独自の対象機能等に対して活用されている。

国も社会政策的な対応と同時に、自治体の課題対応型の取り組みを取り入れるように制度の拡充を図ってきたことが伺える。実際、特に制度創設から拡充の時期には、国も各自治体の運用の問い合わせや制度に関する意見交換を多く行っていたという。また、東京都の当時の担当者によれば、特に都に使われることは制度として重要と考えられていたのではないかとのことである。

どの自治体もおおむね 2000 年代に入り、環境や社会の今日的課題に対応する運用がなされるようになってきた。これは都市づくりの課題が、開発圧力が強かった時代の市街地の「形成」から、地域の開発意欲を引き出しながらの市街地の性能や魅力の「誘導」に移ったことが反映されていると考えられよう。

#### 4-2. 対象機能等と適用対象地域等の変遷

当初、空地確保に対する規制緩和措置から始まった同制度であるが、空地種別の増加や建物用途や機能へと対象が広がっていった様子が明らかとなった。市街地環境に資する空地の考え方は、歩道状空地（大阪市 1973、東京都 1976）やアトリウム（大阪市 1983）の容認や形状の規定等、むしろ自治体の運用が先行し、追って国の許可準則等に反映される形が多かった。運用を通じて制度における「空地の概念」が広がっていったといえる。建物にかかる規定も、住宅といった「用途」から屋上緑化・駐車場設置・子育て支援・建替促進といった政策課題に応じた「機能」をも対象とするように概念が拡大してきた。国は建築基準法上での守るべき「環境」とは「交通上、安全上、防火上及び衛生

上支障がない」こと（いわゆる交・安・防・衛）とある意味では限定的に整理しているが、その建築基準法に規定されながらも建物が「市街地環境の整備改善に資する」ことを目的におく総合設計制度は、その時々々の政策課題にも対応しながら、実際の運用を通じて「市街地環境」の概念を拡げてきたといえよう。たとえば、東京都では当初より公益施設に対して容積緩和を認めていた。横浜市のように歴史的建物の保全や水辺といった独自の概念が付加された例もある。一方、対象機能等の拡大と同時に、適用される地域も整理され対応付けられてきたことは、今回見た自治体で共通している。課題は地域の特性によって異なり、対象機能等が拡大するにつれて対象地域を関連付けることは必然であったことが伺える。

#### 4-3. 自治体の総合的な都市づくり政策体系における総合設計制度

総合設計制度は、自治体独自の広い運用を前提とした制度設計の結果や地方分権の流れも相まって、今日では特段の意図を持った制度というよりは建築基準法上の個別ツールのひとつとなっている。しかし創設当初は特定街区制度との整合性を図るなど、都市計画との関係が意識されている場面もあった<sup>9)</sup>。また、運用主体である自治体は、市街地への影響や他の制度との関係を考えながら運用する必要があった。たとえば東京都では同制度の運用を始めるにあたって、容積の緩和幅が用途地域の容積率メニュー間の幅（最大 100%）を越えてはおかしいという考え方で基準を定めたという。その後、国の意向も踏まえた個別課題解決型のツールとして利用されていた時期を越えて、総合的な都市づくり戦略のためのツールのひとつとして位置付けられるようになった。特に 3 章で見たとおり、東京都では「都市づくりビジョン」（2001）を策定し、それが同制度の運用基準にも影響している。また横浜市は、都市計画法か建築基準法かといった根拠法によらず、市街地整備に関する各種制度の活用可能性を課題との対応から検討するなど、当初より行政が総合的な都市づくりというコンセプトを持っていたという。結果として国の意向とは別の運用が進んできたが、2004 年の「横浜都心部における都心機能のあり方検討委員会」の検討を踏まえてそれが一層明確化されたといえる。一方、これらの動きと比べると、大阪市は開発促進や公的空間創出等の都心再生のツールとして比較的個別型の利用がなされてきたといえよう。

都市計画の運用や各種特区制度など容積緩和型の制度・手法が拡充されてきた今日では、総合設計制度の適用は比較的中小規模の開発に限られてくることも考えられるが、一般市街地での開発への適用が多いであろうことから、住環境への影響はなくなる。今後、地域の特性と関連付けた総合的な制度運用が一層必要であると考えられる。

#### 5. おわりに

本研究では、総合設計制度の国の許可準則等の変遷、東京都・大阪市・横浜市といった各自治体の同制度の受け止

め方と運用の変遷を明らかにし、その関係と要因について分析・考察を行った。国と地方自治体の制度の考え方や運用に違いがあることはもちろんのこと、地方自治体の間でも共通点と相違点があることを具体的な制度に即して示したことは、成果の一つであると考えられる。

また、これらを踏まえて総合設計制度の評価と今後の市街地形成手法に対する示唆を得るべく考察を行う。まず同制度は、初期からその運用の多くを自治体に委ねた先進性を備えた仕組みであるといえよう。自治体の意図によっては様々な局面や課題に対して活用を図ることができ、かつて同制度を担当していた自治体OBも「そのような観点でもっと利用できたかもしれない」と述べている。一方で、冒頭に述べた通り、マンション紛争建物への適用も多く、硬直的な運用や確保された空地・環境の質に批判もあるように、毀誉褒貶相半ばする制度でもある。その運用に少なからぬ相違があることは、一方では注意が必要でもある。地方分権型すなわち地方自治体による運用の差が大きい手法は、その結果に使い手の力量が表れるということでもあるからである。したがって運用主体がそれぞれの実情に合わせつつも実効性を担保しなくてはならない。本研究での知見からは、市街地形成における自治体裁量型の手法を活用するには、総合的な政策体系からの位置づけ、都市構造なども踏まえた適用対象地域との関連付けと方針設定、周辺環境を十分考慮しうる基準と運用などを推し進めることが必要であるといえよう。

本研究では各自自治体の基準等に注目したが、総合設計制度にはまだ制度上も研究上も多くの課題がある。たとえばこれまでの適用実績を質量ともに総合的に検討する必要がある。また上記の必要性に即して、周辺との連続性・まちなみ・近隣環境への配慮や、実効型基準に必要な目標像を明確化し担保する仕組み、各自自治体の積極的な方針・基準形成とそれに基づく運用体制の検討なども挙げられる。

#### 【注】

- (1) 国土交通省の建築基準法施行状況調査(2011年度末時点)による。なお、東京都770件(区・市が運用のものを含む)、大阪市917件、横浜市226件と、本研究の対象自治体の範囲で約58%を占める。
- (2) 国土交通省告示・通達データベースシステム  
<<http://www.ktr.mlit.go.jp/notice/index.html>>にて検索・入手と既存文献等による基準改正内容等の調査の他、下記(3)のインタビュー調査の際に制度改正の経緯をまとめた資料の提供を受けた。
- (3) 2015年12月11日、国土交通省住宅局の3名の方にお話を伺った。
- (4) 東京都については、東京都都市整備局に対し許可要綱の情報公開請求を行い、加えて東京都立図書館で補足的に資料を入手した。また都の制度担当経験者の確認を得た。これにより制度変更等の経緯を把握できたと考えている。また、大阪市・横浜市については、(5)のインタビュー調査の際にこれまでのすべての要綱の提供を受けた。なお横浜市についてはWEB上でもすべての要綱が公開されている。
- (5) インタビュー調査の相手と日時(次の通り)。東京都:OB(計3名)2015年12月11日および2016年2月22日。大阪市:都市計画局建築指導部建築企画課(3名)2015年8月13日。横浜市:建築局建築指導部建築情報課(1名)2015年11月18日。
- (6) 文献(11)にて①②④を特徴として指摘しているが、加えて③も特徴と考えられる。
- (7) 大阪市は1973年8月31日の新用途地域の施行にあわせて総合設計制度の運用を開始。同年10月に最初の物件を許可。

- (8) 市は、許可基準を規定する1964年以前にも旧法57条但書による例外許可の運用を積極的に行っていた。
- (9) 例えば環状線内側の中央区を見ると、1965年から80年までの15年間で、人口が114,077人から64,091人へと約44%減少している。
- (10) 文献(13), p45
- (11) 建築基準法改正による日影規制制定後の1978年には、日照等指導要綱(1973施行)による実績と日影規制の基準も参照し、高度地区を改正(住居系用途地域での北側斜線勾配の強化)するとともに、北側斜線部分の緩和と基準が見直された。
- (12) 1971年発足企画調整室都市デザインチームが1982年都市計画局都市デザイン室となる。
- (13) 1低層は1000㎡に、その他は500㎡に引き下げされる。
- (14) 同時に地下室マンション条例、開発調整条例、緑の環境をつくり育てる条例等の見直しによる対処が行われた。
- (15) 2003年に許可件数に対する共同住宅の割合が100%となった。
- (16) 総合設計制度の創設に携った荻原敬(当時建設省)は、「(総合設計許可標準則)あくまで特定行政庁が裁量を行なう際の判断準備を示したものに過ぎないことを十分理解する必要がある。(中略)この標準則に書かれていない問題点も多くあると思われるが、すべてこの標準則作成の原則に立返って判断し直す必要がある」と述べている(文献17))。

#### 【参考文献】

- 1) 都市計画・まちづくり判例研究会「都市計画・まちづくり紛争事例解説 法律学と都市工学の双方から」2010、ぎょうせい
- 2) 齋藤直人ほか「公開空地・有効空地の計画コンセプトと利用実態に関する研究」2008、日本都市計画学会都市計画論文集No.43-3, pp.223-228
- 3) 大野英一ほか「総合設計制度におけるアトリウム公開空地の現況と課題」1997、日本都市計画学会都市計画論文集No.32, pp.319-324
- 4) 藤井さやかほか「近隣調整による総合設計許可手続き長期化の実態」2002、日本都市計画学会都市計画論文集No.37, pp.643-648
- 5) 加藤仁美「全国特定行政庁における確認型総合設計制度の適用状況に関する研究」2004、日本都市計画学会都市計画論文集No.39, pp.50-61
- 6) 土屋哲ほか「確認型総合設計制度に関する適用状況の変遷と制度的課題：全国の特定行政庁を対象として」2009、日本都市計画学会都市計画論文集No.44-3, pp.13-18
- 7) 富田裕「総合設計制度をめぐる紛争と制度的解決に向けての考察」、日本建築学会「成熟社会における開発・建築規制のあり方 協議調整型ルールの提案」2013, pp.79-90、技報堂出版
- 8) 見上崇洋「規制緩和とまちづくりの課題—総合設計を素材として」、芝池義一ほか「まちづくり・環境行政の法的課題」2007, pp.68-81、日本評論社
- 9) 中西正彦ほか「総合設計制度創設における制度設計の論点と課題—総合設計委員会の議論・答申および許可準則・技術基準に着目して—」2015、日本都市計画学会都市計画論文集No.50-3, pp.488-493
- 10) 赤崎弘平「市街地整備のための建築のルールの地方的展開」1996、学位論文
- 11) 林崇之「東京都における総合設計制度の運用状況について」1977.3、建築行政105, pp.52-55
- 12) 河島均「容積率緩和によるまちづくり手法について」1998、河島氏提供資料
- 13) 「大阪市の総合設計制度」編集委員会：大阪市の総合設計制度—概要・実績・事例—、大阪府建築士会、1992, p31
- 14) 田村明「都市プランナー—田村明の闘い」2006、学芸出版社
- 15) 田村明ほか「横浜市における地域・地区制の総合的活用による市街地環境創造の手法について：その1~4」1973.10、日本建築学会大会梗概集
- 16) 鈴木伸治「横浜市における高度地区とまちづくりの関係」2007、日本建築学会大会建築法制委員会研究協議会資料
- 17) 荻原敬「誘導再開発と総合設計制度」1971、『建築行政(85)』建築行政協会, p21-22