

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

論題	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-
Title	A Study on Establishment of Planned Development Design System-Focusing on the Discussion by the Committee of Planned Development Design System-
著者	中西正彦, 大澤昭彦, 杉田早苗, 桑田仁, 加藤仁美
Authors	Masahiko Nakanishi, Akihiko Osawa, Sanae Sugita, Hitoshi Kuwata, Hitomi Kato
出典	都市計画論文集, Vol. 50, No. 3, pp. 488-493
Citation	Journal of the City Planning Institute of Japan, Vol. 50, No. 3, pp. 488-493
発行日 / Pub. date	2015, 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。

## 32. 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—

#### A Study on Establishment of Planned Development Design System

#### - Focusing on the Discussion by the Committee of Planned Development Design System -

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

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

Planned Development Design System brings results for the formation of urban area. However, many problems are pointed out in the system. On the other hand, as for the incentive system, utilization of the system is expected still more.

This study paid its attention to discussions at the introduction of the Planned Development Design System. We analyzed the discussions and the final report of the Committee of Planned Development Design System, and compared them with the permission regulation and the technical standards of the system. As a result we clarified the important point of discussions and the difference with the realized system and the reason of it.

**Keywords:** Planned Development Design System, the Committee of Planned Development Design System, Performance Standard

総合設計制度, 総合設計委員会, 実効型基準

### 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、東京都だけでも約770件あり<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。導入後も駐車場や住宅の附置・屋上緑化誘導や震災復興での建替対策など、社会的・政治的な要請に対応した活用が図られてきた。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という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むしろ重要性を増している。制度の趣旨に立ち返った考察は、今後の市街地形成手法を考える上でも重要な手がかりとなるが、本研究はわが国のインセンティブ制度の代表ともいえる総合設計制度について創設時の議論を明らかにした上で、今日的な観点から同制度創設の意義と課題を再考するものである。

研究の方法は、具体的な運用基準の検討を行った総合設計委員会の議事録<sup>(2)</sup>によって議論を整理し、「総合設計委員会答申(以下、答申)<sup>(3)</sup>」とこれを受けて建設省が作成・通達した許可準則<sup>(2)</sup>と技術基準<sup>(3)</sup>の内容およびこれらの解説文書<sup>(4)</sup>を分析した。また当時の担当者2名から状況や考え方についてのヒアリングを補足的に行った(2013年4月～2015年2月にかけて実施)。

研究の構成は、まず同制度の論点を整理し本研究での視点を設定した後、総合設計委員会の概要と同制度の趣旨を

明らかにし、主要な論点である空地と容積緩和および形態規制緩和の議論を分析する。それらを踏まえて同制度創設の意義・論点を今日的観点から考察する。

#### 1-2. 既存文献の整理と総合設計制度の論点

導入以来40年を越え適用事例も多い総合設計制度の言説は多いが、創設の趣旨を今日的な観点で評価したものは見当たらない。

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>(5)(6)</sup>。また近年の手続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>(7)(8)</sup>、これらは本来総合的な判断を必要とするための手続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>(10)</sup>や、同制度の行政法学的な課題検討を行ったもの<sup>(11)</sup>などである。

これらを整理すると、同制度の課題として、周辺への配慮を含む実質的・総合的な市街地環境への貢献を評価・判断する手段やプロセスが用意されていないこと<sup>(4)</sup>や、本来都市計画やまちづくり的な観点で裁量的に判断されるべき「特例」の許可が複雑かつ硬直的な基準によって羈束的に運用されていることなどが挙げられる。本研究ではこれらを踏まえつつ、制度創設時の当初の意図と議論を読み解くこととする。

## 2. 総合設計制度の検討体制および制度の狙いと要件

### 2-1. 総合設計委員会の概要

先行の類似制度である特定街区制度では「特定街区計画標準」が国によって定められていたが、総合設計制度でも特定行政庁に判断の標準を示すため、斜線制限や容積率の緩和の要件や基準を検討する必要があった。そこで「総合

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

\*\*\* 正会員 東京工業大学大学院総合理工学研究科 (Tokyo Institute of Technology)

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

設計委員会（以下、委員会）」を組織して制度の具体内容を検討し、最終的に答申が示された。建設省はこの議論や答申を踏まえて許可準則と技術基準を1971年9月1日付で通達し、運用が開始された（表1）。

表1：総合設計制度創設に関する年表

年月日	総合設計制度等に関する出来事
1961/6/5	建基法改正〔特定街区制度創設（容積率メニュー最大600%）〕
1962/6/26	特定街区計画標準策定
1963/7/16	建基法改正〔容積地区制度創設、特定街区制度見直し（容積メニュー廃止）〕
1964/4/3	特定街区計画標準改訂〔容積制増の限度や要件を規定〕
1970/5/29	建設省が日本建築センターに「総合設計委員会」の運営を依頼
1970/6/1	建基法改正〔ただし書許可による総合設計の導入〕
1970/6/25	第1回総合設計委員会（準備委員会）開催
1971/4/2	第17回総合設計委員会開催〔答申案の最終調整〕
1971/9/1	建設省住宅局長通達〔総合設計に係る許可準則、技術基準〕
1976/11/15	建基法改正〔斜線制限・一住専の絶対高さ・容積率の但書許可が59条の2に一元化〕

委員会は建設省が日本建築センターに依頼して、改正建築基準法公布3日前の1970年5月29日に組織された。行政、学識経験者、設計事務所・建築家、デベロッパー、ゼネコンから幅広く招集され、20名の委員と建設省住宅局の担当者2名（協力委員との位置づけ）で構成された（表2）。

表2：総合設計委員会委員一覧

	氏名	所属（当時）
委員長	広瀬 貞之	INA新建築研究所
行政	阿部 富士弥	東京都首都整備局
	樽座 正信	大阪府建築部
	松下 良一	住宅公団
	沖塩 莊一郎	日本電信電話公社
学識経験者	三宅 敏郎	日本電信電話公社
	伊藤 滋	東京大学
	入沢 恒	建築研究所
	川名 吉二門	東京都立大学
	鈴木 成文	東京大学
設計事務所・建築家	野村 豪	東京大学
	尾崎 一雄	日本設計事務所
	郭 茂林	KMG建築事務所
	林 昌二	日建設計
	伴 弘好	松田平田坂本設計事務所
	守屋 秀夫	芦原建築設計研究所
デベロッパー	梶谷 裕一	三菱地所
	河村 健	三井不動産
ゼネコン	太田 利彦	清水建設
	嶋 富士夫	鹿島建設
協力委員	高瀬 三郎	建設省住宅局
	藪原 敬	建設省住宅局

委員会開催は1971年4月2日までの約10か月の間に計17回行われた。また5つの分科会が設置・適宜開催され、第1分科会では総合設計制度の理念・目的、第2では先行する特定街区制度の問題点、第3では規制手法、第4では外国における総合設計の事例、第5では規模による問題点が議論された。

## 2-2. 総合設計制度の狙いと理念

当時の状況について国<sup>②</sup>は「零細な敷地に小規模な中高層建築物が乱立」し「長期的な都市資産の形成という立場からみると、必ずしも望ましくない場合が多い」と認識し

ていた。また担当者によれば、脆弱で燃えやすく低利用の市街地に対し不燃化と強固化を伴った更新を促進することが、当時の市街地全般のきわめて重要な課題と考えられていたという。これに対し「敷地規模の拡大を促進することによって土地の有効利用を推進し、あわせて敷地内に日常一般に開放された土地（以下、公開空地という。）を確保させ、もって市街地環境の整備改善を図ることを目的」として総合設計制度が創設されることとなったのである。

先行する特定街区制度は、大規模な街区が対象で都市計画決定を要するために活用件数は35件にとどまっていた（1970年9月時点）。そこで総合設計制度は、簡易な手続きによって中小規模の敷地単位でも活用できる手法とすることが狙いとされた。つまり手続の簡便化は社会状況と同制度創設の前提として存在していたことになる。

答申ではこれらから基本理念を「(1)市街地における公共空地を設けることをたすける。(2)建築物の設計の自由度を増し、新たな可能性の追求をたすける。(3)附随的に、大規模建築、大規模開発の有利性を助長し、零細土地を統合して計画することを奨励する。」の三点としている。

また建築物の規制について、斜線制限などの仕様書型の基準から脱して「実効型基準」による規制を導入することも狙いとされた。これは「実際に効果が働く基準」とされ、のちの性能規定化の議論とも通じるが、これを単に特例として導入するだけではなく、同制度が広く使われることで「目的や効果に疑問がある斜線規制などの一般規制をこの機会に置き換えたい」と期待されており、委員会中の説明のみならず答申にも明記された。この狙いが後述の、斜線規制から立面面積規制への置き換えや、空地の取り方と連動した容積緩和等の仕組みへ繋がったと捉えられる。

## 2-3. 制度適用の原則と条件

但し書き許可にあたっては、許可基準を設けるものの従来の仕様書型基準では意味がなく、「あくまでもこの基準の根拠となる考え方に従うものとし、弾力的に運用することが望ましい」として、「特定行政庁の自主的判断」を排除しない制度設計を提言している。つまり、自治体の裁量的判断も可能とした制度を念頭に置いていたことがわかる。

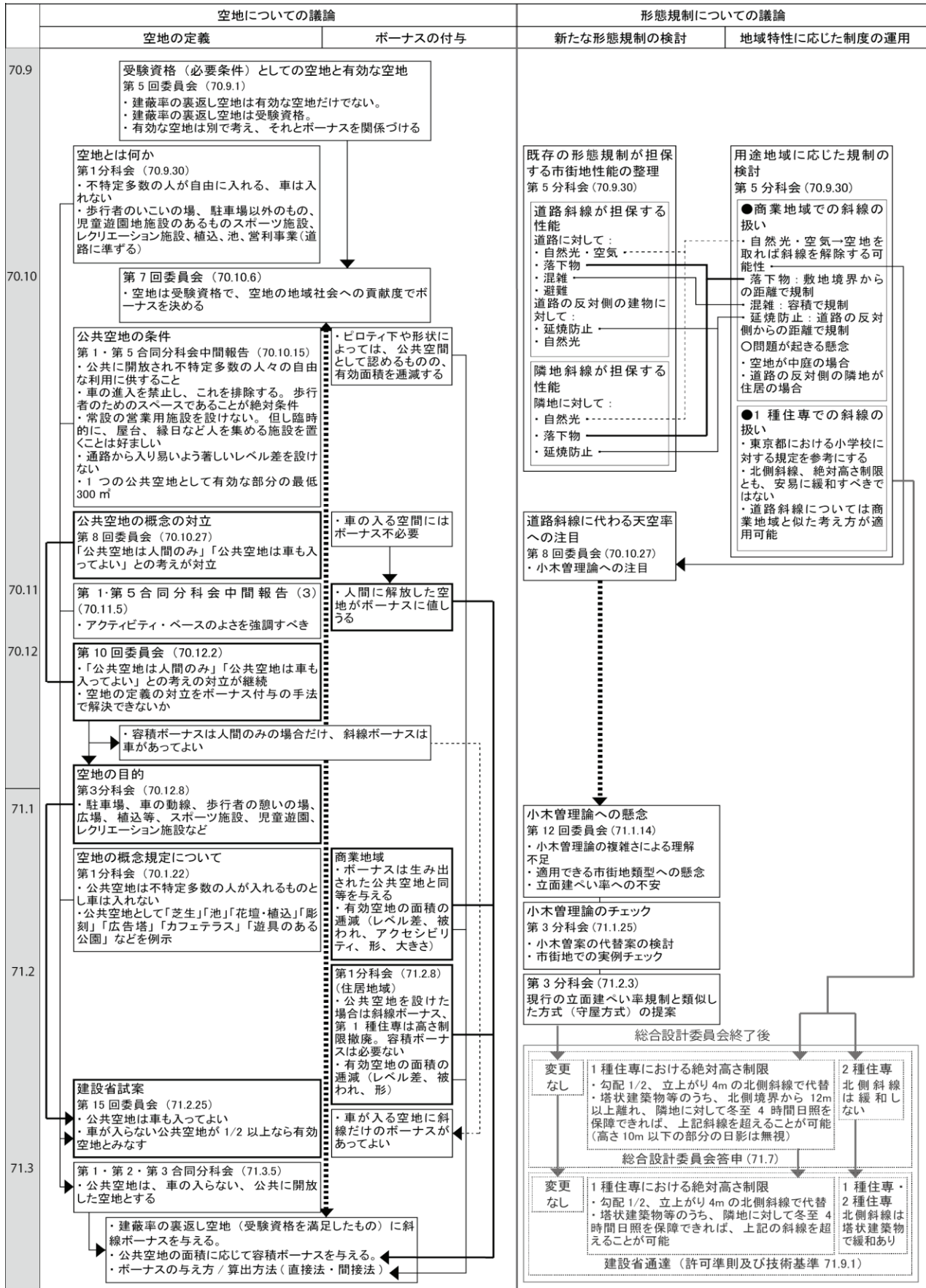
また一定の敷地規模や空地率を満たすことが同制度適用の申請条件とされた（委員会では「受験資格」と呼ばれていた）。答申では、この要件に加えて、敷地の形態に著しい無理がないこと、安全上及び衛生上著しい支障がないこと、近隣へのプライバシー・通風の確保を考慮すること、の3つの条件も満たすべきとされた。後者二つについては、具体的な留意点が基本条件として明示された。

## 3. 空地と容積ボーナスの検討

本章および次章では、総合設計制度の重要な要素である空地と容積率緩和の関係および形態規制の置き換えについて、論点と課題を経緯も含めて明らかにする（図1）。

### 3-1. 空地の考え方 — 受験資格としての空地

本格的議論が開始された第3回委員会(1970/7/13)で建



.....：論理や論調が転換・逆転したことを示す

図1：総合設計委員会での議論の経緯

設省の担当者より「街の形として開発の方向は敷地規模を大きくする要請に対して空地をとらせそれだけ緩和するようにする」ことが示された。その後、第5回委員会(9/1)で説明された政令案での適用条件として、敷地面積規模とともに、基準建ぺい率に応じた空地の取り方(建ぺい率のうら返し+15~20%)が示される。ここで担当者から、有効空地とは「道路からつながり不特定多数の人が入れる形状のもので広場的なもの」等の説明があり、委員より「ケンペイ率のうら返しでは有効空地だけではなく。ボーナスについては対象となる空地を別に定める・・・要するに有効空地のメリットによってボーナスを付けたらどうか」という意見が出される。そして、建ぺい率の裏返しとしての空地率を一つの基準(必要条件・受験資格)として設け、その上で、空地率と斜線緩和等のボーナスの関係については、切り分けて考えることが提案された。

### 3-2. 有効な空地としての公共空地

第1・5合同分科会(9/30)では、「有効な空地」について議論された。都市の過密化の中で「人が自由に入れる」ことを原則とし、特に商業地では、歩行者の憩いの場、駐車場以外のものといった狙いや、児童遊園・スポーツ・レクリエーション施設等の具体的なアクティビティが示された。第7回委員会(10/6)では、合理的な建物を作るより地域社会への貢献が制度の主目的であり、空地の確保による貢献度でボーナスを与えるとの考え方が示される。さらに、第1分科会の中間報告(2)案では有効な空地を「公共空地」とし、その条件として公共に開放し不特定多数の人々の自由な利用に供すること、車の進入を排除した歩行者のスペースであること、臨時的な利用をむしろ好ましいとするなど、アクティビティ重視の考えが明確に示された。

### 3-3. 空地の意義と機能・用途

しかしながら公共空地に車の進入を認めるか否か(すなわち車が入る空間へのボーナス)は、最後まで一貫して議論が分かれた。特に、先の第1分科会の中間報告に対して第8回委員会(10/27)では、「ただの空間があることでもいい」「車のある空地もある程度評価すべき」等の意見が実務関係の委員より出され、車排除の取締まりは困難との課題も示された。これを踏まえながらも第1・5合同分科会中間報告(3)(11/5)では、単に空地があるだけへのボーナスは不要で、アクティビティ・ベースのよさや人間に開放した空地をつくる努力に価値を認めることが再確認され、第9回委員会(11/17)で報告されるが、再び同じ議論が噴出する。

### 3-4. 空地とボーナス付与の手法

第10回委員会(12/2)では引き続き公共空地の定義(車が入ること)について対立した。ここで空地のメリットのランク付けや「容積を緩和する場合は人だけ、斜線を緩和する場合は車があってもいい」等の意見が出され、容積ボーナスと斜線ボーナス別立ての検討が示された。これを受け、第3分科会(12/8)では公共空地の目的として、これまでのアクティビティに加え、駐車場や車の動線といった項目が追加された。

しかし第1分科会(1/22・2/8)では、これまでの議論を踏まえながらも、やはり対象は不特定多数の人が入れる(車は入れない)公共空地とし、ボーナスは生み出された公共空地に等しいものを与えるという考えが再び整理された。

第15回委員会(2/25)での建設省試案では、公共空地に車が入ることは認めながらも、車が入らない部分が1/2以上なら有効空地とみなすとされた。これに対し、「完全な公共空地(車が入らない公共空地)の場合は容積と斜線をはずす、その中間として駐車場位でも斜線ははずす」「斜線だけのボーナスがあってもよい」等の意見が出され、容積と斜線のボーナスを別立てで考える方向性が再度示された。

### 3-5. 建ぺい率の裏返し空地とボーナス付与

第1・2・3合同分科会(3/5)では、まず車の入らない公共に開放した空地の提供を重視(アクティビティ重視)する考え方と都市に空地や空間が出来ることのメリットを重視(駐車場や車路も有効)する考え方の2種類があるが、前者への容積ボーナスは異論ないとされた。建設省試案では2つの意見を織り交ぜた手法となっていたが、公共空地の概念と斜線ボーナスを切り離すこととし、①政令の受験資格を満たしたものには斜線の緩和をする(容積ボーナスは認めない)、②政令の受験資格を満足したもので車の入らない公共に開放した空地をとったものにはその公共空地の面積に応じて容積のボーナスを与える、とされた。

### 3-6. 小結

「公共空地」の概念について議論が行われ、特に車を排除するか否か最後まで意見が分かれていたことが明らかとなった。これに対して答申や実際の制度では、制度適用の必要条件としての「空地」とこれに含まれる「公共空地」に区分し、前者には斜線緩和ボーナスのみ適用、後者については車を排除し公共に開放した空間として位置づけ、容積ボーナスの対象とした。以上の経緯から、理念は共有しつつも何をもって市街地環境に資するとみなすかは委員によって異なることが確認された。

## 4. 斜線制限に代わる形態規制案の検討

### 4-1. 斜線制限の置き換え

形態規制については、第3回委員会(1970/7/13)より「都市計画的観点から、建築のより総合的な設計を可能とするために、一義的な形態制限は緩和されることが望まれる」との発言があり、当初から実効型基準への置き換えによる道路斜線や隣地斜線の緩和が意図されていた。その後の第5分科会(9/30)では斜線制限が担保する市街地性能を整理し、自然光・空気の確保に関する斜線解除の可能性を示す一方で、一種住専では北側斜線・絶対高さ制限を安易に緩和すべきでないという意見も出された。

### 4-2. 立面建ぺい率

実効型基準の具体的な姿として、第9回委員会(11/17)から「立面建ぺい率」が言及されるようになり、第3分科会(12/8)では「天空建ぺい率(ママ)の考え方の中で解決できそうである」という期待がもたれた。これは小木曾

が提唱した立面建ぺい率による規制（以下、小木曾理論）のことで、新宿新都心計画における自主規制として実施されていた。

しかしながらこの理論は、基盤が整備された大街区上に空隙を保ちながら超高層建築物が建つことを前提としており、一般的な市街地とは前提条件が異なっていた。また数値目標を導き出すためには、設定された視点から天空への視線通過の確率を求めるなど複雑かつ難解な計算が必要であった。このため制度への導入に懸念が持ち上がり、建設省からも「立面建ぺい率一本では不安がある。斜線については弾力的に考えていきたい」との意見が出された。

#### 4-3. 守屋方式

小木曾理論の適用が懐疑的となり、それに代わる考え方が求められる中、第13回(1/28)において守屋委員による代替案の提示がなされ、そして第5回第3分科会(2/3)において、敷地各辺の midpoint から 5m 外側に置かれた視点から見た立面面積が一般規制に従った場合の立面面積を下回ればよいとする、現行の規制とほぼ同じ考え方の規制案「守屋方式」が示された。小木曾理論では平均見掛幅という概念を導入していたが、守屋方式では敷地の各辺からの見え方に注目してその算出の必要をなくすとともに、従来の斜線制限に従って建設される規制適合建築物と制度適用建築物の立面投影面積を比較するという新しいアイデアを導入している。この方式が技術基準にも取り入れられ、現行の規制方式となった。

計算が簡便かつ数値目標を定める必要がない点は運用しやすい規制といえるが、実効性等の検証は、後の日影規制が導入の議論に3~4年を要したこと<sup>12)</sup>とは対照的に、限られた事例および期間でしか行われなかった。また小木曾は「(建築基準法改正に伴う政令の)改定作業を最終的に取りまとめた委員たちの理解不足からか、歪曲されてあまり意味のない規定となってしまった」と述べている<sup>13)</sup>。

#### 4-4. 絶対高さ制限と北側斜線の扱い

一種住専における10mの絶対高さ制限については、東京都の小学校への規定を参考にし、北側斜線よりさらに厳しい斜線(勾配1/2・立ち上がり4m)を満たした場合に緩和が可能とされた。さらに塔状建築物については、隣地に4時間以上の日照を確保することを条件に、上記の斜線を超えることができるとした。これは日照確保の実効性確保のため、考え方を述べた上で基準の例を示したものである。

#### 4-5. 小結

議論を通じて形態規制の実効性の確保が論点のひとつだったが、答申では目指すべき環境水準の考え方が十分示されたとはいえない。また新しい立面面積規制という方式が導入されたものの、その達成目標は一般規制と同等の水準とされた。これは仕様書型の基準を置き換えただけともいえ、市街地において必要な環境指標(この場合は採光)の水準を科学的根拠に基づいて設定するという実効型基準の考え方からは疑問が残る。

また「一般規制によって確保されると考えられる水準を

環境確保の目標と設定する」という考え方は、結果的に以降の集団規定の合理化(たとえば2002年の天空率規制の導入)で用いられるものとなった。

### 5. 答申と許可準則・技術基準の相違

ここでは答申から実際の制度への変化を見る。委員会でも建設省案をたたき台として議論を進めており、結果として許可準則・技術基準は答申をほぼ踏襲したものとなったが、いくつかの点において異なっている部分が見られる。

まず許可準則では同制度の基本的理念・目的を「敷地規模の拡大を促進することによって土地の有効利用を推進し、あわせて敷地内に日常一般に開放された土地(以下、公開空地という。)を確保させ、もって市街地環境の整備改善を図ることを目的とするものである。」としているが、前述(2-2)の答申での公共空地の確保という主目的が付随的目的となっており、公共目的の後退が指摘できよう。

表3: 答申と技術基準の相違点およびその理由

相違箇所	相違内容と理由
(A) 不整形な敷地を多角形に近似する方法	近似を敷地内に収めるよう変更。外に出る部分が多い場合に影響が大きくなるなどを配慮した。
(B) 空地の名称	「公共空地」から「公開空地」へ変更。都市計画法上の公園・広場などと混同しないように。
(C) 建物等の影になる空地の評価	裏側の空地を公共空地と認めない規定から、1/2(場合によってはそれ以上)を公開空地と認めることとした。一体に利用している場合などには価値が認められることと、ただし書きによって弾力性を持たせるため。
(D) 空地の接道率	ただし書きを変更。公開空地としても認める。単に接道率だけでなく、歩行者にとっての敷地への入りやすさが確保されている場合を認めるため。公開空地の規定は上(C)項で判断。
(E) 屋上空地等の評価	歩行者の利便に供する場合は上下6mを超える空地でも公開空地とみなすように変更。
(F) 容積の割増の算定式	算定式を段階式に変更(直接法から間接法へ)。大都市と地方都市の違いを考慮。特定街区制度との連続性を考慮。都市施設(主に道路)とのバランスなどを考慮し、三段階でボリュームを捉えることとした。また既存制度の仕組みに配慮した。
(G) 割増床面積の敷地面積に対する割合の上限	基準なしだったところを割増の上限(200%)を規定。特定街区制度よりも緩和上有利になる場合があることを防ぐため。
(H) 容積割増に必要な最小空地率	基準なしだったところを追加。(G)と同趣旨。
(I) 絶対高制限の緩和の際の塔状建築物のあつかい	塔状建物に対する日照図作成のただし書きを削除。総合的に日照の影響を配慮することを前提として。
(J) 北側斜線制限の緩和	日照等の具体的な検討に基づいた緩和を認める場合がある旨、ただし書き追加。

また技術基準にも変更がある(表3)。これらは実際の空地利用を想定した適用範囲の拡大や特定街区制度との連続性および地域差を考慮した容積割増基準の変更、そして規制として求められる基準の明示性に対応したものである。しかし答申にあるにも関わらず採用されなかったもの(高さ基準の一部など)や、日照基準のように考え方の記述が削除され基準値のみ示されたものもある。答申では積極的に歩行者のアクティビティのための空地という考えを打ち出したが、技術基準ではやや具体的表示が少ないという委

員会からの指摘もある<sup>4)</sup>。標準の設定を詳細に行った結果、当初の意図にもかかわらず答申も仕様書型基準的な性格を持ったが、技術基準では考え方の削除などによりさらにその性格が強められている。

建設省の担当者によれば<sup>14)</sup>、特に容積緩和の扱いについて相違があった背景には、都市計画担当との調整の中で特定街区制度をその後も積極的に活用する意図があることがわかったため同制度との整合性に配慮したことや、誘導再開発の政策融資制度創設によって容積率緩和のみを目的としなくともよくなったことなどがあるという。しかしそれら以外の差異も多く、ここで見たように実効型基準の導入という当初の意図は具体化の過程で相当後退したといえる。

## 6. まとめ

### 6-1. 総合設計制度創設の今日的な評価

本調査によって、制度創設時の意図とともに、同制度の基軸である空地の概念とボーナスに関する議論や形態規制に関する実効型基準の議論の整理・分析から、当初意図と実現された制度の相違などが明らかとなった。これらについて今日の観点から考察する。

まず実効型基準実現の困難さが指摘できる。技術基準が仕様書型基準的なものとなった経緯が明らかとなったが、現在の同制度運用にあたっての硬直性に対する種々の指摘も、技術基準の援用が大きく影響していると考えられる。実効型基準は目標とする環境水準の達成が目的であるべきだが、建設省の担当者もこの制度によって望ましい市街地の水準 (Desirable Standard) 達成を推進したいとの意図を述べている。それにも関わらず一般規制水準の置き換えに留まった理由は、委員会でも指摘があった最低基準 (Minimum Standard) 達成が目的という建築基準法の性格に加えて、公共空地の議論でもわかるとおり目標像の共有が難しいわが国の状況では実効型基準実現は極めて困難であったと考えられる。ここで組み立てられた代替策ともいえるべき「一般規制水準の置き換え」という考え方は、結果としてその後の「集団規定の合理化」でも用いられている。

一方、こうして導入された総合設計制度であるが、序章で述べた通り市街地空間形成に一定の成果をあげたといえるものの、全国の建設活動件数から見れば適用数は微々たるものでもあり、例外的制度を脱し得なかったといわざるを得ない。そして実効型基準の一般規制への導入・置き換えという意図も、同制度の先導によって進むという展開とはならなかった。1976年の日影規制導入や2002年の天空率規制導入は実効型を志向したものと捉えられるが、どちらも総合設計制度の延長ではなく、斜線制限は現在でも一般規制であり続けている。また、どちらも効果や影響に対する疑問や批判もあり、評価が分かれる規制となっているが、これも実効型基準設定に先だって必要な望ましい水準の明確化とその担保という仕組みが不在であることに起因している。まさに総合設計制度創設時の議論から伺える課題が、今日でもわが国の市街地コントロール制度が乗り越

えなくてはならない課題であるといえよう。

### 6-2. 今後の課題

インセンティブ制度としていっそうの活用が期待されているものの、総合設計制度には制度と運用自体にも、また市街地コントロール制度研究の対象としても、多くの課題がある。たとえば同制度の評価のため、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。また周辺との連続性考慮やまちなみ・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。

#### 【補注】

- (1) 国土交通省の建築基準法施行状況調査 (2011年度末時点)
- (2) 建設省住街発第48号「総合設計制度に係る許可準則について」1971年9月1日
- (3) 建設省住街発第49号「総合設計制度許可準則に関する技術基準について」1971年9月1日
- (4) その際プランに基づいた判断が必要と考えられることについて、現状のプラン (代表的には都市マス) の位置付けの弱さも指摘されているところである。
- (5) その後1971年4月1日付で建築協定として成立している。

#### 【主要参考文献】

- 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) 日本建築センター「総合設計委員会記録:昭和46年」1971, 日本建築センター
- 3) 日本建築センター「建築基準法に基づく総合設計制度の解説 (総合設計委員会答申)」1971, 日本建築センター
- 4) 総合設計委員会「総合設計委員会答申要旨」BUILDING LETTER No.31, 1972, 日本建築センター
- 5) 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
- 6) 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
- 7) 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
- 8) 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
- 9) 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
- 10) 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
- 11) 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
- 12) 桑田仁ほか「日影規制の制度成立の経緯と運用を巡る展開—市街地コントロール手法としての現代的意義と課題—」2014, 日本都市計画学会都市計画論文集 No.49-3, pp.471-476
- 13) 小木曾定彰「都市の中の日照」1972, コロナ社, p.187
- 14) 蓑原敬, 柳沢厚「総合設計制度について」BUILDING LETTER No.31, 1972, 日本建築センター