

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

論題(和文)	総合設計制度創設の今日的評価 - 総合設計制度の成立に関する研究 (その4) -
Title(English)	EVALUATION OF INTRODUCTION OF PLANNED DEVELOPMENT DESIGN SYSTEM - Study on Establishment of Planned Development Design System part 4-
著者(和文)	中西正彦, 大澤昭彦, 加藤仁美, 杉田早苗, 桑田仁
Authors(English)	Masahiko Nakanishi, Akihiko Osawa, Hitomi Kato, Sanae Sugita, Hitoshi Kuwata
出典(和文)	日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol. 2015, , pp. 825-826
Citation(English)	, Vol. 2015, , pp. 825-826
発行日 / Pub. date	2015, 9
権利情報	一般社団法人 日本建築学会

## 総合設計制度創設の今日的評価 —総合設計制度の成立に関する研究(その4)—

正会員 ○中西 正彦\*1  
同 大澤 昭彦\*2  
同 加藤 仁美\*3  
同 杉田 早苗\*4  
同 桑田 仁\*5

総合設計制度 総合設計委員会 インセンティブ制度  
実効型基準

### 1. はじめに

その3までで見てきたとおり、総合設計委員会の議論は1971年3月までの議論を経て答申としてまとめられた。また議論と答申を踏まえて1971年9月1日付の通達として総合設計制度に関する許可準則(建設省住街発第48号)および技術基準(建設省住街発第49号)が各特定行政庁に伝えられた。本稿では最終段階である答申から実際の制度への変化を見ると同時に、今日のみで見た総合設計制度創設の評価と今後の課題について考察する。

### 2. 答申と許可準則・技術基準の相違

答申は、特定行政庁への総合設計制度活用を推奨する狙いなどから、同制度の方向性や要件を示すのみならず技術的な基準の提示まで踏み込んでまとめられた。運用開始に間に合わせる必要があったことから、建設省作成の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もある。

まず同制度の基本的理念・目的について、答申では「(1)市街地における公共空気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)付随的に、大機建築、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3つを挙げている。これに対して許可準則は「総合設計制度は、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。」としており、答申では主目的であった(1)と付随的目的であった(3)が逆転しており、(2)には触れられていない。これは建設活動重視の姿勢と公共目的の後退が指摘できよう。

また適用の技術基準についてもいくつかの変更が見られる(表1)。これらは空地の実際の利用に即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。また答申で示されているにも関わらず採用されなかった技術的な基準や、

日照基準など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。相違の大きな理由は都市計画担当との調整において特定街区制度活用の意図があることを配慮したことや政策融資制度との関係があったという<sup>(1)</sup>。技術基準の検討を詳細に行った結果、制度の理念にもかかわらず答申でもやはり仕様書型規制的な性格を持たされているが、技術基準ではそれが強められているとみなせよう。

表1: 答申と技術基準の相違点および理由

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。外に出る部分が大きい場合に影響が大きくなることを配慮した。
(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(直説法から間接法へ)。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	緩和を認める場合がある旨、ただし書き追加。具体的な検討に基づいていけばよい。

「総合設計制度について」ビルディングレター'72No.31より作成

### 3. 総合設計制度創設の今日的な評価

#### 3-1. 総合設計制度の適用状況

こうして導入された総合設計制度は、特定街区制度と比較しても多くの適用事例を生み出した。建築基準法施行実態調査によれば、導入以来40年以上を経て、全国での適用事例数は約3,280件にのぼる(平成23年度末時点)。東京都だけでも約770件があり、建築物の不燃化を伴っ

た都市更新と土地の有効利用、公開空地等の創出などの点で一定の成果を得たとみなしてよいだろう。また導入後の制度改正による駐車場や住宅の附置、屋上緑化などの誘導策化、あるいは阪神淡路大震災における復興・建替対策での利用など、社会的あるいは政治的要請に対応した活用が図られてきた。都市再生特別地区制度などの都市更新に関するインセンティブ制度の先駆けとみなすこともできる。しかし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、適用の範囲や割合から見て例外的制度を脱し得なかったといわざるを得ない。

### 3-2. 実効型基準導入の狙いと実現した制度

答申や委員会での建設省担当者の発言によれば、制度創設の狙いのひとつは、建築物の規制について仕様書型の基準から脱して、実効型基準（実際に効果が働く基準）による規制を導入することであった。実効型基準とは後の性能規定化の議論とも通じる考え方であるが、単に特例としての導入ではなく、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ゆくゆくは置き換えることも期待されていた。この議論が、同制度における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結実したと捉えられる。

しかし実現された技術基準が仕様書型基準的なものとなっていることは前述の通りであるし、達すべき水準も既存の一般規制の水準が目標となっている。実効型基準の考え方からは、目標とする環境水準の達成を目的とした基準設定でなくてはならないはずである。実際に委員会の議論中で建設省の担当者は、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も述べている。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、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、わが国では市街地の Desirable Standard の共有がなされておらず、目標像不在のままの実効型基準実現が極めて困難なことにあると考えられる。

また、望ましい目標水準の議論を行っても考え方は立場によって大きく異なる。委員会での議論でも、たとえば空地のあり方（水準）について発言者によって異なる見解が挙げられており、答申に至るまでも必ずしも完全な合意が得られたわけではない。

実効型基準の一般規制への導入・置き換えについても、総合設計制度の先導によって進むという展開とはならなかった。実効型基準を目的・目標達成型の規制と捉える

と、1976年の日影規制導入や2002年の天空率規制導入がそれに相当するが、どちらも総合設計制度の延長にあるわけではなく、斜線型の規制は現在でも一般規制であり続けている。また、日影規制は日照確保という本来の目標からはその効果に疑問が示されており、天空率規制は高層建築が可能となることで街並みの破壊や建築紛争を引き起こしているという総合設計制度と同様の批判などもあり、望ましい市街地像の実現に資しているかは評価が分かれる。これらも実効型基準設定に先だって必要な「望ましい水準とはなにか、どう明確化するか」という議論が不在ないし困難であることに起因しており、まさに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。総合設計制度導入時の議論からも伺えるこの課題が、今日においても未だに解決できずに存在しているといえよう。

### 4. おわりに

導入以降、総合設計制度は多く適用されてきており、都市再生が課題となっている今日では、類似の制度も含めて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。しかし本稿で振り返った導入時の議論やその後の展開からもわかるとおり、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、まず本稿で考察したとおり望ましい市街地を実現するための実効型基準としての制度のあり方である。導入時の議論では空地確保が公共性の唯一の目的であり、その後の同制度で駐車場や住宅附置などの目的が付加されたものの、それが Desirable Standard 実現要素のすべてではなく、周辺敷地との連続性考慮やまちなみ・近隣環境の配慮といった仕組みも欠かせないはずである。また導入時にプロジェクトへの融資といった政策金融がセットで議論されており一部実現しているが、それが有効に働いたのか、その後どのような展開をしたかは検証する必要がある。あるいは、望ましい市街地像が地域や地区によって異なるものである以上、各自治体の積極的な方針・基準形成とそれに基づく運用も必要であり、国の許可準則・技術基準と自治体の運用の関係は、これまでの経緯も含めて再検討されなくてはならない。

#### 【参考文献】

- (1) 蓑原敬、柳沢厚「総合設計制度について」BUILDING LETTER No.31、日本建築センター、1972
- (2) 日本建築センター編「総合設計委員会記録：昭和46年」日本建築センター、1971
- (3) 総合設計委員会「総合設計委員会答申要旨」BUILDING LETTER No.31、日本建築センター、1972

\*1 横浜市立大学国際総合科学部 准教授・博士（工学）

\*2 高崎経済大学地域政策学部 准教授・博士（工学）

\*3 東海大学工学部 教授・博士（工学）

\*4 東工大大学院社会理工学研究科 助教・博士（工学）

\*5 芝浦工業大学デザイン工学部 教授・博士（工学）

\*1 Assoc. Prof., International College of Arts and Sciences, Yokohama City Univ. Dr. Eng.

\*2 Assoc. Prof., Fac. of Regional Policy, Takasaki City Univ. of Economics Dr. Eng.

\*3 Prof., Dept. of Architecture, Tokai University Dr. Eng.

\*4 Assist. Prof., Graduate School of Decision Science, Tokyo Inst. of Tech. Dr. Eng.

\*5 Prof., College of Engineering and Design, Shibaura Inst. of Tech. Dr. Eng.