

第39回投資等ワーキング・グループ 議事概要

1. 日時：平成30年6月19日（火）14:00～14:28
2. 場所：合同庁舎4号館2階共用第3特別会議室
3. 出席者：
（委員）原英史（座長）、森下竜一、八代尚宏
（専門委員）村上文洋
（政府）前川内閣府審議官
（事務局）田和規制改革推進室長、窪田規制改革推進室次長、西川参事官
（ヒアリング）国土交通省住宅局 平松幹朗市街地建築課長

4. 議題：
（開会）
議題 日影規制の見直しについて
（閉会）

5. 議事概要：

○西川参事官 第39回「規制改革推進会議 投資等ワーキング・グループ」を開催いたします。

委員の皆様方におかれましては、御多用中のところを御出席いただきまして、本当にありがとうございます。

本日は、吉田座長代理、飯田委員、角川専門委員が所用により御欠席でございます。

ここからの進行を原座長にお願いいたします。

○原座長 本日の議題は「日影規制の見直しについて」です。

本件については、3月に当ワーキング・グループにおいてヒアリングを行った際、国土交通省から実態調査の結果も明らかにしていただくよう、お願いをしておりましたところ
です。

本日は、この指摘を踏まえた対応などについて、改めて国土交通省からヒアリングを行
いたいと思います。何度もお越しをいただきましてありがとうございます。

では、よろしくお願いたします。

○国土交通省（平松課長） 市街地建築課長をしています平松です。どうぞよろしくお願
いたします。座って失礼いたします。

今、座長からお話がありましたように、前回のワーキング・グループでいただいた宿
題を踏まえまして、調査の結果について報告をさせていただきます。

資料といたしまして、「前回WGにおけるご指摘事項への対応について」を用意しておりますので、そちらを御覧いただきたいと思っております。

まず、3ページで今回の調査の概要について整理をしております。

調査時期としましては、昨年9月に各自治体に調査を依頼いたしました。

調査対象は全ての特定行政庁（303自治体）に調査を依頼しております。その右側の米印に「限定特定行政庁を除く。」と書いておりますが、これは戸建て住宅等の規模の小さな建築物に限って建築確認等の業務を担当している自治体、基本的には小さな市町のごとでございます。こうした市町におきましては、規模の大きな建築物の建築確認等の業務は都道府県が担当しており、日影規制に関する業務についても都道府県が担当しておりますので、限定特定行政庁については調査対象から除いております。

それから、調査の内容でございますけれども、規制改革実施計画の項目に応じて、駅舎や鉄道車庫に係る日影規制について、日影規制の特例許可について、都市再生緊急整備地域における日影規制についての3項目の調査をしております。以下、調査結果について報告いたします。

4ページでございます。まず、日影条例の制定状況について整理をしております。調査対象の303自治体中、条例を制定している自治体が円グラフの青い部分で、47の都道府県を含めて110の自治体となっております。この差分の63が、市として独自に条例を制定し、規制をしているものでございます。赤い部分の193の市につきましては、独自の条例は持たずに都道府県の条例により規制を行っているものでございます。

5ページでございますけれども、日影条例につきましては建築基準法の56条の2に基づき、法別表第四（い）欄の各項に掲げられている都市計画の用途地域、又は用途地域の定めのない区域の中から、規制の対象とする区域を定めることとされています。ここでは各自治体の判断で、どのような区域が規制対象区域から除外されているかを整理しております。

まず、1つ目の括弧でございますが、用途地域や容積率に応じて除外されているものを例示しております。近隣商業地域あるいは準工業地域といった住宅から店舗、事務所、工場、倉庫など幅広い用途の立地が可能な用途地域については、その全部を除いている例が見られました。

また、高度利用を図る地域ということで、第一種住居地域等で容積率が400%以上に指定されているようなエリアを除いている例も比較的多く見られたところでございます。

さらに、もう少しきめ細かく用途地域ごとに除外する区域を設定しているものとして、その下でございますように、近隣商業地域や準工業地域において、市長が指定する区域、住宅以外の用途の建築物の集中立地が見込まれるようなエリアで知事が指定する地域といったような例がございました。

また、用途地域の指定のない区域では、風致地区が除かれている例も見られたところでございます。

6 ページでございます。こちらでは用途地域に関わらず規制対象区域から除外しているものを整理しております。基本的な考え方といたしましては、都市計画等で住居系の用途の立地が見込まれないようなエリア、あるいは高度利用を図る方針が明確なエリアを除外しているものでございます。

具体的に見ていきますと、傾斜地ですとか道路、水面、線路敷き等というものがございます。また、高度利用地区から工業団地の区域等ということで、それぞれ規制対象区域から除外されているものを例示しております。

中段ほどに「〇〇地区整備計画が定められた区域」というものをお示ししておりますが、これはエリアを限定して施設ですとか土地利用についてより詳細なルールを定める地区計画の区域内で地区整備計画が定められている場合に、下にexとして列挙されているような区域を除外している例をお示ししております。

1つ目の例は、住居系の用途の建築を制限しているエリアでございます。

それから、2つ目の再開発等促進区から5つ目の高度利用地区計画までの4つにつきましては、高度利用の方針が明確に示されているエリアになります。

その下の街並み誘導型地区計画という制度につきましては、壁面の位置等建築の形態の規制が細かく定められるということで、あえて日影規制を導入する必要のないというエリアと認識しております。最後のexですけれども、地区計画の目標に照らして、市長が居住環境を害するおそれがないと認めるようなエリアを除外する事例も見られました。

続きまして、7 ページを御覧いただきたいと思えます。具体の除外例といたしまして札幌市の例について説明させていただきます。

札幌市におきましては、今、説明した中にも含まれております地区整備計画が定められた区域、また、近隣商業地域及び準工業地域のうち市長が定める区域を規制対象区域から除くというように条例を制定しております。ページ下部の緑色の枠の中に条例の条文を例示させていただいておりますので、下線部を参照いただければと思います。この条文に沿いまして、具体のイメージを3例、図でお示ししております。

まず、上の段、黄色いハッチの「①桑園駅周辺」につきましては、地区計画に再開発等促進区が定められた区域でございます。ここでは、その全域を市長が指定することで規制対象区域から除外している例でございます。再開発等促進区につきましては、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進を図るために、一体的かつ総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域という位置付けでございます。

「②星置駅周辺」でございます。

駅周辺に指定されているピンクの近隣商業地域のうち駅の北側のエリアは、駅前広場ですとか商業系の土地利用がされていると思われそうですが、そこを指定することで規制対象区域から除外している例でございます。

③の札幌車両基地の周辺でございますけれども、準工業地域に指定されている車両基地のエリアを指定することで、規制対象区域から除外している例でございます。

これら規制対象区域から除外された区域の南側のエリアにおきましては、日影規制の面からは、より高度利用が図られやすくなっていると考えております。

続いて、8ページを御覧いただきたいと思っております。横浜市の事例を紹介しております。先ほどの札幌市の例では、個別のエリアを指定して規制対象区域から除外した例を紹介いたしましたが、横浜市におかれましては、地区計画に基づいて条例で住宅等の用途の立地を禁止している区域を、包括的に規制対象区域から除外している例をお示ししております。

札幌市の例と同じように条例の条文を緑色のハッチの中に記載し、関係箇所を下線でお示ししております。

続きまして、2つ目の調査項目である特例許可の事例について報告させていただきますので、9ページを御覧下さい。建築基準法の56条の2の条文を下の囲いの中にお示ししており、特例許可に係る記述は下線でお示ししております。

(1) といったしまして、許可実績をお示ししております。調査対象自治体で平成26年～28年度に特例許可を行った事例として約900件の回答をいただきました。また、このうち95%が増築に伴うものでございました。

(2) では、日影の落ちる場所の状況に応じて、柔軟に許可の判断をしている例をお示ししております。図の中で建築計画地を赤枠でお示ししております。計画地自体は規制対象区域外でございますけれども、日影が落ちます図の右側、緑のところは規制対象区域でございます。このケースでは、赤い点線で丸くお示しをしている部分が不適格な日影ということになりますけれども、この土地の部分は都市計画公園内の斜面地に当たるということで、公園利用者が立ち入らないこと等を理由に許可した事例でございます。こうした個々の土地で想定されている利用状況等を踏まえまして、柔軟に許可をしている事例については他の自治体における運用の参考になると考えております。

続いて、3つ目の調査項目でございます。都市再生緊急整備地域における日影規制について報告いたしますので、10ページをお開きいただきたいと思っております。都市再生緊急整備地域内における都市再生特区の指定状況について、日影規制の観点から整理したものでございます。

高度利用を図ることが前提の都市再生特区内におきましては、日影規制は適用されないこととなっており、都市再生特区に隣接する地域が日影規制を受けるかどうかということが注意が必要な部分となっております。

今回の調査対象である81地区の中で、隣接地に日影規制がある地区は7地区、9%でございました。大多数の特区においては、そもそも日影規制の適用を受けない商業地域内にあるなど、その周辺を含めて規制対象外となっているという状況でございました。

一方で、9%と割合は少ないのですが、日影の問題が生じやすい隣接地に日影規制があるケースでの工夫事例を報告したいと思っております。

11ページの図を御覧いただきたいと思っておりますが、緑のハッチでお示ししているように日影規制のあるエリアの中に今回の都市再生特区（オレンジの部分）があり、このままでは

高度利用を図る上で一定の制約がある状況でございます。そのため、都市再生特区を指定する際に、周辺の開発動向等を踏まえ、隣接の一定のエリアも含めて土地の高度利用を図る再開発等促進区を位置付けた地区計画を定めて、そのエリア全体を日影規制の対象区域から除外するといった工夫をしております。あらかじめ周辺のエリアも含めて、地権者等々の調整の下で土地の高度利用を図ることに関する地区計画を定め、日影規制の対象区域から除外をしているということで、こうした取組につきましては類似のエリアを抱える自治体の参考になると考えております。

以上、報告申し上げましたように、日影規制の運用につきましては都市計画等に基づく土地利用の実態あるいは将来の市街地像と密接に連動して運用されているところでございます。柔軟な運用例としてお示しした例も、こうした観点を十分に踏まえた上で工夫をしているということが言えるかと思えます。これらを踏まえまして、13ページに自治体への周知内容を整理させていただいておりますので、報告をさせていただきたいと思えます。

13ページをお開き下さい。今回の周知内容につきましては、2本の柱立てで考えております。1つ目が日影条例の見直し等についてということ、2つ目が日影規制の例外許可の運用事例についてということでございます。

日影条例の見直し等につきましては、1つ目の丸といたしまして、良好な市街地環境を実現するために都市計画全般の見直し状況等も参考にしつつ、住宅の集積状況等の実態あるいは地区計画等で示された将来の市街地像等も踏まえていただいて、日影規制の対象区域やその規制値等、法第56条の2第1項の規定に基づく条例について柔軟に見直しを行うことも重要である旨を周知したいと考えております。

2つ目の丸ですけれども、先ほど土地の合理的な高度利用を図ることを目的として地区計画を定めていること等により、個別に日影規制の対象区域から除いている区域の事例やそれまで日影規制の対象区域としていた区域の一部を見直した事例等を説明いたしました。こうした事例等を、市街地環境に変化が生じた場合等に日影条例を見直す際などの参考として周知したいと考えております。

3点目、都市再生緊急整備地域につきましては、既に平成16年に弾力的な運用を図ることについて通知をしてございますが、今回、引き続き弾力的な運用を図ることについて改めて適切な対応を依頼したいと考えております。

2つ目の柱、例外許可の運用事例については不適合となる日影の生ずる土地が将来とも住宅のような建築物の敷地となるおそれがないものとして、ただし書きの規定に基づき9ページで説明した例外許可された事例を周知することによりまして、柔軟な運用について各特定行政庁での工夫を期待したいと考えております。

説明は以上でございます。

○原座長 ありがとうございます。

では、質問、御意見をお願いいたします。

○八代委員 どうも丁寧な御説明ありがとうございました。

特に自治体に対して、柔軟に日影規制を見直すことが重要であるという旨を周知していただいたわけですが、問題はその効果です。現にどれくらい柔軟に見直している自治体があるかということと、それをしないで逆に上乗せ規制をしているようなところに対して、柔軟に見直すことがなぜ大事かというようなことを国としてどのように徹底するか。

やはりただ見直せと言われても自治体としては色々な経緯もあるでしょう。これだけ人口が長期的に減ってきて、都市に集中してくるときに、既存の住民の利益だけではなくて、新規住民の利益も考慮した制度に変えていかなければ都市自体が衰退してしまうのではないか。広い意味の公益性の観点からこういう見直しが必要だというような趣旨で言うておられるかどうかです。なぜ柔軟な見直しが必要かという点も踏まえて、それに対応していない自治体に対してどういうふうに対処しておられるか、その辺大ざっぱですけれども教えていただければと思います。

○国土交通省（平松課長） 今回の通知につきましては、基本的には日影規制といいますものが、自治体が条例でその規制内容を決めるという非常に地域主体の制度の枠組みになってございますので、その辺にも配慮して通知をさせていただくことが重要だと考えております。

ただ一方で、都市計画と非常に密接にリンクをしております、土地利用の将来像のようなものを踏まえてそれぞれの規制をどう考えるかという辺りは、当然この規制が導入されたときから比べれば土地利用の将来像の考え方といったようなもの、今、委員が御指摘されたような社会状況を踏まえて見直しがされてきているところだと思いますので、そういったことを踏まえて、まだ見直しがされていないという状況があるのであれば、そこに対して見直しをされるように促していきたいと考えております。

自治体への周知内容についてはまだ案の段階でございまして、本日御説明させていただいてから通知をさせていただこうと思っておりますけれども、今回の通知を一つの契機として見直しも必要であることを周知させていただいて、かつ、その際の考え方の基本となるような先進的な取組も示すことで、それに倣っていただける自治体もあるのではないかと考えております。

また、建築行政を所管しております特定行政庁の会議がございまして、通知だけではなくてそういった会議におきましても、こうした内容の説明あるいは各自治体の取り組みに対するフォローをさせていただくことはできるかと考えております。

○八代委員 ありがとうございます。

それで、自治体にとって他の自治体がどういうふうになっているかというデータがなかなかないと思いますので、せつかくアンケートもとられるわけですから、現に柔軟な見直しを行っているモデル例というものここで示されたわけですけれども、そういうことをしている自治体が都道府県別にどれくらいあるのか。逆に上乗せ規制をかけている、望ましくない例をやっている自治体がどれくらいあるのかというデータを示すことによって、それぞれの自治体が自分たちのやっていることが経済環境の変化に合っていないかどうかを知

るチャンスというものが出てくるのが大事ではないかと思っております。

こういうモデル例をせっかく挙げていただいたのですが、なぜこういうことを進めることが日本全体にとって大事かというやや教育的というような対応も国として必要ではないかと考えておりますが、いかがでしょうか。

○国土交通省（平松課長） 上乘せをされている例というのはどういう状況をおっしゃっているのか、現段階では把握できていない状況でございますけれども、恐らく法律で示されている一定の範囲の中で厳しい規制を掛けていることを指していらっしゃるのかと思われます。地域の実情に応じてそういった判断をされているところではありますが、都市の将来像というものを踏まえて、柔軟に見直しが行われている事例もあるわけですので、そういったものを参考にして運用を図っていただくことが重要と考えているところでございます。そのため、なかなか個々の事例を捉えて、この対応はよくないといったような言い方で申し上げることは難しいと考えております。

○八代委員 おっしゃったように国の基準の範囲内の上限をやっているのかももう少し下限の方をやっているのかというのは、後から基準を上げられると既存不適格になってしまうわけです。そうするとかえって建物の建替えが進まないという悪影響を及ぼすので、よっぽどのことがない限り既存不適格を増やすような政策は避けるということも踏まえてという趣旨です。

○原座長 柔軟な見直しが行われている自治体はどれぐらいでしょうか。今日、御紹介をいただいたような事例が相当程度あるのか、あるいはこれはごく限られた資料を御紹介いただいていると理解したらよろしいのか教えていただければと思います。

○国土交通省（平松課長） 6ページにお示したような規制対象区域から除外しているものについては、かなりの多くのところで運用がされていると思っておりますが、一方で札幌市の例でお示したような特定のエリアをピンポイントで規制対象区域から除外するという例は非常に限られていると思われます。さらに、札幌市の例のようなものというのは先進的な取組ということで、関係の自治体にとっては参考になる事例だと考えております。

○原座長 ありがとうございます。

あと、追加なのですが、今回この通知を示されて、その後見直しが多くの自治体で進んでいくのかどうかをどうフォローしていかれるのか、またその見直しが進んでいない、もっとなされたらいいのではないかというところに対してどういった働きかけがなされ得るのかを教えていただけないでしょうか。

○国土交通省（平松課長） まずは通知をさせていただいた上で、先ほど申し上げました特定行政庁の会議というものがございますので、そういったところで規制改革推進会議で御指摘をいただいた趣旨も踏まえて、今回の通知の考え方をきちんと説明したいと考えております。その後はそれぞれの行政庁の判断となりますが、できるだけ今回のことを踏まえて対応いただきたいと思っておりますので、我々としてはきちんと説明させていただき、

問題があつてなかなか対応できないといったよう話があれば、いろいろな意見を踏まえて
どういう対応をしていったらいいか等、引き続きフォローしていきたいと考えております。

○原座長 最後は自治体ごとの御判断になってしまうのは仕方ない面があるのかと思いま
すが、そうであればこそ、先ほどの八代委員がおっしゃったような考え方、つまり都市の
衰退にもつながりかねないような問題だと認識していて、だからこそこういった指摘を私
どもはしてきておりますので、そういった考え方を是非自治体への周知の中でもしっかりと
記載をしていただけるとよろしいのかと思いました。

他、よろしゅうございますか。

○八代委員 原委員がおっしゃったことと同じなのですが、なぜ規制改革推進会議がこう
いうことを言っているのか、飽くまで都市の発展というか広い意味の住民の福祉のために
やっているわけです。特定の住民の既得権益を守るために結果として地域の人たちが不利
にならないようにこういう規制改革実施計画があるのだということで、例えば行政庁を集
めた会議というのは年に1回ぐらい開かれるのですか。

○国土交通省（平松課長） 全体の会議としては年に2回ぐらいなのですけれども、ただ、
ワーキング・グループということで一部のメンバーにお集まりいただいて、かなり密にや
りとりをする機会は多くございますので、そういった機会を捉えていきたいと思ひます。

○八代委員 そういうときに、例えばこっちから誰かを呼んで説明させていただくといふ
ようなことは可能ですか。

○国土交通省（平松課長） その辺は御相談させていただければと思ひます。

○原座長 あと、事務局から何かありますか。よろしいですか。

よろしければ時間は早いですが、これで終わりにさせていただきたいと思ひます。自治
体への周知の際には、事前に事務局を通じて御相談をいただくようお願いいたします。引
き続きどうぞ御対応よろしくお願ひいたします。

○西川参事官 次回の投資等ワーキング・グループは、別途御案内を差し上げます。

○原座長 ありがとうございます。