

10 住宅・土地・公共工事・環境

【問題意識】

経済の活性化、国民生活の質の向上が求められる中、都市の魅力と国際競争力を高め、成熟した都市生活を実現するとともに、環境負荷の少ない経済社会を構築することが重要である。

このような観点から、当会議においては、平成 13 年度以降、住宅・土地・公共工事・環境の分野において広範な検討を行ってきた。その結果、不動産関連情報の開示、建築規制の性能規定化、民間主体による再開発の推進、公共用地取得の推進、マンション建替えの円滑化、中古住宅市場の整備、土壌環境保全対策、ヒートアイランド対策、廃棄物・リサイクル対策等について、各種規制の見直しや新たな法制度整備がなされるなど、着実に改革の成果を挙げてきたところである。

今後とも、これらの分野において、社会経済情勢の変化に対応し規制を不断に見直していくことが肝要である。本年度は当会議の最終年度に当たることから、3年間の活動の総決算として、これらの分野においていまだ残されている課題を中心に検討を進めてきた。

不動産市場の整備については、透明性が高く信頼される不動産市場の形成を進める観点から不動産取引価額情報の収集、提供のための新たな制度を整備するとともに、不動産競売手続をより合理的なものにする観点からの検討を行うことが必要である。また、借家制度については、過度な賃借人保護を見直し、社会のニーズに応じた制度の近代化と合理化を図る観点から、定期借家制度や正当事由制度の見直しとともに、その抜本的改革が求められるところである。

都市再生の推進については、複合的かつ高度な土地利用を促進すべき地域における日影規制の弾力的な運用、市街地再開発事業の円滑な推進、社会資本整備のための土地収用法（昭和 26 年法律第 219 号）の積極的な活用等を図るとともに、通勤混雑を緩和するため鉄道における時間差料金制の導入に向けた検討を進めることが必要である。特に、国家的見地、都市再生の観点から重点的かつ早急な推進が求められる事業については、既存諸制度の円滑かつ適切な運用を図るとともに、一層の促進方策が検討されるべきである。

また、街の賑わい創出など空間の有効利用という観点から、道路空間、河川空間の弾力的な利用を図ることも必要である。

ヒートアイランド対策については、関連データの一元的公表、ヒートアイランド現象のメカニズムの解明や対策を評価する手法の改良の促進、都市緑化の推進、環境負荷の小さな都市の構築等の対策を総合的かつ計画的に実施していくことが必要である。

これらの改革が着実に実施されることにより、我が国の都市の再生が進展するとともに、環境負荷の少ない経済社会が構築されることを期待する。

【具体的施策】

1 不動産市場の整備

(1) 不動産取引価額情報の開示【平成 15 年度結論】

不動産取引をめぐる不透明性を払拭し、不動産取引の円滑化と公正の確保を図り、国民にとって信頼性の高い不動産市場、不動産証券化市場を形成していく上で、不動産取引価額情報が適切に収集、提供されることは必要不可欠であり、このための新たな制度を創設すべきである。

この際、不動産取引価額情報の収集に当たっては、国民への新たな負担をできる限り軽減する観点から、不動産登記制度を活用し、登記申請手続の中で取引価額情報がワンストップで報告できるようにすべきである。

また、収集された取引価額情報の提供に当たっては、市場の透明性等の確保等の観点から、取引された個別物件の用途、面積、築年数、構造等の属性ができる限り分かるような形で情報を提供すべきである。

(2) 不動産競売における最低売却価額制度及び内覧制度【平成 15 年度中に検討・結論】

不動産競売における最低売却価額制度については、所有者、債権者の利益を守っているとする指摘がある一方で、その存在が円滑な不動産競売手続を妨げているとの指摘もある。

したがって、不動産競売手続をより合理的なものとする観点から、最低売却価額の決定を一律に義務付けている現行の最低売却価額制度について、その存続、廃止を含めて検討し、結論を得るべきである。

また、平成 15 年の民事執行法の改正により、執行裁判所が差押債権者の申立てにより内覧を実施する制度が導入されたが、差押債権者等に対抗することができる占有権原を有する者がいる場合には、その同意がある場合に限り内覧を実施することができるものとされているところ、そのような者にも、同意の有無にかかわらず、内覧の受忍義務を課すことについて、検討し、結論を得るべきである。

(3) 借家制度の抜本的見直し < 『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行 > < 追加 5 の重点検討事項 > 5 より一部再掲 >

定期借家制度の見直し

定期借家制度の普及のため、以下の点について、早急に結論を得ることとすべき

である。【平成 15 年度中に結論】

- ア 居住用建物について、当事者が合意した場合には定期借家権への切替えを認めること
- イ 定期借家契約締結の際の書面による説明義務の廃止の是非を含めた検討
- ウ 居住用定期借家契約に関して強行規定となっている借主からの解約権の廃止の是非を含めた検討

正当事由制度の在り方の見直し

正当事由制度についても、我が国における不動産賃貸市場の健全化と都市再生を推進するため、以下の点について、早急に結論を得ることとすべきである。【平成 15 年度中に結論】

- ア 借地借家法上の正当事由について、建物の使用目的、建替えや再開発等、付近の土地の利用状況の変化等を適切に反映した客観的な要件とすること
- イ 正当事由に関する賃貸人からの立ち退き料の位置付け・在り方の検討

2 都市再生の更なる推進

(1) 日影規制の見直し【平成 15 年度中措置】

日影規制については、近年、都市再生特別措置法（平成 14 年法律第 22 号）の都市再生緊急整備地域内の複合的かつ高度な土地利用を促進すべき地域における弾力的な運用が改めて求められている。

したがって、都市再生緊急整備地域内において整備されるプロジェクトに関する都市計画を決定する際には、周辺の都市計画や日影条例についても所要の見直しを行う等日影規制の弾力的な運用を図るべきである。

(2) 市街地再開発事業の推進方策【平成 15 年度結論、平成 16 年度措置】

都市再開発法（昭和 44 年法律第 38 号）では、第一種市街地再開発事業の組合を設立する際、施行地区内の権利者数及び地積の 3 分の 2 以上の同意が必要とされているが、再開発事業を進める過程において、例えば、市街地再開発組合設立前に権利を譲渡し転出する者がいるため、再開発事業実現への熟度が実質的に高まるにもかかわらず、権利者数上の同意率が低下するケースもある。

このため、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新に資する等の公共性を有する市街地再開発事業について、組合設立認可申請における地権者同意に係る人数要件及び面積要件の在り方や市街地再開発組合を円滑に設立するための方策等について検討し、その結果を踏まえ、市街地再開発組合を含めた民間主体がより

円滑に事業を推進できるようにするための措置を講ずるべきである。

(3) 航空障害灯に係る規制の合理化【平成 15 年度以降逐次実施】

航空障害灯の設置基準については順次規制の緩和が図られてきたが、都心の高度利用、超高層化の更なる進展に対応するとともに、都市景観の向上に資するため、今後とも、複数の建物等が隣接して立地する場合における建物群を一体的に捉えての規制の適用、個別建物についてその高さ、幅に応じた更なる緩和、建物等がライトアップされる場合にはこれをもって代替可能とする等、更なる見直しを図るべきである。

また、緩和措置の実効性を確保するため、設置基準の改正内容、新たな設置方法や改修時の指針、新基準導入のメリット等について積極的な周知を図るとともに、既存建物において新たな基準に照らし設置不要となった障害灯についても消灯、撤去が可能であることについて、地方公共団体や事業者等関係者に対し周知を徹底すべきである。

(4) 土地収用法の積極的活用等【平成 16 年度以降逐次実施】

国家的見地から重点的かつ早急な推進が求められる事業については、今般「収用委員会審理において、事業認定の公益性に関する不服など収用委員会審理に関係のない主張をすることができない」旨を明文化するなど、土地収用法の抜本的な改正（平成 14 年 7 月施行）が行われたことを踏まえ、収用委員会において適確な審理の進行が行われるよう、国として収用委員会等に対して一層の周知徹底を図るべきである。また、併せてその用地の取得等に関して事業認定の適期申請ルールや用地取得状況の公表等について国として事業者等に対して周知徹底を図るべきである。

さらに、近年、土地の明渡裁決の取消訴訟等において、既に出訴期間を徒過した先行処分たる事業認定の違法性が争われ、明渡裁決等の執行停止が提起されるような事例が見られるが、このような行政処分に関する「違法性の承継」を認める場合には、事業認定の法律効果の安定性を損なうおそれがある。

平成 13 年の改正土地収用法の施行状況や今後の判例を注視しつつ、違法性の承継の遮断の可否ないしそれに関する規定の設置について、今後、引き続き調査・検討を進めていくべきである。

(5) 通勤鉄道における時間差料金制の導入【平成 16 年度以降逐次実施】

通勤混雑を緩和し快適な通勤を確保するため、オフピーク通勤を推進しピーク時の需要の分散を図る時間差料金制の導入は有効である。また、時間差料金制の導入によりオフピーク料金が低廉化すれば、都心商業地へのアクセスがしやすくなるため、都心の活性化に資することも期待される。

このため、鉄道における時間差料金制の導入に向けて、オフピーク料金制など諸外国都市における多様な時間差料金手法の収集、IT技術の活用など最近の技術の進展に対応した時間差料金制導入の技術的課題の整理、事業者に対する時間差料金制導入のための具体的誘引策、時間差料金制導入についての社会全体の理解の促進策等について、引き続き検討を進めていくべきである。

3 街の賑わいの創出 < 『規制改革推進のためのアクションプラン』の適切な実行 > < 追加5の重点検討事項 > 1より再掲 >

今後は、道路や河川に代表される公共施設について、その利活用を推進するため、例えば、以下の施策を講ずべきである。

(1) 河川占用許可の弾力化

河川占用許可の弾力化については、都市再生プロジェクト(大阪、広島)における取組に関して、経済合理性の観点から、利活用に伴う利用者の負担の適正化を図りつつ、地域合意のもと社会実験を実施するとともに、その実施状況を見守りつつ、地域の要望があった場合には、治水上の安全性を始めとした河川管理上の支障がなく、かつ地域の合意形成が図られた場合について、こうした社会実験を拡大するための措置を講ずべきである。【平成16年度以降逐次実施】

また、それらの結果を踏まえ、地域の賑わい創出のために、既得権益化の排除や河川空間整備を一層推進するための新たな財源確保の方策等のスキームを検討し、結論を得るべきである。【平成16年度中に結論】

(2) 道路占用許可、道路使用許可の弾力化

道路の占用、使用については、民間事業者等が、一時的なイベント等に限らず、地域の合意に基づいて、継続的かつ反復的に街の賑わいに資する多様な経済活動を行うことが可能となるよう、その許可に関し一層弾力的な透明性の高い運用が図られるよう措置するとともに、管理者の「占用許可」と警察署長の「使用許可」の両方が必要である場合について、両手続きの統合の推進も含め、一層の簡素合理化を図るべきである。【平成16年度中に措置】

また、道路の占用については、その弾力化にあわせ、地域の合意形成を適切に確保しつつ、利活用に伴う負担の適正化を図るため、占用者が、経済的観点を踏まえてイベント等への参加者をより公平に選定することや、得られた収入を道路の維持管理活動等に還元することなどを可能とするスキームを検討し、結論を得るべきである。【平成16年度中に結論】

4 ヒートアイランド対策の推進

(1) ヒートアイランド現象に係る調査研究に必要なデータの整備等

国、地方公共団体、大学及び研究機関などにおいてヒートアイランド現象に係る調査研究をより迅速かつ効率的に進めるためには、観測点の増加、データの精緻化や時系列でのデータの整備・充実を図るとともに、当該データが研究機関などで容易に利用できるようにすることが重要である。

このため、ヒートアイランド現象に係る調査研究のために必要なデータの整備状況を把握し、研究機関などによる研究を一層促進させるため、ホームページなどを活用して、当該データを一元的に整理し、公表すべきである。【平成16年度中に措置、その後逐次更新】

また、ヒートアイランド現象へのメカニズムを解明し、その対策を総合的に評価する手法の改良を一層促進すべきである。その際には、大規模な埋立てによる海面等からの冷気の減少が隣接する大都市のヒートアイランド現象に与える影響についても調査研究すべきである。【逐次実施】

(2) 都市形態及び地表面被覆の改善の観点から見たヒートアイランド対策の推進

都市における緑地の保全と緑化の推進【平成16年度中に措置】

都市公園、公共空間の緑、民有の樹林地など、ヒートアイランド現象の緩和に資する都市の緑を総合的に確保する観点から、緑地の保全・緑化と都市公園の整備を総合的・一体的に推進する仕組みを整備すべきである。

このうち、都市に残された貴重な緑を保全する制度については、これまで大きな役割を果たしてきた厳しい行為規制を課する緑地保全地区制度のほか、届出制により緑を保全する地域制度を創設するなどの拡充を図り、積極的かつ機動的な緑の確保を図るべきである。また、首都圏近郊緑地保全法(昭和41年法律第101号)等に基づく近郊緑地保全区域の新たな指定の促進を図るとともに、近郊緑地の保全管理策の充実・強化を図ることにより、都市における緑地の積極的な確保を推進すべきである。

さらに、民有地が過半を占める市街地の緑を増加させ、人工化された地表面被覆の改善を図るため、建築物の敷地や屋上に緑化を求める措置を導入すべきである。

また、都市公園の整備を進め、緑を確保するため、借地方式で整備する都市公園の活用を進めるとともに、貴重な都市空間を階層的に有効活用する観点から駐車場や店舗などと公園を立体的に整備するための制度を創設すべきである。

水と緑のネットワークの形成など環境負荷の小さな都市の構築

急速な都市化の進展に伴う市街地の拡大、緑地の減少などにより、我が国において都市のヒートアイランド化が進んだと考えられる。このため、人工排熱の削減を図るほか、コンパクトな市街地を形成するとともに、地域の風の流れに配慮して、斜面緑地等の樹林地の保全、河川等の水辺地、農地などの緑地の連続性を確保することなどが必要である。

こうした点を踏まえ、環境負荷の小さな都市の構築に関する都市計画運用指針を策定し、地方公共団体に対して示すべきである。【平成 15 年度中に措置】

また、自然環境の保全・再生・創出を総合的に考慮した水と緑のネットワークを形成するための施策等をまとめた「都市環境インフラのグランドデザイン」について、平成 15 年度に首都圏について取りまとめられるところであるが、近畿圏においても、自然環境の総点検を行うとともにグランドデザインの策定に取り組むべきである。【平成 16 年度中に措置】

(3) ヒートアイランド対策に係る大綱の策定等

ヒートアイランド対策に係る大綱の策定等【逐次実施】

ヒートアイランド対策関係府省連絡会議は、本年度中にヒートアイランド対策に係る大綱を策定するとともに、その後、本大綱に盛り込まれた対策の進捗状況について検証すべきである。さらに、ヒートアイランド現象のメカニズムの解明、技術開発や対策手法の高度化の状況等を踏まえて、必要に応じ、大綱の見直しを柔軟に実施すべきである。

地方公共団体におけるヒートアイランド対策の推進【逐次実施】

ヒートアイランド現象は地域性の強い問題であり、国における施策の推進に当たっては、関係地方公共団体との十分な連携が必要である。このため、国、関係地方公共団体などによる協議会を設置するなど、関係者間の十分な連携を図るとともに、大綱に基づき、ヒートアイランド現象が顕著な地方公共団体においてもヒートアイランド対策に係る計画の策定を促進すべきである。

【今後の課題】

都市形成や都市活動には多数の主体が関わり、相互に影響を及ぼすことから、これらを合理的かつ円滑に進めていくためには、規制が必要である。

他方、規制には副作用が伴うことがある。それらの規制がその目的を的確に達成する最適の手段を採用していないからである。しかし、新しい技術の出現や都市問題に関する検討の進展とともに、所期の目的をよりの確に達成する新しい規制手段が生まれてくることもある。新しい規制手段を補助的に採用することで、従来の規制を大幅に緩和し、副作用を軽減できることがある。

ただし、そのような新しい規制手段の担当部局が、従来の規制の担当部局と異なることがある。また、新しい規制手段を採用することが、従来の規制により恩恵を受けていた人々の既得権を奪うこともある。このような場合には、より優れた規制手段の採用が、行政的にも政治的にも難しくなる。

例えば、容積率規制の目的の1つはインフラに対する負荷の軽減であるが、インフラに対する負荷を軽減する手法は容積率規制に限られない。インフラに対する負荷を制限する手法としては、交通規制による都心への流入交通の制限や流入車両に対する料金賦課、駐車料金の重課などの方策がある。公共交通機関の充実も有効な方策の1つである。また、そのための資金を負荷発生源から徴収することも考えられる。このような手段を採用するとなると、都市計画当局以外の省庁が対応することが必要になる。そのための調整・説得的な根拠の提出が不可欠になる。

また、鉄道における時間差料金制の導入もインフラに対する負荷の軽減に役立つ。時間差料金制の導入により通勤時の鉄道混雑が緩和される。併せて、ピーク時の料金を上げる代わりにオフピーク時の料金を下げれば、オフピーク時に都心へのアクセスが容易になる。その結果、都心においてはオフィス需要のみならず商業なども含めた複合的な需要が喚起され魅力的な都心の形成が促進される。さらに、複合的な利用はインフラに対する負荷を特定の時間に集中させないことから、建築物に対する容積率規制を緩和することができる可能性もある。ただし、このような料金制の採用は、オフピーク時の乗客、都心商業施設、都心に住む人々に新たに大きな恩恵を与えるものの、従来の料金制により都心の立地企業が受けてきた恩恵を奪うことになる。

都心の高度利用化が生むインフラ負荷を軽減する目的に対して今後求められる対応は、その目的を的確に達成する最もふさわしい手段を探ることである。特に、上述したソフト面の対策を都市計画・建築規制などハード面の対策と併せて講じていくべきである。

当会議における過去3年にわたる議論においては、上記のような観点からできる限り横断的に諸課題を取り上げてきた。今回、各省庁の英断により、新しい規制に向けての障害を乗り越える重要な第一歩が踏み出されたことを、歓迎するものである。

今後、各省庁の所掌を超えて、魅力ある都市づくりに向けた横断的、複合的な取組が進められることが期待されることである。関係者の不断の努力を切に願う。