

## 「三本目の矢」は不動産市場に届くか ～踏み込んだ施策を期待したい国家戦略特区

去る10月15日の衆議院本会議における所信表明演説は、安倍首相の熱意ある口調が印象的なものとなりました。その中で首相が言及した「国家戦略特区制度」は、容積率等に係る規制の見直しを盛り込むものとして検討されていたところ、11月5日にはいよいよ法案として閣議決定されました。来年早々にも特区が指定される見込み、と報じられています。こうした動きを不動産市場の活性化に繋げるためのポイントについて、弊所コンサルティング部・都市開発推進室の伊藤憲・主席専門役に解説してもらいます。

【聞き手・吉野薫(以下、吉)】伊藤さんは再開発に係るコンサルティング事業のご経験を豊富にお持ちです。またそれ付随して、容積率や土地利用規制などの分野にも長らく取り組まれています。

【解説・伊藤憲(以下、伊)】容積率規制は現在の都市計画における重要な誘導手法ですが、近年とみに容積率に係る規制緩和にも注目が集まっています。

【吉】きっかけは東京駅の容積率を利用した赤レンガ駅舎の復元でしょうか。「特例容積率適用地区制度」を利用することで、周辺ビルは東京駅で使われない容積率を利用し、一方の東京駅はその移転の対価から駅舎復元の資金を捻出するという、いわばwin-winの取り組みだったと考えられます。

【伊】最近ではこの仕組みを応用して、首都高の上空の容積率を周辺ビルに売却することで、首都高改修の原資を捻出できないか、という議論も聞かれます。なお、容積率を利用する権利を指して「空中権」という言葉が使われるようになりました。弊所はこれまで、空中権に関する調査研究ならびに情報発信にも長らく取り組んで参りました。詳しくは弊所6月6日付けプレスリリース「首都高改修で注目を浴びる空中権について」をご覧ください。

【吉】さて、安倍首相の特区構想ですが…

【伊】その前に、先ほど言及された「特例容積率適用地区制度」の現状をおさらいしておくことが有用です。この制度は、指定された地区内では、街区を超えて

容積率を移転することを認める制度です。

【吉】この制度の適用地区が広がっていけば、空中権の売買が盛んになり、大都市圏の土地利用の高度化が促されそうですね。

【伊】そうなんです。ところが、2001年から導入されたこの制度、残念なことにはほとんど活用されていません。これまでに適用を受けた地区は唯一、東京駅を含む大手町・丸の内・有楽町地区のみに過ぎません。

【吉】制度の導入から10年以上経過しても1箇所ですか…。活用を阻害する要因は何なのでしょう。

【伊】制度の使い勝手があまり良くないことが何よりの要因です。この制度を利用して実際に空中権の取引に至るためには、市町村などの所管行政庁が都市計画として区域を定め、その後区域内の土地所有者が特例容積率の指定を所管行政庁に対して申請する、という2段階の手続きを踏む必要があります。

【吉】それでは、空中権の移転に係る構想が当事者間で相当程度に具体化し、かつ地域住民の理解や合意が得られない限り、所管行政庁としても区域を定め難いように思われます。

【伊】また、たとえ適用地区内であっても、道路斜線制限などの建築基準法上の規制を免れないことも阻害要因といえるでしょう。さらには、市街地再開発事業など、他の都市計画制度との併用が想定されていないことも、「特例容積率適用地区制度」の活用を難しくしていると考えています。

【吉】なるほど。今回の特区構想における土地利用規制の見直しも、積極的に活用されるような制度設計ができるかどうかは鍵になりそうです。

【吉】さて、今回の特区構想におけるこれまでの経緯を整理しておきましょう。アベノミクスの「第三の矢」である成長戦略は、6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」によって具体化しました。その後、前倒しでの実行が予定される関連施策として、日本経済再生本部が10月1日に「成長戦略の当面の実行方針」を決定しました。次いで同本部は10月18日に「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」を決定、11月5日に関連法案の閣議決定に至りました。今国会で同法案が成立すれば、年明けにも特区地域が指定される見通しだ、とのことですよ。

【伊】それでは、10月18日に決定された「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」から、特区の具体的な中身を確認してみましょう。掲げられた事項を図表1に列挙します。このうち、「都市再生・まちづくり」の分野で土地利用規制の見直しが盛り込まれたことは注目に値します。これが都市機能の高度化を実効的に促すものとなるならば、いわゆる「第三の矢」の“目玉”として評価されるものとなるでしょう。

【吉】実効的に促すものとなるならば、とおっしゃいましたが、そのための課題について教えてください。

【伊】「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」によると、土地利用規制の見直しの活用例として、「都心居住促進のため」に「都心におけるマンション建設に際し、オフィスビルに容積を移転する」と記載されています。地域活性化統合本部 国家戦略特区ワーキンググループの公表資料などによれば、要は特区内にマンションを建てた際、そこで使った容積を別の場所のオフィスビルでさらに使えるようにする、というアイデアのようです。

図表 1 「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」  
の主な内容

医療	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国際医療拠点における外国医師の診察、外国看護師の業務解禁</li> <li>・ 病床規制の特例による病床の新設・増床の容認</li> <li>・ 保険外併用療養の拡充</li> <li>・ 医学部の新設に関する検討</li> </ul>
雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用条件の明確化</li> <li>・ 有期雇用の特例</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公立学校運営の民間への開放（公設民営学校の設置）</li> </ul>
都市再生・まちづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し</li> <li>・ エリアマネジメントの民間開放（都市機能の高度化等を図るための道路の占用基準の緩和）</li> <li>・ 滞在施設の旅館業法の適用除外</li> </ul>
農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業への信用保証制度の適用</li> <li>・ 農家レストランの農用地区域内設置の容認</li> </ul>
歴史的建築物の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 古民家等の歴史的建築物の活用のための建築基準法の適用除外など</li> </ul>

【吉】容積率制限を緩和する従来の特例制度ではそれが実現できなかった、ということでしょうか。

【伊】むしろ今回の国家戦略特区のポイントは、国側の主導で土地利用の高度化を図る、という点にあります。これまでの土地利用の誘導は、主として自治体の自主性に委ねられていました。法案の提案理由において、「産業の国際競争力を強化」して「国際的な経済活動の拠点を形成」する、と記載されているとおり、日本全体の競争力強化、という視点から土地利用に係る規制緩和が構想されていることは明確です。

【吉】しかし、国家戦略特区ワーキンググループにおける過去の議論や、法案の閣議決定を報じる各種報道等によると、外国人の都心居住を推進する、といった活用イメージが強く、業務機能や商業の集積は必ずしも重視されていないようにも見受けられます。

【伊】その辺りに、今回の特区制度を実効的なものとするための課題が2点ありそうです。ひとつには、そもそも都市機能の高度化それ自体が日本の経済全体にとって有意義である、という位置づけをはっきりと

させるべきだということです。特区の意義が外国人の生活改善や外国企業の誘致のためだけに限定されるべきではありません。改めて容積率の規制緩和の意義を述べるとすれば、それは土地の利用の高度化を促すことで、土地利用に係る負の外部性を減らすことにあるといえるでしょう。

【吉】ここでいう負の外部性とは、要するに土地が低水準のまま使い続けられると、そこからもっと高い便益を得られる可能性のある企業や個人が市場から排除されてしまう、という効果ですね。

【伊】外国人社員に限らず、日本人だって職住近接の生活を送りたいと思う人は少なくありません。また便利な場所に拠点を構えたい事業者にとっては、都心に新しいスペックのオフィス空間が商業スペースが増えることは喜ばしいことであるはずです。

【吉】では、もう1点の課題は何でしょうか。

【伊】規制緩和の具体的な活用シナリオが十分に描けていないのではないかと、いう懸念です。ここが曖昧では、せっかくの制度があまり利用されない、という事態になりかねません。たとえば「特例容積率適用地区制度」について解説したとおり、容積率の規制緩和と同時に、建築基準法などが定めるその他の各種規制にも踏み込んだ規制緩和が期待されます。また、より重要なことは、高度利用地区など、容積率の規制

を緩和する既存の都市計画制度との併用や、市街地再開発事業など、画地の統合を促進する制度との併用も視野に入れた制度設計です。そこでのキーワードは「画地の大規模化」ないし「大街区化」です。

【吉】その意義は何ですか。

【伊】前述のとおり、今回の規制緩和は特区内の空中権の移転をイメージしているようです。そうであれば、容積率の「受け地」として、容積を活用する経済的メリットが見込める開発余地があることが前提でなければなりません。今回の法案においては、規制緩和を受けるためには一定以上の敷地面積を有することが条件となっていますが、そもそも空中権を生かす前提として、まとまった画地を形成するための誘導も必要なのではないか、ということです。逆に小規模な画地の容積率を活用しようとしても、それを経済メリットを生み出すほどの規模にまで集約するためには、相当多くの当事者の合意を取り付ける必要があり、実務上の困難が伴うはずですね。いずれにせよ、容積率の規制緩和を具体化する際には、画地の集約化を促す視点が盛り込まれるよう期待したいところです。

【吉】都心において画地の集約が進めば、公開空地などの活用による交通空間の充実や緑化、さらにはバリアフリーの推進や防災性能の向上も期待できそうですね。今回は貴重なお話をありがとうございました。

## 解説

### 伊藤憲(いとう・けん)

不動産鑑定士  
日本不動産研究所 コンサルタント部  
都市開発推進室  
主席専門役

## 聞き手・文責

### 吉野薫(よしの・かおる)

日本不動産研究所 不動産エコノミスト



一般財団法人日本不動産研究所(以下、弊所)は、本稿に記載された内容について信頼に足る情報源の活用に留意するなど、その正確性に万全を期しておりますが、誤謬がないことを保証するものではありません。また、将来に関する見通し・予測の当否について弊所は一切の責任を負いません。なお、本稿で述べられた意見・見解は筆者個人に属するものであり、弊所の意見・見解を代表するものではありません。