

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成 26 年 8 月 27 日（水） 11：48～12：21
- 2 場所 永田町合同庁舎 7 階特別会議室
- 3 出席

<WG 委員>

- 座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所 招聘教授
委員 坂村 健 東京大学大学院情報学環・学際情報学府教授
委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<関係省庁>

- 久保田 雅晴 国土交通省航空局航空ネットワーク部航空ネットワーク企画課長
河田 敦弥 国土交通省航空局航空ネットワーク部航空ネットワーク企画課空港経営改革推進室長
湊 孝一 国土交通省航空局安全部運航安全課課長補佐
新田 好正 国土交通省航空局安全部運航安全課課長補佐

<関係自治体>

- 馬場 隆 福岡市住宅都市局長
袴着 賢治 福岡市総務企画局企画調整部企画部長
町田 一彦 福岡市住宅都市局都市づくり推進部都心再生課長
高橋 栄司 福岡市住宅都市局都市づくり推進部都心再生課計画調整係長
箭野 愛子 福岡市総務企画局企画調整部企画課長
的野 直勝 福岡市総務企画局東京事務所調整係長

<事務局>

- 藤原 豊 内閣府地域活性化推進室次長

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 航空法の高さ制限
- 3 閉会

○藤原次長 それでは、よろしいでしょうか。少し時間も押しておりますが、国家戦略特区のワーキンググループということで、本日は八田座長、坂村委員、原委員、お三方においでいただいております。ありがとうございます。

テーマでございますけれども、航空法高さ制限のエリア単位での緩和ということで、御

承知のとおり、6月28日でございましたけれども、福岡市の特別区域会議の中で、区域計画素案における追加検討事項として記載させていただきました。その後、ワーキンググループのほうでも2回ほど国交省の御担当の方においでいただきまして議論させていただき、また一定の御説明をいただいたわけでございますが、前回、三者で議論するのが望ましいということで座長ほか委員の方からも御意見を頂戴したものですから、本日は、こういった形でのセッティングをさせていただきました。

進め方ですが、座長から先ほど御指示もございましたが、福岡市からまずは御報告、御説明をいただき、それに国交省からもまた御対応いただき、その後、意見交換という形にさせていただけると思っています。時間は40分間ということで進めさせていただければと思っております。

それでは、八田座長、よろしく申し上げます。

○八田座長 きょうはお忙しいところをお越しくださいます、どうもありがとうございました。今、藤原次長から御説明がありましたように、この間、国交省からかなり明快に、基本的な考え方と現状とについて御説明いただきました。

きょうは、最初に福岡市さんの御要望について私どもに御説明いただいて、そして、その後、どういうことができるかということに関して国交省さんからも意見交換をしたいと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

それでは、福岡市さんから、どうぞ。

○馬場局長 福岡市の住宅都市局長の馬場でございます。

本日は、福岡市の国家戦略特区としての提案内容でございます航空法高さ制限のエリア単位での緩和承認、特例承認について、このような説明の場をいただきまして、まことにありがとうございます。

早速ですけれども、提案の趣旨につきまして御説明させていただきたいと思っております。

では、私のほうから、まず提案の趣旨を御説明させていただきまして、後ほど担当課長のほうから資料を用いて少し内容の説明をさせていただきたいと思っております。

福岡市の都心部でございますけれども、空港から非常に近くて、ビジネス環境としても非常に利便性の高い場所に位置しておるわけでございます。現在、民間ビルの多くが建てかえ時期を迎えているところでございまして、我々といたしましては、地区計画制度などを用いまして計画的なまちづくりを官民連携して取り組んでいるというところでございます。

一方で、航空法の高さ制限によりまして建てられる建築物の高さの限度というのが定められておりますけれども、この高さの制限を超える建物が近くにある場合などにつきましては、特例承認をいただくことで、この建物と同等の高さの建築が可能となっているわけでございますけれども、その一件一件、個別の審査によるということに現在はなっているところでございます。

これにつきましてエリア単位での承認が得られれば、そのエリアの中での一体的な空間

利用の計画づくりが可能となりますし、建物の設計の自由度が増すこととなります。ということで魅力的な町並み形成とか開発のスピードアップなどの新たな企業立地を促す環境づくりが促進されると我々としては考えているところでございます。このような趣旨で、今回航空法の高さ制限のエリア単位での特例承認について提案させていただいているところでございます。

内容につきまして担当課長から御説明させていただきます。

○町田課長 都心再生課長の町田と申します。よろしくお願いたします。

今回の提案内容につきまして、お手元の資料に基づきまして説明させていただきます。まず、資料の1ページ、お願いたします。

資料の左側に航空法であるとか施行規則及び運用基準を記載しております。こちらは皆さん御承知のことと思いますので省略させていただきますが、要点を申しますと、先ほど局長も申しましたように、施行規則において既に制限高さを超えている既存物件を勘案して、所管航空局長の承認を受けられれば、その高さの範囲で制限表面の上に出てこれを設置することができるということになっております。その運用については事務処理基準といえますか、そちらのほうで定められているため、今回、運用を柔軟にお願いしたいという趣旨でございます。

中央の図に、福岡市の都心部に位置する天神明治通り地区及び博多駅地区を濃い赤でお示ししておりますが、概ね天神明治通り地区では高さが65～75m、博多駅地区では高さ50mに建てられる建物高さが今定められているという状況でございます。

図には、この制限高さを超える主な既存物件を黄色書きでお示ししておりますが、天神明治通り地区には福岡市役所、これは高さ大体76.1mと把握しておりますが、それと博多駅地区には、博多駅ビル、これが高さ59.5mと把握しております。

2ページをお願いいたします。こちらが天神地区及び博多駅地区の制限高さを超える既存物件である先ほど申しました福岡市役所、それから博多駅ビルの位置に、先ほど御説明させていただきました航空法の高さ制限に関する事務処理基準に基づく概念図といえますか、それを重ね合わせて図示させていただいております。

事務処理基準では、既存物件からの距離に応じて建てられる建物の高さが定められておりまして、その概要を示したのが、これは先ほどの別に配られた国交省の図面と一緒にですけども、そういうふうになっております。

図のほうに戻っていただきまして、朱書きで赤い枠で斜線が入っている部分につきましては、個別の承認が得られれば既存物件と同じ高さの建物が建てられる天神・博多エリアという形に考えております。また、図面の中で天神地区、博多駅地区、両地区におきましては、先ほど言いました民間のビルがかなり建てかえ時期を迎えておりまして機運が高まっておりまして、現在、都市計画法に基づく地区計画を定めている地区を青色で着色させていただいております。

今回、航空法の高さ制限につきましては、例えば青の着色範囲のエリア単位で赤色と同

等の高さをお示しいただくことができれば、地区内において一体的な空間利用の計画であるとか、それに沿ったまちづくりをスピード感を持って推し進めることが可能になるのではないかということで提案をさせていただいているところでございます。

3ページをお願いいたします。こちらが天神明治通り地区のまちづくりの状況についてでございますが、簡単に御説明させていただきます。左の真ん中の図で赤でお示ししている天神明治通り地区、約17haにつきましては、地区の一体的な建てかえ更新期を迎えておりまして、下の欄に記載していますように、地権者間で協議会を設立いたしまして、地区計画を活用した建てかえのルールづくりの検討を今行っているところでございます。

右側に地区計画の概要をお示ししております。昨年9月に地区全体の17haにつきましては、右側の赤囲みの「天神明治通り地区地区計画（方針）【骨子】」と書いておりますが、そういうまちづくりの目標を定める地区計画の方針を都市計画決定しております。その左に当該エリアのまちづくりの流れというのを縦に書いておりますが、現在、それに基づいて具体のルールを定める地区整備計画の策定に向けて今ブロックごとに勉強会を重ねているという状況でございます。地区整備計画というものは、先ほど言いました概念的な目標ではなくて、建物のセットバックの距離であるとか、広場の位置などを定めていくというものでございますので、一体的な空間利用の計画が必要となってきます。

参考に、下のほうに博多駅地区の事例を記載しておりますが、これは2つとか3つぐらいの街区で広場とか、広場が凡例では赤の位置にあります。青とか緑のところはセットバックの距離を決めておりますが、そういう複数の街区で広場とかセットバックの位置などを計画すると、地区整備計画の段階ではそういう形になります。

このため、これらを計画するに当たって、重要な前提条件となる高さについて今回エリア単位での運用を御要望させていただいている次第でございます。どうぞよろしく願いいたします。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、国交省側から、この御要望に対する御意見をいただきたいと思えます。

○久保田課長 国交省航空局航空ネットワーク企画課長の久保田と申します。どうぞよろしく願いいたします。

今、御要望のお話を伺って、御要望はよくわかりました。我々、運用しておりますその言わば迅速化ということであるならば、我々として十分対応できる部分はあるかなと思えます。ただ、私も役人ですので、法律用語としての承認ということになると、これは個別の事案があって、申請いただいて、それを審査して承認するかどうかということなので、要するに具体の計画がないような状態で承認してくださいと言われるのは、役人としてはなかなか難しい。ただ、いろんな形で事前相談をしていただくとか、我々としまして、そのエリアを特定いただいて、ですから、ここは多分天神の明治通り地区ということですね。ここを特定いただければ、いわば一定の目安というか、そんなものは事前の相談の中でお示しすることはできるのではないかと思います。

その意味で、十分御要望の内容にお答えしていくことは我々として取り得る選択肢かなと思います。今、お話を伺った限りにおいては、私の印象としてはそういうところがございます。

○八田座長 一般的にどこの町でもそういう柔軟性をとれるということなのか、それとも特区に限って、個別の承認に関する枠組みを前もって決めることができるということなのでしょうか。

○久保田課長 これは私の個人的な感じですがけれども、多分まとまって開発をするというようところが恐らく特区として出てこられたのだと思うのです。我々、通常、目安といったことは余り言うてはいない部分なので、今回、目安というか、要するにいろんな地区の中で分担をしてセットバック含めていろんな計画をつくりたいというお話があるので、そんなことを考えようかなということになると思います。

ある意味においては、特区だからという形にはなると思います。ただ、ほかの地区では、そんなことを全く我々はしないのかと言われれば、それはそのエリアの方の要望がどうかという問題になるかなと思います。ただ、余りそういう要望は今ほかの地区では聞いていないということがございます。

○八田座長 形として、「まず特区で始めました。それを後では全国展開もできますよ」という制度にするということも可能だということですね。

○久保田課長 そこはそれぞれの地区の地域の要望ということになるのかもしれませんが。

○八田座長 そういう要望があればできるというわけですね。あと委員の方から御質問ありますか。

○坂村委員 これは結局迅速にやるということが、ポイントですね。早くやってくれということ。

○馬場局長 それも1つです。もう一点は、例えば2枚目の地図を見ていただければ、先ほど久保田課長さんのほうから、事前にエリアでの目安をお示しいただけるということでもございました。それは本当我々にとっては物すごくありがたいことでございます。

青色の範囲の中で目安を出していただいて、そして、実際は承認ということについては個別の案件のところであるということだろうと思います。そのときに、個別案件が現在の赤い斜線のところ以外から出てくる可能性があるわけですね。その際が我々は心配がございまして、それができると、先ほどの一体的なまちづくりがどこから起こっても我々としてはスピード感をもって対応出来るということもございますね。

○久保田課長 その意味においては、ここの斜線の赤がかかっていないところであっても、当然事前にいろいろと話をいただくときに、この地区としてどんなことを考えているのですかというようなお話を多分されるのだろうと思うのです。要するに、この斜線を引いているところしかまず持ってきませんということではなくて、ならば、その段階で幾つかの計画がそんな熟度が高い状態でなくても御相談いただけるのであれば、我々としてそれを全部受け付けて、事前の相談で対応していくということは可能だと思っています。

○八田座長 背景を説明しますと、この間、次のことを伺いました。まず進入路の真下には当然、高さ制限がかかる。ところが、進入路の真下ではないところでもその脇の一角は、緊急のときに使わねばならないかもしれないから、高さ制限をする必要がある。しかしこの制限は、弾力的に運用している。緊急用制限地帯に指定されるべき場所に既存の高度ビルがある場合には、そのビル周辺で例外的に制限緩和している。その際制限高度を、既存の高度建物の地点ではその建物の高さそのものとし、その地点から離れるに従ってピラミッド状に次第に低くして、最終的には緊急用制限地帯の元来の制限高度にしている。それでも、緊急避難用のスペースを十分にとれる。一方、既存建物の周辺以外では、個別承認しているというお話だったのです。

我々としては、例外的範囲を既存のビルの周辺だけに限らなくても、建物を新築する場合にも、予見可能な形でもう少し緩められるのではないかと思うわけです。そう申し上げると、個別に見ましようというお答えに戻ってしまう。でも、目安があると一定の予見可能性ができるというのが今の福岡の御要望ではないか、そういうふう理解しています。それでいいですね。

だから、今の件については、航空局さんが「多少もともとの赤い線のところから外れていても、それは何とかできるかどうか工夫してみましよう」とおっしゃるのは、まさに緊急避難的なときに、差し支えないかどうかの目安を検討なさる、そう理解してもよろしいですか。

○久保田課長 私の立場としては、これで制限表面は航空の安全を確保するという一方でやっていて、本当は守っていただきたいのです。ただし、既存物件がある場合においては、要するに既存物件の存在を前提にしますので、ある意味例外を認めることはできるかな。その例外の認め方を柔軟に、かつ迅速に、今、地区の御要望ということなので、実際に具体の申請の前に御相談いただくときに我々として一定の目安を示しましようというので、ある意味相当踏み込んではいらぬと思うのですけれども、安全に係ることなので、慎重に運用しないといけないというのは変わらないスタンスなのです。

○原委員 2つ確認させていただければと思うのです。

1つは、青の部分で、ある程度プランがないと国交省さんでも御検討がなかなか難しいということをおっしゃったのかなと思うのですけれども、そこがどの程度の熟度を求められるのか、実質承認申請と同じぐらいのタイミングまでいかないとできませんということになってしまうと余り意味がないと思いますので、例えばこれぐらいのものを今の段階で福岡市さんでお示しいただけるようなものがあって、それをベースにもう検討いただけるようなレベルになるのかどうかということが1点と、もう一つが、公的な承認ということだと難しいのですよということをおっしゃって、これも全くそのとおりだと思うのですけれども、ただ、一方で、目安は示したのだけれども、担保は全然なくて、結局最終的に本当に出してみたら、よく考えてみたらだめでしたということになってしまうのだとまずいと思いますので、その担保手段といいますか、例えば特区であれば区域会議という

場がありますけれども、そういうところで何か一定の計画を認定するような、決定するような仕組みをつくるのかとか、そのあたりの工夫の余地があるのかなというのを2つ。

○坂村委員 今のお話に関連するのだけれども、結局ポイントは、1つは、なるべく早くというのが1つですね。これは努力で、おっしゃっているように、飛行機の安全のことだから、安全が危くなるような特例というのは絶対だめだと思うのです。それをとにかく早くやってくれということと、もう一つ、できるだけ早くという中には、最後に出したときに、はい、だめよと言うよりは、先ほどからおっしゃっているように事前にもなるべく明快に判断の方向を示す。それでいいとなって、最後まで大変な作業をしたら、はい、やっぱりだめよというのはつらい。事前のところの判断は絶対変えないというのは、無理にしても、そこを何かいい工夫で、ビジネスにとっての予測可能性を上げられないかという、そういうことですね。

○久保田課長 おっしゃることは全てよく理解しているつもりであります。恐らく我々に御相談いただくのに、それなりのものがないといけないのかなと思っておられる部分があるのかなと思うのですけれども、それは逆に言うと相当構想段階でもいいから御相談くださいというのが我々のスタンスですね。そういったものの中で目安も我々はどうするのかといったときに、指定したときに、最後、それをひっくり返すのかというと、それは信義則の問題になってくると思うのです。はしごを外すのかという問題で。

○八田座長 そこまで航空局が覚悟してらっしゃるのならば、「ここに関してはこういう目安にする」と、特区の区域計画のところきちんと書き込まれてはいかがですか。

○久保田課長 特区の区域計画をつくるタイミングと、こちらが今構想されているもののタイミングというところのマッチングが必要だと思うのです。

○八田座長 そうですね。区域計画は非常に具体的になりますから、その段階でまだ承認が得られていないかもしれないけれども、そこまでいけばもうオーケーということが事前に判るようになります。

○久保田課長 目安として。だから、ある程度のものは計画を我々は説明していただきたいと思います。

○坂村委員 区域計画はしっかりしていれば、そのしっかりしている区域計画どおりやるのだったらはしご外しではないよということですね。

○久保田課長 そういうふうになりますかね。

○坂村委員 はっきりそれで行くといえないかもしれないけれども、そういうことですね。事実上、そういうことですね。

○八田座長 一応、区域計画は国が、特区担当の大臣が関与していますからね。

○坂村委員 これは福岡で区域計画を立てるときから協力すると言っているのだから、そのときから国交省も一緒に区域計画をやってもらえばいいではないか。

○久保田課長 はい。

○坂村委員 そういう早い時期からの参加をしておけばトラブルらないでしょう。そのやり

方というのを特区で試してみて、うまくいったらほかのところでも、もしも同じようなことが起こったときにはそういうやり方もとれるようにしたらいいのではないですか。それこそ特区なのだから。

だから、今これは何も何mだから何だという規制緩和ではなくて、その早期参加のやり方をここで確立してもらって、その迅速にやるということを次回もできるということを確認できれば特区でよかったということになるのではないですか。簡単に言えばそういうことですね。

○八田座長 藤原次長は何か御意見ありますか。

○藤原次長 皆さんのおまとめの方向でいいのではないかと思います。今お二人から言っていたいただいた福岡のほうからいろいろと御質問とか御回答があれば、まずは。

○町田課長 いろいろとありがとうございます。多分、今、課長が言われたように、段階があって、最初の青色のエリア、例えば17haの目安を示していただけるという、何らかの書面か何かですね。多分そのときには、具体の地権者が270人ぐらいいらっしゃると思いますので、例えば70m、65mぐらいの現状に対し仮に76mまでいいのではないかとお示ししていただいた場合、それに基づいていろいろ地権者の皆さんとお話しするようになってくるので、その段階で具体のこうしますみたいなものというよりは、最初の段階はそういう御回答をもしいただければ、それをもとに地権者さんとルールづくりの話合いが具体的に始められるという時間軸だと思うのです。実際のリアルな地区整備計画といいますか、広場をここにしましょうとか、セットバックをここにしましょうとか、建物が建てかわりますみたいな話はもう少し後の話になってくるのではないかなと思います。だから、まず区域会議なりということになると、具体がない段階でという形になりますので、その後も段階的な形でうまくキャッチボールができればいいのかなという感じがしますね。

○坂村委員 それに早い段階から協力するとおっしゃっている。もう何も無いところからでも助けると言っているわけだからね。

○久保田課長 熟度の問題だと思うのですけれども、多分市としてこんなことをやりたいなと思っておられるというのだから、それはそれで1つの構想なのでしょう。

○八田座長 今、かなり明快な事務処理基準があって、ピラミッド型があるわけですが、そもそも緊急避難用地に対する元の高さ制限の基準が過剰な基準だったのではないかと。皮肉を言えば、もしももとの基準が過不足ないものであったのなら、この青いところを高くするためには、どこか他を減らさなければならなかったはずではないかというふうに考えるのです。要するに安全性のために、緊急時に飛べるスペースを確保することが目的ならば、元来なら飛べるスペースがあるべきであった場所に高いビルを許す際には、別なところのビルを低くして失われたスペースを回復すべきではないかという気がするのです。いずれにしても、目安と言うからには、今の事務処理基準を多少フレキシブルにした基準というものが、客観的な基準に基づいて予見可能な形で示されると、あとの事業者の設計作業はうんとしやすいのだらうと思います。

だから、構想で個々の建物の具体案を航空局にお示しする前に、安全性の観点から、大体どのくらいの高さまで天神地域なら上げられるのかという基準をお示しただけでないかということなのではないかと思うのです。

○久保田課長 基準という言葉が、我々の基準、今、明確なものを持っているので、それとは別の基準というと、それがまた別の基準になってしまうので、言葉の問題だとは私は思います。

○八田座長 将来はそうしたいけれども、今、熟度がそこまでいかなければ、目安というものがですね。

○久保田課長 その目安のつくり方だと思います。そこは我々も福岡市のほうからどういう思いでおられるかということもよく聞いて、どんなものがつくれるかは検討していくということですね。

○八田座長 区域会議の前の段階で、やはり目安が示されると安心なのではないかと思うのです。特区では事務処理基準を全部変えるということまでいかなければ、適用できる目安がフォーマルな形でできるよう、御工夫いただくと大変ありがたいと思います。

○久保田課長 逆に区域会議のスケジュール感はどうなっているのですか。

○藤原次長 これは恐らくほかの地域との関係もあると思いますけれども、今福岡市のほうから御要望いただいているのは、何とか9月中というお話をいただいています。

○坂村委員 大体同じようなことを繰り返し言っているのかもしれないけれども、エンジニアリング的な、そういう技術的なことに関して安易に基準を変えてしまうことはできないですね。それは十分安全工学とか航空の技術のほうから来ている問題なので。ただ、国交省側はどんなことでもいいから言えばすぐさまリアルタイムで返すと言っているわけだから、まずどうしたいと言うのを福岡は急いだほうがいいような気がしますね。そうすれば、それがぼわっとしたものでいいから、いいかだめかすぐ検討すると言っているわけだから。国交省がデザインするわけではないから。これは福岡がまずどうしたいということと言ったらすぐ、朝言ったら次の日には返すというのは無理としても、それぐらいのスピード感でやっていくのだったら十分な予測可能性を担保できるのではないかと。区域計画の中で、そういったプロセスが見えてくれば、何となく目安が出てくるのではないですか。

○八田座長 私が課長さんの立場ならば、それでは、うんと高い球を投げましょうと。そして、そこでそれは無理だよと言われたら、では、どこまでやればいいのか、その目安を最初に教えてくださいと言いたくなりますね。

○坂村委員 とにかく最初に何か言わないと検討できないと言っているわけだから、言えればいいのではないですか。きょうは何回もちゃんと証拠が残っていますよ。一番最後まで案をつめてこないとだめだと言っているわけではないから、事前にどんどん言えばすぐ返すと言っている。安全問題はこれこれこういう基準を守れば絶対安全というような単純な話でなくて、さまざまなことの積み上げです。もしそれだけを守ればOKという基準をはっきりしろと言われたら、基準側もどうしても、うんと高い球になりますよ。結局、その素

早いキャッチボールで落とし所を見出すという体制を確立する以外にはスピードアップの方法はないですから。

○馬場局長 どうもありがとうございます。もう具体的に我々として動かしていこうとしているのは、一番早いところでは天神明治通り地区でございますので、そういったところの考え方といいますか、そういったものをお持ちして相談させていただきたいと思っています。

○八田座長 制度的にはそこで提示されている目安というものをどう位置づけるかというのは私どもも考えたいと思いますし、福岡市さんにとっても、それはある程度事務処理基準とは言わないけれども、そこまでのレベルではないけれども、何かあったほうが安心感はあると思うのです。多くの人にこれから説明するわけですからね。だから、そこについて、これからお互いに工夫をさせていただければと思います。

では、そんなところでよろしいですか。

○藤原次長 そういった意味では、今のまとめですが、先生方のおっしゃっていただいているように、福岡市のほうから構想をとにかく早めに、そして国交省もそれに対応してすぐに目安と言われるものを出していただき、その目安の評価をまた先生方にさせていただくということで、必要があればまた、こういった場でまたフォローアップをさせていただく、それで次回の区域会議に間に合わすようにできればということで、そんなまとめでよろしゅうございますでしょうか。では、そういうことで。

○八田座長 それでは、どうもありがとうございました。