

都内における宿泊施設不足の解消に向けて¹

最適な容積率緩和水準の策定

上智大学 釜賀浩平研究会 観光分科会

足立恭一
池田裕樹
今井爽華
押田健太
片山仁
長島慧
古山央人

2016 年 11 月

¹本稿は、2016 年 12 月 10 日、12 月 11 日に開催される、ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2016」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、釜賀浩平准教授(上智大学)をはじめ多くの方々から有益かつ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

本稿では、観光立国として世界中の観光客が訪日するような日本社会の実現を目指す。2014 年から訪日外国人観光客の数が大きく増加している。背景にあるのは円安などの外的要因のほか、国内観光産業の発展を目指したビザ緩和などの政策効果だ。観光立国実現への歩みが着実に進む中、宿泊施設の不足を筆頭とするさまざまな課題も現れてきた。2015 年の訪日外国人旅行消費額は約 3 兆 5 千億円。観光産業が日本経済を活性化させるカギとなることは間違いない。日本が観光立国になるための課題解決に向け、我々は研究を行っていく。

2015 年の訪日観光客数は前年比 47% 増の 1973 万人だった。2005 年からの 10 年間で 118% 上昇している。また 2016 年 10 月 31 日時点で史上初めて 2000 万人の万台を突破しており、今後も増加が見込まれている。地域別にみると、東京、大阪、京都など主要都市を訪れる客が多く、特に東京には訪日観光客数全体の約 5 分の 1 である 400 万人が訪れている。この結果、2015 年の東京のホテル・旅館の客室稼働率は 82.3% にまで達しており、満室が続く状態となっている。みずほ総合研究所が出した試算によると、東京オリンピックが開かれる 2020 年には全国で約 1 万室、東京だけで約 4 千室が不足することになるという。したがって我々は、多くの訪日外国人観光客が訪れ、今後大きく客室数が不足することが予測されている東京の宿泊施設不足に焦点を当て、研究を進めていく。

東京の宿泊施設が不足する理由の 1 つは、宿泊施設を建設できる土地が限られていることだ。都市計画法により土地ごとに建設可能な建築物の種類が限られており、宿泊施設が建設可能な土地は全体の約 5 割である。しかし、新たに埋め立てなどをしない限り建設可能な土地を増やすことは難しいと考えられる。また用途地域の例外を適用して宿泊施設を増やすことも可能だが、第三者機関の審査などプロセスが煩雑なため認可が下りた件数は少ない。

土地が限られているとなると、その土地を最大限活用しなければならない。このとき、土地の敷地面積に対する延べ床面積を表す容積率が重要になる。容積率は各地域の都市計画ごとに定められており、その適切な値は定かではない。訪日外国人の宿泊需要に応えるため、2016 年 6 月に国土交通省が容積率緩和制度の創設を発表したが、緩和後の具体的数値に言及がないためその効果は未知数だ。

本稿では、用途地域の変更の効果を検討するため、宿泊施設の建設を容認することが本来に望ましくないことか調査する分析を行った。ヘドニック法と呼ばれる地価を推計する

重回帰分析を参考に分析を行い、用途地域の変更が正負どちらの影響を及ぼすか判断した。結果として、ホテル建築に制限のある第1種地域の用途を近隣商業地域と同様の用途に緩和することは、地価を上昇させるということを明らかにした。また容積率緩和に関しての分析については、被説明変数をフロア数にし、フロア数を増やす要因を探る分析を行う。結果として、実効容積率はフロア数に対して正に有意であること、建蔽率がフロア数に対して負に有意であることを明らかにした。

政策提言は、今後2年間ホテルの建設が見込まれる東京都内の6区において、特区を選定し、用途地域と容積率緩和の2つの方向から行う。政策提言にあたって、2020年までに不足が見込まれる具体的な客室数の予測式を制定し、その客室数を収容するフロア数を計算した。我々が導いた予測式は、今後見込まれる訪日外国人客数に応じて計算できるものとなっている。そのため、今後政府の定める目標に応じて、容積率の緩和水準を求めることができる。政策の1つ目である用途地域に関しては、分析の結果より、我々の選定した6区の第1種住居地域を、新たな近隣商業地域として用途を変更し、ホテルの増加を目指す。その際、住民の反対意見として挙げられるであろう、住宅地の街並みが変わることにも配慮するため、駅の乗降者数を街並みの基準として設定した。乗降者数の平均値の差を検定した結果、選定した6区の第1種住居地域と、近隣商業地域においては、住宅地の街並みが変わるという懸念はないということを明らかにした。

政策の2つ目である容積率緩和に関しては、ここ10年のペースでホテルが建築され、かつ2020年の東京オリンピックに向けて、ホテル業者が2019年の開業を目指すと仮定したとき、60軒のホテルが2019年までに建つと予測した。60軒のホテルそれぞれに現時点での平均のホテルのフロア数に、フロア数をどれほど上乗せすればよいのか、ホテルが建築される地域を場合分けしてシミュレーションを行った。

オリンピックに向けて不足する客室数は4294として我々は試算を行ったが、その他の場合にも対応できるように、不足する客室数をXとおいた一般式を導出した。いくつかの場合を想定して、それぞれの場合における具体的な緩和水準を提示した。

目次

はじめに

第1章 問題意識・現状分析

- 第1節 訪日外国人の急増
- 第2節 東京都の宿泊施設不足
- 第3節 宿泊市場をめぐる官民の動き
- 第4節 東京都における宿泊施設不足の要因
 - 第1項 用途地域による制限
 - 第2項 容積率規制
- 第5節 問題意識

第2章 先行研究及び本稿の独自性

- 第1節 先行研究
- 第2節 本稿の独自性

第3章 分析

- 第1節 本稿の分析の目的と概要
- 第2節 用途地域が地価に与える影響
- 第3節 1フロアを増やす変数の提出
- 第4節 最適な容積率緩和推計

第4章 政策提言

- 第1節 概要
- 第2節 土地の選定方法
- 第3節 用途地域の見直し
- 第4節 政策提言① 用途地域の改定
- 第5節 政策提言② 各場合における容積率緩和水準の提示

第5章 まとめと今後の課題

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

2013 年 9 月 8 日、国際オリンピック委員会 (IOC) が 2020 年夏季オリンピックの開催都市を東京に決定したと発表した。選出が報道されるや否や東日本大震災の傷を引きずっていた日本中が熱気に包まれ、多くの国民が日本の将来に希望を見出した。震災からの復興を象徴する祭典を成功させるという大きな目標ができ、世界中の関心が開催都市東京に注がれた。この機を境に訪日外国人の数が急増し始め、2016 年には、2020 年までに 2000 万人としたかつての目標を優に超え、今なおその勢いは止まらない。

日本経済の成長をけん引することが政府からも期待されている観光業だが、現在の勢いに歯止めをかけかねない課題も現れた。国内、とりわけ東京都の宿泊施設が急激な訪日外国人数の増加に追いつけなくなってしまったことである。2020 年には約 4294 室の客室が不足するという試算も出されており、東京オリンピックまでの短い残り期間で早急に処置を行う必要がある。官民ともに同問題への意識は強く、昨今は民泊の新法整備に関するニュース等が取り上げられることも多い。しかし、民泊は日本人の国民性に合わないのではという声も多い。また実際に宿泊者と近隣住民のトラブルが起きているという。同問題の解決には、民泊等の新たな考えを取り入れることも重要だが、並行して様々な案を考えていく必要性がある。

そこで本稿では、2020 年における東京都の宿泊施設が不足することを喫緊の課題とし、提言を作成する。特に容積率と用途地域の設定が宿泊施設建設の妨げになっていることに着目し、用途地域の変更と容積率緩和という 2 つの観点で分析をする。本稿の独自性として、容積率緩和の効果を測定する重回帰分析を行い、容積率緩和による影響の予測式を作成する点があげられる。これにより、2020 年における東京都の宿泊施設不足を補えると推定される容積率緩和の水準を示す。大阪府や地方都市等で容積率緩和の水準を作成する際にも、同様の手順で予測式を作成することができるため、汎用性が高い分析であるといえる。

最終的に、都内で大幅に不足が見込まれる宿泊施設を増加させるために、2 つ政策を提言する。①用途地域の改定②各場面においての容積率緩和水準の提示である。分析結果、シミュレーション結果に基づいて、いくつか想定される場面を設定し、それに基づき具体的な容積率の緩和水準を提示していく。

第1章 問題意識・現状分析

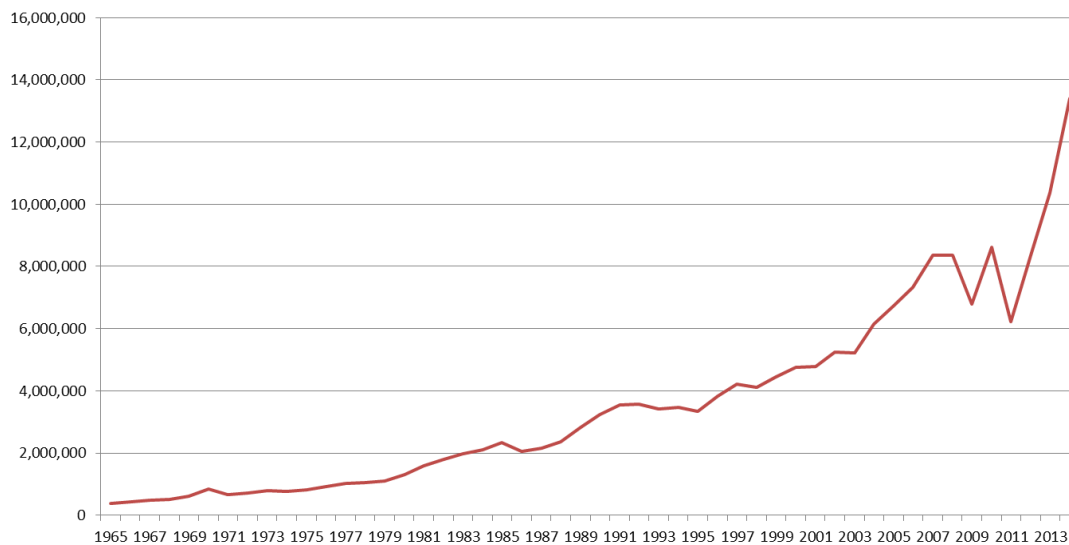
本稿では、2020年の東京オリンピックを迎えるにあたって東京都の宿泊施設数が不足するという問題に焦点を当てる。本章はまず第1節で、観光政策や円安などを背景に訪日外国人数が急増していることを、日本の観光政策と照らし合わせて示す。第2節では、訪日外国人が多くなり、観光客に人気の高い東京都の宿泊施設の客室稼働率²が高水準になったこと、また2020年には東京都の客室数が約4千室不足する³としてみずほ総合研究所の試算を提示する。続く第3節では、宿泊施設不足に対応する政府や民間企業の動きを紹介する。最後に第4節で、東京都の宿泊施設が不足する要因として、用途地域による制限や容積率による制限が考えられることを示す。

第1節 訪日外国人数の急増

図1は2015年の日本政府観光協会の統計データをもとに訪日外国人数の推移を作成したグラフである。訪日外国人数は2003年を境に上昇している。この要因としては、政府が2003年にグローバル観光戦略の一環で策定した「ビジット・ジャパン・キャンペーン」による効果が考えられる。グローバル観光戦略は、日本人の海外旅行者数と外国人旅行者の受け入れ数の不均衡を解消するために始められたものである。この戦略により訪日外国人数は年々増加したが、リーマンショックによる世界的不況や原油価格の高騰、また東日本大震災で発生した福島原発事故の影響などにより、2010年前後には訪日外国人数が増減を繰り返した。しかし2012年以降はアベノミクスによる円安やビザ緩和、政府の継続的な訪日旅行プロモーション、航空路線の拡大、クルーズ船の寄港増加、燃油サーチャージの値下がり等、訪日外国人数増加の後押しとなる事象が重なった。また、東京オリンピック・パラリンピックの開催決定はとりわけ大きな影響を与えることとなり、2015年の訪日外国人数は、14年比のほぼ倍である1973万人を記録し過去最高となった。また2016年3月には、訪日外国人数が1か月で200万人を超えたこと公表した。また同年10月

²稼働率は一般的に、ホテルや旅館などの宿泊施設において、全客室のうち実際に顧客に利用されている客室の割合のことを指す「客室稼働率」と、宿泊施設おける総収容人数に対する、延べ宿泊人数の割合を指す「定員稼働率」の2種類がある。本稿では客室がどのくらい稼働しているかが重要であると考えたため、客室稼働率を使用する。

図 1：訪日外国人数推移



出典：2015 年日本政府観光協会「年別 訪日外客数，出国日本人数の推移（1964 - 2015）」より著者作成

日には通年で 2000 万人を初めて越えたと観光庁が公表した³。

首相官邸は「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」を 2016 年 3 月に開催し，訪日外国人数の目標値を，従来 2020 年に 2000 万人，2030 年に 3000 万人としていたものから，2020 年に従来の 2 倍である 4000 万人，2030 年には 3 倍の 6000 万人へと大幅に引き上げた。

政府は観光業を成長政略の大きな柱，地方創生への切り札と捉えており，自らが掲げた GDP600 兆円を達成するには，インバウンドが必要であるとしている。実際，2015 年の外国人旅行客の消費額は自動車部品の輸出額と同等の外貨の稼ぎとなる 3 兆 4771 億円を記録した。そのため政府が日本へのインバウンドの増加に力をいれることは当然の結果であり，今後も貴重な財源になると期待できる。2016 年 7～9 月の訪日客 1 人あたりの消費額は前年比より減少してはいるものの⁴，十分に大きな数値を維持している。

政府は観光大国と肩を並べるために，文化財を保存優先から観光資源に活用，豊かな自然をもつ国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」再生，美しい街並みを景観計画で保存，といった 10 の改革を掲げている。それに加え，インフラ整備や後述する観光の規制緩和を急いでいる。インフラ整備や観光の規制緩和の例は主に 4 つある。1 つ目は，訪日

³ 日本経済新聞「訪日客，初の年間 2000 万人突破（10 月 31 日付朝刊）」より

⁴ 日本経済新聞「訪日客消費 2.9%減 4 年 9 カ月ぶり（10 月 24 日付朝刊）」より

外国人が簡単に入国できる制度の導入にある。頻繁に来日する外国人向けに入国審査を機械で済ませる「自動化ゲート」の運用を、法務省は 2016 年 11 月 1 日から成田空港等 4 空港で始めた。これにより、面談や書類による審査を経て登録カードの交付を受ければ、審査官のいる行列のブースに並ぶことなく入国する事が可能となった。2 つ目は、通訳案内士に関する法改正の検討である。これまでは通訳案内士という国家資格がなければ、有償ガイドが出来ず事実上の業務独占となっていた。無資格の人でもガイドが行えるよう、政府は 2016 年度中の法改正に取り組んでいる。3 つ目は、大型クルーズ船が寄港するための港湾の整備にある。また貨物用の港に入国審査の施設を作る制度も検討している。4 つ目は、ホテルで旅行商品を売りやすくするものだ。ホテルや旅館が地元の名所を巡る等旅行商品を企画・販売するには旅行業の登録を受ける必要がある。登録を受けるには営業保証金や基準資産といった要件が厳しくあるため、これまで参入業者は限られていた。観光庁はこの要件の緩和案を 2017 年までに国会に提出する。

外国人にとって快適に訪日できることや、日本で滞りがより良いものとなるための上記の規制緩和が進めば、訪日外国人はより一層増加するだろう。

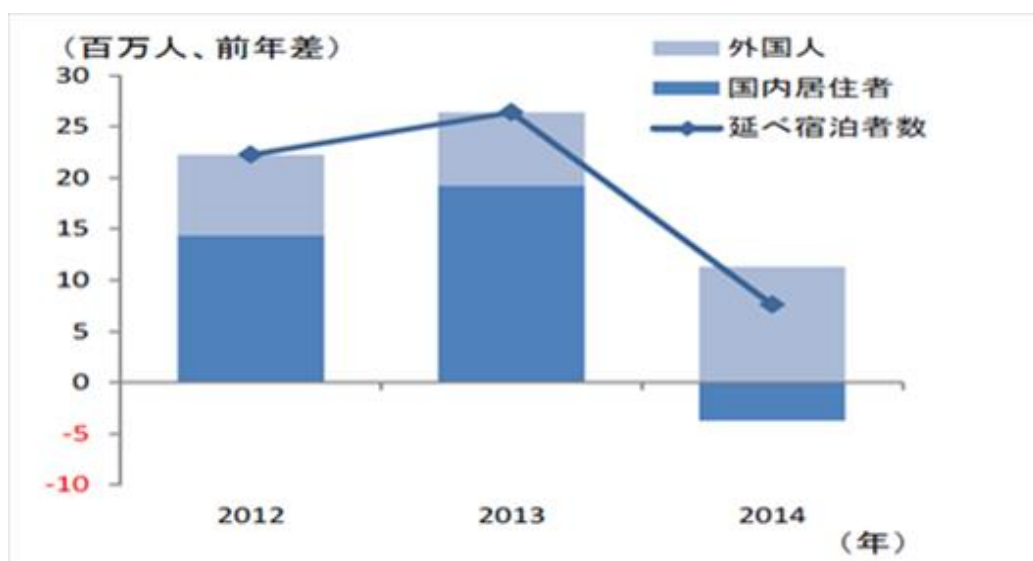
第 2 節 東京都の宿泊施設不足

前節で、東京オリンピック・パラリンピック開催決定などの要因による訪日外国人の急増について述べた。今節では、訪日外国人が日本の宿泊市場に与える影響を調べていく。

図 2 は観光庁「平成 26 年 1 月～12 月分 宿泊旅行統計調査」をもとに 2015 年 8 月にみずほ総合研究所が作成した、国内延べ宿泊者数の推移を表したグラフである。国内居住者の延べ宿泊者数は 2014 年に大きく減少している。原因としては消費税増税により国内景気が停滞したことなどが考えられる。それに対し、外国人の延べ宿泊者数は安定して増加し、全体の延べ宿泊者数に大きな影響を与えている。また、みずほ総合研究所の独自の試算によると、2020 年の国内居住者延べ宿泊者数は 2014 年時と同等の約 4 億 4800 万人、同様に 2020 年の外国人延べ宿泊者数は 2014 年時と比べ約 4600 万人増の約 9100 万人と予測されている。以上より、訪日外国人数の増加は国内延べ宿泊者数に今後も大きな影響を及ぼすと推測される。

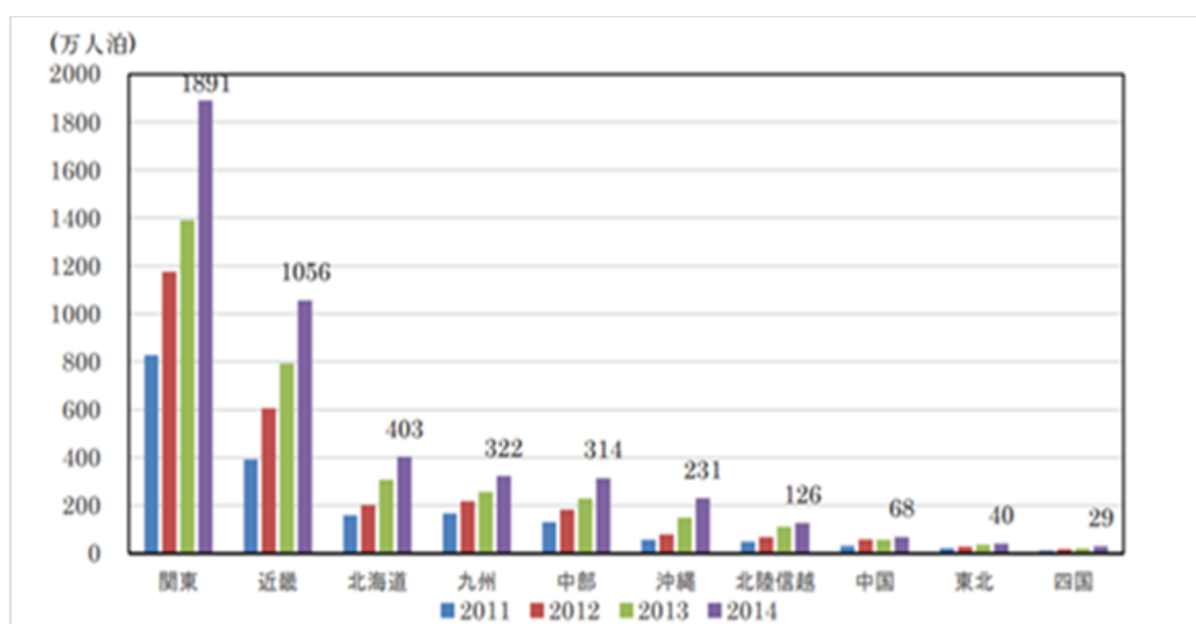
次に、訪日外国人の宿泊地域に着目した。図 3 は平成 26 年度「観光白書」より抜粋した、地域別外国人延べ宿泊者数を表したグラフである。2011 年には、多くの訪日外国人が

図 2：国内延べ宿泊者数の推移



出典：みずほ総合研究所「インバウンド観光と宿泊施設（2015）」より抜粋

図 3：地域別訪日外国人延べ宿泊者数



出典：平成 27 年度「観光白書」より抜粋

関東圏を宿泊地として選んでいることがわかる。また、2014 年も関東圏の延べ宿泊者数は 1891 万人と、他の地域に比べ群を抜いて多い。

さらに、関東圏において訪日外国人の宿泊者が集中している地域を調べた。図 4 は観光庁「宿泊旅行統計調査」のデータをもとに、2015 年の首都圏の客室稼働率を比較したグラフである。東京都は 82.6%と首都圏の中で最も高い数値であり、2 番目に高い値である千葉県が 71.4%とは 10%以上の差をつけている。この結果から、訪日外国人の多くが東京都の宿泊施設に滞在していると分かる。客室稼働率は一般的に 80%を超えた場合、通年のことを考えると休日は満室が続く状態であるとされている。年末年始等、繁忙期の予約は半年前に済ませなければならない。

東京都の客室稼働率がこれほど高い要因として、観光資源が豊富なだけでなく、日本のビジネスの中心地である点が指摘される。観光とビジネスという 2 つの要素によって多くの訪日外国人が東京に集まったと考えられる。

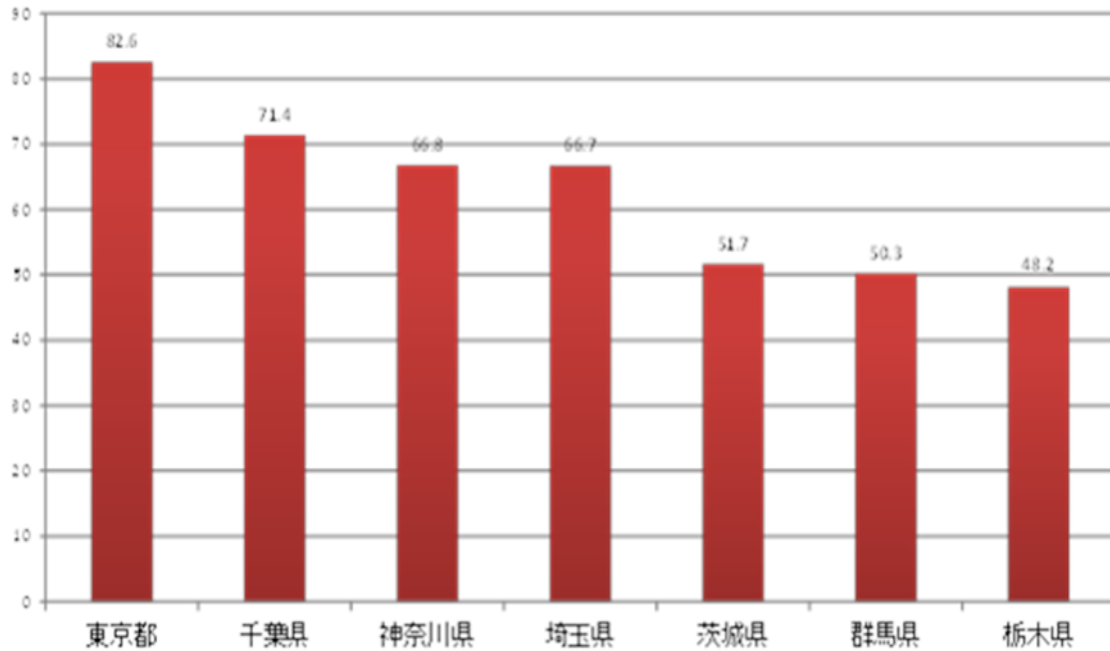
森川 (2015) は、外国人と日本人の休暇パターンが異なることから、訪日外国人の増加は宿泊施設の需要平準化をもたらし、稼働率を上昇させる傾向があると指摘している。外国人の宿泊比率が高くなるほど、今後の客室稼働率も高くなると考えられる。

訪日外国人の増加が東京都の客室稼働率に大きな影響を与えており、今後さらに客室数が不足する事態に陥ると考えられるため、本稿では東京都に着目する。図 5 は、観光庁の「宿泊旅行統計調査」をもとに、ビジネスホテルや旅館等、東京都にある宿泊施設の客室稼働率の推移を表したグラフである。グラフから、東京都のビジネスホテルやシティホテルに関しては、多少の変動はあるものの常に高い水準にあることが読み取れる。また、訪日外国人の増加に比例して旅館の客室稼働率も高まっている。政府の目標値に匹敵する訪日外国人が東京を訪れ宿泊を試みた場合、ホテルが満室であるがゆえに宿泊できない旅行者が生じる可能性がある。

拡大する宿泊施設への需要に対応すべく、多くの企業がビジネスホテルや高級ホテル等新たな宿泊施設を建設する動きを見せている。阪急阪神ホールディングス（株）が首都圏の駅に近い利便性の高いビルに、ビジネスホテルのテナント出店を行うための積極投資する施策を示したほか、三菱地所は低価格ビジネスホテルの展開を始めた。表 1 は近年の主要各社のビジネスホテルの今後の展開についてまとめたものである。また、日本銀行調査統計局『2020 年東京オリンピックの経済効果 (2015)』では、オリンピック関連投資として、民間ホテル事業に約 0.8 兆円が投じられているとの報道をまとめている。

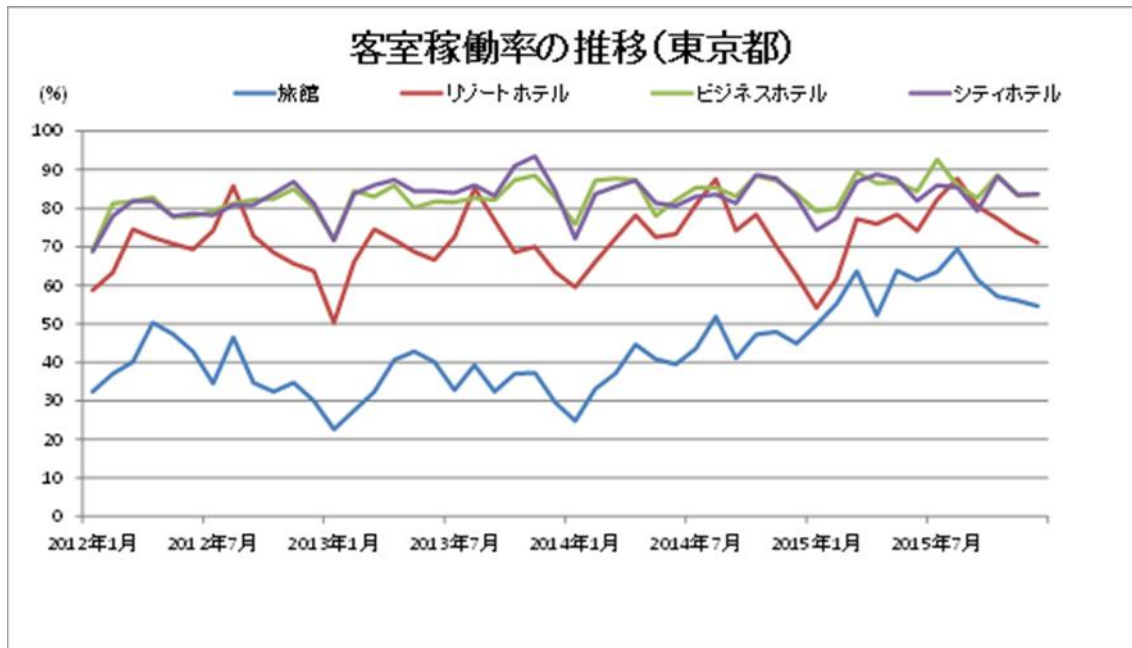
新規ホテルの開業を計画している企業がいることを上述したが、現在ある計画のみでは十分な客室数の確保はできない。図 6 は、みずほ総合研究所が試算した 2020 年における各

図 4：2015 年 首都圏の客室稼



出典：観光庁「宿泊旅行統計調査 (2016)」より著者作成

図 5：東京都の客室稼働率の推移



出典：観光庁「宿泊旅行統計調査」より著者作成

表 1：今後のホテル建設予定

住友不動産	2020年までに羽田空港付近にビジネス含むホテル3棟開業
相鉄ホールディングス	18年までに直営の「フレッサイン」を7割増の4096室に
藤田観光	20年までに新たに4施設の開業
共立メンテナンス	「ドーマーイン」を18年3月までに国内で69施設に
アパホテル	20年までに客室数を1万4千増加させる
三井不動産	20年度にビジネスホテルなどで1万室体制に

出典：日本経済新聞 「三菱地所が低価格ホテル 東京・大阪に3棟、訪日客狙う（2016）」
より著者作成

図 6：2020 年における客室数の過不足予想

	追加必要 客室数 (a)	ホテルオープン 計画(客室数) (b)	過不足 (b-a)
北海道	0	1548	1,548
東北	0	1360	1,360
関東	2,418	4519	2,101
東京	13,843	9549	▲ 4,294
甲信越北陸	18	1206	1,188
東海中部	40	2779	2,739
近畿	23,476	3765	▲ 19,711
中国	290	1072	782
四国	0	862	862
九州	860	1008	148
沖縄	374	3393	3,019
全国計	41,319	31,061	▲ 10,258

出典：みずほ総合研究所「インバウンド観光と宿泊施設（2015 年）」より抜粋

各地域の必要追加客室数と現在公表されている「宿泊施設の新・増設計画」による各地域の客室数の増加分を比較したものである。東京都は、東京オリンピック・パラリンピックが開催される 2020 年に、客室数が 4294 室不足すると予測されている。本稿では、この 4294 室の不足を問題意識として研究を進める。

第 3 節 宿泊市場をめぐる官民の動き

2020年に東京都で4294室の客室数が足りなくなる点を指摘した。次に、宿泊施設の不足を補うべく政府や民間企業が利用する制度に関して、3点の例を示す。

1つめは民泊制度である。政府はホテルに比べ稼働率が低い旅館の活用を進める一方、現状を解決するための新たな策として「民泊」の合法的な拡大を目指している。「民泊」とは旅行者らを有料で一般住宅に泊めることを以前は指していたが、現在では宿泊用に提供された個人宅の一部や空き別荘、マンションの空き室などに宿泊することを指すようになった。現在Airbnbのようなインターネットの仲介サイトによる民泊ビジネスが広がっている。しかし、このビジネスモデルは従来の旅館業法で規制をした場合、ほとんどの民泊が要件を満たせないという問題が生じてしまう。そこで政府は、従来の旅館業法の改正と並行し、新たな法律の方針を打ち出した。新法の大きな特徴としては以下の3つがあげられる。①営業日数上限を「180日以下」とした上での全面解禁、②宿泊者名簿の作成や衛生管理の届け出さえすれば、現在は禁じられている住居専用地域で営業することを可とすること、③「6泊7日以上」という宿泊日数要件を「2泊3日以上」に短縮することの3点がある。しかし、年間営業日数の上限の点で、日数を減らしたい旅館業界の反対や日数を増やしたい住宅業界の対立を受け、最終的な結論は先送りしている。

また、民泊の安全性を高めるために、国土交通、厚生労働両省はAirbnb等の民泊を仲介する海外サイトに、旅館業法の認可を得てない通称「ヤミ民泊」の取り扱いを止めるよう要請をした。しかし、これらのサイトで提供される部屋の多くが依然として「ヤミ民泊」のままであるのが実情だという。以上のように、政府は民泊の新たな運用上のルール案を策定中であるが、全関係者が満足いく案を導けておらず、かつ適切でない部屋が提供されているのが現状である。

2つめは、独立行政法人による資金補助である。民泊や旅館に頼らずホテル建設を促す動きも見せている。3大都市圏⁵において宿泊設備を整備する民間事業者に対し、独立行政法人の民間都市開発推進機構⁶が2017年度にも低利融資を実施する。

3つめは、宿泊施設を新たに増やす方法のことをいう用途転換（コンバージョン）である。コンバージョンとは都心の中古オフィスビルを付加価値の高い都市型住居や宿泊施設に転用することをいう。賃貸オフィスビルなどを手掛ける（株）サンケイビルは、中古オフィスビルをゲストハウスにコンバージョンした「GRIDS（グリッズ）秋葉原」を2015年4月に完成させた。さらに2016年1月には、1994年築のオフィスビルをコンバージョ

⁵ ここでは、東京、大阪、名古屋のことを指す

⁶ 国土交通省の指定を受けた一般財団法人

ンした「GRIDS（グリッズ）日本橋イースト」を開業した。2016年8月時点でオフィスビルの空き室率は8年ぶりの低水準となる3.90%を記録しており、これに関してニッセイ基礎研究所の増宮守主任研究員は、空き室のホテルへの転用が増えていると指摘している。今後の課題として、消防法や建築基準法で示される基準をクリアするハードルが高いことや、建物が古いことを理由に銀行側が融資を渋るケースが多いことなどがあげられる。以上、民泊の新法、独立行政法人による低利融資、コンバージョンの3つの制度を紹介した。いずれも高いハードルや制度が発展途上であることから、前節で指摘した4294室の不足を2020年までに賄う可能性は未知数である。

第4節 東京都における宿泊施設不足の要因

第1, 2節で、東京の宿泊施設が不足している要因として、訪日外国人の増加があると述べた。そして、それに対する有効的な政策が生み出されていないことを第3節で確認した。民泊等、これまでにない政策を用いて解決を図ろうとしている要因の1つとして、都内には空き地等新たに使える土地がほとんど無いことが考えられる。そこで我々は、新たにホテルを建てるのが可能な土地を増やせないかと考えたが、多くの規制により現状は不可能であることがわかった。原因は都市計画法で定められている用途地域で宿泊施設の建築可能な場所が5割ほどしかないこと、また容積率の規制によって客室数が増やせないことが外的因として考えられる。今節では用途地域による制限や容積率の規制について詳しく説明する。

第1項 用途地域による制限

用途地域とは、都市計画法で環境の保全や利便性の確保を目的に、建築可能な建造物の制限が定められている地区地域のことである。住宅や学校などの公共施設のみ建築可能な第1種低層住居専用地域や、遊戯施設・風俗施設も建設が許可される商業地域など12種類の地域に分かれている。12種類の中でホテル・旅館が建てられる用途地域は、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、準工業地域の6か所あり、第1種住居地域に関しては、3000㎡以下という制限がある。東京都の宿泊施設が建築可能な用途地域の割合は約5割あるが、宿泊施設のほとんどが近隣商業地域や商業地域で建設されており、第1種住居地域での建設はほとんど行われていない。理由として、3000㎡以下とい

う基準が、小規模な宿泊施設のみに限定させるため、収益が少なくなることが考えられる。

用途地域には各地域の特性に合わせた例外も認められている。例外を適用する地域を特別用途地区といい、地方公共団体の条例によって定めることができる。この制度は12種類の用途地域のうち、指定された用途地域に重ねてされるものである。この例外を適用し、ホテルが建設出来ない用途地域を、建設出来るように変更することは可能である。しかし、特別用途地区は一般的に、小学校周辺に商業施設が建てられないようにする等、用途地域の制限強化に使われている。また、現在の東京都の用途地域が2004年に制定されたものであり、現状の利用目的に即していない。そこで、時代や地域の特性に合わせた新たな用途地域を制定する必要があると考え、用途地域の見直しを図る。

第2項 容積率規制

容積率とは、敷地面積に対する延べ床面積の割合のことを言う。各市町村が都市計画で住居専用地域や商業地域といった地域ごとに定めている。200%なら敷地面積の2倍の床面積まで建築可能である。容積率が高くなると、建物自体に収容できる人数が増加するため、一般的にその地域の人の流れは多くなると考えられる。このため、交通インフラなどの負担を勘案し、住居専用地域は50~200%と低めに、工業地域は100~400%、ホテル・旅館が建設可能な商業地域は200~1300%と高めに設定されている。

2016年6月13日に、国土交通省が宿泊施設の容積率緩和制度の創設にかかる通知を発表した。同制度では、最大1.5倍以下、かつプラス300%上限を目安に各自治体に緩和の範囲を決定することを要請する。これは、首相官邸が主催する「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」で決められた施策の1つである。宿泊施設不足の早急な解消および多様なニーズに合わせた宿泊施設の提供を行うため、旅館等に対する投資促進や宿泊産業従事者の人材育成などの施策と合わせてインバウンドに対応する。

同制度の創設を受け、東京都は宿泊施設の整備促進に向けた都市開発諸制度活用方針等の改定を発表した。一部に定めた拠点地区や、複合市街地等において宿泊施設の整備を評価し、容積率の割り増しを行い、2つのタイプで運用した。タイプ1としては、客室の床面積がシングルルームにおいて15㎡以上、ツインルームにおいて22㎡以上ある施設を対象に、容積率の緩和の限度を超えない範囲で、宿泊施設の床面積に相当する容積率を割り増すものである。タイプ2としては、宿泊施設部分の床面積の合計の当該建築物の延べ面積に対する割合に応じて、容積率の緩和の限度を超え、400~500%の範囲で緩和できるこ

とした。ただし、異性を同伴する客の宿泊に利用するための宿泊施設や簡易宿泊営業は例外としている。その他の条件として、観光バスの発着等により道路交通へ影響を及ぼす可能性がある地域については、影響を軽減するための施設整備を課している。

同制度に対して更なる理解を深めるため、我々は東京都都市整備局 都市づくり政策部 土地利用計画課に対し9月にヒアリングを行った。ヒアリングから、同制度の成果は数字としてまだ効果が出ていないが、数多くの自治体や事業者などが同制度に関心を持っていることがわかった。

緩和制度により、多くの地域で以前よりも大きな宿泊設備を建設することが可能になった。しかし、緩和後の具体的な数値に言及がない、また地域ごとに決定権があるため、全体で望ましい緩和水準に至るか不明である。現在不足が見込まれる分を賄うために必要な水準を、各地域において細かく設定する必要があると考えられる。そこで本稿では最適な数値を求め、同制度をより有効に活用することを目指す。

第5節 問題意識

本章ではここまでで、訪日外国人が多くなっていること、それによって2020年における東京都の宿泊施設が不足することを明示した。そして、官民の動きを踏まえ、宿泊施設不足の要因は新たに宿泊施設が建設されるペースが間に合っていないこと、ひいては用途地域と容積率の規制が関係していると説明した。

本稿では、①ホテル建築可能な用途地域が不十分であること、②新たに創設された宿泊施設の容積率緩和制度で2020年の宿泊施設不足を賄えるようになるのか不透明であること、の2点を問題意識として、分析、政策提言を行う。

第2章 先行研究及び本稿の独自性

第1節 先行研究

本稿では、後述するように容積率緩和の効果の分析と用途地域の変更が地価に与える分析を軸に政策提言を行う。客室数の増加に最も有効に働くのが容積率であるという仮説を立て、我々は容積率と宿泊施設が関係する論文を探した。しかし宿泊施設の容積率緩和制度が施行されたのが2016年と真新しいものであるため、論文を見つけることはできなかった。用途地域の変更に関する研究が見つからなかったこともあり、宿泊施設に限らない建物の容積移転と容積率緩和を研究したものを主な先行研究とした。また、これに加え容積率緩和による交通インフラへの影響や、閉鎖に追い込まれたホテルをコンバージョンによって再生させた事例を検証した分析など、ホテルや容積率緩和に関する論文を横断的に調べた。

主な先行研究として保利・片山・大西(2008)を利用した。この論文は、歴史的環境の保全と土地の高度利用の相反する目的を両立する方法として生まれた「容積移転」や「容積率緩和」が、周辺に及ぼした効果を検証しその合理性について検証したものである。検証方法として特定街区での容積移転による歴史的環境保全・土地高度利用が生じたプロジェクト、及び、歴史的環境や容積緩和を受けた開発の周辺地価へ与える影響を、ヘドニック法⁷を用いて分析している。分析の結果から、容積移転による歴史的環境保全・土地高度利用の実現は、近接する範囲(150m以内、200m以内)において正の外部効果を周辺にもたらしうことがわかった。またその効果は距離が離れるにつれ減少することもわかった。それに加え容積緩和による開発は有意な外部効果を及ぼさないことも導かれた。以上のことから、容積移転による歴史的環境保全は、高層化や公共施設負担集中等による悪影響を上回るだけの有意な社会貢献を地域にもたらしている、と考えることができ一定の合理性を確認することができた。そのため、容積移転を行う際に歴史的建築の復元・用途転換や、新規開発と提携して来訪者を回遊させる取り組み等による集客効果・個性創出効果が生まれるよう運用していくべき、と結論づけられている。

以下に並べる論文は、政策提言を考えるうえで参考にしたものである。寺崎(2005)では、容積率緩和による正の効果と緩和による通勤混雑等、インフラへの負の影響の大きさ

をシミュレーションにより比較した研究を行った。本研究では、丸の内・大手町地区で容積率が 1000%から 2000%に緩和された場合に首都圏全体にもたらされる通勤混雑激化のコストを金銭換算している。具体的には、容積率の緩和によって同地区のオフィス人口が増えた場合に、首都圏の全駅間の混雑率がどのように変化するかを予測し、その予想混雑率をもとに、独自に算出した増加疲労費用関数を用いて、駅間ごとに増加疲労費用を計測。その総和を「丸の内・大手町地区における容積率緩和による増加疲労費用」として算出している。シミュレーションの結果、丸の内・大手町地区における容積率緩和は正の効果の方が大きいものの、混雑費用の増加も無視できる程度の水準ではないことがわかった。そのため容積率を緩和する際には、特に増加疲労費用の大きい路線での輸送力増強投資に対する助成に加え、交通量に余裕のある山手線内での住宅地の容積率緩和や、混雑料金の導入による外部不経済の内部化といった施策を同時に進めることが望ましい、と結論付けている。

3つ目の主な先行研究として神谷・奥田 (2006) を利用した。この論文はホテルが老人ホームや病院等にコンバージョンされた事例を 5 件検証し、ホテルの特性を生かしたコンバージョンの可能性を示している。この論文では、客室の窓の規模や設備配管など、ホテルの持つ居住性が似通っていることから、福祉施設へのコンバージョンに可能性を見出した。

4つ目の主な先行研究として田中・高井 (2004) を利用した。既存のホテル建築を再利用し新規のホテルを建てる際の決定要因をホテルに対するアンケート調査やヒアリングから調査、推測している。中でも交通の便が優れていること、周辺住民の人口が多いこと等が新規ホテル経営への参入要因であると示している。

5つ目の主な先行研究として本多 (2007) を利用した。この論文は京都における新景観政策である町家政策の弱さを問題とし、開発権移転プランと容積配分プランの 2 つを用い解決を図った論文である。新景観政策は市街化区域全域において、全国に類を見ない厳しい高さ規制を導入している。この政策は近年崩壊しかけている眺望景観・借景や町家景観の保全・再生が目的である。平成 8 年から平成 15 年までの 7 年間で約 13%の京町家が失われており、その跡地の用途は 4 割強が京町家ではない戸建の住宅、さらに 4 割強がマンション、商業ビル、駐車場などになってしまっている。そのため、京都市は現状を変えるために新たな政策を考案した。しかし町家急減の大きな理由である財政負担は考慮されておらず、効果を得られるかは疑問がつくところである。このような現状を踏まえ、この論文では重要事項である財政負担の問題に直接働きかける財源確保政策を考えている。

第2節 本稿の独自性

本稿の独自性は大きく3つある。1つは、分析の手法である。我々は先行研究の分析において、一般的なヘドニック法を用いるところを、説明変数にターミナル駅ダミーなど独自に設定したダミーを投入するなどしている。そして、現行の制度を経済的に分析し直し、その制度を改定する。

2つめに、容積率の緩和により、どれだけホテルのフロア数が増えるかを測定する予測式を、回帰分析から得ている。これを一般化し、不足する客室数に増減が見られた場合でも対応可能になっている。2020年までの試算に限らず、その先を見越した試算も行うことができる。

3つめはサンプルの母集団を変えて同じ分析を行い、回帰式を得ることで、シミュレーションに必要な各値を求めることができることである。そのため、東京に限らず、同様にホテルの客室数不足が懸念される都市にも応用することができる。

第3章 分析

第1節 分析の目的と概要

本稿では、容積率をどれほど緩和することが2020年に不足するとされる東京都の客室数を補うことが出来るかを検証する。本章で行う分析は3つに分けられる。各分析の概要と結果について簡単にまとめておく。次節で行う分析①では、用途地域の変更が地価に与える影響を検証する。この分析にあたり、データは国土交通省の不動産取引価格情報検索から入手した。その中で我々はサンプル数が十分に確保できた世田谷区のデータを用いて分析を行った。また、1㎡あたりの地価を被説明変数とするために中古住宅のデータは省くこととした。この分析を行う理由は、用途地域の変更が地価に対しどのような影響を及ぼすか検証するためである。分析の結果、近隣商業地域と商業地域の2つの用途地域は、ホテル建築に制限のある第1種住居地域と比較して地価を上昇させることがわかった。

第3節で行う分析②では、フロア数を増加させる要因を重回帰分析によって検証する。この分析を行う理由は、実効容積率がフロア数に対し正に有意であるという仮説を証明するためである。分析の結果から、仮説が成立することが証明された。また、回帰式の係数を用いることで、不足するフロア数に対し必要な実効容積率を求めることが可能になった。

第4節で行う分析③では、用途地域の変更に伴い新たに建てられるホテル数によって、実効容積率がどのように変化するかシミュレーションを行った。東京都23区内ではホテルが年平均約30軒建てられており、この値を利用し今後新たに建設されるホテル1軒につき必要な追加フロア数を求め、用途地域の変更に伴って今後新たに建設されるホテルに応じた容積率の緩和水準を明らかにした。

また、容積率緩和に関しての分析では、実効容積率が宿泊施設のフロア数に対し正に有意の結果が出るものであると考える。我々の想定通りの結果が分析結果として出た場合は、都内において基準を設け適当な土地をいくつか選定し、それらの土地にそれぞれ適切な緩和水準を、シミュレーションを行った後に策定していく。その結果として、都内において見込まれる2020年の宿泊施設の不足分を賄えるようになると我々は考えている。

第2節 用途地域の変更が地価に与える影響

分析①では用途地域の変更が地価に対しどのような影響を与えているのか分析する。
 分析の方法は、国土交通省のデータを利用しヘドニック法を用いた重回帰分析である。被説明変数と説明変数それぞれの定義と使用目的は以下のとおりである。

被説明変数

- 1㎡あたりの地価 (Y) : $Y = \frac{\text{取引総額}}{\text{面積}}$

この被説明変数を用いることで、用途地域による地価の変動を判断することができる。

説明変数

- 最寄駅からの距離 (X_1) :
 土地の立地条件を表す。最寄駅からの距離が遠いほど地価は減少すると考えられる。
- 前面道路幅員 (X_2) :
 土地の前面に接している道路の幅を表す。前面道路幅員の広さによって土地利用の方法も変化し、地価に影響を与えると考えられる。
- 容積率 (X_3) :
 土地面積に対する延べ床面積の割合を表す。階数の高い建物を建てられる土地ほど地価が上昇すると考えられる。
- 不整形ダミー (X_4) :
 土地が、正方形や長方形などの整形地ではない、L字型や三角形の土地を表すダミーである。ベースカテゴリーを整形の土地とした。地価は上昇すると考えられる。
- 用途地域別ダミー ($X_5 \sim X_{13}$) :
 ホテル建築に制限のある第1種住居地域をベースカテゴリーとしたダミーである。本稿では、土地の用途が地価に変動を与える要因になっていると仮説を立てた。これらの地域別のダミーが正負どちらに有意な結果をもたらすかを調査することで、土地の用途が地価にいかなる影響を及ぼしているかがわかるはずである。

回帰のモデル式は以下のとおりである。

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 \\ + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + \beta_{11} X_{11} + \beta_{12} X_{12} \\ + \beta_{13} X_{13} + u$$

(uは誤差項)

記述統計、各変数の出所、回帰分析の結果をそれぞれまとめたものが表3、表4、表5である。表からわかるように、最寄駅からの距離、前面道路幅員、容積率、不整形ダミー、商業ダミー、近隣商業ダミー、準住居ダミー、第2種住居ダミーが1%確率で有意、第2種中高層住居ダミーが5%確率で有意であった。この分析で、最寄駅からの距離、不整形ダミー、準住居ダミー、第2種住居ダミー、第2種中高層住居ダミーが負に有意であり、前面道路幅員、容積率、商業ダミー、近隣商業ダミーが正に有意であると判明した。つまり、近隣商業地域と商業地域においては、ホテル建築に制限のある第1種住居地域と比較して、地価を上昇させるということがわかった。第1種住居地域をホテルの建てやすい近隣商業地域に変えることで、地価が下がらないことが検証できた。

表3：各変数の記述統計

記述統計

	平均値	標準偏差	度数
1㎡当たりの地価	654427.5	305175.4086	8403
最寄駅からの距離(分)	10.01	5.467	8403
前面道路幅員(m)	5.689873	3.804168215	8403
容積率	154.64	65.079	8403
不整形ダミー	0.12	0.329	8403
準工業ダミー	0.01	0.09	8403
商業ダミー	0.01	0.093	8403
近隣商業ダミー	0.06	0.234	8403
準住居ダミー	0.01	0.074	8403
第2種住居ダミー	0.01	0.091	8403
第2種中高層住居ダミー	0.01	0.113	8403
第1種中高層住居ダミー	0.17	0.376	8403
第2種低層住居ダミー	0.01	0.118	8403
第1種低層住居ダミー	0.63	0.484	8403

表 4：データ出所

変数名	出典
1㎡あたりの地価	国土交通省土地総合情報システムLand General Information System
不整形ダミー	Google Map より測定
最寄駅からの距離	
前面道路幅員	
容積率	都市計画情報等インターネット提供サービス
準工業ダミー	
商業ダミー	
近隣商業ダミー	
準住居ダミー	
第2種住居ダミー	
第2種中高層住居ダミー	
第1種中高層住居ダミー	
第2種低層住居ダミー	
第1種低層住居ダミー	

表 5：回帰分析の結果

変数	係数	標準誤差
(定数)	612776.63***	27105.75
最寄駅からの距離(分)	‘-9966.798***	595.925
全面道路幅員(m)	7615.691***	879.115
容積率	735.844***	113.639
不整形ダミー	‘-90818.131***	9210.459
準工業ダミー	44061.778	35269.2
商業ダミー	429227.183***	43968.07
近隣商業ダミー	99598.833***	18489.52
準住居ダミー	‘-156059.447*	43812.85
第二種住居ダミー	‘-112141.164*	35692.64
第二種中高層住居ダミー	‘-65976.253*	28830.41
第一種中高層住居ダミー	-4415.542	12870.38
第二種低層住居ダミー	-35127.17	28030.84
第一種低層住居ダミー	-16837.197	15103.75
調整済みR2乗	0.176	

注：***，**，*はそれぞれ有意水準 1%，5%，10%を示す

第 3 節 実効容積率緩和がフロア数に与える影響

前述した通り、容積率緩和制度は存在するものの、具体的な容積率の緩和水準は各自治体の裁量に任されている。そのため、都内全体で宿泊客を賄う最適な緩和水準を達成する

ことは非常に難しいと考えられる．そこで分析②では具体的な緩和水準を設定するために，実効容積率の緩和が宿泊施設のキャパシティに対してどのような影響を与えているかを分析する．分析の方法は回帰分析を用いる．るるぶトラベルに掲載されている都内のビジネスホテルのうち，2006 年以降に開業したものの中から，客室数と収容人数の情報が存在しないものを省いた 329 個を本分析のサンプルとした．説明変数と被説明変数の定義と使用目的は以下のようである．

被説明変数

- フロア数 (Y):

被説明変数をフロア数にした理由は，宿泊施設の階数が担保されることで宿泊施設の収容人数が確保されるであろうと我々は考えたためである．

説明変数

- 建蔽率 (X_1):

建蔽率は，敷地面積に対する建物面積を表す．建蔽率が上がるほど，フロア数は減少すると考えられる．

- ターミナル駅ダミー (X_2):

2015 年度に JR 東日本が公表している，都内の定期外の乗降客数の上位 7 駅（秋葉原，池袋，品川，渋谷，新宿，新橋，東京）が宿泊施設の 500m 圏内に存在することを表すダミーとした．定期内の人数をダミーに含めてしまう場合，日常生活でその駅を利用している人数が含まれてしまう恐れがある．我々が求めているのは旅行者をはじめとする定期外の乗客を勘案して議論する必要があると考えた．ターミナル駅は利用人数が多いことから，ホテルのフロア数も増加すると考えられる．

- ターミナル駅から宿泊施設の最寄り駅までの分数 (X_3):

ターミナル駅を出発して，2016 年 10 月 31 日月曜日の 17:00 にホテルの最寄り駅に到着した場合の分数を表す．この分数を求めるためにジョルダンの乗換案内サービスを利用した．前述したようにターミナル駅は利用人数が多いことから，分数が短いほどフロア数は増加すると考えられる．

- 実効容積率 (X_4):

都市計画で定められた指定容積率と前面道路幅員による容積率のうち，どちらか厳し

いほうの数値を表す。前面道路幅員による容積率は、前面道路幅員の広さによって決まる容積率のことを表す。今回は各サンプルの前面道路幅員を、Google Map をもとに導出した。実効容積率が高いほど、フロア数は増加すると考えられる。

回帰のモデル式は以下のとおりである。

$$Y=\alpha+\beta_1 X_1+\beta_2 X_2+\beta_3 X_3+\beta_4 X_4+u$$

(u は誤差項)

記述統計、各変数の出所、回帰分析の結果をそれぞれまとめたものが表 6、表 7、表 8 である。

表 6：記述統計

	平均値	標準偏差	度数
フロア数	11.21	5.103	327
建蔽率	77.65	6.432	327
ターミナル駅ダミー	0.06	0.246	327
実効容積率	526.76	177.022	327
ターミナル駅～最寄り駅の分数	7.72	9.146	327

表 7：データ出所

変数名	出所
フロア数	楽天トラベル, Espedia, ホテルへのヒアリング
実効容積率	都市計画情報等インターネット提供サービス, Google Mapより測定, 計算
建蔽率	都市計画情報等インターネット提供サービス
ターミナル駅ダミー	Google Mapより測定, 計算
ターミナル駅～ホテル最寄り駅の分数	ジョルダン乗換案内・時刻表・運行情報サービス

表 8：回帰分析の結果

変数	係数	標準誤差
(定数)	16.84***	3.329
実効容積率	0.01***	0.002
ターミナル駅ダミー	2.416**	1.105
ターミナル～最寄り駅の分数	-0.046	0.032
建蔽率	-0.136**	0.047
調整済み R2 乗	0.129	

注：***，**，*はそれぞれ有意水準 1%，5%，10%を示す。

回帰分析の結果をまとめたものが表 8 である。表 8 からわかるように、実効容積率が 1%確率で正に有意であり、容積率の緩和はフロア数を増加させることが示された。また、ターミナル駅ダミーも 5%確率で有意であり、ターミナル駅から 500m 圏内の宿泊施設はそうでない場合と比較すると、フロア数が増えている傾向にある。建蔽率は 1%確率で負に有意であり、建蔽率が上昇するとフロア数が減少することも示された。

この結果から得られた回帰式の係数を用いることで、フロア数から必要とされる実効容積率を求めることが可能になった。直近 10 年に建設されたホテルの 1 フロア当たりの客室数の平均から、2020 年に不足が見込まれる客室数を賄うために都内全域で何フロアが必要となるかを求め、政策提言に繋げる。

第4節 容積率緩和水準のシミュレーション

再三述べているが、現在の容積率緩和制度には具体的な水準が定められてない。また容積率の値の決定権は各自治体にある。そのため、我々が分析②で得た回帰式を用いてシミュレーションを行い、都内で客室数の不足分を賄うために必要な容積率の緩和水準を定めていく。

分析③では、2つの分析に基づいて具体的な容積率の緩和水準を策定する。その際、不足する客室数を変数とした場合にできる一般化した式も示すことで、訪日外国人数とその予測に大幅な差異が生じたとしても対応できるようにする。

我々は、第2節で分析した用途地域の見直しに加えて、容積率の緩和を複数通りシミュレーションしていく。まずシミュレーションを行う前提として、今後不足するとされる客室数と、2017・2018年の2年間での建設が見込まれるホテル軒数を求める。不足するとされる客室数であるが、前述したとおり、みずほ総合研究所の試算から2020年に4294室不足としている。また分析②で用いたサンプルから直近11年間のホテルの1フロアあたりの客室数が15.6とわかった。そして4294室を15.6で割り、2020年に上乗せが必要なフロア数が275.1827937フロアであることがわかった。

2017・2018年の2年間での建設が見込まれるホテル軒数は、分析②のサンプルから直近11年と同じペースでホテルが建設される時、59.63636364軒であることがわかった。

日本銀行調査統計局の『2020年東京オリンピックの経済効果(2015)』によると、ホテル建設はオリンピック開催前の竣工を目指すため、開催年の2~3年前に建設投資が大幅に増加する傾向がある。これを東京オリンピックに当てはめると、2017・2018年に建設投資が増加する可能性が高い。前述したようにオリンピック開催の2~3年前に建設投資が増加することから、少なくとも直近11年のホテル建設数の平均を下回ることは考えにくい。そのため、今回のシミュレーションにおいては、2017・2018年に建設が見込まれるホテル軒数を用いる。

それでは分析について説明していく。前述したように

今後2年間に建設が見込まれるホテル軒数：59.63636364軒

上乗せが必要なフロア数：275.1827937フロア

がわかったため、1ホテルあたりで必要となる増加フロア数は

$$\frac{275.1827937}{59.63636364} = 4.614345625 \text{ フロア}$$

となる。分析②で得られた回帰式より、実効容積率を1%上昇させることで1ホテルあたり0.01フロア上昇することが分かっている。そのため1ホテルあたり4.614345625フロアを上昇させるために必要な実効容積率は

$$\frac{4.614345625}{0.01} = 461.4345625 \%$$

となる。先述のペースでホテルが建つとすると、2020年の宿泊需要に応えるためには容積率緩和を約461%まで拡大しなければならない。

次に、独自に我々が制定した新近隣商業地にホテルが建設された場合、全体での緩和水準はどのように推移するのかシミュレーションをする。表9は新近隣商業地に建設されると仮定した新規ホテルの軒数と、それに伴い推移する全体で必要となる増加フロア数、1ホテルあたりに必要な増加フロア数、全体での容積率の緩和水準の値を記した表である。新規ホテル数は、新近隣商業地に新たに建設されたホテル数を指し、必要フロア数は全体で必要とされた275.1827937フロアから、新たに建設されたホテルの軒数分のフロア数を差し引いたものである。その必要フロア数を2年間で増加が予測される数に、新近隣商業地に新たに建設されたホテル数を足した全体のホテルの軒数で割ったものである。それをもとに求めた容積率の緩和水準が表9の黄色に塗られた箇所になる。

表9：容積率緩和のシミュレーション

新規ホテル数	必要フロア数	1ホテルあたり必要増加フロア数	緩和水準
1	263.95483	4.353078158	435.3078158
2	252.726867	4.100288397	410.0288397
3	241.498903	3.855570296	385.5570296
4	230.27094	3.618543336	361.8543336
5	219.042976	3.388850543	338.8850543
6	207.815013	3.1661567	316.61567
7	196.587049	2.95014671	295.014671
8	185.359085	2.740524113	274.0524113
9	174.131122	2.537009723	253.7009723
10	162.903158	2.339340395	233.9340395
11	151.675195	2.147267881	214.7267881
12	140.447231	1.960557798	196.0557798
13	129.219268	1.778988668	177.8988668
14	117.991304	1.602351046	160.2351046
15	106.763341	1.430446709	143.0446709
16	95.5353772	1.26308792	126.308792
17	84.3074137	1.100096738	110.0096738
18	73.0794502	0.941304393	94.13043931
19	61.8514866	0.786550697	78.6550697
20	50.6235231	0.635683509	63.56835092

今回の場合は、後述する用途地域の変更により新近隣商業地になり得る候補地区が、21 駅あることから、各駅に 1 軒ずつ新たにホテルが建った場合を最大数として考えた。一例として新近隣商業地に 2 軒ホテルが建設された場合を挙げる。この時全体で必要とされる増加フロア数は 275.1827937 フロアであり新たにホテルが 2 軒建設されるため、必要フロア数は

$$\begin{aligned} & 275.1827937 \text{ フロア} - 11.22796353 \text{ フロア} \times 2 \text{ 軒} \\ & = 252.7268666 \text{ フロア} \end{aligned}$$

となる。全体のホテルの軒数は

$$59.63636364 \text{ 軒} + 2 \text{ 軒} = 61.63636364 \text{ 軒}$$

であるため、1 ホテルあたりの必要増加フロア数は

$$\frac{252.7268666 \text{ フロア}}{61.63636364 \text{ 軒}} = 4.100288397 \text{ フロア}$$

である。これをもとに容積率の緩和水準を求めると、

$$\frac{4.100288397 \text{ フロア}}{0.01} = 410.0288397 \%$$

であると導き出される。こちらのシミュレーションは、現在みずほ総合研究所の試算にのみ基づいて行っているため、汎用性が低いと我々は考える。そのため、不足する客室数を X とした一般式でこちらのシミュレーションを表記し、不足する客室数の変化への対応を可能にする。

新近隣商業地にホテルが建設されず、直近 11 年と同じペースでホテルが建設された場合の容積率の緩和水準の式を以下に記す。

$$\frac{X}{1\text{フロアあたりの客室数の平均}} \times \frac{1}{\text{建設されるホテルの数}} \times \frac{1}{0.01(\text{実効容積率の係数})}$$

次にこれまでのペースに加え，新近隣商業地にホテルが建設された場合の容積率の緩和水準を一般式で記す．新近隣商業地に建設されるホテルの軒数を Y として計算する．

$$\frac{\frac{X}{1\text{フロアあたりの客室数の平均}} - \text{平均フロア数} \times Y}{\text{建築されるホテル数} + Y} \times \frac{1}{0.01(\text{実効容積率の係数})}$$

これらの試算と第2節の土地の選定に基づき容積率を設定していくことで東京都内において適切な容積率の緩和が行えると我々は考える．

第4章 政策提言

第1節 概要

都内で大幅に不足が見込まれる宿泊施設を増加させるために、大別して2つの政策提言する。

- ① 用途地域の改定
- ② 各場面における容積率緩和水準の提示

この2つを我々は政策として提示する。政策①の用途地域の改定に関しては、分析①から用途地域を変更したとしても地価が下がらないことがわかった。そのため、用途地域を改定し宿泊施設を建築することのできる土地を増加させる。

政策②の具体的な容積率の緩和水準の策定に関しては、現行の容積率緩和制度で具体的な緩和水準は未決定であり、全体で見込まれる客室数の不足分を賄えない可能性があるため、適切な緩和水準を策定する。分析③の結果をもとに、複数の場合に対応した緩和水準を提示する。

第2節 土地の選定方法

政策提言の方向性に関しては以上のとおりであるが、これらを考える上で最も重要なことは、この政策提言が机上の空論に終始しないようにすることである。そのために必要な土地の選出法に関してこちらで述べる。

最も考慮すべきは、どこの地域にホテルが近年建てられているかということであると考えられる。ホテルがある地域に新たに多く建てられるということは、その地域において需要が見込まれているだろうと考えたからである。図6は23区のうち、ここ11年でホテルが開業された数が多い上位6区のホテル開業数の推移である。この6区にも今後継続してホテルの開業が見込まれるであろう。そこで、用途地域の緩和に関しては、品川区、新宿区、台東区、中央区、千代田区、港区の6区の第1種住居地域の緩和を行う。その中でも、緩和を行う第1種住居地域を限定する。我々の調査では、これまでの近隣商業地域にあるホテルの共通項として、ターミナル駅から10分以内にあるということが分かった。

そこで、ターミナル駅から 10 分以内にあり、駅周辺の主な用途が第 1 種住居地域である地域を、新しい近隣商業地域（以下、新近隣商業地域とする）として、用途の緩和を行う。容積率の緩和に関しては、街並みの変化を考慮し、新近隣商業地域の近辺の近隣商業地域における容積率と同等の容積率まで緩和する。

第 3 節 用途地域の見直し

分析の結果、ホテル建築に制限のある第 1 種住居地域は、用途を近隣商業地域に緩和しても経済的に負の影響を与えないとわかった。我々は、こちらの用途地域を改定し、ホテル建築に制限のない土地を増加させることを目標とする。

現在の第 1 種住居地域では、ホテルは 3000 m²以上のものが建設できないことになっている。我々は、前節で定めた特区を用い、第 1 種住居地域のうちの指定の地区を設け、近隣商業地域と同程度の用途に緩和し、ホテル建築の制限を取り払う。

分析結果より、正に有意となった用途地域ダミーの中で、第 1 種住居地域とより用途が近い近隣商業地域に焦点を当てる。なぜなら、第 1 種住居地域のような住宅地が、商業地域のような街並みに変化するということは、住民の反対を生むと考えたからである。ここで、我々は街並みが変わるという基準を、駅の 1 日の乗降者数を用いて判断する。ホテルの増築が見込まれる 6 区における、周辺の主な用途が、第 1 種住居地域と近隣商業地域である駅の 2015 年の乗降者数を調査した。これに該当する第 1 種住居地域は 20 駅、近隣商業地域は 16 駅存在した。具体的な駅名と乗降者数は表 10 のとおりである。

表 10：6 区における近隣商業地域と第 1 種住居地域の乗降者数

近隣商業地域

駅名	早稲田	新大久保	乃木坂	旗の台	三ノ輪	赤羽橋	麻布十番	若松河田
乗降者数	80,071	41,746	40,309	38,830	37,549	37,449	36,970	30,667
駅名	不動前	落合	落合南長崎	中井	戸越銀座	戸越公園	荏原中延	下落合
乗降者数	29,492	25,312	25,251	24,151	19,746	14,227	13,106	11,985

第 1 種住居地域

駅名	大手町	市ヶ谷	泉岳寺	浜松町	九段下	四谷	神谷町	日比谷
乗降者数	409,026	232,602	200,276	155,334	129,294	117,244	98,464	88,841
駅名	広尾	お茶の水	中延	竹橋	二重橋前	大久保	信濃町	荏原町
乗降者数	60,333	57,455	52,409	50,066	33,688	25,755	25,596	16,421
駅名	西大井	高輪台	桜田門	下神明				
乗降者数	14,905	14,814	14,082	8,165				

それぞれの平均値をとると、第1種住居地域が92353人、近隣商業地域が31679人であった。この結果の、平均値の差の検定を行った。Leveneの検定を見ると、有意確率は0.1%であり、5%を下回るため、等分散を仮定しない。等分散を仮定しないとすると、有意確率は1.9%水準で5%を下回るため、第1種住居地域と近隣商業地域の間の1日の平均乗降者数には有意に差があると言える。つまり、第1種住居地域の1日の平均乗降者数は近隣商業地域より多いということが認められ、我々の用いた基準においては、用途を緩和しても街並みに影響がないということがわかる。

表 11：乗降者数の平均の差の検定結果

グループ統計量

	グループ	度数	平均値	標準偏差	平均値の標準誤差
乗降者数	第1種住居地域	20	90238.5	99064.14	22151.41499
	近隣商業地域	16	31678.81	16306.65	4076.66268

独立サンプルの検定

		等分散性のための Levene の検定	
		F 値値	有意確率
乗降者数	等分散を仮定する	12.31	0.001
	等分散を仮定しない		

2つの母平均の差の検定						
t 値	自由度	有意確率（両側）	平均値の差	差の標準誤差	差の 95% 信頼区間	
					下限	上限
2.333	34	0.026	58559.6875	25103.0286	7544.195	109575.2
2.6	20.279	0.017	58559.6875	22523.41814	11618.12	105501.3

以上より、第1種住居地域を近隣商業地域に変更することは、住民にとって住宅地が商業地のような街並みに変化するというデメリットも無く、さらに分析①の結果から用途緩和によって地価が下がるデメリットもないと言えることができる。

特区の選出基準は容積率緩和の水準を策定する際にも勘案せねばならない条件があると我々は考える。それに関しては後述する。

第4節 政策提言① 用途地域の改定

分析①により、第1種住居地域を近隣商業地域に変更すると、地価が上昇することが明らかになった。そして、候補となる駅が20個挙げられるようになった（表10を参照）。我々

は、この 20 個の駅から特定の 6 駅を除いた 14 駅の周辺の第 1 種住居地域を近隣商業地へと改定することを提言する。この時除く駅は、大手町駅、桜田門駅、竹橋駅、二重橋前駅、浜松町駅、日比谷駅である。これらの駅は、周囲の第 1 種住居地域が、皇居や日比谷公園、旧芝離宮恩賜公園の区域にしか存在せず、ホテルを建設することが不可能であると判断できたため、候補地から除いた。この 14 駅の周囲に存在する第 1 種住居地域を近隣商業地域に変更することを 1 つめの政策提言とする。

第 5 節 政策提言② 各場合における容積率緩和 水準の提示

分析②により不足する客室数に応じて容積率の緩和水準を具体的に計算することが可能になった。我々は、2 つの場合に分け、シミュレーションの結果をもとに容積率の具体的な緩和水準を提示する。

I：新近隣商業地域に新たにホテルが建設されなかった場合

改定後の新近隣商業地域に今後 2 年の間に新たにホテルが建設されなかった場合である。同地域には新たにホテルが建設されないため、ホテルの建設予定の軒数は直近 11 年の平均ペースであるとする。この時に最適な容積率の緩和水準は 461.4345625 % であるが、現行の政策では原則 300% までの緩和しか認められていないため、現行の緩和水準から追加で約 160% 緩和することを提言する。

II：新近隣商業地域に新たにホテルが建設された場合

改定後の新近隣商業地域に新たにホテルが建設された場合である。同地域にホテルが新たに建設されるため、ホテルの建設予定の軒数は直近 11 年の平均ペースに新たに建設されるホテル数を足した数になる。同地域に建設されるホテル数により、緩和される水準に変動があることは分析③で示したとおりである。新たに建設されるホテル数により緩和の水準を変える必要があるため、それぞれの場合における対応表を以下の表 8 に記す。

表 12：ホテル軒数と緩和水準対応表

新近隣商業地に建設される ホテル数(軒)	緩和水準(%)
1	435.3078158
2	410.0288397
3	385.5570296
4	361.8543336
5	338.8850543
6	316.61567
7	295.014671
8	274.0524113
9	253.7009723
10	233.9340395
11	214.7267881
12	196.0557798
13	177.8988668
14	160.2351046
15	143.0446709
16	126.308792
17	110.0096738
18	94.13043931
19	78.6550697
20	63.56835092
21	48.85582359

この時,

い:新近隣商業地域に新たに建設されるホテルが 1～6 軒数の場合

ろ:新近隣商業地域に新たに建設されるホテルが 7 軒以上の場合

で対応が異なる.

まず,

い:新近隣商業地域に新たに建設されるホテルが 1～6 軒の場合であるが, 必要とされる容積率の

緩和水準は図の通りになるため, 現行の緩和水準の上限の 300%を上回ってしまう分は追加
で緩和の必要がある.

次に,

ろ:新近隣商業地域に新たに建設されるホテルが7軒以上の場合であるが,必要とされる容積率の緩和水準は図より,現行の緩和水準の上限を下回る.そのため現行の容積率緩和制度を変更することなく,表に基づいた緩和水準を採択していけばよい.

以上の①,②が我々の提案する政策である.

第5章 まとめと今後の課題

本稿においては、用途地域の改定と容積率緩和の具体的水準を求めた。しかしながら、交通インフラへの影響を勘案するには至っていない。今後の課題として、交通インフラへの影響を勘案し、シミュレーションを行った結果を用いる必要があることがあげられよう。

また、政府は訪日外国人数を増やす目的の1つに、地方創生の礎を築くこととした。しかし実情は、観光資源が豊富にありアクセスの良い関東圏に訪日外国人が集中しており、地方創生という点を考えると、現段階では政府の望む結果が得られていないことが読み取れる。一般的に観光大国とされるフランスやイギリスでは、地方にも多くの旅行者を誘致出来ており、いかにして地方へと訪日外国人を流すかが今後の課題といえよう。

本稿が観光大国日本の実現に向けた大きな一歩となることを切に願い、結びとする。

先行研究・参考文献・データ出典

主要参考文献

・保利・片山・大西 (2008) 『特定街区制度を活用した容積移転による歴史的環境保全の効果に関する研究 - 東京都心部を対象としたヘドニック法による外部効果の推計を中心に』 日本都市計画学会 NO.43, pp. 235-240

引用文献

- ・今津ほか (早稲田大学：須賀晃一研究会) (2013) 『観光立国を目指して 新規市場開拓にむけて』 ISFJ 政策フォーラム (産業分科会) 2013 発表論文
- ・小川ほか (日本大学：豊福建太研究会) (2011) 『訪日外国人観光客の受け入れ増加 地域産業から観光を考える』 ISFJ 政策フォーラム (観光政策分科会) 2011 発表論文
- ・栗田匡相 (2006) 『1990 年代のタイ国内人口移動-LFS データを用いたパネル・グラビティモデルによる実証分析-』 工学院大学共通課程研究論叢
- ・佐藤大祐 (2012) 『東京大都市圏南部におけるホテルの類型と立地特性』 立教大学観光学部紀要第 14 号
- ・清水哲夫 (2010) 『地域連携効果を考慮した訪日外国人宿泊数予測モデルの構築』 国土交通省
- ・寺崎友芳 (2005) 『容積率緩和による通勤鉄道混雑への影響』 経済産業研究所 5 巻
- ・本多たけ美 (2008) 『京町家保存のための財源確保制度の提案と検討-開発権移転プランと容積配分プラン-』 東京大学公共政策大学院
- ・松崎・十代田・津々見 (2005) 『外客誘致からみた東京の低廉宿泊施設に関する研究』 日本観光研究学会機関紙 Vol.16 No.2 pp.1-8
- ・森川正之 (2015) 『外国人旅行者と宿泊業の生産性』 独立行政法人経済産業研究所
- ・山鹿・八田 (2000) 『通勤疲労コストと最適混雑料金の測定』 日本経済研究 No.41
- ・田中・高井 (2004) 『コンバージョンによるホテル再生に関する研究』 日本建築学会東海支部研究報告集第 42 号
- ・神谷・奥田 (2006) 『コンバージョンによるホテルの再生』 日本建築学会大会学術講演梗概集

参考資料

- ・『東京オリンピック期間中と期間後の全国のホテル需給環境を考える-国内宿泊市場縮小傾向、訪日外国人客増加傾向で宿泊客層に大きな変化-』2014年6月 株式会社日本政策投資銀行企業金融第6部
- ・公益財団法人 日本住宅総合センター 『用途地域の例外許可に関する調査研究 -騒音と土地価格に関する実証分析-』2014年6月
- ・日本銀行調査統計局 『2020年東京オリンピックの経済効果』2015年12月
- ・国土交通省「用途地域における建築物制限の緩和(2015)」
(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg3/chiiki/150130/item2-2.pdf>)
- ・東京都 HP「宿泊施設の整備促進に向けた都市開発諸制度活用方針等の改定について」
(<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2016/06/70q6o101.htm>) 最終閲覧日 2016/9/19
- ・首相官邸 HP「明日の日本を支える観光ビジョン 施策集」
(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kanko_vision/dai2/sankou1.pdf) pp15
- ・町田市 HP「建築基準法に基づく例外許可・認定申請について」
(http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/sumai/toshikei/t_01/tetuduki/kyokaninnte.html) 最終閲覧日 2016/9/19
- ・国土交通省「宿泊施設の整備に着目した容積率緩和制度の創設に係る通知を发出」
(<http://www.mlit.go.jp/common/001134569.pdf>)
- ・ニッセイ 「2010年度 ホテル市場レポート」
(http://www.nli-research.co.jp/report/real_estate_report/2010/fudo100427.pdf)
- ・国土交通省 「2014観光産業の現状について」 (www.mlit.go.jp/common/000226408.pdf)
- ・公益財団法人日本交通公社 「Annual Report on the Tourism Trends Survey」
(<https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2014/10/nenpo2014p93-98.pdf>)
- ・日本政策投資銀行 「訪日外国人旅行者とインバウンドの消費の動向」
(http://www.dbj.jp/ja/topics/report/2015/files/0000021714_file3.pdf)
- ・東京都都市整備局 「都市開発諸制度の活用方針及び各制度の運用基準・許可要領等の改定について」
(http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_ctiy/pdf/kaitei_gaiyo01.pdf)
- ・港区公式ホームページ 「建築物の高さに関するルールについて」
(https://www.city.minato.tokyo.jp/toshikeikaku/documents/koudo_announcement.pdf)
- ・土地カツ net 「民泊とは」 (<http://www.tochikatsuyou.net/column/minpaku/>)
- ・民泊の教科書 「民泊とは」 (<https://minpaku.yokozeki.net/about-minpaku/>)

- ・ iQra-channel 「特別用途地区とは?」 (<http://iqra-channel.com/special-use-districts>)
- ・ ALL About 「特別用途地区, 特定用途制限区域」 (<https://allabout.co.jp/gm/gc/25689/>)
- ・ 国土交通省 住宅局・都市局 「用途地域における建築物制限の緩和」
(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg3/chiiki/150130/item2-2.pdf>)
- ・ 用途地域, 地区計画及び風致地区等の具体例と諸問題
(<http://www.naito-kantei.jp/pdf/kanteishinanoh16.pdf>)
- ・ HOME'S 不動産投資 「不整形地とは?」
(<http://toushi.homes.co.jp/%E4%B8%8D%E5%8B%95%E7%94%A3%E6%8A%95%E8%B3%87%E7%94%A8%E8%AA%9E%E9%9B%86/%E4%B8%8D%E6%95%B4%E5%BD%A2%E5%9C%B0/>)
- ・ 日本経済新聞 「都市部ホテルに低利融資 (2016 年 10 月 24 日付朝刊)」
- ・ 日本経済新聞 「訪日客増へ韓国競争力 ガイド資格など規制緩和 (2016 年 9 月 19 日付朝刊)」
- ・ 日本経済新聞 「自動化ゲートの運用開始 (2016 年 11 月 1 日付朝刊)」
- ・ 日本経済新聞 「都市部ホテルに低利融資 (2016 年 10 月 24 日付朝刊)」
- ・ 日本経済新聞 「三菱地所が低価格ホテル 東京・大阪に 3 棟、訪日客狙う (2016 年 7 月 6 日付電子版)」

データ出典

- ・ 国土交通省 「平成 19 年度統計情報」
(<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/01/010727/01.pdf>) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ ホテルの値段決定方法 (<http://www.travelvoice.jp/20140716-23834>)
- ・ 小田急電鉄 「1 日平均乗降人員」
(<http://www.odakyu.jp/company/business/railways/users/>)最終閲覧日 2016/11/07
- ・ 京王グループ 1 日の駅別乗降人員
(<https://www.keio.co.jp/group/traffic/railroading/passengers/>)最終閲覧日 2016/11/07
- ・ 東急電鉄 2015 年度乗降人員
(<http://www.tokyu.co.jp/railway/data/passengers/>)最終閲覧日 2016/11/07
- ・ 家賃を調べる[目安・平均]なら家賃相場【HOME'S】
(<http://www.homes.co.jp/chintai/price/>)
- ・ るるぶトラベル (<http://rurubu.travel/>)最終閲覧日 2016/10/11
- ・ じゃらん (<http://www.jalan.net/>)最終閲覧日 2016/11/10

- ・ エクスぺディア (<https://www.expedia.co.jp/>)最終閲覧日 2016/10/11
- ・ 国土交通省土地総合情報システム 「不動産取引価格情報」
(<http://www.land.mlit.go.jp/webland/servlet/MainServlet>) 最終閲覧日 2016/09/18
- ・ 東京都都市整備局 「都市計画情報等インターネット提供サービス」
(http://www2.wagamachi-guide.com/tokyo_tokeizu/) 最終閲覧日 2016/11/11
- ・ 観光庁 「宿泊旅行統計調査 (2016 年)」 (<http://www.mlit.go.jp/common/001136323.pdf>)
最終閲覧日 2016/05/01

・ 国土交通省 「観光白書 平成 26 年度版概要」
(<http://www.mlit.go.jp/common/001042906.pdf>) 最終閲覧日 2016/04/08
