

居住水準向上と住環境保全を両立させる地域地区 見直し方法に関する研究(1) (梗概)

高見沢 実

—— 大都市郊外住宅地を中心に ——

はじめに

既成市街地の住環境整備を考える場合、地域地区の見直し、とりわけ、その全面見直しは重要な意味をもっている。しかし、従来、地域地区の見直し自体を都市計画技術論的立場から取り上げた研究は少なく、行政の現場でその時々の問題を解決し、また、過去の経験に基づいて決定されるのが一般的であった。もちろん、その決定プロセスには説明会・公聴会といった形での住民参加の手続きがあり、これを通して変更自体が民主的かつ現実的に行われるという意味では従来の方法でも問題はない。

ところで、見直し作業の多くの部分は、その時々時代の要請を受けて、必ずしも計画としてのあるべき姿でない形で行われており、これは「土地利用の実態に合わせる」ということで済まされてきた。しかし、今後、既に出来た市街地（＝既成市街地）の変容のコントロールという面から地域地区が重要な位置を占めてくるものと考えられ、その変更（多くは緩和）を都市計画技術として行っていくことが必要になる。

一方、新用途地域の指定自体は新都市計画法の下で全国的に実施され、昭和48年前後に告示がなされている。その後、概ね5年おきに見直し作業が行われてきたものの、昭和50年代は低成長の時代でもあり、また、地価も比較的安定していたこともあって、既成市街地においては大きな土地利用変化はなく、従って、見直し自体もそれほど大きなものにはならなかった。しかし、近年、都市計画規制緩和の圧力が強まっている。また、東京大都市圏を中心に地価が暴騰し、この結果として、特に1戸建住宅地に対する支払い能力との関係で、規制の厳しい第1種住居専用地域において規制緩和圧力が強まっている。こうした圧力に対して単に緩和を行うだけでは、基準値が本来目的としていた空間の形成が妨げられるばかりか、今まで確保されてきた住環境をも悪化させることになりかねない。

こうした状況は何も第1種住居専用地域に限るものではなく、既存の規制値を変更することによりそれぞれの場において多様な影響が出てくることが予想される。この場合、プラスの影響はもちろん変更の意図したところで

あるが、同時に出てくるマイナスの影響をいかに排除するかが重要になる。一般には「地区計画を条件に」、という方法が考えられるものの、これを全体で行うことはまず不可能であることを考えると、それに代わって壁面の後退や敷地分割規制等を一般的なコントロール手法として運用していくことが重要になる。

さらに、現在の地域地区の色塗り自体には変更がない場合も、形態規制等の緩和によって地域地区の効果が根底から侵食されるケースも出てこよう。また逆に、計画的な市街地更新を誘導すべく、用途地域の面から積極的に将来像を描くことも一方では可能であり、こうした面からの考察も必要である。

そこで、本研究は、指定された用途地域の制限、中でも容積率・建蔽率が相対的に厳しくなりつつある大都市郊外住宅地に焦点を絞り、そうした地域に発生する各種の需要、とりわけ、居住水準の向上と住環境の保全を実現しながら、今後の「変容」をより望ましい方向に導く方法を、実証的スタディーの積み重ねの中から提案することを目的とする。

第1章 郊外住宅地の研究動向と本研究の位置づけ

郊外住宅地の変容に着目すると、以下のような共通点があるものと考えられる。まず、良好一般住宅地はその形成時において既に良好な状態として建設される（＝形成期）。ここで、「良好な状態」とは、宅地基盤が良好なうえ敷地面積が大きく建物も低容積・低建蔽率を保持しており、住宅そのものの質・相隣環境・施設環境が共に高水準を維持している状態をさす。こうして形成された住宅地は、建設後しばらくは安定的な状態が続く（＝安定期）。しかし、時間の経過の中で「良好」な状態は「変容」し、いろいろな現象が現れる。まず、充実する側面としては、庭木の成長、コミュニティーの形成等があげられ、「定住」意識が強化されてゆく。しかし、やがて家族は成長し、増築等の床面積増加需要が発生する。これは外部空間を食いつぶすことになり、相隣環境の「悪化」をもたらす。「悪化」の要因はこれだけにとどまらない。相続や売買を契機として宅地が細分化される、共同住宅が増加する等のさらなる環境の悪化が進行する（＝変容

期)。そして、こうした動きは不可逆的に起こるため、住環境の「悪化」防止は良好住宅地維持のための基本的事項となる。

さて、一般住宅地の住環境に着目した既存研究を整理すると、概ね以下の3タイプに分類できる。それらを総括しつつ、本研究の位置づけを示す。

まず第一は、住宅地そのものの実態、あるいは変容実態を扱う研究である。これは、どのように「変容」しているかは認識できるものの、現実の課題にどのように対処すればよいかまで具体的に踏み込めないか、あるいは、提案に至る間に飛躍が生じやすい。

次に第二は、戸建住宅地としての望ましい水準に関する研究である。これらは概ね、「標準条件」（8割以上が良好になる条件）は敷地面積150～200㎡（建蔽率30～40%）、「限界条件」（同5割以上）は100㎡（同40～50%）との結論を得ているが、住宅地の「変容」は想定していない点に限界がある。

第三は、変容しつつある住宅地に対して、どのような制度手法を用いて変容をコントロールしうるかの研究である。ここでは制度内容や適用方法に興味が集中し、実態としての「変容」にどう働きかけるべきかの考察が十分でない場合が多い。

しかし、規制内容が実態としてどのような空間を形成せしめているか、さらに、規制内容の変化が空間の変化にどのような影響を及ぼしているかを定量的に捉える研究はほとんどない。従って、一般規制としての用途地域の見直しを、地区計画制度等と関連づけながら合理的に行う方法を実証的に提示する意義は少なくないと考える。

第2章 第1種住居専用地域をめぐる動向

2-1 第1種住居専用地域の制度的側面

(1) 都市計画法と第1種住居専用地域

第1種住居専用地域は、都市計画法第9条において「低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする」と規定された、8基本用途地域のうちの1つである。昭和45年に都市計画法・建築基準法が改正された際、それまでの住居専用地区を引き継ぐ形で「地域」に移行したものである。都市計画法では「都市計画の策定に関し必要な技術的基準は政令で定める（第13条5項）」としているものの、その具体的な指定方法については、昭和47年4月28日の都市局長通達「用途地域に関する都市計画の決定基準について」に定められている。

本研究に即してみるなら、対象となるのは、低層住宅に係る良好な環境を保護するため定められた20ha以上の既成市街地で（その形態は路線的又は不整形でない）、容積率及び建蔽率の実態に基づき、それぞれの地区の良

好な環境を保護するに適切な容積率及び建蔽率を定め、また、必要に応じて外壁の後退距離の限度を定めるべき一団の地域ということになる。

(2) 建築基準法の一般規制と第1種住居専用地域

建築基準法においては、まず第48条第1項において、「第1種住居専用地域においては、別表第二(イ)項に掲げる建築物以外の建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が低層住宅に係る良好な住居の環境を害するおそれがないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。」と規定している。続く第52～56条において、具体的規制値と指定方法が示されている。

これらを運用側からみると、法律で定められた自由度のない用途の規定から始まり、規制値の選択は都市計画でできるが規制が義務づけられメニューの限られた容積率・建蔽率が続く。北側斜線か日影規制かはどちらか選択しなければならず、北側斜線は規制値が法律で定められており、日影規制は規制値のメニューは法律（別表）で定めるが規制の範囲は条例で定める。また、高さもメニューの中から選択することになっている。さらに、法律を根拠に外壁後退距離（規制値は法律でメニュー化されている）や高度地区（規制値は任意）を都市計画で定めることができる。このうち高度地区は、先の北側斜線制限をさらに厳しくする形で運用されることが多い。

(3) 建築協定と第1種住居専用地域

建築基準法第69条では、「市町村は、その区域の一部について、住宅地としての環境又は商店街としての利便を増進し、かつ、土地の環境を改善するために必要と認める場合においては、土地の所有者及び建築物の所有を目的とする地上権又は賃借権を有する者が当該土地について一定の区域を定め、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準についての協定を締結することができる旨を、条例で、定めることができる」と建築協定を規定している。地区の総合的建築規制をその内容としており、全国的に適用実績もかなりの数に上っているが、建築基準法の枠内での規制である、という限界がある。

(4) 地区計画と第1種住居専用地域

地区計画は都市計画法・建築基準法にまたがって規定されている。第1種住居専用地域においても数多く運用されているが、少なくとも規制項目に着目すると上記の建築協定と類似の方法で用いられるケースが多い。

(5) まとめ

以上の規定あるいはメニューを前提に、それらが組み

合わされて総合的な規制となり、現在、第1種住居専用地域が設定され、日々の更新活動に一定の方向性を与えていると見ることができる。その中には本来地域がイメージした、あるいは規制が意図した結果をもたらしているものも多く含まれようが、そうではない結果を招いたり、また、物足りない側面も多くあろう。本研究はこうした枠組み・課題に着目したものと位置づけることができる。

2-2 第1種住居専用地域のマクロな実態

(1) 全国レベルの実態

まず、全国レベルで第1種住居専用地域がどのように指定されているかを簡単に整理しておく。

昭和63年3月31日現在、わが国の都市計画区域面積は全国で928万1496ha(国土面積の2.46%)に達する。このうち用途地域指定面積は169万5932haあり、都市計画区域面積に占める割合は18.3%になっている。(市街化区域面積は136万2999haで都市計画区域面積の14.7%)。

第1種住居専用地域は34万1439haと、用途地域指定面積の約1/5(20.1%)を占め、最も指定面積の大きい住居地域(51万2154ha)に次ぐ大きさである。

次に第1種住居専用地域の指定状況を都道府県別にみていく。まず、指定実面積からみると、東京都が最も大きく(4万6933ha)、神奈川県(2万9824ha)、千葉県(2万4874ha)、北海道(2万4376ha)がそれに次いでいる。また、都市計画区域に占める第1種住居専用地域指定面積割合をみると、東京都の27.3%を筆頭(三多摩地域に限ると40.0%、区部23.1%)に、神奈川県15.0%、千葉県8.6%と続く(以下、大阪府5.5%、福岡県5.3%、埼玉県5.1%)。これらより、全国的にみると首都圏(特に1都3県)に第1種住居専用地域が多く指定されていることがわかる。

また、大都市に限って比較すると、横浜市の32.1%を筆頭に、東京区部23.1%、川崎市19.8%(以下、名古屋市17.9%、札幌市14.8%、神戸市13.7%)と続いている。

このように、第1種住居専用地域は、大都市部、とりわけ、東京大都市圏の郊外地に典型的にみられると言える。

(2) 東京大都市圏における実態

そこで、東京大都市圏に絞って市区町村別に第1種住居専用地域が多く指定されている地域(ここでは都市計画区域に占める第1種住居専用地域指定面積割合が20%以上のエリア)をみると(図2-1)、東京都の東端から千葉県の我孫子-柏-松戸-市川付近に若干の集中地域が見られる(図中A)ものの、最も大きな塊としては、東京区部西郊市街地から三多摩地域、川崎の多摩寄りの地域、横浜市の臨海部の一部を除く地域、藤沢・鎌倉・

逗子・葉山に集中している(図中B)。

本研究で取り上げる横浜市並びに川崎市は、東京都三多摩地域ほどには第1種住居専用地域は卓越していないものの、横浜市の指定面積1万3847haは東京区部1万3733haをしのいでおり、1都市計画区域としては全国で最大規模の指定となっている。また、川崎市の2820haはそれほど大きな規模ではないが、東京と横浜に挟まれた郊外住宅地としての性格を有し、また、東京や横浜の郊外住宅地と連続的な性格をもつものと考え、ケーススタディー都市に設定している。

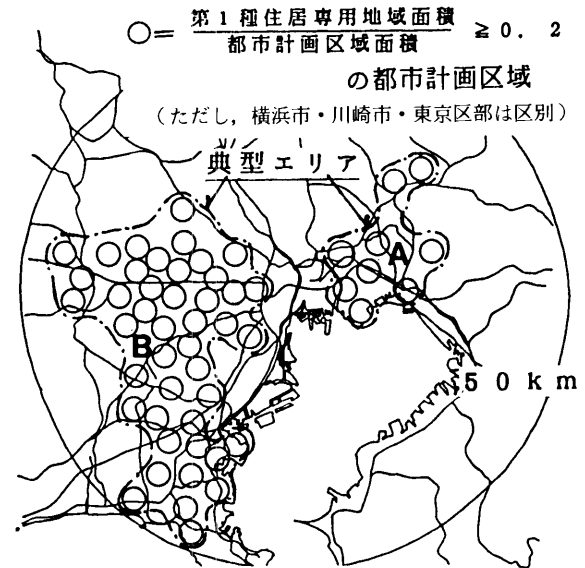


図2-1 第1種住居専用地域典型エリア

(3) 第1種住居専用地域における規制緩和

次に、第1種住居専用地域における「緩和」という目でみると、昭和60年に横浜市が、昭和62年に川崎市が緩和を行ったあと、平成元年の見直しで東京都も大幅な緩和を行った。地価高騰の激しかった地域ほど新規取得宅地の狭小化を招き、これが居住水準向上ニーズと結び付きながら規制緩和と圧力として作用している状況が窺える。

これまでも見てきたとおり、とりわけ、郊外住宅地の環境は国の定める規制メニューをいかに運用するかで大きく変わってくるものと考えられる。特に、今まで厳しいコントロールの下にあった地区が何らかの理由で規制を緩和する際には、環境を大きく変える可能性が高く、慎重な対応が必要になる。この際、単に厳しいコントロールに固執するだけでは決して住環境が向上しないばかりか、かえって規制が無力化するなどのマイナス面が出てくるとも考えられるのである。

従って、本研究のテーマは、大都市郊外住宅地、とりわけ、地価高騰の激しかった東京の郊外住宅地での今後の変容を踏まえた用途地域見直し方法を探る、というテーマであると位置づけられる。

第3章 横浜市スタディー

3-1 横浜市の用途地域見直し方針とその内容

横浜市は、昭和48年の新用途地域指定時に、当時の重要課題であった「人口の抑制」「環境の保全」等の基本方針の下に、平均敷地面積に対応した容積率指定を行った。しかし、既成市街地においては、その後地価の上昇に伴って敷地の狭小化が進んだこと、居住水準自体が著しく向上したことから、厳しい規制の下では居住面積の拡大が図れないという問題が生じてきた。そこで横浜市では、第1種住居専用地域においては「既成市街地の居住水準の向上」等を基本方針に、『既成市街地（昭和40年人口集中地区）内における容積率60%の区域は80%に、又、容積率80%の区域（風致地区は除く）は100%に変更する』との見直しを行った（昭和60年10月29日県公示）。もともと60/40地区（指定容積率60%/指定建蔽率40%）と、外壁後退距離規制のない80/50地区だけで約12,057haと第1種住居専用地域全体の86.6%を占めていたが、このうち60/40地区の1/6にあたる約1000haと、80/50地区の半分にあたる約3000haの計4000haについて、容積率20%分の緩和がなされたのである。

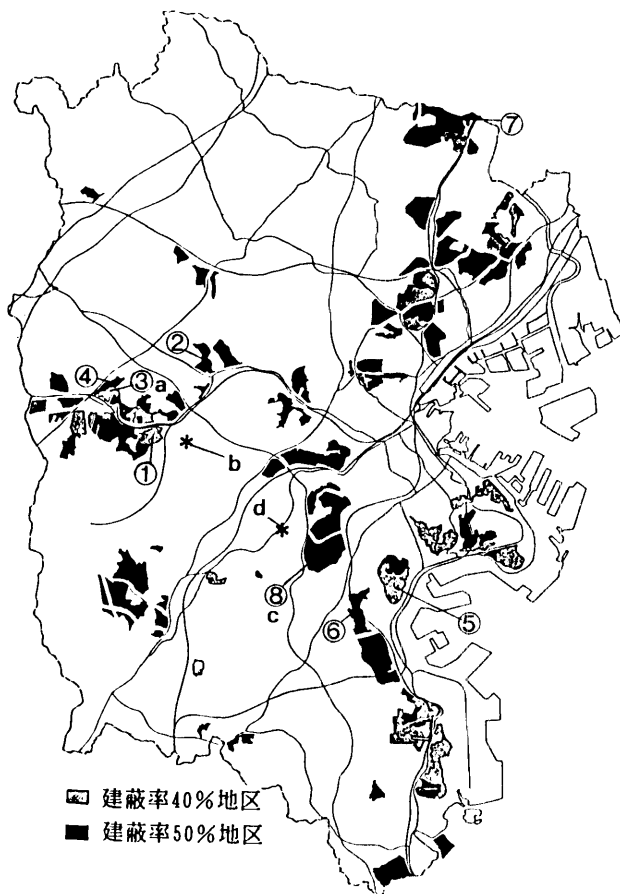


図3-1 容積率緩和区域と調査対象地区（横浜市）

3-2 調査地区及び調査方法

調査は全市の中で見直しが行われた地区のうち、同一容積率指定のまとまった面積を持つ区域を抜き出し、地域的に偏らないように選定した。この際、既成住宅地の変容という視点から、スプロール市街地を除外して地区選定を行った。（図3-1、表3-1）

調査は2つの部分に分かれる。まず、第一は、容積率緩和地区の物的変容動向に関する実態調査である。選定地区内における、容積率緩和前後の5年間（一部4年間）の建築確認申請台帳及び昭和42・62年の住宅明細地図帳、国土基本図（1/2,500）を使用し、容積率緩和分の利用実態、抜道方位別空地幅の変化につき、建蔽率40%地区・建蔽率50%地区（以下「40%地区」・「50%地区」とする。）を比較しながら考察を行った。なお、この調査は台帳閲覧による申請書上での考察である。

第二は、緩和の影響を評価し、今後の用途地域見直しへの知見を得るとの目的から、既緩和・非緩和両地区を40%地区・50%地区双方について選定し（図3-1、表3-1参照）、アンケート調査を通じた考察を行った。

表3-1 選定地区一覧（横浜市）

【物的動向調査】		容積率/建蔽率	
地区名		緩和前	緩和後
40%地区	①さちが丘	%	%
	③笹野台A	60/40	80/40
	⑤磯子台・岡村		
50%地区	②白根・鶴ヶ峰	%	%
	④笹野台B	80/50	100/50
	⑥森が丘		
	⑦日吉		
	⑧別所・中里		
【アンケート調査】		容積率/建蔽率	
地区名		緩和前	緩和後
40%地区	a. 笹野台	60/40%	80/40%
	b. 万騎が原 (非緩和)	60/40	%
50%地区	c. 中里	80/50%	100/50%
	d. 芹が谷 (非緩和)	80/50	%

3-3 容積率緩和と住環境変化

(1) 変容の概況

それぞれの地区は、概ね昭和30年代末期に形成された一般住宅地である。近年の変容上の特徴を以下に示す。

専用住宅の平均敷地面積（共同住宅等は除いている）を緩和前後で比較すると、40%地区で210.5㎡（緩和前容積率60%＝許容延床面積126.3㎡）から191.0㎡（同80%＝同152.8㎡）と9.2%減少した（100～200㎡の敷地シェア

44%→54%, 200~300㎡の敷地46%→36%)。50%地区では40%地区に比べてもともと敷地規模が小さく、平均160.5㎡(同80%=同128.4㎡)から159.8㎡(同100%=159.8㎡)と0.4%の微減にとどまり、規模分布にも大きな変化はない。一方、共同住宅の割合は、40%地区で6.8%から14.3%に、50%地区で9.5%から20.7%に増加している。また、以前はなかった100㎡未満の狭小敷地に共同住宅が現れているのも特徴である。なお、横浜市の第1種住居専用地域で供給された新設住宅のうち共同建が占める割合は、昭和58年度5.6%, 59年度6.4%, 60年度8.7%, 61年度12.2%である。これからみると、40%地区の数値は横浜市の平均に近く、50%地区では高めと言える。

(2) 緩和容積率の利用実態

敷地規模200㎡未満において、50%地区では見直し前に容積率70~80%の建物が全申請件数のうち約80%を占めていたが、見直し後では、容積率70~80%の建物は約29%に減少、容積率80~100%の建物だけで約60%を占める。

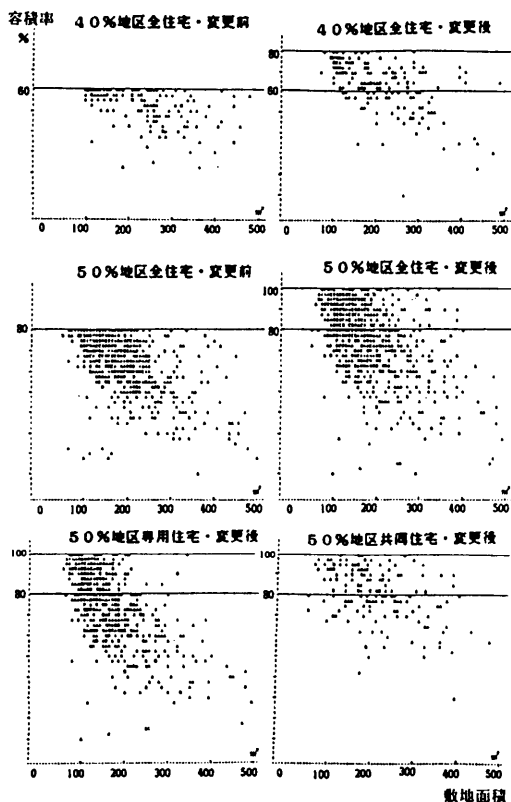


図3-2 敷地面積と容積率

40%地区では見直し前は容積率50~60%の建物が約90%を占め、見直し後は容積率60~70%の建物が約28%、容積率70~80%の建物が53%を占める(図3-2)。これにより、40・50%両地区共緩和分が有効に使われていることがわかる。しかし、50%地区の見直し後で、敷地規模200㎡以上において容積率80~100%の建物が占める割合は約20%であるが、このほとんどは共同住宅であること

は注意を要する。

(3) 容積率緩和と実容積率・建蔽率の変化

指定容積率緩和前後で実容積率は、50%地区で68.0%(充足率<規制値に対する実値の割合>85.0%)から76.7%(同76.7%), 40%地区で53.5%(同89.1%)から65.0%(同81.3%)に上昇した。またこの際、増加面積の過半は2階部分に利用された(50%地区で増分の2/3, 40%地区で4/5)。この結果、建物形態は総2階建に近づき、特に40%地区では2階部分が大きくなって第1種高度地区による北側斜線の作用の度合いが強くなった。なお、横浜市は日影規制非適用都市なので、高度地区の北側斜線制限がより重要な意味をもつ。

一方、緩和のなかった建蔽率も、50%地区で39.9%から42.8%(充足率85.7%)へ、40%地区で33.7%から36.6%(同91.6%)へ共に約3%上昇している。

(4) 建物周りの空地の変化

まず、方位別に空地幅率(敷地幅に対する空地幅の割合)の変化率及び空地幅の変化を緩和前後で比較すると、①南側で大幅に減少し(50%地区で10.8%・0.3m, 40%地区で14.1%・0.6m)、②北側で微増し(50%地区で3.4%, 40%地区で7.6%)、③東側・西側で減少した(5.3~9.8%)。この結果、④緩和後の空地幅は50%地区(2.0, 1.9, 3.1, 1.7m(北東南西の順)), 40%地区(2.1, 2.5, 3.8, 2.1m(同順))になった。敷地面積の大きい分、40%地区の南側空地と東側空地に余裕があるが北側空地には差がない。

次に、接道方位別に建物周りの空地変化を整理すると、①もともとと接道方向の空地は前項で示した平均値を大幅に上回っており、容積率緩和後さらに増加の傾向にある。②北側接道の敷地を除くと、北側空地は微増して約2mに収束している。③南側空地は南側接道の場合、緩和後も50%地区で4.1m, 40%地区で4.6mと最も広い反面、その他の接道の平均では50%地区で2.6m, 40%地区で3.6m程度へと大幅に減少した。

(5) まとめ

以上をまとめると、①容積率緩和分の容積は有効に利用されている。②容積率緩和により建物形態が総2階に近づくと共に、緩和のなかった建蔽率も若干増加した。③その増加分は、北側が北側斜線で抑えられていることもあり、南庭の大幅な減少、東・西空地(東・西側接道敷地では西・東の空地)の若干の減少との形をとった。その結果、④南側に隣接敷地がある敷地での南庭減少による相隣環境劣化と、それ以外の隣棟間隔の若干の減少による相隣環境劣化がもたらされた。

3-4 住民意識調査

(1) 調査の目的と方法

前節の物的動向調査に続き、①今回の緩和は住民にどのように受け止められているか。②良好な住環境を維持するための条件として、住民はどのような意向を持っているか。③今回の緩和地区の選定は適切だったか。④今後の見直しにあたっての留意点は何か、について知るのが住民意識調査の目的である。図3-1に示した選定地区内の戸建住宅につき、戸別訪問により調査票を配付し、後日再訪問・回収した(昭和63年11月~12月)。

(2) 調査地区の現況

各地区共3~5人の世帯が過半数を占める。世帯主年齢は50歳代から60歳代が大半であるが、芹が谷地区では40歳代の比率も高い。また、総体的に、近年入居になるに従って狭小敷地(120㎡未満)の割合が高くなっている。

(3) 緩和に対する住民評価

容積率緩和に対して、笹野台地区では「良かった」「まあ良かった」の肯定的評価が37.0%(各19.4%, 17.6%)、「あまり良くない」「悪い」の否定的評価が12.7%(各8.5%, 4.2%)であり、中里地区では肯定的33.4%(16.7%, 16.7%)、否定的14.3%(10.3%, 4.0%)である。残りの30%強は「何とも思わない」であるが、今回の緩和はとりあえず肯定的に受け止められていると言える。しかし、敷地面積別にみると、笹野台地区では180㎡未満(緩和前実現可能延床面積108㎡未満→緩和後144㎡未満)の世帯ではすべてが肯定意向であるのに対し、240㎡以上(同前144㎡以上)の世帯で否定意向の「あまり良くない」「悪い」のうち、それぞれ71.4%, 87.5%を占める。中里地区でも同様に150㎡未満(同前120㎡未満→150㎡未満)世帯での否定意向は皆無だが、150㎡以上210㎡未満(同前120㎡~168㎡)の世帯で同92.3%, 80.0%を占める。また、近年入居の世帯ほど一般に敷地面積は狭く、こうした世帯で緩和肯定意向が相対的に強いことを示す。ただし、緩和認知度は双方で低く(笹野台地区で「知っている」31.5%, 中里地区では同19.1%)、調査時点での肯定的評価とは裏腹に、容積率見直しの過程で地元意向が反映されたとは言い切れない。

一方、非緩和地区の緩和希望度は、万騎が原地区で「希望する」27.6%、「希望しない」55.1%に対し、芹が谷地区で同41.0%, 39.1%と緩和希望が高く(緩和された場合、「増築」希望が多く、また、3階建希望も最も高い)、近年入居者ほど緩和希望率が高い。

(4) 住宅規模に関する考察

現在居住する住宅の総床面積については、笹野台地区で全体の81.3%がほぼ満足し(「満足」43.1%「まあ満足」

38.2%)、「狭い」は17.6%である。中里地区では同71.2%(35.7%, 35.5%)、22.2%。万騎が原地区では76.5%(45.9%, 30.6%)、20.4%、芹が谷地区では不満度がやや高く、60.9%(27.6%, 33.3%)、37.2%である。これらを横断的にみると、どの地区も概ね120㎡未満では「不満」が10%を超え、120㎡以上で「満足」が過半に達する。先の「緩和」に対する評価(近い将来必要な延床)では140㎡強が境界になっているのとは対比すると、現況延床面積では120㎡が評価の分かれ目と言える。

一方、3世代家族の必要標準延床面積を約160㎡(核家族では120㎡)とすれば(ここでは誘導居住水準を参考にして設定する)、この水準を確保できる敷地規模は、笹野台地区200㎡(159㎡)、中里地区160㎡(120㎡)、万騎が原地区267㎡(200㎡)、芹が谷地区200㎡(150㎡)となる。

笹野台地区でこの延床水準をクリアーしている住宅は全体の12.4%(核家族43.6%)であるが、敷地ベースで見ると容積率緩和により48.4%→78.2%(核家族78.2%→86.9%)へと上昇した。中里地区では住宅ベースで2.3%(核家族24.6%)、敷地ベースで22.1%→70.4%(核家族83.6%→87.1%)である(図3-3)。これより容積率緩和は、標準的な3世代居住を7~8割の敷地で可能にする点で効果があったと判断できる。一方、未緩和の万騎が原地区では住宅ベースでは12.3%(核家族43.2%)、敷地ベースで52.1%(核家族81.3%)と、緩和前の笹野台よりやや広い(従って緩和要求はやや低いと考えられる)のに対し、芹が谷地区では、住宅ベースで2.7%(核家族14.1%)、敷地ベースで19.0%(核家族44.0%)とかなり狭く、仮に中里地区並みに緩和しても敷地ベースで38.3%(核家族70.0%)が水準を満たすにとどまる。

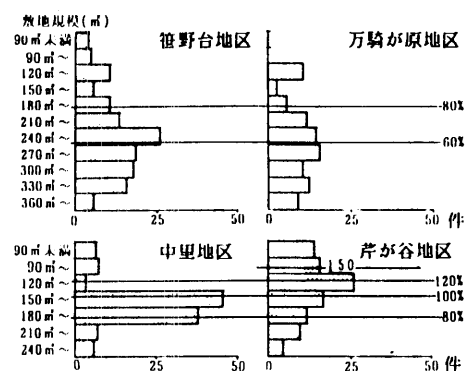


図3-3 敷地規模分布と容積変化シミュレーション
(延床面積160㎡を実現できる容積率)

(5) 街区環境に関する意識

街区環境に関する意向は、全体的に40%地区の方が現環境の保全指向が強く、50%地区との間に差がある(50%地区では未回答率が高いのが特徴)。これに比べ、緩和の既/未による差は小さく、むしろ地区特性の差が目だっている。以下、項目ごとにみていく。

1) 隣接敷地の細分化について；全体でみると、「日当たりが悪くなる」につき「非常にそう思う」「まあそう思う」が59.2%、16.4%、「街並にゆとりがなくなるので嫌だ」が同じく49.7%、22.1%、「居室が見られそうで嫌だ」が47.2%、25.8%と、7割以上が否定的意向を示す。いずれも40%地区が50%地区より10~20%高く、特に万騎が原地区で「日当たり」「街並のゆとり」悪化への不安が突出している。

2) 隣接敷地の共同住宅建設について；全体では、「ゴミ置場や路上駐車などが心配だ」（「非常にそう思う」53.4%、「まあそう思う」19.4%）、「戸建住宅地の街並を壊してしまう」（49.7%、22.1%）、「居室が見られそうで嫌だ」（43.3%、23.6%）が高い。ここでも40%地区が50%地区より10~20%高く、特に、万騎が原地区では戸建住宅地の街並が壊れることに強い拒否感（「非常に」63.3%）がある。

3) 好ましい街並の形成について；「緑が豊富である」（「非常に」61.5%、「まあ」19.6%）にはどの地区も高い支持が得られているが、その他の項目では「非常にそう思う」が3割を超えず、「階数の統一」は1割強、「屋根材料の統一」「建物色彩の統一」は1割に満たない。地区間で最も大きな差が出ているのは「戸建で統一されている」で、40%地区の方が50%地区より「非常に」で10%、「まあ」も含めると20%高くなっている。

4) 容積率や北側斜線などの制限方法について；現状の方法でしかたないとするものは1割にとどまり、「地区ごとの特性を生かした規則をつくった方がいい」が2/3（66.9%）を占める。反面、「隣近所との合意があればよい」は6.8%、「個人の自由」は3.2%にとどまる。

(6) まとめ

以上をまとめると、①既緩和地区では、緩和の認知度は低いものの、容積率緩和が肯定的に受け止められている。これをモデル的にみると、②緩和によって笹野台・中里両地区共に全体の7~8割の敷地が標準的な3世代居住水準の達成が可能になり、特に中里地区ではこの恩恵が大きい。一方、非緩和地区のうち、③万騎が原地区では笹野台地区並みの緩和で同様な効果が期待できる。しかし、この地区では現在の街の戸建住宅地としての姿の保全が重視され、緩和希望度は低い。④芹が谷地区では床面積への不満度が高く、この地区で中里地区並みの効果を得るには、容積率を150%程度に緩和しなくてはならない(図3-3)。また、⑤好ましい街並形成については、40%地区での環境保全意向が強く、逆に50%地区では無回答率の高さが特徴になっている。最後に、⑥容積率、北側斜線などの規制は、地区特性を生かした規則をつくるべきとの意向が多数を占める。

第4章 川崎市スタディー

4-1 川崎市の用途地域見直し方針とその内容

川崎市の第1種住居専用地域の形成は、昭和30年代の高度成長期の急激な人口増による小田急線駅周辺の市街化に始まる。これらの地区では、基盤未整備のまま無秩序な市街化が進行した。その後、住宅地造成事業法の制定や市独自の努力により、周辺に進む民間開発には一定程度の質を確保することが可能になった。また、土地区画整理事業を主な開発手法として、田園都市線沿いの宅地化も進んだ(溝ノロ一長津田間は昭和41年に開通)。昭和50年代末期になると、初期に開発・分譲された住宅地も建替が進行し、また、地価高騰も手伝って、居住水準の向上を果たすには規制緩和が不可欠な状況が一般化してきた。

こうした中、川崎市でも横浜市同様、「居住水準の向上」等を基本方針として規制の見直しを行った(S62.9.29県公示)。一体的宅地開発で形成された既成市街地は80/40(容積率/建蔽率)、80/50、100/50を指定、その他の面的市街地整備が実施された区域は建蔽率・容積率共に緩和、面的整備の予定区域に対しては建蔽率のみ緩和した。

4-2 調査地区の概要と調査方法

調査は第1種住居専用地域で見直しの行われた地区のうち、同一緩和指定のまとまった面積を持つ区域を抜き出し、地域的に偏らないよう選定した。各選定地区の状況を表4-1及び図4-1に示す。(以下、A、B、C、D地区とする。)

調査方法は、第一に、物的変容に注目し、選定区域において緩和前後2年間ずつの建築確認台帳、住宅明細地図帳、国土基本図(1/2,500)を使用し、建蔽率・容積率の緩和部分利用実態、敷地規模の変化、共同住宅の混入状況等を緩和種類別に整理し、考察を行った。なお、この調査は台帳閲覧による申請書上での考察を基本にしている。第二に、住民の側からみた緩和の評価を行うため住民意識調査を実施した。調査は地区内の戸建住宅につき、戸別訪問により調査票を配付し、後日再訪問・回収した。調査期間は、1989年12月である。

4-3 物的変容実態調査

(1) 変容の概況

専用住宅の平均敷地面積を緩和前後で比較すると、建蔽率・容積率共に緩和されたC地区(60/30→80/40)で243.2㎡(緩和前許容容積率60%=許容延床面積145.9㎡、実際の充足率87.2%)から236.0㎡(緩和後容積率80%=同188.8㎡、76.6%)へ7.2㎡(3.0%)減少、D地区(80/40→100/50)で204.3㎡(緩和前80%=163.4㎡、72.6%)から175.0㎡(緩和後100%=175.0㎡、74.9%)へ29.3㎡

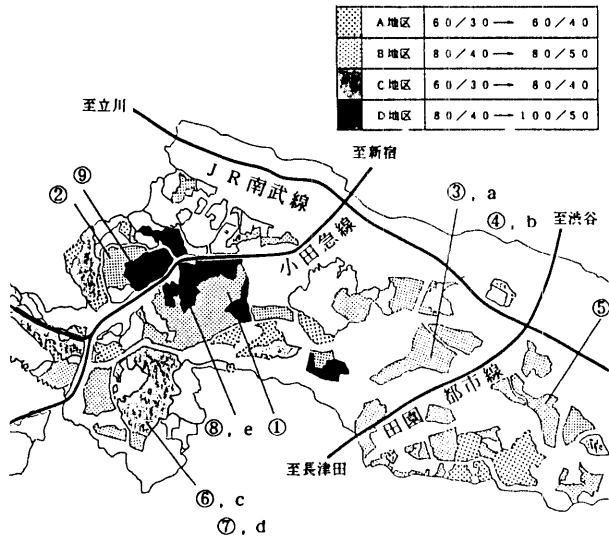


図4-1 用途地域見直し内容と選定地区の分布

(14.3%) 小さくなっているのに対し、建蔽率のみ緩和されたB地区では166.9㎡(容積率80%=133.5㎡, 85.3%)から187.3㎡(同80%=149.8㎡, 87.7%)へと20.4㎡(11.2%)大きくなっている。B地区で平均面積が大きくなったのは、100~150㎡の敷地における更新が減少し、より大きな敷地での更新が相対的に増えたからである。一方、申請件数のうち共同住宅が占める割合は、C地区で3.8%から8.5%へ、B地区で18.2%から21.1%へ増加、もともと共同住宅が多かったD地区は変化していない(43.1%→42.9%)。どの地区においても敷地面積300㎡以上の大型の建物、100㎡以下の狭小敷地での共同住宅が現れ、住環境への悪影響が考えられる。

(2) 緩和建蔽率・容積率の利用状況(図4-2)

ここでは敷地規模500㎡以下において分析を進める。建蔽率・容積率共に緩和されたD地区(80/40→100/50)で、緩和前は容積率70~80%の建物が全申請件数の54%を、建蔽率35~40%の建物が74%を占めていたが、緩和後は、容積率70~80%の建物は18%に減少、容積率80~100%の建物が57%を占め、建蔽率35~40%の建物も20%に減少、建蔽率40~50%の建物が69%を占めるようになった(図4-2 a~d)。C地区(60/30→80/40)も同様な傾向にある。一方、建蔽率のみ緩和のB地区(80/40→80/50)も、緩和前は建蔽率35~40%の建物が78%を占めていたが、緩和後は23%に減少、建蔽率40~50%の建物が55%を占めるようになった(図4-2 g, h)。なお、緩和されなかったB地区の容積率は、従前は75%以上が36%だったのに対し、緩和後は50%を占め、充足率が上がった。また、建物用途別にみると、共同住宅は敷地面積に関りなく建蔽率・容積率共に緩和分を利用する傾向にあるが、専用住宅では250~300㎡程度より大きな敷地では未利用分が多くなっている(図4-2 e, f)。

表4-1 選定地区一覧(川崎市)

地区名	容積率/建蔽率	
	緩和前	緩和後
B地区		
①東百合丘		
②千代ヶ丘		
③.a 宮崎	%	%
④.b 宮崎	80/40	80/50
(建築協定)		
⑤梶ヶ谷		
C地区		
⑥.c 王禅寺	%	%
⑦.d 王禅寺	60/30	80/40
(地区計画)		
D地区		
⑧.e 西生田	%	%
⑨高石	80/40	100/50
f 上麻生(非緩和)	80/40%	

①~⑨: 実態調査地区 a~f: 住民意識調査地区

外壁後退距離: C地区⑥⑦=敷地境界から1m

D地区 = " (道路側除く)

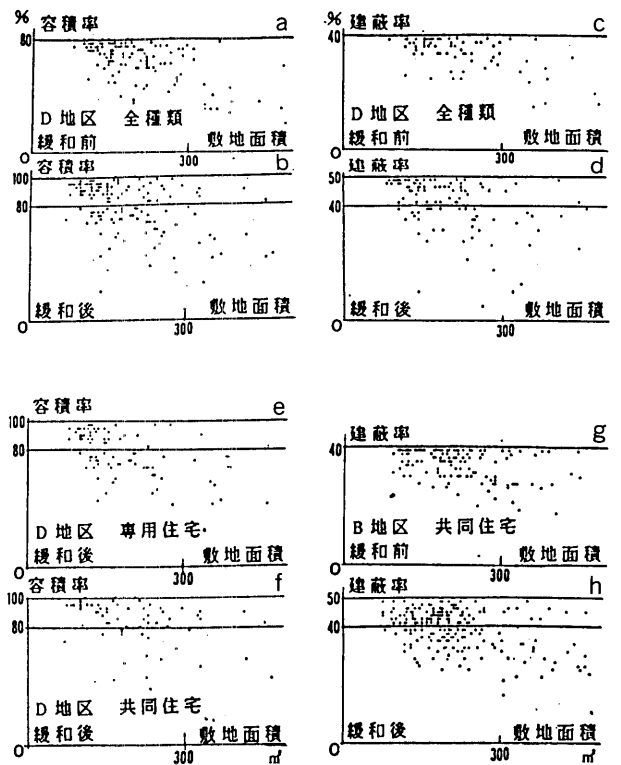


図4-2 敷地面積と容積率・建蔽率

(3) 規制緩和と建物形態の変化

2階部分と1階部分の面積比を緩和前後で比較するとC地区(60/30→80/40)では0.86→0.78と減少して1階部分の利用が相対的に大きくなった反面、平均敷地の小さいD地区(80/40→100/50)では、0.82→0.84と増加した。建蔽率のみ緩和のB地区(80/40→80/50)では0.85→0.74となり、この数字から、緩和意図が達成されたとみることができる。

(4) まとめ

以上のように、建蔽率・容積率が同時に緩和された地区では、専用住宅については居住面積の拡大による居住水準の向上がみられる。しかし、同時に、共同住宅の混入・増加や、敷地の狭小化といった悪影響がみられる。なお、緩和の方法については敷地規模250~300㎡を境とする種別分け、住民評価などとの関連が重要である。

4-4 住民意識調査

(1) 調査地区の概要

西生田地区（D地区）は最も開発時期が古く昭和30年代に入居した世帯が多い。非緩和の対象地区として取り上げた上麻生地区は西生田地区に近く、昭和40年代前半に開発・入居が行われた。王禅寺（B）地区は昭和40年代前半に開発されたが、（A）地区及び地区計画地区は、ほぼ昭和50年代の開発地である。以上は小田急線沿線の開発地である。宮崎地区だけが田園都市線沿線に位置し、昭和40年代末期から50年代初期の開発地である。

(2) 住宅規模と満足度

敷地面積が210㎡以上に多く分布する王禅寺・上麻生地区では敷地の大きさに満足している住民割合が高く、150~210㎡の多い宮崎地区や120㎡以下から240㎡以上までばらつきのある西生田地区では不満の割合が高い。一方、居住面積の満足度は、延床面積120㎡前後が不満から満足へ移行する境目である。しかし、同規模床面積でも、街区環境の満足度が高いほど住宅規模の満足度は高くなる傾向にある。これは、延床面積が小型（90~120㎡）の場合顕著に現れる。

(3) 緩和に対する住民評価

まず、容積率・建蔽率共に緩和された地区で「広く建てられること」に関する評価をみると、王禅寺（A）地区で肯定評価が若干低いものの、ほぼ半数の世帯が肯定評価をしている。しかし、今後の緩和に対しては、西生田地区の肯定評価3割が目だつほかは、否定評価が圧倒的に多い。規制値との関係でみると、王禅寺地区では、延床面積140㎡を達成できる敷地が規制緩和によって大幅に増加しているのに対し、西生田地区では達成不可能な小敷地の割合がまだ高い（図4-3）。

一方、建蔽率のみ緩和された宮崎地区でも、緩和を肯定的に受け止める世帯が多く、緩和の際意図した「高齢者が使いやすくなる」点も大きく評価されている。今後の緩和については非協定地区では西生田地区の緩和肯定評価があるものの、協定地区では肯定評価は小さい。

緩和の認知度は地区間の差が大きい。王禅寺地区では3地区共に高く、宮崎地区のうち建築協定地区も70%と高い。これらの地区では「市や自治会の広報で」知った

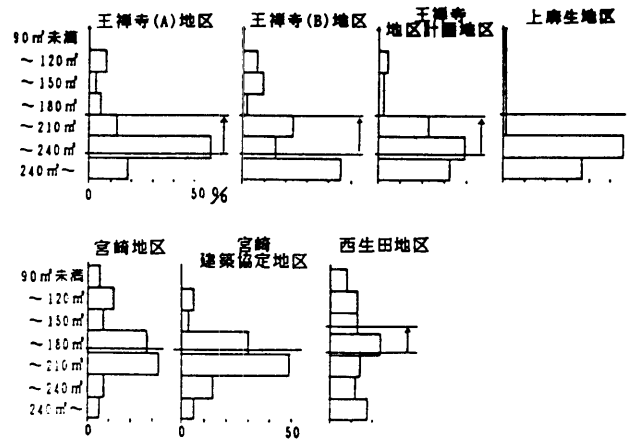


図4-3 敷地規模分布と緩和の効果

[ラインは延床面積140㎡を達成できる敷地]

とする率が高い。一方、西生田地区、宮崎非協定地区では認知率は半数程度にとどまる（ただし、横浜市調査の2地区が32%、19%だったのに比べると高い）。

(4) 街区環境に関する規制導入意向

良好な街並を形成するための条件として各地区の住民が必要と考えているのは、「戸建で統一」「敷地境界が生け垣である」「階数の統一」「前面道路から一定距離後退」の4条件であり、特に壁面後退はすべての地区に共通して高い希望がある。「戸建で統一」の希望が特に高いのは、王禅寺両地区と上麻生地区である。また、街区環境の満足度が高い地区は住環境維持の意識が高く、規制導入希望度が高い反面、満足度が低い地区（西生田・宮崎）では規制導入による住環境改善の意識が低い。

(5) まとめ

以上より、規制緩和による敷地狭小化、共同住宅増加が認められ、住民がそれに対し不満を抱いていること、街区環境の満足度が居住面積に対する満足度、街区環境改善維持への意識に作用し、「街区環境の悪化→街区環境に対する意識低下・居住面積に対する不満増大→街区環境悪化の促進→…」の連鎖作用が続くことが判明した。しかし、住民は必ずしも緩和の事実を知っておらず、住環境に対する意識を向上させるためにも、用途地域見直しといった際には広報をより活発に行い、住民の意見を発掘・反映する努力が必要である。

従って、規制緩和による居住水準の向上を図ると同時に、それに付随するデメリットを防止する条件を付けながら用途地域見直しを行っていく必要があると考えられる。例えば、既に建築協定・地区計画を導入した両地区ではその効果が上がっているほか、住民意向をみる限り、今回緩和がなされなかった上麻生地区でもそうした手法導入の可能性が高いと判断できる。

第5章 まとめ

5-1 用途地域見直し方法の検討

(1) 現在の見直し方法の問題点

現在の用途地域見直しは、見直しにあたり変更の基準を作成し、その基準に該当するものは原則的に一律に緩和する方法がとられている。しかしこれでは地区の特性が無視されるなど、数々の問題点が生じている。列挙すると、①容積率のみを緩和しても建蔽率も上昇し、結果的に隣地間の空地が減少し相隣環境が後退する。②社会状況の要因もあるが、共同住宅が増加する。③その地区の戸建住宅の平均敷地規模より大きい敷地規模で高容積の共同住宅が建設される。④敷地が細分化されやすくなる。⑤現在の敷地・住宅規模の違いにより、見直しに対する希望・評価が全く違ってしまふ。等である。

(2) 新しい用途地域見直し方法の目標

用途地域制による規制が相対的に厳しくなる中、居住水準を向上させるためには、規制緩和が必要条件になることが多い。しかし、現在の一律な見直し方法が前述のような問題点をもつ以上、地区の特性に柔軟に対応した、地区ごとに異なる条件付きの新しい用途地域見直し方法が必要である。その導入にあたっては次の3つが達成できることを目標とする。1) 良好な環境は保全し、悪化しないように変容をコントロールする。2) 基本的に地区内すべての住民の合意が得られるようにする。3) 地区内のすべての戸建住宅の住民が一定以上の居住水準を確保できるようにする。

(3) 付帯条件に関する基礎的考察

付帯条件として、まず規制緩和と同時に地区計画をかけることが考えられる。調査より、地区計画をかけると共同住宅の増加と敷地細分化防止には一定の効果が認められた。次に建築協定がある。しかし、協定締結には土地所有者等の全員の合意が必要な点、違反に対する罰則が弱い点、過半数の合意があれば協定を廃止できる点など付帯条件にするには問題が多い。

次に、一般的事項については、今後の社会状況を考え3世代居住を前提とすると、住民意識調査から、現在は延床面積120㎡程度が満足/不満の境目となっているが、近い将来には140㎡程度が評価の分かれ目になることが判明した。一般型誘導居住水準では約160㎡となっているが、現実性や住民意識を重視して必要延床面積は140㎡とし、規制上これが達成できる平均敷地規模を必要敷地面積値とする。また、同じ延床面積の場合、総2階と、1階が2階より大きい建物の長短を勘案して見直し方法を考えていくべきである。

5-2 新しい用途地域見直し方法の具体的提案

以上より、地区の特性に対応できる、条件付きを含めた新しい用途地域見直し方法を7方針として提案する。

- 1) 地区は全体として均質な特性をもつようにし、異質な区域に分けられる場合は区分線を引き直す。
- 2) 居住面積が十分で緩和の必要のない所は緩和しない。
- 3) 原則的にすべての戸建住宅において居住面積が十分確保されることを目標とし、居住面積が十分でない戸建住宅は必ず緩和の対象になるようにする。
- 4) 住民が良好な居住環境の保全を望んでいる地区は合意が得やすいので、積極的に地区計画をかけて、居住環境の後退を防ぐ。
- 5) 共同住宅が少ない地区は、共同住宅の増加を防ぐ地区計画（建築可能な用途を定める）をかけて、戸建住宅地としての特性を保全させる。
- 6) 比較的大きな敷地のある地区では、緩和により敷地の細分化が促進されることを防ぐため、最小限敷地規模規制の地区計画をかける。
- 7) 基盤整備が済んでいる地区は建蔽率・容積率共に緩和し、整備の予定があり、現実に、近い将来行われる地区は、整備の妨げになるので建蔽率は緩和せずに容積率のみ緩和する。また、基盤整備のめどのない地区は、容積率緩和はできないので、せめて住宅の自由度が増すように建蔽率を緩和する。

しかし、さらなる居住環境保全・向上のためには壁面後退を行ったり、緑化を促進するなどの方法があり、今後はこれらの効果的運用も併せて考えていく必要がある。

〈謝辞〉

最後に、本調査にあたって、お世話になりました横浜市並びに川崎市役所の関係者の皆様、並びに、アンケート調査に快く応じて下さった対象地区の皆様にご感謝致します。

〈研究組織〉

主査	高見沢 実	東京大学	講師
委員	和多 治	東京大学	大学院生
	小泉秀樹	東京大学	大学院生
	清田伯人	横浜国立大学	大学院生 (当時)
	町田弘一	横浜市役所	
	杉浦達彦	横浜市役所	