

# 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（2）

高見沢 実

—東京区部郊外住宅地スタディー—

## はじめに

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、特に戸建住宅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の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、規制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、これ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。

そこで本研究は、指定された用途地域の制限、中でも建蔽率・容積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、とりわけ居住水準向上と住環境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している。

本研究は、昨年度実施した「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）」の続編である。これまでに実施した横浜市（1985年10月29日用途地域見直し告示）・川崎市（1987年9月29日告示）調査に引き続き、東京区部（同1989年10月11日告示）郊外住宅地（練馬区）の調査を継続して行った。

## 第1章 東京郊外住宅地の形成と都市計画の対応

### 1-1 緑地地域の解除まで

東京区部郊外住宅地（第1種住居専用地域）の形成の歴史を整理し、その中から、市街地変容上、都市計画上の郊外住宅地の課題を浮き彫りにしていく。

本研究で対象とする東京区部の郊外住宅地は、練馬・杉並・世田谷・足立・葛飾・江戸川といった諸区にまたがるが、これらの地域の市街化はそれほど古いことではない。図1-1は、1925年（大正14年）の、図1-2は1935年（昭和10年）の等人口密度線を示しているが、若干郊外に人口の伸びがあるものの、それほど大きな違いはない。人口密度50人/haという数字は、農地の中に若干の市街地がまばらに存在する程度の値である。

図1-3は1960年（昭和35年）の状況を示している。

フリンジ部分に依然50人/ha未満の地域を残すものの、ほぼ全域が50人/haに達し、郊外部でも都心寄りの地域では100~200人/ha程度にまで市街化が進んでいる。

次に、この1960年に近い時点での都市計画規制の状況を見てみよう。図1-4は、1962年（昭和37年）の緑地地域（建蔽率10%以下）を、図1-5は、1964年（昭和39年）の空地地区のうち、第9種（建蔽率50%以下）の指定部分を示したものである。緑地地域の決定告示は戦後の特別都市計画法に基づいて昭和23年になされたものであるが、既に昭和37年時点で大幅な後退がみられた。また、1964年の第9種空地地区指定より外側で緑地地域以外の部分は主として第3種（容積率40%以下）、第4種（容積率50%以下）がかけられていた。さらに図1-6は、1968年（昭和43年）時点の第9種空地地区の指定状況を示しているが、1964年に比べ、指定区域が郊外部へと若干しみ出している。また、1969年にはついに緑地地域が廃止され、1970年には新都市計画法によって東京区部全域が市街化区域となったことを考えると、この辺りの時期が、東京区部郊外住宅地が宅地化抑制方針から全城市街化方針へと転換した時期だと言ってよい。

表1-1は、空地地区指定面積の推移を示したものである。1964年（昭和39年）までの郊外部の指定は先にも

表1-1 東京区部空地地区指定面積の推移 [ha]

空地地区の種類	S26.3	S39.10	S43.2	S44.5
第2種(延30)	206			
第3種(延40)	3434	3572	365	365
第4種(延50)	4597	4626	277	277
第5種(延60)	36	221		
第6種(延70)				
第7種(建30)	7	7		7240
第8種(建40)	12454		2547	2975
第9種(建50)	1443	8835	9141	10170
合計	22084	17261	12330	21027

東京区部における等人口密度線の変化  
(夜間人口)

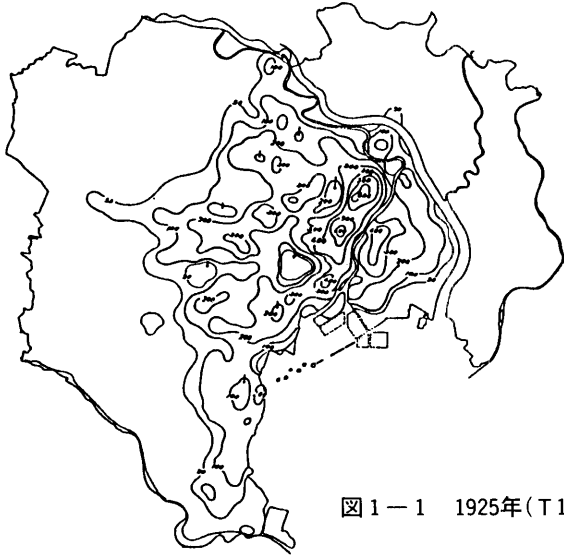
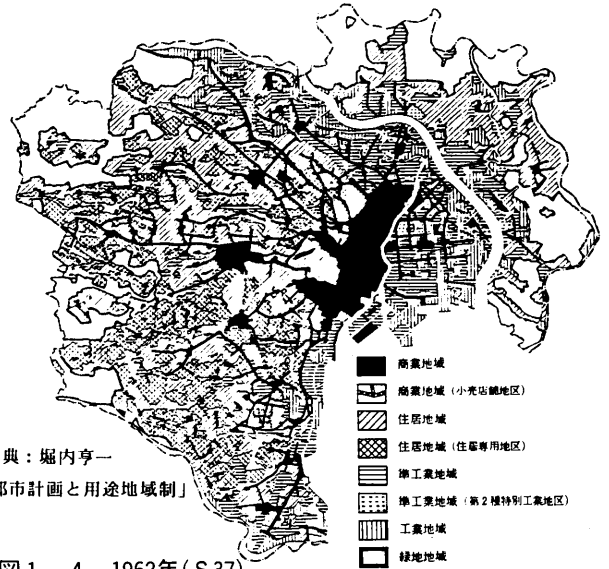


図1-1 1925年(T14)



出典：堀内亨一  
「都市計画と用途地域制」

図1-4 1962年(S37)  
の用途地域

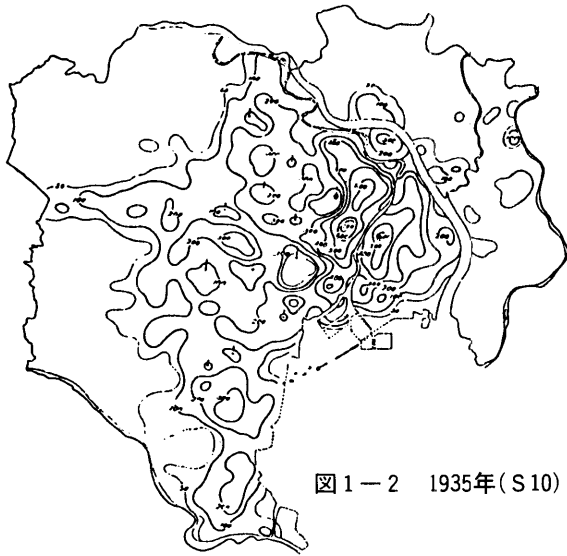


図1-2 1935年(S10)

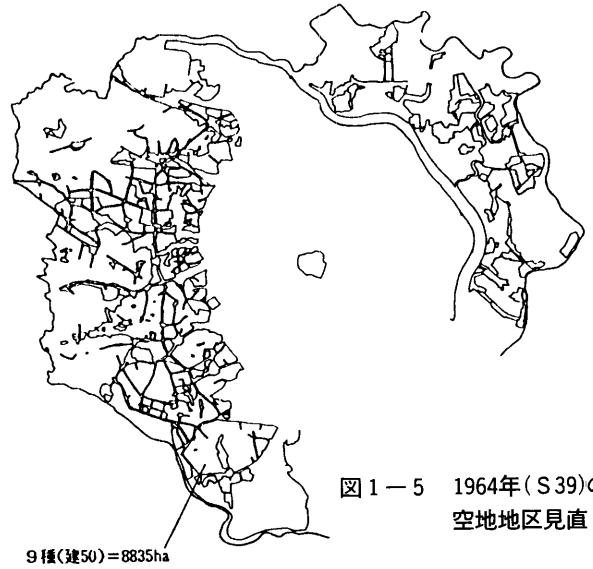


図1-5 1964年(S39)の  
空地地区見直し

9種(建50)=8835ha

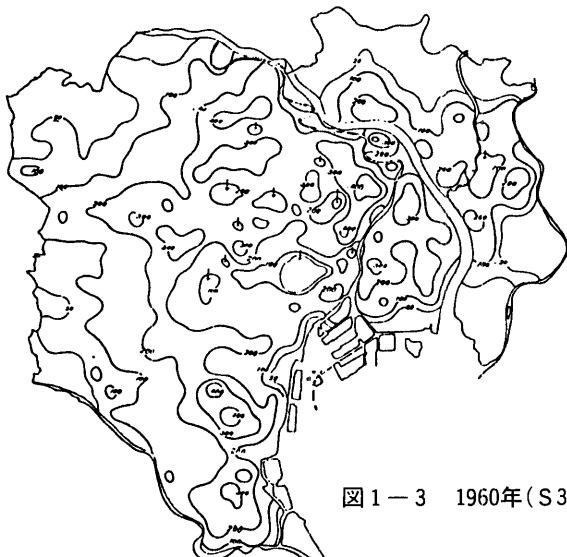


図1-3 1960年(S35)

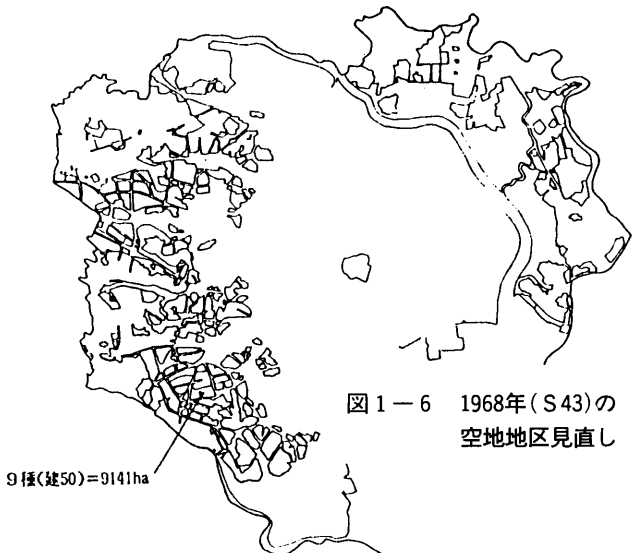


図1-6 1968年(S43)の  
空地地区見直し

9種(建50)=9141ha

出典：杉山照「人口等密度線図の作成と二・三の考察」

示したように、第3種・第4種が中心であり、残りは市街化を抑制する緑地地域がかかっていた。それに対し、1968年（昭和43年）の見直しで第3種・第4種は第8種（一部第9種）へと移行し、さらに緑地地域が廃止された1969年（昭和44年）に緑地地域分が主として第7種に編入されたのである。

### 1-2 平成元年の用途地域見直しまで

空地地区第7種・第8種・第9種を新用途地域に対応させると、それぞれ建蔽率30%・容積率60%、建蔽率40%・容積率80%、建蔽率50%・容積率100%の指定に近い。これを念頭に置きその後の指定変化をみていく（表1-2）。

まず、新用途地域が告示された1973年（昭和48年）には、容積率60%（第7種空地地区）や容積率100%（第9種空地地区）が大幅に減少して、容積率200%の指定地区（一部150%）に移行した。このうち旧第7種の減少は、旧緑地地域から編入された低建蔽率・容積率指定地域のうち多くが、緑地地域解除の条件とされていた土地区画整理事業実施の見込みが立たないため、現状を勘案して緩い規制に移行したものである。また、旧第9種の減少も、郊外住宅地のうち、市街化が早く既に建て詰まりの傾向を示す地区について、より緩やかな規制に移行したものとみられる。

1981年（昭和56年）には第1回の用途地域一斉見直しが告示され、指定容積率60%地区が20%程度減少したが、その他の変化は小さかった。しかし、1989年（平成元年）の第2回一斉見直しでは、容積率60%地区はその4割強へ、80%地区ではその5割強へと指定面積が減少し、代わって容積率100%や150%指定地区が増加した。東京区部ではもはや容積率100%未満の指定は例外的なものになったのである。

表1-2 東京区部容積率指定面積の推移(200%まで)

容積率	[ha]			
	当初 S44.5	新用途地域 S48.11	第1回見直し S60.3*1	第2回見直し H1.10
50%	642(空3・4)	76	76	74
60%	7240(空7)	3129	2528	1141
80%	2975(空8)	3576	3571	1907
100%	10170(空9)	5067	4942	6380
150%	-	2782	3515	4390
200%	8840	22198	21539	20321
合計	29849	36828	36171	34213

\* 1：見直しは昭和56年。以後ほとんど変化していないので昭和60年の数字を表示。

### 1-3 郊外住宅地の市街化と土地利用規制

東京区部郊外における土地利用規制は、実態的市街化によって常に突破されてきた。中でも10%の建蔽率規制がかかる旧緑地地域に対する実態上の違反はすさまじく、建築行政当局は指導を放棄してしまったような状態だったと言われている。しかし、緑地地域に限らず、その後の規制見直しもまた、実態上の違反を踏まえて「追認」される場合が多かった。

その結果、東京区部においてはついに建蔽率50%・容積率100%という線まで規制が後退してしまったということさえできる。本研究の着眼点はこの点にある。このままさらに実態が先行する規制緩和が行われている限り、郊外住宅地の住環境は悪化するばかりである。どこかの時点で、何らかの切っ掛けをつくりながら、より「望ましい」市街地へと積極的に転換できないだろうか。しかし、規制緩和の際、上からの「規制」だけに頼って単なる別の規制に移行するだけでは今日郊外住宅地が抱えている課題を解くことにはならないだろう。居住者が自ら将来像を構想し、ルールを納得ずくで創造していくような体制づくりができないだろうか。

## 第2章 1989年の一斉見直しにみる東京区部郊外第1種住居専用地域

図2-1は、1989年（平成元年）の用途地域一斉見直し案を示している。この図でも練馬・足立・江戸川といった外周区において見直し区域が多いことがみて取れる。これをさらに第1種住居専用地域の容積率緩和とだけに着目して抽出したのが図2-2である。この緩和パターンを典型的にみると、以下の3つのパターンがあることがわかる。

第一は、主として旧緑地地域に属するエリアのうち、練馬区・江戸川区・杉並区部分である。面積的には最も広く、第1章で示した指定容積率60%・80%からの緩和を主とする地区である。（図中A）

第二は、高度利用の圧力を受けて旧指定容積率を緩和し、今回の見直しで新設された指定容積率200%をかけた中野区北部から練馬区南部の地区である。ここでは既に宅地基盤が十分整備されていることを理由に緩和がなされた。面積的にはそれほど小さくなく、また、集中してみられる。（図中B）

第三は、緩和面積は小さいものの、地区計画をかけて容積率緩和を行っているタイプである。世田谷区に幾らかみられる。（図中C）

これらを、昨年度報告した横浜市・川崎市の緩和パターンと比較し、さらに緩和の段階を連続的に位置づけたのが表2-1である。

緩和の程度からみるなら、東京都心から最も遠い横浜

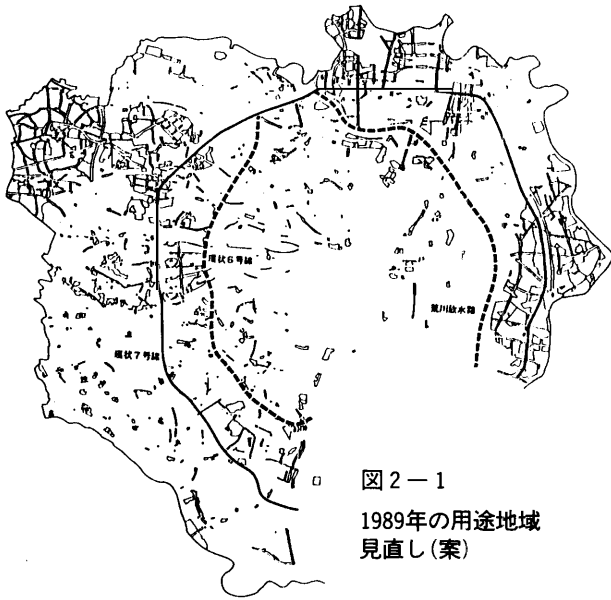


図2-1  
1989年の用途地域  
見直し(案)

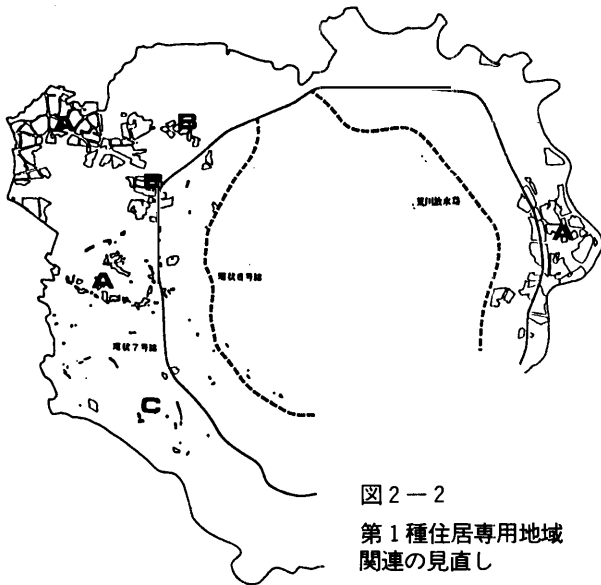


図2-2  
第1種住居専用地域  
関連の見直し

表2-1 用途地域の緩和の段階(1種住専の場合)

	建蔽率	容積率	高度地区	日影規制	(例)		
					川	練馬	江戸川
↑ 厳	30%	60%	1種	1-1	横	崎	馬
	40%				*	*	*
					↓	↓	↓
					↓	↓	↓
↓ 緩	40%	80%	1種	1-1	*	*	*
	50%				*	↓	↓
					↓	↓	↓
					↓	↓	↓
	50%	100%	1種	1-1		*	↓
	60%	100%		1-2		↓	↓
	60%	150%	1種	1-2			*
	60%	200%	2種	2-1			↓

※アダ-ラインは最もネックになっている規制要素

市が最も低く、川崎市で若干その程度が上がり、練馬区ではかなり大幅な緩和となっており、江戸川区ではさらに大きな緩和となっている。

本研究では、今回の第1種住居専用地域の規制緩和を最も典型的に表すのが練馬区であると考え、当区に限ってさらに検討を加える。その理由としては、江戸川区の緩和は大幅すぎ、第1種住居専用地域には収まらないで第2種住居専用地域に指定替えされた地区も多い点、もともと第1種住居専用地域に特化した郊外住宅地としての性格が練馬区の方が強い点、練馬区では多様な緩和パターンがあり、また緩和面積も多く、考察が行いやすい点が挙げられる。

### 第3章 練馬区スタディーの概要

#### 3-1 練馬区における1989年の緩和

練馬区は、今回の用途地域見直しにおいて規制緩和が全面的に行われた典型区である。その大きな変化は、従来、第1種住居専用地域の容積率60%・80%に指定されていたエリアが、ほぼ全体的に100%指定へと変更されたことによる。図3-1はその内容を緩和パターン別に示したものである。

また、町丁目ごとの緩和/非緩和パターンを集計して示したのが表3-1、3-2である。

表3-1 練馬区の用途地域見直しパターン

見直しパターン(容積率/建蔽率)		町丁目数	
第1種住居専	緩和あり	150%/60%→200%/60%	15
		100%/50%→150%/60%	3
		80%/40%→100%/50%	49 (31)
		60%/30%→100%/50%	36 (36)
		60%/30%→150%/60%	1 (1)
緩和なし		60%/30%→80%/40%	5 (5)
		150%/60%のまま	9
		100%/50%のまま	24
		80%/40%のまま	1
	60%/30%のまま	1	
その他		46	
合計		190*1(73)	

( )内は旧緑地地域で区画整理事業をすべき区域

\*1: 団地建設が進んでいる光が丘は除く

表3-2 旧指定からみた緩和/非緩和

旧容積率/建蔽率	合計	非緩和/緩和
150%/60%	24(0)	9(0)/15(0)
100%/50%	27(0)	24(0)/3(0)
80%/40%	50(31)	1(0)/49(31)
60%/30%	43(42)	1(0)/42(42)
合計	144(73)	35(0)/109(73)

( )内は旧緑地地域で区画整理事業をすべき区域

まず、練馬区190町丁目のうち、第1種住居専用地域が面積の第1位を占めるものが144ある。特徴的なのは、このうち「土地区画整理事業を施行すべき区域」が73町丁目とほぼ半数を占めている点である。これを旧容積率/建蔽率指定パターンでみると、表3-2の通り4パターン存在するが、「土地区画整理事業を施行すべき区域」は、すべて80%/40%、60%/30%の2パターンになっていた。逆に言えば、旧緑地地域で区画整理事業を条件にその解除を行った地域は今回の見直しまではかなり抑制的

な用途地域となっていた。しかし、過去がそうだったように(第1章)、また、他のいろいろな文献でも指摘されているように、こうした「あるべき」規制は実態によって突破されていたのが現実である。すべての「土地区画整理事業を施行すべき区域」は規制緩和され、ほとんどが100%/50%の規制に移行した。また、「土地区画整理事業を施行すべき区域」以外でも、旧容積率指定80%・60%の町丁目のほとんどすべて(91/93)が規制緩和されたのである。これに対して、旧100%/50%では27町丁目のうち3町丁目が緩和されたに過ぎなかった。これらは主に西武池袋線および新宿線沿いの駅から若干離れた場所で、開発時期が比較的古かった住宅地であり、緩和された3町丁目はいずれも練馬区の中では最も東京都心に近く、アパート化等の市街地の変化が先行して進行している部分である。最後の旧150%/60%では24町丁目のうち15地区が200%/60%の新設された規制パターンに移行した。これらは豊玉、中村及び氷川台に多く指定されていたが、それらの多くは基盤整備がほぼ完了している区域が多く、宅地規模も比較的恵まれていたため、こうした高容積率設定が可能だと判断されたものである。

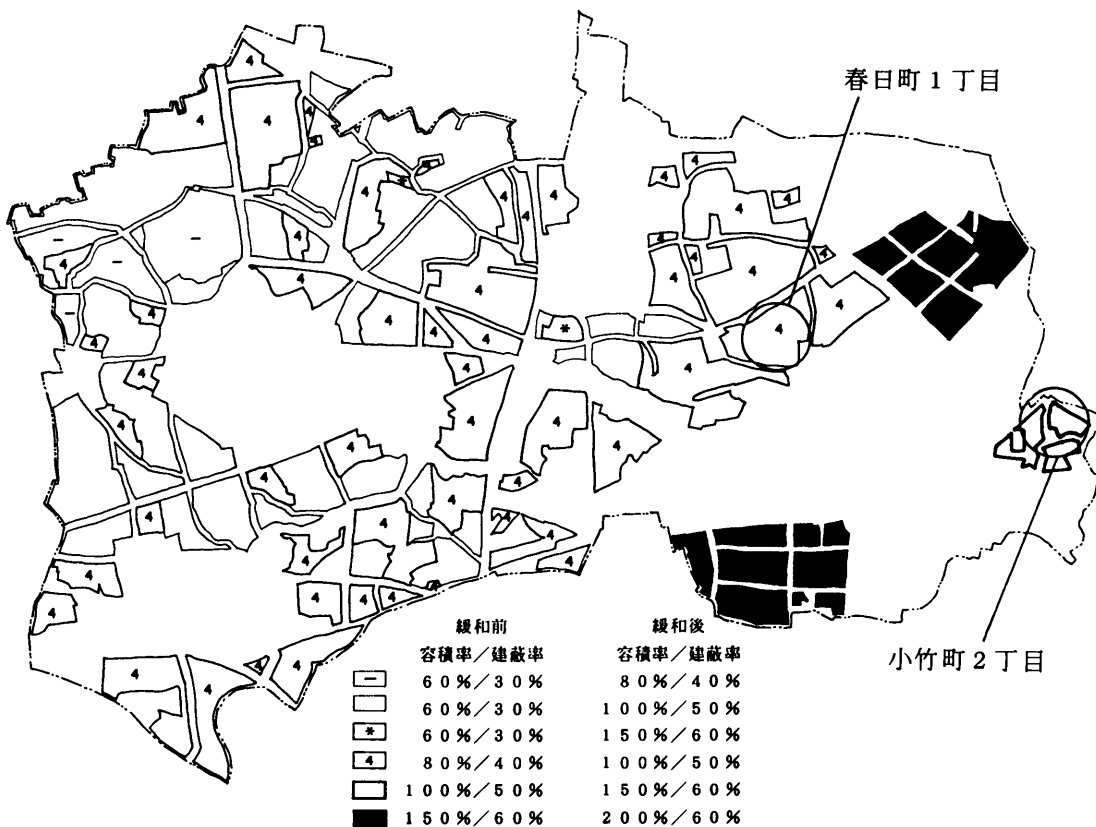


図3-1 建蔽率・容積率緩和パターン

### 3-2 調査地区の選定と位置づけ

具体的地区を選定する前に、いままし住宅地の性格をみておく。これまでの記述からもわかるように、第1種住居専用地域の市街化の時期は、概ね旧用途地域指定パターンと対応しており、以下のような性格をもっている。

- ①最も市街化の時期が古いのが旧150%/60%地区で、西武池袋線の都心寄りの部分にほとんどが集中している。戦前に若干の市街化が進み(図1-2)、昭和35年には既に200人/ha程度に達していた地域である(図1-3)。旧100%/50%の指定が150%/60%に緩和された3町丁目もこうした市街地の性格に近い。
- ②次に古いのが旧100%/50%地区で、①の外側、あるいは郊外寄りの駅周辺に形成された住宅地である。昭和35年の段階で100人/ha程度まで達していたような地域(図1-3)である。図1-6をみると、既にこの辺りまでが第9種空地地区(建蔽率50%)に指定されていた様子がうかがえる。
- ③次に古いのが旧80%/40%地区である。昭和35年段階では50~100人/ha程度で、早い所では既に市街化が進んでいたが、これから市街化が本格化するような市街地だった。概ね練馬区の東半分はこの段階までの市街地である。
- ④最後が旧60%/30%地区で、昭和35年段階ではほとんど市街化しておらず、全体が旧緑地地域に入っていた。市街化はその後進んだものの、いわゆるスプロール市街地となっているような地域である。

さらに、持家の取得時期別に敷地面積をみることによって、各時期ごとの特徴をはっきりさせよう。データは昭和45年以後のものしかないが、表3-3に示す通り、時期が新しくなるほど平均敷地面積は小規模化している。特に、昭和40年代後半の地価高騰の時期に敷地狭小化が顕著に現れた。従って、先の時期分類との関係のみならず、①②は平均敷地規模がゆったりしていたことが想像され、③の旧80%/40%地区では初期に市街化した部分の住宅はゆったりしているが、昭和40年代に入って狭小化していること、また、④の旧60%/30%地区では市街

表3-3 練馬区における持家取得時期と敷地面積

持家の取得時期	敷地数	平均敷地面積
昭和45年以前	36800	192㎡
昭和46~50	9780	157
昭和51~55	12670	130
昭和56~58	5710	138
昭和59~63	7840	127

[住宅統計調査による]

化が遅れた分、狭小敷地のいわゆる「ミニ開発」が中心であったことを裏付けている。

以上を踏まえて、「用途地域の緩和」に着目した調査地区選定を行う。まず、旧緑地地域で「区画整理事業を施行すべき区域」は、今回用途地域の見直しが全域でなされているが、別の面からの考察が必要と考え、今回の調査地区とはしない。こうした地区では市街化が遅れ、いわゆる「ミニ開発」が主流であって、旧規制の厳しさから考えて、もともと建築違反が多かったものと想像される。また、今後の市街地整備上の課題も、むしろ周辺の残存農地と併せた面的整備や住宅地高度利用地区計画などによって一体的整備を行うべき地区と考える。

一方、今回の見直しで200%/60%の新メニューに移行した市街地は、既に郊外戸建住宅地とは言えず、実際、中層建物も多く存在している。従って、今回の調査対象から除外する。

残ったのが、「100%/50%のまま」が24町丁目、「80%/40%から100%/50%への緩和」で「土地区画整理事業を施行すべき区域」以外の町丁目が18、「150%/60%のまま」の町丁目が9、「100%/50%から150%/60%への緩和」町丁目が3となる。規制緩和の影響評価を目的とする本研究の趣旨からみて、緩和がなかった地区は対照地区とすることが適当だと考え、残りの2パターンを調査地区と定める。100%/50%から150%/60%への緩和地区は数の上では少ないが、変化していく地区の様子やそれに対応する規制のあり方を考える上では重要なケースだと言える。

具体的地区選定は、同一緩和パターンエリアが同一町丁目全体を覆っておりエリアのまとまりも大きいこと、特に80%/40%からの緩和地区においては、一通り市街化が完了していること、従って、残存農地率が高くないこと(練馬区平均の14.6%より低いこと)を条件に抽出したところ、150%/60%への緩和地区は小竹町1・2丁目とし、さらに地形が複雑すぎないこと等を条件に加え小竹町2丁目に確定した。100%/50%への緩和地区は春日町1・3丁目と貫井3・4丁目が残った。貫井地区は地形が複雑で非住宅用途混入率が高いことから除外した。春日町3丁目には都市計画道路が縦横に計画されていることから春日町1丁目が残った。両地区の位置を図3-1に示す。

### 3-3 調査の概要

調査は、上記の通り小竹町2丁目(100%/50%から150%/60%への緩和)と春日町1丁目(80%/40%から100%/50%への緩和)について、対象となる緩和エリアを抜き出し、そこに含まれるすべての戸建住宅(倉庫・専用アパート・専用商店を除く。また、用途地域界がまたがるフリンジ部分も除く)を対象としてアンケート調

査を実施した。方法としては戸別訪問により調査票を配付し、後日再訪問・回収した。未回収分については郵送を依頼し、着信したものも有効票とした。調査時期は平成4年7月末で、緩和告示より2年9ヵ月経過している。

#### 第4章 練馬区緩和地区における住民意識

##### 4-1 調査地区の概況

調査地区の概況を表4-1に示す。小竹町2丁目の方が市街化時期が若干古く、戦前より市街化が進行していた。従って、平均敷地面積も春日町1丁目より平均で30㎡程度大きく、ゆったりとした市街地である。しかし近年、世代交代が急速に進行して相続税を納めるために敷地が切り売りされ、借地が多かったことから底地の交換によって敷地が分割され、さらに営団有楽町線の開通で都心と強く結ばれたためにアパート化が急速に進行して、古くからの落ち着いた地区特性が大きく変化しつつある。一方の春日町1丁目は昭和20年代末期から市街化が進行し、昭和30年代から50年代にかけて徐々に宅地化が進んだ。一部の農地を除けばほぼ市街化が完了しており、さらに郊外のいわゆるスプロール市街地とは一線を画す。しかし、特に昭和40年代以降の転入者の敷地面積に余裕はない。世代交代期に差し掛かっているが、小竹町ほど進んでいない。

なお、地価の水準は平成4年7月現在60万円/㎡程度で、小竹町2丁目はこれより若干高い。また、ピーク時に比べると25%程度地価は下落している。しかし、60万円/㎡で100㎡の「ミニ開発」を購入すると土地代だけで6000万円という数字である。

##### 4-2 敷地および住宅規模に関する考察

まず、敷地面積をみると、小竹町2丁目の方が平均30㎡程度大きいことに対応して敷地規模分布にずれがある。春日町では相対的に90～150㎡の小規模敷地が多いのに対し、小竹町では180㎡以上のものが多い(表4-2)。

一方、平均延床面積も敷地の大小に対応して小竹町の方が平均で約20㎡大きい。表4-3はその分布をみたものだが、120㎡未満の住宅が春日町で63.7%なのに対し、小竹町では41.3%である。一方、150㎡以上の住宅は春日町が11.8%なのに対し小竹町で32.2%に達する。

こうした物的特徴をもつ両地区において、住宅の広さに対する満足度はどう違うだろうか。「満足している」「まあまあである」を合わせた割合を「満足度」とすると、春日町が62.2%、小竹町が75.2%と10%強の差がある。その要因をみるため、以下、延床面積別、1人当り床面積別にみていく。

まず、延床面積別にみると、春日町では90㎡を超える満足度が過半に達するものの、以後大きくなってき

表4-1 調査地区の概況

項目	春日町1	小竹町2
a. 対象戸数	280	269
b. 配付戸数	231	213
c. 回収票数	144	135
回収率(c/a)	51.4%	50.2%
同 (c/b)	62.3%	63.4%
開発時期等	S20年代末に始まりS30～50年代まで続く。	戦前に若干市街化しS20、30年代を中心に進む。
平均敷地面積	170.5㎡	198.8㎡
平均延床面積	109.1㎡	127.6㎡
平均建蔽率	39.3%	40.5%
平均容積率	64.0%	64.2%
平均世帯人員	3.21人	3.57人
1人当り床面積	33.99㎡	35.74㎡
平均世帯主年齢	57.7歳	60.9歳

表4-2 敷地面積の分布 (世帯)

敷地面積	春日町1丁目	小竹町2丁目
90㎡未満	16(12.1%)	19(14.8%)
90～120㎡	29(22.0%)	17(13.3%)
120～150㎡	17(12.9%)	12(9.4%)
150～180㎡	22(16.7%)	21(16.4%)
180～210㎡	14(10.6%)	23(18.0%)
210～240㎡	14(10.6%)	9(7.0%)
240㎡以上	20(15.2%)	27(21.1%)
合計	132(100.0%)	128(100.0%)
平均面積	170.5㎡	198.8㎡

表4-3 住宅延床面積の分布 (世帯)

延床面積	春日町1丁目	小竹町2丁目
90㎡未満	44(34.6%)	26(21.5%)
90～120㎡	37(29.1%)	24(19.8%)
120～150㎡	31(24.4%)	32(26.4%)
150～180㎡	9(7.1%)	17(14.0%)
180㎡以上	6(4.7%)	22(18.2%)
合計	127(100.0%)	121(100.0%)
平均面積	109.1㎡	127.6㎡

ほど満足度が上がらないのに対し、小竹町ではすべてのランクで過半を超えており、120㎡以上になると満足度は8割以上になる。

次に世帯人員を考慮して、1人当り床面積別に満足度をみると(表4-4)、春日町では延床面積でみたときと異なって、かなりはっきりした傾向が読み取れる。すなわち、1人当り床面積が25㎡未満では満足度は30%強と低く、25~30㎡で過半を超える。30㎡以上あれば8割程度の満足度になる、との関係である。これは、居住水準の設定とかなり近い関係にある。1人当り25㎡というのはほぼ都市居住型誘導居住水準の値であり、30㎡が一般型誘導居住水準に近い。従って、春日町の場合には一般型誘導居住水準の達成がとりあえずの目標と言える。しかし、小竹町はそうした傾向が読みづらい。30㎡以上で満足度が8割程度得られる点では同じであるが、20~30㎡でも60%強の満足度が得られている。ここで結論を出すことは難しいが、相対的に敷地がゆったりしているなど、総合的環境条件が良いことも1つの理由であろう。

表4-4 1人当り床面積と住宅満足度

1人当り 床面積	春日町1丁目		小竹町2丁目	
	世帯	満足度	世帯	満足度
20㎡未満	17	35.3%	7	0.0%
20~25㎡	20	35.0%	11	63.6%
25~30㎡	19	52.6%	15	66.7%
30~40㎡	23	78.3%	28	78.6%
40㎡以上	46	78.3%	57	87.7%
世帯合計 平均面積	125	62.2%	118	75.2%
	33.99㎡		35.74㎡	

以上より、とりあえず一般型誘導居住水準の達成を目標としてもよいことが確認された。ところで満足度は1人当り床面積に左右されるとはいえ、世帯人員が最大化した時点でも満足を感じ得るためには最大延床面積がどこまで可能かが重要な要素になる。両地区とも、6人世帯までは一般にみられる規模(小竹町では7人世帯も目立つ)なので、高齢夫婦を含む6人世帯の一般型誘導居住水準164㎡に近い160㎡を後の評価における目標値とする。

#### 4-3 緩和に対する認知と評価

春日町では相対的に敷地面積も現住宅の延床面積も狭いので緩和に対するニーズは高く、小竹町はもともと敷地も住宅も大きく建蔽率・容積率設定も春日町に比べて緩やかなため緩和に対するニーズは低いと考えるのが一般的であろう。しかし、緩和に対する評価はほぼ同じだっ

た。「もっと緩和してほしい」を含む肯定的評価(「良かった」「まあ、良かった」)は春日町で53.4%、小竹町で55.3%である。一方、否定的評価(「あまり良くない」「悪い」)は春日町で15.3%、小竹町で12.9%である。「特に、何とも思わない」は19.6%、17.4%だった。これを敷地面積別にみると、大きい敷地ほど否定的評価が高く小さい敷地ほど低いが、それほどはっきりした傾向になっていない。

一方、緩和の認知についてみると、緩和を「知っていた」世帯が春日町で45.7%に対し小竹町で53.8%と若干高い。この数字は横浜調査(19.1%、31.5%)よりはかなり高く、川崎調査の一般住宅地と同程度で、川崎調査の地区計画地区よりは低い数字である。認知方法も両地区で似ており、「区や自治会の広報で」が春日町で35%、小竹町で52%と最も高い。以下、「新聞・雑誌」「近所の人話」「知人の話」「その他」などが同程度で続く。「その他」の中では住宅メーカーが多い。「区の説明会」は両地区で1件しかなかった。

次に、先に示した延床面積160㎡という目標値の達成という観点から、今回の規制緩和の程度を確認しておこう。春日町で160㎡の延床面積を実現するためには、緩和前(容積率80%)で200㎡、緩和後(同100%)で160㎡の敷地面積が必要である。これを実現できる世帯の割合は緩和前で28.0%(37/132)、緩和後で50.0%(66/132)である。まだ半分しか実現できない。そこで、4人世帯の誘導居住水準を120㎡と低めに設定すると、65.9%(87/132)と2/3が達成できるものの、さらに1/3が残る。こうした狭小敷地は昭和40年代末期以後開発されたものに多い。逆に、もとの160㎡を目標として堅持し、7割方の世帯がこの目標を達成できるようにするには、容積率は143%となる。ほぼ150%と言ってよい。一方の小竹町では、同じ160㎡の延床面積を実現するためには、緩和前(容積率100%)で160㎡、緩和後(同150%)で107㎡の敷地面積が必要である。これを実現できる世帯の割合は緩和前でも60.9%(78/128)と高く、緩和後で78.9%(101/128)である。120㎡の低めの設定にすると、90.6%(116/128)が達成できる。これはかなりの達成と言える。もともと小竹町の方が敷地面積に余裕があったのだからこれは当然である。

こうして考えると、両地区の規制緩和は、住民からみた評価こそ同じであったが、その内容・質が異なっていたと言えないだろうか。春日町の場合、緩和はまさに現状追認、あるいはやむを得ないニーズ対応のために行われたが、まだまだ不十分な面を残した。小竹町の場合は、もともとの良好な住宅地の環境が相続、借地権の交換、アパート化等によって急速に崩れつつあり、今回の緩和は、地区住民の居住水準向上を目的とするというより、むしろ相対的に都心化してきた当地区の位置づけを見直



すものと言ってよい。敷地規模の大きい、ゆったりした住宅地に150%という容積率は過大である。

郊外にゆくにつれ敷地規模も大きくなり、下がっていく地価と対応しているような市街地では、郊外にゆくほど厳しい規制をかけておけばよい。しかし、練馬区ではむしろその関係は逆である。郊外にゆくほど開発時期は遅く、従って地価が大きく上昇しており「ミニ開発」化が進んだ。実態上容積率は100%を超えており、厳しい容積規制を用途地域見直しによって実態にすり合わせていく必要があった。相対的に大きい敷地の都心寄りでは、地価上昇も手伝って敷地分割やアパート化が進む。良好住宅地を保全しようとも住宅地の変容が先行してしまう現実がある。

#### 4-4 街区環境に対する評価（表4-5）

街区環境に対する評価をみると、最も支持の高いのが「緑が豊富である」で、「非常に必要だ」だけで過半を超えている（春日町63.6%、小竹町58.3%）。次に高いのが「道路から一定距離以上建物後退」で、「非常に必要だ」「まあ必要だ」を合わせると春日町で76.5%、小竹町で57.6%に達する。以下、「戸建住宅で統一されている」「敷地境界がブロック塀でなく生垣等」「階数が統一されている」が同程度で続き、これらは「非常に必要だ」「まあ必要だ」を合わせて約半数程度になる。「屋根材料が統一されている」「建物の色彩が統一されている」は「あまり必要ない」が半数弱を占め、あまり支持されていない。

両地区の差として目立つのは、「道路から一定距離以上建物後退」に対する春日町の支持の高さである。しかし、これは「土地に目一杯家屋を建てるのでだんだん圧迫感を感じる」（自由意見より）ことの裏返しであろう。そうした目でみると、「緑が豊富である」の支持の高さも、「だんだんに緑の失われるのが残念です。今のままが続くことを願っております」「土地一杯に建てて緑がなくなりつつある」（自由意見より）といったことと裏腹の関係にあるようである。

#### 4-5 建蔽率や容積率などの制限の決め方

では、建蔽率・容積率等の制限の決め方について居住者はどのような意向をもっているだろうか。表4-6から明らかなように、圧倒的に「地区ごとの特性をいかした規制をつくった方がよい」と考えている。また、「国や都や区が決めたのだから、しかたない」も幾らか支持が高く、小竹町ではかなり高い（22.7%）。

表4-5 街区環境に対する評価

上段=春日町  
下段=小竹町(%)

項目	非常必要だ	まあ必要だ	あまり必要ない	必要ない	無回答
戸建住宅で統一されている	13.6 18.9	40.9 34.8	25.8 18.9	5.3 4.5	18.9 22.7
緑が豊富である	63.6 58.3	29.5 28.0	1.5 2.3	0.0 0.0	9.8 11.4
敷地境界がブロック塀でなく生垣等	21.2 14.4	27.3 37.1	31.8 25.8	6.1 2.3	18.2 20.5
階数が統一されている	14.4 11.4	34.1 31.1	26.5 28.0	9.1 5.3	20.5 24.2
道路から一定距離以上建物後退	29.5 18.2	47.0 39.4	12.9 19.7	3.8 2.3	11.4 20.5
屋根材料が統一されている	4.5 3.0	15.9 12.1	44.7 37.9	19.7 22.7	19.7 24.2
建物の色彩が統一されている	6.1 9.1	19.7 14.4	40.9 30.3	18.2 22.7	19.7 23.5

表4-6 建蔽率や容積率などの制限の決め方

回答項目	春日町	小竹町
国や都や区で決めたのだから、しかたない	14.4%	22.7%
地区ごとの特性をいかした規制をつくった方がよい	62.8%	53.0%
隣近所との合意があればよい	9.1%	7.6%
個人の自由に建てられた方がよい	4.5%	5.3%
わからない	5.3%	3.0%
その他	3.0%	3.0%

## 第5章 総合的評価

総じてみると、緩和については既に違反建築もあり、特にこれを切っ掛けにどうこう、というものではなかったようである。むしろ問題なのは、規制内容と実態、世帯による規制に対する考え方、感じ方の違い、違法建築をめぐるトラブル、その他地区内で起こっている諸々の変容に対する困惑などである。特に練馬区の住宅地は、郊外住宅地といっても基盤は未整備であり、公共スペースも小さいなどのいろいろな問題を抱えている。

中でも最大の課題は、近年の住宅地の変容が著しく、これまでの安定した郊外住宅地としての性格が大きく変化しており、建蔽率・容積率等による規制だけでは「良いもの」が悪化するのを防げないばかりでなく、新しく起こってくる諸現象に対応できない点である。以下、具体的に整理して本研究の結びとする。

春日町1丁目は市街化が新しい分、世代交代期に差し掛かったばかりだが、敷地面積はさほど大きくなく、敷地分割は今後もあまりなされないであろう。しかし、建物が大型化しており、庭木がなくなりつつある。点在していた農地も税制が変わって次々と開発されていく。もともと基盤は未整備であり、自動車ばかり増えていく。車庫が必要になる、3階建にしたい、といった需要に応えなければならない。規制緩和はむしろ実態に合わせた面が目立つ。これまで厳しい規制を受け入れてきた世帯にはプラスになろう。また、緩和されても100%の容積率であるから、これが契機となった環境悪化が急速に進むとは考えられない。今後は、これ以上住環境を悪化させない努力と、道路改良、隅切り、緑化等の地道な努力が必要だろう。また、近い将来再び規制緩和が話題に上るであろう。その際には最低限、道路を性格づけしながらしっかり確保した上、道路から一定距離以上建物が後退し緑の豊富な住宅地を目指して、そうした地区特性を育てていくようなルールへと「規制」の質を転換していくことが課題になろう。

小竹町2丁目は敷地規模も大きく緑も豊富な、ゆったりとした住宅地である。しかし近年、世代交代が急速に進行して相続税を納めるために敷地が切り売りされ、借地が多かったことから底地の交換によって敷地が分割され、さらに営団有楽町線の開通で都心と強く結ばれたためにアパート化が急速に進行し、古くからの落ち着いた地区特性が大きく変化しつつある。100%から150%への容積率緩和は、こうした地区特性の変化をさらに進めるものである。居住者の多くは緩和は良かったと評価している。しかしその一方で、「空地はどんどん家が建ち木は倒され過密になって息苦しくなっていく」「3階建のマンションを隣で建築中」（自由意見より）との事実が先行している。小竹町の場合、容積率こそ150%に緩和されたが、

北側に厳しい斜線のかかる第1種高度地区は変更されなかったのが歯止めにはなっている。しかし、敷地規模に余裕のあった小竹町の場合はなおさら、規制緩和だけが先行して行われた感を否めない。地区特性が変容していたのは事実である。表3-2でみた通り、容積率規制が旧100%の地区のうち150%に緩和された小竹町は例外的な地区だった。しかし今後、地区特性が変化し始めれば残りの100%地区も150%への緩和予備軍となるだろう。その際、地区の無秩序な変容を助長するような緩和だけは避けるべきである。社会経済的な要因等から発生する諸々の課題を総合的に解いていく方向を模索することが望まれる。

### <謝辞>

最後に、本調査にあたってアンケート調査に快く応じて下さった両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	助教授
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
〃	勝又 済	東京大学	大学院生
〃	町田 弘一	横浜市役所	