

ダウンゾーニングで生じた既存不適格マンションへの対応に関する考察

- 福岡県春日市における事例の検討 -

A Study on Measures to Existing Non-Conformed Condominiums Caused by Down Zoning

- Case Study in Kasuga City, Fukuoka Prefecture -

米野 史健*

Fumitake Meno

The purpose of this study is to consider measures to existing non-conformed condominiums. I examined a case of Kasuga city in Fukuoka prefecture, where this problem was the main political issue. Down Zoning to control new developments was carried out in 1996, but it made 57 existing condominiums non-conformed. A conflict with residents of condominium and local government was happened, and they tried to find solutions in cooperation. After an examination for two years, they reached a solution consists of three parts: 1) regulate heights of buildings; 2) deregulate floor area ratio; 3) admit reconstructions of non-conformed condominium exceptionally.

Condominium, Existing Non-Conformed, Down Zoning, Reconstruction
マンション, 既存不適格, ダウンゾーニング, 建替え

1. 背景と目的

過度の開発による人口増加・環境悪化を抑制し、適正な都市規模を維持して生活の質を確保するとの観点から、成長管理政策の必要性が指摘されている。この方策に指定容積率を切り下げるなどして新規の開発容量を抑えるダウンゾーニングがあるが、同時に現存する建物を既存不適格とする可能性がある。既存不適格であっても建物が存続する限りはそのまま利用が可能だが、建て替える際には低い容積率に合わせなければならず、現在の延床面積が確保出来なくなるといった問題が生じる。

この点が特に問題となるのは、分譲マンションにおいてである。マンションの建替えには5分の4以上の区分所有者の合意が必要だが、不適格のため従前の住戸面積が確保出来ず、かつ多額の費用負担が必要になると、合意形成は難しく実現は困難になるからである。またマンション開発は指定容積率を最大限に活用する機会が多いため、規制強化の際に影響を受けやすく、従前の容積率で建設された物件の大半が不適格になると考えられる。

行うべき規制強化で不適格建物が発生することはやむを得ないが、マンションの場合は建替えが必要になっても適切な更新が出来ずに劣化が進行してしまい、居住者だけでなく周辺地域にも悪影響を与える危険性がある。これを回避するには、不適格となった場合でも更新が円滑に進められるよう、所有者自らの取り組みを支援するほか、何らかの都市計画的な対応も必要と思われる。

この問題に関する先行研究をみると、ダウンゾーニングについては、実態と成立要因を分析する研究があり、全国的な動向及び事例の具体的内容が整理されている¹⁾。

*正会員 科学技術振興事業団 / 独立行政法人建築研究所 住宅・都市研究グループ

(Japan Science and Technology Corporation / Building Research Institute)

用途地域等改定の実態分析では、容積率切り下げはほとんど行われていないが、住居系用途での切り下げ方向の変更比率は地方圏で高いことが示されている²⁾。しかしこれらでは、変更で発生する既存不適格には触れていない。東京都の見直し実態を扱う研究³⁾⁴⁾の中では、変更による不適格化の扱いが整理されているが、主に用途不適格に関してとみられ、また対応策は述べられていない。

不適格によるマンション建替えへの影響に関しては、阪神大震災での被災マンションの問題が主に扱われており、震災復興型総合設計を利用して再建された建物の分析⁵⁾や、解散処分や縮小建替えを行った事例の報告⁶⁾などがある。今後の対応の方向性を考察する論文⁷⁾もみられるが、具体的な状況に基づいた検討は行われていない。

本論文では、この問題に関して住民と行政との間で取り組みがなされた福岡県春日市の事例を取り上げ、問題の経過と論点・課題について整理し、今後の不適格マンションへの対応のあり方を考察する。

2. 研究の方法

不適格マンションの問題が検討された数少ない事例とみられる、福岡県春日市での取り組みを研究対象とする。最初に住民と行政の間での交渉が持たれた96年11月の時点から調査を開始し、対応が実施され両者の間で確認がなされた99年3月までの間、ヒアリング調査と関連資料の収集を繰り返し行い、住民・行政間での協議の過程と対応策の内容について情報を収集した。この他、2000年にも再度調査を行い、細部の確認を行った。

以上の調査で得られた情報をもとに行われた活動を整

理し、過程全体を大きく3期に分けて捉える。各期で検討または実施された施策の内容とそれによる影響をまとめ、対応の意味や問題点・課題について考察する。

3. 事例の概要

3-1. 春日市の概要

春日市は福岡市の南に隣接する面積14.15km²の市で、福岡都市圏のベッドタウンとして成長してきた。福岡市に比べて相対的に低い地価と、周辺市町村よりも高い容積率指定、及び湯水が問題となる近隣市町村に比べて水に余裕があることなどから、1980年代後半から分譲マンションをはじめとする集合住宅の建設が進んだ。これらの開発の影響で、10年程で人口は約2.5万人増加、総人口も10万人を越え、九州でも有数の人口密度の高い市となっている。このまま人口増加が進めば、廃棄物の処理や飲料水の供給などが限界に達すると危惧がもたれるようになり、またマンションと低層住宅の混在が住環境を悪化させるとの問題が指摘され、新規開発の抑制が課題となっていた。このため、1992年の都市計画法改正に伴う用途地域見直しの際、住居系の用途地域を中心に地域の大半で容積率の切り下げなどが行われた。

3-2. 対策検討のプロセス

検討の過程を[表1]に示す。プロセスは「対立期」「模索期」「実施期」の3つに分けて捉えられる。

規制強化を含む用途地域の見直し案は1995年から縦覧・公聴会等の手続が行われ、一部の住民から意見があったものの、ほぼ当初の案で96年4月に改正された。この改正を知らせる市広報をみた住民が初めて問題に気づき、情報公開請求に基づいて不適格マンションの棟数や

表1：問題発生から対応策実施までの主な事項

年	月	市	協議会	連絡会	期	
95	8	市報で素案を提示			対立期	
		任意縦覧・説明会実施				
	96	1	法定縦覧実施			
		4	用途地域改正			問題に気付く
		5				他のマンションを調べ連絡
		9	議会答弁(救済措置)			勉強会開催(用途地域制)
96	10			会発足,要求書・質問状提出		
	11	回答書提示,説明会開催		議会へ請願書・署名提出		
	12	議会で請願採択				
97	1			要望書・第2回質問状提出	模索期	
		2	回答書提示,第2回説明会			県知事への要望書提出
	5		第1回協議会(作業計画)			
	7			勉強会(既存不適格)		
	8		第2回協議会(実態の把握)			
	10		第3回協議会(救済の方向)			
97	11		東金市,茅ヶ崎市視察	意見書提出を求める請願		
	12	議会で国への意見書採択	第4回協議会(地区計画)	勉強会(地区計画)		
	98	2		第5回協議会(総合設計)		
98	5		神戸市,西宮市視察		実施期	
			第6回協議会(今後の方針)			
	6	対策案に関し県と協議		連絡会役員に素案提示		
	7	市施策会議に諮る				
	8	議会・都計審に案提示	第7回協議会(見直し素案)			
	9	議会答弁(素案の是非)		賃貸状況のアンケート調査		
98	10	素案を市報に掲載		要件緩和の意見書提出		
		任意縦覧・説明会実施	第8回協議会(許可要件案)			
	12	都計審で承認		修正案回覧,意見求める		
99	1	法定縦覧実施	第9回協議会(確認書内容)			
	3	変更の告示	確認書を締結	確認書を全戸に回覧		

名称・所在地などを把握、他の管理組合に呼び掛けて「春日市マンション管理組合連絡会」を10月に設立し、市に対して要求書・公開質問状を提出した。

連絡会は、規制強化で不利益を受けたとして、再指定替え等の措置を求めている。これに対して市は書面及び説明会で回答を行い、将来起こりうる問題を考えれば規制強化はやむを得ない措置だと説明している。回答を不服とした連絡会は、97年1月に再度質問状を提出した。これに答える第2回説明会で、市は対応は適切なものであったとしつつも、不適格への配慮が十分でなく、また手続面で努力する余地があったと認めた。その上で不適格を救済するよう取り組むことを市長が表明、対策を協議する機関の設置を提案した。連絡会もこれに同意し、5月に協議会設置⁽¹⁾に関する調印がなされた。

97年度の計5回の協議会では、実態の把握と救済の可能性の検討が行われ、建物の設計図面を集めての不適格状況のチェックや、取りうる方策に関する勉強会、典型物件を用いてのケーススタディなどが行われた。その結果、やはり大半の物件は不適格であり、当初考えていた総合設計等を用いての救済も難しいとの結果となった。

98年度では、高度地区制限の適用除外を行う方向が検討され、この中で容積率による容積の規制を高度地区による形態の規制で置き換えたうえ、例外許可を用いて不適格マンションを救済するアイデアが生まれた。この案は5月の神戸・西宮市の視察で、震災復興での例外許可の運用実態を調査する中で固まっていた。7月には高度地区を指定しておき将来必要な時点で容積率を切り下げ前の値に戻すとの骨子がまとまり、例外許可要件の具体的な検討に入った。8月に市側が提示した要件案は条件を細かく規定する厳しい内容であったため、住民側からは緩和の要望が相次ぎ、協議会や10月の市民説明会等で議論した結果、規制の趣旨を満たしつつ実態に即した形へと修正がなされた。

その後縦覧や都市計画審議会などの法定手続を経て、99年3月に都市計画の変更が告示され、市と連絡会との間で上記の対策内容を記した確認書が締結された。

4. 対立期の分析

4-1. 規制強化の内容

1996年4月の用途地域見直しで規制が強化されたのは、[図1]に示す規制A・Bの地域であり、その内容は、

- A. 中高層住居専用地域の容積率切り下げ
(住居(容積200%) 2種中高層(150%),
2種住専(200%) 1種中高層(150%))

- B. 準工業・旧住居地域における高度地区指定
(第2種20m高度地区,及び日影規制の導入⁽²⁾)

である。変更は南部の1種低層住宅専用地域を除く市域の大半で実施され、規制Aにより42棟、Bで15棟の分譲マンションが不適格とされた⁽³⁾。大半は平成に入ってから建設された物件で、平均をみると戸数は48.6戸（最小12戸～最大294戸）、階数は7.7階（4階～14階）である。従前の指定値200%を最大限利用する物件が多いため、150%への切り下げによって容積充足比（利用容積率/指定容積率）は1.3前後となった。これらのマンションの居住者は2770世帯・計9千人弱で、市人口の8%程を占める。

これに対して連絡会は、建替時に現状の居住面積が確保出来なくなる・住居の資産価値が減少することを問題として、1)規制強化の理由・根拠、2)対応の遅れを招いた先見性の欠如、3)住民への周知の不備、4)規制手段の妥当性の4つを論点に挙げて反対している。1)は市が強化の理由とした水供給・不燃廃棄物処理能力の限界、交通渋滞の緩和、住環境・景観の確保という点に関して、なぜ対応が必要になったのかを問いたただすものである。2)は近隣の市町村では同様の規制強化を早い時期に行っているのに対して⁽⁴⁾、なぜ春日市では対応が遅れたのかという疑問である。3)は市報や説明会では広報は不十分であり、不適格建物所有者に伝わるよう工夫すべきであったという意見である。4)は規制がマンション住民に多大な負担をかけるものであり、他に適切な方法が取り得なかったのかという疑問である。

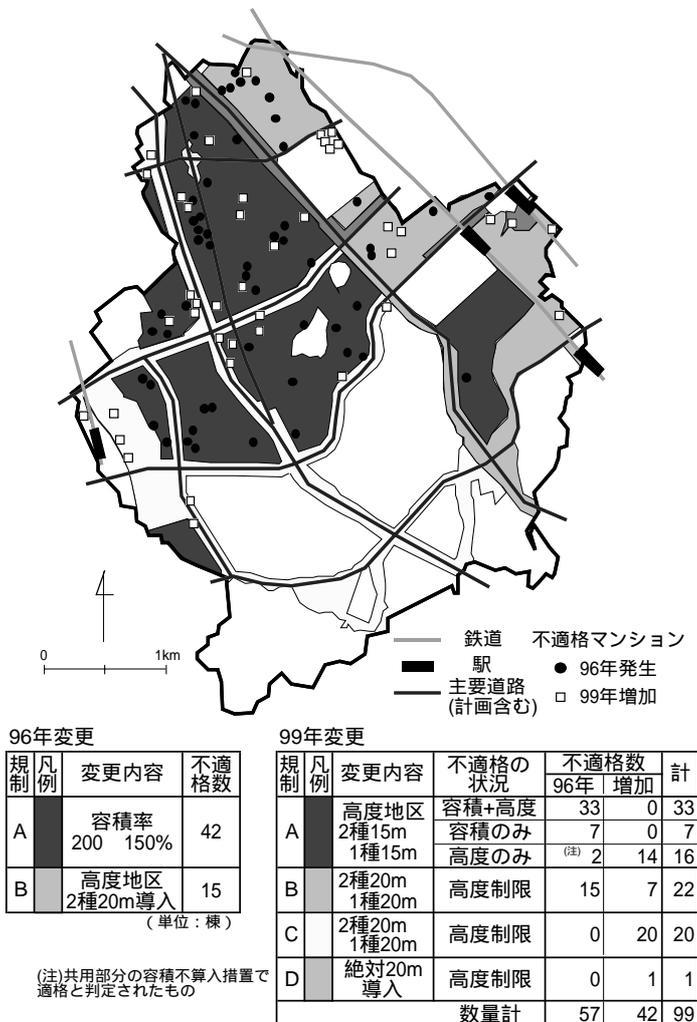


図1：規制の変更と不適格マンションの状況

4-2 . 論点の考察

連絡会の主張する内容は、いずれも不適格の及ぼす影響よりは都市計画の「手順」の問題が指摘されているといえる。これは不適格による建替えの困難性・資産価値の低下という影響の実態的な把握が困難であり、これ自体を主要な論点とはしにくいことから、問題ある手順に基づく変更は認めないと主張したものと考えられる。

各論点に関して、1)では市側は根拠となるデータ等を示し、このまま人口増加が進めば問題が起きうることを説明している。この規制強化の必要性は連絡会側も当初から認識しており、議論を通じて両者の間で再度確認がなされたといえる。2)では、連絡会が総合計画等の内容と照らし合わせながら長期的なビジョンの欠如を指摘するのに対し、市はバブル経済の崩壊に伴う急激な開発の増加は予測しえなかったとしながらも、より早い段階で対応していれば問題は生じなかったであろう、としている。3)については、市は法で規定された手続は適切に遵守しており、市報への掲載や縦覧・説明会で周知を図ったとしていたが、説明会でのやりとりの中で、結果として住民に伝わらず不十分な面もあったことを認めている。4)では、市は今回の規制は公共の福祉に基づく妥当なもの

で、そのために不適格が生じるのは通常あり得る現象でやむを得ないと主張していたが、これも説明会の場で将来の問題解決の検討を住民参加の協議会で行うとの提案を市側が行い、連絡会側より合意が得られている。

話し合いの当初は、実質的で適切な対応を求める連絡会と、制度に則った対応を主張する市との間で意見が食い違ったが、話し合いの過程で1)に関する共通理解が生まれ、両者の目指すところは相反してはいないことが明確になるなかで、2)3)の問題点を認めることが出来、4)に関して対応を検討しようとの方向が出てきたものと思われる。これらの議論は、いふなれば本来の規制変更手順の中で住民 - 行政間で行うべきであった行為であり、これを後からやり直すことで対立が解消されたといえる。

5 . 模索期の分析

5-1 . 対応の方向性

協議会では、強化後の規制を前提とした上で、生じた不適格マンションへの対応の方向性が議論された。検討された事項及びその過程を [表2] に示す。

1)は97年施行の共同住宅の共用部分等を容積率に算入しないと措置によって、適格とみなせるかを調べるも

のである。このため、容積不適格の42棟のうち、設計図面の提出が得られた33棟について容積率の再計算を行い、不算入による効果を把握した。その結果、不算入後の延床面積は全体平均で従前の95%となり低減がみられたが、指定容積率を満たすものはわずか2棟であった。

2)は総合設計制度を用いて容積の緩和を受けようとするものである。適用要件として敷地規模・前面道路幅員・接道長を考え、これらの観点から各物件での適用可能性を評価した上で、敷地の規模別(3区分)に使用容積の大きい物件を選び、総合設計を適用した場合に建設可能な建物のケーススタディが行われた。その結果、要件からみれば適用が考えられるのは17棟あるが、日影制限や道路斜線等をクリアするのは敷地2000㎡以上のもの(該当6棟)とみられた。また神戸・西宮の視察で震災復興型総合設計の事例をみて、このような建物で再建がされても周囲の環境は悪化するとの印象を住民・行政双方が感じ、この方策に対しては消極的になっている。

3)は都市計画法及び開発行為等整備要綱によって市に移管された帰属公園を、マンションの敷地面積に算入することで、不適格を解消しうるかを考えるものである。このような取扱いの可否が議論され、並行して帰属公園の実態調査が行われた。扱い方として返還または貸与する方法が検討されたが、帰属公園を持つのは7棟で、これらで算入しても不適格のままであるという結果となった。

4)は高度の斜線制限及び日影規制を、既存建物がクリアしているかをチェックするものである。高度制限不適格15棟のうち、設計図面の提出が得られた13棟で実態調査が行われ、程度の差はあるものの適格な物件はないことが明らかとなった。この後、制限の下で建設可能な建物の仮想設計を行う予定だったが、低い可能性を探るような調査を行う意味は薄いこと、及び個別の物件毎ではなく全体として取りうる策を検討すべきとの考えから、結局は実施されなかった。

5)は建替えの際に高度地区制限の適用除外が出来るよう

検討するものである。全国174の市町村に高度地区に係る計画書の規定内容を照会し、周辺の土地利用状況等により除外する場合があること、阪神大震災の復興過程では日影規制への適合を前提に弾力的な適用除外を行ったことが分かった。この調査の中で、近隣する福岡県志免町では例外許可で既存不適格の扱いを位置づけていることが分かり、この規定の導入で高度地区制限のみの不適格4棟を救済する見通しを得ている。また西宮市の地区計画では、導入された絶対高さ制限について既存不適格を特例として認めているとの情報が得られた。これらの内容を元に検討が進められ、後の対応策につながっている。

6)に関しては連絡会側から提案され、変更案も提示されたが、十分な検討はなされなかった。7)では現行の地区計画制度のうち、容積緩和が可能なタイプの検討を行った上で、先に挙げた西宮市の事例を参考に、スポット的に容積率を緩和した上で地区計画をかけ、建替えの場合に適用除外が可能となる方法などが考えられた⁽⁵⁾。

5-2 . 検討内容の考察

対応の考え方としては、現行建物の不適格状態を解消しようとする方策(1,3,4,6)と、建替えの際に現行と同程度での再建を可能とする方策(2,5,7)とに分けることが出来る。対立期に連絡会が指摘した問題点のうち、建替え時の現行居住面積の確保にはいずれの方策も対応するが、住居の資産価値の減少に関しては厳密に言えば前者の方策しか対応しえない。この点を考えてか、検討ではまず前者の可能性がチェックされており、これらの効果があまり期待できないことが明らかになってから、後者が本格的に検討されたものとみられる。

協議会に参加する主体の立場によっても、考え方が異なるように見える。行政側はまずは実態の詳細な調査により不適格に該当しない物件がないかを個別にチェックし、また現行制度内で個々に適用可能な方策を主に提起しており、開発抑制に必要な規制を面的に維持したう

表 2 : 対応策検討の内容と経過

対象	検討事項	第1回協議会	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回			
規制A: 容積 不適格 (42棟)	1) 共用部分の容積不算入措置	設計図を収集して計算	→	2棟で救済の可能性						
	2) 総合設計による容積緩和		適用要件のチェック	対象物件の選定	→	仮想設計	→	大規模物件以外は困難		
	3) 帰属公園の敷地面積算入	取扱方法の検討	→	算入しても効果薄						
規制B: 高度 不適格 (15棟)	4) 高度・日影規制の適合状況	設計図を収集	→	斜線制限の確認	→	日影規制の調査	→	適格物件は無し		
	5) 高度・日影規制の適用除外	全国自治体への照会	→	適用除外の状況把握	→	判断基準の調査	→	適用除外の事例把握		
規制A B 両者	6) 用途地域等の区域見直し									
	7) 地区計画の導入	連絡会が提案		制度全体の理解	→	連絡会が可能性のある地域を提案	→	導入の方法論の検討		
						神戸西宮視察	→	導入方法の検討		
								→	導入の手順の検討	
									→	事例の把握

で、個別の物件毎に点的な救済を図ろうとしたものと思われる。これに対して連絡会側は、6)や7)などの対応で、出来るだけ多くの物件を面的にまとめて救済する方策を志向しているように見受けられる。このように、協議前半での両者のスタンスは微妙に異なるが、個別解の適用が難しいことが明らかとなり、また制度運用の難しさが両者の間で共有される中で、可能性の見える5)7)の方向へと収束していったとみられる。

規制Bの高度不適格への対応は、5)の形である程度の可能性が見えており、西宮市の事例などでも確認されたのに対し、規制Aによる容積不適格については検討した全ての方策で限界がみられている。唯一可能性があるのが7)だが、地域毎に計画を作り導入を目指すのには時間と手間がかかることから、地区計画の発想を個々の地区毎ではなく不適格が発生した範囲全体へと拡大して考え、ここに5)の発想を取り入れて、容積率によるボリュームの制限を高度地区で置き換えて適用除外を可能にするという、最終的なアイデアへとつながったと考えられる。

6. 実施期の分析

6-1. 対応策の内容

対応策の基本的な考え方は次の通りである。

- 1)規制強化は必要不可欠だが、不適格マンションの建替は困難となり、永住する区分所有者の住居の確保や老朽・スラム化防止の観点から、建替の促進が必要となる。
- 2)救済措置として国の取組が期待されるが、具現化しない場合は容積率を戻すことも想定しなければならず、緩和の際の市街地環境の悪化を防止する手法が必要となる。
- 3)そこで、高度地区を変更して絶対高さ制限を導入することで、より質の高い居住環境を形成するとともに、将来の容積率緩和で懸念される事態に備える。

以上の概念を示したのが[図2]である。まず建替が必要となる時点においても不適格救済の手段がとられていない場合に、容積率を96年変更以前の状態に緩和することを想定する。この場合にも96年の規制強化と同程度の開発容量の抑制が出来るよう、あらかじめ第1種高度地区という絶対高さ制限を導入し、同時に居住権を保障する観点から例外許可を用意するものである。この考え

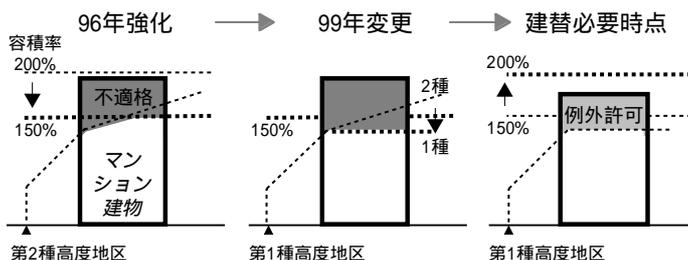


図2：不適格対応策の概念図

に基づいて、a)絶対高度制限型高度地区への変更、b)例外許可の導入及び運用基準の規定、c)市と連絡会の間での確認書の締結、が行われた。

a)高度地区の変更が行われたのは[図1]のA～Dの地域であり、その内容は、

- A.第2種15mを第1種15m高度地区へ変更(約380ha)
- B,C.第2種20mを第1種20m高度地区へ変更(約446ha)
- D.絶対20m高度地区を導入(約37ha)

である。容積不適格物件のある規制A地域以外でも変更が行われているのは、96年の強化内容でも大規模な敷地では高層マンションの建設が可能なことや、強化後も規制の緩い地域でマンション建設が進んでいることを受けてであり、一層の開発抑制・環境保全が図られている。この変更により96年発生の不適合物件57棟の他に、規制A,B地域で21棟、今回強化を行った規制C,D地域で21棟の新たな不適格分譲マンションが増加している。

b)例外許可では、高度地区の規定に既存不適格建築物の増改築に対する例外許可を導入した上で、分譲マンションの建替えについて、(1)法定または任意の[建替え決議]が行われていること、(2)建替え後の[住戸数]が参加する所有者分の住戸数合計を越えないこと、(3)建替え後の[専有床面積の合計]が従前を越えないこと、(4)建替え後建物が従前建物の[高さ][規制に適合しない部分の立面投影面積][不適合な日影部分の面積]を越えないこと、との要件を運用基準で設定している。この要件は従前所有者が建替後も住み続けるための床面積分のみ認めるとの観点によるもので、居住権の保障を目的としている。当初案では、各住戸の面積は従前以下、新たな分譲用住戸を含まない等、より厳密に規定していたが、現実の建替え問題を考えれば実現は出来ないとの意見があり、(2)の規定に関し「参加者分住戸数が従前の9割に満たない場合は、所有者間の合意形成を促進する意味から、従前の総住戸数の9割を限度として参加者分住戸数を越えることが出来る」との内容となった[図3]。

c)確認書では、先の基本的な考え方が明記され、市は将来時点で何らかの救済措置が具現化されない際には、従前容積率に戻すことも含めて適切な措置を講ずること、

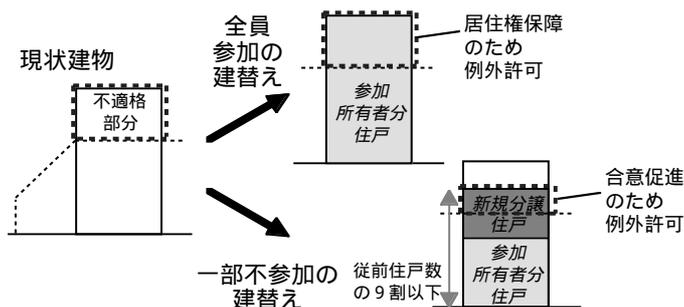


図3：許可要件の考え方

またマンション区分所有者は例外許可を受ける建替えに際して、出来るだけ適格な状態に近づけるよう相応の努力をすべきこと、が確認されている。

6-2. 対応の意味の考察

この対策は、96年強化の目的である「良好な居住環境を保全するため建物の容積を制限する」ことと、これにより生じた「不適格マンションの所有者が建替え後も住み続けられるようにする」という、行政・住民が提示する相反した課題を同時に果たそうとするものである。

土地利用の公平性の観点からは建替え時には制限に適合するよう規模を縮小するのが原則だが、これを行えば建替えは実現困難となりマンションが存続しなくなる。つまり住民が快適な居住環境で暮らせるよう規制を強化したにも関わらず、当の住民が住み続けられなくなるという、ある意味目的に反した結果が生じる。この不一致を解消するため、現行制度下で活用が可能な例外許可という方法を用いて、規制のあり方を変更したわけである。ただし望ましい居住環境に誘導する意味では、既存の建物の規模が永久に変わらないのは問題である。この観点から、一度の建替えで適格な状態にするのは難しいとしても、数回の建替えを通じて徐々に規模を縮小していけばよいとの考えに基づき、住み続ける所有者分の床面積のみを認め、従前以下の必要最小限の規模で再建されるよう、例外許可要件が設定されている。

以上をみると、行政・住民が互いの主張を理解し、その本質的な趣旨を第一に考えたことにより、手段としては例外的な形ではあるが、一見相反する目的を両立させる対策を見いだしている。このように都市計画の意義に関して住民とともに十分に議論し、市独自の規制方法を検討した事例は珍しいと思われる。また、将来の規制変更を現時点で想定し対応を準備するという、長期的な時間軸の中で都市計画を捉える視点も興味深い。

しかし、現実の運用を考えれば課題も多い。まず、想定されている将来時点での容積率の回復について、いつの時点で検討するのか、救済措置が具現化されない場合との条件をどう判断するか、及び必要な時点で回復が正しく行われることをいかに担保するかなどである。また、回復が行われた場合でも、例外許可するにあたって要件をどのように判断するか、特に参加所有者をどうチェックするのかなどが問題となろう。その他、分譲マンションの建替えのみを特例的に扱うことの是非や、さらなる規制の変更が必要になった際に確認書の内容が適切な対応の実施を妨げる危険性などが、後に問題になることも予想され、これらの課題を十分に議論しておくことが必要と思われる。

7. まとめ

これまでの用途地域等見直しは主として規制が緩和される傾向にあったため、本事例のような問題は生じなかったが、開発を抑えようとする大都市近郊部、及び人口が減少する中で都市規模の適切な縮小も考えざるを得ない中小都市などでは、今後このようなダウンゾーニングは必要となろう。その際に既存不適格が生じるからといって、規制強化をためらったのでは意味がない。必要な規制変更を行いつつ、生じた既存不適格建物も適切にコントロールする方法が求められる。

その際に、本事例の考え方は一つの参考になろう。建物が更新出来ないまま不適格の状態でも存続し続けるよりは、例外的に扱っても適切に更新されることが望ましいとの考えであり、住民が住み続ける過程で出来るだけ適格な状態へと近づけていこうとする考えである。都市計画規制を絶対的・固定的な規範ではなく、状況に応じて常に変化するものと捉えるならば、各時点での社会・経済状況や都市計画の趣旨と照らし合わせ、問題ない範囲の逸脱は認めるという形もありうるように思われる。

謝辞

調査にあたり、春日市役所都市計画課及び管理組合連絡会から貴重な情報の提供を受けた。またNiftyserve・都市計画フォーラム(FCITY)での情報・議論が大変参考となった。記して感謝の意を表する。
なお筆者は調査を実施するとともに、住民・行政の双方に対して情報提供・意見提示を行い、対応策に関しても随時意見を交換しており、本問題には間接的な形で関わったといえる。

注

- (1) 協議会は、連絡会役員9名と市の都市計画担当部局6名から構成される。会長を連絡会の代表世話人、副会長を市都市整備部長が務め、適宜オブザーバーとして専門家も参加した。
- (2) 準工業地域では、高度地区の指定に伴って日影規制も新たに導入されている。なお当初案ではこの地域は住居地域への転換も考えられていたが、住民の意見により変更はされなかった。
- (3) 規制Aに関しては登記簿記載のデータにより使用容積率を計算して、規制Bは斜線制限の内容から7階建て以上のものが可能性が高いとして、それぞれ不適格を判定している。なお、95年の見直し素案段階で確認された不適格建築物は、容積率不適格68件(うち分譲マンション35件)、高度地区不適格18件(うち14件)であった。
- (4) 容積率では、二種住専の指定200%を150%に切り下げる対応を、北に隣接する福岡市が81年、南に隣接する大野城市が79年に行っており、住居地域等への高度地区の導入についても、福岡市が73年、大野城市が79年に行っている。このため、96年の改正前の時点で、春日市の住居系用途地域の平均指定容積率が161%なのに対して、福岡市は139%、大野城市は136%と大きな差が生じている。
- (5) その後発案された対応策により、協議会での地区計画の検討は行われなかったが、実施以降に一部の地域では地区計画の策定に向けてまちづくり懇談会などが開かれており、周囲と調和したより望ましい形で不適格を解消することを想定しつつ、検討が進められている。

参考文献

- 1) 金星坤・阪本一郎・斉藤千尋(1994)「日本におけるダウンゾーニングの一般的形態とその成立に関する研究」, 都市計画論文集No.29, pp.253-258
- 2) 寺木彰浩・有田智一・岩田司・竹谷修一(1997)「用途地域及び容積率の指定切り替え状況に関する研究(その1,2)」, 日本建築学会大会学術講演梗概集F-1分冊, pp.689-692
- 3) 中林一樹・市古太郎・高見邦郎・玉川英則(1996)「東京都における1994年度用途地域制改定の実態と課題」, 総合都市研究第59号, pp.59-84
- 4) 小泉秀樹・深田知子(1996)「土地利用規制運用における都区間の役割分担-東京区部の1996年用途地域等の見直し実態」, 都市計画No.202, pp.73-83
- 5) 河中俊・木内望(1999)「震災復興総合設計制度を利用した既存不適格マンション建替えをめぐる」, 都市住宅27号, pp.68-71
- 6) 山本理(1998)「既存不適格マンションの『解散処分・縮小建替え』事例にみる柔軟な資産運用と合意形成手法」, 建築学会大会学術講演梗概集F-1分冊, pp.1071-1072
- 7) 木内望・河中俊(2000)「既存不適格マンションへの対応の方向性の検討と論点の整理-容積率超過を中心に」, 建築学会大会学術講演梗概集F-1分冊, pp.131-132