

# ダウンゾーニングに伴う既存不適格マンションの発生に関する考察

- 福岡県春日市における問題の分析 -

正会員 米野史健

## 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、適正な都市規模を維持し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。この方策として容積率を切り下げ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、建て替える際には現在の延床面積が確保出来なくなる。

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。マンションの建替には過半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が必要な場合には、合意形成は難しく実現は困難になるからである。また土地を高度利用し多くの住宅を供給するマンション開発の増加が規制強化の要因になると考えられ、強化前の容積率で建設されたマンションの大半が影響を受けるということもある。

行すべき規制強化によって不適格建築物が発生することはやむを得ないが、不適格の影響が大きいマンション等の既存ストックでは、更新を円滑に進められるよう何らかの対応が必要となろう。本論文では、この問題に関して住民と行政との間での取り組みがなされている福岡県春日市の事例を取り上げ、問題の経過と論点・課題について考察を行う。

## 2. 規制強化と不適格の概要

春日市は福岡市の南に位置する面積14.15km<sup>2</sup>の市で、福岡都市圏のベッドタウンとして成長してきた。近年では福岡市に比べて低い地価と高い容積率指定のためマンションの建設が進み、過去10年程で人口は2.5万人増加し総数は10万人に達している。このような急激な増加が進めば廃棄物処理や水供給が限界に達し、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。

以上の理由から、規制の強化が1995年法改正に基づく用途地域見直しの際に行われた。その主な変更点は、

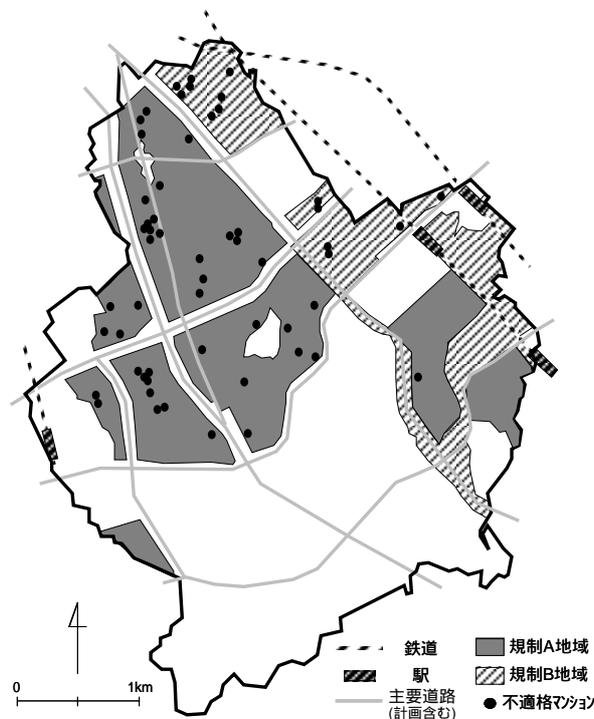


図1：規制強化地域と不適格物件の分布

- 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高度地区の導入)

の2つである。変更は南部の1種低専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なった[図1]。これらの大半は平成に入ってから建設されたもので、戸数は平均49戸だが最小12戸から最大294戸と規模は様々である。容積率は従前の指定値200%を最大限利用する物件が多い。居住者は2770世帯・計9千人弱で、市全体の8%程を占める。

## 3. 問題の経過

問題発生からの過程を[表1]に示す。規制強化を含む用途地域の見直し案は95年から縦覧・公聴会等の手続が行われ、一部住民から反対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付き、他の不適格マンションの管理組合に呼び掛け連絡会を設立、10月に市に対して要求書・公開質問状を提出している。

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との不利益を規制強化により受けたとし、規制の時期が遅れたため人口が増加したこと・不適格が多数発生するにも関わらず住民周知が十分ではなかったことを問題として、再指定替え等の措置を求めている。この要求に対して市は書面及び説明会により回答を行い、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。

回答が不十分とした連絡会は、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、市は急激な開発増加は予測しえなかった・変更手続は法に基づき適正に行ったとしつつも、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。その上で市長が不適格を救済するよう取り組むことを表明、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月に協議会設置に関する調印がなされた。

協議会では、強化後の規制内容を前提とした上で、規制A・B各々への対応の方向性が議論された。Aに関しては共用部分の容積不算入措置に基づく利用容積率の再計算や、総合設計による容積緩和のケーススタディ、開発指導要綱により市に移管された帰属公園の敷地面積への算入、地区計画の導入や用途地域の境界変更等による容積率見直しなどが検討された。Bでは建物の設計図をもとに不適格の詳しい実態調査が行われ、高度・日影規制の増改築に係る適用除外の可能性が検討された。

97年度計5回の協議は、情報の収集及び方策の可能性の検討で終了したが、共用部分の不算入措置及び高度地区の特例許可を用いることで6物件を救済する見通しを得た。残る物件は依然不適格の状態、総合設計等の緩和制度による救済も困難とみられており、今後引き続き具体的な対応策を検討するとしている。

表1：問題発生から現在までの経過

年/月	行動(行政側/住民側)	年/月	行動(行政側/住民側)
95/8	市報で素案を提示 任意縦覧・説明会実施 公聴会実施	97/1	第2回質問状を市に提出
96/10	法定縦覧実施 用途地域改正 問題に気付く 他の不適格マンションを調べ連絡 住民勉強会開催(用途地域制)	2	市が質問への回答書提示 県知事への要望書提出 市長出席による第2回説明会
96/10	管理組合連絡会発足 要求書・質問状を市に提出	5	市・連絡会が対策協議会設立 第1回協議会(作業計画の検討)
96/11	市が回答書を提示 第1回説明会開催 市議会へ請願書・署名提出	7	連絡会勉強会(既存不適格)
96/12	市議会が請願書採択	8	第2回協議会(実態の把握)
		10	第3回協議会(救済方向の検討)
		11	協議会で他自治体を視察
		12	連絡会勉強会(地区計画)
		98/2	第4回協議会(地区計画の検討) 第5回協議会(総合設計の検討)

#### 4. 論点の考察

本問題に関する論点は、協議会設立以前の「対立期」と、その後の「協議期」に分けて捉えることが出来る。

対立期での主要な論点は、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・参加手続の不備、の3つである。ここでは不適格の及ぼす影響よりは、都市計画の「手順」の問題が指摘されたといえる。これは不適格による建替の困難性・資産価値の低下という影響の把握が困難であり、これ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。

以上の点に関し、1)では理由の提示を説明会の場で行うことにより、連絡会側も必要性を認識している。2)3)については問題を認めたくて、将来の問題解決の検討を住民参加で行うとの提案で合意が得られている。いずれも本来の変更手順の中で行うべきであった行為を、後からやり直すことで対立が解消されたといえる。

協議期の救済策の議論では、1)不適格を解消するための規制内容の変更、2)現状規模の建替を可能とする特例措置、の2つの方向が検討された。97年度では主に総合設計や例外許可など後者の内容が扱われており、開発抑制に必要な規制を面的に維持したうえで、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。また1)の対応の場合、市全体としてのバランスの見直しや、マンション以外の住民への対応が必要であり、協議会で検討出来る範囲を越えてしまうことも要因であろう。

しかし2)の措置はあくまでも特別な場合を認めるものであり、震災による被害の救済などを除けば、一定条件を満たす限られた物件でのみ可能な対応である。その他多くの物件を考えるならば、都市の目標像と既存マンションの関係を十分考慮し、両者の整合がとれる範囲で1)の方向での変更を行うことが必要と考えられる。

それでも不適格として残るマンションでは、現状規模での建替を実現する方法、または規模を縮小し適格な状態へと誘導する方法が求められる。これは一市の独自の判断だけで対応出来る問題ではなく、他地域でも利用可能な、一般的な制度を構築することが必要といえる。

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。また考察に関してはNiftyserve・都市計画フォーラムでの議論が大変参考となった。記して感謝の意を表す。

なお筆者は96年11月から調査を行うとともに、行政・住民の双方に対して情報提供・意見提示等を行っており、本問題には間接的な形で関わっているといえる。