

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策に関する考察

- 福岡県春日市における事例の検討 -

正会員 米野史健

1. 背景と目的

近年、分譲マンションの建替の問題が指摘されており、なかでも既存不適格物件への対応が課題となっている。従前の住戸面積が確保出来ずかつ多額の費用が必要となるため、所有者の合意形成は難しく実現困難とみられるからである。不適格マンションは容積率規制導入時及びそれ以降の規制変更で発生しており、ダウンゾーニングを行う自治体では今後も増加すると考えられる。

不適格でも建物が存続するうちは通常の利用が可能だが、建替が必要になっても適切な更新が出来ずに劣化が進行し、居住者だけでなく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、所有者自らの取り組みのほか、何らかの都市計画的な対応も必要と思われる。

本論文では、この問題に取り組んでいる福岡県春日市の事例を取り上げ、問題発生から経過を扱った前報¹⁾に引き続き、対策の整理とその意味の考察を行う。

2. 検討の経過

この問題は96年の用途地域見直しの際、開発抑制のため容積率切り下げと高度地区導入を行ったことで、計57棟の分譲マンションが不適格になったものである。問題を巡り住民と市とは当初対立状況にあったが、両者が協力して対策を考えることで合意、協議会を設立し97年度より検討を始めた。初年度は実態把握と救済策の検討が行われたが、総合設計等を用いての救済は困難、地区計画の導入による対応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、この中で容積率に関しても高度地区の規制に置き換えたうえ、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。この可能性を探る意味から、5月に神戸市・西宮市の視察を行い、震災復興での例外許可の運用実態を調査している。

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められ、例外許可要件の具体的な検討に入った。8月に市側が発表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変更がなされた。

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月に変更が告示され、同時期に市と住民との間で上記の対策内容を記した確認書が締結された。

3. 対策の内容

確認書によると、対策の考え方は次の通りである。

1)用途地域の切替え等は均衡のとれた都市づくりのためには必要不可欠であるが、規制で生じた不適格分譲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化及びスラム化防止の観点から、建替の促進が必要となる。

2)建替実現のための救済措置としては、従前容積を許可する制度の緩和や新設が考えられ、国による取組が行われるものと期待される。しかしこれが具現化しない場合は現行容積率を従前値に戻す都市計画の変更も想定しなければならず、その前提として緩和した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、高度地区制限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1]である。まず建替が必要となる将来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、99年の時点であらかじめ第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と

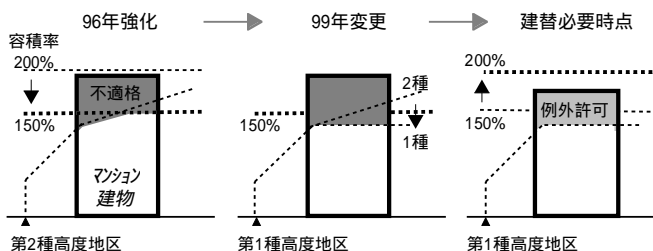


図1：不適格対応策の概念図

表 1：規制変更内容と不適格物件数

規 制 凡 例	96年変更		99年変更	不適格の 状況	96年	99年	計
	容積率	高度地区	高度地区		発生	増加	
A	200 150%	(注1)	2種15m 1種15m	容積+高度 容積のみ 高度のみ	34	4	38
		-			7	0	
B	-	2種20m 導入	1種20m	高度制限	(注2) 1	(注3) 13	17
					8	4	
C	-	-	2種20m 1種20m	高度制限	0	13	13
D	-	-	絶対20m 導入	高度制限	0	1	1
数量計					55	30	85

(注1)変更が行われていないことを示す (注2)共用部分の容積不算入措置で適格と判定されたもの (注3)当初の15棟のうち屋根形状が不適格の2棟は除外

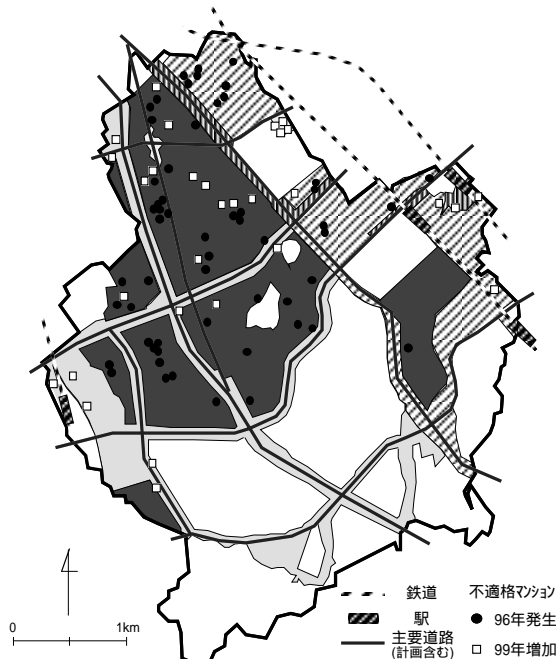


図 2：規制変更地域と不適格物件の分布

の視点から例外許可による適用除外を用意している。

99年の高度地区変更は、上記の理由とともに、96年強化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、より規制の緩い地域ではその後もマンション建設が進んでいることを受け、広い範囲で行われている。変更の内容は[表1]、対象地域は[図2]に示す通りであり、不適格物件の立地地域以外でも規制の強化が行われている。この変更で不適格物件のあった規制A,B地域で16棟、今回新たに強化を行った規制C,D地域で14棟の新たな不適格分譲マンションが増加している²⁾。

制限の例外許可に関しては、従前所有者が建替後も住み続けるための床面積のみ認めるとの観点から、(1)法定または任意の[建替決議]が行われていること、(2)建替後の[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⁾、(3)建替後の[専有床面積の合計]が従前を越えないこと、(4)建替後建物が従前建物の[高さ][規制に適合しない立面投影面積][不適合な日影部分の面積]を越えないこと、との要件を設定している。

4. 内容の考察

今回の対策は、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、これを行えば建替は実現困難となりマンション所有者の居住権が保障出来なくなる。つまり住民が快適な居住環境で住み続けられるよう規制を強化したにも関わらず、当の住民が居住出来なくなるという、ある意味目的に反した結果が生じるのである。この不一致を解消するため、現行制度下で不適格解消に活用が可能な適用除外という方法を用いて、目的により適した手段に変更したと考えられる。

ただし望ましい居住環境に誘導する意味では、既存のマンション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、一度の建替で適度な状態にするのは難しいとしても、数回の建替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が見いだせたといえる。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全国でも珍しいと思われる。

規制内容でも、容積率制限にさらに高度地区の絶対高さ制限を追加している点は、例外許可を用いるためでもあるが、目標とする都市像の実現にはより詳細な形態規制が必要と判断した結果であろう。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新しいといえる。

補注：

1) 米野史健(1998)「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」建築学会学術講演梗概集(F-1),pp211-212

2) 数値は見直しの途中段階での調査結果に基づいている。

3) ただ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している。

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。記して感謝する。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。