

## 展望 8 活動量と施設量 用途別容積率制への試み

内藤 惇之

### 1. はじめに

昭和 47 年から 48 年にかけて全国で用途地域の指定替え作業が進められている。これは、昭和 46 年 1 月改正建築基準法が施行され、地域・地区制が全面的に改められたためである。法改正の骨子は、住環境の保全強化、用途地域の細分化と容積率制の採用、防災的配慮などである。新しい用途地域は昭和 48 年末までに実施されなければならないために全国の都市計画区域で指定替え作業が進められている。

ここに紹介する横浜市を試みは、改正建築基準法において最も注目されている、容積率制の全面的移行に伴ういくつかの問題点の解決策の一つと考えている。

### 2. 横浜市における用途別容積率制への試み

#### (1) 横浜市建築基準条例の概要

横浜市議会は、去る昭和 47 年 12 月 25 日、横浜市建築基準条例の一部改正する条例案を可決し、住居用建築物などの容積率を定める条項を追加し、同日付で公布、昭和 48 年 2 月 1 日より施行することとした。

この条例の制定理由は、商業地域などの市街地において、高密度な住宅開発による周辺の環境水準低下、公共施設不足などを抑制し、土地利用計画の目的に合った土地利用を促進させるため、住居用建築物の容積率の最高限度を定めるというものである。

条例の内容は付属資料 1 のとおりであるが、概要を示せば次のとおりである。

(1) 商業地域、近隣商業地域、工業地域において都市計画で定める基準容積率に対応して住居用建築物の容積率を最高 200% (20/10) から 50% (5/10) までの範囲で定める。

(2) 市長の例外許可として、建築物の周囲の生活環境、都市施設の整備状況、当該地域の利便さを害さない場合は、市条例の容積率は適用されない。

(3) 新しい用途地域が指定されるまでの期間は、商業地域、準工業地域、住居地域で 200% (20/10) 以下、工業地域で 100% (10/10) 以下とする。

この市条例の目的は、条例提案理由にもあるように、横浜市においては、最近とくに、商業地域などにおいて、高容積率の住居用建築物（マンション、市街地集合住宅）の立地が顕著となり、このままの状態では事態が進行すれば、その地域の土地利用は混乱し、義務教育施設をはじめ、公園、保育所などの住宅関連施設の整備が物理的に困難となることが予想されるに至ったため、やむをえず、住居の立地制限を行なうものとしたものである。

この市条例の効果は、土地利用計画を実現するため都市計画で定めた、地域の目的にあった土地利用を促進することおよび地域内の公共施設整備内容と建築物つまり都市活動とバランスを保つことが可能とすることである。いいかえれば、不可能な公共施設整備需要をあらかじめ抑制し、市街地環境水準の低下を

防止することになるものである。

#### (2) 市条例の根拠法令

市条例の目的を達成するためには、どのような手法が適切かについては原案作成段階で多くの試論があった。人口急増都市の問題であり一時的な問題と理解すれば条例でなく、要綱による行政指導により開発者に事前の措置を講じてもらうという方法も検討された。しかし、建築行為が現行制度では「確認」形式をとっているために宅地開発行為における市長の「許可」と根本的に異なり要綱の効果は薄いと判断せざるを得なかった。こういう意味から条例による法的拘束力に頼らなければ効果があがらないとして、条例化に踏み切ったものである。

市条例を制定する場合には、その根拠となる法律が必要であるので、次のような法律について検討した。

##### 1) 建築基準法第 50 条

##### 2) 地方自治法第 14 条

3) 都市計画法第 18 条による決定事項として建築基準法第 52 条の容積率規定の内訳の数値として、それぞれに住居用建築物の容積率を定める

1) の建築基準法第 50 条は、法第 3 章第 3 節（用途地域）の中は設の 1 条項であり、用途地域などにおける建築物の敷地、構造また備に関する制限に関して規定しており、その規定の内容は「第 1 種住居専用地域、第 2 種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域もしくは工業専用地域または特別用途地区内における建築物の敷地、構造または建築設備に関する制限は、当該地域または地区の指定の目的のために必要なものは地方公共団体の条例で定める」というものであり、最も適当な根拠法令と解釈した。

2) の地方自治法第 14 条による行政事務条例については、建築基準法によらないで独自に地方公共団体の条例制定権の範囲内で条例を定める場合に用いられたいと考え、とりあえず地方自治法による条例制定を保留した。

3) については、都市計画法による都市計画決定事項の範囲には容積率を定めるのみであって、その内訳を明記することができるとは規定されておらず、法的根拠に乏しいと判断されたため、詳細な検討を取りやめた。

このようなことで、市条例は建築基準法第 50 条に基づいて制定されることとなったが、ここに至るまでに若干の議論があったので、今後これに類する条例を制定する際の参考として 2,3 の問題点を列記しておく。

#### (i) 建築基準法における容積率指定の意味

建築基準法第 52 条 1 項は、建築物の容積率の最高限度を定めて、建築規制を行なうことを規定しているが、同項は用途地域ごとに、あるいは、同一用途地域内でも地域的、個別の状況に応ずることが可能なように、一定の範囲を定め具体的に容積率をあげている。したがって、この容積率によって、必要かつ十分な建築

規制ができるものと解釈され、法第 52 条 3 項の規定により、特定行政庁の許可により容積率を高めることは予定していても、低い容積率を定めて建築規制を行なうことは許されないと解釈されるのが一般的である。つまり、用途地域で許容されている用途の建築物は、容積率指定の範囲であればその容積率の使い方はいかようにもよいというものである。商業地域などで許容されている用途である住居のその容積率を一定限度内に制限することは、法の趣旨に反すると解釈される。

こういった解釈については次のような考え方をもちた。すなわち、容積率の指定にあたっては地域指定の根本的意味を考え直す必要がある。都市計画としての地域指定は、都市の土地利用計画ないし方針を現実するため、建築規制により土地利用規制を行なうものであり、都市計画法第 9 条にも規定されているように、商業地域では、主として商業、業務の利便を増進するために定める地域であり、同様に工業地域は、主として工業の利便を増進するために定める地域である。

横浜市のような人口が急増している多くの都市では、商業地域や工業地域に容積率いっぱいの住宅が建築され、本来の土地利用がなされない地域が多く出現している。この結果、商業地域や工業地域内の土地利用の実態は、住居専用地域と同然であり、地域指定の目的と反する土地利用がなされるばかりか、商業・業務・工業の利便の増進には寄与せず、商業・業務・工業の立地が困難になってしまうようなことが起こっている。

#### (ii) 法第 50 条の意味

建築基準法第 50 条による規定を利用し、商業地域、工業地域などにおいて、許容されている住居用途の建築物を、容積率制限により結果的に建築制限を意図することはむずかしい。すなわち、用途の制限に関しては法第 48 条、49 条で規定されていることなのであり、法第 50 条は「建築物の敷地構造または建築設備に関する制限」に関して条例で定めることが可能としているだけで「建築物の制限ないし禁止」まで規定していない、という解釈が一般的である。

このような解釈については、次のような考え方をもちた。容積率が用途地域と一体的に指定される以上「建築物の敷地」の制限条件とみなすことが妥当である。現に不動産の評価においてはその敷地の容積率がどのくらいであるかが評価に大きく影響を及ぼすといわれており、容積率は敷地の重要な要素となっている。また、市条例では、用途で許容されている建築物を禁止することは考えていない。つまり、容積率を 0 としている地区はなく、最高を 200%、最低を 50% とし基準容積率に応じて定めているものである。以上のことから、法第 50 条によって、一定以上の住居用建築物の容積率の制限をすることが違法ではないと判断した。

#### (iii) 特別用途地区との関係

法第 49 条は特別用途地区として建築物の建築制限または禁止に関して必要な規定は地方公共団体の条例で定めることができるというものである。都市計画法施行令第 3 条において、特別用途地区は、小売店舗地区、事務所地区、特別業務地区、娯楽・リクリエーション地区、厚生地区がある。特別用途地区の指定は、一定の用途の制限を行なうより、用途の制限緩和ないし、特定の用途の促進的意味があり、横浜市で必要としている住居用建築物の一定の制限に関しては事務所地区が利用可能と考えた。しかし、市の商業地域に全域事務所地区を指定することはいささか問題があり、せいぜい都心部事務所街にとどまらざるを得ないと考えた。したがって事務所地区の活用では横浜市が直面している事態に対処できないと判断した。また、市条例は、結果的に事実上新しい

特別用途地区の出現を意味するものであり、好ましくないという意見が建設省担当官から指摘されたが、市条例は容積率制を補うものであり地区制の補うものでないという立場をとってきた。

### 3. 容積地域制と都市の公共施設

#### (1) 横浜市建築基準条例の背景

ここでこのような条例を制定するに至った背景を確認しておく。

横浜市に限らず人口急増に悩む多くの市は人口増加による行・財政のいきづまりになんらかの打開策を講じようと懸命である。横浜市ではまず、夜間人口の流入を抑制し、都市環境水準の相対低下を防止し、より良い都市環境の創造を市政の大方針としている。このため市は、昭和 47 年から都市問題打開への緊急重点課題として「公共用地確保問題」、「交通問題」、「水の供給問題」、「清掃問題」、「公害防止等環境問題」の 5 問題を市の「5 大戦争」とよび、これらの解決に全力でいどむこととした。

人口急増問題の根本的解決は 1 自治体で解決可能なものでなく、しょせん間接的な対策とならざるを得ない。人口急増対策として、「宅地開発要綱による公共・公益施設用地の確保」学校建設公社の設定による校地の先行的取得と学校建設など、それぞれ努力を重ねている。

宅地開発要綱は、公共・公益施設整備にはある程度有効であり、その効果も現われているが、最近では、開発行為を伴わない開発が交通の至便な駅周辺、都心部近くの眺望の良好な地区に集中し大量の夜間人口を擁する集合住宅のラッシュとなってしまった。

このため、その地区内に学校・公園その他の公共・公益施設整備の見通しが全くたたなくなり、とくに小学校の学童収容不可能な既存の学校は 30 校にも達し、その学区内に建設される集合住宅 (20 戸以上または 1000 m<sup>3</sup> 以上) の建築確認を保留せざるを得ない状況に追い込まれた (図-1)。

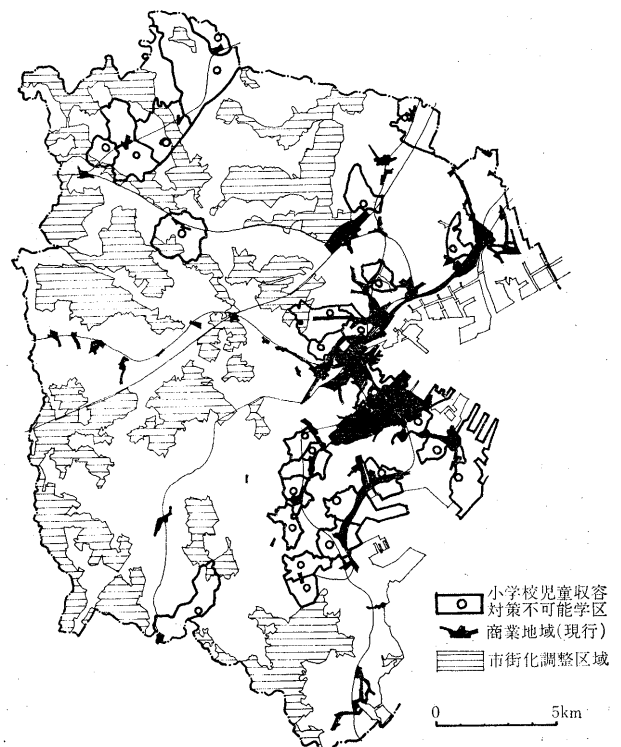


図-1 小学校児童収容対策不可能学区  
(昭和 48 年 2 月)

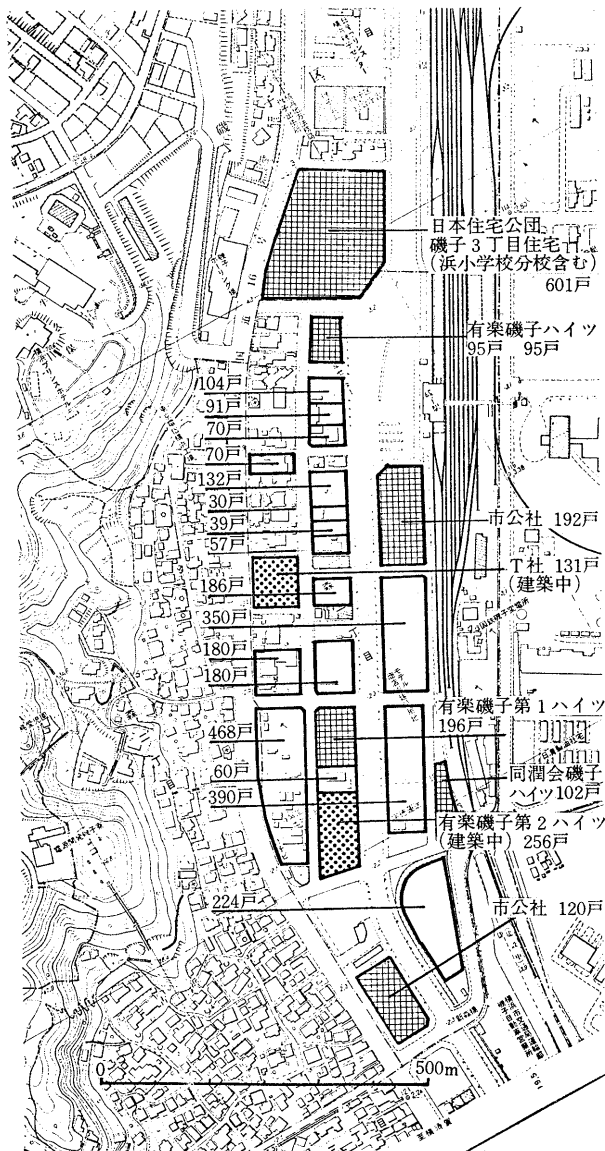


図-2

また国鉄根岸線磯子駅（東京まで約1時間の位置にある）周辺地区（図-2）は、中高層集合住宅の建設ラッシュが続き、市街地住宅の1階に小学校低学年の分校を設置するに至っている。

この地区は、現行用途地域は商業地域が指定されており、駅を中心とした商業地域の形成が望まれていた地区である。

しかし、横浜市は毎年8~10万人の夜間人口増大現象と、毎日約20万人の昼間人口流出をみるベッドタウン的性格が強く、商業や業務立地より先に集合住宅が立地し、現実には高密度な住居地域化しつつある。

この結果、夜間人口に対応する公共・公益施設の整備が間に合わないどころか、市街地内部の建替えによる人口増加から新たに公共公益施設を整備することは、既居住者のたちのき以外に用地を見いだすことが困難なために、事実上不可能となってしまったわけである。磯子駅周辺地区の例は、他の駅周辺地区、既成市街地内にも起こりつつあり、いずれも商業地域内が多い。したがって都市計画で定めた商業地域は有効に機能せず、地価との対応のみで土地利用が決まり、その影響を市は直接蒙る結果となってしまった。

このような背景から、新しい用途地域制に移行するためには、

これらの対策を十分考慮されたものが必要となってきたわけである。

(2) 住居用建築物の容積率

商業地域において住居の混在を否定することは、商業地域の都市活動上意味がないことはもちろんだが、またどの程度混在することが適正なのかはむずかしい問題である。もちろん公共公益施設整備に合わせればよいわけであるが、仮に今後公共公益施設整備をどの程度まで行なうべきかについても住居の混在率および容積率の想定は重要と思われる。

このような意味から、商業地域における建築物の用途別延べ床面積の実態を参考にするため「昭和46年度、横浜市サンプル地区調査（商業地域内8か所抜粋）、昭和44年度、名古屋市サンプル地区実態調査」（商業地域内13か所抜粋）から用途別容積率、用途別容積の割合および地区平均容積率、さらに昭和46年度の横浜市商業地域内共同住宅の容積率分布を検討することとした（表-1, 2, 図-3）。

この結果を要約すると

横浜市のサンプル地区内においては、

- (1) 住居用の容積率の最高が253%（本町周辺）
  - (2) 都心部のサンプル地区の住居用途の混在率の最高は36%（吉野町）
  - (3) 地区容積率（net）の最高は312%（伊勢佐木町）
- 名古屋市のサンプル地区では
- (4) 住居用途の容積率の最高が78.9%（大曾根本通）
  - (5) 都心部サンプル地区の住居用途の混在率の最高は21.4%（今池）

(6) 地区容積率（net）の最高は、58.4%（栄）である。また、横浜市における昭和46年度商業地域内の共同住宅の容積率は敷地規模の小さいもの（500㎡以下）が150%~400%に、敷地規模の大きいもの（500㎡以上）では500~700%の高容積率を示している。

一方、最近の市内の主要な集合住宅の容積率はおおむね700%前後であり、高容積率化が進んでいる。

このようなことから、現況の容積率、容積割合を参考にして商業地域内の住居用建築物の容積率を定めることは相当の効果があ

表-1 横浜市 サンプル地区の用途別容積率、用途別容積比、地区平均容積率（商業地域のみ）

地区名	地区容積率 (net)	用途別容積				
		住居	商業	工業	その他	
1 本町周辺*	容積率 net	244	253	221	72	171
	容積比 %	100.0	6.0	88.4	3.1	2.5
2 伊勢佐木町*	容積率 net	312	114	313	478	108
	容積比 %	100.0	0.6	97.0	2.3	0.1
3 戸塚駅周辺	容積率 net	87	50	110	275	108
	容積比 %	100.0	5.4	85.8	6.4	2.4
4 六角橋	容積率 net	99	67	114	0	103
	容積比 %	100.0	24.0	72.5	0	3.5
5 希望ヶ丘	容積率 net	65	50	80	61	72
	容積比 %	100.0	37.0	56.2	2.6	4.2
10 下野谷	容積率 net	101	107	116	91	71
	容積比 %	100.0	57.4	17.6	9.6	15.4
11 吉野町*	容積率 net	119	111	116	150	135
	容積比 %	100.0	36.4	43.1	11.5	9.0
12 天王町	容積率 net	110	105	126	109	55
	容積比 %	100.0	27.5	64.3	11.0	6.4

\* 都心部のサンプル地区  
資料：昭和46年横浜市サンプル地区調査

表-2 名古屋市 サンプル地区の用途別容積率、用途別容積比、地区平均容積率 (商業地域のみ)

地区名		地区容積率 (net)	用途別容積			
			住居	商業	工業	その他
1 栄問屋街*	容積率 net	225	18.0	185.1	1.7	1.5
	容積比 %	100.0	8.0	82.3	0.8	8.9
2 栄*	容積率 net	584	6.5	459.6	0.5	57.8
	容積比 %	100.0	1.1	78.7	0.1	20.1
3 大須門前町	容積率 net	155	62.9	84.4	2.1	4.9
	容積比 %	100.0	40.7	54.5	1.4	3.4
4 名古屋駅前*	容積率 net	544	8.6	451.3	4.4	31.6
	容積比 %	100.0	1.6	82.9	0.8	14.7
5 明道町	容積率 net	191	70.9	90.7	8.6	17.0
	容積比 %	100.0	37.1	47.6	4.5	10.0
6 東片端	容積率 net	115	50.7	49.9	11.1	—
	容積比 %	100.0	44.3	43.6	9.7	2.4
8 今池*	容積率 net	206	21.4	162.4	9.0	13.1
	容積比 %	100.0	10.4	78.9	4.4	6.3
12 金山駅前	容積率 net	149	14.3	30.8	1.2	102.8
	容積比 %	100.0	9.5	20.7	0.8	69.0
15 大門通	容積率 net	164	21.8	133.0	1.4	7.1
	容積比 %	100.0	13.4	81.2	0.8	4.6
20 大曾根本通	容積率 net	154	78.9	65.4	3.6	6.0
	容積比 %	100.0	51.3	42.5	2.3	3.9
25 鳴海駅前	容積率 net	114	68.9	26.2	0.3	17.3
	容積比 %	100.0	60.4	22.9	0.3	16.4
27 豊田本町	容積率 net	98	42.2	39.8	11.1	2.9
	容積比 %	100.0	43.6	41.3	11.5	3.6
28 名古屋港	容積率 net	114	35.4	45.1	4.0	28.0
	容積比 %	100.0	30.9	39.5	4.0	25.6

\* 都心部のサンプル地区

資料：昭和44年名古屋市サンプル地区実態調査集計書

ると予想し、住居用建築物の容積率の最高限を200%とした。

(4) 地域・地区制の諸問題

すでにいくつかの問題点については断片的に触れてきたが、わが国の地域・地区制の諸問題と市条例との関係を述べておきたい。

1) 用途規制のあいまいさ

わが国の用途地域は、新しい用途地域制においても住居専用地域、工業専用地域を除いて原則として混合用途地域制であり、商

業地域をはじめ、住居、近隣商業、準工業、工業地域は、用途規制がかなりあいまいである。このため市街地内は用途混合地域化し、環境摩擦がいたるところで起こっている。用途地域の本来の目的は、地区の用途純化にあり、概念的には図-4のように考えられる。しかし、わが国の場合は図-5のように、住居・商業・工業が渾然一体となっており、地域指定の意味が薄れているとも

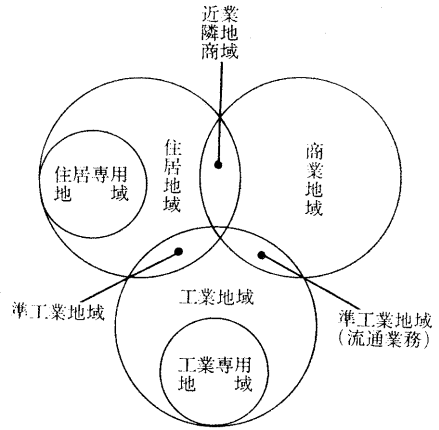


図-4 用途地域の概念

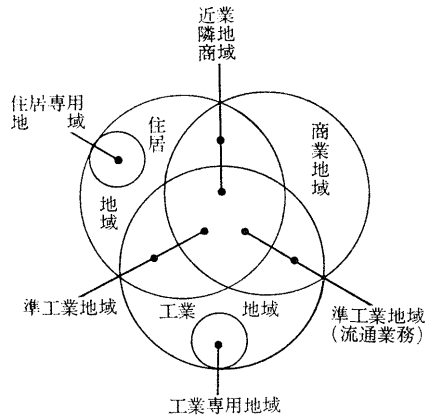


図-5 わが国の大都市の用途地域

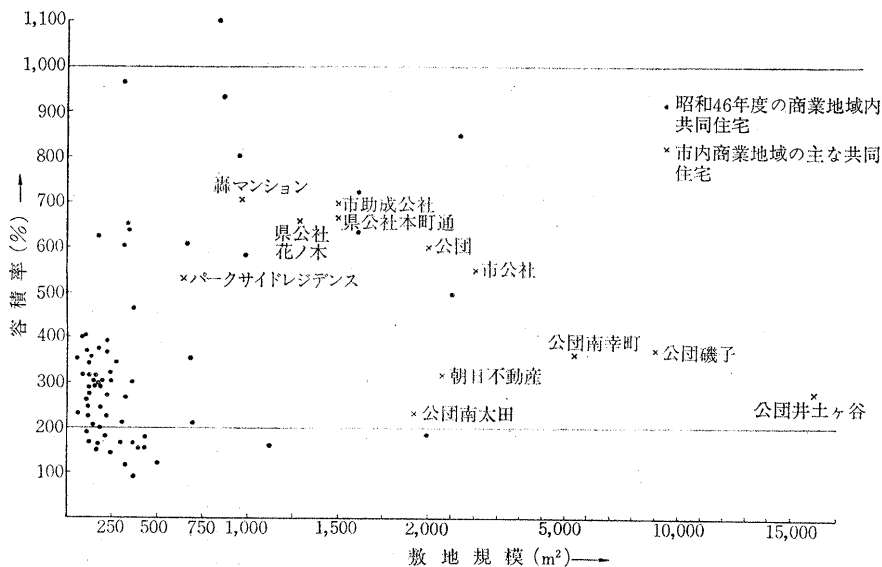


図-3 横浜市 46年度における商業地域に建築された共同住宅および市内商業地域における主要共同住宅の敷地規模別容積率

表-3 ニューヨーク市の地域制

地 域	建 物 用 途 分 類	建 物 用 途 分 類																	
		住 宅		公共的施設		小売店舗および商業施設						レクリエーション施設				一般サービ		工 場	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
一家族独立住宅地域	R1~R2	○		○	○														
一般住居地域	R3~R10	○	○	○	○														
小売店舗地域	C1	○	○	○	○	○	○												
サービス店舗地域	C2	○	○	○	○	○	○	○											
水辺レクリエーション地域	C3	○	○	○	○									○					
一般商業地域	C4	○	○	○	○	○	○						○						
専用中心商業地域	C5	○	○	○	○	○	○						○						
一般中心商業地域	C6	○	○	○	○	○	○	○					○						
商業娯楽地域	C7	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○				
一般サービス業地域	C8				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	
軽工業地域	M1				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○
中規模工業地域	M2				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○
重工業地域	M3				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○

資料：東大都市工学科 日笠研究室

表-4 ニューヨーク市の商業地域の容積規定における用途別容積率制

地 域	容 積 率 の 最 高 限		
	商業的施設	公共的施設	住居的施設
R1,R2 or R3	1.00	1.00	0.50
R4	1.00	2.00	0.70
R5	1.00	2.00	1.00~1.25
R6	2.00	4.80	2.00~2.40
R7-1	2.00	4.80	2.80~3.40
R7-2	2.00	6.50	2.80~3.40
R8	2.00	6.50	4.80~6.00
R9	2.00	10.00	6.50~7.50
R10	2.00	10.00	10.00
C1-6	2.00	6.50	2.80~3.40
C1-7	2.00	6.50	4.80~6.00
C1-8	2.00	10.00	6.50~7.50
C1-9	2.00	10.00	10.00
C2-6	2.00	6.50	2.80~3.40
C2-7	2.00	10.00	6.50~7.50
C2-8	2.00	10.00	10.00
C3	0.50	1.00	0.50
C4-1	1.00	2.00	1.00~1.25
C4-2	3.40	4.80	2.00~2.40
C4-3	3.40	4.80	2.00~2.40
C4-4	3.40	6.50	2.80~3.40
C4-5	3.40	6.50	2.80~3.40
C4-6	3.40	10.00	10.00
C4-7	10.00	10.00	10.00
C5-1	4.00	10.00	10.00
C5-2	10.00	10.00	10.00
C5-3	15.00	15.00	10.00
C5-4	10.00	10.00	10.00
C6-1	6.00	6.50	2.80~3.40
C6-2	6.00	6.50	4.80~6.00
C6-3	6.00	10.00	6.50~7.50
C6-4	10.00	10.00	10.00
C6-5	10.00	10.00	10.00
C6-6	15.00	15.00	10.00
C6-7	15.00	15.00	10.00
C7	2.00	2.00	1.00~1.25
C8-1	1.00	2.40	.....
C8-2	2.00	4.80	.....
C8-3	2.00	6.50	.....
C8-4	5.00	6.50	.....

注 R：住居系用途地域  
C：商業系用途地域

考えられる。

アメリカの各都市では、その都市の実状に応じて市の地域制条例で用途・容積・空地・敷地の最小規模、道路斜線制限などを規定している。ニューヨーク市の例では用途地域が13種類あり、それぞれが4~10種類に細分されている(表-3)。したがってきめ細かい分類による地域指定が行なえ、しかもそれぞれに用途別容積率の最高限度が定められているため、土地利用計画に地域制が有機的に機能しているものと考えられる(表-4)。横浜市では、市条例を想定してできるだけきめ細かい地域指定を試み市素案をまとめたが、アメリカの都市の地域制とは大きな差が生じていることは否定できない(図-6, 7)。

今度の建築基準法の改正で、容積率制に全面的に移行したが、すでに述べたように、用途地域と容積率指定は一对となっており、しかも容積率の選択幅は限られ、一般市街地の容積率に比較し高容積なものである。このため都市の実態にはもちろん10年後の将来土地利用を想定して地域指定を行なおうとしてもあまりに高い容積率のために、用途規制の効果が薄らぐことが予想される。横浜市の商業地域に集合住宅が立地して事実上住居地域になるといった例が各地で起こりうると考えられるのである。

2) 公共・公益施設整備との関係

都市に建築物が立地する場合、そこには一定の公共・公益施設が整備されていなければ健全な都市活動は営めないことはいうまでもない。建築施設と公共・公益施設の関係は公共・公益施設容量の範囲で建築施設は許容されるべき関係にあるといつてよい。

しかしながら、わが国の地域制は、都市計画として定められながらも、公共・公益施設整備とは無関係に近い。互いに独立した都市計画決定という妙な関係である。

横浜市のような人口急増都市においては、市街地内に新たな公共投資を十分行なう余裕がないから、すでに整備された公共・公益施設に見合った土地利用(建築物の立場)がなされなければ、一定の生活環境水準は守れない。しかし、現実には、建築の確認制度を通して、公共・公益施設量とはほとんど無関係に建築物が立地するため、常に後追いの状態で公共・公益施設の整備をやらざるを得ない。こういった傾向は磯子駅周辺地区のように、後追いといえども物理的に困難になるということが都心部やその周辺で起こりうるから、実効ある土地利用規制とする上でも地域指定と公共・公益施設整備をリンクするような方法(都市の基盤整備力の強化と建築の許可制度の確立)が必要である。また、用途地域制をきめ細かにする必要があるけれども行なえば行なうほど、公共・公益施設整備の必要性は強くなり、もしこれが担保できない

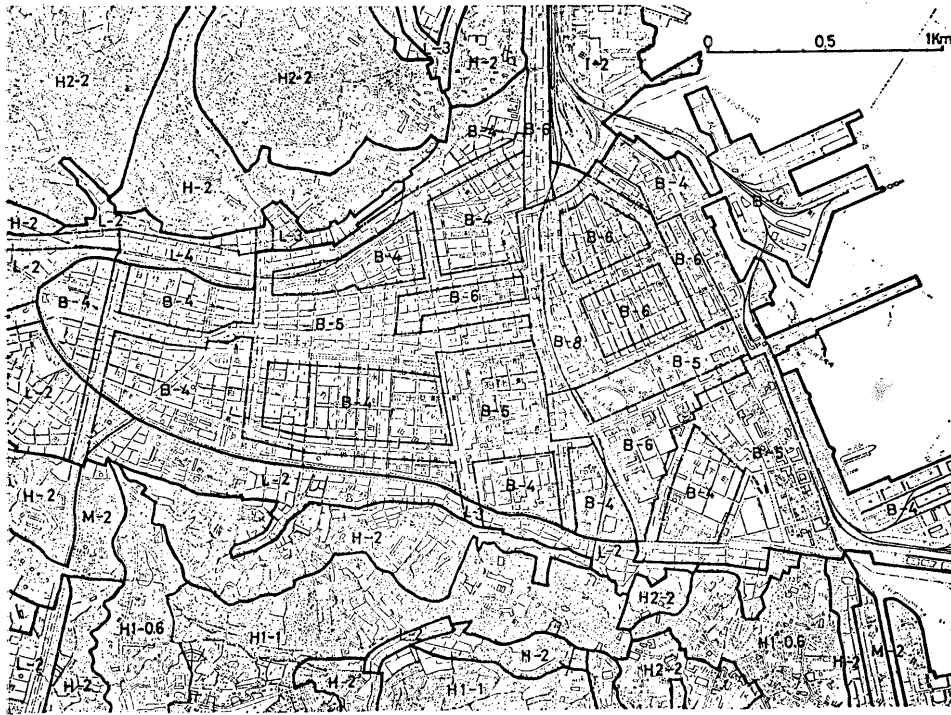


図-6 横浜市新用途地域指定案

凡例

(住居地系)

- H 1-0.6 } 第1種住居専用地域容積率  
1) 60%, 100%
- H 2-2 } 第2種住居専用地域容積率200%
- H - 2 } 住居地域容積率 200%

(商業地系)

- B - 4 } 商業地域  
5) 容積率 400%, 500%, 600%,  
6) 800%
- L - 2 } 近隣商業地域  
3) 容積率 200%, 300%, 400%

(工業地系)

- M - 2 } 準工業地域  
容積率 200%



図-7 ボストン市現行用途地域

凡例

(住居地域)

- H - 2 } 集合住宅  
3) 容積率 200%, 300%, 400%
- H - 4 } 容積率 200%, 300%, 400%

(工業地域)

- M - 2 } 軽工業  
4) 容積率 200% 400% 800%
- I - 2 } 一般工業  
容積率 200%
- W - 2 } 臨海工業  
容積率 200%

(商業地域)

- B - 2 } 店舗および事務所  
4) 容積率 200%, 400%, 800%
- B - 8 } 容積率 1000%
- L - 2 } 近隣店舗  
容積率 200%

ければきびしい地域制, きめ細かい地域制自体に大きな問題が生ずるものと考えられる。

3) 地区制

用途地域のあいまいさを補う意味で, 地区制度の活用が必要であるといわれている。これもすでに述べたように都市計画法で雛型が用意されているものの, 十分利用されているものはない。とくに特別用途地区はもっと豊富な内容をもつものであるべきである。また, 建物の形式を定めた地区制, たとえば, 独立住宅地区,

共同住宅地区などの新たな地区の創設が是非必要である。

4) 地区 Gross 容積率の指定

建築物の容積と公共・公益施設量との対応を明確にする必要性をもう一步進めて, 一定地域(用途地域の指定とリンクしてもよい)の総容積量の規定ができればさらに環境水準の維持が保証されよう。これは, 容積率制が個々の敷地の規定によっているため, 敷地の細分化により総容積率の上昇をまねく結果となることを防止する意味で有効であると考えられるが, 実務的に公正に事

務処理が可能とするためには今後の大きな検討課題である。

以上わが国の地域制のいくつかの問題点を指摘したが、市条例による容積率規定は、こういった諸問題の解決への一歩となると考えられないだろうか。

#### 5) 用途別容積率制に類した他の規制

大都市の過密対策として、都市への人口および産業の過度集中を抑制するため、首都圏の既成市街地における工業などの制限がすでに昭和40年から実施されている。この内容は昭和47年改正されて既成市街地内において、工場（床面積500㎡以上（都市型工場は1000㎡））と学校の新増設を原則的に禁止している。

これは地域制とは別の法律体系であるが、特定の用途に対し、一定の範囲内で立地制限を行なっている点で、市条例に類似するものである。また、ロンドンやパリでは首都圏の過密対策として事務所と工場の新増設について許可制にし、パリではさらに賦課金を課して特定用途の立地制限を強化している。わが国も工場再配置促進法が昭和47年12月施行され、移転促進区域の指定がなされた。それにまだ実現していないが、工場追い出し税の創設により、移転促進地域の工場の立地はきわめてむずかしくなるといったことが予想されている。

これらの方法は目的が明確であるという点で、用途地域制と異なるが、地域制があいまいな規定であればあるほど、このような他の法体系から規制がきびしくなっていくものと考えられる。

## 4. 結 び

### (1) 都市活動の総量規制

横浜市の用途別容積率制への試みには、三つの目標がある。

(i) 住居用建築物の容積率を定めることにより、地域制の精度を高め、実効性のある土地利用規制へと育成させる。

(ii) 建築基準法の集団規定が全国一律に規定されていることは、地方の特殊性を反映することがむずかしい。建築行政が「確認」を基般に行なわれていることも、地方の特殊事情を反映しにくい、このような問題に対し建築物の申請は原則として「許可」とする法体系が望まれるところである。市条例はそういった地域の実状に即した行政を行なう手がかりとすること。

(iii) 都市計画においては、何をいつまでに達成するかという「目標設定」と目標達成「プログラム」が必要であり、用途別容積率制への試みはそれらの実現の可能性を強くする。

前2点の目標は、環境権、日照権、住民参加などの動きから、関連する諸制度が改められていく可能性は強いと思われる。

第3の目標は、都市計画における考え方の転換であると考えている。すなわち、都市計画の方法論において「プラン」と「プログラム」は一体のものであることはすでに常識化したといえる。しかし現実には実行がむずかしく予定どおりになかなか進まない。この原因は「プラン」や「プログラム」を作る精度の問題も多いが、常に「終わりのない計画」「区切りのない計画」「どこかを固定しない計画」であるために目標とプログラムが変動し計画の意味が失われてしまう例が多い。これは、計画は、常に不測の事態を保持しているとはいえ、都市計画を実現する方法には不確実すぎる。また、現在の都市計画は常に量的拡大を追求し、質的向上を追求することを第二次的に考えているといわざるを得ない。ちょうどわが国の政策方針が福祉国家指向であるといわれながら、生産を拡大することにより福祉を向上させるといわれると同様である。たとえば、都市計画の方法において、人口計画は主要な計画要素であるが、普通は人口増加を前提にあるいは増加を是認して計画が立てられる。これは、人口増加→産業発展→都市発

展→人口増加というサイクルのくり返しにより、都市は成長するという計画の思想と考えられる。こういった考えには、多くの真理があり一概に否定できるものでないが、人口増加が著しく、都市のインフラストラクチャーと対応していない都市（大都市周辺の都市）では、全く通用しない。人口増加を上回って環境整備を行なうことは、現実には不可能である。また都市生活を自然環境系の中でとらえて考えるならば、人口増大、産業増大は、都市廃棄物、公害、エネルギー消費などの問題から必ずしも発展の指標となり得ない。むしろ一定の範囲内にとどめておく方が好ましいと考えられるし、社会的にも、コミュニティ形成、生活環境整備などからも都市の膨張には弊害があると考えてよい。

同様なことは、都市の経済計画、施設計画にもあてはまることが多い。

都市計画の方法においては、これら人口・産業（経済）などの問題は、あらかじめ与件として与えられたに等しい位置づけが行なわれ、その結果予想されることをどう処理するかを定める計画、いいかえれば与件のブレイクダウン計画である場合が一般的である。反対に、与件をあらかじめ予定しないで、下からの積み上げで全体の目標に仕立てるという方法はみられない。

横浜市の建築基準条例は、少なくとも人口増加のすう勢にブレーキをかける力となることを意図しており、終極の目標は人口増加が一時的にせよ停滞することである。したがって、人口計画に関しては都市の限界を定められる方向に進んでいると考えられるし、人口増加によって新たに生ずる諸問題にも限界を見定めることが可能である。このようなことから、下からの積み上げにより目標を定めようとするものである。

このような試みは、都市計画の考え方において、とにかく需要に基づいて学校を建設する、公園を整備する、下水道、道路、保育所、病院、老人施設などを建設するという方法、つまり、量的拡大の考え方を改め、良好な都市環境づくりに導いていこうとするものである。

さる昭和48年3月5日、東京都は公害対策として工場排水などに対し総量規制に切り替える方針を明らかにした。3月6日には千葉県も排水の総量規制の態度を表明し、すでに京葉コンビナートの大手55社と協議に入っているという。大阪府は3月7日、窒素酸化物などの大気汚染物質の総量規制に踏み切ることを発表した。こういった一連の総量規制の方向は、都市活動を生態学的にとらえ、自然環境を保持するためには、自然の浄化作用を上回って都市活動を営むことをきびしく抑制するものであると考えられ、正しい方向と考えねばなるまい。

ふり返って都市の社会環境計画という立場で都市計画の方法を考えてみるとどうであろうか。公害防止計画における総量規制は高い次元で一般性をもっているのではないかと考えられ、都市計画の方法とすべきではないだろうか。

### (2) 用途別容積率制への問題点

横浜市の建築基準条例による住居用建築物の制限がどの程度機能するかは2~3年の経過から判断しなければならないが、市の試算では、190万人程度の理論的収容力を制限している。このような方法を商業・業務、工業、流通といった機能へ広げていった場合に問題となるであろういくつかの点を指摘してみたい。

1) 都市計画の目標が市民的コンセンサスを得ることと一方において地域制の精度を向上してゆかなければならないこと。さらに市民のきびしい評価・判断が民主的な運用を保証することになること。

2) 公共の福祉を目標として、私権の制限を強化していくこと



となるが、この場合公共の福祉の内容が十分吟味されていることおよび正当な補償の範囲や内容が十分検討され市民に納得が得られること。

3) 公共・公益施設整備などの見通しを明確にし、その実現を保証すること。このためには相当な財源が必要なこと。

4) 具体的な問題として、建築物の用途分類を明確にすること。容積率の計測の方法を確立すること。たとえば、長期滞在ホテルをどう判断するか。広いベランダを容積率に算定するか、などきめ細い原則が必要である。

5) 違反建築物とくに用途変更による不適格建築物の是正をどう行なうか、相応きびしい対策が必要である。

6) 住民の意見の反映方法に民主的ルール確立が必要である。

[資料]

1. 横浜市建築基準条例の一部を改正する条例

横浜市建築基準条例(昭和35年10月横浜市条例第20号)の一部を次のように改正する。

目次中「第1章 総則(第1条-第4条の2)」を「第1章 総則(第1条-第4条の3)」に改める。

第4条の2の水に、1条を加える。

(住居用建築物等の容積率)

第4条の3 住居の用に供する建築物または住居の用に供する部分を含む建築物の当該住居の用に供する部分(当該部分に付属する階段、エレベーター、廊下等の施設を含む。)の延べ面積の敷地面積に対する割合(以下「住居用建築物等の容積率」という)は、都市計画法(昭和43年法律第100号)の規定により定められた用途地域のうち次の表(あ)欄に掲げる用途地域について、法第52条第1項各号の規定により都市計画で定められた同表(い)欄に掲げる数値(以下「基準容積率」という)に応じ、同表(う)欄に掲げる数値としなければならない。ただし、市長が周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、当該地域の利便を害するおそれがないと認めて許可した場合は、この限りでない。

(あ) 用途地域	(い) 基準容積率	(う) 住居用建築物等の容積率
商業地域	100/10 以下	5/10 以下
	90/10 "	5/10 "
	80/10 "	5/10 "
	70/10 "	10/10 "
	60/10 "	15/10 "
	50/10 "	18/10 "
近隣商業地域	40/10 "	20/10 "
	30/10 "	20/10 "
	20/10 "	20/10 "
工業地域	40/10 "	10/10 "
	30/10 "	10/10 "
	20/10 "	10/10 "

付則

(施行期日)

1 この条例は、昭和48年2月1日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の日から建築基準法の一部を改正する法律(昭和45年法律第109号。以下「改正法」という。)附則第13項の規定による改正後の都市計画法の規定による用途地域に関する都市計画の決定の告示(以下「都市計画の決定の告示」という)のあった日の前日までの間は、この条例による改正後の横浜市建築基準条例(以下「新条例」という。)第4条の3の規定にかかわらず、住居用建築物等の容積率は、改正法附則第13項の規定による改正前の都市計画法の規定により定められた用途地域に応じ、次の表に掲げる数値としなければならない。ただし、市長が周辺の生活環境、都市施設の整備状況等を考慮し、当該地域の利便を害するおそれがないと認めて許可した場合は、この限りでない。

用途地域	住居用建築物等の容積率
住居地域	20/10 以下
商業地域	20/10 "
準工業地域	20/10 "
工業地域	10/10 "

3 この条例の施行の際または都市計画の決定の告示があった際、現に建築、修繕または模様替の工事中の建築物が、前項または新条例第4条の3の規定に適合せず、または適合しない部分を有する場合においては、当該建築物または建築物の部分に対して

は、当該規定は、適用しない。ただし、都市計画の決定の告示があった際、前項の規定に違反している建築物または建築物の部分に対しては、新条例第4条の3の規定は、適用する。

4 この条例の施行の日から都市計画の決定の告示があった日の前日までの間の罰則の適用については、附則第3項の規定を新条例第4条の3の規定とみなして、第58条の規定を適用する。

提案理由

都市計画で定める商業地域等における住居用建築物等の容積率を制限するため、横浜市建築基準条例の一部を改正したいので提案する。

2. 参考意見

(1) 横浜市都市計画調査会(高山、八十島、浅田、河合)

1) 都市計画法、建築基準法は国の統一基準として定めたものである。各地方自治体が、その地方の特殊性によって柔軟な運用をすることによって法の不十分な点を補うことが出来、今後の都市づくりに欠かすことが出来ない。

2) この意味で横浜市が直面している諸問題に効果的に対処するための方法として、住居用建築物の容積率制限、日照基準、高度地区の活用などはきめ細かい建築指導行政を行なうために必要である。

3) 住居用建築物の容積率制限は、京浜地帯の都市構造の変化に対処するため、商業地域などに一定限度の制限は必要であり、またそれにより、地域の用途純化、公共、公益施設整備の建設計画の確立、建築物自身の環境を向上する意味で有効であろう。

4) 現行商業地域では、容積率制限がないので敷地によっては800~1000%の容積率の建物が建ち得る。このため地権者は、これを既得権として留保することを主張するのであるから、十分な説明が必要である。

(2) 日本建築学会建築計画委員会研究会

1) 容積率の規定には多くの問題点があり、法律の範囲内で低い数値を選んで指定しても相当高容積の市街地が形成出来る。この点で市街地の総容積量というものが必要であろう。その意味から、住居用建築物の容積率を基準容積率の高い地区になるに従って逆動的に低く押える考え方はユニークだ。

2) この条例が採用されても実際に守られるかどうかは疑問である。事務所という用途で建築し、内部に住居に変更するようなことが起こり得るのではないかと。

3) 住居用建築物の判定規程が必要である。

4) マンション対策には有効かも知れないが、木賃アパート対策にはならないだろう。人口抑制という目的からすれば、その方も大切ではないかと。

5) 市民に理解しやすい表現でPRし、市民のコンセンサスを得ることが必要だ。

(3) 建設省

1) 地域制の手法は、目的指向型の手法でない。あくまでも規制であって制限でない。住居を商業地域内等で明らかに制限することとなることは、建築基準法の趣旨に反する。

2) 建築基準法第50条による条例化の妥当性は疑問が多い。従来は用途地域で許容される建築物の敷地、構造または建築設備の特殊な条件付加に使われていた(例:震動を防止するために必要な壁、床厚の増加義務などの)

3) 横浜市は、商業地域に指定している地域に商業機能が立地しない状況にあるにもかかわらず、住居の立地制限を行なうということは不可能を醸成することとならないか。商業地域の指定にも問題はないか。

4) 商業地域内等で住居を制限することは、結果的に特別用途地区の效果に似たことが行なわれるのは問題である。

5) 違反是正の対象が決めににくい点にも問題がある。

6) 市長の例外許可は、商業や工業地域の土地利用に障害がない場合は積極的に許可するという方向がなくては行けない。また建築審査会の同意も必要ではないか。

7) 都市住宅は今後も都心部に立地する必要がある。都心地域はむしろ混合地域の方が利便性が高く、都市機能の集積を享受できやすい。こういう地域に住宅を求める階層は相当多くあり、それらは必ずしも公共、公益施設需要とは結びつかない。欧米の都市はほとんどがこのタイプであり、極端な土地利用規制は限定的にのみ行なうべきである。

8) 公共、公益施設が間に合わないために、建築の立地規制を行なうという考えは筋違である。公共、公益施設の整備には別途方策を検討すべきである。

3. 住居用建築物などの容積率が制限される地区の面積表

(横浜市新用途地域・地区案素案より)

用途地域	基準容積率	指定素案の面積	全用途地域指定面積に対する比率
近隣商業地域	200%	835.1 ha	2.6%
	300	252.2	0.8
	400	39.9	0.1
(1) 小計		1172.0	3.6
商業地域	400	869.4	2.7
	500	165.1	0.5
	600	194.5	0.6
	800	87.9	0.3
(2) 小計		1316.9	4.1
(3) 工業地域	200	1714.0	5.4
(1)+(2)+(3)合計		4157.9	13.0
全用途地域指定区域		31667.6	100.0

(筆者、横浜市企画調整局主査)