

序章

研究の背景と目的

序－1 本研究の背景と目的

序－2 本研究の構成

序章 研究の背景と目的

本研究は、高度経済成長期に形成された郊外ミニ開発住宅地において近年進行している、居住面積の拡大を目的とした高容積化に伴う住環境悪化の問題、および高齢化や建物更新の停滞による防災性や居住性の低下の問題を解決し、地区の居住環境の持続可能性を向上させるために、個別建て替えの誘導を中心とした居住環境整備の方向性を提示することを目的とする。

本章では、本研究の背景と目的を明らかにする。まず、郊外ミニ開発住宅地の形成経緯の概略を述べる。次に、既成市街地化した郊外ミニ開発住宅地における今日的な問題点は、居住面積の拡大を目的とした高容積化に伴う住環境悪化の問題、および高齢化や建物更新の停滞による防災性や居住性の低下の問題であるとの仮説を設定し、これらの問題を解決し、居住環境の持続可能性を向上させるため、個別建て替え誘導を中心とした居住環境整備の方向性を提示することが本研究の目的であることを述べる。そして最後に本研究の全体構成を示す。

序－1 本研究の背景と目的

(1) 郊外ミニ開発住宅地の形成経緯の概略

大都市圏の郊外エリア（首都圏では、東京都心から概ね15～40km圏）には、敷地規模が100㎡に満たない小規模戸建持家住宅地が広範囲に形成されている。これらは1960～70年代の高度経済成長期に、主に中小民間業者が開発許可が不要な1,000㎡未満の土地を100㎡未満の宅地に分割し道路位置指定で開発した住宅地で、「ミニ開発住宅地」と呼ばれている（図序－1）。



図序－1 郊外ミニ開発住宅地の街なみ

以下、郊外ミニ開発住宅地の形成経緯について概略を述べる。

1960年頃より始まった日本の高度経済成長期には、地方都市より多くの若者が、成長著しい第2次・第3次産業の貴重な担い手として、東京や大阪等の大都市圏に流入した。彼らの主な住まいは、住み込みや社宅・アパートであったが、やがて所帯を構えた彼らの大量の持家需要に応じて、大都市圏の郊外エリアでは、中小民間業者の開発による低廉かつ居住水準・住環境水準の低い戸建持家住宅地が形成され始めた。

この無秩序なスプロール開発を制御するため、1968年の改正都市計画法では、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（線引き）制度と、開発許可制度が創設された。しかし、市街化区域で開発許可の対象となる開発規模の1,000㎡をわずかに欠け、1区画の敷地面積が100㎡を下回るような「ミニ開発」による戸建持家住宅地開発が横行し、都心への通勤に便利な鉄道沿線に広範囲かつ急激に拡がった。ミニ開発は、その居住水準の低さと住環境の劣悪さから社会問題化し、将来スラム化するのではないか？再開発が必要になるのではないか？との懸念も加わって、ミニ開発に対する論調は開発を抑制すべきであるという「抑制」論が主流であった。

急速な市街地の拡大・人口急増に対応するための小中学校建設や道路・上下水道等の公共施設整備は自治体の財政を圧迫した。多くの自治体では独自に開発指導要綱を定め、指導対象となる開発面積を1,000㎡未満に設定し最低敷地規模規制や開発負担金制度を導入すること等により、ミニ開発の制御を図った。しかし、開発指導要綱の法的拘束力の弱さや、開発面積を対象面積未満に抑える開発の出現から、徹底的な抑制は不可能であった。

ミニ開発の開発ラッシュは、1972～73頃の列島改造ブーム時をピークに、1973年の第1次オイルショックによる物価急騰の反動で勢いを失い、自治体による開発指導要綱の強化や、第2次オイルショックとその後の地価の高値安定により、1970年代後半には沈静化することとなった。

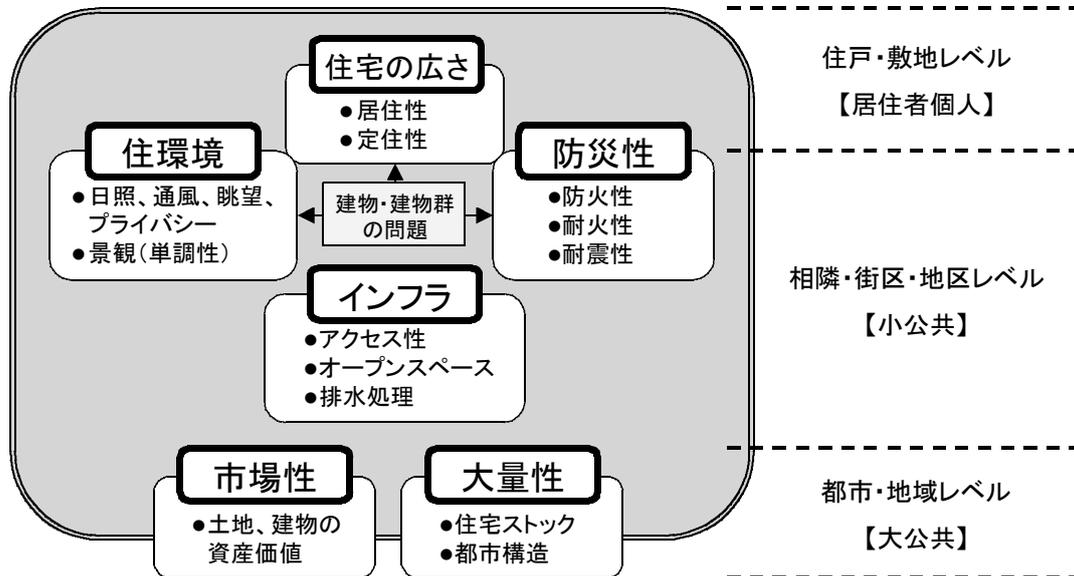
開発ラッシュの沈静化とともに、暫くは落ち着いた感のあるミニ開発問題であったが、1980年代後半のバブル経済成長が1990年代初めに崩壊した後、1990年代後半から現在に至る長期地価下落と人口の都心回帰傾向に合わせ、都心周辺地域では、数百㎡程度の企業のリストラ用地や相続邸宅地・農地において、インフィル型のミニ開発（「ミニ戸建て開発」と呼ばれることが多い）が活発化し、再び問題視されている。しかし、新規のミニ開発を制御するという命題に対しては、「ミニ開発抑制論」が中心であった1960～70年代のミニ開発ラッシュ時とは異なり、それらを必然的なものとして肯定的に捉え、いかに良質なものに誘導するか？という「ミニ開発誘導論」へと計画論が大きく変わりつつある。

(2) 郊外ミニ開発住宅地に関わる問題点

既往の調査・研究等を参考に、一般的に指摘されてきたミニ開発住宅地に関わる主要な問題群を整理したものが図序ー2である。

住戸・敷地レベル（居住者個人）の問題として「住宅の広さ」が挙げられる。敷地の狭さに起因して十分な居住面積・居室数を確保できず、また急勾配の階段等建築計画に無理が生じることにより居住性や定住性が低い点が問題となる。

相隣・街区・地区レベル（小公共）の問題として、「住環境」「防災性」「インフラ」が挙げられる。「住環境」については、建物の密集により日照、通風、眺望、プライバシー等の住環境水準が低い問題、単調な建物デザインによるまちなみ景観の貧弱さの問題等が存在する。「防災性」については、新耐震設計によらない1981年以前に建築された防火性・耐火性・耐震性に劣る建物が密集し、地震発生時の延焼危険性や倒壊危険性が高い点が問題となる。「インフラ」については、幅員6mクラスの骨格道路が未整備であり交通に不便なこと、公園・広場・緑地等のオープンスペースが欠如しアメニティに乏しいこと、雨・下水の排水処理施設が未整備なことが問題となる。そして、都市・地域レベル（大公共）では、以上の問題が累積し土地・建物の資産価値が低下する「市場性」の問題や、ミニ開発ストックが大都市圏郊外部に広範囲に拡がっており、総体としての課題量が膨大となる「大量性」の問題が挙げられる。



図序ー2 郊外ミニ開発住宅地に関する問題群

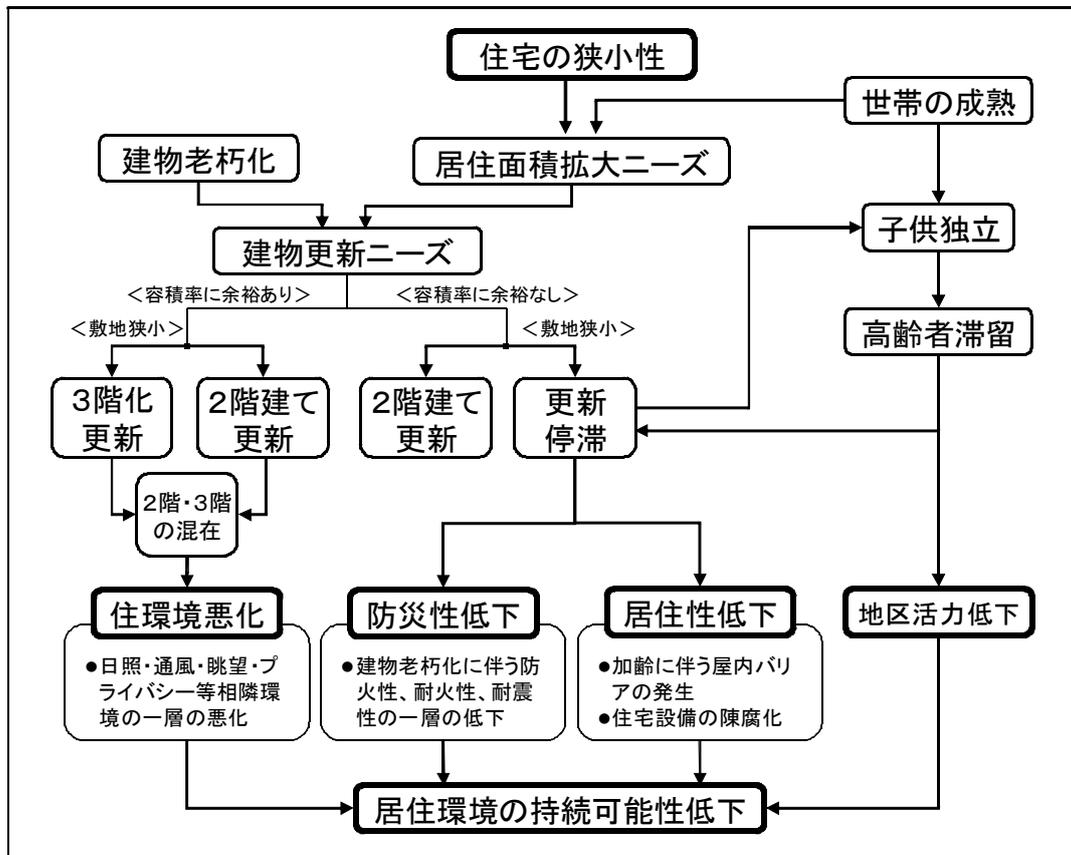
(3) 郊外既成ミニ開発住宅地の最近の変容と今日の問題点

1960～70年代に形成された郊外ミニ開発住宅ストックにおいては、図序ー2に示したような問題点を抱えながらも、郊外都市では別の新しい進行市街地への対

応や既成市街地の再整備に追われ、ミニ開発住宅地の住環境整備は相対的に優先度が低く、適当な住環境の改善の取り組みがなされないまま、現在に至っている。

しかしながら、郊外ミニ開発住宅地では形成期から30年以上が経過して既成市街地化し、近年、居住世帯の成熟化と建物の老朽化が着実に進行しており、それとともに問題点の深刻化や新たな問題点の発生を招いている（図序-3参照）。

すなわち、住宅が狭小なところへ居住世帯の成熟が加わり居住面積拡大ニーズが高まっているが、それは建物の老朽化と相まって、居住面積拡大を目的とした建物更新ニーズを高める結果となっている。ミニ開発住宅地は専ら持地・持家によって構成され、その大半は4m幅員道路にも接しているため、地権者に建て替え意欲と資力さえあれば自力の建物更新が可能である。そのため、中高層系の用途指定により容積率に余裕がある場合（200%等）には、敷地の狭さ故、近年の規制緩和で可能となった3階化更新等による高容積化により居住水準の向上が図られる傾向にあるが、それに伴い日照・眺望等、周囲の2階建て住宅地の住環境を一層悪化させてしまうことが新たな問題となっている。一方、低層系の用途指定により容積率に余裕がない場合（100%等）には、建て替えても必要な居住面積が確保できず（特に容積率の既存不適格建築物の場合には従前より居住面積が狭くなる）、建て替えが停滞することで更に老朽化が進行し、防火性・耐火性・



図序-3 郊外既成ミニ開発住宅地における近年の変容（仮説）と今日的課題点

耐震性といった防災性能が一層低下してしまうだけでなく、加齢に伴う屋内バリアの発生や住宅設備の陳腐化により居住性が低下する。そして居住面積拡大ニーズが満たされない場合は子供の世帯分離に拍車をかけ、高齢者の滞留が顕著となり、建物更新の停滞・防災性の低下、加齢に伴う居住性の低下や、地区コミュニティの活力の低下を招く結果となる。

以上の問題を放置すれば、住宅地としての居住環境の持続可能性が低下し、今後人口の少子高齢化と都心回帰が進行する中で市場性の低下も懸念されることから、これら問題解決に向けての施策を検討する必要がある。

(4) 本研究の目的

本研究では、図序－3に示した近年の変容と今日的問題点を踏まえ、図序－2の問題群のうち、主として建物および建物群に関わる「住宅の広さ」「住環境」「防災性」の問題解決を、個別建て替えの誘導を通じて図る方策について検討を行うこととする。インフラ整備の問題については、事業への合意形成手法による部分が大きいため、本研究では取り扱わない。

ただし、「住宅の広さ」「住環境」「防災性」の問題は相互に連動しており、建築規制を単純に強化もしくは緩和して解決が図られるものではない。容積率に余裕のない地域で「居住面積の拡大」のみを目指した単純な建築規制の緩和は、建て替えにより「防災性の向上」は図られるものの、高容積化によって日影排出等の外部不経済が増大し「住環境の保全」が妨げられる。「住環境の保全」のみを目指した単純な建築規制の強化は、建て替えによる「居住面積の拡大」や「防災性の向上」を停滞させる。「防災性の向上」のみを目指した耐震改修・防火改修では、「居住面積の拡大」や「住環境の向上」をもたらさない。また、ミニ開発住宅地の敷地規模は50㎡前後から100㎡前後まで幅があり、敷地規模に応じても実現可能な居住面積や住環境の水準が変わってくる。居住者属性によっても求める性能水準は異なるであろう。

以上のような背景・問題意識から、本研究では、

高度成長期に形成された郊外既成ミニ開発住宅地の今日的問題点である、居住面積の拡大を目的とした高容積化に伴う住環境悪化の問題、および高齢化や建物更新の停滞による防災性や居住性の低下の問題を解決し、住環境の持続可能性を向上させるため、個別建て替え誘導を中心とした住環境整備の方向性を提示すること

を目的とする。

なお、本研究では首都圏の郊外既成ミニ開発住宅地を対象とする。関西圏のミニ開発住宅地は、首都圏のそれと比べて敷地規模の狭小度や建て詰まり度が高く、ミニ開発住宅地の地方性の比較分析は興味深い研究課題ではあるが、本研究ではデータ入手の制約や地理的制約もあり、別の機会に委ねることとする。

序－２ 本研究の構成

本研究の全体構成を図序－４に示す。

本研究は、「第Ⅰ部 導入編」「第Ⅱ部 実態編」「第Ⅲ部 整備手法編」「第Ⅳ部 結」の４部構成とする。

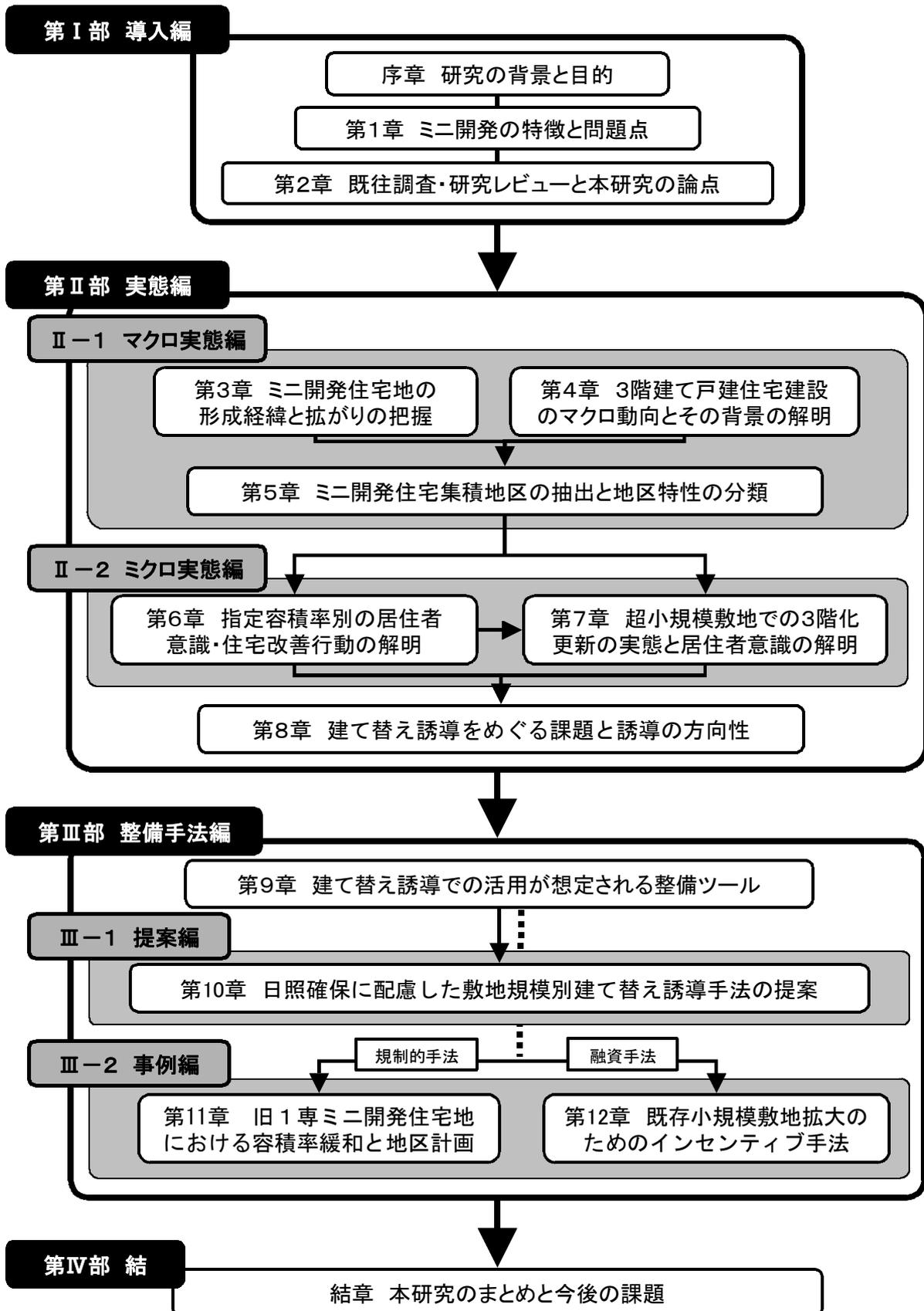
「**第Ⅰ部 導入編**」では、ミニ開発の問題点を整理し、本研究の位置づけと検討内容を明確にする。

まず**序章**で本研究の背景と目的を述べる。**第１章**では、本研究で用いる「ミニ開発」の用語の定義を行った上で、ミニ開発に関わる問題群の整理とミニ開発発生の必然性について整理を行う。**第２章**では、既往の調査・研究の成果や論調の流れを整理した上で、本研究で取り組む主要検討課題の設定と、変容実態および整備課題に関する仮説を提示する。

「**第Ⅱ部 実態編**」では、郊外既成ミニ開発住宅地の分布特性と、住宅改善行動や居住者ニーズ等の実態について分析を行い、変容実態および整備課題に関する仮説を検証する。「Ⅱ－１ マクロ実態編」と「Ⅱ－２ ミクロ実態編」に分かれる。

まず「**Ⅱ－１ マクロ実態編**」では、既往調査・研究において明らかにされてこなかった、首都圏レベルや鉄道セクターの広域レベルにおける郊外既成ミニ開発住宅地の拡がり・特性と、郊外既成ミニ開発住宅地における建物更新の主要形態の一つとなっている３階建て住宅建設のマクロ動向について明らかにする。

第３章では、高度経済成長期以降の首都圏の住宅市街地の郊外化の経緯をまとめ、郊外既成ミニ開発住宅地の大まかな拡がりを推定する。**第４章**においては、郊外既成ミニ開発住宅地での建物更新の一類型となり、周囲への日影排出が問題となっている３階建て化について、首都圏の３階建て戸建住宅建設のマクロ動向を分析し、建築規制が緩いエリアで３階建て住宅の増加が顕著であることを明らかにする。**第５章**では、埼玉県内の鉄道セクターを例にミニ開発住宅集積地区を抽出し、居住面積や住環境を基底する敷地規模や指定容積率は地区によって異なり、それらの組み合わせにより整備課題や整備の方向性が異なることを論じる。



図序-4 本研究の全体構成

次に「Ⅱ-2 ミクロ実態編」では、居住面積や住環境を基底する指定容積率と敷地規模の大小に着目し、これらが居住者の住宅改善行動や居留意識にどう影響しているのか、実態をアンケート調査等によって明らかにし、変容実態に関する仮説の検証と建て替え誘導をめぐる課題の整理を行う。

第6章では、建て替え活動を直接的に制約する指標である「指定容積率」に着目し、指定容積率の異なる2つの郊外既成ミニ開発住宅地において居住実態アンケート調査を行い、指定容積率200%地区での3階化更新の傾向と、それに伴う日照等相隣環境悪化に対する居住者の評価、指定容積率100%地区での建物更新の停滞状況等を明らかにし、指定容積率や敷地面積の大小が、建て替え等の住宅改善行動や居住者意識にどのような影響を与えているかを分析する。**第7章**では、建て替え活動を直接的に制約するもう一つの指標である「敷地規模」に着目し、平均敷地規模が50㎡と極めて小さい指定容積率200%の郊外既成ミニ開発住宅地を対象に居住実態アンケート調査を行い、3階化による建物更新の進行の実態とそれに対する居住者の評価について分析する。**第8章**では、第6～7章で把握した郊外既成ミニ開発住宅地居住者の住宅改善行動と居留意識に関する分析結果を踏まえ解決すべき課題を整理する。そして郊外既成ミニ開発住宅地における居住水準、住環境、防災性の問題の総合的解決には個別建て替えの誘導を基本とすべきことを論じ、指定容積率別・敷地規模別の建て替え誘導の方向性を提示する。

「**第Ⅲ部 整備手法編**」では、第8章で仮説的に提示した建て替え誘導の方向性を実現するための具体的整備ツールの効果と課題を整理するとともに、実際の郊外既成ミニ開発住宅地における取り組み事例について評価を行う。「Ⅲ-1 提案編」と「Ⅲ-2 事例編」に分かれる。

まず、**第9章**では、郊外既成ミニ開発住宅地における建て替え誘導で活用が想定される、(1)小さな単位での計画制度、(2)建物形態コントロール手法、(3)経済的インセンティブ手法、に関する具体的な整備ツールについて、先進事例を取り上げながら、それらを郊外既成ミニ開発住宅地で適用する場合に想定される効果と課題を整理し、活用の方向性について検討する。

次に、「Ⅲ-1 提案編」である**第10章**では、自己の居住面積の拡大と周囲の日照環境の確保を両立するための手法として、逆日影シミュレーションにより性能的検証を行い、敷地規模別（≡開発単位別）に容積率規制・形態規制をアレンジする日照確保型の個別建て替え誘導手法について検討・提案する。

続く「Ⅲ-2 事例編」では、第9章で取り上げた具体的整備ツールのうち、指定容積率の緩和（建物形態コントロール手法）と隣接地買い拡げ融資（経済的

インセンティブ手法)に関する、自治体における実際の取り組みの現状を調査し、その効果と課題について考察する。

第11章では、旧1専の指定容積率80%の郊外既成ミニ開発住宅地において地区計画策定を条件に指定容積率を緩和した事例を調査し、容積率緩和の際の住環境保全を目的とした形態規制のあり方について考察を行う。そして**第12章**では既存小規模敷地の解消を狙いとして一定規模以上への敷地の隣地買い上げや土地の新規購入に対して低利融資を行う、東京都江戸川区の「街づくり宅地資金貸付制度」の適用事例を分析し、既存小規模敷地拡大のための運用改善の方向性と郊外既成ミニ開発住宅地への本制度の適用可能性について考察する。

「第IV部 結」では、本研究で検討した郊外既成ミニ開発住宅地において建て替え誘導で対応すべき課題、建て替え誘導の方向性（目標市街地像）、および建て替え誘導の手法について要点を整理する。そして、本研究で提案した日照確保型の個別建て替え誘導手法の実現に向けた建築制度や取り組み体制に関する課題を整理するとともに、郊外既成ミニ開発住宅地の将来を展望し長期的課題について考察する。

