

第11章

旧1専ミニ開発住宅地における容積率緩和と地区計画

- 11-1 本章の目的
- 11-2 関連する既往研究の整理
- 11-3 調査の方法
- 11-4 「緩和重視型」地区計画
- 11-5 「指導要綱公定型」地区計画
- 11-6 「まちづくり活動・事業導入型」地区計画
- 11-7 「旧1専規制緩和型」地区計画の評価と課題
- 11-8 小結

第11章 旧1専ミニ開発住宅地における容積率緩和と地区計画

11-1 本章の目的

第9章では、郊外既成ミニ開発住宅地の狭小敷地において一定の居住面積を確保する建て替えを可能とするための方法の一つとして、指定容積率の緩和を挙げた。そして指定容積率を緩和すること自体は技術的には容易であるが、単純な規制緩和は、高容積化に伴う日照等の相隣環境の悪化や想定外の高容積建築物（マンション等）の混入を招く恐れがあることから、地区計画等それを防ぐ手立てとセットで行う必要があることを述べた。

第6～7章で明らかにしたように、近年、郊外既成ミニ開発住宅地では、居住世帯の定住意識の高まり、子供の成長、建物の老朽化の進行によって、居住面積を維持または拡大するような建て替えへの需要が高まっている。しかし、指定容積率・建蔽率の厳しい旧第1種住居専用地域（現・低層住居専用地域。以下「旧1専」と略す）に指定されている郊外既成ミニ開発住宅地では、指定前に建設された容積率・建蔽率の既存不適格建築物が大量に存在しており、建て替えを行うと居住面積を拡大できるどころか現状よりも小さくせざるを得ないという問題が深刻化している。そのため、居住者からの建築規制、特に指定容積率の緩和に対する要請が極めて大きい状況にある。

そのような状況の中、いくつかの自治体は旧1専の郊外既成ミニ開発住宅地において、地区計画を策定し住環境悪化の防止を担保した上で、指定容積率・建蔽率を緩和するという手法をとっている。その中には、地区計画の策定に止まることなく、準防火地域の指定や、計画内容の実現に向けた事業の導入により、住環境の保全・改善に積極的に取り組んでいる事例も存在する。

そこで本章では、旧1専の郊外既成ミニ開発住宅地において地区計画の策定を条件に指定容積率・建蔽率の緩和を行った埼玉県内の3事例を取り上げ、居住水準の向上と住環境の保全・改善をどのような形で試みているのかを、「規制緩和＋地区計画の策定プロセス」「計画内容の充実度」「計画実現・補完措置」という3つの視点から比較・評価し、建築規制の厳しい旧1専の郊外既成ミニ開発住宅地における容積率緩和と地区計画による住環境保全に関する取り組みの現状と課題について考察を行うことを目的とする。

11-2 関連する既往研究の整理

まず、旧1専地区の規制緩和に関する研究としては、清田・高橋・町田・高見沢実(1989)¹⁾は横浜市における容積率緩和による住環境変化と住民意識を、町田

・杉浦・多海本・清田・高見沢実(1990)²⁾は川崎市における建蔽率・容積率緩和による住環境変化と住民意識を調査し、1)居住水準の向上、2)住環境悪化の防止、3)地区的合意、の3条件を満たすため、地区計画制度と関連づけた用途地域の見直しを提案している。また小堀・勝瀬(1992)³⁾は、埼玉県富士見市における旧1専の狭小敷地で既存不適格建築物の多い実態を明らかにし、指定容積率のアップとともに地区計画や住環境整備事業導入の必要性を論じている。

しかしながら、地区計画が策定される市街地の特性に関しては、金(1986)⁴⁾が埼玉県の初期の計画事例では多くは取り組みやすい進行市街地で行政主導で適用されていることを、高見沢邦郎・日端(1992)⁵⁾も全国的にも既成市街地の住環境改善型地区計画の事例は極めて少ないことを、また日端・藤家(1993)⁶⁾は既成市街地での地区施設道路整備の難しさと、計画規制が守れる範囲で決められているのが実態であることを、それぞれ報告している。

地区計画の運用に関しては、高見沢邦郎(1994)⁷⁾は自治体が地区計画の利点を「決定の容易さ、運用の確実さ」にあると考えていることを報告している。一方、斉藤(1994)⁸⁾は地区計画は規制内容が建築行為等の制限にとどまり住環境を形成する側面に欠けることから、使用規定やガイドラインとして居住者による「住環境共同管理システム」の必要性を論じている。なお洪・小出(1992)⁹⁾は、さみだれ式に起こる建物更新を公的な奨励支援を受けた居住者同士のルールにより秩序化する「協調建て替え手法」を提案している。

本章で取り上げる旧1専緩和型地区計画の事例は、①清田・高橋・町田・高見沢実(1989)や町田・杉浦・多海本・清田・高見沢実(1990)が提案する、用途地域見直し(容積率・建蔽率緩和)と地区計画の連携事例であり、②金(1986)⁴⁾や高見沢邦郎・日端(1992)が全国的に例が少ないと指摘する、既成市街地型でかつ住環境保全・改善型の地区計画であり、さらに③郊外既成ミニ開発住宅地における数少ない住環境整備の取り組み事例である。よって、これら計画事例の策定プロセス・内容の充実度・実現手法を具体的に検証することは、他の郊外既成ミニ開発住宅地への応用を検討する上で十分意義があるものと考えられる。

11-3 調査の方法

地区計画研究会(1995)¹⁰⁾に掲載された全国の地区計画の策定事例のうち、首都圏1都3県(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)における、「既成住宅市街地型」かつ「住環境維持向上型」の地区計画事例を抽出した上で、その地区計画区域が既成ミニ開発住宅地に該当するかどうかを図面上でのチェックや現地調査、自治体へのヒアリング調査で確認した結果、表11-1の埼玉県新座市、同春日部市、同松伏町における、それぞれタイプの異なる「旧1専規制緩和型」の3事例

(1)が抽出された。これらの事例について各自自治体の地区計画担当者にヒアリングを行い(2)、その結果を「地区計画+規制緩和の策定プロセス」「計画内容の充実度」「計画実現・補完措置」の3つの視点から整理し、比較・評価を行う。

表11-1 旧1専緩和型地区計画3事例の内容比較表と「松伏町内前野ルールブック」

名称	新座市 片山・西堀地区地区計画	春日部市 備後東地区地区計画	松伏町 内前野地区地区計画 ※下線はルールブックの記載項目	松伏町 内前野ルールブック ※下線は地区計画に記載のある項目	
施行年月日	1989.11.10	1994.10.4	1991.9.10		
用途地域 (容積率/ 建蔽率)	従前 ~1970:無指定地域 (-/70%) ~1973:住居専用地区・住居地域 (-/60%) 1973~:第一種住居専用地域 (80%/50%)	~1970:無指定地域 (-/70%) ~1973:住居専用地区 (-/60%) 1973~:第一種住居専用地域 (80%/50%)	~1970:無指定地域 (-/70%) ~1973:住居地域 (-/60%) 1973~:第一種住居専用地域 (80%/50%)	①地区のあり方 ・魅力ある商業ゾーン ・良好な環境の住居ゾーン	
	従後 第一種住居専用地域 (100%/60%)	第一種住居専用地域 (100%/60%)	A地区 一専 (100%/60%) B地区 二専 (100%/60%)	②道路・下水の整備 ・4m未満道路等でのセットバック ・スミ切り ・下水溝の設置	
区域面積	約250ha	約44.6ha	約14.2ha	③生け垣・フェンス・ブロック塀 ・生け垣、フェンス(景観上・防犯上・防災上) ・ブロック塀の使用は60cm(ブロック3段分)まで	
整備開発保全の方針	・低層住宅地の良好な環境の保全 ・安全で潤いのある住宅地の形成	・低層住宅地の良好な環境の保全 ・計画的宅地化、良好な住環境の形成	・戸建て住宅中心の住環境保全、改善、防災安全度の向上 ・コミュニティ商業の再生促進	④電柱・その他の街路上の雑造物 ・電柱の屋敷内移動(いずれ地下埋設) ・工作物等による道路・大排水路占有禁止	
土地利用の方針	良好な住環境を有する低層住宅地を主体	良好な住環境を有する低層住宅地を主体	・全体に低層戸建て住宅地を主体 ・骨格道路沿線に近隣商業ゾーンを育成	⑤防火・防災・防犯 ・自主防災・防犯組織の結成	
地区施設の整備の方針	・2箇所の整備済みの都市公園の維持、保全	・街区公園一カ所の新設 ・道路の拡幅整備、保全 ・水路の歩行者空間化	・幹線区画道路の拡幅 ・各道路の交差点に隅切り ・公園用地の確保、整備	⑥公園・ミニ公園・スポット公園 ・できるだけ多くの公園設置	
建築物等の整備の方針	良好な住環境を有する低層住宅地として保全、防災等に配慮	敷地の細分化、建築物の建て詰まりによる居住環境悪化の防止	用途混在、形態意匠の不調和、敷地の細分化による居住環境の悪化の防止	⑦車 ・不法駐車規制 ・専用駐車場の確保	
地区整備計画区域	位置・面積	地区計画区域と同じ	地区計画区域と同じ	⑧町の美化・ゴミ処理・緑の確保と創出 ・所定の収集方法に従ったゴミ処理 ・家庭雑排水用下水マスの設置 ・空地の管理、整備 ・樹木、草花の植栽	
	道路	-	-	⑨浄化槽 ・役場の設置指導、4か月に一度の点検	
	公園・緑地	-	街区公園 1カ所 約1,430㎡	-	
	用途制限	-	-	⑩ペットの飼育 ・犬の放し飼いの禁止、フンの処理	
	最低敷地面積	100㎡(既存不適格は適用除外)	100㎡(既存不適格は適用除外)	100㎡(既存不適格は適用除外)	⑪生活騒音・車の騒音・スピードの制限 ・生活騒音(カラオケや作業の騒音)への留意 ・車、オートバイの騒音への留意 ・車、オートバイの最高速度は30km/h
	壁面位置 (「隣地境界線から50cm」を、市の地区計画運用基準により指導)	-	隣地境界線から50cm	道路境界線から50cm	⑫勧告 ・内前野地区まちづくり協議会からの勧告
	高さ制限	-	-	-	⑬適用 ・内前野地区の全地権者に適用
形態・意匠	-	-	壁の色:白、灰、茶、黄、青が基調の淡色 屋外広告物:建物付属広告物≤2㎡ 独立広告物≤5㎡	⑭有効期間 ・5年ごとに改定 ・改定には住民の80%以上の合意が必要	
かき・さく	・生け垣 ・透視可能フェンス ・1.5m以下のブロック塀 (・開発行為等指導要綱(1987~))	・生け垣 ・透視可能フェンス ・1.5m以下のブロック塀 ・道路拡幅整備及び助成金交付要綱(1986~) ・緑の保全と緑化の推進に関する条例(1988~) ・生垣設置奨励金交付要綱(1988~) ・都市景観条例(1993~) (・開発行為等指導要綱(1972~))	・生け垣 ・0.6m以下の基礎+透視可能フェンス≤1.8m ・まちづくり推進協議会助成要綱(1984~) ・内前野ルールブック(1989~) ・生垣設置奨励補助金交付要綱(1992~) ・街なみ環境整備事業(1994度~2003度) ・公共下水道事業(1996度~1998度) ・コミュニティ・ゾーン形成事業(1996度~1999度) (・宅地造成指導要綱(1972~))	⑮施行 ・1989年9月24日より施行	
地区計画実施のための補完措置			(・宅地造成指導要綱(1972~)) (*)基準法別表第2(イ)以外の床面積の合計≤75㎡		

11-4 「緩和重視型」地区計画

～新座市片山・西堀地区地区計画のケース～

(1) 地区の概況

新座市片山・西堀地区（図11-1、図11-2参照）は、1970年までの無指定地域（容積率/建蔽率：-/70%）、1973年までの住居専用地区・住居地域（-/60%）の時代に建築され、1973年の旧1専（80%/50%）への指定替えて、容積率・建蔽率に関する不適格建築物となった敷地面積40～60㎡の狭小戸建住宅が多く存在す

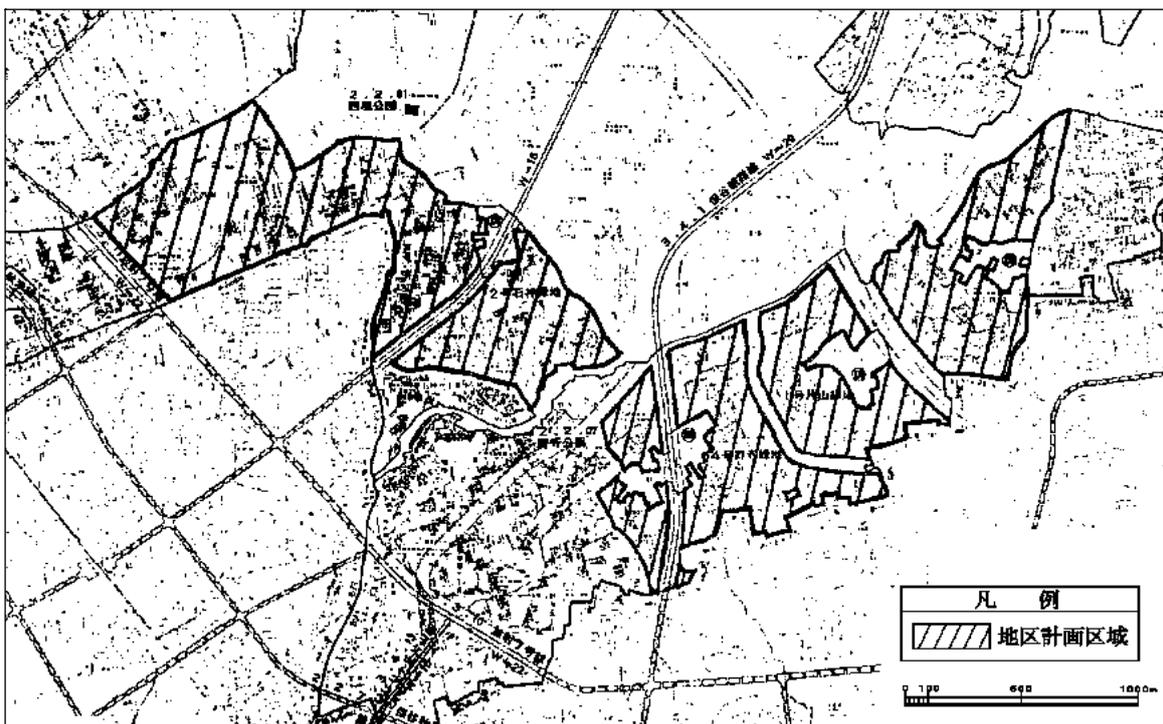


図11-1 新座市片山・西堀地区地区計画区域



図11-2 老朽化の進む住宅（新座市片山・西堀地区）

る住宅地である。これらの住宅では、近年、①1965～70年頃に建てられた建築物の老朽化、②家族構成の変化(子供の成長等)により建て替えが必要となっていたが、建て替えると延床面積が増大するどころか減少してしまう事態となっており、住民から指定容積率・建蔽率の緩和の要望が出されていた。道路基盤も旧宅造法による開発部分を除いて未整備である。

(2) 規制緩和+地区計画の策定プロセス

新座市は当初、1989年の用途地域の一斉見直しに合わせ指定容積率・建蔽率の緩和(150%/60%)のみを1987年3月に埼玉県に申請した。しかし、県から①土地区画整理事業等の面整備、さもなくば②地区計画の策定、という用途地域の変更基準を提示されたのを受け、いわば「予定外」で地区計画を策定することとなった。さらに指定容積率を150%に緩和すると埼玉県建築基準法施行条例に基づく日影規制も大きく緩和される⁽³⁾ため3階建て住宅の出現による環境悪化が懸念されること、また現在の指定容積率・建蔽率の中で建築物を建築している者との差が大きい(指定容積率が約2倍の緩和となる)ことから、現在の延床面積を確保しかつ1部屋の増築が可能となる100%/60%への緩和に引き下げられた。全戸調査の結果、「容積率80%」に対して50.3%、「建蔽率50%」に対して35.1%、「容積率/建蔽率：80%/50%」に対して55.4%に上っている既存不適格率は、「容積率/建蔽率：100%/60%」に緩和した場合は19.3%に低下することが判明した。地元説明会では住民から容積率150%までの緩和を望むの声も上がったが、前述の理由から結局「容積率/建蔽率：100%/60%」への緩和に落ち着いた。地区計画の規制内容は後述のように決して厳しいものではなく、住民からの反対意見はなかった。

(3) 計画内容の充実度

指定容積率・建蔽率緩和のための便宜的手段という性格と、計画区域が約250haと広域なこともあり、日端・藤家(1993)の指摘通り「地元の合意が得られる範囲内」という市の意向から、充実した計画・規制内容とはなっていない。具体的に定められている項目は、「最低敷地面積100㎡」「かき・さく」のみであり、建築条例も定められていない。「壁面位置の隣地境界線からの50cm後退」が市の地区計画運用基準に盛り込まれ、建築確認申請の際に指導されることとなっているが、地区整備計画そのものには盛り込まれていない。片山・西堀地区は道路基盤が未整備でありながら地区施設道路は1本も定められてはおらず⁽⁴⁾、「地区施設の整備の方針」にも道路の記述はない。この「最低敷地面積」は地区計画施行時点で存在するものについては適用除外、「かき・さく」も外構の新設に際しての規制であり、「壁面位置」も既に民法第234条の規定にあるもので、実質、

指定容積率・建蔽率の緩和という「緩和重点型」の地区計画とあってよい。

とは言え、単なる指定容積率・建蔽率の緩和ではなく「やれる範囲」ではあっても規制を定めたこと、特に、新規の開発や敷地分割に対してのみではあるが、狭小宅地をこれ以上増やさないために、「開発行為等指導要綱」にはなかった「最低敷地面積」の規制が地区計画に盛り込まれたことは評価に値する⁽⁵⁾。

(4) 計画実現・補完措置

道路拡幅助成制度や生垣設置助成制度といった地区計画実現のための補完措置は一切なく、すべて届出・勧告制度の運用に委ねられた形となっている。

11-5 「指導要綱公定型」地区計画

～春日部市備後東地区地区計画のケース～

(1) 地区の概況

春日部市備後東地区（図11-3、図11-4参照）は、1970年に将来の土地区画整理事業の実施を条件に住居専用地区(容積率/建蔽率：－/60%)として市街化区域に編入され、1973年に旧1専(80%/50%)に移行したが、土地区画整理事業は決定されないまま、主に「開発行為等指導要綱(1972～)」制定以前の道路位置指定による1反開発により小規模戸建住宅地が集積した地区である。敷地面積別建物数構成比は、100㎡未満が56.6%、その約半分の29.3%が80㎡未満である。近年、①定住意識の高まり、②子供の成長、③住宅の老朽化に伴い、建て替え需要

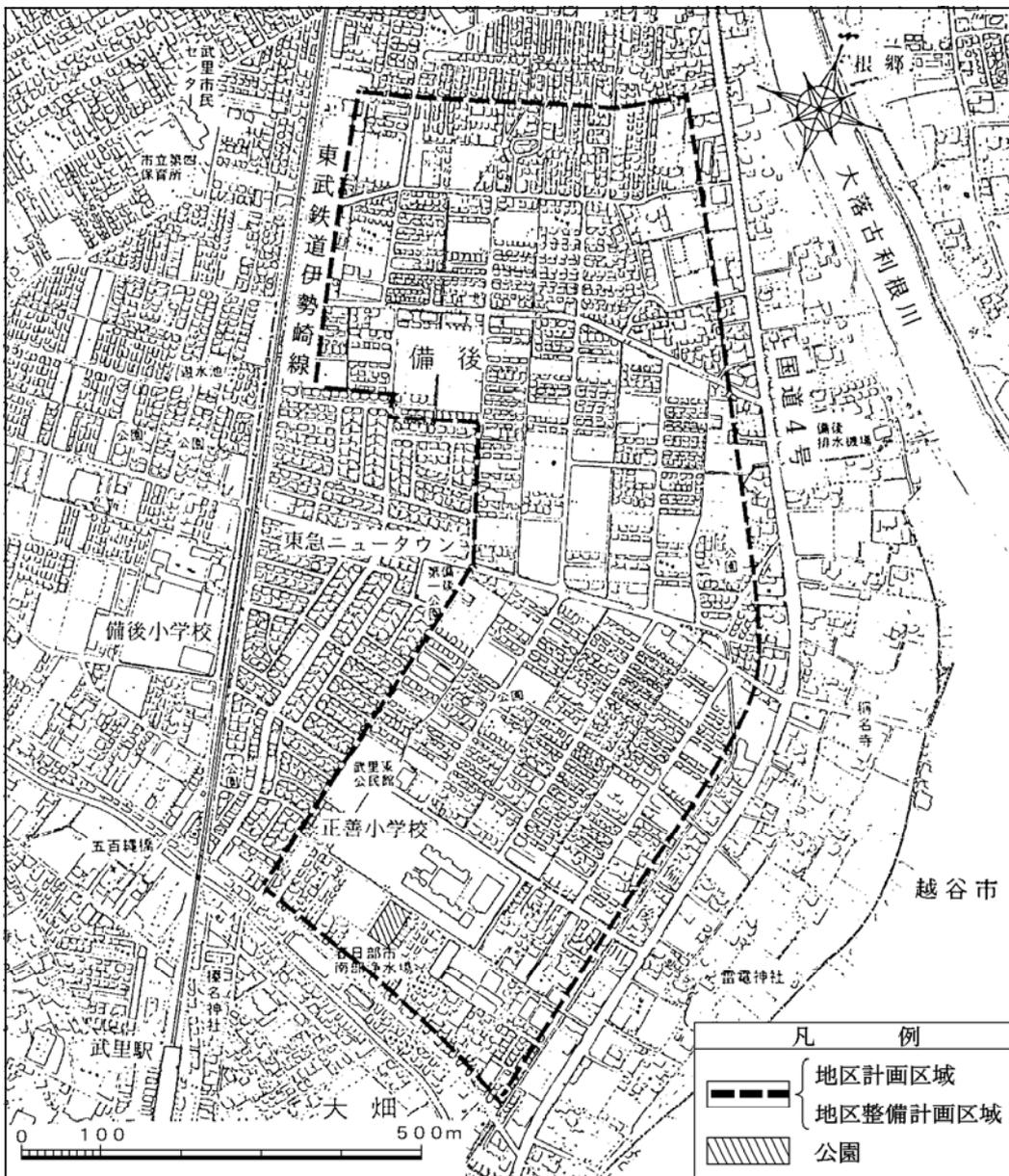


図11-3 春日部市備後東地区地区計画区域



図11-4 建て替えの進まない小規模敷地の老朽住宅（春日部市備後東地区）

が高まるにつれて、住民から指定容積率・建蔽率の緩和の要望が出されていた。道路基盤は、耕地整理済み地ではあるが、「開発行為等指導要綱(1972～)」や「道路拡幅整備及び助成金交付要綱(1986～)」による市道の6 m拡幅指導の実績から地区内幹線道路は概ね良好である。

なお、備後東地区は、第6章の居住者アンケート調査で、対象地区の一つとして取り上げた備後東7丁目を区域内に含んでいる。

（2）規制緩和＋地区計画の策定プロセス

住民からの建築規制緩和の要望を受けた春日部市が埼玉県に指定容積率・建蔽率の緩和を要望したところ、緩和の条件として新座市片山・西堀地区の場合よりも厳しい「区画整理並みの基盤整備⁽⁶⁾」と「地区計画の策定」の両方を求められた。前者に対しては、市は①耕地整理済み地である、②「開発行為等指導要綱」や「道路拡幅整備及び助成金交付要綱」の中で「市道の6 m拡幅」や「旧農業用水路の4 m歩行者空間化」を推進してきている（図11-5参照）、とのアピールを行ったことにより、県から道路基盤は整っていると認められた⁽⁷⁾。しかし、地区計画なしの指定容積率・建蔽率の緩和は認められなかったため、新座市片山・西堀地区の場合と同様、市は「止むを得ず」地区計画を策定することとなった。地区計画は容積率・建蔽率緩和とセットで行われ、また規制内容も住民には「従来通りで新たな負担はない」との説明で認識・納得してもらっており、概ねの住民の歓迎の中で地区計画は決定された⁽⁸⁾。



図11-5 6mに拡幅整備された市道（左）と歩行者空間化された旧農業用水路（右）

（3）計画内容の充実度

規制内容は地区施設としての「街区公園1カ所」「最低敷地面積100㎡」「壁面位置の隣地境界線からの50cm後退」「かき・さく」となっており、建築条例も定められておらず、「できる範囲」で規制内容を定めている点は新座市片山・西堀地区とさほど変わらないが、特徴的なのは「地区施設の整備方針」で「道路の拡幅整備、保全」「水路の歩行者空間化」を掲げている点である。市では、前述の通り、それらを「開発行為等指導要綱」や「道路拡幅整備及び助成金交付要綱」で積極的に進めてきた実績があり、地区施設として明示されてはいない⁽⁹⁾が「方針」に盛り込まれた形となっている。また「最低敷地面積100㎡」も「開発行為等指導要綱」で行ってきた指導内容である⁽¹⁰⁾。このように、建築条例化はされていないが、従来の法的根拠の乏しい指導要綱による指導内容が、法定地区計画として「公定」され、かつ一定の裁量性を残したことにより、従来よりも整備誘導が行いやすくなっている⁽¹¹⁾。

（4）計画実現・補完措置

道路拡幅に関する補完措置として、「道路拡幅整備及び助成金交付要綱」では市道の中心線からの3mセットバックと分筆・採納を規定し、その場合の2m以上後退した部分及び隅切部分に対し助成（金額は固定資産税評価額の8割程度）を行っている。また生け垣化に関しては「緑の保全と緑化の推進に関する条例（1988～）」に基づく「生垣設置奨励金交付要綱（1988～）」⁽¹²⁾の助成を受けることが可能である。また1993年には「都市景観条例」が施行され、都市景観形成重点地区内の建築物や、大規模建築等は景観形成に関わる諸基準（形態、意匠、広告物、植栽等）を遵守しなければならないこと、良い景観づくりに役立つ建物や積極的な活動に対し表彰・助成が行われることも補完措置となると言える⁽¹³⁾。

11-6 「まちづくり活動・事業導入型」地区計画

～松伏町内前野地区地区計画のケース～

(1) 地区の概況

松伏町内前野地区（図11-6、図11-7参照）は、耕地整理済み地に1965年前後からの(旧)住宅地造成事業法（旧宅造法）や道路位置指定によるミニ開発が集積した住宅地であるが、1966年の都市計画区域編入時以前の建築基準法集団規定適用外の開発が多いため、4m未満道路率(延長)は45.3%、6m未満道路率は93.3%に上る。敷地面積100㎡未満住宅率は35.3%と、前述の2地区よりは低めだが、1970年の市街化区域編入時に指定された住居地域(容積率/建蔽率：-/60%)が、1973年の見直しで旧1専(80%/50%)となったため、既存不適格建築物の住民や店主から「建て替えると小さくなる」「商売が満足にできない」との不満が上がっていた。既存不適格率は、「建蔽率50%」に関して18.0%、「容積率80%」に関して20.0%、「容積率/建蔽率：80%/50%」に関して34.8%に上る。

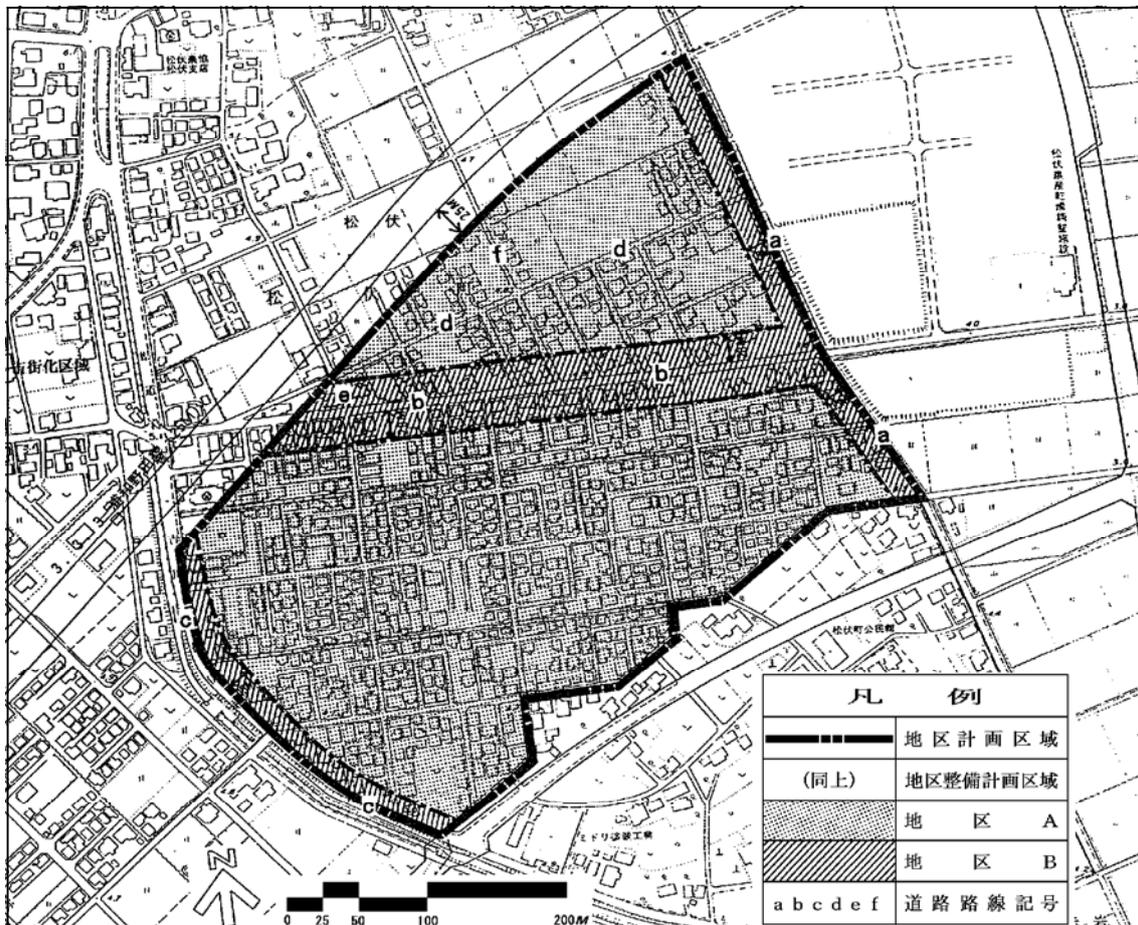


図11-6 松伏町内前野地区地区計画区域



図11-7 前面道路の側溝が未整備の狭小住宅（左）と魅力の乏しい商店街（右）
（松伏町内前野地区）

（2）規制緩和＋地区計画の策定プロセス

表11-2に示す内前野地区のまちづくりの経緯を追いながら、地区計画＋規制緩和の策定に至るまでのプロセスを確認する。

内前野地区をめぐる町が最初に動いたきっかけは、1982年に策定された市街地整備基本計画において当地区が「要整備地区」と指摘されたことであった。それを受け、1982年度の「内前野地区整備計画基礎調査」を実施後、1983年度には住宅地の再整備を目的とした「内前野地区整備計画」⁽¹⁴⁾が策定され、主に「道路整備」「排水路整備」「容積率緩和」が施策の柱とされた。1984年12月には地区の問題の認識・自主的解決のため、また町からの支援取り付けのために地区住民から成る「まちづくり協議会」⁽¹⁵⁾が自発的に設立された。「まちづくり協議会」は、それを支援する形で設けられた「松伏町まちづくり協議会助成要綱」により1985年1月に認可を受け、1984～86年度にかけて勉強会等の活動を行った。

町はその一方で、用途地域と指定容積率・建蔽率の緩和を埼玉県に要請したところ、県から緩和による建て詰まりに対する住環境の担保として、①地区計画の策定と、②隣棟間隔が狭まり「燃えやすくなる」ことから「準防火地域」の指定、の2点の条件が提示された。その後町と協議会長との間の「住民側としても住環境に関し約束事を決め結束の意志表示をすべきでは？ それにより町も地区計画に入りやすい」というやりとりを受け、住民が原案を作成し約9割の合意率で承認された「内前野ルールブック」⁽¹⁶⁾が1989年9月に施行された。「内前野ルールブック」は、表11-1に示すように、建築物や道路・公園といったハード面の取り決めにとまらず、防災・防犯組織の結成、不法駐車規制、ゴミ処理、ペットの飼育、生活騒音等の生活ルールにも及んだ包括的な内容の紳士協定であり、斉藤(1994)⁸⁾の提唱する「住環境共同管理システム」にも相当するものと評価できる。

表11-2 松伏町内前野地区まちづくり年表

国の関連施策	社会情勢・周辺状況	松伏町の行政施策	内前野地区におけるまちづくりの動き
1964 住宅地造成事業法	1962 伊勢崎線、日比谷線の相互乗り入れ 1967 国道4号バイパス開通	1966.12.28 都市計画区域編入（越谷都市計画区域）	1960～70頃 スパロール開発
1968 新都市計画法（線引き制度、開発許可制度導入） 1969 都市再開発法		1969 町制施行	
1970 線引き制度、開発許可運用開始	1972～73 列島改造ブームによる地価急騰 1973 国鉄武蔵野線開通 オイルショック	1970.8.25 市街化区域指定 <内前野地区…住居(-/60%)> 1972.10.21 松伏町宅地造成事業協議基準施行（全ての宅地造成に適用、最低敷地規模100㎡） 1973 用途地域見直し <内前野地区…一専(80%/50%)>	
1974 国土利用計画法	1974 地価高騰	1976.2.12 松伏町宅地造成指導要綱施行（全ての宅地造成に適用、最低敷地規模100㎡）	
1978 住環境整備モデル事業創設		1979.3 緑のマスタープラン策定	
1980.5 地区計画制度創設		1982.3 市街地整備基本計画策定（三郷、吉川、松伏）	1982度 内前野地区整備計画基礎調査 1983度 内前野地区整備計画策定 1984.3 「内前野地区整備計画報告書」 1984.6 内前野地区まちづくりプロジェクトチーム発足
1983 地域住宅計画(HOPE計画)推進事業創設		1984.12 松伏町まちづくり推進協議会助成要綱施行	1984.12 「内前野地区まちづくり協議会」設立 1985.1.7 「内前野地区まちづくり協議会」認可
1986 地区住環境総合整備事業創設	1987 バブル経済による地価急騰	1989.10.1 松伏町宅地造成指導要綱一部改正（「教育施設」、「公共施設整備寄付金」について）	1984度 まちづくり勉強会 1985度 まちづくり勉強会、見学等 1986度 まちづくり勉強会、地区点検マップの作成等 1987度 まちづくりルールブック作成委員の任命等 1988度 まちづくりルールブック作成作業 1989.9.24 「内前野ルールブック」施行
1988 街なみ整備促進事業創設 1989 コミュニティ住環境整備事業創設			
1990 バブル経済崩壊		1991.9.10 用途地域見直し <内前野地区…一専(100%/60%)、二専(100%/60%)> 1992.4.1 松伏町生垣設置奨励補助金交付要綱施行	1990～ 地区計画導入・用途地域見直し作業 1991.1 住民意識調査実施 1991.3 「内前野まちづくり計画調査報告書」 1991.9.10 「内前野地区地区計画」都市計画決定 1992.3 「内前野地区まちづくり整備指針に関する覚書」締結 1992.11 「内前野地区まちづくり実施計画要望書」の提出
1992 都市計画法改正（都市MP、用途地域細分化、低層系で最低敷地規模）			1994度 街なみ環境整備事業スタート 内前野地区街なみ環境整備方針策定調査 →「街なみ環境整備方針」の策定
1993 街なみ環境整備事業創設 1994 総合住環境整備事業創設			1995.1.1 地区人口2,098人 1995.10 「内前野地区街なみ環境整備方針」の大臣承認 「内前野地区まちづくり協定」締結 1995度 内前野地区街なみ環境整備事業計画策定調査 →事業計画策定
1995 密集住宅市街地整備促進事業創設 街並み誘導型地区計画制度創設			1996.10 「内前野地区街なみ環境整備方針」変更(小公園の追加)の大臣承認 1996度～ 整備実施（事業期間1996度～2003度）
1997 密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律制定			
1998 連担建築物設計制度創設			
2000 壁面線指定時の建蔽率緩和制度創設			

そして、1990年から地区計画導入と用途地域見直しに向けての作業が行われ、1991年9月に用途地域見直し（旧1専・80%/50% → 旧1専・100%/60%および旧2専・100%/60%）と同時に、地区計画と準防火地域の指定が都市計画決定された。なお、旧1専から旧2専への用途地域の変更は、地区内の商店街を活性化させると同時に、大規模店舗の混入を規制する目的で行われた。

（3）計画内容の充実度

地区計画は、先に作られた「ルールブック」中の「①地区のあり方」の内容を「地区計画の目標」「土地利用の方針」に掲げ、「住居ゾーン(A地区)での住環境保全・改善」と「商業ゾーン(B地区)の育成」を2本柱としている。具体的規

制項目は、「ルールブック」にも見られる「屋外広告物の制限」「かき・さくの制限」に加え、大規模・迷惑店舗（カラオケボックス等）の混入を防止するための「用途制限(B地区)」、「宅地造成指導要綱」で規定がある「最低敷地面積100㎡」、さらに「壁面位置の道路境界線からの50cm後退(B地区では一部1階部分1m後退)」「高さ制限12mかつ北側斜線制限(B地区)」「壁の色の制限」と、前述の2地区よりも多くの項目が盛り込まれ、そして幅員6mの地区施設道路（予定道路）も3本決定している⁽¹⁷⁾。その他にも「ルールブック」にある「交差点の隅切り」「公園用地の確保、整備」が、「地区施設の整備方針」の中に盛り込まれている。これだけ豊富な内容にも関わらず、まちづくり協議会の活動のため住民の意識が高く、また町は地区計画の原案作成時も逐次協議会に下ろし協議していたことから、住民の合意はスムーズであった。なお建築条例は定められていないが町は条例化しなくても届出・勧告制で事足りるとしている。

（４）計画実現・補完措置

1991年の地区計画の決定と同時に準防火地域が指定された。これにより、2階建ての戸建住宅の場合は防火構造が、3階建ての戸建住宅の場合は準耐火構造が要求されるため、地区の防災性の向上が期待できる。

また、従来、町は道路拡幅や隅切りの整備に関して「宅地造成指導要綱」（すべての宅地造成と建築行為が指導対象）で対応してきたわけだが、助成制度はなく、拡幅分は分筆・採納（現実的にはセットバックで妥協）してきた。内前野地区では1991年に地区計画が決定されたものの、町の予算規模が小さく内前野地区の道路・公園整備ばかりに充当できない事情から、6mの地区施設道路拡幅整備や「地区施設の整備の方針」に掲げられた公園整備の目途が立たなかった。そこで県の指導もあって、事業手法を伴わない地区計画⁽¹⁸⁾の実現性を高めるため、1994年度から国の補助事業である「街なみ環境整備事業」を導入し整備を進めることとなった⁽¹⁹⁾。1995年10月には同事業に基づく「内前野地区街なみ環境整備方針」が建設大臣の承認を受けるとともに、「内前野地区まちづくり協定」が締結され、1996年度～2003年度の整備期間で側溝や小公園の整備が進められている。

その他の補完措置であるが、地区計画策定に先立ち地区住民によって制定された「内前野ルールブック」は、包括的な生活ルールとして地区計画策定後も存続している。地区計画決定後の1992年には「生垣設置奨励補助金交付要綱」⁽²⁰⁾が設けられたが、内前野地区では適用事例が過去に1件あるのみで、生け垣整備には補助の手厚い街なみ環境整備事業が活用されている。また「松伏町まちづくり推進協議会助成要綱」も間接的に地区計画の実現を補完していると言えるが、街なみ環境整備事業によっても勉強会・見学会開催費用やコンサルタント派遣費用に助成が行われている。その他、1996年度～1998年度に公共下水道事業が、1996

年度～1999年度にコミュニティ・ゾーン形成事業（内前野大通りの歩車共存化）が実施されている⁽²¹⁾。

（5）内前野地区街なみ環境整備事業

前述の通り、内前野地区では、事業手法を伴わない地区計画の実現性を高めるため、1994年度に「街なみ環境整備事業」を導入した。整備期間は1996年度～2003年度で、道路、公園等の地区施設やかき・さく等の修景施設整備を進めている。

（i）街なみ環境整備事業の制度概要

「街なみ環境整備事業」は、1993年に「地区住環境総合整備事業」（1986～）と「街なみ整備促進事業」（1988～）を統合・拡充して創設された国の事業で、協議会活動、整備方針・事業計画の策定、道路・小公園・下排水等の地区施設整備、空家除却、門・塀の移設、修景施設整備、共同建替等共同施設整備等を主な補助項目としている。街なみ環境整備事業は、①景観形成支援のため修景施設整備等も補助対象としている、②中水準住宅地に対応すべく区域要件は住宅の不良度ではなく接道条件や小公園等地区施設の不足の概念を採用している⁽²²⁾、③地区住民の合意による「街づくり協定」に基づき住民主導で地区整備を行う、④「街づ

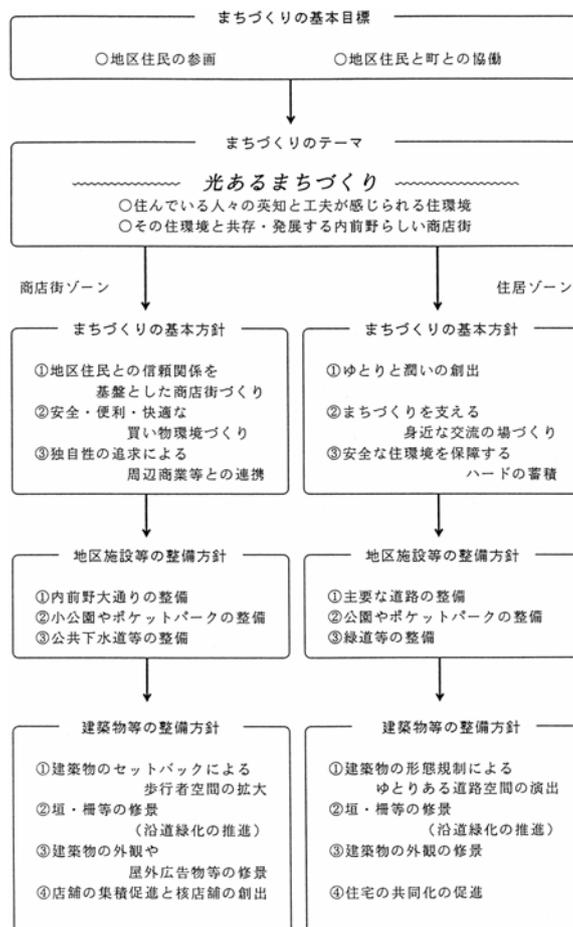


図11-8 「内前野地区街なみ環境整備方針」におけるまちづくりの方向性

くり協定」の締結区域から段階的に事業実施が可能、という特徴を有している。そのため、過去に「住環境整備モデル事業」（現・住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型））の導入を要件が合わず断念した内前野地区でも十分導入可能な事業であった⁽²³⁾。

(ii) 「内前野地区街なみ環境整備方針」

1995年10月、街なみ環境整備事業の実施に向けて住環境整備の基本方針を定める「内前野地区街なみ環境整備方針」⁽²⁴⁾（図11-8、図11-9参照）が建設大臣の承認を受けた。

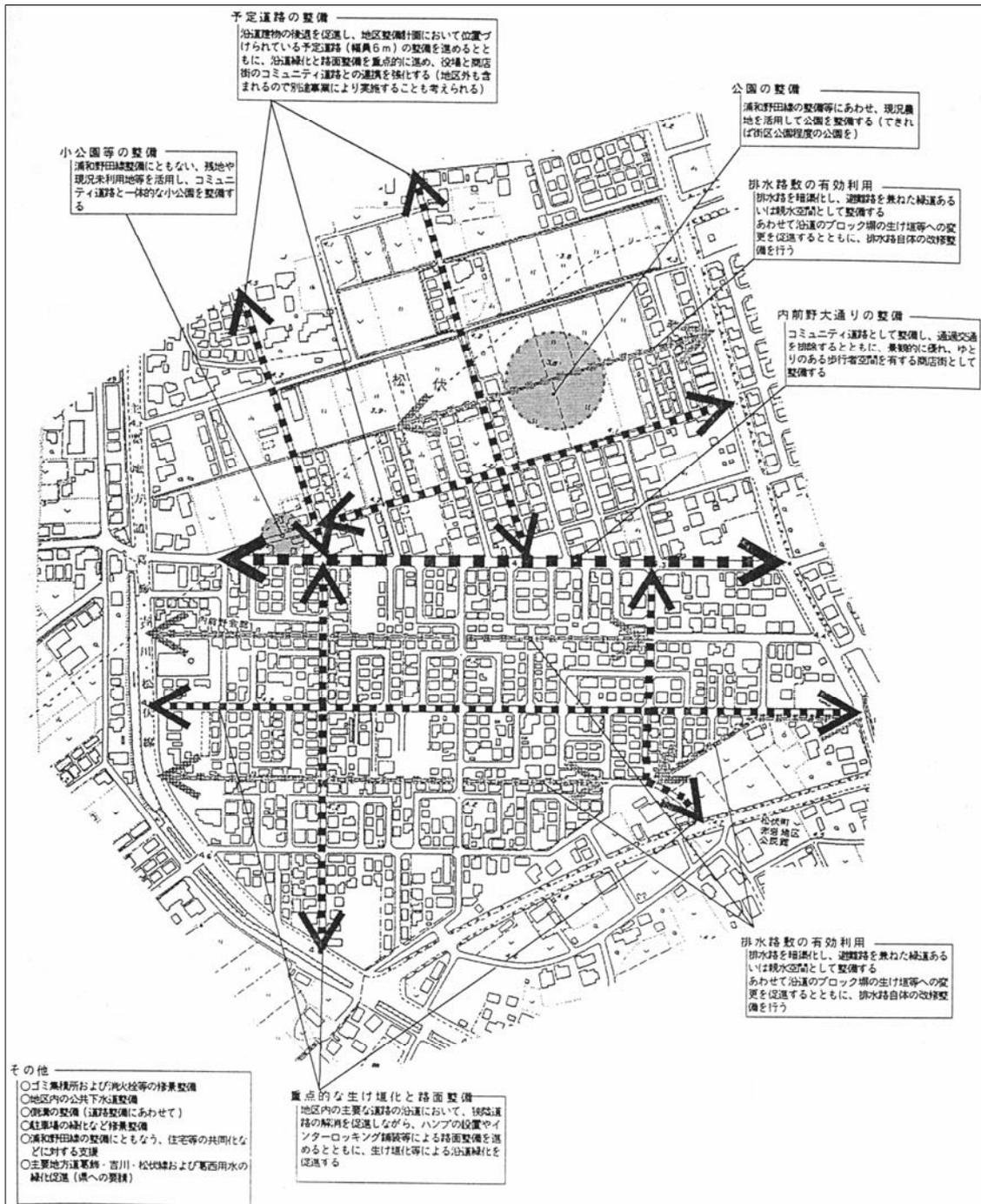


図11-9 「内前野地区街なみ環境整備方針」における全体整備方針図

「内前野地区街なみ環境整備方針」は、「地区住民の参画」と「地区住民と町との協働」を街づくりの基本目標に掲げ、かねてからの地区のテーマである「光あるまちづくり」、すなわち「ゆとりある住環境と快適な買い物環境の共存」（＝“光”の創出）を目指している。同方針の内容は、地区計画の整備方針とほぼ同様であるが、「地区施設等の整備方針」では道路・公園の整備に加え、地区内の「公共下水道の整備」や住居ゾーンにおける「側溝の整備」「排水路敷の避難通路利用」を、「建築物等の整備方針」でも建物のセットバック、かき・さく、形態・意匠の他に、商店街ゾーンにおける「店舗の集積促進と核店舗の創出」や住居ゾーンにおける「住宅の共同化等への支援」を盛り込んでおり、「ゆとり」「潤い」「賑わい」のある居住環境の実現をより一段と追求した内容となっている。

(iii) 「内前野地区まちづくり協定」

「街なみ環境整備方針」の大臣承認と同じ1995年10月、街なみ環境整備事業に基づく「内前野地区まちづくり協定」⁽²⁵⁾が土地所有者等の合意（合意率69.2%）により締結された。

「まちづくり協定」は、区域内の住環境の整備改善を目的に土地所有者等の2/3以上の合意で締結される協定で、「街なみ環境整備方針」に適合する形で、建築物等の整備・維持管理および地区施設の維持管理に関する事項について取り決めがなされている。「建築物等の整備に関する事項」では、努力規定ではあるが、内前野地区地区計画で定められた事項に加えて「東西方向道路接道住宅での勾配屋根の採用」「排水路敷の避難通路での垣・柵制限」「店舗・事務所間口部分での垣・柵の不設置」「敷地内での駐車スペース確保」「大規模駐車場でのポケットパーク整備」という具体的かつ詳細な取り決めがなされている⁽²⁶⁾。建築物の維持修繕については協定者が、松伏町が街なみ環境整備事業計画に従って整備した地区施設や既存の地区施設の維持管理についても別の管理協定等で定められた場合は協定者が、それぞれ努めて行うこととされている。なお、協定の有効期間は10年以上とし、協定運営委員会（まちづくり協議会）が定める。

(iv) 街なみ環境整備事業の進捗状況

1995年10月の「内前野地区街なみ環境整備方針」の大臣承認と「内前野地区まちづくり協定」の締結により、1996年度より街なみ環境整備事業がスタートし、2003年度までの事業期間で地区施設整備、修景施設整備が進められている。

内前野地区街なみ環境整備事業による具体的な整備内容・補助項目（図11-10参照）は、①側溝整備、②門・塀等移設および修景施設整備、③小公園整備、④協議会活動助成、である。公共下水道の整備と、内前野大通り（図11-6の路線b）の歩車共存化整備（図11-11参照）は、それぞれ公共下水道事業とコミュニティ・ゾーン形成事業により別事業として実施されている。

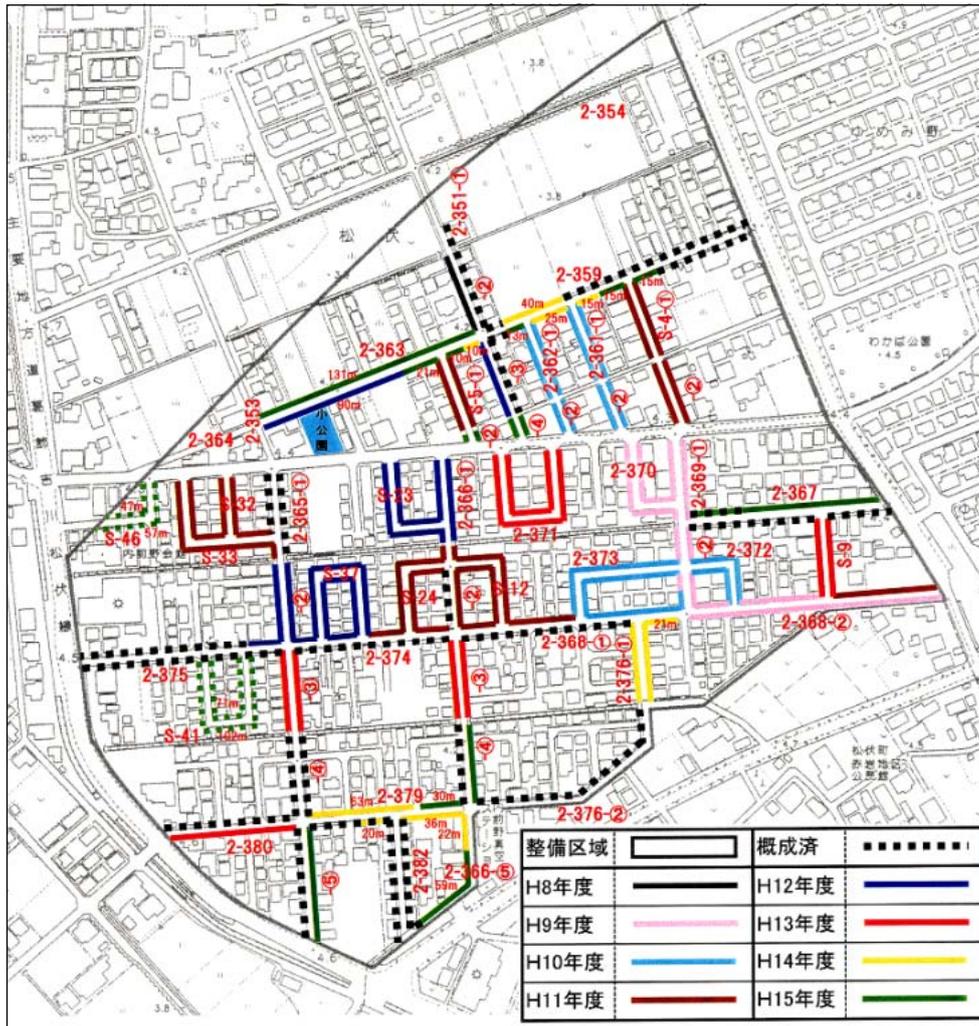


図11-10 内前野地区街なみ環境整備事業・事業計画書（2001年9月時点）



図11-11 コミュニティ・ゾーン形成事業による内前野大通りの歩車共存化
（左：事業実施前、右：事業実施後）

側溝整備については、所定の幅員（4 mまたは6 m）が確保されている町道が対象で、幅員が確保されていない場合はセットバックと合わせて、私道の場合（行き止まり私道は対象外）は町へ採納した上で、それぞれ整備を行っている（図11-12）。側溝にかける蓋には、すべりにくい景観蓋を採用している。事業対象延長4,597m（町道3,324m、私道1,273m）のうち、2001年度までで3,729m（町道2,463m、私道1,266m）、81.1%（町道74.1%、私道99.5%）の側溝が整備されている。なお、インターロッキング舗装による整備については、コストが高く町の裏負担が大きくなること、また街なみ環境整備事業では道路の維持・管理費補助がなされず町の持ち出しとなることから、財政基盤の弱い松伏町としては採用を断念している。

側溝整備工事等のためのセットバックに伴い、門、塀、樹木等を移設する場合には、20万円を上限に工事費の2/3が助成が行われる。また、修景施設（生け垣）整備費補助として、生け垣整備に対して1万円/mかつ20万円を上限に、生け垣整備に伴う地上高0.6m超の塀の取り壊しに対して6千円/m²かつ6万円を上限に、それぞれ工事費の2/3が助成される。2001年度までの助成件数は、門・塀等移設は8件、修景施設整備は2件である。

小公園整備については、1996年度にショッピングセンターの跡地576.4m²を買収し、1997年度に4回にわたる住民参加のワークショップを開催しながら実施設計を行い、1998年度に整備工事が実施された。小公園はコミュニティ・ゾーン形成事業により歩車共存化がなされた内前野大通りに面し、一体化が図られている（図11-13）。



図11-12 側溝整備、門・塀の移設、生け垣整備の事例（左）と景観蓋（右）
（松伏町内前野地区）

協議会活動助成については、1996年度～1998年度にかけて、勉強会や見学会の費用、コンサルタント派遣費用、植樹帯や公園の維持管理用備品の購入費用等に対し、助成が行われている。

なお、街なみ環境整備方針に盛り込まれた「排水路敷の避難通路利用」については、図11-14のように旧農業用水路への蓋かけによって歩行者の通行が可能となったが、プライバシーの問題により通行は緊急避難時に限られ、日常の通行は制限されている。



図11-13 完成した小公園
(松伏町内前野地区)



図11-14 蓋かけ整備された排水路敷の避難通路
(松伏町内前野地区)

(v) ミニ開発住宅地における街なみ環境整備事業の導入効果

街なみ環境整備事業は、区域要件に住宅の不良度ではなく接道条件や小公園等
地区施設の不足の概念を採用し、道路・小公園・下排水等の地区施設整備や生け
垣等の修景施設整備等を主な補助項目としており、ミニ開発住宅地のような中水
準住宅地での住環境整備に対応している事業である。

一般的にミニ開発住宅地の敷地は4m道路には接道しており、本章で取り上げ
た低い指定容積率の地域を除けば、物理的に建て替えが困難なために老朽住宅ス
トックが集積するというのではなく、個別建て替えが可能なことから共同建て替
えへのインセンティブが働かない。つまり、住宅地区改良の流れをくみ、共同建
て替え等により不良住宅ストックを改善する現行の住宅市街地総合整備事業（密
集住宅市街地整備型）は、郊外既成ミニ開発住宅地では導入が難しい制度である
と言える。耕地整理済み地や基盤未整備地に道路位置指定の集積によって形成さ
れた郊外既成ミニ開発住宅地では、第1章で述べたように、6m道路・公園・下
排水・街灯・公民館等の地区施設が十分に整備されておらず、また画一的で単調
な家並みが広がることから、地区施設整備や修景施設整備を主な整備内容とする
街なみ環境整備事業は、ミニ開発住宅地の住環境改善を図る上で有効な事業であ
ると言えよう。

ただし、街なみ環境整備事業は、行政が必要性から積極介入して整備を行う程ではない「中水準」の住宅地を対象としていることから、地区住民は「街づくり協定」を締結して地元の「やる気」を表明し、地区整備も住民主導で進めていく仕組みとなっている。松伏町内前野地区では住民のまちづくり意識が高く、地区の物的環境改善ニーズからも、街なみ環境整備事業は打ってつけの事業であったと言えるが、一般の郊外既成ミニ開発住宅地での適用を想定した場合、個別意識が強く協調性に乏しいと考えられるミニ開発住宅地の住民が、果たして協働して地区整備を進めていけるのか疑問が残る。そのためにも行政には、地区環境の管理者たるべき住民に対し、どのような環境性能を有するどのような空間の住宅地にしたいと望むのか、まちづくりへの意識を日常的に醸成する働きかけが必要となろう。

11-7 「旧1専規制緩和型」地区計画の評価と課題

以上、3つのミニ開発住宅地における「旧1専規制緩和型」地区計画を見てきたが、ここでは3つの地区計画を比較・評価し、課題について整理を行う。

(1) 「旧1専規制緩和型」地区計画の比較・評価

本章で取り上げた3つのミニ開発住宅地における「旧1専規制緩和型」地区計画では、「住民から市・町への建築規制緩和要求」→「市・町から県への容積率・建蔽率緩和要望」→「県から市・町への“予定外”の(住環境悪化防止を目的とした)地区計画策定の条件提示」という経緯は3地区とも同じでありながら、その後の計画策定プロセス、計画内容、計画実現手法の充実度や積極性に差が生じることとなった。

新座市片山・西堀地区の計画内容が充実しなかった要因として考えられることは、①超小規模敷地での居住水準維持・向上が緊急課題であり、合意形成に時間と手間を要する住環境維持・改善に関わる規制項目や地区施設整備は避けられた、②要綱による開発指導行政の歴史が浅かった、③地区計画区域が広すぎるためきめ細かな計画が立てられなかった、等である。つまり、高見沢邦郎(1994)が指摘するように、地区計画の「決定の容易さ」に頼り、規制緩和のための便宜的手段として地区計画を安易に用いている事例であると言え、このような活用の仕方は、きめ細かなまちづくりルールを定めるという地区計画本来の趣旨から外れるものとして懸念される。

春日部市備後東地区の場合も、合意形成のし易さを重視したため、細かい建築規制は敬遠され「やれる範囲」で収まった。しかし従来より積極的に進められてきた開発行為等指導要綱や道路拡幅整備要綱の指導内容を、法定地区計画に盛り込むことによって公定した点は評価できる。ただしもう一段階上のレベルを目指し、検討に多少の時間は要しても、容積率・建蔽率緩和相当分の建築規制強化(準防火地域の指定、道路境界からの壁面後退、2階部分の壁面後退、非建蔽空間の連続化といった市街地環境の性能的置き換え)や、街なみ環境整備事業等の導入も含めた地区施設や修景施設の整備については、検討の余地があったのではなかろうか。

松伏町内前野地区の地区計画策定プロセスとその後の住環境整備への取り組みを支えたのは、第一に地区住民のまちづくり意識の高さであった⁽²⁷⁾。包括的な生活ルールを取り決めた「内前野ルールブック」の作成を始めとする長年の協議会活動の実績から、地区計画の規制内容を受け入れる素地は十分整っていた。第二に地区計画の実現のため地区の現状改善にマッチした補助事業(街なみ環境整備事業、コミュニティ・ゾーン形成事業)を導入したことである。規制緩和の条件として要請された地区計画を策定して終わりではなく、あくまでも計画内容の

実現を追求すべく補助事業の導入に奔走した町の積極性は高く評価できる。第三に当時の町の建築課長が住環境整備への関心・理解が高かったという行政側の姿勢も指摘しておく必要がある。内前野地区における有形・無形のまちづくりの成果は、住民側と行政側の「やる気」が見事に合致した結果と言えよう。また内前野地区では、地区の防災性の維持・向上のため、埼玉県の外郊既成ミニ開発住宅地ではほとんど指定がなされていない準防火地域が指定されたことも画期的であり、評価できる。

以上3地区の取り組みの違いは、地区計画区域の広さと、地区におけるまちづくりの実績や住民のまちづくり意識に大きく起因している。新座市片山・西堀地区の場合は地区計画区域が約250haと広大な広さであり、最初からきめ細かな取り組みができなかった。そしてまちづくりの実績が全くない状態からの出発であった。一方春日部市備後東地区では開発指導要綱等に基づく行政指導が積極的に行われてきた経緯から、住民はその範囲内の規制・整備は受け入れやすかったが、新たな追加的規制を議論できるほど住民のまちづくり意識は熟していなかった。松伏町内前野地区では自主的に「ルールブック」を作成する等住民のまちづくり意識が高かったことから、他の2地区よりも充実した規制内容が盛り込まただけでなく、その計画内容を実現すべく街なみ環境整備事業等を導入して住民主導の地区整備を進めるに至った。

(2) 「旧1専規制緩和型」地区計画の課題

(i) 指定容積率の緩和幅と最低敷地規模既存不適格への対応

3地区を通しての課題であるが、緩和後であっても指定容積率は100%でしかなく、例えば敷地面積80㎡の場合、最大でも第8章で設定した必要延床面積80㎡を辛うじて確保するような住宅しか建たない。住民がゆとりを持って住み続けられるだけの床面積増を望むのであれば、部分的3階化が可能な指定容積率150%への緩和も考えられたであろう。ただしその際、3階建て住宅が出現し日照等の相隣環境を悪化させる恐れがあるため、床面積増と相隣環境保全のトレードオフの中でどの辺りに妥協点を見出すかが重要である。例えば、ベースの容積率は用途地域とのセットメニューの150%に緩和しつつも地区計画で総2階建てが建てられる容積率120%にダウンゾーニングする等、住民間の綿密な協議と合意形成が不可欠となる。指定容積率の再緩和をめぐる問題は3地区における今後の共通した課題となろう。

また多数を占める最低敷地面積100㎡未満の既存不適格への対応については、3地区いずれの地区計画でも既存不適格は対象外（不遡及）としており、新たな狭小敷地の生産を防止する効果しか有していない。しかし、特に緩和後の容積率

100%を最大に活用しても第8章で設定した必要延床面積80㎡に達しないような敷地規模40～60㎡程度の狭小敷地に対しては、今後高齢者のみ世帯や若年世帯等の小規模世帯による需要が低下し空き家・空き地が生じるようであれば、敷地統合・拡大（隣接地買い増し）の支援や、共同建て替えの働きかけを行うことにより、狭小敷地の解消を図っていくことを地区計画の方針に加えるべきであろう。

(ii) 指定容積率・建蔽率の緩和条件に関する判断基準の明確化

既述の通り、新座市、春日部市、松伏町が埼玉県に対し指定容積率・建蔽率緩和を要望した際に、埼玉県が当初提示した緩和の条件は、各地区毎に異なっていた。すなわち、新座市片山・西堀地区に対しては「区画整理等の面整備」または「地区計画の策定」、春日部市備後東地区に対しては「区画整理並みの基盤整備」かつ「地区計画の策定」（協議の結果、最終的には「地区計画の策定」のみ）、松伏町内前野地区に対しては「地区計画の策定」かつ「準防火地域の指定」、のように統一しなかった。住宅密集度等による地区の物的問題の累積度から判断すると、新座市片山・西堀地区、春日部市備後東地区、松伏町内前野地区の順に緩和条件が厳しくなるべきと思われるが、実際提示された緩和条件の厳しさの順はそれと逆である。

埼玉県の第一種低層住居専用地域の指定基準⁽²⁸⁾によれば、①建蔽率を60%に指定する場合は、建築物の建て詰まり状況等を勘案して準防火地域の指定に努める、②既存の低層住宅地で、居住水準の向上等に対応するため敷地の細分化の防止、防災性の向上等に考慮した上で土地の有効利用を図るべき区域では、特に地区計画の指定に努める、とあるが、新座市片山・西堀地区と春日部市備後東地区では、①と②に該当するものの当初から準防火地域の指定は求められておらず、指定基準に則った対応とはなっていない。

この不統一な対応には、当該地区における容積率・建蔽率緩和の緊急性や、地元住民の新たな規制の受け入れ可能性・遵守可能性、あるいは当時の社会経済的背景（緩和基調か否か）を勘案しての、県の担当者や照会先の国の担当者の裁量的判断があったとも想像できるが、いずれにしても各地区に提示した緩和条件の判断基準は不明確である。県は、不統一な対応による混乱を避けるためにも、指定容積率・建蔽率の緩和条件に関しての、市街地特性に配慮した明確かつ説明性のある判断基準を明示し、それを基本に市町村と協議を進めることが必要である。

(iii) 指定容積率・建蔽率の緩和条件の性能論検討

市・町からの指定容積率・建蔽率の緩和要望に対し、埼玉県は地区計画の策定を求めたわけであるが、指定容積率・建蔽率の緩和と引き換えに策定される地区計画の規制内容が、果たして緩和による市街地環境や相隣環境の悪化を防止・軽減し得るのか、すなわち、市街地環境や相隣環境が性能論的に従前・従後で同等となるような規制内容たり得ているのか、という根本的な問題が存在している。

例えば、春日部市備後東地区の地区計画の規制内容をめぐっては、市と県の協議の中で「行き止まり道路の通り抜け」「道路境界線からの50cmセットバック」「形態・意匠」についても議論が及んだそうであるが、これらは指定容積率・建蔽率緩和の影響に科学的・定量的に見合う規制というよりもむしろ観念的・定性的に提案された規制であると推察される。しかも「守りにくい規制を盛り込んでしまうと、地元の反対で地区計画が成立せず、当初の目的の指定容積率・建蔽率緩和ができなくなってしまう」という市のアピールにより、いずれも除外されたという。つまり、指定容積率・建蔽率緩和による市街地環境への影響評価の議論が詰められることなく、環境悪化を防止・軽減するという地区計画策定の本来の意義は薄れ、策定すること自体が目的化してしまったと言える⁽²⁹⁾。

しかし、地区計画の規制項目・内容を的確に定めるには、指定容積率・建蔽率の緩和が、地区・街区・敷地の日照、通風、採光、景観、防災性能等々の性能にどの程度影響を及ぼし得るかを定量的に計測し、総体としての性能を担保するよう、緩和の影響を防止・軽減する代替規制を地区計画に盛り込む、という性能論的検討を経ることが必要となる⁽³⁰⁾。そのためには、建築基準法集団規定の各規制項目について、どの程度の規制値で規制を行えばどの程度の環境性能が確保できるのかというガイドラインが求められる。規制項目が複雑多岐に渡る集団規定を完全に性能規定化することは困難であるが、根拠が科学的に明確な規制についてはその効果を定量的に計測することは可能であろう。地区住民がどのような市街地空間や市街地性能を望むのか、それを実現するためにはどの規制項目が定量的にどの程度の厳しさ（規制値）で必要なのか、そしてその規制が現実的に住民にとって遵守可能かどうかの検討を踏まえた上で、地区計画の具体的な規制内容を決定する、という計画プロセスが求められる。

11-8 小結

本章では、旧1専の郊外既成ミニ開発住宅地において地区計画の策定を条件に指定容積率・建蔽率の緩和を行った埼玉県内の3事例（新座市片山・西堀地区、春日部市備後東地区、松伏町内前野地区）を取り上げ、居住水準の向上と住環境の保全・改善への取り組み方について比較調査を行った。その結果、地区計画区域の広さや、地区におけるまちづくりの実績と住民のまちづくり意識の違いが、地区計画に盛り込む規制内容や計画実現に向けたその後のまちづくり活動の有無となって現れていることが明らかとなった。

新座市片山・西堀地区の場合は実質的追加規制のないことから「緩和重視型」、春日部市備後東地区の場合は実質的追加規制はないが指導要綱を計画に反映させている点で「指導要綱公定型」、松伏町内前野地区の場合は住民のまちづくり活

動が活発で、充実した計画内容であるとともに計画実現に向けて住民主導の地区整備が行われていることから「まちづくり活動・事業導入型」の地区計画と呼ぶことができる。

建築規制の強化や地区施設の整備といういわば「ムチ」を単独で働きかける場合、住民の合意形成は困難となりがちである。しかしこれら3つの地区計画事例では、指定容積率・建蔽率緩和という住民にとっての大きな「アメ」と引き換えに積極的に「ムチ」を行使し、個別建て替えに合わせて市街地環境を向上させることも可能であった。新座市片山・西堀地区と春日部市備後東地区については「アメ」に大きく比重を置きすぎ、その機会を逸してしまったことは残念である。

いずれの地区計画においても、指定容積率・建蔽率の緩和（アメ）による市街地環境や相隣環境の悪化の程度を定量的に推定し、環境悪化の防止・軽減のためそれに見合った項目・水準の規制（ムチ）を定める、という工学的・性能論的検討が、地区計画策定プロセスの中で欠けていた。指定容積率が80%から100%に緩和されたとは言え、敷地規模80㎡では実現可能延床面積は80㎡、敷地規模60㎡では実現可能延床面積は60㎡に過ぎない。このような小規模敷地においても3階化更新により100㎡程度の延床面積を確保できるよう、指定容積率を150%に緩和するとともに、それに伴う日照等の相隣環境の悪化を最小限に抑えるよう性能論的検討を踏まえた内容の形態規制を導入することも考えられた。

そのための一手法として、第10章では、自己の居住水準の向上と周囲の日照環境の保全を両立すべく、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建物形態コントロール手法について検討・提案を行った。今後はこのような手法を用いながら、地区住民の望む空間像や市街地環境性能を、高容積化需要と住環境保全・改善需要のバランスに配慮しながら明確化しつつ、それを実現するための規制項目・規制水準を工学的、性能論的に導き出し地区計画に定める、という計画プロセスがより重要となるであろう。そのためには、建築基準法集団規定の各規制項目について、どの程度の規制値で規制を行えばどの程度の環境性能が確保できるのかというガイドラインが求められよう。

第11章の補注

- (1) 郊外既成ミニ開発住宅地では、規制強化型の地区計画は存在しなかった。なお、春日部市には「備後東地区地区計画」と「大枝池端地区地区計画」の2事例が存在するため厳密には全体で4事例となるが、両者の計画内容はほとんど変わらないため、本章では代表として「備後東地区地区計画」のみ取り上げることにする。

- (2) 各自治体の地区計画担当者へのヒアリング実施時期は次の通りである。新座市都市整備課：1995年1月、春日部市都市計画課：1994年12月、松伏町都市計画課・建築課：1995年6月。なお松伏町都市計画課には、2002年10月に街なみ環境整備事業の進捗状況に関する追加ヒアリングを行っている。
- (3) 指定容積率を80%から150%に緩和すると、それに伴い、埼玉県建築基準法施行条例に基づき、建築基準法別表第四(に)欄の日影規制の種別が(一)から(三)に変わり、地上1.5m水平面での日影時間の規定値が5mライン以上：3h未満／10mライン以上：2h未満から、5mライン以上：5h未満／10mライン以上：3h未満に大きく緩和されることとなる。容積率100%への緩和では、日影規制の種別(二)の5mライン以上：4h未満／10mライン以上：2.5h未満への緩和に止まる。
- (4) 新座市は「基盤が十分整っている」という前提で地区計画を策定している。
- (5) 片山・西堀地区地区計画の策定を機に、開発行為等指導要綱に新たに「最低敷地規模100㎡」の規定が盛り込まれることとなった。
- (6) 「区画整理並みの基盤整備」の目安は、概ね公共用地率25%とされた。
- (7) 実際、公共用地率は23.6%（道路率19.4%、水路率1.9%、公園率2.3%）と高い値であった。
- (8) 当初、指定容積率・建蔽率の緩和を行うとともに地区計画区域に含めることを想定していた隣接の東急ニュータウン地区の住民から、「緩和により住環境が悪化する」との声が上がり、最終的には同地区を除いて計画決定がなされた。
- (9) 地区整備計画に道路が地区施設として位置が明示されていない理由として、春日部市は、①過去の指導要綱の実績から行政指導による道路拡幅の効果が期待できること、②道路拡幅による角地の狭小敷地への過度な負担を回避するための裁量性が保持されること、を挙げている。
- (10) しかし春日部市の開発行為等指導要綱の適用基準は開発面積500㎡以上であるため、500㎡未満の開発行為にも最低敷地面積規定が適用され、しかもそれが「要綱」ではなく「法定地区計画」として規制されるという意味では、この地区計画は「発展」と言える。
- (11) 地区計画の届出・勧告制度に関しては、高見沢実(1990)¹¹⁾が、地区計画の行政指導(届出・勧告制)は要綱のそれと異なり「法定」の地区整備計画に基づく点を評価している。また全国自治体アンケート調査から、高見沢邦郎・日端(1992)は届出・勧告制度による行政指導は「勧告」を後ろ盾にそれなりに機能していることを、日端・藤家(1993)は地区毎での「裁量的規制」が行える点が評価されていることを報告している。
- (12) ①幅員4m以上の道路に面し、②延長が3m以上である生け垣に対し、樹

木代金の2/3かつ8万円以下を交付するものである。

(13) ただし、2003年6月現在、春日部市内では、都市景観形成重点地区が指定されている地区は存在しない。

(14) 松伏町(1984)¹²⁾参照。

(15) 構成員は、①自治会長、②連合会長、③班長で、合計20余人。当時の連合会長は後に町長になった人物で、1984～1992まで協議会の会長を務めた。協議会設立は世田谷区北沢地区の例を参考にしたという。

(16) 「内前野ルールブック」では、次の〔1〕～〔3〕のように、地区住民のまちづくりへの積極的な協力と、行政（町、県、国）からの住環境整備支援の取り付けが謳われている。

〔1〕 内前野地区住民自らが、みんなでよりよい町づくりを推進していく。

〔2〕 「内前野ルールブック」を担保にして、松伏町と協定書を取りかわし、松伏町のより大きな支援をとりつける。

〔3〕 さらにこれらをもとに県、国に働きかけ、内前野住環境整備のための援助をとりつける。

「内前野ルールブック」の詳細については、内前野地区まちづくり協議会(1989)¹³⁾を参照。

(17) 「宅地造成指導要綱」の中の「町が計画している区画街路」（6m道路）が3本、地区施設道路として決定されている。

(18) 高見沢邦郎・日端(1992)は全国自治体アンケート調査により、地区計画制度の仕組みや運用に関し、自治体は税制・補助金の改善や規制内容の豊富化・弾力化を望んでいることを報告している。

(19) 国の補助事業については、1982～84年に「住環境整備モデル事業」（現・住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型））の導入を検討していたが、①事業の適用要件が厳しすぎて合わない、②共同建て替えに対し協議会の賛同が得られない、ことにより断念した経緯がある。

(20) 松伏町の生垣設置奨励補助金交付要綱は、①幅員4m以上の道路に面し②連続3m以上である生け垣に対し、費用の1/2かつ10万円以下を交付するものである。全町で年間3件適用数があれば多い方であるという。適用件数が少ない要因としては、①基準に合わない（車庫を作ると生け垣のスペースが取れない）こと、②手続きが煩雑な割には助成額が少ないことが挙げられる。町としては、内前野地区での生け垣整備については、助成額の大きい街なみ環境整備事業の活用を考えている。街なみ環境整備事業では「修景施設整備費」として、生け垣の整備に対しては1万円/mかつ20万円を上限に、生け垣整備に伴う地上高0.6m超の塀の取り壊しに対しては6千円/m²かつ6万円を上限に、それぞれ工事費の2/3が助成される。

(21) 地区内の公共下水道の整備と、内前野大通り（図11-6の路線b）の歩車共存化整備は、街なみ環境整備事業の中で実施するのは困難であるとされたため、これらの整備はそれぞれ公共下水道事業とコミュニティ・ゾーン形成事業により別事業として実施することとなった。しかし、これらは別事業ではあるが、街なみ環境整備方針および街なみ環境整備事業計画においては、同一のまちづくりの枠組みに位置づけ、街なみ環境整備事業と調整を図りながら、一体的に実施することとしている。

(22) 街なみ環境整備事業の適用要件（「街なみ環境整備事業制度要綱」第4）は次の通り。

街なみ環境整備促進区域は、面積が1ヘクタール以上である土地の区域のうち、次の各号のいずれかに該当するものでなければならない。

一 次に掲げる基準に該当すること

イ 当該区域内の住宅の戸数（その区域の外周の道路の幅員が4メートル以上である場合には、当該道路の接する住宅の戸数を除く。）に対する接道不良住宅の戸数の割合が7割以上であること。

ロ 当該区域（道路、公園、広場、緑地、鉄道、軌道、下水道、河川及び工場の敷地の用に供されている部分を除く。）の面積に対する当該区域内の住宅の戸数の割合が、原則として1ヘクタール当たり30戸以上であること。

二 次に掲げる基準に該当すること

イ 当該区域内の幅員6メートル以上の道路の延長が、原則として当該区域内の道路総延長の4分の1未満であること。

ロ 当該区域内の公園、広場及び緑地の面積の合計が、原則として当該区域の面積の3パーセント未満であること。

三 地方公共団体の条例等により景観形成を図るべきこととされていること。

(23) 「住環境整備モデル事業」の適用要件は、①面積1ha以上、②不良住宅50戸以上、③不良住宅率5割以上、④住宅密度原則55戸/ha以上、の4条件を満たしていることだったが、内前野地区は③および④の基準に満たず、同事業の導入を断念した経緯がある（ただし重点地区を設定すれば導入の可能性はあった）。一方、内前野地区は、幅員6m以上の道路延長が全体の6.7%、公園・広場・緑地面積が区域面積の0%であり、街なみ環境整備事業制度要綱第4第2号に該当することから「街なみ環境整備事業」の導入が可能となった。

(24) 「内前野地区街なみ環境整備方針」の詳細については、松伏町(1995)¹⁴⁾を参照。

- (25) 「内前野地区街づくり協定」の詳細については、内前野地区まちづくり協議会(1995)¹⁵⁾を参照。
- (26) 下記の「内前野地区街づくり協定」第6条2～6を参照。
- 第6条2 内前野大通り以外の東西方向の道路に面する住宅の屋根の形状は、土地の形状等から考えて可能な場合は、積極的に前面道路に向かって傾斜した勾配屋根とする。
- 3 排水路敷を活用して避難通路等を整備する場合には、安全性等を確保するため、その通路に面する垣や柵についても、地区整備計画に定める垣又は柵の構造の制限を準用する。
- 4 別図に示すB地区においては、1階部分が店舗や事務所である建築物敷地の前面道路に面する部分には垣や柵を設置しないものとする。
- 5 自家用車の駐車場については、積極的に建築物敷地内に設けるものとする。
- 6 面積が150㎡(約10台分)を超えるような規模の駐車場については、松伏町から要請があった場合には、できる限り、道路に面する1㎡以上程度の土地をポケットパーク等の修景施設用地としての使用に協力するものとする。
- (27) 内前野地区に隣接する、外前野地区における住宅・都市整備公団による良好な新興戸建住宅地開発に対する「憧れ」も、まちづくり活動が活発化した一因であるという。また、まちづくり協議会発足当時から長期に渡って活躍した協議会長のリーダーシップの存在も欠かせない。
- (28) 埼玉県住宅都市部都市計画課(1994)¹⁶⁾を参照。なお、東京都(2002)¹⁷⁾では、「用途地域等の変更にあたっては、都市機能の更新、都心居住の推進、住環境の保全など地区の課題にきめ細かく対応し、地域の特性に応じためざすべき市街地像を実現するため、必要な事項を原則として地区計画に定める」(「地区計画の原則化」)こととしており、「地区計画の指定に努める」とする埼玉県の基準よりも強い基準となっている。
- (29) 指定容積率・建蔽率に関わる既存不適格の救済が本来の目的であったため、指定容積率80%→100%、指定建蔽率50%→60%への小幅な緩和によって、現状より大幅に住環境が悪化することはないと判断された可能性もある。つまり、指定容積率・建蔽率の緩和は、日照等の相隣環境の悪化というマイナスの効用よりも、居住水準の維持・向上というプラスの効用の方が大きく、トータルではプラスに作用すると判断された可能性もある。
- (30) 11-4節で述べた通り、新座市片山・西堀地区における緩和後の指定容積率の値は、日影規制の規定値を指定容積率とセット方式で規定している埼玉県建築基準法施行条例を考慮して定められた。その点では、日照に関し

ては一応性能論的検討がなされていると言えなくもないが、日影規制の効果に大きく影響する敷地規模の要素を含めた検討がなされていない点は極めて不十分である。

第11章の参考文献

- 1) 清田伯人・高橋紀江・町田弘一・高見沢実(1989)「第1種住居専用地域の容積率緩和に伴う住環境変化と住民意識に関する実証的研究－横浜市を対象として－」『都市計画論文集』24, pp. 175-180
- 2) 町田弘一・杉浦達彦・多海本栄・清田伯人・高見沢実(1990)「第1種住居専用地域の建蔽率・容積率緩和に伴う住環境変化と住民意識に関する実証的研究－川崎市を対象にして－」『都市計画論文集』25, pp. 523-528
- 3) 小堀晶人・勝瀬義仁(1992)「都市近郊における第一種住居専用地域の居住環境に関する研究 その2－不適合建築物の考察－埼玉県富士見市の事例－」『日本建築学会大会学術講演梗概集』, pp. 51-52
- 4) 金哲弘(1986)「法定地区計画策定の動機と過程からみた計画の評価と問題点－埼玉県の事例を対象として－」『都市計画論文集』21, pp. 325-330
- 5) 高見沢邦郎・日端康雄(1992)「地区計画の運用実態について」『日本建築学会計画系論文報告集』435, pp. 69-75
- 6) 日端康雄・藤家寛(1993)「地区を単位とした計画規制の実効性について－地区計画制度決定地区を事例として－」『都市計画論文集』28, pp. 295-300
- 7) 高見沢邦郎(1994)「建築協定と地区計画の使われ方の比較－住環境保全型を中心に－」『日本建築学会計画系論文報告集』466, pp. 113-121
- 8) 斉藤広子(1994)「可児市桜ヶ丘ハイツの地区計画策定過程における居住者の役割－戸建て住宅地における住環境管理に関する研究－」『都市計画論文集』29, pp. 709-714
- 9) 洪正徳・小出和郎(1992)「低層住宅地における協調型建替え手法に関する考察」『都市計画論文集』27, pp. 163-168
- 10) 地区計画研究会(1995)『地区計画の手引き』ぎょうせい
- 11) 高見沢実(1990)「既成市街地を対象とする誘導手法の地区的・総合的運用実例の分析と評価」『都市計画論文集』25, pp. 187-192
- 12) 松伏町(1984)『内前野地区整備計画報告書』
- 13) 内前野地区まちづくり協議会(1989)『内前野ルールブック』
- 14) 松伏町(1995)『内前野地区街なみ環境整備方針』
- 15) 内前野地区まちづくり協議会(1995)『内前野地区街づくり協定』
- 16) 埼玉県住宅都市部都市計画課(1994)『新用途地域の手引き』
- 17) 東京都(2002)『用途地域等に関する指定方針及び指定基準』