

用途地域、地区計画及び風致地区等の具体例と諸問題

不動産鑑定士 内藤武美

都市計画法の用途地域、地区計画及び風致地区等の規制のかけ方をみると地域の状況が浮かびあがることがある。用途地域の指定では不備な点を地区計画や建築協定等によって補完しようとすることが多い。

そこで、まちづくりの根幹となる用途地域、地区計画、建築協定及び風致地区を中心に規制の具体例や諸問題を記述してみた。

1 用途地域

(一)用途地域の変更

長野市には木工関係の工業団地があるが、5～6年ほど前に工業専用地域から工業地域に変更された。一見何でもよいようだが、工業専用地域には住宅、アパート、店舗が建てられないので従業員の買い物、飲食にも事欠いていた。工業地域になった途端、コンビニストア、居酒屋が建てられた。しかし、地区計画により共同住宅は禁止されているため従業員の宿舎は建てられない。時代や地域の変化とともに用途地域の見直しも必要なのかもしれない。

(二)特別用途地区

用途地域と重ねて指定するものに特別用途地域がある。例えば、第1種住居地域内にはホテルや旅館の建築(規模制限はある)可能である。ところが学校の周辺にラブホテルのような風俗営業関係の建物が建てられては困るので、文教地区の指定をして規制している。東京の高校や大学周辺には多く指定されているが、市町村によってはラブホテル建築規制条例があり、文教地区の指定をせず、これによって市町村全体において規制(罰則有)をしている例もある。

坂城町(長野県)には1種住居地域が多く見られるが、この町は昔からの工場や倉庫も多く見られるため特別工業地区を重複して指定し、既存工場の保護を図っている。というのは1種住居地域では既存のような工場の建築は不可能であるが、特別用途地区を指定することによって可能となるケースもあろう。

(三)旅館業法

大都市の歓楽街、もちろん、用途地域は商業地域であるが、この地域にぼつんと小さな児童公園を見かけることがある。これは、特にホテル経営者にとってはたいへん驚異的である。というのはこの公園から100m以内にはホテル等は建築できないなど旅館業法(東京都旅館業法施行条例第2条四等で本来の旅館業法に公園、ｽｰｯ施設を加えている例が多い)等によって建築制限されるからだ。通常、繁華街は公法上、商業地域に指定されていることが多く、工場等以外の大抵の建物は建てられるが、それを何らかの規制をもって制限している手法である。

公共団体とすれば、公園を利用するかどうかの問題でなく、この地域はタウンゾーニングでこういう街にしたいという長期的な先を見通した戦略を立てて、まちづくりを考えている例である。

(四)市街化調整区域

用途地域は市街化区域のみに指定されるかと言うとそうでない。市街化調整区域内でも用途地域が指定されることがある。例えば、筆者が以前地価公示を担当していた東京都町田市には多くの地域(第1種低層住居専用地域が多い)で指定されている。市街化調整区域は原則として戸建住宅等を建てられないが、大手不動産業者による大規模な開発等がされ、用途地域が広範囲にて指定されている。市町村にとって市街化区域の拡大は固定資産税や都市計画税の増加に結びつくが、都市施設の増加や下水道の普及等施設整備負担も多い。通常、調整区域内の分譲地は比較的規模が大きく、開発基準(排水,地盤等)が厳しいため宅地としては立派なものが多いが、市街化区域内の開発のほうが首を傾げたくするような物件も見受けられる。例えば、一定面積以上の開発の場合、公園設置を義務づけられるが、1000㎡未満は開発行為に当たらないという規定を利用して、1000㎡ずつの開発を3回に分けて申請したり、それぞれの工事の施主名義を変えて申請したりと脱法行為になるようなこともある。こういった開発行為の分譲地は後に雨水が隣地に流れ込んで困る、盛土した部分がおかしい等の苦情等の話しを聴くことがある。

もっとも、市街化調整区域内の小規模開発地(既存宅地)にもおかしな物件(長野市では1区画200㎡以上としているが200㎡未満の分譲地があったりする)があったりするが。

(五)最有効使用

不動産鑑定評価書に最有効使用の記載欄があり、よく悩むところであるが、店舗の種類の詳細までは書かないことが多い。店舗もいろいろな種類があり、例えば最近多いカラオケボックス等は国道、県道等幹線道路沿いが第1種住居地域に指定されている場合、建築できないが、第2種や準住居地域の場合、建築できる。

第1種住居地域は大抵の店舗(3000㎡以下)は建てられ、都市部の幹線道路沿いは準住居地域や準工業地域となっているケースが多いものの、郊外や新たなバイパスなどは第1種住居地域となっていたりするのでカラオケボックスは建築できないので違う店舗を考えなければならない。

どの地域にどういう店舗を建てたら最有効使用であるかは、用途地域と非常に関連が深い。競合店舗の出現、車の渋滞、建物配置と駐車場確保等も考慮する必要があるので、地域の微妙な変化は最有効使用を変える怖い側面を持っている。

2 地区計画

地区計画とは都市計画法に定められたまちづくりの一手法である。比較的小規模地区に多く、地域の特性に応じたきめ細かいまちづくりをめざす行政主導型の手法で都市計画区域内に限って定められる制度をいう。

具体的な規制の内容は建物を新築等する場合、建物の用途制限、高さ制限、建ぺい率制限(最低,最高)、容積率の制限(最低,最高)、建物の外壁の隣地・道路境界線との距離制限がある。当然ながら都市計画区域内(準都市計画区域や区域外はだめ)に限定されているので、住宅地のみならず商業地にも多く指定されている。

この制度は、今年国立市のマンションでマスコミで放映され話題になった。これは14階建のマンションが計画され、計画変更の紛争が起きた事件で、当初、国立市は都市

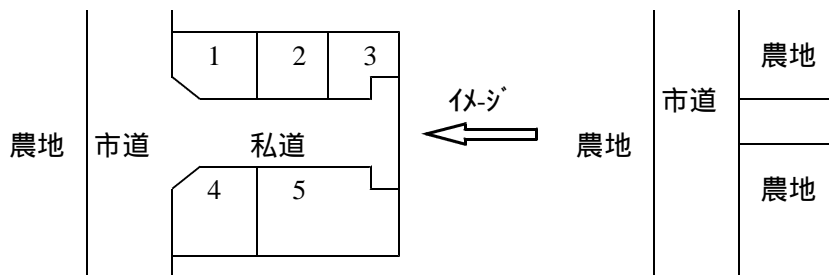
景観条例で行政指導をおこなったが罰則規定がないこともあって効果がなかった。その後、東京都が建築確認を許可した後に、国立市は地区計画を後追いで決定した事件であった。このように後追いで地区計画等を設定せざるを得ないほど高さのあるマンション建設は行政や住民も想定していなかったと思う。

地区計画はどんな町づくりするかという手法であり、従来は行政側に全てを任していたが、中高層マンションや地下室マンションの出現により、今後は民間主導による地区計画の策定が増えていくのかもしれない。

(一) 建築物の用途制限

地区計画の柱としては建築物の用途制限や道路・隣地からの後退距離があり、用途地域の指定だけでは不十分なため、地区計画を指定することによってより細かな制限をすることがある。

ミニ開発や小規模宅地開発の場合、農地だったところが、下図のような分譲がおこなわれたとしよう。この程度に分譲規模であると、建築協定や地区計画は結ばれないのが通常であり、当初1～5番ともに戸建住宅として分譲したところ、1,4番に店舗、2,3は戸建住宅、5番にアパートが建てられるなど数年後に土地利用が変化してしまった例は多い。このように用途の混在を防ぐために、地区計画によって店舗や共同住宅は建築できない等の建築物の用途制限を定めたりできる。



また、用途地域が無指定の工業団地内に地区計画を定め、店舗、ホテル、パチンコ店及びカラオケボックス等を規制していたが、団地内の企業立地が進まないため郊外型大型店舗の立地を進めるため店舗建築を可能にするため緩和したような例もあるようだ。

例として、第1種住居地域内でも須崎市豊島住宅団地では地区計画によって共同住宅の建築を禁止しているほか、幹線街路沿いではホテル、ゴルフ練習場、工場等が禁止されている。

地区計画においてホテルというのは嫌われ者なのかもしれない。

こうした用途制限は用途転換や流通性が阻害されるため、地域によっては不動産価格に影響を与えることがある。

(二) 高さ制限

第1種住居地域内で高度地区がなく低層の戸建住宅が多い住宅地で7～8階建のマンション建設が持ち上がった場合、困るのが高さ制限の問題であろう。日影規制をクリアできる土地形状(北側が幹線道路の場合)であったら中高層マンションの建設が可能であるからだ。特に東西に長い地形は日影規制の影響をもらい受けやすいが、南北に長い形状の土地はクリアしやすい傾向があるし、準工業地域

や近隣商業地域はより建てやすい。高さ制限を伴う地区計画を住民指導で作成した地域(川崎市、別府市等)もあるなど、マンション対策を事前に講じる必要性がある地域の方々は無関心でもいられないと思う。

長野市の各地区計画を見てみれば、高さ制限の規定がない。用途地域が第1種低層住居専用地域であったり、立地条件から高層マンション需要がない等から定めてないと思われるが、将来的には不安な気もする。

平成14年に新設された天空率は高さ制限にも関係があるが、商業地域にある地区計画にどのような影響を及ぼすかは今後の事例の蓄積が必要であろう。

(三)道路や隣地からの後退距離

全国各地の地区計画にはこれが定めてある。長野市の各地区計画を見てみれば、三本柳地区地区計画では前面道路より1.5m以上、隣地境界より1m以上、稲田南地区地区計画では道路より1m以上、隣地境界より1m以上となっている。これは下記で記述する敷地面積の最低限度とも密接な関連があり、新築する当事者にとっては0.5mが非常にこたえる規定であるが、まちづくりに協力する制度の趣旨からすれば仕方がないであろう。

なお、西尾張部地区地区計画には隣地境界線からの距離の制限はない、これは区画整理地でないところに指定してある関係から、既存住宅が多く建っており、後追いで定めるには住民の合意が得られなかったからであろう。

なお、東部町にあるインター流通団地地区の地区計画では道路境界からの距離は5m以上、隣地境界からの距離は1.5m以上としているが、これは工業地域で敷地も広く、駐車場確保等から定められているものと思われ、地域の状況によって距離が異なっている。

東京都にある高級住宅地として知られる田園調布地区の地区計画(住宅地)では建物の外壁を道路より2m、敷地境界より1.5m後退させなければならない。北側や西側道路に接する土地は、採光や建物の間取の関係から、なるべく建物を道路際に接して建てたいであろうからデッドスペースが増え厳しい規定となっている。

(四)敷地面積の最低限度

敷地の細分化を防ぐために敷地面積の最低限度を定めることがある。

地区計画が決定された以降に敷地を分割して、地区計画で定められた敷地面積の最低限度を下回った場合、その土地に建物は建築できないのは言うまでもない。

長野市の各地区計画を見てみれば、比較的新しい稲田南地区地区計画(H12)は150㎡以上、10年以上前の三本柳地区地区計画(H3)は200㎡以上、神明広田地区地区計画(H4)は180㎡以上等となっている。これらの地区計画は農地だったところを区画整理して住宅地に造成したもので面積の最低限度を決めやすかったこともあるが、西尾張部地区地区計画は既存住宅地が多いため、この面積の最低限度の規定はない。

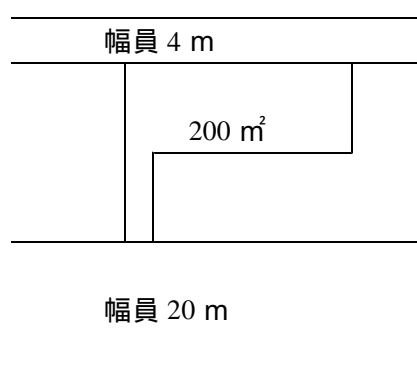
田園調布地区地区計画(住宅地)の最低敷地面積は165㎡となっているが、これはもともと相続税等の支払いのため不動産を分筆して処分する人が増えたこと等が背景にある。日本を代表する高級住宅地が165㎡の土地ばかり並んでいるようでは何か夢もないような気がする?

(五)容積率の問題

地区計画において商業地域及び高度利用をすべき都心部は別として住宅地の容積率の制限をすることは少ない。なぜなら容積率を抑えると新築又は既存の建物に対する影響が大きすぎるのが原因でもあろう。もともと第1種低層住居専用地域の容積率は60～80%であるところが多く、これを地区計画で50%に制限したら敷地規模の小さい都心住宅地(例、1区画80～100㎡の分譲地)は建物の延床面積が小さい建物しか建てられなく困ってしまう。

東京の高級住宅地の代表である成城学園の容積率は60%、田園調布でも80%であるが、まだ、多摩市などあちこちの地域で50%(建ぺい率30%)のところがあるようだ。これは戸建住宅で考えてみれば敷地面積200㎡、建ぺい率30%、容積率50%の住宅地で建物を建てる場合、1階60㎡、2階40㎡が限界となり、総2階(1F60㎡、2F40㎡)の建物が建てられず、間取りや建築費(総2階のほうが安い)にも影響を与えてしまう。こうしたこともあってか、各地域、容積率の変更がされつつある。長野市でも平成14年頃に第1種低層住居専用地域の建ぺい率40%、容積率60%の各地域が建ぺい率50%、容積率80%に変更されており、時代の流れなのかもしれない。

ちなみに話しは脱線するが、下記のような土地が商業地域内(建ぺい率80%、容積率400%)にあった場合、以前容積率は何%になるかが問題となったことがあった。前面道路を4mとするか、20mとするかによって容積率が大幅に異なってくるからだ。4mを前面道路とすれば容積率は240%、20mとすれば容積率は400%で160%の差異がでる。では20m道路に接する間口の長さは何のくらい必要なのかも問題となろう。2m必要なのか、1mでいいのか、10cmでもいいのか等。容積率一杯に利用している地域(地価水準の高い)では建てるビルの階数や賃料設定等収支計算にも重要な影響を及ぼすであろう。しかし、バブル期に、これが乱用されたこともあって、現在、公共団体によっては一定の長さ等制限をかけていることが多い。



3 建築協定

地区計画に類似する制度で建築協定がある。

具体的には分譲住宅地において、専用户建住宅以外の用途の禁止、3階建建物の制限、植え込み、生け垣の統一、看板の制限、壁面のセットバック等により良好な住環

境の保全を図っている。通常、農地を造成分譲してある程度の規模の分譲住宅地に定めることが多い。

実際、土地所有者の全員の合意を必要とする建築協定は新規に土地を分譲する場合や開発業者が1人協定で結ばれることが多く、分譲後、数年してから締結することは利害もからみ容易でない。通常、用途制限、高さ制限、建ぺい率、容積率及び隣地・道路境界線からの距離を制限等を定めている協定が多い。

通常、市町村が建築協定条例で定めているものを見れば、区域の設定で都市計画区域内に限定していることが多く、市街化区域内に限らず、市街化調整区域内の分譲地や非線引都市計画区域内の無指定にも指定できるようになっている。筆者の初恋の人が住んでいる中野市長峰ニュータウン(無指定)では建築協定を作り、共同住宅等の建築を禁止している。

地区計画で定めたと違反建築物の申請があった場合、行政側は設計変更などを勧告でき、建築条例で定めれば建築確認がおりないようにもできるが、建築協定の場合は違反建築物の申請があっても行政側の違反是正の対象とならず、民事裁判によらなければならない欠点はある。

また、地区計画は区画整理地等に指定する場合は住民合意が得られやすいが、既成住宅地に指定する場合、合意の困難な場合が多い。建築協定も区域内でも締結しない住民には効力が及ばず法的拘束力もないため、この住民が第三者に土地を売った場合、争いが起こることがある。こういった両制度に代わるものとして横須賀市は地区土地利用協定制度を新設して地区のまちづくり制度を充実化しようとしている。

4 風致地区

風致地区は、都市における良好な自然的景観を形成している土地について、その風致を維持し、環境保全を図るために定める地区である。

風致地区の具体的な規制の内容は建物を新築等する場合、その建物の位置、形態及び意匠が、新築等する土地及び周辺の土地の区域の風致に著しく不調和でないこと、高さ制限、建ぺい率制限、建物の外壁の隣地・道路境界線との距離制限がある。地区によって、1種、2種、3種とより細かい指定となっていることが多い。

(一) 建ぺい率、高さ制限

風致地区は長野県の場合、第1種低層住居専用地域、第1種住居地域あるいは無指定の地域に指定されていることが多い。第1種住居地域の場合、高度地区の指定は別として風致地区をかけることによって高さ制限、例えば8m以下にしたり、建ぺい率が通常60%以下なのに、40%以下としたりできる。

御代田町には第1種風致地区をかけているところもあり、建ぺい率20%、高さ制限8mとなっており、まともな家が建たないように思えるが、別荘地であるため緑地部分が多く、建築にそれほど支障はないようだ。

県によっては緑地を確保するために緑地率を設定しているところもある。ただ、風致地区は住宅地域だけに指定できるかというところとそうでなく、神奈川県のように商業地域に指定されているところあり、500㎡未満の宅地の造成等については(注)緑化率10%以上としている。

(注)緑石などで区切られ、樹木の植えられている土地

(二) 隣地境界線との距離

通常、風致地区では隣地境界線との距離の規制をかけている。通常、第 1 ~ 3 種等の指定をするが、1.5m の距離が必要な場合、都会ではある程度の敷地規模を持たないと建物配置や間取りの関係から思い通りのような建物が建てられないことがありうる。その距離を 1m 未満にしたい場合も生じてくるが、その場合、隣地の承諾書(1m 借地)をとって実際隣地との距離を 0.5m くらいで建築確認をとったりすることもある。しかし、心配なのはそうやって承諾をとって、数年後に隣地所有者が隣の土地を売った場合、ややこしいことになる。この風致地区は建ぺい率や容積率の厳しい第 1 種や 2 種低層住居専用地域にも指定されるので、建物配置や面積が制限されるだろう。

(三) 最低敷地面積

地区計画同様、風致地区においても最低敷地面積の規定を定めているところもある。しかし、風致地区のように比較的広範囲に指定すると最低敷地面積の制限は、制限未満の土地に建物が建てられなく売りに売れない事態を招き、古くからの住民にとっては財産権を侵害するのではないかと主張する方もいる。行政側の土地買取制度がないことから難しい側面を持っている。

(四) 地下室マンション

第 1 種低層住居専用地域内や風致地区の高さ制限をしているのにもかかわらず、実質的な中高層マンションが建てられ、社会問題化しているケースがある。これはいわゆる地下室マンションであり、自治体によっては平成 14 年頃より地下室マンションの高さ制限等の規制をかけている。

第 1 種低層住居専用地域は高さ制限(10m 以下等)があるため、通常、中高層マンションが建てられることはなく、2 階建の戸建住宅が建ち並んでいることが多い。実際、3 階建マンションがあっても高さが 9.99m だった例もある。しかし、ここに斜面埋込型マンション又は地下室マンションなる中高層マンションが建設され、都市部やその周辺で社会問題化している。このマンション、周囲が低層建物なので眺望、景観は優れ、日当たりも抜群。将来的にさえぎる建物が建たない、分譲価格も安いことが原因となってかよく売れ、神奈川県のように傾斜地の多い住宅地では建設ラッシュとなった地域さえある。

例えば、第 1 種低層住居専用地域、高さ制限 10m 以下の地域で斜面を利用して地上 3 階、地下 8 階建のマンションや第 1 種住居地域で高さ制限 20m 以内の地域で地上 3 階建、地下 8 階建のマンション(高さ 19.99m)が建設されたりしている。

また、斜面でなくても隣地との間に擁壁を築き 8m 程度の盛土をし、その上を建築基準法上の地盤とする地盤面をかさ上げして、地上 3 階、地下 4 階の建物を第 1 種低層住居専用地域、かつ、風致地区内に建築している例があるなど、従前では考えられなかったマンションが出現している。

この地下室マンションの背景として建築基準法の改正(平成 9 年度の廊下、エレベータ等共用部分容積率不参入や住宅の地下部分の容積率緩和規定)があり、平成 9 年以前より容積率が大きくアップ(80%増)していることがある。

神奈川県は平成 15 年に風致地区条例を改正し、斜面地にマンションを建てる場

合の許可基準として、建物の土台の高低差を原則として 6m 以下と規定した。これまでの風致地区では、建築基準法が準用され、それぞれの「地盤面」からの 3m ごとに区切って規制をかけており、この基準内なら階段状に建物を建築することが可能だった。条例改正により 6m 以下の斜面の利用に限られるため、階段状に建物を長く伸ばすのは難しくなった。同様の条例は静岡県、兵庫県、札幌市等ある。

5 その他の規制

(一) 建築協約・地区協定

地区計画や建築協定がないところでも、飯山市の公社による分譲地など建築協約を定めて隣地・道路境界線からの距離や雪おろしを考えた隣地境界からの距離等を制限している。須坂市には住民が地区協定を定めた地域があり、高さ制限、2 階建制限等がある。しかし、これらの定めは紳士協定に過ぎないため、違反者に対する罰則規定等がないなど効力的で弱い面を持っている。

(二) 景観形成協定

景観形成協定なるものが各都市や地方によく見られるようになった。これは自治会や町内会等において地域の優れた景観形成を保全していくうえで必要と認める場合に結ばれるもので期間を定め、1 区画の宅地面積を〇㎡以上とか、高さ制限があるほか、建物の壁面は道路・隣地境界線から 1m 以上とか定め、町並みをそろえる規制(罰則なし)となっている。都市計画区域外の住宅分譲地があった場合、地区計画は定められないし、建築協定を定めたくても、条例で都市計画区域内に限っている場合、定められないので、例えば高山村の民間分譲地等に、この景観形成協定を定めているところもある。この景観協定で困るのはこれに沿わない物件の評価であろう。例えば、都市計画区域外の田舎の宅地分譲地があった場合、景観形成協定で高さ制限や道路・隣地境界線からの距離等を定めれば、必然的に建ぺい率及び容積率に近い制限ができあがることになるが、違反した所有者に対しては罰則規定がないため、民事裁判によらざるをえない。

(三) 美観地区

市街地に設定されるものとして美観地区があり、全国でも奈良、鎌倉等指定数は非常に少ない。有名なのは皇居の周り(美観地区が「トプラン」等)が指定されていることで、建物の外壁ライン(以前 31m 後退規定あり)がそろっている。

(四) 国立公園

真田町の菅平地区はラグビーで全国的に有名な観光地であるが、この地域は上信越高原国立公園にあり、広い範囲で第 2 種特別地域が指定されている。法規制上、当然ながら、パチンコ店や風俗営業店はないが、旅館・ホテルは数多い。この昔ながらの旅館が増築や改築等で困ることが道路後退距離であり、幹線道路に接している場合、路肩からなんと 20m 以上離して建物を建築しなければならない。

しかし、関連法規(国立公園内における各種行為に関する審査指針)により既存建物がある場合、例外規定があるため古い建物を残して道路近くに増築しているような例も見受けられる。

(五) 条例等

通常、地方公共団体は宅地開発指導要綱や開発基本条例等により宅地開発の一定の基準を設けて運用している。

飯山市にある斑尾高原は昔からあるスキ - 場やジャズフェスティバルで著名な観光地であるが、この地域は都市計画区域外で国立公園に指定されていない。建築規制をしないと何でも建てられる可能性があるが、民間の斑尾高原観光協会が定めた斑尾高原環境保全条例により、用途制限(風俗営業)や幹線道路から 20m 等の規制をしているほか、自動販売機の設置基準まで定めている例もある。

6 おわりに

"また原稿書くの?"と編集長から依頼されてからまとめるまでに時間がなく、話しが脱線したこともあり、とりとめもない文章となってしまいました。

この寄稿文を書いている最中、地区計画、建築協定、風致地区などを再度勉強し直して見ました。これらを規定している都市計画法や建築基準法も改正等で時代とともに変化しており、その変化についていくのも"楽しく、苦しい"ものだと再認識させられました。

7 参考文献及び資料

図解建築法規 国土交通省住宅局建築指導課編集 新日本法規

建築申請メモ 建築申請実務研究会 新日本法規

長野市各地区計画、須坂市地区計画、田園調布地区地区計画等

各市町村の条例、開発指導要綱等

参考サイト

各地方公共団体のサイト(長野市、須坂市、東京都、大田区、千代田区、国立市、神奈川県、横浜市、横須賀市等)

<http://allabout.co.jp/> <http://tools.geocities.co.jp/>