商業地域における住宅用途建築規制の実施状況

A SURVEY ON RESIDENTIAL DEVELOPMENT REGULATIONS IN COMMERCIAL DISTRICTS

中野 卓 ——— * 1

キーワード：

用途別容積率規制, ダウンゾーニング, 特別用途地区, 地区計画, 用途地域

Keywords:

Floor-area ratio by floor use, Down-zoning, Special use districts, District plan, Use districts

Taku NAKANO ——— * 1

Although urban planning zoning systems define a commercial district as an agglomeration of commercial and business land, these days the number of high-rise apartments has increased in such areas. To prevent undesirable changes in the urban environment, through an excessive increase in housing, some cities implement residential development regulations in commercial districts. This study examines the current status of residential development regulations applicable to 434 commercial districts in Japan. The research concludes that conditional development directives will aid in implementing the various regulations applicable to commercial districts.

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

商業地域および近隣商業地域は、「商業その他の業務の利便を増進するため定める地域」(都市計画法第9条)である。しかし、近年は大都市を中心に商業店舗やオフィスの跡地に集合住宅が建設される場合が多く、我が国の商業系用途地域内人口は右肩上がりの状況にある⁽¹⁾。他方で、地方都市では商店街が衰退し、商業地域が実質的に住宅市街地となる等、用途地域と市街地実態が乖離する状況も見られる。商業系用途地域における住宅立地は、利便性の高い住宅ストックの形成や中心市街地の賑わい創出の観点から必要性が高いと考えられる反面、特に建築形態規制の緩い商業地域では住宅の高層化・大規模化に伴う弊害も懸念されており^{1) 2)}、既に商業地域で住宅用途の建築規制を課す自治体⁽²⁾も現れている。

このように商業地としての機能維持や市街地環境形成を図るため、住宅用途に対する建築規制を要する場合もあると考えられるが、管見の限りそうした手法の体系的な整理が為されていない状況にある。そこで本研究では、全国の商業地域で実施されている住宅用途建築規制の網羅的調査を通じて、その手法と実施状況を整理し、その特徴と課題を明らかにすることを目的とする。

住宅用途建築規制は、目標とする将来市街地像に応じて多様な手段が採られる(図1)。本稿では、建築物の用途に係る付加的な規制誘導(図1の④～⑥、⑧)を行うための主な法定制度^{4), (3)}として挙げられる特別用途地区や地区計画、建築協定、景観協定のうち、商業地域内の事例数が少ない景観協定以外を対象に分析を行う。

1.2 本研究の位置づけ

商業地域における住宅用途建築規制は、横浜市でかつて運用された横浜市建築基準条例に基づく「用途別容積率制」^{5), (6)}を先鞭として、幾つかの取組みが報告されている。住環境保全を目的とした建築協定と地区計画の運用状況に関する全国調査⁷⁾や、特別用途地区による

商業地域内の住宅建築規制を詳述した調査⁸⁾に加え、海外を対象とした調査としては、ニューヨーク市のゾーニング制度を参照し、用途別容積率制度の導入によって我が国のマンション建設等を一定程度抑制すべきことを示唆したもの⁹⁾もある。ただし、我が国の商業地域における住宅用途建築規制全般の実施状況を分析したものは未だなく、この点に本研究の新規性が認められる。

なお、本稿は既存の用途地域制度を補完する住宅用途建築規制のあり方を念頭に置くものであり、商業地域内の住宅建設自体を直ちに否定するものでない。都市機能・居住機能の集約化を達成するためには地区によって用途混合型の市街地形成を図ることが必要であり、本稿はその一手段として、都市中心部に良好な市街地環境を形成するための建築規制手段を検討することを意図している⁽⁴⁾。

図1. 商業系用途地域内における住宅立地の増加への対応例⁽⁵⁾

2. 研究の方法

2.1 使用するデータ

本稿では、商業地域を含む範囲に定められている地区計画、建築協定、特別用途地区を対象とし、下記資料よりデータを収集した。

¹⁾ 国立研究開発法人建築研究所 研究員・博士(環境学)
(〒305-0802 茨城県つくば市立原1)

¹⁾ Research Engineer, Building Research Institute, Dr. Env.

地区計画については、国土交通省の公表する「平成 29 年度都市計画現況調査」¹¹⁾および株式会社ぎょうせいが発行する「解説&事例地区計画の手引き」¹²⁾を参照し、建築規制強化を主目的とする一般型地区計画を対象とした。ただし、上記資料では地区計画の内容が簡易な記載に留まるため、建築規制の詳細情報は各市町村の HP を参照した。建築協定については、国土交通省住宅局市街地建築課が公表する「建築協定認可一覧」¹³⁾のデータベースを使用し、各市町村の HP に掲載された建築協定の情報も参照しつつ、2017 年度末時点で有効な建築協定を抽出した。特別用途地区については、地区計画と同様に「都市計画現況調査」¹¹⁾と各市町村 HP を参照して事例を整理した。

2.2 対象事例

(1) 地区計画

商業地域を含む範囲に定められた一般型地区計画は、2017 年時点で 786 地区にのぼる。このうち、地区整備計画が定められ、且つ建築物の用途又は構造に関する事項として商業地域内における住宅用途の建築規制を有すると確認された地区が 414 地区である。内訳は、商業系用途地域のみを対象とするもの（表 1 の A）が 217 地区、住居系・商業系用途地域に跨るもの（同 B）が 128 地区、工業系・商業系用途地域に跨るもの（同 C）が 15 地区、住居系・商業系・工業系の用途地域に跨るもの（同 D）が 54 地区である。

住居系用途地域を含む範囲の地区計画（B および D）は、新規住宅開発市街地に対して面的に定められる地区計画である場合が多く、1 件当たりの面積が大きくなる傾向にあるが、実際に商業地域内の住宅用途建築規制の対象となる面積はこの一部に留まる。

(2) 建築協定

商業地域を一部あるいは全体に含む範囲で定められている建築協定は、2017 年度末時点で 41 地区、このうち商業地域における住宅用途の建築規制を有する地区が 6 地区のみである。該当事例はすべて、商業地域内の敷地だけで構成されるもの（A）である。区域内の全員合意を原則とする建築協定は既成市街地での締結が難しく、地区計画と比して利用件数や総面積が小規模に留まっている。

(3) 特別用途地区

商業地域を含む範囲に定められた特別用途地区は、2017 年度末時点で全国 68 都市 82 地区にのぼる。このうち、商業地域における住宅用途の建築規制を設けた特別用途地区は 11 都市 12 地区である。また、平成 29 年度都市計画現況調査には掲載されていないが、2018

年 4 月より新たに特別用途地区を指定し、商業地域内の住宅用途建築規制を導入した桑名市と、2020 年 7 月より導入予定の神戸市をこれに追加し、計 14 地区を研究対象とする。

当該 14 地区はすべて、商業地域および近隣商業地域のみを指定範囲（A）とする。特別用途地区は用途地域を補完する目的で指定されることから、他手法と比較して 1 件当たりの面積が広範囲に及ぶ。

3. 調査の結果

3.1 住宅用途建築規制の推移

表 2 は、住宅用途建築規制の決定件数の推移を整理したものである。これによると、地区計画では比較的早期の段階から住宅用途建築規制が運用されていたことがわかるが、1996-2000 年をピークとして、新たに計画決定を行う件数はそれ以降減少傾向にある。これに対し、建築協定と特別用途地区は、絶対数が少ないながら近年その件数を増やしている。特に特別用途地区については、1998 年都市計画法改正により地区指定内容の裁量性が市町村に認められるようになったことで、2000 年代以降に住宅用途建築規制として使用する例が増えたものと考えられる。

3.2 建築規制の詳細

(1) 住宅用途建築規制のタイプロジー

地区計画、建築協定、特別用途地区の各手法で用いられる規制内容を整理した結果、以下に示す通り、住宅の新規建設を禁止する①～②と、条件付きで住宅の建設を認める③～⑥の 6 項目に分類された（表 3）。事例によっては複数の規制内容を同時に課す場合もあるため、各手法の事例数と①～⑥の合計件数は必ずしも一致しない。

なお、冒頭で言及したように、人口増加傾向にある大都市圏と人口減少に転換した自治体の多い地方圏では、商業地域における住宅立地の状況とその対応方針が異なると考えられるため、表 3 では各分類の事例数を大都市圏・地方圏別に集計した結果も併せて示す。ここでは大都市圏整備に係る法律に基づき既成市街地、近郊整備地帯等⁽⁶⁾

表 2. 住宅用途建築規制の決定件数の推移

手法	事例数	計画決定・締結の時期別件数					
		-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-
地区計画	414	60	80	94	77	73	30
建築協定	6	0	0	1	2	0	3
特別用途地区	14	1	0	0	8	3	2
合計	434	61	80	95	87	76	35

表 3. 建築規制内容別の事例数（重複集計あり：丸数字は本文参照）

手法	事例数	規制内容別件数					
		①	②	③	④	⑤	⑥
地区計画	414	148	105	278	38	7	3
建築協定	6	1	1	2	3	0	0
特別用途地区	14	6	6	5	0	5	0
合計	434	155	112	285	41	12	3
うち大都市圏	269	81	65	178	34	11	3
うち地方圏	165	79	47	107	6	1	0

表 1. 建築規制手法別の対象地区数および総面積

手法		用途地域別の地区数・総面積				
		合計	A. 商	B. 住+商	C. 商+工	D. 住+商+工
地区計画	件数	414	217	128	15	54
	総面積 (ha)	14,160.1	2,544.0	4,117.3	407.1	7,091.7
建築協定	件数	6	6	0	0	0
	総面積 (ha)	5.4	5.4	0	0	0
特別用途地区	件数	14	14	0	0	0
	総面積 (ha)	1,122.9	1,122.9	0	0	0
合計	件数	434	237	128	15	54
	総面積 (ha)	15,288.4	3,672.3	4,117.3	407.1	7,091.7

に指定される自治体を大都市圏に、それ以外を地方圏に区分した。

また、表4では、各分類の項目で言及する特徴的な地区設定や基準設定を行っている事例を一覧として示す。

①戸建て住宅の建築禁止

建築基準法別表第2（い）項第1号及び第2号に規定する建築物を規制するものである。戸建て住宅の建築禁止を主とするが、共同住宅や長屋の建築を規制するものでない。そのため、必ずしも住宅用途建築の規制強化を意図せず、土地の高度利用の促進を主目的とするものが多く、都市計画道路の整備と合わせて建築規制が設定される場合もある（例：北九州市城内大手町地区地区計画）。地区によっては、専用住宅のみを禁止し、兼用住宅の禁止を行わない。

大都市圏・地方圏共に広く適用される規制方法である。

②共同住宅や長屋の建築禁止

建築基準法別表第2（い）項第3号に規定する建築物を規制するものであり、該当112事例のうち103事例では、上記①と組み合わせることで住宅用途建築物全般の建築を禁じている。戸建て住宅の建築規制がなく、共同住宅や長屋のみを制限する9事例については、既存住宅の住環境維持や景観保全等のためマンション立地を抑制する都心商業地（例：京都市中京区姉小路界限地区建築協定）や観光地（例：藤沢市江の島地区地区計画）などが該当する。①と同様に、大都市圏・地方圏共に広く適用事例が確認される。

③低層部の住居用途への供用禁止

建築物の低層部の用途を住宅又は共同住宅等の用途に供する場合、その建築を制限する立体用途規制である。約6割の地区計画がこの規制を適用しており、大都市圏・地方圏共に住宅用途建築規制の中で最も件数が多い。

「低層部」の対象を1階部分のみとするものから、4階以下の住宅用途の使用を規制するもの（例：横浜市山下通り地区地区計画）まで多様である。本規制は駅前や商店街の賑わいの連続性の確保に効果が見込まれる一方、中層部・上層部の住宅用途利用を禁止するものではないことから、共同住宅の立地に対する抑制効果は定かでない。

④各住戸の専用面積の最低限度

住戸の専用面積が一定規模以下の住戸を有する共同住宅等に対する建築規制である。地区計画や建築協定で、主にワンルームマンションの立地を抑制するために設けられるが、専用面積の基準となる広さは16～50㎡と地区によって幅がある。同規制によって住戸当たりの面積を広くすることで、敷地面積当たりの住戸数を減じる効果が期待される。同様の内容は、地域によっては地区計画や建築協定を用いず、自治体の建築条例や指導要綱を通じて協議・勧告・指導等の形式で行う場合もある。

大都市圏での適用事例が多い一方、地方圏では該当事例が少ない。これは、大都市圏では比較的ワンルームマンション等が立地しやすいことを反映しているものと考えられる。

⑤住宅用途の使用可能容積率の上限設定

住宅等の用途に供する容積率（以下、住宅容積率）が一定割合を超える共同住宅等の建築を禁ずる規制である。住宅容積率の上限を数値として指定する（例：千葉市千葉中央港地区地区計画）あるいは延べ床面積の一定割合以上を住宅とすることを禁止する（例：あきる野市秋川駅北口地区地区計画）ことで、住宅用途の使用可能容積率に上限を設ける方法である。また、住宅容積率に対する直接的な規制では

表4．住宅用途建築規制の例（丸数字は本文参照）

地区名	種類	面積 (ha)	決定・ 締結年	住宅用途建築規制の概要
①城内大手町地区（北九州市小倉北区）	地	46.7	当初2009 最終2017	都市計画道路沿道敷地での住宅および兼用住宅の建築禁止
②姉小路界限地区（京都市中京区）	建	1.4	当初2003 最終2004	全住戸の専用面積が45㎡以上あるいは当該建築物の所有者の住宅が付属するものを除き、共同住宅の建築を禁止
②江の島地区（神奈川県藤沢市）	地	28.3	1988	共同住宅・長屋の建築を禁止
③山下通り地区（横浜市中区）	地	7.3	当初2002 最終2009	4階以下の階を住居の用に供する建築物の建築禁止
⑤千葉中央港地区（千葉市中央区）	地	20.7	当初1999 最終2004	「にぎわい創出区域」では、住宅容積率が180%以下且つ1階部分に店舗・事業所等を立地させた建築物のみ建築可能
⑤秋川駅北口地区（東京都あきる野市）	地	52.6	当初1986 最終1999	「駅前地区(3.7ha)」において延べ床面積の1/2以上を住宅用途とする建築物の建築禁止
⑤特別商業活性化地区（東京都三鷹市）	特	82.3	当初2004 最終2008	容積率が400%を超える建築物は、400%を超える床面積の1/2以上を商業等の併設用途に供することとする
⑤職住共存地区（京都市中京区）	特	152.0	当初2003 最終2004	容積率が300%を超える共同住宅を建築する場合、3階以下に一定面積以上の併設施設を設けなければならない
⑤春日部駅西口地区（埼玉県春日部市）	地	3.8	当初2004 最終2019	A地区(3.0ha)に建築する場合は商業・業務用途に供する容積率を150%以上とする
⑥明倫元学区地区（京都市中京区）	地	22.2	当初2006 最終2012	烏丸通沿道地区で、通りから建築物あるいは付属する門や塀等の外壁までの距離が20m未満の共同住宅等の建築禁止

※種類：「建」＝建築協定、「地」＝地区計画、「特」＝特別用途地区
※面積：各地区計画、建築協定、特別用途地区の全体の指定面積であり住宅用途建築規制を適用する範囲の面積と必ずしも一致しない

ないが、当該区域内の建築物の使用容積率のうち一定割合以上を店舗、事務所等の用途に供さなければならないとの条件を設けることで、住宅容積率を間接的に減じる効果を発揮する例もある（例：三鷹市特別商業活性化地区、京都市職住共存特別用途地区、春日部駅西口南地区地区計画）。

本手法はのべ12地区で適用が確認されるが、地方圏では熱海市（後述）の1件に限られ、その殆どが高層・大規模な住宅が立地しやすい大都市圏に集中している。

⑥その他

上記に挙げたものの他、京都市では特定の通りに面する敷地での共同住宅等の建築において、通りから建築物あるいはこれに付属する門や塀等の外壁までの距離を20m以上空けるよう建築制限を設ける例がある（例：明倫元学区地区地区計画）。なお、当該地区は31mの高さ制限を定めた高度地区に指定されており、20mのセットバックを行うと土地の有効利用が難しくなるため、上記内容は実質的に共同住宅建築規制に相当すると言える⁽⁷⁾。

(2) 住宅用途建築規制の応用例

商業地域における住宅用途建築規制の中には、住宅以外の併設用

途の導入を条件とする場合がある。この併設用途は、商業・業務等の商業地域で立地誘導を図るべき用途が設定され、地区整備計画や建築条例、建築条例施行規則等の中で具体的に列挙される。こうした併設用途の条件付き住宅用途建築規制の手法は、「A. 条件を満たす場合のみ建築が可能」「B. 条件を満たさない場合に使用可能な住宅容積率を減ずる」の2つに大きく分けられる。前者は②の、後者は③と⑤の応用例と見ることができる。

以下、各手法について述べる。

A. 条件を満たす場合のみ建築が可能

共同住宅に特定の併設用途を設ける場合にのみ建築可能とするものであり、ここでは鹿児島市与次郎ヶ浜地区地区計画を例に挙げる。

同地区計画対象地のうち交流・娯楽地区（商業地域 48.1ha）では、地区内に立地する事業所の従業員宿舎を除き、住宅の建築が認められていなかった。しかし、2010年10月に地区計画を変更し、高齢者向けの「ケア付き共同住宅」を建築可能な建築物とした。鹿児島市の地区計画建築条例施行規則によると、「ケア付き共同住宅」とは、病院等を運営している医療法人等が建築主であり、且つ5以上の診療科目を有する医療施設との併設や、住宅用途に供する床面積が医療施設に供する床面積の3倍以下であること等と定められ、条件を満たす場合にのみ共同住宅の建築が認められる。なお、本規制は、地区計画における「建築物等の用途の制限」の事項として規定されている。

B. 条件を満たさない場合に使用可能な住宅容積率を減ずる

低層部の住宅利用を禁止（③）した場合に、地区内に立地する戸建て住宅や兼用住宅、低層集合住宅が既存不適格建築物となる恐れがある。これを回避する手段として、低層部の住宅利用を禁止せず、代わりに「低層部の一定割合以上の床面積を併設用途に供しない場合に、使用可能な容積率に制限を加える」ことで対処する方法が考えられる。こうした規制の適用例として、木津川市木津駅前地区地区計画や広島市都心コア商業地区地区計画が挙げられる。前者は、地区計画における「建築物等の用途の制限」の事項として、後者は「建築物の延べ床面積の敷地面積に対する割合の最高限度（＝最高容積率）」の事項としてそれぞれ規定されている。

また、特別用途地区を指定した横浜市の横浜都心機能誘導地区や熱海市の観光にぎわい商業地区では、住宅容積率の上限（⑤）を設定しつつも、併設用途を導入した場合にその上限値を緩和する規定を設けている。前者は、JR横浜駅とJR関内駅周辺の商業地域のべ188haを対象に指定された特別用途地区であり、住宅等立地を禁止する「業務・商業専用地区」と住宅容積率の上限値を300%とする「商住共存地区」の2つで構成される。このうち商住共存地区では、低層部に店舗、事務所、文化施設、ホテルなどの誘導用途を設けた場合、横浜州市街地環境設計制度に基づき、300%を超えて使用可能な住宅容積率が加算される⁽⁸⁾。

後者の熱海市観光にぎわい商業地区は、条件付きで共同住宅の建築が可能な「東海岸町地区（約13ha）」と、住宅容積率の合計を300%以下とする「商業住宅共存地区（約104ha）」の2区分で構成される⁽⁸⁾。このうち東海岸町地区では、店舗・飲食店やホテル、劇場、映画館、公衆浴場等の観光商業用途を併設する場合のみ共同住宅の建築が可能であり、その際の住宅容積率は最大300%とされる。

このように、商業地域内で適用される住宅用途建築規制は自治体や地域の創意工夫によって様々なバリエーションを有し、市街地状

況に応じた共同住宅の誘導が図られている。

3.3 建築条例の制定状況

(1) 地区計画、特別用途地区の建築条例制定状況

地区計画、特別用途地区では、その規制内容を自治体の建築条例に定めることで、規制への適合状況を建築基準法に基づく建築確認の対象とすることができ、規制内容に強制力が担保される。本稿の対象地区のうち、建築条例が定められた地区数はそれぞれ地区計画で331地区（80%）、特別用途地区で14地区（100%）となっており、地区計画では建築条例の定められていない事例が2割にのぼる⁽⁹⁾。

地区計画について、建築条例の指定状況をさらに建築規制内容別に分類すると、表5の通りとなる。表5によると、「③低層部の住居用途への供用禁止」を適用する地区で建築条例を定めていない場合が23.0%に達し、次いで「②共同住宅や長屋の建築禁止」が多く、16.2%が建築条例を有していない。一方で「⑤住宅用途の使用可能容積率の上限設定」は、絶対数が少ないながら、すべての地区で建築条例が定められている。

規制内容で建築条例の有無に差が出る要因として、特定の住宅類型の建築を禁止する①や②、低層部の住宅利用を禁ずる③は、戸建て住宅や兼用住宅等をはじめ既存不適格建築物の発生が課題となるため、利害関係人等との合意形成が難しく⁽¹⁵⁾、規制内容の条例化にまで至らない可能性が挙げられる。

表5. 地区計画における建築条例の有無（重複あり）

建築条例の有無	事例数	建築規制内容別の事例数					
		①	②	③	④	⑤	⑥
条例なし（実数）	83	20	17	64	6	0	0
条例なし（%）	20.0	13.5	16.2	23.0	15.8	0.0	0.0

(2) 既存不適格建築物への対応

建築条例を有する345地区（地区計画331地区、特別用途地区14地区）のうち、「既存不適格建築物に対する制限の緩和措置」を設けた建築条例を有するものは328地区（地区計画314地区、特別用途地区14地区）であった。既存不適格建築物への対応は、用途地域における既存不適格建築物の増改築に対する制限の緩和措置（建築基準法施行令第137条の7）と同じ基準、すなわち「増築・改築が基準時の敷地内におけるものであり、かつ、増築又は改築後における延べ面積及び建築面積が基準時の指定容積率・建蔽率に適合するものであること」「増築後の床面積が基準時の1.2倍を超えないこと」「増築後の既存不適格部分の床面積が基準時の不適格部分の床面積の1.2倍を超えないこと」「用途の変更を伴わないこと」等を基本的に準用している。

こうした通例以外にも、3.2(2)で先述の通り、商業地域内に存する戸建て住宅や兼用住宅等が既存不適格建築物とならないよう、また現に既存不適格となっている建築物については一定範囲でその用途変更を行うことができるよう、緩和措置を設ける場合もある。具体的には、事例より下記2つが挙げられる。

a. 適用対象の最低面積基準

熱海市の観光にぎわい商業地区や神戸市都心機能誘導地区等で採用されている。前者では特別用途地区の建築制限対象範囲を敷地面

積 300 ㎡以上の場合とし、後者では住宅容積率規制の対象範囲を特定のエリア（都心機能活性化地区）に存する 1,000 ㎡以上の敷地と設定している。

6. 用途変更の適用除外

横浜都心機能誘導地区では 2019 年 6 月に条例改正し、新たに用途変更の適用除外に係る規定を追加した。具体的には、商住共存地区における住宅容積率規制について、①住宅以外の用途変更の適用除外、②住宅部分の用途変更に係る特例を定めた。前者の①は、住宅用途に供する部分以外の用途変更を行う場合、変更後の住宅容積率が基準時の住宅容積率を上回らない限り、その用途変更を可能とする規定である。これにより、例えば、地区内に立地する既存不適格建築物であっても、低層部の飲食店を物販店に変更するなどが可能となる。後者の②は、既存不適格建築物を用途変更する際に類似用途相互間、すなわち「住宅等」に含まれる用途相互間であれば用途変更を可能とする特例である。この「住宅等」には、共同住宅のほか有料老人ホームが含まれるため、例えば既存不適格の共同住宅の一部あるいは全部を有料老人ホームに用途変更することが可能となる¹⁶⁾。

4. おわりに

本稿では、全国の商業地域において実施されている住宅用途建築規制を網羅的に調査し、その手法を整理した。その他の類型を除くと住宅用途建築規制には基本的な 5 つの手法があり、市街地状況に応じた応用例も確認される。規制強化を図る上で懸念される既存不適格建築物の発生については、①条件付きの住宅用途建築規制を実施する、②用途変更や建替え特例を設けることで当該建築物の権利者に直ちに不利な状況が発生しないようにする、という対応が確認された。既存不適格建築物への対処に柔軟性を持たせることで、商業地域に規制を適用するハードルを下げる効果があると考えられる。

こうした手法の適用状況は、大都市圏と地方圏で一部差が見られた。地方都市では、住宅立地抑制や低層部の住宅用途への供用禁止を通じて商業地域内の賑わいの連続性の確保を目的とする場合が多い一方、大都市圏ではこれらに加え、住宅容積率の抑制や住戸の専用面積の最低限度の基準といった、住宅の建て方自体を明確に規定する例が見られた。ただし、現状では住宅容積率の上限設定に係る事例数が特に少ない。地方圏では、中心市街地への居住誘導が政策課題であり、住宅容積率の上限設定の必要性は小さいと言えるが、大都市圏では、小学校等の公共施設の整備状況を踏まえて住宅容積率を抑制すべき場合もあると考えられ、当該手法の普及が課題と考えられる。

以上で整理した内容は、集約型都市構造の実現を目指す上で、特に都市機能誘導地域における住宅と商業・業務等のバランスを考慮した市街地形成に資する規制手段として期待される。今後の課題として、こうした規制による地価や新築・建替え状況等への影響を調査し、規制による効果を正負両面から明らかにすることが挙げられる。

注

(1) 国勢調査によると、市街化区域内の商業系用途地域では、1990 年以降の 25 年間で人口が 26%増加した（補注表 1）。2005～2015 年の直近 10 年間に限ると、同商業系用途地域では同住居系用途地域の 3 倍以上の人口増加を記録している。なお、2005 年度国勢調査以前の非線引き用途地域の人口の集計結果は公表されていないため、本表では割愛する。

補注表 1 都市計画の地域区分別の総人口（全国、単位：千人）

年次	総数	都市計画区域					都市計画区域外
		市街化区域			市街化調整区域	非線引きの区域	
		工業区域	商業区域	住居区域			
1990	123,611	8,705	11,059	60,671	11,167	19,807	12,197
1995	125,570	9,042	12,157	62,126	10,965	20,099	11,160
2000	126,926	9,520	12,491	63,827	11,012	19,753	10,318
2005	127,768	10,074	12,972	64,491	10,615	20,152	9,453
2010	128,057	10,498	13,484	64,636	10,409	20,400	8,612
2015	127,095	10,777	13,939	64,796	10,207	19,725	7,629
2015 / 1990	+2.8%	+23.8%	+26.0%	+6.8%	-8.6%	-0.4%	-37.5%

国勢調査より筆者作成

- (2) 例えば、神戸市は「過度に居住機能が増加すると、商業・業務などの都市機能の立地阻害や小学校など子育て関連施設の不足、災害時の避難場所・備蓄のさらなる確保などの課題が懸念される」（参考文献 3）ことから、都心の商業地域 314.6ha に特別用途地区を指定し、建築条例が施行される 2020 年 7 月以降、住宅等の用途に供する容積率に制限を課すとした。
- (3) 用途別に適用する建築形態規制として、本文に挙げたものの他、高度地区による用途別絶対高さ制限が挙げられる（例：川崎市第 4 種高度地区。工業地域内に立地する住宅系建築物のみを対象に高さ制限を課している）。ただし、都市計画現況調査によればこうした事例は他にないことから、本稿では対象としない。自主条例に基づくルールや任意のルールについては、規制誘導の担保手段を有さないものが多いため、ここでは対象外とする。
- (4) 国交省は 2003 年に政策課題対応型都市計画運用指針「職住バランスのとれた大都市の都心構造の構築」（参考文献 10）を策定し、人口の都心回帰に伴って義務教育施設等が不足する場合等の対応例を示している。ここでは、住宅用途の建築規制に関する直接的な言及はないものの、用途別容積率の設定や地域的な詳細規制の活用を推奨している。
- (5) 参考文献 14 の p. 11 図を基に、筆者が一部加筆して作成。
- (6) 具体的には、首都圏整備法で規定する既成市街地および近郊整備地帯、近畿圏整備法で規定する既成都市区域および近郊整備区域、中部圏開発整備法に基づく都市整備区域に含まれる自治体を大都市圏として集計した。
- (7) 明倫元学区地区計画では建築物等の整備の方針として、20m のセットバック規定を適用する烏丸通沿道地区では「京都を代表する業務・商業地にふさわしい用途の建築物を誘導するとともに烏丸通に面する共同住宅の建築を抑制」することを掲げている。
- (8) 横浜都心機能誘導地区の商住共存地区では、特別用途地区と併せて高度地区が指定され、建築物の高さが 31m 以下に制限されている。したがって、すべて住宅用途に供される建築物を建てる場合には、指定容積率が 600%であっても、高さ 31m 以下且つ容積率 300%以下でしか建築することができない。低層部に誘導用途を導入することで、横浜市街地環境設計制度に基づき、住宅容積率上限値と高さ制限を同時に緩和することが可能となる。
- (9) 岡井ら（参考文献 15）によれば、一般型地区計画のうち建築条例を有する地区は全体の 69.5%（4,354/6,261 地区、2012 年時点）である。これと比較すると、商業地域における住宅用途建築規制は建築条例を定められやすい傾向にあると言える。

参考文献

1) Kubota, T. and Miura, M.: A FIELD SURVEY ON SUNSHINE AND RESIDENTS'

- CONSCIOUSNESS IN COMMERCIAL DISTRICT : A study to residents in mid-to-high-rise apartment houses in the commercial district near Kawaguchi station, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ) , No. 562, pp.89-96, 2002.12 (in Japanese)
- 久保田徹, 三浦昌生, 商業地域における日照と住民意識に関する実態調査 - 川口駅周辺商業地域の中高層集合住宅を対象とした検討 -, 日本建築学会計画系論文集, No. 562, pp. 89-96, 2002.12
- 2) Nakano, T. and Deguchi, A. : DYNAMIC CHANGE OF HOUSEHOLD AND RESIDENTIAL ENVIRONMENT ISSUES IN STATION CENTERED COMMERCIAL AREAS OF TOKYO METROPOLITAN SUBURBS, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol.83, No. 745, pp. 435-445, 2018.3 (in Japanese)
- 中野卓, 出口敦, 首都圏郊外の駅前商業地区における世帯動向の実態と居住環境の課題に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, Vol. 83, No. 745, pp. 435-445, 2018.3
- 3) 神戸市都市局・建築住宅局, 特別用途地区(都心機能誘導地区)の概要, 2019.7
- 4) 地区レベルのまちづくりルール形成普及推進調査研究会編, 地区まちづくりルール普及・推進ガイドブック, 2010.3
- 5) 内藤惇之, 活動量と施設量 用途別容積率制への試み, 建築年報 1973 年, pp. 575-582, 1973.5
- 6) 都心問題研究会, 横浜都心部の課題と都市型住宅(序論) 住居容積率規制をめぐる, 調査季報, Vol. 77, pp. 49-55, 1983.3
- 7) Takamizawa, K. : COMPARATIVE CONSIDERATION OF THE BUILDING AGREEMENT SYSTEM AND THE DISTRICT PLAN SYSTEM : Focusing on the living environment conservation type, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol. 466, pp. 113-121, 1994.12 (in Japanese)
- 高見沢邦郎, 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集, Vol. 466, pp. 113-121, 1994.12
- 8) 矢代孝明, 佐藤雄哉, 松川寿也, 中出文平, 樋口秀, 平成10年以降に指定された特別用途地区の活用実態に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 49, No. 3, pp. 477-482, 2014.10
- 9) 岡辺重雄, 容積率制限による土地利用の実現 - ニューヨーク市のゾーニング制度と比較して -, 日本建築学会建築法制委員会研究協議会資料, 『今、容積率を考える』, pp. 51-53, 2019.9
- 10) 国土交通省, 政策課題対応型都市計画運用指針 D. 職住バランスのとれた大都市の都心構造の構築, <http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyoushishin/shishin02.htm>, 2003, 2019年9月10日最終閲覧
- 11) 国土交通省, 平成29年都市計画現況調査, https://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/toshi_tosiko_tk_000041.html, 2019年9月13日最終閲覧
- 12) 地区計画研究会編, 解説&事例 地区計画の手引き1 (243号追録まで), 株式会社ぎょうせい, 2018.12
- 13) 国土交通省, 建築協定の活用状況, https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000003.html, 2019年8月29日最終閲覧
- 14) 大分県土木建築部都市計画課, 大分県用途地域等見直しガイドライン, 2011.6
- 15) Okai, A. and Uchiumi, M. : A STUDY ON SECURING THE EFFECTIVENESS OF DISTRICT PLAN SYSTEM -Case study of Kobe, Setagaya and Amagasaki-, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), Vol. 82, No. 739, pp. 2351-2359, 2017.9 (in Japanese)
- 岡井有佳, 内海麻利, 地区計画の実効性確保に関する研究 - 神戸市、世田谷市、尼崎市を研究対象として -, 日本建築学会計画系論文集, Vol. 82, No. 739, pp. 2351-2359, 2017.9
- 16) 横浜市建築局, 横浜都心機能誘導地区建築条例及び同解説, 2019.6

[2019年11月14日原稿受理 2020年4月20日採用決定]