

# 商業系用途地域内の住環境整備に向けた 建築規制・誘導に関する研究

住宅・都市研究グループ 研究員 中野 卓

## I はじめに

商業系用途地域は、都市計画法第9条で「商業その他の業務の利便を増進するため定める地域」とされるが、近年は商業環境や居住ニーズの変化を背景に住宅立地が進み、市街化区域内商業系用途地域の人口は過去25年間で約290万人増加している。商業系用途地域における住宅建設は、コンパクトシティ形成の推進や中心市街地の賑わい創出の観点から必要とされる反面、土地の高度利用を促進するため用途地域の建築形態・用途規制が緩く、良好な住環境の確保に課題を残す。また、他用途地域と比較して地価が高く、居住面積水準を下回る住宅も供給されやすい。住環境向上のため規制強化（ダウンゾーニング等）を行う場合、既存不適格建築物の発生や、そもそも商業系用途地域本来の目的である商業・業務等の活動への悪影響も懸念される。そのため、各地域の置かれた状況を勘案しつつ適切な目標市街地像を設定し、建築・土地利用マネジメントに係る様々な手法を総合的に組み合わせることが重要になる。

以上の課題を踏まえて、本研究では、①商業系用途地域の住環境整備に向けた建築・土地利用に係る規制・誘導手段の体系化と普及に向けた方法の整理、②住環境価値と経済的価値の比較衡量の観点から、各規制・誘導施策の導入に係る判断基準を検討する。本稿では、調査の進捗状況を報告する。

## II 研究の概要

### (1) 住環境整備手法の体系化

商業系用途地域における住環境の整備・改善に係る建築・土地利用マネジメントの手法は図1の通りに整理される。

本年度は、このうちダウンゾーニングに係る手法、すなわち「土地利用規制による対応」と「地区単位での建築規制・誘導手法による対応」について、その実施状況を全国的に調査した。

### (2) 土地利用規制による対応

現在商業系用途地域に指定されている地域であっても、商業活動の縮退や居住用途建築物の増加が見込まれる、あるいは現に進展している場合、実態に合わせた建築形態・用途規制を行

うために用途地域の見直しを検討する必要があると考えられる。

そこで、過去10年（2008-2017年）の都市計画基礎調査データより商業系から住居系への用途地域変更件数を整理したところ、1ha以上の変更が確認されたのは33自治体であった。その多くは、都市計画道路の廃止や区画整理計画の変更等を理由とした見直しだと考えられる。これに対し、10ha以上の面的な用途地域変更を行った事例は5自治体に留まった。

このうち、変更面積が最大だったのは京都府舞鶴市である。舞鶴市は、2017年1月に商業系用途地域のべ81haを住居系用途地域に変更するなど、集約型都市構造の実現に向けて用途地域等の積極的な見直しを進めている。同市では、将来的な商業販売額・売場効率の推計から商業用地フレームを算出し、2030年時点の商業系用途地域の必要面積が現状の半分以下になると予測し、これに合わせて用途地域を見直した。

こうした商業用地フレームの算定には統一した方式がなく、定量的検証作業は各都道府県・自治体によって様々である。中には、人口減少下の自治体でも指標の選択方法によっては商業利用フレームを維持・拡大すると判断される場合もあり、その適正性には検証が求められる。

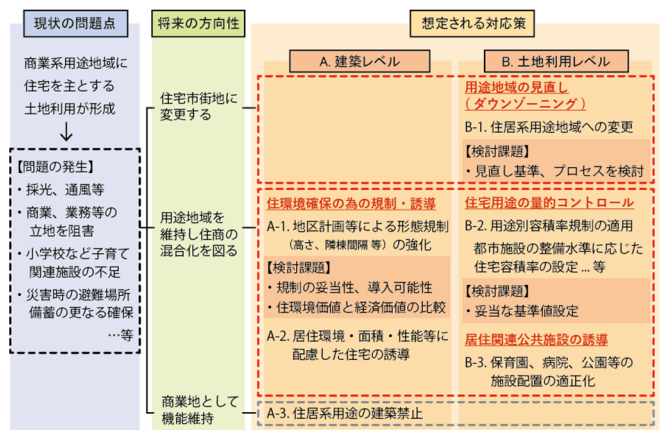


図1. 建築・土地利用マネジメントの枠組み

### (3) 地区単位での建築規制・誘導手法による対応

用途地域を変更しない場合、地区単位での建築規制・誘導手法を導入して住環境の向上を図ることが考えられる。具体的には、居住面積水準の向上、建築形態規制による居住環境水準（採光・景観・ゆとり等）の確保が挙げられる。

ここでは、商業地域内の住宅用途に係る規制・誘導等の実施状況の調査結果を報告する。対象とした手法は地区計画、建築協定、特別用途地区の3つであり、これまでの全国の適用事例を網羅的に整理し、それぞれの利用状況と応用性、課題の検討を行った。対象事例数は、地区計画 414、建築協定 6、特別用途地区 14 である。得られた知見を以下にまとめる。

- A. 商業地域における住宅用途建築規制の実施件数は増加傾向にあり、2000年代以降では198件が決定されている（表1）。
- B. 主な規制・誘導内容として「低層住宅等の建築禁止」および「条件付きでの住宅用途建築の許可」に係る5つの手法に整理された（表2）。
- C. 規制・誘導の応用例として、周辺の公共施設の整備状況等に合せた住宅容積率の上限値設定（横浜市や神戸市）や、医療施設との併設を条件とした高齢者向けの高質な住宅供給の促進（鹿児島市）等があり、目標市街地像に合わせた規制・誘導手法が採用されている。

### III 今後の展開

最後に、研究の今後の方向性を述べる。第1に、土地利用フレームの算出方法を含め、商業系用途地域の見直しの判断プロセスを検討する。第2に、建築規制・誘導手法によって向上する居住環境価値の定量化と経済的価値への影響を分析する手法を提案し、商業系用途地域における各種施策の規制強度や導入可能性を検討する予定である。良好な住環境の確保されたコンパクトシティの実現に向けて、住商混合型市街地の形成手法を提示することを目指す。

表1. 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2. 住宅用途建築規制の例

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. 戸建住宅等の建築禁止				
城内大手町地区（北九州市小倉北区）	地	46.7	当初2009 最終2017	指定地区内での戸建住宅および兼用住宅の建築禁止
2. 居住面積を確保した住宅以外の建築禁止				
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
3. 低層階の住宅用途への共用禁止				
山下通り地区（横浜市中央区）	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
4. 住宅容積率の上限値の設定				
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
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
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
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
都心機能誘導地区（神戸市中央区）	特	314.6	2019	「都心機能高度集積地区（22.6ha）」で住宅用途の建築を禁止し、「都心機能活性化地区（292.0ha）」の1,000㎡以上の敷地では、住宅容積率の上限を400%とする
5. その他				
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：各建築協定、地区計画、特別用途地区の全体の指定面積である

表3. 建築規制内容別の事例数（重複集計あり）

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