

## 『まちづくり横浜の総合化と田村明　－　研究会』2014

### □横浜の用途別容積制度の誕生、緩和、廃止、そして今、―――条例や要綱による横浜の規制誘導施策を学び直す―――

#### 制度を創造された　内藤惇之氏に聞く

2014年　5月16日　Pm 6:30～　研究会会場:開港記念会館 7号会議室 (48席)

昭和48年(1973)2月　横浜で用途別容積制が施行される。調和的な横浜の都市形成を脅かす人口急増に対して、誘導的手法がなかった時代の苦肉の策として本制度は生み出された。建築基準法の法解釈によって商業地域の住居用容積率を規制するというこの横浜方式は、建築基準法を所管する建設省にとっては、想定外の「ほぼ脱法的解釈」に映ったに違いない。建築基準条例の制定を担当した当時の企画調整局の担当主査による、建築学会に発表された論文をみると、建設省と論議を闘わせた時代のようなすがうかがえる。

昭和47年後半、用途別容積制に関する建築基準条例改正、市議会を通過。横浜市議会での反対意見はまったくなく、条例案は市会を通過したようである。これだけの権利制限策が通った背景はなにか。昭和43年入庁以来、田村明による高速道路地下化や宅地開発指導要綱の制定、そして多くの市街化調整区域を設定した都市政策の実績や、人口急増問題への危機感や共感が議会にもあったのか。つまり、条例の背景にある飛鳥田市長の強い決意が、議会にも届いたのだろうか。

磯子駅前のマンション問題から発生した「人口抑制策の決定打」として。そもそも用途別容積制は、根岸湾埋立て後の磯子駅前開発の対応から、開発行為事前施策として発案された。都市計画法による用途地域制では、高容積率をもつ商業地域は住居を含む如何なる用途も可能であり、住宅相隣関係で摩擦を起こしかねない用途でもあった。

施策の運用と全市役所組織的共感合意のレベルは。商業地域で住居用途を制限する一方で、大目的である商業・業務用途の立地を促進する「総合的な政策」を市全体、また当時の企画調整局がどうに考えていたか。開発調整部門と連携で、経済局の商業業務機能の誘致や環境整備支援策もあった。本条例の運用は建築局が之を負った。同時代、同じ運命をたどることになる日照指導要綱は市民局の建築相談室が運用した。山手景観風致保全要綱は都市計画系の総合土地調整課、企画課、都市デザイン室など計画部門が運用した。運用は、一担当部局だが、その後の時代の全庁連携はどう進められたかが気になる。

用途別容積制施行の昭和48年の社会的背景は。第一次石油危機で高度経済成長が終わり低成長時代に入った年である。用途別容積制が緩和された昭和58年は、前年に発足した中曽根政権が、景気対策で財政投融资策が使えず「民活」を標榜した年である。昭和60年プラザ合意でドル安円高が容認され、景気対策として公定歩合が大幅に引き下げられた。これが平成2年のバブル崩壊開始まで継続する。崩壊後に緊急経済対策として規制緩和が声高に叫ばれ、平成6年には行政手続法が施行され自治体の要綱行政が終焉を迎える。

制定から20年近く存続し平成3(1991)年に用途別容積制は廃止。昭和58(1983)年には用途別容積制は緩和されて、平成2(1990)年のバブル崩壊を経て、平成3年に制度は廃止された。時代の課題も変遷するなかで、意外と長くこの制度が現場で使われたことになる。緩和の時、運用窓口である建築局は廃止を望んだと側聞するが、外圧と時代背景は長く重いものであったと想像される。

論点整理研究会	2013. 01. 28. 漆原順一さんからの解説	2013. 03. 03. 浜野四郎さんからの解説（S57～58建築指導課）
用途別容積制(住居容積規制)の制定と廃止について	「住居容積率規制」の検証と横浜都心のあり方	
1. 制度の生まれた背景／制定時の経緯	1. 横浜の都市構造上の課題と都市政策	
2. 横浜市としての対応について	2. 住居容積率規制の経緯	
3. 国と横浜市の関係から	4. 田村明的学びと提言	3. 論点：法違反？／関内は？／都心の住機能？

論点メモ	論点メモ
※　当時の建築基準法第50条「建築物の敷地構造または建築設備に関する制限」を根拠法令として「一定以上の住居用建築物の容積率の制限」をすることとした。当時も特別用途地区制度はあり、「事務所地区」を導入することも制度上可能であったが、「横浜の商業地域を全域事務所とするのは問題」があり、せいぜい一部でしかない。建設省から横浜市の当該制限地区は「結果的に新しい特別用途地区の出現であり、好ましくない」との指摘があった（内藤惇之『活動量と施設量－用途別容積制の試み』日本建築学会、建築年報1973年、576頁）。	※　平成3年同条例での規制を全面的廃止。平成7年行政手続き条例の制定。（行政指導が境界となる時点か）工業系では平成11年特別工業地区条例の制定。平成16年起業立地促進条例の制定。都心部では平成17年都心機能誘導地区建築条例制定
※　その建設省も平成2年、特別用途地区や用途別容積型地区計画を作ることになるが、当時の横浜の抱えた都市問題とは、目的が異なる全国対応版であった。	※　特別用途地区は、都市計画法第8条に規定されている「地域地区」の1つである。都市計画法第9条に定める「用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため」の地区である。規制内容については、建築基準法第49条の規定により地方自治体の条例で定めることになっている。かつて特別用途地区は都市計画法により11種類の類型が規定されていたが、1998年（平成10年）6月の法改正により、地方自治体で定めることができるようになった。規制を強化する場合には自治体権限で決められるが、規制を緩和する場合には国土交通大臣の事前承認を必要とする。明石達生（国土交通省都市・地域整備局都市計画課土地利用調整官）は「地方分権の一環として、地方自治体が特別用途地区を自由に設定できるようにしました」（明石達生『協会レビュー』社団法人都市計画コンサルタント協会2006年1月20日4頁）と述べている。因みに、明石氏は当時の建設省から横浜市に派遣されている時に、用途別容積制を廃止した当時の建築局担当課長である。
※　S48年日照指導要綱、S49年高度地区の二本柱による、相隣問題回避の指導行政は、S51建築基準法の改正(日影による中高層建築の高さ制限)が変化点となる。H5年、建築基準法に基づく日影規制条例、都市計画法に基づく高度地区規制、事前手続きと紛争調整に関する住環境保全条例の3本柱となる。（建築局建築相談室の総括）同時代に、市条例／要綱や指導行政が求められたのは、わかりやすさ、説明しやすさであったと思われる。	※　建設省寄りの市長（高秀秀信、元建設事務次官）交代後、平成17年に横浜市は、関内地区や横浜駅周辺地区を都心機能誘導地区として、商業業務に特化して住居を制限する規制方針を打ち出した。ただし、低層階に商業業務機能を導入すれば、その容積分をボーナスとして住居容積に上乘せすることを認めている。住宅規制策か、商業業務誘導策か、自治体の決意がよく見えない。

平成3年の廃止後、関外地区でマンション開発が盛んになる。

関内地区では、平成4年に着工し平成16年開通するみなとみらい線(東横線と直結)の動きが、平成10年頃になって社会に見え始め、関外でも高層マンションが着工されていく。過去には東京では都心部の空洞化が社会的問題になっていた。戦後接收が後を引いた中区西区の人口の伸び悩みは、この頃から増加に転じている。

平成10年に都市計画法の「特別用途地区」制度が改正される。これにより自治体権限で用途規制を強化できるツールを横浜市も得ることになる。商業地域から住居用途の排除もできるツールである。市議会が承認すれば自治体の条例で、商業地域では商業用途に特化することができる。自治体の「決意・判断」が問われる問題となった。

これは、市中心部関内地区の将来像をどう考えるかという未確定の課題の上にある。商業業務に用途純化するのか、できるのか、住宅の割合を規定するとして都市の多様性や市民(市場)の意志とずれをうむことはないのか、などの多事争論もある。

平成17年に横浜市の表明したおおきな方針
法律をこえて存在する規制は緩和してゆくという建設省(国)の方針を是とした、二代の市長の時代の後、平成17年に、横浜市は関内地区や横浜駅周辺地区を都心機能誘導地区として、商業業務に特化して住居を制限する規制方針を打ち出した。ただし低層階に商業業務機能(都市的アクティビティ)を導入すれば、その容積分をボーナスとして住居容積に上乘せすることを認めている。商業業務集積誘導策ではあるが、住居や人口抑制策となっていない。住宅集積の政策がよく見えない。

平成26年のいま、横浜の都心では、MM21地区や関内地区での高層マンション開発は中休みの状態だが、都心部における住宅の総量を規制誘導しようとする施策の効果があったのか、まだ判らない。周辺区の磯子では1230戸が開発され、いいいよ北仲地区開発が明らかになる。

再度、振り返って学べば、昭和48年当時、横浜の顔である関内地区を商業業務地域として再生する「明快な決意」(居住抑制か?)が横浜市にはあったが、暫定的手法としてか、独創的制度施策を作った。平成17年では、MM21地区も全貌を見せ始めるなかで、関内関外への商業業務機能の集積は、相対的にポテンシャルが低下してきたと類推される。そして今、MM21や関内地区の住宅用途集積への横浜市の方針はどうあるべきか。

用途別容積制制定時に、担当主査であった内藤惇之氏からお話を聞く。

- 昭和48年当時、都心・関内地区のまちづくり上の課題は何と認識されていたか。
- 当時の企画調整局に建築規制のみでない「総合的なまちづくり戦略」はあったか。
- 経済動向や人口増減など時代変化をどう読み、変化する課題をどう予測したか。
- 今後、自治体の権限は、時代の流れや市場の要望に、対抗する手法を持てるか。
- 今後、住宅の開発エネルギーを活かしつつ、魅力的複合都心をどう形成するか。