

第3回 特別委員会 議事概要

- 1 日 時
平成23年11月4日（金）15：00～17：00
- 2 開催場所
葛飾区役所7階 702会議室
- 3 出席者
（委員）中林委員、柳沢(厚)委員、植竹委員、小倉委員、荒岡委員、柳澤(永一)委員
大塚委員、真野委員（欠席）
（事務局）情野街づくり計画担当課長ほか街づくり調整課職員3名
- 4 議 題
（1）建物高さ（誘導手法）導入にあたっての検討
（2）建物高さ規制導入案の検討
（3）都区部における高度地区運用における特例等の現状整理について
（4）その他
- 5 会議資料
資 料 1 第3回特別委員会 説明資料
参考資料1 設計許容値の検証モデルスタディ
参考資料2 都区部における高度地区の運用状況
参考資料3 第2回特別委員会議事概要

(1) 建物高さ(誘導手法)導入にあたっての検討

事務局より、資料1：1頁～25頁について説明を行った後、質疑を行った。

(委員長)

- ・表題の建物高さ導入の部分に「誘導手法」の文言を追加する。

(委員)

- ・最初に、導入の必要性と書いてあるが、導入の目的をしっかりと位置づける必要がある。
- ・表題では「高さ誘導手法導入の目的と必要性」とし、目的を実践するのに、今の実態の中でどれだけ必要とされているか、受け入れられる余地があるのかということが、1～4に書かれていると思う。
- ・今は、いろいろな切り口で場面を変えて必要性が書かれており、その中に目的らしきことが散りばめられているように見える。
- ・要は、何のためにやるか、これが目的で、それはこういう事情で社会的必要性が確認できるという流れで書いた方が、後の議論にもつながりやすいと思う。

(委員長)

- ・こういう視点や項目が抜けているというより、文章の書き方が相手に明確にわかるように捉えてあげれば良い。
- ・今は、4つの項目で「～ため」が目的（必要性）で、後ろが手段の順で書かれている。
- ・メリハリのあるコンパクトシティを実現するためにそれを誘導するのが目的である。

(委員)

- ・そういう意味ではなく、その実現のために高度制限を入れるとは読めない。ここでは、コンパクトに市街地を作る議論があり、次にある程度高度利用する場所と保全する場所の議論があって、主に住宅地の高さについて環境保全や景観のために高さ制限が必要であるという議論の流れだと思う。
- ・そのため高さ制限の目的は、コンパクトシティ全体の実現のためというより、住環境の保全や住環境を乱すことに対し一定のガードをすることと、市街地の雰囲気やたたずまいの激変を防止するという2点であると考えられる。
- ・それらを整理した上で、他のアンケート等や都市計画マスタープランでの指摘を傍証的に補完しているのが良いと思う。

(委員長)

- ・4つの項目に分けたものの目指すことは何かを明確にする。

(委員)

- ・紛争防止のために、紛争の原因が何かということに踏み込んで、その原因の一つに高さ関係があることが問題であるということを押えてほしい。

(委員長)

- ・「目的」が一番重要な話であり、軸足を定める意味でも再整理が必要である。

(事務局)

- ・高さ制限の目的については、明確に整理しきれていないため、委員各位に指摘されたように、端的に整理し必要性を述べていきたい。

(委員長)

- ・前回、18 頁の導入する範囲について 2 案の他に商業地域の一部を入れる入れないの検討があった。
- ・商業系も、路線式タイプ、拠点内の面的タイプがあるが、面的な商業は拠点開発を含めてバリエーションがある。また、路線式は、敷地の奥行きに制約されて自由度のない設計がされてしまうため、街並みを揃えることや沿道整備で間口を広げて騒音が漏れないようにするなどを考えると路線式商業に関しては入れた方が良い。
- ・四ツ木の路線式商業などを入れる第 3 案があると思う。

(委員)

- ・意見の通り、基本的に目的の修正は必要である。
- ・都市マスでは景観について区として誘導すると述べているが、区が景観として、川沿い、水元公園等のように地域の特性と守っていくべき地域はどこかを踏まえて高さ誘導のあり方を掘り下げて議論していく必要があると思う。
- ・イメージなくして規制の中身だけを議論していくと全体的に規制誘導を図るような話になってしまう。地域のイメージを核とした議論をして、全体的な議論にフィードバックする必要があると思う。
- ・同じ河川沿いでも、中川、江戸川、綾瀬川など地域によって河川沿いの状況は違うため、区として、どう考え、どこを守るのか。また、同じ都市計画道路でも放射状の幹線道路と縦の幹線道路とは違うわけで、特に曳舟川の部分などをいかにイメージして、どういう規制・誘導があるのか、中川沿いの密集事業をやっている地区の誘導や他の手法などがあるかを議論する必要がある。
- ・先程の基本的な議論と合わせて、現場側からの議論もした方がいいと思う。

(事務局)

- ・基本的な考え方として、12 頁 13 頁での面的な高さと景観的な観点から配慮すべき高さの 2 点で今後検討していくことを考えている。
- ・ステップとしてまず面的な考えで高さ規制の整理を行い、次に景観的に今の話のような河川沿いの軸を考慮した高さ誘導を考えており、次のステップにつながるように、全体構成を考える必要はあると思う。

(委員)

- ・個別の地区ごとでの検証は、今回のスケジュールでは時間的に無理なので、全体を検討した上で、個別事情に対応するコントロールについては別手段で考えるのがよい。
- ・また、商業地域をどうするかは一つの論点であることは確かで、最初に委員長が言った（路線式と拠点面整備）ことは重要である。
- ・高さのルールは特例措置とセットで議論しないとうまく行かないと思う。
- ・個人的意見だが、商業地域の中はかなり住宅が存在していて、まちのたたずまいが激変するのでは困るという意識が区民の中に多いのであれば、商業地域も対象にした方が良い。
- ・激変といっても悪い激変ばかりでなく良い激変もあり得る。現状の絶対高さ高度地区のない状態では、良い激変も悪い激変も選別されないまま、一定の高度利用を図ることになるので、

やはり良い激変と悪い激変を選別する必要がある。

- ・問題のあるものは制限し、良いものは育てていく等、特例措置に強弱をつけて対応する必要がある。

(委員長)

- ・前回、これについて議論があったところで、これからの時代 10 年、20 年先に向けてどう見るか。「葛飾区において選別するほど需要があるのか」、「活性化をねらう商業地域は、プロジェクトが立ち上がると何かしら本質的な協議がはじまるので」という議論が前回あり、区域について決定できなかった。他に「東京は日本で人口が多い」ことや「拠点性をどう考えるか」、「隣接区との競合が強くなる中でどうするか」などの意見が出され、結論がでなかった。

(委員)

- ・マンションなどの立地が厳しくなる中ではマンション立地を誘導するために高さ制限をしないという考え方もあるが、むしろ厳しくなるからこそ闇雲な高度利用を進めるのではなく、政策的に良いものに誘導していくべきと思う。

(委員長)

- ・両論正論で、良いものを作ることがこれからの生き残り戦略につながる。
- ・これまでは、需要がオーバーフロー気味であれば早くやる方が勝ちのような展開から、しっかりといいものをつくる方が結果的に「都市が機能する」という質の問題に転換してきている。そのための誘導手法として絶対高さを位置づけることができる。
- ・委員が指摘したように、良い都市開発を誘導するためには、場面にあった特例措置が必要で、絶対高さの特例措置はセットにしないと、規制だけが目立って戦略的に失敗する。

(事務局)

- ・先行事例である練馬区にヒアリングしたところ「手続きに時間がかかる」ということで、特例措置はまだ利用されていないということだった。
- ・そこで、特例措置の適用基準に具体的な数値を定め、一般の手続きとあまり変わらないものと委員会等で議論するものに分けておけば迅速に対応も可能と思う。

(委員長)

- ・今のは、24 頁 25 頁にも関連するようだが、「絶対高さ規制値の考え方」として 1～3 ケース記述されている。

(事務局)

- ・基本的にはその方向で考えている。
- ・緩和措置について、練馬区は委員会にかけて議論することを原則としている。緩い緩和でも最低 6 ヶ月かかるので利用されていないらしい。

(委員長)

- ・初めに指摘のあった目的を明確にして、区民、区、外部の都市開発関連の方々に、葛飾区はこういう目的で高さ規制を導入していることを共有理解してもらう。

- ・1章の目的を再整理して行く過程で、特例問題とか、導入範囲の問題等を再検討する必要がある。
- ・商業全域を除外するか否かは、幹線道路沿線のまちなみ、景観に配慮した第3のケースがあると思われる。(建物の高さがボコボコしている方が良いのか、今回のように絶対高さで商業地域は相対的に高い建物が建つが、高さを揃えてもらうのが良いのか。)

(委員)

- ・商業地域で規制する場合、広域拠点で位置づけたところも商業地として考えて規制するのか。都市マスで位置づけた広域拠点や地域拠点も一律に商業地扱いするのかというところに違和感がある。
- ・都市マスでは、広域拠点形成のため機能誘導を図りながら、高さ規制では制限することで良いのか。その辺りをイメージして整合を図る必要があるのではないか。

(委員長)

- ・第3案とは、拠点的、面的な拠点部分は除外するけど、路線式に関しては第3案で、全体に制限をかけて協議をして良いものを作るという手法で、伝統的にイギリス、欧系でやってきた方法であり、それを前提に考える方法もある。
- ・行政にとっては、事務量が増加し、ルールに従って一律に処理できなくなるので大変であるが、より良いものをつくるためには、個別に責任ある判断をしながら規制を行う必要がある。
- ・それぞれメリット、デメリットはあるが、目的に叶う一番の手法は何かということで、皆さんの判断を仰ぎながら決めていくことになる。

(委員)

- ・商業地域に関しては、戸建て住宅も少なく、たたずまいも議論する必要がないところでは高さ規制も必要ないのではないか。
- ・だから、一律にやるのではなく、目的との関係で必要性が主張できるところは導入する。
- ・委員のご指摘のように都市としての拠点性を考慮し、高さについては弾力的に対応できる仕組みがあってよい。また、最低限そこに指定された容積ぐらいいは、高さ制限の範囲でも利用できる仕組みが望ましい。

(委員長)

- ・第4案のケースとして、柴又にも商業地域がかかっているが、路線だけでなく微妙に広がりがある。ここは景観を含めて他とは違うと思う。
- ・個別の目的やその地区の目的があり、それに照らして個別に考える第4の「個別地域特性に合わせた規制区域の設定」という考え方になる。

(2) 建物高さ誘導手法導入案の検討

事務局より、資料1：26頁～56頁、参考資料1について説明を行った後、質疑を行った。

(委員長)

- ・絶対高さ規制を設定したシミュレーションをした結果があるが、葛飾区の階高が他区に比べて高いという実態がある。
- ・15mや17mにしないと既存不適格になる建物がたくさん発生する。

- ・56頁の既存不適格の表に、商業地域に適用した場合の不適格建物数があるが、マンションが多いのか。

(事務局)

- ・44頁を見ると17m、20m、30mエリアでは、既存不適格のほとんどが集合住宅であり、基本的には既存不適格の95%以上は集合住宅である。

(委員長)

- ・マンションが建物高さとしては突出しているということが分析から分かった。
- ・葛飾のマンションは分譲が多いと見ると、将来建替え時の少子高齢化等を考え合わせれば、建替えの際に、戸数を減らすということが問題にならない可能性も想定できる。
- ・子供連れで3DK、4LKに住む世帯はいずれ縮小するので、みんなが1部屋減らせば同じ床面積で十分足りる。
- ・また、新たに開発やプロジェクトが起きた場合に、いろいろと措置を講じて許容することで、不適格とはならないので、今後、特例措置を考える必要がある。

(3) 都区部における高度地区運用における特例等の現状整理について

事務局より、資料1：57頁～61頁、参考資料2について説明を行った後、質疑を行った。

(委員)

- ・既存不適格の数が問題になる観点があるが2つあり、それぞれ意味が違う。
- ・一つは既存不適格になってしまった建築物は、建築基準法では高度地区に特別の規定を置かなければ増築できない。既存部分を高さ規制値内に直さないと僅かな増築すらできない。そのような厳しい制限を受けることから、既存不適格率が問題となり、その場合は3、4%の数値をよく使う。ただし、「高度地区の規定の中で既存不適格建築物については、高さ制限の範囲であれば許容する」と書けばこの制約は消える。
- ・もう一つは既存不適格建築物が市街地に相当数存在する場合、高さ制限を守ってもその制限による社会的利益を得られない人が多く出てきてしまい、制限することの意味が損なわれるということがあって、既存不適格率が問題となる。この場合の不適格率は2、3割の数値が目安になるのではないかと思われる。
- ・既存不適格建物の絶対数や全区的な比率でなくて、不適格が集団で存在する場所があるかが問題で、かつ、棟数でなく土地利用面積比率で比較すべきで、それで2、3割が不適格になってしまう市街地では、その制限は問題があると思う。まとまった団地が多いところでは、ばつさり制限を外すというのもあると思う。
- ・また、今回の資料は既存不適格を問題にしているが、何のために問題にしているかわからない。
- ・前述のように2つの観点があって、前者は例外措置を設ければ議論する必要がない。また、建替えの話は全く別の議論が必要。

(事務局)

- ・今使っているデータは区画毎のものではないので、正確な値(面積比率)は出せないが、ある程度感覚的であれば、参考として出すことは可能である。
- ・例えば34頁の青戸公園、亀有スマイル(22頁③のエリア)には、公的住宅の一団地が非常に多く含まれているので、用途以外で検討すべき例として考える必要があるかもしれない。

- ・そのエリアについては、委員に指摘された既存不適格が土地利用面積比でどれくらい含まれているか、目安的に示すことが可能である。22 頁、34 頁を一緒に見れば、そのエリアに集合住宅が集中していることがうかがえる。

(委員)

- ・工場跡地に大きなマンションが建っているので、工業系用途にどのくらいマンションが建っていて、そこにどれくらい既存不適格があるのかも調べてほしい。

(委員長)

- ・56 頁の表で商業系のケースになっているのを工業系にして見るということか。
- ・緩和措置（特例）の中で、一定規模の敷地面積に対する緩和の考え方は事例にもあるが、現状でどれくらいの規模があるか、それによっても状況が違う。
- ・一般市街地をベースに高さ制限を導入するにしても、一団地のようにそもそも特殊な計画条件で出来上がっている市街地は、導入する段階で前提が違っている。
- ・バラバラに建つことによって混乱をもたらすという問題点があるとすれば、計画的に設計してきた一団地の部分は考え方が違うので、それをデータの的に整理してほしい。
- ・同様に、工業系についても、団地規模、敷地規模などで整理する必要がある。

(委員)

- ・一団地の場合、「地区計画をかけて一団地をはずす」のが原則となっているので、一団地がかかっているかどうかとも合わせて確認してほしい。

(委員)

- ・建替えの建築物は、従前と同じものが認められるのが普通というのは理解できない。
- ・今まで、たまたま制限より高いものを建設していた人とそうでない人が、隣同士で両者建替えの場合、高い建物の人が今までどおり建てられて、低い建物の人が規制によって建てられないというのは不公平である。
- ・建物を一旦除却した場合は同じ規制がかかるのが大原則である。ただし、練馬区のように分譲マンションなど、その規制が原因で建替えが著しく困難になる場合は、規制側が何らかの手当てをするべきと思う。

(事務局)

- ・練馬区は、委員会で住宅系(分譲系マンション)に限り適用する事を決めている。また、墨田区では共同住宅用途のものだけが緩和のケースに適用できるように配慮している。また、そうでない自治体もあるが、今の意見を踏まえながら考えていきたい。

(委員長)

- ・既存不適格にもいろいろあり、高さの既存不適格の場合、建ぺい率を少し増やすと高さ制限でも充分容積率を満たすものもある。建物の高さが低くなると景観的な眺望が変わるなどの問題もあるが、建物規模を小さくせざるを得ない。
- ・容積率が既存不適格になっている場合に被る影響と、高さだけが問題でボリュームは担保されているケースとでは、委員が言った通り考え方が違う。
- ・容積率の場合は、特例的に現状の規模が社会的に許容されることになるかもしれない。敷地内でやりくり出来るものについては、最初の高さ規制の目的趣旨から言えば、高さをそろえてもらうほうが社会的には意味がある。

- ・多摩ニュータウンでは一団地が多数あり、分譲の古い住棟が建替えの時期に近づいたため、一団地を地区計画に置き換えて一般市街地化を図っているが、一団地は合意が大変である。
- ・通常であれば改めて設計した想定敷地で行うところを、合意可能の部分のみを敷地に置き換えて（例えば、2棟で合意がとれたらその建替えを認めていく）という動きがある。
- ・葛飾の場合に、先程の一団地に公的な開発が多いならば、賃貸の場合には公的主体が建て替え協議の可能性があるが、全部分譲だと細かい決定事項が多く建替えが難しいことから、多摩ニュータウンのように一団地をやめて行く可能性がある。（ここでの一団地は、建築基準法第86条による）また、一団地が将来どういう扱いになるか見極める必要がある。

（委員）

- ・既存不適格の特例について不公平の問題もあるが、今後隣同士の建替えの場合に、規制と緩和のある敷地とそうでない敷地が2棟同時に建替えるため、合併して1つの建物を建てる場合、足して半分というようなことになるのか。また、敷地にわずかな土地や水路用地のような土地を追加して増やしたら特例はどうなるのか。

（委員）

- ・敷地と建物が別のものになってしまうので、特例もなくなると思う。特例のあった土地であっても、条件が変われば別物になると思う。

（委員長）

- ・特例といっている前提が崩れるということなら、統合、分割も同様である。
- ・規制をかける線をどこで引くのか、不適格部分がどれくらいならどうか、特に3～5%とか何か特段に理由があるのか。

（委員）

- ・今までの経験値である。特に用途の規制は不適格になると建て替えようとすれば外に出て行かざるを得ず、本質的な制限になるため、厳しい数値が使われている。

（委員長）

- ・ある方向に誘導しようと思うなら、少々厳しい制限にして既存不適格が出てもそれが変わって行けるものであれば、それが目的なので引かかるものはたくさんあってもよい。
- ・導入の目的とそこでの生活権等がバッティングする場合にどこまで認めるかの目安が、既存不適格率3～5%ということ。
- ・データの、戸建ても集合住宅も同じ1棟で、既存不適格率が〇百/〇万で分子の方が大きなマンションで、分母が戸建てなので棟数か、戸数か、土地利用面積にするのか見方の検討が必要である。
- ・それと容積率的に見てどうやり繰りができるのか、また、建物の上部を削ったら容積率はダメだと捉えられると間違いなので、もう少し何か検討ができればと思う。それが先程の建物の容積率を満たすように建ぺい率で調整し、高さが決まるというシミュレーションである。

（委員）

- ・先々の文書的な取扱で、既存不適格建物の名称は、将来の建て替え時に確認申請を出す際、この言葉が記入されるのか。

（委員）

- ・建て替えるときは、新築扱いになるため名称は関係なくなる。ただ、現在ある状態が既存不適格であることは行政が把握していると思う。

(委員)

- ・この内容については、売買するときの重要説明事項になる。

(委員)

- ・それは、資産価値の問題になるため、所有者が将来建替えをするときに顕在化する。

(委員長)

- ・この状況は、既存が存在する限り残るが、都市計画が変われば変わる。

(委員)

- ・既存で現に建っている建物は、存在する限り既存で間違いないので特例扱いには問題ない。
- ・除却されたら無いのだからゼロから議論すべきことである。
- ・たまたま建っていたから新しいものもこの高さまでいいということは理解できない。

(委員)

- ・建替えを拒んではいけないという政策的なことだと思う。

(委員)

- ・マンションのようなものには建替え特例が必要だが、オフィスやホテルにどうして建替え特例が必要か。場所によって建てる、建てられないという不合理が生じる。

(委員長)

- ・財産の既得権という話がでてくる。

(委員)

- ・公平性をどこまで重視するのかという議論だと思う。
- ・その他の視点として、東京の場合古い建物の耐震改修がうまく進んでいない。建替えてもらいたい要請が一方であるので、建替えを拒むような規制というのは避けたいというのが現実的にあって、そことどう調整するかがある。
- ・建替えたら小さくなってしまふとなると、建替えが避けられ、耐震化が進まない。

(委員)

- ・高さを規制するのは、今の高さではいけないと言っているわけで、この悪い状態から良い状態に変わり得る条件が発生したにもかかわらず、今のままでいいといたらこの制限自体が周りの我慢している人に対して正当性が無いことになる。

(委員)

- ・公平性と機能のバランス問題で、公平性を重視するなら建替えでは特例を認めないことになる。

(委員)

- ・マンションは特殊事情を持っており、この規制により建替えの困難さが大きく影響する。

- ・ホテル等の建替えは建物を小さくするだけでインセンティブが減るが、もともと土地はあるので建てられる範囲と容積率は対応できる。しかし、マンションは横に広げると建てにくくなり商品価値が落ちることがある。

(委員長)

- ・例えば採光がとれなくなるとか。
- ・既存不適格は、議論の目的と何が不適格なのかで条件が全く違う。
- ・既存不適格の中に 1981 年以前の耐震性に問題のある建物がたくさんあるなら、総合的なまちづくりという意味で、景観や環境の問題、防災の問題に対する措置も必要となるため、一団地の古いところもチェックしておいてほしい。
- ・築年数がわかるのなら追加してほしい。いつごろが建替え需要がくるか判定もしたい。RC は、50 年に近づくと建替えがでてくる。

(事務局)

- ・第 4 回委員会は 1 月 20 日（金）15 時 00 分～17 時 00 分をお願いしたい。場所は決まり次第連絡をする。
- ・関係団体のヒアリングに入りたい。1 月 20 日にその報告をする。
- ・12 月 16 日の都市計画審議会で、この特別委員会の中間報告をしたい。それまでに、目的は修正しておく。

以 上