



「地下室マンション条例」

～条例策定に向けた職員の取組み～

松本 光司
西部建築事務所
建築審査課構造係長

はじめに

1

平成16年3月5日、「横浜市斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限等に関する条例」が公布され、6月1日から施行した。これは、地下室マンションの形態を制限する全国的にも先進的な条例である。本稿では、条例の策定に向けた建築局職員の取組みを紹介したい。

中区の地下室マンション紛争

2

平成15年6月、中区の斜面地で、地上3階地下6階の地下室マンションが計画された。この地域は、「第一種低層住居専用地域」に指定されているため、地上3階までの建築物しか建てられない。しかし、この計画は、斜面の下から見ると9階建てに見えるものであった(図1)。

計画を知った周辺住民は、圧迫感などを理由に、計画の中止を求めた。

しかし、この計画はすでに「建築確認申請」が提出されている。これは、建築主が、工事の着工の前に、建築計画の適法確認を「建築主事」から受けるために行う申請である。

建築主事は、所定の期日以内に審査し、適法の確認をしたときは、「確認済証」を交付しなければならぬ。たとえ住民が反対する計画であっても、適法であれば、建築基準法の規定により、確認済証の交付が

義務付けられるのである。

この計画について、建築主事は、特に慎重に審査を進めてきた。しかし、計画の適法を確認したため、確認済証を交付することとなった。

その後、周辺住民は、建築主事の建築確認処分を不服として、横浜市建築審査会に審査請求を行うなど大きな紛争に発展した。

なぜ、法的に可能なのか?

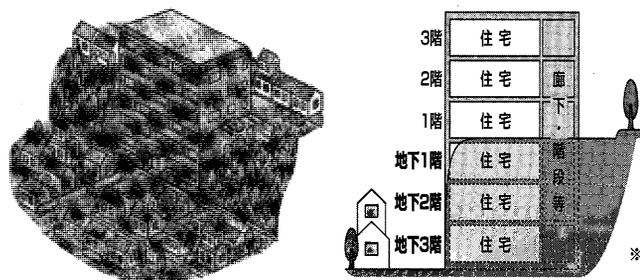
3

地下室マンション紛争で審査請求に至った事例は、平成9年度以降、第一種低層住居専用地域で8件となっている。最近では、地下の階数が地上の階数を上回る極端な事例が増加している(表1)。

なぜ、低層の住宅専用地域に、ボリュームの極端に大きい地下室マンションが法的に可能なのか?

その1つ目の要因は、建築基準法改正により導入された「地下室の緩和制度」(平成6年)と「共用廊下等の緩和制度」(平成9年)である。これにより、「住宅の地下室の床面

図1 地下室マンションのイメージ図

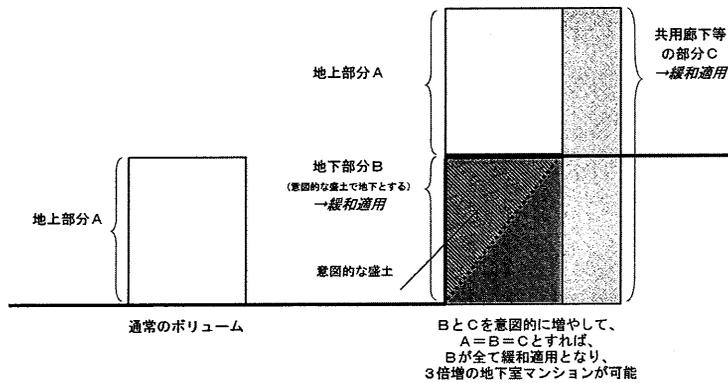


※中区の地下室マンションの計画は、地上3階地下6階である

表1 地下室マンション紛争で審査請求に至った事例

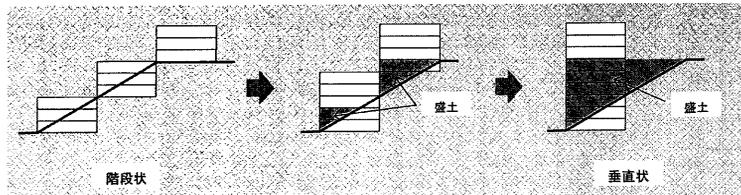
年度	場所	階数		戸数	訴訟の争点
		地上	地下		
H9	戸塚区	3	4	51	高さ、容積、眺望、交通量の増加等
H9	青葉区	3	1	18	高さ、容積、地盤面の設定等
H9	中区	3	2	18	高さ、容積、盛土、崖崩等
H11	中区	3	6	43	高さ、容積、崖崩、プライバシー等
H14	港北区	3	7	36	高さ、日照、緑地保全等
H14	港北区	2	7	32	高さ、日照、緑地保全等
H14	港北区	3	4	25	高さ、日照、緑地保全等
H15	中区	3	6	60	高さ、容積、盛土等

図2 3倍増の地下室マンション



積は、全体の床面積の1/3を限度に容積率に算入しない」、及び「共同住宅の共用廊下・階段の床面積は、全て容積率に算入しない」となった。
 2つ目の要因は、「意図的な盛土」の制限がないことである。この盛土は、緩和制度が適用される地下室を人為的に作り出すものである。
 斜面地において、建築基準法の2つの緩和制度と意図的な盛土を複合的に利用することで、指定容積率の3倍増のボリュームとなる地下室マンションが法的に可能となった(図2)。

図3 地下室マンションの形態の変遷(イメージ)



これにより、地下室マンションの形態も、斜面に沿った「階段状」から圧迫感の非常に大きい「垂直状」へと変化している(図3)。
4 ルールづくりのスタート
 ポリュームの極端に大きい地下室マンションであっても、適法である限り、確認済証を交付しなければならぬ。その結果、紛争が拡大していく。
 これまでも、建築指導セクション

表2 全市民アンケートの結果

質問	内容	問題である	問題ない	未記入等
質問1	通常3階までしか建たない低層住宅地(第一種低層住居専用地域)の斜面地において、実質的な中高層マンション(地下室マンション)が建てられることについてどう思いますか。	2,508件	436件	38件
質問2	横浜市では、地下室マンションをコントロールするためのルールづくりに着手しましたが、これについてどう考えますか。	2,759件	183件	40件

では、このジレンマを克服するための検討を進めてきた。しかし、中区の紛争を契機に、建築局全体の取組みとして、横浜市独自の新たなルールづくりに着手することとした。

5 市民アンケートの実施

ルールづくりの際に、真っ先に行ったのが、市民アンケートである。地下室マンション問題をどのように考えているのか、ルールづくりについて求めているのか、全ての市民を対象として、意見を把握する必要があった。

募集期間は、平成15年7月10日から9月10日までの2ヶ月間。その間、2度の中間発表を行い、寄せられた意見をリアルタイムで市民に提供した。アンケート票は、管理職を含む建築局職員が自ら街頭に立ち、市民に直接手渡しで配布した。

その結果、約3000件の回答があった。回答者の約84%が、「地下室マンションは問題である」、約93%が「新たなルールが必要である」としている。あらためて、市民の多くが問題意識を持っていることが明らかになった(表2)。

また、ルールの内容に関しては、「横浜市の地域性を考慮した独自のルールづくりが必要である」、「早急にルールづくりを行うべきである」、「実効性・強制力のあるルールでなければならぬ」との意見が多く寄せられた。

6 ルールづくりの推進体制の整備

次に、ルールづくりの推進体制の

整備として、平成15年7月、「斜面地を利用した地下室マンション問題研究会」を立ち上げた。研究会の委員は、建築、都市計画、行政学の学識経験者4名。協力委員として、都市経営局、緑政局、都市計画局、建築局の部長6名を加えた。さらに、研究会のワーキンググループとして、「庁内検討チーム」を立ち上げた。
 この2つの組織を連動させながら、地下室マンションをコントロールするあらゆる手法について、様々な角度からの検討を進めることとした。

7 暫定指導指針の作成

研究会を中心としてルールづくりの検討を開始したが、その間にも地下室マンションの計画は次々に申請される。ルール策定までのいわゆる「駆け込み」申請に迅速に対応する必要があった。

そこで、平成15年8月、「斜面地を利用した地下室マンションに係る暫定指導指針」を作成した。指針の内容は、「平均地盤面を上げる目的で行う意図的な盛土の制限」、「建物の絶対高さが高度地区に定める最高高さ(10m)を超える計画に対する圧迫感の軽減」の2点である。

地下室マンションの申請に対しては、指針に基づいた行政指導を行うことで、圧迫感を軽減させる形態へと誘導していった。

3 自治体の連絡会議の開催

地下室マンション紛争は、横浜市固有の問題ではない。斜面地の多い近隣自治体でも同様の問題を抱えていた。「問題の解決に向けた取組みを、連携して進めることはできないだろうか。」この呼びかけに川崎市と横須賀市が応じた。

そこで、平成15年9月から平成16年3月までに、3自治体の建築・開発等担当局長級による連絡会議を3回開催した。会議では、各自治体それぞれの課題を整理・分析し、解決策の検討を行った。その結果、川崎市、横須賀市でも、それぞれ、独自のルールづくりを検討していくこととなった。

研究会の提言

研究会では、平成15年9月までに3回の会議を開催した。会議の主な論点は、①ルールの目的、制限対象の明確化、②制限手法の選択とその根拠、③手続規定のあり方、であった。庁内検討チームにおいても、市民アンケートの意見などを踏まえながら、これらの検討を行った。

その結果、平成15年10月、研究会は、「斜面地を利用した地下室マンション規制のあり方について」の提言をとりまとめ、市長に提出した。

提言は、①「地下室マンションが周辺の住環境に与える圧迫感やポリ

ユームの軽減を目的とすべき」、②

「規制の対象は、緩和手法を最大限に利用した結果、ポリユームが極端に大きく、周辺の住環境に与える圧迫感が非常に大きい垂直状の形態の地下室マンションに絞っていくことが適当」、③「規制手法は、実効性かつ強制力のある制度を用いるべき」、④「そのため、委任条例を根拠とし、それを補完するために、自主条例と併せて、両者を一体的に機能させた規制手法が必要」、⑤「手続規定は、公開性・実効性・総合性を兼ね備えていることが大切」を主な内容としている。

この提言を受け、条例素案を作成し、平成15年11月4日から1ヶ月間、パブリックコメントを行った。意見提出数は、12人、1団体から41件であった。

その後、条例案を作成し、平成16年第1回市会定例会に提出した。市会での審議を経て、平成16年3月5日、地下室マンション条例の公布に至った。

地下室マンション条例の特徴

地下室マンション条例の特徴は、以下の3点である。

第1は、「制限手法を複合的に組み合わせること」である(図4)。

建築基準法第50条の委任条例(A階数の制限)と、それを補完する自

主条例(B盛土の制限、C緑化等の義務)を一体的に機能させることで、

垂直状の地下室マンションが周辺に与える圧迫感やポリユームを軽減させることとした。

A 階数の制限

階数の制限は、地上と地下を合わせた総階数を、高さ制限10m地区では5階まで、高さ制限12m地区では6階までとしたものである。

これらの地区(低層住居専用地域)では、良好な住環境の維持・保全に積極的に取り組んできた横浜市特有の実状があることから、強い効力を持つ制限手法を用いる必要があった。

このため、「建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限で、用途地域等の指定の目的のために必要なものは、地方公共団体の条例で定める。」という50条例を活用した。建築物の「構造」に「階数」が含まれると解釈し、低層住居専用地域の指定の目的のために必要なものとして、地下室マンションの階数に関する制限を条例で定めた。このような条例は、全国で初めてのものである。

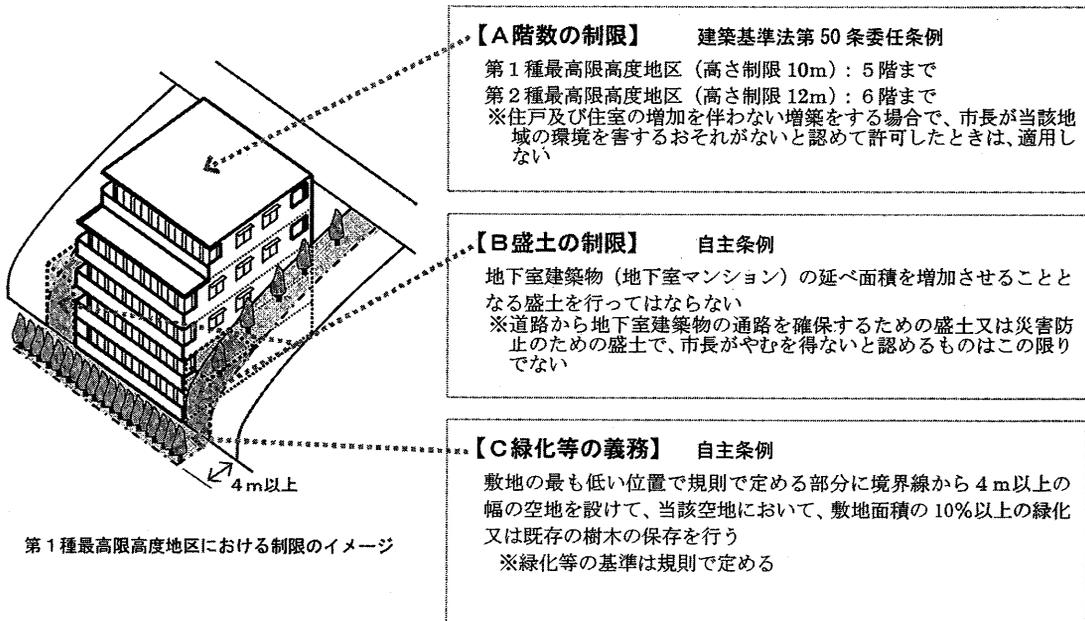
B 盛土の制限

盛土の制限は、「垂直状」の地下室マンションを生み出した大きな要因である「意図的な盛土」を、市全域で原則禁止したものである。

C 緑化等の義務

緑化等の義務は、斜面地の下部での緑化等(緑化又は既存の樹木の保存)を、市全域で義務付けたもので

図4 地下室マンション条例による制限手法



ある。

圧迫感やボリウムを軽減させるために、斜面地の下部で4m以上の幅の空地を設け、帯状に連続して緑化等を行うこととした。

第2は、「罰則規定を設けたこと」である。

「実効性・強制力のあるルールでなければならぬ」という市民アンケートの要望を受け、上記の制限及び義務の違反に対し、それぞれ罰則規定を設けた(表3)。

盛土の制限と緑化等の義務の違反には懲役刑も適用させるなど、実効性・強制力を持たせた内容とした。(なお、階数の制限の違反は、建築基準法の規定により、懲役刑も適用される。)

第3は、「開発事業調整条例との連動を図ったこと」である。

開発事業調整条例とは、開発事業(開発行為や大規模な共同住宅の建築など)を行う際の必要な手続や基準を定めたものである。

地下室マンション計画の手続は、事業者への負担を避けるためにも、

開発事業調整条例に一元化することとした。これにより、近隣住民への説明などが計画の早い段階で義務づけられる。

また、盛土の制限と緑化等の義務を、開発事業調整条例の基準として位置づけた。これにより、地下室マンションの計画の審査・協議調整、開発許可や建築確認の法的手続に先立って行えることとした(図5)。

11

条例制定の波及効果

地下室マンション条例の策定の取組みは、国や他の自治体を動かすきっかけともなった。

平成16年6月2日、国土交通省は、建築基準法の改正を行った(施行は一部を除き1年以内)。これにより、全国一律である「地下室の緩和制度」の基準を、地方自治体が、それぞれの実状に合わせた基準として、条例で別に定められるようになったのである(建築基準法第52条第5項)。

また、6月11日、横須賀市は、「斜面地建築物の構造の制限に関する条例」を公布した(施行は7月1日)。これは、50条条例により、地下室マンションの見かけ上の地上階数を制限したものである。

続いて川崎市も、6月24日に、「斜面地建築物の建築の制限等に関する条例」を公布した(施行は9月1日)。50条条例による階数の制限と併せて、自主条例で地下室マンションの位置と盛土の制限を定めている。

12

まとめ

地下室マンション条例が、9ヶ月という短期間で公布できたことは、建築局の全職員が共通の目標を持ち、議論を重ね、問題の解決に向けて全力で取り組んできた成果であろう。

現在は、条例の効果を最大限高めるために、①条例の効果的なPR、②庁内の執行体制の整備、③改正建築基準法による新たな条例の制定、などの取組みを行っている。

今後も、地下室マンション条例の取組みと同様、「攻めの姿勢」であるゆる課題に迅速に対応していきたい。

表3 地下室マンション条例による罰則規定

罰則対象		罰則内容
階数の制限	制限に違反した場合	20万円以下の罰金
盛土の制限	違反是正命令に違反した場合	6ヶ月以下の懲役又は50万円以下の罰金
緑化等の義務	報告等の徴収・立入検査の規定に違反した場合	20万円以下の罰金

図5 「開発事業調整条例」との連動

