

完成マンション解体に見る 都市計画行政の甘さー東京都国立市のケース

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授 大西 隆

完成マンション解体と残る課題

去る5月に、東京都国立市で、積水ハウスが完成間近のマンションの建設事業を中止し、建物の解体を決めて市当局に通知したと報道された。TVの報道番組等も追隨したので注目が集まった。

筆者の国立在住を知っている知人からは、どういふ事情かと問い合わせがあった。ほぼ完成したマンションを自主的に取壊すのは尋常なことではないと感じ、関心を持ってくれたのだろう。

このマンション計画を巡って紛争があるという話は地域でも伝わってきていたものの、10数年前に大学通り（国立駅から真南に伸びる40数m幅員の並木道で、今回のマンションが面する富士見通りと駅前広場で交差）で起こったマンション紛争ー最高裁まで争われ、一審では地域住民の景観利益が認められたが、控訴審で覆った。しかしこの裁判がきっかけで、景観法が生まれたとされるーに比べれば、近隣住民の驚きや怒りは相当としても、市民全体への浸透は少なかったように思う。

しかし、小さな問題ではない。積水ハウスマンション問題の経緯を調べていくと、都市景観や健全な住環境の観点から深刻にとらえるべき問題を含んでいることが分かる。そして、積水ハウスを事業中止という判断に至らせたのは、近隣住民はもとより、問題整理に当たった市まちづくり審議会、さらに住民からの陳情を全会一致で採択した市議会がこぞって発した高さ30m超の10階建（当初計画11階建）マンション計画に対する強い疑問の声であった。それは、国立だから上がった声というよりも、周囲の高さ（10m以下）と合わないという住民としてごく普通感覚による計画縮小の要望から始まったと筆者には思える。その意味では、初めのボタンの掛け違いが、最後のボタンを留める段階で顕在化して、解体しか解が無くなってしまった不幸な事態という気がしてくる。

ただ、解体ですべては終わらずに、残された問題がある。事業者が敷地を引き続き所有していることだ。法制度上、建設可能な容積率を目いっぱい利用した場合の収益を見込んだ価格で取得されたとすれば、形を変えて似たような建築物が計画される懸念がある。したがって、解体を機に、どうすれば周辺住民をはじめ、富士見通りや国立の景観を楽しんできた人々が納得して受け入れる開発にできるかを考えて、必要があれば都市計画規制の変更、都市計画による新たなルール設定等を施すことが求められるのではないか。もちろんその場合に、事業者にとっても、今回の解体に伴う一連の損失を別にして、新たな損失を生まない範囲での開発が可能であれば、ほとんどの関係者が満足することになるのかもしれない。

しかし、現土地所有者の積水ハウスがどれ程の費用で当該地を取得したのかは不明なので、事業者に更なる損失をもたらさないという点を加味した議論はできない。この点を前提に話を進める。

マンション開発の経緯

ー富士見通りマンションの敷地と都市計画

まずこのマンション開発に関わる諸条件を整理しておこう。土地の面積はおよそ464㎡、幅員11mの富士見通りの北側に位置し15m程接道している7角形の変形敷地である。都市計画では、富士見通り沿いに道路境界から両側20mづつの幅で近隣商業地域（近商地域。容積率400%、建ぺい率80%、高さ制限なし）が指定されている。そして、道路境界から20m以上離れた地域は第1種低層住居専用地域（一低層地域。容積率100%、建ぺい率50%、高さ制限10m）となっている（敷地周辺の様子は航空写真2）。本敷地については、富士見通りの拡幅（11m⇒16m）が都市計画決定されているため、計画道路境界が敷地内に食い込んでいて、近商地域の指定部分は敷地全体の90%以上

を占めている。

遡れば、国立市のうち、国立駅を中心に中央線の南側に広がるおよそ300haの地域は、西武系諸企業の前身にあたる箱根土地（株）によるニュータウン開発地で、一区画200坪を標準としていた。ニュータウンの基本構成は、JR中央線が基線となり、これに平行な東西方向道路と、駅から南に延びる大学通り等の南北方向道路が直交するパターンである。その中で、富士見通りは国立駅前広場から西南方向にある富士山に向かって設けられた斜めの道路であり、これに面した区画は形状がやや複雑になっている。もちろん、道路上に富士山頂が見えるように角度を決めたのである。

このように、本敷地は、高容積で高さ制限のない近商地域と、容積率・建ぺい率が最小で、高さ10m以下の低層住宅地である一低層地域が隣接して指定され、建築紛争が起りやすい都市計画行政上の“危険状態”に置かれていた。この点はこれまでも市議会等で指摘されていながら、国立市の都市計画行政が対応しなかったのであるから不作為の責任を問われるのは避けられない。

一 開発事業の経過¹

従前には庭付き2階建て住宅として利用されていた本敷地（写真1）がマンション開発に至ったのは、2013年に相続によって分割されたものの、7年程後に、全敷地が不動産開発事業を手掛ける都内の事業者売却されたためであった。4か月後には、全敷地が埼玉県の事業者へ転売され（これらの2社は数十戸規模のものを含めてマンション開発の実績を有する）、さらに21年1月末に積水ハウスに所有権が移った。ここから開発計画に関わる動きが表面化し、市との開発協定が結ばれて着工に至る23年年初まで、様々なやり取りがおおよそ2年間続いた。

その過程を詳しく見ていくと、積水ハウスは、21年1月末に市のまちづくり条例²（以下条例）に基づく大規模開発構想（条例第21条）を市長宛に届出、2月15日に地元説明会を開催した。所有権取得後、数日で構想を届出、2週間余で説明会を行ったことになる。前述のようにマンション事業に実績のある事業者が、相続人から土地を所有したのが20年9月であったことを考えると、ごく短期間の所有者となっていた2社（それぞれ4

か月及び2週間所有）がマンション開発の原案作成に何らかの役割を果たしたとも推測できよう。特に2番目に所有者となった業者は、積水ハウスへの土地売却後には工事施工者として事業に関わっていることが市の資料に示されている。

地元説明会で住民に示された当初案は、地上11階建、高さ36.1m、戸数20戸の分譲マンション計画であった（法定容積率375%のうち使用割合は87%）。これに対して、近隣住民からは30件に上る意見書が提出された。多数が指摘したのが高さによる圧迫感やプライバシー侵害であり、中には富士見通り沿い北側の既存建物と同等の高さ（4階相当）を希望するものもあったという。加えて、開口部や外壁に在り方等、意見は多岐に及んでいた³。

国立市は、説明会などにおいて反対意見が多かったことから、市長が行う指導の内容を問うために審議会に諮問した（条例第30条）。審議会（21年6月23日に、この件の1回目となる第19回まちづくり審議会開催）では、半数を超える委員が、住民が許容する建築物の規模（特に高さ）と現実の建築計画との隔たりが極めて大きく、計画の再検討が必要ではないかと指摘した⁴。このため、関係者の合意を形成するための調整会（同条例46条～第48条）が開催されることになった。

しかし、調整会（2022年3月及び4月に都合2回開催）での事業者及び地域住民の歩み寄りとは極めて限定されたものに留まった。積水ハウスは当初の11階建てを10階建てに変更（この時点で計画高さは32.7m）、プライバシー保護の観点から窓やベランダの形態を修整する等の当初案からの変更を提示したが、4階建てへの変更を主張する住民側との隔たりは大き過ぎた。

その後、審議会（第23回、2022年5月30日）では、事業者の高層マンション計画への頑ななこだわりに対して厳しい批判が続出するとともに、その建築計画が関係法令に適合していることから、都市計画規制の在り方に欠陥があったとの観点で、市の開発・建築行政への批判も表明された。条例等に基づいて住民側の市長への陳情（22年6月24日市議会採択）、審議会からの事前協議に関する答申（22年7月13日）、市長による事業者への指導書交付（22年7月22日、この後、事業者は10階



写真1 戸建て住宅時期(右側の富士見通りの奥方向が国立駅)



写真2 更地時期の航空写真(点線の黒丸が当該敷地)
敷地の西・北側が第一種低層住居専用地域、斜めの道が富士見通り、右方向が国立駅。写真1～3はいずれも白矢印の方向から撮影。



写真3 完成状態のマンション
(右手富士見通り奥が国立駅)

(写真：Google Map及び大西撮影)

建てのままに高さを31.0mに変更)、市長は開発事業承認書を交付(22年11月4日)、市長は事業者との協定締結(22年11月4日)と手続きが進み、23年1月に着工となった。その後工事が進む一方で、地域住民は高さ削減、ボリューム軽減等の要望を継続的に訴えてきた。そうした中で、今年(24年5月)になって開発事業完了届出がなされた。しかし、事業者は同6月3日付で開発事業廃止を市に届出たのである。

これを聞いて国立市長は、ホッとしたのではなく、業者に対してなぜ解体するのかと怒ったと報じられた。折角認めたのだからその通り建ててくれとの意味なのか、事実とすれば市民の気持ちとの大きなズレを感じさせる見当違いな発言だ。

今年9月に現地を訪れてみると解体の知らせとともに、既に解体工事が始まっていた(解体事業期間24年7月～25年8月)。

国立市は高度地区を導入すべきだった

こうした経過を辿って、前例がないとまで言われている完成マンションの解体が始まった。経過を見れば、事業者は本来、地域住民、審議会、そして市議会の動きにもっと敏感であるべきだったといえよう。当初計画の中に織り込み済みとも指摘される36mから1階分、数メートルの高さ削減

で押し切れるという判断はあまりに甘過ぎた。

しかし、一方で、このマンション開発計画は、着工への必須の手続きである国立市まちづくり条例による事前協議、さらには建築基準法による建築確認等を経ている。いわば手続き上は認められた建築物が解体を余儀なくされたのであるから、手続きのどこかでストップがかかり、適切な修正等がなされるのが適当であったと筆者も考える。

一高さ規制は可能だった

そこで問われるのが、当該敷地にどのような形態や用途の建物を建てることのできるのかを規定する都市計画のルール of 適切さである。結論から述べれば、当該地域に関する国立市の現行の都市計画は、少なくとも紛争の未然防止という観点から見て妥当性を欠いており、しかも、現行の法制度に従ってより妥当な都市計画へと改善する余地が十分にあったと著者は考える。そう思うから、先に国立市には不作為の責任があると述べた。つまり、講じることが十分に可能であった措置をとらなかったために、地域住民にも多大な心配をかけ、ある意味で事業者も惑わすことになった。

どのような措置が事前にとられるべきだったのか? 当該地域の状況から、次のような対応が必要であり、そのことは予め市役所幹部や担当者との間で共有されてきたと思われる。

- ①高さが10mに抑えられた一低層地域と、高さに制限のない近商地域が隣接しているために、高さに起因する建築紛争を生じる可能性が高いので近商地域の高さを抑えて景観阻害や圧迫感を軽減する。
- ②一方で、近商地域には建ぺい率80%、容積率400%が指定され、その利用価値に応じた地価が値付けられていることから、この条件を大きく変更すれば近商地域の地権者の賛成が得られ難いことを考慮する。
- ③富士見通りは国立駅付近からの富士山が浮かぶ眺望が親しまれており、駅前付近からの富士山の眺望を尊重する⁵。

こうした条件を満たす方法で最も一般的なものは、都市計画法で定める地域地区の一つである高度地区、すなわち用途地域内における市街地環境を維持する等の目的で、建築物の高さの最高限度又は最低限度を定める制度を適用することであろう⁶。もちろん、この場合は最高限度を定めることになり、既に多数の都市で導入実績がある⁷。規制の方式には、絶対高さ制限のみを適用する方法と、北側斜線制限を併用する方法の二通りがある。絶対高さのみ指定する方法としては、当該地の現在の容積率使用率を満たすとの条件を置いた場合に、例えば高さ12m、すなわち4階建てマンションを可能とする制限が可能かは微妙としても、6階建てマンションを可能とする高さ20m制限の高度地区を適用することは十分に可能と思われる。いずれにせよ、10階という階数は必要ではない。

また、北側斜線制限を付加する場合には、一低層寄りには厳しく高さを制限する代わりに、富士見通り寄りには高い値を許容することが必要になるかもしれない。

他にも、地区計画によって高さ制限を課す方法も考えられ、国立市でも例がある。しかし、当該地域のように近商地域が路線上に指定されていて、その背後の一低層地域の間で高さなどを巡る対立が生じる場合には、地区計画によってその中の特定の地域に新たな規制を適用するよりも、路線上の近隣商業地域全体に市街地環境維持のための規制をかけることがより合理的であろう。

前述のように、国立市でもこれまで高度地区の適用を検討した経緯がある。その際に断念したの

は、東京都の同意を要する協議で合意に至る見込みがなかったためと議会答弁で紹介されている⁸。しかし、地方分権改革の進展によって、現行都市計画法では市の都市計画決定における都道府県知事の関与は「事前協議」までと既に改正されており、同意を必要とするものではなくなっている（都市計画法第19条第3項、2011年改正）。この点を踏まえれば、国立市は、市街地の環境を維持し、日常的に起こり得る開発を巡る地域紛争を未然に防止するという観点から、高度地区等を活用することにもっと積極的に取組まなければならないといえよう。

一規制、強化と緩和の使い分けが重要

都市計画の規制については、規制緩和に連動して建設技術などの発展に応じて、自由に、創意工夫を生かした建物が建てられるようにするべきだという主張がある一方で、周囲の環境との調和、歴史的な街並みの継承等の観点からルールを定めて、市街地の環境を維持しつつ開発や建築を行うべきという主張がある。両者をいたずらに対立させることは不幸なことで、それぞれの場所の持つ特性や可能性をわきまえて、両方の主張を適切に生かしていくことが必要と筆者は考えている。その意味では国立市の今回の事態は、周囲との調和、つまり市街地環境の維持をより重視すべき場所で起こった。そのことへの配慮が行政と事業者に欠けていたことを指摘せざるを得ない。

- 1 当該地の開発経過についてはDJあかい「これからの国立の話をしよう」によくまとまっている。
- 2 国立市まちづくり条例（2016年3月31日）、開発計画の事前審査を行うもので、高さ20メートル以上の建築物は大規模開発事業に当たり慎重な検討が行われる。
- 3 国立市まちづくり審議会における市の経過説明（第30回、2021年6月23日開催）
- 4 国立市のまちづくり審議会の議事録は市のHPで公表。第19回と第23回にこの案件が審議された。
- 5 駅前広場付近から見て富士見通りに浮かぶ富士山は、国交省関東整備局の関東富士見百景にも選ばれている（2005年）。
- 6 建築物の高さを制限する方法には、高度地区の他にも、日影規制、地区計画、建築協定等がある。
- 7 大澤昭彦（2006）、「高度地区を用いた絶対高さ制限の指定状況～2002年から2006年までの最近5か年について～」、季刊土地総合研究14-4。諸星智章・加藤仁美（2005）、「建築基準法・都市計画法における絶対高さ規制の変遷に関する研究」、都市計画論文集40-3。松本暢子（2008）、「建築物の高さ制限の現状と影響に関する考察」、大妻女子大学紀要社会情報学研究17。
- 8 国立市議会2022年第2回定例会における陳情に関わる議事録、2022年6月24日