

「多摩市の都市づくりに関する市民意向調査」報告

— その1 都市計画の知識と高さ制限の意向の関連性を中心に —

Urban Planning in Tama City: Focus on Relationship between Knowledge of Urban Planning System and Opinion of Building Height Regulation

中林 一樹¹⁾・小田切 利栄¹⁾

Itsuki NAKABAYASHI¹⁾, Rie OTAGIRI¹⁾

要 約

都市計画の決定に住民参加は不可欠となっているが、住民は都市計画に関してどのような知識を持ち、都市計画への意向を表明しているのだろうか。また、知識の多少によって市民の意向は異なるだろうか。

2002年の都市計画法の改正で地方自治体ごとに「建物の絶対高さ制限」を制定できるようになった。市域の約3分の2が多摩ニュータウンである多摩市は、この新しい高さ制限の仕組みを導入し、高層マンション等の開発にともなう近隣住民の間の紛争を回避しようとしている。新しい高さ制限の検討のために、市民を対象に都市計画に関する知識および建物の絶対高さ制限に対する意向に関して多摩市と首都大学東京は共同調査を実施した。

その結果、次のようなことが明らかになった。

- 1) 調査によれば、建ぺい率と容積率による基本的な建物高さ制限の仕組みを正確に理解している住民は30%以下である。
- 2) 都市計画の知識が少ないグループほど意向を示さない。
- 3) 都市計画の知識があると、ニュータウン区域内外を問わず、地域の特性に応じてきめ細かい規制を求める。
- 4) ほとんどの市民は、建物高さの緩和ではなく規制強化を求めている。

キーワード：建物の高さ制限、市民意向、都市計画、建ぺい率、容積率、多摩市、多摩ニュータウン

Abstract

Today, there is no system of urban planning without public participation in the world. In spite of it, how do people understand the urban planning system exactly? How do people produce their opinions under the knowledge of urban planning system? The opinions of people who understand urban planning system well are exact, aren't they?

The new system of building height regulation was introduced in 2002, which absolute height regulation can be designated by each local authority. Tama city government, about 60 percentage of which area is developed as Tama new town, is preparing the new system of building height regulation in order to avoid the trouble among the developer of high-rising condominiums and the neighboring residents in adjacent sites of them. For the consideration of new building height regulation, we conducted the questionnaire survey on people's knowledge of urban planning system and the their opinions of the building absolute height regulation with Tama city government.

As a result of research, main issues are as follows:

- 1) According to the survey, the rate of people who know exactly urban planning system such as a basic building height regulation consisted of building coverage rate and building capacity rate is under 30 percents.
- 2) People without exact knowledge of it have less opinions of urban planning.
- 3) People with exact knowledge have opposite opinions that the various building regulations must be designated detailedly according to characteristics of each district in new town area and the other.
- 4) Many parts of citizen consent not with deregulation of building height, but with strengthening of building height regulation.

Key Words: Building height regulation, Public opinion, Urban planning, Building coverage ratio, Floor-area ratio, Tama city, Tama new town

1) 首都大学東京都市環境科学研究科 Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University

1. はじめに

都市計画の決定にあたって住民参加は不可欠となっているが、住民はどれだけの都市計画の知識をもって都市計画案の適否に関する意向を示しているのか。また、都市計画の知識の多少によって、意向に差異はあるのだろうか。

地域の約3分の2が多摩ニュータウンである多摩市において、2002年の都市計画法改正で新設された建物の絶対高さ制限を導入するにあたり、「多摩市の都市づくりに関する市民意向調査」を行った。その中で、高さを制限する基本的仕組みである建ぺい率・容積率・用途地域の仕組みを市民がどれだけ理解しているのか、建物の絶対高さ制限の導入についてどのような意向を持っているのか等をアンケート調査で尋ねた。

本稿は、その調査をもとに都市計画の知識と高さ制限の意向との関連性を中心に考察し、報告するものである。とくに3-1節では調査票の設問の中から本稿の主題である都市計画の知識と都市計画に関する意向に関する項目の集計結果を、(1)都市計画の知識、(2)都市計画に関する意向、(3)回答者属性、(4)自由意見に分けて報告する。3-2節では、調査票設問から「都市計画の知識」の指標を設定し、その集計を報告する。3-3節では、3-2節の集計と回答者属性のクロス集計を報告する。3-4節では、調査票設問から「都市計画に関する意向」を3つ設定し、「都市計画の知識」(3-2節)とのクロス集計を報告する。

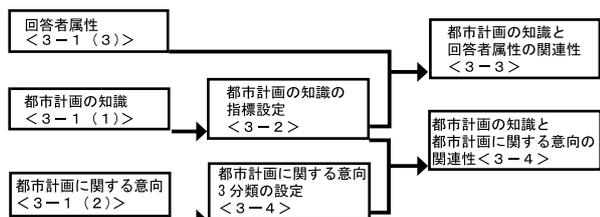


図1 本書の構成 ()内は章節番号

2. 調査概要

多摩市の概要と背景

多摩市は、面積21.08km²、人口147,122人(平成20年3月1日現在)、市の中央に小田急多摩線・京王相模原線の永山駅、多摩センター駅、北部に京王線聖跡桜ヶ丘駅があり、多摩ニュータウンの広域生活拠点となっている。多摩ニュータウン事業の完了と残存事業の縮小化により、

近年では駅前拠点の事業用地が民間マンション用地として売却されることが増えている。その結果、長年にわたり東京都・多摩市が事業者との事前協議で積み重ねてきたニュータウン区域内での容積率など土地利用のコントロール(注(1))が崩れ、周辺住民にとっては予想外の規模・高さのマンションが建設されることになり、建築紛争が生じている。

調査の概要

「多摩市の都市づくりに関する市民意向調査」は、多摩市と首都大学東京が共同で実施した。対象者は、無作為抽出による20才以上の市民3,000名である。郵送配付・郵送回収により回収票数1,001票、回収率33.4%であった。調査項目は、表1のとおりである。

表1 調査表設問項目一覧

▼満足度など
①現住地満足度 ②定住意向
▼都市計画の知識に関する項目
③容積率の意味の認識 ④現住地指定容積率認識 ⑤多摩市の最低・最高指定容積率の認識 ⑥建ぺい率の意味の認識 ⑦現住地指定建ぺい率認識 ⑧多摩市の最低・最高指定容積率の認識 ⑨用途地域別の容積率・建ぺい率セット方式認識 ⑩現住地指定用途地域認識 ⑪容積率と建ぺい率の組み合わせの意味の認識 (2設問)
▼都市計画に関する意向
⑫現住地指定容積率に対する意向 ⑬現住地指定建ぺい率に対する意向 ⑭現在の容積率と建ぺい率制限に対する意向 ⑮新たな高さ制限仕組みに対する意向 ⑯新たな高さ制限地域意向 ⑰マンション紛争の理由
▼回答者属性
⑱回答者属性(年齢等/住宅の所有関係/住宅の形式/土地の所有関係/敷地面積/居住年数/現住地住所)
▼自由意見欄
⑲自由意見欄

3. 調査結果

3.1 単純集計

(1) 都市計画の知識

1) 容積率に関する知識

容積率という仕組みを「よく知っている」15%、「ある程度知っている」39%で、約45%の市民はこのアンケート調査で「初めて知った」という(図2)。自分の現住地に指定されている容積率では「知っている」人15%、「よく分からないが、〇%ぐらいだと思ふ(以下、本稿では「何となく知っている)」18%、「分からない」65%である(図3)。「知っている」「何となく知っている」を選択した回答者には、現住地の容積率の値も尋ねた。その回答の正誤を現

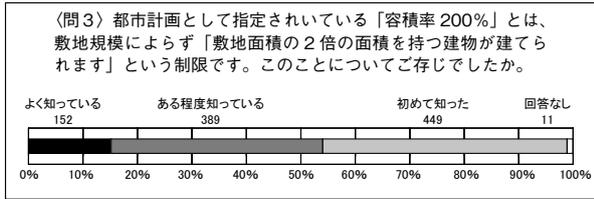


図2 容積率の意味の知識

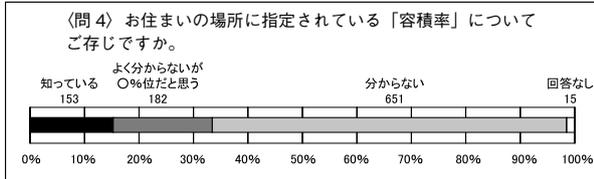


図3 現住地指定容積率の知識

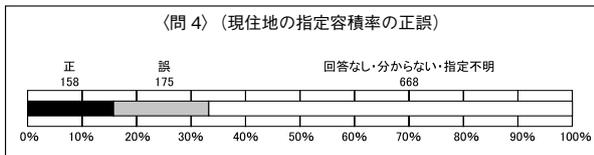


図4 回答した現住地の指定容積率数値の正誤

住所から判定すると、「正解」16%、「誤り」18%で、結局容積率の理解率は15%ほどとなる(図4)。

2) 多摩市の最低容積率・最高容積率の知識

多摩市の最低指定容積率は60%、最高指定容積率は700%である。その知識を質問すると、最低指定容積率についての回答者数は114(図5)、その中で最も回答者数が多かったのは「80%」(56名:6%)、次が正解の「60%」(29名:3%)であった。最高指定容積率についての回答者数は104(図6)、最も回答者数が多かったのは正解の「700%」(44名:4%)、次が200%(17名:2%)であった。ほとんどの市民にとって、市全域の容積率制限の現状についての関心は極めて低い。

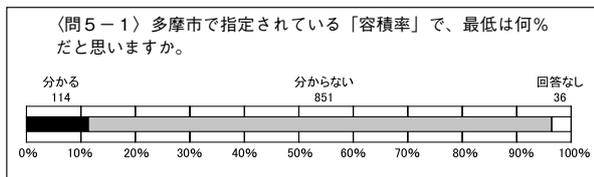


図5 多摩市の最低指定容積率の知識

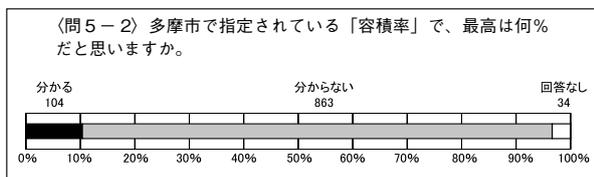


図6 多摩市の最高指定容積率の知識

3) 建ぺい率に関する知識

建ぺい率という仕組みについては、「よく知っている」18%、「ある程度知っている」47%と、容積率より知っている割合が高い(図7)。現住地に指定されている建ぺい率については、「知っている」17%、「何となく知っている」20%で、容積率と同程度である(図8)。現住所から正確な建ぺい率を知っていたかを判定すると、「正解」が20%、「誤り」が17%であった(図9)。

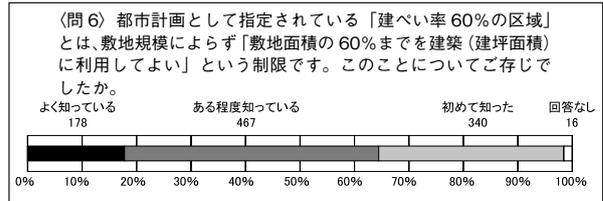


図7 建ぺい率の意味の知識

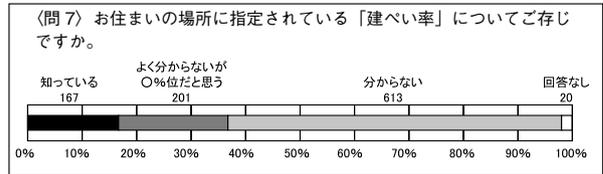


図8 現住地指定建ぺい率の知識

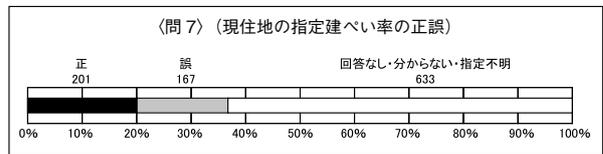


図9 回答した現住地の指定建ぺい率数値の正誤

4) 多摩市の最低建ぺい率・最高建ぺい率の知識

多摩市の最低指定建ぺい率は30%、最高指定建ぺい率は80%である。

最低指定建ぺい率についての回答者数は126(図10)、最も回答者数が多かったのは「40%」(70名:7%)、次が正解の「30%」(24名:2%)であった。最高指定建ぺい率についての回答者数は109(図11)、最も回答者数が多かったのは正解の「80%」(70名:7%)、次が「100%」(13名:1%)であった。容積率と同様に、市民にとって市全域の建ぺい率制限への関心は極めて低い。

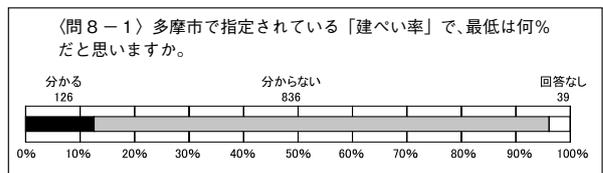


図10 多摩市の最低指定建ぺい率の知識

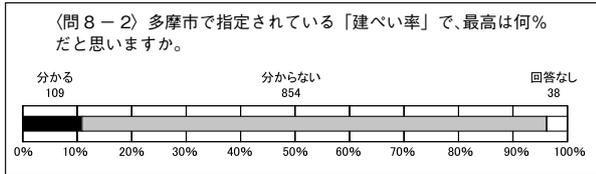


図11 多摩市の最高指定建ぺい率の知識

5) 用途地域別の容積率・建ぺい率セット方式についての知識

用途地域ごとに建ぺい率と容積率の組み合わせが設定されているという都市計画の仕組みについて、「よく知っている」10%、「ある程度知っている」46%で、「今回初めて知った」が42%であった(図12)。

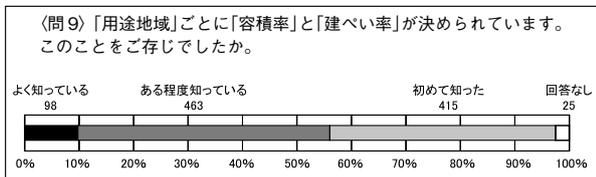


図12 用途地域別の容積率・建ぺい率セット方式の知識

6) 現住地の用途地域についての知識

現住地に指定されている用途地域を「知っている」17%、「何となく知っている」38%であった(図13)。現住地から判定した「正解」は24%であった(図14)。

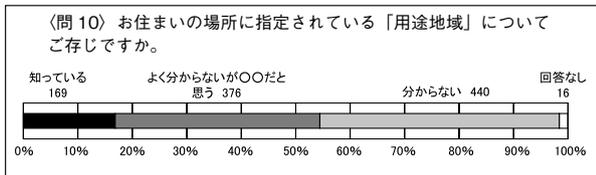


図13 現住地指定用途地域の知識

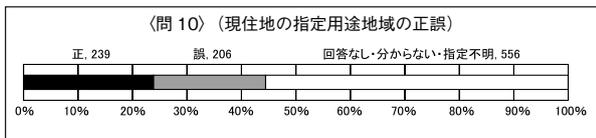


図14 回答した現住地の指定用途地域の正誤

7) 建ぺい率と容積率の組み合わせの知識

建ぺい率と容積率の組み合わせから、「一般的には何階の高さになるか」に関して設問を設けた。第1に、「建ぺい率60%・容積率200%の場合に一般的に想像される建物高さ」について、正解者は46%であった(図15)。ここでは、「3階建て」、「4階建て」、および「その他」欄の記述から容積率と建ぺい率の組み合わせの意味を理解していると判断できる回答を正解とした。第2に、「建ぺい率30%・容積率200%の組み合わせ」について、「6階建て」

「7階建て」などの正解者は36%であった(図16)。建ぺい率、容積率の仕組みを「よく知っている」回答者がそれぞれ18%、15%であったことから、何となく分かっている回答者(それぞれ47%、39%)(図2、図7)も、その半数程度は建ぺい率と容積率の相互関係については理解できているようである。

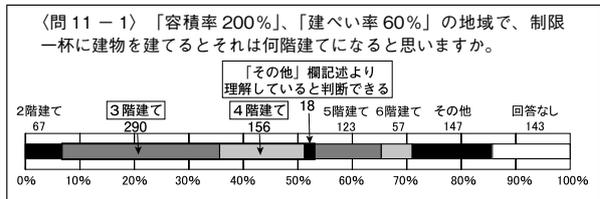


図15 容積率200%と建ぺい率60%の組み合わせの意味

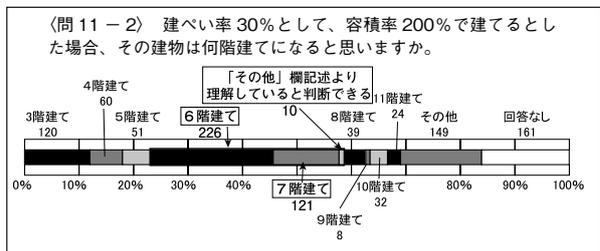


図16 容積率200%と建ぺい率30%の組み合わせの意味

(2) 都市計画に関する意向

1) 現住地の指定容積率に対する意向

現状の容積率に対して、「高すぎる」5%、「妥当である」31%、「低すぎる」3%と、意向を示した回答者は合わせて約40%で、「分からない」「回答なし」と明確な意向を示さない回答者が6割に達している(図17)。

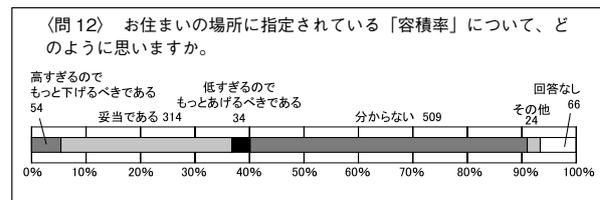


図17 現住地指定容積率に対する意向

2) 現住地の指定建ぺい率に対する意向

現状の建ぺい率に対しては、「高すぎる」4%、「妥当である」34%、「低すぎる」5%、「分からない」が49%と、容積率と同様の意向であった(図18)。

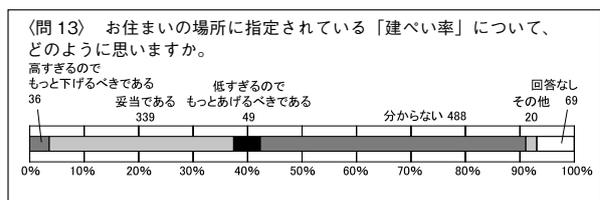


図18 現住地指定建ぺい率に対する意向

〈問14〉 現在指定されている「容積率」と「建ぺい率」で制限する仕組みでは、広い敷地で「建ぺい率」を低く抑えて建物の周囲に空地を多く設ける設計をすると、高層ビルになってしまいます。このような仕組みについて、一般論として、あなたはどのようにお考えですか。 N=891

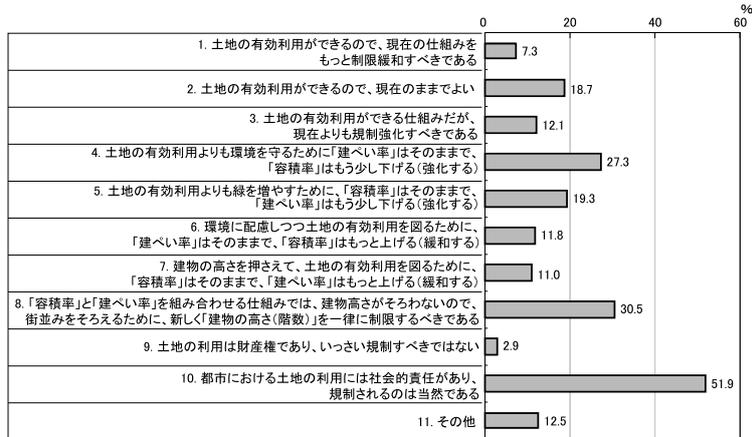


図19 現在の容積率と建ぺい率の制限意向

3)現在の容積率と建ぺい率の制限意向

図19では、問14の回答数891を母数とした選択割合を示している。現状の規制に対して、11ある選択肢のなかで、「10.社会的責任があり規制は当然」を52%の回答者が支持している。しかし、図17、18でわかるように、現住地の容積率、建ぺい率が「高すぎる」「低すぎる」との意見はともに3～5%と低い。「妥当である」がともに約30%で、「分からない(判断できない)」が半数強を占めている。従って、社会通念的には「規制は当然」というものの「現状の規制をさらに強化すべき」という意向があるというわけではない。

4)新たな高さ制限の仕組み意向

新しい「建物の高さ(階数)制限の仕組み」について、53%が「新たな仕組みをつくるべき」とし、「新たに作る必要はない」11%を大きく上回っている(図20)。

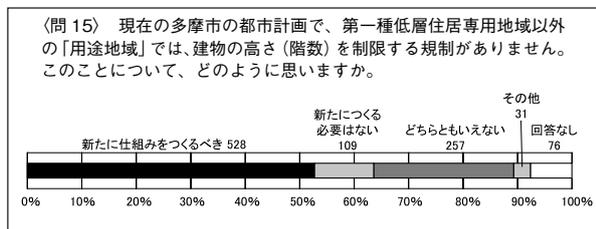


図20 新たな高さ制限の仕組みに対する意向

5)新たな高さ制限の地域意向

「地域ごとにきめ細かく高さ制限をする」(57%)・「住居系用途地域に限定して一律に高さ制限を図る」(51%)が、選択率1位、2位を占めた。「地域の人々が合意したところのみ高さ制限」は19%の選択率であった(図21)(注(2))。

なお、全市一律の高さ制限では、15m制限(29%)、20m制限(17%)、30m制限(17%)、10m制限(16%)であった。住居系地域での制限としては10m制限(37%)、15m制限(34%)で、20m制限は13%にすぎなかった。全域には15～30m高さ制限、住居系では10～15m制限という市民意向が過半となっている。

〈問15〉 現在の多摩市の都市計画で、第一種低層住居専用地域以外の「用途地域」では、建物の高さ(階数)を制限する規制がありません。このことについて、どのように思いますか。

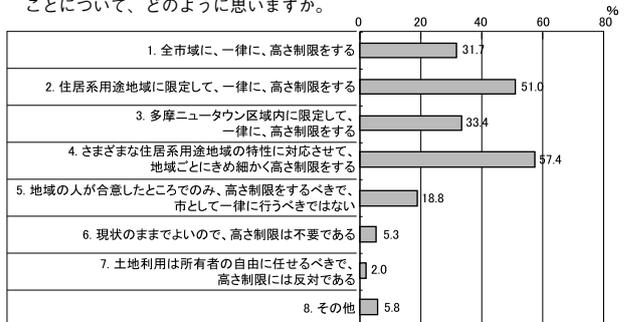


図21 新たな高さ制限の地域意向

(3) 回答者属性

1) 年齢

回収率33%だが、60代、50代がやや多いが、世代別に大きな偏りはなかった(図22)。

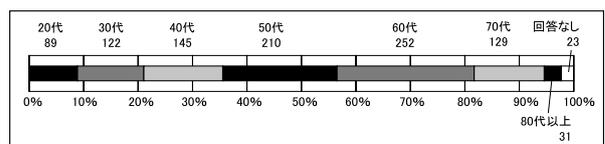


図22 回答者の世代構成

2) 住宅の所有関係

住宅所有では、持家が74% (自己所有58%、親族所有

16%)で、公的借家16%、民間借家7%であった(図23)。

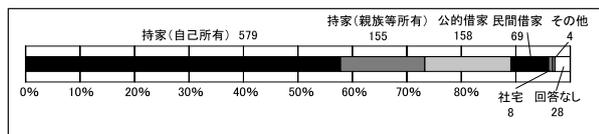


図23 回答者の住宅の所有関係

3)住宅の形式

中高層共同住宅が最も多く37%、次いで戸建て住宅が35%、低層共同住宅が11%であった(図24)。

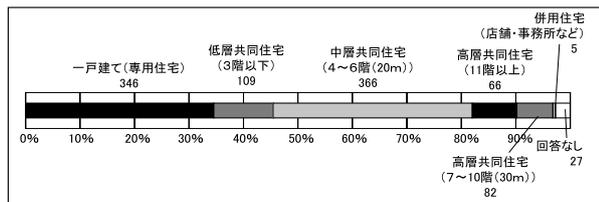


図24 住宅の形式

4)居住区域

回答者の回答した現住所をもとに、「既存区域」、「新住(ニュータウン)区域」、「区画整理(ニュータウン)区域」、「区域不明」に分類すると、回答者はそれぞれ28%、49%、12%、11%となる(図25)。中高層住宅は新住(ニュータウン)区域に多く、前項「住宅の形式」の集計結果と呼应している。

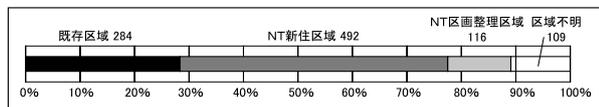


図25 居住区域

(4)自由意見

41%の回答者が自由意見を記入していて、筆者らの調査経験からは、かなりの高率である。回収率(33%)は郵送回収では一般的な水準であり、市民にとくに関心が高いテーマとは言えない。しかし、開発から30年を経たニュータウンの建て替え問題や、一般市街地での大規模開発に伴う建築紛争の発生などを背景に、多摩市の市民は日頃から市街地環境に関心を持っていて、今回の調査がそれを表現する機会になったと推測できる。

3.2 都市計画の知識

都市計画に関する知識の程度を指標化するために、①仕組みの知識、②現住地の知識、③広域の知識の3項目を設定した。さらにそれぞれに回答者の主観的判断による〈認識度〉、回答の正誤を確認した客観的判断による〈正解度〉を小項目として設定した(表2)。

表2 「都市計画の知識」を構成する3項目

項目	小項目
仕組みの知識	仕組みの認識度
	仕組みの正解度
現住地の知識	現住地の認識度
	現住地の正解度
広域の知識	広域の認識度
	広域の正解度

(1)建物高さ制限の仕組みの知識

建物高さを制限している基本的な仕組みは、容積率と建ぺい率の組み合わせ、およびそれが用途地域ごとにセット方式で選択されていることである。本調査では、そのことから、次の2つを「建物高さを制限している〈仕組みの知識〉」と設定した。

1)建物高さ制限の仕組みの知識〈認識度〉

容積率の意味(図2)、建ぺい率の意味(図7)、用途地域別に指定容積率・建ぺい率をセットで設定する仕組み(図12)について「知っている」との回答の組み合わせから、「仕組みの知識」を3ランクに区分した(表3)。

この仕組みの認識度が高い人は21%と5人に1人であり、認識していない人、認識が不確かな人はそれぞれ5人に2人であった。

表3 仕組みの知識(認識度)の設定

区分	説明	回答者数と割合
知っている	3設問中1設問以上「よく知っている」と回答	214 (21.4%)
やや知っている	上記以外で2設問以上「ある程度知っている」と回答	398 (39.8%)
知らない	上記以外	389 (38.9%)
合計		1,001 (100%)

2)建物高さ制限の仕組みの知識〈正解度〉

容積率と建ぺい率の組み合わせで建物高さを規定するという制限の意味の正解数(図15・図16)により回答者を3ランクに区分した(表4)。

この〈正解度〉でみると、正解度が高い人は33%で、3人に1人である。一方、まったくわからない回答者は51%(2人に1人)であった。前項〈認識度〉と比較すると、「やや知っている(認識が不確かな)」回答者の中で間違つて理解している人が少なくないことを示している。

表4 仕組みの知識(正解度)の設定

区分	説明	回答者数と割合
わかっている	2項目とも正解	325 (32.5%)
ややわかっている	2項目中1項目正解	171 (17.1%)
わからない	2項目とも不正解	505 (50.5%)
合計		1,001 (100%)

(2) 現住地の都市計画の知識

住民は、自分が住んでいる地域の都市計画の状況をどれだけ正確に知っているだろうか。本調査では、現住地の指定容積率・建ぺい率・用途地域の3項目から次の2つ(認識度と正解度)を設定した。

1) 現住地の都市計画の知識<認識度>

現住地に指定されている指定容積率・指定建ぺい率・指定用途地域を知っているかどうかを回答者自身の回答状況(図3・図8・図13)から、仕組みの知識<認識度>として3ランクに区分した(表5)。

表5 現住地の知識<認識度>の設定

区分	説明	回答者数と割合
知っている	3設問中1設問以上「よく知っている」と回答	227 (22.7%)
やや知っている	上記以外で2設問以上「ある程度知っている」と回答	168 (16.8%)
知らない	上記以外	606 (60.5%)
合計		1,001 (100%)

「知っている」のは、回答者の23%で、回答者の61%が現住地に指定されている容積率・建ぺい率・用途地域を知らない。

今回の調査で判明した認識度の水準「認識していない人が61%」に対して、清田ら(1989)(参考文献(1))、町田ら(1990)(参考文献(2))による川崎市、横浜市での現住地の容積率・建ぺい率緩和の認知度の報告を比較すると、後者では地区により19.1%~70%とばらつきがあったと報告されており、多摩市民が特別に認識が低いわけではないことが分かる。

2) 現住地の都市計画の知識<正解度>

調査票に記載された回答者の現住地をもとに正しい指定状況を調べ、回答者が回答した現住地の指定容積率(図4)・指定建ぺい率(図9)・指定用途地域(図14)の正誤を確認し、その正解数から正解度を3ランクに区分した(表6)。

表6 現住地の知識<正解度>の設定

区分	説明	回答者数と割合
わかっている	3設問中2問以上正解	179 (17.9%)
ややわかっている	上記以外で3設問中1設問以上正解	153 (15.3%)
わからない	3設問すべて不正解または未回答	669 (66.9%)

3項目中1つでも正解だった回答者は全体の30%強に留まり、全て不正解あるいは分からなかった人が67%であった。<認識度>(表5)よりも、7ポイント高く、現住地の都市計画制限をある程度正しく理解している市民は約30%にすぎないということになる。

(3) 広域の知識

現住地だけでなく多摩市全域を視野に入れた知識を持っているかどうかを、多摩市内に指定されている最低容積率(図5)・最高容積率(図6)、最低建ぺい率(図10)・最高建ぺい率(図11)によりランクを分けた。「分かる」を選択した回答者が少ないため2ランク設定とした。また、回答者自身による判断を<認識度>(表7)、回答された数値の正誤を<正解度>(表8)とした。

<認識度>において「知らない」とする回答者が8割を超え、<正解度>では90%の回答者が理解していないことが明らかになった。自らの現住地の知識に比べるとその他の地域を含めた全市的な都市計画についての関心はさらに低いようである。

表7 広域の知識<認識度>

分類	説明	回答者数と割合
知っている	4設問中1問以上を「分かる」と回答	155 (15.5%)
知らない	4設問すべて「分からない」または未回答	846 (84.6%)
合計		1,001 (100%)

表8 広域の知識<正解度>

分類	説明	回答者数と割合
わかっている	4設問中1設問以上正解	91 (9.1%)
わからない	4設問すべて不正解または未回答	910 (90.9%)
合計		1,001 (100%)

3.3 どんな人が都市計画の知識を持っているのか

前節で設定した3つの「都市計画の知識」(表2)の中から、「仕組みの知識<認識度>および<正解度>」、「現住地の知識<正解度>」を取り上げた。また回答者属性からは、「年齢」、「住宅の所有関係」、「住宅の形式」を取り上げ、表9の組み合わせにより検証した。

表9 都市計画の知識と回答者属性検証の組み合わせ

	回答者属性	都市計画の知識
(1)	年齢	1) 仕組みの知識<認識度>
		2) 仕組みの知識<正解度>
(2)	住宅の所有の関係	1) 仕組みの知識<認識度>
		2) 現住地の知識<正解度>
(3)	住宅の建て方	1) 仕組みの知識<認識度>
		2) 現住地の知識<正解度>

(1) 年齢

1) 都市計画の仕組みの知識(認識度)

この検証では年齢に関して回答がなかった23票を除いた。また、70代・80代以上をひとつのカテゴリーとした。50代、60代の認識度が高く、30代、40代がそれに続くが、20代は7割が「知らない」グループである(図26)。30代という、自己住宅の購入を経験する年齢になると都市計画制限に接する機会が増え、「知っている」「やや知っている」割合が増えるのではないかと推測される。

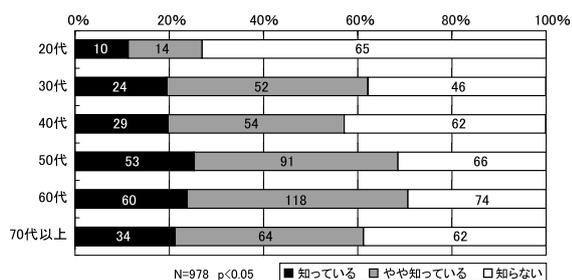


図26 年齢別の仕組みの知識(認識度)

2) 都市計画の仕組みの知識(正解度)

一方、建物高さ制限の仕組みに関しては、50代以下では差異がない結果となった(図27)。前項と比較すると、70代・60代の回答者に比べて、若い世代は本調査の設問への回答の過程で、容積率の考え方を学習し、正しく答えたと推測できる。

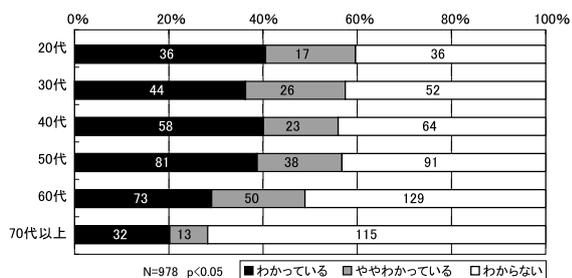


図27 年齢別の仕組みの知識(正解度)

(2) 住宅の所有関係

「住宅の所有関係」は、「持家(自己所有)」、「持家(親族所有)」、「公的借家」、「民間借家」の961票を検証対象とした(図23)。

1) 都市計画の仕組みの知識(認識度)

用途地域と容積率・建ぺい率がセットで決まっていることまで含む指標である「認識度」(表3)と住宅の所有関係との関連性を検証した。

「持家(自己所有)」グループでは、仕組みを「知っている」

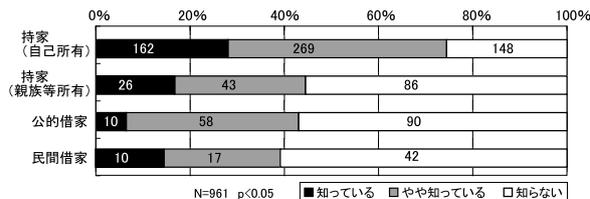


図28 住宅の所有関係別の仕組みの知識(認識度)

「やや知っている」割合が約75%と、特に高い。また、これに比べると、「持家(親族所有)」、「公的借家」、「民間借家」各グループでは、「知らない」割合が56~61%と高くなっている。(図28)

「持家(自己所有)」グループは、不動産取得を経験した人たちで、その際に「土地を利用する」、「土地利用に制限がある」という視点を持つ機会があったと考えられる。つまり、購入や相続など不動産を取得する時期に都市計画規制に関して学習する機会があることが、持ち家層に都市計画の仕組みが知られている背景であると推察される。

2) 現住地の都市計画の知識(正解度)

上記の推察のように、とくに現住地の都市計画に関しては、「持家(自己所有)」グループの正解度は他のグループの2倍以上と高い。持ち家でも親族所有の場合は、不動産の取得に際し、現住地の都市計画制限を学習する機会を持たないらしく、借家グループとあまり差がない(図29)。

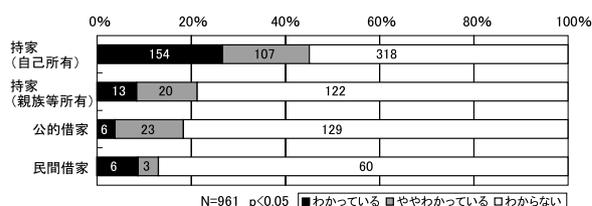


図29 住宅の所有関係別の現住地の知識(正解度)

(3) 住宅の形式

「住宅の形式」は「一戸建て(専用住宅)」、「低層共同住宅」、「中層共同住宅(4~6階)」、「高層共同住宅(7階以上)」の969票(図24)を検証対象とした。

1) 都市計画の仕組みの知識(正解度)

容積率と建ぺい率の組み合わせの意味が理解されているかどうか(表4)に着目して、「正解度」と住宅の形式の関連性を検証した(図30)。

「わかっている」回答者割合は、「一戸建て(専用住宅)」が最も高く、次いで「高層(7階以上)共同住宅」であった。

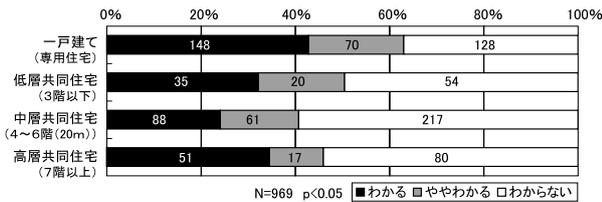


図30 住宅の形式別の仕組みの知識(正解度)

多摩ニュータウンの多くを占める「中層共同住宅(4~6階)」が最も都市計画の仕組みの知識が希薄であるという結果となっている。

2) 現住地の都市計画の知識(正解度)

「一戸建て(専用住宅)」グループは、現住地の都市計画の仕組みの正解度が高い(図31)。それは、「一戸建て住宅」の75%は「持家(自己所有)」であり、「住宅の所有の関係」との関係(図29)と全く同様の傾向となっている。

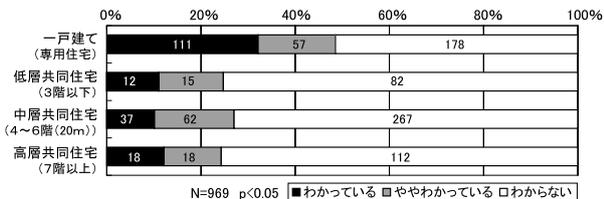


図31 住宅の形式別の現住地の知識(正解度)

3.4 都市計画を知っていると意向は異なるのか

本調査での「都市計画の知識」と「都市計画に関する意向」に関して、表10の3種類の意向類型を設定した。

さらに、3-2節で整理した「都市計画の知識」と「都市計画に関する意向」の関連性を、表11のように7種類の組み合わせに整理し検証する。なお、「都市計画の知識」は、

表10 都市計画に関する意向 一覧

都市計画に関する意向	もとなつた設問
現住地の制限意向	現在の指定容積率への意向(図17)
	現在の指定建ぺい率への意向(図18)
制限の仕組み意向	現在の容積率と建ぺい率の仕組みへの意向(図19)
新たな高さ制限意向	新たな高さ制限の必要性(図20)
	新たな高さ制限の地域意向(図21)

表11 都市計画の意向と都市計画知識の関連検討 組み合わせ一覧

	都市計画に関する意向	都市計画の知識
1	現住地の制限意向	現住地の知識
2		仕組みの知識
3	制限の仕組み意向	仕組みの知識
4		広域の観点
5	新たな高さ制限志向(必要性)	仕組みの知識
6	新たな高さ制限意向(制限地域の意向)	仕組みの知識
7		広域の知識

曖昧な認識ではなく、正しい知識を持っているかを重視して、〈正解度〉(表2)で検証することとした。

(1) 〈現住地の制限意向〉と〈現住地の知識〉

自分の現住地の指定容積率と指定建ぺい率についてどう思うかを、表12のような組み合わせで、「緩和意向・妥当・規制意向・意向なし」の4分類を設定し、現住地の都市計画についての知識との関連をみた。

表12 現住地の都市計画規制意向の4類型区分

	1 高すぎる	2 妥当である	3 低すぎる	4 分からない	5 回答なし
1 高すぎる	規制意向		-		
2 妥当である		妥当			妥当
3 低すぎる			緩和意向		
4 分からない		妥当			判断なし
5 回答なし					

容積率(図17)と建ぺい率(図18)の規制と緩和についての意向の集計では、それぞれで「その他」と回答して意向を明示していないケースは対象外とした。

現住地の都市計画が「わかっている」グループは、現在の容積率と建ぺい率を妥当とする割合が約67%と非常に高い(図32)。「規制意向」9%、「緩和意向」12%も、「あまり知らない(「ややわかっている」・「わからない」)」グループに比べると、回答の割合が高い。知識度が低いほど「意向」が表明されない傾向にある。

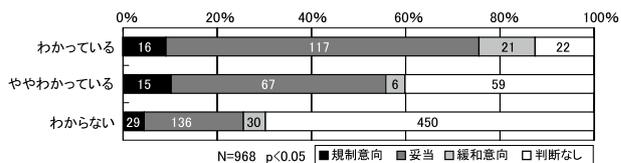


図32 現住地の制限意向と現住地の知識(正解度)

(2) 〈現住地の制限意向〉と〈仕組みの知識〉

建ぺい率と容積率による建物高さの規制に関する仕組みが「わかっている」グループは、現在の容積率と建ぺい率を妥当とする割合が約50%で最も多い。また、「規制意向」、「緩和意向」ともに9%ほどあり、約70%の人が意向を表明している(図33)。逆に、知識度が低いほど意向を表明しない「判断なし」グループの割合が多くなる。

現住地の制限について「規制すべき」「妥当である」「緩和すべき」と何らかの意向を示している回答のみを抽出して、仕組みの知識(正解度)別に集計した。図34のとおり、知

識度による意向の内容に差異は見られない。しかし、仕組みの知識がない回答者の「妥当」とは、現状では問題を感じていないし「何となく妥当」という、非常に消極的な「妥当」判定と理解すべきであろう。

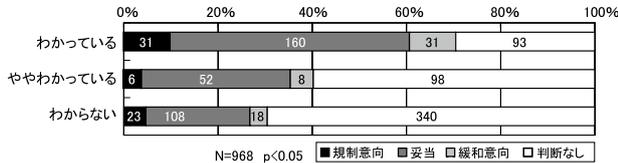


図33 現住地の制限意向と仕組みの知識<正解度>

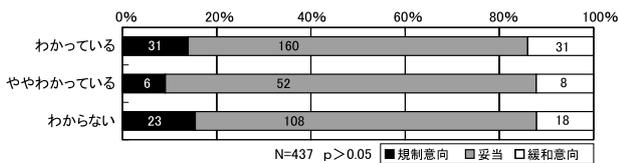


図34 現住地の制限志向(判断あるもののみ)と仕組みの知識<正解度>

(3) <制限の仕組み意向>と<仕組みの知識>

「都市計画制限の仕組みに関する意向」については、「規制強化」グループ(「3.規制強化すべき」「4.容積率を規制強化する」「5.建ぺい率を規制強化する」「8.新しく一律に高さ制限すべき」「10.社会的責任があり規制は当然」と、「規制緩和」グループ(「1.制限緩和すべきである」「6.容積率を緩和する」「7.建ぺい率を緩和する」「9.財産権なので一切規制すべきではない)に大きく分かれる(図35)。

都市計画制限の仕組みについて「わかっている」グループは、他の2グループに比べ、より「規制強化」を選択する割合が高く、「規制緩和」の選択率は逆に低い。ただし、「規制強化」型でも「5.建ぺい率を規制強化する」は、逆の傾向がある。仕組みの知識<正解度>は一戸建て住宅グループで高いこと(図30)を考え合わせると、高層化を規制す

るために容積率制限は強化し、その代わり建ぺい率は強化しないという低層高密化の意向がうかがえる。それは、町田ら(1990)(参考文献(2))による報告で、「第一種住居専用地域で容積率・建ぺい率を緩和したときの評価として『広く建てられること』が高かった」と呼応し、「床面積は広く、しかし高層化はいや」という意識の表れともいえよう。一方、「仕組みが分かっていない」グループは選択肢の“緑を増やすために(建ぺい率を強化する)”に注目して選択しているように推察できる。

高層化を忌避する意識は、「4.容積率を規制強化する」、「5.建ぺい率を規制強化する」の2選択肢の「選択率の差」の差異にも現れており、「わかっている」グループでは、「容積率強化」(31%)が「建ぺい率強化(12%)」の2.5倍も選択されているが、他2グループではそれほど差はない。

(4) <制限の仕組み意向>と<広域の知識>

「10.土地利用の規制は当然である」「8.新しい高さ規制の導入」が上位を占め、全体的には同じ傾向を示している(図36)が、多摩市全体の都市計画が「わかっているグループ」は、全体に規制強化意向が高い。

その中で前項と同様に、「5.建ぺい率制限を強化する」の選択率は、「わからない」グループの約半分である。逆に、「わかっている」グループの「2.現在のままでよい」「7.建ぺい率緩和」選択率は、「わからない」グループ、全体の単純集計(図19)と比較して高い。

(5) <新しい高さ制限意向>と<仕組みの知識>

容積率・建ぺい率による建物規制の仕組みの正解度が高いほど、「新たな高さ規制の仕組みをつくるべき」との

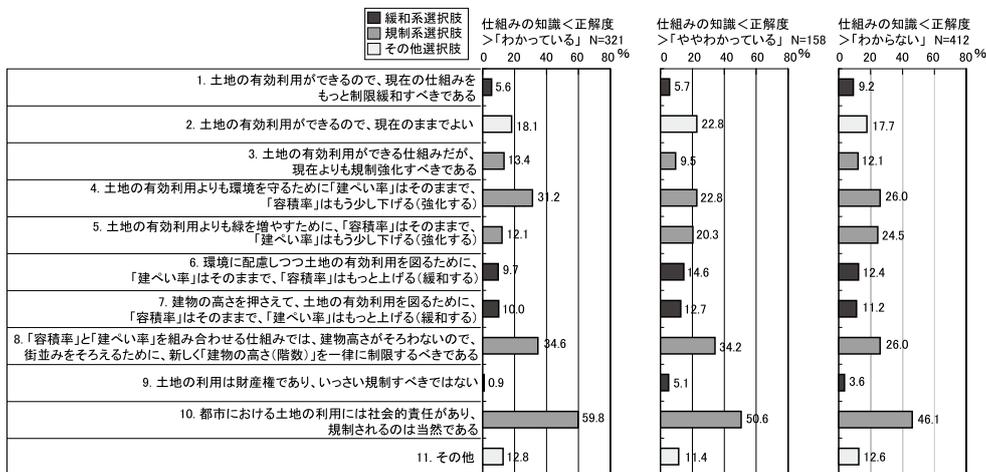


図35 仕組みの知識<正解度>別の制限の仕組み意向選択率

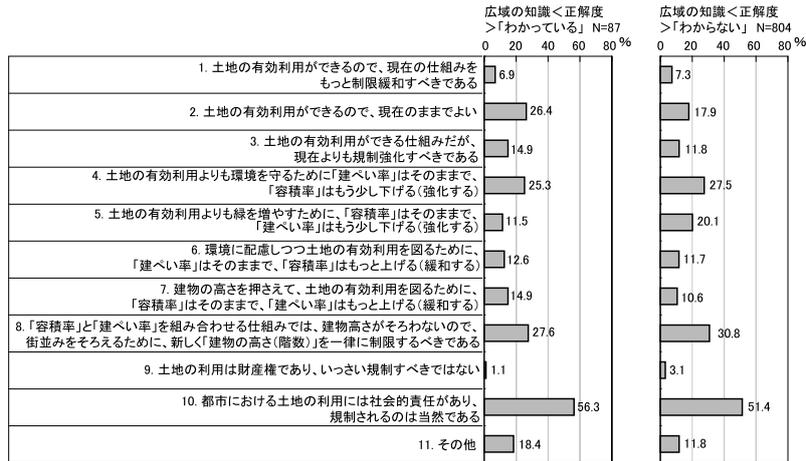


図36 広域の知識(正解度)別の制限の仕組み意向選択率

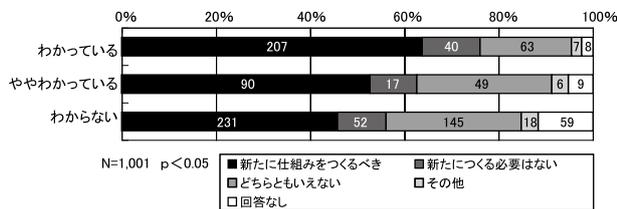


図37 新たな高さ制限意向(必要性)と仕組みの知識(正解度)

が80%以上となる(図38)。容積率や建ぺい率の知識がなくても、高層建物による近隣紛争については見聞きしているため、「高さ制限」ということに賛同しているのではないかと推察できる。

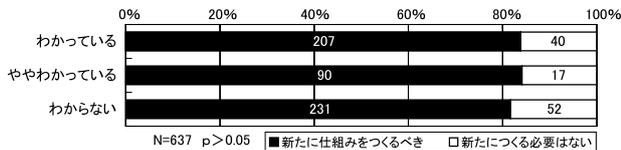


図38 新たな高さ制限意向(必要性)・(判断ありのみ)と仕組みの知識(正解度)

(6) (制限する地域意向)と(仕組みの知識)

図39のように、都市計画の制限の仕組みが「わかっている」グループは、「4.地域ごとにきめ細かく」67%、「2.住居系用途地域に限定して一律高さ制限」43%を集中的に選択している。「全市一律」や「ニュータウン一律」の制限ではなく、きめ細かさと住居系用途地域の重視を求める傾向がある。

選択率が高いが、同時に、「新たにつくる必要はない」の選択率も、3グループの中では最も高い(図37)。

しかし、「新たに仕組みをつくるべき」、「新たにつくる必要はない」を選択した回答者だけの割合を比較すると、ほとんど差異は認められず、「新たな仕組みを作るべき」

反面、「ややわかっている」・「わからない」グループは、これら「2.」「4.」とともに、「1.全市域に一律」にも、「3.多摩ニュータウンに限定して一律高さ制限」にも約40%の人が選択し、意向が分散している。つまり「わかっている」グループの複数回答の累計は172%であるのに対して、「ややわかっている」グループは228%、「わからない」グループ

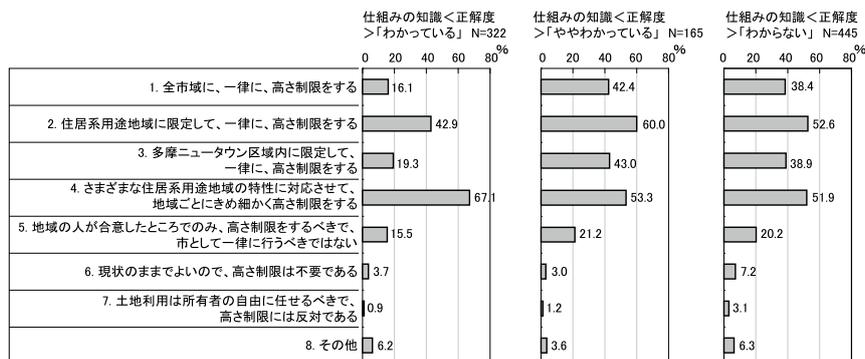


図39 仕組みの知識(正解度)別の高さの制限地域意向選択率

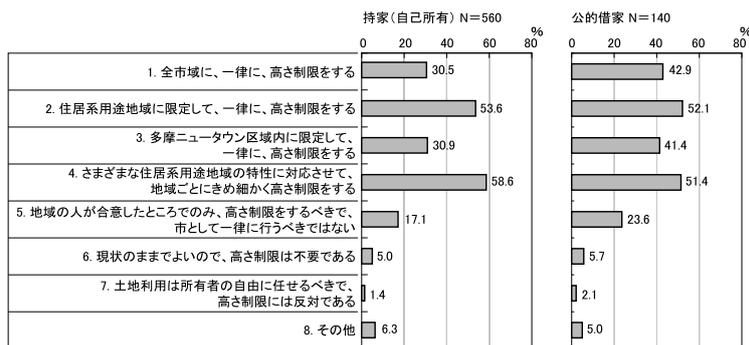


図40 持家(自己所有)・公的借家別の高さの制限地域意向

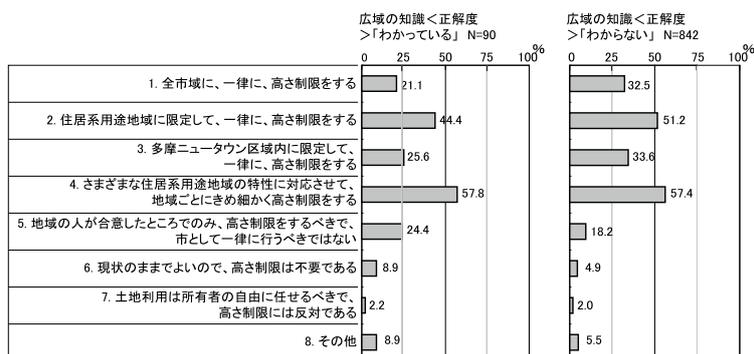


図41 広域の知識(正解度)別の高さの制限地域意向選択率

は219%であり、40～50ポイント指摘が多い。

この地域意向に関する差異は、「持家」グループと「公的借家」グループの差異と似ている(図40)。知識度は「住宅の所有関係」との関連が高く(図28)、また、一戸建ての75%は持家(自己所有)であることを考え合わせると、持家戸建てに住む人々は自らが住む住居系用途地域を重視して、きめ細かい規制の設定を望んでいると推察できる。また、公的借家のほとんどが多摩ニュータウン区域に建設されているが、多摩ニュータウン区域での規制強化の意向を持っている。つまり、それぞれの住まいがある地域で、建物高さ制限を自分たちの地域の問題として捉えていると推測できよう。

(7) 制限地域の意向と<広域の知識>

多摩市全体の都市計画の知識を持っているか否かでは、選択の傾向に大きな違いはない。わずかな差異が、「1.全市域一律に、高さ制限」と「3.多摩ニュータウン区域で一律制限」の意向にあり、広域的な都市計画の知識を持たないグループにやや多い。広域的な都市計画の知識を持っている人のほうが、「4.住居系地域」で「2.きめ細かく」という意向がやや明確で、「広い区域で一律制限」を嫌う傾向がある(図41)。

4. まとめ

4.1 考察

(1) 市民の「都市計画の知識」と調査結果の意義

今回の調査によると、高学歴者が多いと言われる多摩ニュータウンを含む多摩市でも、基礎的な都市計画の仕組みは市民にとって、なじみが薄いものであった。容積率の意味を「初めて知った」回答者45%(図2)、<現住地の指定容積率を正しく知らない回答者>84%(図4)であり、周知度が高いとはいえない。しかし、都市計画に限らず社会保障・教育などの分野でも、生活上必要にならなければ社会制度に関する周知度は似たようなものではないだろうか。都市計画の制度だけが周知されていないというわけではない。

また、自分が住んでいる現住地の都市計画規制についても、指定用途地域(24%)(図14)、指定建ぺい率(20%)(図9)、指定容積率(16%)(図4)という周知度で、5人に1人という割合であった。こうした状況の下で、隣地に高層マンション開発などが持ち上がって「紛争」が発生するということになる。

自らの現住地の都市計画規制と多摩市全域に関わる都市計画規制(最高・最低の容積率・建ぺい率)の周知度を

比べると、現住地に関する周知度は相対的に高い(図4, 9, 14と図5, 10, 12の比較)。さらに、自己所有(持家)住宅に住んでいる市民は、都市計画の基礎的仕組みの周知度も高い(図28・図29)。これは、住民にとって、自らの住宅を購入したり、土地を購入して自宅を建築するというきっかけが「都市計画」を自らの問題として認識し、「都市計画」が「身近な環境を左右する規制」として意味を持つのであろう。そのように考えると、市民にとって、多摩市全体の状況についての興味は低いというのは当然ともいえよう。

今回の調査のように住民が自分の現住地の都市計画規制を承知しているかを調べた既往調査は少ない。管見の範囲では清田他(1989)(参考文献(1))と町田他(1990)(参考文献(2))があるが、いずれも第一種住居専用地域に限定した調査である。今回の調査では、多摩市域の各地域の居住者3,000人を対象としたもので、都市計画の仕組みが複雑化していく制度上の展開とは逆に、一般市民の都市計画に関する理解は決して高くはないことを明らかにした。むしろ、住宅の主体的な街づくりを求める一方で、ますます複雑さを増していく傾向にある都市計画の仕組みは、市民にとって縁遠い社会制度となりかねない恐れも危惧されるところである。都市計画に関して行政が行う様々な市民説明会などにあたっては、基本的に都市計画の仕組みの学習の場と捉えて、事案の説明の前に都市計画の仕組みを充分に概説することが必要であろう。

(2) 「建物高さ制限」の意向と全般的傾向

今回の回答者によると、「(土地所有者は)社会的責任があり規制は当然」(52%) (図19)、「新たに高さ制限をする仕組みをつくるべき」(53%) (図20)など、全般的に“規制強化していくべき”との傾向にある。制限の対象地域については、住居系地域できめ細かい制限を求める意向が多い(図21)一方、地元居住者等の参加が不可欠となる地区計画の制定にもつなげる選択肢「地域の人が合意をしたところでのみ規制」という意向は少ない(19%) (図21)。都市計画としての地区計画という仕組み自体が十分に認知されていないこともその背景にあると理解すべきであろう。

(3) 「都市計画の知識」

「都市計画の仕組みの知識」が少ないと、「建物高さ制限の意向」も表明されない傾向が明確になった。

その「仕組みの知識」を、主観的な〈認識度〉と客観的な〈正解度〉に区分し、年齢別に比較すると、20代は“この調査票を通して容積率の意味を学習した”ことが推測された。建物の形態規制の基本である「容積率」と「建ぺい率」の仕組みは、機会があれば容易に学習できる仕組みであり、持家(自己所有)層の知識度が高いことから「住宅購入」が都市計画の仕組みや選好した現住地の都市計画について学習する機会となっていると推察できる。

(4) 「高さ制限の意向」

建物高さを制限する最も基本的な仕組みは、容積率と建ぺい率の組み合わせである。その容積率と建ぺい率の組み合わせによって敷地規模が大きければ高い建物が建ってしまうという建物階数の仕組みが「わかっている〈正解度〉」回答者は、戸建を含む持家層に多いが、自らの現住地に指定されている容積率・建ぺい率を「妥当である」と評価しているとともに、「(都市の土地利用には)社会的責任があり規制が当然」と強く考え、「容積率そのまま建ぺい率の制限強化」するよりも「建ぺい率そのまま容積率の制限強化」することを指向する傾向がある。制限する地域については、「さまざまな住居系用途地域に対応させてきめ細かく制限」することを希望している。

建物高さの制限の基本的仕組みが「わかっていない〈正確度〉」回答者は、自分が住んでいる現住地の都市計画制限についても、規制強化したいのか、妥当なのか、緩和すべきなのか判断しない。しかしながら、居住者としての感覚に照らして、「(都市の土地利用は)社会的責任があり規制が当然」と判断し、規制の緩和よりも、むしろどちらかといえば「容積率強化」「建ぺい率強化」の意向を選択している。制限する地域は「全域一律」よりは「住居系での制限」を重視している。

この調査から多摩市のような大都市近郊地域の市民の建物高さの制限に関する意向を要約すると、全体に規制緩和よりも規制強化を求める傾向にあり、都市計画の仕組みに関する知識があるグループは“地域特性に合わせてきめ細かく地域別に建ぺい率現状・容積率強化”を選択する傾向があり、知識に乏しいグループはマクロな感覚として“住居系地域で一律的に建ぺい率・容積率ともに規制強化”という意向を表明しているといえよう。

4.2 今後の課題

この調査では「建物の高さに関する都市計画制限」に

焦点を絞って実施したものであるが、都市計画に関する市民意向とは、必ずしも都市計画の仕組みの知識に基づいて表明されているわけではないことが明らかになった。すなわち、住民参加やその意向がますます重要な要素となっている法定都市計画において、「自己住宅の購入」以外に、様々な「都市計画の知識」の習得の機会をつくることが重要になっているのである。地域学習として、小学校・中学校の副読本を、都市計画の仕組みについて学ぶ場とするとともに、市民の生涯学習などにも、郷土の歴史とともに都市づくりの仕組みを学ぶ機会を設けるなど、工夫していくべきであろう。

また、今回の調査では、知識度が高いと積極的に意向を表明することが明らかになったが、表明された意向内容には、知識度による大きな差異はないことも明らかになった。しかしながら、本調査においても「都市計画の知識」以外に「高さ制限の意向」に影響を及ぼす要因（所有形態、現住地、住宅の形式など）のより詳細な分析は、今後とも考察を継続すべき課題である。

さらに、今回の調査は、多摩市が多摩ニュータウンという、計画的に造成された特異な区域を対象としているものであり、中高層共同住宅の街「ニュータウン」区域と一般の市街地領域での「高さ制限への意向」の差異についても改めて報告したい。

注

- 1) 多摩ニュータウンにおける新住宅市街地開発区域においては、法定容積率200%指定の区域においても、開発事業者との事前協議を通して、開発当初期では60～80%、その後も120%以内を原則に開発を実現してきた。
- 2) 横浜市郊外住宅地で同様の調査を行った清田伯人ら(1989)(参考文献(1))によると、「地区ごとの特性を生かした規則をつくったほうがいい」(66.9%)、「隣近所との合意があればよい」(6.8%)であったとしている。

参考文献

- 1) 清田伯人他、1989、「第1種住居専用地域の容積率緩和に伴う住環境変化と住民意識に関する実証的研究—横浜市を対象として—」『第24回日本都市計画学会学術研究論文集』、pp.175-181
- 2) 町田弘一他、1990、「第1種住居専用地域の建蔽率・容積率緩和に伴う住環境変化と住民意識に関する実証的研究—川崎市を対象として—」『第25回日本都市計画学会学術研究論文集』、pp.523-528
- 3) 大澤昭彦他、2005、「高度地区指定による絶対高さ制限の正

当性に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』40-3、pp.427-432

- 4) 藤井さやか他、2005、「詳細な地区基準の策定に向けた絶対高さ高度型高度地区の活用可能性：平成16年度用途地域見直しに伴う東京都下自治体の地区指定状況から」『日本都市計画学会都市計画論文集』40-3、pp.583-588
- 5) 河村 茂、2007、「高度地区絶対高さ制限の導入にあたり事前に留意すべき事項に関する研究—東京都新宿区の事例—」『日本都市計画学会都市計画論文集』42-2、pp.42-47