

住環境の維持, 向上に資する都市計画提案制度の活用方策に関する研究

住民主体のまちづくり活動の一環としての活用に着目して

A STUDY ON THE APPLICATION OF THE URBAN PLANNING PROPOSAL SYSTEM
FOR PRESERVATION AND IMPROVEMENT OF LIVING ENVIRONMENT

Focusing on the urban planning proposals applied as part of the resident-initiated planning activity

星 卓志*¹, 野澤 康*², 藤井 さやか*³, 渡邊 一成*⁴*Takashi HOSHI, Yasushi NOZAWA, Sayaka FUJII
and Kazunari WATANABE*

It is effective to utilize the Urban Planning Proposal System in order to promote preservation and improvement of living environment as a part of the resident-initiated planning activities. This paper aims to define the conditions for the effective application of the Urban Planning Proposal System. It conducts a local government questionnaire survey throughout the country and studies cases of the planning proposals initiated by residents. As a result, it finds out there are three conditions for the effective application: participation of dedicated leaders who commit the whole process, active support for plan making and document preparation by municipal government, and flexible application of planning system.

Keywords : *Urban Planning Proposal System, Preservation and Improvement of Living Environment, Resident-Initiated Planning Activities*

都市計画提案制度,

住環境維持・向上,

住民主体のまちづくり

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

我が国の土地利用計画制度は、用途地域、特別用途地区等の地域地区を基本とし、さらに一部の市街地で地区計画を定めることで、きめ細かな土地利用制御を行っている。しかし、大半の市街地では地域地区のみが定められ、市街地現況と土地利用制御に乖離があるため、新規立地の建築物が用途やボリュームにおいて周辺市街地の状況と大きく異なり、マンション紛争等の市街地環境上の摩擦が起きている。

このような我が国の土地利用の現状の中では、地域住民の発意、調整、合意形成により、きめ細かな土地利用規制の適用を可能とする都市計画提案制度（以下、「提案制度」という。）の活用が、住環境の維持・向上を図るうえで有効な手段となり得る。

同制度は、地区に居住する地権者（以下、「住民地権者」という。）等の意思で都市計画の内容を設定可能であるが、提案主体となる地権者の特定や組織化が容易でないこと、現実的には制度運用が地方自治体に委ねられ、決定権限を行政側が有していることなどにより、行政が提案制度の運用に前向きであり、かつ、提案内容を合理的なものとして肯定的に受け止めない限り実現不可能であることから、住民による都市計画の主体的な運用という面でさまざまな制約がある。

すなわち、住民が難解な都市計画制度を理解したうえで都市計画案の立案、周知、合意形成をしていくことの困難さ、提案要件を満た

すための地権者確認作業の困難さ、行政が運用する都市計画との整合性確保の調整の困難さ、区域設定や合意形成の度合いなど行政が法令要件とは別に求める条件の厳しさなどの制約である。

そのため、林崎他(2007)¹⁾や大塚(2009)²⁾の指摘のように、これまでの都市計画提案事例の半分超は、開発事業者が規制緩和を求めているものと推察され、住民主体で地域の実情に合った都市計画を実現するという制度本来の趣旨が十分に達成されていない。

市街地の物的環境は、住環境の質を規定する重要な要素の一つであり、さらに当該市街地の土地利用状況は物的環境の枢要な要素である。我が国の土地利用規制は、行政発意、行政主導によるものであることが大半であるが、提案制度の活用による地域住民の主体的な活動としての土地利用規制の実現は、住環境の維持・向上に大きく貢献することが期待される。

この視点からの既往研究として、尹他(2014)³⁾は、まちづくり条例により地域主体のまちづくり活動から都市計画提案に至る仕組みを構築している事例から自治体独自の都市計画システムについて考察している。今瀧他(2015)⁴⁾は、実績の多い札幌市の提案制度の運用実績の特徴と課題から、さらなる普及について考察している。これら既往研究は、住環境の維持・向上に向けての提案制度の活用に着目しているものの、全国の事例分析から実務上有益かつ具体的な普及策を考察しているものはない。

*¹ 工学院大学建築学部まちづくり学科 教授・博士(工学)*² 工学院大学建築学部まちづくり学科 教授・博士(工学)*³ 筑波大学システム情報系社会工学域 准教授・博士(工学)*⁴ 福山市立大学都市経営学部都市経営学科 教授・博士(工学)

Prof., Dept. of Urban Design & Planning, Kogakuin University, Ph. D.

Prof., Dept. of Urban Design & Planning, Kogakuin University, Dr. Eng.

Assoc. Prof., Faculty of Engineering, Information and System, University of Tsukuba, Ph. D.

Prof., Faculty of Urban Management, Fukuyama City University, Dr. Eng.

以上の背景および既往研究を踏まえた本研究の目的は、住環境の維持・向上を地域住民による主体的な活動に基づき実現するため、各種制約を軽減することで提案制度を効果的に活用し得る条件についての知見を得ることである。

1.2 研究方法

本研究は、提案制度の活用実態に関する全国自治体へのアンケート調査および住民地権者等による提案事例についての関係者ヒアリングを含む詳細調査を実施することを、その方法とする^{注1)}。

2. 提案制度の全国的な活用実態

2.1 アンケートの概要

提案制度についての基本的認識、運用マニュアル等の策定状況、住民等への支援状況、提案実績などの全国的傾向を把握するため、市街化区域と市街化調整区域の区分を設定している市区町村および都道府県の計696自治体(649市区町村, 47都道府県)へアンケートを送付し(2014年9月2日発送, 同年11月末までに回収), 518市町村(回収率79.8%), 46都道府県(回収率97.9%)から回答を得た。

2.2 提案制度についての基本認識

提案制度に対しての基本認識についての設問に対して、市区町村では「提案によって責任感や積極姿勢が生じることに意義がある」が263(50.8%)で最も多く、次いで「行政のみでは立案しづらい案を作成することが可能」が246(47.5%)であった。都道府県では「行政のみでは立案しづらい案を作成することが可能」、「提案によって責任感や積極姿勢が生じることに意義がある」が30(65.2%)で最も多く、次いで「透明性、公平性、合理性を高めることに有効」が18(39.1%)であった(表1)。

また、提案制度の取り扱いについて、市区町村では「対応する」が305(58.9%)、「検討したことがない」が208(40.2%)、「対応しない」が3(0.6%)であった。都道府県では、「対応する」が39(84.8%)で最も多く、次いで「検討したことがない」が6(13.0%)であった。

2.3 運用に関わる独自規定等(表2)

提案制度運用の法令以外の独自の定めについて、「特に設けていな

表1 提案制度への基本認識

	市区町村(n=518)		都道府県(n=46)	
	回答数	出現率(%)	回答数	出現率(%)
透明性、公平性、合理性を高めることに有効	201	38.8	18	39.1
行政のみでは立案しづらい案を作成することが可能	246	47.5	30	65.2
提案によって責任感や積極姿勢が生じることに意義がある	263	50.8	30	65.2
意義があるとは考えていない	4	0.8	0	0.0
検討したことがない	126	24.3	2	4.3
その他	11	2.1	3	6.5

表2 運用に関わる独自規定

	市区町村(n=518)		都道府県(n=46)	
	回答数	出現率(%)	回答数	出現率(%)
提案制度の運用に関わる規定(条例、要綱、要領等)を制定	188	36.3	28	60.9
都市計画マスタープランに何らかの記載	48	9.3	2	4.3
特に設けていない	295	56.9	16	34.8
その他	17	3.3	4	8.7

い」が市区町村は295(56.9%)、都道府県は16(34.8%)であった。

設けている中(223市区町村, 30都道府県)では、「提案制度の運用に関わる規定を制定」が市区町村では188(36.3%:設けている中の8割)、都道府県では28(60.9%:設けている中の9割)、次いで「都市計画マスタープランに何らかの記載」が市区町村では48自治体(9.3%:設けている中の2割)、都道府県で2自治体(4.3%:設けている中の1割未満)であった。

2.4 提案受理に際しての条件(表3)

提案を受理する際の法定要件以外の独自条件の設定については、115市区町村(22.2%)、9都道府県(19.6%)で設定している。その内容は、市区町村では、「都市計画案が周辺環境に配慮されていること」(81,70.4%)と、「提案区域周辺の住民の理解が得られていること」(86,74.8%)を、多くの都市が求めている。また、「提案の対象とする土地の範囲を、例えば地形地物で囲まれた整形な区域であること、などとしている。」は、24市町村(20.9%)であった。

都道府県では、「都市計画マスタープラン等の計画やまちづくり方針に適合していること」が最も多く5(55.6%)であった。最も少ないのは、「提案の対象とする土地の範囲を、例えば地形地物で囲まれた整形な区域であること、などとしている。」であるが、33.3%と市区町村(20.9%)よりも高い割合であった。

2.5 都市計画決定の必要性判断の条件(表4)

提案を受けて都市計画決定・変更が必要か否かを判断するための条件は、市区町村、都道府県とも「都市計画マスタープランとの整合性」が最も多く、309市区町村(59.7%)、34都道府県(73.9%)、最も少ないのは、市区町村、都道府県とも「提案によらない都市計画の運用実績との整合(提案であっても他地区の前例と異なる計画内容とはしない)」(43市区町村(8.3%)、5都道府県(10.9%))であった。

また、法定要件を超える合意形成を求める自治体が、市町村で181(34.9%)、都道府県で17(37.0%)あった。

表3 提案受理に際しての条件

	市区町村(n=115)		都道府県(n=9)	
	回答数	出現率(%)	回答数	出現率(%)
提案の対象とする土地の範囲を、例えば地形地物で囲まれた整形な区域であること、などとしている	24	20.9	3	33.3
都市計画マスタープラン等の計画やまちづくり方針に適合していること	69	60.0	5	55.6
都市計画案が周辺環境に配慮されていること	81	70.4	4	44.4
提案区域周辺の住民の理解が得られていること	86	74.8	4	44.4
その他	13	11.3	3	33.3

表4 都市計画決定の必要性判断の条件

	市区町村(n=518)		都道府県(n=46)	
	回答数	出現率(%)	回答数	出現率(%)
都市計画マスタープランとの整合性	309	59.7	34	73.9
合意形成状況(たとえば、提案の法定要件を超える同意状況を要するなど)	181	34.9	17	37.0
提案によらない都市計画の運用実績との整合(提案であっても他地区の前例と異なる計画内容とはしない)	43	8.3	5	10.9
検討したことがない	205	39.6	6	13.0
その他	55	10.6	12	26.1

2.6 提案活動への支援（表5）

住民地権者等による提案に向けた活動への支援は、市区町村では、「提案とりまとめ過程での相談対応」が最も多く155（29.9%）、次いで「周知・広報活動 パンフレット、ホームページに制度内容紹介、事例紹介」が119（23.0%）、最少は、「提案区域内の同意状況を確認する作業の補助」で15（2.9%）であった。「住民等が主催する勉強会での説明」や「提案する都市計画の案の作成に関わる作業補助」といった、積極的な支援を行なっている市区町村は1割程度である。

都道府県では、「周知・広報活動 パンフレット、ホームページに制度内容紹介、事例紹介」が最も多く、22（47.8%）であり、「住民等が主催する勉強会での説明」、「提案区域内の同意状況を確認する作業の補助」、「活動費の補助」については、いずれの自治体でも行っていない。

2.7 提案の実績

アンケートへの回答で得られた提案の実績を表6に示す。

提案どおり、または案を変更して決定された提案は、市町村では、タイプ2（都市開発）が87件（提案どおり：64、変更して：23）と最も多く、次にタイプ1（住環境）が80件（提案どおり：64、変更して：16）であるが、都市数ではタイプ1が46（提案どおり：38、変更して：8）と最多であった。都市計画決定不要との判断の提案は、タイプ1、2とも各5件（4自治体）であった。単純規制緩和を求める提案（タイプ4）は実績が少なく、都市計画決定不要との判断の事例（5件、3自治体）と都市計画決定された事例が同数であった。

都道府県での提案実績は、タイプ2（都市開発）が35件（提案どおり：34、変更して：1、うち32件が東京都）と突出して多く、タイプ1（住環境）は4件（2自治体）と少ない。

表5 提案活動への支援

	市区町村 (n=518)		都道府県 (n=46)	
	回答数	出現率 (%)	回答数	出現率 (%)
周知・広報活動 パンフレット、ホームページに制度内容紹介、事例紹介	119	23.0	22	47.8
提案を検討する地権者等に提供する運用マニュアル、指針等を策定	48	9.3	8	17.4
住民等が主催する勉強会での説明	67	12.9	0	0.0
提案する都市計画の案の作成に関わる作業補助	55	10.6	2	4.3
提案区域内の同意状況を確認する作業の補助	15	2.9	0	0.0
コンサルタント、学識経験者等の専門家の派遣	41	7.9	1	2.2
活動費の補助	25	4.8	0	0.0
提案とりまとめ過程での相談対応	155	29.9	22	47.8
その他	168	32.4	6	13.0

表6 提案の実績 件数（自治体数）

タイプ	提案どおり決定		変更して決定		都決不要	
	市区町村	都道府県	市区町村	都道府県	市区町村	都道府県
1（住環境）	64 (38)	1 (1)	16 (8)	3 (1)	5 (4)	1 (1)
2（都市開発）	64 (28)	34 (3)	23 (11)	1 (1)	5 (4)	2 (1)
3（ガイドライン）	8 (5)	0 (0)	4 (3)	1 (1)	0 (0)	0 (0)
4（単純規制緩和）	2 (2)	0 (0)	3 (1)	0 (0)	5 (3)	1 (1)
5（その他）	56 (31)	1 (1)	15 (8)	0 (0)	2 (2)	0 (0)

タイプ1：住環境の維持、向上のために住民地権者等が共同で作成したもの
 タイプ2：都市開発事業等に向けての規制緩和を実現するためのもの
 タイプ3：商店街、まちづくり協議会等が策定したまちづくりガイドライン等の実現のために規制と緩和を組み合わせたもの
 タイプ4：特に土地利用の計画等がないが、地権者が規制緩和を求めるもの
 タイプ5：その他

3. 住環境の維持、向上を目指す都市計画提案の実態

3.1 調査対象事例の抽出

上記アンケートにおいて、タイプ1「住環境の維持、向上のために住民地権者等が共同で作成したもの」の実績を有するとされた市区町村のうち、対応可と回答のあった10都市、21地区についてヒアリング調査を実施した。ヒアリングは、各市都市計画担当課の提案制度担当職員（都市によっては提案当時に担当した職員も同席）を基本とし、南円山6条、宮の森緑地北、南円山第二（以上、札幌市）および日生百合ヶ丘（川崎市）の4地区については、提案者へも実施した。

3.2 ヒアリング対象事例の概要（表7）

笠間二丁目を除き全て地区計画の提案である。また、商店街の環境保護（風俗施設の排除）を目的とする藤田二丁目以外は、全て住宅地の環境維持・向上を目的としている。また、提案が都市計画決定に至らなかった事例は、もみじ台、琴似中央西、須恵中央台の3地区である。都市計画決定に至った住環境維持のための提案事例の主たる目的は、高さ制限を導入するものが11地区（笠間二丁目は用途地域の変更であるが、その目的はこれに伴い適用される高さ制限の導入である。）、敷地面積の最低限度を導入するものが3地区、用途制限を導入するものが4地区であり、中高層マンション紛争に端を発する高さ制限の導入または強化を行うものが過半であった。

3.3 住民発意の住環境維持活動が都市計画決定に至った要因

上記事例調査の結果から、住民発意による住環境を維持する活動から都市計画提案に結びつき、都市計画決定に至ることができた要因として、次の諸点を挙げる事ができる。

（1）提案者等の粘り強い活動

多くの場合、マンション建設、敷地分割等による住環境の悪化を懸念する住民地権者が単独または少人数で活動を開始することが多い。これらの多くでは、当初の活動を始めた住民が都市計画を提出するまでの間、一貫して粘り強く活動を継続する。その過程では、単に一つの計画案への理解を求めるだけでなく、制限内容についての意見に幅がある状況から繰り返しの検討・議論の積み重ねにより意見を収斂させていくこと、既存の不適合建築物の建て替えを可能とする規定の導入、多くの同意が得られる計画内容への調整など、都市計画技術の専門家的な役割を担う場合が見られる。

（2）計画案の工夫による同意獲得

基本的な考え方は共有されていても具体的な制限内容について多様な意見が存在する検討区域内地権者の同意率を上げるために、計画内容についての工夫がなされる。具体的には、意向調査で支持が最も高い制限よりも緩やかな制限案で調整する（南円山6条：区域図後掲）、既存の不適合建築物を建て替え可能とする規定の導入（宮の



図1 宮の森緑地北地区の地区計画区域と地区整備計画区域

森緑地北：図1、世田谷二丁目千種：図6）、時間をかけての検討調整のうえ最低敷地規模制限の面積を収斂させる（日生百合ヶ丘：区域図後掲）、当初は建築物の高制限、形態意匠なども一部に導入する案としていたものを風俗施設の立地を制限するのみとする（藤田二丁目：図2）などである。

(3) 先行他地区の提案者の協力

札幌の2事例（宮の森緑地北、南円山第二）、城山三丁目Bでは、市内で先行した地区において中心的役割を担った提案者に進め方を相談することを契機として交流が始まり、活動の終始に渡りアドバイスを得ることや、地元会議にて経験談を聞くことなどの協力を得ることによって、活動を効果的に進めることが可能となった。



図2 藤田二丁目地区の地区計画区域と地区整備計画区域

表7 ヒアリング対象事例の概要

都市名	札幌市					前橋市	世田谷区	板橋区	川崎市		横浜市
地区名	南円山6条	宮の森緑地北	南円山第二	もみじ台団地	琴似中央西	前橋間屋	世田谷二丁目千種	中台二丁目	寺尾台1丁目	日生百合ヶ丘	笠間二丁目
提案時土地利用規制	一住 60-200 近商 80-300	近商 200 高さ 27m	一住 60-200 高さ 33m	一低 既存地区計画	一住 60-200 近商 300	商業 400 建築協定(地区計画と同じ区域、地区計画より厳しい用途制限)	一中 60-200 高さ 45m 近商 300 高さなし	一中高 60-200 第2種高度	一低 40-80 敷地最低 125m 外壁後退 1m 一種高度 10m	一低 40-80 敷地最低 125m 外壁後退 1m 一種高度 10m	工業 高さ 31m
提案都市計画	地区計画	地区計画	地区計画	整備計画変更	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	用途地域(二中)
提案年月	2004年9月	2006年5月	2007年10月	2004年7月	2009年3月	2013年12月	2006年4月	2010年3月	2008年7月	2012年5月	2003年7月
提案面積(ha)	1.6	3.8	2.8	0.8	3.8	13.7	0.9	3.1	1.2	17.3	0.83
同意地権者等率(%)	86.4	81.4	79.6	92.3	85.6	80.8	90.0	72.7	100	76.9	90.0
決定年月	2005年3月	2006年12月	2008年6月	決定の必要なし	決定の必要なし	2014年11月	2007年11月	2010年12月	2009年2月	2013年2月	2004年1月
決定面積(ha)	1.9	3.7	2.4	—	—	13.7	1.0	3.1	1.2	17.3	0.8
提案都市計画案の概要	高さ15m	高さ15m 敷地 500㎡以上で幹線道路面の外壁後退1m以上で高さ20m ただし、決定時の既存建築物がこれらを超えている敷地については既存建築物の高さを超えない高さ	高さ15m	地区整備計画の用途制限について店舗、飲食等の兼用住宅を可能にする	高さ15m	用途制限(住宅・共同住宅・寄附舎等(1階部分)が店舗等の共同住宅等は除く、レジャー施設、風俗施設、宗教施設、病院、公衆浴場等)	高さ制限 10m ただし、決定時の既存建築物がこれを超えている敷地については既存建築物の高さを超えない高さ	用途制限(ワンルームマンション) 最低敷地面積 100㎡ 道路境界線・隣地境界線から0.5m以上壁面後退 10m 高さ制限	地下居室(天井が地盤面から1m以下)を容積対象外とせず 住戸3以上の共同住宅等の敷地面積は戸数×47㎡以上	学校、図書館、福祉施設の制限 敷地最低 165㎡	用途地域を二中に変更
提案内容と決定内容との相違、理由	意向調査により区域変更	—	意向調査により区域変更	—	—	同じ	多面的な制限の地区計画を市が提案	同じ	同じ	不同意が判明した整備計画区域を除外	同じ
活動開始時期	2004年1月	2004年10月	2007年7月	2004年7月	2005年3月	2012年8月	2004年	2009年4月頃	2006年	2004年	2003年3月頃
活動の契機	マンション建設への反対→予防的措置へ	マンション建設への反対→「宮の森の環境を守る会」発足	マンション建設への反対→隣接する南円山6条地区と同様の取組みを発意	地区計画の制限に違反し自宅2階で喫茶店を営業札幌市の指導により営業停止。合法的な営業とするため	マンション計画	建築協定区域内で協定違反の集合住宅の建築計画があり、前橋間屋団地街づくり委員会を設置し対応を開始	7階建マンション計画	敷地分割等による環境変化が顕著となり、自治会総会で住環境を維持したいとの意見	区域隣接2宅地でのワンルームマンション開発への反対運動。空堀りにより地下居室を設けたことを問題視	大規模敷地の敷地分割による小規模宅地化の進行への危機感	一地主者が隣接する財務省用地が売却された場合のマンション建設を危惧

都市名	小田原市				茅ヶ崎市	北九州市	宗像市			
地区名	城山三丁目A	城山三丁目B	下堀	緑城山	美住	藤田二丁目	自由ヶ丘平原	原町	三倉	須恵中央台
提案時土地利用規制	一中高 60-150 第1種高度地区(12m+北側斜線)	一中高 60-150 第1種高度地区(12m+北側斜線)	一中高、一住 進住 60-200、 第2種高度地区(15m) 準防火	一中高、二住 60-200、 第2種高度地区(15m) 準防火	一低 60-150 高さ 10m	商業 500 近商 200	一低 40-50 最低敷地面積 200㎡、 高さ 10m 一中 50-150	一住 60-200	一低 40-60.50-80 最低敷地面積 200㎡	二低 40-60 一住 60-200
提案都市計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画	地区計画
提案年月	2006年7月	2012年2月	2010年1月	2013年1月	2011年5月	2013年6月	2007年2月	2013年12月	2015年1月	2012年5月
提案面積(ha)	2.3	0.4	18.4	2.0	0.7	2.3	0.6	7.2	1.3	3.9
同意地権者等率(%)	84.0	84.0	93.0	75.0	0.7	71.3	75.0	91.6	85.0	72.6
決定年月	2007年2月	2012年11月	2011年3月	2013年11月	2011年8月	2014年2月	2008年6月	2014年9月	2016年9月	決定の必要なし
決定面積(ha)	2.3	0.4	16.4	2.0	0.6	3.2	0.6	6.5	1.6	—
提案都市計画案の概要	用途の制限(共同住宅を禁止) 高さ 1.0m 敷地 150㎡ 壁面の位置:公道側 1m	用途の制限(3戸以上の共同住宅・長屋を禁止) 高さ 1.0m 敷地 150㎡	用途の制限 高さの最高限度(都計道沿道同側 50mは15m、その他12m)	用途の制限 高さの最高限度(12m/10m) 敷地 120㎡	住宅、併用住宅、保育所等に限定 容積率 100% 敷地面積最低 100㎡ 外壁後退 0.5m 高さ 9m、地上階数 2以下	店舗型風俗等ケード撤去後、まちのルールづくりの検討の機運	高さ 13m	高さ 13m	用途 長屋住宅や共同住宅、公衆施設等の用途を規制 最低敷地 200㎡ 壁面後退 1m 高さ 10m	二低に隣接する一住区域の高さ 20m
提案内容と決定内容との相違、理由	同じ	同じ	同じ	同じ	意向調査により区域変更	同じ	同じ	同じ	提案区域内の公民館を除外	—
活動開始時期	2005年10月	2011年7月	2006年9月	2011年1月	2009年以前	2008年	2005年	2012年	2014年7月	2008年7月
活動の契機	直前にあったマンション計画問題で感じた危機感に端を発して、市に相談	A地区の活動成果から、一体として同様のまちづくりを進めたいと発意	都市計画道路整備(2012年併用開始)に伴う環境悪化を懸念	駅寄りにある県職員アパートの売却計画による住環境の悪化を懸念し市へ相談	敷地分割を防ぎたいと考えた一人の地権者が、周囲の人に話を始めた	藤田銀天街アケード撤去後、まちのルールづくりの検討の機運	隣接する一中階建ての高層マンションの建築計画が浮上したため	街なみ環境整備事業の終了に伴い、これまでに築いてきた街なみを守りたいという住民の意向	区域内に長屋が建設されたことを受け、環境悪化への懸念が広がったこと	隣接する一住区内で高さ 45mのマンションが建設されたこと

(4) 行政による支援

① 資金提供

直接的に経費を補助する場合とコンサルタント派遣による間接的な補助を行う場合とがある。都市計画提案についての合意形成を図るためには、「まちづくり通信」などの広報誌発行、会議会場費、地権者等調査、登記簿謄本取得費、さらには専門家への委託等の経費が必要となる。これらについて、行政からの支援があることは、活動を進める上での効果が大きい（南円山6条、日生百合ヶ丘、藤田二丁目）。

② 説明会、勉強会等での制度説明

住環境の維持、向上を図るための都市計画提案としては地区計画の決定を求めるものが大半(本事例調査では笠間二丁目以外の全て)であるが、住民地権者がその仕組みを理解し、さらに同意を得るべく説明することが困難である場合が多い。本研究における事例の全てにおいて、地元での勉強会、説明会等で、行政が複数回にわたる説明を行うことで理解の広がりや深化が図られている。

③ 提案内容の検討

都市計画による制限事項を住民地権者が合理的に立案することは容易ではなく、その内容について関係地権者の理解を得ることも困難を伴う。このため、制限事項を、提案の主目的に対応するもの(絶対高さ、敷地面積最低限度など)に限定して検討する事例も多く見られる。他方、上記(2)に関連して既存の不適合建築物の建て替えを可能とする規定の導入(宮の森緑地北、世田谷二丁目千種)、特定の用途を制限するための独自規定の創設(寺尾台1丁目)、住環境を多面的に捉えた複数の制限項目の規定(中台二丁目、美住)などの場合では、行政が素案を作成するなど積極的に技術的支援を行っている。

④ 提案書の作成

提案においては都市計画の素案を添付することが義務づけられているが(都市計画法第21条の2第1項)、住環境の維持・向上のための都市計画として多く活用されている地区計画の素案を十全な形式に整えて作成することは、実質的な制限事項を検討することと同様に容易ではない。このため、上記③の延長として添付すべき素案を行政が作成し提供することが行われている(笠間二丁目、美住等)。

⑤ 同意獲得活動

大半の事例においては、関係地権者等からの同意を得るための活動は発意した住民自らが行っているが、提案以前のアンケート調査を協働して行うこと(美住)や、同意を得て行く方法をアドバイスすること(寺尾台1丁目)で、行政が支援している例もある。

(5) 行政の積極的対応

① 制限内容、区域設定の柔軟性確保

前記全国アンケートにおいて、提案制度についての認識として、市町村の約5割が「行政のみでは立案しづらい案を作成することが可能」としているが、その具体的な取り組みとして計画内容と区域設定について柔軟に対応している事例が多い。

制限内容については、地区計画の提案となっただけの事例においても当該地区独自のものを立案しており、当該自治体が標準的に定めている住環境維持型の地区計画と同内容とすることを求めている。また、中高層住居専用地域において10mの高さ制限を導入するなど、都市マスとの整合性は幅広く解釈されている場合がある。

区域設定については、地区計画の都市計画決定にあたり100%同意を基本としている自治体が多く、検討を進めている提案者に提案要

件とは別に、決定手続きに際してこのことが条件となることを伝えている事例がある(南円山6条、宮の森領地北、南円山第二、日生百合ヶ丘、美住等)。このうち日生百合ヶ丘では、地区計画の区域は町内会の区域と同一であるが、地区整備計画の区域は、同意が得られない部分を敷地単位で除外している(図3中のA地区)。また、南円山6条、美住では、提案された後に改めて行政として意向調査を実施し、その結果により提案とは異なる区域で決定している(図4,5)。

これらの地区では、100%同意を優先し不整形や穴抜けの地区計画(整備計画)区域設定も許容する柔軟な対応がなされている^{注2)}。

② 行政主導への転換

極めて異例なものとして、世田谷二丁目千種地区の事例がある。同地区では、マンション建設反対を契機として高さ10mの絶対高さ制限を導入することを内容とする地区計画の提案がなされた。これを受けた世田谷区は、同制限のみでは地区計画として不十分であると判断し、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限など、他の規定も含

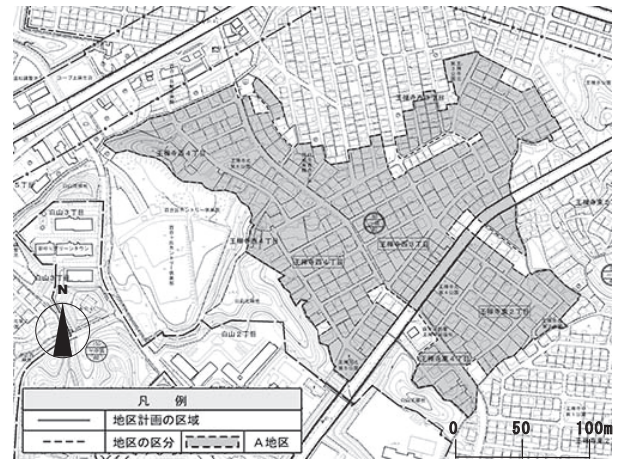


図3 日生百合ヶ丘地区の地区計画区域と地区整備計画区域



図4 南円山6条地区の提案区域(左)と決定区域(右)



図5 美住地区の提案区域(左)と決定区域(右)

めた住環境保全型地区計画とすることを提案者に、いわば逆提案し、その後は同区主催の説明会を8回開催することなどを通して、区主導で地区計画を決定する合意形成プロセスとなった(図6)。

住民主体の地域まちづくりに豊富な蓄積のある同区であるが故の対応であると考えられ、これによって住民地権者が都市計画提案を成立させることへの負担が大幅に軽減されることになったものの、提案制度の趣旨に照らし、このような対応が最も効果的なものであるかについては、主体性の所在、計画内容の自由度の確保などの観点から、さらなる検討が必要であろう。

3.4 都市計画決定に至らなかった要因

都市計画提案に向けた活動が行われたが、都市計画決定に至らなかった事例については、3地区についての調査を実施した。

① もみじ台団地(図7)

もみじ台団地は、昭和58年に当初の地区計画が決定されており、長年にわたり住環境維持のため土地利用規制が定められている。このうち第一種低層住居専用地域の区域内においては、共同住宅、店舗併用住宅等が制限され、実質的に戸建て住宅のみが立地し得る状況となっている。当該区域内の一住民地権者が、自宅で地区計画に違反して営業していた喫茶店の合法化を意図し、周囲の地権者の同意を

得て法定要件を満足したかたちで、地区整備計画の用途制限変更を求める提案を2004年7月に行った。その際の提案理由は「同じ趣味を持つ者同士としての交流の場は、今後、世代交代の進むもみじ台地区にもいやしの場として必要ではないか」というものであり、形式的には住環境の向上を目指すものであった。

これを受けて札幌市では、提案の区域内のみならず、同一地区整備計画の全域の地権者への意向調査を行った結果、制限緩和への懸念を示す意見が多数を占めたことから、都市計画変更は必要ではない旨の判断を行った。

② 琴似中央西地区(図8)

同地区では、マンション建設反対運動を契機として高さ制限を導入するべく住民地権者の活動が行われ、2009年3月に地区計画が提案された。その際の同意率は85.6%(地権者等数)、85.5%(面積)であった。

これを受けて札幌市では、提案書のみからでは都市計画決定の必要性の判断が困難であるとして改めて意向調査を実施した。その結果、同意率が都市計画提案の法定要件に達していないことと、不同意者が地区内に散在しており同意者のみでの区域設定が困難であることから、都市計画決定不要の判断を行った。

- その背景について、同市では主に次の点を挙げている。
- ・相談から提案まで4年間を要し、素案の修正を繰り返しつつ合意形成を図ったことから、最終案への同意書ではないものが多かった。
 - ・地区計画の内容を十分理解せず、マンションへの反対との理解で同意している者がいた。
 - ・勉強会の開催は1回のみで、制度や地区計画の内容について理解していない者が多かった。

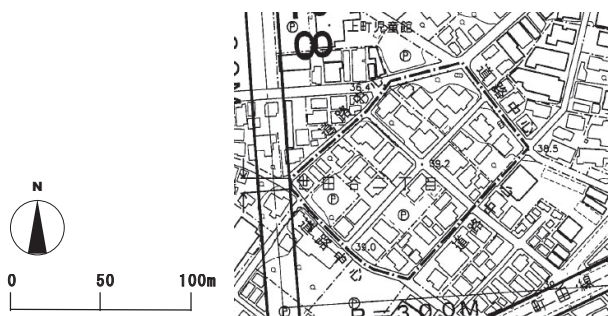


図6 世田谷二丁目千種地区の地区計画(整備計画)区域

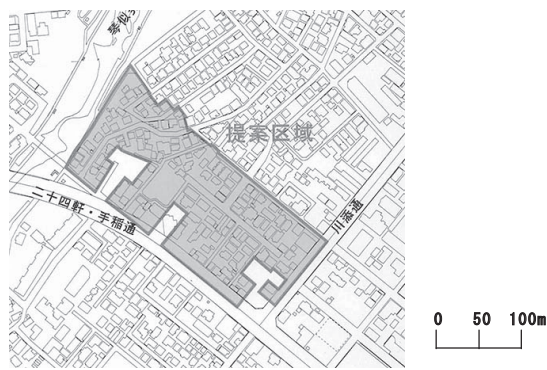


図8 琴似中央西地区の提案区域

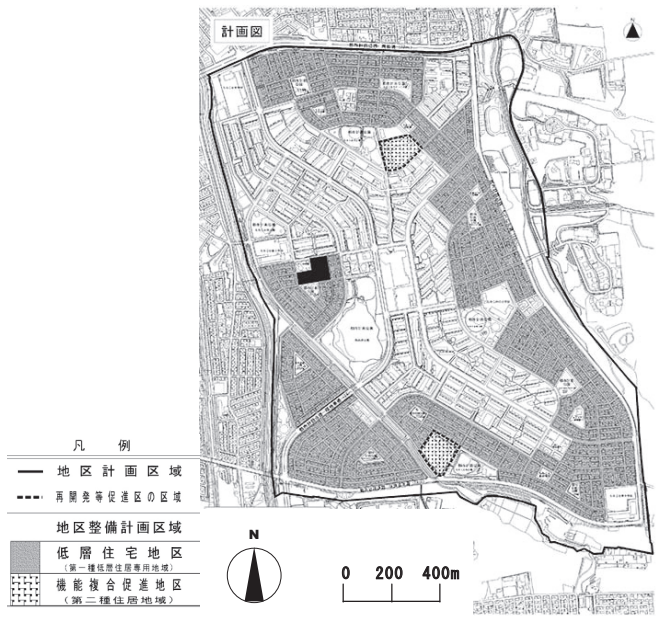


図7 もみじ台団地(黒塗り部分が提案区域:計画図に筆者加筆)

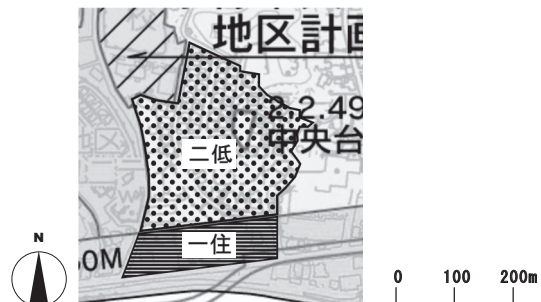


図9 須江中央台地区の提案区域

③須江中央台地区（図9）

第二種低層住居専用地域（以下、「二低」）に南接する第一種住居地域（以下、「一住」）内でのマンション（高さ45m）が建設されたことを契機に、さらなる建設を抑制すべく二低居住者が一住区域に高さ20mの制限を導入（二低の区域内には、垣又はさくの構造制限のみを導入）する地区計画の提案を行った。これに対して、宗像市では、同意率が法定要件を満たしているものの（権利者数：72.6%、面積：69.9%）、一住区域内の地権者の同意が含まれていないことから、都市計画決定を行うべきではないと判断し提案者に対して一住区域内地権者の同意を得ることを求めたが、実現せずに断念するに至った。

4. 住環境維持を目的とする都市計画提案の効果的活用への条件

提案制度に関わる全国市区町村の主な状況は次のとおりである。

「提案によって責任感や積極姿勢が生じること」や「行政のみでは立案しづらい案を作成することが可能」という点を約半数が提案制度の意義として認識している。「都市計画案が周辺環境に配慮されていること」や「提案区域周辺の住民の理解が得られていること」を7割超が求めており、提案区域内のみで検討すべきではないとの認識が強い。また、提案区域が地形地物で囲まれた整形な区域であることを約3割が求めている。提案された都市計画案についての判断は、都市計画マスタープランへの整合を約6割が重視する一方、提案によらない都市計画の運用実績との整合を求める自治体は1割にも満たない。以上から、提案制度が住民等による独自のまちづくり活動の重要な手法と成り得るとの認識が浸透しつつあることが伺える。

提案制度の活用実績としては、未だ都市開発に関連するものが過半数であるが、住環境の維持・向上を目的とするものも都市開発関連に近い数に上っており、普及が進行しつつあるものと推察される。

このような動きをさらに促進するための条件を次に考察する。

住環境の維持・向上のために地域地区で定められている土地利用規制を地区計画等によってさらに強化することを意図する場合、都市計画提案を発意した住民地権者の活動が都市計画決定に至るための最も重要な条件は、都市計画決定の区域内の地権者等のほぼすべての同意が得られることと総括できる。

このことは、次のとおり、都市計画決定に至らなかった事例のすべてで、合意形成の不足が主な理由であることから裏付けられる。

- ・広く同一の制限が定められている地区整備計画区域内で一部の同意のみをもって当該一部区域の計画変更を行うことに周辺の理解が得られなかった（もみじ台）。
- ・長期間かけて同意を得たがその内容についての十分な理解が得られていなかった（琴似中央西）。
- ・同意者の土地の分布が偏在している（須江中央台）。

高い同意率を得ることに向け、提案者に関わる条件としては、一貫して粘り強く活動する人材の存在が最も重要であると考えられる。当該人材が、類似の先行地区における経験者からのアドバイスや、行政からの助言・支援を得るなどして、専門知識を獲得しつつ住民地権者への説明、説得を進めることが奏功する。加えて、そのような人材が既存の不適合建築物の権利者や企業などの地区に居住していない地権者の同意を得ることで提案に至ることができる例もある。

このような時間と労力を費やす人材が不在でも、次のとおり行政的的確な支援により都市計画決定に結実することも十分考えられる。

アンケートでは実施しているとの回答数が高くないものの、説明会や勉強会での説明、提案内容の作成補助、同意状況の確認補助、提案書の作成補助など、制度上は提案者が自ら行わなければならない発意から提案までのプロセスにおける種々の検討、調整、作業について、行政職員が積極的に補助することことが有効である。

ヒアリング対象の都市の多くでは、地区計画の決定は100%合意を原則としている。このことを都市計画提案により実現しようとする場合、住環境を維持・向上するための特別の制限を導入することに、一定区域の地権者等全員が合意することを提案者が達成することは極めて難しい。提案者の粘り強い努力により同意者の獲得が進んだとしても道路等の地形地物で区域設定を行うことが困難である場合もある。これに対して、他とは異なる特別の私権制限を行うため、同意を得た地権者等の土地のみに制限をかけることを重視しつつ、区域設定については不整形あるいは内部の一部除外（穴抜き）でも可とする柔軟な対応を行っている事例がある。ヒアリングにおいて、複数の自治体都市計画担当者が、「都市計画の対象となる区域は地形地物により設定すべきであり行政発意による案件であれば不整形あるいは穴抜きとなる区域設定は原則として不可であるが、都市計画提案で他より制限強化を行おうとする場合には、その意思を尊重することを重視し、そのような区域設定も可としている」との主旨の考え方が示されている。提案に対して行政が柔軟に対応することは、その活動を結実させる上で極めて重要な条件となる。

今後の課題として、以上の行政による運用のあり方に加え、各自自治体都市計画審議会が自治体独自規定の制定や個別案件の判断にどのように関与しているかについて把握し、行政と審議会に共有されたより活用しやすい制度運用について検討する必要がある。

<付記>

本研究は、一般社団法人住総研の研究助成（2014年度）を受けて実施したものである。

参考文献

- 1) 林崎豊・藤井さやか他：住民発意による運用実態と活用促進に向けた研究、都市計画論文集42(3)、pp.229-234、2007
- 2) 大塚康史：地区計画申し出制度の運用実態とまちづくりにおける意義に関する研究、都市計画学会学術研究発表会論文44-3、pp.259-264、2009
- 3) 尹荘植・高見沢実：まちづくり条例による都市計画への提案の仕組みに関する研究—都市計画提案制度に関する規定を中心に—、都市計画学会学術研究発表会論文49-3、pp.495-500、2014
- 4) 今瀧久里・坂井文他：札幌市における都市計画提案制度の運用と活用に関する、都市計画学会一般研究論文50-1、pp.118-123、2015
- 5) 川崎市都市計画審議会：第3回都市計画提案制度小委員会資料、2012.8.2

注

- 注1) 本論文の図は各市提供資料を元に一部加筆している。
- 注2) このような対応について、川崎市では、「地区計画および地区整備計画の区域が不整形であるが、地区整備計画の内容は、住環境を保全するために現状の都市計画制限にきめ細かい規定を加えるものであり、区域の内外で隣接する敷地の都市計画、土地利用等に支障をきたす恐れが少なく、都市計画画上支障がないと考えられるため、提案された地区計画および地区整備計画の区域は妥当である。」⁹⁾としている。このような不整形あるいは穴ぬけの地区計画区域設定は望ましいものではないことから、当初決定の後に条件が整い次第、柔軟かつ迅速に区域変更を行うことが予定されるべきであり、また地区計画等では現行制度でそれが可能であると考えられる。具体例としては、札幌市南円山第二地区において、当初（2008年）欠けていた区域について当初提案者の働きかけにより地権者同意が得られたことにより区域を拡大（2010年）した経緯がある。

A STUDY ON THE APPLICATION OF THE URBAN PLANNING PROPOSAL SYSTEM FOR PRESERVATION AND IMPROVEMENT OF LIVING ENVIRONMENT

Focusing on the urban planning proposals applied as part of the resident-initiated planning activity

Takashi HOSHI^{*1}, *Yasushi NOZAWA*^{*2}, *Sayaka FUJII*^{*3}
and *Kazunari WATANABE*^{*4}

^{*1} Prof., Dept. of Urban Design & Planning, Kogakuin University, Ph. D.

^{*2} Prof., Dept. of Urban Design & Planning, Kogakuin University, Dr. Eng.

^{*3} Assoc. Prof., Faculty of Engineering, Information and System, University of Tsukuba, Ph. D.

^{*4} Prof., Faculty of Urban Management, Fukuyama City University, Dr. Eng.

In Japan, a large gap between the building size allowed by the land use regulation and those in surrounding area often results in conflicts between developers and neighborhood residents. To bridge the gap, it is necessary to designate the detailed district plan in neighborhood level to preserve and improve living environment. In such cases, it is effective to apply the Urban Planning Proposal System as part of the resident-initiated planning activity. This paper aims to define the conditions for effective applications of the Urban Planning Proposal System. It conducts a questionnaire survey to prefectural and municipal governments throughout the country in order to analyze the applications of the Urban Planning Proposal System. Then, it examines the proposals that are applied as part of the resident-initiated planning activity in order to preserve and improve living environment in their neighborhood.

The questionnaires are sent to 649 municipalities and 47 prefectures on 2nd September, 2014 and answered by 518 municipalities, 79.8% of collection rate, and 46 prefectures, 97.9% as of 30 November, 2014. More than half of local governments recognize the positive effects of the Urban Planning Proposal System. They expect the designation of the detailed plans which are different from the governments' plans and the change in residents' attitude towards planning. On the other hand, majority of municipalities and prefectures do not provide sufficient support for residents to make planning proposals. Only 10 % of municipalities attend community meetings and help plan making. There are about 300 proposals throughout the country. 87 proposals are for the deregulation to promote the urban development projects initiated by developers. 46 proposals are for the regulations to preserve and improve living environment by resident-initiatives.

Then, the paper conducts a case study on 21 successful proposals in 10 municipalities and 3 unsuccessful proposals by interviews with officers and, if possible, officers who supported proposals. It also interviewed with residents in 4 cases. In the cases that achieved the district plan designation or the zoning amendment from the resident-initiated planning proposal, three conditions are observed.

Firstly, there are dedicated community leaders who commit the whole process. To designate the plan from the proposal, it is necessary to achieve higher level of consensus on the plan. To build consensus, the leaders work consistently to explain why they need the plan to their community. They also revise the details of proposals many times to reflect people's opinions.

In addition, active support for plan making and planning document preparation by the municipal government is a key factor to promote the planning proposals. The financial support for consensus building and land owner survey, the attendance of officers in the community meetings and study groups and the preparation planning documents are effective.

Finally, the flexible application of planning system is necessary. The resident-initiated planning proposal contains great details which are different from the governments' plan, since it reflects the community's opinions in the plan. To take the advantage of the residents' proposals, it is important to have flexibilities in plan making including the details of restriction and the rule of regulation boundary.

(2016年10月9日原稿受理, 2017年4月13日採用決定)