

# 環境保全型地区計画の策定プロセスに関する研究

早田 宰

—既成市街地の住民主導型事例における合意形成の在り方について—

キーワード：1) 地区計画, 2) 公共性, 3) 合意形成, 4) まちづくり, 5) 住民参加, 6) 情報公開, 7) 黙示の承認, 8) 利害の調整, 9) コミュニティ, 10) 説得

## 1. 研究の目的

都市空間の成熟化、環境意識の高まり等の中で、地区特性に応じて良好な居住環境を保全することが望まれるようになってきている。こうした要請に応え得る制度の代表的なものとして地区計画がある。本制度を用いて地区レベルで容積や高さを制限することが可能である。しかし、その際、必然的に一定の私権制限を伴い、そのため地域空間の在り方を再検討する必要が生じることから、既成市街地においては地域住民の合意を得ることが難しいと考えられてきた。現在のところ、その進め方について十分な研究成果があるとはいえない。

本研究は、住民主導で進められた事例を中心に調査して、環境保全型地区計画の策定プロセスにおける合意形成の在り方を考察することを目的とする。

## 2. 環境保全型地区計画の性質

### 2.1 環境保全型地区計画の定義

環境保全型地区計画とは、本研究においては①居住環境の保全を目的とし、地区計画を締結し、②容積あるいは高さの制限を行っている地区と定義する。更に、③既成市街地の事例（区画整理事業、新住宅地開発の地区を除く）であることとした。また、④指定容積率が200%以上であること、あるいは、⑤住民の発意であること、のいずれかを満たすことを追加条件とした。

### 2.2 環境保全型地区計画の意義及び特質

環境保全型地区計画の意義は、住民の合意に基づいて一般規制による建築制限をより厳格化し、居住環境の維持を図ることにある。それゆえ、住民の地域の土地利用の在り方を制約するという特質を持つ。このような都市計画の行為に対して住民全体の了解を得るためには、地域空間の使い方に対する基本的な原則をつくり上げることが不可欠となる。環境保全型地区計画の策定過程は、地域のハード・ソフト両面にわたる住民間の合意を形づくることによって、地域社会が地域空間の維持管理能力を取り戻していくプロセスにほかならない。

## 2.3 学際的アプローチのねらい

環境保全型地区計画においては、合意の結果である計画内容のみならず、合意の形成に至るプロセスもまた極めて重要な意味を持つ。従って、計画策定の方法論を確立するためには、合意形成のプロセスを多面的に分析し、その成果を有機的に結合させることによって、策定過程の全体像を描き出すことが必要となる。

本研究は、以上の認識に立ち、既存事例の合意形成過程の特徴について、都市計画学、都市社会学、及び法社会学の視点からおのおの検討を加え、その成果を持ち寄ることによって、環境保全型地区計画の策定過程に関する一般解の提示を試みるものである。

## 3. 研究テーマの設定と方法

### 3.1 環境保全型地区計画の一般的特性—都市計画学的考察

現在までに策定された環境保全型地区計画の事例調査を行い、その一般的傾向を4.で明らかにする。

### 3.2 都市的社会における合意形成の在り方—都市社会学の考察

地区計画は、地域社会が地域空間の維持管理を行うことを制度的に保障するものである。このような認識に立って、5.で、住民間の合意形成過程において地域社会に展開された社会過程について考察する。更に、これに基づいて、住民主導型の計画策定過程を時期区分し、合意形成過程の一般モデルを提示する。

### 3.3 まちづくりにおける公共性—法社会学の考察

地区計画の策定過程は、地域空間の在り方に関する地区住民の私的な個別意思が、住民集団による意思決定を通じて地域社会の共同的意思に収斂することによって、都市計画としての公的性格を獲得するプロセスでもある<sup>註1)</sup>。そうだとすれば、地区計画の策定に向けて住民の共通意思が形成される場合に、どのような条件が充たされれば、単なる住民間の利害の一致を超えたものとして、これに都市計画としての公共性が付与され得るであろうか。この課題を6.・7.において考察する。

### 3.4 研究の方法

1次調査は研究対象地区にアンケートを行った。回答者は政策担当者<sup>注21</sup>とした（郵送23事例，回収22事例）。結果を表3-1に表す。

2次調査として1次調査地区の中から，地域特性に配慮し3カ所の典型地区を抽出した。①中京区麩屋町通笹屋町地区（京都市），②東めじろ台地区（八王子市），③自由通り沿道八雲地区（目黒区）である。これらに対し，ヒアリング調査及びまちづくりニュース等の資料収集を行った。ヒアリング調査は行政担当者，住民リーダー，関与した専門家を対象とした。

### 4. 環境保全型地区計画の一般的特性

#### 4.1 適用状況

初めに環境保全型地区計画の一般的特性を検討する。まず，表3-1より全国の地区計画の内容を見ていく。

面積は中京区麩屋町通笹屋町（以下笹屋町）地区の0.8haからめじろ台地区の107.0haまでと様様である。地区の面積に特定の傾向はない。

次に締結内容のパターンを考察する。①用途地域の変化，②規制内容，③その他関連施策の投入の3条件から緩和と規制の関係について分類した。その結果，①用途地域によりベースの容積等の緩和があった場合に，地区計画によってきめ細かな環境を担保したもの（太子堂2・3丁目地区等），②再開発や住環境整備諸事業が適用され，地区計画と抱き合わせて指定されたもの（仲町愛宕地区

等），③地区計画の中に一定の条件を付し容積緩和を認めており，その一方で引換として規制の項目を設けているもの（呉市，広島市都心居住地区），④緩和や関連施策は特になく，地区計画のみで規制を強化したもの（笹屋町地区等）に分類できる。

利用制限の上限を定める規制内容は，容積率によって直接的に制限を設けた事例は，仲町愛宕，宮原駅周辺，浮間舟渡駅周辺，尚徳町地区等の4地区のみと少ない。その他は高さの制限による。対象事例は指定容積が200%と高容積ながら居住環境保全を目指す地区であるが，地区計画によって10mや12mという第1種住居専用地域と同等の環境を目指す場合と，更に，仲町愛宕，浮間舟渡駅周辺，笹屋町，太子堂2・3丁目地区等のように20~25mの都市型住宅の水準を設定する場合がある。一般に都市部での高さの制限は，第1種住居専用地域と高度地区を除けば，道路幅員による容積の制限や斜線制限の中で逆算されおのずと設定されることが多く，歯止めをかける適正な高さの水準は見定めにくい。これらの地区は水準の再設定に当たり，きめ細かな検討とその合意が必要となる。

さて，締結内容のパターンと規制内容の関係では，第1種住居専用地域並の環境の保全（9~12mの高さ制限）を定める事例以外では，パターン①のベース緩和+地区計画を行う事例がほとんどである。緩和的な用途指定を補完する必要がある地区か，用途地域を強化する必要性があるが空間的な理解が得られやすい地区のいずれかで地

表3-1 地区計画の概要

地区名	地区面積 整備面積 (ha)	用途の変更		地区施設 道路公園	用途	建築物等					形態 意匠	
		数字は（建ぺい率×0.1%・容積率×0.1）を示す				容積率 (×0.1%)	建ぺい率 %	建築面積 ㎡	壁面位置 m	高さ m		
		変更前	変更後									
1.仲町愛宕地区（上尾市）	3.3	商業（40・8）	同 左			●	●	20-24		●	15 25	●
2.宮原駅周辺地区（大宮市）	11.8	住居（20・6） 近商（20・8）	住居（20・6） 近商（20・8） 商業（40・8）	○	○	●	●	30 40	●	○	10	○
3.海楽パークシティ地区（浦安市）	6.1	1専（10・5） 住居（20・6）	同 左			○				○	12	○
4.目黒自由通り沿道八雲地区（目黒区）	26.0	1専（10・6） 1専（15・6）	1専（10・5） 1専（15・6） 2専（20・6）				●			○	15 20 25	○
5.浮間舟渡駅周辺地区（北区）	6.1	準工（20・6） 工業（20・6）	近商（30・8） 商業（40・6） 工業（30・6）	○	○	●	●	50 50	●	●	H20 L7	○
6.太子堂2・3丁目地区（世田谷区）	35.6	2専（20・6） 商業（60・8） 他	2専（20・6） 商業（60・8） 他	○	○					○	15 20 25	○
7.喜多見駅周辺地区（世田谷区）	6.8	近商（20・8）	住居（20・6） 近商（20・8）	○	○						15	○
8.瀬田南地区（世田谷区）	3.3	1専（10・5） 住居（30・6）	2専（15・5） 住居（30・6） 近商（30・8）	○	○	●				●	12	○
9.蚕糸試験場地区（杉並区）	26.1	1専（15・6） 商業（40・8） 他	1専（15・6） 商業（40・8） 他	○	○	●	●			●	10	○
10.気象研究所周辺地区（杉並区）	18.0	1専（15・5） 近商（30・8）	近商（30・8） 2専（15・5） 2専（20・6）	○	○	●	●			●	10	○
11.桑陽台地区（八王子市）	1.1	1専（8・4）	同 左			●	●			●	9	○
12.宝生寺地区（八王子市）	25.8	1専（8・4） 1専（20・6）	同 左	○	○	●	●			●	9	○
13.サンランド地区（八王子市）	2.5	2専（20・6）	同 左			●	●			●	10	○
14.絹ヶ丘地区（八王子市）	48.6	1専（8・4） 2専（20・6）	同 左			●	●			●	9	○
15.めじろ台地区（八王子市）	107.0	1専（8・4） 近商（30・6） 他	同 左			●	●			●	9	○
16.東めじろ台地区（八王子市）	6.0	1専（8・4）	同 左	○	○	●	●			●	9	○
17.東山1丁目地区（金沢市）	1.9	商業（40・8）	同 左			○				○	12	○
18.中京区麩屋町通笹屋町地区（京都市）	0.8	近商（30・8） 商業（40・8）	同 左								12 20	○
19.呉市都心居住地区（呉市）	6.0	住居（20・6） 近商（20・8）	住居（20・6） 近商（20・8）			◆	◆	20 30				
20.広島市都心居住地区（広島市）	371.8	準工（20・6）	住居（30・6）			◆	◆	20 30				
21.尚徳町地区（鳥取市）	7.2	近商（30・8）	商業（40・8）	○	○	○	○	25-40				○
22.基山町白坂地区（佐賀県）	8.3	住居（20・6），無指定	住居（20・6）	○	○					○	15	○

凡例 商業：商業地域，住居：住居地域 近商：近隣商業地域，1専：第1種住居専用地域，準工：準工業地域，工業：工業地域，2専：第2種住居専用地域，住居：住居地域  
 ●：条例で決定 ○：条例化はされていない ◆：2/3以上住宅 敷地面積) 300㎡ 壁面後退0.75mを条件に300%に緩和と容積率欄中の数字×0.1%=容積率 高さにおける2種類の数字：地域内に2地区のゾーンがあり異なることを示す 高さにおけるH、L：高さの上限と下限の設定があることを示す

区計画が使われているといえる。しかし、それ以外の条件の地区として、仲町愛宕、東山1丁目、笹屋町地区等があった。また①の事例は行政発意が多いのも特色である。

以上の分析から、環境保全型地区計画は指定容積が200%以上で現況が低層主体の住宅地で住民主導で適用するか、あるいはベースの緩和の機会に何らかの環境担保措置を講ずる場合に行政主導で適用することが一般で、その他の事例は特殊ケースであること、等が分かった。

#### 4.2 期間、動因及び過程の主導

次に表4-2より策定過程を考察する。策定期間は、1981年蚕糸試験場地区で開始されたのが最初で、特に1984~1987年の間に全国で数事例開始されている。締結時期で見ると、1983年より出始め、1987年に6事例と最も多い。それ以後は年間1事例ほどである。

話し合い開始から決定に要する期間は、白坂地区の10カ月から東山1丁目地区の5年8カ月までとばらつきがあるが、おおむね3年以内に決定している事例が多い。また、その過程で素案の提案に要する期間は、尚徳町地区の1カ月から東山1丁目地区の5年2カ月までとこれも様々であるが、1年以内に提示している事例も多く、おおむね2年以内に提示されている。地域紛争や住民運動から始まった事例は必然的に長引く傾向がある。

動因は、行政が提案したものとそれ以外（住民呼びかけ、地域紛争、反対運動）が半半である。初期気運の醸

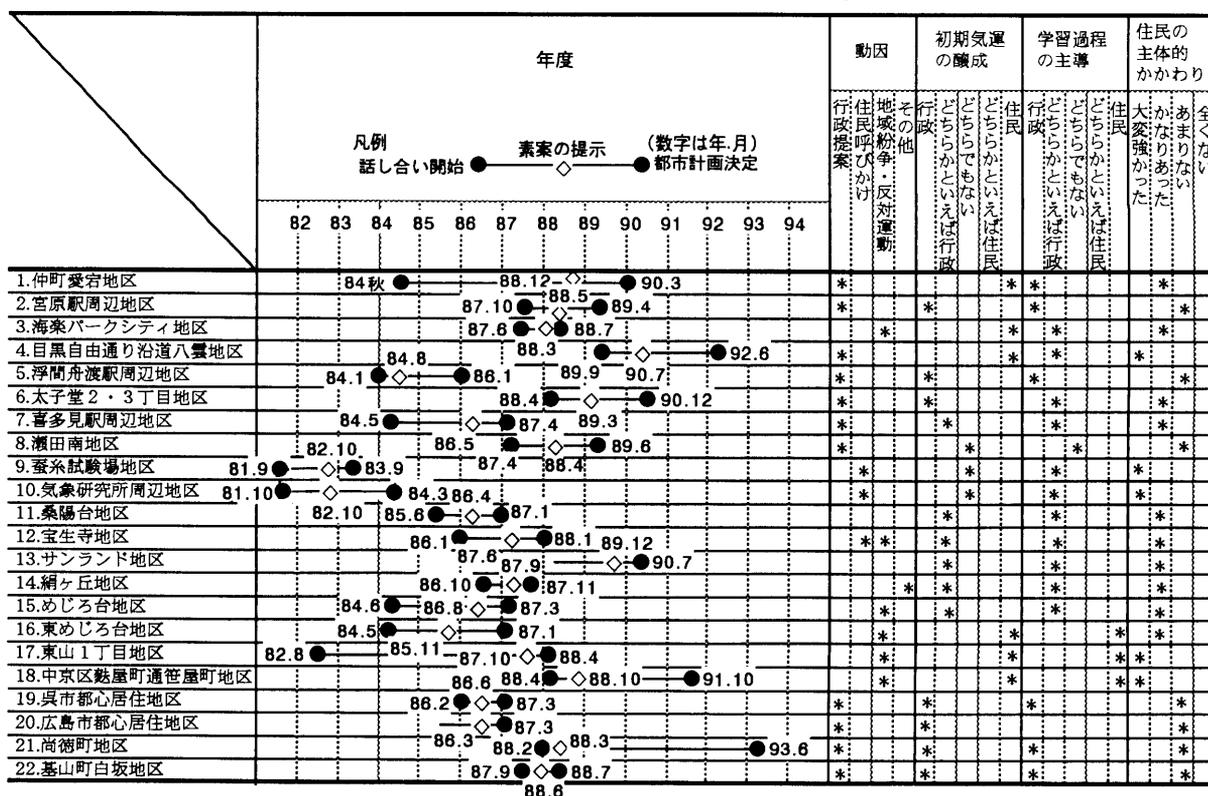
成、学習過程の主導は行政が行うものが多い。東めじろ台、東山1丁目、笹屋町地区はいずれの過程も住民主導である。特殊なのは、動因は行政提案であるが、その後の気運醸成と学習過程は住民が中心の事例でそれには、仲町愛宕、目黒自由通り沿道八雲（以下自由通り）地区がある。行政主導と住民主導の中間の型といえる。

プロセス全体への住民の主体的なかかわり方は、大変強かった、かなりあったという地区が多い。一方、住民のかかわりが余りなくて決定している地区も少なくない。

#### 4.3 合意形成過程上の問題点とその解決

次に表4-3より合意形成過程における問題点とその解決について考察する。典型的な問題点として、①住民間の利害の対立、②住民間の価値観の相違、③住民間の感情的な対立、④周辺地域との整合性、⑤行政と住民のイメージの相違、の5点を挙げ、アンケートでそれぞれ解決に向けた苦勞の大きさを4段階で設問した。その結果、多くの地区が余りなかったと答えたが、経済的利害は、喜多見駅周辺、蚕糸試験場、気象研究所周辺、白坂の4地区が、価値観の相違は、自由通り、太子堂2・3丁目、喜多見駅周辺、めじろ台の4地区が、感情的な対立は、自由通り、太子堂2・3丁目、喜多見駅周辺、呉市都心居住の4地区で認められた。周辺地域との整合性の問題は呉市都心居住地区のみが挙げた。また、行政と住民のイメージの相違は、喜多見駅周辺、蚕糸試験場、気象研究所周辺の3地区が挙げた。また、郊外住宅地の環境

表4-2 環境保全型地区計画の決定プロセス



保全のケース等では、感情的対立や周辺との整合性は全く問題がなかったと認識されていた。

以上から、多くの行政担当者は様々な問題がある反面、苦勞とはとらえていないこと、一方、経済的利害の対立や価値観の相違、行政と住民のイメージの差等の解消に苦勞するケースもあること、しかし感情的対立、周辺との整合性等は問題が発生しない例も多いことが分かった。

#### 4.4 住民参加と情報公開の手段

さて前項のような問題の解決手段について表4-4より考察する。住民参加と情報公開を、①不満・苦情等の意見を聴く役割・場、②妥協の条件を話し合う役割、③話し合うための資料を作成・提供する役割、④話し合いの経緯を情報公開・説明する役割、⑤最終的合意条件を具体的に提案する役割、⑥最終決定で不利益を被る住民の相談・救済をする役割の6つのタイプに分け、アンケートでそれぞれについて誰（行政、専門家、協議会、町会、有力者、の別）がどのような場（説明会、個別相談、ニュース・はがき、の別）でその役割を果たしているのかを凡例に示す9つの分類で設問した。

その結果、最も一般的に用いられる場は、行政、協議会構成員による説明会の場、ニュース・はがき等が多かった。また、専門家が説明会の場でいろいろな役割を果たすケースも、仲町愛宕、宮原駅周辺、自由通り、太子堂2・3丁目、喜多見駅周辺、めじろ台地区等の事例で見られた。また、①不満、苦情聴取、②妥協条件討議、⑥不利益救済、等の解決として専門家による個別相談の場が利用されるケースが多かった。また太子堂2・3丁目では協議会構成メンバー自らが、②妥協条件を話したり、⑥不利益救済に当たっていることが見られる。

以上から、一般には、行政、協議会が説明会等の場で行うことが多いが、専門家が説明会、個別相談の場で行うことも多いことが分かった。

#### 4.5 小括

環境保全型地区計画はまだ策定が比較的容易な事例か、緩和の要素を伴った事例がほとんどであること、しかし一方、困難と思われる都市型住宅地の高さ水準の再設定の合意に成功している地区もあること、それが住民主導の場合もあること、発生する問題の解決も専門家等の公開、非公開の場における様々な支援を得て行われていること、等が分かった。（早田 宰）

### 5. 都市的社会における合意形成の在り方

#### 5.1 事例の概要

1次調査地区の中から①笹屋町地区、②東めじろ台地区、③自由通り地区の3事例を抽出した。その概要を表5-1～3に示す。

表4-3 合意形成プロセスにおける問題とその解決

	プロセス間で発生した問題				
	① 住民間の経済的利害の対立	② 住民間の価値観の相違	③ 住民間の感情的な対立	④ 周辺地域との整合性	⑤ 行政と住民のイメージの相違
(凡例)					
◆…解消に大変苦勞した					
▲…解消にやや苦勞した					
△…余りなかった					
—…全くなかった					
1. 仲町愛宕地区	△	△	△	△	△
2. 宮原駅周辺地区	△	△	—	—	△
3. 目黒自由通り沿道八雲地区	△	▲	▲	—	△
4. 浮間舟渡駅周辺地区	△	△	△	△	△
5. 太子堂2・3丁目地区	△	▲	▲	△	△
6. 喜多見駅周辺地区	◆	◆	◆	—	◆
7. 瀬田南地区	△	△	—	—	△
8. 蚕糸試験場地区	▲	△	△	△	▲
9. 気象研究所周辺地区	▲	△	△	△	▲
10. 桑陽台地区	△	△	—	—	△
11. 宝生寺地区	△	△	—	—	△
12. サンランド地区	△	△	—	—	△
13. 絹ヶ丘地区	△	△	—	—	△
14. めじろ台地区	△	▲	△	—	△
15. 東めじろ台地区	—	△	△	△	—
16. 東山1丁目地区	△	△	△	△	△
17. 呉市都心居住地区	△	△	▲	▲	△
18. 尚徳町地区	△	△	△	△	△
19. 基山町白坂地区	▲	△	—	—	△

表4-4 住民参加と情報公開の手段

	住民参加と情報公開の手段					
	① 不満・苦情等の意見を聞く役割・場	② 妥協の条件を話し合う役割	③ 話し合うための資料を作成・提供する役割	④ 話し合いの経緯を情報公開・説明する役割	⑤ 最終的合意条件を具体的に提案する役割	⑥ 最終決定で不利益を被る住民の相談・救済をする役割
(凡例)						
○…行政が果たした						
□…専門家が説明会の場で						
■…専門家が個別相談の場で						
☆…地域の有力者が個別相談の場で						
△…町会等の役員が説明会の場で						
▲…町会等の役員が個別相談の場で						
▽…協議会構成員が説明会の場で						
▼…協議会構成員が個別相談の場で						
◎…ニュース・はがきを通じて						
※…その他						
1. 仲町愛宕地区	○□◎		○□◎		○□◎	○□◎
2. 宮原駅周辺地区	○□◎	○□◎	○□◎	○□◎	○□◎	○□◎
3. 海楽パークシティ地区	○	※	○	※	○	○
4. 目黒自由通り沿道八雲地区	○■◎	○□◎	○■◎	○□◎	○□◎	○■◎
5. 太子堂2・3丁目地区	○□◎	○■▼	○□◎	○□◎	○□◎	○■▼
6. 喜多見駅周辺地区	○□▽	○□▽	○□◎	○□◎	○□▽	○
7. 瀬田南地区	○☆◎	○☆◎	○◎	○☆◎	○	○
8. 蚕糸試験場地区	○■	○□◎	○	○	○	○■
9. 気象研究所周辺地区	○□◎	○□◎	○◎	○	○	○□◎
10. 桑陽台地区	○▽▼	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎
11. 宝生寺地区	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎
12. サンランド地区	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎
13. 絹ヶ丘地区	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎
14. めじろ台地区	○□◎	○□◎	○□◎	○□◎	○▽◎	○□◎
15. 東めじろ台地区	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎	○▽◎
16. 東山1丁目地区	△▽		△▽	△▽	△▽	△▽
17. 呉市都心居住地区	○☆△	○☆△	○	○	○	○
18. 広島市都心居住地区	○	○	○	○	○	○
19. 尚徳町地区	○	○	○	○	○	○
20. 基山町白坂地区	○	○	○	○	○	○

表5-1 笹屋町地区の地区計画策定過程

時期区分	年月日 西暦	種別						参加者数	主な内容	転機 7 8 9
		回	1	2	3	4	5			
胎動期	88. 4.24	1	■	■	■	■	■	1	*町内会総会でワンルームマンション建設反対を決議 *建設対策協議会を設置し、会長・事務局長ほか計14名の委員を選出 *1-2号発行 *3-6号発行 *マンション業者との協議会開催 *代表5名、市役所都市計画課で地区計画の説明を聞く	★
	88. 4									
	88. 5									
	88. 6.24									
	88. 6.25									
組織化初期	88. 6.27		■	■	■	■	■		*地区計画によってワンルームマンションの建設を阻止する方針を承認 *7-13号発行 *地区計画専門委員として5名を選任 まちづくり憲章の作成を決定	★
	88. 6									
	88. 7. 4	9	■	■	■	■	■	(11)		★
共同認識	88. 7.21		■	■	■	■	■		*都市計画課による地区計画制度説明会を開催 *14-19号発行 *「笹屋町まちづくり憲章」を採択	★
	88. 7									
	88. 8. 7							(28)		★
住民合意の形成期	88. 8. 8	14	■	■	■	■	■		*地区計画による用途制限をめぐって活発な意見交換 *20-23号発行	★
	88. 8									
	88. 9. 5	17	■	■	■	■	■		*ブロック別説明会の開催を決定 *地区計画専門委員によるブロック別説明会(5・6組) *同上(3・4組, 1・2組)	★
	88. 9. 9	1	■	■	■	■	■		*第2回ブロック説明会(1・2組, 5・6組) *24-26号発行	★
	88. 9.30	2	■	■	■	■	■		*第2回ブロック別説明会(3・4組) *都市計画課による地区計画原案の提示を受けて、内容を検討 *第3回ブロック別説明会(1・2組) *同上(3・4組)	★
	88. 9									
	88.10. 1	2	■	■	■	■	■		*同上(5・6組) *地区計画原案支持を満場一致で採決 *「地区計画に関する要望書」を地区計画原案とともに市に提出	★
	88.10. 3	20	■	■	■	■	■			
	88.10. 5	3	■	■	■	■	■			
	88.10. 6	3	■	■	■	■	■			
	88.10. 7	3	■	■	■	■	■			
	88.10.10									
	88.10.24									
	都市計画決定期	88.10. 8	23	■	■	■	■	■		*27-30号発行 *今後は建築協定に取り組み方針を決定 *建築協定の締結に向けて努力する方針を決定 *建築協定ブロック別説明会(町内3・4組) *同上(5・6組) *同上(1・2組)
88.11. 8										
88.12. 1		1	■	■	■	■	■		*建築指導課による建築協定説明会を開催 *再度の建築協定ブロック別説明会(1・2組) *同上(3・4組) *同上(5・6組)	★
88.12.11		1	■	■	■	■	■		*ブロック別の意見を集約して、建築協定の原案を作成 *建築協定原案に賛同 *40号発行 *第1回建築協定合意書提出 *第2回建築協定合意書提出	★
88.12.17		1	■	■	■	■	■		*「地区計画に関する要請書」を市に提出し、早期の都市計画決定を要請する *建築指導課に建築協定合意書及び建築協定認可申請書を提出 *代表7名、都市計画課に地区計画の早期決定を要請 *建築協定認可 *再度、「地区計画に関する要請書」を市に提出し、早期の都市計画決定を要請する *会長、都市計画課に地区計画の早期決定を要請	★
88.12.21		1	■	■	■	■	■		*50号発行 *代表5名、都市計画課に地区計画の早期決定を要請 *建築指導課より地区計画修正案提示 *地区計画修正案について建築指導課より説明 *建築指導課に対し修正案に関する申し入れ *建築指導課より再度、地区計画修正案提示	★
89. 1. 9		1	■	■	■	■	■		*地区計画修正案を承認 *「地区計画に関する要望書」を市に再提出 *地区計画原案総覧 *京都市都市計画審議会、笹屋町地区地区計画案を承認 *地区計画案総覧 *地区計画の決定告示	★
89. 1.11		2	■	■	■	■	■			
89. 1.13		2	■	■	■	■	■			
89. 1.14		2	■	■	■	■	■			
89. 2.17		31	■	■	■	■	■			
89. 3.12										
89. 3.15										
89. 3.25										
89. 4. 8										
89. 4.17										
89. 6. 7										
89. 6.20										
89. 8.15										
89.10.19										
90. 3. 6										
90. 4.15										
90. 4.20										
90. 7.26										
90. 8.27										
90. 9.11										
90. 9.20										
90. 9.29										
90.11.15										
90.12. 5										
91.10.24										
91.11. 7										
92. 3.12										

**事業及び状況の経緯**  
 笹屋町は、京都御所の南側に位置する面積約0.8haの地区であり、町屋建築を活かした落ち着いた街並みを形成している。1988年4月、これまで共同住宅のなかった当地区に、5階建ワンルームマンションの建設が計画された。これに対して、町内会を主体に反対運動が組織される。この運動の過程で、ワンルームマンションを阻止することを主眼として、地区計画が策定されることとなった。

**参加手法**  
 町内会長を委員長とする「建設対策協議会」は、市役所と協議を重ねながら、地区計画の実質的な原案を作成した。また、協議会が開かれる度ごとに「建設対策協議会報告」が発行され、住民に対して協議事項の周知が図られた。更に、町内を組単位で3ブロックに分け、十数名規模の説明会がおのおの3回ずつ開催されている。

**目標空間イメージ形成の過程**  
 以上の過程を通して住民間の討議が重ねられ、合意の形成が促される。その結果、協議会結成からわずか半年後の1988年10月には、町内会総会において、地区計画の原案が承認されるに至った。原案の作成においては、いかにワンルームマンションの建設を防止するかということが焦点となった。建物の高さは、日影規制の範囲を検討した結果、現状の敷地形状では実際には3階程度しか建てられないためそれ以上の高さは不要と判断し、15m(ただし商業地域では20m)に制限された。当初提出された原案をめぐり行政内部の調整が手間取ったため、都市計画決定(1992年3月)に至るまでには要望書の提出から約3年半も要している。結局、当初案を修正して、「住戸数のうち、床若しくは壁又は戸で区画された各住戸の床面積が39㎡以上のものが3分の2未満である共同住宅」の建築を禁止することで落ち着いた。なお、地区計画の策定と併せて建築協定を締結している点でも、当地区は注目される。

凡例 \*1△…組織化以前の中心メンバーの会 \*6◇…ニュース(建設対策協議会報告)  
 \*2■…組織形成化後の中心メンバーの会(建設対策協議会) \*7★…組織(運動)上の転機  
 \*3■…ブロック別の集会(ブロック別説明会) \*8★…計画作成上の転機  
 \*4■…地区内の全住民総会(町内会総会) \*9★…合意形成上の転機  
 \*5□…行政主催の集会(説明会)

①は伝統的な街並みを維持した地区に高層ワンルームマンションが計画された都心周辺部、いわゆるインナーシティの事例である。当地では、旧市街地の環境が維持される反面、住宅の狭小化、老朽化、居住人口の高齢化が進行している。地域内には旧来の社会組織と密度の濃い社会関係が永い間維持されている。

②は郊外の一体的な住宅地開発地で、周辺自然環境の乱開発と相続に伴う地区内敷地の細分化が発生していた。ホワイトカラーが集住することによって形成された郊外住宅街地区であり、地域社会は①と対照的な傾向を示している<sup>(注3)</sup>。

③は新旧住民の混在した都市縁辺部の良好1戸建住宅地で、沿道商業化が用途地域緩和とともに進んだ事例である。都心周辺部の農地が宅地化することによって形成された、旧農家地権者を中心とする旧住民層と新中間層としての性格を持つ新規来住層、そして彼らを対象とした中小の店主層からなる<sup>(注4)</sup>地域である。様々な社会

層の利害関係を代表する多様な社会集団が併存し、それぞれの立場で活動を行っている。

5.2 地域特性にかかわる合意形成の在り方

地区計画の策定過程においては、地域社会の構成員すべてが計画内容及び地域社会におけるその意義について正しく理解し、各自の文脈で読み替えた上で合意することを通して住民総意が形成されるパターンが理想であろう。しかしながら現実には、住民の意向の調整が困難であったり、計画内容の理解に深淺があることが多い。これを克服して合意形成に至った事例を理解するためには、地域社会特性との関連で合意形成過程を把握する必要がある。以下、奥田の提示した類型<sup>(注5)</sup>に依拠しながら、各地域における合意形成過程について見よう。

笹屋町地区は伝統的地域社会の特性を維持し、「地域共同体モデル」に該当する。活動は町内会の下部組織によって、町内会組織の持つ資源を活用しながら展開され

表5-2 東めじろ台地区の地区計画策定過程

**事業及び状況の経緯**  
 斜面緑地を削った3階建マンションの建設計画への反対運動が発端である。斜面付近に残された最後の緑地帯であった。運動が現実的な成果を上げるために地区計画の策定は不可欠であった。「住環境を守るために地区計画を選択する」が基本方針である。

**参加手法**  
 住民は、「東めじろ台環境を守る会」を通じて計画策定に参加する。「守る会」内には、地区計画研究委員会、地区計画研究役員会、地区計画準備委員会、まちづくり委員会、まちづくり特別委員会が設置され、市都市計画課による説明会、町会組織をもとに12グループを編成し説明会を実施するとともに、会員全体を対象としてまちづくりニュース(「うぐいす」)によるリアルタイムな報告がなされた(全42号)。また、折に触れて、総決起大会、青空住民大会、まちづくりアンケート、祝賀住民大会、まちづくり計画会議、まちづくりフェスティバルなどが行われ、地区住民は様々なレベルで地区計画策定に関与することが可能である。

**目標空間イメージ形成の過程**  
 本地区の運動は分譲時の「緑の丘に囲まれた好環境」を守ることを出発点としている。  
 85年に掲げたまちづくりのねらいは、①緑を守ること、②1戸建住宅を守ること、③宅地の細分化を防ぐこと、④日照を守ること、⑤生活の安全を守ること、の5つであった。  
 目標空間イメージとしては、1戸建2階建以下を前提としているが、二世帯同居の住まい方を想定し建築物の高さ制限を決定する際、屋根裏部屋の存在を考慮し、やや緩い9mを採用した。  
 また、相続時の敷地分割の発生のおそれに対応して、敷地面積の最低限度を決めている。また、壁面の後退距離は70cmを採用している。

時期区分	年月日 西暦	種別						参加者数	主な内容	転機
		回数	1	2	3	4	5			
胎動期	84. 5.12	①	△						*沿道住民有志、東めじろ台環境を守る会(仮)に団結 *「東めじろ台環境を守る会」準備委員会発足	★
	84. 5.20	②	△						*地区役員候補決定	★
	84. 5.30	③	△						*東めじろ台環境を守る会結成大会…会則、会費、役員の設定…	★
	84. 6.16	④	△							★
住民組織化期	84. 6.30	⑤	△						*役員会…交渉方針協議	
	84. 7. 1	⑥	△						*創刊	
	84. 7.21	⑦	△						*役員会*交渉方針協議 *建築協定、地区計画の研究に取り組むことを決定	★
	84. 7.28	⑧	△						*役員会…交渉経過討議	
	84. 8. 1	⑨	△						*発行	
	84. 8. 9	⑩	△						*発行	
	84. 8.10	⑪	△						*役員会*交渉新展開協議 *市の地区計画説明会を開く	
	84. 8.22	⑫	△						*法律問題・地区計画研究役員会 *住環境を守る最良の道は地区計画の策定	★
	84. 9.19	⑬	△						*発行	
	84. 9.22	⑭	△						*合同役員会 *地区計画の推進、啓蒙のため「うぐいす」特集号発行を決定	
	84.10. 6	⑮	△						*役員会	
	84.10. 8	⑯	△						*発行 *地区計画特集 *まちづくりプランニング・スケジュール発表	★
	84.10.20	⑰	△						*市長と会見。守る会一会長役員ほか主婦中心に30名	
	84.10.27	⑱	△						*役員会・地区計画準備委員会市都市計画課担当者から説明を受ける	
	84.10.30	⑲	△						*助役・都市計画部長と会見。守る会一会長役員ほか主婦中心に37名	
	84.11.12	⑳	△						*発行 *市長会見特集	
84.11.17	㉑	△						*役員会・対策会議		
84.12. 1	㉒	△						*役員会		
84.12. 8	㉓	△						*守る会青空住民大会…地区計画推進の決定	★	
84.12.20	㉔	△						*発行 *青空大会特集発行	★	
84.12.29	㉕	△						*役員会		
85. 1. 5	㉖	△						*役員会		
85. 1.26	㉗	△						*発行 *アンケート特集 発行役員会		
85. 2. 2	㉘	△						*役員会		
85. 3. 2	㉙	△						*役員会…アンケート第2回実施 *まちづくり研究会実施 *地区計画研究 *方向性検討	★	
85. 3.15	㉚	△						*発行 *京王買戻し決定号	★	
85. 4. 6	㉛	△						*まちづくり研究会・役員会 *住環境を守るため地区計画を選択 *守る会が推進母胎へ	★	
共通認識形成期	85. 4.13	①	▲						*役員会 *地区計画の推進策…まちづくり計画を総会にはかる *まちづくり特別委員会 新設 *町会組織を12グループに編成し地区計画グループ説明会	★
	85. 5.11	②	▲						*役員会…まちづくり委員の選出 *まちづくり説明会の開催	★
	85. 6. 1	③	▲						*発行 *まちづくり説明会告知号発行	★
	85. 6. 8	④	▲						*第一回まちづくり説明会	★
	85. 6. 9	⑤	▲						*第2・3回まちづくり説明会	★
	85. 6.15	⑥	▲						*第4・5回まちづくり説明会	★
	85. 6.15	⑦	▲						*役員会	★
85. 6.17	⑧	▲						*発行 (臨時号) *第2回総会告知号	★	
85. 6.22	⑨	▲						*守る会第2総会…まちづくり計画と地区計画実施促進 *会則の改訂 *役員の改選	★	
住民合意の形成期	85. 7.13	⑩	▲						*発行 *まちづくりを宣言	★
	85. 9.28	⑪	▲						*まちづくり委員総会	★
	85. 9.28	⑫	▲						*発行 *アンケート実施	★
	85.10. 5	⑬	▲						*まちづくりアンケート配布(13日締め切り)	★
	85.11. 8	⑭	▲						*まちづくり計画会議…市アンケート結果配布 *実施同意70%以上 *計画づくり開始	★
	85.11.11	⑮	▲						*第2回まちづくり委員会	★
	85.11.26	⑯	▲						*発行 *アンケート報告	★
	85.11.14	⑰	▲						*第3回まちづくり委員会 *まちづくり憲章草案の検討、地区計画・地域画定の相談	★
86. 2. 8	⑱	▲						*役員会 *まちづくり憲章草案の決定 *地区計画・スケジュール検討、ほか	★	
86. 3.29	⑲	▲						*発行 *まちづくり憲章案	★	
86. 4. 5	⑳	▲						*第4回まちづくり委員会…まちづくり計画図の検討	★	
86. 4.14	㉑	▲						*第5回まちづくり委員会…地区計画修正案の検討、決定	★	
								*守る会臨時総会 *まちづくり憲章の提案と承認 *地区計画推進の提案と承認	★	
都市計画決定期	86. 4.30	㉒	▲						*発行 *臨時総会報告	★
	86. 5.28	㉓	▲						*市議会都市計画審議会…東めじろ台地区計画を承認	★
	86. 7. 3	㉔	▲						*発行 *総会告知	★
	86. 7.12	㉕	▲						*守る会第3回総会 *地区計画実施促進・憲章の具体化活動	★
	86. 8.29	㉖	▲						*会則改訂提案及び承認・役員改選の提案と承認	★
	86. 8.31	㉗	▲						*まちづくりアンケート実施	★
	86.11.22	㉘	▲						*発行 *総会報告	★
	86.11.22	㉙	▲						*市都市計画審議会…8日地区計画上提、22日承認	★
87. 1. 1	㉚	▲						*東京都都市計画審議会…東めじろ台地区計画の承認	★	
87. 1.15	㉛	▲						*東めじろ台地区計画 施行	★	
								*発行 *地区計画決定 *東めじろ台まちづくり憲章(新印刷)配布	★	

凡例 \*1△…組織化以前の中心メンバーの会(東めじろ台環境を守る会役員会) \*5□…行政主催の集会(まちづくり住民説明会)  
 \*1▲…組織形成後の中心メンバーの会(東めじろ台環境を守る会役員会) \*6○…ニュース(「うぐいす」)  
 \*2■…地区の代表者で構成される集会(まちづくり委員会) \*7★…組織(運動)上の転機  
 \*3■…ブロック別の集会(まちづくりグループ説明会) \*8★…計画作成上の転機  
 \*4■…地区内の全住民総会(東めじろ台環境を守る会総会) \*9★…合意形成上の転機

た。リーダーは名望家2名(停年退職サラリーマン及び商店主)+専門家(弁護士)である。名望家が活動を始めたのは、たまたま町内会の役員であったからであり、専門家は町内の人間関係を通じて、活動の初期でクルートされた。活動の推進はリーダーによる専門知識の習得によるところが大きく、行政及びプランナーの直接関与はほとんど認められない。「お町内<sup>注6)</sup>」における社会組織の利用及び旧来からの社会関係に裏付けられた信頼関係の存在と、リーダーたちの献身的努力が成功の要因である。

東めじろ台地区は新中間層からなる新興住宅地が住民運動の経験を通じて、コミュニティ形成の途にあった地域であり、「コミュニティモデル」に該当する。ここに

至るまでの活動の経緯は「市民運動」的であるが、対抗運動の過程において「共同体ストック」<sup>注7)</sup>が蓄積され、今回の活動を契機に、まちづくり運動への展開をみた。リーダーたちは行政の有志職員らの助けを得、分譲時の条件(「緑の丘に囲まれた好環境」)を反古にし乱開発に無責任を決め込む不動産会社を相手に活動を展開する。高学歴・高収入、ライフサイクルの一致という住民の同質性は、プライバシーの壁を超えた問題の共有を可能にせしめ、地域特性に配慮したリーダーたちの献身的な活動が新たなコミュニティ活動を展開、地区計画の策定を可能とした。

自由通り地区は「伝統的アノミーモデル」に当たり、商店主・地主を中心とした旧住民・新規来住者という利



には、サブグループ単位の説明会の開催と、住民間の信頼関係を維持するための会議内容の公開が必要となる。

### 3) 共通認識形成期

住民たちが共通に持っている意識を探り出し、合意の基盤を形成していく段階。下からの積み上げによる合意形成を実質的なものにするためには、住民各自の持つ意向の共通部分を相手の文脈の中で理解し、共有することが基本となる。地区計画の場合、合意の内容が私権の制限に直接かわるため、この段階は特に重要といえる。

「まちづくり憲章」等が締結される場合がある。

### 4) 住民合意の形成期

住民各自が互いに合意可能な内容を詰めていく段階。共通認識の共有による各自の認識枠組みの変化の過程を経て、コミュニティの規範が形成される。住民各自が合意でき、しかも居住環境の保全が可能となるような水準が、一応の目安となる。この過程において、地域社会は地域空間の認識を自らの手に取り戻す、といえる。「まちづくり提案書」「地区計画要望書」などが提出される場合がある。

### 5) 都市計画決定期

住民の合意を踏まえて、行政から地区計画の原案の広告・縦覧（都市計画法16条）及び案の広告・縦覧（都市計画法17条）がなされ、意見書の提出期間、都市計画審議会の答申を経て、都道府県知事の承認を受ける。

#### 5.4 地域空間の維持管理を可能とするメカニズム

地区計画は計画地域内の総意を基礎とし、これを制度化することによって、計画地域の内外に対し影響力を発揮せしめる制度である。通常、その策定及び運用に当たっては、計画地域における住民の総意を代表できる社会的単位、すなわちコミュニティの存在が不可欠である。

笹屋町地区では合意の形成が容易となるように、当初から町内会単位を計画地域として想定し、運動を展開している。地区計画策定を目的とした組織は町内会の下部組織として結成され、同じく町内会の下部組織たる婦人会の協力を得、町内会の下位組織たる組単位を活用して行われた。専門知識による裏付けと情報の伝達は専らリーダーたちの学習・広報活動によった。彼らにとっての最大の問題は、ワンルームマンション入居者等によってコミュニティの社会生活を乱されることであり、まちづくり運動は町内会を乱す者への対抗運動であった。計画策定後は町内会による地域社会の維持が継続される等、地区計画が想定したモデルに最も適合的なケースといえる。

東めじろ台地区は2つの町内会にまたがるやや広い地域を計画単位とする。これは分譲当時の不動産業者による開発単位であり、同時に、開発による不利益を共通にする単位でもある。町内会は地区計画策定にかかわって

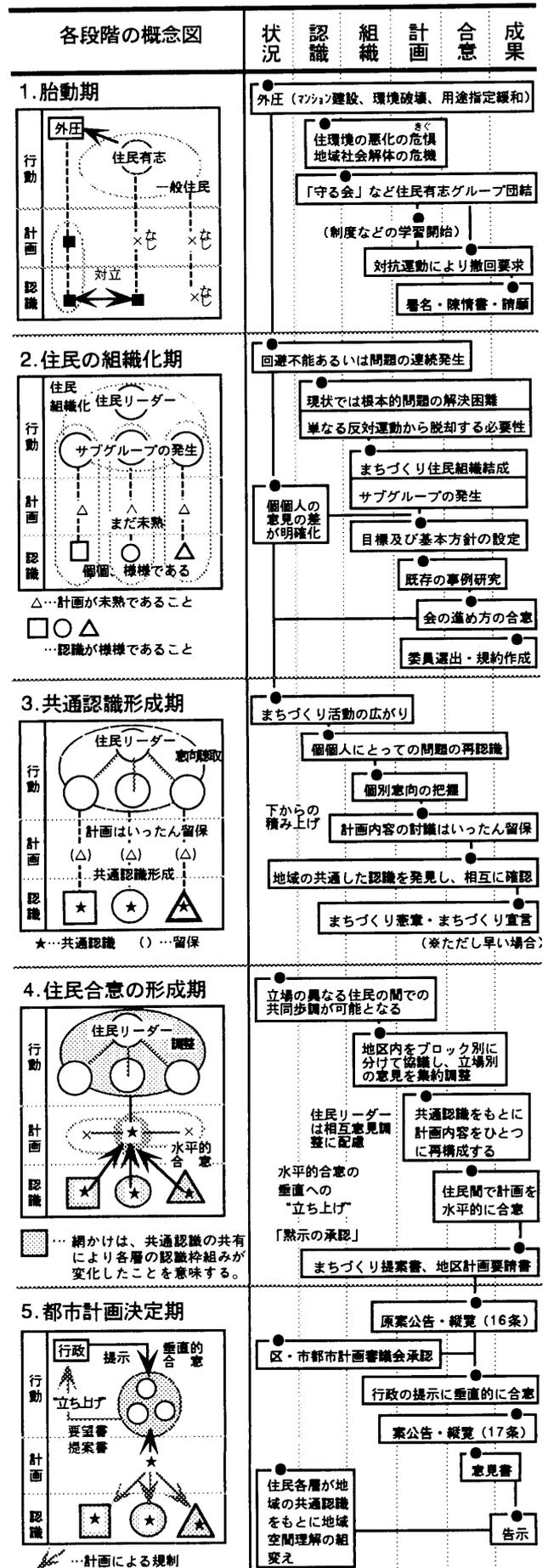


図5-1 合意形成過程の一般モデル

いない。計画策定の過程は笹屋町地区と類似しているが、まちづくり活動が新たなコミュニティの形成へと展開した点、及び、住民のライフサイクルを考慮しながら地域空間の維持管理を柔軟に行っている点により発展的である。サバーバニズム<sup>(注8)</sup>と呼ばれる生活様式を前提に、地域内の共通問題を核として活動を展開しているところに、この事例の特徴がある。

計画単位が広く、混住化を特色とする自由通り地区では、合意形成及び地域空間の維持管理の実質的な担い手が、新規来住層からなる有志組織であり続けた点が、極めて特徴的である。区当局による用途地域変更が現実には存在しない区民からの陳情書を根拠に行われたという事実が、彼らを立ち上がらせた。各住民層に共通する意向を基礎としながら活動を展開、住民各層の持つ地域空間に関する認識枠組みの変容を経て、住民総意は成立する。住民総意を勝ち取る過程で地域社会に共有された価値観(≒規範)の存在を根拠として、計画策定後も有志による地域空間管理の活動が継続し、一応の成果を上げている。彼らの活動は、コミュニティ形成が困難な地域における住環境保全活動の可能性を示している。

## 5.5 目標実現の技術としての合意内容のセット

環境保全を目的として住民がルールづくりを進める場合、①地区計画、②建築協定及びまちづくり協定等があり、また、より抽象的・一般的なものとして③まちづくり憲章、まちづくり宣言等がある。空間利用のルールを定める理論としては、①は行政が垂直的に都市計画規制を行うことを住民間の合意により期待するもので、②は住民間の合意内容を制度的に担保するものである。①は、原則的に公的、永続的な都市計画決定で、一度決定されると住民の側から内容の変更を求めることは難しい。従って、締結実現を優先するならば、内容はあまり厳しくないものに留まらざるを得ない。これに対して②は、あくまで住民間の取り決めであり、地域社会をめぐる状況の変化に応じて合意内容(範囲・期間・内容等)を変更することは十分に可能である。環境保全型の事例の中には、これらの性格を踏まえて、地区計画によりやや緩やかな規制を行い、将来的に発生が見込まれる変化への対応の余地を残すと同時に、建築協定でより細かで厳しい規制を行うことによって、地域空間の使われ方を担保することがある。これは、公的な規制と住民の取り決めを上手に組み合わせることによって、地域社会への負担を最小限に抑えつつ、地域空間の維持管理を地域社会によって行うことを可能にするための、実践的な技術といえる。②建築協定及びまちづくり協定や③まちづくり憲章、宣言等の使われ方は、地域社会の特性によって大きく左右される。具体的には、②の建築協定のように建物の高さや敷地面積の最低限度から建ぺい率や容積率に至るま

で詳細に規制するケースと、③のように「良好な居住環境を保全する」等の曖昧な規定に留めるケースが存在する。

地域コミュニティがまちづくり運動を担うに足る存在である場合、合意形成は住民の共通意識を基礎とし、実質的な合意形成過程を経て規範化を行うことが可能であり、また、必須となる。この場合には、住民間の意思疎通によるきめ細かな合意が可能なので、具体的な数値の規定を合意内容に盛り込むことも不可能ではない。これに対して、コミュニティの存在を期待できない場合には、具体的な項目に関する合意を獲得することが困難であり、活動目標は抽象的表現に留まることが多い。

住民間の取り決め項目の中に具体的な規定が存在する場合、地域内外を問わず住民の土地利用行為を制限できる。しかし、規定が抽象的な表現に留まる場合、これを絶対的な根拠として土地利用行為を規制することは不可能である。明文規定を持たない住民の取り決めが現実的な影響力を持つためには、これを根拠付ける論理と具体化する行動を要する。自由通り地区におけるそれは、有志の活動が幾多の困難を乗り越えて地域住民全体の合意を取り付けた事実であり、これを理論的根拠とした有志住民の活動であった。そして彼らの活動は、外部主体による生活環境の侵害に対して、一応の成果を上げてきた。

ただしこの方法は万能ではない。特にコミュニティ内部からの逸脱者への対応の点で、大きな限界を抱えている。この地域における合意は、抽象的な文言に対する「玉虫色」の合意だからこそ成立可能だったのであり、その解釈及び具体的な運用に関する明示的な合意は成立していない。しかし、必要が生じたときには合意内容の具体的な運用に関する合意を形成しなければならない。ここで論理的な矛盾が顕在化する。この問題は、おのおのの住民に対して合意の理論的帰結を説き、了解を得ることなしには解決できない。こうした活動は立場の中立性及び高度な専門性を要するため、住民有志の手には余る。行政職員または専門家による継続的支援が必要とされるゆえんである。

## 5.6 小 括

笹屋町地区及び東めじろ台地区における地区計画策定の過程は、担い手としてのコミュニティ(の存在あるいは形成)を背景としたまちづくり活動であり、極めてオーソドックスなタイプといえる。これに対し自由通り地区の活動は、コミュニティ形成が困難な混住化地域において、住民総意を“創り出し”、住民有志による地域空間の維持管理を可能にした点に大きな特徴がある。

(天野 徹)

## 6. 「住民的公共性」の成立条件

### 6.1 仮説の提示

3.3に挙げた課題に取り組むに当たって、仮説として次の2つの条件を掲げる。すなわち、第1に、多数決原理の採用<sup>9)</sup>によって意思決定方式における形式性が、第2に、実践的討議を通じた合意形成によって意思決定過程における実質性が、それぞれ確保されたときに、住民集団の共通意思は、合法性と正当性を獲得し、地区計画として都市計画決定がなされるにふさわしい公的な性格を付与され得ると想定した。本章では、主として自由通り地区の事例に即して、この仮説の妥当性を吟味し、いわば、国家的(=垂直的)公共性に対する住民的(=水平的)公共性の成立条件について、より実証的に検討を加えてみることにしたい。

### 6.2 意思決定方式における形式性について

すでに名和田が指摘している通り<sup>10)</sup>、調査対象の3地区においても、地区計画の策定に関しては、実質的には住民の全員一致によって意思決定がなされていた。また、自由通り地区のように、街づくり協議会の規約に意思決定方式が規定されておらず、総会における議決は実際には拍手による承認という形を取った事例もみられたことから、住民集団の共通意思に公共性が付与されるための形式的条件として多数決による意思決定を挙げることは、実証的には裏付けられない。

このことは、街づくり協議会等の住民組織(以下、「協議会等」という)が本来的に有する、意思決定主体としての限界に起因しているように思われる。というのは、協議会等は、自治体への「街づくり提案書」の提出を求められるなど、実質的には、地区計画の原案を作成する主体として機能することを期待されているにもかかわらず、通常、法的根拠を有しない任意団体に過ぎないため(条例に根拠を持つ神戸市や世田谷区の事例はむしろ例外的である)、本来は、地区住民が単に自己の見解を述べる場でしかなく、公式の意思決定主体とはなり得ないからである。すなわち、住民は、あくまでも個人の資格で協議会等に参加するのであり、地区の代表として出席する訳ではないため、地区住民全体の利害にかかわる事項について、協議会等が、仮に出席者の多数決によって意思決定を行ったとしても、その決定自体には何らの正当性も付与され得ない。法的根拠に基づかない住民組織による意思決定は、たとえ多数決という形式的条件が充足されたとしても、合法性によって正当化されることは望めないのである。

それゆえ、地区住民の全員出席による協議が現実には困難である以上、協議会等は、地区計画の原案作成に当たっては、表立って反対する者が出ないよう住民間の合意形成に極力配慮した上で、地区住民の最大公約数的な

要求、ないし住民間で妥協が可能な事項のみを採用することにならざるを得ない。要するに、協議会等の意思に公的な性格が付与されるためには、文字通り、それが地区住民の総意であることが必要とされるのである。逆にいえば、もとより合意形成が困難な住民の私権制限に深くかかわる事項については、任意団体に過ぎない住民組織には立ち入ることがかなわないということになろう。

例えば、自由通り地区では、第1種住居専用地域から第2種住居専用地域への用途地域の変更に伴う容積率緩和に反対する住民運動が契機となって地区計画が策定される運びとなったにもかかわらず、実際には、「地区整備計画」で建築物の高さの最高限度が12mと定められるに止まり、より厳格な私権の制約となる容積率制限は回避されざるを得なかった。そこで、次善の策として、「地区計画の方針」の中に、「住民が安心して住み続けられることを基本とし、住環境を悪化させる要因の排除に努める」という抽象的な努力規定が盛り込まれることになったという。

従って、住民集団の共通意思に公共性が付与されるか否かは、第2に掲げた条件、すなわち意思決定過程における実質性いかにかかってくることとなろう。住民主導型の地区計画においては、まさに、住民の主体的、自律的な合意形成の過程それ自体に、正当性の唯一の源泉が求められるのである。

### 6.3 意思決定過程における実質性について

地区計画の策定において、住民集団の意思決定過程における実質性、すなわち地区住民による主体的な合意形成を担保するには、3地区の事例を見た限りでも、住民に対する情報提供の徹底と参加機会の保障が欠かせないことが分かる。自由通り地区を例に取れば、前者については、住民説明会の開催、街づくりニュースの発行等が、また、後者については、アンケート調査の実施、街づくり協議会の総会・運営委員会の開催に加え、地区を3分割してブロック別懇談会が開かれたことが挙げられよう。更に、非公式な形ではあれ、コンサルタントらによる住民への個別の説明等も適宜行われた。

このような手続を通して住民間の実質的な討議が保障されたからこそ、公的性格を付与するに足る地区住民の共通意思として、「街づくり提案書」を取りまとめることができたともいえよう。

ところで、先に、協議会等の意思決定は地区住民の総意に基づくことが必要であると述べたが、住民に対して如上の情報提供の徹底と参加機会の保障が図られ、なおかつ住民間で一応の討議が尽くされた事項については、積極的な反対者が現れない場合には全住民の同意が得られたものと見なす、「黙示の承認」という擬制を用いることは可能であろう。例えば、自由通り地区では、地

区住民約2000人に対して、協議会の運営委員会で実際に「街づくり提案書」の取りまとめに当たった住民はたかだか10名前後に過ぎなかったのだが、上述の手続が踏まえられた後は表立ってその内容に異議を唱える住民が見られなくなったため、協議会の総会において「街づくり提案書」が承認される運びとなったものと理解される。もっとも、笹屋町地区のように小規模で世帯数が少ない場合には、このような擬制が用いにくくなるために、全住民の明示的な同意が必要となってくる。実際、世帯数40戸の同地区では、地区計画策定の要望書を市に提出する際、ほぼ全戸の承諾印を得ている。

最後に、自由通り地区の事例で最も注目されるのは、地区計画には先述の抽象的な努力規定しか置かれていないにもかかわらず、容積率を用途地域変更前の数値以内に抑えるという暗黙の了解が住民間に存在し、対内的のみならず対外的にも事実上の規範力を及ぼしている点である<sup>11)</sup>。更には、驚くべきことに、地区計画を盾にして、企業に対し、ファミリー・レストラン等の地区内への進出を断念させ、あるいはコンビニエンス・ストアの深夜営業を自粛させることにまで、同地区の住民は成功しているのである。このことに、いわば、「資本の論理」に対抗する「コミュニティの論理」を見て取ることもできよう。思うに、地区計画の策定に至る合意形成の過程それ自体が、住民間の暗黙の了解にまで地域社会の公的意思としての正当性を付与し、このような事実上の規範力を担保し得ているのではなかろうか。

#### 6.4 新たな課題

本章の締めくくりに代えて、以上の考察の過程で新たに逢着した2、3の課題について論及しておきたい。

第1に、まちづくりにおいて地域住民の主体的契機をより積極的に活用しようとする立場に立てば、まちづくり協議会等の住民組織を地域社会の公的意思の担い手として公認し、これに意思決定方式における形式性まで具備させる戦略が採用されよう。例えば、神戸市や世田谷区のようにまちづくり条例によって協議会等の設置を制度化した上で、更に一步進めて、協議会等の委員を地区住民から公選するなどの方法が採られ得る。しかしながら、意思決定方式における形式性の担保が、かえって意思決定過程における実質性を縮減するおそれを孕んでいることも見逃してはなるまい。

第2に、意思決定過程における実質性が一定の条件のもとで確保された場合には「黙示の承認」という擬制が使用できると述べたが、個別・具体的な事例においては、その都度、このような擬制の妥当性が吟味されなければならない。擬制の誤用は、当然に、実質的な合意形成を損なうことになるからである。自由通り地区においても、「街づくり提案書」の内容に必ずしも賛同した訳ではな

い地主層に対してまで「黙示の承認」を擬制したことが、果たして、また、いかにして正当化され得るのか問われることとなろう。

第3に、住民集団の共通意思に公共性が付与される条件として、意思決定過程における実質性に加えて、決定された意思すなわち合意内容それ自体までもが実質的に問われるべきかどうか一少なくとも「黙示の承認」の妥当性を判断する際には一問題とされよう。この点に関するより立ち入った検討は、次章に委ねることとしたい。

(東郷佳朗)

## 7. まちづくりの協議過程と住民の共通認識

### 7.1 合意形成の場としてのまちづくり協議会

#### 1) 任意団体としての協議会

自由通り地区には住民の協議団体たる「街づくり協議会(以下協議会と呼ぶ)」が存在する。地区住民は協議会を通じて、まちづくりとかかわることとなるが、これは法律にも条例にも規定のない任意団体であり、構成員の要件は緩やかである<sup>12)</sup>。この緩やかさは、多様な住民の層を協議過程に含めていこうとする意向を反映したものである。協議会の規約や運営方式については、区の募集に応じた住民からなる世話人会並びに運営準備会によって検討されており、如上の最も基本的な事項に関して住民の意向が組み入れられていることは注目に値する。

#### 2) 協議会の活動内容

協議会の活動の内容には、①地区計画を通じてのまちづくりに関する住民間協議の場となること、②地区計画を通じてのまちづくりに関する自治体との協議を行うこと、③「街づくり提案書」(地区計画要望書)の自治体への提出を行うこと、などがある。協議会内部には、協議会総会、運営委員会が設置されている。後者は協議会の運営を検討・協議する機関であり、前者は協議会会員がまちづくりに関して協議する場である。このほかにも、地区計画対象地域を3分割して協議を行う地区別懇談会、コンサルタントによる個別ヒアリングが実施されている。

### 7.2 協議過程の分析

#### 1) 土地利用意向の相違

住民間の利害の調整という、合意形成過程における最も困難な局面は、もっぱら私権行使主体としての個々の住民の土地利用意向の相違をならしていく過程である。土地利用意向は、単純化すれば、高度利用をするか否かに二分されるが、一般的にはこれらの意向に、個々の私権行使主体の経済的利益への関心が反映されるといえる。

すなわち、自己所有地に、高度利用による個別経済的利益貫徹の可能性が認められる場合には、当該土地所有権者が高度利用の意向を有することが仮定され得る。逆

に、狭小土地所有権者は上記の可能性を見いだし得ず、自らが属する地域の土地全般についても、その高度利用よりも良好な居住環境の整備・保全に関心を向けることが多いだろう。

## 2) 地区計画策定の過程での説得力

異なる土地利用意向間の調整には、諸々の利害を一定の方向へと収斂させる説得力ある議論が不可欠となる。

合意形成過程における主導権を握るのは、説得力ある論拠に基づく議論を展開し得る者である。自由通り地区において主導権を握ったのは、良好な居住環境の保全を主張して協議会に参加した新住民層であった。彼らは、争点となった建築物の高さ制限について、「高さ制限が12mであっても、容積率は200%以下には規制されず、将来の建築可能性を阻害するものではない」、「計画対象地域の商店街の平均的敷地面積では、用途地域を第2種住居専用地域並にしても、容積率のアップ分は利用できない」、「高さ制限を第2種住居専用地域並に緩和して容積率が上がれば、税負担が過重になる」ことなどを、コンサルタントによる個別訪問や、街づくりニュース等を媒介に幾度も主張している<sup>ii13)</sup>。これらの主張は、コンサルタントの専門的知識を論拠とする説得活動であり、都市計画の門外漢である住民に大きな影響を与える。例えば、当初運営委員会に数多く参加した商店主層の委員会での活動が次第に鈍化した要因は、容積率緩和が自らの経済的利益の貫徹に必ずしも結び付かず、場合によっては不利に働きかねないことを上記の説得によって納得したことであろう。都市設計、建築に関する専門的知識を説得的に活用し得たことが、新住民層の主導権獲得の要因の1つである。

## 7.3 協議参加者の認識枠組の変化

目黒区が地区計画素案で「建築物高さ制限12m」を打ち出したこともあり、街づくり提案書の策定過程では、当初から建築物の高さ制限が大きな争点となっている。

制限をせめて15mに緩和したいという側（旧農家地権者、商店主層等の旧住民層）は、運営委員会に多くの人数を送り込んでいる。運営委員会発足当時の委員総数は29名であったが、その半数は制限の緩和を求める意向を有していたとされる。しかし、地区別懇談会での説明やコンサルタントの個別説明、街づくりニュースによる説明等で、商店主層は制限緩和のメリットがないことを認識する。

やがて運営委員会の中で制限緩和を強硬に主張するのは2名の旧農家地権者のみとなるが、街づくり提案書案が協議会総会で承認される時点では、彼らは運営委員会にも協議会総会にも参加していない。ただし、旧農家地権者層の「高さ制限を15mにしてほしい」という意見は、提案書提出の時点まで変わらなかった<sup>ii14)</sup>。この間、運

営委員会は、協議会総会における街づくり提案書案の承認を拍手によって採っている。次節では、提案書に結実した合意内容の正当性について考察を加える。

## 7.4 合意内容の正当性と地区全体の「共通認識」

街づくり協議会は任意団体であり、その合意形成の手法の客観的規準の策定主体は私人たる住民自身である。

その規準は、厳格な法的規準とは異なる緩やかなものとならざるを得ない。住民間合意の結実である街づくり提案書が都市計画決定によって承認される、ということは住民の自律性に基づく自己決定が公機関（都市計画審議会）によって認証され、公共性を獲得することを意味する。しかし、協議会決定の地区全体に対する拘束性が問題となる。協議会への住民参加手続は入念に準備されているが、任意団体たる協議会の決定が、手続上の正当性のみを根拠として地区全体（非協議会員を含む）にも拘束性を有するか否かの判断は、避けては通れない問題である。また、協議会が本来有すべき性質からしても、決定の正当性は手続面以外からも考察されねばならない。手続的正当性以外の判断規準として、合意内容それ自体の正当性が問われよう。

いかなる合意内容に正当性が付与されるかの検討は今後の課題とせざるを得ないが、ここでは、協議会がこの問題にいかに対処したかを検討したい。協議会は、住民間に遍在する住まい方についてのコンセンサスを住民の「共通認識」としてまとめ上げ、これにより合意内容の正当性の根拠付けを図ったように思われる。共通認識は、望ましい土地利用並びに自由通りの将来イメージに関する目黒区の調査<sup>ii15)</sup>や、協議会の地区別懇談会、個別訪問で住民から出された意見をもとに協議会事務局がまとめたものであり、協議の前提として説明会やまちづくりニュース等でしきりに強調されている。その内容は、①この地区に今後も住み続けたい、②現在の土地・住居を維持し、手放したくない、③戸建住宅地としての地区の性格が変わらないことを希望する、といったものである<sup>ii16)</sup>。これをもとにして、「住み続けられる街づくり」が地区計画に向けてのコンセンサスとして協議会事務局より打ち出される。目黒区に行った調査は、地区全体を対象とするものであり、従って協議会内部のみでなく自由通り沿道地区全体の総意の表れとして位置付けられる。つまりここで、協議会での合意は、地区全体の非協議会員をも含む住民間の共通認識を前提として形成されたものとされる。そして、共通認識を基礎にして形成された協議会内での合意は、地区全体の総意をも反映すると想定されることにより、単なる協議会内の合意を越えた正当性を主張するに至るのである。（宗野隆俊）

## 8. まとめ

本研究は、環境保全型地区計画の策定プロセスにおける合意形成の在り方について考察した。

その結果、既成市街地において住環境保全を目的とした土地利用の制限を住民主導で実現している事例が認められること、合意形成過程は5段階に区分され、各段階に満たすべき要件が存在すること、地区特性によって合意形成及び空間管理の方法論が異なること、住民集団の共通意思は、主体的な合意形成の過程を踏まえることによって、都市計画としての公共性を付与されること、合意内容が正当性を獲得するためには住民の共通認識の存在が前提となること、が分かった。

今後、更に多事例の分析を行い、考察を深めたい。

### <注>

- 1) 文献7, pp.413~414, 文献8, pp.452~456。
- 2) 現在の担当者を基本とし、必要があれば当時の担当者の協力を依頼した。
- 3) 住民たちは、共通した生活上の問題解決のために町内会・自治会などの地域集団にかかわることはあっても、必ずしも地域内で密度の濃い人間関係をつくるには至らないことが多い。彼らの人間関係は、個人の選択を経て形成されており、居住地域を越えた形で展開することが多い。
- 4) 旧住民層は町内会・自治会を中心として地域社会に対し暗然たる影響力を持ち、商店主たちは商店街を基盤として影響力を行使する。従って、各層間が利害をともにすることはなく、中でも新規来住層の立場は相対的に弱い。彼らは地域社会の中に確たる活動基盤を持ち得ず、このために、自らの関心に基づいたアソシエーションあるいはネットワークを基盤に活動を展開する。
- 5) 奥田道大は地域社会の類型として①「地域共同体モデル」(行動体系において主体的、価値意識において特殊的で、そのイメージは「村落の旧部落、都市の旧町内といった、共同体的(ムラの)規則の支配する、伝統的社会)、②「伝統的アノミーモデル」(行動体系において客体的、価値意識において特殊的で、伝統型地域無関心層を住民とする大都市近郊農村地帯などの解体地域)、③「個我モデル」(行動体系において客体的、価値意識において普遍的で、シビル・ミニマムのな権利意識を自覚した住民、特に新規来住、新中間層、高学歴層、若年齢層などで構成される大規模団地地区など)、④「コミュニティモデル」(行動体系において主体的、価値意識において普遍的で、地域社会を生活基盤と考える住民が、連帯してこれを創り上げていこうとする)を提起し(文献3, p.28)、対応するリーダー類型として①名望家型リーダー、②役職有力者型リーダー、③活動家型リーダー、④-a調整型リーダー、⑤-b有限責任型リーダーの4つを挙げている(文献4, p.201)。
- 6) 例えば、文献5, pp.114~116
- 7) 文献1, pp.165~166
- 8) 文献2, pp.134~136
- 9) 川島武宜によれば「多数決によって形成された意思(構成員に共通する集団の公共的な一般意思)は、個々の構成員の私的な意思とは区別される固有の存在であり、当該団体の固有の意思である」とされる(文献7, p.441)。
- 10) 前注の川島の見解にもかかわらず、「都市部のコミュニティ組織においては、規約上多数決を規定している場合も(神戸真野地区のまちづくり推進会のように規約に多数決を規定していない場合もある)、現実には多数決を回避するのが望ましい

とする了解が存在し、実際にも全員の合意を得ながら事業が進められることが多い」という(文献7, p.442)。

- 11) 例えば、地区内の大規模敷地にマンションの建設を計画した開発業者に対して、容積率を200%以下に守ることを申し入れている。
- 12) 協議会運営規約第4条によれば、「協議会は、別紙『区域図』に示す自由通り沿道地区内の関係住民(土地・建物所有者及び居住者等)のうち参加を希望する者を会員として構成する。なお、上記要件を満たす者は、随時会員となることができる。」
- 13) 自由通り沿道地区街づくり協議会事務局発行「自由通り沿道街づくりニュース」第2号を参照
- 14) 目黒区都市計画部都市整備課「自由通り沿道八雲地区における用途地域の見直しと地区計画策定の経緯について」p7.を参照
- 15) 目黒区都市計画部「自由通り沿道地区地区計画策定基礎調査報告書」を参照
- 16) 「街づくりニュース」第5号を参照

### <参考文献>

- 1) 越智昇: コミュニティ経験の思想化, 奥田道大編: コミュニティの社会設計, pp.135~177, 有斐閣, 1982
- 2) 奥田道大: 大都市の再生—都市社会学の現代的視点—, 有斐閣, 1985
- 3) 奥田道大: 都市コミュニティの論理, 東大出版会, 1983
- 4) 奥田道大: 都市型社会のコミュニティ, 勤草書房, 1993
- 5) 上田惟一: 近代における町内会の復活と変動, 岩崎信彦ほか: 町内会の研究, お茶の水書房, pp.105~117, 1989
- 6) 野沢慎司: 団地社会と下位文化, 倉沢進: 大都市の共同生活—マンション・団地の社会学—, pp.131~164, 1990
- 7) 榎澤能生, 名和田是彦: 地域中間集団の法社会学, 利谷信義ほか: 法における近代と現代, pp.405~454, 日本評論社, 1993
- 8) 名和田是彦: 都市計画法第16条第2項の「条例」について, 横浜市立大学論叢・人文科学系列, Vol.41, No.1・2・3, pp.439~475, 1990

### <研究組織>

主査	早田 宰	早稲田大学社会科学部専任講師
委員	天野 徹	江戸川大学社会学部応用社会学科専任講師
	東郷 佳朗	早稲田大学大学院法学研究科博士課程
	宗野 隆俊	早稲田大学大学院法学研究科博士課程
	清水 優子	世田谷区都市デザイン室