

# 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の研究

—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—

主査 星 卓志\*<sup>1</sup>

委員 野澤 康\*<sup>1</sup>, 藤井 さやか\*<sup>2</sup>, 渡邊 一成\*<sup>3</sup>

本研究は、住環境の維持・向上を住民主体のまちづくり活動の一環として進めるためには都市計画提案制度の活用が有効との観点に立ち、全国自治体へのアンケートおよび事例調査により、同制度を効果的に活用し得る条件を探ったものである。その結果、住環境の悪化への懸念から地区計画等の都市計画提案への取組みを発意してから、提案を提出するまでのプロセスにおいて、一貫して主導的に行動する人材がいることと同時に、行政職員が制度説明、計画案作成や提案書作成等の作業補助などの支援を積極的に行うこと、さらには行政発意では難しい不整形な区域設定でも可とするなどの柔軟性を持つことが有効であることを明らかにした。

キーワード：1) 都市計画提案制度, 2) 住環境維持・向上, 3) 住民主体

## Study on the application of the Urban Planning Proposal System for preserving and upgrading living environment

-Focusing on the applications as a part of the resident-initiated Machizukuri activities-

Ch. Takashi Hoshi

Mem. Yasushi Nozawa, Sayaka Fujii, Kazunari Watanabe

It is effective to utilize the Urban Planning Proposal System in order to promote preservation and upgrading living environment as a part of the resident-initiated Machizukuri activities. This paper aims to define the conditions for effective application of the Urban Planning Proposal System by conducting a local government questionnaire survey throughout the country and case studies. 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.

### 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、高度地区等の地域地区を基本とし、これに加えて一部の市街地においては地区計画を定めることにより、きめ細かな土地利用制御を行っている。しかし、大半の市街地においては地域地区が定められているのみであり、市街地の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、住民地権者等の意思によって都市計画の内容を設定できるものではあるが、提案の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ており、さらに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という状況の中で、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

\*<sup>1</sup> 工学院大学, \*<sup>2</sup> 筑波大学, \*<sup>3</sup> 福山市立大学

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である。

そのため、林崎他<sup>1)</sup>や大塚文<sup>2)</sup>の指摘のように、これまでに提出された都市計画提案事例の半分超は開発事業者による規制緩和を目的とした提案事例であると推察され、住民が主体性を発揮し地域の实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、住生活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重要な要素である。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、都市計画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、住生活の向上に大きく貢献するものである。

以上の背景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都市計画提案制度を効果的に活用し得る条件を明らかにすることである。

## 1.2 研究方法

本研究は、都市計画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及び住民地権者等による提案実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<sup>注1)</sup>。

## 2. 都市計画提案制度の全国的な活用実態

### 2.1 アンケートの概要

都市計画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、全国の市区町村（市街化区域と市街化調整区域の区分を設定している自治体）および都道府県、696自治体（市区町村649自治体、都道府県47自治体）へアンケートを送付し（2014年9月2日発送）、518市区町村（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自治体（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自治体（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自治体（64.2%）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自治体（39.1%）であった（図2-1）。

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自治体（58.9%）、「検討したことがない」が208自治体（40.2%）、「対応しない」が3自治体（0.6%）であった。都道府県では、「対応する」が39自治体（84.8%）で最も多く、次いで「検討したことがない」が6自治体（13.0%）であった。

### 2.3 運用に関わる独自規定等

提案制度運用の法令以外の独自の定めについて、「特に設けていない」が市区町村では295自治体（56.9%）、都道府県では16自治体（34.8%）であった。

設けている中（市区町村223自治体、都道府県30自治体）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189自治体（36.3%：設けている中の8割）、都道府県では28自治体（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

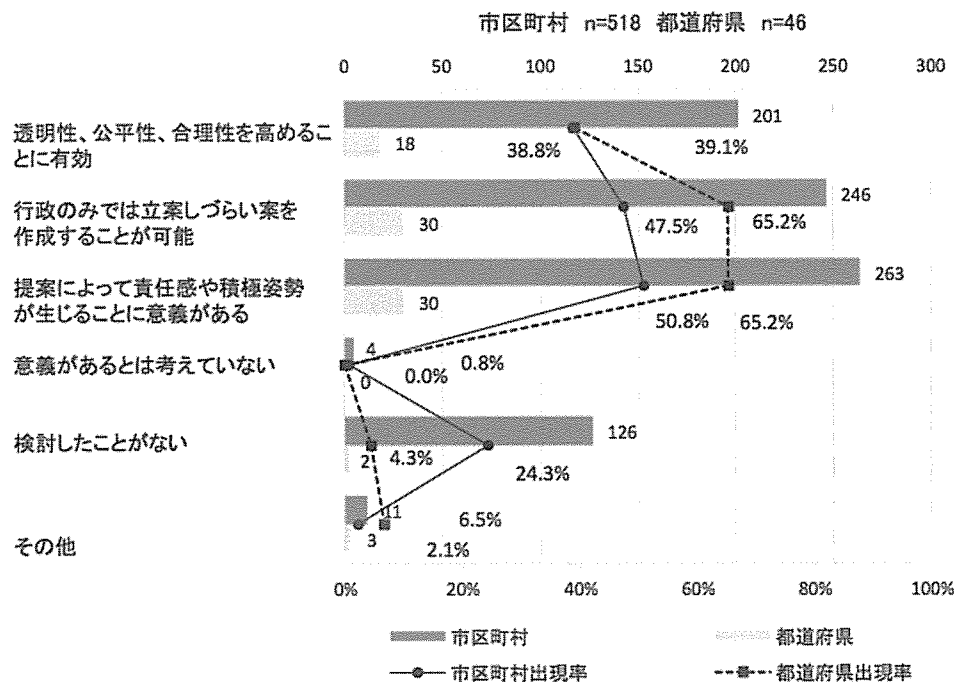


図 2-1 提案制度への認識

では48自治体（9.3%：設けている中の2割）、都道府県

で26自治体(4.3%: 設けている中の1割未満)であった(図2-2)。

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の市区町村(22.2%)、9の都道府県(19.6%)で設定している。その内容は、市区町村では、

「b②都市計画案が周辺環境に配慮されていること」(81自治体, 70.4%)と、「b②提案区域周辺の住民の理解が得られていること」(86自治体, 74.8%)を、多くの都市が求めている<sup>注2)</sup>。

都道府県では、「b①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自治体(55.6%)であった。最も少なかったのは、「a 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。」であった(図2-3)。

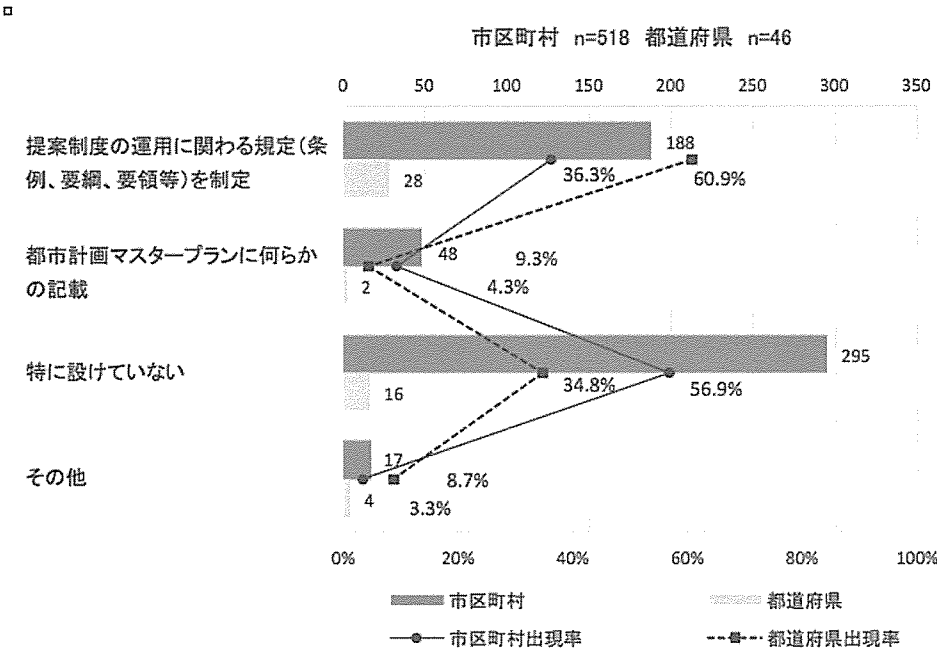


図2-2 提案に関わる独自規定

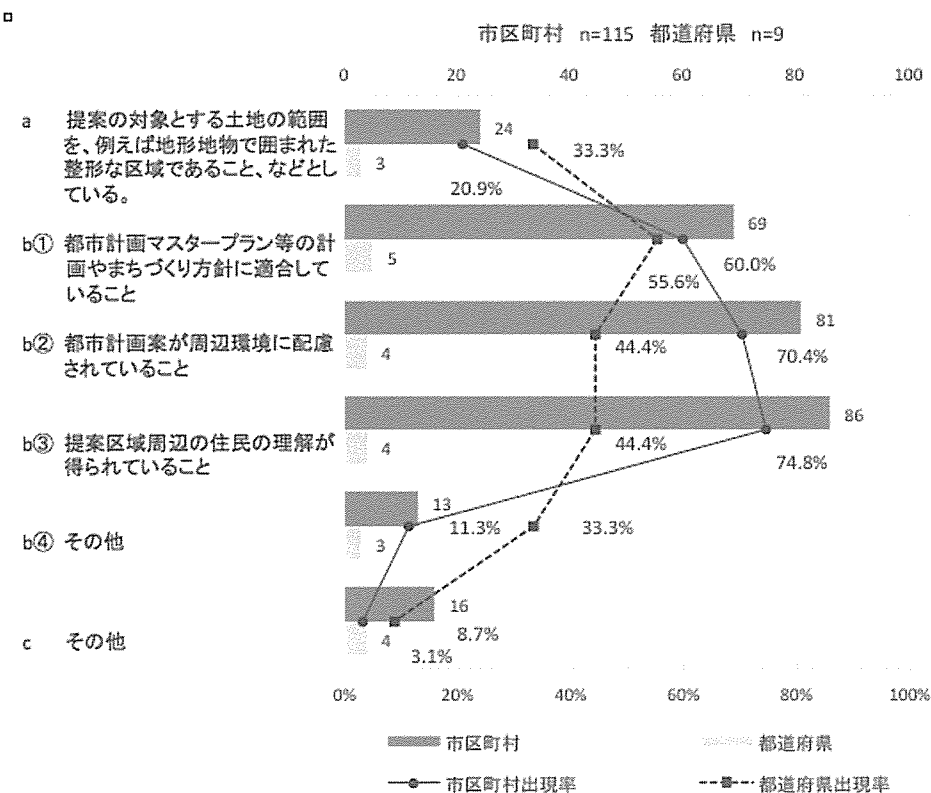


図2-3 提案受理に際しての条件

## 2.4 提案受理に際しての条件

## 2.5 都市計画決定の必要性判断の条件(図2-4)

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自治体(34.9%)、都道府県で17自治体(37.0%)であった。

## 2.6 提案活動への支援(図2-5)

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 自治体 (29.9%) , 次いで「周知・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 自治体 (23.0%) , 最も少ないのは, 「提案区域内の同意状況を確認する作業の補助」で

15 自治体 (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 自治体 (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。

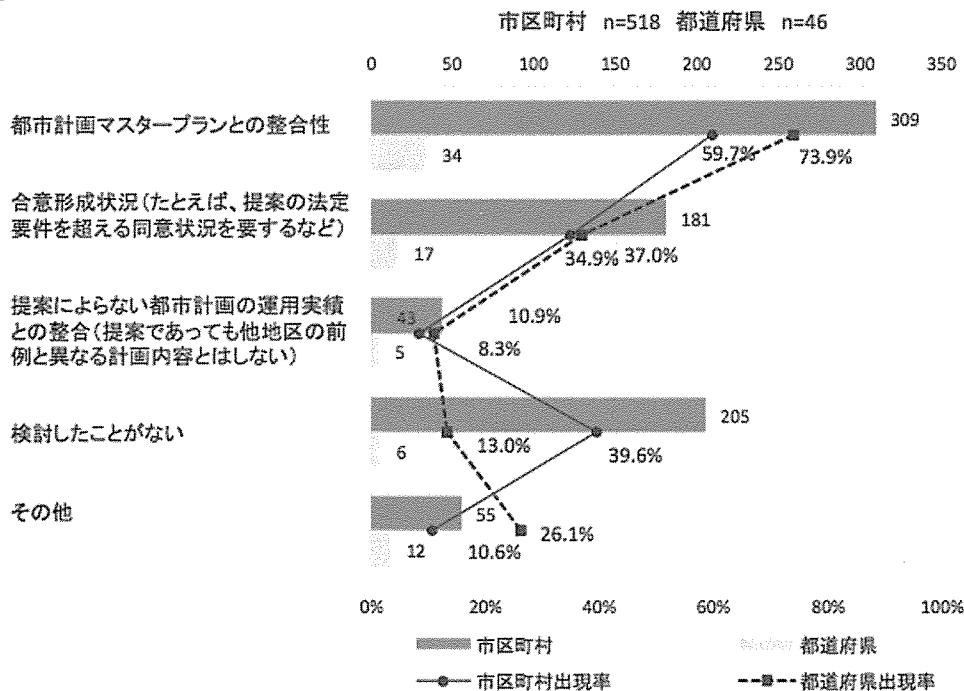


図 2-4 都市計画決定の必要性判断の条件

## 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 2-1 に示す。

提案どおり, または案を変更して都市計画決定に至った提案は, 市町村では, タイプ 2 (都市開発) が 87 件と最も多く, 次にタイプ 1 (住環境) が 80 件であるが, 都市数ではタイプ 1 が 46 自治体と最も多かった。一方, 都市計画決定不要と判断された提案は, 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) については実績が少ないが, 都市計画決定不要と判断された事例 (5 件, 3 自治体) が都市計画決定された事例 (3 件, 3 自治体) より多い。

都道府県での提案実績は, タイプ 2 (都市開発) が 34 件 (うち 32 件が東京都) と突出して多く, タイプ 1

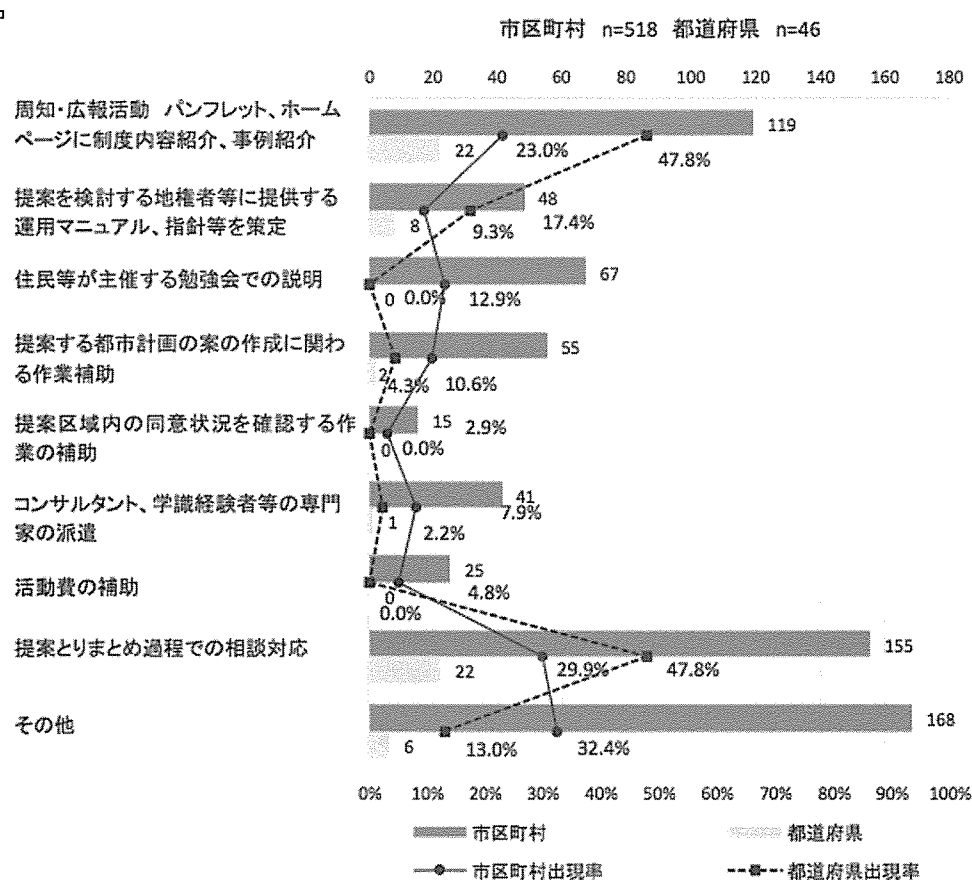


図 2-5 提案活動への支援

表 2-1 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	1 (住環境)	64 (38)	16 (8)	5 (4)
	2 (都市開発)	64 (28)	23 (11)	5 (4)
	3 (ガイドライン)	8 (5)	4 (3)	0 (0)
	4 (単純規制緩和)	2 (2)	3 (1)	5 (3)
	5 (その他)	56 (31)	15 (8)	2 (2)
都道府県	1 (住環境)	1 (1)	3 (1)	1 (1)
	2 (都市開発)	34 (3)	1 (1)	2 (1)
	3 (ガイドライン)	0 (0)	1 (1)	0 (0)
	4 (単純規制緩和)	0 (0)	0 (0)	1 (1)
	5 (その他)	1 (1)	0 (0)	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の組織が策定したまちづくりガイドライン等を実現する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

(住環境)は4件(2自治体)と少ない。

## 2.7 提案に向けた活動状況

住民地権者等による提案に向けた活動状況に関する質問のうち、「提案に向けた活動が行われたが断念した地区」の有無についての質問に対しては、35自治体(うち市区町村が34)から「有り」との回答があった。同質問は、都市計画提案に向けた活動が行われたにも関わらず提案に至らなかった事例(以下、「断念事例」という。)を調査対象する意図で設定したものであるが、これらについての情報提供を依頼した結果得られた回答では、提案された計画案について「決定または変更の必要性なし」と判断されたものも含まれていた。このため本研究では、それらをあわせ、都市計画提案に向けた活動が都市計画決定に至らなかった事例として扱うこととする。

これらについて、地区名、活動時期、その理由等を照会し回答が得られた14地区では、断念理由として同意率の低さなど合意形成に至っていないことを13地区で挙げている。その他の理由としては、「提案内容が市のガイドラインに適合せず」が1地区で挙げられている。

## 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)及び日生百合ヶ丘(川崎市)の4地区については、提案者へも実施した。

### 3.2 対象事例の概要

ヒアリング対象事例の概要を表3-1に示す。

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2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2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導入(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、次の諸点を挙げることができる。

#### (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ケースが多い。その過程においては、単に一つの計画案への理解を求めるというだけではなく、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、既存不適格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、専門家的役割を果たす場合も少なからず見られる。

表 3-1 ヒアリング対象事例の概要

都市名	札幌					前橋
地区名	南円山6条	宮の森緑地北	南円山第二	もみじ団地	琴似中央西	前橋問屋
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(200) 高さ33m	一低 既存地区計画	一住(60-200) 近商(80-300)	商業(80-400) 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)
提案都市計画	地区計画	地区計画	地区計画	整備計画の変更	地区計画	地区計画
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1日
提案面積(ha)	1.6	3.8	2.8	0.8	3.8	13.7ha
同意率(地権者等)	86.4	81.4	79.6	92.3	85.6	80.8
〃(面積)	76.1	80.4	75.4	95.7	85.5	93.1
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
決定面積(ha)	1.9	3.7	2.4	-	-	13.7
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 既存不適格は既存高さまで可	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・寄宿舍等(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)
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	意向調査により区域変更	-	-	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
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運動→「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、前橋問屋団地街づくり委員会設置し対応を開始

都市名	世田谷区	板橋区	川崎		横浜
地区名	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	笠間三丁目
提案時土地利用規制	一中60-200 高さ45m 近商80-300 高さなし	一中高(60/200) 第2種高度	一低40-80、敷地最低125㎡、外壁後退1m 一種高度10m	一低40-80、敷地最低125㎡、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	地区計画	用途地域(二中)
提案年月	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)	0.9ha	3.1ha	1.2ha	17.3ha	0.83ha
同意率(地権者等)	90.0	72.7	100.0	76.9	90.0
〃(面積)	92.1	76.5	100.0	77.5	90.0
決定年月	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	3.1	1.2	17.3	0.83
提案都市計画案の概要	高さ制限10m	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	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	2009年4月頃	2006年	2004年	2003年3月頃
活動の契機	7階建MS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	一地権者が南接する財務省用地が売却された場合のMS建設を危惧

※同意率: %

表 3-1 ヒアリング対象事例の概要 (続き)

都市名	小田原				茅ヶ崎
地区名	城山三丁目A	城山三丁目B	下堀	緑城山	美住
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、準住 (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
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
提案年月	2006年7月	2012年2月	2010年1月	2013年1月	2011年5月1日
提案面積(ha)	2.3	0.4	18.4	2	0.7ha
同意率(地権者等)	84.0	84.0	93.0	75.0	0.7
μ(面積)	81.0	91.0	80.0	82.0	0.7
決定年月	2007年2月	2012年11月	2011年3月	2013年11月	2011年8月
決定面積(ha)	2.3	0.4	16.4	2	0.6
提案都市計画案の概要	用途の制限(共同住宅を禁止) 高さ10m 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10m 敷地150㎡	用途の制限 高さの最高限度(都計道沿道両側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
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
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
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年供用開始)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

都市名	北九州	宗像			
地区名	藤田2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	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
提案年月	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)	2.3ha	0.6	7.2	1.3	3.9
同意率(地権者等)	71.3	75.0	91.6	85.0	72.6
μ(面積)	82.0	67.7	95.9	84.0	69.9
決定年月	2014年2月	2008年6月	2014年9月	手続き中	—
決定面積(ha)	3.2	0.6	6.5	手続き中	—
提案都市計画案の概要	店舗型性風俗等特殊営業、店舗型電話異性紹介営業を規制	高さ13m	高さ13m	用途 長屋住宅や共同住宅、公益施設等の用途を規制 最低敷地200㎡ 壁面後退1m 高さ10m	二低に南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	提案区域内の公民館を除外	—
活動開始時期	2008	2005	2012	平成26年7月	平成20年7月
活動の契機	藤田銀天街アーケード撤去後、まちのルールづくりの検討の機運	隣接する一中地域において9階建ての高層マンションの建築計画が浮上ため	街なみ環境整備事業の終了に伴い、これまで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	南接する一住内で高さ45mのマンションが建設されたこと

## (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は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）、既存不適格となる建築物を建て替え可能とする規定の導入（宮の森緑地北：図3-1、世田谷二丁目千種：区域図後掲）、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）、当初は建築物の高さ制限、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3-2）などである。

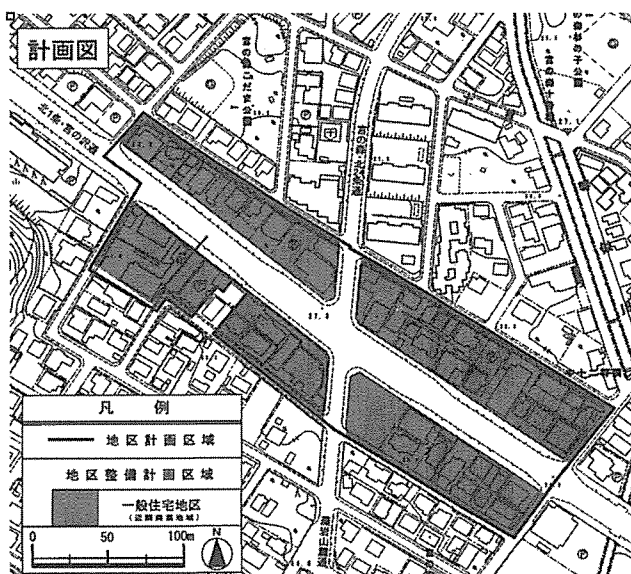


図 3-1 宮の森緑地北地区の計画図



図 3-2 藤田二丁目地区の計画図

## (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、緑城山）では、先行した南円山6条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、地元会議におい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。

## (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は全て地区計画）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では、それらの全てにおいて、地元での勉強会、説明会等において、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なものとして立案することは容易ではない。加えてその内容について関係地権者から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)に関連して既存不適格建築物の除外規定の導入（宮の森緑地北）、特定の用途の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）などの場合においては、行政が素案を作成するなどにより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、都市計画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いずれ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高さ10mの高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、美住など）。

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3-3）。

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3-4、3-5）。

これらの地区では、100%同意を優先し、区域設定については不整形や穴抜けの地区計画区域や地区整備計画区域が設定されている<sup>注3)</sup>。

提案を受理する際の条件（前述のアンケート結果）や都市計画決定の必要性判断の基準として都市計画マスタープランへの適合を挙げる自治体が多い中で、以上のように、その解釈の幅を広く捉えることで柔軟に対応していることが、提案を都市計画決定に結実させている大き



図3-3 日生百合ヶ丘の地区計画区域と地区整備計画区域

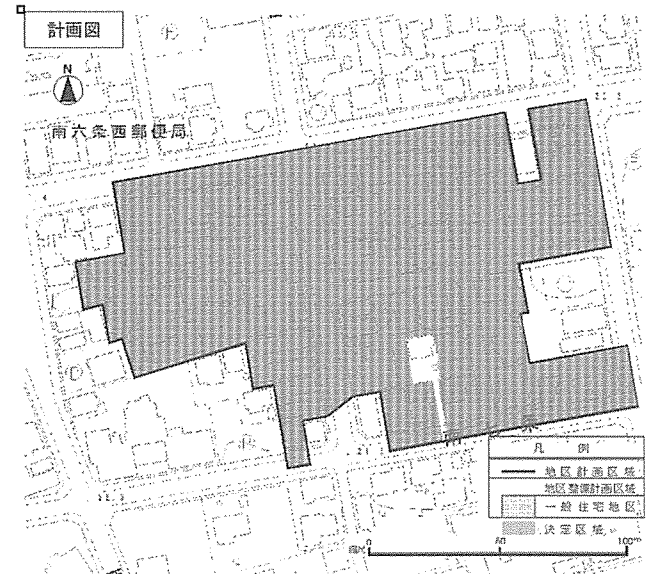
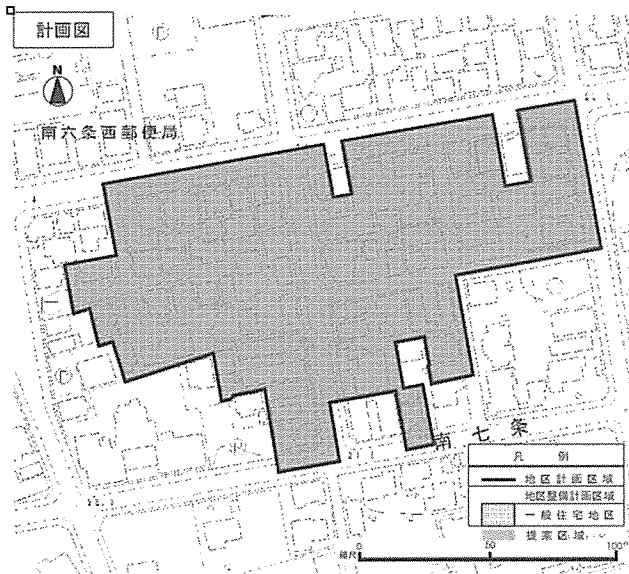


図 3-4 南円山 6 条の提案区域 (左) と決定区域 (右)

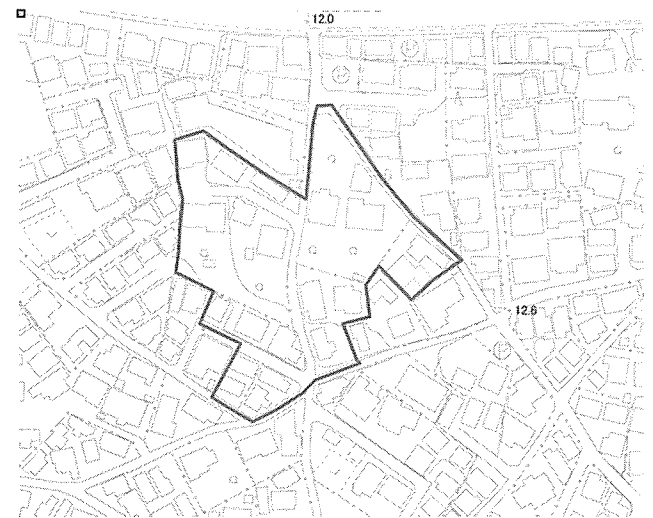
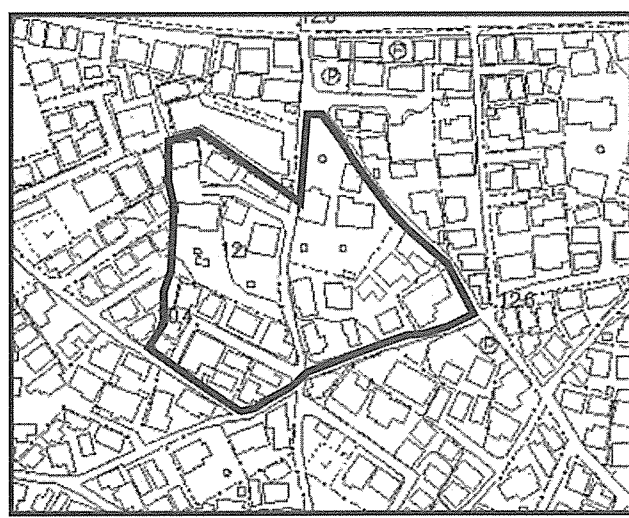


図 3-5 美住の提案区域 (左) と決定区域 (右)

な要因と言えよう。

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 (図 3-6)。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。

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

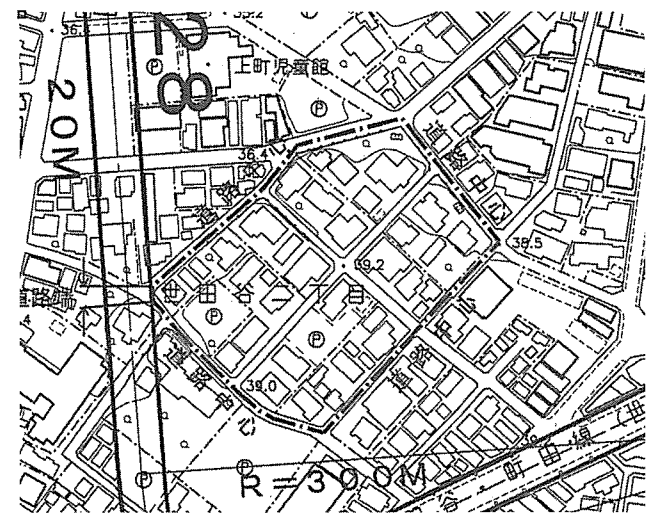


図 3-6 世田谷二丁目千種地区の計画図

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。

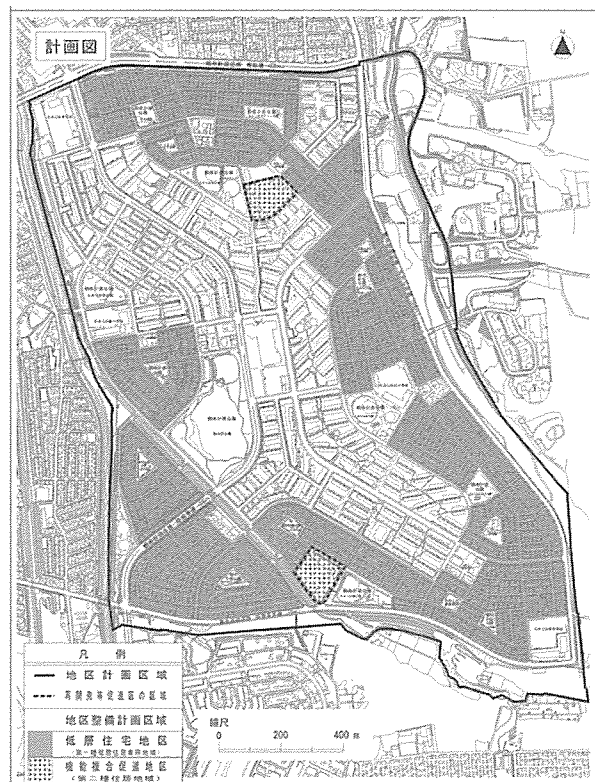
### 3.4 都市計画決定に至らなかった要因

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3-7）

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区域となっている。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（札幌）

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べく住民地権者の活動が行われ、2009年3月に地区計画の提案がなされた（図3-8）。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、最終案に対する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。

#### ③須江中央台地区

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として、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、垣又は柵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

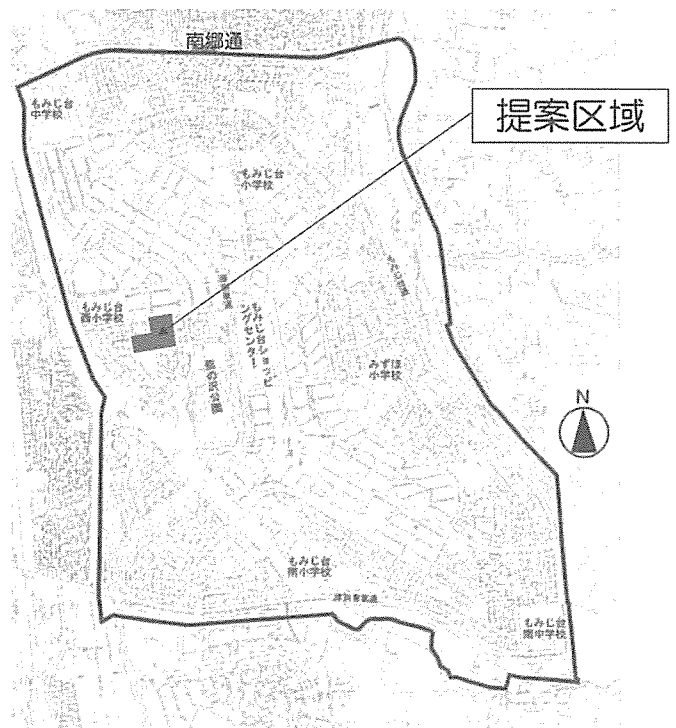


図3-7 もみじ台団地の地区整備計画（左）と提案区域（右）

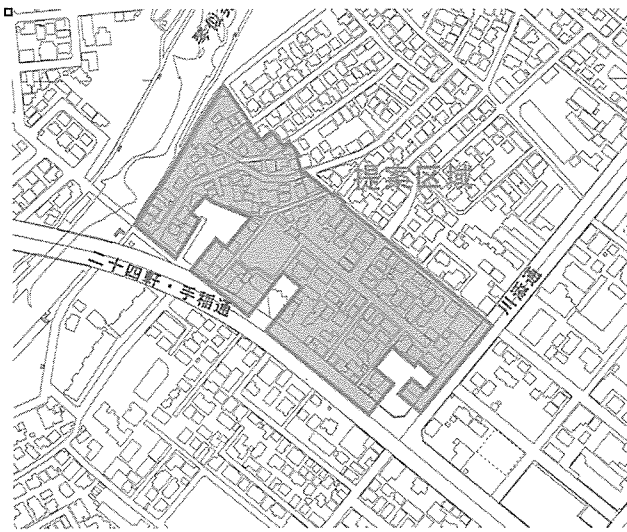


図 3-8 琴似中央西地区の提案区域

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が効果的に活用されるための条件

本研究で得られた都市計画提案制度の活用実態から、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、都市計画決定に至らなかった事例において、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こと（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こと（琴似中央西）、同意者の分布が偏在していること（須江中央台）など、いずれも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。

高い同意率を得るための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不適格建築物の権利者や企業地権者の同意を得ることで成果を得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あっても、

次のとおり行政的的確な支援が得られることによって都市計画決定に結実することも十分考えられる。

行政側の条件に関しては、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が重要となる。

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。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の全員が合意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は困難である場合が多い。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での一部除外（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。このような区域設定は、行政発意の都市計画では合理的な説明が困難であり、都市計画提案であるがゆえに可能であるとの回答が、ヒアリングにおいて得られている。

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。

#### <注>

- 注1) 本論文中的図は各市提供資料を元に一部加筆している。
- 注2) 選択肢中「b」は「次の事項を説明する資料の提出を求めている」として①～④の選択肢を提示したものである。
- 注3) このような対応について、川崎市では、「地区計画及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、都市計画上支障がないと考えられるため、提案された地区計画及び地区整備計画の区域は妥当である。」<sup>3)</sup>としている。

#### <参考文献>

- 1) 林崎豊・藤井さやか他（2007）「住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」都市計画論文集 42(3), 229-234
- 2) 大塚康央（2008）「都市計画提案に関する研究－住民参加及び民間のイニシアティブと公共性－」大阪市立大学大学院創造都市研究科修士論文
- 3) 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年8月2日）