

平成 30 年 6 月 6 日現在

機関番号：12701

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K06351

研究課題名(和文)近隣レベルの都市計画を統合する新たな都市計画システムの研究

研究課題名(英文)Study on New Planning System Consolidating Area-based Planning

研究代表者

高見沢 実 (TAKAMIZAWA, Minoru)

横浜国立大学・大学院都市イノベーション研究院・教授

研究者番号：70188085

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：近年のわが国の人口減少、市街地縮減、超高齢化等の動きを柔軟に受け止め、個性豊かな都市計画を行うためには、地方が自立し都市計画を自らの意思で行う本格的な分権改革が必要である。それは地方自治体への分権のみならず、地域や近隣への分権が伴う必要がある。本研究では、これまでの都市計画制度研究をさらに発展させて、近隣レベルの都市計画を統合的に組み込む都市計画制度改革に向けた具体的・技術的な方向を検討・提案した。研究内容は大きく3点ある。イギリスLocalism法(2011)に基づく近隣計画の調査研究、まちづくり条例を都市計画システムに据えるための分析、近隣計画システムを組み込んだ制度改革の検討である。

研究成果の概要(英文)：In order to respond flexibly to movements such as population decline, urban area reduction, super aging of the population in recent years, and to carry out urban planning rich in individuality, full-scale decentralization reform, in which local areas are self-sustaining and making urban planning with their own will, is needed. For this, it is necessary not only decentralization to local governments but also decentralization to the neighborhood. In this research, we further developed the research on the urban planning system which has been accumulated so far, and examined / proposed the concrete and technical direction for reform of the urban planning system integrating the neighborhood level urban planning. There are three major research contents. Investigation research on neighborhood plan based on UK Localism Act (2011), analysis of local planning ordinance as the basis of urban planning system, study of institutional reform incorporating neighborhood planning system.

研究分野：都市計画

キーワード：都市計画法 まちづくり条例 近隣計画

1. 研究開始当初の背景

近年のわが国の人口減少、市街地縮減、超高齢化等の動きをどう受け止めるかが都市計画上の大きな課題となっている。これを市街地拡大・拡散の問題ととらえ「コンパクトシティ」「集約型都市構造」の実現のために2014年には都市再生特別措置法が改正されて「立地適正化計画」を自治体の都市マスタープランの一部として策定できるようになるなど、国が基本的メニューを作成して地方がそれを使う方法がとられている。しかし、全国の多様な都市計画課題に柔軟に対処するためには、そうしたいわば「上からの」都市計画法改正ばかりでなく、地方が自立し都市計画を自らの意思で行う本格的な分権改革が必要である。また、分権というとき、それは地方自治体への分権のみならず、地域や近隣への分権が同時に達成される必要がある。

2. 研究の目的

本研究では、これまで積み上げてきた都市計画制度研究をさらに発展させて、近隣レベルの都市計画を統合的に組み込む都市計画制度改革に向けた具体的・技術的な方向を議論するとともに、課題の所在等を明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

大きくみて、3つの要素を有機的に組み立てる。これまでの研究蓄積の発展形となる。

第一は、イギリス Localism 法(2011)、とりわけ近隣計画の制度構成、策定事例、初動期の運用課題に関する調査研究である。その際、Localism 法そのものが国から地方自治体へ、さらには近隣へという分権思想から組み立てられていることにも注目する。第二は、まちづくり条例を都市計画システムの基本に据えることを念頭に置いた近年のまちづくり条例の分析である。その一部として横浜市地域まちづくり条例の未研究の部分もフォローする。第三は、都市計画法の改革、とりわけ近隣計画システムを組み込んだ制度改革のスキームを具体的に検討し、実際に制度改革につながる内容を提案する。

4. 研究成果

4 - 1 第一のテーマの成果

近隣計画を制度化したイギリス「ローカリズム法」は2011年11月に成立した。241条の本文と25の附則より構成される483頁のボリュームをもつこの法律を読もうとしても、一般に理解することは難しい。そこで、この法律の背景も含めて詳細に論じている『Localism and Planning』(Simon Ricketts and Duncan Field 著、Bloomsbury Professional, 2012刊)の助けを借りながら、ローカリズム法の背景と構造を整理した。なお、2012年というのは、まだローカリズム法が施行されたばかりの時期であるため、この

図書だけに頼らず周辺情報も付加しながら、以下のように整理した。

『Localism and Planning』は第1章のイントロダクションに続き第2章ではローカリズム法の背景となった2010年の保守党自由党連立政権の発足とその政治的・政策的特徴を「ローカリズム」の観点で整理している。第3章から第15章がローカリズム法の各論にあたる。第16章はローカリズム法の運用につき各主体の立場に立ってポイントを述べた部分であるため、法律の内容そのものは第3章から第15章で分析されているといえる。本研究ではこの分析を踏まえて、新しい都市計画の特徴を以下の5つの面からとらえることとした。1)Localism の概念と意図、2)都市計画の基本方針 NPPF、3)地方自治体の強化、4)コミュニティの権利と近隣計画、5)広域計画の廃止と成長政策である。中央集権化した大きな政府による都市計画を解体して(1)、2)、5))、地方自治体が基本的に自由に動けるようにする(3))とともに、さらに近隣への分権にまで踏み込んで(4))、最終的には個人の意志や力が活かせる「Big Society」をつくらうとする改革である。本研究で直接扱うのはこのうち4)、なかでも近隣計画であるが、こうした法制化の意図や都市計画を取り巻く背景の変化を踏まえることにした。

近隣計画はローカリズム法の第6章(Planning)第3章に規定されている。条文としては第116条から121条であるから、ローカリズム法全体からみれば一部を構成するにすぎない。しかしながら政府の NPPF や地方自治体の権限強化などとは違って、市民1人1人に直接関係する規定であるだけに、都市計画専門家の間でも関心は高く、また、近隣計画を実際に策定しようとする地域も多いため、ローカリズム法の目玉の1つといえる。近隣計画は2012年4月6日に施行されたが、その準備段階では、地方自治体の都市計画行政への財源や人的資源が大きくカットされているのに、どうやって新たな近隣計画を立てたらよいか、と専門家や地方自治体が懸念を示していた。これに対して国は、「フロントランナー」として125自治体を選び、それぞれに2万ポンドを配って「近隣計画」策定への財源措置とするなど、普及のための工夫を随所で行った。

近隣計画の策定主体は、1)town または parish 評議会(councils)によるもの、2)近隣フォーラムによるもの、の2タイプがある。法の施行後、事業者が主要主体となっている地区での近隣計画が必要ではないかとの動きが持ち上がり、結果的に、2)のバリエーションとして、「ビジネス近隣フォーラム」も策定主体として追加された。

一方、近隣計画の策定形式としては、a)neighbourhood development plan を使う場合、b)neighbourhood development order または community right to build order を使う場合の2つのツールが用意され、規則でそ

れぞれの手続きを定めている。b)のうち後者は、ある敷地に対して近隣コミュニティが特定の開発を規定しておく方法であるが、前者はより広くその近隣で許容される開発の種類を予め規定するものなので概念的には後者は前者の一部といえる。

近隣計画を策定しようとする近隣は、策定主体を定めたうえ、「近隣計画エリア」の指定を地方自治体により受けることが必要である。細かなルールは無いが、近隣計画の範囲をどこまでとするかが重要で、隣の近隣計画の範囲と重複することはできない。また、近隣計画の範囲が大きすぎると一体的な意思をもったコミュニティとなりにくいので、問題があると判断される場合にはエリア指定の再検討が必要な場合もある。エリアが確定したら、計画策定主体を決める。パリッシュが主体となる場合にはこの部分の手続きは簡便となるが、フォーラムが主体となる場合には12名以上の関係者が組織をつくる必要がある。この部分が認められると、近隣計画の策定ができるようになる。策定手順に細かな定めはないが、最終的にはエリア内で投票が行われ、過半数の賛成票が必要になる。ビジネス近隣フォーラムが策定する近隣計画では、一般の投票の条件(賛成が過半数)に加え、ビジネス関係者の過半数の賛成が必要である。

イギリスの都市計画法は、法改正があるたびに基本法に接ぎ木されていく。このたびの近隣計画は、都市計画の基本であるディベロップメントプランの一要素として近隣計画そのものを位置づけた点が画期的である。つまり、市町村マスタープランの中の近隣という一部ではなく、近隣計画そのものが計画体系の1つであり、広義のディベロップメントプランの一要素となった。このように計画体系に明確に「近隣」を位置付けたことは、1991年法で基礎自治体にローカルプランを義務づけた制度改革以来の20年ぶりの大きな改革である。

近隣計画は急速に普及している。大都市部ではフォーラムの設置からはじめなければならないため策定が遅れているといわれているが、もともとパリッシュという民主主義の基礎単位があった近郊部あるいは地方部では積極的に「わが町」「わが村」の計画に乗り出しており、施行後数年で2000地区を超える近隣で計画策定が進んでいる。

4-2 第二のテーマの成果

まちづくり条例そのものは既に日本で30年ほどの経験があるため、本研究では単にどのような条例があるか、といった分析はしていない。むしろ、都市計画制度改革の観点からみて重要そうな新たな動きに光を当てた。

以前実施した全国調査で、「地域住民のまちづくり(都市計画)への参画を促すまちづくり条例等について」「既に条例がある」とした93件に主要な条例を加えたものから今後注目される動きを抽出した。

なかでも重要なのは、都市計画マスタープランの実現のための条例という位置づけである。地方分権がまだあまり進まない時代には、地区計画が市町村都市計画マスタープラン実現の主要要素であったため、1980年代当初に地区計画手続き条例を定めた神戸市も世田谷区も、まちづくり条例の構成要素はそれに強く拘束されていた。しかし、近年の地方分権や、都市計画提案制度の普及等によって、都市計画マスタープランを実現する仕組みの可能性が広がってきた。ゆえに、まちづくり条例が都市計画マスタープラン実現のための手続きを広く定めるという関係がより現実的になってきた。ただしこのことは、こうした位置づけ方が今後も適切であることを示すものではない。むしろ、1968年法の上に接ぎ木を重ねてきた都市計画法が相当古くなっており、さまざまな限界や問題があるため、市町村が基本となって条例を定め、補足的・補完的な都市計画の運営をはからざるを得なかったことも否めない。むしろ現時点で考えるべきは、都市計画法を改革するなかで、より長期に安定して使えるシステムの構築をめざすことである。

総じてみると、これまでの「まちづくり条例」が本体の都市計画を前提としつつ、それだけでは適正なまちづくりができないために、その都市計画法を補完する役割にとどまっていたとすると、近年の傾向は、都市計画そのものをさらに地方分権化して新しい都市計画システムとした場合に、条例を基本に「まちづくり」的要素を組み込んだ、新たな都市計画を組み立てうる状況が熟してきたとみることができる。

4-3 第三のテーマの成果

それでは、近隣レベルの計画を組み込んだ新たな都市計画法とはどのようなものか。それを具体的に考察したのが第三のテーマである。検討にあたっては、現在の「都市計画」を支える公共観がかなり古くなっている(1968年法である現行法は半世紀前のもの)ことから、「都市計画」そのものを再定義しつつ法律全体を書き換えることを前提とした。そのうえで、近隣レベルの計画を位置づける方法には少なくとも3つありそうなことを以下のように検討した。

【ケース1 地区計画制度を拡充・拡大する方法】近隣レベルの計画なのだから、地区計画制度をうまく使えないかというのが最も単純な方法に思える。とくに1980年の地区計画制度創設の際に用意された第16条第2項の規定を使って全国で多くの「まちづくり条例(地区計画手続き条例)」が定められたのだから、こうした発想を活かす方法は当然考えられる。けれどもそもそもこの第16条は「公聴会の開催等」を規定するためのもので、まさに手続き規定でしかない。さらに、本研究の第2章で分析したように、近年の近隣レベルの計画が向かうのは地区計画ばかりでなく、かなり広い分野のまちづくりである。

そのことから、第 16 条第 2 項の規定を使ってこうしたまちづくりに対応するには限界があり、第 18 条の 2 を使って、市町村都市計画マスタープランの中で近隣レベルの計画を扱おうとしている自治体もみられる。けれども市町村都市計画マスタープランはあくまで市町村が主体となる都市計画マスタープランであるから、どれだけそれを区域区分しても策定主体は変わらない。従って、地区計画制度を拡充・拡大する方法ではなく、近隣レベルの計画主体をしっかりと位置付けることが必須であると考えに至った。

【ケース 2 都市計画提案制度を拡充・拡大する方法】第 21 条の 2 から 5 の都市計画提案制度の規定を使えば、近隣レベルの都市計画を提案できる。それを発展させて、近隣レベルのまちづくり方針を提案できるとしたとする。そうすると、都市計画の素案のみならずそうした方針も提案できることになり、第 21 条の 2 から 5 を拡大整理していけば、個別都市計画提案と都市計画方針の提案とを並べた条文ができそうである。けれども第 21 条の 2 から 5 はあとから新設された条文であるため、当時、ここに規定するのは合理的な判断だったと考えられが、地域のさまざまな主体の知恵やエネルギーを取り込みながら新しい都市計画を行っていかうとする本研究の立場からみると、このような遅い場面でそうした主役が登場するのではなく、予め都市計画にかかわる主体を規定したうえで、それら主体が、計画立案、計画決定、計画変更、計画廃止にかかわるその総体を記述する方が格段に都市計画が見やすくなると判断化した。

【ケース 3 新たに章を起こして新たな主体を書き込む方法】現行の建築協定制度は建築基準法の中に 1 章(第 4 章 建築協定 第 69 ~77 条)を設けて、街区や地区レベルで締結する建築協定の主体や内容、締結方法を定めている。都市計画法の中に同様に、たとえば都市計画家協会案の「地区環境管理団体制度」を章(または節)として起こして、団体の認定方法、ルールや活動案の作成手続きと認定等についての骨格を示すことで、それらを都市計画のために運用する、というイメージが 1 つ描ける。そうすると、これだけ効力のある団体を位置付けるのだから都市計画の主体としての位置づけが必須となり、やはりどこかでまず主体を位置づけ、その主体が策定する計画等を位置づけ、その策定・変更・廃止手続を位置付けておき、細かな部分は条例で、という方法が合理的にみえる。もちろん、こうした団体についてだけ規定するままとまった章や節をつくる方法もなくはないが、なぜそこにだけ固まっているかが不自然である。そうであるなら、最初から、これからの都市計画は市町村のみならず、その 1 つ下の近隣レベルでも計画主体となれることを明確にするのが自然である。

以上により、「都市計画」そのものの公共

観を刷新しつつ、市町村都市計画マスタープランが市レベルであるのと同様に近隣レベルで計画が立案できそれを認定する仕組みを導入する案(策定は任意)とした。具体的法制度の内容を描き今後の課題をまとめた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0 件)

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

「新しい都市計画システムの研究」

[http://d.hatena.ne.jp/tkmzoo/20150424/1429839716//](http://d.hatena.ne.jp/tkmzoo/20150424/1429839716/)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高見沢 実 (TAKAMIZAWA Minoru)

横浜国立大学・大学院都市イノベーション
研究院・教授

研究者番号：70188085

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし

(4) 研究協力者 なし