

機関番号：12102

研究種目：若手研究 (B)

研究期間：2008～2010

課題番号：20760398

研究課題名 (和文) 地区計画と自主ルール連携を通じた住民主体の住環境管理に関する研究

研究課題名 (英文) A STUDY ON THE USE OF DISTRICT PLAN AND COMMUNITY RULES FOR COMMUNITY MANAGEMENT OF DWELLING ENVIRONMENT

研究代表者

藤井 さやか (FUJII SAYAKA)

筑波大学・大学院システム情報工学研究科・講師

研究者番号：70422194

研究成果の概要 (和文)：

身近な住環境に対する住民の関心が高まる中、地区計画と自主ルール連携を通じた住民主体の住環境管理の重要性が増していくとの認識から、先進自治体である横浜市の住宅地から事例を選定し、事例分析を通じて、各種まちづくり制度の性質を踏まえたルール連携方策の検討を行った。また行政や専門家による住民活動支援のあり方の検討や、都市計画提案制度の実績と課題の分析から、住民発意を活かしたルール連携に向けた支援策の検討を行った。

研究成果の概要 (英文)：

This research aims to investigate effective use of district plan and community rules for dwelling environment management by community associations. Firstly, the research proposed a theoretical frame work of combined use of district plan and community rules and conducted three case studies in Yokohama. The cases pointed out that it is important to prepare combination of rules according to clarity and diversity of cityscape and dwelling environment. Then, the research analyzed how to empower citizens those who were trying to make community rules. It also analyzed effective use of the city planning proposal system as support tools of community rules.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：都市計画

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：都市計画、地区計画、まちづくり、住民、住宅地、住環境、協定、景観

1. 研究開始当初の背景

わが国の都市計画法及び建築基準法にもとづく開発コントロールは、最低限の環境水準を確保するのみに留まっており、市街地の実情にあったきめ細かな地区基準の策定については、各自治体が地域住民等と協力して行うものとされている。そのための具体的なツールとしては、法定都市計画である高度地区や特別用途地区、地区計画といった手段が用意されている。また近年では、法定都市計

画で対応しきれない個別の事情にあったルールづくりを行うため、独自の基準や審査方法を備えたまちづくり条例を策定する自治体も増えている。このように開発を詳細に規制誘導するための様々な手法が拡充される中で、これらの手法の効果的な運用をどのようにすすめていくのかが、自治体に与えられた都市計画上の重要な課題である。

一方、身近な地域への関心が高まる中で、居住者が住環境に求める項目は多様化し、そ

れぞれに対する要求水準も高度化してきている。さらに、居住者からの提案や発意による地区のまちづくりの基準策定への要請も増えており、用途地域等の標準的な土地利用規制で担保される水準を越えたレベルの環境確保や、法的コントロールの対象となる環境要素に留まらない多様な要素の規制誘導といった役割が地区レベルのルールに対して期待されている。

このような状況の中、先進的な地区では、上述した様々なツールを活用して、地区独自のルールを策定・運用することで、住環境を維持・管理・創出する取り組みが始まっており、それらの取り組みでは、ルールの策定段階だけでなく、運用段階においても、地元住民組織の協力や主体的な関与が重要となっている。

2. 研究の目的

本研究では、地区計画と自主ルールを活用して、住民組織が地域の開発・建築行為をコントロールするプロセスに主体的に関与している事例に着目し、各種制度の連携の仕組み、住民組織の体制及び活動実態、ルール適用によって形成された住環境の質を調査することで、住民組織による住環境管理の有効性と課題を検討する。具体的には以下の3点を明らかにすることを目的としている。

- (1)地区計画と自主ルールの連携による住環境管理を実施するに至った動因とルール策定過程
- (2)地区計画と自主ルールの連携の仕組みと設定された基準内容、基準の審査体制と運用過程
- (3)地区計画と自主ルールの連携による住環境管理を実現するための行政や専門家による支援策のあり方の検討

3. 研究の方法

(1)事例データベースの作成と分類

地区計画と自主ルールの連携による住環境管理事例を、既存研究及び関連調査報告等から収集した。全国の地区計画策定数は約5000地区、概ね700市町村あるが、住宅地以外の制度と連携した運用を行っている地区はさほど多くなく、50地区程度と推定された。このうち、ぎょうせい発行の「地区計画の手引き」の掲載情報や関連研究等に取り上げられている事例（新宿区内藤町、世田谷区数地区、横浜市荏田北二丁目・美しが丘など数地区、神戸市深江地区、西宮市武庫之荘4丁目、岐阜県可児市、仙台市泉パークタウンなど）を手がかりに、行政へのヒアリング調査等から、地区計画と自主ルールの連携による住環境管理の実績が最も多い横浜市の中から詳細調査の住宅地を抽出することとした。

(2)事例分析を通じたルール連携による住環境管理の実態把握

横浜市の地区計画事例について、行政へのヒアリング調査や関連資料調査から、自主ルールの充実度合いや住民活動の活発さなどの情報を補い、横浜市南部に位置する栄区の湘南桂台地区、横浜市北部に位置する青葉区の荏田北二丁目地区及び美しが丘中部地区をケーススタディ地区として選定した。これらの3地区について、過去に実施した事例調査をもとに、①現地踏査、②住民組織の代表者や専門家及び横浜市役所担当者へのヒアリング調査、③地区計画や自主ルールの基準や手続きに関する資料やパンフレット、ルール策定や運用に関する記録資料などの文献調査を行い、地区計画と自主ルールの連携の在り方について分析・検討を行った。

(3)ルール連携による住環境管理実現にむけた住民活動支援策の検討

住民組織による主体的な住環境管理を可能とするには、ルールの策定から運用までの様々な段階において、行政や専門家によるきめ細かな支援が必要であることが、事例調査や文献調査などから明らかになった。そこで、政令市及び東京都下の自治体を対象として、まちづくり支援制度の有無及び仕組みを網羅的に調査し、先進的なまちづくり支援の仕組みと実績を有する自治体として、広島市、神戸市、大阪市、札幌市、横浜市、世田谷区、練馬区、国分寺市、狛江市の9市区を抽出し、まちづくり支援策に関する行政へのヒアリング調査を行った。

加えて、住民のまちづくりの発意を実際のルール策定へとつなげるためには、まちづくり活動の熟度に応じた段階的な支援が重要であることから、地区まちづくりルールの策定の要望が高いつくば市を対象として、市民・大規模地権者・行政からなるワークショップを実施し、自主ルールに関する市民の知識の度合い、地区が抱える課題別に必要とされる情報や支援の内容などの検討を行った。

(4)住民発意のルール制定手法としての都市計画提案制度の活用実態と制度課題の分析

さらに、住民による主体的な住環境管理は、ルール策定に対する住民意識や要望の高さと強く関連していることから、住民発意をルール策定につなげる仕組みである都市計画提案制度に着目し、住民発意のまちづくりルールの実現状況と課題の分析を行った。具体的には、都市計画年報のデータや行政へのヒアリング調査などを通じて、提案内容、提案者、都市計画決定の有無などにより都市計画提案事例を分類し、提案の実現状況や障壁となっている事項の整理を行い、住民発意をまちづくりルールに活かすための制度のあり

方について検討を行った。

4. 研究成果

(1) 地区計画と自主ルール連携を通じた住民主体の住環境管理の実態と課題

地区レベルの住環境を維持保全するもつとも基本的な仕組みは地区計画であるが、住民にとって重要な住環境要素を考えると、地区計画でコントロールできる環境要素はごく一部にすぎない。さらに、日本の現行の法規制の概念では、法的拘束力を付与した規制には可能な限り事前確定性を高めることが必要になるが、多様な規制要素のすべてを客観的基準で制御することは困難であり、また仮にそれが可能だとしても、そのような基準が設定できるだけの地域の合意形成を図るのは、事実上不可能に近い。したがって、地区計画にすべてを委ねるのではなく、法に基づく協定や条例に基づく協定や計画などの自主ルールを活用し、保全すべき規制要素の性質に応じた柔軟かつ適切なコントロールを進めることが重要になる。

本研究では、住環境管理に積極的に取り組んでいる横浜市の3つの住宅地の分析を行い、地域環境の維持・保全方法についての議論を深める中で、地区計画で規定できる環境要素から外れる環境要素を別途、自主ルールとして定めている状況を確認した。さらに、自主ルールで定められる基準の性質に着目し、A：すでに用意されている客観的基準を強化する上乘せ基準、B：抽象的基準を柔軟に制御する上乘せ基準、C：建築・開発にかかわるが地区計画では規定できない項目を追加する横出し基準、D：都市計画の対象から外れるが住環境管理には重要な項目を追加する横出し基準の4つに分類して分析を行った結果、以下の点が明らかになった。

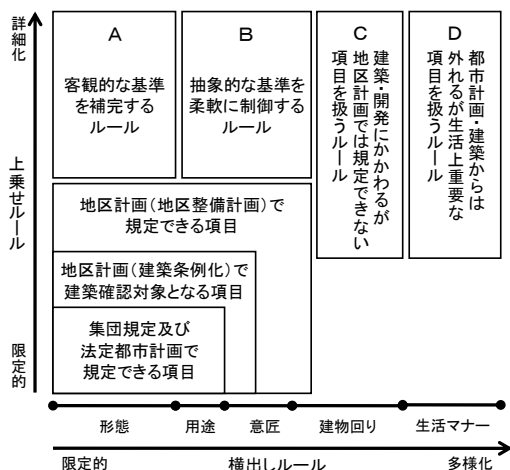


図1：地区計画と自主ルールの連携関係の概念的枠組み

まず、基準の設定に関してみると、現在の街並みや景観の特徴の明確さや多様性の度

合いによって、自主ルールの対象となる規制要素の種類の高さや設定される基準の事前確定性の高さが変わることがわかった。統一された街並みを持つ荏田北二丁目地区では、ルールの対象となる規制要素が多く、また具体的な基準として用意されているものが多い。特に、集団規定や地区計画に上乘せするAやBの基準、開発や建築にかかわるが地区計画の規制項目とはならない要素を具体的かつ詳細に規定するCの基準をきめ細かく設定するなど、事前確定性の高い基準を多く盛り込んだ自主ルールの構成をとっている。

一方、地区面積が広く、区域内に様々な建物や街並みが含まれる湘南桂台地区や美しが丘中部地区では、地区全体に共通する事前確定的な基準として設定できる要素は限られていることから、AやBに該当する基準は少ない。しかし、形態や使用方法の異なる建物の中で、相互に環境を阻害しないためのルール設定を重視しており、近隣への配慮を求めることを目的とした緩やかなCの基準や、建物の利用方法にまで踏み込んだDの基準が多く設定されている。

次に自主ルールの運用についてみると、事前確定性の高いA、B、Cの基準を設定している荏田北二丁目地区では、地区計画策定や横浜市の地域まちづくり推進条例に基づくルール認定を活用し、基準の強制力を高めることで、厳格な運用をしている。これに対して、湘南桂台地区や美しが丘中部地区では、届出漏れや違反もあるが、遵守を強要しておらず、違反の数も厳密に把握していないなど、大らかな運用をしている。その理由としては、湘南桂台地区では、運用による取り締まりよりも、新規居住者への地域の生活ルールの事前提示や異なる用途の共存を目的としていることがあげられる。生活マナーに関わる基準は、開発時よりも、むしろ入居してから継続して取り組んでいく性質の基準であるため、開発時の協議や届出の義務化よりは、入居前段階でのルール提示や建設中・建設後のきめ細かく柔軟な対応の方が、住環境確保の効果が高いと考えられる。美しが丘中部地区では、開発時に住環境への貢献・配慮を促すことで、住環境意識の向上・啓発を目的としており、基準の強制力を重視していない。またこれら2地区の基準は事前確定性が低く、多様な解釈が取りうる内容となっているため、このような緩やかな運用の方が適していると考えられる。

自主ルールを活用した住環境管理の課題として、3地区中最も厳格な運用を行っている荏田北二丁目地区では、自主ルールの運用が地区の住環境維持に大きく貢献しているが、中にはどうしても合意に至れず、再検討要請としたまま協議を終了せざるを得ないケースがある。地区計画でも届出漏れや違反

が発生していることを考えると、自主ルールで100%の基準遵守を求めるのは難しい状況にある。また、地元の適合審査では、専門知識のある個人への負担が大きく、審査継続にむけて後継者や協力者をどう確保していくかという点が課題となっている。一方、湘南桂台地区や美しが丘地区では、緩やかな運用であっても、地域内の開発者を中心に一定の成果をあげている。しかし、利益を最優先に考える開発者には協力を求めにくい仕組みとなっているため、ルール適用の公平性の観点からは、最低限、開発の届出を義務付けるなどの工夫も必要と考えられる。

(2) ルール連携による住環境管理実現にむけた住民活動支援策の検討

先進的なまちづくり支援の仕組みと実績を有する9市区（広島市、神戸市、大阪市、札幌市、横浜市、世田谷区、練馬区、国分寺市、狛江市）へのヒアリング調査から、住民のまちづくりの発意を実際のルール策定へとつなげるためには、まちづくり活動の熟度に応じた段階的な支援が重要であることが明らかになった。具体的な支援内容としては、ルール策定段階においては、合意形成促進のための専門家による支援やルール決定手続きのための専門知識を有する作業に対する専門家の補助や行政の代行、先行する類似事例の紹介やそれらの事例にかかわる住民との情報交換、ルール運用段階においては、活動継続と周知徹底のための情報提供や専門知識の提供などが有効であることが明らかになった。

また、地区まちづくりルールの策定の要望が高いつくば市での、市民・大規模地権者・行政からなるワークショップの実施から、自主ルールに関する市民の知識の度合いや地区が抱える課題に応じて、必要とされる情報や支援内容が異なること、地区計画のみを目指すのではなく、それらの地区の目的や事情の違いにあった目標設定や制度の選択が重要であることが分かった。

(3) 住民発意のルール制定手法としての都市計画提案制度の活用実態と制度課題

市民が都市計画を提案できる制度は、都市計画法第21条の2の都市計画提案制度、都市再生特別措置法第37条にもとづく提案制度、そして都市計画法第16条第3項で定められている地区計画の申し出制度などがある。提案できる内容は、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を除く、県や市町村が定める都市計画であり、土地利用規制だけではなく、開発事業、都市施設も対象となるが、実際の活用事例の大半は地域地区又は地区計画の決定や変更となっている。本研究では、地区レベルの土地利用規制（狭い範囲での地

域地区と地区計画）に関わる提案に焦点をあて、特に都市計画法第21条の2にもとづく都市計画提案制度（以下、提案制度）と地区計画申し出制度（以下、申し出制度）を検討した。

平成20年3月末時点で、全国で5200を超える地区で地区計画制度が活用されており、提案制度が設立されてからの約5年の中では1200を超える地区が活用している。一方、提案制度の事例数をみると、提案件数は97件あり、そのうち提案内容が都市計画決定に至ったものは73件、法21条の5第1項の通知済（都市計画決定を行わない旨の通知。事実上の却下）8件、取り下げ3件、検討中13件となっている。提案内容の半分超は地区計画の策定・変更で、次に多いのは用途地域の変更である。大塚（2008）によると、提案事例の6割以上は規制緩和の提案であり、提案目的では、開発誘導が6割、環境保全が3割となっている。また、1地区の提案者数は10人以下が半分を占め、100人を超える地区は1割程度である。ここから推察されるのは、開発事業者による個別プロジェクトの規制緩和を目的として提案事例が多いことである。規制緩和型の提案は、直ちに否定されるものではないが、国が都市計画運用指針で示しているような提案制度の活用による市民が主体となった都市計画の実現とは、かなり異なった様相であり、その目的には提案制度がうまく機能していないことがわかる。

このように住民発意の都市計画提案が進まない理由としては、①提案主体の不安定性、②地権者特定の困難さ、③必要な合意率の高さ、④合意形成の質の確保の困難さ、⑤専門知識の不足、⑥行政側の提案受け入れ体制の不備などが考えられる。これに対し、住民発意で地区計画を策定した事例の多くは、提案制度や申し出制度を使わず、通常地区計画策定プロセスの中で、行政や専門家が地域に入り、市民との協働作業をしながら提案を育成してきている。提案制度を市民提案のツールとして活用していくには、住民の提案を育成し受け入れる仕組みが必要であることがわかった。

(4) まとめと今後の課題

本研究の調査を通じて、住民のまちづくりの発意を実際のルール策定へとつなげるためには、まちづくり活動の熟度に応じた段階的な支援に加え、地区の市街地や景観特性に合わせ、地区計画に限定しない多様な仕組みを活用した住環境管理の可能性を市民に十分伝える必要があることが分かった。またルールの運用過程においても、多様なルールの特徴を活かすために市民が積極的に運用に参加することや、状況の変化に応じて動的な見直しを可能とする体制づくりが必要とさ

れていることが明らかとなった。

本研究では主として住宅地での住環境管理に焦点を当てて分析を行ったが、様々な環境マネジメントの仕組みを活用した市民主体のまちづくりは商店街や工業地等でも必要とされており、多様な市街地を想定した市民主体の環境管理方策の検討が、今後の研究課題としてあげられる。

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8件)

- ① 竹鼻紫・大村謙二郎・有田智一・藤井さやか (2010) 「伝建地区とその周辺における空き家実態とその利活用可能性に関する研究—函館市西部地区を対象として」都市計画論文集 45-3. pp.25-30. 査読有
- ② Andre Sorensen, Junichiro OKATA, Sayaka FUJII, 2010, Urban Renaissance as Intensification: Building Regulation and the Rescaling of Place Governance in Tokyo's High-rise Manshon Boom, Urban Studies. 47(3). pp.556-583. 査読有
- ③ 藤井さやか (2010) 「地区まちづくりにおける提案制度の活用と期待 (特集 市民参加の到達点)」都市計画 59(4), pp.23-26 査読無
- ④ 藤井さやか・泉英明 (2010) 「市民提案の活発化に向けた都市計画提案制度見直しを行う」季刊まちづくり 26号. pp.73-77. 査読無
- ⑤ 藤井さやか (2009) 「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールの方策に関する研究: 横浜市内の住宅地を事例として」日本建築学会計画系論文集. 第74巻. 第646号. pp.2627-2635. 査読有
- ⑥ 藤井さやか (2009) 「戸建住宅地における住環境性能要求と集団規定」日本建築学会建築法制委員会集団規定の性能規定問題検討小委員会編『市街地性能を担保する集団規定のあり方』研究協議会資料. pp19-24. 査読無
- ⑦ 藤井さやか (2009) 「地区計画と自主ルールの連携を通じた住民組織による住環境マネジメントの可能性と課題」土地総合研究第17巻第1号、pp.8-22 査読無
- ⑧ 桑田仁・藤井さやか (2008) 「市街地環境コントロール制度はどこに向かうべきか: 4つの提言にみる今後の方向性」都市計画 57(2). pp.43-48. 査読無

[学会発表] (計4件)

- ① 藤井さやか, 「都市計画の再構築を促すよ

うな市民提案をどう受け止めるのか?」、東京大学グローバル COE 都市空間の持続再生学の展開 (D 部会)、まちづくりの仕組みづくり研究会公開フォーラム『市民提案による都市計画の再構築』, 2010年10月14日, 東京大学工学部

- ② 藤井さやか, 「市民提案の活発化に向けた都市計画提案制度の見直しを行う」, 『季刊まちづくり 26号発刊記念講演会』, 2010年5月25日, 首都大学東京秋葉原キャンパス
- ③ 藤井さやか, 「市民主体のまちづくりの実践に向けて」 つくば市まちづくり講演会『いざ!まちづくり!』, 2010年3月13日, つくばインフォメーションセンター
- ④ 藤井さやか, 「戸建住宅地における住環境性能要求と集団規定」日本建築学会建築法制委員会集団規定の性能規定問題検討小委員会研究協議会『市街地性能を担保する集団規定のあり方』パネリスト 2009年8月26日 東北学院大学

[その他]

行政資料等

- ① 藤井さやか (2010) 「市民からの提案を地区まちづくりルールに積極的に活かすために」地区レベルのまちづくりルール形成普及推進調査委研究会編『地区まちづくりルール普及・推進ガイドブック』 pp.170-172. 所収.
- ② 藤井さやか監修 (2010) 「市民のまちづくりお助け本～みんなでまちづくり!～」つくば市 (つくば市都市計画読本)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

藤井さやか (FUJII SAYAKA)

筑波大学・大学院システム情報工学研究科・講師

研究者番号: 70422194