

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 11 日現在

機関番号：12701

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23560718

研究課題名(和文)新しい計画論に対応する先進的ゾーニング制度の普及に関する研究

研究課題名(英文)Studies on the spread of advanced zoning system for the new planning theory

研究代表者

高見沢 実 (TAKAMIZAWA, Minoru)

横浜国立大学・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) 3,700,000円、(間接経費) 1,110,000円

研究成果の概要(和文)：現行のゾーニングは「ユークリッドゾーニング」として20世紀に普及したが、近年、用途分離の弊害等が大きな課題となり、米国ではニューアーバニズムの計画論が制度に取り入れられるようになり、先進的ゾーニングの普及段階へと入った。本研究の前半部ではこの制度化のプロセスを体系的にとらえるとともにゾーニング技術進化の内容を整理した。日本ではゾーニングをはじめ都市計画制度が未だ中央集権的であり、人口減少時代の新たな計画論に対応するためには都市計画制度そのものの地方分権の中でゾーニングを使いやすくすることが重要ととらえ、全国自治体を対象にアンケート調査を実施し分析・考察したのが後半である。

研究成果の概要(英文)：Current zoning system called "Euclidean zoning" was widely adopted in Japan as well as in the US during 20th century. However, in recent years, adverse effects, such as land use separation have become major issue. Planning theory of New Urbanism has been incorporated into the legal system in the United States and entered into the popular stage. In the first half of this study, I analyzed the contents of the zoning technological evolution as well as captured systematically the process of this institutionalization of the New Urbanism. Urban planning system including zoning is still centralized in Japan. So, in order to respond to new planning phase of population decline era, it is important to reform Japanese planning system into the decentralized one. Based on questionnaire survey of local governments across the country, local needs and desirable solution are discussed. Finally, outline of New Planning System is proposed in the second half of this research.

研究分野：建築学

科研費の分科・細目：建築学、都市計画・建築計画

キーワード：ゾーニング 都市計画制度 ニューアーバニズム 普及

1. 研究開始当初の背景

現行のゾーニングは「ユークリッドゾーニング」として 20 世紀に普及したもので、特に土地利用(用途)の分離を特徴としている。しかし近年、①用途分離の弊害が大きく(スプロールの助長、住宅地における活力低下等)、②景観や市街地形態が十分にコントロールできない問題等が大きな課題となっている。こうした課題を解決するには、これからめざすべき市街地像や計画論を念頭に置きながら、都市計画制度の基礎としてのユークリッドゾーニングそのものを問い直す取り組みが不可欠である。

2. 研究の目的

本研究はこうした問題意識の上に、新しい計画論に対応できるゾーニング制度のあり方を、内外における先進事例の比較調査を基礎として提起することを目的としている。特に「普及」という視点を入れたのは、どのようなきっかけによって制度改革がはじまりそれがどのようなスピード、要因で拡大していくかも研究課題とするためである。

3. 研究の方法

研究は大きく 2 つのパートより構成される。

第一のパートでは、ユークリッドゾーニングそのものを問い直したニューアーバニズム運動に着目する。そこでの「新たな計画論」とは、これまでの郊外化に特化し自動車に依存した資源浪費型の都市計画から、「歩いて暮らせる」密度の高い混合用途の土地利用をめざす都市計画である。その達成のために最初は特定新規開発プロジェクトの中でデザインされていたものが、次第に地元自治体のゾーニングそのものを書き換えるようになり、さまざまな主体がそれに参画し、やがて標準条例による新しい都市計画実践がなされるようになって、3 ケタを超える自治体にまで発展した普及の経緯と内容を分析する。

第二のパートでは日本に現在求められる「新たな計画論」の模索からはじめる。当初はニューアーバニズム運動と類似事例を発見しながら日本独自の方向を探ろうとしたが、そうした方法には限界があった。改めて考えてみると、そもそも徹底的な地方分権を前提に各自自治体独自の判断でゾーニングを変えられる米国と、都市計画制度がいまだ中央集権的でゾーニング(用途地域や地域地区)のメニューや基準までもが法律で決まっておき地方で工夫できる範囲がごく限られている日本とでは、「新しい計画論」そのものも異なる。日本でもコンパクトシティや集約型都市構造は政策課題とされ、「歩いて暮らせる」まちづくりがめざされていはいらぬもの、もともと用途はかなり混合しており密度

も高めである。そこで、当初とはやや方針を変えて、地方自治体への都市計画制度に関するアンケート調査を主軸に据えることとした。そして最終的には、新たな計画論は、人口減少時代のそれぞれの自治体が自らの工夫で都市計画を行えるようにすることととらえ、実際にそうしたニーズがあるのか、具体的な制度改革の必要性やそれを進める主体は誰と考えているのかなどの調査をもとに、新しい都市計画制度を提案することを基本テーマとした。

4. 研究成果

1980 年代から始まったニューアーバニズム運動は、当初、特定地区のプロジェクトからはじまり私的契約による土地・建物コントロールを使っていたが、次第に地元自治体がゾーニング条例そのものを書き換えるようになり、非法定のガイドラインも次第に強制型のコードへと進化していく。州や国によるスマートグロス政策ほか、学会や協会、業界による自主活動の積み重ねの果たした役割も大きい。しかしニューアーバニズム型ゾーニングの普及という意味では、SmartCode という民間発意の標準条例(およびシャレット等によるその策定プロセス)が果たした役割が大きい。

こうした先進的ゾーニングは当初、町の一部に適用され、やがて市域全体に適用された。それがフロリダ州マイアミ市の「マイアミ 21」である。スマートコードは、全市規模に対応するため、その都市の状況に合わせた独自の試みを加えて、マイアミ市全域に適用された。これにより、スマートコードは単なる理論から実践ツールに強化されたといえる。スマートコード適用することによって、既存ゾーニングに比べ優れた点が明らかになった。それは、より複合的な土地利用、コンパクトコミュニティ、公共空間の確保が可能になり、そして、行政・開発者・市民にとって分かりやすいコードになったことである。シャレットによる適用過程では、数多いミーティングやワークショップを行い、グラフィック技術を使うことによって明確なゾーニング変化を市民に納得させることができた。スマートコードはマイアミ 21 により、その進歩と普遍的なモデルツールとしての適用可能性が証明できたと考えられる。マイアミ 21 適用後の運用実態調査からは、特に郊外部において効果が既にあらわれはじめていることなどがわかった。

「新しい計画論に対応する先進的ゾーニングの普及」そのものの研究はなかなか難しいと考えられるなかで、本研究ではニューアーバニズムの制度化がそれに相当するものにとらえ、20 世紀初頭に全米で都市化が進んだ

ことに対応してユークリッドゾーニングが普及した時期と比較した。今回の 21 世紀初頭からはじまったこの流れが 1 世紀前の流れに匹敵する制度上の改革なのか、単なる改善の中の 1 つの小さな流れなのかは現時点ではわからない。しかし、少なくともそのような可能性の 1 つとしてとらえ、1 つの提案が具体的な 1 事業を生み出し、それが行政制度として取り込まれて普及していく様子の全体像を研究でとらえられたことは大きな成果である。

また、日本との比較の視点から、米国での普及の要因をまとめた。

- ①近代都市計画への深い反省。建築家やアーバンデザイナーによる環境への深い危機意識と現在の都市構造の原因であるユークリッドゾーニングへの反省がそれを見直す制度という形で実を結んだ。
- ②日本に比較すればゾーニングシステム自体が形態規制として機能的。日本の用途地域制とは違い、元来アメリカのゾーニング規制において細かい形態規制がなされていた背景がある。
- ③自治体に都市計画権限が与えられている。自治意識の高さがあるからこそこの権限が機能しているし、柔軟な制度化が可能である。
- ④アーバンデザイナーやプランナーによる技術革新。GIS 等の科学技術、住民参加(シャレット、ワークショップ) 等、特にソフト面での技術向上が意欲的・継続的に果たされている。

こうした米国における普及の要因と照らし合わせた日本の現状を整理すると、

- ①近代都市計画への深い反省の欠如。景観法などの体系的な法律の成立が見られるが、根本的な都市計画制度自体の見直しには至っていないと言える。ただし、米国ほど自動車依存ではないことはプラス面。
- ②日本のゾーニングは精緻にできていない。形態規制としては効果に問題のある用途地域制は、時代にそぐわない面も出てきている。対処療法的に上塗りされて制度が作られて抜本的な見直しになっていない。
- ③自治体に都市計画権限が与えられていない。景観法によって自治体による景観行政が可能になったが、複雑にもなった。行政の自治意識も高くは無く、明確なビジョン(市街地像)に欠ける都市が多い。
- ④アーバンデザイナーやプランナーによる技術革新の遅れ。デザインガイドやデザインレビューに関心が集まり、ゾーニングそのものを変えようとする意識は薄い。しかしながら日本でも共通した可能性として、
- ①同じ地域制を都市計画制度の基本にもつ

日本でも、地域制そのものを抜本的に改革する道は残されている。

- ②都市計画の決定や変更に関する合意形成技術という面から考えると、三次元の生活空間・都市空間を大幅に変えることになる取り組みにあたっては、三次元合意形成ツールや、新旧比較によりメリットを見えやすくするなどの工夫が必要である。
- ③地方自治体によるチャレンジとその普及という観点から考えることも必要。アメリカにおいても全市的なニューアーバニズムコードの採用に至るまでには 30 年ほどの蓄積があった。最初は部分的、要素的、不完全な技術だったものが、1 つ 1 つの実践の積み重ねにより体系的・一体的なシステムへと成長した。
- ④地球環境時代の同時代的課題への対処。人々の意識は着実に変わりつつある。人々の意識が変わり、市場が徐々に動き、ディベロッパーの意識が変わることによって普遍的行動に近づいていく。
- ⑤都市から地域へ(リージョナリズム)の流れに沿うものととらえる。日本では人口減少時代のシュリンクマネジメントの一環としてニューアーバニズムの考え方をうまく活用することが可能と考える。

以上を踏まえて、日本のこれからの制度のあり方を後半で研究した。「3. 研究の方法」で記したように、当初想定した方法は若干変更して、まず、全国の自治体がどのような問題意識をもちどのようなニーズを抱えているか、そして都市計画制度の改革の必要性をどの程度感じているかにつきアンケート調査を行うことからスタートした。都市計画区域をもつ 1370 自治体にアンケート票を発送。725 の自治体より回答が得られた。回答率は 53%である。

現在の都市計画制度に問題があるとした自治体は全体の 34.4%で、問題の内容は、「一度決めたことを変更するのが難しい」が 64.0%と突出して高かった。「規制緩和の要望が多く苦慮している」27.2%、「制度が複雑で思うような活用が難しい」22.0%が続いた。少し問い方を変え「都市計画法や建築基準法を改革すべきだと思いますか?」の問いには、「かなり思う」「一部については思う」を合わせて 27.4%だった。ゾーニング(用途地域等)に関する問題点をあげる例も若干はみられたものの、うちいくつかは自治体の工夫で解けそうな課題もあり、特にゾーニング関連制度が問題なので困っている、という回答はほとんどなかった。こうした傾向は以前よりみられるもので、日本の用途地域がかなり緩くできているため、そもそも「問題」が感じられない傾向にある。

そうした個別課題というより、もっと自治体の独自性を出せるように基準も手続きも権限を与えるべきとの意見や、人口減少社会に対応した区域区分ももっと連続的で地域の実情に即した規制ができるようにとの意見等が中心である。しかし「どのようなプロセスで改革すべきだと思いますか?」については69.3%が「国が率先して新しい仕組みを設けるべき」としており、「自治体が率先して新たな動きをつくるべき」の17.6%より圧倒的に多い。これは、アンケートとは別に行った地域地区そのものの内容分析と呼応している。すなわち、近年、いくつかの地域地区(特に地区)が国で新設されたもののほとんど使われていないものがある。その一方、条例で自由に設定できるように法改正が行われた特別用途地区はほとんど活用されておらず、「先進的ゾーニング」の事例もほとんど無かった。これは、地方自治体がやる気がないというよりも、ニーズに対応した改革になっておらず、与えられた枠組みではもはや工夫の余地はあまりない部分がかかり出てきており、逆に国が1つ1つのニーズに対応しようとしても限界があり、よって、制度改革自体は国で行うべきだがその内容は地方の独自性が踏まえらるるものであるべきとの結果であると認識できる。

ここでの「新たな計画論」とはそのような制度枠組みが前提となり、そうした枠組みが、先進的ゾーニングが生まれてくるための前提であるとしてとらえられる。

研究の最後で、国内で議論されてきた制度改革の姿をレビューしつつ、本研究の成果として具体的な制度改革の方向を大きく7つの項目として提案した。①都市計画の決定権限は市町村。②都市計画区域は廃止し国土全体を対象。線引き制度もいずれ廃止する。③市町村マスタープランと密接に連動する土地利用区分を行いそれぞれにルールを定める。④まちづくりは建築確認と切り離して市町村長の許可制(認定)とする。⑤許可基準は市町村マスタープランの実現を図るための基準とする(町村区域は都道府県知事の許可制としておき、申し出により町村が主体となる)。⑥市町村長の認定により地域まちづくり組織が主体となりプラン、ルール適合審査を行うことができる。⑦土地利用の大幅な改変を意図する地区「アクション計画エリア」を設けアクションの概要を定めることができる。

これらを良いとする理由や具体的制度内容を示したあと、全国自治体アンケートで指摘された課題等がそのスキームでいかに解決可能かを示した。さらに、市町村が主体となるということは、その次の地域コミ

ュニティの役割が相対的に重要になるとの視点のもと、横浜市地域まちづくり推進条例やイギリス近隣計画制度に言及しつつ、提案した制度のものでボトムアップの都市計画スキーム(上記提案⑥の具体的内容)について整理した。大きな方向としては、国が細かなことまで決めるのではなく、地方が動きやすい枠組みをつくること、地方自治体も地域の知恵や能力、エネルギーをうまくとらえながら地域の力が最大化でき、その結果として各地で先進的ゾーニングのみならずさまざまな工夫がなされる姿である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

- ①高見沢実、横浜郊外の今後のまちづくり、土地総合研究(一般財団法人土地総合研究所) 21巻4号、15-20、2013(査読無し)

〔学会発表〕(計2件)

- ①高見沢実・尹荘植、地域主体のまちづくりルールの運用システムに関する研究、都市計画論文集(日本都市計画学会) 49巻2号、2014
②李ボラム・高見沢実・野原卓、マイアミ市におけるニューアーバニズム型ゾーニングの全面適用に関する考察、都市計画論文集(日本都市計画学会) 46巻1号、69-76、2011

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

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

()

研究者番号：