

# 研究会論考集



# 研究会論考集

---

本ガイドブック作成にあたり、設置した地区レベルの街づくりルール形成普及推進調査研究会が3回開催され毎回充実した議論がなされてきたが、研究会各委員より、研究会の議論を補足する意味で論考を寄せることとした。

## 地区レベルの街づくりルール形成普及推進調査研究会

### □座長

柳沢 厚 C-まち計画室  
「地区レベルのルールと事前明示基準」

### □委員

長谷川 貴陽史 首都大学東京都市教養学部 法学系  
「行政過程への住民参加の費用便益分析について」

饗庭 伸 首都大学東京大学院都市環境科学研究科都市システム科学域  
「地区まちづくりルールの合理性をどう判断するか」

藤井 さやか 筑波大学大学院システム情報工学研究科社会システム・マネジメント専攻  
「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」

八幡 準 横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課長  
「横浜市における地域まちづくりルールを活用したまちづくり」

石津 啓介 横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課長補佐  
「地区まちづくりルールの手法選択のコツ」

### 1. 事前明示基準とは

事前明示基準という言い方は、近年、建築や土地利用に関する都市計画的な制限に関して、その限界を論じる場合等に比較的好く使われているものである。都市計画的制限の代表例である建築基準法集団規定を例にお話ししよう。

集団規定は、建築物が集積して市街地を形成する場合に想定される不都合を未然に防止する観点から、建築物の用途・形態等について制限を設けている。たとえば、住宅地では工場や大規模商業施設が禁止され、高さや密度（容積率・建蔽率）が一定値以下にすることが義務づけられている。これらの制限は、制限を受ける側（建築主や設計者）にも制限を課す側（自治体職員等）にも紛れがないように、予め具体的・定量的に定められている。そうした基準を、「建築を計画する以前に予め法令の形で基準が明示されている」という意味で「事前明示基準」と表現している。具体的・定量的に定められている点を強調して「事前確定型基準」と呼ぶ場合もある。

ところで、法令が人々の権利を制限する場合には、本来的に事前明示性が要請される。なぜなら、事前明示は公権力が暴走することを防ぐ有力な手段であるからである。更に、建築行為のように企業や個人の経済活動として為される行為を規制する法令においては、円滑な経済活動を阻害しない配慮が必要であり、その面からも事前明示性が求められる。戦後民主主義の体現と沸騰する建築需要への迅速な処理という2つの要請を受け、わが国の建築規制は戦後、事前明示性の極めて高い「確認制」を採用し、詳細な技術基準のもとに運用されてきた。

### 2. 事前明示基準の綻び

ところが近年、この事前明示基準の綻びがさまざまな形で現れてきている。低層住居専用地域内の斜面地マンション等は、その典型の一つである。2000年前後から、それまでは工事費が高くて事業性がないとしてデベロッパーが手を出さなかった急な崖面を敷地とし、そこに嵌め込むような形のマンションが首都圏のあちこちで出現し、紛争の火種となった。

都市計画では10mまでしか建てられないはずの地域で7階建てのマンションができてしまう。そのからくりは、建築物の高さの測り方のルールにある。10mの高さ制限の測り方は「地盤面から測る」と定められており、地面が傾斜している場合の「地盤面」は一定間隔で複数設定することになっている。急斜面の崖のような場合は、地盤面設定を操作することにより「地盤面」を崖上面のレベルにほぼ一致させることができる。そうすると、崖上では3階建て（10m以下）だが、崖下からは7階建てというような建築が可能になる。

このような例は他の基準についても存在する。いずれのケースもその基準が定められたときには想定されていなかったような建築（立地、敷地、規模、形態、用途）が出現したため、基準をそのまま当てはめただけでは、基準の背後にある狙い・目的が実現できないという矛盾である。制限内容が具体的かつ定量的である事前明示基準には、一般的に適用限界（その基準が有効性を発揮しうる前提条件）があるので、この矛盾は避けて通れない。特に、敷地そのものの有り様が直接的にコントロールされていない我が国の市街地においては、基準が適用される

敷地の条件（形状・規模、接道状況、地形条件等）が多様であり、かつ、敷地の分割・統合によってそれが変化するので、基準の適用限界を超える事例が発生し易い。

この問題を克服して、トラブルのない安定的な状況をつくるには3つの道がある。ひとつは、基準の適用限界を超えるケースを具体的に想定し、それに対応する制限を課するための新たな基準を設定する方法である。地区計画や建築協定はその代表的ツールである。2番目は、建築物やその敷地の状況に合わせて柔軟に基準の趣旨を適用できる、裁量性を伴う基準にする方法である。この方法は、まだあまり事例は多くないが景観条例などで散見される。3番目は、近年、首都圏等の少なくない自治体の「まちづくり条例」で採用されている事後的な調整ルール（事業者が建築計画を自治体に提出した後に、その計画内容について周辺住民や自治体と調整する方式）を採用する方法である。これを2番目の方法と併用すると、周辺の理解を得つつ合理的な解決を探るものとなり、行政コストはかかるが事前明示基準の綻びを補う有力な手段となる。

### 3. 地区計画等における非事前明示基準のすすめ

地区計画や建築協定によって特定地区の詳細な建築ルールを定めるのは、集団規定の一般ルールではカバーしきれていない部分に新たなルールを適用するためである。この新規ルールによって当面想定されるトラブル要因は除去することができるが、いずれまた想定外の事態が招来しないという保証はない。当面想定できない事態まで対象にして制限を加えるとなると、今度は関係者の合意が難しくなる。安定した低層専用住宅市街地では、かなり厳しい制限も受け入れられる可能性が高いが、それ以外の市街地ではそうはいかない。

将来土地を売却する予定も建築行為をする予定もないというような人は別として、通常、土地建物所有者はこの種の制限に対してアンビバレントな感情を持っている。“環境を守るためのルールは必要だが、将来のことを考えると締付けられるような制限は困る”といったところである。既成市街地で地区計画や建築協定を定めることが困難な理由もここにある。だから、強制力のない方向性だけを共有する「まちづくり協定」などは、比較的受け入れられ易い。

「権利を制限する基準は事前明示でなければならない」という思想は、戦後一貫して公務員の頭を占拠してきた。その状況は今日においても基本的に変わっていない。そのため、地区計画や建築協定の内容を検討する場合も事前明示基準とすることが前提となる。都市計画法、建築基準法の関連規定もそれを予定している。しかし考えてみると、事前明示基準は“明示された基準さえクリアすれば後は自由”という感覚を多くの人々に持たせ、その結果、建築主が市場原理の中で最大の利益、最大の満足を追求する姿勢をとるような状況に追込んできた面があるように思われる。

都市全体を対象にした荒削りなルール（集団規定は正にそういうもの）であれば、きめ細かな裁量を働かせることは行政コスト的にも公平性確保の観点からも難しい面があるかもしれない。しかし、特定地区内のローカルルールである地区計画や建築協定は、定量的な基準の前にその基準を課す狙い・目的をできるだけ具体的に示し、定量基準を参考値とするような方法により、さまざまな事態に対してきめ細かく、かつ、柔軟に対処できるものとすべきではないだろうか。更に一步進めて、まちづくり条例等で採用されている「事後的調整ルール」を採用することも考えられる。そうすれば、本当に問題のある建築計画は地区内の調整により排除され、そうでないと判断されたものは許容されるという地区内自治の重要ツールになる可能性が

ある。

建築協定では、事前明示基準の下ではあるが「運営委員会」による自主管理の実績があり、この蓄積を埋没させてはならない。多くの建築協定地区で運営委員会メンバーの高齢化が進み、後継者難に苦慮しているが、行政からの積極的な支援の下に若手メンバーの参加等を促し、地元運営組織を刺激し発展させて上記のような仕組みにつなげていくチャレンジが期待される。地区計画については、このような方法（裁量性のある基準の採用）は、現行法の下では強制力のある基準とすることはできないが、届出・勧告の範囲の仕組みとしては不可能ではない。地区の環境を地元で管理していくという観点から、地区計画であっても行政がすべて管理を行うのではなく、地元組織が一定の役割を持つことが重要である。そのような趣旨から地区計画と建築協定を併せて定める方式を採っている自治体もあるが、調整ルールを備えた地区計画はその発展形と考えることもできる。

## 論考「行政過程への住民参加の費用便益分析について」

首都大学東京教授 長谷川貴陽史

行政過程への住民参加手続について、行政法学者はしばしば「民主主義的参加」と「適正手続的（権利防御的）参加」とを区別する（参照、人見剛「都市住民の参加と自律」『岩波講座現代の法9 都市と法』279頁、同「住民自治の現代的課題」公法研究62巻194頁、野口貴公美「行政過程における住民参加」『行政法の争点』[第3版]66頁）。この「参加」の区別は、住民参加手続の二つの正当化の契機として、読みかえることができる。

民主主義的契機とは、住民参加手続がデモクラシーの見地から正当化されるということである。法的決定は住民参加によって民主的なものとなるのであり、住民の意思を法的決定に反映することが重要であることになる。自分たちのことは自分たちで決めるという自治（ここでは住民自治）の論理が、住民参加の正当化根拠となる。たとえば、都市計画決定に関する公聴会の開催（都市計画法16条1項）や意見書の提出（同17条2項）、市町村都市計画マスタープラン策定における公聴会の開催（同18条の2第2項）などは、民主主義的参加の論理により正当化されよう。

これに対して、適正手続的（権利防御的）契機とは、住民参加手続が法治主義の観点から正当化されるということである。私人の手続的権利は住民参加によって十分な保障を受けるのであり、行政過程への住民参加は法治主義（手続的権利の保護）の観点から正当化される、ということである。地区計画の案の作成に係る利害関係者からの意見聴取（都市計画法16条2項）などは、適正手続的参加の論理により正当化されよう。

これらの正当化の契機はいずれも、既存の法制度を、規範的・価値的な側面から正当化するものである。しかし、これらの議論で抜け落ちているのは、「住民参加手続の結果、法的決定の内容は現実によりよいものとなっているのか」という問いである。特定の住民参加手続が現実的に法的決定の内容を高めているかどうかは、制度設計ないし政策評価の問題であり、規範的な正当化論拠を持ち出すだけでは、住民に対して十分に説得的な説明にはならない場合があるのではないか。

ここでこの点をあえて問題にするのは、第1に、住民参加手続がしばしば、住民（及び行政庁）に対して多大な金銭的・時間的・心理的費用の負担を強いているように見受けられるからである。まちづくりに関する地域の合意形成には、5年や10年といった長い歳月を要することも多い。こうした住民参加の現実に直面し、「住民参加は重要であるかもしれないが、これほどのコストをかける意義が本当にあるのか」という疑問や慨嘆が住民の間から生まれてくることも珍しくはない。

第2に、住民がそうした費用を支払っても、費用に見合うだけの便益を得られているのかが不明であるからである。「住民どうして10年間をかけて議論してみたが、素人がわけもわからず議論するよりも、初めから専門家に任せた方がよかったのではないか」という失望感や、民主主義や法治主義による規範的正当化の議論を持ち出すだけでは、解消できないかもしれない。

もちろん、私は規範的な正当化の意義を否定しているわけではない。そうではなくて、「民主主義や法治主義の重要性は分かるとしても、現行の住民参加手続がありうべき唯一の制度ではないのではないか」「住民参加の結果、何が得られる（得られた）のかを、もう少し具体的

に示してほしい」という住民からの問いかけに答えられるか否かということである。

したがって、住民参加手続における（さしあたり住民側の）費用と便益とを、適切に測定する手法があるかどうかが問題となりうる。かかる費用のうち、金銭的費用については、事後的な概算は可能であるかもしれない。また、時間的費用についても、合意形成のために全住民が費やした時間を集計し、それに住民の単位時間当たりの平均収入を乗ずれば、一応の金銭的評価は可能であるかもしれない（奉仕労働量 WTW を用いた CVM の活用例が参考になるかもしれない。大野栄治『環境経済評価の実務』勁草書房 91 頁以下）。むしろ難しいのは、後者の住民参加手続の便益の測定である。そもそも住民参加手続のもたらす「便益」とは何だろうか。行政過程に参加できたという住民の「心理的満足感」も含まれよう。住民参加によって、法的決定の「受容（Akzeptanz）」の可能性が高まることも、手続のもたらす便益であるといえるかもしれない（もっとも、当初の規制案が妥協と譲歩の末に骨抜きにされて受容可能性が高まった場合、それを住民参加の「便益」と呼ぶことは適切か）。しかし、もう少し実質的に、住民参加による「法的決定の質の向上」を定量的に測定し、これを住民参加手続の「便益」として捉えることはできないだろうか。

住環境保全を目的とする法的決定については、住環境の価値を定量化し、それを法的決定（規制）のもたらす便益とみなす立場がある。トラベルコスト法、ヘドニック法、CVM（仮想市場法）、コンジョイント分析のように、住環境の価値を定量的に測定する試みは、既にいくつか存在する（大野・前掲書、栗山浩一『環境の価値と評価手法』北海道大学図書刊行会、肥田野登『環境と行政の経済評価』勁草書房などを参照）。しかし、規制のもたらす便益は、住民参加手続のもたらす便益と同じではない。もし、住民参加手続がなければ、特定の法的決定（規制）に至ることはなかった、といった因果関係が推定される場合、住民参加手続前の原案からシミュレートされる住環境の価値と、住民参加手続を経た法的決定のもたらす住環境の価値とを比較することで、手続自体のもたらした便益を測定することは可能かもしれない。もっとも、特定の事例について、かかる便益を測定できたとしても、それを一般化し、何らかの法制度設計に結びつけるには、様々な困難が予想される。

もちろん、費用便益分析が困難であるからといって、法制度の中に住民参加手続を設けるべきではないとはいえない。これは行政過程への住民参加のみならず、国民参加や市民参加の手続一般についても同様である。裁判員制度は、誤判の防止や裁判の迅速化、判決内容の向上といった便益が生ずることが明確に立証されていなくても、国民への司法参加の推進という（民主主義的）正当化の論拠によって、あるいは被告人の自由と権利の保障といった（自由主義的・権利防御的）正当化の論拠によって、制度化されうる。ただし、効率性の観点から、かかる規範的正当化の論拠を拒絶する人々を、十分に説得することはできないであろう。

同時に、費用便益分析の結果、住民参加制度が非効率的なものであることが分かったからといって、ただちに当該制度を廃止すべきであるともいえない。制度の設置や廃止は、法的判断（規範的評価）や、費用便益分析（経済的評価）のみならず、すぐれて政策的・政治的判断ないし意思決定に関わるものであるからである。ただし、その場合、「自らの土地利用を強く規制される利害関係者でもないのに、時間をかけて長々と議論などしたくない」と考える無関心な功利主義者を、住民参加手続に参加させることは、やはり難しいままであろう。



## 論考「地区まちづくりルールの合理性をどう判断するか」

首都大学東京准教授 饗庭 伸

### 1 はじめに

住民やまちづくりのグループから提案のあった地区まちづくりルールを、行政が認定したり、都市計画として位置づける場合、行政側に問われるのは「その提案が合理性を持っているかどうか」という判断である。

地方分権が進展している現在、行政、特に市区町村に問われるのは、提案のあった地区まちづくりルールが、都市計画や上位計画にそっているかどうか、あるいは予め準備されたマニュアルにそって、その内容を事務的に確認する作業ではない。提案の意図を読み取り、行政の自らの言葉を使って提案者とコミュニケーションして判断を形成し、行政の権限をベースに地区まちづくりルールの決定や認定を行う作業である。

では、自らの判断をどう形成していけばよいのだろうか。ここでは「合理性」の定義にさかのぼって考えていきたい。

### 2 三つの合理性

提案された地区まちづくりルールが合理的なものであるかどうか、その合理性は次の3点にわけて考えることができる。

#### ①計画内容と実現手段の合理性

まちづくりの課題に対して、①課題の認識、②課題に対する計画の立案、③計画の実現手段である地区まちづくりルールの立案、の組み立てが科学的であるかどうか、という視点から判断される合理性である。本マニュアルでも示した通り、地区まちづくりルールを策定する動機となるまちづくりの課題は多様である。これらの「課題」に対して、どのような都市空間を実現するのかという「目標」と、それをどのようなことを行って実現していくのかという「実現手段」が書き込まれたものが「計画」であり、「計画」に基づいて具体的に立案され、提案されるのが「地区まちづくりルール」である。法定の都市計画は「都市の健全な発展と秩序ある整備」を課題とし、土地利用規制、都市計画施設、市街地整備事業をその実現手段とする。しかし、まちづくりの課題群は多様化、複雑化しており、これからは例えば地球環境問題、貧困の問題、マイノリティの問題など、本マニュアルであげたもの以外の課題への対応を迫られることにもなる。一方で、実現手段も法定の都市計画だけでなく、市民が自分たちで行うまちづくり事業（コミュニティビジネス）もあり、市民が自ら不動産開発を行ったり、「街普請」として公共事業を行う場合もある。地区まちづくりルールはこれらの多くある実現手段の一つであり、課題解決のためになぜそれが選択されたのか、他の実現手段と総合的に実施されることによって何が可能になるのか、などが問われることになる。

いずれにせよ、課題の多様化と実現手段の多様化をうけて、提案主体が課題認識、計画立案、実現手段までをいかに適切に再構築するかが問われているのであり、行政の側にとっても、それをいかに適切に読み取り、合理性があるものかどうかを判断するかが問われていることになる。

## ②主体の合理性

地区まちづくりルールを提案する主体が適切であるかという視点から判断される合理性である。本マニュアルは地区の住民が地区まちづくりルールを提案する、という、言わば行政主導だけではない、住民主導のものも含む多主体型のまちづくりを前提としている。これまでの法定の都市計画は国、都道府県、市区町村が決定し実行してきた。これらは、議会や首長といった選挙で選ばれた代表によって統制されており、都市計画を決定し実行する主体としてはア priori な正当性を持っていた。しかし、多主体型の地区まちづくりを想定すると、多様な主体にどのように正当性、すなわち主体としての適切さを見いだしていくかが問われることになる。地域住民が会員である町会や自治会であれば、地域を代表するものとして正当性があるとみなされることもあるだろう。一方で特定のテーマにそって活動を行っている組織や、少ないメンバーで活動を行っている組織に対して、主体としての適切さはどのように見いだされるだろうか。

こうした主体は、どのような「力」を兼ね備えているかでその適切さが判断される。その力とは、まず第一に他の地域の組織と連携をする「連携力」、第二に計画を立案する主体としての「構想力」、第三に地区まちづくりルールを運用する主体としての「規律力」、第四にまちづくりの事業を実践していく主体としての「実行力」である。行政の側には、会員数や組織の規約といった組織の外形ではなく、その組織が実質的に備えている「力」を適切に読み取り、合理性があるものかどうかを判断することが問われていることになる。

## ③決め方の合理性

地区まちづくりルールを提案するまでのプロセス、あるいは提案されてから認定や公定化にいたるまでのプロセスが公正であるかという視点から判断される合理性である。これまでの法定の都市計画は、ある程度の公開は行われているとはいえ、それを決めるプロセスは密室の中にあった。都市計画審議会は形式的に開催されることが多く、議会での議論は密室で行われる。パブリックコメントは双方向的なやり取りを保証するものではない。このようなプロセスに対し、地区まちづくりルールの提案にいたるまで、地区の中でいかに複数の利害関係者が参加し、いかに一般市民の意向を反映しながら、いかに公正な議論が行われたか、という視点から判断される合理性が「決め方の合理性」である。

具体的には、地区まちづくりルールを提案するまでのプロセスが地域の中で「まちづくりニュース」等を通じてどのように一般市民に公開されてきたか、アンケートや意向調査がいかに行われてきたか、案を決定する際にどのような方法がとられたか等がポイントである。案を決定する際に、インフォーマルな住民投票やパブリックコメントが行われることもあるだろう。行政の側には、①これらのプロセスの組み立て、②そこで取られた手法、③そこにどれほどの一般市民が参加し、どういった意見交換が行われたのか、という3点を読み取り、合理性があるものかどうかを判断することが問われていることになる。

## 3 合理性をどう判断していくか

ここまで説明してきた三つの合理性を噛み砕くと、地区まちづくりルールについて「内容と実現手段が科学的だから合理的である」とするのが「計画内容と実現手段の合理性」、「担い手が十分な力を備えているから合理的である」とするのが「主体の合理性」。「決定プロセス

が公正であるから合理的である」とするのが「決め方の合理性」である。

地域から提案されてくる「地区まちづくりルール」は、出来ることならばこれらの三つの合理性を兼ね備えていることが望ましい。市区町村が地区まちづくりルールの発意から市民や住民を支援するならば、出来るだけこれらの合理性が形成されるように支援するべきである。

一方で、地区まちづくりルールが提案された段階で、これらの三つが十分に形成されていない場合も多く想定される。例えば「担い手としては十分だが、内容と実現手段が十分に練られていない」、「内容と実現手段の完成度は高いが、提案が地域の中で共有されていない」などの場合である。その場合、行政として門前払いをするのではなく、欠けている合理性を読み取り、行政がその提案を検討するプロセスの中で補完するという対応も必要になってくる。例えば「担い手としては十分だが、内容と実現手段が十分に練られていない」場合には、行政の職員が専門家として内容と実現手段を練り上げる、「内容と実現手段の完成度は高いが、提案が地域の中で共有されていない」場合には、行政が代わって地域の中での合意を形成する、という対応である。

現実的に行政が何もせず、地域から「三つの合理性」を兼ね備えた提案が出てくることは少ない。重要なのは提案の中で共感出来るものについては共感し、一つでも光るものがあれば、そこから市民とともに提案を磨いていく、という行政の姿勢なのではないだろうか。

また、これらの三つの合理性を判断するマニュアルは無く、このマニュアルもそのことを意図するものではない。合理性は建築基準法のように事前明示的に与えられているものではない。行政の側には、まず最初の「地区まちづくりルール」の案件でその「合理性」を判断すること（あるいは、これまで経験のある行政では、これまでの判断基準を明文化すること）、そして、そこでの判断をベースに新しい提案がだされるたびに、個別に判断を形成し、判例をひとつずつ積み重ねていくようにして、その行政の独自の判断の基準を形づくっていくことが求められる。

## 論考「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」

筑波大学大学院講師 藤井さやか

### 1. 都市計画提案制度は地区まちづくりルールの形成に寄与しているのか

平成14年に創設された都市計画法第21条の2の都市計画提案制度は、都市計画の担い手を行政から民間事業者や市民に広げ、民間の創造性豊かなアイデアを活かした都市空間の形成やまちづくりの促進をめざす画期的な制度である。国土交通省の都市計画運用指針では、「住民等が行政の提案に対して単に受身で意見を言うだけではなく、より主体的かつ積極的に都市計画に関わっていくことを期待し、また可能とするための制度として創設されたもの」で、「この制度の普及や積極的な活用を図ることを手段として、まちづくりへの住民参加のあり方自体をより実質的なものへと高めていくこと」が期待されている。

ところがこれまでの事例をみると、その多くは開発事業者が規制緩和の手段の一つとして提案したものであり、地域に住まう市民が地域の将来を考え、地域の実情にあった都市計画を実現するための提案をした事例はごく一部に過ぎない。その要因としては、提案に必要なとされている地権者の特定自体が難しいこと、地区によっては3分の2の同意率という条件が高すぎることで、提案に必要な専門的技術的支援が不足していることなどが考えられる。また市民が提案を出せても、その可否の判断根拠や手続きといった行政側の受け入れ体制が不十分で、決定が難しいことも多い。せっかく芽生えた地域をよくしていこうという市民の発意を地区ルールの形成につなげるために、どのような仕組みや支援が必要なのか、本稿では考えていきたい。

### 2. なぜ市民提案による地区まちづくりルールが必要なのか

市民提案の支援策を考える前に、市民提案による地区まちづくりルールの普及が必要な理由を整理しておきたい。都市計画への市民参加の重要性が指摘されて久しいが、マスタープランレベルでの市民参加は浸透しつつあるものの、それが個別具体の都市計画にまで反映されている自治体はまだ少ない。しかし、建築基準法レベルでの規制緩和や建築技術の進展により、従来の都市計画で想定していなかったような規模や形態をもつ建築物が開発され、各地で紛争が発生している。そのため、地域の将来について市民とともに考え直し、地域が納得し安心して生活できる都市計画に修正することが望まれている。一方で、近年、少子高齢化の進行や社会経済状況の変化により、高度成長期のような都市の成長は見込めず、都市の再編や縮退が重要な課題となっている。

都市計画見直しへの必要性がこれだけ高まっていても、行政による抜本的な見直しが難しいとすると、声を上げた地域から部分的にでも都市計画を修正し、地区の実情に合わせたきめ細かな地区まちづくりルールをつくり、少しずつそれを拡大していくしかない。市民からの都市計画提案はそのための有効な手法の一つであり、これを積極的に受け入れ活用していくことが行政には求められている。

### 3. 市民提案の受け入れ時のもっとも大きな障壁は何か

都市計画提案制度による提案事例をみていくと、提案の受理や決定の場面でしばしば問題となっているのは、上位計画やベースの都市計画の著しい変更を要する提案の取り扱いである。例え

ば、開発事業者が関与している提案には現行の都市計画の大幅な緩和を含む提案が多いが、周辺環境への影響や市全域からみた地区の位置づけとの整合性が問題となり、行政が対応に苦慮する事例が少なくない。一方、市民からの提案では、現行都市計画の実質的なダウンゾーニングとなる提案の取り扱いで、難しい対応を迫られる事例がある。

既述したように、現行の都市計画が緩すぎると市民の目に移っている地域は多い。特に中高層住居専用地域や住居地域が指定されているが、中高層集合住宅はほとんどなく、実質的には戸建住宅地となっている地域や、近隣商業地域や商業地域もしくは準工業地域ではあるが、低層住宅が大半を占める中にぼつぼつと中高層建物や住宅以外の建物が混ざっているような地域では、大規模マンションの建設が紛争となりやすい。紛争をきっかけに、地域の現況にあった都市計画への見直しや地区まちづくりルール策定の必要性が強く認識され、都市計画の提案や相談が行政に持ち込まれている。

このような経緯ででてきた市民提案では、ほぼ確実にルールに適合しない建築物が発生し、その取り扱いが問題となる。行政が定める都市計画では、通常はこのような建物を既存不適格として救済しているが、市民にとってみれば、既存不適格になるような建築物を増やさず、なくすことこそがルールの目的であり、既存不適格の救済措置は認めがたい。既存不適格の扱いをめぐる、ルールを策定したい市民の想いと配慮を求める行政の方針が対立し、膠着状態に陥ってしまうこともある。既存不適格の発生や現行の制限で認められている開発の権利を大きく切り下げるようなダウンゾーニングを行政が認められるかどうか、市民提案を受け入れるかどうかの究極の争点といっても過言ではない。

#### 4. ダウンゾーニングが必要となる市民提案にどう対応するか

ダウンゾーニングを要する市民提案への対応として、一般的なものは、既存不適格への特例を入れたルールへの修正を求めたり、100%の市民合意を求めるといった行政からの要請や指導を行うことだろう。しかし、これまでの事例をみると、このような指導を行った場合、意見の異なる地権者の間の対立を激化させてしまったり、提案者の行政に対する不信感が増幅してしまい、調整不可能なほどに主体の関係が悪化してしまうこともある。少数の強固な反対者がいる場合も、同様の状態に陥りやすい。一度、対立が深刻化してしまうと、ルール策定は不可能となり、これまでの労力が水の泡になってしまう。

地区の現状を熟知し、市街地を形成する一員で、環境を享受している側でもある市民は、どのようなまちをつくりたいかという目標を提案はできるが、その目標を達成するのに最適な手段を選ぶだけの専門知識やノウハウを持たないことが多い。そのため、少ない情報の中で最適と思われるルールの導入や厳格な適用に固執し、例えば地区計画でなければ意味がないという極端な態度をとりやすい。このような状態の市民に提案内容の修正を求めても、実現性は低いだろう。

この場合に行政に求められているのは、まずは市民の目線に立って、提案にこめられている市民の想いを理解し共感し、信頼関係を築くことである。その上で、市民の想いを実現する最適な手段の検討を一緒に行う。ひとつの制度の可否ではなく、様々な制度の活用や使い方の工夫によって、多様な実現手段があることを示し、その地区にとって最適な手段を探っていく。例えば、地区ルールで既存不適格を認めないとしても、設計上の工夫や周辺敷地との関係も含めて既存不適格建築物の再建可能性を予め検討しておく、既存不適格建築物を認める場合は、再建時に周辺への影響の抑制策を施すことを義務づけるなど、ルールの設定以外の対応も平行して検討しながら

ら、ルールを導入を目指すことが必要であろう。もしくは既存不適格や強い反対者を切り取るような区域の取り方をして、一旦ルールを導入し、区域外敷地は時間をかけてルールへの参加を説得する方法、合意できている項目は地区計画で、合意できていない項目は強制力の緩い手法を併用して導入し、時間をかけてルールを修正していく方法などもある。目的実現のための創意あふれる制度活用策の検討が望まれている。

#### 5. 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なにができるか

大幅なダウンゾーニングを要する市民提案がでる背景には、市民のニーズや社会の変化に対応しきれていない都市計画の問題がある。都市計画を策定する権限を有し、専門知識やノウハウを有する行政ですら、ダウンゾーニングを実行するのは困難であるのに、権限も知識もノウハウも持たない市民にダウンゾーニングの意見調整から説得、合意のすべて委ねることは、地区ルールの成立を認めないといっているのに等しい。行政に求められているのは、市民の提案を都市計画見直しの好機と捉え、対立をあおるような提案修正を指示するではなく、主体間の対立を激化させずに着地点を共に探っていくような支援である。このように市民提案を地区まちづくりルールに活かしていくことが、都市計画が抱えている数々の問題解決につながっていくだろう。

## 論考「横浜市における地域まちづくりルールを活用したまちづくり」

横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課長 八幡 準

### 1 はじめに

横浜市では、市民主体の地区レベルのまちづくりを総合的に推進するための独自の制度として、平成17年2月に「地域まちづくり推進条例」を制定した。この制度のもとに、

- ① 都心周辺部などにおける密集した住宅地の住環境改善
- ② 郊外部における計画的に開発された良好な住宅地の街並み保全
- ③ 商店街の振興に向けた環境整備やにぎわいづくり
- ④ 自然環境や歴史資産等の地域資源を活かした魅力づくり

などの取り組みが、条例に基づく独自の仕組みである「地域まちづくりルール」や「地域まちづくりプラン」、さらには、建築協定、地区計画、景観計画、景観協定、都市計画マスタープラン、市街地再開発事業、土地区画整理事業などの様々なまちづくり手法を活用して、市内各地で幅広く展開されることを意図したものである。

条例制定後5カ年が経過し、様々な手法を活用したまちづくりの展開事例とパターンが現れてきたので、ルール関係を中心に代表的な幾つかを紹介し、それらを踏まえて「地域まちづくりルール」活用の意義について述べたい。

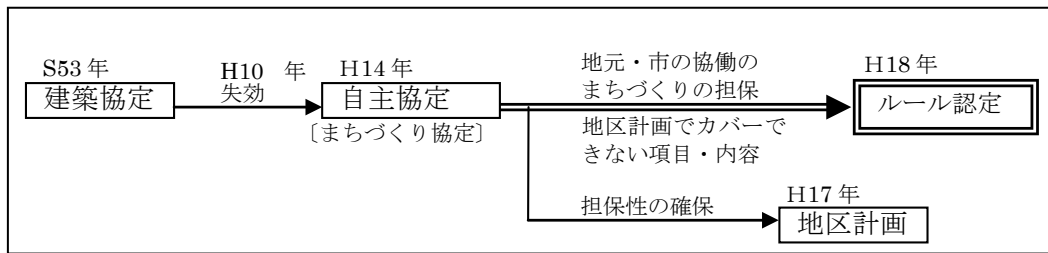
### 2 地域まちづくりルールの活用事例

地区ごとに定めるルールとして、どの制度を選択するかは、制限したい内容、担保性の程度、運営体制などを勘案して、市やコーディネーターのアドバイスを踏まえて、地域住民等が判断している。その中で、自主ルールを条例に基づいて認定する地域まちづくりルールは、生活環境のルールなどを含め制限内容をきめ細かく設定できるとともに、地域のまちづくり組織と市が協働で運用していくという位置づけが明確になるなどのメリットがある。

これまで、10の地域まちづくりルールが認定されているが、大別すると、建築協定からスタートし、自主ルール、地区計画に至った住宅地におけるパターンと、自主ルールからスタートし、地区計画に至った、または地区計画を指向する商店街におけるパターンに類型化することができる。その代表的な事例から地域まちづくりルールの活用状況を紹介する。

#### (1) 荏田北二丁目地区 ～地区計画を併用する郊外住宅地～

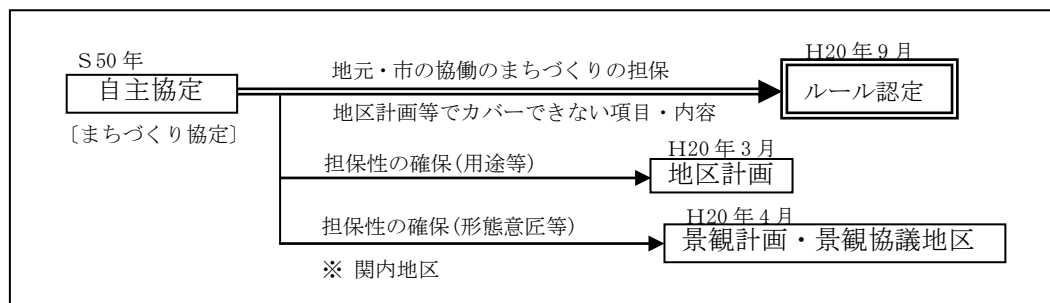
横浜市の北部、東京都や川崎市に接する青葉区の東急田園都市線江田駅と市が尾駅の間の中間の北側に開発された住宅地である。昭和40年代から50年代にかけて土地区画整理事業によって造成が行われたのち、分譲が開始された。開発と同時に建築協定が締結され運用されていたが、平成10年に失効していた。同時期に江田駅周辺などでマンションやミニ開発が進行し始めていたことに危機感を感じた自治会員の間で地区独自のまちづくりのルール制定を行う機運が高まり、有志による「住環境を守る会」が設立され、ルールの検討が始まった。海外の事例も研究しながら、色彩などにおいてかなり詳細な基準も盛り込んだ「まちづくり協定」を14年に制定している。また協定の担保性を高めるため17年に地区計画を都市計画決定するとともに、地区計画ではカバーできないルールの順守と周知のため条例に基づく地域まちづくりルールとして第1号の認定を受けた。



## (2) 馬車道地区 ～地区計画を併用する都心の商店街～

市内中心部である中区のJR関内駅、地下鉄関内駅、みなとみらい線馬車道駅から程近くにある、横浜の開港当時から栄える歴史のある商店街である。赤レンガの歩道や本物のガス灯が並び、クラシックなデザインの歩行者空間の馬車道モールを形成している。昭和50年、ショッピングモールの工事着手にあわせて、歩道の魅力向上のための壁面後退などを規定した「馬車道まちづくり協定」を締結して以来、30年以上、商店街協同組合が協定を運用している。平成14年頃、馬車道に面する銀行跡地へのパチンコ店の進出をきっかけに、ルールの実効性を高めていく検討が始まり、20年3月に地区計画が定められた。

一方、当地区は横浜市が行政指導として独自に行ってきた「街づくり協議地区」に指定され、馬車道まちづくり協定の趣旨に沿ったまちづくりの誘導を地元と市が協働で行ってきたという実績も持っていたが、20年4月に馬車道地区を含む関内地区が景観条例に基づく景観協議地区に指定されたことに伴い、馬車道地区街づくり協議指針は廃止された。しかし地元としては、これからも地元と市が協働でまちづくりに取り組んでいくことを明確にするため、20年9月に馬車道まちづくり協定が条例に基づくルール認定を受けることになった。



## (3) 大口通商店街地区、浜マーケット地区 ～地区計画策定を目指す商店街～

大口通商店街は、都心部周辺で古くから市街地が形成されてきた既成市街地の商店街で、神奈川区の東部、横浜線の大口駅を核とする地元密着型のにぎわいのある商店街である。近年、通りに面したマンション計画が次々に現れ、商店街の連続性が損なわれるという危機感がつのり、横浜市にルールづくりの相談があったものである。市から様々なまちづくり制度の特徴の説明を受けながら、コーディネーターを交えて話し合いを重ね、まずは、用途規制を中心とする自主ルールを締結し、横浜市の認定を受ける取り組みを進めながら、地区計画の策定を目指すこととした。

商店街組合の中にルール策定を進める「まちづくり委員会」を平成18年11月に設立、平成19年5月に「まちづくり協定」を策定、平成20年1月に市の認定を受けるとこととなり、平成22年3月現在、地区計画の地元素案が策定されたところである。



横浜市の商店街における自主ルールの取り組みは、上記の馬車道商店街や元町商店街など都心部において実績のあるところであるが、都心部以外の商店街で、極めて短期間にルールづくりがなされたところが特徴である。

次に、木造住宅密集市街地における商店街のルールづくりの例を紹介する。

横浜市では、防災上課題のある密集住宅市街地（23 地区、660ha）において、平成 15 年度から、地域の防災性の向上と住環境改善を図る取り組みとして「いえ・みち まち改善事業」を進めている。

事業の進め方としては、地域住民が主体的に「防災まちづくり計画」を策定し、それを横浜市が条例に基づいて「地域まちづくりプラン」として認定し、プランの実現方策のひとつとして、住宅市街地総合整備事業（密集市街地整備型）を導入することとしている。

現在まで、6 地区がプランの認定を受けたところである。それぞれの地区において、狭あい道路の整備や広場整備等と合わせ、ソフトな活動が多彩に展開されている。このうち、市の東南部に位置する磯子区の滝頭・磯子地区は、プランが認定され、整備事業を実施中の地区であるが、地区内の商店街でにぎわいの場として親しまれてきた「浜マーケット」の一部が焼失したことに伴い、再建に向けたルールづくりの検討を進めることとなった。そこでまず、「浜マーケット地区地域まちづくりルール」を 21 年 6 月に協議会として策定し、9 月に本条例に基づく認定を受けたところである。この地区でも、地区計画を目指した検討が進められている。

### 3 「地域まちづくりルール」活用の意義

最後に、活用事例を踏まえ、地域まちづくりルール活用の意義について述べる。

第一に、地区計画などの法に基づくルールの補完がある。地区計画は、行政が都市計画や条例で制限を定めるものであり、地域が望むきめ細かいルールをすべて定めるのは難しい。また、行政が運用するため、地元組織が個別の建築計画等に関与することができない。地域まちづくりルールを併用することにより、こうしたことが可能になる。

第二に、段階的なルール策定が可能になることがある。既存のルールが何もない地域で、地区計画を目指すのは、専門知識やまちづくり活動のノウハウの不足などから困難な場合が多い。また、地域住民等にとっても、都市計画と条例による制限が加わるのは抵抗感もある。横浜市では、強制力は弱いですが、比較的合意形成が容易で、かつ、地域で望む制限を決めやすい地域まちづくりルールを策定し、運用して実績を積み、地域で十分にルールに馴染んだ後に、地区計画を目指しスムーズに策定できたケースが多く見られる。

最後に、ソフト分野の活動との連携がある。地域まちづくりルールは、その地区のまちづくりに必要な内容であれば、自由に定めることができる。例えば、営業時間、夜間照明、ゴミ処理、荷捌きなどで、こうしたルールも一体的に運用することにより、総合的なまちづくりの推進や地域運営につながっていると考えている。

## 論考「地区まちづくりルールの手法選択のコツ」

横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課長補佐 石津 啓介

### 1 はじめに

地域にふさわしい建物などのルールを定める手法は、建築基準法が制定された60年前には、法律に基づくものとしては建築協定ぐらいしかなかった。しかし、都市計画法改正（1980年）により地区計画が、さらに、景観法制定（2004年）により景観計画等が創設されたことなどにより、現在では様々な手法が存在している。また、各自治体においてもまちづくり条例、景観条例といった独自の条例に基づく手法を創設しており、きめ細かな地域まちづくりを進める環境は整ってきたといえる。

しかし、選択できる手法が増えることは、ルールの策定に取り組もうとする住民にとっては必ずしも良いことばかりではない。種類が非常に多いため、どれが今の自分達の地域にふさわしい手法なのか、分かりにくくなっている。また、根拠となる法律等が異なるために自治体の担当部署が異なることも多く（例：地区計画は都市計画課、建築協定は建築指導課）、住民等が様々なルールの手法の全体像を理解しにくい状況にある。本ガイドブックは、まさに、このような背景から作成されたものであるが、ここでは、地区まちづくりルールの策定に取り組む住民等を支援してきた自治体担当者の立場から、地区まちづくりルールの手法選択のコツについて述べてみたい。

### 2 手法選択のコツ

#### （1）各手法の特長をよく理解する

地域にふさわしい手法を選ぶには、それぞれの手法の特長をよく理解することが大切である。ここでは、手法選択あたって、注目すべき特長について述べる。

##### ① 定められる制限

まず、それぞれの手法によって定められる制限が異なっているので、それをきちんと把握することが大切である。例えば、建築協定は建築物に関することしか定められないし、景観計画では、街の賑わいを維持するために用途の制限を定めたいと思ってもできない。高い建物が建つのを防ぐのに、地区計画では高さ制限でしか決められないが、建築協定では高さ制限だけでなく階数でも決められる。

また、それぞれの制限の書き方についても、行政が法に基づき都市計画や条例などに定めるものは法令等に準拠した書き方が求められることから自由度が低いのに対して、地域で決める協定や自治体の独自の条例に基づくものは自由度が高く、地域のニーズにあわせてきめ細かい制限も定めやすい。

##### ② 制限が及ぶ範囲

地区計画や景観計画など、行政が法に基づいて定めるものは、街区等で構成された区域の全てに制限が及ぶ。しかし、建築協定や景観協定については、合意した人の土地だけが対象であり、合意しなかった人の土地には制限は及ばない。この非合意者の土地（いわゆる「穴抜地」）は、街並み形成の効果が下がったり、合意者と非合意者との間での不公平感が増す原因になるので、少ない方が望ましい。

### ③ 有効期間

地区計画など行政が定めるものについては、その計画を変更したり廃止したりするまでは継続される。一方、建築協定や景観協定は有効期間を定めることとされており（景観協定は5年以上30年以下）、地域ニーズ等の変化に対応するための見直し機会が確実に得られるというメリットはあるが、一定期間毎にあらためて合意を得なければならないという負担がある。

### ④ ルールの運用主体

地区計画や景観計画のように行政が運用するものと、建築協定のように地域住民等が運用するものがある。また、自治体独自の条例に基づくものの中には、地域住民等の自主協定の運用に行政が協力するものもある。なお、地区計画については、地区整備計画の制限内容を建築基準法に基づき全て条例化した場合には、市町村長への届出も不要になり、指定確認検査機関（いわゆる「民間主事」）に建築確認申請が提出されると、行政も運用に関われなくなる。

### ⑤ 強制力

強制力は、地区計画を条例化した場合のように、建築確認の中で審査され、適合していない場合には建築確認がおりないという強制力の強いものから、まちづくり協定等の自主協定のように強制力を持たないものまで様々なレベルがある。なお、一般に強制力は強いほど良いと思われがちだが、強いものほど行政だけで厳格に運用され、地域が運用に関わる余地が無くなってしまいうというデメリットがある。

### ⑥ 合意形成の難しさ

住民等の活動によりルール策定を目指す場合には、最も重視すべき点の一つである。一般に、強制力が強いものほど合意形成は難しい。例えば地区計画では、条例と法定の二度の縦覧に供し都市計画審議会の議を経る必要があり、都市計画手続き前の地域での合意形成においては、反対者への丁寧な対応も含めた適切な活動が求められる。地域の概ねの賛同が得られていても、反対の意見書が出ることが予想される場合などは、行政からさらなる合意形成や案の修正を求められることもある。一方、合意者だけが制限の対象となる建築協定や景観協定は、反対者がいたとしても区域外になり認可は受けられるため、合意形成は比較的容易といえる。

## （2）どの程度の活動ができるかを考える

地区まちづくりルールの策定を目指す住民等に手法を説明すると、強制力があり行政が運用してくれる地区計画が良いという話になりがちである。しかし、地区計画策定には、検討資料の作成や地権者を対象にする広報周知活動、行政との協議など様々な活動が必要であり、グループの中に、都市計画や建築に関する知識を持つものや、実際に手や足を動かして活動できるメンバーがある程度いないと難しい。また、十分な合意形成が必要なため、最低でも3年程度は継続して活動をする必要がある。

では、このような活動を行う自信がないグループは、どうすればよいのか？

まず、合意形成が比較的容易なまちづくり協定等の自主協定や建築協定・景観協定の策定を目指すことをお勧めしたい。これらのルールを数年間運用して経験を積んだ後に、どうしても必要であれば、地区計画にステップアップすることを考えるのがいい。地域住民の理解も深まり、ゼロからスタートするよりも、比較的容易に合意形成が図れることも期待できる。横浜市

でも、地域発意型の地区計画の多くは、建築協定やまちづくり協定（自主協定）を長年運用してきた地区のものである（21 地区中 13 地区）。

### （3）ルールをつくった後のことを考える

地区まちづくりルールをつくるのが「まちづくり」ではない。つくったルールに基づいて建築等が適切に誘導されていくことにより、地域が目指すまちづくりが少しずつ実現していく。このため、つくった後のことも、あらかじめよく考えておく必要がある。

まず、ルールの運用について考える。建築協定や景観協定、自主協定などでは、自前で運用しなければならないので、ルール策定に向けた活動段階から、運用する組織のことを検討しておく必要がある。地区計画など行政が運用する手法は、建築協定や自主協定なら可能な柔軟な運用できないことを考慮しておく必要がある。

次に、将来の見直しについて考える。戸建住宅地などは、同じ時期に似たような家族構成の世帯が入居することが多いため、住環境のことだけを考えてしまいがちである。しかし、10年、20年経つと、高齢化が進行し、二世帯同居やバリアフリー、リタイア後のガーデニングなど、様々な新しいニーズが出てくることが多い。こうしたニーズの変化が予想される場合には、合意形成の難しい、見直しが難しい手法を選択するのは避けた方が賢明である。

### （4）最初から決めつけない（少し時間をかけて選ぶ）

地域としての手法の決定は、グループ外の住民等も含めて、地域の課題や将来ビジョンを共有し、想定される手法（複数）の特長を理解するなどのプロセスを踏んで決めるのが基本である。ルール検討の初期段階で、ルール策定を目指すグループのメンバーだけで手法を一つに決めようとすることがあるが、合意形成の途中段階で「そもそも、なぜ地区計画なの？」という話になってしまい、中身の議論が進まなくなってしまうこともある。

## 3 おわりに

万能の地区まちづくりルールはありません。どんな手法にも、長所があれば、短所もある。対応策としては、上級者向けになるが、複数の手法を組み合わせるという方法がある。例えば、地区計画とまちづくり協定を組み合わせることにより、お互いの短所を補うことができる。

（「横浜市における地域まちづくりルールを活用したまちづくり」（173 ページ）参照）

住民等による地区まちづくりルール策定に向けた活動は、大きな負担を伴うものである。このため、必ず成果が上がるように、よく考えて活動を進める必要がある。100 点満点のルールでなくても、60 点でもいいからルールを定めて運用を始め、着実に成果をあげてほしい。