

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

課題番号 23560718

平成 23～25 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書

平成 26 年 3 月

研究代表者 高見沢 実

(横浜国立大学大学院都市イノベーション研究院教授)

はしがき

本研究報告書は、科学研究費補助金(基盤研究(C))を得て 3 年にわたり実施した研究成果を取りまとめたものである。

研究組織

研究代表者：高見沢実(横浜国立大学大学院工学研究院教授)

交付決定額(配分額)

(金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成 23 年度	1300	390	1690
平成 24 年度	1100	330	1430
平成 25 年度	1300	390	1690
総計	3700	1110	4810

研究発表

(1)学会発表

- ①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
- ②高見沢実・尹荘植、地域主体のまちづくりルールに関する研究、都市計画論文集(日本都市計画学会) 49 巻 2 号、2014

(2)雑誌論説

- 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

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

現行のゾーニングは、近代都市の発達に対応して「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。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する。

①研究の学術的背景

①-1 本研究に関連する国内・国外の研究動向及び位置づけ

国外では、特に「ユークリッドゾーニング」の発祥の地である米国を中心に「ニューアーバニズム」運動の形で、ユークリッドゾーニングそのものを見直す活動が 1980 年代以降活発化している。当初は個別開発に合わせて条例を設ける方法が先行したが、2000 年代に入ると、既成市街地に適用されているユークリッドゾーニングそのものを全く新たなゾーニングに置き換える都市計画が見られるようになった。また、こうした新しいゾーニング等の効果を検証する論文も多数発表されており、運動としてスタートした新たな潮流は既に制度化・普及の段階に入っていると考えられる。

一方、国内ではこうした視点の研究はなされていない。ニューアーバニズム運動そのものの初歩的考察や紹介はあるものの、制度化・普及に着目した本格的な研究はこれが初めてである。

① -2 これまでの研究成果を踏まえ着想に至った経緯

日本の都市計画制度や都市計画の課題を根本より考えようと、数年前より「アーバンビレッジ」の研究を行ってきた。その基本文献として 2004 年に出版された『Urban Villages』(Peter Nail 編著、Spon Press)の中で、米国の一部の自治体においてゾーニングそのものを全く新しいものに置き換えつつあることが、ほんの数行であるが記述されていた。翌 2005 年に出版された『The Code of the City』(Eran Ben-Joseph 著、MIT Press)では、さらに街路基準そのものの変更も含めてより大きな新たな都市計画の胎動を感じさせる章が設けられており、改めてそうした視点で「ニューアーバニズム」運動そのものをながめてみると、もはや「運動」というより「制度化」「普及」の段階に入ったと捉えるべきではないかと考えるに至った。その後、こうした観点を裏づける論文や出版が増加するが、主要なものは以下の 4 点である。

■Ajay M Garde(2004), New Urbanism as Sustainable Growth?, Journal of Planning Education and Research, 154-170

■Daniel G. Parolek et al(2008), *Form-Based Code*, WILEY

■Donald L. Elliott(2008),*A Better Way to Zone*,ISLAND PRESS

■Ellen Dunham-Jones et al(2011),*Retrofitting Suburbia(updated edition)*,WILEY

国内ではこうした強い意識は共有されていないものの、例えば道路構造令変更後に、道路の車線を減らしながら地域の活性化に取り組む事例が増加しており、また、景観条例や景観法に基づく各地での取り組みも、大きな流れとしては「近代化の中でコードにより建設してきた諸々のものを作り変えるには、コードそのものを根本的に作り変える」ことの必要性を示しており、こうした視点からの本格的な研究が重要と考える。

■本研究で発展させる内容

本研究では、これまで行ってきたニューアーバニズムの制度化・普及に関する大きな流れを再確認しつつ、これを都市計画制度の改革という観点からみた場合、日本の課題とどのような関係があるのか、こうした課題はグローバルな流れの中でどのような位置づけができるのか、我が国で取り組むべき課題は何なのか、また、それは具体的にどのような内容・方向なのかについて基礎的・理論的な考察を行う。

それに付随して、ニューアーバニズムそのものの取り組みにおけるバリエーションについても整理し、とりわけニューアーバニズムの制度化という都市計画システムの改革がどのように可能だったかについて、デベロッパーの行動と規制との関係に注目して考察する。

後半では日本の新しい都市計画について研究する。日本で「新しい都市計画」とはどのようなものだろうか。特に本研究で米国との関係で日本の「都市計画」を考えようとする際重要なのは、単に米国のニューアーバニズムの技術的側面に注目するのではなく、ニューアーバニズム運動が現代都市計画ニーズに対応した米国での都市計画改革であるとの観点から、現代都市計画ニーズに対応した日本での都市計画改革は何かとの視点である。

そのように考えてみると、日本では「都市計画」がこれまで、国土の中で都市化が見込まれる一定の地域に「都市計画区域」を設けて、その区域内のみに通じる法制度を準備し、都市化の計画的誘導を図ることが都市計画であったといえる。米国と一見同じ用途地域制をとっているとはいえ、具体的な都市計画の方法は全国一律で決められ、市町村が独自に決められる部分はきわめて少ないなかで、国の観点から日本の都市化を誘導してきたのが日本で「都市計画」としているものである。一方、アメリカでは新たな課題に対して建築家から運動が起こりそれに地方自治体が呼応する形で次第にそのような方法を採用する自治体が増え、やがて学会や国や産業界がそれらを理解し加勢するようになってきた。これがニューアーバニズムの運動としての動態である。

それに対して日本では都市計画制度の改革の掛け声が一時期あったとはいえ、現時点では、実際に都市が縮減していく力がますます強まり、中心市街地は衰退し、日に日に日本の都市自体に力が無くなっていく事実に対して国も地方も学会も建築家もプランナーも有効な手立てがない状況である。本研究ではこうした状況に応えうる制度を、ゾーニングのみならず、「都市計画」そのものを地方分権的、地域参画的なものとし、地域のニーズに応じて柔軟に使えるようなシステムとして改革すべきとの観点から考察していく。方法としては、全国自治体へのアンケートを基礎

とし、ニューアーバニズム運動からも学びつつ日本独自の改革を考えていく。

② 研究期間内に何をどこまで明らかにしようとするのか

これまで慣れ親しんだ「ユークリッドゾーニング」等の都市計画を根本から変えようとしても、社会がそれを受け入れなければ普及しない。例えばニューアーバニズム運動がこれだけ普及したのは、デベロッパーとデザイナーが実例を示しながら、自治体と協力して時間をかけて段階的に新たな制度へと落とし込んでいったことによる。例えば、ユークリッドゾーニングと新たなゾーニングをデベロッパーが選択できるようにしている自治体や、最初はそうしておいて普及が見込まれるようになった段階で新たなゾーニングに置き換えるなどの方法がとられている。これらについて、また、ニューアーバニズム型ゾーニングの初動期の運用実績の分析等を通して、制度化と普及の総体を描き出す。

日本での新たな都市計画制度普及のため、特に現場を担当する各自治体の都市計画担当者の声を明らかにしたうえ、ゾーニングを軸とした今後の地方分権的な都市計画制度のあり方とその具体的内容を考察・提起する。

③ 当該分野における本研究の学術的な特色・独創的な点及び予想される結果と意義

既に記したように、本研究は都市計画制度の根幹を担うゾーニングシステムそのものを問い直す点は独創的である。「近代化の中でコードにより建設してきた諸々のものを作り変えるには、コードそのものを根本的に作り変える」視点からこれからの課題を俯瞰し、新たな発想で都市計画制度を根本的に見直すためには、欠かせない成果となることが期待される。

一方、日本ではコードそのものが課題というよりも、コードを操作する主体がいまだ中央集権的であり、国内で多様にあらわれる新たな課題に適切に対応できにくくなっている。既に2000年頃を境に本格化してきた地方分権の流れのなかで都市計画制度を分権化することが大きな課題である。その際、市町村への分権もさることながら、地域でのきめ細かいまちづくりに対処できるようにするためには近隣レベルでもルールを作成や運用に関与できることが求められている。これまでこの課題は「まちづくり条例」等により都市計画制度を補完しながら行うというとなえ方が一般になされてきた。しかし本研究はそれを一歩進め、そうした近隣レベルでのまちづくりシステムを都市計画制度そのものに組み込むことを提起している点が独創的である。

目次

第1章 ゾーニングの制度化と普及に関する理論的考察

- 1-1 ユークリッドゾーニングの普及とニューアーバニズム
- 1-2 ニューアーバニズムの基準化・制度化の動向
 - 1-2-1 プリサイスプランによる基礎自治体独自の実践
 - 1-2-2 TND 条例の普及と課題の克服
 - 1-2-3 1990 年代終盤の政策とガイドライン
 - 1-2-4 Form-Based Code (FBC) による実効性の確かな形態規制
 - 1-2-5 SmartCode による普遍的なツール化
 - 1-2-6 まとめ：ニューアーバニズムの制度化の流れ
- 1-3 ニューアーバニズム型ゾーニングの実践
 - 1-3-1 スマートコード (SmartCode) について
 - 1-3-2 既存ゾーニングとニューアーバニズム型ゾーニングの使い分け
 - 1-3-2-1 一部置き換え
 - 1-3-2-2 全市置き換え
 - 1-3-2-3 選択制
 - 1-3-2-4 その他
- 1-4 全市へのスマートコードの適用：マイアミ市を事例に
 - 1-4-1 マイアミ 21 の内容と特徴
 - 1-4-2 既存ゾーニングとマイアミ 21 の関係
 - 1-4-3 マイアミ 21 の導入過程
 - 1-4-4 マイアミ 21 の運用
 - 1-4-5 まとめ
- 1-5 ニューアーバニズムの基準化・制度化につながった要因

第2章 日本の都市計画制度改革とゾーニング

- 2-1 はじめに
- 2-2 都市計画担当者全国調査
- 2-3 現行ゾーニングの運用を踏まえた新制度がめざすべき方向
 - 2-3-1 概観
 - 2-3-2 特別用途地区の活用からみた現行ゾーニングの評価
 - 2-3-3 地域地区の普及状況からみた国と地方との役割分担
 - 2-3-4 新しい都市計画制度の方向
- 2-4 新しい都市計画制度の提案
 - 2-4-1 概観
 - 2-4-2 全国アンケートで指摘された課題解決の可能性
 - 2-4-3 地域まちづくり組織によるプランとルールについて
 - 2-4-4 新しい計画論に対応する先進的ゾーニング制度の普及

第1章 ゾーニングの制度化と普及に関する理論的考察

1-1 ユークリッドゾーニングの普及とニューアーバニズム

2010年5月20日(現地時間)、マイアミ市では全市の現行ゾーニングを、『マイアミ 21』と呼ばれるニューアーバニズム型ゾーニングに置き換えた。現地では、20世紀初頭にアメリカで生まれた「ユークリッドゾーニング」を、21世紀初頭に新たなゾーニングに置き換える画期的な出来事であるととらえられている。その評価はともかくとして、日本のほとんどの都市で採用している用途地域、すなわち「ユークリッドゾーニング」が、今、アメリカでは新しいシステムに塗り替えられようとしている。

新しい都市計画制度の普及は、そう簡単には進まない。しかし一旦勢いがつくと一気に全国的に、あるいは世界的に普及することが多い。逆にみるとこれは、新しい都市計画制度の芽生えた当初においては、どれが将来普及するものか見定めることが困難なことを示している。今日の「ニューアーバニズム」の都市計画制度としての普及を考えるために、ここでは日本でもあたりまえのように使っているユークリッドゾーニングの普及についてみてみたい。

あとから「ユークリッドゾーニング」と呼ばれるようになった地域制(ゾーニング制度)をとったアメリカ都市(累積)は、1904年で1、1909年に2、1913年に4、1916年に8、1919年に21、1921年に76、1923年に284、1926年に567、1929年に862であった。(下図1。E.タレン 2005、『New Urbanism & American Planning』、Routledge より)

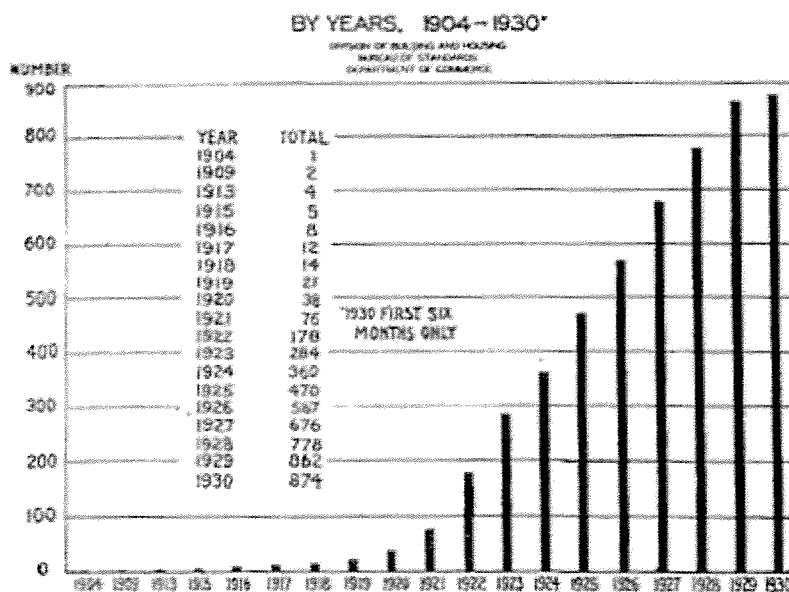


図1 ユークリッドゾーニングの普及

ここで制度普及に大きな役割を果たしたと考えられる「節目」との関係を以下に考察する。

◆1916年 はじめて総合的な地域制条例をニューヨーク市制定

◆1926年 連邦最高裁の「ユークリッド判決」(地域制の合憲制確立)

まず、1916年の「8」のうち1つが「はじめての総合的ゾーニング」とされるニューヨーク市地域制条例にあたる。それは、この統計が「1」とカウントした1904年から12年が経過している。類推するに、1916年以前のゾーニングは「総合的」でないもの、すなわち一部の規制要素だけだったり、一部の地域だけに適用されていたことを意味する。渡辺(『比較都市計画序説』、1985、三省堂)はその状況を「1889年、首都ワシントンでは、高さ制限が課せられ、1890年代のカリフォルニア州各市では、(中国人隔離のために)洗濯屋の立地規制が行なわれた。20世紀に入ると、工場等の立地規制は一般化していった」と記している。とりあえず1904年の「1」を最初の地域制ととらえるなら、総合的な制度に進化するまでに12年かかったと理解できる。

しかし、その合憲性が認められるまでにはさらに10年を費やした点にも注目したい。なぜなら、ニューヨーク市条例が1916年に制定されて以降、地域制を採択する都市は指数関数的に増加しており、1926年というのはもはや567もの多くの都市が地域制を採用していたからである。その背景には全米における急速な都市化という「事実」があったのである。

日本はこの「ユークリッドゾーニング」(正確には日本独自の用途地域であるが、概念としては同じと解釈してこのように表現する)をどのように取り入れたのだろうか。

◆1919年 旧都市計画法で用途地域制創設

◆1924年 京都に用途地域指定

◆1925年 東京と大阪に用途地域指定

◆1930年 27都市に指定(97都市中28%)

ニューヨーク市条例に遅れること3年で制度化を果たし、この制度化は国により全国一律になされた点、ユークリッド判決の1~2年前に京都や東京、大阪で用途地域が指定されている点、日本では戦前には用途地域制はなかなか普及しなかった点などがあげられる。(戦後普及し、現在は多くの都市で適用)

このことは、本研究の後半で日本のこれからの都市計画を考えるうえでたいへん重要な違いとなる。すなわち、当初から都市計画が地方自治体の仕事と認識され授權法により都市計画が各地に普及したアメリカでは、ニューアーバニズム運動も地方からはじまり、もっといえば民間建築家の提案からはじまり、それを民間事業者(デベロッパー)が実践し、そのあと徐々に地方自治体のゾーニングコードにニューアーバニズムの要素が取り入れられて普及していったのに対して、日本ではたとえ民間側からの提案があっても、国が一律に定めている都市計画の枠組みからすぐには出られず、地方自治体が協力しようとしても自由度は低く、都市計画提案制度があっても実現できるのはそうした大枠の内部での微修正にとどまるからである。さらにいえば、同じゾーニング制度を用いているといっても、例えば規定内容はかなりおおざっぱであり、日本では地区計画

がきめ細かさを補完している。しかし地区計画の普及率は市街化区域の 10～15%程度である。つまり、ニューアーバニズムそのものに学ぶ際に、その規定内容・方法を直接参考にすることによりあまり意味はなく、むしろ、そもそもの「都市計画」の違いを認識しつつ、ニューアーバニズムを「都市計画制度改革」として一旦大きくくりにしたうえ、日本の制度改革は何かを考え、その中で、現代的課題に応えようとしたニューアーバニズム運動を参照していくというプロセスが適当と考えられる。

ニューアーバニズムの話に戻る。

マイアミ市の新しい都市計画システムが果たして「ユークリッドゾーニング」に匹敵する世紀の大改革になるかどうかは定かでないが、仮に上記のように都市計画制度の普及の観点でニューアーバニズムを制度としてとらえてみよう。ここでは土地建物規制手段としての地域制に着目する。

- ◆1980 年 シーサイドにて実例あらわれる
- ◆2002 年 ペタルーマ市の一部に新ゾーニング
- ◆2010 年 マイアミ市全域に新ゾーニング

ニューアーバニズムの考え方により開発された当初の事例では、その開発が行なわれる自治体のゾーニングはそのままとし、開発地内だけに適用される私的契約等の方法により土地建物をコントロールしていた。しかしやがて自治体の土地利用規制そのもの、すなわちゾーニング条例自体を書き換えようとする自治体が現れ始め、2002 年、ペタルーマ市においてダウントウンのゾーニングを新ゾーニングに置き換えた。その後、次第に新ゾーニングを総合的に適用する試みが各地でなされた経緯のうえに、2010 年によくマイアミ市において条例が可決されたのである。

マイアミ市の新都市計画は、①用途よりも形態に力点を置く「Form-Based」条例であること、②「Transect」の考え方で郊外から都心部への遷移を連続的にとらえ場所ごとに応じたゾーンとしていること、③TOD(公共交通指向型開発)的な要素を交通の主要コリダー(回廊)に沿って組み込んでいること、④建物形態はフロリダ地域の伝統的な住宅等から主要コードを抽出したものであることを特徴とし、中規模以上の都市としてははじめて市域全体のゾーニングを新しい都市計画に置き換えるものである。

都市の一部のゾーニングを置き換えた 2002 年を「1」とカウントするなら、全市域を対象とする総合的な新条例がマイアミ市で誕生するまでに 8 年かかったことになる。21 世紀の今回は 20 世紀初頭とは異なり既に地域制自体は合憲とされているため、今後はこのような形のゾーニングが普及するかが注目される。

1-2 ニューアーバニズムの基準化・制度化の動向

1-2-1 プリサイスプランによる基礎自治体独自の実践

①成立背景

プリサイスプランとは、特定のエリアで既存のゾーニングに代えてエリアを設けてリゾーニングを行ない、その上でエリアの特性を踏まえた開発基準とデザインガイドラインを作り出すことで、柔軟性のあるサイトデザインを可能にするゾーニング利用ツールである。もはや時代にそぐわない既存のゾーニング自体を変えていこうとする基礎自治体独自の試みである点が重要である。

プリサイスプランの他に、カリフォルニア州法によって定められている同じような位置づけの規制ツールとしては「スペシフィックプラン」、「スモールエリアプラン」というものが存在するが、ここでは三者の中では最もニューアーバニズムの特徴がよく表れていると考えられるプリサイスプランについて考察する。

1990 年初め頃からマウンテンビュー市をはじめとしたカリフォルニア州の基礎自治体で独自に実践されてきたこのプランは、日本の市町村マスタープランに当たる General Plan ではカバーしきれない郊外のダウントウンや CBD 等で計画単位開発(PUD)の代わりに適用される事例が多い。

②内容

表 1 に示されるように、一般的に見て規制内容は上述の通り法的拘束力のある開発基準と法的拘束力の無いデザインガイドラインから構成される。ニューアーバニズムの特徴である物的レイアウトやデザインの部分を担っているのは後者のデザインガイドラインであり、これは建物タイプ毎の形状や街路との関係などをイラストで示したものである。

ここでは文献で度々とりあげられるマウンテンビュー市のプリサイスプランを見てみる。

同市には現在 32 のプリサイスプランが存在し、図 2 はその中心的位置付けであるダウントウンプリサイスプランとその周辺のゾーニングマップを簡略化して示したものである。既存のゾーニングからプリサイスプランエリアとしてリゾーニングされた部分がわかる。

また、図 3 は同じくダウントウンプリサイスプランにおいてデザインガイドラインの役割を担っている「プロトタイプ」を示したものである。高さの最高限度(階数)や、グラウンドレベルの街路に面した建物ファサード部分の処理、植栽や裏手からの駐車場へのアクセス等を法的拘束力のないものとして定めている。

③課題

プリサイスプランの課題は、以下の 2 点が挙げられる。

まず、上述のようにニューアーバニズムの特徴である物的レイアウトやデザインを定めたデザインガイドラインに法的拘束力がないという点である。そのために確実に開発を誘導できない可能性を孕んでいる。

次に、プラン作成から適用まで多くの財源と時間を有するという点である。2008 年にダウントウンでプリサイスプランを適用したレッドウッド市によれば、作成から適用までは約 4 年の歳月を要したと言う。一般的にプラン作成は経済、交通計画の専門家とアーバンデザイナーなどがチームを組んで行われる。自治体の財源の乏しい場合にはこのようなプラン作成の方法は困難であると考えられる。

表1 プリサイスプランの概要

適用方法	主な規制手段	課題
自治体が適用エリアを決定して既存のゾーニングに代える	<p><u>1.開発基準</u>(法的拘束力あり)</p> <p>可能な用途、高さ、階数、セットバック等(文書)</p> <p><u>2.デザインガイドライン</u>(法的拘束力なし)</p> <p>建物タイプ毎の形状、街路との関係などの物的レイアウトとデザイン(イラスト)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・物的レイアウトとデザインを規制するデザインガイドラインに法的拘束力が無い ・プラン作成から適用までに多くの財源と時間を要する ・都市の一部への適用が前提

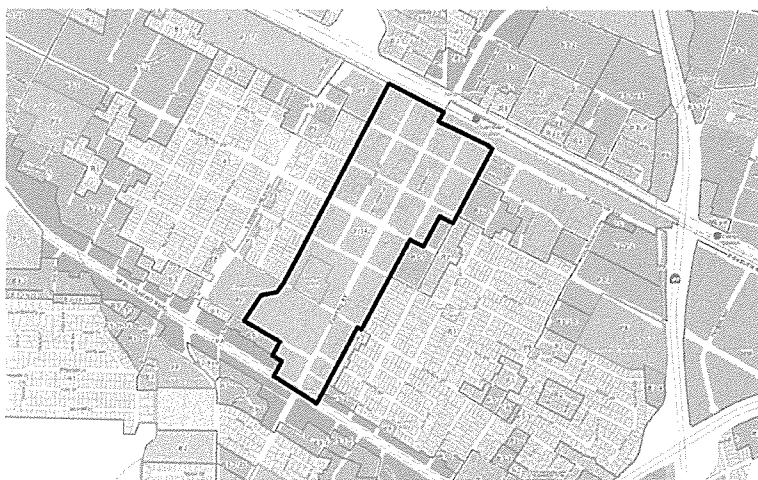


図2 ダウンタウンプリサイスプラン周辺ゾーニングマップ
(□内がプリサイスプラン適用エリア)

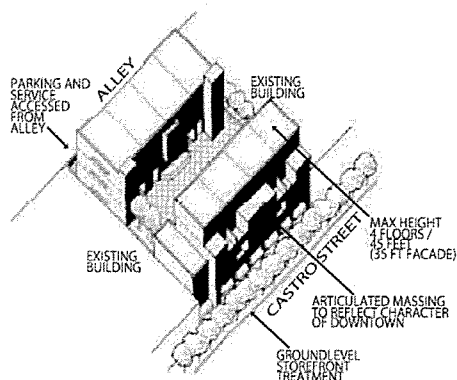


図3 マウンテンビュー市プリサイスプランにおける住商混合建物の「プロトタイプ」

1-2-2 TND Ordinance (TND 条例) の普及と課題の克服

①成立背景

TND Ordinance とは、1990 年代半ばごろに成立した条例であり、基礎自治体レベルで NU の概念や細かな指標を条例化し、既存のゾーニングに上乗せ(overlay)する事で TND の誘導を行なうためのツールである。ここで、TND とは伝統的近隣開発(Traditional Neighbourhood Development)の略語である。

この条例ができる以前は見受けられた、ニューアーバニズムによる開発の模倣例への規制が図られた点、新規開発にとどまらずこれまで少なかった既存の都市におけるインフィル開発までも様々な規模(あくまで都市の一部)で可能にしたという 2 点が重要である。

②内容

表 2 に示されるように一般的に見て、その規制内容は、まず新規開発とインフィル開発の 2 種類それぞれの条例適用基準(最低面積等)、明確なニューアーバニズム指標の定義、そしてその定義を活かした法的拘束力のあるデザイン基準の 3 要素で構成されている。

図 4 はペンシルバニア州バトラー郡克蘭ベリー町のゾーニングマップの一部を簡略化して示したものである。この町では TND Overlay エリアがいくつか存在するが、図のように既存のゾーニングの上に上乗せする形でこの条例が適用されている。

③課題

TND Ordinance の課題は、以下の 2 点である。

まず、規制内容におけるデザイン基準において、既存のデザインガイドラインの使用が認められたために、自治体がこの条例を適用しながらもニューアーバニズム的でない既存のデザインガイドラインをそのまま使用する可能性があるという点である。

そして二点目が、これは前項のプリサイズプランでも挙げられた課題であるが、都市の一部への適用を前提とした制度であるという点である。ゾーニングマップに示されるように、既存のゾーニングを廃止して自治体の行政区域で包括的になされる規制にはなっていない。

表 2 TND Ordinance の概要

適用方法	主な規制手段	課題
自治体が適用エリアを決定してゾーニングに上乗せ(Overlay)	<u>1.適用基準</u> (法的拘束力あり) 新規、インフィル開発それぞれに必要な最低面積 <u>2.NU 指標の定義</u> 街路のヒエラルキーなど <u>3.デザイン基準</u> (法的拘束力あり) 表 2 の開発基準の内容+住居の混合、オープンスペース、商業スペース密度指標等(文書)	・内容は基礎自治体によって様々であり、3 で既存のデザインガイドライン(NU 的ではない)を自治体があるまま使用する可能性がある ・都市の一部への適用が前提

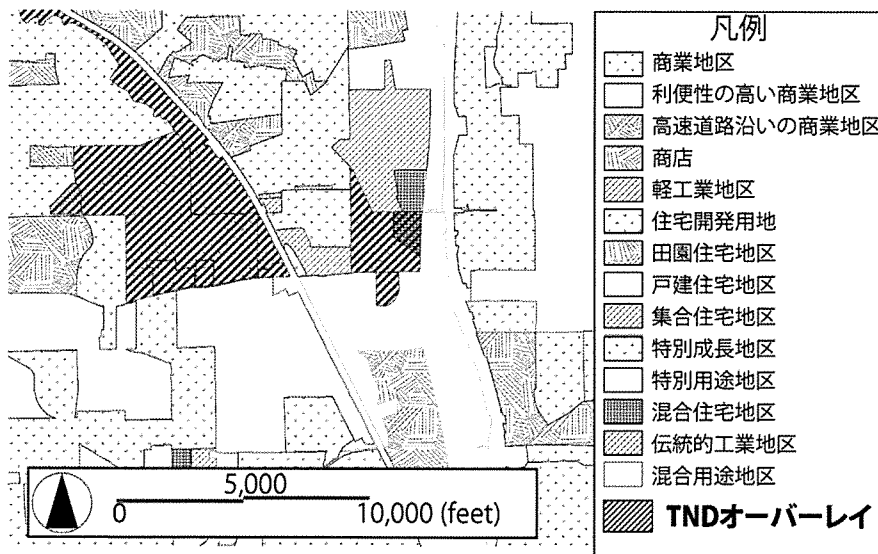


図4 クランベリー町ゾーニングマップ

1-2-3 1990年代終盤の政策とガイドライン

(1) Smart Growth 政策

1990年代の終わり頃になると、州レベルの行政体でニューアーバニズムをサポートする Smart Growth という広域的な都市政策が成立する。それまで米国で主流であった「成長管理」という成長抑制姿勢ではなく、その土地に存在する価値やコミュニティを尊重し、より持続可能な都市の開発を目指したものである。そのコンセプトはニューアーバニズムと類似する点が多く、これが後述する図8の phase5における「普遍的なモデルツール化」という動向につながっているという点で、この政策の成立は重要な意味を持っていると考えられる。

Smart Growth 政策は具体的には以下の10の原則に基づいている。

- ①土地利用を混合させる
- ②コンパクトなコミュニティを形成する
- ③様々な住居の選択肢を生み出す
- ④自動車に依存しない、歩行者にとって安全な環境を形成する
- ⑤ハイクオリティで特徴的なコミュニティを通じて地域の資産価値を生み出す
- ⑥オープンスペースや公共の場を守る
- ⑦新規開発を現存している都市に結びつける
- ⑧公共交通の発達による移動手段の選択肢を増やすことに投資する
- ⑨開発を予測可能で公平かつ効果的なものにする
- ⑩コミュニティや出資者との協働を促す

この政策は現在、オレゴン、アリゾナ、テキサス、フロリダ、マサチューセッツ、ワシントンなどの州に適用されている。

(2) ITE による TND 街路デザインガイドライン

1999 年、ITE (Institute of Transportation Engineers) という交通計画系専門組織による TND 街路デザインガイドラインが作成される。

これは、それまでの交通工学分野におけるデザインが車両交通を最優先し、過度に特定のデザイン基準や寸法図に依存していたのに対し、歩行者のためのまちづくりである NU のコンセプトや基礎をなす論理を説明することに特に重点を置いたドキュメントである。

B. ジョセフは『The Code of the City』(2005、MIT Press)の中で、このガイドラインが必要な街路幅員や車線数を指定するのではなく、「街路は人や自動車や街路樹といった構成要素をうまく収めるのに必要最低限の幅員であるべきである。この事はある街路幅員はとても狭く 10 フィートもしくはそれ以下である可能性があるし、また別のある街路はとても広く 60 フィートもしくはそれ以上である可能性がある、という事実を示している。デザインの原則とこのガイドラインの調和が自治体にうまく理解されて適用されれば、街路のデザインプロセスにおいてに自然と適切な図面や寸法が生み出されるはずである。」と述べ、これまで慣例的に図面や寸法といったものを過度に信頼してきたエンジニアリング分野からこのような柔軟性がもたらされた事はとても新鮮な事であり、このようなドキュメントの支援や普及が車両交通への依存からの脱却とパブリックな領域を強調した多様性生成 (variety in local) と土着性のある (place-based) 街路デザインにつながるはずだ、と述べている。

大まかには都市計画的視点からの TND デザインと街路のコンセプトに関する内容に始まり、工学的視点から車両交通の速度等の安全面に関する内容、そして街路の構成要素をはっきりと示した上で、実際の幾何学的デザインのコンセプトをイラストや図表をあくまで事例として取扱いながら説明している。

これにより、ニューアーバニズムの交通計画画面でのバックアップが図られたと考えられる。

1-2-4 Form-Based Code (FBC) による実効性の確かな形態規制

①成立背景

1-2-1 や 1-2-2 において既述した課題を乗り越えようとする試みの中で、FBC が成立したと考えられる。

FBC とは何かについて、FBCI (Form Based Code Institute) の HP における定義を引用しておこう。この団体は、コンサルタント業者などにより、FBC の模倣を規制し正しい理解と普及を促すために 2004 年に設立された非営利組織である

FBC は、特定の都市の形態を導くために、市または郡の規制を通して、土地用途にフォーカスせずに、第一に物的な形態を規制する事で、誰もが予想できるパブリックな領域を形成するために適用される開発規制ツールである。パブリックな領域と建物ファサードとの関係や、建物同士の形態や建築群 (マス) としてのボリューム、街路や街区のスケールタイプを定めている。

②内容

表 3 のように一般的にその規制内容は、適用エリアやその中でのゾーン分けを示した規制プラン、公共領域の物的レイアウトとデザインに関するパブリック基準、建物の機能や物的レイアウトに関する建築形態基準、という法的拘束力のある 3 要素から構成される。

プリサイスプランや TND Ordinance との相違点は大きく分けて二つある。一点目は適用方法に 3 通りの選択肢を与えている事、二点目はどの選択肢にも共通する主な規制手段の中に、これまでも定められていた開発基準やデザインガイドラインといった形態規制を法的拘束力のあるものとして統合する「規制プラン」を設けて地図上に適用エリアやゾーンを定めている点である。

一点目に関して言えば、適用方法の選択肢は、①自治体が FBC を既存のゾーニングコードと入れ替えて法体系の中に取り込むもの(Mandatory：強制型とする)、②自治体側が基準や適用エリアを予め示し、開発者が選択できるようにするもの(parallel：併用型とする)、③自治体側は基準を示すにとどめ、ディベロッパー側がその基準を適用するエリアを定義し基準を活かす(floating：提案型とする)、という 3 種類のものがある。このように選択肢を与えることで、より多くの自治体への普及を目指していると考えられる。

特に、方法 3 の提案型は上記のように開発者側の主体的な姿勢が必要ではあるが、積極的かつ普遍的に開発者を都市づくりに取り込める仕組みであると考えられる。そういった手法を自治体が提示することによって、自治体の財源が乏しく自治体全体の規制プランが作れない場合でも、ディベロッパー主導のもとで自治体の目指す都市づくりが可能になったという点が FBC の特徴の 1 つであると思われる。

このように、プリサイスプランや TND Ordinance との二つの相違点により、広域的で統合的な条例の適用のもとで実効性の確かな形態規制が可能になった事が FBC の特徴であると思われる。図 5 はイリノイ州ペオリア市のゾーニングマップを簡略化して示したものである。規制プランで示した範囲の中でのゾーン分けそのものが、凡例としてゾーニングマップ上に表れている。

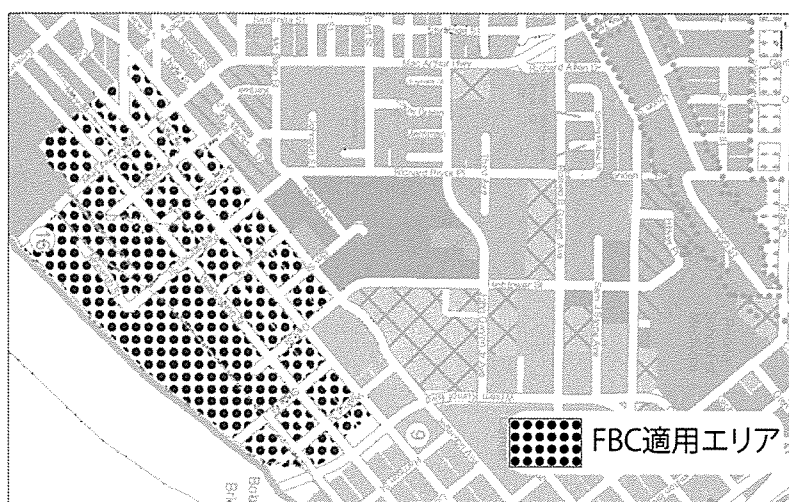


図 5 ペオリア市のゾーニングマップ

③課題

FBCに上述のような特徴や新規性が窺える一方で、課題も抱えている。まず大きな課題が、統合的な規制・開発の誘導の広域化までは達していない現状があるという点である。実際にFBCは都市の一部での適用が多く、広域的な規制プランの作成において困難が伴っていると考えられる。さらに、適用方法によってそれぞれ異なる課題が挙げられる。併用型において、規制手段である規制プランや形態基準等は全て自治体側が策定するものの、それを実際に適用するかどうかを決定する主体はディベロッパーであるため、理解を得られなければFBCが使用されない可能性もある点、また、同時期に既存の規制とFBCという規制が併存することになるため、それぞれの基準の維持や使い分けの管理などを自治体が背負うことから負担が大きいという点、などが考えられる。

表3 FBCの概要

適用方法	主な規制手段	課題
<u>1.強制的</u> (Mandatory※1) <u>2.併用</u> (Parallel※2) <u>3.浮遊的</u> (floating※3)	<u>1.規制プラン(地図)</u> 適用エリアやその中でのゾーン分け(2,3の内容に違いを与える)を示したもの <u>2.パブリック基準</u> 公共領域の物的レイアウトとデザインを含めた細かい基準 <u>3.建築形態基準</u> 建物の機能や物的レイアウトを含めた細かい基準 ※以上すべて法的拘束力あり、2、3は書面とイラスト両方を必ず含む	<ul style="list-style-type: none"> ・適用方法2の場合、FBCが全く使用されない可能性がある ・適用方法2の場合、1つのエリアで異なる2つの基準を基礎自治体が維持する必要がある ・市や郡レベルでの広域的な適用が事実上可能にはなったが都市中心部から田園地帯までを統合的にFBCで規制し開発を誘導する事は困難(都市の一部での適用が多い)
※1.既存のゾーニングを廃止してFBCを適用。適用時に基礎自治体が適用エリアをプラン(規制プラン)で示す必要がある。 ※2.ディベロッパーが既存のゾーニングかFBCどちらに従うか選択が可能。適用時に自治体は規制プランを示す必要がある。 ※3.適用時に規制プランは必要ない。その代わりに自治体は規制プラン基準を設けて、ディベロッパーが規制プランを作成し、自治体が承認する方法。		

1-2-5 SmartCode による普遍的なツール化

①成立背景

2002 年、ニューアーバニストである DPZ によって、FBC に「transect」という生物学に由来する新しい概念が加えられた統合的な土地開発モデル条例である SmartCode が生み出された。

SmartCode は、持続可能で歩行性の向上を目指した都市計画と都市デザインのために必要なゾーニング、土地分譲規制、地方自治体（または基礎自治体）が担う仕事の基準や建築規制を 1 つのドキュメント（ver9.2 では 60 ページ程）にコンパクトにまとめたものである。そして、個々の建築からコミュニティ、その地域全体までもの幅広いスケールを統合するモデルツールでもある（SmartCode のHPである SmartCodeComplete から引用）。

2002 年の ver.1 から始まり、2003 年にペタルーマの中心部(約 162ha)で初めて適用された。更新を何度か重ね、2009 年 3 月現在では ver.9.2 となっている。

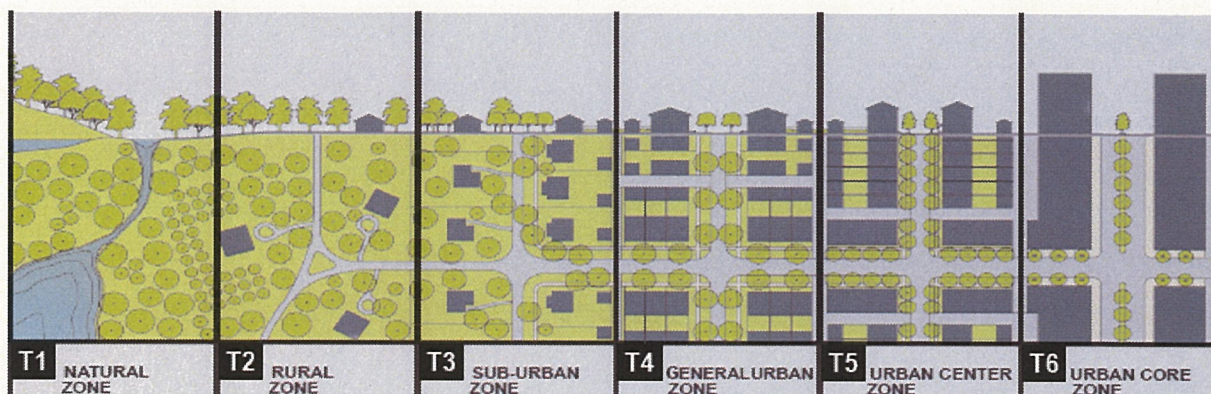


図 6 Transect Zone の概念図

②内容

図 6 に示されるように、FBC において困難だった全市レベルでの適用を可能とするために、自然環境から都市中心部までをひとつながりの住環境生態断面とみなし、その自然、建物、社会的構成要素の移り変わりを T1～T6 の 6 つのゾーニングコード(FBC においてパブリック基準、建築形態基準が担っていた部分)にそれぞれ変換し、街区の大きさや建物前面敷地部分のデザインなど 11 種類の規制を詳細な数値も含めて予めモデルとして提示している点が最大の特徴である。

そのため、自治体は各トランセクトゾーンを行政区域のどのエリアに適用するかを決定するだけで済む。さらに、その内容はその適用エリアの特性に応じてカスタマイズが可能になっている。

図 7-1 および 7-2 は、マイアミ市の一部に設定されたゾーンの例である。

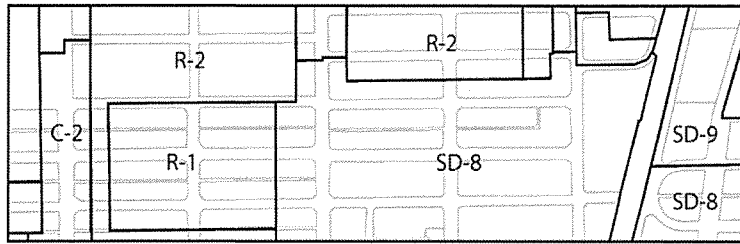


図 7-1 SmartCode 適用前の
ゾーニングマップ

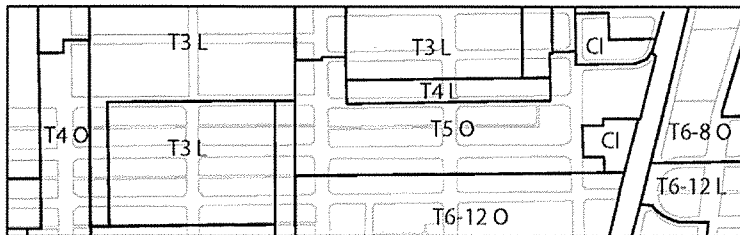


図 7-2 SmartCode 適用時の
ゾーニングマップ

この事例の場合、元のユークリッドゾーニングでは「R」（住居系）、「C」（商業系）といった日本でも馴染みのある指定がなされていたことがわかる。「SD」は Special District(特別用途地区)を意味し、SD「8」「9」などとおあるように既存のゾーニングがかなり複雑化していることがわかる。

SmartCode 適用後の下図をみると、この事例では従来の 1 つ 1 つの区域が基本的に引き継がれていて、それらが「T3」「T4」「T6」等に置き換わっている。末尾の「L」「O」はさらに細かなサブゾーンを示すものである。

③課題

先に示した通り FBC の課題は、広域的な適用がなされていない現状があるという点であった。その理由としては、FBC では、開発基準やデザインガイドラインといった規制を統合する「規制プラン」という規制手段が新たに設けられたが、この「規制プラン」はミクロな部分部分の計画を統合したものである。それに対して、州レベルでの都市政策として位置づけられる Smart Growth 政策のマクロな計画との整合性が十分ではなかったという点が考えられる。この課題を SmartCode がいかに克服したかを、以下で考察する。

SmartCode と FBC の相違点としては、規制プランの論理が、用途分離に基づくゾーニングから Transect の概念に基づくゾーニングへと変わった点が挙げられる。SmartCode 内のミクロ的な形態基準・規制から広域的なコミュニティレベルでの規制や地域的スケールレベルでの分類といった、よりマクロ的な計画までを統合する役目を Transect Zone が果たしていると考えられ、その効果によって、ひとつなぎの総合的な計画ツールとなっている。それによって広域的な規制プランの作成における困難を克服したと考えられ、普遍的なツールへと進化したと思われる。

しかし一方で、適用方法に選択肢を与える点では FBC と同じであることから、適用方法によっては生じてくる課題が、解決されずに残ったままであると考えられる。

表 4 SmartCode の概要

適用方法	規制手段	課題
<u>1.強制的</u> (Mandatory※1)	・ <u>規制プラン(地図)</u> モデルツールとして 詳細な数値も含めて 予め提示された様々 な規制指標を、適用エ リアのコンテキスト に合わせて T1 から T6 それぞれのゾーン で決定。この規制プラ ンの決定によって各T ゾーンで FBC と同様 の規制がかかる。 (法的拘束力あり)	・適用方法 2、4 の場合、FBC が全く使用されない可能性 がある ・適用方法 2 の場合、1つのエ リアで異なる 2つの基準を自 治体が維持する必要がある
<u>2.併用</u> (Parallel※2)		
<u>3.浮遊的</u> (Floating※3)		
<u>4.追加的</u> (※4)		
※1、※2、※3 は FBC の場合と同様の方法で SmartCode が適用される。 ※4 現状のゾーニングマップのまま SmartCode を適用する方法 (Use added to existing zone)		

1-2-6 ニューアーバニズムの制度化の流れ

1980 年代から始まったニューアーバニズム運動は、図 7 のように 5 つの phase に分類する事ができる。そしてこれまでの文脈を踏まえれば、それぞれの phase での課題を克服しながら現在に至った流れが理解できる。

2009 年末時点で、アメリカでは、州レベルの SmartGrowth 政策のもと、各都市における実現ツールとして FBC、TND Ordinance、SmartCode の適用が NU の主流モデルとなっていると考えられる。TND Ordinance は FBC や SmartCode と併用する事で、また一方で基礎自治体独自の実践であるプリサイスプランも FBC と併用する事でより実効性を期待できるものとなった。以上をまとめたのが図 8 である。

ニューアーバニズムは現在、“どのような都市にも適用可能な普遍的なツール化”という段階にあると考えられる。そして、上述の諸要素の進化形として存在する SmartCode は、適用方法によって課題はなお残るものの、近代都市計画によってもたらされた用途分離型の都市空間と排他的なゾーニングという既存のシステムそのものからの脱却とシステム再構築を可能にし得る、有効なツールであると考えられる。

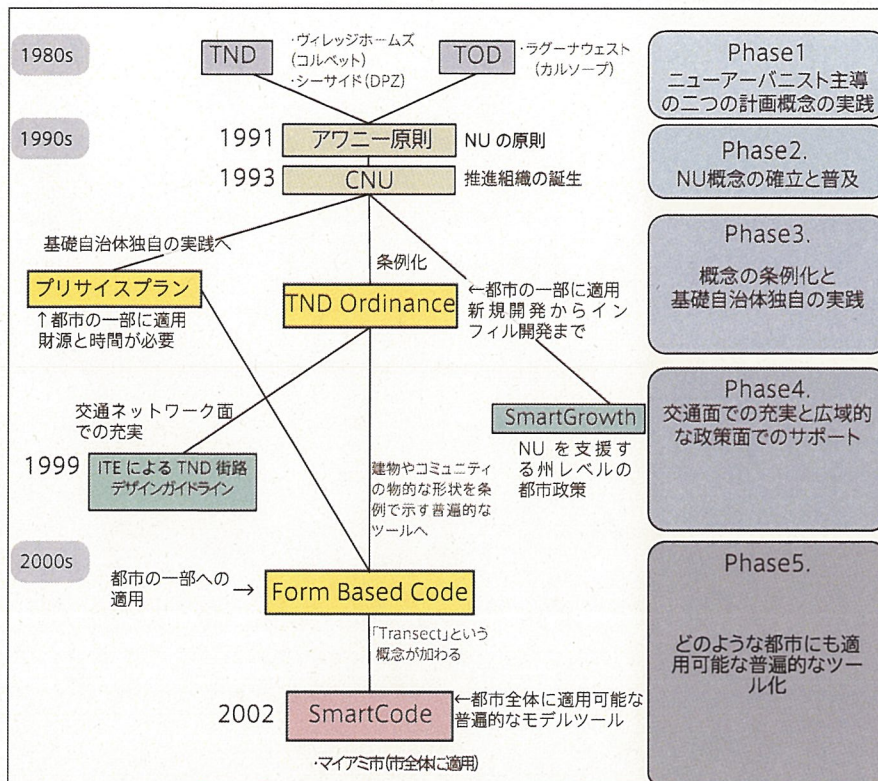


図 8 ニューアーバニズムの現在までの動向

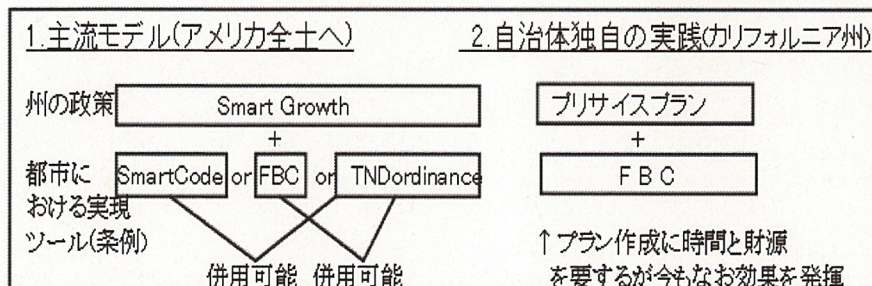
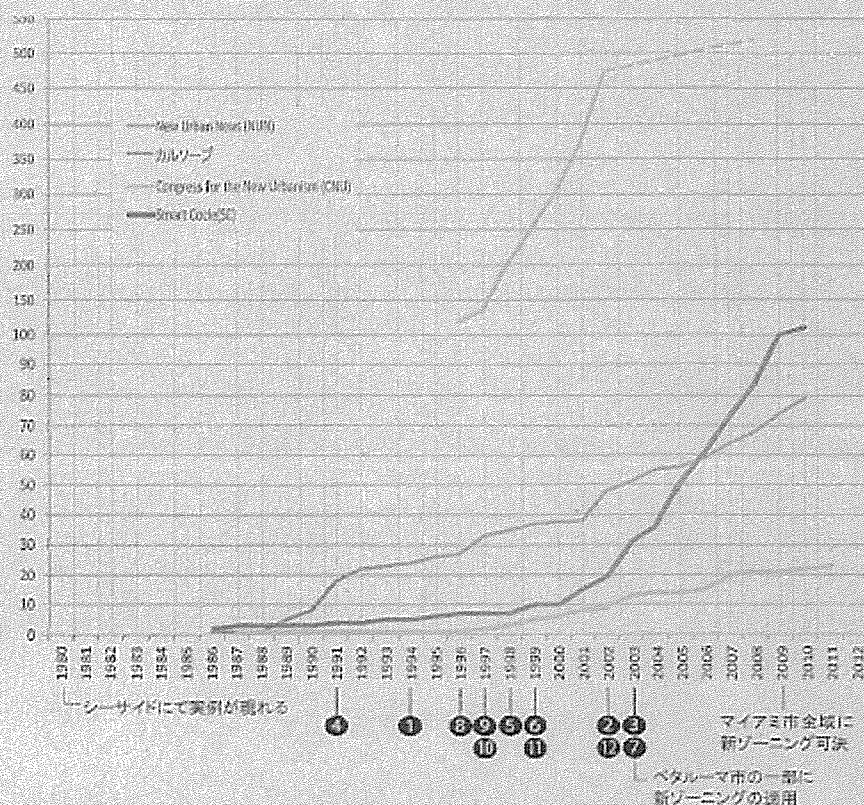


図 9 ニューアーバニズムの現在

ニューアーバニズム普及の実態を、より客観的・定量的にみてみる。図はシーサイドがあらわれた1980年代以降の普及の様子を示している。最も多くカウントされているのがCNU(Congress for New Urbanism)が発行する「New Urban News」に掲載された事例で、2010年以前に既に500件を超えている。ただしこれには単体プロジェクトも含まれるため、直接は参考にならない。とはいえ、他の3本のカーブと比較すると、傾きこそ違うものの、1980年代以降にニューアーバニズムが普及していく様子がみてとれる。

本研究のテーマである制度化と普及という点では、次節でまとめた整理するSmartCodeを用いた事例数(図中の最も濃いグラフ)を見るのがよいだろう。2000年を超えたあたりからじわじわと伸び始め、2003年にペタルーマ市の一部に適用されたあとは急速に伸びている。マイアミ市が全市に導入する頃には全米で100事例ほどに達している。



建築・都市計画協会 の支持	①	米国建築家協会(AIA)が「Architectural Graphic Standards」を出版
	②	米国都市計画協会(APA)が「クロージング・スマート法令ガイドブック」を作成
	③	APA内にニューアーバニズム部が設立
交通政策	④	総合陸上交通効率化法(ISTEA)を推進
	⑤	21世紀交通公定法(TEA-21)を推進
	⑥	ITE(Institute of Transportation Engineers)TND 街路デザインガイドラインを作成
住宅政策	⑦	次期陸上交通長期法(SAFETEA-LU)
	⑧	HUD(US Department of Housing and Urban Design)大臣 Henry Cisneros がニューアーバニズム憲法を支持
都市政策	⑨	Cisneros は Homeownership Zones プログラムを開始
	⑩	Maryland Smart Growth 法 州の投資において、スプロールな非都市成長を防ぐための開発に補助をすると許可
	⑪	Wisconsin Smart Growth 法 TND モデル条例の開発を大学に要求
	⑫	ニューアーバニストである DPZ が「SmartCode」を開発

※NUN2003-2007の事業数は不明

※100件以内までは10件ごと、100件以上は50件ごとの目盛り

※カルソープ、CNUは計画年度、SCはコードの適用年

※事業は一部重複の可能性はある

グラフに①から⑫の番号がマークされているのは、その時々ニューアーバニズムの普及にかかわる事象を示している。下方の表と対応させると、①②③は学会等の専門機関が出版やガイドラインの発表や組織の充実を行っていることを示す。④⑤⑥⑦は国の交通政策、⑧⑨は国の住宅政策が関係している。⑩⑪⑫が都市政策と関係したもので、特に⑫はニューアーバニズムの標準条例ともいえるべき SmartCode が発表された年である。制度化・定式化がなされそれを促進する力が作用して、新しい都市計画が普及していく様子が観察される。

1-3 ニューアーバニズム型ゾーニングの実際

1-3-1 スマートコード(SmartCode)の実際

既にその概要については前節でふれたが、ここでスマートコードの構成につき具体的に整理しておく。制度の普及にはその基本となる標準的構成が必要であり、このスマートコードがそのエッセンスとなっているからである。

SmartCode ver9.2 (以下すべて ver9.2 とする) は全 7 章構成で 61 ページから成り立っており、Transect の概念に応じてゾーン分けされた土地に 3 つのスケールからなる様々な規制 (コード) が定められている。

その具体的な規制は SmartCode 第 6 章の別表中にある規制全体の要約表にまとめられており、街区の大きさや建物前面敷地部分のデザインなど 11 種類の規制からなっている。

以下では、それらを Transect の概念を軸として具体的に 3 つの視点で考える。まず、(a) 地域スケールとコミュニティスケールでの Transect Zone の横断的な関係性について述べた後、次に各 Transect Zone 毎に変化する具体的な規制を、(b) コミュニティスケールでの規制、(c) 建築物スケールでの規制とに分けてそれぞれ整理する。

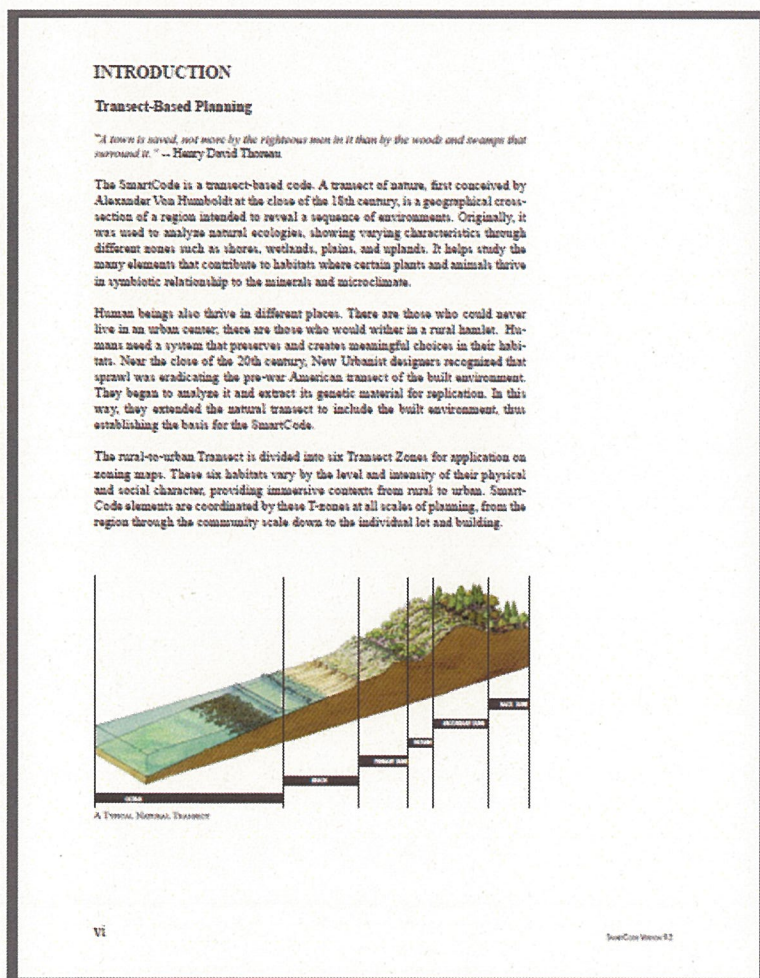


図 10

Ver9.2 のイントロダクション
に示されている Transect 概念

ARTICLE 1 すべてのプランへの共通事項		未開発地帯	新規市街地開発				既成市街地再開発		
ARTICLE 2 都市圏スケールプラン	都市圏	セクタータイプ (中心市街地からの距離)	O2	G1	G2	G3	G4		
ARTICLE 3 コミュニティスケールプラン (新規)	コミュニティ	コミュニティタイプ (スケールを表す)	CLD	CLD	CLD	TND	TND	RCD	TND
		Transect ゾーン							
ARTICLE 4 コミュニティスケールプラン (インフォール)		規制	住居密度、街区の大きさ、道路の造りの種類、オープンスペースの種類						
ARTICLE 5 建築スケールプラン	建築	規制	敷地面積 & 建蔽率、セットバック量 (主要建築、付属建築)、敷地内建物配置の種類、建物前面敷地内デザイン、高さ規制、建築物詳細機能 & 用途						



図 11 スマートコードの構成と規制内容の全体像
(SmartCode9.2 の内容を読み取りわかりやすく示した)

上図は、こうした全体像を模式的に整理したものである。

まず、キーとなる Transect に着目すると、それは図の中ほどの「Transect ゾーン」の帯にあらわれている。「T1」「T2」はそれぞれトランセクトの種類を表す。白抜きの「T1」「T2」等が適用できるトランセクトを示す。左から右に行くにつれて、「T1」から「T2」、と次第に T の後の数が増えていることがわかる。

次に、よりマクロな都市圏レベルでの位置づけをしてみる。それが図の上の「セクタータイプ」欄で、左の「未開発」から右に行くに従い「新規市街地開発」「既成市街地再開発」と、都市的様相が強まっている。特に、同心円で示された図中で、色の塗られている部分をみるとその遷移がよくわかる。

以上 2 つの間に書かれているのが「コミュニティ」である。これも各項目の中で左から右に「CLD」「TND」「RCD」の順に並んでおり、「CLD」より「TND」の方が、「TND」より「RCD」の方が、それぞれ T のあとの数字が大きめに設定されていることがわかる。これは後述するように、左から右に行くに従い開発規模(トランセクトの設定規模)が大きくなることと対応している。

やや複雑で一度には理解できないが、まずは以上のような都市圏から近隣(コミュニティ)に至る空間的遷移の中でどのように Transect が設定されているかがとらえられた。

そのように設定された各 Transect でどのような規制が標準化されているかが、上図の下方に示

されている。より空間スケールの大きい「コミュニティ」レベルでは、住居密度、街区の大きさ、道路の造りの種類、オープンスペースの種類が設定されていることが読み取れる。また、建築レベルでは、敷地面積&建蔽率、セットバック量、高さといった項目が設定されていることが読み取れる。以下でさらに具体的にみていく。

(a) 地域スケールとコミュニティスケールでの関係性

	01 PRESERVED OPEN SECTOR	02 RESERVED OPEN SECTOR	G1 RESTRICTED GROWTH SECTOR	G2 CONTROLLED GROWTH SECTOR	G3 INTENDED GROWTH SECTOR	G4 INFILL GROWTH SECTOR		
			CLD	CLD	TND	TND	RCD	TND RCD
T1	最小値なし	最小値なし	50%以上	50%以上				
T2	最小値なし	最小値なし			最小値なし	最小値なし		
T3			10 - 30%	10 - 30%	10 - 30%	10 - 30%		任意
T4			20 - 40%	20 - 40%	30 - 60%	30 - 60%	10 - 30%	任意 任意
T5					10 - 30%	10 - 30%	10 - 30%	任意 任意
T6						40 - 80%		任意

*CLD = Clustered Land Development
徒歩 5 分圏内・半径 1/4 マイル最大 80 エーカーのエリア。

*TND = Traditional Neighborhood Development
徒歩 5 分圏内・半径 1/4 マイル最大 160 エーカーのエリア

*RCD = Regional Center Development
徒歩 10 分圏内・半径 1/2 マイル最大 640 エーカーのエリア

図 12 地域スケールとコミュニティスケールでの Transect Zone の設定方法

SmartCode ではまず、都市全体を開発許容地域と非許容地域に分けている。

Open Sector は基本的に開発を認めないオープンスペースを中心とする地域で、そこ では T1・T2 ゾーンのみを含むのに対し、Growth Sector は開発を許容する地域で、T1 から T6 までのすべてのゾーンを含んでいる。Growth Sector においては、開発段階の性質によってさらに 4 段階に分け、以下に述べる 3 種類のコミュニティタイプを対応させている。

コミュニティタイプ (CLD/TND/RCD) の内容は図の下枠内に示すように、徒歩 5 分圏または 10 分圏のエリアにおいて、定められた範囲で T1 から T6 の各面積割合を含むようにしている。

さらに図 2 には表示されていないが、TND または RCD が鉄道またはバスネットワーク上に位置する場合には TOD (Transit Oriented Development) を重ねて指定することができる。この場合、TND または RCD の範囲全体であっても一部であってもよい。TOD に指定されると高めの密度が設定でき、駐車場規定も緩和される。

以上のような構造で、SmartCode の地域スケールとコミュニティスケールにおいて Transect の概念が結びつけられることで、広域的な統合性を持たせようとしている。

次に、SmartCode 第6章の別表の中にある規制全体の要約表を抜き出したのが下の表5、6、7である。以下では、各 Transect Zone 内の全体にかかる規制と、ゾーン内の敷地または建築物毎の規制に分けて説明す。各 Transect Zone 内の全体にかかる規制が表5、ゾーン内の敷地または建築物毎の規制が、表6と表7の項目である。

(b) 各 Transect Zone 内の全体にかかる規制

要約表にまとめられている規制には2つの性質がある。

i) コミュニティの規模や建築物への定量的な規制

住宅密度や街区の大きさといったコミュニティの規模に関する規制(表1の1,2)である。

1 エーカー(ac)は0.4ヘクタールのため、例えばT3の基準値は5戸/ha、T5は15戸/haである。緩和値はそれぞれ15戸/ha、60戸/haとなる。街区規模の最大値は街区周囲距離で示されている。

表5 SmartCode 規制要約表・その1 凡例:◎=積極的に適用、○=適用可、×=適用不可

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
1. 住戸密度						
基準値	—	1戸当たり 平均 20ac.	2 戸/ac.	4 戸/ac.	6 戸/ac.	12 戸/ac.
TDR* による緩和値	特例による	特例による	6 戸/ac.	12 戸/ac.	24 戸/ac.	96 戸/ac.
2. 街区の大きさ *TDR = Transfer of Development Rights(開発権利移転制度)						
街区周囲距離	—	—	最大 3000 ft.	最大 2400 ft.	最大 2000 ft.	最大 2000 ft. *
3. 道路の造りの種類 * 駐車場付きで最大 3000 ft.						
Highway	○	○	○	×	×	×
Boulevard	×	×	○	○	○	○
Avenue	×	×	○	○	○	○
Commercial Street	×	×	×	×	○	○
Drive	×	×	○	○	○	○
Street	×	×	○	○	○	×
Road	○	○	○	×	×	×
Rear Lane	○	○	○	○	×	×
Rear Alley	×	×	○	◎	◎	◎
Path	○	○	○	○	×	×
Passage	×	×	○	○	○	○
Bicycle Trail	○	○	○	×	×	×
Bicycle Lane	○	○	○	○	×	×
Bicycle Route	○	○	○	○	○	○
4. オープンスペースの種類 * オープンスペース内でのみ						
パーク	○	○	○	承認に基づく	承認に基づく	承認に基づく
芝地	×	×	○	○	○	×
スクウェア	×	×	×	○	○	○
プラザ	×	×	×	×	○	○
公園	○	○	○	○	○	○

ii) 公共空間または建築物の形態や機能に関する定性的な規制

コミュニティが目指す公共空間形成に関わるデザインコード(表 5 の 3, 4)である。

道路の種類はその性質によって 14 種類に分けられ、Transect ごとに種類を対応させている。

オープンスペースも同様に、Transect ごとの望ましい性状を対応させている。

(c) ゾーン内の敷地または建築物毎の規制

一方、敷地または建築物への規制では、建築物単体の高さや配置、ファサードデザインなど形態に関わるデザインコード(表 6 の 5~10)が定められているのに加え、コミュニティ内で日常生活に必要な機能が十分に配置されるよう、各ゾーン内において単一でない多様な建物機能・住戸パターンを設定している。

まず、建物形態に関わるコードをみていく。

敷地面積と建蔽率(表 6 の 5 番)については、敷地は敷地幅によることがわかる。セットバック(同 6 番)については、ユークリッドゾーニングでも定めている敷地周囲のセットバックを Transect ごとにきめ細かく、幅をもたせて示している。附属建築についても基準値を示している(同 7 番)。さらに、敷地内建物配置についてもヤードの種類を特定すること(同 8 番)と、建物前面の敷地内デザインを特定すること(同 9 番)で示している。図*はそれを示すページをコピーしたものである。この部分は歩行者等が知覚する最も重要な公共空間でもあり、8 種類のきめ細かな設定がなされ

ており、ニューアーバニズムの特徴が最も強く出ている部分と考えられる。さらに高さ規制が最後に示される(同 10 番)。

一方、表 7 は住宅系用途を示したものである。その他の用途についてもゾーンごとに建物イメージと関連させながら設定されている。ただし、従来はゾーン自体が用途に従ってこと細かく分類されていたのに比べると、ゾーンは少数のカテゴリーに簡略化されており、混合用途を広く認めるのが SmartCode の特徴である。

	SECTION	PLAN
	LOT 1 PRIVATE	LOT 2 PRIVATE
a. Common Yard: a shared Private Frontage where the facade is set back substantially from the Frontage Line. The front yard is used for common use and is usually enclosed with a fence or gate, separating it from the street. The street setback provides a buffer from the higher speed thoroughfares.		
b. Porch & Entry: a Private Frontage where the facade is set back from the Frontage Line with an attached porch or entry. A fence at the Frontage Line maintains street level elevation. Porches shall be no less than 8 feet deep.		
c. Terrace or Lightwell: a Private Frontage where the facade is set back from the Frontage Line by an attached terrace or a lightwell. This type buffers residential use from public circulation and provides a buffer from public circulation. Terraces are suitable for conversion to outdoor use. See Diagram.		
d. Fences: a Private Frontage where a portion of the facade is set back from the Frontage Line and the entire portion is enclosed. The fence shall be suitable for residential use. This type provides a buffer from public circulation and provides a buffer from public circulation. Large lots within the Frontage Line may contain the facade.		
e. Storage: a Private Frontage where the facade is set back from the Frontage Line with the lot line enclosed from the sidewalk sufficiently to secure privacy for the storage. The setback is usually an outdoor space and loading. This type is recommended for ground-floor residential use.		
f. Shopfront: a Private Frontage where the facade is aligned along the Frontage Line with the building entrance at the sidewalk. This type is recommended for retail use. It has a substantial glass on the sidewalk and an awning that may overlap the sidewalk to within 2 feet of the curb. See Private Frontage.		
g. Gallery: a Private Frontage where the facade is aligned along the Frontage Line with an attached gallery and an entrance at the sidewalk. This type is recommended for retail use. The gallery shall be no less than 10 feet wide and should overlap the sidewalk to within 2 feet of the curb.		
h. Arcade: a Private Frontage where the facade is aligned along the Frontage Line with the facade set back from the sidewalk. This type is recommended for retail use. The facade shall be no less than 12 feet wide and should overlap the sidewalk to within 2 feet of the curb. See Table 8.		

図 13 建物前面の敷地内デザインの決め方

表6 SmartCode 規制要約表・その2

凡例:○=適用可、×=適用不可

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
5. 敷地面積&建蔽率						
敷地幅	—	承認に 基づく	72 ft.~120 ft.	18 ft.~96 ft.	18 ft. ~ 180 ft.	18 ft.~700 ft.
建蔽率	—	承認に 基づく	60% 以下	70% 以下	80% 以下	90% 以下
6. セットバック量(主要建築)						
ファサードセットバック (メイン)	—	48 ft. 以上	24 ft. 以上	6 ft.~18 ft.	2 ft. ~ 12 ft.	2 ft. ~ 12 ft.
ファサードセットバック (サブ)	—	48 ft. 以上	12 ft. 以上	6 ft.~18 ft.	2 ft. ~ 12 ft.	2 ft. ~ 12 ft.
側面セットバック	—	96 ft. 以上	12 ft. 以上	0 ft. 以上	0 ft. ~ 24 ft.	0 ft. ~ 24 ft.
背面セットバック	—	96 ft. 以上	12 ft. 以上	3 ft. 以上*	3 ft. 以上*	0 ft. 以上
7. セットバック量(付属建築) * 又は敷地裏路地・中央から 15 ft.						
ファサードセットバック	—	20 ft. 以上 +(6.)	20 ft. 以上 +(6.)	20 ft. 以上 +(6.)	背面敷地境界線 から最大 40 ft.	—
側面セットバック	—	3 ft. 又は 6 ft.	3 ft. 又は 6 ft.	0 ft. 以上 又は 3 ft.	0 ft. 以上	—
背面セットバック	—	3 ft. 以上	3 ft. 以上	3 ft.	3 ft. 以下	—
8. 敷地内建物配置の種類						
エッジヤード	○	○	○	○	×	×
サイドヤード	×	×	×	○	○	×
リアヤード	×	×	×	○	○	○
コートヤード	×	×	×	×	○	○
9. 建物前面敷地内デザイン						
コモンヤード	—	○	○	×	×	×
ポーチ&フェンス	—	×	○	○	×	×
テラス又は前庭	—	×	×	○	○	×
一部セットバック	—	×	×	○	○	○
玄関口階段	—	×	×	○	○	○
ショップフロント	—	×	×	○	○	○
ギャラリー	—	×	×	○	○	○
アーケード	—	×	×	×	○	○
10. 高さ規制						
主要建築	—	2 階建以下	2 階建以下	2~3 階建	2~5 階建	2~8 階建
付属建築	—	2 階建以下	2 階建以下	2 階建以下	2 階建以下	—

表7 各ゾーンで認められる住宅系用途の詳細

	T1	T2	T3	T4	T5	T6
多機能集約ビル					○	○
事務所入り住居ビル				○	○	○
アパート				○	○	○
SOHO			○	○	○	○
連続住宅				○	○	
2世帯用住宅				○	○	
コートハウス				○	○	
サイドヤードハウス			○	○	○	
コテージ			○	○		
エッジヤードハウス		○	○	○		
田舎邸宅		○				
離れ小屋		○	○	○	○	

以上をまとめる。

SmartCode は一種の標準条例であるといえる。用途分離を主軸とするユークリッドゾーニングがもたらした弊害を取り除くために、自治体が決意したならば適用可能な、新しいニューアーバニズム型ゾーニングの標準モデルである。

その大きな要素はここで説明したように、大都市圏レベルでの位置づけや適用するコミュニティ規模を勘案しつつ、どの Transect Zone を各地区に設定するかからはじまる。より大都市圏レベルに近づけば、どこを開発しどこを開発抑制するか、といったスマートグロース政策との関係が強まる一方、具体的な Transect Zone 自体はあくまで目安として6つに分けているだけであって、後に述べるように実際の適用ではサブゾーンを設けることで対応できる。さらに具体的な建物レベルでの制御(規制基準)も予め決めつけられているわけではなく、各自治体が目標とする市街地像を決めたならばそれを達成するために望ましい(より厳密にいうならば、それを達成しようとする際にどれくらいの基準を設定すればそれが実現できそうかの)目安を示している。

実際に設定する場合には、現在抱える経済問題や、新しいゾーニングに転換したときに生じるメリットだけでなくデメリットも総合的に勘案することになるので、形態だけ考えればよいというわけではない。そのあたりは、SmartCode が 2002 年の Ver1 から始まり翌年ペタルーマ市中心部に適用された後、Ver9.2 となる 2009 年 3 月までにさまざまな経験が組み込まれてきたと考えられるし、適用場面でのリサーチ等のノウハウも相当蓄積されてきたと考えられる。またさらに今後も進化していくものととらえられる。

1-3-2 既存ゾーニングとニューアーバニズム型ゾーニングの使い分け

1-3-2-1 一部置き換え

都市内の一部でニューアーバニズム型ゾーニングを適用する事例はかなり蓄積されてきた。本研究では、全市での適用となったマイアミ市の事例を新ゾーニング普及の 1 つの到達点と考えて後の節で詳述することで、部分適用された個々の事例は分析せず、以下に適用のパターンだけ整理することとする。

1-3-2-2 全市置き換え

フロリダ州マイアミ市が最も体系的で、ニューアーバニズム運動の考え方が最も端的に出ている。ユークリッドゾーニングを廃止して、ニューアーバニズム型ゾーニングに置き換えた。規模が大きい都市で全市域にわたりニューアーバニズム型ゾーニングが適用されたのはアメリカでも初めてであり、適用の過程で技術的進化もみられた。

都市の一部区域のみ新しいゾーニングに置き換えるケースは多数あるが、全市を置き換えたマイアミ市が全体を代表すると考えられる。なお、デンバー市も全市で置き換えているが、マイアミ市に比べると置き換え方がマイアミ市ほど体系的でない。

したがって、マイアミ市がニューアーバニズム型ゾーニングの全市適用の事例・到達点として位置づけることが可能と考えられる。

1-3-2-3 併用型：自治体が基準や適用エリアを予め示し、開発者が選択できるもの

1-2-4 の FBC のところで説明した型。ヴァージニア州コロンビアパイクを事例に紹介する。

この事例は、地域の中心となる道路沿いに、沿道の再活性化計画をつくり、その実現手段として FBC を既存ゾーニングにオーバーレイしている。開発者はどちらのゾーニングも使えるのだが、FBC による開発にインセンティブを与えて、「望ましい」開発に誘導しようとするものである。

1-3-2-4 事業者提案型：自治体は基準を示すにとどめ、開発者が適用エリアを選ぶもの

これも 1-2-4 で説明している。フロリダ州北セントルーシーを事例に紹介する。

この事例は、農地を含む市街地フリンジの一帯に「特別エリアプラン」を定めて新ルールを適用するものである。開発(権)可能量をこのエリア一体に配分しておき、計画フレームを定めて、開発者は自ら FBC を用いた計画を申請。開発ボリュームは TDR により地区内で再配分して、自らの計画に組み込むものである。

1-3-2-5 移行期間設定型

当初は併用型であるが、方向が見定まった時点でニューアーバニズム型ゾーニングのみの運用に切り替えるタイプである。つまり、「併用型(1-3-2-3)」⇒「一部置き換え(1-3-2-1)」と推移する。厳密にみると、最初は強制力の無い(弱い)ガイドラインを試行してみて、効果がありそうであれば、あるいは強制型(mandatory)に置き換えられる部分が見えてきた段階で置き換えることも含まれる。

カリフォルニア州ヴェンチュラ(Downtown Ventura Specific Plan)を事例に紹介する。

この事例は、2004.9～2007.3 の間に「Downtown Compatibility Guidelines」により試行期間を設けて評価を行い、その後新しいゾーニングに置き換えている。

以上のようにバリエーションがあるので(結果としてそうなったとみるほうが適切と思われる)、さまざまなニーズに応じて使い分けができる。それは時間軸でもそうであるし、どの場所を指定するかという場所性にもかかわってくる。さらにどのような目標をもつかという政策や、その地域の経済的・社会的・文化的特性ともかかわってくる。SmartCode の提案から数えても 10 年以上、シーサイドの開発からみれば 30 年以上という経験の中で、そうした多様性を獲得し、各地のニーズに合わせてじわじわと今でも進化しつづけているのがニューアーバニズム型ゾーニングであるといえる。

1-4 全市へのスマートコードの適用：マイアミ市を事例に

1-4-1 マイアミ 21 の背景・内容・特徴

(1)背景

マイアミ市は全米で初めて(従って世界で初めて)スマートコードを全市的に適用した中規模以上の都市である。それまでも市の一部区域への適用や小都市における試みが積み重ねられてきたものの、こうした一定程度の規模をもつ都市への適用は初めてのケースであり、がゆえに注目に値すると思われる。

マイアミ市は、2008 年に SmartCode の体系的な全市への適用のため、その最終案である「Miami21」を発表した。

マイアミ市において、新しいゾーニングコードを導入した背景としては次の三つにまとめられる。

第一に、急激な経済ブームである。マイアミ市は、2000 年代初から 250 件以上のプロジェクトが進行中で、それにより 3 ヶ月の間 5,000 人以上人口が増加した。乱開発と急激な人口増加によって環境悪化やニュータワーと既存戸建て住宅近隣の間の衝突などが発生した。

第二に、上記に述べたように DPZ によるスマートコードの完成である。これは FBC(Form-Based Code)を実現ツールとして組み立てられた近隣計画で、DPZ はその完成と同時に、最終的に市域全体に適用することまで考えるようになった。

第三に、市長の強い意志である。市長は MICD(the Mayor's Institute on City Design)の影響を受け、都市におけるデザインの重要性を感じていた。当時市の政策では開発をガイドする具体的な内容がなかった。市総合計画では、密度規制があったがこれは開発規制を緩和する手段であった。さらに、ダウントウンにおいては集中的開発のため、密度を制限する規制がなかった。このような既存のシステムでは今の状況に対応できないと判断した市長は、より持続可能な都市を造るため、市全体のゾーニングコードを替えようと決心したのである。

そこでマイアミ市は 2005 年 5 月、DPZ を代表とした経済、交通、法律の専門家によるコンサルタントチームを構成し、古いゾーニングコードを「マイアミ 21」と呼ばれることになる新コードに書き替える取り組みを開始した。

(2)内容

マイアミ 21 は、ニューアーバニズムとスマートグロースの原則に基づいた FBC で、スマートコードをモデルとして作られたマイアミ市における総体的な土地利用計画である。

マイアミ 21 に与えられた課題としては、以下の四つ点があると言える。

①単なる土地利用計画ではなく、総合的なプランニングとしての役割。既存ゾーニング計画での規制は、現在に至るまで多数の変更と改造がなされてきた。それは、土地利用に関する問題が発生した時、一時しのぎの断片的な解決を提示したためである。総体的なプランニングではな

かった。

②明確で具体的なガイドラインを提供し改正の必要をなくすこと。そして、適切に公共領域を取り扱うこと。

③より効率性ある許可プロセスを確立。

④持続可能な市を創り出すため、安定した投資環境を調整すること。

マイアミ 21 は以上の四点の課題を達成しつつ、最終的には、保全と開発という 2 つの大きな目標を目指している。つまり第一に、近隣、公園や自然環境、歴史的環境を保全すること、第二に、近隣センターとしての街路、そして地域の経済と文化に着目したダウンタウンを発展させることである。

マイアミ 21 は「コード」と「アトラス」の 2 つで構成される。コードは、既存ゾーニングコードを代替する条例で、各トランセクトゾーンに関する基準を明示して、計 9 つの章に編成されている。アトラスは、コードにより規制されるマイアミ市における公式ゾーニングマップであり、各土地に定めたトランセクトゾーンを図で表したものである。マイアミ市ウェブサイトでは、GIS プログラムにより市全ての土地に関する情報を検索する事ができる。そこには、旧ゾーニングとマイアミ 21 によるゾーニング、それによる規制などが調べられる。

(3)特徴

マイアミ 21 は、全市に渡って適用する初めてのツールとして、スマートコードでは考えられていなかった独自の特徴が見られる。それは、次の 4 点である。

- ① 各 Transect ゾーンの中にサブゾーンを設けそれぞれ規制を定めている。
- ② 公益プログラム(Public Benefit Program)を通じて開発容量の追加が可能になっている。
- ③ 360 種以上の用途を 47 種へと縮小している。
- ④ マイアミという大きな都市全体に適用するための革新的な条例上のセクションを創っている。

ここでは、その内最初の 2 つについて以下で詳しく説明する。

① Sub T-Zone

T3 から T6 までの各 TZone では、さらにその内部を制限(R)、限定(L)、許可(O)に分けている。開発の集中度は類似であるが、用途、駐車規制、建物の正面基準が異なる。既存 R1 を取り替えることになる T3 ゾーンは、基本的に一戸建てのみ可能である。ただ、T3-L では建物から 10ft. 以内では離れ屋が可能、そして T3-O では集合住宅と離れ屋が可能になっている。T4 と T5 ゾーンでは密度はそれぞれ 36 と 65 戸/エーカーで同じだが、用途が追加される。R と O では、店の正面にセットバックをする場合、ひさしの設置が可能である。T6 ゾーンの密度は 150 戸/エーカーで T6-L は 4 階までの商業なら許される。(表 8)

さらに、T6 ゾーンではこのような分け方以外、建物の高さによって T6-8、T6-12、T6-24、T6-36、T6-48 にも分けて規制している。(表 9)

表 8 Sub T-Zone における密度と用途の規制変化

		T3			T4			T5			T6		
sub-zone		R	L	O	R	L	O	R	L	O	R	L	O
密度(戸/acre)		9	9	18	36	36	36	65	65	65	150	150	150
用途	住居	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	住居混合	X	X	X	X	●	●	X	●	●	○	●	●
	商業	X	X	X	X	○	●	X	○	●	△	○	●
	市民施設	○	○	○	△	●	●	△	●	●	△	●	●
	教育	△	△	△	△	△	△	△	○	○	△	○	●

表 9 T6 ゾーンでの高さと容積率の変化一覧

	階(Max.)	Bonus	FLR*	Bonus
T6-8	8	12	5	25%
T6-12	12	20	8	30%
T6-24	24	48	7	30%
T6-36	36	60	12-22	40%
T6-48	48	80	11-18	50%
T6-60	60	Unlimited	11-18	50%
T6-80	80	Unlimited	24	50%

② Public Benefit

マイアミ 21 では、都市に必要なインフラの需要が都市の開発容量を超過することに対応するため、公益プログラム(Public Benefit Program)を実施することとしている。これは、T6 ゾーンに限り、公益に寄与する開発(低価格住宅、公園・オープンスペースへのアクセス、歴史保全、ブラウンフィールド、省エネ建物)や財政的寄付を行なう場合、建物の高さや密度の開発容量にインセンティブを与えるものである(表 9 の Bonus 欄)。しかし、近隣住居を保護するため、低密近隣地域である T3 ゾーンに接している T6 ゾーンでは適用できないことになっている。

(4) コンパクトコミュニティ

既存ゾーニングは全市に当渡って行う土地利用計画であるのに対し、マイアミ 21 は拠点を中心に開発し、車がなくても生活に便利な近隣を創ることをめざしている。

① コリダとノード

マイアミ 21 では近隣コリダ(corridor)に沿って活性化させ、そのコリダとコリダが交わるノード(Node)では集中的な開発を行う。

既存ゾーニングでは、商業と居住近隣が両立しなかったため、駐車場など広大なバッファースペースが必要であった。しかし、適切な用途とセットバック持つ商業コリダは、近隣コリダ化されより密度を高める。そして、TOD によるノードを中心に半計 0.5 マイルの内には、駐車規制を緩和するなど既存都心においての新規開発を誘導している。

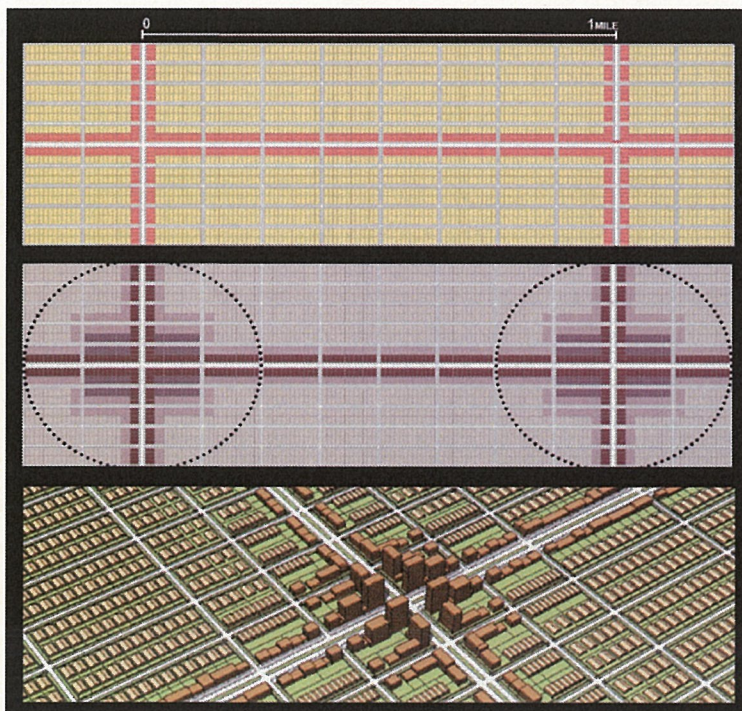


図 14 集中的な開発の概念図

さらに、集中度によって交通コリーダが定められる。マイアミ市の既存交通ルート(図 15 の①)に、新しい交通駅を提案(図 15 の②)し、その駅を繋ぐための多様な交通システムを組み合わせる(図 15 の③)。それは、近隣間を通過するバスルート(Bus roots)と急行バス(BRT)、駅と駅を走るストリートカー(Street car)とメトロムーバ(Metro mover)、都心と都心を繋ぐメトロレイル(Metro rail)である。



図 15 ①既存交通ルート

②新しい交通駅

③組み合わせ

② 特別開発地区

一方、既存ゾーニングには元のゾーン以外にも、様々な目的によるスペシャルディストリクト(SD)が指定されている。総計 28 種類の SD が全市に散在しており、同じ所で 2 個以上の SD が適用される地域もある。各 SD では、個別な規制が定められており、あるいは規制がない場もあって、開発する際に大きな混乱の要因になっている。さらに、指定面積は小さなものでは 0.1 エーカー程度と小規模で、周辺近隣との繋がりにも無理があると判断される。

マイアミ 21 では、既存の SD をトランセクトゾーンへ入れ換えることで、事前にその地区が生じないようにしている。ただ、特別に開発する時は、スペシャルエリアディストリクト(SAD)を指定することができるが、そのためには条件がある。まず、9 エーカー以上の大規模計画で、公益に寄与しなければならない。そのため、街路、駐車、交通施設、デザイン、ランドスケープなども一体的に行う。

つまり、マイアミ 21 での SAD は、後から貼り付ける SD とは違って、都市全体的な視点から考えた戦略的な取り組みであると言える。

表 10 特別開発地区内における規制項目の有無

	既存ゾーニング SD 1-28	マイアミ 21SAD
敷地面積	12 / 28 (42.9%)	100%
frontage requirements	6 / 28 (21.4%)	100
容積率	17 / 28 (60.7%)	100
セットバック	8 / 28 (28.6%)	100
密度	12 / 28 (42.9%)	100
高さ	12 / 28 (42.9%)	100
街路基準	—	100
交通施設受容基準	—	100
ランドスケープ基準	—	100

(5) 公共空間への配慮

マイアミ 21 では、市民施設、公園、オープンスペース、街路などの公共領域を保全及び確保するため様々な取組みを行なっている。ここでは、既存ゾーニングでは扱っていなかった街路空間(Thoroughfare)に関する工夫に注目する。

マイアミ 21 での街路空間は、移動のための車道(vehicle lanes)と公共のためのオープンスペースを意味している。前者は道路の幅と車線数、そして後者は空地(Frontage)によって表れる。車道と空地は transect を踏まえたうえ、ランドスケープとして一体的に決められている。

車道はその規模と目的によって 7 つのタイプに分けられおり、それにより公的空地の特徴が決められる。一例として、ストリート(Street) (図 16)は T3 ゾーン~T6 ゾーンで使えるタイプである。それに沿って位置する公的空地に関する内容を見ると、空地には縁石を置くこと、歩道は植栽を間において車線と離れていること、駐車が両サイドで可能なこと、植栽は一定な間隔を置いて植えるところが規制されている。

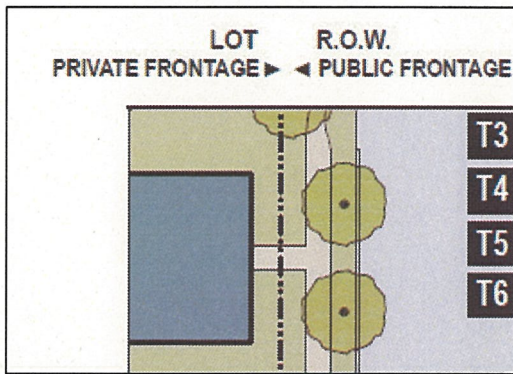


図 16 公的空地に関する規制の一例；ストリートタイプ

一方、私的空地には八つのタイプの形態があり、その内 Stoop(玄関階段)は T3~T5 で使える。これには、窓からのプライバシーを守るため歩道から段差を置くこと、入口には普通外部階段と踊り場をおくこととしている。このタイプは、1 階が住居用途の場合に推奨するものである。

特に、T5 と T6 の場合は一階で 10ft セットバックが追加されることが一般的である。

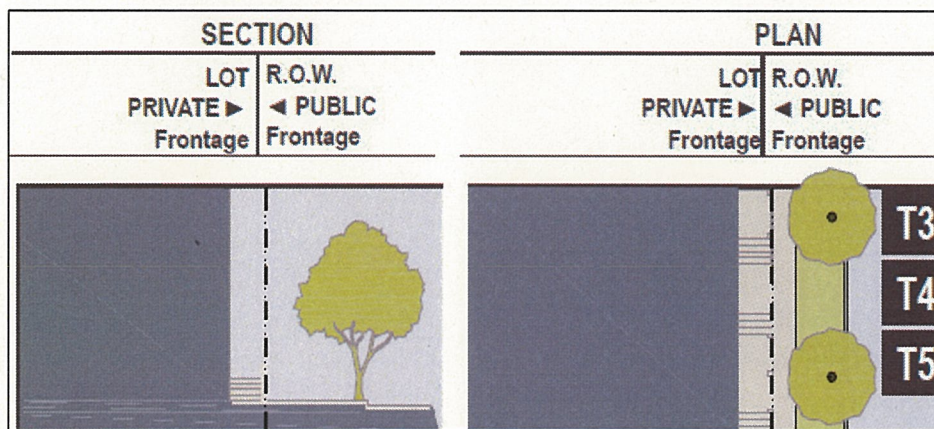


図 17 私的空地に関する規制の一例；Stoop(玄関階段)タイプ

一方、川へのアクセスのため「Waterfront walkway 基準」を決めていること、マイアミ 21 の一環として「Park and Pubic Master Plans」を作成(2007 年)したことも市民の生活の質向上をめざしたものである。そして、先に述べたよう公益プログラムも公的開発へインセンティブなどを設けている。

(6) 分かりやすさ

マイアミ 21 は、既存に比べ、市民と開発者にとって分かりやすいゾーニングである。それには、以下三点の要素から考えられる。

第一はコードの表現方法である。既存ゾーニングは、開発ルールと規制が文章のみの表現となっておりそれらを全部読まなければならなかったが、マイアミ 21 ではコードとそれを図式化した色つきダイアグラムで明確に表現されており、必要な部分だけ抜粋し読むことができる。

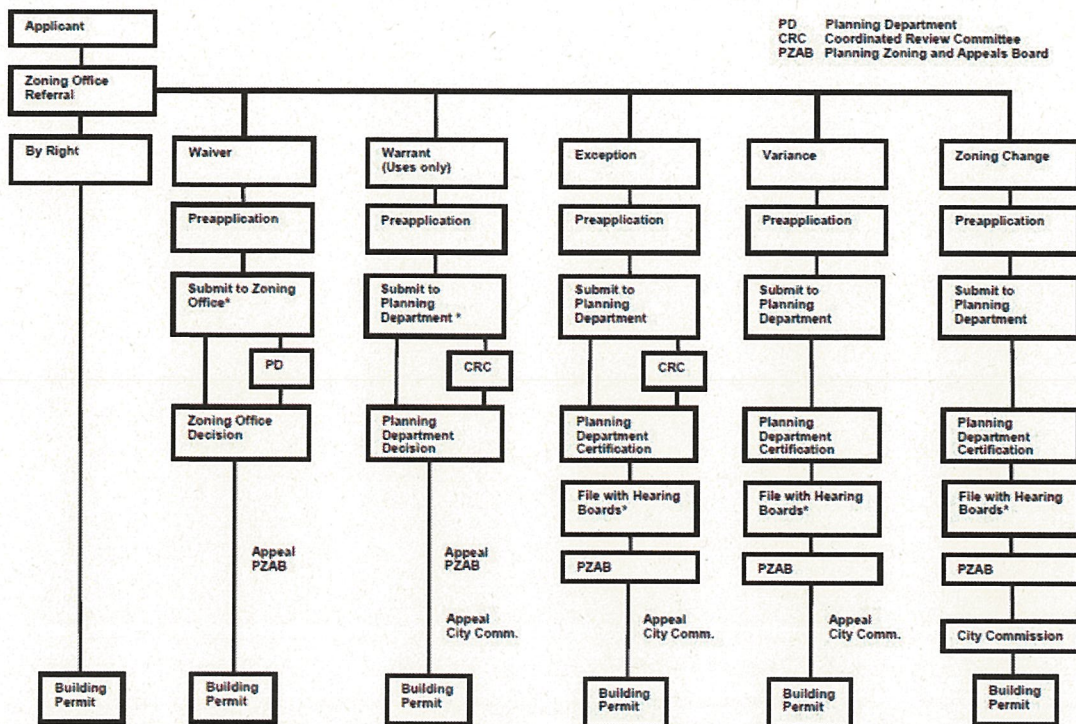


図 18 許可プロセスにおけるフローチャート

第二は明確な測定単位である。既存コードでは GLA(Gross Lot Area)と NFA(Net Floor Area)を使って容積率(FAR)を算出している。これは、幅が広い道路や海岸通り、公園、その他パブリックスペースに沿った建物であれば、そこで認められている面積よりも開発容量が自然に大きくなる。それは総敷地サイズの測定が、道路のセンターラインからであり、水辺あるいは公共空間であれば指定した距離をとっているからである。さらに、NFA 規制は駐車、流通等敷地で行われる各サービスを考慮していない。そのため、結果が予想できないものとなっている。

マイアミ 21 では、その代わり NLA(Net Lot Area)と GFA(Gross Floor Area)を使用し測定している。これによって、実際の敷地面積に基づき総計の建築面積が分かるようになり、建物の最大開発容量が予測可能になった。

三つ目は許可プロセスである。マイアミ 21 ではこれからの開発に関する許可過程をより透明化して、開発者側と行政側の信頼性と効率性を誘発、そして開発者と住民間の紛争が起りにくいように工夫している(図 18。自動的に許可される場合(By Right)以外のバリエーションごとに手続きフローを明確に示している)。

このような、マイアミ 21 の分かりやすさは、開発者にとっては効率性を、居住にとっては都市への関心を呼びかけ公共参加への機会を提供し、行政側と共に信頼関係を形成しながらプランニングすることができる。

1-4-2 既存ゾーニングとマイアミ 21 の関係

本章では、マイアミ 21 によって既存ゾーニングがどのように変わるかを、更なる技術的な観点から考えてみる。次の四つの点から比較することが可能である。

①土地利用の複合

既存ゾーニングでは、住居(R-1～R-4)、商業(C-1、C-2)、オフィス(O)、工業(I)等の用途によってゾーンを分け、各用途以外の用途を持つ施設が立地することを禁止している。用途分離は、生活の不便性と職住分離を発生させ、車への依存とそれによる環境問題等の要因になっている。

一方、マイアミ 21 では、低密住居(T3)と工業(D)ゾーン以外は用途の複合が許可されている。特に、建物内の各層による用途複合は、グラウンドレベルの商業施設の立地を誘導し、活力ある街並みを形成することが期待される。

② 密度・ボリューム

マイアミ 21 では、土地利用の多様性のため、そして、都心中の高密度の地域や密度を高くしようとする地域と低密度の住宅近隣地域とのバランスをとるため密度・ボリュームを規制している。

既存ゾーニングにおける密度を見ると、特に R-2(18 戸/エーカー)と R-3(65 戸/エーカー)の間が急に増加する事が分かる。マイアミ 21 は、接する近隣の間に於いて T4(36 戸/エーカー)と言う既存にはなかった密度のゾーンをその間に追加して急激な密度の変化を避け、段階的な変異を予想できるように工夫している。また、既存のオフィス(O)と商業(C1)ゾーンでは、高さ制限がなかったものでふさわしくない用途で使われる可能性が高かった。それに比べマイアミ 21 では、そのゾーンに相当する T6 ゾーンを含め、全てのゾーンにおいて高さ制限が決まっている。

一方、今まで新しいインフィル開発の場合、床面積の規制が緩やかだったので、周辺と上手く調和できなかった。それが、マイアミ 21 では T6 ゾーンに限り、住居と宿泊の用途の時は最大 15,000sf、オフィスの時は 30,000sf と制限している。

表 11 マイアミ市における新ゾーン(Transect。上段)と旧ゾーンの対応表

	T3	T4	T5	T6-8	T6-12	T6-24	T6-36	T6-60	T6-80	D1	D2
	SUB-URBAN ZONE	GENERAL URBAN ZONE	URBAN CENTER ZONE	URBAN CORE ZONE						WORK PLACE	INDUSTRIAL
記述内容											
高さ	2 階	3 階	5 階	8 階	12 階	24 階	36 階	60 階	80 階	1～8 階	1～8 階
ビルディングタイプ	一戸建て	集合住宅 職住近接住宅	住宅 商業 混合	住宅 商業 混合						職場 住宅(限定的) 商業	工場 商業
密度	18 戸/エーカー	36 戸/エーカー	65 戸/エーカー	150 戸/エーカー or as per Residential Density Increase Areas						9 戸/エーカー	—
現行条例ゾーニングとの対応											
ゾーニングカテゴリー	R1, R2	—	R3	R4, C1, O	R4, C1, O	R4, C1, O	R4, C1, O	R4, C1, O	CBD	C2	I
スペシャルディストリクト	—	—	—	SD-9	SD-8	SD-20, SD-20.1, SD-27, SD-27.1	SD-5, SD-6, SD-6.1, SD-7	SD-16, SD-16.1, SD-16.2	—	—	—

R1=一世帯住居地区 R2=二世帯住居地区 R3=中層多世帯住居地区 R4=高密度多世帯住居地区
C1=制限商業地区 C2=普通商業地区 O=オフィス地区 I=工業地 CBD=中心業務地区

1-4-3 マイアミ 21 の導入過程

コンサルタントチームは、幅広い意見を聞きながら短期間でより効率的に新コードを全市に適用するため、シャレットによりマイアミ 21 を推進してきた。

シャレットとは、様々な分野にわたった専門家、ステークホルダー、市の職人、市民等がデザインリーダーと協力しながらプラン作成を進めるワークショップである。近年、フロリダ州におけるニューアーバニズム的プロジェクトのプランニングプロセスの一部として一般化された。その技術は DPZ などによって、さらに整えられつつある。

マイアミ 21 は、2005 年 4 月の開始から 2009 年 10 月の承認まで、約 500 回のパブリックミーティングを行い、コンサルタントチーム、行政、一般市民、利害関係者等が共に議論しながら新コードづくりを推進した。それは、①素案作成期、②PAB(外部審査機関)による素案確認期、③全市へのコード承認期の 3 段階にわたって展開された。

特に、素案作成期はプロセスの中で最も重要な役割を占めたと考えられる。なぜなら、住民や様々な関係者と議論しながらそれを一つの素案にまとめる事が、適用過程の中一番難しい課題であると考えられるからである。

まず、全市は四つの区域に分けられ、その一つである東区域を中心に再ゾーニング作業を進行し始めた。東区域を最初に選んだのは、この区域がマイアミ市都心部を含んでおり最も重要な区域であるとともに、周囲には住宅地も含んでおり一通りのコードを考える場所としてふさわしかったからと考えられる。

各近隣では様々な公共ワークショップとオープンハウスイベントが開かれた。そこではコンサルタントは、市民の関心を考慮しながら共に空間イメージをコード化する作業を行なった。

まず、マイアミ 21 による建物の形態とそれが建ち並んだ街路の風景を説明した。ここで注目されるのは、DPZ は空間のイメージを効果的に伝えるため、グラフィックを使ってより明確に伝えたい内容を伝えようとしたことである。各自の住宅がどのように変わりうるかの「before-after」は 3 次元で表現された(図 19)。

例えば、最も多くの住民が関わるであろう戸建住宅の建て方については、表 5-5 のように、いくつかの主要関心事に対する説明が行なわれている。合意形成のスムーズさを考慮したとき、重要な点と考えられるのは以下の点である。

- ① 既存の規制で引き継ぐべきものは引き継いでいる。例えば、近隣保全地区や緑スペースについては、現行基準を引き継いでいる。これらは現状でも評価されている点であると考えられる。
- ② ニューアーバニズムの理念を合意形成可能な方法で導入している。特に、ポーチを設置することは古き良きアメリカを再現するためにニューアーバニストたちが重視するデザイン要素ではあるが、これらは直接設置を規制するのではなく、現在前庭空間となっている部分をいわば規制緩和する形で奨励するにとどめている。また、接道面の駐車は排除したいところであるが、

義務づけられている 2 台のうち 1 台を後方に設置させる内容としている。また、高齢者アパートの設置を T3-L(limited)に限って規制を緩める形で認めている。なお、T3-L は T3-R(restricted)よりも規制が緩く、さらに T3-O(open)はそれよりも緩い規制内容である。

表 12 戸建住宅に関するルール

課題	マイアミ 21
フェンスの高さ	第 1 レイヤー(フロント部)では 5 フィートまで。第 2,3 レイヤー(サイド部、バック部)では 8 フィートまで
生垣	生垣の高さに関する規制はすべて取り払う
アレーによるアクセス	奨励にとどめる。
角敷地	家の前面は、主要面である必要はない。
過大な家	サイドセットバックは敷地統合後のものによる。そして、1 階と 2 階それぞれの建築限界面積を決める
T3 へのバッファー	T5 および T6 において敷地が T3 に隣接する場合で、36 メートル以上敷地に奥行きがある場合は、その奥行きの 10% 以上をセットバックしなければならない
近隣保全地区	既存の近隣保全地区はマイアミ 21 に組み込む
ポーチ	家の前のポーチあるいは玄関階段を奨励する(encourage)。方法としては、これらの構造を最大 8 フィートまでの範囲で、前庭セットバック(front setback)に含むことを許容する。[下図参照]
緑スペース	敷地内の 25%以上は緑スペースとしなければならない(現行基準と同じ)
プール	マイアミ 21 では、どこにプールを位置させるべきかは規制しない
車路と駐車場	1 住宅当り 2 台必要(現行基準と同じ)。うち 1 台は後方に設けなければならない。[下図参照]
高齢者アパート	T3-L ゾーンでは許容される。

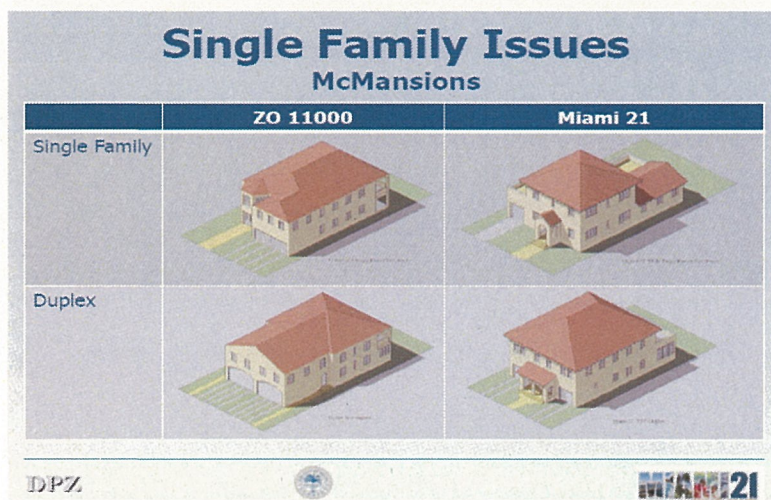


図 19 戸建住宅の規制内容変化を伝えるグラフィック(シャレットで使われた)

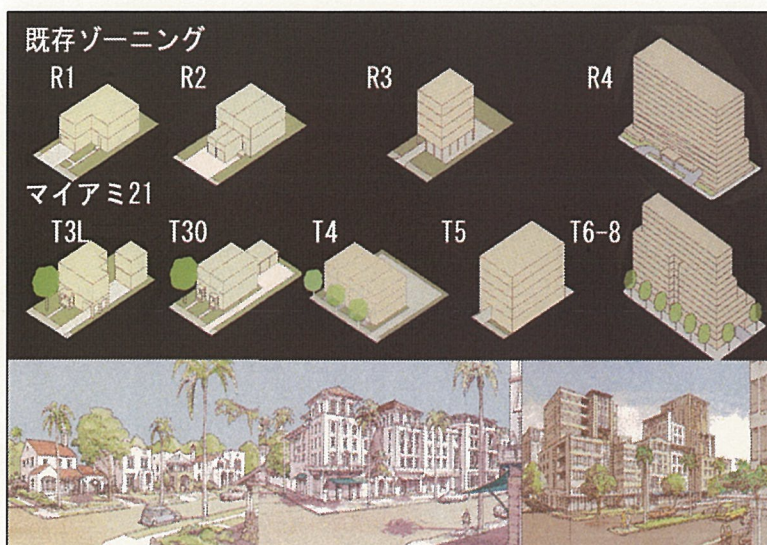


図 20 その他の地域におけるグラフィック表現例

以上の「before—after」による「あなたの家」の変化を伝えたのに続いて(この段階で既に「損得勘定」により納得できるよう技術的な課題がほぼクリアされている)、ビデオにより街路に沿って通りを歩くイメージを伝えた。さらに最後に、図 5・7 の下段にあるような水彩画によるパースを示してさらにイメージを喚起した。

こうした3段階による説明、すなわち住民サイドからいえば「自分の家」⇒「自分の家の周り」⇒「自分の家の実際の雰囲気」という把握の仕方により市民1人1人が確固とした空間イメージをもち、新しいコードに馴染んでいったのである。

こうした方法がこれまでのところ最も成功をおさめる方法と考えられている。

なお、いくつかの地域では素案作成期から話題になった高さ制限に関する問題が解決せず、反対の意見を最後まで強く受けながら最終案が決められている。反対意見が出るのは SmartCode に限らず、いかなる都市計画にもつきものであるが、形態による新たな都市計画を行なおうとする過程における独特な反対意見や、それらの解決方法については今後の課題として注目していきたい。

1-4-4 マイアミ 21 の運用

1-4-4-1 審議資料の分析

マイアミ市の公式資料により、マイアミ 21 が適用され施行されたあとの、案件の審議内容と審議結果を整理する。

まず、審議のパターンをつかむため、2013 年 1 月から 3 月につき、月に 2 回開催される審議の概要を読み取った。

- 1/16 7件審議。6件承認(うち1件は条件付)、1件は継続審議に。
- 1/30 条例自身の議論がなされ、個別案件審議ナシ。
- 2/6 4件審議。3件承認(うち1件は条件付、2件は修正のうえ承認)、1件は継続審議に。
- 2/20 5件審議。4件承認(うち3件は条件付)、1件は継続審議に。
- 3/6 7件審議。3件承認。1件取り下げ[2/6からの継続]、3件は継続審議に。
- 3/20 5件審議。1件承認(修正のうえ)[3/6からの継続]。4件は継続審議に。

以上を考察すると、

- ・3か月で6回開催された。うち1回は条例そのものの審議に充てられ、残り5回が個別案件の審議であった。
- ・個別案件が審議された5回計で、28件審議。平均すると1回当たり5.6件である。全体のうち17件が承認(5件は条件付、3件は修正のうえ)、10件は継続、1件は取り下げられた。[継続審議の件数は重複してカウントしている]
- ・この間だけでみる限り、否決されたものは無い。事務局原案では「否決」となっていた案件もあったが、4月以降に継続審議される見込みのものが多いため、否決のまま開発計画が立ち消えとなるケースはあまりないと考えられる。
- ・案件のうちいくつかはマイアミ市自身によるゾーニング内容の修正、マイアミ市公社による申請が含まれている。

さらにバリエーションをみるために、追加調査として、2012年4月～12月の調査をした。これで通算1年間(1年度分)となる。

その結果は以下の通りである。

- ・上記3か月間でみた傾向は大きく変わらないものの、いろいろな判断のバリエーションがあった。
- ・駐車場台数に関するアピール(異議申立て)に対して何度も継続審議しているケースがあった。
- ・市の提案(条例上の変更の申請)に「却下」もみられた。証拠不十分で継続審議もあった。
- ・民間開発で継続審議のうえ「却下」されるものもみられた。
- ・「却下」の事務局案が否決され、承認で決をとり承認されるものもみられた。

以上を踏まえ、ケーススタディーを行う案件の候補を選定した。

- ・2013.2/20 審議で4/3に継続審議とされた BISCANE 大通りにおける開発
- ・2012.6/6 審議で承認された 150 Noetheast 42nd Street 開発
- ・2012.6/6 審議で条件付承認されたデザインディストリクト SAP
- ・2012.6/20 と 7/18 で却下された市の提案

さらに、ケーススタディーでは地元新聞で話題になっている案件、マイアミ 21 の運用という面で重要と考えられる案件などを含めて考察することとした。

1-4-4-2 マイアミ 21 運用後の効果をめぐって

①明らかな効果が出ていると評価される周辺住宅地

「The Street Plans Collaborative」会長のアンソニー・ガルシアによると、2011 年 5 月の時点で既に、コードのインパクトはアーバンコアの外側で顕著だと述べている。そこではコードに沿った小住宅の建設がみられるという。従前は、突き出た鼻のようにガレージスペースがファサードの大半を占めていた(写真左)。マイアミ周辺都市ではいまだこうした「突き出た鼻」型の住宅がみられるのだが、マイアミ 21 施行後のマイアミ市では、駐車場を建物の幅の 30%以内としたため、この問題が解決された(写真右)とされる。

Coconut Grove snout house duplex



Courtesy: Tony Garcia

Miami duplex 2



Built after Miami 21. Courtesy: Tony Garcia

左 写真 1

右 写真 2

② Special Area Plan を用いた積極的展開例

マイアミ 21 では、前述のように、面的にまとまった開発が予定される場合に Special Area Plan を策定できると規定している。

その具体例として、Design District がある。これは当初約 19 エーカー(約 7.6ha)の、複数のブロックにまたがるエリアにかけられたもので、その後、計画区域の拡張がなされながら、その多くを占めるデベロッパーの開発が進行中の事業である。この計画案はマイアミ 21 の策定を主導した DPZ によるもので、歩行者モールを主軸としたニューアーバニズムの考えを実践する事例である。



写真 3 デザインディストリクトの一角(マイアミコンベンションビューローHP より)

③ウォルマート：開発に対する反対が根強く調整に時間がかかっている事例

①と②はニューアーバニズム本来の主旨にのっとった事例であるのに対して、特定の大規模開発をめぐり調整に手間取っているものもある。

大手スーパーチェーンであるウォルマートの開発は都心部ミッドタウンに位置する 18.4 万スクエアフィート(約 17000 m²)の開発であるが、周囲の住民からの反対の声があがっている。市の許可が下りそうだと観測された際も、マス(高さというより幅)が大きすぎることに、車が集中することを理由に反対の声はおさまらなかった。市では非公開のデザインレビューを行ったものの、調整がその後も続いた事例である。

最終的には 2013 年 8 月 12 日に市の承認が得られたものの、その後もやりとりが続いている。



写真 4 ミッドタウンに計画されたウォルマート

④BISCANE 大通りににおける開発：歩行者環境に配慮した最も一般的な事例

この案件は、2013 年 2 月 20 日の審議で継続審議とされ、4 月 3 日持ち越されたものである。

計画内容は、「アーバンコア」に当たる T6-36A-0 のゾーンの、下図に示すブロックに、7 階建ての自動車ショールームと保管施設(storage facility)を建設しようとするものである(立面イメージは下図)。

2 月 20 日の審議では、56 台必要な駐車場に対して 92 台とっていること、歩行者用通路もとっていること、このエリアに適合とみなされデザインも配慮されていることが評価された(下図参照)。しかし、ランドスケーププランが含まれていないことからそれを示すことを条件の 1、具体的な材料(ルーバーとスクリーニング)を示す必要があることを条件の 2 として継続審議となった。

なお、この案件では例外規定を使って以下の 4 点が認められている。

- ①WARRANT T6-36A-0 では車関係用途を認める
- ②WAIVER 主要立面の 2 階以上に駐車場が入ることを認める
- ③WAIVER 二次的立面の 2 階以上に駐車場が入ることを認める
- ④WAIVER 不適合敷地の改善とランドスケープを認める

以上のように、これは Miami21 に沿った開発のため、例外規定を使いつつ基本的には承認の方

向の案件であるが、さらに都市デザイン上の項目(材料/ランドスケープ)を確かなものとするため継続審議になったものである。

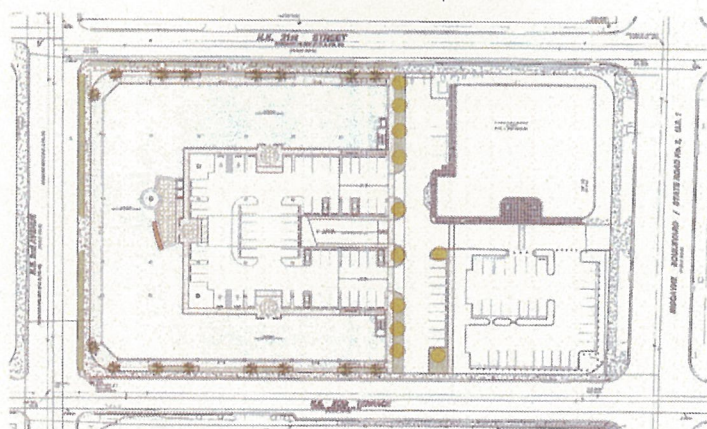
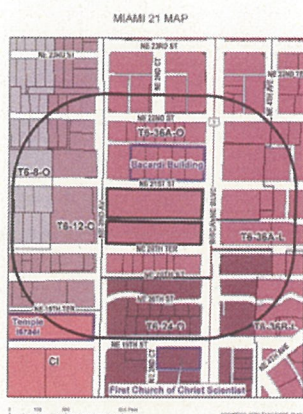


図 21 一般的事例

⑤Mixed 用途をめぐる解釈でもめた事例：トロリーバスガレージ

マイアミ 21 では、従来の細かすぎた用途別ゾーニングを改めて、ゾーンの数を大幅に減少させた。それに伴い必然的に、用途の良し悪しの判断の際のグレーゾーンが大きくなる。本事例は、トロリーバスのガレージが Industrial か commercial かでもめた事例である。市の判断はこれは商業用途であるから認められるとしたが、近隣住民は工業用途だから反対の意思を示した。ところがその意見を伝える手続が 2 週間しかとられておらず、しかもそれはネット上の情報であったため異議申し立てができなかった。

手続きの問題はここでは議論しないとしても、こうした用途をめぐる判断に Miami21 は議論の余地が大きくなることを必然的にもつことを示す事例である。

⑥ T3-0 を T4-0 とせず継続審議の結果 T4-R とした例

これは前記の 1 年間の審議内容から明らかになった事例の 1 つである。「-0」はオープン、「-R」は制限付きであるため、「-0」の方が規制が緩い。「T3」より「T4」の方が都心部に寄った高密度なトランセクトゾーンである。従ってこの例では、ゾーンそのものを「T3-0」から「T4-0」に緩和する提案に対して審議の結果、その中間的な「T4-R」とすることが認められたケースである。

⑦サインの規定をめぐる議論

市からの提案も時々みられる。1 年間の調査の中では、条例の持続的レベルアップの観点からサインの規定をめぐる議論があった。

⑧「却下」案が承認になった例

審議は事務局提案にもとづきその成否が議論されるが、「却下」案が「承認」になった例もみられた。

以上、8 件のケースからだけでマイアミ 21 の評価はできないものの、およその運用の状況はみてとれる。第一に、コードが明確に読み取れる周辺住宅地(①の例)ではさっそくインセンティブも内蔵したニューアーバニズム型ゾーニングが効果を発揮しはじめている。歩行者にやさしく景観的にも改善された空間が徐々にできつつある。開発 1 件 1 件は④でみたように継続審議により条件を示してマイアミ 21 の目標に開発を誘導している。事務局案と審議結果が異なること⑧)やリゾーニングの審議(⑥)は、マイアミ 21 に限らない一般的なことと考えられるが、混合用途を基本とするおおざっぱなゾーン分けとなったことからグレーゾーンをめぐる議論はむしろ活発になっていると思われる(事例⑤)。

大規模開発をめぐる優等生と考えられるのが事例②のような場合であるが、一方、民間主導の事例③も、マイアミ 21 の規定そのものは満たしていると市は判断するまで調整できていることから、写真でも確認できるように、一定程度マイアミ 21 の目標を達成したと言えるのではないかな。

市の方でも、⑦で示したように条例そのもののブラッシュアップを行っている。

総じていえば、マイアミ 21 はかなりラディカルなゾーニングのやり直しをしたように一見みえるが、ゾーンの範囲は基本的にもとのものを踏襲し、折り合えない部分はインセンティブを設けて微妙に選択できるものとし、旧ゾーンから新ゾーンへの置き換えも全く違うものというよりは少しずつした程度の変化にとどめ、用途カテゴリーは厳しく分けすぎたものを緩やかにしているので受け入れやすく、はじめた運用もスムーズに推移していると観察できる。

1-4-5 まとめ

以上、マイアミ 21 から見たスマートコードの適用事例においての特徴は次の 3 点にまとめられる。

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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、その時、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た。

以上の事より、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。

ただし、適用過程においては、予定より時間がかかったことと、一部地域で住民や民間開発者と行政間の意見が不一致しそれが未解決のまま進んだことが分かった。複雑な利害関係と関わった問題を柔軟に克服するためには、より戦略的な工夫が必要だと考えられる。

1-5 ニューアーバニズムの基準化・制度化につながった要因

米国におけるニューアーバニズム普及の要因としては、以下の 4 点が挙げられる。

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グ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

州法によって都市計画権限が基礎自治体である市または町に与えられており、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。デベロッパーの行動原理等も踏まえて新旧ゾーニングが選択できる方法や、それらを試しながら最後にはニューアーバニズム基準に置き換える方法など、都市計画は大きく動かせるものであることを実証している。

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。

次に、米国における普及の要因と照らし合わせて、日本の現状について考察する。

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といえる。

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、もはや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おり、抜本的な見直しに至っていない。

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、準備が整っただけである。景観計画

を策定するのか、内容をどうするのかは自治体に委ねられているという点で米国の「普遍的なツール化」と比べるとまだまだ課題が残るし大きく遅れをとっている。行政の自治意識も高くはなく、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、以下のように日本と米国には共通点も多く、こうした切り口を戦略的にとらえると今後の道筋が見えてくると考えられる。

1) ユークリッドゾーニングの問題を用途地域制の問題ととらえる

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。選択的、段階的な導入なども含め、時間軸を入れた戦略が求められる。

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

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。しかしこれらは詳しすぎる必要はなく、要は共有できる将来ビジョンをどのように落とし込めるかであると考えられる。

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

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。スマートコード開発後も 8 年の年月を費やしている。この間、さまざまな自体で試行錯誤がなされてきた。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のである。

4) 地球環境時代の同時代的課題への対処と考える

人々の意識は着実に変わりつつある。最初は革新的・野心的自治体でしかなし得なかった試みも、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。時に地球環境時代の今日、自動車依存の生活脱却などグローバルな意識変化のあるテーマについては追い風ととらえ、行なうべきことを着実に実行することが重要である。

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。動きが無いところでこうした運動を実践することは困難であるが、動きを察知し、それに合わせる形で制度化を行い実行に移していくことが効果的である。

最後に、ニューアーバニズム的な考え方が日本の地方自治体にどれくらい浸透しているか、こ

れから展開可能かを探るために、人口 3 万人以上の全自治体に対して政策や計画への取り組みに対するアンケートを行った（送付 752、有効回答数 537、回収率 71%）。質問項目は、①歩行者を優先した自動車への依存を少なくする都市構造、②環境にやさしい公共交通システムの導入、③歩行圏内での多様な用途複合、④地区内でのバランスのとれた集住の融合、⑤多様なニーズに応える住宅タイプの供給、⑥まちのアクティビティ空間としての街路である。

その結果は①～⑥はいずれも、7 割程度の自治体が「検討・実行中」または「意識している」と回答している（内訳はおよそ 2 割が「検討・実行中」、5 割が「意識している」）。残りの 3 割程度は「考えていない」との結果を得た。「検討・実行中」または「意識している」と回答した自治体は、大都市になるほど割合が高いという結果も得た。

今後、日本においてもニューアーバニズム的施策が広がっていくことが予想される。

第2章 日本の都市計画制度改革とゾーニング

2-1 はじめに

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。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する。

前半のニューアーバニズム研究は、都市が拡大する際、用途分離をさせつつ密度を低下させながら新たな「郊外」を生産する20世紀型都市計画への反省から、都市が内部で熟成したり縮小したりする際、むしろ住まい手の高齢化等も踏まえて密度を高めたり用途を混在させて身近な生活圏で暮らしやすくするための運動が新たな制度へと進化していくプロセスであった。アメリカの場合、都市計画は当初より授權法によって地方が条例を定めて行うものであったため、基本的にはこうした動きは新たな条例づくりからはじまり、当初はガイドライン等を補完的に用いて新たな空間づくりを行っていたものが、やがて条例そのものを書き換えてニューアーバニズムが目標とする都市をシステムとしてつくりかえる方向が強まってきた。街路基準の書き換えも進み、一部は国レベルの後押しもあったとはいえ、もともと地方自治が強かったため、市町村レベルのコードの書き換え、州レベルのスマートグロース政策が呼応しながら先進地域での試みが次第にひろがっていった。

今回、こうしたニューアーバニズム運動を横目でにらみながら日本の都市計画制度のあり方を探ろうとしたが、なかなかストレートには研究が進まなかった。試行錯誤の結果、以下のような考え方をたどり、「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」の後半を日本の新しい都市計画制度の模索の中でゾーニング制度を考察するものとした。以下はその試行錯誤のプロセスで得られた仮説である。

第一に、日本の1968年都市計画法システムは都市拡張の広域的制御を特徴としているため、現実に起こりつつある都市縮小の動きにうまく対応できない。そこにはニューアーバニズム運動がきっかけとしたものと異なるものの、既存ゾーニングがうまく機能していないという点においては問題を含んでいる。日本でもゾーニング制度により都市拡張の際に用途分離が進行し郊外には大量の専用住宅地が開発された。一方、中心市街地は専用業務化、専用商業化等によって夜間人口は急減し、工業を営むエリアも住宅機能を積極的に工業機能と切り離して専用化を進めた。都市縮小という新たな動きは、単に郊外部の需要が減るだけでなく、都市内部においても各地で

専用化した用途が支えられなくなり多様な機能が入り混じる力が働く。あるいは土地利用の需要自体が小粒で多様になるため、今までの用途地域が次第に足かせとなってくる。あるいは、足かせにはならないとしても、用途地域に期待する役割が果たせていないことが考えられる。ここに、アメリカ型のニューアーバニズムとは違った形ではあるが類似の課題が次第に大きくなってきていることが認識できる。

都市縮小の問題は、むしろ都市拡張時に「都市計画区域」を設定してその中における一体的・総合的な空間制御・整備開発を試みてきた日本独自の課題とからんでいる。これは21世紀に入る頃から一部の対応がなされてきた課題であるが、線引きを選択制としたものの、都市計画区域自体を廃止して国土の土地利用の一元管理のもとで都市計画を行うべき時期が来ている。郊外に一方的に都市が拡大するのではなく、小さな力が一定の方向性なく働く都市域においては、むしろその総体を管理する方法が適している。例えば小さな変化しかない部分はその「変化」そのものの良し悪しを判断できる許可基準があれば足りる。いくらか面的なひろがりをもった課題があれば、「アクションエリア」等を定めてそこに特化したフレームのもと、開発基準等を作成すればよい。

しかし第二に、ニューアーバニズムが前提とする地方自治体の条例によるコードの書き換えと決定的に差があるのは、日本がまだそこまでの地方分権が進んでおらず、都市計画法制そのものに地方性が出せないシステムになっている点である。もちろんこのことは開発途上の国において都市発展をまんべんなく促す時代には適合的だったと考えられる。しかし、地域の力を活かして個性的な都市群が能力を高め合うような時代にはそうした制度はむしろ足かせとなる。まちづくり条例で動ける範囲だけ個性を出すような方法では、発揮できる力は限られる。地方分権は一応形のうえでは進んできているので、都市計画法制そのものを市町村が中心となり地域の運営を行う形へと大きく改革すべき時期である。

また、これと表裏の関係になるのだが、国が示した少数の基準から選び取るのではなく、地方ごとに合った基準を策定して運用する方法に脱皮する必要がある。法律の上に少しだけ条例を付加するのではなく、基本的に条例を組み立て、あるいは組み立てやすくしてその都市独自のまちづくりを行う方向への脱皮である。

第三にその場合、現在は都市計画法でゾーンを定めるものの実際の建築行為は建築基準法の最低限の基準が適用されるギャップを埋める必要がある。地区計画制度がこれまでそのギャップをかなり埋めており、制度改正を積み重ねることで意匠や形態、緑化に至るまでいくらかの工夫はできるようになっている。しかし、1)あくまで法律がメニューを示す形をとっており自治体が工夫できる範囲はそう広くはないこと、2)都市計画と建築との間を地区計画が埋めるだけでは課題に対処しきれないこと、3)そもそも地区計画は具体的な市街地像が明確なところでボトムアップの合意形成を図る場所であることから、むしろ地域側で計画枠組みを用意して地域側で計画的判断を積み重ねていくシステムの構築が欠かせない。ニューアーバニズムだけみているとこの観点への理解が欠けてしまいがちだが、実は、アメリカのゾーニングは形態規制も含めてもともとかなり精緻にコードが決められており、ニューアーバニズムはむしろそれらをシャッフルして「歩いて暮らせる」空間が形成されるような別の精緻なコードへと変換しようとするものである。このような精緻さはもともと日本のゾーニングには前提とされておらず、地区計画を定めたエリアだけがいくらかそうしたコードを持っている。しかしそれ以外の区域が圧倒的な日本の市街地で

そうした空間を実現するためには、むしろ地域の側からコードを補いながらトータルな良し悪しをひろく判断できるようなエリアを増やしていく努力が必須である。

こうして考えると、日本で必要な「新しい計画論に対応する先進的ゾーニング制度の普及」とは、ゾーニングの部分だけを取り出して現代化するような方向ではなく、時代に適合しなくなった都市計画制度そのものを市町村が中心となる仕組みに転換するとともに、都市内のさまざまな力をそこに関連させつつマネジメントしていけるようなシステムを構築することととらえられる。

2-2 都市計画担当者全国調査

そこで全国アンケートを実施。それも踏まえて新しいシステムの提案を行うこととした。

〈調査概要〉

都市計画区域を含み都市計画を所管している全国の1370自治体を対象に、2013年11月半ばから12月頭にかけてアンケート票を郵送。回答も郵送により回収した。

投函締切を12月6日とした。12月末時点で725票回収。回収率は52.9%であった。

〈プレ調査との関係〉

2009年に実施した全国752都市へのプレ調査(人口3万人以上を対象。有効回答537、有効回答率71%)で、「歩いて暮らせる街づくり」「用途が混合する活気ある市街地」等には各自治体で一定程度の理解がされていることが把握できた。当時は米国のニューアーバニズムを意識し設問を設けていたが、この調査ではニューアーバニズムそのものには左右されることなく、日本独自の都市計画制度の改革のあり方を基本テーマとした。

その際、「先進的ゾーニング」という本研究の目的は含みつつも、それだけに限定することなく、都市計画制度全般の課題をとらえ、その中でゾーニング制度のあり方についても尋ねる内容である。日本の場合、ゾーニングのテクニカルな内容だけでなくそれを運用するための人材や権限、それを変更する手続きのしづらさなども課題と考え、設問に入れて、地方自治体の都市計画担当者が実際に何を課題をとらえているかを調査することとした。

〈調査項目〉

調査票を巻末に掲載する。主な設問は以下の通り。

[1]都市計画制度全般について

- 問1 都市計画制度(特に地域地区制度、地区計画制度、まちづくり関連制度)の問題の有無
- 問2 どの制度が問題か
- 問3 問題の内容
- 問4 問題の背景となっている課題
- 問5 都市計画法や建築基準法を改革すべきか
- 問6 何をどのように改善すべきか

問7 どのようなプロセスで改革すべきか

[2]取り組んでいる新しい都市計画・まちづくりのしくみ・事例

問8 行った新しい取り組みについて

問9 取り組んだ際の工夫・苦労・成果

[3]民間発意の取り組み(その1)都市計画提案制度について

問10 都市計画提案制度の過去の取り組み

問11 活用した場合の問題点・課題

問12 これからの活用

問13 都市計画提案制度の問題点、民間の提案を受け止めやすくする別の方法等

[4]民間発意の取り組み(その2)まちづくり条例等について

問14 まちづくり(都市計画)への参画を促すまちづくり条例の有無・予定

問15 有る場合(検討中含む)その内容やねらい

問16 有る場合、その特徴

[5]その他の課題

問17 起こっている新しい状況や課題、今後検討が必要なこと

＜調査主旨と結果概要＞

調査主旨は具体的に以下のものとした。

人口減少社会を迎え、高度成長経済期の只中の1968年につくられた日本の都市計画制度にはさまざまな課題があると言われている。そこで、現場担当者に、実際に都市計画制度の課題を感じているのか、日頃の悩みや検討しようとしている課題、国に要望したい課題は何か等について率直な意見を出していただく。

アンケート回収状況				
都道府県	自治体数	発送数	回収数	回収率
北海道	173	99	47	47.47%
青森県	40	35	16	64.00%
岩手県	33	25	14	56.00%
宮城県	35	33	10	30.30%
秋田県	25	18	9	50.00%
山形県	35	30	12	40.00%
福島県	59	44	16	36.36%
茨城県	44	44	18	40.91%
栃木県	26	26	11	42.31%
群馬県	35	27	15	55.56%
埼玉県	63	61	38	62.30%
千葉県	54	48	33	68.75%
東京都	62	67	35	61.40%
神奈川県	33	32	23	71.88%
新潟県	30	24	16	66.67%
富山県	15	15	7	46.67%
石川県	19	17	8	47.06%
福井県	17	14	7	50.00%
山梨県	27	20	10	50.00%
長野県	77	42	31	73.81%
岐阜県	42	36	25	69.44%
静岡県	35	32	17	53.13%
愛知県	54	61	38	74.51%
三重県	29	25	16	64.00%
滋賀県	19	19	13	68.42%
京都府	26	22	10	45.45%
大阪府	43	43	29	67.44%
兵庫県	41	39	16	41.03%
奈良県	39	28	10	35.71%
和歌山県	30	23	10	43.48%
鳥取県	19	13	6	46.15%
島根県	19	13	6	46.15%
岡山県	27	21	6	28.57%
広島県	23	20	12	60.00%
山口県	19	17	8	47.06%
徳島県	24	14	6	42.86%
香川県	17	16	7	43.75%
愛媛県	20	17	8	47.06%
高知県	34	20	8	40.00%
福岡県	60	61	29	56.86%
佐賀県	20	16	5	31.25%
長崎県	21	20	10	50.00%
熊本県	45	20	11	55.00%
大分県	18	16	9	56.25%
宮崎県	26	19	8	42.11%
鹿児島県	43	35	16	45.71%
沖縄県	41	21	10	47.62%
合計	1742	1370	725	52.92%

特に、住民提案や民間事業者からの提案が実際にあるのか無いのか、また、そうした方向をとらえるための都市計画提案制度やまちづくり条例等を活用・工夫しているかについては、その必要性や検討状況について伺う。さらに、近年手がけた成果のうち特に評価されているものや、国や他の自治体でも参考になりそうな事例、計画、方針等を出していただく。具体的なプロジェクト名やそれに携わった事業者等の名前等も差しさわりのない範囲で教えていただく。

今回は都市計画制度に関する課題の概要を把握することを目的としているため、質問項目はかなり概括的。

「制度」「新しい」などの言葉についても広めに解釈していただき、できるだけ自由に回答を求めた。

回収率は 52.9%である。大きな傾向としては、大都市部 6 割台、地方部 4 割台と差があった。

以下、個別に分析する。自治体担当者にはできるだけそれぞれの考え方等を自由に回答していただくため、研究の公表の際には特定の自治体名を伏せるべき場合はその旨記載していただいた。従って、以下の分析では考え方等にかかわる部分は「〇〇県 A 市」のように記載する。この際、「A」「B」…は記載順に形式的にふっていくので、同じ自治体が別の記号になることもある。

[1]都市計画制度全般

問 1 現在の都市計画制度(特に地域地区制度、地区計画制度、まちづくり関連制度)に問題がありますか?

①大きな問題がある ②問題がある ③特に問題はない

結果

①9(1.2%)、②241(33.2%)、③468(64.6%)。

「大きな問題がある」とした自治体は 9 件とほんの少数にとどまり、およそ 3 分の 1 が「問題がある」、残りの 3 分の 2 が「特に問題はない」としている。

問 2 問 1 で①②の場合、どの制度が問題ですか? (自由に記述)

「大きな問題がある」「問題がある」とした 252 件の傾向をみると、最も多いと思われるのが、1) 地方分権したものの都道府県の協議は以前の「同意」と変わっていない、の手続き面であった。2) 現在の制度は市街地の縮小や都市計画の廃止等の動きに向いていない、との近年の社会経済動向や対象とする市街地の動向・課題に対応していないが次ぐ。3) 技術的には、合併により多様な地域が併存する市町村での規制の強弱の逆転による問題、用途地域基準等が小さな町には合わない(そもそも都市計画制度が大都市向き)といった問題などがあげられた。

問 3 問 1 で①②の場合、どういうところが問題ですか? (複数回答可)

- ①一度決めたところを変更するのが難しい
- ②不合理な規制により問題が大きくなっている
- ③制度が複雑で思うような活用が難しい
- ④規制緩和の要望が多く苦慮している
- ⑤規制を強化したいが賛成が得られない
- ⑥その他

結果

①160(64.0%)、②26(10.4%)、③55(22.0%)、④68(27.2%)、⑤25(10.0%)、⑥79(31.6%)。

問 1 で①②とした 250 件を母数とし複数回答ありで回答状況を見ると、ほぼ 3 分の 2 が「①—

度決めたところを変更するのが難しい」とした。

例えば千葉県 A 市では「地方都市では既に車中心の生活となっており、旧市街地（鉄道駅周辺）に商業用途を指定しても機能しない。シャッター通り化した商業系用途を住居系用途へ変更しダウンサイジングで商業の集約化を図りたいが、地権者の同意が得られない。」としている。課題は認識できても、用途地域の効果を実際に活用しようとする段において課題があるといえる。

こうした課題については例えば、都市計画道路の見直しを国が率先して指針を示し実行したように、同じ都市施設である用途地域についても、指針を示して見直しを促すことも考えられる。ただし地方分権の枠組みでの見直しという観点から、国はそのきっかけ自体を与えるとともに、新しい時代の客観的・技術的指針を明確に示すことが望ましい。

「③制度が複雑で思うような活用が難しい」「④規制緩和の要望が多く苦慮している」も 2 割代と比較的回答率が高い。

うち、「③制度が複雑で思うような活用が難しい」の例として東京都 B 区は「地域地区は行政が政策的に指定するのに対し、地区計画は地域住民の意向で進めろという仕組みが複雑、主体が誰なのかわかりづらい。総合設計や特区など、都市計画の思想が及ばない緩和規定が存在すること」としている。その一方で三重県 C 町のように「現在の都市計画法・制度は大都市を基準にした面が多く、地方の小規模自治体・都市計画区域の実情になじまない」といった声もきかれる。

「④規制緩和の要望が多く苦慮している」の例としては、栃木県 D 市では「コンパクトシティが都市政策の基軸となっているが、白地地域のスプロール的な開発圧力、用途地域拡大の要望は根強い。また、郊外に進出した都市機能等を既成市街地に集積させることは容易ではない」に代表されるように、直接的な緩和要望や政治的圧力がなかったとしても、現行の土地利用規制のままでは新たな政策を機能させにくい苦労が伝わってくる。

「②不合理な規制により問題が大きくなっている」や「⑤規制を強化したいが賛成が得られない」は 1 割程度とあまり多くない。これらは③や④とも関連し、結果的に①につらなっていて、そちらで回答している場合が多いと思われる。

「⑥その他」では、地方分権にもかかわらず上位機関の関与が多いことや変更手続きが煩雑といった手続き上の問題や、制度設定当初と大きく環境が変わっているといった、問①の回答に近い声が多かった。ほか、技術面では、そもそも地区計画では事業化が難しい、ハードルが高すぎて使えない地区計画のメニューが多い、用途地域ごとの制限の内容が柔軟に設定できない、地域性に応じた運用が非常に困難（道路幅員最低基準、接道規定、用途規制）などの課題が指摘されている。また、建築基準法の規制が実態に合っていない（音の出ない原動機）といった指摘もみられた。線 1 本で土地利用規制が激変する区域区分の運用のしづらさ、既存制度の寄せ集め感がありメリットが感じられない、生産緑地制度は 20 年が経過して買取申出が多くなると予想されるなか新たな制度を考える必要がある、といった回答もみられた。

問 4 問 1 で①②の場合、問題の背景にある大きな課題は何とお感じですか？（複数回答可）

- ①そもそも基礎自治体の権限が弱すぎる
- ②そもそも財源が乏しく何かをしづらい
- ③時代状況が悪い（人口減少／高齢化／地価下落など）

- ④解決すべき課題が複雑で高度な専門性が必要
- ⑤行政の人材不足(人数がそもそも少ない／業務量が多すぎる)
- ⑥行政のその他の問題
- ⑦地権者の無理解
- ⑧事業者の無理解
- ⑨市民側の課題(無理解／行政依存など)
- ⑩その他

結果

①88(35.2%)、②86(34.4%)、③95(38.0%)、④87(34.8%)、⑤87(34.8%)、⑥41(16.4%)、⑦39(15.6%)、⑧30(12.0%)、⑨60(24.0%)、⑩39(15.6%)

問1で①②とした250件を母数とし複数回答ありで回答状況を見ると、まんべんなく回答があった。

3割以上回答があったのが「①そもそも基礎自治体の権限が弱すぎる」「②そもそも財源が乏しく何かをしづらい」「③時代状況が悪い(人口減少／高齢化／地価下落など)」「④解決すべき課題が複雑で高度な専門性が必要」「⑤行政の人材不足(人数がそもそも少ない／業務量が多すぎる)」であった。

2割以上だったのが「⑨市民側の課題(無理解／行政依存など)」である。

1割代だったのが「⑥行政その他の問題」「⑦地権者の無理解」「⑧事業者の無理解」である。このうち⑦⑧にくらべて⑨がかなり多く回答されているのは、やや意外であった。

総じてみると、都市計画の課題をステークホルダーそれぞれの問題に帰すよりも、時代状況や解決すべき課題の複雑性を前に、権限や財源での限界を抱え、特に専門性をもった人材の必要性を感じる自治体が多いことがわかる。

問5 都市計画法や建築基準法を改革すべきだと思いますか？

- ①かなり思う
- ②一部については思う
- ③特に思わない

結果

①25(3.4%)、②174(24.0%)、③514(70.9%)

最も直接的に尋ねたこの設問では、199件と27.4%が何らかの改革が必要とした。問1で①②としたのは34.4%だったから、問題とは感じていてもそれがすぐには改革の必要性に結びつかない部分もあるものと推察されるが、おおざっぱにみれば約3割程度の自治体で問題を感じ改革の必要性を感じているともいえる。

問6 問5で①②の場合、何をどのように改革すべきと思いますか？ (自由に記述)

■各都道府県別特徴

・北海道で改革の必要性を「一部については思う」とした自治体の多くが、コンパクト化を進められるような制度が必要で、具体的には、用途地域ごとの建築規制の変更が時代に合っていない、多様化する現代の建築用途と規制用途が合わず適否の判断に苦慮する(将来的には性能規定化が望ましい)、まちなか(商業の)への住み替え誘導、住居地域への利便施設立地誘導等ができるようにとの切実な課題が多数あげられている。これらは「小さな町村に合った都市計画制度の改革(規制緩和)」が必要との声にも通じるものの、単に地方ごとに自由にするというよりも、後の設問でもあるとおり、国がそうした地方の声を受け止めて率先してそうしたニーズに応えられる新しい仕組みを提示するべきとの声にきこえる。ただしその場合、これまでのように国で細かく基準まで決めるのではなく、これらの声に応えられるような仕組みを設けて、運用がしやすい工夫で後押ししていくような姿ではないか。

・青森県では回答数が少ないため傾向はつかめない。アイデアとしてE市からは「「規制」だけでなく、「促す」施策も盛り込むことでより実のある法律となるのではと考える。例えば、用途地域の一低を設定した場合、規制もかかるが自動的に税制緩和もかかり、当該地域の宅地化が促進されるなど」、F市からは「都市計画法について、施行当時とは社会情勢が異なり、今後は集約型の都市構造を形成する必要がある。また、大都市と地方都市において都市構造のずれが顕在化する可能性がある。そこで、都市施設整備又は市街地開発事業によるまちづくりだけではなく、土地利用制度による集約型のまちづくりを行うために大幅な法改革が必要であると考え」との回答をいただいた。

・岩手県でも回答は少ない。G市からは「地域地区について住居系用途は細分化されているが、商業系用途については2つしかなく、もう少し規模の小さい商業系用途があってもよいと思う」と回答があった。特別用途地区などの工夫を、いわゆる「オーバーレイ・ゾーニング」のようにしやすくすることも考えられる。

・宮城県では復興の過程にありこの部分ではすべて「③特に思わない」であった。

・秋田県、山形県も回答は少数だったが、その中では線引き協議にもっと当該自治体の意向が反映できるように、都市計画変更がしやすくなるようにとの回答があった。

・福島県では、地方独自の都市計画や、都市部とは違う基準の必要性などの声があった。

・茨城県では、秋田県、福島県で出ていた声のほかに、特に都市計画法と建築基準法のよりスムーズな関連を求める回答があった。那珂市はそれを整合性のアップ、H市は一部を統合するなどシンプルな体系に、と表現している。

・栃木県では③が多数。②も1件あったが具体的なコメントはなかった。群馬県も近い。

・埼玉県では、地元自治体の意向が出しづらい手続きの問題のほか、調整区域における開発許可の課題(活性化がしにくい)などがあげられた。地区計画の届出勧告の効果が薄いとの指摘もあったが、これは(都市計画制度の不備というより)規定内容を条例で担保していないことが理由のようである。I市からは、基本構想の議決が地方自治法改正で義務づけでなくなったため、都市マスが基本構想に即さなければならない点は問題と指摘。

・千葉県はこれまで指摘された課題のほか、より技術的な面では、市街化調整区域の資材置き場や廃棄物地等への制限の必要性、都市計画区域拡大に伴う建築基準法業務の増加に対応した調査

権の必要性、違反宅地や違反建築対策への権限強化、都市マスタープランに拘束力をもたせる必要性などがあげられた。

- ・東京都では、23 区の都市マスと区域マスとの関係の問題が指摘されていたほかは、全般的により突っ込んだ技術的な面での問題が指摘された。都市計画法と建築基準法の間を埋める法制度の必要性の指摘、建築基準法の緩和の行き過ぎ(バランスを損ねている)、複雑すぎる制度の見直しの必要性などである。

- ・神奈川県では、地区計画の課題として、ビジョンが明確であれば緩和手続きでも緩和することや、定める事項を防災や低炭素化、コミュニティ形成などの面でもできるようにすべきとの指摘があった。J 市は、全国一律の都市計画制度が画一的なまちづくりを推進する要因となっている。まちづくりに関連する諸制度は一括して地方が自主性を持って運用する制度として見直すべきとしている。

- ・新潟県では、手続きの問題、地域特性に配慮した内容に改革すべき等の指摘があった。

- ・富山県、石川県、福井県は栃木県、群馬県に近いパターン。コメントはいくつかあったが、敦賀市が小規模な開発で小さな公園ばかりできないような緩和措置の必要性を指摘している。

- ・山梨県も同様。メガソーラーによる景観問題に国が主導して法整備すべきとの声があった。

- ・長野県は回答数が多かったことと、改革が必要と「①かなり思う」が 2 件と複数あったことが特徴である。①をあげた K 市は合併により都市計画区域内と外を含むことになったが、外の区域を都市計画区域に含む合意が得られず、都市計画区域の廃止により全国土を土俵とする統一的な法律にする必要を回答。①をあげた L 市では開発許可の弾力的運用とそれを可能にする人材育成の必要性をあげている。

- ・岐阜県は富山県、石川県、福井県は栃木県、群馬県らと同様の傾向。静岡県も近いが、M 市は区域区分に関する権限を広域都市計画区域に移譲することとその体制づくりの必要性を指摘。

- ・愛知県は回答件数も多くコメントも多かった。N 市の「都市マスにおいて「歩いて暮らせるまち」を目指すうえで、第一種低層住居専用地域にコンビニも建てることができない（歩いて買い物したい）、用途の制限が厳しすぎる（住居と職場の近接を図りたい）、市街化調整区域における集落を維持する手法が不明確」や、O 市の「極論ではあるが、都市計画法と農振法及び農地法の一元化、都市計画法と建築基準法による建物用途の見直し」をはじめ、さまざまなアイデアがコメントされた。

- ・三重県ではほとんどが③だったが、P 市で「準防火地域と街並み保存の建物の規則に関して」改革が「かなり必要」としている。滋賀県 Q 市も同様な意味で適用除外の必要性を指摘。

- ・京都府の回答件数は少なかったが、R 市は調整区域でも一定の開発を許容することや、都市計画区域外と調整区域との格差是正の必要性をコメント。

- ・大阪府では基本的に③が多いなか、S 市は①とし現行法令での対応が難しいことを理由に。吹田市では民間事業者と協働するまちづくりができる仕組みが必要、T 市では生産緑地制度の改革のアイデアのほか、違反建築に対応できるよう建築許可制にするべき考えをコメント。

- ・兵庫県では U 市が「建築基準法の集団規定は都市計画法にゆだねるべき、人口減少社会へ向けたダウンゾーニング手法を確立するべき、地域（地方）の都市の状況に応じた都市計画制度を確立するべき」と具体的な案を複数あげている。

- ・奈良県、和歌山県はほとんどが③でコメントもほぼなし。
- ・鳥取県、島根県は②も多く、V市は「建築基準法の集団規定を都市計画区域外へも拡大」とコメント。
- ・岡山県では回答が少なく③が多い中、W市は近隣市町と都市計画区域を形成している政令市にも区域マスの権限を委譲すべきとコメント。
- ・広島県ではX市が区域区分の権限の委譲を、Y市では市街化区域と調整区域の間にインフラ整備は行わない準市街化区域のようなものがあってもよいのではとコメント。
- ・山口県は回答もコメントも少なかった。
- ・四国四県からは回答も少なく、ほぼ③だった。福岡県、佐賀県も同様。
- ・長崎県、熊本県、大分県も同様。ただし、Z市は改革が必要とし、調整区域での例外規定が増えて制御できなくなっていることから他部局と連携して環境保全や農業等の土地利用がより有効となる方策を検討していくべき等とコメント。
- ・宮崎県、鹿児島県も同様な傾向。A市は津波等の防災対策を考慮して市街化区域に近接する一定の調整区域内では病院や老人ホームなどの施設の開発を許可不要とすべきとコメント。
- ・沖縄県ではいくつか建築基準法の問題が指摘されていた。

■以上を大きくまとめると、

- 1) もっと地方が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基本的トーンのもと、
- 2) 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し、用途地域もあまり専用化を求めるのではなく、街中の複合用途や住宅地の中 he 機能など、新しい時代に合った制度とする必要性があげられている。
- 3) 建築基準法と都市計画法の間のまちづくりにかかわる部分を一体化させて柔軟に運用できるようにすべき、といった制度自体の改革の必要性もいくつかの自治体から出ている、という傾向がみてとれる。

問7 問5で①②の場合、どのようなプロセスで改革すべきと思いますか？

- ①国が率先して新しい仕組みを設けるべき（具体的に ）
- ②自治体が率先して新たな動きをつくるべき（具体的に ）
- ③民間事業者が率先して優良事例をつくれるようにすべき（具体的に ）
- ④意識の高い住民やNPOが提案・運営できる仕組みをつくるべき（具体的に ）
- ⑤その他

結果

①138(69.3%)、②35(17.6%)、③16(8.0%)、④17(8.5%)、⑤16(8.0%)

問5で①②とした199件を母数と考えると、改革のプロセスは、圧倒的に「①国が率先して新しい仕組みを設けるべき」が多く約7割に達する。

17.5%と率は低いものの、「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」が続く。

「③民間事業者が率先して優良事例をつくれるようにすべき」「④意識の高い住民や NPO が提案・運営できる仕組みをつくるべき」もそれぞれ 8%程度あった。

[2] 貴自治体に取り組んでいる新しい都市計画・まちづくりのしくみ・事例について

問 8 都市計画制度やそれに関連する制度、計画、方針等の、新しい取り組みなどについて教えてください。

これまでに、

- ①新しい取り組みを行った
- ②新しい取り組みを検討している
- ③新しい取り組みを行う必要性を感じている

結果

82(11.3%)、②73(10.1%)、③180(24.8%)

約 1 割の自治体が「①新しい取り組みを行った」とし、約 1 割で「②新しい取り組みを検討している」。さらに「③新しい取り組みを行う必要性を感じている」の 24.8%を加えると、46.2%とほぼ半数の自治体で新しい取り組みを意識している。

制度改革の必要があると考えている自治体のほうが、新しい試みを行っているのかどうかは今後チェックする必要がある。

■「①新しい取り組みを行った」項目別まとめ

87 件 90 項目があげられた。この際、同一自治体の違う取組はそれぞれカウントした。ただし関連するものは 1 件に数えた。

1. マスタープラン 20

釧路市 コンパクトなまちづくりに関する基本的考え方
千歳市 コンパクトシティの考え方を都市マスに
鹿児島市 集約型都市構造に向けた土地利用ガイドライン制定(H24.3)
芽室町 みんなの夢プランを都市マスに盛り込む
宇都宮市 都市マス改定(厚い手続き)
三浦市 都市マス「機動的な対応」
大山崎町 都市マス改定中
京都市 H24.2 の改定都市マスで、地域からの方針等を「地域街づくり構想」として策定できるようにした
豊岡市 都市マス策定。小学校区単位程度で「まちづくり構想」策定。
西宮市 住民参加による都市マス
八幡浜市 都市マス策定
熊取町 マスタープランにPDCAサイクル
小諸市 低炭素まちづくり計画策定
神戸市 スマート都市づくり計画策定(H24.7)
栗山町 景観計画
横手市 景観計画
村上市 景観計画
千曲市 景観計画と「美しいまちづくり景観条例」
桜井市 景観計画
宮古島市 景観計画

2. ゾーニングの見直し工夫等 10

札幌市	H24 用途地域全面見直しで、・大規模集客施設について立地制限、・郊外住宅地の主要な道路沿道において店舗の立地を許容
七飯町	まちなか利便施設可能なようにスポットで用途地域変更(1 低専⇒1 住)
和光市	高度地区(埼玉県ではじめて)
町田市	権限移譲に伴い指定方針・基準を策定中
文京区	絶対高さの指定
敦賀市	独自条例で用途制限、開発行為規模の引き下げ
飯田市	特別用途制限地域の指定
豊田市	緑地地域の都市計画決定、緑地保全地域の都市計画決定
神戸市	絶対高さ高度地区
熊本市	地域拠点および公共交通軸への居住誘導

3. 調整区域の工夫 19

平塚市	調整区域の土地利用方針(H24. 6)
潟上町	34-11 の制度を導入(隣接区域の)
小山市	開発基準の緩和
新潟市	田園集落づくり制度
小布施町	開発基準の緩和地区指定
鳥栖町	調整区域における 50 戸連担制度の導入
熊本市	集落内開発制度
国富町	34 条 11 号条例制定
木更津市	地区計画ガイドライン
富里町	地区計画(土地利用方針・ガイドライン)
長岡市	集落地域の活力維持・回復等を図る地区計画を限定的に支援
三島市	調整区域の地区計画適用基本方針
東近江市	調整区域における地区計画の運用
近江八幡市	地区計画基準、3411 号条例
広島市	調整区域の地区計画にまちづくり計画義務づけ
鳴門市	調整区域における地区計画策定
志免町	調整区域における地区計画運用基準
西脇市	特別指定区域制度(兵庫県の制度)
三木市	特別指定区域制度(兵庫県の制度)

4. 準都市計画区域等 2

七飯町	北海道新幹線 2015 年開業に向け設定
永平寺町	準都市計画区域(H19)

5. 特定用途制限地域 4

中標津町	予定。
永平寺町	特定用途制限地域(H26)
伊勢市	特定用途制限地域
山口市	非線引き白地全域に特定用途制限地区、同時に開発許可基準における最低敷地面積引き上げ

6. 都市施設関係 4

釧路市	都市計画道路の見直しの考え方
都市計画道路廃止後の歩いて暮らせるまちづくり	竹田市(大分県)
東近江市	都市計画道路の見直し
竹田市	都市計画道路廃止後の歩けるまちづくり

7. 市街地開発・整備 5

紫波町	PPP のまちづくり
目黒区	不燃化特区制度(補助金。都の制度のため区としてではない)
小田原市	長期未着手土地区画整理事業の廃止
吉田町	津波避難タワー建設
佐々町	都市再生整備計画事業に取り組んでいる

8. 地区計画関係 4

常総市	地区計画(既存工業維持活性型)
-----	-----------------

刈谷市 刈谷駅南口地区計画の決定
福岡市 2地区で地区計画(容積超過建築や旧耐震の円滑な建替えに伴うまちづくり)
久山町 地区計画

9. まちづくり条例等 13

川越市 まちづくり推進条例制定
春日部市 まちづくり条例
市原市 まちづくり活動支援要綱
流山市 街づくり条例
世田谷区 地区街づくり計画、区民街づくり協定
武蔵村山市 街づくり条例
金沢市 まちづくり推進のルール化を町会へすすめる
宇治市 条例により自発的まちづくりに努めた
横須賀市 土地利用調整条例
松川村 村づくり条例、土地利用調整基本計画
小田原市 都市計画提案制度による地区計画決定と当地区に対する全国初の形態意匠条例の適用
宝塚市 景観条例を改定し、景観法をもとに「都市景観特定地区」を指定し拘束力できる。
川越市 附置義務条例一部改正(新たに障害者用駐車施設等を義務付け)

10. 手続き 6

むつ市 法定手続きの前に説明会
下妻市 協働まちづくり市民会議創設
富士河口湖町 用途地域の変更に際してまちづくり市民会議を結成
大垣市 都市計画審議会と景観審議会を統合(H21)
志摩市 市民協議会によるまちづくり活動
藤枝市 提案制度活用

11. 空き家 1

本庄市 空き家等の適正管理に関する条例

12. 内容不明 1

滑川市

■まとめ

新しい取り組み試みを行ったとした87自治体は、全体の12.0%にあたる。延90件の試みを分類すると、最も多かったのはマスタープラン関係20件(景観計画含む)、調整区域の計画・方針・制度化が19件であった(準都市計画区域2件および特定用途制限地域4件を含めると25件と最大になる)。まちづくり条例関係が13件、ゾーニングの見直し等は10件である。その他は手続き関係6、市街地開発・整備5、都市施設関係4、地区計画4と続く。

1. マスタープラン 20
2. ゾーニングの見直し工夫等 10
3. 調整区域の工夫 19
4. 準都市計画区域等 2
5. 特定用途制限地域 4
6. 都市施設関係 4
7. 市街地開発・整備 5
8. 地区計画関係 4
9. まちづくり条例等 13

- 10. 手続き 6
- 11. 空き家 1
- 12. 内容不明 1

人口減少がはじまった市街地のコントロールへの対処が最も多い「新しい取り組み」というのが、現在の日本の都市計画の課題を象徴している。マスタープランの内容にも低酸素まちづくり関係や景観計画が入っていて、また、1件ではあるがPDCAサイクルの導入もみられ、地域まちづくりのマスタープランへの反映システム構築がみられるなど、昨今のニーズに対応した試みがなされている。

ゾーニング関係は10件あるが、そのほとんどは絶対高さ制限の導入など、現行都市計画の一般的運用である。札幌市は特別用途地域を新設しており、京都市はマスタープランとの関係で同じく「職住共存地区」を都心部に設定しそれを地域まちづくり構想に含めつつ都市計画マスタープランに位置づけるといふ、大都市ならではの工夫がみられる。現行ゾーニング制度がそれなりにメニューが用意され規制も一般に厳しくはないことから、こうした場面では工夫次第では相当な新しいことができることを示している。

まちづくり条例の多くは地区まちづくり型であるが、土地利用調整条例を定めた横須賀市や、その他複合的にまちづくり条例を定めているものなど、いくらか新しい動向も見えてきている。

総じてみると「新しい取り組み」とはいえ全く新しいことを行ったというよりも、現行法の枠組み内で、国による新たなメニューの追加等とも呼応しつつ、底流にある地方分権の流れの中で、各自治体が工夫しながら新しい取り組みを行っている様子がわかった。

しかし逆にいうと、(当然ながら)いずれも現行制度枠内での努力であり、何か革新的な新しいことが次々に出てきている状態ではない。むしろ国から次々と新しいメニューが示されるため、その一部を使っているが、必ずしもそれは地方のニーズに合ったものではなく、試行錯誤の中からそれぞれの自治体の方法を探っていることが読み取れる。

先進的ゾーニング制度という意味では、最も先進的な動きが出てきていると思われるのは市街地フリンジ部分である。この部分は、都市計画法そのものの規定はいくつかしかない中で、計画、政策、方針、基準等の工夫によりさまざまな工夫がみられる。主として都市計画法34条10項および11項の規定の運用にかかわる。

十 地区計画又は集落地区計画の区域（地区整備計画又は集落地区整備計画が定められている区域に限る。）内において、当該地区計画又は集落地区計画に定められた内容に適合する建築物又は第一種特定工作物の建築又は建設の用に供する目的で行う開発行為

十一 市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であつておおむね五十以上の建築物（市街化区域内に存するものを含む。）が連たんしている地域のうち、政令で定める基準に従い、都道府県（指定都市等又は事務処理市町村の区域内にあつては、当該指定都市等又は事務処理市町村。以下この号及び次号において同じ。）の条例で指定する土地の区域内において行う開発行為で、予定建築物等の用途が、開発区域及びその周辺の地域における環境の保全上支障があると認められる用途として都道府県の条例で定めるものに該当しないもの

少し大きくとらえると、線引き廃止と開発許可、白地エリアの特定用途制限地域、都市計画区域外の準都市計画区域ともからんでおり、日本全体の人口が減少し市街地が縮減するなかで、いかに都市計画としてこれら地域のマネジメントを行うかが、さまざまな工夫のレベルを超えて必

要とされていると考えられる。これは「集約型都市構造」の一環と読めなくもないが、それとは別の課題を含んでいる。

問 9 問 8 で①とご回答された場合、その過程でどのような工夫・苦勞・成果がありましたか？

この部分は問⑧の補足説明が基本であるため、都市計画制度改革に関連していそうなコメントのみいくつかとりあげる。

・規制内容が細かく技術的要素を含んでいるため、地主に理解していただくのが難しい。(北海道 B 町)

・元々線引き廃止を目的としていたが県との協議で調整区域地区計画に。(秋田県 C 市)

・市街化調整区域における開発許可基準を緩和した結果、既存集落の人口減に歯止めや地域コミュニティの維持が期待できる。(栃木県 D 市)

・「都市計画マスタープランに基づき、市内の大規模な学校及び医療施設の土地利用を維持していくため、特別用途地区として「特定土地利用地区」の指定を検討している。制度内容としては、土地利用維持のため、区域内で発行や病院等を建築する場合は、高度地区の絶対高さ制限を超える場合の許可を特例的に認めていく。一方で土地利用の転換に備え、学校や病院等以外の建築をする場合には建築及び敷地に一定の制限がかかるものとする。法律の範囲内で過度な制限とならないような制度設計とすることや、既存不適格建築物の建替えへの配慮に苦勞した。平成 26 年 2 月に都市計画決定予定」(東京都 E 市)

・「今まで個々に運用してきた諸制度を土地利用調整関連条例として体系化を行い、市の土地特性や地域の実情に即した土地利用の規制と誘導を図っている」(神奈川県 F 市)

・「都市計画決定に際し、県との下協議があるが、市町村総合計画、都市マスタープラン、中心市街地活性化計画との整合性に苦勞した。住民による提案ということで市の計画にない計画をどのような位置づけにするかが難しかった」(都市計画提案制度について。静岡県 G 市)

・「開発優先と捉えられがち、その誤解の対応」(調整区域の地区計画について。滋賀県 H 市)

[3]民間発意の取り組みについて(その 1)都市計画提案制度[都市計画法]について

問 10 都市計画提案制度の活用についてお聞かせください。

- | | | |
|---------------------|------------|-------------|
| ①既に決定事例がある | ②現在進行中 | ③現在問い合わせがある |
| ④かつて問い合わせがあったが現在はない | ⑤これまで動きが無い | |

結果

①78(10.8%)、②11(1.5%)、③27(3.7%)、④58(8.0%)、⑤553(76.3%)

「⑤これまで動きが無い」が 76.1%を占めており、さらに「④かつて問い合わせがあったが現在はない」も 8.0%ほどあることを考えると、都市計画提案制度はその理念はともかく、実態としてはあまり都市計画制度として普及しておらず課題がありそうなことを示唆している。

例えば埼玉県 I 市は「提案に必要な要件が複雑であり、必要書類も多いことから安易に提案することができないようになっているため、悪意のある提案もできない一方で必要な提案もあがりづらくなっている」としている。

問 11 上記問 10 で①②とした事例で、特に工夫したもの、問題・課題があるものなどがございましたら教えてください。工夫をした事例の場合は、提案主体について教えてください。

- ・「地区計画の提案において住民と協議しながら決定した」(北海道 J 市)
- ・「提案制度による地区計画で、再開発促進区を定めた地区計画」(青森県 K 市)
- ・「提案制度のガイドラインおよび指針を作成」(埼玉県 L 市)
- ・「広大なエリア(工場跡地)の開発であったため、市として市民に広く利用してもらえる施設(公園や広場)を一体的に整備するものとした」(埼玉県 M 市)
- ・「事前相談制度による提案前の市からの助言」(神奈川県 N 市)
- ・「地元住民を対象に地区計画や景観計画についての勉強会を開催し地元住民の知識を深めるとともに提案者以外の地元の方の意見を聴取した」(市民提案。神奈川県 O 市)
- ・「本市の事例は既成市街地における住環境保全を主目的とした地区計画の提案である。当初は発意した土地所有者で住民である自治会役員が区域(丁目区域)全域での制限導入を目指して市と連携して地区計画の内容を検討していたが、最終的には合意をとることができた敷地単位のまとまりを区域として、将来の土地利用誘致というよりも現状維持(保全型)の内容となった。本市としては初の都市計画提案に基づく都市計画決定である、不整形な区域設定等で理想的な地区計画の内容とは言いにくいものの提案者の意向に尊重しつつ円滑な都市計画手続きに努めた」(住民提案。神奈川県 P 市)
- ・「工業専用地域を「再開発等促進区を定める地区計画」を定め、商業系用途の緩和、容積率の緩和を行うとともに、2号施設としての道路、公園の配置及び緑道のネットワークを図った」(従前土地所有者提案。神奈川県 Q 市)
- ・「市が提案主体の活動を支援することで、都市計画法第 21 条の 2 第 3 項第 2 号による同意率を目指すだけでなく、提案区域の土地所有者等々が提案による都市計画の変更のメリットデメリットを正確に理解し、かつ都市計画法第 16 条によるてえ手続き等において地域コミュニティに悪影響が出ないような合意形成をするよう誘導した」(神奈川県 R 市)
- ・「地区計画制度や提案制度をわかりやすく説明するため、チラシやパンフレットの配布を行った」(住民提案で進行中。神奈川県 S 市)
- ・「提案者からの提案提出に先立ち、事前相談を実施し、提案内容に関する検討事項について必要な助言を行った」(土地の所有者等提案、岐阜県 T 市)
- ・「住民主体のまちづくり活動により、地区計画原案の作成・申出等ができるように手続き(手順)を定めた」(静岡県 U 市)
- ・「①地区計画の都市計画提案を受けた事例のうち、都市計画マスタープラン地域・地区別構想への位置づけに関し、地権者に地域でのまちづくり検討の場に参加していただいた案件がある。②地区計画の都市計画提案に先立ち、後の開発許可との齟齬がないよう関係部署と十分な調整を図るよう指導した。③地区内説明会の開催」(三重県 V 市)
- ・「市街化調整区域内に商業・業務施設などの立地誘導を行う地区計画の決定」(大阪府 W 市)
- ・「市街化調整区域における地区計画のガイドラインの策定」。ただし、「市街化調整区域での地区計画が、面積が大規模になっただけで開発許可と意味合いが変わらなくなっていることが課

題。(大阪府 X 市)

問 12 都市計画提案制度をこれから積極的に活用する予定やお考えはありますか?

- ①できるだけ多く活用したい
- ②特定の都市計画について活用したい
- ③あまり積極的に考えていない
- ④特に考えはない

結果

①71(9.8%)、②48(6.6%)、③152(21.0%)、④433(59.7%)

問 10 で①②③とした割合と、ここで①②とした割合はほぼ近い数字になっている。しかしむしろ、問 10 が⑤なのに問 12 では①②の場合は注目したほうがよいかもしれない。例えば、福島県 Y 新地町では②とし、「復興事業の一部に活用したい」としている。宇治市では「法規制（財産の制限）を伴う提案では、住民同意を得るのは大変難しい。設問 8 にあったように条例による緩やかな計画（紳士協定）を入りにひつようであれば、提案制度に移行するなど柔軟な対応が必要」としている。また埼玉県 Z 市では「地区計画は街区単位のきめ細かなまちづくりのルールを定めるものであるため、地域住民や民間事業者の意向がある場合、これを活かした都市計画提案制度が実現性が高いと考えられます」としている。

逆に、問 10 は①②③なのに問 12 は③④としているものも注目するとよい。例えば広島県 A 市はそのタイプで「農地転用ができず、提案が頓挫する事例が多い」としている。

問 13 都市計画提案制度に問題があればお書きください。また、民間の提案を受け止めやすくする別の方法やアイデア、貴自治体での経験などございましたら、事例も含めてそれらについてもお書きください。

■問 10 では⑤これまでに動きが無いが問 12 では①②(活用したい)場合の例

〈これまではさておき、これから活用したい〉

・「小さな町のため、住民の提案などが思うように出てこない。しかし、NPO の発足などそれらの下地が出来はじめており、将来に期待している」(福島県 B 町。なお、問 10 は「⑤これまでに動きが無い」、問 12 は「②特定の都市計画について活用したい(復興事業の一部に活用したい)」)

・「都市計画区域制度を知らない市民・NPO 団体も多いと考えられるため、もっと広く周知する必要がある」(栃木県 C 市。問 10⑤、問 12①)

・「地区計画は街区単位のきめ細かなまちづくりのルールを定めるものであるため、地域住民や民間事業者の意向がある場合、これを活かした都市計画提案制度が実現性が高いと考えられます」(埼玉県 D 市。問 10⑤、問 12②)

・「地区計画」(埼玉県 E 市。問 10⑤、問 12②)

・「地区計画」(埼玉県 F 市。問 10⑤、問 12②)

・「地区計画」(千葉県 G 市。問 10⑤、問 12②)

- ・「用途変更、調整区域での地区計画策定」(千葉県 H 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「都市計画提案制度は、民間の視点から見た時、どのように利用すればよいのか分からないために提案しづらくなってしまっていると思われる。そのため、条例整備等や当該提案があった時の周知を十分に行うことによって、提案制度を利用しやすく継続して利用される制度として確立することが重要だと考える。例えば、都市マスタープランの構想を実現するための仕組みに提案制度を取り込むことで、利用方針及び利用方法が明確になり、提案しやすい状況を作ることが出来る」と考える」(千葉県 I 市。問 10⑤、問 12①)
- ・「H25.10 より地域まちづくり条例を施行し、市民等によるまちづくりに関する活動の支援や計画策定の手続きを定める」(神奈川県 J 市。問 10⑤、問 12①)
- ・「地区計画：地域地区等に対する提案があっても、地区計画とセットで検討すべきと考える」(岐阜県 K 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地区計画」(京都府 L 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地区計画。法規制（財産の制限）を伴う提案では、住民同意を得るのは大変難しい。設問 8 にあったように条例による緩やかな計画（紳士協定）を入り口にひつようであれば、提案制度に移行するなど柔軟な対応が必要」(京都府 M 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地区計画」(岡山県 N 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地区計画策定を地域住民主体で行う場合など」(徳島県 O 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地区計画」(福岡県 P 市。問 10⑤、問 12②)
- ・「地域住民の主体的なまちづくりを進めていくには提案制度が重要である」(熊本県 Q 市。問 10⑤、問 12②)

＜活用したいかどうかにかかわらず出てくれば対応必要＞

- ・「特定の事業者、地権者等が自己の利益のために規制緩和を求めてくることが懸念される。地域に適した計画素案であれば良いか、地域環境を悪化させるような計画素案であったとしても提案要件を満たしていれば、受理し、法に基づく手続きをとらねばならず、事務の負担が増える。提案要件の一つ 13 条のその他の都市計画に関する基準に適合の判断をどこまで厳密に行うか課題」(埼玉県 R 市。問 10⑤、問 12①)

■問 10 は①②③(事例があるか進行中、問い合わせあり)だが問 12 は③④(あまり積極的でないまたは特に考えはない)場合の例

＜都市計画の立場として課題含みとみていると思われる例＞

- ・「提案されようとする内容が都市計画的にふさわしくないものも多く。すべての提案を受けるには限界があるため、あまり積極的な活用ができない状況」(茨城県 S 市。問 10 は「①既に活用事例がある」、問 12 は「③あまり積極的に考えていない」)
- ・「問 11 の通り、個人の利益と公共の福祉とのバランスの見極めが難しく目先の利益を追求する個人企業と長期のまちづくりを見据えた都市計画とが生後しない」(栃木県 T 市。問 10①、問 12③)
- ・「都市計画は国土利用を考え行うものであり、一事業者が採算向上の為にを行うべきことではない。

この制度は形式上はその様な申し出も出来てしまう」(東京都U区。問10①、問12③)

・「都市計画提案段階の審査、都市計画決定段階の協議、開発審査段階の協議がスムーズにいかない。経験不足もあるが、各部局が横断的、弾力的に対応していかないと、前に進まない状況がある」(神奈川県V市。問10①、問12③)

・「都市計画提案制度は地域住民等が具体的な都市計画決定に関与するきっかけを与えるものではあるが、行政としては、住民主体のまちづくり勉強会などへ参加するなど積極的な関わり・支援を行っており、提案制度に限らず必要な都市計画決定を進めている。現状では、いち土地所有者が自己所有地の処分や計画建物が現状の用途規制に適合しないがために提案するなど、制度本来の趣旨に沿わないものに利用される可能性が高い。また、要件として一定数の権利者同意が求められるが、行政側としては合意形成状況を把握しやすい面がある一方で、住民が合意書を作成するのは大きな負担となり得るため、制度を有効に機能させるには工夫が必要である」(新潟県W市。問10①、問12③)

・「市は審査する立場であるため、計画に対する指導のアドバイスの強弱が難しい。強い指導をすればそれを行えば審査が通ると誤解される」(大阪府X市。問10①、問12③)

・「問題として、都市計画提案自体が住民の間に浸透していないと思われます。また、提案者(住民)の方にまちづくりの主要な担い手としての自覚や都市計画に関する知識が充分でないと思われます」(大阪府Y市。問10①、問12③)

・「農地転用ができず、提案が頓挫する事例が多い」(広島県Z市。問10①、問12④)

・「まず、提案者が都市計画提案制度を理解する必要があるが、地区計画等で地権者等が提案者になる場合、理解するまでに時間を要する。手続きをできる限り簡潔にし、決定までスムーズに流れるよう工夫する必要がある」(福岡県A市。問10①②、問12③)

〈その他〉

・「提案の条件である3分の2以上の同意(面積、関係権利者)について明確な基準があるべきと考える」(北海道B市。なお、問10は「①既に決定事例がある」、問12は「③あまり積極的に考えていない」)

・「問題としては、都市計画提案制度では2/3の合意が必要とされているが、地区計画を策定する過程では、さらなる合意形成が必要であると考えするため、より多くの合意を求めなければ実現は厳しいということ」(埼玉県C市。問10①②、問12④)

・「提案についての相談には個別に対応している」(佐賀県D市。問10①、問12④)

■過去に提案されたものを取り上げなかった場合の例

〈取り上げなかった例があり積極的に考えていない例〉

・「提案事例 ・計画提案の概要：地区計画の細区分を変更し、建築物の用途の制限から「老人ホーム等」を削除する制限の緩和を行う。・判断の理由・結果：周囲は閑静な住宅街が形成されており、アンケート調査の結果、生活環境の悪化を懸念する意見が多数出されるなど、地区住民の合意が形成されているとはいえず、地区計画の変更を行うことはできないと判断した」(北海道E市。なお、問10は「④かつて問い合わせがあったが現在はない」、問12は「③あまり積極的に考えていない」)

・「市街化調整区域における土地利用に際し、地区計画を行政誘導する風潮（宮城県は）があるが、本来は事業者発意ではなく、地元発意であるべきである。事業者の計画に地元が合わせられるような取組が見受けられる」（宮城県 F 市。なお、問 10 は「④かつて問い合わせがあったが現在はない」、問 12 は「③あまり積極的に考えていない」）

＜取り上げなかった例があるが多く活用したい例＞

・「当市では過去に大規模商業施設の建設を目的とした「用途地域の一部変更と地区計画の決定」が提案されたが、上位計画のマスタープランが変更中であることから都市計画決定されなかった事例がある」（青森県 G 市。なお、問 10 は「④かつて問い合わせがあったが現在はない」、問 12 は「①できるだけ多く活用したい」）

■その他の場合：問題ととらえるコメントや非積極的なコメントなど

・「地域住民のための都市計画提案ではなく、個々の利益のための都市計画提案を安易に出される恐れがある」（福島県 H 町。問 10⑤、問 12③）

・「提案の採択の有無を公式に決定してしまうと柔軟な対応が難しくなる」（茨城県 H 市。問 10⑤、問 12③）

・「提案に際し、「区域内の土地所有者等の 3 分の 2 以上の同意」が必要とされるが、権利者の人数が多い場合などにおいては負担が大きいと考えられる」（茨城県 I 市。問 10⑤、問 12③）

・「提案を受けても、結局は行政側で判断することとなるので、あまり効果はないのかも。提案されて受け入れられる案件については即時に変更されるぐらいのメリットでもない限り活用例は増えないのではないのか？→行政側も案件について断るもしくは時間稼ぎのツールとして利用している節もある」（群馬県 J 市。問 10⑤、問 12④）

・「提案に必要な要件が複雑であり、必要書類も多いことから安易に提案することができないようになっているため、悪意のある提案もできない一方で必要な提案もあげづらくなっている」（埼玉県 K 市。問 10④、問 12 無記入）

■まとめ

全体をまとめると、提案制度を既に活用している場合、（上記リストでは 1 つ 1 つあげていないが）その経験に基づいて今後も活用していく姿勢がみられる。問 11 であがった「特に工夫したものの、問題・課題」を分析すると、以下の 4 つの点に整理できる。

第一は提案制度への認識を深めてもらうのと同時に、行政内部の運用プロセスを明確にするために、ガイドラインや指針を作成するものである。普及のためにはそのチラシやパンフレットを配るなどである。この点は民間事業者や地権者からはなかなか都市計画への理解が得られないために重要な要素であるとともに、公正でしっかりとした行政運営のためにも重要なポイントである。また、当制度の利点をさらに活かして普及するためには必須の事項と考えられる。

第二は事前相談制度である。これがあまり重たくなると都市計画提案制度の主旨に反してしまうが、突然提案がなされて混乱が起こるのを防止するためにも、また、せっかく作成した提案が却下されて事業者が損失を被るのを回避するためにも、一定程度の事前相談は有効と考えられる。またその手続きを定めておくことも有効であろう。

第三は、受付後の調整手続きである。大きく分けると提案者が行う周辺との調整と、提案者の意向を活かしつつ提案を公共性の高いものに近づける作業とがある。行政側もそれらのプロセスをより質の高い安定したものにすることができれば、また、提案の中に従来は公共投資で行ってきたものを入れ込むことができればメリットが大きい。このことは、提案がなされる以前にマスタープランの中に実現したい公共・公益的な内容が描かれているなど、その自治体の計画や政策が明確であれば説得力が増す。それも含めて、この第三の要素にはいくつかの重要な都市計画プロセスが含まれている。

第四は、特に地区計画の都市計画提案の場合、その手続きをまちづくり条例等で規定しておく自治体が増えている。もともと地区計画の申し出と、都市計画提案とはかなり近い手続きであり、先進的な自治体ではそれらをさまざまな方法で組み立てている。

このように、提案制度を既に活用した自治体の数こそ多くはないものの、経験が蓄積されてきたこと、また、よくそれらを観察すると、今後の制度改革につながる重要な知見を含んでいることがわかる。

ただし、いくつかの自治体からは過去に提案を都市計画につなげなかったか別の要因で問題を感じており、今後はあまり積極的でない場合もある。それらの中には先の第一、第二、第三の課題のネガティブな面を実際に経験したことが多く含まれていて、それらが制御できるようになれば解決するものも多いと考えられる。しかし、審査する立場と計画内容を指導する立場のバランス、個人の利益と公共の福祉のバランスにおいて、これまでの都市計画制度運用とは異なる次元の工夫や経験が必要なため、すぐにはどの自治体でも使いこなせるとはいえない。ただし、一般的な地区計画提案のように、直接はこれらの問題にあまりかわらない分野については都市計画提案普及の芽はありそうである。

一方、これまで都市計画提案制度を活用していない自治体の大半は、地方にはそうした動きが無いなどの理由でこれからも積極的ではない。ただし、一定の自治体において、そうではない捉え方も存在している。これには2つのタイプがみられる。

1 つは、これまでは活用されていないが制度自体はこれから機会があれば活用したいと考えているケースである。ただしこのケースでは具体的な動機があるというより、制度があるなら選択肢の1つとして使いたいと考えているようである。もう1つのタイプは、地区計画については提案制度を活用していこうとするケースで、こうした意向はかなりある。この場合、そうした制度の周知をはかることに加え、まちづくり条例等によってスムーズに提案制度も活用できるように支援しようとしている姿勢がみられる。特に大都市周辺の埼玉、千葉、京都などで具体的にそのような回答がみられた。次のまちづくり条例の普及ともからめると、都市計画制度改革に向けた1つの大きな筋道を示しているようにみえる。

[4] 民間発意の取り組みについて(その2)まちづくり条例等について

問 14 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教えてください。

①既に条例等がある ②現在検討中 ③これから考えてみたい ④特に予定はない

結果

① 93(12.8%)、②16(2.2%)、③119(16.4%)、④489(67.4%)

割合でみると 67.4%は「④特に予定はない」であるが、①②③を合わせれば 228 件と全体の 31.4%に達している。個別の分析は問 15、問 16 を踏まえて行う。

問 15 問 14 で①②の場合、どのような内容のものですか?また、どのような効果をねらった
ものですか?

問 16 問 14 で①の場合、特徴ある(有効だと考える)成果を教えてください。

問 14 で「①既に条例がある」とした 93 件を以下に分析する。網掛けは注目される箇所である。
1 つ 1 つ条例の内容まで立ち入っていないが、アンケートで回答されたコメント等により、注目
されると考えられるものをあげている。

北海道八雲町 新八雲町総合計画

北海道七飯町 町民主体によるまちづくり 意見等踏まえ都市施設整備・設置・管理

青森県八戸市 基本理念と基本事項 1 地区でまちづくり協定(く 24.3)

茨城県つくば市 活動を 4 段階に分類

栃木県小山市 地区まちづくり条例

埼玉県春日部市 協議会認定、まちづくり計画認定

埼玉県川越市 H26.4.1 施行

埼玉県北本市 街づくり推進地区、まちづくり協議会認定等

埼玉県蕨市 地区まちづくり方針として、地区計画が提案されること。

(さいたま市 ② 都市マスに「地域別街づくり構想」を策定)

埼玉県上尾市 街づくり推進条例 都市マスに沿った協働まちづくり

埼玉県八潮市 まちづくり計画を策定または提案できる

埼玉県和光市 秩序ある開発行為等によるまちづくり。

千葉県木更津市 調整区域の地区計画ガイドライン。既存集落の維持

千葉県市原市 まちづくり構想策定等

千葉県流山市 参加街づくり推進手続き、大規模開発に対する構想段階での調整手続き

千葉県千葉市 やってみようまちづくり支援制度 これまで 10 地区

千葉県茂原市 都市計画マスタープラン推進条例 市民会議設置

千葉県白井市 地区まちづくり計画の素案を協議会が提案できる。開発事業の近隣説明。

千葉県長南町 まちづくり委員会設置条例(H24.4)

東京都港区 住民主体の保全型地区計画策定をねらう

東京都町田市 地区街づくり団体 8、街づくり市民団体 2

東京都葛飾区 地区計画条例手続き、街づくり団体の規定

東京都豊島区 地区計画策定手続き、特定地区街づくり推進方法

東京都中野区 地区まちづくり手続き

東京都清瀬市 市民による地区まちづくり計画の策定

東京都目黒区 住民主体の街づくりを支援

東京都東大和市 住民が提案する計画の手続きを条例化

東京都大田区 参画手続き、開発に係る行政指導の基準。地区まちづくり登録 3
 東京都世田谷区 都市計画提案できる団体の拡大、区民街づくり協定等
 東京都武蔵村山市 地区まちづくり計画の制度化、まちづくり協議会の認定
 東京都多摩市 街づくり条例。都市マス実現。紛争予防解決
 東京都狛江市 まちづくり条例。開発事業に対し調整会を開催。H26.4 改正
 東京都小金井市 地区まちづくり準備会、地区まちづくり協議会、テーマ型まちづくり協議会
 東京都墨田区 街づくり団体の育成・支援
 東京都武蔵野市 地域住民からの都市計画提案をしやすくする
 東京都足立区 ユニバーサルデザインのまちづくり条例。地区まちづくり計画
 東京都府中市 地区計画の提案制度、まちづくり活動支援
 神奈川県横浜市 地域まちづくり推進条例
 神奈川県大和市 みんなの街づくり条例。市民発意の地区計画 2
 神奈川県横須賀市 都市計画の決定・変更手続きに市民参加
 神奈川県真鶴町 地区まちづくり組織支援
 神奈川県逗子市 まちづくり条例。地区まちづくり計画
 神奈川県小田原市 街づくりルール設定。H22 に中心市街地の商店街で地区街づくり基準
 神奈川県箱根町 自治基本条例
 神奈川県愛川町 自治基本条例。第 27-32 条
 神奈川県川崎市 地区まちづくり育成条例。建築協定との併用地区 H25. 12 検討中
 神奈川県鎌倉市 都市計画提案手続き、地区計画申し出手続き等
 神奈川県松田町 まちづくり条例。街づくり協定、まちづくり活動協定
 神奈川県伊勢原市 まちづくり活動指導・助言・支援、開発調整
 神奈川県相模原市 市民主体の街づくり活動推進
 神奈川県平塚市 市民が取り組むまちづくり活動を支援
 神奈川県三浦市 まちづくり条例。単体型施設整備計画、一体整備型まちづくり計画
 新潟県新潟市 参画と協働の仕組み
 石川県七尾市 市民が主役のまちづくり推進
 石川県金沢市 まちづくり協定、届け出のあった開発事業の住民への情報提供
 福井県敦賀市 景観条例の中で協議会設置ができる
 福井県あわら市 景観条例
 長野県松本市 大規模施設の建設に住民意見の反映
 長野県千曲市 緑の基本計画。市民と力を合わせて。
 長野県飯田市 土地利用基本条例。土地利用基本方針の策定
 長野県安曇野市 土地利用の 11 の原則。「田園環境区域」でのルールが特徴。3 年目
 岐阜県高山市 開発調整
 岐阜県可児市 計画策定ルール、規制誘導方針(指導要綱の再整理)
 静岡県静岡市 地域まちづくり検討組織設立、計画作成・推進
 静岡県浜松市 地区計画作成・申し出手続き(特に調整区域)
 愛知県知立市 まちづくり委員会の設置等
 愛知県田原市 市民参加や協働の推進方法
 愛知県みよし市 まちづくり協議会認定、地区まちづくり計画提案
 愛知県岡崎市 景観まちづくり協議会等
 三重県四日市市 都市計画まちづくり条例。都市計画提案手続きを含むさまざまな規定
 三重県伊勢市 地域自治の仕組みづくり、協働まちづくりの推進
 滋賀県大津市 地区計画の案の作成手続き
 滋賀県東近江市 調整区域の地区計画について運用方針、手続き等を定める
 京都府向日市 まちづくり条例。地区まちづくり、開発調整
 京都府京都市 開発構想段階の調整
 京都府長岡京市 まちづくり条例。まちづくり協議会の認定、街づくり構想策定
 大阪府柏原市 まちづくり条例。市民とのパートナーシップ
 大阪府豊中市 土地利用の調整に関する条例
 大阪府河内長野市 都市計画提案手続き
 大阪府松原市 まちづくり活動支援
 大阪府八尾市 街づくり活動支援制度
 大阪府寝屋川市 市民参画・協働
 大阪府箕面市 自主的まちづくり支援、ルールの一定担保
 兵庫県宝塚市 まちづくり基本条例
 兵庫県川西市 地区計画及び街づくり推進に関する条例

兵庫県明石市 まちづくり支援要綱
兵庫県神戸市 まちづくり協議会認定、まちづくり構想提案、まちづくり協定締結等
山口県下関市 地区計画等の案の作成手続、都市計画提案手続き
福岡県行橋市 景観まちづくり条例。協議会の認定
福岡県筑紫野市 地区計画の案の申し出手続き
佐賀県基山町 まちづくり基本条例。協働のまちづくり
宮崎県えびの市 自治基本条例

■まとめ

まちづくり条例そのものは既に 30 年ほどの経験があるものであるため、ここでは単にどのような条例があるか、といった分析はしない。むしろ、都市計画制度改革からみて重要そうな新たな動きに光を当ててみる。

第一は、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。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拘束されていた。端的に言えば、それは当時法制化された地区計画制度を実際に運用するための手続きを定めたものであった。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定めるという関係がより現実的になってきた。このことは、都市計画マスタープランが分権化された制度下において十分機能しうる質的レベルに達していることと車の両輪の関係になる。

第二に、都市計画提案の手続きをこれまでの地区計画策定手続き等に加えて規定する自治体が増えている。さらに、法による提案主体の幅を広げる例も出てきた。地方分権が進み市町村で都市計画決定できる都市計画が増えているのだから、当然、都市計画提案できる可能性も広がっている。都市計画の決定・変更手続きそのものの市民参加規定を充実することもできる。このことは、1980 年代から蓄積してきた地区まちづくり型まちづくり条例を拡充し、多元化し、ボトムアップ型の都市計画・まちづくりをかなり普遍的な形で実施できる条件が整ってきているととらえられる。

第三は、「計画」概念の広義化である。これまで地区まちづくりといえば保全型であれ整備型であれ、地区の市街地整序を目的とするものがほとんどだった。それに対して、大規模施設の建設等の手続きを定めるものが出てきた。また、少し前からの傾向であるが、大規模開発周辺住民との調整プロセスを含むものもみられる。これは従来「開発調整条例」と呼ばれているものの要素の一部ともとらえられるが、単なる開発調整というより、地区まちづくり(計画)的な部分を含む、あるいはそれと関連している、もしくは関連づけたシステムにしていくことが有効である可能性がある。すなわち、開発が出てきてから受け身で対応するのではなく、都市計画の文脈のなかで広くそれらを誘導したり、その開発が立地する地区における将来像とからめて調整すること等である。

第四は、土地利用基本条例である。これは地方都市にみられる傾向で、地方分権が進んだ地方の都市計画の姿を示している。これまで、都市計画マスタープランで示しうる「土地利用計画」とは、現在の用途地域をそのまま示したものに近かった。それは、どのように土地利用計画を描いたとしても実現手段が用途地域にほぼ限定される以上、しかたないことであった。しかし特に

地方都市においては用途地域の種類自体が大都市的との声も強く、自らの工夫でさまざまな土地利用制御を前提とした土地利用計画を描くことがかなり現実的になってきた。もちろん、大都市においてもゾーニング制度を変革することで大都市特有の課題に対応した土地利用計画を描きその実現手段をつくっていくことも可能になってきている。既に 1990 年代より土地利用調整条例の形で各地でさまざまな蓄積がなされ、2000 年代に入ると地方分権の流れを受けて、また、市街地の拡大の動きも小さくなってきたことを受けて、特に地方や郊外部における国土の土地利用調整が拡大してきた。別の設問で特に北海道等で用途地域が実情に合わなくなっているとの課題も、こうした経験を踏まえて、より地方分権的なシステムに移行することで解決可能かもしれない。

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補完する役割にとどまっていたとすると、以上の 4 つの傾向は、都市計画そのものを地方分権化した際の新しい都市計画システムが、条例を基本に組み立てうる方向を示しているともみることができる。

なぜなら、都市計画マスタープランが都市計画の方向を示した基本計画であり、それを実現する都市計画の手段はかなりの部分が市町村が決定できるものであり、それらを行うために手続きを定めるのが条例であり、その条例の中では従来の発想を超えて土地利用計画を自治体独自に立てられる。

このようにみると、都市計画提案制度(問 10~13)の活用とまちづくり条例(問 14~16)はつながっている。そしてこれらがつながる先は、自治体の近年の取り組み(問 8~9)そのものというより、都市計画制度そのものの改革(問 1~7)の先にみえる、地方分権的な新しい都市計画である。制度構築の具体的な考察は最後の節でまとめて行う。

[5] その他の課題について

問 17 貴自治体で起こっている新しい状況や課題、今後検討が必要と思われることについて、自由にご回答ください。

以下は個別コメントである。

- ・「国の中央集中、地方は二の次のような政策、交付税も減らされています。このままでは基礎のしっかりしていないピラミッドになってしまいます。若い力に期待しています」(北海道 A 町)
- ・「地方では人口減、産業衰退により、都市の存続そのものが難しくなっている。人口減はもとより、産業活性化にも大きくフォーカスして、永続性のある都市計画まちづくりを進める必要があると考える」(北海道 B 市)
- ・「既存遊休施設の利活用、未利用地の有効活用を視野に入れた用途地域等の弾力的な運用」(北海道 C 市)
- ・「市街化には空地、空き家、空き店舗、老朽施設や公営住宅が年々増加傾向。今後のまちの活力維持の観点からも緊急に検討を進めるべき課題」(北海道 D 町)
- ・「今後、道路や橋、学校といった公共施設、インフラの老朽化が進み、多くの施設が更新を一斉に迎えることから、公共施設の維持管理コストの縮減や、人口動態による需要量の変化、人口構成の推移に伴う市民ニーズの変化に対応した、資産経営的な観点による公共施設の見直しが必要

である」(北海道 E 市)

- ・「用途地域内(非線引き)の農地転用について容易にするべきではないか」(青森県 F 市)
- ・「用途制限のない葬祭センターや居酒屋の住宅地への新設(住民の反対)」(岩手県 G 町)
- ・「事業者より開発意向があり、農振除外要件が課題となっており、現在の人口減や用途地域内未利用地の問題もあい、農政側と協議がなかなか進まない。農林魚業との調整についてこれまでのフレーム論だけでなく、ちがう方向からの考え方での協議内容が必要と考えている」(岩手県 H 市)
- ・「大型小売店の郊外移転及び人口減少により中心市街地の凋落が甚だしい。中心市街地は区画整理事業が終了していることから、何らかの再整備が必要と考えるが、良いプランがない」(岩手県 I 市)
- ・「空き屋対策が課題。豪雪地帯のため、大雪での倒壊、隣家への被害もでている」(秋田県 J 市)
- ・「農村集落が点在し、慢性的な交通渋滞もない当町において、本当に都市計画による規制が必要なのか、専門家等の見解をお聞きしたい。ただし、高速道路の整備、自然景観の保全は考慮していきたい」(山形県 K 町)
- ・「近年、メガソーラーの建設案件が増えている。大規模な土地利用を伴うものだが、法律・条令等の届出要件を満たさないため、市内にどれだけ建設されているか把握しきれないし、規制等もできない」(栃木県 L 市)
- ・「人口減少、超高齢社会の中、都市の活力を維持するため人口獲得の都市間競争が激化している中においてはより安価な住宅地を求められ、市街地の拡大を余儀なくされている。他方同じく人口減少、超高齢社会の中、都市の維持コスト低減のため、コンパクトシティを目指す必要があり、この矛盾に苦慮している」(栃木県 M 市)
- ・「福祉関連の施設などが多様化しており用途上の判断などが難しくなっており地区計画などでも見直しが必要になってきている。ショッピングセンターの撤退や空き家問題など行政だけで解決できない問題がある」(埼玉県 N 市)
- ・「①既成市街地の空洞化及び郊外における主要幹線道路周辺へのスプロール化②人口減少に伴う小規模集落の縮小と今後の維持③用途地域の見直し(人口減少による用途地域の縮小の検討)」(千葉県 O 市)
- ・「ソーラーパネルの規制ができないのかとの照会何件かあります」(千葉県 P 市)
- ・「当市では、都市マスタープランが形だけのものになってしまっている。これは、都市マスタープランの内容が制度に反映されていないため、本来これに従属すべき制度が独立して運用されてしまっていることによる。よって、都市マスタープランの内容を機能させられる仕組みを制度化していくことに必要性を感じている。しかし、現在の基礎自治体の権限だけでは、すべてを改善することはできないという問題もある。そのため、既存自治体への権限移譲が重要であると考えている」(千葉県 Q 市)
- ・「多分に漏れずに当市においても少子高齢化が進んでおり、特に市街地から離れた地域(市街化調整区域内の既存集落)においての人口減少が顕著にみられます。今後の課題として市街化調整区域内の既存集落の地域コミュニティを維持していく上で、「市街化調整区域内における地区計画」の策定および運用の検討が必要であると考えています」(東京都 R 市)
- ・「生産緑地地区は数も面積も右肩下がり。財政も圧縮されるなかでいかに都市緑地を保全するか

が課題」(東京都 S 区)

・「産廃市施設の立地を規制する法令がないため、まちづくりの中でコントロールできない状況である」(東京都 T 市)

・「東京 23 区では、東京都が以前行っていた用途地域の一斉見直しがなくなったことにより、用途地域を変更する手続や複雑になったことが現在の課題であると感じております」(東京都 U 区)

・「都市農地は減少の一途をたどっており、現状の都市計画制度の中では、農地の保全が難しい。今後生産緑地の一斉解除の危険性がある中、その対応が必要である」(東京都 V 市)

・「市街化調整区域内のまちづくりのありかた。線引き御、そろそろ 40 年を経て、市街化調整区域の様相もだいぶ変化してきています。開発はコントロールされているが、できるものあるいは非建築系土地利用が、徐々に集積し調整区域内スプロールが顕在化している。保全すべき農地、りょおくちを担保しつつ、100ha オーダーの一団の調整区域のまちづくりを線引き、区画整理手法を使わずに、誘導する手法の検討を行いたいと考えている」(神奈川県 W 市)

・「都市計画法第 7 条に基づく区域区分については、運用方針において人口を最も重要な市街地規模の算定根拠とするいわゆる「人口フレーム方式」を基本とすることとしている。「人口フレーム方式」は人口増加傾向にある社会における都市計画の考え方であると認識しており、人口減少が始まっている社会において、適切な既成市街地の維持も必要となる中で、人口のみを根拠とするのではなく、新たな方式が示されるべきであると考えている」(神奈川県 X 市)

・「指定都市の区域区分の義務付けに係る法改正により、地域の実情に応じた区域区分の在り方について検討する」(神奈川県 Y 市)

・「都市計画区域設定時点と現在とでは交通環境等の変化によって、都市圏も変わってきている。当町は 2 つの都市計画区域と準都市計画区域が混在しているため、区域の統廃合を含めた見直しが必要になると思われる」(福井県 Z 町)

・「太陽光発電施設については、建築確認など届出を必要とするものがなく、事前に行政の目を通ることがない。設置後における周辺とのさまざまな問題発生が考えられる」(福井県 A 市)

・「平成の市町村合併に伴い、多くの都市において「線引き区域+日線引き区域」や「区域+区域外」など都市計画区域についての問題を抱えております。当市においても、前述のとおり、問題を抱えており、建築規制や都市計画税賦課など、市全体として、公平性・一体性・整合性が必要と考えております。都市計画区域は県決定ではありますが、実質市の意向のもと進められており今の社会情勢ではとても難しい作業であり、国主導により、抜本的な制度改革をしていただきたい」(長野県 B 市)

・「ベビーブーム世代がリタイアし、地域のまちづくりに活発に参画しつつあるのが現在の状況ですが、高齢化が進むにつれ次を担う世代の人材難が予想されますが、現状において有効な方策が見出せない状況です」(長野県 C 市)

・「近年普及が著しい太陽光発電設備については、都計法や景観法での規制手段がないため、大規模な設備について富士山周辺での無秩序な設置が進まぬ様、当市では市域の 75% に当たる 290 ㎢ を「抑止地域」(行政指導)と設定し、事業者に対して自粛を求めています。今後は静岡県山梨両県の富士山周辺の自治体が連絡して、この問題に取り組む方向であり、大規模な太陽光発電設備の設置には所在自治体の同意を必要とするなどの対策、制度化を国へ働きかけていくこととしてい

ます」(静岡県D市)

・「地方都市では、社会情勢の変化、地下の下落により、土地区画整理事業を取り巻く環境は、年々厳しさを増しており、依然、土地区画整理事業の都市計画決定したものの、事業化の目途がたっていない地区があり、対応に苦慮しています。都市計画と事業が連動するよう、国は補助制度の見直しを常に行ってほしいと考えます。都市計画が具体化されるのか、補助要件や国費割合の見直しをしていただきたいと思います。(一方、今後の社会情勢の変化に対応した、都市計画の見直しも必要かと思います)例えば、土地区画整理事業の国の補助採択基準の面積要件を緩和し、必要性のある市街地整備については、ミニ区画整理でも補助の対象になるよう、見直しを図って頂きたいと考えます」(静岡県E市)

・「当町は昭和49年の地震被害復旧のための都市計画区域指定の意味合いが強く、都市計画に即わない部分が多い」(静岡県F町)

・「静岡県が推進する「内陸のフロンティアを拓く取り組み」に係る「ふじのくに防災・減災・地域成長モデル総合特区事業」として本市は5事業が決定されており、総合特区における規制の特例措置を県及び市は求めているが、個別法に関する国土交通省・農林水産省の見解は従来どおりである、何のための特区制度なのかと各自治体が疑問を持っている。人口減少・少子高齢化・地域経済の活性化等の課題を抱える各自治体の個別の実情と対策を理解し、各地域の実情に応じたまちづくりの推進ができるよう制度を改善していく必要性があると考えます」(静岡県G市)

・「都市計画マスタープランにおいてまちづくりや土地利用の方向性について示してありますが、いずれにしても、都市計画制度に従った運用になるため、その手法には限度があり、計画にあるまちづくりが思うように進まない現状があります。今後は市町村が都市計画マスタープランに示したまちづくりが進めれる制度の検討が必要と思われる」(愛知県H町)

・「区域区分の規模は一樣に人口によって判断される実情に応じ、位置的要因等も考慮できる幅が欲しい」(滋賀県I市)

・「超高齢化社会となったこと等による空き家の増加など、人口集積が中心市街地の辺縁部で低密化していくという懸念がある中、都市・交通の機能としては維持していかなければならないということが今後の課題として考えられます。そのためには、都市計画マスタープラン等に則った適切な土地利用を推進していくことが、現状さらには今後も取り組んでいくことだと考えております」(大阪府J市)

・「高度経済成長期に開発された郊外団地において高齢化が進んでおり、今後空地や空き家が増加する恐れがある。空地、空き家対策を含め、郊外団地に必要な施設を設置できるようにするなど、用途のモザイク化などの検討が必要になるとと思われる」(大阪府K市)

・「昭和後期の開発事業により、狭小な住宅が多く残る地区がある。地域地区の制限(第一種低層住居専用地域で外壁後退1.5m)もあり、建替えを行う上で、大きく影響する。そのことに対する規制緩和を求める要望もあり、今後検討が必要と考えている」(大阪府L市)

・「開発行為により設置が求められた小規模な公園、(約100㎡)について、都市公園法にその位置づけが明確に示されておらず、自治体によって「都市公園とする、しない」の考えがバラバラ」(大阪府M市)

・「合併後のまちづくりの方針と都市計画がリンクしていない。特に合併前の都市計画区域の有無

によって行政内で考え方がまとまらない」(広島県 N 市)

・「本市は平成 16 年 10 月に四ヶ町村が合併により誕生した市で、旧町村には広域の都市計画指定の町と計画区域外の町村があり、市として統一した都市計画が制定されていない。このため、住民の都市計画にたいする意識に地域差がある。今後、これらの意識と制度による地域差を解消すべき何らかの手立てを早急に講じる必要がある」(徳島県 O 市)

・「線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が併存している点」(愛媛県 P 市)

・「平成 17 年に 1 市 4 町により合併したが、旧市町時の異なる都市計画区域(線引き都市計画区域、非線引き都市計画区域、準都市計画区域)が混在しており、市内で将来的には全市域へ区域区分を提供することを検討している」(福岡県 Q 市)

・「都市計画区域の廃止、縮小について検討が必要と思う」(長崎県 R 市)

・「コンパクトシティの実現について、集積を期待するエリアは、地価が高く、本来車等に依存しない環境が必要な高齢者等の集約が困難である。都市計画制度のみで解決できる問題ではないかもしれないが、都市計画としても解決する手段の構築がきたいされる」(熊本県 S 市)

・「義務付け枠づけの見直しより政令指定都市に区域区分の権限が県から下りてくたが、熊本都市計画区域は広域都市計画区域であり、区域内の他市町についてはこれまで通り県が区域区分を決定することとなっている。都市圏の中心市と周辺市町という性格の異なる地域であることから、方針の統一に難航している。今後都市計画に関し、政令指定都市と周辺市町村との調整について都道府県の役割を含めて検討すべき課題と考えている」(熊本県 T 市)

・「都市計画法の改正による広域調整会議において、時間がかかりすぎて企業進出に支障をきたす」(沖縄県 U 村)

■まとめ

「貴自治体で起こっている新しい状況や課題、今後検討が必要と思われること」についての自由記述のため、いくらか整理して示すと、以下のとおり。

- ・人口減少などを踏まえ、都市計画の見直し(ダウンゾーニングなど)必要
- ・もっと地方分権を進め、有効な都市計画マスタープランに
- ・とはいえ、地価の安い郊外に向かう需要と、コンパクトを踏まえると地価が高いこととの矛盾
- ・合併後に線引き／非線引き／都市計画区域外などの複数の都市計画混在
- ・区域区分等に頼らない大規模エリアの土地利用マネジメント手法必要
- ・中心都市と周辺の調整
- ・都市経営的な都市計画が必要(北海道に多い)
- ・都市計画区域「いない」いくつかの町村
- ・生産緑地一斉解除の時期近づいていることもあり、都市内緑地をどうするか見直しを
- ・太陽光パネル国の方針必要／富士山周辺では「抑止地域」設けている

これまでに述べている課題がほとんどとはいえ、いずれも都市計画の改革を構想する際には踏まえるべき事項といえる。

2-3 現行ゾーニングの運用を踏まえた新制度がめざすべき方向

2-3-1 概観

現行の日本のゾーニングの実情を簡単に整理する(H23.3.31時点)。

都市計画区域は1151あり、面積およそ10万平方キロは国土の3割弱である。うち線引きを行っているのは市街化区域144万ヘクタールと調整区域378万ヘクタールを合わせた522万ヘクタールほどで、都市計画区域のおよそ半分に当たる。

用途地域はおよそ185万ヘクタールに12種類が指定されており、最大が第1種住居地域で42万ヘクタールほど、最小が第2種低層住居専用地域で15600ヘクタールほどである。この第2種低層住居専用地域は平成4年の法改正時に、次に面積の小さい準住居地域(27800ヘクタール)などとともに新設された地域であるが、1万ヘクタールを超えているということは、かなり活用されているといえる。参考のため都市数でみると全国で449都市が第2種低層住居専用地域を使っており、関東131、九州80と続く。都市化が進み都市数も多い関東で多いのは自然に理解できるとして、九州で多いのは福岡県だけで33都市が活用しているなど、全般的に活用県が多い。このように、12種類の用途地域だけみれば、地域差はあるものの広く活用されているといえる。

平成23. 3. 31現在

都 市 計 画 区 域			市街化区域及び市街化調整区域					人口集中地区（平成17年）	
			市 街 化 区 域			市街化調整区域			
区域数	面積	現在人口	面積	現在人口	計画人口	面積	現在人口	面積	人口
	ha	千人	ha	千人	千人	ha	千人	ha	千人
1, 151	10, 097, 971	119, 816. 3	1, 444, 101	81, 872. 4	80, 727. 7	3, 781, 847	11, 037. 8	1, 216, 172	81, 180. 1

用 途 地 域													計	備 考
第1種低層住居専用地	第2種低層住居専用地	第1種中高層住居専用地	第2種中高層住居専用地	第1種住居地域	第2種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域			
ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha		
341, 078. 8	15, 560. 8	257, 983. 0	100, 462. 2	420, 056. 7	86, 682. 5	27, 794. 9	74, 908. 1	73, 839. 2	201, 706. 5	104, 909. 1	146, 665. 2	1, 851, 647. 0		

2-3-2 特別用途地区の活用からみた現行ゾーニングの評価

では、地区のほうはどうだろうか。特に、条例を定めて地方独自の運用が可能な特別用途地区の活用状況をみてみよう。

都道府県名	特別工業地区		文教地区		小売店舗地区		事務所地区		厚生地区	
	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積
全国計	219	26,242.7	29	8,275.5	8	2,017.9	4	58.0	2	26.3

23.3.31現在

観光レクリエーション地区		観光地区		特別業務地区		中高層居住専用地区		研究開発地区		その他の地区		計	
都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積	都市数	面積
18	1,820.8	13	1,783.1	70	5,151.1	12	1,201.2	5	379.3	159	59,450.4	402	106,408.3

特別用途地区は、平成 10 年(1998 年)までは国が定めた 11 種に限定されていたが、法改正で条例により自由に定めることができるようになった。従って、その活用は地方自治体の意欲と可能性を示す 1 つの指標になると考えられる。

そこで、平成 23 年度都市計画現況調査(下表)により、その使われ方をみてみる。最初の 10 列(2 段に表示しているため、1 段目の「特別工業地区」から 2 段目の「研究開発地区」まで)がもとからあったもので、もう 1 つの「商業専用地区」は独立した欄が無い。11 列目は「その他」とされ、この「商業専用地区」が組み込まれているか定かでないがほとんど活用例がなかったと考えられる。そのかわりに「その他」では法改正以後に新たに設定された地区を多く含むと想定できる。

まず、それまでにあった 10 種類(「商業専用地区」を除く)の活用状況をみると、特別工業地区が最も多く 219 都市、特別業務地区が 70 都市、文教地区は 29 都市と続き、そのあとは 20 都市未満とあまり使われていない。少ない順にみると、厚生地区 2、事務所地区 4、研究開発地区 5、小売店舗地区 8 である。また、次に少ない中高層住居専用地区は 12 地区とされるが、うち 1 地区は大阪市の「工業保全地区」であるため 11 地区と考えると、東京都心区 7、名古屋市 1、大阪市を含む大阪府 3 となり、特定の大都市都心部のみで使われている。

国が、特定の地域でしか使えない(使われない)ような細かなところまで定めるべきでない、との考えから法改正後は自治体が条例を定めてきめ細かな特別用途地区を運用できるようになった、というのが制度上のたてまえである。

しかし、本当にそうになっているだろうか。以下に検討する。

方法としては、「その他」に分類された地区はそうした地方の意欲の表れを示す指標と考え、その内容をみていく。

まず、「その他」の総数は 159 都市(210 地区)となっている。それなりに多いといえそうだが、内容をみると以下のことがわかる。

- ①中心市街地活性化基本計画認定の条件とされた「大規模集客施設制限地区」が大半地区ベースでみると 155 地区。全 210 地区のほぼ 4 分の 3 を占めている。
- ②残り 55 地区(210 地区中)が新たな特別用途地区の可能性が高い

そこで、1 つ 1 つの事例が条例化の意欲や方法・方向を示しているかもしれないと考え考察する。仮説として、以下の分類を行った。名称からまずはラフに分類するものである。

A 他の特別用途地区とあまり変わらないもの。 単に名称が特殊であるなど。

B パターンとして一般的にありそうなもの。

- ・スポーツ・レクリエーション地区 B1
- ・研究施設地区 B2
- ・インターチェンジ周辺用途地区 B3
- ・沿道サービス地区 B4

C 新しい要請を受け止める、注目すべき事例。

- ・特に多機能共存を目標とするもの C1
- ・地域振興などの活性化を目標とするもの C2
- ・地域の個性の保全・増進を目標とするもの C3
- ・その他の新しい地区形成をめざすもの C4

□55 の「その他」の新しい特別用途地区の分類結果

札幌市	戸建住環境保全地区 C1 職住共存地区 C1
函館市	スポーツ・レクリエーション地区 B1
夕張市	観光・交流地区 C2
滝川市	研究研修地区 B2
大洗町	水産業振興地区 C2
石岡市	地域共生型工業地区 C1
龍ヶ崎市	スポーツ・レクリエーション地区 B1
栃木市	栃木環状線沿道サービス特別用途地区 B4
浦安市	工業振興地区 C2
千葉市	新港経済振興地区 C2
杉並区	低層階商業業務誘導地区 C1
三鷹市	特別住工共生地区 C1 特別商業活性化地区 C2 特別都市型産業等育成地区 C2 特別文教・研究地区 C2
府中市	都市型産業専用地区 C2
調布市	深大寺通り沿道観光関連産業保護育成計画 C2
多摩市	特別産業地区 C2
横浜市	横浜都心機能誘導地区 C1
岡谷市	水辺体育地区 B1
諏訪市	諏訪インターチェンジ沿道サービス地区 B3
小松市	スポーツ・レクリエーション地区 B1
輪島市	伝統産業地区 C3
熱海市	観光にぎわい商業地区 C2
豊田市	浄水学術研究特別用途地区 B2 浄水国道沿道サービス特別用途地区 B4
蒲郡市	医療関連施設特別用途地区 C2
新城市	新城南部産業振興地区 C2
豊橋市	厚生施設特別用途地区 C2
坂井市	特別情報産業地区 C2
鯖江市	地場産業振興特別用途地区 C3
京都市	京都御苑国際文化交流促進・歴史的環境保全地区 C3 御池通沿道特別商業地区 C2 職住共存地区 C1
宇治田原市	宇治田原町インターチェンジ周辺環境保全特別用途地区 C3
吹田市	スポーツ・レクリエーション地区 B1 特別商業業務地区 C2
尼崎市	中央・三和商店街特別用途地区 C2 都心商業・業務特別用途地区 C2
西宮市	甲子園球場地区 C3 災害拠点医療地区 C4 酒蔵地区 C3 臨海産業地区 C2
三田市	シビックゾーン地区 C4
明日香村	にぎわいの街特別用途地区 C3
有田市	みかんの里特別用途地区 C3
周南市	周南緑地広域スポーツ拠点地区 B1
萩市	歴史文化地区 C3
福岡市	福岡市南公園特別用途地区 C3
大宰府市	門前町地区 C3
大刀洗町	西大刀洗草分線沿道南 B4
長崎市	流通拠点地区 B3
大分市	住環境保全地区 C3
宜野湾市	コンベンションリゾート特別用途地区 C2

結果、Aと判定したもの(従来の特別用途地区と同じもの)はなかった。Bが11件あり、うちB1(スポーツ・レクレーション地区)が6件だった。B2は2件あったが、Aとして元々の「研究開発地区」と同じものとも考えられる。B3(インターチェンジ周辺地区)は1、B4(沿道サービス地区)は2と予想より少なかった。どちらかいうと地区計画で対処されているのかもしれない。いずれにしても、Bは合わせても11件と、大きな流れとはいえない。

次にCと分類された地区を詳しくみていく。

□55の「その他」の新しい特別用途地区 Cのみ抜出

札幌市 戸建住環境保全地区 C1
職住共存地区 C1
夕張市 観光・交流地区 C2
大洗町 水産業振興地区 C2
石岡市 地域共生型工業地区 C1
浦安市 工業振興地区 C2
千葉市 新港経済振興地区 C2
杉並区 低層階商業業務誘導地区 C1
三鷹市 特別住工共生地区 C1
特別商業活性化地区 C2
特別都市型産業等育成地区 C2
特別文教・研究地区 C2
府中市 都市型産業専用地区 C2
調布市 深大寺通り沿道観光関連産業保護育成計画 C2
多摩市 特別産業地区 C2
横浜市 横浜都心機能誘導地区 C1
輪島市 伝統産業地区 C3
熱海市 観光にぎわい商業地区 C2
蒲郡市 医療関連施設特別用途地区 C2
新城市 新城南部産業振興地区 C2
豊橋市 厚生施設特別用途地区 C2
坂井市 特別情報産業地区 C2
鯖江市 地場産業振興特別用途地区 C3
京都市 京都御苑国際文化交流促進・歴史的環境保全地区 C3
御池通沿道特別商業地区 C2
職住共存地区 C1
宇治田原市 宇治田原町インターチェンジ周辺環境保全特別用途地区 C3
吹田市 特別商業業務地区 C2
尼崎市 中央・三和商店街特別用途地区 C2
都心商業・業務特別用途地区 C2
西宮市 甲子園球場地区 C3
災害拠点医療地区 C4
酒蔵地区 C3
臨海産業地区 C2
三田市 シビックゾーン地区 C4
明日香村 にぎわいの街特別用途地区 C3
有田市 みかんの里特別用途地区 C3
萩市 歴史文化地区 C3
福岡市 福岡市南公園特別用途地区 C3
大宰府市 門前町地区 C3
大分市 住環境保全地区 C3
宜野湾市 コンベンションリゾート特別用途地区 C2

制定年次がわかったものが 39 件あり、分類別に制定年を表にした。

		C1	C2	C3	C4	計
2000	H12		1	2		3
	H13		3	2		5
	H14	1		1		2
	H15	1				1
	H16	1	9	2	1	13
	H17	3	1			4
	H18					
	H19		2	3	1	6
	H20	1	1	1		3
	H21					
2010	H22					
	H23	1	1			2
	計	8	18	11	2	39

- C1 特に多機能共存を目標とするもの
 C2 地域振興などの活性化を目標とするもの
 C3 地域の個性の保全・増進を目標とするもの
 C4 その他の新しい地区形成をめざすもの

一般に、地方分権が進めば特別用途地区はどんどん活用されていく、と考えられるが、表で見ると必ずしもそうした傾向にない。平成 16 年までは増加傾向ととらえられなくもないが、その後あまり活用されていない。特に最近「ほとんど活用されていない」と言えなくもない。

また、上記期間 12 年間で 39 件というのは、年間 3 件程度と低調である。前半 6 年と後半 6 年に分けると、前半は 28 件で年平均 4.7 件に対し、後半は 11 件で年平均 1.8 件にすぎない。

地方の自由にすれば特別用途地区はもっと活用されるようになると思われたのに、なぜ活用されていないのだろうか？

□低調ではないとする解釈

もともと用途地域 12 種が普遍的にできている。また、特別工業地区が典型的であるが、たいいていのことは普通の特別用途地区で吸収できている。従って、もともと新たな需要はそれほど多くない。また、手続きは異なるが地区計画でたいいていのことは吸収しているのではないかな。

■かなり低調とする解釈

地方分権は地方からのニーズで進んでいるというより、国からトップダウンで進んでいる。地方の都市計画担当の本音は今でも国頼りであり、自らの意思で特別用途地区を定めようとする意志に欠ける。

実証データがないが、実態は上記双方の解釈はそれぞれそのとおりとしたうえで、特別用途地区という地区自体の有用性の問題もあるかもしれない。つまり、

- ①用途を特別に操作しただけでは現代の複雑なニーズに対応することは難しい。
- ②いくらニーズがあってもそれを都市計画にしやすい環境が弱い。

①については、特別用途地区ではなく、特別地区のような、そこだけ新しい都市計画を行える

総合的仕組みが必要かもしれない。地区計画である程度カバーできるとはいえ、都市的視点も確保しつつ総合的に地区的対処をするには「用途」だけでは足りない。

②については、標準条例のような形で小さな自治体でも取り組みやすい環境をつくる必要がある。

2-3-3 地域地区の普及状況からみた国と地方の役割分担

地域地区は全国の普遍的・広範な都市計画課題に対応するべく機能しているだろうか。近年導入された地域地区と、もともとあった地域地区の普及状況を比較することで、そもそも国のレベルでそうした地域または地区を導入することが適切だったのかを評価してみる。

①例えば、平成 16 年に導入された特例容積率適用地区(当初、平成 12 年に商業地域の一部に「特例容積率適用区域」として制度化)は平成 14 年に千代田区丸の内に適用された(116.7ha)あと、平成 23 年 3 月 31 日時点でその後の指定がない。

(3) 特例容積率適用地区

都 市 別 内 訳 表

都 市 計 画 区 域 名	都 市 名	名 称	都 市 数	決 定 面 積 ha	建築物の高さ の最高限度	当 初 決 定 年 月 日
全 国 計			1	116.7		
北 海 道			-	-		
東 北 道			-	-		
関 東 圏			1	116.7		
北 陸 道			-	-		
中 部 道			-	-		
近 畿 道			-	-		
中 国 道			-	-		
四 国 道			-	-		
九 州 道			-	-		
沖 縄 県			-	-		
東 京 都	計		1	116.7		
東 京 都	千代田区・中央		1	116.7		H14.6.28

②高層住居誘導地区は平成 9 年に導入されたが適用されたのは 1 都市 28.2haにとどまる。この場合は、類似のものとしてもともと特別用途地区の 1 つとして平成 4 年の法改正で導入された「中高層階住居専用地区」があり、東京都では条例により各区で「中高層階住居専用地区」を指定してきた。これらは住宅価格高騰により都心部で住宅用途が次第に減少していくことに歯止めをかけるために、住宅以外の用途を規制する目的で設けられたが、平成 9 年の「高層住居誘導地区」はそれらとは異なり、むしろ積極的に都心部に住宅を誘導するため緩和策を伴い国により導入された。しかし利用は港区と江東区が制度をつくり、芝浦アイランドや東雲地区の超高層住宅地区で使われているにすぎない。

(5) 高層住居誘導地区

都市別内訳表

23.3.31現在

都市計画 区域名	都市名	都市数	決定面積	建築基準法第52条第1項 第5号に規定する建築物の 容積率の最高限度	建築物の建 ぺい率の最 高限度	建築物の建 ぺい率の最 低限度	当初決定 年月日	最終変更 年月日	地区内で施行(予定)され ている市街地再開発事業名	摘 要
全 国 計		1	28.2	ha		m				
北 海 道		-	-							
東 北 道		-	-							
関 東 圏		1	28.2							
北 陸 道		-	-							
中 央 道		-	-							
近 畿 道		-	-							
中 国 道		-	-							
四 国 道		-	-							
九 州 道		-	-							
沖 縄 県		-	-							
東 京 都	計	1	28.2							
東 京 都	港 区	1		9.3 以下の式による $Vr=3Vc/(3-R)$	6/10		H11.2.26			
	江 東 区			18.9 以下の式による $Vr=3Vc/(3-R)$		1000	H11.9.3			
Vr: 法第52条第1項第5号又は第7項の政令で定める方法により算出した数値 Vc: 建築物がある用途地域に関する都市計画において定められた容積率の数値 R: 建築物の住宅の用途に供する部分の床面積の合計のその延べ床面積に対する割合										

③平成26年2月12日に閣議決定した都市再生特別措置法では「居住調整地域」と「都市機能誘導地区」を導入しようとしている。それ以前に「都市再生特別地区」を導入している。

以上を大きく分けると、日本の中のごく例外的な地域に適用できるように導入されたもの(実際にはより広い想定がなされたとしても、結果においてそのようになっているもの)、特別措置法により特定地区の適用を可能にするものがある。

上記3件についてみると、①特例容積率適用地区と、②高層住居誘導地区は前者、③は後者である。

それぞれの適正さを考察・評価する。観点としては、1)適用の普遍性、2)特別措置の場合には限定性(時間、場所)とその合理性、3)地方自治体の主体性を制限していないかどうかと考えられる。

①②では1)に欠け、3)は問題ないとはいえ、果たして国が導入すべき地区だったか疑問が残る。

③はこれからの課題であるが、1)はいくらか広いと考えられるものの、2)3)については慎重に判断すべきである。

今後の制度課題としては2つある。1つは、1)に関するもので、国が特定の地区名まで規定して導入するものは、全国的に普遍的なものであるものに限り、残りは地方の条例で規定すること。2つめは、国が特別の目的・期間・範囲を定めて導入するものについてはその合理性を説明でき、当初の主旨に沿った運用がなされるべきことである。

2-3-4 新しい都市計画制度の方向

渡辺・有田は、都市計画制度改革に関する言説の分析を2010年3月時点で行っている(社会科学第61巻第3・4合併号 161-205)。そこで分析されたのはおよそ2005年から2009年にかけて発表された25編ほどの論説・提言等である。

これによれば、提言されている内容は一定の範囲におさまっており、以下の方向を向いているとされる。

- ①拡大都市像→縮小都市像
- ②1層制→2層制
- ③建設主義→管理主義
- ④官僚主導→市民主導
- ⑤集権型→分権型
- ⑥固有領域の未確立→固有領域の確立

ただしこの論説では、過去の25の論説・提言等がまんべんなく分析されており、考え方や提案内容の共通点やばらつきが整理されているものの、より具体的なあり方を提起したものではない。むしろ、その共通認識をさらに概念化して法制度上の課題を抽出した点が成果といえる。

従って、これまであった提案や本論説を手がかりに総論的にこのあとを論じるよりも、本研究の視点は何かを改めて確認したうえ、もっともその考えに近い提案をヒントにしながら、あるいは参照しながら議論するのが適当と考えられる。

では、本研究の特長・問題意識とは何か。それは「新しい計画論に対応する」という点と、「先進的ゾーニング制度の普及」にある。

新しい計画論については、第1章のニューアーバニズム型ゾーニングの普及の部分では、近代都市計画の1つの基本であるユークリッドゾーニングのもたらした問題～用途分離やスプロール化、自動車依存の生活等～を基軸にしつつ、その問題を克服するために新しい計画論～用途を混合させ歩行者環境を向上させスプロールを防止する等～をめざすものであった。日本では渡辺・有田の整理による①③が近年の言説で多く語られてはいるものの、実は、アメリカ型都市計画と比較すると、実は⑤も大きな課題であり、第2章の冒頭でこの部分について議論した。

先進的ゾーニング制度の普及という面では、ニューアーバニズム型ゾーニングをそのまま参考にするのではなく、地方分権も含めた構造的な改革をめざしたゾーニング制度を構想すべきであることをこれも第2章の冒頭で議論し、全国自治体アンケートの結果もある意味それを支持していた。しかしやはり現状では国に頼る面も相当大きいこともわかった。ここではその良し悪しを議論することは避けるが、「新しい計画論に対応する先進的ゾーニング制度の普及」という本研究のテーマに照らして、人口縮減時代の日本のこれからの都市計画制度として十分長期に耐えられる、地域のさまざまなニーズに応えられる、創造的なエネルギーをうまく受け止められまた引き出しやすい形の制度設計を提案する必要がある。

それに最も近い提案は、渡辺・有田の論説のあとに出た都市計画家協会『都市計画制度改革の提言(案)』(2012)であるにとらえ、それを基本に本研究成果としての提案を以下に考える。

2-4 新しい都市計画制度の提案

2-4-1 基本スキーム

最も本研究の問題意識に発想に近い都市計画家協会『都市計画制度改革の提言(案)』(2012.8)を参考にして、本研究での提案骨格を示す。

【本研究での提案の骨格】

- 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。具体的な許可基準は5)と同じ。

ここでは、参考にした『都市計画制度改革の提言(案)』との共通点・相違点を示すことで本提案の内容を順次説明する。「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」の視点から重要と考えられる点を中心に議論する。

1)については共通する内容である。『都市計画制度改革の提言(案)』ではさらに広域との調整に言及しており、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」は廃止して市町村都市計画マスタープランに統合するとしている。既に地方分権改革の流れのなかで指定都市の「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」の決定権限は指定都市に移っており、さらに「整開保」そのものも必ずしも決定しなくてもよいとの方向で議論が進んでいる。例えば横浜市では権限移譲された「整開保」はとりあえず次回線引き見直しを中心テーマとして見直すべく検討されているものの、平成 25 年度に改定された都市計画マスタープランと「整開保」との関係は改めて仕切り直ししなければならないだろう(「整開保」を廃止して都市計画マスタープランに一元化等)。また、既に現在の「整開保」は過去のものとは違って、「都市再開発方針」「住宅市街地の開発整備の方針」「防災街区整備方針」は独立して定めることとなっている。従って将来は、都市計画マスタープランの中に現行の「整開保」「都市再開発方針」「住宅市街地の開発整備の方針」「防災街区整備方針」を組み込むか、強く関連づけつつ全体を市町村都市計画マスタープランとするような制度設計が必要だろう。広域調整のしくみを『都市計画制度改革の提言(案)』では「都市計画方針」としている。いずれにしてもそうした機能を別途制度化する必要があると考える。

2)も共通する内容である。特に、都市の成長を前提として区域を区切り都市計画を行うという都市計画区域の制度は相対化して、準都市計画区域、線引き制度等とともに廃止したうえ、市町村

都市計画マスタープランの中で区域設定を行うとの発想が妥当と考える。

3)は『都市計画制度改革の提言(案)』に近い想定であるが、『都市計画制度改革の提言(案)』自体がそれほど具体的に制度設計を示しているわけではないので、総論として共有できる部分は残しつつ少し異なる提案とした。例えば『都市計画制度改革の提言(案)』では、トランセクトの考え方に共通する区分を想定しつつ、既成市街地や郊外低密市街地では「用途地域類似の明示的基準による」とし、集落地区は「住宅及び日常生活に必要な用途、既存建築物等の更新を許容する」とするなど、概括的なイメージを示したものである。それらの制限内容は「自治体が条例」で定める、地区を「細分化して決定」することができる、とだけ書かれている。その範囲であれば総論として共有できる提案である。ただし、これらを市町村マスタープランに直接書けるのか、しばらくは用途地域を制度として残しておきその枠組みの中で分権的にするのかなど、各論ではまだまだ詰めるべき点が多い。例えば、アメリカ型のゾーニング制度は州や地方自治体に都市計画権限が委譲されている中で地方自治体がそれぞれゾーニング条例を細かく定めている。都市計画マスタープランに相当するジェネラルプランは別にあり、ゾーニングとプランとの整合を図ることとされる。プランがありきでゾーニングが定まるというより、ゾーニングの変更がありきでプランがそれに合わせるという側面が強い。従って、市町村都市計画マスタープランの中でゾーン決めてそれをプランとして運用できるかどうかは即断できない。むしろ、普遍的に活用されている地域地区は国の都市計画法で残しつつ、地域ごとに事情が異なるもの(2・3・1～3)は条例で定める道もある。ヨーロッパ型の都市計画制度も例えばイギリスの都市計画マスタープランでは区域を決めているというより、別途「Use Class Order」があり土地建物利用の変化を法的に枠づけているほか、一般的な開発規制は「General Development Order」により法的に支えている。後者については昨今のローカリズムアクトの施行、それによる「近隣計画」の法定化により「Neighbourhood Development Order」が普及をはじめた。理念として市町村都市計画マスタープランに土地利用区分を行うのはよいとして、実際に技術的・実務的にそれを可能とするにはかなり突っ込んだ検討が必要である。

4)も共通する内容である。許可制に一度に行くというよりも、ある基準を満たしていれば認定する、という中間的な方法をはさみ込めば、すべての建築行為とまではいなくても普遍的ルールとして使えると考える。ただしこの点も各論レベルでは相当詰めるべき点が多い。

5)も共通する内容である。最も市町村都市計画マスタープラン寄りにいけば、例えば現在のイギリス都市計画制度がそうであるように、市町村マスタープランは政策の束となり、その中で空間化できる要素がプロポーザルズマップに示されており、さまざまな基準は別冊として多くのものが束になってつづられている、という形に近くなる。ただしマスタープランにあたるディベロップメントプランそのものに基準が入っているわけではなく、制度上は、Supplementary documents という補完的な文書(基準)によっている。ここで重要なのは、プラン本体はもちろんのこと、こうした補完的基準もしっかりした市民参加のもとにつくられていることである。イギリスの制度ではこれについては Statement of community involvement という文書を作成し報告

が義務付けられている。ただし、一気にそこまでいけない場合は、当面用途地域制自体は残ることになり、条例でさまざまなゾーンが設定されてそれらを束ねたアメリカ型ゾーニングに近くなり、マスタープランは別途ジェネラルプランがあって、ゾーニングの内容とジェネラルプランの内容を整合させるという方法になることが考えられる。どちらが良いというわけではないが、日本の現行制度に馴染みがあるのは後者のアメリカのゾーニングとマスタープランの関係だと思われる。本研究の第1章のニューアーバニズム型ゾーニングもまさにそのタイプであった(研究ではジェネラルプランに言及はしていないが、制度構成上はそうなっている)。

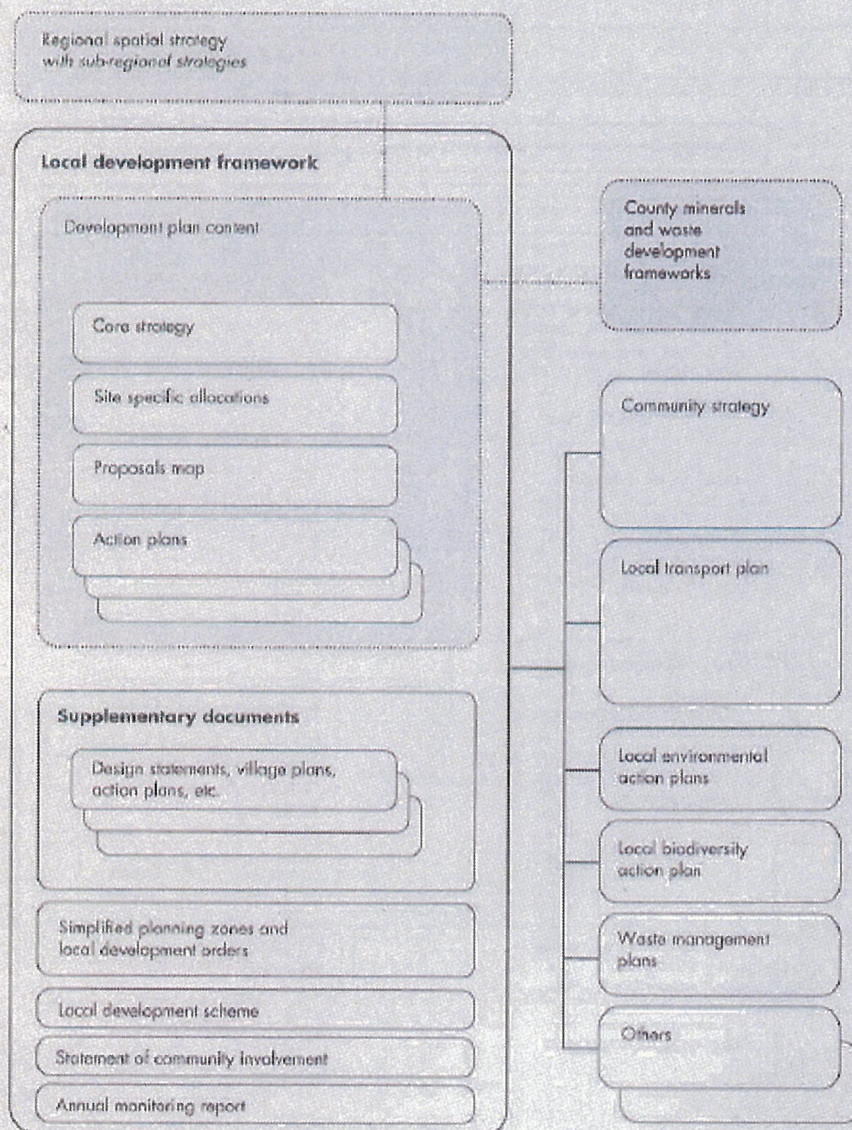


Figure 4.7 The local development framework and links with other plans (England)

図3 2004年法システムの構成

出典: Cullingworth, B. and Nadin, V, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN THE UK (14th edition), ROUTLEDGE, 2006.

6)は『都市計画制度改革の提言(案)』とはかなり変えてある。この部分は『都市計画制度改革の提言(案)』では、地区環境管理団体制度と呼び、建築協定や緑地協定や景観協定は廃止して一括してそれを担う団体と想定している。それも可能性はあると考えられるが、とりあえずは横浜市地域まちづくり推進条例のような形で、市町村の認定に基づいて、独自のルール(または計画、あるいは両方)を地域側で運用しルール適合(または計画適合、あるいはルールと計画への適合)を審査するタイプとした。ここも現場でのルール適合をどこまで地域の側で担えるかと関係しているので、今後詰めていくべきポイントである。2-4-3で改めて検討する。

7)も意識は共通する。『都市計画制度改革の提言(案)』では「政策課題地区」とし「必要に応じて、まちづくり上の課題解決のために特別の規制誘導基準を適用する地区」と説明している部分である。発想は同じであるため、むしろ各論をどうするかにかかっているといえる。例えば、用途地域のようなゾーニングにより処理できる範囲であればゾーニング上の操作を主軸とするSPD(Special Purpose District)[ニューヨーク市]やSAP(Special Area Plan)[マイアミ市。第1章参照]のような、ゾーニングマップの上に特別エリアを設定する方法もとれる。しかし一方、その区域内だけに通じる都市計画を行う場合、すなわち都市再生や震災復興などのために別の網をかけて特例を用いる場合も考えられる。「政策課題地区」ではかなり内容が広範であるため本研究の提案では「アクション計画エリア」として、前者のような場合も後者のような場合も積極的な(特別の)アクションを起こしていくというイメージを言葉にした。

2-4-2 全国アンケートで指摘された課題解決の可能性

次に、アンケートで課題とされた、あるいは提案されたさまざまな課題が、上記の提案でいかに克服・吸収・実現できるかを整理することで、上記提案を評価する。

課題 1 権限は地方分権されていても旧来の課題が解決されていない。

地方分権の本来の趣旨を踏まえて、都市計画制度そのものを市町村主体とすることでかなり解決できると考える。現行の用途地域は国が一律のメニューを定め、その中から地方自治体を選び取る形となっている。ゾーンの設定もその中での基準も地方が条例を定めて決める方法とすれば、基本的にこの課題は解決できる。しかし問題は地方が本音ではそのようには望んでおらず、国に基準を示してほしいと考えている点にもある。条例で決めるとなると相当な決心と能力と人材が必要になるが、当初は現行の用途地域を形式上条例で決め直す(置き換わる)ようにソフトランディングすること、その際、全国で普遍的に使われている基本地域地区のみ国の段階で列举することも妨げないがあくまで規制内容を決めるのは条例とすること、細かな地域地区は廃止することなどが現実的かもしれない。また、暫定措置として枠内 5)で示したように当初は県に権限を置けるようにすること、地方自治体支援策を強化すること等で徐々に業務が定着していくものとする。

課題 2 線引きはなお改革を要す。

「都市計画区域」「線引き」は廃止し国土管理のなかで都市計画を行う、という提案は、人口減少時代でさほど開発は多くないことを踏まえている。マスタープランと条例で受け止めることで管理可能と考える。とはいえ、既に線引きを廃止した地域の研究によると、弊害も指摘されている。また、いまだ開発需要がある大都市圏等ではすぐに線引き廃止は難しいなど、各論レベルではまだまだ詰めるべき分野が多い。

課題 3 柔軟性に欠ける建築確認と用途地域との乖離を是正する。

単体規制は構造や設備のチェックに特化させ、集団規定は許可制(認定)とする。従来、確認をいきなり許可にするのは難しい、特にそれだけの判断ができる人材がおらずコストも膨大になると考えられてきた。しかし、裁量の余地が大きい許可というよりも事前に定めた基準に沿っていれば基本的に認定する形にしておけば、人材面でもコスト面でも無理のない設定は可能と考える。基準自体もいきなりたくさんつくるのではなく、当初はその地方で是非と思われる部分から着手すればよい。

課題 4 改革を必要としないところも無理なく移行できることが必要。

町村の都市計画は県に一旦預け、申し出により主体となることでバランスさせることで一定程度緩和される。ただし、アンケートで国への期待が高い(ある意味依存度が高い)ことを考えると、それだけでは新しい制度の普及の力が弱い。課題 5 や 6 とも関係するが、地方のニーズのうちどの部分が国が率先して行うべきで、どの部分が支援策を必要とするところで、どこは NPO や専門家が主役となるべきかにつき戦略的に考える必要がある。あくまでニューアーバニズムの普及の場合、1・2・6 で示したように SmartCode というわかりやすい標準的な技術基準ができたことや、学会・国・その他機関によるいわばムーブメントとしての政策立案、ガイドライン提供、新組織設立、コンサルティングなどがあつた。

課題 5 新しい課題に対応した用途地域等

条例で市町村が地域特性を十分踏まえながら決めることができる。制度が分権化されることを前提とするので、画一的なメニューから選び取らざるを得なかったり、国の解釈の範囲でしか新しいことができない現在とは大きく異なる。ただし、国や県の方針等で標準的なルールを定めそれを普及させていく方法や、複雑なタスクもできるだけハードルを低く実行できる方法の開発等も同時に可能にするのが現実的である。

課題 6 人材不足や業務量過多

標準条例を定めていくつかの選択肢から選ぶことも可能にするような方法、例えば第 1 章で扱った Smartcode もそうした面が強かったために普及が促進された。都市計画の分野は土地利用規制だけでないのでそれだけで現場の負担が減るわけではないが、地方の人材の専門性を高める工夫や、地域の主体、特に専門家等と連携して課題を解決する力を伸ばすなどの総合的な取り組みが必要である。

2-4-3 地域まちづくり組織によるプランとルールについて

7項目でまとめた新スキームのなかで、都市計画家協会の提言(案)と違いがあった部分につき考察する。それは、地域まちづくり組織が主体となる都市計画の運営のスキームである。このテーマはゾーニングそのものではないとはいえ、もともと混合用途地域が一般的な日本においては、都市計画制度そのものの地方分権化が構造的テーマであり、地方分権が進むということは市町村の次のレベル、すなわち地域における日常的な都市計画への参加が重要なテーマであるといえる。そこでは用途そのものというよりも、高さや景観、緑地の配置やゴミ置き場等の「心地よく住む」ための調整事項が中心テーマになるだろう。

地区まちづくりを担う主体が関与する制度を、『都市計画制度改革の提言(案)』では地区環境管理団体制度と呼び、建築協定や緑地協定や景観協定は廃止して一括してそれを担う団体と想定している。いわゆるエリアマネジメント主体が各種ルールの担い手となるという制度構成である。とはいえ、建築協定や緑地協定や景観協定は廃止という部分を気にせずに読めば、提案されている内容は本研究での提案内容に近いものである。ただし本研究では、まちづくりルールの地区での適合審査のみを提案している『都市計画制度改革の提言(案)』とは異なり、地域主体が「近隣計画」のようなプランをも立案して運営する仕組みの可能性を検討する。この点については既に横浜市をフィールドにスタディーしたものがある(高見沢実『地域住民によるまちづくりプラン・まちづくりルールの先進的運用に関する実証的研究(調査研究報告書)』都市のしくみとくらし研究所、2012.8)ので、ここではさらに制度スキームが近く注目されるイギリス都市計画システムにおける「近隣計画」も加えて、日本のこれからの制度スキームを考えてみる。

1) 「近隣計画」の制度構成

2011年に制度化されたイギリスのローカリズム法では、「近隣計画」をいくつかの方法、内容で定め運用することができる。そもそもローカリズムアクトは、都市計画の地方分権をさらに近隣レベルまで広げて、日々のまちづくりを行政だけでなく近隣自らも主体となって行おうとするという点では民主的な制度である。しかし法制化を担った保守党・自由党の連立政権の差し迫った課題は財政削減であり、いわば地域主体に都市計画業務を分担させることによって行政負担を減らすことも隠れた目的ではあった。また、批判的な立場からは、近隣計画が策定できる力を持ったところはよいとしても、多くのそうではない地域では相対的なサービス低下が起こるのではないかと、近隣ごとに声を分断することによってマイノリティの政治的力が薄まるのではないかといった懸念もきかれる。そうした面にも配慮しつつ、ここではプラス面に着目してその内容を簡単にまとめる。

近隣計画を策定できるのは既に地元にあるタウンまたはパリッシュ(教区)の評議会か、新たに設立する近隣フォーラムの2種類である。近隣計画を立てようとする場合はその区域を定めて自治体の承認を得る必要がある。他の近隣計画区域との重複はできないので、区域内の住民等の同意のみならず隣接する区域との住み分けにも理解が必要になる。法制化段階では、ビジネスエリアでも近隣計画が立てられるようにと、「ビジネス近隣フォーラム」の規定も追加された。

「近隣計画」は広義の概念であり、実際に使える都市計画には大きく分けて2種類ある。ひとつは「neighbourhood development plan」で、もうひとつが「neighbourhood development order」

である。後者の 1 バージョンとして「community right to build order」というものもあるが、ここではそれは「neighbourhood development order」に含まれると考える。

これらの制度構成は、横浜市地域まちづくり推進条例とかなり近い。横浜市地域まちづくり推進条例では、「地域まちづくり計画」または「地域まちづくりプラン」を策定・運用できるようになっていて、両方とも市役所の認定が必要である。また、それらを策定できるのは一定の条件を満たす「地域まちづくり組織」で、それ自体市役所から認定される必要がある。

近隣が定める「neighbourhood development plan」と行政が定める「development plan」の間に矛盾があっては困るので、現段階での議論としては、「neighbourhood development plan」は「development plan」に整合していなければならない。ただし現段階はまだ普及の初期段階であるため、さまざまな議論がなされているし、裁判になっている事例もあるのでこれから経験が蓄積されていくであろう。

「neighbourhood development plan」は「development plan」の近隣バージョンと考えればおよそのイメージが湧くだろう。これに対して、「neighbourhood development order」とはどのようなものか、第一号の事例を用いて以下に紹介する。

2) 「neighbourhood development order」とは

イングランド最北西部のコッカーマスという町(近隣)で 4 つの Neighbourhood Development Order が同時に 2013 年 12 月 23 日まで協議にかけられている。内容はそれぞれ、1)店舗やオフィスを許可無しでカフェやバー、レストランに用途変更でき、公道上に飲食用の机やイスを許可無しで置けるようにする、2)メインストリート等に沿った商業施設の上階に 4 戸までであれば許可無しで住戸をつくることができるようにする、3)メインストリート等に沿って伝統的な木材を使ったショップフロントをつくることを許可無しでできるようにする(事前にデザイン基準等を決めておく)、4)特定の街路沿いの窓やドアの設置を(事前に作成したデザインガイドに沿ったものであれば)許可無しでできるようにする、という内容である。

日本の制度と関係づけると、1)は「use class order」という独特のイギリス制度ならではのものです、一般的には許可が必要な用途変更を、その近隣に限り「neighbourhood development order」によって許可無しで行えるように規制緩和するものである。日本的に言えば開発許可が必要な開発行為のなかから、特例的に許可がいらぬ行為を指定しておく方法といえる。後半の「公道上に飲食用の机やイスを許可無しで置けるようにする」という部分は日本式に言えば法体系は別で、道路占用許可の例外規定だろうか。2)も同様に、場所を指定して開発許可の例外を設けること、3)4)も同様に、一定の基準の範囲であれば許可無しで開発ができること、と解釈できる。

もともとここであげられた行為の多くは日本の現行制度では確認で済むかそれさえ不要なものも含まれる。ただし景観法や景観条例のルールにより制限を加えているものも含まれそうである。確認をやめて許可(認定)制にするという本研究での提案が実現した場合は、「neighbourhood development order」で作成されるこのルールは、日本では地区計画を定めてそれと同時に認定基準を定めておくこと、地域まちづくりルールを条例にもとづき定めておき、これらを同時に地域が主体となって運用していく姿となろう。

なお、「neighbourhood development order」の特殊形態ともいえる「community right to build

order」についても一言説明しておく。2011 年のローカリズム法では、地方自治体にまず基本的にはすべての権限を与えたうえ、さらに都市計画の主体を近隣コミュニティまで広げている。その一環として、コミュニティに予め備わった権利を定めている。その 1 つが「community right to build order」で、コミュニティ施設の建設など、当該地域のコミュニティ自らが決めた施設の建設等に権利を与え、例えばデベロッパーがその土地にマンション開発してしまうようなことを防ぐことができる。ちなみに、コミュニティに備わった権利として他のものに ACV(Asset of Community Value)の規定がある。これは、コミュニティが大切にしているパブなどの財産を「財産(asset)」として登録することを地方自治体が認めることができるもので、法施行の最初の 10 か月で 500 を超える asset が登録された。登録されると、民間の開発申請が出た際に、その計画を許可すべきかどうかの判断の中で考慮すべき材料となり、たとえば利用されなくなったパブがマンション業者に売却されようとした場合、コミュニティで買い取れないかを 6 週間の猶予が与えられるなどの権利が発生する。

3)一般制度スキームとしての「横浜市地域まちづくり推進条例」

以上のように、「横浜市地域まちづくり推進条例」は都市計画を担う地域の主体のもと、プランとルールとを策定・運用するという普遍的形態を備えている。実際に地域まちづくりルール運用地区を調べてみると、地区計画と地域まちづくりルールを併用しているところが多い。併用しなければいけないわけではないが、一般に地区計画では建物高さや壁面後退距離等のハードの基本的部分を定めて罰則のある条例を行政が定めて運用しつつ、より生活に密着した細かなハードや一部ソフトな部分については地域まちづくりルール(自主ルール)で運用するケースが多い。自主ルールとはいえ、条例にもとづく認定を受けたルールであるから、ルール適合チェック項目を特定しておき、建築確認の前に事業者は地域での手続きを経なければいけない。すべてが完全に守られなくても、協議によってかなり高い確率でルールが守られていると報告されている。

地域まちづくりプランはこれまでのところ「防災まちづくりプラン」の形で密集市街地等において認定されているケースが多い。まだ条例の運用の初期段階であること、これについては先の『地域住民によるまちづくりプラン・まちづくりルールの先進的運用に関する実証的研究(調査研究報告書)』においても運営に関する本格的な実証作業を行っていないことから、可能性が示唆できるだけである。しかし今後、イギリスの「neighbourhood development plan」普及の研究と合わせて、近隣におけるプランニングという形での都市計画の進化につき提言していきたい。

4)地域まちづくりと都市計画提案

もう 1 つ注目される日本の制度に都市計画提案制度がある。近年、地区まちづくりの側から都市計画提案を行いやすくするため、まちづくり条例等を用いて制度構築を模索する事例が増加している。具体的には、都市計画提案制度が法制化された際、地区面積要件が一般則の 5000 m²から条例により最低 1000 m²まで下げられること、これも条例により都市計画提案主体に近隣まちづくり組織等が加えられることなどが書き込まれている。基本的にはこうした規定をまちづくり条例の中で使って、地域住民が立てた計画をもとに都市計画提案することができるとするなど、まちづくり条例が単なる法律の補完ではなく、こうした規定そのものが都市計画法(まちづくり法)

の一部をなすような可能性が出てきている。

これを先の「地域まちづくり計画」「地域まちづくりルール」といったツールや、「地域まちづくり組織」といった地域のまちづくり主体とからめることによって、都市計画法から都市計画・まちづくり法への進化が見えてくる。

2-4-4 新しい計画論に対応する先進的ゾーニング制度の普及

1 章で扱ったアメリカニューアーバニズムという新しい計画論はその実現手段として、フォームベーストの新しいゾーニングを提案し、制度化の事例を都市の一部でつくり、それを都市全体へと広げて、制度普及への足掛かりとした。

2 章で扱った日本では、そもそも元となるゾーニング制度のみならず都市計画そのものが中央集権的であり、地方分権が徐々に進んでいるとはいえ、「先進的ゾーニング」そのものはほとんどみられなかった。地方では、さまざまな試みを行っておりそれらは評価できるものの、このまま部分的な制度改善を行っても状況はあまり変わらないだろう。そこで本研究では分権的な都市計画制度の改革そのものが「新しい計画論に対応する」ための出発点であるとの考えから制度提案を行った。ここでの提案は必ずしも「先進的ゾーニング制度の普及」をめざすものではない。しかし、もともと緩やかな規制内容しかもたない日本の都市計画では、むしろ地区計画が普遍的に活用されており、それらと、地域が主体となった「地域まちづくりプラン」や「地域まちづくりルール」を増やしていくことが、「ゾーニング」だけに頼らない日本的な新しい都市計画の仕組みではないかというのが提案の骨子の1つである。しかし分権的という意味においては、このことは7つの提案の1つであり、残りの6つの改革と合わせて都市計画法を改革することで、これまでの実績を活かしつつ地方独自のまちづくりが行える基礎となると考えた。

まだまだ詰めるべき点が多い。しかしそろそろ提案レベルでなく、本格的な制度改革を前提とした制度設計段階へと進むべきときである。

[資料1 アンケート票]

日本の都市計画制度の課題に関するアンケート調査のお願い

都市計画ご担当 御中

拝啓

人口減少社会を迎え、高度成長経済期の只中の1968年につくられた日本の都市計画制度にはさまざまな課題があると
言われています。

そこで、現場をご担当の皆様は、実際に都市計画制度の課題を感じているのか、日頃お悩みの課題や検討しようとしてい
る課題、国に要望したい課題は何か等について率直なご意見をいただければと考え、本調査を企画しました。特に、住民提
案や民間事業者からの提案が実際にあるのか無いのか、また、そうした方向をとらえるための都市計画提案制度やまちづく
り条例等を活用・工夫しているかについては、その必要性や検討状況について伺えればと思います。さらに、貴自治体で近
年手がけた成果のうち特に評価されているものや、国や他の自治体でも参考になりそうな事例、計画、方針等がございました
ら教えていただければと思います。具体的なプロジェクト名やそれに携わった事業者等のお名前等も差し支わりのない範囲
で教えてください。

今回は都市計画制度に関する課題の概要を把握することを目的としているため、質問項目はかなり概括的なものとなっ
ています。従いまして、「制度」「新しい」などの言葉についても広めに解釈していただき、できるだけ自由にご回答いただけれ
ば幸いです。今後、今回の結果を踏まえた調査・研究を行い、最終的には、日本の都市計画制度が2019年で100年となる
節目をめざして、新しい都市計画制度の提案ができればと考えています。ご協力のほどよろしくお願いいたします。

敬具

記

1. 回答方法

右面よりアンケートがまいります。選択形式の設問には該当するものに〇を、自由回答形式の質問には個別の記載をお願いします。

2. 回答部署

都市計画担当のお立場からご回答いただきますようお願いいたします。

3. アンケート返信方法

同封の返信用封筒でご返信ください。恐縮でございますが2013年12月6日(金)までの投函をお願い申し上げます。

4. 連絡先

〒240-8501 神奈川県横浜市保土ヶ谷区常盤台79-5

横浜国立大学大学院都市イノベーション学府都市計画研究室 博士課程後期 伊 莊植(ゆん じゅんしゅく)

責任者: 高見沢 実(たかみざわ みのる) 同都市イノベーション研究院 教授

E-mail: takamiz@ynu.ac.jp Tel: 045-339-4065

以上

[ご記入者様について]

さしつかえのない範囲で記入していただきますようお願いいたします。

ご所属	市・町・村	課
お名前		
電話番号又は e-mail		

【1】都市計画制度全般について

***該当する番号に○をしてください。**

問 1 現在の都市計画制度(特に地域地区制度、地区計画制度、まちづくり関連制度)に問題はありますか?..

- ① 大きな問題がある ② 問題がある ③ 特に問題はない。

問 2 問 1 で①②の場合、どの制度が問題ですか? (自由に記述)..

問 3 問 1 で①②の場合、どういうところが問題ですか?(複数回答可)..
 ① 一度決めたところを変更するのが難しい。
 ② 不合理な規制により問題が大きくなっている。
 ③ 制度が複雑で思うような活用が難しい。
 ④ 規制緩和の要望が多く苦慮している。
 ⑤ 規制を強化したいが賛成が得られない。
 ⑥ その他 ()..

問 4 問 1 で①②の場合、問題の背景にある大きな課題は何とお感じですか? (複数回答可)..
 ① そもそも基礎自治体の権限が弱すぎる。
 ② そもそも財源が乏しく何かをしづらい。
 ③ 時代状況が悪い(人口減少/高齢化/地価下落など)。
 ④ 解決すべき課題が複雑で高度な専門性が必要。
 ⑤ 行政の人材不足(人数がそもそも少ない/業務量が多すぎる)。
 ⑥ 行政のその他の問題..
 ⑦ 地権者の無理解..
 ⑧ 事業者の無理解..
 ⑨ 市民側の課題(無理解/行政依存など)。
 ⑩ その他 ()..

問 5 都市計画法や建築基準法を改革すべきだと思いますか?..
 ① かなり思う ② 一部については思う ③ 特に思わない。

問 6 問 5 で①②の場合、何をどのように改革すべきだと思いますか? (自由に記述)..

問 7 問 5 で①②の場合、どのようなプロセスで改革すべきだと思いますか?..

① 国が率先して新しい仕組みを設けるべき(具体的に).. ()..
② 自治体が率先して新たな動きをつくるべき(具体的に).. ()..
③ 民間事業者が率先して優良事例をつくれるようにすべき(具体的に).. ()..
④ 意識の高い住民や NPO が提案・運営できる仕組みをつくるべき(具体的に).. ()..
⑤ その他(具体的に).. ()..

*** 裏の問 8 へお進みください。**

[2] 貴自治体に取り組んでいる新しい都市計画・まちづくりのしくみ・事例について

問 8 都市計画制度やそれに関連する制度、計画、方針等の、新しい取り組みなどについて教えてください。

これまでに、

- ①新しい取り組みを行った (具体的に))
- ②新しい取り組みを検討している (具体的に))
- ③新しい取り組みを行う必要性を感じている (具体的に))

問 9 問 8 で①とご回答された場合、その過程でどのような工夫・苦勞・成果がありましたか?

[3] 民間発意の取り組みについて(その 1)都市計画提案制度について

※ここでは都市計画法に基づく都市計画提案制度についてお答えください。

問 10 都市計画提案制度の活用についてお聞かせください。

- ①既に決定事例がある ②現在進行中 ③現在問い合わせがある
- ④かつて問い合わせがあったが現在は ⑤これまで動きが無い

問 11 上記問 10 で②とした事例で、特に工夫したもの、問題・課題があるものなどがございましたら教えてください。

工夫をした事例の場合は、提案主体について教えてください。

工夫をしたもの	
その提案主体	
問題・課題があるもの	

問 12 都市計画提案制度をこれから積極的に活用する予定やお考えはありますか?

- ①できるだけ多く活用したい
- ②特定の都市計画について活用したい (具体的に))
- ③あまり積極的に考えていない
- ④特に考えはない

問 13 都市計画提案制度に問題があればお書きください。また、民間の提案を受け止めやすくする別の方法やアイデア、貴自治体での経験などございましたら、事例も含めてそれらについてもお書きください。(自由に記述)

* 問 14 へお進みください。

[4] 民間発意の取り組みについて(その2)まちづくり条例等について

問 14 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教えてください。

①既に条例等がある ②現在検討中 ③これから考えてみたい ④特に予定はない

問 15 問 14 で②の場合、どのような内容のものですか?また、どのような効果をねらったものですか?

内容	
狙った効果	

問 16 問 14 で③の場合、特徴ある(有効だと考える)成果を教えてください。

--

[5] その他の課題について

問 17 食自治体で起こっている新しい状況や課題、今後検討が必要と思われることについて、自由にご回答ください。

--

* お手数ですが、このアンケート内でお答えいただいた事例の概要、評価調査、もしくは市の政策や計画などの資料がございましたら、ご同封いただきたく存じます。何卒よろしくお願い申し上げます。

なお、調査結果につきましては、研究論文として学会において公表する可能性があります。お答えいただいた内容の公表に際して留意すべき事項がございましたら、その旨明記していただきたく存じます。

--

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございました。

[資料2 アンケート結果(一部)]

アンケート調査結果概要

No	自治体 市町村	問1			問5		
		①	②	③	①	②	③
1	北海道 市	0	0	1	0	1	0
2	北海道 市	0	1	0	0	1	0
3	北海道 市	0	0	1	0	0	1
4	北海道 市	0	0	1	0	0	1
5	北海道 市	0	0	1	0	0	1
6	北海道 市	1	0	0	1	0	0
7	北海道 市	0	0	1	0	0	1
8	北海道 市	0	1	0	0	1	0
9	北海道 市	0	0	1	0	0	1
10	北海道 市	0	1	0	0	1	0
11	北海道 市	0	0	1	0	0	1
12	北海道 市	0	1	0	0	1	0
13	北海道 市	0	0	1	0	0	1
14	北海道 市	0	0	1	0	0	1
15	北海道 市	0	0	1	0	0	1
16	北海道 市	0	0	1	0	0	1
17	北海道 市	0	0	1	0	0	1
18	北海道 市	0	0	1	0	0	1
19	北海道 市	0	0	1	0	0	1
20	北海道 市	0	0	1	0	0	1
21	北海道 市	0	0	1	0	0	1
22	北海道 市	0	0	1	0	0	1
23	北海道 市	0	0	1	0	0	1
24	北海道 市	0	0	1	0	0	1
25	北海道 市	0	1	0	0	0	1
26	北海道 市	0	1	0	0	0	1
27	北海道 市	0	0	1	0	0	1
28	北海道 市	0	0	1	0	0	1
29	北海道 市	0	0	1	0	0	1
30	北海道 市	0	0	1	0	0	1
31	北海道 市	0	0	1	0	0	1
32	北海道 市	0	0	1	0	0	1
33	北海道 市	0	1	0	0	0	1
34	北海道 市	0	0	1	0	0	1
35	北海道 市	0	1	0	0	0	1
36	北海道 市	0	0	1	0	0	1
37	北海道 市	0	0	1	0	0	1
38	北海道 市	0	0	1	0	0	1
39	北海道 市	0	0	1	0	0	1
40	北海道 市	0	0	1	0	0	1
41	北海道 市	0	0	1	0	0	1
42	北海道 市	0	1	0	0	0	1
43	北海道 市	0	0	1	0	0	1
44	北海道 市	0	1	0	0	0	1
45	北海道 市	0	1	0	0	0	1
46	北海道 市	0	0	1	0	0	1
47	北海道 市	0	0	1	0	0	1
48	青森県 市	0	0	1	0	0	1
49	青森県 市	0	1	0	0	0	1
50	青森県 市	0	0	1	0	0	1
51	青森県 市	0	0	1	0	0	1
52	青森県 市	0	0	1	0	0	1
53	青森県 市	0	0	1	0	0	1
54	青森県 市	0	0	1	0	0	1
55	青森県 市	0	0	1	0	0	1
56	青森県 市	0	0	1	0	0	1
57	青森県 市	0	1	0	0	0	1
58	青森県 市	0	0	1	0	0	1
59	青森県 市	0	0	1	0	0	1
60	青森県 市	0	0	1	0	0	1
61	青森県 市	0	0	1	0	0	1
62	青森県 市	0	0	1	0	0	1
63	青森県 市	0	0	1	0	0	1
64	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
65	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
66	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
67	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
68	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
69	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
70	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
71	岩手県 市	0	1	0	0	0	1
72	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
73	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
74	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
75	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
76	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
77	岩手県 市	0	0	1	0	0	1
78	宮城県 市	0	1	0	0	0	1
79	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
80	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
81	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
82	宮城県 市	0	1	0	0	0	1

No	自治体 市町村	問1			問5		
		①	②	③	①	②	③
83	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
84	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
85	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
86	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
87	宮城県 市	0	0	1	0	0	1
88	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
89	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
90	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
91	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
92	秋田県 市	0	1	0	0	1	0
93	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
94	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
95	秋田県 市	0	0	1	0	0	1
96	秋田県 市	0	1	0	0	1	0
97	山形県 市	0	0	1	0	0	1
98	山形県 市	1	0	0	0	1	0
99	山形県 市	0	0	1	0	0	1
100	山形県 市	0	0	1	0	0	1
101	山形県 市	0	0	1	0	0	1
102	山形県 市	0	0	1	0	0	1
103	山形県 市	0	1	0	0	0	1
104	山形県 市	0	1	0	0	0	1
105	山形県 市	0	0	1	0	0	1
106	山形県 市	0	0	1	0	0	1
107	山形県 市	0	0	1	0	0	1
108	山形県 市	0	0	1	0	0	1
109	福島県 市	0	0	1	0	0	1
110	福島県 市	0	0	1	0	0	1
111	福島県 市	0	0	1	0	0	1
112	福島県 市	0	1	0	0	1	0
113	福島県 市	0	0	1	0	0	1
114	福島県 市	0	0	1	0	0	1
115	福島県 市	0	0	1	0	0	1
116	福島県 市	0	0	1	0	0	1
117	福島県 市	0	1	0	0	0	1
118	福島県 市	0	1	0	0	0	1
119	福島県 市	0	0	1	0	0	1
120	福島県 市	0	0	1	0	0	1
121	福島県 市	0	0	1	0	0	1
122	福島県 市	0	1	0	0	1	0
123	福島県 市	0	0	1	0	0	1
124	福島県 市	0	0	1	0	0	1
125	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
126	茨城県 市	0	0	0	0	1	0
127	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
128	茨城県 市	0	1	0	0	0	1
129	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
130	茨城県 市	0	1	0	0	0	1
131	茨城県 市	0	1	0	0	0	1
132	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
133	茨城県 市	0	0	0	0	0	0
134	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
135	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
136	茨城県 市	0	1	0	0	0	1
137	茨城県 市	0	1	0	0	0	1
138	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
139	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
140	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
141	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
142	茨城県 市	0	0	1	0	0	1
143	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
144	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
145	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
146	栃木県 市	0	1	0	0	0	1
147	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
148	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
149	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
150	栃木県 市	0	1	0	0	0	1
151	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
152	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
153	栃木県 市	0	0	1	0	0	1
154	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
155	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
156	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
157	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
158	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
159	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
160	群馬県 市	0	1	0	0	0	1
161	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
162	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
163	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
164	群馬県 市	0	0	1	0	0	1
165	群馬県 市	0	0	1	0	0	1

No	自治体 新潟県県名町村	問1			問5			
		①	②	③	①	②	③	
166	群馬県	町	0	0	1	0	0	1
167	群馬県	市	0	0	1	0	0	1
168	群馬県	市	0	0	1	0	0	1
169	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
170	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
171	埼玉県	町	0	1	0	0	0	1
172	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
173	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
174	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
175	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
176	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
177	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
178	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
179	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
180	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
181	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
182	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
183	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
184	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
185	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
186	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
187	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
188	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
189	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
190	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
191	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
192	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
193	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
194	埼玉県	市	0	1	0	0	0	1
195	埼玉県	市	0	0	1	0	0	1
196	埼玉県	町	0	0	0	0	0	1
197	埼玉県	町	0	0	0	0	0	1
198	埼玉県	町	0	0	0	0	0	1
199	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
200	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
201	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
202	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
203	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
204	埼玉県	町	0	0	1	0	0	1
205	埼玉県	町	0	1	0	0	0	1
206	埼玉県	町	0	1	0	0	0	1
207	千葉県	市	0	1	0	1	0	0
208	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
209	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
210	千葉県	市	0	0	0	0	0	0
211	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
212	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
213	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
214	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
215	千葉県	市	0	1	0	0	1	0
216	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
217	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
218	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
219	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
220	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
221	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
222	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
223	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
224	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
225	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
226	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
227	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
228	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
229	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
230	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
231	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
232	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
233	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
234	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
235	千葉県	市	0	1	0	0	0	1
236	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
237	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
238	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
239	千葉県	市	0	0	1	0	0	1
240	東京都	市	0	1	0	0	0	0
241	東京都	区	0	1	0	0	0	0
242	東京都	区	0	0	1	0	0	0
243	東京都	区	0	1	0	0	0	0
244	東京都	区	0	1	0	0	0	0
245	東京都	区	0	1	0	0	0	0
246	東京都	区	0	1	0	0	0	0
247	東京都	区	0	0	1	0	0	0
248	東京都	区	0	1	0	0	0	0

自治体 No	市 道 府 県 支 庁 村	図1			図5		
		①	②	③	①	②	③
248	東京都 区	0	1	0	0	0	1
250	東京都 区	0	0	1	0	0	1
251	東京都 区	0	1	0	0	0	1
252	東京都 区	0	0	1	0	1	0
253	東京都 区	0	0	1	0	0	1
254	東京都 区	0	1	0	0	1	0
255	東京都 市	0	0	1	0	0	1
256	東京都 市	0	1	0	0	0	1
257	東京都 区	0	1	0	0	1	0
258	東京都 市	0	1	0	0	0	0
259	東京都 市	0	0	1	0	0	1
260	東京都 市	0	0	1	0	1	0
261	東京都 市	0	1	0	0	0	1
262	東京都 市	0	0	1	0	0	1
263	東京都 市	0	1	0	0	1	0
264	東京都 市	0	0	1	0	0	1
265	東京都 市	0	1	0	0	0	0
266	東京都 市	0	1	0	0	0	1
267	東京都 市	0	1	0	0	1	0
268	東京都 市	0	0	1	0	1	0
269	東京都 市	0	0	1	0	0	1
270	東京都 市	0	1	0	0	0	1
271	東京都 市	0	0	1	0	0	1
272	東京都 市	0	0	1	0	0	1
273	東京都 市	0	0	1	0	0	1
274	東京都 市	0	0	1	0	0	1
275	東京都 市	0	1	0	0	0	1
276	東京都 市	0	0	1	0	0	1
277	東京都 市	0	0	1	0	0	1
278	東京都 市	0	1	0	0	1	0
279	東京都 市	0	1	0	0	1	0
280	東京都 市	0	1	0	1	0	0
281	東京都 市	0	0	1	0	0	1
282	東京都 市	0	1	0	0	1	0
283	東京都 市	0	0	1	0	0	1
284	東京都 市	0	1	0	0	1	0
285	東京都 市	0	0	1	0	0	1
286	東京都 市	0	1	0	1	0	0
287	東京都 市	0	0	1	0	0	1
288	東京都 市	0	0	1	0	0	1
289	東京都 市	0	0	1	0	0	1
290	東京都 市	0	1	0	0	0	1
291	東京都 市	0	1	0	0	0	1
292	東京都 市	0	1	0	0	1	0
293	東京都 市	0	0	1	0	1	0
294	東京都 市	0	0	1	0	0	1
295	東京都 市	0	0	1	0	0	1
296	東京都 市	0	0	1	0	0	1
297	東京都 市	0	0	1	0	0	1
298	東京都 市	0	1	0	0	0	1
299	東京都 市	0	0	1	0	0	1
300	東京都 市	0	1	0	0	1	0
301	東京都 市	0	1	0	1	0	0
302	東京都 市	0	0	1	0	0	1
303	東京都 市	0	0	1	0	0	1
304	東京都 市	0	0	1	0	1	0
305	東京都 市	0	1	0	0	0	0
306	東京都 市	0	0	1	0	0	1
307	東京都 市	0	0	1	0	0	1
308	東京都 市	0	0	1	1	0	0
309	東京都 市	0	0	1	0	0	1
310	東京都 市	0	1	0	0	1	0
311	東京都 市	0	0	1	0	0	1
312	東京都 市	0	0	1	0	0	1
313	東京都 市	0	0	1	0	0	1
314	東京都 市	0	0	1	0	0	1
315	東京都 市	0	0	1	0	0	1
316	東京都 市	0	0	1	0	0	1
317	東京都 市	0	1	0	0	0	1
318	東京都 市	0	0	1	0	0	1
319	東京都 市	0	0	1	0	0	1
320	東京都 市	0	0	1	0	0	1
321	東京都 市	0	0	1	0	1	0
322	東京都 市	1	0	0	0	1	0
323	東京都 市	0	0	1	0	0	1
324	東京都 市	0	1	0	0	0	1
325	東京都 市	0	0	1	0	0	1
326	東京都 市	0	0	1	0	0	1
327	東京都 市	0	0	1	0	0	1
328	東京都 市	0	0	1	0	0	1
329	東京都 市	0	1	0	0	0	1
330	東京都 市	0	0	1	0	0	1
331	東京都 市	0	0	1	0	0	1

自治体 No	市 道 府 県 支 庁 村	図1			図5		
		①	②	③	①	②	③
332	東京都 市	0	1	0	0	1	0
333	東京都 市	0	0	1	0	0	1
334	東京都 市	0	0	1	0	0	1
335	東京都 市	0	0	1	0	0	1
336	東京都 市	0	0	1	0	0	1
337	東京都 市	0	0	1	0	0	1
338	東京都 市	0	0	1	0	0	1
339	東京都 市	0	0	1	0	1	0
340	東京都 市	0	0	1	0	0	1
341	東京都 市	0	0	1	0	0	1
342	東京都 市	0	0	1	0	0	1
343	東京都 市	0	1	0	0	1	0
344	東京都 市	0	0	1	0	0	1
345	東京都 市	0	0	1	0	0	1
346	東京都 市	0	0	0	0	0	1
347	東京都 市	0	1	0	0	1	0
348	東京都 市	0	0	1	0	1	0
349	東京都 市	0	1	0	1	0	0
350	東京都 市	0	0	1	0	0	1
351	東京都 市	0	0	1	0	0	1
352	東京都 市	1	0	0	1	0	0
353	東京都 市	0	1	0	0	1	0
354	東京都 市	0	0	1	0	0	1
355	東京都 市	0	0	1	0	0	1
356	東京都 市	0	0	1	0	0	1
357	東京都 市	0	0	1	0	0	1
358	東京都 市	0	1	0	0	1	0
359	東京都 市	0	1	0	0	1	0
360	東京都 市	0	1	0	0	1	0
361	東京都 市	0	0	1	0	0	1
362	東京都 市	0	0	1	0	0	1
363	東京都 市	0	0	1	0	0	1
364	東京都 市	0	0	1	0	0	1
365	東京都 市	0	0	1	0	0	1
366	東京都 市	0	1	0	0	0	1
367	東京都 市	0	1	0	0	0	1
368	東京都 市	0	0	1	0	0	1
369	東京都 市	0	0	1	0	0	1
370	東京都 市	0	0	1	0	1	0
371	東京都 市	0	0	1	0	0	1
372	東京都 市	0	0	1	0	0	1
373	東京都 市	0	1	0	0	1	0
374	東京都 市	0	0	1	0	0	1
375	東京都 市	0	0	1	0	0	1
376	東京都 市	0	0	1	0	0	1
377	東京都 市	0	0	1	0	0	1
378	東京都 市	0	1	0	0	1	0
379	東京都 市	0	0	1	0	0	1
380	東京都 市	0	1	0	0	0	1
381	東京都 市	0	1	0	1	0	0
382	東京都 市	0	0	1	0	0	1
383	東京都 市	0	0	1	0	0	1
384	東京都 市	0	0	1	0	0	1
385	東京都 市	0	0	1	0	0	1
386	東京都 市	0	1	0	0	0	1
387	東京都 市	0	0	1	0	0	1
388	東京都 市	0	0	1	0	1	0
389	東京都 市	0	0	1	0	0	1
390	東京都 市	0	0	1	0	0	1
391	東京都 市	0	0	1	0	0	1
392	東京都 市	0	0	1	0	0	1
393	東京都 市	0	0	1	0	0	1
394	東京都 市	0	0	1	0	0	1
395	東京都 市	0	0	1	0	0	1
396	東京都 市	0	0	1	0	0	1
397	東京都 市	0	0	1	0	0	1
398	東京都 市	0	1	0	0	0	0
399	東京都 市	0	0	0	1	0	0
400	東京都 市	0	0	1	0	0	1
401	東京都 市	0	0	1	0	0	1
402	東京都 市	0	0	1	0	0	1
403	東京都 市	0	1	0	0	1	0
404	東京都 市	0	0	1	0	0	1
405	東京都 市	0	0	1	0	0	1
406	東京都 市	0	1	0	0	1	0
407	東京都 市	0	1	0	0	0	1
408	東京都 市	0	1	0	1	0	0
409	東京都 市	0	1	0	0	0	1
410	東京都 市	0	1	0	0	0	1
411	東京都 市	0	0	1	0	0	1
412	東京都 市	0	0	1	0	0	1
413	東京都 市	0	0	1	0	0	1
414	東京都 市	0	0	1	0	0	1

No	自治体 市町村 道庁	図1			図5			
		①	②	③	①	②	③	
415	特選県	市	0	1	0	0	1	0
416	特選県	市	0	0	1	0	0	1
417	特選県	市	0	0	1	0	0	0
418	特選県	市	0	0	1	0	0	1
419	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
420	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
421	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
422	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
423	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
424	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
425	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
426	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
427	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
428	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
429	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
430	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
431	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
432	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
433	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
434	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
435	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
436	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
437	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
438	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
439	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
440	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
441	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
442	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
443	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
444	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
445	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
446	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
447	愛知県	市	0	1	0	0	0	1
448	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
449	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
450	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
451	愛知県	市	0	0	1	1	0	0
452	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
453	愛知県	市	0	1	0	0	1	0
454	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
455	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
456	愛知県	市	0	0	1	0	0	1
457	三重県	市	0	0	1	0	0	1
458	三重県	市	0	1	0	0	1	0
459	三重県	市	0	0	1	0	0	1
460	三重県	市	0	0	1	0	0	1
461	三重県	市	0	0	1	0	0	1
462	三重県	市	0	0	1	0	0	1
463	三重県	市	0	1	0	0	0	1
464	三重県	市	0	1	0	0	0	1
465	三重県	市	0	0	1	0	0	1
466	三重県	市	0	0	1	0	0	1
467	三重県	市	0	0	1	0	0	1
468	三重県	市	0	0	1	0	0	1
469	三重県	市	0	1	0	0	0	1
470	三重県	市	0	0	1	0	0	1
471	三重県	市	0	0	1	0	0	1
472	三重県	市	0	1	0	0	1	0
473	三重県	市	0	0	1	0	0	1
474	三重県	市	0	1	0	0	1	0
475	三重県	市	0	0	1	0	0	1
476	三重県	市	0	1	0	0	0	1
477	三重県	市	0	0	1	0	1	0
478	三重県	市	0	1	0	0	0	1
479	三重県	市	0	1	0	0	0	1
480	三重県	市	0	1	0	0	0	1
481	三重県	市	0	0	1	0	0	1
482	三重県	市	0	1	0	0	1	0
483	三重県	市	0	0	1	0	0	1
484	三重県	市	0	1	0	0	0	1
485	三重県	市	0	1	0	0	0	1
486	三重県	市	0	0	1	0	0	1
487	三重県	市	0	1	0	0	0	1
488	三重県	市	0	0	1	0	0	1
489	三重県	市	0	1	0	0	0	1
490	三重県	市	0	0	1	0	0	1
491	三重県	市	0	0	1	0	0	1
492	三重県	市	0	1	0	0	0	1
493	三重県	市	0	0	1	0	0	1
494	三重県	市	0	0	1	0	0	1
495	三重県	市	0	0	1	0	0	1
496	三重県	市	0	1	0	0	0	1
497	三重県	市	0	1	0	0	0	1

No	自治体 市町村	問1			問5		
		①	②	③	①	②	③
499	大板市	0	1	0	0	1	0
499	大板市	0	0	1	0	0	1
500	大板市	0	0	1	0	0	1
501	大板市	0	0	1	0	0	1
502	大板市	0	0	1	0	0	1
503	大板市	0	0	1	0	0	1
504	大板市	0	0	1	0	0	1
505	大板市	0	0	1	0	0	1
506	大板市	0	0	1	0	0	1
507	大板市	0	0	1	0	0	1
508	大板市	0	1	0	1	0	0
509	大板市	0	1	0	0	0	1
510	大板市	0	1	0	0	1	0
511	大板市	0	0	1	0	0	1
512	大板市	0	0	1	0	0	1
513	大板市	0	0	1	0	0	1
514	大板市	0	0	1	0	0	1
515	大板市	0	0	1	0	0	1
516	大板市	0	0	1	0	0	1
517	大板市	0	0	1	0	0	1
518	大板市	0	0	1	0	0	1
519	大板市	0	0	1	0	0	1
520	大板市	0	0	1	0	0	1
521	大板市	0	0	1	0	0	1
522	大板市	0	0	1	0	0	1
523	大板市	0	1	0	0	0	1
524	大板市	0	0	1	0	0	1
525	大板市	0	0	1	0	0	1
526	大板市	0	1	0	0	1	0
527	大板市	0	1	0	0	0	1
528	大板市	0	1	0	0	1	0
529	大板市	0	1	0	0	1	0
530	大板市	0	0	1	0	0	1
531	大板市	0	0	1	0	0	1
532	大板市	0	0	1	0	0	1
533	大板市	0	1	0	0	1	0
534	大板市	0	0	1	0	0	1
535	大板市	0	0	1	0	0	1
536	大板市	0	1	0	0	1	0
537	大板市	0	1	0	0	0	1
538	大板市	0	1	0	0	1	0
539	大板市	0	1	0	0	1	0
540	大板市	0	0	1	0	0	1
541	大板市	0	1	0	0	0	1
542	大板市	0	1	0	0	1	0
543	大板市	0	1	0	0	0	1
544	大板市	0	1	0	0	0	1
545	大板市	0	1	0	0	0	1
546	大板市	0	1	0	0	0	1
547	大板市	0	0	1	0	1	0
548	大板市	0	1	0	0	1	0
549	大板市	0	0	1	0	0	1
550	大板市	0	0	1	0	0	1
551	大板市	0	0	1	0	0	1
552	大板市	0	1	0	0	0	1
553	大板市	0	0	1	0	0	1
554	大板市	0	0	1	0	0	1
555	大板市	0	0	1	0	0	1
556	大板市	0	0	1	0	0	1
557	大板市	0	0	1	0	0	1
558	大板市	0	0	1	0	0	1
559	大板市	0	0	1	0	0	1
560	大板市	0	0	1	0	0	1
561	大板市	0	1	0	0	1	0
562	大板市	0	0	1	0	0	1
563	大板市	0	0	1	0	0	1
564	大板市	0	1	0	0	1	0
565	大板市	0	0	1	0	0	1
566	大板市	0	1	0	0	1	0
567	大板市	0	0	1	0	0	1
568	大板市	0	0	1	0	0	1
569	大板市	0	1	0	0	1	0
570	大板市	0	1	0	0	0	1
571	大板市	0	1	0	0	1	0
572	大板市	0	0	1	0	1	0
573	大板市	0	1	0	0	1	0
574	大板市	0	1	0	0	0	1
575	大板市	0	0	1	0	0	1
576	大板市	0	0	1	0	0	1
577	大板市	0	1	0	0	0	1
578	大板市	0	0	1	0	0	1
579	大板市	0	1	0	0	1	0
580	大板市	0	0	1	0	0	1

No	自治体 市町村	問1			問5		
		①	②	③	①	②	③
581	大板市	0	1	0	0	1	0
582	大板市	0	0	1	0	0	1
583	大板市	0	1	0	0	1	0
584	大板市	0	0	1	0	0	1
585	大板市	0	0	1	0	0	1
586	大板市	0	1	0	0	1	0
587	大板市	1	0	0	0	1	0
588	大板市	0	0	1	0	0	1
589	大板市	0	0	1	0	1	0
590	大板市	0	1	0	0	1	0
591	大板市	0	1	0	0	0	1
592	大板市	0	0	1	0	0	1
593	大板市	0	1	0	0	1	0
594	大板市	0	0	1	0	0	1
595	大板市	0	1	0	0	1	0
596	大板市	0	0	1	1	0	0
597	大板市	0	1	0	0	0	1
598	大板市	0	1	0	0	1	0
599	大板市	0	0	1	0	0	1
600	大板市	0	0	1	0	0	1
601	大板市	0	0	1	0	0	1
602	大板市	0	0	1	0	0	1
603	大板市	0	1	0	0	0	1
604	大板市	0	1	0	0	0	1
605	大板市	0	0	1	0	0	1
606	大板市	0	1	0	0	0	1
607	大板市	0	0	1	0	0	1
608	大板市	0	0	1	0	0	1
609	大板市	0	1	0	0	1	0
610	大板市	0	0	1	0	0	1
611	大板市	0	0	1	0	0	1
612	大板市	0	0	1	0	0	1
613	大板市	0	1	0	0	0	1
614	大板市	0	0	1	0	0	1
615	大板市	0	0	1	0	0	1
616	大板市	0	0	1	0	0	1
617	大板市	0	0	1	0	0	1
618	大板市	0	0	1	0	0	1
619	大板市	0	0	1	0	0	1
620	大板市	0	1	0	0	1	0
621	大板市	0	1	0	0	0	1
622	大板市	0	0	1	0	0	1
623	大板市	0	1	0	0	1	0
624	大板市	0	0	1	0	0	1
625	大板市	0	0	1	0	0	1
626	大板市	0	0	1	0	0	1
627	大板市	0	0	1	0	0	1
628	大板市	0	1	0	0	0	1
629	大板市	0	0	1	0	0	1
630	大板市	0	1	0	0	0	1
631	大板市	0	0	1	0	0	1
632	大板市	0	0	1	0	0	1
633	大板市	0	1	0	0	0	1
634	大板市	0	0	1	0	0	1
635	大板市	0	1	0	0	0	1
636	大板市	0	1	0	0	0	1
637	大板市	0	0	1	0	0	1
638	大板市	0	0	1	0	0	1
639	大板市	0	0	1	0	0	1
640	大板市	0	1	0	0	0	1
641	大板市	0	0	1	0	0	1
642	大板市	0	0	1	0	0	1
643	大板市	0	0	1	0	0	1
644	大板市	0	0	1	0	0	1
645	大板市	0	0	1	0	0	1
646	大板市	0	0	1	0	0	1
647	大板市	0	0	1	0	0	1
648	大板市	0	1	0	0	0	1
649	大板市	0	1	0	0	0	1
650	大板市	0	0	1	0	0	1
651	大板市	0	0	1	0	0	1
652	大板市	0	1	0	0	1	0
653	大板市	0	0	1	0	0	1
654	大板市	0	0	1	0	0	1
655	大板市	0	0	1	0	0	1
656	大板市	0	0	1	0	0	1
657	大板市	0	0	1	0	0	1
658	大板市	0	0	1	0	0	1
659	大板市	0	0	1	0	0	1
660	大板市	0	1	0	0	0	1
661	大板市	0	1	0	0	1	0
662	大板市	0	0	1	0	0	1
663	大板市	0	1	0	0	1	0

No	自治体 市町村	問1			問5		
		①	②	③	①	②	③
664	大板市	0	0	1	0	0	1
665	大板市	0	0	1	0	0	1
666	大板市	0	0	1	0	0	1
667	大板市	0	1	0	0	1	0
668	大板市	0	0	1	0	0	1
669	大板市	0	0	1	0	0	1
670	大板市	0	0	1	0	0	1
671	大板市	0	0	1	0	0	1
672	大板市	0	1	0	0	0	1
673	大板市	1	0	0	1	0	0
674	大板市	0	0	0	0	0	1
675	大板市	0	1	0	0	1	0
676	大板市	0	0	1	0	0	1
677	大板市	0	1	0	0	1	0
678	大板市	0	0	1	0	0	1
679	大板市	0	1	0	0	1	0
680	大板市	0	1	0	0	0	1
681	大板市	0	0	1	0	0	1
682	大板市	0	0	1	0	0	1
683	大板市	0	0	1	0	0	1
684	大板市	0	1	0	0	1	0
685	大板市	0	0	1	0	0	1
686	大板市	0	0	1	0	0	1
687	大板市	0	1	0	0	0	1
688	大板市	0	0	1	0	0	1
689	大板市	0	0	1	0	0	1
690	大板市	0	1	0	0	1	0
691	大板市	0	0	1	0	0	1
692	大板市	0	0	1	0	0	1
693	大板市	0	0	1	0	0	1
694	大板市	0	0	1	0	1	0
695	大板市	0	1	0	1	0	0
696	大板市	0	0	1	0	0	1
697	大板市	0	0	1	0	0	1
698	大板市	0	0	1	0	0	1
699	大板市	0	0	1	0	1	0
700	大板市	0	0	1	0	0	1
701	大板市	0	0	1	0	0	1
702	大板市	0	0	1	0	0	1
703	大板市	0	0	1	0	0	1