

博士学位論文

日本の地区まちづくりの経験を踏まえた 新しい都市計画制度の方向に関する研究

A Study on the Direction of Urban Planning System based on
Neighbourhood Planning experiences in Japan

尹 莊植

Yoon Jangshik

横浜国立大学 都市イノベーション学府
都市イノベーション専攻 博士課程後期

Contents

「日本の地区まちづくりの経験を踏まえた新しい都市計画制度に関する研究」

Section1 学位論文

■1章 序論

1-1 研究の背景	1
1-2 研究の目的と方法	2
1-2-1 研究の目的	2
1-2-2 研究方法	3
1-3 既往研究の整理と本研究の位置づけ	5
1-3-1 地域主体によるまちづくり関連	5
1-3-2 都市計画提案制度関連	8
1-3-3 まちづくり主体の変化関連	9
1-4 本研究の構成	10
□参考文献	11

■2章 日本における地域主体のまちづくりの進化と到達点

2-1 現行都市計画制度と改革	13
2-1-1 全国アンケート調査	13
2-1-2 都市計画制度の改革方向	23
2-2 現行法における地域主体のまちづくり	28
2-2-1 現行法上の地区レベルのまちづくりルール手法	28
2-2-2 地域主体の参加の仕組みとその変化：地区計画申出制度、都市計画提案制度	35
2-2-3 まとめ：地域主体によるまちづくりへの限界	39
2-3 まちづくり条例による地域主体の地区まちづくりの動向	40
2-3-1 地区まちづくり条例の制定状況と特徴	42
2-3-2 地域主体による地域マネジメントの内容と位置づけ	48
2-3-3 地区まちづくり計画等の策定と位置づけ	58
2-3-4 地区まちづくり計画の実現	69
2-3-5 まとめ：地域マネジメントシステム	76
□参考文献	80

■3章 地域主体による地域マネジメントシステムとその評価

3-1 横浜市地域まちづくり推進条例の特徴	81
3-1-1 条例の構成と特徴	81
3-1-2 地域主体による地域マネジメントシステム：プランとルール	83
3-2 地域主体：地域まちづくり組織	85
3-2-1 地域まちづくり組織の仕組みの特徴	85
3-2-2 登録・認定状況と活動の内容	87

3-2-3 地域主体としての示唆点	99
3-2-4 まとめ	100
3-3 地域まちづくりプランに関する分析	102
3-3-1 プランの仕組みの特徴と認定状況	102
3-3-2 認定プランの内容と特徴	106
3-3-3 プランの推進実態	112
3-3-4 地区まちづくり計画としてのプランの特徴	124
3-3-5 プランの評価と意義	126
3-4 地域まちづくりルールに関する分析	127
3-4-1 地域まちづくりルールの仕組みの特徴	127
3-4-2 認定ルールの内容と特徴	130
3-4-3 ルール運用実態と評価	131
3-4-4 ルールの評価と意義	146
3-5 地域主体の地域マネジメントシステムとしての評価	147
3-5-1 プランとルールの仕組み・運用実態からみる意義と評価	147
3-5-2 地域マネジメントシステムとしての可能性	148
□参考文献	152

■4章 地区まちづくりの都市計画への位置付けの可能性

4-1 地区まちづくりから都市計画への提案	153
4-1-1 地区まちづくりにおける都市計画提案制度	153
4-1-2 都市計画提案制度とまちづくり条例の関係	154
4-2 都市計画制度の運用と活用の実態	155
4-2-1 都市計画提案制度の運用の蓄積	155
4-2-2 基礎自治体による動向	156
4-2-3 都市計画提案制度の活用における課題	159
4-2-4 都市計画提案制度の活用に向けた工夫	161
4-3 まちづくり条例等による提案制度の活用	163
4-3-1 提案制度の規定を含むまちづくり条例の制定動向	163
4-3-2 提案制度の提案主体の拡大	165
4-3-3 提案基準の緩和	166
4-3-4 提案団体への支援	168
4-3-5 提案主体との協議	169
4-4 まちづくり条例等による提案制度の活用上の課題	170
4-4-1 都市計画提案制度の関連事項の導入目的	170
4-4-2 提案制度の活用状況と課題	171
4-5 まとめ	173
□参考文献	175

■5 章 地域マネジメントシステムの制度化に向けて

5-1 各章のまとめ	176
5-1-1 1章のまとめ	176
5-1-2 2章のまとめ	177
5-1-3 3章のまとめ	185
5-1-4 4章のまとめ	190
5-2 日本の地区まちづくりの特徴	195
5-2-1 行政主導の地区まちづくり：韓国・台湾	196
5-2-2 都市計画にもとづく地区まちづくり：イギリス・アメリカ	196
5-2-3 都市計画への充実な参加仕組み：フランス・ドイツ	196
5-2-4 都市計画を補完する住民主導の地区まちづくり：日本	197
5-3 新しい都市計画制度について	199
5-3-1 地域マネジメントシステムの法制化の必要性	199
5-3-2 新しい都市計画制度の概要	201
5-3-3 新しい都市計画制度の詳細	203
5-4 今後の研究の課題	216
□参考文献	218

Section2 参考資料

- 研究業績
- 都市計画制度の課題と改革方向に関するアンケート表
- 全国まちづくり条例の規定内容
- 横浜市の「地域まちづくりプラン」のアンケート表
- 横浜市の「地域まちづくりルール」のアンケート表

Section1

日本の地区まちづくりの経験を踏まえた
新しい都市計画制度の方向に関する研究

学位論文

chapter 1

序論

1章 序論

1-1 研究の背景

日本の都市計画制度は、高度成長期の1968年に急速に市街化拡大する都市のコントロールを目的につくられた都市計画法が根幹であり、これまで、法改正はあったものの、その骨格は大きな改革なしで現在に至っている。しかし、近年日本は人口減少・市街地縮小・超高齢化等の急激な社会変化、それに伴う問題により、都市計画上に大きな課題に直面しているなか、地域ごとに起きている様々な課題に柔軟に対応できない状況であり、多くの研究・文献から今後、都市計画制度の抜本的改正が必要とされている。

特に、地区レベルにおけるまちづくりのルール手法を考えると、都市計画法に基づく地区計画制度、建築基準法による建築協定制度、法的根拠のない自主協定、都市緑地法に基づく緑地協定、近年施行された景観法にもとづく景観計画及び景観協定、そして自治体の自主条例に基づく地区まちづくり計画等が活用されるようになり、その法的担保性には差があるものの、規定範囲はかなり重複していて、地区レベルの制度体系はますます複雑になっている。しかし、逆に地域側から地域状況に合わせ、地域の課題解決に適切なツールが多様にあるなかから、選択できるようになったとも考えられる。つまり、地域側による工夫によっては、地域課題に有効に対応することが可能とも言える。

一方、1999年7月に成立した地方分権一括法により、市町村の都市計画に関する事務が機関委任事務から自治事務となり、都市計画決定権限も委譲され、地方分権が加速化し、現在も権限移譲が進められている。しかし、市町村への権限移譲は喜ばれるばかりではなく、上記の社会状況の急激な変化に伴い、都市インフラ及び公共施設の整備へ対応できない財政的な問題、多様化する地域課題に対応するための高度な知識や専門性が必要となり、それに対応できる人材不足などの人的な問題など、自治体の都市計画の運営自体に大きな課題を抱えている。

それらを背景に、地域主体との協働は、その重要性をより増していて、自治体からは地域主体のまちづくりの動きに実効性を高めるために、まちづくり条例等の制定により、地域の将来像の実現に向けた活動・ルールを定める地区まちづくり計画を策定・提案できる権限を与え、その計画を用いて、自治体の都市計画及びまちづくり行政への反映、また、建築等行為への開発コントロールを行うなど、自主条例を活用し、地域主体が地域のまちづくりを担えるように権限を与え、地域をマネジメントできる仕組みを築いてきた。

さらに、都市計画法制でもそのような動きを反映し、地区計画申出制度¹及び都市計画提案制度²が創設され、地域主体に都市計画の策定権限を与えているなどの法制度の変化を踏まえると、

1 平成12年の都市計画法の改正により、市町村において住民等から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を条例で定めることができるようになり、具体的な申出基準は市町村が地域状況に合わせて基準設定ができることが特徴として施行された(都市計画法第16条第3項)。

2 平成14年の都市計画法の改正により、住民等が主体的に都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等を除く都市計画の内容を一定の条件を満たしたうえで、市町村へ提案できる制度(都市計画法第21条の2)。0.5ha以上の提案面積と土地所有者等の3分の2以上の同意(人数かつ面積)が必要。

都市計画におけるこれからの地方分権は自治体の権限拡大だけではなく、都市内の地域主体への分権がかなり進んでいくことが予想される。

1-2 研究の目的と方法

1-2-1 研究の目的

都市計画を取り巻く社会状況が急速に変化しているなか、都市計画制度そのものの抜本的改正への要求が高まっている。しかし、都市における多様な主体とニーズ、都市計画制度と関連するその他の制度などの高度な関係の複雑性により抜本的な改正は必要とされる一方、まだそれに関する具体的な筋道は示されていないのが現状である。

前項で述べた都市計画制度の動向や地域におけるまちづくりの状況などを考慮すると、新しい都市計画制度を構想するためには、特に、地区レベルにおいて地域主体を都市計画の主体の一つとして位置付ける必要があると考えられる。なぜなら、1980年地区計画制度の創設が地区まちづくりの契機となり、神戸市・世田谷区のみちづくり条例の制定からこれまで約35年間、多くの自治体による地区まちづくりの実践から、地域主体がまちづくり・都市計画の経験をかなり蓄積されてきており、さらに、そのまちづくり条例の仕組みも進化し、より地域主体への権限が与えられ、これまでの都市計画を補完する意味のまちづくりの枠を超え、地域主体によるまちづくりを根底に、自ら事業推進、開発コントロール、都市計画制度を活用しながら地域をマネジメントできる仕組みへ発展してきたからである。このように、都市計画を取り巻く環境の変化から、地区レベルの都市計画・まちづくりの重要性は増し、その地区レベルの地域まちづくりに体系的・総合的に運用できるシステムが用意されることで、運用の円滑化が期待できる。さらに、そのシステムが法的担保力のある都市計画制度として位置付けられることで、実効性の高い地区レベルの都市計画・まちづくりが可能と考える。

そこで、本研究は、地区レベルにおける地域が主体となる都市計画制度を構想するために、現行都市計画制度の課題と改革方向を明らかにし、その改革方向から確認できた地域主体とより協働できる都市計画制度の考察のため、これまでのまちづくり条例による日本の地区まちづくりの実践により蓄積されてきたまちづくり経験（仕組み）を明らかにすることと、日本の地区まちづくりの経験を踏まえて新しい都市計画制度の方向性を探ることを研究目的とする。また、新しい都市計画制度については、建築基準法の集団規定を都市計画法と合体した「まちづくり法」の提案も多いが、本研究はまちづくり法そのものの研究ではないが、まちづくり法に再編された場合の主要な要素に内なる研究として位置付けられることを目的とする。

1-2-2 研究方法

(1)第2章における研究方法

まず、現行都市計画制度が抱えている課題と制度改革の必要性和改革方向、そのような背景に自治体が行った取り組み等を明らかにするため、都市計画区域を所管している全国 1370 自治体を対象にアンケート調査Ⅰ³を行う。さらに、そのアンケート調査から明らかになった都市計画制度の改革方向を踏まえ、調査で得られたまちづくり条例と参考文献^{1) 2) 3) 4) 5)}から確認できたまちづくり条例を対象に、地区まちづくりの仕組み、地区まちづくり協議会、地区まちづくり計画の策定、計画の実現を中心に分析し、日本の地区まちづくりの発展過程や概念の動向を明らかにし、その特徴の分析から構想される地域マネジメントシステムの概念を導き出す。

(2)第3章における研究方法

次に、その地域マネジメントシステムの可能性を検証するために、地域マネジメントシステムの代表事例として、横浜市地域まちづくり推進条例を対象とし、その運用実態を詳細に分析する。特に、地域まちづくり組織、地域まちづくりプラン、地域まちづくりルールごとに、求められる役割とその仕組みの有効性についての検討を目的に各ルール・プランの運営組織へのアンケート調査Ⅱ⁴・Ⅲ⁵及びヒアリング調査⁶、市の担当課へのヒアリング調査を基に考察する。

(3)第4章における研究方法

さらに、3章で確認した地域マネジメントシステムの有効性から、そのシステムの都市計画体系への位置付けの可能性について考察するために、地域住民等から都市計画へ提案できる制度として、施行から10年を経過している都市計画提案制度を対象にその活用実態とまちづくりとの関連性を明らかにする。そのため、まず都市計画提案制度の活用実態を国土交通省の現況調査やアンケート調査Ⅳ⁷の結果から、活用における課題と工夫を明らかにし、次に、近年増加している都市計画提案制度とまちづくり条例との連携による仕組みづくりに注目し、分析を行い、まちづくりから都市計画への移行できる仕組みの意義を明確にし、地域マネジメントシステムの法制化の可能性について考察する。

3 2013年11月半ばから12月頭にかけてアンケート票を郵送し、回答も郵送により回収した。回収は725票、回収率は52.9%であった。

4 アンケート調査Ⅱの概要：・対象：2011年11月時点で地域まちづくりルールを1年以上運用している全組織／・実施日：2011年11月26日／・回収率：9/11（有効回答：8通（元町町づくり協定と元町仲通り地区街づくり協定はまとめて回答））

5 アンケート調査Ⅲの概要：・調査期間：2015.3.2～3.31 ・調査対象：プランを運用している13地区の地域組織 ・回収率：9/13（69.2%）・回答地区：防災関連6地区、その他3地区 ・調査内容：認定目的、プランの運用・推進、建築等行為への対応、ルールづくり、組織関連等

6 「ヒアリング調査の概要」・対象：横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課、馬車道商店街共同組合、丸山台自治会、協同組合元町エスエス会、協同組合横浜マーチャングデザインセンター／・実施日：2011年12月26日～2012年1月16日

7 「アンケート調査Ⅳの概要」・目的：まちづくり条例上の提案制度関連事項による提案制度の活用状況の把握とその活用における課題に把握／・対象：本研究の4章で取り上げた29件の自治体におけるまちづくり条例の担当課／・実施日：2014年4月17日／・回収率：18/29（62.1%）

(4)第 5 章における研究方法

最後に、以上の結果を踏まえた日本の地区まちづくりと海外の地区まちづくりの仕組みとの比較により、日本の地区まちづくり特徴を明確にしたうえで、新しい都市計画制度の骨格を示す。そのために、第 2、3、4 章で行った地域マネジメントシステムの考察と、これまで発表された都市計画制度の改革に関する提言等を踏まえ、本論文が提案する地域マネジメントシステムを基本とする都市計画制度の骨格と、それを実現するための仕組みについて論じ、地域が主体となる新しい都市計画制度の方向性について考察する。

1-3 既往研究の整理と本研究の位置づけ

ここでは、本研究に関連する研究内容ごとの既往研究を整理し、本研究の新規性や意義を明らかにしながら、本研究の位置づけを行う。

1-3-1 地域主体によるまちづくり関連

(1) 地域住民による自主ルールに関する研究

まず、地域住民による自主ルールに関する既往研究を整理すると、山崎・樋口（1997）⁶⁾は横浜市内の4つの商店街における任意協定を分析しており、その限界も含めて実証的な分析がなされている。本論文で対象とする横浜市地域まちづくり条例にもとづく「地域まちづくりルール」の元となった任意協定も含まれるという意味で本論文と関係がある。また、藤井（2009）⁷⁾は取り上げられた3地区がいずれも横浜市の住宅地であり、うち1地区は横浜市地域まちづくり推進条例にもとづく「地域まちづくりルール」が運用されているという点で本論文の内容と最も近い接点がある。しかし、いずれも条例以前のルール運用状況を知るうえで貴重な成果となるものの、条例の成果を分析しようとする本研究とはテーマが異なる内容である。藤井（2009）⁷⁾の調査時点は2006年8月であり、この地区の「地域まちづくりルール」が認定された2006年1月であることを考慮すると、条例の成果とも言えるが、認定からあまり時間が経過していないことから、条例の運用を考察まではしようとする本研究とは異なる内容と判断した。なお、藤井（2009）⁷⁾が分析した他の2地区のうち1地区は2009年11月に条例にもとづく「地域まちづくりルール」になっていることから、それ以前のルール運用を知るうえで関連がある。

堂免（2010）⁸⁾は、東京町田市の1地域の内部に複数の「建築協約」があることに注目して、市役所や指定確認検査機関との関係づくりなどのさまざまな工夫により、任意ルールであっても実効性を一定程度高めることができることを示した点で本研究の問題意識と重なる部分がある。本研究は、横浜市地域まちづくり推進条例ではよりシステムティックにこうした連携をはかっており、さらにその運用が1地区だけでなく12地区でかなり蓄積されてきたことからその効果を評価しようとするものである。

竹沢・中井（2010）⁹⁾は、協議によりデザインの質を高めようとしてきた銀座におけるその実態を明らかにしたもので、要綱にもとづく事前協議という制度面では、条例と要綱の違いはあるものの本研究のテーマに近い。ただし、銀座という1地区における実態把握であり、本論文も含めてこの分野での蓄積が必要と考えられる。

野沢・熊谷・小泉・大方（2003）¹⁰⁾は、条例にもとづく「まちづくり協定」の運用分析という点で、本研究のテーマと最も近い。しかし、神戸市のまちづくり条例では「まちづくり協定」は市長とまちづくり協議会の間で締結する形式であること、また、2002年12月当時8件あった協定地区のうち積極的な活動を行っている1地区のみを分析していること等により、直接は比較できないものの、本研究の成果と合わせて次につながる内容を有していると考えられる。

同じく神戸市のまちづくり条例について研究を行った秋田（2010）¹¹⁾は、神戸市のまちづくり条例の運用実態の分析から、制度の有効性を考察することを目的に、主に地域主体となるまちづ

くり協議会に焦点を当て、まちづくり協議会の設立地区の特性や策定された計画内容、活動実態、まちづくりのニーズ等を明らかにしているなど、まちづくりの主体に注目したことは本研究のテーマの一つではあるが、横浜市の場合、ルール・プランの策定から実現まで自ら行うようになっており、そのような地域をマネジメントできる仕組み上の地域まちづくり組織の役割と活動実態、課題を考察する本研究とは異なるものの、神戸市のまちづくり条例の仕組みや実態把握について有効に参考できる。

熊谷・野澤・小泉・大方（2002）¹²⁾は、世田谷区の地区まちづくり計画に基づき住民組織の管理・運営の実態を明らかにすることを目的に、地区まちづくり計画と法定地区計画、任意協定の規定内容を分析や街づくり協議会による建築・開発行為に対する管理体制について分析しながら制度の課題を考察したものである。しかし、条例上の仕組みを運営実態により有効性の検討と運営上課題について分析することは本研究と似ているものの、具体的な協議案件・事業推進の事例をもとに仕組みの有効性と課題を検討しようとする本研究とは異なる。ただし、世田谷区の先進的な事例として運用実態と課題を知るうえで貴重な成果であり、条例に基づき地域組織が主体的にプラン・ルールを策定・運用・推進するという異なるタイプの横浜市の事例を分析上で有効に参考できる。

川原・佐藤（2005）¹³⁾は、住民要望型の地区計画を全国から抽出したうえで、それらに併用されている自主規範との関係を、段階的なルールづくりプロセスデザインの観点から考察したものである。しかし、本研究は地区計画を最終目的とは考えてなく、むしろ条例に基づく認定されたルール・プランという計画システムを活用して、地域主体の総合的なまちづくりを可能とするシステムを考察しようとするものであり、その点から本研究とは異なるテーマと考えられる

(2)地区まちづくり事業に関する研究

次に、地区レベルにおけるまちづくり条例等に基づく実現手法、事業に関する既往研究としては、まず、日本の住環境整備の流れを整理した早田（1999）¹⁴⁾は、日本の戦後の高度経済成長の過程における都市過密居住、公害の問題が大きくなり、神戸市の真野地区での公害反対運動（1966）からの地区の将来像を描く住民主体のまちづくりへ、豊中市庄内地区で始まった地域改善での住民参加が導入（1972）という流れから 1978 年に「住環境整備モデル事業（建設省住宅局）」等が創設され、この時期がスラムクリアランスによらないインプループメント型の住環境整備が日本に導入された時代としている。また、この背景として、「住民の問題解決の主体、当事者として捉え直し、住民との対話なくして住環境整備は進まないことに政策担当者が気づいていた」と指摘している。

米野（2008）¹⁵⁾この「住環境整備モデル事業」により事業対象となった地区は、神戸市の真野地区、大阪府豊中市の庄内地区、東京都墨田区の京島地区、東京都世田谷区の太子堂地区などで実施され、地域住民を代表する期間として「まちづくり協議会」が設置されて、住民の意見を反映する形で、行政及び専門家によって地区の整備計画が策定され、その整備計画の効力をより高め

るための仕組みとしてつくられたのが、1980 年に都市計画制度の改正により創設された「地区計画制度」としている。

さらに、高見沢（1999）¹⁶⁾は、整備地区の選定において「可能性」を加味して抽出し直し、やや「必要性」が劣っても「可能」そうな地区をまず整備していく方向が見られるようになり、地区整備において必ずしも「問題」ではないが、「やる気」などのきっかけがある地区を公的に位置づけるために、この「地区計画制度」の創設をきっかけにとして、1981 年 12 月に神戸市の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」、1982 年 6 月に世田谷区の「東京都世田谷区街づくり条例」が制定されたと指摘している。このように、初期のまちづくり条例が制定される背景を踏まえると、住環境整備という事業を住民主体による地区レベルの計画の実現手段として想定されていたことが言える¹⁷⁾。

しかし、高見沢・日端（1992）¹⁸⁾は、全国における「1987 年 3 月 31 日までに都市計画決定され」かつ「地区整備計画をもつ」地区計画を対象とした地区計画制度の運用実態の分析から、地区施設はかなりの程度に実現しているが、これは計画適用区域の大半が区画整理・宅地開発事業地区で、事業の中で地権者負担において実現されただけで、地区計画の候補地として想定されていたスプロールエリアや既成市街地の要環境改善地区での適用が著しく少ないことに対して、地区計画制度において事業的側面からの手法に乏しいと指摘している。また、小泉・和多（2000）¹⁾は住民等による計画提案を、行政の施策に何らかの形で組み入れる方式を保障している条例が 16 あり、そのうち、1997 年 6 月末時点で実際に住民によるまちづくり提案にまで至っている 8 自治体から、景観タイプの条例と震災復興という特殊性をもつ条例（神戸市）を除外した 4 条例を対象に詳細に比較検討した結果から、住民等による提案を実現する方途を適用することに関して明確な義務規定がなく、努力規定に留まっている場合が多いことと、提案を実現するプロセスとそこで必要となる各種の仕組みについては具体的な規定が見られないことを指摘している。つまり、前述した地区の整備計画の効力を高めるための地区計画制度や住環境整備事業を実現手段として想定されていたまちづくり条例が、運用実態からみると、事業的な手法の側面が弱く、その実現プロセスも明確に見えないことが仕組み上の課題として確認できる。

秋田（2007）¹⁷⁾は、上記の内容のような、初期のまちづくり条例における計画と事業の関係を整理しながら、コミュニティに分散された決定権限が計画策定に留まることを踏まえ、条例に基づく住民主体の地区レベルの空間整備事業に公的資金を投入している事例として、秦野市の庭先協定と横浜市のまち普請事業を対象にその整備内容と空間特性を明らかにし、地区レベルの計画と事業の連携の意義について検討している。その課題として、事業の効果の維持の側面からの地区レベルの計画の必要性を指摘していて、維持・管理活動を地区全体で支えるためには、事業を地区の公的な計画に位置付けることが有効としている。

野澤（2010）¹⁹⁾は、同じくヨコハマ市民まち普請事業を対象にハード整備ニーズや提案の推進プロセスの実態、提案後の活動を分析し、事業を通じてまちづくりへ発展する可能性を考察していて、市民提案・市民主体による維持可能な生活環境整備の実現性が生み出されたこと、行政が市民グループの多様な生活環境整備提案を公に受け止める仕組みが生まれたことをまち普請事業

の効果としつつ、まち普請事業における提案後、地域まちづくり組織として認定を受けた地域が1件のみであることから、地域まちづくりプランやルールづくりへの発展性に課題があると指摘している。このように、秋田（2007）¹⁷⁾と野澤（2010）¹⁹⁾は、同じくまち普請事業をきっかけに地域まちづくりへの展開を中心とした研究であり、「横浜市地域まちづくり推進条例」に基づく地域まちづくり活動支援事業の一つとなる「ヨコハマ市民まち普請事業」を、地域主体による地域まちづくりプランの推進上において活用できる実現手段としての議論はされていない。

そこで、本研究は、まちづくり事業に関する以上の既往研究を踏まえ、これまでのまちづくり条例における事業的な手法の乏しいとの課題に注目し、明確な実現手段を規定している「横浜市地域まちづくり推進条例」における地域まちづくり組織が策定・提案した地域まちづくりプランに基づき、地域主体により継続的に「身近なハード整備」を行える、まちづくり事業推進による地域マネジメントを狙いとする地域まちづくりプランの仕組みを主な研究対象とし、その仕組みの有効性を考察することを目的としている。また、ヨコハマ市民まち普請事業については、条例に基づく地域まちづくり活動支援事業の一つとなるため、地域まちづくりプランの推進上の活用実態のみを分析し、仕組みの有効性について考察している。

(3)まとめ

本研究は、都市計画法や建築基準法の抜本的改正を視野に入れた新しいルール運営仕組みを構想するために、総合的・体系的な枠組をもつ事例、できれば先進事例を、制度論の観点から分析することを目的とする。そのため、本稿の第2章において日本における地区まちづくりの動向を分析した上で、第3章で最も先進的な事例かつ実績が多い事例として、横浜市地域まちづくり推進条例を対象に、条例施行以来蓄積のできてきた「地域まちづくりプラン」の推進と「地域まちづくりルール」の運用を、1地区だけではなく複数個所にわたり横断的にとらえ評価を行う。これにより、システムとしての有効性を検証することができ、これまでの研究に新たな成果を加えるものと捉えて、横浜市地域まちづくり推進条例の構成や運用上の特徴と関連づけながら運用実績を評価するとともに、その中から制度構成・運用上の主要事項を抽出し、その内容を踏まえた新しい都市計画制度の方向性を考察することを目的に論じるもので、そこに新規性があると考え

1-3-2 都市計画提案制度関連

提案制度に関する既往研究としては、安藤（2004）²⁰⁾は、提案制度の創設初動期において自治体で作成したガイドラインや方針を対象に、策定内容を分析した。また、松本・越澤（2006）²¹⁾は、創設初動期の政令指定都市における提案事例を対象に手続き基準や提案内容を対象に分析した。さらに、林崎・藤井・有田・大村（2007）²²⁾は、創設後3年間の全国的な活用事例を分析し、住民発意における課題を分析から、提案を円滑に実現するため、合意形成、専門知識・技術、金銭的負担における課題の解決が重要と指摘している。これらは、初動期における行政の動きと制

度の運用上の課題について明らかにしており、地区まちづくりにおける提案制度の活用に関する仕組みとその可能性について考察する本研究のテーマとは異なるものの、初動機における提案制度の活用実態を把握する上で貴重な研究である。

藤井（2010）²³⁾は、提案制度の活用による地区まちづくりの可能性に考察しており、提案制度による地区まちづくりが進まない要因を明らかにし、行政の支援、提案規定の緩和、主体の多様化等を図る仕組みの必要性を指摘していて、地区まちづくりにおける提案制度の活用という仕組みは本研究のテーマに近いが、まちづくり条例との連携との具体的な実態を持って分析した本研究とは異なる。

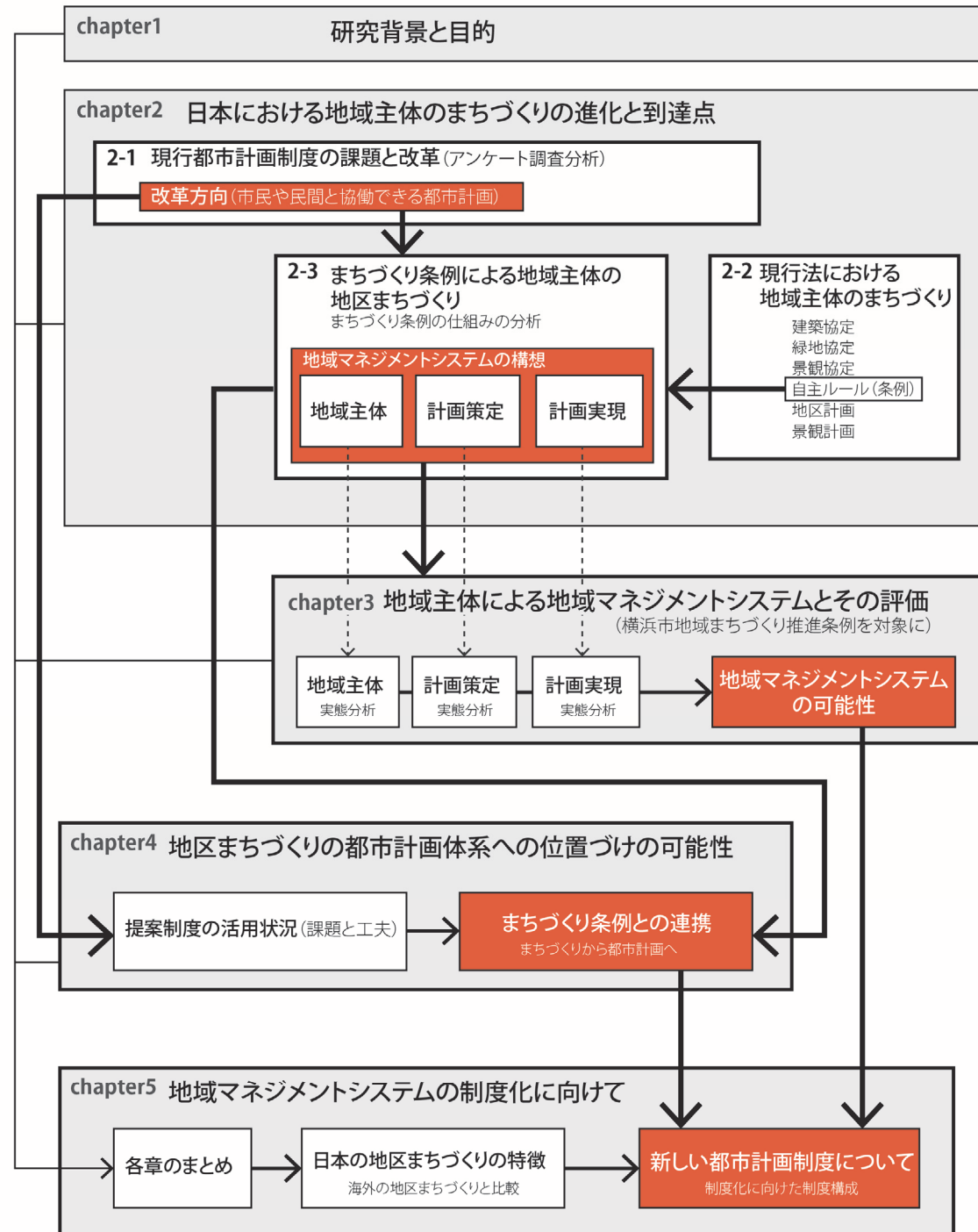
しかし、これまで提案制度の課題を克服するための自治体の工夫の実態を実証的に検証したものやまちづくり条例による具体的な取り組みについて考察したものはみられない。制度創設から10年以上経過し、全国的に漸進的な普及が見られる現在において、自治体が制度運用上、実際に感じている課題と工夫、また、地域主体のまちづくりを活かすためのまちづくり条例による提案制度の活用の仕組みを明らかにすることから、第2章、第3章で考察した地域マネジメントシステムが都市計画体系へ位置付けられる可能性を考察しようとする本研究は、地区まちづくりと都市計画の連携する方向を考察ために大きな意義があると考ええる。

1-3-3 まちづくり主体の変化関連

まちづくり条例によるまちづくり主体の変化を注目した研究として、小泉・大宮（2012）²⁴⁾は近年まちづくり条例上に増えてきたテーマ型まちづくりの動向とその提案事例を分析しており、これまでのまちづくり条例上の主体と計画が、地区という限定的な空間要素によるものだったことに対し、一般市民が主体となれることと、限定的な地区に縛られず、公共空間を含み自治体全体を対象に提案ができることなど、提案主体や内容の領域を拡大したことに意義があるとしている。

本研究はテーマ型まちづくりそのものを分析するものではないが、第2章でまちづくり条例の新たな動向として、近年、増えてきたテーマ型まちづくりの内容と動向の分析、また、まちづくり条例上に都市計画提案制度の提案主体としてテーマ型まちづくり協議会が位置付けられるようになってきた動向の分析から、地域主体の都市計画への変化を考察したものである。テーマ型まちづくりに関する研究はまだ数が少なく、本研究においてもまちづくり条例の変化としてテーマ型まちづくりを把握する上で大変参考できる貴重な研究である。

1-4 本研究の構成



■参考文献

- 1) 小泉秀樹・和多治 (2000) 「まちづくり条例に基づく、地区レベルの計画提案の意義と課題」、都市計画 226、pp59-72
- 2) 秋田典子 (2008) 「まちづくり条例の発展プロセスに関する研究」、日本都市計画学会報告集 No. 7
- 3) 小泉秀樹・大宮透 (2012)、「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」、都市計画論文集 No. 47-3、pp511-516
- 4) 野口和雄 (2013) 「条例による地区まちづくりの展開」、季刊まちづくり No. 40、pp14~21、学芸出版社
- 5) 加藤仁美 (2013) 「代官山における地域まちづくりの展開」、季刊まちづくり No. 40、pp28~34、学芸出版社
- 6) 山崎健太、樋口忠彦 (1997) 「商店街整備における『街づくり協定』の役割に関する研究－横浜市の商店街を対象として－」、都市計画論文集 32 号、pp. 229-234
- 7) 藤井さやか (2009) 「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールを活用方策に関する研究－横浜市内の住宅地を事例として」、日本建築学会計画系論文集 Vol. 75 No. 646、pp. 2627-2635
- 8) 堂免隆浩 (2010) 「住環境保全を目的とした自主ルールの実効性を高める住民組織の取り組み－行政指導を変化させた町田市における建築協約を事例として－」、日本建築学会計画系論文集 Vol. 75 No. 658、pp. 2907-2915
- 9) 竹沢えり子、中井検裕 (2010) 「地域主体によるデザインコントロールの実態と影響力に関する研究」、日本建築学会計画系論文集 No. 649 pp. 625-633
- 10) 野澤千絵、熊谷かな子、小泉秀樹、大方潤一郎 (2003) 「まちづくり協定に基づく計画協議の実効性と課題」、都市計画論文集 No. 38 pp. 115-120
- 11) 秋田典子 (2010) 「まちづくり条例に基づく地区レベルの街づくり制度の運用実態に関する研究 - 神戸市まちづくり条例に基づくまちづくり協議会を事例に - 」日本都市計画学会学術研究論文集 No. 45-3、pp7-12
- 12) 熊谷かな子・野澤千絵・小泉秀樹・大方潤一郎 (2002) 「住民提案型地区まちづくり計画による住環境の管理・運営に関する研究 - 世田谷区まちづくり条例を事例に - 」日本都市計画学会学術研究論文集 No. 37、pp391-396
- 13) 川原晋・佐藤滋 (2005) 「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究－行政と住民の協働による地区環境マネジメントの実現のための段階的なルール作りのプロセスデザイナー」、日本建築学会計画系論文集 No298 pp. 71-78
- 14) 早田宰 (1999) 「住環境の改善をめざしたまちづくり」、佐藤滋編著『まちづくりの科学』、pp24-35、鹿島出版会
- 15) 米野史健 (2008) 「日本における住環境を整備するまちづくりの制度 - 住民活動と制度との相互作用の考察 - 」、ASCOM2008 年秋・韓国ワークショップ論文

- 16) 高見沢実(1999)「マスタープランとまちづくり」、佐藤滋編著『まちづくりの科学』、pp48-56、鹿島出版会
- 17) 秋田典子 (2007)「地区レベルの事業と計画の連携の意義及び可能性に関する検討 - 秦野市景観まちづくり条例に基づく庭先協定と横浜市地域まちづくり推進条例に基づくまち普請事業から-」日本都市計画学会学術研究論文集 No. 42-3, pp 667-672
- 18) 高見沢邦郎・日端康雄(1992)「地区計画制度の運用実態について」、日本建築学会計画系論文報告集 第 435 号、pp69-75
- 19) 野澤千絵 (2010)「市民提案・市民主体による身近な生活環境整備の効果と課題 - ヨコハマ市民まち普請事業を例に - 」日本建築学会計画系論文集 第 75 巻 第 655 号、pp2191-2196
- 20) 安藤準也(2004)「制度創設初動期における都市計画提案制度の運用・活用実態に関する考察-効果的な都市計画提案の運用・活用に向けて-」、都市計画論文集 No. 39-3、pp313-318
- 21) 松本智史、越澤明 (2006)、「都市計画提案制度の運用と活用に関する研究」、日本建築学会技術報告集第 23 号、pp359-363
- 22) 林崎豊他、藤井さやか、有田智一、大村謙二郎 (2007)、「住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」、都市計画論文集 No. 42-3、pp229-234
- 23) 藤井さやか (2010)、「地区まちづくりにおける提案制度の活用と期待」、都市計画 No. 286、pp23-26
- 24) 小泉秀樹、大宮透 (2012)、「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」、都市計画論文集 No. 47-3、pp511-516

chapter 2

日本における地域主体のまちづくりの進化と到達点

2章 日本における地域主体のまちづくりの進化と到達点

2-1 現行都市計画制度と改革

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は、現在まで制度上の根本的な変化はなく、人口減少・超高齢化・市街地縮小などの新たな社会状況の変化への対応にもさまざまな課題があると言われている。また、その課題に対応するため、民間や住民等の地域主体との協働が必要とされている。そこで、実際の現場で都市計画を担当する者が感じている制度上の課題やその課題への対応としての自治体の取り組み、また民間事業者や地域住民等からの民間発意の取り組みの実態を明らかにするため、2013 年末に全国アンケート調査を実施した。従って、ここではその全国アンケート調査の結果の分析と、その結果をもとに、これからの都市計画制度の改革方向について考察を行う。

2-1-1 全国アンケート調査

(1)調査の概要

実際の都市計画の現場の担当者たちは、現行の都市計画制度をどうとらえているかを確かめるため、都市計画区域を含み都市計画を所管している全国の 1370 自治体を対象にアンケート調査を実施した。2013 年 11 月半ばから 12 月頭にかけてアンケート票を郵送し、回答も郵送により回収した。回収は 725 票、回収率は 52.9%であった。

アンケート調査の主な設問の内容は、表 2-1 の通りに現行都市計画制度全般の課題から改革に関する内容（問 1～問 7）、それに対する新しい取り組み（問 8～問 9）、そして民間発意の取り組みとして都市計画提案制度の活用（問 10～問 13）とまちづくり条例の活用（問 14～問 16）に関する内容、その他の課題等（問 17）について調査した。

表2-1. アンケート調査項目の内容

区分	設問
[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 何をどのように改革すべきか
	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(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(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

(2)都市計画制度の問題

問1の「現在の都市計画制度に問題がありますか」という設問に対し「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（図2-1）。

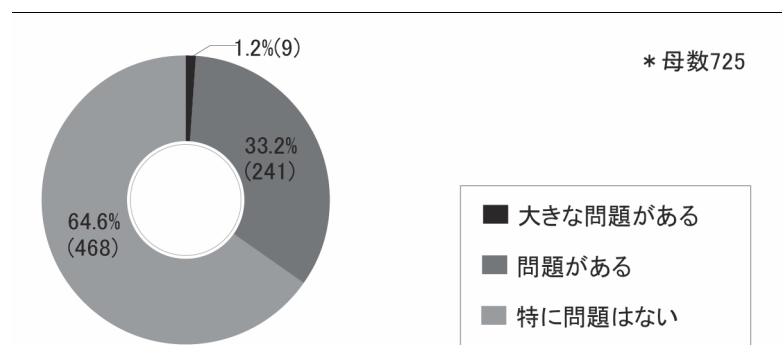


図2-1. 現行都市計画制度の問題の有無(問1)

問2の「どの制度が問題か」という質問に対し、問1で「大きな問題がある」「問題がある」とした250件の内容をみると、最も多く指摘されたのが、地域地区制度（23.6%）であり、次に、地区計画制度（14.4%）、区域区分制度（14.0%）、都市計画施設（8.8%）等が続く（図2-2）。

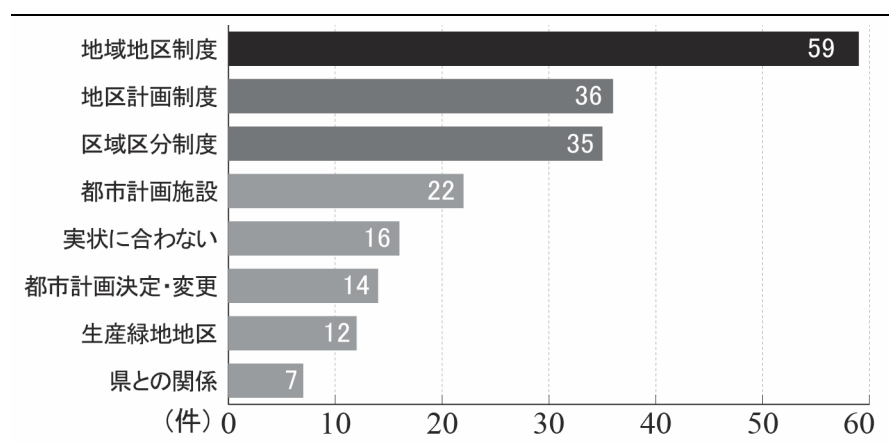


図2-2. 問題ある都市計画制度(問2)

問3では「どういうところが問題か」の質問に対し、問1で都市計画制度に問題あり(①+②)とした250件を母数とし複数回答ありで回答状況をみると、ほぼ3分の2が「①一度決めたところを変更するのが難しい」とした（図2-3）。例えば、「…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階において課題があるといえる。

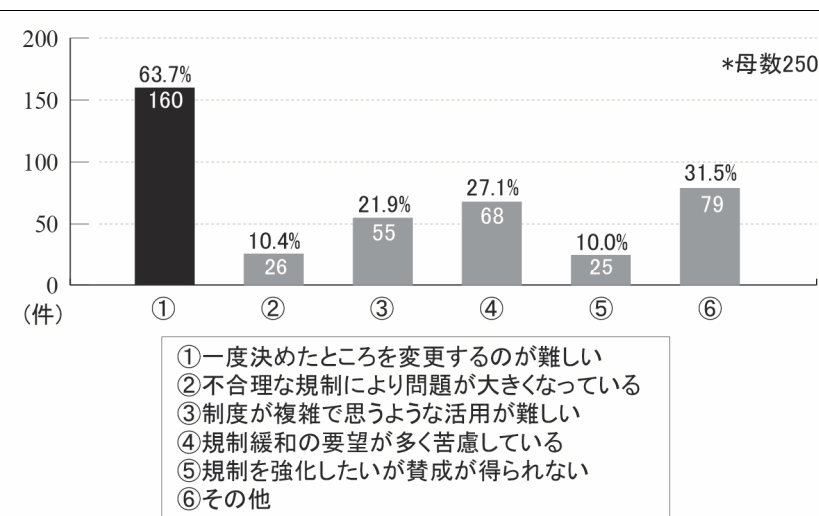


図 2-3. 問題の内容(問 3)

「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。③の例としては「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「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の例としては、「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「①一度決めたことを変更するのが難しい」に連なっていて、そちらで回答している場合も多いと思われる。

問 4 では、「問題の背景にある大きな課題は何か」の質問に対し、問 1 で都市計画制度に問題あり(①+②)とした 250 件を母数とし複数回答ありで回答状況をみると、突出して高いものはないものの、まんべんなく課題があげられた(図 2-4)。

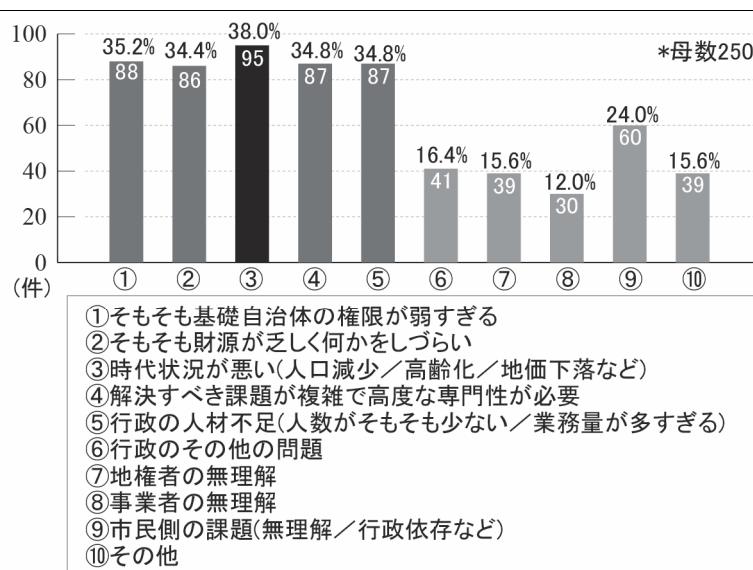


図 2-4. 問題の背景となっている課題(問 4)

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)」の 5 項目であった。

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。地権者や事業者の⑦⑧に比べて市民側の⑨がかなり多く回答されているのは、やや意外であった。都市計画課題が複雑化するなかで、市民側の意思をうまく反映するしくみが不足しているのかもしれない。

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。

(3) 都市計画制度の改革必要性和改革方向

問 5 の「都市計画法や建築基準法を改革すべきか」に対し、「かなり思う」・「一部については思う」が 199 件と 27.4%が何らかの改革が必要とした(図 2-5)。問 1 で問題がある(①+②)としたのは 34.4%であったことから、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言える。

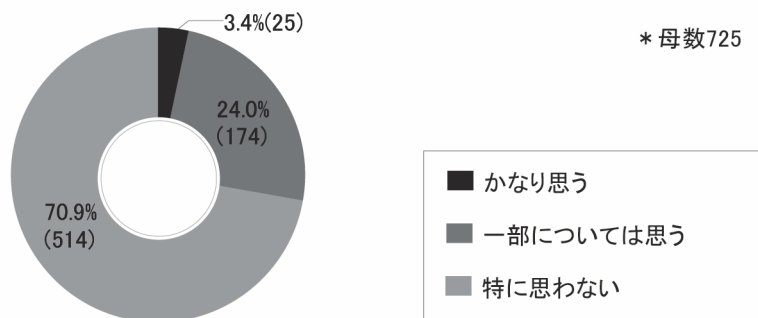


図 2-5. 都市計画法や建築基準法を改革すべきか(問 5)

何らかの改革が必要と回答された 199 件につき、その内容を整理したのが図 2-6 である。問 6 の「何をどのように改革すべきか」の質問に対し、最も多かった回答は、「建築基準法と都市計画法を見直すべき」と、制度体系そのものの改革が必要とする意見で、21.6%を占める(図 2-6)。

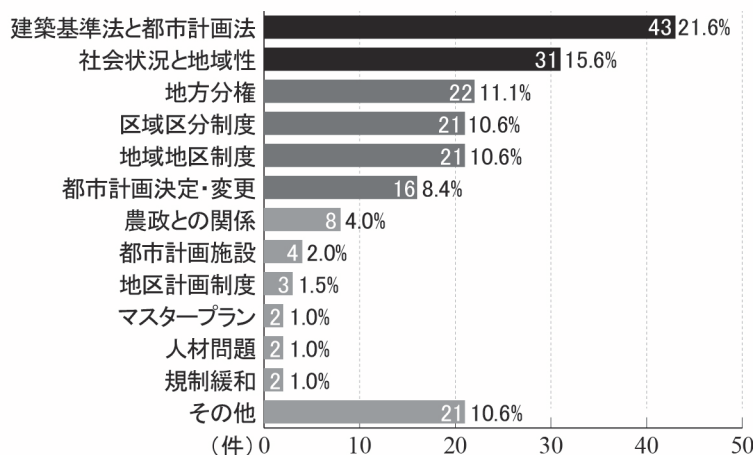


図 2-6. 改革すべき内容(問 6)

* 問 5 で①②とした自治体数は 199 だが、問 6 ではうち 174 件の回答があった。1 自治体で複数の項目をあげた場合もあり、「件数」の合計は 196 となっている。

具体的な意見は大きく 3 つに分けられる。第一は、両方の関係の見直しで、建築基準法の集団規定の緩和によるまちづくりへの悪影響を指摘しており、建築基準法の集団規定を都市計画法に委ねるべきなどの意見が最も多く見られる。第二は制度が古くなっていることの指摘で、法制度の複雑さや古さを指摘しており、現代に対応できるよう、より明確にすることを望んでいる。第三は、建築確認申請の課題として、確認申請後の違反建築への対応ができないことから許可制への変更の意見や、自治体により法解釈が異なるため、さらにきめ細かい施行令や施行規則、運用指針で示してほしいとの意見も見られる。

2 番目に多かった回答は、「社会状況（人口減少等）と地域性を考慮した改革にするべき」の

15.6%である。人口減少による社会状況の変化に現行都市計画制度が対応できなくなり、見直すべきとしている。また、「地域性を生かした制度に変更できる様にしてほしい」など、画一的な基準ではなく、地域特性を考慮した都市計画制度への改革を考えている。3番目に多かった「地方分権関係を見直すべき」に関しては、地方分権が進むなか、都道府県と地方自治体との関係が不明確で、権限移譲されているにもかかわらず、手続きとして前と変わらない課題があり、地方自治体への権限強化や県との協議の廃止などの意見が多く見られる。

4番目に21件の回答があった区域区分と地域地区が続く。「区域区分」は、もっと連続的で地域の実情に即した規制が柔軟にできるようにしてほしいとの回答がみられた。「地域地区制度」に関しては、時代の変化に対応できない用途基準の見直しの意見や、用途の複合ができれば見直すべきとの意見も見られる。6番目の「都市計画決定・変更・廃止」は16件あり、特に廃止や変更の際に迅速かつ柔軟にしてほしいとの意見が目立った。

以上のように、都市計画法と建築基準法の関係そのものの改革を基本としつつ、人口縮減という新たな時代状況を踏まえて、より地方分権的な制度へと、内容面でも手続面でもすべきだというのが全体の回答の傾向である。

問7の「どのようなプロセスで改革すべきか」の質問に対し、問5で都市計画制度を改革すべきと思う(①+②)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。次の「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」は17.6%であった(図2-7)。この結果も意外であった。自治体が率先して新たな動きをつくるべきと考える自治体が多かったと考えていたからである。

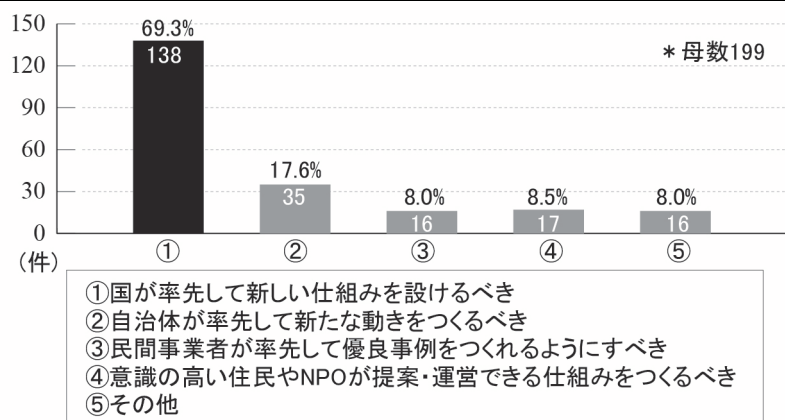


図2-7. 改革のプロセスについて(問7)

この結果を、「大きな改革は法律を変えないと無理だからやはり国が主導することは必要」ととらえるのか、「地方分権は総論では賛成であっても、本音ベースでは地方は自発的に改革しようと思っていない」ととらえるのかは微妙なところであるが、問3の構造的課題と問4の課題の背景と関連して考える必要があり、後の2-1-2で述べることにする。

(4) 自治体による新しい取り組み

問 8 の「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」の質問に対し、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(図 2-8)。

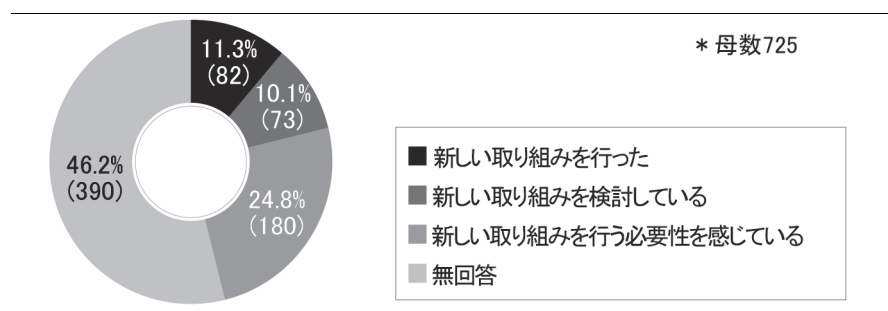


図 2-8. 新しい取り組みについて(問 8)

問 5 での「①改革すべきと思う」・「②一部については思う」に限定してみると、問 8 の①②で 31.7%、③(必要性を感じている)まで加えると 69.3%となるので、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ことが確認できる。「①新しい取り組みを行った」とする自治体があげられた内容を分類すると、図 2-9 の通りである。

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を受けて、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。重要なのは「現行法の枠組み内で」行ったということではなくて「工夫しながら」行ったと考えられることであり、それは、上記クロス集計でも、取り組みを行った自治体のほうが改革の必要性を強く感じていることと対応している。

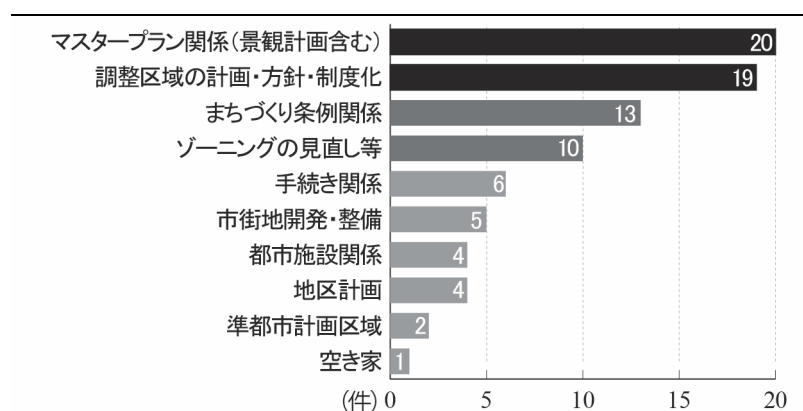


図 2-9. 新しい取り組みの内容

なお、問 9 ではそうした新しい取り組みを行う際の工夫・苦勞・成果を尋ねているが、制度改革につながるような視点というより個別の話が多いためここでは省略する。

(5)民間による取り組み1:都市計画提案制度

問 10 の「都市計画提案制度の活用についてお聞かせください」に対し、「①既に決定事例がある」が 10.8%、「②現在進行中」が 1.5%、「③現在問い合わせがある」が 3.7%で、それらを合わせると都市計画提案制度の活用を経験している自治体は 16.0%に留まり、全国的に普及してなく、課題があると考えられる（図 2-10）。

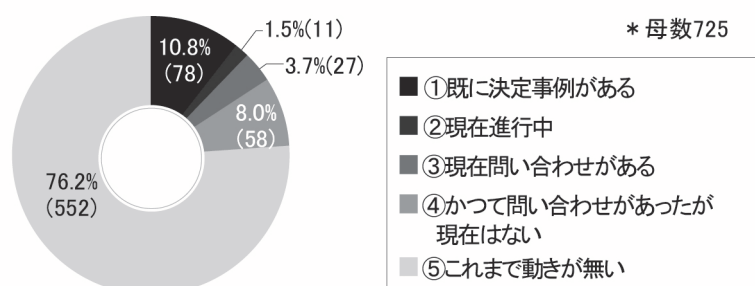


図 2-10. これまでの都市計画提案制度の動きについて(問 10)

問 11 の「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」との設問に対しては、主に提案制度による提案の実現のための工夫の内容が多く、具体的には、地域住民を対象に勉強会の実施及び周知活動、ガイドラインや運用指針の策定、事前相談による自治体からの助言・支援・提案の調整などがあげられた。

また、問 12 の「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」の設問に対し、「①できるだけ多く活用したい」が 9.8%、「②特定の都市計画について活用したい」が 6.6%を占め、合わせると 16.4%と問 10 のこれまでの動きと似たような数値が見られる（図 2-11）。特に、「②特定の都市計画について活用したい」の具体的な内容として、地区計画が約 7 割を占めていて、地区レベルでの合意形成を必要とする地区計画において提案制度を活用しようとする意向が確認できる。これにより、地区のまちづくりから都市計画まで提案・移行できる連続的な都市計画（まちづくり）のフローが可能と考えられる。

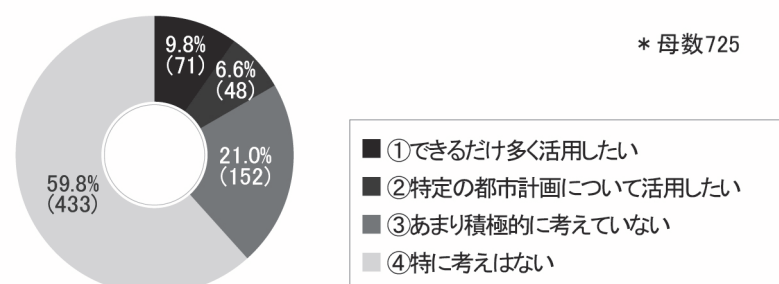


図 2-11. これからの都市計画提案制度の活用について(問 12)

また、問 10 と問 12 をクロス集計すると、これまで提案制度を経験した自治体（問 10 で①②③の 126 件）のうち、これからも提案制度を活用したい（問 12 の①②）とする自治体は 52 あり、全体の約半分に留まっている。逆に、これまで提案制度の活用経験はない（問 10 で④⑤）自治体でも、これから活用したい（問 12 で①②）とする自治体は 65 あり、提案制度の活用に対し課題と期待を持っていることがわかる。

その具体的な内容を見るための問 13 の「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」との設問に対し、あげられた課題の傾向を整理すると、1) 提案基準の負担が大きいとの基準における課題、2) 地域住民への周知不足、3) 審査と支援のバランスの問題、4) 人材・力量不足による行政の受付体制の問題などがあげられた。逆に、提案制度の可能性と活用の工夫に関しては、地区計画において地域住民や民間事業者の意向がある場合、提案制度を活用すると実現性が高くなることや都市計画マスタープランの実現手段とできるとの可能性と、事前相談制度及び支援に関する内容を条例化して、地域住民等のまちづくり活動への助成を行うなど民間発意を積極的に促そうとする工夫も見られた。これの具体的な内容を踏まえた提案制度の活用については本論文の 4 章で詳細に述べることにする。

(6)民間による取り組み 2:まちづくり条例

問 14 の「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」の設問に対し、「①既に条例等がある」の 12.8%、「②現在検討中」の 2.2%を合わせると 15.0%に留まっている（図 2-12）。しかし、「③これから考えてみたい」まで考えると、全国の約 3 割がまちづくり条例を必要としていると読み取れる。

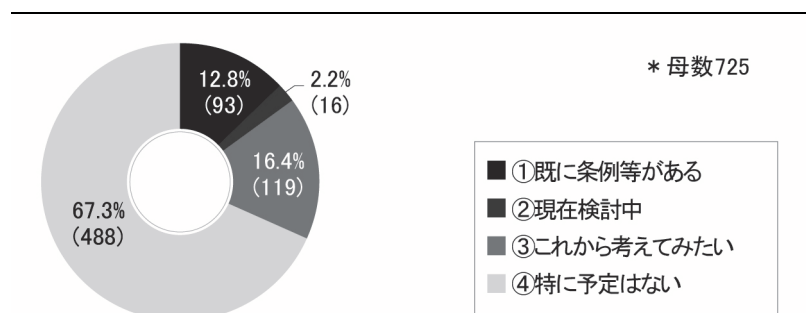


図 2-12. まちづくり条例について(問 14)

問 15 の「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」の設問に対し、特に、問 14 で「①既に条例等がある」とした内容を見ると、93 件のうち、条例 82 件の内容は、地区まちづくり協議会及び計画の地区まちづくりが主な内容であるが、都市計画マスタープラン及び地区計画・都市計画提案制度の手続き、大規模開発に対す

る調整手続き、景観まちづくり、独自の土地利用等に関する内容まで定めている条例が多くみられた。

また、そのまちづくり条例の狙いとしては、「市民（住民）主体のまちづくりを推進するため」が最も多く 41.5%を占め、次に「行政と市民による協働のまちづくりの推進」32.9%、「地域の特性を活かしたまちづくりの推進」15.9%、「地区計画及びルール策定の策定」15.9%の結果がみられる。その他に、良好な開発事業への誘導・意見反映、まちづくりへの支援、エリアマネジメントの推進等の意見もみられる。

これまでの条例は都市計画を補完することが主な役割だったが、以上の傾向を踏まえると、条例により都市計画マスタープランの策定とそれを実現する都市計画の手段に関する手続、独自の土地利用等が定められるなど、より地方分権化された際の新しい都市計画制度が条例を基本に組み立てうる方向を示していると考えられる。このようにみると、都市計画提案制度の活用とまちづくり条例はつながっていて、これらは単なる新しい取り組みというよりも、都市計画制度の改革方向と深く関連している。

なお、問 17 のその他の課題等について尋ねている設問に対しては、これまで出ている課題が多かったため、ここでは省略する。

2-1-2 都市計画制度の課題と改革方向

ここでは、改革プロセス（問 7）と都市計画制度の課題（問 3）及び課題の背景（問 4）との関係を分析し、その改革プロセスと都市計画提案制度の活用（問 12）及びまちづくり条例の活用実態（問 14）との関連性を踏まえて、これからの都市計画制度の改革方向を考察する。

(1) 都市計画制度の課題と改革プロセス

まず、表 2-2 によれば、問 7 で「①国が率先して新しい仕組みを設けるべき」とする自治体は、問 3 で具体的な課題①～⑤を指摘する割合が平均程度かそれより低く、特に理由はないが、こういう改革は国がやるべきと考えていると読み取れる。逆に、問 7 で「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」とする自治体は問 3 の①～⑤いずれの設問にも回答率が平均より高く、特に③の「制度が複雑で思うような活用が難しい」（43.8%）との悩みを多くかかえている。

問 7 で「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」とする自治体では、問 3 で②③⑤、なかでも「⑤規制を強化したいが賛成が得られない」が平均より突出して 25.0% を占める。また、問 7 で「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とする自治体では、問 3 で③④⑤が平均より高めに突出している。

表 2-2. 問 3 と問 7 のクロス分析（* 平均は問 5 で①②とした 199 自治体を母数とする）

問 3		問 7		①		②		③		④		⑤	
件数	平均*	①	134	②	34	③	16	④	16	⑤	16	⑥	16
①	111	55.8%	75	56.0%	21	61.8%	12	75.0%	9	56.3%	5	31.3%	
②	19	9.5%	14	10.4%	2	5.9%	2	12.5%	2	12.5%	2	12.5%	
③	37	18.6%	22	16.4%	9	26.5%	7	43.8%	4	25.0%	3	18.8%	
④	46	23.1%	30	22.4%	11	32.4%	5	31.3%	4	25.0%	3	18.8%	
⑤	20	10.1%	11	8.2%	5	14.7%	2	12.5%	4	25.0%	3	18.8%	
⑥	50	25.1%	37	27.6%	11	32.4%	3	18.8%	3	18.8%	3	18.8%	

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 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
- ②自治体が率先して新たな動きをつくるべき
- 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
- ⑤その他

断定はできないが、以上の結果からは、一般的な意味では制度改革は国にリードしてほしいが、「制度が複雑で思うような活用が難しい」と感じる度合いが高い自治体ではそのような国にはあまり頼れず「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」と考え、「規制を強化したいが賛成が得られない」との課題に直面する自治体ではそうした問題は国に頼っても効果は薄くむしろ「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」と考える傾向が強く、さらに、そのような動きを含みながら「自治体が率先して新しい動きをつくるべき」と考える傾

向が見られる。

また、表 2-3 によると、問 3 との関係と同様に、問 7 で「①国が率先して新しい仕組みを設けるべき」とする自治体は、問 4 でも具体的な課題①～⑨を指摘する割合がいずれも平均程度か平均より低かった。一方、問 7 で「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」を選択した自治体で問 4 の課題を強くあげる傾向が読み取れる。特に「④解決すべき課題が複雑で高度な専門性が必要 (56.3%)」、「⑤行政の人材不足 (50.0%)」、「⑨市民側の課題 (43.8%)」がかなり高く、国に制度改革を期待しないわけではないが、むしろ人材不足の中で複雑な課題に対処するには多様な人材がボトムアップで活躍することを期待しているといえる。

問 7 で「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」とする自治体は問 4 の「⑤行政の人材不足 (56.3%)」が突出して高いほか、問 7 の「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」を選択した自治体と似た部分で高めの回答となっている。これに対して、問 7 で「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とした自治体では、問 4 で「①そもそも基礎自治体の権限が弱すぎる (35.3%)」が唯一高めであった。やや矛盾するともいえるが、自治体の権限強化のためには(国の動きを待つのでなく)自治体が率先して改革に乗り出さなければならないと考えていると解釈すればよいかもしれない。

表 2-3. 問 4 と問 7 のクロス分析 (* 平均は問 5 で①②とした 199 自治体を母数とする)

問 4		問 7		①	134	②	34	③	16	④	16	⑤	16
件数	平均*												
①	62	31.2%		42	31.3%	12	35.3%	5	31.3%	3	18.8%	4	25.0%
②	56	28.1%		36	26.9%	11	32.4%	5	31.3%	7	43.8%	5	31.3%
③	62	31.2%		42	31.3%	12	35.3%	7	43.8%	8	50.0%	3	18.8%
④	60	30.2%		40	29.9%	16	47.1%	6	37.5%	9	56.3%	3	18.8%
⑤	56	28.1%		33	24.6%	12	35.3%	9	56.3%	8	50.0%	5	31.3%
⑥	24	12.1%		18	13.4%	3	8.8%	2	12.5%	3	18.8%	1	6.3%
⑦	22	11.1%		12	9.0%	5	14.7%	4	25.0%	3	18.8%	2	12.5%
⑧	18	9.0%		10	7.5%	4	11.8%	2	12.5%	2	12.5%	2	12.5%
⑨	42	21.1%		26	19.4%	12	35.3%	6	37.5%	7	43.8%	3	18.8%
⑩	34	17.1%		25	18.7%	6	17.6%	1	6.3%	1	6.3%	3	18.8%

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 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
 ②自治体が率先して新たな動きをつくるべき
 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
 ⑤その他

総じてみると、地方分権という国から地方自治体への権限等の委譲だけが連想されがちであるが、人材不足や課題の複雑化などに対処するには、積極的に地域の人材が主役となるような協働型の都市計画が求められていると読み取れる。

(2) 改革プロセスと民間発意の取り組み

まず、表 2-4 によれば、問 7 に回答した自治体、つまり改革を考えている自治体は、都市計画提案制度を活用しようとする（問 12 の①②）割合が全国の 16.4%（図 11）よりも高く、改革において基本的に民間事業者との協力を想定していることが推察できる。特に、問 7 の「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とした自治体では 40.0%も提案制度を活用しようとしている（問 12 の①②）ことから、自治体が率先して新たな動きをつくるとの意味には、問 7 の「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」の意味も含まれていることが確認できる。

表 2-4. 問 7 と問 12 のクロス分析（割合は問 7 の各回答の件数を母数とする）

問7 \ 問12	①		②		③		④		
①	138	16	11.6%	9	6.5%	40	29.0%	69	50.0%
②	35	7	20.0%	7	20.0%	11	31.4%	9	25.7%
③	16	1	6.3%	3	18.8%	5	31.3%	7	43.8%
④	17	3	17.6%	2	11.8%	8	47.1%	4	23.5%
⑤	16	7	43.8%	3	18.8%	2	12.5%	4	25.0%

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
- ②自治体が率先して新たな動きをつくるべき
- 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
- ⑤その他

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

また、表 2-5 によれば、問 7 の①～⑤に対して、まちづくり条例を活用又は必要としている（問 14 で①②③）自治体の割合がいずれも 3～4 割に達していて、改革において地域住民等による参加・協働することを意識しているといえる。

特に、問 7 で「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とした自治体では、問 14 で「①既に条例等がある」とした自治体の割合が他回答よりもっとも高く、問 14 の①②③（条例を制定・検討中・必要）とした自治体の割合が 45.7%を占め、ほぼ半分がまちづくり条例を活用又は意識している。

これらを踏まえると、問 7 の「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とした自治体は、民間と住民等の地域主体との協働を考えていて、問 7 の「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」の意味を多く含んでいると考えられる。

表 2-5. 問 7 と問 14 のクロス分析（割合は問 7 の各回答の件数を母数とする）

問 7 \ 問 14		①		②		③		④	
①	138	27	19.6%	8	5.8%	20	14.5%	83	60.1%
②	35	7	20.0%	1	2.9%	8	22.9%	18	51.4%
③	16	1	6.3%	0	0.0%	4	25.0%	10	62.5%
④	17	0	0.0%	1	5.9%	5	29.4%	10	58.8%
⑤	16	3	18.8%	1	6.3%	4	25.0%	8	50.0%

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
- ②自治体が率先して新たな動きをつくるべき
- 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
- ⑤その他

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

同じく、問 7 の「①国が率先して新しい仕組みを設けるべき」とした自治体でも既に条例を制定している（問 14 の①）ところが多く、同じく問 14 の①②③を合わせると、約 4 割がまちづくり条例を活用又は必要としている。

以上の結果から、問 7 で圧倒的に多かった「①国が率先して新しい仕組みを設けるべき」とした自治体が考える改革とは、単なる国任せではなく、大きな改革は国が主導するなかで、民間や住民等の地域主体との協働できる都市計画への改革を、同じく、問 7 の「②自治体が率先して新たな動きをつくるべき」とした自治体でも、行政中心の都市計画ではなく、自治体により主体的に、民間や住民等の地域主体と協働しながら地域性を活かした都市計画への改革を想定していると考えられる。従って、問 7 の回答のどれも、これからの都市計画において民間や住民等の役割をより大きく意識していて、都市計画の改革方向を考える上で重要な内容を示唆している。

(3) 都市計画提案制度とまちづくり条例

表 2-6 によれば、都市計画提案制度を活用しようとする自治体（問 12 の①②）では、まちづくり条例を活用又は必要としている（問 14 の①②③）との割合が高く、53.8%（64/119）を占め、特に、問 12 の「①できるだけ多く活用したい」とした自治体だけに限定すると、約 6 割に達している。これは、都市計画において民間事業者だけでなく地域住民等との協力も重要視していることが推察できる。実際に、これらの自治体の一部では、まちづくり条例の中に提案制度に関連する基準や支援等の規定を定めていて、地域住民等による提案制度の活用が図られている。

表 2-6. 問 12 と問 14 のクロス分析*)

問 12 \ 問 14		①	93	②	16	③	119	④	488
①	71	17 (A:23.9% B:18.3%)		4 (A:5.6% B:25.0%)		22 (A:31.0% B:18.5%)		28 (A:39.4% B:5.7%)	
②	48	10 (A:20.8% B:10.8%)		1 (A:2.1% B:6.3%)		10 (A:20.8% B:8.4%)		25 (A:52.1% B:5.1%)	
③	152	22 (A:14.5% B:23.7%)		4 (A:2.6% B:25.0%)		34 (A:22.4% B:28.6%)		91 (A:59.9% B:18.6%)	
④	433	37 (A:8.5% B:39.8%)		7 (A:1.6% B:43.8%)		52 (A:12.0% B:43.7%)		335 (A:77.4% B:68.6%)	

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

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

*)A は問 12 の各回答の件数を母数とした割合、B は問 14 の各回答の件数を母数とした役割

一方、まちづくり条例を活用又は必要としている自治体（問 14 で①②③）では、提案制度を活用したい（問 12 の①②）とするところは 28.1%（64/228）に留まっている。これは、問 13 で示された提案制度活用における課題と関係し、地域環境の保全が主な理由である地域住民より、主に開発のための民間事業者による提案に負担を感じていると読み取れる。従って、民間との協働がより重要となっていくなかで、提案制度の活用のためには、その点を踏まえた制度改善が必要と考えられる。

(4)まとめ

人口減少・市街地縮小などの新たな課題に直面している日本において多くの自治体が現行都市計画制度に対し課題と限界を感じ、改革を考え、自治体が主体的に工夫しながら新しい取り組みを行っている動向を確認できた。また、自治体が置かれている状況・課題が様々であり、それに対する都市計画制度への期待・活用も必ずしも同じではないことから、国による一方的・画一的な改革ではなく、地域性を反映・活用でき、民間や住民等の主体と協働できる制度とするべきとの意向も確認できた。従って、これからの新たな都市計画制度は、自治体により主体的かつ柔軟に取り組める権限が移譲されるとともに（一方的な権限移譲ではなく）、課題の複雑性や財政・人材の不足などの課題に対し、民間や住民、NPOなどの地域主体とより積極的に協働できる都市計画制度への改革が求められていると考える。

2-2 現行法における地域主体のまちづくり

ここでは、2-1 で確認できた都市計画制度の改革方向を参考しながら、行政と地域主体と協働できる仕組みの一つであるまちづくり条例に基づく仕組みが、現行の都市計画制度上に用意されている地区レベルのまちづくりルールの手法のなか、どのような位置づけであるかを各手法の制度概要と規定内容等の比較しながら考察する。

2-2-1 現行法上の地区レベルのまちづくりルール手法

(1)地区レベルのまちづくりルールの手法

日本の都市計画制度上、地区レベルにおけるまちづくりルールの手法は、建築協定、緑地協定、景観協定、地区計画、景観計画、自主条例に基づくルール等が活用されている。その制度ごとに、主体（策定・運営）や規制内容並びに根拠法令、それによる担保程度などの差異があり、地区の状況とまちづくりの目的に合わせて、それぞれの手法が活用されている。そのまちづくりルール手法の基本的な内容は、以下のとおりである（表 2-7）。

表 2-7 地区レベルのまちづくりルール手法の概要¹⁾²⁾

	建築協定	緑地計画	景観協定	景観計画	地区計画	自主条例に基づくルール	任意のルール
根拠法	建築基準法 第 69 条	都市緑地法 第 45 条	景観法 第 81 条	景観法 第 8 条	都市計画法 第 12 条の 5	自主条例	－
策定・締結主体	土地所有者等			景観行政団体	市町村	条例に位置付けられた住民組織等	地区住民等
必要な合意	土地所有者等の全員の合意			土地所有者等の多数の賛同	土地所有者等の多数の賛同	地域住民等の多数の支持	
地区の大きさの目安	1 街区以上			0.5ha 以上	1ha 以上	・比較的小規模な地区でも策定可能 ・条例により最低基準を定める場合もある	自由に決められる
策定等にかかる時間	比較的短時間			比較的長時間	比較的長時間	比較的短時間	短時間
効力の及ぶ範囲	合意した土地所有者等の敷地			地区全体	地区全体	地区全体	ルールによる
ルールの運営主体	協定運営委員会			景観行政団体	市町村	条例に位置付けられた住民組織と市町村	地区住民等
ルールの担保手段	・協定運営委員会等による自主的な審査、規制 ・協定違反があった場合の措置は協定に定めによる。→要請・訴訟など			行政による勧告 又は命令	・行政による勧告 ・建築確認事項になった場合は建築不可	建築等行為について市町村への届出・協議が多いが、まちづくり団体が行うこともある	自主的に担保
有効期間	協定で定める			なし	なし	条例で定める場合もある	

(2)根拠法とルールの担保

まず、各手法の根拠法に関しては、法律に基づくものとして、建築基準法に基づく建築協定、都市緑地法に基づく緑地協定、景観法に基づく景観協定と景観計画、都市計画法に基づく地区計画がある。また、自治体の自主条例に基づくルール、根拠法がない任意のルールに区分できる。このような根拠法の差異又は有無は、各手法の強制力と関連するもので、表 2-7 の「ルールの担

保手段」で示されているように、建築協定・緑地協定・景観協定の違反があった場合、要請さらに訴訟までできるようになっているし、地区計画の場合は、条例化することで、建築確認事項にでき、違反があった場合には建築不可の措置まで可能である。しかし、自主条例の場合、法律の基づかないため、強制力はなく、お願いすることになる。しかし、その実効性についてはやや課題があるものの、地域主体と行政の協働によって運営・実現されることや事前協議等の仕組みを義務付けるなど、実効性を向上させようとする工夫がなされている。

(3) 策定主体と運営主体

次に、まちづくりルール手法を策定主体で区分すると、土地所有者等の間で締結される建築協定、緑地協定、景観協定、また、市町村により策定される地区計画、景観計画、地域住民等による自主条例に基づくルール、任意のルールと、3つに区分できる。また、それらのルール等の運営については、土地所有者等による協定運営委員会による自主的な運営、行政による運営、地域住民等と行政の協働による運営に区分できる。その内容を比較すると、図 2-13 のように示される。

策定も運営も土地所有者等に限定される建築協定、緑地協定、景観協定、そして、主に市町村が策定・運営する地区計画と景観計画に比べ、自主条例に基づくルールでは、土地所有者等を含む地域住民等が策定し、運営は行政と協働で行う仕組みをもつことが多く、土地所有者等に限定されない、より多くの地域主体が参加できること、また、行政と地域主体の協働によって実現性を高めていることがその特徴と言える。

特に、協定が土地所有者等の間で締結されるものであることや市町村が策定する地区計画等でも必要な合意は主に土地所有者の賛同に限定されていたことを踏まえると、地域における多様な地域主体の意見を反映し、その総意のもとで定められた地区レベルのまちづくりルールは存在しなかったとも言える。もちろん、地区計画の決定手続き上に公告及び公衆への閲覧並びに意見書提出等のように、地域住民等の意見を述べられる措置はあったものの、それがうまく機能しているとは言い難い。従って、地区レベルの多様な主体の合意のもとで定められる自主条例に基づくルールは、その意味で地域の公的なルールとできる、より適した手法と考えられる。

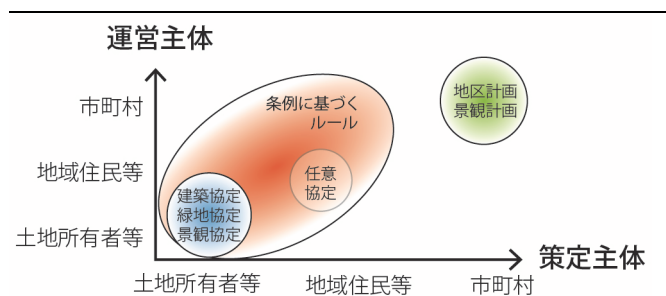


図 2-13. まちづくりルール手法の策定・運営主体による区分

(4) 規定内容

各手法で規定できる内容をまとめると、表 2-8 のように示される。緑地に関する内容に限定される緑地協定が規定できる内容が最も少なく、景観協定や自主条例に基づくルール等が規定できる内容が最も多い。しかし、景観協定の場合、景観に関する内容に限られるため、規定項目ごとに定められる内容には限界があるとみられる。

表 2-8 地区レベルのまちづくりルール手法の規定項目¹⁾²⁾

		建築協定	緑地計画	景観協定	景観計画	地区計画	自主条例に基づくルール	任意のルール	
定められるルールの種類(※1)	建物・敷地	建物の用途	○	×	○	×	○	○	○
		敷地の面積	○	×	○	○	○	○	○
		敷地分割の禁止	○	×	○	×	×	○	○
		建ぺい率・容積率	○	×	○	×	○	○	○
		建物の高さ	○	×	○	○	○	○	○
		建物の階数	○	×	○	×	×	○	○
		外壁の後退距離	○	×	○	○	○	○	○
		塀・垣・柵の種類等	○	○	○	○	○	○	○
		建物のデザイン・色	○	×	○	○	○	○	○
		建物の構造・材料	○	×	○	○	△(※2)	○	○
		設備	○	×	○	○	△(※2)	○	○
	緑化率	○	○	○	○	○	○	○	
	工作物	×	×	○	○	○	○	○	
	屋外広告物	△(※3)	×	○	○	○(※4)	○	○	
	その他	緑地のルール	×	○	○	○	○	○	○
土地利用のルール (廃棄物の堆積など)		×	×	○	○	×	○	○	
生活環境のルール (防犯・掃除活動・営業時間など)		×	×	○	×	×	○	○	
道路・公園などの位置づけ		×	×	×	○	○	○	○	

※1 景観協定・景観計画は良好な景観形成を図るものに限る。

※2 建物のデザインのルールとして定める場合に限る。ただし、防災街区整備地区計画及び沿道地区計画では構造を定めることが可能

※3 建築物に附属するものに限る

※4 工作物としての屋外広告物について定められるほか、建物のデザインのルールとしても定められる。

表 2-8 のように、各手法が規定できる内容は、その手法の目的に沿う内容に限定されていることがわかる。しかし、それに対し自主条例に基づくルールでは、まちづくりに必要な内容（具体的には、建築や土地利用に関する内容等のハード的な内容から生活関連のソフトな内容、公共施設に関する内容まで）を幅広く定められることになっている。このため、建築物や緑地、景観などの内容も含みながら、地域が望むまちの将来像の実現に向けた多様な取り組みが策定できる総合的なまちづくりルールが、自主条例に基づくルールの特徴と言える（図 2-14）。

しかし、自主条例に基づくルールが幅広く規定できることはいいとしても、その規定内容の担保については少し課題が残る。前項でも述べたように、表 2-7 の「ルールの担保手段」に関しては、自主条例の基づくルールの場合、根拠法がなく、地区計画等のように強力な措置（建築不可）や建築協定等のように訴訟できる根拠がないため、ルールの担保には限界がある。自主条例に基づくルールを担保する主な手段は、そのルール等をもとに、自治体の施策策定にその内容について配慮することと、地区内で行われる開発行為に対して行政又は地域主体が事前協議の実施する

ことである。これに従わずに、地域の意見を反映しなくても、行政による指導・勧告することが担保手段のすべてである。そのため、多くの自治体では地域住民等による自主的な活動とともに、ルールの内容を強制力のある地区計画へ移行すること、行政が積極的にその実現をサポートしてくれる支援を行うこと、最近は条例上に罰則の規定まで定めることなど、その限界を克服しようとする努力がなされ、自主条例に基づくルールを活用していこうとの動きがみられる(図 2-15)。

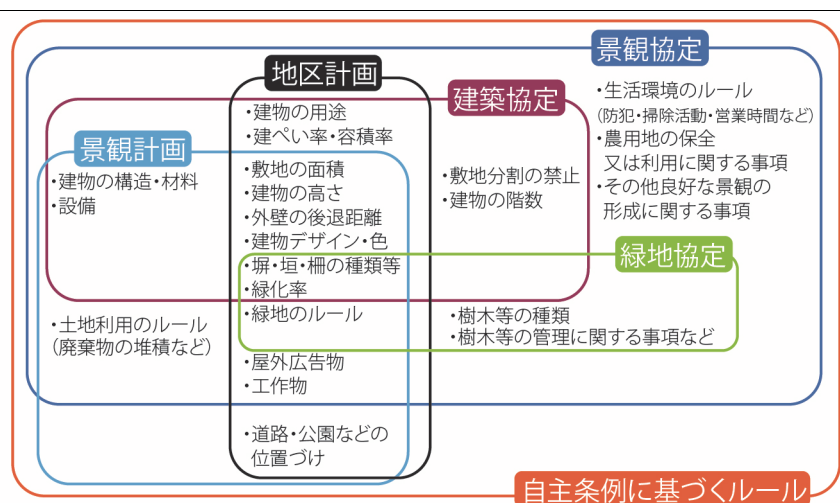


図 2-14. 各手法の規定項目の関係

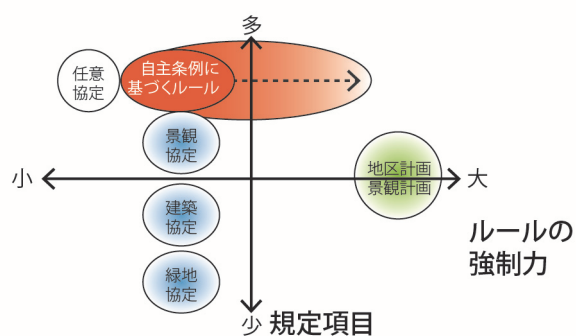


図 2-15. 各手法の規定項目とその強制力の比較

(5) 策定等にかかる時間

また、ルールの策定段階における「策定等にかかる時間」に関しては、土地所有者等及び地域住民等で定めるルールは比較的に短時間に定められるが、市町村が策定主体となる地区計画や景観計画の場合、比較的に長時間がかかってしまう。これは、建築協定・緑地協定・景観協定の場合、土地所有者等の合意のもとで締結した内容を自治体が認可する手続きを経て効力が発生する手法であることに対し、地区計画や景観計画の場合、案の作成段階から公聴会等により当該地区の住民等の意見を反映してから案の公告・縦覧され、これについて出された住民の意見を都市計

画審議会に提出され、審議により都市計画決定される手続きを経ることで長時間がかかってしまうことが多い(表 2-9)。景観計画の場合も、住民等の意見反映や公共施設等の管理者等の協議等により決定まで時間がかかってしまう。これらに対し、自主条例に基づくルールの場合には、地域住民等の間でルールが策定され、認定等の基準にあらかじめ地域住民等の多数の支持等の基準を満たすことで自治体の認定又は自治体との協定によって認められるため、建築協定等のように、比較的短時間で定めることが可能で、地域課題に対してより機動的に対応できる手法と言える(表 2-9)。

表 2-9 まちづくりルール手法の策定フロー



(6)策定地区の大きさとルールの効力の及ぶ範囲

土地所有者等の全員の合意により策定される建築協定・緑地協定・景観協定の場合、協定範囲は合意した土地所有者等の敷地だけに限定されることで、大きな地区では比較的難しいと考え

られる。また、合意に至らなかった地区は協定の効力が及ぶ範囲に含まれず、穴抜け敷地が生じてしまうなど、限定的な効力範囲となる課題がみられる。実際に、締結された面積の平均は、建築協定が 3.3ha（1 人協定除く）、緑地協定が 5.0ha（1 人協定除く）、景観協定が 14.0ha となっているなど¹⁾、比較的にな小さな地区で活用されていることが分かる。

一方、地区計画の場合、地区に関する規定はないが、一定のまとまりのある地区を範囲とする場合が多く、実際の地区計画事例では最小に 0.1ha から最大に 2169ha までも策定されていて、平均の面積は 23.1ha となっているなど³⁾、様々な大きさの地区で活用しているなか比較的にな大きな地区で活用されていると推察できる。土地所有者等の多数の同意を地区全体の総意とみなすため、穴抜け区域はなく策定地区の全体に効力が及ぶことになっている。また、景観計画では、行政区域全域を景観計画区域と指定する場合が多いなか、地区単位の指定や重点地区としての指定もみられ、170ha から 895,490ha まで策定されていて、面積の平均は 49,020ha となっている¹⁾、地区レベルより大きな地区で多く活用されていると推察できる。効力の及ぶ範囲も地区計画と同じく地区全体となっているため、行政計画である地区計画と景観計画の場合、例外なく地区全体に効力を及ぶ公的なルールと認識できる。

自主条例に基づくルールの場合、条例によって策定面積の基準は様々である。明確な面積基準を示せない場合が多く、明確に基準を定めている条例でも 0.1ha から 0.5ha 以上とするなど、比較的にな小さな地区でも活用できるように規定している。しかし、実際の事例では、神戸市の深江地区が 170ha であるなど、比較的にな大きな地区でも活用される事例がみられるなど、様々な大きさの地区で活用されることが可能と考えられる。また、ルールの策定時の合意要件が地区住民等の多数の支持となっている場合が多く、周知程度や意見反映等の状況と合わせて総合的に判断されるため、建築協定等よりは多様な地区規模でも対応できる仕組みと考えられる。そのルールの効力範囲も、地区計画等のように地区全体にその効力を及ぶため、建築協定等の限定的な効力範囲の課題を克服でき、地域全体の公的なルールとして策定・運営することが可能である(図 2-16)。

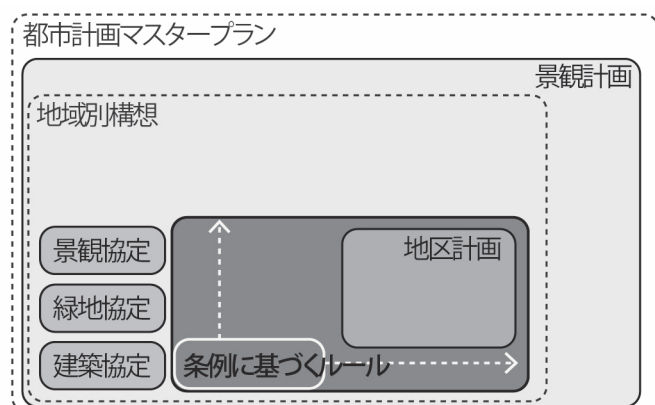


図 2-16. まちづくりルール手法の策定地区の大きさ比較

(7)まとめ

これらを踏まえると、大きく土地所有者等によるルールと行政によるルールと分けられているなか、より多様な地域主体による自主的なまちづくり活動を尊重しながら、建築物や土地利用、景観、緑地に関する内容や生活関連のルールなど総合的なルールとして定めたものをもとに、行政と地域主体との協働によって実現していくことが、現行都市計画制度上の地区レベルのまちづくりルールの手法のうち、自主条例に基づくルールの特徴と考えられる。また、建築・緑地・景観協定の主体が土地所有者等であることや、地区計画も行政による策定ではあるが、合意要件は土地所有者等の多数の賛同など、多様な地域主体が存在するなか、合意形成の対象がきわめて狭い範囲の土地所有者等に限定されていたことに対し、自主条例に基づくルールでは、そのような多様な地域主体が参加でき、合意形成の対象となること、さらに、その地域主体が自ら定めたルールをもとにまちづくりを自ら実現していくことができることに、自主条例に基づくルールの重要な意義があると考ええる。

2-2-2 地域主体の参加の仕組みとその変化：地区計画申出制度、都市計画提案制度など

ここでは、前項で取り上げた行政計画である地区計画や景観計画への提案制度について分析する。地区レベルのまちづくりルール手法のなか、最も強制力が大きい両制度への提案を住民等からできることは、現行都市計画制度上において、協定や条例に基づくルールの担保性の課題を克服できる有効なツールと考えられる。ただ、地区レベルのまちづくりの内容を地区計画や景観計画にすることが目的ではなく、より効果的に地域課題へ対応するため、規定項目が限定される行政計画も戦略的に活用しながら、幅広い内容の条例に基づくルールを運営することで地域をマネジメントすることが望ましいと考える。そのため、都市計画への提案仕組みを地域主体による活用の観点から、その可能性について考察する。

(1)都市計画における地域主体の参加

まず、提案制度ができるまでの都市計画法制における、住民等の参加仕組みの変化について述べておく。都市計画法等において、行政ではなく市民等が都市計画へ参加できる仕組みを整理すると(表 2-10)、1968 年の現行都市計画法が成立したときに、都市計画の案の作成する際の公聴会の開催等(法第 16 条)、案の公告・縦覧(第 17 条第 1 項)と意見書の提出(第 17 条第 2 項)、都市計画決定における都市計画地方審議会への付議(第 18 条)が位置付けられたが、公聴会の開催は必要があるときに開催されることや意見書への応答義務は果たされていない課題があった⁴⁾。

表 2-10 都市計画法における参加仕組みの変化(参考文献 5)から抜粋)

年度	変化内容
1968	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画の案を作成する際の公聴会の開催等(第 16 条) ・都市計画案の公告・縦覧(第 17 条第 1 項)と意見書の提出(第 17 条第 2 項) ・都市計画決定における都市計画地方審議会への付議(第 18 条) ・特定街区の案を作成する際に土地所有者等の利害関係者の同意(第 17 条第 3 項) ・開発審査会への審査請求(第 50 条)・都市計画事業施行のための周知(第 66 条) ・都市計画地方審議会の設置(第 77 条)
1980	<ul style="list-style-type: none"> ・地区計画等の案作成における土地所有者等利害関係者の意見聴取と手続きの条例委任(第 16 条第 2 項)
1990	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅地高度利用地区整備計画の要請制度(2002 年廃止) ・遊休土地転換利用促進地区の案作成における土地所有者等の意見聴取(第 17 条第 4 項)
1992	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村 MPI における住民の意見反映(第 18 条の 2 第 2 項) ・土地所有者等による地区整備計画の要請制度(2002 年廃止)
1998	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の都市計画決定拡充(第 15 条)
1999	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村都市計画審議会の法定化(第 77 条の 2)
2000	<ul style="list-style-type: none"> ・知識普及及び情報提供の努力義務(第 3 条第 3 項) ・地区計画等の決定・変更、案の内容の申出制度(第 16 条第 3 項) ・都市計画の案の縦覧時に理由書の添付(第 17 条第 1 項) ・都市計画決定手続の条例による付加(第 17 条の 2)
2002	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画提案制度(第 21 条の 2 第 1・2 項)

1980 年の地区計画制度の創設とともに、案作成における土地所有者等利害関係者の意見聴取と手続きの条例委任(第 16 条第 2 項)が設けられ、これを用いて神戸市や世田谷区のまちづく

り条例が制定されるなど、自治体による活用が見られた。1992年には市町村の都市計画に関する基本的な方針の策定における住民意見の反映（第18条の2第2項）、1999年には市町村都市計画審議会が位置づけられ、都市計画審議会の委員を住民から任命できること（第77条の2）、2000年には地区計画申出制度の創設（第16条第3項）や都市計画決定手続の条例による付加（第17条の2）、2002年の都市計画提案制度（第21条の2）まで、参加の仕組みは増加しながら、その内容も行政が定めた都市計画の決定段階に意見を述べられるだけの参加から、策定段階に直接提案できる発意の参加に発展してきた⁵⁾。

さらに、2005年には、景観法が制定され、景観行政団体により策定される景観計画を住民等による提案ができる仕組みを設けられるようになり、都市計画への住民等の参加の仕組みがより拡充された。

(2)都市計画へ提案できる制度

上記で取り上げた都市計画法等における住民等の参加仕組みのなか、最も積極的な参加仕組みとして提案制度に焦点を当て、その仕組みを整理すると、表2-11のようにまとめられる。地区計画申出制度と景観計画提案制度の場合、地区計画や景観計画に提案内容が限定されるのに対し、都市計画提案制度はほぼすべての都市計画を提案できるようになっている。

表 2-11 都市計画への提案制度の概要

区分	地区計画申出制度	都市計画提案制度	景観計画提案制度
導入年度	2000年	2002年	2005年
根拠規定	都市計画法第16条第3項	都市計画法第21条の2	景観法第11条
対象計画	地区計画等	都市計画 (都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに都市再開発方針等に関するものを除く)	景観計画
提案主体	住民又は利害関係人、条例で定める団体	土地所有者等、まちづくりNPO等、独立行政法人都市再生機構、地方住宅公社、まちづくり経験を有する団体、条例で定める団体	土地所有者等、まちづくりNPO等、条例で定める団体
提案面積基準	条例で定められる	0.5ha以上 (条例で0.1～0.5ha以上に定められる)	0.5ha以上 (条例で0.1～0.5ha以上に定められる)
同意要件	条例で定められる	土地所有者等の2/3以上の同意 (同意した者の土地の地積が区域内の土地の総地積の2/3以上の場合に限る)	土地所有者等の2/3以上の同意 (同意した者の土地の地積が区域内の土地の総地積の2/3以上の場合に限る)
手続き	条例で定められる	都市計画法第21条の3～5	景観法第12条～14条

その提案制度を用いて提案できる主体は、3つの提案制度とも土地所有者等（利害関係人も含む）が基本的に位置付けられる上に、都市計画提案制度では、まちづくりNPO等、UR、地方住宅公社、まちづくり経験を有する団体が位置付けられるなど、多様な都市計画において民間からの提案も想定していることがわかる。また、地区計画申出制度の場合、住民が提案主体として位置付けられていて、他の2制度よりも、主に住民等の地域主体による活用が想定されている制度と考えられる。さらに、3つの提案制度とも、その他の提案主体に関する内容は自治体に委

ねられ条例によって定められるようになっているため、まちづくり条例や景観条例と連携して、地区まちづくり協議会等や景観まちづくり協議会等を条例で定める団体としている自治体が多くみられる。これによって、まちづくりにおける地域主体の組織がまちづくり活動の蓄積や合意をもとに都市計画等まで提案できるような流れを創ろうとしていることが考えられる。

なお、提案でき面積基準に関しては、都市計画提案制度や景観計画提案制度の各施行令に0.5ha以上（都市計画法施行令第15条と景観法施行令第9条）と基準が定められているなか、同施行令に自治体の条例によって、0.1haから0.5ha未満の範囲内で規定できるようにしている。これは、一律の基準にせず、地域の状況に合わせて面積基準の緩和ができるようにしていることである。また、地区計画申出制度では面積基準に関する規定はなく、自治体が条例によって定められるようにしていることが特徴である。実際に、大塚(2009)によると、地区計画申出制度を条例によって定めた自治体のうち、面積基準を定めた自治体は全体の1/4に過ぎなく、都市計画提案制度の基準に準拠するか緩和する方向が多いとしている⁶⁾。

提案するための同意要件について、都市計画提案制度と景観計画制度では、土地所有者等の2/3以上の同意かつ同意した者の土地の地積が区域内の土地の総地積の2/3以上としていることに対し、地区計画申出制度ではこの基準も条例で定められるようになっている。そのため、地区計画申出制度を活用しようとする自治体では、都市計画提案制度の同意要件の土地所有者等の2/3以上を根拠に、同じにするか緩和する傾向がみられるとしている⁶⁾。

都市計画提案制度や景観計画提案制度の場合、法律に提案基準や決定手続きについて規定されていて全国どの自治体でも活用できるようにしたことに対し、地区計画申出制度の場合、その部分も条例で定められるなど、地域状況に合わせて活用できる制度としている反面、その条例を制定されない限り活用できない制度である。そのため、地区計画も提案できる都市計画提案制度が創設されてからは、自治体による積極的な意図、つまり提案基準を緩和して提案しやすくすると意図がない限り、制度活用のための条例制定までには至らない課題があると考えられる。

(3)意義と課題

地区レベルにおけるまちづくりルールの手法のなか、最もルールの担保性が大きい地区計画や景観計画を、行政に限らず住民等の地域主体が提案できるようになったことは、今までの行政による都市計画から地域主体への分権を意味するものと考えられる。これまで、行政が策定したものに、意見を述べるのが主な参加の仕組みだったことに対し、提案制度はその計画の策定を直接にできることで、より地域主体の意見が計画そのものに直接反映できるようになったことにその意義があると考ええる。

さらに、自治体に委任された提案主体の規定をまちづくり条例と連携して地区まちづくり協議会等が提案できるようにするなど、提案制度を地区レベルのまちづくりにおける活用ツールとしている自治体が多くみられることも注目すべきであり、まちづくりから都市計画までにつながることで、地域主体による都市計画において重要な制度となる可能性があると考えられる。

しかし、提案制度の課題として、同意要件が土地所有者等の2/3以上であり、土地所有者等との限定的な合意主体となっていることやその同意要件を満たすことの難しさが挙げられる。もちろん、地区計画申出制度ではその基準を条例により定められることになっているが、都市計画提案制度に合わせているか強化している条例も多く、必ずしも緩和の方向だけではないことがうかがえる⁵⁾。また、その合意主体については同じく土地所有者等に限定していて合意主体の拡大等は見られないが、そもそも制度活用のための条例制定を行った自治体が少なく、制度活用自体に課題がある。これは前項で取り上げた地区レベルのまちづくりルールの手法が土地所有者等の合意に限定されていることと同じであり、多様な地域主体を反映するため、より多くの地域主体の参加や合意を求めることが望ましいと考える。また、土地所有者等ではない主体が提案を行おうとする場合、その合意要件を満たすことは大変ハードルが高いこと、また、地域住民等がこの提案制度を活用するには知識及び経験不足も制度活用における課題があると言われている⁷⁾。

一方、このような課題を克服するために、自治体も様々な支援を行うことや新しい制度を創設すること、まちづくり仕組みとの連携など、様々な工夫から自治体の活用意思も伺える。これらについては、4章で、最も普及していると考えられる都市計画提案制度を対象に制度の活用実態からその可能性を詳細に考察することにする。

2-2-3 まとめ：地域主体のまちづくりへの限界

これまで、現行都市計画制度に用意されている地区レベルのまちづくりルールの手法について分析した。土地所有者等間に締結される協定等と、地区計画や景観計画の合意対象が主に土地所有者等になっていることなど、土地所有者等という限定された主体の意思がない限りこのような制度が活用されることは大変難しい。これに対し、自主条例に基づくルールの場合、地域住民等が合意対象となっているなど、より多様な地域主体の合意をもとにしていて、条例に基づくことの限界があるものの、地区レベルの公的なルールにしようとすることを確認できた。そのルールの担保性を高めるために様々な工夫がされることや、地域と行政との協働で実現性を高めることなど、最も地域状況に合わせた制度活用が可能で、有効なまちづくりルールの手法と考えられる。

また、近年に地区計画や景観計画への直接提案できる制度も創設されるなど、都市計画に地域主体から積極的な意見反映ができるようになり、都市計画への参加の仕組みがより拡充された。しかし、その提案制度の活用のための提案基準を満たすことの難しさ（土地所有者等の 2/3 以上の同意）や提案する主体の力量不足など、提案制度の活用における様々な課題があると言われている。一方、それらの課題を克服するために、様々な支援等やまちづくり条例の仕組みと連携を行うなど、積極的な制度活用に向けた行政の努力もみられる。特に、土地所有者等を中心とする提案制度において、まちづくり条例に基づく仕組みの役割が増々重要になっていることは注目すべきと考えられる。

従って、そのような動きを踏まえ、多様な地域主体による地区レベルのまちづくりルールの手法として重要と考えられるまちづくり条例に基づくルールの仕組みの実態を明らかにし、これからの地域主体による地区レベルのまちづくりルール of 仕組み、さらに、都市計画まで移行できる提案制度の仕組みまで踏まえた新たな地域マネジメントシステムについて考察する必要があると考える。

2-3 まちづくり条例による地域主体の地区まちづくりの動向

ここでは、2-2 で考察した地区レベルのまちづくりルールの手法のうち、最も注目すべきの自主条例に基づくルールの手法に焦点をあて、その活用実態を明らかにする。そのため、全国アンケート調査から得られた地区まちづくり条例 63 件¹⁾に、まちづくり条例に関連する文献⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾から確認されたまちづくり条例のうち、地区まちづくりに関する内容を有するものかつ現在に運用されているものの 9 件（渋谷区、練馬区、国分寺市、日野市、掛川市、三鷹市、秦野市、葉山町、那珂市）を加え、全部で 72 件（表 2-12）を分析対象とし、地区まちづくり条例の制定内容を中心に分析する。特に、まちづくり条例により構想される地区まちづくりの仕組みの分析から、考えられる地域マネジメントシステムの概念を考察する。

表 2-12 研究対象

No	都道府県	市町村	まちづくり条例	施行年度	改正	内容			
						地区まちづくり	手続き	開発調整	景観
1	兵庫県	神戸市	神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例	S57.2	-	○	○	-	-
2	東京都	世田谷区	世田谷区街づくり条例	S57.7	H7.3 H22.9	○	○	○	-
3	埼玉県	蕨市	蕨市まちづくり条例	S63.3	-	○	○	-	-
4	静岡県	掛川市	掛川市生涯学習まちづくり土地条例	H3.3	-	○	-	-	-
5	大阪府	豊中市	豊中市地区まちづくり条例	H4.10	-	○	-	-	-
6	神奈川県	真鶴町	真鶴町まちづくり条例	H5.6	-	○	-	-	-
7	埼玉県	北本市	北本市まちづくり条例	H6.4	-	○	○	-	-
8	京都府	長岡京市	長岡京市まちづくり条例	H6.9	-	○	-	○	-
9	神奈川県	鎌倉市	鎌倉市まちづくり条例	H7.6	H23.10	○	○	○	-
10	東京都	三鷹市	三鷹市まちづくり条例	H8.4	-	○	○	○	-
11	神奈川県	松田町	松田町まちづくり条例	H8.12	H25.2	○	-	-	-
12	大阪府	箕面市	箕面市まちづくり推進条例	H9.3	-	○	-	○	-
13	神奈川県	大和市	大和市みんなの街づくり条例	H10.3	H19.12 H24.3	○	-	-	-
14	石川県	金沢市	金沢市における市民参加によるまちづくりの推進に関する条例	H12.3	H24.07	○	-	-	-
15	神奈川県	秦野市	秦野市まちづくり条例	H12.4	-	○	-	○	-
16	岐阜県	高山市	高山市美しい景観と潤いのあるまちづくり条例	H13.12	-	○	-	○	○
17	神奈川県	逗子市	逗子市まちづくり条例	H14.3	H17.3 H18.3 H20.6 H23.12 H25.12	○	-	○	-
18	茨城県	那珂市	那珂市地区街づくり条例	H14.10	-	○	○	-	-
19	東京都	豊島区	豊島区街づくり推進条例	H15.3	-	○	○	-	-
20	東京都	狛江市	狛江市まちづくり条例	H15.3	-	○	-	○	-
21	神奈川県	葉山町	葉山町まちづくり条例	H15.4	-	○	-	○	-
22	愛知県	みよし市	みよし市まちづくり土地利用条例	H15.9	-	○	-	○	-
23	東京都	府中市	府中市地域まちづくり条例	H16.1	-	○	○	○	-
24	千葉県	白井市	白井市まちづくり条例	H16.3	-	○	○	○	-
25	神奈川県	愛川町	愛川町自治基本条例	H16.3	-	○	-	-	-
26	岐阜県	可児市	可児市市民参画と協働のまちづくり条例	H16.3	-	○	-	-	-
27	静岡県	浜松市	浜松市住民協議による土地利用の推進及び調整に関する条例	H16.3	-	○	-	-	-
28	埼玉県	上尾市	上尾市街づくり推進条例	H16.4	-	○	-	-	-
29	東京都	町田市	町田市住みよいまちづくり条例	H16.4	-	○	-	○	-
30	東京都	墨田区	墨田区まちづくり条例	H16.10	-	○	-	-	-

1 全国アンケート調査の問 14 の「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。」の設問に対し、「①既に条例がある」とした 93 自治体のうち、規則や要綱を除き、地区まちづくり条例だけに限定すると 62 件となった。さらに、同じ問に対し「②現在検討中」とした 16 自治体のうち、既に制定された 1 件を加えると全部で 63 件である。

31	東京都	国分寺市	国分寺市まちづくり条例	H17.1	-	○	○	○	-
32	栃木県	小山市	小山市地区まちづくり条例	H17.4	-	○	○	-	-
33	兵庫県	川西市	川西市地区計画及びまちづくり推進に関する条例	H17.4	-	○	○	-	-
34	神奈川県	横浜市	横浜市地域まちづくり推進条例	H17.10	-	○	-	-	-
35	神奈川県	相模原市	相模原市街づくり活動推進条例	H17.10	-	○	-	-	-
36	兵庫県	宝塚市	宝塚市開発事業における協働のまちづくりの推進に関する条例	H17.10	-	○	-	○	-
37	東京都	渋谷区	渋谷区まちづくり条例	H17.11	-	○	○	-	○
38	東京都	小金井市	小金井市まちづくり条例	H18.3	-	○	○	○	-
39	東京都	清瀬市	清瀬市住環境の整備に関する条例	H18.3	-	○	-	○	-
40	大阪府	八尾市	八尾市市民参画と協働のまちづくり基本条例	H18.3	H21.4 H24.10	○	-	-	-
41	千葉県	茂原市	茂原市都市計画マスタープラン推進条例	H18.4	-	○	-	-	-
42	神奈川県	小田原市	小田原市街づくりルール形成促進条例	H18.4	-	○	○	-	-
43	東京都	練馬区	練馬区まちづくり条例	H18.4	-	○	○	○	-
44	東京都	日野市	日野市まちづくり条例	H18.10	-	○	○	○	-
45	埼玉県	和光市	和光市まちづくり条例	H18.12	-	○	○	○	-
46	東京都	葛飾区	葛飾区区民参加による街づくり推進条例	H19.4	-	○	○	-	-
47	東京都	多摩市	多摩市街づくり条例	H19.6	-	○	○	○	-
48	東京都	港区	港区まちづくり条例	H19.10	-	○	○	-	-
49	東京都	目黒区	目黒区地域街づくり条例	H19.10	-	○	○	-	-
50	青森県	八戸市	八戸市市民における地域のまちづくりの推進に関する条例	H20.3	-	○	-	-	-
51	愛知県	田原市	田原市市民協働まちづくり条例	H20.3	-	○	-	-	-
52	京都府	宇治市	宇治市良好な居住環境の整備及び景観の形成を図るためのまちづくりに関する条例	H20.4	-	○	○	○	○
53	神奈川県	平塚市	平塚市まちづくり条例	H20.7	H27.10	○	○	○	-
54	京都府	向日市	向日市まちづくり条例	H20.7	-	○	-	○	-
55	東京都	武蔵野市	武蔵野市まちづくり条例	H21.4	-	○	○	○	-
56	神奈川県	三浦市	三浦市まちづくり条例	H21.4	-	○	-	○	-
57	静岡県	静岡市	静岡市地域まちづくり推進条例	H21.7	-	○	-	-	-
58	福岡県	筑紫野市	筑紫野市地区計画等のまちづくりに関する条例	H21.10	-	○	○	-	-
59	神奈川県	川崎市	川崎市地区まちづくり育成条例	H21.12	-	○	-	-	-
60	東京都	東大和市	東大和市街づくり条例	H22.10	-	○	○	○	-
61	佐賀県	基山町	基山町まちづくり基本条例	H23.4	-	○	-	-	-
62	東京都	大田区	地域力を生かした大田区まちづくり条例	H23.4	-	○	○	○	-
63	埼玉県	八潮市	八潮市みんなで作る美しいまちづくり条例	H23.10	-	○	○	○	○
64	東京都	中野区	中野区地区まちづくり条例	H23.10	-	○	○	-	-
65	東京都	武蔵村山市	武蔵村山市まちづくり条例	H24.4	-	○	-	○	○
66	千葉県	流山市	流山市街づくり条例	H24.10	-	○	○	○	-
67	神奈川県	伊勢原市	伊勢原市地域まちづくり推進条例	H24.10	-	○	-	○	-
68	埼玉県	春日部市	春日部市都市計画手続条例	H24.12	-	○	○	-	-
69	東京都	足立区	足立区ユニバーサルデザインのまちづくり条例	H24.12	-	○	○	-	-
70	三重県	四日市市	四日市市都市計画まちづくり条例	H25.3	-	○	○	-	-
71	埼玉県	川越市	川越市地区街づくり推進条例	H26.4	-	○	-	-	-
72	滋賀県	東近江市	東近江市協働のまちづくり条例	H26.4	-	○	○	-	-

2-3-1 地区まちづくり条例の制定状況と特徴

(1) 地区まちづくり条例の制定動向

昭和 57 年の神戸市の「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」と世田谷区の「街づくり条例」をはじめに制定されてきたまちづくり条例は、社会経済変化や都市計画制度の変化につれ、まちづくりの内容や仕組みの変化がみられる。

まず、72 件のまちづくり条例の制定動向（図 2-17）をみると、1980 年の地区計画制度の創設後、1982 年神戸市と世田谷区をはじめに条例制定が続いている。しかし、1980-90 年代には年に 1-2 件が制定される程度で、目立った普及はみられない。一方、1992 年（H4）に都市のビジョンや整備方針等を定める都市計画マスタープラン制度創設、1993 年（H5）に制定された行政手続法による要綱行政の限界、2000 年（H12）の地方分権一括法制定によりまちづくり関係する権限が地方自治体の自治事務となり、自治体の条例制定権が拡大したことや地区計画申出制度及び 2002 年（H14）の都市計画提案制度（都市計画法第 21 条の 2）の創設など、都市計画に係る法制度の変化を受け、条例制定の著しい増加がみられる。

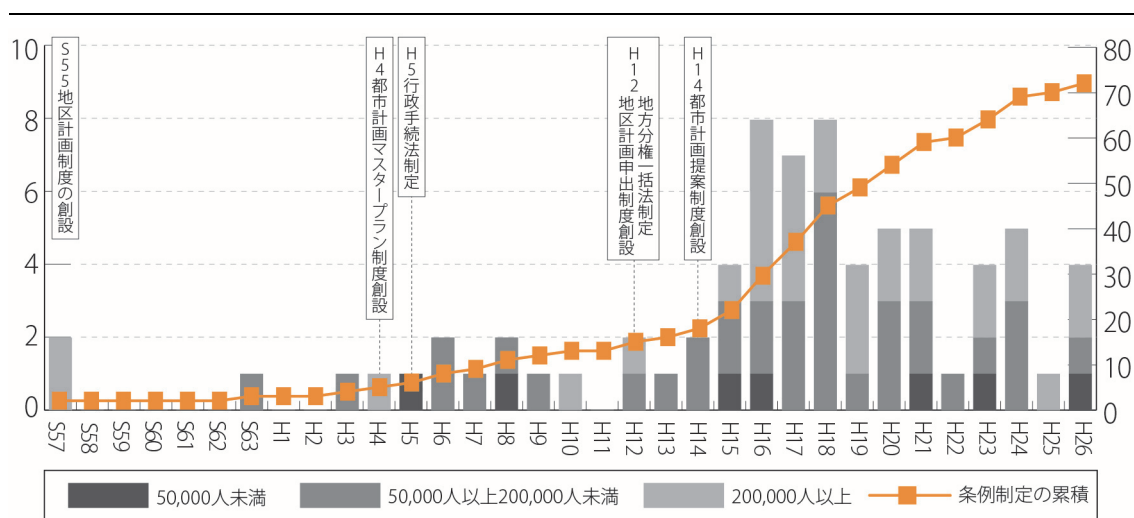


図 2-17.地区まちづくり条例の制定動向

(2) 条例制定自治体の特徴

まちづくり条例を制定している自治体の概要をみると、まず、都道府県別区分（表 2-13）では、最も多く制定しているところは東京都で 23 件（31.9%）、次に神奈川県が 15 件（20.8%）と、他の都道府県よりも制定件数が多い。さらに、東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）だけで全体の 66.7% も及んでいるほど、東京圏に集中していることがわかる。

表 2-13 地区街づくり条例制定状況（都道府県別）

都道府県	条例制定件数
青森県	1
茨城県	1
栃木県	1
埼玉県	7
千葉県	3
東京都	23
神奈川県	15
石川県	1
岐阜県	2
静岡県	3
愛知県	2
三重県	1
滋賀県	1
京都府	3
大阪府	3
兵庫県	3
福岡県	1
佐賀県	1
合計	72

次に、人口規模別で区分すると（表 2-14）、人口規模が 5 万人から 20 万人までの自治体が最も多く、全体の半分以上を占めている。また、人口 20 万人以上の自治体が 30 件と約 4 割を占めるなど、大都市を中心とした活用が見られる。しかし、人口 5 万から 20 万までの範囲を詳細に区分すると、約半分が人口 10 万人未満の自治体で、小・中規模の都市でもまちづくり条例の活用が多くされていることが分かる。したがって、全般的に大都市を中心に、中小規模の自治体でも多く活用していることや人口 5 万未満の自治体からの制定が近年でも増えていることを踏まえると、自治体ごとの地域状況に合わせて、必要に応じた内容のまちづくり条例を活用していると読み取れる。

さらに、図 2-17 から時系列で人口規模による制定動向をみても、どの年代にも関係なく、同じ割合で人口 5 万人以上から 20 万人、20 万人以上の範囲の自治体を中心に条例制定が行われていることが確認できる。

表 2-14 地区街づくり条例制定状況（人口規模別区分*）

全体	人口規模(人)				
	～50,000 未満	50,000 以上 200,000 未満			200,000 以上
72	6(8.3%)	36(50.0%)			30(41.7%)
		5 万～10 万	10 万～15 万	15 万～20 万	
		18(25.0%)	9(12.5%)	9(12.5%)	

*人口区分は、市の要件の一つである「人口 5 万人以上」と、中核市の要件である「人口 20 万人以上」を基準に区分。

(3)まちづくり条例の内容の変化

まちづくり条例を内容ごとに区分すると（表 2-15）、地区まちづくりを中心に、地区計画策定や地区計画申出制度、都市計画提案制度の手続きの内容、開発事業に対し調整・協議の手続きの内容がそれぞれ全体の約半分ほど構成されている。また、例は少ないが、街並みや緑地に関する景観の内容を景観条例と別にせず、まちづくり条例に統合している条例が 4 件制定されている。

表 2-15 まちづくり条例の制定内容(内容別)

全体	内容区分			
	地区まちづくり	手続き	開発調整	景観
72	72(100%)	36(50.0%)	33(45.8%)	5(6.9%)

その内容を時系列でみると（図 2-18）、1980-90 年代は地区まちづくりだけに限定した内容の割合が大きい。この期間における「手続き」という内容は地区計画の策定手続き（都市計画法第 16 条の 2）だけだったが、2000 年代からは法制度の変化（地区計画申出制度、都市計画提案制度の創設）とともに、地区まちづくりを中心にそのような手続きの内容、開発調整の内容が複合される傾向が確認できる。

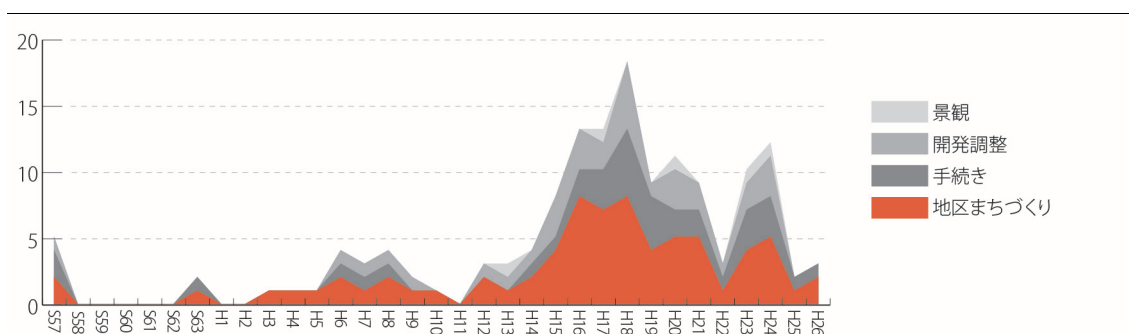


図 2-18.地区まちづくり条例の内容の変化動向

さらに、その内容を条例の構成別で区分すると（表 2-16）、地区まちづくりだけで構成されている条例がもっとも多く 21 件（29.2%）である。しかし、地区まちづくりを基本に手続きと開発調整等の内容と複合に構成された条例を合わせると 59 件（81.9%）であり、かなり多くの条例が複合化されていることが分かる。しかし、時系列でみると、地区まちづくりだけに限定した条例も増え続けていること（図 2-19）や構成内容ごと累積割合の状況（図 2-20）から、必ずしも複合化だけが aumentando しているわけではなく、自治体の制度上の特性とまちづくり条例の目的に合わせて、条例の構成を取捨選択していると考えられる。

また、地区まちづくりだけの条例の場合、規定項目が概ね 20～30 条以下（例えば、横浜市 17 条、川越市 22 条）で構成されることが多いことに対し、複合化された条例の場合、規定項目が多くは 100 条を超える事例（例えば、八潮市 120 条、武蔵村山市 114 条、国分寺市 99 条）など、膨大な量になる傾向がみられる。膨大な量により市民等が内容を理解することが難しく、活用さ

れ難いという課題も予想される。従って、これからも、そのような内容構成の長短の判断から、どれに偏るよりは、条例に期待する目標や狙いにより、まちづくり条例の制度構成が選択されていると考えられる。

表 2-16 まちづくり条例の制定内容(構成別)

No	条例の構成	件数	
1	地区まちづくり	21	(29.2%)
2	地区まちづくり+手続き	17	(22.2%)
3	地区まちづくり+開発調整	13	(18.1%)
4	地区まちづくり+手続き+開発調整	16	(22.2%)
5	地区まちづくり+手続き+景観	1	(1.4%)
6	地区まちづくり+開発調整+景観	2	(2.8%)
7	地区まちづくり+手続き+開発調整+景観	2	(2.8%)
		51	(70.8%)
		72	

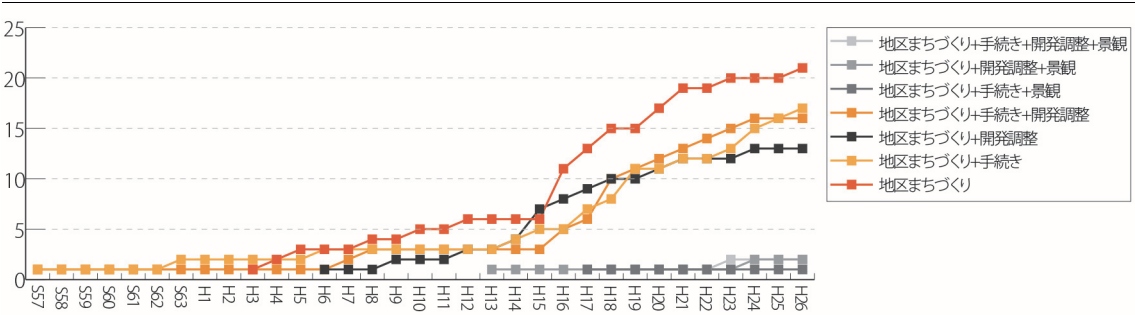


図 2-19.地区まちづくり条例の内容の変化動向

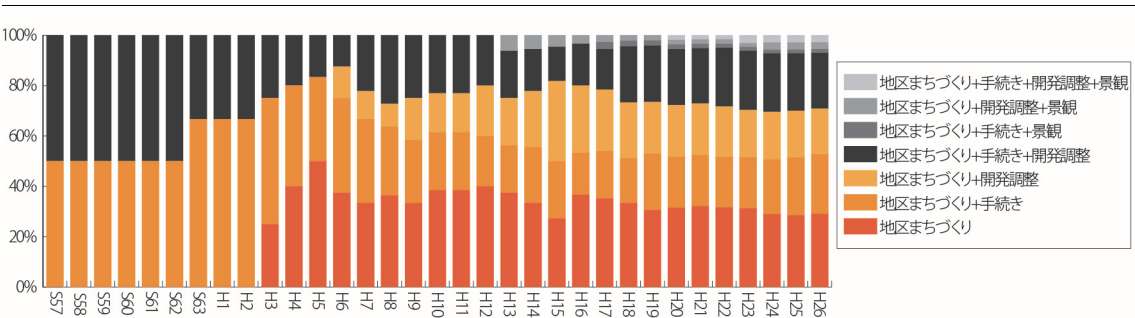


図 2-20.地区まちづくり条例の内容の累積割合の動向

(4)まちづくり条例の目的

全 72 件のまちづくり条例の条文上に記述されている条例制定の目的を整理すると(表 2-17)、「安全で快適な住みやすい環境の実現」がもっとも多く 43 件 (59.7%)、次に「市民・行政・事業者等の主体の役割を明確にすること」が 33 件 (45.8%) に達している。さらに、「市民・行政・事業者の協働によるまちづくり」が 20 件 (27.8%)、「市民(住民)等の参加・参画によるまちづくりの推進」が 19 件 (26.4%)、「市民(住民)主体のまちづくり」が 11 件 (15.3%) と合わせ

ると 50 件で、約 7 割が市民又は住民による協働のまちづくりの推進をまちづくり条例の目的としていることが分かる。

これらを踏まえると、まちづくり条例の制定により、市民・行政・事業者の主体の役割を明確にしながら、市民及び住民が主体となり事業者や行政と協働し、快適な住み良い環境を形成していくこと、自治体のマスタープランや都市像を実現していくことを、主なまちづくり条例の目的としていると言える。

表 2-17 まちづくり条例の制定目的(条文上)

内容	件数(母数 72)
安全で快適な住みやすい環境の実現	43 (59.7%)
市民・行政・事業者等の主体の役割を明確にすること	33 (45.8%)
自治体のマスタープラン又は都市像の実現	22 (30.6%)
市民・行政・事業者の協働によるまちづくり	20 (27.8%)
市民(住民)等の参加・参画によるまちづくりの推進	19 (26.4%)
市民(住民)主体のまちづくり	11 (15.3%)
土地利用の適正化	6 (8.3%)
市民の福祉の増進	4 (5.6%)
行政運営における公正の確保及び透明性の向上	3 (4.2%)
都市計画における市民参加の機会の確保	2 (2.8%)

(5) 地区まちづくりの内容

地区まちづくりの規定内容の構成は、表 2-18 で示すように、総則、まちづくり主体の形成、地区まちづくり計画の策定、地区まちづくり計画の実現、支援等で構成されている。もちろん、条例ごとに、準備会の有無や地区まちづくり協議会の有無、地区まちづくり計画の有無など、規定内容の加減はみられるが、この内容構成が地区まちづくりの基本である。

表 2-18 地区まちづくりの規定構成

区分	規定内容
総則	目的
	定義
	基本理念
	行政や市民等の責務
地域主体の形成	まちづくり準備会・研究会
	地区まちづくり協議会
	認定等の基準及び手続き
地区まちづくり計画の策定	地区まちづくり計画の内容
	認定等の基準及び手続き
地区まちづくり計画の実現	地区まちづくり計画の尊重
	建築等の誘導
支援	まちづくりへの支援施策
調査審議機関	まちづくり委員会
雑則	情報公開、表彰

ここからは、地区まちづくりの内容のなかで、地域主体による活動に焦点を当て、地域主体の地域マネジメントの内容をより明確にしていく。そのため、「地域主体の形成」、「地区まちづくり計画の策定」、「地区まちづくり計画の実現」の段階ごとの規定内容や動向を明らかにし、その段階で地域主体がどのように関わっているのか、どのような役割を求められているかなど、地域主体によるまちづくり仕組みの分析から、地域マネジメントシステムの可能性を考察していく。

2-3-2 地域主体による地域マネジメントの内容と位置づけ

(1) 地域主体の概要：地区まちづくり協議会等

全 72 件のまちづくり条例のうち、地区まちづくりにおける地域主体として「地区まちづくり協議会²」を位置づけている条例は 66 件であり、全体の 91.7%に達している。その地区まちづくり協議会を位置づけ、地区まちづくり計画の策定及び実現などのまちづくりの活動の主体となることを想定している。一方、地区まちづくりのための協議会以外に、地区を限定しない景観や緑化などのまちづくりのための「テーマ型まちづくり協議会」を位置付けている条例が 13 件、公園や道路の管理を行うための「施設管型まちづくり協議会」を位置付けている条例が 2 件、都市農地の保全及び活用を行うための「都市農地まちづくり協議会」を位置付けている条例が 2 件など、まだ事例は少ないが、地域の課題や特性に合わせ、地区住民等だけでなく市民等が参画できるまちづくり仕組みを設け、その主体形成を図ろうとする動きも見られる。

A.地区まちづくり協議会の目的

地区まちづくり協議会を条例上に位置づけている 66 件の条例上の記述から地区まちづくり協議会の目的を整理すると、表 2-19 のようにまとめられる。最も多く記述されている内容は「地域（地区）のまちづくりを推進すること」で地区まちづくり協議会を規定している 66 自治体のうち 47%を占めている。また、「地区まちづくり計画の検討・提案すること」を規定している自治体も 24 件あり、36.4%を占めている。この二つの内容が、地区まちづくり協議会の目的として最も多く挙げている内容である。その他の内容は、まちづくりの推進上の具体的な活動内容として良好な環境の形成やまちづくり活動、都市計画の決定・変更の提案、計画及びルール維持管理等が挙げられている。

これらを踏まえると、地区まちづくり協議会に期待される役割は、大きく「①地域まちづくりの推進（計画の実現・維持管理等の活動など）」と「②地区まちづくり計画の検討・提案」であると言える。しかし、自治体によっては地区まちづくり協議会の役割を、①か②だけに限定しているところも見られるので、条例上の仕組みと合わせて分析する必要がある。

表 2-19 地区まちづくり協議会の目的

No	内容	件数(母数 66)
1	地域(地区)のまちづくりを推進すること	31 (47.0%)
2	地区まちづくり計画の検討・提案すること	24 (36.4%)
3	良好な環境の形成を推進すること	8 (12.1%)
4	地域まちづくり活動を行うこと	5 (7.6%)
5	都市計画の決定・変更の提案	2 (3.0%)
6	計画及びルールの維持管理等に関する活動	1 (1.5%)
7	地区内の土地利用の推進及び調整を行うことを目的とした団体	1 (1.5%)
8	景観形成のため	1 (1.5%)

2 条例ごとに、名称が異なる為、ここではそれらを総じて最も多く使われている「地区まちづくり協議会」を用いる。

B.地区まちづくり協議会の役割の変化

地区まちづくり協議会に求められる役割は、表 2-19 で確認したように、「まちづくり計画の検討・策定」と「まちづくりの推進」が主な役割である。その内容の推移（図 2-21）をみると、「地域のまちづくりを推進すること」が常に最も多かった項目であることが分かる。しかし、その言葉の意味は幅広く、時期によって求められる役割も異なっていたと考えられる。

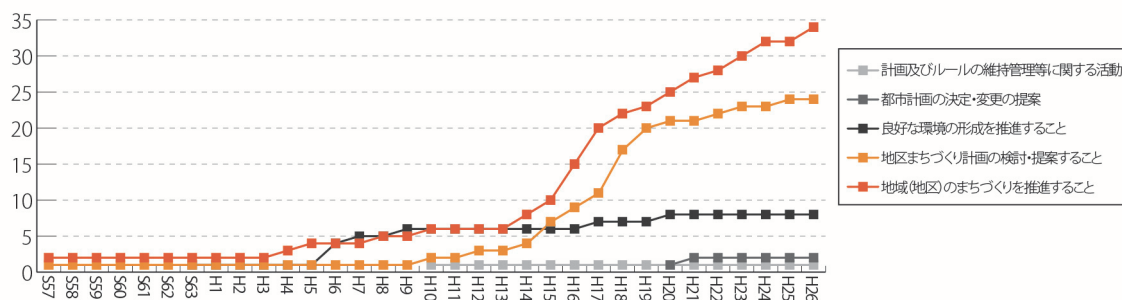


図 2-21.地区まちづくり協議会の目的の推移

表 2-17 の条例制定の目的のうち、主体に関する内容だけを年度別推移で整理すると（図 2-22）、1980-90 年代には「市民（住民）等の参加・参画によるまちづくりの推進」が主な目的だったが、2000 年代の前半からは、「市民・行政・事業者の役割を明確にすること」や「市民・行政・事業者の協働によるまちづくり」を目的としている条例が比較的に急増していることが分かる。つまり、以前には地区まちづくり協議会の役割が参加・参画に留め、地区の計画を策定・提案したらそれで地区まちづくり協議会の役割が自主的な活動に移り、組織の明確な活動目的がないまま、計画実現の段階では行政任せになってしまうことが多かった。しかし、2000 年代からは、まちづくり計画の策定・提案の段階での参加に留まるのではなく、その後の計画実現の段階でも行政と協働しながら計画を実現していくことまで、地区まちづくり協議会の役割として求められている条例が増えてきた。さらに、近年には、それらを踏まえ「地域主体のまちづくり」を条例の制定目的としている自治体が増えてきている。つまり、地域主体となる地区まちづくり協議会に、地区まちづくりにおいて、より主体的で積極的な活動を求められているように、その役割が変化していると考えられる。

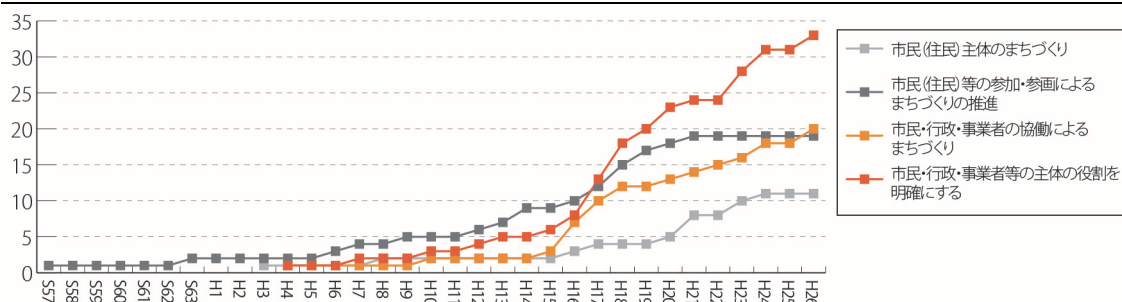


図 2-22.まちづくり条例制定の目的の動向

実際に、地域主体が策定した地区まちづくり計画をもとに、自主的に事業を推進できたり（可児市、横浜市、鎌倉市等）、開発行為について地域主体が直接に開発事業者と協議を行ったり（横浜市、川崎市、流山市等）、さらに公共施設等の管理又は運営を行ったり（国分寺市）できる仕組みなど、地域主体がより自主的にまちづくりを推進できるまちづくり仕組みが見られるようになってきた。その具体的な内容としては、後の「2-3-4 地区まちづくり計画の実現」で詳細に述べることにする。

C.世田谷区条例の改正方向から¹³⁾

1982 年に、まちづくり条例を制定し、神戸市とともに最も長くまちづくり条例を運用してきた世田谷区の街づくり条例の改正から、地域主体に対する行政のスタンスの変化がうかがえる。世田谷区は 1982 年 7 月に「世田谷区街づくり条例」を施行した以来に、1995 年 3 月と 2010 年 9 月に条例改正を行っている。その改正のなかで、地区街づくり協議会の定義に変化が見られ、1995 年では地区街づくり協議会は「地区街づくり計画の原案の作成」と「安全で住みやすい快適な環境の市街地の整備、開発及び保全」を目的としたことに対し、2010 年の改正では「地区街づくり計画の原案の作成」と「策定された地区街づくり計画の実現に向けた自主的な街づくり活動を行うこと」と変わった（表 2-20）。地区街づくり計画の原案の作成は共通しているが、その計画の実現についても地区街づくり協議会の役割であると明確に規定を改正したのである。

表 2-20 世田谷区街づくり条例の内容変化(地区街づくり協議会に関する内容)

改正年度	1995 年	2010 年
条文	第 3 条の六 地区街づくり協議会 第 11 条第 2 項の <u>地区まちづくり計画の原案の作成並びに安全で住みやすい快適な環境の市街地の整備、開発及び保全を目的として地区住民等を主たる構成員として組織された団体</u> をいう	第 3 条の(6) 地区街づくり協議会 第 12 条第 1 項の <u>地区街づくり計画の原案の作成及び第 11 条第 1 項の規定により策定された地区街づくり計画の実現に向けた自主的な街づくり活動を行うことを目的として地区住民等を主たる構成員として組織された団体</u> をいう。

さらに、地区街づくり協議会への支援に関する規定でも、そのような変化が見られる。（表 2-21）、地区街づくり協議会への助成について、1995 年の条例改正では、「その運営及び地区街づくり計画の原案の作成に要する経費の一部を助成」と規定したことに対し、2010 年の条例改正では「その活動に要する経費の一部を助成」と変更した。これは、地区街づくり協議会の役割を組織の運営と計画の案作成だけに限定していたことから、地区街づくり協議会のより広い意味での「活動」と変更されたと考えられる。

また、街づくり専門家の派遣の規定でも、1995 年の条例改正では派遣の要件を「地区街づくり計画の原案作成」、「地区まちづくり計画に基づき規則で定める街づくり事業を行おうとする場合」と規定していることに対し、2010 年の条例改正では「地区街づくり計画の原案作成」、「地区街づくり計画の実現に向けた自主的な街づくり活動を行おうとする場合」と改正され、計画策定や事業推進に限定したものから、計画策定とその計画の実現までに役割が求められるようになった。

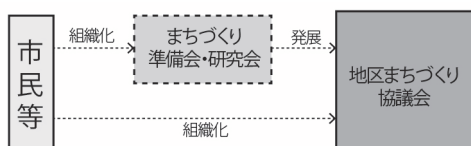
このように、地区街づくり協議会の定義及び支援に関する規定の変化から、地区街づくり協議会の役割がより広く拡大され、計画策定だけに留まるのではなく、その実現に向けた自主的な活動を行う地域主体としての役割を求められていると考えられる。

表 2-21 世田谷区街づくり条例の内容変化(支援に関する内容)

改正年度	1995 年	2010 年
条文	<p>第 25 条(地区街づくり協議会への助成) 区長は、地区街づくり協議会の街づくり活動を支援するために必要があると認めるときは、<u>その運営及び地区街づくり計画の原案の作成に要する経費の一部</u>を助成することができる。</p>	<p>第 45 条(地区街づくり協議会への助成) 区長は、地区街づくり協議会の街づくり活動を支援するために必要があると認めるときは、<u>その活動に要する経費の一部</u>を助成することができる。</p>
	<p>第 28 条(街づくり専門家の派遣) 区長は、次の各号のいずれかに該当する場合において、街づくりを推進するために必要があると認めるときは、街づくりの専門家を派遣することができる。 一 地区街づくり協議会が地区街づくり計画の原案を作成しようとする場合 二 <u>地区住民等が地区街づくり計画に基づき規則で定める街づくり事業を行おうとする場合</u> 三 前二号に掲げるもののほか、区長が必要であると認める場合</p>	<p>第 47 条(街づくり専門家の派遣) 区長は、次の各号のいずれかに該当する場合において、街づくりを推進するために必要があると認めるときは、街づくりの専門家を派遣することができる。 (1) 地区街づくり協議会が地区街づくり計画の原案を作成しようとする場合 (2) <u>地区住民等又は地区街づくり協議会が地区街づくり計画の実現に向けた自主的な街づくり活動を行おうとする場合</u> (3) <u>地区住民等が地区街づくり準備会を組織し、地区街づくり協議会の設立に向けた準備活動を行おうとする場合</u> (4) 前(3)号に掲げるもののほか、区長が必要であると認める場合</p>

(2) 地区まちづくり協議会の形成及び位置づけ

A.地区まちづくり協議会の形成



地区まちづくり協議会を組織するために、66 自治体のうち 17 自治体 (25.8%) では「まちづくり準備会・研究会」の段階を設け、住民等が地区まちづくり協議会の結成に向けて、地域の状況調査やまちづくりに関する勉強会を行うなどの準備できるようにしている。特に、近年、そのような傾向が強くみられるようになった (図 2-23)。地区住民等がいきなり地区まちづくり協議会を組織し地区まちづくり計画等を策定・提案することは大変難しく、準備会等の段階で地域状況の把握やまちづくり活動を行いながら、地区住民への周知及び参加を促し、合意形成を進めるなど、地域主体として力量を強化し地区まちづくり協議会となることが期待されている。さらに、自治体によっては、その段階からも積極的に準備会等へ活動経費の助成や専門家派遣等の支援を行い、より多くの地域主体の育成を図っていることも多くみられる。

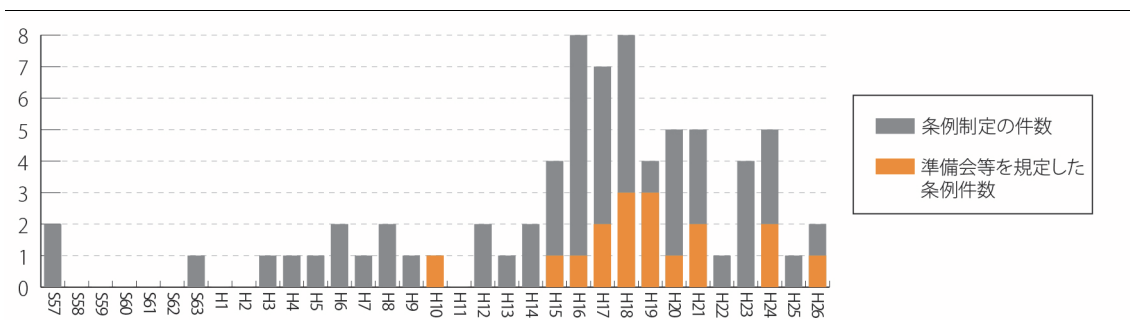


図 2-23.地区まちづくり協議会の位置づけ方式の動向

そのような段階を経て、地区まちづくり協議会を設立できるが、その位置付け方式には「任意」、「登録」、「認定」と、3つの方式が用いられている。それらを整理すると（表 2-22）、「認定」の方式が最も多く 54 件、全体の約 8 割を占めている。つまり、地区まちづくり協議会が地域住民等による地域主体が基準を満たし、認定プロセスを経ることで行政に認められ、地区まちづくりの「公的な団体」として位置付けられる仕組みである。

表 2-22 地区まちづくり協議会の位置づけ方式

地区まちづくり協議会の位置づけ	件数	割合(母数 66)
任意	5	7.6%
登録	7	10.6%
認定	54	81.8%

位置づけ方式を時系列でみると（図 2-24）、年代による傾向はなく、常に認定の方式が多く用いられていることが分かる。一方、地区まちづくり協議会を「登録」や「任意」で位置付けている自治体からは、2つの傾向がみられる。一つは、世田谷区や中野区、港区、葛飾区のように大都市に位置し、多様な主体が存在することから、地区における一つの公的な団体とすることが難しく、認定はしなくても登録することで支援を受けられるようにする傾向と、もう一つは、愛川町や三浦市、基山町のように人口が 5 万未満の小規模の自治体で、地域主体形成が難しく、認定のようなハードルを下げ、より多くの住民等が参加できるようにする傾向がみられる。

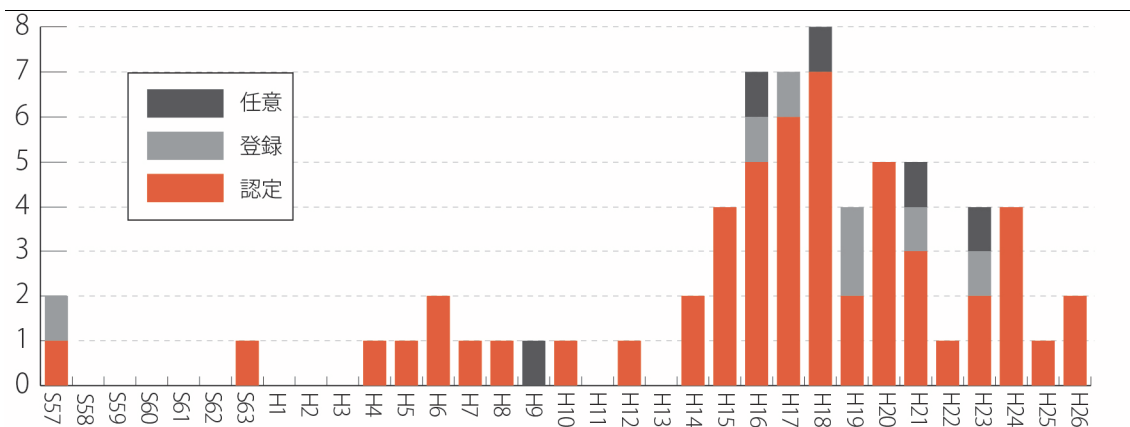


図 2-24.地区まちづくり協議会の位置づけ方式の動向

B.地区まちづくり協議会の認定基準

その「認定」方式を用いているまちづくり条例の認定基準を分析すると、表 2-23 のように整理できる。まず、最も多く定められている内容は「地区住民の自発的参加の機会が保障されていること」で 26 件（39.4%）、「地区住民で構成されること」が 22 件（33.3%）である。

表 2-23 地区まちづくり協議会の認定基準

区分	内容()の中の数はいくつ	件数
活動範囲に関するもの (28)	区域のおおむねの範囲を定めていること	10
	区域の面積がおおむね〇〇ha 以上→0.1ha(1)、0.2ha(1)、0.3ha(8)、0.5ha(7)	17
	既に認定された地区まちづくり協議会の対象地区と重複していないこと	2
構成員に関するもの (36)	地区住民で構成されること	22
	10 人以上の地区住民で構成	6
	構成員の〇〇以上が地区住民→8 割(1)、3/4(1)、2/3(1)	3
	区域内の土地所有者等のおおむね〇〇以上が構成員→1/2(2)、3/4(1)	3
	まちづくりに関して知識経験を有するものが含まれている	2
	団体の代表者が街づくりプロデューサーであること	1
組織の活動目的に関するもの (12)	活動地区において自治会、町内会及び商店会が参加	2
	活動内容が地域のまちづくりの推進	1
	特定の事業活動等に反対することや宗教、政治を目的としない	6
	地区まちづくり計画の策定	3
組織の体制に関するもの (45)	区域内の住民その他の利害関係者の財産権を不当に制限しないこと	1
	地区住民の自発的参加の機会が保障されていること	26
	規約等を有し、代表者が定めていること	19
地区住民の同意に関するもの (26)	活動の計画を定めていること	2
	地区住民の大多数の支持が得られていること	12
	地区住民等の支持を得ていること	3
	地区住民の〇〇以上の同意→ 1/10(6)、1/3(1)、1/2(1)	8
	地区住民等や自治会、商店会その他団体等に周知し意見を聴く	3

このように、地区住民等で構成され、自発的な参加ができる組織として地区まちづくり協議会を想定していて、その他の基準でも主に地区住民等に関連する内容となっている。ここで用いられている地区住民等の定義は、地区において居住する者、事業を営む者又は土地、建物等を所有する者としている自治体が多く、地域の多様な利害関係者を指している。特に、構成員に関する事項では、地区住民等だけで構成されることに限定している自治体が最も多いなか、地区住民等の割合を定めたり、まちづくりに関する知識経験者等が参加されることを義務付けたりしている自治体もみられ、地区住民等だけの組織としての限界をこれらにより克服しようとする動きと推察できる。

また、同意基準に関しても、地区住民等だけを対象とする同意基準となっていて、具体的な数値を定めずに、「多数の支持」のような表現で規定している自治体が多くみられる。これは、地区住民等の同意が、定量的な数値を達成することを目的とせず、より多くの地区住民等への説明及び周知活動によって、地域主体として公共性を向上させようとする規定と考えられる。一部の定量的な数値で定めていても、かなり低い程度の規定にしていることから、地区まちづくりにおける主体形成のため、まちづくりへのハードルをできるだけ下げながら、より多くの地区住民等が参画できることを図り、地域の支持をもとに公的な団体として、地区まちづくり協議会を位置付けようとしていると考えられる。

(3)地域主体への支援の仕組み

地区まちづくり協議会の設立から、その組織が持続的に運営できるように、条例上に支援規定が定められている。それらを整理すると、表 2-24 のようにまとめられる。最も多いのは「活動経費の助成」で 32 件（48.5%）、次に「専門家の派遣」で 28 件（42.4%）である。

表 2-24 地区まちづくり協議会への支援

No	支援内容	件数(母数は 66)
1	活動経費の助成	32 (48.5%)
2	専門家の派遣	28 (42.4%)
3	情報提供	25 (37.9%)
4	技術的支援	17 (25.8%)
5	講習会	5 (7.6%)
6	事業実施への支援	3 (4.5%)

その支援の内容を時系列でみると（図 2-25）、活動経費の助成は、まちづくり条例ができた初期から主に基本的な支援策であったことが分かる。しかし、それ以外の支援については、1980-90 年代には、情報提供及び技術的支援が、主な支援策であったことに対し、2000 年代からは技術的支援よりも、積極的に専門家を派遣する支援が増えてきたことが確認できる（図 2-26）。これは、まちづくり条例ができて想定したほどの成果を得ることが難しく、住民の発意に対して地域主体の組織形成から計画策定まで、その発意を大事にしがらまちづくりにおいて実を結べるように、より積極的な支援と考える。

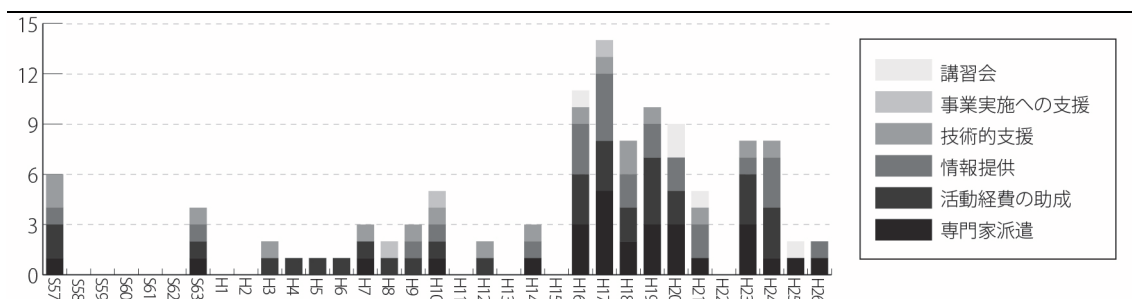


図 2-25.地区まちづくり協議会への支援の動向

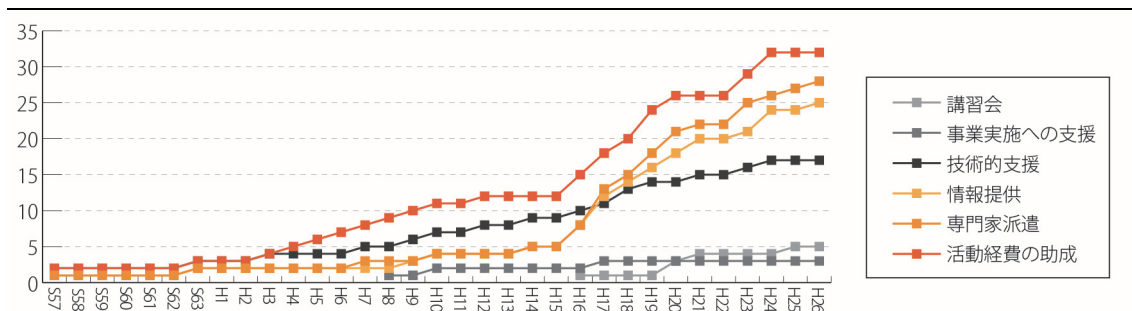


図 2-26.地区まちづくり協議会への支援の推移

(4)地域主体の自立に向けた取り組み(大阪市と俱知安町)

前項で確認したように、地区まちづくり協議会への支援のうち、最も多かったのが「活動経費の助成」である。そのように、地区まちづくり協議会が持続的に運営できるためには、財源が欠かせない要素であることは否めない。しかし、自治体による活動経費の助成の支援には、期間の上限が定められたり、助成される活動内容が限定的であったり、助成規模が現実には合わなかったりするような課題もみられる。従って、地域主体の持続的な運営のため、自主財源を確保することは増々重要になっていく。そこで、ここでは、近年制定され始めたエリアマネジメント条例を参考に、地域主体による自主財源の確保仕組みについて考察する。

A.エリアマネジメント条例の概要と特徴

エリアマネジメント条例は、平成 26 年 4 月に大阪市と平成 26 年 10 月に俱知安町で制定された、最近の条例である。主な内容は、エリアマネジメント団体と運営計画、費用の交付等で構成され、地区から分担金により徴収された税金をエリアマネジメント団体がエリアマネジメント活動に活用できることは共通であるが、その具体的な制度構成や仕組みは少し異なる。

表 2-25 エリアマネジメント条例の概要

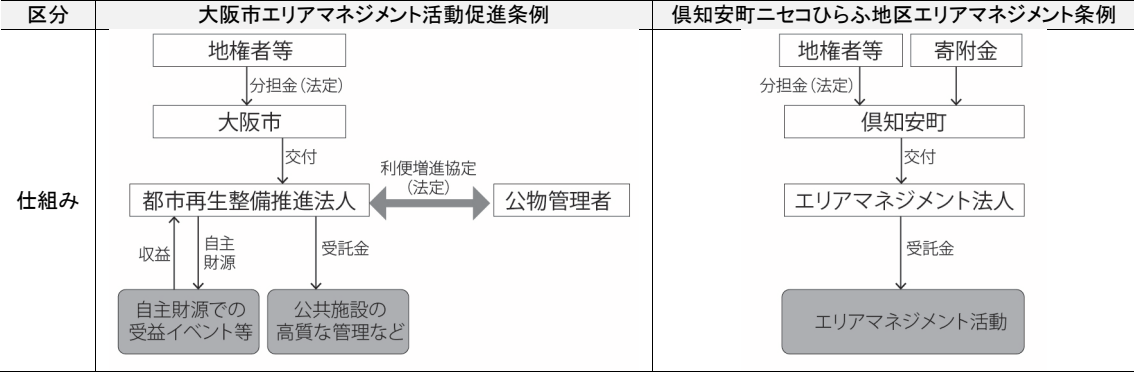
区分	大阪市エリアマネジメント活動促進条例	俱知安町ニセコひらふ地区エリアマネジメント条例
施行日	H26.4	H26.10
制定目的	エリアマネジメント活動に関する計画の認定、当該計画の実施に要する費用の交付等に関する事項を定めることにより、市民等の発意と創意工夫を活かした質の高い公共的空間の創出及び維持発展を促進し、もって都市の魅力の向上に資することを目的	地区住民等の主体的なエリアマネジメント活動の促進に関する基本的な事項を定め、もって、町と地区住民等が多様な価値観を認め合い、現在及び将来において地区全体の価値を高め、世界に誇れる魅力あふれる国際観光地づくりに寄与することを目的
規定内容	地区運営計画の認定・変更、年度計画の認定、費用の交付、実績報告、是正措置等	エリアマネジメント法人、エリアマネジメント計画の認定・変更、エリアマネジメント協定、実績報告、費用の交付、寄附金等
策定・運営主体	都市再生整備推進法人 (都市再生特別措置法)	エリアマネジメント法人 (条例に基づく認定)
認定計画	地区計画や都市再生整備計画の策定 (都市計画法、都市再生特別措置法) ↓ 都市利便増進協定の締結 (都市再生特別措置法) ↓ 地区運営計画 (条例に基づく認定)	エリアマネジメント計画 (条例に基づく認定) ↓ エリアマネジメント協定
計画内容	都市利便増進施設の一体的な整備又は管理の目的及び内容、実施期間、収支計画等	活動の目的、目標及び方針、事業計画及び資金調達計画を含む収支計画等
有効期間	5 年間	5 年間
必要な合意	都市利便増進協定の策定の際、 地区住民等の相当数	相当数の地区住民等
分担金徴収	認定整備等の実施により利益を受ける者から分担金を徴収、分担金条例 (地区ごとに課金対象者、課税基準、課税額を規定)	別の条例で規定(現在検討中)
費用の交付	都市利便増進施設(街灯、ベンチ、植栽等)の一体的な整備又は管理に要する費用	事業及びその運営等に要する費用
根拠法令	都市計画法、都市再生特別措置法、 地方自治法	地方自治法

大阪市の場合、エリアマネジメント団体と計画は都市再生特別措置法を根拠に位置づけ、その計画の運用計画を条例で位置付けていることに対し、俱知安町の場合、エリアマネジメント団体と計画などすべての内容を条例で位置付けている（表 2-25）。このように位置づける根拠法が異なることにより、都市利便増進協定をベースに運用計画を定めている大阪市の場合、そのエリアマネジメント活動の内容が都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に限定されていることに対し、俱知安町の場合にはそのような限定はなく、総合的なエリアマネジメントの活動に関する事業計画を定めることができるようになっている点が特徴である。

B.費用の交付などの財源の仕組み

大阪市や俱知安町ともに、地区の地権者等から徴取された分担金を一旦行政が受取り、エリアマネジメント団体へ費用の交付を行うことは共通であるが、その内容に異なる点がある。まず、表 2-26 のように、大阪市の場合には都市利便増進協定を締結した地区において整備等により利益を受ける者から分担金を徴収し、都市再生整備推進法人へ交付されるが、交付の対象になる費用は、公共施設の管理などに関する公共性があり受益のない事業に限定される。従って、受益事業が発生するイベント等の活動は自主財源に頼ることになり、より自由なエリアマネジメント活動を行うには課題である。一方、俱知安町の場合、まだ具体的な徴収対象や基準は規定しておらず検討中であるが、徴収された後、町からエリアマネジメント法人への交付には大阪市のような限定事項はなく、エリアマネジメント計画に基づく活動及び事業であれば、交付された資金を用いることが可能であるため、財源をより柔軟に運用できることが特徴である。

表 2-26 財源の仕組み



まちづくり条例では、上記の 2 事例のような分担金の仕組みを規定している事例はまだない。未だに、自治体による活動経費の助成に頼り、町内会からの支援を主な活動経費としている地域主体が多いことが現在のまちづくりの大きな課題である。しかし、これからの地域主体のまちづくりを考えるためには、地区住民及び地権者、事業者等による分担金の仕組みにより、公共施設の維持管理及びまちづくり活動ができるような、より持続的かつ積極的な地域マネジメントができる体制をつくることは増々重要である。従って、大阪市と俱知安町の条例による、これからの実績を横目にしながら、これからの地区まちづくりの仕組みをどのように進化させるかを考える必要がある。

(5)まとめ

多くのまちづくり条例において、地区まちづくり協議会という組織を地域主体として位置付けていることが確認できた。自治体の首長による認定方式が圧倒的に多く用いられ、公的な組織として公共性を与えている。その地区まちづくり協議会に求めている役割は時系列に変化をしていて、以前は、地域住民等の参加又は参画によるまちづくり計画の策定・提案までを地区まちづくり協議会の役割としたら、最近には、地域住民等によりまちづくり計画の策定・提案からその計画の実現を推進する、行政と協働しながら主体的にまちづくりを行うことまで地区まちづくり協議会の役割として想定していることが確認できた。

その地域主体の形成・運営のために、様々な支援策を用意していて、最近には活動経費の助成や情報提供に留まらずに、専門家の派遣等を行い、より積極的に住民発意を育てようとする動きも確認できた。ここでは、地区まちづくり協議会の概略的な活動内容及び役割について考察したが、「2-3-3 地区まちづくり計画等の策定と位置づけ」と「2-3-4 地区まちづくり計画の実現」ではそれぞれの内容と地区まちづくり協議会の活動内容を合わせて分析し、より具体的な地区まちづくり協議会、地域主体に求められる役割を明らかにする。

2-3-3 地区まちづくり計画等の策定と位置づけ



(1) 地区まちづくり計画等の概要と位置づけ

まちづくり条例に、地区のまちづくりに関する内容を定めた「地区まちづくり計画」の制度を設けている自治体が多くみられる。まず、全 72 条例のうち、「地区まちづくり計画」の制度を設けている条例は 68 件で、94.4%を占めている。

表 2-27 地区まちづくり計画の内容

No	支援内容	件数(母数は 68)
1	土地利用に関すること	22 (32.4%)
2	建築物等に関すること	15 (22.1%)
3	公園・道路等の地区施設及び公共施設の整備に関すること	9 (13.2%)
4	景観形成・維持に関すること	6 (8.8%)
5	防災・安全・衛生その他の生活環境に関すること	5 (7.4%)
6	樹林地等の自然保全や活用に関すること	3 (4.4%)
7	地域のまちづくりを推進するために必要な事項	3 (4.4%)
8	住環境の保全及び都市環境の形成を図るための必要な事項	2 (2.9%)
9	具体的な内容を規定していない	28 (41.2%)

条例上に規定している地区まちづくり計画の内容を整理すると（表 2-27）、土地利用や建築物等に関する規定、地区施設や公共施設の整備に関する規定などのハードに関する内容が 64.8%ほど、多く定められている。一方、景観形成・維持に関する規定や生活環境に関する規定、自然保全や活動に関する規定などソフトの内容は 21.2%に留まり、ややハードに関する内容に偏っているとみえる。しかし、むしろ地区まちづくり計画の内容を具体的に規定せずに、地域主体が必要に応じ、まちづくり推進するための事項等を規定できるようにしている条例が 47.0%を占めていることから、規定項目が限定的である法定計画（地区計画や建築協定）に比べると、規定項目が幅広く、より総合的な内容の計画とすることが可能である。

(2) 地区まちづくり計画の内容：ルールとプラン

条例上に地区まちづくり計画と規定していても、その計画の意味は様々で、地区におけるまちづくりの方針や目標設定に留まる計画から、具体的な土地利用や建築物等に関する基準や環境改善のための事業に関する内容、さらに、取り組みごとの行政と地域主体との役割分担まで具体的に定めている計画まで、その内容と具体性に差がみられる。

特に、それらを内容でみると、地域まちづくりの目標や方針を実現するための、住環境や賑わいの維持向上や保全のために規制・誘導を中心とする「ルール」と、地域課題の改善や良好な住環境づくりのために事業や活動を中心とする「プラン」と、大きく 2 つ要素で区分できる（図

2-27)。そのため、条例ごとの地区まちづくり計画が「ルール」と「プラン」の関係及び程度によって計画の性格が決められている。

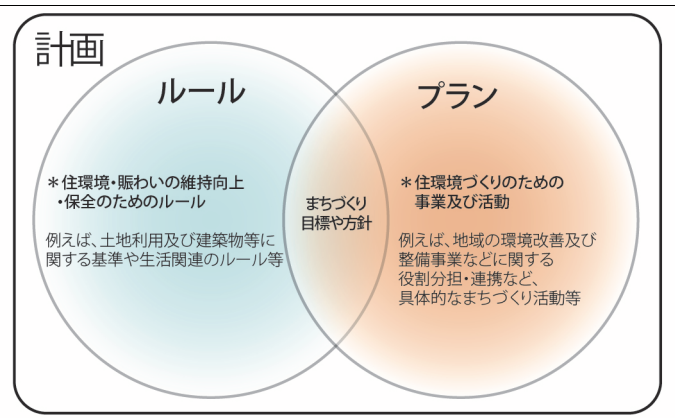


図 2-27 地区まちづくり計画のプランとルール

その中、地区街づくり計画の構成に「プラン」と「ルール」の要素を明確に区分していて、「プラン」をベースに「ルール」の要素を選択的に策定できる仕組み（例えば、川崎市、川越市など）や、逆に「ルール」と「プラン」の内容を地区まちづくり計画との一括りにしないで、条例上に「ルール」と「プラン」の計画手法を別々に用意して、地域課題やまちづくりの目的に適した計画手法を選択・活用できる仕組み（例えば、横浜市、目黒区、大和市など）、地区まちづくり計画はまちづくりの目標や方針などのやや「プラン」の要素を中心に定め、その計画の一部又は別の計画として土地利用や建築物等に関する具体的な基準の「ルール」を中心に協定を締結する2段階の仕組み（例えば、神戸市、上尾市など）がみられた。

具体的に、各計画の内容を整理すると（表 2-28）、「プラン」に該当する計画では、主に地域の将来像又はまちづくりの目標や方針を定めつつ、その実現に向けた自主活動の内容まで定めていて、一方、「ルール」に該当する計画では、主に具体的な建築物等に関する基準や生活環境のルールなどを定めていることがわかる。特に、「ルール」に該当する計画ではルールの遵守のために建築等行為に対する協議の仕組みを設けて、その計画の実効性を確保している事例が多くみられる。

これらを踏まえると、地域課題の解決のため地区まちづくり計画の中の「プラン」と「ルール」の要素を地域の状況や特性に合わせながら、まちづくりの目的により戦略的又は段階的に選択・活用できる仕組みは、地域主体のまちづくりにおいてより有効と考えられる。さらに、「プラン」と「ルール」ごとに用意された実現方策により地区まちづくり計画の実効性も向上できると考えられる。なお、「プラン」と「ルール」をどのように実現していくかについては「2-2-4 地区まちづくり計画の実現」で詳細に考察することにする。

表 2-28 ルールとプランの内容

分類	自治体	区分	「プラン」	「ルール」
統合型	川崎市	計画名	地区まちづくり目標 (地区まちづくり構想(認定)の一部)	地区まちづくり基準 (地区まちづくり構想(認定)の一部)
		内容	地区まちづくりを推進するための土地及び建物に係る居住環境の維持又は改善に関する目標	地区まちづくりを推進するための建築行為等に係る基準その他の土地及び建物に係る居住環境の維持又は改善に関する基準
	川越市	計画名	地区街づくり計画(認定)	地区街づくりルール(地区街づくり計画の一部)
		内容	特定の地区でその特性を生かした個性的で魅力ある街づくりを推進するため、地区の目標や方針、課題を解決するための取り組み等をまとめたもの	建築行為等を行おうとする者が守るべき基準
区分型	大和市	計画名	地区街づくり計画(認定)	地区街づくり協定(認定)
		内容	地区の街づくりを進めていくための指針となるもので、住民自らが地区内の街づくりの目標や土地利用の方向性などについて定めた計画	景観、屋外広告物や建物の用途など、建築物以外までの広い範囲でルールを定めるもの
	横浜市	計画名	地域まちづくりプラン(認定)	地域まちづくりルール(認定)
		内容	地域の目標・方針やものづくり・自主活動など課題解決に向けた取り組みをまとめた計画	建築物や工作物の建て方や生活環境のルールなどの具体的なルールを地域の個性や特徴に合わせたまちづくりのルール
	目黒区	計画名	地域街づくり計画(認定)	地域街づくりルール(認定)
		内容	特定の日常生活圏の望ましい将来像を示した地区まちづくりに関する計画	地域街づくり計画の実現方策の一つで、その他の良好な生活環境を備えた街の保全及び形成を目的としたルール
	墨田区	計画名	地区まちづくり計画(認定)	地区まちづくり協定(認定)
		内容	一定の区域内のまちづくりの方針や目標を定めたもので、まちづくりのビジョン、街並みづくりの提案、まちのオープンスペース提案など、まちづくりに関する計画	計画を実現するための具体的な取り決めで、地区全体の建物の使い方や生活全般のルールをつくるもの
段階型	神戸市	計画名	まちづくり提案(任意)	まちづくり協定(市長と締結)
		内容	住みよいまちづくりを推進するため、まちの将来像やまちづくりの方針などについて定めたもの	まちづくり提案の実現のために、この中で特にルールとして決めておくことが必要な事項について定めたもの
	上尾市	計画名	街づくり計画(承認)	街づくり協定(市長と締結)
		内容	地区住民の総意を反映して策定する街づくりに関する計画	地区のまちづくりの目標及び方針その他街づくりを推進するために必要な事項

(3)計画内容の多様化:テーマ型まちづくり計画、施設管理型まちづくり計画など

近年のまちづくり条例では、地域課題と主体の多様化とともに、テーマ型や施設管理型など、地区まちづくり計画以外のまちづくり計画の仕組みがみられるようになってきた。ここでは、このような動向から地区まちづくり計画ではなく、新しい形態の計画に期待している狙いと効果、規定内容、実現方策等の分析から、地区まちづくり計画との関係を明らかにし、それらを踏まえた地域まちづくりにおける計画の姿を考察する。

A.テーマ型まちづくり計画

表 2-29 によると、テーマ型まちづくりの目的は、ある地区に限らなく、市全体などの広い範囲を対象に、防災、景観等の一定のテーマについてまちづくりを行うためとしている。また、その計画の策定主体も、地区まちづくり協議会のように、テーマ型まちづくり協議会を組織でき、多くの自治体で登録（4 件）や認定（8 件）により公式な組織と位置付けている。その登録や認定基準をみると、地区まちづくり協議会の構成員を地域住民等と規定していた自治体が多かったことに対し、構成員を市民と規定していて市民であれば誰でもまちづくりを行える仕組みとして設けている。ただ、その組織により策定又は報告されるテーマ型まちづくり計画及び活動は認定よりは任意的なものに位置付けられるか、又は市のまちづくり計画として決定されることで、市の公定化を行うことで、最終的には都市計画マスタープランに反映されるなど、市の施策策定に反映することを主要な目的としている。

このように、ある地区を超え、広い範囲の主体により、広い範囲を対象に一定のテーマでまちづくりを行うことは、より公共的な計画及び活動が可能になることと、地区ごとに共通した内容でまちづくりができ、市全体において統一されたまちづくりができることに意義があると考えられる。しかし、広範囲を対象にまちづくりを行うことの課題（調査実施や計画策定における合意形成など）、市の施策策定に配慮の規定に留まっている計画の効力に関する規定、土地利用に関連する場合地権者からの同意の必要など、計画の実現性にやや課題があると考えられる。

テーマ型まちづくりが、今までの地区まちづくりと全く異なることを行うわけでない。しかし、テーマ型まちづくりで見られる、市全体で考える高い公共性のまちづくりは、これからの地区まちづくりを考える上で、重要な知見と考える。今までの地区まちづくり計画が地区に限定していたことから、周辺地区との調整も策定段階において必要と考えられる。ただ、そのような作業を地域住民等が行う必要はなく、計画の認定及び決定手続きにおいて、都市計画マスタープランの遵守チェックに留まらず、周辺住民からの意見聴取の機会を設けたり、テーマ型まちづくりのような活動を配慮したりすることで、地区まちづくり計画の公共性をより高めることができ、より実効的な計画として地区だけでなく市全体のまちづくりにおいて貢献できると考えられる。

表 2-29 テーマ型まちづくりの概要と特徴

自治体	施行日	策定主体	計画	効力	内容
逗子市	H14.3	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり計画（任意）	市の施策に反映するよう努める	まちづくり基本計画の内容を補完し、発展させることを目的とした市全体のテーマにかかわるまちづくりの計画
狛江市	H15.3	テーマ型まちづくり協議会（任意）	テーマ型まちづくり提案（任意）	市の施策に反映するよう努める	まちづくりに関する緑の保全、歩行環境、景観形成その他特定の分野についての調査、研究及び実践等の活動の成果
町田市	H16.4	街づくり市民団体（登録）	街づくり市民団体の活動の成果（任意）	市の施策に反映するよう努める	一定のテーマで展開される市民団体の活動
国分寺市	H17.1	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり計画（決定）	市長が実施計画を策定、協議会と実施に関する事項を協定締結	防災や景観など特定のまちづくりテーマについて、関心のある市民が集まって行う良好なまちづくりを目的とした計画
小金井市	H18.3	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり提案（任意）	市の施策に反映するよう努める	緑の保全、福祉のまちづくりその他特定の分野についてのまちづくりに関する調査、研究等の取組等の活動によるまちづくりを行うために定めた提案
練馬区	H18.4	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり提案（採用）	協議会によるテーマ型まちづくりの推進と区による施策への反映努力	みどりの保全や良好な景観の形成などをテーマとして、区民等が主体となって、区と協力してまちづくりを推進するための提案
日野市	H18.10	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり計画（決定）	市長が実施計画を策定、協議会と実施に関する事項を協定締結	環境や防災など、地区に限定されない特定のテーマについて、良好なまちづくりを目的とした計画
葛飾区	H19.4	区民まちづくり協議会（登録）	テーマ型まちづくり計画（任意）	市の施策に反映するよう努める	区民等が主体となって作成する災害に強い街づくり、良好な景観の形成その他の特定の分野における建築物等、道路、公園等に係る整備計画
多摩市	H19.6	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり計画（認定）	市長は、市民及び関係機関等に周知するよう努める	市民が、地域にかかわらず、特定の分野に関して市の良好な街づくりを目的に策定する計画
向日市	H20.7	テーマ型まちづくり協議会（認定）	テーマ型まちづくり計画（認定）	具体的な規定はない	特定の分野に関する良好なまちづくりを目的とした計画
三浦市	H21.4	テーマ型まちづくり協議会（登録）	テーマ型まちづくり計画（認定）	市の施策に反映するよう努める	防災、交通、歴史、文化、福祉など、一定のテーマに基づいた計画
東大和市	H22.10	分野別協議会（認定）	分野別街づくり計画（決定）	市長は、市民及び関係機関等に周知するよう努める	特定の分野に関して良好な街づくりを推進するための計画
八潮市	H23.10	テーマ型まちづくり活動団体（登録）	テーマ型まちづくり計画（任意）	市の施策に反映するよう努める 開発事業時における計画尊重、行政による指導	景観、防災その他特定のテーマを対象にしたまちづくりの計画

B.施設管理型まちづくり計画

施設管理型まちづくりはまだ事例は少なく、2自治体だけが運用している（表 2-30）。これはテーマ型まちづくりの一種で、地区住民や利用者が公共施設の管理・利用に関する事項を定め、運用する制度で、主に公園や緑地、道路等の公共施設を中心に周辺地区の住民や利用者により行われるまちづくりである。制度導入事例が少ないが、練馬区では協議会を組織し、施設管理型地区まちづくり提案の認定を受けるように地域主体のまちづくりとして設けている。その施設管理型地区まちづくり協議会の認定基準のうち、施設周辺の住民、利用者で構成されていること（周

辺の住民が過半)を定めていて、地区住民だけでなく、利用者もまちづくりの主体としていることは意義あると考える。

しかし、公共施設の維持管理の内容は、近年の地区まちづくりでもそのような活動が見られるようになり、地域主体の役割においても地区の公共施設等の維持管理・利活用が求められている。今まで行政が維持管理してきた公共施設を、これからは増々地域主体が担うことが必要になり、地区まちづくり計画にも積極的に取り入れ、地区における公共施設を積極的に利活用しながら地域のマネジメントを行うことが重要と考える。

表 2-30 施設管理型まちづくりの概要と特徴

自治体	施行日	策定主体	計画	効力	内容
練馬区	H18.4	施設管理型地区まちづくり協議会(認定)	施設管理型地区まちづくり提案(認定)	協議会、区、施設管理者の相互協力による実現	公園、緑地などの施設について、地区住民や利用者が主体となった管理・利用に関する事項を定める計画
八潮市	H23.10	市長及び目的となる公共施設の周辺の住民等	施設管理型まちづくり協定(協定締結)	行政と周辺住民等の協定により行う	身近な公共施設の管理及び市長が別に定める運営の計画

C.都市農地まちづくり計画

まだ2事例に過ぎない都市農地まちづくりはテーマ型まちづくりよりは、地区まちづくりの一種であり、地域の特性である生産緑地を含めた地区まちづくりと言える。そのため、まちづくり協議会も農地の権利者を構成員と規定していて、地域住民等の自主的なまちづくりだけでなく、そのような内容を積極的に都市計画に反映するため、都市計画提案制度と連携して、都市計画として決定することを想定している(表 2-31)。

表 2-31 都市農地まちづくりの概要と特徴

自治体	施行日	策定主体	計画	効力	内容
国分寺市	H17.1	都市農地まちづくり協議会(認定)	都市農地まちづくり計画(決定)	都市計画提案制度との連携	生産緑地等の計画的な保全及び活用を目的とした計画
日野市	H18.10	農あるまちづくり協議会(認定)	農あるまちづくり計画(決定)	農業振興計画との連携、市長が実施計画を策定、協議会と実施に関する事項を協定締結、都市計画提案制度との連携	農地所有者が一定のまとまりをもった土地を対象として農地の計画的な保全及び活用を目的とした計画

D.まとめ

近年増えてきたまちづくり計画の形態を整理すると、テーマ型まちづくり計画をメインに、施設管理型まちづくり計画、都市農地まちづくり計画等がみられた。施設管理型まちづくり計画はテーマ型まちづくり計画の一種と、都市農地まちづくり計画は地区まちづくり計画の一種と考えられ、様々な地域の課題やニーズに対応するため、用意された制度と考えられる。

それらの制度の内容から、地区まちづくり計画の発展方向も見られ、地区まちづくり計画における公共性の向上や地区における公共施設の維持管理・利活用、地域特性の反映など、これからの地区レベルのまちづくりにおいて、どれも重要で含めるべき内容である。まだ、策定事例は少なく、実効性や実現性に課題も見られるが、このような内容が地区まちづくりに積極的に取り入れられると、地区まちづくり計画がより公共的かつ総合的な計画として、地域をマネジメントするための計画にできると考えられる

(4)策定プロセス

条例に基づく地区のまちづくり計画であるが、計画の策定プロセスは大きく4つ、詳細には7つのタイプに分けられる（表2-32）。地区まちづくり協議会からの計画の策定・提案の仕組みを設け、手続きを経て、そのまま地区まちづくり計画として位置付ける方式（Type1）を定めている自治体が最も多く39件で約6割を占めている。特に、条例に基づく計画として認定を行う自治体が27件（42.6%）で、まちづくり条例の中で最も活用されている仕組みである。

その他、地区まちづくり協議会が計画を策定・提案後、その内容の一部又は全部を首長と協定を締結する方式（Type2）が12件（17.6%）、地区まちづくり協議会が計画の素案を策定・提案するとそれを首長が計画の案を定め、決定する方式（Type3）が10件（14.7%）、市民等の参画や意見反映により首長が計画を策定・決定する方式（Type4）が4件（5.9%）である。

表2-32 地区まちづくり計画の策定プロセス

計画づくり策定プロセス		位置づけ	件数	タイプ
<pre>graph LR; A[地区まちづくり協議会等] --> B[地区まちづくり計画の策定]; B -- 提案 --> C[行政の判断]; C -- 意見聴取 --> D[まちづくり審議会等]; C -- 認定・登録など --> E[地区まちづくり計画(認定等)]; B -- 手続き --> E;</pre>		任意	8	→Type1A
		登録	3	→Type1B
		認定	27	→Type1C
<pre>graph LR; A[地区まちづくり協議会等] --> B[地区まちづくり計画の策定]; B -- 提案 --> C[行政の判断]; C -- 意見聴取 --> D[まちづくり審議会等]; C -- 認定 --> E[地区まちづくり協定]; C -- 協定締結 --> E; B -- 手続き --> E;</pre>		任意→締結	10	→Type2A
		認定→締結	5	→Type2B
<pre>graph LR; A[地区まちづくり協議会等] --> B[地区まちづくり計画の素案の策定]; B -- 提案 --> C[行政の策定]; C -- 意見聴取 --> D[まちづくり審議会等]; C -- 手続き --> E[地区まちづくり計画(決定)];</pre>		行政計画	11	→Type3
<pre>graph LR; A[地域住民・市民等] -- 意見反映要請 --> B[行政による計画策定]; B -- 手続き --> C[地区まちづくり計画(決定)];</pre>		行政計画	4	→Type4

計画の策定プロセスを時系列でみると（図 2-28、図 2-29）、1980-90 年代には、Type1A や Type2A など、地区まちづくり協議会から策定・提案された計画は任意的なものとし、必要により協定を締結し運用してきたことが分かる。しかし、2000 年代の初めからは Type1C や Type2B など計画を認定する方式が主流となり、近年には、計画を認定する方式がほとんどである。

これは、地域主体から策定・提案された計画の役割がより重要になったと考えられる。なぜなら、行政が計画策定・決定する方式（Type3 や Type4）は計画の実現も行政中心になること、また計画をもとに協定を締結する方式（Type2）の協定内容が土地利用や建築物等に関するハードな項目に限定することが多かったことに対し、地域の課題やニーズをもとに総合的な内容で策定された計画を尊重しながら、地域主体と協働でその計画の実現を図ろうとする場合、その計画自体がより重要な役割を果たすことになるからである。

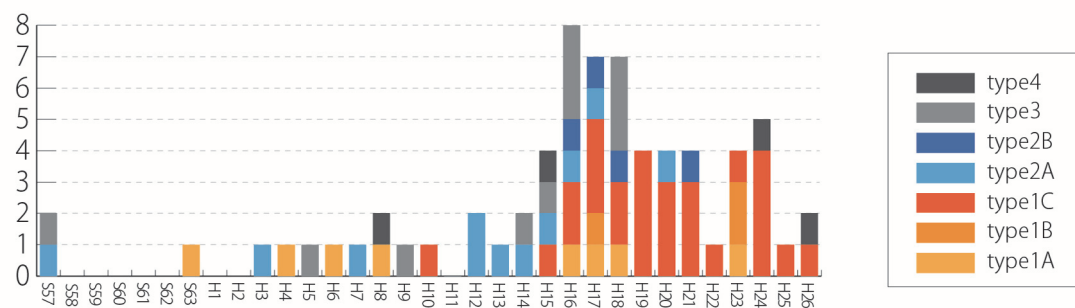


図 2-28 地区まちづくり計画の策定プロセス動向

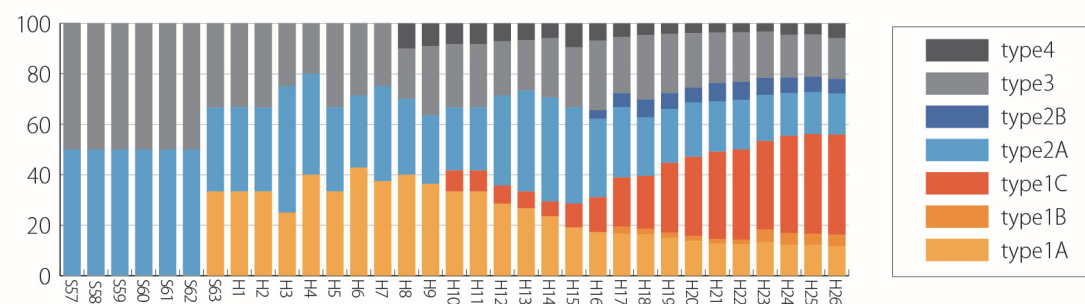


図 2-29 地区まちづくり計画の策定プロセスの累積割合

A.地区まちづくり計画の認定基準

上記のタイプのうち、Type1C（認定）、Type2A（任意計画から協定締結）、Type2B（認定計画から協定締結）の認定、協定締結の基準等を整理すると（表 2-33、規定が定めている条例のみ）、タイプごとの特徴がはっきりみられる。認定方式（Type1C）では、地域主体により提案された地区まちづくり計画を都市計画マスタープランやまちづくり方針の実現手段として想定していて、それらとの整合を図ることで公共性を高めるように認定基準にしている自治体が約半分である。

さらに、地区住民等への説明会やアンケート調査による周知活動及び意見収集で計画の公共性を高めていることが分かる。

一方、面積基準に関する内容は、具体的な数値で規定している事例は少なく、0.5ha 以上を最大に、0.1 から 0.3ha と緩和した基準を設けている自治体も見られる。具体的な数値を定めずに、地域の状況に合わせて地区の範囲を定めることができ、計画しやすくするためと言える。その中特に、面積基準を定めている自治体の場合、その基準を都市計画提案制度の提案面積の基準と統一している事例もみられる（例えば、日野市、伊勢原市等）。都市計画提案制度の提案面積の基準である 0.5ha に合わせている自治体もあれば、緩和した 0.3ha に規定していて、地区まちづくり計画が都市計画提案までできやすく基準緩和を行っていると考えられる。

特に、同意基準をみると、認定方式（Type1C）より協定方式（Type2A, Type2B）の基準が、土地所有者の同意を中心とした基準になっていることが確認できる。それに対し、認定方式の場合、具体的な数値を定めない「地区住民等の多数の合意」が 4 件、地区住民等の同意だけを定めた「地区住民等の〇〇以上の同意」が 8 件に及ぶなど、認定基準を定めている 24 件のうち、半分以上が地区住民等の同意を中心とした基準を定めていることがわかる。また、土地所有者の同意を基準にする場合でも、「地区住民等の 1/2 以上の同意かつ土地所有者等の 1/2 以上の同意」の 2 件や「土地所有者等の 1/2 以上の同意」の 1 件のように、緩和した基準で定めている。

表 2-33 地区まちづくり計画の認定・協定基準

区分	内容（() の中の数は件数）	Type1C(24)	Type2A(8)	Type2B(6)
自治体の施策等との整合 (21)	都市計画マスタープラン及びまちづくりに関する方針・計画との整合(17)	13	3	1
	関係法令に整合(4)	3	－	1
地域への周知・説明に関する内容(13)	地区住民等を対象とする説明会を開催し、その意見を聴取していること(13)	10	1	2
計画の目的に関する内容(2)	特定の事業活動などに反対すること、宗教活動や政治活動を目的としないこと(2)	2	－	－
面積基準に関する内容(11)	面積は〇〇ha 以上(11)	0.1ha(1) 0.2ha(1) 0.3ha(1) 0.5ha(2)	0.3ha(2) 0.5ha(2)	0.1ha(1) 0.3ha(1)
同意基準に関する内容 (34)	地区住民等の多数の合意(4)	3	1	－
	地区住民等の〇〇以上の同意(10)	1/2(4) 2/3(5)	2/3(1)	
	地区住民等の 1/2 以上の同意かつ土地所有者等の 1/2 以上の同意(4)	2	1	1 ¹⁾
	土地所有者等の〇〇以上の同意(7)	1/2(1) 2/3(3)	8 割(1)	1/2(1) 2/3 (1) ²⁾
	土地所有者等の〇〇以上の同意かつ同意したものの地積の合計が〇〇以上の同意(9)	2/3(3)	2/3(2) 8 割(2)	2/3(2) ³⁾

1) 土地所有者の 2/3 以上の同意がある場合、都市計画提案制度と連携を行う。

2) 地区まちづくり計画認定の際、地区まちづくり整備計画の内容を含むか、含まないかによって異なる。含む場合には、土地所有者の 2/3 以上の同意が、含まない場合には、地区住民等の 1/2 以上の同意が必要である。

3) 地区まちづくり計画の認定の際には、地区住民等並びに土地所有者等の 1/2 以上の同意(逗子市)、特に規定がない(上尾市)など、緩和した基準に定め、その後協定を締結する場合には、土地所有者等の 2/3 以上の同意かつ同意したものの地積の合計が 2/3 以上の同意としている。

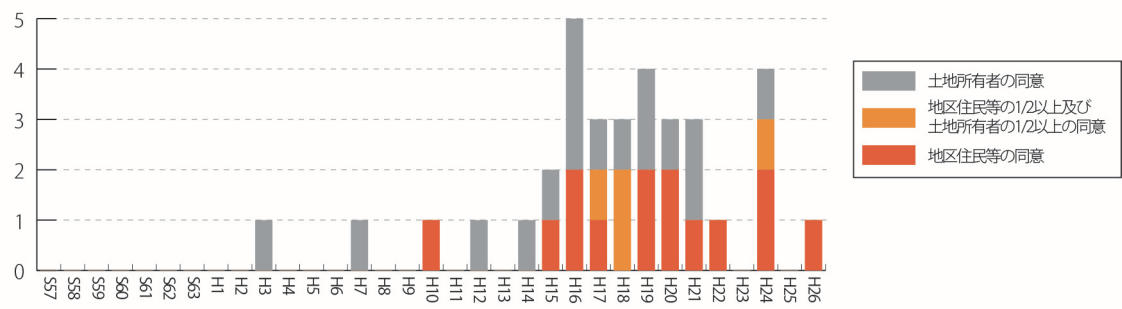


図 2-30 認定・協定基準の動向

これらは、今までの地区計画や建築協定などの策定主体が土地所有者等に限定されていたことに対し、地区まちづくりの主体は土地所有者等だけに限らず、地区住民等が主導すべきだという、まちづくりにおける主体に関する観点の変化と考えられる。さらに、同意基準だけに限定して時系列で示すと（図 2-30）、地区住民等の同意だけを認定・協定基準にしている自治体が近年に増えてきていることが分かる。特に、認定方式だけに限定して、基準の変化をみると、常に地区住民等の同意が主な認定基準になっている。ただ、同意の対象を地区住民等に置き換え、その基準を満たすだけが目的ではなく、きちんと地区住民等への説明会の開催やアンケート調査などの具体的な周知活動及び意見収集に関する規定も定め、地域主体に合意による、より公共的な計画として位置付けられる仕組みとしていることが読み取れる（図 2-31）。

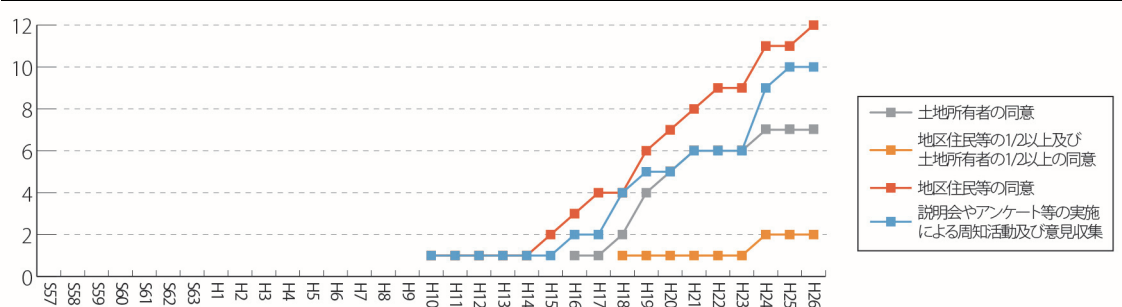


図 2-31 認定基準の同意基準の累積

(5)まとめ

このように、地区まちづくり計画の内容及び策定プロセス、計画の認定・協定基準の動向から、地区まちづくり計画が土地利用や建築物等に関するハード的な内容から生活関連のルールや公共施設等の維持管理・利活用まで定められ、地域主体が地域をマネジメントできるための計画の内容に移行していること、また、地域主体が自主的に計画を策定・提案できる仕組みが増えていること、さらに、その計画の認定・協定の基準が土地所有者等から地区住民等を対象とする基準へ変化していて限定された主体ではなく、地区住民等が主体となり様々な地域主体が参加でき、地域の様々な課題及びニーズに対応できる総合的で地域に適した計画にできることなどを踏まえると、地区まちづくり計画が策定して終わりの一回性の計画ではなく、地域主体が中心に計画策定から継続して地域をマネジメントできるように進化していると考えられる。

2-3-4 地区まちづくり計画の実現

(1) 計画の効力(条文上)

地区まちづくり計画の実現の規定は大きく4つに区分できる。表2-34によると、最も多く規定されているのは、「自治体の施策策定に配慮」で45件(66.2%)である。次に、「建築等行為に対する対処」で地区まちづくり計画をもとに開発事業者と協議を行う規定を定めている自治体が42件(58.3%)である。この2項目が地区まちづくり計画の主な実現方法である。

さらに、詳細にみると、「自治体の施策策定に配慮」の中には、実施計画の策定や地区計画及び建築協定の活用、街づくり事業の推進など、より具体的に計画を実現しようとする規定がみられる。また、「自主的な活動」の中にも、地区計画等の要請や提案制度との連携、自主事業の実施など、より具体的な方策の規定がみられる。まだ事例は少ないが、地域主体と行政がまちづくり推進に関して協働推進するための方針策定を規定している自治体もみられ、条例に基づく計画がもつ、ある程度の法的担保力の限界を行政と地域主体との協働により克服しようとする動きと評価できる。

表2-34 地区まちづくり計画の実現規定

No	自治体	施行年度	計画及びルール	位置づけ	①自治体の施策策定に 配慮	②自主的な 活動	③協働推進 方針	④建築等行為に対する対 処
1	神戸市	S57.2	まちづくり提案	任意	○	×	×	×
			まちづくり協定	市と締結	×	×	×	○(行政が協議)
2	世田谷区	S57.7	地区街づくり計画	行政計画	◎(地区街づくり事業)	×	×	○(行政が協議、街づくり誘導地区のみ)
			区民街づくり協定	登録	×	×	×	△
3	蕨市	S63.3	地区まちづくり方針	任意	○	×	×	△
4	掛川市	H3.3	まちづくり計画協定	市と締結	○	○(協定)	×	○(行政が指導)
5	豊中市	H4.10	まちづくり構想	任意	○	×	×	×
6	真鶴町	H5.6	まちづくり計画	行政計画	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	○(行政が協議)
7	北本市	H6.4	地区まちづくり方針	任意	○	×	×	△
8	鎌倉市	H7.6	自主まちづくり計画	任意	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	×
			自主まちづくり協定	市と締結	×	×	×	○(行政が協議)
9	三鷹市	H8.4	まちづくり協定	市と締結	○(地区計画等の活用)	○(協定)	×	○(行政が指導)
10	松田町	H8.12	まちづくり協定	任意	×	×	×	○(行政が指導)
11	箕面市	H9.3	地区まちづくり計画	行政計画	×	×	×	△
12	大和市	H10	地区街づくり計画	認定	○	×	×	△
			地区街づくり協定	認定	○	×	×	△
			まちづくり計画	任意	×	×	×	×
13	金沢市	H12.3	まちづくり協定	市と締結	×	○(地区計画等への要請)	×	○(行政が協議)
14	秦野市	H12.4	地域まちづくり協定	市と締結	○(地区計画等の活用)	○(協定)	×	○(行政が指導)
15	高山市	H13.12	まちづくり計画	任意	×	×	×	×
			まちづくり協定	市と締結	×	×	×	○(行政が指導)
16	逗子市	H14.3	地区まちづくり計画	任意	○	○	×	×
			地区まちづくり協定	市と締結	×	○	×	○(行政が協議)
17	那珂市	H14.10	地区街づくり計画	行政計画	○	×	×	△
18	豊島区	H15.3	特定地区街づくり計画	行政計画	×	×	×	×
19	狛江市	H15.3	地区まちづくり計画	行政計画	×	×	×	×
20	葉山町	H15.4	地域まちづくり協定	市と締結	○(地区計画等の活用)	○(協定)	×	○(行政が指導)
21	みよし市	H15.9	地区まちづくり計画	認定	○	×	×	×
22	府中市	H16.1	まちづくり誘導計画	行政計画	×	×	×	△(遵守)
23	白井市	H16.3	地区まちづくり計画	行政計画	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	×
24	愛川町	H16.3	まちづくり協定	任意	×	×	×	○(行政が指導)
25	可児市	H16.3	まちづくり計画	認定	○(市が担当すべき事業を優先的に実施)	○(自主事業の実施)	×	△
26	浜松市	H16.3	まちづくり方針	行政計画	×	○(遵守)	×	○(行政が指導)
			まちづくり協定	市と締結	×	○	×	×

27	上尾市	H16.4	街づくり計画	承認	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	×
			街づくり協定	市と締結	×	×	×	○(行政が協議)
28	町田市	H16.4	地区街づくりプラン	行政計画	○	○	×	△→○(街づくり推進地区のみ)
			街づくり実現方針(街づくり推進地区)	行政計画	×	○	○	○(行政が協議)
29	墨田区	H16.10	地区まちづくり計画	認定	×	○	×	○(行政が指導)
			地区まちづくり協定	認定	○	○	×	○(行政が指導)
30	国分寺市	H17.1	地区まちづくり計画	認定	◎(実施計画策定)	○(協定)	×	○(行政が指導)
31	小山市	H17.4	地区まちづくり計画	認定	○	×	×	○(行政が協議)
32	川西市	H17.4	まちづくり構想	任意	○(地区計画等を活用)	×	×	×
			まちづくり活動のルール	任意	×	○	×	×
33	横浜市	H17.10	地域まちづくりプラン	認定	○	○	○	△(尊重又は配慮)
			地域まちづくりルール	認定	×	○	×	◎(地域主体が協議)
			地区街づくり計画	任意	×	×	×	×
34	相模原市	H17.10	地区街づくり協定	市と締結	○	×	×	◎(事業者、行政、地域主体との三者の協議)
35	宝塚市	H17.10	地区まちづくりルール	認定	×	○(地区計画等への要請)	×	○(行政が指導)
36	渋谷区	H17.11	わがまちルール	登録	×	○	×	×
37	小金井市	H18.03	地区まちづくり計画	行政計画	×	×	×	○(行政が協議)
38	清瀬市	H18.3	地区まちづくり計画	行政計画	○(地区計画等を活用)	×	×	○(行政が協議)
39	八尾市	H18.3	わがまち推進計画	任意	○	×	×	×
40	茂原市	H18.4	まちづくり計画	行政計画	-	-	-	-
41	小田原市	H18.4	地区街づくり基準	認定、特別認定	○(景観計画重点地区を活用)	×	×	○(特別認定のみ、行政が協議)
42	練馬区	H18.4	総合型地区まちづくり計画	認定	○(地区計画等の活用)	○	×	○(重点地区のみ)
43	日野市	H18.10	地区まちづくり計画	認定	◎(実施計画策定)	○(協定)	×	○(行政が指導)
44	葛飾区	H19.4	地域型まちづくり計画	認定	○	×	×	◎(地域主体が協議、0.3ha以上に限定)
45	多摩市	H19.6	地域街づくり計画	認定	×	×	×	○(行政が協議)
46	港区	H19.10	まちづくり理念	登録	×	×	×	×
			地区まちづくりルール	認定	×	×	×	○(行政が協議)
			地域街づくり計画	認定	○	△	○	△→○
47	目黒区	H19.10	地域街づくりルール	認定	×	×	×	◎(協議会へ説明、行政が協議)
48	八戸市	H20.3	まちづくり計画	任意	×	×	×	×
			まちづくり協定	市と締結	×	×	×	○(行政が協議)
49	宇治市	H20.4	地区まちづくり計画	認定	○	○	×	○(市が協力を要請)
50	平塚市	H20.7	地区まちづくり計画	認定	○	×	×	◎(協議会へ説明)
51	向日市	H20.7	地区まちづくり計画	認定	×	○(遵守)	×	△
52	武蔵野市	H21.4	地区まちづくり計画	認定	○	○	×	○(行政が協議)
53	三浦市	H21.4	地区まちづくり計画	認定	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	△
54	静岡市	H21.7	地区土地利用計画	認定	×	○(地区計画等への申出)	×	×
			地区土地利用実施計画	認定	×	×	×	◎(地域が協力要請可能、行政が指導)
55	川崎市	H21.12	地区まちづくり方針	登録	×	×	×	×
			地区まちづくり構想	認定	×	○	×	◎(地域主体が協議)
56	東大和市	H22.10	地区街づくり計画	認定	○	×	×	×
57	基山町	H23.4	まちづくり計画	任意	○(尊重)	×	×	×
58	大田区	H23.4	地区まちづくりルール	登録	×	×	×	×
59	八潮市	H23.10	地域まちづくり計画	認定	○	×	×	×
60	中野区	H23.10	地区まちづくり構想	登録	○	○	×	△
61	武蔵村山市	H24.4	地区まちづくり計画	認定	×	○	×	○(行政が協議)
62	流山市	H24.10	地区街づくり計画	認定	×	×	×	◎(地域主体が協議)
63	伊勢原市	H24.10	地域まちづくり計画	認定	○	×	×	×
64	春日部市	H24.12	地区まちづくり計画	認定	○(地区計画及び建築協定を活用)	×	×	△
65	足立区	H24.12	地区まちづくり計画	行政計画	○	×	×	○(行政が協議)
66	四日市市	H25.3	地区まちづくり構想	認定	○	×	×	△
			地区街づくり計画	認定	○	×	×	×
67	川越市	H26.4	地区街づくりルール	計画の一部	×	×	×	◎(地域主体が協議)
			地区まちづくり計画	任意	×	×	×	×
68	東近江市	H26.4	市民協働推進計画	行政計画	×	×	×	×
合計					45	24	3	42 (△は13)

それらの規定を時系列でみると（図 2-32）、上記で確認したように最も多かった「自治体の施策策定に配慮」と「建築等行為に対する対処」が常に増加してきたことが分かる。一方、地区まちづくり協議会による「自主的な活動」は 2000 年代から上記の 2 項目とともに増えてきていることから、計画の実現段階での地域主体の役割が求められるようになってきたと読み取れる。計画策定が終わり、実現は行政に任せるような受動的なまちづくりではなく、地域主体が主導して行う自主的な活動も明記することで、地域主体によるまちづくりを図ろうとしている。

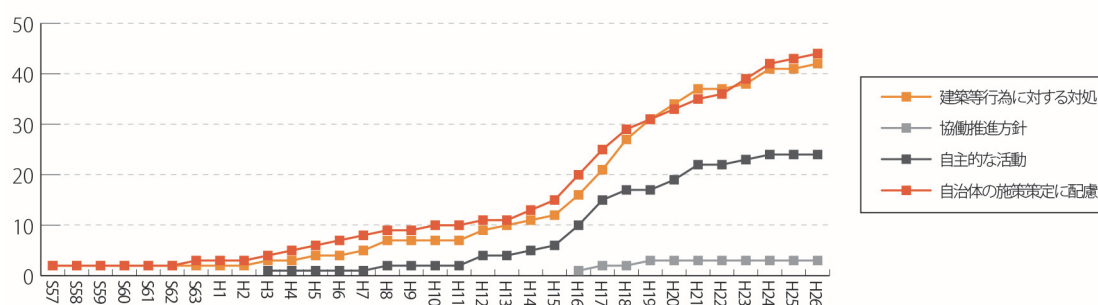


図 2-32 地区まちづくり計画の効力規定の制定動向

そこで、地区まちづくり計画の実現方法の動向から、どのように地域主体が係っているのかを確認し、計画の実現段階における地域主体の役割の変化について考察する。

(2) まちづくり計画の推進：事業主体、地域主体と行政の協働体制

表 2-34 によると、「自治体の施策策定に配慮」の項目のうち、地区計画や建築協定等を活用して計画を実現しようとする自治体が 12 件あり、地区まちづくり計画を法定計画へ移行させようとする動きが 1990 年代から 2000 年代の前半にかけてみられた。これは、地区計画等に移行することで条例にもとづく地区まちづくり計画の法的担保力を向上させようとするものであるが、その後、近年の条例ではあまりそのような規定はみられなくなった。これは、地区まちづくり計画がより総合的な内容に変化しているとともに、必ずしも地区計画の策定が地区まちづくりの目的ではなくなっていることを表している。

しかし、具体的な規定を定めずに、施策策定に配慮に留まるだけだと、計画の実現を担保できない。そこで、地区まちづくり計画の実現のため、地区まちづくり計画をもとに、具体的な実施計画を策定している自治体（2 件：国分寺市、日野市）、行政と地区まちづくり協議会との役割分担等を含んだ協働推進に関する方針を定めている自治体（4 件：可児市、町田市、横浜市、目黒区）もみられるようになった。

特に、協働推進の方針の内容をみると（表 2-35）、地区まちづくり計画をもとに、主に行政と地区まちづくり協議会が協働して、計画を実現していくための役割分担等を定めている。これらによって、自治体に施策策定に配慮や自主的な活動というやや抽象的な規定に留まらず、行政と地区まちづくり協議会の取り組みの内容や役割が明確にでき、計画の実現性がより高められるし

くみと考える。地区まちづくり計画の実現は、行政又は地区まちづくり協議会のどちらかだけでは、実現に限界がある。従って、これからの地区まちづくり計画において、主体ごとの責任と役割を明確にすることで、計画をより実行可能なものにし、協働で実現していくことが望ましいと考えられる。

表 2-35 協働推進方針の内容

自治体	方針名	説明
可児市	事業実施計画	まちづくり計画に基づき市民と市が役割分担して行う協働の事業を進めるための年度ごとの事業実施計画
町田市	街づくり実現方針	地区街づくりプランの実現に向けて街づくり推進地区内の地区街づくり団体と協働して、持続的に取り組むための方針
横浜市	協働推進方針	地域まちづくりプランの実現に向けた役割分担その他必要な事項を定めた当該地域まちづくりプランの推進に係る方針
目黒区	地域街づくり計画推進方針	地域街づくり計画を実現するために、地域街づくり団体と協力して定める推進方針

(3)開発コントロール:仕組み、地域主体の関与程度

地区まちづくり計画の実現のため、計画策定地区内の建築等行為に対する協議（以下、開発コントロール）の仕組みを設けている。その開発コントロールのプロセスを整理すると、大きく4つに区分できる（表2-36）。具体的に、地区まちづくり計画をもとに行政が協議の全課程に係る方式（地区まちづくり協議会の関与なし：Type1）、協議は行政が主導するが協議の結果を地区まちづくり協議会へ通知する方式（地区まちづくり協議会の関与は小：Type2）、協議は行政が主導するが協議において地区まちづくり協議会の意見を聴取する方式（地区まちづくり協議会の関与は中：Type3）、協議を地区まちづくり協議会が主導しながら行政がサポートしてくれる方式（地区まちづくり協議会の関与は大：Type4）で分けられる。

表 2-36 開発コントロールのプロセス区分

区分	プロセス	件数(母数 41)
Type1		24 (58.5%)
Type2		2 (4.9%)
Type3		6 (14.6%)
Type4		7 (17.1%)
Type4		2 (4.9%)

その中、最も多く採用されている方式は Type1 の開発コントロールの全課程において、行政がすべてを行う方式で、開発コントロールを行っている自治体 41 件のうち 24 件 (58.5%) が採用している。一方、地区まちづくり協議会が直接に開発コントロールに関与する Type4 と間接的に意見を述べられる Type3 を合わせると 15 件 (36.6%) もみられ、計画の実現段階でも積極的に

地区まちづくり協議会の役割を求められていることが分かる。その中、地区まちづくり協議会による協議に行政の職員や派遣された専門家の参加などの支援を行い、協議の実効性の向上を図っている事例もみられる。これらを時系列でみると（図 2-33、図 2-34）、主に Type1 が常に多く採用されているが、近年には Type4 の方式を採用している自治体が増えていることに注目できる。

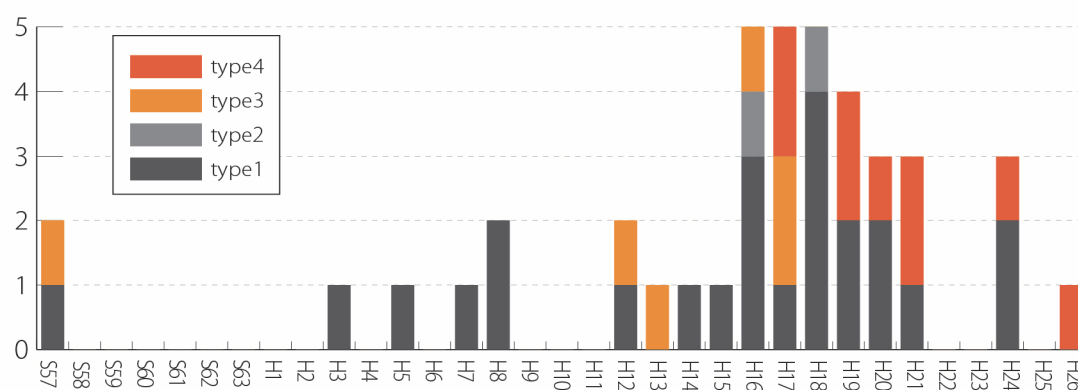


図 2-33.開発コントロールの動向

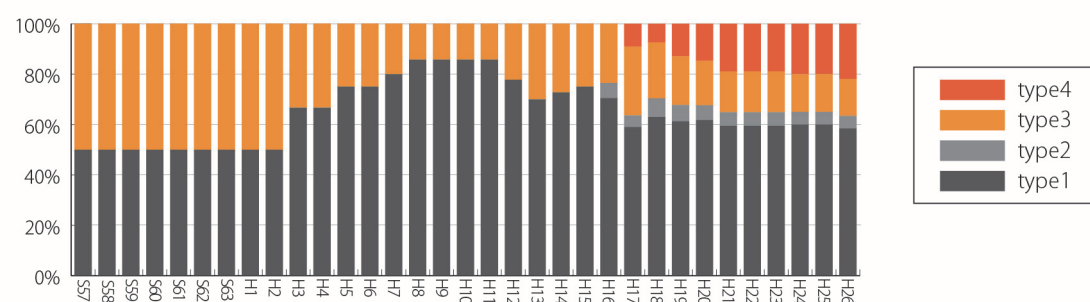


図 2-34.開発コントロール方式の累積割合

つまり、前項で述べたように、地区まちづくり協議会が地区まちづくり計画の実現段階で自主的な活動を求められていることと関連し、その具体的な仕組みとして、開発コントロールの協議主体として位置付けられていることである。また、行政が協議を地区まちづくり協議会にただ任せて終わりではなく、届出の仕組みと地区まちづくり協議会との連携により行政が指導・勧告等を行って、地域主体による開発コントロールの実効性を担保しようとしていることに注目できる。

なぜなら、行政による開発コントロール（Type1 と Type2）は地域主体の役割は計画策定段階までに留まり、その実現に関しては地域主体の自主的な活動を行うのみで、具体的かつ実効的に地域主体が出る場面はなく、今までの地区計画の運用と変わらなくなる。しかし、地域主体が開発コントロールに関与できることは、地域の課題と動向を地域主体が直接に把握できること、

計画の遵守だけでなく協議により、地域状況に適したより総合的な判断ができること、さらにそれらの結果をもとに次なる計画への見直しや更新を行うことが可能になる。これは、地区まちづくり計画が策定された後、何年も変わらない硬直な計画ではなく、次々と変わっていく地域状況に合わせ、見直しされ、地域主体により動的に対応できる、つまり地域をマネジメントできる仕組みとなりうると考える。

2-3-5 まとめ:地域マネジメントシステム

(1)まちづくり条例における地域主体のまちづくりの変化

これまで、地区まちづくりにおける主体形成、計画策定、計画実現の段階にまちづくり条例の内容がどのように変化してきたかを明らかにした。具体的に、多くの自治体で市民及び住民が主体となり行政や事業者と協働しながら、安全で快適な住みやすい環境を実現していくというまちづくり条例の目的を果たすため、まず地区住民等を中心とした主体を条例上の手続きにより、地区まちづくり協議会という地区の公的な団体として位置付けている。その位置づけ方式は自治体の首長による認定が全体の約8割を占めており、任意な地域主体が認定により公共性を獲得することで、自治体の支援を受けられることや自主的なまちづくり活動を行うことなど、公的な団体としてまちづくりができるようにしている。

また、その地区まちづくり協議会の重要な役割の一つである地区まちづくり計画の策定においても、全体の約9割の自治体が、地区まちづくり協議会等が主体的に計画を策定し、それを自治体の首長に提案できる仕組みを設けている。そのうち、その仕組みにより提案された地区まちづくり計画を地域住民間の任意的な計画に留めるのではなく、条例にもとづく、自治体が認める一定の公的な計画にしようとしている自治体が多くみられる。そのなかでも、提案された地区まちづくり計画を、決められた手続きを通して認定を行い、地区における公的な計画として位置付けている自治体が最も多く27件(37.5%)である。認定方式以外に、自治体と地区まちづくり協議会との間に、地区まちづくり計画をもとに協定を締結する方式で計画を位置付けている自治体も15件であり、これらを合わせると42件、全体の約6割が地区まちづくり協議会等によりつくられた地区まちづくり計画を尊重し、認定・協定により計画の公共性及び実効性を向上させている。これらを踏まえ、図2-35のように地域主体の位置づけ方式と計画の策定プロセスをクロスしてみると、地域主体をきちんと認めていて、その地域主体により策定・提案された計画を尊重し条例に基づく公的な計画と認める仕組み(Zone1)が、より地域主体のまちづくりの仕組みとして注目すべきと考えられる。

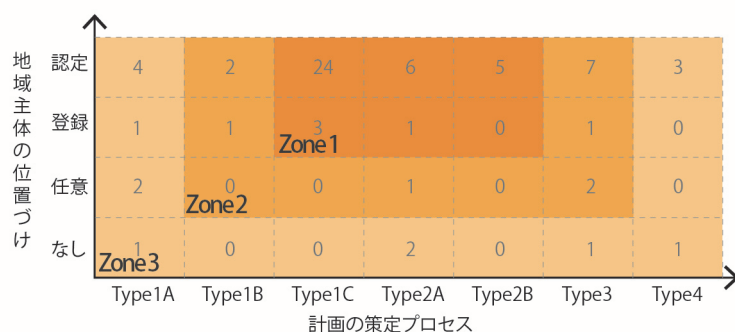


図 2-35 地域主体の位置づけと計画策定方式の関係

さらに、その地区まちづくり計画の実現段階においても、まちづくり条例の初期段階では、計画策定・提案までを地区まちづくり協議会の役割とし、計画の実現に関しては行政任せになる仕組みを設けている自治体が多く存在したが、近年には、地区まちづくり協議会がより主体的に計画の実現に係れる仕組みを設けている自治体が増えている。具体的には、地区で行われる建築等行為に対する協議（開発コントロール）への関与や自主的なまちづくり事業の推進、行政と地区まちづくり協議会との役割分担の方針決めなど、実現段階に地域主体の積極的な取り組みながら地域マネジメントを求めている自治体が見られる。

それらを踏まえ、図 2-36 のように地域主体の位置づけ方式と開発コントロールへの関与方式をクロスしてみると、地域主体がきちんと認めていて、その地域主体により策定された計画をもとに実現まで積極的に取り組める仕組み（Zone A）が、より地域主体のまちづくり仕組みとして注目すべきと考える。

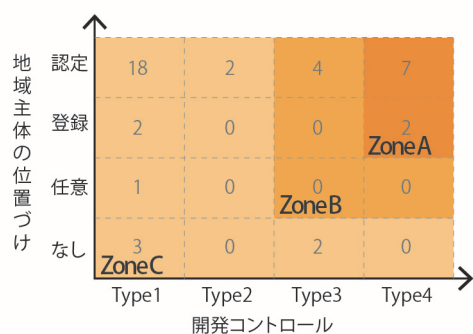


図 2-36 地域主体の位置づけと開発コントロールの関係

このように、まちづくり条例上の地区まちづくりの仕組みが、地域主体がより自主的・主導的にまちづくりできる仕組みへと進化しているとみられる。それは、今まで地区住民等の合意形成による地区まちづくり計画が、最終的には地区計画になることを目的としたことが多く、行政の都市計画のための地域主体による補完がまちづくり条例に期待されていた地域主体の主な役割であった。しかし、近年には増々、地域主体が地域の多様な課題やニーズから自ら計画を策定し、それをもって自ら地域をマネジメントできるように実現方策も用意されるなど、地域主体が地区レベルにおける主なまちづくり主体、担い手として活躍できることを求められていると考えられる。さらに、このような動きとともに、地域主体によるまちづくりの内容を都市計画へ提案できる仕組みも条例上に設けている自治体が増えていることも踏まえると、地域主体のまちづくりから地域主体の都市計画への発展がより期待できると考える。

(2) 地域マネジメントシステム

これまで分析した内容をもとに、地域主体による地域マネジメントシステムの概念を考察する。前の「2-3-3 の (2) 地区まちづくり計画の内容」で地区まちづくり計画の要素として「ルール」と「プラン」に分けて考察した。その要素をもとに、地域主体が計画を実現しながら、地域をマネジメントするシステムが考えられる。

図 2-37 のように、地域において「個性と魅力あふれる地域まちづくりの推進」という大きな地域の目標に向けて、地域主体が、地域における環境改善・整備に関する内容及び行政との役割分担や地域の取り組みなど、地域の環境づくりのための事項（プラン）と、土地利用及び建築等の基準並びに生活関連ルールなどの基準により良好な地域環境を維持向上・保全するための事項（ルール）を自ら定め、地域主体が行政だけではできない地区レベルの様々なまちづくり事業を推進、地域で発生する開発行為に対する協議を行うなど仕組みを設け、主体的にプランとルールを実現できるようにする。

また、それらの実現における事業の進行管理や地域（公共施設等も含む）の維持管理とともに、地域変化に合わせたプランやルールの見直し、他制度の活用、地域活性化のためのイベントや交流活動など、行政ではできない、地域主体だからこそ行える活動を通して、より良い地域づくりのための地域マネジメントシステム³が考えられる。



図 2-37 地域マネジメントシステムの概念

3 近年、日本で「エリアマネジメント」が注目を浴びているが、本研究では「エリアマネジメント」を、主にソフトな活動を中心に環境改善・地域活性化を図る手法と捉え、ハードとソフトの両方を含めた総合的なまちづくりを目指す「地域マネジメントシステム」とは異なるが、地域マネジメントシステムのうち、プランに特化した活動中心のマネジメントとする。

このような、地域マネジメントシステムを構想するため、今まで行われたまちづくりの実績の分析から、そのシステムの可能性について考察する必要がある。そのため、より地域主体のまちづくりの仕組みと考えられる、前項の Zone1（39 自治体）と Zone A（9 自治体）の両方に該当する 9 自治体（表 2-37）のまちづくり仕組みのうち、条例施行からある程度時間が立ち、実績を残している横浜市を先進事例として選定し、その運用状況及び活動実態の実証的な分析から地域マネジメントシステムとしての可能性を考察する。

表 2-37 地域マネジメントシステムの事例

No	自治体	条例名	施行日	実績	
				協議会等	計画
1	横浜市	地域まちづくり推進条例	H17.10	33	35
2	相模原市	街づくり活動推進条例	H17.10	9	0
3	葛飾区	区民参加による街づくり推進条例	H19.04	3	0
4	目黒区	地域街づくり条例	H19.10	0	0
5	平塚市	まちづくり条例	H20.07	4	0
6	静岡市	地域まちづくり推進条例	H21.07	4	3
7	川崎市	地区まちづくり育成条例	H21.12	3	2
8	流山市	街づくり条例	H24.10	2	0
9	川越市	地区街づくり推進条例	H26.04	1	0

■参考文献

- 1) 地区レベルのまちづくりルール形成普及推進調査研究会 (2010)「地区まちづくりルール普及・推進ガイドブック」、国土交通省 <http://tochi.mlit.go.jp/jitumu-jirei/chiku-guidebook>
- 2) 横浜市のまちのルール比較表シート
<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/machirule/pdf/sheet-hikaku01.pdf>
- 3) 都市計画年報 (2013) 国土交通省 http://www.mlit.go.jp/toshi/tosiko/H25genkyo_11.html
- 4) 石田頼房 (2004)「日本近現代都市計画の展開」自治体研究社
- 5) 杉崎和久 (2010)「都市計画関連分野における「参加」機会の現状」、都市計画 Vol. 59, No. 4、pp55-59
- 6) 大塚康央 (2009)、「地区計画申し出制度の運用実態とまちづくりにおける意義に関する研究」、都市計画論文集 No. 44-3、pp44-49
- 7) 藤井さやか (2010)、「地区まちづくりにおける提案制度の活用と期待」、都市計画 No. 286、pp23-26
- 8) 小泉秀樹・和多治 (2000)「まちづくり条例に基づく、地区レベルの計画提案の意義と課題」、都市計画 226、pp59-72
- 9) 秋田典子 (2008)「まちづくり条例の発展プロセスに関する研究」、日本都市計画学会報告集 No. 7
- 10) 小泉秀樹・大宮透 (2012)、「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」、都市計画論文集 No. 47-3、pp511-516
- 11) 野口和雄 (2013)「条例による地区まちづくりの展開」、季刊まちづくり No. 40、pp14~21、学芸出版社
- 12) 加藤仁美 (2013)「代官山における地域まちづくりの展開」、季刊まちづくり No. 40、pp28~34、学芸出版社
- 13) 区民向け冊子 (2013)「世田谷の街づくり条例」
http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/102/120/344/d00031528_d/fil/31528_8.pdf

chapter 3

地域主体による地域マネジメントシステムとその評価

3章 地域主体による地域マネジメントシステムとその評価

ここでは、2章で考察したまちづくり条例から考えられる地区レベルの地域マネジメントシステムとなりうる事例として、最も実績を有する横浜市の地域まちづくり推進条例（以下、横浜まち条例とする）を研究対象に運用実態及び実現状況から実証的に分析を行う。それをもとに、地域主体による地域マネジメントシステムの可能性について考察する。

3-1 横浜市地域まちづくり推進条例の特徴

3-1-1 条例の構成と特徴

地域マネジメントシステムとして、横浜まち条例は、図 3-1 のような制度構成をしている。地域のマネジメント主体としての「地域まちづくり組織（以下、地域組織）」が位置付けられ、地域組織が提案・運用できるツールが2つ用意されている。ルールとしての「地域まちづくりルール（以下、ルール）」、プランとしての「地域まちづくりプラン（以下、プラン）」がそれである。

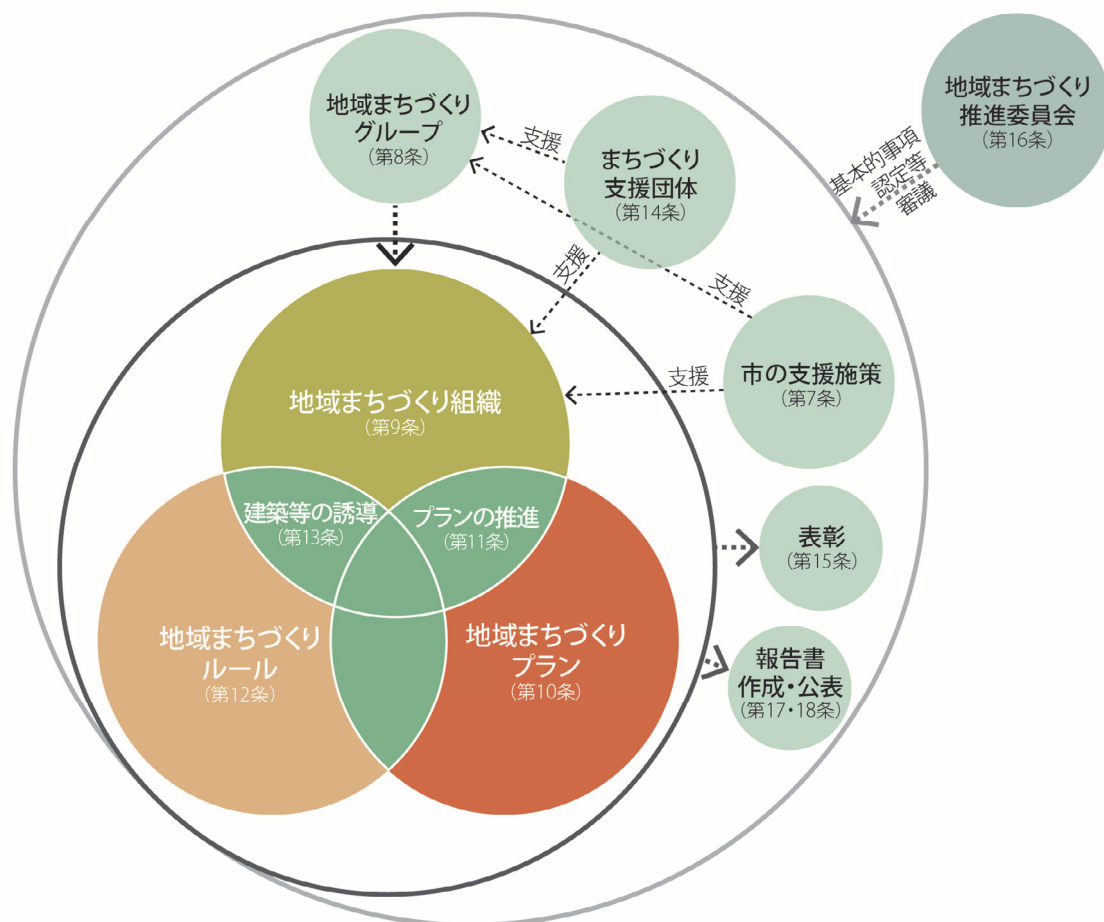


図 3-1 横浜まち条例の地域マネジメントシステムと条例の主要構成

認定により位置付けられる地域組織・ルール・プランを中心とする横浜まち条例の特徴は、表 3-1 の 4 点にまとめられる。特に、本研究と関連が深い①、②、④につき補足説明する。まず、①に関しては、条例の進行管理の方法を条例本文に書き込むことにより、条例を常に点検しながら質的向上できるきっかけを与えている。条例の運用状況を公表することを条例の第 17 条 3 項で定め、2 年に 1 度報告書を作成して公表するなどの手続きを規則で定めている。条例の施行から 2 年ごとに公表され、平成 27 年 11 月現在まで、全 4 回（H19、H21、H23、H25）で「地域まちづくり推進状況報告書・評価書及び意見書」とともに、事例等を紹介する「地域まちづくり白書」を HP により公表している。また、特に地域まちづくりルールに関しては、後に述べるように、第 17 条 2 項で地域まちづくりルールの地元での協議の概要等を示す書類を一般の閲覧に供することを規定していて、その協議内容が横浜市都市整備局の地域まちづくり部地域まちづくり課の HP 上で公表されている。

表 3-1 横浜市地域まちづくり推進条例の特徴

特 徴	①市の支援施策を、情報提供、相談、専門家派遣、財政的支援などきめ細かく規定していること
	②地域まちづくりグループの登録制度など、自治会町内会などの地縁型の組織と緑・福祉・防犯などのテーマ型グループの連携・交流を促進する仕組みを設け、地域まちづくりの初動期の段階から位置づけていること
	③市民等の地域まちづくりを支援する団体（まちづくり支援団体）として、まちづくり NPO 等の中間組織を位置づけていること
	④市民が主体的に策定した地域まちづくりプランの実現性を重視して、地域まちづくり組織と市が協働で、その推進に係る方針（協働推進方針）を定めることを位置づけていることである。

②に関連する点としては、地域まちづくりルールやプランは「認定」によるものとし、その認定条件の 1 つを「地域の多数の支持を得ていること」¹とした。さらに、認定を受けられるルール・プランは認定された「地域まちづくり組織（以下、地域組織とする）」が作成するものとされ、その地域まちづくり組織の認定条件の 1 つにも「地域住民等（地域住民、事業者、土地建物所有者、まちづくり活動者）で構成されていること」が入っている。すなわち 2 重の認定のしきりによって、地域における正統なルール・プランを位置付けている。

また、「地域まちづくり組織」には 3 年間（2 年プラス 3 年度目の年度末まで）の、「地域まちづくりルール・プラン」には 6 年間（5 年プラス 5 年度目の年度末まで）の有効期間を設定して、認定の更新時をとらえて組織活動の実態やルール・プランの適切さをチェックできる仕組みとしている。

④に関連する点としては、これまでのまちづくり条例に基づく地域主体による地区まちづくり計画等が実現される方法は、主に市の施策策定に配慮されることであった。つまり、行政にはその計画を積極的に実現する義務はなく、その計画の実行性は担保できないことが課題とされた³⁾。

1 「地域の多数の支持を得ている」と判断するための運用基準は、「横浜市地域まちづくり推進条例運用基準」(H17.9.30 局長決裁)により以下の 3 点が示されている。ア.ニュースの発行、アンケートの配布等の状況(回覧場所、配布先等)、イ.地域住民等からの意見聴取の方法並びにその結果、意見の内容及びその意見への対応状況、ウ.アンケートを行った場合、賛成した者の数及び賛成しない者の各意見。

しかし、横浜まち条例では、地域まちづくりプランの実現性を高めるため、地域組織と行政の役割分担等を行い、協働で推進していく内容を方針として定めることを条例上に位置付けている。それにより、市と地域組織が行うべき活動が明確になり、明確な目標をもって行うことで、プランの実現性を向上させる仕組みとしている。

このように「地域まちづくり推進条例」には、条例そのものの進行管理の仕組みを内包するとともに、地域まちづくり推進のためのさまざまな仕掛けに有効期間を設けており、運用状況の公表等も含めて、常に点検を行いながら条例の理念を達成していこうとする意思が込められている（図 3-1）。

3-1-2 地域主体による地域マネジメントシステム：プランとルール

図 3-2 で示されているように、認定された地域組織が活用できるツールは2つ、プランとルールが用意されている。条文上には、プランを「地域まちづくりの目標、方針、その他必要な事項を定めたもの」とし、運用基準にその具体的な内容を「地域の将来像、地域まちづくりの目標・方針、実現方策、事業等の内容」と規定している。一方、ルールは「当該地域において遵守されるべき事項を定めたルール」とし、運用基準にその具体的な内容を「地域の将来像、地域まちづくりの目標・方針、具体的なルールの内容、ルールの遵守を図るための具体的な措置」と規定している。つまり、地域組織が地域の将来像や地域まちづくりの目標・方針を定めた上で、それらを実現するために、地域の状況や目的に合わせ、整備・改善事業のものづくり・自主活動を行うプランと、建物や土地利用などのルールで規制・誘導を行うルールを選択又は併用できる仕組みを用意している。

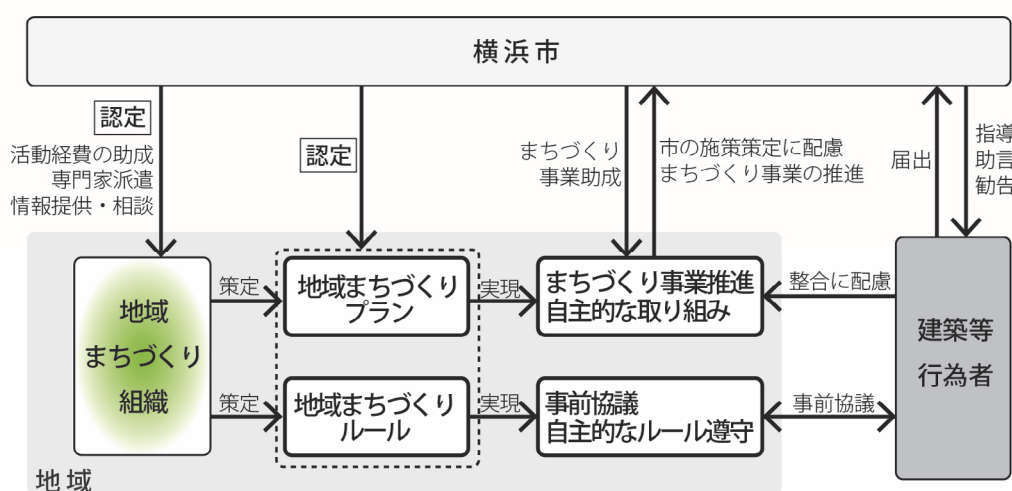


図 3-2 地域まちづくり推進条例の仕組み

さらに、ルールとプランを実現するための、実現手段も地域組織が主体的に行える仕組みを用

意していて、特に、ルールの場合、主に地域組織と事業者との事前審査・協議によりルールの実現を図っている。地域組織が直接協議を行う主体とし、区域内の建築等行為者に協議を義務付け、協議後に、地域組織や建築等行為者は市へ届出を行い、その事前協議の結果をもとに市が指導・助言・勧告を行うことを規定している。

このような特徴をもつ横浜まち条例の地域組織（3-2）、プラン（3-3）、ルール（3-4）のこれまでの実績の分析から、地域主体による地域マネジメントシステムの可能性を検証する（図 3-3）。

図 3-3 地域まちづくり推進条例の分析範囲

3-2 地域主体:地域まちづくり組織

前項で記述したように、横浜まち条例に位置付けられる地域主体、地域まちづくり組織の役割は、従来の地区まちづくり協議会等が地区の計画策定に限定されることに對し、その実現段階でも地域主体が積極的・自主的に活動まで求められている。そのため、ここではその地域組織における仕組みの特徴及びその運用実態、運用上の課題の把握から、これからの都市計画・まちづくりにおいて地域主体に求められる役割を再考し、地域マネジメントシステムのマネジメント主体となる地域組織の可能性を考察する。

3-2-1 地域まちづくり組織の仕組みの特徴

まず、横浜まち条例に位置付けられているまちづくり主体は2つ、「地域まちづくりグループ（以下、グループ）」と「地域まちづくり組織」が存在する（図3-4）。特に、地域まちづくり組織は、横浜まち条例の仕組み上に最も役割が大きい地域組織であるため、地域における公的な団体となるように、地域まちづくり組織は認定プロセスを経て市長による認定を受ける必要がある。また、グループは地域まちづくりに関する活動を行うための市民団体で、必ずしも地域組織への発展を目的とするものではない。

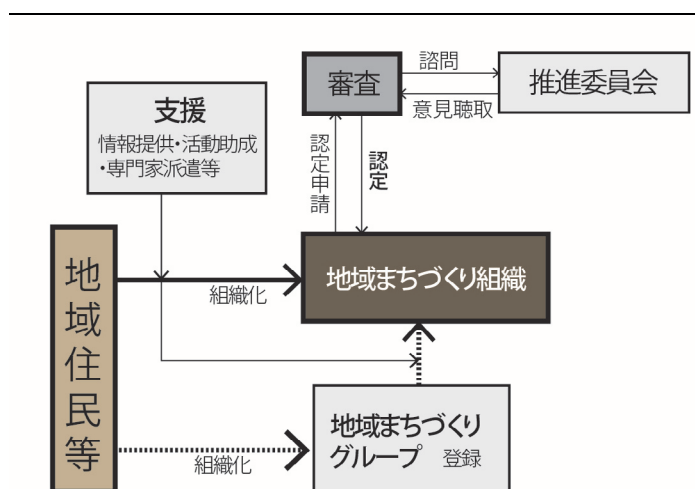


図3-4 地域まちづくり組織の認定仕組み

(1)地域まちづくり組織の認定と役割

A.地域まちづくり組織の認定

地域組織の認定基準（表3-2）については、3つが定められている。まず、地域組織は主に地域住民等で構成され、地域まちづくりに関する活動を行う者も含めることができる。その地域住民等の定義は、地域において居住する者、事業を営む者又は土地、建物等を所有する者としていて（条例第2条の2）、地域における多様な主体を想定していることが分かる。

次に、地域住民等の多数の支持については、具体的な数値としての同意率を定めずに、活動内容の周知状況や地域住民等の支持を得ていることを示す書類、例えば、ニュースの発行、アンケートの配布等の状況（回覧場所、配布先等）、地域住民等からの意見聴取の方法並びにその結果、意見の内容及びその意見への対応状況、アンケート調査からの賛成した者の数及び賛成しない者の意見などの書類を提出することで（運用基準Ⅱの１の(6)）、総合的に地域住民等の多数の支持を判断している。

その他、市長が定める要件には、特定のものの利益を図り、又はこれに損害を加えることを活動の目的としないこと、具体的かつ継続的な活動の計画策定、代表者及び事務局の所在地並びに団体の意思決定の方法が定めていること（施行規則第５条の３項）など、きめ細かく地域まちづくり組織の認定要件を定めている。

さらに、認定には有効期間が設けられていて、３か年ごとに更新をしなければいけない。当該有効期間の満了の２か月前から１か月前までの間に、地域まちづくり組織認定延長申出書を市長に提出することで延長が可能である（施行規則第７条）。この有効期間の仕組みにより、プラン・ルール・運用・推進するための地域まちづくり組織の体制の整備、健康な組織づくりのような効果を想定した仕組みとして設けられている。

表 3-2 横浜まち条例におけるまちづくり主体

区分	地域まちづくりグループ	地域まちづくり組織
根拠	条例第 8 条、施行規則 3-4 条、運用基準Ⅰ	条例第 9 条、施行規則 5-8 条、運用基準Ⅱ
内容	地域まちづくりに関する活動を行うための 5 人以上の市民等より構成される団体	地域まちづくりプラン及び地域まちづくりルールの策定等により地域まちづくりを推進することを目的とする市民等の団体
位置づけ	登録	認定
登録・認定基準	当該団体の活動が特定のものの利害を図る活動その他これに類する活動ではなく、地域まちづくりに関する活動であるとき	①団体の活動の対象となる地域の地域住民等で構成されていること又は当該地域住民等及び地域まちづくりに関する活動を行う者で構成されていること。 ②その取組が、団体の活動の対象となる地域の地域住民等の多数の支持を得ていること。 ③その他市長が定める要件を満たしていること。
有効期間	2 か年	3 か年

B.地域まちづくり組織の役割と位置づけ

条例上に位置付けられた地域組織には、ルールの場合、地区内の建築等行為に対して審査・事前協議を行える権限と、プランの場合、行政と役割分担しながらまちづくり事業を推進できる権限が与えられている。その他に、地域活性化のためのイベント開催や美化活動などのエリアマネジメント活動、さらに、ルール・プランの見直しなど、マネジメント主体としての役割も担っている地区も多くみられる（図 3-5）。

さらに、「横浜市開発事業の調整等に関する条例」の平成 25 年の改正により、開発事業者に義務付けられる説明対象に地域まちづくり運営団体が明記され、地域組織もそれに該当し、大規模な開発へ意見を述べられる主体として位置付けられていることと、「横浜市都市計画提案に関す

る「手続要綱及び評価指針」に基づく事前相談で、提案区域の周辺に地域組織が認定されている場合、地域組織との協議を行うように指導を行っていることなど、地域における開発や都市計画へ関与できる地域組織としての役割が求められ、次なる地域主体の方向として注目すべきである。

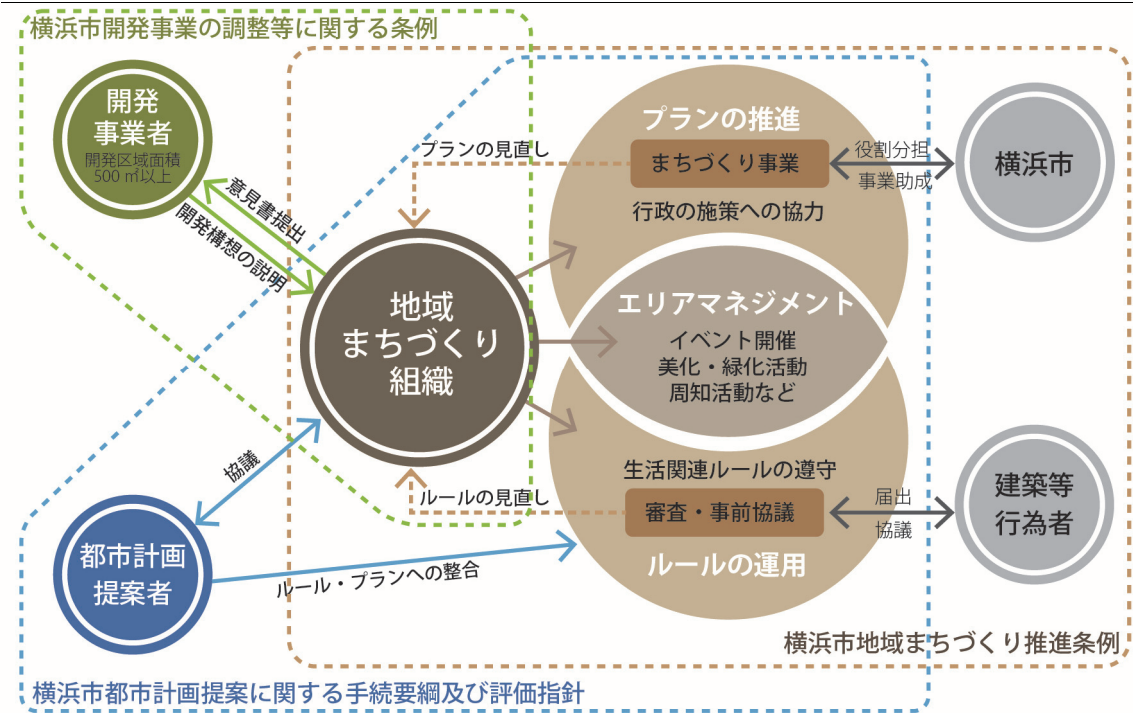


図 3-5 横浜市における地域まちづくり組織の役割と位置づけ

3-2-2 登録・認定状況と活動の内容

(1) 地域まちづくりグループの登録状況と活動内容

平成 27 年 11 月現在に、グループの登録状況は 87 件であり、経年変化をみると（図 3-6）、大きく減少傾向がみられ、特に、近年の新規登録数は制度初動期に比べて激減していることが確認できる。

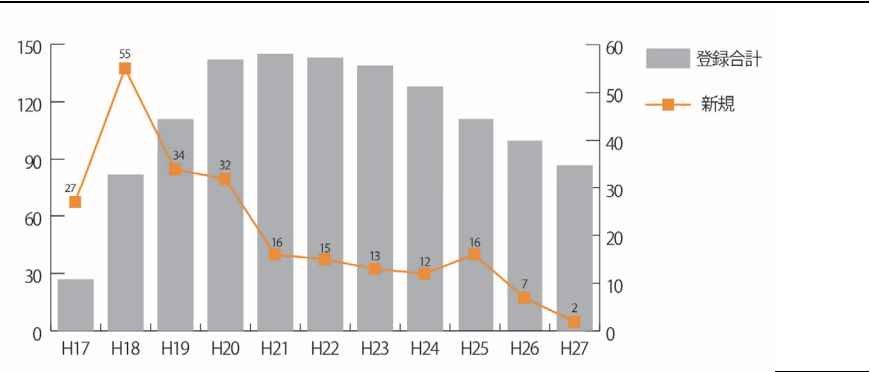


図 3-6 地域まちづくりグループの登録動向 ⁵⁾

これは、平成 24 年の制度改正により建築協定のグループは登録なしで支援を受けられるようになったことが影響していると考えられるものの、制度の更なる普及という点では、まちづくり活動を行っていく地域主体の発掘や育成が大きな課題となっていると推察できる。

(2)地域まちづくり組織の認定状況と活動内容

A.地域まちづくり組織の認定状況

平成 27 年 11 月現在までに、認定を受けた地域まちづくり組織は 35 組織（平成 26 年 3 月 31 日に有効期間満了となった山手まちづくり推進会議も含む）であり、認定組織は持続的に増えつづけ、漸進的な制度普及がみられる（図 3-7）。しかし、プランの仕組みを活用して防災まちづくりを推進してきた「いえ・みち まち改善事業」²の 23 選定地区のうち、12 地区は既に組織・プラン認定を行っているなか、その他の地区では、まだ組織形成がされていないことが多く（グループとして活動している地区は 1 地区のみ）、認定されたプランの 7 割を占めてきた「いえ・みちまち改善事業」という増加要因が消えつつあり、これからの地域組織の形成に少し課題が残る。

一方、近年、「いえ・みち まち改善事業」の選定地区ではない地区から横浜市民まち普請事業を経て、防災まちづくりを目的に地域組織・プランの認定を行った「松が丘防災に強い町をつくる会」が見られること、また、防災以外の多様なテーマのプラン、従来の住宅・商業地区以外の多様な用途地区からもルール活用が増えていること、さらに、行政からも横浜まち条例のこれからのあり方について、担い手の掘り起しを含めた中長期の戦略やプログラムを立てる方針を議論しているなど、制度普及のための新たな動きから、今が主体形成において重要な分岐点となり、これからの動向に注目する必要がある。

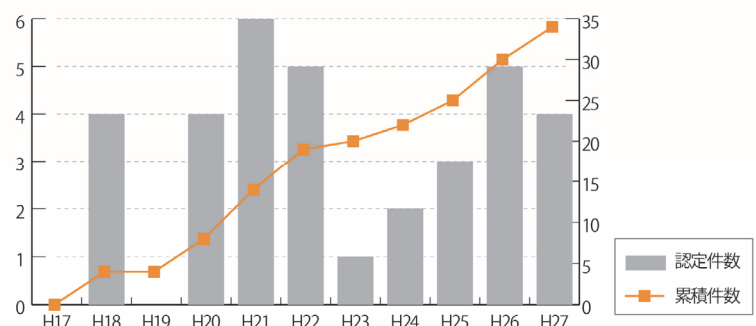


図 3-7 地域まちづくり組織の認定動向

実際に、各地域組織の認定までの経緯をみると、図 3-8 で示すように、認定された 35 組織のうち、まずグループに登録して活動を行い、ルール・プランを検討した組織は 34 あり、組織認

² 平成 15 年度から、防災上課題のある密集住宅市街地における、防災性の向上と住環境の改善を図り、住民と行政だけでなく、専門家やNPO等も交えた三者協働で取り組む、横浜市独自の事業。①地震時の家屋の倒壊や消失、②災害時の避難が困難、③道路や敷地が狭く建替えが困難・救急車、④消防車などの進入が困難の条件に該当する 23 地区（660ha）を選定。平成 26 年 4 月 1 日から「まちの不燃化事業」に移行。

定とルール・プランの認定に向け、ルール・プランの策定、合意形成などを行う際に、コーディネーターの派遣や活動助成などの支援制度を積極的に活用していることから、グループ制度が有効活用されていると推察できる。

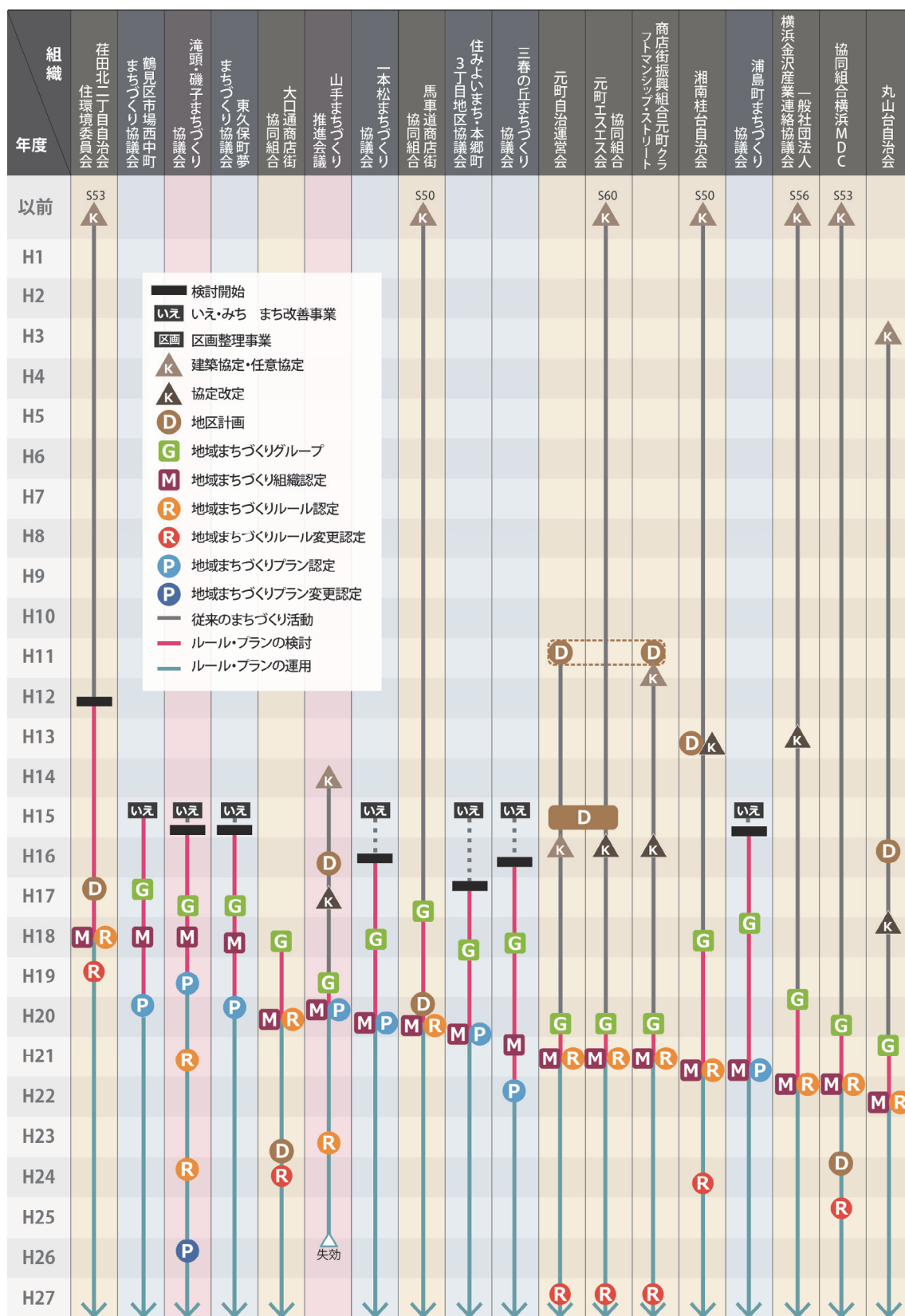
認定状況をプランとルールで分けて考えると、認定された 35 地域組織のうち、プランのみを策定している地域組織が 15 件、ルールのみを策定している組織が 16 件、プランとルールを併用している地域組織は 3 件であり、プランとルールに偏りなく、両方とも活用されていることが分かる。また、プランとルールを併用している地域組織の場合、同時に策定・認定を行った事例はまだなく、プランからルール（滝頭・磯子まちづくり協議会、山手まちづくり推進会議）、ルールからプラン（六角橋商店街連合会）のプロセスが見られる。前者がプランの実現方法としてルールの協議仕組みを活用、後者がルールの協議仕組みを活用して街並みを形成しながら必要な事業をプランを活用して実現していることであり、まだ件数は少ないものの、ルールとプランが相互補完しながら、異なる活用がされていることから、併用地区の今後の増加も期待される。

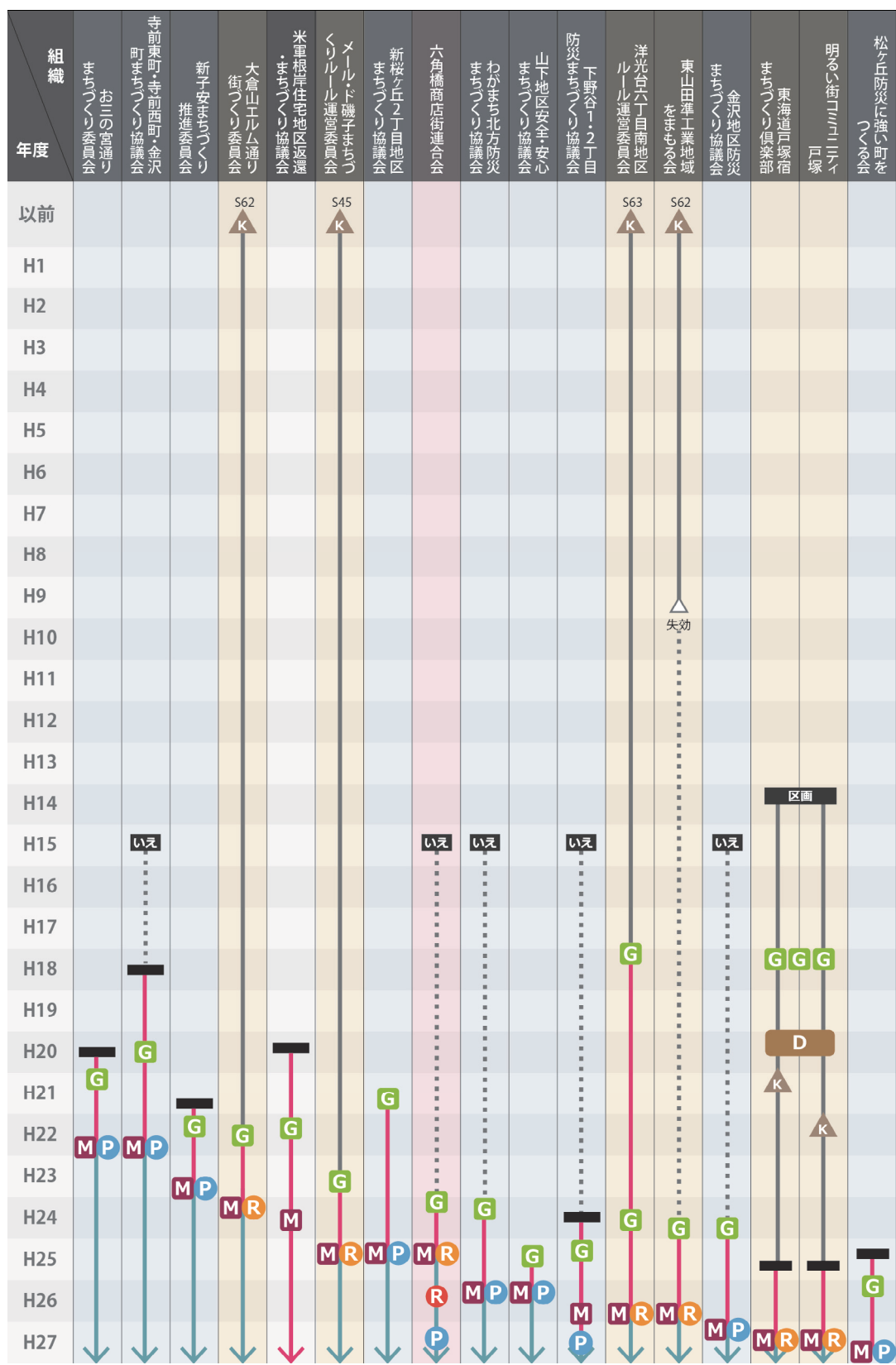
B.地域まちづくり組織の認定までの経緯

本格的にルール・プランを検討し始めたと考えられるグループから組織認定まで、ルール・プランの認定までのかかった期間を計算すると（図 3-8）、ルール策定を目的としていた地区（グループ登録から検討を行った 16 地区）の場合、グループから地域組織認定とルール認定までも、同じく平均で 1 年 8 ヶ月を所要している。一方、プラン策定を目的としていた地区（17 地区）の場合、地域組織認定まで平均 1 年 11 ヶ月、プラン認定までは平均 2 年 3 ヶ月を所要していて、ルールとプラン認定までの検討期間には少し差が見られた。これは、ルール策定を目的とした地域組織のすべては組織とルールの認定を同時に行っている一方、プラン策定を目的とした地域組織の一部（5 地区）では組織認定後にプランの認定を行っていることから検討期間の差が生まれていて、組織認定もルール・プラン認定も「地域住民等の多数の支持を得ていること」を認定基準の根拠資料としてアンケート調査結果が用いられるため、調査の負担を軽減するため、同時認定が多くされていると思われる。

ただ、プラン策定地区の一部で組織認定後のプラン認定の場合は、地域組織への認定そのものは、大きなメリットはないが、地域のまちづくりのステップアップという意味として組織認定を行っていて、これらの全地区は「いえ・みち まち改善事業」からの地区であることを踏まえると、行政による地域主体の形成がいかに難しいのかが確認できる。特に、「いえ・みち まち改善事業」からプラン認定を受けた地域組織（11 地区）³は、グループ登録前の勉強会の期間が長く平均 1 年 8 ヶ月を所要し、勉強会開始からプラン認定までは平均 4 年 3 ヶ月を所要していて、地域発意から自主的に検討・プラン認定を行った地域組織（6 地区）の場合の平均 1 年 9 ヶ月に比べて 2 倍程度が長く、行政のプログラムからの組織形成の場合には、主体の積極性や合意形成における課題が予想され、より中長期的な観点から戦略を立てる必要がある。

3 「いえ・みち まち改善事業」から組織認定を行った地域組織は 12 あるが、六角橋商店街連合会はルール策定を先に行ったため、ここでは除外する。





C.地域まちづくり組織の地域類型区分

地域まちづくり組織の地域類型⁴をみると、都心臨海周辺部がもっとも多く 18 地区、郊外部が 8 地区、都心部が 6 地区、臨海部が 2 地区であり、横浜市の全地域類型において満遍なく活用されていることがわかる（図 3-9）。さらに、地域まちづくり組織の地区特性をみると、住宅地区が 25 地区（住工共存の 1 地区と住商地区の 1 地区を含む）、商業地区が 7 地区、産業地区が 2 地区であり、住宅地区における活用が最も多く全体の約 7 割を占めるなか、横浜の歴史ある商店街の元町商店街や馬車道商店街などの商業地区でも積極的に活用されていることや数は少ないが広い範囲を対象とする産業地区でも活用されるなど、様々な地区特性でも柔軟に活用できる制度として実績を上げていると考えられる。

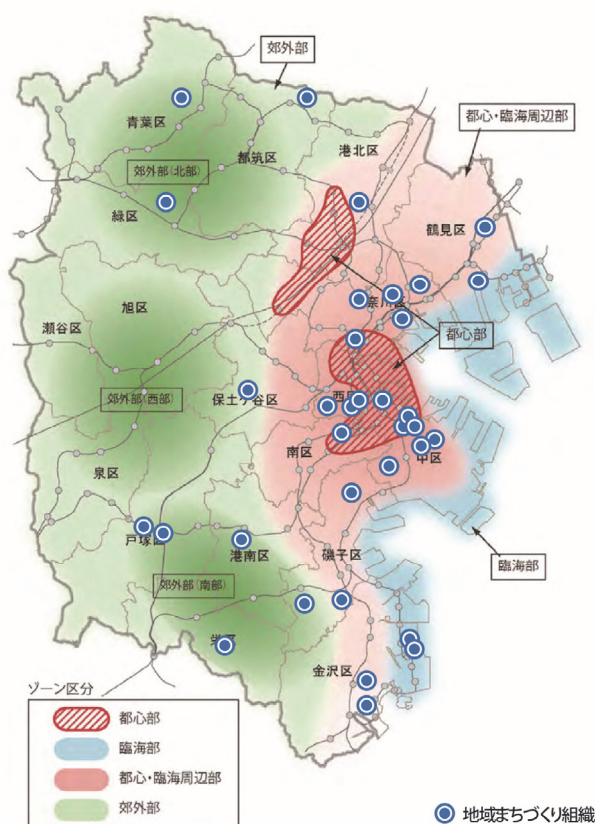


図 3-9 地域まちづくり組織の位置状況(横浜市都市計画 MP のゾーン図を基に筆者編集)

D.地域まちづくり組織の活動内容

地域組織が認定される際に、どのように活動をしていくかについて活動計画書を提出することになっている。その内容とルール・プランの策定内容から確認できる活動内容を基にまとめたものが、表 3-3 である。

4 地域類型とは、横浜市都市計画マスタープラン全体構想のなか、横浜市の全域を都心部、都心・臨海周辺部、臨海部、郊外部の4つのゾーンに区分して、この4つのゾーンを意味する。

まず、その類型をみると、地域組織がルールのみや、プランのみを策定しているとしても、活動内容には相互の要素が含まれている地域組織も多くみられる。実際に、そのような傾向が、ルールのみ策定している 16 地域組織のうち 6 組織 (37.5%)、プランのみ策定している 15 地域組織のうち 8 組織 (53.3%) があり、建築等行為への誘導のためのルールと事業推進・活動のためのプランをまちづくり目的ごとに選択して運用している多くの地域組織でも相互の要素を含くみながら、総合的な地域マネジメントの活動を行っていることが分かる。

その活動内容の傾向をみると、図 3-10 で示しているように、ルール・プラン策定地区の傾向が大きく異なり、ルール策定地区の場合には、①ルールの運用（事前審査・協議仕組み）を中心に、「⑦地区の相談窓口、支援等の情報提供」（62.5%）の役割を担いながら、地域変化に対応するために「②ルールの見直し」（75.1%）や「③市・関係機関との連携」（43.8%）により、地域をマネジメントすることに対し、プラン策定地区の場合には、①プランの推進を中心に、整備事業の実現のための「⑧地域・防災施設の整備（意見調整）」（86.7%）や「④他制度の活用」（80.0%）を行い、「⑧広報活動」（93.3%）や「⑩イベント等の開催」（80.0%）により地域活性化、「⑮研究・学習・先進事例の見学等」により組織力量の向上を図ることにより、地域をマネジメントしているように、ルールとプランの策定組織の活動の特徴が確認できる。また、ルール・プランの併用組織では両方の特徴がみられる。

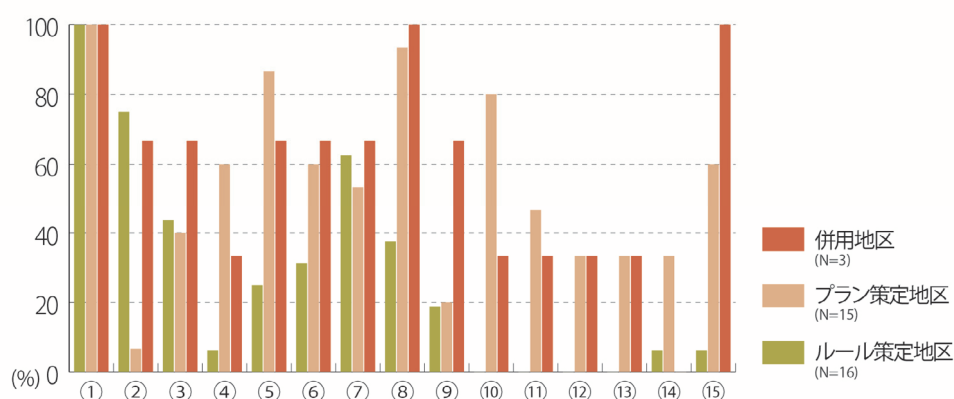


図 3-10 ルール・プランの策定区分による活動内容の割合(○の番号は表 3-3 の活動内容の項目)

これは、ルール策定の地域組織の目的のほとんどが、良好な住環境、商店街のにぎわい、産業環境などの維持・保全であり、既に形成されている良好な環境を協議仕組みによって守ろうしていることに対し、プラン策定の地域組織の目的のほとんどは良好な住環境の確保・実現、地域課題の解決であり、これから良好な環境を形成・実現していくために、行政と協働に整備事業や地域への情報提供、地域活性化などから推進していこうとしていて、そもそも目的の違いから起因する差異と考えられるが、重要なのは、地域組織として単なるルール運用・プラン推進だけに留まらず、地域組織が主体的にルールの見直し、他制度の活用、地区の相談窓口、周知活動、イベント等の開催など、地域を総合的にマネジメントしている活動に拡大していることから、これからの地区レベルにおけるマネジメント主体としての地域組織の姿として参考できる。

表 3-3 地域まちづくり組織の活動内容

No	地区まちづくり組織名	認定年度	地区特性	類型	地域まちづくり組織の活動内容														
					ルール・プランの実現					地域管理								体制	
					①ルール・プランの運用	②ルール・プランの見直し	③市・関係機関との連携	④他制度の活用	⑤地域・防災施設の整備（意見調整等）	⑥まちづくりの課題の調査・意見収集	⑦地区の相談窓口、支援等の情報提供	⑧広報活動（まちづくりニュース、HP等）	⑨点検・防犯パトロール	⑩イベント等の開催	⑪空き家・未利用地等の活用	⑫交通規制・交通手段の検討	⑬災害時の共同システムの構築	⑭組織体制の拡充	⑮研究・学習、先進事例の見学等
1	荏田北二丁目自治会住環境委員会	H18.1.13	住宅		◎	◎	◎	◎	×	◎	◎	◎	×	×	×	×	×	×	×
2	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	H18.1.13	住宅		◎	×	×	◎	◎	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×
3	滝頭・磯子まちづくり協議会	H18.5.25	住宅		◎	×	×	×	◎	×	◎	◎	◎	◎	×	×	◎	×	◎
4	東久保町夢まちづくり協議会	H18.10.25	住宅		◎	×	×	×	×	◎	◎	◎	×	◎	×	×	×	◎	◎
5	大口通商店街協同組合	H20.1.15	商業		◎	×	×	×	×	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×
6	山手まちづくり推進会議 H26.3.31 失効	H20.4.4	住宅・文教		◎	◎	◎	◎	×	◎	◎	◎	◎	×	×	×	×	×	◎
7	一本松まちづくり協議会	H20.8.5	住宅		◎	×	◎	◎	◎	×	×	◎	×	◎	×	×	×	×	◎
8	馬車道商店街協同組合	H20.9.25	商業		◎	×	◎	×	×	×	◎		×	×	×	×	×	×	×
9	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	H20.12.15	住宅		◎	◎	×	◎	◎	◎	◎	◎	×	◎	×	×	×	×	◎
10	三春の丘まちづくり協議会	H21.3.25	住宅		◎	×	×	×	◎	×	◎	◎	×	◎	◎	×	◎	×	×
11	元町自治運営会	H21.9.4	商業・住宅		◎	◎	◎	×	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
12	協同組合 元町エスエス会	H21.9.4	商業		◎	◎	◎	×	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
13	商店街振興組合 元町クラフトマンシップ・ストリート	H21.9.4	商業		◎	◎	◎	×	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
14	湘南桂台自治会	H21.11.25	住宅		◎	◎	◎	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	◎	◎
15	浦島町まちづくり協議会	H21.11.25	住宅		◎	×	×	◎	×	◎	◎	◎	×	◎	×	×	◎	◎	×
16	一般社団法人 横浜金沢産業連絡協議会	H22.3.25	産業		◎	◎	×	×	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
17	協同組合 横浜マーチャндаイジングセンター	H22.3.25	産業		◎	◎	◎	×	×	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×
18	丸山台自治会	H22.8.25	住宅		◎	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
19	お三の宮通りまちづくり委員会	H22.11.25	住宅		◎	×	×	◎	◎	×	×	◎	×	◎	×	◎	×	×	◎

20	寺前東町・寺前西町・金沢町まちづくり協議会	H22.11.25	住宅		◎	×	◎	◎	◎	×	×	◎	◎	×	◎	×	×	×	◎
21	新子安まちづくり推進委員会	H23.11.25	住宅		◎	×	◎	◎	◎	×	×	◎	◎	◎	×	×	×	×	◎
22	大倉山エルム通り街づくり委員会	H24.3.23	商業		◎	×	×	×	◎	◎	×	×	◎	×	×	×	×	×	×
23	米軍根岸住宅地区返還・まちづくり協議会	H24.7.25	住宅		×	×	◎	×	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
24	メール・ド・磯子まちづくりルール運営委員会	H25.4.5	住宅		◎	◎	×	×	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
25	新桜ヶ丘2丁目地区まちづくり協議会	H25.4.5	住宅		◎	×	×	×	◎	◎	×	◎	◎	◎	×	◎	×	×	×
26	六角橋商店街連合会	H25.4.5	商業		◎	◎	◎	×	◎	◎	×	◎	×	×	◎	◎	×	×	◎
27	わがまち北方防災まちづくり協議会	H26.4.4	住宅		◎	×	◎	×	◎	◎	◎	◎	×	◎	◎	×	◎	◎	◎
28	山下地区安全・安心まちづくり協議会	H26.4.4	住宅		◎	×	×	×	◎	×	×	×	×	◎	◎	◎	◎	×	×
29	下野谷1・2丁目防災まちづくり協議会	H26.11.25	住宅		◎	×	◎	◎	◎	◎	◎	◎	×	×	◎	×	×	◎	◎
30	洋光台六丁目南地区地域まちづくりルール運営委員会	H26.11.25	住宅		◎	◎	×	×	×	×	◎	×	×	×	×	×	×	×	×
31	東山田準工業地域をまもる会	H26.11.25	住工共存		◎	◎	×	×	×	◎	×	◎	×	×	×	×	×	×	×
32	金沢地区防災まちづくり協議会	H27.4.3	住宅		◎	×	◎	◎	◎	◎	◎	◎	×	◎	◎	◎	×	◎	◎
33	東海道戸塚宿まちづくり倶楽部	H27.5.15	商業		◎	◎	×	×	×	×	◎	◎	◎	×	×	×	×	×	×
34	明るい街コミュニティ戸塚	H27.5.15	住宅		◎	◎	×	×	×	×	◎	◎	◎	×	×	×	×	×	×
35	松ヶ丘防災に強い町をつくる会	H27.11.13	住宅		◎	×	×	×	◎	◎	◎	◎	×	◎	◎	◎	◎	×	×
合計					34	15	15	11	19	16	20	23	8	13	8	6	6	6	13
割合(母数 34) ⁵					100.0%	44.1%	44.1%	32.4%	55.9%	47.1%	58.8%	67.6%	23.5%	38.2%	23.5%	17.6%	17.6%	17.6%	38.2%

M: マネジメント(地域組織) R: ルール P: プラン ◎: 認定済み ○: 内容あり

5 組織認定は行っているが、まだルール・プランの認定を行ってない「米軍根岸住宅地区返還・まちづくり協議会」は割合の母数から除外し、活動内容の項目からも数えないことにする。

E.地域まちづくり組織の活動内容の推進実態(周知活動と見直しを中心に)

①周知活動

このように想定された地域組織の活動が、実際にどのように行われているかを確認するため、ルール・プラン運用組織のそれぞれを対象にアンケート調査⁶を行い、その結果の一部の表 3-4 と表 3-5 に示す。ルール運用組織は周知活動を、不適合の具体的な事例や色彩のルールを周知することで、申請案件がルールに整合するようにし、円滑な協議が行われることを主な狙いとしていること(表 3-4) に対し、プラン運用組織は、プラン推進のために、地域組織の活動への参加、防災意識の向上、不適合案件や地域状況の変化などの意見聴取を周知活動の主な狙いとしている(表 3-5)。また、その方法としては、ルール・プラン運用の地域組織ともに、まちづくりニュース発行や回覧、パンフレット、HP 上の公開、地域の会議での周知などを多様な方法を活用していることがわかる。その周知活動の結果としては、「事前審査への申請案件の増加(丸山台自治会)」、「掃除活動への参加者増加(協同組合横浜マーチャングデザインセンター)」、「防災訓練等の参加者の増加(鶴見区市場西中町まちづくり協議会)」、「イベントや内覧会への参加者の増加(新子安まちづくり推進委員会)」などと回答され、地域組織の活動への参加する地域住民の増加という目に見える結果を挙げている。さらに、「地域の不適合の可能性のある塗り替えについて自治会員からの通報(荏田北二丁目自治会住環境委員会)」や「プラン実施のために、資金が必要なことが理解されている等(東久保町夢まちづくり協議会)」のように、周知活動の結果として、地域住民のルール・プランに対する意識の向上も進んでいると捉えられる。

②ルール・プランの見直し

次に、ルール・プランの見直しについては、平成 27 年 11 月までにルールが 8 件、プランが 1 件と見直され、変更認定を受けている(図 3-8)。変更認定の内容としては、有効期間満了をきっかけに地域状況や推進状況を考慮した見直し(ルール 3 件、プラン 1 件)、地区計画決定に伴う見直し(ルール 2 件)、地域課題への対応(ルール 1 件)、規定基準の詳細化(ルール 1 件)、対象範囲の変更(ルール 1 件)がみられ、有効期間仕組みが有効に機能していることや、地域状況に応じて積極的に見直しが行っていることから、地域組織がルールやプランを地域マネジメントのツールとして、地域課題に動的に対応しながら、有効的に活用していると考えられる。アンケート調査(表 3-4、表 3-5)によると、まだ見直しを行っていない地区でも、今後見直しを想定していて、特にプランの推進状況を踏まえた見直し、地域の拡大や内容の変更について検討中の地域組織もみられる。そのなか、地域組織が積極的に条例上のグループ制度を活用して、ルールの見直しのための組織を立ち上げ、見直しを行った事例があった。これは元町地区内の 3 つのル

6 「ルール運用組織へのアンケート調査の概要」:・対象:2011 年 11 月時点で地域まちづくりルールを1年以上運用している 11 組織/・実施日:2011 年 11 月 26 日/・回収率:9/11(有効回答:8 通(元町町づくり協定と元町仲通り地区街づくり協定はまとめて回答))/・調査内容:認定目的、ルール運用の負担、ルール適合審査状況、組織関連等

「プラン運用組織へのアンケート調査の概要」:・調査期間:2015.3.2~3.31・調査対象:プランを運用している 13 地区の 13 地域組織/・回収率:9/13(69.2%)/・回答地区:防災関連 6 地区、その他 3 地区/・調査内容:認定目的、プランの運用・推進、建築等行為への対応、ルールづくり、組織関連等

ールの整合性を図り、運用上の問題を踏まえた改訂を行うため、4つの組織から構成された元町まちづくり協議会をグループ登録し、見直し作業及び元町河岸通りのルール検討を行ったもので、認定組織からグループ制度を活用して見直しを行った初の事例である。このように、有効期間満了をきっかけに見直しを行う際に、単なる有効期間の延長ではなく、これまでの運用実績の評価、新たな課題の発掘、運用上の問題などを踏まえた見直しの場合、ある程度の負担も予想されるが、元町の事例のように、グループ制度を活用するなり、積極的に見直しを通して、地域によりの確かなルールとするために地域組織も工夫していることが確認できる。さらに、表3-4、表3-5からも多くの地域組織がルールとプランの有効性を評価していて継続的な運用のため有効期間の延長を想定していることを踏まえると、有効期間満了を契機にルール・プランがさらに発展でき、地域組織も継続・持続的に活動ができる仕組みとして有効に活用されることが期待される。

表3-4 地域まちづくり組織の活動と今後(ルール運用組織)

組織		馬車道商店街 協同組合	元町自治運営会/ 商店街振興組合 町クラフトマンシップ・ ストリート	協同組合 元町エスエ ス会	滝頭・磯子ま ちづくり協議 会	荏田北二丁目自治 会住環境委員会	丸山台自治会	一般社団法人 横浜金沢産業 連絡協議会	協同組合 横浜マーチ ンダイジン グセンター
周知 活動	有	○	○	×	○	○	○	-	○
	狙い	継続的な街づ くり推進のため	申請計画内容がルールに適合するように・事前協議がスムーズに行われるように	-	浜マーケットの活性化	不適合の具体的なケースと、色彩のルール概要、班長保管の色表添付ファイルを参照していただく旨の周知	・自治会への周知 ・建築業者等への周知	特異事例の紹介	人事異動等への対応
	方法	WEB・リーフレット	協定書やパンフレットの配布	-	総会等の報告	自治会機関誌、回覧板(年1回程度)	自治会便り・自治会HPでの広報	定期的な委員会の開催	私媒体の会報、HP、SNS
	結果	-	新規出店者(転入者)に対しては不十分	-	周知されていると思う	不適合の可能性のある塗替えについて自治会員からの通報が届いた	不明だが、申請案件は増加している	以後の手続き等への反映	掃除活動等への参加者増
見直し	有	○	×	×	×	○	○	×	×
	理由	適用街区の表現の変更	5年ごとのメンテナンスを予定	-	-	運用の経験と、地区計画制定時のアンケートにおいて、具体的、明示的なルールを希望されるご意見が多数寄せられたため	ガイドラインの運用細則を修正した	10年以上守られてきた協定である、見直しの余地は無い	-
有効期 間の延 長	希望	○	○	-	○	○	○	-	△
	理由	継続した調和のとれた街づくり推進のため	まちづくりは永遠だから	-	-	ルールは今後とも継続されてゆくため	半永久的に継続するものだと考えている	別途の問題が派生しない限り現行遵守	今後予定の「地区計画」との併用は奥上奥となると思われる
世代交代の 取り組み		商店街役員の兼任のため、順次世代交代はしている	各法人(組合)の理事を対象に先発している	-	-	2年毎に自治会役員会からの参加の方が交代する	自治会役員から希望者を募集し、毎年大半は交代。主力メンバーは留年	-	-
今後の課題		特例に取り組み方に変化は無い。	ルールは街づくりを推進する上での指針であるとともに、規制というひとつの防衛手段である	-	経済の低迷に伴い浜マーケットの存続に不安を感じている。	世紀を越えて継続する活動を目標・世代交代後も持続できるようにNPO法人への外部受託を開始	主力メンバーの交代要員の育成	従前規制していた業種の見返しが一部問題提起されている	流通団地の将来を見据えたビジョンづくりが課題

○:行った・希望する △:検討中 ×:行っていない -:回答なし

表 3-5 地域まちづくり組織の活動と今後(プラン運用組織)

組織		滝頭・磯子まちづくり協議会	東久保町夢まちづくり協議会	一本松まちづくり協議会	お三の宮通りまちづくり委員会	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	新子安まちづくり推進委員会	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会	わがまち北方防災まちづくり協議会
周知活動	有	○	○	×	○	○	○	○	×	○
	狙い	-	防災まちづくり計画の持続的実践をしたため	-	全戸配布のアンケートによって知ってもらいたい	住民に防災意識を持ってもらい共助ができるようになってもらいたい	協定に違反する事業の行為或いは事業実施前と異なる事態の発生の有無を地域住民により聴取する	徹底されていない為今後広報活動必要	-	地域住民の認識度UPと協議会への参加を願っている
	方法	ニュース等	会議での周知、ニュースやイベントの活用、夢やさい販売でのPR	-	-	まちづくりニュース(3回/年、カラー刷り)まちづくりかわらばん(5回/年)の発行。全戸配布	開発事業の推移に関する情報を関係町内会での掲示或は回覧を行う。	皆で検討	-	ニュースの定期的発行と説明会の開催
	結果	-	プラン実施のために資金が必要なのが理解されている等	-	-	9月の防災訓練等参加者が増えた。	開発事業の進捗状況を地域住民は非常に興味をもって見ており、イベントや内覧会への参加者も多い	結果で考えるのではなく、まちづくりの成果で考えたい	-	なかなか壁が厚く感じられ、方策を検討している。
見直し	有	○	×	×	-	△	△	○	△	○
	理由	-	見直しの考え方はあるが、プラン認定の変更など検討する場合の会員への理解が得にくい	-	-	すでに完了している事業があるので、新しいプランを検討中	地域の拡大や内容の変更について検討中	これでよいことはない為、時代の変遷と共に、まちはいつでも生きているが故に見直しが必要	-	-
有効期間の延長	希望	○	○	○	○	△	△	○	△	○
	理由	-	・事業助成が得やすい。 ・役所や支援スタッフの協力を得られる	-	-	・まちづくりニュース・かわらばんでの募集 ・ロコミによる勧誘	-	-	まちづくり協議会の運営に悩んでいる。自治会からの支援、協力体制をどう構築するかが課題	ニュース等による参加を進めている。
世代交代の取り組み		-	・協議会推進員60名を選出している(各町20人×3町内会) ・会議へ参加できる人とできない人(イベント協力者)の仕分けをした	-	-	・まちづくりニュース・かわらばんでの募集 ・ロコミによる勧誘	-	-	まちづくり協議会の運営に悩んでいる。自治会からの支援、協力体制をどう構築するかが課題	ニュース等による参加を進めている
今後の課題		-	①夫婦共稼ぎ勤労者世帯の活動への参加 ②地域への協力依頼について法的規制力の整備 ③改善項目の長期案件となる項目の削除	-	吉田新田ができてからあと3年で350年を迎えておりそれに向かっている	・若い人の加入による活性化とアイデアの創出 ・カラー印刷が増えた為、印刷費用の増大による資金不足 ・一部の人に負担がかかっている	最初の勉強会を始めてから足かけ7年、いろいろな事態に出遭ったが何とかぐり抜け、地域住民の方々が当開発事業を理解していただける結果となっており、今後委員に負担のかからない範囲で、課題を解決しながら上手に進めていきたい	-	自治会からの支援が前提の協議会だが、現実にはうまくいっていない。又、市から支援も打ち切られた中で、地域独自でどうまちづくりを進めていくか悩んでいます	協議会メンバーの拡大と特に若手メンバーの参加を要望しているが、なかなか思うようにはいかない。若手メンバーについては勤務(仕事)している事から時間的問題があるのではと思う

○:行った・希望する △:検討中 ×:行っていない -:回答なし

3-2-3 地域主体としての示唆点

前述したように、地域組織が地域のマネジメント主体として様々な役割を担い、実践していることを確認できた。ここでは地域主体への求められる役割の拡大に伴う課題に対する条例上の仕組みの効果又は限界や地域組織の工夫から、これからの地域組織への示唆できる要素をまとめる。アンケート調査（表 3-4、表 3-5）から多く挙げられた組織運営に関する課題を中心に整理する。

A.地域組織の世代交代

まず、世代交代については、任期制などによって担当を交代しているが、若い人の参加が乏しく、特に主力メンバーの育成を課題とするなど次世代の組織運営に悩んでいる組織が多く見られる。そのような世代交代の課題に対応するため、ニュースやかわらばんを活用して募集をするなど、積極的な周知・募集活動を行っている一方、若い人が仕事をしていることで時間的な問題があり、組織活動が出来ないことが懸念されている地域組織も見受けられる。そのため、一部の人に負担がかかってしまうなど、持続的な運営が難しくなる恐れもある。そのなか、荏田北二丁目自治会住環境委員会では、世代交代がされても持続的にまちづくり活動ができるように、審査・協議に関する業務をNPO法人へ委託して、人的な課題を解決しているなど、世代交代への工夫がなされている。

B.地域組織の自主財源

また、組織の活動財源についても課題を抱えていて、ルール・プランの認定後には、市からの活動助成はない現状において住宅地の地域組織の場合、自治会から支援が唯一の資金になるため、組織運営・まちづくり活動に負担を感じている地域組織がみられる（鶴見区市場西中町まちづくり協議会、新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会）。しかし、一部の地域（東久保地区）では、野菜販売を通して自主財源を確保するなど、地域の独特で積極的な財源確保の活動も行っているが、他地区ではこのような自主的な動きは見られなく、自治会からの支援に依存する傾向が強い。そのため、地域組織が自立して持続的なまちづくり活動ができるように、自主財源を確保するための仕組みを整備する必要がある。これから、更に厳しくなる自治体の財政状況を踏まえると単なる活動助成は非現実的な手段であり、そのため、2章で述べたように、近年に制定され始めているエリアマネジメント条例（大阪市、俱知安町）の分担金という財源確保の仕組みを参考しつつ、議論を深める必要があると考えられる。

C.認定後の地域組織の運営体制の見直し

なお、認定後の地域組織内の合意形成についても課題がみられる。これまで認定された地域組織が活動を辞めた事例は少なく、山手まちづくり推進会議の1件のみである。平成26年3月31日に地域組織の有効期間満了という形で地域組織の認定効力がなくなった。この理由は組織内の分裂により2つの組織に分離され、両方から組織認定の有効期間の延長申出を行ったため、市からは認定条件である「地域の地域住民等の多数の支持を得ていること」を満たしていないと判断し、

有効期間の延長はできないと下したためである。組織認定の資格がなくなると、ルールとプランも失効されたため、現在、山手地区におけるルールとプランは任意なものとなっている。つまり、地域組織は地域のマネジメント主体としてさまざまな役割を担っており、常に地域組織の体制を整えることは最も重要で、そのため有効期間の仕組みが有効に作用し、行政から地域組織の体制状況を確認できた事例と言える。普段、認定前には、認定に向けた組織構成や合意形成を図り、審査されるが、認定後にはそのような組織体制の状況を確認する方法は従来のまちづくり条例ではみられない。しかし、このような有効期間仕組みが運営できなくなった状態の地域組織を点検できる仕組みとして有効に働いていると考えられる。もちろん、単に有効期間によって地域組織の体制確認のきっかけとし、ルール・プランのより実効的な運用できるようにすることが狙いであり、有効期間の延長に関しては手続き上、市から審査されるわけではなく、届け出るだけで済む仕組みとなっており、地域組織に負担をかける仕組みではない。結果的ではあるが、山手まちづくり推進会議は、認定取り消し後、再度の認定に向け取り組んでおり、地域内の合意形成や組織内のルール運用のしおりの策定、山手まちづくり推進会議及び山手まちづくり協定委員会委員の選出方法を定める「内規」の制定など、地域組織として体制の整備を行い、より持続的に円滑・実効的な組織運営ができるように工夫を行っている。これらを踏まえると、これからの地域組織が健康的に地域マネジメントを遂行できるための、組織体制の見直しのきっかけとしての有効期間の仕組みが有効に機能することが期待される。

3-2-4 まとめ

これまでの地域組織の認定状況を踏まえると、組織形成、ルール・プランの検討・策定を行うグループの期間を通して、着実に組織へと育成されていて、ルール・プランをもとに地域をマネジメントする地域主体として、従来の地区まちづくり協議会等に比べ、より拡大された役割を担っていることが確認でき、次なる地域主体の姿を見せている。ルールの協議仕組みとプランの実現仕組みを中心に、地域の相談窓口、意見調整、周知活動、イベント開催、ルール・プランの見直しなど、地域における多様な役割を担い、実践を重ね、地域組織としての経験が多く蓄積されたと評価できる。しかし、そのような活動のなかで、地域組織には人的な課題と財政的な課題が存在し、高齢化に伴い世代交代や組織活動の財政について悩んでいる組織も多くみられる。そのなか、世代交代の問題の解決のために、NPO 法人への委託を行い、継続的なまちづくり活動ができるように工夫する事例や、グループ制度を活用してルールの見直しへの支援を受けられる事例など、用意された仕組み以上に、より実効性・持続性を向上する方法を地域組織が自ら探っているようにも考えられる。

条例制定から約 10 年を経過している今、今後の更なる制度活用に向けて、そのような地域の新たな動きや制度上の課題を踏まえ、制度改正を考える必要があると考える。具体的に、地域組織の人的問題については、条例上に位置付けられている「まちづくり支援団体」の横浜における 10 年間の実績をさらに有効活用する仕組みを考え、持続的なルール・プランの運用のための地

域組織との新たな関係を設定し、NPO 法人への委託する場合の支援の仕組み等（助成ではなく、仲介などの仕組み）を、財政の課題については地域組織が可能な自主財源の確保事業への支援（情報提供など）や税制度と関連しながら地域まちづくり組織への優遇策並びにエリアマネジメントのような分担金の仕組みを、ルール・プランの見直しの問題については、見直しの際の地域組織への支援方法（専門家派遣等）を考慮しながら議論していく必要があり、単なる助成支援に留まらず、地域組織がより自立できる地域マネジメント主体としてまちづくり活動を継続できる仕組みを考えるべきである。

以降、プランとルールの運用実態に注目し、ルール・プランの仕組みの有効性を評価しながら、運用における地域組織の役割と活動、課題等を検証することで、地域マネジメントシステムの最も重要なマネジメント主体としての発展方向について考察していく（図 3-11）。

以上に、地域組織がルールの運用・プランの推進のため、用意された仕組み以上に、地域主体だからこそできる利点を活かした自主的な活動によって、ルール・プランの実効性をより高め、地域のマネジメント主体として、有効な制度活用を行っているといえられる。

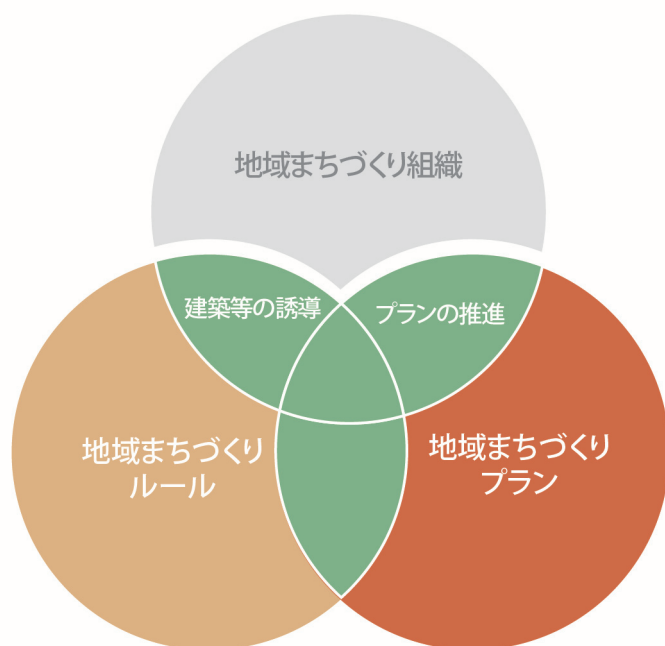


図 3-11 ルールとプランの運営に関する分析範囲

3-3 地域まちづくりプランに関する分析

3-3-1 プランの仕組みの特徴と認定状況

(1)プラン認定の仕組み

地域まちづくりプランは認定を受けた地域組織が策定し、条例に基づくプランとして認定を受ける必要がある⁷。地域組織とプランの2重の認定仕組みにより、地域主体の確立と地域のまちづくり計画としての効力を高めることを期待している。

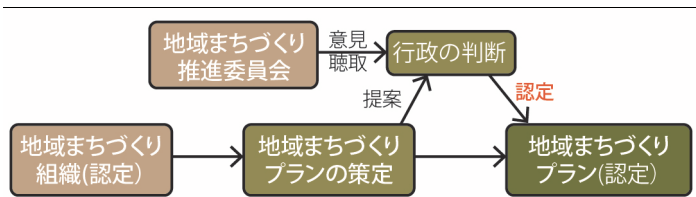


図 3-12 プランの認定仕組み

認定手続きの流れの中で、市長は地域まちづくり推進委員会の意見を聞くものと定められている（条例第10条第2項）、地域まちづくり推進委員会が実質的な審査を行う場として機能している（図3-12）。

表 3-6. 地域まちづくりプランの認定に関する規定の関係

区分	条例第10条	施行規則第9条	運用基準のⅢ
主 要 認 定 基 準	1 地域まちづくり組織は、地域まちづくりの推進を目的として地域まちづくりの目標、方針その他必要な事項を定めたプランが次の各号のいずれにも該当する場合は、規則で定めるところにより、当該プランについて、地域まちづくりプランとして市長の認定を受けることができる。	地域まちづくり組織は、プラン認定申出書及びプランの案を市長に提出その際の添付資料は以下の通り。	(1)地域まちづくりプラン案に記述する事項 ア 地域の将来像、地域まちづくりの目標・方針 イ 地域まちづくりの実現方策、地域まちづくり事業等の内容
		(1)地域まちづくりプランに係る活動計画書	ア 地域まちづくり事業の実施、協働推進方針の策定等の計画 イ まちづくり活動等の計画
		(2)活動実績書	ア プランの策定経緯 イ これまでの活動経緯 ウ 活動による成果等 エ 関係団体との調整等の状況
		(3)地域住民等への地域まちづくりプランの策定に関する情報の公表及び周知の状況を示す書類	ア ニュースの発行、アンケートの配布等の状況（回覧場所、配布先等） イ 地域住民等からの意見聴取の方法並びにその結果、意見の内容及びその意見への対応状況 ウ アンケートを行った場合、賛成した数及び賛成しない者の各意見
	(1)プランの対象となる地域の地域住民等の多数の支持を得ていること。 (2)都市計画法(昭和43年法律第100号)第18条の2の規定に基づき定められた横浜市都市計画マスタープランその他市が策定した地域まちづくりに関する計画に整合していること。	(4)条例第10条第1項第1号及び第2号に該当することを示す書類	-
有 効 期 間	-	約6年(認定の日から、その日から起算して5年を経過した日の属する年度の末日まで) 地域まちづくり組織の組織認定の有効期間を経過した場合は、当該プラン認定は、当該組織認定の有効期間を経過した日に失効	-

7 地域まちづくり組織とプランが同時に認定を受けることも可能である。

表 3-6 のように認定条件を定めていて、地域住民等の多数の支持に関しては、地域住民への周知状況やアンケート調査、地域住民からの意見等をもとに総合的に判断する。次に、都市計画の上位計画との整合に関しては、都市計画マスタープランの全体構想と地域別構想（区プランと地区プラン）に基づき、整合を判断する。特に、地域ビジョンを区が主体に地域住民等と協働で策定した区プランへの整合を図ることにより、限定された地域の課題解決に留まらず、区全体のまちづくり目標・方針の実現に向けた取り組みとしてプランを位置づけることができる。また、認定に有効期間の仕組みを設け、地域変化に応じた見直しのきっかけとし、地域まちづくり組織による進行管理の仕組みが想定されている。

(2)プランの推進の仕組み

認定を受けたプランの実現性を高めるために、条例上にプランの推進に関する規定を具体的に定めている（条例第 11 条）。その内容をみると、①市が施策策定時にプランへの配慮及び②プランの推進に努めること、③地域住民等によるプランの推進、④地域組織と市の協働による役割分担、⑤建築等行為のプランへの整合を規定している（図 3-13）。この規定により、地域組織及び市によるプランの推進が担保されている。プランは環境改善、事業推進など改善・整備が主な目的であり、条例上ルール of 事前協議の仕組みのような建築等行為への積極的に関与できる権限は与えていないものの、建築等行為に対しプランへの整合を図ることを規定しており、横浜市 HP や担当窓口からプランに整合するように周知を行っていて、ある程度の担保力を持たせている。

2 章で確認したように、これまでのまちづくり条例に基づく地区まちづくり計画の実現手段として用意される手法は大きく 4 つ、自治体の施策策定に配慮、自主的な活動、協働推進方針、建築等行為に対する対処であり、最も多かったのが自治体の施策策定に配慮と建築等行為に対する対処である。つまり、地区まちづくり計画の具体的な実現方策は用意されず、曖昧な表現に留まることが多かった。もちろん、計画の実現を地区計画や建築協定を用いる実現を図っている自治体（真鶴町、鎌倉市、秦野市など）や世田谷区等のように地区街づくり計画に基づきまちづくり推進地区に指定して、行政が整備事業を行う仕組みはみられたが、地域主体が身近なハード整備を可能とする実現方策は設けられていなかった。

しかし、横浜まち条例の場合、地域組織が身近なハード整備を自ら行うことが可能とする「まちづくり事業助成」の仕組みを設けたことに注目できる（図 3-13）。横浜まち条例のリーディングプロジェクトとして平成 17 年に始まった「ヨコハマ市民まち普請事業（以下、まち普請）」⁸とともに、全国的にも例がない先進的な取り組みと評価できる。八幡（2009）¹⁾ はこれについて、まち普請がまちづくりのきっかけとして、イベント的な要素も含む短期的なプロジェクトに対応する支援策であるのに対し、まちづくり事業助成は地域のプランを描き、それにもとづく継続的

⁸ 「ヨコハマ市民まち普請事業」とは、市民が地域の特性を生かした身近な生活環境の整備（施設整備）を、自ら主体となって発意し実施することを目的として、市民から身近なまちのハード整備に関する提案を募集し、2 段階の公開コンテストで選考された提案に対して最高 500 万円の整備助成金を交付するなど市民が主体となった整備の支援を行う事業である（横浜市 HP を参照）。

な息の長い取り組みに対する支援策としている。もちろん、最大 500 万円という限界もあり、地域におけるすべての整備事業に対応できるものではない。しかし、肥山（2011）²⁾ は、多様な市民ニーズに対応し、地域の特性を生かしたきめ細かな整備が行政主体では難しい点、行政の厳しい財政状況の中では、市民に身近なまちの整備の優先順位が低い点、地域コミュニティが希薄になる中で行政が主体となって整備の実施に向けて行う地域の合意形成が難しくなっている点を挙げ、市民に身近なまちのハード整備を行政が主体となって行う既存制度の限界を指摘しており、地域組織が主体となって地域の将来像であるプランに基づき、自らが身近なハード整備に取り組める仕組みを設けたことに重要な意義があると考えられる。

ここからは、プランの推進に焦点を当て、市の施策策定にプランがどのように活用されたのか、地域組織が自らどのように推進してきたのかを検証し、推進実態の分析からプランとその推進仕組みの有効性について考察していく。

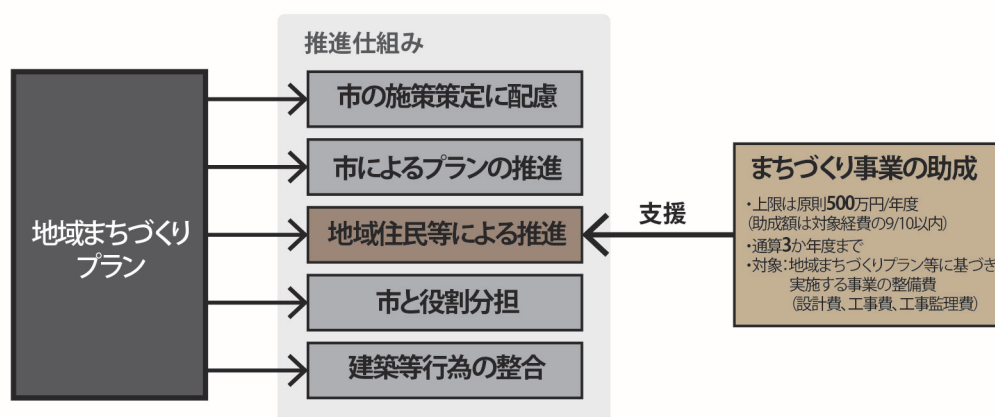


図 3-13 地域まちづくりプランの推進仕組み及び支援策

(3) 認定状況と動向

地域まちづくり推進条例の施行から平成 27 年 3 月の現在まで認定を受けたプランは 14 地区（運用中 13 地区）であり、漸進的に認定は増加していて、既に約 6 年の有効期間を過ぎたプランでも認定を延長して推進しているなど、地域に有効活用されている（図 3-14）。ここでは、平成 27 年 3 月、現在運用中の 13 地区のプラン（表 3-7）を中心に、平成 26 年 3 月 31 日、地域まちづくり組織の有効期間経過により失効された山手地区まちづくりプランの実績も踏まえて分析を行う。

認定されたプランはテーマにより、大きく防災関連とその他のテーマと区分できる（表 3-7）。全地区のうち、約 7 割が防災関連のプランであるが、これは、平成 25 年度から防災上課題のある密集住宅市街地（23 地区 660ha）における、防災性の向上と住環境の改善を図り、住民と行政だけでなく、専門家や NPO 等も交えた三者協働で取り組む、横浜市独自の事業である「旧いえ・みち まち改善事業」に関連する。この事業は、横浜まち条例の検討時と同時期に始めた事業であ

り、条例上のプランのモデル的な取り組みとして条例の仕組みを活用して事業を進めることとなり、関連地域での地域住民による防災まちづくり計画をプランとして認定を受け、そのプランをもとに改善事業等を推進してきた¹⁾。しかし、近年には、歴史・文化や交通問題、大規模跡地問題など、地域ごとに多様化する課題に取り組むプランも見られるようになり、これからの活用もより期待できると考えられる。

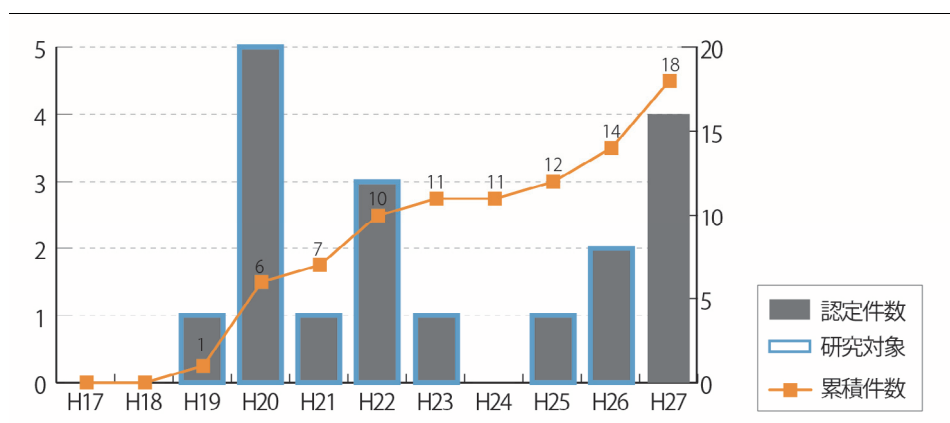


図 3-14 地域まちづくりプランの認定動向

表 3-7 地域まちづくりプランの認定状況(平成 27 年 3 月、現在)

地区名	対象*1	認定日	テーマ	きっかけ
①滝頭・磯子地区	滝頭・磯子地区防災まちづくり計画	H19.10.25/H26.4.4 変更	防災	いえ・みち*2
	滝頭・磯子地区まちづくり協議会	H18.5.25		
②市場西中町	鶴見区市場西中町まちづくり計画	H20.1.15	防災	いえ・みち*2
	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	H18.1.13		
③東久保町	東久保町 防災まちづくり計画	H20.4.4	防災	いえ・みち*2
	東久保町夢まちづくり協議会	H18.10.25		
④山手地区	横浜・山手地区まちづくりプラン 2007	H20.4.4/H26.3.31 失効	総合	沿道整備 ・緑の保全等
	山手まちづくり推進会議	H20.4.4/H26.3.31 失効		
⑤西戸部町	防災まちづくり計画	H20.8.5	防災	いえ・みち*2
	一本松まちづくり協議会	H20.8.5		
⑥本郷町	防災まちづくり計画	H20.12.15	防災	いえ・みち*2
	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	H20.12.15		
⑦浦島町	防災まちづくり計画	H21.11.25	防災	いえ・みち*2
	浦島町まちづくり協議会	H21.11.25		
⑧三春台	防災まちづくり計画	H22.3.25	防災	いえ・みち*2
	三春の丘まちづくり協議会	H21.3.25		
⑨南吉田町	お三の宮通りまちづくりプラン	H22.11.25	歴史	マンション開発・歴史 資源の未活用
	お三の宮通りまちづくり委員会	H22.11.25		
⑩金沢町	防災まちづくり計画	H22.11.25	防災	いえ・みち*2
	寺前東町・寺前西町・金沢町まちづくり協議会	H22.11.25		
⑪新子安	地域力・魅力あふぶ新子安地域まちづくりプラン	H23.11.25	総合	大規模跡地の開発
	新子安まちづくり推進委員会	H23.11.25		
⑫新桜ヶ丘	安全、安心なみちづくりプラン	H25.5.2	交通	交通・防犯の問題
	新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会	H25.4.5		
⑬北方町	わがまち北方防災まちづくり計画	H26.4.4	防災	いえ・みち*2
	わがまち北方防災まちづくり協議会	H26.4.4		
⑭北八朔町	山下地区安全・安心まちづくりプラン	H26.4.4	総合	活動拠点不足・歩行者 空間の確保
	山下地区安全・安心まちづくり協議会	H26.4.4		

*1 それぞれ上段が認定プラン、下段が認定組織

*2 いえ・みち まち改善事業の選定地区

3-3-2 認定プランの内容と特徴

(1) プラン認定のきっかけ・工夫と認識状況

A.プラン認定のきっかけ

まず、プランの認定のきっかけについては、表 3-7 によると、これまで認定された 14 プランのうち、防災関連の「旧いえ・みち まち改善事業」をきっかけに策定した防災まちづくり計画を推進するためとしている組織が 9 件で、全体の約 6 割 (9/14) を占めている。その他には、各地域のさまざまな課題に対応するため、プラン認定を受けたとしている。アンケート調査 (表 3-8) によると、具体的にお三の宮通り地区では「歴史や文化を活かしたまちづくりの推進と住環境改善」を、また、新子安地区では「古くから当地域の広域避難場所であった日産グラウンド跡地に業者による大規模開発事業の計画が発生」を、新桜ヶ丘地区では、「緊急性の高い問題 (交通事故・防犯など) が発生」をきっかけとしていて、いずれも地域固有の課題をきっかけに課題解決の取り組むためのツールとしてプランの仕組みが活用されていることが分かる。

表 3-8 プランの運用組織へのアンケート調査の結果その1

組織	滝頭・磯子 まちづくり 協議会	鶴見区市 場西中町 まちづく り協議会	東久保町夢まちづ くり協議会	一本松ま ちづくり 協議会	住みよいま ち・本郷町 3丁目地区 協議会	お三の宮通り まちづくり委 員会	新子安まちづくり 推進委員会	新桜ヶ丘二丁目 地区まちづくり協 議会	わがまち北 方防災まち づくり協議会
認定日	H19.10.2	H20.1.15	H20.4.4	H20.8.5	H20.12.15	H22.11.25	H23.11.25	H25.5.2	H26.4.4
既存ル ール	×	×	×	×	×	×	×	×	×
きっか け	①いえ・みち まち改善事業 ②職員に進 められた	いえ・みち まち改善 事業	いえ・みち まち改善 事業	いえ・みち まち改善 事業	いえ・みち まち 改善事業	①歴史や文化を 活かしたまちづ くり ②住環境改善	古くから当地域の 広域避難場所であ った日産グラウンド 跡地に業者による 大規模開発事業の 計画が発生	緊急性の高い問題 が発生	いえ・みち ま ち改善事業
認定へ の工夫	-	「自分達の 手で作った 計画です」 とアピール	①計画設定において、 「予防」防災と「事後」 防災に別けて設定し た。 ②協議会臨時総会を 開き、計画プランの説 明を行い議決した。 ③事業計画の実施に あたり、独自の資金調 達 (夢やさいの販売) を行った。	-	特になし	委員会の中は、 市の職員、区の 職員、コーディネ ーター、まちづ くりの委員によっ て65回の話し合 いの中で、今回 ルール作りに着 手した	①災害発生時の避 難場所を確保す るために建物の高層 化 ②地域住民との交 流を図るための関 係施設 (保育施設・ 交流室・緑化の造 成など) の建設	世帯数の 8 割の同 意をとるために、徹 底したニュース発 行や説明会を開催 したこと	市・区の行政とコー ディネーターの方々 による絶大の支援 を受け、北方町地 区 (北方町一、二丁 目) 町内会役員を 主体とした体制づ くりを行い、わがま ちの問題点を発掘し、 改善に向けての活 動を目指している。
地域 住民 のプ ラン の認 識	周知程度 やや高い	やや高い	やや高い	やや低い	やや低い	かなり低い	やや高い	やや高い	やや高い
	地域目標 としての 認識程度 やや高い	やや高い	やや高い	やや低い	やや低い	かなり低い	やや高い	やや高い	やや高い
	参加程度 やや高い	やや高い	やや低い	やや低い	やや低い	かなり低い	やや高い	やや高い	やや低い

×:行っていない -:回答なし

B.プラン認定への工夫

そのプラン認定への工夫に関しては、基本的に地域自ら策定した計画としてのアピール (市場西中町)、説明会開催やニュース発行等の周知活動 (東久保町地区、新桜ヶ丘二丁目地区) が主な工夫とみられる (表 3-8)。特に、東久保町夢まちづくり協議会では、プランの内容の工夫として「予防」防災と「事後」防災に内容を別けて策定したこと、お三の宮通りまちづくり委員会では、委員会の構成員が市の職員や区の職員、コーディネーターで構成され、専門知識の豊かな

人材が参加しながら 65 回の話し合いを行ったことの工夫が見られた。また、新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会は、世帯数 8 割という比較的に高い同意率を設定した上で、徹底したニュース発行や説明会を行ったことが特徴で、ヒアリングによると、約 22 回程度の説明会の開催や地域祭りでのプラン内容のパネル展示を行うなど積極的な周知活動を行ったとしている。

このように、プラン認定の条件である「地域住民等の多数の支持」を満たすための地域住民等への積極的な周知活動と、認定後の円滑なプラン推進のためのプランの運営主体として地域組織の体制づくりやプラン内容への工夫などが、プラン認定に向けた主な工夫である

C.プランの認識状況

認定後のプランが地域住民にどのように認識されているかをみると、地域組織が感じるプランの周知程度は、「やや高い」が 6 地区（66.7%）、「やや低い」が 2 地区（22.2%）、「かなり低い」が 1 地区（11.1%）であり、約 7 割が地域住民にやや高い程度で周知されているとしている（表 3-8）。次に、プランの地域目標としての認識程度は周知程度と同じ結果で、約 7 割がやや高い程度で地域目標として認識されているとしている。さらに、そのような認識をもっている地域住民からのプランの推進活動への参加程度については「やや高い」が 4 地区（44.4%）、「やや低い」が 4 地区（44.4%）、「かなり低い」が 1 地区（11.1%）であり、約 6 割が参加程度は低い（やや低い・かなり低い）としていて、周知程度や地域目標としての認識程度に比べて参加程度が低く、プランが地域目標として認識していても参加までには至らない課題が確認できる。特に、お三の宮通りまちづくり委員会は、3 項目すべて「かなり低い」としていて、専門知識の豊富な地域組織という特徴を踏まえると、地域組織中心の活動になっており、地域住民等の協働の関係づくりに問題があるように思われる。このように、低い参加程度に悩む多くの地域組織が、前項の「3-2 地域主体」で確認したように、認定後にも HP やニュース発行など積極的な周知活動を通して、地域住民からの参加を促している状況である。そのなか、3 項目とも「やや低い」と答えた一本



図 3-15 防災イベント

松まちづくり協議会では、平成 26 年 10 月に親子で参加できる防災キャンプを地域内公園で開催し、テントや焚き火、ハンモックの体験など、地域住民等が楽しみながら防災への認識を深めるきっかけづくりのイベントを行ったことに注目できる（図 3-15）。つまり、ニュース発行や HP 掲載等の周知活動はやや受動的な方法であり、地域住民等が楽しみながら、気軽に参加できるきっかけをつくるようなより積極的な周知活動を考える必要があると考える。もちろん、金銭的・人材的な課題もあり、どの地域組織も一本松まちづくり協議会の事例のようなことはできないが、新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会が行ったように、地域の祭りと連携しながらプランの取り組みへの参加・周知の場を設けることから始めることも考えられる。

(2)プランの内容と特徴

A.策定内容

平成 27 年 11 月現在に、運用中の 13 地区のプランの策定内容をみると、多くのプランの位置づけや経緯、地区の現況・課題、目標（将来像）と方針、方針図、取り組みという形式で構成されている。特に、取り組みの内容がプランを実現するための実行・活動計画に該当するもので、取り組みには主にハード整備を中心に生活関連のルールや地域のまちづくり活動に関連するソフトな内容まで幅広く定めている（表 3-9）。具体的にみると、防災関連のプランでは、狭あい道路の拡幅、角地の改善、防災設備の設置等のハード整備とともに、災害時を想定した地域の体制づくりや防災設備の維持管理の体制、緑化、まちづくり活動を定めていることがわかる。また、その他のプランでも、地域課題の解決に向けたハード整備を中心に、それをきっかけに維持管理できる体制づくりやまちづくり活動の活性化を図る内容、警察との協力など地域の将来像の実現のため、地域組織が何を行うべきなのかについて詳細に定めている。

このように、本来のプランの仕組みの性格上、ハード整備が主な内容になる。しかし、ハード整備が目的ではなく、整備後の維持管理や地域活性化の内容などのように、獲得できた良好な環境をどのように維持・向上していくのかに関する地域の取り組みが計画されている。つまり、必ずしも大規模な整備事業ではなく、地域の将来像であるプランを基に自ら実行できる小さなプロジェクトを積み重ねることによって、地域価値の向上につながること³⁾が重要であり、プランの仕組みがその地域の活動の目標と具体的な取り組みを提示・共有し、実現するに有効なツールとして活用されていると捉えられる。

B.役割分担

また、その取り組みごとに行政と地域組織の役割分担を明確に示したことがプランの特徴である。表 3-9 をみると、基本的に地域で取り組む内容（◎で表記）を定めているなか、いくつかの項目に地域組織が行政に働きかけていくもの（▲で表記）が定められていることが確認できる。

これは地域組織がプランをもとに取り組んでいくなかで、ハード整備に関して行政の支援制度や補助等の活用、また地域だけでは実現できない規模の道路・公園の整備などについて、行政との協働によって実現するために、役割分担を行っていることである。例えば、最も多く規定している「建替えの推進」の場合、地域組織が地区内の老朽建物や単独敷地では建替えが困難な敷地の権利者への建替え促進の呼びかけ、街並みを形成するためにルールづくり、情報提供・勉強会の開催等について取り組んでいくことに対し、行政には助成制度や事業手法等の情報提供、地域の実情に沿った耐震化支援、ルールづくりのための情報提供・活動支援などを働きかけることと定めている。また、「地域拠点広場・公園の整備・維持管理」の場合は、行政が公園整備を担うことに対し、地域組織は整備に対する関係権利者、住民への合意形成活動や情報収集、整備のあり方に関する検討（ワークショップなど）、整備後の維持管理体制づくりなどを行い、整備前の合意形成から整備後の維持管理を担うように役割分担を定めている。

表 3-9 地域まちづくりプランの規定内容

分類		防災関連									その他			
プラン		滝頭・磯子地区防災づくり計画	鶴見区市場西中町まちづくり計画	東久保町防災まちづくり計画	一本松まちづくり協議会防災まちづくり計画	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会防災まちづくり計画	浦島町まちづくり協議会防災まちづくり計画	三春の丘まちづくり協議会防災まちづくり計画	寺前東町・寺前西町・金沢町まちづくり協議会防災まちづくり計画	わがまち北方防災まちづくり計画	お三の宮通りまちづくりプラン	地域力・魅力あふぶ新子安地域まちづくりプラン	新桜ヶ丘二丁目地区安全・安心なまちづくりプラン	山下地区安全・安心なまちづくりプラン
認定日		H19.10.25	H20.1.15	H20.4.4	H20.8.5	H20.12.15	H21.11.25	H22.3.25	H22.11.25	H26.4.4	H22.11.25	H23.11.25	H25.5.2	H26.4.4
防災	崖地・擁壁改善・ブロック塀の生垣化	◎	◎	◎	◎	◎▲	◎▲	◎	◎	◎▲	-	◎△	-	-
	緊急時の通り抜け通路	◎	-	◎	◎▲	◎	◎	◎	◎	◎	-	-	-	-
	耐震診断・耐震・防火改修	◎	◎▲	◎	◎▲	◎▲	-	◎	◎	◎	-	-	-	-
	建替の推進	◎▲	-	◎	◎▲	◎▲	◎▲	◎	◎	-	-	-	-	-
	防災関連施設の整備・維持管理体制	◎	-	◎	◎	◎	-	◎▲	◎	◎▲	-	-	-	-
	防災防犯マップ・パンフレット	◎	-	-	◎	◎	-	◎	◎	-	-	-	-	-
	災害時の要援護者支援体制づくり	◎	-	◎	◎	◎	-	◎	-	-	-	-	-	◎
	避難場所や避難ルールの検討とサインづくり	◎▲	-	◎	◎	◎	-	◎	◎	◎	-	-	-	-
雨水利用	-	-	◎	◎	-	-	-	-	◎▲	-	-	-	-	
防犯	空き家の対応(除却・再活用)	-	◎	◎	-	◎▲	-	-	◎	-	-	-	-	-
	防犯パトロール	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	◎	-	-
	街灯・ミラー等の設置	▲	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	◎
道路・交通	狭い道路等の整備(道路拡幅・壁面後退)	◎	◎▲	◎	◎▲	◎	◎	◎	◎	◎▲	-	-	-	-
	電柱・電信柱の民地内への移設	◎	◎	◎	◎	◎	◎	▲	◎	-	-	-	-	-
	交差点の改良	◎	◎▲	◎	◎▲	-	-	◎▲	-	-	-	△	-	-
	崖や階段道・急な坂道の整備	◎	-	◎	◎▲	◎	◎	▲	-	▲	-	-	-	-
	歩行者空間づくり	◎	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	◎	◎△	-	◎
	歩車共存道路の整備	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎△	-	-
	通りのバリアフリー化	▲	-	-	-	-	-	-	◎	-	◎▲	-	-	-
	交通ルールをつくる・交通安全対策	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎▲	-	◎	-
	交通安全パトロール	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	-
	既存バス路線の延伸を検討	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎
拠点	お知らせ看板等の設置(交通看板、通り名看板)	-	◎	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	◎
	地域拠点広場・公園の確保・維持管理	▲	◎	◎	◎	◎▲	◎▲	-	◎	-	◎	◎▲△	-	-
	既存施設学園跡地、低未利用地などの有効活用	-	◎	◎	-	◎	-	-	-	◎	-	-	-	◎
緑地	公共施設・生活利便施設の整備	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	△	-	-
	緑化の推進	◎	◎	-	-	◎	-	-	◎	◎	◎	◎△	-	◎
	既存樹木の保全	-	-	-	-	◎▲	-	-	◎	-	-	△	-	◎
景観	街並みや景観づくり	-	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	◎	◎△	◎	-
	モニュメントの設置	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	-	-	-
	夜間の景観演出	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	△	-	-
	景観性を高める舗装整備	-	-	-	-	-	-	-	-	-	▲	-	-	-
	歴史・文化を紹介するサインや掲示板の設置	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	-	-	-
建物	ルールづくり	◎	◎	-	◎	-	◎	◎	◎	-	◎	◎	-	-
	建設の事前協議	◎	◎	-	-	-	-	-	-	-	-	◎	-	-
	土地利用の方針	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎△	-	-
地域	協議会とその活動のPR、参加促進	◎	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	◎	◎	-	-
	イベントの開催	-	-	-	-	◎	-	◎	◎	-	◎	◎	◎	◎
	自主財源の確保	-	-	◎	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	高齢者移動の近隣住民で助け合う仕組み	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	◎
	ゴミの取り扱い	-	◎	-	-	◎	-	-	◎	-	◎	-	-	-

◎地域で取り組むこと ▲行政に働きかけていくもの △開発事業者が取り組むこと

これらについて、横浜市のまちづくり担当局へのヒアリングによると、プランの策定段階から、策定しようとする取り組みの内容に応じて該当する各担当課との調整を行った上で、プランの内容として定めているとしている。これは、これまでの多くまちづくり条例における地区まちづくり計画が市の施策策定に配慮という担保力のない実現方策に留まっていたことに対し、プランの策定段階から行政と地域組織との役割分担により、各主体が行うべき事項を明確にすることができ、プラン実現性を高めることができると考えられる。もちろん、この役割分担は地域組織と行政間の協定締結のような強い担保性を持つものではないが、地域から提案したプランが行政の各担当局との意見交換・調整を経ることで、より実現可能な計画となること、行政も地域の意向が把握しやすくなり行政の事業推進にプランを配慮できることが重要であり、地区レベルの地域発意のまちづくり計画としてその実効性が一層高められた仕組みと評価できる。

C.プロジェクトの優先順位付け

さらに、13 地区のプランに定められた取り組み（プロジェクト）は平均 13.7 項目である。最少 7 項目から最大 22 項目まで、多様に定められているなか、特定のプロジェクトを地域の重点プロジェクトとして位置付ける工夫もみられた（住みよいまち・本郷町 3 丁目地区、寺前東町・寺前西町・金沢町地区、北方町地区、東久保町地区⁹）。つまり、多数の取り組みを同時に実現することは大変難しく地域組織にもあまりにも負担が大きい。そのため、より実効的なプランの実現や地域への波及効果を踏まえると、地域において至急な課題への取り組みや実現性の高いものから順次的に取り組んでいくことが必要である。まだ、そのような動きが多く地域で行っていることではないが、これから、より有効なプランづくりへ向けて注目すべき内容と捉え、ここで整理しておく。

住みよいまち・本郷町 3 丁目地区（H20. 12 プラン認定）の場合、取り組みの 11 項目のうち、まちにとっての重要性が高く、早期に取り組みを始める必要があるものとして、「防災公園・広場の整備」、「公園以外のいっとき避難場所の確保」、「ゴミ集積所のモデル整備」、「重点整備路線の整備」を選定している。特に、「防災公園・広場の整備」に関しては、候補地の選定や住宅市街地総合整備事業という具体的な実現手段を定めていて、地域からワークショップの開催による住民意見の反映や整備後の維持管理の体制検討などの地域からの取り組みを明確にし、実際に公園整備まで至った事例がみられた（3-3-3 プランの推進実態で詳細に記述）。

また、寺前東町・寺前西町・金沢町地区（H22. 11 プラン認定）の場合、13 項目の取り組みのうち、緊急度・必要性が高いものとして「災害に強く安全な道路にする」、「地域の防災活動を活発に行う」をまちづくりの重点推進項目と定めている。両方とも防災に関する内容であるが、前者が危険なブロック塀を中心に改良を図るハード整備、後者が周知活動等のソフトな内容になっており、地域組織が 2 つの取り組みを重点的に行き、プランを実現（住環境の確保）していくと

⁹ 東久保町地区では、プラン認定の際にはまだ特定のプロジェクトを規定してなく、実現性の高いもの、優先度の高いものを各町内及び協議会で話し合い、具体的な整備に取り組んでいく旨をプラン上に記述。

の意向をはっきり表している。つまり、地域が解決すべき、取り組むべき課題は沢山あり、プランに定めたとしても、限定的な地域力を活かして、まず集中すべき取り組みを決めることにより、プランの実現性を高められる工夫と評価できる。

実際に、他のプランでも、このような表現はなされてなくても、プラン策定のきっかけとなる重要な取り組み¹⁰は存在するはずである。そのような内容を重点プロジェクトとして優先順位を決め、プランに明記することによって、地域組織及び地域住民等が最重要な課題を共有し、地域が集中すべき取り組みを明確にすることで、より円滑なプラン推進が可能となると考えられる。さらに、地域が一气統合して取り組んだ成果によっては次の取り組みへの波及効果や地域からの認知度の向上、参加程度の向上にもつながり、総合的にプランの実現性が高められると考えられる。従って、プランの策定の段階から取り組みの優先順位かつ波及効果を考慮したプランづくりによって、時間軸を踏まえたより高度な実効性を持つ地域のプランとして発展できると考える。

10 例えば、山手町地区の沿道整備及び緑地保全、新子安地区の大規模跡地の活用、新桜ヶ丘2丁目地区の安全な交通環境づくりなど

3-3-3 プランの推進実態

ここからは前述したプランの推進仕組み（図 3-13）によって、プランがどのように実現されたか、どのような役割を果たしているか、そのための地域組織の役割・課題は何か、などのプランの推進実態について分析する。プランの推進仕組みの 5 つの規定を主体と内容で、「市の施策への配慮と推進」、「地域組織によるプランの推進」、「地域組織と市による協働推進方針」、「建築等行為に対する対応」と区分し、プランの仕組みの有効性について考察していく。

(1)市の施策への配慮と推進

A.住宅市街地総合整備事業

プランの策定地区における市のプランへの配慮及び推進の具体的な事例を用い、運用実態を分析する。まず、防災関連のプランの場合、市が国による助成事業である「住宅市街地総合整備事業」¹¹を導入し、狭あい道路拡幅整備、公園整備等を行って（プランの 8 地区に適用¹²）、住宅市街地総合整備事業の導入時に、プランをもとに、詳細な整備計画・事業計画を作成するなど、地域住民等による地域状況や整備方向を反映した基礎資料として活用している。これらの地域における住宅市街地総合整備事業によって執行された事業は、道路整備や公園整備、緑地整備並びに老朽建築物の除却などであり、比較的に大規模な整備に対応している。

特に、本郷町 3 丁目地区では、地区内に地域住民の交流によるコミュニティ形成の場や災害時のいっとき避難場所となる公園・広場が存在しない状況から、地域まちづくりプラン（H20. 12 認定）の重点プロジェクトとして、「防災公園・広場の整備」を挙げていて、候補地（図 3-16 の左図の緑塗）の一つであった東京ガスのタンク跡地（図 3-16 の左図の赤塗）を市が住宅市街地総合整備を用いて、用地取得（2, 184 m²）し、防災公園として整備（耐震性貯水槽及び防災備蓄庫整備を含む）を行い、平成 24 年 5 月に開園した（図 3-16 の右写真）。



図 3-16 本郷町 3 丁目地区の防災まちづくり計画(左)と公園整備の結果(右)(筆者撮影)

11 「住宅市街地総合整備事業」とは、中心市街地等の既成市街地において、快適な居住環境の創出、都市機能の更新、密集市街地の整備改善及び街なか居住の推進等を図るため、住宅等の建設、公共施設の整備等について国が総合的に助成を行う制度(国土交通省 HP より)。

12 事業を適用している 10 地区のうち、プラン策定地区は滝頭・磯子地区、市場西中町地区、東久保町地区、西戸部町地区、本郷町 3 丁目地区、浦島町地区、三春台地区、寺前東町・寺前西町・金沢町地区の 8 地区

これは、地域組織と行政の協働により、プランの策定段階から公園整備を視野に入れていたことで、プランに基づき実現が早期にできた事例と考えられる。この取り組みに対して、行政は主に公園対象地の取得と大きな整備を行い、地域組織は防災公園としての活用のために防災まちづくり計画の作成からプランとして認定を受け、まちづくり事業として掲示板の設置や防災道具の整備、自主的な活動として防災訓練などを行うなど、ハード整備に留まらずに地域がより活用できる公園となるよう、主体的に活動を行い、市との協働体制により、プランの実現できた事例と考えられる。

B.都市再生整備計画事業：山手地区

また、横浜市の「都市再生整備計画事業」¹³のうち、「関内・関外周辺地区」の整備計画（H21～25）の中に、山手地区まちづくりプランの内容が多く含まれていて（表 3-10）、実際にその内容が整備事業として実現できた事例がある。具体的には、山手地区まちづくりプランの「山手本通り（歩道）の改修を中心に歩いて楽しめるまちづくりを進めます」の方針 4 の内容が、整備計画では「人にやさしい歩行者空間整備」や「回遊性を高める歩行者ネットワーク」の整備方針の下に、主要な事業として「市道山手元町線（電線共同溝）整備」と「山手通り歩道整備」が定められ、また、プランの「山手の歴史的資産を生かしたまちづくりをこれからも進めます」の方針 3 が、整備計画の「歴史的資産を生かした景観形成・観光振興」との整備方針の下に、「カトリック横浜司教館別館外観改修」が、並びに、プランの「豊かな緑を継承し更に増やして行きます」の方針 2 の内容が、整備計画の「老朽化・機能低下した都市基盤施設の再整備」の整備方針の下に、「港の見える丘公園（拡張）」が、主要な事業として定められ、整備に至った（表 3-11）。

表 3-10「関内・関外周辺地区」の整備計画と山手地区まちづくりプランの関係

「関内・関外周辺地区」の整備計画		山手地区まちづくりプラン（H20.4 認定）
整備方針	主要な事業	プラン規定
・人にやさしい歩行者空間整備 ・回遊性を高める歩行者ネットワーク	・市道山手元町線（電線共同溝）整備 ・山手通り歩道整備 ・関内駅北口駅前 ・市道万国橋通第 7006 号	→方針 4 に該当 「山手本通り（歩道）の改修を中心に歩いて楽しめるまちづくりを進めます」
・歴史的資産を生かした景観形成・観光振興	・ストロングビル外観復元工事（地域創造支援） ・カトリック横浜司教館別館外観改修（地域創造支援） ・綜通横浜ビル	→方針 3 に該当 「山手の歴史的資産を生かしたまちづくりをこれからも進めます」
・老朽化・機能低下した都市基盤施設の再整備	・横浜公園 ・本牧十二天緑地 ・大通り公園 ・港の見える丘公園（拡張）	→方針 2 に該当 「豊かな緑を継承し更に増やして行きます」

* 下線がプランと関連する事項

13 「都市再生整備計画事業」とは、地域の歴史・文化・自然環境等の特性を活かした個性あふれるまちづくりを実施し、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的として、平成 16 年の「まちづくり交付金」制度から、平成 22 年度に社会資本整備総合交付金に統合され、同交付金の基幹事業である都市再生整備計画事業として位置付けられた事業。①都市再生整備計画の作成、②交付金の交付、③事後評価の順に行われ、事業費に対して概ね 4 割が交付、交付期間はおおむね 3～5 年である（国土交通省 HP より）。横浜市では平成 16 年から 26 年まで 34 計画を策定、24 計画が終了した。

実際に、市の担当局とのヒアリングによると、プランの策定段階から沿道整備への地域の意向を把握した上で、整備事業の策定時にプランの内容を反映し、その内容の実現を図ったとしている。これらを踏まえると、地域主体により策定されたプランの内容は、市が地域の意向を把握しやすい判断基準となり、市がその意向を尊重しながら具体的な整備事業として行い、実現まで至ったように、プランの策定段階からの市との協議・調整を行うことで役割分担ができ、市からも実現仕組みを模索することで、市の施策策定への配慮がしやすくなったと評価できる。

山手地区まちづくりプラン

山手本通りの将来イメージ

②電柱や建物の共架や移設・
地中化等による歩道上の
構造物の整理

③街路に緑を創出

④歩道幅員の拡充

①石段の風情ある安全で歩きやすい歩道

「関内・関外周辺地区」の整備計画

横浜スタジアム

◆緑の泉の丘公園

◆緑の泉の丘公園

元町・中華街駅

アメリカ山公園

JR石川町駅

◆緑の山手山手公園

石川町公園

カトリック山手教会

◆高貴空間形成施設(山手通り)

◆大森十二丁

0 1,000 m

現状(筆者撮影)

さらに、横浜市が「市街地環境設計制度」¹⁴における判断基準の一つとしてプランを用い、マンション開発に対し高さや容積率の緩和を行った事例がある。新子安地区では、約4万3千㎡の日産グラウンドの大規模跡地の開発に際し、地域住民と開発事業者と一緒に地域まちづくり組織の構成員になり、お互い協力しながらに地域まちづくりプランの策定・認定を受けたことが特徴であり、その理由で役割分担も地域組織と開発事業者によるもの（表3-9）となっている。開発事業者は、プランの策定段階から地域住民と意見交換・協議を行い、地域側が望む開発方向を開発計画へ反映しながら、マンション開発を進めた。

この事例は地域に大きな影響を及ぼすことが予想される大規模跡地を中心に地域主体と開発事業者が協力して、地域まちづくりを行ったことで注目すべき動向であり、その内容がプランとして策定・推進されたこと、プランをもとに開発され、両者ともに利益（地域は利便施設やオープンスペースの確保、開発事業者は容積率の緩和など）のある開発となったことに意義がある。

つまり、普段はこのような場合、地域住民のみによる住環境保全のまちづくり運動となりがちだが、新子安地区のように地域住民と開発事業者が協力して、意見調整からまちづくりの協働推進、役割分担など、プランを活用して地域の将来像を描き出し、地域にとってより良い環境形成を図りながら開発していくことが重要であり、今後のまちづくりを踏まえた開発のあり方に示唆することが大きいと考える。

表 3-12 プランの内容と実現(新子安地区)

地域力・魅力あふぶ新子安 地域まちづくりプラン	整備結果(筆者撮影)	
	オープンスペース	歩行者空間
		

D.まとめ

このように「市の施策への配慮と推進」の事例を踏まえると、プランが地域住民等の合意形成をもとに具体的な取り組みを定めていること、特に地域と行政間の役割分担の為に策定段階からプランの策定内容について意見交換・調整を行うことで、行政が地域の課題や意向を把握しやすくなり、行政の施策との連携もしやすくなっていると捉えられる。特に、公園や道路の整備などの公共施設への行政主体の整備事業の場合も、行政と協議の上で策定することとなり、明確な役割分担によりプランの実現性を高めていることが確認できた。つまり、行政が主体となる事業推進の限界を乗り越え、地域が主体に定めたプランを基に地域組織が地域内の意見調整、整備後の維持管理などを担うことにより、円滑に整備事業を進めることが可能になり、行政が主導してきたトップダウン型の公共事業も、これからはボトムアップの公共事業として運用できる可能性が秘められていて、その実行計画としてプランの仕組みが有効に活用できると考えられる。

(2)地域組織によるプランの推進

A.地域まちづくり事業助成

アンケート調査（表 3-13）によると、すべての地域組織が自らプランを推進するため、「地域まちづくり事業助成」を活用したとしていることが確認できる。その具体的な内容を調べると、かまどベンチや雨水タンクなどの防災設備の設置、広場や歩道の整備、歴史案内モニュメント設置、交通安全標語看板の設置等であり、前述した行政が推進する整備事業に比べ、小さい規模の整備事業となっていることが分かった。つまり、プランに基づき地域が推進できる小さいハード整備については、地域まちづくり事業助成を活用しながら実現していくようにし、行政が行う整備事業との連携も図られ（行政が防災公園を整備すると、地域組織がまちづくり事業助成を活用し防災設備の設置を行うなど）、地域にとってより効果的な整備事業となっていることが伺える。

また、地域まちづくり事業助成の活用回数をみると、地域ごとに差はあるが、1 回から 10 回まで活用していて、単発的なハード整備ではなく、地域組織がプランを基に継続的・連続的なハード整備を可能とする活用手段として機能していることが推察できる。このような小さいニーズに対し、地域が自ら対応できる仕組みがあり、小さいハード整備の積み重ねによってプランに描かれている地域の将来像を実現する大きな成果となりうる。

その地域まちづくり事業助成の決定については、「地域まちづくり事業助成金交付要領運用細則」の第 4 条（審査基準）に、①プランの目的又は地域組織の活動の目的及び年間の活動計画に合致、②上位計画及びプランと適合、③申請者が事業実施者として適格、④公共性が高い事業内容、⑤地権者、管理者等の同意又は了承、⑥他の助成金により対応できないもの、⑦成果物が一定年数使えること、⑧地域ニーズを踏まえており、歴史的、空間的に重要である又は価値ある事業、⑨費用対効果が高い等が規定されていて、これらを考慮して審査委員会等に諮り、決定を行っている。

地域まちづくり事業助成について、東久保町夢まちづくり協議会は「総事業費の 1 割の負担で大きな事業ができる」が利点として挙げながらも、「事業申請への準備資料が多いため、簡素化して頂きたい」、「設備の設置は該当するが、以降の保守費用が対象外である」との制度改善の意見も見られるが、半分以上の地域組織からは、これからも地域まちづくり事業助成を活用してプランを推進していこうとしていることを踏まえると（表 3-13）、プランの推進仕組みとして有効な仕組みになっていると評価できる。一方、制度活用は通算 3 年間までとなっており¹⁵、自治体の厳しい財政状況を考慮すると、これからは地域組織からも限られた期間の中で、地域まちづくり事業助成を有効活用するために、前述して取り組みの優先順位を決めることが増々重要になる。そのため、緊急性の高いもの、コスト面から実現しやすいもの、地域への波及効果が期待できるものなどを踏まえた優先順位に基に連鎖的・連続的な取り組みが可能となる動的なプランづくりが必要と考える。

15 市の担当課へのヒアリングによると、平成 24 年の制度改正によって、限られた予算のなかで多くの地域が助成制度を活用できるように制限を設けたとしている。

表 3-13 プランの運用組織へのアンケート調査の結果その 2

組織		滝頭・磯子まちづくり協議会	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	東久保町夢まちづくり協議会	一本松まちづくり協議会	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	お三の宮通りまちづくり委員会	新子安まちづくり推進委員会	新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会	わがまち北方防災まちづくり協議会
認定日		H19.10.2	H20.1.15	H20.4.4	H20.8.5	H20.12.15	H22.11.25	H23.11.25	H25.5.2	H26.4.4
実現に向けた工夫		-	・代表委員を選出し、定例会・幹事会の実施と共に町内の掲示し啓蒙した。 ・公園設置では、地主様等から情報頂き、市側と打ち合わせをした。 ・道路の拡幅においては道路の名称を町民から公募し道に対する意識を高めた。	①防災まちづくり計画の推進のため、具体的にアンケートにより16のプロジェクトを設定 ②このプロジェクトの実践は当初4つのグループを設置し、取り組んだ(現2事業) ③事業としては防災設備の設置、防災イベントの開催、広報のためニュース発行ほか	-	①念願のガス山公園が開園出来たこと ②防災マップ完成(H21.3)(まち歩き) ③防災訓練(自助の展開)	-	①開発業者と行政及び地元住民代表による綿密な協議(H21年より勉強会・委員会など47回実施) ②近隣説明会2回、地域交流イベント1回、地域住民へのアンケート2回、ニュース発行6回等実施 ③時宜に応じ地元関係町内会での説明会、掲示、回答などで開発事業の進捗状況の報告	プラン認定の方針の中で「交通安全ルールをアビール」する取り組みとして、6か所に交通安全標語の看板を設置し、その後、保土ヶ谷警察署による「ゾーン30」指定を受けました。	地域住民及び地域外に住む地権者に対して、改善計画(案)に対してアンケート調査を実施し、48%の回答をいただき「いえづり・みちづり・まちづり」の中から優先度をポイントにし、改善に向け活動している。
事業推進の活用手段	まちづくり事業助成	○	○ (10回)	○ (5回)	○ (5回)	○ (年1回)	○	○	○ (5回)	○ (1回)
	国の助成制度	○	×	「まちづくり計画策定担い支援事業」(東久保町地区計画)	住宅市街地総合整備事業	×	×	×	×	×
	ヨコハマ市民まち普請事業	×	×	×	○	×	○	×	×	×
	自主財源	○ 市の助成金以外に3つ町内会より会費をとっている	×	○ 「夢やさい」販売による資金確保(年7回程度)	○ 自治会費からの支出	×	×	×	○ 自治会(3自治会)からの応分の負担	○ 町内会予算より消火器及び収納箱の点検から更新に至った
	その他	×	×	○ 区:「地域のつながりを育み、強める助成金」、 「私道整備事業助成金」	×	×	○ 町会より300,000の助成	○ 開発事業者と関係町内会の共同支出による委員会の開催及び上記各種事業の実施	×	×
制度活用上の課題・改善点		-	「横浜地域まちづくり条例に基づく支援制度」:市からコーディネート者の派遣を設ける ・ニュース・かわらばん発行に対する用紙・インク代 ・見学会の交通費 その他	まちづくり改善事業助成金→(効果)総事業費の10%程度の負担で、大きな事業ができる。(改善点)①事業目的等準備資料が多いため、簡素化して頂きたい。②設備の設置は該当するが、以降の保守費用が対象外である。	-	-	-	特になし :開発事業者とその監視役たらしめる行政をいれた委員会を如何に強力に推進・運営するのが鍵となるのではないかな。	「ゾーン30」:住宅地をエリアとして「ゾーン30」の指定を行い、歩行者優先のまちとして位置付け、警察が看板設置や区画線の整備を行った。	-
これからの活用手段	まちづくり事業助成	○	○ 1回	○ 年1回	○	×	×	×	×	○
	国の助成制度	1	×	×	○	×	×	×	×	×
	まち普請事業	×	×	×	○	×	×	×	×	×
	自主財源	○	×	○ 「夢やさい」販売の継続(年7回)	×	×	×	×	○ 3自治会からの応分の負担	○ 町内会費によるハード面の強化
	その他	×	×	○ 「まちづくり改善事業推進団体助成金」, 「協議会の運営に関する助成」	×	×	○ 区のカアップを活用している	○ 開発事業者と関係町内会の共同支出による委員会の開催及び上記各種事業の実施	×	×

○:行った・希望する △:検討中 ×:行っていない -:回答なし

B.多様な助成制度の活用

その他に、区の独自の事業助成を活用して事業推進を行った地区や国の「まちづくり計画策定担い手支援事業」¹⁶を用い、ルールや地区計画策定を検討した地区（滝頭・磯子地区（H20-22）、市場西中町地区（H21-22）、東久保地区（H20-21）、本郷町3丁目地区（H21-22）、西戸部町地区（H21-22））など、地域まちづくり組織が主体的に地域まちづくりプランを推進するため、条例上の仕組み以外の支援制度も積極的に活用していることが確認できる¹⁷。

さらに、市民が自ら行う身近なハード整備の提案をコンテスト形式で選考する「ヨコハマ市民まち普請事業」に参加し、プランを推進している地域組織も見られる（表 3-13）。例えば、お三の宮通り地区ではお三の宮通りの沿道に、宮前の雰囲気を感じられるモニュメント、歴史の掲示板等を設置し、シンボルスポットの整備を行った（図 3-17）。また、西戸部町地区では、プランの認定前に、まち普請事業を活用して行った雨水タンク設置等の活動を地区全体に広げようとプランの取り組みとして定めている（図 3-18）。一方、アンケート調査には答えてないが、滝頭・磯子地区では、地区内の商店街「浜マーケット」の一部が焼失したことで、地元有志がまち普請事業に参加し、復興のシンボルとなるイベント施設を協議会の支援のもとに整備した事例もみられた（図 3-19）。このように、まち普請は位置づけとしては横浜まち条例の支援制度として位置付けられているが、認定後の地域組織からのまち普請の活用事例は1件しかなく、むしろまち普請への参加からプラン・ルール活用へ展開した事例が2件存在する。これはまち普請と同じ程度に助成できる地域まちづくり事業助成制度の影響もあるが、2次のコンテスト形式で行われるまち普請への参加は地域組織にとって負担が大きいため、活用が少ないと考えられる。しかし、地域住民におけるプランの認知度や参加程度がかなり低い、お三の宮通り地区では話題づくりや地域参加の誘導、ハード整備の実現による周知効果などがあり、プランの周知という面から効果的な手段となったと評価できる。一方、地域まちづくり事業助成が通算3年間と限定されているため、期限切れ後のハード整備のために、まち普請の活用も期待される。



図 3-17 お三の宮通り地区の提案¹⁸

図 3-18 西戸部町地区の提案¹⁹

図 3-19 滝頭・磯子地区の提案²⁰

16 「まちづくり計画策定担い手支援事業」とは、市街地の整備改善につながる都市計画の提案の促進を図ることを目的として、地権者組織をはじめ、地域におけるまちづくりの担い手に対して必要な経費を補助する事業（国土交通省 HP より）。

17 国土交通省が発表した資料を基に記述したため、アンケート結果（表 3-14）とは異なる。

18 横浜市（2013）、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol.7」から抜粋⁴⁾

19 横浜市（2008）、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol.2」から抜粋⁵⁾

20 横浜市（2009）、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol.3」から抜粋⁶⁾

(3)地域組織と市による協働推進方針と役割分担

A.地域組織と市による協働推進方針

「地域まちづくり組織及び市は、地域まちづくりプランの実現に向けた役割分担その他必要な事項を定めた地域まちづくりプランの推進に係る方針を協働により定めることができる」と条例第 11 条第 4 項に規定している。また、これについて、運用基準Ⅲの 1 の(3)では、地域まちづくりプランに係る活動計画書に記述する事項として、協働推進方針の策定等の計画と明記している。しかし、この地域組織と市の役割分担を「協働推進方針」として定められた事例はまだない。

他方、認定されたプランの中に、地域組織と市の役割分担の内容を定めている地区が 9 地区も存在する（表 3-9）。この役割分担の内容は、地域プランの策定段階において取り組みごとに関連する担当課と協議・調整を行った上で定められるものであるため、実質上に、この役割分担の内容が協働推進方針と同等なものとして活用できると考えられる。実際に、市の担当課へのヒアリングによると、協働推進方針が定められた事例はまだないが、地域まちづくりプラン上の役割分担の内容を協働推進方針として位置づけることを検討していくとしている。

しかし、表面上にはそのように検討するとしても、実際には協働推進方針を定めること自体に行政が負担を感じているのではないかと推察される。なぜなら、これまでプラン上に役割分担として定められた内容は、主に主体は地域組織であり、「地域組織が市へ働きかけるもの」という表現で役割分担が定められており、市が主体として取り組んでいく内容にはなっていないからである。つまり、明確な主体や明確な取り組みを明記することまでには至っていないため、協働推進方針の役割を担えるかには疑問が残る。

協働推進方針が定められることはプランの公共性や実効性の側面から大きく向上できることを意味する。つまり、プランが条例上に認定される計画として、ある程度の公共性は獲得できるが、協働推進方針は行政と地域組織のプランの実現のための役割分担を明確にし、公にするため、プランの強力なアクション計画となり、公共性や実効性が向上できるのである。しかし、その分、責任問題が生じるため、行政としては負担となりうることから、これまでの実績がなかったと考えられる。横浜まち条例の制度設計段階でも、プランの円滑な推進のためには地域住民等と市が各々の役割を認識した上で連携して進めることが重要との認識のもとに、プランの実現方策の一つとして、地域組織と市が協働でまちづくり事業や自主活動の推進方針を策定し、これにより地域住民等の自主的な事業推進や主体的な進行管理を促進することが考えられるとしている²¹。

これらを踏まえると、仕組みの本来の目的に戻り、プランの円滑な推進のためにプランの実現方策として協働推進方針を活用することが必要であり、まず、その内容としてはプラン上に定められた役割分担を基に策定することから始めていくことが考えられる。地域組織と市との具体的な役割分担が定められることは、まちづくり条例として先進的な事例であり、是非これから協働推進方針が増えていくことを期待する。

21 横浜市地域まちづくりの推進に関する制度検討委員会による「横浜市における地域まちづくりの推進に関する制度のあり方について(提言)」(平成 16 年 10 月 12 日)での記述を参考

B.地域組織と市による役割分担

地域組織がプランを推進していくなかでの市との役割分担の状況をみると（表 3-14）、すべての地域組織が市の担当者と定期的な意見交換を行っていることがわかる。その多くが 1 回/月程度で意見交換を行っているため、プランの推進状況や課題について密接に情報を共有できると考えられる。特に、事業助成に関する情報や法的問題、ノウハウなどのアドバイスを受けていて、認定後にも行政からプランの推進についてフォローしていることが確認できる。

一方、全体的に大きな課題はみられないなかで、3 地域組織（東久保町夢まちづくり協議会、新子安まちづくり推進委員会、わがまち北方防災まちづくり協議会）からは、改善すべき内容について、協議会の活動がお願いに留まっていることに対する行政からの支援の必要（実効性への支援）、専門的な助言を受けるためのアドバイザー費用を助成が必要（専門性への支援）、地域住民の認識度が低く、行政側からのバックアップが必要（周知・公共性への支援）との意見が指摘されている。いずれも、組織認定後には活動助成やコーディネーター派遣の支援は受けられなくなることから起因する課題ではあるが、支援制度を設けるよりも、逆に現状の役割分担関係から意見交換の場をより効率的な情報提供、助言できるようにすることや、ルールや地区計画の策定などの担保性を高めること、プランの周知のために市や区の HP 上で積極的に地域へアピールすることなどの方法を考える必要がある。厳しい財政状況のなかで、地域組織が如何に自立しながらプランを推進できるかが重要で、地域組織も行政に頼ることだけではなく、地域組織が主体となりプランを実現していくとの意識をもつことも必要となる。例えば、住みよいまち・本郷町 3 丁目地区協議会や新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会が地域独自でまちづくりを進めていくとしているように、地域組織が主体となって活用できる支援・助成制度は有効に活用しながら、その側面からの行政との役割分担のもとで、プランを推進していくことが望ましいと考える。

表 3-14 プランの運用組織へのアンケート調査の結果その 3

組織		滝頭・磯子まちづくり協議会	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	東久保町夢まちづくり協議会	一本松まちづくり協議会	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	お三の宮通りまちづくり委員会	新子安まちづくり推進委員会	新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会	わがまち北方防災まちづくり協議会
認定日		H19.10.2	H20.1.15	H20.4.4	H20.8.5	H20.12.15	H22.11.25	H23.11.25	H25.5.2	H26.4.4
市との役割分担	役割分担関係	①定期的な意見交換 ②事業助成に関する情報提供 ③組織から市へ働きかける	定期的な意見交換	協議会後援会、事業部会へ出席（1回/月）して頂き、情報交換している。	定期的な意見交換（月1回）	毎月運営委員会に行政立合い又、コンサル、コーディネーターの参加共	①定期的な意見交換（年6回） ②事業助成に関する情報提供 ③組織から市へ働きかける ④その他：すきなことを言う場からの新しいことが生まれる	定期的な意見交換	定期的な意見交換（月1回）	定期的な意見交換（月1回）
	課題・改善点	-	我々は事業を策定・計画・実施するにあたり、法的（条例・建築基準法等）問題や助成制度についてのアドバイスをもらおうと同じに申請方法等の窓口になってもらっている。今のところ、上手く行っているのでもし問題があればあります。	（課題）問題解消のための地域住民への説得力の向上（改善点）道路問題では目標に対しての規制が甘く、お願いにたよっている。また協議会で実施しても後の責任をもつように	-	市は側面で応援。協議会が主体で活動	-	委員会の運営や各種関係事業の実施方法等についての情報やノウハウはきめ細かく得られたが、建築基準等にかかわる部局ではその壁が厚く私どもでは対応できなかった。この部門への専門的な助言を受けるためのアドバイザー費用を助成してほしい	5年間都市整備局地域まちづくり課及び保土ヶ谷区役所市政推進課のお世話になり、プラン認定までこぎつけた。今後は地域独自で持続可能なまちづくりを進めていくつもりです。	市・区からは絶大な支援を受けているが、地域住民の認識度が低く、行政側からのバックアップをしてほしい。

-: 回答なし

(4)建築等行為に対する対応：滝頭・磯子地区のルールとプランの併用を中心に

A.建築等行為への対応

条例上に、地域まちづくりプランの運用地区における建築等行為は、プランに整合することが定められているが、地域まちづくりルールのように、審査・事前協議の仕組みは条例上に設けられていない。しかし、地域まちづくりプラン上に事前協議の内容を定めている地区が3地区に留まっているが（表3-9）、地域組織へのアンケート調査（表3-15）によると、実際に事前協議ではなくても何らかの形で建築等行為へ対応している地域組織は約8割（7/9）を占め、さらに全体の約7割（6/9）は地区内の建築等行為に対して事前協議によりプランへの適合するよう協議を行っているとしている。このように、任意的ではあるものの、地域内の建築等行為に対してプランを基に積極的に協議・調整を行っていることが確認できた。

建築等行為の情報確認の方法としては、ルールによる事前届出が1組織、任意協定による事前届出が3組織、行政による情報提供が3組織、地域住民からの情報提供が3組織とされていることから、任意的な方法ではあるものの、行政や地域からの協力を多く受けていることが分かる。ルールによる事前届出は義務であることに対し、任意協定による事前届出は任意であるため、今後ルールへの発展も期待できる。

特に、事前協議を行っている地域まちづくり組織によると、これまでプランに基づき一部変更を求めた案件はあるものの、プランを違反した案件はまだないとしていて、事前協議自体は任意的なものではあるなかでも、認定されたプランと地域組織の自主的な努力によって建築等行為への関与を通してプランの実現が進められていると評価できる。

B.ルールづくりへの意向

一方、地域まちづくりプラン上に、ルールづくりを地域組織が取り組む内容として定めた地区が8地区、全体の約6割（8/13）を占めていて（表3-9）、環境改善・整備事業を主な内容とするプランに基づき、法的担保力を高めることができるルールを活用して、プランを実現していることが推察できる。アンケート調査（表3-15）によると、既に地域まちづくりルールの策定・認定を行った地域組織は滝頭・磯子まちづくり協議会のみであり、他の地域組織からは「検討中」が3組織、「予定なし」が4組織であった。その他のルールについては、「建築協定」を既に締結している組織が1あり、「建築協定と地区計画」を検討している地域組織が3組織みられた。その他に、まちづくりガイドブックを作成し、まちづくりの配慮事項をお願いしている地域組織（住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会）もみられた。しかし、「予定なし」としている地域組織も4組織であり、前項の確認した建築等行為への対応を行っている割合に対して、ルールづくりについては比較的に消極的な姿勢が伺える。

これについて、地域組織はルール策定・運用への負担を感じている地域組織（3組織）やプランだけでも十分に建築等行為へ対応できるとしている地域組織（2組織）がみられるなど、プランに基づく任意的な協議体制でもある程度の効果があると評価していて、新たにルール策定・認定、そして運用への負担を背負って進める必要はないとしていることと考えられる。つまり、ル

ールとプランに分けられた仕組みの課題でもあると考えられる。これまで、ルールとプランを同時に認定した事例はなく、最低2回は認定プロセスを経る必要があり、そこに地域側は負担を感じていると考えられる。

表 3-15 プランの運用組織へのアンケート調査の結果その4

組織	滝頭・磯子まちづくり協議会	鶴見区市場西中町まちづくり協議会	東久保町夢まちづくり協議会	一本松まちづくり協議会	住みよいまち・本郷町3丁目地区協議会	お三の宮通りまちづくり委員会	新子安まちづくり推進委員会	新桜ヶ丘二丁目地区まちづくり協議会	わがまち北方防災まちづくり協議会
認定日	H19.10.2	H20.1.15	H20.4.4	H20.8.5	H20.12.15	H22.11.25	H23.11.25	H25.5.2	H26.4.4
ルールづくり	まちルール策定予定	既に策定	検討中	予定なし	予定なし	予定なし	-	予定なし	検討中
	その他のルール	建築協定(既に締結)	建築協定(検討中)、地区計画(検討中)	予定なし 必要性については検討したが、資金ほかのバックアップが無いため。	予定なし	その他 ③まちづくりガイドブックによりまちづくり配慮事項でのお願いを指示	建築協定(検討中) 地区計画(検討中)	予定なし	建築協定(検討中) 地区計画(検討中)
	まちルールの狙い・効果・課題	・効果:他人に迷惑をかけないかわり、他人からも迷惑をかけられない ・課題:費用負担	・狙い:①狭い道路の拡幅 ②避難路の確保 ③防災に強いまちづくり ・効果:半ば強制力 ・課題:費用負担	-	-	-	-	-	-
	予定がない理由	より高い法的担保力	-	・より高い法的担保力 ・まちづくりルールの地域住民の理解が困難(高齢者住が多い)	-	-	-	・プランだけで十分 ・ルール運用の負担等	プラン認定、ゾーン30指定後、何ができるのか模索中
建築等行為への対応について	対応の有無	○	○	○	○	○	検討中	○	×
	情報確認の方法	審査委員会(毎月第2水曜日)を開催している(ルールによるもの)	任意協定による事前届出	・行政による情報提供 ・地域住民からの通知	任意協定による事前届出	事業主が当協議会に確認(図面持参)	・行政による情報提供 ・地域住民からの通知	任意協定による事前届出	・行政による情報提供 ・地域住民からの通知
	地域住民と地域外の者への対応の差	○ 現居住者の場合㎡数が小さくても止むを得ない(建て替えの場合)。2区画3区画を整地した場合1区画が原則100㎡以上としている。	×	○ 他事業者の場合は確かに申請時に協議会へしらせるようにしているが、自家建替の場合は連絡が洩れることがある。	×	×	×	×	×
事前協議について	事前協議の有無	○ 平均3件/月	○	×	○ 2~3件/月	○	○	○ 2~3件/年	×
	その他の対応	-	-	事前協議のシステムが確立していない、配慮のお知らせのみ。「東久保町地区で建築等を予定している方へのご案内」平成20年8月	-	-	-	-	特に無い。まだ実際におこなっていない為、計画中
	一部変更した事案	○	×	-	×	×	-	○ 3件	-
	計画中止の事案	×	×	-	×	×	-	×	-
	プラン策定時には予想しなかった事案	×	×	-	-	×	-	×	-
	現物確認	○	○	×	-	×	○	○	×
	完成後のプランへの不適合	×	×	-	-	-	-	×	-

○:行った・希望する △:検討中 ×:行っていない -:回答なし

C.ルールを活用したプランの実効性向上

そのなか、まだ事例は少ないが、滝頭・磯子まちづくり協議会は地域まちづくりプラン（H19.10.25 認定）の運用中に、マンションや宅地開発などが多くなった背景から、プラン上のハード的な内容をもとに、敷地最低面積や共同住宅に関する基準を加えた地域まちづくりルールを策定し、平成24年3月23日に認定を受けた（図3-8）。

具体的に、プランとルール上の同じ項目についてみると（表3-16）、プラン上のプロジェクト1の「狭い道路等の整備」では、「狭い道路の拡幅や交差点における隅切り、クランクの解消などにより、緊急車両等の通行の障害となっている部分を解消していくことを目指す」ために、パトロールと指導を実施するとしていることに対し、ルール上には、第7条の「狭い道路整備への協力」に、「（前略）…車止めなどの障害物を置かないでください」や「（前略）…緊急車両の通行の障害となるものの設置や空間利用をしないでください」と明確に基準を明示している。さらに、第10条に「敷地境界からの壁面後退」の基準を定め、敷地境界から最低0.5m程度の壁面後退を行うことを明記している。また、その他の項目についても、ルールでは「できる限り…してください」と、ある程度の強制力を付与した表現で定めている。

特に、ルール策定のきっかけとなった宅地開発・共同住宅等の建設に関する規定では、「できる限りワンルームタイプをさけてください」、「各区分が概ね100㎡以上となるように計画してく

ださい」など、住居タイプや最低敷地面積基準を定め、プランの実現に向けた開発へと制限・誘導しようとしていることが確認できる。

このように、明確で定量的な基準を示すルールを策定することは、地域の総合的なまちづくりとして策定されたプランを実現するためにルールの協議仕組みを用い、プランを補完しながらプランの実現性を高めようとする考えられる。さらに、アンケート調査（表3-15）によると、ルール策定を検討している地区が3地区（市場西中町、新桜ヶ丘地区、北方町）も存在することから、これからの活用も期待できる。

表 3-16 滝頭・磯子地区のプランとルールの規定内容の比較

規定内容	プラン	ルール
崖地・擁壁改善・ブロック塀の生垣化	○	○
緊急時の通り抜け道路の設置	○	○
耐震診断・耐震改修・防火改修の推進	○	-
建替の推進	○	-
防災関連施設の整備と器具の維持管理体制づくり	○	-
防災パトロール・防災防犯のマップとパンフレット配布	○	-
災害時要援護者の把握と支援体制づくり	○	-
避難場所や避難ルールの検討とサインづくり	○	-
空き家の対応（除却・再活用）	○	○
街灯・ミラー等の設置	○	-
狭い道路等の整備（道路拡幅、壁面後退）	○	○
電柱・電信柱の民地内への移設	○	○
疎開道路沿い市有地の公的用途への転換	○	-
交差点の改良	○	○
崖や階段道・急な坂道の整備	○	-
歩行者空間づくり	○	-
地域拠点広場・公園の確保・維持管理	○	-
緑化の推進	○	○
共同住宅の場合、ワンルームタイプを避けること	-	○
管理人の配置又は連絡先を明記した表示板の設置	-	○
敷地の最低限度	-	○
ルールづくり	○	-
建設の事前協議	○	-
用途の制限	-	○
周辺環境への配慮	-	○
協議会とその活動のPR、参加促進	○	○
ゴミ、ペット、自転車などの交通、たばこのマナー	-	○

3-3-4 地区まちづくり計画としてプランの特徴

(1)地域主体によるまちづくり

地区まちづくり計画としてプランの可能性を整理すると、まず、第1は地域まちづくりプランを主体的に運用・推進する明確な主体、地域まちづくり組織が定められることである。さらに、地域主体が自ら身近なハード整備に対応できる助成仕組みも用意されていることで、プランの実現性を高めていることが特徴である。つまり、地域像の構想・計画策定段階からその計画の運営主体が明確に存在することで、地域主体と行政との役割分担も明確となり、より実効性のある計画とすることが可能となるため、プランの仕組みがそのような点においては先進的な仕組みと評価できる。

(2)柔軟な計画区域

第2は、既存の行政区域に限定されずに、地域課題に該当する区域だけをプランの対象区域と設定できることである。これにより、地域課題に対する緊急性の高い地域が主体となることで、課題解決に向けて意識向上や合意形成、積極的な参加などが期待できる。例えば、新子安地区では、大規模跡地の今後の活用について、跡地に隣接している既存町内会の区域全体を地域まちづくりプランの対象区域とせず、跡地の周辺区域だけをプランの対象区域と設定し、課題に対する認識が高い主体、対象区域の地域住民等と開発事業者だけに地域主体を限定することで、地域ニーズも明確にすることができ、それに合わせた住環境整備等を含むプランが早期に策定できた。もちろん、プランの多数は、既存行政区域をベースとした計画である。しかし、新子安地区の事例のように、地域まちづくりプランの対象区域に柔軟性をもたせることで、より実効性の高い計画とすることができると考える。

(3)マネジメント仕組み

第3は、地域課題に機動的に対応しながら進行管理ができることである。地域まちづくりプランの策定・認定に係る期間が他制度と比べ、比較的短いことと、プランの有効期間の仕組み、変更しやすい仕組みの特徴を活かして、緊急な地域課題に対応している地区が多く見られる。例えば、新桜ヶ丘地区は多発する交通事故や空き巣の課題への解決、新子安地区は大規模跡地の開発への対応、多数の密集住宅地でみられた防災上の課題への対応など、明確で様々な地域課題への対応を目的にプランを活用していることがわかる。

また、滝頭・磯子地区では、地域変化（マンションや宅地開発の増加等の）や住民の意識変化（津波への対応策の必要性）、プラン上の事業の推進状況を踏まえて、プランの変更を行っている。これらから、地域における課題への対応を、地域組織により進行管理できるマネジメントの仕組みとなっており、地区レベルにおいて何十年も変わらない都市計画が現状に合わない状況でも変更が難しく、有効活用もできない課題を克服できる地域マネジメントの仕組みと考える。

(4)総合的なまちづくり仕組み

第4は、地域の総合的なまちづくりができることである。地域まちづくりプランにハード的な内容からソフトな内容まで幅広く定めることができ、行政からの整備事業、または地域組織による身近なハード整備後に、それらの維持管理、活用、イベント開催などの地域活性化のためのまちづくり活動と連携まで予め定めていることで、総合的なまちづくりを可能とする地区レベルの総合計画及び実効計画のような役割を担えることができる。さらに、その実現方策もしっかり設けられていて、地域が主体的にまちづくりを推進していくなかでも、実現ツールを選択でき、地域状況に合わせ、戦略的なまちづくりを可能としていると考える。

(5)まとめ

このように、明確な地域主体が定められ、地域課題に柔軟に対応できる区域を設定でき、総合的なまちづくり内容をもとに、行政との協働により、まちづくり事業を主体的に行いながら、その進行管理状況、地域変化等を踏まえて、プランの見直しを行い、地域課題に機動的に対応できるマネジメント仕組みとして地域まちづくりプランが活用されていると評価できる。従って、近隣レベルにおけるまちづくり計画及び実行計画としての地域まちづくりプランが、従来の都市計画マスタープラン（主に地域別構想）の限界を補完しながら、さらに、その実現手段として活用できる仕組み、つまり、地域をマネジメントできる仕組みとなりうることが期待できる。

3-3-5 プランの評価と意義

(1)公共性の獲得

条例に基づく地域組織及びプランの2重の認定仕組みにより、地域における公的なまちづくり計画となることが重要である。プランの認定条件の一つである「地域住民等の多数の支持」を得るために、策定段階から積極的な周知活動や説明会、アンケート調査を行い、地域の合意形成にもとづくプランにしていくことで公共性を高めている。また、認定後にも、地域組織による持続的に周知活動やイベントにより地域住民等のプランへの認識を広めることと、行政による開発事業者への周知及び市のネット上のまちづくり地図情報の公開、報告書の作成・公開等を行うことで、プランの公共性が高まっていると言える。

(2)総合性の獲得

プランの仕組みにより、地域の多様な主体（住民、商店街、事業者等）を含みながら、地域の総合的な将来像を定め、それをもとに地域が主体的に地域課題へ取り組めることができ、単発的なハード整備に留まらず、住環境整備とともにそれらを維持管理・活用できることで地域の総合的なまちづくりを可能としている。また、策定・認定段階に都市計画マスタープランとの整合を図られることから、地域に限定した取り組みを超え、全体構想や区プランの実現手段の一つとして活用でき、地域の総合的な目標を実現することを可能としている。

(3)実効性の獲得

条例の規定にもとづくプランの推進仕組みにより、地域組織や行政による推進実態を本研究で明らかにすることができた。プラン策定段階から地域と市の役割分担を行うことで、取り組みごとの主体と内容が明確になり、市の施策策定にプランが配慮されることや行政による整備事業によりプランの内容が反映されることなど、その実効性を高めていることを確認できた。さらに、地域組織が主体的に行える取り組みへの事業助成等の支援制度や自らハード整備ができるまち普請制度を活用するなど、地域がプランの推進する上で、取り組みに応じ選択できる実現手段が用意されることで、地域による事業推進をより可能としている。

以上の分析・考察からみると、条例にもとづくプランの仕組みにより、近隣レベルにおいて公的に認定された地域組織が、整備事業から維持管理等まで総合的なまちづくりを定めたプランの策定・認定プロセスからプランの公共性を獲得し、地域と市が協働にプランを推進できる多様な実現方策を活用しながら地域をマネジメントできる仕組みとして可能であることを確認できた。地方分権が進むこれからの都市計画において、地域と行政の協働によるまちづくり推進は増々重要になっていく。そのなか、地域主体によるまちづくり計画の実現を担保できる仕組みが必要であり、地域まちづくりプランの仕組みが近隣レベルの課題に機動的に取り組める、また都市計画マスタープランを補完・実現するツールとして有効と考える。

3-4 地域まちづくりルールに関する分析

3-4-1 地域まちづくりルールの仕組みの特徴

(1) 地域まちづくりルールの認定仕組みと認定状況

地域まちづくりルール（以下、ルール）は、建物や土地利用などについて、地域まちづくり組織が地域住民等の理解や支持を得ながら、自主的に定めたルールを地域まちづくりルールとして市長が認定するものである。自主ルールに条例という法的位置づけを与えることでルールの効力を高めることを期待している。平成 24 年 12 月現在に認定を受けた地域まちづくりルールは 12 件あり、着実な制度普及がみられる（表 3-17）。

表 3-17 これまでに認定された地域まちづくりルール(平成24年12月現在)

地区名	対象	認定日
①青葉区 荏田北二丁目地区	荏田北二丁目まちづくり協定 荏田北二丁目自治会住環境委員会	H18.1.13(H19.4.13 変更) H18.1.13
②神奈川区 大口通地区	大口通地区まちづくり協定 大口通商店街協同組合	H20.1.15(H24.3.23 変更) H20.1.15
③中区 馬車道商店街	馬車道まちづくり協定 馬車道商店街協同組合	H20.9.25 同上
④中区 元町地区	元町まちづくり協定	H21.9.4
	元町自治運営会	同上
	元町通り街づくり協定	H21.9.4
	協同組合 元町エスエス会	同上
	元町仲通り地区街づくり協定	H21.9.4
⑦磯子区 滝頭・磯子地区	商店街振興組合元町クラフトマンシップ・ストリート	同上
⑧栄区 湘南桂台地区	浜マーケット地区地域まちづくりルール 滝頭・磯子まちづくり協議会	H21.9.4 H18.5.25
⑨、⑩金沢区 幸浦・福浦地区	湘南桂台まちづくり指針 湘南桂台自治会	H21.11.25(H24.7.25 変更) H21.11.25
	金沢産業団地土地利用協定	H22.3.25
	横浜金沢産業連絡協議会	同上
	幸浦MDC地区まちづくり協定 協同組合横浜マーチャングデザインセンター	H22.3.25(H25.4.5 変更) H22.3.25
⑪港南区 丸山台地区	丸山台まちづくりガイドライン 丸山台自治会	H22.8.25 同上
⑫中区 山手地区	山手まちづくり協定 山手まちづくり推進会議	H23.9.5 H20.4.4

※それぞれ上段が認定ルール、下段が認定組織

地域まちづくりルールの認定に際して市長は地域まちづくり推進委員会の意見を聞くものと条例で定められているため（条例第 12 条の 2）、推進委員会は実質的に認定の審査を行う場として機能している。この審査の場に向けて、地域まちづくり組織は横浜市の担当窓口と事前に相談を行いながら、表 3-18 にある認定条件を満たす地域まちづくりルールの案を作成・提案し、審議後に認定される（図 3-20）。

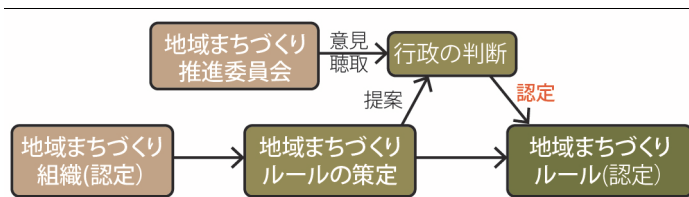


図 3-20 ルールの認定仕組み

表 3-18 地域まちづくりルールの認定に関する規定の関係

区分	条例第 12 条	施行規則第 14 条	運用基準のⅣ
主要 認定 基準	1 地域まちづくり組織は、地域まちづくりに関して、当該地域において遵守されるべき事項を定めたルールが次の各号のいずれにも該当する場合は、規則で定めるところにより、当該ルールについて、地域まちづくりルールとして市長の認定を受けることができる。	1 ルール認定を受けようとする地域まちづくり組織は、地域まちづくりルール認定申出書及び地域まちづくりルールの案を市長に提出しなければならない。	(1)地域まちづくりルール案に記述する事項 ア 地域の将来像、地域まちづくりの目標・方針 イ 具体的なルールの内容 ウ ルールの遵守を図るための具体的な措置
		2 前項の申出書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。	
		(1)地域まちづくりルールに係る運用計画書	ア ルールの遵守を図るための運用体制等に関する計画 イ ルールの遵守を図るためのまちづくり活動等の計画
		(2)活動実績書	ア ルールの策定経緯 イ これまでの活動経過 ウ 活動による成果等 エ 関係団体との調整等の状況
有効 期間	(1) ルールの対象となる地域の地域住民等の多数の支持を得ていること	(3)地域住民等への地域まちづくりルールの策定に関する情報の公表及び周知の状況を示す書類	ア ニュースの発行、アンケートの配布等の状況(回覧場所、配布先等) イ 地域住民等からの意見聴取の方法並びにその結果、意見の内容及びその意見への対応状況 ウ アンケートを行った場合、賛成した数及び賛成しない者の各意見
		(4)条例第 12 条第 1 項第 1 号に該当することを示す書類	
	(2) その他市長が定める要件を満たしていること	(1)特定のものの利益を図り、又はこれに損害を加えることを内容とするものでないこと。	-
		(2)対象となる地域及びその内容が当該地域まちづくり組織の活動対象地域及び活動計画に整合していること。	
		(3)建築等(条例第 11 条第 5 項に規定する建築等をいう。以下同じ。)に関する制限が合理的に必要と認められる限度において定められていること。	-
		(4)当該地域まちづくり組織において、その遵守を図るための措置を主体的に講ずることができる内容であること。	
	-	5 認定の日から、その日から起算して5年を経過した日の属する年度の末日までとする。	-
		6 組織認定の有効期間を経過した場合は、当該ルール認定は、当該組織認定の有効期間を経過した日に失効するものとする。	

(2)地域まちづくりルールへの運用仕組み

認定を受けた地域まちづくりルールに基づき、地域まちづくり組織と市が連携して建築行為等を誘導すること、地域まちづくり組織がルールを自主運用することにより、地域まちづくりを推進する。その手続きの流れを整理したのが、図 3-21 である。

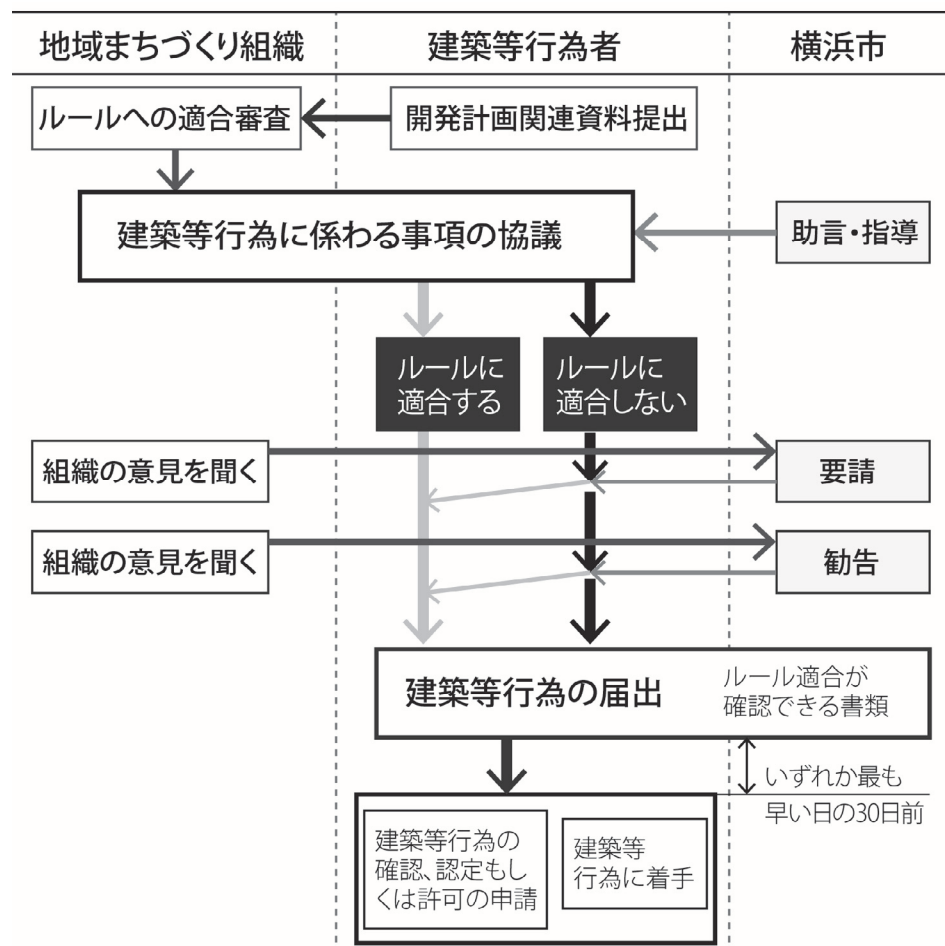


図 3-21 認定ルールが適用される区域での建築等行為の手続きの流れ

手続きの中で重要なのは、横浜市への届出が義務づけられている(13 条 1 項)ことと、届出に際しては予め地域まちづくり組織との事前協議が必要である(13 条 2 項)ことである。認定前にルールがあり、そのルールが認定された後であっても、認定前と同じようにルールの実質的な運用は地域まちづくり組織が担うこととなっている(図 3-21 中の「ルールへの適合審査」)。しかし、事業者は、まず地域で協議を行った上で(図 3-21 中の「建築等行為に係わる事項の協議」)、横浜市に建築等行為の届出を行う際にルールへの適合状況が確認できる書類を含める(条例規則 18 条 2 項の(2)) こととされるため、認定されたルールへの適合状況をつかむことができる。事業者は、その後建築確認等の他の申請手続きあるいは建築等行為に着手するよう義務づけられているため、ルール適用区域内の全ての建築等行為がこの手続きを避けられない。

さらに、ルールに適合しない案件に対して横浜市が必要であると認めた時には、指導・助言等

(13条3項)あるいは要請(13条4項)・勧告(13条5項)まで行うことが定められているため、行政のルール運用への関与も担保されている。また、指導・助言等や要請・勧告にあたって市長は地域まちづくり組織の意見を聴くものとされる(13条6項)ことで、このプロセスにおいても地元の意思を反映できる。

一方、地域組織との事前協議の概要等を示す書類は一般の閲覧に供するものとされている(条例17条2項)ため、公正な運用がなされているか、条例の効果はあがっているか、ルールに従わない事業者がいるかどうかなどを一般市民が知ることができる。

なお、事業者が建築行為の届出を行ったあと、事業者が建築確認を民間確認機関に出す場合は確認申請書と一緒に「建築協定等手続状況届出書」を提出する必要がある(横浜市建築基準法施行細則第4条の2の2)、届出書は民間確認機関を経由して横浜市長へ提出される(平成25年2月1日施行)。このように事前協議終了段階と建築確認提出段階の2時点で建築等行為の状況をシステマティックに把握することで、公正で効力のある運用を可能にしている。

3-4-2 認定ルールの内容と特徴

認定の対象となるのは地域で自主的に定めたルールである。その特徴を、他制度によるルールと比較すると、地区計画や景観計画は策定・締結主体と運用主体が行政機関である横浜市が行っており、確実な運用が行われる。効力も地区全体に及ぶため、区域内の案件に関しては確実に適用される。しかし、その効果をもたせるために定められるルールの種類は少なく、合意形成も全ての地権者に周知し多くの賛同を得なければならず非常に困難である。認定の対象となるのは地域で自主的に定めたルールである。その特徴を、他制度によるルールと比較すると、地区計画や景観計画は策定・締結主体と運用主体が行政機関である横浜市が行っており、確実な運用が行われる。効力も地区全体に及ぶため、区域内の案件に関しては確実に適用される。しかし、その効果をもたせるために定められるルールの種類は少ない。

一方、建築協定や景観協定は地権者全員の合意が必要であることに対応して、協定を締結した当事者同士でのみ適用されるため、合意形成の範囲がそのまま効力の範囲になるという限界をもつ。また、運営主体は地域で作る運営委員会であることが一般に「建築協定書モデル例」等により期待されているが、確実な運用を行うという点では限界があり、実際、調査してみると運営委員会の無い地区や、あったとしても自治会の協力がなければきちんとした運用が困難であるなど、これまでに様々な問題点が指摘されている。²²

地域まちづくりルールはその両者のメリットを上手く統合しつつ、手の届きにくい部分を補完しようとしたルールであると言える。基本的な運用は地域組織が行うものの、行政の関与を認定で担保できるため、地区計画や景観計画に近い確実な運用が行われると考えられる。また、建築協定や景観協定のようにルールの種類は多く設定でき、しかも効力は地区全体に及ぶ。²³

22 参考文献7)においては建築確認と連動していないことによる問題等が、参考文献8)においては運営委員会役員の負担が大きすぎること等が指摘されている。

23 本論文ではこうした領域のルール形成のあり方そのものを考察するものではないため、あくまで横浜市地域まちづくり条例

表 3-19 各地域まちづくりルールと地区計画の規定内容及び協議項目※1

分類		商店街地区					住宅地区				産業地区		
ルール	大口通地区まちづくり協定	馬車道まちづくり協定	元町通り街づくり協定	元町町づくり協定	元町仲通り地区街づくり協定	浜マーケット地区地域まちづくり	荏田北二丁目まちづくり協定	湘南桂台まちづくり指針	丸山台まちづくりガイドライン	山手まちづくり協定	幸浦MDC地区まちづくり協定	金沢産業団地土地使用協定	
認定日	H20.1.15	H20.9.25	H21.9.4	H21.9.4	H21.9.4	H21.9.4	H18.1.13	H21.11.25	H22.8.25	H23.8.25	H22.3.25	H22.3.25	
建物など	用途	●(100%)	●(84%)	●(100%)	●	●(100%)	○	●(100%)	●		●(0%)	●(100%)	○(100%)
	建蔽率容積率			●	●	●		●(100%)	●				
	高さ		○(100%)	●(100%)		●(100%)		●(100%)	●	●	●(100%)		
	壁面位置		○(83%)	●(100%)		●(100%)		●(100%)	●	●	○(92%)	●	
	塀垣柵の種類				○			●(100%)	○(20%)	●(100%)	○(85%)	●(100%)	
	デザイン・色	●	●(88%)	●(100%)	●	●(100%)		●(100%)	●(33%)	●(100%)	●(97%)		○(-)
	構造・材料							○(100%)				●(100%)	
敷地など	看板・広告物		●(88%)	●(100%)	●	●(-)		●(100%)	○		●(100%)	○(0%)	
	設備・照明		○(100%)	○(100%)		○(-)		○(100%)				○(100%)	
	敷地最低面積			●				●(100%)	●(90%)	●	●(92%)		
	地番面変更							○(100%)	○(88%)	○(100%)			
	緑化			○	○	○		○(100%)	○	○(100%)	○(97%)	○(100%)	
	生活環境など	営業時間	○(100%)	○	○		○	○					
		掃除・ゴミ処理		○	○	○	○(100%)			○	○(100%)	○	
自動販売機				○	○	○(-)		○(100%)	○		○(100%)		
空地空家管理				○	○	○					○(100%)	○	
騒音臭い配慮				○	○	○				○(100%)	○(100%)		
その他													
地域活動参加		○	○	○	○	○(100%)	○				○	○	○
事前連絡	○	○	○	○	○	○	○	○	○(100%)	○	○	○	
協議案件数	6	25	58	-	5	-	22	77	43	48	4	25	
協議期間	1週間以内の件数	3	7	38		2		2	9	25	17	3	18
期間	1ヶ月以内の件数	2	9	16		2		12	64	16	25	0	7
	1ヶ月以上の件数	1	9	4		1		8	4	2	6	1	0
	平均期間	12.6 日	78.7 日	8.7 日	-	21.6 日	-	30.5 日	14.4 日	12.7 日	19 日	23.5 日	6.3 日

※1 ○はルールの規定内容、●は地区計画の規定内容、●は両方、●は建築等行為者との協議項目

()の内容は地域まちづくり組織から横浜市に報告される「地域まちづくりルール運用状況報告」の内容から、「(ルールに適合している)」を表す「○」印に記載された件数/項目ごとの協議件数の割合を表したもの。(-)は協議された件数がないもの。

3-4-3 ルール運用実態と評価

(1) 認定のねらいと工夫

本条例により認定されたルールがどのように機能しているかについて、横浜市に報告された事前協議の概要等を示す資料を客観資料として基本に置き、アンケート調査およびヒアリング調査をその実態を補完する資料として用いて分析する²⁴。

まず、認定のきっかけと認定時の工夫を表 3-20 でみると、元の協定では拘束力が弱いなどにより対応できない問題が発生していたなどを指摘する地区が多く、「周知をはかるため」(荏田北二丁目地区)という地区もあった。

(2) 事前協議の概括的な評価

表 3-19 は、12 件のまちづくりルールそれぞれの規定内容と、そのうち建築等行為者との協議

に位置づけられた「地域まちづくりルール」の特徴を他の制度との関係で形式的に比較・表現しているが、既往研究では、文献 7)、9)等によりこうした領域に関する概念的・理論的・実践的考察がなされている。

24 アンケートの時期と、協議概要リストの時点に 1 年強のずれがあり、2012 年 12 月までに認定された 12 件のルールを整理した表 3-17 の⑫はアンケート対象となっていないが、地元協議の傾向を分析する本論文の主旨から問題なしと考え考察対象に含めている。地元協議概要リストが市に報告されていない 2 件(元町町づくり協定、浜マーケット地区地域まちづくりルール)については、アンケート結果を補足的に利用することで全体をカバーすることとした。

項目を示したものである。協議案件数は平成 24 年 12 月 31 日までに 313 件報告され、協議項目数は 1638 件となる（1 件あたり平均 5.2 項目）。図 3-22 は認定ルール数と協議案件数の推移を示したもので、特に協議案件数が平成 23 年度以降急速に増加している。

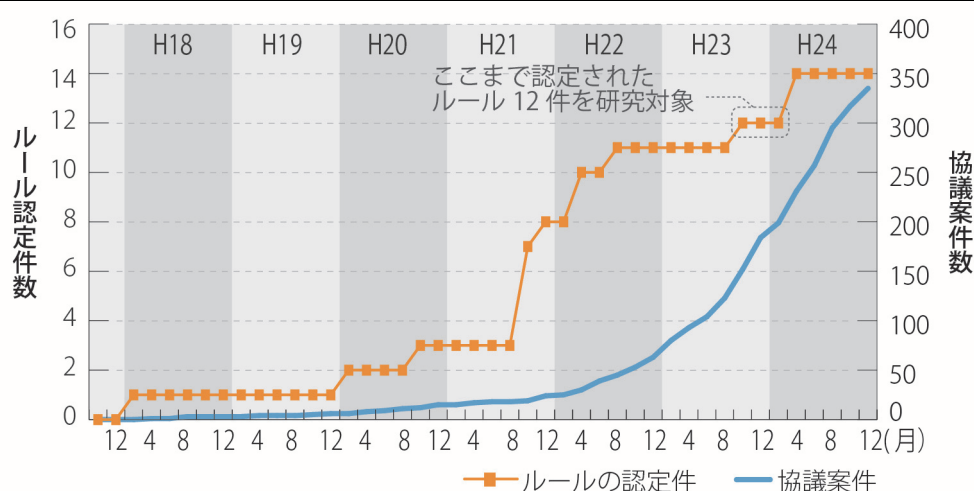


図 3-22 認定ルール件数と協議案件数の推移

協議期間は全協議案件 313 件の内、1 週間以内が 124 件（39.6%）、1 ヶ月以内が 277 件（88.5%）、1 ヶ月以上は 36 件（11.5%）を占めている（表 3-19）。表 3-20 のアンケートによると、「1 案件に要する期間」の項目について、多くの地区が「30～40 分」から「2 週間」とし、短期間で審査を行っているが、「案件によって異なる」や「問題がある場合は 1～2 年」としている地区もある。特に、荏田北二丁目地区だけは、「建替えは 4～5 ヶ月」としていて、長い協議期間をもって運用している。これは、協議を 2 段階に分けて運用することに起因するもので、まず、建築物の用途、規模などの項目を協議する着工前協議により適合と判断されたら 1 段階目の協議は完了し、事業者は着工する。その後、工程と合わせて壁面や屋根などの材質や色彩について 2 段階目の協議を行う。このように、より確実なルールの運用ができるよう、十分な協議期間を持って運用している。

表 3-19 に戻ると、概ね「建物など」「敷地など」といった建築基準法にまつわる空間要素について協議項目としてカバーしており、これらの協議結果の概要が前述の条例の規定に基づき横浜市 HP に掲載されている。ここではこの資料を用いて地元での協議実態を評価する。²⁵

表 3-19 の中で「○」の横の数字が、地元での協議によって適合とみなされた割合である。具体的なルールの内容は地区ごとにさまざまであるが、表ではそれらを項目ごとにまとめて示している。項目ベースで適合率²⁶をみると全平均で 90.8%（1488 項目/1638 項目、対象案件数は 313）

25 なお、表 3-21 で協議件数が「－」となっている「元町町づくり協定」および「浜マーケット地区まちづくりルール」については、本論文執筆時点で HP への掲載がみられない。横浜市地域まちづくり推進条例第 17 条第 2 項の規定により、地域まちづくりルールに関する運用状況の報告を求めることとされるため、いずれ掲載される可能性もあるが、本論文での考察から除外した。

26 地域まちづくり推進条例の運用基準第 21 号様式（地域まちづくりルール運用状況報告別紙）によると、「○」はルールに適合している事項、「△」はルールに配慮している事項、「×」はルールに適合しなかった事項、「－」はルールに関係しない事項と凡例で定めている。ここで、「適合率」とは協議件数に対する「○」と判断された件数の割合を意味する。

表 3-20 アンケート調査結果

基礎データ	ルールの名称	馬車道まちづくり協定	元町町づくり協定/元町仲通り地区街づくり協定	元町通り街づくり協定	浜マーケット地区地域まちづくり	荏田北二丁目まちづくり協定	丸山台まちづくりガイドライン	金沢産業団地土地使用協定	幸浦 MDC 地区まちづくり協定	
	地域特性		商業街地区			住宅地区		産業地区		
認定前	その他のルール	馬車道地区地区計画	元町仲通り地区地区計画 元町地区地区計画	元町仲通り地区地区計画・元町地区地区計画	-	青葉区荏田北二丁目地区地区計画	丸山台住環境保護のための基本原則 港南丸山台地区地区計画	幸浦 MDC 地区まちづくり協定・金沢工業団地建築協定	金沢産業団地土地使用協定	
	ルール認定のきっかけ	その他	既存のルールの見直し時期に拘束力を高めるため	既存規定では規制していなかった点で問題が発生	緊急性の高い問題が発生	まちづくり協定の周知をはかるため	既存規定の強制不足で、対応できない問題が発生	既存のルールの見直し時期に拘束力を高めるため	既存規定の強制不足で、対応できない問題が発生	
	認定にむけた工夫	-	見直しに伴い、ルール内容をより詳細に変更、事前審査で横浜市に規制の緩和を求められた。	より具体的な内容を盛り込んだ。(特に看板関連)	-	×	「ガイドライン」に反する行為に対する横浜市の助言・指導を得ることができるようになり、自治体のお願いを聞いていただけるようになることを期待	・ルールの内容に大きな変更はない。 ・土地利用の基本的な考え方について周知を図った。	大枠で合意事項をまちづくり協定でルール化し、詳細部分は建築協定で対応することとした。	
運用担当者	審査する担当者	複数人	1人 役職無し	1人	複数人	複数人	複数人	1人 副会長	組織全体	
	審査の件数*	ほとんど無し	ほとんど無し	全く無し	ほとんど無し	やや大きい	かなり大きい	やや大きい	ほとんど無し	
	審査時間*	ほとんど無し	ほとんど無し	全く無し	全く無し	やや大きい	かなり大きい	やや大きい	ほとんど無し	
	審査項目の多さ*	ほとんど無し	ほとんど無し	全く無し	全く無し	やや大きい	ほとんど無し	やや大きい	やや大きい	
	負担軽減の工夫	基本計画・設計段階から街づくりの趣旨を説明、説得、協力を促すために時間を費やす。	手順書とチェックリストを作成			事前協議の代理者(ハウスメーカー等)への、手続きの要点、注意事項を整備中	文書のIT化	問題が予測され場合 事前に関係者による協議を行っている。		
協議の負担	不適合な点の説明* ルールの遵守を求める説得*	やや大きい	やや大きい	ほとんど無し	ほとんど無し	ほとんど無し やや大きい(わずかな回数)	やや大きい	ほとんど無し	やや大きい	
	協議を行う頻度*	ほとんど無し	ほとんど無し	やや大きい	全く無し	やや大きい	かなり大きい	やや大きい	ほとんど無し	
	(約 回/月)	1	1	1	0	15(主にメールによる事前審査)、1(全員による協議)	1	1	2	
運用審査の状況	審査の頻度	適合状況の確認作業の頻度	申請のたびに審査会をひらく。	案件の内容により、書類審査(メール活用)と協議会開催を分けている。	申請のたびに審査会をひらく。	取組無し	月15回程度のメールによる事前審査 /月1回住環境委員会による事前協議	会長と担当者で内容を確認し、月1回の委員会に報告している。	申請のたびに審査会をひらく。	定例会(1回/月)
	1案件に要する期間	案件によって異なる	3日～7日程度	30分～40分		建替えは4～5ヶ月 建築確認の必要な外観変更は短期間	1週間	問題なければ1～2週間/ある場合1～2年	2週間	
	協議にかかる期間	適合の場合	委員会で即決	3日～7日程度	無		即日	1～2週間	1週間	
	不適合の場合	適合するまで		10分～20分			2週間～数ヶ月	1～2年	4週間	
	計画一部変更	建築物の新築		○ (集計していない)			25			0
		工作物の新築							0	
		土地の区画形質変更					1		0	
		建築物の増築・改築			×	10	×	1		
		工作物の増築・改築				1		0		
	計画中止	その他(外装の塗替え)	1(屋上広告)				5		事業内容5～10件	0
		建築物の新築								×
		工作物の新築								
		土地の区画形質変更								
		建築物の増築・改築		×	×		×	×		
	その他		1(新規出店のサイン計画)						その他:4件(事業内容)	
完成後、建物確認の有無	×	○	×	○	○	○	○	○	○	
組織活動と今後	周知活動	狙い	継続的な街づくり推進のため	申請計画内容がルールに適合するように・事前協議がスムーズに行われるように		浜マーケットの活性化	不適合の具体的なケースと、色彩のルール概要、班長保管の色表添付ファイルを参照していただく旨の周知	・自治会への周知 ・建築業者等への周知	特異事例の紹介	人事異動等への対応
	方法	WEB・リーフレット	協定書やパンフレットの配布		総会等の報告	自治会機関誌、回覧板(年1回程度)	自治会便り・自治会HPでの広報	定期的な委員会の開催	私媒体の会報、HP、SNS	
	結果	-	新規出店者(転入者)に対しては不十分		周知されていると思う	不適合の可能性のある塗替えについて自治会員	不明だが、申請案件は増加している	以後の手続き等への反映	掃除活動等への参加者増	

						からの通報が届いた。			
	有無	○	×	×	×	○	○	×	×
見直し	理由	適用街区の表現の変更	5年ごとのメンテナンスを予定			運用の経験と、地区計画制定時のアンケートにおいて、具体的、明示的なルールを希望されるご意見が多数寄せられたため。	ガイドラインの運用細則を修正した	10年以上守られてきた協定である、見直しの余地は無い	
有効期限の延長	希望有無	○	○		○	○	○	-	検討中
	理由	継続した調和のとれた街づくり推進のため	まちづくりは永遠だから			ルールは今後とも継続されてゆくため	半永久的に継続するものだと考えている。	別途の問題が派生しない限り現行遵守	今後予定の「地区計画」との併用は屋上屋となると思われる。
世代交代の取り組み		商店街役員の兼任のため、順次世代交代はしている。	各法人(組合)の理事を対象に先発している。			2年毎に自治会役員会からの参加の方が交代する。	自治会役員から希望者を募集し、毎年大半は交代。主力メンバーは留年	-	-
組織活動の今後の課題		特例に組み合わせ方に変化は無い。	ルールは街づくりを推進する上での指針であるとともに、規制というひとつの防衛手段である。		経済の低迷に伴い浜マーケットの存続に不安を感じている。	世紀を越えて継続する活動を目指し、世代交代後も持続できるようにNPO法人への外部受託を開始	主力メンバーの交代要員の育成	従前規制していた業種の見返しが一部問題提起されている。	流通団地の将来を見据えたビジョンづくりが課題。

* これらは設問の性質上、定性的な回答が適当と考えたものであり、設問では「全く無し」、「ほとんど無し」、「やや大きい」、「かなり大きい」の段階としている。

となっており、条例の認定により各地域のルールは良好に機能しているといえる。以後ではアンケート調査(表 3-20)及びヒアリング調査²⁷も用いながら個別の評価を行っていく。

(3) 適合とされなかった案件に関する考察

表 3-19 の協議された全ての 1638 項目の中で、適合とされなかった 150 項目の内訳をみると、「ルールに配慮した事項」である「△」は 142 項目、「ルールに適合しなかった事項」である「×」は 8 項目を占めている。適合とされなかった項目の多い地区をみると、湘南桂台地区が 8 割以上の 125 項目（「△」の 125 項目のみ）で一番多く、次に、馬車道地区が 13 項目（「×」は 3 項目、「△」は 10 項目）、山手地区が 11 項目（「×」は 5 項目、「△」は 6 項目）を占めているため、ここではこれらの内容を中心に分析する（図 3-23）。

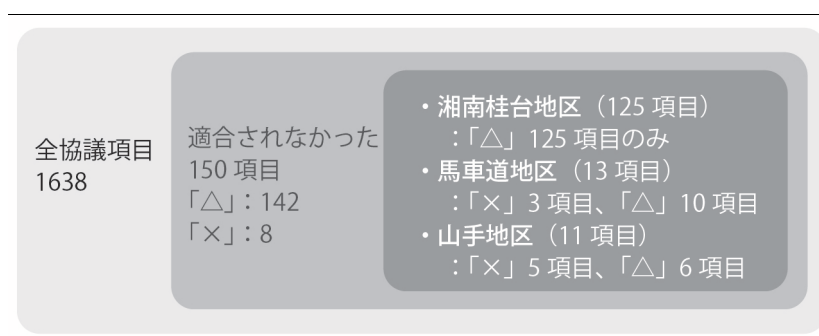


図 3-23 適合とされなかった案件の割合

27 「ヒアリング調査の概要」・対象: 横浜市都市整備局都市づくり部地域まちづくり課、馬車道商店街共同組合、丸山台自治会、協同組合元町エスエス会、協同組合横浜マーチャングデザインセンター/・実施日: 2011 年 12 月 26 日～2012 年 1 月 16 日

A.未解決となった不適合案件

①山手町地区

まず、協議の中で合意に至らず、未解決となった案件の内、特徴的な案件について分析する。山手地区での不適合とされた 11 項目についてみると、特定の 1 案件（H23.7.6 に協議書類を提出）が 7 項目を占めている。ルール運用主体である山手まちづくり推進会議から横浜市へ報告した資料によると、これは集合住宅（長屋）の新築の案件で、協議された 12 項目の内、「×」が 5 項目、「△」が 2 項目に及び、協議終了まで約 11 カ月かかった。協議項目の内、「×」とされた項目は、「共同住宅等の建設に対する基準」、「歴史的景観の継承」の敷地・建物等に関することと、「景観木の保全」、「住宅地の緑の保全育成」、「公園や樹林地・斜面緑地の保全」の緑化に関することである。しかし、この項目の内容をみると、「…保存に努めましょう」、「…緑化に努めましょう」、「…最小限に努めましょう」など、定性的な内容が多く、具体的な基準を読み取ることができないため、その基準に関して事業者と運営組織との認識が一致しなかった可能性がある。その結果、協議は「終了」したものの、地元からみればルールは遵守されず、その後、実際に建築されている（図 3-24）。

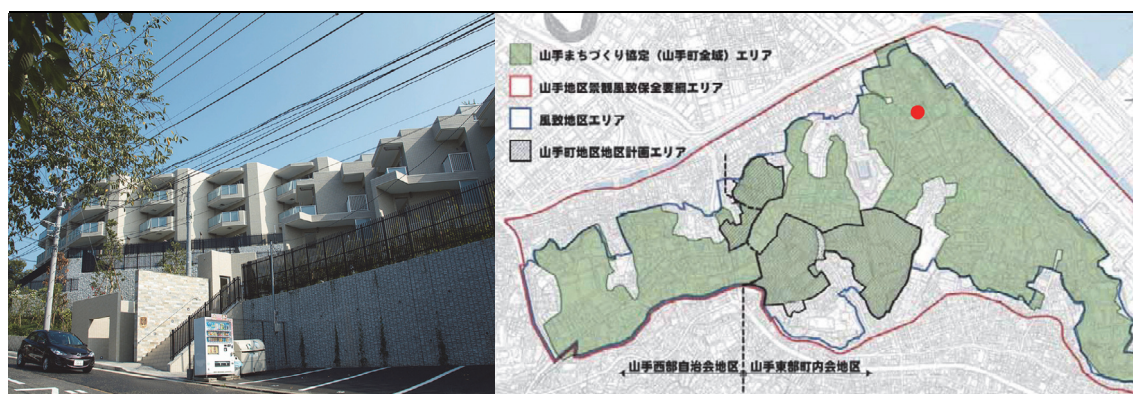


図 3-24 山手地区の不適合案件(右、筆者撮影)と山手まちづくり協定の範囲(右)

②丸山台地区

次に、丸山台地区では、ヒアリングによると、地区計画において土地利用の方針が「住宅のほか、周辺環境に調和した共同住宅や賑わいと利便性のある商業、サービス施設等の立地を図る」と位置付ける「C地区」に、戸建て 2 階建の住宅を 3 階建に建替える事案があった（図 3-25）。この建替えは法律上では問題が無かった上、認定ルールである丸山台まちづくりガイドラインに建築物の高さに関する規定が無い。そうしたなかで、丸山台まちづくりガイドライン（遵守すべき事項の 2）に定めている「建築等を行うに当たっては、建主や建築等の関係者は近隣住民に対し十分に説明し了承を得る」という項目に反しているとして、建築業者、周辺住民、丸山台自治会担当者による話し合いが行われた。しかし、合意に至ることができず、横浜市に指導の要請を行い、横浜市から指導を行ったが、その効果もなく、最終的に 3 階建ての建替工事が行われた事

案である²⁸。

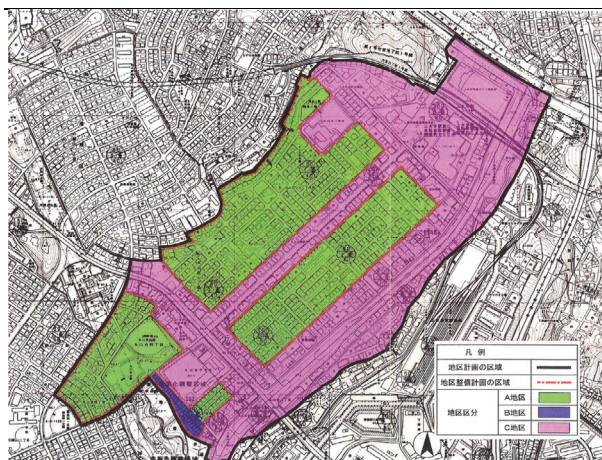


図 3-25 丸山台地区のルール適用範囲(ルールから編集)

③馬車道地区

最後に、馬車道地区では、屋上看板の件で協議が不調に終わった事案があった²⁹。「馬車道まちづくり協定」には、「看板・広告物の禁止（第 25 条）、看板・広告物の種類（第 28 条）」の中で、屋上看板及びのぼり旗の設置を禁じるとしている。しかし、表 3-20 のアンケート及びヒアリングによると、建設中のホテルの看板がこれらの規定にそぐわないために、運営組合が事業者側に計画の一部変更するように求めたものの、屋上看板に該当する物の判断基準が不十分であったため、屋上看板ではないとする開発者側が計画を変更せずに協議が終了となった事案である(図 3-26)。

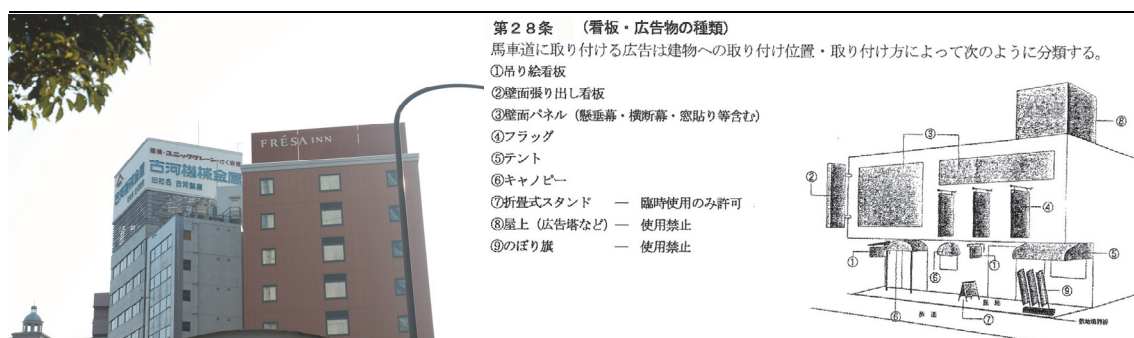


図 3-26 馬車道地区の不適合案件(左、筆者撮影)とルール上の関連基準

28 この丸山台の事例は、本文中に記したように、まちづくりガイドラインにも高さに関する規定がない。また、この「C 地区」は協議結果を横浜市に届ける必要がないため、表 3-21 の「協議件数」の対象外となっている。

29 馬車道地区の 3 件の「×」のうち 1 つがここで取り上げている屋上看板の件である。残りの 2 件はそれぞれ別の案件で、いずれも用途、とりわけ低層部の用途に関するものであるが、運用状況報告の「その他配慮事項」欄に「自社ビル使用のためまちづくりに配慮したしつらえ」「通常使用の色使いを変更しての街づくりへの協力」と記載されており、一定のまちづくりへの配慮があったことが窺われる。

このように、協議が不調に終わった案件を持つ地区では、ルールに具体的な運用基準を定めていないか、あったとしても抽象的な表現にしており、協議の中で、ルールの表現や基準に対する認識の差が埋まらず合意に至らない場合が見受けられる。不適合のまま物別れに終わるケースが出るのはある程度やむを得ないと考えられるが、1)そもそもルールの内容が適正か、2)基準化すべき部分はそうしているか、3)定性的表現の場合であってもそれを裏付ける例示等の工夫がなされているか、さらには、4)そもそもルールの運用主体が共通認識をもっているか、が重要と考えられる。

B.適合とされなかった案件への柔軟な対応

①湘南桂台地区

まず、ルールに配慮している事項を意味する「△」が一番多く使われている湘南桂台地区（125項目）を、項目別に「○」：「△」の割合³⁰を出して分析する。

湘南桂台地区の「認定ルールの運用状況一覧」では、協議項目を大きく「建物に関すること」「敷地・設備に関すること」「緑化に関すること」の3つに区分しており、それらがさらに項目毎に評価されている（表 3-21）。まず、「建物に関すること」では項目が2つあり、「色彩（近隣との調和）」は○：△＝24：48で△が多かった（適合率 33.3%）。それに比べ「外階段（近隣の同意・委員会による確認）」は32：0と対照的である。「敷地・設備に関すること」は3項目あるが、「敷地分割（地区計画準：掘・有の場合図面添付）」は○：△＝52：6、「地盤面変更（開発時の地盤面より 20 cm以内）」は45：6と、ほとんどのものがルールに適合しているほか、「擁壁の改修（原則現状を維持・建築基準法準拠）」も54：15と、それなりに守られている。最後の「緑化に関すること」は「垣・塀（出来るだけ生垣とする）」の1項目であるが、○：△＝12：49と最も「適合」の割合が低く（適合率 19.7%）「配慮」レベルにとどまっている。

「配慮」レベルにとどまった割合が多い2項目をさらに考察する。「湘南桂台まちづくり指針」の「建築物の色彩（第3条別紙1-(3)）」には周囲との調和を極力配慮し、極色彩など、刺激적인色彩を避け、周辺との不調和の不快感を与えないように努めるとしている。また、「垣塀（第3条別紙3-(1)）」には、できるだけ生垣とするか、透視性のあるフェンスに植栽などを施すこと、やむを得ずブロック塀・石塀とする場合には敷地地盤面からの高さが0.6mを超える部分を開放型とし、必要に応じて植栽を施すとしている。このように、△が多かった項目は具体的な基準がないか、「できるだけ」、「必要に応じて」、「やむを得ず」等の用語のように適合の範囲を広く設けた項目であり、案件に柔軟に対応できるようにしているといえる。この運用状況を踏まえると、「厳格に基準への適合を求めるというスタンスはそもそも取っておらず、柔軟な姿勢でルールの規定基準へ近づけることを目指して運用を行っている。」⁷⁾という旧協定の運営スタンスが認定後も継続していることと捉えられる。

30 協議項目に該当しない案件もあるので「○」と「△」の数の合計は必ずしも、表 3-19 の湘南桂台地区の協議案件数である 77 件にならない。

表 3-21 湘南桂台地区の運用状況

案件番号	協議書類 の提出	協議終了	建築等行為	用途	建物に関する事		敷地・設備に関する事					緑化に関する事		その他
					近隣との調和 色彩	近隣 の同意・委員 会による確認	敷地分割 の地区計画 準拠・有 無	敷地 の地盤面 より20m以 内	地盤面 変更	原則 現状を維持 ・ 建築基準法 準拠	擁壁の改修	出 来 る だ け 生 垣 と す る	近 隣 の 同 意 ・ 委 員 会 に よ る 確 認	立 体 駐 車 場 近 隣 の 同 意 ・ 委 員 会 に よ る 確 認
1	10.04.07	10.04.14	新築	住居専用	△	○	○	△	○	○	△	△	-	-
2	10.04.14	10.04.21	工作物	擁壁造り直し	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-
3	10.04.17	10.04.24	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
4	10.04.22	10.04.29	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
5	10.05.13	10.05.20	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
6	10.05.15	10.05.22	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
7	10.05.23	10.05.30	新築	住居専用	○	-	○	△	○	○	△	-	-	-
8	10.05.23	10.05.30	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
9	10.05.31	10.06.07	同上変更	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	10.05.31	10.06.07	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
11	10.07.08	10.07.15	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
12	10.08.09	10.08.23	新築	住居専用(長屋)	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
13	10.08.09	10.08.23	新築	住居専用(長屋)	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
14	10.08.24	10.08.31	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
15	10.08.26	10.09.05	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
16	10.09.08	10.09.15	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
17	10.11.01	10.11.08	新築	住居専用	△	○	○	△	△	△	△	-	-	△
18	10.11.03	10.11.10	工作物	無線基地局	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	10.12.28	11.01.08	新築	住居専用	△	○	△	○	○	○	△	-	-	-
20	11.02.04	11.02.12	新築	住居専用	△	○	△	△	○	○	△	-	-	-
21	11.02.04	11.02.12	新築	住居専用	△	○	△	△	○	○	△	-	-	-
22	11.03.17	11.03.24	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
23	11.04.16	11.04.19	新築	住居専用	○	○	○	○	○	○	△	-	-	-
24	11.05.06	11.05.22	新築	住居専用	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-
25	11.05.06	11.05.23	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
26	11.05.18	11.06.03	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
27	11.06.03	11.06.13	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
28	11.06.27	11.07.08	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	○	-	-
29	11.07.16	11.08.28	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	○	-	-
30	11.08.01	11.09.30	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	○	-	-
31	11.08.09	11.08.29	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	△	△	△	○	-	-
32	11.08.23	11.10.22	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	△	△	○	-	-	-
33	11.09.26	11.10.31	新築	福祉施設	△	-	-	-	△	△	△	-	-	-
34	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
35	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
36	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
37	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
38	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
39	11.10.06	11.10.22	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
40	11.10.07	11.11.12	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
41	11.10.25	11.10.31	新築	住居専用	△	-	○	-	△	△	△	-	-	-
42	11.12.01	11.12.28	新築	コミュニティハウス	△	-	-	-	△	△	△	-	-	-
43	11.12.05	11.12.20	新築	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
44	11.12.19	11.12.28	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
45	12.01.06	12.01.16	新築(建替)	住居専用	△	○	○	○	○	○	△	-	-	-
46	12.01.19	12.01.26	新築	住居専用	△	-	△	-	△	△	△	-	-	-
47	12.01.24	12.02.26	新築	住居専用	△	-	○	○	○	○	△	-	-	-
48	12.02.20	12.03.05	用途変更	福祉施設	△	-	○	○	○	○	△	-	-	-
49	12.02.24	12.03.05	新築	住居専用	△	-	△	-	△	△	△	-	-	-
50	12.03.01	12.03.08	増築(2階)	住居専用	△	-	○	-	○	△	△	-	-	-
51	12.03.02	12.03.16	新築	住居専用	△	-	△	-	△	△	△	-	-	-
52	12.03.07	12.03.19	新築(建替)	住居専用	△	-	○	○	○	○	△	-	-	-
53	12.03.09	12.03.26	新築(建替)	住居専用	△	-	○	○	○	○	△	-	-	-
54	12.03.14	12.04.09	新築(建替)	住居専用	△	-	○	○	○	○	△	-	-	-
55	12.04.01	12.04.24	新築	住居専用	○	-	-	○	○	○	○	-	-	-
56	12.04.18	12.05.02	新築(地盤面 変更・敷地分割)	住居専用	-	-	○	△	○	○	○	-	-	-
57	12.04.18	12.05.02	新築	住居専用	○	-	-	○	○	○	-	-	-	-
58	12.04.21	12.04.28	新築	住居専用	○	-	-	-	○	○	○	-	-	-
59	12.05.06	12.05.20	工作物	防災無線アンテナ	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-
60	12.05.17	12.05.28	工作物	防災無線アンテナ	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-
61	12.05.22	12.05.31	新築	住居専用	○	-	-	-	○	○	-	-	-	-
62	12.05.29	12.06.10	新築	住居専用	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-
63	12.04.21	12.05.21	新築	コミュニティハウス	○	-	-	-	○	○	-	-	-	-
64	12.06.11	12.06.18	新築	住居専用	○	-	-	○	○	○	○	-	-	-
65	12.06.23	12.07.04	新築	住居専用	○	-	○	○	○	○	-	-	-	-
66	12.07.02	12.07.15	新築(地盤面 変更・敷地拡大)	住居専用	○	-	○	○	○	○	-	-	-	-
67	12.07.18	12.07.20	擁壁改修	住居専用	○	-	-	-	○	○	○	-	-	-
68	12.08.16	12.08.25	新築	住居専用	○	-	-	○	○	○	-	-	-	-
69	12.08.18	12.08.27	新築	住居専用	○	-	○	-	○	○	-	-	-	-
70	12.09.01	12.09.03	壁・塀塗替	住居専用	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-

71	12.09.05	12.09.13	新築	住居専用	○	-	○	○	○	-	-	-
72	12.09.05	12.09.13	増築(庭内)	住居専用	○	-	-	-	-	-	-	-
73	12.10.30	12.11.13	新築	住居専用	○	-	○	○	○	○	-	-
74	12.11.09	12.12.10	宅地造成	-	-	-	○	○	○	-	-	-
75	12.12.13	12.12.14	新築 (2分割の1棟)	住居専用	○	-	○	○	○	○	-	-
76	12.12.13	12.12.14	新築 (2分割の1棟)	住居専用	○	-	○	○	○	○	-	-
77	12.12.04	12.12.22	新築	住居専用	○	-	-	○	-	○	-	-
合計				○数	24	32	52	45	54	12	4	0
				△数	48	0	6	6	15	49	0	1
				×数	0	0	0	0	0	0	0	0

「○」はルールに適合している事項、「△」はルールに配慮している事項、「×」はルールに適合しなかった事項、「-」ルールに関係しない事項

②元町地区

次に、元町商店街では、「元町通り街づくり協定」(本文 3-1-5) により、置き看板及びディスプレイ類の歩車道上の設置は原則禁止している。ヒアリングによると、ルール認定する際の目的の一つが「置き看板の排除」であり、そのため、地元組織との事前協議の中でも、置き看板について協議する「8 置き看板・ディスプレイ・ワゴンの位置・大きさ」の項目を設け、協議及び周知を行っているが、未だに元町通りと仲通りをつなぐ枝道に置き看板が設置される状況である。しかし、原則禁止とは言え、設置されている様子を実際に現地で見ると、できるだけ歩行者の移動に妨害しないように、道の溝に設置されていて、店主側もルールに配慮しているとも見える。また、大きさも揃った看板が並ぶことで、元町通りから仲通りへ繋がる活気も生まれていると観察されることから、運用組織としても、厳しく適合させることが目的というよりは、月 1 回程度の頻度で注意を行っている程度であることが示すように、この状況がある程度認めて柔軟に対応していると考えられる(図 3-27)。

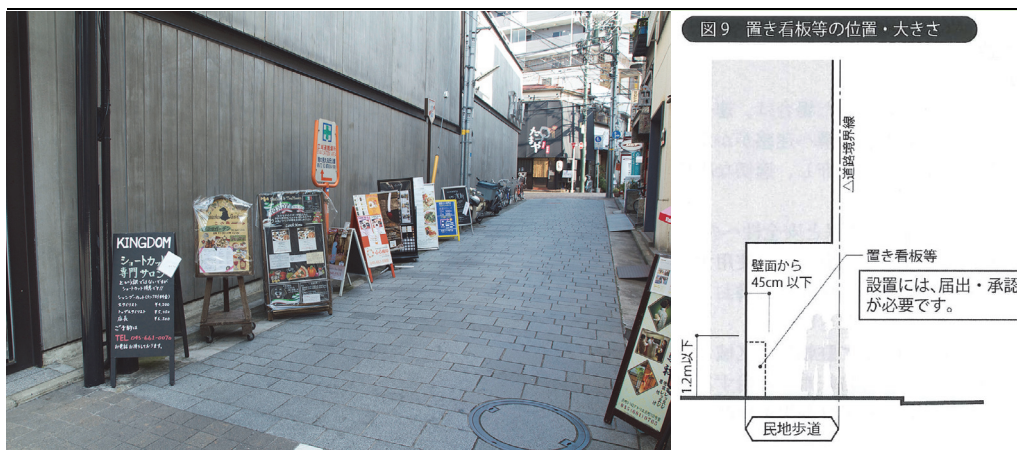


図 3-27 元町地区の置き看板状況(左、筆者撮影)とルール上の置き看板等の基準(右)

③幸浦 MDC 地区

最後の例として、幸浦 MDC 地区では、ヒアリングによると、ルールに反する増築の件に対し組織側が柔軟に対応した事案があった。これは、「幸浦MDC地区街づくり協定（H25.4 の変更認定前）」の第 11 条に「建築物の構造は、耐火構造とする。」としていたが、この規定に反する事案で、元々の建物が鉄骨造であり、増築も鉄骨造で行う予定であった。しかし、鉄骨造は耐火構造として認められないため、企業側は費用的に困難であるという理由からルールの緩和を求めてきた。これを受け、ルールの運用組織の協同組合横浜マーチャンダイジングセンターは横浜市と協議を行い、ルールの構造について増築及び改築の場合は既存の建物と同等以上の構造とすることで対応した。これは、具体的な基準があるものの、運営する中で、現れた問題状況を総合的に判断し、市との協力により、柔軟に対応した事案である。その後、ルールの変更認定の際(H25.4)には、第 11 条の内容は削除された。

C.不適合案件の是正

運用組織と事業者との協議の中で、ルールに不適合な項目を「適合」へ是正させることは、事前協議（協議書類の提出の前段階の相談も含む）の重要な役割の一つである。

これに関して表 3-20 のアンケートの「計画一部変更」の項目をみると、多くの地区が「集計していない」や「×（該当なし）」と答えているが、荏田北二町目地区は、「建築物の新築」が 25 件、「土地の区画形質変更」が 1 件、「建築物の増築・改築」が 10 件、「工作物の増築・改築」が 1 件、「その他（外装の塗替え）」が 5 件と答えている。その協議内容の傾向を、運営組織が横浜市へ報告した運用状況の資料から読み取ると、「外壁色・外装縁取り部材色などの再検討」が一番多く、「隣地へ窓の配慮」・「街並みへの配慮のための緑化」など計画についてルールに適合しない項目を変更させ、適合するまで協議を行っている。そのため、協議期間が他地区よりも長くかかっているが、協議の中でルールが確実に運用されていると評価できる。



図 8 壁面看板の大きさ

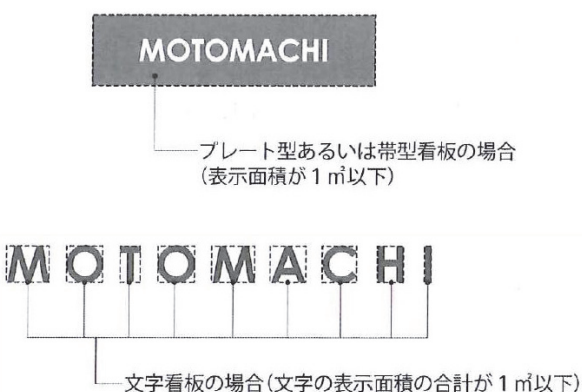


図 3-28 元町通り地区の不適合案件の是正(左、筆者撮影)とルール上の関連基準(右)

また、元町通り地区のある店(S 店と呼ぶ)の看板をめぐり相談に約 2 か月を要した事案で、S 店側では外壁を特殊な装飾をした物で覆う計画であったが、運用組織はこれを壁面看板とみなしたため、この大きさがルールに定める表示面積 1 m²以下という規定(元町通り街づくり協定の本文 3-1-3) に反することとなり、3 回の話し合いを行った。その協議により、修正を行い、S 店の名前が入った特殊な装飾の壁面看板は 1 m²に収められ、周囲と調和するように是正された(図 3-28)。

(4)実効性のある運用のための工夫

A.周知と手続の工夫

表 3-20 のアンケートによると、9 件の地域まちづくりルールの内、7 件が組織によるルールの周知活動を行っているとしている。その狙いの多くは、「ルール内容や不適合なケースの周知」であり、それによりスムーズなルールの運用を図っている。その周知方法は、HP や自治会機関誌に掲載、パンフレットの配布、回覧板の利用など多様な方法である。その周知活動の結果については、「申請案件の増加(丸山台)」や「掃除活動等への参加者増(幸浦MDC)」などと回答されている。荏田北二丁目地区では、「不適合の可能性のある塗替えについて自治会からの通報が届いた」として、周知活動による結果として、住民のルールに対する意識の向上も進んでいると捉えられる。

別の取組みとの連携事例もある。丸山台地区では、地区計画の届出、開発行為許可申請、宅地造成許可申請、確認申請、屋外広告物申請の 5 つの届出が必要な案件について、事業者が横浜市都市整備局地域まちづくり課から届出写を受理した時点で、丸山台自治会まちづくり委員会住環境部に届け出ることとしている。ルールの運用主体である住環境部はその提出を確認し、届出者に対して「丸山台まちづくり連絡対応済み看板(図 3-29)」を貸与し、着工時からその看板を外部から見る事が可能な位置に完工するまで掲示し続けることを「丸山台まちづくりガイドライン運用細則」に定めている。これは、横浜市の「違反建築未然防止地域連携事業」の取り組み事例(平成 24 年 4 月まで、8 地域と連携)の一つで、工事中の現場にルールの存在や協議の必要な地域であることなどの看板(市の支援)を掲示することによる、地域への周知活動である。



図 3-29 丸山台まちづくり連絡対応済み看板
(丸山台まちづくりガイドライン運用細則から抜粋)

B.基準の明確化と効果ある運用の工夫

荏田北二丁目地区では、「荏田北二丁目まちづくり協定」を任意協定として平成 14 年に制定（以下、旧協定という）し、平成 18 年には地域まちづくりルールとして認定された後、平成 19 年に改正（以下、新協定という）を行った。しかし、旧協定と新協定の色彩規定について微妙な違い（マンセル値の導入の際、それまで容認されていた一部の色彩範囲が認められなくなったこと）による運用上の問題発生の可能性があった。こうした課題に対し、表 3-20 のアンケートによると、不適合のケースと色彩のルールの概要、色表添付ファイルを参照する旨の周知活動を自治会機関誌や回覧板を通じて行っているとしている。また、協議を 2 段階に分けて、2 段階目に建物の壁面や屋根などの色彩を協議するなど工夫がなされて、効果（表 3-19 の「デザイン・色」の適合率 100%）があがっていると考えられる。

C.持続的な組織力の強化

表 3-20 のアンケートによると、「審査の負担」の「審査の件数」・「審査時間」の項目について、商店街地区や幸浦MDC（5 件）では「ほとんど無し」や「全く無し」と答えている反面、ルールの適用範囲が広い住宅地区や金沢産業団地（3 件）は「やや大きい」と答えている。また、「協議の負担」の「不適合な点の説明」の項目については、4 件/8 件が「やや大きい」、「ルールの遵守を求める説得」の項目については、6 件/8 件が「やや大きい・かなり大きい」、「協議を行う頻度」の項目については 4 件/8 件が「やや大きい・かなり大きい」と答えている。

一方、「世代交代の取り組み」の項目について、「順次世代交代はしている（馬車道）」・「希望者を募集し、毎年大半は交代（丸山台）」・「2 年間毎に交代する（荏田北二丁目）」など、世代交代はしていると答えている。しかし、その反面、「組織活動の今後の課題」の項目については、「存続に不安を感じている（浜マーケット）」・「主力メンバーの交代要員の育成（丸山台）」・「将来を見据えたビジョンづくり（幸浦MDC）」などの地域や組織に対する課題を抱いているところも見られる。

このように、審査や協議に対する負担、ルールや組織の運営における課題を感じている組織が多い中で、荏田北二丁目地区は、「世紀を超えて持続する活動を目標・世代交代後も持続できるように NPO 法人への外部委託を開始」と答えている（平成 24 年度から NPO 法人横浜まちづくりセンターへ事前審査の外部委託）。これは、地域や組織の限定的な力量の中でも、外部の NPO 法人の力を借りることにより、ルールや組織の持続的な運用を可能とする先進的な運営体制の姿と捉えられる。

(5)ルールの見直し

表 3-20 のアンケートの「見直しの有無」の項目について、「○」と答えた地区が 3 件あり、その見直しの理由を「適用街区の表現の変更（馬車道地区）」・「運用の経験と具体的・明示的なルールを希望されたため（荏田北二丁目地区）」・「ガイドラインの運用細則を修正（丸山台地区）」と答えている。実際のルールの変更認定は平成 25 年 8 月までに 4 件ある。荏田北二丁目地区（H19. 04. 19 変更）、大口通地区（H24. 3. 23 変更）、湘南桂台地区（H24. 7. 25 変更）、幸浦 MDC 地区（H25. 4. 5 変更）である。変更理由をみると、地域変化に対応する形でルールを見直した（湘南桂台地区）、地区計画策定による変更（荏田北二丁目・大口通・幸浦 MDC 地区）に分けられる。

A.湘南桂台地区

まず、湘南桂台地区では、平成 22 年に、その時まで建てられたことがない 2 戸の長屋が登場してきたことにより、議論が持ち上がり、まちづくり指針の検討を始めた。しかし、長屋を禁止する方向ではなく、若い人たちがたくさんいることや賃貸住宅のニーズもあることや、これからの時代を踏まえ、住戸数を 2 戸以下に制限する内容（第 3 条別紙の（1））等を追加したルールの認定変更を行った（地区計画により共同住宅は不可としている）。このように、ルールを現状維持のために地域変化を抑えるものとせず、その変化に対応しながら、地域の将来を新たに描くためのツールとして捉えた件である。

B.荏田北二丁目地区

次に、荏田北二丁目地区は平成 14 年から運用してきたまちづくり協定が、そのまま地域まちづくりルールとして認定（平成 18 年）された。しかし、平成 15 年から検討し始め、平成 17 年に決定された地区計画を運用するなかで具体的・明示的なルールを希望する意見があったこと、および認定ルール運用の経験を踏まえて、認定の翌年、平成 19 年にルールの変更認定を行った。

C.大口通地区と幸浦 MDC 地区

また、ルールと地区計画との時間差はあるが、大口通地区と幸浦 MDC 地区では、地域まちづくりルールの認定後、ルールを運営しながら地区計画の検討を行い、地区計画が都市計画決定された（神奈川大口通地区地区計画（H23. 12）、金沢幸浦二丁目マーチャングライディングセンター地区地区計画（H24. 7））。これまでまちづくり協定で決まっていたルールの一部が地区計画に移行したことを受け、地区計画との整合及びルールの見直しのため、ルールの変更認定を行った例である。主な変更内容は、大口通地区で、「用途制限の変更及び追加」、「深夜営業の店舗の正確な定義」、「カラオケの運用の規制の新設」など、幸浦 MDC 地区で「用途制限の変更」、「外壁後退の制限の追加」、「植栽帯・共同歩道の制限の追加」、「建築物の構造の制限の削除」、「門・塀等の制限の変更」などである。地区計画に任せるだけではなく、より一層まちづくりの目標を実現できるように、地区計画に整合させながら、地区計画では規定できない内容の見直しを行っている。特に、幸浦 MDC 地区は表 3-22 のアンケートで、「有効期限の延長」の項目について、「検討中」

とし、その理由を「今後予定の「地区計画」との併用は屋上屋となると思われる。」と答えている。しかし、地区計画の決定後ルールの変更認定を行ったことからわかるように、まちづくりにおいてルールの実効性の認識が向上し、地区計画の補完的な役割として活用できると捉えられる。

(6)他制度との補完関係

表 3-22 は、地域まちづくりルール運用 12 地区に定められている地区計画（9 件）を表している。多くの地区で両者が併存していることがわかる。このことについて、以下の 2 つの解釈が可能である。

表 3-22 地域まちづくりルールと地区計画

ルール	認定	地区計画	決定
荏田北二丁目まちづくり協定	H18.01.13 H19.04.13 変更	青葉荏田北二丁目地区地区計画	H17.03.15
大口通地区まちづくり協定	H20.01.15 H24.03.23 変更	神奈川大口通地区地区計画	H23.12.15
馬車道まちづくり協定	H20.09.25	馬車道地区地区計画	H20.03.05
元町まちづくり協定	H21.09.04	元町地区地区計画 元町仲通り街並み誘導地区地区計画	H15.01.15 H11.01.14
元町通り街づくり協定	H21.09.04		
元町仲通り地区街づくり協定	H21.09.04		
浜マーケット地区地域まちづくりルール	H21.09.04	—	
湘南桂台まちづくり指針	H21.11.25 H24.07.25 変更	栄湘南桂台地区地区計画	H13.05.25
金沢産業団地土地使用協定	H220.3.25	—	
幸浦 MDC 地区まちづくり協定	H22.03.25 H25.04.05 変更	金沢幸浦二丁目マーチャングダイジング センター地区地区計画	H24.07.13
丸山台まちづくりガイドライン	H22.08.25	港南丸山台地区地区計画	H16.03.05
山手まちづくり協定	H23.09.05	山手町地区地区計画	H16.10.15

1 つ目は、地域目標に即した地域まちづくりルールと地区計画との補完関係の確立である。担保力の強い地区計画では規定できる項目や内容が限られているため、まちづくりにおいての全ての領域をカバーすることはできない。表 3-19 で示すように、建築物や敷地などのハードな規定は地区計画により定め、それを補完するようにソフトな規定及びより高い水準のハードな規定を地域まちづくりルールで定めて運用を行っている。これは、地区計画でカバーできていない領域をルールの認定によりカバーするという技術的発想を超えて、それぞれの地域で達成したい目標を広くルールで定めつつ、その主要部分を、協議を通して実効性を高めることで、地域環境の質的向上を果たすことができることを意味する³¹。ここでは地区計画は、目標に近づくための 1 つの要素となる。例えば、前述の湘南桂台地区のルール変更の件は、地域状況の変化に対して地区

31 文献 7)では、本研究で扱った地域まちづくり推進条例によるルール認定が行われた湘南桂台と荏田北二丁目地区をとりあげており、より厳密に地区計画と自主ルールの関係を考察している。この 2 地区は、湘南桂台では「自主ルールの基準は生活ルール中心ということもあり、厳格な審査は行っておらず、委員がルールの遵守を開発者に依頼はするが、是正を強く求める対応まではとっていないことがわかった」(p2631)とされるのに対し、荏田北二丁目では「各種届出が行政の手続きの流れに組み込まれていることや、手続きに従わない開発者への勧告や公表が条例に規定されているため、自主ルールとしてはかなり強制力の強い基準となっている」(p2632)とされ、対照的な地区として評価されている。本研究では条例に基づく認定ルールとなった後の運用につき考察しているので一概に比較はできないが、地区計画の補完ルールとして認定ルールを用いている湘南桂台、広くルールを定め地区計画を主要要素の担保に用いつつ協議によりしっかり実効性を高めている荏田北二丁目という性格は受け継がれている。

計画は長いスパンで維持するとの立場から変更せずに、とりあえずはルールを変更することで対応した例である。

2つ目は、最近の動きとしてみられるようになった地区計画の前段階としての地域まちづくりルールの策定と認定である。3-4-3 の(5)で示した大口通地区と幸浦MDC地区は、地区計画を策定するまでの応急処置として地域まちづくりルールを用いた例であり、地域変化に対応するため、策定期間がより短い地域まちづくりルールを策定・運用しながら、地区計画の検討を行った。地区計画決定後にルールの住み分けを行い、地域まちづくりルールを変更している³²。

実は、1つ目のタイプの地域まちづくりルールの多くは元々任意協定や建築協定として運用されていたものが多い。近年、協定や行政指導だけでは守られないルールが増えてきたため、基本的なハードのルールは地区計画を定めて担保しようとした結果、1つ目のタイプとなったケースが多い。すなわち、予め地区計画を意図したか時代変化のなかで結果的に地区計画を定めたかを分けて考えなければ、実効性の高い地域まちづくりルールの運用体制をもつことで、地区計画は有力なツールの1つとして使いつつ、地域の課題に柔軟に対応できる動的なまちづくりを行うことが可能となったと評価できる。すなわち、横浜市地域まちづくり推進条例にもとづく地域まちづくりルールの認定と運用という形は、1つの有効なシステムであると評価できる³³。

32 段階的・選択的なルールづくりについては、参考文献12)などの既存研究がある。本研究でもそうした事例がみられたことを示している。

33 このことは、地域まちづくりルールの認定が必ず必要であるということではない。実際、任意の協定をもち地区計画を運用している地区もある。

3-4-4 ルールの評価と意義

(1)公共性の獲得

条例にもとづく認定プロセスにより、地域の多数の支持を得た公的ルールとなる点が重要である。周知活動をはじめ、任意協定の認定の場合は内容の合理化・修正がおこなわれ、また、そうした活動のなかで運用体制の再構築・強化がなされる。推進委員会での審議や、行政とのやりとりの中で公的ルールとしての形が整っていく。また、今回分析したように、認定後の運営段階においても地元における理解や経験が蓄積され、行政手続や情報公開の規定等によりルールの存在が事業者にも周知されることで、地域まちづくりルールの公共性が高まっていると判断できる。

(2)総合性の獲得

地域まちづくりルールの仕組みの導入により、法律でカバーできない内容を地域の側で補完し、地域が要となることで地域の総合的な質を高めることが可能になった。特に、事前協議が確実に行われることで、建築等行為を各地域の総合的目標に近づけることを可能にしている。

ただし、これには地元における運営体制がしっかり組まれており、運用するだけの能力があり、さらには持続的に運営できる仕組みが伴っている必要がある。現時点でここまでの力をもつ地域はさほど多くないかもしれないが、次第にそうした地域が増加していくことは、もともと地方分権・地域自治の流れの中で条例が生まれた経緯からみても重要な進展と評価できる。

(3)実効性の獲得

ルールが任意の状態に比べ実効力が高まった。これは制度設計のねらいでもあったが、実際にその成果は出ていると評価できる。ただし、「実効性」といっても、指針や基準等で示した内容がその通り実現できるというより、あまり強く縛らないことで、協議により、地域に根ざした質の高いソリューションができる前提をつくったという意味が強い。試行錯誤の中で次第に安定した運用が可能となっている様子を本研究で明らかにすることができた。

試行錯誤の内容として、①基準の明確化や修正、②手続きの明確化や修正、③運用体制の工夫などがみられた。④地区計画との関係をそれぞれの地域独自につくって実効力を高めていることも重要な側面である。

以上をまとめると、地域まちづくり推進条例で規定する「地域まちづくりルール」はさまざまな可能性をもつ新しい仕組みであり、そうした共通プラットフォームが存在することで、これまでのまちづくりを一步確実なものに前進させたり、地域での困難を乗り越えたり、共に学びながら進化・成長できる有効なシステムであることが確認できた。

3-5 地域主体の地域マネジメントシステムとしての評価

3-5-1 プランとルールの仕組み・運用実態からみる意義と評価

横浜市地域まちづくり推進条例にもとづく仕組みは、地域組織という地域主体を認定により公的な組織として位置付け、その地域組織が地域課題に解決・対応するためにプランとルールというツールを活用して地域をマネジメントする仕組みである。2章でも確認したように、これまでのまちづくり条例上の地域主体は地区計画を策定するための地区まちづくり計画の策定主体の役割（世田谷区、神戸市など）に留まっており、地区まちづくり計画を用いて建築等行為に対して開発コントロールを行うなど計画の実現主体は、主に行政の役割であった。そのため、地域を自ら管理するためのまちづくり活動は任意的なものに過ぎず、実効性のある活動を行うための活用できるツールが用意されていなかったと言える。このような実情に対し、横浜市地域まちづくり推進条例の仕組みは、地域主体に多くの権限が委ねられ、認定された地域組織が市と協働主体としてまちづくり事業の推進、建築等行為に対する審査・協議手続きを自ら行える、地域主導のまちづくりが可能となる仕組みとして注目できる。

その推進・運用実態の分析からも、条例制定から着実にプラン・ルールの策定地区が増えていて、様々な地域ごとに課題に有効活用していることが確認できた。具体的には、プランの場合、地域課題に対応するため、地域住民等の合意形成をもとに、市と協力しながら策定したプランを用い、市の施策策定に反映され、整備事業の根拠として活用されることや、地域まちづくり組織がまちづくり事業助成を活用して身近なハード整備を主体的に行っていることが、また、ルールの場合、義務付けられた審査・協議手続きを通して実効性のある開発コントロールを行っていることが確認できた。さらに、条例上に用意されている仕組み以外の国や区の制度、他の都市計画制度なども、積極的に活用しながら、プランやルールを実現していること、並びに、プラン・ルールの周知活動やイベント開催など、より多くの地域主体がまちづくり活動に参加できるように努力していることなど、制度上のハード整備・管理に留まらず、総合的なまちづくり活動を行うため、地域まちづくり組織が主体的に様々なツールを活用して、地域そのものを有効にマネジメントしていることが確認できた。なお、多くの地域組織がプラン・ルールの有効期間の延長を行っている・考えていることや、地区計画の策定後にもルールを見直して変更認定を行っていることなどから、地域側もその仕組みの有効性を認めていると推察できる。

これらを踏まえると、地域が都市計画を補完するためのまちづくりではなく、地区レベルにおいて、地域が主体となり、都市計画・まちづくりに用意されているツールを有効活用しながら、地域をマネジメントできる横浜市地域まちづくり推進条例の仕組みは、これまでの地区まちづくりより一歩前進でき、これからの地区レベルの都市計画・まちづくりの仕組みに示唆する点が大きいと評価できる。

3-5-2 地域マネジメントシステムとしての可能性

このように横浜市地域まちづくり条例上の仕組みが、地域において地域組織が主体となり、地域をマネジメントできる仕組みとして有効に運営されていることを確認できた。ここでは、地域マネジメントシステムを考える上で、横浜まち条例の仕組みの特徴から示唆する内容を整理しておく。

A.2 重認定と有効期間

まず、地域組織とその地域組織が活用するツール（ルール・プラン）が用意され、地域組織とツールの2重認定プロセスを経て、地域において公的な主体と公的な計画を位置づけていることが重要である（図 3-30）。しかも、その認定には有効期間があり、主体体制とルール・プランの見直しを行えるきっかけを与えていつことに注目できる。有効期間については、異論があるかもしれないが、急変する地域変化に対応しながら、よりの確な地域のルール・プランとなることが目的で、地域課題へ動的に対応できる計画仕組みとして活用できる。さらに、その仕組みによって計画策定、運営、評価、見直しというサイクルを形成することが可能であり、実際に、多くの地域組織が有効期間をきっかけに、ルール・プランの見直しを行っている実態を踏まえると、有効に機能していると評価できる。もちろん、有効期間の更新手続きが地域組織に負担をかけないことが重要で、手続きの簡素化を図りながら有効活用できるように制度設計をする必要がある。

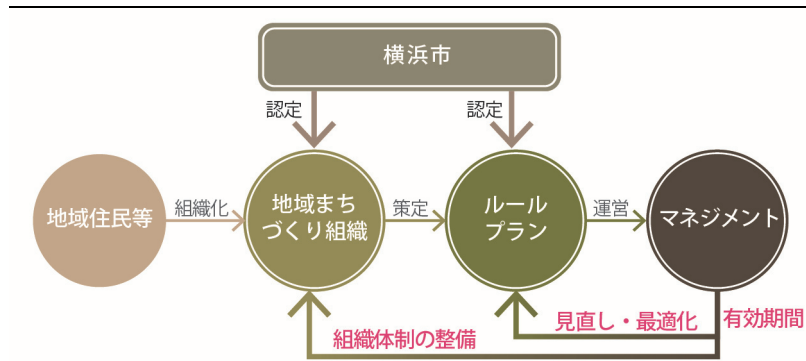


図 3-30 二重認定と有効期間の仕組み

B. 事前協議仕組みと建築確認への連携

次に、地域組織が主体的に建築等行為者と建築計画について協議を行う仕組みに注目できる（図 3-31）。事前協議仕組み自体は、まちづくり条例は制定始められた 1980 年代から最も多く採用された仕組みであり、何も新しいことはない。しかし、横浜まち条例の重要な点は、地域組織が自ら協議することと、その協議状況が建築確認時報告されることである。これまで地域組織が自ら協議を行うことは建築協定や任意協定から経験してきたが、条例に基づき認定された地域組織と認定されたルールをもとに事前協議を行うことを位置づけていることは、地域のルールの公共性と実効性を一層高めた仕組みといえる。地域組織が自ら事前協議を行うことにより、地域

状況や新たな課題の発見、ルールを目指す目的を踏まえた総合的な判断が可能となる。つまり、地域組織による事前協議は必ずしも正否の判断が目的ではなく、多くの地域組織の運営状況から確認したように、ルールを基に総合的なまちづくりの側面から建築等行為がどうあるべきかを議論する場となることが重要である。

また、指定確認検査機関によって多くの建築確認がなされる現状では、上記の協議状況・結果が建築確認に影響することはほとんどない。つまり、強いて言うと建築確認前までにお問い合わせすることに過ぎなく、まちづくり行政と民間からの建築確認の乖離は深まる一方であった。しかし、横浜まち条例では、建築等行為者が建築確認を申請する際に、地域ルールとの協議状況に関する書類の提出を義務付けていることに注目できる。もちろん、その書類が建築確認の結果に影響するものではない。ただ、指定確認検査機関に建築確認申請を行う際にも同じく提出され、地域のルールへの意識向上、行政からの地域のルールの遵守状況の把握することができ、まちづくり行政における建築確認との乖離を埋めることが可能となる仕組みとして始められたことが評価できる。さらに、この仕組みから発展して事前協議と建築確認が連携できる仕組みを考える必要があると考える。

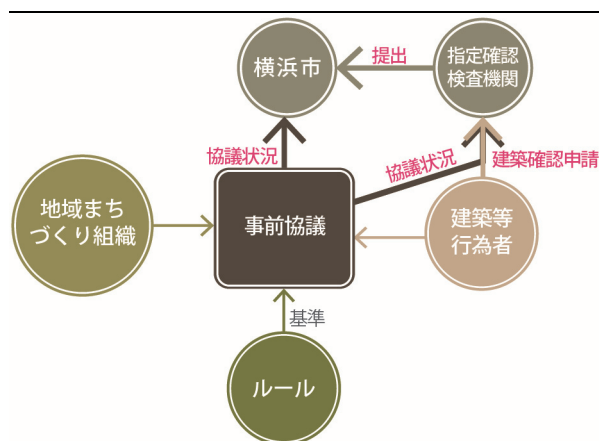


図 3-31 事前協議仕組みと建築確認との連携

C.身近なハード整備仕組み

なお、横浜まち条例には、地域課題の解決のため、改善・整備事業を踏まえた活動計画仕組みとしてプランが用意されている。特に、地域組織が身近なハード整備を行えるように財政的助成を行うまちづくり事業助成制度が設けられ、行政ではできない、身近な小さいハード整備を地域組織自らできる仕組みとなっていることに注目できる（図 3-32）。従来のまちづくり条例に基づく地区まちづくり計画は、主に地区計画への発展を前提に策定されたことが多く、その内容も規制・コントロールが主な内容であった。また、世田谷区のように環境整備は必要な場合、まちづくり推進地区と指定して行政が主体となって整備事業を行った事例もあった。それらに対し、プラン仕組みは地域課題をハード整備を含み、整備後の維持管理、地域の活性化まで踏まえながら、

地域組織と行政との役割分担を行っていることが先進的な仕組みといえる。いくつかの自治体では、地域からハード整備を提案できる仕組みもみられるが、重要なのは、地域の将来像として描かれたプランを基に、身近なハード整備を連鎖的・継続的に積み重ねられる仕組みとなっていることである。まだ防災関連のプランが多いが、近年、歴史・文化、交通、大規模跡地の活用等の多様なテーマが見られることから、今後の活用が増えることが期待できる。

図 3-32 身近なハード整備仕組み

最後に、まちづくり推進状況の公開と評価仕組みである。横浜市の場合、地域組織とその活動計画、ルール・プランの内容など、全ての関連資料が市のHPから公開されていること、特に、地域組織によるルールの運営状況（協議状況）も公開されており、誰もが地域のまちづくり運用状況を確認できる仕組みとなっていることが特徴である（図3-33）。さらに、2年ごとに行われる「まちづくり推進状況報告書・評価書及び見解書」作成の仕組みによって、条例上の仕組みにおけるまちづくり全般について行政から調査・分析・評価を行い、新たな課題の発見から新たな取り組み・制度改善につながるような仕組みを設けていることに注目できる。つまり、従来のまちづくりが地域に閉じられた運営がされたことに対し、横浜まち条例の場合、全てを公開することで地域のまちづくり推進状況を皆が共有できるようにし、条例の仕組みが問題なく機能しているかを定期的にチェックできる仕組みを条例上に位置づけていることは先進的な取り組みといえる。もちろん、まちづくり推進状況を年度ごとに公開している自治体もいくつかみられるが、単なる情報公開に留まることが多く、一方、横浜の場合には推進状況の報告、それに対する推進委員会からの評価、その評価に対する市からの見解で構成されていて、より高い質の評価を行っている。これは、地域組織やルール・プランの認定の有効期間仕組みと同様に、行政がまちづくり推進状況を踏まえた新たな取り組みや条例の仕組みの見直しなどを考えるきっかけを与え、制度普及のために常に改善していくことを想定している。その結果、まちづくり条例を制定しても制度普及に悩んでいる自治体が多いなかでも、着実に実績を積み重ねていることに注目する必要があると考える。

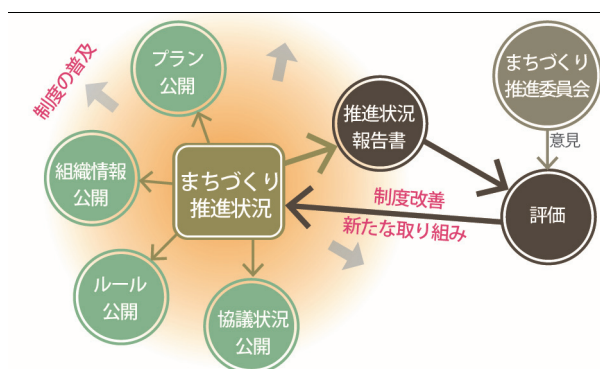


図 3-33 まちづくり推進状況の公開と評価仕組み

以上のように、横浜まち条例の仕組みに基づくまちづくりの実践状況から確認できた仕組みの有効性を踏まえると、従来のまちづくりの課題に対応できる地域マネジメントシステムとして横浜まち条例が一つのモデルとなりうると考える。そのため、横浜という特殊性を踏まえて、より普遍性の高い制度を考えることが重要で、今後、このような地域マネジメントシステムが都市を形成する基本システムとなり、より豊かな都市・地域づくりが可能になることを期待する。

■参考文献

- 1) 八幡準、木村裕毅(2009)「横浜市地域まちづくり推進条例について」、都市計画 282 号 pp76-81
- 2) 肥山達也(2011)「市民による新たな公共的施設の整備 - ヨコハマ市民まち普請事業」、建築雑誌 vol. 126 No. 1619、pp50-51
- 3) 高見沢実(2007)「住環境ビジョンの再構築 - 解説と方法論の統合に向けて -」、日本建築学会都市計画委員会、日本建築学会大会都市計画部門パネルディスカッション資料、pp1-4
- 4) 横浜市(2013)、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol. 7」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/chiikimachi/machibushin/24/seibi24.pdf>
- 5) 横浜市(2008)、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol. 2」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/chiikimachi/machibushin/18/seibi/h18jireisyu.pdf>
- 6) 横浜市(2009)、「ヨコハマ市民まち普請事業整備事例集 Vol. 3」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/chiikimachi/machibushin/19/seibi/h19jireisyu.pdf>
- 7) 藤井さやか(2009)「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールを活用方策に関する研究－横浜市内の住宅地を事例として」、日本建築学会計画系論文集 Vol. 75 No. 646、pp. 2627-2635
- 8) 川島理恵子(2001)「横浜市における建築協定の運営実態に関する研究」、都市住宅学 35 号 pp161-165
- 9) 川原晋・佐藤滋(2005)「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究－行政と住民の協働による地区環境マネジメントの実現のための段階的なルール作りのプロセスデザイン－」、日本建築学会計画系論文集 No298 pp. 71-78

chapter 4

地区まちづくりの都市計画体系への位置づけの可能性

4章 地区まちづくりの都市計画体系への位置付けの可能性

この章では、前項まで考察してきた地域マネジメントシステムの都市計画体系への位置付けの可能性を探るため、現行の都市計画制度上に地域住民等から都市計画へ提案できる都市計画提案制度（都市計画法第 21 条の 2）の活用実態と課題について分析し、さらに、都市計画提案制度の委任条項について自治体が工夫しながら、地区まちづくりとの連携を図っている動態の意義と可能性について考察していく。

4-1 地区まちづくりから都市計画への提案

4-1-1 地区まちづくりにおける都市計画提案制度

(1)研究の背景と目的

1980 年の地区計画制度の創設が、地区まちづくりの契機となり、まちづくり条例の制定が行われ、地区まちづくり協議会等が地区まちづくりの主体として位置づけられた¹⁾。地域住民等が主体となったまちづくりの取り組みが多く行われるようになり、そのような動きを受けて、地域のまちづくりに対する取り組みなどを都市計画に積極的に反映させていくことを目的に、都市計画提案制度（都市計画法第 21 条の 2 に基づくもの、以下提案制度）が 2003 年に施行された。それから 10 年以上経過した現在、提案制度運用上の様々な課題が明らかになり、藤井（2010）²⁾は、大塚（2008）³⁾の引用から提案制度における提案事例の 6 割以上は規制緩和を目的とした提案であり、1 地区の提案者数は 10 人以下が半分を占めていることから、開発事業者による規制緩和を目的とした事例が多いと推察している。民間事業者等が基準緩和のために活用していると制度そのものの役割に懸念もされている。しかし、自治体が制度運用上の経験の蓄積により、その課題を乗り越え、地域主体によるまちづくりを都市計画行政に積極的に取り込むとの本来の趣旨に沿った提案制度の活用への工夫や地域特性に応じた仕組みとして条例化まで行っている自治体も多くみられるようになった。

制度創設から 10 年以上経過し、全国的に漸進的な普及が見られる現在において、自治体が制度運用上、実際に感じている課題と工夫、また変化する地域主体のまちづくりを活かすためのまちづくり条例による提案制度の活用の仕組みを明らかにすることは、今後、地域のまちづくりにおける提案制度の活用のために大きな意義があると考ええる。

そこで、ここでは、全国自治体から提案制度の運用実態の把握を行い、運用上の課題と、その課題に対する工夫を明らかにし、特にその工夫の一つとして、まちづくり条例による地域主体の都市計画への提案の仕組みの実態に注目し、今後の地域まちづくりにおける有効なツールとしての提案制度の発展方向について考察する。

(2)研究の対象と方法

まず、国土交通省による平成 24 年の都市計画現況調査（以下現況調査）の資料から都市計画提案制度の運用実態について把握・整理を行う。次に、2 章で分析した、都市計画区域を含み都市計画を所管している全国 1370 自治体を対象に行ったアンケート調査¹の結果等をもとに、各自治体における提案制度の課題と活用に向けた工夫などの取り組みを整理する。さらに、その工夫の内容のなか、より積極的な動きと考えられるまちづくり条例による地域主体の都市計画への参加・提案を促す仕組みを定めた自治体に焦点をあて、その動向を明らかにし、これからの地域まちづくりにおける提案制度の活用と発展方向を考察する。

4-1-2 都市計画提案制度とまちづくり条例の関係

提案制度の提案主体は、都市計画法第 21 条の 2 において制度創設時（2002）に土地所有者等、まちづくり NPO 等、条例で定める団体と規定していたが、平成 18 年の法改正により、「独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社、まちづくりの推進に関し経験と知識を有する団体として国土交通省令で定める団体」が追加され、公共的な色が強い団体にまで提案の機会が開かれるようになった（表 4-1）。

表 4-1 都市計画法第 21 条の 2 の規定の変化

区分	内容
提案できる都市計画	「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」等の方針を除く都市計画の内容
提案主体	土地所有者等、まちづくり NPO 等、公益法人、 <u>条例で定める団体</u> ＋ <u>独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社、まちづくりの経験と知識を有する団体（H18 年改正）</u>
提案要件	①0.5ha 以上の一体的な区域（都市計画法施行令第 15 条、 <u>但し、自治体は、条例で、0.1～0.5ha 未満の範囲内で定めることができる。</u> ） ②都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画法第 6 条の 2）等の都市計画に関する法令上の基準に適合 ③提案区域内の土地所有者等の 3 分の 2 以上の同意（人数及び面積）

都市計画法の規定内容には、自治体に委任された 2 つの項目がある。まず、一つは、提案主体に自治体の条例で定める団体を加えられることと、もう一つは、提案面積の規模を自治体の条例で 0.1ha～0.5ha 未満の範囲で定められることである。この 2 つの項目が自治体に委ねられることで、まちづくり条例の工夫により、地域特性に応じた提案制度とすることが可能になり、制度活用を促す狙いがあった。制度導入時、条例で定める団体との意味は、まちづくり条例に基づいて認定等を行われたまちづくり協議会や自治会、町内会や商店街振興会のように、まちづくりの推進を図る活動を目的とするものを想定していた⁴⁾。また、「都市計画運用指針第 6 版」（V-3）

1 「アンケート調査 I の概要」・目的：日本の都市計画制度の課題に関する調査として、その中に、都市計画提案制度とまちづくり条例等についての設問を設け、運用と活用について調査を行った／・対象：都市計画区域を含み都市計画を所管している全国 1370 自治体／・実施日：2013 年 11 月 15 日／・回収率：725/1370(52.9%)、特に、政令指定都市 90.0%、中核市 90.4%、特例市 70.0%、特別区 69.5%と、大都市を中心に高い回収率が得られた。

において、自治体の条例による提案基準の規模要件を定められることも、地域の現況や将来の見通し等を勘案して基準緩和できるようにするとの趣旨を明記している⁵⁾。この2つの項目に加え、地域団体への支援や手続き等をまちづくり条例に定めることが、工夫として考えられる。

しかし、実際、自治体への委任条例による上記の取り組みに関する動きは制度創設初期にはほとんど見られなかった⁶⁾が、近年その動きが見られるようになり、緩やかに増加していることがみられる。提案制度の創設の根拠となるまちづくり条例上の住民による提案制度²⁾の仕組みを工夫することによりまちづくり協議会等のまちづくり活動の経験の蓄積や地域住民等の合意形成をもとに、都市計画まで提案できる仕組みが考えられる。さらに、地域の実情に合わせて規模要件も緩和されることで、より提案しやすくなることや、提案を行おうとする団体への支援や手続きに関しても、まちづくり条例に定めることで、提案制度そのものをまちづくりのもう一つの実現ツールとして活用することも可能である。(図4-1)

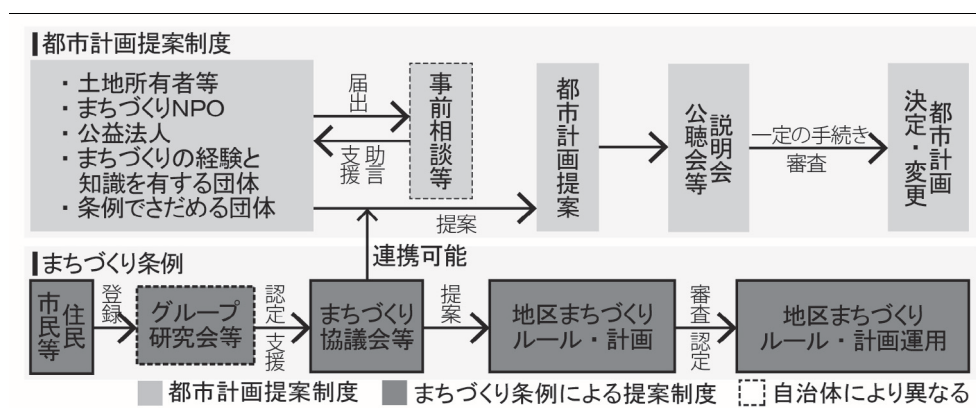


図1. 都市計画提案制度とまちづくり条例

4-2 都市計画制度の運用と活用の実態

4-2-1 都市計画提案制度の運用の蓄積

まず、国土交通省の現況調査の資料によると、平成24年3月31日を基準に、全国で80自治体において、172件の都市計画提案が行われ、そのうち144件が都市計画決定されることになり、83.7%の割合の高い割合で提案が都市計画決定されている。また、その提案内容には地区計画が最も多く、119件(69.2%)の提案に地区計画の内容が含まれている。このように、提案制度の活用がみられた自治体の数は、都市計画区域を含み都市計画を所管している全国1370自治体の5.8%を占めるほどで、提案制度を活用した経験を有する自治体数は多くない。しかし、その提案制度の活用を時系列に整理すると、提案制度の制定後、制度を活用している自治体の数と提案数は、増加率の鈍化が見られるものの、着実に増えていることが分かる(図4-2)。

2 多くのまちづくり条例の規定している仕組みとして、地域住民等で構成される地区まちづくり協議会等が地区におけるまちづくりのための方針やルール等を地区まちづくり計画として定め、提案する制度を意味する。

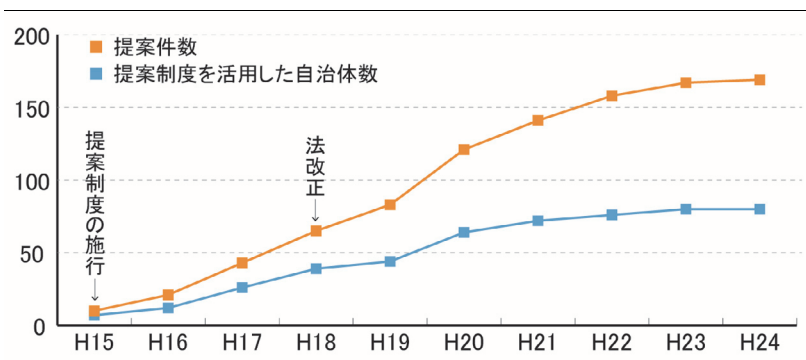


図 4-2 提案数と活用している自治体数の累積

4-2-2 基礎自治体による動向

(1)これまでの提案制度の活用状況

ここでは、全国アンケート調査の結果をもとに、2章で整理した内容を参考しながら、詳細に分析を行う。これまでの提案制度の活用について、アンケート調査により回答された 725 自治体のうち、76.2%が「これまで動きがない」としていることから、まだ全国的に制度活用が普及したとは言えない状況であると考えられる。一方、「既に決定事例がある」とした 78 自治体、「現在進行中」とした 11 自治体、「現在問い合わせがある」とした 27 自治体を合わせると、全部で 116 自治体（16.0%）が、何となく提案制度の活用経験を有していると言える。

さらに、その結果を地方公共団体の種類によって区分し、政令指定都市・中核市・特例市（現在、施行時特例市）³・特別区だけに限定すると、全体の 100 自治体のうち約半分以上が、上記のような提案制度の経験を有していることが確認できた（図 4-3）。特に、政令指定都市のような人口規模が 50 万人を超える大都市で、最も高い割合（約 7 割）の決定事例があることと、時間的

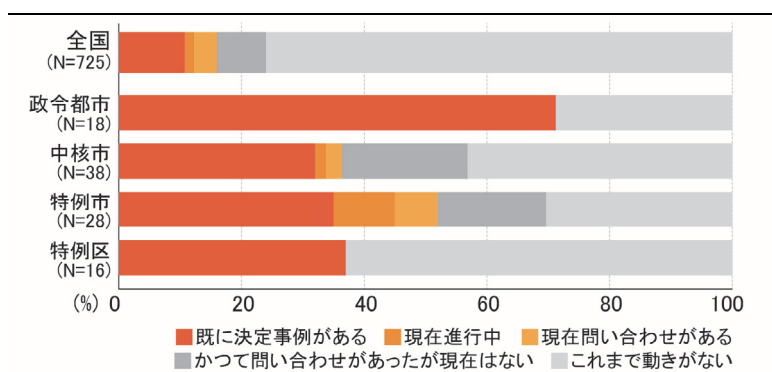


図 4-3 これまでの都市計画提案制度の活用について

3 ここでの政令指定都市、中核市、特例市は、法改正の前の区分であり、地方自治法の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 42 号）による特例市制度の廃止（平成 27 年 4 月 1 日施行）による区分とは異なる。総務省は法改正の際、現に特例市である市を施行時特例市としている。

な差はあるが、提案の約 6 割が規制緩和を目的としているとの大塚（2008）³⁾ の指摘を踏まえると、全体的な数は少ないものの、決定事例を含み現在でも提案制度の動きがあることから、比較的に開発圧力の高い大都市を中心に、前項に述べた漸進的な普及が進んでいると読み取れる。

(2) これからの提案制度の活用意向

一方、これからの提案制度の活用については、117 自治体（16.1%）が「できるだけ多く活用したい」・「特定の都市計画について活用したい」とし、これからも提案制度の積極的な活用が見込まれる。ただ、その自治体の数字だけを見れば、前述のこれまでの提案制度の活用結果と似たような割合と思われるが、具体的に、これまでの提案制度の活用経験を有する自治体とこれから提案制度を活用したいとする自治体をクロス比較すると、全部で 6 つのタイプに分けられる（表 4-2）。

表 4-2 によると、これまで提案制度の活用事例又は動きがあった自治体（116）から、ほぼ半分に、「これからも積極的に活用したい」としている自治体（A1（52））と「あまり積極的でない・特に考えない」としている自治体（B1（54））に分けられた。さらに、これまで提案制度に関する動きがなかった自治体から、「これからできるだけ多く活用したい・特定の都市計画について活用したい」としている自治体（A3（54））が、A 1 タイプの自治体数 52 とほとんど同じであることから、提案制度活用への期待を持つ自治体が存在していることが確認でき、これからも提案制度の活用が進まれると考えられる。

表 4-2 提案制度の運用と活用におけるタイプ区分⁴

これまで	これから	できるだけ多く活用したい・特定の都市計画について活用したい	あまり積極的でない・特に考えない
既に決定事例がある・現在進行中・現在問い合わせがある		A1（52）	B1（54）
かつて動きはあったが現在はない		A2（11）	B2（45）
これまで動きがない		A3（54）	B3（484）

（ ）の数字は自治体数

特に、提案制度を「特定の都市計画について活用したい」とした 47 自治体が挙げた内容を整理すると（表 4-3）、地区計画が最も多く、回答の約 7 割を占めている。他の回答として、用途変更や中心市街地活性化等もみられるが、圧倒的に地区計画における提案制度の活用を考えていることから、自治体では地域住民等の合意形成を前提に策定される地区計画のような地区レベルの都市計画を中心に提案制度の活用を考えていると推察できる。

4 「これまで」とは「都市計画提案制度の活用についてお聞かせください」の設問に、「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これまで動きは無い」と選択項目を、「これから」とは、「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」の設問に、「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」と選択項目を設けている。

表 4-3 提案制度を活用したい都市計画の内容

内容	A1 中の② (27)	A2 中の② (3)	A3 中の② (17)	合計 (47)
用途変更	1	1	1	3(6.4%)
復興事業	－	－	1	1(2.1%)
地区計画	17	2	11	30(63.8%)
市街化調整区域での地区計画	1	－	2	3(6.4%)
大規模開発	2	－	－	2(4.3%)
中心市街地活性化	1	－	－	1(2.1%)
景観地区	1	－	－	1(2.1%)
住環境等整備方策	1	－	－	1(2.1%)
公共貢献性・緊急性の高いもの	1	－	－	1(2.1%)

さらに、これから提案制度の活用を考えている自治体の人口規模で整理すると、表 4-4 のように示される。人口 50 万以上の自治体が最も割合が高く、34.5%の自治体がこれから提案制度の活用を考えていることがわかる。しかし、人口 20 万以上から 30 万未満の自治体で 29.0%、人口 30 万以上 50 万未満の自治体で 27.5%と、人口 50 万人以上の自治体の割合と似たような傾向が伺える。一方、人口 5 万以上 20 万未満の自治体の場合、20.4%と割合は比較的に少ないものの、提案制度の活用を考えている自治体の数は、他の人口規模範囲よりも最も多く、提案制度の活用を考えている自治体全体（A1、A2、A3 タイプ）の約半分を占めている。これは、これまで大都市を中心とした制度活用の傾向とは異なり、開発の圧力が比較的に少ない、人口 5 万以上の小さい自治体でも提案制度を活用しようとしていることを踏まえると、提案制度を通じて、民間や地域住民等の発意を都市計画へ積極的に反映していこうとする姿勢であり、そのためこれからの制度活用に注目すべきと考える。

表 4-4 都市計画提案制度の活用意向と都市規模

タイプ/人口 (自治体数)	50 万以上 (29)	30 万以上 50 万未満 (40)	20 万以上 30 万未満 (31)	5 万以上 20 万未満 (280)	5 万未満 (344)
A1	7	6	5	21	10
A2	0	0	2	9	1
A3	3	5	2	27	18
合計	10	11	9	57	29
割合*	34.5%	27.5%	29.0%	20.4%	8.4%

* 母数は各範囲のアンケートを回答した自治体数

4-2-3 都市計画提案制度の活用における課題

提案制度の活用に向けて、自治体から挙げられた提案制度に関する課題に注目したい。課題を整理すると、大きく①提案基準に関するもの、②提案者側に関するもの、③行政の体制に関するものなどと区分できる。

(1) 提案基準に関する課題

まず、提案基準に関する課題については、「一定数の権利者同意がもとめられるが、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。(新潟県A市)」や「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。(栃木県B市)」、「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C市)」、並びに「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D市）」とし、合意基準のハードルの高さや明示性についての指摘と、「都市計画提案制度の要件の一つとして、0.5ha以上の一体的な区域がほぼ残っており、制度を活用することが難しい（兵庫県E市）」のように面積基準が現状と合わない課題への指摘が見られた。

しかし、逆に「地区計画を作成する過程では、さらなる合意形成が必要であると考え、より多くの合意を求めなければ実現は厳しい。(埼玉県E市)」とし、決定までスムーズに至るために、より高い合意形成を必要とする指摘も見られた。

(2) 提案者側に関する課題

次に、提案者側に関する課題については、「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するなど工夫が必要。(福岡県F市)」や「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。(大阪府G市)」のように、特に住民からの提案の場合、知識や経験等の力量不足について指摘している。

さらに、「現状では一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。(新潟県A市)」や「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整合しない。(栃木県H市)」、「商業施設の誘致を目的とした個人利益のための提案につながる可能性がある。(滋賀県I市)」、「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J市)」のように、個人的な利益を優先する提案者に対しての指摘も見られた。

(3)行政体制に関する課題

また、行政の体制に関する課題は、「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K市)」や「地区計画の作成について問う制度を活用出来たら良いと思うものの、市担当課における人材不足等により受け入れ態勢が確立できないことや市民の中に地域をまとめる人材がいない等の課題がある。(千葉県L市)」とし、自治体の経験不足による円滑な運用ができない点の指摘が見られる。

さらに、「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。(大阪市M市)」や「都市計画提案制度により提出されたものについては個別案件ごとに審査しているが、審査基準を作る必要性を感じている(千葉県N市)」のように、提案に対する指導と審査とのバランスの困難さから審査基準の必要性への指摘も見られた。

このように、提案制度の運用上の課題について、文献 2)、6)、7)、8) に指摘された課題⁵に加え、制度を運用する行政側の課題も新たに確認できた。これらを踏まえると、提案制度はこれまでの都市計画制度とは異なる課題があり、どの自治体もすぐ活用できるとは言えない。しかし、後述する課題に対し各自治体が行った工夫を考察することで、制度活用に向けたヒントを考えられる。

⁵ 課題として、専門知識・技術の不足、金銭的な負担、同意率の高さ、地権者特定の困難さ、合意形成の質の確保等を挙げている。

4-2-4 都市計画提案制度の活用に向けた工夫

既に、提案制度の活用事例がある自治体の場合、これまでの制度活用の経験をもとに、これからも積極的に活用しようとする自治体が見られた。その自治体から行われた工夫内容について整理すると、大きく①ガイドラインや指針の作成、②事前相談制度、③提案の調整、④まちづくり条例による支援などに区分できる。

(1)ガイドラインや指針の作成等による周知活動

まず、「提案制度のガイドライン及び指針を作成した（埼玉県O市）」や「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（大阪府P市）」のように、提案制度の活用に関するガイドラインや指針の作成を行い、提案制度の認識を深めてもらうことと、行政内部の運用プロセスを明確にすることを図っている。

また、「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（神奈川県Q市）」のように、制度の周知のため、チラシやパンフレットの配布を行った自治体も見られた。なお、「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（神奈川県R市）」のように、より積極的な取り組みとして、勉強会の開催を通して、地域住民への制度周知と地域住民からの意見聴取を行っていることがみられた。

このように、ガイドラインや指針の策定することとその内容を地域住民等へ勉強会などを通して積極的に周知活動を行うことで、提案制度全体のプロセスを明確・公正にすることにより、提案しやすい環境造成と、よりスムーズな制度運用ができる点において重要と考える。

(2)事前相談制度

次に、事前相談制度は、突然提案されることによる混乱を防ぎ、せっかく出された提案の却下による提案者の損失を避けるためにも、重要な仕組みである。例えば、「事前相談制度による提案前の市からの助言（神奈川県S市）」や「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（岐阜県T市）」、「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（三重県U市）」の事例のように、提案される前に事前相談制度を用いて提案内容に関する検討事項について必要な助言を行うことや、さらに提案に先立ち、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ているなど、提案の実現性を高めるために事前相談制度を有効活用していることが伺える。この制度の運用により、必要に応じた支援、また前述の個人的な利益を優先する提案に対して、提案前に調整することが可能である。

(3)提案の調整

また、提案に対して公共性を高めるための調整を行っている自治体もみられた。これは、提案者が周辺との調整を行うことと提案者の意向を活かしつつ提案の公共性を高めることを考えられる。例えば、「周辺の住民に対する説明や一定の理解を得た上で提案することを明記すべき（東京都V市）」や「都市計画法第16条による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W市）」のように、提案の対象地区の住民だけでなく、周辺住民に対する説明や一定の合意形成をもとに提案することで、提案の公共性が高められると考える。

なお、「広大なエリア（工業跡地）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施設（公園や広場）を一体的に整備するものとした（埼玉県X市）」や、「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（神奈川県Y市）」のように、従来の公共投資で行ってきたものも入れ込むことで、公共性の高い提案となり、自治体における提案制度のメリットの拡大にもつながると考えられる。

(4) まちづくり条例による支援

最後に、まちづくり条例等による提案者への支援を行っている。例えば、「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。（千葉県Z市）」や「市民など提案者は素案を作成するノウハウなどがない場合が多い。そのため、本市では関連する情報及び技術の提供・専門家の派遣など必要に応じた支援を行う制度として条例化を行っている（神奈川県AA市）」のように、関連する情報及び技術の提供・専門家の派遣など必要に応じた支援を行う制度として条例化を行うことで、住民等の知識・経験不足を行政が補い、住民主体の提案を促進する動きと考えられる。

また、「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。条例による緩やかな計画（紳士協定）を入りに必要であれば、提案制度に移行するなど柔軟な対応が必要（京都府AB市）」のように、提案制度の提案基準のハードルの高さの課題に対し、まず、比較的に策定しやすい条例上のまちづくり計画を策定してから、必要に応じて提案制度に移行する段階的なプロセスとして条例の仕組みと連携を考えている自治体もみられた。

このように、既に提案制度を活用している自治体の数は多くないが、運用上の経験の蓄積により、様々な工夫がなされていることから、課題はまだ残るものの、住民等がより主体的・積極的に都市計画に関わっていくことを可能とするための制度である、提案制度本来の目的に沿う運用への工夫が行われていることが分かる。

4-3 まちづくり条例等による提案制度の活用

提案制度の活用に向けた工夫のなか、まちづくり条例等に決定手続きや支援策などを定めることは、積極的な制度活用を図る同時に、都市計画における住民参加をより拡大することが可能と考えられる。そのような動きがみられるまちづくり条例等の具体的な内容に注目し考察を行う。ここでは、2章で取り上げたアンケート調査から、地域住民のまちづくり（都市計画）への参画を促すまちづくり条例等について、「既に条例等がある」とした93自治体（12.8%）のうち、提案制度に関する規定内容を含む26件に、参考文献9）で取り上げているまちづくり条例の中、アンケート調査の回答がなかった自治体かつ提案制度に関する規定内容を条例に定めている自治体として、国分寺市、日野市、練馬区と3件を追加し、全29件のまちづくり条例（表4-5）を対象に分析を行う。

4-3-1 提案制度の規定を含むまちづくり条例の制定動向

前述したように、都市計画提案制度が施行されたのが平成15年1月であり、制度初動期には自治体に委ねられた提案主体と提案面積基準の項目を条例に定める事例はみられなかった⁶⁾。しかし、近年、まちづくり条例上に提案制度の提案・決定手続きや提案主体、提案面積基準を定めている自治体が増えている。図4-4で示すように、平成16年からそのような動きがみられ、継続的に増えている。同年度ごとに制定されたまちづくり条例の件数と比較すると、年度ごとにばらつきはあるものの、約半分がそれ以上の割合の傾向で、提案制度関連規定が導入されていることが分かる。全体の件数としては、平成16年から平成26年までの期間中に制定されたまちづくり条例52件に対し55.8%を占めているなど、関連事項の積極的な導入が見られる。

その関連事項ごとにどのような内容があり、まちづくりとどのように関連しているかについて、まちづくり条例上の仕組みにおける都市計画提案制度の意義と可能性を考察していく。

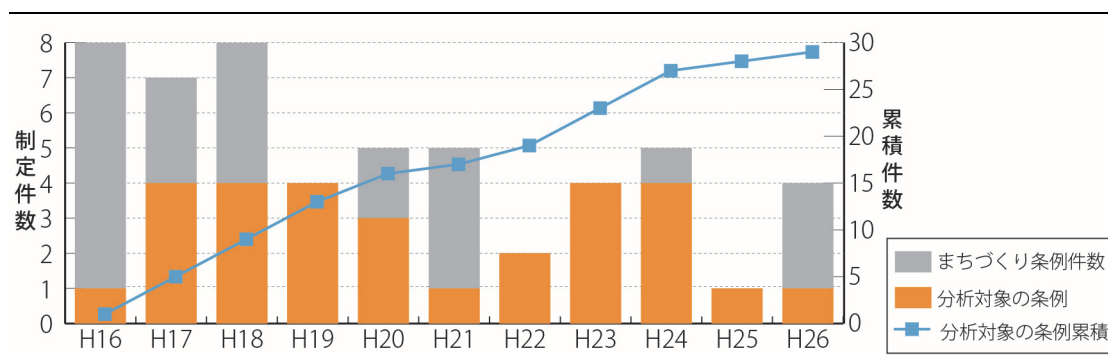


図4-4 分析対象のまちづくり条例(29件)の累積状況

表 4-5 まちづくり条例等による提案制度に関する規定をもつ自治体

NO	自治体	導入	提案団体	面積基準	支援
1	墨田区	H16.10	地区まちづくり認定団体	—	—
2	国分寺市	H17.1	まちづくり協議会(テーマ型も含む)、東京むさし農業協同組合、国分寺市商工会	0.3ha 以上、 生産緑地地区 0.1ha 以上	事前届出、情報の提供、専門家の派遣等
3	小山市	H17.4	地区まちづくり推進団体	—	—
4	横須賀市	H17.7	市民公益活動団体、地区景観協議会、地区土地利用協定協議会	高度利用地区、特定街区、地区計画等の区域 0.2ha 以上、生産緑地地区 0.1ha 以上	事前相談、関連情報及び技術の提供、専門家の派遣等
5	相模原市	H17.10	街づくり団体	—	街づくりアドバイザーの派遣、助言
6	小田原市	H18.4	地区街づくり基準形成協議会	—	事前相談
7	練馬区	H18.4	総合型地区まちづくり協議会、施設管理型地区まちづくり協議会、テーマ型まちづくり協議会、東京商工会議所の練馬支部、東京あおば農業協同組合、商店街振興組合、区長が認定した団体	0.3ha 以上	専門家の派遣、 情報の提供等
8	日野市	H18.10	地区まちづくり協議会、テーマ型まちづくり協議会、農あるまちづくり協議会、東京南農業協同組合、日野市商工会	0.3ha 以上 生産緑地地区 0.1ha 以上	事前届出
9	和光市	H18.12	地区まちづくり協議会	0.3ha 以上	—
10	葛飾区	H19.4	地域街づくり協議会	—	—
11	多摩市	H19.6	地域協議会、テーマ型協議会	0.3ha 以上、生産緑地地区 0.1ha 以上	情報の提供等、専門家の派遣等
12	港区	H19.10	地区まちづくりルール認定組織	—	事前協議
13	目黒区	H19.10	地域街づくり団体	—	情報の提供等
14	宇治市	H20.4	地区まちづくり協議会	—	—
15	平塚市	H20.7	地区まちづくり協議会	0.3ha 以上	情報の提供等
16	向日市	H20.7	地区まちづくり協議会 テーマ型まちづくり協議会、向日市商工会、京都中央農業協同組合、商店街振興組合、自治会、町内会及び商店会のうち市長が認定した団体	—	—
17	武蔵野市	H21.4	地区まちづくり協議会	0.3ha 以上	—
18	世田谷区	H22.9	地区街づくり協議会	—	—
19	東大和市	H22.10	地区協議会、分野別協議会	—	—
20	大田区	H23.4	地区まちづくり協議会	—	—
21	八潮市	H23.10	駅協議会、産業・住環境協議会、八潮市商工会、農業協同組合	0.3ha 以上	事前届出、 情報の提供等
22	中野区	H23.10	地区まちづくり団体	地区まちづくり構想の 対象区域 0.3ha 以上	情報の提供等
23	鎌倉市	H23.10	まちづくり市民団体	0.3ha 以上	—
24	武蔵村山市	H24.4	地区まちづくり協議会、商工会、農業協同組合	—	—
25	流山市	H24.10	地区街づくり組織	—	—
26	伊勢原市	H24.10	地域まちづくり協議会	0.3ha 以上	事前届出、 情報の提供等
27	春日部市	H24.12	地区まちづくり協議会	0.3ha 以上	事前届出、 情報の提供等
28	四日市市	H25.3	地区まちづくり構想策定団体	高度地区、高度利用地区、特定街区の区域の面積 0.2ha 以上	—
29	川越市	H26.4	認定協議会、推進法人	—	—

4-3-2 提案制度の提案主体の拡大

都市計画法第21条の2で規定している提案制度における提案できる団体は、表4-1で示しているように、土地所有者等、まちづくりNPO等、公益法人、条例で定める団体等である。その中、条例で定める団体として、地区まちづくり協議会等を定める自治体がみられるようになった。地区まちづくり協議会等は、地区まちづくり系のまちづくり条例において、地域を代表する住民組織であり、多くのまちづくり条例上に地区まちづくり計画のような地域住民等の合意をもとに策定される地区レベルの計画を提案できる主体として位置付けられている。

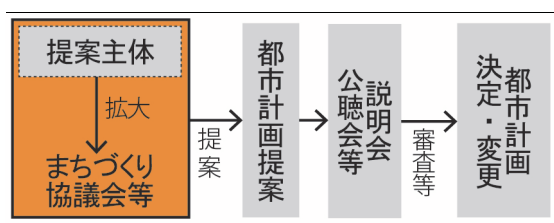


図4-5 提案主体の拡大

これまでの提案制度は、主に土地を所有する住民や民間事業者からの提案を中心に活用されてきて、特に、民間事業者からの緩和型の提案が多いとされ²⁾⁸⁾、アンケート調査からも、提案制度本来の趣旨とは異なる活用がなされているとの指摘が多くみられた。そこで、条例により、地区まちづくり協議会等を提案できる団体とすることは重要な意味を持つ（図4-5）。

まず、一つは、地区まちづくり協議会等の都市計画への参加である。まちづくり条例により定められる協議会は、主に、地区におけるまちづくり活動のために、認定（一部登録）される組織である。地域のビジョンを実現するために、地区まちづくりルールや計画を提案し、認定又は協定などの公定化を経て、そのルールや計画を地域のルールとして運用するのが、従来の協議会の活動範囲であった。しかし、まちづくりのレベルに留まらず、都市計画まで提案できることは、高い合意形成を基に提案・運用してきたまちづくりルール・計画から、その内容が担保力の強い都市計画へ確実にシフトできる仕組みとして考えられる⁶⁾。

もう一つは、住民から市民への提案主体の拡大である。条例で定める団体に、地区中心にまちづくり活動を行う地区まちづくり協議会等以外に、テーマ型まちづくり協議会、商工会、農業協同組合、商店街振興組合等が多数の自治体で定められている（表4-5）。例えば、向日市の場合、地区まちづくり計画を推進する主体となる地区まちづくり協議会以外に、緑の保全、良好な景観形成等をテーマとしてまちづくりを行うテーマ型まちづくり協議会、その他の地域組織として向日市商工会、京都中央農業協同組合、商店街振興組合、自治会、町内会及び商店会のうち市長が認定した団体を定めていて、地域の多様な市民団体及び地域組織を都市計画提案主体として位置づけていることに注目できる。

6 ただし、ハードな内容が中心の都市計画へシフトすることだけが目的ではなく、担保力を高めながら、ソフトな内容はまちづくりルールで補うことも考えられる。

特に、テーマ型まちづくり協議会は、他の団体よりも地区という空間的な制限が比較的になく、市民がみどりの保全、歩行環境や景観形成などに関して良好なまちづくりを目的とする市民団体であり、近年、その内容を条例で定めている自治体が増えている⁹⁾。

小泉（2012）は、テーマ型提案制度の意義を提案主体や提案内容を拡大としていて、これまでの市民提案制度における提案可能な対象が土地所有者や住民に限定されていたことに対し、公園や道路等のような土地の権利直接持たない空間にも、市民が提案できる画期的な仕組みと評価している。

しかし、提案制度の場合、提案要件に土地所有者等の 2/3 以上の同意基準を満たす必要があり、テーマ型まちづくり協議会等がこの要件を満たすことが大変困難と考えられる。一方、限定された地区や主体から、テーマごとの範囲（市全体又は一部の地域など）と市民にまで提案の幅を広げたことと、地区中心の提案から地区を跨ぐより公共的な提案になりうることにその意義があり、これからの活用を注目すべきと言える。

4-3-3 提案基準の緩和

都市計画法第 21 条の 2 に、政令で定める規模以上の一団の土地の区域について提案できるとして、その具体的な規定を、都市計画法施行令第 15 条に、自治体の条例で 0.1～0.5ha 範囲内で規定できることを定めている。表 4-5 によると、全体の約半分の 14 自治体が提案規模を緩和した面積基準を定めていることがわかる。

その多くが、0.3ha 以上と基準緩和を行っている中、特に、特定の地区において提案規模を大幅に緩和し提案制度の活用を促している自治体もみられる。例えば、横須賀市の場合、高度利用地区、特定街区、地区計画等の区域において 0.2ha 以上、生産緑地地区 0.1ha 以上と規定している。横須賀市の都市計画決定等に係る手続きに関する条例の逐条解説によると、この緩和基準は市民の視点での都市計画は、身近な地区に最も関心があることから提案できる区域の最低規模を定めたものとしていて、0.2ha という基準は 1 戸建て住宅 10 戸前後で構成されている標準的な一団の住宅地区から提案できるものとして想定し、定めたとしている。また、生産緑地地区の区域における 0.1ha 以上の基準は、農地所有者等による生産緑地の指定要請に極力応えられるようにするためとしている（図 4-6）。

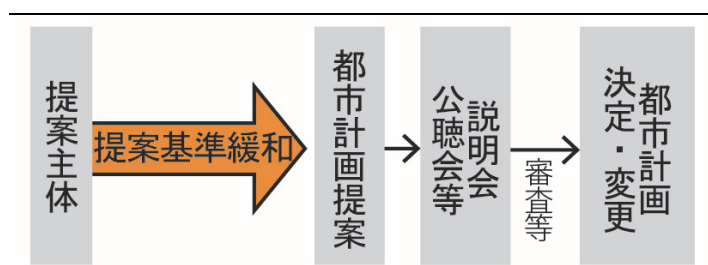


図 4-6 提案基準の緩和

一方、中野区では、提案規模を地区まちづくり団体が策定・提案により登録される地区まちづくり構想の対象区域において、特に必要があると認める場合は0.3ha以上と緩和基準を定めている。どの地区でも、どの主体でも万遍なく提案基準を緩和することで提案制度の活用を促すというよりは、具体的な地域のビジョンである地区まちづくり構想が策定されている区域で、地区まちづくり団体が行う都市計画提案に限って提案規模の緩和を行っている(図4-7)。中野区地区まちづくり条例の制定段階に、区は、地域の将来像である地区まちづくり構想の提案要件として最終的に地区計画を定められることを想定し、おおむね1街区という0.3ha以上の基準を施行規則に定めようとしていたことがある。これらを踏まえると、地区まちづくり構想を提案した地区まちづくり団体がそのまちづくり活動の延長として都市計画まで提案しやすくすることを想定していて、地区まちづくり構想における具体的な地域ビジョンを実現するツールとして提案制度の活用を図っていることと考えられる。

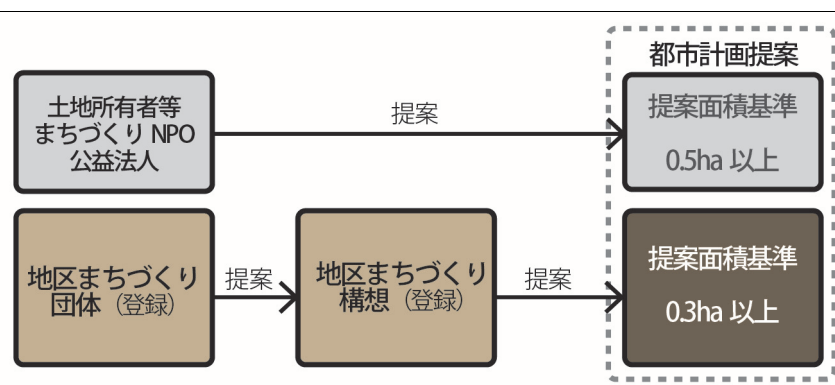


図4-7 中野区の提案規模の緩和仕組み

さらに、練馬区では、都市計画提案を行いやすくするため、土地所有者等の2/3以上の同意の提案要件の代わりに、提案区域およびその周辺の住民等への説明会の開催や十分な意見聴取などを提案要件とする「都市計画に関するまちづくり提案制度」という独自の仕組みを定めている。アンケート調査からも、多くの自治体から土地所有者等の2/3の同意(同意した土地所有者の土地の総地積が、提案対象地区の総地積の2/3以上)はハードルが高く、まちづくりの議論が停滞してしまうことがあるとの課題が指摘されるなか、法定都市計画提案制度における手続きではないものの、区が独自の仕組みとして、基準緩和により都市計画決定・変更に関する提案ができるということは、従来よりも市民側からの都市計画に対する提案を重視し、地域側から状況に応じて選択できるツールを用意することで、提案しやすくした注目できる動きと考えられる。

また、提案基準のハードルを下げただけではなく、提案団体ごとの提案できる種類・範囲を決めること、具体的な審査基準⁷を明示することにより、提案の策定段階からこれらを考慮することで実現性を高めた提案ができるようになったと評価できる。

7 ①都市計画に関する法令上の基準に適合、②区のまちづくりの計画に即すこと、③提案内容・区域の合理性、④提案区域・周辺の住民への説明会、十分な意見聴取、⑤提案区域の周辺環境に配慮、⑥関係する条例・規則、計画・方針に即すこと、⑦区長が必要と認める基準に即すこと

4-3-4 提案団体への支援

表 4-5 によると、全体の約半分の 14 自治体が提案しようとする際に受けられる行政からの支援について条例上に明記していることが分かる。その多くは、主に情報提供のような支援に留まっているが、国分寺市や横須賀市、相模原市、多摩市の場合は、専門家の派遣等により、その発意を提案までできるように積極的な支援を行っている。これらの支援は、基本的に地区まちづくりの地域住民等への支援の内容であるが、都市計画提案制度を活用しようとする者にまで支援を対象として支援範囲を広げている。これにより、都市計画提案の提案策定時における課題として指摘された住民側の知識やノウハウ不足と、専門家に対する報酬の金銭的負担という課題⁸⁾がある程度、解消できると考えられる。

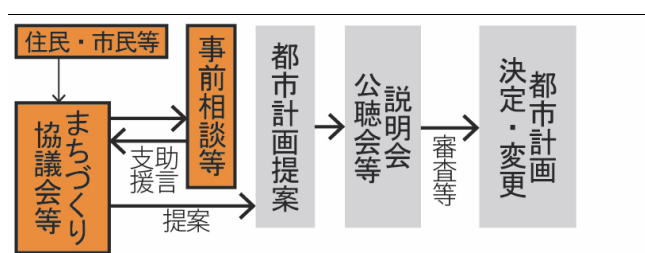


図 4-8 提案団体への支援

さらに、まちづくりから都市計画への提案の流れにおいて支援の視点を広げると提案時の支援だけでなく、提案団体となる地区まちづくり協議会等が地域住民等から組織され、認定を受けるまでの支援も重要である。多くの地区まちづくり系のまちづくり条例の場合、地区住民等からまちづくり活動を始める組織（グループや研究会等）から地区まちづくりルール・計画策定を目的とする組織（地区まちづくり協議会等）へ、認定等を経て、より実質的なまちづくりを可能とするための支援内容を定めている。

地区まちづくり協議会等が地区まちづくりルール・計画を提案・運用してきた経験の蓄積を都市計画に活かせる仕組みをまちづくり条例等で定めることにより、地域のまちづくり主体の育成から、その主体によるまちづくり・都市計画への提案まで繋がる、より地域に適したまちづくり推進が可能になると考えられる（図 4-8）。

4-3-5 提案主体との協議

一方、まちづくり条例の規定ではないものの、地区まちづくり協議会が提案制度を用いて提案しようとする提案主体とその提案内容について協議を行えるように指導・助言を行っている自治体もある（図 4-9）。例えば、横浜市の場合、市は提案制度を用いて提案しようとする提案主体と事前相談を通じて、上位計画等の情報提供や提案への検討事項のアドバイスをを行っている。その際に、「都市計画提案に関する評価の指針」に定められている 8 つの評価項目、①横浜市のまちづくりの方針との整合、②環境等への配慮、③周辺住民との調整及び概ねの賛同、④事業実施の実現性、⑤まちづくりへの寄与、⑥適正な提案区域の設定、⑦事業中の都市施設等への配慮、⑧計画の合理性・担保性により助言を行っている。

そのなか、「③周辺住民との調整及び概ねの賛同について」の評価項目では、自治会・町内会との協議の他、提案区域周辺地区において横浜市地域まちづくり推進条例に基づく認定を受けた地域まちづくり組織と調整を行うように指導している。また、「⑤まちづくりへの寄与について」の評価項目では、認定を受けた地域まちづくりプラン・ルールをもとに提案内容について、地域まちづくり組織と協議を行うように指導している。

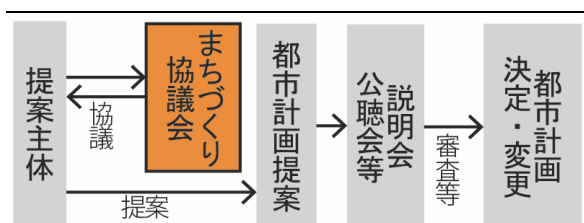


図 4-9 提案団体との協議

これは、従来の提案制度の都市計画決定・変更までの流れにおいて、必要がある場合、説明会及び縦覧、公聴会という形で市民参加の場はあったものの、まちづくり主体が運用している地区まちづくりルール・計画をもとに提案主体と事前に調整・協議を行えることは、まちづくり主体の活動領域の拡張でもあり、提案を協議・調整することによりまちづくり計画の実現性を高める仕組みとして活用できると言える。あくまで、条例に基づかない要領ではあるが、提案制度において提案を行う立場だけではなく、その地域のまちづくり推進のために、提案そのものについて調整・協議を行えることにより、まちづくり主体が地区のまちづくりを超え、ある意味、都市計画にまで関与でき、地域のまちづくり・都市計画まで管理できる、地域主体の次なる方向として注目すべきである。

4-4 まちづくり条例等による提案制度の活用上の課題

まちづくり条例上の都市計画提案制度に関連する事項の導入目的やその活用状況を確認するために、表4-5の29件のまちづくり条例の担当課へE-mailによりアンケート調査⁸(回収率62.1%(18/29))を行った。その結果を踏まえて導入目的と活用現状、活用における課題を明確にし、まちづくりから都市計画への連携の仕組みの可能性と課題から発展方向について考察する。

4-4-1 都市計画提案制度の関連事項の導入目的

まちづくり条例上に都市計画提案制度の関連規定を定めた理由として、「地区まちづくりの主体として、都市計画への活用メニューの拡充するため」の回答が最も多く全体の50.0%(9件)を占め、次に「都市計画提案制度の活用のため、提案主体を拡充した」が44.4%(8件)を占めた。このように、まちづくり条例上に位置付けられている地域組織がまちづくりを行う上で活用できるツールとして提案制度を想定していることや、提案制度そのものの活用の普及のために、まちづくり条例上に規定したことが分かる(図4-10)。

また、「その他」については、「市民主体による街づくり活動を推進するため(神奈川県A市)」、「街づくり条例では、地区単位での街づくり活動の促進を図るために、組織認定制度を設けたが、都市計画法の規定では別に定めがない限り、このような団体は都市計画提案をできない。そのため、それを可能にするために条例に明記した(千葉県B市)」、「協議の街づくりを進めていくうえで、従来よりも間口を広げることで、より市民サイドからの提案が出来るようにするため(東京都C市)」などのように、①の回答に近い意見がみられ、主に地域主体によるまちづくり活動の中で、提案制度を活用して都市計画へ反映していくことを想定しているとよみとれる。

以上をまとめると、前項で考察したように、地域主体によるまちづくりにおける実現ツールの一つとして位置付けていること、まちづくり活動の蓄積が都市計画に反映できるようにするため、まちづくり条例上に都市計画提案制度の関連事項を定めていることがわかる。

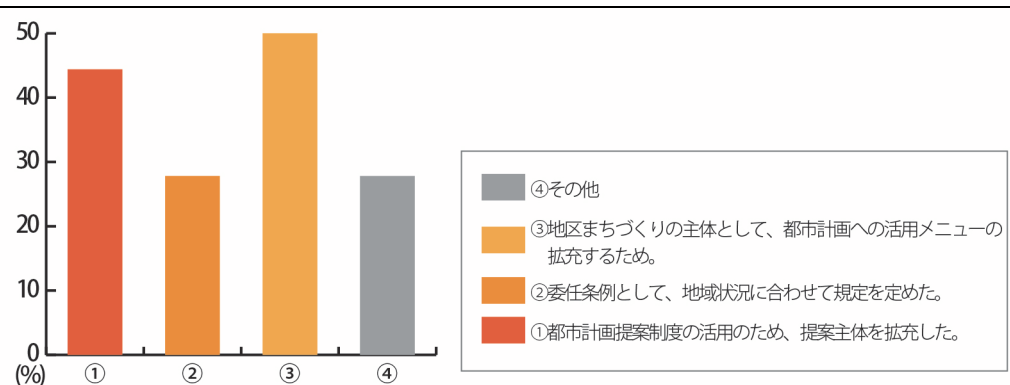


図4-10 提案制度関連事項の導入目的

8 「アンケート調査Ⅱの概要」・目的:まちづくり条例上の提案制度関連事項による提案制度の活用状況の把握とその活用における課題に把握 /・対象:本研究の4章で取り上げた29件の自治体におけるまちづくり条例の担当課/・実施日:2014年4月17日/・回収率:18/29(62.1%)

4-4-2 提案制度の活用状況と課題

その仕組みの活用状況については、「②現在検討中」が1件あるものの、「⑤今まで動きがない」が圧倒的に多く全体の約8割をしめているなど、提案制度の関連事項による仕組みを活用して提案まで至った事例はないとしている（図4-11）。

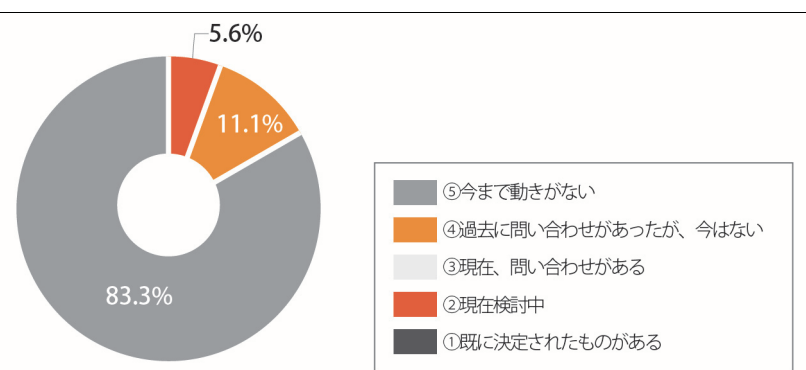


図4-11 提案制度関連事項の活用状況

その理由としては、「協議会の都市計画提案制度へのニーズが少ない」が最も多く13件であり、次に多い「その他」の内容としては、「制度の周知不足及び協議会が地域の多様な意見をまとめ同意を得ることが難しい（東京都D市）」のように、前項でも提案制度の課題として指摘があった提案制度の活用における合意形成の難しさ、「条例施行から「地域街づくり協議会」の設立に至っていない（東京都E市）」のように、まちづくり活動そのものの普及問題、「街づくり条例では、地区計画の申出制度も別に定めており、現在ある街づくり組織は地区計画の策定を目的としている組織が大半であるため。提案制度でも地区計画に関する提案を受けることはできますが、合意形成不足として採用しない可能性が高い（千葉県B市）」のように、地区計画策定を目的とする街づくり組織が、提案の同意基準のハードルが高い都市計画提案制度よりは、条例により同意基準を定められる地区計画申出制度の活用を好んでいる状況などが、提案制度関連事項の活用不振の理由としてあげられている（図4-12）。

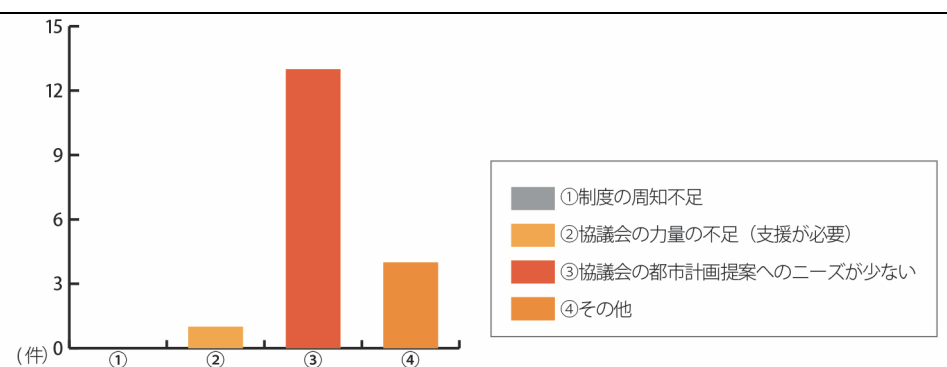


図4-12 活用不振の理由

これは、アンケート調査対象の 29 件のうち、約半分は制定から 5 年も経過していないことを考慮すると、まだ、まちづくりそのものの活動が成熟していなく、実際にも、地区まちづくり協議会の設立の事例がない自治体も多くみられた。従って、まちづくりの経験・蓄積から都市計画への移行の流れが成立する土台すら、つくられていないことと考える。

また、提案制度を活用した提案のハードルの高さが条例との連携を行っても以前と変わらず、大きな課題であり、そのため、制度活用が難しい提案制度よりは、比較的提案しやすい地区計画申出制度の活用や直接市への依頼により地区計画を策定しているケースも少なくないことを踏まえると、提案制度の制度活用に向けた改正が必要であり、特に、より自治体が柔軟に活用できる制度として提案基準に関してもより委ねる必要があると考えられる。

4-5 まとめ

以上の分析・考察からみると、提案制度において、運用上のさまざまな課題により、多くの自治体に普及されたとは言えない。しかし、地域主体のまちづくり活動の成熟と経験の蓄積を活かし、都市計画までシフトできる仕組み（図 4-13）を、提案制度を活用してまちづくり条例により定めている自治体が増えていることは、地方分権時代において地域主体によるまちづくり実現が一層可能となる動きと評価できる。

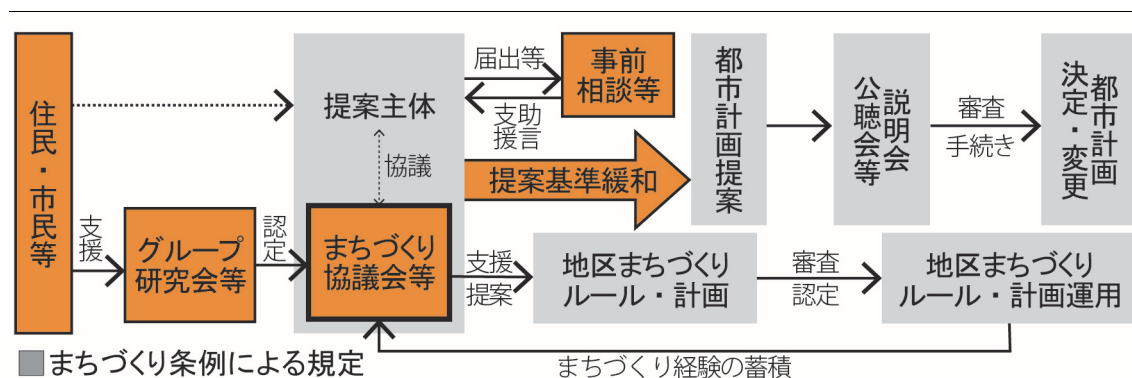


図 4-13 まちづくり条例による都市計画への提案の仕組み

また、まちづくり条例により、策定・運用される地区まちづくり構想が策定できている地区だけに、提案制度の面積基準を緩和した自治体（中野区）のように、まちづくり条例による成果を、提案制度を活用して実現しようとする動きは、地域特性を活かすための積極的な試みとして評価できる重要な事例である。

さらに、提案制度における同意要件（地権者及び面積の 2/3 以上）は変更できないものの、まちづくり条例により、同意要件の代り、地域への十分な説明と意見聴取を行うことで提案できる区独自の提案制度を運用している自治体（練馬区）のように、課題があるから制度改正を待つだけではなく、まちづくり条例により積極的に制度そのものを設計し、運用することは、地方分権時代において、条例による自治体独自の都市計画システムが再構成できる新たな試みとして注目できる。

一方、4-4 で確認したように、これらの仕組みにより提案制度が活用された事例がまだなく、提案における合意形成のハードルの高さは、自治体の条例だけでは克服できない限界があり、そのため、他制度の活用及び依頼の形で地区計画の策定がされている状況を踏まえると、提案制度そのものへ地域が活用しやすい柔軟性を持たせる制度改正が必要と考える。

今後、地方分権により自治体への権限移譲も進んでいるなか、自治体において地域主体によるまちづくりの動きは都市計画上の重要な動力になる。そのまちづくりの経験の蓄積を都市計画にも活かせる仕組みとして提案制度を考えている自治体も多い⁹ことから、これからもまちづくり条例の活用による提案制度の活用は増えていくと予想される。その過程における、課題については

9 アンケート調査において提案制度の活用経験がなくても、これからの活用にしたいとしている自治体が多く見られた（表 2 の A3 のタイプ）。

今後も引き続き調査を続けたい。

■参考文献

- 1) 高見沢実 (1999) 「地区まちづくり系まちづくり条例」、小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』、pp166-175、学芸出版社
- 2) 藤井さやか (2010)、「地区まちづくりにおける提案制度の活用と期待」、都市計画 No. 286、pp23-26
- 3) 大塚康央 (2008)、「都市計画提案に関する研究-住民参加及び民間のイニシアティブと公共性-」、大阪市立大学大学院創造都市研究科修士論文
- 4) 建築・都市法制研究会 (2002)、「平成 14 年改正建築基準法等の解説」、pp43-61、新日本法規
- 5) 国土交通省 (2013)、「都市計画運用指針第 6 版」(2014. 04. 30 確認)
http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/crd_city_plan_fr_000008.html
- 6) 安藤準也 (2004) 「制度創設初動期における都市計画提案制度の運用・活用実態に関する考察-効果的な都市計画提案の運用・活用に向けて-」、都市計画論文集 No. 39-3、pp313-318
- 7) 松本智史、越澤明 (2006)、「都市計画提案制度の運用と活用に関する研究」、日本建築学会技術報告集第 23 号、pp359-363
- 8) 林崎豊他、藤井さやか、有田智一、大村謙二郎 (2007)、「住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究」、都市計画論文集 No. 42-3、pp229-234
- 9) 小泉秀樹、大宮透 (2012)、「まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案制度の意義と課題」、都市計画論文集 No. 47-3、pp511-516

chapter 5

地域マネジメントシステムの制度化に向けて

5章 地域マネジメントシステムの制度化に向けて

5-1 各章のまとめ

5-1-1 1章のまとめ

日本の都市計画制度は、高度成長期に急速に市街化拡大する都市のコントロールを目的につくられた都市計画法が根幹であり、これまで法改正はあったものの、その骨格は大きな改革なしで現在に至っている。しかし、近年人口減少・市街地縮小・超高齢化等の社会変化、それに伴う問題により、都市計画上に大きな課題に直面している。

特に、地区レベルにおけるまちづくりルール手法を考えると、地区レベルの制度体系は増々複雑になっている。しかし、逆に地域側から地域状況に合わせ、地域の課題解決に適切なツールが多様にある中から、選択できるようになったとも捉えられる。つまり、地域側による工夫によっては、地域課題に有効的に対応することが可能とも言える。一方、1999年に成立した地方分権一括法により、地方分権が加速化し、現在も権限移譲が進められている。しかし、市町村への権限移譲は喜ばれるばかりではなく、上記の社会状況の急激な変化に伴い、財政的な問題、人材不足などのような人的な問題など、自治体の運営自体に課題を抱えている。

それらを背景に、地域主体との協働は、その重要性をより増していて、まちづくり条例等の制定により、地域の将来像の実現に向けた活動・ルールを定める地区まちづくり計画を策定・提案できる権限を与え、その計画を用いて、自治体の都市計画及びまちづくり行政への反映、また、建築等行為への開発コントロールを行うことから、さらに地域のまちづくりを担えるように権限を与え、地域主体が地域をマネジメントできる仕組みを築いてきた。なお、地区計画申出制度及び都市計画提案制度が創設され、地域主体に都市計画の策定権限を与えているなど、都市計画における地方分権は自治体の権限拡大だけではなく、都市内の地域主体への分権がかなり進んでいくと考えられる。

以上を考慮すると、新しい都市計画制度を構想するためには、地域主体を都市計画の主体の一つとして位置付ける必要があると考えられる。なぜなら、これまでのまちづくり条例によって地区まちづくりの実践からかなり経験が蓄積されてきているからである。また、まちづくり条例の仕組みも進化し、より地域主体への権限が与え、これまでの都市計画を補完する意味のまちづくりの枠を超え、地域主体が地域をマネジメントできる仕組みへ発展してきた。このように、都市計画を取り巻く環境の変化から、地区レベルの都市計画・まちづくりの重要性は増し、その地区レベルの地域まちづくりに体系的・総合的に運用できるシステムが用意されることで、運用の円滑化が期待できる。さらに、そのシステムが法的担保力のある都市計画制度として位置付けることで、実効性の高い地区レベルの都市計画・まちづくりが可能と考える。

そこで、本研究は、地区レベルにおいて地域が主体となる都市計画制度を考察するために、これまでの日本の地区まちづくりの実践により蓄積されてきたまちづくり経験を明らかにすることと、日本の地区まちづくりの経験を踏まえた新しい都市計画制度の方向性を探ることを研究目的とする。

5-1-2 2章のまとめ

2章では、まず、現行都市計画制度について、全国アンケート調査により、実際の現場の担当者が感じている制度上の課題やその課題へ対応としての自治体の取り組み、また、民間事業者や地域住民等からの発意による取り組みの実態を明らかにした上で、都市計画制度の改革方向を考察した。次に、地域住民等と協働できる制度への改革という改革方向を考察するため、地区レベルの積極的な取り組みとなるまちづくり条例を対象に、現行法における地域主体のまちづくりにおける位置づけと、まちづくり条例の内容や仕組みの変化に焦点をあて分析を行った。

(1)都市計画制度の課題と改革方向

A.現行都市計画制度の課題

現行都市計画制度の課題については、都市計画制度に問題があるとした自治体が全体の34.4%を占めていて、問題がある制度としては地域地区制度が最も多く、地区計画制度、区域区分が挙げられた。問題の内容としては、一度決めたところを変更するのが難しいことが都市計画制度に課題があるとした自治体のうち、63.7%を占め、制度の硬直性への指摘が多くみられた。その他には、制度の複雑性による制度活用の難しさと規制緩和の要望による苦慮が比較的に高く占めた。その問題の背景にある大きな課題については、突出して高いものはないものの、自治体の権限の弱さ、財源不足、人口減少や高齢化、地価下落などの時代状況の悪さ、複雑な課題による高度な専門性の必要、行政の人材不足が各3割以上回答された。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確認できた。

B.都市計画制度の改革の必要性和改革プロセス

次に、都市計画制度の改革については、かなり思う、一部については思うが全体の27.4%を占め、都市計画制度に問題があるとした34.4%を踏まえると、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言える。その改革すべき制度と内容としては、建築基準法と都市計画法の見直しが多く、次に、社会状況（人口減少等）と地域性を考慮した改革が多く占めた。一方、その改革プロセスについては、国による改革プロセスを考えている自治体が圧倒的に多く、改革を必要とした自治体のうち約7割に達した。逆に、地方自治体による改革プロセスは17.6%に留まり、意外な結果となった。

C.都市計画制度の課題と改革プロセス

しかし、都市計画制度の課題と改革プロセスをクロス分析すると、国主導による改革プロセスにすべきとした自治体は、都市計画制度の課題について指摘する割合が平均程度かそれより低く、特に理由はないが、こういう改革は国がやるべきと考えていると読み取れる。逆に、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とした自治体は、都市計画制度の課題についていずれの設問にも回答率が平均より高く、特に「制度が複雑で思うような活用が難しい」の悩みを多

くかかえている。住民やNPOが提案・運営できる仕組みをつくるべきとした自治体では、都市計画制度の課題について「規制を強化したいが賛成が得られない」が平均より突出した割合を見せた。また、自治体による改革とした自治体では、都市計画制度の課題について、「制度が複雑で思うような活用が難しい」、「規制緩和の要望が多く苦慮している」、「規制を強化したいが賛成が得られない」が平均より高めに出的ている。

断定はできないが、以上の結果からは、一般的な意味では制度改革は国にリードしてほしいが、制度が複雑で思うような活用が難しいと感じる度合いが高い自治体では、国にはあまり頼れず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と考え、規制を強化したいが賛成が得られないとの課題に直面する自治体ではそうした問題は国に頼っても効果は薄く、むしろ意識の高い住民やNPOが提案・運営できる仕組みをつくるべきと考える傾向が強く、さらに、そのような動きを含みながら自治体が率先して新しい動きをつくるべきと考える傾向が見られた。

また、国による改革にすべきとした自治体は、都市計画制度の問題の背景にある具体的な課題について指摘する割合がいずれも平均程度か平均より低かった。一方、住民やNPOが提案・運営できる仕組みをつくるべきとした自治体で課題を強くあげる傾向が読み取れる。特に、課題が複雑で高度な専門性が必要、行政の人材不足、市民側の課題がかなり高く、国に制度改革を期待しないわけではないが、むしろ人材不足の中で複雑な課題に対処するには多様な人材がボトムアップで活躍することを期待しているといえる。

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とした自治体では、行政の人材不足が突出して高いほか、住民やNPOが提案・運営できる仕組みをつくるべきとした自治体と似た部分で高めの回答となっている。これに対して、自治体による改革にすべきとした自治体では、そもそも基礎自治体の権限が弱すぎるのが唯一高めであった。やや矛盾するともいえるが、自治体の権限強化のためには(国の動きを待つのでなく)自治体が率先して改革に乗り出さなければならないと考えていると解釈すればよいかもしれない。

総じてみると、地方分権というと国から地方自治体への権限等の委譲だけが連想されがちであるが、人材不足や課題の複雑化などに対処するには、積極的に地域の人材が主役となるような協働型の都市計画が求められていると読み取れる

D.自治体による新しい取り組み

自治体による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は、新しい取り組みを行った、検討中、必要性を感じているとした自治体は、46.2%とほぼ半分が新しい取り組みを意識している。制度の改革が必要とした自治体に限定すると69.3%に及び、制度改革の必要性があると考えている自治体の方が新しい取り組みを行っていることが確認できた。新しい取り組みの内容としては、マスタープラン関係(景観計画を含む)が20件、調整区域の計画・方針・制度化が19件、まちづくり条例等が13件、ゾーニングの見直し等が10件であり、全く新しいことを行ったよりも、現行法の枠組みの中で、国による新たなメニューの追加等とも呼応しつつ、各自治体が工夫しながら新たな取り組みを行っている様子が分かった。

E.民間による取り組みⅠ：都市計画提案制度(都市計画法第21条の2)

都市計画提案制度の活用について、既に決定事例がある、現在進行中、現在問い合わせがあるとした自治体は16.0%に留まり、全国的に普及しなく、課題があると考えられる。また、「既に決定事例がある、現在進行中の事例での工夫の内容は、地域住民を対象に勉強会の実施及び周知活動、ガイドラインや運用指針の策定、事前相談などがあげられた。提案制度のこれからの活用については、できるだけ多く活用したいと特定の都市計画について活用したいを合わせると16.4%と、これまでの活用と似たような結果がみられた。特定の都市計画の内容としては、地区計画が約7割を占め、地区レベルでの合意形成を必要とする地区計画において提案制度を活用しようとする意向が確認できた。さらに、これまで提案制度を経験した自治体のうち、これからも提案制度を活用したいとする自治体は52あり、提案制度を経験した自治体の約半分にとどまっていることに対し、これまで提案制度の経験はないがこれから活用したいとする自治体は65あり、提案制度の活用に対し課題と期待を有していることがわかった。

その課題に関しては1) 提案基準の負担が大きいとの基準における課題、2) 地域住民への周知不足、3) 審査と支援のバランスの問題、4) 人材・力量不足による行政の受付体制の問題などがあげられた。一方、工夫に関しては、地区計画において地域住民や民間事業者の意向がある場合、提案制度を活用すると実現性が高くなることや都市計画マスタープランの実現手段とできるとの可能性と、事前相談制度及び支援に関する内容を条例化して、地域住民等のまちづくり活動への助成を行うなど民間発意を積極的に促そうとする工夫も見られた。

F.民間による取り組みⅡ：まちづくり条例

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は、既に条例等がある、現在検討中とした自治体が15.0%に留まっている。しかし、これから考えてみたいとした自治体まで含めると、全国の約3割がまちづくり条例を必要としていると言える。既に制定された条例内容をみると、地区まちづくり協議会及び計画の地区まちづくりが主な内容で、都市計画マスタープラン及び地区計画・都市計画提案制度の手続き、大規模開発に対する調整手続き、景観まちづくり、独自の土地利用等に関する内容まで定めている条例が多くみられた。また、その条例の狙いとしては、市民(住民)主体のまちづくりを推進するためが最も多く、次に、行政と市民による協働のまちづくりの推進、地域の特性を活かしたまちづくりの推進、地区計画及びルール策定の策定が続いた。

以上の傾向を踏まえると、これまで都市計画を補完することが条例の主な役割だったことに対し、条例により都市計画マスタープランの策定とそれを実現する都市計画の手段に関する手続、独自の土地利用等が定められるなど、より地方分権化された際の新しい都市計画制度が条例を基本に組み立てうる方向を示している。

G.改革プロセスと民間発意の取り組み

まず、都市計画制度の改革を考えている自治体は都市計画提案制度を活用しようとする割合が、全国の割合よりも高く、制度改革において基本的に民間事業者との協力を想定していることが推察できる。特に、自治体による制度改革にすべきとした自治体では 40.0%も提案制度を活用しようとしていることから、自治体による制度改革の意味には、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との意味も含まれていることが確認できる。

また、改革を考えている自治体は、まちづくり条例を活用又は必要としている割合がいずれも3〜4割に達していて、改革において地域住民等による参加・協働を意識しているといえる。特に、自治体による制度改革にすべきとした自治体では、まちづくり条例を制定している自治体の割合が他回答より最も高く、条例を制定・検討中・必要とした自治体の割合が 45.7%を占め、ほぼ半分かまちづくり条例を活用又は意識していることがわかる。同じく、国による制度改革にすべきとした自治体でも既に条例を制定しているところが多く、まちづくり条例を活用又は必要としている自治体も約4割を占めている。

以上の結果から、改革プロセスとして圧倒的に多かった国による制度改革にすべきとした自治体が考える改革とは、単なる国任せではなく、大きな改革は国が主導するなかで、民間や住民等の地域主体との協働できる都市計画への改革を、同じく、自治体による制度改革を考えている自治体でも、行政中心の都市計画ではなく、自治体により主体的に民間や住民等の地域主体と協働しながら地域性を活かした都市計画への改革を想定していると考えられる。従って、改革プロセスの回答のどれも、これからの都市計画において民間や住民等の役割をより大きく意識していて、都市計画の改革方向を考える上で重要な内容を示唆している。

H.都市計画提案制度とまちづくり条例

都市計画提案制度を活用しようとする自治体では、まちづくり条例を活用又は必要としているとの割合が高く、53.8%を占め、特に提案制度をできるだけ多く活用したいとした自治体だけに限定すると、約6割に達し、都市計画において民間事業者だけでなく地域住民等との協力も重要視していることが推察できる。実際に、これらの自治体の一部では、まちづくり条例の中に提案制度に関連する基準や支援等の規定を定め、地域住民等による提案制度の活用も図られている。

一方、まちづくり条例を活用又は必要としている自治体では、提案制度を活用したいとするところは 28.1%に留まっている。これは提案制度の活用における課題と関係し、主に開発のための民間事業者による提案に負担を感じていると読み取れる。従って、民間との協働がより重要となっていくなかで、提案制度の活用には、その点を踏まえた制度改善が必要と考えられる。

(2)現行法における地域主体のまちづくり

A.地区レベルのまちづくりルール手法

地区レベルで土地所有者等間に締結される協定（建築協定、緑地協定、景観協定）と、地区計画や景観計画の合意対象が主に土地所有者等になっていることなど、土地所有者等という限定された主体の意思がない限りこのような制度が活用されることは大変難しい。

これに対し、自主条例に基づくルールの場合、地域住民等が合意対象となっているなど、より多様な地域主体の合意をもとに地区レベルの公的なルールにできることが確認できた。そのルールの担保性を高めるために様々な工夫がされることや、地域と行政との協働で実現性を高めるなど、最も地域状況に合わせた制度活用が可能で、有効なまちづくりルールの手法と考えられる(図5-1)。

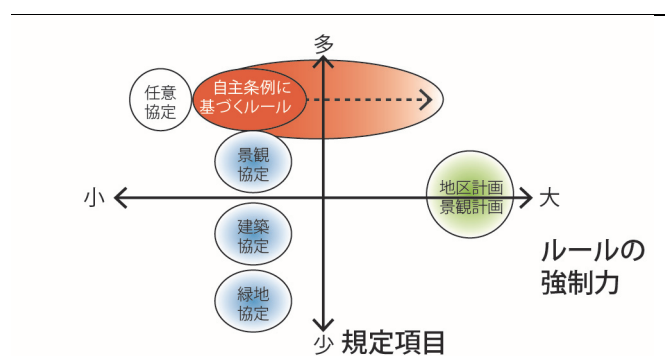


図 5-1 各手法の規定項目とその強制力の比較(再掲)

B.都市計画への提案制度

また、近年には、地域住民等が地区計画や景観計画への直接提案できる制度も創設されるなど、都市計画に地域主体から積極的な意見反映ができるような、都市計画への参加の仕組みとしてより拡大された。さらに、まちづくり条例上の仕組みと連携を設けることにより、まちづくりにおける都市計画手法の活用が可能となっている。

これらは、これまで都市計画の策定段階へ地域主体の参加の仕組みが、行政主導のなかで説明会への参加、公衆への縦覧の際に意見書提出という実行力のない参加に留まっていたことに対し、都市計画そのものに直接提案できることは地域主体への都市計画に関する権限移譲と言える。また、これらの仕組みをまちづくりの仕組みと連携することにより、地域主体がまちづくりを行う上で、まちづくりの実現手段として活用できるツールの一つとなり、地域主体のまちづくりそのものの実現性を高められることにつながる。従って、このような動きを踏まえると、以前よりも地域が主体となる新たな都市計画・まちづくりが可能となる環境が整えてきていて、その仕組みについて議論を深める必要があると考える。

(3)まちづくり条例による地域主体の地区まちづくりの動向

A.まちづくり条例の制定状況とその内容

1980 年の地区計画制度の創設を契機に、地区計画制度の活用のための神戸市や世田谷区のまちづくり条例が制定されてから、継続的に条例制定が行われ、特に、2000 年の地方分権一括法制定により、まちづくり関係の権限が自治体の自治事務となり、自治体の条例制定権が拡大したことや地区計画申出制度及び都市計画提案制度の創設とともに、まちづくり条例制定が急速に増加した。

その内容は、地区まちづくりを基本に、地区計画決定手続きや提案制度関連の手続き、大規模開発への調整手続きを定めた開発調整、景観など、地域のまちづくりにかかわる事項が選択的・総合的に構成されるなど、地域状況に合わせた条例構成が行っている。また、まちづくり条例の目的を整理すると、市民又は住民による協働のまちづくりの推進が全体の 7 割を占めていて、市民・行政・事業者の主体の役割を明確にしながら、市民及び住民が主体となり事業者や行政と協働し、快適な住み良い環境を形成していくこと、自治体のマスタープランや都市像を実現していくことを、主な目的としていることがわかった。

B.地域主体として地区まちづくり協議会

多くのまちづくり条例において、地区まちづくり協議会という組織を地域主体として位置付けていることが確認できた。市町村長による認定方式が圧倒的に多く用いられ、公的な組織として公共性を与えている。その地区まちづくり協議会に求めている役割は時系列に変化をしていて、以前は、地域住民等の参加又は参画によるまちづくり計画の策定・提案までを地区まちづくり協議会の役割としたら、最近には、地域住民等によりまちづくり計画の策定・提案からその計画の実現を推進する、行政と協働しながら主体的にまちづくりを行うことまで地区まちづくり協議会の役割として想定していることが確認できた。

その地域主体の形成・運営のために、様々な支援策を用意していて、最近には活動経費の助成や情報提供に留まらずに、専門家の派遣等を行い、より積極的に住民発意を育てようとする動きも確認できた。また、「2-3-3 地区まちづくり計画等の策定と位置づけ」から、地区まちづくり協議会の提案をより尊重して地区まちづくり計画を地域の公的な計画としていることや、「2-3-4 地区まちづくり計画の実現」から、計画の実現段階でも地区まちづくり協議会が自ら運用・推進できる仕組みが増えていることを踏まえると、地区まちづくり協議会という地域主体への役割は拡大され、またまちづくりにおける多くの権限も委譲され、地域をマネジメントする主体として位置付けられるようになったことに注目すべきである。

C.地区まちづくり計画策定の仕組み

地区まちづくり計画の内容及び策定プロセス、計画の認定・協定基準の動向から、地区まちづくり計画が土地利用や建築物等に関するハード的な内容から生活関連のルールや公共施設等の維持管理・利活用まで定められ、地域主体が地域をマネジメントできるための計画の内容に移行していること、また、地域主体が自主的に計画を策定・提案できる仕組みが増えてきていること、さらに、その計画の認定・協定の基準が土地所有者等から地区住民等を対象とする基準へ変化していて限定された主体ではなく、地区住民等が主体となり様々な地域主体が参加でき、地域の様々な課題及びニーズに対応できる総合的で地域に適した計画にできることなどを踏まえると、地区まちづくり計画が策定して終わりの一回性の計画ではなく、地域主体が中心に計画策定から継続して地域をマネジメントできるように進化していると考えられる。

D.地区まちづくり計画実現の仕組み

これまでのまちづくり条例上の実現仕組みは、地区まちづくり協議会により策定された地区まちづくり計画をもとに、行政が建築等行為への協議を行うこと、市の施策策定に配慮する程度に限定されていたことに対し、近年には、地区まちづくり計画の実現のため、建築等行為へ地区まちづくり協議会が自ら協議を行える仕組み、また、行政との協働しながら多様な助成制度を活用し自らまちづくり事業として推進できる仕組みなどが設けられるようになったことに注目できる。つまり、これまで計画は地域主体が策定したとしても実現に関する規定はあいまいで、自主的で任意的な活動に留まるしかなかったが、近年の傾向は、地域が主体となり、地区まちづくり計画に描いた地域のビジョンを実現するため、自ら開発コントロールや事業推進ができるなど、地域主体がまちづくりを行う上で必要な権限が与えられ、より実効性のあるまちづくり、さらに、地域主体が地域をマネジメントできる仕組みが整えてきたと評価できる。

E.地域マネジメントシステムの構想

近年には増々、地域主体が地域の多様な課題やニーズから自ら計画を策定し、それをもって自ら地域をマネジメントできるように実現方策も用意されるなど、地域主体が地区レベルにおける主なまちづくり主体、担い手として活躍できることを求められていると考えられる。さらに、このような動きとともに、地域主体によるまちづくりの内容を都市計画へ提案できる仕組みも条例上に設けている自治体が増えていることも踏まえると、地域主体のまちづくりから地域主体の都市計画への発展がより期待できると考える。

これらの動きから、地域主体による地域マネジメントシステムが構想できる。地区まちづくり計画の「ルール」と「プラン」の要素をもとに、地域主体が計画を実現しながら、地域をマネジメントするシステムが考えられる。地域のまちづくり目標に向けて、地域主体が、地域における環境改善・整備に関する内容及び行政との役割分担や地域の取り組みなど、地域の環境づくり

のための事項（プラン）と、土地利用及び建築等の基準並びに生活関連ルールなどの基準により良好な地域環境を維持向上・保全するための事項（ルール）を自ら定め、地域主体が行政だけではできない地区レベルの様々なまちづくり事業を推進、地域で発生する開発行為に対する協議を行うなど仕組みを設けることとその権限を付与することで、主体的にプランとルールを実現できるようにする。

また、それらの実現における事業の進行管理や地域（公共施設等も含む）の維持管理とともに、地域変化に合わせたプランやルールの見直し、他制度の活用、地域活性化のためのイベントや交流活動など、行政ではできない、地域主体だからこそ行える活動を通して、より良い地域づくりのための地域マネジメントシステムが構想できる。

5-1-3 3章のまとめ

(1)横浜市地域まちづくり推進条例の特徴と仕組み

認定された地域まちづくり組織から提案できるものは2つ、地域まちづくりプランと地域まちづくりルールが用意されている。地域の将来像や地域まちづくりの目標・方針を定めた上で、それらを実現するために、地域の状況や目的に合わせ、整備・改善事業のものづくり・自主活動を行うプランと、建物や土地利用などのルールで規制・誘導を行うルールを選択できる又は併用できる仕組みを用意している。

さらに、そのルールとプランを実現するための、実現手段も地域組織が主体的に行える仕組みを用意していて、プランを実現するために、地域住民等の努力義務、市の配慮及び推進義務、協働で事業推進への努力、建築等のプランへの整合を規定していて、地域組織の自主的な実現と、市との協働によってプランを実現していこうとしている。また、地域まちづくり組織が自主的に実行する事業についてはまちづくり事業助成により支援を通してプランの実現性を高めている。

一方、ルールの場合には、主に、地域組織と事業者との事前協議によりルールの実現を図っている。ルールが認定されている区域内で、建築等を行おうとする者に地域組織との協議を義務付け、協議の後に、市へ届出るようにしている。その事前協議の結果をもとに、市から指導・助言・勧告を行うことに規定している。

このように、横浜市地域まちづくり推進条例は、プランとルールをもとに、自主的に実現できる仕組みを条例上に位置付けていることが注目できる。つまり、自ら定めたプラン・ルールが、行政まかせではなく、行政と協働しながら自らも実現可能なものになり、その実現課程において進行管理及び維持管理等を通して新たな課題の発見や地域状況の変化を踏まえたプラン・ルールの見直しを行うなど、地域組織が地域をマネジメントできる仕組みとしている。また、市からはプラン・ルールの周知、活動経費助成、まちづくり事業助成、専門家派遣など、地域組織による地域マネジメントができるように積極的な支援及び体制づくりを行っている(図5-2)。

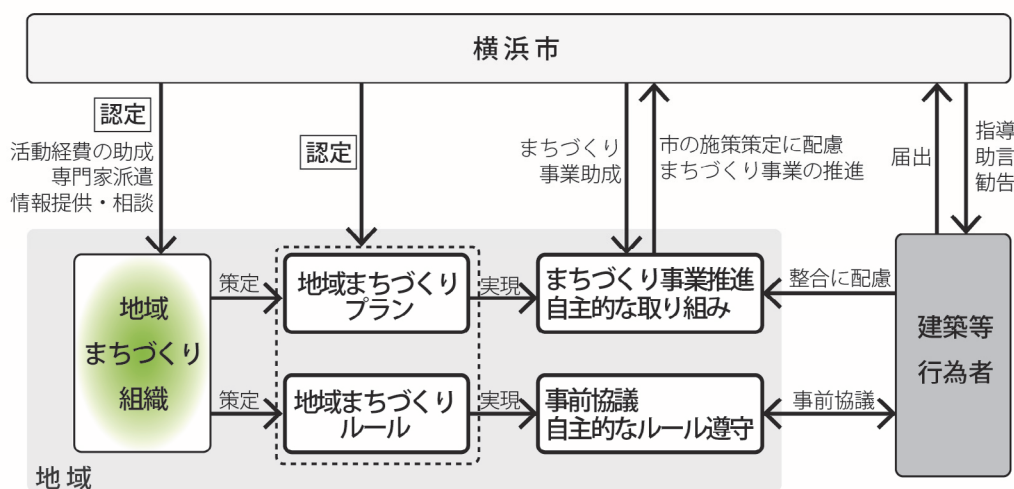


図 5-2 地域まちづくり推進条例の仕組み(再掲)

(2) 地域まちづくり組織によるマネジメント

地域まちづくり組織は、地域まちづくりプラン・ルール の提案権があり、そのプランとルールを運営することで地域をマネジメントする地域の重要な主体として条例上に定められている。そのため、地域における公的な団体となるように、地域まちづくり組織は認定プロセスを経て市長による認定を受ける必要がある。地域まちづくり組織に求められるのは、プランやルールの策定からその運営まで担うことである。そのため、組織には以前よりまちづくり活動における権限が必要になり、ルールの場合、地区内の建築等行為に対して審査・事前協議を行える権限と、プランの場合、行政と役割分担しながらまちづくり事業を推進できる権限を与えている。

また、そのような運用・推進だけではなく、地域活性化のためのイベント開催や美化活動などのエリアマネジメント活動の主体ともなっている。このように、地域をマネジメントしていかなく、プラン・ルールの進行状況に合わせたプラン・ルールの見直しまで行える持続的な地域マネジメントの主体となっている。これは、以前よりも地域が主体となり、地域を管理していくことができ、計画策定や任意活動に制限されていた以前の地域組織より自主性と実効性が向上された、組織の仕組みの進化と評価できる。

さらに、その地域まちづくり組織が育成できるように、市からの支援方策も定められていて、まちづくり活動を始めたいとするときには、市の職員が地域に出向いてまちづくりの制度等について説明を行う出前塾の実施、グループに登録すると、コーディネーターを勉強会ごとに派遣することや組織の活動経費の助成により支援が受けられる。なお、組織認定に向けた合意形成等に関する活動、プラン・ルールの作成など、より具体的な活動を行う段階には、コーディネーターを、年間を通じて派遣してくれる支援を受けられるなど、積極的な支援により地域主体の育成を図っている。

一方、地域まちづくり組織において、組織運営に課題、人的な問題と財政的な問題を抱えているところが多くみられる。そのなか、世代交代の問題の解決のために、NPO 法人への委託を行い、継続的なまちづくり活動ができるように工夫する事例など、用意された仕組み以上に、より実効性・持続性を向上できる方法を地域まちづくり組織の方から探っているようにも考えられる。その点を踏まえて、制度改正を考える必要があり、人的な問題については、NPO 法人への委託する場合の支援の仕組みを、財政の課題については税制度と関連しながら地域まちづくり組織への優遇策やエリアマネジメントのような分担金の仕組みも含めて議論するなど、単なる支援に留まらず、地域まちづくり組織が自立できる組織としてまちづくり活動を継続できる仕組みを考えるべきである。

(3) 地域まちづくりプランの推進実態

地域まちづくりプランは認定を受けた地域組織が策定し、条例に基づくプランとして認定を受ける必要がある。地域組織とプランの2重の認定仕組みにより、地域主体の確立と地域のまちづくり計画としての効力を高めることを期待している。認定プランの実現性を高めるために、条例

上にプランの推進に関する規定を①市が施策策定時にプランへの配慮及び②プランの推進に努めること、③地域住民等によるプランの推進、④地域組織と市の協働による役割分担、⑤建築等行為のプランへの整合と規定している。これらの規定により、地域まちづくり組織及び市によるプランの推進が担保されている。

また、市街地整備等の地域まちづくり事業に対して、財政的支援を目的とする「地域まちづくり事業助成」が設けられていて、経費の10分の9以内の額の支援により、地域組織が主体的にハード整備の取り組みを行うようにしている。助成は通算3か年と限定され、その後の事業については自主的な財源や区による助成制度、又はヨコハマまち普請事業への参加などの活動によって、事業を推進していく必要があり、より主体的な推進が求められる。

また、プランの策定内容により、大きく、「旧いえ・みち まち改善事業」の対象地区からの防災関連、その他に歴史・文化や交通問題、大規模跡地問題など、地域ごとに多様化する課題に取り組むプランも見られるようになり、これからの活用もより期待できる。

さらに、プランは地区レベルの公的な計画としての可能性を持っていて、①プランを主体的に運用・推進する明確な主体、地域まちづくり組織が定められること、②既存の行政区域に限定されずに、地域課題に該当する区域だけを地域まちづくりプランの対象区域と設定できること、③地域課題に機動的に対応しながら進行管理ができること、④地域の総合的なまちづくりができることが挙げられる。

このように、明確な地域主体が定められ、地域課題に柔軟に対応できる区域を設定でき、総合的なまちづくり内容をもとに、行政との協働により、まちづくり事業を主体的に行いながら、その進行管理状況、地域変化等を踏まえて、プランの見直しを行い、地域課題に機動的に対応できるマネジメント仕組みとして地域まちづくりプランが活用されていると評価できる。従って、地区レベルにおけるまちづくり計画及び実行計画としての地域まちづくりプランが、マスタープランの限界を補完しながら、地域をマネジメントできる仕組みとなりうると評価できる。

(4) 地域まちづくりルールの実運用実態

条例にもとづく認定プロセスにより、地域の多数の支持を得た公的ルールとなる点が重要である。周知活動をはじめ、任意協定の認定の場合は内容の合理化・修正がおこなわれ、また、そうした活動のなかで運用体制の再構築・強化がなされる。推進委員会での審議や、行政とのやりとりの中で公的ルールとしての形が整っていく。また、今回分析したように、認定後の運営段階においても地元における理解や経験が蓄積され、行政手続や情報公開の規定等によりルールの存在が事業者にも周知されることで、地域まちづくりルールの公共性が高まっていると判断できる。

また、地域まちづくりルールの仕組みの導入により、法律でカバーできない内容を地域の側で補完し、地域が要となることで地域の総合的な質を高めることが可能になった。特に、事前協議が確実に行われることで、建築等行為を各地域の総合的目標に近づけることを可能にしている。ただし、これには地元における運営体制がしっかり組み立てられており、運用するだけの能力があり、

さらには持続的に運営できる仕組みが伴っている必要がある。現時点でここまでの力をもつ地域はさほど多くないかもしれないが、次第にそうした地域が増加していくことは、もともと地方分権・地域自治の流れの中で条例が生まれた経緯からみても重要な進展と評価できる。

また、ルールが任意の状態に比べ実効力が高まった。これは制度設計のねらいでもあったが、実際にその成果は出ていると評価できる。ただし、「実効性」といっても、指針や基準等で示した内容がその通り実現できるというより、あまり強く縛らないことで、協議により、地域に根ざした質の高いソリューションができる前提をつくったという意味が強い。試行錯誤の中で次第に安定した運用が可能となっている様子を本研究で明らかにすることができた。試行錯誤の内容として、①基準の明確化や修正、②手続きの明確化や修正、③運用体制の工夫などがみられた。④地区計画との関係をそれぞれの地域独自につくって実効力を高めていることも重要な側面である。

以上をまとめると、地域まちづくり推進条例で規定する「地域まちづくりルール」はさまざまな可能性をもつ新しい仕組みであり、そうした共通プラットフォームが存在することで、これまでのまちづくりを一步確実なものに前進させたり、地域での困難を乗り越えたり、共に学びながら進化・成長できる有効なシステムであることが確認できた。

(5) 地域マネジメントシステムとしての可能性

横浜市地域まちづくり推進条例にもとづく仕組みは、地域まちづくり組織という地域主体を認定により公的な組織として位置付け、その地域まちづくり組織が地域課題に解決・対応するために地域まちづくりプランと地域まちづくりルールというツールを活用して地域をマネジメントする仕組みである。そのため、地域主体に多くの権限が委ねられ、認定された地域まちづくり組織が市と協働主体としてまちづくり事業の推進、建築等行為に対する審査・協議手続きを自ら行える、地域主導のまちづくりが可能となる仕組みとして注目できる。

その推進・運用実態の分析からも、条例制定から着実に地域まちづくりプラン・ルールの策定地区が増えていて、プランの場合、市と協力しながら策定したプランを用い、市の施策策定に反映され、整備事業の根拠として活用されることや、まちづくり事業助成を活用して主体的・積極的に地域を改善・整備していることが、また、地域まちづくりルールの場合、義務付けられた審査・協議手続きを通して実効性のある開発コントロールを行っているなど、様々な地域ごとに課題に有効活用していることが確認できた。さらに、条例上に用意されている仕組み以外の国や区の制度、他の都市計画制度なども、積極的に活用しながら、プランやルールを実現していること、並びに、プラン・ルールの周知活動やイベント開催など、より多くの地域主体がまちづくり活動に参加できるように努力していることなど、制度上のハード整備・管理に留まらず、総合的なまちづくり活動を行うため、主体的に様々なツールを活用して地域そのものを有効にマネジメントしていることが確認できた。

これらを踏まえると、地域が都市計画を補完するためのまちづくりではなく、地区レベルにお

いて、地域が主体となり、都市計画・まちづくりに用意されているツールを有効活用しながら、地域をマネジメントできる横浜市地域まちづくり推進条例の仕組みは、これまでの地区まちづくりより一歩前進でき、これからの地区レベルの都市計画・まちづくりの仕組みに示唆する点が大きいと評価できる。

さらに、持続的な組織運営のため、世代交代問題と財政問題については、制度改正よりは地域側が先立ち、対策を試みている状況であり、これらの試行錯誤を踏まえながら、制度改善を図るべきである。しかし、逆に、柔軟な仕組みであるからこそ、そのように地域が自在に工夫・実践ができ、その経験を通して、より地域に適した仕組みと進化・成長しているとも読み取れる。これまでの運用実績を踏まえた制度改善を行っていくことで、より普遍性の高い制度となり、地域主体による都市計画・まちづくりの仕組みとして、このような地域マネジメントシステムが都市を形成する基本システムとなり、より豊かな都市・地域づくりが可能になると考える。

5-1-4 4 章のまとめ

(1) 都市計画提案制度のこれまでの活用実態とこれから

地域住民等が主体となったまちづくりの取り組みが多く行われるようになり、そのような動きを受けて、地域のまちづくりに対する取り組みなどを都市計画に積極的に反映させていくことを目的に、都市計画提案制度（都市計画法第 21 条の 2 に基づくもの）が 2003 年に施行された。

アンケート調査によると、これまでの提案制度の活用について、76.2%が「これまで動きがない」としていることから、まだ全国的に制度活用が普及したとは言えない状況であり、一方、政令指定都市のような人口規模が 50 万人を超える大都市で、最も高い割合（約 7 割）の決定事例があることと、時間的な差はあるが、提案の約 6 割が規制緩和を目的としているとの大塚(2008)³⁾の指摘を踏まえると、全体的な数は少ないものの、決定事例を含み現在でも提案制度の動きがあることから、比較的に開発圧力の高い大都市を中心に、前項に述べた漸進的な普及が進んでいると読み取れる。

一方、これからの提案制度の活用については、117 自治体（16.1%）が「できるだけ多く活用したい」・「特定の都市計画について活用したい」とし、これからも提案制度の積極的な活用が見込まれる。特に、これまで提案制度に関する動きがなかった自治体から、「これからできるだけ多く活用したい・特定の都市計画について活用したい」としている自治体（54）があり、提案制度活用への期待を持つ自治体が存在していることが確認でき、これからも提案制度の活用が進まれると考えられる。また、提案制度を「特定の都市計画について活用したい」とした 47 自治体が挙げた内容は地区計画が最も多く、約 7 割を占めていることから、地域住民等の合意形成を前提に策定される地区計画のような地区レベルの都市計画を中心に提案制度の活用を考えていると推察できる。

さらに、これから提案制度の活用を考えている自治体の人口規模で整理すると、人口 5 万以上 20 万未満の自治体の場合、提案制度の活用を考えている自治体の数は、他の人口規模範囲よりも最も多く、提案制度の活用を考えている自治体全体の約半分を占めている。これは、これまで大都市を中心とした制度活用の傾向とは異なり、開発の圧力が比較的に少ない、人口 5 万以上の小さい自治体でも提案制度を活用しようとしていることを踏まえると、提案制度を通じて、民間や地域住民等の発意を都市計画へ積極的に反映していこうとする姿勢であり、そのためこれからの制度活用に注目すべきと考える。

(2) 提案制度の活用における課題と工夫

自治体から挙げられた提案制度に関する課題は、大きく①提案基準に関するもの、②提案者側に関するもの、③行政の体制に関するものなどと区分できる。

まず、提案基準に関する課題については、合意基準のハードルの高さや明示性についての指摘と、面積基準が現状と合わない課題への指摘が見られた。一方、逆に、決定までスムーズに至るために、より高い合意形成を必要とする指摘も見られた。次に、提案者側に関する課題について

は、特に住民からの提案の場合、知識や経験等の力量不足について、また、個人的な利益を優先する提案者に対しての課題が指摘された。また、行政の体制に関する課題は、自治体の経験不足による円滑な運用ができない点の指摘と、提案に対する指導と審査とのバランスの困難さから審査基準の必要性への指摘が見られた。

このように、提案制度の運用上の課題について、既往研究による指摘、専門知識・技術の不足、金銭的な負担、同意率の高さ、地権者特定の困難さ、合意形成の質の確保等に加え、制度を運用する行政側の課題も新たに確認できた。これらを踏まえると、提案制度は今までの都市計画制度とは異なる課題があり、どの自治体もすぐ活用できるとは言えない。しかし、後述する課題に対して各自自治体が行った工夫を考察することで、制度活用に向けたヒントを考えられる。

一方、提案制度を積極的に活用しようとする自治体から行われた工夫内容について整理すると、大きく①ガイドラインや指針の作成、②事前相談制度、③提案の調整、④まちづくり条例による支援などに区分できる。まず、ガイドラインや指針の策定することとその内容を地域住民等へ勉強会などを通して積極的に周知活動を行うことで、提案制度全体のプロセスを明確・公正にすることにより、提案しやすい環境造成と、よりスムーズな制度運用ができる。また、事前相談制度は、突然提案されることによる混乱を防ぎ、せっかく出された提案の却下による提案者の損失を避けるためにも、重要な仕組みであり、事前相談制度の運用により、必要に応じた支援、また前述の個人的な利益を優先する提案に対して、提案前に調整することが可能である。

さらに、提案に対して公共性を高めるための調整を行っている自治体もみられた。これは、提案者が周辺との調整を行うことと提案者の意向を活かしつつ提案の公共性を高めることを考えられる。また、従来の公共投資で行ってきたものも入れ込むことで、公共性の高い提案となり、自治体における提案制度のメリットの拡大にもつながると考えられる。

最後に、まちづくり条例等に提案者へ、関連する情報及び技術の提供・専門家の派遣など必要に応じた支援を行う仕組みを設けることで、住民等の知識・経験不足を行政が補い、住民主体の提案を促進できる動きと考えられる。また、提案基準のハードルの高さの課題に対し、まず、比較的策定しやすい条例上のまちづくり計画を策定してから、必要に応じて提案制度に移行する段階的なプロセスとして条例の仕組みと連携を考えている自治体もみられた。

このように、既に提案制度を活用している自治体の数は多くないが、運用上の経験の蓄積により、様々な工夫がなされていることから、課題はまだ残るものの、住民等がより主体的・積極的に都市計画に関わっていくことを可能とするための制度である、提案制度本来の目的に沿う運用への工夫が行われていることが分かる。

(3)まちづくり条例との連携とその意義

提案制度の活用に向け、まちづくり条例等に決定手続きや支援策などを定めることは、積極的な制度活用を図る同時に、都市計画における住民参加をより拡大することが可能と考えられる。条例等に定めている内容は、①地区まちづくり協議会のような地域主体を提案できる団体として

規定していること、②提案規模の面積基準の緩和、③提案策定における行政の支援、④提案主体と地区まちづくり協議会等の協議などである。まず、①については、従来の地区まちづくり協議会の活動範囲を超え、高い合意形成を基に提案・運用してきたまちづくりルール・計画から、その内容が担保力の強い都市計画へ確実にシフトできる仕組みが想定できる。また、テーマ型まちづくりが提案主体となったことは、限定された地区や主体から、テーマごとの範囲と市民にまで提案の幅を広げたことと、地区中心の提案から地区を跨ぐより公共的な提案になりうることにその意義があり、これからの活用注目すべきと考える。

また、②については、地域のビジョンが策定されている区域に限って提案規模の緩和を行っている中野区や、提案区域およびその周辺の住民等への説明会の開催や十分な意見聴取などを提案要件とする独自の提案制度の仕組みを定めた練馬区のように、地区まちづくりの実現ツールとして提案制度の活用を図っていることと、さらに従来よりも市民側からの都市計画に対する提案を重視し、地域側から状況に応じて選択できるツールを用意することで、提案しやすくした工夫と考えられる。

さらに、③については、情報提供のような支援に留まっている自治体が多いなか、専門家の派遣等により、その発意を提案までできるように積極的な支援を行っている自治体もみられた。また、支援の視点を広げると提案団体となる地区まちづくり協議会等が組織されるまでの支援も重要であり、多くのまちづくり条例の場合、地区住民等からまちづくり活動を始める組織（グループや研究会等）から計画策定を目的とする地区まちづくり協議会等へ認定等を経て、より実質的なまちづくりを可能とするための支援内容を定めている。

最後に、④については、地区まちづくり協議会が提案制度を用いて提案しようとする提案主体とその提案内容について協議を行えるように指導・助言を行っている横浜市のように、まちづくり主体の活動領域の拡張でもあり、提案を協議・調整することにより、地区まちづくり計画の実現性を高める仕組みとして活用できると言える。これは、まちづくり主体が地区のまちづくりの枠を超え、ある意味、都市計画にまで関与でき、地域のまちづくり・都市計画まで管理できる、地域主体の次なる方向として注目すべきと考える。

(4)関連事項の活用状況と課題

分析対象 29 件のまちづくり条例の担当課へアンケート調査によると、まちづくり条例上に都市計画提案制度の関連規定を定めた理由として、地域主体によるまちづくりにおける実現ツールの一つとして位置付けていること、まちづくり活動の蓄積が都市計画に反映できるようにするため、まちづくり条例上に都市計画提案制度の関連事項を定めていることを多くあげていた。

その仕組みの活用状況については、「現在検討中」が 1 件あるものの、「今まで動きがない」が圧倒的に多く、全体の約 8 割を占め、その仕組みを活用して提案まで至った事例はないとしている。その理由としては、「協議会の都市計画提案制度へのニーズが少ない」が最も多く（72.2%）、その他の内容としては、提案制度の活用における合意形成の難しさ、まちづくり活動そのものの普及問題、同意基準を定められる地区計画申出制度の活用などがあげられた。

これらを踏まえると、29 件の条例のうち、約半分は制定から 5 年も経過していない近年の条例であり、まだまちづくりそのものの活動が成熟していないことが制度活用の不振の原因と考えられる。実際に、地区まちづくり協議会の設立の事例がない自治体も多くみられることから、まちづくりの経験・蓄積から都市計画への移行の構図が成立していないこと考える。また、条例と連携を行っても同意率は変更できず、比較的に提案しやすい地区計画申出制度の活用や市への依頼により地区計画を策定しているケースも少なくないなど、合意形成のハードルの高さも制度活用の不振の原因であり、制度活用のために、より自治体が柔軟に活用できる制度として提案基準に関してもより委ねる必要があると考えられる。

(5) 地域マネジメントシステムの法制化の可能性

以上を踏まえると、まだ普及されたとは言えない状況であるが、地域主体のまちづくり活動の成熟と経験の蓄積を活かし、都市計画までシフトできる仕組み（図 5-3）を、提案制度を活用してまちづくり条例により定めている自治体が増えていることは、地方分権時代において地域主体によるまちづくり実現が一層可能となる動きと評価できる。

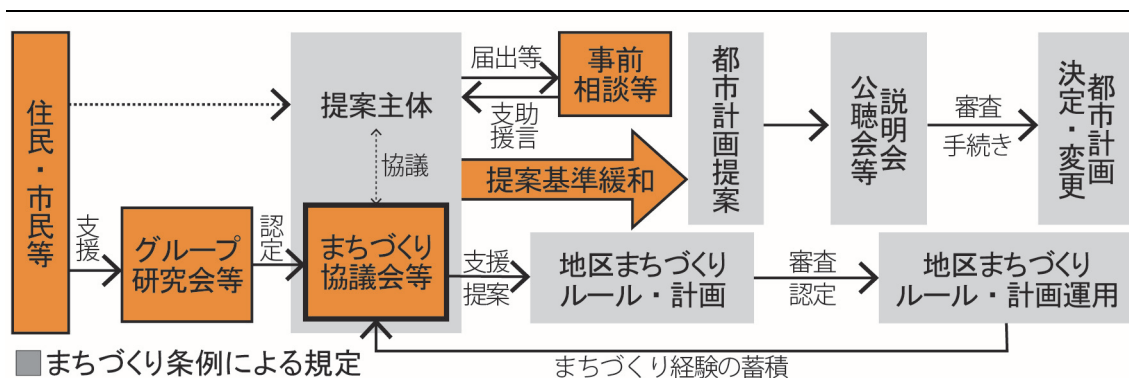


図 5-3 まちづくり条例による都市計画への提案の仕組み(再掲)

特に、地区まちづくり構想が策定されている地区を限定に、提案の面積基準を緩和した中野区のような、まちづくり条例による成果を、提案制度を活用して実現しようとする動きや、また、同意要件の代わりに、まちづくり条例により地域への十分な説明と意見聴取を行うことで提案できる区独自の提案制度を運用している練馬区のような、まちづくり条例により積極的に制度そのものを設計し、運用することは、地方分権時代において、条例による自治体独自の都市計画システムが再構成できる新たな試みとして注目できる。このように、まちづくりの成果を積極的に都市計画へ反映しようとする動きを踏まえると、地域が主体となる地域マネジメントの仕組みの法制化が可能と考えられる。なぜなら、まだ限定的な提案制度ではあるが、地域主体の発意を都市計画へ取り入れようとする動きが、これまでの地区まちづくりの仕組みと連携していて、まちづくり成果を法定計画に移すことができ、より実効性を高めていることが確認できたからである。

一方、これらの仕組みにより提案制度が活用された事例がまだなく、提案における合意形成のハードルの高さは、自治体の条例だけでは克服できない限界があり、他制度の活用及び依頼の形で地区計画の策定がされている状況を踏まえると、提案制度そのものへ地域が活用しやすい柔軟性を持たせる制度改正が必要と考える。

今後、地方分権により自治体への権限移譲も進んでいくなか、自治体において地域主体によるまちづくりの動きは都市計画上の重要な動力になる。そのまちづくりの経験の蓄積を都市計画にも活かせる仕組みを法制化することで、都市計画の仕組みとして地域主体による、より実効性の高いまちづくりが可能になると考える。

5-2 日本の地区まちづくりの特徴

これまで分析した日本の地区まちづくりの特徴を他国の地区まちづくり仕組みと比較しながら、考察したい。まず、世界の地区まちづくりの仕組みを整理し、以下のように示す(表 5-1)。

表 5-1 各国の地区レベルの都市計画・まちづくりの仕組みの比較 ¹⁾²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾

国名	地区レベルの都市計画・まちづくり					特徴
日本	行政	行政	公衆の縦覧(2週間) 意見書等	都市計画 (地区計画等)	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・住民主導 ・地区まちづくり計画策定とそれに基づく開発コントロールと自主的な活動 ・提案制度等による都市計画との連携可能
	地域	住民等	地区まちづくり協議会等	地区まちづくり計画(認定等)	事前協議 自主的な活動	
韓国	行政	行政	公衆の縦覧(2週間) 意見書等	都市計画 (地区単位計画等)	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導 ・都市計画との連携はなく、事業中心のまちづくり
	地域	住民等	行政主導の住民組織	まちづくり事業計画(一部)	まちづくり事業	
台湾	行政	行政	策定・決定 手続き	都市計画	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導 ・都市計画との連携はなく、事業中心のまちづくり
	地域	住民等	行政主導の住民組織	まちづくり事業計画(一部)	まちづくり事業	
イギリス	行政	行政	公開審議	Development plan 近隣計画	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・住民主導 ・住民が策定した近隣計画を都市計画上に位置づけ ・それに基づく開発コントロール ・住民組織は計画に基づく取り組み
	地域	住民等	town・parish council 近隣フォーラム	近隣計画	計画に基づく 取り組み	
アメリカ	行政	行政	公聴会 住民投票	環境アセスメント General plan 近隣計画	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・住民主導 ・都市計画策定段階でも住民参加が積極的に行われる ・住民と行政の協働による近隣計画が議決により都市計画に位置付けられる ・開発行為への環境アセスメントの義務により住民参加可能
	地域	住民等	近隣組織 NPO等	近隣計画	計画に基づく 取り組み	
フランス	行政	行政	事前協議 公開意見調査 住民投票	都市計画 (PLU)	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導 ・都市計画策定の段階に住民参加が充実されている ・策定段階における事前協議 ・決定前に、公開意見調査により第三者に委託 ・まちづくりは自主的な活動
	地域	住民等	アソシアション 等の住民組織		自主的な活動	
ドイツ	行政	行政	早期住民参加 公告と縦覧(1ヶ月) 市民討議会(4日間)	都市計画 (B-plan)	開発 コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・行政主導 ・都市計画策定段階からの住民参加 ・決定前に1ヶ月間の縦覧中に住民が提案可能、無作為に選出された住民による市民等議会 ・登録協会等による自主的活動
	地域	住民等	地域協議会 登録協会(NPO)等		自主的な活動	

5-2-1 行政主導の地区まちづくり:韓国・台湾

韓国と台湾の場合、まだ地域主体のまちづくりよりは、行政主導によるまちづくりという性格が強くみられる。また、地域住民等間に主体的に組織化される住民組織よりは、行政と専門家が主導するなかに住民が参加する組織が多く、その組織の活動内容も、地区の環境整備という事業中心のまちづくりを行っていることが多い。そのため、地区レベルのまちづくり計画のような計画は存在しなく（仕組みはあっても事例がないケースもある）、都市計画との連携もみられない¹⁾²⁾³⁾。

5-2-2 都市計画にもとづく地区まちづくり:イギリス・アメリカ

一方、イギリスとアメリカでは、地域主体による組織を位置付け、その組織により策定された近隣計画を都市計画上に位置付けていることが大きな特徴である。特に、イギリスの場合、法律に基づく制度であり、アメリカの条例上の仕組みとは少し差異がある。近隣計画のもとに地域を運営する組織も Town 又は parish council の地域組織と選挙によって構成員が構成される近隣フォーラムが設けられていることや、近隣計画の構成もさまざまであることなど地域課題や達成目標によって様々な制度活用が可能となる。近隣計画は Development plan に位置付けられ、行政による開発許可の判断基準として用いられ、組織は計画をもとに地域の環境整備や開発などの取り組みを行う。その実現のために、民間開発に税を課しその一部を近隣組織へ回してもらうことができる Community Infrastructure Levy のような税制度や、コミュニティが大切にしているパブなどを財産(asset)として登録することで民間の開発申請が出た際に、コミュニティに優先的に買い取る機会を与える Asset of Community Value などの制度も用意されている。この仕組みを可能としたローカリズム法は 2011 年 11 月に成立したばかりであるが、2014 年の 3 月時点で 1000 以上の近隣計画づくりが進んでいるなど、急速な普及が見られている⁴⁾。

アメリカの場合、シアトル市などの諸都市では、住民組織によって策定される近隣計画を議会の議決により General plan の一部として位置付ける近隣計画プログラムを実施している自治体が多く、自治体によっては General plan の一部にせず、General plan の実現手段の一つに位置付けていることや計画委員会が行う意思決定のガイドとする仕組みもある⁵⁾⁶⁾。さらに、シアトル市の場合、近隣計画とともに計画進行管理表を作成し、施策レベルの実施主体、優先順位、実施期間、予算の見積もりなどを行政と協力して作成することで、計画の実行性を確保しているが、住民組織の能力不足により実施期間や予算の見積もりを明確に記載してない地区が多いこと、また予算の確保する仕組みが欠如していることなどが課題とされている⁷⁾。

5-2-3 都市計画への充実な参加仕組み:フランス・ドイツ

また、フランスとドイツの場合、住民組織による地区まちづくり計画のようなものは存在せず、任意的なまちづくりよりは都市計画の決定段階で、しっかり住民参加が図られていて都市計画に

よって地区のまちづくりが行われていることが特徴である。フランスの場合、都市計画の策定段階から、住民参加と事前協議できる仕組みや、公開意見調査は都市計画の決定前に、行政や住民でない、専門家や学識経験者などの第3者がプランナーや住民の意見を徴取しながら、環境影響、経済効果、技術的、社会的、法的な検討を行う仕組みを設け、都市計画に住民意見を反映している⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾。ドイツでも、早い段階で住民に対する説明会や代替案のごとの影響を提示し、これに対する住民の意見を徴取、議論の機会を設けていることや、公衆への縦覧期間を1ヶ月に設け、住民から提案の提出も可能にしていること、4日間無作為抽出された住民らが都市計画などの政策について討議したもので政策提言をできる仕組みも設けているなど、住民参加の仕組みが豊富に設けられている。このように、フランスとドイツは都市計画上に住民の意見がしっかり反映できることで、地区の別の計画を設けるよりは、行政主導の都市計画が地区まちづくりの基本となっていることが特徴である¹⁰⁾¹¹⁾。

5-2-4 都市計画を補完する住民主導の地区まちづくり: 日本

このような他国の地区まちづくりの仕組みに対して、本論文の成果となる日本の地区まちづくりは、住民等が都市計画の決定の手続きに参加できる仕組みが、行政による説明会や2週間の公衆の縦覧時に意見書を提出に留まっていて、欧米よりは都市計画の決定そのものに住民が参加できる機会が限定的である。しかし、近年創設された都市計画提案制度など、住民や民間から直接都市計画を提案できる積極的な参加仕組みを設けていることが一つの特徴である。さらに、都市計画法制ではなく、自治体のまちづくり条例上に、住民組織である地区まちづくり協議会等が市町村長の認定等により位置付けられ、その組織が策定した地区まちづくり計画を市町村長の認定又は協定により認められ、その計画をもとに、開発行為へのコントロールや整備事業等を行っていることが特徴である。自治体の条例による仕組みという点では韓国と同じ形式だが、まだ環境整備の事業中心になっている韓国の状況と比べると、日本の地区まちづくりの方がより地域が主体的に行える仕組みと言える。特に、地域主体による組織と地区まちづくり計画がしっかり位置付けられている点と、計画をもとに開発行為へ協議ができることと、計画に基づくまちづくり事業も都市計画上の事業と連携することもあり、地域主体のまちづくりが都市計画と連携することでより実効性を高めている。しかし、これらは条例にもとづくもので、その法的担保力はなく、実効性に限界があり、適合違反でも行政による指導・勧告に留まることが現状の課題である。特に、現行の建築確認制度上では、地区まちづくり計画に基づく協議の結果と関係なく建築確認が判断されるため、その連携について議論を深める必要がある。

日本の地区まちづくりの仕組みが2章で述べたように、まちづくり条例の初期には、法定計画である地区計画策定のための前段階として地区まちづくり計画が活用されたことに対し、近年には、地区まちづくり計画そのものに実効性を付与しようとするものが多く、その計画をもとに開発コントロール、まちづくり事業推進など、地域主体が地域をマネジメントするためのツールとして位置付けていることが確認できた。これを踏まえると、現行の地区まちづくり仕組みがより

実効性を高めるために、イギリスのような法制度上の仕組みへと漸進的に進化していると考えられる。つまり、約 30 年以上の地区まちづくりの経験の蓄積から、地域主体のまちづくりの自主性・実効性を高めていく方向に発展してきたことと、都市計画提案制度などの都市計画への直接的な参加などの法制度の変化から、地域主体による都市計画の可能性が伺える。その発展方向は条例上の仕組みによる弱い担保性ではなく、法律上に地域主体による組織が位置付けられ、地域のまちづくりを担う公的な団体となり、その組織により策定された地区まちづくり計画もしっかり担保・実現できる仕組みが設けられ、より実効的に地域主体による地域のマネジメントができる仕組みを法制度上に組み込むことが考えられる。しかし、そのような地域主体が持続的に活動できるようにするには、権限だけでなく、イギリスの Community Infrastructure Levy のような財源の仕組みも一緒に考えることが必要になり、近年、制定され始めたエリアマネジメント条例の分担金の仕組みや既存の都市計画税の仕組みの見直しなども含めた制度構成を考慮すべきと考える。

5-3 新しい都市計画制度について

5-3-1 地域マネジメントシステムの法制化の必要性

新しい都市計区制度の方向について述べる前に、まず、これまでの地区まちづくりの蓄積を基にしながら、地域マネジメントシステムの法制化の必要性について整理し、これまでの条例と法制度の補完関係のままではなく、その関係を統合した法制化がなぜ必要なのかについて整理する。

(1) まちづくり法の制定への要請

近年、都市計画に関する制度の抜本的改正に関する提言が多く見られるが、それらの提言の共通する内容の一つは、建築基準法の集団規定に関する指摘である。その多くは集団規定を建築基準法から分離し、建築基準法は単体規定だけにし、集団規定と都市計画法とを統合する、いわゆる「まちづくり法」の制定に関する提案である¹²⁾¹³⁾。特に、平成10年に建築確認事務が民間開放されてから建築確認件数の約8割が民間で行われている現状では、建築確認とまちづくりとの連携ができない課題や、集団規定がもう良好な環境形成には機能できない課題も多く指摘され、一部では、集団規定のみを特定行政庁による建築許可制への移行を図りながら¹⁴⁾¹⁵⁾、協議調整を前提とするルールづくりへの仕組みについても議論がされている¹⁶⁾。

一方、様々な地域の課題や地域の将来像を実現するためには、現行都市計画制度上だけでは限界があり、多数の自治体ではまちづくり条例を活用して建築とまちづくりを連携する仕組みを構築しつつあるが、そのような仕組みが構築できない自治体はまちづくりへの規制・誘導の機会を失うことになる。

これらは専門家だけの意見ではなく、2章の全国アンケート調査からも確認したように、自治体からも都市計画関連制度の改革すべき内容として建築基準法と都市計画法の関係の見直しが最も多く指摘された。これらを踏まえる、新たな都市計画制度への要望が多く、建築基準法と都市計画法の関係を再構築するうえで、これまでのまちづくり条例によって実践されてきた仕組みは最も重要な手がかりとなり、特に建築等行為への協議調整仕組みと、その実効性を高めるための建築確認との連携又は建築許可制への移行などを取り入れた制度を構築することが必要と考える。

(2) 地方分権の進展

平成12年に施行した地方分権一括法により市町村の都市計画に関する事務が自治事務となり、都市計画決定権限も委譲され、地方分権が加速化し、現在も権限移譲が進められている。さらに、2章のまちづくり条例の動向や3章の横浜市の条例の運用状況からも確認したように、まちづくり条例を通して、市町村から地域主体への権限移譲も積極的に進められており、人口減少・少子高齢化社会に伴う自治体の厳しい財政状況を踏まえると、今後、地区レベルのまちづくり・都市計画において地域主体との役割分担・協働は必須不可欠なものになると考える。

さらに、その地区レベルにおける環境管理を行うには、行政主導よりは地域から主体的に活動することが最も有効であり、そのため、地域をマネジメントできる権限を地域主体に付与し、公

的な団体として位置づけ、また、その地域主体がマネジメントするなかで活用できる計画（ルールとプラン）と実現手段も制度化することによって、従来のまちづくり条例の法的担保性の限界を乗り越え、より効力の高い制度として活用されることが期待できる。

(3) マネジメントへ転換

もはや市街地が拡大してきた時代が終わり、現在は逆に市街地が縮退していく時代となっている。つまり、もう従来のように、増え続ける開発への規制、環境改善の為の整備を通じた地域環境の形成ではなく、むしろ、今ある地域の資源、ストックを重視する時代となり、その整備と維持管理、即ちマネジメントを行うことで、効果的に地域価値を高めることが重要である。

平成 27 年 8 月に公表された新たな時代の都市マネジメント小委員会からの「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか」¹⁷⁾の中間とりまとめでも、これからは既存ストックの有効活用を図るとともに、新たな整備・更新に当たっても計画・整備、管理運営から、更新、新たな利活用、場合によっては整理合理化に至る一連の時間軸を意識する視点が重要になり、そのためには地域を長期的・持続的にマネジメントする視点が必要としている。

つまり、これまでの都市計画において有効に活用されてきた整備・コントロールから、これからはマネジメントへの視点の転換が、より必要となり¹⁸⁾、2 章のまちづくり条例の分析においても、近年にはまちづくり条例に基づく仕組みも地域主体を中心に地域をマネジメントできる仕組みへ変化しているように、地区レベルにおいてハードとソフトを含めた総合的なまちづくりを推進できる地域マネジメントシステムが増々必要となる。

このように、まちづくり法の要請、地方分権の進展、マネジメントへの転換との 3 つの側面から、地域マネジメントシステムの法制化の必要性について考察した。つまり、人口減少・少子高齢化とともに低成長時代において、地域をマネジメントする視点が最も必要となり、まちづくり行政において機能しなくなった集団規定と建築確認制度を見直し、協議仕組みと身近なハード整備、そして維持管理を特徴とする地域マネジメントシステムが地区レベルの都市計画仕組みとして位置付けられることによって、より円滑な地域主体の地域マネジメントが可能とすることが期待できる。

5-3-2 新しい都市計画制度の概要

ここでは、これまでの日本のまちづくりの実践を踏まえた新しい都市計画制度の可能性について、提案なされるようになった各主体からの提言を参考に考察する。特に、具体的な提言がなされている財団法人日本都市センター「これからの都市づくりと都市計画制度」（2004.03）¹⁹⁾と都市計画家協会の「都市計画制度改革の提言(案)」（2012.08）¹⁵⁾を参考にしながら、横浜市地域まちづくり推進条例の仕組みをベースとした地域マネジメントシステムの法制化を考察する。まず、両提言の制度の基本的な内容を表5-2で示す。

表5-2 都市計画制度に関する提言の概要 ¹⁵⁾¹⁹⁾

区分	「これからの都市づくりと都市計画制度」	「都市計画制度改革の提言(案)」
提言主体	財団法人日本都市センター	都市計画家協会
提言年度	2004.03	2012.08
内容	<p>I. 都市自治体と市民による都市づくりのための改革</p> <p>1. 新たな都市づくりの理念とその実現に必要なものとされるものは何か</p> <p>(1) 市民が豊かな生活を送れるよう都市づくりのあり方を見直す (2) 都市防災の重要性を踏まえた都市づくりの制度を構築 (3) 「風景」や「景観」の維持・形成のため、総合的な計画の下で都市づくりを進めるための制度を見直す (4) ソフトな施策との連携と地域の自主性を尊重した制度を構築</p> <p>2. どのように市民主導の都市づくりを進めるか</p> <p>(1) 市民主導の都市づくりを進め、市民の知恵を実現できるような仕組みを構築する必要がある (2) 地域に愛着を持って住み続けられるように、専門家のサポート、地域の一体感の醸成、判りやすい計画の提示などの工夫 (3) 地域における「人づくり」と、それを生かせるように都市づくりの制度を改革する必要がある (4) 建築行為の承認(確認)を得る際の調整手続きを整備するなど、円滑な都市づくりを促進する (5) 都市計画の都市内分権を図り、都市づくりの計画への市民参加を進めていく必要と、市民も提案制度を活用していく</p> <p>3. 総合的な土地利用の計画と規制をどのようにするか</p> <p>(1) 土地利用に関する法制度の一元化 (2) 地方自治法による都市全体を対象とする「土地利用計画」の制度化 (3) 都市づくりの実現に向けた手順、手続きを示した計画の策定</p> <p>4. 着実な都市づくり推進のための仕組みはどうあるべきか</p> <p>(1) 自治体とその職員の政策形成能力、都市づくりの能力の向上 (2) 地域における「人」の活用と「資金」の確保するためのシステム形成が必要 (3) 補助金の整理統合と税財源の移譲</p> <p>II. 都市自治体の自主性を確立するための改革</p> <p>1. 都市計画法上の権限の移譲を進める</p> <p>(1) 都市計画区域の指定権限及び区域区分の設定権限を都市自治体へ移譲 (2) 地域地区の決定権限を都市自治体へ移譲 (3) 都市施設および市街地開発事業の決定権限は事業主体に (4) 都市施設や市街地開発事業の予定区域内における建築行為の許可の権限を一般の市町村にも移譲</p> <p>2. 広域的な調整は市町村の土地利用計画と都道府県の土地利用構想の策定課程のみに行う</p> <p>3. 総合的な都市づくりのために諸法令を見直す</p> <p>4. 法令の規律密度を緩和し、条例への委任を拡大する</p>	<p>1. 市町村主体の都市計画の徹底</p> <p>(1) 都市計画の決定権限は市町村に属する (2) 市町村マスタープランは議会の議決により決定等 (3) これまでの都市計画区域マスタープランは廃止し、都道府県は、都道府県区域を対象とした「都市計画方針」を、市町村の意見を聴いて定める</p> <p>2. 計画に基づく開発コントロール制度の確立</p> <p>(1) 都市計画区域制度を廃止し、全国土に都市計画的な視点からの開発規制及び建築規制を適用 (2) 従来の線引き制度及び建築確認制度を廃止し、市町村長の一元的な許可制とする (3) 非建築系土地利用(資材置場、残土置場等)も上記の許可制の対象とする</p> <p>3. アカウンタビリティのある都市計画手続へ</p> <p>(1) 市町村は、重要な都市計画について議会の議決を要する旨を条例で定めることができる (2) 市町村は、都市計画決定に必要な手続きとして、利害関係者の意見表明機会の確保、その意見に対する市長の見解表明等を条例で定めなければならない。 (3) 都市計画審議会は専門的な見地から都市計画案の妥当性について審議するための機関とし、議会の承認を得て市町村長が任命する。 (4) 一般市民が都市計画の現状を不合理と感じた場合に、市町村長に対して過重な負担なく変更要請ができる制度を新設する</p> <p>4. 質の高い環境の維持向上を目指す団体への分権</p> <p>(1) 一定の要件を満たす地区の環境管理を目的とする団体として市町村長の認定を受けたものは、地区の環境管理・改善に関して、地区独自のルールや必要な諸活動の実施方針を取りまとめを実施できる (2) 前項のルールと方針は利害関係者の意見聴取等必要な手続きを経た後、市町村長の認可を得て発効する。 (3) 建築協定、緑地協定、景観協定は廃止する。</p>

表 5-2 の内容のうち、本研究の地域が主体となる都市計画・まちづくりの仕組みの内容と関連する内容は、赤字で表記した箇所であり、両提言とも地域住民等による地域組織を構成し、その組織による地域環境の管理体制について提言が行われている。その内容は、これまでのまちづくり条例による仕組みを法定制度にしたことで、日本の地区まちづくりの実践を踏まえたものと評価できる。本研究で具体的に分析した横浜市地域まちづくり推進条例の仕組みが最も先進的な事例と考えられるため、その仕組みをベースとし、両提言の内容を参考しつつ、地区レベルにおける新しい都市計画制度の基本骨格を以下のように示し、その具体的な内容と理由について後述していく。

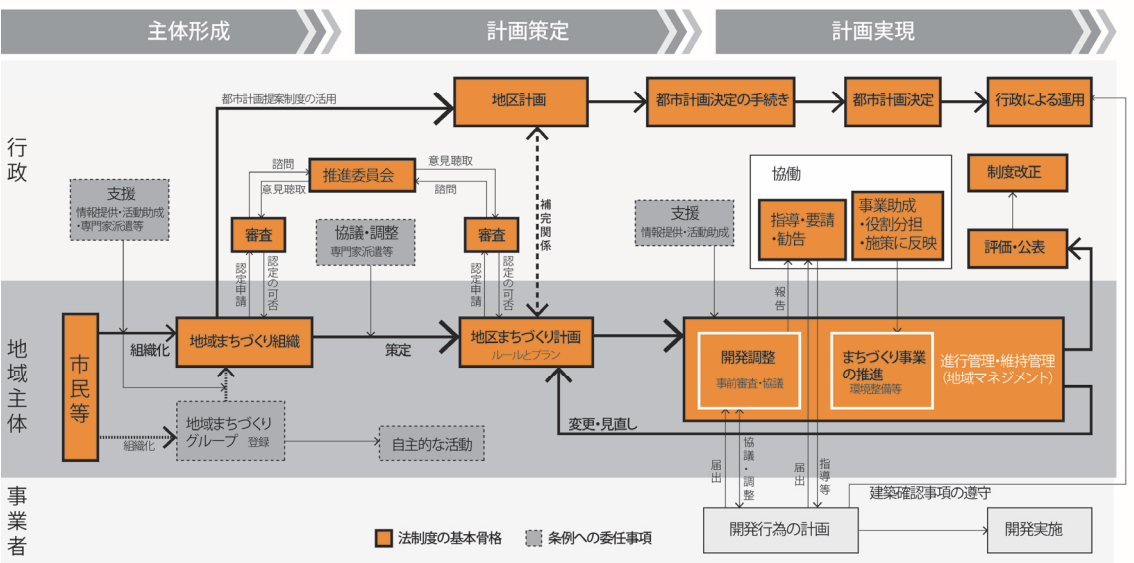
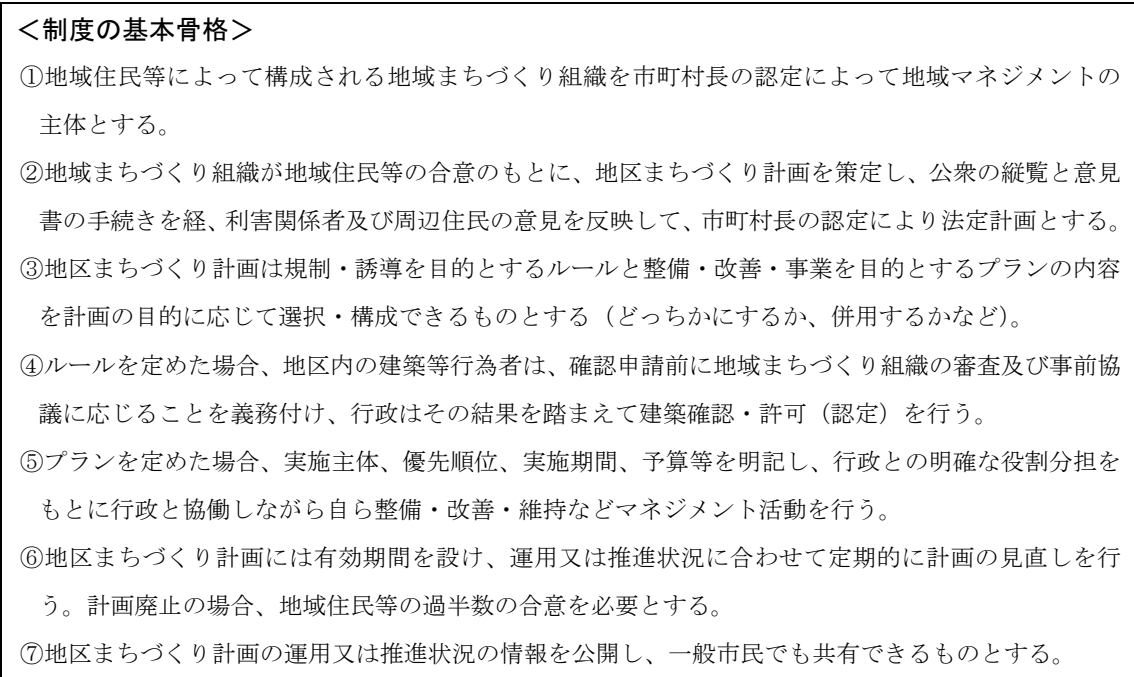


図 5-4 新しい都市計画制度の仕組み

5-3-3 新しい都市計画制度の詳細

(1) 地域主体としての地域まちづくり組織

まず、「これからの都市づくり都市計画制度」では、「2-(4)円滑な都市づくりを行うための協議型の都市づくりの推進」のなかで、協議を行うためにコミュニティ組織などを通じて周辺住民を協議団体として半自動的に組織化・認定する制度が採用されることが望ましいとしている。また、「都市計画制度改革の提言（案）」では、「4. 質の高い環境の維持向上を目指す団体への分権」に、地区住民等の当該地区の関係者を含む地区環境管理団体を位置づけ、開発・建築の審査や環境管理活動の実施を担う組織を想定している。これらは、これまでのまちづくり条例で位置付けられてきた地区まちづくり協議会等の仕組みに近い内容と言える。さらに、2章で確認できたように、近年には横浜市を始め、諸自治体ではすでに上記のような役割、建築等行為に対する協議や地域マネジメント等を担っている組織を位置づけていて、その組織によってまちづくりの実績も着実に積んでおり、地域組織による都市計画・まちづくりの可能性を確認できた。

それらを踏まえて、新しい都市計画制度では、地域住民等で構成される地域まちづくり組織を市町村長の認定によって地区における公定組織として位置付ける。特に、認定の判断に際して、3章で確認した実質上の判断機関となる横浜市の地域まちづくり推進委員会のような学識経験者や市民等で構成されるまちづくり全般の内容を審議できる機関を設けることにし、より公開的なまちづくり行政を図ることとする。その他の組織の認定基準や手続きについては、各自治体の条例で定めることにし、地域状況に合わせた、組織像をもとに認定基準や手続きを定めることにする。なお、条例には、これまでのまちづくり条例でみられた、準備会・研究会のような段階を用意し、いきなり地域まちづくり組織をつくるより、着実に地域の担い手として成長できるように期間と支援を設け、組織づくりへの工夫が必要と考えられる（図5-5）。

また、地域まちづくり組織制度の普及と持続的に活動が続くために、組織ができることへのインセンティブや財政的な支援を考慮する必要がある。これまでのまちづくり条例では、組織への活動経費の助成が主な財政的な支援であったが、新しい都市計画制度では地域まちづくり組織の制度化とともに分担金制度の導入や税制度の見直しを行い、組織が持続的に地域マネジメントできる仕組みについて議論する必要がある。

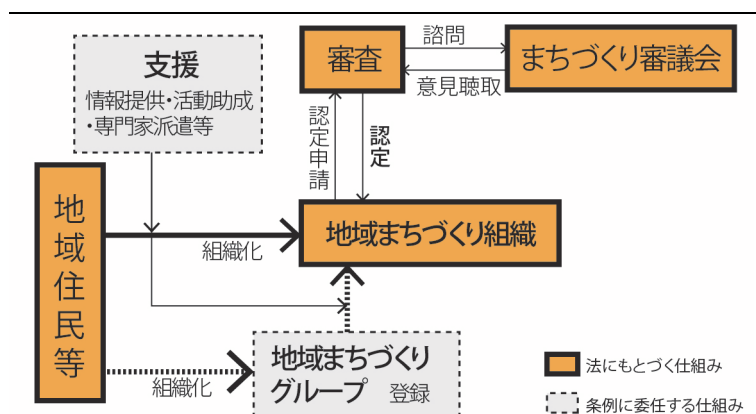


図 5-5 地域まちづくり組織の認定仕組み

(2)地区まちづくり計画

認定された地域まちづくり組織が地域住民等の合意形成のもとに、地域マネジメントに必要な事項を定めた地区まちづくり計画を市町村長の認定によって、地区レベルの法定計画とすることを考える。その認定基準や策定プロセス、組織への支援については組織の仕組みと同様に、各自治体の条例によって定めることにする。

「都市計画制度改革の提言（案）」では、地区環境管理団体が地区の区域を明確にし、その土地利用・景観・緑地等のルールと地区の環境管理のための活動方針を作成し、市町村長の認定を受けることとしている。これは、2章で考察したように、これまでの地区まちづくり計画に生活環境の保全のための規制・誘導の規則的な要素と、生活環境の改善や整備のための事業・活動のプラン的な要素が含まれていたことと似た仕組みとして、地域組織の必要に応じて選択できる仕組みとみられる。新しい都市計画では、まちづくり条例のこれまでの経験を踏まえて、最も発展バージョンと考える横浜地域まちづくり推進条例のルールとプランの仕組みをイメージし、地区まちづくり計画を考える。一つ異なる点は、横浜市の場合、ルールとプランを併用している地区では別々に認定を受けなければならなかったことに対して、新しい都市計画制度では、地区まちづくり計画のなかにルールとプランを位置づけ、必要に応じて、どちらかにするか併用するかを決められる仕組みと想定している（図5-6）。

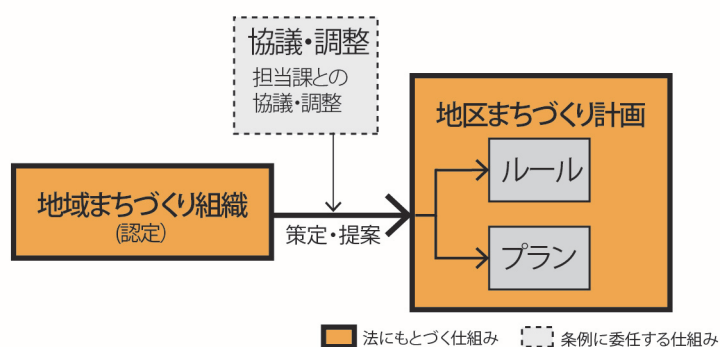


図 5-6 地区まちづくり計画の策定仕組み

A.地区まちづくり計画の内容

①規定内容

地区まちづくり計画の内容は、これまでのまちづくり条例上の計画と同じく、ルールの場合、土地利用と建築物等に関するハードな内容から、景観、緑地、騒音、ゴミ等の生活関連のソフトな内容までまちづくりに必要な内容を幅広く総合的に定めることにする。従来の都市計画では、縦割りの分野ごとの計画となりがちであるが、地区まちづくり計画は地域の必要に応じて、その分野を横断的に統合する内容とすることで、総合的なまちづくりを推進できる地域のマスタープランかつ実効計画となることを考える（図5-7）。そのため、協定委員会が主体に推進してきた既存の建築協定、緑地協定、景観協定は地区まちづくり計画に統合・一元化するものとする。また、

プランの場合、横浜市の事例でも確認したように、地域の将来像の実現に向けた整備・改善事業やその具体的な取り組みに、実施主体、優先順位、実施期間、予算の見積りなど、行政との役割分担を明確に規定することから、実現可能な計画となる仕組みとする。そのため、プラン策定段階から地域組織と行政間で綿密に協議を行い、地域側の単なる望みにならないように、しっかり実現可能な内容とすることが必要である。

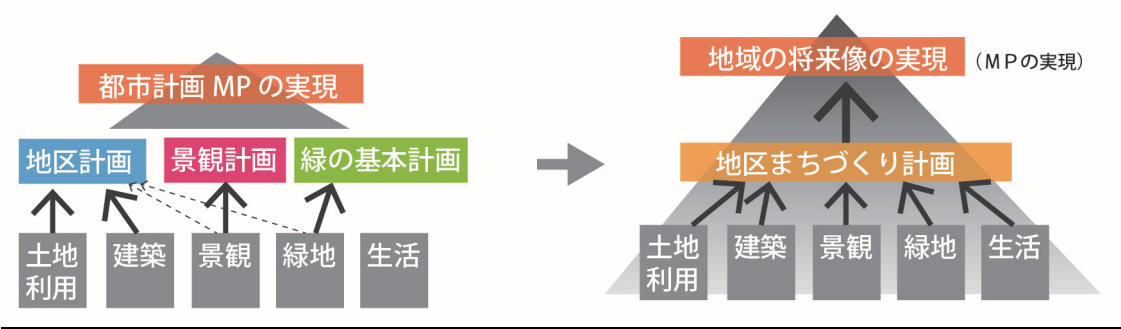


図 5-7 総合的な地区まちづくり計画

②地区計画との関係

地区まちづくり計画のうち、ハードからソフトな内容まで幅広く規定できるルールの場合、地区計画の規定項目と重なることが予想される。これまでのまちづくり条例上の地区まちづくり計画と地区計画との関係は、大きく 3 つと区分でき、①合意形成の程度にあわせ、地区まちづくり計画を地区計画策定の前段階とした段階的な関係、②地区計画に規定できない項目を地区まちづくり計画に定め、地区計画と地区まちづくり計画の役割分担の関係、③地区計画には最低限の基準を定め、地区まちづくり計画ではより高度な基準にし、協議によって実現していく関係と整理できる²⁰⁾²¹⁾ (表 5-3)。

表 5-3 条例に基づく地区まちづくり計画と地区計画の関係

区分	関係
①段階型	<div> <div>地区まちづくり計画</div> <div>→ 合意形成</div> <div>地区計画</div> </div>
②役割分担型	<div> <div>地区まちづくり計画</div> <div>+</div> <div>地区計画</div> </div>
③上乗せ型	<div> <div>地区まちづくり計画</div> <div>地区計画</div> </div>

これは条例に基づく計画と法制度に基づく計画の策定基準と法的担保力の差から生まれた構図と考えられるが、新しい都市計画制度では、法定計画となる地区まちづくり計画も地区計画と同等な法的担保力が得られるため、地区まちづくり計画に統合することも可能と考える。しかし、

地区計画の場合、行政が必要によって策定することも可能だし、どの地域も必ずしも地域まちづくり組織を立ち上げて地区まちづくり計画を運営することができないため、地区レベルの計画手法として選択できるようにする。

B.地区まちづくり計画の策定プロセス

新しい都市計画制度では、地域まちづくり組織により策定される地区まちづくり計画の策定手続きと認定基準（合意率など）の内容は、各自治体が条例で定めることとする。2章でも確認したように、これまでのまちづくり条例でも地域組織が策定した地区まちづくり計画を市町村長が認定する方式が最も多く、全体の4割程度を占めていた。そのような経験を踏まえて、地域状況を考慮した認定手続きと基準を定めることが望まれる。

また、認定の審査の段階で、横浜市のように、学識経験者や議員、市民などから構成されるまちづくり推進委員会のような諮問・審査機関を設け、まちづくり全般的な戦略と、組織と計画の認定審査などに対し、行政と組織だけでなく、第3者である専門家及び市民等による公開的な議論の場で、適確な判断ができる仕組みを設けることが必要である（図5-8）。

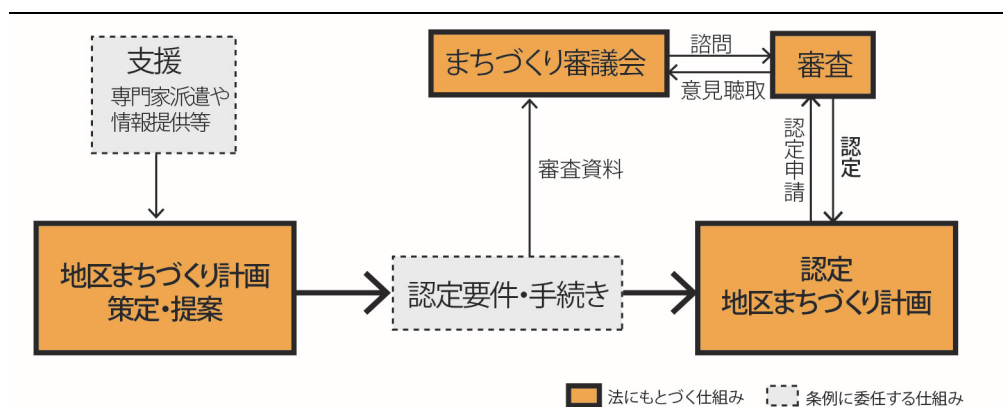


図 5-8 地区まちづくり計画の認定仕組み

さらに、委任条例によって定められる策定手続きには、法定計画となる地区まちづくり計画は以前よりもより高度な合意形成ができる仕組みが必要になるため、利害関係者への情報提供、意見聴取及び調整等の手続きを用意することと、公衆への縦覧を通じて周辺住民からの意見も聴取する策定プロセスを考えるべきである。また、地域まちづくり組織が計画策定に向けた合意形成を行う際に、横浜市の地域まちづくり地権者情報提供事業のような行政からの積極的な支援が必要である。なお、地区まちづくり計画策定への地域住民等の知識・経験不足の課題については、これまでのまちづくり条例で行われてきた専門家派遣や勉強会などの支援を含み、NPOや大学などの地域団体との協働も可能とする仕組みを設けることが考えられる。

(3) 地区まちづくり計画の実現：開発コントロール

地区まちづくり計画の実現方法を考えるうえで、これまで地区計画がどのように計画適合を実現してきたか、その実現方法を整理し、新しい都市計画制度上の地区まちづくり計画の有効な実現方法について考察する。

A. 地区計画の実現方策

まず、図 5-9 に示したように、地区計画制度に用意されている実現方法は、基本的に地区計画の策定地区内での建築等行為を行おうとする場合、市町村長に計画内容の届出するとが義務づけられ、市町村はその計画内容と地区計画の整合をチェックし、適合してない場合、指導・勧告を行うこと（都市計画法第 58 条の 2）と、開発許可の基準（都市計画法第 33 条、34 条）とすることが都市計画法に定められている地区計画の主な実現方法である。しかし、その届出の義務と整合チェックの仕組みは指導・勧告に留まり、不適合の場合でも工事着手を停止できる手段は設けられてない。また、開発許可の場合には、開発許可ができる開発許可権者（地方自治法第 252 条の 17 の 2）は、全国に 556（平成 26 年、都道府県 47、市町村 509）¹に留まり、地区計画に基づく開発許可はどの自治体でも活用できる仕組みではないことを踏まえると、本来地区計画制度が強力な法的担保性を有しているとは言い難い。

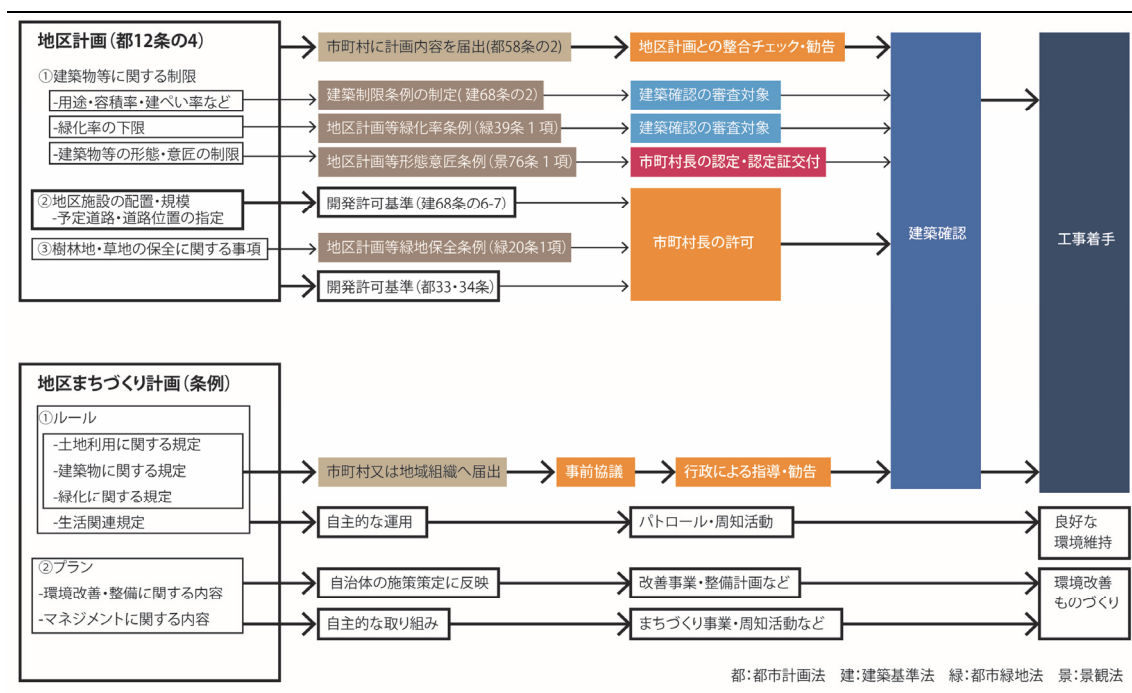


図 5-9 地区計画と地区まちづくり計画の実現フロー

1 都市計画法第 29 条に基づく開発許可制度では、開発許可を下す開発許可権者として都道府県知事、政令指定都市の長、中核市の長、地方自治法第 252 条の 17 の 2 の規定に基づく事務処理市町村の長を定めている。国土交通省によると、開発許可権者のうち、都道府県知事が 47、政令指定都市の長が 20、中核市の長が 83（特例市の長の数も含む。平成 27 年 4 月 1 日から特例市の制度を廃止）、事務処理市の長が 324、事務処理町村の長が 82 となっている（平成 26 年基準）。

B.委任条例による地区計画の実現

しかし、そのような法的担保性の限界を他法律に基づく委任条例によって克服できる仕組みが設けられていて、まず、地区計画の建築物やその他の敷地などの制限に関する内容のうち、建築物の用途、容積率、建ぺい率、高さ制限、敷地面積などは、建築基準法第 38 条の 2 に基づく条例、いわゆる「建築制限条例」の制定によって、建築確認の審査対象にすることができ、建築確認の際に地区計画の内容に適合していない場合には、建築確認が下りないことになっているため、地区計画に法的強制力を付与することを可能としている。

また、都市緑地法第 39 条 1 項により緑化率の下限についても「地区計画等緑化率条例」の制定によって建築確認の審査対象とすることができる。その他に、都市緑地法第 20 条 1 項に基づく「地区計画等緑地保全条例」の制定により、地区計画の樹林地・草地の保全に関する事項を市町村長の許可事項とすることと、景観法第 76 条の 1 項に基づく「地区計画等形態意匠条例」によって、地区計画の建築物等の形態・意匠の制限の事項について市町村長の認定を必要とし、認定がないと建築確認申請できないようになっている。これらは最初から用意された仕組みではなく、緑化率、緑地保全の内容は平成 16 年の都市緑地法の改正により、建築物の形態・意匠の内容は平成 16 年の景観法の制定により用意され、時間の経過とともに、地区計画の実効性がより増してきて、どの仕組みも建築確認及び開発許可との連動するように制度設計がされ、強力な担保性を付与していることが確認できる。

C.委任条例による地区計画の実現の課題と評価

一方、このように地区計画の実現は、自治体の条例制定によって、地区計画の法的担保性を高めることができるが、逆に自治体の条例制定状況によっては、地区計画の実効性に大きく偏差が生じる課題もある。実際に、内海（2014）²²⁾によると、2012 年 3 月 31 日の段階に建築制限条例を制定している自治体は、全体の地区計画の策定している自治体の 66.3%（504/760）に留まっていることや、建築制限条例を定めてもすべての項目を建築確認の審査対象にしていないことを指摘している。また、地区計画等形態意匠条例も 2011 年 9 月の段階に 7 団体でしか運用されていないことも指摘している。なお、国土交通省によると、2014 年 3 月 31 日段階に、地区計画等緑化率条例を制定している自治体は 35 に留まり、地区計画等緑地保全条例を制定している自治体は横浜市のみとなっている。

これらを踏まえると、建築等行為に対する地区計画の実現は基本的に届出による整合チェックに基づく指導・勧告であり、これは地区まちづくり計画の実現仕組みである届出による事前協議に基づく指導・勧告とほとんど同じ仕組みとなっていることが分かる。さらに、他法制に基づく委任条例の制定により、地区計画の法的強制力を獲得できることや地区計画の策定・決定の手続きも自治体に委任されていること（都市計画法第 16 条第 2 項）など、制度活用のかかなりの部分が自治体の自主性によって工夫・決定できる仕組みとなっており、新しい都市計画制度における地区まちづくり計画の実現に関する仕組みも、一般的な仕組みを設けたうえで、地区計画制度のように自治体の意思による工夫・決定できる仕組みとすることが望ましい。

D.地区まちづくり計画の実現方策:事前協議システム

新しい都市計画制度では、認定された地域まちづくり組織が認定された地区まちづくり計画をもとに、地区内の建築等行為に対して、審査及び事前協議を担うこととする。「都市計画制度改革の提言（案）」では、開発・建築についてルールの適合性を審査する手続を、地区環境管理団体が担うことにしている、地区環境管理団体制度が適用されている地区で審査を受け、ルールに適合していることを開発許可の要件としている。また、「これからの都市づくり都市計画制度」でも、今後のマイナス成長の社会において、建築主と周辺の市民とで協議を行おうとするインセンティブが働きやすくなるため、建築確認を得る際に、周辺の市民と事前協議などの調整手続きによる合意形成の促進を図る仕組みを設けることとしている。その協議を担うのがコミュニティ組織などを協議団体として認定する制度を想定している。

2章で確認したように、これまでの地区まちづくりの仕組みでは、地域においてまちづくりを担う確実な代表性のある住民組織を位置づけていることが多く、その組織から策定された地区まちづくり計画をもとに、行政が協議を担う仕組みが主な内容であった。しかし、近年には、地域組織が自ら協議を担う仕組みが増えてきていること、特に横浜市のルールの運営実態の分析からも確認したように、自ら協議を行うことで、より良い地域環境を主体的に管理できたことを踏まえると、2つの提言と同様に、地域組織が開発・建築等行為に対する審査・協議手続きを担うことが、さらなる地方分権・地域主権においてまちづくりを行うための、最も重要なツールであり権限と考えられる。

しかし、地域まちづくり組織が直接、審査と協議を行うことはかなりの努力と時間を費やすなど、組織への負担が大きいことも予想される。実際に、3章で確認したように横浜市でも地域まちづくりルールを運用して組織からも審査件数が多い一部の地域では負担を感じていた。また、地域組織が建築等行為に対して審査と協議を担う仕組みは、横浜市以来に近年増えてきているものの、大半の自治体では行政が審査と協議を担っている状況である。これらを踏まえて、地域状況や地域まちづくり組織の力量を考慮した柔軟な仕組みを考える必要がある。

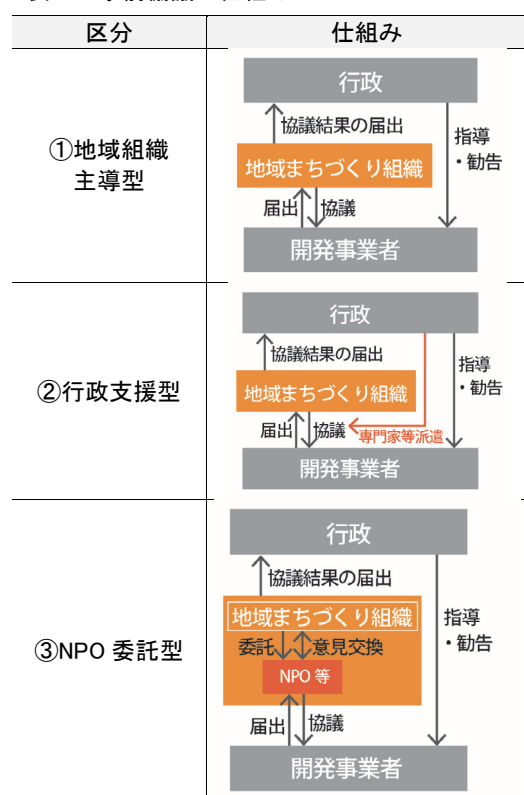
まず、新しい都市計画制度上の審査・協議の仕組みを考えると、表5-4のように整理できる。最も基本的な仕組みとして、地域まちづくり組織に自ら審査・協議を行う意思と力量があれば、地域組織主導型で地域管理を行うものとする。この仕組みの場合、地域まちづくり組織が直接行うため、最も地域側の意見が反映できることや、協議を通して地域の新たなニーズ又は課題を把握しやすく、それをもとに計画の見直しにつながるなどの利点が考えられる。しかし、横浜市のルール運営組織からもみられた専門知識の不足や意見調整の負担等へどのように対応するかが課題である。

そのような課題に対応するため、②行政支援型のように、審査・協議を主に地域まちづくり組織が主導するが、その協議の場に職員や専門家が同席し、組織への支援を行うことが有効と考えられる（まちづくり条例では相模原市と川崎市が採用）。これは、①組織主導型の利点に加え、組織の力量の補完ができる点が特徴である。しかし、協議において組織が主体であり、支援の立

場である職員や専門家に依存し過ぎないことが重要で、地域まちづくり組織の状況に合わせて選択的に採用することが望まれる。

最後に、③委託型は、組織における課題によって、地区まちづくり計画を運営したいが、審査・協議を担うことができない状況の組織の場合、NPO 組織や行政に委託することを想定している。実際に、3 章で確認したように、横浜市の荏田北二丁目地区では審査・協議の業務を NPO 組織へ委託し、定例会の場で案件に関する意見交換を行っている事例もみられた。これは、これまでのまちづくりのなかで、専門家の役割が計画策定段階への支援に留まっていたことに対して、今後このように地域をマネジメントしていくことを想定すると、地域側は計画策定に比べて、はるかに長い時間をマネジメントに費やすことになる。つまり、マネジメント時における専門家の新しい役割、マネジメントへの支援という役割が生まれたといえる。多くの地域組織が高齢化に伴う世代交代を課題として抱えている状況を踏まえると、荏田北二丁目のような協働体制は先進的で、今後、そのような専門家へのニーズ拡大し、マネジメント段階でも専門家の活躍が必要となることが予想される。このような動きによって、マネジメント能力の不足に悩んでいる地域からも制度活用ができるようになり、制度普及において有効な仕組みとなりうると考える。

表 5-4 事前協議の仕組み



新しい都市計画制度において、地域まちづくり組織が主体となり建築等行為に対して審査・協議を担うことは、ルールの実現のため最も実効的な仕組みである。2 つの提言からも伺えるように、これまでまちづくり条例が担ってきた協議の仕組みを法制化することによって、協議の実効

性が高められ、地域主体により地域をマネジメントできる重要なツールとなった。ただ、具体的な協議の仕組みは、一律的な方法にせず、地域組織の力量と経験を考慮しながら選択的に活用できる柔軟な仕組みが望ましい。

(4)事前協議仕組みと建築確認制度の関係

A.建築確認制度の限界

なお、現行の建築確認制度下では、特定行政庁と指定確認検査機関（以下、検査機関）のどこでも建築確認の申請ができるが、実際にその多くを検査機関が担っている現状²から、自治体のまちづくり行政と建築確認との連携することが難しかった。その結果、まちづくり条例に基づく協議仕組みによる協議結果が建築確認に影響することなく、行政の指導・勧告に留まることが多かった。3章の横浜市の事例のなかでも、地域組織による判断が受け入れられず、開発事業者の意向通りに建たれた山手町地区の事例から確認したように、協議仕組みと建築確認の乖離、その法的担保力に限界がみられた。しかし、横浜市の事前協議仕組みには協議終了後と建築確認申請時の2時点での協議状況に関する書類の届出を設けているなど、その乖離を埋めようとする動きも確認できた。従って、新しい都市計画制度における事前協議仕組みが、より実効性のあるものとして位置付けられるために、多数の研究や文献から指摘された建築基準法の集団規定の分離、そして都市計画法と統合するまちづくり法の改正を前提にして協議仕組みのあり方を考察することにする。

B.事前協議仕組みとまちづくり許可(認定)制

法定計画として建築確認のための事前確定的な内容と客観的な判断基準が必要となること、また、土地利用や建築物等の財産への制限を地域組織が行うことの限界、法定計画とするための合意形成の難しさに伴う規定内容の具体性の不足などがあげられる。そのため、これまでの地区計画と地区まちづくり計画の補完関係を踏まえて、新しい都市計画制度に基づく地区まちづくり計画は、建築確認の判断基準となってきた土地利用や建築物等など定量的な基準で制限できる内容と、協議が必要となる建築物等の形態・意匠や垣柵等、生活関連の定性的な基準で示される内容で構成し、円滑な協議を進めるため、具体的なガイドラインまで提示することが望ましい。これについては、地区計画の規定内容のうち、建築制限条例によって建築確認の審査対象とすることが難しかった建築物の形態・意匠に関する内容を景観法に基づく委任条例による自治体の認定の仕組みによって建築確認と連動することから、その内容を担保・実現できるようにしたことを大いに参考できる。

そのような地区まちづくり計画をもとに、まちづくり条例で経験してきた事前協議仕組みによって協議調整を行い、計画適合を図る。特に、その事前協議は基本的に認定された地域組織が担

2 参考文献 23)によると、2012年3月31日時点に地区計画を策定している760市町村を対象にアンケート調査を行い、回答された472市町村のうち、建築行為に対する指導について特定行政庁と回答した市町村のうち、指定確認検査機関による確認申請の割合は5%から100%まで様々であるが、全体の件数の88%程度が指定確認検査機関による確認申請であった。

うことにし、建築等行為者と地域の将来像を実現に向け、地域から積極的・能動的に対応できるようにする。その結果は自治体のまちづくり担当局へ届出られ、担当局からはその協議状況、地区まちづくり計画との整合程度、その他の計画を踏まえて総合的に判断するうえで、担当局から建築等行為者へ許可（認定）を下すことにする（図 5-10）。この一連の審査フローによって、総合的な内容となる地区まちづくり計画の実効性を担保することができる。ただし、認定の可否の基準は明確に定める必要があり、特に定性的な内容については協議主体等の認識の差が生じないように、ガイドラインなどにより事前に明示することが重要と考える。また、裁量的で定性的な規定は複数の基準のうち一定の基準を満たせば認定とするとのある程度の柔軟性を持たせることも重要である。

このように地区レベルの計画を地区まちづくり計画へ統合することによって、複数の計画による複雑さを解消でき、地域組織と建築等行為者は計画運用の簡素化と事業進行の効率化を図ることができると考えられる。

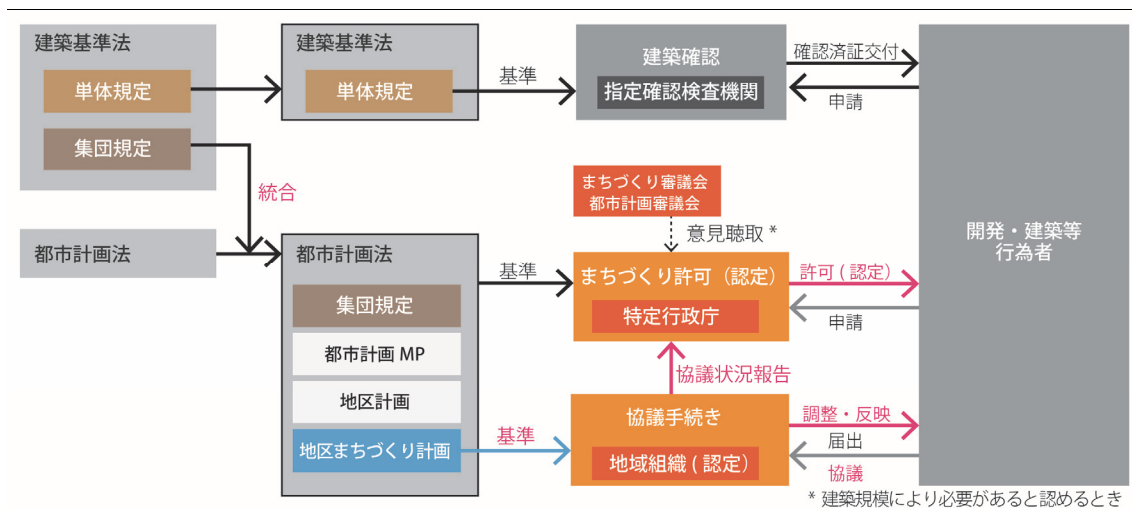


図 5-10 事前協議仕組みと建築許可制の連動

(5) 地区まちづくり計画の実現：事業推進の協働の仕組み

地区まちづくり計画のうち、プランの内容の実現については、行政と地域まちづくり組織との協働は不可欠なものであることは否めない。そのため、計画策定段階から、実現可能な内容とするため、主体間の役割分担を行うことが最も重要である。実際に、横浜市の地域まちづくりプランを運用している地区でも、プランの策定段階から行政と組織間に協議・調整をもとに役割分担を行い、プラン上に明記することで、組織や行政が取り組むべき内容と範囲を把握でき、プランの実現性を高めていることが確認できた。しかし、アメリカやイギリスの近隣計画に比べ、役割分担が実施主体を定めたことに留まり、事業の優先順位や実施期間、予算に関する内容は含まれてないことが指摘できる。そのため、プランの策定段階で、地域住民等の合意形成や周知のため行うアンケート調査などを用いて優先されるべき取り組みも決め、その内容に対する行政の施策

と地域組織の取り組みから実現可能なレベルに調整を行い、実施期間や実施手段など具体的に定め、実現性をより高めるものとするのが望ましい。

また、地域まちづくり組織が活用できる実現ツールとして、例えば、横浜市のまちづくり事業助成やまち普請事業など、約 500 万円程度の小規模でありながら、地域が自ら行える規模の事業において活用できるツールを用意することが必要である。これまでの整備・改善事業に関しては行政に依存する部分が大きく、これからは地域組織が地域をマネジメントする上で、より豊富な選択肢から戦略的に取り組めるような環境づくりを進めるべきと考える（図 5-11）。

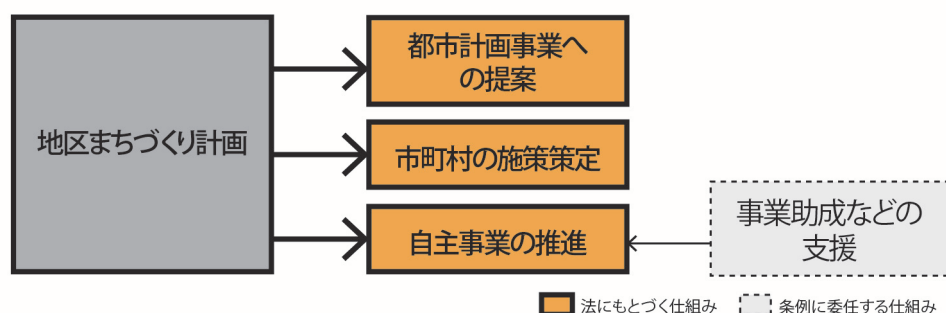


図 5-11 地区まちづくり計画の事業推進の仕組み

(6) 地区まちづくり計画の継続的な見直し

新しい都市計画制度における、地区まちづくり計画には、建築協定等や横浜市の条例のように有効期間を設けるものとする。なぜなら、社会状況が急変するなかでも、既存の地区計画を含む都市計画は長期間にわたり変更されずに、実状と合わない規定内容となってしまうものが多くみられ、適切な見直しが必要になるからである。都市計画が頻繁に変わる性質のものではないが、特に地区レベルでは、常に開発や建築等行為が行われ、地域へ影響を及ぼすことが多い。従って、常に現状を踏まえた将来へ対応するため、有効期間を設け、それを契機に計画の見直しを行い、実状に沿ったルール規制や取り組みができるような仕組みとする（図 5-12）。

一方、地域まちづくり組織も有効期間を設け、健康な組織づくりへのきっかけとし、地域主体としての代表性を維持できるように努力をする必要がある。組織や計画の有効期間の有効性に関しては議論の余地はあるが、新しい都市計画制度では、地域まちづくり組織が主に地域マネジメントの主体とする仕組みになる以上、健康な組織づくりは不可欠な問題で、計画も常に地域の現状が反映された計画とするためと、時間軸を考慮した計画実現を図るためなどの利点があげられる。

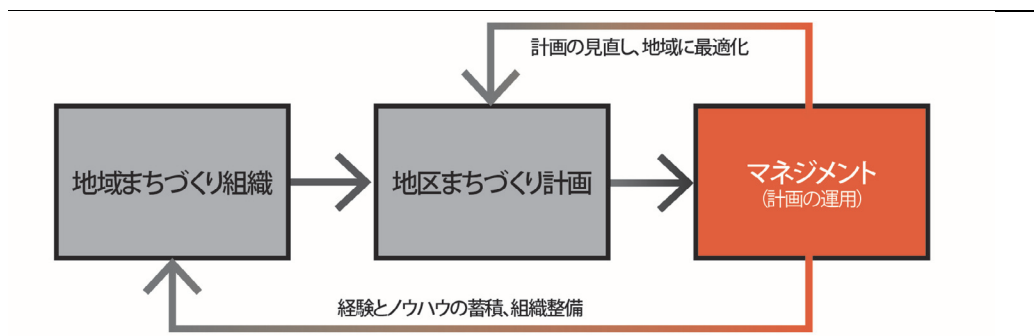


図 5-12 有効期間仕組みの効果

(7) まちづくり運用・推進状況の公開

新しい都市計画制度では、地域まちづくり組織による地区まちづくり計画の運営実態や推進状況を一般市民へ公開する仕組みを設ける。これは、公開によって関心のある周辺地域住民が地域マネジメントの情報を得やすくなり、最終的に制度活用となる波及効果と、また、地域ごとのノウハウの蓄積及び共有することで、同じ課題や悩みを抱えている地域への問題解決につながるなど、制度普及を促進する効果が考えられる。さらに、法制化することによって、自治体の枠を超え、全国の地域マネジメントの運用・推進状況をネット上に共有することは、大変大きな影響力が生じると考える。これまで、ネット上の情報公開は、自治体が自主的に行われてきたことに過ぎなく、組織と計画内容は公開しても運用・推進状況を公開しないところやむしろ情報公開を行わない自治体も多く存在するなど、自治体ごとの様々な政策により情報共有は大変難しかった。これに対し、法制化と共に、一つのプラットフォームで情報公開（現行の国土交通省の都市計画現況調査から更にはイギリスの近隣計画のHPのようなものを想定）することで、より有効な情報共有ができ、制度普及も加速できると考える。

(8) まとめ

地域の多様な主体による構成できる地域まちづくり組織が市町村長により認定を受け、地域の公的な団体となり、地域住民等の合意と行政との協働をもとに地区まちづくり計画を策定し、市町村長による認定を受け、地域の公的な計画とする。また、その計画にもとづき、建築等行為に対する審査・協議を地域まちづくり組織が自ら主体的に行う。ただ、それは組織ごとに努力が必要なものではなく、法制度に用意された仕組みに基づくシステムティックな運用によって達成されるものとする。その協議・調整の場で地域組織が地域の将来像、まちづくり目標の実現を図る。さらに、行政との協働により地域環境の改善・整備等に取り組み、適切な役割分担によって整備効果を向上させ、地域をマネジメントしていく。なお、そのマネジメント過程で地域組織は協議・調整のノウハウ、身近なハード整備などのまちづくり経験を積んでいき、活動の効率や実現性を高めながら、新たな地域の課題とニーズが把握でき、計画と組織体制の見直しから、より地域に適した計画へ進化する流れ、即ち地域マネジメントシステムが成立できる(図 5-13)。

地方分権や地域主権の動きがかなり進まれ、自治体の都市計画を決定する権限も大きく拡大してきた今、これまでの地区まちづくりの経験を踏まえた新しい都市計画とするために、地区レベルの都市計画・まちづくりにおいて地域が主体となり、実効的かつ柔軟な仕組みを用いて、より良い地域環境をつくる地域マネジメントシステムは最も重要で根幹となる仕組みとなりうる。そのため、より実質的な議論を深める必要があると考える。

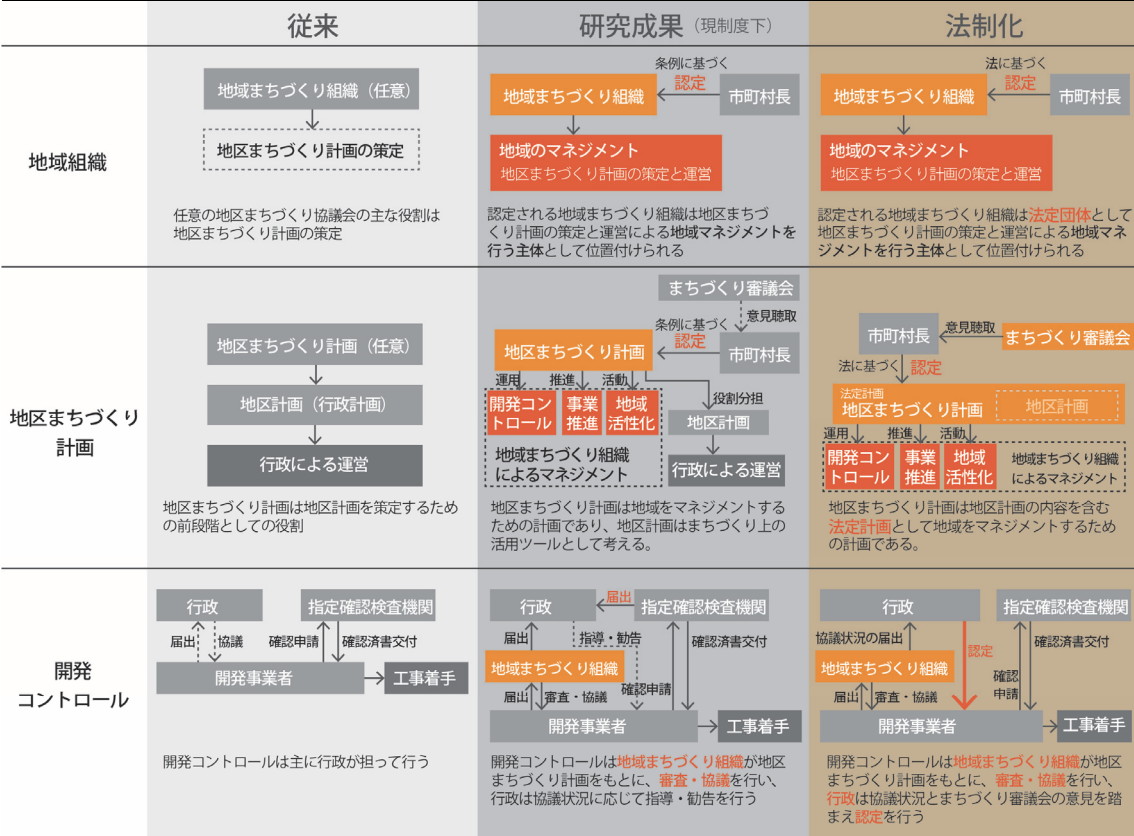


図 5-13 従来の都市計画制度と新しい都市計画制度の比較

5-4 今後の研究の課題

本研究では、日本の都市計画制度の課題と改革方向から見出された地域主体による都市計画・まちづくりの仕組みを、これまでの地区まちづくり条例の経験、特に横浜市地域まちづくり推進条例の実績を分析し、地域主体による都市計画・まちづくりの可能性を考察、さらに、都市計画提案制度と地区まちづくりとの関係からの地域主体による都市計画への転換の動きを踏まえ、地域が主体となる新しい都市計画制度を考察した。

しかし、これまでの行政主導の都市計画から地域主体による都市計画への転換を全国一律のレベルで適用することは大変難しいと考える。それには、地域主体の力量とともに、行政の協働・支援体制が求められ、実際に、全国アンケート調査からも、地域住民のまちづくり（都市計画）への参画を促すためのまちづくり条例を制定している自治体は全体の 12.8%で、現在検討中の自治体を合わせても 15.0%に留まっている状況や中・大都市に集中していることなど、多くの自治体における地域主体による都市計画・まちづくりの経験不足が制度普及の大きな課題となりうる。

ただし、全国一律に、本研究の地域マネジメントシステムを適用する必要はない。それは、ボトムアップ式の法改正として、むしろより効果的に、持続的に活用できる自治体から選択・活用できるようにすることが重要である。これまでのまちづくり条例の制定の動向から伺えるように、初めはある程度の人口密度を有する中・大都市から活用・展開されると予想される。その他の地域では、むしろ、自治体の条例によって地域独自の土地利用を定め、建築等行為に対して協議が必要な基準をゾーンごとに決めるなどで対応する仕組み³が効果的と考える。

従って、地域マネジメントシステムの活用が見込まれる地域での制度普及のためには、地域組織と地区まちづくり計画の認定基準及び策定手続きなど、制度の基本骨格以外ではできるだけ多く自治体の条例に委ねることや、行政の人材・力量不足の場合、都道府県による推進を選択できるなど、地域状況と力量に合わせた漸進的な制度活用を試みる必要がある。特に、地方都市では、人口減少及び高齢化が都市計画上、最も深刻な課題であり、地域まちづくりの担い手不足が常に指摘されている。そのような状況の場合、地域の多様な主体、例えば、まちづくり会社などの NPO 組織との連携により制度活用を図るなどの対策について検討する必要がある。

本研究で取り上げた横浜市の場合、以前から建築協定の運用地区が全国 1 位であり、地域側や行政側の経験及びノウハウがかなり蓄積されてきた背景から条例制定後、約 10 年の短期間で多大な実績（認定組織と認定ルール・プランの件数が 35 と全国で最も多い⁴）を挙げることができたと考える。

本研究は、地域が主体となる都市計画・まちづくりの仕組みの有効性の検討から新しい都市計画制度への可能性を考察したものであり、地域主体の育成と専門家の関わり、行政の体制の問題

3 例えば、市町村合併により、「旧穂高町まちづくり条例(平成 11 年 10 月施行)」をもとに制定された「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」が代表的な事例で、市内で行われる開発事業が「安曇野市土地利用基本計画」に整合することを求め、開発事業に対し事前の承認手続きを義務付けるもの。

4これは件数のみを基準としている。その他、地区まちづくり計画の実績が多い自治体は、世田谷区と神戸市である。平成 27 年 7 月時点で、世田谷区のまちづくり条例に基づく「地区街づくり計画」の場合、94 地区策定されているが、ほとんどが地区計画を地区街づくり計画と見なしていて、実質的に地区街づくり計画が存在する地区は 25 地区のみ。神戸市のまちづくり条例に基づく「まちづくり協定」は 17 件。一方、人口数当たりの計画件数をみると、横浜市は 0.093 件/1 万人、世田谷区は 0.283 件/1 万人、神戸市は 0.111 件/1 万人となり、人口数に対しては、世田谷区、神戸市、横浜市の順となる。

など、自治体が抱えている制度普及への様々な課題については、深く議論が出来なかった。今後、その課題について、複数の自治体を対象に制度活用の実態・仕組み・地域状況などの分析から制度普及の停滞要因を明らかにすることによって、地域が主体となる都市計画・まちづくりの仕組みの普遍性を高めることができると考える。そのため、これらを踏まえた制度普及に向けた課題を本研究の今後の課題としたい。

■参考文献

- 1) 양진영・이명규・김귀환(2007)「한국과 일본의 마을만들기 비교분석에 관한 연구」대한국토・도시계획학회 2007 추계정기학술대회
- 2) 池田真哉、伊藤史子、渡辺俊一 (1998)、「台湾まちづくりの先進事例の考察」、日本建築学会大会学術講演梗概集、pp281-282
- 3) 似田貝香門他編著(2008)、「まちづくり百科事典」、丸善、pp406-411
- 4) Department for Communities and Local Government <https://www.gov.uk/government/organisations/departments-for-communities-and-local-government>
- 5) 山田照明、東 孝、鈴木一郎、小泉秀樹、渡辺俊一、伊藤史子 (2000)、「米国シアトル市近隣計画プログラムにおける合意性と実効性(その1)：近隣計画プログラムのプロセスの特徴」、日本建築学会大会学術講演梗概集 2000、pp315-316
- 6) 星 卓志、小林 英嗣 (1999)、「近隣計画の位置づけと展開：アメリカ諸都市における近隣計画の実態」、日本建築学会技術報告集(9)、pp239-242
- 7) 東 孝、鈴木一郎、山田照明、小泉秀樹、渡辺俊一、伊藤史子 (2000)、「米国シアトル市近隣計画プログラムにおける合意性と実効性(その3)：計画進行管理表による実効性の確保」、日本建築学会大会学術講演梗概集 2000、pp319-320
- 8) 熊澤貴之 (2013)、「フランス都市計画における合意形成に向けたアソシアシオンによる保全活動の評価-モントルイユ市 Murs a peches の PLU の策定を事例として-」、都市計画論文集 Vol. 48 No. 3、pp1089-1094
- 9) 内海 麻利(2013)、「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究：パリ・リアル地区のコンサルテーションに着目して」、都市計画論文集 Vol. 48 No. 3、pp693-698
- 10) (財)民間都市開発推進機構都市研究センター編著(2004)、「欧米のまちづくり、都市計画制度-サステイナブル・シティへの途-」、株式会社ぎょうせい、pp128-200
- 11) 国土交通省 国土交通政策研究所(2005)、「都市計画策定課程における行政と住民のやりとりに関する研究～日本・ドイツ・フランスの制度と運用に着目して～」、国土交通政策研究第 49 号
- 12) 蓑原敬(2009)「地域主権で始まる本当の都市計画まちづくり-法制度の抜本改正へ」、pp93-97、学芸出版社
- 13) 松本昭(2011)「分権最前線に見るまちづくり条例-多元的土地利用規制における法律と条例の新しい関係-」、大西隆編著『人口減少時代の都市計画-まちづくりの制度と戦略』、pp167-187、学芸出版社
- 14) 日本建築学会 (2009)「建築の質の向上に関する検討報告書」
- 15) 都市計画家協会 (2012)「都市計画制度改革の提言(案)～土地利用コントロール制度のあり方を中心に～」

- 16) 日本建築学会編 (2013)「成熟社会における開発・建築規制の在り方-協議調整型ルール of 提案」、技報堂出版
- 17) 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会新たな時代の都市マネジメント小委員会 (2015)「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか」(中間とりまとめ)
<http://www.mlit.go.jp/common/001101779.pdf>
- 18) 中井検裕 (2015)「都市マネジメントとエリアマネジメントについて」、新都市 Vol. 69 No. 9、pp10-14
- 19) 財団法人日本都市センター (2004)「これからの都市づくりと都市計画制度-都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究最終報告書」
- 20) 川原 晋、佐藤 滋 (2005)「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究：行政と住民の協働による地区環境マネジメントの実現のための段階的なルール作りのプロセスデザイン」、日本建築学会計画系論文集 (598), pp71-78
- 21) 藤井さやか (2009)、「住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールの活用方策に関する研究-横浜市内の住宅地を事例として」、日本建築学会計画系論文集 74(646), pp2627-2635
- 22) 内海麻利 (2014)「日本の地区計画の実態と課題」、土地総合研究 2014 年秋号、pp107-131
- 23) 城絵里奈、依田真治、内海麻利 (2015)、「地区計画制度の評価と運用実態に関する研究-アンケート調査による制度創設時と今日との比較分析-」、都市計画論文集 Vol. 50 No. 3、pp464-471

Section 2

参考資料

研究業績 ■

都市計画制度の課題と改革方向に関するアンケート表 ■

全国まちづくり条例の規定内容の整理 ■

「地域まちづくりプラン」のアンケート表 ■

「地域まちづくりルール」のアンケート表 ■

■研究業績

□査読付き論文

- 1) 尹荘植・高見沢実(2014)「まちづくり条例による都市計画への提案の仕組みに関する研究 - 都市計画提案制度に関する規定を中心に - 」、都市計画論文集 No.49-3、pp495-500

→第4章と関連

- 2) 高見沢実・尹荘植(2014)「地域主体によるまちづくりルールの運用システムに関する研究 - 横浜市地域まちづくり推進条例に基づくルールを対象に - 」、都市計画論文集 No.49-2、pp146-156

→第3章と関連

□発表論文

- 3) 尹荘植・高見沢実(2014)「The Issue and New Movement of Urban planning system in Tokyo Metropolitan Area」、Proceedings of International Symposium on City Planning 2014

→第2章と関連

- 4) 高見沢実・尹荘植(2014)「The decentralization of the Japanese urban planning system and its future challenges」International Workshop of Comparative Research on Urban Planning System in China, Japan and France

→第2章と関連

□報告書

- 5) 尹荘植・高見沢実(2015)「日本の都市計画制度の課題と新しい取り組みに関する全国調査－地方分権が進む中での民間・住民発意の取り組みに着目して－」、都市計画報告集 No.14、pp174-179

→第2章と関連

■「地域まちづくりルール」のアンケート表

③審査を行う作業をどれほど負担に感じていますか。以下の項目についてそれぞれ4段階で評価し、該当する数字を○で囲ってください。

負担の大きさ：[0] 全く無し [1] ほとんど無し [2] やや大きい [3] かなり大きい			
A. 審査の件数	0	1	2 3
B. 審査時間	0	1	2 3
C. 審査項目の多さ	0	1	2 3
D. その他 ()	0	1	2 3

④審査を行う作業の負担を軽減するために何か独自に取り組まれていることがあればお答えください。

⑤建築等行為の協議をどれほど負担に感じていますか。以下の向きにてそれぞれ4段階で評価し、該当する数字を○で囲ってください。

負担の大きさ：[0] 全く無し [1] ほとんど無し [2] やや大きい [3] かなり大きい			
A. 不適合な点の説明	0	1	2 3
B. ルールの遵守を求める説得	0	1	2 3
C. 協議を行う頻度 (約 回/月)	0	1	2 3
D. 横浜市への協議の結果の報告	0	1	2 3
E. その他 ()	0	1	2 3

3. ルールへの適合審査の状況についてお伺いします。

①ルールへの適合状況の確認作業は、どれぐらいの頻度で行われているのかをお答えください。また、1つの案件のルールへの適合状況の確認作業に要する平均的な期間をお答えください。

☐事業者から開発計画資料の提出がある度に審査会を開いて審査している。
☐定例会を開け、定期的に審査を行っている。(定例会の頻度：)
☐その他 ()

1 案件に要する期間

②ルールへの適合状況の確認後、ルールに適合している場合と適合していない場合において、貴組織と事業者で行われる建築等行為の協議にかかる平均的な期間をそれぞれお答えください。

ルールに適合している場合：
ルールに適合していない場合：

③建築等行為の協議を行い、ルールの規定に適合しない計画について、最終的に申請者が計画を一部変更した事案の有無及びその内訳をお答えください。

<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 協議していない	
建築物の新築	件	建築物の増築または改築	件
工作物の新築	件	工作物の増築または改築	件
土地区画形質変更	件	その他 ()	件

ルール名：

1. ルール認定を受ける目的のことについてお伺いします。

①貴組織の運用する地域まちづくりルールの対象地域において、その前に存在している協定や地区計画等がございましたらその名前を教えてください。

②ルールの認定を受けようと思ったきっかけとして該当するものを以下の項目からお選びいただき、その具体的な内容を教えてください。

☐すぐに対策を立てねばならない緊急性の高い問題が発生した。
☐すでに運用されていた協定等では規制していなかった点で問題が発生した。
☐すでに運用されていた協定等では強制力が弱いために対応できない問題が発生した。
☐特別な問題等はなかったが、既存のルールの拘束力を高めることを狙った。
☐横浜市職員に進められた。
☐その他
<具体的な内容>

③既存のルールの規則を緩くしたり、ルール認定を受けるためにルールの内容を変更したりする等、工夫した点を教えてください。

2. ルールの運用をされる担当者の方についてお伺いします。

①申請があった事案について、ルールとの適合を審査する人は組織内のどのような方でしょうか。以下の中から該当するものをお選びください。

☐特定の担当者はおらず、その都度、組織全体で審査を行う。
☐担当者が1人いて、組織内で会長等其他の役職を兼任している。(役職名：)
☐担当者が1人いて、他の役職を兼任していない。
☐担当者が複数人いる。

②審査を行う担当者に一級建築士などのルールの運用に関連した特別な資格保有者がいらっしゃる場合は、保有する資格をお答えください。また、その資格保有者は組織内に元々偶然いたのか、必要と感じて後から組織に勧誘したのかをお答えください。

・資格：
☐元々偶然いた ☐勧誘した。 ☐その他 ()

④建築等行為の協議を行い、ルールの規定に適合しない計画について、最終的に申請者が計画自体を中止した事案の有無及びその件数の内訳をお答えください。

<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 協議していない		
建築物の新築	件	建築物の増築または改築	件	
工作物の新築	件	工作物の増築または改築	件	
土地区画形質変更	件	その他（	）	件

⑤ルールに適合しているものの、ルールで規制していないかった為（ルール策定時には予想できなかった事案の存在等）、まちづくりの基本方針の範囲に扱わない開発が行われた事案の有無及びその件数の内訳をお答えください。

<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 協議していない		
建築物の新築	件	建築物の増築または改築	件	
工作物の新築	件	工作物の増築または改築	件	
土地区画形質変更	件	その他（	）	件

⑥計画に対する適合審査を終えて実際に完成した建築・工作物の現物確認を起こっていないらしいやいますか。
☐ 行っている ☐ 行っていない（⑦を飛ばしてお答えください。）

⑦審査を通った事案の完成後が実際は計画通りに作られておらず、ルールに適合していないかった事案の有無及び件数の内訳をお答えください。

<input type="checkbox"/> 有	<input type="checkbox"/> 無	<input type="checkbox"/> 協議していない		
建築物の新築	件	建築物の増築または改築	件	
工作物の新築	件	工作物の増築または改築	件	
土地区画形質変更	件	その他（	）	件

⑧審査に際しての不満な点や改善すべき点等、ご自由にお書きください。

4. 貴組織の活動と今後の展望についてお伺いします。

①ルールの認定後も継続的にルールの周知活動を行われていますか。また、どのようなことを狙いとしてどのような方法で周知活動を行っているのか、そしてその結果の状況についてお答えください。

<input type="checkbox"/> 行っている	<input type="checkbox"/> 行っていない
(周知活動の狙い)	
(周知活動の方法)	
(周知活動の結果)	

②運用し始めてからルールの見直し（変更や修正等）をされたことはございますか。

☐ 見直しを行った ☐ 見直しを検討している ☐ 見直していない

(理由)

③ルールの認定の有効期間の延長をご希望ですか

☐ 希望する ☐ 希望しない ☐ 検討中

(理由)

④組織が認定を受けてから現在に至るまでの組織内の世代交代の進捗状況について、以下の中から該当するものを全てお選びください。また、若い世代を組織に勧誘する工夫をされている場合はその取り組みをお答えください。

☐ 新たに人が加わった。
[内訳 20代 人 30代 人 40代 人 50代 人 60代 人 70代 人
☐ 組織を辞めた人がいる。
[内訳 20代 人 30代 人 40代 人 50代 人 60代 人 70代 人
☐ 後から加わった人達の活動頻度が元々所属していた人と同程度又はそれ以上。
☐ 後から加わった人たちの活動頻度が元々所属していた人よりも少ない。
(取り組み)

⑤組織が認定を受けてから現在に至るまでの組織の活動に関する変化について以下の中から該当するものを全てお選びください。

☐ 勉強会の頻度が減った。 ☐ 定例会の頻度が増えた。
☐ 活動資金が足りなくなかった。 ☐ 活動資金に問題はない
☐ ルールの運用にとどまらず、地域内で新しい活動を行うようになった。
☐ 活動しやすくなった。(理由：)
☐ 活動しづらくなった。(理由：)

⑥組織の活動において、継続可能性など今後の課題とお考えのことがあれば答えてください。

以下、現在適用しているルールと他制度との関係の変化など、希望やご意見がございましたらご自由にお書きください。

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございます。

■「地域まちづくりプラン」のアンケート表

問 7 これまでプランを推進するために、様々な制度を活用するなかで、感じた効果及び改善すべき点等がございましたら、その内容を教えてください。

制度名：
具体的な内容：
問 8 これから、プランを推進するために活用を考えている手段として該当するものを以下の項目からお選びください。
<input type="checkbox"/> 地域まちづくり事業助成（回）
<input type="checkbox"/> 国による助成事業（事業名：）
<input type="checkbox"/> ヨコハマ市民まち普請事業
<input type="checkbox"/> 地域による自主財源（具体的に：）
<input type="checkbox"/> その他（）
問 9 プランの実現に向けた市との役割分担について、該当するものを以下の項目からお選びください。
<input type="checkbox"/> 横浜市職員と定期的に意見交換を行い、事業を推進する。（回/月・年）
<input type="checkbox"/> 横浜市職員が、定期的に事業助成に関する情報を提供してくれる。
<input type="checkbox"/> 必要に応じて、組織の方から、市へ働きかける。
<input type="checkbox"/> 特に、意見交換は行わない。
<input type="checkbox"/> その他（）
問 10 市と組織との役割分担について、課題及び改善すべき点がございましたら、その内容を教えてください。

3. 地区内の建築等行為についてお伺いします。

問 11 プランの対象地域内で建築等行為が行われる場合、組織としての対応について教えてください。
<input type="checkbox"/> 対応している(問 12へ進む) <input type="checkbox"/> 対応を検討している(問 19へ進む) <input type="checkbox"/> 対応していない(問 19へ進む)
問 12 地域内に建築等行為が行われる場合、どのようにその情報を確認していますか。
<input type="checkbox"/> 行政による情報提供 <input type="checkbox"/> 任意協定による事前届出
<input type="checkbox"/> 地域住民からの通知 <input type="checkbox"/> その他（）
問 13 建築等行為を行う者が、地域住民等の場合と地域外の方の場合により、組織としての対応が異なりますか。
<input type="checkbox"/> 異なる（具体的に、）
<input type="checkbox"/> 同じ
問 14 プランの整合のため、組織として建築行為者と事前協議を行っていらっしゃいますか。
<input type="checkbox"/> 建築行為者と事前協議を行っている（平均 件/月・年）(問 15へ進む)
<input type="checkbox"/> 建築行為者と事前協議を行っていない（問 17へ進む）
(その他の対応：)
問 15 建築等行為者との協議を行い、プランに適合しない計画についてお答えください。
最終的に申請者が計画を一部変更した事案 <input type="checkbox"/> 有（件） <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 協議していない
最終的に申請者が計画自体を中止した事案 <input type="checkbox"/> 有（件） <input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 協議していない

プラン名：

1. プラン認定を受ける目的のことについてお伺いします。

問 1 貴組織の運用する「地域まちづくりプラン」の対象地域において、その前に存在している協定や地区計画等がございましたらその名前を教えてください。

問 2 プランの認定を受けようと思ったきっかけとして該当するものを以下の項目からお選びいただき、その具体的な内容を教えてください。
<input type="checkbox"/> 「いえ・みち まち改善事業」による防災まちづくり計画の推進のため
<input type="checkbox"/> すぐに対策を立てねばならない緊急性の高い問題が発生
<input type="checkbox"/> 歴史や文化を活かしたまちづくりの推進のため
<input type="checkbox"/> 特別な問題等はなかったが、地区の将来を見据えた住環境の改善を図るため
<input type="checkbox"/> 横浜市職員に進められた
<input type="checkbox"/> その他（）
<具体的な内容>

問 3 プラン認定を受けるために、工夫した点がございましたら教えてください。

--

2. プランの運用・推進についてお伺いします。

問 4 認定を受けたプランは、地域住民からみてどのように認識されていますか。

	かなり低い	やや低い	やや高い	かなり高い
A. 地域住民に対するプランの周知程度	0	1	2	3
B. 地域全体の目標としての認識程度	0	1	2	3
C. 地域住民の積極的な参加程度	0	1	2	3

問 5 プランの推進のため、地域が主体的に行った活動や事業等、実現に向け、工夫した点がございましたら教えてください。

--

問 6 これまで、プランを推進するために活用した手段として、該当するものを以下の項目からお選びください。

<input type="checkbox"/> 地域まちづくり事業助成（回）
<input type="checkbox"/> 国による助成事業（事業名：）
<input type="checkbox"/> ヨコハマ市民まち普請事業（ <input type="checkbox"/> 検討 <input type="checkbox"/> 参加 <input type="checkbox"/> 実施）
<input type="checkbox"/> 地域による自主財源（具体的に：）
<input type="checkbox"/> その他（）

問 16 プランに適合しているもの、プランで規制していない未だった為 (プラン策定時には予想できなかった事業の存在等)、まちづくりの基本方針の範囲に抜けない開発が行われた事業の有無及びその件数をお答えください。

□ 有 (件)	□ 無	□ 協議していない
問 17 実際に完成した建築・工作物の現物確認を行っていらっしゃいますか。		
□ 行っている	□ 行っていない (問 19へ進む)	

問 18 プランに整合とされた事業の完成後が実際は計画通りに作られておらず、プランに適合していなかった事業の有無及び件数をお答えください。

□ 有 (件)	□ 無	□ 協議していない
----------------	-----	-----------

4. ルールづくりについてお伺いします。

問 19 プランの実現のため、プランに基づく地域まちづくりルール」の策定予定はございますか。

□ 予定はない	□ 検討中	□ 既に策定している
問 20 その他のルールを策定・検討中なら、その内容について教えてください。		
□ 建築協定 (□ 検討中	□ 既に策定している)	
□ 地区計画 (□ 検討中	□ 既に策定している)	
□ その他 ()		
□ 予定はない		

問 21「地域まちづくりルール」の策定を検討中又は既に策定済みの場合、プランの実現に向けた、ルール策定の目的と効果、課題について教えてください。

(ルール策定の狙い)
(ルール策定の効果)
(ルール策定時の課題)

問 22「地域まちづくりルール」の策定の予定がない場合、その理由について教えてください。

□ プランだけで、十分に改善を推進できる
□ 「地域まちづくりルール」による効果があまり期待できない
□ 「地域まちづくりルール」より、より高い法的担保力が必要
□ ルール策定までかかる活動の負担 (人材や財源不足等)
□ 策定後、ルール運用の負担等
□ その他 ()

5. 貴組織の活動と今後の展望についてお伺いします。

問 23 運用し始めてからプランの見直し(変更や修正等)をされたことはございますか。
□ 見直しを行った □ 見直しを検討している □ 見直していない
(理由)

問 24 プラン策定の有効期間の延長をご希望ですか

□ 希望する □ 希望しない □ 検討中
(理由)

問 25 プランの策定後も継続的にプランの周知活動を行われていますか。また、どのようなことを狙いとしてどのような方法で周知活動を行っているのか、そしてその結果の状況についてお答えください。

□ 行っている □ 行っていない
(周知活動の狙い)
(周知活動の方法)
(周知活動の結果)

問 26 組織が認定を受けてから現在に至るまでの組織内の世代交代の進捗状況について、以下の中から該当するものを全てお選びください。また、若い世代を組織に勧誘する工夫をされている場合はその取り組みをお答えください。

□ 新たに人が加わった。
[内訳 20代__人 30代__人 40代__人 50代__人 60代__人 70代__人]
□ 組織を辞めた人がいる。
[内訳 20代__人 30代__人 40代__人 50代__人 60代__人 70代__人]
□ 後から加わった人達の活動頻度が元々所属していた人と同程度又はそれ以上。
□ 後から加わった人たちの活動頻度が元々所属していた人よりも少ない。
(取り組み)

問 27 組織が認定を受けてから現在に至るまでの組織の活動に関する変化について以下の中から該当するものを全てお選びください。

□ 勉強会の頻度が減った。	□ 定例会の頻度が増えた。
□ 活動資金が足りなくなった。	□ 活動資金に問題はない
□ プランの実現にとどまらず、地域内で新しい活動を行うようになった。	
□ 活動しやすくなった。(理由:)	
□ 活動しづらくなった。(理由:)	

問 28 組織の活動において、継続可能性など今後の課題とお考えのことがあれば教えてください。

--

■ 今後、アンケートの回答をもとに、より詳しく把握するため組織の担当者様とのインタビューを希望しております。もしインタビューが可能でしたら、その方法をお選びください。

□ 可能 (・ 直接 ・ メール ・ 電話)	□ 不可能	□ その他()
-----------------------------------	-------	---------------

アンケートは以上です。ご協力ありがとうございます。

[2]貴自治体を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ない

⑤これまで動きが無い

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。

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？

内容	
狙った効果	

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。

[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。

* 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。

■まちづくり条例の規定内容の整理

[illegible]

[illegible]

[illegible]

