

大阪市大『創造都市研究』第5巻第2号（通巻7号） 2009年12月

■ 査読論文 ■

59頁～76頁

地区計画における住民合意に関する一分析 — 区域、組織、決定手続きに着目して —

大塚康央（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

A Study on the Condition of Local Consensus on the Formation of District Plan :
Focused on the Area, Organization and the Process for Decision Making

Yasuo OHTSUKA (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative
Cities, Osaka City University)

【要旨】

住民が、地域の意思として都市計画の決定を発案することができるようになった。これは、都市計画において、住民がイニシアティブを有することであるが、住民発案の公共性に関するものであり、関係住民の合意が必要である。

そこで、住民が主体的に地区計画の決定に向けた取り組みを進めた事例を中心に、合意形成が可能な地区に共通する条件について、区域、住民間で協議を進める組織や決定手続きに着目して調査分析した。

その結果、合意形成が可能な地区の条件としては、

- 1 共有財の存在、外部性の排除などが行われており、これにより「環境の共有」、「意識の共有」が実現されている。
- 2 決定にあたっては、関係者全員の参加が保障され、意思の確認が明確に行われている。これにより、決定の正当性が確保されている。

ことが判明した。

また、これらの取り組みは、自治会ベースで行われており、自治会組織（日常のコミュニティ組織）と密接な関係があることも分かった。

【キーワード】

地区計画、イニシアティブ、コミュニティ、共有財、参加

【abstract】

The system that residents propose a city planning to their city is established. It means that residents have an initiative in city planning, and it needs the consensus of the decision about a district plan by residents.

This consensus about a district plan is related to the property of residents, so I assume the condition that residents reach a mutual consensus is something in residents, environment, etc.

Therefore, I analyzed the organization, discussion, and environmental condition such a decision making was possible from examples.

As a result, a condition of consensus building is as follows.

1. The residents have a common environment, the elimination of the externality.
2. All of residents participate in the process of the decision of plan. (A rule in the district about a building in law) .

[Keywords]

District Plan, Initiative, Community, Common, Participation

I 研究の目的

地域住民が主体的に土地の利用や建築物の形態等に関するルールづくりを行う例がある。制度的にも、地区計画申し出制度(都市計画法第16条第3項)や都市計画提案制度(同法第21条の2)などが創設され、住民が発案する都市計画の決定手続きが整えられている。

これは、住民等による合意を前提に、都市計画決定等の提案、申し出等がなされ、行政が都市計画法等に定められた所要の手続きを行うことによって、住民の意思が公共政策として正当性を有するものとなるということである。すなわち、住民による合意が、法定の規制政策に大きく影響するものである。また、このような地域における意思を公共の意思とすることに関する研究もある¹⁾。

筆者は、住民が、自ら、若しくは他人の財産権を制約する法定のルールの作成に関わることは、住民意思に公共性、正当性が備わっていることが必要であると考えている。合わせて、合意が整う要件についても、明らかにしていく必要があると考えているものである。

そこで、本稿は、住民主体のまちづくりを実現する手段として、法的拘束力のある地区計画を決定することは大きな意義を有するものと捉え、この実現に至った地区の区域、合意形成を進めた組織や、その地域における地区計画活用に関する決定手続きを明らかにし、住民発案の都市計画の推進の条件を明らかにしようとするものである。

II 住民による都市計画制度の利用 —法定都市計画の決定と住民活動—

住民主体のまちづくり、あるいは住民参加のまちづくりという表現で、さまざまな住民活動の事例が報告、研究されている。しかし、これらが対象とするものは、地域振興を目指したイベント開催など、住民による地域の環境を改善するために自発的な取り組みが多いようである。また、このようなイベントの開催等の活動は、趣旨に賛同して参加できる者が存在し、それぞれが、出来る範囲で活動することで成立するものとも言える。

しかし、本研究で対象とする法定都市計画である地区計画の場合、私権の制限に関わるものであることから、参加状況の確認、関係する土地所有者等の一定割合以上の合意形成が求められ、前記のまちづくり活動とは異なる条件を有している。

法定都市計画に対する住民等の発案を都市計画法(以下「法」という。)で規定したものとしては、2001(平成13)年の地区計画申し出制度、2003(平成15)年の都市計画提案制度がある。そして、法定都市計画に位置づけることを前提とした住民による合意形成は、都市計画提案の場合、3分の2以上の合意が条件となる。また、法の規定によらずとも、住民主体で地区計画の決定等の取り組みが進められるケースも多く存在する²⁾。その場合においても、地区計画を決定する市町村においては、一定レベル以上の合意を要求していると考えられ、例えば、横浜市では、70%以上という数字を明記している³⁾。

そして、この住民における合意を受けた形で都市計画が決定されると、その内容は遵守しなければならない法の規定となる。住民による住民の財産権の制限が、実態として行われると言うことができ、住民の意思が公共政策として実現するものである。

このように、最終的な決定が市町村に委ねられるとは言え、地域住民の意思に基づき、区域内の土地所有者等に義務を課し権利を制限する政策として地区計画を決定するものであり、公共政策としての正当性が求められる。言い換えれば、住民等が地区計画の決定に主体的に関わることは、規制政策の内容を住民自ら決める「公」を担う一ものであると言え、決定過程の正当性も問われることとなる。

また、関係する権利者の合意が必要という点では、土地区画整理事業、市街地再開発事業やマンション（二以上の区分所有者が存する建物で人の居住の用に供する専有部分のあるもの）の建て替えがあげられるが、これらは、関係する権利者の財産や経済的利益に、直接、大きく関わるものである。一方、地区計画の場合は、現在の財産価値を維持・保全するという側面は有しているものの、土地区画整理事業などのような直接的な利益につながるものではなく、間接的、副次的な利益という面がある。また、環境の保全に関する経済的利益については、国の研究なども進められている⁴⁾が、住環境の保全が、土地の価値にどのような効果、影響を与えるかについては、住民においても、価値を高めると考える者、デメリットを指摘する者の双方があり、意見が分かれている面があるとのことである⁵⁾。したがって、既成市街地における法定都市計画である地区計画に関する合意は、事業に関わる合意に比べて、経済的利益による要因は小さいものと考えられる。

そこで、本稿では、法定都市計画決定に関する住民合意にいたる区域に共通する要素の存在を確認するとともに、合意に至る協議の場の存在と意思の確認が重要であると考え、既成の市街地の環境を維持・保全する内容を定めた地区計画の決定について、区域の規模や土地利用の状況、合意形成の取り組みが行われた組織、さらには、合意形成の過程と決定手続きを把握するため、住民主体で検討が進められたケースを対象に事例分析を行うこととする。

Ⅲ 都市計画に関する住民合意に関する研究

対象を地区計画に限定したものではないが、財産権規制を伴う計画について、法定のルールに関する合意に至る地区の状況や参加等のあり方に関連しては、次のような先行研究がある。

名和田（2009）は、都市計画とは私有財産権規制を含むもので、ボランティア・ベースで行われる活動としては敷居が高い、さらに最終的には自治体行政の意思として決定するもので、コミュニティとしての一つの意思（地域の総意）を前提としていることを指摘している。

阿部（2001）は、地域の意思の確認には、地域社会に生じつつある変化を望ましからざる事態としてとらえる解釈枠組を多くの住民による共有すること、住民相互間にある程度の密度の相互作用が日常的に展開していることの2つが存在することをあげ、これらは、相互に影響を与えながら、共有されていくものとし、連綿と続く地域社会の伝統のなかに、今ある地域社会とそこに住まう自己とを位置づける「地域の物語」の存在を指摘している。

さらに、長谷川（2005）は、横浜市における建築協定から地区計画に移行した地区の状況から、住民がルールによって形成されるべき公共的な空間の質を意識しているということ、すなわち、公共的な職分を担うという成熟した意識の存在や建築協定の運営の経験による専門的知識の蓄積などが、都市計画への参加に必要な要素とした。

また、久保（2005）は、地区関係者間において利害が発生することがある場合は、地区に関わる全ての人々が参加する組織が必要で、その上で、全員が参加し議決するということが明確であることが必要とし、米野（2009）は、都市計画とは個人の意志・判断に基づくものではありえないのであり、個々人の意志が総合された住民全体としての意志に基づく必要があり、そのための組織・場に関して、長期間にわたって活動を持続させうる運営の能力、及び住民の協力と理解を得るための社会的位置づけが必要となる、としている。

また、地区計画は、限定された区域内において提供される公共のルールであり、公共財としての性格を有していると考えられることができる。この公共財の供給に関して、Olson（1965）は、公共財を対象に、組織が大きくなれば、ただ乗り（フリー・ライダー）問題の解決が必要となるという指摘をしており、公共財の供給（地

区計画への合意)に際しては、このただ乗り問題を防止することができるかという点も考察が必要であると言える。

さらにColeman(1990)は、効率をもたらす政府の単位は、当該の活動によって直接影響を受ける行為者がカバーするそれであるとし、所与の活動の外部効果を内部化するという原理、かくして意思決定の単位の外にいる行為者が関わる取引を必要とせず、効率的帰結をもたらすことを可能とする原理を示し、また、効果的な規範が依拠している社会的資本は、ネットワークの閉鎖性を有している、としている。

これらのことから、法的拘束力を有する地区計画に関する住民間の合意は、地域における総体的な意思であることが必要であり、そして、それが可能な地区は、住民が共有できる財が存在していること、フリー・ライダーの排除や閉鎖性を有していることが必要と考えることができる。したがって、これらの点が、事例で、どのように成立しているのか等について、そのための区域や組織などの状況を分析するものである。

IV 事例分析

1 対象事例の設定

大阪府下のI市では、地域の特性を活かした土地利用を誘導する仕組みとして、地区計画の利用が推進されている。25地区で地区計画が決定(2009(平成21)年3月末現在)され、良好な住環境の保全・形成が図られている。

この地区計画の活用は、土地区画整理事業や開発許可等の新たな開発に連動して、あらかじめ、詳細なルールを定めるためのもの(新市街地)、既成市街地の環境を保全するものに区分することができ、さらに、新市街地については、組合施行の区画整理として土地所有者(住民)主体で行われるものと、開発事業者(民間)による開発によるものとに区分することができる。I市で決定されている地区計画(地区整備計画を決定している22地区)を、この区分にしたがって、新市街地、既成市街地別、開発事業者主体、住民主体の別で分類する次のとおりとなる(表1参照)。

まず、新市街地と既成市街地の別については、新市街地が14地区、既成市街地が8地区となっている。既成市街地については、全て、住民主体で地区計画決定の取り組みが進められた地区であり、新市街地については、民間開発事業者による開発等の地区が10地区、住民等による地区が4地区である。

表1 地区計画の決定状況

	住民主体の検討	民間開発に連動
新市街地	4	10
既成市街地	8	0

(出所)筆者作成

そこで、本稿では、住民主体の地区計画の検討が行われ、決定に至った地区のうち、Ⅲで示した視点にもとづき、既成市街地において、住民主体により地区計画に関する合意形成が進められた地区を対象とすることとし、建築協定から地区計画に移行した地区、住民から地区計画の決定に向けた取り組みが行われた地区があり、それぞれ2地区を抽出し、経過等を分析する。また、住民等で、地区のまちづくりルールに関する検討・協議が進められたものの、地区計画(地区整備計画)の決定に至らなかった地区についても、経過等を整理分析し、住民等における合意形成の条件について考察することとする⁶⁾。

また、横浜市まちのルールづくり相談センター発行(2005)の「住民合意形成ガイドライン」⁷⁾において、地区計画の合意に至った地区、至らなかった地区の事例が紹介されており、この内容についても分析を進める。

分析に当たっては、

- ・合意に至る区域の範囲
- ・協議が進められた組織
- ・合意形成過程と決定手続き

に着目する。合わせて、行政や専門家の支援の実態についても取り上げることとする。

2 事例分析

(1) 事例1 (建築協定からの移行地区: 6.2ha) 「合意」

1) 概要

当地区は、民間事業者による一団の低層住宅地の開発が行われた地区であり、用途地域は、第1種低層住居専用地域である。分譲に先立って、建築基準法による建築協定を一人協定として定め、分譲後は、住民による「建築協定委員会」により、協定によるまちづくりが行われていた地区である。

この建築協定が2002(平成14)年3月に期限を迎えることから、建築協定の期限切れ後の住環境を維持・保全する方策について検討され、地区計画を活用することとなったものである。この取り組みをどのように進めるかについて自治会内で協議された結果、建築協定を引き継ぐか否かが中心の検討であることから、建築協定委員会が主体的に行うこととされ、自治会役員は、これに協力することとなった。また、取り組みを進めるにあたって、市に対し、地区計画の制度説明などの協力が求められ、市職員も、要請に応じ、説明やオブザーバーとしての会議への出席などの対応を行っていた。

当地区の協定委員会は、みずから「まちづくりニュース」を定期的に作成、配布するなど、活発な活動をされており、住環境の保全に対する意識も高く、一定の知識を有していた。地区計画移行に向けた具体的な活動としては、広報活動(地区計画制度の紹介、協定委員会での協議状況の紹介)、アンケート調査の実施と結果報告などが行われ、全体での話し合いも実施された。そして、自治会の協力(班毎での説明会開催)も得て行われた協議の結果、協定委員会として、協定で定められている内容のほとんどを地区計画に移行させることとされ、自治会総会の後、協定に係る地権者総会が開催され、ほぼ全員の賛成をもって、地域での意思が確認された。また、この決定は、あらかじめ、書面を配布し、欠席の場合は、事前に書面により意思を表明できる方法がとられた。

2) 特徴

・区域の範囲

建築協定が締結された区域である。また、コミュニティ組織である自治会の区域の範囲内でもある。

なお当地区では、自治会内に協定期限の異なる他の建築協定地区があり、先行する地区の地区計画への移行後、続いて、他の建築協定地区も地区計画に移行した。

・検討組織・体制、決定手続き

建築協定委員会が主体的な役割を担った。なお、建築協定は、区域内の権利者全てが参加したこととなっている⁸⁾。また、自治会の活動と一体的な取り組みが行われた。

意思の確認は、自治会の総会が終了した後、協定委員会の総会が開催され、欠席者はあらかじめ、書面で意思を表明し、議決された。

・専門家等の支援

建築協定運用時から市との関係を有し、説明や協議の場には、市職員もオブザーバーとして参加、必要なアドバイス等を行ってきた。

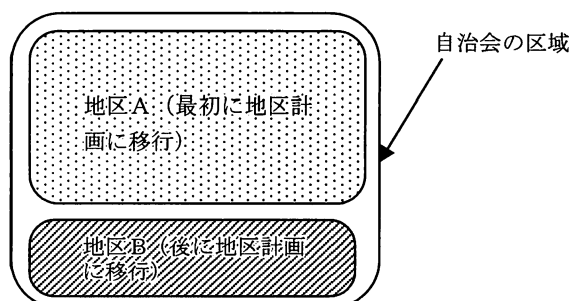


図1 事例1 地区概要図

(出所) 筆者作成

(2) 事例2 (建築協定地区+新規街区:5.6ha) 「合意」

1) 概要

事例1の区域に隣接する地区であり、民間開発事業者による一人協定(建築協定)の期限を2003(平成15)年3月に迎えようとしていた地区である。約160区画で構成される建築協定締結地区であるが、自治会の区域には、この協定区域と、それ以外の区域がある。協定区域外の街区は、低層戸建住宅や低層共同住宅、駐車場などに利用されている。用途地域は、第1種低層住居専用地域である。

この地区で、協定の期限切れを目前とし、協定を今後、どのようにするかという協議を進めていくこととなったのであるが、当地区の協定委員会の活動は低調で、実質的には機能していなかったこと、協定に参加していない街区の住民から、住環境を守るルールの適用区域を広げたい、という意見もあったことから、地区計画に関する協議調整は自治会が中心になって進めることとされた。自治会では、アンケート調査の実施や市職員も出席した説明会を開催された。自治会の班(概ね10世帯程度で構成)毎の協議も行われた。地区外地権者にも、班毎の協議に参加するよう要請が行われた。班毎に協議の場を設けることは、土地所有者などを含め、関係者全ての参加を促す意味もあり、また、協定区域以外の区域住民への働きかけを行うことでもあった。

そして、これらの取り組みの結果、協定区域の全域と、班毎の協議等により新たにルールの適用を受けることについて合意が得られた街区を対象に地区計画に移行することについて、自治会の総会により決定(欠席者は書面で意思を表明)された。

2) 特徴

・区域の範囲

自治会の区域内である。なお、従前から建築協定が締結されていた区域に、新たに合意が得られた街区を追加して決定されたが、共同住宅や駐車場として利用されている街区は、合意が得られなかった。用途地域は、全て第1種低層住居専用地域である。

・検討組織・体制、決定手続き

自治会が主体的な役割を果たし、班毎(少数の対象者)による協議も行われ、関係者の参加を意識した活動が行われた。最終的な意思の確認は、自治会総会で行われ、欠席者は、あらかじめ書面により意思を表明することとされた。

・専門家等の支援

自治会長から市に支援の要請があり、市職員はオブザーバーとして参加し、必要なアドバイス等を行ってきた。

・その他

協定区域外の街区も地区計画の区域に加えることとされたため、建築物の制限の見直し(店舗併用住宅を認める等)が行われた。

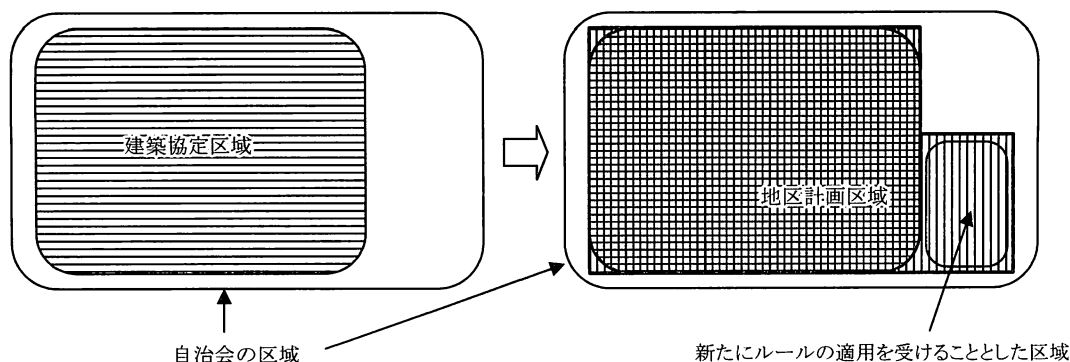


図2 事例2地区概要図

(出所) 筆者作成

(3) 横浜市の類似事例（事例1, 2 関係）「合意」

事例1, 2に類似するケースが紹介されている。

紹介されているケースは、建築協定から地区計画に移行した地区であり、協定期限切れを見据え、建築協定で守られてきた戸建て中心の街並みを将来に引き継いでいくかについて、6年にわたる協議を重ね、地区計画に移行した、地権者900人に上る大規模な地区での事例である。

この事例紹介においても、地区計画への移行について合意に至った要因として、「3回に及び建築協定の締結活動により、従来からまちづくりに対する住民の機運が高かった」ことと合わせて、「検討区域が自治会区域と一致しており、活動が自治会の中に明確に位置づけられていた」と評価されている。

(4) 事例3（建築協定からの地区計画移行が進まない地区）「合意に達せず」

1) 概要

山麓部で、1970（昭和45）年以降、開発された低層住宅地において、開発事業者による一人協定が締結された地区である。この開発区域は、分譲の時期に合わせて建築協定（一人協定）が、順次、締結されており、このうち、一部地区においては、協定の期限切れを期に地区計画への移行について協定委員会を中心に検討され、アンケート調査、地区計画移行についての意思確認の結果、90%以上の同意を得て都市計画決定に至っている地区もある（事例1に共通）。

事例3として分析する地区（建築協定の区域16.5ha）は、協定の期限を迎えようとしている時期に、一部住民で、地区計画の活用を検討すべきとの意見が示され、市に対し、地区計画に関する説明の相談もなされたが、協定地区全体の活動とならなかったものである。結果として協定委員長が、協定の更新に向けて活動され、合意が得られた地権者のみで協定が更新された。約1割の地権者は、協定の更新に合意しなかった。

当地区の状況を見ると、次のような特徴がある。

当地区に近接して建築協定から地区計画に移行に至った地区は、自治会の区域に建築協定区域が存在する地区（自治会の区域が協定区域と同じか、自治会区域内に協定区域が存在する）で、日常的なコミュニティ組織とが同一であったことなどから、建築協定委員会での活動が円滑に進んでいた。

しかし、事例3の当地区は、一つの協定区域に、4自治会が存在している。このうちの一つの自治会には、他の協定区域も存在する。このため、協定委員会の活動は、日常のコミュニティ組織（自治会）の区域を超えて行うことが必要となり、結果として、統一した協議を進めることが出来なかったと言える。

2) 特徴

・区域の範囲

建築協定の区域が、自治会の区域を超えている。

・検討組織・体制、決定手続き

協定委員会は存在するが、自治会の区域を超えた組織のため、委員会活動が自治会活動とは別の、独自の活動となっている。

・専門家等の支援

建築協定委員会から、地区計画制度の説明の要請があり、市の職員が説明に赴き、協定からの移行も可能という説明をしたが、その後は、具体的な支援要請はなかった。

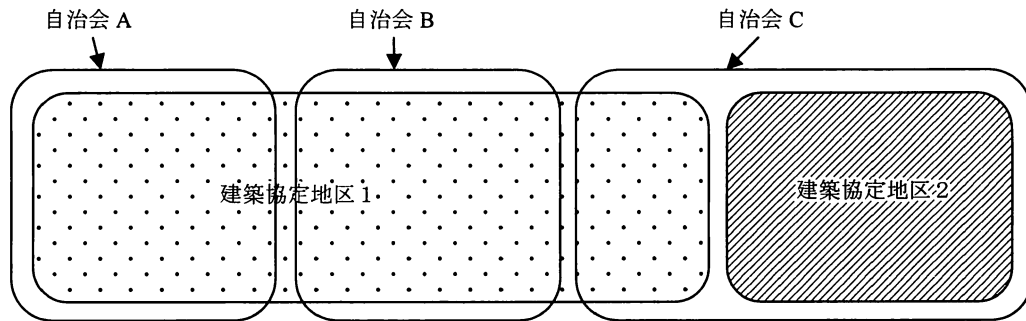


図3 事例3 地区概要説明図

(出所) 筆者作成

(5) 横浜市での類似事例(事例3関係)

事例3と同様、建築協定の区域が複数の自治会にまたがる地区の事例がある。

結果的には、建築協定を地区計画に移行することについて合意に達したが、ここでも、2つの別自治会が活動を進める難しさがあったと評価されている。

具体的には、一つの建築協定地区としての協議を進めることができず、2つの自治会が、個別に協議し、移行に対する意思確認も別に行われた。また、地区計画決定の市への要望も別々に行われた。このように、住民合意の形成は、日常のコミュニティ組織である自治会が重要な位置を占めている。事例3に共通する要素であると言える。

(6) 事例4(建築協定の運用について協議が進まない地区)「合意に達せず」

1) 概要

開発事業者により行われている建築協定の運営(一人協定)を、土地及び住宅の処分が進んだことにより住民等が担う必要が生じたことから、意見交換が行われている地区である。

この地区では、協定による良好な環境を維持したいが、協定の運用を住民が行うことの難しいという意見が多い。一部の住民から、建築物に関する事項は地区計画として決定し、協定は廃止するという意見が出ることもあるが、これは個々の住民の意見に止まり、具体的な活動へは展開していない。

地区の状況を見ると、他事例の建築協定地区が、入居後20年以上を経過している地区であるのに対し、当地区は、入居後、約5年しか経過しておらず、また、自治会が結成されて約3年の地区である。自治会も、毎年、役員が替わっており、地域の土地利用制限に関する取り組みを継続的に、責任をもって担う人材が生まれていない状況にある。また、建築協定については、前述のとおり、一人協定を行った開発事業者が運営している状況にあり、住民等が協定委員会を運営した経験はない。

なお、当地区においては、建築協定や地区計画に関する勉強会、アンケート等も取り組まれており、住民等の要請により、市職員も出席するなどの支援が継続的に行われている。

2) 特徴

・区域の範囲

自治会区域内の建築協定区域(自治会全体が建築協定区域)である。協定により良好な住環境が形成されている。

・検討組織・体制

建築協定委員会は開発事業者により運営されており、住民による協定の運用には至っていない。

自治会組織は、結成されたばかりで未成熟な状態にある。

・専門家等の支援

協定委員会の事務を行っている開発事業者により、専門家等による講演会、勉強会などが実施されており、市職員も参加し、協定や地区計画の情報提供を行っている。

(7) 事例5 (戸建住宅地で新たに地区計画に関する合意に達した地区: 2.8ha) 「合意」

1) 概要

当地区は、昭和30年代後半に、民間事業者による区画整理事業によって低層住宅地が形成された地区である。なお、当地区周辺住民が所有する土地（駐車場等等で利用）も一部、含まれる。

地区の南側は府道に接し、沿道部分は第2種中高層住居専用地域、その他は第1種低層住居専用地域に指定され低層住宅地として閑静なたたずまいを見せていた地区である。近年、宅地の処分や建て替え等が見られるようになり、比較的規模が大きな宅地を2分割して、新たな住宅建設が行われるようになっていた。

この状況から、良好な住環境を維持・保全するための方策として地区計画の活用が必要とされ、自治会内に「まちづくり委員会」を設け、検討が進められることとなった。新たな組織の設置は、地区計画に関する検討、調整は自治会主体で取り組むとした上で、自治会の役員が一年任期であること、専門的な知識と継続的な取り組みが必要との判断によるものである。このまちづくり委員会において、住民へのアンケート調査、全体説明会の開催、活動状況を知らせるニュース・レターの発行などの取り組みが行われ、合意可能なレベルでの案を作成し、自治会総会で、大多数の賛成をもって、地区計画の決定を推進することとなった。住民等の意思は、書面により確認された。約8割強の賛成であったが、その後も、反対者への個別の働きかけも行われた。

なお、当地区には地区外地権者の所有地があり、当初、まちづくり委員会で地区計画の取り組みを進めるとの情報提供が行われていなかったため、地区外地権者が反発した。地区住民との協議の場を設けられたものの対立は解けず、その後は、まちづくり委員会から地区外地権者に、必ず情報提供されることとなった。また、地区外地権者との協議は、市が行うこととなり、最終的には、地区計画の区域（方針のみ決定）には含むものの、具体の制限を定める地区整備計画の区域からは除外することとなった。

また、当地区には、一部、第2種中高層住居専用地域のエリアが存在しており、この区域については、土地利用の条件が異なることから地区整備計画の決定区域から除外することとされた。

2) 特徴

・ 区域の範囲

自治会の区域を対象に検討が進められた地区である。地区計画の区域は、自治会の区域の範囲内で決定されたが、地区整備計画は、第2種中高層住居専用地域の区域及び地区外地権者所有地を除外され、第1種低層住居専用地域の区域の範囲で決定された。

・ 検討組織・体制、決定手続き

自治会主体とし、専門組織として「まちづくり委員会」が設置された。なお、当地区は規模が小さく、90世帯弱で自治会が構成されている。

アンケート、説明会・意見交換会等を行ったのち、関係者全員の意思を書面で確認、自治会総会で報告・承認されている。

・ 専門家等の支援

当初、市に相談があったこともあり、まちづくり委員会からの要請により、市職員はオブザーバーとして総会、委員会に出席していた。

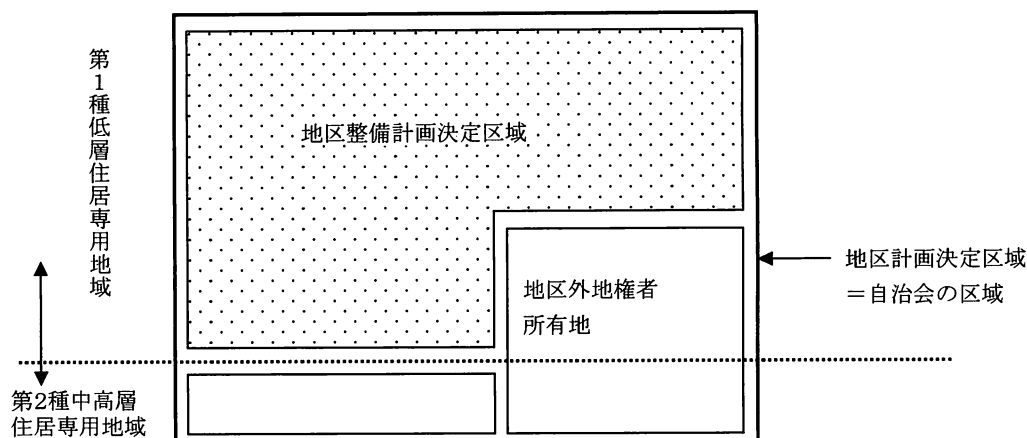


図4 事例5地区概要図

(出所) 筆者作成

(8) 事例6 (戸建て住宅地で新たに地区計画に関する合意に達した地区: 7.4ha) 「合意」

1) 概要

本地区は、1970(昭和45)年の大阪万博開催にあたって、万博予定地に開発目的で土地を所有していた事業者の土地を取得する際に、代替的に府の所有地が提供され、その後、当該民間事業者により低層の住宅地形成が行われた地区である。用途地域は、北側の都市計画道路沿道が第1種中高層住居専用地域、その他は第1種低層住居専用地域である。

この地区においては、1990年頃に地区内で低層共同住宅の建築を契機に建築協定によるルールづくり(共同住宅の建築を禁止する等)が進められたが、合意に達しなかった。しかし、近年、土地の売却、敷地分割が見られるようになり、放置すると良好な環境が損なわれるとの意見が生まれ、地区計画の活用に向けた取り組みが進められたものである。

当地区も事例5地区と同様、自治会役員が一年で交代することから、自治会内に「地区計画推進委員会」を設置し、専門的な検討に当たることとされた。推進委員会のメンバーは、自治会長経験者や行政職員出身者で組織された。

世帯数が200を超える自治会であったことから、説明会や意見交換は、4回に分けて行われ、班毎に出席を確認する方法がとられた。また、地区外地権者には、推進委員会から連絡、説明するなどの対応も進められた。アンケート調査や結果報告、地区計画のたたき台などの説明など、数度にわたる説明会を経て、記名式の賛否投票が行われ、消極的賛成を含めて約95%の賛成が得られたものである。また、協議の結果、自治会内で用途地域が異なる街区、開発時期の違いにより敷地規模が異なる街区は、地区計画の区域から除外することとされた。

2) 特徴

・区域の範囲

自治会の区域を対象に検討された。地区計画の区域(方針、地区整備計画)は、第1種中高層住居専用地域の区域及び敷地規模が小さい街区を除いた第1種低層住居専用地域の区域で決定された。

・検討組織・体制、決定手続き

自治会主体とし、専門組織として「地区計画推進委員会」が設置された。

アンケートの実施、アンケート結果の説明、地区計画のたたき台の説明、意見交換等は、班を単位に設定したグループで、それぞれ4回開催されるなど、小規模な場が設定された。自治会に加入していない地区外地権者を対象とした会議も開催された。

・ 専門家等の支援

自治会からの要請により、市職員はオブザーバーとして協議の場に参加していた。

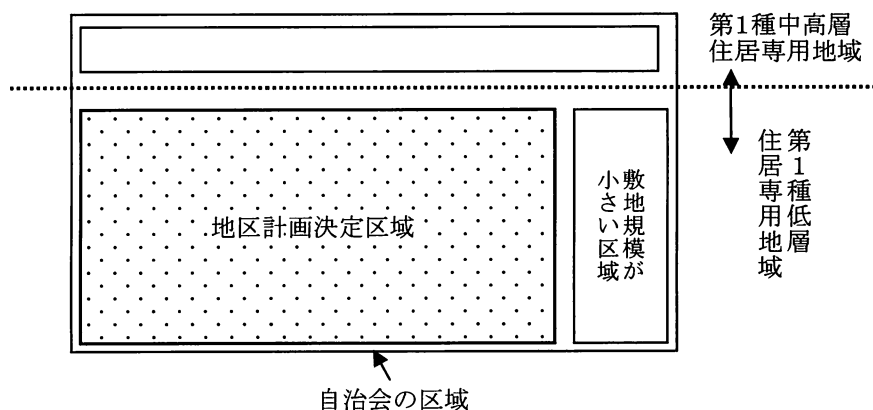


図5 事例6地区概要図

(出所) 筆者作成

(9) 横浜市での類似事例（事例5, 6 関係）

昭和40～50年代にかけて土地区画整理事業により開発された地域において、新たに地区計画決定の取り組みが進められた事例である。地区内にマンション建設問題がおり、ルールづくりの必要性を住民が認識し、取り組まれた。

この地区では、4種類の用途地域が指定されており、旧来の地権者と、開発後、居住するようになった住民がいること等の特徴を有した地区であったが、地区全体については、地区計画の方針のみを決定し、具体的な制限を定める地区整備計画のエリアは、当面、第1種低層住居専用地域に限定して決定されている。

用途地域が同じである等、環境を共有する区域を対象とした決定は、事例5, 6と共通する。

(10) 事例7（建物用途や形態が混在する地区での事例）「合意に達せず」

1) 概要

既成市街地で、高層マンションの建築に伴い、紛争が発生し、都市計画への関心が生まれた地区である。

マンション計画に反対する立場から、自治会総会が開催され、市に都市計画の説明が求められた。この場で、現在、決定されている都市計画では、建物高さのコントロールを行うことは出来ないということと、住環境を守るための法的拘束力のあるルール（地区計画）を決定すれば、対応可能との説明が、市から行われ、住民が、この検討を進めることで一定の合意が得られれば、必要な支援・協力をを行うとの市の姿勢も示された。しかし、建物高さを問題視する意見は、計画建築物の隣接地等、直接影響を受ける地域に限定されていたこと、用途地域は商業地域（高層マンション計画地は商業地域に位置していた。）と第二種中高層住居専用地域に指定され、商店、飲食店、事務所、住宅が混在している地区であること、さらに、住宅の多くは戸建てであったものの、共同住宅も立地していること、自治会は住民が中心として組織されており、商業者、事業者等が積極的に参加していないことから、住民の対応は、当該マンション計画に関する隣接住民とマンション事業者間の問題にとどまり、地域としてのルールづくりの取り組みは行われなかった。

2) 特徴

・ 区域の範囲

自治会による取り組みが行われたが、関心があるのは、高層マンション周辺の一部住民に限られた。また、区域内には、さまざまな用途、形態の建築物が混在している地域であった。

・検討組織・体制、決定手続き

自治会として取り組みが進められようとしたが、地区計画に関心があるのは、高層マンション計画地周辺住民に限られ、また、居住者以外の関係者も多く、自治会が地域全体の意思を反映したものでないこともあって、本格的な協議に至らなかった。

・専門家等の支援

自治会からの要請により、地区計画制度の説明等を行い、地域として検討を進めるとなれば、支援する旨の意思の表明があったが、その後、進展しなかった。

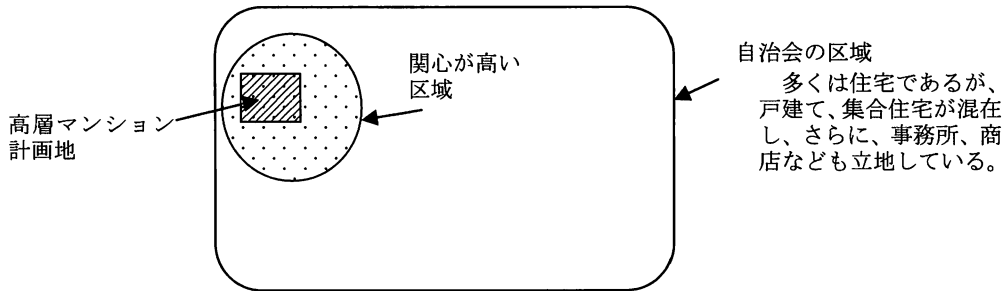


図6 事例7地区概要図

(出所) 筆者作成

(11) 横浜市における類似事例(事例7関係)

商店街と住宅地を含む地区における地区計画の合意形成に向けた取り組み事例があり、商店街が反対した地区(合意に達せず)と、商店街も合意形成に参加した地区(商店街は地区計画の方針のみ決定)の2例が紹介されている。

前者は、当初、商店街を除いて住民のみで検討を進めていたが、日常的なつながりが住民と商店街になかったこと等から反対された。「(住民について)住民や委員の人たちは結局地元では買い物をしてくれない、あまり見かけない人たちだ」という商店主の言葉に象徴的に表れている。結果として、商店街と地域住民のコミュニケーションづくりの取り組みからやり直すこととなっている。

後者は、商店街のメンバーもまちづくり委員会に参加を求め、商店街におけるルールづくりは商店街に任せることとした地区である。商店会長が自治会長に就任したこともあり、協議が進み、地区計画の方針は全体で決定することができた。ただし、地区整備計画は低層住宅の街区から定めることとなっている。

環境が異なる区域が存在する地域でのルール合意については、立場が異なる組織間の信頼関係が必要であることが伺えるが、これがない場合は、検討が進んでいない状況にある。

また、組織が複数、存在する場合、それぞれの組織に委ねる対応がなされており、これは、日常のコミュニティに依存していることを表していると考えられ、事例3とも共通する要素である。

3 小括

これらの事例の共通点を、表にまとめ(表2)、事例から得られた区域や組織等の状況を考察する。

(1) 区域

- ・建築協定、用途地域(第1種低層住居専用地域)により、建築物の用途や形態(主として低層の戸建て住宅)により、良好な環境が維持保全されている区域において、住民合意が成立している。この際、用途地域が異なる区域は、除外されている。
- ・用途地域が異なったり、土地利用状況(用途、形態)が混在している区域では、問題提起は行われても、その後の協議に至らない。

表2 事例まとめ

○区域・組織

		事例1	事例2	事例3	事例4	事例5	事例6	事例7
合意		○	○	×	×	○	○	×
区域	基本となる環境	建築協定区域(低層住宅地)	建築協定区域(低層住宅地)	建築協定区域(低層住宅地)	建築協定区域(低層住宅地)	低層住宅地	低層住宅地	住宅、商店、事務所等の混在市街地
	除外された区域	—	—	—	—	用途地域が異なる区域 まとまった地区外所有地	用途地域が異なる区域 開発時期により敷地規模が異なる区域	—
	追加された区域	—	建築協定区域に住宅用途及び用途地域追加区域の建築物の形態は定区域とほぼ同じ	—	—	—	—	—
環境の共有		○	○	○	○	○	○	×
住民のつながり	活動母体	自治会内委員会の協定区域	自治会活動区域	自治会の超えた区域を協定区域	自治会活動区域内	自治会活動区域内	自治会活動区域内	自治会活動区域内
	情報、親密さ	協定委員会の発行	—	—	自治会活動未成熟	—	—	事業所等も存在し、未加入者等も多い
意識の共有		○	○	×	×	○	○	×

○合意確認手続き等

	事例1	事例2	事例3	事例4	事例5	事例6	事例7
基本単位	自治会+協定委員会	自治会			自治会	自治会	
参加の確認	全員参加委員会の協定委員会	班単位の協議実施			90世帯で規模は小さい	班単位の協議実施	
決定	総会で議決(書面での意思表示)	総会で議決(書面での表示を報告)			書面で意思を得、総会で報告	書面で意思を得、総括で報告	

○専門家等の支援

	事例1	事例2	事例3	事例4	事例5	事例6	事例7
支援の有無	○	○	△	○	○	○	△

(出所) 筆者作成

- ・敷地規模が異なる区域や地区外地権者が所有する区域については、拘束力のある制限を定める地区整備計画の決定区域からは除外されている傾向がある。
- ・建築協定の区域であっても、自治会が異なる場合は、協定区域全体としての取り組みに至らない。

このように、事例分析から、法定都市計画である地区計画の決定について住民間で合意に至る地区は、建築協定や用途地域の指定により、各宅地間での土地利用に大きな差がない。用途地域が異なる街区を除外するなど、可能な限り、同質の空間で、大きな利害の対立が起こらない区域で決定されている。

また、自治会の区域内での決定が行われており、上記の空間面での共有と、日常のコミュニティ空間としての共有が可能な範囲であると考えることができる。

(2) 組織

- ・原則として、自治会組織による協議が進められる。
- ・建築協定委員会が中心になる場合でも、自治会組織と建築協定委員会との密接な連携が図られている。
- ・一つの建築協定区域内でも自治会が異なると地区計画に関する協議に至らないなど、日常のコミュニティ組織である自治会が、協議にあたっては主体的な役割を果たしている。
- ・自治会内に、専門的な知識の獲得や継続的な活動とするための、組織が設けられ、案の作成や住民に対する説明が行われる。
- ・立場が違う団体、個人等が存在する場合、協議が進まない。横浜の事例では、他の団体（商店街）に検討を委ねることとされている例もある。

このように、住民間で合意形成を行おうとする場合、地域のコミュニティ組織である自治会が大きな役割を担っている⁹⁾。

建築協定地区の場合は、協定に参加している地権者の把握が可能であり、自治会組織における検討・協議においても、合意に至った区域は低層住宅地で、居住者の把握が比較的容易であると考えることができる。さらに、合意に至った自治会は、ほぼ全ての住民が自治会に参加しているか、班毎での協議などで、関係者全ての参加を実現するための措置が講じられている（下記（3）にも関連）。

一方、複数の自治会にまたがる区域では、協議が進まなかったり、自治会が結成されて間もない地域においては議論が進まないという事例もある。

(3) 決定手続き

- ・住民意思を確認するため、関係者全員の参加による総会での決定が行われ、あらかじめ書面による意思表示を求める、あるいは、総会欠席の場合においても、事前に意思を確認するための措置（書面による意思表示）が講じられている。
- ・自治会内での「班」単位での協議など、参加を確実にするための工夫が行われている。
- ・地区外地権者など、自治会組織に未加入の関係者に対しては、個別に情報の提供や意思の確認作業が行われている。

このように、上記（2）により、関係者全ての参加を前提とした組織における手続きとして進められているが、10世帯程度を対象とした説明会の開催や、情報の提供を確実に行うための取り組みが行われ、参加者の把握確認がなされている。一部存在する地区外地権者に対しても、個別に情報の提供や意向の聴取が行われている。すなわち、限られた区域における都市計画の決定として、関係者全員の参加の保障が行われている⁹⁾とすることができる。

その上で、意思の確認に当たっては、総会での議決（欠席者を確認）や書面による投票など、明確な意思

の確認が可能な方法がとられている。

(4) 行政、専門家の支援

合意に至った地区、至らなかった地区のいずれにおいても、何らかの形で専門家等の支援が行われている、あるいは、可能である旨住民に伝えられている。しかし、合意に至っていない地区も存在し、支援の有無が、合意の実現を左右するものではなく、必要なアドバイス等により、協議の円滑化が図られていると見るべきであろう¹⁰⁾。

V 地区計画の区域規模と自治会との関係

事例から、地区計画の合意に至る地区は、自治会が大きな役割を果たしていることが分かった。そこで、地区計画（地区整備計画）が決定されている地区の面積と、自治会の区域の面積とを比較し、地区計画の規模と日常のコミュニティ組織の圏域との関係を確認することとする。

1 地区計画の面積

都市計画年報（平成19年版、2006（平成18）年3月31日現在）により、全国の地区計画決定地区（4742地区）面積を調べると、平均で約24.9ha、地区整備計画の決定面積は、平均で約21.9haとなっている。しかし、この値は、大規模開発等に伴って、数百haの区域で決定されている地区も多く含まれる。そこで、中央値を見ると、地区計画の決定地区面積は、約11.0ha、地区整備計画の決定面積の中央値は、約10.2haであった。また、最頻値（小数第1位を四捨五入した上で抽出）は2haであり、2ha単位で区分して集計すると、2ha以上4ha未満の地区が626地区と最も多く、地区整備計画が決定されている地区数（4,696地区）の約13%を占めている。

本研究で対象とした地区（合意）の区域面積は、約2.8ha～約7.4haであり、おおむね、これらの値に合致している。

2 自治会の区域面積

自治会の区域は、大規模マンションの場合では、マンション住民により自治会が結成されるなど、面積的な把握は難しいところがある。そこで、自治会が結成される基本的な単位と考えられる住居表示が実施された町の区域面積と比較することとする。

そこで、住居表示を実施する市町村における住居表示実施基準を見ると、概ね10ha前後を一つの町の区域として定めることとされている¹¹⁾。

3 地区計画と自治会

このように、町の区域の面積と、地区計画（地区整備計画）の面積（中央値）とは、概ね合致しており、参加と、協議による合意が可能な地区の面積的な要件を示していると考えられることができる。

VI まとめと今後の課題

1 まとめ

法定都市計画である地区計画の決定については、財産権の制約を伴うものであり、住民が主体的に住民をはじめとする関係者の合意形成を進めることは難しい側面があると考えられる。そこで、相当数の合意を獲得した地区の状況をみると、次のようにまとめることができる。

今回の分析で、合意が成立した区域は、

- ア 日常のコミュニティ組織が成立している自治会の規模にほぼ等しい大きさであること。
- イ 建築協定や用途地域の指定等により、建築物の用途や形態が、ほぼ同質であること。
- ウ 合意形成に向け取り組む組織は、原則として全員参加の確認が可能であること。
- エ 地区外地権者を含めて、関係者への情報提供が行われていること。
- オ 関係者全員の参加による最終的な意思の確認手続きが行われていること。

これを、「環境の共有」、「情報・意識の共有」、「参加の確認」という分類で区分すると、「環境の共有」につながるものは、ア、イ、「情報・意識の共有」につながるものは、ア、エ、「参加の確認」につながるものは、ウ、オとすることができるであろう。そして、これらは、フリー・ライダーの排除や、閉鎖的なネットワークの中での規範成立をもたらしていると考えられることができる。

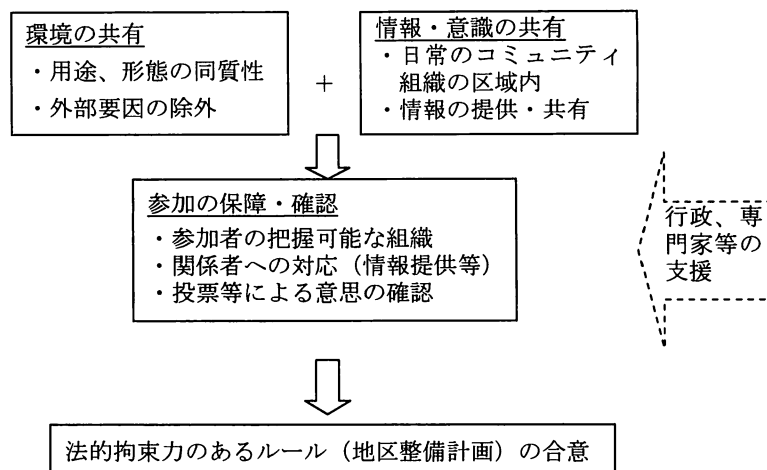


図7 合意に至る過程

(出所) 筆者作成

2 今後の課題

近年、市民によるまちづくり等において、NPO等の役割が重視されるようになった。新しい市民活動の形として重要であることは間違いがない。しかし、本稿での考察によれば、地区計画のような地域を限定して、財産権の制限を行うルールを、住民主体で検討する場合は、その正当性を確保するため関係する住民等の全員の参加と意思の確認が必要であり、合意に至った地区では、それが行われていることが分かった。これらの要素を満足する組織として、自治会あるいは町内会組織の担う役割は大きい。

したがって、都市計画分野における住民発案や参加については、その目的、得ようとする成果、そこでの住民や土地所有者の権限等を踏まえ、最も適した組織や決定方法を定めることが必要となるであろう。

なお、都市計画や市街地整備に関して、住民合意を前提に進められるものとしては、市街地再開発事業、土地区画整理事業やマンションの建て替え合意などが存在する。前二者については3分の2以上の同意、マンション建て替えは80%以上の同意が必要と法で規定されているが、これらについての合意形成要件は、本稿の対象とはしていない。

また、自治会の機能については、リーダーの存在の有無、日常的な活動に左右される面がある。実際、事例でも見られたように、地区内でのリーダーの存在や信頼等も、合意に大きな影響を与える要素と考えることができる。本研究では、これらに関する考察は行っておらず、リーダーの資質等についても今後の検討課題としたい。

【補注】

- 1) 名和田（1998）は、神戸市まちづくり条例を事例に、まちづくり協議会を市長が認定することにより、地域の公共性が、事実上の公共性から制度上の公共性に高まるとしている。また、内海（2002）は、条例に委任された法の規定により、住民の意思を法定のルールに導くという条例の役割を指摘しているところである。
- 2) 地区計画申し出制度に関しては、申し出制度を条例に規定しない（予定していない）市が約7割あり、その理由として、制度がなくとも、住民の意思を受け止めて、地区計画の決定等を進めているという回答が多く見られたこと、また、申し出規定を条例で定めていない市のうち、7割以上の市が、住民発案の地区計画を決定していると回答されている。また、地区計画申し出制度を条例で規定している場合、同意率を条例に規定しているものも多くあり、多くは、都市計画提案制度で規定されている3分の2以上としているが、同意率を緩和している市、強化している市もあり、さまざまであるとの研究（大塚他（2009））がある。
- 3) 2005（平成17）年横浜市 まちのルールづくり相談センター発行の「住民合意形成ガイドラインに、地区計画の決定にあたっては「7割程度の賛同を目標とする」との記述がある。なお、この数値は、法で明記されているものではなく、住民意向の確認が法で定められた手続きではないとした上で、市及び都市計画審議会が判断するための重要な要素としている。
なお、この冊子が作成されたのは、2002（平成14年）の都市計画提案制度の創設後であり、権利者数という母数の設定を明確にはしていないものの、概ね同様の基準を想定したと推察できる。
- 4) 国土交通省HP「「建築物に対する景観規制の分析手法について」の公表について」において、景観の経済的価値分析に関する研究報告書などの研究成果が公表されている。http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/040615_.html（平成21年12月14日確認）。
- 5) 事例に関するヒアリングにおいて、I市都市計画担当者から、住民による協議の中で、地区計画によるメリットとして、既存の財産の保護をあげる意見がある一方、地区計画により財産処分に制約を受け、財産価値にデメリットが発生するという意見も示されているとのことであった。
- 6) I市の事例は、I市都市計画担当者からの聴取による。
- 7) 横浜市都市整備部地域整備課（2005年当時）内に設けられたまちのルールづくり相談センターが、市の関係職員によるプロジェクトチームを設け、作成・発行した資料。この中に、住民の地区計画決定に向けた取り組みが紹介されている。
- 8) 当地区の建築協定は、開発事業者による一人協定としてスタートしたものであるが、建築協定は協定期間中に新たに土地所有者等となった場合は、協定の効力が及ぶとされている（建築基準法第75条の2）。当初の協定締結後、初めての更新（協定期間を20年と定めていた地区）であり、土地所有者は、全て、協定に参加していることとなる。事例2についても同様である。
- 9) 自治会については、任意の加入とされることが大半であるが、中田（2007）は、地縁型組織の役割から全員参加の必要性、重要性を指摘している。
- 10) 住民の取り組みの支援が重要であるとの指摘は、都市計画提案制度の関する林崎ら（2007）の研究などで見られる。その指摘のとおり、住民の都市計画に関する知識等、合意形成過程や手続きを円滑に進めるために、行政や専門家の支援が必要であるが、そこに至るまでの住民の意識やコミュニティの状況が重要な要素となると考えるものである。
- 11) 自治省振興課編（1963、1986改訂）「住居表示制度の解説」、政経書院によれば、町の規模は、当該市の性格、形態及び市街地の用途地域別、人口、家屋の密度によって異なるとしたうえで、一街区の規模と街区の数から、0.2～0.3平方キロメートルが上限と考えられるとしている。
また、住居表示実施基準をホームページで公開している例を見ると、筑紫野市（住宅地区）8ha～15ha、川崎市6.6jha～30ha、小平市6.6ha～23.1ha、新潟市（住居地域）6.6ha～13.2ha、五條市5ha～20ha、山口市（住宅地域）9.9haというように、概ね10ha程度が一つの目安と考えられる（各市のホームページは2009（平成21）年9月15日確認）。

【参考文献】

- 明石達生 (2001)「私的協定と公的規制をつなぐ仕組み」、都市計画No234。
- 阿部昌樹 (2001)『ローカルな法秩序』、勁草書房。
- 宇佐見誠 (2000)『決定』(社会科学の理論とモデル4)、東京大学出版会。
- 大塚康央・瀬田史彦 (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』44-3)。
- 久保光弘 (2005)『まちづくり協議会とまちづくり提案』、学芸出版社。
- 佐伯眸 (1980)『「きめ方」の論理—社会的決定理論への招待』、東京大学出版会。
- 佐藤滋・早田幸編著 (2005)『地域協働の科学』、成文堂。
- 自治省振興課編 (1963、1986改訂)『住居表示制度の解説』、政経書院。
- 田村悦一 (2006)『住民参加の法的課題』、有斐閣。
- 中田実 (2007)『地域分権時代の町内会・自治会』、自治体研究社。
- 名和田是彦 (1998)『コミュニティの法理論』、創文社。
- 名和田是彦編 (2009)『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較—』、日本評論社。
- 野沢信司編・監訳 (2006)『リーディングス・ネットワーク論』、勁草書房。
- 長谷川貴陽史 (2005)『都市コミュニティと法—建築協定・地区計画による公共空間の形成』、東京大学出版会。
- 林崎豊・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』42-3)。
- まちのルールづくり相談センター (横浜市都市整備局地域整備課内) (2005)『住民合意形成ガイドライン』、まちのルールづくり相談センター。
- 松野弘 (2004)『地域社会形成の思想と論理』、ミネルヴァ書房。
- 見上崇洋 (2006)『地域空間を巡る住民の利益と法』、有斐閣。
- 米野史健 (2009)「住民はいかに「主体」となり得るか」、(住民主体のまちづくり研究ネットワーク 編・米野史健・饗庭伸著『住民主体の都市計画』、学芸出版社)。
- 森脇俊雅 (2000)『集団・組織』(社会科学の理論とモデル6)、東京大学出版会。
- Coleman J.S. (1990) 'Foundations of Social Theory', Harvard University Press (久慈利武監訳 (2004,2006)『社会理論の基礎(上)(下)』、青木書店)。
- Hirschman A.O. (1970) 'Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States', Harvard University Press (矢野修一訳 (2005)『離脱・発言・忠誠—企業・組織・国家における衰退への反応』、ミネルヴァ書房)。
- Olson M (1965) 'The Logic of Collective Action', Harvard University Press (依田博・森脇俊雅訳 (1983)『集合行為論』、ミネルヴァ書房)。