

地区計画の策定と住民参加・合意形成

関根久雄

(所沢市都市計画課)

- 一 はじめに
- 二 地区計画制度と策定過程
- 三 合意形成の円滑化
- 四 組織づくりの問題
- 五 制度面の課題
- 六 行政の役割
- 七 むすびにかえて

一 はじめに

本稿は、地域で「誰がどのようにして何を決めるのか」(コミュニティ・ガバナンス)を「地区計画の策定において、住民参加の手続きで、合意形成をどのようにめざしていくのか」という側面から捉えている。ここでは地区計画の策定内容について着目するのではなく、住民主体の策定過程において、自らをも拘束するルールをいかに合意形成を促しながら決定していくかというプロセスに着目し捉えたものである。

近年、都市化社会から都市型社会へ移行したことにより都市計画の構造転換が起こってきた。その背景には、急速に少子高齢化が進み、人口増加がとまり人口減少を招きはじめてため、「成長時代」の都市計画やまちづくりから

「成熟時代」への移行という変化がある。成熟時代では都市への人口集中や市街地の拡大は見られなくなり、新規市街地の形成よりも地域特性に応じた既成市街地の再構築へと都市計画の重要課題は移りはじめている。

一方、都市計画やまちづくりにおいても分権化が進み、住民参加の要請が高まることで、都市計画への住民参加の仕組みづくりと合意形成の方策がより強く求められ、都市計画手続きのあり方が問い直されはじめている。そこでは、市民や事業者さらにNPO、これに行政などが協働した都市計画やまちづくりをめざすようになってきている。

従来のように行政から事前確定的な計画を提示しても住民からは受け入れられないため、計画策定する段階から住民参加型で協議することが、当然のこととして要請されてきている。都市計画における住民参加の展開は、地区計画という制度にも如実に現れている。まず、今後ますます盛んになる住民参加を都市計画という観点から検討してみる。

(一) 都市計画での住民参加のはじまり

わが国では自治体での住民参加は一九六三年の横浜市の事例にはじまる。当時は、まだ市民からのモノトリー型の陳情要求どまりの時代であった。しかし、横浜市では「市民参加」による「直接民主主義」を提示し、「市長への手紙」「市民広間の市民相談室」「地区対話集会」などの市民参加を進めた。市長が提案した「二万人市民集会」は議会で否決されたが、市民の手で同じ趣旨の「二万人市民集会」が結果的には開催された¹⁾。これらは、自治体における都市計画やまちづくりの市民参加の具体的、実践的なきつかけをつくった。この前後から市民参加や自治体の自主性が主張されはじめていく。

一方、一九六八年に新都市計画法(以下「新計法」)が制定された時点で、都市計画法第一六条と第一七条に住民参加手続きが条文として、はじめて明記された。第一六条では、「都市計画の案を作成しようとする場合」とし、また第一七条第一項、二項で、「都市計画を決定するときは」「その旨を公告し、都市計画の案を、公告の日から二週間縦覧し

なければならない。」そして「公告があつたときは、意見書を提出することができる。」と規定した。この住民参加手続きは、現在もなお続いている。しかし、住民等が意見書を一方的に都道府県又は市町村に提出できるだけの地権者等の意見を「聞き置く」という実態にとどまっているため、実質的な住民参加とは異なるものという批判もある⁽³⁾。

(一) 地区計画制度の創設

その後、一九八〇年都市計画法に地区計画制度が創設された。それまでは、都市のコントロールを視点とする自治体規模の都市計画と建築基準法による敷地単位の個別建築規制との連携が悪く、都市と敷地をつなぐ中間的な部分が上手く作用していなかった。そのため、地区計画制度を導入し、都市レベルと建築レベルの間に「地区」レベルを設定し、この「地区」を適正に規制・誘導することが意図されたのである。

地区計画制度では、地区計画等の案の意見の提出方法は条例で定め、区域内の土地の所有者、利害関係を有する者^(以下「地権者」)の意見を求めて作成する、とされている。この制度は計画策定の段階から地区住民の意向を十分に反映することを義務づけた、住民参加のまちづくり手法である。

(二) 地方分権一括法以後の都市計画

地方分権一括法が一九九九年に制定されたことにより、二〇〇〇年の抜本的な都市計画法の改正では、当然ながら住民参加の具体化についてはその多くが自治体の条例に委任されている。都市計画法第一六条第三項の「地区計画の申し出制度」では、住民又は利害関係人から市町村に対して積極的に地区計画等の案を申し出ることができ、その際に同意の割合（合意率）や地区の単位等も市町村ごとに条例で定めることができるとしている。

さらに、二〇〇二年の改正では、土地所有者、まちづくりNPO等による「都市計画の提案制度」が創設された。提案制度では都道府県又は市町村に、土地所有者やまちづくりNPO等は都市計画基準に適合すること、及び土地所有者等の三分の二以上の同意を得ることを条件に、都市計画の決定又は変更を提案できる。

両者は類似した制度であるが、前者は地区計画について住民又は利害関係人から申し出る手続きを確保している。これに対し後者では、地区計画を含む都市計画全般についての提案ができる手続きをつくり出している。

本稿では、以上のような都市計画における住民参加の対象と手続きの展開の経緯を踏まえ、住民発意型での地区計画の策定過程を通して、今後いかに合意形成を図ることが望ましいのかについて考察を加えたい。

二 地区計画制度と策定過程

地区計画は身近な「地区」のきめ細かなまちづくりのルールを定める手法であるが、都市計画法において地区計画制度として、(1)地区計画、(2)再開発等促進区を定める地区計画、(3)防災街区整備地区計画、(4)沿道地区計画、(5)沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画、(6)集落地区計画の六種類が定められている。さらに、以下の誘導容積制度、容積適正配分制度、高度利用型、用途別容積型、街並み誘導型、立体道路制度などの特別な使い方を併用することができる⁽³⁾。二〇〇二年の都市計画法改正の目的の一つは地区計画制度をわかりやすい制度とすることとされていたが、実際には逆により複雑になった観さえある。

なお、全国での地区計画の地区数三、七八七件のうち一般型地区計画は三、三七五件^(平成十四年度)と、その大多数を占める。地区計画創設当時の制度であるため最も策定件数が多いのである。一般型地区計画は地区計画の基本形であり、建築物や公共施設と一体的に地区の環境を整備、保全するための計画である。本稿では、(1)地区計画のうち、その大多数を占める一般型地区計画について検討する。

地区計画での住民参加の流れは、(図)のとおりである。ここでは発意、学習、立案・合意形成、行政手続段階の四段階を検証する。

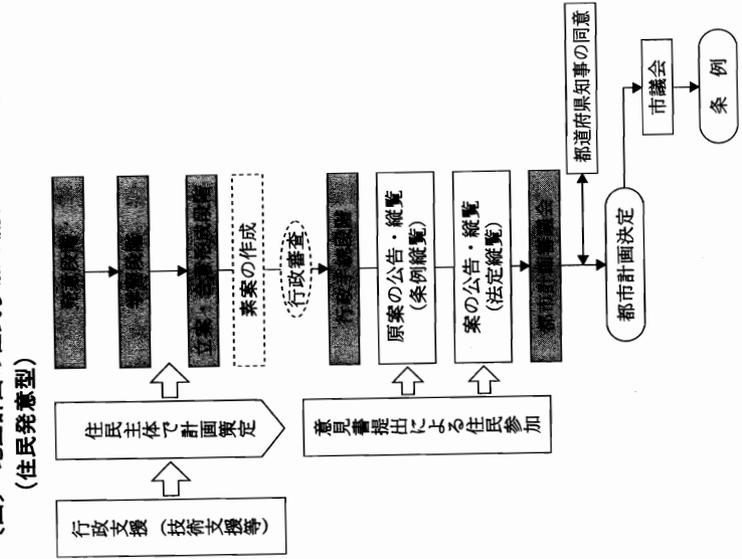
(一) 発意段階

まず第一番目が発意段階である。地区計画には、住民主体で進める住民発意型と、行政主導でまとめる行政発意型とがあるが、地区計画をつくる住民発意型でのきっかけを考えてみよう。「住民発意型では、建築協定の期限切れへの対応や中高層マンション建設等に伴う日照や騒音等の住環境課題への対応手段の一つとして、地区計画への移行を考えているところが多い。」と言われている。

当初から事業者が分譲の開始前に、協定内容を定めておく「一人協定」の建築協定により、購入者は建築協定に従うため、その存続

期間内はまち並みが維持される。しかし、建築協定が期限切れになると、その期間延長に新たに地区住民の全員合意が必要となるため、建築協定の延長は困難である。したがって、まちに全くルールがなくなり、中高層マンション等が建てられる可能性が生じてしまう。建築協定は地区住民の民・民のルールであり、合意した地区住民のみが拘束されるため地区全体のルールとして延長することがほとんど難しい。そのため、建築協定よりも地区全体に対して拘束力をもつ地区計画へ移行しようとするのである。また、中高層マンション建設を制限することは、現行都市計画法の他の手法では難しいために地区計画が活用されることとなる。

【図】地区計画の住民参加の流れイメージ



自分たちの地区で地区計画を策定したいと要望する地区住民が集まると、その地区住民は地元自治会などに働きかけ、自治会を母体とする計画策定のためのまちづくり組織を立ち上げる。その組織の名称としては地区計画委員会、まちづくり委員会、まちづくり協議会などが用いられることが多い。本稿では、以下この住民組織のことを「策定組織」と呼ぶこととする。

(二) 学習段階

組織ができると二番目の学習段階になる。ここでの学習には三通りあり、一つ目は地区の現況課題を知ること、二つ目は地区計画の制度と手続きを学ぶこと、三つ目は実施事例に学ぶことである。

まず、現況課題の把握のためには、「まち歩き」や「ワークショップ」を開催することが一般的である。今まで一度も行ったことがなかった公園や路地を意識し、地区住民間で協議するための共通の理解を得ることにつながり、また、計画策定におけるコミュニケーションづくりにも役立つ。

つぎに、地区計画は専門的知識等を踏まえねばならないため地区住民だけで地区計画を策定することは難しい。したがって専門家の知識や技術が必要になり、自治体では行政による技術支援として自治体職員派遣や都市計画コンサルタント(以下「コンサ」)派遣を行っているところも増えてきている。ちなみに、行政支援には、(1)技術支援(自治体職員派遣、コンサル派遣)、(2)活動費助成、(3)情報・場の提供の三種類がある。

技術支援の専門家派遣には、自治体職員やコンサルが策定組織(地区住民を含む)に知識や技術の支援をどこまで行うことが組織の自立を助けるのか、策定組織に要求される知識のレベルはどの程度必要か、という問題がある。策定組織にはそれほど専門的な知識は必要なく概念的なことさえ理解していればよい、例えば建築協定と地区計画の違いや自分の土地にどのような制限がかかるのかという程度を理解していればよく、わからないことは派遣の自治体職員やコンサルに任せておけばよいという考え方がある。しかし、その程度の知識では、策定組織が住民発意の地区計

画に責任をもって計画策定をし、策定後に自分たちのまちのルールを責任をもって運用することを考慮すると、地区計画の内容についてのもう少し詳細な知識や、都市計画法、建築基準法の関係項目の理解をしておくことは、地区の住民にも必要ではないだろうか。また付加的な効果として、策定組織が地区計画の学習をすることでメンバー間の共通の活動経験を増し、知識レベルをそろえることができ合意形成を円滑に行うことにもつながる。

最後に、策定組織は地区計画の先進事例地区に見学に行き、そこで当時の当事者から策定組織の進め方や合意形成の工夫、反対者への対応方法などについて、実際の話聞き、実際のまちを見るのが非常に参考になる。

(三) 立案・合意形成段階

三番目が立案・合意形成段階である。地区計画の学習をした後は、策定組織が中心となって実際に地区計画の構成の「地区計画の方針」（地区の整備・開発及び保全の方針）と「地区整備計画」（まちづくりの内容を具体的に定めるもの）の立案にむけて努力することになる。

策定組織は素案の策定のために、住民発意型の場合には事前に住民の意見を十分に聞き協議を何度も繰り返し、最大限の調整を図る。アンケートを取ったり、説明会を開き協議していく。最終的には素案は自治会の総会などで多数決を取って決める地区もあるが、一般的には策定組織を中心に協議を行い、試行錯誤しながら素案の調整を繰り返した上で採択を得るという方法が取られる。この場合、長い時間がかかる。

実際の素案がまとまり具体的にイメージできる用途や高さの規制内容や数値が明らかになってくると、学習段階では何の反対意見も出さなかった地区住民でも、素案に対する反対の意見を表すようになる。立案・合意形成段階になっても賛否のどちらも意思表示しないグレー領域の地区住民がある時を境に変わることが多い。

また、合意形成が図れない場合は、地区住民に理解を求めていくことと並行して、合意が得られるような素案に修正していくことが一般的な選択だが、それでも合意が図れない場合には、意見対立が生じやすい地区整備計画の部

分の策定を断念し、地区計画の方針のみを定めることもできる。都市計画法第二二条の五第七項は「特別の事情があるとき」には地区整備計画を定めることを要しないとしている。それでも合意が得られない場合には、地区計画を断念する場合も有り得る。

なお、策定組織は素案の段階で行政審査を済ませておいた方がよい。行政審査とは、各自治体の都市計画マスタープランなどの上位計画や、国の都市計画法、建築基準法などの法令関係に則って行われる、行政からのチェックである。ちなみに、行政の技術支援で自治体職員がアドバイザーとして策定組織に参加していることと、行政審査は異なる。策定組織での立案時点の案は未決定な部分が多く含まれていて、たえず変わるため、計画全体が素案として内容が固まった段階でないと行政審査を受けることができない。

行政審査での結果が示されることで、そこから策定組織と行政との公式の協議・調整が行われる。その結果、策定組織は地区計画の方針や地区整備計画の素案の修正を行っていき、そこでの修正を終えたものを地区住民に説明を行い、原案として行政に提出していく。

(四) 行政手続段階

四番目が、行政手続段階になる。行政手続きは、「原案の公告・縦覧」（条例縦覧）そして「案の公告・縦覧」（法定縦覧）の順に進んでいく。ここでは、それぞれに意見書の提出が行える。その後、都市計画審議会の議を経て、「都道府県知事の同意」を得てから都市計画決定される。さらに、地区計画を建築条例化する場合には市議会の議決が必要となる。

この地区計画制度は、住民主体のまちづくりには欠かせない制度として、住民主体の策定過程を想定したものである。しかし、あくまで都市計画での地区計画の策定主体は市町村ということを付け加えておかなければならない。

三 合意形成の円滑化

(一) 合意形成のためにやるべきこと

計画策定において最も大変なことはこの合意形成であるが、策定過程での合意形成には大きなヤマが二つある。

一つ目のヤマは、地区で地区計画制度を活用してまちづくりを進めていこうという発意の時点であり、二つ目のヤマは地区計画の素案ができ、それを地区住民に合意形成を図る時点にある。一般的にはスムーズに合意が取れることは少なく、必ず反対意見や非合意の人が出てくるのが普通である。

しかし、発意段階から策定過程を見てみると、地区計画で合意形成を得るためにはこの素案が出来上がってからはじまるのではなく、その前にも合意形成を図るために最低限やっておくべき作業がある。必要なことは、段階的に地区住民の理解を得ることであるが、実際にはそれが難しい。地区計画制度は都市計画法と建築基準法の両法に関わる複雑な制度であり、専門家ではない地区住民には理解されにくい。そのため、よくわからないから賛否のどちらともいえないというグレー領域の人々が多く存在することになる。そこで、地区計画づくりの早い段階において、理解できない地区住民をつくらないように、基礎的な知識を理解しやすく伝達し、理解を求めておくことが必要である。合意形成をめざすためにやっておくべき作業は三つ程考えられる。

一つには、地区住民と策定組織、職員との三者のコミュニケーションが図られ、信頼関係が築かれていくことである。地区計画の策定という目標のために「まち歩き」や「ワークショップ」などを通して信頼関係ができることが望ましい。そのためには「まち歩き」で感じたまちの課題や「ワークショップ」でまとめた内容について参加者で話し合いをすることが必要である。

二つには、丁寧なわかりやすい地区計画の説明が必要である。複雑化した地区計画制度のメリット・デメリットを

地区住民にわかりやすく整理して説明する。そこには建築協定と地区計画の違いの説明や、地区計画制度は届出・勧告であり、条例化されると強制力が担保されることなどを整理して知らせるべきである。また、自治体は地区計画制度の説明のために「地区計画パンフレット」をつくり配布することで、知識の普及や情報提供に努めることも欠かせない責務である。

三つには、対立した意見の人を敵対視せず、なるべく早い段階から一緒のテーブルで協議・討議を繰り返すことである。ここでは賛否を議論するのではなく、どうしたらその地区に相応しいまちづくりができるのかという論点で議論し合意を形成するために繰り返すことや合意のためのヒントを探すことが必要であり、対話を行うことが手続保障の点からも対立意見の意回調整が図られることで重要である。

さらに、今後の課題は次の二つの要因の解決、整理であると考えられる。(1)制度の定量的な効果や評価を明確にすること、(2)合意形成のための手法、ノウハウを確立することである。

(二) 計画策定には時間がかかる

計画策定までには最低でも四、五年程の長い時間を要することが多い。それは、多種多様な考えの地区住民が協議・討議を重ねた上で一つの地区計画の素案の形式にまとめ、最終的に合意を促し、調整を行うところまでには十分な時間が必要であるし、それはまた原案として行政手続段階に入るまでも長い時間がかかるということである。

先程も述べたが策定過程を整理すると、発意、学習、立案・合意形成、行政手続きの四段階を踏んで策定にむかっていくのが一般的である。その中で立案・合意形成段階が最も時間を要するのは、計画策定のために住民と住民が、あるいは地区住民と行政が協議・討議するためでもあるし、また策定過程を地区住民の誰にでもわかる策定方法で進めることが最も円滑に合意形成を図ることができるからである。時間がかかるのは当然のことである。

特に地区計画では基本的に住民合意の上で計画が策定されていくが、地区整備計画の内容として定められた個人の

【表】 参加・合意について（平成8年地区計画行政研究会報告書）

タイプ	地区名	一部の住民の参加ではなかったか	縦覧する前にどの程度の合意形成が必要か
【商店街改善型】	伊達市鹿島地区	ケースバイケース。一部の声により全体の意見が変わることも浸透しなかったきらいがある	人口や面積を考慮して8~9割の賛成がいないのではない
	弘前市下土手町地区	委員会での結果が住民全体に浸透しなかったきらいがある	9割は必要ではない
	武生市蓬萊地区	全体で協議会をつくって承認を得ているので問題はない	100%近く必要
	玉名市高瀬南地区	全員参加でできる仕組み。参加しない人は仕方ないのでは	所有状況も問題。100%が望ましい
【既成住宅地整備型】	神戸市真野地区		地区の事情により異なる
	札幌市もみじ台地区	住民参加の現実的な局面にあたっていない	基本は全員合意だが、積極的な反対者がいなくなった時点
【良好住宅地保全部型】	相模原市南台4丁目地区	協議会で具体的な検討、全体へは報告という関係以外ないのではないか	最低85%、地区内に限ると90%程度の合意をとっている
	春日部市一ノ瀬根地区	全員参加の場合、参加を期待するのが難しい。手続きの中で案を公開してはよい	8割が目安。地権者か、面積かは地区計画の状況による
	豊田市岩倉東部地区	全体に対してはアンケートや説明会で機会をつくっている	85%程度が目安。合理的な意見なら案を修正する必要はある
	上野市小田町西部地区	個々の利害が伴うが、幹事は全体をみて検討してくれた	100%
【新住宅地計画開発型】	多賀城市高橋地区	全体で検討するのは不可能に近い。ただオープンにしておく必要がある	100%だが、地区計画の現況に即して対応すべき
	蕨市錦町地区	具体的な検討を行うためにも、一部の人が集まらなければならない	アンケートや全体説明会の感触
	長野市三本柳地区 長野市明神広田地区		原則100%
【集落地区計画型】	姫路市蒲田地区	代表者は全体を考えた上で一部の人々の意見で全体の雰囲気を変えたのでアンケートという方法もあつただろう	基本は全員合意。反対意見でも重みが違う場合がある
	加古川市神野地区	公平性には配慮できた	基本は全員合意だが、積極的反対がなければよいのでは
	久山町上久原地区	委員会以外の住民にもっと関心をもつてはほしかった	住民から出された案なので行政としては合意されているものと考え、縦覧した

財産権に対する規制は半永久的に規制し続けることになるため、十分な時間をかけて決めていくことに意味がある。

また、地区住民の合意のために、アンケートや説明会を繰り返し行うことで、地区住民の意向調整を繰り返す必要がある。このように合意形成に時間がかかるが、どれだけの時間があれば充分であるという予測が立たない。合意形成は地区の規制内容や地区住民の立場により個人的な利害が異なってくるため容易ではないからである。

しかし、一般に地区計画の策定には時間がかかるのに、施行事例の中には東京都国立市の中高層マンション問題に直面した地区のように、非常に短期間で地区計画を定めている例もある。この場合にはマンション建設が着手になる前に自分たちのまちを守りたいという事情があつた。このように急がなければならないような地域課題を抱えた地区もあるため、常に策定までの時間を充分とれるとは限らない。その場合には、時間と合意形成との関係は緊張をほらむことになろう。

住民発意型の地区計画で策定組織が中心で計画策定は行つても、合意形成までの時間を要してくると合意は行政が取るものだといはじめる地区住民も出てくる。計画策定と合意形成が一体であること、地区整備計画の規制内容を協議・討議し計画策定する地区住民に責任が伴うことが十分に自覚されていないためといえよう。

（三） 計画策定に合意率は必要か

地区計画は法令では全員合意までは必要ないが、計画策定過程でこの行政手続段階に入る前に住民合意がなされているのかの判断が行政として最も難しいところである。住民合意の確認をする方法はいろいろあるが、一般的にはアンケート、説明会、同意書から判断している。行政手続段階で「原案の公告・縦覧をする前にどの程度の合意形成が必要か」ということに対して、「参加・合意について」の【表】では調査対象となつたすべての自治体が、「八割以上の賛成が必要」と答えている。

二〇〇〇年の都市計画法改正で創設された「申し出制度」では、住民等から市町村に対して地区計画の案を申し出

ることができ、自治体は委任条例によって「合意率」を規定することができる。立法論としては委任条例で「合意率」を明確に示していくことが好ましい。その際、この合意率は地区内の地権者の土地所有面積を要件とする面積要件なのか、地権者の人数を要件とする人数要件なのかを併せて条例で明確にする必要がある。これまでのところ条例によって合意率を定めている自治体はまれで、実務上各自治体の裁量の範囲で処理されてきた。「合意率」の要件が数値化されて示されることは、地区住民にもわかりやすく、行政側も判断が明確で説明しやすい。どのような数値を採用するにしても、最後に反対住民からの訴訟問題に発展するかもしれないという覚悟は行政として必要である。

四 透明性をいかに確保するか

地区計画を策定する場合には、策定組織も行政も地区住民等に対して情報提供、情報公開を行っていくことが、合意形成を得るための手続保障の基本となる。例えば、計画策定の立案時点から密室状態で策定されていたのでは策定組織に対して不信感や反発が生まれやすくなる。策定組織は「地区計画ニュース」などを発行し地区住民への定期的な情報提供に努めることが基本である。それは、地区計画の策定過程を透明化し、どのような考え方で計画策定されているのかを委員以外の地区住民にもわかるようにし、地区に住んでいない不在地主でも策定状況を知ることができるようにしておくことが肝心である。

今後はインターネットを利用した策定組織独自のホームページの開設やメールアドレスの設置により、地区計画の策定過程や策定組織の活動状況を逐次発信しつつ、たえず地区住民から意見を求めていくことが必要になる。そうすることで策定組織に出席しなくても、地区住民が意見交換でき、段階ごとに意見集約ができる。

また策定過程の透明化と議論の透明化、そして地区住民が意見を述べる場を確保することが、地区計画の合意形成に通じる。地区住民からは「よくわからない間に策定組織が勝手に地区計画の素案を策定してしまったので、賛成できない」という苦情が出てくることもある。策定過程が透明化されておらず、利害関係者が内容を知り

得ないとすれば、それらの人の財産権を制約する地区計画の正当性が失われるのではないだろうか。策定過程の透明性が確保され、意見を言う場があるという手続保障があつてはじめて、住民合意が拘束力をもつことの正当性が保証されるというべきであろう。さらに、地区住民に対して、現在の案と他案とを比較して、それぞれのメリット・デメリットをわかりやすく整理をして情報提供、情報公開した上で、合意形成のための協議に入っていくべきだと考える。

地区計画は土地利用規制であるため、個人の財産権にも絡み、地区計画での情報提供、情報公開は行政だけの課題ではなく、計画策定を推進する策定組織の課題であることも忘れてはならない。住民と住民、地区住民と行政との関係上からも情報公開を前提にした透明な策定組織の運営が不可欠である。

四 組織づくりの問題

(一) いかに組織をつくるか

同じ地区に住んでいても、住民の利害関係や価値観は多種多様である。その多種多様な住民の声に対応し地区計画の策定をするためには、策定組織づくりは合意形成を図るために最も基本となるものである。

この基本となる組織は、住民、地権者、自治会、地域での活動団体、地区外地権者、さらには地元商店街なども加えて形成される。つまり、地区ごとの実情や課題に合わせて、地区ごとにそれぞれ違った構成で組織されていく。

一般的には地元組織である自治会・町内会の下部組織としてつくられる策定組織が多く、その場合つぎのような傾向を有していると考えられる。

一つ目は、策定組織は地区計画の素案を自治会の総会に付議し賛否を諮り、地元の総意としての地区計画の素案を決定することである。

一つ目は、策定組織は活動費を自治会からの費用負担に負っている。具体的には策定組織の事務費であるコピー代や資料代、通信費を自治会が捻出している例が多い。

三つ目は、策定組織や委員は自治会から地元の代表であることを認められている。

これらのことから自治会と策定組織が関係しあっているばかりでなく、策定組織は自治会の影響下にあるため、組織や委員の独立性、自立性が認められにくくなってきている。

また、最近では都市近郊の自治体での自治会への加入率も減少し、平均して地区住民等の七〇%前後になってきていることから、自治会が地元を代表しているとみなしてよいのか、今後は策定組織と自治会との関係も再検討することが必要になるかもしれない。地域によっては、自治会の加入率はさらに低い数値となっている。例えば、東京都三鷹市では約四六%と半数を割っている。半分以上の加入率の自治会の地域代表性には、疑問符を付けざるをえないだろう。

今後、ますます地域全体を自明に代表できるような組織の存在が薄れていく中で、多様化する地区住民の意向を地区計画に十分に反映させることができる策定組織をどうやってつくり、運営していくかは、住民参加をさらに進めていくために取り組まなければならない難題である。

(二) 協議会型まちづくりをめざして

自治会下部組織型の策定組織は地区住民の代表として、地区住民の意向を的確に地区計画に反映することが期待されている。しかしながら、(1)策定組織と自治会・町内会の関係やしがらみ、(2)委員選出の固定化、(3)自治会加入率の低下などの状況がある。そのため地区住民の代表としての策定組織が組織として適切であるのか、自治会総会で決議された地区計画の素案が地元の総意であるのか疑問が残る。

一方、自治会とは独立したまちづくりのための協議会として設置された策定組織は自由意思で個人参加する者を公

募して参加者を募るため、組織の立ち上げが大変ではあるが、地区住民の自主的・自発的取り組みとして位置づけることができる。

あくまで地区住民の代表ではなく自由意思であり、誰もが協議・討議する場に参加でき、アンケートの実施を繰り返すこと、地区住民の意向を汲みあげていき地区計画の策定に近づけていくという利点はある。ここでは協議会は地域で独立した組織として、計画策定にむけて活動するものである。

また協議会では、自由意思で参加した会員が一つのテーブルを囲んで公平・公正に協議・討議する場をつくり出すことが、地区計画の策定のためのまずは第一歩になる。そのために情報提供、情報公開が必要不可欠になる。松下圭一氏は「情報なくして参加なし」といい、また「その情報が整理されて市民に公開されているか否かが問われます」ともいつている。しかしながら、協議会運営では地区住民の一部の人の意見に片寄らないように注意すべきところもある。

自治会・町内会の組織率が徐々に低下し、新しく地域に入ってきた人たちなどの代表力を欠きがちであること。また、ほとんどの自治会・町内会が一世帯一票の意思決定を基本としているなど、現代の都市社会において地域の意思の代表機能に限界が見られるようになってきている。そのような自治会・町内会の下部組織としての制約を受ける策定組織よりも、個人の自発性を基礎とした独立の協議会型の策定組織の方が、求められる役割をより有効に発揮していくことが期待できるのではないだろうか。費用や知識の面については、自治体による専門家派遣などの技術支援と、活動費助成などの財政的な支援によって補っていくことが可能である。

そしてまた、この協議会は、都市計画制度の中で制度化されている住民参加の枠にとどまることを義務づけられているわけではない。制度の有無にとらわれず、地区のまちづくりに関わるソフトからハードまでの幅広く総合的な分野へ発展していくことが期待される。

五 制度面の課題

(一) 地区計画の建築条例化

地区計画は都市計画法での届出・勧告制度であり、担保性が低いということは周知のとおりであるが、実際には地区計画の策定の完成形として二通りある。

一つは、都市計画法上での届出・勧告制度でとどめておくものであり、もう一つは、都市計画法での都市計画決定後、さらに決定した内容の一部を建築基準法に基づく建築条例化をするため、議会に付議し規制レベルの強化をする方法である。こうすることで決定内容の担保性をさらに確保することができる。しかし、ここでの議会の役割は地区計画として都市計画決定された内容の一部を条例化するかしないかを決定するだけで、規制内容の吟味・修正することはできない。議会は規制内容についての実質的な判断をすることができず、法的拘束力を付与するかどうかについての判断だけを委ねられているといえる。

届出・勧告制度と建築条例化を各自治体では、どのように使い分けているのだろうか。これについて『平成一三年度地区計画行政研究会報告書』では、(1)建築条例化せずに届出・勧告制度のみで運用している自治体では、届出・勧告制度だけで制限が守れる、実情に応じた柔軟な運用ができるなどの理由をあげている。また、(2)基本的に全地区で条例化しているところでは、地区計画の実現性を担保する、確認申請時に届出がされているかどうかのチェック機能が働くという。その他、(3)ケースバイケースで使い分けているというところでは、条例化するかどうかは、まちづくりのスタートや特色に関わってくる問題と二通りの整理をしている。

実際に役所の窓口では、条例化の有無のことを心得た事業者は、条例化していないのならば地区整備計画で定められた規制内容を破って自由に建築すると申し入れてくる。担当が地区整備計画を守るように指導しても聞き入れず、

それでは勧告するようになると伝えても全く従わないこともある。これは、(1)建築条例化せずに届出・勧告制度のみで運用している自治体で起こることで、都市計画法の届出・勧告だけでは地区計画を担保できないということである。こうなることを避けるために、(2)基本的に全地区で条例化をすることが不可欠となる。中には条例化は地区の意思に委ねている自治体もあり、最近の傾向として条例化を希望する地区が増えてきている。

行政での担当部署は一般的には都市計画法は都市計画課であり、建築基準法は建築指導課であるため、地区計画に基づいて条例化まで行うためには、両課の連携が策定、運用時の両方で必要になる。はじめから条例化をめざしたいという地区には、計画策定の早い時期から策定組織との協議に都市計画課と建築指導課の両課の職員が参加、協力して連携を図ることが望ましい。

また、地区計画は都市計画法により都市計画決定を行い、建築条例は建築基準法に基づくという形で、別々の法律に関わる。このため、計画策定では早い段階から条例化も視野に入れた地区整備計画の規制内容を吟味しなければ、都市計画法の地区計画と建築基準法の条例とで異なった規制内容や数値などチグハグな結果をつくり出すことになる。

したがって、地区計画の該当条項を建築基準法から都市計画法に集約し両法の調整が図られ、法制度自体の運用がしやすくなることが望まれる。しかしながら、両法のそれ以外の部分の調整なども必要になるため難しいことは確かである。

(二) 建築協定から地区計画への移行

建築協定と地区計画はよく似た制度であるが、建築協定の方がよいという人もいる。それは、建築協定は「法的には住民が自らの手で良好な住環境を維持保全するために締結する『権利制限契約』の一種」とみなされ住民の主体的合意が重視され、自立的制度であるからだといえよう。

しかし、建築協定には自発性を共有しない者に対する強制力がないため、期間延長時に協定をぬけていく地区住民が増えていることから、協定区域内に穴あき地区が増加することが避けられないという現実がある。このようなきっかけから地区計画への移行を決めるところも増えている。

建築協定に参加すると持ち回りで建築協定運営委員になり、協定加入者の住宅等の新築、増築時に図面のチェックをしなければならない。これがまた一つのトラブルを発生させていく。例えば、協定委員として図面をチェックし指導したり、あるいは審査に時間がかかったりするだけで、隣同士の関係が壊れていくこともある。当然、逆の立場の時もあるが、なかなか隣同士で、協定内容に関して指導したり、受けたりする関係をつくるのが難しく、協定委員の役が回ってくる時期になると家を引越してしまうという例も耳にする。

このような限界を理由に建築協定から地区計画への移行を考える地区が多い。地区計画は「市街地環境の形成または保持のための地区施設及び建築物の整備並びに土地利用に関する一体的かつ総合的な計画」(運用指針第11条)とされている。都市計画の一部分を構成するものとして位置づけられ、地区住民には提案権はあるが、決定権は行政がもつ。したがって、地区計画では行政が届出された図面の審査や管理をすることになるので、住民の負担が減ることが、住民にとってのメリットとしてあげられることがある。しかし、建築協定のように地区住民が案の策定から管理、運用まで行うことが、責任をもつて自分たちのまちを守っていくという本来の姿であろう。結局、地区計画になっても地区住民の協力なくしては効果的な運用はありえないのだが、本稿ではとりあえずそのことを理論上指摘しておく。

地区計画は法令では全員合意を定められていない。先に示したように、決定権をもつ自治体は、八割～九割程度を目安に判断している例が多く、最終的な決定の責任は行政に委ねられる。そのため、非合意の人が数名あるいは数十名いても全体の数%であるため、数の論理から計画策定ができてしまうものと考えている住民が多い。時として非合

意の人を説得しようとか、協議しようとかは考えずに、非合意の住民は無視して計画策定を進めることも見受けられる。行政が関わり、拘束力をもつ地区計画が陥りがちな問題点である。

六 行政の役割

(一) 地区計画を活用する

東京都国立市の中高層マンション問題以降は「マンション建設をとめる制度としての地区計画」という理解をしている人も多いのではないだろうか。各地で発生しているマンション建設のトラブルを解決するために、地区計画は本当に有効なのだろうか。

マンション建設のトラブルが発生する以前から、地区住民が「地区計画」を定めることで、その定めた地域に限ってルールが機能するようになるため、ルールに合致しない建物は建てられなくなる。その場合、地区計画はマンション問題の解決に有効な手段といえる。地区住民が身近な住環境を良好に守っていくために、事前にまちにルールを定めることが重要である。

マンション建設をきっかけに地区計画を策定した地域もあるが、マンションの計画がつくられる前に地区計画の策定ができれば有効な手段となる。しかし、多くの地域では、マンションの計画が説明されてから計画策定を検討しはじめているため、地区計画が策定されて、規制が発効する前にマンション建設が合法的に進められてしまうことが通例である。地区住民はマンションが具体化してから真剣に地域のまちづくりに関心をもつようになるため、手遅れになることが多い。

中高層マンション問題を解決するために、神奈川県横浜市は「まちのルールづくり相談センター」を平成一四年九月一～二日に開設し、「地区計画」や「建築協定」の技術支援として、マンション建設が起きる前に住民には自分たち

のまちづくりを考えまちのルールを早く定めてもらうために努力している。相談センターでは、実際には「調和のとれた街並みにしたい」「戸建て住宅中心なので、あらかじめマンションが建たないようにしたい」などの相談に対し、職員やまちづくりコーディネーター（都市計画専門家）を支援するために地域に派遣している。人口三五〇万人を超える横浜市では、相談センターは市庁舎に本部を設け、四支部（中部、南部、西部、北部）で市民からのまちづくりに関する相談に対応している。開設からの相談件数も三〇〇件を超えているそうだ^①。また、このような相談センター方式は、福岡県福岡市でも「まちなみのルールづくり支援センター」という名称で、平成一五年九月から市の建築指導課で横浜市と同様に地区計画と建築協定を活用したまちづくり支援をはじめている^②。

横浜市のようにまちづくり制度として、地区計画と建築協定を一緒に前面に打ち出し、積極的に活用しようとしている自治体は多くはなく、地区計画と建築協定を都市計画課と建築指導課のような部署にそれぞれ分担している自治体が大半である。従来からある地区計画と建築協定をあえてまちづくりの制度として売りにしているところに、自治体の活力が感じられる。そしてまた、新たに別組織として相談センターを新設するのではなく、今ある部署にそういう機能をもたせたことにも特徴がある。

地区計画と建築協定が、現に深く関わりあっており、地区レベルのまちづくりの道具として、どちらにも果たしうる有効な役割があることを考えると、今後、二つの制度を同じ部署で管轄するように機構改革することが有効であろう。さらにその組織が、地区のまちづくりの取組みに対して地域住民を総合的に支援していける、コンパクトにまとまった機動力ある組織になっていることが望まれる。

(二) 緩やかな行政支援

多くの自治体では職員派遣が地区計画の技術支援として行われている。一般型地区計画では、ある程度まとまった規模の住宅地を中心に住民発意による計画策定がされてきているが、技術支援は欠かせないようだ。過去に住民発意

の地区計画が起こっている地区の多くは、「一人協定」の建築協定地区から移行した地区が多く、地区住民がある期間まちづくりのルールを自分たちで守り続けてきた経験から発意する例が多い。

技術支援のコンサル派遣や活動費助成がなくても、住民発意型地区計画は確実に発生してきている。その一方で、行政側に予算の準備がありコンサル派遣や活動費助成が制度として用意ができていても、住民側の条件がまちづくりに関して発意できるほど成熟していない段階では、住民発意は起こらない。本当に自分たちのまちにまちづくりのルールを策定したいと考える住民は、行政側に予算がなくてもまちづくりの住民発意をはじめ。だからといって、行政支援制度の設置をしなくてもよいというわけではない。必要性の高いものから、徐々に拡充していくような漸進的な整備で充分ではないだろうか。例えば、活動費助成などは順々に支援内容を増やすことや、一部自己負担分を残すことを考えてみてはどうだろうか。手厚い活動費助成で支えられた組織は、自己負担で活動する組織に比べ自立性が高まらないこともある。高額の予算を一気に用意しなければ、住民参加ができないというものではない、ということを確認しておきたい。

また、技術支援で策定組織にコンサル派遣を行うと、自治体職員と策定組織の間にコンサルが入ることで、(1)策定組織と自治体の議論が遠くなる、(2)自治体が策定現地を熟知しにくくなる、(3)自治体職員と地区住民との関係が複雑化するなど、デメリットも伴うことにも留意したい。

(三) 自治体職員の役割

地区計画では地区住民と自治体職員との関係づくりで最も考えなければならないことは、先程も述べたが、お互いの信頼関係をいかに築いていくかということである。この信頼関係をつくるのが協議できる場をつくる第一歩になり、その上で議論を積みあげ計画策定まで導いていく。

つぎに計画策定には、地区計画の基礎知識が必要であることはいうまでもないが、それ以上にどうすれば地区住民

と行政とが円滑に地区計画を一つの案に取りまとめていけるかが課題である。そのためには、地区住民の意向調整と合意づくりを現場で効果的に支援していける能力をもつ自治体職員を育成することが急務である。職員育成は地区計画に焦点を絞り込んで進めるのではなく、地区の多くの課題を意識し、地区住民の意向に対応できる技術を身につけなければならないし、策定後の運用まで頭に入れておかなければならない。

つまり、地区計画での計画策定や合意形成においては、支援する自治体職員が大きな役割を担い、その成否が個々の職員の力量にかかっている部分も多い。

そのため自治体職員が今後より一層地区計画を発展させ、まちづくりの効果的な道具として活用されるようにしていくためには、以下の三つのことが必要であると考えられる。

一つには、対話型の合意形成を図るために協議、調整、交渉するための技術的な手順やルールづくりなどの開発、蓄積が必要である。住民発意型の地区計画では、コミュニケーションによる解決、合意が有効であるといわれているが、難しい技術であるため、本格的なトレーニング、研修が必要だと考える。

二つには、自治体職員間のネットワークづくりが、新しい地区計画における問題解決に最も的確な情報元になる。地方分権一括法以後の都市計画法改正では具体的な実現方法について自治体に委任する部分が増え、自治体の裁量でその地域に合った方法を選べるようになってきたが、まだまちづくりの現場で発生する新しい課題を解決するための状況整理や研究方法が身につけていないのが現状である。そのため同じまちづくりを考え現場を抱えている自治体職員間で学びあうことが重要であるし、専門家よりも新しく使える情報を経験から獲得している場合が多いからである。

三つには、常に計画策定のためによりよい方法を研究することが必要である。試行錯誤で行った自治体の経験をつぎの住民発意型の策定地区のために記録し、新しい地区に合った方法を探ることが必要である。自治体職員は現場か

ら得た技術や方法を体系的に整理し、理論的に組み立てることは不慣れであるが、今後は地区住民と協議したりする場合や新しい問題を解決するためにも欠かせないため、ぜひ自治体職員における実務的研究の蓄積と共有が必要である。

最近、住民発意型地区計画の研究会が、いくつかの自治体を中心に自主的にはじまったということを知っているが、このような自治体間での研究会が今後の地区計画を考える力となる。

七 むすびにかえて

「住民参加のまちづくり」という言葉はよく耳にし、よく使われてもいる。実際には住民参加の理論化は進んでいるが、都市計画やまちづくりの実質的な参加を通して合意形成を図るところまでの技術やルールでは、いまだ試行錯誤の部分が大半を占めている。

地区住民からの多種多様な要請に対し、地区計画の策定を地区住民主体で行うことは、身近なまちづくりのルールを決めて自分たちのまちを創っていくことになる。すなわち自分たちで住民参加を要請し、自分たちで合意を図り、まちのルールをつくっていく。これが本来の地区計画策定の姿である。

具体的には、協議会型の策定組織が中心となって合意形成を地区住民に促していくことが望ましく、そこでは地区住民の意向を汲みあげ協議・討議を行い、常に議論の透明化を図り、計画案の修正を通して調整、交渉を進めていく。このような流れの中で、合意形成にむけて協議会型まちづくりを発展・定着させていくことが重要になってくる。そこには行政の姿勢の改革・充実も欠かせない、特にコンサル派遣や活動費助成がもつ意味は、今後の協議会型まちづくりを左右すると考えるが、そこでは住民自身もまちづくりの責任を自覚して行動することが重要である。

今後は自治体職員には、まちづくりの総合的な観点から、技術支援していただけるようになることが求められる。そのためには、住民参加における合意形成を通して、職員自身が現場から実務的に学ぶ力と姿勢を身につけることで、つぎへの一歩につなげたいものである。

なお、本文の文責は私に帰し、個人的な意見であることを申し添える。

- (1) 田村明『都市ヨコハマをつくる』(中公新書、一九八三年) 一九八頁を参考にした。
- (2) 小泉秀樹『都市計画の構造転換―地域社会からの発意と都市計画の公共性―』(財団法人都市計画協会、二〇〇二年) 一〇頁を参考にした。
- (3) 地区計画や建築協定ではそれぞれ主体は同一ではないが、本稿ではあえて「地区住民」という言葉に統一して使用している。これは地区計画と建築協定を共通に論じるためである。
- (4) 『地区計画』パンフレット(全国地区計画推進協議会、二〇〇三年) 七頁を参考にした。
- (5) 『解説&事例 地区計画の手引き 1』(ぎょうせい、一九九五年) 六頁。
- (6) 『平成二三年度地区計画行政研究会報告書』(地区計画行政研究会、二〇〇二年) 七頁、七二頁。全国の都道府県と市町村を会員(平成一五年度会員数一八九自治体)とする地区計画行政研究会は、平成三年九月に設置された。設置の目的は、地区計画制度の活用によるよりよい街づくりの実現のために、自治体間での情報交換、課題整理及び制度活用手法の検討をすることである。
- (7) 松下圭一『日本の自治・分権』(岩波新書、一九九六年) 一〇九頁。
- (8) 小林重敬『分権時代と都市計画』(ぎょうせい、一九九九年) 六八頁を参考にした。
- (9) 前掲注(6) 参照。
- (10) 『明るく住みよい街づくり 建築協定ガイド』(埼玉県) 一一頁。
- (11) 神奈川県横浜市建築局住宅部「まちのルールづくり相談センター」<http://www.city.yokohama.jp/me/ken/housing/machirus/>
- (12) 福岡県福岡市建築指導課「まちなみのルールづくり支援センター」<http://www.city.fukuoka.jp/machinamino-rule/>

〓意見・ご感想を下記アドレスまで、どうぞお送りください (sekine-939@m2.pbc.ne.jp)。

(せきね・ひさお)

(平成一六年四月一日から所沢市環境クリーン部廃棄物対策課)

