

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～

A STUDY ON THE REALITIES OF PRESERVATION/IMPROVEMENT OF THE NEIGHBORHOOD' S ENVIRONMENT THAT USED DISTRICT PLANNING SYSTEM AND VOLUNTARY RULES

～ Process Design of gradual rule-making to realize the management of the neighborhood' s environment by partnership of administration and residents

川原 晋^{*} 佐藤 滋^{**}
Susumu KAWAHARA , Shigeru SATOH

We clarified following 2 points on importance of environmental control of neighborhood by using district planning system together with voluntary rules.

- ・ It is possible to make a rule gradually by considering from the voluntary rule to district planning system, and also possible to make an article a voluntary rule or a district plan, depend on easiness to reach agreement or characteristics of the article.
- ・ It is possible to realize the comprehensive environmental control reducing community's role, by combining the preventive regulation by administration and the recommending rule by residents to improve environment.

Keywords : *district planning system, agreement, land use control, resident's participation, management, dwelling environment, process design*

地区計画制度、協定、土地利用制御、住民参加、マネジメント、住環境、プロセスデザイン

1. はじめに

1.1 研究の背景

既成市街地では、一般に、地域の実態に比べて用途制限や容積率等の都市計画規制が緩く開発圧力も強い。そのためマンション紛争や風俗関連店舗の侵入等の問題が後を断たない。これに対して、都市計画法第12条の4,5による地区計画は、法律に基づく行政による都市計画として、規制力の強さや既存の都市計画・建築規制の緩和、基盤整備も可能など、環境保全、改善に有効な手法である。しかし、上記のような問題は日本の都市部に共通して起こり地区住民からの対処要望があるにも関わらず、既成市街地での合意形成の困難さから、地区計画を用いて対処している地区は極めて少ない。

一方、まちづくり協定やまちづくり憲章などと呼ばれる、地区住民が自主的に取り決めた「自主規範」による環境制御の事例が増加している¹⁾。法律に基づくものでない分、規定内容や合意形成への柔軟な対応が可能なことから、地区住民の自主的な努力で制定可能であり、また一定の環境制御の効果も認められている²⁾。しかし自主規範では拘束力が弱く、目的を実現できないなどの事例も報告されている。こうした状況を踏まえ、地区計画と自主規範のそれぞれの特徴を生かした環境制御の方法が検討されるべきと考える。

1.2 研究の目的

そこで、本研究は、既成市街地の環境保全・改善を求める住民要

望を発端としてつくられた法定地区計画と、自主規範とを有する地区の実態を分析し、それらを併用することの重要性を、計画プロセスと環境制御の運用実態から解明することを目的とする。

本研究において、自主規範とは、一定の地区内において、土地利用や建物形態の規制から、ゴミ置き場・駐車場位置等の建て方作法や営業上の規範など、広く良好な空間・生活環境を確保する目的で、合意に基づき、地区住民が自主的に守っている規範とする。契約や運用が民間で行われる点で、建築基準法に基づく建築協定もこれに含める。また、ここでの合意とは、署名や協議会での議決といった締結の形をとるものから、運用実績から地区住民の暗黙の了解事項となっているものまでを研究の対象とする³⁾。また、本研究の対象である既成市街地とは、1945年以前に市街化された地区とする。

1.3 既往研究と本稿の位置づけ

自主規範と地区計画の関係について触れたものは、次の研究がある。1988-92年に京都市中心部で広まった「まちづくり憲章」の特徴を明らかにし、その中で憲章制定が地区計画の合意までのステップとなる可能性を指摘したもの⁴⁾や、自主規範を「まちづくり協定」と定義³⁾し、その全体的な動向を把握し地区計画との関係を理論的に考察した一連の研究⁵⁾がある。また、関西圏において「自主協定」に基づく地元組織による建築主や開発業者との建築計画に関する協議(以下、計画協議)の運営と行政支援の動向を分

^{*} 早稲田大学理工学部建築学科 助手・工修

Research Associates, Dept. of Architecture, Faculty of Science and Eng., Waseda Univ., M. Eng.

^{**} 早稲田大学理工学部建築学科 教授・工博

Professor, Dept. of Architecture, Faculty of Science and Eng., Waseda Univ., Dr. Eng.

析したもの⁶⁾、さらに一地区について計画協議の実態を詳細に分析したもの⁷⁾があるが、計画協議による実効性の高さを示すとともに、建て売り業者、地元地主などで対立関係にある場合の限界や、協議内容やプロセスの不明確さに起因する課題を指摘している。

地区計画を対象とした研究で「自主規範」に触れたものはなく、また、住民の主体的取組みの視点から地区計画を対象に論じたものは、個々の事例の紹介はあるが、全体動向をみたものは見当たらない³⁾。法制度面からは、まちづくり条例における地区計画と住民参加規定の動向を調べ、その役割として地区計画立案段階の住民参加促進と策定誘導や、地区計画で規定できない事項の担保があることを指摘したもの⁸⁾がある。明記されていないが、条例で位置づけるまちづくり協定などの自主規範に求められる役割を指摘していると解釈できる。

本研究は、上記研究で指摘されて以降、検証されていない地区計画策定を促進させる役割をもった自主規範や、地区計画を補完する役割に着目し、地区計画と自主規範の併用による環境制御の実態を解明するものである。

1.4 研究の方法

既成市街地における地区計画制定地区の中で、自主規範が成立する可能性があると考えられる、住民要望により策定作業が始められた地区を抽出する。次に、その地区のまちづくりの狙いや地区計画の内容から地区の類型化を行い、自主規範の存在する地区についてその理由を規定内容や計画プロセスを分析することで解明する（2章、3章）。次に、地区計画と自主規範を併用する意義を、市街地の環境制御を行う様々な手法の中に位置づけ、分析する。その際、計画プロセスについては合意形成の進め方に着目し、運用については、行政による運用と住民組織による運用の意味に着目する。

2. 住民要望型地区計画の類型と自主規範の関係

2.1 事例の抽出

はじめに、「解説&事例 地区計画の手引（ぎょうせい、平成15年）」の地区計画事例データを用いて、地区計画制定3996地区から、既成市街地において住民要望により策定された地区計画として抽出した26地区に、平成16年度制定の中で、同様の条件を満たすものと確認できた2事例を加えた28地区を調査対象とした（表1）。「住民要望」の判別は、同データの「地区計画の動因」欄より、住民発意、住民要望などの記載、その他可能性のあるものについて行政に問い合わせ確認し98地区を抽出した。そのうち、「既成市街地における環境保全・改善を目的」の判別のために、戦後の民間開発による計画的戸建て住宅地の環境保全を目的とするもの66地区⁹⁾、都市計画の白地地域における1地区、駅前等拠点整備に伴う指定4地区、整備計画を有しない1地区、を除いた。これら28地区について、行政担当者へのヒアリングおよび、行政提供資料により、地区特性、住民要望の趣旨、策定経緯、自主規範の有無について確認を行った。自主規範を持つ地区については、地元まちづくり組織の代表者にヒアリングを行い、自主規範の提供を受けた。

2.2 住民要望型地区計画の導入理由と傾向

事例数に見るように、既成市街地における住民要望型の地区計画制定数は全制定数に比べて極めて少ない。そこで、その特徴を以下の3つの指標から分析した。

<ルールづくりをめざした住民の基本目的>（表1：指標1）住民発意でルールづくりをめざした最も基本的な目的を調査した。制定された地区計画の内容は、まちづくりの実現のための一手段であり、また行政側の意図も含まれるため、その基本目的が読み取りづらい。そこで、ヒアリングと策定経緯資料を分析した。その結果、その基本目的は、商店街や町工場などその地区で職住が一体となった「地区の生業の場としての発展目的」と、「住環境保全目的」の大きく2つの傾向があることがわかった。

<土地利用現況による3類型>（表1：指標2）地区の土地利用現況は、地区計画の内容や合意形成の難易度に影響を与えると考えられる。そこで28地区を、商店街を中心にその後背住宅地を含む「商店街系地区」、住宅用途とそれ以外の商業、業務、工業用途が複合した「複合市街地地区」、住宅用途が大部分の「住宅地系地区」の3つに分けた。

<利用可能容積の変化による3類型>（表1：指標3）また、地区計画の制定をめざすことにした初期段階での住民要望は、ほとんどの場合、「容積緩和要望」、高さ制限等による「ダウンゾーニング要望」、「用途制限要望」のいずれかから始まっていることがわかった。

表1 既成市街地における住民要望型地区計画の一覧とその類型

		住民要望型地区計画の類型				自主 規範 の有無		
地区名	所在地 都道府県 区市町村	住民が 要望した ルール作りの 基本目的	地区の 土地利用 現況	利用可 能容積 の変化	住民要望型 地区計画の 5つの傾向			
尾山台三丁目地区	東京都世田谷区	地区の生業の場としての発展目的 ↑ (土地の有効活用目的)	商店街系地区	容積緩和型 (用途制限型 容積変更なし)	①商業空間整備型			
砧三・五丁目世田谷通り沿道地区	東京都世田谷区							
花の木通り沿道地区	東京都葛飾区							
都心入船地区	広島県福山市							
瑞ヶ丘沿道地区	兵庫県伊丹市							
岡本地区	兵庫県神戸市						○	
元町仲通り街並み誘導地区	神奈川県横浜市区						○	
元町地区	神奈川県横浜市区						○	
三の丸地区	神奈川県小田原市					⑤用途制限による環境保全型		
鞘町周辺地区	群馬県高崎市							
真野地区	兵庫県神戸市		○					
中神田中央地区	東京都千代田区	複合市街地	容積緩和型	②規制緩和活用による環境形成型		※		
東葛西五丁目付近地区	東京都江戸川区							
下鎌田東地区	東京都江戸川区							
戸越一丁目地区	東京都品川区	↓ 地区の住環境保全目的	住宅地系地区	緩容積緩和型	③複合市街地の住環境保全型		○	
田園調布多摩川台地区	東京都大田区							
仲町愛宕地区	埼玉県上尾市		複合市街地	ダウンゾーニング型			○	
内藤町地区	東京都新宿区						○	
六番町奇数番地地区	東京都千代田区						○	
中京麩屋町通笹屋町地区	京都府京都市						○	
東山1丁目地区	石川県金沢市							
自由通り沿道八雲地区	東京都目黒区					住宅地系地区		④戸建て住環境・景観保全型
山手町地区	神奈川県横浜市区							
泉野3丁目地区	石川県金沢市							
新別府地区	大分県別府市							
山の手地区	大分県別府市							
綾田町・田中町地区	富山県富山市		複合市街地	用途制限型(容積変更なし)				
赤田地区	富山県富山市		住宅地系地区					

※ 地区計画の内容を示した事例や図が掲載された「まちづくりのガイドライン」が作成されている。行政が作成し、運用していることから本研究の自主規範にはあたらないうが、地区計画に書かれていない賑わいのための工夫といったことが窓口で相談されている。

これは結果として、用途地域の変更も含めた地区計画制定後の実質的に利用可能な容積（以下、利用可能容積と呼ぶ）の変化に現れている。そこで「緩和型」「ダウンゾーニング型」「変更なし型」の3つに分類した。利用可能容積の変化は、以下の点から判断した。

- ・地区計画による高さの最高限度や斜線制限等の形態規制の強化や緩和（都市計画法12条6-10による特例）による影響
- ・用途地域の住居系用途から商業系用途への変更や、道路拡幅による前面道路幅員に応じて決まる基準容積率の増加
- ・用途地域にあわせて定める指定容積率の変更

＜住民要望型地区計画の5つの傾向＞

上記の3つの指標から、既成市街地における住民要望型地区計画には、大きく次の5つの傾向があることが分かった。

- ①「商業空間整備型」、②「規制緩和活用による環境形成型」
- ③「複合市街地の住環境保全型」、④「戸建て住環境・景観保全型」
- ⑤「用途制限による環境保全型」

①は、主に、商店街が商業活性化のために主に容積緩和を要望したことに對して、行政の助言により壁面後退による歩道空間創出や形態規制、用途規制による一定の環境制御を加える地区計画を制定したものである。ただし、元町仲通り街並み誘導地区は、当初より歩道環境整備を地元が要望している。②は、複合市街地や住宅系地区において、①と同様に緩和手法と規制手法の組み合わせているが、市街地基盤の変化への対応、あるいは改善目的であるものが多い。中神田中央、戸越一丁目では密集・老朽化市街地の更新支援の目的がある。東葛西、下鎌田東は、高度利用の住民要望に基盤整備を条件に応えたものである。③は指定容積率が300%以上の複

表2 住民要望型地区計画と自主規範を有する地区の各ルールの概要

地区計画 地区名（略称） （ ）内は 計画決定年	自主規範 名称 （ ）内は 成立年	地区計画および自主規範のねらいと概要	規定内容						
			●地区計画の整備計画によるもの			○自主規範によるもの			
			基盤整備	建物用途・形態	緑化 ・看板	建築デザイン	行動・生活・規範	運用・手続き	住民による理念 まちづくり
岡本地区※2 (1989.3)	まちづくり協定 (1988.5)	条例に基づき※1、協定の延長で地区計画を策定。道路や駐輪場などの生活基盤整備と住宅と店舗の共存共栄を意図。協定では、建物用途・高さ・壁面等の位置制限、荷さばき等駐車用地の設置、周辺への配慮、路上の適正利用を規定。用途・形態規制を地区計画で担保。		○ ●		※2	○ ゴミ、駐車場 荷下ろし等	○	○
元町仲通り地区 (1999.1)	街づくり協定 (1999.5→03改) まちづくり憲章 (2002) ※3	地区計画と協定を一体的に検討し、商業等と居住の共存する魅力ある街並みの誘導を意図。地区計画では、1階部分壁面後退と斜線制限緩和、適切な店舗の誘導、協定では加えて、駐車場、意匠、営業規範などと、運用について詳細に規定。憲章については元町地区参照。	○ ●	○ ●	○	○	○		○
中神田中央地区 (2002.3)	まちづくり協定 (2001.4)	地区計画と協定を一体で検討。土地の高度利用、居住機能回復と都市機能更新を誘導し、職住一体の複合市街地の形成を意図。協定では1階部分の店舗・作業所の誘導、ミニシティ形成への努力、地区計画では壁面後退による容積・斜線制限緩和と住宅誘導、風俗用途を規制。	○ ●	○ ●		○	○ ゴミ、駐車場 荷下ろし等		○
真野地区 (1982.11)	まちづくり協定 (1982.10)	住民提案「真野まちづくり構想」を尊重し、条例に基づき※1協定、地区計画を策定。住宅と工場の共栄と住環境向上を意図。協定で住工の適度な用途分離、壁面位置指定、荷さばき等駐車用地の設置、周辺への配慮を規定。地区計画は用途分離、壁面位置指定を制定。	○	○ ●			○ 駐車場、騒音 荷下ろし等	○	○
元町地区 (2003.1)	街づくり協定 (1985→03改) まちづくり憲章 (2002) ※3	1955年への1階部分自主的壁面後退、85年の歩車道整備にあわせて協定を締結。商住共存の魅力ある街並み創造を意図。2002年、町全体での商業再発展を意図して憲章を作成し、地区計画で適切な店舗を誘導、協定を改正し店舗意匠、コンセプト、バリアフリーの強化努力を規定。	○	○ ●		○	○	○	○
多摩川台地区 (2001.4)	まちづくりの申し合わせ4文書 (2001.3)	建蔽率・容積率の緩和をしつつ、ミニ開発防止や環境保全を意図。地区計画では高さ制限、道路・隣地境界からの壁面後退、最低敷地規模、垣柵構造を規定。加えて「4文書」でコミュニティ理念を示し、樹木伐採、盛土切土の原則禁止等を建築主や不動産・施工業者へ求める。		○ ●	○	○	○	○	○
仲町愛宕地区 (1990.3)	暗黙の都市建築ガイドライン (1989 ごろ)	密集地における商業地形成と良好な住環境の両立を意図。建築共同化事業を念頭に、地区計画で環境を破壊しない緻密な形態規制と、敷地規模別に容積率を通減指定。共同化の推進初期に中層分棟型、路地創出等の街区改善を果たす建築ガイドラインが成立し、以後路襲される。	○	○ ●		○ 都市建築ガイドライン			
内藤町地区 (2001.11)	まちづくり憲章 (1999.11) 地区計画運用基準 (2001.1)	新宿御苑と一体となった良好な住環境の維持を意図。憲章でルールづくりを宣言。地区計画で高さ制限と中心の通りの壁面後退、緑化に適した垣柵構造を規定。運用基準で既存樹木保全や共同住宅の場合の駐車場等への配慮について、建築主・施工者に事前協議を求める。		○ ●	○	○	○ 共同住宅の ゴミ、駐車場	○	○ 憲章
六番町地区 (2004.6)	街づくり憲章 (1994) 議論のまとめ (1997.3)	現在の良質な住宅市街地維持のため、突出した高層建築物の制限を意図。街づくり憲章でコミュニティ理念を宣言、議論まとめて一定規模以上の非住宅用途制限、形態規制、緑化、建て方モデルの提示し、地区計画で高さ制限と最低敷地規模、ワルムマンション制限、風俗用途制限。		○、(○) ●	○	○ 建て方 モデル	○		○ 憲章
笹屋町地区 (1992.3)	まちづくり憲章 (1988.8) 建築協定 (1989.8)	京都固有の街並みを保全し、職住共存、各世代共生のまちづくりを意図。憲章で理念とワルムマンション反対を宣言。地区計画でワルムマンション禁止と用途制限、高さ制限を規定。建築協定で、コミュニティを破壊するおそれのある所有者の住まない場合の各種用途を制限した。		○憲章 ○協定 ●			○ 憲章	○	○ 憲章
山手町地区 (2004.10)	(まちづくり憲章) まちづくり協定 (2005.2)	H10、行政主導で憲章の締結。その後、地区計画による一中高地域の学校や教会敷地の将来的な高層マンション化防止と、協定による一低地域の周辺山手町全域での緑・眺望保全、街並み形成を意図。風致景観関連の条例・要綱による行政の積極的まちづくりもある。		○ ●	○	○	○ 地域文化の発信	○	○

※1 「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」では、協定締結の延長に地区計画の制定を意図している。
※2 「神戸市都市景観条例」に基づく「岡本駅南都市景観形成地域」にも指定され、この部分を規定
※3 隣接する元町仲通り地区と元町地区では、元町全体のまちづくりを円滑に進めるために共通の「まちづくり憲章」をつくり、これをもとに各地区のまちづくり協定の見直しが行われた。
グレイ網は、地区計画と自主規範が一体的に⁽¹⁰⁾策定された地区

合市街地において、大規模建築物の建築紛争を契機として、ダウンゾーニングで住環境の保全を意図した地区計画である。④は、地区の大半が戸建て住宅である地区において、主に建築紛争を契機として、既存の建物規模、高さ以上のものを制限する規制を行い、また屋根形状等の住宅地景観の制御も含んだ地区計画である。⑤はそれぞれの現況環境を脅かす地区外業者による異種用途の侵入を制限するものである。こうした目的は他の①から④においても含まれる場合が多い。ただし真野地区は、住工混在地区において、用途の適正配置と区画道路改善の意図が含まれている。

2.3 内容と成立時期に見る自主規範の存在理由

次に、これらの地区の中で自主規範が併存する理由を、地区計画と自主規範の内容比較と成立時期から分析した。

表1の28地区のうち自主規範が存在するのは、生業発展目的の地区全般から5地区と、住環境保全目的の地区うち特に複合市街地でダウンゾーニングを行った「複合市街地の住環境保全型」の4地区、住宅系市街地における「規制緩和活用による環境形成型」の1地区、「戸建て住環境・景観保全型」の1地区である。この11地区について、地区計画と自主規範の概要と、規定内容を示した(表2)。規定内容は、「基盤整備項目」「建物用途・形態項目」「緑化項目」「建築デザイン項目」「生活・行動規範項目」「運用・手続き項目」「まちづくり理念項目」に分けた。このうち、生業発展目的の地区群の自主規範の内容は、地区計画で規定している「基盤整備項目」「建物用途・形態項目」を含み、これ加えて、生業活動を健全に行っていくための維持管理や営業方法に関する「生活・行動規範項目」が多くを占めている。この「生活・行動規範項目」は、地区計画によ

る規制対象とはならず、民民間の申し合わせによる自主規範を用いた環境制御が適している項目である。すなわち、生業発展目的の地区群は、その目的達成のために本来必要な「生活・行動規範」に、容積緩和や環境基盤整備の必要性が加わるとき地区計画を活用している、と見ることができる。

また、計画プロセスについては、いずれも、行政が都市計画上重要な地区として積極的に関わり、自主規範は地区計画の項目範囲を補完する形でほぼ同時期に一体的に¹⁰⁾作成されていることがわかった。

一方、環境保全目的の地区は、大部分がマンション紛争をきっかけとしており、公権力による規制が可能な地区計画によるルールづくりが妥当である。(戸越一丁目地区は密集市街地改善目的、多摩川台はミニ開発等防止と緩和要望である。)その時、自主規範を持つ理由は、ひとつには、生業発展目的と同様、地区計画でカバーできない内容をあわせてルール化したいためである。山手町地区では、観光価値を持つ景観の保全・形成への強い意図から、建築形態、色、緑化を制御しようという意図があり、田園調布多摩川台地区では、樹木保全のために、建築行為以前の整地や不動産取引の時点での管理を意図している。

しかし、それだけでは、特に複合市街地の3地区において、複数の自主規範が存在したり、成立時期が地区計画制定と同時期でないなど、成立要因や役割が明らかでない。そこで、これら3地区について、複合市街地という多様な建築形態、用途、所有者の存在する状況において、住民要望からダウンゾーニング型地区計画の合意形成の困難さを克服する手法として、自主規範が成立しているとの仮説を立て、次章で実証を試みる。

3. 策定経緯の分析による複数の自主規範を持つ理由の解明

本章では、複合市街地でダウンゾーニングを行った「複合市街地の住環境確保型」で複数の自主規範を持つ中京麩屋町通笹屋町地区、内藤町地区、六番町奇数番地地区(以下、笹屋町、内藤町、六番町)の3地区について計画プロセスを分析し、自主規範の意図と特徴を明らかにする。

3.1 共通する計画プロセスの特徴と2種類の自主規範の存在

3地区の地区計画と自主規範の計画プロセスを図1に示した。計画プロセスは、住民が地区計画制定を要望したきっかけ、地区計画を目標化した時期、地区計画の住民提案提出、地区計画決定、および一定の合意を得たと判断できる自主規範の成立の各時点と、その間の住民、行政の検討作業内容、地区内で行われた計画協議を分析した。その結果、地区計画の住民提案を行政に提出する時期を境に、その前後で、検討内容や地区で生じている課題、自主規範の成立時期に一定の特徴があることがわかった。これを「住民提案立案期」「地区計画調整・運用期」の2つにわけた。

また、その各期に成立する自主規範の内容を分析した結果、性格が異なることが分かった。これを「憲章型自主規範」と「ガイドライン型自主規範」と呼び、次項で説明する。表3は3地区のルールを、憲章型自主規範、ガイドライン型自主規範、地区計画に分けて示した。

3.2 各時期に成立する自主規範の特徴

(1)「住民提案立案期」における「憲章型自主規範」の成立

<「住民提案立案期」の特徴>

住民提案立案期には大きく2つの特徴が見られる。第1に、いずれの地区も、地区の環境を脅かす事態をきっかけとして、住民が環境保全の方法を行政等に相談して情報収集した結果、活動の初期に地区計画を定めることを目標化していることである。第2に、住民発意で地区計画を目標化して地区の将来像を住民が主体的に検討することにより、地区計画で規定できる物的環境の制御に関してだけでなく、コミュニティの維持や、まちで暮らす際の秩序など、「総合的なまちづくり」が検討されることである。ただし、この総合性については地区によって幅があり、支援した行政や専門家の取組み姿勢によるところが大きい。内藤町は地区計画につながりやすい事項に比較的絞って検討しているが、六番町はワークショップによりまちづくり全般についての検討を行った後、地区計画で規制すべきものや出来るものを選択している。

<「憲章型自主規範」の成立>

こうした検討作業が行われる住民提案立案期には、3地区で、いずれも「まちづくり憲章」という名称の自主規範が合意されており、次のような特徴があることがわかった。

内容は、地区の歴史と価値、現状認識、近年の環境破壊へ危機感、環境保全ために今後ルールづくりを行うこと、その基本的な内容や方向性などが盛り込まれている。内容は抽象的であるが、誰もが理解しやすく、納得できる、平易な言葉で表現されている。

作成意図は、住民自身が私権を制限するような規制を提案することに対して反発の声があがることへの懸念から、地区のおかれた現状を伝え、規制の必要性を共有し、ルール化を検討することについて住民の理解を得たいというものである。

合意の形は、笹屋町:町内会総会での決議、内藤町:まちづくり協議会決議、六番町:地区人口の約75%の賛同署名(296人)となっている。全員合意が目的ではなく、この決議や署名作業をきっかけに、基本的な賛同、反対がないことを確認するものである。この合意を根拠に、その後の地区計画立案作業を公共性のある取組みとするための手続きと解釈できる。

成立のタイミングは、住民による地区計画立案の具体的作業の前に行った笹屋町地区、立案作業とほぼ並行して行った六番町地区、立案作業終了直後に行った内藤町地区と違いがある。内藤町、六番町は、かなり具体的な地区計画の内容を検討した段階で、その内容を念頭に置きながら、計画レベルから言えば少し戻って、抽象的な内容としてまとめている。これは作成意図に通じるものである。

このような、主に地区住民へ向けて、その後のより具体的な環境保全、改善のルール作りや合意形成を円滑に進めるために、ルール作りの根拠の共有と方向性を確認する内容の自主規範を、「憲章型自主規範」と呼ぶことにする¹¹⁾。

(2)「調整・運用期」における「ガイドライン型自主規範」の成立

<「調整・運用期」の特徴>

調整・運用期には次のような2つの特徴が見られる。第1の特徴は、地区計画住民案の提出から都市計画決定までには、2年以上の

第2の特徴は、調整段階でも地区の環境を脅かす建築計画が発生し、計画協議が行われており、暫定的、あるいは即効的な根拠を必

＜「ガイドライン型自主規範」の成立＞

内容は、おおむね次のような特徴を持つ。

- ・具体的な規制基準を示しづらく地区計画で規定できない項目に

ついて、配慮すべき事項を明示していること。例えば、プライバシーへの配慮、駐車場位置の配慮、工事に際しての配慮などである。

既存の町並みを上回るワンルームマンション計画がきっかけ。建設阻止のために住民が建築対策委員会を立ち上げ、行政へ相談など情報収集の結果、地区計画による制限を進めることに町内会総会で決議する。地区計画の検討にあたり、地域を将来像を議論する必要があること、また、用途・形態規制にいきなり取り組むことに対して住民の理解が得られるかの懸念から、まず、まちづくり憲章を作成し、1988年8月町内会総会で採択した。これにより住民自身が自分の地域像について真剣に検討するきっかけを作った。その後、地区計画案を委員会内で検討し、行政と協議を重ねて作成。委員会主催で地区住民10数名ごとに説明会を2度ずつ開催し、討議を重ねた。9割上の押印による賛同を得て1988.10月に市に地区計画案を提出。その後、他事例で一部非賛同者のいる建築協定（いわゆる歯抜け）であっても、行政の適切な指導によって違反がおこらないことを知り、12月より建築協定に取り組む。地区計画によるワンルームマンション規制等とは別に、現狀敷地まじで建設可能な規模での形態規制、および、コミュニティを維持するための所有者が非居住の場合の各種用途制限を地区で合意し、1989年8月に認可された。地区計画決定前であるが、建築協定の非参加者と計画協議を行い、遵守された。その後、地区計画は1992年3月に都市計画決定された。

地区内の中層マンション計画に対してこれまで進めてきた町内会による計画協議が不調に終わるマンション計画案件が出たのをきっかけとして、1996年、地区区画要望書が区に提出される。まちづくり協議会を組織し、行政と協働で現状調査、地域の価値を表現し、地区計画案としての「まちづくり提言（＋資料集）」をまとめる。合意形成にむけて、一旦まちづくり憲章を協議会の賛成多数で採択し、協議会を解散。地区計画の具体的検討に入る組織として「まちづくり推進協議会」を改めて組織した。地区計画の中に、都市計画マスタープランで位置づけた地区内を流れるの渋谷川の環境整備を盛り込む点についての行政内部および地元調整、および、既存不適格救済のための緩和要項を盛り込んで、合意形成。2001年11月都市計画決定された。その直後、地元で地区計画運用基準を作成し、建築計画、工事の際の地元協議の手続きについてや、地区計画で規定できない駐車場やゴミ集積場の位置や利用方法などの近隣に配慮すべき計画事項を調整する内容を規定した。行政も地区計画の届け出前に地元承認を求める仕組みを作った。

行政が提案した緩和型の地区計画案に疑問を感じた住民有志が、地区計画の制定をめざす。大学の支援を得て将来像を検討。その成果として「街づくり憲章」を作成し対象地区人口の3/4の賛同署名をもとに宣言。さらに地区計画提案を区に提出した。その後、区の助言により検討メンバーに住民に加え事業者を含めた「六番町環境整備懇話会」を設置し、改めて地区の総合的な将来像を議論し、その結果を「議論のまとめ」として区に提出。これには地区計画提案に加え、六番町らしい暮らし方、暗黙の了解とされてきた生活規範、目指すべき環境と望ましい建て方の例が盛り込まれた。これはその後、計画協議の根拠となる。

この提案を受け、区街づくり公社が地区計画素案を作成し地元へ提案。しかし、街並み誘導型地区計画と誘導容積型地区計画を組み合わせた、容積率を緩和しつつ環境制御を行う内容と、地区計画推進派が反発。また一部の地区計画自体の反対者との調整も難航する。その間、地区計画案を大きく上回るマンション建設に訴訟をおこし、策定作業は頓挫する。5年間の調整期間の後、行政側の地区計画に対する方針転換により、緩和型地区計画としないことや、「総合設計制度を適用した場合も高さ制限は遵守されること」が行政と地元で合意され、2004年6月地区計画決定。

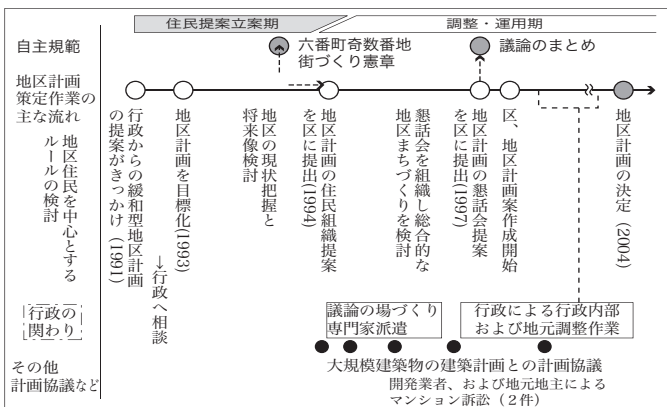


図 1 複数の自主規範をもつ「複合市街地の住環境保全型」3地区におけるルールの策定経緯

表3 複数の自主規範をもつ「複合市街地の住環境保全型」3地区の地区計画および自主規範の内容

	憲章型自主規範	ガイドライン型自主規範	地区計画
笹屋町	歴史景観と京都固有の町並みを守る。 町への積極的関心、秩序とルール、よい暮らしを守る。 親、子、孫が住みたい環境の創造。 コミュニティを破壊する高層ビル、ワンルームマンションを許さない。	■建築協定 1) 次に掲げる建築物の建築禁止 ア 劇場、映画館等、キャバレー等 イ 個室付き浴場業に関わる公衆浴場 (以上、地区計画と同様用途) ウ 当該建築物の所有者用住宅が付属しない貸し事務所、駐車場、共同住宅 (開放廊下を有しないものは除く) 2) 建築用途を変更する場合は前号規定を準用 3) 建築物の地上階数3以下 4) 建築物の最高高さ (塔屋含む) は13m以下 (現状道路幅員では3)、4)が実質の限度)	■整備保方針 (整備計画で具体化されているものを除く) 職住の共存、多世代共生のまちづくり 住商混在型の市街地形成 ■地区整備計画 1) 地上3階建て以上の寄宿舎、下宿の禁止 2) ワンルームマンションの禁止 3) 劇場、映画館等、キャバレー等の禁止 (商業地域での近商同等の用途制限) 4) 個室付き浴場業に関わる公衆浴場の禁止 5) 建築物の高さの最高限度近商15m、商業20m
内藤町	「内藤新宿」として知られる新宿御苑と一体となった歴史と文化をもつ、みどり豊かな自然と調和したおだやかなまちである。良好な自然と生活環境の維持していくための指針として憲章を定め、子どもからお年寄りまでが安心して暮らせるまちづくりを進めることを宣言する。 ・適正な建築物の用途、形態規制、緑の保存などのまちづくり協定を定める。 ・まちづくり推進のため、住民同士のコミュニケーションを深め、正確な情報をもとに地域での話し合いを行い協力して解決していく。	■地区計画運用基準 第5条 建築主は、基本設計着手前に「内藤町まちづくり推進協議会 (以下、推進協)」会長宛に規定の建築計画書及び関係書類を提出する。推進協は審議を行い、必要に応じ設計者、施工者に説明会、事前協議を求める。事前協議審査は近隣住民の参加を得て行う。 第6条 屋敷林、大木の生垣等の保全、育成に努める。既存樹復元が不可能な場合、建築主は代替案とともにその旨を推進協会長に提出する。 第7条 共同住宅の場合、駐輪場、駐車場、ゴミ置き場を適切に設置し、ゴミの搬出、清掃は敷地内処理とする。 第8条 推進協は、建築計画が、地区計画や本運用基準に合致し、事前協議等で、近隣住民の理解承諾を得られたと認める場合は、「合意書」を建築主に発行する。 (注：区はこの合意書があった場合に地区計画の届出を受理する。) 第10条 施工者は、工事着手前に推進協、近隣住民に説明会を行い合意の上で着手する。	■整備保方針 (整備計画で具体化されているものを除く) 安心して住み続けられるよう、建築物の用途等の適正化と緑を保全行う。新宿御苑東側の渋谷川は現在暗渠化されているが、地域住民との話し合いを踏まえて整備を行う。 ■地区整備計画 40m未満のワンルームマンションの禁止。 高さ制限10メートル (商業地区除く) 「中通り」の道路境界から0.75メートルの壁面後退 (既存不適格救済のための緩和規定あり) 道路に面する部分は生け垣、透視可能なくとする地区内の屋敷林、大木、生垣の保全に努める。既存樹の保全、緑化の推進。
六番町	住宅地として歴史と、文教地区として落ち着いた住宅地であること。都心居住地として重要であることの確認。 何世代にもわたって受け継がれてきた環境を維持する。 安心して住み続けられる街にする。 土地は投機対象とはせず生活基盤と考える。 落ち着いた住宅地としての環境保全・育成。 住宅用途の維持に努める。 美しい街並みをつくる。 安心して歩ける安全な街にする。 快適に暮らせる、ふれあいのある地域社会を築く。	■六番町環境整備懇話会「議論のまとめ」 ・基本的考え方 (憲章内容に追加されたもの) 良質な資産保全のため、相互の建物の環境づくりに配慮する。良質な住宅供給を進める。 一定規模以上の建物にはその一部に住宅をつくる。 建物を建てる場合には、周辺環境との調和に配慮する。 小規模敷地での共同化、協調化建替え支援。 以上のことを地区計画や条例で定め、必要があれば自主協定等で補完する。ルールに抵触するおそれのある建築は、あらかじめ地区内に組織する「運営協議会」で検討協議する。 ・ルール案 (地区計画の内容以外) 街区内部でのオープンスペース確保 (敷地境界線からの壁面線後退) ・地区での生活イメージと配慮事項を文と絵で示す (窓の位置、緑化、住居のオフィス転用自粛、駐車場位置)、市街地像代替案提示、見かけの高さ、等) ・大規模敷地における良好な建て方モデルの提示	■整備保方針 (整備計画で具体化されているものを除く) 現状道路を基本とし歩行者の安全のための機能を維持 ■地区整備計画 1) 建築物の高さの最高限度について、商業地域は30m、第1種住居地域は22m (B1地区) および25m (B2地区) とする。ただし (B1地区) でも敷地が1000㎡以上の場合、高さの最高限度を25mおよび隣地斜線制限の範囲内とする。 2) 上記全て、総合設計制度の適用に際しても、建築物の高さの最高限度を遵守。 3) 敷地面積の最低限度75㎡。 4) ワンルーム型集合住宅の制限。 5) 店舗型電話異性紹介営業用途の禁止

・それらを地元で協議するための手続きを示したり、ある程度決まった方法で実践していること。

成立の形は、建築協定の署名押印によるもの (笹屋町)、まちづくり協議会の議決によるもの (内藤町)、地区計画策定過程の成果物を準用するもの (六番町)、と様々である。どれも実質的に運用されているが、地区の状況や意欲から、制限、誘導の効果を上げるために、別途、明文化したり、合意手続きを取るかの違いが出ていると考えられる。

このように、「調整・運用期」に地区計画制定までの暫定的な規制や協議基準や、さらに地区計画の規定より質の高い住環境への誘導、地区計画で規定できない項目についての地元協議基準となっている自主規範を、「ガイドライン型自主規範」と呼ぶことにする¹²⁾。

3.3 小結：自主規範の活用による段階的で選択的なルールづくり

複合市街地でダウンゾーニングを行った複数の自主規範をもつ3事例の分析から、自主規範を活用することで、段階的で選択的なルールづくりが進められていることがわかった。「段階的なルールづくり」とは、一刻も早い規制の必要から、合意のしやすいやり方で自主規範を先行的に作成するルールづくりの方法である。その時の自主規範は暫定的地区計画の性格をもつ。また、「選択的なルールづくり」とは、自主規範を作成することを前提として、合意可能な内容で地区計画を制定するルールづくりの方法である。規制したい内容に対して、合意可能性を見ながら、実現手段として地区計画とするか自主規範とするかを選択しているのである。

4. 自主規範と地区計画の関係に見る併用の意義

4.1 規定内容と規定の仕方 (具体性と規制強度) による分析

ここでは、住民が運用する自主規範と、行政が運用する地区計画

を併用する意義を、憲章型自主規範とガイドライン型自主規範という3章で定義した2種類の自主規範の存在意義を含めて明らかにする。用途地域の変更や容積率の変更、高度地区や風致地区の指定といった都市計画 (以下、行政主導の都市計画規制と呼ぶ。) についても、先に述べたように、地区計画の制定に合わせて変更されていたり、地区環境を制御する有力な手法と考え、合わせて論考する。なお、地区計画については、行政が勧告・罰則を行うときの実質的な判断基準である、地区整備計画の内容のみを対象とした。憲章型自主規範、ガイドライン型自主規範、地区計画、行政主導の都市計画規制との関係性を分析するにあたり、その規定可能な内容と、規定の仕方の具体性と規制度合いとの2つの指標を設定した。

図2その模式図である。縦軸は、各ルールの規定内容を2章で示した「基盤整備項目」「建物用途・形態項目」「緑化項目」「建築デザイン項目」「生活規範項目」「運用手続き項目」「まちづくり理念項目」としている。横軸は、規定内容の具体性と規制の強さを示した。この横軸の2つは、いずれも合意形成のしやすさに関わる指標である。規制の強さには、規定内容の制限の仕方には地区計画のような法的制限によって「絶対遵守」するものから、自主規範のなかには「配慮する、努める」といった協議によって裁量の幅を持たせた表現までがある。また、具体性とは、地区計画の整備計画のように、公的規制のために客観的基準を示す数値表現によるものから、自主規範の一部のように感覚的、抽象的表現によるものがある。この表現の仕方は、数値基準で表せない「建築デザイン項目」「生活規範項目」があるからだけではなく、暫定的な意味で、明確な基準を示せないまでも協議を行いたいという場合もある。一般に、規定内容が総論的な場合は合意は得やすいが、内容が具体的になるほど、また規制の仕方が強いほど、個別事情から賛同できない人が現

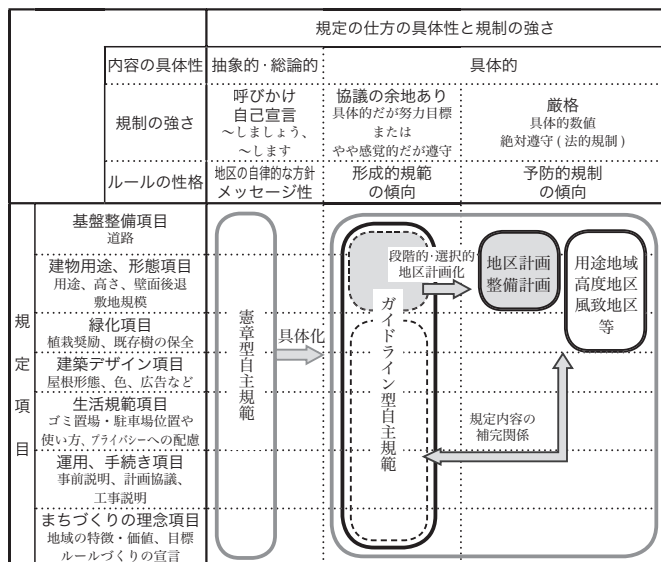


図2 自主規範と地区計画等の都市計画規制との関係模式図

れ、合意形成が難しくなる。

4.2 計画プロセスにみる併用の意義

「憲章型自主規範」と「ガイドライン型自主規範および地区計画や行政主導の都市計画規制」との併用の意義は、横軸の規定の仕方の違いから説明できる。憲章型自主規範は、表現が抽象的で総論的であるが、ガイドライン型自主規範と地区計画や行政主導の都市計画規制は、その規定内容に基づき規制や誘導ができる具体的内容が示されている。憲章型自主規範が地区住民による自律的なまちづくりの基本方針を示し、後者はその実現手段となっている。複合市街地では、その多様性の状況下で合意形成を進めるためには、まちづくり協議組織がまちづくりの方向性を確認する必要があるために、憲章型自主規範が存在することは3章で明らかにした。2章で分析した生業発展目的の地区や住宅市街地での住環境保全目的の地区では、一定のまちづくりの方向性が容易に共有される状態にあり、憲章型自主規範であえて確認する計画プロセスを必要としないと考えられる。

次に、実現手段であるガイドライン型自主規範と、地区計画および行政主導の都市計画規制との併用の意義は次の2つが明らかになった。第1には、総合的なまちづくりルールを行政、住民の協働運用の形でつくれることである。すなわち、地区計画で規定できない「建築デザイン項目」や「生活規範項目」を自主規範で規定し、より地区の実情にあった質の高い環境への規制誘導を目指すものである。生業発展目的の地区のように一体的に策定された地区においては、この要素が強い。これは縦軸の要素である規定内容の補完関係である。第2には、段階的、選択的なルールづくりが進められることである。これは3章で示したように特に複合市街地の環境保全型地区においてその意図が認められる。合意形成の困難さに対処する方法として、地区計画で規定可能な「建物用途・形態項目」についても、自主規範を活用している。これは横軸に対しての補完関係である。

なお、行政主導の都市計画規制の併用については、2章の「利用可能容積率の変化」の判断要素に挙げたように、用途地域や容積率の変更を地区計画の制定に合わせて行うことが多い。しかし行政主

導の都市計画規制は、実現手段としては先行的に使われてもいいものがある。特に、住環境悪化が予測される地区における高さ制限などの予防的規制手段は、住民合意が必要な地区計画というより、行政主導の都市計画として行われてもいいものである。ここ数年の積極的な高度地区の指定の動きは、複合市街地における合意形成の負担を軽減できると考える。

以上のことを対象事例で説明する。笹屋町が採用した建築協定は、本研究では冒頭に示したように自主規範と位置づけているが、一般に、都市計画や法令に基づく数値表現をなぞる形での比較的厳密な規定となっている傾向がある点で、暫定地区計画の要素が強いものと考えられる。六番町では、「街づくり憲章」の作成時に、それが地区計画以外にも様々なルールや事業を行うときの検討の拠り所となることが意識された(表4)。これにより、1992年の都市計画法の改正に基づき行われた用途地域の変更時に、業務用途の制限などが可能な用途変更を要望し、地区計画に先行して実現している。また、地区計画では高さ制限の合意を優先させ、ガイドライン型自主規範に含まれていた街区空地の創出規定は切り離したが、計画協議では自主規範を基にこうした内容についても協議を行っている。また、内藤町ではガイドライン型自主規範(地区計画の運用基準)の数年の運用経験や想定外の協議事項への対応のため改定をしており、これも、段階的なルールづくりの形となっている。

表4 六番町で使われた、憲章を拠り所にした環境制御手法の枠組み

まちづくり憲章の言葉	話し合われてきた方針	憲章策定時に想定した環境制御手法		
		用途地域等	地区計画	自主規範ほか
生活のための基盤(第2条)	必要以上に大きな建物、高い建物の制限			家賃補助 子育て支援
安心して住み続けられる(第1条)	建物には人が住む安心して建替えられる 乱開発を抑える一規制の強化	第2種中高層専用地区に用途変更の場合、1500㎡以上、3階以上のオフィス制限。第一種住居専用地区に変更の場合、3000㎡以上のオフィス制限 住宅付帯(中高層住居専用地区の指定)	容積率、建ぺい率、用途制限、高さ制限	植樹義務 生け垣化
落ち着きある住宅地(第3条)	これ以上乗入れを進行させない		高さ制限、容積率制限、建ぺい率制限	ポケットパーク等の設置
環境を守り育て(第3条)	自然を守る、育てる地域の自主的な管理、監視		住宅割合の指定	
住宅用途を引き続き維持する(第4条)	住宅の建設住宅への入居者管理		高さ制限、容積率制限 圧迫感のない(傾斜制限) 建物規模	街並みガイドライン等の策定
この街にふさわしい(第5条)	幹線道路は高くてもいいが街区内部は低めにする			
美しい街並み(第5条)	緑の多い、個性的でかつ周辺と調和したデザイン		歩道整備の整備	敷地内での駐車場数確保、荷下ろし
安心して歩ける(第6条)				家賃補助
快適に暮らせる、ふれあいのある地域社会(第7条)	若年層からお年寄りまで多様な世帯が住む			街並み審査委員会の設置
自分たちの手で街づくりを進めてゆきます(全文)				

4.3 運用の実態にみる併用の意義

自主規範は、その運用方法が規定内容の実効性を担保するのに重要である。そこで地区計画と自主規範の併用によって、自主規範の実効性にどのような効果があるのかを、11地区の自主規範の運用実態から分析した。運用の中心的担い手と運用上重視している点や課題を中心にヒアリングした(表5)。その結果、運用の実効性を高めるための次のような工夫がみられた。

- (1) 計画初期段階での能動的なルール情報の提供による、変更柔軟な時期での事前協議の実現。(元町、中神田、多摩川台、六番町)
- (2) 詳細な届出書(チェックリスト)の提出を求め、自主規範運用の強い意志を明示。(岡本、真野、元町、中神田、山手)
- (3) 運用の関しての住民負担の軽減のための、行政や専門家の参加や役割分担。(岡本、真野、元町、仲町愛宕、山手)

このうち(1)、(3)について地区計画と自主規範の併用による意義が認められた。(1)については第1に、地区計画があることで建築

表5 自主規範の運用実態

地区計画 地区名(略称)	自主規範の運用実態
岡本地区	条例 ^{※1} に基づき詳細な届出書を用いて市長(行政)が運用し、必要に応じ住民協議会が意見。実際はほとんど行政が運用し、住民負担は少ない。
元町仲通り地区	住民協議会が運用の中心。専門家や行政も毎月開かれる協議会に参加。図面や店舗コンセプト等を提出させ、きめ細かな協議を実施。
中神田中央地区	住民協議会が主体的に運用。主に地域外事業者に対して工事協定やマンション管理協定を求めている。その他道路環境整備等を定期的に協議。
真野地区	条例 ^{※1} に基づき詳細な届出書を用いて市長(行政)が運用し、必要に応じ住民協議会が意見。実際はほとんど行政が運用し、住民負担は少ない。
元町地区	住民協議会が運用の中心。専門家や行政も毎月開かれる協議会に参加。図面や店舗コンセプト等を提出させ、きめ細かな協議を実施。
多摩川台地区	住民協議会だけによる運用。届出書はない。自主規範は地区計画や風致地区の拡張的規定のため行政指導で事足りる場合が多い。更新情報を早期入手し、建築主・不動産業者に地区ルールの主旨を早期に提供することを重視。
仲町愛宕地区	共同建替え事業の実施あわせて、都市建築ガイドラインが共有され生活規範も議論されてきたが、事業終了後の住民の主体的活動はない。
内藤町地区	住民協議会が中心的に運用。対象敷地の近隣住民も含めた協議と合意を求め、きめ細かい協議を実施。行政配布の地区計画の届け出手順に地元との協議が明記され、自主規範の実効性を高めている。
六番町地区	住民協議会だけによる運用。早期の情報収集と、適切な近隣説明会の開催の要求や、事業者計画案を行うなどの調整ノウハウを蓄積。
笹屋町地区	建築協定の法令に基づき、住民協議会が中心になって運用。地区計画を上回る予防的規制を地元で運用しているため、運用に苦労が多い。
山手町地区	すでに景観保全要綱、風致地区による行政指導・協議があり、地元協議会は緑化や色の協議を役割分担して実践し負担を軽減。専門家、行政も参加。

※1 「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」

※2 住民による自主規範の運用組織は様々な名称があるが、上表では住民協議会とした。

確認前の事前協議の窓口が行政内にできるため、地区に自主規範があることの事前透明性が高まること。第2に、自主規範を運用するまちづくり組織によって、地区内の土地建物の更新情報が早い段階で得られることにより、地区計画や自主規範の規制誘導対象となるかを確認しない建築主、設計者等に対しても、地区のそうしたルール情報を能動的に提供できること、が挙げられる。また、(3) 住民負担の軽減については、地区計画と自主規範の協議手続きを一連のものと位置づける工夫により、地区計画の規定範囲に厳格にこだわらず、高さ制限や用途規制など協議の負担の大きい予防的規制は行政による運用、景観や緑化などきめ細かな地区環境の質の向上を図る形式的規範は地元協議会による運用、という柔軟な役割分担をしていることである。例えば、自主規範が地区計画の拡張的な内容の場合、行政窓口で追加助言している例が多いことがわかった¹³⁾。

5. まとめ

既成市街地の地区環境を制御する際に、地区計画と自主規範を併用することの重要性について次の2点を明らかにした。

第1に、「計画プロセス」について、合意形成の困難が予想される地区でも、規定したい内容ごとの制限の仕方や合意可能性を検討しながら、「段階的で選択的なルールづくり」が進められること。

第2に、「環境制御の運用方法」について、予防的規制は地区計画等による行政中心の運用、環境向上をはかる環境形成的な規範は自主規範による住民中心の運用というように、住民負担を減らしながら、より質の高い、建築形態規制から生活規範までの総合的な環境制御が行えること。

以上、本研究から、住民発意による主体的ルールづくりは、これを契機として、住民組織が継続的に地区の環境を維持管理運営していくという、地区環境のマネジメントを行う志向が見いだせる。そして、これを支える次のようなルールづくり・運用のプロセスデザインを一例として構想できよう。まず、目標とする地区の生活像、空間像が固まってきた段階で、必要に応じて容易に合意できる憲章型自主規範をまず作成する。次に、これを抛り所に、地区計画やガ

イドライン型自主規範の併用を前提に、それぞれのルールの特徴や合意しやすさを考慮して規定内容を振り分けていく。さらに運用実績の蓄積を踏まえ、ガイドライン型自主規範の改良や段階的、部分的な地区計画への移行により、住民の負担を減らしつつ環境制御の質を上げていく。このように地区の変化に合わせて、改良し続けていくダイナミックなルールづくり・運用のプロセスである。

今後は、さらに、行政と住民の協働による柔軟な環境制御方法の開発や、そうした協働運用を実現するルールづくりのプロセスを開発していく必要がある。

<注釈>

1) 行政も、まちづくり条例などにより、自主規範の制定を積極的に支援する流れにあり、地区計画もその延長に検討されている。神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(昭和56年制定、平成元年改正)、金沢市「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」(平成6年制定)、横浜市「地域まちづくり推進条例」(平成17年2月制定)などがある。しかし、その成果は必ずしも明らかになっていない。

2) 文献5, 6参照

3) 文献3で、中井は「まちづくり協定」を「一定の地区内において、公共施設整備、土地利用規制など広く良好な空間・生活環境を確保する目的で、合意に基づき自主的に締結される協定」と定義している。本稿の自主規範とは、目的はこれと同義であるが、実態として環境を制御する規範が存在することを重視し、必ずしも署名や採決によらないものも含めている。

4) 文献1参照

5) 文献2, 3, 4参照

6) 文献5参照

7) 文献6参照

8) 文献7参照

9) その内訳は、八王子市50地区、神奈川県横浜市2地区、川崎市2地区、大和市1地区、葉山町3地区、埼玉県小川市2地区、千葉県印西市1地区、白井市1地区、奈良県生駒市3地区、大分県別府市1地区である。すでに同一条件の良好な環境を持っており、分譲時にあらかじめ開発業者がつくった自主協定や建築協定(いわゆる一人協定)からの移行もある。

10) 「同時期」については、実態として確認したが、地区計画案と自主規範案が確定後、地区計画は、都市計画法16条による公聴会の開催等から都市計画決定までの数ヶ月から1年ほどの決定時期の差となって現れている。

11) 文献1では、京都市中京区の5つのまちづくり憲章事例をもとにまちづくり憲章の特徴を、「地域の環境の特質とその価値の記述、近年のその変化と破壊の認識、それに対してのまちづくりの理念と住民行動の規範、当面の土地利用上の申し合わせから成る。内容は抽象的であいまいな側面もあるが、地域独自のものをつくり得る多様性と合意可能なものをつくりやすい柔軟性に特徴がある。」と述べている。本稿はこれを参考にしている。

12) 「ガイドライン」という言葉は様々なレベルで使われているが、景観ガイドラインといった使われ方で、数値基準という形ではなく、法的後ろ盾ものないかわりに具体的に推奨する景観、色彩や空間像を示し、積極的に目指す空間像や景観を築こうという内容となっている。本稿ではこの趣旨を鑑み、ガイドラインという言葉を用いる。

13) 表2の11地区以外にも江戸川区東葛西五丁目付近地区地区計画では、行政が「まちづくりガイドライン」というパンフレットを作成し、地区計画の内容を拡張する形で、活性化の工夫などを窓口で相談している。

<参考文献>

文献1) 清水肇, 片方信也, 小伊藤直哉, 古谷勲: 住民による地域空間の制御について 京都中心部での「まちづくり憲章」制定を伴う事例の検討, 日本建築学会計画系論文集No.445, pp.109-119, 1993.3

文献2) 石川久雄, 中井検裕: 土地利用規制手法としての協定の実態と有効性に関する研究, 住宅総合研究財団研究年報No.23, pp.117-125, 1996

文献3) 中井検裕: まちづくり協定; その理論と実際, 総合都市研究No.65, pp.70-83, 1998

文献4) 中井検裕: まちづくり協定の法制度的考察, 都市問題, pp.35-50, 1996.6

文献5) 乾康代, 梶浦恒男: 住環境管理を目的とした自主協定に関する事例研究 - 関西都市圏における自主協定運営過程と行政の支援, 日本都市計画学会論文集No.36, pp.523-528, 2001.10

文献6) 野澤千絵, 熊谷かな子, 小泉秀樹, 大方潤一郎: まちづくり協定に基づく計画協議の実効性と課題 - 神戸市深江地区を対象に一, 都市計画論文集No.38-3, pp.115-120, 2003.10

文献7) 内海麻利, 小林重敏: 地区計画立案段階の住民参加における条例の役割に関する一考察, 日本建築学会大会講演梗概集, pp.227-228, 1998.9

文献8) 飯田昭, 南部孝男: 歴史都市京都の保存・再生のために, 文理閣, pp.119-162, 1992

文献9) 川原晋: 六番町で実現したダウンゾーニング型地区計画, 季刊まちづくり5号 pp.54-64 学芸出版社, 2004.12

文献10) 佐藤滋他: 住み続けるための新まちづくり手法, 鹿島出版会, 1995.11