

地区計画制度の活用実態と課題について —姫路市地区計画を事例として—

大江 達也

兵庫県立大学環境人間学部 福島 徹

1. はじめに

地区計画制度は、地区の実状に即したきめ細かい土地利用の規制誘導や住民主体のまちづくりが行える点が特徴で、これまで多くの策定実績を持つ制度であるが、計画策定から30年経過した地区も出始め、地区の状況そのものにも変化が生じつつある。そのため、地区の現状に合わせた計画内容の見直しが必要な地区も少なくないと考えられる。

地区計画に関する既往研究は非常に多岐にわたる。策定時の実態については地区計画書に基づく目標と地区整備計画による分類を行った研究¹⁾が見られるが、それらは策定時の議論内容まで言及しているものではない。また、策定後の状況に関する研究は少数に限られており、土地区画整理事業施行地区に限った地区計画の課題整理の研究²⁾や調整区域地区計画を対象にした研究³⁾などが見られるにとどまる。そこで本研究では、姫路市における地区計画の特徴を明らかにした上で、地区計画の策定時における議論や策定後の状況及び課題の把握を行うことで、今後の計画策定や運用における基礎となる知見の整理を行うことを目的とする。

2. 研究の方法

本研究では、策定後の状況も調査項目としていることから、兵庫県姫路市において研究開始の1年前であるH21年4月以前に策定された30地区を対象として研究を行った。

研究の方法として、まず地区計画書に基づく分類を行い、次に地区計画策定に携わった姫路市や民間事業者、地区リーダー⁴⁾に対して聞き取り・アンケート調査を行うことで、策定時の議論や策定後の状況、三者それぞれによる意識の実態を把握した。

3. 姫路市地区計画の特徴

3-1. 地区計画策定のきっかけ

姫路市における地区計画策定のきっかけは、①宅地開発事業における開発時地区計画、②土地区画整理事業実施に伴う一定のルール規定、③建築協定更新期における地区計画への移行、④地域環境悪化に対応した住宅地保全、⑤商業拠点開発における開発時地区計画、⑥再開発事業実施に伴

表-1 策定のきっかけ別に見た地区数

策定のきっかけ	地区数
① 住宅地開発	9
② 土地区画整理事業	8
③ 建築協定からの移行	4
④ 地域環境悪化への懸念	2
⑩ 市街化区域編入	1
⑪ 用途転換	1
⑤～⑨ その他の開発行為	5

う一定のルール規定、⑦観光拠点形成を目標とした地区計画、⑧複合機能が集積した拠点形成、⑨新駅開発に伴う一体的な開発誘導、⑩市街化区域編入に伴う計画的な開発誘導、⑪既存建築物の建て替えによる用途転換、と大きく分けて11点がある(内訳については表-1)。

3-2. 地区面積

地区面積を見ると10ha未満での策定が17地区と最も多く、次いで20~30haが5地区、10~20haが4地区となっている(図-1)。

これを策定のきっかけ別に見ると、住宅地開発の面積は、8地区(89%)で10ha未満であり、土地区画整理事業実施に伴う地区の面積は、30ha以上の地区が7地区(88%)あり、他に比べ大規模であった。また、既存建築物の建て替えによる用途転換の面積は、3.2haと小規模であった。

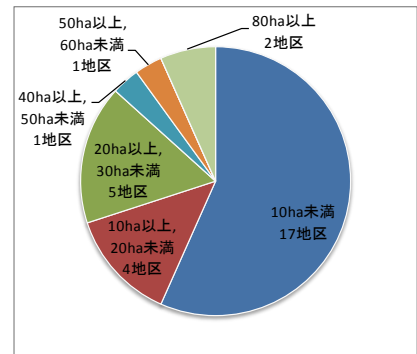


図-1 地区面積の内訳

3-3. 策定タイプ、土地利用の方向性

地区計画書の地区計画の方針に基づき、先行研究²⁾でも用いられている策定タイプ及び土地利用の方向性別に分類した(表-2)。姫路市では、開発型が22地区と最も多く、次いで保全型の6地区、整序型の2地区と続いていた。

表-2 策定タイプと土地利用の方向性別の分類

策定タイプ	土地利用の方向性	地区数	構成比
開発型 (22地区)	住居系	12	40.0%
	商業系	3	10.0%
	工業系	1	3.3%
	住+商	4	13.3%
	住+商+工	2	6.7%
整序型 (2地区)	住+商	2	6.7%
保全型 (6地区)	住居系	3	10.0%
	住+商	3	10.0%

次に土地利用の方向性では、開発型の住居系が12地区と最も多く、次いで同型の住+商²⁾が4地区で見られた。また住居系は、他のタイプと合わせると15地区と地区の半数を占めていた。

3-4. 地区整備計画の有無

地区整備計画は全域について策定が23地区、部分的策

定が4地区、全域未策定が3地区で見られた。

住居系に含まれる15地区のうち、14地区で地区整備計画を策定しており、住居系においては、地区整備計画を用いた運用が多くで見られた。また、地区整備計画を策定していない区域では、商業系が5地区で見られ、商業系においては、地区整備計画による土地利用の誘導ではなく、既存の用途地域の範囲で担保されていると考えられる。加えて、面積規模が80ha以上の2地区では、全域における地区整備計画が未策定であり、きめ細かい誘導よりも、方針のみを有した大まかな誘導を行っていた。

3-5. 土地利用別に見た用途地域と規制項目

ここでは、地区整備計画が全域または部分的に策定されている27地区⁽³⁾のうち、市街化区域で策定されている19地区について、用途地域の違いにより細区分し、これを1地区と見なして分類を行った⁽⁴⁾。

まず住居系では、用途に対する制限が20地区と最も多く、次いで敷地面積が17地区、高さ規制が13地区で見られた。これらの規制項目は、元の用途地域より厳しい規制を加えていることから、“上乘せ規制”での活用が多い。しかし、容積率や建ぺい率、建築面積に対する規制は少なく、既存の用途地域に伴う規制で担保されていると考えられる(表-3)。

次に商業系では、用途に対する制限が15地区と最も多く、次いで形態意匠が11地区、垣柵が8地区で見られた。ここでは、商業系の用途地域以外での規制が6地区で見られることから、商業機能の増進に向け、元の用途地域よりも緩やかな“緩和型”での活用が行われていることがわかった。ここでも住居系と同様に、容積率や建ぺい率、建築面積への規制は少数であった(表-4)。

最後に工業系では用途制限の内容に違いが見られ、工業地域においては用途制限を上乘せして規定していた。これは、工業地域における住居も建てられる規制内容を強化するためであると考えられ、効率的な工業利用を行うために、地域の特性に応じて、地区計画による用途制限の“上乘せ規制”が行われていることがわかった(表-5)。

4. 地区計画策定時における状況や課題の整理

4-1. 調査概要

地区住民や行政、民間事業者を対象に、地区計画策定時の議論について、聞き取り・アンケート調査を行った。調査対象は、開発型の22地区、整序型の1地区、保全型の6地区であり、調査項目は、期間や議論内容、苦勞した点である。加えて、実際に策定に関わった民間事業者を対象に、地区計画策定の理由や行政との意見調整、規制項目の定め方、の3点を調査した。

4-2. 調査結果

(1) 開発型における開発時の議論

検討開始からおおむね2年未満で策定に至っているこ

表-3 住居系

地区整備計画	用途地域	用途地域				合計				
		第一種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第二種住居地域	近隣商業地域					
		該当地区数	該当数 構成比	該当数 構成比	該当数 構成比		該当数 構成比			
		5	7	8	1	21				
用途	4	80.0%	7	100%	8	100%	1	100%	20	95.2%
容積率	1	20.0%	1	14.3%	1	12.5%			3	14.3%
建ぺい率			1	14.3%					1	4.8%
敷地面積	5	100%	5	71.4%	6	75.0%	1	100%	17	81.0%
建築面積										
壁面位置	2	40.0%	3	42.9%	4	50.0%	1	100%	10	47.6%
高さ	2	40.0%	6	85.7%	4	50.0%	1	100%	13	61.9%
形態意匠	4	80.0%	3	42.9%	3	37.5%	1	100%	11	52.4%
垣柵	4	80.0%	3	42.9%	3	37.5%	1	100%	11	52.4%

表-4 商業系

地区整備計画	用途地域	用途地域					合計			
		第一種中高層住居専用地域	第一種及び第二種住居地域	準住居地域	近隣商業地域	商業地域				
		該当地区数	該当数 構成比	該当数 構成比	該当数 構成比	該当数 構成比		該当数 構成比		
		2	3	1	8	1	15			
用途	2	100%	3	100%	1	100%	8	100%	15	100%
容積率					1	12.5%			1	6.7%
建ぺい率										
敷地面積					3	37.5%			3	20.0%
建築面積										
壁面位置			1	33.3%	1	100%	4	50.0%	7	46.7%
高さ	1	50.0%	1	33.3%			2	25.0%	4	26.7%
形態意匠	1	50.0%	1	33.3%	1	100%	7	87.5%	11	73.3%
垣柵	1	50.0%	3	100%	1	100%	2	25.0%	8	53.3%

表-5 工業系

地区整備計画	用途地域	工業地域		合計		
		工業地域	工業専用地域			
		該当地区数	該当数 構成比		該当数 構成比	該当数 構成比
		2	2	4		
用途	2	100%		2	50.0%	
容積率						
建ぺい率						
敷地面積	2	100%	2	100%	4	100%
建築面積						
壁面位置	2	100%	2	100%	4	100%
高さ						
形態意匠						
垣柵	2	100%	2	100%	4	100%

とが明らかとなった。しかし、土地区画整理事業がきっかけの地区では、事業進捗に合わせ地区計画の話し合いを進めていることのためか、他より長期間を要していた(図-2)。

策定時の議論内容では、規制内容の議論が11地区と最も多く、次いで意見調整が4地区、建築物以外の規制、街並み形成が3地区となった。具体的な内容として、規制内容では、敷地の細分化など、最低敷地面積や高さ、用途規制が見られた。また、意見調整では、市街化調整区域での宅地開発の際、既存地権者との終末排水の合意がまともな宅地造成のみで開発が停止した事例も1地区で見られた。

(2) 整序型における開発時の議論

土地区画整理事業がきっかけの地区であるため、策定までの期間は開発型の同タイプと似通っており4年となっている。

策定時の議論内容では、容積率の設定において、元々は住宅地域並みの200%だったものを、地権者の反対により、敷地面積が1000㎡以上は容積率300%、同1000㎡未満は同250%とした。また、沿道の商業利用地区の規制において、地区計画策定以前に、土地区画整理事業区域の近隣でパチンコ店が建設されたのを機に、地元住民が風俗営業店舗を規制する方向に向かった。その後、策定された地区計画において商業地区についての話し合いがもたれた際、住民からネガティブな意見が多く出たため、十分な商業地活用ができなかったとしている。

(3) 保全型における開発時の議論

約2年で策定された2地区は、町内の合意形成に多くの期間を有したため策定まで長期間を有したが、多くの地区では、約1年での策定であった(図-3)。この町内の合意形成は、策定時の議論でも挙げられており、建築協定から地区計画に移行する際、地区により敷地面積など宅地形状に違いがあることから、連立する4町ごとで規制内容に差異を設け、各町目でその内容を分けることとした。また、既存住民の意見集約を苦勞した点に挙げており、実際には井戸端会議や計6回の説明会で意見集約を行ったとされた。

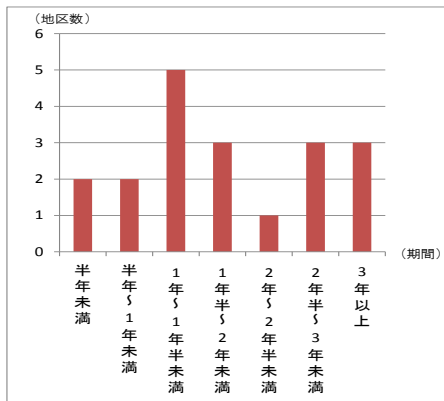


図-2 開発型における期間別の地区数

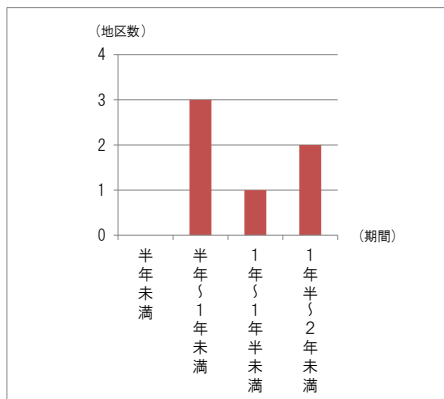


図-3 保全型における期間別の地区数

(4) 地区計画策定の理由

事業者が住居系地区計画を策定する目的は、主に地区の価値を高めるためとされていた。よって、具体的な内容でも、①景観(街並み)に一定の統一感を与えるため、②ステータスを永続的に残すため、などが見られた。また、建築協定ではなく地区計画にした理由として、③行政による建築確認審査、を挙げており、街並みを永続的に残していくため、より住民負担の少ない地区計画を採用したとしている。加えて商業系では、④再開発地区計画による規制緩和を要望するため、としていた。

(5) 行政との意見調整

意見調整の内容として、①街並みの維持管理、②行政にて審査が困難な曖昧な表現の整理、と回答していた。②では、具体的な記述が行えない“形態又は意匠の制限”について、外壁色など色彩規制についてが主であった。

(6) 規制項目の定め方

(4)でも挙げたが、事業者では主に良好住宅地として地区の価値を高めるために地区計画を活用していた。よって規制項目についても、①土地の分割、②高層建築物の制限、などが見られた。また、商業系では、商業テナントに対して、③店舗計画との適合確認を行っていた。

5. 地区計画策定後の地区状況と地区計画評価

前章では、地区計画策定時における議論内容について整理した。しかし、地区の状況は日々変化していくものであるため、その変化に対応した対策が必要であると考えられる。よって本章では、地区計画策定後の地区で実際に運用されて生じた問題点や地区計画に対する各主体の意識などを記述する。

5-1. 地区計画に関する地区課題

地区計画区域の住民リーダーを対象に、地区計画に関する地区課題について聞き取り・アンケート調査を行った。調査対象は、開発型の22地区、整序型の1地区、保全型の6地区である。結果、①地区内において地区計画の引継、啓発が行われていない、②違反建物問題等、ルールを守らない住民の発生、③将来の地区変化も考慮した最低敷地面積規模の設定、④公園等の地区施設も配置した地区まちづくりでの制度活用、⑤規制項目を限定的に規定する計画策定、等の課題が挙げられた。

5-2. 地区計画策定後の地区変化や現状

5-1と同様に、地区計画策定後の地区変化や具体的な取り組み等について聞き取り・アンケート調査を行った。調査対象は、21地区と姫路市である。

1つ目に地区計画策定での策定組織が、地区まちづくり活動の契機になったことである。姫路市では3地区において、独自の活動が取り組まれていた。個別の内容では、緑化活動、防災活動、清掃活動や違法駐輪の撤去、花壇の花植え・水やりなど様々である。2つ目は、自治会・まちづくり協議会の活動としてのルール周知である。

姫路市では3地区において、独自の活動が取り組まれていた。地区での話し合いの際、それをすぐさま住民に周知することで、地区状況について意見を述べる機会が増すことが考えられる。その他、新規住民へのルール配布などが見られた。

5-3. 地区計画に対する評価

地区計画の策定に関わった行政と民間事業者及び現在の地区リーダーを対象に、三者それぞれの地区計画に対する評価を聞き取り・アンケート調査により明らかにした。調査対象は、27地区、姫路市、民間事業者2社である。

(1) 地区計画に対する住民の評価

地区計画による①建物や土地利用の制限、②市街化調整区域における計画的な開発誘導等に関しては、おおむね有効であると感じているものの、①規制項目の設定の仕方が困難であること、②方針のみにおける実効力の低さ、③行政の事後確認がないこと、④公園(地区施設)などの維持管理が住民負担になる、などの意見があった。

(2) 地区計画に対する行政の評価

個々の地区に合わせたまちづくりが有効であるのに対して、①方針のみによる地区計画運用、②住民と同様の、規制項目を限定的に規定する計画策定、③景観規制は他のルールを併用して活用すべき、等の意見があった。特に③では、行政は色彩問題について、「近年、基準を外れた色を外壁の一部に使用する場合があります、行政判断としても、どこまで認めるかが問題となっている」と回答しており、現行の行政のみによる景観管理に難色を示していた。その点について行政は、「今後は、地区計画と共に景観協定の締結を誘導し、地元の運営組織を立ち上げ、外壁等の色彩等、建築条例化できない項目については、地元の運営組織にゆだねていくことを検討すべきである」と住民による自助努力も必要であるとの回答を得た。実際に姫路市では、フェアヴィラージュあやみのと京見町地区で、他ルールによる住民主体の景観管理が行われている。

(3) 地区計画に対する事業者の評価

事業者への調査では、計画策定及び開発を行った事業者、企業買収により地区計画がかかっている地区を手に入れた事業者の2つのタイプに聞き取り調査を行った。結果として、①一定の住環境整備が実現、②行政における街づくり骨格の確認の実施、③行政にて内容審査が行われるため、民間事業者の負担軽減、④行政が持つ安心性、公平性、信頼性等による街の評価向上、等の効果が挙げられた反面、①建築基準法における規制緩和の不適合、②地区計画を変更するためには都市計画審議会、権利者同意等の手続きが必要、③将来も継続して街並みが担保されるかは、所有者のモラルによるもの大きい、④時間的な経過に柔軟に対応できないため、項目によっては抽象的内容となる、⑤設定できる項目が限定されて

おり、地域の特色を生かすことが困難、等の意見があった。このような課題に対し開発主体の事業者は、「屋根・外壁の色など、その時の趣向が表れるものは、緩やかな規定や他ルールとの併用による活用」、「有効期限を設けて、民意が反映できる仕組み(機会)を導入すべき」との対応が必要であるとの回答があった。

6. 考察

姫路市において、上記のように土地利用規制や開発誘導、地区環境の質向上などにおいて、地区計画が一定の効果を発揮し、良好な地区環境を形成しているが、策定後の住民認知の低下(認知度 52%)による問題発生や行政主体による景観管理、地区特色の創出などにおいて、課題も見受けられた。

住民が地区計画区域に居住している場合、地区環境の向上のため住民の協力や自助努力も必要であると考えられる。しかし今回の調査では、認知度低下や維持管理が住民にとって負担に感じる等、住民の地区計画に対する意識の希薄化・低下が見られた。今後は、住民が“自分たちのまち”と捉えることが出来る制度運用が必要である。行政の“住民主体の景観管理”や事業者の“他ルール併用による地区まちづくり”も住民意識の向上を目指すために重要な視点であると考えられる。住民と行政及び民間事業者が協力し、住民が地区環境の向上に主体的に取り組める地区計画の活用が望まれる。

【謝辞】

本研究のために貴重な時間を割いて頂いた各地区リーダー、姫路市担当課、各事業者の皆様へ深く感謝の意を表したいと思います。

【補注】

- (1)地区の自治会長または地区の代表者。
- (2)住居系と商業系が合わさったタイプ。他のタイプも同様の基準になる。
- (3)地区整備計画を全域策定している23地区及び部分的策定の3地区の計27地区。
- (4)住居系21地区、商業系15地区、工業系4地区。

【参考文献】

- 1)服部聡・瀬口哲夫(2003)「名古屋市における地区計画制度についての研究—実態とその分析—」, 日本建築学会学術講演梗概集, pp.761-762
- 2)山本佳世子(2002)「滋賀県における地区計画制度の特性に関する研究」, 琵琶湖研究所所報, 第20号, pp.76-83
- 3)長嶺創正・池田孝之(2001)「那覇市小祿金城区画整理地区における地区計画の実態と課題」, 日本建築学会学術講演梗概集, pp.117-118
- 4)浅野純一郎(2009)「市街化調整区域における地区計画制度活用の実態と課題に関する研究—都市計画法12条の5一項二号ロに該当する事例を対象として—」, 日本建築学会計画系論文集, pp.169-176
- 5)鳥實大樹(2004)「兵庫県下における地区計画制度運用の現状と課題」, 兵庫県立大学環境人間学部紀要, pp.25-44