

郊外型組合土地区画整理事業施行地区における地区計画の運用実態と課題*

Study on Application Situation and Problems of District Planning in Land Readjustment Project Area
by Landowner's Corporative of Suburbs*

片岸 将広**・埴 正浩***・川上 光彦****

By Masahiro KATAGISHI**, Masahiro RACHI*** and Mitsuhiko KAWAKAMI****

1. はじめに

土地区画整理事業（以下、区画整理）は、戦災復興や災害復興をはじめ、新市街地の形成等に多大な実績を残してきている。しかし、区画整理は基盤整備を対象としており、事業後の上物誘導に限界がある。また、用途地域のみでは規制内容が比較的緩く、居住環境面で好ましくない用途混在や敷地の細分化による区画整理地区内ミニ開発地⁽¹⁾がみられるなど不十分である。このような区画整理地区における市街化の整序のため、地区計画を導入する事例が増加している。地区計画により市街化に一定の規制誘導が可能であるが、地権者の意向を主体とした比較的緩い規制内容が多いことなどから、良好な居住環境が必ずしも形成されているとは言えない。こうしたことは、地区計画はいわゆるメニュー方式であり、地域独自の項目が設定できないこと、現行メニューは内容が限定されており、実際に適用される内容は地権者が許容するミニマムのレベルで設定されること、地権者の意向は反映されるが、実際の居住者の意向を反映する仕組みが内在されていないこと、などに起因している。

区画整理と地区計画の関係を扱った既存研究として、波多野ら¹⁾は、公団施行の区画整理において地区計画を導入する場合、仮換地指定時を目標に計画案の合意形成を図ることが、地区計画の効果的運用に有効であるとしている。地区計画の運用について、

日端ら²⁾は、初期事例を対象とした調査等から、地区単位の計画規制としては実現性、担保性ともに良好であるが、地権者等が守れる範囲で規制内容が決定しているのが実態で、計画の質や整備レベルを引き上げるための制度の改良が課題であるとしている。区画整理地区の居住環境について、埴ら³⁾は、金沢市における組合区画整理地区を対象に、土地利用、ミニ開発地、道路、公園に関する居住世帯調査を実施し、その評価から区画整理の計画設計の課題を抽出している。これらの他、地区計画の運用実態や実効性等を扱った研究は行われているが、区画整理地区を対象とした地区計画の運用実態に関する研究はみられない。

本研究では、新市街地の形成に大きな役割を果たしている郊外型⁽²⁾組合区画整理地区における地区計画の運用実態を分析するとともに、代表的な事例地区を対象に、具体的な規制内容の分析を行うことによってその特徴を明確にし、今後の地区計画のあり方を明らかにすることを目的とする。

2. 研究方法

まず郊外型組合区画整理地区において地区計画を導入している249地区⁽³⁾を対象に、地区計画の適用状況を把握する。次に、この249地区に関連する131市町村の行政担当者を対象としたアンケート調査⁽⁴⁾の結果から、郊外型組合区画整理地区における地区計画の運用実態を分析する。さらに事例調査として、上記249地区の中から、多様な土地利用の規制誘導が行われているものと考えられる住居系と商工業系の用途地域が混在した92地区を対象とし、地域性に配慮するため、関連する25都道府県の中から、地区区分数や規制項目数が多いなど特徴的な各1地区ずつを選定した計25地区について、その計画内容の工夫点等を分析することにより、郊外型組合区画

*キーワード：地区計画、導入実態、規制内容

**学生員、金沢大学大学院自然科学研究科、環境基盤工学専攻（〒920-8667 石川県金沢市小立野2丁目40番20号、TEL076-234-4649、FAX076-234-4644）

***正員、(株)日本海コンサルタント

（〒921-8042 石川県金沢市泉本町2丁目126番地、TEL076-243-8258、FAX076-243-9087）

****正員、工博、金沢大学工学部土木建設工学科

（〒920-8667 石川県金沢市小立野2丁目40番20号、TEL076-234-4649、FAX076-234-4644）

整理地区における地区計画の運用実態と課題を明らかにする。

3. 地区計画の導入実態

(1) 郊外型組合区画整理の施行状況

1970年度～1999年度までに事業認可された6,922の区画整理地区のうち、組合施行地区は4,303地区(62%)である。そのうち、郊外型でかつ一般型⁽⁵⁾は2,026地区(30%)を占める。これらの郊外型組合区画整理地区のうち、住居系を含んだ用途地域が指定されており、地区計画が導入されているのは、249地区である。

(2) 地区計画の導入実態

事業認可年度別の地区計画導入割合をみると(図1)、1970～74年度には2%であったものが、その後急速に増加し、1990～94年度には48%と46ポイントの増加となっている。一方、1995～99年度では18%と減少しているが、これは地区計画が仮換地と同時期又はその後に導入されることが多いことによるものと考えられる。こうしたことから、郊外型組合区画整理地区においては、計画的な上物誘導を目指して、地区計画導入が促進されていることがわかる。

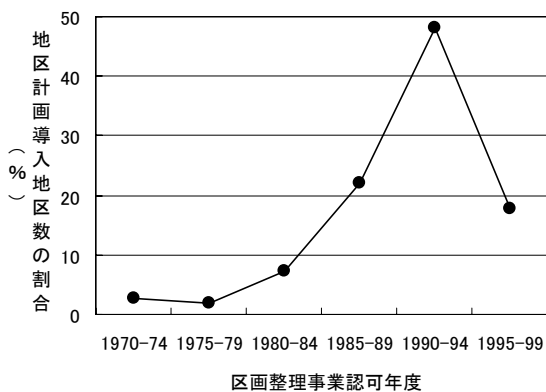


図1 郊外型組合地区における地区計画導入比率

次に、建築物等に関する事項の規制項目の設定状況について、年度別の変化をみると(図2)、「建物用途」「最低敷地面積」「壁面位置」の制限については各年代で80%以上と多くの地区が設定しているのに対し、「容積率」「建蔽率」の制限は各年代で10%程度と少なく、特に「建築面積」を規制している地区はほとんどみられない。このように建築物のボリュームに関係する規制項目が設定されにくい理由としては、用途地域により容積率及び建蔽率が規制されていることに加え、目標とする具体的な市街地像が明確で

ないことなどによる。一方、「形態意匠」「かき・さくの構造」の制限については、年代を経るにつれて設定地区数が増加しており、近年の郊外型組合区画整理地区では、地区計画により景観面への配慮を行っている地区が増加している。

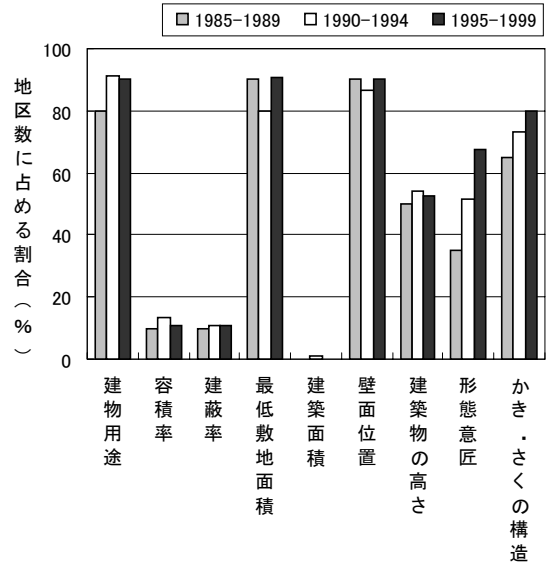


図2 規制項目設定状況の年代別の変遷

地区計画導入年度と指定用途地域との関係についてみると(図3)、1980～84年度では「住居系のみ」が100%となっているが、その後、商工業系の用途地域を含む地区が増加し、1995～99年度には「住居系のみ」51%、「住居系+商工業系」49%となっている。このことから、地区計画制度創設当時の初期事例では、用途混在や敷地の細分化による居住環境の悪化の防止等を目標に、主に住居系の地区において地区計画が多く適用されたものと考えられる。一方、近年の郊外型組合区画整理地区では、大型商業施設等のように、地区の核的施設を規制誘導するような地区計画適用事例が増加しているものと考えられる。

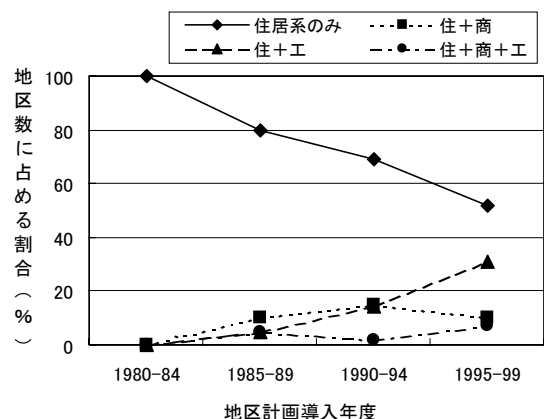


図3 地区計画導入年度と指定用途地域との関係

4. 全国自治体調査からみた地区計画の運用実態

(1) 地区計画導入時における行政と住民の関係

地区計画導入時における行政と住民の関係については(表1)、「行政発意」の自治体が89%を占めており、原案作成においても「行政主導」が59%と多く、特に行政発意の場合では64%となっている。一方、原案作成を「住民と行政の共同」で行うという回答は、行政発意36%に対し住民発意67%と多い。また、地区計画策定時における住民参加については「もっと住民主導にすべき」が57%と多く、「現行のままでよい」は31%であった。これらのことから、地区計画の導入や原案作成の実態は行政主導が多いが、地区計画の策定は住民主導で行うべきと考えている自治体が比較的多いことがわかる。

表1 地区計画導入の発意と原案作成体制

地区計画導入の発意 主な原案作成体制	回答数(%)		
	行政発意	住民発意	合計
住民と行政が共同で作成	36 (35.6)	8 (66.7)	44 (38.9)
行政主導で作成	65 (64.4)	2 (16.7)	67 (59.3)
住民主導で作成	0 (0.0)	2 (16.7)	2 (1.8)
合計	101 (100.0)	12 (100.0)	113 (100.0)

注)その他、無回答を除いて集計

関連意見として、「現実的に住民参加は少ない」「地区計画への関心が低い」等の意見がみられた。したがって、今後は地区計画策定時に住民の関心を高め、住民と行政の協働のもとに、住民が主体的に関わる工夫を行うことが課題といえる。

(2) 地区計画の規制メニューの評価

地区計画の規制メニューに対する評価は、「現在のままで良い」が80%を占めたが「問題あり」も19%みられた。その理由は、「メニューの内容が不十分」35%、「メニューに追加ができない」39%である。関連意見として、「駐車場、資材置場等が規制できない」「土地利用、緑化の誘導に関するメニューを定められるようにすべき」等の言及がみられた。こうしたことから、地区計画のメニュー方式は一定の評価を得ているものの、その内容の充実や運用に課題があると認識されている。

(3) 区画整理地区における地区計画の今後のあり方

地区計画の今後のあり方については(表2)、「現行のまま」37%に対し、建築協定等の併用をはじめ何らかの工夫が必要と考えている自治体が63%に達している。このことから、今後、他の協定等との併用や独自の規制誘導など、その運用の充実が課題であ

るといえる。

表2 地区計画の今後のあり方

地区計画の今後のあり方	回答数(%)
規制メニューの充実を図る	12 (10.8)
自治体独自の規制誘導を行う	17 (15.3)
地区計画と建築協定等との併用	41 (36.9)
現行の地区計画のままで良い	41 (36.9)
合計	111 (100.0)

注)その他、無回答を除いて集計

地区計画の運用管理を行う地元組織については(表3)、「居住者等による新たな組織」が49%と約半数を占めており、「組合等地権者中心の組織」24%を25ポイント上回っている。地区計画策定時には地権者中心の区画整理組合が主体的に関与している現状を踏まえながらも、運用管理は居住者等が主体的に行っていくべきと考えている自治体が多い。

表3 運用管理を行う地元組織の今後のあり方

運用管理を行う地元組織	回答数(%)
組合等の地権者を中心とした地元組織	27 (24.3)
居住者等が設立する新たな地元組織	54 (48.6)
地元組織はいない(行政が運用・管理を行う)	30 (27.0)
合計	111 (100.0)

注)その他、無回答を除いて集計

関連意見として、「月日経ち地権者が替わると行政だけがルール当事者となるため、協定等との併用により地元のまちづくりに対する気運を持続させることが大切」との言及がみられた。このことから、地区計画では長期的に規制すべき項目のみを設定するなど必要最小限とし、一定の居住者が定住した時点で、住民参加による地区計画の見直しや他の協定等との併用を検討するとともに、居住者を中心とした組織により維持・運営・管理を主体的に行えるようなシステムを事業の早い段階で形成する必要がある。

5. 事例調査からみた地区計画の運用実態と課題

前述の条件で選定した25地区について、各自治体より収集した資料からその具体的な計画内容をみると、用途制限で特徴的な事例としては、浜田地区(青森県青森市)における戸建住宅と集合住宅の区分が挙げられる。建物のボリュームや居住者の居住形態が異なる戸建住宅と集合住宅の建築可能区域を区分することによって、よりまとまりのある街並みやコミュニティの形成が図られているものと考えられる。郊外型組合区画整理地区の地区計画は、用途地域に上乘せ規制を行うという規制強化型のものがほとんどであるが、各規制項目において緩和規定を設

けている事例もみられる。例えば、若松鈴見地区(石川県金沢市)では、街並みを揃えることや周辺の丘陵地における緑との調和を目的として勾配屋根を規定しており、敷地面積にもよるが、周辺の眺望・景観に配慮した建築物については高さ規制の緩和を行うなど、地域特性に応じた内容が見られる。

地区計画に加えて何らかの工夫を行っている地区をみると、マイアネタウン地区(岩手県水沢市)では、地区計画による規制に加え、建築協定により屋根材の制限等を設けているほか、植栽整備計画を定めて地区全域の植栽の種類や配置を規定するなど、より具体的な規制誘導を行っており、居住者が主体となってまちづくりを実践している地区の存在が確認できた。また、来客用駐車場の設置による路上駐車防止や、生垣化・緑化に対する補助制度等の紹介を地区計画のパンフレット上に記載している地区もみられた。このように地区独自の設定項目を追加できるような制度の改善が今後さらに必要である。

形態又は意匠の制限では、運動公園前地区(栃木県栃木市)のように、屋根の形状や色彩等だけでなく、空調室外機等が外部から直接見えないように配慮することや、シンボルツリーの植樹を推進するなど、地区計画により優れた景観を規制誘導するための工夫が行われている地区がみられる。しかし、多くの地区が屋根及び外壁の色彩や形状、屋外広告物の大きさや色彩などについて規制しているものの、いずれも「周囲に調和したもの」「都市景観形成上支障がないもの」といった抽象的な表現にとどまっている。このように曖昧な部分について、住民参加のもとに合意形成を図りながら、建築協定等の活用によりいかにルール化していくかということも、地区計画の運用上の課題として考えられる。

6. まとめ

本研究では、まず、郊外型組合区画整理地区において地区計画を導入する地区が増加傾向にあり、郊外の新市街地における計画的な上物誘導方策として地区計画が多く活用されていることを示した。また、地区計画による規制項目としては、建物用途、最低敷地面積、壁面位置の制限が多く設定されており、一方、容積率、建蔽率、建築面積の各制限はあまり設定されていないことを明らかにした。さらに、形

態意匠、かき・さくの構造の制限については、年代の経過とともに設定地区数が増加しており、近年では地区計画により景観面への配慮を行っている地区が増加していることを明らかにした。

全国自治体調査の結果からは、地区計画の導入や策定は行政主導であり、住民主導への工夫が必要であること、規制メニューは内容の充実が課題であり、自治体独自の規制項目を追加できるようにするなど制度の改善が必要であること、今後とも郊外型組合区画整理地区において良好な市街地の形成を図るためには地区計画の導入が必要であるが、建築協定と併用で規制誘導を行う等、運用面の充実が求められていることを明らかにした。

以上のような調査結果を踏まえて、事例地区として選定した25地区の地区計画の内容を詳細にみると、多くの地区は規制メニューに応じたミニマム的な規制を行っているものの、近年では建築協定や緑地協定との併用により規制誘導を行っている地区や、戸建住宅と集合住宅を区分することにより良好な街並みやコミュニティの形成を図っている地区、来客用駐車場の確保や緑化の推進など自治体独自の規制項目を盛り込んだ地区、緩和規定を有効的に活用して目標とする街並みを誘導している地区などの存在が明らかとなった。

今後、郊外型組合区画整理地区における249地区の更なる分析により、研究を深めていきたい。

【補注】

- (1) 文献3)より
- (2) 本研究では、事業認可時点でDID区域外である地区での区画整理を「郊外型区画整理」と定義する。
- (3) 区画整理年報(平成12年度版、区画整理促進機構)及び地区計画の手引(平成12年、ぎょうせい)を用いて対象地区の特定を行った。
- (4) 全国自治体調査は2002年3月に実施し、郵送配布・回収方式で行った。回収率91%(回収数119)であり、調査内容は、地区計画の適用状況、導入時期、規制内容、運用、今後の展望等からなる。
- (5) 本研究では、特定区画整理や段階区画整理等ではなく、一般的な手法により施行されている区画整理を「一般型区画整理」と定義する。

【参考文献】

- 1) 波多野憲男、松井雅彦、佐々木政雄、小幡良樹：公団施行土地区画整理事業における地区計画の適用に関する一考察、都市計画論文集、No.17、pp.217-222、1982。
- 2) 日端康雄、藤家寛：地区を単位とした計画規制の実効性について - 地区計画制度決定地区を事例として -、都市計画論文集、No.28、pp.295-300、1993。
- 3) 埴正浩、川上光彦、片岸将広：居住世帯調査からみた郊外型土地区画整理事業施行地区の評価と課題 - 金沢市における事例研究 -、都市計画論文集、No.36、pp.715-720、2001。