

A Study on the effect of Building Agreement and District Plan for Landscape
considering Citizen Participation*

高尾忠志**・篠原 修***

Tadashi Takao**・Osamu Shinohara***

1. はじめに

「都市計画」から「まちづくり」と言葉が変換されていく時代の中で、住民参加が占めるウェイトはますます大きくなっている。現行の都市計画制度において、住民とともに行なう「まちづくり」を可能にする制度は、地区計画制度、建築協定制、緑地協定制、まちづくり協定などが挙げられるが、中でも地区計画制度と建築協定制は、建築物に対する規制内容が類似しているためしばしば比較される。

両制度を比較すると、地区計画制度が決定の容易さ・担保力において優れているため、地区計画制度重視の方針をとる自治体も存在する。しかし、建築協定の締結過程において地域住民の住環境に対する意識が向上したケースが既に調査¹⁾されており、建築協定制が地区計画制度と比較して必ずしも劣っているとは言えないのではないかと。

本論文では、住民参加を重視する観点からこれら両制度の運用実態と、地域の景観向上に与える影響を調査し、両制度の特性について考察する。

2. 研究の目的と方法

本論文では東京都 23 区内の地区計画と建築協定を対象として、(a)両制度の使われ方の実態と、(b)

*キーワード：地区計画制度，建築協定制，住民参加

**正員，工修，(株)アトリエ74建築都市計画研究所

(東京都千代田区九段南2-2-5九段ビル3階，

TEL03-3239-0151，FAX03-3239-0154)

***正員，工博，東京大学大学院工学系研究科

社会基盤工学専攻景観研究室

(東京都文京区本郷7-3-1，

TEL03-5841-6138，FAX03-5841-8505)

両制度の締結が、実際に地域の景観、またはその奥にある住民の住環境に対する意識にどのような効果を及ぼしているかについて調査を行った。

(a)について、まず 両制度の創設の目的を確認し、その上で 事例調査、自治体職員に対するヒアリング調査を行った。また、(b)については 現地調査を行なった。生垣と植木鉢の設置状況を、住民の地域の景観に対する意識の強さの指標と捉え、対象地区における生垣と植木鉢の設置状況の調査を行った。

3. 地区計画制度

(1) 地区計画制度の概要

地区計画制度は、都市レベルのマクロ的な視点から規制を行なう都市計画法と敷地単位の建築規制を行なう建築基準法の両者、つまり都市と敷地をつなぐ地区レベルの計画手法として 1980 年に創設された。街区の一体的な開発、建築と区域内住民が参加したきめの細かい計画策定を目的として、市町村が主体となって策定する。計画策定段階における住民の参加を義務づけていることが大きな特徴である。

(2) 地区計画の策定目的

東京都 23 区内における地区計画は平成 12 年 3 月時点で 160 地区都市計画決定されている。それらの主な目的を整理したのが表 - 1 である。

「2. 混合地域の調和と環境向上」や「5. 既成住宅地の環境保全」では、既成市街地における居住環境の向上が目的とされており、策定段階における住民参加が重要である。このうち、いくつかの用途地域が混在した地区を対象とし、地区の総合的なまちづくりを目的に掲げている「2. 混合地域の調和と環境向上」のケースを見てみよう。このケースは中

表 - 2 中央区の地区計画一覧（平成 12 年 3 月時点）

地区名	建築物等に対する規制内容									
	用途	最大容積率%	最低容積率%	建蔽率%	敷地面積㎡	建築面積	壁面位置m	高さm	形態意匠	垣柵
1. 日本橋問屋街地区		1.4 倍等	150		300		1.0 等	13～50		
2. 人形町・浜町河岸地区		1.4 倍等	150		300		1.0 等	13～50		
3. 新川・茅場町地区		1.4 倍等	150		300		1.0 等	13～50		
4. 京橋地区		1.4 倍等	150		300		1.0 等	13～50		
5. 築地地区		1.4 倍等	150		300		1.0 等	13～50		
6. 佃二・三丁目		240			300		1.0 等	10～37		
7. 月島一丁目地区		240			300		1.0 等	10～37		
8. 月島二丁目地区		240			300		1.0 等	10～37		
9. 月島三丁目地区		240			300		1.0 等	10～37		
10. 月島四丁目地区		240			300		1.0 等	10～37		
11. 勝どき一・二丁目		240			300		1.0 等	10～37		
12. 勝どき三丁目		240			300		1.0 等	10～37		
13. 勝どき四丁目		240			300		1.0 等	10～37		
14. 銀座地区		1.25 倍等	150		300		1.0 等	13～56		

（ 条例化された規制内容 条例化されていない規制内容 ）

表 - 1 地区計画の利用目的と件数(n=160)

利用目的	件数
1. 郊外未利用地の乱開発防止	36
2. 混合地域の調和と環境向上	35
3. 商業地の環境向上	34
4. 区画整理事業の効果増進	21
5. 既成住宅地の環境保全	15
6. 密集市街地の防災性向上	10
7. 駅前や国道沿の業務活性化	7
8. 工業地の緑化	2

中央区等の下町で多く計画されているが、表 - 2 に示すように中央区における地区計画 14 地区は全てがほぼ同じ規制内容となっている。このことは、これらの地区計画が行政主導で策定され、その策定段階において、十分に住民の意見が取り入れられていないことを示しているのではないかと考えられる。

その他、3, 6, 7 ではその目的が限定的であるため、また 1, 4, 8 に関してはもともと住民が少ない地区での計画であるため、本論で対象としている住民の参加とは関係が薄いと見え、(4)で行った調査の対象としなかった。

(3) 地区計画策定過程における住民参加の手法

実際に地区計画策定段階において、どのように住民参加が行われているのかについて、自治体の担当者

にヒアリング調査を行い、表 - 3 に示すような手法を抽出した。自治体はいくつかの手法を組み合わせるなどして住民参加を促しているが、思うような参加を得られず、住民参加は十分とは言えない。

表 - 3 地区計画策定段階における住民参加の手法と参加状況

手法	住民の参加状況
アンケート	回収率 20～30%
説明会	20～40 人 / 500 人
個別協議	地権者が対象
まちづくり協議会	行政の公募と住民が自主的に組織する場合がある。構成員は 20 人程度

(4) 生垣及び植木鉢の設置に関する現地調査

生垣は地区計画や建築協定において規制内容として取り込まれることが多いが、実際にはその設置は住民の自主性に委ねられている。また、植木鉢は規制内容には取り込まれていないが、設置が比較的容易であるため、より住民の自主性が現れやすいと考え調査を行った。

調査は、(2)の「2. 混合地域の調和と環境向上」と「5. 既成住宅地の環境保全」の地区のうち「生垣の設置」が規制内容に含まれている地区を対象に行った。

各対象地区において、宅地接道面に生垣及び植木

鉢が設置されている戸数が全体戸数に占める割合を設置率として算出した。調査は、地区計画の影響を考察するために、対象地区とそれに隣接する区域外の地区に対しても同様に行った。

(5) 調査結果の考察

調査結果を表 - 4 , 5 に示す。大田黒公園周辺地区は、住民が自主的にまちづくり協議会を結成した地区であり、生垣・植木鉢ともに高い設置率が見られた。また、南台四丁目地区では、区の呼びかけによりまちづくり協議会が結成されたが、参加者の数は限られていた地区である。太子堂二・三丁目地区は、区の呼びかけにより住民参加が盛んに行われているが、密集市街地であるため、特に生垣の設置率については低い結果が得られている。自由通り沿道八雲地区では、地区計画の区域が自由通りという大通りに面しており、そのことが生垣の設置率が区域内において低くなっている原因と考える。

地区計画の策定は行政主導で行われ、前述のように住民参加が思うように得られていない場合が多く、住民参加の程度が限定されているため、住民の住環境に対する意識に及ぼす影響も限定的となっている。

表 - 4 地区計画策定地区における生垣の設置率

地区名	区域内	区域外
大田黒公園周辺地区	13.9%	12.1%
南台四丁目地区	6.5%	9.9%
太子堂二・三丁目地区	2.6%	8.8%
自由通り八雲沿道地区	6.8%	22.0%

表 - 5 地区計画策定地区における植木鉢の設置率

地区名	区域内	区域外
大田黒公園周辺地区	25.9%	22.0%
南台四丁目地区	25.8%	28.0%
太子堂二・三丁目地区	24.9%	33.3%
自由通り八雲沿道地区	14.7%	19.6%

(6) まとめ

以上のように、本来 地区の一体的整備と 住民の参加をその主な目的として創設された地区計画制度は、実際には住民の参加が思うように得られず、したがって、街並みに対する効果も限定的なものとなっている。

4 . 建築協定制度

(1) 建築協定制度の概要

建築協定制度は、全国一律に施行される都市計画法と建築基準法に対し、風土や地域性に合わせたよりきめ細やかな規制策定を目的としている。地域住民の全員合意により結ばれる協定であり、「住民自治」と「住民合意」の理念に基づいている²⁾。

(2) 建築協定の策定目的

東京都 23 区では、平成 11 年 7 月時点で、89 件(道時点で 44 件が失効)の建築協定が締結されている。それらの締結目的は表 - 6 に示す通りである。住民自身が作成する全員協定においては、そのほとんどがマンション建設反対を目的としている。3, 5 は目的が限定的である、また 1 は開発業者が単独で作成する建築協定(一人協定)であるため、本論文が対象とする住民参加とは関係が薄いと考え、(4)で行った調査の対象としなかった。

表 - 6 建築協定の策定目的と件数(n=89)

目的	件数
1. 開発業者の不動産付加価値創出	49
2. マンション建設反対	28
3. 商業地の歩行空間確保	9
4. 良好住宅地での敷地分割防止	2
5. 密集市街地の防災性向上	1

(3) 自治体における建築協定の位置づけ

建築協定は、(2)で述べたとおり、マンション建設反対の手段として利用されることが多いが、実際には建築協定を締結しても、既に許可を得ているマンションの建設を中止することはできない。自治体の担当者が、住民に対し事態の再発を防ぐための手段として建築協定を紹介するケースが多いようである。しかし、建築協定は住民が自主的に締結するものであり、行政側が介入するものでないというのが、自治体の担当者の統一した意見であった。

建築協定の締結には全員合意が必要であり、締結した住民の居住環境に対する意識が高まることが既に指摘されている¹⁾。しかし、合意形成が非常に困難であるため、ほとんどの場合、建築協定を締結す

る住民の分布状況は面的に連続した分布になっておらず、歯抜け状になっているのが実状で、その影響力は限定的である。

(4) 生垣及び植木鉢の設置に関する現地調査

建築協定が締結された地区に対しても、3-(4)で行ったのと同様の調査を行った。

調査は、(2)で述べた2,4の地区から生垣の設置が規制項目に含まれている地区を対象として行った。

(5) 調査結果の考察

調査結果を表-7,8に示す。中町一丁目、桜ヶ丘二丁目、桜ヶ丘三丁目では、生垣と植木鉢ともに高い設置率が見られた。このことは、建築協定締結に参加することによって、住民の住環境に対する意識が高まり、それが生垣や植木鉢の設置という行動として現れていると考えられる。武蔵関建築協定区域は北側斜面になっているおり、北側に面した住宅は玄関側が日陰となり、また盛土をする必要があるため生垣・植木鉢が少なく、このことが結果に影響を及ぼしていると考ええる。

表-7 建築協定締結地区における生垣の設置率

地区名	区域内	区域外
中町一丁目	40.4%	14.7%
桜ヶ丘二丁目街づくりの会	23.8%	7.5%
桜ヶ丘三丁目松ヶ根	21.4%	8.3%
武蔵関	22.4%	20.2%

表-8 建築協定締結地区における植木鉢の設置率

地区名	区域内	区域外
中町一丁目	25.0%	13.3%
桜ヶ丘二丁目街づくりの会	38.1%	13.4%
桜ヶ丘三丁目松ヶ根	35.7%	14.7%
武蔵関	23.5%	21.9%

(6) まとめ

以上のように、本来 地区個別の問題への対応と住民自治、住民合意をその主な目的として創設された建築協定制度は、実際には主にマンション建設反対運動の道具となっており、また区域も歯抜けの状態のものがほとんどであり、地域の景観向上に対

する効果も限定的なものとなっているが、参加した住民の住環境に対する意識に及ぼす影響は非常に大きなものと考えられる。

5. 両制度の特性

以上見てきたように、建築協定は地区計画と比較して、住民参加の度合いが大きいため、住民の住環境に対する意識向上への影響が大きく、そのことが生垣や植木鉢の設置率の高さという結果として現れていると考える。

地区計画の策定段階において、自治体の努力にもかかわらず、住民の参加が思うように得られない状況を考慮すると、建築協定で取り上げられるような地域個別の問題を地区計画策定段階で取り上げ、そのことによって地域住民を取り込んでいくことが重要であると考ええる。

逆に、マンション建設反対による建築協定の締結が単なる反対運動に終わらず、より幅広いまちづくりへの契機となることも重要であり、そのための手法として地区計画制度を位置づけることもできる。

建築協定締結における住民の自主性は、まちづくりにおいて重要な要素であり、地区計画においても十分に考慮される必要があると考ええる。

6. おわりに

本論文の執筆に当たり、東京都特別区の担当の方々には快く聞き取り調査にご協力頂きました。また、東京都の栗原聡夫氏には貴重な資料をお貸し頂き、大変お世話になりました。この場を借りて御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 岡田雅代：「目標空間イメージに着目した街並み形成に関する研究 - 世田谷区下馬3・6丁目地区を事例として」1998年度日本都市計画学会学術研究論文集
- 2) 前田喜寛：「建築基準法の概観といくつかの問題」ジュリストNo.481,有斐閣,1992.6