

## 自治体政策としての地区計画と福岡市の導入状況

九州大学 ○学生員 古賀秀嗣  
九州大学 正会員 坂本純二

**はじめに** 昭和55年に創設された地区計画制度は、従来の都市計画制度とは、異なる様々な特徴を持つもので、具体的には、市町村が、運用の主体となること、地区という中間的領域を扱うこと、計画制度であり、事業手法を持たないこと、計画内容や規制が自由に組み合わせられるメニュー方式であること、住民参加が制度化されていること、基礎施設と上層サービスを一体化した計画を立案できること等があげられる。それでは、このような特徴を持つ制度の運用主体となった自治体側は、一体どのようにこの制度を受け取め、具体的な対応を進めているのだろうか。本論文は、2回にわたる自治体へのアンケート結果と福岡市の導入状況を分析することにより今後の自治体政策と地区計画制度との関係について考察していくものである。

(表-1)

|                                              |   |
|----------------------------------------------|---|
| ①財源について                                      |   |
| ・国庫補助、資金援助がない、助成がない(ほしい)、自治体負担が増える、住民負担が大きいの |   |
| ・道路、公共施設、土地の補償金の財源がないの                       |   |
| ②制度について                                      |   |
| ・地区施設の主体・事業手法が不備、地区施設の担保がない                  | 4 |
| ・適用手法が整備されていない、事業との連動がない                     | 3 |
| ・スプロール地区の運用が難しい                              | 3 |
| ・計画決定までの手続段階が煩雑、条件制定が煩しい                     | 3 |
| ③行政について                                      |   |
| ・策定主体である市町村の体制(人員・費用)の不備、担当部局の組織が脆弱          | 9 |
| ・自治体の認識不足・勉強不足・情宣不足                          | 3 |
| ④住民について                                      |   |
| ・住民の地区計画、まちづくりへの意識と組織が弱い、受皿が育っていない           | 8 |
| ・住民、地権者の合意・意志決定が難しい、時間と労力がかかる、参加方式が確立していない   | 7 |
| ・権利者の利害対立、調整困難、土地利用の制限を行なうので住民の合意を得がたい       | 3 |
| ・PR不足                                        | 3 |
| ⑤情報等について                                     |   |
| ・制度導入されて日が浅いため浸透していない                        | 2 |
| ・事例不足、前例不足                                   | 2 |

**アンケートの結果について** 昭和58年度に各自治体に対し、地区計画に関する2段階のアンケート調査を行なった。第1は、都道府県を対象に9月に、制度の導入状況等を求め、第2は、59年2月に310の市区町村を対象に策定事例と制度導入の実践と考察について回答を求めた。(回答数/発送数はそれぞれ41/47, 190/310)

この2つのアンケート調査によって収集された策定事例は、予定を含め97ケース、都市計画決定済が40事例であった。事例から読み取れる特徴として、①実施事例が全国的に偏在している、②1号地が圧倒的に多い③地区計画制度創設時の予想とは、異なつた使われ方をしている、等があげられる。①については、北海道・東京都・埼玉県・静岡県・兵庫県に偏在しており、②については、決定事例のうち、スプロール地区を対象とした2号地は、神戸市東野地区だけ、3号地が3地区、9割は、1号地である。1号地での事例は、ほとんどが、区画整理を伴う新規開発型で、線引きや用途地域の変更等と絡ませているものが多く、制度創設時の目的であった進行中のスプロール現象やミニ開発に対する対策からは、隔った印象を受ける。

そこで、都道府県のアンケート回答から「制度導入を阻害する要因」をピックアップしてみよう。(表-1) 地区計画が、計画制度であることから、財政措置を伴っていないため、助成制度や税制の優遇を求める声や、他の事業や線引き制度等と併用せざるを得ない点がよく指摘された。その他は、国や県に詳細なマニュアルの作成を求める声や、行政内での組織的対応を変更する

**地区計画制度の特徴**

- ・メニュー形式で規制を選択
- ・地区レベルの計画
- ・住民参加が制度化
- ・市町村が計画主体
- ・事業制度ではなく計画制度

地区は独自性を持つ  
手続・権利が複雑  
市町村が意志決定の  
システムを持つ必要性

(図-1)

**自治体の反応と課題**

- ・マニュアル化にいい
- ・合意形成が困難
- ・縦割行政の統合  
マニパレーションの育成
- ・他の制度との併用
- ・運用の偏り

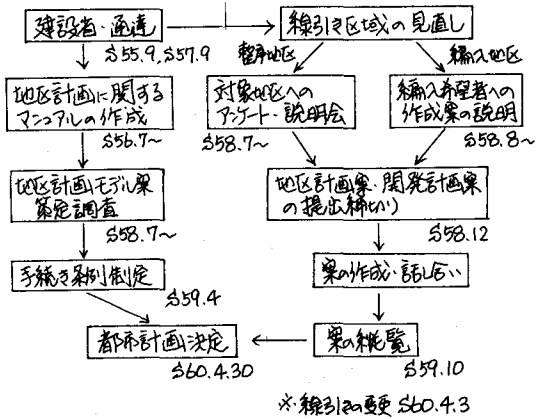
る必要性があることや、住民参加について合意形成の困難さを予想するものが多い。

このように、自治体内部では、地区計画制度運用に、相当な覚悟を覚えている様子がうかがえるが、この間には、制度自体が抱える問題

題の表われとも表えられ、その関係も図示したものが図-1である。

**福岡市の導入状況について** 福岡市での地区計画策定経過を図-2に示す。建設省の通達をきっかけに、福岡市は、線引き見直しを始め、2つのタイプの地区計画を策定している。1つは、整序型で、与えられたまとまった敷地に對し、市街化区域内に位置すること条件に策定したもので、もう1つは、条編入型で、区画整理や地区計画を適用することを条件に調整区域から市街化区域へ編入したもので、いずれも1号地区とされる。表-2に示したように

(図-2)



各地区とも整備計画に伴うが、地区施設として道路のみが計画され、上での規制を行なうものは、21地区中2ヶ所しかない。これは、区画整理等を行ない、基礎整備がなされた、その後敷地の細分化や用途の混在等が生じる可能性が高く、基礎施設と建築物を一体に整備出来る地区計画制度の良さも十分に生かされていない事例と言えよう。この他、福岡市の主な特色としては、マニフェスト作成・PR等に積極的に取り組んでいる、今回の策定は、必要地区に適用するという、通達を受けて、出来ることから実施したという感じが強いこと等があげられる。

**まとめ**

「西ドイツの地区詳細計画と比較して、日本では、本来の地区計画の理念とは異なる

運用がなされている。」とよく言われるが、しかし、歴史的背景も都市の構造も異なる点や、又、日本では、制度化された6年が過ぎたといふこと、市町村が計画主体となる経験のなかりと等とを考慮せれば、各自治体のとまじや、全国での画一的運用は、当然起こることであろう。

要は、今後、自治体各々が積極的にこの制度を運用し、住民との関係や、いろいろな策定パターン等の経験も積み、主体的に「まちづくり」に取り組むかどうか、その自治体独自の計画策定ルールを作るかどうかで、この制度が、どのような展開をしていくか、別々めにならう。地区計画制度自体が、地区という多様性のある領域を対象にし、柔軟で様々な可能性を持つがゆえ、逆に今後の自治体の地区政策如何によては、都市整備の進捗状況が、全国各地で、様々な様相を示すものではないかと考える。

=参考文献=

- 福岡市の地区計画 … 福岡市 60.4
- 地区計画と自治体政策 … 九州経済統計月報 Vol.39 No.4

(表-2) “福岡市の地区計画”

| 図面番号    | 地区名     | 面積(約4a) | 区域の整備・開発及び保全の方針 |      |       |       |             | 地区整備計画 |         |        |
|---------|---------|---------|-----------------|------|-------|-------|-------------|--------|---------|--------|
|         |         |         | 地区計画            | 土地利用 | 地盤・施設 | 建築物の等 | 樹に林関地する保方全針 | 地区施設   | 建築する等に項 | 樹林地の保全 |
| 整序対象地   | 1 三 苦   | 54.2    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 2 唐 原   | 8.6     | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 8 名 子   | 13.3    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 4 箱 崎   | 23.7    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 5 小田部   | 15.3    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 6 田     | 18.1    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         |        |
|         | 小 計     | 133.2   | 6地区             |      |       |       |             |        |         |        |
| 市街化区域編入 | 7 今宿横浜  | 25.5    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      | ○       |        |
|         | 8 田 尻   | 13.6    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      | ○       |        |
|         | 9 生松台   | 51.0    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      | ○       |        |
|         | 10 上和白  | 0.6     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 11 香 椎  | 3.1     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 12 金 隈  | 1.7     | ○               | ○    | ○     | ○     | ○           | ○      | ○       | ○      |
|         | 13 西戸崎  | 6.5     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 14 柏 原  | 3.0     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 15 下山門  | 1.7     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 16 拾六町  | 2.5     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 17 野 方  | 2.8     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 18 下 原  | 5.3     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 19 三吉中開 | 4.5     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 20 榎 田  | 33.2    | ○               | ○    | ○     | ○     |             | ○      |         | ○      |
|         | 21 周船寺  | 2.5     | ○               | ○    | ○     |       |             | ○      | ○       |        |
|         | 小 計     | 167.5   | 15地区            |      |       |       |             |        |         |        |
| 合 計     |         | 290.7   | 21地区            |      |       |       |             |        |         |        |