

地区計画制度の概要と検討課題

岸田比呂志
高橋 和也

昭和五十五年五月一日、都市計画法および建築基準法の一部改正により、地区計画制度が法定された。この制度の今後の展開については、まもなく公布されるであろう政令の内容および各自治体の対応によることとなるが、ここでは、自治体の計画行政にたずさわる者として、この制度の基本的性格、内容、活用の可能性等について若干の研究をした結果をまとめた。ここに述べられることは、ある面では独断でありまた偏見である可能性を内包する点を初めにおことわりすると共に、読者の方々のご批判を仰ぎたいと思う。

一 制度成立の経緯等からみた基本的性格

大正八年に公布された旧都市計画法が昭和四十四年に抜本改正され、都市計画の主たる権限が国から地方自治体に移された。都市計画の内容も、線引き用途地域等、土地利用に関する計画と道路等の

表一 制度化の経緯

46・7・28	建築審議会に対し諮問「市街地環境の整備の促進のための方策」
49・1・28	建築審議会より答申「市街地環境の整備の促進のための方策に関する答申—法制の整備等について(第一次)—」
51・7・21	都市計画中央審議会に対し諮問「長期的視点に立った都市整備の基本方向について」
51・8・31	都市計画中央審議会総合部会(以後計14回開催)
53・4・21	都市計画中央審議会(以後54年8月まで総合部会、総合部会の中のコアグループ、総合的市街地整備分科会、大都市・地方都市分科会を計36回開催)
54・9・26	都市計画中央審議会総合部会と建築審議会建築行政部会市街地環境分科会の合同会議(以後計4回開催)
54・11・28	建築審議会建築行政部会及び総合建築審議会より答申
54・12・5	都市計画中央審議会より答申「長期的視点に立った都市整備の基本方向について」
55・3・14	都市計画法及び建築基準法の一部改正法案閣議決定
55・4・23	都市計画法及び建築基準法の一部改正法案成立
55・5・1	同案公布

都市施設の計画を基本として、開発許可により具体の土地利用を統御していくという極めて総合的かつ計画的なものとなつた。この制度は英米の都市計画法制の研究成果によるところが大きい。

さて、地区計画制度であるが、さまざまな迂余曲折を通じてこの制度が成立した経緯を聞くと、当初の発想としては、都市計画法の体系とは別途に、地区におけるまちづくりの手法をつくる必要があるという考え方が強かつたのではないかと考えられる(この制度が主として西独の建築詳細計画Ⅱ通称Bプランに関する研究をもとに形成されている点、および立法の過程で地区建設計画法の検討が行われた点などから)。しかし最終的な形をみると、都市計画法の体系を前提にした上、そこで抜け落ちていた部分を地区という局面で拾いあげ、所定の手続きを経た上で建築基準法による個別的な規制に結びつける形がとられている。総じていえば従来問題とされていた都市計画法と

都市計画法の体系とは別途に、地区におけるまちづくりの手法をつくる必要があるという考え方が強かつたのではないかと考えられる(この制度が主として西独の建築詳細計画Ⅱ通称Bプランに関する研究をもとに形成されている点、および立法の過程で地区建設計画法の検討が行われた点などから)。しかし最終的な形をみると、都市計画法の体系を前提にした上、そこで抜け落ちていた部分を地区という局面で拾いあげ、所定の手続きを経た上で建築基準法による個別的な規制に結びつける形がとられている。総じていえば従来問題とされていた都市計画法と

建築基準法の遊離した部分、あるいは両者から抜け落ちていた部分に、地区におけるまちづくりの立場から何らかの制度的な補完を企図したものと見えよう(制度化の経緯は表一1参照)。

二 制度の概要と注意すべき点

制度の概要は表一2に掲げたとおりであるが、以下各項目に関して注意すべき点を挙げておく。

① 決定主体

決定主体は市町村となっている。線引き、用途地域の計画決定が知事決定となっている点と対照的であり、より地区に密着した運用が可能であると考えられる。

② 決定手続

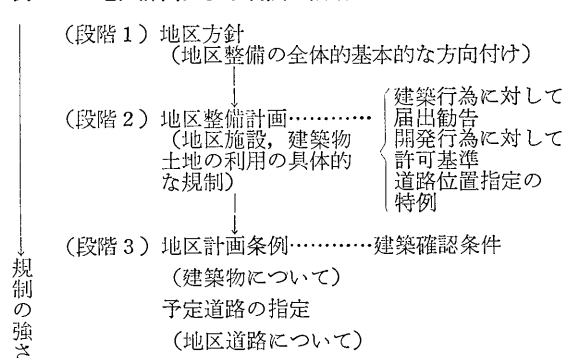
手続的には現行の都市計画決定の手続きによることとされるが、案作成時に土地所有者等の意見を求めることとされている。このことは、地区計画制度は地区

表一 2 制度の概要

地区計画制度の骨組		
決定主体	市町村	
決定手続	現行の都市計画決定の手続による（案作成時に土地所有者等の意見を求める）。	
計画事項	区域	地区計画区域 地区整備計画区域(左の区域の一部でも可)
	内容	<p>次の事項のうち必要なものを定める。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地区施設の配置及び規模 2. 建築物等の用途の制限、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度又は最低限度、建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度、建築物の敷地面積又は建築面積の最低限度、壁面の位置の制限、建築物等の高さの最高限度又は最低限度その他建築物等に関する事項で政令で定めるもの 3. 土地の利用の制限に関する事項で政令で定めるもの
地区計画対象区域	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市街地開発事業等の事業が行われる又は行われた土地の区域 2. 今後市街化する土地の区域で不良な街区の環境が形成されるおそれのある地区 3. 現に良好な居住環境が形成されている土地の区域 	
制限等	<p>なし</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 届出、勧告制度（都計法58条一2） （当該行為に着手する30日以前に届出、計画不適合について市町村長が設計の変更その他必要な措置を執ることを勧告） 2. 開発許可の基準（都計法33条） 3. 市町村の条例に基づく制限 （基準法68条一2） （建築物の敷地又は用途に関する事項） 4. 道路位置指定に関する特例 （基準法68条一3） （道路の位置の指定は計画に即して行う） 5. 予定道路の指定（基準法68条一4） 	
整備主体	建築を行う者。開発行為を行う者又は市町村	
助成措置	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地に関する権利の処分に関する斡旋その他の措置 	

街地開発事業等の事業が行われる、または行われた区域となっており、事業の促進と効果上昇をねらう場合および基盤整備を前提として上物に関する計画規制を主たる目的とする場合が考えられる。第二は、今後市街化する土地の区域で不良な街区の環境が形成されるおそれのある地区とされ、いわゆるスプロール地域等において乱開発を抑制し、計画的な市街化をはかることを主な目的とすると考えられる。第三は、現に良好な居住環境が形成されている土地の区域とされ、主として既成市街地内の環境保全を目的とすると考えられる。注意すべき点は、これら三分類の列挙の趣旨は、対象を限定するためのものではなく、極端にいえば、少なくとも市街化区域の大部分はこの分類のどれかに入ると考えてもよいのではないだろうか。

表一 3 地区計画による制限の段階



③ 計画事項
地区計画の対象となる事項は、大きく二分される。まず、地区計画区域を決め、

この中で計画の目標を設定し、地区の整備、開発及び保全の方針を定める。次に、地区整備計画を定める区域を決め、地区内の地区施設（道路・公園等）で都市計画施設以外のもの（の配置と規模、建築物等の用途、形態等）に関する事項、土地の利用の制限に関する事項を決めることとなる。（具体的な項目は政令による）。

④ 計画対象区域
法律上は三分されている。第一に、市街地開発事業等の事業が行われる、または行われた区域となっており、事業の促進と効果上昇をねらう場合および基盤整備を前提として上物に関する計画規制を主たる目的とする場合が考えられる。第二は、今後市街化する土地の区域で不良な街区の環境が形成されるおそれのある地区とされ、いわゆるスプロール地域等において乱開発を抑制し、計画的な市街化をはかることを主な目的とすると考えられる。第三は、現に良好な居住環境が形成されている土地の区域とされ、主として既成市街地内の環境保全を目的とすると考えられる。注意すべき点は、これら三分類の列挙の趣旨は、対象を限定するためのものではなく、極端にいえば、少なくとも市街化区域の大部分はこの分類のどれかに入ると考えてもよいのではないだろうか。

⑤ 制限等
地区計画区域内の具体的な制限の態様は、大別して三段階に分かれる（表一3）。第一段階は、地区方針が定められたが地区整備計画が定められていない段階（地区整備の全体的基本的な方向付けが一般に了知された段階）であり、第二段階は、計画区域内の全部または一部に地区整備計画が定められ、これが開発許可の場合の基準とされる一方、建築行為については届出勧告制度により誘導をはかる段階、第三

三段階は地区整備計画の内容を市町村の条例によって明定し、これにより法的拘束力のある規制を行っていく段階である。制限の態様がどの段階まで到達するかは、当該地区の特性、市町村の方針、関係権利者の意志等に依存している。なお、地区整備促進のための補完的措置として、建築基準法の中に道路位置指定の特例と予定道路の指定が盛り込まれている。前者は、特定行政庁が道路位置を指定する場合は、地区整備計画の道路計画に即して行うことを義務付け、後者は、地区整備計画の道路計画に抵触する部分の建築行為を制限するために、特定行政庁が予定道路として指定する途を開いたものである。この予定道路の考え方は、古く戦前の市街地建築物法による建築線制度に源があると聞く。

⑥—整備主体
法律上、施設整備の主体は明定されていないが、事実上、開発および建築事業者および市町村と考えられる。この場合規制強化の反対給付はとくに考えられていない。この点が本制度の特色であり、また問題となる点でもある。

三——他都市の事例からみた地区計画のタイプ

地区計画制度の先進的事例として、こ

れまで各自自治体によって、いろいろなタイプの地区計画が試みられてきた。

これら他都市の事例からみた地区計画のタイプとしては、次のようなものが認められる。

①—総合計画の地区への展開として（帯広市総合計画に基づく地区計画等）

都市の総合計画の一部に地区計画の項目を設け、これを一般に公開しているものがある。対象区域は、都市全域に及び、都市域を地形地物、自治会・町内会区域等により複数の計画区域に分け、地区毎にその歴史的条件、人口と土地利用の現況等を概括した上、地区の整備の基本方向を提示し、土地利用、交通運輸、経済、コミュニティ、教育文化、生活環境、保健医療、福祉等の部門別に、主要な施策を文章表現する。従って、個別の事業計画段階では、さらに計画について調整を要するものである。帯広市においては、総合計画策定段階でまちづくり検討会議を開き、十分な市民意見の反映を行っている。この方法によれば、地区住民は地区の将来方向に関する多面的な認識のみでなく、全市的な計画との関連性についても十分な理解が可能となり、一方、行政側においても、計画の弾力性を保持しつつ、総合的な施策展開が可能となる利点がある。

②—特定事業の補助的計画として（川崎市上物建設マスタープラン等）

土地区画整理事業等の都市基盤整備のための事業施行地区においては、都市施設の整備が先行的になされた後の上物建設についてのコントロールが十分にできない傾向がある。そこで、事業の初期において、上物建設についてのマスタープランを策定し、これに基づいて換地後の土地利用を誘導していく方法が考えられている。この方法は、地権者の十分な協力を必要とするが、上物建設のイメージがはっきりしてくるので、基盤整備事業をより目的効果的に計画できる点、上物建設の十分な計画管理によって事業の効果が最大限に發揮できる点など大きな利点がある。川崎市新百合ヶ丘地区の場合、地区権利者の意識が高く、市と地権者の協力により、事業着手段階から最終段階までの一貫した計画管理を行おうとしている点で見ると、この方式の場合、地区に十分な理解を持ち、地権者の意見をまとめていけるプランナーの存在が重要なカギとなる。公共団体が施行する場合には、計画の管理が容易となるであろう。マスター・プランの対象項目としては、人口、建物の用途・構造・階数・密度等の他、業種構成等経済的条件その他も含まれる可能性がある。

③—特定地区の基盤整備方針として（札幌市住区整備基本計画等）

都市域の特定地区、例えば郊外の住宅市街地が形成されつつある地区等について、地区内の基幹的な道路・公園・学校・保育所等の公共施設等の整備基本計画を立て、これにより開発行為等を指導することにによって環境良好な市街地を形成しようとするものである。計画は必ずしも地区の権利者に知られるものではないが、開発にあたってのガイド・プランとして行政指導のよりどころとなる。この場合のプラン実現のための財政的裏付けは行政の課題である。また、図面による計画の場合、計画の担保及び地区住民と開発者の利害対立の調整が課題となる。

④—特定事業を前提とした基盤整備方針（勝田市地区整備計画等）

市街地の基盤整備のため、特定事業（土地区画整理事業等）の実施を予定しても、事業着手前の個々バラバラの開発・建築のため、事業の実施が困難となる傾向がある。そこで事業の前段階において、事業の計画にあわせて道路・公園等の計画を用意し、開発・建築をそれに沿わせることが有効であると思われる。勝田市では市街化区域を三二地区に分け、それぞれに区画整理事業を前提とした道路・公園・学校の配置計画が行政に

より策定されている。それにもとづき、事業の区域決定前から、事業完了までの各段階について、建築・開発を行政指導している。施設の配置計画自体は④の方法と類似するが、最終的に区画整理事業を予定しているの、かなり思いきった指導が可能となる。

⑤—特定施設の整備促進の方式として

(茨木市細街路網計画等)

地域の全域において、道路等の特定施設の整備促進のために行政指導の計画を策定し、これに従うものに対して一定の補助制度を設けるものがある。都府県が市町村の取得する用地費等について一定率の補助を行う場合(大阪府細街路等整備事業助成要綱)と、市町村が開発者に対して法令に規定する基準を超える部分を補助する場合(茨木市細街路等整備事業実施要綱)がある。長期的かつ広域的な促進助成施策なので、効果はすぐには期待できないが、漢方薬的な体質改善の方法として特色がある。

⑥—特定地区の総合的な環境整備計画

として(神戸市真野地区等)

まちづくりについて住民の意識が特に高い地区において、まちづくり協議会等が組織され、住民の発意により(もちろん市町村の協力を必要とするが)地区内

の環境整備を総合的に実施していこうとするものである。④が市域全体に広く浅く施策を展開するのに対して、これは対象地域を小地域に限定して、総合的に施策を実施していく点で対照的である。この場合、総合的な施策の方向性と内容が地区の特性によって左右される。

⑦—特定地区の景観環境保全計画として

(神戸市北野地区等)

すでに良好な市街地となっていたり、由緒ある歴史的建造物が建ち並んでいるような地区について、その景観や環境を保全するための計画を策定し、必要な規制や誘導をしているものがある。この場合には、景観の構成要素(建築物や道路等の公共施設のみではなく、敷地内の樹木等も含まれる)の全体に対して立体的総合的にコントロールしていく必要がある。⑥の場合が、市街地の積極的な改変を通じての地区の地位向上をねらうのに対して、この場合は現状を維持修復することに力点がある。

四—横浜市のみちづくりの

課題と地区計画

横浜市の今後のまちづくりの課題を設定し、これと地区計画との関係について考察する。まず前提となる土地利用関係の諸制度の現状について見てみたい。

①—本市の土地利用関係の諸制度の現状
土地利用関係の制度を大別すると、法令による一般規制と地区別の規制、法令による事業および本市独自の要綱・基準の四者となる。

これら四者は、市内の地区の特性を配慮しつつ、総合的に組み合わせられて機能するよう体系化されている。これらの制度中の主なものの運用状況は表—4に示されるとおりである。各制度は単独に見れば、それぞれの課題を有しているの、これらを有機的に地区においてからみ合わせて作動させることにより、欠点を相互に補完させることが必要である。

②—今後のまちづくりの課題

フィジカルな観点から今後のまちづくりの課題をひらくいえば、地域特性に応じて用途、密度を適正に配置し、利便を確保し、環境を保全しつつ形態の適正化をはかってアメニティを創出していくということであろう。これらの課題は相互に密接な関係を持つので、それぞれ単独の解決では不十分である(表—5)。

③—地区計画制度に対する

二方面からの検討

④—本市の現行制度の運用状況と今後のまちづくりの課題について触れた

が、地区計画制度については、次の二つの面から見てみる必要がある。その一は、本市のみちづくりの課題との関係、その二は、本市の現行制度との関係である。前者は目的との関係、後者は手段との関係である。

まず前者についてみれば、表—5のよう整理される。この表では、地域を商業系、住居系、工業系に分け、それぞれの属する地区分類に対応する課題に対して、地区計画制度活用可能性のあるものを挙げてみる。後者については、表—4のように整理できよう。ここにおいて注意すべき点は、地区計画制度はこれら既存制度にとって代わるのではなく、むしろ補完的な機能をもつものと考えられる点である。本市の諸制度は都市計画法と建築基準法を前提として現実に則して体系化されており、法の抜本改正がない限り、まちづくりの課題達成には、当面それぞれ不可欠のものである。

最後に、今後さらに検討すべきことを列挙してこの稿を終る。

- ①地区計画と上位計画との関係
- ②地区計画策定方法(とくに地元の参加方法)
- ③地区計画の運用方法(とくに組織体制)
- ④地区計画導入の具体的な条件整理

〈岸田 企画調整局総合土地調整課主査
高橋 同課職員〉

表一 4 本市の既存制度の現状と地区計画制度による補完可能性

分野	制度	現在の運用状況	残された課題	地区計画による補完
一般規制	用途地域	商業、住宅、工業等の適正配置と利便増進を目標に市街化区域全域に指定	用途混合の過度の自由性の解消	市街地の特性に応じた詳細な規制誘導
	高度地区	環境保全のため用途地域と一体的に指定	建物高さの計画的規制誘導	同上
	住居容積制限	商業系地域において、商業業務の利便担保のため容積率と一体的に制限	居住施設の適正配置	同上
要綱基準	宅地開発要綱	1,000㎡以上の開発行為の計画的規制により、公共公益用地の確保、関連都市施設の整備	開発後の上物規制誘導、区域以外の部分との格差是正 複数開発の連けい強化	開発区域の上物規制、誘導一定地区内の開発、建築行為の総合的な規制誘導
	市街地環境設計制度	高密度化によるオープン・スペース要求に対応するため、ボーナス制により一般規制を一部緩和	公開空地の計画的整備	市街地におけるオープン・スペースの計画的整備
事業	日照等指導要綱	建築物の建築に伴う紛争の未然防止のため、事前手続により調整	建築物の相互関係の計画誘導	市街地の特性に応じた建築ルールの確立
	区画整理事業	郊外の市街地整備を計画的に促進 事業化は段々困難化	二次開発、敷地細分化による環境悪化の防止、上物の規制誘導、事業化の困難性の克服、補完	区画整理の効果を担保するための詳細な計画による規制誘導、事業化の促進と周辺地区の整備
	市街地再開発事業	都心部の商業業務の高度化不燃化、公共施設整備のため一部で実施	事業化の促進	事業効果の拡大のための周辺地区の漸進的整備
類似制度	建築協定	区画整理、開発認可区域にて締結	協定内容の実質的担保	まちづくりルールの明確化と担保
	特定街区	都心部の街区計画の規制誘導	対象規模の拡大	街区周辺の計画規制誘導
	高度利用地区	市街地再開発事業地区に指定	同上	事業地区周辺の計画規制誘導

表一 5 地区レベルのまちづくり課題と地区計画制度活用の可能性

地区特性 まちづくりの課題 (今後とくに必要となるもの)	商業系				住居系			工業系		備考
	都心	拠点	郊外 地区(団 地中心)	地区(沿 道中心)	都心	都心 周辺	郊外 団地 スル プ地 ロ区 I	臨 海 部	内陸部 特 化 型	
密度	高密度化の抑制				○	○	○		○	用途地域のフォロー
	土地の高密度利用	○	○					○	○	土地の有効利用促進
利便	歩行者交通網の整備	○	○	○	○	○	○	○	○	壁面後退等
	自動車交通網の整備		○				○	○	○	区画道路の整備等
	駐車場の整備	○	○	○	○	○	○		○	付置義務の計画的配置等
環境	建築公害の防止		○	○	○	○	○		○	日照、採光、通風等の確保
	オープン・スペースの確保	○	○	○	○	○	○		○	小規模公園、公開空地等
用途	異種用途の共生	○	○	○	○				○	敷地境界部分の処理混合用途建物等
	特定用途の誘致	○	○	○					○	商業業務の誘致等
	特定用途の排除	○	○	○	○	○	○		○	競合用途の排除等
形態	平面計画の適正化	○	○	○	○	○	○		○	道路、隣地との関係敷地規模等
	高さ、立面計画の適正化	○	○	○	○	○	○		○	高さ、立面の統一等
アメニ ティ	景観風致の保全創出	○	○	○	○	○	○	○	○	建築デザイン、コントロール、その他
	歩行者空間の整備	○	○	○	○	○	○		○	ひろば、プロムナードその他

○：課題に対して有効と考えられるもの（横浜市における既存制度の運用状況をベースとする）