

地区まちづくり条例の運用実態からみる

地域マネジメントシステムの構築に関する研究

尹莊植¹¹ 秋田県立大学システム科学技術学部建築環境システム学科

人口減少・少子高齢化から社会状況が急速に変化するなか、都市レベルのマネジメントの施策は整備されていく一方、地区レベルのマネジメントの施策は具体的な道筋が示されていない。本研究では、地域主体による地域のマネジメント仕組みとして地区まちづくり条例に注目し、先進事例における地区まちづくりの仕組みの整理とヒアリング調査から運用上の課題・工夫を把握し、今後の地域マネジメントシステムの構築に向けた方向性を検討した。制度活用の課題として、地域主体に権限を与えている条例でも、行政の運用によっては行政主導になってしまうこと、全体的に制度活用が低調であること、まちづくり計画の実現仕組みとして規制手法に偏っていることが確認できた。一方、そのような課題のなか、一部の自治体では地域主体のまちづくりができるように積極的な支援及び協力ができる仕組みを構築・運用していること、今後大きな地域課題となる空き家や商店街衰退に取り組む地域主体が増えていること、そのような取り組みの実現仕組みとして事業手法の補完が必要であることが確認でき、今後の方向性が示唆された。

キーワード：まちづくり条例，地域主体，マネジメント，まちづくり計画

人口減少・少子高齢化といった社会状況が急速に変化しているなか、都市計画制度の抜本的改正への要求が高まっている。2014年の都市再生特別措置法の改正により創設された「立地適正化計画」の策定を通じてコンパクト・プラス・ネットワークの実現を図るなど、都市レベルのマネジメントの施策は進んでいく一方、地区レベルのマネジメントに関する施策は具体的な道筋が示されていない。

他方、近年、地区レベルにおける住民等による主体的な取り組みが広がっており、まちづくりルール・計画の策定、防災・防犯など、地域環境の維持及び向上のための活動が展開されている。そのようなエリアマネジメント活動を通じて、地域課題に地域主体による迅速・的確な対応が可能となり、都市全体の魅力向上に繋がることが期待されている。

こうした地区レベルのマネジメントを可能とする

手法の一つにまちづくり条例がある。まちづくり条例の制定が始まってから約35年間、多くの自治体ではまちづくりの実践から地域主体のまちづくり・都市計画の経験がかなり蓄積されてきている。さらに、条例の仕組みも進化し、より地域主体へ権限が与えられ、これまでの都市計画を補完という枠を超え、自ら地域をマネジメントできる仕組みへ発展してきたことが確認できた(尹, 2016)。しかし、このような事例はまだ少なく、仕組みの普遍性を高めるためにより具体的・技術的な方向を議論する必要がある。

そこで本研究では、地域主体による普遍的な地域マネジメントシステムの構築を目指し、先進事例の9自治体を対象に、①持続的なマネジメント主体形成、②総合的なまちづくり計画の内容と策定プロセス、③実効性の高い計画実現仕組みの視点から、各視点における仕組みを整理し、行政担当者へのヒア

リング調査による運用実態・意向調査から今後の展開に向けた課題と可能性について考察を行った。

調査対象の概要

地区まちづくり条例

まず、日本におけるまちづくり条例は大きく4つ(表1)に分類される(内海, 1999)。その中、住民参加を前提としたまちづくりを主な目的とする地区まちづくり系条例(以下、地区まち条例)を本研究の調査対象とする。ただし、各自治体のまちづくり条例は分類要素が複合的に構成されるケースも多く存在するが、その場合は地区まちづくりの内容を中心に論じることとする。

また、本研究では先行研究(尹, 2016)の結果を踏まえて、地区まち条例の仕組みが進化し、より地域主体へ権限が与えられ、まちづくり計画(ルール・プラン)のツールを用いながら自ら地域をマネジメントできる仕組みを地域マネジメントシステムと定義する(図1)。

先進事例の概要

これまでの地区まち条例の仕組みの変化を分析した先行研究(尹, 2016)をもとに、条例によって地域主体をきちんと認めながら、その地域主体により策定・提案されたまちづくり計画を尊重し、条例に基づく公的な計画として認める仕組み、かつ、地区内の開発に関する協議に地域主体が関与できる仕組みを持つ都市を先進事例として10都市を取り上げ、先行研究で詳細に分析された横浜市を除外した9都市(表2)を本研究の調査対象とする。

ヒアリング調査の実施

まず、調査対象の9都市の地区まち条例に関する文献や行政公開資料を分析し、仕組みの把握と制度運用の実態を把握した。次に、運用実態をより明確に把握するため、各都市の担当者へ電話によるヒアリング調査を行い、地域主体の形成又はまちづくり計画の策定の実績を確認した。その結果から実績を有しながら注目できる取り組みを行っている6都市(世田谷区、相模原市、平塚市、川崎市、流山市、

川越市)については、制度運用上の課題と工夫をより詳細に確認するため、各行政に訪問し、担当者との対面によるヒアリング調査¹を行った。

表1 まちづくり条例の区分

区分	内容
環境系	自然環境保全, 生活環境保全を目的とした条例
景観系	歴史景観保全, 自然景観保全, 都市景観創造を目的とした条例
土地利用調整系	土地保全災害防止・開発, 土地利用の適正化を目的とする条例
地区まちづくり系	住民参加を前提としてまちづくり自体を主旨とする条例

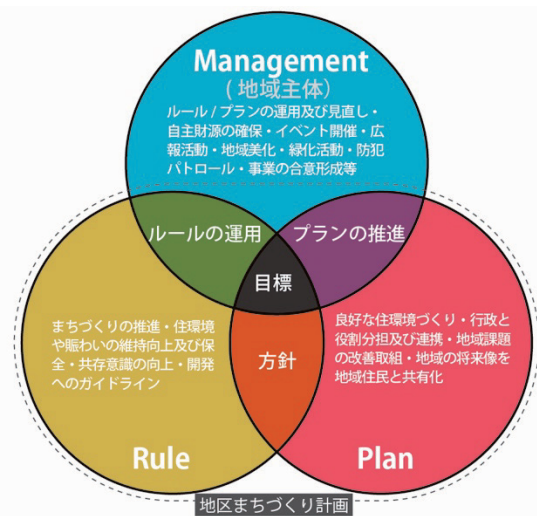


図1 地域マネジメントシステムの概念

表2 調査対象

No	都市名	条例名	制定年
1	世田谷区	街づくり条例	1982, 1995 改正, 2010 改正
2	相模原市	街づくり活動推進条例	2005
3	葛飾区	街づくり推進条例	2006
4	目黒区	地域街づくり条例	2007
5	平塚市	まちづくり条例	2008
6	静岡市	地域まちづくり推進条例	2009
7	川崎市	地区まちづくり育成条例	2010
8	流山市	街づくり条例	2012
9	川越市	地区街づくり推進条例	2013

地区まちづくりの仕組みの運用実態²

まちづくり組織の形成仕組み

地域住民等が地区まち条例を活用するためには、まちづくり組織³として自治体に認められる必要がある(図2)。自治体による認め方としては、認定方式が最も多く(5都市)採用している(表3)。

また、登録方式でも基準を満たすものだけを登録

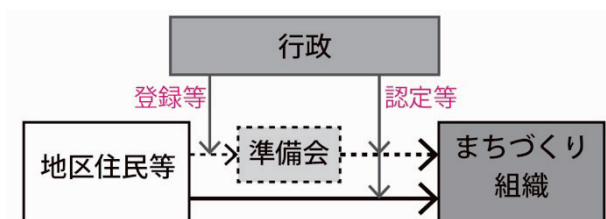


図2 まちづくり組織の形成フロー

表3 まちづくり組織の形成仕組みと実績

No	都市名	まちづくり組織			準備会	
		方式	有効期間	組織数	方式	組織数
1	世田谷区	任意	-	3	-	-
2	相模原市	登録	-	13	-	-
3	葛飾区	登録	-	0	登録	0
4	目黒区	認定	約2年	0	登録	4
5	平塚市	認定	-	4	任意	0
6	静岡市	認定	-	0	-	-
7	川崎市	認定	3~5年	3	登録	10
8	流山市	認定	-	5	-	-
9	川崎市	登録	-	1	-	-

するため、認定に近い登録方式であり、いずれもまちづくり組織を条例に基づく公的な住民組織として位置付けている。

なお、まちづくり組織として認定・登録する前段階として準備会³を制度として設けている自治体も4都市が存在した。これは地域におけるまちづくり動きの初期から育てていくために、組織形成のハードルを下げ、勉強会等を通じてまちづくり組織へステップアップできるような支援仕組みとして運用している。実際に、準備会制度を有する都市のうち、まちづくり組織が存在する平塚市や川崎市の場合、全組織が準備会からステップアップしており、まちづくり組織形成に有効的に機能していると言える。

次に、認定方式に有効期間を規定している自治体は目黒区と川崎市の2都市があり、川崎市の担当者から組織がきちんと活動しているかどうかの確認が主な目的であることを確認した。つまり、まちづくり計画の策定や運用の活動期限を意味するのではなく、まちづくり組織がより健全な体制に整備できるきっかけとして規定していることが確認できた。しかし、有効期間を規定しない都市では、まちづくり組織が活動しているかどうかの確認を行っていない場合も多く見られ、まちづくり組織の持続的な活動のためには制度的な補完が必要と考えられる。

一方、まちづくり組織を任意のものとする世田谷区の場合、まちづくり計画を策定・提案できる主体

としてまちづくり組織に限定せずに、地区住民なら誰でも提案できるように1995年に改正している。これはまちづくり組織や個人からまちづくり計画の提案を受けても、最終的に行政が行政計画として策定・運用する仕組みを持っているためではあるが、利害関係者の多い地域におけるまちづくり組織の代表性を認めることの難しさを踏まえたものでもあった。

しかし、まちづくり計画の運用は主に行政が行う中でも、現在12組織⁴がまちづくり計画をもとに自主的な活動（任意）を行っており、そのような活動を応援するために、2010年の条例改正により「区民まちづくり協定」制度を創設した。担当者は、まちづくり組織の自主的な活動を支援するためのもので、まちづくりの選択肢を増やす動きとしており、行政主導のまちづくりから地域主導のまちづくりへの制度的な補完又は方向転換の兆しが窺えた。

まちづくり計画の策定仕組みと内容

地区まち条例に基づくまちづくり組織が策定・提案するまちづくり計画³の策定仕組み（図3）については、まちづくり組織と同じく認定方式を採用している自治体が多く（6都市）、条例に基づく地区における公的な計画として位置付けている（表4）。一方、まちづくり組織を任意・登録方式で位置付けている自治体の場合、まちづくり計画も任意とする場合が多く、計画の実効性の課題が窺える。ただし、そのような自治体では法定の地区計画を優先して活用していること（相模原市）が確認でき、確実に規制できる制度を活用する行政主導のまちづくりを推進していることを把握した。

しかし、近年には認定方式が主流となっており、まちづくり組織が策定したまちづくり計画を尊重し、そのまま計画をもとにまちづくり組織が実現段階にも自主的な活動を継続できる仕組みを構築していることも確認できた。

次に、まちづくり計画の認定基準を見ると（表5）、地区住民等の賛同が共通して最も多く規定しており地区計画や建築協定のような土地所有者を中心とする制度とは異なる基準を規定している。つまり、条例に基づく計画は法的担保力が弱くなる一方、地区

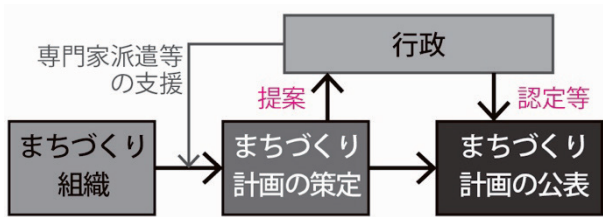


図3 まちづくり計画の策定フロー

住民を中心とした計画策定を可能とし、実際にそのまちで生活する住民が中心にまちづくりを進められることが特徴である。そのため、まちづくり計画の策定内容も地区計画で定めるハードな内容以外に生活関連のソフトな内容も含め、地域における総合的な計画として規定している自治体が多かった。

一方、土地所有者の賛同を基準に定めている自治体では、まちづくり計画の策定を契機に地区計画への移行を望む場合が多く、まちづくり計画の規定内容も地区計画に近いハードな内容を中心としたものに規定しており、地区計画の活用を促進している運用（相模原市、流山市）も確認できた。

まちづくり計画の実現仕組み

策定されたまちづくり計画の実現仕組みとしては、研究対象の選定の基準でもある地域主体が地区内の開発行為者と協議に関与できる仕組みをそれぞれ規定しており、大きく地域主導型と行政主導型、同時進行型に3区分できる（表6）。最も多い類型は地域主導型であり（6都市）、まちづくり組織と開発事業者との協議を優先している事例である。ただし、その協議における行政の役割によって異なる仕組みを構築している。例えば、まちづくり計画を任意のものとしている世田谷区や葛飾区の場合、まちづくり組織が行う協議には一切関与しない一方、まちづく

表4 まちづくり計画の策定仕組みと実績

No	都市名	方式	有効期間	策定主体	実績
1	世田谷区	任意	約5年	地区街づくり協議会・地区住民等	3
2	相模原市	締結	-	街づくり団体	0
3	葛飾区	任意	-	地域街づくり協議会	0
4	目黒区	認定	約5年	地域街づくり団体	0
5	平塚市	認定	-	地区まちづくり協議会	1
6	静岡市	認定	-	地区土地利用協議会	0
7	川崎市	認定	約10年	地区まちづくり組織	3
8	流山市	認定	-	地区街づくり組織	1
9	川崎市	認定	-	地区街づくり協議会	0

表5 まちづくり計画の認定等の基準

No	都市名	都市MP等との整合	面積	土地所有者等の賛同	地区住民等の賛同	特定目的なし
1	世田谷区	-	-	-	-	-
2	相模原市	●	●	●	-	-
3	葛飾区	-	-	-	●	-
4	目黒区	●	-	-	●	●
5	平塚市	-	-	-	●	-
6	静岡市	●	-	-	●	-
7	川崎市	●	-	-	●	●
8	流山市	-	-	●	-	-
9	川崎市	●	-	-	●	●

表6 開発事業者との協議仕組み

類型	仕組み	都市名	案件	指導・勧告
地域主導型		世田谷区	-	-
		葛飾区	-	-
		流山市	不明	0
		川崎市	9	0
		平塚市	2	0
		川崎市	-	-
行政主導型		目黒区	-	-
		静岡市	-	-
		相模原市	-	-

*ま:まちづくり組織, 事:開発事業者, 行:行政を意味

り計画を認定している川崎市や流山市では、協議結果を開発事業者が行政に届出る仕組みを、平塚市と川崎市では開発事業者と行政間の協議を別途に行う仕組み⁵を構築している。特に、川崎市の場合、まちづくり組織と開発事業者との協議の際に、地域の要請によって専門家を派遣できる仕

組みを持っており、まちづくり組織の専門性を補完する重要な試みと考えられる。

しかし、上記の仕組みに関する実効性の検証は現段階では事例が十分ではないため、限定的にしか確認できない。そこで、まちづくり計画の実績を有しており、協議結果を把握している平塚市、川崎市、流山市の状況を確認すると、地区内の開発行為においてこれまで指導・勧告に至った事例はなく、協議によってまちづくり計画が遵守されており、現時点では計画の実現仕組みとして協議仕組みが有効的に働いていると推察できる。

制度運用上の課題と可能性

制度活用の低調

まず、全体的に地区まち条例の活用が多くなく、多くの担当者からもその点を課題として認識していることを確認した。その理由としては、そもそも開発需要が減っている社会情勢の変化から地区住民が開発を地域にとってより良い形に誘導するための地区まちづくりの必要性をあまり感じていないことを多く指摘した。

しかし、本研究の調査対象は制定後4年から12年程度経ったものであり、一概に評価することは難しいが、横浜市や世田谷区、神戸市などの活用事例が多い自治体に比較すると、制度活用が遅れていることは確かである。ただ、まちづくり組織の形成状況から準備会として活動している団体が少なくないことや、今後より周知されていくことを踏まえると、今後の活用も期待できる。

なお、まちづくり組織が準備会を経て認定されたケースが多いことから地域主体が自主的に活動できるまで育てていくことの重要性が改めて確認できる。そのため、最初からいきなり計画策定の目的に限定せず、様々な地域課題を考える、知識を備える組織の育成期間としてその仕組みと支援措置を補完する必要がある。

さらに、そのような準備会の活動内容を確認すると、近年には空き家の問題や商店街の活性化の問題への取り組みを目的とした団体も確認でき、開発を前提とした規制型の地区まちづくりから時代変化を

踏まえたマネジメント型の地区まちづくりへの転換が見られ、これまでの地区まちづくりの仕組みからの進化・発展の可能性を確認できた。

地域主導の実現仕組みの不足

次に、制度面の課題として実効性の問題も指摘できる。ヒアリング調査から法定の地区計画を優先する自治体も存在し、まちづくり制度はあるものの、行政主導に推進していることも少なくなかった。その理由の一つは実効性の問題、もう一つは地域主体によるまちづくりへの期待の低さである。しかし、実効性の問題は条例に基づく制度の限界でもあり、行政の工夫によって建築確認とどのように連携するかである程度解消できる。なお、地区まち条例の目的は、これまで地区計画策定が主な目的だったが、近年には、まちづくりのツールを活用しながら自主的な活動を行う事例も増えている。従って、地域主体のまちづくりを地区計画策定のためのプロセスに限定せず、その後の地域主体によるマネジメントをより大事にする目的の転換とその活動への期待が必要である。

また、地域主体がまちづくり計画を実現するための事業的手法は乏しいことも課題である。例えば、横浜市や世田谷区の場合、事業的手法を備えており、地区内の住環境改善（例えば、地域の広場整備や街路整備、公園整備、緑化等の身近な整備事業）のためにも地区まちづくり制度を有効的に多く活用した事例が多いことを踏まえると、地域主体が描く地域の将来像を実現できる手法の補完が必要と考えられる。それによって、目に見える成果からまちづくりへの関心が高まり、制度活用の連鎖に繋がることが期待できる。特に、開発そのものが減少する時代状況を踏まえると、規制型手法以外の実現仕組みのあり方を模索することが今後の重要な課題と言える。

エリアベースへの制度転換の必要性

最後に、庁内の類似制度の存在も課題として指摘できる。地区まちづくり制度の活用が少ない自治体の中では、都市計画課がまちづくり制度を運用しながら、住宅関連課が住宅地の自主ルールを管理、商業振興課が商店街のまちづくりを管理するなど、各

担当課によって類似した制度を運用していることが確認できた。地域にとっては多数の制度は逆に分かりにくく、場合によっては同一地域で複数の制度を活用することになり、地域主体にとっては負担となり得る。従って、分野別の活用ではなく、エリアをベースにした類似制度の統合により、様々な地域の様々な活動を可能とする仕組みを構築すべきである。

また、事例は少ないが、川越市では商店街の活性化のために行政による歩道整備と合わせて、景観規制・形成、空き店舗の活用、イベント実施等、様々な取り組みを行うマネジメント型のまちづくり事例が確認でき、今後の地区まちづくりの一つの方向性を示している。つまり、今後は地区レベルの多様な課題（住・商環境、防災・防犯、景観、空き家等）へ総合的に取り組む必要があり、分野ベースではなくエリアベースの制度として前述した実効性の高い実現仕組みを含んだ活用しやすい制度への転換が必要と考える。

まとめ

本研究は、地域主体による普遍的なマネジメント手法の構築を目的に、地区まち条例の先進事例の9自治体を対象に事例調査によるその仕組みと、行政担当者へのヒアリング調査による運用実態の把握から地域マネジメント手法の構築における課題と可能性について考察した。

地域主体に多くの権限を与えている地区まち条例でも行政の運用によっては、行政主導になってしまう場合もあり、仕組みそのものが機能しない課題が確認できた。また、全体的な制度活用は多くなく、行政もその点を課題として指摘しているなか、これまでのまちづくりとは異なる地域課題への様々な取り組みを目的とする地域の動きも確認でき、地区まちづくりの今後の方向性も見出すことができた。ただ、そのような活動を実現するための実現手法はまだ十分ではなく、規制手法のみならず、事業手法の必要性も確認でき、そのあり方については今後の課題である。

文献

- 尹莊植 (2016). 「日本の地区まちづくりの経験を踏まえた新しい都市計画制度の方向に関する研究」
横浜国立大学博士学位論文
- Jangshik Yoon, Minoru Takamizawa (2016). *A Study on Trends and Perspectives about Neighbourhood Planning on Machizukuri Ordinance in Japan*. Asian-Pacific Planning Societies 2016
- 高見沢実, 尹莊植 (2014). 「地域主体によるまちづくりルール運用システムに関する研究-横浜市地域まちづくり推進条例に基づくルールを対象に」『都市計画論文集』42 (2) 146-156
- 内海麻利 (1999). 「まちづくり条例の類型とその動向」. 小林重敬 (編) 『地方分権時代のまちづくり条例』(pp.44-54). 学芸出版社
- 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会新たな時代の都市マネジメント小委員会 (2015). 「新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきか (中間とりまとめ)」. 国土交通省

注

- ¹ 対面によるヒアリング調査は2017年12月19日から22日の4日間実施
- ² 世田谷区の場合、地区住民やまちづくり協議会の提案から行政が策定する「地区街づくり計画」が存在するが、ここでは地域主体による「区民街づくり協定」に関する内容のみを扱う。
- ³ 各条例によっては、主体や計画を指す様々な名称が存在するが、ここでは「準備会」、「まちづくり組織」、「まちづくり計画」と表記した。
- ⁴ この12組織は「地区街づくり協議会」であり、区民まちづくり協定を活用する組織ではない。
- ⁵ 平塚市では一定規模以上を、川越市では指定区域のみが行政の協議対象である。

〔平成30年6月30日受付〕
〔平成30年7月10日受理〕

Actual State of the Local Management System Represented by the Machizukuri Ordinance in Japan

Jangshik Yoon¹

¹ *Department of Architecture & Environment Systems, Faculty of Systems Science & Technology, Akita Prefectural University*

Facing depopulation and a falling birthrate, the government is driving management policies at the metropolis level to push for compact cities, while neighborhood level administrative guidelines are not aligned to the larger objective. This study aims to examine municipal management systems based on the Machizukuri ordinance (MO) by focusing on the efforts being made for its implementation at the neighborhood level as well as the problems that hinder its execution. The research project was conducted mainly through an interview survey held in 9 municipalities. The results demonstrate that although MO is meant for neighborhood communities, its successful operation depends on the local government. Overall, there is not enough application of MO by local citizens, and the realization methods lean towards regulation. Some local governments have created systems to support it completely and to collaborate with residents on neighborhood planning. Moreover, there is a gradual increase in community organizations instituted to deal with vacant houses, issues of regional revitalization, and the major problems that can be anticipated in the future. To support this trend, MO needs to be supplemented by project tools as methods of realization. Finally, the findings of this study suggest the possibility that MO works as local management system and is improving.

Keywords: Machizukuri ordinance, local citizens, management, neighborhood plan