

## 【 寄 稿 】

## 地区計画と自主ルール連携を通じた住民組織による 住環境マネジメントの可能性と課題

筑波大学大学院システム情報工学研究科  
講師 藤井さやか

### 1. はじめに

近年、身近な地域・環境への関心が高まる中、居住者が住環境に求める項目は多様化しており、また要求する水準も高度化してきている。さらに、居住者からの提案や発意による地区の詳細な基準策定への要請も増えており、用途地域等の標準的な土地利用規制で担保される水準を越えたレベルの環境確保であったり、都市計画法や建築基準法がコントロールの対象とする環境要素に留まらない多様な要素をコントロール対象に含めたりといった要望もでてきている。

このような住環境整備の要求を受け止める制度・手法としては、法定都市計画である高度地区や特別用途地区、地区計画といった手段が用意されている。また近年では、景観法が制定されたことに加え、法定都市計画で対応しきれない個別の事情にあったルールづくりを行うため、まちづくり条例を策定し、独自の仕組みを用意する自治体も増えてきた。このように開発を詳細に規定するための様々な手法が拡充される中で、これらの手法の効果的な運用をどのようにすすめていくのが、自治体に与えられた都市計画上の重要な課題となっている。

様々なツールの整備を受けて、高度化・多様化する住民の住環境要求を開発コントロールの基準に反映させるためには、数値的客観的基準を設定し、それへの適合状況を機械的に判定するような事前確定的な規制項目を充実させていくだけでなく、個々の開発企画が持ち上がった段階で、個別的創造的な開発協議を行って、開発の質を高めるといった裁量的判断を要する開発コントロールも必要となる。その際、裁量的判断を要する基準の適合判断については、行政だけで担いようものではなく、住

民に判断を委ねるような事例がいくつかでてきている。地域の実情に合わせたきめ細かな環境管理を実施しようとする、ルールの策定段階だけでなく、運用段階においても、地元住民組織の協力や主体的な関与が必要になってくるのである。

そこで、本稿では、まず住民と行政が協力して地区の住環境マネジメントに取り組む際の、各種制度の連携の理念的枠組みを整理する。そして、居住者が地域の開発・建築行為をコントロールするプロセスに主体的に関与している事例に着目し、制度連携の仕組み、地元組織の体制及び活動実態を調査分析することで、住民組織による住環境マネジメントの可能性と課題を把握し、同様の住環境管理の取り組みへの示唆を得ることを目的とする。

### 2. 地区計画と自主ルール連携からみた住民組織による住環境マネジメントの枠組み

#### 2-1. 本稿で対象とする住環境マネジメント制度

本稿で対象とする地区レベルの住環境マネジメントの制度としては、大きく分けると、①用途地域や地区計画などの法定都市計画、②法で規定されている各種協定<sup>1</sup>、③まちづくり条例にもとづくまちづくり協定や地区まちづくり計画などのルール、④さらには法令や条例には位置づけられていないが、住民組織が独自に定め、運用している紳士協定的なまちづくりルールに分類できる。

本稿では、これらの仕組みのうち、規定された基準の法的位置づけや拘束力の強さ、ルール策定や運用への住民関与の大きさなどを考慮し、②③④のまちづくりルールを総称して、「自主ルール」と定義する。また①の仕組

みについては、法定都市計画全体が含まれるが、策定に関して地区住民の意向が最も強く反映される仕組みである地区計画を中心的に扱うこととする。

なお本稿では、住環境マネジメントにかかわる用語を以下のように定義して用いることとする。

- ・ 住環境マネジメント手法：前述した①②③④の地区レベルの住環境マネジメントに関わる制度の総称
- ・ 自主ルール：前述した②③④の制度を総称したもの
- ・ 環境要素：建物用途や容積率、意匠、色彩など、コントロール対象となりうる環境や景観に関わる要素
- ・ 基準：上述した環境要素を一定の水準に保つために「容積率 100%」「奇抜でない色彩」など、数値や文章によって、確保すべき水準を示した規制の内容
- ・ 適合判断：建築確認や開発許可などのように、これから開発しようとする案件の設計内容が、基準に適合しているかどうかを審査する仕組み

## 2-2. 既往研究からみた本稿の位置づけ

地区計画と他制度の関係については、高見沢（1994）や長谷川（2005）が、建築協定との比較を行っている。前者の研究は、自治体担当者へのアンケートを通じて、地区計画と建築協定の制度的特徴の整理や活用状況の比較を行っている。後者は、法社会学的観点から制度活用の特徴を整理するとともに、各制度の活用事例を通じたまちづくり活動の展開に焦点をあてて分析を行っている。しかし、近年、多くの自治体で、高度地区等の指定やまちづくり条例による独自の開発コントロールの導入が進んでいることから、比較対象とする制度の幅を広げて、分析を行う必要がある。

中井（1998）中井（1999）は、地区計画と自主ルールを総称して「まちづくり協定」と定義し、協定の法的位置づけ、協定締結形式、開発コントロールへの自治体の関与度合いからまちづくり協定を16種類に分類し、さらに協定の性格を①私的調整、②私的契約、③公的指導、④公的規制の4領域に整理した。そして、私的調整的性格を持つ協定では、協定締結項目としてあらゆる環境要素が対象となり得るのに対して、公的規制では、強い公的関与と高い法的正当性という強い制約条件が与えられていることから、各ルールで規定される環境要素の種類や基準の詳細さが限定されるとしている。加えて、私的調整的性格を有するものから公的規制的性格を有するものに移行するにしたがって、開発行為の制御を行う場面における行政の関与度合いが高まるのに対し、住民組織の関与の度合いは低下していくと指摘しているが、近年の地方分権の展開を踏まえ、分析しなおす必要がある。

川原（2005）は、この枠組みをさらに発展させ、まちづくりルールで規定する環境要素、基準の具体性と拘束力の強さから、自主的なまちづくりルールと地区計画等の関係を模式的に整理し、「段階的に選択的なルールづくり」の展開が重要であると指摘している。すなわち、地区の目標イメージが固まってきた段階で、まずは容易に合意できる憲章型自主規範を策定し、それをよりどころにして、活用しようとする手法の特徴や地域の合意やすさを考慮して、基準として定める内容を選別しながら、ガイドライン型自主規範を策定、さらに厳選した基準をより拘束力の強い地区計画として策定するというように、地域の合意度合いや目標明確化の状況に応じて、段階的に環境制御の質を上げていくというルールづくりのプロセスを示している。

ここで問題となるのは、地区計画などの相対的に公的強制力の強い仕組みと、私的調整的性格の強い自主ルールとの関係である。川原が示したのは、地区計画の策定を第一の目標とし、自主ルールはそれに至るまでの段階的なまちづくりルール、もしくは地区計画に含むことのできない環境要素を扱うための補完的なルールという位置づけである。しかしながら、藤井（2005）が指摘するように、多岐に渡る地区固有の環境要素の基準一つ一つを、地区計画で策定可能なレベルにまで具体化することは現実的には難しく、また環境要素の性質によっては、一律的な基準で制御するよりも、個別の事情を勘案しながら、より質の高い空間の実現を模索するような検討方法が適するものも存在している。

これを念頭に置くと、地区計画などの法定都市計画と自主まちづくりルールとの関係は、段階的に規制の充実を図る一方通行のつながりだけでなく、それぞれの利点を活かしながら併用することで、規定する環境要素の性質に応じて、より質の高い開発を規制誘導する仕組みへと発展させるものとして捉える必要がある。そして、活用する制度や規制方式によっては、行政による規制だけでなく、住民組織が主体的に関与する余地と必要性が生じると考えられる。本稿はこのような観点にもとづいて、地区計画と自主ルールの連携を通じた住環境マネジメントのあり方を検討していく。

## 2-3. 地区レベルの住環境マネジメントの項目とコントロール方式の関係

次に、地区計画などの法定都市計画や自主ルールによって規定できる景観や環境をコントロールする項目の関係について、用意される基準の具体性と、適合性判断の形式、基準の拘束力に着目して整理を行う。

(1) 基準の具体性と適合判断形式の関係

都市計画・建築にかかわる規制がかけられる場合、基準の具体性・客観性が高ければ、実際の開発案件が持ち上がった際に、その設計内容が基準に適合しているかどうかの判断を機械的に行うことができ、このようなコントロール形式は事前確定性が高い。

一方、基準の内容が、「周辺の街並みと調和する色彩にする」「周辺から突出しない景観とする」など、抽象的で多様な対応をとりうる記述となっている場合、実際の開発案件でその基準をどのように解釈し、実現するか、そしてその設計内容が基準に適合しているかどうかの判断は、裁量を伴うものとなる。これらの関係を整理したものが図2-1である。

次に環境要素の性質と設定しうる基準の形式を概念的に整理したのが、図2-2である。上段の環境要素である容積率・建ぺい率、敷地面積規模や建物高さなどは、数値等を用いた基準を設定することが可能であり、機械的な適合判断ができることから、事前確定性の高いコントロールが可能な項目である。現行の法定都市計画で基準を設定できる環境要素の多くはここに含まれる。

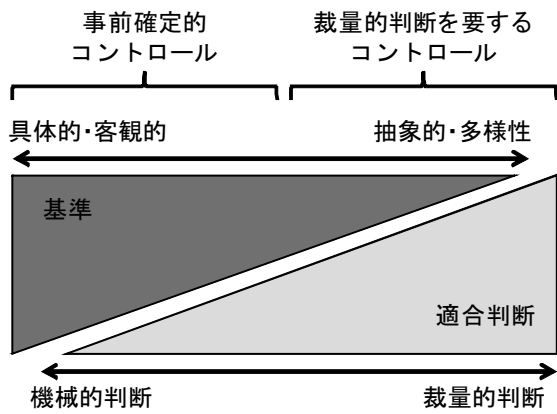


図2-1 基準の具体性と適合判断形式の関係

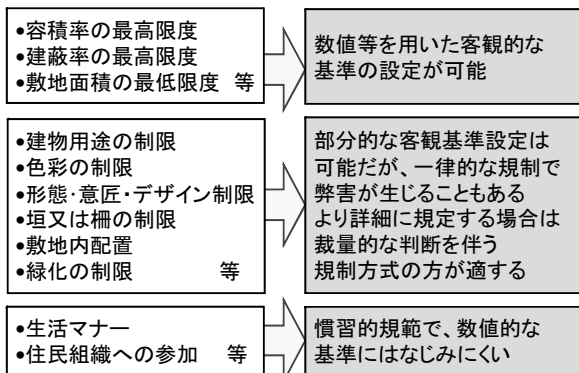


図2-2 環境要素の性質と基準設定の関係

中段の環境要素は、建物用途は法定都市計画の規制項目であり、その他は地区計画や法に基づく協定で設定できる項目となっている。これらの特徴としては、具体的に開発可能な事項を事前に基準として列挙しておけば、その適合性は客観的に判断でき、事前確定性が高まるが、地域の特質や保全すべき景観・環境水準についての十分な検討がない段階で基準設定してしまうと、画一的な運用を招き、地域の魅力を低下させてしまう危険があるという点にある。また要素の中には、数値化・具体化がなじまず、個々の事情に応じた最適解の模索をする方が、より質の高い空間形成ができるものも含まれている。これらの点を考えると、中段の環境要素については、画一的な基準によるコントロールを行うより、個別の開発案件ごとに、適切な開発のあり方を検討、誘導し、その経験を蓄積する中で、数値や具体の項目で示すことができる基準については客観的な基準へ移行していくことが望ましいと考えられる。

下段の環境要素については、本来的には、都市計画法や建築基準法で対象とされる項目から外れた項目ではあるが、住民が主体となった住環境マネジメントの現場では、これらの環境要素への関心はかなり高く、できれば基準に盛り込みたいという要望の多い項目である。具体的には、ゴミ捨てのルール順守、工業や店舗等では操業・営業時間や騒音悪臭防止などの配慮、来訪者が多い場合の駐車場や交通処理、町内会などへの加入などの項目がある。これらの項目は、具体的なルールとして事前に示しておくことができるものも含まれているが、開発の設計時に予め対応をするというより、開発が完了して建物使用されてから関わってくる要素が多く、図2-1で示した事前確定的コントロールには適さないと考えられる。

(2) 制度と法的拘束力の関係からみた手法の位置づけ

次に、基準の多様性と法的拘束力の間を整理した。都市計画・建築にかかわる規制のうち、用途地域や高度地区など法定都市計画で定められる制度については、建築確認による基準の適合性の判断が行われる。建築確認で法令への適合が確認されなければ、工事に着手することができず、また工事着手後も違反があれば、是正命令や撤去が命じられる非常に拘束力の高い仕組みである。したがって、地区レベルの住環境マネジメントにかかわる環境要素についても、建築確認の対象となる基準を用意することができれば、ほぼ確実に空間形成に反映されることとなる。ただし、我が国の法解釈のもとでは、法的拘束力の強い基準に対しては、事前確定性の確保が求められると考えられており、建築確認の対象と

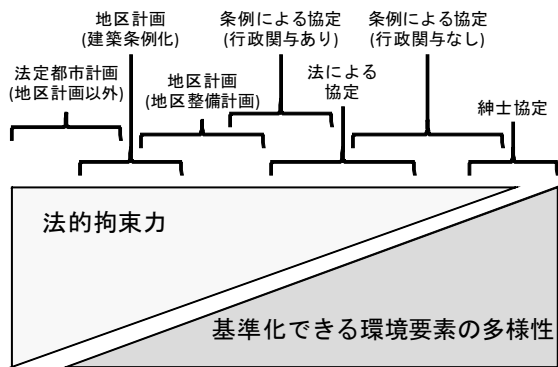


図2-3 基準の多様性と法的拘束力の関係からみた住環境マネジメント手法の位置づけ

なる環境要素の開発コントロールは、数値や具体的項目の列挙といった、客観的な基準に限定されている。

これに対して、地区計画で定められる基準の法的拘束力に関しては、基準が建築条例化されれば建築確認の対象となるが、地区整備計画に盛り込まれるのみであれば、建築確認の対象とはならない。地区整備計画で定められた基準の適合判断は、開発計画時の自治体への届出と、その内容に対する自治体の指導・勧告を通じて実施される。同様に条例にもとづくまちづくり協定やまちづくり計画などの自主ルールの一部でも、自治体への届出と指導・勧告による適合性の確保を採用しているものがある。届出を受けて行政が指導・勧告する手法では、機械的に届出を受理しているケースと実際に開発者と行政の間で協議が行われ、必要に応じて設計の変更が求められるケースもある。ここで行われる協議の過程は、裁量的判断を要する適合判断に該当するが、すべての環境要素に関して自由に協議するのではなく、対象とする環境要素や整備すべき水準をある程度限定して協議することになる。図1-2で示した中段の環境要素が、このような協議の対象として想定される。

一方、建築協定や緑地協定など、法令に基づく協定の場合、基準の遵守状況の確認は、行政ではなく、協定の運営委員会などを通じて行われる。これらの協定は、協定内容に同意した地権者が加入するという位置づけのため、加入者が相互の協力のもと、遵守を図るべきとされている。運営委員会とは協定加入者が構成する組織で、開発を行おうとするものは、建築確認に先駆けて、運営委員会に届出を行う。これを受けて、担当の委員が開発案件の基準適合性を判断し、適合しない場合は、開発者に設計の変更を求める。しかし、建築確認と運営委員会による適合判断は、法的には連動していないため、協議が不十分なままのケースでも、そもそも届け出をしてい

ないケースでも、建築確認を取得して、工事を開始することは可能と解釈されている。このような状況に対して、自治体が運営委員会に協定区域内の開発動向に関する情報提供や運営方法の相談などを行っている場合もあるが、基本的には住民が自ら運営する仕組みとなっている。建築確認や届出・指導・勧告などの行政関与がある仕組みに比べると、開発情報の一貫性、指導の貫徹性からみて、相対的に拘束力が弱い仕組みと考えられる。ただし、扱える環境要素に関しては、都市計画法の枠組みを超えた要素を対象とできる。

さらに、空間的な広がり考えた場合、法令に基づく協定の区域は、協定加入者の所有している土地の集合となり、空間として一体的な街区の中でも、非加入者が存在していれば、その土地は穴抜けとなり、協定の効力が働かない。これに対して、法定都市計画や地区計画の規制対象となる区域は、空間としてまとまりのある街区などを対象とするため、基準を積極的に支持していない地権者の土地が含まれていたとしても、一体のものとして規制の対象となる。したがって、まとまりある街区のような空間に対するコントロール手段としても、穴抜けや欠けが生じる可能性のある法令による協定より、街区すべてが規制対象となる法定都市計画や地区計画の方が、法的拘束力が強いと考えられる。

自主条例にもとづくまちづくり協定で、適合判断プロセスに行政が関与しないものは、法令に基づく協定と同様に、まちづくり委員会やまちづくり協議会などの住民組織が運営母体となるものが多い。これらの多くは、自治体が設定した手続きの流れにもとづいて、住民組織による適合判断が行われるが、遵守の拘束力については、建築確認や他の条例上の手続きと連動しているものは少なく、多くは住民組織と開発者の個別の協議を通じた緩やかなものとなっている。また協定が根拠とする条例の法令上の位置づけによっては、法に基づく協定よりは、拘束力が劣る場合もある。

最後に住民が任意で用意している紳士協定のような仕組みについては、行政の関与度合いが最も低く、基準への適合性確保は、住民と開発者の間の任意の合意に委ねられる。また対象となる環境要素は多岐にわたり、確保できる環境水準も制限なしに追及ができる。したがって、開発者が協力的な場合は、大きな成果を得られる可能性があるが、非協力的な場合は、協定の順守や協議への参加自体も強制することが難しく、さらに協議を通じて合意した項目の実施についても法的な強制力がないため、他の手法に比べると最も拘束力が弱い仕組みに位置付けられる。

2-4. 地区計画からみた自主ルール的位置づけ

これまでの整理をもとに、基準に対する法的拘束力の強さと基準の対象となる環境要素の多様性を軸に、地区計画で定めることのできる項目を基本として、それに付加する自主ルールの相対的な位置づけを示したのが、図2-4である。左下には、厳選された要素に対して厳しい法的拘束力が付与される建築確認対象となる法定都市計画や地区計画で規定される項目が該当する。地区計画のうち、条例化せずに地区整備計画のみで定める項目は、建築確認対象の項目に比べると、規制の対象となる環境要素の幅が広がるが、法的拘束力がやや弱まる。これに対して、法定都市計画や地区計画で既に規定している項目を強化・具体化する上乘せ規制として位置付けられるのがAとBの自主ルール、対象から外れる項目を横出し規制するのがCとDの自主ルールである。

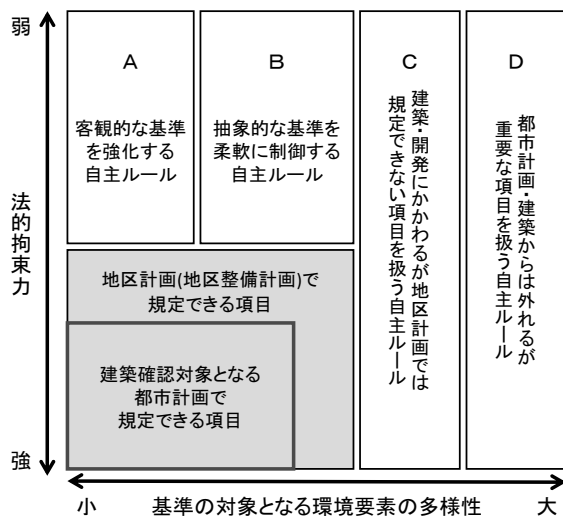


図2-4 地区計画からみた自主ルール的位置づけ

A : 客観的基準を強化する上乘せ自主ルール

非常に優れた景観や環境を有する地域において、市街地の特性に合わせた厳しい基準を地域が望んでいても、自治体全域からみた土地利用規制バランスへの配慮、都市計画として指定するには面積が少ない、一部に反対者がいるなどの理由から、法的拘束力のある基準を緩めざるを得ない場合がある。このような地区で、市街地の実態や住民が求める環境水準と法的基準のギャップを解消するために、まちづくり協定や建築協定などでより厳しい基準を追加し、法令上は大きな建物を建設できるにもかかわらず、住民相互の協力と自制によって、現状の市街地環境や景観を保全しようとする取り組みが、この区分に該当する。

B : 抽象的基準を柔軟に制御する上乘せ自主ルール

図2-2の中段にあげたような環境要素のコントロールに際して、地域の特質や保全すべき景観環境水準についての議論が十分でない場合や、守りたい環境要素が数値化・具体化になじまない場合、法定都市計画や地区計画で運用できるまでの客観的な基準の設定は困難である。たとえ設定できたとしても、画一的な基準によるコントロールによって、地域の魅力を喪失しかねない。そこで、自主ルールによる個別の案件ごとの協議など、より柔軟なコントロールを併用することで、地区計画や法的都市計画では制御しきれない住環境の保全・創出が可能となる。そして、協議の蓄積の中で、徐々に具体化・詳細化されてきた項目については、客観的な基準として用意するといった取り組みも可能となる。

C : 建築・開発にかかわるが地区計画では規定できない項目を追加する横出し自主ルール

地区計画で定めることのできる環境要素は、建物用途、容積率、建ぺい率、敷地面積、建築面積、壁面の位置、高さ、色彩、意匠、緑化率、垣又はさくなどであるが、建物や開発にかかわり、これに該当しない要素も数多くある。例えば、使用する素材の指定、門扉や常夜灯の設置、緑化の配置や樹種、地盤面高さの変更禁止、駐車場の設置方向など、地区によっては、重要な環境・景観を構成する要素であり、これらの適切なコントロールが不可欠である。そのようなケースにおいて、地区計画の横出しとして策定する自主ルールが、この区分に当たる。

D : 都市計画の対象から外れるが住環境マネジメントには重要な項目を追加する横出し自主ルール

この区分に該当するのは、本来的には、都市計画法や建築基準法の規制対象から外れた項目で、図2-2の下段にあげたようなゴミ捨てのルール順守、工業や店舗等では操業・営業時間制限、町内会への加入などを盛り込んだ自主ルールである。都市計画やまちづくりのルールとして、どこまでを対象とすべきか議論が分かるところだが、都市計画や建築といった法令や行政の担当による区分で、扱える要素を制限することは、住民側からみれば、縦割りの弊害といった批判を受けることだろう。また特に営業時間などの問題は、単純にある建物用途を制限するよりは、周辺の環境への配慮を義務付け条件付きで許容する方が、地域の多様性・複雑性を創出、魅力向上に寄与することもある。このように都市計画・建物にかかわる広い意味での住環境要素を制御する自主ルールとの連携が、各地で求められている。

**3. 横浜市における地区計画と自主ルール連携を通じた住民組織による住環境マネジメントの展開**

**3-1 横浜市における住環境マネジメント手法の展開**

これまで整理してきた地区計画と自主ルール連携の理念的な枠組みを用いて、両制度を連携させた住環境マネジメントに取り組んでいる事例の住環境コントロール効果と課題の分析を行う。分析対象として、良好な住宅地を多く有し、地区計画や自主ルールによる住環境維持管理事例の多い横浜市内の地区から選定を行う。

横浜市では、戦後の急速な東京圏への人口流入の受け皿として、郊外では計画的な住宅地の開発が多数行われた。市では一定の環境水準を備えた開発を誘導する取り組みの一つとして、一人協定制度を活用した建築協定の積極的導入を開発者に求め、1980年代前半には、市内の建築協定締結地区は100を超えるまでとなった。これらの地区が相次いで協定期限を迎える中、市では協定更新作業の支援を進めると同時に、地区計画の策定にも積極的な施策の展開を行っている。その結果、建築協定地区数は全国の自治体で最も多く、住宅地における住民発意型の地区計画の策定数も12地区と多くなっている<sup>2</sup>。

このような背景に加え、近年、学校や工場跡地での大規模マンション建設に対する紛争が市内で相次いだことを受け、紛争を未然に防ぐため、都市計画の制限を強化するとともに、地域によるルールづくりを支援する仕組みを充実させた。さらに2005年には、地区レベルのまちづくり活動の促進を図るための「地域まちづくり推進条例」が制定した。当制度の制定により、住民組織による住環境マネジメントが条例に位置づけられ、行政と住民の協働関係を強化することになった。

**3-2 横浜市地域まちづくり推進条例の概要**

本条例は、市民と市との協働により身近な地域のまちづくりを推進するという目的のもと、①地区のまちづくりのプランやルールを住民組織が作成・提案できる手続き、②一定の条件を満たすまちづくりルールを条例上の仕組みとして認定し、行政の手続きと連動させる仕組み、③専門家派遣や活動費の助成などの住民のまちづくり活動に対する支援策、などが用意されている。

本稿の分析対象となるのは、特に②のまちづくりルールである。2-3の(2)で示した制度の位置づけで考えると、本条例で認定されたまちづくりルールは、地区整備計画と建築協定の中間的な拘束力を持つ自主ルールとして位置づけられる。

**3-3 横浜市内の地区計画と自主ルールの策定状況**

(1) 地区計画の策定状況

横浜市における地区計画策定状況は、2006年8月時点で、地区計画、再開発等促進区を定める地区計画を合わせて82地区、約1465.9haとなっている(表3-1)。策定された地区計画のタイプの割合を見ると、住居系で半数を超えており、とりわけ、新たに開発された計画開発型の住宅地への策定数が多くなっている。(図3-1)

表3-1 横浜市内の地区計画の件数と面積<sup>3</sup>

	地区計画	再開発等促進区を定める地区計画		地区計画等合計
		旧:住宅地高度利用地区計画	旧:再開発地区計画	
地区数	73地区	4地区	5地区	82地区
面積	1399.8ha	18.7ha	47.4ha	1465.9ha

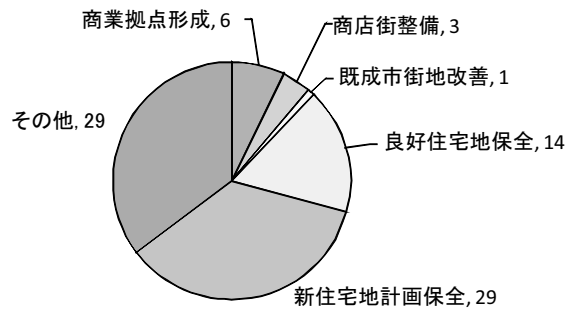


図3-1 横浜市内の地区計画のタイプ

表3-2 横浜市内の地区計画の発意主体

地区計画タイプ	発意主体			
	・ s ユ ム モ	・ ミ メ ム モ	・ Z ツ ム モ	・ V
商業拠点形成	3	3	0	6
商店街整備	0	0	3	3
既成市街地改善	1	0	0	1
スプロール住宅地整序	0	0	0	0
良好住宅地保全	0	2	12	14
新住宅地計画保全	8	21	0	29
工業地整備・保全	0	0	0	0
工業地計画開発	0	0	0	0
その他	13	14	2	29
計	25	40	17	82

地区計画の発意は全体では事業者が多い。タイプ別では、新住宅地計画保全型では、開発事業者の発意の割合が高いが、良好住宅地保全型では、住民発意の地区が圧倒的に多い。これは建築協定から地区計画への移行を含み、住環境保全に対する意識の高い住民の発意がきっかけとなったケースであると推測される。(表3-2)

(2) 地区計画による基準の内容

本稿で対象とする住居系地区計画に該当する良好住宅地保全型及び新住宅地計画保全型の策定地区4地区における、地区整備計画の基準の内容を図3-2に示す。これによると、用途制限、最低敷地面積規模、壁面後退位置、形態意匠の基準については、ほとんどの地区が規定していることがわかる。一方で、第1種低層住居専用地域内の住宅地が多いことから、地区計画では容積率や建ぺい率を規定していない地区が多い。

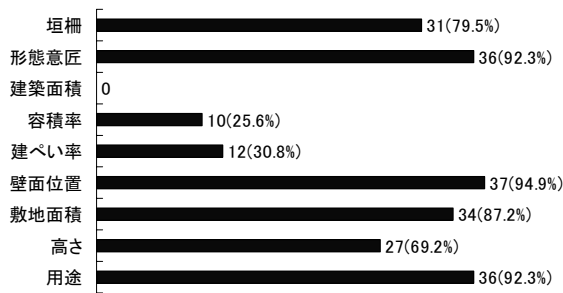


図3-2 横浜市内の住居系地区計画の基準の内容

(3) 地区計画と自主ルールの特用状況

次に、住居系地区計画策定地区における自主ルールの策定・運用状況を整理する。2006年8月に時点で、住居系地区計画が策定されている4地区のうち、居住者により独自にガイドライン、まちづくり協定等の自主ルールが定められ、運用がされていることが確認できた地区は表3-3に示す地区となっている。これらの地区は、すべて住民発意で地区計画が策定された地区であり、良好住宅地保全型タイプである。

表3-3 横浜市内の地区計画と自主ルール併用地区

地区名	策定年	地区計画タイプ	発意	母体組織	自主ルール
日向山	1996	良好住宅地保全	住民	自治会	ガイドライン
栄湘南桂台	2001	良好住宅地保全	住民	委員会	まちづくり指針
港南野村港南台	2003	良好住宅地保全	住民	自治会	まちづくり協定
港南丸山台	2004	良好住宅地保全	住民	自治会	まちづくりガイドライン
青葉美しが丘中部	2004	良好住宅地保全	住民	委員会	街並みガイドライン
青葉荏田北	2005	良好住宅地保全	住民	委員会	まちづくり協定(条例認定)
栄桂台	2005	良好住宅地保全	住民	自治会	まちづくり指針

この地区は、表2-4で示した住民発意で策定された良好住宅地保全型の地区計画12地区の半数を占めている。住民発意を受けて地区計画を策定に取り組んだ地区では、地域の環境を維持・保全の方法についての議論を深める中で、地区計画で規定できる環境要素から外れる環境要素を別途、自主ルールとして定めたり、地区計画として定めるには地域の合意形成が十分でなかった環境要素を、自主ルールとして制定していると推察される。

(4) 対象地区の選定と調査の方法

本稿では、さらに詳細な分析を行うため、対象地区の選定を行う。自主ルールの充実度合いや、住民活動の活発さなどの情報を、行政へのヒアリングや関連資料から補い、表3-3で示した地区のうち、横浜市南部に位置する栄区の湘南桂台地区、横浜市北部に位置する青葉区の荏田北二丁目地区及び美しが丘中部地区をケーススタディ地区として選定した。地区のうち、荏田北二丁目地区では、調査時点で市内唯一の「地域まちづくり推進条例」に基づく認定ルールの運用が行われている<sup>4</sup>。

各地区の調査にあたっては、①現地踏査、②住民組織の代表者や専門家及び横浜市役所担当者へのヒアリング調査、③地区計画や自主ルールの基準や手続きに関する資料やパンフレット、ルール策定や運用に関する記録資料などの文献調査を行った。

各地区のコントロール手法の分析は、図2-4にもとづいて行うが、自主ルールの中でも法的拘束力の強さに違いがあることを含めるため、との自主ルールについては、条例で自主ルールによる手続きを建築確認などの行政許認可と実質上連動させるなど、基準の強制力を強める仕掛けを用意しており、基準の内容が数値や具体的な記述であるなど、相対的に事前確定性が高いものを、相対的に法的拘束力が強いとみなし、2と2とし、相対的に法的拘束力が弱いものを1、1として位置づけ、図3-3に概念を示した。事例の分析はこの枠組みに従って行うこととする。

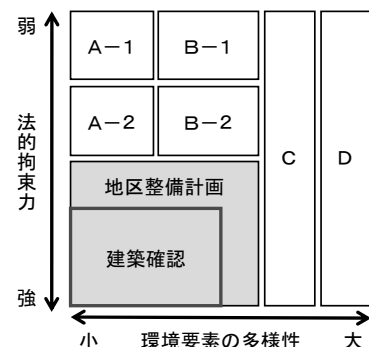


図3-3 事例分析に用いる枠組み

4. ケーススタディ

4-1 湘南桂台地区における住環境マネジメントの実態

(1) 地区の概要

湘南桂台地区は横浜市南西部栄区の鎌倉市との市境の丘陵部に位置し、最寄りの京浜東北線港南台駅から2500mの距離にある。この住宅地は1970年代に民間不動産業者によって開発され、1975年から入居が開始されている。地区面積68.6ha、総区画数約162戸で、市内でも有数の大規模戸建住宅地である。

表4-1-1 湘南桂台の地区概要

所在地	栄区犬山町、桂台北、桂台中、桂台西1・2丁目、桂台東、桂台南1・2丁目、上郷町、亀井町、中野町
最寄駅 (駅からの距離)	JR京浜東北線港南台駅 (2500m)
地区面積	68.6ha
区画数	1627区画
用途地域 (容積率/建ぺい率)	第1種低層住居専用地域 (40/80、50/80、30/60)
開発時期	1970年代
入居開始時期	1975年



写真4-1-1 湘南桂台の街並み①



写真4-1-2 湘南桂台の街並み②

(2) ルール策定の経緯

当地区では、開発事業者が一人協定による建築協定を締結し、分譲開始当初から建築協定付住宅地として分譲されており、協定運営委員会の精力的な活動により、良好な住環境が維持されてきた。2期25年に渡って協定を運用してきた。1995年の用途地域指定替えに伴って住宅地内の規制が緩和されることが判明したのに対し、地元自治会と建築協定運営委員会は連名で、指定替え素案の見直しを求める要望書を提出したが、市からは見直し不可との回答があり、翌1996年に用途地域見直しが行われた。その後、住宅地内の各所で家屋の新改装が目立つようになり、住環境悪化への懸念が強まった。さらに地域を通る幹線道路沿いの環境問題などを受けて、建築協定から新ルールへの移行の機運が始まり、1998年にまちづくり委員会を設立、住民の意向調査やまちづくりルールの議論を進め、住民要望による地区計画を策定した。

さらに、当地区は建築協定を2期にわたって運営するなど、居住者の住環境維持管理に対する意識が高く、自治体加入率もほぼ100%と地域コミュニティのつながりも強い。そのため、地区計画策定後も行政に運用を任せただけでなく、自ら住環境保全に向けた活動を行うことが必要として、当地区のまちづくりの目標、理念を表す「まちづくり憲章」及び憲章に定めたまちづくりを行うためのルールとして各種の規定を定めた「まちづくり指針」という2種類の自主ルールを制定し、良好な住環境の維持を目的とした居住者による活動を展開している。

表4-1-2 湘南桂台のルール策定経緯

1975年	住宅分譲時に一人協定で湘南桂台建築協定を締結
1985年	第1地区・第2地区を統合して5年間の期間延長
1991年	第2期湘南桂台建築協定を締結
1996年	用途地域指定替えによる地区内での規制緩和が行われ、環境が変化し始める
1998年	まちづくり委員会を設立し、住民への意向調査と地区計画案及び自主ルールの策定を検討
2001年	まちづくり憲章及びまちづくり指針を総会で承認 栄湘南桂台地区地区計画を策定

(3) 住環境マネジメントの仕組み

湘南桂台地区のまちづくり指針の目的では、地区計画との相互補完により住環境の維持を行うことを明記しており、独立性の強いルールというよりは、むしろ地区計画の補完的な性格が強いといえる。基準の内容も地区計画でカバーできない建築物等に関する規制項目のほか、生活ルール、店舗兼用住宅における営業の行い方など、生活規範的な要素の強い項目についての基準を多岐に渡って用意していることが特徴としてあげられる。



表4-1-3 湘南桂台の自主ルールの基準と位置付け

拘束力弱い			<b>B-1</b> •建物色彩の配慮	<b>C</b>	•生垣透視性フェンスの設置 •敷地内建物緑化 •樹木の保護育成 •落葉の掃除	•垣塀生垣の維持管理 •店舗兼用住宅の営業注意 •建物外観の美観維持 •敷地前面道路の掃除除雪 •敷地一時利用時の注意 •ゴミの出し方・収集場所の掃除
拘束力強い				•地盤高変更禁止 •既存擁壁の維持 •擁壁変更時の高さ材質 •屋外アンテナ設置禁止 •外廊下設置の連絡 •自動販売機の設置禁止 •ブロック壁の材質 •看板設置時の連絡		•宅地一時利用時の注意と連絡
地区整備計画	<b>地区計画</b>		•形態・意匠			<b>D</b>
建築確認	•容積率 •建ぺい率 •最低敷地規模 •外壁後退距離 •高さ制限	•用途				
	形態	用途	意匠	建物外構・敷地回り	緑化	マナー

湘南桂台地区の自主ルールの基準と地区計画との位置づけを示したのが、表4-1-3である。地区計画で定めきれなかった基準のうち、Bに該当する色彩について、周辺に配慮することを求めた拘束力の弱い基準B-1を用意している。また、Cの基準に関して、具体的な基準と抽象的な基準両方を設定している。さらにDの基準では、住宅地に現に小規模な店舗や住商併用建物が混在していることを踏まえ、これらの店舗の営業時間制限や、敷地内外の清掃などの基準を自主ルールに設定している。

ルール運用母体である湘南桂台まちづくり委員会とは、自治会内に設けられた専門委員会である。構成員は自治会運営細則により土地の所有者等から選出され、総会で承認された委員で組織されている。住宅地内各ブロック代表者10名と公募居住者10名からなる20名で、一級建築士や歴代の会長・副会長経験者が含まれる。主として憲章の周知と関係行政機関との調整・情報交換を行っている。定例会は月1回開かれるが、開発案件の審査は行わず、申し合わせ事項の確認や連絡の場となっている。

自主ルールの運用では、開発者は法定手続きの前に所定の様式と開発計画資料を、後述する湘南桂台まちづくり委員会への届け出ることが求められ、特に問題があるものについては説明や依頼を行っている。基準が生活ルール中心のこともあり、適合性を一つ一つ判定したり、開発者と協議して変更を求めることはなく、委員がルール遵守を開発者に依頼するというのが実態である。

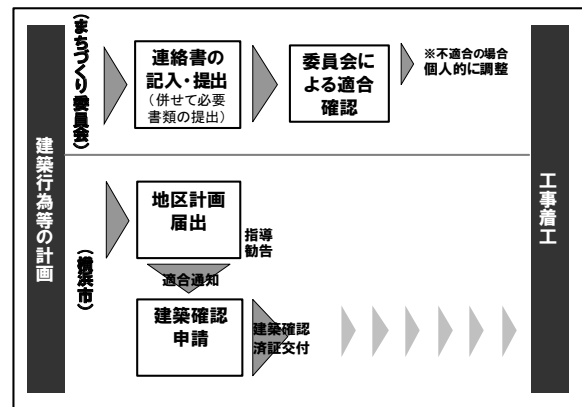


図4-1-1 湘南桂台の自主ルール運用手続き

(4) 住環境マネジメントの効果と課題

当地区の自主ルールは、開発制御というよりは、新しい入居者を迎えるに際し、同じ地域で生活を営む上で必要となるルールを明示することで、居住者が相互に配慮しあって、生活の質を維持・向上させるための仕組みである。委員会へのヒアリング調査から、ルールへの適合判断は緩やかなもので、問題ありとするケースもほとんどないことがわかった。生活マナーにかかわる自主ルールは、開発時よりも、むしろ入居してから継続して取り組んでいく性質の項目であるため、開発時の協議や届出の義務化よりは、建設中・建設後にきめ細かく柔軟に対応の方が住環境確保の効果が高いと考えられる。

4-2 荏田北二丁目地区における住環境マネジメントの実態

(1) 地区の概要

荏田北二丁目地区は、青葉区内の東急田園都市線江田駅と市ヶ尾駅の北側に開発された住宅地である。19年から9年にかけて土地区画整理事業による造成が行われ、1980年から建売住宅の分譲が開始された。地区面積は12、総区画数約50戸、平均敷地面積は220㎡となっている。赤レンガで外構の統一が図られたエリアが造られるなど、外観の美しさを特徴とする住宅地である。

表4-2-1 荏田北二丁目の地区概要

所在地	青葉区江田北二丁目
最寄駅 (駅からの距離)	東急田園都市線 江田駅及び市ヶ尾駅(900m)
地区面積	12.7ha
区画数	350区画
用途地域 (容積率/建ぺい率)	第1種低層住居専用地域(40/80) 第1種住居地域(60/200)
開発時期	1973~1979年 (土地区画整理事業)
入居開始時期	1980年



写真4-2-1 荏田北二丁目の街並み①



写真4-2-2 荏田北二丁目の街並み②

(2) ルール策定の経緯

1988年の分譲と同時に、現在の荏田北1丁目で一人協定による小黒地区建築協定が締結され、その後20年間、積極的な運用が行われてきた。しかし、1998年に建築協定期間が満了となり、協定が失効した。それと時を同じくして、当地区の最寄駅である江田駅周辺などをでのマンション等の開発やミニ開発が進行し始めた。

この状況に危機感を感じた荏田北二丁目の自治会員らの間で、地区独自のまちづくりのルール制定を行う機運が高まり、公募メンバーで「住環境を護る会」を設立、勉強会やルール導入に対する住民意向調査を実施した。

当調査の結果からルールづくりの意向が確認されたと判断し、2001年に「荏田北二丁目まちづくり協定」の素案が作成された。自治会主催の説明会での修正を経て、2002年4月の自治会総会での全員賛成により協定を承認、制定に至った。2005年には、協定を補完する形で地区計画を策定し、さらに横浜市が制定した地域まちづくり推進条例に基づくルールの認定を受け、より強制力の高い自主ルールとしての位置付けを得た。

表4-2-2 荏田北二丁目のルール策定経緯

1978年	住宅分譲時に一人協定で小黒地区協定を締結
1998年	建築協定が失効すると、駅周辺でマンション開発やミニ開発が出現 荏田北二丁目自治会員を中心に「住環境を護る会」を設立し、地区ルール策定準備と居住者の意向調査を実施
2001年	「荏田北二丁目まちづくり協定」の素案を作成
2002年	自治会総会で協定を承認し、まちづくり協定にもとづく「住環境委員会」を設立
2005年	「青葉荏田北二丁目地区地区計画」を策定
2006年	まちづくり協定と住環境委員会が横浜市地域まちづくり推進条例に認定される

(3) 住環境マネジメントの仕組み

荏田北二丁目地区では、建築協定の失効による市街地の変化を経験したことから、住環境を保全するルールの必要性が強く認識され、独自のまちづくり協定を制定した。そして、この協定の実効性を高める手段の一つとして地区計画の策定、さらには横浜市条例に基づくルール認定を獲得している。このため、当地区のまちづくり協定は、幅広い項目について、詳細な基準を定めてあり、客観性や具体性を有する基準も多く含まれている。

荏田北二丁目地区の自主ルールの基準と地区計画との位置づけを示したのが、表4-2-3である。江田北地区では、地区計画に先行して自主ルールが指定されたこともあり、自主ルールの基準は多岐にわたっており、具体性・客観性の高い基準も多く含まれている。

表4-2-3 荏田北の自主ルール基準と位置付け

拘束力弱い		B-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>建物様式の調和</li> <li>屋根の推奨形式</li> <li>建築物・工作物の形態・材質への街並み調和</li> <li>建築物・工作物の屋外部分色彩への街並み調査</li> <li>広告物・館番頭の意匠の街並みへの調和</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設備機器等位置の近隣配慮</li> <li>屋外階段設置の際の注意</li> <li>道路側外構の見通し確保</li> <li>玄関灯・裏玄関灯の設置努力</li> </ul>	C	D	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地家屋その他の建築物、植栽等の維持管理</li> </ul>
拘束力強い	A-2	B-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋根の勾配範囲</li> <li>外壁等の推奨色、準推奨色の設定(色彩ガイドライン)</li> <li>広告物、館番頭のサイズ、形態、形式の指定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地盤高変更禁止</li> <li>擁壁高さの変更禁止</li> <li>擁壁材質の指定</li> <li>擁壁部の屋外配管</li> <li>柵の高さ・材質</li> <li>門扉の材質</li> <li>常夜灯の設置</li> <li>金属階段の設置不可</li> <li>屋外階段の設置位置指定</li> <li>立体駐車場の設置不可</li> <li>地階を設ける際の工法</li> <li>敷地への墓地、資材置き場、コンテナ倉庫等設置の禁止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生垣等の植栽等の長さ</li> <li>植栽する木の高さ</li> <li>植栽帯とは別の敷地内の高木・中木の植栽</li> </ul>		
地区整備計画	地区計画		<ul style="list-style-type: none"> <li>形態・意匠</li> <li>垣・さく</li> </ul>				
建築確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>容積率</li> <li>建ぺい率</li> <li>最低敷地規模</li> <li>外壁後退距離</li> <li>高さ制限</li> </ul>	用途					
	形態	用途	意匠	建物外構・敷地回り	緑化	マナー	

荏田北二丁目の自主ルールは条例認定によって、法的拘束力が相対的に高く、個々の基準の具体性が高いことから、A-2やB-2に該当する基準が多い。Cの基準に関して、地盤面や擁壁、駐車場、常夜灯、植栽など、多岐にわたる要素の具体的な基準と抽象的な基準両方を設定している。一方、Dの基準はあまり多くない。

運用母体である住環境委員会は、自治会内の組織に位置づけられており、自治会会長や副会長などの役員、住民有志などの15名程度で構成される。建築士の資格を持つ住民が中心的役割を果たしている。毎月行われる定例会では、制度等に関する検討のほか、建築案件等のルールへの適合状況の確認、事業者との協議が行われる。

運用では、開発者は市への各種届出の前に、住環境委員会と協議を行うことが条例によって義務付けられている。開発者は開発計画関連資料を委員会に提出し、委員が協定への適合状況を確認し、協議が必要なものについては、定例会でメンバーの意見を聞く仕組みとなっている。協議対象は、新規の建物建設だけでなく、既存の建物の外観の変更を含んでいる。協議項目は多岐に渡っており、特に地域の特徴でもある色彩については、マンセル値基準を用意して判定を行うなど、詳細かつ専門的な審査である。審査自体は条例での認定以前の2002年から行われており、2006年の時点で18件の審査実績がある。

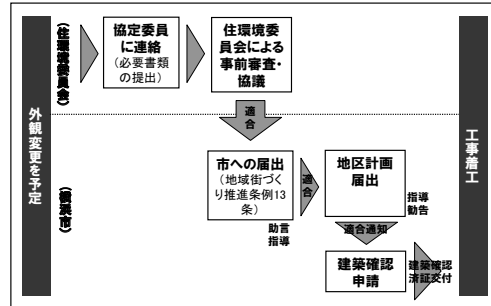


図4-2-1 荏田北二丁目の自主ルール運用手続き (4) 住環境マネジメントの効果と課題

街並み・景観の保全の意識が高い地区であることから、まちづくり協定の項目は多種多様なものをかなり詳細に定めたものとなっている。地区計画を補完する仕組みというよりは、まちづくり協定の実効性を高める仕組みとして地区計画を活用している事例といえる。

条例の認定により、強制力の強い協議の仕組みを持っており、まちづくり協定の実効性も高いと考えられるが、審査の実態としては、専門知識のある個人への負担が大きく、後継者や協力者をどう確保していくかという点が今後の課題である。また地区の特性でもある色彩について、特に詳細な規定を設けているが、既存の建築物の色彩と協定で許容している色彩範囲が必ずしも一致していないなど、コントロール方法に改善の余地がある。

4-3 美しが丘中部地区における住環境マネジメントの実態

(1) 地区の概要

美しが丘中部地区は、横浜市青葉区の北端である東急田園都市線たまプラーザ駅に開発された住宅地である。196 年から 1969 年に土地区画整理事業による造成が行われ、遊歩道ネットワークとクルドサック方式の道路形状を持つ住宅地として整備された。1969 年から建売住宅の分譲が開始されている。地区面積は 4.2、総区画数約 700 区画である。

表 4-3-1 美しが丘中部の地区概要

所在地	青葉区美しが丘 1~4 丁目 元石川町
最寄駅 (駅からの距離)	東急田園都市線 たまプラーザ駅(800m)
地区面積	47.2ha
区画数	700 区画
用途地域 (容積率/建ぺい率)	第 1 種低層住居専用地域 (40/80) 第 1 種住居地域 (60/200)
開発時期	1963~1969 年 (土地区画整理事業)
入居開始時期	1969 年



写真 4-3-1 美しが丘中部の街並み①



写真 4-3-2 美しが丘中部の街並み②

(2) ルール策定の経緯

アパート計画をきっかけに自然発生的に組織化されていた「美しが丘個人住宅会」により、全国で初となる建築協定が 19 2 年に締結された。その後、運営委員会の精力的な活動により、第 I 期から第 III 期までの 2 年間にわたり、地区の環境が保全されてきた。

第 III 期中の 1996 年に協定区域内の協定不加入敷地でマンション計画が浮上、穴抜け状態に対する危機感が高まった。また地域全体での住環境意識の低下から、将来にわたっての協定継続が困難になることが懸念された。

このような事情から、地区計画策定の機運が高まり、1999 年に検討委員会をつくって、横浜市の都市計画局職員、まちづくりコーディネーターの支援を受けながら、約 4 年半にわたり勉強会を実施、広報紙発行や 4 回にわたる意向調査などを行った。最終的に全世帯で 86.1% の回収率のうち 96% の同意を取り付け、市に地区計画策定の要望書を提出、200 年に地区計画が決定された。

2004 年に第 III 期協定満了となり、運営委員会は解散。それと入れ替わって、青葉美しが丘中部地区計画街づくりアセス委員会が発足した。地区計画決定と同時に、地区計画の枠組みに入れることが難しい項目や生活マナーに関するルールを街並みガイドラインとして作成し、それに基づいて自主的な近隣の環境調整を進めている。

表 4-3-2 美しが丘中部のルール策定経緯

1972 年	自然発生的にできた美しが丘個人住宅会を中心に、第 1 期建築協定を締結
1984 年	第 2 期建築協定を締結
1994 年	第 3 期建築協定を締結 協定外の穴抜け敷地のマンション開発問題等の発生 自治会内に建物・環境委員会を新設し対応を検討
1999 年	地区計画検討委員会が発足し、地区住民意向調査と地区計画案の作成を行う
2003 年	青葉美しが丘中部地区地区計画を策定 街並みガイドラインを作成
2004 年	第 3 期建築協定失効し、建築協定運営委員会が解散 青葉美しが丘中部地区計画街づくりアセス委員会が発足し、ガイドラインの運用を行う

(3) 住環境マネジメントの仕組み

美しが丘中部地区では、建築協定による建築・開発等行為の誘導が困難になってきたという認識から、地区計画策定の検討が行われている。本地区は開発当初から、居住者らの住環境に対する意識が高く、地区計画の検討の際のアンケートでは、法定ルールの他に、自主的なガイドライン等の制定の必要性への認識が寄せられている。

そのような経緯もあり、地区計画策定と併せて、街並みガイドラインの導入を検討している。ガイドラインの性格は、地区計画の内容をより円滑に地区内居住者等に

表 4-3-3 美しが丘の自主ルールの基準と位置付け

拘束力弱い		B-1 ・形状、意匠等 配慮	・道路沿いのブロック塀等の耐震強度留意 ・門灯・常夜灯等の設置配慮 ・大型車庫用駐車場禁止 ・工所用資材等の置き場禁止	・グリーンベルトや並木道の改変禁止 ・生垣等の緑化工夫	隣人生活環境やプライバシー配慮 ・来客用の必要な駐車スペース確保 ・車庫で入り口の視界確保	
拘束力強い		B-2 ・第三者向けの 広告禁止	・地盤高変更禁止 ・既存擁壁の維持遊歩道通行の必要のある車庫禁止		D	
地区整備計画	地区計画		・形態・意匠 ・垣・さく	C		
建築確認	・容積率 ・建ぺい率 ・最低敷地規模 ・外壁後退距離 ・高さ制限	・用途				
	形態	用途	意匠	建物外構・敷地回り	緑化	マナー

理解をしてもらうための補助的な要素が強い。制定内容についても、形式としては地区計画に定める地区施設の整備方針、土地利用の方針、建築物等の整備の方針、緑化の方針等、地区整備計画に定める文言について、具体的なイメージを提示するような規定の仕方を行っており、ガイドライン自体が独自の基準を設定するというのではなく、呼びかけ調の記述をしていることに特徴がある。したがって、自主ルールの基準は、表 4-3-3にあるように、裁量判断を要するものが中心となっている。また幅広い解釈を許容する基準で、開発者への問題的行い、設計内容の再考を促すという記述になっている。

運用母体の街づくりアセス委員会とは、街並みガイドラインの運営組織で、メンバーは自治会役員、建築協定運営委員会経験者、公募居住者など 20 名からなる。会長・副会長ともに定年退職した 1 級建築士である。活動内容は、街並みガイドラインの運用、行政との調整、将来的には地区計画等の見直しなどが含まれる。月 1 回の定例会で情報交換しているが、審査などは行っていない。

自主ルールの運用にあたっては、街並みガイドラインにもとづくチェックリストを用意し、開発者に各種届出の前に記入・届出を求めている。ガイドラインは強制力を持つものではなく、開発者が建築計画を自己チェック・自己申告するものと位置づけられている。不適合項目が確認された場合は、委員会代表者と開発者が協議し、調整・解決を図ることとしている。基準項目は数値等を用いた客観的なものではなく、街並み等への配慮を意識するための抽象的な文章で表現され、開発者の自発的な配慮を促すためのものとなっている。

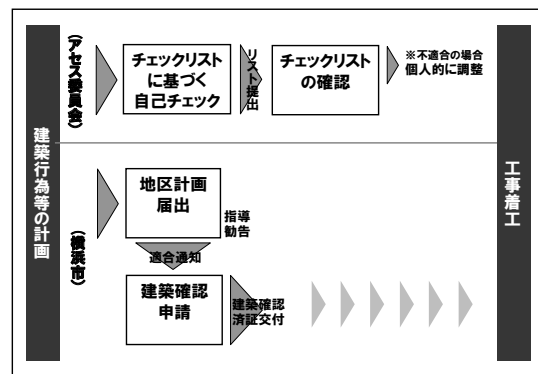


図 4-3-1 美しが丘中部の自主ルール運用手続き

(4) 住環境マネジメントの効果と課題

美しが丘の自主ルールは、地区計画で規定されている地区の方針をイメージしやすくするための緩やかなものが多い。このようなルールの性格から、運用手続きとして荏田北二丁目地区のような厳格なもの必要とせず、審査を担当する委員会の役割は、ルールの適合性のチェックというより、むしろ地区内のまちづくり活動全般に対する普及啓蒙活動という性格が強い。

このような自主ルールは、地域内の開発者に対しては、地域の街並みの尊重を期待できるが、地区外の利益を最優先に考える開発者に対して、協力を求めにくい仕組みである。また地区計画の届出等とは連動していないため、委員会への届出漏れが生じるといった問題も生じており、既に建設が進行している案件では、自己チェックによる配慮は期待できないが、委員会は、あくまでも自主努力を基本とし、無理に是正するような対応はとっていない。

## 5. まとめ

本稿では、地域の環境への関心の高まりを受けて、今後、重要性を増していくと思われる地区レベルの住環境マネジメントのあり方を検討するため、地区の住環境管理にかかわる各種制度の特徴や、制御すべき環境要素の性質、設定すべき基準の内容を手がかりに分析を行った。地区レベルの住環境を維持保全するもっとも基本的な仕組みは地区計画であるが、住民からみた住環境上重要な環境要素の広がりからみると、地区計画でコントロールできる要素はごく一部にすぎない。また法的拘束力を付与した規制誘導については、日本の現行の法規制の概念では、可能な限り事前確定性を高めることが必要になる。しかし、多様な環境要素のすべてを客観的基準で制御することは困難であり、また仮にそれが可能だとしても、そのような基準を設定できるだけの地域の合意形成を図るのは、事実上不可能に近い。したがって、地区計画にすべてをゆだねるのではなく、法に基づく協定や条例に基づく協定や計画などの手法を活用し、保全すべき環境要素の性質に応じた、柔軟かつ適切なコントロールを進めることが重要になる。

そのような住環境マネジメントの実現に向けて、地区計画と自主ルールとの連携に着目し、制御しようとする環境要素の性質や基準内容、法的拘束力、事前確定性の関係から、理念的な枠組みの提示を行った。具体的には、地区計画での規定事項に対して、A：すでに用意されている客観的基準を強化する上乘せ自主ルール、B：抽象的基準を柔軟に制御する上乘せ自主ルール、C：建築・開発にかかわるが地区計画では規定できない項目を追加する横出し自主ルール、D：都市計画の対象から外れるが住環境マネジメントには重要な項目を追加する横出し自主ルールの4つの位置づけがあることを整理した。

この枠組みを用いて、住環境マネジメントに積極的に取り組んでいる横浜市の3つの住宅地の自主ルールの分析を行った結果、以下の点が明らかになった。

現在の街並みの特徴の明確さや多様性の度合いによって、自主ルールの対象となる環境要素の種類の高さや、設定される基準の事前確定性が変わる。統一された街並みを持つ荏田北地区では、ルールの対象となる環境要素が多く、また具体的な基準として用意されているものが多い。一方、地区面積が広く、区域内に様々な建物や街並みが含まれる湘南桂台地区や美しが丘地区では、事前確定的な基準として設定できる要素は限られており、むしろ形態や使用方法の異なる建物間で、相互に環境を阻害しないためのルールを設定を重視している。これを

自主ルールの枠組みからみると、荏田北地区ではAやBに該当する基準やCの中でも事前確定性の高い基準を多く盛り込んだ自主ルールの構成になっているが、他の2地区では、Cの中でも裁量的な判断を要する基準や、都市計画・開発行為にかかわらない要素を規定するDに該当する基準が多く用意されている。

次に、自主ルールの基準の性質と拘束力について考えると、事前確定性の高い基準を多く用意している荏田北地区では、自主ルールの拘束力を高める手段として、横浜市の地域まちづくり推進条例にもとづく地域まちづくりルールの認定を受けている。認定ルールとなると、開発者はあらかじめ地元と協議を行った上で、市に条例にもとづく届出を行い、その後、地区計画に基づく届出へと手続きを進めていく。各種届出が一連の流れとして位置づけられていることで、自主ルールとしてはかなり強制力の強い基準となっており、さらに手続きに従わない開発者には勧告や公表することで、強制力を担保している。このような運用ができるのは、条例で仕組みが用意されていることに加えて、事前確定性の高い基準が多く用意されているということもあるだろう。それでも、中にはどうしても地元組織と合意に至れないケースがあり、再検討要請としたまま協議を終了することもある。地区計画でも届出漏れや違反が発生することを考えると、自主ルールで100%の順守を求めるのはかなり難しいと言わざるを得ない。

荏田北地区の自主ルールの厳格な運用に対して、湘南桂台地区や美しが丘地区では、届出漏れや違反もあるが、遵守を強要しておらず、違反の数も厳密に把握していないなど、大らかな運用をしている。これら2地区では、自主ルールの基準も事前確定性が低く、多様な解釈が取りうる内容となっているため、このような緩やかな運用の方が適していると考えられる。ただし、ルール適用の公平性の観点からは、届出を義務付けるような何らかの仕組みを用意する必要があるだろう。

今後の研究の課題としては、本稿で見てきたような住環境マネジメントに取り組む地区を対象に、具体的な基準の運用過程を分析し、より詳細な開発コントロールの効果と課題を明らかにしていく必要がある。

最後に、本稿のもととなった調査研究は、平成18年度土地関係研究推進事業の研究助成を受けて実施したものである。調査や図表の作成は、蛭田晃生氏（当時、筑波大学大学院環境科学研究科学生）との協働作業の中で行っている。横浜市役所の皆様、並びに詳細調査地区の皆様にも多大な協力を得ている。この場を借りて深く感謝いたします。どうもありがとうございました。

<sup>1</sup> 建築基準法に基づく建築協定、都市緑地法に基づく緑地協定、景観法に基づく建築協定などが該当する

<sup>2</sup> 本調査を実施した2006年3月時点での地区数

<sup>3</sup> 調査を行った2006年8月時点のもの。以下、特に断わりがない場合は、この時期のデータである

<sup>4</sup> その後、条例で認定されたまちづくりルールを持つ地区は3か所に増えているが、後から加わった2地区は商業地であり、住宅地における認定ルールは、本稿執筆時点(2009年1月22日)では、荏田北二丁目地区が唯一の事例である。

#### 参考文献

1. 秋元康幸ほか(2005):「横浜市におけるまちづくり提案制度」、都市計画第258号、pp50-55
2. 浅見泰司(2002):「住環境のマネジメント」、住宅2002.12号、pp3-7
3. 乾康代・梶浦恒男(2001):「住環境管理を目的とした自主協定に関する事例研究—関西都市圏における自主協定運営過程と行政の支援—」、都市計画学会学術研究論文集No.36、pp523-528
4. 上山肇・加藤仁美ほか著 2004 :『実践・地区まちづくり』信山社サイテック
5. 川原晋・佐藤滋 2005 :「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究—行政と住民の協働による地区環境マネジメントの実現のための段階的なルール作りのプロセスデザイン—」、日本建築学会計画系論文集No.598、 1 8
6. 熊谷かな子・野澤千絵・小泉秀樹・大方潤一郎 2002 :「住民提案型地区まちづくり計画による住環境の管理・運営に関する研究—世田谷区まちづくり条例を事例として—」、都市計画学会学術研究論文集No.、 91 96  
小林重敬 2002 :『条例による総合的まちづくり』、学芸出版社
8. 斉藤広子・中城康彦 2004 :『コモンでつくる住まい・まち・人—住環境デザインとマネジメントの鍵』、彰国社
9. 高見沢邦郎 (1994) :「建築協定と地区計画の使われ方の比較—住環境保全型を中心に—」日本建築学会計画系論文集第466号 11 121
10. 高見沢邦郎・日端康雄 1992 :「地区計画制度の運用実態について」日本建築学会計画系論文集第45号、 69 5
11. 中井検裕 1998 :「まちづくり協定;その理論と実践」、総合都市研究第65号、 69 8
12. 中井検裕 1999 :「まちづくり協定の法制度的考察」、都市問題第90巻、 5 50
1. 野澤千絵・熊谷かな子・小泉秀樹・大方潤一郎 200 :「まちづくり協定に基づく計画協議の実効性と課題—神戸市深江地区を対象に—」、都市計画学会学術研究論文集No. 8、 115 120
14. 長谷川貴陽史 2005 :『都市コミュニティと法—建築協定・地区計画による公共空間の形成』、東京大学出版会
15. 日端康雄・藤家寛 199 :「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—」第28回日本都市計画学会論文集、 295 00
16. 藤井さやか 2005 :『マンション紛争の構造と既成市街地更新コントロール手法に関する研究』東京大学大学院博士学位論文
- 1 横浜市都市整備局地域まちづくりの推進ウェブサイト

(最終アクセス 2009年1月22日)