

日本の地区計画の実態と課題

駒澤大学法学部 教授 内海 麻利
うちうみ まり

I. 本稿の趣旨と特徴

(1) 本連載の目的と本稿の趣旨

本連載は、「地区詳細計画」（「基礎自治体¹を対象に、基礎自治体の意思決定により策定した詳細な計画²を法的強制力³によって実現する都市計画」）の意義と実態、そして日本における地区詳細計画の課題解決の方途をフランスとの比較を通じて明らかにすることを目的としている。

まず、連載第1回⁴（以下「連載1」）では、本連載の目的を達成するために、フランスの都市計画法の特徴を整理した上で、地区詳細計画を中心に都市計画制度の歴史的変遷を概観し、その動態を把握した。連載第2回⁵（以下「連載2」）では、日仏の制度内容を連載1で把握した動態に影響を与える要素（以下のⅡ1.～6.）毎に分析することで、日仏の地区詳細計画の実態を比較するための

視点（以下「視点」）を設定した。本稿連載第3回（以下「連載3」）は、その視点毎に日本の地区詳細計画である地区計画等（都市計画法12条の4、以下「地区計画」⁶（以下では、都市計画法の法文表記は「法」と記す））について全国の運用傾向と事例の検討を行うことで、地区計画の意義と実態及びこれにかかわる課題を明らかにすることを趣旨とする。そして、第4回（以下「連載4」）では、以上の検討結果を受けて、フランスの地区詳細計画の意義と実態を明らかにした上で、日本の地区計画の課題に対する示唆を得ることを予定している。

(2) 本稿の特徴と対象

地区計画に関する既往研究は多数にのぼる⁷。しかし、海外事例（特にフランス）との比較を通してその意義と実態を検討するものは少なく、とりわけ、地区計画が地域の自主性を重んじる制度であるがゆえに適用される地区の運用状況を検討（ケーススタディ）するものが多い。これらの研究に対して本稿では、第一に、日仏の地区詳細計画における比較の「視点」（連載2）毎に検討する点、第二に、地区計画創設時の意義の変化を確認するという観点から、①現時点での全国の地区計画の傾向と、②初動期の地区計画調査結果とを対

¹ 国の行政区画の中で最小の単位で、首長や地方議会などの自治制度があるもの。本稿では、東京都の特別区も含み、以下「市町村」と称す。

² 道路、公園などの地区施設の配置や規模、建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画。都市計画法施行令7条の7に合致する。

³ 国または地方公共団体が行う行為のうち、その行為によって「直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められている力」とする。最判昭和39.10.29民集18巻8号、判時395号20頁。

⁴ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第1回】「フランスの年計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究22巻2号（2004年）87-102頁。

⁵ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第2回】「日仏の地区詳細計画における比較の視点」土地総合研究22巻3号（2004年）62-82頁。

⁶ 本稿では、都市計画法12条の4に定める「地区計画等」のうち、後述するようにその運用が最も多い「一般型」の地区計画を中心に議論する。

⁷ 都市計画学会の論文のみでも100を超える。

比的に考察する点、第三に、初動期の地区計画の運用を牽引してきた事例をとりあげその運用実態を検討する点に特徴を持っている。

本稿において使用する検討素材には次のようなものがある。まず、上記の第二の①の分析には、国土交通省より入手した 1982 年地区計画施行から 2012 年 3 月 31 日現在までの地区計画決定地区 (6, 259 地区) の計画内容等のデータ⁸ (以下、国交省データ) を用い、②の調査には、雑誌『都市計画』「(特集) 実践初動期の地区計画」として論じられた 1983 年と 1984 年の全国調査⁹ (以下、「83 年調査」「84 年調査」) を用いて考察する。そして、第三においては、地区計画の初動期から先駆的な取り組みとして注目され、また、地区計画の適用地区がとりわけ多い、兵庫県神戸市 (以下「神戸市」) と東京都世田谷区 (以下「世田谷区」) を対象とした。これらの都市はこれまでも論文¹⁰にとりあげられてきているが、上記の第一、第二の観点から検討するものはなく、地区計画の初動期から積み重ねられてきた運用を見るうえで示唆に富む事例であると考え。運用にあたっては、各担当者に幾度かの聞き取り調査を行っている¹¹。

⁸ 都道府県都市計画担当課に調査を依頼し、これを もとに国土交通省で整理・集計地区計画研究会の編集を経たデータ。国土交通省監修『解説&事例 地区計画の手引』(ぎょうせい、2012年加除段階) 参照。

⁹ 地区計画制度研究会「計画市町村からみた地区計画制度—地区計画制度に関する全国市町村調査—」都市計画 124 号 (1983 年) 44-63 頁、以下では、この調査を「83 年調査」とする。地区計画制度研究会「計画市町村からみた地区計画制度 (続) —地区計画制度に関する第 2 次全国市町村調査と総括—」都市計画 132 号 (1984 年) 47-65 頁、以下では、この調査を「84 年調査」とする。

¹⁰ 嶋田勝次「神戸市のまちづくりと法定地区計画」(実践初動期の地区計画<特集>) 都市計画 124 号 (1983 年) 64-68 頁、野澤千絵・小泉秀樹・大方潤一郎「建ぺい率緩和を併用した街並み誘導型地区計画の適用効果と課題—神戸市野田北部地区を対象に—」都市計画論文集、36 号 (2001 年) 511-516 頁、岡田雅代「住民提案型地区まちづくりの動向に関する一考察—世田谷区を事例として—」都市計画論文集、35 号 (2001 年) 859-864 頁など。

¹¹ 神戸市都市計画総局計画部計画課 2014 年 5 月、世田谷区都市整備課、2014 年 5 月など、この聞き取り調査を取りまとめたものとして、内海麻利「【事例】世田谷区の地区計画の実態」自治体法務 NAVI Vol. 59 (2014

Ⅱ. 日仏の地区詳細計画における比較の「視点」毎の検討

ここでは、連載 1・2 の検討内容を確認した上で、連載 2 で設定した日仏の地区詳細計画の比較の「視点」毎に日本の地区計画の意義と実態を検討する。

1. 地区計画の背景と趣旨

(1) 背景と趣旨に関する比較の視点

日仏ともに 1919 年に都市計画法が誕生し、いずれの法律も、社会構造の変化、都市への人口集中により必要とされる市街地整備等を統制するために創設された。しかし、フランスにおいては、都市計画法創設当初 (1919 年) から都市計画の中心的制度として地区詳細計画の原型 (「都市整備・美化・拡大計画」(以下「整備計画」)¹²) が定められていた (連載 1)。これと比較して、日本で地区詳細計画に合致する計画が法律上規定されたのは、1980 年 (「地区計画」) であった。日本のそれまでは国の画一的な基準に基づく都道府県レベルの都市計画のみによって統制されてきたのである。しかし他方で、日本の地区計画は、1980 年に創設されたがゆえに当時両国で議論されていた地方分権や住民参加などの社会的要請を制度に反映したと考えられる¹³ (連載 2)。なお、フランスでは、上記

年) 28-38 頁。岡井有佳「【事例】神戸市の地区計画の実態」自治体法務 NAVI Vol. 60 (2014 年) 34-44 頁。事例の考察では、これらを主に引用している。

¹² les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. 1919 年 3 月 14 日の「都市の整備・美化・拡大に関する法律」(及びそれを大幅に改正した「1924 年 7 月 19 日の法律」) に定められた計画 (連載 1 参照)。この計画がどのような観点で地区詳細計画に合致し、日本の地区詳細計画との比較対象になるかは、連載 4 で改めて議論する。

¹³ 連載 1 で示したように、フランスではこれまで、国が地区詳細計画により市街地整備等を統制してきた経緯があるが、とりわけ、1983 年 1 月 7 日のコミュン、県、地域圏、国の間の権限配分に関する法律 83-8 号 (Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état) によって、1980 年代地区詳細計画であった土地占用プラン Plan d'Occupation des Sols (POS) の対象や内容を規定する都市計画法典の権限や制限が地方分権の方向に即し

表1 第8号答申に示された地区建設計画制度の内容(抜粋)

第4 当面講ずべき都市計画制度上の施策
1. 地区建設計画制度の創設
(2) 地区建設計画制度の内容<抜粋>
(イ) 地区建設計画は、地区ごとに市町村が定める新たな都市計画とする。また、計画の策定にあたっては、できるだけ早い時期から地域の特性、実情に応じ住民の意見が反映できるよう努めることが必要である。
(ロ) 地区建設計画は、原則として市街化区域及び用途地域の定められている地域について定めるものとし、基本的にはこれらの地域の全体にわたって策定することが望ましいが、当面、乱開発を防止しつつ適切な市街化を誘導すべき地域、優良な計画開発が行われた地域で適切な建築活動を誘導すべき地域、既成市街地で都市の再開発を積極的に図るべき地域、優良な市街地の環境を保全すべき地域等において市町村が必要に応じ活用を図っていくことが適当である。
(ハ) 地区建設計画には、地区の整備に関する方針及び地区計画を定めるものとし、地区計画には、次の事項のうち必要なものを定めるものとする。
・地区計画施設の配置及び規模に関する事項
・建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する事項
・工作物の設置、樹木の植栽、その他土地の利用に関する事項
(ニ) 地区建設計画に基づく建築又は開発行為の規制・誘導措置については、地区ごとに実情が異なること、我が国においていわゆる計画規制の経験が浅いこと等に鑑み、計画事項の性格や地区の実情等に応じた措置を講ずることができるものとする適当である。このため、地区計画区域内における建築又は開発行為については届出勧告制を創設するとともに、地区計画において定められる事項のうち特に必要があると認められるものについては届出勧告制とあわせてあるいはこれに代えて規制措置を講ずることができる等の措置を講ずるものとする。

のように1919年から本連載でいう地区詳細計画を導入し、その後、「建築可能性の制限の原則」¹⁴（都市計画法典L.111-1-2）を前提に都市計画体系が構築され、地方分権、住民参加などの社会情勢を踏まえ、今日のフランスの地区詳細計画「都市計画ローカルプラン」（Plan local d'urbanisme、以下「PLU」）を展開するに至っている¹⁵（連載1）。このような日仏の地区詳細計画のなりたちの違いを受けて、連載2では「日仏の地区詳細計画における創設の背景と趣旨・計画策定及び決定の動因」を視点に設定した。

で改正されている。一方、日本の地区計画の場合、こうした制度創設時の社会的要請が運用に影響を与え、今日の制度の効果や課題に表れていると考える。

¹⁴ 地区詳細計画やそれに準ずる規則、その他都市計画文書が策定されていない場合、現在市街地化されていない部分については例外規定（L.111-1-2，1°～4°）以外には許可されない。最終改訂年2014年3月24日。Modifié par LOIn° 2014-366 du 24 mars 2014 – art. 140 (V)。

¹⁵ PLUを規定したSRU法（La Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律」）は、「連帯の要求」「持続可能な開発と生活の質」「民主主義と地方分権」という3原則に基づいて空間整備政策の法的枠組みを更新することを目的として制定された。連載1参照。

表2 地区計画の制度化の経緯

年	月日	制度化の経緯
1971	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」
1974	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）—」
1976	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」
1976	8・31	都市計画中央審議会総合部会（以後計14回開催）
1978	4・21	都市計画中央審議会（以後1979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）
1979	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）
1979	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
1979	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」
1980	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
1980	4・23	都市計画法及び建築基準法の一部改正法案成立
1980	5・1	同案公布

注）岸田比呂志、高橋和也「地区計画制度の概要と検討課題」（1981年）調査季報69号、45頁参照。

表3 通達に見る地区計画制度の意義

〔都計発第109号昭和56年（1981年）8月5日建設事務次官通達「都市計画法及び建築基準法の一部改正について」 1. 地区計画制度の意義について（抜粋） 最近における都市化の進展の過程のなかで、良好な居住環境に対する住民の要請はますます強くなっており、また、市街地の形成状況を見ると、都市の骨格となる幹線道路、基幹公園等の整備の必要性があることのほか、細路路、小公園等の未整備、敷地の細分化等地区を単位とした街づくりの観点からの良好な環境の形成という面で少なからぬ問題が生じていることにかんがみ、地区計画制度は、一体的に整備及び保全を図るべき地区について、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等の施設の整備、建築物の建築等に関し必要な事項を一体的かつ総合的に定め、地区計画の内容に従った秩序ある開発行為、建築物の建築等が行われるように、開発許可制度及び建築確認制度とあいまって、これらの行為を規制し、誘導することにより、それぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区の整備及び保全を図るため創設されたものであること。 注）下線は筆者が加筆したものである。

(2) 地区計画の創設背景と趣旨の確認

日本では、都市計画中央審議会と建築審議会の答申¹⁶（以下、都市計画中央審議会答申を「第8号答申」と称す）（表1）を受け、1980年5月「都市計画法と建築基準法の一部改正」によって地区計画が法定化された。地区計画の制度化の経緯を示したものが表2である。当時の地区計画の発想としては、都市計画の体系とは別に、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が強かったという¹⁷。しかし、最終的な形をみ

¹⁶ 建設省都市局都市政策課「都市計画中央審議会第8号答申『長期的視点に立った都市整備の基本方向』について」新都市34-1号（1980年）43-59頁。この答申段階においては、「地区計画」は「地区建設計画」とされていた。

¹⁷ 岸田比呂志、高橋和也「地区計画制度の概要と検討課題」調査季報69号（1981年）45-49頁。その理由と

ると、従前の都市計画法を前提とした上で、そこで抜け落ちていた部分を地区という局面で拾い上げ所定の手続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（表 1、表 3）。言い換えれば、既存の都市計画法と建築基準法の補完を意図して創設された制度が地区計画であるといえる¹⁸。このような経緯、内容を踏まえて、学会等では¹⁹、都市計画として二段（都道府県と市町村）の計画体系を創設し、都市計画の重要な部分に地区計画を据えることなどが議論されている²⁰。また、これらの議論において、地区計画は、市町村の計画であることに意義があるといわれていた。それは、住民に身近な環境整備や住民の意向を反映することが重要であると考えられていたからである。当時、市町村は、運動として顕在化していた「住民の身の回りの環境に対するさまざまな要求への対応」²¹に迫られていた。こうした状況に対して市町村は、個別の開発については、宅地開発指導要綱²²で対応しつつ、他方

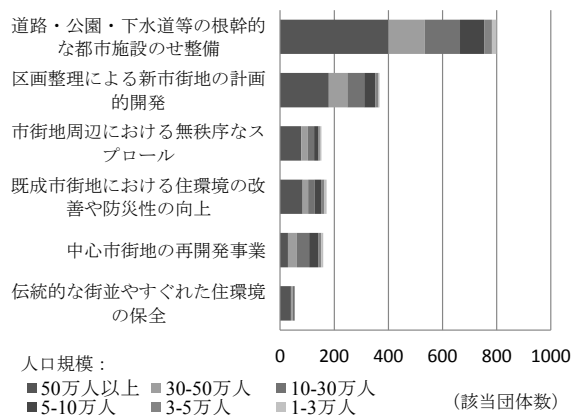


図1 都市整備課題(83年調査)

で、コミュニティ政策の流れ²³のなかで基本構想に基づく基本計画の地域あるいは地区別計画（以下「基本計画」）²⁴や「コミュニティ計画」などを策定した²⁵。このような状況を踏まえ、第 8 号答申においても、地区計画は「住民の意識の高まりのなかで、住民の手による街づくりが可能となるものであることから都市化社会における安定的なコミュニティを作ることにも役立つ」としている。

(3) 地区計画策定及び決定のねらいと動因

地区計画創設後3年を経て1983年に実施された83年調査²⁶によって、都市整備に関する次のような行政課題が明らかになっている（図 1）。対象市

して当該論文では、「地区計画制度が主としてドイツの建築詳細計画 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」などを根拠としている。

¹⁸ 前掲 17、岸田比呂志ほか（1981 年）45 頁。

¹⁹ 日端康雄・磯部力・小野道弘・森岡秀悟・安藤利雄・垂水英司・林泰義「＜座談会＞実践をふまえて地区計画制度を語る」（実践初動期の地区計画＜特集＞（以下「83 年特集」））都市計画 124 号（1983 年）27-43 頁。林泰義「実践初動期の地区計画」83 年特集、6 頁。日笠端「地区計画の実践に望む」83 年特集、9-11 頁。ここで日笠は、「北欧等の諸外国における都市計画の発達の経緯からみても地区計画が都市計画の中心であるのに対して、日本は全くその逆で、全市の根幹的都市施設の整備が先行し、地区レベルの詳細で身近な住環境を確保するものではない」などとしている。

²⁰ 第 8 号答申においても、「計画なきところに開発なし」という土地利用計画の必要性を認識しつつ、小規模開発を中心に無秩序な開発を計画的にコントロールできないことから現行法体系は問題に対応できないと言及している。

²¹ 前掲注 19、日笠端（1983 年）10 頁。

²² 田村明『宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備への効果に関する総合的研究』（学位論文、1980 年）、内海麻利「宅地開発指導要綱の軌跡と地方分権—新たな局面での条例化に向けて」自治総研 28 巻 12 号（2002 年）1-35 頁。

²³ （財）日本都市センター「近隣自治とコミュニティ～自治体のコミュニティ政策と『自治コミュニティ』の展望～（2001 年 3 月）10-15 頁。

²⁴ 地方自治法 2 条 4 項に規定され、議会の議決を要していた「基本構想」を具体化する計画。ただし、この基本構想に関する規定は、「地方自治法の一部を改正する法律（平成 23 年（2011 年）法律第 35 号）」により削除されている。

²⁵ 1971 年以降、旧自治省によって推進されてきた施策であり、市町村は、行政区域内でコミュニティ活動に熱心に取り組んでいる地区を選定し、住民の活動計画とコミュニティセンターをはじめとする施設整備計画を定め、その実施を図っていた。また、独自に「地区カルテ」や総合計画（付属資料 武蔵野市「生活環境指標」など）を策定する試みもなされている。

²⁶ 83 年調査の内容：調査票配布 1982 年 7 月初旬（市街化区域と市街化調整区域の線引きを行っている市町村 858 団体、線引きはしていないが、用途地域を定めている市町村 501 の合計 1359 団体の都市計画担当者宛）調査票回収は同 8 月中旬（郵送配布回収）、回収票 889、回収率 65.8%。

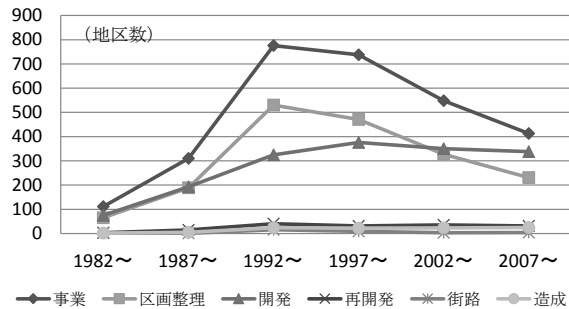


図2 動因の変化(事業系)

町村に対する最も重要な行政課題は何かという設問に対して「道路・公園・下水道等の根幹的な都市施設の整備」を選択する団体が多く、全体の91.0%と圧倒的多数を占めており、次ぐ「区画整理等による新市街地の計画的な開発」も41.8%である。このような結果から、当時多くの市町村が、根幹施設、区画整理という事業にかかわる統制を都市計画に期待していたことがわかる。なお、「伝統的な町並やすぐれた住環境の保全」を選択する市町村は3.2%と少数であった。

では、こうした初動期の地区計画を取り巻く状況はどのように変化したのであろうか。地区計画決定の動因について、国交省データを用いて分析を行った。具体的には、当該データの地区計画適応地区において地区計画決定の動因に記されるキーワードから、「事業系」と「保全系」の動因に分類してその総数の変化を分析してみた²⁷。その結果、全体としては事業系の動因が多いものの近年は減少傾向にあり(図2)、一方、保全系の動因は増加傾向にあった(図3)。例えば、保全系の動因には、「良好な住環境の保全」「街並み景観保全」「自然環境の保全」「建築協定からの移行」などがある。

また、「住民」というキーワードが示された地区は住民の発意や要請(動因)による地区を指し、それは、「保全」と重複しつつ近年増加傾向にある

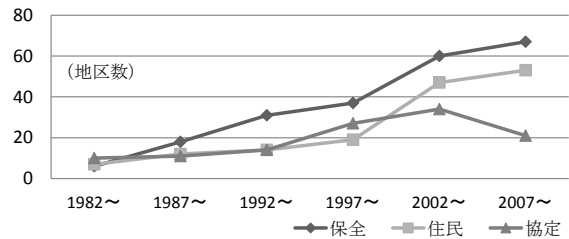


図3 動因の変化(保全系)

(表3)。「協定」は、「住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進する」

表3 保全系重複数

	協定	住民	保全
協定	110		
住民	7	145	
保全	1	4	216

ことを目的とするいわゆる建築協定(基準法69条)を地区計画に移行(動因)した地区を指している。つまり、このキーワードを記す地区は、地域の維持管理や環境の保全などに関するルールを定めるものであり、その役割を地区計画に期待しているものであるといえる。

2. 計画体系と地区詳細計画の仕組み

(1) 都市計画体系と地区計画の仕組みに関する視点

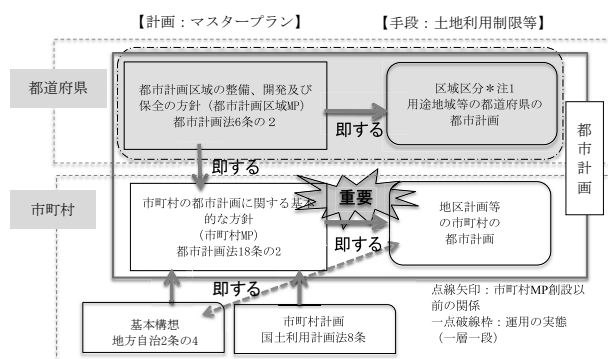
フランスの二層の都市計画体系は、1967年法により整えられ²⁸、とりわけ計画間の一貫性とその実現が重んじられ強化されてきている(連載2)。それに対して日本の都市計画体系は、1968年の都市計画法制定以降、1980年に地区計画、1992年に「都市計画に関する基本的方針(法18条の2、以下「市町村MP」)」を導入したことで、二層二段の体系²⁹を構築するに至った。しかし実際には、都道府県が定める土地利用計画³⁰と区域区分、地域地区などの都道府県が権限を有する手段が中心的に運用される、いわば一層一段の都市計画が実施

²⁸ SD (Schéma Directeur) -POSを経て今日 SCOT (Schéma cohérence territoriale) -PLU という2つの計画として運用されている(詳細は連載1を参照されたい)。

²⁹ 市町村レベルと都道府県レベルという二段と、マスタープランと土地利用計画等の実現手段という二層の都市計画体系。

³⁰ 2000年の都市計画法の改正により、従来の「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針(以下、「整・開・保」)」が、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(以下、「都市計画区域マスタープラン」)」等に改変された。

²⁷ 「事業系」の動因とは、地区計画決定の動因に図2に示す6つのキーワードのいずれかの言葉を含む動因を示す地区であり、保全系の動因とは図3に示す3のキーワードのいずれかの言葉を含む動因を示す地区を指している。なお、図2、図3は2011年12月までのデータである。



注1：権限移譲により用途地域等も市町村が決定することが可能となっている。

図4 二層二段の都市計画体系の課題

されてきた（連載2）。

一方、地区計画の仕組みについては、市町村が地区計画を定める場合、都市計画法と建築基準法により(a)住民の意向を反映する手続と、(b)建築制限を行うための規則を市町村の条例に委ねる仕組みが義務付けられている。ここで、委ねられた内容を規定した条例を「委任条例」³¹と言い、このうち、(a)は「手続条例」（法16条の2）、(b)は「建築条例」（法58条の3、建築基準法68条の2、1項（以下、建築基準法の法文表記は「基準法」と表す）と呼ばれている。

他方、地区計画は都市計画事業に対応して開発許可や建築確認を補完するものであったことから「規制的手法」と「事業的手法」を総合的に運用する制度として意図された。このことは、表3の通達の下線からも明らかである。

以上の体系、仕組みは日本独自の経緯と事情によるものであるといえ、フランスのそれと異なっている。連載2では、この違いに着目して、「計画間の一貫性における地区詳細計画の位置」「地区詳細計画の仕組み」「規制的手法と事業的手法の関係」を視点として設定した。

(2) 計画の一貫性における地区計画の位置

³¹ 内海麻利、小林重敬「地方分権に対応した委任条例と自主条例との一体的な運用に関する研究—京都市・札幌市・神戸市の事例に着目して—」都市計画論文集、35号（2000年）895-900頁、内海麻利「委任条例と自主条例の役割に関する一考察」農村計画学会誌20巻1号（2001年）23-30頁。

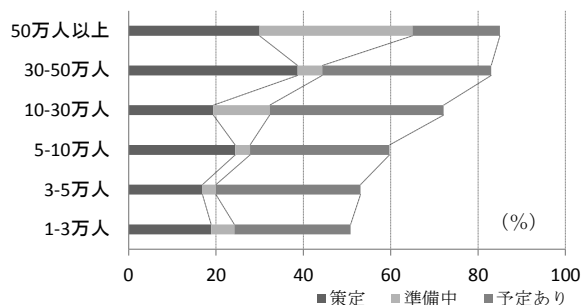


図5 基本計画策定率(83年調査)

図4に示すように、市町村MP創設された二層二段の計画体系では計画間の「即する」関係が法律に明示されている。しかし、既述のように、地区計画の意義は、都市計画法と建築基準法の補完的制度であり、一層一段の都市計画を中心に運用されてきたことを考え合わせると、計画間相互の一貫性が積極的になされてこなかったと考えられる。仮にそうでなかったとしても、この体系における地区計画は、市町村MPが機能しないかぎり一貫性が担保できない位置にあることは明らかである。また、フランスの都市計画体系と比較すれば、計画間の一貫性を確認、履行する手法が存在しない。

他方、市町村における個別（分野別）計画の一貫性という意味で、「基本計画」との関係は重要である。市町村MPが策定されていない1980年代、その初動期の地区計画に対して行われた83年調査では、市町村が定める基本計画に対する期待が大きく、調査のなかで基本計画について調査がされている（図5）。まず、基本計画の策定率は83%にのぼり、「予定なし」という市町村は2.4%と些少である。特に、その策定は、1980年代に急速に増えている。次に、地区計画との関係については、基本計画（とりわけ地区別の計画）が地区計画制度の準備的意味で期待されていることが明らかになっている。しかし、今日の二層二段の都市計画体系においては、地区計画との直接的な関係は想定されておらず（図4）、これもまた、市町村MPを介して整合を図る仕組みになっている。

(3) 地区計画の仕組みと自治体の自主性

地区計画は、当時、従来の日本の都市計画や建築基準行政にはない、新しい側面を有しており、

表5 地区計画決定市町村の計画等策定状況(決定地区数上位30)

						地区計画			地区整備計画			建築条例					協定 移行
	都道府県	自治体名	人口 規模	人口	市町村面 積(ha)	地区数	総面積		地区 数	面積		地区 数	面積			地区 %	
							ha	%		面積ha	%		面積ha	平均ha	%		
							B	A		C	D		D/A	E	F		
1	北海道	札幌市*	1	1,880,863	112,112	143	3282.5	3%	138	2372.6	72%	121	3163.1	26.1413	3%	85%	2
2	福岡県	福岡市*	1	1,401,279	34,170	112	1291.6	4%	103	1026.7	79%	89	1027.8	11.5483	3%	79%	0
3	東京都	八王子市	2	560,012	18,631	108	3532.6	19%	108	3532.6	100%	108	3532.6	32.7093	19%	100%	2
4	神奈川県	横浜市*	1	3,579,628	43,757	97	1621.2	4%	97	1374	85%	79	1351.6	17.1089	3%	81%	10
5	宮城県	仙台市*	1	1,025,098	78,585	94	2661.7	3%	94	2493.9	94%	94	2661.7	28.316	3%	100%	13
6	福岡県	北九州市*	2	993,525	48,960	89	1421.9	3%	89	1412.1	99%	82	1368.9	16.6939	3%	92%	0
7	兵庫県	神戸市*	1	1,525,393	55,226	83	3505.8	6%	83	3076.8	88%	76	2946.1	38.7645	5%	92%	1
8	新潟県	新潟市*	2	813,847	72,610	67	962	1%	67	952.7	99%	60	871.9	14.5317	1%	90%	0
9	東京都	世田谷区	2	841,165	5,808	62	1224.9	21%	62	1189.7	97%	62	1224.9	19.7565	21%	100%	0
10	石川県	金沢市	3	454,607	46,822	62	985.9	2%	62	978.2	99%	62	985.9	15.9016	2%	100%	3
11	埼玉県	さいたま市*	1	1,176,314	21,749	59	1251.9	6%	59	1090.8	87%	57	1192.1	20.914	5%	97%	2
12	広島県	広島市*	1	1,154,391	90,541	58	2534.8	3%	58	2485.7	98%	53	2423	45.717	3%	91%	1
13	神奈川県	川崎市*	1	1,327,011	14,270	55	729.2	5%	54	645.8	89%	41	599.2	14.6146	4%	75%	0
14	京都府	京都市*	1	1,474,811	82,790	55	666.3	1%	53	567.9	85%	52	599.4	11.5269	1%	95%	0
15	愛知県	名古屋市*	1	2,215,062	32,643	52	510.4	2%	52	494.3	97%	37	403.5	10.9054	1%	71%	1
16	神奈川県	横須賀市	3	426,178	10,071	45	781.9	8%	45	668.9	86%	44	692.4	15.7364	7%	98%	1
17	千葉県	千葉市*	2	924,319	27,208	43	1037.1	4%	42	907.9	88%	38	960.9	25.2868	4%	88%	5
18	長崎県	長崎市	3	455,206	40,647	40	441.6	1%	40	381.2	86%	34	433.2	12.7412	1%	85%	2
19	北海道	帯広市	4	170,580	61,894	39	1018.4	2%	39	846.3	83%	38	1017.4	26.7737	2%	97%	0
20	東京都	足立区	2	624,807	5,320	39	1116.1	21%	39	992	89%	39	1116.1	28.6179	21%	100%	0
21	東京都	町田市	3	405,534	7,164	38	697.2	10%	38	688.1	99%	37	694.4	18.7676	10%	97%	0
22	東京都	日野市	4	176,538	2,753	38	745.8	27%	38	738.1	99%	34	495.3	14.5676	18%	89%	4
23	愛知県	豊田市	3	412,141	91,847	38	773.3	1%	38	964.8	125%	38	773.3	20.35	1%	100%	0
24	東京都	千代田区	4	41,778	1,164	37	502.6	43%	37	463.4	92%	29	443.6	15.2966	38%	78%	0
25	大阪府	大阪市*	1	2,628,811	22,300	37	949.8	4%	37	882.7	93%	36	857	23.8056	4%	97%	0
26	兵庫県	宝塚市	4	219,862	10,180	37	543.7	5%	37	488.1	90%	34	536.2	15.7706	5%	92%	7
27	東京都	江戸川区	2	653,944	4,986	36	586.5	12%	36	579.3	99%	31	504.6	16.2774	10%	86%	0
28	岐阜県	岐阜市	3	413,367	20,289	36	1328.4	7%	36	1299.3	98%	21	455	21.6667	2%	58%	0
29	千葉県	流山市	4	152,641	3,528	35	802.1	23%	35	802.1	100%	34	791.3	23.2735	22%	97%	2
30	神奈川県	相模原市*	2	701,630	32,883	33	426.4	1%	33	421.8	99%	31	383	12.3548	1%	94%	1

注) 国土交通省データ(2012年3月31日段階)において、地区系計画の「一般型」を対象に地区計画決定地区が多い上位30の情報を列挙したものである。したがって本文Ⅲの神戸市と世田谷区の適用状況の数値とは異なっている。各県の面積については、総務省統計局の「統計でみる都道府県のすがた2014」から引用。*: 政令指定都市。

凡例: (人口規模) 1: 人口100万人以上、2: 人口50万人以上、3: 人口30万人以上、4: 人口30万人未満、協定 (I) とは建築協定を指す。

地区計画は、当時、従来の日本の都市計画や建築基準行政にはない、新しい側面を有しており、例えば、その性格は次のようにいわれていた³²。「地区レベルの計画規制を可能とする都市計画制度であり、実質的な意味で初めての市町村主体の都市計画であり、届出・勧告といった、考えようによっては極めてあいまいなコントロール手段が中心に据えられ、かつ、決めても決めなくても良い、弾力的ではあるが融通無礙でとらえどころのない、それでいて計画として大変高度の総合性や一体性を確保しうる、といった性格に表現される」。これは地区計画が、①策定及び決定が義務付けられているわけではなく(法12条の4、1項)³³、策定するためには、②必要文書として地区計画の「目

表4 人口規模と条例制定都市・地区適用都市(84年調査)

	適用都市数	適用地区数	条例制定都市数
人口10万人未満	14市町	15地区	36市町村
人口10万人以上 50万人未満	12市1区	17地区	27市3区
人口50万人未満	2市1区	12地区	6市4区
合計	30市町村	44地区	76市区町村

出典) 地区計画制度研究会「現段階における地区計画制度の活用状況」都市計画132号(1984年)17頁。

標」と「当該区域の整備、開発及び保全に関する方針」(以下「方針」)、「建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画」(以下、「地区整備計画」)を定めることとされており(同法12条の5)、③計画の策定にあたっては、手続条例を定めなければならない、④建築確認等の履行担保手段と結合して実効性を確保するためには、建築条例を定めなければならない、という仕組みであることに由来していると考えられる。さらに近年、地区計画の種類も多様化し(集落地区計画、沿道地区計画など(後述5.(2)参照)、策定にあたっては、申出制度(法12条2項)など住民の意向を反映する手続が充実するなど、とりわけ、自治体の自主

³² 前掲注9、地区計画制度研究会(1983年)44-63頁。

³³ 「都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる計画を定めることができる」として地区計画が規定されている。なお、その他、地域地区も同様に義務規定ではない。

<区画整理事業の流れ>	<環境整備計画の流れ>	<地区計画の流れ>
1975・2 外神押出地区区画整理実施の陳情 (外神区长他) 1978・4 施行区域決定：市都計審 1978・8 事業の都市計画決定告示 1978・11 事業計画縦覧公告 1978・12 組合設立認可 ↓ 1979・9 仮換地指定実施 1979・10 建設省、実施計画書承認 1979・11 起工式、本工事着手	1979・5 環境整備計画導入の指導 (県計画課長) 1979・9 同計画策定業務委託 1980・8 同報告書概要説明（総会） 1980・9 同計画ミニパンフレット作成業務委託 1980・11 同計画についての アンケート調査実施 1981・4 勉強会（組合員）42名出席/5回 1981・8 地区計画への移行検討	1982・1 制度説明会（地元組合員） 1982・3 計画概要説明（総会） 1982・7 素案作成 1982・12 手続条例制定 1983・1 案の説明会：利害関係人32名/2日間 1983・1 原案縦覧公告 1983・1 市都計審諮問・答申 1983・2 案縦覧公告 1983・2 県都計審：原案どおり可決 1983・2 県知事承認 1983・7 建築基準条例案の最終協議書提出、可決

出典) 地区計画研究会「現段階における地区計画制度の活用状況」都市計画 132 号（1984 年）37-38 頁。簡略化している部分有り。

図 6 静岡県富士宮市外神東地区における事業及び計画の流れ（84 年調査）

性と自治体能力（技術、財政、合意形成など）を要する性質は強まってきているように思われる。

実際、初動期の地区計画について 84 年調査³⁴では、大規模自治体を中心に運用する制度となっており（表 4）、2013 年 3 月 31 日段階地区計画決定市町村（763 市町村）の決定地区数上位 30（表 5）³⁵を見ても、大規模自治体（人口規模 1）が上位を占めている。

なかでも、地区計画を積極的に運用しようとする自治体では、法律に委任された手続条例や建築条例に独自の規定を結合させることで、前記の仕組みをさらに高度に発展させている。その実態については、決定地区数でも上位に位置する神戸市・世田谷区を事例にⅢ. で検討する。

(4) 規制的手法と事業的手法の一体的運用

地区計画創設時から今日に至るまで、市街地開発事業を都市施設の整備等の事業を行うことを地区計画の動因（「事業系」の動因）とする地区が多いことはすでに述べた通りである。例えば、市街地の基盤の整備のため、特定事業（区画整理事業等）の実施にあたり、事業の前段階において、事業の計画にあわせた道路・公園等の計画を定め、開発・建築をそれに沿わせるという例³⁶や、逆に特定事業を着工させた上で、その後の環境整備の

ために地区計画を策定する例³⁷（図 6）などである。後述する世田谷区の例などのように、道路整備等を地権者の費用で賄うために事業的手法と規制的手法が一体的に運用されている場合もある。

3. 適用対象

(1) 適用対象に関する比較の視点

フランスの PLU は、1 コミューン等の行政区域を単位として PLU が決定されることに対して、日本の地区計画は、市町村の行政区域のなかの適用区域要件に該当した「街区」を対象としている。また、フランスでは、コミューン間協力公施設法人 EPCI が策定する地区詳細計画、すなわち PLUi³⁸が創設され、PLU の対象空間を拡大する傾向にある。両国ともに、当初の地区詳細計画の意義等の違いにより、その適用対象範囲や要請は異なっていると考えられる。

以上の適用対象の違いが運用にどのような影響を与えるのかという疑問から、連載 2 では、「地区詳細計画の対象面積や分布、その傾向・行政組織間（区域間、地域間、地区間など）における調整」を視점에設定した。

(2) 地区計画の適用面積や分布、その傾向

地区計画は創設時には、事業を前提³⁹に定められることが想定されていたこともあり、市街化区

³⁴ 84 年調査の内容：83 年調査で明らかになった市町村のうち、地区計画の適用地区、あるいは適用を考えている 268 市町村に 1983 年 1 月に発送 2 月末に回収した調査。有効回答数は 196（74.8%）である。

³⁵ 前掲注 8、国交省データ（2012 年 3 月 31 日現在）。

³⁶ 古くは、茨城県、勝田市地区整備計画等（合併により現在、勝田市はひたちなか市となっている）など。前掲注 17、岸田比呂志ほか（1981 年）47 頁。

³⁷ 例えば、静岡県富士宮市外神東地区など。地区計画研究会「現段階における地区計画制度の活用状況」都市計画 132 号（1984 年）37-38 頁。

³⁸ EPCI: établissements publics de coopération intercommunale PLUi: PLU intercommunal. EPCI によって策定される PLU。

³⁹ 前掲注 37、図 6 の事業及び計画の流れ参照。

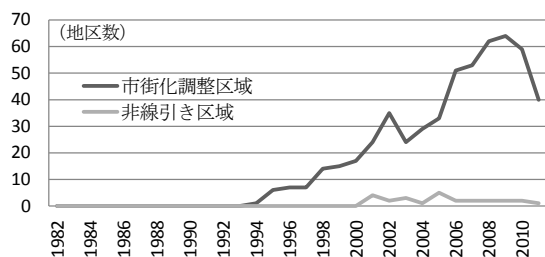


図7 市街化調整区域・非線引き区域の適用

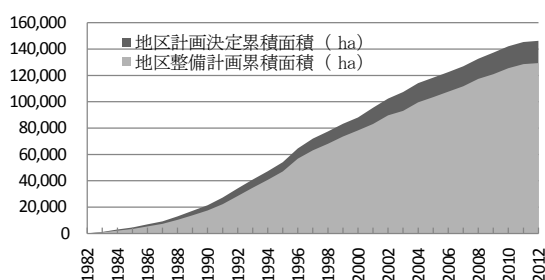


図8 地区計画適用面積

域の「街区」を対象に適用されるものであった。そして、1992年には市街化調整区域内に、2000年に非線引き都市計画区域においても適用が可能となり、適用対象範囲は拡大されてきている。そして、80年代とは異なる要請に基づき拡大した地区計画の対象の適用状況は図7の示すとおりであり、近年にかけて適用数が増えてきていた。

既に連載2でも触れたように、2012年3月31日段階の地区計画の都市計画決定状況⁴⁰を分析すると、全国で6,259地区（760市町村）、決定面積は146,274haであり、国土に対する地区計画が適用されている割合0.4%（総面積）（このうち1.2%（可住地部分）⁴¹）であり、国土においてごくわずかである（適用面積の推移については図8）。また、1地区の平均面積は、23.4haであり、その個々の対象の街区規模（図9）は縮小傾向にある。ただし、対行政区域総面積の7割強で地区計画を適用する東京都中央区、4割に適用する千代田区（表5）、2、3割に適用する市町村（東京都世田谷区・足立区・日野市、表5に記されていない都市として、東京都多摩市・稲城市、兵庫県芦屋市など）も存在する。

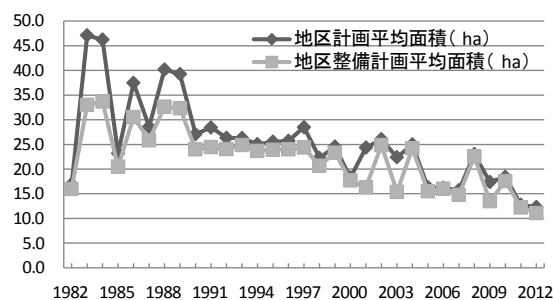


図9 地区計画適用平均面積の推移

地区計画を多く適用するのは大規模自治体が多く、政令都市（*）が上位30の半数を占めている。三大都市圏や首都圏に適用都市が多い傾向は、84年調査においても明らかであり、今日においても（国交省データ）都道府県別では、決定地区数が多いのは東京都（755）、対総面積比においても東京都（6.8%）が大差で最も多い。大規模自治体に多く適用される状況は顕著になっている。しかしその一方で、近年（5年以内）、「保全系」の動因により地区計画を1地区でも定める人口規模を見ると、むしろ小・中規模自治体（愛知県幸田町、神奈川県大磯町、大阪府太子町、兵庫県芦屋市など）が少なくない。

(3) 行政組織間における調整

(2)2.では、計画の一貫性を確保するために計画間調整の課題を示した。空間（街区、基礎自治体、広域自治体の空間）における調整では、二層二段の都市計画体系における一貫性の何が重要であるか、また、分野間の調整に関して地区計画と基本計画は一貫性を確保する取組みがなされているのかなどについてである。他方で、計画間の調整を確認、履行する方策の必要性を示唆した。

行政組織間の調整とは、まさにこのような空間レベル間の調整、分野間における調整が行政組織の総合行政としてなされているかということである。これについては、後述の事例（Ⅲ.3.）によって地区計画に関する総合行政の実態を検討したい。

4. 地区計画の策定及び決定手続

(1) 策定及び決定手続に関する比較の視点

日仏における都市計画（特に地区詳細計画）は、

⁴⁰ 前掲注8、国交省データ（2012年3月31日現在）。

⁴¹ 各県の面積については、総務省統計局の「統計でみる都道府県のすがた2014」から引用・算出。

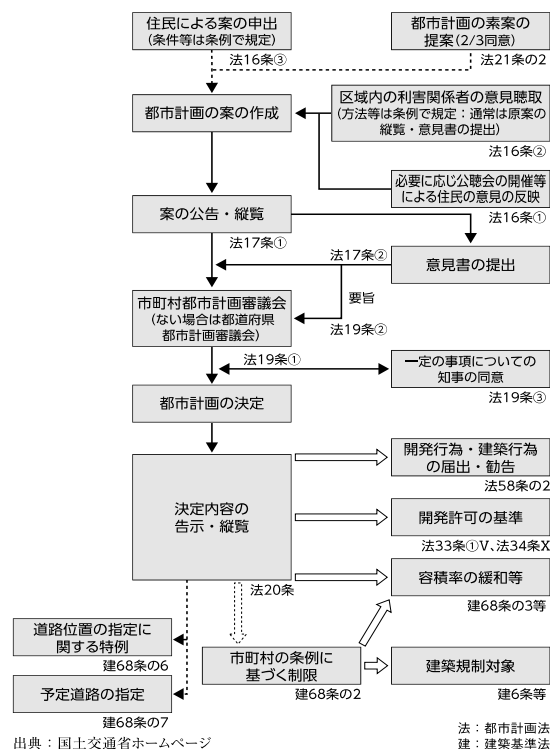


図10 地区計画並びに都市計画の決定手続

1980年頃から、策定及び決定手続の充実が図られてきている。フランスは1919年以降、地区詳細計画の展開のなかで国がその決定を先導した時期もあったが、1983年などの地方分権に関する法整備⁴²（連載1）と、2000年の法改正により今日の手続が確立、運用されている（連載2）。一方、日本の地区計画は、創設時（1980年）から市町村議会の議決に基づく条例による手続（手続条例の制定）が義務づけられていることは既に述べた通りであるが、利害関係人等の同意を求めている状況など、その正統性を確保するという観点からその実態を明らかにする必要がある。

以上の必要性等から、連載2では、「地区詳細計画の策定主体と策定方法の設定とその正統性を確保するための手続」を視点として設定した。

(2) 地区計画の策定主体と策定方法の設定と正統性を確保する手続

図10は地区計画並びに都市計画の決定手続を示したものである。このうち、一般の都市計画決

定に加えて地区計画の決定に義務付けられている手続に関する規定には、「都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」（法16条2項）とあり、また、その他政令とは、「地区計画等の案の内容となるべき事項の提示方法及び意見の提出方法」（同施行令10条の3）を指している。既述のとおり、これらの条文で市町村が定める条例に法定地区計画原案の作成の手続を委任しており、この委任された規定を条例化したものが「手続条例」である。

なお、利害関係を有する者（以下「利害関係人」とは「地区計画等の案に係る区域内の土地について対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者及びその土地若しくはこれらの権利に関する仮登記、その土地若しくはこれらの権利に関する差押えの登記又はその土地に関する買戻しの特約の登記の登記名義人とする」（法施行令10条の4）とされている。

当時は、地方分権一括法施行以前（いわゆる「地方分権改革」以前）であったため、通達⁴³によって、「条例の制定が地区計画の策定の前提条件となるので、できる限り、速やかに条例を制定すること」「地区計画の区域内において現に商業その他の業務を行っている者や居住者等についても、その意見が十分反映されるよう配慮すること」などの指示が記され、地区計画の適用を考える全国の市町村は、法律で使用されている方法（原案の縦覧・意見書の提出など）を定めた条例を横並びで制定し、加えて、前記の利害関係人+αに対して同意を求めた。しかし、こうした法令による委任に対して「住民の手による街づくり」（第8号答申）

⁴² 前掲注13参照。

⁴³ 建設省計民発第29号・都計発第122号・住街発第72号昭和56年（1981年）10月6日、各都道府県知事・各指定市の長あて、計画局長・都市局長・住宅局長通達「都市計画法及び建築基準法の一部改正について」5 地区計画の策定手続について。

表6 地区計画等の対象区域・決定事項及び担保措置

地区計画の種別	決定できる事項	担保措置
地区計画 対象区域： 用途地域内は全域／用途地域外では、現に建築物が集積し、あるいは集積する可能性がある区域	①地区施設の配置・規模 ← ②建築物等の制限 ・建築物等の用途制限 ・建築物の容積率の上下限 ※ ・建築物の建ぺい率の上限 ・建築物の敷地面積の下限 ・建築物の建築面積の下限 ※ ・壁面の位置の制限 ・壁面後退区域の工作物設置制限 ・建築物等の高さの上下限 ※ ・垣・柵の構造の制限 ・建築物等の形態・意匠の制限 ← ・建築物の緑化率の下限 ・建築敷地区域・建築限界 ③樹林地、草地等の保全に関する事項 ← 再開発等促進区又は開発整備促進区については、2号施設の配置・規模	開発許可基準（都市計画法） 届出・勧告（都市計画法） 基準法条例になれば建築確認対象 景観法条例になれば市町村長認定へ 開発許可基準（都市計画法） 緑地法条例になれば建築確認対象
集落地区計画 対象区域： 集落地域（＊）で、その特性にふさわしい整備及び保全を行う必要がある区域 ＊都計区域かつ農振地域＋etc.	①集落地区施設の配置・規模 ②建築物等の制限 ・建築物等の用途制限 ・建築物の建ぺい率の上限 ・建築物等の高さの上限 ・建築物等の形態・意匠の制限 ・建築物の敷地面積の下限 ・壁面の位置の制限 ・垣・柵の構造の制限 ③樹林地、草地等の保全に関する事項	（地区計画と同様）
沿道地区計画 対象区域： 沿道整備道路に接続する土地の区域で、道路交通騒音による障害の防止と適正な土地利用を図るべき区域	①沿道地区施設の配置・規模 ← ②建築物等の制限 ・建築物の沿道整備道路に係る間口率の下限 ・建築物の防音又は遮音制限 （以下地区計画の②と同じ） ③樹林地、草地等の保全に関する事項 沿道再開発等促進区については、2号施設の配置・規模 ←	開発許可基準（都市計画法） 基準法条例になれば建築確認対象（＊＊） 届出・勧告（沿道法） 開発許可基準（都市計画法）
防災街区整備地区計画 対象区域： 用途地域内の密集市街地で、特定防災機能（＊）に支障を来している等の区域 ＊災害時に延焼防止及び避難上確保されるべき機能	●地区防災施設の区域（特定地区防災施設にあっては、その区域及び特定建築物地区整備計画） ●特定建築物地区整備計画として、 ・建築物の防火制限 ・建築物の特定地区防災施設に係る間口率の下限 （以下地区計画の②と同じ） ●防災街区整備地区整備計画として、 ①地区施設の配置・規模 ← ②建築物等の制限 ・建築物の防火制限 （以下地区計画の②と同じ） ③樹林地、草地等の保全に関する事項	開発許可基準（都市計画法） 基準法条例になれば建築確認対象（＊＊） 届出・勧告（密集法） 開発許可基準（都市計画法） 基準法条例になれば建築確認対象
歴史的風致維持向上地区計画（＊＊＊）	（地区計画と同様）	（地区計画と同様）

※：市街化調整区域内地区計画の場合は、これらの下限は定められない。

＊＊：「形態・意匠の制限」は景観法条例が定められれば市町村認定、「緑化率」は緑地法条例で確認対象

＊＊＊：対象区域は「用途地域内で、歴史的風致の維持向上に支障を来している」等の区域

出典：内海麻利「地区計画への期待と制度の仕組み」自治体法務NAVI58号、4頁。

を实践する先駆的な自治体が、委任規定を独自に解釈し、住民の発意や意向を地区計画原案に反映する仕組みとともに委任規定を包含した条例を制定する⁴⁴。いわゆる「まちづくり条例」⁴⁵がそれで

あり、先駆的な自治体とは、本稿で取り上げる神戸市と世田谷区である。これらの条例を契機に、あるいは手本にして、地区レベルのきめ細かなまちづくりを推進する条例が全国に展開されること

⁴⁴ 高見沢実「地区まちづくり系まちづくり条例」小林重敬〔編著〕『地方分権時代のまちづくり条例』（学芸出版社、1999年）167頁、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』（第一法規、2010年）4頁。前掲注31、内海麻利他（2000年）895-900頁。

⁴⁵ この自主規定を条例化したものが「まちづくり条例」である（自主規定単独のものが多い）。なお、「まちづく

り条例」とは、憲法94条及び地方自治法14条1項を根拠とする自治体の条例制定権に基づいて定められた自主条例（「自主条例」）のうち、都市計画及び建築行政を中心としたまちづくりにかかわる条例。前掲注44、内海麻利（2010年）26頁。

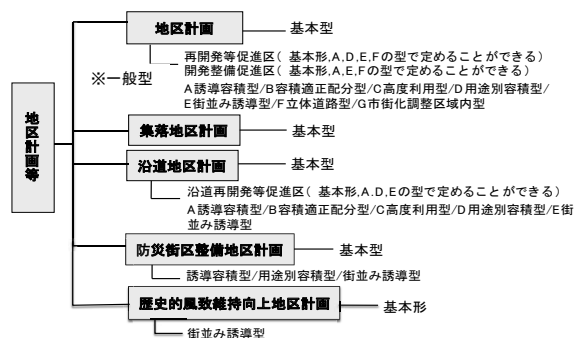


図11 地区計画等の法制上の種類

になる⁴⁶。

その後、都市計画法においても「市町村は、前項の条例において、住民又は利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を定めることができる」（法16条3項）（図10参照）という申出制度などが加わり、地区計画の策定手続の充実が図られてきている。そして、地区計画の原案作成及び決定にあたり、利害関係人の総意やおおよそ80%の同意⁴⁷を求めている市町村が少なくない。

その具体的な策定方法等やその実績、課題については、後述の事例（Ⅲ.4.）で検討したい。

5. 計画内容の拡大、詳細性

(1) 計画内容の拡大、詳細性に関する比較の視点

フランスの地区詳細計画の対象領域は2000年のSUR法制定以降、「持続可能な発展」をその趣旨の一つとして、それを実現するための内容の拡大や詳細化が図られていることは連載2で述べた。一方、地区計画も、創設以降、今日に至るまで、その対象範囲を拡大し、地区計画の種類を増やすなどの変更がくわえられてきている。しかし、これらの法定内容がどのように解釈され、運用されているのかが地区計画の今後のあり方を検討する上で重要となる。

そこで、連載2では、「法定内容の解釈と計画文

書内容の実態」を視点に設定した。

(2) 地区計画における計画文書と法定内容

地区計画は、既存の他の都市計画を前提に、ある一定のまとまりを持った「街区」を対象として、その地区の実情に合ったよりきめ細かい規制を行う制度である。区域の指定された用途地域の規制を、強化、緩和することができ、各街区の整備及び保全を図ることを目的としている（法12条の5）。

「地区計画等」（本稿でいう地区計画）には幾つか種類がある。「一般型」とされる地区計画（街並み誘導型等いくつかの種類「型」がある）その他、沿道整備計画（1996年改称）、集落地区計画（1987年）、防災街区整備地区計画（1997年）、歴史風致維持向上地区計画（2008年）があり近年にかけてメニューが多様化してきている（図11）。そして、これらは、表6に示すとおり各計画で決定できる事項、履行担保手段が異なっている。

地区計画等においては、「目標」及び「方針」と「地区整備計画」を定めることとされている。前者は、目標、地区の整備、開発及び保全の方針を定め、後者は、前者の方針に従って、表6に示した①地区施設、②建築物等の制限（以下「建築制限」）や、③樹林地の保全に関して詳細な事項（「計画として決定できる事項」）を定めるものである。

また、地区整備計画のうち、特に重要な事項については、建築基準法に基づく建築条例（58条の3、基準法68条の2）として定めることができ、この項目については、建築確認の対象となる。地区計画創設時の通達⁴⁸では、建築条例による制限は、「地区計画の内容のうち特に重要な事項について、建築基準法施行令第136条の2に規定する基準に従い、適正な都市機能と健全な都市環境を確保するため合理的に必要と認められる限度のもの」とするとともに、個別の建築物又はその計画が当該制限に適合するか否かが一義的に判断されるように明確なものとすることとされ、施行令の規定を厳密に解釈することが指示されている。

⁴⁶ この時期をもって、まちづくり条例の誕生という論者もいる。磯崎初仁「まちづくり条例の可能性」北村喜宣〔編著〕『分権条例をつくろう！』（ぎょうせい、2004年）147頁。

⁴⁷ 前掲注44、内海麻利（2010年）50頁。

⁴⁸ 前掲注43、1981年10月6日、計画局長・都市局長・住宅局長通達。

表7 地区計画文書の適用状況

地区計画					
全策定地区数	自治体数	総面積	一地区の 平均面積	対国土 総面積	対可住地 面積
6,259地区	760団体	146274 ha	23.4ha	0.4%	1.2%
地区整備計画					
策定地区数	総面積	対国土 総面積	対可住地 面積	地区計画に対する 整備計画の面積割合	
6,191地区	129,372ha	0.3%	1.0%	88.4%	
建築条例					
制定地区数	全地区計画に に対する割合	自治体数	制定自治体 の割合	地区整備計画を有する 地区に対する面積割合	
4,353地区	69.5%	504団体	66.3%	70.3%	

注) 面積、可住地面積については、「統計でみる都道府県のすがた2014」参照。
2012年3月31日段階の地区計画決定データ（国交省データ）を分析。

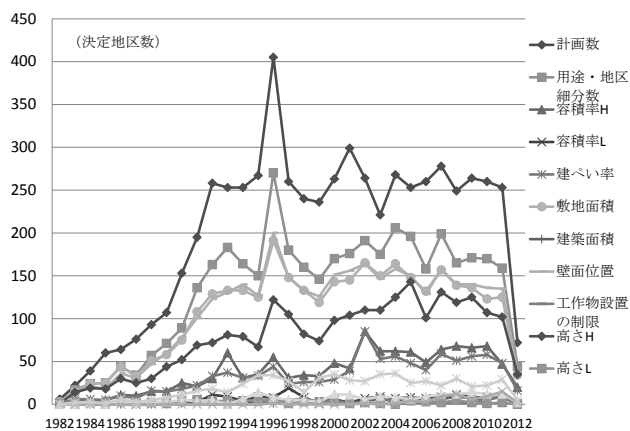


図12 建築条例の適用内容(経年変化)

(3) 運用実態にみる法定内容の解釈

以上の法令による規定の運用について、その実態を把握するため、国交省データを分析すると以下のことがわかった。

まず、近年の地区計画制度のメニューは多様化してきているが、実際、運用されているのは、「一般型」（図 11）とされる地区計画がほとんどで、その他の計画は0.2%に満たない。次に、地区整備計画、建築条例の策定状況は表 7、図 8 のとおりであり、地区計画全決定地区に対して 98.9%の地区で地区整備計画を定め、69.5%の地区が建築条例を定めている。こうした適用状況から、市町村は、建築確認と結合している建築条例を定めることで、地区計画の実効性に期待を寄せていることがわかる。

さらに市町村が、地区整備計画と建築条例に定めている項目を整理すると、最も多く採用している項目は「用途・地区細分数」で、次に「壁面位置」「敷地面積」と続く（図 12）。そしてこれらの

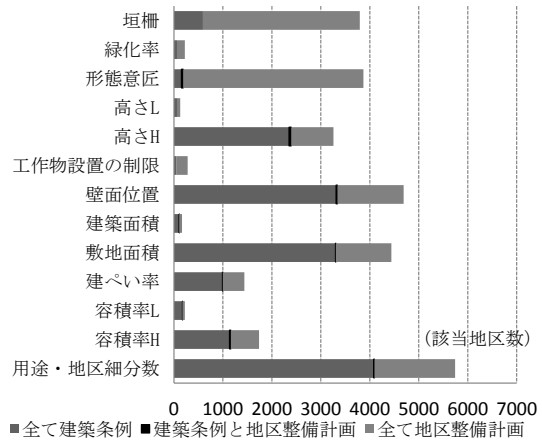


図13 建築条例と地区整備計画の適用

内容は、その多くが建築条例によって規定されている（図 13）⁴⁹。一方、建築条例として定めず、地区整備計画に留める項目として目立つのは、形態・意匠や垣柵である。その理由は、先に示した通達や、後述する事例の検討でも明らかのように、建築条例で定める事項は、建築確認の対象となるため「制限に適合するか否かが一義的に判断されるよう」⁵⁰明確な規定内容にすべきとの考えがあり、そのような運用が難しい形態・意匠や垣柵等は、建築条例に定めていないのである。なお、法令で規定されている以外の内容（例外規定は除く）を定める市町村はほとんどない。

以上のような状況に対して、市町村では、法令で示されていない独自の項目、内容については、条例に規定し、建築確認の前に実施される手続（以下「事前手続」）として協議等を行う仕組みを設けている。その実態については、後述の事例（Ⅲ.）の検討に委ねたい。

6. 実現手法と履行担保手段

⁴⁹ 図 12 は、建築条例と地区整備計画を定めている地区のみを取り扱い、その他記載のないデータは削除している。

⁵⁰ 前掲注 43、1981 年 10 月 6 日、計画局長・都市局長・住宅局長通達では、制限に適合するか否かが一義的に判断されるなお、その一方で「条例を定めることにより、従来建築基準法の一般的な制限には含まれていなかった建築物の敷地面積の最低限度の制限、建築物の形態又は意匠の制限及びかき又は柵の構造の制限を建築基準法上の制限とすることができることとされたので、必要に応じ適正な活用を図ること。」とする指示もある。

(1) 実現手法と履行担保手段に関する比較の視点

フランスのPLUは、①説明報告書、②整備と持続可能な開発発展計画(PADD)、③整備・プログラム方針⁵¹(OAP)によって方針を示し、③の事業等による実現と、④規則書が建築許可と結合することでその実効性を確保している。一方、日本の地区計画は、方針及び地区整備計画の策定が要件とされ、地区整備計画の重要事項について建築条例を定めることで建築確認と結合して実効性を確保する。ただし、地区計画の実効性は、建築確認のみでなく、地区計画の文書と幾つかの履行担保手段が結びつくことによって図られる。

連載2では、日仏の計画文書の機能の違いと日本の地区計画における実効性に関する効果に着目して「地区詳細計画の計画文書とその履行担保手段の運用実態」という視点を設定した。

(2) 地区計画の計画文書とその履行担保手段

地区計画は、策定が義務付けられたものではなく、一部の地区で適用されているに過ぎず、地区計画そのものが(都市計画決定されたことで)処分性を有するわけではない⁵²。しかし、建築確認、開発許可などの後述する他の担保手段と結合することで法的強制力をもつ仕組みとなっており、計画の内容及び結合する手段により「実効性」⁵³が

異なってくる。また、市町村は地区計画創設時から、要綱や条例により手続や基準などを定め、地区計画の実効性を高める運用を試みてきた。つまり、自治体の自主性と創意工夫により地区計画の実効性は異なっている。

連載2では、法律が定める文書と履行担保手段との結合による実効性の効果を次の4つに整理した(以下、対象となる文書と手段のみを記す。詳しくは連載2、後述Ⅲ.2.)。

ア. 方針効果: 方針のみを策定。履行担保手段なし。

イ. 地区整備計画効果: 地区整備計画、あるいは、方針と地区整備計画を策定。履行担保手段は、①届出・勧告、②開発許可、③道路位置指定。

ウ. 建築条例効果: 地区整備計画の重要事項を建築条例に規定、履行担保手段は、建築確認。

エ. 他法令結合効果: 地区整備計画の内容を「地区計画等形態意匠条例」「地区計画等緑化率条例」などによる条例を制定、履行担保手段は、景観法(景観法76条)や都市緑地法(都市緑地法39条)などの規定と建築確認、開発許可。

これらの効果の運用実績について、ア・イ・ウは、図8、表7の地区整備計画と建築条例の策定及び制定状況から把握できる。また、地区計画を定める多くの市町村が建築条例(4,353地区(地区計画決定地区6,259地区の69.5%))を定めていることはすでに述べた。また、エ.の地区計画等形態意匠条例は全国で7団体(2011年9月現在)運用され、地区計画等緑化率条例(2013年3月31日現在)は32団体38条例運用されている。ア・～エ.の具体的な運用実態については、後述する事例(Ⅲ.2.)に基づき検討したい。

⁵¹ ①rapport de presentation, ②projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ③orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ④Le règlement. なお、連載2において③を「一般文書 document d'orientations generals」と示してしまった箇所があり、これについては誤りで、本稿をもって訂正し、お詫びを申し上げます。

⁵² 最判平成6・4・22判例時報1499号63頁、東京高裁平成21・11・26各都市計画変更決定取消請求。地区計画に関する都市計画決定に関し、当該地区計画により道路とされた土地の所有者が、地区計画の決定に関し原告らの意見表明の機会を封殺する等の手続的違法があるとして、当該都市計画の無効確認を求めた事例。その他、都市計画決定等については処分性が認められていないことが判例により示されている。

⁵³ 「実効性」とは、行政法学においてミクロ的には、「法律が予定するような状態が申請に対する処分や不利益処分などの個別行政活動を通して実現された程度」とされ(北村喜宣『行政法の実効性確保』(有斐閣、2008年)。)、主にこれまでその確保手段である行政上の強制執行制

度に着目して、例えば、代執行や行政罰のあり方などが争点とされてきている。阿部泰隆『行政法の法システム(下) [新版]』、小林奉文「行政の実効性確保に関する諸課題」レファレンス 平成17年2月号(国会図書館、2005年)『地方分権の進展に対応した行政の実効性確保のあり方に関する検討会報告書』(総務省、2013年)。しかし本連載においては、自治体の運用実態や制度的課題を明らかにすることを趣旨としているため、「実効性」をマクロ的に捉え、法目的(立法趣旨)に基づく効果について地区計画の実施が社会に齎す程度と定義する。

表8 神戸市・世田谷区の地区計画にかかわる条例と自主規定による計画

	手続条例 ：※法16 条2項	事前手続 ：独自の 規定	建築条例 ：※法58条の 3、基準法68 条の2、1項	自主規定による独自の計画及びその要約
神戸市	神戸市地区計画及び まちづくり協定等に 関する条例(1981) (略称「まち条 例」)	神戸市民の住 環境等をまもり そだてる条 例 (1994)		●まちづくり提案(まち条例7-8条)：まちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、住民等の総意を反映して地区のまちづくりの構想に係る提案をまちづくり提案として策定することができ、市長はまちづくり提案を配慮するよう努めなければならない。 ●まちづくり協定(まち条例9-12条)：市長とまちづくり協議会は、住み良いまちづくりを推進するため、次の各号に掲げる事項について定めた協定をまちづくり協定として締結することができ、住民等は、建築物土地の区画形質の変更等を行おうとするときは、まちづくり協定の内容に配慮しなければならない。
世田谷区	街づくり条例 (1982) (略称「街条例」)	世田谷区地区 計画等の区域 内における建 築物の制限に 関する条例 (1987)		●地区街づくり計画(街条例11-16条)：区長は、の方針を実現するために地区街づくり計画を定めなければならない。地区街づくり協議会は地区街づくり計画の原案となるべき事項を提案することができ、区長はその提案を原案に反映させるよう努めなければならない。 ●街づくり誘導地区(街条例24-25条)：街づくり計画が策定された地区について特に誘導が必要であると考えられる地区を区長が指定することで、誘導地区となり、この地区内において建築行為等を行おうとするものは事前に区長に届出をしなければならない。そして、区長は、街づくり計画に適合するよう協議、要請し、場合によっては、街づくり計画に適合するよう勧告することができる。 ●街づくり推進地区(街条例26-28条)：区長は誘導地区のうち、地区街づくり事業を重点的に推進すべき区域を推進地区として指定することができる。この推進地区の指定には、議会の議決が必要であり、地区の指定期間を定め、また事業推進のための用地の先行取得を行うこととされている。

凡例. ※各条例を委任している法律条項、()：条例制定年(西暦)

Ⅲ. 地区計画の運用実態：神戸市と世田谷区の事例を通して

(1) 検討対象と内容

ここでは、地区計画創設時から自主的、あるいは先駆的な取り組みを試みた事例、神戸市と世田谷区⁵⁴を対象にする。Ⅱ.の考察を踏まえ、重要であると考えられる下記の4点を中心に検討する。

1. 地区計画との関係における条例の役割
2. 地区計画文書と履行担保手段の運用と効果
3. 地区計画を実現するための総合行政
4. 実効性を担保するための正統性

(2) 各事例における地区計画の概況

1) 神戸市の地区計画の概況

神戸市は、人口154万人、面積552k㎡で、兵庫県南部に位置する政令指定都市で、県庁所在地でもある。昭和30年(1955年)代、公害問題が顕在化し、住民参加による公害防止協定が締結されたことが、神戸市において住民参加によるまちづくり活動の契機となり、地区計画の運用に影響を与えた⁵⁵。また、1981年に地区計画の具体的な活用についての検討が神戸市において旧建設省の委

託により実施され、研究者、旧建設省担当者、神戸市の担当職員が加わり「地区計画適用検討調査」(1981年3月)としてまとめられた。この結果が後述する条例制定の動きにつながったという⁵⁶。

具体的には、1981年に神戸市は、法16条2項が委任する規定を定めた手続条例として「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例(以下「まちづくり条例」条文を示す場合は「まち条例」と略す)」を全国に先駆けて制定した。そして、その条例には、市独自の取組みである「まちづくり提案」「まちづくり協議会」などの自主規定についても定めた⁵⁷。また、建築基準法に基づく建築条例(法58条の3、基準法68条の2第1項)については「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」(以下「住環境条例」)を制定している。これもまた、建築基準法の委任規定と市独自の事前届出制度⁵⁸等の自主規定を併せて定めたものである(表8)。

神戸市の地区計画は、1982年の第一号(ポートアイランド、真野地区など)をはじめとして、2014年6月17日現在、87地区で適用いされている。その内訳は、一般型が81地区、再開発等促進区を

⁵⁴ 前掲注11、内海麻利(2014年)28-38頁。岡井有佳(2014年)34-44頁に詳しい。

⁵⁵ 名和田是彦『コミュニティの法理論』現代自由学芸叢書(創文社、1998年)8-11頁参照。

⁵⁶ 前掲注10、嶋田勝次(1983年)64-65頁。

⁵⁷ 市独自の自主規定を定めているという意味では憲法94条地方自治法14条の2項を根拠とする、いわゆる自主条例であるともいえる。

⁵⁸ 前掲注31、内海麻利ほか(2000年)895-900頁。

表9 神戸市・世田谷区における地区計画の適用状況

		神戸市		世田谷区	
地区計画の種類	地区計画一般型	81	地区計画一般型	63	
	再開発促進地区	5	再開発促進地区	1	
	防災街区整備地区	1	防災街区整備地区	3	
	沿道地区	0	沿道地区	16	
計画等の策定数	方針	87	方針	82	
	地区整備計画	87	地区整備計画	82	
	建築条例	80	建築条例	82	
建築物の制限	用途・地区細分数	●73・○8	用途・地区細分数	●31・○6	
	容積	●21・○6	容積	●35・○1	
	建蔽率	●10・○0	建蔽率	●26・○8	
	敷地面積	●55・○0	敷地面積	●43・○1	
	建築面積	●3・○1	建築面積	●1・○1	
	壁面位置	●56・○5	壁面位置	●37・○10	
	工作物制限	●0・○2	工作物制限	●0・○3	
	高さ	●46・○3	高さ	●36・○4	
	形態・意匠	●1・○16	形態・意匠	●4・○53	
	緑化率	●0・○0	緑化率	●0・○0	
	垣柵	●1・○34	垣柵	●1・○51	
樹林地等の管理		0	樹林地等の管理		0
土地利用項目		0	土地利用項目		4
1号施設	道路幅員	3	道路幅員		0
	公園広場(箇所)	5	公園広場(箇所)		1
地区施設	道路(本)	21	道路(本)		40
	公園広場(箇所)	31	公園広場(箇所)		22

注) 「地区計画の手引き」きょうせい、2014年のデータを加工したものである。
凡例: 数字: 該当する地区数、●: 建築条例に規定されている地区、○: 建築条例に規定されず、整備計画のみ規定している地区。

含むものが5地区、防災街区整備地区計画が1地区⁵⁹とあり、一般型が多くを占める。

このように、神戸市は、地区計画創設時から、多くの地区で地区計画を運用してきた先駆的自治体である。原則、全ての地区において、方針と地区整備計画が定められている。ただし、区域全域における土地利用の方針が決定しておらず段階的に開発を進めようとしている場合には、地区整備計画が区域の一部でのみ作成されているような地区(7地区)もある。また、地区整備計画で定められた建築物等に関する項目のうち、今後、事業内容の変更の可能性がある地区(7地区)等⁶⁰を除いて建築条例にその制限が規定されている(表9)。なお、このうち、まちづくり条例に基づく「まちづくり協定」と重複している地区は6地区ある。地区計画策定に至るプロセスは、図14に示すように、まちづくり条例が規定する「自主規定による手続」、都市計画法が定める「委任規定による手続」、「都市計画決定手続」の3つの手続が結合している。

⁵⁹ 2014年6月段階のデータであり、2013年以降に適用された地区などがあること、また、表5は一般型のみを対象としているので、この数値とは異なっている。

⁶⁰ 建築条例を定めていない地区のひとつに真野地区がある。

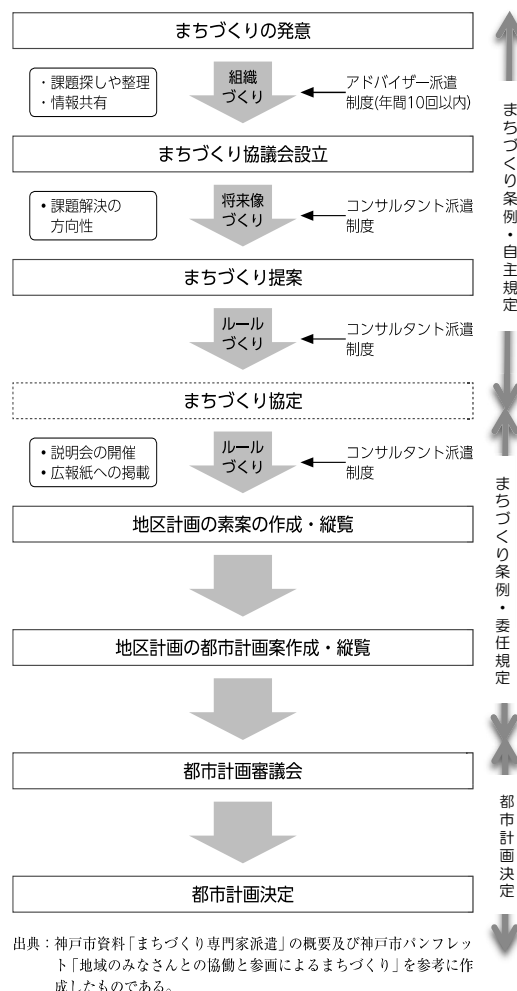


図14 地区計画決定に至るプロセス

2) 世田谷区の地区計画の概況

世田谷区は、東京都北西部に位置する面積58.08km²、人口約87万人を抱える東京特別区のなかでも大きな基礎自治体⁶¹であり、良好な住宅地区を抱える一方で、狭隘道路、狭小敷地、木造密集という問題を抱えていた。区は、こうした状況に対処するため、とりわけ問題が顕在化していた北沢地区、太子堂地区を対象として、基本計画⁶²を定め、「災害につよいまちづくり計画」(1978年)を位置づけた。そして、その解決方法として地区計画を活用することが考えられ、都市計画法に委

⁶¹ 2014年4月5日現在、特別区のなかで人口規模は最も大きい(全国の基礎自治体のなかでも14位である)。面積については特別区において大田区に次いで2位である。

⁶² 前掲注24参照。

ねられていた手続条例（法 16 条 2 項）が制定されるが、その際、法令が委任する内容にとどまらず、計画的なまちづくり、住民参加によるまちづくりなどに関する自主的な規定を盛り込んだ「世田谷区街づくり条例」（1982 年）（以下、「街づくり条例」条文を示す場合は「街条例」と略す）を制定する⁶³。

世田谷区の地区計画の運用状況を整理したものが表 9 である。世田谷区では、現在（2014 年 4 月 1 日）、地区計画が 82 地区で策定されている。その内訳は、地区計画一般型（街なみ誘導型 2 地区等、また、再開発促進地区 1 地区を含む）は 63 地区、防災街区整備地区計画は 3 地区、沿道地区計画は 16 地区である。これらの地区全てにおいて地区計画の策定要件である方針と整備計画が定められている。

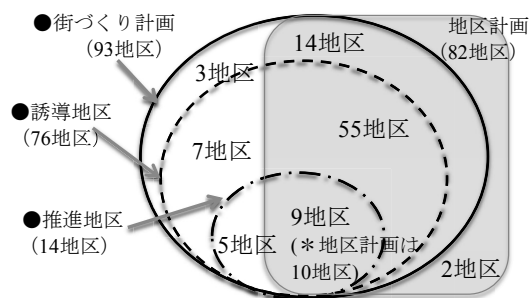
そして、地区計画を策定するための手続条例は、街づくり条例の規定（街条例 17-20 条）として定められており（表 8）、また、「地区整備計画」で定められた建築物等に関する項目のうち、その全てで建築条例が制定されている。ただし、「形態・意匠や垣柵」等については、建築条例に規定している地区が少ない（表 9）。なお、地区計画と、街づくり条例で定められている地区街づくり計画（以下「街づくり計画」）、街づくり誘導地区（以下「誘導地区」）、街づくり推進地区（以下「推進地区」）（表 8）の策定状況とその重なりは図 15 のとおりである。

1. 地区計画との関係における条例の役割

以上のように、地区計画の運用で、神戸市・世田谷区に共通して、自主的かつ積極的に取り組まれてきたのが条例の制定とその運用である。正確には、都市計画法及び建築基準法に委任された規定と自治体の自主性に基づく自主規定を複合して定めている。これらの条例の役割は、主に次の 4 つにまとめられる。

〔条例の役割：目標の位置づけ〕

⁶³ 小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』（学芸出版社、1999 年）176 頁。



凡例：●：街づくり条例による計画、実線：街づくり計画、点線：誘導地区、一点破線：推進地区、網掛け部分：地区計画注）*で記している 1 つの誘導地区及び 1 つの推進地区に 2 つの地区計画がある。従って地区計画の合計は 80 でなく 82 となる。出典）内海麻利「【事例】世田谷区の地区計画の実態」自治体法務NAVI Vol.59（2014 年）29 頁。

図15 世田谷区の計画地区の決定地区数

第 1 に、地区計画の目標を位置づける役割である。これは、世田谷区の街づくり条例で見られる役割であるが、当該条例が定める「総合基本方針」は、世田谷区全体の都市づくりの目標であるとともに、地区計画の目標を位置づける役割を担っている⁶⁴。具体的には、「街づくりに関する施策を総合的かつ計画的に推進し、区全体の将来像を実現するための街づくりに関する総合的な基本方針である。この方針は、区長が区民等の意見を反映し、策定する。」（街条例 8-10 条）とし、この施策の中心的なものに地区計画がある。

〔条例の役割：策定手続の補完・充実〕

第 2 は、地区計画の策定手続を補完し、充実させる役割である。地区計画の案を策定するためには利害関係人等の意見を求めなければならない。これは、地区計画を実現することが、利害関係人を制限することになる場合を想定したものである。それゆえ、都市計画法においてもその策定手続を条例に委ねる手続が義務付けられていると考えられる。一方、事例のいずれもで、手続条例には、地区計画の案の作成手続及び意見の提出方法、提案をすることができる団体（まちづくり協議会等、以下「協議会」）が規定されている。また、条例には、住民らが自発的に地区計画案を提案することを促し、その内容を担保するための計画（神戸市

⁶⁴ 地区計画創設時 1980 年代頃は地方自治法が規定する基本構想に位置づけられる計画として定められていたが、現在は、市町村 MP の位置づけでもあるとする。世田谷区都市整備部都市計画課「世田谷区の街づくり条例」（2011 年）。

の「まちづくり提案」「まちづくり協定」、世田谷区の「街づくり計画」「誘導地区」「推進地区」)や、これらの活動等に対する支援措置が定められている。以上の計画及び計画策定手続と地区計画との関係は自治体によって異なっているが、地区計画の案の策定を目的のひとつとしてこれらの市町村独自の計画が想定された点は類似している⁶⁵。

〔条例の役割：地区計画の実効性を高める〕

第3は、地区計画の実効性を高める役割である。地区計画文書と履行担保手段(詳しくはⅢ.2.)の実効性は、条例が定める「事前手続」を通じて、地区計画に関連する様々な施策や基準について事業者等との調整、協議、要請がなされることで、高められている。

例えば、神戸市の地区計画と、まちづくり協定が重複して定められている地区⁶⁶では、条例に届出が義務付けられている。この届出に基づく手続は(届出に係る行為が「まちづくり協定」に適合しないと認めるとき)(まち条例12条)地区計画決定地区内の事業に対して事業者から協議会の構成員である利害関係人等に説明と理解を得るための協議の機会を提供している。

世田谷区も、同様に地区計画と重複する誘導地区に同様の手続が定められているが、さらに、誘導地区のうち、推進地区に指定されることで、補助金や区の予算などを確保することなども想定されており(表8)、このような財源措置により地区計画の実効性を高めている。

〔条例の役割：総合行政を可能にする〕

第4は、総合行政を可能にする役割である。多くの市町村では、地区計画が定める内容及びこれにかかわる他規定や地域の状況を総合的に運用するため、条例により「事前手続」を設けている。

神戸市では、先に示した「まちづくり協定」に関する手続(まち条例12条)の前、あるいは同時

に、建築申請等に関する事前手続が行われる。具体的には、建築確認申請等を行う建築主に対して、30日以上前に計画の内容等を市長に届け出ることを義務付けるものである(住環境条例5条の2第1項、2項)。そして、その届出の内容に何らかの問題がある場合には、市長は、建築主に対し必要な措置をとるべきことを助言し、又は指導することができる(住環境条例5条の2第4項)。また、届出を行わなかった建築主に対しては、市長は指導又は勧告できることが定められている(住環境条例5条の4)。

一方、世田谷区では、街づくり計画の「誘導地区」と地区計画⁶⁷の土地区画形質の変更、建築物の建築又は工作物の建設、建築物の用途の変更、建築物等の形態又は意匠の変更について、その事前手続を条例で義務づけている。具体的には、上記の建築行為等を行おうとする者は、区長に届出をしなければならない(まち条例25条1項)。そして、区長は、届出に係る建築行為等に関し地区街づくり計画に適合させるべき事項であると認めるときは、当該届出をした者に対し、区長と協議をするよう要請することができる(まち条例25条3項)。これらの運用については、Ⅲ.3.で詳しく示すが、両事例ともに、条例の規定に適合していることが確認申請の要件⁶⁸とされている。

2. 地区計画文書と履行担保手段の運用と効果

既に述べたように、地区計画は、方針と地区整備計画という文書を定めることとされており、これらの文書と履行担保手段や他法令が結びついて、地区計画の実効性が確保される。以下では、各文書と担保手段が結合することによる効果について事例を整理、考察してみたい。

ア. 地区計画の方針のみを策定した場合の効果：

両事例ともに、方針のみを定めるというケースはなく、「方針効果」への期待は少ないといつてよ

⁶⁵ 実態としては、これらの計画策定にあたり地区計画を目的にしていなかった場合も少なくない。

⁶⁶ 正確には、まちづくり協定で定める地区の一部が地区計画として決定されている場合が多い。また、その内容も全てが合致しているわけではない。

⁶⁷ 一般型地区計画並びに、沿道地区計画、防災街区整備地区計画、再開発等促進区を含む。

⁶⁸ 一連の手続に法的強制力があるわけではなく、条例等に基づく届出履行義務あるいは要請として運用しているが、殆ど遵守されている。

い。それは、履行担保手段がなく、方針だけでは、その実効性は担保できないためである。地区整備計画とともに策定し、地区の憲章的な意味で策定されているという。

イ. 地区整備計画を決定した場合の効果：

①届出義務・勧告：法 58 条の 2、1 項、93 条 1 号、58 条の 2、3 項

地区計画の区域内において、地区整備計画が定められている場合には、土地の区画形質の変更や、建築物の建築等を行おうとする者は、事前に「地区計画の区域内における行為の届出書」が必要となる（法 58 条の 2 第 1 項）。ただし、この届出をせず又は虚偽の届出をした者には 20 万円の罰金（法 93 条 1 号）が科されるが、必ずしも内容の遵守に対する手段ではない。

この地区整備計画の効果に対して、両事例では、条例による独自の事前手続により、事業者の地区整備計画の内容に対する遵守を促している。

②開発行為の制限：法 33 条 1 項 5 号

地区計画の区域内における開発許可の申請が必要な行為は、開発行為の予定建築物等の用途又は開発行為の設計が地区整備計画⁶⁹に「即して定められている」ことが 開発許可の基準となる（法 33 条 1 項 5 号）。したがって、地区計画を定めた都市計画決定が告示によって効力を生ずると、開発許可に関する事項については、一定の実効性を担保できるといえる。しかし、何が「即して」いるかという判断は市町村の裁量となり、運用によっては、実効性を持ちうる。

例えば、神戸市の場合、事前手続において開発許可の事前届出が建設局に提出されると、その書類は関係部署に回覧される。地区計画を担当する都市計画部局もそのひとつであり、地区計画の内容（地区施設の幅員、形状等）が地区整備計画と適合しているかどうか確認することが可能となっている。このような庁内での連絡調整により、開

発行為に関する地区計画の内容の履行担保を促し、地区計画の実効性を高めている。

以上の①②から「地区整備計画効果」は、届出への不履行又は虚偽に対する法律による手段と、条例による事前手続により効果が担保されているとあってよい。

③道路位置指定による建築制限：

市町村長等の特定行政庁（基準法 2 条 35 号）が、地区計画の区域内において道路位置の指定を行う場合、原則として、地区計画に定められた道の配置又は区域に即して行われなければならない（基準法 68 条の 6）。また、特定行政庁は、上記区域において、地区計画に定められた道路の配置及び規模又は区域に即して予定道路の指定を行うことができる（基準法 68 条の 7）。

両事例ともに道路の位置指定に関する基準法 44 条、68 条の 7 第 4 項の規定⁷⁰は運用されていない。このことは、今日のまちづくりにおいて、道路指定により建築制限を要する整備の必要性が薄れているということを表している。ただし、事業的手法と規制的手法の一体的運用という観点から道路（都市施設）に関する運用をみれば、例えば、道路を抛出するために制限の緩和を図る（事業者が道路の負担を強いるために制限の緩和を図る）など、都市施設の整備と建築制限を一体的に利益調整することで、地区計画の実効性を高めることがあるという（世田谷区の例）。

ウ. 建築条例を制定した場合の効果：

建築条例に規定された項目については、建築基準法に基づく建築確認（基準法 6 条）や計画通知

⁶⁹ 地区計画「一般型」以外のその他計画の場合は、各計画に準ずる詳細計画が法令上規定されている。例えば、防災街区整備地区計画の場合は、防災街区整備地区整備計画等。

⁷⁰ 市町村長等の特定行政庁（基準法 2 条 35 号）が、地区計画の区域において道路位置の指定を行う場合、原則として、地区計画に定められた道の配置又は区域に即して行われなければならない（基準法 68 条の 6：道路指定の特例運用）。また、特定行政庁は、上記区域において、地区計画に定められた道の配置及び規模又は区域に即して予定道路の指定を行うことができる（基準法 68 条の 7：予定道路の指定）。道路位置の指定、あるいは予定道路の指定がなされれば、当該道路内における建築物の建築は原則として禁止される（基準法 44 条、68 条の 7 第 4 項）。

(基準法 18 条) の審査項目となる。さらに、条例の制限に違反した場合には、建築基準法に基づき是正命令等(基準法 9 条)を行うことができる。このように、建築条例で定める規定内容は、建築確認で審査対象となることで、法的強制力を持ち実効性を担保することができるのである。

両事例に共通して、建築条例を制定しており、殆どの地区計画決定地区は、この建築条例の規定に基づき運用されている。これは、建築確認に伴う履行担保手段により実効性を担保することの効果、すなわち「建築条例効果」に期待するものであるといえる。

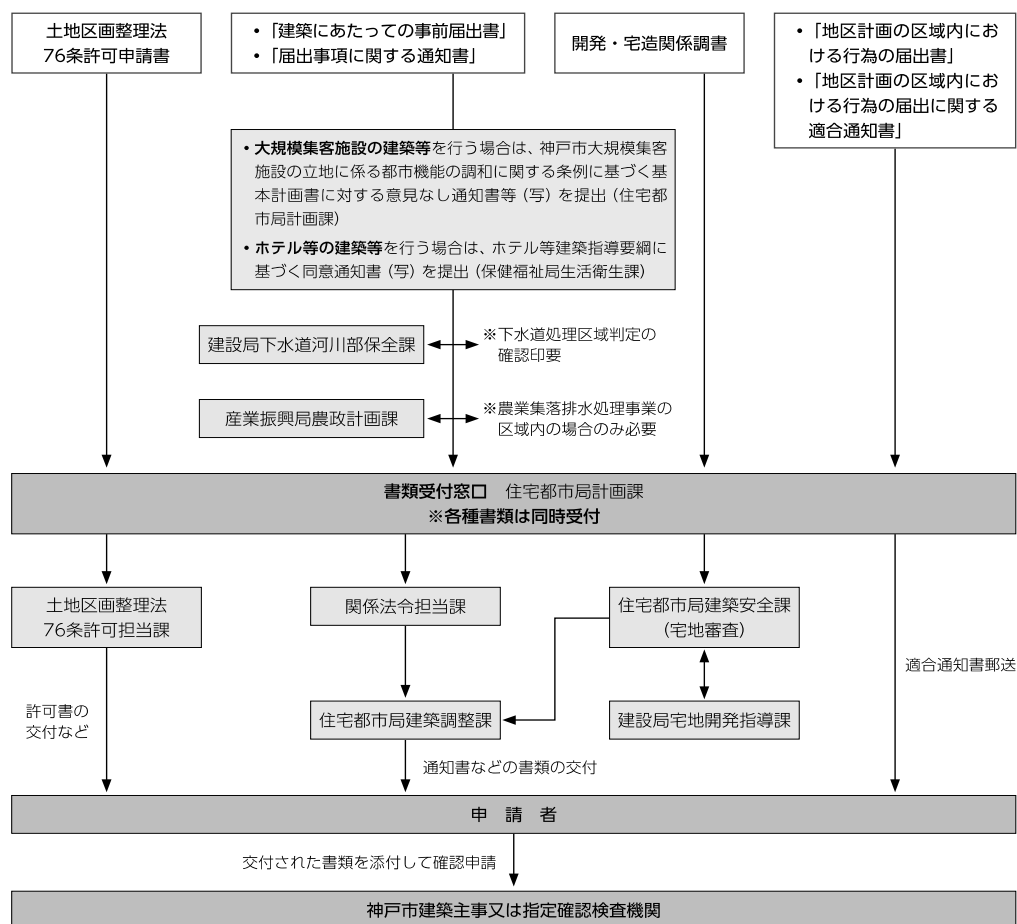
しかし、全ての計画項目を建築条例に基づく制限内容としているわけではなく、部分的に地区整備計画のみの規定としている事項もある。例えば、形態・意匠、垣柵などは、両事例に共通して建築

条例の規定にしていない(表 9)。その理由は、形態・意匠等の制限内容は、定性的かつ主観によるところが多く、建築確認において、その内容の適否を一義的に判断するのが難しいという。

つまり、法律に基づく担保措置のみでは地区計画の実効性が確保できないことがわかる。このような実態は、先に示した条例による事前手続などを通じて協議、調整が行われることでカバーされており、地区計画の実効性を条例が高めている表われであるといえる。

エ. 他の法令との結合による効果：

以上の建築条例との結合による実効性の担保に加えて、地区計画は、他の法令と結合することによりその実効性を担保することも想定されている。具体的には、景観法により、形態・意匠の制限について条例(「地区計画等形態意匠条例」)を制定



出典) 岡井有佳「【事例】神戸市の地区計画の実態」自治体法務NAVI Vol.60 (2014年) 40頁。

図16 神戸市における確認申請等にかかる事前手続

し、市町村が計画を認定するという仕組みが導入され、また、都市緑地法にも「地区計画等緑化率条例」によって、地区計画等の区域内において条例で建築物の緑化率の最低限度を定め、建築物の緑化率の最低限度への適合を証する証明書の交付をもって建築確認申請が可能となる制度が導入されている。

全国では、これらの条例が定められている実態もあるがその実績はまだ少なく、本稿でとりあげた両事例では、これらの条例は制定されていない。ただし、景観施策や緑化施策については、関連する法令や条例と連携できるよう、適合書の適合要件のなかに、景観事項や緑化事項を盛り込み独自の規定を遵守するよう協議が行われている。例えば、世田谷区では、風致地区（法 58 条）や東京都の条例などとの結合が図られている。

以上のことから、「他法令結合効果」は、法令により結合が想定されているも方法だけではない、自治体の創意により結合の必要性が見いだせるものについて、独自の方法（事前手続等）でその効果を高めているといえる。

3. 地区計画を実現するための総合行政の実態

自治体の行政が総合的であることは、地方分権においても重要視されている（地方自治法 1 条の 2、1 項）⁷¹。また、住民の生活に身近なきめ細かなまちづくりを実現するためには、総合行政は不可欠であり、それゆえ住民に身近な基礎自治体が地区計画を執行する意義があると考ええる。

Ⅲ. 1. で述べたように、条例が規定する「事前手続」によって総合行政が図られている。その総合行政を可能にする運用方法（神戸市では、申請書を庁内で回覧、世田谷区では、事前に関係所管課を示した後、事業者が個々に協議。詳細は後述。）は自治体により異なるが、多くの所管課にわたる

地区計画に関する内容を総合的に調整するための運用であることは間違いない。

神戸市の運用は、図 16 が示すとおりである。まず、地区計画区域の建築物等、住環境条例（住環境条例 5 条の 2 第 1 項、2 項、5 条の 2 第 4 項）の行為を行う事業者の事前届出書類⁷²が住宅都市局計画課で受け付けられる。そして届出内容に応じて、景観、道路、公園、港湾、保健福祉などの関係部局に書類が回覧される。関係部局は、回覧された書類の確認をし、終了すれば「建築にあたっての事前届」の表面に捺印する⁷³。関係部局の確認後、建築指導部で建築基準法に掲げる建築基準関係規定の確認を行い、必要に応じて意見を記載した後、建築調整課から申請者に届出事項に関する通知書が返送される。とりわけ、地区計画に関する届出については、地区計画の内容に適合している場合には、「地区計画の区域内における行為の届出に関する適合通知書（以下「適合通知書」）」が申請者に郵送されることになっている。この適合通知書は、建築主事又は指定確認検査機関⁷⁴が行う建築確認申請に必要な書類とされる。

一方、世田谷区の運用は図 17 が示すとおりである。地区計画区域の建築物等、まちづくり条例（まち条例 25 条 1 項、3 項）の対象となる行為を行う事業者は、事前相談（任意）を経た後、「工事

⁷² 事前届出に関する書類に加え、必要に応じて、土地区画整理法 76 条の許可申請書（土地区画整理事業区域内における建築行為に関する許可、開発・宅造開発調査（建築基準法施行令 9 条に定められた都市計画法及び宅地造成等規制法の関係規定との適合性を審査するための資料）、地区計画の事前届出を同時に行う。

⁷³ ただし、全項目が建築条例に規定されている場合は届出が不要となるため（法 58 条の 2 第 1 項 5 号、都市計画法施行令 38 条の 7）、その場合には地区計画区域内であるが届出不要の旨を記載することになる。

⁷⁴ 1998 年の建築基準法の改正により建築確認業務が民間開放され、建築確認や検査を行う機関として国土交通大臣や都道府県知事から指定された民間の機関「指定確認検査機関」が設けられた。この制度により総合的な調整が必要な地区計画の運用において、庁内組織が相互に連携し合いながら地域の実情に応じた建築行政が行えないことが懸念されている。友岡史仁「建築確認制度における審査手続の問題」中央学院大学法学論叢 16 巻 1 号（2003 年）137-176 頁。

⁷¹ 1999 年地方分権一括法の施行により地方自治法に「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法 1 条の 2、1 項）とされた。金井利之『自治制度』（東京大学出版会、2007 年）11-15 頁。

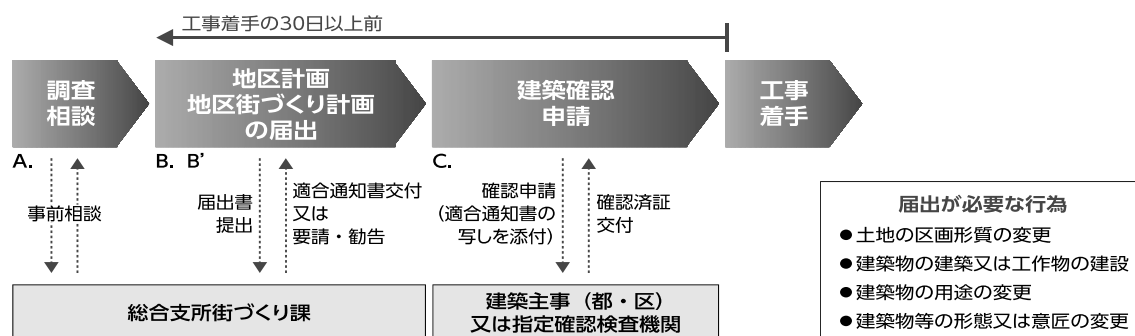


図17 地区計画並びに街づくり誘導地区における手続の流れ

着手の30日前」かつ「建築確認申請前」までに管轄の「総合支所」⁷⁵街づくり課の窓口まで届出書を提出しなければならない。まず事業者は、図16-A. 事業者が総合支所街づくり課に出向き、「事前調査相談」として事業に関わる手続や協議すべき所管課を把握し必要に応じて調査等した上で（事前相談書が必要な地区もある）、図16-B. 地区計画と街づくり計画の2つの書類（「届出書」）を提出し、並びに図16-B' その他関連所管課との「協議等」により「適合通知書」⁷⁶を受理し、C. 建築主事（区役所本庁都市整備部建築審査課）又は指定確認検査機関への届出（「適合通知書」の写しを添付）を行う。なお、図16-B' で協議をする関連項目は、景観、道路、公園、保健福祉など世田谷区の各種条例や都条例など、多数の内容にわたる。

しかしながら、上記の方法に課題がないわけではなく、例えば、世田谷区の総合支所においても総合的である一方、複雑な運用になる可能性も示唆されている。

4. 策定手続の主体と方法

⁷⁵ 大杉寛「大都市における都市内分権と地域機関―特別区における総合支所制度と自治・協働の推進―」都市社会研究（2009年）14-31頁。

⁷⁶ 適合通知書とは、「届出のあった建築行為等については、…地区街づくり計画に適合すると認めたので通知します」という文面と併せて、該当する街づくり計画の項目と関連所管課の承認を記すことができる書式で構成された文書。

既述のとおり、地区計画の策定においては、両事例ともに、手続条例を定めその規定に基づき手続が行われ、原則、その主体と方法を設定するのは執行機関（事例では市や区）である。ただし、住民発意であるか（住民発意型）、行政主導であるか（行政主導型）、あるいは民間事業者が先導するのか（民間事業者発意型）と、その主体や方法は地区毎に異なっている。

神戸市では、「住民発意型」「行政主導型」「民間事業者発意型」に整理でき、住民発意型が多い。住民発意型においては、条例により初動期の取り組みを支援する規定が定められ、まちづくり協議会による計画案はまちづくり協定として担保された後、さらにそれを法的強制力等により強化する場合に地区計画原案に展開されることが想定されていた。しかし、実際には必ずしもそのようになっておらず、直接、地区計画原案作成を目指して計画づくりが行われることもある。

いずれの場合も、その過程においては、合意形成を図るために、説明会の開催や広報誌の発行、アンケートの実施、総会などが開催される（図14）。そして、地区計画の決定にあたっては、原案の内容が公表され、その案に対して合理的な反対意見がないことが要件⁷⁷とされている。

⁷⁷ 地区計画の決定には、都市計画決定手続を要するが、法16条2項の「区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて」の判断として、公表に対して合理的な反対意見がないことを要件としている。

一方、世田谷区では、「住民発意型」「行政主導型」に整理でき、概ね行政主導型によるものが3分の2を占める。住民発意型のものは、協議会の設立、街づくり計画の策定、これらの支援等という条例に基づき原案策定を促す規定が定められている。案の策定要件として「相当程度の同意」とされているが、同意率を定めているわけではない。

原案策定のプロセスはそれぞれであるが、住民の発意を尊重しつつ、地区住民等の総意を目指して合意形成が図られている。しかし、住民を中心としたまちづくり活動が進まなくなっている実態があり、このことにより住民発意の計画づくりも難しくなっているという実態がある。また、こうした地区計画を策定するにあたって前提となる、あるいはそのプロセスとなるまちづくり活動を支える支援が財政難により充分に行えないという課題は共通している。

IV. まとめ

連載2で示した「視点」毎の日本の地区計画の実態をまとめ、課題を提示すると以下のようなになる。

(1) 地区計画の背景と趣旨

地区計画は、都市化社会を背景として、都市計画事業に対応して当時の都市計画法と建築基準法の隙間を地区レベルで補完する制度として誕生したといえる。言い換えれば、地区計画創設当初の意義は、既存の都市計画法と建築基準法の補完に過ぎなかったといえよう。また、住民の要求に応えるため、市町村の計画へ期待が寄せられ、地区計画は、「住民の手による街づくり」という意義も併せ担うこととなった。

制度創設時（「初動期の地区計画」）は、その背景や意図を受けて「事業系」の動因により地区計画を策定及び決定する市町村が多かったことに對して、近年にかけて「保全系」の動因によって、地区計画を決定する市町村が増えている。このような実態は、日本の都市づくりのあり方が成熟した都市型社会へと大きく変化するなかで、環境保全や地域管理などに対する地区計画への期待が高

まっていることを示唆しており、都市計画制度のなかで、地区計画をどのように位置づけるかが問われていると考える。

(2) 計画体系と地区詳細計画の仕組み

地区計画制度が導入された1980年の都市計画法制には市町村MPは創設されていなかったが、自治体における基本計画の地域別計画やコミュニティ計画との一貫性を配慮する期待は高まっていた。その後、1992年の市町村MPが創設され、二層二段の計画体系が構築されることとなったが、この体系において空間レベル、各分野の計画間の一貫性を確保するには、市町村MPが機能することが前提となる。また、計画間で一貫性を確認する規定はあるものの、その方策が整えられていないためにそれを確認、履行を押し進めることはできない。

地区計画は、住民の合意形成に基づく計画の策定、計画の実効性を確保する建築条例による制限内容の設定、事業的手法と規制的手法の一体的な運用は、市町村の自主性を前提に、技術や財源などを含む能力が必要となる仕組みとなっている。言い換えれば、自主性と自治体能力がなければ地区計画は運用できないということである。事実、初動期の地区計画、そして今日においても大規模自治体を中心に運用される制度となっている。しかしその一方で、地区計画を運用しようとする自治体では、条例等を活用して、地区計画の運用を行う実態がある。事例を通して、地区計画に関する条例が、①地区計画の目標を位置づける役割、②地区計画の策定手続を補完する役割、③地区計画の実効性を高める、④総合行政を可能にする、役割を担っていることが明らかになった。このような実態は、自治体の自主性と自治体能力の現れであるといえよう。

(3) 地区計画の適用対象

フランスと比較して、制度の位置づけの違いから、日本の地区計画は、適用面積もはるかに少なく、個々の対象の街区規模も縮小化していることが明らかになった。他方で、適用面積が大きい自

治体は、大都市が多く、これも自治体の自主性、自治体能力がその結果に反映されているものと考えられる。しかし、保全系の動因を示す自治体に小中規模が少なくない実態や、市街化調整区域や非線引き地域での適用が近年顕著であることなどは、地区計画創設時の意義とは異なる要請が存在してきていることの表れであるといえよう。こうした要請に応えるためには、全国の自治体の要請に対応する適用対象を再考する必要があるといえる。

他方、適用対象の効果を連続的に機能させるため行政組織間（公共団体間、地区間、庁内）の調整について計画間調整に期待が寄せられるが、これについては、計画間の一貫性について述べた通り課題も少なくない。しかし、市町村の組織内、すなわち庁内にける調整については、条例等に基づく自治体独自の手続（事前手続）や機構（総合支所等）によって各課の調整が図られており、課題はあるものの地区計画にかかわる総合的な行政が試みられている。

(4) 地区計画の策定及び決定手続

日本の地区計画は、フランスの PLU（地区詳細計画）とは異なり、議会の議決は要しない。ただし、地区計画の策定及び決定手続については、都市計画法が委任する、また、条例化にあたり、議会の議決を要する手続条例（縦覧、公聴会等）が必要となる。さらに市町村では、この条例に自主規定を盛り込むことで策定主体と方法の充実を図っている。主体と方法は主体の発意を重視しつつ執行機関（事例では市や区）が設定する形となっており、概ね「住民発意型」「行政主導型」「民間事業者発意型」に整理できる。例えば、世田谷区では、行政主導型による地区が概ね3分の2あり、神戸市では、住民発意型の地区が多くを占めていた。原案策定のプロセスも自治体により異なるが、住民等の発意を尊重しつつ、利害関係人の総意を目指して合意形成が図られている。このように、総意を目指して合意形成や同意調達が図られていることにより、制度創設の意図とおおり、地区計画

適用による制限等に対する正統性は確保されていると考えられる。しかしそれゆえ、合意形成や同意を調達することが難しく、また、いずれの自治体でも近年、住民等を中心としたまちづくり活動が進まなくなってきたおり、このことにより住民発意の計画づくりも難しくなってきたという。とりわけ、これらのプロセスを実施する財源不足が提起されていた。

(5) 計画内容の拡大、詳細性

地区計画は目標及び方針、地区整備計画を定めることが要件とされており、さらに地区整備計画のうち、重要なものについては、建築基準条例で定めることとされている。市町村の適用状況を見てみると、10割近くが地区整備計画を定め、約7割が建築確認と結合している建築条例を定めている実態から、市町村は、地区計画に法的強制力を伴う実効性を求めていることが明らかになった。そして、建築条例に定められている内容は、建築基準法施行令による基準を厳密に解釈している市町村が多くを占め、それ以外の内容を定める市町村は殆どなかった。形態・意匠等については、方針や地区整備計画として適用する傾向が強い。その理由には二つの側面があり、その一つは、建築条例で定める事項は、建築確認の対象となるため「制限に適合するか否かが一義的に判断されるよう」明確な規定内容にすべきとの地区計画創設時の意図（通達）が遵守されている点、いま一つは、建築確認の運用において、形態・意匠等の定性的な内容は審査が難しい点であることがわかった。しかし、前述のように地区計画の新たな意義が要請させるなかで、より柔軟な、自由度の高い制度内容が求められるように思われる。

実際、このような地区計画の運用に対して、対応できない規定について自治体独自の基準を条例に盛り込み事前手続のなかで実現しようとする試みがされてきている。

(6) 地区計画の計画文書とその履行担保手段

地区計画は、その計画文書である「方針」及び

「地区整備計画」とこれらの履行担保手段が結びついて、実効性が担保される仕組みとなっている。これらの文書と履行担保手段が結合することによる実効性に対する効果を整理すると、ア. 方針効果、イ. 地区整備計画効果、ウ. 建築条例効果、エ. 他法令結合効果に整理できる。ア. は、履行担保手段と結合せず、地域の憲章的役割を担うものとされ、従って「方針」のみを定める地区は少ない。イ. は、さらに3つに整理することができ、1つに、届出・勧告が履行措置と結合するものであるが、条例による「協議」「指導」「要請」がなされる事前手続によって実効性が高められている。2つに、開発許可と結びつくことでその効果を発揮するが、これもまた、条例の事前手続によって運用されている。3つに、道路位置指定による建築制限であるが、本事例においては、これに関する規定は運用されておらず、地区計画創設時の意図とは異なる状況があることがわかった。次に、ウ. は建築条例を定めることで、建築確認と結合することによる効果が期待されている。ただし、上記(5)で示したように、建築基準法施行令による基準を厳密に解釈している市町村が多くを占めており、それ以外の基準等については、地区整備計画や条例などにに基づく規定や仕組みによってその地区計画の実現を試みている。そして、エ. 他法令結合効果は、景観法や都市緑地保全法などにより、その実効性を確保する仕組みが用意されているものの、これらの採用数は少ない。本稿が取り上げた事例でも運用されておらず、自治体の創意により結合の必要性が見いだせる条例や法令について、独自の方法でその効果が生み出されている。以上のように、計画文書と履行担保手段の違いによりその効果やそれへの期待は異なるが、自治体独自の手続がこれらの実効性を支えていることは間違いない。しかし、法律や法律の解釈により、その運用を効率的、あるいは創造的に展開させる可能性も考えられる。

以上のまとめに記した実態と課題を中心に連載4ではフランスの地区詳細計画、すなわち PLU の実態について検討する。