効外型土地区画整理事業施行地区における地区計画導入の実態と課題：全国における実態と金沢市における事例研究

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2017-10-03
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 埒, 正浩, 川上, 光彦, 片岸, 将広
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/11720

都市計画論文集 No. 38-3 2003年10月
社団法人 日本都市計画学会

35. 郊外型土地区画整理事業施行地区における地区計画導入の実態と課題
ー全国における実態と金沢市における事例研究ー

Study on Introduction Situation and Problems of District Planning in Land Readjustment Project Area at Suburbs —Based on Surveys of the Whole Country and Kanazawa City—

埒 正浩*・川上光彦**・片岸将広***
Masahiro Rachi, Mitsuhiko Kawakami and Masahiro Katagishi

District Planning (DP) has been introduced in a lot of the Land Readjustment Project (LRP) Area for upgrading residential environment. This paper studies application situation and actual condition of DP in the LRP Areas of the whole country, and also studies comparing two LRP Areas in Kanazawa City, where DP was introduced and not introduced, using survey of residents' appraisal. As results of the study, the introduction effect of DP is clarified and some proposals for improve application situation and residential conditions in LRP Area are described.

Keywords : District Planning, application situation, introduction effect, residents' appraisal
地区計画, 運用実態, 導入効果, 居住者評価

1. はじめに

郊外型の土地区画整理事業（以下、区画整理）施行地区では、居住環境面で好ましくない用途混在や、敷地の細分化による区画整理地区内ミニ開発地[1]（以下、ミニ開発地）がみられることがある。一方、こうした区画整理の制度上の欠点を補うため、地区計画を導入する事例が増加している。しかし、比較的緩い規制内容の地区が多いことなどから、良好な居住環境が地区計画により必ずしも形成されているとはいえない。

こうしたことは、第一に郊外型区画整理施行地区の地区計画では、地権者[2]の意向を主体とし、居住者の意向を反映した規制内容のものが少ないこと、第二に実際の運用は必要最小限レベルの規制内容で設定されていることから、良好な市街地環境の形成には不十分であること、第三に地区計画はメニュー方式が基本であり、地域の独自性が反映されにくいことなどに起因していると考えられる。

既存研究において、高見沢ら[1]は、地区計画制度創設後の初期事例の調査から、地区施設の実現手段の不足から総合的な補助金、税制の優遇が求められ、時間の経過とともに地区計画への認識低下がみられること、また、日端ら[2]は、同様の調査等から、守れる範囲で規制を決めているというのが実態で、計画の質や整備レベルを引き上げるための制度の改良が課題であるとしている。一方、区画整理との関係では、波多野ら[3]は公団施行による新市街地整備の区画整理において、地区計画を導入する場合は、仮換地指定時にあわせて、計画案の合意を図っていくことが有効であるとしている。居住者の評価については、斎藤[4]は、街並み・住環境重視型計画的戸建住宅地を対象にした居住者調査から、地区計画や建築協定は、居住者の関与が少ないと認識や評価が低いとしている。また、埒ら[5]は、金沢市における区画整理施行地区を対象に、土地利用、ミニ開発地、道路、公園に関する居住世帯調査の評価から、区画整理の計画設計の課題を抽出している。

このように地区計画の運用実態などを扱った研究は行われているが、区画整理施行地区を対象とした地区計画の運用実態の研究は少ない。また、地区計画の導入地区における居住環境整備に対する評価や導入効果及び課題は十分に明らかにされていない。

本研究では、全国の郊外型区画整理施行地区[3]における地区計画の導入と運用の実態を把握し、その課題を抽出する。また、全国的にみても地区計画を導入した郊外型区画整理施行地区が多い金沢市[4]における事例調査により、地区計画の導入の有無別による比較分析を行い、地区計画の導入効果や課題を抽出し、今後の地区計画のあり方を明らかにすることを目的とする。尚、郊外型は農地等の未市街地を対象とし、非郊外型は駅前整備や道路整備等に関連した既成市街地を対象とした地区である。

2. 研究方法

本研究では、まず郊外型区画整理施行地区における地区計画の導入実態を把握するため各種統計資料[5]を元に集計分析した。次に、運用実態を把握するため全国の区画整理施行地区に地区計画を導入している371自治体[6]を対象にアンケート調査[7]を実施し、郊外型区画整理施

＊正会員 ㈱日本海コンサルタント（Nihonkai Consultant Co.,Ltd.）
＊＊正会員 金沢大学工学部土木建設工学科（U. of Kanazawa）
＊＊＊正会員 ㈱日本海コンサルタント（Nihonkai Consultant Co.,Ltd.）

行地区を有する自治体を対象に分析した。次に事例調査として、金沢市における区画整理施行済み又は施行中の192地区[8]の中から、類似地区を地区計画の導入・未導入で比較分析するため、組合施行、住居系、事業認可や完了予定時期がほぼ同じ、市中心部からの距離帯が類似、市街化がある程度進行していることを条件とし、地区計画導入地区（以下、導入地区）の若松鈴見地区[9]（以下、若鈴地区）と、未導入地区の戸板第一地区（以下、戸板地区）を選定した。これら2地区の居住世帯調査結果[10]の比較分析により、地区計画の導入効果及び課題の抽出を試みる。また、金沢市の行政担当者及び若鈴地区の理事長等にヒアリング調査[11]も実施している。

3．区画整理施行地区における地区計画の導入実態

1970～99年度に事業認可された区画整理施行地区のうち、導入地区の割合は14%である。その推移をみると、1970～74年度では2%であり、その後急速に増加し、1990～94年度では34%となっている。1995～99年度では、17%と減少しているが、これは地区計画の導入が仮換地と同時期またはその後が多いことによると考えられる。

次に、導入地区を施行主体別でみると（表-1）、組合が72%と最も多く、次いで公共団体16%となっている。一方、施行主体別施行地区に占める導入地区の割合では、公団・公社が23%と比較的多く、公共団体と組合はほぼ同じく11%、14%であるが、個人・共同は5%と少ない。

表-1　施行主体と導入地区の関係[5]

地区数(%)

施行主体	施行地区数(A)		導入地区数(B)		(B)/(A)
個人・共同	537	(11.2)	26	(4.3)	4.8
組合	3136	(65.2)	432	(71.8)	13.8
公共団体	937	(19.5)	98	(16.3)	10.5
公団・公社	203	(4.2)	46	(7.6)	22.7
合　計	4813	(100.0)	602	(100.0)	12.5

注）不明を除いて集計、行政庁は公共団体に含む

導入地区と用途地域との関係をみると、「住居系のみ」が49%と最も多く、次いで「住+商」が17%、「住+工」が15%、「住+商+工」が8%であり、住居系を含むものを合計すると全体では90%となる。

次に、導入地区とＤＩＤとの関係をみると、1995年時でＤＩＤ外が77%を占め、地区計画は新市街地の区画整理施行地区において多く導入されてきたといえる。

さらに、規制項目と組み合わせについてみると（表-2）、4～6項目の設定地区が73%を占めている。最も多いものは、「用途、敷地面積、壁面位置、形態・意匠、垣・さく、高さ」18%、次いで、「用途、敷地面積、壁面位置、形態・意匠、垣・さく」17%、「用途、敷地面積、壁面位置、垣・さく」8%であり、用途、敷地面積、壁面位置の3項目を基本とした設定地区が過半数を占めている。最大は、「用途、敷地面積、壁面位置、形態・意匠、垣・さく、高さ、容積、建蔽」の8項目4%であるが、一方で、項目数0が3%、「用途のみ」、「用途、高さ」が各々1%と、ほとんど規制誘導されていない地区も存在することがわかった。

表-2　主な規制項目と組み合わせ[5]

規制項目数	地区数(%)		規制項目数別一番も多い組み合わせ									
			用途	敷地	壁面	意匠	垣柵	高さ	容積	建蔽	最多地区数(%)	
0	18	(3.0)	－	－	－	－	－	－	－	－	18	－
1	9	(1.5)	○								8	(1.3)
2	27	(4.5)	○					○			7	(1.2)
3	39	(6.5)	○	○	○						9	(1.5)
4	117	(19.4)	○	○	○		○				49	(8.1)
5	186	(30.9)	○	○	○	○	○				104	(17.3)
6	136	(22.6)	○	○	○	○	○	○			107	(17.8)
7	48	(8.0)	○	○	○	○	○	○		○	12	(2.0)
8	22	(3.7)	○	○	○	○	○	○	○	○	22	(3.7)
合　計	602	(100.0)	－	－	－	－	－	－	－	－	336	(55.8)

次に、導入年度別に規制項目の変化をみると（図-1）、「用途」、「敷地面積」、「壁面位置」、「垣・さく」については、約80%以上の地区が設定しているのに対し、「容積率」、「建蔽率」は、10%程度と少なく減少傾向にあり、特に「建築面積」はほとんどみられない。このように、建築物のボリュームに関する規制が少ない理由は、用途地域により容積率、建蔽率が規制されていることに加え、目標とする具体的な市街地像が明確でないことによると考えられる。一方、「形態・意匠」は増加傾向にあり、景観への配慮が重要視されているといえる。

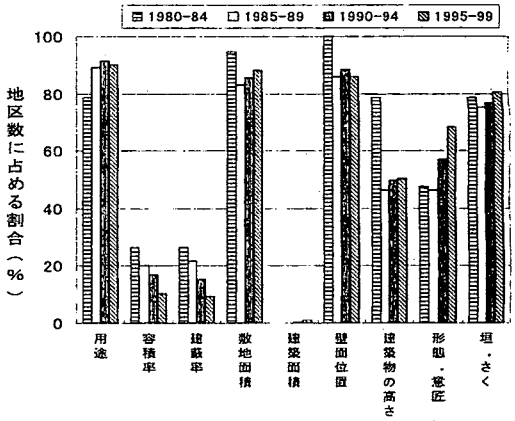

図-1　主な規制項目設定状況の推移[5]

4．全国自治体調査からみた地区計画の運用実態

(1) 地区計画導入時における行政と住民[12]の関係

導入時の行政と住民との関係は（表-3）、「行政発意」81%、原案作成も同様に、「行政主導」58%と多い。一方、導入を「行政発意」では、作成を「行政主導」が68%、「住民発意」では、作成を「住民と行政の共同」が78%と多い。

表-3　地区計画導入の発意と原案作成体制

回答数(%)

地区計画導入の発意 ＼ 主な原案作成体制	行政発意		住民発意		その他・無回答		合　計	
住民と行政が共同作成	59	(29.4)	25	(78.1)	4	(25.0)	88	(35.3)
行政主導で作成	137	(68.2)	3	(9.4)	4	(25.0)	144	(57.8)
住民主導で作成	1	(0.5)	3	(9.4)	0	(0.0)	4	(1.6)
その他・無回答	4	(2.0)	1	(3.1)	8	(50.0)	22	(8.8)
合　計	201	(100.0)	32	(100.0)	16	(100.0)	249	(100.0)

地区計画の策定に対する住民参加については、「もっと住民主導にすべき」が 55%と多く、「現行のままでよい」は30%である。こうしたことから、地区計画の導入や原案作成の実態は行政主導が多いが、地区計画の策定は住民主導で行うべきであると考えている自治体が半数以上ある。関連意見として、「住民参加は非常に少ない」「地区計画への関心度が低い」「コーディネーターの活用等により住民主体とすべき」などといった言及がみられた。

(2) 地区計画導入時と区画整理の進捗段階との関係

地区計画の導入時期と区画整理の進捗段階との関係については (表-4)、「仮換地後～事業完了」が 40%と最も多いが、「仮換地とほぼ同じ」27%、「事業認可後～仮換地前」26%と、約 5 割の自治体では住民の少ない段階で地区計画を導入している。一方、導入を「行政発意」の場合は、仮換地後が 39%と最も多いが、次いで仮換地前が 29%と多く、「住民発意」の場合は、仮換地後が 47%と最も多い。それらの理由は、「建築物を計画的に誘導できる」が最も多いが、次いで、仮換地時やその後は、「仮換地の確定後が良い」が多く、仮換地の前は「合意が得やすい」が多い。

表-4 導入時期と区画整理の進捗段階との関係

回答数(%)

地区計画導入の発意 / 都市計画決定時期	行政発意	住民発意	その他・無回答	合 計
事業認可後～仮換地前	59 (29.4)	4 (12.5)	1 (6.3)	64 (25.7)
仮換地とほぼ同じ	48 (23.9)	12 (37.5)	7 (43.8)	67 (26.9)
仮換地後～事業完了	79 (39.3)	15 (46.9)	6 (37.5)	100 (40.2)
事業完了後	8 (4.0)	1 (3.1)	1 (6.3)	10 (4.0)
その他・無回答	7 (3.5)	0 (0.0)	1 (6.3)	8 (3.2)
合 計	201 (100.0)	32 (100.0)	16 (100.0)	249 (100.0)

(3) 地区計画における規制メニューの選択内容

規制メニューの主な選択方法としては (表-5)、「住民と行政が協議して設定」が 39%と多いが、「主に行政が判断して設定」33%、「他地区の事例等を参考に行政が設定」20%であり、行政の判断で設定しているものは約 5 割を占めている。一方、導入を「行政発意」の場合は、行政の判断で設定が 38%と最も多く、「住民発意」の場合は、住民と行政が協議して設定が 63%と最も多い。

表-5 地区計画の規制メニューの選択方法

回答数(%)

地区計画導入の発意 / 規制メニュー選択方法	行政発意	住民発意	その他・無回答	合 計
住民と行政が協議設定	70 (34.8)	20 (62.5)	6 (37.5)	96 (38.6)
行政の判断で設定	77 (38.3)	0 (0.0)	4 (25.0)	81 (32.5)
住民提案を元に行政設定	3 (1.5)	8 (25.0)	1 (6.3)	12 (4.8)
他事例を参考に行政設定	46 (22.9)	3 (9.4)	1 (6.3)	50 (20.1)
その他・無回答	5 (2.5)	1 (3.1)	4 (25.0)	10 (4.0)
合 計	201 (100.0)	32 (100.0)	16 (100.0)	249 (100.0)

規制メニューに対する評価では、「問題ない」が 79%を占めたが、「問題あり」も 20%みられた。「問題あり」の理由は、「内容が不十分」36%、「追加ができない」32%である。関連意見として、「形態・意匠、垣・さくの制限に対する規制が徹底されない」、「内容が厳しく開発が進まない」、「緩和型の設定が行えない」などの言及が見られた。

こうしたことから、規制メニューの選択方法や導入において行政主導が多く、郊外型区画整理では居住者が少ない段階で地区計画が導入されることから、地権者が納得しやすい規制メニューを選択していると考えられる。また、メニュー方式は一定の評価を得ているものの、その内容や運用については課題があると考えている自治体が存在することがわかった。

(4) 地区計画の運用

届出については、「徹底」が 53%、「まあ徹底」が 41%であり、徹底されていると判断している自治体は多い。次に、年間の指導・勧告件数についてみると、「事例なし」が 49%と約半数を占めており、次いで「10 件未満」45%と事例は少ない。関連意見として、「設計会社等に事前説明しているためほとんどなし」という回答もみられた。

また、地区計画と建築確認の担当部署との関係は、「違う部署」が 56%であるが、「違う部署」間の連携上の問題については、「特になし」55%と過半数を占めているものの、「意思統一がしづらい」22%、「手続きの重複による申請者からの不満」15%もみられる。不適切な建築物への対応は、「指導」が 73%、「勧告」が 21%であり、指導・勧告が多くの対応である。一方、「よく把握していない」も 10%あり、届出時には必要に応じて指導されているが、その後はあまり実態が把握されていない可能性がある。

さらに、良好な市街地の形成に地区計画が機能しているかについては、「機能している」49%、「まあ機能している」47%と、導入効果を評価している自治体は多い。

こうしたことから、新住民が多い郊外型区画整理施行地区での地区計画の運用は、届出がほぼ徹底されており、良好な市街地形成に寄与していると判断されている。

(5) 区画整理施行地区における地区計画の今後のあり方

今後のあり方については (表-6)、「現行のまま」31%に対し、「建築協定等の併用」38%、「自治体独自の規制誘導」15%、「規制メニューの充実」12%であり、何らかの工夫が必要と考えている自治体が 65%に達する。

表-6 区画整理地区の地区計画の今後のあり方

今後のあり方	自治体数(%)
規制メニューの充実を図るべき	30 (12.0)
自治体独自の規制誘導を行えるようにすべき	38 (15.3)
地区計画と建築協定等との併用を行うべき	94 (37.8)
現行の地区計画のままで良い	76 (30.5)
その他	9 (3.6)
無回答	2 (0.8)
合 計	249 (100.0)

また、今後の運用管理のあり方については、「地元と行政が相談しながら行う」が 64%、「行政が主体的に行う」が 20%であった。

こうしたことから、郊外型区画整理施行地区に限らないが、地区計画は建築協定の併用など工夫が必要であり、運用管理も地元と行政の協働を理想とする自治体が多いなどの課題が明らかになった。

5．居住世帯調査からみた地区計画の評価と課題

本章では、一部の事例地区調査ではあるが、金沢市の導入地区と未導入地区を対象に居住世帯調査による比較分析から、地区計画の導入効果や課題を抽出する。金沢市では、1991 年頃から区画整理施行地区内において原則として地区計画を導入しているが、地区計画を市内で初めて導入した時期には、同じ区画整理地区でも地区計画の導入地区と未導入地区が存在している。比較地区は、最も事例の多い郊外型組合区画整理施行地区から選定しており、導入地区の若鈴地区は、全国的に導入地区の増加が顕著である 1991 年に決定され、全国事例と比較しても規制項目数が最大の地区の一つであり、地区計画の内容についても形態規制などに工夫がみられる地区である。

(1) 居住世帯調査の概要

調査対象地区の概要（表-7)、配布回収結果（表-8)、回答者の属性(表-9)はそれぞれ以下に示す通りである。回答者の入居時期から、区画整理の事業開始前からの入居世帯は若鈴地区が 25%、戸板地区が 51%存在しているため、以降の調査結果の分析では、区画整理施行地区において今後の住宅建設や居住環境の形成に影響を与えると考えられる事業開始後の入居世帯を対象とする。

表-7　調査対象地区の概要

	若鈴地区	戸板地区
事業開始年度	1985	1985
仮換地指定日	1986年11月1日	1988年6月26日
事業終了年度	2004(予定)	2001
合算減歩率(%)	34.1	20.1
施行面積(ha)	66.0	31.2
施行前人口(人)	265	335
計画人口(人)	4800	2400
地権者数(人)	295	153
施行前市街化率(%)	6.9	33.2
用途地域	1種低層、2種低層、1種住居、2種住居、1種中高、近隣商業	1種住居、2種住居、準工業

*施行前市街化率:施行前の建築物敷地面積等(グランド、既宅造地等を含む)を施行前地区内宅地総面積(地区面積－公共用地面積)で除した値

表-8　居住世帯調査票の配布回収結果

	対象世帯*(A)	配布	回収(B)	拒否等	(B)/(A)
若鈴地区	160	142	135	25	84.4
戸板地区	92	76	68	24	73.9
合　計	252	218	203	49	80.6

*平成13年版金沢市住宅明細図における各地区内の戸建住宅世帯。

表-9　世帯タイプ

世帯(%)

	若鈴地区		戸板地区		合　計	
単身(65才未満)	1	(1.0)	2	(7.7)	3	(2.5)
単身(65才以上)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)
夫婦(65才未満)	5	(5.2)	2	(7.7)	7	(5.7)
夫婦(65才以上)	2	(2.1)	1	(3.8)	3	(2.5)
親子(長子5才以下)	11	(11.5)	2	(7.7)	13	(10.7)
親子(長子6～11才)	12	(12.5)	1	(3.8)	13	(10.7)
親子(長子12～17才)	8	(8.3)	1	(3.8)	9	(7.4)
親子(長子18才以上)	30	(31.3)	14	(53.8)	44	(36.1)
3世代	26	(27.1)	3	(11.5)	29	(23.8)
その他	1	(1.0)	0	(0.0)	1	(0.8)
合　計	96	(100.0)	26	(100.0)	122	(100.0)

(2) 居住環境評価

本研究では、居住環境を住宅自体と住宅周辺の地区環境からなると考えており、地区計画は主に敷地規模、相隣関係などの住宅自体と、まちなみなど地区環境の両方を規制誘導するものであることから、その両方を総称し居住環境とした。居住環境評価については、4 段階評価を、「満足」＋3 点、「まあ満足」＋1 点、「多少不満」－1 点、「非常に不満」－3 点として点数化した。

まず住宅については (図-2)、全体的に若鈴地区の方が高い評価となっており、特に「敷地の広さ」「住宅の広さ」「庭の広さ」に対する評価の差が大きくなっている。

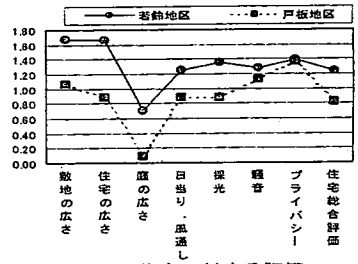

図-2　住宅に対する評価

敷地面積については（表-10)、200 ㎡未満の割合は若鈴地区 2%に対し、戸板地区は 41%と多く、平均敷地面積でも若鈴地区が約 60 ㎡大きい。これは、若鈴地区では地区計画により最低敷地面積が 200 ㎡であり、ミニ開発地の発生が防止されていることや、戸板地区では逆にそれが 15 箇所発生していることに起因すると考えられる。

表-10　敷地規模の比較

世帯(%)

敷地規模(㎡)	若鈴地区		戸板地区		合計	
100未満	0	(0.0)	2	(7.4)	2	(1.7)
100～150	0	(0.0)	4	(14.8)	4	(3.3)
150～200	2	(2.1)	5	(18.5)	7	(5.8)
200～250	31	(33.0)	4	(14.8)	35	(28.9)
250～300	27	(28.7)	5	(18.5)	32	(26.4)
300～350	19	(20.2)	6	(22.2)	25	(20.7)
350以上	15	(16.0)	1	(3.7)	16	(13.2)
合 計	94	(100.0)	27	(100.0)	121	(100.0)
平 均	305.4㎡		246.8㎡		276.1㎡	

次に、地区環境についても若鈴地区の方が全体的に高い評価となっており（図-3)、「まちの景観」については勾配屋根や広告物等の規制の効果が表れているものと考えられる。特に勾配屋根については「地区外者からの評判も良い」ことが組合へのヒアリングによりわかった。

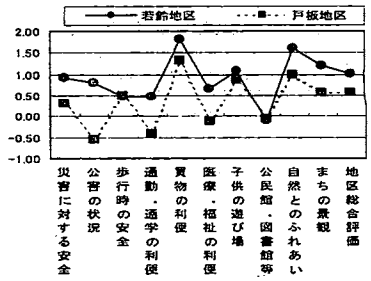

図-3　地区環境に対する評価

地区環境についての関連意見として、両地区とも「自動車の騒音や振動」、「路上駐車の増加」、「アパートやマンションの増加」があげられ、戸板地区では「深夜営業の店舗の騒音」、「住宅と工場等の混在」、若鈴地区では「ゴミ出しのマナー」、「戸建て住宅とアパートの混在」、「住宅と農地の混在」に対して問題があるとの言及がみられた。

(3) 定住意識

定住意識についてみると（表-11）、「住み続けたい」が戸板地区で 28%であるのに対し、若鈴地区で 70%と 42 ポイント高い。また、若鈴地区で「住み続けたい」と回答した 71 世帯の居住地区選定理由についてみると、約 2 割の世帯が「地区計画で良い街並みが形成されているから」と地区計画を評価して入居してきている。

表-11 定住意識

世帯(%)

	若鈴地区	戸板地区	合 計
住み続けたい	71 (70.3)	9 (28.1)	80 (60.2)
住み続けざるをえない	15 (14.9)	6 (18.8)	21 (15.8)
住み続けたくない	3 (3.0)	2 (6.3)	5 (3.8)
わからない	12 (11.9)	15 (46.9)	27 (20.3)
合 計	101 (100.0)	32 (100.0)	133 (100.0)

(4) 地区レベルの規制に対する意識

規制に対する意識についてみると（表-12）、若鈴地区では 98%が規制は「必要」としているのに対し、戸板地区では 77%と 21 ポイント少ないが、戸板地区でも約 8 割の世帯が規制は「必要」であるとしている。一方、その策定主体は、いずれも「行政＋住民」が最も多い。

表-12 地区レベルの規制の必要性に対する意識

世帯(%)

必要性	計画策定主体	若鈴地区	戸板地区	合 計
必要	行政のみ	6 (6.0)	3 (10.0)	9 (6.9)
	行政＋住民	87 (87.0)	19 (63.3)	106 (81.5)
	住民のみ	5 (5.0)	1 (3.3)	6 (4.6)
	(小計)	98 (98.0)	23 (76.7)	121 (93.1)
特に必要ない		2 (2.0)	7 (23.3)	9 (6.9)
合 計		100 (100.0)	30 (100.0)	130 (100.0)

(5) 地区計画の認知

認知状況についてみると、若鈴地区の方が戸板地区に比べて認知度が全体的に高くなっているものの、若鈴地区でも 52%の世帯が施行地区における地区計画の存在を知らず、地区計画の認知度は高いとは言えない。

(6) 規制内容に対する評価

若鈴地区の規制内容に対しての評価をみると（表-13）、隣地に望まない建物用途は、約半数の世帯が、当該敷地において建設可能である「集合住宅」を隣地に望まないとしている。なお、若鈴地区では、地区計画を策定する際に戸建住宅と集合住宅の混在の是非が検討されたが、地権者の土地活用を優先し混在を容認した経緯がある。このように、居住者と地権者の利害が規制内容に反映されていないものがあることが明らかになった。

表-13 隣地に望まない建物用途

世帯(%)

選択項目	一般住宅地区	低層住宅地区	合 計
集合住宅	31 (47.7)	12 (52.2)	43 (48.9)
コンビニ	31 (47.7)	16 (69.6)	47 (53.4)
事務所	19 (29.2)	10 (43.5)	29 (33.0)
専門学校	38 (58.5)	15 (65.2)	53 (60.2)
病院	33 (50.8)	11 (47.8)	44 (50.0)
旅館	44 (67.7)	18 (78.3)	62 (70.5)
カラオケ店	59 (90.8)	22 (95.7)	81 (92.0)
自動車修理工場	45 (69.2)	19 (82.6)	64 (72.7)
パチンコ	58 (89.2)	21 (91.3)	79 (89.8)
合 計	358 (550.8)	144 (626.1)	502 (570.5)

□建設不可項目

6. おわりに

区画整理施行地区における地区計画の導入実態では、導入地区は増加しつつあり、施行主体別では組合が 72%、用途地域では住居系のみ地区が 49%と多く、また、77%が 1995 年ＤＩＤ外の新市街地整備である。規制項目では 4～6 項目の設定地区が 73%と最も多く、「用途、敷地面積、壁面位置」の 3 項目を基本として設定している地区が過半数を占めていることが明らかになった。

全国自治体調査からみた区画整理施行地区における地区計画の運用実態では、まず導入時における行政と住民（主に地権者）の関係では、行政発意が約 8 割、原案作成も行政主導が約 6 割と多い。導入時と区画整理の進捗段階との関係では、仮換地前や仮換地とほぼ同時が約 5 割と多く、住民の少ない段階で導入されている。規制メニューの設定は約 5 割が行政独自で行っており、現行メニューは約 8 割が問題ないとしているが、問題ありも 20%あり、その理由はメニューの内容が不十分で、追加が出来ないとしている。運用では、「届出が徹底されている」や、「地区計画が良好な市街地形成に機能している」との評価が 9 割以上ある。今後のあり方では、地区計画だけでは十分な規制誘導が行いにくいことから地区計画と建築協定等の併用や規制メニューの充実、運用管理では地元組織と行政の協働を求めている自治体が多く存在することなどが明らかになった。

事例地区における居住世帯調査からみた地区計画の評価では、まず住宅自体及び住宅周辺の地区環境からなる居住環境評価では、導入地区の方が全項目で評価は高く、また、ミニ開発地が防止されている。定住意識でも、導入地区の方が未導入地区を大きく上回っている。規制に対する意識では、導入地区の方が必要性を高く評価しているが、未導入地区でも約 8 割が必要としている。認知度では、導入地区の方が高いものの、半数以上がその存在を知らない。規制内容に対する意識では、導入地区において、居住者と地権者の利害に一致していない面があることなどが明らかとなった。

以上の実態調査や事例調査の結果に基づいて、郊外型

区画整理施行地区における地区計画の課題をまとめると、まず居住者の少ない時点で地区計画を導入する地区が多く、また、その導入発意や原案作成は行政主導が多いなど、住民参加を基本とする地区計画の主旨は十分に反映されていない。地権者が受け入れやすく比較的緩い規制内容は、居住者からみれば十分に満足されるものではなく、地権者と居住者の意向に齟齬が生じていると考えられ、策定手法の改善や見直し等の工夫が必要である。地区計画は、良好な市街地形成に機能しているとの評価は高いが、規制メニューの内容の充実や、建築協定などの併用、さらに住民主体のまちづくり組織と行政の協働による策定・運用・管理面での工夫が求められている。導入地区は、居住環境評価や定住意識が高いものの、地区計画の存在はあまり知られておらず、住民間の認知を高めるための工夫が必要である。未導入地区は、1970～99年に事業認可された地区の86%あり、こうした地区においても何らかの規制誘導の必要性が求められていることから、地区計画や住民協定などの導入が必要である。

最後に提案として、第一に今後とも郊外型区画整理施行地区において地区計画の導入が望まれるが、導入時は居住者も少ないことから、一次的に必要最小限の規制内容としておき、一定の居住者が定住した時点で住民参加による地区計画の内容見直しや、維持運営組織づくりを行うようなシステムが求められる。第二に地区計画の規制内容の設定については、地権者の利益を追及した土地活用という視点を主にするのではなく、その土地活用と居住者の居住環境の充実が両立するような対象地区の市街化目標を設定すべきであり、戸建て住宅や共同住宅を分離するなどの工夫が求められる。第三に規制メニュー方式については、一定の評価は得ているが、運用においては類似項目が設定されており、地域の独自性を発揮した地区は少ないことから、今後は、具体的な市街地像を住民参加のもとに明確にした上で、地域特性を踏まえたメニューの弾力的運用を可能にするような制度面の見直しが求められる。

補注

(1) 埒ら[5]と同様に、仮換地時点以降に街区・画地の細分割が行われている個所を「区画整理地区内ミニ開発地」とする。

(2) 本論文では、地権者は施行地区内に土地所有権等を有する者であり、居住者は区画整理の事業開始後に入居してきた者とし、住民はそれらを総称して使用している。

(3) 本論文では、事業認可時点でＤＩＤ外の施行地区を郊外型と定義する。1970～99年に事業認可された6922地区の内、郊外型が70%、非郊外型が23%、不明が7%存在し、区画整理地区に地区計画が導入された941地区の内、郊外型が64%、非郊外型が36%存在する。

(4) 1970～99年に事業認可された郊外型区画整理施行地区数及び地区計画の導入地区数について、金沢市と同規模（人口30～50万人）の県庁所在地17都市平均を比較すると、金沢市は各々16地区、8地区に対し、17都市平均は各々12.7地区、0.8地区であり、金沢市はいずれも多い。

(5) 都市計画年報（平成12年度版、都市計画協会）、地区計画の手引（平成12年、ぎょうせい）、区画整理年報（平成12年度版、(財) 区画整理促進機構）のデータを元に集計・分析している。

(6) 371自治体は、「地区計画の手引き」(2000年、ぎょうせい）において、区画整理を動因とする地区計画導入地区を有する自治体である。また、三大都市圏が49%、地方都市が51%であり、1～20万の中小都市で全体の66%を占める。

(7) 全国自治体調査は、2002年3月に実施し、郵送配布・回収方式で行った。回収率は90%であり、内容は、地区計画の適用状況、導入時の状況、規制内容、運用、役割と今後の展望等からなる。

(8) 金沢市は、1999年1月末現在で組合施行115地区、個人・共同施行70地区、公共施行7地区を施行・認可している。

(9) 若鈴地区の地区計画は、1991年4月に都市計画決定され、5年後の1996年4月に一部改定されている。金沢大学の門前街づくりを目指しており、規制内容は、用途の制限（風俗、倉庫、自動車教習所等を禁止）、容積率の最高限度 (20/10、8/10等)、建蔽率の最高限度 (6/10、5/10等)、敷地面積の最低限度（200 ㎡)、壁面の位置の制限（道路境界から3m、2m、隣地境界から1mセットバック等)、建築物の高さの最高限度 (20m、15m、12m等)、形態又は意匠の制限（勾配屋根等)、垣又はさくの構造の制限の8項目から構成されており、用途地域の指定状況に応じて5地区（センター地区、サブセンター地区、沿道サービス地区、一般住宅地区、低層住宅地区）に区分されている。

(10) 2001年12月に実施し、各地区における戸建住宅に居住する全世帯を対象とし、調査票留置方式で行った。調査の内容は、世帯属性、入居時期、敷地面積、居住環境評価、定住意識、コミュニティ意識、用途地域及び地区計画の一般的認知状況、地区計画の規制内容に対する認知と意識、地区レベルの規制に対する意識等からなる。

(11) ヒアリング調査の内容は、地区計画の導入経緯、規制内容、運用実態、今後の展望等である。

(12) 新市街地における区画整理施行地区を対象とした調査であるため、ここでの住民とは主に地権者を指す。

参考文献

1）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435号、pp. 69－75

2）日端康雄、藤家寛 (1993)：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－、日本都市計画学会学術研究論文集、No. 28、pp. 295－300

3）波多野憲男、松井雅彦、佐々木政雄、小幡良樹 (1982)：公団施行土地区画整理事業における地区計画の適用に関する一考察、日本都市計画学会学術研究論文集、No. 17、pp. 217－222

4）斎藤広子 (1998)：戸建て住宅地における住環境管理ルールとしてみた地区計画・建築協定についての居住者の評価、日本建築学会計画系論文集、第513号、pp. 205－212

5）埒正浩、川上光彦、片岸将広 (2001)：居住世帯調査からみた郊外型土地区画整理事業施行地区の評価と課題―金沢市における事例研究―、日本都市計画学会学術研究論文集、No. 36、pp. 715－720