

都市計画提案制度の活用手法に関する調査



岡田光博
研究第一部
主任研究員

研究の背景と目的

平成14年の都市計画法改正により、都市計画提案制度という新たなしくみが創設され、平成15年1月1日から施行された。

都市計画提案制度は、土地所有者やまちづくりNPO等が、地域の合意等一定の条件を満たした上で、都市計画について、その案を提案できるしくみである。

民間の創意工夫を最大限に活かしたそれぞれの地域に最もふさわしいまちづくりの方向を都市計画として決めていく方式は、まさに草の根まちづくりといえるものであり、全国どこでも今後必要となる考え方である。

しかしながら、制度化されたものの、この官民協働まちづくりが現場で実効をあげるためには、民間側、行政側双方で、必要な情報収集やこれまでの姿勢を改める等の努力を行うことが求められる。

本研究は、この都市計画提案制度の早期・的確な活用を図るため、その活用手法について調査・検討を行ったものである。

本レポートでは、都市計画提案制度のしくみと意義を紹介し、続いて同制度の活用手法と提案事例について紹介する。

都市計画提案制度の仕組みと意義

1 都市計画提案制度の仕組み

都市計画提案制度は、都市計画区域又は準都市計画区域において、土地所有者やまちづくりNPO、都市再生機構等が、土地所有者等の3分の2以上の同意等の一定の条件を満たした場合、マスタープランを除く全ての都市計

画について、その案を提案することができる制度である。

提案者から提案を受けた都市計画決定権者は、まず都市計画決定等をする必要があるかどうかを判断する。判断の結果、提案された素案どおり決定しようとする場合、あるいは修正変更した案にする場合は、その案をもとに一連の手続きを経て、都市計画審議会への付議が行われる。一方、決定する必要があると判断した場合も、提案された素案を都市計画審議会に提出することが義務づけられている（図-1参照）。

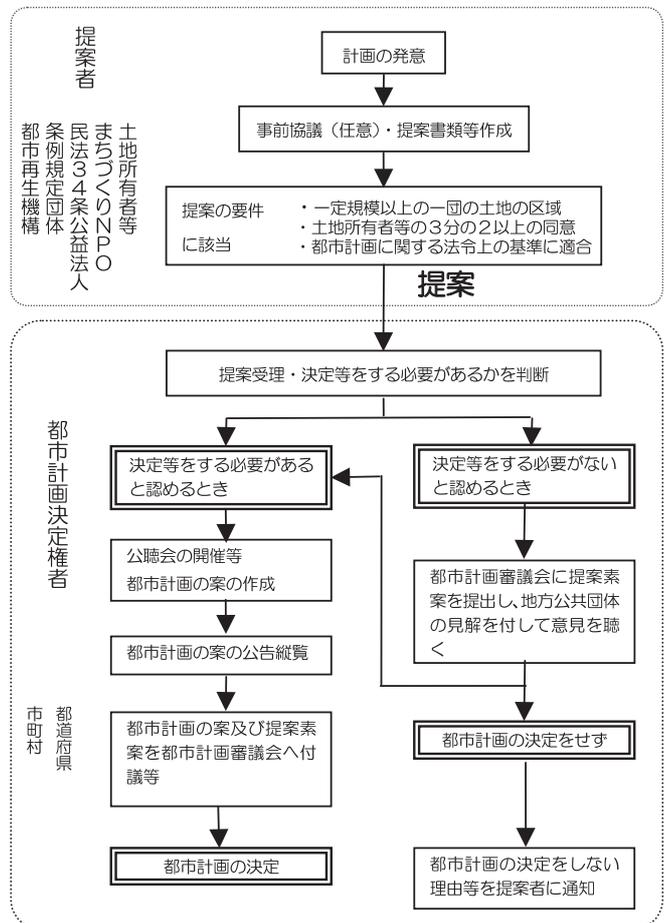


図-1 都市計画提案制度のフロー

2 都市計画提案制度の意義

都市化社会から都市型社会への移行に伴い、都市計画の重点も、新たな市街化のコントロールから既成市街地

の再構築による質の向上へシフトしていくべきであると考
えられている。そのため、これまでの画一的なもの
でない、地域の特性や意向をふまえた創意あるまちづくり
やきめ細やかなまちづくりが求められている。

こうした背景から創設された都市計画提案制度の基本
的意義は、次の諸点にあると考えられる。

(1) 行政と民間が同じ目線で都市計画を議論し、地域の まちづくりの土壌を育てる

都市計画提案制度は、これまで専ら行政が行ってきた
都市計画の案の作成を民間に開放するものである。これ
により、行政と民間が同じ目線で都市計画を議論できる
場が用意されるので、地権者や住民にとって、都市計画
が身近なものとなり、地域のまちづくりを自ら担う意欲
の広がりが期待できる。行政側の積極的な支援姿勢とあ
いまって、地域におけるまちづくりの土壌を育てること
につながるものである。

(2) 民間の知恵と力を活かしたまちづくりの実現性を高 める

ひとつひとつの地域のまちづくりについて、地方公共
団体の全面的な負担で細部に立ち入って都市計画を決め
ていくことは、行財政改革を迫られている状況から難し
い。こうした中で、都市計画提案制度は、建築活動の大
宗を担っている民間が、直接都市計画の案を作成し、提
案できるしくみであるため、民間の知恵と力を活かした
まちづくりの実現性を高めることが期待できる。

また、都市計画提案による民間の知恵と力を活かした
まちづくりが進むことで、都市計画が、地域個々の特性
や実情にあったきめ細かなものに充実・修復されていく
ことが期待できる。

(3) これまでの都市計画運用の変革につながる

都市計画提案がなされた場合、都市計画決定権者は、そ
の素案どおり決定する場合も、修正変更した案にする場合
も、決定しない場合も、提案された素案を都市計画審議会
に提出することが義務づけられている(図-1参照)。

従って、都市計画決定権者は、従来よりも都市計画の
案の作成について、提案された素案と都市計画決定権者

が作成した案について比較考量した判断を説明しなけれ
ばならない機会が増大する。さらに、ひとつの区域につ
いて内容の異なる提案がなされる可能性があることを考
えれば、比較検討・分析を行うというより質の高い次元
での対応が必要となると考えられる。

そのために、都市計画審議会の機能強化と充実、そし
て都市計画提案できるハード面の項目のみでなく、ソフ
ト(維持管理方法など)の提案を含めた審査・評価が可
能な制度改革や運用改善が検討されることが期待できる。

都市計画提案制度の活用手法

1 活用の基本的な考え方

前述した提案制度の意義が、期待どおり実現されるため
には、民間の知恵と力を活かした提案が全国で数多くな
され、提案により都市計画決定される事例が数多く出てく
ることがまず必要である。提案にもとづく都市計画決定が一
般的なものになっていき、数多くの提案事例について、地
域と行政側双方が経験を積んでいくことにより、提案を契
機としてよりよい都市計画を討議し、合意していくとい
うまちづくりのサイクルを定着させていくことが望ましい。

そうするためには、以下に示すような、提案する側と
なる民間、提案を受け止める側となる行政の双方の意識
改革、及び、民間による提案づくり、行政による提案の
受け止めが円滑かつ適正に進むことをサポートする新し
いタイプの専門家が必要である。

(1) 提案する側(民間)の意識改革

市民や民間事業者は、都市計画というものが専ら行政
の仕事であるというこれまでの意識を転換し、まちづく
りを担う主体としての自覚をもつことが重要である。

その上で、民間ならではの知恵と力を生かし、たとえ
ば、地区の個性や特殊性を生かしたローカルルールの提
案や、地区レベルのきめ細かな計画の提案、急激な変化
にいち早く対応した計画の提案、ソフトとハードが一体

となった計画の提案など、行政だけでは対応しにくいあるいは対応できない部分を、提案を活用して積極的に対応していくという姿勢が必要である。

そうした活動が契機となって都市計画の内容が変更され、更にその結実として現実の市街地環境が改善されたとき、都市計画がより市民に身近な存在として再認識されるはずである。都市計画が人々の生活と生産を支える重要な社会システムとして認識され、支持を得られるためには、こうした実体験の積み重ねが重要である。

また、民間事業者等は、行政や専門家と連携して地域住民によるまちづくりを積極的に育成・支援する姿勢を、一方地域住民は、民間事業者等を地域のまちづくりにうまく活用する姿勢を持つことが望ましい。

(2) 提案を受け止める側（行政）の意識改革

提案を受け止める側となる行政は、これまでの都市計画というものの全ての責任を自らが担うという発想から、民間の知恵と力を活かして都市計画、そしてまちづくりを進めていくという発想へと転換する必要がある。

その上で、提案が出てくるのを待つ姿勢ではなく、上記のような民側の意識転換を促進するために、たとえば積極的な情報提供を行うなど、民間による提案づくりを支援・育成する姿勢が必要である。

また、提案の要件の間口を広げたり、柔軟にふところを広げて提案を受け止めるなど、提案のハードルを低くする姿勢が必要である。

さらに、数多く出される提案を適切に受け止め、よりよい形で計画決定に結びつけていくためには、都市計画審議会をはじめとする事務処理体制を思い切って強化・充実しなければならない状況になるという認識をもつべきである。

一方、民間からの提案を積極的に受けとめるだけでなく、これを受け行政側もさらに良い提案を行っていくように努めることが重要である。

(3) 新しい専門家の必要性

都市計画提案が数多く出されるためには、従来のような行政側の計画づくりを支援する専門家だけではなく、

地域に入り込み、地域住民等による地域の課題解決やよりよいまちづくりの実現に向けた提案づくりを支援・育成する専門家やNPOが必要となる。

2 提案内容のあり方

(1) まちづくり育成型

特定のプロジェクトの実施を目的とするのではなく、地域のまちづくりを育成したり、まちの将来像を実現させていくタイプを「まちづくり育成型」と呼ぶ。

地域住民は、開発案件が発生してから、それに対抗するために都市計画を提案するなど、ネガティブな発想ではなく、予め、主体的に自分たちのまちの将来像やルールを考え、合意し、それを実現させるという積極的な発想で責任をもって都市計画を提案することが、良好なまちづくりを実現するために重要である。

まちづくりの初動期から細部にわたる内容まで合意するのは必ずしも容易ではないことが多い。そのため、第1段階として、まちづくりの基本的な方向についてまず意見をまとめ、その方向を定める都市計画をたとえば地区計画の方針として提案する。その都市計画決定を契機としてさらに具体的な合意形成に努めることにより、第2段階として合意が得られたところから、詳細な内容をたとえば地区計画の地区整備計画として順次提案していくといった活用方法が、地域を育てていく上で有効と考えられる。

(2) プロジェクト実施型

都市や地域の発展に寄与する特定のプロジェクトの実施を前提に、それを実現させるタイプを「プロジェクト実施型」と呼ぶ。

プロジェクト実施型の提案に際しては、プロジェクトが与える周辺環境への影響に配慮し、必要に応じて説明会を開催するなど、周辺地域の理解醸成を図ることが必要である。また、周辺地域のニーズに応じ、地方公共団体や都市計画の専門家と連携して、周辺地域の将来像やそれを實現する都市計画を合わせて検討し、周辺地域も含めた範囲で都市計画を提案したり、プロジェクト実現

による効果を周辺地域のまちづくりにつなげていくことも可能性があれば、検討することが望まれる。

提案内容のお知らせや説明は、すべての地権者等に対し丁寧に行い、地域の合意形成に積極的に努力することが必要である。

さらに、地域の状況に応じ、地権者等と一体となってまちづくり協議会を立ち上げるなど、地域の合意にもとづく総合的な提案を目指すことが望まれる。

3 都市計画決定権者の望ましい姿勢

(1) 行政側が提案を支援し、育てていく仕組み

創設された都市計画提案制度が実効的に活用されるためには、都市計画決定権者は従来にも増して、都市計画の基本方針や用途地域等の都市計画決定に係る情報をはじめ、そもそも都市計画で何をどのように決めているか、またその理由や根拠は何なのか等について、住民をはじめとする提案者に対して、わかりやすくかつ十分な情報提供を行い、説明責任を全うすることが必要と考えられる。当面、都市計画提案制度の創設とその手続き、評価の視点等について、わかりやすく広く周知することがまず必要である。

提案者側が、都市計画のもつ長期性や広域性の観点からの提案の必要性を検討するにあたり、たとえば、将来交通需要予測の結果等、行政側が都市計画を検討の際に活用する最新の基礎情報を積極的に提案者に公開・提供し、必要に応じて説明を行うべきと考えられる。

都市の発展を目指した都市計画が数多く提案されることは、その望ましい発露であると行政は認識し、受け身の姿勢ではなく、提案が活発に生まれる土壌づくりや提案を支援する仕組みを積極的に用意することが必要である。たとえば、専門家の協力を得て住民が主体となってまちづくりを進める活動を費用面で支援したり、地区内の合意形成や周辺地域の理解醸成がスムーズに進められるよう、合意形成や理解醸成の場の開催を支援する等、地域特性をふまえた柔軟な取り組みが求められる。

(2) 間口を広げて提案を積極的に受け入れる仕組み

密集市街地のように街区が小規模で零細権利者が多い地区などでは、法令に基づく条例を活用し、積極的に提案制度の面積要件の緩和を図ることが必要と考えられる。

また、まちづくり協議会等についても、提案者として認めるなど、間口を広げて提案を積極的に受け入れる仕組みづくりが必要である。

(3) ふところを広げて提案を受け入れる仕組み

公開空地の整備が必ずしもベストの選択肢でない地区で、空地の確保に代替して都市や地域への貢献度が高い内容の提案がなされた場合の適切な評価など、現行の指定基準や運用基準に必ずしもとらわれない、より良いまちの形成に向けた総合的な評価・審査が行われるべきと考えられる。

特にプロジェクト実施型の提案の場合、ハード面の提案とセットで説明されたソフト面の貢献についても、評価の対象とできるよう、既存の運用基準や評価のしくみの拡充について検討することが必要と考えられる。

また、提案内容の信頼性・妥当性を客観的に予測・分析する第三者機関を活用し、それによる分析結果を判断基準の一つとする仕組みが必要と考えられる。

地域やプロジェクトを育てていく観点から、たとえば、地区計画（再開発等促進区）の方針の中で、その時点で明らかになった条件を前提とした容積率の目安を明示する提案等、提案者が段階的な提案を前提とする提案を行った場合、それら提案内容を積極的に受け入れる姿勢が必要と考えられる。

また、たとえば広域的なまちづくりの中で、順次事業化を進めていくケースの場合、第1段階の事業地区提案時に、全体の事業確定の担保を求めるといった過大な要求を課すのではなく、弾力的な取り扱いによるプロジェクト育成の姿勢が求められる。

(4) 都市計画審議会の充実・強化をはじめとする事務処理体制の整備

都市計画提案制度を適切に活用するためには、事務処理体制の整備が求められるが、とりわけ、都市計画審議

会の機能の充実・強化を図ることが必要である。

各提案主体の利害を調整し、望ましい合意内容を導く調停的な機能を求められることが考えられる。そのためには、以下のようなしくみを、地域特性にあわせて選択し、積極的に導入することが望ましいと考えられる。

複数の都市計画案について比較検討する上で、専門的な見地からの分析作業や、意見対立の調整方向についての検討に適切に対応するため、たとえば、専門部会、小委員会等、機動的・実効的な調査・調整を行う組織を審議会の中に設置する。

都市計画審議会が、公平公正な審議を中立的立場で行うためには、都市計画決定権者（たとえば、市の都市計画課）が審議会事務局を兼ねていることは必ずしも望ましくないと考えられる。適切な審議、判断を行えるよう必要な資料作成等を行う独立性のある事務局機能の整備が求められる。

一つの都市計画を提案する場合でも、それに関係する部局は多岐に及ぶこと、また専門的知識を有しない住民等が提案者となる場合があることから、協議窓口を一本化することが必要と考えられる。

4 新しい専門家の必要性・都市再生機構の活用

都市計画提案制度が活用されるためには、以下に述べる3つの立場の専門家が必要となると考えられる。

都市計画の一般市民へのなじみの薄さや、都市計画の専門性の広がり、都市計画のメニューの多様化、建築基準法をはじめとする関連法との関係の複雑さ等をふまえると、提案づくりを支援する専門家の存在が重要となる。

ソフト面も含めた幅広い提案について、公正な評価・判断を都市計画決定権者側が行うためには、行政側の政策判断とは分離した形で、たとえば、環境影響評価、交通計画や事業採算に係る資金計画などの提案内容に係る項目について、提案内容の事実関係を客観的に分析する専門家（第三者機関）の存在が必要である。そういう専門家の立場が確立されるには、学識経験者や専門的ノウ

ハウをもつ民間コンサルタント等が、積極的に鑑定依頼を受け、その土壌を育てていくことが重要と考えられる。

地権者の2/3以上の同意で提案が可能となる制度の性格上、同一地域に内容が異なる複数の提案がなされる可能性があること等を考慮すると、中立的な立場で、提案主体の利害を調整し、意見の相違を乗り越えた合意形成を促す専門家が必要である。

専門家の組織として、都市再生機構は重要な役割を果たすと期待される。既成市街地の整備改善に必要な調査、調整及び技術提供業務の一環として、都市再生機構が都市計画提案の支援を行うことが有効であると考えられる。

都市計画提案の事例

守谷市・みずき野地区は住民による建築協定が締結され、緑豊かな街並みと良好な住環境が維持されている低層住宅型のニュータウンである。この提案は建築協定をそのまま地区計画とする提案で、地権者数が多いにもかかわらず、8割もの同意ができた理想的な提案である。

今後も、このようなまちづくり型の提案が多くなされることを期待したい（表-1）。

おわりに

すでに、都市計画提案制度を活用したまちづくりが各所で進みつつあり、一層の展開が望まれているところであるが、本研究が都市計画提案制度の運用に係る関係方面において検討の材料に供されるとともに、今後都市計画提案を検討しようとする地域住民や民間事業者の方々、また、これら取り組みをサポートしようとする専門家の方々においても参考資料としてご活用いただければ幸いである。

また、本調査の報告書については、JICE-HP (<http://www.jice.or.jp/toshikeikaku/index.html>) に全文掲載されているのでご利用いただきたい。

表一 都市計画提案制度の事例（H16年4月末 現在）

地区名	守谷市・みずき野地区	横浜市・笠間二丁目地区	川崎市・南渡田北地区	札幌市・新川第一地区	高崎市・問屋町地区
提案年月日	平成 15 年 3 月 20 日	平成 15 年 7 月 4 日	平成 15 年 8 月 6 日	平成 15 年 9 月 30 日	平成 15 年 10 月 22 日
都市計画決定年月日	平成 16 年 2 月 2 日	平成 16 年 1 月 5 日	平成 16 年 4 月 28 日	平成 16 年 3 月 9 日	平成 16 年 4 月 1 日
都市計画手続き期間	約 10.5 ヶ月	約 6 ヶ月	約 8.5 ヶ月	約 5 ヶ月	約 5 ヶ月
提案区域面積/同意率	約 66.8ha/83%	約 0.8ha/88%	約 12.5ha/100%	約 4.9ha/100%	約 36.6ha/87%
地区の概況	昭和 50 年代に開発された低層住宅型ニュータウン。開発時に建築協定が締結され、緑豊かな街並みと良好な住環境が維持されている。	大船駅近くの住宅地で、一戸建てやアパートが立ち並んでいるが、工業地域が指定され、周囲には、大規模な工場が立地している。	京浜臨海部の工業地帯の一角。市の総合計画により都市拠点に位置づけられ、都市再生緊急整備地域や国際環境特区（構造改革特区）にも指定されている。	市の郊外部で、土地区画整理事業により形成された市街地。地区計画により、土地利用を、住宅、工業業務、流通・運輸業務等に区分している。	市の中心から北約 3km に位置する卸商社街で、卸商業の中核を担ってきた地区。高崎問屋町駅の整備が進められ、平成 16 年の秋頃に開設予定。
提案者	地権者（自治会代表）	地権者	地権者	地権者	高崎卸商社街協同組合
地権者数/同意率	約 2000 人/83%	24 人/90%	3 人/100%	8 人/100%	185 人/81%
提案の背景・ポイント	建築協定の審査を自治会が行っていたが、居住者の高齢化に伴い、その業務が重荷になってきた。このような状況の変化の中、今後も建築協定により形成されてきた良好な住環境を維持・増進していくため、ローカルルールとしての地区計画を提案。	社会経済状況の変化から、地区内に遊休地が発生。具体的開発計画はないが、今後も現状の低層住宅地としてのまちを維持していきたいため、事前に用途地域、高度地区等の変更を提案。	上位計画（研究開発拠点の形成）の実現化に向け、社会経済状況の変化により遊休地化した工場跡地を、研究開発機能、国際交流機能、それらを補完する住宅機能等と土地利用転換するプロジェクトを実施可能とするため、用途地域の変更等を提案。	流通・運輸業務地区として用途を制限する地区計画が 10 年程前に策定されたが、社会経済状況の変化により、その内容が足かせとなり、大街区が遊休地化し続けている。遊休地の有効利用による市街地の成熟化をめざし、用途制限の内容を緩和する方向で地区計画の変更を提案。	当該地区は、卸商業の中核を担ってきたが、流通構造の変革等により環境が変化（休廃業した卸商社の跡地にふさわしくない業種が進出しはじめた。）。時代の要請に応えられる新しい問屋街への再生をめざし、乱開発を防止するためのローカルルールとしての地区計画を提案。
タイプ	まちづくり育成型	まちづくり育成型	プロジェクト実施型	まちづくり育成型	まちづくり育成型
提案内容	○地区計画の設定 ・建築物等の用途の制限 ・容積率の最高限度 ・建ぺい率の最高限度 ・敷地面積の最低限度 ・壁面の位置 ・高さの最高限度 ・かき又は柵の構造の制限 等	①用途地域の変更（工業→第二種中高層住居専用） ②容積率の変更（200%→150%） ③高度地区の変更（31m→15m） ④防火・準防火地域の変更（なし→準防火地域）	①用途地域の変更（工業専用→工業） ②地区計画の設定（方針のみ）	○地区計画の変更 ・建築物の用途制限の変更（神社・寺院・教会等、公衆浴場、ポーリング場・スケート場等、200㎡未満の劇場・映画館等、店舗の建築が可能に）	○地区計画の設定 ・建築物等の用途の制限 ・壁面の位置の制限 ・形態又は意匠の制限 等
提案内容が妥当と判断された主な理由	・これまで建築協定により同様の内容がルール化され、機能していた。 ・地権者の合意形成が十分に図られている。	・用途地域の指定基準に適合している。 ・住居系用途地域としての環境維持が可能（隣接工場は軽工業のため等） ・周辺への影響はなく、隣接地の合意も得ている。 ・現行の用途地域が指定される以前から住宅地として利用されていた。	・「研究開発機能、国際交流機能、これらを補完する商業・業務・住宅複合市街地の形成を目指す」という市の上位計画に即する提案となっている。	・流通運輸系の土地需要が後退傾向にある。 ・現在の制限内容では今後も土地活用の見通しが厳しいと想定される。 ・未利用地が活用されることにより市街地の成熟を図っていくことが望ましいと判断される。 ・周辺との合意形成が概ね図られている。	・流通運輸系の土地需要が後退傾向にある。 ・現在の制限内容では今後も土地活用の見通しが厳しいと想定される。 ・未利用地が活用されることにより市街地の成熟を図っていくことが望ましいと判断される。 ・周辺との合意形成が概ね図られている。