

都市計画提案制度と地区計画申し出制度の現状と課題 — 人口減少、都市縮小時代における都市計画のあり方に関する一考察

伊藤久雄

現在の都市計画法は、戦後の高度経済成長の過程で大都市への人口集中がすすみ、市街地の無秩序な拡大が全国共通の課題となったことを背景として1968年に制定された。それから半世紀近くになるが、都市計画を市民的視点でみると2つの潮流があると考えられる。その第一は、都市計画を国家高権的に考える潮流であり、現在もなお国や都道府県において色濃く残っていると筆者は考えている。第二は、都市計画に市民の意見を反映するための市民参加をすすめる潮流である。本稿は第二の潮流、すなわち都市計画を市民的に改革する視点から、さらには人口減少、都市縮小時代における都市計画のあり方について、都市計画提案制度や地区計画申し出制度の現状を分析する中から課題を考察するものである。

ところで、都市計画を市民参加や計画決定手続きにおける市民意見反映の観点からみると、およそ次のような過程を経て今日に至っている。

- 地区計画制度の創設 — 1980年
- 都市計画マスタープランの創設と「住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」ことの規定導入 — 1992年
- 地区計画に関する住民または利害関係人からの申し出制度の創設 — 2000年
- 都市計画決定手続きの条例による付加 — 2002年
- 都市計画提案制度の創設 — 2002年

なお、都市計画への市民参加や都市計画決定手続きには課題は多いが、本稿は都市計画提案制度や地区計画申し出制度に課題を絞っている。なお筆者には「長期未整備都市計画道路の現状」の現状を踏まえた都市計画を市民的に改革する視点に関する論考もあるので、そちらを参照していただければ幸いである⁽¹⁾。

(1) 伊藤久雄『都市計画決定手続きを市民的に改革する視点 — 長期未整備都市計画道路の現状から考える』社会運動402号（市民セクター政策機構2013.9）

1. 都市計画提案の状況

都市計画の提案制度は、2002年（平成14年）の都市計画法改正により創設され、「一定規模以上の一団の土地の区域について、土地所有者等が都道府県または市町村に対し、都市計画の決定または変更をすることを提案することができる」という制度である。提案された都市計画が要件を満たしている場合、自治体は提案にもとづく都市計画の決定をするかどうかを判断し、都市計画決定をする場合は通常の都市計画決定手続きを行い、都市計画決定をする必要がないと判断する場合は都市計画審議会の意見を聴くという手続きを行うこととなっている。

また同年（2002年）、都市再生特別措置法が策定され、都市計画法と同様な手続きで都市計画提案ができることになっている。

（1）都市計画法、都市再生特別措置法にもとづく提案

本稿の基礎となる都市計画提案は、都市計画年報（国土交通省、都市計画状況調査）から筆者が集計し、作表したものにもとづいている。

都市計画法第21条の2の提案状況

| | 2010年 3月末 提案数 | 2013年 3月末 提案数 | 3年間の 増加数 |
|-----|---------------------|---------------------|-------------|
| 全 国 | 146 | 201 | 55 |
| 北海道 | 22 | 25 | 3 |
| 東 北 | 22 | 23 | 1 |
| 関 東 | 37 | 48 | 11 |
| 北 陸 | 2 | 2 | 0 |
| 中 部 | 17 | 38 | 21 |
| 近 畿 | 9 | 13 | 4 |
| 中 国 | 16 | 25 | 9 |
| 四 国 | — | — | — |
| 九 州 | 21 | 27 | 6 |
| 沖 縄 | — | — | — |

都市再生特別措置法第27条の提案状況

| | 2010年 3月末 提案数 | 2013年 3月末 提案数 | 3年間の 増加数 |
|-----|---------------------|---------------------|-------------|
| 全 国 | 47 | 57 | 10 |
| 北海道 | 1 | 1 | 0 |
| 東 北 | 1 | 1 | 0 |
| 関 東 | 26 | 34 | 8 |
| 北 陸 | — | — | — |
| 中 部 | 6 | 9 | 3 |
| 近 畿 | 10 | 10 | 0 |
| 中 国 | 1 | 2 | 1 |
| 四 国 | 2 | — | * |
| 九 州 | — | — | — |
| 沖 縄 | — | — | — |

* 都市計画法第21条の2（都市計画の決定等の提案、2002年施行）

* 都市再生特別措置法第27条（都市再生事業を行おうとする者による都市計画の決定等の提案、2002年施行）

* 2010年3月末における四国の提案はいずれも高松市丸亀町における提案であった。2013年3月末の提案数にカウントされていない理由は不明。

(2) 自治体別提案数 (2013年3月31日現在)

提案数は地域によって相当な偏在がある。そこで都市計画法にもとづく提案と都市再生特別措置法にもとづく提案とに分けて、自治体別の提案数をみておこう。

都市計画法

| 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 | 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 |
|-------|-------|-------|---------|----------|-------|
| 北 海 道 | 札幌市 | 21 | 東 京 都 | 八王子市・多摩市 | 1 |
| | 恵庭市 | 1 | | 小 計 | 13 |
| | 小樽市 | 1 | 神 奈 川 県 | 横浜市 | 8 |
| | 北広島市 | 1 | | 川崎市 | 3 |
| | 江別市 | 1 | | 小田原市 | 5 |
| 小 計 | 25 | 平塚市 | | 1 | |
| 青 森 県 | 八戸市 | 3 | 小 計 | 海老名市 | 1 |
| | 弘前市 | 1 | | 茅ヶ崎市 | 1 |
| | 青森市 | 2 | | 小 計 | 19 |
| 小 計 | 6 | 新 潟 県 | 新潟市 | 1 | |
| 宮 城 県 | 仙台市 | | 6 | 上越市 | 1 |
| | 富谷町 | 2 | 小 計 | 2 | |
| 小 計 | 8 | 岐 阜 県 | 岐阜市 | 4 | |
| 秋 田 県 | 秋田市 | | 6 | 瑞浪市 | 1 |
| 山 形 県 | 鶴岡市 | 1 | 小 計 | 5 | |
| | 小国町 | 1 | 静 岡 県 | 浜松市 | 6 |
| | 河北町 | 1 | | 藤枝市 | 1 |
| 小 計 | 3 | 熱海市 | | 1 | |
| 茨 城 県 | 水戸市 | 3 | | 清水町 | 1 |
| 栃 木 県 | 栃木市 | 1 | 小 計 | 9 | |
| 群 馬 県 | 高崎市 | 2 | 愛 知 県 | 名古屋市 | 7 |
| | 前橋市 | 1 | | 豊明市 | 1 |
| 小 計 | 3 | 春日井市 | | 2 | |
| 埼 玉 県 | さいたま市 | 2 | | 稲沢市 | 2 |
| 千 葉 県 | 千葉市 | 2 | 阿久比町 | 1 | |
| | 成田市 | 2 | 小 計 | 13 | |
| | 我孫子市 | 1 | 三 重 県 | 伊勢市 | 2 |
| | 柏市 | 1 | | 四日市市 | 5 |
| | 流山市 | 1 | | 津市 | 1 |
| 小 計 | 7 | 鈴鹿市 | | 2 | |
| 東 京 都 | 千代田区 | 2 | 小 計 | 菟野町 | 1 |
| | 港区 | 3 | | 小 計 | 11 |
| | 新宿区 | 2 | 京 都 府 | 宮津市 | 1 |
| | 品川区 | 1 | | 京田辺市 | 2 |
| | 世田谷区 | 1 | | 舞鶴市 | 2 |
| | 板橋区 | 1 | | 小 計 | 5 |
| | 江東区 | 2 | | | |

| 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 | 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 |
|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| 大 阪 府 | 堺市 | 1 | 福 岡 県 | 宗像市 | 1 |
| | 交野市 | 1 | | 小 計 | 4 |
| | 枚方市 | 2 | 長 崎 県 | 佐賀市 | 2 |
| | 河南町 | 2 | | 佐世保市 | 1 |
| 小 計 | 6 | 大村市 | | 4 | |
| 兵 庫 県 | 加古川市 | 2 | | 島原市 | 2 |
| 鳥 取 県 | 鳥取市 | 2 | | 諫早市 | 5 |
| 岡 山 県 | 津山市 | 1 | | 長崎市 | 2 |
| 広 島 県 | 広島市 | 6 | | 時津町 | 1 |
| | 廿日市市 | 4 | 小 計 | 15 | |
| | 福山市 | 1 | 大 分 県 | 豊後大野市 | 1 |
| | 東広島市 | 10 | | 大分市 | 3 |
| 小 計 | 21 | 小 計 | 4 | | |
| 山 口 県 | 岩国市 | 1 | 宮 崎 県 | 宮崎市 | 1 |
| 福 岡 県 | 北九州市 | 2 | 鹿 児 島 県 | 鹿児島市 | 1 |
| | 大牟田市 | 1 | | | |

都市再生特別措置法

| 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 | 地 域 | 自 治 体 | 提 案 数 |
|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| 北 海 道 | 札幌市 | 1 | 神 奈 川 県 | 横浜市 | 4 |
| 宮 城 県 | 仙台市 | 1 | 岐 阜 県 | 岐阜市 | 1 |
| 千 葉 県 | 柏市 | 2 | 静 岡 県 | 浜松市 | 2 |
| 東 京 都 | 千代田区 | 9 | 愛 知 県 | 名古屋市 | 6 |
| | 中央区 | 8 | | 大 阪 府 | 高槻市 |
| | 港区 | 1 | 堺市 | | 2 |
| | 新宿区 | 1 | 小 計 | | 6 |
| | 品川区 | 8 | 兵 庫 県 | 神戸市 | 4 |
| | 渋谷区 | 1 | 広 島 県 | 広島市 | 2 |
| 小 計 | | 28 | | | |

① 都市計画法による提案

都道府県別にみると、北海道が第1位（25件）で以下、広島県（21件）、神奈川県（19件）、長崎県（15件）、東京都（13件）、愛知県（13件）、三重県（11件）と続く。北海道と広島県が上位にあるように、この提案制度は用途地域の変更など、地域地区に関する提案も多く、全国的に活用されている制度であるといえる。

市町別にみても札幌市（21件）を筆頭に、東広島市（10件）、横浜市（8件）、名古屋市（7件）、秋田市、仙台市、浜松市、広島市（ともに6件）と続き、都道府県と同様な傾向がある。なお宮城県富谷町、山形県小国町、山形県河北町、静岡県清水町、愛知県阿久比町、三重県菰野町、大阪府河南町、長崎県時津町の8町に

提案がある（富谷町、河南町は2件、それ以外の町は1件の提案）。富谷町、小国町、清水町、阿久比町、菰野町、河南町の6町8件は地区計画、河北町、時津町の2町2件は用途地域変更の提案である。

② 都市再生特別措置法による提案

都市再生特別措置法にもとづく都市計画提案は、圧倒的に東京の都心区に集中している。東京都区部の提案数は全国の半数を超えている。

なお、同法による都市計画提案は以下の事業に限られている。

- 都市再生特別地区（指定都市の区域を除く）
- 市街地再開発事業（3ha超で国の機関又は県が施行すると見込まれるものに限る）
- 防災街区整備事業（3ha超で国の機関又は県が施行すると見込まれるものに限る）
- 土地区画整理事業（50ha超で、国の機関又は県が施行すると見込まれるものに限る）
- 政令で定める都市施設

（3） 都市計画法にもとづき提案された計画案の取扱い

提案された計画案201件の取扱いは以下のとおりである（なお、1件の提案に複数の都市計画がある場合もあるので、件数は提案数に一致しない）。

| 提案通り決定 | 一部変更して決定 | 取り下げ | 不採用* | 検討中 |
|--------|----------|------|------|-----|
| 181 | 39 | 3 | 11 | 3 |

* 都市計画法第21条の5第1項にもとづき「不採用」の旨、提案者に通知

不採用は全体の5.5%になる。なお、検討中3件のうち、東京都（八王子市・多摩市）に係る提案は後述するようにその後「不採用」が通知されている。

（4） 都市計画法にもとづく提案における都市計画の種類（2013年3月31日現在）

2013年3月末における提案数201件を下記のように分類した（なお、1件の提案に複数の都市計画がある場合もあるので、件数は提案数に一致しない）。

| | 区域区分 | 地区計画 | 地域地区 | 都市計画 道 路 | 市街地 再開発 事業等 | その他 | 計 |
|-----|------|------|------|-------------|-------------------|-----|-----|
| 新 規 | | 114 | 27 | 2 | 6 | 2 | 151 |
| 変 更 | 5 | 40 | 51 | 3 | 4 | 1 | 104 |
| 廃 止 | | | 1 | | | | 1 |
| 計 | 5 | 154 | 79 | 5 | 10 | 3 | 256 |

① 区域区分

区域区分、すなわち線引き（市街化区域、市街化調整区域）の変更は以下の自治体で提案された。

○ 東京都八王子市・多摩市

提案者は㈱府中カントリークラブであり、ゴルフ場用地62.2haについて、市街化区域から市街化調整区域への変更を提案した。東京都は、都市計画提案は企業の税負担の軽減を目的とするものであり、区域区分の変更理由には当たらないと主張した。第201回東京都都市計画審議会（2013年5月17日開催）では「都市計画は法令に則って、社会経済状況の変化等を踏まえて変更の必要性を検討し、適切に見直しをするものであり、本件についても、このような点を踏まえて慎重に対応する必要がある」とした。

2013年3月末の資料では検討中となっていたが、2013年6月7日に「都市計画を変更しない」旨、提案者に通知されている（東京都に確認）。

○ 神奈川県横浜市2件（瀬谷区及旭区、栄区）

瀬谷区二ツ橋町地区及旭区上川井町地区（2006年6月提案）、栄区上郷町地区（2007年12月提案）は、いずれも都市計画変更をしない旨通知されている。なお栄区上郷町地区については、東急建設㈱からあらためて、約31.9haについて市街化調整区域から市街化区域へ変更する都市計画提案が出されている（2014年12月提案）。これについて横浜市は2015年6月、「提案された区域区分の変更や地区計画等の内容に一部修正を加えた上で、都市計画の決定及び変更をする必要があると判断する」としている。

○ 京都府京田辺市（2件）

1件は都市計画変更をしない旨通知されている。もう1件は検討中となっている（詳しい提案内容や経緯等についてはホームページ上では不明）。

② 地区計画

地区計画は延べ提案件数（256件）の60%を占める。提案数201件からみると76.6%になる。大都市部、地方都市、町部など、例外なく地区計画提案が多い。新規の地区計画提案が地区計画提案全体の74%ある。

都市計画提案数の多かった札幌市、東広島市、横浜市、名古屋市、秋田市、仙台市、浜松市、広島市と都内自治体（特別区）について、地区計画決定の種類と提案者をみても以下のようなになる。提案者は圧倒的に土地所有者等（土地所有者等

と土地所有者)が多く、他の提案者はごく少数であることが分かる。

| | 地区数 | 決定の種類 | | | 提 案 者 | | | | | | |
|------|-----|-------|-----------|----|------------|-----|----------|-----|----------|-----|-------------|
| | | 新規 | 新規・ 変更 | 変更 | 土地所 有者等 | 事業者 | 経験 団体 | 再開発 | 公益 法人 | 町内会 | ま ち づ くり |
| 札幌市 | 22 | 11 | 3 | 8 | 21 | 1 | | | | | |
| 東広島市 | 10 | 8 | 2 | | 10 | | | | | | |
| 横浜市 | 6 | 1 | 1 | 4 | 6 | | | | | | |
| 名古屋市 | 7 | 4 | 3 | | 5 | | 2 | | 1 | | |
| 秋田市 | 6 | 5 | | 1 | 3 | 1 | | | | 3 | |
| 仙台市 | 6 | 1 | | 5 | 6 | | | | | | |
| 浜松市 | 3 | 1 | | 2 | 2 | | | | | | 1 |
| 広島市 | 6 | 1 | 2 | 3 | 6 | | | | | | |
| 千代田区 | 2 | 1 | | 1 | 2 | | | | | | |
| 新宿区 | 2 | 2 | | | 2 | | | | | | |
| 江東区 | 2 | 2 | | | 2 | | | | | | |
| 港区 | 1 | 1 | | | | 1 | | 1 | | | |
| 品川区 | 1 | 1 | | | 1 | | | | | | |
| 世田谷区 | 1 | 1 | | | 1 | | | | | | |
| 板橋区 | 1 | 1 | | | 1 | | | | | | |

* 経験団体は経験知識団体、再開発は再開発協議会、まちづくりはまちづくり協議協議会を、いずれも略したものである。

* 土地所有者等は、土地所有者と土地所有者等を含む。

* 名古屋市の1地区の提案者は経験知識団体と公益法人の共同提案

* 秋田市の1地区の提案者は土地所有者と事業者の共同提案

* 港区の1地区の提案者は事業者（2社）と地区再開発協議会の共同提案

なお地区計画の申し出は、都市計画法にもとづき自治体が条例を策定することにより、土地所有者やNPO等が「地区計画の申し出」をすることができる制度である。この「地区計画の申し出」は、ここに集計した都市計画提案にはふくまれていない（この申し出制度については後述する）。

③ 地域地区

地域地区に関する提案は、地区計画に次いで多い。そこで詳しく分類すると以下のようなになる。用途地域の変更提案が51件と、地域地区に関する提案（79件）の約65%を占める。

なお、新規の計画提案よりも変更提案の方が多くのも特徴である。

| | 用途地域 | 特別用途地 域 | 緑地保全等 | 都市再生 特別地区 | 防火・準 防火地区 | 高度地区等 | 計 |
|----|------|------------|-------|--------------|--------------|-------|----|
| 新規 | 10 | | 4 | 1 | 5 | 7 | 27 |
| 変更 | 41 | 2 | | | 3 | 5 | 51 |
| 廃止 | | 1 | | | | | 1 |
| 計 | 51 | 3 | 4 | 1 | 8 | 12 | 79 |

④ 都市計画道路

都市計画道路に関する都市計画提案が5件ある。ただしいずれも、大規模開発地域の中にある道路であり、他の土地区画整理事業などとの関連で提案されたもので、都市計画道路単独の提案はない。

○ 札幌市交流拠点地区、同地区（その2）

「大通交流拠点」は、札幌市の都心まちづくり計画において「にぎわいの軸（札幌駅前通）」と「はぐくみの軸（大通）」の交点として位置づけられており、関係権利者による都市計画提案により、地区計画が都市計画決定された。都市計画道路は、「仮称 札幌駅前通公共地下歩道」の出入口の位置及び形状を、建築計画に合わせて変更するとした協議が関係権利者と札幌市の間で整ったため、都市計画道路「仮称 札幌駅前通地下歩道」の区域及び立体的範囲を一部変更した（2007年と2008年の提案）。

○ 名古屋市茶屋新田

茶屋新田地区は従来、市街化調整区域だったが、周辺地域と一体となった市街地の形成を図るため、市街化区域へ編入し、組合施行により土地区画整理事業が実施されている。

土地区画整理組組合はイオンモール(株)との連名で、大規模商業施設の整備に必要な地区計画および南秋葉線（都市計画道路）拡幅についての都市計画提案を2012年6月末に名古屋市に提出し、その後市が自らの案として都市計画手続きを行った。

○ 広島市西風新都石東地区

本地区は、山陽自動車道五日市I.Cに近接するとともに、都市計画道路草津沼田線と都市計画道路石内中央線の交差部に隣接しており、この立地特性を生かし、住宅系の土地利用の他、商業・業務系や工業・流通系の複合的な土地利用を図る地区に位置づけられている。

このため、地区計画を策定することにより、安全で快適な居住環境の形成と、環境に配慮した商業・業務施設、流通施設等の誘致による魅力ある都市環境の形成を図ろうとするものである（地区計画決定、2011年8月）。

○ 大分市岡地区

本地区は、近隣に展開する大分港公共埠頭や流通業務地区、東九州自動車道への交通アクセスなど周辺部の都市基盤を活かし、産業間の連携や産業立地を牽引する「複合産業業務拠点」の形成を図るものと位置づけられた84.4haの土地である。

市の資料をみると、「地元からは、地区のまちづくりの観点から、都市計画提案制度に基づく都市計画道路と土地区画整理事業の新たな都市計画案の提案がなされた」とされている。

⑤ 市街地再開発事業等

市街地再開発事業は以下の4件である。

- 札幌市琴似4条1・2丁目地区
- 東京都新宿区西新宿5丁目中央北地区
- 岐阜市岐阜駅東地区
- 岐阜市高屋再開発
- 浜松市西部地区

ほかに、区画整理事業（新規1件）、防災街区整備事業（新規1件）、都市高速鉄道（変更1件）、自動車ターミナル・駐車場（変更2件）がある。

⑥ その他

その他、風致地区、特別緑地保全地区などがある。風致地区、特別緑地保全地区は、瀬谷区二ツ橋町地区及旭区上川井町地区において、区域区分の変更提案とともに提案されたものであるが、これら提案はいずれもいずれも採用しない旨通知されている。

(5) 土地所有者等以外からの提案

地区計画の提案のところで札幌市等の提案者の現状をみたが、都市計画提案全体ではどうなっているだろうか。都市計画法にもとづく提案は、以下の要件を満たすことが必要であるとされている。

- (1) 提案区域内の土地所有者または借地権者

- (2) まちづくりの推進を目的とする特定非営利活動法人（まちづくりNPO法人）、民法第34条の法人その他の営利を目的としない法人
- (3) 独立行政法人都市再生機構
- (4) 地方住宅供給公社
- (5) 国土交通省令（省令第13条の3）で定める団体、もしくはこれに準ずるものとして地方公共団体の条例で定める団体

計画提案の提案者をみると以下ようになる（提案者が複数の場合もある）。圧倒的に土地所有者等が多く、8割強を占める（2件の土地所有者＋事業者を含む）。そこでここでは、土地所有者等以外の経験知識団体、自治会・町内会、NPO法人、まちづくり準備会、まちづくりの会、生活協同組合等、営利を目的としない法人について、可能な限り調査してみた。

| 提 案 者 | 件数 | 提 案 者 | 件数 |
|-----------------|-----|---|-----|
| 土地所有者等（借地権者を含む） | 168 | 土地開発公社、地域再開発協議会、まちづくり組合、まちづくりの会、民法法人、生活協同組合、NPO法人、営利を目的としない法人 | 各1 |
| 事業者（株式会社等） | 12 | | |
| 経験知識団体 | 6 | | |
| 自治会・町内会 | 4 | | |
| 土地所有者＋事業者 | 2 | | |
| 市街地再開発組合（準備会含む） | 2 | | |
| 区画整理組合 | 2 | | |
| | | 計 | 204 |

* まちづくり組合は、加古川市の寺家町周辺地区防災街区整備事業を施行した寺家町周辺地区まちづくり組合である（2013年に兵庫県知事により施行者となる組合設立が認可）。

① 経験知識団体

「都市計画の提案状況」の提案者として経験知識団体とあるのは、「まちづくりの推進に関し経験と知識を有する団体（都市計画法施行規則第13条の3）」である。都市計画法第21条の2第2項の国土交通省令で定める団体は、次に掲げる要件のいずれかに該当するものとされる。

<次のいずれかに該当する団体であること>

- イ 過去10年間に法第29条第1項の規定による許可を受けて開発行為（開発区域の面積が0.5ヘクタール以上のものに限る。）を行ったことがあること。
- ロ 過去10年間に法第29条第1項第5号から10号までに掲げる開発行為（開発区域の面積が0.5ヘクタール以上のものに限る。）を行ったことがあること。

既述のように、経験知識団体からの提案は6件あり、内訳は名古屋市2件、豊明市1件、堺市1件、大阪府河南町2件である。ただしいずれも、地区計画決定の経緯等について詳しい資料がなくよく分からないが、経験知識団体は開発事業者等が構成する団体だと思われる。

② NPO法人

NPO法人からの提案は、京田辺市の薪地区における区域区分の変更提案1件のみであり、当該地区の提案は「検討中」となっている。提案の経緯等については既述のとおり不明である。

③ 営利を目的としない法人

自治会・町内会、まちづくり組合、まちづくりの会、生活協同組合、営利を目的としない法人としてのみ記載があったものの5件（提案数7件）が該当すると思われる。

○ 町内会

町内会は、秋田市の3地区の地区計画、3件である。この3地区は、秋田市の都市計画のホームページによれば、提案者は3地区とも「住民（地権者）代表」となっている。おそらく住民代表として町内会の役員がついたものと思われる。

○ 自治会

流山市の江戸川台西1丁目地区計画を提案したのは、江戸川台台地自治会である。ただし現在、同地区の地区計画は決定されていない。提案の経緯等については不明である。

○ 生活協同組合

1件ある提案は、コープこうべからの加古川市神吉地区計画の提案である。当地区は市街化調整区域にあるが、加古川市は「市街化調整区域における地区計画制度の運用基準」があり、この基準にもとづいて提案したものと思われる。本地区計画は2009年1月に決定されているが、提案の経緯等については不明である。

○ まちづくりの会

まちづくりの会からの提案は、浜松市高竜地区における地区計画の提案であり、高竜街づくりの会が提案者になっている。高竜地区は、JR浜松駅の南側に近接した位置にあり、住宅と商業施設が混在した密集市街地で、都心部の幹線道路網整備の緊急性が求められている中、公共施設が未整備のままであった。このため、地区の健全な発展と活性化を図り、安全で安心できる快適なまちづくりを目指し

て公共施設の整備を行うために、区画整理事業が行われた。

高竜街づくりの会はその事業を中心的に担ったものと思われ、主には地権者がメンバーだったと思われるが、都市計画提案の経緯等については分からない。なお地区計画は2011年3月に決定されている。

2. 東京都における最近の状況

既述した都市計画提案は2013年3月31日現在のものであった。そこで東京都内のその後の都市計画提案について東京都のホームページから調査した。

都市再生特別措置法第37条第1項にもとづく都市計画提案

(提案内容は「都市再生特別地区」の提案)

| 区 | 地区名 | 提案者 | 受理年月 | 都市計画の決定・変更 | 決定年月日 |
|-----|-----------|--|---------|------------|---------|
| 渋谷区 | 宇田川町15地区 | (株)パルコ | 2015年6月 | | |
| 渋谷区 | 渋谷駅地区 | 東京急行電鉄(株)、東日本旅客鉄道(株)、東京地下鉄(株)、道玄坂一丁目駅前地区市街地再開発準備組合 | 2013年1月 | 変更 | 2013年5月 |
| 渋谷区 | 渋谷三丁目21地区 | 東京急行電鉄(株) | 2013年1月 | 変更 | 2013年5月 |

(1) 都市再生特別措置法にもとづく提案

都市再生特別措置法にもとづく提案は、上表のように3件あった。渋谷区の渋谷駅周辺地区の大規模開発にともなうものなど、最近の渋谷駅周辺の開発を象徴したものと見える。

(2) 都市計画法にもとづく都市計画提案

東京のしゃれた街並みづくり推進条例第11条第2項の規定にもとづく、再開発等促進区を定める地区計画の都市計画変更提案を、2014年12月に1件受理している(2015年5月開催の第209回都市計画審議会にて計画決定)。

- 環状第二号線新橋・虎ノ門地区・地区計画 V-1 街区

提案者 森ビル㈱、大林新星和不動産㈱

さて問題は、都市計画道路の廃止提案の経過である。

＜「外環の2」に関する都市計画廃止提案について＞

① 提案の経緯

- 「外環の2・一部区間廃止の都市計画提案」は、2011年4月から、杉並区善福寺地区の「さくら町会」（戸数200戸）が「都市計画廃止提案」に取り組むことを決定し、調査を始める。
- 2011年9月から10月、提出書類の作成（特に計画図）、地権者数、同意者数の把握と、同意の承認印の受領に奔走。最終的に149人の地権者中、78%の同意を得る。
- 2011年12月26日、東京都に対し「外環の2・一部区間廃止の都市計画提案」を提出。東京都は受理せず、「あずかり置く」との対応で、提案理由書の修正等を求める。
- その後数回にわたり、修正、補正、交通容量の計算等、東京都のもとめに応じる。
- 2012年6月18日、「申し入れ書」を提出するも東京都反発、撤回する。
- 2012年7月25日、東京都が「国は、部分的な廃止区間であっても提案上問題なしとしている」と提案者に連絡。
- さらにその後も東京都の指摘に対する回答等を繰り返す。
- 2014年4月1日、舛添知事に内容証明にて資料一式を送付、「正式受理」を訴える。
- 2014年6月18日、都議会で小松都議（生活者ネット）が「本提案の3年間の対応について」回答を迫る。
- この間、提出種類の確認等が行われる。
- 2014年12月2日、東京都より電話で「本提案書を本日、正式受理」との連絡があり、翌日提案者が東京都を訪問、「提案書」を閲覧する。

② 都市計画提案に係る東京都の判断

2015年3月31日付「都市計画提案に係る意見書の提出について」との文書が、舛添知事名で提案者（構成員・古川秀夫）に送付される。この中で東京都は、「都市計画を変更する必要はない」と判断している。その理由を東京都は「都市計画道路の諸機能はネットワークが適切に形成されることによって発揮されるものであり、提案のように延長295mのみを廃止して道路ネットワークを分断することは、以下

の理由から適切でない」としている。

- 一部区間を廃止すると、自動車の走行距離が低下するとともに、歩行者や自転車等の安全性が損なわれるおそれがある。
- 外環の2は、「防災都市づくり推進計画」において一般延焼遮断帯に位置づけられている。延焼遮断帯として位置づける都市計画道路の最低幅員を11mとしている。一方、廃止区間周辺における生活道路の幅員は7.4m以下であるため、これらの生活道路を延焼遮断帯に位置づけることはできない。

③ 東京都の判断に対する提案者の意見

提案者の意見を、以下要約する。

- 提案の本意は一部廃止でなく、全線廃止であること — 経済的な理由で地権者150人位にしか対応できなかったのであり、外環の2全線で、同様の廃止提案ができると確信している。
- 提案に挑戦する一番の理由 — 東京都は2007年に外環本線は大深度地下に変更した。その際、国と東京都の合同説明会では多くの住民に「外環は地下に移る」と説明され、今でもほとんどの住民は「外環の2も本線と一緒に地下に移った」と理解している。そこで表面上存在する外環の2計画を廃止してもらうため、本提案を提出した。
- 外環の2は外環地下化で廃止届を出すべき — 2007年の本線地下化という構造変更により、外環の2はその役目を失い、都が廃止手続きをすべきものだったが、その手続きをしていないので、提案者が代わって提案したものだ。
- 外環の2は必要性なく障害物だ — 外環の2は地元住民として全く必要性を感じておらず、逆に大変な障害物になるだけだ。もともとの線形は、外環本線という高速道路が通る筋道であり、日常生活の行動パターンとは全くあっていない。
- 東京都の不採用の理由には合理性がない — 提案地域一帯は、東京都地域危険度測定で火災危険度は2、活動困難度を考慮した火災危険度でも同じく2で、火災に強いまちになっている。提案地域は杉並区内では防災上、最も強い地域であり、この区間を廃止しても何ら支障がないといえる。

(意見書の全文は以下を)

http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kiban/gaikaku/pdf/suginami/gairo_suginami13_07.pdf

④ 都市計画審議会

第209回（2015年5月15日開催）東京都都市計画審議会において、都市計画提案に係る意見聴取が行われた。この都市計画提案は議案とはされず、「意見聴取」にとどまるため、都市計画審議会として意見のとりまとめを行い、東京都（都市整備局）に報告されるだけになる。審議会委員のうち3人が意見を述べたが、3人の意見のうち都側判断に賛成が2人いたので、そのような報告になったものと思われる。その報告を受けて都側は、提案者に「計画変更しない」ことを通知することになる。

1. 都市計画廃止提案の概要と東京都の判断

- 第209回（2015年5月15日開催）東京都都市計画審議会 議案資料（抜粋）
都市計画提案に係る意見聴取について

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/keikaku/shingikai/pdf/7224a.pdf>

- 都の判断
都市計画を変更する必要はない。

2. 都市計画審議会における議論

- 第209回（2015年5月15日開催）東京都都市計画審議会 議事録
<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/keikaku/shingikai/pdf/giji209.pdf>

- 都の判断に対する意見

- 賛成意見

福島七郎委員（（公財）東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会会場整備局長）

きたしろ勝彦委員（都議会議員、自民党）

- 反対意見

松村友昭委員（都議会議員、日本共産党）

⑤ 都市計画法第21条の5第1項にもとづく通知

「都市計画を変更しない」旨の通知は、2015年6月24日に送付されている（東京都に確認）。

3. 地区計画申し出の現状

(1) 地区計画決定と申し出の現状

地区計画の申し出制度は前述のように、2000年の都市計画法の改正により、市町村において住民等から地区計画等の決定や変更、また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条例で定めることができることとされたものである。

都内23区と26市の現状をみると、別紙（地区計画と地区計画申し出制度の運用状況）のようになっている。何らかの条例を策定し、申し出制度を設けた自治体は、11区、12市ある。区部、多摩地区とも半数には届かないが、かなりの数になっている。なお、台東区の地区計画等の案の作成手続に関する条例が一覧にある。同様の名称の条例を持つ自治体は他にもあるが、台東区以外は都市計画法第16条第2項規定（自治体が策定する地区計画）の手続きを定めたものだけで、第3項、すなわち住民等の申し出の手続きを規定したものではない。

ところで、申し出制度を設けた自治体においても実際の提案は杉並区と練馬区であっただけであり、提案が実現したのは練馬区の2件のみである（ただし、各自治体のホームページから調査したもので、アンケート調査等を行っていない）。なぜこのような現状にあるのか、杉並区と練馬区の資料等から探ってみた。

(2) 杉並区の「杉並区まちづくり条例見直しに向けた提言」から

杉並区まちづくり条例に関する懇談会は、2008年10月に「杉並区まちづくり条例見直しに向けた提言」を区に報告した⁽²⁾。この懇談会は2008年1月から10月まで10回開催され、その間にも公開ヒアリングが行われるなど、精力的に検討が行われた。懇談会は学識経験者5名と区民5名（うち公募委員2名）で構成され、高見澤邦郎氏（首都大学東京）が会長を務められた。

懇談会では杉並区まちづくり条例に関わる課題すべてが議論されたが、地区計画等の申出制度についても議論され、次のような提言にまとめられた。

(2) 杉並区まちづくり条例見直しに向けた提言『杉並区まちづくり条例に関する懇談会報告書』（2008年10月）

https://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/machi_kon_teigen2010_1.pdf

地区計画等の申出制度に関する提言（全文）

都市計画法第16条第3項では、「……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。」と定められています。

現行の条例第9条ではこの規定に基づき「地区計画等の原案」を申し出る方法が定められていて、この5年間で都区計画等の申出は1件あり、都市計画審議会の専門部会で審議されましたが、住民参加や合意形成が不十分であるとして棄却となっています。

条例の見直しにあたっては、行政の責任で作成する原案と区別する意味で、申出者が申出するものを「住民素案」とする必要があります。

また、手続きを明確にするとともに、申出者には、認定されたまちづくり協議会やまちづくりの推進を図る活動を目的とするNPO法人を含める必要があります。その他、申出の要件や審査基準をあきらかにしておくことが重要です。

なお、住民素案は、様式を定めるとともに書き方の例なども作成し、住民がわかりやすく出しやすいようにする必要があります。

(注) 杉並区まちづくり条例（第9条） 区民等は、法第16条第3項の規定に基づき、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（以下「地区計画等の原案」という。）を区長に申し出ることができる。

しかし残念ながら杉並区は条例改正を行っていない。なお、この懇談会提言の全文は、脚注(2)の提言にあるので、地区計画申出制度以外の課題に対する提言も参照されたい。

(3) 練馬区の実践

練馬区の地区計画等の住民原案申出制度（条例第19条～第23条）は、条例の委任規定にもとづき、住民原案の申出方法などを次のように定めている。

● 住民原案の申出人

- ①区域内の土地所有者等
- ②まちづくりNPO法人、一般社団法人または一般財団法人その他営利を目的としない法人
- ③認定された総合型地区まちづくり協議会
- ④東京商工会議所の練馬支部、東京あおば農業協同組合、商店街振興組合
- ⑤認定

された町会・自治会・商店会

● 申出要件

- ① 申出の区域およびその周辺の住民等への説明会の開催、十分な意見聴取
- ② 総合型地区まちづくり協議会および認定された町会・自治会・商店会による申出は、申出の区域の過半が総合型地区まちづくり計画の区域または団体の活動区域に属していること
- ③ 東京商工会議所の練馬支部、東京あおば農業協同組合、商店街振興組合による申出は、その複数の構成員が申出の区域の住民等であり、その団体が当該区域で地区計画等の策定活動をしていること

● 審査基準

- ① 都市計画に関する法令上の基準に適合していること
 - ② 区のまちづくりの計画に即していること
 - ③ 提案内容・区域に合理性があること
 - ④ 提案区域および周辺の住民への説明会、十分な意見聴取を行っていること
 - ⑤ 提案区域の周辺環境に配慮していること
 - ⑥ 関係する条例・規則、計画・方針に即していること
 - ⑦ 上記のほか、区長が必要と認める基準に即していること
- 申出に先立ち、区への届出が必要。区は申出に必要な情報の提供等を行う。
- 申出人は、本条例に基づき、申出に際して一定の支援を受けることができる。
- 区は、申出を踏まえた地区計画等の決定・変更の判断をしようとするときは、都市計画審議会部会の意見を聴く。
- 区は、住民原案を踏まえて地区計画等の決定・変更を行う判断をしたときは、区による地区計画等の原案を作成し、公告・縦覧などの手続を行う。

なお練馬区は、まちづくり条例第149条にもとづき、条例の運用状況について定期的に報告書を作成し、公表することとしており、実際に毎年度運用状況が報告されている。条例の運用が始まった2005年度から（報告は2006年度報告から）、2013年度までが公表され、ホームページに掲載されている⁽³⁾。まちづくり条例にもとづく住民

(3) 『平成26年度練馬区まちづくり条例運用報告書』（2015年6月）
<http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/machi/jorei/unyo.files/hokoku26.pdf>

参加等に関わるものは以下のとおり。

- 都市計画の決定等に関する法定提案
- 都市計画の決定等に関するまちづくり提案
- 地区計画等の住民原案の申出
- 総合型地区まちづくり計画（身近な地区を単位とした住民による主体的なまちづくりが進められよう、建築その他の土地利用等に関するルールや基準等を定める計画）
- 施設管理型地区まちづくり計画（地区住民等が主体となって、公園、緑地等の施設について、管理・利用に関する事項を定め、まちづくりを推進する）
- テーマ型まちづくり提案
- まちづくり相談（随時行われ、練馬まちづくりセンターでは、まちづくり相談、情報提供や学習機会の提供等の支援を行っている）
- 専門家の派遣（原則として都市計画、建築、法律の専門家の3名を1チームとして派遣するもの）
- 表彰（区のまちづくりに著しく貢献した区民等、団体、事業者等を表彰する）

これらの制度の運用実績を報告書からみると、以下のようになっている。報告書にない都市計画の決定等に関する法定提案などの項目は、提案の実績がなかったものである。

□ 地区計画の申出

- 2008年度 住民原案の申出 1件受理

申出人 東京都知事 石原慎太郎

申出年月日 2009年2月13日

2009年3月9日に都市計画審議会部会の意見聴取のうえ、上石神井四丁目地区計画を決定

- 2012年度 住民原案の申出 1件受理

申出人 武蔵関・環境を守る会（総合型地区まちづくり協議会）

申出年月日 2013年3月18日

2015年3月17日 都市計画審議会部会の意見聴取を行ったうえ、武蔵関公園南地区計画原案を公表

□ 総合型地区まちづくり計画

活動中の協議会

| | 認定日 | 協議会の名称 |
|---|--------------|-----------------------|
| 1 | 2009. 11. 20 | 武蔵関・環境を守る会 |
| 2 | 2012. 3. 28 | 高野台五丁目中央地区住みよいまちづくりの会 |

活動中の準備会

| | 登録日 | 準備会の名称 |
|---|-------------|-------------------|
| 1 | 2013. 4. 10 | 豊玉北2丁目住みよいまちづくりの会 |

□ 施設管理型地区まちづくり計画

1件を提案通り認定している。

| | 認定日 | 計画の名称 | 提案者 |
|---|-------------|--------|--------------|
| 1 | 2010. 9. 30 | 公園育て計画 | 公園づくりと公園育ての会 |

□ テーマ型まちづくり

2007年度に認定した協議会からの提案が1件あり採用している。

| | 認定日 | 計画の名称 | 提案者 |
|---|--------------|---------------------------------------|------------------|
| 1 | 2009. 11. 30 | 歩きたくなる街・Nerimaの景観を育む、練馬区の景観計画策定に関する提案 | Nerima 景観まちづくり会議 |

□ 専門家の派遣

- 2006年度 派遣件数1件、回数3回、延べ派遣人数9人
- 2007年度 派遣件数1件、回数3回、延べ派遣人数8人

以上のように、地区計画原案の提案のうち1件は都知事からのものであり、住民団体からの提案は1件のみであった。それは、総合型地区まちづくり計画に関わる協議会として活動している武蔵関・環境を守る会からの提案であった。すなわち地域におけるまちづくりの活動が地区計画原案の提案となって実を結んだことになる。

それ以外の提案等も、数は少ないとはいえ他の自治体からみれば評価に値する。ただし、これまでの活動を総括して今後どう展開していくのかは、条例運用状況報告書からは明らかではない。都内において先駆的な活動を展開している練馬区ならではの

新たな方針提起を期待したい。

4. 今後の課題

(1) 都市計画提案制度

① 規制強化、計画廃止などの提案の必要性

都市再生特別措置法にもとづく都市計画提案は、土地所有者等の三分の二以上の同意が必要とされているとはいえ、もともと「都市再生事業を行おうとする者による都市計画の決定等の提案」である。都市再生特別措置法第37条は、「都市再生事業を行おうとする者は、(中略)都道府県もしくは市町村等に対し、当該都市再生事業を行うために必要な次に掲げる都市計画の決定又は変更をすることを提案することができる。」とされているのである。したがって、規制強化、計画廃止などの提案は予定されていない。ただし筆者は、同法はすでに時代にそぐわないと考えており、廃止こそ必要だと考える。

課題は都市計画法である。これまでの提案の中でも、全体からみればきわめて少ない提案だったとしても、「市街化区域から市街化調整区域への変更」、「都市計画道路の廃止」が提案されている(いずれも東京都)。しかしこの2件はともに「不採用」になっている。この2件の経緯をみると、制度上の欠陥がみえてくる。それは次の2点である。

第一は、「計画提案に対する都道府県又は市町村の判断等」(都市計画法第21条の3)は、「都道府県または市町村は、計画提案が行われたときは、遅滞なく、計画提案を踏まえた都市計画(計画提案に係る都市計画の素案の内容の全部または一部を実現することとなる都市計画をいう。以下同じ。)の決定又は変更をする必要があるかどうかを判断し、当該都市計画の決定又は変更をする必要があると認めるときは、その案を作成しなければならない。」としているものの、「計画提案を踏まえた都市計画の決定等をしない場合にとるべき措置」(同法第21条の5)として、「都道府県または市町村は、計画提案を踏まえた都市計画の決定または変更をする必要がないと判断したときは、遅滞なく、その旨及びその理由を、当該計画提案をした者に通知しなければならない。都道府県または市町村は、前項の通知をしようとするときは、あらかじめ、都道府県都市計画審議会(当該市町村に市町村都市計

画審議会が置かれているときは、当該市町村都市計画審議会）に当該計画提案に係る都市計画の素案を提出してその意見を聴かなければならない。」と定め、提案に対する判断を都道府県または市町村に委ねてしまっているのである。

第二は、計画提案を踏まえた都市計画の決定等をしない場合には、「都道府県または市町村はあらかじめ都市計画審議会の意見を聴かなければならない」と定めているものの、それは単に「意見聴取」に限った運用であり、都市計画審議会に決定権限は付与されていない。また、東京都都市計画審議会は提案者に審議会に出席し意見を述べる機会を与えていない。審議会の事務局が提案者に代わって「提案内容」と「不採用に関する意見」を述べるのみである。このように、提案を採用しない場合の取扱いは、自治体に圧倒的に優位となっている。

以上から、都市計画法第21条の2（都市計画の決定等の提案）、同4（計画提案を踏まえた都市計画の案の都道府県都市計画審議会等への付議）、同5（計画提案を踏まえた都市計画の決定等をしない場合にとるべき措置）等の、抜本的な改正が必要であると考ええる。規制強化や都市計画廃止等、行政にとって不都合であると考えられる提案も、かりに行政としての判断を付したとしても、最終的な判断は都市計画審議会に委ねることが必要ではないかと考える。

とりわけ少子化、人口減少が進行する今日、都市拡大を目指してきた都市計画法の抜本的な改正は急務であり、その1つが規制強化や都市計画廃止等の都市計画提案を現実化することが必要だと考える。

② 市民団体などの提案に向けて

この課題も、問題は都市計画法である。都市計画法第21条の2は、既述のように都市計画提案できる団体として以下定めている。

- 土地所有者等（一人、または数人共同）
- 特定非営利活動法人
- 一般社団法人もしくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人
- 独立行政法人都市再生機構、地方住宅供給公社
- まちづくりの推進に関し経験と知識を有するものとして国土交通省令で定める団体またはこれらに準ずるものとして地方公共団体の条例で定める団体

現状は既述のとおりである。この都市計画提案が制度化された当時は、NPO法人が提案者となったことについて評価する向きもあったが、現実は何度か触れたとおりである。制度上はNPO法人が提案できるものであったとしても、それを実現

できる制度上の担保はないに等しいといえる。それでは、「自治体の条例で定める団体」はどうであろうか。都内では、次の自治体の条例に都市計画提案団体が定められている。

条例で定める都市計画提案団体

| 市 区 | 条 例 名 | 都市計画提案団体 |
|---------|--------------------|--|
| 港 区 | まちづくり条例 | 地区まちづくりルール認定組織 |
| 墨 田 区 | まちづくり条例 | 地区まちづくり認定団体 |
| 目 黒 区 | 地域街づくり条例 | 地域街づくり団体 |
| 渋 谷 区 | まちづくり条例 | 土地所有者等、法第21条の2第2項に定める法人、認定まちづくり協議会 |
| 中 野 区 | 地区まちづくり条例 | 条例第7条第1項の規定により登録された地区まちづくり団体 |
| 葛 飾 区 | 葛飾区区民参加による街づくり推進条例 | 地域街づくり協議会 |
| 練 馬 区 | まちづくり条例 | 総合型地区まちづくり協議会、施設管理型地区まちづくり協議会、テーマ型まちづくり協議会、東京商工会議所練馬支部、東京あおば農業協同組合、商店街振興組合、申請に基づき区長が認定した団体 |
| 八 王 子 市 | 地区まちづくり推進条例 | 協議会 |
| 武 蔵 野 市 | まちづくり条例 | 地区まちづくり協議会、規則で定める要件を満たす団体であって市長が認めるもの |
| 小 平 市 | 小平市民等提案型まちづくり条例 | 地区まちづくり協議会等 |
| 日 野 市 | まちづくり条例 | 地区まちづくり協議会、テーマ型まちづくり協議会、農あるまちづくり協議会、東京南農業協同組合、日野市商工会 |
| 国 分 寺 市 | まちづくり条例 | まちづくり協議会、東京むさし農業協同組合、国分寺市商工会 |
| 東 大 和 市 | 街づくり条例 | 地区協議会、分野別協議会 |
| 武蔵村山市 | まちづくり条例 | 都市計画法第33条第1項第2号から第4号までに掲げる団体 |
| 多 摩 市 | 街づくり条例 | 地域協議会、テーマ型協議会 |

都内では7区、8市が提案団体を条例で定めている。都市計画提案団体は条例によってさまざまである。都市計画法に定める団体とする条例もあれば、練馬区や日野市のように地域の実態に即した団体をきめ細かく定めたところもある。条例団体は意外と多いと思うが、残念ながら実際の提案は現在のところはない。

地区計画申し出制度において、条例を定めた自治体では、申し出に際して一定の

支援を受けることができることを定めている場合が多い。たとえば、専門家の派遣、情報の提供、活動費の助成などの支援である。都市計画提案においても、条例で提案団体を定めた自治体は、何らかの提案団体支援を定めている。しかし現実には提案がないということは、制度上何らかの欠陥あるいは不備があるからだと思う。前項でも触れたが、規制強化や都市計画廃止などの提案は、今後はますます重要であり、その提案者はNPO法人やそれぞれの条例で定めたような団体に関わることが求められる。この課題も都市計画法抜本改正の重要なテーマである。

(2) 地区計画申し出制度

地区計画の申し出制度は、都市計画法や自治体条例に制度としてはあっても、その運用実態はないに等しいものである。東京都内自治体以外の自治体の実態は把握できていないが、大きな違いはないと考えられる。

なお、内海麻利氏（駒澤大学法学部教授）が「日本の地区計画の実態と課題」を土地総合研究（2014年秋号）に著している⁽⁴⁾。この論文は申し出制度を取り上げたものではないが、神戸市と世田谷区の地区計画の現状と課題を分析されている。

『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おおくを占めていた。原案策定のプロセスも自治体によって異なるが、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、制度創設の意図どおり、地区計画適用による制限等に対する正当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いるという。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。』

ここで指摘されている問題とともに、筆者は次のような課題もあると考えている。それは第一に、大都市部では、近年は主要駅周辺などの市街地再開発や区画整理事業などにともない策定される地区計画がほとんどで、住宅地域での地区計画はほとんどなくなっており、住宅の老朽化や空き家問題に象徴されるような「都市縮小」や

(4) 内海麻利『日本の地区計画の実態と課題』（連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態【第3回】、土地総合研究2014年秋号）

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2014/2014fall_p107.pdf

「逆都市化」がすすみつつあることである。地区計画が今後、住宅地域の新たな課題に 대응するものなのかどうか、検討が必要ではないだろうか。

第二に、都市計画提案制度や地区計画申し出制度が導入された当時は、まちづくりNPOの活動が期待された。しかし他のNPOと同様にまちづくりNPOもテーマ型が多く、マンション建築紛争や公園づくりなどには活躍しても、地域全体のまちづくりに目配りするNPOはごく少数であった。また、都市計画マスタープラン導入時にはNPOの活動も活発だったのだが、都市計画マスタープランがその後のまちづくりにあまり機能していないことも、まちづくりNPOの活動が継続しない要因として上げられる。

第三に、自治体職員のモチベーションの後退も一因として上げられる。東京でも世田谷区や八王子市など、地区計画数の多い自治体には当時、まちづくりに熱心に取り組む職員が多数いた。しかし現在は自治体の人事政策もあって、すなわち在任期間が2～3年と極端に短く、専門的な職員が育ちにくい職場環境にある。NPO側からみても、せっかく信頼関係を築いたと思ったら異動になるケースは、まちづくりの分野だけでなく福祉や環境の分野でもよく聞くことである。

申し出制度云々だけでなく、住民主体のまちづくりのあり方を再考していく時期なのである。内海氏が指摘する「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て」いることは、さまざまな現場で実感することである。市民参加や市民参画のあり方も、地域のあり様が大きく変わりつつある今日、地域の実態を考慮した創意工夫が求められている。都市が縮小に向かう過程は、都市の全域が一方向に向かうのではなく、スポンジ状に変化していく⁽⁵⁾。すなわち、地域の歴史的な形成過程や主要駅からの距離などによって複雑、かつ多様に変化していくことになる。地区計画制度創設から35年、申し出制度創設から15年が経過した現在、まちづくりNPOのあり方もふくめた新たな制度設計が求められている。

(いとう ひさお 東京自治研究センター特別研究員、認定NPO法人まちぼっと理事)

キーワード：地区計画制度／都市計画提案制度／地区計画申し出制度／
都市再生特別措置法／人口減少・都市縮小

(5) 饗庭 伸『人口減少・都市縮小時代の都市計画・まちづくり』とうきょうの自治95号（東京自治研究センター 2014.12）

<資料>

別紙 地区計画と地区計画申し出制度の運用状況

調 査：伊藤久雄（認定NPO法人まちぽっと）

調査時点：2015年8月25日現在

地 区 数：2014年3月31日現在

23区

| | 地 区 計画数 | 申 出 制 度 | | |
|------|------------|-----------------------|--------|-----|
| | | 申出制度を定めた条例 | 申出数 | 決定数 |
| 千代田区 | 33 | | | |
| 中央区 | 16 | | | |
| 港区 | 10 | 港区まちづくり条例 | | |
| 新宿区 | 12 | | | |
| 文京区 | 2 | | | |
| 台東区 | 3 | 台東区地区計画等の案の作成手続に関する条例 | | |
| 墨田区 | 6 | 墨田区まちづくり条例 | | |
| 江東区 | 7 | | | |
| 品川区 | 13 | | | |
| 目黒区 | 10 | 目黒区地域街づくり条例 | | |
| 大田区 | 12 | | | |
| 世田谷区 | 81 | 世田谷区街づくり条例 | | |
| 渋谷区 | 15 | 渋谷区まちづくり条例 | | |
| 中野区 | 5 | 中野区地区まちづくり条例 | | |
| 杉並区 | 9 | 杉並区まちづくり条例 | 1 (棄却) | |
| 豊島区 | 12 | 豊島区街づくり推進条例 | | |
| 北区 | 11 | | | |
| 荒川区 | 6 | | | |
| 板橋区 | 20 | | | |
| 練馬区 | 35 | 練馬区まちづくり条例 | 2 | 2 |
| 足立区 | 52 | | | |
| 葛飾区 | 14 | 葛飾区区民参加による街づくり推進条例 | | |
| 江戸川区 | 37 | | | |

* この表における地区計画は、地区計画（一般的な活用、特例的な活用）のほか、再開発等促進区を定める地区計画、沿道地区計画、防災街区整備地区計画を含む。

* 東京都都市整備局HP（東京都における地区計画決定状況）による。

多摩26市

| | 地区 計画数 | 申 出 制 度 | | |
|-------|-----------|-------------------------|-----|-----|
| | | 申出制度を定めた条例 | 申出数 | 決定数 |
| 八王子市 | 109 | 八王子市地区まちづくり推進条例 | | |
| 立川市 | 5 | | | |
| 武蔵野市 | 3 | 武蔵野市まちづくり条例 | | |
| 三鷹市 | 6 | 三鷹市まちづくり条例 | | |
| 青梅市 | 2 | | | |
| 府中市 | 13 | 府中市地域まちづくり条例 | | |
| 昭島市 | 8 | | | |
| 調布市 | 10 | 調布市ほっとするふるさとをはぐくむ街づくり条例 | | |
| 町田市 | 39 | | | |
| 小金井市 | 4 | 小金井市まちづくり条例 | | |
| 小平市 | 5 | 小平市民等提案型まちづくり条例 | | |
| 日野市 | 38 | 日野市まちづくり条例 | | |
| 東村山市 | 5 | | | |
| 国分寺市 | 3 | 国分寺市まちづくり条例 | | |
| 国立市 | 8 | | | |
| 福生市 | 2 | | | |
| 狛江市 | 1 | | | |
| 東大和市 | 7 | 東大和市街づくり条例 | | |
| 清瀬市 | 3 | | | |
| 東久留米市 | 8 | | | |
| 武蔵村山市 | 4 | まちづくり条例 | | |
| 多摩市 | 29 | 街づくり条例 | | |
| 稲城市 | 30 | | | |
| 羽村市 | 4 | | | |
| あきる野市 | 8 | | | |
| 西東京市 | 4 | | | |

* 多摩地域には再開発等促進区を定める地区計画、沿道地区計画、防災街区整備地区計画はない。