

高度地区指定手続きにおける提出意見と行政対応 —全国の絶対高さ制限を含む最高限高度地区を対象として—

正会員 ○慶徳 直人*
同 岡崎 篤行**
同 松井 大輔*

高度地区 全国的傾向 都市計画決定手続き
地区計画 マンション紛争 目標都市像

1 研究の背景と目的と方法

近年、建物の高さが原因の景観競争が増加している。高度地区はその即時性と強制力から、対処法として利用可能性が大きく、全国で高度地区指定が増加している¹⁾²⁾。

高度地区は土地利用を制限するため利害関係者から反対意見もある。しかし、都市全体の景観を考えると必要な規制であり、行政は反対住民の理解を得る必要がある。

そこで本研究では、高度地区指定手続きにおける①提出意見、②行政対応の全国状況を明らかにし、その③問題点、④今後の課題を抽出することを目的とする。

これらのことを明らかにするために、絶対高さ制限を含む最高限高度地区の指定が確認された110都市⁽¹⁾にアンケート調査(回収率90%)を実施し、全国状況を把握する。そして、提出意見・行政対応の記録が確認された36都市のべ46の参加の場⁽²⁾について電話ヒアリングを行った。

2 提出意見の全国的傾向

意見の提出があった都市は41都市⁽³⁾ある。意見数の最多は新宿区の781件で、札幌・名古屋・京都でも多く出た。

意見を内容論と手続論に分けると否定⁽⁴⁾はそれぞれ半分程の都市で出ており、手続論では肯定⁽⁴⁾より多くの都市で出ている。これは手続的な不備が目につきやすいためと考えられる。内容論を見ると意見は反対⁽⁴⁾が多くの都市で出ているが、反対意見の中で強化・緩和・条件付⁽⁶⁾の項目は指定には肯定だが案には反対と考えられ、本質的な部分では肯定の意見が多くの都市で出ている(図1, 2)。意見を詳細に分類すると「規制値の強化」や「財産権への影響の危惧」が多くの都市で出ている(図3)。

都市を人口の多少で分けると、否定(図4)や肯定の項目中の必要(図5)は、人口に比例して意見が出た都市数が増加している。つまり、人口が多い都市では肯否が別れ、対立関係がはっきりする傾向にあると言える。

3 行政対応の全国的傾向

意見に対する行政の回答は、「案の変更等で対応」「案は変えず対応なし」「他制度の利用も含めて検討」に分類できる。多くの項目で「対応なし」が多く、根拠を説明して理解を得ることで、その後の混乱もなく指定が行われていることから、有効な回答と考えられる。一方、「駆け込み建

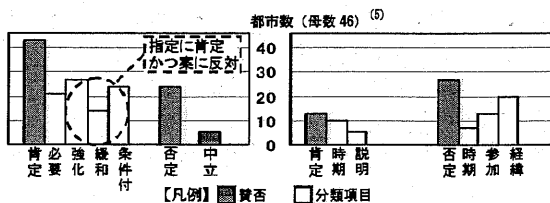


図1. 各項目の意見が出た都市数(内容)

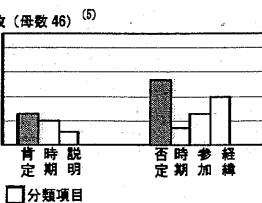


図2. 各項目の意見が出た都市数(手続)

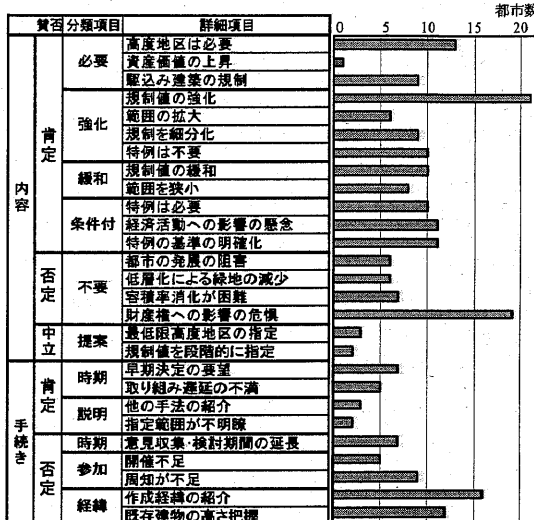


図3. 詳細項目の意見が出た都市数

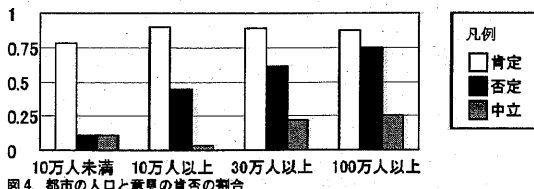


図4. 都市の人口と意見の肯否の割合

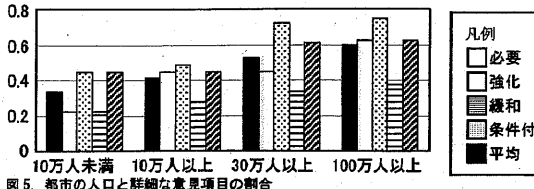


図5. 都市の人口と詳細意見項目の割合

策規制の要望」「規制値の強化」「範囲の拡大」「規制の細分化」「最低限高度地区」の5項目では「検討」の割合が高い。特に「規制値の強化」は地区計画で対応するという都市が多い。また「他の手法の紹介」「指定範囲が不明瞭」は今後対応すると回答し、その後対応している。つまり内容に関しては直接的な案の変更はせず、手続きに関しては改善する傾向がある(図6)。

4 高度地区指定の問題点と今後の課題

「周知不足」や根拠の提示で解決する反対意見があることから、意見募集前の情報周知が不十分と考えられる。また、規制値の強化に対して「地区計画で対応」と回答したにもかかわらず利用されていない事例が10都市中4都市もあることから、住民に対する支援策が不十分と考えられ、この2点が問題点として考えられる。

これらの対応策としてアンケートや協議会による事前対応や地区計画の支援の充実、そしてこれらを高度地区指定の都道府県ガイドラインに加えることが考えられる。

唐津市では10年ほど前に指定に失敗した経験を生かして、アンケートに加えて協議会で素案作成段階から住民が参加するといった方法で住民参加を十分にやり、指定に至っている。また規制値強化に対して地区計画で対応している都市では、「計画開始段階から住民と共に考える」、「助言や説明会を行う」等の対応で利用されている。

現在のガイドラインは内容を考える際の指針で規制値決定の参考になるが、手続きについては手法の紹介程度で、期待できる効果や具体的な利用法の記述はない。そこで、アンケートや協議会をそれぞれの都市で一般的に行われている既存の方法に組み合わせて行うことで円滑に導入し、地区計画は支援方法をはっきりさせ、高度地区指定の際にあわせて説明し、これらの活用促進のためにガイドラインで具体的な利用例を提示することでより高度地区指定が円滑になると考えられる。

5 結論

- 1) 提出意見は反対意見が多いが、本質的な部分でみると肯定的な意見が多数である。また、否定的な意見は都市の人口規模に比例して出易くなる。
- 2) 提出意見に対する行政の回答は全体では「変更しない」が多いが例外として、規制内容の強化に関しては地区計画で対応するという傾向がある。
- 3) 問題点として、意見を集める前段階の情報周知が不十分な点、地区計画での対応を挙げていても都市によっては支援体制が不十分な点が挙げられる。
- 4) 高度地区ガイドラインは内容は十分だが手続きに関する記載が少ないので、アンケートや地区計画の説明を追加することでより有用になると思われる。

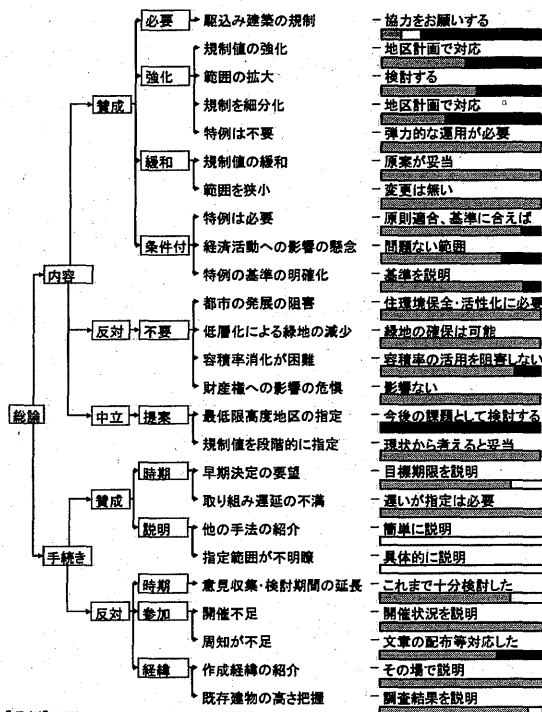


図6 行政対応の傾向と有効な回答例

表1 唐津市における事前対応の経緯と内容

手法	協議会	アンケート
名称	城内地区まちなみづくり住民懇談会	経緯
特徴	・素案作成段階から住民が参加 ・反対意見に対して住民から意見が出て、住民同士の議論に発展	10年ほど前行政主導で高度地区を指定するが失敗 教訓にアンケートと協議会を行った

表2 ガイドラインの内容の比較

都道府県	ガイドラインの種類	規制値	指定範囲	適用除外	特例許可	高度地区見直し	住民参加	他制度
奈良	高度地区	メニュー提示	○	○	○	○	×	×
埼玉	高度地区	事例紹介	○	○	○	○	×	×
東京	用途地域	×	×	×	×	×	×	×
兵庫	指定	×	○	×	×	×	×	×

【参考】

- 1) 中村豪・宇崎勝也・根上彰生・小島勝衛(2007),「絶対高さ型高度地区を活用した建築物の高さ制限に関する研究」,日本建築学会計画系論文集No.615, pp.143-147
- 2) 高橋 智之・岡崎 篤行(2007),「絶対高さ制限を含む最高限高度地区の内容と経緯」,日本都市計画学会論文集No.42-3, pp.109-114
- 3) 堀正浩・川上光彦・片岸将広(2003),「郊外型土地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-」,日本都市計画学会論文集No.38-3, pp.205-210

【補注】

- (1) 参考文献2)の中で挙げられている110都市を対象とした。
- (2) 参加の場とは『説明会・公聴会・意見書・都計審・パブコメ・アンケート』を指す。
- (3) 意見があった41都市中36都市で記録が残っていた。
- (4) 肯定否定は、高度地区指定に対する賛否、賛成反対は案についての賛否を示す。
- (5) 都市数はその項目が1件以上出た都市の数をカウントする。
- (6) 図中の各項目を以下のように規定する。
必要:高度地区は必要, 強化:緩和/規制内容の強化/緩和の要望, 条件付:条件付で指定を認める, 不要:高度地区は不要, 提案案の内容からは離れた提案, 時期指定:時期の早延に関する意見, 説明:説明/紹介の要望, 参加:住民参加に対する不満, 経緯:指定するための作業内容の説明

【謝辞】

本研究を進めるにあたり、調査に御協力いただいた都市の皆様と小田原市鈴木様・名古屋近藤様・横浜市門川様・唐津市江頭様、及び、御助言をいただいた高橋智之様に御礼申し上げます。

*新潟大学大学院自然科学研究科 博士前期課程

*Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Niigata Univ.

**新潟大学工学部建設学科 准教授・博士(工学)

**Assoc.Prof., Dept. of Civil Eng and Arch., Faculty of Eng., Niigata Univ., Dr. Eng