公益社団法人日本都市計画学会 都市計画報告集 No.17, 2019 年 2 月
Reports of the City Planning Institute of Japan, No.17, February, 2019

戸建住宅中心の地区における住民発意型地区計画とその策定プロセス

－横浜市泉区領家地区地区計画－

The Process of Making a District Plan Initiated by the Residents at a Single Family Residential District : The Case of Ryoke District Plan in the City of Yokohama

鈴木　俊治*
Shunji SUZUKI*

横浜市西部の丘陵地域に位置する領家地区は、鉄道系ディベロッパーにより 1980 年代後半から開発された低層戸建住宅を中心とする約 1,400 世帯の地区である。開発当初からの建築協定を元に地区計画と地域まちづくりルールを策定しようという住民発意型の活動が 2012（平成 24）年に開始され、約 6 年の精力的な活動の結果 2018（平成 30）年に地区計画の都市計画決定がなされた。筆者はその間一貫して市派遣まちづくりコーディネーターとして住民による検討委員会のサポートに当たった。本稿ではそのプロセスと成果を報告するとともに、今後の課題について論じた。

Keywords:　住民発意型地区計画、建築協定、まちづくりルール、合意形成、自治会
District Plan initiated by the Residents, Community Rules, Consensus Making, Residents' Organization

序

横浜市泉区領家地区（地区面積約 34.8ha、世帯数約 1,400）は、横浜市西部の丘陵地帯に一体的に開発された、低層戸建住宅を中心とする地区である。用途地域は第 1 種低層住居専用地域が約 23.7ha と過半を占めるが、幹線道路沿道の約 7.0ha は準住居地域であり商業施設やマンションが立地し、補助幹線道路沿いの約 1.8ha は第 2 種中高層住居専用地域であり低中層集合住宅と戸建住宅などが立地している。

開発当初に締結された建築協定をベースとした地区計画を策定すべく、2012（平成 24）年から地域住民が活動を開始し、2018（平成 30）年 9 月に都市計画決定された。筆者は横浜市から派遣（委託）されたまちづくりコーディネーターとして、検討開始から都市計画決定に至るプロセスの全体において住民活動並びに地区計画策定の支援に携わった。これだけの規模の住宅中心地区で住民発意型の地区計画が成立する例は少ないことから、本稿ではそのプロセスや内容を紹介するとともに、今後の課題や展望について考察する。

図１　領家地区案内図

１．地区計画策定の目的

横浜市泉区領家地区（領家１～４丁目）では 1980 年代後半からディベロッパー（相模鉄道株式会社）による宅地開発と分譲が行われ、低層戸建住宅を中心としたゆとりある良好なまちなみが形成された。地区面積は約 34.8ha、現在の世帯数は約 1,200 である。地権者の大半は戸建住宅及び集合住宅の土地建物の権利者であるが、一部には商業施設と土地を所有する法人も含まれる。

良好な居住環境維持のため、開発当初の 1988（昭和 63）年に領家地区建築協定が締結され、1998（平成 10)年、2009（平成 21）年の 2 回更新された。建築協定運営委員会がその管理運営を担っており、2014 年 3 月時点での建築協定加入数は約 1,100 世帯、加入率は約 92%であった。建築協定は概ね期待された成果を挙げてきたが、一方次のような課題が顕在化していた。

- 建築協定は任意加入であり、非加入者（穴抜け）の所有物件に対しては効力が及ばない。
- 建築協定は更新（年限 10 年）に際しては、その時点で合意した権利者のみが更新するしくみとなっている。建築協定の効力を維持するためには高い加入率が必要であるが、地区外権利者も含めた更新活動は多大な事務負担を伴うことから、将来的にその継承が困難視された。
- 時代や状況の変化に応じて建築協定の内容を見直し、住民のニーズに応えつつ良好な生活環境を保持していく必要がある。

２．地区計画の検討体制と策定プロセス

⑴ 全体概要

上記の課題に対応するため、領家地区建築協定運営委員会では、基本的には建築協定を継承しつつそれを発展的に解消して地区計画とするために、領家自治会の下に「領家地区　地区計画検討委員会（以下、検討委員会という。）」を発足させ、委員を公募し、

* 正会員・ハーツ環境デザイン／芝浦工業大学（Hearts Environmental Design/ Shibaura Institute of Technology）

2012（平成 24）年初夏に活動を開始した。

その検討を具体的に進展させるため、検討委員会は横浜市地域まちづくり課に相談したところ、市は地域まちづくり推進条例に基づいて、まちづくり活動に係る事務費補助とまちづくりコーディネーター派遣によって領家地区の活動をサポートすることとなった。検討委員会の主要メンバー、市担当者および筆者（市登録まちづくりコーディネーター、有限会社ハーツ環境デザイン主宰）が面談を行い、筆者がコーディネーターとして選任された。

2012（平成 24）年 9 月から検討委員、横浜市地域まちづくり課及び横浜市泉区の区政推進課まちづくり調整担当者、コーディネーターが参加し、ほぼ月 1 回のペースで地区計画検討委員会が開催された。その間類似の地区計画策定地区の見学、地区内の現況調査、住民意向調査、住民説明会、まちづくりニュースの発行などにより、地区計画案の検討と周知活動が行われた。2017(平成 29)年 7 月に地区計画案の賛否を問う最終意向調査が実施され、地区全体として 82%の賛同（回収率 86%、回収数に対する賛同率は 95%、面積ベースの賛同率 79%）が得られた。検討委員会は 2017 年 12 月にその結果を領家自治会に報告し、自治会は地区計画策定要望書を横浜市に提出、受理された。その間の検討委員会開催回数は 62 回に及んだ。市では 2018（平成 30）年 3 月に領家地区にて地区計画原案説明会を実施した。特に反対意見はなかったことから市では地区計画の都市計画決定手続きを進め、2018 年 8 月の都市計画審議会で領家地区地区計画が可決、翌月都市計画決定された。なお建築協定については現在の協定の有効期限が 2019 年 7 月であり、それまでは地区計画と並存するがその時点で更新せず自動的に消滅することとなる。

⑵ 年度毎の主な活動と成果

検討委員会が活動開始した 2012（平成 24）年度以降、各年度の主な活動内容と成果は次のとおりである。

◆2012（平成 24)年度

- 夏前に地区計画検討委員会が設立され、9 月に横浜市職員及び市派遣コーディネーターが参加して定例（月 1 回）検討委員会が開始された。まち歩きや討議を通して地域の現況確認及び地区計画や建築協定などの制度についての勉強が開始された。
- 現在の建築協定の効果と課題の確認を行うとともに、地区計画、地域まちづくりルール、建築協定の共通点と違いを確認しつつ、今後のまちづくりの基本的方向性について討議、確認した。

◆2013（平成 25）年度

- 先行的に地区計画を策定した横浜市湘南桂台地区を訪問し、経緯や留意点等について伺った。また地区計画委員会の検討内容を地域に広報し、より広い住民意見を聴くために、「まちづくりニュース」の発行及び住民団体等へのヒアリングを実施した。
- 領家地区において導入すべきまちづくりルールについて、現行の建築協定をベースとし、時間をかけて条文の検討を行った。まちづくりルールとしては都市計画法に基づく地区計画と、それを補完し地域で運用するまちづくりルール（後年度にまちづくり指針と改称）を同時並行して検討し、まちづくりルールは横浜市条例に基づく市の認定を目指すこととなった。
- 住民らの合意形成と意思確認のためには全戸の意向調査が必要なことから、その準備として市の協力を得て土地建物の権利関係調査に着手した。

◆2014（平成 26）年度

- 継続して地区計画及びそれを補完するまちづくりルール案の作成と検討を行った。コーディネーターが作成した素案をベースに毎月の検討委員会で様々な議論が行われ、細かな表現上の修正も行われた。
- 地区計画とまちづくりルールの案について、第 1 回説明会及び全地権者対象アンケート（意向調査）を 11 月に実施した。それ以降は、アンケート結果を踏まえてすべての条文案について改めて委員会で詳しく検討し、必要な修正や補足説明を行った。

◆2015（平成 27）年度

- 昨年度末に実施した第 1 回アンケート結果として、地区計画案のいくつかの項目について賛同率が低かったことから、その要因と対応方策を数回の委員会において検討した。その結果、意向調査票における限られた表現では住民に正確かつ十分な意図が伝わらなかったのではという見解が多く、地区計画案の内容は変更せずに、第 2 回アンケート及び説明会において改めて十分に説明し住民の意向を把握することとなった。
- まちづくり指針（まちづくりルール）については、全項目においてほぼ 90%以上の賛同が得られたことから、検討委員会では現時点において内容の変更の必要はないものと判断された。ただし運用方法についてはいくつかの意見が出されたことから、その点についてはさらに検討していくこととなった。
- その方針を持って、地区計画及びまちづくり指針案について説明会及び第 2 回アンケートを実施すべく準備を進めた。当初は 5 月にアンケート実施予定であったが、内容や方法の再検討等に時間を要したため、7 月に説明会、7 月から 8 月にかけて第 2 回全戸アンケート（地区計画に関する意向調査）を実施した。第 1 回アンケートは無記名であったが、回収率を向上させるとともに反対意見がある場合は個別に丁寧な対応を可能とするため、第 2 回アンケートは記名方式とした。自治会、各班長の協力を得て、回収率は全体（所有および賃貸）で 82%、戸建住宅所有者については 88%という高い回収率が得られた。
- 8～10 月にかけて集計と対応方策の検討が行われた。第 2 回アンケートにおいても地区計画案のいくつかの項目については賛同率が 80%以下であった。委員会で対応を協議した結果、項目ごとに説明会を開いて十分な説明を繰り返し行うことが適切と判断された。

- そのような検討が進められる中で、地区計画とまちづくり指針の両方について同時並行的に取り組むことについての課題が生じた。両方を同時に取り組むことによって説明資料が膨大になり住民にとって読解と回答が煩雑になること、地区計画とまちづくり指針では意向調査の対象者が異なるため設問の区分が複雑となり回答の際に混乱が生じること（第１、２回アンケートでは、説明を付したにも関わらず対象外の住民からの回答が少なからずあった）などである。まちづくり指針は各項目とも賛同率が高かったことから、当面は地区計画案の確定に注力することとなった。
- アンケートの集計や分析作業と並行して、領家地区における建築敷地や建物の実態をより詳細に把握するための現地調査を行った。また横浜市の協力を得て土地建物の所有状況（登記情報）の調査と整理を行った。
- 横浜市より次のような見解が示された。「第２回アンケート結果を持って地区計画案について十分な地元合意が得られたとはみなされないので、今後一部の項目を再検討したうえで、全項目について改めて住民の意向を問う第３回意向調査を行い、反対意見が出た場合は個別に丁寧な対応を行なった後、最終意向調査（地区計画案全体について賛否を問う）を行う必要がある」。そこで、その方向で検討を進めることとなった。
- 以上のことから、年度当初は今年度中に地区計画及び地域まちづくりルールの要望書を市に提出することを目標としていたが、そのスケジュールにとらわれず、丁寧な説明と合意形成を行っていくこととなった。そのためにまちづくりニュース特別号１～９を発行し、各号において地区計画案を１項目ずつ解説した。
- 以上の準備を持って、2015（平成 27）年 12 月から 2016 年 1 月にかけて合計６回の地区計画案説明会を実施した。その結果として、いくつかの項目については十分に理解が得られないこと、より適切な内容が提案されたことから、地区計画案の修正を行うこととなった。また、項目の中で委員会においても賛否両論が出された「低層住宅地区における最高高さ制限」については、その項目のみについて対象地区住民の意向調査を行うこととし、2015 年３月に実施された。

◆2016（平成 28）年度

- 年度の活動は「低層住宅地区における最高高さ制限」に関する意向調査票の回収と集計から始まった。結果として目標としていた賛同率（回収率 80%以上、賛同率 90%以上）に達しなかったため、最高高さを９mにすることについては地区計画案に含めないこととした。しかし９mにすることへの賛同率が回収数の 66.5%であり、一定の賛同が得られたことから「高さがそろった調和のある街並み形成を目指すこと」については、まちづくり指針（地域まちづくりルール）案に取り入れることとなった。
- その結果も踏まえ、５～６月に地区計画案に関する第３回意向調査の調査票案の作成、委員会での協議を行い、７月に全戸配布（不在地権者には郵送）を行った。地区計画の主旨と条文案を説明し、項目別に賛否を問うものである。同時に戸建住宅所有者を対象として、建築の外壁と道路あるいは隣地境界線からの距離についての調査票を配布した。
- 配布作業はこれまでのとおり、月例の班長会で班長に配布し、班長が各戸配布を行う方式で実施した。回収は配布後２週間を目途に各記入者から班長に戻し、班長が委員会に戻すという方法である。一部に、班長から各戸への配布が遅れたところがあった。
- 回収は７月下旬から行われたが、８月の委員会時点での回収率は約 60%にとどまった。これは、うっかりして回答を忘れた、配布の遅れ、今回が既に３回目の意向調査であるため回答必要性に対する認識の低下なども影響したものと考えられる。また、当初は集合住宅居住者の回収率が低めであり、戸建て住宅所有者を対象とした調査との誤った認識もあったものと推定される。
- そのため回収率を向上させる方策を講じる必要が生じ、８～11 月の委員会はそのことが主要議題となった。地区内居住の未提出者については、返信用封筒を同封して再度提出依頼書を検討委員が直接手渡し、提出について協力要請を行った。地区外居住者については登記簿情報をもとに住所を調査し、調査票を郵送し返信用封筒も同封して提出要請を行ったが、不達や返答なしも多かった。商業物件については、まずは不動産所有会社に調査票を郵送したが、返答率が低かったため、地区内の店舗・事業所を訪問し店長等に調査票を手渡し、店長の回答でも受け付けることを伝えた。
- 不動産所有状況が明確でない例もあり、横浜市の協力を得て登記簿調査、現地確認、居住状況確認などの作業を行い、回答の母集団の明確化を図った。そのような回収率向上及び名簿整理、データベース作成（専門的な技術を持つ委員が担当）の作業に４か月程度を費やした。まちづくりニュースで中間および最終の集計結果を報告した。
- 以上のプロセスを経て回収率向上に努めた結果、2017(平成 29)年１月時点で目標としていた回収率 90%を達成し、地区計画案の各項目に対する賛成率も 90%以上となったため、基本的にはこの案を持って最終意向調査の準備を始めることとなった。
- 一方、地区計画が成立した場合に「既存不適格」となる物件があり、その所有者でありかつ地区計画案に反対の意見を持つ人に対しては、個別説明など丁寧な対応をする必要がある。そのため、2017（平成 29）年２月４日の委員会では委員会メンバー、市担当者及びコーディネーターが領家地区全域において公道からの目視、一部では計測を行い、事前になされていた現況調査報告（地区計画委員、および過年度横浜市担当者による）の確認を行った。2 月 25 日の委員会において、「既存不適格」かつ「地区計画案に反対」は 5 名であり、既存不適格の内容は「壁面後退」が 1 名、「垣・柵の構造」が 4 名であることが確認された。また地区計画案に賛成だが既存不適格という人は計 50 名ほどおり、その方々に対しても今後確認を取っていくこととした。

◆2017（平成 29）年度

- 年度の活動は、地区計画が策定された場合に「既存不適格」となる物件の現状確認の継続から始まった。その結果を第３回意向調査結果と照合し、「既存不適格かつ地区計画案に反対」である地権者を特定し、個々に対応方策を整理・検討し、理解を得るための適切な方策を実施した。
- 地区計画案の賛否を問う最終意向調査の準備を進め、７月に実施した。当初は回収率が低めであったため、まちづくりニュースでの広報、個別訪問などにより回収率の向上に努めた。
- 7 月 15 日に委員会主催で地区計画案説明会を実施した。そこで、前面道路からの壁面後退について既存不適格になる３世帯の方から、その点については地区計画とすることに賛同できないとの意見が出され、後日個別説明を行うこととなった。前面道路からの壁面後退について既存不適格となる３世帯の方に対しては、「違法建築」とはならないこと、壁面後退を行ったとしても現存の建築物を再度建築できることなどを説明する資料を用意して、委員２名とコーディネーターが個別の説明会を行い、概ね納得をいただいた。
- 10 月末まで回収率の向上に努めた結果、地区全体として 82%の賛同（回収率 86%、回収数に対する賛同率は 95%）を得た。10 月 28 日に最終意向調査の結果を踏まえ、特に反対意見を持つ方を対象とした説明会を開催したが、参加者は無く反対意見はなかった。そこで、地区計画策定要望書を横浜市に提出することが検討委員会で承認された。12 月にはその結果を領家自治会に報告し、地区計画策定要望書を横浜市に提出することとなった。
- 地区計画策定要望書を受理した横浜市は、2018 年 3 月に計画原案の地元説明会を実施した。
- 2018（平成 30）年 1 月からは、地区計画を補完する地域主体のまちづくりルールである「領家まちづくり指針（まちづくり指針）」、及びその運営主体である「領家まちづくりの会（以下、まちづくりの会）」についての検討が中心となった。それに際しては、平成 27 年度に作成した案とそれについて実施したアンケート調査結果を踏まえて修正・追記を検討した。

◆2018（平成 30）年度

- 2018 年 3 月に実施された地区計画原案説明会に続き、横浜市では都市計画法及び市条例に基づく計画案の縦覧をそれぞれ行ったところ、反対意見は提出されず、地区計画策定に向けた手続きが進められた。
- 2018 年 8 月 31 日第 148 回横浜市都市計画審議会で領家地区地区計画が可決、翌月都市計画決定され横浜市では 120 番目の地区計画となった。同年 12 月 25 日に地区計画の内容が「横浜市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例の一部を改正する条例」に反映された。
- 地区計画が成立したことから、検討委員会の役割はまちづくり指針とその運営方策の検討となった。まちづくりの会は領家自治会の下部組織として位置づけることから、まちづくりの会設置準備会立ち上げることとし、2018（平成 30）年 2 月の領家自治会役員会及び 4 月の総会において準備会の設立が承認された。5 月以降検討委員会は「まちづくりの会準備会」を兼ねることとなり、まちづくり指針、会則について内容の告知（全世帯配布）、説明会、最終意向調査を実施する予定で活動が継続されている。横浜市による「地域まちづくり組織」、「地域まちづくりルール」の認定申請については、2019 年度の領家自治会総会にて「まちづくりの会」設立の承認を得たのち速やかに行い、同年度中に認定を得るスケジュールとなっている。

⑶ まちづくりニュース

検討委員会での検討進捗状況、地区計画及びまちづくり指針案の概要説明、アンケート及び説明会の日程告知、アンケート（意向調査）結果などを地域住民や関係者にお知らせするため、紙媒体による「まちづくりニュース」を作成した。配布方法は自治会班長会において班長に班員数分を配布し、班長が各世帯に配布する。A4 サイズでページ数は標準 2 ページであるが、意向調査結果報告や地区計画案の詳細説明などの際には 6 ページ程度のものもある。年度ごとの作成数は、2012 年度 2 号、2013 年度 4 号、2014 年度 3 号、2015 年度 4 号プラス地区計画案の詳細を説明した特別号 9 号、2016 年度 3 号、2017 年度 4 号、2018 年度 3 号、合計 23 号（プラス特別号 9 号）である。

⑷ まちづくりコーディネーターの役割

筆者は 2012（平成 24）年度下半期から 2017（平成 29）年度まで、横浜市から派遣コーディネーターとして、ほぼすべての検討委員会及び説明会等に参加し、「領家地区の新たなルール策定に向けた合意形成支援」として以下の役割を担った。市とコーディネーターの契約形態としては、2012 年度は派遣回数に応じた単発派遣、2013～17 年度は年間契約であった。

(ア)委員会開催支援

委員会のほぼすべてに出席し、議事の進行や意見取りまとめ支援を行った。

(イ)ルール案等の作成支援

地区計画案、まちづくり指針案、まちづくりの会会則及び運営細則の修正案を検討、作成支援した。

(ウ)アンケート等作成・分析支援

意向調査票の作成、分析・検討と対応方策について支援した（調査票の配布、回収、集計は住民委員が実施）。

(エ)説明会開催運営支援

住民への説明会の準備に参加するとともに出席した。また、事後の対応として反対意見者に対する個別説明資料の作成と説明を実施した。

(オ)ニュース等作成支援

地区計画の素案、検討状況、住民の意見、合意形成状況等を地域住民にお知らせするまちづくりニュースを合計 23 号作成支援した。また、地区計画案の詳細を説明するまちづくりニュース特別号を計 9 号作成支援した。

2018 年度は市のまちづくりコーディネーター契約年限の上限

を超えたことから、領家自治会とコーディネーター間の業務委託契約となった。

３．地区計画案の主な内容と論点

⑴ 主旨と主要項目

地区計画の主旨は「住民の生活利便性に配慮しつつ、開発当初の良好な居住環境を維持・保全するとともに、周辺環境と調和した街並みの形成を図ること」であり、建築協定の目的である「住宅地としての高度な居住環境を高度に維持増進すること」を発展的に継承したものである。

地区計画では領家地区を低層住宅 A 地区、低層住宅 B 地区、中層住宅地区、住宅・商業地区、公益施設地区に区分し、それぞれの地区において建築物の用途の制限、高さの制限、最小敷地規模、道路境界線及び隣地境界線からの壁面後退の距離、垣または柵の構造の制限などを定めている。建築協定の内容を踏襲または発展させたものが多い。

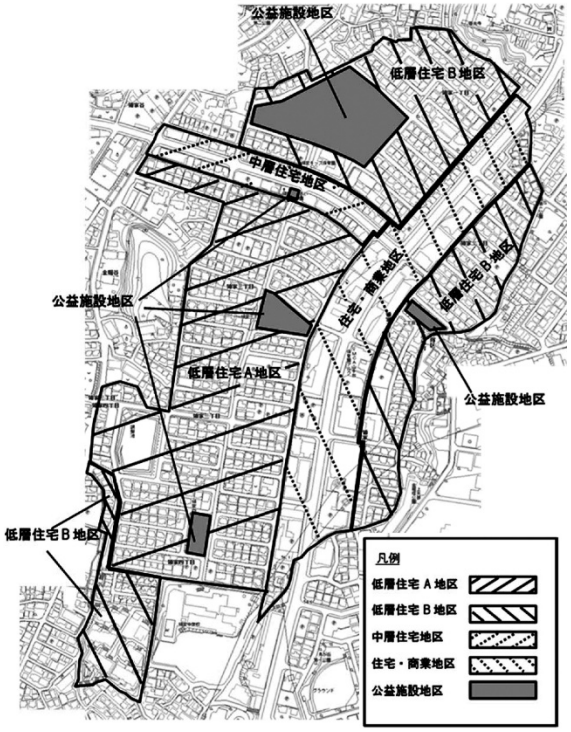

図２　領家地区　地区計画区域及び地区区分

⑵ 主な論点

地区計画案の検討及び合意形成プロセスにおける主な論点は次のとおりである。

①地区計画の主旨

これは最も基本的な論点であり、検討の初期にかなりの時間を費やして議論された。建築協定が策定されたのはバブル経済期の 1988 年であり、盛んに郊外開発がなされていた時代である。それから 30 年を経た今日、社会状況は大きく変化した。少子高齢化、人口減少時代を迎え「住み続けたいまち」、「選ばれるまち」にするにはどうすべきかの選択が迫られた。本地区の戸建住宅の敷地規模は開発当初は 50 坪(165 ㎡)、後に 40 坪(132 ㎡)が標準となったが、これを維持するか否かが大きな論点となった。

最小敷地規模を維持することは、現在のゆったりとして良好な居住環境や資産価値の保全につながることが期待される。一方、本地区は最寄り駅からバス便または徒歩 25 分程度を要し、首都圏や横浜市内の競合地区と比べて立地条件が良いとは言えない。その条件下では最小敷地規模を縮小し若年層や住宅一次取得層にとって購入しやすい価格とすべきではないかとの意見が少なからずあった。

検討委員会では議論の結果、領家地区の居住環境が気に入ったからこそこの土地に住宅を購入したのであり今後ともこの環境を維持したいとの意見が大勢に至った。2014 年に実施した第 1 回アンケートでは、最小敷地規模を維持することについて 80%以上の賛同が得られ、現在の居住環境を維持継承することが基本方針として確認された。

②低層住宅の最高高さ

現時点において、領家地区の戸建住宅の大半は最高高さが 9m 以下となっており、そのことは良好な街並み景観形成の一因になっている。一方近年建設された住宅には 3 階建て等で最高高さが 9m を超えるものが数棟見られる。当該地区は第 1 種低層住居専用地域であり市の都市計画規制によって最高高さは 10m とされている。それを 9m にすることについて景観や建築の自由度といった面から検討委員会や説明会で議論がなされ、資料としてシミュレーション画像も作成された。

図３　既存の街並み　２階建てが基調

図４　３階建てとした場合のシミュレーション画像
既存の建築イメージ

最終的にはその点のみついての住民アンケートを実施した。その結果は前述の通りであるが、賛同の基準（回収率 80%以上、賛同率 90%以上）が高すぎたのではという意見もあった。

③道路境界線からの後退距離

建築協定には隣地境界線からの後退距離を 50cm 以上とすることが定められているが、道路境界線からの後退距離については規定がない。検討委員会において市担当者から道路境界線からの後退についても規定してはどうかとの提案がなされ、改めて地区内全域の現況調査を行った。その結果、地区計画が成立した場合、ある街区の数件の宅地が既存不適格状態になることが判明した。また、それらの宅地は当初の計画においては道路境界線からの後退距離が 50cm 以上であったが、その後に道路拡幅が行われ宅地の一部が削られたことが判明した。地権者からは地区計画の当該条項に対して反対意見が出されたが、現存建築物は違法建築ではなくそのまま使えること、同じ建築物を敷地内で建て替えることも可能であることなどを示す図面を作成して説明し、最終的には地区計画案への同意を得た。

④建築物の用途（グループホームなど）

建築協定においては低層住宅地区において建築できる建築物の用途は限定列挙型であったが、それに関してグループホーム（法令上は寄宿舎）、獣医院（動物の入院を伴う場合、法令上は畜舎）については、領家地区の住民にもニーズがあり、検討委員会としては許容すべきであろうとの方向性が出された。しかし住民説明会やアンケートにおいては、「現在許容していないものを許容する必要はない」、「来訪者が増え違法駐車が心配」、「居住環境悪化の恐れがある」等の理由による反対意見が出され、目標とした賛同率 80%を得ることは難しいと判断されたため、地区計画としても建築を認めないこととされた。

４．今後の展望と課題

本地区計画が地元で検討開始されてから最終意向調査結果をもって合意されるまでには約５年半を要した。そのプロセスにおいて、権利者全員を対象として最終意向調査を含め合計４回の意向調査（アンケート）が実施された。また、地域での全体説明会は合計 10 回、まちづくりニュースは特別号を含め 29 号が発行された。検討委員会は 60 回以上行われた。それらによって丁寧な検討、地元説明、反対者への個別説明がなされた結果、最終意向調査では高い賛同率が得られた。一方、それだけの長期間において活動を継続し合意形成をするには様々な課題があり、その主なものについて整理しておく。

①合意とみなす賛同率

本地区には約 1,400 世帯あり、地権者数は約 1,700 名である。その約 75%はほぼ個人所有の戸建住宅であるが、幹線道路沿道の商業施設は法人所有のものが多い。横浜市が発行した「住民合意形成ガイドライン」には合意形成の様々な手法が説明されているが、地域での合意とみなす賛同率の数値基準は示されていない。本地区における検討プロセスにおいても、当初は市からその数値基準は示されず、意向調査が近づいた段階で「回収率 90%、回収数に対する賛同率 90%、実質 80%」という目標値が示された。地区計画は住民の権利を拘束するため高い賛同率が必要という理由であった。その主旨は理解できるが、この規模の地区においてそれだけの回収率、賛同率を得ることは容易ではない。また、地権者数ベースと地権者が所有する土地面積ベースの両方で賛同率を計算するには、土地の権利関係についてかなり詳細なデータベースを作成する必要がある。本地区でそれが達成できた理由として、日ごろから自治会活動が活発でありしっかりとしたまちづくり活動基盤があったこと、検討委員が非常に熱心に取り組んだこと、検討委員の中にデータベースを扱える専門家がいたことがあげられる。合意が形成されたとみなす賛同率は一概に決められるものではないが、検討の初期においてその目安の数値が示されていれば、活動の方法や内容を定める参考になったと思われる。また、実質的な賛同率 80%というのはこの規模の地区としては非常に高いと考えられる。法案の議決や住民投票では可決には過半数あるいは高くても３分の２の賛同を要するという場合が多い。今後、住民主体の都市計画を普及させ根付かせるためには、賛同率をあまりに高くすることには検討の余地があると考える。

表１　領家地区地区計画　最終意向調査の結果
【地権者人数ベース】

地区	地権者数	回収数	賛成数	反対数	賛同率(%)	回収率(%)	回収数に対する賛同率
	a	b	c	d	g=c/a	h=b/a	i=c/b
低層住宅A地区	617	560	526	30	85%	91%	94%
低層住宅B地区	658	556	538	16	82%	84%	97%
中層住宅地区	54	50	41	6	76%	93%	82%
住宅・商業地区	386	311	300	8	78%	81%	96%
合計	1699	1461	1392	58	82%	86%	95%

②まちづくり検討・運営体制づくりと継続

本検討は長期間を要し、毎回の検討委員会はまちづくり理念や地区計画案文の審議など「固い」、「専門的な」議題が多く、ほぼ月例の委員会では長時間の議論に及ぶことが多かった。そのため、活動の途中で「離脱」した委員もあり、当初から地区計画成立まで継続して活動した委員は 10 名に満たない。途中では女性委員の参加もあったが、全体としてはほぼ男性のみ、高齢者が多いという状況であった。地区計画は成立し市が所管することになるが、地区計画を補完するまちづくり指針は地元で運営していくことになる。その運営体制としては、自治会の下に「まちづくりの会」を設け、自治会役員はまちづくりの会の役を担う方向が検討されている。女性、若年層、子どもたちが楽しみながら参加できる運営が必要である。一方、今後想定される建築の審査やまちづくり情報のウェブサイト構築、情報管理と発信には専門家の力も必要であり、人材や財源の継続的確保も必要である。