

世田谷区の街づくり

小柴 直樹

KOSHIBA, Naoki

(世田谷区 都市デザイン課長)

1. 世田谷区を取り巻く社会状況

1.1 住宅都市世田谷

世田谷区では、都市計画法の用途地域制度により多くの地区が住居系用途地域の指定がなされているものの、その状況は良好な住宅地から改善を要する住宅地と様々である。主に環状七号線以東に見られる木造住宅密集市街地と、環状八号線以西に広がる国分寺崖線や農地を抱える住宅地では、街づくりの目標も異なる。農道がそのまま道路となり狭あい道路を抱える密集市街地と、玉川全円耕地整理事業や成城学園周辺のような基盤整備が実施された地区とでは、その後の街づくりの展開も違っていることは確かである。

東京都心部からのスプロール現象を受けて市街化が加速された木造住宅密集市街地の中でも、北沢3・4丁目地区と太子堂2・3丁目地区では、区長公選制をきっかけに街づくりの気運が高まり、「街づくり協議会」という手法を創り出し、昭和57年の「世田谷区街づくり条例」の制定に大きな影響を与えた。当時考え出された「修復型街づくり」は今では街づくりの一手法として確立している。一方で東京のグリーンベルトを想定し東京緑地計画を背景にし、主に環状八号線以西に指定されていた緑地地域は、昭和44年に「土地区画整理事業を施行すべき区域」となったものの、今では土地区画整理事業も進まず基盤整備の進展が厳しい状況にも立たされている。

世田谷区は、都市計画法に先だって都市計画マスタープランとなる「世田谷区都市整備方針」を昭和60年に策定し、各種街づくりの方向性を示すとともに、街づくりの課題に対応してきた。本稿では初めに今日までに世田谷区に訪れた大きな波を俯瞰してみる。そして、世田谷区の街づくりを支えている街づくり条例について述べていくことにする。さらに、街づくり条例はその制定後、法制度等の変遷を受けて幾度かの改正がなされてきたが、その時々々の社会状況を踏まえつつ、世田谷区の街づくりの転換期を紹介していこうと思う。また、住民参加の街づくりは、法や条例等と相互に関係しながら、参画、協働と歩む中で住民主体の街づくりが育まれてきたことにも触れてみたいと思う。

1.2 街づくりの出発点

世田谷区は、昭和50年の区長公選制の実現以来、区独自のまちづくりを進めるために、昭和53年に「世田谷区基本構想」を、昭和54年に「世田谷区基本計画」を策定している。昭和51年の既成市街地再整備基本調査をもとに、昭和54年からは北沢3・4丁目地区を、

特集

昭和 55 年からは太子堂 2・3 丁目地区をモデル地区として、住民参加の防災街づくりに取り組んでいる。モデル地区での取り組みは「まちづくり懇談会」から「まちづくり協議会準備会」へと移り、今日、多くの地区で組織されている「街づくり協議会」の母体が形成された。

防災街づくりの柱となる改善策は、建築物の不燃化と道路整備である。建築物の不燃化は建て替えにより推進されるはずではあるが、こうした地区が抱える課題は接道不良敷地の解消を必要とする。建築基準法上の道路に 2m 以上接しない敷地は、建築確認が取れず建替更新が進まず放置される。おのずとこうした敷地の解消に向けては、敷地統合の方策を検討することになり、市街地再開発事業や共同化の働きかけにより不燃化を促進する方策が自治体に求められる。道路整備は、道路用地の創出を求めて土地区画整理事業などの活用が求められるものの、狭小敷地が多数存在する地区においては、道路拡幅のために敷地面積が減少する方々との合意形成は難航を極める。

こうした災害時に問題を抱える地区について、世田谷区は北沢 3・4 丁目地区と太子堂 2・3 丁目地区での取り組みから、「住民参加の街づくり」と「修復型街づくり」を柱とする防災街づくりを考案してきた。街の課題を解決するために、住民同士で知恵を出し合うための合意形成の場の設定に取り組んできた。また、建て替えを余儀なくされる住民の負担軽減を考慮した建替連動型の道路拡幅、いわゆる修復型街づくりも推進してきた。道路拡幅の計画を巡る合意形成には十分な対話を必要とし、世田谷区と住民との継続的な対話の場として、拡幅対象路線沿道の地権者と居住者を集めた沿道会議なども開催している。街の課題を認識しつつも拡幅に反対する住民は、それぞれの生活者としての事情を抱え、総論賛成各論反対の姿勢を貫く。こうした中で考案され実践されてきた修復型街づくりとは、拡幅対象路線沿道において、建て替えが発生した時点で建築物を後退していただき必要な道路用地を世田谷区が買収するといった、住民のライフサイクルに合わせた街づくりである。

1.3 グリーンベルト構想の行方

グリーンベルトは、19 世紀の産業革命による人口集中等の都市問題から提起された田園都市構想に由来する。都市計画の理想形とされ、当時イギリスではグリーンベルト法を制定している。東京市の外周に緑地を設置する環状緑地計画が、東京緑地計画の中の柱として示された中で、緑地地域の一部が世田谷区の主に環状八号線以西に指定された。その後、緑地地域は都心部からのスプロール化による開発圧力の波にさらされ、昭和 43 年の都市計画法の成立後に廃止された。

都市計画法が公布され新たに 8 区分された用途地域制度の導入により、世田谷区の多くの地区は第一種住居専用地域に指定された。平成 4 年に用途地域制度は 8 区分から 12 区分に細分化され、第一種住居専用地域の多くは第一種低層住居専用地域に移行されている。

第一種低層住居専用地域は制限が厳しいものの、この制限が住環境を保護してきたともいえる。昭和45年に指定された用途地域は、当時の住宅地の土地利用を鑑みながら指定されたものではあるが、第一種住居専用地域以外の住居系用途地域の制限は建ぺい率・容積率の指定が主に60%・200%を採用していた。この緩い制限がその後の建築敷地の細分化等の、密集市街地のさらなる住環境の悪化を促したようにも思える。

緑地地域に指定されていた地区は、昭和44年には「土地区画整理事業を施行すべき区域」として指定され、将来の基盤整備を見据えて同じ第一種住居専用地域でも建ぺい率・容積率の指定が30%・60%あるいは40%・80%に抑えられた。道路整備は遅れたものの、壁面後退が規定されている風致地区の指定とも相まって比較的密集化が進行しなかった理由だと思える。国分寺崖線を含むグリーンベルト構想の対象であった旧緑地地域は、時代を超えて緑が残された環境を維持している。土地区画整理事業が進まない本地区は、個別の建て替えに伴った道路整備を誘導すべく「世田谷西部地域地区計画」が導入されたものの、基盤整備にはなお課題が残されている。こうした地区に指定が多い生産緑地地区の減少はもうひとつの課題ではあるが、世田谷区全域が農地であったことを鑑みると、残された生産緑地地区を活用した街づくりも期待できる。

1.4 建築敷地の細分化

大きなお屋敷がある日解体され戸建住宅が乱立した、こうした光景を目にすることがある。核家族化が進展し家族世帯構成員が減る中で、住宅に求められる延床面積も減少する。需要と供給の関係から戸建住宅も小さくなる。必然的に必要とされる住宅の敷地も小さくなる。第一種低層住居専用地域のような指定容積率が厳しい地区も含めて敷地の細分化が進行している。第一種低層住居専用地域以外の建ぺい率・容積率の指定が緩い地区では、敷地面積が約50㎡といった狭小宅地も見られるようになった。敷地は小さくなればなるほど、隣地からの離隔距離も縮まり、緑化の余地もなくなる。こうしたことへの対策は敷地面積の規制による対応となる。地区計画制度の活用は、メニューのひとつである敷地面積の最低限度の活用も促してきた。しかし、こうした流れは地区ごとの街づくりで受け止める範疇を超えて拡がり始めていた。世田谷区では平成16年に、第一種及び第二種低層住居専用地域に、指定建ぺい率に応じて敷地面積の最低限度を70㎡から100㎡で定めた。さらに平成31年には、第一種及び第二種低層住居専用地域以外の住居系用途地域の指定地区に、敷地面積の最低限度を導入したのである。

土地は需要と供給の関係から取引価格が決まってくる。住宅ローンが組める世代が返済可能な価格帯が形成される。つまり敷地が小さくなればなるほど土地の単価は高くなる傾向にある。東京都全体を視野に入れると、世田谷区内には一般家庭に住宅を持たせない制度だという批判も耳にした。それでも、この住宅都市世田谷の環境を守るために必要な措置だと判断できる。

特集

また、敷地の細分化に歯止めをかけることと平行して、世田谷区では 150 m²以上の敷地での建築計画に対して、「みどりの基本条例」による緑化の届出を義務付けている。みどり率 33%の達成を目指した「世田谷みどり 33」の実現に向けて、この世田谷区で暮らし続けたい人たちの協力を求めている。

1.5 大規模マンション紛争

大規模敷地の再開発は周辺地区に大きな影響を与える。大学移転に伴う跡地利用や国有地売却による共同住宅の建設、都営住宅や UR 都市機構住宅の建て替え、こうした場合に中高層住宅が出現することになる。また、団地の中には都市計画による「一団地の住宅施設」により規模が抑えられている住宅もあり、これらの廃止は地区計画の策定を条件としており、当然街づくりに取り組むことになる。

世田谷区では平成 16 年に高度地区に絶対高さ制限を設け、30m と 45m の制限を課してきた。45m とはおよそ 15 階建ての建築物が可能である。ある日突然、住宅地におよそ 100m の高さのマンションが計画されたことへの対応でもあった。そもそも絶対高さ制限を導入する前の高度地区は、主に斜線制限が建築物に大きな影響を与え、敷地が大きければ大きいほど高い建築物が建てられる規制であった。街中で小さな敷地の戸建住宅の屋根が斜めに切られている姿を目にすることがあると思うが、あれが斜線制限による形態である。個々の敷地の建築条件は、都市計画法による用途地域や高度地区といった地域地区制度によって決まる。確保できる延床面積は指定されている容積率によって算定され、住宅地でのこれほどの大規模建築物は予想されなかった。ところが昨今の建築基準法の改正により、容積率の算入から除外できるものが地下室、共同住宅の共用部分と拡大する中で、建築物の規模は拡大する一方である。

さらにマンション紛争が増大する中で、世田谷区は平成 31 年にさらに厳しい絶対高さ制限に踏み切ったのである。用途地域と高度地区の組み合わせに応じて高さ 15m から 45m までの制限が定められている。高さ制限は厳しく規制するほど既存不適格建築物を発生させる。こうした建築物への対応や、大規模敷地による環境空地の創出など住環境への貢献が高い建築物への緩和規定も伴いながら、街づくりの誘導が図られている。総合設計制度も環境空地の創出を条件に高さ制限を緩和していく制度である。ヘクタール単位の敷地規模にはなるものの、都市計画法による市街地再開発事業は、高度利用地区の指定を条件に容積率を緩和する制度である。住宅都市世田谷での中高層建築物の計画には、一定の環境貢献が求められている。

大規模共同住宅が建設されると様々な面で街に負荷がかかってくる。未就学児の増加は保育園の需要を生み、小中学生の増加は学校に影響を与える。近隣住民は車の交通量の増加を懸念し、日影の影響に難色を示す。基本的には一定規模以上の建築計画においては、東京都あるいは世田谷区の各種条例が環境負荷の低減を求めることになる。接道する道路

の拡幅、駐車場や駐輪場の設置台数確保、防火水槽や雨水流出抑制施設の設置などである。しかし、こうした条例は敷地単位の行政指導であり、事業者と行政との協議の上で成立する。大規模敷地の再開発が街に及ぼす影響が大きく、道路や公園といった地区施設の整備が必要だと判断したときに、街づくりでの対応が図られる。対象地区が設定され、道路や公園が配置され、建築物に対する壁面後退や高さ制限が導入される。一般的にはこうした施設配置や建築制限は地区計画制度によって担保される。

2. 世田谷区街づくり条例

2.1 昭和 57 年街づくり条例の制定

昭和 43 年に制定された現在の都市計画法は、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に基づき、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に区分しながら、用途地域を代表とする地域地区制度による土地利用計画での規制を柱としてきた。さらに道路や公園などの都市計画施設による基盤整備を進めながら、市街地開発事業を活用しつつ、都市計画を図ってきたといえる。

昭和 55 年に創設された地区計画制度は、こうした全国一律に制限する都市計画区域レベルのマクロな規制に対して、よりミクロな地区レベルの街づくりを誘導するために求められていた声に対応したものである。地区レベルの街づくりのために用意された制限メニューを選択し、地区レベルの規模の地区施設を配置することで、街区単位のルールを定めようとしたものといえる。ドイツの B プランを参考として導入された制度である。地区計画制度を活用するためには手続きを自治体の条例で定めることが明記されており、街づくり先進自治体とも言われる神戸市を始めとして多くの自治体が、この地区計画条例の制定に向けて取り組むことになった。

世田谷区では、昭和 50 年の地方自治法の改正により区長公選制が実施され、都市計画の決定権が大幅に東京都から特別区に移管されたことにより、街づくりのあり方を模索していた時期と重なる。すでに北沢 3・4 丁目地区や太子堂 2・3 丁目地区での住民参加の街づくりがスタートしていた中で、昭和 55 年には「北沢地区まちづくり協議会」が、昭和 57 年には「太子堂地区まちづくり協議会」が発足している。こうした地区街づくりの動向と地区計画制度の創設が相まって創られたのが「世田谷区街づくり条例」といえる。

地区計画制度が創設されてから約 40 年が経過し、世田谷区内でもすでに 90 地区に及ぶ地区計画が決定されている。都市計画法による地区計画の届出・勧告は制度上扱いにくい側面も持つ中で、街づくり条例はそれを補う形で改正を重ねてきた。その後の大きな条例改正については、その社会的背景も踏まえて後述したいと思う。

2.2 平成 7 年街づくり条例の改正

平成 3 年、世田谷区は地域行政制度を発足させ、5 つの総合支所による、より身近な街

特集

づくりへの対応に乗り出している。平成4年には、都市計画法の改正で「都市計画に関する基本的な方針」いわゆる都市計画マスタープランの策定が義務付けられ、街づくりに関する各種方針や計画の体系的な位置付けが必要となった。世田谷区は、すでに昭和60年に世田谷区都市整備方針を策定し、都市計画マスタープランとしての位置付けを持たせ街づくりを推進してきた中で、改めて条例に盛り込む対応を行った。

一方で平成6年には行政手続法が施行され、世田谷区においても行政手続条例が平成7年に施行されることが決定していた中で、それまで要綱で対応していた開発指導等の事前相談制度を、明確な届出義務として条例化する必要性が生じた。曖昧な行政指導を規制する意味合いを持つ行政手続法の流れの中で、明確な指導根拠が求められたのである。

また、街づくりとは地区独自のルールで街を創りあげることであるが、制度上で地区計画に盛り込めない制限はまちづくりの計画などを作成し広く周知に努め、都市計画法の地区計画の届出・勧告と併せて行政指導をしていた対応が、今回の改正で整理された。つまり、届出を義務付けられている地区計画の審査に加え、地区街づくり計画の届出制度の創設により審査を明確化したのである。

さらに平成7年当時、都市計画法には市民自らが地区計画の案を作成し申し出る条項はなく、市町村が作成した案に意見を述べるのみの規定であった。そうした中で、地区計画と地区街づくり計画を併用しながら街づくりの展開を目指した街づくり条例に、区民の計画案の提案が盛り込まれたのである。「地区住民等及び地区街づくり協議会は、地区街づくり計画の案となるべき事項（以下「地区街づくり計画の原案」という。）を区長に対し、提案することができる。」と条文化された。この地区街づくり計画の策定に向けた住民参加の仕組みは、行政が計画立案したものをたたき台として案を作成していく手法に加え、住民が作成した原案を出発点としたものを制度化したものである。都市計画法に地区計画等の申出制度が盛り込まれるのは平成12年であり、まさに住民参加の街づくりが、住民参画の街づくりへの過渡期として、都市計画法よりも先だって示されたものとして評価できる。その後、街づくりはさらに協働の時代を迎えることになる。

2.3 平成22年街づくり条例の改正

平成7年の改正で「地区街づくり計画の原案の提案」が盛り込まれ、住民参画の素地が作られた中で、都市計画法にもこうした手続きが反映された。平成12年には都市計画法第16条第3項に「住民又は利害関係人からの地区計画等の案の内容となるべき事項の申出」が盛り込まれ、平成14年には第21条の2に「都市計画の決定等の提案」いわゆる都市計画提案制度が創設された。

都市計画法第16条第3項の地区計画等の申出制度は、この制度を活用するために市町村の条例化を前提としており、各市町村は条例制定の必要に迫られた。市町村によってはこの規定のために新たな条例を制定している。世田谷区はこの規定を街づくりの全体の流

れの中で捉え、すでに施行されていた街づくり条例の変更という形で対応を図っていくことを選択している。

地区独自のルールを個別に作成する手法として地区計画や地区街づくり計画があるものの、建築基準法においては昭和 25 年の成立以来、建築協定制度も設けられている。世田谷区では一時期マンション紛争を契機として建築協定が締結されることも見受けられた。建築協定は協定区域の地権者の全員の合意を要件としており、有効期限が設定され、更新時に締結当時の気運が継続されていなければ失効する。相続などの所有権者の移り変わりや更新手続きの煩雑さから失効するものも多く、継続している街の課題解決に向けて地区計画に移行したものもある。また、建築基準法に基づく建築協定ではないものの、地区の街づくりの紳士協定的なものも存在し、こうしたものは法的裏付けよりも、いかに建築行為を予定している権利者に周知するかという課題を抱えていた。そうしたことを背景にして創設されたのが「区民街づくり協定」である。自主的な街づくり活動を行う団体による届出を登録し、世田谷区が周知に努めるという内容である。一般的に建築行為を行おうとする者は建築設計者に依頼し、建築設計者は自治体を通して計画地の規制を調査する。その際に、世田谷区から受け取る情報に区民街づくり協定が含まれる。区民街づくり協定は、建築確認申請の審査事項ではないものの、設計段階での周知は理解され設計に反映されることが期待できる。それでも建売業者や分譲マンション事業者など、建設後に地区に根ざさない建築主による区民街づくり協定を無視する動きは、区民街づくり協定の地区街づくり計画への移行などに現れてきている。良好な住宅地として全国的にも知られる成城地区における「成城憲章」などが、こうした対応を図った事例として挙げられる。こうして平成 22 年の改正において、地区計画、地区街づくり計画、区民街づくり協定と、世田谷区における住民参加の街づくりの制度が整理されたことになる。

もうひとつ建築紛争の調整という合意形成の仕組みとして「建築構想の調整」が盛り込まれた。これまで「世田谷区中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」により、標識の設置や隣接住民等への説明が義務付けられ、事業者はこの条例に基づき関係住民への周知を図ってきたものの、この条例が求める建築確認申請直前の周知は、建築計画の変更が困難な時期に当たり、住民の要求に対応しきれない事情が生じていた。建築構想の調整は、「建築事業者は、当該建築に係る計画の変更が可能なときまでに、規定の定めるところにより、建築物の建築に係る構想を区長に届け出なければならない。」とされた。これにより標識の設置と説明会の開催を義務付け、合意形成が困難な場合には、周辺住民及び建築事業者は、世田谷区に対して意見交換会の開催が求められることとなっている。意見交換会は、第三者的立場としての街づくり専門家の進行により開催されている。

3. 街づくりが抱える課題

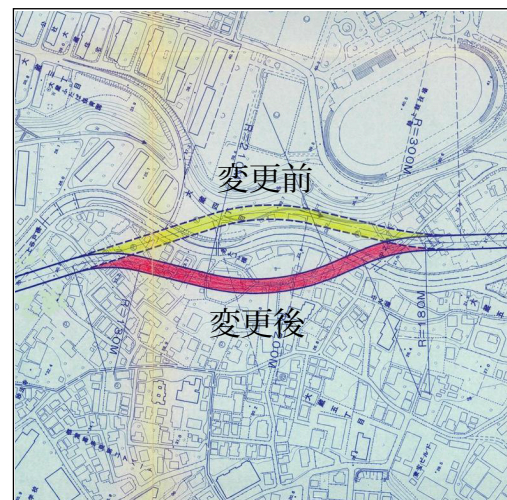
3.1 都市計画の功罪

ハードの街づくりを考えるに当たっては、都市計画を抜きにして進めることはできない。世田谷区も東京 23 区を対象とした「東京都市計画」の区域であり、都市計画道路のような起点と終点が世田谷区内で収まらない施設は、広域的なネットワークの上で検討され決定されている。そして、これらの広域的な都市計画施設は上位計画と位置付けられ、よりミクロな地区を対象とした地区計画のような都市計画を議論する上で、これらを前提とした計画を立てなければならない。都市計画において将来像はひとつであり、戦後の復興のために決定されすでに半世紀を超えて完成していない都市計画施設も、現在の社会状況下では今後およそ半世紀は完成しないであろう都市計画施設も、これらが完成したことを前提とした計画しか描けない。

昭和 21 年の戦災復興計画に基づき決定されている都市計画道路も含め、未だ完成しない道路を前提として将来像は描かれる。未完成の道路内には都市計画法に基づき建築物の構造制限が適用され、将来の施行時に備えられている。地区によってはこうした道路が完成しないと消防活動困難区域も解消されない防災上課題を抱える地区も存在する。また、都市化が進展し不動産の権利関係が複雑化した現在では、新たな都市計画道路の決定などは困難な状況下で、道路ネットワークの構築を目指すために必要な将来を担保する計画として一定の評価はできる。

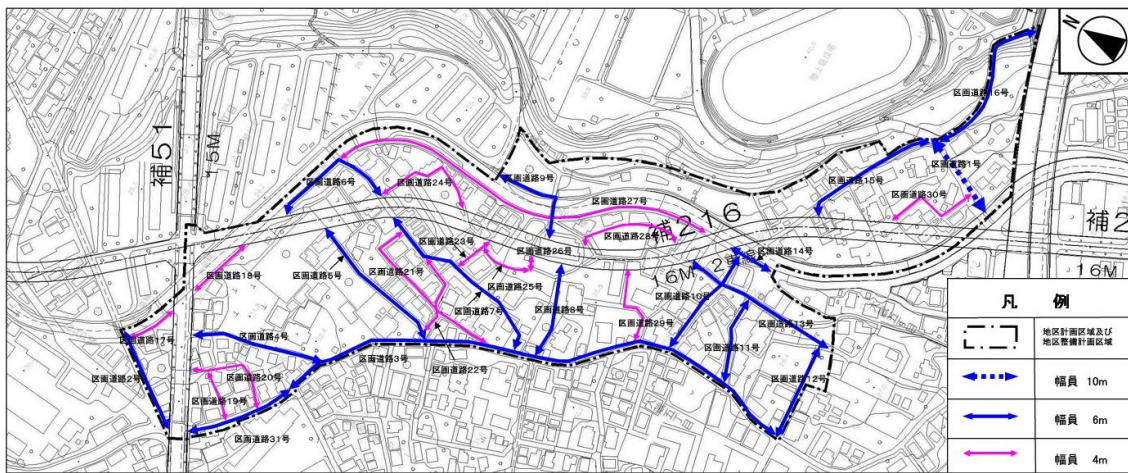
しかし、長期間置き去りにされている未完の都市計画施設は、そこで生活を続ける住民にとっては将来像とは受け取れず、喫緊の課題を解決するために支障となっている場合もある。世田谷区の中には、祖師谷公園という約 53ha もの広大な都市計画公園が計画されているが、この区域内に現存する住環境に課題を持つ市街地は、都市計画である地区計画のような街づくりの手法では救済できない。そこは将来公園になる区域であり、将来の絵に宅地は存在しないのである。

そうした中で、次のような事例が展開された。世田谷区は大蔵地区からの住民要望を受けて、道路事業の開始を目的に地元の町会とともに街づくりに着手した。地域には誰もが参加できる街づくり懇談会が開催され、その結果、世田谷区は都市計画道路補助第 216 号線の線形変更を伴う街づくりの提案を地域から受けたのである。国分寺崖線という緑を守ることを選択し、都市計画道路は住宅地内に振り替えられた。しかも「土地区画整理事業を施行すべき区域」に指定されながら土地区画整理事業が行われない状況



都市計画道路補助第 216 号線の変更

を改善すべく、「大蔵地区地区計画」も決定された。10%に満たなかった道路率は 4~10m の地区計画の地区施設の道路配置によって約 19%となる。都市計画道路の変更前の区域は都市計画緑地として指定された。世田谷区は都市計画道路の線形変更決定及び地区計画の決定後、速やかに都市計画道路補助第 216 号線の事業認可申請を行い道路事業に着手した。前述のとおり広域的なネットワークを念頭に置くと、都市計画道路の廃止は難しい。しかも、都市計画道路の計画線内には建築物に対する法的な制限がかけられる。都市計画道路の線形を変更することは、制限が解除される地権者と改めて制限が加えられる地権者を生み、相互に利害関係が錯綜しそうな場面を作る。それを話し合いで解決したことに驚きを隠せない。しかも、都市計画道路の道路ネットワークを分断することなく街づくりが展開されたのである。



大蔵地区地区計画の道路計画

3.2 将来像のあり方

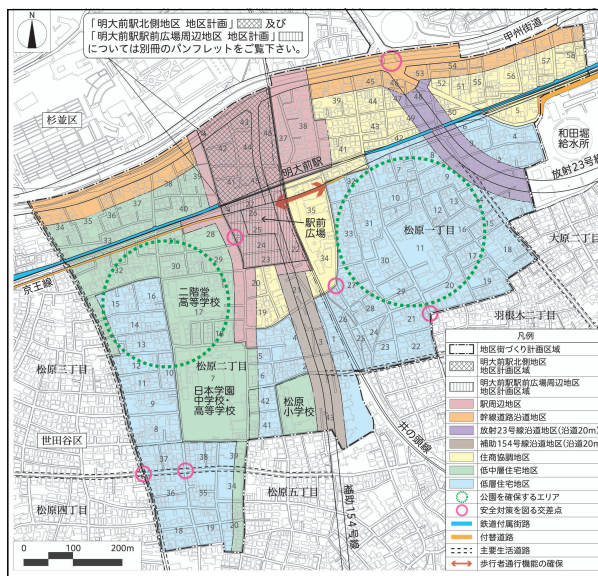
森の中に駅ができたが、住民はこのまま森にしておいてほしいと言う。将来の土地利用を考えたときに駅の周辺は森のままで良いのだろうか。住民参加の街づくりの永遠の課題である。幅員 20m の都市計画道路が完成しても沿道は低層住宅が建ち並ぶ、駅前広場が完成すると広場に面して戸建住宅が建ち並んでいる。これで良いのだろうか。現場での住民とのやり取りにおいて、変化を望まない住民の主張が通るところした結果を生む。

明大前駅周辺地区でも同様な動きが見られた。京王線の連続立体交差事業に伴って、駅前広場が都市計画決定された。将来駅前広場となる周辺は現在戸建住宅による土地利用がなされている。駅前広場が完成すれば大きく土地利用は転換されると予想できる。しかし、現在居住中の住民の方々はそうした土地利用転換を望まず、その主張が都市計画法第 16 条第 3 項の地区計画等の申出制度に結びつき、世田谷区に対して街づくり条例に基づく地区計画等の素案（地区計画等の案の内容となるべき事項）の申出がされた。駅前広場南側

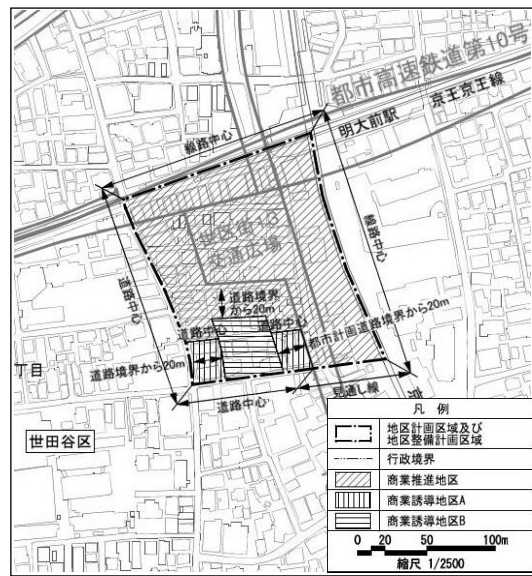
特集

2街区の約7割の住民から、用途地域の変更の拒絶と現土地利用の継続を求めた計画が示されたのである。世田谷区は明大前駅周辺を地域生活拠点として商業の活性化を目指す内容を世田谷区都市整備方針に盛り込んでおり、この計画が目標とする将来像と一致しないものでもあった。

「明大前駅駅前広場周辺地区地区計画」はこうした動きに対応したものである。地区計画による将来の土地利用を商業地とし、地区計画の決定と同時に駅前広場周辺の用途地域の指定を、第一種住居地域及び近隣商業地域の区域を商業地域に変更し容積率も変更した。一方で、敷地が1000㎡未満の敷地には従前の用途地域と容積率が適用される制限を定めた。再開発事業を目指す土地利用を妨げるような狭小敷地の高度利用を抑えるという理由である。その結果、従前の土地利用を主張していた地区計画等の素案の申出をされた方々は、敷地が統合されない限り今までの形態制限が継続されることになる。地区計画が決定された区域では、連続立体交差事業による土地収用で商売が続けられなくなった住民が周辺での生活再建を望んでいる。駅前広場の南側街区の住民はこれまで通りの住宅地としての生活の継続を望んでいる。駅前広場予定地内に居住する住民の中にも近くで生活再建を望む方もいる。駅前広場が完成すれば必然的に今の周辺の土地利用は変わって行くだろう。これらのことを鑑みれば、駅前広場周辺での敷地統合を伴う再開発事業による土地の有効活用は、防災機能の向上や緑の創出などに果たす役割も大きく、今取り組むべきことだと考えられる。しかし、そこには多様な考えを持つ住民が暮らし、それぞれの主張が無視されたと思えるようなプロセスを踏むことは、将来のコミュニティにも影響を及ぼす。今回の地区計画の決定は、都市計画へのひとつの提案でもあると思う。



明大前駅周辺地区地区街づくり計画



明大前駅駅前広場周辺地区地区計画

3.3 行政計画の限界

自治体は行政としての責務を果たすために、基本構想及び基本計画を策定し、これらを広く公表しあらゆる行政計画を策定する。行政計画のひとつとして策定された世田谷区都市整備方針は、都市計画法上の都市計画マスタープランとしての位置付けも持つ。地区の将来像を描いた地区街づくり計画は、こうした位置付けの下で検討される。

地区街づくり計画は行政計画の一部として、約束できる範囲で物事が定められ、関係機関との調整が整わないものは計画に盛り込むことができない。国や東京都が施行する事業においては、その調整の成熟度に見合うものしか反映できず、将来形を変える可能性があるものは約束されない。組織というものは保守作用が働く。縦割り組織はひとつの部署で判断できないものは回避する。組織分担上で計画から事業へと担当が変わるほど先の結論に関する事項も回避する。その結果、地区街づくり計画には描けないものが増えて行く。

これまでの住民参加は、ある行政計画案に対して住民の意見を集め、それを行政計画に盛り込んで行くといった手続きを踏んできた。地区街づくり計画もこうした手続きを踏んで、その街の将来像として示されてきた。しかし、住民が求めるものはもっと拡がりを持ち、豊かなアイデアに満ち溢れている。そんな地域の意向を汲み上げる方法は、行政計画を策定することでは対応しきれない。ここに行政が対応しきれない状況が見えるような気がする。

小田急線連続立体交差事業に伴い鉄道は地下化され上部に空間が生み出された。世田谷区が広場や通路を整備する一方で、小田急電鉄による施設整備が行われている。京王線連続立体交差事業に伴い鉄道高架下には空間が生み出される。駅周辺街づくりを考えるに当たっては、こうした空間の利用方法が住民にとっては大きな関心事であり常に問われる。しかし、総じてこうした空間の利用は事業者による活用方法が決まらない限り住民に知らされることもなく、行政計画に盛り込むこともない。

行政計画の限界を感じつつ、行政計画として守らなければならない指標として計画を策定することに留まらず、行政やそれに関わる事業者に伝える地域住民の総意を示すものが作れないかと思っている。つまり、都市計画道路を含んだ街づくりにおいて、横断歩道の設置場所等が明記できない段階での行政計画に替わるものとして住民総意の交通計画の絵を描くことや、連続立体交差事業における高架下利用と商店街の関係を示した絵を描くことは、行政計画の限界を補うものとして地域に提案してきたことである。町会、商店会、PTA やその他関係団体が総じて署名した行政計画ではない要望を、事業者や行政は無視できないと考えたからである。行政が約束できないことを地域の方々が夢として描き、それに力を添えて行くような、行政参加の街づくりを開拓して行かなければならないと思っている。「下高井戸駅周辺地区地区街づくり計画」には2箇所の駅前広場が描かれている中で、連続立体交差事業の高架下利用も含めて街の総意を描くために、「下高井戸駅周辺地区街づくり協議会」によるワークショップが開催されている。

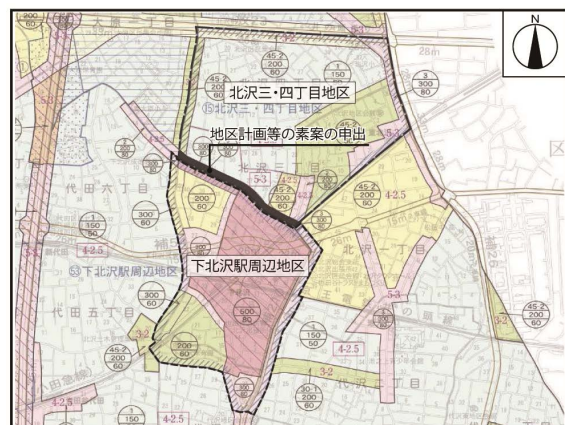
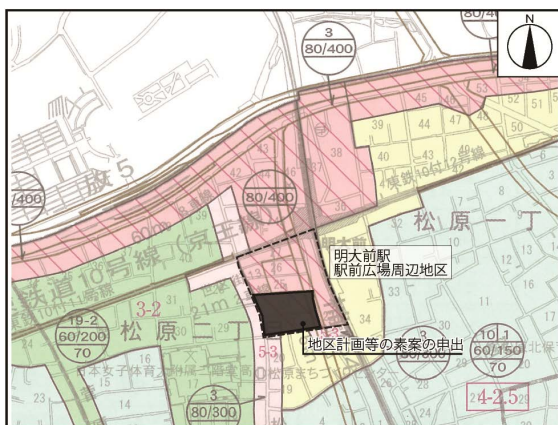
4. 住民主体の街づくり

4.1 地区計画と地区街づくり計画

昭和55年の都市計画法における地区計画制度の創設は、全国一律ではない地区レベルの街づくりを推進することが目的であり、住民参加は必要不可欠のものであったと思う。その地区計画制度も、都市計画法第16条第3項の申出制度が追加されたことによって住民参画の時代を迎えた。自らの街の将来像は自らで決めるといった発想を出発点としている。しかし、往々にして住民がとる立場は総論賛成各論反対の姿勢を示す。ポピュリズムの台頭が頭をよぎる中で、前述したとおり将来像のあり方への疑問も残る。それでも平成12年に都市計画法第16条第3項に地区計画等の申出制度が盛り込まれた後に、平成14年には都市計画への参加として都市計画提案制度も創設されたことは、将来像への住民の意思の反映を強く意識したものに他ならない。こうした制度を活用して決定された地区計画は、ワンルームマンション計画への反対運動を発端とした「世田谷二丁目千種住宅地区地区計画」や、駅前広場周辺の再開発事業に反対した「明大前駅駅前広場周辺地区地区計画」、道路を境に別々の地区計画が定められている商店街通りの土地利用の一体性を主張した「北沢三・四丁目地区地区計画変更」があり、提案後に一部修正が加えられた計画もあるが、住民の主張が地区計画に盛り込まれた事例として挙げられる。

地区計画制度も、その後、「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」に基づく防災街区整備地区計画や、「幹線道路の沿道の整備に関する法律」に基づく沿道地区計画などが創設され、それらを含めて現在世田谷区内では90地区に及ぶ地区計画が決定されている。地区計画の内容も様々な試行錯誤を繰り返しながら新たな手法が開発され、いわゆる街並み誘導型地区計画や誘導容積型地区計画などが都市計画法において制度化されてきた。「下北沢駅周辺地区地区計画」は街並み誘導型地区計画を活用している。

そして、地区計画制度は制限メニューが限定され、街の将来像を誘導するために必要とする事項が定めきれない中で、地区街づくり計画はそれを補う計画として機能している。



「地区計画等の素案の申出」事例

ごみ置き場の設置や駐輪場の設置など、街の困りごとが発端となったものも建築の際のルールとして定められている。さらに、「緑化に努める」「耐火建築物の建築に努める」といった努める規定によって、強制的ではないものの緩やかな規制によって街づくりを誘導することもできる。地区計画と地区街づくり計画は、街づくりの将来像の誘導に向けて、車の両輪のような関係を持って役割を果たしている。

地区計画や地区街づくり計画の検討は、街づくり協議会や世田谷区が主催する街づくり懇談会などの場を活用しつつ進められてきた。これらの案の検討を住民主催の場に委ねるかどうかは、そこに暮らす人々の意識の成熟度と影響範囲に左右されるのかもしれない。連続立体交差事業や都市計画道路事業のような都市計画施設の賛否が地域で二分されている場合や、都市計画道路沿道の街づくりのように道路の廃止は視野に入れられない場合など、どうしても行政が主導して行かなければならないであろう。都市計画道路補助第 26 号線、補助第 52 号線、あるいは放射第 23 号線といった、道路沿道の街づくり懇談会は世田谷区主催で進められている。それでも地域に都市計画への疑問が大きく生じている場合には、そのための意見交換ができる別の場を用意すべきだとも思える。明大前駅周辺の街づくりを検証した「明大前街づくり学校」や、地下化された小田急線上部利用の意見交換の場として開催している「北沢デザイン会議」は、そうした配慮から設けてきたものでもある。



補助 26 号線沿道地区街づくり懇談会



明大前街づくり学校

4.2 住民活動の支援

北沢 3・4 丁目地区や太子堂 2・3 丁目地区で始まった防災街づくりは、「街づくり協議会」という住民参加の仕組みを作った。街づくりにおける長い時間を必要とする議論の場を、参加者を固定することで有効な話し合いの場が実現した。その後展開されていった国や東京都の補助事業いわゆる密集事業を活用した防災街づくりの地区には、次々と街づくり協議会が組織された。また、現在施行中の京王線連続立体交差事業においては、関係する 7

特集

駅すべてに街づくり協議会が組織されている。住民参加から住民参画への時代の変化の中で、街づくり協議会は、行政との対峙ではなく、継続して議論を尽くす場として役割を果たしてきた。自由な議論を進める中でそれを助ける仕組みとして、世田谷区では街づくり協議会助成と街づくり専門家派遣を用意してきた。こうした制度を活用しながら、立場の違う方の参加と議論の継続性を担保しつつ街の将来像を考える場として、街づくり協議会は多くの成果を残してきたと思えるのである。そして前述したとおり、平成7年の街づくり条例の改正において盛り込まれた地区街づくり計画の原案の提案は、主にこうした街づくり協議会によってなされてきたともいえる。

世田谷区では、昭和57年に街づくり条例が制定された当初から、街づくりに関する専門家派遣を制度化しており、街づくり協議会への派遣を柱としながらも一方で区民等への派遣の道も示し、緑地協定の締結や建物の共同化などの支援としての活用も図ってきた。区民一人ひとりが思い描く自らの生活の将来像について、環境を守る手段から生活再建のあり方や費用の算出、自治体を用意する助成金の活用などの助言のために、幅広く街づくり専門家が活用されている。また、地区計画等の素案の申出のための街づくり専門家派遣の活用も見られる。自分たちが描く街の将来像を実現するために、それを建築物の建築のルールに置き換えることは、都市計画法の地区計画制度を活用することである。地区計画等の素案の作成から、地区の合意形成の取り方など、街づくり専門家のアドバイスは大いに役立っているといえる。

住民参加の街づくりの現場ではワークショップが開催されることは常となり、ファシリテーショングラフィックなど様々な手法も確立されている。参加のプロセスデザインとして、現状の共有、課題の抽出、計画の提案というステップなども示されている。合意形成のアイテムも地図、模型に始まり、VR（バーチャルリアリティ）なる道具も使われている。また、デザインゲームという参加者を惹きつける手法も取り入れられ、現場で完成予想を確認する「原寸確認ツアー」や、大きな地図の上でガリバーになったつもりで街を眺める「ガリバーマップ」なども活用されてきた。こうした手法の活用に向けて、「一般財団法人せたがやトラストまちづくり」では「参加のデザイン工具箱」という書籍を発行し、全国を対象に研修を開催し、住民参加の街づくりの普及にも努めてきた。参加の街づくりは参画へ、そして協働へと進展する中で成熟期を迎えていると思える。

街づくりの出発点は小さな気付きである。反対運動などもそれが沈静化すると、集まった方々が次の目標を探そうとする。マンションの屋上広告塔の紛争に端を発した「三宿1丁目地区まちづくり協議会」の活動も、温水プールの要求に端を発した「ねこじゃらし公園」の運営なども、こうした行動が出発点になっている。そして、住民主体の街づくりの活動を支えている制度のひとつとして、「公益信託世田谷まちづくりファンド」がある。街づくりの萌芽を大切にしようとする「はじめの一步部門」などは、わずかな助成金といえども街づくりの拡がりを支えている貴重な制度といえる。



模型を活用したグループ討議



ガリバーマップの活用

4.3 街づくりの展望

住宅都市世田谷を語ることで始めた本稿では、世田谷区を取り巻く社会状況の影響を報告し、街づくりを支えた街づくり条例の変遷を述べた上で、街づくりの課題を提示した。街づくりはその時々々の住民運動の盛り上がり 배경にしつつ、参加から参画へ、そして協働の時代へと進んできた。街づくりには常にその背後に住民活動が見え隠れしている。都市計画においては「由らしむべし、知らしむべからず。」、そんな言葉を背景に住民参加が閉ざされていた時代には、説明会の開催すら住民参加の一步であった。法制度の改正とともに計画提案等の参画の仕組みが整えられてきた。

住民運動も、行政にものを申す要求型の運動から、住民が自ら受け取り活動していく時代を迎えている。そうした住民活動を支える仕組みとして、街づくり協議会助成や街づくり専門家派遣、あるいはまちづくりファンドなどの制度も紹介した。ここで街の将来像を実現するためのルールづくりを主眼とした街づくりとは異なる、少し違った視点からいくつかの事例を紹介して結びとしたい。

二子玉川駅周辺では市街地再開発事業の完了を背景に、ソフトのまちづくりをも含めた次の街づくりが展望されている。道路や公園、河川敷といった公共施設を住民自らが街づくりに活用しようとする試みである。都市再生推進法人の指定を目指し、地元町会と地域に根ざした企業が連携した「一般社団法人二子玉川エリアマネジメント」が、二子玉川駅周辺のエリアマネジメントに乗り出している。本来厳しい規制の道路占用を、街づくりの活動で手に入れようとしている。

都市計画道路整備の賛否が街を二分し訴訟にまで至った小田急線連続立体交差事業ではあるが、地下化された小田急線の上部利用を巡って新たな街づくりが望まれている。「北沢PR戦略会議」では、下北沢駅の駅前広場を含む小田急線上部利用のエリアマネジメントを念頭に活動が進められている。住民有志による下北沢駅前仮設広場での案内所の運営や、

特集

世田谷代田駅構内での誰でも弾ける「まちピアノプロジェクト」の試みは、次のステージへの足がかりになるであろう。

景観法を背景にした風景づくりの活動も注目できる。世田谷区では「景観」ではなく「風景」という言葉を採用し、「世田谷区風景づくり条例」を制定している。条例により策定が義務付けられた「風景づくり計画」では、「風景とは、風土と文化や歴史の表れであり、そこに生活する人々によって創造され、受け継がれてきたものである。」とし、そして「風景づくりとは、地域の個性あふれる世田谷らしい風景を、守り、育て、つくることである。」と定義している。世田谷区内で選定された「地域風景資産」を背景に住民活動が展開され、風景づくりアドバイザーという制度がその活動を支えている。



下北沢駅前仮設広場の案内所



地域風景資産・池尻稲荷神社

本稿で紹介した事例は、どれもその一つひとつがもっと奥深い経緯を纏っており、私たちに多くのことを教えてくれる。エリアマネジメントの活用はハード整備からソフト活動への展開を示し、風景づくりの活動はルールによって誘導する環境の保全や改善といった地区街づくりを超えた拡がり期待できる。世田谷区の街づくりは、様々な変遷を経た中で新しい時代を迎えている。「世田谷区街づくり条例」では、地区街づくり計画の原案をひとりでも提案できる仕組みを備えている。他の自治体の街づくり関連の条例と比べて、盛り込まれている内容の多さとその条文の少なさは、街づくりは人づくりであることを念頭に置いて性善説に立った条例であると、私には思える。街づくりの心は人から人へと伝染して行くと信じて止まない。これからも、住民主体の街づくりに向けて、住民活動を応援して行きたいと思うのである。