

## 論文 Article

## 商業集積地区における地区計画の見直しとまちづくり基本方針の策定に向けた基礎的研究-高崎問屋町を事例として-

原稿受付 2015年10月7日  
ものづくり大学紀要 第6号 (2015) 37~42

早川征太<sup>\*1</sup>, 木村奏太<sup>\*2</sup>, 田尻要<sup>\*3</sup>, 守家和志<sup>\*4</sup>

<sup>\*1</sup> ものづくり大学大学院 ものづくり学研究科 ものづくり学専攻

<sup>\*2</sup> ものづくり大学大学院 ものづくり学研究科 ものづくり学専攻

<sup>\*3</sup> ものづくり大学 技能工芸学部 建設学科

<sup>\*4</sup> ものづくり大学非常勤講師

### Basic research on the review to district plan and the direction of the urban development are in commercial accumulation district - A Case Study in Takasaki Tonya Machi -

Seita HAYAKAWA<sup>\*1</sup>, Sota KIMURA<sup>\*2</sup>, Kaname TAJIRI<sup>\*3</sup>, Kazushi MORIYA<sup>\*4</sup>

<sup>\*1</sup> Graduate Student, Graduate School of Building Technologists, Institute of Technologists

<sup>\*2</sup> Graduate Student, Graduate School of Building Technologists, Institute of Technologists

<sup>\*3</sup> Dept. of Building Technologists, Institute of Technologists

<sup>\*4</sup> Visiting researcher, Institute of Technologists

#### Abstract

In recent years, urban planning of Japan is decided based on the demands of the residents. There is an "Urban Planning Proposal System" as the one of method. Many local governments have established the use and district plans to "Urban Planning Proposal System" in order to reflect the intention of the residents. However, local governments have review of the contents of the district plan by the change in social conditions. On the other hand, district plan of "Takasaki Tonya Machi" are timing of review as with other local government. This study did a review of the district plan based on the awareness of landowners, because district plan has a feature that has established by the consent of the landowner. Consequently, the validity of considering to the features of local areas to reviewing district plan became clear.

**Key Words** : Urban Planning Proposal System, District plan

### 1. はじめに

平成 14 年の都市計画法改正と都市再生特別措置法の制定により「都市計画提案制度」が創設された。その目的は 2 点あり、(1)これまでの都市化社会から都市型社会への移行より、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すること、(2)地域特性や意向を踏まえた創意あるまちづくりやきめ細やかなまちづくりをめざすことである。さらにその内容は「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、あるいは民間事業者等が、一定規模以上の一団の土地について、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提案することが出来る」制度<sup>1)</sup>である。

地方自治体や各団体は、この都市計画提案制度を利用し現状のまちづくりの課題解決や今後のまちづくりの方向性を定めている。

## 商業集積地区における地区計画の見直しとまちづくり基本方針の 策定に向けた基礎的研究-高崎問屋町を事例として-

群馬県高崎問屋町(以降「問屋町」と略)は昭和38年に「高崎卸商社街協同組合」(以降「組合」と略)を設立し、全国初の卸商業団地造成の第1号指定を受けた卸団地であり、土地所有者のほとんどが事業者である。しかし、平成12年頃より厳しい経営環境を反映して組合員企業の中には転廃業に至るケースも散見されるようになった。組合では平成12年7月新たな特別委員会「問屋町まちづくり研究会」を設置しまちづくりに取り組んだ。

平成13年2月、研究会は高崎問屋町内の新駅設置に伴うまちづくりの必要性や小売業への開放など規制緩和に触れるとともに、「組合として新しい町づくりの基準を策定する」「高崎の副都心としての基盤整備を行う」ことの2つの提言を行い、平成15年に、ルールをより実効性のあるものにするため、高崎市と協働で都市計画提案制度を利用し、問屋街独自の地区計画の策定に着手した。平成16年4月には、新しいまちづくりの基準となる高崎問屋町地区 地区計画が施行された。高崎問屋町地区 地区計画の策定から10年が経過した現在、現行の規制内容では判断が困難で規制しきれない建築物や開発が生じてきており、まちづくり研究会は、現行の高崎問屋町地区 地区計画を見直し新たな地区計画の策定に向け検討を行っている。

平成14年に創設された都市計画提案制度は比較的新しい制度であるため、既往研究では、制度創設初期段階の考察として、既存制度と都市計画提案制度の比較検討<sup>3)</sup>や、提案事例の研究から制度活用への考察<sup>4)</sup>、住民に着目した制度の活用の課題<sup>5)</sup>が研究されているものの、都市計画提案制度を活用した地区計画の見直しを目的とした研究事例は少ない。そこで本研究では、都市計画提案制度を利用して作られた地区計画が土地所有者の同意をもって施行されることから高崎問屋町地区を参考事例に地権者の意識に着目した調査を行い地区計画の見直しに関する課題や案についての基礎的検討を行った。本研究により、地区計画の制限内容を再検討する段階にある他の自治体の先進事例に寄与するものになると考えられる。

## 2. 高崎問屋町の地区計画

問屋町地区計画の概要をTable1に示す。また地区計画施行時までには建立した建築物や構造物については既存不適格として認め、新規の建物や構造物、建替えによる用途の変更等に地区計画が適用される。

Table1 Outlines of the district plan

【名称】	高崎問屋町地区 地区計画
【位置】	高崎市 問屋町一、二、三丁目及び問屋町西一丁目の各一部
【面積】	約36.6ha
【決定年月日】	平成16年4月1日
【目標】	適正な土地利用の誘導 計画的な整備、開発及び保全
【方針】	商業空間と住環境が複合した都心居住形成 建築物等の用途の制限
【規制の概要】	壁面の位置の制限
	建築物等の形態又はその他の意匠の制限
	その他の内容

## 3. 調査の概要

本調査では高崎問屋町の主な土地所有者である「事業者」に着目し調査・分析を行った。調査の概要をTable2に示す。

調査項目として、高崎問屋町地区 地区計画の認知度と理解度および評価等、また一般的に地区計画がまちづくりとの関連性が高いため現状のまちづくりとその評価、今後付加する魅力などを中心に調査した。

Table2 Outlines of the survey

【対象】	事業者
【回答者】	事業所の代表、総務等の代理者
【調査手法】	アンケート方式
【調査期間】	平成26年8月～11月(準備期間含む)
【配布方法】	直接訪問配布(一部郵送配布)
【回収配付】	直接訪問回収(一部郵送回収)
【配付部数】	140
【回収部数】	116
【回収率】	83%

## 4. 調査結果および分析

分析を行うにあたり、高崎問屋町の土地所有者として大部分を占めている「事業者」を中心に分析を行った。地区の区分にあたっては地域特性を考慮することで意向が異なる可能性が高いと考えられるため、地区計画範囲内と地区計画範囲外に区分する。さらに地区計画範囲内においても、大学や居住施設のある問屋町西1丁目・1丁目を「国道17号側」とし、イベントに利用される施設や広い公園のある問屋町2丁目・3丁目を「中心部」

と区分した。「国道 17 号側」「中心部」「範囲外」の以上の3地区に区分することで、各立地別の地区計画に対する意識の差異を分析する。Fig.1 に地区区分の範囲を示す。



Fig.1 Classification range of the district

#### 4-1. 地区計画への評価

はじめに地区計画の認知度を Fig.2 に示す。国道 17 号側では、地区計画を“よく知っている”と“何か知っている”の回答が約 8 割であり、次いで中心部では約 7 割、範囲外では約 5 割であった。このことから、地区計画施行範囲内の国道 17 号側と中心部であっても認知度に差があり、また地区計画施行範囲外であっても地区計画についてある程度認知されていることがわかった。

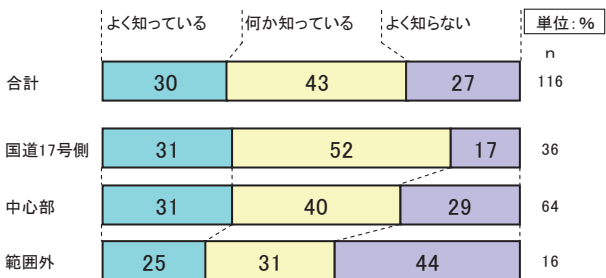


Fig.2 Awareness of the district plan

次に地区計画の内容と適用範囲の理解度について Fig.3 に示す。地区計画範囲内の国道 17 号側と中心部では、“範囲も計画もよく知らない”が約 4 割となった。地区計画範囲外では“範囲も計画もよく知らない”が約 5 割と最も多くなった。一方で、“範囲も計画も知っている”の回答が 3 割弱と地区計画範囲内より認知度が若干高いことがわかった。また、地区計画範囲内において“よく知らない”の回答があったのは、地区計画の情報発信が一方的なもので、地区計画に関する情報を自ら得ようとしないことができない状態にあるためだと考えられる。さらに地区計画範囲外において、理解

度が高いことから地区計画施行範囲に関心が高く、情報を入手しているものと考えられる。そのため、地区計画範囲内の計画内容を周知・理解すべき対象者がよく知らないとの評価をしているので、計画周知の課題が挙げられる。

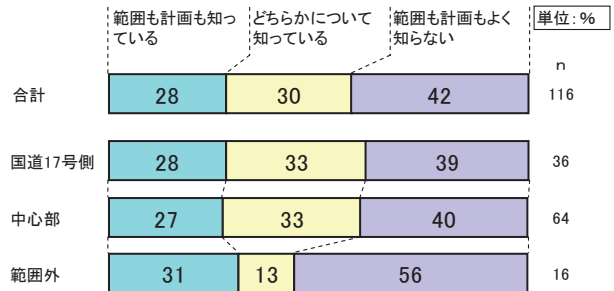


Fig.3 Understanding of the range and content of the district plan

現行の地区計画の方針と現状のまちづくりの合致性について Fig.4 に示す。各地区とも“よくわからない”の割合が最も多くなった。国道 17 号側では、“合致している”が約 3 割強で、中心部ではその割合が約 3 割で“何らかのギャップがある”の回答が同じく約 3 割であった。また、各地区とも“よくわからない”の割合が最も高くなった理由として前述の計画の認知理解度の低さに加え地区計画の性質上、現実のまちづくりに効果として表れにくいためと考えられる。

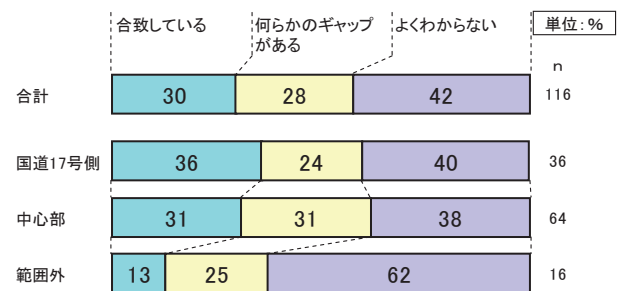


Fig.4 Integrity of the district plan policies and urban development policy

前述の Fig.3 の地区計画の内容と適用範囲の理解度から“範囲も計画も知っている”および“どちらかについて知っている”の回答者を抽出し地区計画の方針についてどのような評価をしているか分析した結果を Fig.5 に示す。国道 17 号側では“合致している”が約 4 割と最も高く、中心部と範囲外では“何らかのギャップがある”が約 4 割～6 割で最も高くなった。これにより、地区計画範囲内の意識の差が明らかとなった。これは、国道 17 号

商業集積地区における地区計画の見直しとまちづくり基本方針の  
策定に向けた基礎的研究-高崎問屋町を事例として-

側には、店舗と複合した集合住宅等が存在するため建物が地区計画範囲内で立地していることから“合致している”と評価しており、中心部には地区計画施行以前から建っている風俗営業店舗が既存不適格として存在するために“何らかのギャップがある”の割合が高くなったと考えられる。また、地区計画範囲外の回答において“何らかのギャップがある”の割合が約6割と高く、第三者的な目線から地区計画範囲内の2地区より厳しく判断をしていることが考えられる。

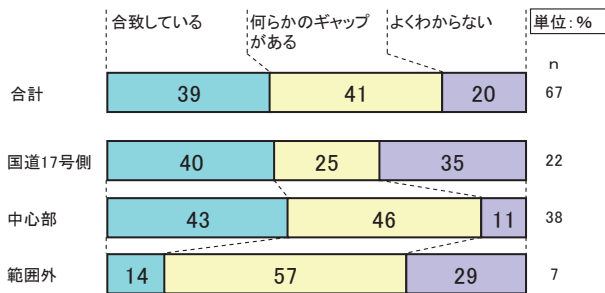


Fig.5 The District plan integrity assessment of people with a high degree of understanding

地区計画の規制内容の項目について以下のTable4に示す。ここでTable3のNoはFig.6に示す各地区の規制項目への意識としてコレスポネンス分析(各項目同士の距離感によって、相対的な影響度を表す)を行った図中の番号と対応している。

Fig.6より、各地区の中心部の回答者は“建築物等の用途の制限”に関する項目が集中しており、他の“壁面の位置の制限”に関する項目や“建築物等の形態又はその他の意匠の制限”の項目は、比較的離れた位置にある。また、国道17号側と中心部よりも範囲外に各規制項目が偏在している。

壁面位置に関する制限や建築物等の形態又はその他の意匠の制限が比較的離れた場所に位置していることとして、以下の2点が考えられる。1つめは高崎問屋町が卸業を中心に発展してきたことから、元々道路や街区が広く整備されているため道路や街区への満足感が高いことが挙げられる。2つ目は卸業が集積している地区という性質上、小売店舗のように目立つ屋外広告物や店舗の形態を取る必要が少ないため、地区計画で規制されるまでもなく規制内容をクリア出来る様な屋外広告物や事務所の形態となっていることが考えられ

る。

Table3 List of regulation contents of the district

分類	No.	規制内容
建築物等の用途の制限	1	住宅・共同住宅・長屋・寄宿舎・下宿又は兼用住宅(ただし、共同住宅・長屋で1階が店舗・事務所・診療所であれば建築可)
	2	神社・寺院・教会その他これらに類するもの
	3	No.3の神社・寺院・教会に付属している集会施設
	4	公衆浴場
	5	自動車教習所
	6	入院施設を有する又は独立して立地する診療所
	7	ホテル又は旅館
	8	ゴルフ練習所又はバッティング練習所
	9	カラオケボックスその他これに類するもの
	10	射的場、勝馬投票券販売所等
	11	畜舎
	12	風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条第1項及び第6項から第11項までにに該当する営業の用に供するもの
壁面の位置の制限	※1	建築物の外壁又はこれに代わる柱の面から基準時における道路境界までの距離は1.0m以上としなければならない。ただし次のNo.13~18に該当する場合はこの限りでない。
	13	道路の幅が10m未満の場合はNo.13を緩和する
	14	出窓等で外壁などの中心線の長さの合計が3m以下で場合※1を緩和する
	15	物置きその他これに類する用途(自動車車庫を除く。)に供し、軒の高さが2.3m以下でかつ、床面積の合計が5㎡以内である場合※1を緩和する
	16	自動車車庫の用途に供し、軒の高さが2.3m以下でかつ、周囲を囲わない構造である場合※1を緩和する
	17	ポーチその他これに類する用途に供する部分は※1を緩和する
	18	基準時において既に等該当企画に適合しない建築物等は※1を緩和する
	19	建築物等を利用して設置する袖看板は建物一面につき縦一列とする
又は建築物等の制限・形態	20	建築物等を利用して配置する屋上広告物及び壁面広告物の表示面積の合計は当該壁面積の1/4以下としなければならない。
	21	屋外広告物は蛍光塗料などけばけばしい色彩の塗料は使用してはならず、発光を伴うものは連続して動光等が変化しないものとする
	22	共同住宅については、その敷地が接する最も大きい道路に面する部分には、これらの建築物の共同部分等(玄関ホール・エレベーターホール・管理室・荷受室など)を配置しないよう努めなければならない。

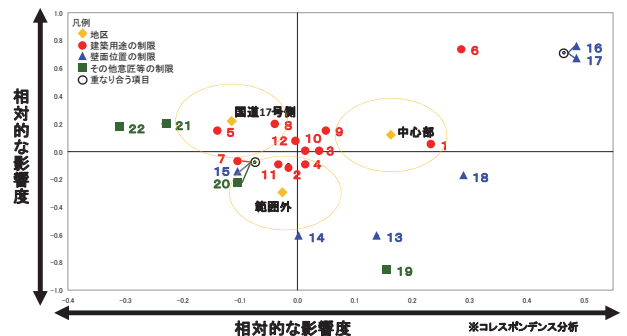


Fig.6 Relevance of regulatory items and each district

Fig.7に建築物等の制限の項目に関して、改善する項目の優先度を探るためCS分析(回答者の絶対評価と各項目の評価から、各項目の満足度を縦軸、絶対評価へ及ぼす影響度を横軸に表す)を行った結果を示す。最も改善優先度の高い重点改善分野

に該当する項目はなかったものの、次に優先度の高い改善分野には5つの項目が該当した。その内容は「2, 3」の宗教に関する施設、「9, 10, 12」等の騒音や街の風紀が悪化するおそれある施設、

「11」の住環境や衛生上の問題が発生するおそれのある施設等であった。中でも、「12」の風俗営業等に関する制限は満足度が最も低く満足度への影響も比較的高いため、改善の必要性が高いと言える。

「10」に関する制限は「12」の次に満足度が低いが、満足度への影響度が低いために直ちに改善を要するものではないと考えられる

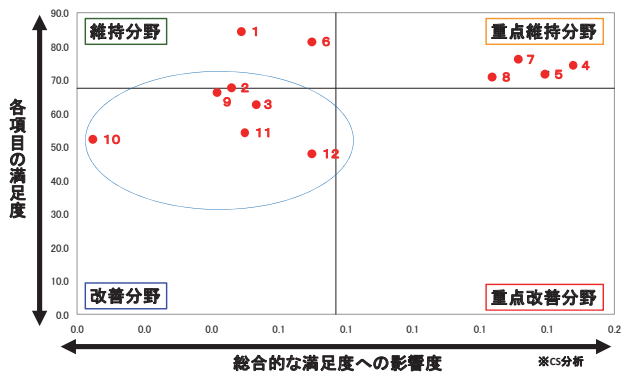


Fig.7 CS analysis of building regulations

#### 4-2. まちづくりへの意識

次に現状のまちづくりの意識を Fig.8 に示す。地区毎では同一の傾向が見られる。そのため、高崎問屋町では一体的に明確なまちづくりがなされているといえる。いっぽうで、地域の交流施設や強化など、住民交流の充実の割合が最も低いことから現状では住空間等の整備が不十分だと考えられる。

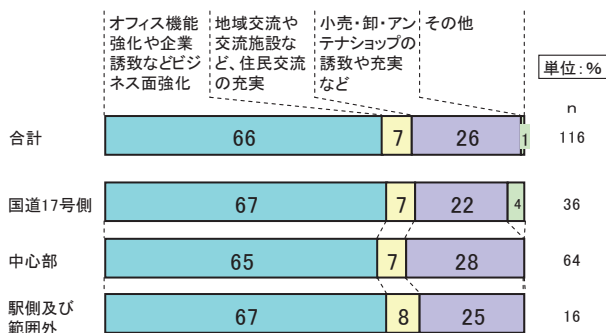


Fig.8 Consciousness of current urban development

今後のまちづくり方針を以下の Fig.9 に示す。地区毎に今後の方針に対する意識が違っており、前

述の Fig.8 において示した“オフィス機能の強化や企業の誘致等ビジネス機能の充実”の割合が低くなっている。国道 17 号側と範囲外では“小売・卸・アンテナショップの誘致や充実など”の小売店舗の充実を重視しており、中心部では、各方針についてばらつきがあるものの他の地区に比べて“地域の交流施設や強化など、住民交流の充実”の割合が高くなっている。そのため、問屋町中心部における交流機能の充実、範囲外や国道 17 号線の交通便利性を活かした小売業の充実など地区により方針が異なることがわかった。

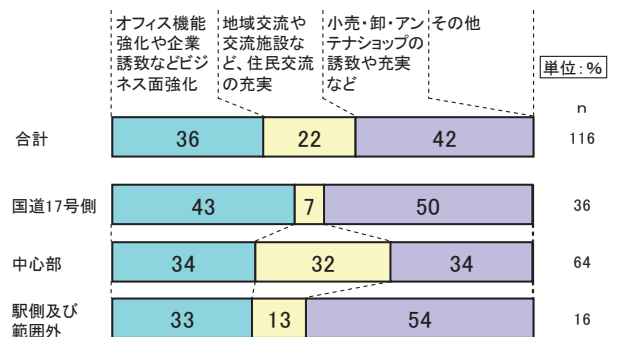


Fig.9 Consciousness of future urban development

今後の問屋町に付加する魅力を以下の Fig.10 に示す。国道 17 号側においては“商業”が約 3 割と最も多く、範囲外では“グルメ”が約 4 割、中心部では約 3 割となった。また、各地区とも“景観の統一性”が一定の割合で存在し景観整備の必要性を感じていることがわかった。

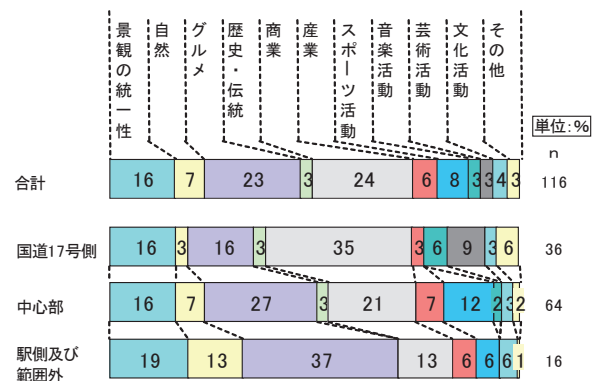


Fig.10 Characteristics to be added future

## 5. 総括

### 5-1. 地区計画について

- 1) 地区計画の評価について、認知度・内容と範囲の理解度が低いことに課題があることがわかった。そのため、一方的な情報の発信とならない周知方法を検討する必要があると考える。また、地区計画範囲外の駅側および範囲外では、地区計画についての認識が最も低く、地区計画の範囲を拡大する場合には地区計画についての認識を高め、理解を深める必要がある。
- 2) 建築物等の用途の制限に関して、“風俗営業等の規制”について改善の意識が有るため、比較的新しいビジネスモデルであるインターネットカフェ等の営業形態や営業時間に注意の必要な商業施設等についての規制を設ける必要がある。
- 3) 各地区とも景観の統一性に一定の評価が見られることから、地区計画上で施設の形態等に詳細な規定を設け統一感をもたせることが有効と考えられる。
- 4) 今回の事例では、地区計画施行から10年経過したことで、現状への対応が困難であることから見直しに至ったが、地区計画施行時に予め5年や10年等の見直し期間を設けPDCAサイクルを行うことでより有効な地区計画の運用が出来ると考えられる。

### 5-2. まちづくり基本方針について

- 1) 現状のまちづくりとしては各地区とも同様の傾向であったが、今後のまちづくり方針はそれぞれ異なる傾向を示した。そのため、各地区の具体的なまちづくりの方向性を以下に示す。
  - (i) 国道17号側では商業面の強化を望んでおり、交通利便性を活かした卸売施設や小売施設などの商業施設の強化が考えられる。
  - (ii) 中心部ではグルメ・商業面の強化を望んでおり、小売施設や展示会館等の中心的施設を活用した総合的な商業施設の整備が考えられる。

(iii) 駅側および範囲外では景観の統一性や美味しいものを評価しており、駅からのアクセス性を考慮した飲食店や景観整備等を行い高崎問屋町の玄関的機能の強化が考えられる。

- 2) 上記の(i)~(iii)のようなまちづくりを進める上で地区計画の見直しでは集客を考慮した施設整備の方針や規制内容等について、歩車分離を促す規制やより詳細な商業施設の形態等の規制について検討することが望ましい。
- 3) 地区計画の方針とまちづくりの合致性について、“合致している”と“何らかのギャップがある”で評価が2極化しているため、双方の意見を取り入れすり合わせることでより良いまちづくりに反映出来ると考えられる。

## 謝辞

本研究を進めるにあたりご協力をいただいた「高崎卸商社街協同組合」関係各位の皆様に深謝申し上げます。

## 参考文献

- 1) 河合 奏：制度の紹介等 都市再生特別措置法に基づく都市計画提案制度及び認可等の特例の活用による市街地再開発事業の推進について、市街地再開発, No.428, pp. 7-15, 2005.
- 2) 高崎 市：高崎 問屋 町 地 区 地 区 計 画, pp. 1-2, 2004.
- 3) 安藤 準也：制度創設初動期における都市計画提案制度の運用・活用実態に関する考察：効果的な都市計画提案制度の運用・活用に向けて、都市計画論文集, No.39, pp. 313-318, 2004.
- 4) 松本 智史ら：都市計画提案制度の運用と活用に関する研究(都市計画), 日本建築学会技術報告集, No.23, pp. 359-363, 2006.
- 5) 林崎 豊ら：住民発意による都市計画提案制度の運用実態と活用促進に向けた研究, 都市計画論文集, Vol. 42, pp. 229-234, 2007.