

新たな都市づくりのあり方に関する検討報告書

特定建築行為に関する問題等を中心として

平成 1 6 年 3 月

全国市長会 経済委員会
都市づくりに関する検討会

新たな都市づくりのあり方に関する検討報告書の要旨

都市計画制度については、近年、地方分権一括法の施行や都市計画法等の改正が行われ、新たな政策の枠組みが作られているところであるが、実際の都市行政を進める上ではなお多くの問題を抱えており、解決すべき課題が山積している。

このため、全国市長会では、都市における新たなまちづくりについて、現行の制度や政策の実態、問題・課題を明らかにするとともに、今後の都市づくりのあり方等について検討するため、経済委員会の下に「都市づくりに関する検討会」を設置した。

この検討会では、各都市における問題事例の収集等（資料編として巻末に添付）を行うとともに、最近社会的な問題として注目されているマンション等の特定建築行為に関する諸問題について検討を進め、更には今後における都市づくりのあり方についても実務担当の立場から基本的な考え方を整理し報告書として取りまとめたものである。

その要点とするところは次のとおりである。

1 特定建築行為に関する問題点と改善案

各都市における特定建築行為に関する問題事例の中から、今回はマンションに関する事項を中心に、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル、ペット霊園と火葬施設等について検討を行った。

(1) マンション

問題点

中高層マンションの建設にあたって、事業主と近隣住民との間で、生活環境への影響に関する紛争が発生している。また、マンションの計画自体が地域の街並みと調和が取れていないことや、日影、通風、電波障害などが発生している。建築基準法上の問題がなければ、高さ等を理由として市が建設に歯止めをかけることができない。

改善案

一定規模以上の建築行為については、計画説明など周辺地域との調整及び公園や道路など公共施設の整備を義務付けるなど、土地利用に関する制度を確立するための法改正を行うべきである。

特定建築行為に関する紛争予防措置として、事前説明の義務化等について法定化し、詳細は市町村条例へ委任する規定を置くべきである。

マンション建設においては、建物ごとの建築確認にとどまらず、周辺の建物も含めて、建設により周辺環境へどのような影響を与えるかなどを調査させ、周辺環境を悪化させないように指導ができる法律の改正もしくは制定を行うべきである。

住居系用途地域において、地域に応じた高さ制限を指定し易くするため、第1・2種低層住居専用地域のように建ぺい率・容積率と併せ高さの最高限度を指定できるように都市計画法を改正すべきである。

問題点

工業系用途地域において、不況等により閉鎖された工場や倉庫跡地にマンションが建設されるケースが多くなっている。結果として、当該マンション入居者と近隣工場主とにおいて摩擦が生じている。このため、工場等の作業環境が維持・保全できにくくなっている。

改善案

一定の居住水準が確保されるよう、北側斜線、最高高さについて高度地区の制限を強化する。このことにより、工場跡地等に大規模マンションが過度に立地する傾向を抑制すべきである。

(2) 大規模集客施設

問題点

大店立地法の施行により、大型店が郊外に進出する例が多くなり、地元商店街との住み分けが難しくなり中心市街地の活性化が進まない。また、結果として生じる地域交通環境への過大な負荷の発生などにより、良好な地域社会を形成していく上で大きな問題となっている。

改善案

都市計画を地域の実情に即したものとするため、例えば、住居系、商業系、工業系の区分毎に立地できる面積等の上限を設定するなど、既存制度の改正を図るべきである。

問題点

中心市街地の空洞化は深刻であり、大規模集客施設の誘致は喫緊の課題であるが、出店に当たっては様々な規制などがあり遅々として進まない。

改善案

大規模集客施設の中心市街地等への出店を促進するため、立地に当たって障害となっている規制を緩和するなどの優遇措置を講ずるべきである。

(3) 風俗施設

問題点

パチンコ店については、建築基準法や風営法により禁止区域が定められているが、これだけでは地域住民の生活環境の保全は不十分である。一般的には、都市計画法の地区計画制度等による方法もあるが、これを行うことは地域住民から私権制限と捉えられ容易に合意が得られない。

改善案

立地規制については、まちづくりに責任を負う市町村に、法に基づく条例制定権限を与えて任せるべきである。

問題点

ラブホテルは、申請と許可後の現状が違っていても、一旦できてしまうとその是正指導ができない。また、既存の旅館等を改修した場合には、用途変更の審査にかからない。これらの施設は、地域の生活環境に著しい悪影響を与えるほか、青少年の健全な育成に障害を及ぼすなど社会問題化している。

改善案

ラブホテル等の建設を規制するためには、風営法による規制強化が必要である。施設ができ上がった後に、その営業実態によって規制するのではなく、建築基準法により、建設前の段階で、構造面や設備面の規制内容をより厳しく規制ができる仕組みを作るべきである。

ラブホテル等の規制に対する形態変更については、利用形態が特定旅館となっているようなものであれば、立地条件にもよるが住民の監視体制を強化することも考えるべきである。

(4) ペット霊園等

問題点

ペット霊園は、第2種特定工作物に該当し、1ha未滿であれば許可を受けずに立地することができてしまう。また、火葬施設の設置は、宗教的・社会的慣習等に則り行われるという理由から廃掃法等の届出の必要がないため規制対象外となっているので対応に苦慮する。

改善案

ペット霊園等については、廃掃法等の対象施設とするべきである。

焼却施設のように周辺環境に影響を与えるものは、個別の規制法だけではなく、建築確認の届け出の対象施設とするとともに立地規制をするべきである。

2 今後の都市づくりのあり方と早急に見直すべき事項

これからの都市づくりのあり方としては、インフラ整備の根幹をなす都市計画法や建築基準法を縦糸とし、横糸には、社会福祉、環境教育、地域医療を織成し、住民自らがまちづくりに参加できる仕組みを法制度に盛り込むことが重要である。

このためには、細分化されすぎた現在の複雑な制度の元となっている関係法令を過去に遡りもっと単純化させて、多くの権限を都市自治体に移譲するとともに、国や都道府県の関与を少なくし、独自の施策を基礎的自治体である市町村と住民が協働して策定できるような仕組みを作るべきである。

なお、これらを実現するため、当面、制度的な問題として早急に見直すべき事項は次のとおりである。

(1) 都市自治体への更なる権限の移譲

まだ多くの権限が国や都道府県にあり、例えば、公園や道路はその面積や車線数などにより画一的に決定権限が定められている。このため、当該市内におけるもので、市が責任を持って行なえ得る決定案件については、市が決定権限を持つべきである。

(2) 同意を要する協議の見直し

市町村の地域性を配慮した決定がなされるべき案件についても都道府県の「同意」が必要とされているが、その内実は「承認」と何ら変わらないため、都道府県との「協議」を行なった経過を持って、市町村が決定できるような仕組みづくりが必要である。

(3) 市町村条例の法的位置付けの明確化

市町村条例によるまちづくりへの取り組みができるように、国の法律は最低限必要な規制にとどめるか、条例を委任する規定を増やすなどの措置を講じるべきである。

(4) 法に基づく市町村意見の尊重

都市計画法においては、「市町村の意見聴取」を決定手続き上明記されているが、この意見聴取の取扱いが曖昧となっているため、今後に向けた法改正が必要である。

(5) 三大都市圏における用途地域の指定権限の見直し

三大都市圏では、政令指定都市以外の市町村における用途地域の指定権限は、いまだ都道府県となっている。地域の実情を踏まえた都市計画が行えるようにするため、都市

自治体に権限を移譲すべきである。

(6) 線引き制度の見直し(地域の実情に応じた柔軟な線引き制度の創設)

市街化区域、市街化調整区域の指定が困難な都市については、現行の規制を緩めた、例えば、準市街化区域、準市街化調整区域の指定ができるようにすべきである。

(7) 都市計画道路の見直し

長期間未整備のまま残っている都市計画道路については、今後、再評価をして必要、不必要の判断をし、必要のないもの等は理由を明確にして廃止して行くべきである。

目 次

ページ

本編

都市づくりに関する検討会の設置目的	1
近年における都市計画制度の動き	2
都市計画制度の現状と問題点等	4
1 国や都道府県の権限の移譲と市町村による適正な事業運営	4
2 都道府県の関与の見直しによる市町村独自の特性を生かしたまちづくり	5
3 広域連携による投資の効率化と将来の都市計画	6
4 都市計画制度のあり方と時代に合わせた自治体の戦略	6
5 長期間未着手の都市計画道路や公園等の積極的な見直し	7
6 都道府県と市町村のマスタープランのあり方とその整合性	8
7 法に基づく条例制定権の移譲による市町村の独自施策の必要性	8
8 高層建築物に対する近隣住民と建築主の意識の違いによる問題	9
9 行政主導のまちづくりから市民協働のまちづくりへの転換	10
10 都市計画提案制度を利用した個性あるまちづくり	10
11 屋外広告物の簡易除却のための市町村への条例制定権の移譲	10
12 都市計画法や農振法等に基づく担当部局間の連携による郊外開発の抑制	11
13 中心市街地の空洞化と郊外への無秩序な開発	11
14 雑居ビルにおける安全の確保のためのマークの表示	12
15 線引きと非線引きの市町村合併における問題	12
16 都市計画制度の現状と問題点等における議論内容のポイント	12
特定建築行為に関する問題の検討	15
1 各市における特定建築行為の現状等	17
(1) マンション	17
(2) 大規模集客施設	23

	ページ
(3) パチンコ店	2 5
(4) ラブホテル	2 6
(5) ペット霊園と火葬施設等	2 7
(6) 廃棄物処理施設	2 8
2 特定建築行為の現状における問題点等	2 9
3 特定建築行為に関する制度の改善策	3 2
(1) 国の法令等の改正	3 2
(2) 都道府県の権限等の見直し	3 3
(3) 都市自治体における取り組み(現状の法令を前提にした場合)	3 4
(4) 住民との協働	3 5
今後の都市づくりのあり方	3 6
1 都市づくりの背景と課題	3 6
2 産業構造の変化による都市づくりの現状	3 6
3 地方分権社会における都市づくりのあり方	3 7
4 新たな都市づくりとして目指すもの	3 7
5 今後の都市づくりのあり方	3 8
6 今後の都市づくりにおいて取り組むべき課題の整理	3 8
今後の都市づくりにおける残された課題	4 2
都市づくりに関する検討会開催状況	4 3
都市づくりに関する検討会名簿	4 4
資料編	
アンケート調査結果からみた今後の都市づくり制度のあり方	4 5
都市計画制度研究会報告書の要旨	5 4
現行の都市計画制度において問題が生じている事例集(都市計画制度研究会への提出資料)	6 4

1	都市計画制度研究会での発言事例（平成 15 年 2 月 14 日提出資料）	・・・	6 4
2	平成 14 年度の具体的検討事例（平成 15 年 3 月 5 日提出資料）	・・・	7 3
3	平成 15 年度の各市の具体的事例等（平成 15 年 9 月 10 日提出資料）	・・・	8 9

都市づくりに関する検討会の設置目的

近年、地方分権改革の一環として、都市づくりの分野においても、都市計画法改正をはじめ、新しい制度や政策の枠組みが作られたところであるが、なお一層地方分権改革の趣旨の徹底を図ることが求められており、都市づくりの制度や政策に焦点を当て、土地利用等における実際の自治体の現場における制度の運用等も含め、それらの実態や問題を明らかにするとともに、都市主導の時代に相応しい都市づくり制度のあり方、新時代に即した都市政策の展開方向等について検討する必要がある。

このため、全国市長会では、都市づくりに関する検討会を平成 14 年 7 月 3 日に経済委員会の下に設置し、都市における新たなまちづくりについて、現行の制度や政策の実態、問題・課題を明らかにするとともに、今後の都市づくり制度のあり方及びこれに関連する土地利用の運用等について調査・研究するために、各市の部課長職員 13 名により検討を行うこととした。

具体的な活動としては、平成 14 年度中においては各市から提出された問題事例を整理・検討するとともに、日本都市センターに設置されている「都市計画制度研究会」(全国市長会が都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究を委託)に資料提供を行った。

また、平成 15 年度は、さらに各市における問題事例を収集するとともに、共通問題を整理し、その背景や現状等の問題点について、これを解決するためには都市計画制度がどうあるべきか、どのように制度改正をして行くべきかなど、今後のあるべき方向性等について、関係法令や権限移譲を含めて検討を行うこととした。

しかし、事例等は極めて多岐にわたるため、その全てについて詳細な検討を加えることは困難であったことから、今回は都市計画制度についての基本的な考え方を整理するとともに、最近社会的な問題として注目されているマンションなどの特定建築行為のあり方を中心に検討を進め報告書を取りまとめることとしたものである。

報告書の作成に当たっては、できるだけ分かりやすい内容とするよう心がけたが、実際文章にしてみると上手く表現できない部分があることも否めないことから、それらについては資料編を参照していただくということでご了承を得たい。

本報告書には、上記のほかに、委託先の日本都市センターが行った「自治体の都市づくりに関するアンケート調査」の結果(抜粋)や都市計画制度研究会に提出した都市づくりに関する問題事例等についても事例集として資料編に掲載している。

なお、都市計画制度研究会では、平成 15 年 3 月に上記調査研究に基づく報告書をまとめているため、その要旨についても併せて添付している。

近年における都市計画制度の動き

日本は、昭和 30 年代後半から高度経済成長期に入り、都市部へ人口が集中し始め、昭和 40 年代前半には、これらの都市は人口増加に対して都市施設の対応が遅れるなどにより、郊外に開発が広がり無秩序な外延化が大きな社会問題となった。そこで、現行の都市計画法の制定及び建築基準法の改正により、線引き制度（市街化区域と市街化調整区域との区分）や開発許可制度が導入された。

この都市計画制度はスプロール化の防止や、計画的な市街地整備のための開発・誘導に重点を置き、人口の都市内集中などに対して、その適正配置などの考え方を反映した運用が行なわれてきた。

しかし近年の、少子高齢化の急速な進行は、世界に類を見ないほど急激な高齢者人口の増加が見込め、この対応策が急務となっている。また、今まで増え続けていた人口も、やがて減少に転じることが予想されており、都市部への人口集中も少しずつ沈静化しているなど、新たな時代に入ろうとしている。

さらに、交通・通信網の整備とモータリゼーションの進展等に伴い、用地の取得しやすい郊外部への産業立地が可能となるとともに、質の高い居住環境や自然環境、景観の保全等に対する住民意識も高まってきている。

一方、都市計画制度においては、概ね 10 年程度ごとに大きな制度改正があり、昭和 55 年 5 月の地区計画制度の創設（56 年 4 月施行）や平成 4 年 6 月の市町村マスタープランの創設（5 年 6 月施行）が行われている。

そして、平成 10 年 5 月には都市計画法の改正（同年 11 月施行）により、用途地域指定の市町村への権限移譲などが行われ、平成 11 年 7 月には地方分権一括法（12 年 4 月施行）に基づく権限移譲がなされ、国や都道府県の承認を得る事業について同意を要する協議となり、市町村都市計画審議会の法定化、更には政令指定都市の権限が線引きを除き都道府県とほぼ同じになった。

翌年の平成 12 年 5 月には都市計画法と建築基準法の大改正（13 年 5 月施行）がなされており、都市計画区域マスタープランの創設、準都市計画区域制度の創設、特定用途制限の創設、市町村への風致地区決定権限の一部移譲、開発許可制度の見直し、線引きの都道府県選択制などが行なわれた。さらに、平成 14 年 7 月にも都市計画法の改正（15 年 1 月施行）が行われ、土地の所有者やまちづくり N P O 等による都市計画提案制度などが盛り込まれている。

また、平成 14 年 10 月に地方分権改革推進会議がまとめた「事務・事業の在り方に関する意見」における都市計画の制度改正については、地方公共団体からの要望等を踏まえつ

つ、制度改正から5年以内を目途にフォローアップを行うこととし、その結果に応じて見直しを検討するとしており、平成16年度以降を目途に実施するとしている。

都市計画制度の現状と問題点等

本検討会において、都市計画制度について各市の現状を踏まえ実際に起きている問題等を中心に自由な意見交換を行ったが、まずは都市づくりを進める上での問題点を列挙するとともに、それらについて現時点において考えうる対応策や意見等について以下のとおり15項目に整理することとした。

1 国や都道府県の権限の移譲と市町村による適正な事業運営

平成11年の地方分権一括法により、権限の移譲が行われてきたが、実際の現場では、なお多くの問題を抱えており、更に権限の移譲が求められている。

例えば、都市施設の計画決定に関していえば、延長が数kmの都市計画道路で、そのわずか一部でも県道が重なっている場合は、その大半は市が事業主体となるべき路線であっても全線が県決定とされ、都市計画変更等の手続きに時間がかかる。市が施行する部分は市の決定で良いのではないかと考える。

A市では、事業を前提とした都市計画決定等を行うに当たって、県との事前協議に手間取り、市議会等から地方分権を推進する中、簡素化し、権限を移譲すべきであるとの意見がでた。

このように、国や都道府県の権限に関しては、これらの制度を決めたその時代の背景の下に決まったものであるが、今の時代環境に必ずしも合わなくなっている。

しかし、都道府県の権限に関しては2つの意見があった。1つは、上記の道路も含め、用途地域や風致地区などは、そもそもその内容からなぜ都道府県が決定権を持っているのか、あるいは同意をすることになっているのかがよく理解できず、その範囲を単純な仕切りの下に決められているのではないかというものである。さらに、地方分権の推進により、国はかなり地方に権限を移譲し、各都道府県も許認可の権限は市町村に移譲しているが、形式的なところは否めず、次項に出てくる実質的な強い関与は、市町村が独自性のまちづくりを進める上では未だ大きな問題が残っているというものである。

本会の自由な議論の中では、2つ目として本音の意見もあった。基本的には市町村に権限を移譲することを是と考えているものの、場合によっては都道府県に権限を置き、その体制の下に処理してほしいというものである。

例えば開発許可申請等で同じ許可権者であっても、市が指導するのに比べて、都道府県の判断であるとして処理することの方が、関係者との間で物事がスムーズに行く場合が案外多いということである。

これは、権限移譲というあるべき方向と逆行するものと、一笑に伏すのは簡単であるが、

そのような状況が何に起因しているのかを真摯に受け止め議論をすることによって、現実の現場でどのような問題があり、その解決について実質的に議論することも必要である。

2 都道府県の関与の見直しによる市町村独自の特性を生かしたまちづくり

権限移譲の一環として、認可・承認から同意に変わったものの以前とあまり変わらないという問題がある。

まず、市内に病院を都市計画決定して、公園を縮小し建設することになった事例であるが、この公園は都市計画公園で県決定であったため、県から縮小した部分の代わりとなる公園の設置や、さらには病院建設の目的まで指示されたというものである。

同じく都市公園の事例として、面積が4,000㎡程度の都市緑地の隣接地へ消防本部を移転するというもので、緑地部分が交差点に面していることから消防車をこの緑地を通過して交差点に出したいと協議があった。当然、緑地の中を通行させることができないので、緑地面積を減らすということになったが、その原因が他の公共施設の計画であってもなかなか緑地面積を減らすことは難しく、市決定ではあるが、県の同意がとりづらいというものである。

都市計画を決定する際に色々な都道府県の関与があっても各種の問題が起きた場合、都道府県決定はともかく、市町村決定は市町村が責任を持って対処することになるので、これらについては市町村に任せるべきではないかというものである。

次に、三大都市圏における事例である。B市では現在人口抑制圏という厳しい規制の枠がかかっているため、少子高齢化社会が進行する中、圏内を一律に抑制することについては、地域の特性に応じたまちづくりを実践していく上で支障があり、まちづくりの基本である「線引き」については、市町村に任せるべきではないかとの意見がある。

指導に関する意見としては、地区計画をつくる時に、市条例の中身について、都道府県はその立場から他市の条例と同じような画一的な内容のものを指導しようとするところがある。しかし、個性あるまちづくりを推進するためには、地域の実情に配慮した弾力的な考え方も必要である。

また、県はいつも100点満点の地区計画を指導してくるが、市の責任において行う場合、60点でも良いのではないかという考え方もある。

提案的な意見としては、報告という取り扱いがあっても良いのではないかというものがあった。あるものは報告で、あるものは協議をして同意をもらう。報告は、市の都市計画審議会を通してから、通りましたという報告を後で通知するだけにするというものである。

3 広域連携による投資の効率化と将来の都市計画

広域連携は市町村にとって大変重要であると認識しているものの、実際の状況はどのようになっているのかをまとめてみた。

将来的なものの考え方の意見としては、都市の自立は大事だが、その自立を考えた場合、今のように財政が逼迫してきている中で、地域全体としては無駄な投資が行われている。

10年、20年先のことを考えると、例えば市境などにおいては、もう少し連携できるところは連携して効率的な財政投資を行っていく必要がある。

また、都道府県レベルの調整が機能していないところがあるため、県境を超える市町村間の調整については、関係市町村相互において横の連絡を密にとっていくことも必要ではないかというものがある。

従来は、自分たちの町だけを考えていれば良いという感じであったが、現在は他市町村との連携については都市計画区域マスタープラン、市町村ごとの都市計画は市町村マスタープランの策定の中でようやく始められたところで、市町村が関わって調整ができることになった。将来のめざす姿がどうなのかは、なかなか答えが出せないが、都市計画をどうするのかという場合に、今、我々が担っている都市計画の中でも、産業構造などいわゆる基盤整備というところでそれが求められている。

4 都市計画制度のあり方と時代に合わせた自治体の戦略

都市計画というのは、そもそも都市の文化、魅力を形としてどのように表していくかを戦略的に練る計画であり、その文化や魅力に対し造詣のある者の中で議論をした上で具体的な形が出てくるものであると考えられる。

そして、その都市の個性を、21世紀にどのように保障していくかというシステムを、都市計画法の中で制度として築いていかなければならない。

また、実際のまちづくりでは、特に合意形成の過程でいろいろな課題を抱えている。都市計画法には様々な規程があるが、その1つの手法としては、産・学・官・民をどのように組み込んでいくかであり、方向性のあるプロセスが構築できるよう、大学や研究機関との協力関係を築いた形のを、この中に位置付けていくことが大切である。

更に、都市計画の目的に関しては、究極的には市民が安全で安心して豊かに暮らせる都市が持続的に発展できるということであり、都市計画は道路等の整備が目的ではなく、その自治体がどのような都市を目指しているかである。

次に、中心市街地の空洞化やマンションの問題等の表面化や特区の話、特に都市の個性化の話が強く議論される背景には、時代の変化が早過ぎて、都市計画が対応し切れないということが原点にあるのではないか。

従って、現在はそういう時代の変化に即応した都市計画や戦略、戦術を考える時代にきているという考え方を持って、今までとは少し違う議論をしても良いのではないか。

併せて、時代の急速な変化に対応するため、非常に多様な制度が創設され、どれを選択したら良いのか、何を規範にそれを使ったら良いのかが分からない。逆に言うと、どれでも対応できるという状況が現出し、現場サイドとしては混乱を起こしている。そのデメリットの方が表面化しているような気もするので、そういう状況にあるということをまず認識する必要があるというものもあった。

これまでは事業そのものが目的であったが、事業や制度は道具だから自由に使いなさいという国の考え方もある。

つまり、市町村がこれをどのように使うかという選択をする時代になってきている。しかし、戦略がなければ、道具は使えず都市のマネジメントもできない。

だから、都市の計画をどうするかではなくて都市の戦略をどうするかの時代に入ったと考えるべきである。

5 長期間未着手の都市計画道路や公園等の積極的な見直し

都市計画道路などが何十年も事業化の目途が立たずに問題となっている事例が多い。

例えば、都市計画道路が、決定後 50 年余り事業化できず、市民からは、「いつできるのか、できないのなら取り消したらどうか」という意見がでる。しかし、都市計画の変更・廃止は、代替道路の建設や、事業化の目途などの条件があり、都市計画を変更・廃止することはなかなか容易ではない。

もう 1 つの例としては、戦後間もなく都市計画決定した地区公園が、未だ事業認可に至らぬまま、近距離のところ総合公園が都市計画決定され、開設をしているというものであるが、総合公園の建設時に、地区公園の都市計画の廃止について県と協議したが、機能が違うという理由で、全く受け付けてもらえなかった。しかし、議会から再三再四指摘され、その度に、国と県に申し入れを行ったが、当初の趣旨を尊重すべしということで、取り上げてもらえなかったというものである。

全面廃止というのは少し厳しいが、50 年も経てば地域の状況や、その当時と状況も違うので、その辺は柔軟にとらえて対応してもらいたいという意見である。

その中で、ある県においては、都市計画制度の運用方針を定め、未整備の都市計画道路について廃止していこうではないかという動きがあったが、最終的には、訴訟に勝てないのではないかとということで、もう少し状況を判断したいとのことで動きが止まっているという問題も挙げられている。

更に、都市計画決定に当たり、事業主体が決定していれば早期に作業を進めることがで

きるが、事業主体が未決定の場合は、決定までには長期間を要することになる。

また、事業主体が未決定のまま、計画決定した結果、事業主体については何年か先に調整して行くことが往々にしてある。そのため計画決定だけで事業がなかなか進まないというようなところもある。

ちなみに、原案はどちらが事業主体か分からないところで市町村が作業をしていることが多い。

6 都道府県と市町村のマスタープランのあり方とその整合性

都道府県の都市計画区域マスタープランについては、関係市町村間の調整をして策定しているというように受け止められており、都道府県レベルの広域的な理念が隅々まで入った形で作るべきである。

次に、総合計画と市町村マスタープランとの整合性についてであるが、中心市街地の再活性化問題を契機に、総合計画、都市計画など全ての計画について、一挙に発想を転換し、見直す必要があるとし、これに関連して、総合計画と市町村マスタープランとの関係についても各々の位置付けなどを整理する必要がある。

また、市町村合併が17年3月までということで、全国でいろいろな動きが出ているが、一方で都市計画区域マスタープランは16年5月までに策定しなければならないとされている。市町村の合併後でも良いのではないかという見方もある。

7 法に基づく条例制定権の移譲による市町村の独自施策の必要性

市町村の条例について、法に基づく根拠がないため規制条例の制定が難しいという状況になっている。

独自条例を制定している市では、結果的に裁判判例を見るとあまり効果がないことが分かったが、議会の反応等を考慮し、廃止せずにそのまま置いてある。できれば、都市計画法の特別工業地区条例のような形での法律で条例に委ねる方法が採れるようにすべきである。

用途を制限する方法としては、地区計画に基づく条例や建築協定などがあるが、多くの住民の協力と理解が必要であり、例えばパチンコ店だけを規制する用途で地区計画が定められるというのは考えにくく、その地区の用途地域に関して、特別工業地区のような形が望ましい。

また、パチンコ店は風営法で規制できるが、他の用途地域だと風営法では規制できない。そういう意味で、この地域にそぐわない用途のものは、それに限り制限するという付加的な条例の内容にすると、これは都市計画法の範囲になるのではないか。

次に、最近多いペットの火葬場の問題で、ペットに対する色々な条例の設置要望があるが、規制条例制定の難しさがあるため、何か違う方向で周知しようという考えもある。

このような規制に関する条例制定権が市町村にはない現状で、パチンコ店やマンションについては、要綱等に対応しているが、これはあくまで指導にすぎず、条例の制定権の移譲や、法により条例において各市町村レベルで選択できるような余地があれば、それぞれ市町村に合う独自の施策が行えるのではないかと考える。

8 高層建築物に対する近隣住民と建築主の意識の違いによる問題

高層建築物の関係では日影や景観の問題などがある。

多くのトラブルはマンション建設に係る住民側の高さの規制に対する要求であり、これに対し、各市はほとんど私権の制限ができない状況で、どのようにすればよいか悩みを抱えている。

そこで、地区計画で高さを定め、将来に向けて制限することは可能と説明すると、住民は一般論として理解はするが、実際に具体的な話になると同意へ踏み切らない。

住民エゴと 100%近い同意の確保の困難性が大きな支障となっている。土地所有者の意向もあり、市として規制が開発かの難しい問題を突き付けられている。

事例として、D市では城の近くで 14 階建てのマンション計画が持ち上がった。城を含めて総合公園の指定区域内にあり、周辺も 2 ha ほど区域を拡大して、都市計画公園として都市計画決定を行っていた。

ところが、その区域外ではあるが、城のすぐ東側に上記マンション計画が持ち上がり、地元から反対運動が起き、連合自治会からの陳情や議会等での陳情に対する議論等がなされた。景観条例で届け出をさせることはできるが、都市計画法による高度地区のような、高さを制限することができないため、話し合いにより最終的には 8 階までに下げたが、それでも地元住民は納得しなかったというものがある。

この他に、大規模建築物の指導要綱により調整しているがうまくいかないというものもあった。

また、建築基準法の改正で、一定の用途地域内において、住居系の建築物は、法定容積率の 1.5 倍を限度に緩和できることとされた。個性あるまちづくりのために積極的に緩和していくべきだという考え方や、従来のまちづくりを継続するために、緩和の適用を除外する区域を指定することが必要であるという考え方もある。一見矛盾とも取れるが、住宅密集地等をどうするかという問題の中で指摘されている。

9 行政主導のまちづくりから市民協働のまちづくりへの転換

住民は、再開発事業や区画整理事業という整備手法が決まるなど、ある程度方向性が決まると身近な問題だという意識が高くなる。

しかし、市町村マスタープランをつくるような段階では、アンケートや地域へ行って説明会をしても、多少の意見が出るのみであり、いかに住民意識をまちづくりに取り込むかという仕組みを考える必要がある。

また、住民は総論に対しての意見は少ないが、いざ土地利用に係る規制など、具体論になると、利害が際立ち合意形成が難しくなってしまう。

総括的な意見として、本来、住民参加ではなく市民参画・協働など住民主体のまちづくりを進めなければ、多様な住民ニーズに応えることや財源確保が困難な時代にまちづくりや、さらには地方自治の持続ができないという危機感がある。

これまでは、行政主導でまちづくりが進められていたため、住民のまちづくりに対する意識は希薄であったが、まちづくりの意識の高い地域では学識者を招き、自分たちの町をどうしようかと一生懸命考え、その中で行政との役割分担を考えながらまちづくりに取り掛かっているところもある。こういうスタイルを幾つかつくり上げ、それをモデルにして他の地区にも広げていく必要がある。

例えば、公園などの建設に計画段階から住民参加させることが重要で、住民自らが参加意識を持ち責任感の醸成に繋がり満足する。また、管理面では市が材料を提供し、住民が清掃や簡単なリニューアルを行うと愛着がでてきて一生懸命管理するため、結果的に維持管理費が安価となり、こうしたプロセスを経ることによって住民満足度の高まりが期待できる。

10 都市計画提案制度を利用した個性あるまちづくり

平成14年の都市計画法の改正により、土地所有者やまちづくりNPO等による都市計画の提案について制度化されたが、まちづくりのためにこの提案制度をどのように都市計画に結び付けていくのかが大きなテーマである。これまでは、全国的に均一的なまちづくりであったが、これからはそれぞれの市町村がどのようなポリシーを持って個性あるまちづくりを行っていくのかということを考えなければならない。

11 屋外広告物の簡易除却のための市町村への条例制定権の移譲

屋外広告物については、違反広告物の簡易除却が法に基づきその対象物が定められていることにより、法に基づくもの以外のものがむしろ撤去できないという問題がある。

中核市のE市では、屋外の違反広告物全般について、議会でも強く指摘され、また、色々

な住民団体等から要望もあり、法に基づく根拠はないが、市条例を制定する必要性に迫られている状況であるというものであった。

また、一般市のF市では、県の屋外広告物条例による管理を県から市へ権限移譲したいとの要請があったが、条例制定権の移譲が伴うならばまちづくりや景観と合わせて行っても良いが、そうでなければ受けられないので断っているというものもあった。

これを改善するための一つの方法として、都道府県条例は基本的な分野を明確にし、管理面については弾力的なものにして、市町村の個性が反映できるように、選択制とする方法や規制の範囲を市町村に任せるなどの方法も検討すべきである。

12 都市計画法や農振法等に基づく担当部局間の連携による郊外開発の抑制

市街化調整区域や農用地区域等について、都市部局と農林部局の取り扱いの違いが問題となっており、連携が図れていない部分がある。都市部局としては、実際の農業や農家の事情に大きく影響される。

G市では95%が兼業農家で、高齢化により後継者がいないため、農地の面倒は見られず荒廃化してきており、対応する農業政策ができていない。このため農林部局に現在の農振法の農用地指定を外してほしいという圧力がかかり、農用地除外をやむを得ないことと認めてしまう。しかし、都市部局としてはその農地は都市計画的な観点から、治水調整機能の意味も含めて残すべきだと考えている。結局、農用地の指定を外しても、大規模集客施設等に転用するということになるので、市町村マスタープランで開発を抑制したという事例である。

しかし、抑制をかけても農業施策がなければ抵抗しきれない現実がある。このようにテリトリーを守るべき農林部局が主体的な施策を示さない限り、都市部局だけで規制はできない。また、農地の他にも風致地区や良好な景観が形成されているところで土砂採取のため徐々に崩され、開発適地化していく現状にあり、関連する他法令と整合を図らなければ止めようがないこともある。

これに対して、都市計画的観点の土地利用ということも含めて、同意に近いような、制度的に例えば、農振法の区域変更や農用地をかける時や外す時には、法的に連携が保てるような形になってほしいという提案的意見があった。

大都市圏における市街化調整区域では、土地利用は厳しく制限されており、相続が発生すると、墓地の造成に話が行ってしまい、悩ましいという意見もあった。

13 中心市街地の空洞化と郊外への無秩序な開発

中心市街地の衰退についての問題としては、前項12の農地等の保全や郊外部の無秩序

な開発の防止と併せて、中心市街地のストックの活用等が各市の問題として掲げられた。

その他には、郊外の工業地域の大きな工場跡地へ大規模集客施設等が建設されてしまうという事例があった。

その結果、中心市街地は空洞化が促進され、郊外の工業地域では交通渋滞などによる市民生活への影響が生じているが、現状では大規模集客施設等を規制することができないという課題がある。

14 雑居ビルにおける安全の確保のためのマークの表示

歌舞伎町の火災に関連して、雑居ビルの安全性を担保する建物表示について、次のような意見があった。

例えば消防法であれば丸適マークの交付ということも考えられるが、手続きが複雑なので、逆に、もう少し簡単に「不適マーク」を飲食店に貼り、一般の人達が、自分が安全な建物でくつろげているのか否かを知らせることが非常に大事だとし、生命や財産の保護という観点から、もう少し簡単に表示できるような方法がないかというものである。

しかし、不適マークは、現実には営業妨害という話が出てきそうである。法上の争いとなった時に、法で行政側が守られれば、そういう手法もかなり有効ではないかという意見であった。

また、建築基準法に定められている定期報告制度を活用し、安全の確保をすべきであるという考え方もある。

15 線引きと非線引きの市町村合併における問題

合併に基づく問題として、地方の都市から次のような意見があった。

例えば、非線引きの町では開発行為は3,000㎡まで許可が不要で、用途規制がなく、沿道には大型の店舗や工場などが形成されている。

そのような非線引きの町と線引きをしている市が合併をすると、まちづくりをどのようにすり合わせるかが課題となる。

最終的に住民の合意形成をどこに持っていくかということがこれからの課題であり、都市計画法が全国一律に適用された弊害というものが今出てきているのではないかという意見であった。

16 都市計画制度の現状と問題点等における議論内容のポイント

国や都道府県の権限における関与等については、同意を取るには時間がかかり、また取りづらく、全国一律のような指導なので独自性が出しにくい。

権限の範囲が今の時代環境に合わなくなっており、関与の必要性は認めるが、同意が必要なものと報告でも良いものなどを整理する必要がある。

広域連携については、自治体が横の連絡を密に取り、将来を考えた連携を、まちづくりにどのように取り込むかが課題である。

都市計画は都市の文化、魅力をどのように表していくかを戦略的に練る計画なので、市民が安全で安心して豊かに暮らせるためには、どのような都市を目指すのかということや、まちづくりを行うために、産・学・官・民をどのように取り込んでいくかが重要である。

都市計画は、一度決めた計画に着手するまで長期を有し、また、計画変更や廃止は容易ではない。特に、未整備の都市計画については、訴訟の問題等もあり、容易に廃止することが難しく、地域の状況等の変化に併せた柔軟な対応が可能となるよう法整備が必要である。

都道府県の都市計画区域マスタープランはもっと広域的な理念が入ったものとするべきであり、また、市町村もお互いに調整をし、市町村マスタープランを組み立てる必要がある。

総合計画、都市計画など全ての計画について一挙に発想を転換して見直す必要がある。

法に基づく委任条例のようなものができるか。また、用途全般の中で、その地域にはそぐわない用途のものは、それに限り制限するという付加的な条例にできないか。

高層建築物の高さ制限について、住民は、総論は賛成だが、各論になると反対となることが多い。都市計画の規制内容を変えようとしても、長期にわたり私権を制限してきたこともあり、簡単には変更や廃止ができない。また、景観条例では、届出をさせることはできるが、高度地区のような高さ制限はできない。

建築基準法の改正により、容積率は1.5倍まで緩和されたが、個性あるまちづくりか、従来からの継続かの行政自らの判断が必要である。

今の時代の地方自治行政は、市民協働など住民主体のまちづくりを推進する必要がある。このため、行政は材料を提供し、住民がそれをつくるという住民主体のまちづくりに転換していく必要がある。

都市計画に対する住民の提案制度が創設されたが、それぞれの市町村がどのようなポリシーを持ってまちづくりを行っていくのかが重要である。

屋外広告物の規制には、市町村レベルでの条例化が必要である。また、都道府県からの権限移譲は、条例制定権も併せて行うべきである。この他にも、弾力的な条例として市町村が選択できる方法や、一部を市町村に任せるなどの方法もある。

農地転用による郊外開発については、都市部局が開発を抑制して、農林部局が圧力により転用を認めてしまうという実態があるため、農業施策と併せた規制をしなければ機能しない。

工業地域に大規模集客施設等が進出すると、その結果、人口の集中や周辺の道路の渋滞等が発生するため、大規模集客施設等を規制したいが、法的には難しい。本来中心市街地には受け入れる基盤が整っているため、郊外ではなく既存のストックを活用していくべきである。

雑居ビルなどについては、飲食店などで、そこが安全な建物であるかを知らせる事が大切である。

市町村合併について、線引きをしている自治体と非線引きの自治体の合併は問題が多く、住民の合意形成をどこに持っていくかが課題となる。

特定建築行為に関する問題の検討

この検討会における課題の選定に当たっては、前述の「都市計画制度の現状と問題点等」において指摘された事項並びに平成14年度に実施した「自治体の都市づくりに関するアンケート調査」の結果を踏まえて、各幹事から次のような問題事例が提出され、この中からテーマを選択することとした。各幹事から提出された問題事例は次のとおりである。

(検討課題として各市から提出された問題事例等)

(1) 都市計画に係わる土地利用関係法令との連携

時代に合わせた法整備について

ア. 農地法と都市計画法の整理等による抜本的な法制度の見直し

都市計画と農政の連携について

ア. 農業漁業集落における都市側視点による将来的な土地利用・施設配置

適切な都市計画区域の設定

ア. 市境における広域的な都市計画区域についての国・県による指導強化

(2) 都市計画決定に関する関与の見直し

既決定道路、公園等の見直し

ア. 既決定の都市計画の見直しによる柔軟な運用・ガイドラインの作成等

長期決定の都市計画の見直しについて

ア. 長期にわたる都市計画決定区域における建築制限の一時適用除外

県・市の関係について

ア. 市内のみの風致地区・土地区画整理事業は市の都市計画決定とする

イ. 都市における港湾は、都市側の施策が反映できるような制度とする

地区計画制度の活用について

ア. 地区計画を地区の責任による計画として位置付ける制度への転換

(3) 特定建築物に対する権限の見直し

特定建築行為(マンション、ペットの火葬場、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル等)への対処について

ア. 特定建築行為への委任規定の拡充、自主規定の考え方、それらの連携等

風営法条例制定権限について

ア. 風俗営業施設等の立地に関する条例制定権限の市への付与

大規模建築物に対する対策について

ア. マンション建設における高さ制限や建ぺい率、容積率の選択制の設置

- イ.建築物の建築に際し、説明会等を義務づけるための法整備
 - 建築基準法の地域特性を踏まえた運用について
 - ア.地域の特性に応じた運用方策のための建築基準法の改正
- (4) 中心市街地の活性化
 - 中心市街地の活性化について(1)
 - ア.中心市街地に人口を呼び戻し、どのように商店街の活性化を図るか
 - 中心市街地の活性化について(2)
 - ア.まちづくり推進のための補助事業の採択基準や補助金の見直しの検討
- (5) 総合計画等の整理統合について
 - ア.基本構想、市町村計画、都市計画マスタープラン等々の集約
- (6) 関与の見直し
 - 関与の見直しについて(1)
 - ア.都市計画制度の手続きの同意については迅速に対応できる体制とする
 - 関与の見直しについて(2)
 - ア.県の示す同意基準が明確でないため、手続きに時間を要している
- (7) 屋外広告物における簡易除却制度について
 - ア.屋外広告物法による簡易除却制度の改正のための国への働きかけ
 - イ.各地方公共団体における屋外広告物条例の改正による対応
 - ウ.市民による違反簡易広告物除却制度創設のための環境整備
- (8) 市計画特区の創設について
 - ア.都市計画法や建築基準法の適用を除外する都市計画特区の制度創設

これらはいずれも重要な問題であるが、その中で昨今社会的な問題として注目されている「特定建築行為」に関する問題事例を検討課題として選定し検討を進めることとした。

1 各市における特定建築行為の現状等

各市における具体的事例として、マンション、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル、ペット霊園と火葬施設等、廃棄物処理施設に分類し、現状等を項目ごとにまとめた。

(1) マンション

マンションについては、特に、空洞化が進む中心市街地などの商業地域、近隣商業地域や郊外の工業地域、準工業地域の工場跡地における立地の問題が多い。

マンション建設に関する近隣住民の反対運動の主な要因は、高さによる日影、眺望や周辺環境との調和といった景観の問題が争点となっている。しかし、こうしたマンション建設に対する規制が難しい中で、最近では、国立駅前通りのマンション裁判の事例(1)があり、住民が形成してきた景観を重視するという判決が現在注目されている。

住民意識

ア. マンション建設に対する住民意識

一般的な市街地においては、住宅に対する住民の考え方は多様化しており、戸建住宅を望む人や高層住宅を望む人が混在している。

近年、マンション需要が増加しており、中心市街地や郊外における交通の利便性が高い地域において、マンション建設が増加しているが、その場合、高層マンションを望まない近隣住民から行政に対して様々な対応を求めてくる場合が多い。

a. 郊外部の住宅地における住民意識

郊外部の低層の建物が大半を占める地域においては、突如として高いマンションが建つことへの反発がある。

b. 工業系用途地域における住民意識

工業系用途地域においては、マンションの建設が進むことにより、既存の工場との間にあつれきが生じる。また、建設されたマンションの住民は、騒音や臭気対策を行政に求めてくる。

行政としては、工業の利便性を増進させるために工業系用途地域を指定していることから、工場と住民との調整は難しい。

イ. マンション問題の争点

近年、景観に関心のある住民が増えており、マンションの計画が起こると、計画自体が地域の街並みと調和がとれず、今まで守ってきた環境との差や景観等に対する価値観の違いのために、事業主と近隣住民との間で紛争が発生する。

ウ. マンション建設の制限に係る住民意識

マンションの高さを制限するための高度地区などの指定については、自分の土地の将来的な土地利用や価値のことを考え、指定に至らないことが多い。

一方で、マンション建設の反対を契機に住民の間に一体感ができ上がり、地元の強力な意向の中で地権者に対して抑止力が働いたという実績もある。

その1つの事例としては、市が住民側から対抗する手段についての相談を受け、建築協定の締結に向けての検討が始まり、共同住宅用途の建築物の制限や高さ制限を盛り込んだ建築協定がまとめられたというものである。しかし、実際の協定の運用にあたってはこれから真価が問われることになる。

このように、マンション建設の制限を行うためには、地域住民の合意形成と客観的かつ明確な理由付けが必要となる。

土地所有者と事業者の理論

土地所有者は、土地を手放さなければならないなど現実的な問題が発生した場合に、その時初めて土地の有効利用を考える傾向がある。一方、事業者は、効率の良い商売をしようとするために、法規制の範囲内ということを盾に建設を進めるなど、周辺住民の環境や地域整備のことに配慮しないままマンション建設を行うこともある。

ア. 歴史的景観の残る旧市街地における状況

歴史的な景観を残す旧市街地では、低層で住環境が形成されているが、時代とともに世代交代、少子化、首都圏への人口流出の傾向があり、その良好な住環境形成の後を継ぐ者がいなくなるということが起こっている。

旧市街地では、比較的大きな土地が残されているが、相続などで継承していこうとすると非常に負担がかかるため、業者に売り払おうとすることがある。

イ. 工業系用途地域における状況

近年の経済状況や産業構造の変化により、工業系用途地域に立地する工場等が移転・廃止・集約される傾向が見られ、工場や大規模倉庫などのマンションへの土地利用転換

が問題となっている。

他の用途地域に比べて緩やかな形態制限で、大規模な空地が発生しやすい工業系用途地域は、大規模なマンションの計画には魅力的な地域である。

このため、想定外であったマンション建設が急に進み、例えば、生産・物流対応の道路については、歩道の整備が不十分であり、住民の生活系動線と工業系交通動線が輻輳することになり、歩行者の危険性が高まるなど、不都合な状況が現出する。

更に、現状に見合うように用途地域の変更を考えようにも、既存不適格が大量に発生し、対応に窮する結果となる。

ウ. 商業系用途地域における状況

新興住宅地の近隣商業地域においては、中高層マンションの建築計画が度々おこり、住民が強硬な反対をしても、建築主・事業主からは建築基準法上の建築計画には問題が無いことを盾に実施されるということもあるが、基本的に市は歯止めをかけられない。

Ⅰ. マンションの高さ制限に対する事業者の姿勢

ある市では、景観を保全する観点から、以前から一定規模以上の高さの建物は建てないように指導を行ってきたが、工場の閉鎖に伴い、その跡地にマンションの計画が持ち上がった。

景観条例及び指導要綱では、行為の届出や、近隣関係者への建築計画の説明をすれば足りることになり、業者は法律上問題がないため、建築確認申請を行い、住民の反対や市の指導にも応じなかった。

このため、当初のマンション建設計画を変更するよう市長が直接交渉したが、聞き入れられず、結局階数は減らしたものの、今まで指導してきた高さよりも高かったため、住民は納得が行かず反対をしている状況である。

行政としての立場

空洞化した中心市街地における商業系用途地域の多くは、交通の利便性が高いことから、マンション建設が増加している。行政の立場からいうと、商業施設が望ましいが、マンション建設に伴って人口が多少でも増加すること、遊休地としておくより活用した方が固定資産税が増えるなどの魅力的な面もあることから、マンション建設はやむを得ないという側面もある。

更に、中心市街地活性化の観点からは、人口回復のためにマンションを誘導して行きたいとする都市づくりの観点での思惑もある。

マンション建設に伴う紛争

マンション等の増加に伴う、事業主と近隣住民との間の紛争は、問題の発生から解決までには時間がかかり、訴訟まで発展する場合もある。

ア. 紛争の争点

争点としては、日影や通風、電波障害、工事騒音、違法駐車、さらには新たな居住者の増加に伴う地域コミュニティの崩壊などが挙げられる。

イ. 増加する紛争への対応

既存の建物を解体するときに振動、騒音が多いという問題もあるので、それに対する規制をすることもある。

建築基準法等の限界から、住民からの要望に対しては紛争調整に関する条例等で対応しているが、この条例にも行政における限界がある。

現状においては、建築紛争が起こった場合、その解決には多くの時間を要する傾向があるため、中には当事者間の合意が形成できないまま、既存建築物の除却や建築工事の着工が見受けられる。

大都市圏においては、国立市の駅前のマンション騒動と同じような訴訟が起こっているようである。

景観に配慮したマンション建設の制限としては、例えば、歴史的な街並み保存や、文教地区という特別な地域においては考えているが、その他の一般的な市街地については一律の制限が難しいため、単体の建築規制を行っていくというよりも、例えば、地域からの発意による地区計画や特別用途地区など、もっと都市計画の別の手法と合わせて制限していくのが望ましいという意見もあった。

ウ. 住民同士の問題

比較的小さな共同住宅やワンルームマンションでは、自動車の路上駐車による交通障害や、ゴミの搬出問題、地域の住民とのコミュニケーション不足によるトラブルなど、種々の地域問題がある。

地区計画及び高度地区等

マンション建設の規制の有効な手だてとして、地区計画や高度地区、特別用途地区等の制度を活用する方法もあるが、私権の制限が強調され、一般的に指定は困難な状況にある。しかし、比較的大きな都市においては、商業地域などに10階建て、20階建てと

いふかなり大きな建物が建つので、高度地区を指定し、絶対高さを決めているところもある。

また、高度地区制度の活用については、中心市街地の商業系用途地域においては、高度地区を指定して本当に良いのが行政としても考えている。さらに、住居系や工業系の用途地域を含めて、住環境の保全の観点から市域全体の高さ制限をどのようにして行くことが適当なのかを検討していかなければならないという問題もある。

ある大都市圏の市では、住宅立地を規制している工業専用地域以外の用途地域全体に高度地区制限を適用しており、工業地域については、工場の利便の増進を図るため、絶対高さ31mと緩やかな制限としている。しかし、北側斜線を設けていないので、周辺の住環境への配慮のない巨大なマンションの建設も可能となることから、一定水準の居住環境の形成が損なわれるという問題も発生している。

条例や要綱等による対応

各市のマンション建設への対応としては、市独自の施策として条例や要綱などにより一定の制限をかけているところが非常に多い。

一般的に、開発指導要綱等により行政指導を行ったり、景観条例等により景観への配慮を求める取り組みを行なっているところがあるが、行為そのものの制限を目的とした対応とはなっていない。

マンション建設は、現在の法令によって規制することは難しく、住民の合意形成を要する地区計画や建築協定の活用も進まない状況下で、何とか条例で規制ができないか検討しているという動きのところもある。

7. 景観条例による対応

景観条例を制定し、一定規模以上の建築物について届出や事前協議を義務付け、形態や色調について指導を行なっている事例がある。しかし、あくまでも協力をお願いするに留まっているのが現状である。

イ. 総合的な街づくり条例による対応の検討

新たな条例の制定や既存の条例などの改正等による規制の検討も行なわれている。

ある市では、無秩序な開発を規制し、住みよい環境の整備と自然環境を保護することを目的とし、開発事業の規制に関する条例、中高層建築物に関する指導要綱、景観条例を制定し、都市計画法や建築基準法を補完する形で、開発及び建築行為等の指導を行なっている。

一方、地域の独自性を生かし、時代の変化に即した街づくりを進めていく上で、今ある景観条例や都市構想の指導要綱、開発事業の条例等を拡大するような統合したまちづくり条例等として作り変えていく必要性を感じているというところもある。

り. 紛争の事前予防や調整に関する条例による対応

中高層建築物に係る紛争調整条例を制定している都市はいくつかあるが、一般的に条例の中身が十分ではなく、マンション建設の際の、トラブルの解消にうまく機能していない面がある。このため、標識（建築計画の概要を記載したお知らせ看板）の設置時期を早めたり、建築業者と近隣住民との締結を原則とした工事協定締結等をうたって条例改正の検討に取り組んでいるところもある。また、紛争の予防と調整に関する条例を制定し、斡旋、調停など、施主と住民の間で話し合いの場を持つように指導してうまくいっているところもある。

い. 土地の利用に関する調整条例による対応

大規模マンションの建設事業等の場合、周辺への説明・意見聴取や道路、公園などの公共施設整備を義務付けるなど、良好な居住環境の形成・保全と安全で快適な都市環境の形成を図るため、宅地開発要綱や開発許可基準などの土地利用調整関係諸制度を見直し、新たに土地の利用に関する調整条例を検討しているところもある。

ろ. 条例による対応の効果

これらの条例は、市の助言、指導の範囲内であり、法的な拘束力はないが、その地域のまちづくりの理念が具体的に提示され、目標が示されている点では一定の効果があるのではないかと考えられる。

法改正による対応

マンション問題の解決には、条例等によるものの他に、法の改正による対応も重要な課題であり、また、更なる権限の移譲も求められている。

なお、権限の見直しという観点からいうと、実効性の担保としての委任規定の拡充と地域の実情を踏まえた自主規定の連携等が大切である。

ろ. 事前説明手続の義務化

マンション建設に際し、周辺住民が計画を熟知しないままに計画が進められるケースが意外と多い。住民参加や住民への情報公開を保障し、現行法による許認可手続きの前

に地域住民が判断できるよう、事業者に対して周辺住民への説明や説明結果の報告を義務付け、事業者は市長の承認を得なければ特定建築行為に着手できないなどの制限規定を設ける必要がある。

このため、一定規模以上の建築物の建設に際しては、あらかじめその内容について事前説明会等を法律上義務付ける対応が望まれる。

イ. 事前説明手続の義務化

建築確認の法的性質を考えると、建築主事は建築計画に対して、建築基準法の規定についての確認を行うにすぎないため、法令を満たしていれば、確認せざるを得ない。

住民は、建築確認が行政の裁量による許可という受け止め方をするので、確認に併せて行政指導を厳しくすれば、建築確認申請は当該行政の管轄外の民間確認検査機関へ提出されることが多くなり、結果として情報が得られにくくなる。

事業者等にあらかじめ説明会等を義務づけることを法定化することにより、このようなことへの歯止めにも効果があると考えられる。

ウ. 用途地域毎の高さ制限の選択

住居専用地域以外の住居系の地域においては、高さ制限についても、建ぺい率、容積率のようにいくつかの数値から選択できるような仕組みができれば、まとまりある街の形成に向けてマンション建設を誘導できると考えられる。各自治体において、住居系地域にあっては、第1種、第2種低層住宅専用地域並に都市計画で高さの限度を定める制度の検討も必要ではないか。

エ. 法改正に伴う紛争の増加

平成14年の建築基準法改正により、敷地内に一定規模以上の空地を設けた建築物（主に集合住宅が対象）については、許可を受けなくても容積率の緩和を得られることとなった。このため、より高層の建築物が建設できることとなり、日影を始めとした紛争が多くなってきている。

(2) 大規模集客施設

大規模集客施設の場合、突然、郊外に転出することがあり、特に駅周辺等の中心市街地や、近隣商店街などに強い影響を及ぼすことがある。これにより中心市街地などの衰退が懸念され、地元の反対運動などが起こることもある。

また、特例市と一般市からの事例では、準工業地域や工業地域における問題が多く、

その背景や現状は次のようになっている。

ア. 大規模集客施設の立地の問題

経済不況のあおりで、工場等が閉鎖等により撤退することがあるが、比較的まとまった大きな敷地が現出し、特に幹線道路沿いでは大規模集客施設が出店するケースが多い。しかし、出店を規制することは難しいのが現状である。

規制をするための有効な手段としては、都市計画法の地区計画制度等があるが、私権の制限ととらえられ、地域の合意形成にはなかなか至らない。

イ. 中心市街地との関係

規制緩和政策として、大店法に代わり大店立地法が制定され、郊外型の大型店が進出する機会が増え、地元商店と一層住み分けができなくなるなど、まちづくりに大きな影響を与える結果となっている。

駅周辺等中心市街地には今まで大型店舗を誘致するなどして活性化に取り組んできたところであるが、今日の経済状況の中で、都市の顔としての商業施設の空き店舗が増え、地元の住民だけではなく、商工会議所や商店街組合からも行政へ反対の陳情が起こり、その対応には苦慮している。

また、まちづくり総合支援事業やTMOに代表される中心市街地活性化事業を実施する自治体側と、工場跡地に大規模集客施設を建設し土地の有効利用を図ろうとする企業側の思惑との溝をどのように埋めていくかという問題もある。

ウ. 交通環境の問題

郊外の大規模集客施設の建設により、その交通需要に見合った周辺の道路整備や道路強度が確保されていないという問題があるが、行政としては、その施設のために道路を整備することはなかなかできない。

また、幹線道路の交通渋滞の悪化を招くため、道路が混み出すと、利用者は迂回をするため地区内の生活道路へ進入するので、周辺の住民は、交通事故等の危険にさらされることと併せて、騒音に悩まされるという、2次、3次被害を被ることになる。

エ. 大規模集客施設の立地への対応

大規模小売店舗立地法は、立地を前提とし、周辺環境に対する影響（交通、騒音、廃棄物等）についての調整を行う制度であるため、大規模集客施設の立地規制に対する効果は期待できない。

また、都市計画法では特別用途地区制度が改正され、特定の地区について「中小小売店舗地区」等を指定することができるようになったが、大規模集客施設の規制を目的に郊外部一体について指定することはできない。

この他にも、条例に基づくガイドプランや形成指針による指導といった方法も考えられるが、行政の姿勢は示すことができても実効性の面では疑問があり、完全に大規模集客施設の進出を止めることはできない。

これらの大規模集客施設の建設に対する規制は、建築行政、都市計画行政だけで全てできるものではない。

現状では建築行政が確認等の関係で矢面に立たされているが、本来、経済、環境行政等が総合的に対応すべきであるとも考えられる。

(3) パチンコ店

パチンコ店は、ギャンブル性が高く、射幸心をそそり、種々の社会的問題も見受けられ、また、無規則な進出など、さまざまな社会的弊害が危惧されている。

この関係では、裁判事例として宝塚市の問題（ 2 ）が有名である。

ア. パチンコ店の立地の問題

パチンコ店やゲームセンターなどが住宅地の多い地区に建設計画があると、青少年育成保護や良好な環境の保護という点において、地域住民の反対運動などが起こることが多い。

この出店に対する規制は、建築基準法、風営法等により禁止区域が定められているが、周辺地域の生活環境などに与える影響など様々な問題が生じてくる。

また、建築基準法、風営法により禁止区域が定められてはいるものの、これだけでは地域住民の生活環境を保全するには不十分である。

例えば、建築基準法では第1種低層住居専用地域から第1種住居地域までと工業専用地域の6つの用途地域で建築を制限している。逆にいうと、条例で示された営業禁止区域外では立地が可能であるということである。

この規制の有効な手段として、都市計画法の地区計画制度等があるが、これを行うことは私権の制限と捉えられ、地域の合意形成にはなかなか至らない。

イ. 工業系用途地域における状況

パチンコ店は、現在の土地を流動化していくときの一番の候補であり、準工業地域や工業地域での活用が非常に多い。

例えば、大規模な工場が撤退した跡地に計画された場合、元の事業所では、大量の駐車場は必要なかったが、パチンコ店では、相応の駐車場を設けなければならない。

このため、現状の用途に合ったように変えていくと、用途における使い方の問題がでてくる。これらの整備がなかなかできないと、違う意味での住民の不満がでてくる。

ウ. 中心市街地との関係

中心市街地の空洞化対策は全国の都市で大きな課題となっているが、中心商店街の魅力低下や市民のライフスタイルの変化等の問題もあり、必ずしも立地規制のみで解決できる問題ではない。

うまくいった事例としては、要綱等により、パチンコ店は幹線道路沿いに造るということで、住宅地の中に造らず、また、学校や病院から距離を取るということや駐車場、広告などの形態について、要綱等により指導するということがトラブルは起きていないという事例である。

また、その他には、開発指導要綱の条例化に合わせて手続条例を定め、説明会の義務付けや標識の設置などの義務化を検討しているところもある。

(4) ラブホテル

平成10年の風営法の改正により、ラブホテルについては立地において厳しい規制が行なわれるようになってきている。しかし、本来立地することができない地区に形態を変えて設置することがあるため、その規制に苦慮している。

施設の構造や設備内容の工夫によって、容易に規制対象外となってしまう、しかも、実際には申請と許可後の現状が違っていることがある。例えば、風営法の規制対象とならない、ビジネスホテルやシティホテルの名で市街地内や郊外部に立地している場合がある。

建築基準法上では、商業地域に立地を可としているが、用途地域上の区分としては「ホテル、旅館」として第1種住居地域から準工業地域まで立地することができることになっている。

また、市街化区域に近接している市街化調整区域で既存宅地制度を活用して旅館を建設するものもあり、用途の規制は受けないものもある。

更に最近では、トレーラーハウスという車のついた新しい形態のラブホテルが出てきており、ある市では、10戸以上建っているので一団の住宅という取り扱いをしているが、これも今の法律（風営法、旅館業法）では規制がなされていない。

しかし、これらの施設は立地する地域の生活環境に著しい悪影響を与えるほか、青少

年の健全な育成に障害を及ぼすなど社会問題化している。

公安当局では、取り締まりにあたり構造、設備について、営業実態等を見てから総合的に判断しない限り、規制対象となるかは判断ができないという。

また、別の事例であるが、市の規制条例により、ラブホテルなどの特定旅館については、規則で建築物の構造や設備の基準を定め規制を行っている。

しかし、申請については、市に設置された旅館等建築審査会に諮るため、申請者は規則に定めたとおり申請してくるので、審査会が形式的なものとなってしまうため機能しない。そして、承認した後に変更された段階では、なかなか規制ができない。

また、経営が悪くなった旅館を業者が買い取り改修した場合には、用途変更の確認もできず、旅館等建築審査会にもかからない。

その他にも、市町村の中には指導要綱や自主条例によって規制指導を行っているところもあるが、設置する者についても年々巧妙化してきているので、実効ある規制が難しくなっている。

(5) ペット霊園と火葬施設等

ペット霊園と火葬施設等は、最近のペットブームにより、今後更に需要が高まってくることが予想される。ペット霊園は、第2種特定工作物に該当し、1 ha 未満のものであれば、許可を受けずに市街化区域、市街化調整区域に関係なく、用途の規制も受けずに立地することができる。ペット霊園に付帯するペットの火葬施設が都市計画法に基づく開発行為によって、市街化調整区域内に設けられた事例がある。

この焼却炉施設の設置については、法的には野放し状態となっていることが大きな問題となっている。

一般的に焼却炉を設置する場合には、規模にもよるが廃掃法やダイオキシン類対策特別措置法、大気汚染防止法に基づく届出が必要とされている。

しかし、廃掃法では「ペットの死体の埋葬、供養等は、宗教的・社会的慣習等によつて行われることから廃棄物に該当しない」との理由で届出義務が生じず、他の2法についても、「宗教的なもの」として届出の必要はないとされている。

また、これと類似した事例として、故人の遺品や仏具、靈魂物などを専門に焼却供養する施設が街の中に現れたが、この施設も「宗教的なもの」として扱われ届出、規制は何も行われていないのが現状である。

これら施設が民間事業者により行われるため、経営状況によりいつ放置されるかわからず、このような事態が起こった場合、最後には地方公共団体が後始末をせざるを得ないなどの問題もある。

ペット条例を設置する場合、市長の許可を必要とする内容にすると、市は訴訟に対抗できず、手続条例として、周知期間や事業説明をするということで対応しているという事例もある。

(6) 廃棄物処理施設

廃棄物処理施設について、1つの事例を参考にその現状をみる。

廃棄物処理施設の設置については、廃掃法に基づき施設の設置許可が必要であるが、公共が設置する廃棄物処理施設は都市計画決定を行い、民間が設置する廃棄物処理施設は建築基準法第51条ただし書きの許可による対応として処理をしている。

県によっては、この建築基準法第51条の許可に際しては、県の指導により、先に廃掃法の設置許可を得ていることを条件としているところもある。各々の法律の運用する所管部局が違うため、都市計画上で立地が好ましくない施設であっても、先に廃掃法の許可を得ていれば、建築基準法の不許可が行いづらいという状況のようである。

このように、廃掃法と都市計画法に関連性がないため、現場で不都合が起きているので、今後、環境行政の必要性の高まりの中で、早い時期に両者の調整を行っておくことが必要である。

- 1 国立市では、地域住民が大学通りの景観を維持するため、自ら高さを20m以下とし、それを超える建築物を建築しないということを道路の両側20mの範囲に存在する建物について自主規制をし、70年以上保持してきた経緯がある。この事例は、地権者が14階建てマンションを平成12年1月に工事着工し、13年12月に竣工しているが、平成13年3月に地域住民等により、東京地裁に建物の高さ20mを超える部分の撤去を求める民事訴訟が提起された。平成14年12月に東京地裁は、住民による20mを超える部分の撤去及び日照被害や景観破壊に対する慰謝料請求の訴えに対し、特定地域内の景観利益と被害の程度は金銭賠償では救済できないということで、高さ20mを超えた部分の撤去を命じている。(現在控訴中)
- 2 宝塚市の建築等の規制条例に基づき準工業地域に建設中のパチンコ店について、宝塚市が地権者及び建設業者に対して、建築工事の続行の禁止を求める裁判であったが、1審、2審では、この条例は、風営法や県条例よりさらに強度の規制をするものであるため、これらに違反しており、また、建築基準法にも違反するため無効とされる判決となっている。しかし、最高裁においては、国や自治体が行政上の義務の履行を求める訴訟は、裁判所が審判することのできる法律上の争訟にあたらぬとして、これらの判決を棄却し、本件訴えを却下している。結局、宝塚市の訴えを、最終的には門前払いしたような形となったため、この条例の是非については判断されない結果となっている。

2 特定建築行為の現状における問題点等

各市における特定建築行為に関する現状等については、以上のとおりであるが、これを項目ごとに列挙すると以下のとおりとなる。

(1) マンション

近年、景観に関心のある住民が増えており、マンションの計画が起こると、計画自体が地域の街並みと調和がとれず、今まで守ってきた環境との差や景観等に対する価値観の違いのために、事業主と近隣住民との間で紛争が発生する。

建築主・事業者からは、建築基準法上の建築計画に問題が無いことを楯に実施されることもあるが、基本的に市は歯止めをかけられない。

紛争の争点としては、直接影響を受ける日影や通風、電波障害、工事騒音、違法駐車、地域コミュニティの崩壊などが挙げられる。

建築紛争が起こった場合、その解決には多くの時間を要する傾向があるため、中には当事者間の合意が形成できないまま、既存建築物の除却や建築工事の着手が見受けられる。

マンション建設に際し周辺住民が計画を熟知しないままに計画が進められるケースが意外と多い。

共同住宅やワンルームマンションでは、自動車の路上駐車による交通障害や、ゴミの搬出問題、地域の住民とのコミュニケーション不足によるトラブルなど、種々の地域問題がある。

高度地区、特別用途地区、地区計画などといった法に基づく制限があるが、これらは一方で私権の制限が強調され、一般的に指定は困難である。

開発指導要綱等により行政指導を行ったり、景観条例等により景観への配慮を求める取り組みを行っているところがあるが、行為そのものの制限を目的とした対処とはなっていない。

紛争調整条例は、一般的に条例の中身が十分ではなく、マンション建設の際のトラブルの解消にうまく機能していない面がある。

建築基準法上、建築主事は建築計画が法令を満たしていれば確認せざるを得ない。このため、紛争に関する条例等で対応するものの、行政として限界がある。

行政指導を厳しくすれば、建築確認申請は当該行政の管轄外の民間確認検査機関へ提出されることが多くなり、情報が得られにくくなる。

経済状況や産業構造の変化により、工業系用途地域の工場や大規模倉庫などの土地利用転換で、大型マンションが建設されるが、一定水準の居住環境が損なわれ問題と

なる。

工業系用途地域の道路は、生産・物流対応であるため、歩道の整備が不十分であり、住民の生活系動線と工業系交通動線が輻輳することになり歩行者の危険性が高まる。

工業系の地域にマンションができると、新住民は、騒音や臭気対策を行政に求めるので、工場と住民との調整は難しい。

中心市街地の人口が減っていく中で、マンション誘導を歓迎することもある。

(2) 大規模集客施設

大きな工場跡地に大規模集客施設が出店するケースが多く、規制をすることが難しい。

規制をするための有効な手段としては、都市計画法の地区計画制度等があるが、私権の制限ととらえられ、地域の合意形成にはなかなか至らない。

規制緩和政策として、大店法に代わり大店立地法が制定され、郊外型の大型店が進出する機会が増え、地元商店と一層住み分けができなくなるなど、まちづくりに大きな影響を与える結果となっている。

まちづくり総合支援事業やTMOに代表される中心市街地活性化事業を実施する自治体側と、工場跡地に大規模集客施設を建設し土地の有効利用を図ろうとする企業側の思惑との溝をどのように埋めていくかという問題がある。

幹線道路の交通渋滞を招くことがあり、迂回をして生活道路へ侵入するため、交通事故や騒音に悩まされる。

大規模集客施設の建設に対する規制は、建築行政、都市計画行政だけで全てできるものではない。

現状では建築行政が確認等の関係で矢面に立たされているが、本来、経済、環境行政等が総合的に対応すべきであるとも考えられる。

(3) パチンコ店

中心市街地の空洞化対策は全国の都市で大きな課題となっているが、中心商店街の魅力低下や市民のライフスタイルの変化等の問題もあり、必ずしも立地規制のみで解決できる問題ではない。

風俗営業施設等を認めるか認めないかは、まちづくりにとってきわめて重要な問題であり、青少年育成保護や良好な環境の保護という点において、地域住民の反対運動などが起こる。

建築基準法、風営法により禁止区域が定められてはいるものの、これだけでは地域

住民の生活環境を保全するには不十分である。

例えば、建築基準法では第1種低層住居専用地域から第1種住居地域までと工業専用地域の6つの用途地域で建築を制限している。逆にいうと、条例で示された営業禁止区域外では立地が可能であるということになる。

この規制の有効な手段として、都市計画法の地区計画制度等があるが、これを行うことは私権の制限と捉えられ、地域の合意形成にはなかなか至らない。

(4) ラブホテル

実際には申請と許可後の現状が違っていても、一旦建設してしまうと、その是正、指導に苦慮する。

既存の旅館を改修した場合には、用途変更の審査にかからない。

これらの施設は、地域の生活環境に著しい悪影響を与えるほか、青少年の健全な育成に障害を及ぼすなど社会問題化している。

(5) ペット霊園と火葬施設等

霊園は、第2種特定工作物に該当し、1ha未満のものであれば、許可を受けずに市街化区域、市街化調整区域に関係なく、用途の規制も受けずに立地することができる。

焼却炉を設置する場合、廃掃法やダイオキシン類対策特別措置法、更に大気汚染防止法に基づく届出が必要とされているが、「宗教的・社会的慣習等にのっとって行なわれる」との理由で、届出の必要がなく、規制対象外となっている。

民間業者により事業が行なわれるため、経営状況によっては、簡単に放置される心配がある。

ペット条例を設置する場合、市長の許可を必要とする内容にすると、市は訴訟に対抗できず、手続条例として、周知期間や事業説明をするということで対応しているという事例もある。

(6) 廃棄物処理施設

廃掃法と都市計画法に関連性がないため、現場で不都合が起きているので、今後、環境行政の必要性の高まりの中で、早い時期に両者の調整を行っておく必要がある。

3 特定建築行為に関する制度の改善策

(1) 国の法令等の改正

市町村条例への委任の拡大

特定建築行為に関する紛争予防措置として、事前説明の義務化等について法定化し、詳細については市町村条例へ委任する規定を置くべきである。

法に基づく条例制定権限の見直し等は検討すべき課題の一つであるが、特に問題となっているパチンコ店の立地については、まちづくりに責任を負う市町村に条例制定権限を与えて任せるべきである。

その他の法改正に関する意見

(マンション)

マンション等の一定規模以上の建築行為については、計画説明など周辺地域との調整及び公園や道路など公共施設の整備をする土地利用に関する制度を確立するとともに、建物ごとの建築確認にとどまらず、周辺の建物も含めて、建設により周辺環境へどのような影響を与えるかなどを調査させ、周辺環境を悪化させないように指導ができる環境影響評価法()のミニ版のような法律の制定や環境影響評価法の対象範囲の拡大、建築基準法における根拠規定の設置などを行う必要がある。

また、工業系用途地域においては、高度地区制限の強化により、北側斜線、最高高さにおいて一定の居住水準を確保することによって、従来の緩い規制により工場跡地に大規模マンションが過度に立地する傾向を抑制する効果が期待できる。

さらに、住居系用途地域においては、地域に応じた高さ制限を指定しやすくするために、第1・2種低層住居専用地域のように建ぺい率・容積率と併せて高さの最高限度を指定できるように都市計画法を改正する。(都市計画法第8条第3項第2号のロ)

(大規模集客施設)

大規模集客施設等については、都市計画に反して郊外へ出店するという問題があるが、都市計画を地域にあったものにするためには、何らかの制度の新設や、既存制度の改正が求められている。例えば、用途地域において、第2種住居地域から工業専用地域までは3,000㎡以上の店舗等を無制限で立地することが許容されているが、住居系、商業系、工業系の区分ごとに大規模集客施設が立地できる上限値(面積または施設数)を設定するという方法も考えられる。

また、地方都市に限定適用されるような特別法を制定することにより、新たな大規模集客施設の出店にあたっては、中心市街地部への立地を促すとともに、障害となる規制

については緩和するなどの優遇措置を講じることも必要である。

(ラブホテル)

ラブホテル等の問題について、これらの施設を規制するためには、風営法による規制強化が必要である。施設ができ上がった後に、その営業実態によって規制するのではなく、建築基準法により、建設前の段階で、構造面や設備面の規制内容をより厳しいものとして規制ができる仕組みづくりが必要である。

(ペット霊園等)

ペット霊園と火葬施設については、原則として、市街化区域内、または未線引き都市の用途地域内での立地を禁止する必要がある。さらに、設置にあたっては、廃掃法等の届出の対象施設とするとともに立地規制をすべきである。

また、焼却施設のように周辺環境に影響を与えるものは、個別の規制法だけでなく、建築確認の届け出の対象施設とするとともに立地規制をするべきである。

(廃棄物処理施設)

廃棄物処理施設については、廃掃法に基づく設置許可と建築基準法に基づく許可を同時に行うような連携が図れる制度の改正が必要である。施設の技術基準については廃掃法、施設の立地については都市計画法が分担するという方法である。

なお、建築基準法第51条による許可については、手続きを明確にするための組み立てが必要である。

(2) 都道府県の権限等の見直し

(大規模集客施設)

大規模集客施設の出店にあたっては、大店立地法などの地域説明等の手続きに新たに条例等で手続きを重ねることで諸問題の軽減を図る必要性がある。

この場合には、市町村の裁量権を拡大することや、規制内容や手続きを市町村に委任することも考えられる。

(パチンコ店等)

パチンコ店などの立地規制については、市町村に法に基づく条例制定権限を移譲することを前提とし、過渡的には、法の定めで市町村に委任していくとともに、その範囲を市町村条例で上乗せできるようにすべきである。

(3) 都市自治体における取り組み（現状の法令を前提にした場合）

（マンション）

マンション建設等による紛争予防措置については、開発指導要綱の条例化と併せ、紛争調整条例に住民周知手続きを位置付け、住民の関与手続き（説明範囲、説明方法、意見書・見解書のやりとり等）を明確にする必要がある。

また、マンション建設に際しては、トラブルが多くなかなかうまく機能しないので、標識の設置時期の早期化や建築等の工事着手前を原則とした工事協定の締結等のための条例改正が必要である。

マンション問題は、現在の法規制の中ではなかなか解決できない。特に、歴史的街並み等ではない、その他の一般的な市街地については一律の制限が難しいので、単体の建築規制を行っていくというよりも、もっと都市計画の別の手法と合わせて制限して行くのが望ましい。

この手法として、特別用途地区、風致地区、高度地区、地区計画などが考えられる。現実としてこれらの制度を利用することが難しく、なかなか規制ができないという面もあるが、これらの条例を上手く利用することにより、いかに規制ができるかについて検討する必要がある。

現状として自治体によっては、紛争の予防と調整に関する条例を制定し、紛争に発展する前に、施主と住民の間で話し合いの場を持つよう指導しているところもある。また、法に基づく委任規定と自治体独自の自主規定の連携により、地域特性を踏まえた自治体のルールとしての条例を制定しているところも見られる。

また、マンションの高さの問題については、高度地区の指定についての市民意向を把握しつつ、上位計画（市町村マスタープラン）への取り組みの位置付けを行う。

（大規模集客施設・パチンコ店等）

大規模集客施設やパチンコ店などについては、現状において条例に基づき規制を行なっているが、自主的な条例は、市の助言、指導の範囲内で法的な拘束力はないものの、その地域のまちづくりの理念が具体的に提示され、目標が示される点では効果があると思われる。しかし、根本的な問題の解決にはならないため、法に基づく条例制定権限の見直し等は検討すべき課題の一つである。

また、現行の法に基づく施策としては、地域からの発意による特別用途地区や地区計画という手法でコントロールしていく方策が適切であると考えられる。

特に、住民コミュニティの確保や道路整備の状況を考慮した上で土地利用の見直しなどの集団規制や地区計画などの個別規制で対応する必要がある。

(4) 住民との協働

住環境は、そこに住む住民自らが守るという基本理念のもと、マンション建設等については、建築協定や地区計画制度の活用促進を図るとともに、行政の支援策について検討する必要がある。

(マンション)

特に、マンション建設の制限を想定した場合、立地制限を行うには地域住民の合意形成と客観的かつ明確な理由づけが必要となる。

このため、一般的に地区計画や建築協定の締結にあたっては、住民の合意形成が重要なポイントとなるが、住民合意を得る作業に難航することが多く、また地区のキーパーソンの存在によっても左右されるため、行政などのバックアップ体制が必要となってくる。

(大規模集客施設)

まちづくりの観点から、大規模集客施設などの出店計画にあたっては、中心市街地活性化事業の中で共存共栄が図れるよう協議の場を設け、住民の意見を十分踏まえたまちづくりを行う必要がある。

(ラブホテル)

ラブホテルなどの規制に対する形態変更については、利用形態が特定旅館となっているようなものであれば、立地条件にもよるが住民の監視体制を強化するという方法も考えられる。

() 環境影響評価法

環境影響評価とは、事業者が道路やダムなどの事業を行うにあたり、その事業が環境にどのような影響を与えるかについて自ら調査、予測、評価を行い、早い段階からその方法や結果を公表して、住民や地方公共団体などから環境の保全に関する意見を聴き、事業者はそれらの情報を反映して、より良い事業計画を作り上げていこうというもの。

今後の都市づくりのあり方

1 都市づくりの背景と課題

戦後の都市づくりは都市計画法や建築基準法に基づき都市の将来像に向かって全国一律の整備が行われてきた。その結果としての戦後復興は目覚ましく、社会資本はある程度量的に充足されたものの、環境の破壊や公害の問題などが産物として残ってしまい、住民の生活をも脅かすことになった。

しかし、近年においては時代の変化とともに都市をめぐる社会経済状況は大きく変化し、産業構造等も変わるため、用途地域などを決めても、これまでとは異なる短期間の土地利用に耐えうるような計画を考えていく必要があるのではないかと。

時代の急速な変化は、都市づくりの目標の多様化や市民の価値観を常に変化させ、まちの魅力や個性等を考える時、これからの都市づくりのあり方についてどうあるべきかなど、これまでに体験したことのない大きな岐路にさしかかっているといても過言ではない。

これまで行政が中心に行なってきた都市づくりは、どちらかという都市計画、道路河川整備、住宅建設、公園整備などインフラ整備主体であった。

しかし、本来都市づくりはインフラ整備で完了するものではなく、社会福祉、環境教育、地域医療などの分野にも大きな意味を持つものであることを認識すべきだと考える。

その中であって、特に都市づくりの最前線にある都市計画では、土地利用等の法規制や法決定の都市施設等で代表されるもの（ハード）を構築していくことに加えて、そのハードをいかにコントロールして、時代に合わせていくか、また、マネージメントして、既成のものをいかにリニューアルしていくかが大きな課題となる。

2 産業構造の変化による都市づくりの現状

近年の都市を取り巻く環境は、産業構造の変化や経済の低迷などの社会変化に伴い、財政力が低下し、また人口の伸び悩み、そして中心市街地における商業機能の衰退に伴う空洞化など様々な都市の問題や悩みを抱えている。

加えて、少子高齢化の到来など、都市づくりは、ますます難しい舵取りが求められてきている。

また、大都市圏に目を向けると環境の悪化があげられるが、それぞれ環境と共生した都市づくりを目指して事業展開を行っており、国道・都道府県道といった幹線道路の整備にあたっては緑化や空地の確保など最大限の配慮を、また、大規模建築物の建設でも緑地の提供や自主管理歩道の整備等、周辺環境との調和を心がけなければならない。

3 地方分権社会における都市づくりのあり方

検討会では、地方分権社会における都市のあり方とその一つ的手段としての都市計画制度を多面的に検討することを目的に都市自治体の諸事例を法律や任意条例、単独条例などの視点から議論を進めてきた。

しかしながら、その議論の中で具体的な解決策となるとなかなか決め手がなく、例えば、その解決策を現在の法令や都道府県条例に求めてもその法の性格上、基礎的自治体の抱える個別の対策にはなりにくく、また、地方分権の主旨からしてもこうした自治体の抱える課題の対応は自治体に一任するとして、国は任意条例や単独条例などの設置スキームをさかんに宣伝している。

こうした環境の中で自治体の持つ諸課題への対応や解決策は、これまで重ねてきた議論の中の事例の成功例などが解決策への糸口となるとも考えられる。解決策の要因は、まさに企業や住民が何らかの形で関わりをもつことに存在するのではないか。

4 新たな都市づくりとして目指すもの

「まちづくりの達成のためには、地域社会みずからが自立した政府にならなければならない。それはどうすれば可能か。自治体の援助を待つのではなく、地域が直接行動を起こす習慣を養うことによるものだ。」

これは、イギリスの近代都市計画の父といわれるパトリック・ゲデスが20世紀初頭に語りかけた言葉であるが、まるで今日のまちづくりを予言するかのような響きを持っている。住民主体の都市づくりのキーワードは、この言葉に包含されるものだと思われる。

今後の都市づくりにあたっては、少子高齢化の問題を踏まえると、これまでの拡大路線を見直すとともに、都市の経営面に主眼を置き、既存の都市基盤ストックを活かした都市施設の整備手法を導入するなど、都市自治体が生き残るために独自色を出した都市づくりへと転換していかなければならない。

このため、都市自治体が進むべき方向性としては、「コンパクトな都市づくり」が今後到来する時代環境に適応した方法と考えている。問題は、都市づくりの目標を達成するためには、今までは一步一步時間をかけて進んで行けば良いとされていたが、近年の都市計画は、用途地域などを決めても、目標の多様化や、価値観の変化が、短期間で生じるということであり、そのギャップをどのように埋められるかということになる。

そのためには、地域の実情を十分踏まえる中で、その都市が持つ文化や魅力を積極的に生かしていく工夫が必要であり、いかに都市の魅力を引き出し活性化につなげるかなど、それぞれの都市が創意工夫し、主体的に取り組むまちづくりが求められている。

これに対する一つの解として、リニューアル等の時代の変化に耐えうる都市計画を構築

していくべきではないかと考える。そのためには、広い視野に立った理念を持つべきであり、余裕ある都市計画を目指すべきである。

5 今後の都市づくりのあり方

このようなことから、これからの都市づくりのあり方としては、インフラ整備の根幹をなす都市計画法や建築基準法を縦糸とし、横糸には、社会福祉、環境教育、地域医療を織り成し、住民自らがまちづくりに参加できる仕組みづくりが法整備に盛り込まれることが重要である。

このように、今までの国の主導による都市づくりの時代は変わりつつあり、既に市町村や住民の意識も高まる昨今において、都市づくりは住民を中心とした地域に根ざしたものとなる必要がある。

このためには、細分化されすぎた現在の複雑な制度の元となる関係法令等を過去に遡りもっと単純化させて、多くの権限を都市自治体に移譲するとともに国や都道府県の関与を少なくし、独自の施策を基礎的自治体である市町村と住民が中心となり、協働により策定することが本来の姿であろう。

6 今後の都市づくりにおいて取り組むべき課題の整理

(1) 都市自治体への更なる権限の移譲

まだ数多くの権限が国や都道府県に留保されており、例えば、公園や道路は、その面積や車線数などの規模によって画一的に決定権限が定められている。当該市内におけるもので、その市が責任を持って行なえ得る決定案件については、市の決定権限として更に拡大すべきである。

4車線以上の都市計画道路のうち、当該市内で完結する延長の短い道路の都市計画決定権限などは、市の決定権限として更に拡大すべきである。

(2) 同意を要する協議の見直し

市町村の地域性を配慮した決定がなされるべき案件についても都道府県の「同意」が必要とされているが、その内実は「承認」と何ら変わらないため、都道府県の「同意」を廃止し、都道府県との「協議」を行なった経過をもって、市町村が決定できるような仕組みづくりが必要である。

同一案件に市決定と都道府県決定の両方がある場合は、審議会の時期の調整が必要となり、案件の内容が複雑な場合は、説明方法に関しても工夫が必要となる。

一方、市決定の案件についても、決定後に、国や都道府県の同意が必要であり、同

意の基準等について、特に都道府県との意見の相違がある場合が多く、現実的に同意の時期が遅くなり、決定告示が予定より遅くなることが多い。

(3) 市町村条例の法的位置付けの明確化

まちの保全及び景観上の観点から、一步踏み込んだ各地域の特性を生かした形態制限が指定できるような運用を上位法の中に位置付ける必要がある。

市町村条例によるまちづくりへの取り組みができるように、国の法律は最低限必要な規制にとどめるか、条例を委任する規定を増やすなどの措置を講じるべきである。

(4) 法に基づく市町村意見の尊重

都市計画法第18条では、住民及び利害関係人からの意見については、権利・利益を保護することから、都道府県都市計画審議会に意見書の要旨を提出することが規定されている。しかし、一方で関係市町村から提出される意見については尊重することとされているが、審議会における関係市町村からの意見の取り扱いについては何ら規定がされていない。

現行法では、「市町村の意見聴取」を決定手続き上明記している一方で、この意見聴取が審議会までに両者間で調整が図られることを前提としていることから、その取り扱いが曖昧となっているため、今後に向けた法改正が必要である。

(5) 三大都市圏における用途地域の指定権限の見直し

三大都市圏では、政令指定都市以外の市町村における用途地域の指定権限は、いまだ都道府県となっているので、地域の実情を踏まえた都市計画が行えるようにするため、都市自治体に権限移譲をする必要がある。

(6) 線引き制度の見直し（地域の実情に応じた柔軟な線引き制度の創設）

現状では、市街化区域、市街化調整区域の指定の困難な都市については、現行の規制を緩めた、例えば、準市街化区域、準市街化調整区域の指定ができるようにする。

一体的都市として整備・開発・保全を図る区域を都市計画区域として定め、土地利用に際し一定のルールを付している。市街化区域においては、必ずしも社会資本のストックが十分とはいえず、一方、区域区分をいまだに人口フレーム論に頼っているため、地方において市街化調整区域を市街化区域へ編入することは、少子化の中、非常に困難である。区域区分をも含む地域の独自性を発揮できるような土地利用制度の環境づくりが必要である。

(7) 都市計画道路の見直し

長期間未整備のまま残っている都市計画道路については、今後、交通網の観点から必要、不必要の判断をし、必要のないもの等は理由を明確にする中で廃止して行くべきだと考えており、地域ごとの特性に合った幅を持たせた運用ができるような施策が必要である。

(8) 総合的な土地利用制度の検討

都市自治体が主体的に都市計画以外の土地利用計画の分野も包括した、横断的かつ総合的な土地利用計画の立案や土地利用調整などが行える仕組みの検討が必要である。

(9) 中心市街地等の住宅地の再生

区画整理事業や開発行為により基盤整備がなされた地域は、中心市街地の商業施設と連携する形で、生活圏を構成してきたが、住民の高齢化やライフスタイルの変化、あるいは商店街の後継者不足、家屋の老朽化等により、廃屋や空き地が目立つようになっている。

このため、中心市街地の再活性化を図るためには、新たに住宅行政と都市計画行政が合体した総合的に対応ができるような制度を創設する必要がある。

また、大都市圏においては、未だ面的整備がされていない区域が多く、狭隘道路や行き止まり道路も多い。特に、戦後建てられた老朽木造住宅が密集している地域も多く、面的整備が必要である。

(10) 産業の活性化支援

バブル崩壊とともに産業構造の変化もあいまって、産業の空洞化等が課題となっていることから、事業者の誘致促進等を図るため、既成制度の有効活用はもとより、新規制度の検討を進めるなど、産業の活性化支援策を講ずる必要がある。

また、これからの都市は単なる「自立」から「個性ある自立」が求められるため、シティーセールス等の観点からのインセンティブ型都市計画のあり方について、積極的に検討をする必要がある。

(11) 既存ストックの活用

住民ニーズの多様化や産業等の経済活動を支える交通ネットワークは、未だ十分とはいえない状況である。このため、既存道路や鉄軌道などの既存ストックを有効活用し、交通ネットワークの強化等を図ることが必要である。

(12) 農地の保全・活用の支援

農地の保全については、農業従事者の後継者不足等から困難な状況となっているが、都市部では、住民のライフスタイルや価値観の変化から、新たな余暇活動の場としての期待も高まっている。このため、今後の都市部の農地のあり方について、その新たな都市型農業の方向性など都市計画としての支援施策の検討が必要である。

また、白地地域全体的に、建ぺい率、容積率以外の規制誘導が必要である。

(13) 市民協働のまちづくり

市民と行政が都市のあり方や方法論を創造しやすい環境づくりの記述をする必要がある。例えば、市町村マスタープランの中に市民協働による都市のあり方を盛り込むとともに目標達成の手段づくりが必要である。また、行政は、制度の持つ市民の有する権利（参加、提案）や私権制限（規制、行政計画）の徹底開示及び行政として推進するための環境づくりが必要である。

まちづくりを実践する主体である市民や NPO の活動が、今後一層重要になるため、リーダーの育成を図るとともに、人材・資金の両面から活動を支援する仕組みづくりが必要である。

今後の都市づくりにおける残された課題

都市自治体が、21世紀に相応しい都市づくりを進める上で欠かすことのできないものは、これまでも度々指摘されているように、第1に都市自治体への更なる権限の移譲、第2に都道府県との関係での「同意」を要する協議の見直し、第3に法に基づく市町村意見の尊重、第4に市町村条例の法的位置付けの明確化などが挙げられる。今回の報告書においても繰り返しその必要性を訴え続けている。

しかし、これだけでは十分ではない。これからの激しい社会経済情勢の変化に対応していくためには、法律の縦割りの問題についても真剣に議論していく必要がある。30数年前に作られた土地三法（都市計画法、農振法、農地法）は、今日においても都市づくりを進める上で極めて大きな影響力を有しており、深刻な問題を抱えている。

例えば、都市計画法による開発行為などにおいて、農振法や農地法が関係する地域では、簡単に農用地などが外されて農地転用をしてしまうことがあり、開発が進んで、農地が虫食い状態になってしまうという問題がある。この農地転用を、開発行為などの担当である都市計画サイドの法律にリンクさせれば、市全体の判断としてうまく機能していくであろう。そういう意味で最大公約数的な話として、法律の縦割りの枠を外すということで、造語だが、「法際」という言葉がキーワードとして浮上してくるものと思われる。今後、こうした課題についても取り組んでいく必要がある。

また、今回の検討会ではあまり議論をしなかったテーマとして、市町村における都市づくりの人的・組織的推進体制の充実が今後においては重要な課題となろう。時代は間違いなく地方分権の方向に進んでおり、またそうあるべきものであるが、各都市において分権の成果が確実に市民に伝わるように施策を展開していくためには、相当の人的・組織的なシステムの整備が必要であると思われる。こうした課題についての検討も必要であろう。

ところで、本報告書取りまとめの最終段階に入り、政府は、景観緑三法をとりまとめ今次国会に提出を行った。景観緑三法により、景観政策が国の重要な政策として位置付けられることは、景観条例などの自主条例等により運用してきた市町村にとって大きな推進力になるものと期待されることである。

しかしながら、その詳細については未だ明確に示されていないことから、今後とも注意深く法律や関係政省令等の内容について見守っていく必要がある。

この報告書は、各市の事例に基づき検討を行ったため、基本的には報告書というよりも事例集というものとなっており、あまり綺麗にまとめることはできなかったが、各自治体においては身近な問題事例集として役立てていただけるものと期待するものである。

都市づくりに関する検討会開催状況

- (1) 第1回検討会（平成14年9月13日）
各市における都市づくりに関する問題事例等についての意見交換
- (2) 第2回検討会（平成14年11月8日）
まちづくりに関する事例として、都市計画制度研究会への問題事例の説明
- (3) 第3回検討会（平成15年2月14日）
都市づくりに関する検討会における各市の問題事例等の都市計画制度研究会への提言
- (4) 第4回検討会（平成15年5月30日）
検討課題の提案及び選定
- (5) 第5回検討会（平成15年8月1日）
各市の問題事例等の都市計画制度研究会への提言及び課題の検討
- (6) 第6回検討会（平成15年10月21日）
課題の検討及び報告書の構成
- (7) 第7回検討会（平成15年12月17日）
報告書素案の検討
- (8) 第8回検討会（平成16年2月10日）
報告書案の検討

都市づくりに関する検討会名簿

(平成16年3月31日現在)

姫路市	都市局長	瀧川 吉弘
小田原市	都市部次長	鈴木 哲夫
苫小牧市	企画調整部長	中野 裕隆
白河市	総務部企画情報課長	鈴木 敏行
上田市	都市建設部都市計画課長	池内 孝一
板橋区	政策経営部長	関口 信行
横浜市	都市計画局都市計画部次長兼都市計画課長	手塚 文雄
江南市	建設部長	岩田 作一
四日市市	都市整備部長	塚田 博
彦根市	企画振興部長	藤川 剛
尾道市	都市部都市デザイン課長	花谷 慶孝
高松市	都市開発部都市計画課長	横田 幸三
長崎市	都市計画部都市計画課長	池田 宏

: 座長、 : 座長代理

(13名)

退任された方(前任者)

- 1 白河市総務部企画情報課長 鈴木 伸彦 (14.9.13~15.3.31)
- 2 上田市総務部企画課長 片山 久男 (14.9.13~15.3.31)
- 3 板橋区企画部長 佐々木 末廣 (14.9.13~15.1.16)
- 4 四日市市市長公室政策推進監 清水 正司 (14.9.13~15.3.31)
- 5 彦根市企画振興部長 和田 慶三 (14.9.13~15.3.31)

資料編

	ページ
アンケート調査結果からみた今後の都市づくり制度のあり方	4 5
1 都市づくりの目標について	4 5
2 目標実現のための具体的な施策について	4 5
3 都市づくりに係る自治体独自の条例について	4 6
4 都市づくりに係る要綱の制定について	4 6
5 建築紛争等の解決方法について	4 7
6 都市自治体における必要な権限について	4 8
7 同意を要する協議について	4 8
8 都市計画関連法のあり方について	4 9
9 都市計画関連法の問題点について	4 9
10 都市計画関連法の改正に対する評価について	5 0
11 都市計画関連法の改正において評価できる項目について	5 1
12 都市計画法における問題点について	5 2
13 その他の都市自治体における具体的意見について	5 3
都市計画制度研究会報告書の要旨	5 4
1 都市自治体と市民による都市づくりのための改革	5 4
2 都市自治体の自主性を確立するための改革	6 0
現行の都市計画制度において問題が生じている事例集（都市計画制度研究会への提出資料）	6 4
1 都市計画制度研究会での発言事例（平成 15 年 2 月 14 日提出資料）	6 4
（1）市街地開発事業の見直しについて	6 5
（2）市街化調整区域における諸問題について	6 6
（3）農業振興地域整備計画の策定について	6 7
（4）都市計画が指定する用途地域と建築基準法の規制内容の不整合	6 8
（5）整・開・保に係る人口フレームと市の総合計画との不整合	6 9

(6) 産業廃棄物に係る最終処分場の立地規制について	7 0
(7) 南湖上流地区農振農用地における開発規制とインフラ整備について . .	7 1
2 平成 14 年度の具体的検討事例 (平成 15 年 3 月 5 日提出資料) . . .	7 3
(1) 都道府県の承認・認可がなくなり、協議・同意となったが、従前とあまり変わっていないという事例	7 4
(2) 都市計画道路の廃止や変更ができないために整備が進まないという事例	7 5
(3) マンション建設計画等を規制するための景観条例等では法的に規制ができないという事例	7 6
(4) 上位法に基づく条例制定が行えるような制度改革を求めるもの . . .	7 8
(5) 土地利用調整条例をまとめるための取り組みについての考え方を示したもの	7 9
(6) 都市計画の用途指定が現状と合わずに問題となっている事例	8 0
(7) 道路事業の補助対象の拡大等を求めるもの	8 1
(8) 屋外広告物法により簡易除去できるものが決められているため、その他のものが撤去できずに問題となっている事例	8 2
(9) 雑居ビル等建物検査をするにあたり、建築基準法の改正や建物への表示制度を確立すべきという提言	8 4
(10) 市街化調整区域の廃止に伴う農振農用地の取り扱い等に対する調整が難しいという事例	8 5
(11) 農振農用地の除外による転用等により、適切な土地利用が図れなくなるため問題となる事例	8 6
(12) 景観形成されているところが、採石法により止められないという事例 . .	8 8
3 平成 15 年度の各市の具体的事例等 (平成 15 年 9 月 10 日提出資料) . .	8 9
(1) 都市計画に係わる土地利用関係法令との連携	9 0
(2) 都市計画決定に関する関与の見直し	9 2
(3) 特定建築物に対する権限の見直し	9 5
(4) 中心市街地の活性化	9 8
(5) 総合計画等の整理統合について	1 0 0
(6) 関与の見直し	1 0 1
(7) 屋外広告物における簡易除却制度について	1 0 3
(8) 都市計画特区の創設について	1 0 4

アンケート調査結果からみた今後の都市づくり制度のあり方

全国市長会では、日本都市センターに「都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究」を委託したが、その際に「自治体の都市づくりに関するアンケート調査」を実施している。

この調査は、予備調査として、平成 14 年 10 月 10 日に全都道府県と一部の市を対象に行っており、調査対象 188 自治体(47 都道府県、141 市区)の内、回収状況 123 自治体(32 都道府県、91 市区)で、回収率 65.4%となっている。

また、その後本調査として、平成 14 年 12 月 27 日に全市及び一部の町村を対象に行っており、調査対象 831 自治体(698 市区、133 町村)の内、回収状況 725 自治体(627 市区、98 町村)で、回収率 87.2%となっている。

このアンケート調査から 12 項目を抜粋したところ、次のような結果が得られた。

1 都市づくりの目標について

「自治体における都市づくりの目標について、何を重視しているか」(2 つまで選択：10 月調査)について尋ねたところ、「快適な環境」という回答が 8 割を超え最も多く、次いで「生活の安全・安心」と 5 割程度が答えている。

	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 市民の日常生活における利便性	25.8%	32.7%
2 快適な環境	84.8%	83.7%
3 生活の安全・安心	54.5%	49.0%
4 産業基盤の整備	22.7%	28.6%
5 その他・無回答	10.6%	4.1%

2 目標実現のための具体的な施策について

「自治体において、都市づくりの目標を実現するために、具体的にどのような施策に重点を置いているか」(5 つまで選択：10 月調査)について尋ねたところ、上位の回答を抜粋した結果は次のとおりであった。

政令市等も一般市も、上位の 2 つは同じ答えであり、「交通体系の整備」と 8 割前後が答えており、「福祉施設の充実」と 5 割前後が答えている。

しかし、3 番目に多いのは、政令市等が、「景観(町並み)の保全・創出」、「再開発の促進」(共に 4 割強)であるのに対し、一般市は「文化・教育施設の充実」、「公園・緑

地の整備」(共に5割弱)の順となっている。

	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 交通体系の整備	81.8%	75.5%
2 福祉施設の充実	47.0%	51.0%
3 景観(町並み)の保全・創出	43.9%	24.5%
4 再開発の促進	43.9%	18.4%
5 文化・教育施設の充実	40.9%	49.0%
6 公園・緑地の整備	36.4%	49.0%

3 都市づくりに係る自治体独自の条例について

「土地利用の適正化、景観の維持等、都市づくりに係る自治体独自の条例を制定しているか」(1つ選択：10月調査)について尋ねたところ、政令市等は7割以上が条例を制定しているが、逆に一般市は6割以上が条例を制定していないと答えている。

この質問については、本調査において具体的にどのような条例を制定しているか聞いていたが、その結果としては、「地区計画の策定手続きに係る条例」という回答が62%と最も多く、次いで「地区計画の規制に関する条例」40%、「環境美化に係る条例」27%、「景観の形成に係る条例」23%の順となっている。

このように市町村決定でできる地区計画制度や景観に関する条例を制定することにより、地域にあった独自の施策を積極的に行おうとしていることが伺える。

	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 条例を制定している	71.2%	24.5%
2 条例を制定することを検討している	15.2%	12.2%
3 条例を制定していない	9.1%	63.3%
4 その他・無回答	4.5%	0.0%

4 都市づくりに係る要綱の制定について

「土地利用の適正化、景観の維持等、都市づくりに係る要綱を制定しているか」(1つ選択：10月調査)について尋ねたところ、政令市等は条例と同様に7割近くが要綱を制定していると答えている。また、一般市は条例を制定しているところが1割程度に対し、要綱については、5割近くの市が制定していると答えている。

主な要綱の内容は、産業廃棄物に関する指導要綱、砂利採取に関する指導要綱、パチンコ店の建築に関する指導要綱などがあげられている。

一般市においては、政令市等のように条例を制定している市は少ないものの、要綱の制定により各種問題事例に対処できるような施策を行うべく取り組んでいることが伺える。

	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 要綱の制定を行っている	68.2%	49.0%
2 要綱の制定を行うことを検討している	1.5%	2.0%
3 要綱の制定を行っていない	24.2%	46.9%
4 その他・無回答	6.0%	2.0%

5 建築紛争等の解決方法について

「自治体においては、建築紛争等の解決の仕組み・方法を独自に構築しているか」(1つ選択：10月調査)について尋ねたところ、政令市等は6割近くが独自に構築しているが、一般市ではほとんど構築していないと答えている。

主な内容としては、中高層建築物の建築に係る紛争の調整に関する条例などがあげられている。

特に影響の大きな大規模都市を中心に紛争が発生しており、その内容は、地域の住民と建築主との意識の違いによるものであり、現実には法で規制できないなどの問題があるため紛争に発展している。

具体的に、1の「いる」と回答した市の事例としては、「マンション建築計画について、付近住民から日照障害や通風の悪化等に関して建築主へ要望がなされた件について、建築紛争調整委員会を開催し、双方の意見を聴取した上で調整案を提示した」というものがあった。また、2の「いない」では、「マンション建設により地域住民が階数を低くするよう市と事業者に要望をし、市が事業者に対してその旨申込みをしたが、法的にクリアしていたため、聞き入れられず建築確認の許可が下りた」という事例があった。

	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 いる	57.6%	4.1%
2 いない	39.4%	81.6%
無回答	3.0%	14.3%

6 都市自治体における必要な権限について

「都市づくりに関して都市自治体として、現在ある権限の他に、さらに必要な決定権限があるか」(複数選択：10月調査)について尋ねたところ、上位の回答を抜粋した結果は次のとおりであった。

政令市等で最も多かった回答は、政令指定都市を除く中核市・特例市の3大都市圏の「用途地域」(6割強)の権限であり、次いで、政令指定都市を除く中核市・特例市の「4車線以上の市道」(5割強)の権限、3番目は政令指定都市を含む「市街化区域、市街化調整区域」(4割強)の権限となっており、多くの市では、更に権限の移譲が必要と考えている。

また、一般市においても、上位3つは政令市等とほぼ同じであるが、その回答の割合が2割から4割程度と少なくなっている。

更なる権限を必要とする主な理由としては、「都市施設の整備主体が市町村である場合は、市町村決定とすべきである」という意見や「3大都市圏のみ都府県決定とされているが、用途地域は、地域の実情を踏まえた都市計画で市町村の都市づくりに密接に関わるものである」という意見などが挙げられている。

	政令・中核・特例	一般市・特別区
1 用途地域(政令指定都市以外の3大都市圏の都市のみ)・・	(64.7%)	(37.5%)
2 4車線以上の市道(政令指定都市を除く)	(51.7%)	18.4%
3 市街化区域、市街化調整区域	40.9%	22.4%
4 10ha以上の風致地区(政令指定都市を除く)	(30.0%)	6.1%
5 その他の10ha以上の公園緑地(政令指定都市を除く)・・	(28.3%)	12.2%
6 都市計画区域の指定、変更	7.6%	18.4%

7 同意を要する協議について

「市町村の都市計画決定における、国・都道府県との同意を要する協議についてどのように考えているか」(複数選択：12月調査)について尋ねたところ、「軽微なものは協議不要・手続きの簡素化等の措置を図るべき」という回答が市で6割、町村で5割となっている。

その主な理由としては、「同意とは言いながら、下協議・事前協議の際に指導や縛りがあるため」となっている。

	市	町	村
1 現行のままでよい	9.1%	19.4%	
2 基準の明確化を図るべき	36.0%	29.6%	
3 手続きの簡素化を図るべき	48.2%	48.0%	
4 軽微な物は協議不要・手続の簡素化等の措置を図るべき ..	62.5%	50.0%	
5 届出のみとすべき	22.6%	13.3%	
6 その他・無回答	3.0%	3.0%	

8 都市計画関連法のあり方について

「都市計画法及びその関連法令の今後のあり方について、どうすべきか」(複数選択：12月調査)について尋ねたところ、「法令の規律密度を低め、条例による規制が可能な範囲を大きくすべき」という回答が市では6割強、町村では5割強の回答があった。また、「土地利用規制に係る法令を一本化すべき」という回答は、市では5割強、町村では5割弱であった。半数以上の市町村においては、法による規制を緩め、市町村に独自の施策が図れるようにするとともに、複雑な土地利用規制を取りまとめ、分かりやすくすることを必要と考えている。

	市	町	村
1 法令の規律密度を低め、条例で規制が可能な範囲を拡大 ..	61.2%	53.1%	
2 土地利用規制に係る法令を一本化すべき	52.2%	46.9%	
3 市民参加を促進するような法令の改正を行うべき	15.8%	15.3%	
4 基本構想に市町村マスタープランを位置付ける法令改正 ..	10.7%	11.2%	
5 その他・無回答	4.2%	4.1%	

次に、市と都道府県に対し同じような質問をした項目があるが、これを比較すると次のようになっている。

9 都市計画関連法の問題点について

「現在の都市づくりに関する法令において、自治体が都市づくりを行う上でどのような点が問題か」(複数選択)について尋ねたところ、市においては、「法令等の関係で自治体の独自性を発揮できない」という回答が6割前後となっており、「法令等で自治体の都市づくりの総合化が妨げられている」、「法令等により都市計画が都市的な地域のみしか対象にできない」という回答が共に3割前後となっている。都道府県においては、「法

令等により都市計画が都市的な地域のみしか対象にできない」という回答が4割弱と最も多く、次いで、市で最も回答が多かった「法令等の関係で市町村の独自性を発揮できない」(3割)の順となっている。

しかし、「法令等によって市町村の都市づくりの総合化が妨げられている」は、市の3割に対し、都道府県は1割強程度であり、あまり市町村が影響を受けていると考えていないようである。

(市)	政令・中核・特例	一般市・特別区
1 法令等の関係で自治体の独自性を発揮できない ……	65.2%	53.1%
2 法令等で自治体の都市づくりの総合化が妨げられている …	28.8%	30.6%
3 法令等で都市計画が都市的な地域のみしか対象にできない …	27.3%	34.7%
4 その他・無回答 ……………	10.6%	12.2%

(都道府県)		
1 法令等の関係で都道府県の独自性を発揮できない ……………		25.6%
2 法令等の関係で市町村の独自性を発揮できない ……………		30.8%
3 法令等により都道府県の地域(都市)づくりの総合化が妨げられている …		20.5%
4 法令等によって市町村の都市づくりの総合化が妨げられている ……		12.8%
5 法令等により都市計画が都市的な地域のみしか対象にできない ……		38.5%
6 その他 ……………		23.1%
無回答 ……………		17.9%

10 都市計画関連法の改正に対する評価について

「最近の都市計画法令の改正(平成10年都市計画法施行令改正、平成11年地方分権一括法の制定及び都市計画法の改正、平成12年都市計画法・建築基準法改正)について、全体的な評価としてあてはまるものはどれか。」(1つ選択:10月調査)について尋ねたところ、市も都道府県も「一定の改正はなされたが、なお、制度改正が必要である」という回答が8割を超えており、市・都道府県とも更に制度の見直しが必要と考えている。

その主な理由としては、市では、「都市計画決定に係る都道府県・市の役割分担について、同意に伴う事前協議が過大で実質的に従来とあまり変化がない」ことや、「制度改正の方向は評価できるが、要所は国・都道府県に権限がある」ことが挙げられており、都道府県では、「都市計画区域マスタープランを策定する場合、都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランの役割分担が不明確である」ことや、「都市計画決定に

あたっての国・都道府県の関与が「認可」「承認」から「同意」へと改正されたが、依然として上級官庁としての関与が幅広くなされる」ことなどが挙げられている。

(市)	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 十分な制度改革であった	10.6%	8.2%
2 一定の改正はなされたが、なお、制度改革が必要である	80.3%	83.7%
3 不十分な制度改革である	6.1%	4.1%
無回答	3.0%	4.1%

(都道府県)		
1 十分な制度改革がなされた		12.8%
2 一定の制度改革がなされたが、なお、制度改革が必要である		82.1%
3 不十分な制度改革である		5.1%

11 都市計画関連法の改正において評価できる項目について

「最近の都市計画法令の改正に関して、自治体の都市づくりにおいて評価すべきと考える改正項目はどれか」(3つまで選択：10月調査)について尋ねたところ、上位5つの回答を抜粋すると、市・都道府県とも、「都道府県決定であった権限の市町村への一部移譲」と「都市計画の自治事務化」に対する評価が非常に多い。

(市)	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 都道府県決定であった権限の市町村への一部移譲	87.9%	75.5%
2 都市計画の自治事務化	63.6%	32.7%
3 都道府県の認可の同意協議への変更	47.0%	36.7%
4 開発許可制度の見直し	31.8%	4.1%
5 参加・意見聴取機会の拡充	21.2%	22.4%

(都道府県)		
1 都市計画の自治事務化		69.2%
2 都道府県決定であった権限の市町村への一部移譲		69.2%
3 「都市計画区域マスタープラン」の創設		43.6%
4 都市計画区域外における開発行為及び建築行為に対する規制		25.6%
5 開発許可制度の見直し		23.1%

12 都市計画法における問題点について

「現在の都市計画法において、どのような点に問題があるか」(3つまで選択：10月調査)について尋ねたところ、市においては、「国・都道府県の同意を要する協議による関与がある」、「市町村の決定権限が少ないこと」という回答が5割を超えており、市としては、特にこの2つが地域づくりを行う上で問題になると考えている。

また、都道府県においては、「土地利用規制に係る他法令との整合性」という回答が5割を超えているものの、次いで「同意を要する協議による関与がある」は4割弱となっているが、「市町村の決定権限が少ないこと」については2割弱の回答であり、あまり問題と考えていないようである。

特に「同意を要する協議」についての問題点としては、「案の段階で十分協議がなされているので、届出のみでよい」という意見や、「承認から同意に変わり告示までの手続きが短縮されたが、同意を与えるべき都道府県の関与する部分が不明確であるため、現実的な運用は法改正以前と状況が変わっていない」という意見も見られた。

(市)	政令・中核・特別	一般市・特別区
1 国・都道府県の「同意を要する協議」による関与がある ..	65.2%	53.1%
2 市町村の決定権限が少ないこと	54.5%	55.1%
3 土地利用規制に係る他法令との整合性	39.4%	28.6%
4 法定化された「都市計画区域マスタープラン」	22.7%	16.3%
5 総合的なまちづくりを展開する視点が不足していること ..	21.2%	16.3%
6 市民参画を促進する視点が不足していること	15.2%	14.3%

(都道府県)	
1 土地利用規制に係る他法令との整合性	53.8%
2 国 - 都道府県、都道府県 - 市で「同意を要する協議」の関与あり ...	35.9%
3 総合的なまちづくりを展開する視点が不足していること	33.3%
4 市町村の決定権限が少ないこと	17.9%
5 法定化された「都市計画区域マスタープラン」	17.9%
6 市民参画を促進する視点が不足していること	15.4%

13 その他の都市自治体における具体的意見について

上記のアンケート結果のほかに、都市自治体から次のような具体的な意見が出ている。

市と都道府県との関係については、「市町村単位の都市づくりは市町村に任せ、都道府県は広域的な都市づくりの観点から市町村と連携を図りながら都市づくりを推進していく必要がある」という意見が多く、また、都市づくりの問題で国・都道府県に対する意見・要望としては、「まちづくりは、それぞれの地域の置かれている状況や特性によって千差万別である。このため、まちづくりに深く係わる法令の制定や改正については、まちづくりの主体である市町村の独自性が発揮できるようにしてほしい。例えば、白地地域の建ぺい率・容積率の指定については、特定行政庁が行うこととされているが、用途地域内については市町村決定となっている。このように同一の都市計画区域でありながら、建ぺい率や容積率を定める主体が用途指定のあるなしで異なるというのでは、一体の都市として整備開発保全する地域である都市計画区域に対して総合的なまちづくりができない」というような意見があった。

更に市民参加の促進等については、「都市計画法の改正により都市計画提案制度が盛り込まれ、市民側から見て、都市計画を具体化するための手法が与えられた。行政としては、当該制度を消極的に捉えるのではなく、市民が主体的にまちづくりを考え、提案できるツールとして活用していくことが重要と考える」という意見や、「都市づくりは市民のためのものであり、市民が主役である。従って、計画の策定や条例等の素案づくりの段階での市民参画を進めていかななくてはならない」という意見があった。

このように、アンケート調査においても各自治体の都市づくりに関する意識においては、かなりの問題意識を持っており、積極性や主体性が向上していることが伺える。

このため今後においても引き続き、関係法令の改正や市町村への権限の移譲について一層推進していく必要がある。

都市計画制度研究会報告書の要旨

本調査研究は、2002年度から2003年度に全国市長会が（財）日本都市センターに委託して実施したもので、自治体の現場における都市づくりの実態や問題・課題を明らかにして、市民と都市自治体が主体的に取り組む都市づくりとそれを支える制度のあり方などについて研究してきた。以下に示すものは、本調査研究の成果であり、都市づくりの今後のあり方に関する提言や具体的な都市づくり制度の改革に関わる提案である。

1 都市自治体と市民による都市づくりのための改革

(1) 新たな都市づくりの理念とその実現に必要とされるものは何か

真に豊かな都市づくりへの理念の転換

○都市の豊かさを形作っていた自然環境や文化、人々の絆が失われてきた反省に立ち、市民が真に豊かな生活を送れるよう都市づくりのあり方を見直すべきである。

- ・ これまでは、経済的な豊かさを追求してきた結果、物質的にも恵まれ、生活も便利にはなったが、都市の豊かさを形作っていた自然環境や文化、人々の絆などが失われてきた。
- ・ これからの都市においては、「安全・安心」、「自然環境」、「文化」、「住みやすさ」が大切であり、これらの維持・形成が可能となるような都市づくりの制度を構築していく必要がある。

「安全・安心」～都市防災の重要性を踏まえた都市づくりの制度の構築

○「安全・安心」の確保は、市民生活の最も基本的な課題であり、都市防災の重要性を踏まえた都市づくりの制度を構築していく必要がある。

- ・ 心穏やかに健康に暮らせるという意味で「安全・安心」の確保は、市民生活の最も基本的な課題だが、都市防災の観点からは、都市計画法等が十分に整備されていないなどの問題があり、例えば、都市計画法の目的に「都市防災の促進」を加え、防災関連の地域地区を新設するなどの改正を行い、都市防災を重視する都市づくりを都市自治体が行えるようにする。
- ・ さらに、災害危険地域での土地利用規制の強化を条例で行えるようにしたり、道路・公園等の類焼防止施設の整備を都市計画で定められるようにすることも求められる。

「自然環境」や「文化」～総合的計画を可能とする制度の見直し

○「自然環境」や「文化」、これらが織り成す「風景」や「景観」の維持・形成のため、総合的な計画の下で都市づくりを進めることができる都市づくりの制度へ見直す必要がある。

- ・「自然環境」や「文化」は市民の生活に大きな影響を持つものであり、これらが織り成す「風景」や「景観」を含め、地域の貴重な資源となっている。
- ・これらの維持・形成のためには、森林や農地なども含めた総合的な構想のなかで考え、都市自治体が具体的なイメージや目標像をもった総合的な計画の下で都市づくりを進めるべきであり、それが可能となるような都市づくりの制度へ見直す必要がある。

「住みやすさ」～ソフトな施策との連携と地域の自主性を尊重した制度へ

○ソフトな施策と都市づくりを連携させ、地域の実情を踏まえて、誰もが「住みやすい」都市空間を形成する必要がある、そのためには、地域の自主性を尊重した都市づくりを可能とする制度が求められる。

- ・例えば、高齢者をはじめとして誰にも「住みやすい」都市空間をつくるには、コンパクトで出歩き易い空間の形成などを進める必要があるが、福祉サービスの施策、地域の人々の交流やコミュニティ活動の促進などのソフトな施策も考え合わせ、都市づくりの計画をつくることが求められる。
- ・それには、地区計画制度などの活用により、地域の実情を踏まえた市民の声を生かし、「住みやすさ」についてのイメージを共有しながら、都市づくりのコンセンサスを形成していくことが必要である。こうした市民のコンセンサスを踏まえた都市づくりを行うために、地域の自主性を拡大することが、制度には求められている。

(2) どのように市民主導の都市づくりを進めるか

市民の知恵を実現できる仕組みの構築

市民による NPO 等の市民活動への積極的な支援を可能とするなど、市民主導の都市づくりを進め、市民の知恵を実現できるような仕組みを構築する必要がある。

- ・市民が都市づくりに参加することは極めて重要であり、政策形成段階、計画策定段階における参加を促進していくことが大切である。さらに、市民が自らの考え、知恵を実現していけるようにすることが求められる。

- ・例えば、寄付税制を見直して、税金として納める金額のうちの何%かが、納税者の意向に従って、公益活動を行う NPO 等への資金援助にあてられるようにするなど、市民による市民活動への積極的な支援を行いやすくし、市民主導の都市づくりが資金的な裏づけを持ってできるようにする必要がある。

地域に愛着を持つ人々が主導する活動

○人々が地域に愛着を持って住み続けられるように、地域の人々が主導する都市づくりを進める必要があり、専門家のサポート、地域の一体感の醸成、判りやすい計画の提示などの工夫が大切となる

- ・人々が地域に愛着を持って住み続けられるようにするためには、将来、どのような都市を作っていくのかのイメージを地域で共有し、都市づくりの目標や方針を形成して、市民が主導する活動を展開していく必要がある。
- ・市民主導のまちづくりを円滑に展開していくには、コーディネーターなどの専門家のサポート、祭りなどを通じた人々の一体感の醸成、地域の意見を集約した活動の原則や基本方針の明示、立体的な模型を使った判りやすい計画の提示などの工夫が大切となる。

地域における「人づくり」と都市自治体の主体性

○地域の実情を踏まえた都市づくりのため、「人づくり」に自治体は積極的に取り組む必要があるとともに、それらを生かせるように都市づくりの制度を改革する必要がある。

- ・地域の実情を踏まえた都市づくりを、市民の参加を得て進めることが大切になるなかで、地域のリーダーの育成、市民の活動の支援、地域コミュニティの組織化など「人づくり」に自治体は積極的に取り組む必要がある。
- ・地域の「人」の活動や声を生かして、地域で主体的に都市づくりに取り組めるよう、例えば、古くからある建物の保存や景観の維持・形成のために、規制の強化や緩和が都市自治体の判断によって主体的にできるように、制度を改革する必要がある。

円滑な都市づくりを行うための協議型の都市づくりの推進

今後のマイナス成長の社会では、建築主と周辺の市民とで誠実に協議するインセンティブが働き易いため、建築行為の承認(確認)を得る際の事前協議を義務づけるなど、円滑な都市づくりを促進する。

- ・今後のマイナス成長の社会では、建築物の供給・ストックが過剰になるなかで、周辺住民は地域の停滞を望まず、開発行為を行う人々も過当競争を避け、建築行為を強行しようという動機づけが小さくなり、双方が建築行為に関して誠実に協議しようというインセンティブが働き易くなる。
- ・誠実な協議へのインセンティブの増大により、これまで以上に協議型の都市づくりを行う条件が整うと考えられ、円滑に都市づくりが進むよう、建築主が建築の承認（確認）を得る際には、周辺の住民との事前協議を義務づけるなど、合意形成の促進を図る調整手続きを設ける必要がある。

都市内分権の促進と提案制度の活用

都市計画の都市内分権を図り、各地域において都市づくりの計画への市民参加を進めていく必要がある。市民も提案制度を活用するなど、自らの意思を都市づくりに反映していくことが望まれる。

- ・産業のための都市計画ではなく、生活者のための都市計画が求められるなかで、都市づくりは、市民の日常的生活空間を改善することに、その重点を移していく必要がある。都市内のより小さな区域内（近隣単位）で、都市づくりを考えていく必要がある。
- ・それぞれの都市自治体が地域の実情に応じて、近隣単位で形成される組織に計画を策定する権限の移譲を進め、場合によっては、計画を実施する権限も移譲を検討する必要がある。また、市民の側は、都市計画の提案制度をさらに活用して自らの意向を都市づくりに反映していくことが望まれる。

(3) 総合的な土地利用の計画と規制をどのようにするか

土地利用に関する法制度の一元化

総合的な土地利用規制を行うため、土地利用に関する法制度を、一つの基本法の下に統合し、規制内容や手続については、自治体の条例によって定めることとする。

- ・現行の制度では、都市計画法と農振法といった各法の規制の対象が限定的で、規制の基準も十分ではなく、都市自治体の方針に合致しない開発行為が行われたり、自治体の裁量が生かしくいなどの問題がある。
- ・都市自治体が総合的な土地利用規制を行えるようにするため、土地利用に関する法令を一つの基本法の下に統合するとともに、一定以上の規模の開発行為の計画について

は、立地の適否という観点からの都市自治体等による承認の仕組みを設ける。また、開発・建築計画の実施に対しては、開発・建築計画を具体的に検討して都市自治体が許可（承認）する制度を設けることとする。なお、これらの規制や手続については、自治体の条例によって定めるようにする。

地方自治法による都市全体を対象とする「土地利用計画」の制度化

都市自治体による総合的な土地利用計画の策定権を確立し、地方自治法に都市全体を対象とする「土地利用計画」に関する規定を新設するとともに、条例による都市づくりの根拠となるような規定を設けることとする。

- ・都市計画法では、都市計画区域を対象とする市町村都市計画マスタープランが制度化されているが、必ずしも都市の全地域をカバーするものではなく、また、都道府県の策定する都市計画区域マスタープランは屋上屋を架すものである。
- ・都市自治体が総合的な土地利用計画を策定できるよう、その策定権を確立するため、地方自治法に都市全体を対象とする総合的な「土地利用計画」に関する規定を新設することとし、併せて、「土地利用計画」のために都市自治体が必要な条例を定めることとする規定を置く。
- ・都道府県の区域全体を対象とする都市づくりの基本方針を示す「土地利用構想」は、市町村の都市づくりを尊重するため、市町村の「土地利用計画」に基づいて、策定することとする。

都市づくりの実現に向けた手順、手続を示した計画の策定

都市づくりの計画には、「こうありたい」という都市づくりの目標を示すというだけでなく、市民参加条例等を活用することも含め、都市づくりの目標を実現するための手続や手順、行動計画などを示す必要がある。

- ・都市自治体の都市づくりの目標を実現するためには、都市づくりの計画の策定・実現のための手続・手順を定めることが考えられ、例えば、市民参加を促進するための条例などにおいて、その手順や手続を定めることが考えられる。
- ・また、どの敷地をどのように整備・開発・保全していくか具体的な行動計画などを示すとともに、計画の成果を事後評価し、次期の計画の策定に生かせるようにすることも求められる。

(4) 着実な都市づくり推進のための仕組みはどうあるべきか

自治体とその職員の政策形成能力、都市づくりの能力の向上

都市づくりの制度などに対する十分な理解に基づき都市自治体の施策を展開するため、職員の都市づくりに関する能力の向上を図る必要があり、政策形成や人事管理における工夫が求められる。

- ・自治体政策における都市づくりの重要性が増すなかで、都市づくりの制度などに対する十分な理解に基づき、都市自治体の施策を展開する必要がある。
- ・都市自治体の能力向上を図り、都市づくりの制度の活用を十分に図った施策・事業を行うためには、都市計画部局の職員を政策立案の場に参加させる、あるいは政策立案の役割を一部分担させるなどの政策形成の工夫、企画部門と都市計画部門を交互に移動させ、交流させるなどの人事管理の工夫が求められる。

都市づくりのための地域における「人」の活用と「資金」の確保

○都市づくりを着実に進めるためには「人」「資金」が重要であるが、地域の人材活用やリーダーの育成、専門家の派遣などのほか、人々に都市づくりに必要な資金の適切な負担を求めるシステムを形成していく必要がある。

- ・着実に都市づくりを進めるには、「人」「資金」の両面で裏づけが必要であり、「人」の面では、地域における「人づくり」を進める必要があるし、コーディネーターをはじめとする専門家の派遣・活用などを行うことが求められる。
- ・「資金」の面では、B I DやT I Fなどの導入、過大なものになっていると考えられる建物の移転補償費の見直しなどを進めて、人々に都市づくりに必要な資金の適切な負担を求めるシステムを形成していく必要がある。

補助金の整理統合と税財源の移譲

○国の補助金の整理・統合を一層進め、税財源を都市自治体へ移譲するなど、財政面での制度改革を進めるべきである。

- ・財政面で市町村が自らの判断に基づいて都市づくりに資金を投入できるようにする必要があり、今後とも補助金の整理・統合を一層進めて税財源を移譲するなど、自治体の自主性を一層大きくする方向で財政制度を改革していくことが望まれる。

2 都市自治体の自主性を確立するための改革

(1) 都市計画法上の権限の移譲を進める

都市計画区域の指定権限および市街化区域と市街化調整区域の区域区分の設定権限

単独の都市自治体の区域内に存する都市計画区域については、少なくとも政令指定都市、中核市、特例市に対して、都市計画区域を指定する権限を移譲するように法令を改正する。その他の都市自治体にも都道府県が条例によって独自に都市計画区域の指定の権限を移譲するようにする。

市街化区域と市街化調整区域間の区域区分を定める権限や区域区分を定めるかを選択する権限も同様に、都市自治体へ移譲する。

- ・都市計画区域の指定や市街化区域と市街化調整区域の区域区分の設定にあたり、その基礎となる人口の将来見込みが都道府県と都市自治体との間で異なり、摩擦となるなどの問題の指摘があり、権限移譲を求める都市自治体は少なくない。
- ・また、単独の都市自治体の区域内に都市計画区域が納まる場合に、都道府県が都市計画区域の指定や区域区分の設定を行うことには疑問がある。
- ・少なくとも政令指定都市・中核市・特例市に対して、単独の都市自治体の区域内に都市計画区域が納まる場合、都市計画区域を指定する権限や区域区分を設定する権限を移譲するよう、都市計画法を改正する。一般の都市自治体に対しては、都道府県の条例により、これらの権限の移譲を進めることとする。

地域地区の決定権限

地域地区の決定権限は、原則として都市自治体に移譲することとし、三大都市圏の都市自治体に認められていない用途地域の決定権限や、面積等の基準により都道府県が持っている地域地区の決定権限を、都市自治体に移譲する。

- ・三大都市圏の既成市街地、近郊整備地域及び政令指定都市を含む都市計画区域にある都市自治体（政令指定都市を除く）は、他の地域と異なって用途地域の決定権限を持っていないため、事業に支障が生じたり、住民に不便をきたしたりするなど、都市自治体の都市づくりに問題が発生している。
- ・風致地区等の一部の地域地区は、面積等が大規模なものは都道府県が、小規模なものは都市自治体が決定するという画一的な処理がなされ、例えば、風致地区において都

市自治体が厳しい規制が行えないといった問題も指摘されている。

- ・三大都市圏における用途地域や都道府県が決定権限を持っている地域地区の決定権限は、原則として都市自治体が決定することとする。広域的な影響が大きいと考えられる地域地区の決定に際しては都市自治体と都道府県とで調整を行う。

都市施設および市街地開発事業の決定権限

都市施設については、その事業主体が都市計画の決定権限を持つことを原則とする。土地区画整理事業等の市街地開発事業は、原則として、都市自治体・都道府県が施行主体の場合はそれぞれが都市計画の決定権限を持つこととする。

- ・都市施設の決定権限の配分は、公園等の面積、道路の車線等、規模の大小によって画一的な処理がなされている。例えば、市が自ら負担し整備する市道でも、4車線以上ならば、都道府県に都市計画の決定権限があり、都市自治体が自ら計画決定を行えないため、その都市づくりに支障をきたすことがある。
- ・市町村立（営）の都市施設は都市自治体が、都道府県立（営）の都市施設は都道府県が原則として決定権限を持つ。ただし、道路の軽微な改良や路線変更に関しては、区間や規模などを考慮して国道・都道府県道であっても、都市自治体が決定できるようにすることを検討する。
- ・土地区画整理事業等の市街地開発事業の地区決定に関しても、都市自治体・都道府県が事業主体となる場合は、原則として、それぞれの事業主体が計画決定を行うこととする。広域的な影響の大きい事業については、都道府県や関係都市自治体間との調整を行う。
- ・なお、市街地開発事業を実施する際の事業の許認可権については、政令市・中核市・特例市への移譲を検討する。

都市施設や市街地開発事業の予定区域内における建築行為の許可の権限

都市施設の建設区域内や市街地開発事業の区域内における建築行為の許可の権限を移譲するとともに、事業の見直し時期を明らかにして、必要な事業の見直しや都市計画の変更を行えるようにする。

- ・都市計画決定している都市施設の建設区域内や市街地開発事業の区域内においては、軽易な建築物の建築等を除き、建築行為に都道府県の許可が必要だが、長期間にわたって事業に着手できない場合、建築行為を控えてきた土地所有者等から補償等を求める訴訟が起こされる可能性がある。

- ・市町村が都市計画決定した都市施設の建設区域内や市街地開発事業の区域内で、土地所有者が行う建築物の建築に対する許可の権限については、市町村に移譲し、事業に着手できる見通しのない区域内における建築許可を市町村の判断により与えられるようにする。
- ・都市施設や市街地開発事業の見直し時期を、できるだけ明らかにし、未着手の都市づくりの事業については、都市計画の変更を行えるようにする必要がある。

(2) 都道府県の関与のあり方を見直す

都市計画の決定に際して必要とされる「同意を要する協議」は、原則として廃止し、広域的な調整は、市町村の「土地利用計画」と都道府県の「土地利用構想」の策定過程において行うこととする。

- ・都市づくりにおける市民の参加、都市自治体と市民との協働が今後ますます重要となるなかで、都市自治体の判断を尊重するためにも、都市計画の決定に際して必要とされる都道府県との「同意を要する協議」は、原則として廃止する。
- ・広域的調整については、市町村の「土地利用計画」を基礎として、都道府県の都市づくりの基本方針となる「土地利用構想」を策定することとして、これらの策定過程を中心に、市町村相互の調整および市町村と都道府県との調整を行うこととする。
- ・都市自治体が必要とする情報提供、技術的助言、人材育成等は、依然として都道府県の重要な役割であり、都道府県の都市自治体に対する支援を充実させる必要がある。

(3) 総合的な都市づくりのために諸法令を見直す

都市自治体の総合的な都市づくりを可能にするためにも、農振法、道路法、建築基準法などの関連法令の見直しを進める。

- ・農振法に基づく農用地の開発行為や森林法に基づく林地の開発行為に対する土地利用規制などについて、市町村の実情を踏まえた総合的な土地利用を可能にする観点から見直す必要がある。
- ・効果的・効率的に沿道の景観整備も含めた道路の管理を行えるようにするため、少なくとも指定区域以外の国道、都道府県道の管理権限を、一定の規模・能力を有すると認められる都市自治体（例えば中核市・特例市等）に移譲する。
- ・周辺環境に好ましくない影響を与えると考えられる建築行為などを、地域の実情を踏

まえて、都市自治体が規制できるように、建築基準法などを見直す。

(4) 法令の規律密度を緩和し、条例への委任を拡大する

都市づくりの関係法令において、法令の規律密度を緩和し、条例への委任の拡大を進め、都市自治体が条例によって都市づくりを行えるようにする。

- ・全国的に統一される必要のない規制等について、都市計画法、建築基準法などの都市づくりに関係する法令を改正して、規律密度を緩和し、都市自治体が独自に条例を制定しやすくする。
- ・災害危険地域における規制等について、都市計画法や建築基準法など都市づくりに関係する法令において条例への委任を拡大し、地域の実情を踏まえた都市づくりを行うための条例を都市自治体が制定しやすくする。

現行の都市計画制度において問題が生じている事例集

1 都市計画制度研究会での発言事例（平成 15 年 2 月 14 日提出）

都市づくりに関する検討会において、平成 15 年 2 月 14 日開催の都市計画制度研究会に具体的事例を提出し、同研究会会議において発言を行った資料は次のとおりである。

- (1) 市街地開発事業の見直しについて
- (2) 市街化調整区域における諸問題について
- (3) 農業振興地域整備計画の策定について
- (4) 都市計画が指定する用途地域と建築基準法の規制内容の不整合
- (5) 整・開・保に係る人口フレームと市の総合計画との不整合
- (6) 産業廃棄物に係る最終処分場の立地規制について
- (7) A 上流地区農振農用地における開発規制とインフラ整備について

(1) 市街地開発事業の見直しについて

本市においては、昭和30年に都市計画決定した既成市街地内の市街地開発事業(土地区画整理)があるが、事業に対する地元住民の強い反対意向もあり、昭和60年に事業認可の廃止を行ったものの、都市計画決定は現在も未着手として残されている。

地区の状況としては、当初、低未利用地が多く、住宅・宅地の供給と都市基盤の整備を目的に決定したが、現在では、長年の経過とともに建築制限の範囲内において民間開発等が進み、一定の土地利用が図られた地区となっている。

土地区画整理事業は、その目的が住宅・宅地供給と都市基盤整備から市街地内の再整備、特に防災面の向上に移行して来たと言われており、既に一定の土地利用が図られ、新たに多くの宅地供給が望めない当地区については、必ずしも面整備事業に頼らず、個別の事業手法により防災性の向上を実現することとして、都市計画の見直しを行えないかと考えている。

これまで都市計画決定は、長期間土地所有者に建築制限を掛けてきた経緯もある中、積極的な見直し、廃止についてはほとんど触れられて来ていないが、人口が減少に転じるこの時期を捉えて、地区の状況を踏まえた再検討や場合によっては縮小・廃止も含めた見直しを行う機会でないかと考えている。

(2) 市街化調整区域における諸問題について

<線引き制度（保留区域における土地区画整理事業）>

県においては、2009年に人口のピークを迎え、本格的な少子・高齢化、安定・成熟した都市型社会の到来が確実に予測されており、今後の人口減少時代において、人口フレームを基本としたこれまでの線引き制度は限界を迎えると考えられる。

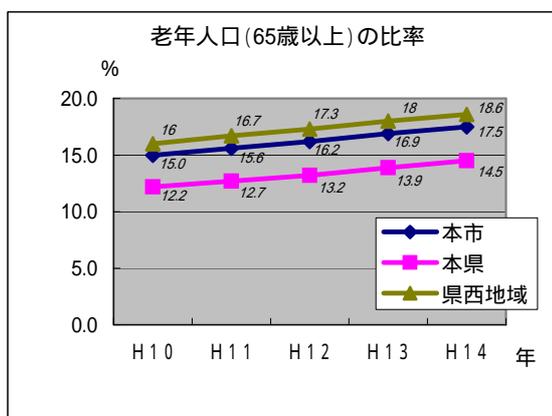
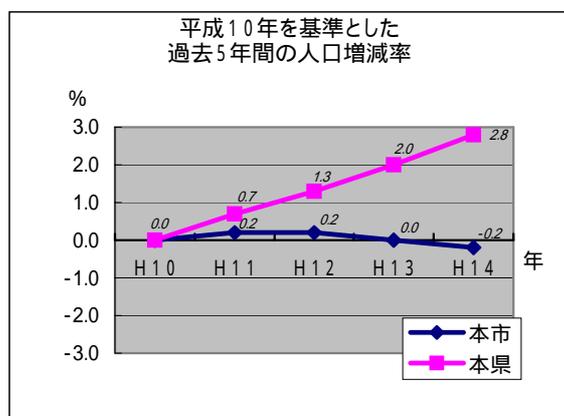
現に、新市街地の整備手法である、特定保留区域における土地区画整理事業については、一括開発・一括編入の原則があり、経済情勢からも増進率が望めないことから、事業の推進が困難な状況にある。

土地区画整理事業運用指針の策定の趣旨においては、防災性をはじめとした市街地整備の水準の低さ、中心市街地の空洞化、都心部の低未利用地の発生などの新たな課題の顕在化に対し、市街地整備の重点が新市街地の整備から既成市街地の再編・再構築へ移行する転換期にあると述べられている。しかし、一方で、事業推進が困難な状況にある保留区域での土地区画整理事業の推進のために、例えば、一括開発・一括編入の原則を見直し、段階的に市街地整備をする手法、制度について検討をすべきではないかと考えられる。

<市街化調整区域の地区計画>

郊外部の居住ニーズの高まり、人口減少など地域コミュニティの衰退による活性化の必要性、スプロール問題への対応等を背景に、平成10年の都市計画法改正により市街化調整区域における地区計画の対象区域拡大が図られた。

本市では、その制度活用について模索しているところであるが、限定的な県の同意指針が障壁となっているのが現状。



(本県年齢別人口統計調査結果より作成)

(3) 農業振興地域整備計画の策定について

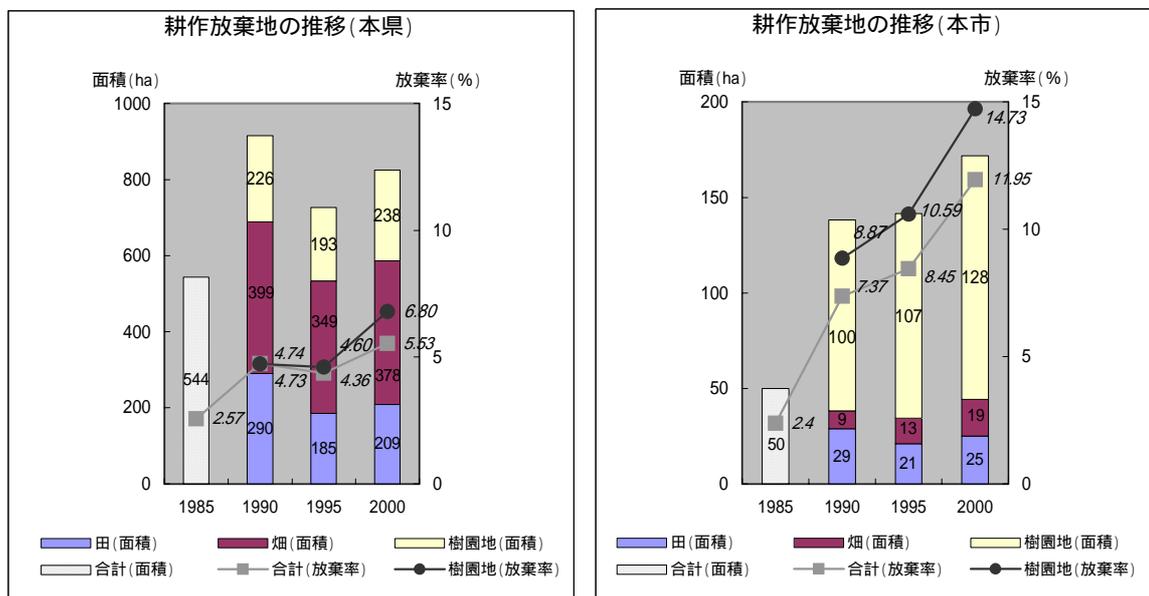
「農業振興地域整備計画」は、自治事務となったが、土地利用計画の部分については、県の同意（法改正前は認可）が必要であり、市の意向のみでは策定できない。

本市は、県における農用地の占める割合が最も高いことから、県としても、平成 22 年における農地面積の確保の観点からも、農業振興を図りながら農用地を保全して欲しいという強い意向がある。しかしながら、実際の事務を執行するにあたり、現状では運用の取扱い、計画に対する県の同意基準がない状況。これらについては、今後、県が策定をすることになるが、時間を要することが考えられる。

また、法改正により集団農地（20ha 以上）は、法的に農用地に強制的に編入ということになるが、その扱いが不明確であり、地元との調整がつきにくいと考えられる。

本市の農地は、後継者不足や耕作放棄地の増加などの問題を抱えており、農林業的土地利用とは別の土地利用を希望する農業従事者が多くいることが予想される。現在の農業振興地域整備計画の策定システム（農地保全＝面積確保、計画策定における県同意など）であると、農業従事者の意向を計画に十分に反映できないと考えられる。

【参考】



(農業センサスより作成)

(4) 都市計画が指定する用途地域と建築基準法の規制内容の不整合

都市計画では、都市における住居、商業、工業などの適正な配置による機能的な都市活動を確保する目的で用途地域を定めている。

一方、建築基準法では各用途地域毎に建築物の用途や各種の建築規制が定められているが、都市計画法上の用途地域と建築基準法上の用途制限について整合が図られていない。

都市計画では、都市全体の土地利用のバランスに配慮した用途指定により、規制誘導を図っているが、建築基準法は基本的に混在用途制のため、例えば住居系地域には大規模事務所、大規模店舗、ホテル、遊戯施設、風俗施設、倉庫、畜舎などの建築物が、また工業系地域には住宅、大規模事務所、大規模店舗、遊戯施設、風俗施設、病院、学校などの建築物が許容されている。

このため、都市計画で指定した用途地域とは異なった土地利用が進められていく可能性が高い。

したがって、実際の用途地域の指定にあたっては、建築基準法の建築規制に合わせて、都心部を除く商業地の利用に対しては風俗施設の立地を避けるために住居地域を指定し、住宅地には住居専用地域を、工業地には工業専用地域もしくは特別工業地区を指定して土地利用の純化を図っている。

また、騒音や振動などの環境基準や風営法に基づく規制などは、都市計画の用途区分に基づき規制を行っているため、特に幹線道路沿いの住宅地域では交通騒音の環境基準が守られないことから、都市計画の用途地域を緩和してほしいと要請されるなど弊害も生じている。

この弊害は建築基準法の建築用途が混在していることに起因しており、建築物の用途制限を用途地域のイメージに合った規制に絞り込む必要がある。

(5) 整・開・保に係る人口フレームと市の総合計画との不整合

整備・開発及び保全の方針では、都道府県が目標年次における人口フレームを定め、市街地の規模や土地利用、都市施設等の計画を定めることになっている。

現在、策定作業が進められているが、県はこのなかで人口フレームを農林水産大臣協議の最も高いハードルととらえ、この協議を整えるため大きなエネルギーと多くの時間を振り向けている。

この作業では、県がまず全体の人口フレームを定め、各都市計画圏域ごとに数学的手法による人口が一律配分される。

配分された圏域人口は構成する市町村がそれぞれ調整して定めることになっている。

しかし、配分された圏域人口が少ないことから、それぞれ市町村の総合計画人口との整合が図られない事態が多く発生し、当市でも配分された圏域人口では、総合計画人口を下回るなど不整合が生じ問題化している。

都市計画法では、市町村の決定する都市計画は、市町村の建設に関する基本構想(=総合計画)に即することを求めており、都市計画の定める計画人口が総合計画人口と整合が図られないことは市町村にとって極めて重大な問題であるといえる。

総合計画は、地方自治法に基づき自治体が議決を経て、地域における総合的且つ計画的に行政運営を図る目的で策定しているもので、これら計画を無視した人口を一方向的に押し付けることは“都市計画の地方分権”に対し水をさすことになり、地方の自治を無視したものといわざるをえない。

今後にあっては、国と県との関係を優先させるのではなく、住民に対して責任を負う市町村の意向を第一に尊重すべきである。

(6) 産業廃棄物に係る最終処分場の立地規制について

産業廃棄物の排出量は年々増加の一途をたどっているが、資源のリサイクル化は収益性が低いこともあって思うように進まず、廃棄物処理施設の不足が深刻化してきている。

当市においても、工業系の都市であることから多くの廃棄物処理施設が既に設置され、計画されているものも多くある。

廃棄物の最終処分場の設置場所については、都市計画法・建築基準法並びに廃掃法等の法令において、何ら規制が行なわれていないため、市街化調整区域にも、市街化区域内にも立地することができる。

このため、県では『廃棄物処理施設の設置等に係る指導要綱』を設け規制し、その中で設置にあたっては水道水源への影響のあるところを避けるほか、住宅地、文教施設、医療福祉施設から概ね 500m 以上離す、また住民の同意を求めている。

しかし、規制力は指導要綱のため行政指導の枠を越えられず、同じ廃棄物処理施設の間処理施設に比べ、その規制内容はあまりにもゆる過ぎる。

最終処分場の設置にあたっては、周辺住民の健康や生活環境に直接影響するものであり、関係する法令を整備するなど、中間処理施設と同等の厳しい立地規制を行なうべきである。

(7) A上流地区農振農用地における開発規制とインフラ整備について

本市にある駅に近接する農地約 66ha は、江戸時代に寛政の改革を成し遂げた藩主が築造した日本最初の公園である「A公園」の上流部に位置しており、当該地区は将来に向けた本市の発展を左右する最後の地区であることから、土地利用の基本的方向も、総合計画、国土利用計画において都市的土地利用に向けて新たな市街地の形成を図る地区と位置付けている。

過去に、秩序ある市街地形成を目指して、区画整理事業の導入を検討したが、地権者の反対などで地元調整が不調に終わり、事業化を断念した経緯がある。

しかしながら、当該地区に係る市街化の傾向は、ますます進展することが予想され、乱開発の恐れがあったことから、秩序ある街並みを形成するための行政上の整備指針が必要であるとして、平成 10 年に「A上流地区インフラ整備基本構想」を策定した。

同時期に浮上した民間開発による大型ショッピングセンターの建設計画に対しては、同構想に基づく行政指導により、特に道路整備等で市の意向に沿った協力を得たが、都市計画上の指導ではないので、見方を変えれば過大な行政指導と捉えられなくもない。

こうした中で、平成 12 年度より農業振興地域整備計画の総合見直しに着手し、同地区の特定エリア約 15ha について一体的な農振除外を検討したが、引き続き営農の意思を示す人が存在すること、除外後の土地利用誘導策としての用途指定や地区計画指定等に人口フレームとの整合や熟度の関係、整理期間等に課題を残すこと、除外するとインフラ整備に関して即時的かつ集中的な行政投資が必要になることなどもあり、現実的な対応として、全体としては農振農用地として保全することとした。

しかし、既に提出済み及び今後提出予定の個別案件は、営農の集団性に支障をきたす案件を除き、除外を容認せざるを得ない状況にあるため、見直し終了後の無秩序な市街地形成が懸念される。

このため、行政投資の重複を避ける意味からも、同構想に基づく道路整備の対応策を政策決定しておく必要があった。

道路整備の担保策としては、計画幅員による市道認定に向けた測量設計を行い、道路拡幅分の境界を明確にして、個別案件ごとに地権者の協力を得ていくこととした。

(問題点)

農振農用地とはいえ、除外申請することにより農地以外の利用で無秩序な開発が予想されるが、それを規制するものがない。

行政上の整備指針に基づく協力要請で将来の道路整備構想が担保できるか。

農振農用地として保全する地区で、幹線道路を先行して整備することは、逆に開発

を誘発することになるのではないか。

秩序ある市街地形成に向けて一体的かつ集中的な整備は理想であるが、農振農用地内の道路整備であるため、市全体のバランスからして、市民の理解が得られるのか。

2 平成 14 年度の具体的検討事例（平成 15 年 3 月 5 日提出）

都市づくりに関する検討会において、各市における都市づくりの問題等について具体的事例を踏まえながら検討をしたが、その内容については以下のとおり取りまとめ、平成 15 年 3 月 5 日に都市計画制度研究会に参考資料として提出した。

- (1) 都道府県の承認・認可がなくなり、協議・同意となったが、従前とあまり変わっていないという事例
- (2) 都市計画道路の廃止や変更ができないために整備が進まないという事例
- (3) マンション建設計画等を規制するための景観条例等では法的に規制ができないという事例
- (4) 上位法に基づく条例制定が行えるような制度改正を求めるもの
- (5) 土地利用調整条例をまとめるための取り組みについての考え方を示したもの
- (6) 都市計画の用途指定が現状と合わずに問題となっている事例
- (7) 道路事業の補助対象の拡大等を求めるもの
- (8) 屋外広告物法により簡易除去できるものが決められているため、その他のものが撤去できずに問題となっている事例
- (9) 雑居ビル等建物検査をするにあたり、建築基準法の改正や建物への表示制度を確立すべきという提言
- (10) 市街化調整区域の廃止に伴う農振農用地の取り扱い等に対する調整が難しいという事例
- (11) 農振農用地の除外による転用等により、適切な土地利用が図れなくなるため問題となる事例
- (12) 景観形成されているところが、採石法により止められないという事例

(1) 都道府県の承認・認可がなくなり、協議・同意となったが、従前とあまり変わっていないという事例

最近、公園に市立病院をつくるため、市立病院の都市計画決定をして公園を削ったが、これは総合運動公園で知事決定なので、国土交通省に説明するために、代わりの公園を探すことや、市立病院の目的を指導されることが依然としてある。

承認、認可はなくなったが、結局は同意ということが残っている限り、従前と全然変わらないので、それはやめていく必要がある。

都市計画を立てて、色々な問題が起きても、都道府県が対応するわけではないので、結局は市町村が責任を持つこととなる。都市計画は、最後は市町村が責任をとるので、市町村に任せるべきであり、知事が決定する必要はない。

自分の経験でも、14年間をかけて都市計画決定をした仕事もある。それは、特別用途地区をかけようと、特別工業地区を指定し、工業団地に住宅の建築制限をかけたので、ものすごい反対にあった。住民というのは、規制緩和のときには何も文句を言わないが、規制するときにはとんでもない反対運動が起きる。

そのことに対して、市町村が責任を持つしかない。

そういう自分の経験上、都市計画は、最後は市町村が責任をとるのだから、市町村に任せるべきである。

市町村合併を控えた、道路事業により公共移転が必要となった地区消防本部の移転候補地のひとつが都市計画緑地の隣接地であると地区消防本部から協議があった。緑地面積を減らすことは、市決定であっても原則認められないと担当部局では考えているが、地域のため一体利用が図れるのであれば、それなりに検討の余地は残されていると考えている。しかしながら、以前に、道路の拡張計画により隣接の都市緑地の敷地変更を実施したことがあるが、県の同意を取るにあたり、従前面積以上の緑地面積を確保したにもかかわらず、都市計画変更手続きが難航した経験がある。このことから、移転が具体化したときの同意に際し、同じような指導があるか危惧している。

(2) 都市計画道路の廃止や変更ができないために整備が進まないという事例

昭和8年に都市計画決定した都市施設があり、いまだに完成してないものがたくさんある。本県においては、昨年都市計画制度の運用方針を定め、未整備の都市計画道路については、廃止の検討をしていこうという動きがあったが、すでに長年にわたり私権の制限を課していることから、訴訟が出た際、対抗できないとの判断から当初の意気込みはトーンダウンしている。

道路計画についても、一度決めた道路が50年も60年も経ってもなかなかできないので、市民からは、いつできるのか、あるいは、できないのならやめたらどうかという話も出ている。

しかし、やめるにもそれに代わる道路ができるか、あるいは、事業化にある程度めどが立たなければだめなどと色々な条件があり、都市計画を変更することは容易ではない。

(3) マンション建設計画等を規制するための景観条例等では法的に規制ができないという事例

最近、お城の近くへマンションの計画が持ち上がり、当初 14 階建ての計画が出ていた。お城自体が総合公園に指定されており、その崖の下も 2ha 程区域を拡大して、都市計画公園として都市計画決定事業をしている。

その計画をしている東側に沿ったところで、新しくマンション計画が起きたため、地元から反対運動が起き、なぜもっと早く都市計画でしっかりしておかなかったのかという指摘があった。

連合自治会からの陳情、あるいは議会等での陳情に対する色々な議論などがあり、景観条例では、届け出をさせることまではできるが、都市計画法による高度地区のような、高さを制限することができない。

今までは景観条例で地域の皆さんには納得してもらい、崖より高い建物は建てないようにしていたが、この県外業者はなかなか納得しなかった。

結局は階数を 8 階に下げても、地元は納得しなかったが、やむを得ないというような最近の事例である。

我々も、ただ法律で縛るということは、余り好ましいことではないので、地元の皆さんが、景観協定やまちづくり協定を結びながらまちづくりを考えていくという手法が一番良いと思っており、また別な方策も考えていかなければならないと思っている。

マンション問題は、議会に請願や陳情がかなり出て、10 階、20 階の建物が建つため問題が多い。なかなか規制ができないので大規模建築物の指導要綱で行っているがうまくいかない。どうすれば解決できるのかは非常に難しく、非常に大きな悩みではないかと思う。

もう一つ、最近多いのがペットの火葬場の問題であり、これも陳情が出てペットに対する色々な条例をつくれという話もあるが、規制条例はかけにくいので何か違う方向で周知しようと思っている。

規制・誘導ということ言えば、マンションの問題があり、公共の福祉と私権の制限の間で、高さの制限をどのように考えていくのかということがある。

例えば、歴史的建造物周辺でのマンション建設の際に反対運動が起きたが、法的には問題なく建設された。その後、地元の地区のルールづくりをしたいという意向から地区計画の検討に入ったが、「住環境をより良くしていこう」という総論には賛成する

が、「高さ制限をしよう」ということになると、個人の権利が制限されるということで、同意はしない。このように、都市計画には総論賛成、各論反対という考え方が根強くあり、20年30年先を見ながらまちづくりを考えた計画が必要だが、それがなかなかできない。

一方で、数十年前に都市計画決定したが未だできていないものについて、その計画を変えようとしても、今まで私権を制限してきた方にどのように説明するかということから、なかなか廃止できない状況がある。

(4) 上位法に基づく条例制定が行えるような制度改正を求めるもの

いわゆるラブホテル問題に対しては、多くの地方公共団体において独自条例を制定しているが、法的根拠がないため全国の裁判事例からみても、実効性に疑問があり、マンション規制についても、この点は同様と考える。

こうした問題に対し、地区計画に基づく条例や建築協定などの手法もあるが、多くの住民の理解が必要であるだけでなく、特定の用途制限だけでの制度化は困難である。一方で特別用途地区等を定めるにあたっては時間も要することとなる。

そこで、上位法を根拠とした条例制定を可能とするような制度整備が望まれる。

(5) 土地利用調整条例をまとめるための取り組みについての考え方を示したもの

本市では景観、歴史的景観という中で、マンションが海岸部に出るということが多い。これは工業地域も同じで、その中で色々なトラブルが起きている。

また、調整区域が何にも土地利用できないということで、相続などの話があると、すぐ、墓地の問題に行ってしまうということがある。

これらの土地利用をどのように調整するかということで、土地利用調整条例を今つくろうとしている。土地利用の使い方が今非常に議論されており、そういう中で、手続条例だけにならないようにするには、その前段にある何らかの上位計画が必要であろうということで、都市マスタープランの中の地区マスタープランや地区計画が有効に使えないか議論をしているところである。

事業者はなかなかいうことを聞かないので、上位計画をそれぞれの住民合意を得てつくらなければ厳しいので、これもやはり提案制度なども取り入れて今後できればと思っている。

現在は、新たに自治体の枠を超え、首都圏南西部の業務核都市を中心とした地域連携をどのようにまちづくりに取り組めるかについて行っている。

まだ、どこに焦点をあてるのが難しい部分もあるが、地境を越えて、様々な人間・物の交流というのは激しく、経済も同じように動いているので、県や都を超えて自治体レベルでどういう連携ができるのか、ハード、ソフトを含めて今年の7月から進めている。まだ模索中であるが、良い成果が出るものと期待している。

(6) 都市計画の用途指定が現状と合わずに問題となっている事例

中心市街地においては、大型店舗の撤退や空き店舗の増加など空洞化が進展する一方で、郊外の工業系用途地域においては、工場撤退に伴い、集客施設等への大規模な土地利用転換が進展している。そのため、郊外部の工業系用途地域周辺には、人口、交通が集中し、道路等のインフラは許容量を越えることになるが、当面、都市計画上は工業系用途であるため、現状に的確に対応することが難しい。あわせて、大規模な異種用途への土地利用転換の進展に対し、規制・誘導をどのように考えていくかという問題もある。

このように、都市計画制度には、現況変化とのミスマッチ、規制・誘導と私権制限、計画そのもののあり方などについての議論が必要とされている。

(7) 道路事業の補助対象の拡大等を求めるもの

本市では、近年、生活道路の整備への市民ニーズが高まっているが、道路事業等について、補助対象となる幹線道路整備を推進していくと、その裏負担により、市単独費が圧迫され、生活道路等の整備が遅れがちとなる。

地域の特性に合わせた柔軟な事業展開が可能となるように、従来の幹線道路を対象とした補助金を地方公共団体の自主財源として交付するような制度に転換できないか。

(8) 屋外広告物法により簡易除去できるものが決められているため、その他のものが撤去できずに問題となっている事例

県から屋外広告物法に基づく事務の権限移譲の打診があるが、条例制定権がないまま事務が移譲されても市の目指すまちづくりや景観形成に即した対応は困難と考えている。

一方で、本市では景観条例において市民主体の景観づくりやまちづくりを推進しており、また、事務だけが移譲されても、条例の二層となり市民に混乱を招くことにつながりかねない。

このため、屋外広告物法に基づく事務の権限移譲については、条例制定権も含めて行うことが必要ではないか。

本市も中核市になり、県から権限移譲で屋外広告物に関する事務がきており、ここ数年かなりの違反簡易広告物であるはり紙や立看板等があり、問題となっている。

現在、年間 24 回、月 2 回市独自の直営のものと併せて、電力、国交省、県等の合同取締りを行なっているが、結果的にはイタチごっこで、件数もウナギ登りに上がっている。特に、今は除却物件のうち金融関係が 8 割、9 割に増え、至るところにそういう看板がある。

また、大阪府、大阪市、北九州市では、条例の改正や要綱制定で対応しているが、本市も、実は住民から、家の周りなどを取締り、勝手に除けて良いのかという話もあるので、ある時期には条例等の改正等何らかの形に持っていかないと、今のままではもう収まりがつかない。

議会でも相当指摘され、住民等色々な団体からの要望もあるが、法的な話は難しいので、その市民による違反簡易広告物除却制度にしても、一般の方のどういう対象の方をお願いできるか、法的なもの、保険等の環境整備を含め、他都市の事例を集めている最中であり、近い内には何らかの形で取り組み、ある程度のことは決めておかなければと思っている。

屋外広告物法で、簡易除却できるのが張り紙、張り札、立て看板と決められており、その他のものは簡易除却できない。例えば本市では、暴走族やあおり族を検挙したり、自転車の不法駐輪を撤去している。それは、上に法律がないから自主条例として機能するが、なまじ屋外広告物のように張り札、張り紙、立て看板という除却するものを決めているためにそれを逸脱できないという矛盾があると、ある大学の先生が書いて

いた。

今の話の中で、法の不備もそうだが、法律がないためにできるケースもあり、また、法律があればもっとできるのではないかというところもあるので、これを整理する必要がある。

(9) 雑居ビル等建物検査をするにあたり、建築基準法の改正や建物への表示制度を確立すべきという提言

新宿歌舞伎町の雑居ビル火災を契機に、既存の雑居ビル関係の違反对応が特定行政庁に求められているが、法的には、通常の場合立入り検査権が認められていないと思っている。現状では、建築基準法と、消防法は密接に関係しているので、防災指導としての観点から消防と合同で査察・指導を行っているが、立入り検査について、消防法と同様に建築基準法の中に明確に規定されなければ、既存建築物についての指導等については難しい面がある。

消防法において大規模な物販店舗、ホテルに対し適合証（丸適マーク）交付を行ってきたが、歌舞伎町ビル火災等を受け、本年 10 月から防火対象物定期点検報告が開始されることとなり、雑居ビルについても基準に適合している場合には、点検済みの表示を付することができるようになる。

利用者が安全な建物にいるのかどうかを知ることが、自己の命を守る観点からも大切であることから、飲食店などの雑居ビルに対し、その所有者や借主が建物の適正管理を確実にしていることを公表する制度とともに、さらには義務を怠っている建物の表示制度をあわせて整備すべきでないか。

この点については、営業妨害という話が出てくるので法的な位置付けを行うことが必要であるが、人命等を守るという意味では、かなり効力を発揮するのではないか。

(10) 市街化調整区域の廃止に伴う農振農用地の取り扱い等に対する調整が難しいという事例

都市計画の線引き制度廃止の方向で、平成 15 年度末の都市計画区域マスタープラン作成に向けて、各市町が広域的な観点も踏まえ、3 つの各都市圏域において、現在、それぞれ実務作業に入っている。

その中で、市の内部でも問題になっているのが農振農用地についての農林部局との調整であり、現在の作業としては、現市街化調整区域の中にある農振農用地について、調整区域を解除した時の土地利用規制の中で、その農振農用地を除いて特定用途制限地域を指定するのが良いのか、地域によっては新たに用途地域を指定するなど農振農用地も含めて見直しをした方が良いのかという壁に当たり、農林部局とは相反する意見で調整が難しくなっている。

(11) 農振農用地の除外による転用等により、適切な土地利用が図れなくなるため問題となる事例

本市では、都市計画マスタープランの中で、市街化調整区域内での大規模開発を抑制する方針を打ち出しているが、農家のほとんどが兼業農家であり、後継者問題などから営農が困難となり、農林部局への農振農用地除外の圧力が高まっている。

一方で、農用地除外後に本市の土地利用方針に合わない大規模店舗などへの利用が想定されるケースもあり、調整が非常に困難となっている。

こうしたことから、総合的な土地利用の観点から、農振の区域変更や農用地の指定、除外時に都市計画との法的な連携が保てるような制度が望まれる。

農業政策においては、食糧自給率の確保という命題の下で、トップダウンで農地面積の確保という側面もあるが、農林サイドでは、こうした歯止めがきいていない。それに対応するため、都市計画の立場から具体的な仕組みをつくる事が可能かどうかは、現状の土地利用制度だけでは困難と思われる。仮に政策的英断をしたとしても、一方で産業としての農業施策が用意されない困難と考える。

本市は市街化区域、市街化調整区域しかないが、市街化調整区域の中で農振地域の農転が進んでき、農転後の土地利用については都市サイドで歯止めに努力をするが、もう少し農政サイドで実行ある農政展開を真剣に考えていただきたい。

本県は首都圏のなかで人口抑制圏の一つである。県内でも県庁所在地を中心とした地域では、まだ人口は伸びているが、本市を含めた地域の人口は、減少傾向にある。

県は人口抑制を基本としているので、市街化調整区域の土地利用については抑制基調であるとともに、本市は県内における農用地の占める割合が最も高いことから、県としても農地面積確保の観点により、農用地を保全して欲しいという強い意向がある。

一方で、農地の荒廃化の進展や後継者不足の問題から、農林業的土地利用とは別の土地利用を希望する農業従事者が多くいることが予想されるが、市街化区域は拡大できない、農振農用地では開発できないというように、縛りがある。

これらのことから、農地の荒廃化については、保全と活用を示す農林業的土地利用の枠組みの構築とあわせ、農業振興を支える担い手の拡充、地産地消の推進といったソフト施策の連携による対応が求められる。

本市は三大都市圏の特定市として、10年ほど前に生産緑地を指定している。指定当時は、税制優遇措置があるということで営農希望者が生産緑地指定を希望し、かなりの市街化区域内農地を生産緑地指定した。

しかし近年では、農業従事者の高齢化、後継者不足から指定解除件数が増加してきており、指定当時に一団の農地として指定したものが、解除により虫食い状（スプロール化）になり、営農環境の悪化、ひいては市街化区域内での緑の保全にも悪影響が出てきている。

こうした生産緑地については、集合化して良好な農業環境を維持すべきと考えるが、手法としては区画整理事業等に限られており、その目的だけでの対応は困難である。このため、地区計画の中で生産緑地の集合化が図れるような制度が望まれる。

(12) 景観形成されているところが、採石法により止められないという事例

県が権限を持ち、市の計画部で窓口を行っているが、その法律が採石法であれば止めようがない。市街地から少し高い展望ができるところでは、お城が見えて非常に景観が良いのにその向こうに採石場が見えるという不都合がある。

また、里山もそうだが、農地も景観が形成されているところがどんどんはがれているのも現状である。これも、採石法で行うので止めようがないこともある。そのあたりも、都市計画サイドから何か手立てが打てればと考えている。

3 平成 15 年度の各市の具体的事例等（平成 15 年 9 月 10 日提出）

都市づくりに関する検討会において、具体的事例に基づき報告書をまとめることとなったため、各市から事例の提出をし、特定建築行為に関する問題について検討することとなったが、その時の具体的事例についても平成 15 年 9 月 10 日の都市計画制度研究会に参考資料として提出した。

- (1) 都市計画に係わる土地利用関係法令との連携
 - 時代に合わせた法整備について
 - 都市計画と農政の連携について
 - 適切な都市計画区域の設定
- (2) 都市計画決定に関する関与の見直し
 - 既決定道路、公園等の見直し
 - 長期決定の都市計画の見直しについて
 - 県・市の関係について
 - 地区計画制度の活用について
- (3) 特定建築物に対する権限の見直し
 - 特定建築行為（マンション、ペットの火葬場、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル等）への対処について
 - 風営法条例制定権限について
 - 大規模建築物に対する対策について
 - 建築基準法の地域特性を踏まえた運用について
- (4) 中心市街地の活性化
 - 中心市街地の活性化について(1)
 - 中心市街地の活性化について(2)
- (5) 総合計画等の整理統合について
- (6) 関与の見直し
 - 関与の見直しについて(1)
 - 関与の見直しについて(2)
- (7) 屋外広告物における簡易除却制度について
- (8) 都市計画特区の創設について

(1) 都市計画に係わる土地利用関係法令との連携

時代に合わせた法整備について

平成 12 年の都市計画法改正に加え、今年 1 月からは地区計画の提案制度が盛り込まれるなど、時代に合わせた都市計画法の整備が進められている。

これまでは、経済成長に伴い市街地が拡大しつづけてきたことから、市街化を抑制すべき市街化調整区域内における開発行為においても一定の面積規模以上のものについては、市街化の拡大を念頭において認める方向であったと思われる。

本市では小規模で兼業の農家が多く、農業が産業として自立しがたいことや後継者の不足などから、土地を手放したいとの要求も多く、農業従事者から開発を誘導していこうとする風潮もみられる。

しかし、今後は、長引く経済の低迷や人口減少が予測される中で、既存ストックを有効に活用していく方向にまちづくりを転換していく必要があり、市街化調整区域内での開発は抑制していく必要があると思われる。

本市には、市街化区域に農地が広がっている地域も未だに多く残っており、今後、良好な市街地環境保全のための土地利用を図っていく必要があると思われるが、昨今の経済情勢の中ではこうした土地の買取りやインフラ整備等も困難な状況にある。

一方で、市街化区域との土地価格差により、市街化調整区域への開発圧力は未だに衰えていない。

こうした時代要請の変化への対応については、都市計画法自体にまだまだ見直していくべき点があると考えており、例えば、農地法で守ることが困難となった市街化調整区域の農地を保全の手立てを、都市計画事業の制度として創設、また農地法と都市計画法の関係を整理し、相互の調整機能を持たせるなど、現実を踏まえた抜本的な法制度の見直しが図られることが望まれる。

都市計画と農政の連携について

都市計画法の主旨として「農林漁業との健全な調和を図る」とあるが、国民の多くが都市に居住し、農業漁業集落においても都市との関わりなしに存在できない現実を踏まえると、土地利用の基本的な方針は、ある程度都市側の視点で想定することがより合理的であると思われる、都市計画法の農政との合理的な連携を進め、都市の今日的課題の対応を図られたい。

適切な都市計画区域の設定

本市は、臨海部産業の集積により、海側から市街化が進展してきた。また、周辺の4町と都市計画区域を構成しており、4町を含めた市域西部には豊富な自然が残り、その維持を図っていくことが、現在の市の方針である。

しかし、本市が農地等の自然環境を守ろうとしている地域（調整区域）に隣接する1町（当市の西方）では、都市計画区域外の地域があり、乱開発と思われる宅地化が進み、土地利用の連続性からも悪影響が生じている。

隣接町では、都市計画区域編入した場合には、そのほとんどが調整区域となり、現状との格差が大きいなどの理由から区域編入に抵抗を示しているが、都市計画区域への適切な編入の遅れが、この事態を招いたものであり、市街化調整区域として市街化を抑制している地域に隣接する場所で、不適当な土地利用が放置されていることで、土地利用の連続性だけでなく、宅地化の容易さから隣接する都市計画区域外が人口流出先となり、生活環境の悪化など大きな問題が生じている。

本来、こうした自治体間で解決が付き辛い問題については、広域的な見地から県が強い姿勢で、都市計画区域への編入をすべきであるが、当該町の合意形成等が早急には困難であるなどの理由から、早期の対応が期待できないような状況にある。

こうした状況の放置は、さらに問題を拡大するものであり、実態を踏まえ、国、県が都市計画区域の設定についての一定の考えを示したうえで、強い指導力の発揮に期待したい。

(2) 都市計画決定に関する関与の見直し

既決定道路、公園等の見直し

本市には都市計画決定後、未だ未着手の道路、公園等も多く残っており、この中には、計画決定から既に50年以上経過したものもある。

当時から、社会経済情勢やそれに伴う土地利用形態も大きく変化する中で、計画自体の必要性が低下しているものもあり、これらの見直しが必要と考えている。

これまでは、一旦、計画決定したものの見直しについては、国、県との調整や手続きの中で、大変難しい面があったが、昨今の地方分権の流れの中で、十分な論拠が整理されれば計画の見直しも認めていくという動きが出てきている。

その一方で長期にわたる私権制限による住民訴訟の懸念や、道路計画時点でのネットワークに国、県道の配分交通量が関係し、市だけでの見直しが困難であることなど、実際には未だ計画の見直しを阻害する要因は非常に多い。

(国道等でバイパス計画を新たに都市計画決定した場合にも、以前の国道拡幅が計画に残っているなど、事業優先で過去の遺物が残っている事例がある)

本市では、来年度から、長期未着手の道路や公園の計画見直しを進めていくが、時代の変化に伴い、都市計画法自体が変わっていく中で、これまでの法の手続きに縛られたこれらの事象について、時のアセスの観点からも、既決定の見直しが円滑に進められるよう都市計画法の柔軟な運用や見直しについてのガイドラインを示すなど、国が積極的な支援に取り組むべきと考える。

長期決定の都市計画の見直しについて

道路をはじめとした都市施設や土地区画整理事業などの市街地開発事業の都市計画については、往々にして都市計画決定後長期にわたり実施されず、実効のめどがないものが見受けられる。

最近各地の自治体においてこれらの見直しが検討されているようだが、結局これまでの建築制限に対する補償問題が共通課題となって、検討が行き詰まってしまう。

できれば、全国の単位(国、市長会等)において検討を行うことが必要であると考えられる。例えばこれまでの都市計画全体についてに財政フレームや優先順位の再検討を行い整備の時期を明確にして、もしこれが長期にわたるようであれば、指定する時期までは53条の適用を除外するといった措置も可能であると考えられる。(一応都市計画決定はしているが、都市計画の制限は加えないシステム)

このように都市計画決定に時間の概念をいれることは、これから決定する都市計画に

おいても効果があるものとする。

県・市の関係について

・風致地区や土地区画整理事業は面積要件で都市計画の決定主体が県あるいは市となっている。これは広域にわたることを前提とした配慮であると考えられるが、現実の一つの行政区域において決定されたものがほとんどであると考えられ、当然その管理や事業については当該市が主体的に行うのは当然のことである。

従って、2以上の市町にまたがるものは別として1の市町における風致地区や土地区画整理事業は市の都市計画決定とすべきである。

・都市計画区域においては臨港地区を都市計画で定めることとなるが、実際に定めるとなれば港湾管理者が定める港湾計画に基づくことになり、都市側の考え方と港湾側の土地利用の考え方に相違が生じ調整がつかないまま、結局港湾管理者の考え方（港湾法）に従う結果とならざるを得ない。（分区の中に修景厚生港区やマリーナ港区を追加したことは一定理解している）

特に最近では水際線における市民的利用が求められ、行政区域において決定された主旨からも都市における港湾については、ある程度都市側の施策が反映できるような制度の検討を願いたい。

地区計画制度の活用について

都市計画の決定に際して、説明会、公聴会、縦覧といった措置を行うが、実際にこのような場に足を運ぶ住民はほとんどいないのが現実であり、このような住民への周知制度はかなり形骸化している。

実際に住民が都市計画を意識するのは、自身がなんらかの建築等の行為を行う場合か、周辺における建築活動により何らかの影響を受ける場合程度が現実である。

我々自治体職員はこの点については真摯に反省し、住民に身近なものとしての都市計画を啓発する必要がある。

とはいえ、現実のような住民意識の中で、より実効的な都市計画、まちづくりを進めることは、非常に困難を極める。

特に成熟した都市における都市計画で今後求められているものは、地域毎のきめの細かなまちづくりであると考えられるが、そのための手法としては地区計画が最も相応しいものと考えられる。しかしながら地区計画はあくまで地区の計画であることから決定にあたり関係者の概ね全員の同意が前提となっており、本市の場合都市計画決定されているもののほとんどが開発団地等決定に際して同意が得やすいようなケースとなっ

いる。

このようなことから、地区計画をより都市の立場からの計画、あるいは行政がある程度その地区に責任をもって定める計画として位置付けた上で決定できるような制度へと転換する必要があると考える。

具体的には同意に対する考え方を、3分の2以上とするなどが想定される。

(3) 特定建築物に対する権限の見直し

特定建築行為（マンション、ペットの火葬場、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル等）への対処について

都市づくりに関する検討会は、全国の区市からの委員により構成されていることから、自治体のルールである条例に主眼を置き、「都市づくりに関する検討会における委員発言要旨」に示されている課題、特定建築行為（マンション、ペットの火葬場、大規模集客施設、パチンコ店、ラブホテル等）への対処について検討する。

例えば、マンション問題については、開発指導要綱等により行政指導を行っているところ、景観条例等により景観への配慮を求める取り組みを行っているところなどがあるが、これらは、行為そのものの制限を目的とした対処ではない。

一方、自らの住環境について考える機会が増えてきた住民は、マンションを異物として捉え、行政に対して様々な対応を求めている。気が付いた時にはもう手遅れという状況もあり、大きなトラブルの原因になっている。

行為に関する手続以外にも、都市計画法による特別用途地区、高度地区、地区計画といった法に基づく制限があるが、これらの手法については、私権の制限と捉えられ、なかなか地域の同意が得難い。

こうした状況のなか、いくつかの先進都市では、法に基づく委任規定と自治体独自の自主規定の連携により、地域特性を踏まえた自治体のルールとしての条例を制定しているところも見られる。

そこで、本検討会においては、住民に身近な自治体という立場から、地域の生活環境に影響を及ぼすと考えられる特定建築行為への対処として、実効性の担保としての委任規定の拡充、地域の実情を踏まえた自主規定の考え方、また、それらの連携等について検討する。

風営法条例制定権限について

風俗営業及び性風俗関連特殊営業等について、営業区域等を定めているのは都道府県条例である。条例では風俗営業施設等の立地は営業禁止区域を定めて規制している。逆にいうと、条例で示された営業禁止区域外では立地が可能であるということである。

例えばパチンコ店の場合、建築基準法では第1種低層住居専用地域から第1種住居地域までと工業専用地域の6つの用途地域で建築を制限している。県の条例では第1種低層住居専用地域から準住居地域までの7つの用途地域と学校、病院（近隣商業地域及び商業地域に設置されているものを除く）、図書館、児童福祉施設の敷地から周囲100m区域内で

の営業を禁止している。この禁止区域を避けてパチンコ店の建築確認申請が出された場合は、住民がどんなに反対しても受理せざるを得ないということになる。

しかし風俗営業施設等の立地を受け入れるかどうかは市町村によって相当、温度差がある。ミクロでいえば市町村の中の地域によっても違いがある。背後に住宅地の多いところでは嫌がられ、商店街では喜ばれるかもしれない。だから市町村が規制のための要綱を持つのである。要綱を持たせるような法律や条令に欠陥があるのだと思う。

風俗営業施設等を認めるか認めないか、あるいはどう立地させるかということは、まちづくりにとってきわめて重要な問題である。単に良好な風俗環境の維持や少年の健全な育成という問題ではない。どういうまちを作っていくのかという、まちの品位や風格に関わる問題である。

まちづくりを左右するような風俗営業施設等の立地については、特に問題となっているパチンコ店については条例制定権限を与え、まちづくりに責任を負う市町村に任せるべきである。

過渡的には、都道府県条例を厳しいものから緩やかなものまで複数制定し、その中から適当な条例を市町村に選択させる方法もあると考える。

大規模建築物に対する対策について

- ・近年各地でマンション建設に起因した問題が提起されている。

これはマンションの計画自体が地域のまちのスケールとあまりにも違っていることから生じるものである。

元来低層低密の居住地であっても、周辺の都市計画の状況や、これまでの都市計画の経過等から高さ制限のある低層住居専用地域以外の住居地域等の指定がなされている地域がこれに該当する。

確かにこれらの地域では法の範囲内での建築活動は許容される訳であるが、住居系の地域において都市計画として高さを定める、あるいはいくつかの数値から選択できる（建ぺい率、容積率のように）ような仕組みであれば、このような問題はある程度回避できるし、まとまりのあるスケールの街が誘導できると考えられる。

- ・さらに情報公開の時代にあっては、一定以上の規模の建築物の建築に際しては、あらかじめその内容について説明会等を義務づけるような制度（これは建築基準法の首尾範囲と考えられる）が必要であると考ええる。

（要綱という形では運用されているが、更に法定化の必要性がある）

特に建築の確認申請が民間において可能となっており、当該行政の管轄外においても建築確認が出来るようになっている。従って更に情報が得られにくくなっており、

このようなことの歯止めにも効果があると考えられる。

建築基準法の地域特性を踏まえた運用について

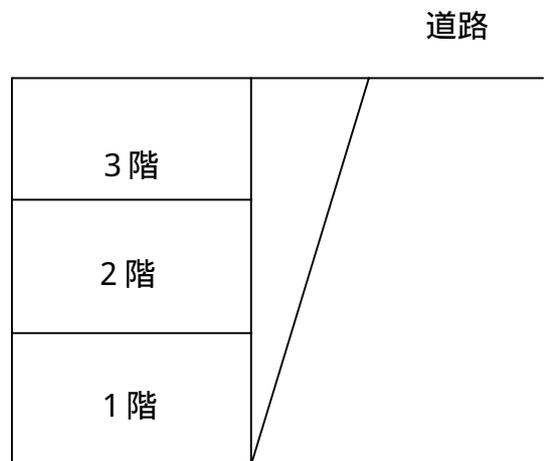
本市は斜面地が多いことから、道下に建築物が建築されることが多々ある。

このような場合、道路と敷地の高低差が大きい場合数階建てとして屋上等を駐車場として利用する形態が考えられる。

このような地域には、基本的に住専系あるいは一住、二住の用途地域を指定しているが、建築基準法ではこのような建築物は不可である。

しかしながら土地の有効利用を図るうえではこのような利用形態を認めたい。

このように地域の特性に対応できるような運用方策が必要であると考える。



(4) 中心市街地の活性化

中心市街地の活性化について(1)

中心市街地の再生事業は、本市では、昭和50年前後から商業近代化事業、市街地再開発事業、シンボルストリート整備事業などを通じて、すでに数度にわたり実施してきたが、人口の減少と商店街の衰退は止めることはできなかった。

現在、中心市街地活性化事業に取り組んでいるが、はたして中心市街地の再生は可能なのか。都市構造が大きく変化したにもかかわらず、古い時代の中心市街地の記憶をだけを頼りに、「中心部はこうあるべきだ。こうなるはずだ」という観念的な事業で市街地を活性化することが可能なのか。確かに人口密度の高い大都市や歴史的建造物の残る地方都市での成功例はある。しかし、それは比較的狭いエリアにある大きな人口や観光客に支えられた例外的な現象にすぎない。それを全国に敷衍し、地域の自助努力によって市街地が再生するかのような施策には疑問がある。

本市にもかつて中心市街地があり、中心商店街があった。昭和40年代前半までは中心商店街の小売りのシェアは40%を超えた。40年代の人口は10万人、工場に隣接した市街地はせいぜい2 km四方の広さである。貸家、社宅、アパート暮らしのために中心市街地の人口密度はグロスで ≈ 200 人を超えた。調密な人口が市内最大の近隣商店街であった中心商店街を支えた。しかし、40年代後半からは高度経済成長の果実となる戸建て住宅が郊外に拡散していった。いわゆる職住分離である。街であった商店街が人のいない商店になってしまった。

平成3年、中心商店街の小売りシェアは4%に落ちた。中心部の人口密度は $\approx 40 \sim 60$ 人。 $\approx 60 \sim 80$ 人となる戸建て住宅地より低い。市街地は東西20 kmに広がった。東西に細長い市街地はロードサイド店にとって格好の市場となった。

こうした状況は全国の地方都市に共通した現象であり、地方都市は中心商店街の衰退を経験してきたはずである。人口が抜けた中心市街地をどのように使うのかを明らかにしなければ、どんな事業も成功しない。端的にいうと中心部に人口を呼び戻すかどうかである。商店街の活性化はその先の話である。

中心市街地の活性化について(2)

地方都市の旧中心市街地は、人口減少と高齢化が進み衰退の一途をたどっていることから、思考錯誤の中から事業手法を何とか見つけ出し、地域とともにまちづくりを推進している。

ところが、国庫補助事業の重点化の方策として、採択基準の引き上げが行われ、地方

都市は、厳しい環境となっている。

今後の国庫補助事業については、元気が出るまちづくりを支援できるように採択基準や国庫補助金の見直しを検討すべきであり、安易に地方単独事業に委ねるべきではない。また、採択基準に係る費用対効果分析等に当たっては、内容を見直して、採択基準の引下げを検討すべきである。

(5) 総合計画等の整理統合について

市町村の将来計画については、現在地方自治法に基づく「基本構想」、国土利用計画法に基づく「市町村計画」、都市計画法に基づく「都市計画マスタープラン」等々がある。

これらは当然その制定の背景や守備範囲を異にしているが、ある程度集約ができるものと考えられる。

集約することでより全体的、横断的な総合計画が策定されることとなり、住民に分かりやすく、行政にとっても共有しやすい形での将来計画になると考えられる。

(6) 関与の見直し

関与の見直しについて(1)

都市計画制度の手続きは、「承認」から「同意」という形に変わってきているが、運用実体は、以前（従来の承認手続き）と何にも変わっていない。

そのための事務処理等に相当時間を要するので、迅速に対応できる体制へと変革して、「同意」という内容に沿ったものにしていただきたい。

なお、都道府県は、広域的な観点からの調整をしていただければよい。

関与の見直しについて(2)

都市計画決定にあたっては、地域に密着したまちづくりの推進と広域的・国家的視点からの調整がともに適切に図られる必要があることから、平成12年4月に施行された法改正（法第19条第3項及び第4項）において、市町村の都市計画決定に関する都道府県知事の「承認」を「同意」を要する協議と改めるとともに、その際の関与の視点を明確化している。

法改正後、市町村決定の都市計画手続きを進めるにあたって、案件ごとに、県との事前調整を行っているが、県の示す同意の基準が明確になっていないため、法改正前の承認手続きと何ら変わらない協議が未だに続いており、手続きに時間を要している。

また、都市計画決定にあたって、決定権者である市町村としての独自性を出せずにいる。

【事例】

市町村決定案件である「道路の法面の追加に関する都市計画変更」にあたり、県の同意基準が明確になっていないため、本来は同意の基準に該当しないと思われる、「追加する法面の区域の考え方」について、市と県との間で見解の相違があり、法定縦覧前に行う事前調整等の手続きに相当な時間と労力を要した。

法改正や地方分権の主旨をふまえると、県と市町村との間で、県の同意基準を明確に確認した上で、都市計画手続きを進めていくことにより、手続きの円滑化・効率化を図ることができる。また、県と市町村の適切な役割分担のもとに、市町村独自の計画策定が可能となり、地域に密着したまちづくりを推進することができる。

【参考】

都市計画法第19条第3項

市町村は、都市計画区域について都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議し、その同意を得なければならない。

都市計画法第19条第4項

都道府県知事は、一つの市町村の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から、前項の協議を行うものとする。

(7) 屋外広告物における簡易除却制度について

本市では、国・県・市町および電柱管理者等と協力し、屋外広告物条例に違反して道路施設、電柱および街灯柱等に表示または設置している「はり紙、はり札、立看板等(いわゆる簡易広告物)」を除却している。ここ2、3年、特にヤミ金融等の簡易広告物が急増し、美観風致を害し、公衆への危害を与えており、それらを定期的に除却しているが、すぐ表示されるなど「いたちごっこ」を繰り返している。

一方、現行の屋外広告物法では、「コンクリート台につけられた立看板」「のぼり旗」「金属製、木製、厚紙製、化学合成物質製などの素材に直接塗装又は印刷した、はり札類似広告物」の簡易除却はできず、はり札や立看板についても、法第7条第4項のただし書きの「相当の期間を経過し、かつ、管理されずに放置されていること等」の条件があるため、即時廃棄は難しい状況であり、除却し、2ヶ月間管理した後、廃棄処分している。

国は、即時強制による簡易除却を市民に委任することに積極的でないが、国の法改正を待たず、まちづくりの観点から、地方自治法に基づき、屋外広告物条例の改正等の環境整備をし、「簡易除却対象広告物の拡大」および「市民による違反簡易広告物除却制度」の対応も考えている。

(8) 都市計画特区の創設について

一つの行政区域または都市計画区域において、一定の区域を定め、一定の条件を満たすものは都市計画法や建築基準法の適用を除外する「都市計画特区」の制度創設の検討をお願いしたい。

都市は常に変化をしており、その変化に対応するために都市計画を見直すには一定の時間がかかり、時期を逸することもありうる。

また計画が都市の活性化に資することは明白でも、その箇所だけの都市計画の見直しが困難であるなども考えられる。

そのためにも特区の制度を導入してそれぞれの地域の活性化を図るような制度は必要である。

地方自治の原点である自己決定、自己責任を踏まえて是非実現を望むものである。